

【講演レポート】

JIPDEC セミナー「改正電通法施行 3 か月前 自社に必要な Cookie 規制対応を再確認」

ディスカッションレポート

森・濱田松本法律事務所 弁護士 呂 佳叡氏

JIPDEC 電子情報利活用研究部 主席研究員 寺田 眞治

対談テーマ 1 「規制される事業者／サービスとは？」

主なご質問

- 「利用者の利益に及ぼす影響が少なくない電気通信役務」を提供する事業者の範囲が不明確
- サービス紹介ページや、サービス提供前の申込みページ等に外部送信タグ等を入れている場合でも、対応の必要があるかどうか（対応範囲はサービスの提供に関連するウェブサイトやアプリだけでよいか

寺田：この法律は、グレーゾーンや解釈が難しい部分があります。FAQ が徐々に増えているのである程度のことは明確になってきていますが、まだ正式なガイドラインが出ていないので、特に対象となる電気通信役務に関して、明確に「これは該当する、これはしない」と回答することが難しい状況です。

呂：法律が 2 段階になっていて、まずは電気通信事業を営む者に当たるかどうかの判断があり、その上で利用者の利益に及ぼす影響が少なくないものかどうかを判断するということで、議論が錯綜しがちになっているように思っています。

私としては、第 2 段階の「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する事業者」は非常に幅広く、多くのアプリやサービスは対象範囲に入る可能性があるのですが、むしろその前の「電気通信事業を営む者」に該当するかどうか、判断が難しい場面が多いように感じています。

寺田：グレーゾーンの典型例としては、例えばゲームアプリ等は電気通信役務に当たるのですが、その紹介をしている Web ページは該当するのか、といった内容があります。紹介しているだけであれば一般的な事業紹介と変わりませんが、例えばそこにダウンロードページへのリンクを張っていると、これは事業と一体化したものと見ることもできます。これについては、総務省に問合せをしているのですが、現時点で明確な回答がいただけていません。

また、会社情報を発信している Web サイトに例えば広告枠を設けている場合、広告事業と判断される可能性も考えられますが、あまりまだ明確に決まっていないようです。

呂：ガイドラインの解説案では、本来業務の遂行手段としての範囲を超えて、独立した事業として営んでいるかどうかの一つのメルクマールになると書かれているのですが、独立性をどのように判断するのか等難しい点もあり、今後お問い合わせがあった事例を積み重ねて FAQ や解説が出てくるのではないかと期待しており、そうすると皆さんも判断がしやすくなるのではないかと思います。現状はどうすればという点は残るのですが。

寺田：これは法律をもとにしては言えないのですが、そう遠くない将来にどのような Web サイトであっても通知しなければならない可能性が高いので、先にやると損ということもないので心配であれば対応しておくというのが、多くの有識者の方のご意見でもあり、現時点での正解だと思います。

対談テーマ 2 「規制される情報の外部送信とは？」

主なご質問

- Cookie をどこまで明示する必要があるか、明示する必要がないものはどういうものかを知りたい
- Google アナリティクスを利用していると対象になるか？
- 「あらかじめ、当該情報送信指令通信が起動させる情報送信機能により送信されることとなる当該利用者に関する情報の内容」とは、サードパーティ Cookie で送信する情報項目名を列挙することが要求されている？

寺田：Cookie は大きく分けて、ファーストパーティ Cookie とサードパーティ Cookie があります。自社内でファーストパーティ Cookie だけを使用してアクセス分析を行っている分には、基本的には対象外となってはいますが、ファーストパーティ Cookie であればセーフだということではありません。あくまでも利用目的が判断の基準となります。

再表示や再ログインのための情報であれば適用除外ですが、Cookie 情報をもとに閲覧履歴を作成したり、自社内でプロファイリングした情報をもとに広告主が広告やレコメンドをするケース等は、明らかに電気通信事業に当たるので、例え使用しているのがファーストパーティ Cookie だったとしても規制対象となり、利用目的等を通知・公表する必要があります。

また、Google アナリティクスに関しては、今回の規制では通知・公表の必要があるのは対象事業者ですが、規制とは別に Google アナリティクスの利用規約の中で、Google アナリティクスを利用する場合は利用者が確認できるよう Google アナリティクスのプライバシーポリシーにリンクを張ることが求められています。これが、プラットフォームの規制が厳しくなりその影響が利用者にも及んでいる一例です。

