

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

1. 策定の趣旨

(1) 通信の秘密に関連した規定

日本国憲法第 21 条は、基本的人権の一つとして表現の自由を保障し（同条第 1 項）、検閲の禁止とともに通信の秘密の保護について規定している（同条第 2 項）¹。憲法における通信の秘密の保護は、国民のプライバシー保護にとどまらず、通信の秘密が侵害されないことを通じて国民の表現の自由や知る権利を保障するために重要なものと位置付けられている²。

電気通信事業法（昭和 59 年法律第 86 号。以下「法」という。）「第 1 章 総則」において、「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」（法第 4 条）と規定されている³。この規定は通信の秘密に関して上記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であると考えることができる⁴。電気通信事業者を含めて何人も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することにより、電気通信役務の利用者⁵

¹ 日本国憲法

第 21 条 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。

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。

² 国家権力が自ら通信の秘密を侵害しないのみならず、私人による侵害から通信の秘密を保護し、国民が安全・安心に利用できる通信制度を保障することが、国民の表現の自由や知る権利を確保する観点からも重要であると考えられる。

³ 電気通信事業法

（秘密の保護）

第 4 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。

⁴ 検閲の禁止については、郵便法（昭和 22 年法律第 165 号）第 7 条、法第 3 条において規定されている。また、通信の秘密の保護について郵便法 8 条、電波法（昭和 25 年法律第 131 号）第 59 条及び有線電気通信法（昭和 28 年法律第 96 号）第 9 条においても規定されており、その罰則は郵便法第 80 条、電波法第 109 条、同法第 109 条の 2 及び有線電気通信法第 14 条において規定されている。

⁵ 法第 1 条において、「電気通信事業の公共性にかんがみ、その運営を適正かつ合理的なものとするとともに、その公正な競争を促進することにより、電気通信役務の円滑な提供を確保するとともにその利用者の利益を保護し、もつて電気通信の健全な発達及び国民の利便の確保を図り、公共の福祉を増進することを目的とする。」とされる。通信の秘密に

の通信を保護し、もって利用者が安心して通信を利用できるようにすることで、表現の自由や知る権利を保障するものである。これは、電気通信ネットワークや通信制度そのものへの利用者の信頼を確保し、多様なサービスやビジネスの実現による電気通信の健全な発展と国民の利便の確保を図ることにも資するものであると考えられる。

通信の秘密を侵害する行為は、「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）の3類型がある。

通信の秘密に係る情報を取得等する場合であっても、利用者の有効な同意がある場合には、通信の秘密の侵害に当たらない。また、正当行為（刑法（明治40年法律第45号）第35条）、正当防衛（同法第36条）、緊急避難（同法第37条）に該当する場合等には例外的に違法性が阻却されると解されている。例えば、通信履歴については、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⁶（以下「ガイドライン」という。）第32条において「電気通信事業者は、通信履歴……については、課金、料金請求、苦情対応、不正利用の防止その他の業務の遂行上必要な場合に限り、記録することができる。」と規定されており、これらは正当業務行為⁷と位置づけられている。

通信の秘密を保護する趣旨に鑑み、「通信の秘密」の範囲には、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⁸。これを踏まえ、ガイドラインの解説においても「通信

における利用者の保護は、実際に役務提供を受ける者を保護するものであり、本指針において、「電気通信役務を利用する者」のことを意味するとする（ガイドライン第3条第4号参照）。

⁶ 平成29年総務省告示第152号

⁷ ガイドライン第32条の解説において「課金、料金請求、苦情対応、自己の管理するシステムの安全性の確保その他の業務の遂行上必要な場合には、必要最小限度の通信履歴を記録することは、少なくとも正当業務行為として違法性が阻却される」と記載している。

⁸ 日本国憲法第21条第2項後段の「通信の秘密」の保障する範囲は、通信の発信人及び受取人の氏名、通信の日時などの通信に関する外形的事実にも及ぶと解されている（名古屋

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。）⁹と規定されている。

法「第2章 電気通信事業 第三節 電気通信事業者の業務」において、総務大臣が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。」（法第29条第1項第1号）¹⁰と規定されている¹¹。法は電気通信事業者に「通信の秘密の確保」を求めており、これらについて遵守がなされていない場合に法第29条第1項第1号の規定に基づく業務の改善命令により是正を図ることとしている¹²。

法「第6章 罰則」において、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）¹³が規定されており、また、法第29条

地裁平成28年9月2日他)。また、法第4条第1項の「通信の秘密」の保障する範囲についても、「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、発信場所、通信の日時・時間・回数なども含まれると解すべきである。ただし、通信の秘密を保障する趣旨は個人のプライバシーの保護、ひいては個人の思想、表現の自由の保障を実効あらしめることにあるところ、通信の相手方の住所・氏名・電話番号などを人に知られることによっても、個人の思想、表現の自由が抑圧されるおそれがあるからである。」

（東京地裁平成14年4月30日）とされている。なお、郵便法第8条第1項の「信書の秘密」の保障する範囲も「通信の内容そのものにとどまらず、通信の存在自体、すなわち信書の差出人及び受取人の氏名、住所、所在等の情報についても及んでいる」（大阪地裁平成29年11月29日）とされている。

