

米国連邦通信委員会のプライバシー政策

日本大学危機管理理学部教授

小 向 太 郎

KOMUKAI Taro

はじめに

- I FCC の概要
- II ブロードバンド顧客プライバシー保護規則
- III 注目すべき規定と今後の動向

はじめに

米国で電気通信事業者に対する規制を所轄する FCC (Federal Communications Commission: 連邦通信委員会) は、2016 年 10 月 27 日にブロードバンドサービスを始めとする電気通信サービスに関する消費者プライバシーの保護の新たなルールとして、「ブロードバンド顧客プライバシー保護規則¹⁾」を採択した。米国の消費者プライバシー保護に関しては、ICT 分野も含めて FTC (Federal Trade Commission: 連邦取引委員会) が、近年積極的な政策を打ち出している²⁾。この消費者プライバシー規制の根拠規定となっている FTC 法 5 条では、FTC 法以外の規制を受けている common carrier が適用除外となっている (15 U.S.C. § 45(a)(2))。今回の規則の対象となる BIAS (Broadband Internet Access Service) 提供事業者は、従来はこの common carrier に当たらないとされてきた。しかし、2015 年に FCC が採択した「オープンインターネット規則」によって、BIAS 提供事業者が common carrier として通信法による規制を受けるこ

ととなり、FTC 法の適用除外となるとともに、通信法が定める顧客情報のプライバシー保護の規定 (47 U.S.C. § 222) が、適用されることになったのである。

情報通信分野のプライバシー保護に関しては、EU も「電子通信プライバシー指令³⁾」の見直しを検討しており、わが国でも個人情報保護法の改正を受けて電気通信事業分野ガイドラインの改正が検討されている。情報通信分野におけるビジネス環境の変化や技術の進展によって、事業者が収集・利用・共有する情報が生じるプライバシー上の懸念も大きくなっている。従来から、電気通信事業者に対しては、通信の秘密等を保護するために特別な規制が課せられている場合が多い。しかし、現在、インターネット上で利用者に関する情報を利用しているのは電気通信事業者だけではなく、Google, Facebook, Amazon, Netflix などのネットワーク上のプラットフォームを構築している事業者も、顧客に関する大量の情報を収集・利用している⁴⁾。このような事業者に対して、どのようなプライバシー保護を求めるべきであるかは、各国で議論となっている。

本稿では、米国 FCC の新しいプライバシー規則についてその背景と規制内容を概観し、わが国の今後の議論においてどのような示唆が得られるかについて考察したい。

1) Protecting the Privacy of Customers of Broadband and Other Telecommunications Services, Report & Order, FCC16-148 (2016), https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-16-148A1.pdf.

2) 小向太郎「米国 FTC の消費者プライバシーに関する法執行の動向」堀部政男編『情報通信法制の論点分析』(商事法務, 2015) 151-162 頁。

3) Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector.

4) これらの事業者は、OTT (Over The Top) やプラットフォーム事業者等とも呼ばれるが、FCC の議論では「エッジプロバイダ (Edge Provider)」と分類されている。

I FCCの概要

1 設置根拠と役割

米国のFCCは、1934年通信法に基づいて設立された独立行政委員会である。FCCの設立目的としては、有線および無線による州際および国際通信を規制することで、可能な限り米国内のすべての人々が差別なく高速かつ効率的な有線および無線による州際および国際通信を満足の行く設備によって合理的な価格で利用できるようにすること、国防の目的を達成すること、有線および無線による通信を利用することで生活と財産権の安全を向上すること、複数の政府機関に分かれていた権限を集約すること、が挙げられている（45 U.S.C. §151）。

委員会は、上院の助言と同意に基づき大統領によって任命された5名の委員によって構成され、同じ政党のメンバーはそのうち3名以内とされている。委員になりうるのは米国市民に限られ、規制対象となる企業等と利害関係があるものは委員となることができない。5人の委員の中から、大統領が議長を選出する。任期は5年であるが、任期中に退任した委員があった場合、その後任の委員の任期は、退任した委員の残りの任期となる。なお、委員に空席があっても、残った委員による委員会の職務執行権限が損なわれることはない（47 U.S.C. §154）。