あと、質問で「送信する情報項目名の列挙か」といただいているのは、項目名ではなく、サードパーティ Cookie を何の目的で利用するかということを記載するというイメージのように思うのですが。

呂：情報の利用目的は記載する必要があります。利用目的は、適用除外との関係では、Web サービスやアプリを提供する上で必要かどうかを照らして考えていただくことが重要なところだと思います。また、情報項目に関しては、単にサードパーティ Cookie がということではなく、どういう情報を端末内から外部に送信するかということをきちんと伝える必要があるということだと思います。どうしても Cookie にばかり意識が行ってしまいがちですが、位置情報や電話帳情報等も当然端末内の情報です。規制されているのは Cookie だけでなく、端末内の情報すべてだとお考えください。

寺田：少し専門的にはなりますが、OS 情報やブラウザのバージョン等は表示のために必要であれば適用除外ですが、端末を特定するため（デバイスフィンガープリンティング）にそれらの情報を収集しているのであれば、これは目的がまったく異なるので、通知・公表の対象となります。つまり、単純に「この情報はセーフ、この情報はアウト」ではなく、利用目的を前提に伝えるべき情報が何であるかを考えていただきたいと思います。

対談テーマ3 「個人情報保護法の第三者提供規制との違いは？」

主なご質問

- 電気通信事業法上の表示等の義務と、個人情報保護法上の個人関連情報における本人同意取得確認手続きとの関連や違い、実務上の対応イメージは？
- 調査会社の送信プログラムが、当該ウェブサイトには設置され送信されている場合は、個人情報保護法としては第三者提供とならないと整理しているが、改正電通法でも外部送信規律の対象外と考えて良いか？

寺田：端末から外部送信された情報をさらに第三者に提供するという部分は、今回の改正電気通信事業法上は対象外です。ただし、だから何もしなくて済むとはいかない部分もあります。

呂：繰り返しになりますが、電気通信事業法の外部送信規律は利用者のデバイスから最初に外部に送られる部分が規制の対象で、送信先がファーストパーティでもサードパーティでも同様に規制されます。

一方で、一旦外部に送信された情報をさらに第三者に提供する場合は、個人情報にあたるものを第三者提供する場合には原則として同意取得が必要ですし、改正個人情報保護法で導入された個人関連情報にあたるものであれば、情報の提供先が特定の個人を識別できる形で取得することが想定される場合には、原則として、提供先が利用者に対して同意を取っていることを確認しなければなりません。

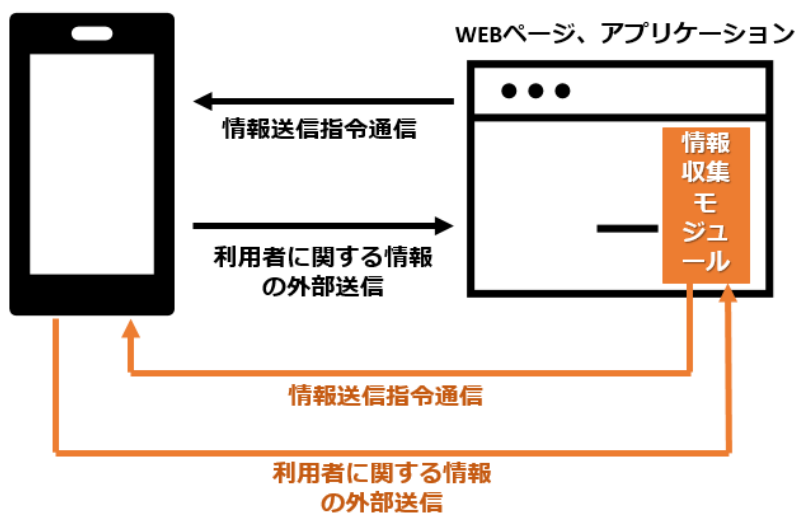
寺田：そのほかに気を付ける点として、外部送信の目的を単に「第三者提供」とするのは好ましくない事例になると思います。「●●の目的のために第三者提供を行います」としなければ具体的な記載にならないので、例えば「広告のターゲティングの目的で広告事業者に Cookie 情報を提供します」といった記載をするよう、今後ガイドライン等でも書かれることになると思います。

