



電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証 中間答申（案）に対する意見

2019年6月27日

BSA | Software Alliance (BSA)¹ は、電気通信事業分野における競争ルール等の包括的検証 中間答申（案）（以下「中間答申」といいます。）について総務省（以下「貴省」といいます。）に意見を提出する機会に感謝し、以下の通り意見を提出します。

第 6 章 第3節：プラットフォームサービスに係る利用者情報の取扱いの確保等に係る政策対応上の主要論点と基本的方向性

全般について

BSAは、各国政府に対する、そして国際的市場における、グローバルソフトウェア業界を代表する主要な提唱者です。BSA会員企業は、最新のデータ分析、機械学習及びIoT(Internet of Things)等、データ主導イノベーションの最前線にいます。BSA会員企業は、日本市場に多大な投資を行っており、日本経済を支えるBSA会員企業提供の製品やサービスによって日本の多くの企業や消費者に利便性を享受いただいていることを誇りに思っております。

このことから、BSAは、中間答申及びこれがBSA会員企業と技術分野全般に及ぼし得る影響について強い関心を持っています。私どもは、デジタルプラットフォームサービスが確実に利用者保護を行うよう規制の枠組みを強化しようとする貴省の努力に敬意を表しますが、中間答申の提言には、この目的を却って損ない、日本のデジタル経済普及に悪影響を及ぼしかねない内容が含まれていることに懸念を有しています。まず、中間答申の提言の中には不明瞭なものがあります。例えば、中間答申が、どの範囲のプラットフォームサービスについて、厳格な通信の秘密の保護のために域外適用の対象に該当するよう提言しているのか不明瞭です。明確性を欠いたままで規制を事業者に対して適用しようとすることは、機能的な制度の構築につながらず、実施が困難であり、グローバルに活動する多くのサービスプロバイダーの混乱を招きます。そのような政策は、国際的な分断のリスクをもたらし、他国が独自の法律を日本企業に対して課すことにつながりかねません。日本の通信の秘密の保護の概念とアプローチをより幅広く厳格に適用することは、デジタル貿易

¹ BSA | The Software Alliance (BSA | ザ・ソフトウェア・アライアンス) は、グローバル市場において世界のソフトウェア産業を牽引する業界団体です。BSAの加盟企業は世界中で最もイノベティブな企業を中心に構成されており、経済の活性化とより良い現代社会を築くためのソフトウェア・ソリューションを創造しています。ワシントンDCに本部を構え、世界60カ国以上で活動するBSAは、正規ソフトウェアの使用を促進するコンプライアンスプログラムの開発、技術革新の発展とデジタル経済の成長を推進する公共政策の支援に取り組んでいます。BSAの活動には、Adobe, Akamai, Amazon Web Services, Apple, Autodesk, AVEVA, Bentley Systems, Box, Cadence, Cisco, CNC/Mastercam, DataStax, DocuSign, IBM, Informatica, Intel, MathWorks, Microsoft, Okta, Oracle, PTC, Salesforce, ServiceNow, Siemens PLM Software, Slack, Splunk, Symantec, Synopsys, Trend Micro, Trimble Solutions Corporation, Twilio, Workday が加盟企業として参加しています。詳しくはウェブサイト (<http://bsa.or.jp>) をご覧ください。

に影響を与える法制度の国際的なハーモナイゼーションの維持を目指す貴省の意図に反しかねません。このような混乱は、利用者保護の実現につながらず、サイバーセキュリティに関して予期せぬ結果をもたらし、イノベーションを妨げる可能性があります。

