



# 改正電気通信事業法の施行に向けた準備

---

2020年11月5日  
事務局



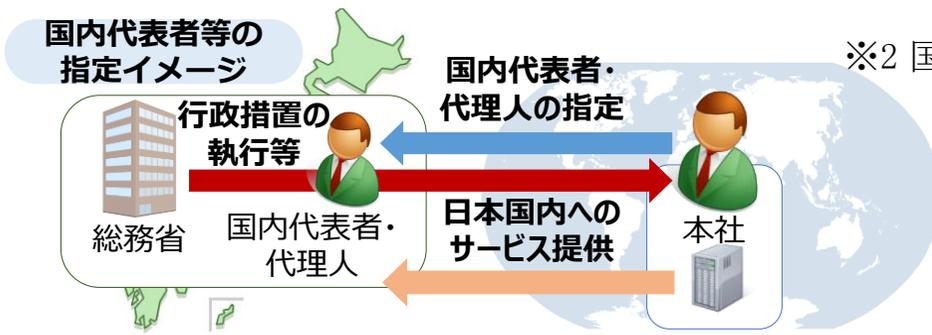
電気通信市場のグローバル化等に対応し、電気通信サービスに係る利用者利益等を確保するため、外国法人等が電気通信事業を営む場合の規定の整備等を行う。※1

## 外国法人等に対する法執行の実効性の強化

- 外国法人等が提供するプラットフォームサービス等の国内における利用は急速に拡大。
- 外国法人等に対する電気通信事業法の執行には限界があり、
  - 我が国利用者の保護が十分に図られていない
  - 国内外事業者の間で競争上の不公平が生じている
 等の課題が顕在化。
  - ☞ 外国事業者の提供するサービスにおいて利用者情報の大量漏えいや大規模な通信障害等が発生



外国法人等に対する**規律の実効性を強化するため**、登録・届出の際の**国内代表者等の指定義務**（業務改善命令等が可能となる。）、**電気通信事業法違反の場合の公表制度**※2等に係る規定を整備する。



※2 国内事業者等も対象に含まれる。

※1 改正法の公布日(2020年5月22日)から1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行

## 1. 国外事業者に対する通信の秘密の保護規定の適用及び法執行における履行確保の在り方

### ① 電気通信事業法に定める通信の秘密の保護に係る規律を国外事業者に及ぼすための措置

- 我が国の利用者にウェブメールなどの通信サービスを提供する国外事業者に対し、**「通信の秘密」の保護をはじめとする電気通信事業法の規律が及ぶよう所要の措置**を講ずる。

### ② 国外事業者に対する通信の秘密の保護に係る行政処分

- 通信の秘密の保護に係る規律の履行確保の担保措置として、国外事業者の業務の方法に関し通信の秘密の確保に支障があると認めるときは、**行政処分（業務改善命令）を発動**。

### ③ 通信の秘密の保護に係る業務改善命令の発動に係る基準（執行に関する指針）の策定等

- 市場環境のグローバル化・新たな技術の進展により、サービスの多様化・複雑化等が進展する中、どのような場合に行政当局の関与を受けることになるかがわからない等の萎縮効果を防止する観点から、通信の秘密の確保に係る行政当局の考え方を明らかにし、業務改善命令の発動の透明性・予見可能性を高めるため、**業務改善命令の発動に関する一定の基準や事例を法執行に係る指針として策定・公表**。
- 同指針上業務改善命令を発動するケースとして、例えば、通信の秘密に係る情報を含む利用者情報の取扱い等の方針（ポリシー等）が利用者にわかりやすく示されていないなど透明性の確保が不十分な場合、情報管理態勢・通信の秘密に係る情報の取扱いに関する利用者からの苦情処理態勢（救済施策を含む）が十分に整っていない場合、などが該当。