Web サイトにタグを埋め込んだりアプリケーションに情報収集モジュールを入れている場合、本来であればタグや情報収集モジュールから情報取得している事業者が通知・公表やオプトアウトを行う対象ですが、それを表示する場所がないため、代理として Web サイトやアプリケーションの提供者が通知する必要があります。広告の場合が典型的で、これまでも広告事業者は「広告のために情報収集モジュールが入っていること、それに関するプライバシーポリシーへのリンクを記載してください」と依頼していると思いますが、実際に対応するところは少なかった。これが今回法律上やらなければならないことになりました。記載の仕方に関しては、取得する情報や利用目的が同一であればある程度まとめて記載することもできると思いますので、必ず対応して

ください。

個人関連情報と利用者情報の違いを気にされる方が多いのですが、基本的には同じようなものと整理して対応することが望ましいと思います。

情報収集モジュール (SDK等含む) について



情報収集モジュールが直接、端末から利用者情報を取得するのであれば、(適用除外に該当しない限り) 外部送信規律の対象。

したがって、本来は情報収集モジュール提供者が直接、利用者に通知などをしなければならないが、表示する場所がないため、**情報収集モジュールを採用するWEBやアプリケーションの提供者が、通知等、同意、オプトアウトを行う必要がある。**

<通知等行うべき内容>

- 送信されることとなる利用者に関する情報の内容
- 情報の送信先となる電気通信設備を用いて取り扱う者の氏名・名称
- 送信されることとなる利用者に関する情報の利用目的

通知等を行い、同意やオプトアウトは Link先の情報収集モジュール提供者で行うことも可能

広告のように同一の取得情報と利用目的の場合は、一括して情報の内容と利用目的を記載し、送信先を一覧にし、そこから各社のプライバシーポリシーへリンクするのが現実的な対応

対談テーマ4 「これからの対応」

主なご質問

- ルールは重要だが、国際競争力に影響が出ないか懸念する。海外企業にも規制は適用されるのか、また、日本企業が海外にサーバーを設置したとしても適用されるのか。
- 外部送信規律では、公表・通知の対応ができていれば法令遵守していると理解している。さらに進んだ対応となる同意取得やオプトアウトが義務付けられる、又は、強く求められる場面・サービスとして、こういったものが考えられるか。

寺田： 2021年の改正により、電気通信事業法の対象は外国法人にも広がっています。

呂： EUのGDPR、米国のCCPAやCPRPAでは、それぞれの地域を対象とするサービスであれば日本にある企業であってもそれぞれの法律の対象となります。

電気通信事業法も、2021年改正の施行に合わせて、総務省から「[外国法人等が電気通信事業を営む場合における電気通信事業法の適用に関する考え方](#)」が示され、①外国法人等が、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、②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電気通信事業法が適用されることが明らかに

されました。このため、海外企業の場合も、海外のサーバーから日本国内に向けて発信している場合も、規制が適用されます。

寺田：通知・公表でなく、同意取得やオプトアウトが強く求められるサービスとはどのようなものがあるか、という点に関しては、「[スマートフォン・プライバシー・イニシアティブⅢ](#)」（総務省）が参考になると思います。

スマートフォン・プライバシー・イニシアティブⅢ

[同意取得等を要する利用者情報の取扱い]

アプリケーション提供者が取得する利用者情報であって、プライバシー性が高いと考えられる情報のうち、現状の利用実態を踏まえ代表的なものの取扱いについて、以下のとおり個別に対応する。

