



改正電気通信事業法の施行に向けた準備

2020年12月4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われたことに伴い、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を改正。

改正案

第2条(第1項)

1 本ガイドラインの規定は、個人情報の適正な取扱いに関し、電気通信事業者の遵守すべき基本的事項を定めるものとして、解釈され、及び運用される。

本ガイドラインは、電気通信事業者の業種・規模等を問わず、法の適用対象である個人情報取扱事業者又は匿名加工情報取扱事業者(以下「個人情報取扱事業者等」という。)に該当する電気通信事業者に適用される。

なお、本ガイドラインにおける「電気通信事業者」は、第3条第1号に規定しているとおおり、電気通信事業法第2条第4号に定める電気通信事業を行う者を指している。また、電気通信事業法は、外国法人等(外国の法人及び団体並びに外国に住所を有する個人をいう。以下同じ。)が、日本国内において電気通信役務を提供する電気通信事業を営む場合のほか、外国から日本国内にある者に対して電気通信役務を提供する電気通信事業を営む場合にも適用されることから、当該外国法人等にも本ガイドラインが適用される。

現行

第2条(第1項)

1 本ガイドラインの規定は、個人情報の適正な取扱いに関し、電気通信事業者の遵守すべき基本的事項を定めるものとして、解釈され、及び運用される。

本ガイドラインは、電気通信事業者の業種・規模等を問わず、法の適用対象である個人情報取扱事業者又は匿名加工情報取扱事業者(以下「個人情報取扱事業者等」という。)に該当する電気通信事業者に適用される。

なお、本ガイドラインにおける「電気通信事業者」は、第3条第1号に規定しているとおおり、電気通信事業法第2条第4号に定める電気通信事業を行う者を指しているが、電気通信事業法は、電気通信設備を国外のみに設置する者であって、日本国内に拠点を置かない者に対しては規律が及ばないものと解されており、そのような者は本ガイドライン第3条第1号に規定する「電気通信事業者」にも該当しないことから、本ガイドラインの適用対象外であると考えられる。

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。

1 策定の趣旨

(1) 通信の秘密に関連した規定

- 憲法：基本的人権の一つとして表現の自由を保障、検閲の禁止とともに**通信の秘密の保護**を規定（第21条）。
- 電気通信事業法：
 - ・「**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**」と規定（法第4条）。
（憲法上の要請を担保するために法律レベルで具体化したもの。）
 - ・**電気通信事業者**に対し、利用者の利益又公共の利益を確保するために必要な限度において、**業務の方法の改善その他の措置をとるべきことを命ずることができる事項の一つとして、「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き**」と規定（法第29条第1項第1号）。
 - ・罰則として、電気通信事業者の取扱中に係る通信の秘密を侵した者に対する罰則等（法第179条）、法第29条第1項第1号の規定による命令に違反した者に対する罰則（法第186条第3号）が規定されている。

(2) 本執行指針の策定の趣旨

通信の秘密の確保に関する考え方を明らかにし、総務大臣が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基準や事例を指針として典型的に示すことにより透明性・予見可能性を高めることを目的とする。

2 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

同号に該当し、利用者の利益を阻害している場合、総務大臣が当該事業者には業務の方法の改善その他の措置を執ることを命ずることにより、当該事業者には適切な通信の秘密の保護に係る取組・対応を促し、利用者の利益の保護を図ろうとすることにある。

(2) 「電気通信事業者」の考え方

電気通信事業を営むことについて登録(法第9条)又は届出(法第16条第1項)の規定の対象となる者。

(3) 「業務の方法」の考え方

業務の管理運営方法、窓口業務等の日常業務の取扱方法など「通信の秘密」に係る情報を取り扱う場合の業務全般。電気通信事業者の社内規則等のみで形式的に評価されるものではなく、業務の実情に照らして客観的に評価されるものである。また、その取扱いが人であるか機械であるかは問わないもの。

(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

個別の通信に係る通信内容のほか、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・居所、電話番号など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意味内容を推知されるような事項全てが含まれると解されている。

② 「通信の秘密の確保に支障があるとき」

業務上「通信の秘密」の取扱いが不適切な場合や「通信の秘密」を保護するための態勢が不十分である場合などに該当するもの

(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

法第29条第1項第1号に規定される「通信の秘密の確保に支障があるとき」に該当し、「業務改善命令が発動されるおそれのある場合」、すなわち問題となり得る行為を明らかにするため、4つに類型化して例示。