## 1. 国外事業者に対する通信の秘密の保護規定の適用及び法執行における履行確保の在り方(つづき)

### ⑥ 電気通信事業者と行政当局との継続的な対話等を通じた透明性・予見可能性の向上

#### ➤ 次の観点から、電気通信事業者と行政当局との間で対話を継続

- ▶ 各電気通信事業者にとっては、法執行に係る指針などを踏まえた法律の解釈や運用について理解を深められる。
  - ▶ 行政当局にとっては、各電気通信事業者による通信の秘密に係る情報の取扱いの実態を正確に把握するとともに、新たな技術やサービスの動向を理解することによって、より柔軟かつ機動的な法執行を実現することに資する。
- また、行政当局は、電気通信事業者との対話を通じて、市場環境の変化に伴うサービスの一層の多様化等を踏まえ、法執行に係る指針等を必要に応じ見直し、その指針を広く電気通信事業者に周知することなどを通じ、行政の透明性・予見可能性を向上させるとともに、各事業者における通信の秘密に係る情報の適切な取扱いの確保や情報管理態勢・苦情相談態勢などの一層の充実が図られるよう、各事業者に対して継続的に促していくことが望ましい。

## 2. 市場環境の変化を踏まえた規律の適用範囲・対象の見直し

### ① いわゆる「同意疲れ」への対応

- 通信の秘密に係る情報の取扱いに当たり、法令行為や正当業務行為、緊急避難等に該当する場合を除き、従来原則として利用者の「個別具体的かつ明確な同意」でなければならないとされているが、ネット環境の進化に伴って多様なサービスが展開される中、累次の同意取得が繰り返され、かえって利用者の理解が不十分となる、いわゆる「同意疲れ」が課題。
- **「同意疲れ」**は、より多くの利用者情報が利用者から取得され、その活用の方法が複雑かつ多岐にわたり、その結果、同意取得時の説明も複雑で分かりにくくなるといった事情が相まって生じていると考えられるため、**有効な同意の取得やその際の説明の在り方について、さらに検討を深める。**

- 「通信の秘密」は、通信が人間の社会生活にとって必要不可欠なコミュニケーション手段であることから、表現の自由の保障を実効あらしめるとともに、個人の私生活の自由を保護し、個人生活の安寧を保障する(プライバシーの保護)ため、憲法上の基本的人権の一つとして、憲法第21条第2項において保障されている。
- 日本国憲法の規定を受け、電気通信事業法第4条、第179条等において、「通信の秘密」は罰則をもって保護されており、電気通信事業法上「通信の秘密」は厳格に保護されている。

## 通信の秘密の範囲

通信の秘密とは、①個別の通信に係る通信内容のほか、②個別の通信に係る通信の日時、場所、通信当事者の氏名、住所、電話番号等の当事者の識別符号、通信回数等これらの事項を知られることによって通信の存否や意味内容を推知されるような事項全てを含む。

※ 東京地裁判決H14.4.30は、「電気通信事業法第104条【注:現行法では第179条】の「通信の秘密」には、通信の内容のほか、通信当事者の住所・氏名・電話番号、発受信場所、通信の日時・時間・回数なども含まれると解する。」と判示している。

## 通信の秘密の侵害

通信の秘密を侵害する行為は、以下の3類型に大別されている。なお、通信の秘密の保存自体も侵害に該当し得る。

- 知得＝「積極的に通信の秘密を知ろうとする意思のもとで知ること」
- 窃用＝「発信者又は受信者の意思に反して利用すること」
- 漏えい＝「他人が知り得る状態に置くこと」

## 通信当事者の有効な同意がある場合

- 通信の秘密の侵害について通信当事者の有効な同意がある場合は、通信の秘密の侵害にあたらぬ。

通信当事者が侵害される通信の秘密について個別具体的かつ明確に同意した場合でなければ原則として有効な同意があるとはいえない。

ただし、通常の利用者であれば承諾することが想定される場合であって、利用者が随時不利益なく同意を撤回でき(オプトアウト)、それらが十分に周知されるなどしている場合は、約款等による包括的な同意でも有効な同意と 見える場合がある。