- ① **個人情報を含む電話帳**：目的に応じ必要とされる範囲（フィールド）を限定するとともに、プライバシー侵害を回避する観点から、個別の情報に関する同意取得を行う。
- ② アプリケーションが提供するサービスへの利用以外の目的で、個人と結びつきうる形で **GPS の位置情報** などを取得する場合：プライバシー侵害を回避する観点から、個別の情報に関する同意取得を行う。
- ③ **通信内容・履歴、メール内容・送受信履歴等の通信履歴の取得**：通信相手等の個人識別性を有する場合があること、及び通信の内容を含むプライバシー侵害を回避する観点から、個別の情報に関する同意取得を行う。
- ④ スマートフォンの **アプリケーションの利用履歴** やスマートフォンに **保存された写真・動画**：アプリケーションによるサービス提供のために必要な範囲で用いられる場合を除き、プライバシー侵害を回避する観点から、個別の情報に関する同意取得を行う。
- ⑤ 契約者・端末固有 ID など、**契約や端末に対して一義的に指定・作成され、利用者側で変更が困難** であるが、幅広い主体により利用される可能性があるものが ID などの情報を取得するアプリケーション提供者等において個人識別性を有する情報と結びつきうる形で利用される場合：同一 ID の上に様々な情報が時系列的に蓄積し得ること、当該アプリケーション提供者等又は第三者において個人識別性を有する可能性があることから、個人情報保護法への抵触やプライバシー侵害の可能性を考慮し、個人情報に準じた形で取り扱うことが適切と考えられる。具体的には、取得される項目及び利用目的を明確に記載し、その目的の範囲内で適正に扱うこととする。

寺田：スマートフォン・プライバシー・イニシアティブⅢはスマートフォンのアプリケーションに対するガイドラインで、毎年モニタリングも行っています（[スマートフォン・プライバシー・アウトLOOK](#)）（総務省）。事実上、このガイドラインで要求している事項より厳しい内容を遵守していないと Apple と Google のアプリストアの審査に通らないため、80～90%のアプリケーションがこれを遵守しています。

このガイドラインで同意取得を要する利用者情報として、アプリケーションに入っている電話帳や GPS の位置情報、メール内容・送受信履歴等が挙げられています。

電気通信事業法で通信の秘密になるのは、個々の通信と紐づく基地局の情報等で、GPS は端末と直接やりとりをしているので法律上では対象外ですが、位置情報に関しては個人情報保護法でも蓄積したり短時間ずっと追跡した情報は特定の個人を識別できる可能性が非常に高いので留意が必要としています。メールの内容等はそもそも電気通信事業者であれば通信の秘密に当たるため規制されますが、役務として提供している Web 掲示板等を運営されている方も、今後同意取得を考えた方が良い段階になっています。

また、アプリケーションの使用履歴や保存された写真・動画もプライバシーに非常に密接に関わってくるので、今後 Web サービスにおいても同様の対応が求められるようになると思います。

外部送信される情報の分類と対応 (SPIIII より)

区分	情報の種類	情報の種類	利用者による変更可能性	個人識別性等
第三者に関する情報	電話帳で管理されるデータ	氏名、電話番号、メールアドレス等	×~△	電話帳には一般に氏名、電話番号等が登録されることが多く、個人識別性を有している場合が多い。
利用者の識別に係る情報	氏名、住所等の契約者情報	氏名、生年月日、住所、年齢、性別、電話番号等の情報や、クレジットカード番号等の個人信用情報等	×~△	契約者情報には一般に氏名、住所等が含まれており、個人識別性を有している場合が多い。
	ログインに必要な識別情報	各種サービスをネット上で提供するサイトにおいて、利用者を特定するためにログインさせる際に利用される識別情報	△~○	・ログインのための識別情報は変更可能な場合も有り。 ・ログインのための識別情報は、氏名等個人識別性を有する場合もあり、単なる数字や記号等で単体では個人識別性を有さない場合もある。
業界及びプラットフォーム事業者の自主規制により、(適用等除外でない限り)取得、利用しない	クッキー技術を用いて生成された識別情報	ウェブサイトを訪問時、ウェブブラウザを通じて一時的に PC に書き込み記録されたデータ等	○	・利用者がウェブブラウザ上で削除やオプトアウトを行うことが可能。 ・単体では個人識別性を有しないが、発行元等において他情報と照合し個人識別性を有する場合がある。
	契約者・端末固有 ID	OS が生成する ID (Android ID)、独自端末識別番号 (UDID)、加入者識別 ID (IMSI)、IC カード識別番号 (ICCID)、端末識別 ID (IMEI)、MAC アドレス等	× 端末交換や契約変更をしない限り変更が困難	・スマートフォンの OS やシステムプログラム、SIM カード、端末そのもの等に割り振られ管理される。利用者は端末交換や契約変更をしない限り変更困難。 ・単体では個人識別性を有しない。他の情報と照合できる場合、個人識別性を獲得する。 ・同一 ID に紐付けて行動履歴や位置情報を集積する場合、プライバシー上の懸念が指摘される。
	広告 ID	IDFA (Identification For Advertisers)、AdID (Advertising ID)	○ 利用者が必要に応じて変更・修正を行うことが可能	・単体では個人識別性を有しない。他の情報と容易に照合できる場合、個人識別性を獲得する可能性がある。 ・利用者が OS の設定でオプトアウトを行うことが可能。
通信サービス上の行動履歴や利用者の状態に関する情報	通信履歴	通話内容・履歴、メール内容・送受信履歴	×~△	・通信相手、記録の性質等により個人識別性を有する場合がある。 ・電気通信事業者の取扱い中のものは通信の秘密の保護の対象。 ・通信履歴はプライバシー上の懸念が指摘される。
	ウェブページ上の行動履歴	利用者のウェブページ上における閲覧履歴、購買履歴、検索履歴等の行動履歴	×~△	・利用者の行動履歴や状態に関する情報については、内容・利用目的等によりプライバシー上の懸念が指摘される。
	アプリケーションの利用履歴等	アプリケーションの利用履歴・記録されたデータ等、システムの利用履歴等	×~△	・相当程度長期間にわたり時系列に蓄積された場合等、態様によって個人が推定可能な可能性がある。
	位置情報	GPS 機器によって計測される位置情報、基地局に送信される位置登録情報	×~△	・利用者の行動履歴や状態に関する情報については、内容・利用目的等によりプライバシー上の懸念が指摘される。
	写真・動画等	スマートフォン等で撮影された写真、動画	×~△	・内容、利用目的等によりプライバシー上の懸念がある。 ・個人が判別できる写真・動画等は、個人情報に該当する。

