



いわゆるクッキー規制を含む電気通信事業法改正について

令和5年6月16日

弁護士 小山 詩音

E-mail/koyama_s@clo.gr.jp

第1 はじめに

近年電気通信技術の発展はめざましく、今や電気通信技術と私たちの生活は切り離せないほど深く結びついており、あらゆる分野に電気通信技術が取り入れられ、私たちは常日頃から、SNSや電子メール、動画共有プラットフォームなど様々な電気通信サービスを利用して生活しています。電気通信技術は生活を便利にし、電気通信技術を構成する要素である情報は私たちの生活において重要性を増した一方、悪用を企む者も増えました。情報がインターネットやサーバーで管理されるが故に、サイバー攻撃の複雑化・巧妙化や諸外国の法的環境の変化等に伴い、通信の秘密等の漏えいや利用者情報の不適正な取扱いに係る事案などの発生が増加しています。そして、情報は一度流出や不正目的利用等をされた場合、利用者に取り返しの付かない被害をもたらす可能性があります。このような電気通信サービスを取り巻く環境の変化を踏まえ、令和4年に電気通信事業法が改正され、令和5年6月16日より施行されています¹。

本稿では、本改正のうち実務上特に関心が高いと思われる、「電気通信事業者」の範囲の拡大、特定利用者情報の取扱い、外部送信規律（いわゆるクッキー規制）を取り上げます。

特に外部送信規律については、電気通信事業の登録又は届出をしていない事業者においても対応が求められるもので、多くの事業者で対応の可否を検討する必要があります。

第2 「電気通信事業者」の範囲の拡大

電気通信事業を営もうとする場合、登録又は届出が必要で、登録又は届出を行った者が「電気通信事業者」として取り扱われ、当然、法の規制を受けます。しかし、一定の場合には、登録又は届出なく電気通信事業を営むことがで

¹ 本稿では特に明記する場合を除き電気通信事業法を「法」といい、法の令和4年改正を「本改正」といいます。

きる場合があります（いわゆる第三号事業²等）、第三号事業等も、法の規制を一部受けます。

オンライン検索サービスや SNS が第三号事業に該当しますが、本改正によって新たに、「検索情報電気通信役務」、「媒介相当電気通信役務」を提供する事業者は、総務大臣の指定を受けた場合に、電気通信事業者としての届出が必要となりました。

「検索情報電気通信役務」とは、入力された検索情報に応じて、当該検索情報が記録された、ウェブページのドメイン名その他の所在に関する情報を出力するサービスのうち、利用者数が極めて多い、分野横断的なサービスを指し³、具体的には、全てのウェブページが検索対象となる検索サービス（商品検索やページ内検索など特定のウェブサイト内の検索機能は該当しません。）等のうち、前年度の月間アクティブ利用者数の平均が 1000 万以上となるサービスが該当します⁴。

「媒介相当電気通信役務」とは、不特定者間の情報の送受信を実質的に媒介するサービスのうち、利用者数が極めて多い、主として不特定者間の交流を目的としたサービスを指します⁵。具体的には、発言・発信にアカウント登録が必要な SNS や掲示板、動画共有プラットフォーム等のうち、前年度の月間アクティブ利用者数の平均が 1000 万以上となるサービスが該当します⁶。

対象は大規模なサービスに限定されていますが、これらのサービスを提供する事業者は届出をした上で、電気通信事業者として法の規制を受けることとなります。

第3 特定利用者情報の取扱い

本改正によって、前年度における月間アクティブ利用者数の平均が、1000 万以上の無料のサービス、500 万以上の有料のサービスといった、利用者数が極めて多い電気通信役務を提供する電気通信事業者は、総務大臣に「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を受けた場合に「特定利用者情報」を適正に取り扱うことが義務となります（法第 27 条の 5 ないし第 27 条の 11）。なお、無料で利用可能なサービスで、機能拡張のための追加料金が設定さ

² 法第 164 条 1 項 3 号

³ 総務省「電気通信事業参入マニュアル [追補版]」令和 5 年 1 月 30 日、4 頁

⁴ 総務省「電気通信事業参入マニュアル [追補版] ガイドブック」令和 5 年 1 月 30 日、10 頁。法施行規則第 59 条の 3 第 4 項

⁵ 前掲注 3、4 頁

⁶ 法施行規則第 59 条の 3 第 5 項

れているものは、無料のサービスとして扱われます⁷。

「特定利用者情報」とは、通信の秘密、及び利用者（契約締結者又は利用登録によりアカウントを有する者）を識別できる情報であって、データベース等を構成する情報です。具体的には、個人情報だけでなく、個別の通信に係る通信の日時、場所、通信回数、登録 ID、パスワード等がこれに当たると考えられます。また、Cookie に保存された ID や IP アドレス等それ単体では必ずしも契約・登録利用者を識別することができない情報であっても、他の情報と照合することで識別ができるものは該当すること、登録 ID などの「特定利用者情報」に該当する部分を削除した場合であっても、残りの情報から利用者を識別できる場合は該当することにはご注意ください⁸。