## 違法性阻却事由がある場合

- 通信当事者の同意がない場合であっても、下記のような違法性阻却事由がある場合には、通信の秘密の侵害が許容される。

### (1) 法令行為に該当する場合

電気通信事業者として、刑事訴訟法第100条に基づく通信履歴の差押えなど、他の法令の規定に基づき正当に行う行為は、法令に基づく行為として違法性が阻却される。

### (2) 正当業務行為に該当する場合

電気通信事業者として電気通信役務の提供等の業務を遂行するために必要であって、①目的の正当性、②行為の必要性、③手段の相当性の要件を満たす行為については、正当業務行為として違法性が阻却される。

### (3) 正当防衛、緊急避難に該当する場合

通信施設に対する現に生じている攻撃に対応したり人の生命身体に対する危険を避けたりするために通信の秘密を侵す場合等、正当防衛の要件(①急迫不正の侵害、②自己又は他人の権利を防衛するため、③やむを得ずした行為)又は緊急避難の要件(①現在の危険の存在、②法益の権衡、③行為の補充性)を満たす行為については、違法性が阻却される。

## 日本国憲法

### 第二十一条

2 検閲は、これをしてはならない。**通信の秘密はこれを侵してはならない。**

## 電気通信事業法

第三条 電気通信事業者の取扱中に係る通信は、検閲してはならない。

第四条 **電気通信事業者の取扱中に係る通信の秘密は、侵してはならない。**

2 電気通信事業に従事する者は、在職中電気通信事業者の取扱中に係る通信に関して知り得た他人の秘密を守らなければならない。その職を退いた後においても、同様とする。

第一百七十九条 **電気通信事業者の取扱中に係る通信（中略）の秘密を侵した者は、二年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。**

2 電気通信事業に従事する者（中略）が前項の行為をしたときは、三年以下の懲役又は二百万円以下の罰金に処する。

3 前二項の未遂罪は、罰する。

### ※「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドラインの解説」(抜粋)

通信の秘密(通信内容にとどまらず、通信当事者の住所、氏名、発信場所、通信年月日等の通信構成要素及び通信回数等の通信の存在の事実の有無を含む。)に該当する個人情報の取扱いについては、通信の秘密の保護の観点から、原則として通信当事者の個別具体的かつ明確な同意が必要



