



ネット利用者情報の保護に関する電気通信事業法改正 （いわゆるクッキー規制等）について

1. はじめに
2. ネット利用者情報の保護に関する改正の背景
3. 改正法の概要
4. おわりに

弁護士 實延 俊宏

1. はじめに

電気通信事業法（以下、「事業法」）は、インターネット、電話、ケーブルテレビ等、公共性の高い電気通信役務を提供する事業（＝電気通信事業）に関して、その円滑な提供の確保や利用者の利益を保護することなどを目的とした法律です。事業法は、これが施行された1985年以降現在に至るまで、検閲の禁止や通信の秘密の保護、電気通信事業の登録や業務、電気通信設備についてなど、電気通信事業にかかる様々なトピックを扱っており、電気通信事業を取り巻く環境の変化に応じて、頻繁に改正がなされています。

2022年6月13日、事業法の一部を改正する法律（以下「改正法」といいます。また、この改正を「本改正」といい、改正前の事業法を「旧法」といいます。）が可決・成立し、2023年6月16日に施行されました。本改正では、掲記ネット利用者情報の保護に関する改正以外にも、ブロードバンドサービスに対応した情報通信インフラの提供確保や電気通信市場を巡る動向に応じた公

当事務所は、本書において法的助言を提供するものではありません。個別の案件については案件ごとの具体的な状況に応じ、弁護士その他の専門家にご相談いただきますようお願い申し上げます。

本書に記載の見解は執筆担当者の個人的見解であり、当事務所または当事務所のクライアントの見解ではありません。

©URYU & ITOGA 2023

正な競争環境の整備等についても改正がなされました¹が、本記事では、いわゆるクッキー規制等として関心も高まっているネット利用者情報の保護に関する箇所について概観します。

2. ネット利用者情報の保護に関する改正の背景

情報通信技術を活用したサービスの多様化やグローバル化に伴い、情報の漏えい・不適正な取扱い等のリスクが高まる中、事業者が保有するデータの適正な取扱いが一層必要不可欠との見地から、令和3年から令和4年にかけて、総務省の有識者会議「電気通信事業ガバナンス検討会」にて検討が重ねられてきました²。旧法下では、通信の秘密³に該当する情報以外の利用者情報については、適正な取扱いを確保するための規定は設けられておらず、事業者の自主的な取組みに委ねられていました。そのため、利用者がウェブサイト等を閲覧する際に、その意思によらずに、その端末設備に保存された閲覧履歴、入力したデータ、利用環境等の利用者情報を含むクッキー⁴が広告会社等の第三者に送信される状況が生じており、利用者が安心して電気通信役務を利用できず、電気通信サービスに対する信頼が損なわれていると問題視されていました。

3. 改正法の概要

(1) 「電気通信事業者」(改正法2条5号)の拡大

事業法は、あらゆる形態の電気通信事業を規制対象とするものではありません。従前、検索サービスやSNS等は、ケーブルや交換機などの電気通信回線設備を設置せずかつ他人の通信を媒介しないため、規制を課す社会的必要性が乏しいと考えられており、事業法の規定の適用の対象外とされていました(電気通信事業者としての登録又は届出(以下「届出等」といいます。))が不要な電気通信事業であり、法164条1項3号を根拠としていますので、「第三号事業」と呼ばれていました。)

しかしながら、近時、インターネットの発展等に伴い、第三号事業であっても著しく利用者数が多く、既に規制対象となっている電気通信事業と同等又はそれ以上に電気通信役務の利用者に関する情報を取得・蓄積し得る第三号事業が出現している現状を踏まえ、検索サービス及びSNS等のうち、利用者の利益に及ぼす影響が大きい大規模なものについては、事業法の規定の適用対象とすることになりました(改正法164条1項3号ロ及びハ)⁵。

具体的には、本改正によって、「検索情報電気通信役務」(=検索サービス)と「媒介相当電気通信役務」(=SNS等)という概念が新設され、これらの電気通信役務を提供する者として総務大臣に指定された者については、電気通信事業の登録(同9条)又は届出(同16条)(以下「届出等」といいます。))をしなければならないとされました(改正法13条2項、16条2項、同条6項、164条1項3号ロ及びハ)。