そして、上記適正な取扱いとして、①情報取扱規程の策定・届出、②情報取扱方針の策定・公表、③取扱状況の評価、④特定利用者情報統括管理者の選任・届出が必要となります。

特に留意が必要と思われるのは、②情報取扱方針の策定・公表です。情報取扱方針においては、取得する特定利用者情報の内容、特定利用者情報の利用の目的及び方法を定め、上記の総務大臣による指定の日から3ヶ月以内にインターネットを利用して公衆の閲覧に供する方法により公表することになります⁹。既にプライバシーポリシーを定めている場合、既存のものに必要事項を追記して対応することで足りるとされますが、その場合には、特定利用者情報に係る内容が分かりやすく確認できるように記載方法や掲載場所等を工夫することが望ましいとされます¹⁰。具体的には、全ての記載事項を一覧表示せず、記載事項を項目毎に折りたたみ、利用者が項目をクリックすることで折りたたまれている詳細部分が表示されるいわゆるアコーディオン方式で整理し、利用者にとって必要な内容のみを表示することができるようにすることや、挿絵や図表を活用することが工夫としてあげられます。個人情報に該当しない特定利用者情報と個人情報の両方を取得等する場合には、特定利用者情報に関する内容と個人情報に関する内容を分けて記載する等の対応を検討する必要があるでしょう。

①情報取扱規程で記載すべき事項は、特定利用者情報の（ア）安全管理、（イ）委託先の監督、（ウ）情報取扱方針の策定及び公表、（エ）取扱状況の評

⁷ 個人情報保護委員会・総務省「電気通信事業における個人情報等の保護に関するガイドラインの解説」令和5年5月18日（以下「ガイドラインの解説」といいます）、6-1-3-1

⁸ ガイドラインの解説、6-1-2

⁹ 法27条の6第1項、法施行規則第22条の2の23

¹⁰ ガイドラインの解説、6-2-2

価、(オ) 従事者に対する監督に関する事項です¹¹。また、情報取扱規程は、上記の総務大臣による指定の日から3ヶ月以内に届出をしなければなりません。なお、既存の内部規程に、上記(ア)乃至(オ)に相当する内容が含まれている場合は新たな規程を策定する必要までではなく¹²、既存の内部規程を情報取扱規程として届出を行う場合は、上記(ア)乃至(オ)に該当する箇所以外は、省略又は黒塗り等の対応を行った上での届出が可能となります¹³。

また、③取扱状況の評価は、毎事業年度において(カ)直近の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、(キ)直近の事業年度における特定利用者情報の漏えいの2点については少なくとも行う必要があるとされています¹⁴。評価の結果に基づき、必要があるときは情報取扱規程又は情報取扱方針を変更することになります。情報取扱規程の変更は変更事項を総務大臣に届出なければならず、情報取扱方針の変更は、これを遅滞なく公表しなければなりません。

加えて、上記の総務大臣による指定を受けた事業者は④当該指定を受けた日から3ヶ月以内に、上記(ア)乃至(オ)に関する業務を統括管理する者である特定利用者情報統括管理者を定めて届出を行わなければなりません。特定利用者情報統括管理者は、(ク)「事業運営上の重要な決定に参画する管理的地位にある」、すなわち、特定利用者情報の取扱いを経営レベルで全体的且つ横断的に監督する責任と権限を有する者¹⁵で、(ケ)利用者に関する情報の取扱いに関する一定の実務の経験等を有する者¹⁶である必要があるとされています(法27条の10)。なお、既に情報責任者や、最高情報セキュリティ主任など、情報セキュリティに関する責任者を定めている場合、当該責任者が、特定利用者情報統括管理者の要件を充足すれば、特定利用者情報統括管理者として必要な職務を追加し、専任すれば足りるとされています。

なお、万が一特定利用者情報の漏えいがあり、その漏えいが、利用者1000人以上の特定利用者情報の漏えいもしくは特定利用者情報の適正な取扱いに影響を及ぼすおそれのある外国の制度に基づき外国政府に提供を行ったものである場合には、漏えいの日時、場所、概要、原因等について速やかに報告書を提出しなければならないとされています(法28条1項2号ロ¹⁷)。