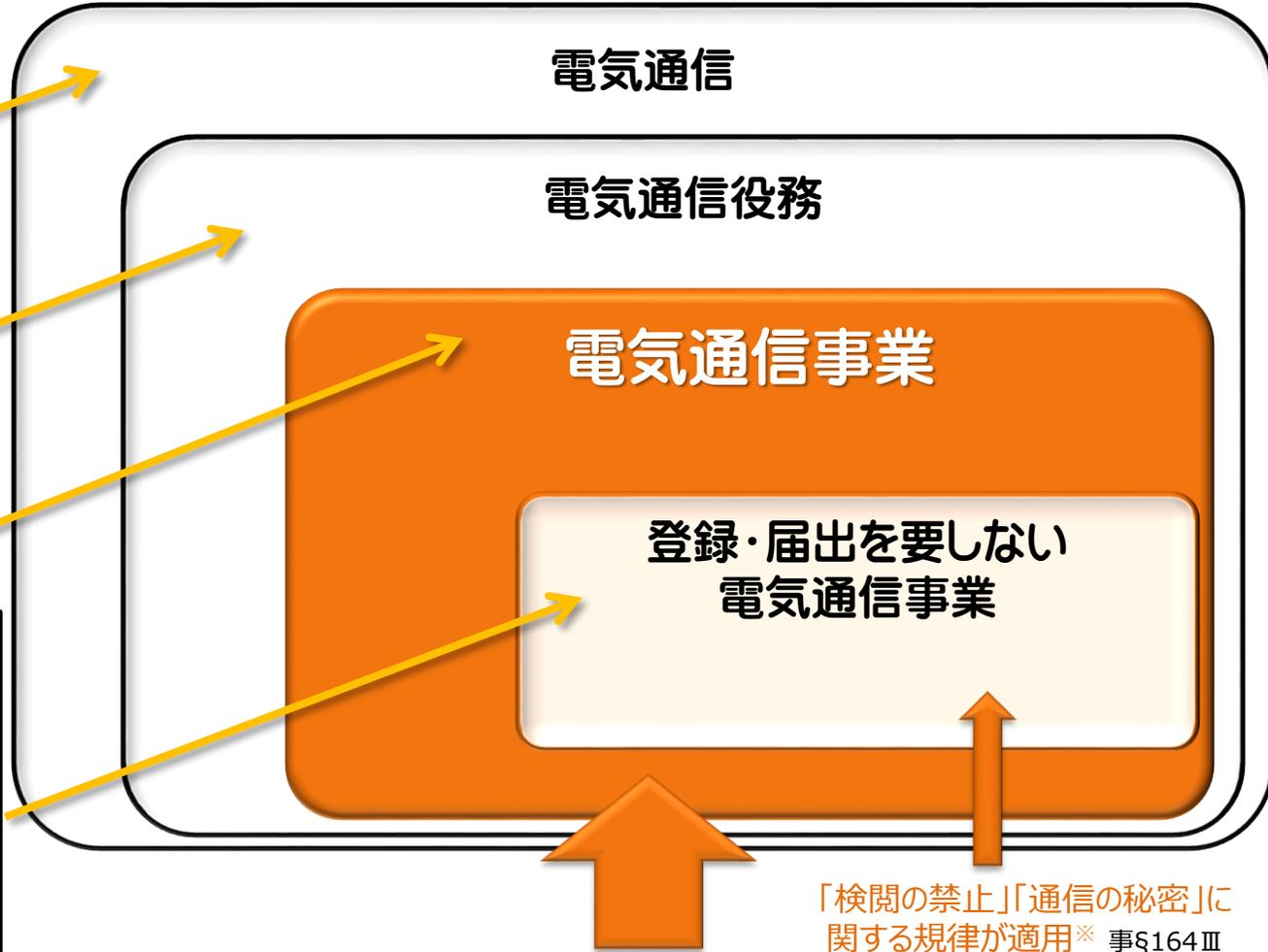
- 電気通信事業法においては、電気通信に係る行為のうち、一定の要件を満たすものについて「電気通信事業」として規律。
- ただし、「登録・届出を要しない電気通信事業」についても、「検閲の禁止」「通信の秘密」に関する規律が適用される。

有線・無線その他の電磁的方式により、符号、音響又は映像を送り、伝え、又は受ける行為 事§2①

- ・ 電気通信設備を用いて他人の通信を媒介する行為 事§2③
- ・ その他電気通信設備を他人の通信の用に供する行為 事§2③

電気通信役務を他人の需要に応ずるために提供する事業 事§2④

- ・ 専ら一の者に電気通信役務を提供する場合 事§164 I ①
- ・ 同一の構内・建物内に設置した電気通信設備により電気通信役務を提供する場合 事§164 I ②
- ・ 線路のこう長の総延長が5 km未満の電気通信設備により電気通信役務を提供する場合 事§164 I ②、事則§59
- ・ 他人の通信を媒介せず、かつ、電気通信回線設備を設置することなく電気通信役務を提供する場合 事§164 I ③
- ・ 「電気通信事業を営む」ことに該当しない場合 事§9、16 I