通信法（47 U.S. C. Chapter 5）の規定は、次の7つのサブチャプターに分かれており、それぞれのなかでFCCの権限と関与について定めている。

- ・ SUBCHAPTER I-FCCの構成と権限（§§ 151 to 162）
- ・ SUBCHAPTER II- コモン・キャリアに対する規制（§ 201 to 276）
- ・ SUBCHAPTER III- 放送局の認可要件等（§§ 301 to 399b）
- ・ SUBCHAPTER IV- 規制手続き（§§ 401 to 416）
- ・ SUBCHAPTER V- 違反に対する罰則・没収等（§§ 501 to 510）
- ・ SUBCHAPTER V-A- ケーブル・テレビ等に関する規制（§§ 521 to 573）
- ・ SUBCHAPTER VI- 雑則（§§ 601 to 622）

2 規制プロセス

FCCの規則制定は、多くの場合「notice and comment」と呼ばれる手続きによって行われ、FCCが特定のテーマに関する規則の採択や修正を検討していることを公表し、広く意見を求める形をとる。

この手続きを開始する際に通常公表されるのが、NPRM（Notice of Proposed RuleMaking：規則制定案告示）である。このNPRMには、提案するルールの必要性、権限の根拠、理由が示されるとともに、提案するルールの規定そのものか、規制対象と規制項目に関する説明が記載される。FCCの提案の説明には、当該解決策の提案を選択した経緯や、検討している代替の解決策が含まれている場合もある。

NPRMに対してはパブリックコメントの募集が行われ、その提出期限や提出方法等も示される。パブリックコメントでは、提案に書かれているどのような事項に対してもコメントをすることができ、通常はNPRMのなかに特に意見を求める項目が明示されている。パブリックコメントの募集期間は通常少なくとも30日が設けられるが、特に高度に技術的で複雑な問題については長い期間が設定され、迅速な対応が求められる場合には短期間となる場合もある。募集期間終了後、寄せられたコメントを勘案して、提案された規則の実施、新規または修正提案の作成、提案の取りやめのいずれかを決定し、ルール実施が決まった場合には最終規則が採択・公表される。最終規則では、パブリックコメントで提起された問題のうち重要なものに対する対応やルールの根拠と目的が説明されるとともに、ルールそのものを示す規定文が示されなければならない。

最終規則やそれに付随する分析に異議のある者は再審理の申立てをすることができ、FCCが申立てを認めるか却下するかを決定する。また、当該規則による影響を受ける者は、FCCの決定について司法審査を求めることもできる。事業を行う個人や団体から最終規則の全てまたは免除や猶予を求める請願がなされる場合もある。規則制定中に考慮されなかった独自の事情によって正当化されることが明らかになった場合には、請願が許可される可能性がある⁵⁾。

3 顧客情報のプライバシー

FTCが、FTC法5条の「商業活動に関わる不公正な競争手段と、商業活動に関わる不公正または欺瞞的な行為または慣行は違法(15 U.S.C. § 45(a)(1))」という、やや抽象的な条文を根拠に消費者プライバシー保護に関わる規制を行っているのに対して、FCCのプライバシー政策の根拠規定となる通信法222条(顧客情報のプライバシー、47 U.S.C. § 222)は、対象となる情報の定義や禁止事項を明記した比較的具体的な条文となっている。特に以下の規定は、今回の規則制定と関連が深い。

者または個人に提供する場合に限り、顧客統計情報を、第1項が定める以外の目的のために、利用、開示、またはアクセス可能にすることができる。

なお、「加入者リスト情報」とは、電話帳に掲載されるような基本情報のことを(47 U.S.C. § 222(h)(3))、「顧客統計情報」とは、「サービスまたは顧客のグループまたは属性に関する集合体のデータであり、個々の顧客の識別子および特性が当該データから除去されているもの」をいう(47 U.S.C. § 222(h)(2))。

II ブロードバンド顧客プライバシー保護規則

1 制定の背景

FCCは、「ブロードバンドサービスを始めとする電気通信サービスに関する消費者プライバシーの保護」に関して、2016年4月にNPRM⁵⁾を公表し、同年10月27日には、「ブロードバンド顧客プライバシー保護規則」として採択されている。この規則制定手続きは、FCCが2010年以降取り組んできたネットワーク中立性政策を推進するために制定されたオープンインターネット規則の成立を受けたものである。