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

- i. 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(以下「ポリシー等」という。)が平易で分かりやすく記載されていないなど、利用者利便を損なっていること。
- ii. ポリシー等へのアクセス方法が不十分であること。
- iii. サービス利用の許諾条件として、サービス提供などに係る業務上の必要以上に通信の秘密に係る情報の利用を可能としていること。
- iv. サービス利用の許諾条件として、通信の秘密を取り扱うために必要とされる利用者による同意やオプトアウト等の関与の機会を与えないままに、事実上、利用者に通信の秘密を放棄させていること。
- v. 通信の秘密の漏えい等の事故が発生しても、電気通信事業者が一切の責めを負わないとしていること。

②通信の秘密の取得・利用等が不適切な例

- i. 利用者からの通信の秘密の取得や利用等に当たって、合理的な理由なく約款等による同意プロセスを恒常的に採用していること。
- ii. 通信の秘密の取得・利用等が法令行為・正当業務行為などに該当しない場合に、取得・利用目的を明示して適切に同意取得をしないままに通信の秘密を取得・利用し、又は同意取得時に明示した取得・利用目的を超えて通信の秘密を利用していること。
- iii. 法令行為・正当業務行為として想定された範囲を超えて、通信の秘密の取得・利用等を利用者から適切な形で同意を取得するなどの正当化根拠もなく行っていること。
- iv. 取得した通信の秘密について、利用者による通信の秘密の取扱いに関して必要とされる同意やオプトアウト等の関与を妨げ、事実上、通信の秘密を無制限に利用していること。

③情報管理態勢が不適切な例

組織的安全管理措置が不適切な例

- i. 通信の秘密の保護規定等に関する法令等遵守態勢（コンプライアンス）やリスク管理態勢など、通信の秘密に係る内部管理態勢（いわゆる内部統制システム）整備が不十分であるため、通信の秘密の取扱いが不適切な業務運営になっていること。
- ii. 通信システムダウンや誤作動等に際し、通信の秘密に係るシステムリスク評価の実施が不適切であったため、通信の秘密の漏えい等の事故を招いたこと。 など

人的安全管理措置が不適切な例

- i. 通信の秘密に関する周知・教育・訓練が不適切なため、従業者の通信の秘密の理解が不十分であること。
- ii. 社内規則等に違反して、従業者が通信の秘密を取り扱う業務端末等を繰り返し持ち出していて、その行為を認識していたにもかかわらず放置したこと。 など

物理的安全管理措置が不適切な例

- i. 通信の秘密を取り扱うサーバなど通信システムを管理する区域（管理区域）や通信の秘密を取り扱う事務を実施する区域（取扱区域）の管理・運営が不適切であること。
- ii. 機械室への入退室の記録の管理を怠るなど、設備の管理・運用が不適切であること。 など

技術的安全管理措置が不適切な例

- i. 情報通信システムの改修等に伴う誤作動や誤設定などのシステムトラブルを最小化するための対策などが不十分であること。
- ii. 通信の秘密を取り扱う機器・装置などに対するセキュリティ上の脅威や環境上の脅威（例えば、漏水、火災、停電）からの技術的安全管理措置が不十分であること。 など

④苦情・相談等対応態勢が不適切な例

- i. 通信の秘密に係る苦情・相談対応の社内規則等の不備などが原因で、その苦情・相談窓口が機能せず、苦情等が頻発していること。
- ii. 通信の秘密に係る苦情・相談窓口が形骸化し、通信の秘密の漏えい等の事故の端緒となる重要情報の見落としが常態化していること。
- iii. 通信の秘密の漏えい等の事故が発生した場合において、利用者への説明や情報提供等の措置が不十分なため、利用者に対する救済措置が適切に機能せず、被害拡大を招いたこと。
- iv. 利用者の多様性に配慮したアクセス時間・アクセス手段（例えば、電話、手紙、FAX、電子メールなど）の設定が不十分であり、通信の秘密に係る苦情等の受付態勢が不適切なこと。

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。

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

通信の秘密の保護趣旨は、①表現の自由を実効あらしめること、②プライバシー（私生活の秘密）を保護すること、③安心・安全な通信（通信制度）に対する利用者の信頼・期待を保護することにある。この趣旨のもと、電気通信事業法第4条、第28条、第29条、第179条等の規定により通信の秘密は保護が図られている。

個々のユーザの通信情報の取得・利用等については、通信当事者である利用者の「有効な同意」又は違法性阻却事由がある場合によって適法化される。

(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」

① 電気通信事業法第179条における利用者の同意

法第179条で通信の秘密の侵害行為に対する罰則を規定。通信の秘密を侵害する行為は、通信当事者以外の第三者による行為を念頭に、「知得、窃用、漏えい」を意味するが、通信当事者である利用者の「有効な同意」がある場合、通信当事者の意思に反しない利用であるため、通信の秘密の侵害に当たらないと解される。