寺田：さらに重要なものとして、端末 ID や加入者情報 (IMSI)、またよく使われる MAC アドレス等利用者が端末を買い替えない限り変更できない情報があります。これらをベースに様々な情報を収集すると非常に問題となるので、通知・公表だけでなく同意を取得する、さらには広告業界等では MAC アドレスの取得は原則禁止としています。これは、すでに海外では同意取得しなければならなくなっており、日本でも同様の措置が取られることを前提に対応した方がよいです。

呂：個別の通信に紐づいている位置情報は通信の秘密に当たり最重要なので、利用にあたっては個別具体的かつ明確な同意取得が必要とされていますが、通信の秘密に当たらない位置情報であってもプライバシー性が高い情報なので、しっかりと利用者の同意を取ることが強く求められています。

寺田：最後になりますが、電気通信事業法における個人情報の取扱いに関するガイドラインは、共管として個人情報保護委員会のサイトにも掲載されます。今回の改正で、個人情報を超える部分に対しても広く規制されていますので、ぜひ内容をご確認ください。



森・濱田松本法律事務所 弁護士 呂 佳叡氏

2014年 森・濱田松本法律事務所 入所

2019年 カリフォルニア大学バークレー校ロースクール修了

2021年 総務省総合通信基盤局電気通信事業部消費者行政第二課（専門職）に任期付公務員として赴任（～2022年）

専門分野：電気通信（ICT）、プライバシー、IT・デジタル、知的財産分野 等
総務省では、電気通信事業法の改正、ガイドライン策定や執行にも従事し、通信の秘密・個人情報をはじめとする、電気通信事業分野の利用者情報の取扱いに精通。

【著作】近稿（共著）「ダークパターンに関する一考察(上)(下)—欧米の規制からの示唆」（商事法務NBL、2023年2月・3月）



JIPDEC 電子情報利活用研究部 主席研究員 寺田 眞治

•データ流通における個人情報を含むプライバシー保護に関する政策、法制度

•IoT、ITセキュリティに関する政策・法制度

•インターネット上のマーケティング、メディア、コンテンツビジネス等に精通。

総務省、経済産業省、消費者庁や関連機関の通信事業、海外進出、消費者保護、個人情報保護、データ流通、セキュリティ関連の有識者会議の委員等を歴任するとともに、関連する書籍の執筆や専門誌への寄稿多数。

【著作】近著「個人データ戦略活用 ステップで分かる改正個人情報保護法実務ガイドブック」（日経BP、2021年10月発行）

本内容は、2023年3月8日に開催されたJIPDECセミナー「改正電通法施行3か月前 自社に必要な Cookie 規制対応を再確認」でのディスカッション内容を取りまとめたものです。