「検索情報電気通信役務」(=検索サービス)と「媒介相当電気通信役務」(=SNS等)提供者のうち、どの規模の事業者が指定されるかの具体的基準は以下のとおりです。

¹ 概要はこちら https://www.soumu.go.jp/main_content/000797453.pdf

² https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/sd_governance/index.html

³ 事業法4条及び179条

⁴ クッキーとは、利用者がある端末設備でウェブサイトのウェブサーバーへアクセスすると付与される、小さなテキストファイルのことを言う。クッキーには、IDやウェブサイトの閲覧日時・訪問回数などの情報が記録され、一時的に利用者情報を保存することができる。

⁵ 総務省 学術雑誌『情報通信政策研究』第6巻第1号「電気通信事業法の一部を改正する法律 立案担当者解説」IV-38 https://www.soumu.go.jp/main_content/000829032.pdf

検索情報電気通信役務	以下のいずれにも該当するもの <ul style="list-style-type: none"> ・利用者数が 1,000 万人以上⁶である電気通信役務 ・分野横断的な検索サービスを提供する電気通信役務 ※ レストラン、商品など特定分野のみの検索サービスは対象外)
媒介相当電気通信役務	以下のいずれにも該当するもの <ul style="list-style-type: none"> ・利用者数が 1,000 万人以上である電気通信役務 ・主として不特定の利用者間の交流を実質的に媒介する電気通信役務(付随的に当該電気通信役務を提供する電気通信役務及び商取引に関する情報のみ取り扱う電気通信役務は除く。) ※ テキスト、動画又は音声による SNS、登録制掲示板、登録制オープンチャット、動画共有プラットフォーム、ブログプラットフォーム等。 ※ 契約や登録が不要なものは対象外。

(2) 大規模事業者に対する特定利用者情報の適正な取扱いの義務付け(改正法 27 条の 5～27 条の 11)

ア 特定利用者情報とは

本改正により、「特定利用者情報」という概念が新設され、一定の規模を超える電気通信事業者は、特定利用者情報を適正に取り扱うための各種の義務を負うことになりました。

「特定利用者情報」とは、電気通信役務に関して取得する利用者に関する情報であって、①通信の秘密に該当する情報、又は、②利用者⁷を識別することができる情報であって総務省令で定めるもの(以下「利用者識別情報」といいます。)と定義されています(改正法 27 条の 5)。

まず、①通信の秘密に該当する情報については、特定の利用者を識別することができないものでも、特定利用者情報に該当します。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ます⁸。

次に、②利用者識別情報については、利用者を識別することができる情報のうち、総務省令で定める一定のもののみが規制対象とされています(同条 2 号)。

具体的には、電気通信事業者と契約を締結した者や、利用者登録を行った者に関するデータベース化された情報のみが規制対象になると想定されており(改正規則案 22 条の 2 の 21)、それ以外のもの(契約締結や利用者登録なしにサービスの提供を受ける利用者が利用者登録に用いた ID など)については、それが通信の秘密に該当しない限りは、特定利用者情報には該当しないものと考えられます。

これら改正の結果、個人情報保護法上の「個人情報」(個人情報保護法 2 条 1 項)に該当しなくとも、①通信の秘密に該当する情報や、②利用者登録を行った者に関する情報(例えば、ID やハンドルネームでの利用者登録を行うケース、法人名での利用者登録を行うケース等)がデータベースに保管されていた場合には、事業法上の保護対象に含まれる可能性が

⁶ 前年度末における月間アクティブ利用者数(一月当たりの当該電気通信役務の提供を受けた契約締結者又は利用登録によりアカウントを有する者の数)の年平均値

⁷ 電気通信役務の提供を受ける契約を締結する者その他これに準ずる者として総務省令で定める者

⁸ 総務省「プラットフォームサービスに関する研究会中間報告書」8 頁

ある⁹ため、本改正の対象となる事業者においては、従前の個人情報保護法上の対応に加えて、電気通信事業法上の独自の対応が必要になります。なお、上記一定の規模に達しない事業者についても、ガイドラインにより特定利用者情報の適正な取扱いが推奨されています。