⁹ ガイドライン第2条の解説2-13「本人の同意」

¹⁰ 電気通信事業法
（業務の改善命令）

第29条 総務大臣は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、電気通信事業者に対し、利用者の利益又は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。

一 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。

二 （以下略）

¹¹ なお、電気通信事業者は「電気通信業務に関し通信の秘密の漏えいその他総務省令で定める重大な事故が生じたときは、その旨をその理由又は原因とともに、遅滞なく、総務大臣に報告しなければならない。」（法第28条）と規定されている。

¹² 総務大臣は、この法律の施行に必要な限度において、電気通信事業者に対して必要な事項の報告を求めることができることとし、また、職員に立入検査させることができることとしている（法第166条第1項）。

¹³ 電気通信事業法

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）¹⁴が規定されている。これらの定めにより通信の秘密の保護を図ることで法は「利用者の利益」を保護している（法第1条）。

（2）本執行指針の策定の趣旨

情報通信分野においては、新たな技術の進展や市場構造の変化等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、通信の秘密に係る情報を含む利用者情報を活用した様々なサービスが、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、取り扱う通信に係る情報の種類や規模、利用形態等が異なることから、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。

電気通信事業者が適切な対応を自律的に行う際に、通信の秘密の取得・利用、利用者からの有効な同意取得の態勢、情報管理の態勢、苦情・相談対応態勢等の観点から適切な業務の方法を検討する上で、通信の秘密の確保の観点からのリスク評価を行うことが有用である。

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、各事業者による自律的な対応が十分に機能せず、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、通信の秘密の確保に支障があると認められる場合には、総務大臣が法第29条第1項第1号の規定に基づく

第179条 電気通信事業者の取扱中に係る通信（第164条第3項に規定する通信（中略）を含む。）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。

¹⁴ 電気通信事業法

第186条 次の各号のいずれかに該当する者は、二百万円以下の罰金に処する。

一・二 （略）

三 ……第29条第1項もしくは第2項……の規定による命令又は処分に違反した者

四～六 （略）

行政処分である業務の改善命令（以下「業務改善命令」という。）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役務を利用できるようにすることが重要である。

このような背景を踏まえ、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して、業務改善命令の発動に係る指針（以下「執行指針」という。）を策定することとする。

法第 29 条第 1 項第 1 号に関する本執行指針は、今回初めて定められ公表されるものである。各事業者は本執行指針も参照し、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を図ることが期待される。情報通信分野の発展に伴い今後も新たな技術やサービス動向が想定されることを踏まえ、総務省は各電気通信事業者との間で継続的な対話を行うこととする。本執行指針について、その運用状況や情勢の変化等を踏まえて今後も必要に応じ見直すこととする。

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

電気通信事業者が提供する電気通信役務は、日常生活や産業経済活動を支える社会経済基盤として大きな役割を果たしていることから、その業務の方法が不適切なために「通信の秘密」が確保されていないような場合には、法の目的（法第 1 条）において定める「利用者の利益を保護」することが図られず、「利用者の利益」に重大な影響を及ぼすことになる。

このため、法第 29 条第 1 項第 1 号においては、「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。」を業務改善命令の要件として定めている。

この趣旨は、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、当該事業者に必要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¹⁵。

なお、業務改善命令は、電気通信事業者に対する極めて強い措置であることから、「利用者の利益又は公共の利益への支障の除去等に必要な限度において」命ずることができることとされており、これを行う場合には、電気通信紛争処理委員会に諮問し（法第 160 条）、また、同委員会の委員を主宰者として聴聞を行う（法第 161 条第 1 項及び第 2 項）ことと定められている。電気通信事業者が業務改善命令に違反した場合には、罰則（200 万円以下の罰金）による担保がある（法第 186 条第 3 号）。

2. 「電気通信事業者」の考え方

業務改善命令は、「電気通信事業者」を対象とする規律であり、電気通信事業を営むことについて法第 9 条の規定に基づく登録又は法第 16 条第 1 項の規定に基づく届出の対象となる者を対象とするものである。上記登録又は届出の対象とならない者（法第 164 条第 1 項）の場合には直接的には本業務改善命令の対象とはならない¹⁶。

なお、「電気通信事業者」が登録・届出の対象外である適用除外となる電気通信事業も併せて提供した場合において、当該適用除外となる電気通信事業における「通信の秘密の確保に支障」が生じていることが間接的に、登録・届出の対象となっている電気通信事業における「通信の秘密の確保に支障」が生じ

¹⁵ なお、事業者に対する懲戒的意義、原因の究明及び類似・同種事案の再発防止、利用者への注意喚起等を目的として、行政指導がある。行政指導とは「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないものをいう。」（行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）第 2 条第 6 号）。

¹⁶ なお、「電気通信事業者の取扱中に係る通信」ではないものの、電気通信事業法の適用除外とされている法第 164 条第 1 項各号に定める電気通信事業を営む者の取扱中に係る通信についても法第 4 条（秘密の保護）の適用はある（法第 164 条第 3 項）。また、同様に、法第 164 条第 3 項に規定する通信の侵害についても罰則規定がある（法第 179 条第 1 項括弧書）。