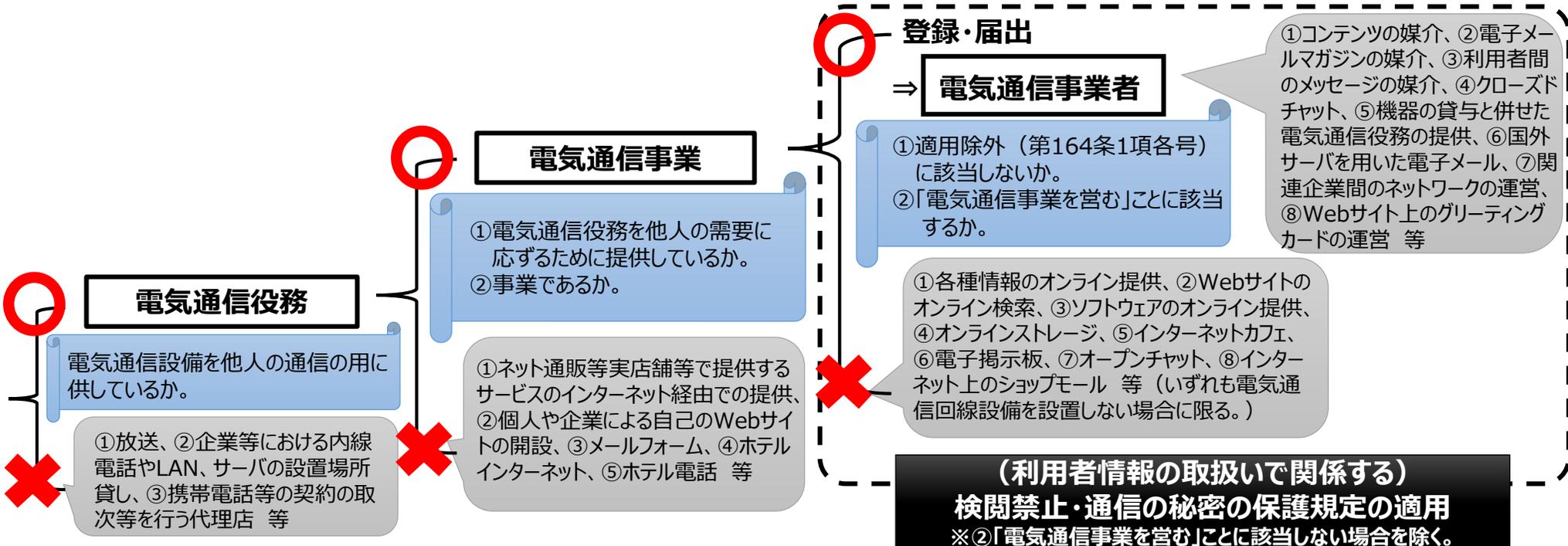
「検閲の禁止」「通信の秘密」に関する規律が適用※ 事§164 III

## 電気通信事業法の規律対象

※ 「電気通信事業を営む」に該当しない場合、これら規律の適用はなし。事§164 III



■ 他人の通信を媒介せず、かつ、電気通信回線設備を設置することなく電気通信役務を提供する電気通信事業等は、電気通信事業法の適用除外（検閲の禁止・通信の秘密の保護を除く。）。



用語	定義
電気通信	有線、無線その他の電磁的方式により、符号、音響又は影像を送り、伝え、又は受けることをいう。
電気通信設備	電気通信を行うための機械、器具、線路その他の電気通信設備をいう。
電気通信役務	電気通信設備を用いて他人の通信を媒介し、その他電気通信設備を他人の通信の用に供することをいう。
電気通信事業	電気通信役務を他人の需要に応ずるためにする事業（放送法第118条1項に規定する放送局設備供給役務に係る事業を除く。）をいう。
電気通信事業者	電気通信事業を営むことについて、第9条の登録を受けた者及び第16条第1項の規定による届出をした者をいう。
電気通信回線設備	送信の場所と受信の場所との間を接続する伝送路設備及びこれと一体として設置される交換設備並びにこれらの附属設備をいう。

(出典)「電気通信事業参入マニュアル[追補版] (平成29年 第二版)」に基づき作成

## 通信の秘密

(憲法二十一条・電気通信事業法第四条 等)

①知得

### 利用者の有効な同意

- ・ 個別具体的かつ明確な同意
- ・ 約款に基づく包括的同意・オプトアウト

同意取得の在り方に関する参照文書

②窃用

### 違法性阻却事由

- 正当行為
  - ・ 法令行為
  - ・ 正当業務行為
- 正当防衛
- 緊急避難

③漏えい

## 業務改善命令

(電気通信事業法第二十九条第一項第一号)