イ 指定電気通信事業者において必要な実務対応

総務大臣は、総務省令で定めるところにより、内容、利用者の範囲及び利用状況を勘案して、「利用者の利益に及ぼす影響が大きいもの」として総務省令で定める電気通信役務を提供する電気通信事業者を、「特定利用者情報」を適正に取り扱うべき事業者として指定することができます(改正法 27 条の 5)。

指定された電気通信事業者には、①指定日から 3 か月以内の「情報取扱規程」¹⁰の策定と総務大臣への届出(同 27 条の 6)、②指定日から 3 か月以内の「情報取扱方針」¹¹の策定と公表(同 27 条の 8)、③特定利用者情報の取扱状況に係る評価(毎事業年度の実

⁹ 前掲「立案担当者解説」IV-37 では、「個人情報に限らなかったのは、電気通信事業には個人のみならず法人の利用者もいること、利用者が個人名でなくユーザー名等を登録して利用するサービスも多く、個人情報に該当しない利用者を識別することができる情報が取得されていることを踏まえたものである。」と述べられています。

¹⁰ 前掲「電気通信事業ガバナンス検討会 特定利用者情報の適正な取扱いに関する WG 取りまとめ(案)」2.6「情報取扱規程」によると、具体的な記載事項として以下が想定されます。

1. 安全管理に関する事項
2. 委託先の監督に関する事項
3. 情報取扱方針の策定及び公表に係る体制に関する事項(方針の策定組織等)
4. 特定利用者情報の取扱状況の評価に係る体制及び方法に関する事項(評価実施体制及び評価結果の反映体制、評価事項、評価頻度及び評価方法)
5. 従業者の監督に係る体制及び方法に関する事項(アクセス管理の体制、教育研修の内容・頻度等)

¹¹ 前掲「電気通信事業ガバナンス検討会 特定利用者情報の適正な取扱いに関する WG 取りまとめ(案)」2.7「情報取扱方針」によると、具体的な記載事項として以下が想定されます。

1. 取得する特定利用者情報の内容に関する事項
2. 特定利用者情報の利用の目的及び方法に関する事項
3. 特定利用者情報の安全管理の方法に関する事項
4. 利用者からの相談等に応ずる営業所等の連絡先
5. 特定利用者情報の漏えいに係る事案(指定を受けている期間に発生したものであって過去 10 年の間(指定を受けている期間が 10 年よりも短い場合は、当該指定を受けている期間)に発生したものに限り。)の内容及び時期

施)(同 27 条の 9)¹²¹³、④指定日から 3 か月以内の特定利用者情報統括管理者¹⁴の選任と総務大臣への届出(同 27 条の 10)が義務付けられます。

また、総務大臣は、特定利用者情報の適正な取扱いを確保するために必要があると認めるときは、指定した電気通信事業者に対し、情報取扱規程の変更を命ずることができるとともに、情報取扱規程を遵守していない電気通信事業者に対し、その変更や遵守を命ずることができるほか(同 27 条の 7)、上記義務や命令への違反等に対する罰則も設けられています(同 186 条、188 条)。

旧法においても通信の秘密の漏えいについて総務大臣への報告義務を課していますが、改正法では、通信の秘密以外の総務省令で定める特定利用者情報の漏えい時にも、総務大臣に報告が必要となります(同 28 条 1 項)¹⁵。加えて、これまで、重大事故等の発生後に報告義務が課されていましたが、重大事故等につながる「おそれ」があると考えられる事態についても新たに電気通信事業者に対して報告を求めることとしています(同条 2 項)。これにより、事故にまで至らなかった事態についてもその実態把握や原因分析等を行うことができ、重大事故等の発生 of 未然防止や被害軽減に寄与することが期待されます¹⁶。

(3) 利用者情報に係る利用者への確認の機会の付与(改正法 27 条の 12)