1 通信の秘密における「同意」取得の意味(つづき)

(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」(つづき)

② 電気通信事業法第29条における「同意取得の在り方」

法第29条は、「業務の方法に関し通信の秘密の確保に支障があるとき」等を対象とする電気通信事業者の業務の方法に対する規律であり、業務の方法として外形的に示される「同意取得の在り方」が直接的な対象。(事業者の手続的な担保として、例えば、「個別具体的かつ明確な同意」が取得されているかどうか等)

ここでの「同意取得の在り方」は従来検討されてきた法第179条における検討状況が基本的には妥当するものであり、「有効な同意」すなわち、利用者から見て真に理解して同意しているかにつながるものといえる。

(3) 電気通信事業法第29条第1項第1号に関する執行指針の効果

① 執行指針の適用範囲

通信の秘密に係る情報の取得等に関する「同意取得の在り方」が不適切な場合は、「業務の方法に関し通信の秘密の確保に支障がある」に該当し、法第29条の対象となり得る

② 電気通信事業法第29条第1項第1号に関する執行指針との関係

事業者の予見可能性や透明性を高め、通信サービスのスピード感ある柔軟な事業展開を更に可能とし後押しする観点から、法第29条第1項第1号に基づく「通信の秘密の確保に支障があるときの業務の改善命令の発動に係る指針」が公表され、利用者の「有効な同意」に関する判断に関わる項目も示された。

本参照文書は、この執行指針と組み合わせて参照をすることが有効。

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」

① プライバシー影響評価(PIA)の「通信の秘密」への応用

- PIAは、プライバシーに対する潜在的な影響を特定・評価するための手段。
- 「通信の秘密」に関する情報は、プライバシー性の高い重要なデータであり、通信の秘密に係る主体の権利や自由に対する影響やリスクを適切に把握し管理が可能。
- 応用することで「表現の自由」や「安心安全な通信網」への利用者の信頼・期待も検討しうる。

② リスク評価を応用した「有効な同意」の取得の在り方

- リスク評価は、当該行為の性質、当該行為から発生する結果の重大性及び結果発生蓋然性などの要素を分析。
- 事業者によるリスク評価の結果、利用者の「有効な同意」が取得されていると実質的に評価できる場合には、「同意取得の在り方」についても厳格な同意手続から一定のリスク評価結果に応じた手続とすることもあり得る。
- その場合、代替的な利用者保護が図られている必要がある。



③ 「同意取得の在り方」に係る「リスク評価」を各事業者が行わなくてもよい場合

- 業界団体等の場において、「リスク評価」等も行った上で、同種サービスにおける業界ルールのような形で取扱いを検討した場合には、それを導入することも想定し得る。

「リスク評価」において、下記①～④のプロセス等が考えられ、各プロセスにおいていかなる要素が「同意取得の在り方」に対していかなる影響を与えるか等の検討が必要。

① 評価対象となるサービス

- 利用目的は何か、
- それにより得られる利用者又は社会の便益は何か
- 関係者及び責任主体は誰か。各関係者においてどのように扱われるか
- 新しいサービスか、あるサービスに対する付加的なサービスか
- 利用者はどのように関与するのか（同意・透明性・修正及び削除等）
- 利用者のリテラシーはどの程度か

② 通信の秘密に係る情報の取得・利用等の必要性及び比例性の評価

- ①評価対象となるサービス（利用目的）において、通信の秘密に係る情報の取得・利用等の必要性はあるか（他の情報により代替して目的を達成できるのではないか）
- 利用目的に照らして、サービスにおいて利用する情報は適切な形で利用（その質・量・期間等）され不必要な利用をすることなく比例性を満たしているか

③ リスクの特定・評価

- ①においていかなる通信の秘密及びプライバシーリスク等があり、結果の重大性及びその発生蓋然性はどの程度か。
- それぞれのリスクに対して、利用者はどのような影響を受けるのか。など

④ 対策の決定・リスクの管理

- それぞれのリスクに対して、どのような対策を講じるか。など

3 「有効な同意」・「同意取得の在り方」

（1）概要・定義

- ・「有効な同意」の有無は個別的ケースにおいて判断されるべき。
- ・「有効な同意」は、一般に「個別具体的かつ明確な同意」であることが必要
（同意の有効性の判断を、手続的な要素である「個別具体的」な同意か。「明確」な同意か。という2つの観点から「同意取得の在り方」を定式化し、類型的な検討により分析的なアプローチをしてきた。ただし、同意の任意性についても個別ケースでは検討を要する場合がある。）
- ・ 利用者の理解が困難なものは、「有効な同意」として利用者の同意を正当化根拠とできないものもあるとの指摘。