上記の通り、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される

¹¹ 法施行規則第22条の2の22。個人情報保護委員会・総務省「電気通信事業における個人情報等の保護に関するガイドライン」令和5年5月18日(以下「ガイドライン」といいます)、45条

¹² ガイドラインの解説、6-1-4

¹³ ガイドラインの解説、6-1-5

¹⁴ ガイドラインの解説、6-3-2

¹⁵ ガイドラインの解説、6-4-2

¹⁶ 法施行規則22条の2の25

¹⁷ 法施行規則57条、58条

事業者は利用者数が極めて多い電気通信役務を提供する事業者に限られますが、①、②、④については、当該指定を受けた日から3ヶ月以内に対応しなければならず、当該指定を受けた場合は、迅速な対応が必要となります。

第4 外部送信規律（いわゆるクッキー規制）

電気通信事業者又は第三号事業を営む者で、「利用者の利益に及ぼす影響が少なくない電気通信役務」を提供している事業者は、当該役務を行う際に、利用者のパソコンやスマートフォン等の端末に記録された当該利用者に関する情報を、当該利用者以外の者の電気通信設備（ウェブサーバー等）に送信する場合、一定の事項を当該利用者へ通知し、又は当該利用者が容易に知り得る状態に置かなければなりません（法第27条の12）。

(1) 要件

「利用者の利益に及ぼす影響が少なくない電気通信役務」（法施行規則第22条の2の27）には、以下が該当します（総務省「外部送信規律FAQ」（以下省略）、問1-8）。

- ① 利用者間のメッセージ媒介等（同条第1号）
- ② 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（インターネット経由で複数の店舗でネットショッピングを行うことができる又は複数の出品者の商品等を購入できる「場」を提供するものをいいます¹⁸）等（同条第2号）
- ③ オンライン検索サービス（同条第3号）
- ④ ニュース配信、気象情報配信、動画配信、地図等の各種情報のオンライン提供（同条第4号）

なお、企業等が自社の概要や商品やサービスについて周知・宣伝するためのホームページ、自社商品等のオンライン販売、電子メールマガジンの発行、機器（モバイルルーター）の貸与のみを行う場合等は電気通信事業に該当しないため、外部送信規律も適用されません。

外部送信規律は、クッキー規制とも呼ばれていますが、規制の対象となる情報はCookieに限定されません。上記の利用者に関する情報とは、利用者の端末に記録されている利用者に関する情報全般を指し、Cookieに保存されたIDや広告ID等の識別符号、利用者が閲覧したウェブページのURL等の利用者の行動に関する情報、

¹⁸ ガイドラインの解説、7-1-2 (2)

利用者の氏名等、利用者以外の者の連絡先情報等が含まれます（問 1-15、問 4-1）。ただし、当該サービスの利用のために送信することが必要な情報や、いわゆる 1st Party Cookie に保存された ID は対象外です。当該サービスの利用のために送信することが必要な情報の一例としては、利用者の端末において、文字や動画、音楽等を適正に表示するために必要な端末の OS 情報、画面設定情報、言語設定情報ブラウザ情報や、セキュリティ対策に必要な情報、サーバーの負荷を軽減・分散するために必要な情報等が挙げられます¹⁹。

「利用者の利益に及ぼす影響が少なくない電気通信役務」では、第 2、第 3 と異なり、サービスのアクティブ利用者数が要件となっておらず、適用範囲が広い点には留意が必要です。

(2) 効果

上記の要件を満たすと、当該事業者は、①送信されることとなる利用者に関する情報の内容、②情報の送信先の氏名又は名称、③情報の利用目的を当該利用者に通知し、又は当該利用者が容易に知り得る状態に置かなければなりません（法施行規則第 22 条の 2 の 29）。

通知は、ポップアップ等により、即時通知（ジャストインタイム通知）を行うこと等の方法（問 3-1）、「容易に知り得る状態に置く」ことは、ウェブサイトから利用するサービスにおいては、当該ウェブページ又は当該ウェブページから容易に到達できるウェブページにおいて表示することや、アプリから利用するサービスにおいては、アプリ利用時に最初に表示される画面又は当該画面から容易に到達できる画面において、表示すること等の方法（問 3-2）で行うこととなります。通知又は容易に知りうる状態に置く際は、専門用語や外国語を避けた平易な表現、利用者が画面の拡大・縮小の操作を行うことのない適切な大きさの文字の表示が求められます²⁰。