いわゆるクッキー規制といわれているもので、本改正により新たに設けられました。クッキーとは、Web サイトなどの閲覧者が、PC やスマートフォンなどのデバイスから Web サーバーにアクセスする際に、その Web サーバーが閲覧者のデバイスに保存するファイルのことです。Web サーバーは、閲覧者からのアクセスを受けた際に、閲覧者のデバイスに保存されたクッキーを参照することができます。クッキーの利用形態は、大きく、ファーストパーティークッキーとサードパーティークッキーに分かれます。ファーストパーティークッキーとは、閲覧者が訪問した Web サイトのサーバーとの間だけでクッキーのやりとりが行われる利用形態であり、サードパーティークッキーとは、閲覧者が訪問した Web サイト以外のサーバーの間でもクッキーのやりとりが行われる利用形態です。サードパーティークッキーは、1つの企業が多数の他社の Web サイトへのアクセス状況を把握することができる結果、どのデバイスからどの Web サイトにアクセスされているのか等についての閲覧履歴を集積することができ、ターゲティング広告等に活用されていますが、従前より、利用者の知らないところで閲覧履歴を集積することの是非については議論の対象となってきました。

¹² なお、当該評価結果に基づき情報取扱規程の変更を行った場合は、改正法 27 条の 6 第 2 項に基づき、遅滞なく変更の届出を行うことが必要となると考えられます(前掲「電気通信事業ガバナンス検討会 特定利用者情報の適正な取扱いに関する WG 取りまとめ(案)」2.6「情報取扱規程」)。

¹³ 前掲「電気通信事業ガバナンス検討会 特定利用者情報の適正な取扱いに関する WG 取りまとめ(案)」2.8「特定利用者情報の取扱状況の評価」によると、具体的な評価観点として以下が想定されます。

1. 前事業年度における情報取扱規程及び情報取扱方針の遵守状況
2. 前事業年度における、社会情勢、技術革新、外国の法的環境の変化、サイバー攻撃のリスクその他の外部環境の変化による影響
3. 前事業年度における、事故その他の内部環境の変化による影響

¹⁴ 前掲「電気通信事業ガバナンス検討会 特定利用者情報の適正な取扱いに関する WG 取りまとめ(案)」2.9「特定利用者情報統括管理者」によると、事業運営上の重要な決定に参画する管理的地位にあり、かつ、電気通信設備の管理に関する一定の実務の経験その他の総務省令で定める要件を備える者(電気通信設備の設計、工事、維持又は運用に関する業務やこれを監督する業務に通算して 3 年以上従事した経験を有すること又は同等以上の能力を有すると認められること)とされています。

¹⁵ 前掲「電気通信事業ガバナンス検討会 特定利用者情報の適正な取扱いに関する WG 取りまとめ(案)」2.10「特定利用者情報の漏えい報告」

¹⁶ 前掲「立案担当者解説」IV-37。

今回のクッキー規制の内容は、一定の事業者に対し、利用者情報を外部送信する指令を与える電気通信を送信する場合(=サードパーティークッキーにより利用者情報を得ようとする場合)には、①事前に外部送信されることとなる利用者情報の内容、②当該情報の送信先、③その他総務省令で定める事項について、利用者へ通知又は利用者が容易に知り得る状態に置く¹⁷ことを義務付けるものです。

このクッキー規制の対象となる事業者は、電気通信事業者に加え、第三号事業を営む者のうち「内容、利用者の範囲及び利用状況を勘案して利用者の利益に及ぼす影響が少なくないもの」として総務省令で定める電気通信役務を提供する者であり、現時点では以下の役務等が挙げられています¹⁸。

「内容、利用者の範囲及び利用状況を勘案して利用者の利益に及ぼす影響が少なくないもの」

- 固定・携帯電話、インターネット接続サービス、利用者間のメッセージ媒介サービス【登録・届出必要】
- オンライン検索サービス、SNS・電子掲示板・動画共有サービス、オンラインショッピングモール、各種情報のオンライン提供(ニュース配信、気象情報配信、動画配信、地図等)【登録・届出不要】

規制対象の絞り込みにあたっては、ウェブサイトの閲覧(PV)数やアプリのダウンロード数を勘案することも提案されており、ウェブサイト中のいずれかのウェブページにおける月間

¹⁷ プラットフォームサービスに係る利用者情報の取扱いに関するワーキンググループ(第15回、2022年6月17日)資料2「利用者に関する情報の外部送信の際の措置について」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000820411.pdf によると、「通知又は利用者が容易に知り得る状態に置く」場合に共通した留意点として、以下が挙げられます。