インターネットの利用範囲が拡大するに従って、インターネット上の通信量は急増を続けており、これに対応するネットワークを維持するための負担も大きくなっている。しかし、インターネットの仕組みは、通信料の拡大がネットワークを支える事業者の収入増につながるには必ずしもなっていない。負担が大きくなったネットワーク事業者からは、ネットワークに大きな負荷をかけるビジネスを行っている事業者(FCCの議論では、エッジプロバイダと呼ばれる事業者等)にもコスト負担を求めるべきであるという主張がなされるようになってきた。これに対して、エッジプロバイダ等もインターネットへの接続に際してはコストを負担しているのであり、ネットワークのインフラ設備を運営する事業者や機関は、ネットワーク上を流れるコンテンツについて中立的な立場をとるべ

47 U.S.C. § 222 顧客情報のプライバシー

(a) 一般規定

全ての電気通信事業者は、他の電気通信事業者(電気通信事業者が提供する通信サービスを再販売する電気通信事業者を含む)、機器製造事業者、および顧客に関連する情報であって、これらの者に帰属する情報の秘密を、保護する義務を負う。

(b) 通信事業者情報の機密性

電気通信サービスを提供する目的で他の通信事業者から顧客等に帰属する情報を受信または取得する電気通信事業者は、その目的でのみそのような情報を使用しなければならない、自身のマーケティング活動のためにこれらの情報を利用してはならない。

(c) CPNI(顧客に帰属するネットワーク情報)の秘密保護

(1) 電気通信事業者のプライバシー保護義務

法に基づく要請または顧客の同意がある場合を除き、電気通信サービスの提供にともないCPNIを受信または取得する電気通信事業者が、特定個人を識別しうるCPNIを利用、開示、またはアクセス可能にすることができるのは、(A)そのような情報が生成された電気通信サービス、(B)そのような電気通信サービスの提供に必要であるか、提供の過程で利用されるサービス(電話帳の発行を含む)、のいずれかを提供するためである場合に限られる。

(2) 顧客からの要望に基づく開示

電気通信事業者は、顧客が指定した者に対して、顧客からの明示的な書面による要求に基づき、CPNIを開示しなければならない。

(3) 顧客統計情報

電気通信サービスの提供によりCPNIを受信または取得する電気通信事業者は、顧客統計情報に関しては、第1項が定める以外の目的のために、利用、開示、またはアクセス可能にすることができる。地域中継事業者は、合理的な要請に基づき合理的かつ無差別な条件で他の電気通信事業

5) FCC, Rulemaking Process, <https://www.fcc.gov/about-fcc/rulemaking-process>.

6) Protecting the Privacy of Customers of Broadband and

Other Telecommunications Services, NPRM, 31 FCC Rcd 2500 (2016), https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-16-39A1_Rcd.pdf.

きであるという反論も行われている。これがネットワークの中立性に関する議論と呼ばれるものである。

米国においては、ブロードバンドへのアクセスを提供する事業者に対して、このような中立的な立場を取る義務を課すべきかが議論されてきた。この「ネットワーク中立性」の議論においては、FCCがBIASに対して規制権限を有するかが、大きな論点となっていた。2010年11月12月に採択された規則に対しては、Verizonが訴訟を提起し規制の効力が否定される判決が2014年1月14日に下されている⁷⁾が、FCCの規制権限自体は否定されなかった。これを受けてFCCは、2015年に新たなオープンインターネット規則⁸⁾を制定した。これによって、一定の透明性や公平性を確保することが求められるとともに通信法222条が定める顧客情報のプライバシー保護に関する規定についても、BIASに対して適用になることが明記されている。

オープンインターネット規則では、規制の対象となるBIASを次のように定義している。

「有線または無線によるマス・マーケット向けの小売サービスであって、実質的にインターネットに接続している全ての端末や機器との間で、データの伝送や受信を可能にする機能の提供であり、この機能には通信サービスに付随するものや通信サービスの運用を可能にするものを含むが、ダイヤルアップ・インターネット・アクセスは含まれない。また、前の文に記載されているサービスと同等の機能を提供しているか、または本規則のこのパートに記載されている保護を回避するために使用されていると、委員会が判断した場合には、BIASに該当することになる（para. 187）」