（2）「個別具体的」・「明確」

①「個別具体的」とは

- 「個別」: サービスごとに通信の秘密の取扱いについての同意であることを本人が認識した上で行うことを意味する。
 - ・「個別」のサービスごとに同意を取得する
 - ・契約約款事項としての包括的な同意(契約締結時の約款同意や約款変更による同意)ではなく、通信の秘密に関する特定の事項を本人が「具体的に」認識した上で同意を取得する
 - ・個別の通信ごとの「都度」同意を意味する場合もあるが、必ずしも都度同意を求めるものではない。
- 「具体的」: 通信の秘密に関する事項を利用者が「具体的に」認識した上で同意を取得することを意味する(利用者が、その同意の内容及び意味を正確に認識し、十分に理解した上で、真意に基づいて行った同意であること。)

取得される情報の内容、取得及び利用の主体、取得される情報の利用目的、取得される情報の利用態様
取得される情報の利用期間、取得される情報に関する問合せ窓口等、同意を撤回できること及び撤回の方法等

②「明確」とは

- ・「明確」: 画面上でのクリック、チェックボックスへのチェックや文書による同意など外部的に同意の事実が明らかな場合

③その他

- ・ 利用者の同意行為は、情報取得等の時点以前になされる必要がある

4 個別ケースの検討

通信の秘密に関する有効な同意とは、通信当事者がその意味を正確に理解した上で真意に基づいて同意したと評価できる必要がある。

(1-1) ユーザアカウント作成時における一括同意

- 通信の秘密に係る情報の活用方法が複雑になり多岐に渡らない範囲で、それらを束ねて一括で説明して同意取得することについても、そのことを利用者が明確に認識及び理解した上で、真意に基づいた同意であると評価できる場合には、「有効な同意」として認められ得る。
- 一括同意が「有効な同意」たり得る場合であっても、後に個別のサービスごとに同意撤回できるようにすることが求められる。

ユーザアカウント作成時の一括同意



(1-2) 2階層による同意取得

- 利用者に同意事項を詳細に全て示すだけでは逆に不適切。適切なリスク評価プロセスを行う。
- 第1階層：明確かつ平易な言葉を使用した分かりやすい概要版を提示。(①取得される情報の内容、②取得される情報の利用目的のうち重要なもの、③取得される情報の利用態様・取得主体等)
- 第2階層：関心がある利用者がクリックした場合にのみ詳細な情報が示されている第2階層(又はそれ以降の階層)へ誘導する仕組みで同意を取得
- 後に個別のサービスごとに同意撤回でき、かつ撤回するためのページへのアクセスが容易であるなどの措置を講じた上で許容され得る。
- 第1階層でどのような事項を説明し同意を取得する必要があるかについては個別ケースに基づく判断となるため、どのような事項を示すかについては各事業者での判断が必要。

4 個別ケースの検討(つづき)

(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

- 当初は提供していなかった付加的なサービスを追加で提供する場合は、付加的なサービスが当初サービスから通常想定されうる利用といえない限りは、新たな利用目的についての同意が追加が必要。
- 他方、当初サービスについて「有効な同意」を取得しており、付加的なサービスも当初サービスから当然に想定され得る利用の範囲である場合等については、当初サービスにおける「有効な同意」の範囲内であるとして、新たな同意は不要と整理することもあり得る。
- 契約約款等による同意が「有効な同意」として認められるためには、利用者の利益に資するものであって、かつ、通常の利用者であれば同意することが合理的に推認される必要がある。

(2) 同意の管理について

- プライバシーダッシュボード等の仕組みは、事業者の透明性を確保し利用者の同意撤回等を容易にするものとして推奨される。「リスク評価」によって「同意取得の在り方」を検討する際、利用者が容易に同意管理をできる仕組みを有していることは、同意手続を簡素化させる一事情として評価され得る。
- 利用者にとって、ダッシュボードにおける選択の粒度がどの程度が適当であるかは人によって感じ方が異なる。適当な粒度は事案によらざるを得ないが、同意取得時点で一括して同意を取得している場合は、同意撤回は個別サービスごとでできる等の仕組みが通常求められる。
- ある時点において「有効な同意」を取得した場合であっても、将来にわたり継続的に当該同意の意思を利用者が有しているとも限らない。定期的に利用者にもリマインドすることで利用者の同意の意思を確認することは望ましい取組として評価される。