①乃至③を記載したクッキーポリシーを策定、ホームページ上で公表した上で、外部送信を行うウェブページから 1 回程度の操作で、クッキーポリシーを記載したウェブページに遷移できるようにしておくことで、容易に知り得る状態に置いたことになると考えられます。なお、このような場合には、クッキーポリシーの中に①乃至③に関する内容が含まれていること等をタイトルや見出し等に明記しておくとともに、一括して確認できるよう工夫することが望ましいとされます²¹。

¹⁹ 法施行規則 22 条の 2 の 30

²⁰ 法施行規則 22 条の 2 の 28

²¹ ガイドラインの解説、7-2-1、7-2-3(1)

(3) 適用除外

外部送信について当該利用者の同意を得た場合や、オプトアウト措置を採っている場合には、外部送信規律が適用されないこととなります（法第 27 条の 12 柱書ただし書）。

同意は、利用者の具体的かつ能動的な同意を取得することが必要で、同意するためのチェックボックス等にあらかじめチェックを付しておく方法（デフォルト・オン）等、利用者が能動的に同意を行ったとはいえないような方法は避けるべきとされます²²。なお、同意取得にあたっては、あらかじめ利用者に対し、上記（2）で掲げた①乃至③の事項について上記（2）で述べた方法により、通知又は利用者が容易に知りうる状態に置くことが望ましいとされています²³。

オプトアウト措置においては、オプトアウト措置を講じている旨、オプトアウト措置が情報の送信又は情報の利用のいずれを停止するか別の別、利用者の求めを受け付ける方法、オプトアウト措置を求めた場合に当該サービスの利用が制限されるときはその内容、送信される利用者に関する情報の内容、送信先の氏名又は名称、情報の利用目的を、「利用者が容易に知り得る状態」に置いておく必要があります²⁴、上記（2）で述べた方法に準ずる方法で容易に知り得る状態に置くことが望ましいとされます（問 5-2）。なお、オプトアウト措置の求めを受け付ける方法としては、ボタンのクリックやタップ、ホームページ上の指定のフォームへの入力、ダッシュボードでの操作、リンクの表示などが考えられます（問 5-3）。

第 5 最後に

個人情報保護法の、いわゆる令和 2 年改正法案の閣議決定直後は、Cookie 規制等といった報道が一部で見られましたが、同法の対応としては、クッキーポリシーや Cookie の同意を求めるポップアップの策定は不要と整理できるものでした²⁵。しかし、本改正によって、一部の事業者には、本稿で紹介したクッキー規制が課されることとなりますので、個人情報保護法の令和 2 年改正の際には対応を見送った事業者においても、今一度対応の要否を検討すべきでしょう。

「電気通信事業者」の範囲の拡大に関する規制や、特定利用者情報の適正な取扱いに関する規制は適用対象となる事業者の範囲が限定的ではありますが、今後事業を拡大する場合には、該当する可能性があるため、適用対象となり得る電気通信役務

²² ガイドラインの解説、7-4-2-2

²³ ガイドラインの解説、7-4-2-1

²⁴ 法施行規則第 22 条の 2 の 31

²⁵ 詳しくは中央総合法律事務所法律コラム「Cookie の法的取り扱い」令和 4 年 8 月 10 日 (https://www.clo.jp/wp-content/uploads/2022/08/Cookie_20220810.pdf) もご参照ください。

を営む事業者は電気通信事業法の規制について知見を深めておくことが重要となります。

また、法の特利用者情報、個人情報保護法の個人情報、個人関連情報はそれぞれ別の概念ですが、一部重なる部分もありその区別が難しいものとなっています。この点については、今後の情報発信も期待されるところです²⁶。

以上

当事務所では、主として名刺交換をさせていただいた方を対象とし、有用な法律情報等をお知らせすべく定期的にメールマガジンを発行させていただいております。また、バックナンバーは[こちら](#)に掲載しておりますので、あわせてご覧ください。

本稿は一般的な情報を提供するもので、リーガルアドバイスを目的とするものではありません。本稿記載の見解は執筆担当者の個人的見解であり、当事務所の見解ではありません。個別の案件については当該案件の個別の状況に応じ、弁護士の適切なアドバイスを求めていただく必要がございます。お問い合わせ等ございましたら、執筆担当者までご遠慮なくご連絡くださいますよう、お願いいたします。

【配信停止・お問い合わせについて】

今後、本メールマガジンの配信又は配信停止をご希望の方、メールアドレスの変更その他お問い合わせがございましたら、大変お手数ではございますが、下記メールアドレスまでご連絡ください。

(clo_mlstop@clo.gr.jp)

²⁶ 総務省「特定利用者情報の適正な取扱いに関するワーキンググループ 取りまとめ（案）に対する意見募集の結果」令和4年9月12日、意見2-10に対する考え方