BSA の経験では、政策の枠組みは、均衡がとれ、原則に基づき、結果重視であり、過度に規範的とならない場合に最も効果的です。BSA グローバル・プライバシー・ベストプラクティス²で詳述されているように、BSA は、個人データの収集及び使用の透明性を高め、収集及び使用に関するガバナンスを提供することによって、情報に基づく選択を可能にし、かつ、尊重し、消費者に自己の個人データについてのコントロールを提供し、強固なセキュリティを提供し、そして正当な事業目的のためのデータの使用を促進するプライバシー及びデータ保護政策の実施を支持します。そして、法の地域的な適用範囲に関して、データ保護フレームワークは、(1) 明確に居住者を対象とし、(2) 処理対象である個人データが、収集時に国内に所在するデータ主体から意図的に収集したものであって、かつ(3) 現実かつ実効的な活動を行うことを可能にする安定した仕組みに基づいて国内に設立された組織が収集している場合の行為のみを規制すべきであると BSA は考えます。BSA は、これらの原則を念頭に置いて中間答申の提言が再検討されることを推奨し、また、今後更に適切なステークホルダーとの意見交換を行うことを求めます。

提言

以上を踏まえ、中間答申についての具体的な提言を以下に記載します。

第 6 章 第 3 節 2:各検討項目に係る政策対応上の主要論点と基本的方向性

(1)利用者情報のグローバルな流通の進展に対応するための規律の適用の在り方

中間答申は、利用者保護のために電気通信事業法及び関連ガイドラインの改正・整備を推奨しています。日本は、プライバシーとデータ保護について、第一義的に個人情報保護法に基づいて、原則に基づき結果を重視するアプローチを採用してきました。中間答申が構想するように電気通信事業法を改正し、関連ガイドラインを通してより規範的な要件を導入すると、個人情報及び消費者のプライバシー保護の日本における現行法制度の有効性が著しく損なわれてしまうことになると思います。これに起因する不確実性は、日本におけるイノベーションとデジタル経済の発展を阻害しかねません。日本では、最新のプライバシーポリシーを明確に記載して、利用者に対して示された利用目的の範囲内で個人情報を利用し、オープンで透明性の高い態様による個人情報管理を企業等に求める個人情報保護法制度が既に確立しています。個人情報保護法の実施は、個人情報保護委員会が監督しており、海外事業者による開示及び漏えいに対して措置を講じる権限を個人情報保護委員会は有しているため、中間答申において議論されている問題は、個人情報保護法の枠組みの下で解決されるべきと考えます。個人情報保護委員会は、執行機関を含む海外の関連す

² BSA グローバル・プライバシー・フレームワークは、
https://www.bsa.org/~media/Files/Policy/Data/2018_BSA_Global_Privacy_Best_Practices.pdfにおいてご覧になれます。

るステークホルダーとの対話を継続することで、日本における個人情報の保護と活用を確保し、他国の個人データ保護法制度との国際的相互運用性を維持する上で強力な立場を有しています。仮に2つの行政機関が、海外の事業者に対して執行を行うことができるという重複した規制を行うことになると、プライバシーに関する独立した中央当局としての個人情報保護委員会の重要性を弱めることになり、日本の利用者にサービスを提供する多くの事業者に混乱を生じさせます。

貴省が、本件に関して適切な状況確認と検討を行った後に、特定状況下において妥当な追加のガイダンスが必要であると考えた場合、当該ガイダンスは、新たな階層の規範的要件を設けるのではなく、現行の個人情報保護制度に従って策定及び実施すべきと考えます。また、当該ガイダンスは、事業活動における現在の柔軟性を継続的に維持するものであることが重要です。

日本政府は、先進技術を活用した新事業創出を支援し、Society 5.0を進展させようとしています。過剰かつ重複した規則の導入は、この目的を妨げ、日本経済の成長を遅らせ、特に日本の中小企業やスタートアップ企業におけるイノベーションを阻害することとなります。中間報告書における「プラットフォーム」の概念は広範囲にわたります。「デジタルプラットフォーマー」の事業モデルは事業者によって大きく異なるため、その事業の違いを明確に理解した上で、更なる推奨事項の設計構造について、より深い議論と審議を行うべきです。