1. 通知等を行う事項について、日本語で記載すること、専門用語を避けること、平易な表現を用いること
 2. 階層化等により最初に表示される画面についてはスクロールせずに全体が表示できる分量とすること
 3. 追加的な操作をせずに文字が適切なサイズで表示される分量とすること
 4. 送信先ごとに送信される情報の内容及び利用目的がわかるようにすること
- 特に通知する際に満たすべきと考えられる要件としては、以下が挙げられます。
1. 情報送信指令通信が行われる際に、通知すべき事項又は当該事項を表示したウェブページの所在に関する情報(URL等)を能動的に(ポップアップ等により)通知すること
 2. 階層化等により追加的に表示する情報がある場合は、当該情報の表示を希望する利用者が該当情報が表示された場所に容易にたどり着くことができるようにすること
 3. その他、(上記と同等以上に)利用者が認識し理解しやすい形で、通知すべき事項を表示すること
- 容易に知り得る状態に置く際に重要な留意点としては、以下が挙げられます。
1. ホームページ(トップページ)及び情報送信指令通信を行うウェブページ又はこれらから1回の操作で到達できるウェブページにおいて容易に知り得る状態に置くべき事項を表示すること(1回の操作で到達できるウェブページで表示する場合、ホームページ及び情報送信指令通信を行うウェブページにおいて接続先(アクセス先)を明示すること)
 2. アプリケーションの起動前、当該アプリケーションの起動後最初に表示される画面又はそこから1回の操作で到達できる場所において、容易に知り得る状態に置くべき事項を表示すること
 3. 階層化等により追加的に表示する情報がある場合は、当該情報の表示を希望する利用者が該当情報が表示された場所に容易にたどり着くことができるようにすること
 4. その他、(上記と同等以上に)利用者が認識し理解しやすい形で、利用者が容易に知り得る状態に置くべき事項を表示すること

¹⁸ 同上。

PV 数が 1,000 以上のウェブサイトや、累計ダウンロード数(アップデートに伴うダウンロード数を除く。)が 10,000 以上のアプリが対象となる旨議論が進められています¹⁹。

ただし、利用者が電気通信役務を利用する際に送信することが必要となる情報(同 27 条の 12 第 1 号)²⁰、電気通信役務を提供する電気通信事業者等の設備を送信先とする情報(同条第 2 号)²¹、外部送信されることについて利用者が同意している情報(同条第 3 号)及びオプトアウト措置を提供・公表²²しているが、利用者がその適用を求めている情報(同条第 4 号)については、適用除外とされています。

電気通信事業者等がこの規定に違反した場合には、総務大臣による業務改善命令の対象となり得ます(同 29 条 2 項)。

4. おわりに

本改正によって直接影響を受けるデジタルマーケティングの範囲は一定の範囲に限定されているように思われ、たとえば、アクセス解析については広告出稿やその効果の検証のツールとして使用頻度が高いと思われる Google Analytics4 は、Google の説明によればファーストパーティクッキーとのことです²³ので、それを前提とした場合には改正法の対象外ということになります。他方で上記のとおり、サードパーティクッキー等を使ったターゲティング広告やその効果の検証については、法の制約を受け得ますから、各事業者は、デジタルマーケティングに用いているクッキーの種類やその挙動等を改めて確認し、自らがクッキー規制の対象になるか否か、必要に応じて対策をする必要があるものと思われま

本ニュースレターに関するお問合わせは、下記までご連絡ください。
(<https://uryuitoga.com/form>)

以上

¹⁹ 同上及び前掲「立案担当者解説」IV-40。

²⁰ 同上。文字や画像を適正に表示するための OS 情報、画面設定情報、言語設定情報等。

²¹ 同上。ファーストパーティクッキー等

²² 「オプトアウト措置」の公表に際しても、注 15 と同様の点に留意する必要があります(前掲「利用者に関する情報の外部送信の際の措置について」)。

²³ <https://developers.google.com/analytics/devguides/collection/ga4/クッキー-usage?hl=ja>