執行指針

## 罰則 (電気通信事業法第七十九条)

有効な同意なし

違法性阻却事由なし





## 位置付け

通信の秘密の確保に関する考え方を明らかにし、総務省がどのような場合に各事業者の取組が十分機能していないとして業務の改善命令を発動するのか等その基準や事例を典型的に示すことにより透明性・予見可能性を高めるために、電気通信事業法第29条第1項第1号に基づく業務の改善命令の発動に関する指針を策定。

## 構成

1. 通信の秘密に関連した規定
2. 策定の趣旨
3. 法第29条第1項第1号に基づく業務改善命令の執行指針
  - (1) 法第29条第1項第1号の趣旨
  - (2) 「電気通信事業者」の考え方
  - (3) 「業務の方法」の考え方
  - (4) 「通信の秘密の確保に支障があるとき」の考え方
    - ① 「通信の秘密」の範囲
    - ② 「通信の秘密の確保に支障があるとき」
  - (5) 「通信の秘密の確保に支障があるとき」として想定されるケース
    - ① 通信の秘密に係る情報の取扱いを示したポリシー・方針等が不適切な例
    - ② 通信の秘密の取得・利用等が不適切な例
    - ③ 情報管理態勢が不適切な例  
組織的安全管理措置、人的安全管理措置、物理的安全管理措置、技術的安全管理措置
    - ④ 苦情・相談等対応態勢が不適切な例

## 位置付け

電気通信事業者に対する通信の秘密の規律の適用に関する予見可能性や透明性を高める観点から、利用者からの「同意取得の在り方」に関する考え方を明らかにし、電気通信事業における個人情報保護に関するガイドラインの解説の参照文書として公表。

## 構成

1. 通信の秘密における「同意」取得の意味
  - 1) 通信の秘密の保護趣旨（保護法益）と「利用者の同意」の関係
  - 2) 利用者の「有効な同意」のために必要とされる「同意取得の在り方」
  - 3) 電気通信事業法第29条第1項第1号の執行指針の効果
2. 「通信の秘密」の侵害を防止する観点からのリスク分析の重要性
  - 1) 「通信の秘密」におけるリスク分析と「同意取得の在り方」
  - 2) 「リスク評価」のプロセス
3. 「有効な同意」・「同意取得の在り方」
  - 1) 概要・定義
  - 2) 「個別具体的」・「明確」
  - 3) その他
4. 個別ケースの検討
  - 1-1) ユーザアカウント作成時における一括同意
  - 1-2) 2階層による同意取得
  - 1-3) 既存サービスに付加的サービスを追加する場合の同意取得の在り方
  - 2) 同意の管理について

## 第1節 国外事業者に対する通信の秘密の保護規定の適用及び法執行における履行確保の方策の在り方

### 2. 具体的な方策の在り方

#### (1) 電気通信事業法に定める通信の秘密の保護に係る規律を国外事業者に及ぼすための措置

今日国外のプラットフォーム事業者のプレゼンスが増大し、多くの利用者がこれらの事業者が提供するプラットフォームサービスを利用している状況や国外のプラットフォーム事業者による利用者情報の大量流出事案が相次いでいる状況に鑑みると、国外のプラットフォーム事業者による利用者情報の適切な取扱いの確保がなされなければ、利用者が安心してサービスを利用することができなくなり、ひいてはプラットフォームサービスに対する利用者の信頼の確保が図られず、プラットフォームを通じた多様なサービスの普及による電気通信の健全な発展と国民の利便の確保に支障が生じ得ると考えられる。

したがって、我が国の利用者を対象にサービスを提供する場合には、提供主体が国内か国外かにかかわらず等しく通信の秘密の保護に係る規律を及ぼすことにより、我が国の利用者の利用者情報の適切な取扱いが確保されるようにすることが適当である。また、国内外の事業者間の公平性を確保し、イコールフットイングを図る観点からも、国内事業者か国外事業者かに関わらず、通信の秘密の保護に係る規律が等しく及ぶようにすることが適当である。