(3) プラットフォーム事業者による、規律に従った適切な取扱いを確保するための方策の在り方

各事業者が利用者情報を保護するために自らの事業モデルに対応した取組を進めていることを踏まえ、貴省が更なる規制を検討する際には、業界における自主規制の有効性についても十分に検討すべきです。この点、BSAは貴省が過度に詳細な要件を課すようなアプローチをとらないことを求めます。詳細な要件は、技術的進歩に追いつかず、意図した成果を達成できず、イノベーションを阻害することにもなりかねません。むしろ、デジタル・エコシステムにおいて信頼を構築しようとしているプラットフォーム・サービス事業者が自ら採用するイニシアチブを支援・活用すべきです。政策は、世界的に事業展開するプラットフォームサービス事業者に過度の負担を強いるのではなく、彼らが適切な手段を選択できるような柔軟性を有することで、自主的取り組みを最大限に活かすことができます。従って、利用者に提供する情報の種類、情報提供の手段、また、利用者からの問い合わせや苦情に対応する制度に関して詳細な規定を設けないことを要望します。また、ソフトウェアによって可能になる新たな技術やサービスがグローバルに展開する特質を持ち合わせていることからすれば、義務を域外に適用することについては非常に慎重であるべきです。法の抵触はサービス提供者にとっては受け入れがたいことであり、かつ、これにより、他国が自国ルールを世界中で適用させる措置をとることを誘発しかねません。それよりも、貴省には、他省庁とも協力し、デジタル貿易の強固な国際的枠組みを発展させることを継続的に支援していただきたいと考えます。

第6章 第2節 1:電気通信分野における利用者情報の取扱いに係る法制度等の現状

中間答申は、電気通信事業法における通信の秘密の保護と、通信の秘密に違反する例（知得、窃用等）について説明しています。電気通信事業法制定以降の著しい技術進歩を鑑みると、利用者保護のために設計された規則が、今日においてはサイバーセキュリティ確保に対する課題を呈している面があります。電気通信事業法は、マルウェア発見の際にステークホルダー間で情報共有することを制限しています。具体的には、ソフトウェア会社が、悪意のある送信により感染したコンピュータを発見し、ネットワーク事業者と情報を共有することで、更なる悪意のある送信をタイムリーに遮断しようとする時、ネットワーク事業者は、利用者の通信の秘密を侵害することを懸念するため、ログデータを記録、確認、分析することについて困難に直面します。通信内容とメタデータを同様に扱うと、新たなサイバーセキュリティインシデントへの対応を目的とした関連情報のタイムリーな共有を遅らせ、有害な結果を招きかねません。BSAは、伝送ログ情報や関連メタデータを、通信内容とは異なる形で扱うことを推奨します。このような場合には電気通信事業法が定める通信の秘密の違反にならないことを国内のネットワーク事業者に対して明確にするような電気通信事業法の改正を行えば、様々な分野の事業者がデジタル証拠を共有し、利用者の安全を確保するために協働する能力を高めることが可能です。従って、貴省による電気通信事業法の改正は、利用者情報保護だけでなく、日本におけるサイバーセキュリティ能力強化にも重点を置くべきです。

C. 結論

第6章 第6節：今後の検討の進め方

以上は、現段階におけるBSAの予備的な見解です。中間答申が曖昧さと複雑性を有するため、議論を結論付ける前に、論点についてより詳細な検討を行っていただきたく、貴省においては、産業界との更なる対話を行いながら、現在起きている課題を幅広く理解し、中間答申の提言がもたらす影響を考慮していただくよう要望します。

日本がデジタル貿易及び経済成長・発展を実現しながらプライバシー保護において主導的な役割を果たすためには、世界中の個人情報保護制度間の国際的相互運用性が実現されることが重要です。従って、中間答申で提起された課題は、個人情報保護法の実施の枠組みの下で議論されることが重要と考えます。

BSAは、この意見の提出が、デジタルプラットフォーム規制に関連する課題に対処するための他の持続的な解決策の策定と実施に役立つものであることを期待しています。

今後、貴省と本件について意見交換をさせていただき、協力する機会を持てることを期待しております。

以 上