ていると評価できる場合には、業務改善命令の対象となり得る。

3. 「業務の方法」の考え方

法第 29 条第 1 項における「業務」とは、電気通信事業者のものであるため法第 2 条第 6 号に規定する電気通信業務、すなわち電気通信事業者が他人の需要に応じて電気通信役務を提供すること（電気通信サービスを提供すること）を主に想定するものであるが、それ自体に限られるものではなく、電気通信役務と一体的に提供されていて切り離すことができないサービス（ネットワークでのフィルタリング、ルータ等接続機器の貸与、システムの開発・保守等）や電気通信事業者が提供する電気通信役務の利用を前提としているサービス（例えば、端末の位置検索、セキュリティ、決済代行、端末の販売・保証、アプリケーションソフトウェア・動画・音楽配信、電子マネーポイント還元サービス、電話帳発行業務等）、また、当該業務に関連して行う契約事務や料金収納事務、電気通信設備の保守などの業務を含むより広義なものである。

「業務の方法」は、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に及ぶものであり、その業務の方法は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である。

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

前述のとおり、「通信の秘密」の範囲には、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」

「通信の秘密の確保に支障があるとき」は、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であり、具体的に想定されるケースは次の5. で示すとおりである。

なお、「電気通信事業者の取扱いに係る通信の秘密」を侵した場合（法第4条第1項、第179条第1項）は、原則として「通信の秘密の確保に支障があるとき」に該当すると考えられる。

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、①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等が不適切な例¹⁷、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、④苦情・相談等対応態勢が不適切な例、の4つに類型化して例示している。

先に記載したとおり、通信の秘密に係る情報を取得等する場合であっても、利用者の有効な同意がある場合には、通信の秘密の侵害に当たらないこととなり、「通信の秘密の確保に支障がある」場合に該当しないこととなる。「有効な同意」を取得する上で、「同意取得の在り方」は重要な事項であるが、「同意取得の在り方」については、個々のサービスごとに評価すべきである。一般に、当該サービスにおいて適切に「リスク評価」のプロセスを経るとともに、利用者が認識できる形で同意を取得することが求められる。この「同意取得の在り

¹⁷ なお、「通信の秘密」に係る情報の取扱いについて、「知得」「窃用」「漏えい」等の行為全てが原則違法な行為であり、利用者の有効な同意又は違法性阻却事由がある場合に当該行為が正当化されるものである。このため、「通信の秘密」に係る情報の取扱いについて、個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号。以下「個人情報保護法」という。）上の「個人情報」の取扱いで規定されているように、取得行為について利用目的の通知・公表のみで足りるものではない（個人情報保護法第18条参照）点に注意が必要である。

方」については、ガイドラインの解説及び「通信の秘密の同意取得の在り方に関する参照文書」を参照の上で適切に対処されたい。

なお、ここで例示していない行為であっても、法第 29 条第 1 項第 1 号の規定に照らし、個別の事案ごとに「通信の秘密の確保に支障があるとき」の該当性が判断されるものであり、また、例示されているものであっても、一の該当行為をもって必ず業務改善命令が発出されるものでもない。

(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¹⁸。
- 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

¹⁸ 電気通信事業者のプライバシーポリシー（個人情報保護を推進する上での考え方や方針）の公表等については、「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」第 14 条第 1 項等を参照のこと。

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

① 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。
- iii. 通信の秘密の漏えい等の事故が発生した場合、又はその発生のおそれを認識していたにもかかわらず、その事実を隠ぺい、又は偽っていること。
- iv. 通信の秘密の漏えい等の事故が発生した場合において、その原因究明等が不十分又は不適切のため、講じた再発防止策が不十分又は不適切で、実質的に機能していないこと。

② 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¹⁹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。
- iii. 従業者又は委託先の従業者が、その業務に関して知り得た通信の秘密をみだりに第三者に知らせ、若しくは不当な目的で使用し、又は過失により漏えいしたこと。

③ 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。
- iii. 通信の秘密に係る情報の保管期間を厳重に定めているにもかかわらず、それに違反して、その期間経過後も業務遂行上不必要に保管するなど、保管状況が不適切であること。

④ 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

¹⁹ 「従業者」とは、電気通信事業者の組織内にあつて直接間接に電気通信事業者の指揮監督を受けて電気通信役務の提供に係る業務に従事している者等をいい、雇用関係にある従業員（正社員、契約社員、嘱託社員、パート社員、アルバイト社員等）のみならず、取締役、執行役、理事、監査役、監事、派遣社員等も含まれる。

置が不十分であること。

- iii. 組織変更などが行われ、業務上、通信の秘密に係る情報にアクセスする必要がなくなった従業者が当該情報にアクセスできる状態を放置するなど、適切なアクセス制御措置を講じていないこと。
- iv. 通信の秘密に係る情報が業務の取扱い上不必要にバックアップされ、持ち出しを許可・承認されていない者が持ち出し可能な状態になっていること。

(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。

(以上)