具体的には、国外事業者が、我が国の利用者を対象としてウェブメールやインスタント・メッセージなど電気通信役務に相当する役務を提供する場合、電気通信事業法に定める通信の秘密の保護に係る規律が及ぶよう所要の措置を講ずることが適当である。

#### (2) 国外事業者に対する通信の秘密の保護に係る行政処分

上記(1)のとおり、国外事業者に通信の秘密の保護に係る行政規律が及ぶよう所要の措置を講じた場合、その履行を確保するための担保措置として、国内事業者に対する規律と同様に、これら事業者に対する通信の秘密の保護に係る行政処分の執行を確保することが必要である。

具体的には、国外事業者の業務の方法に関し通信の秘密の確保に支障があると認めるときには、総務大臣はこれら事業者に対する行政処分（業務改善命令）を発することができる（第29条第1項第1号参照）ようにすることが適当である。

### （5）通信の秘密の保護に係る業務改善命令の発動に係る基準（執行に関する指針）の策定等

情報通信分野においては、新たな技術の進展や急速な市場構造の変化等により、今後とも通信の秘密に係る情報を含む利用者情報を活用したサービスが、電気通信事業者によって次々に提供されることが想定される。各電気通信事業者がこれらのサービスの提供に当たって取り扱うこととなる通信の秘密に係る情報については、個々の事業者によって提供するサービスの形態、取り扱う通信の秘密に係る情報の種類や規模、利用形態が異なることから、各事業者において、それぞれの状況に応じて自律的に適切な対応が図られることが必要である。

電気通信事業者による適切な対応が図られることを担保するためには、当該事業者の業務の方法に関し通信の秘密に係る情報の取扱いが不適切であるなど、自律的な対応が十分に機能せず、通信の秘密の確保に支障があると認められる場合には、行政当局が上記（2）の業務改善命令を機動的に発動することにより、利用者が安心して電気通信サービスを利用できるようにすることが重要である。

しかしながら、市場環境のグローバル化や新たな技術の進展により電気通信事業者が提供するサービスの多様化や複雑化等が進みつつある中で、どのような場合に行政当局の関与を受けることになるかがわからない等の萎縮効果につながるとの懸念もあり得る。したがって、こうした萎縮効果を防止する観点から、また、通信の秘密の確保に係る行政当局の考え方を明らかにすることにより、利用者が安心して電気通信サービスを利用できるようにする観点から、業務改善命令の発動に当たっての透明性及び予見可能性を高めるための措置を講ずることが適当である。

具体的には、電気通信事業法第29条第1項第1号において「電気通信事業者の業務の方法に関し通信の秘密の確保に支障がある」と認められるときは、業務改善命令を発することができる」と規定されているところ、どのような場合に、各事業者の取組が十分機能していないとして、行政当局が業務改善命令を発動するのか等についての一定の基準や事例を法執行に係る指針として策定・公表することが適当である。

なお、同指針において定める電気通信事業者による対応として不十分なケース（業務改善命令が発動され得るケース）としては、例えば、通信の秘密に係る情報を含む利用者情報の取扱い等の方針（ポリシー等）が利用者にわかりやすく示されていないなど透明性の確保が十分に図られていない場合や、通信の秘密に係る情報の管理態勢・通信の秘密に係る情報の取扱いに関する利用者からの苦情処理態勢（救済施策を含む。）が十分に整っていない場合などが該当し得ると考えられ、これらの点を含めて業務改善命令の発動に係る基準を示すことが適当である。

## 第2節 市場環境の変化を踏まえた規律の適用範囲・対象の見直し

### 2. 今後の検討の具体的な方向性

#### (1) いわゆる「同意疲れ」への対応

いわゆる「同意疲れ」は、より多くの利用者情報が利用者から取得されるようになり、また、その活用の方法が複雑かつ多岐にわたるようになり、さらに、その結果同意取得時の説明も複雑で分かりにくくなるといった事情が相まって生じているものと考えられることから、こうした事情を踏まえて、有効な同意の取得やその際の説明の在り方について、さらに検討を深めることが必要である。