なお、この定義に該当する事業者は、一般にISP（インターネット・サービス・プロバイダ）と呼ばれている事業者とほぼ重なる。そのため、今回の顧客情報のプライバシー保護に関する規則については、ニュース報道はもちろん、FCCのニュースリリースやファクトシート等でも、単にISPに対する規制として紹介されることが多い。

2 規則の概要

ブロードバンド顧客プライバシー保護規則でFCCは、BIAS提供事業者に対して顧客情報のプライバシー保護のために、透明性の確保、利用者の選択、セキュリティの3点を基本においている（para. 7）。FTCが求める消費者プライバシー保護と比べて、より厳格な規制といえるのは次のような点である。

(1) 透明性の確保（47 CFR Part 64 §64.2003.）

- ・情報の収集、使用、および共有について、①顧客に関して収集する情報のタイプ、②どのようにしてこの情報を使用・共有するのか、③どのようなタイプの主体にこの情報を共有するか、について顧客に明確な通知を行わなければならない。
- ・上記の情報は、サービス申込時と、プライバシーポリシーが大きく変更された場合にされなければならない。ウェブサイトまたはモバイルアプリでも、永続的に閲覧可能でなければならない。

(2) 利用者の選択（§64.2004.）

- ・下記のセンシティブな情報を利用・共有するためには、「オプトイン」による同意を得なければならない。
 - 財務情報
 - 健康情報
 - 子供に関する情報
 - 社会保障番号
 - 正確な地理的位置情報（主として携帯電話または他のデバイスの現実世界における所在地）
 - コミュニケーションの内容
 - 通話の明細情報
 - ウェブ閲覧履歴、アプリケーションの利用履歴、およびそれと同等に評価される機能の利用履歴
- ・上記のセンシティブな情報以外の情報を利用・共有するためには、基本的に「オプトアウト」による同意を得なければならない

(3) セキュリティ（§64.2005.）とデータ侵害通知（§64.2006.）

- ・FTCのデータセキュリティ要件とNISTのサイバーセキュリティフレームワークに沿って、顧客データを保護するための合理的な措置を講じなければならない
- ・被害発生の可能性がないと合理的に判断された場合を除き、事業者が顧客の個人情報不正に漏えいした判断する場合には、以下のことを通知しなければならない
 - データ侵害の影響を受けた顧客に対して、可及的速やかに、ただし侵害が合理的に確定した後30日以内。
 - 5,000人以上の顧客に影響を及ぼす侵害があった場合には、FCC、連邦捜査局、米国シークレットサービスに対して、侵害が合理的に確定した後7営業日以内に

7) Verizon v. FCC, 740 F.3d 623 (D.C. Cir. 2014).

8) 2015 Open Internet Order, 30 FCC Rcd at 5748.

- 5,000人未満の顧客に影響を及ぼす侵害について、FCCに対して、顧客が最初に通知されると同時に

なお、BIAS提供事業者が提供するBIAS以外のサービス（ソーシャルメディアウェブサイトの運営など）に関しては、これらの規制は適用にならない⁹⁾。

3 BIASに対する法執行

今回の規則制定に先立って、FCCはBIAS提供事業者に対して、通信法222条に基づく法執行を既に行っている。

FCCは、2014年12月から、Verizon Wirelessが、UIDH (Unique Identifier Headers, いわゆる「スーパークッキー」) を、顧客への通知や同意なく挿入したことにに関して調査を開始していた。顧客がモバイル・インターネットを利用する際にトラフィックにUIDHが挿入されていると、そのトラフィックがどの顧客のものかを識別できる。これによって、Verizonや他の第三者から、顧客を選別してターゲット広告を配信することが可能になる。Verizon WirelessはUIDHの挿入を2012年12月に開始しており、2014年10月までこの事実を公表していなかったが、2015年3月までにはプライバシーポリシーを改訂しUIDHに関するオプトアウトの提供を開始していた。顧客に帰属する情報の適切な保護や、正確で適切な情報の開示を行ったかどうかについて、通信法第222条違反の疑いが持たれていた。

調査と調停の結果、2016年5月7日に同意判決が成立し、Verizon Wirelessはターゲットとする広告プログラムについて消費者に通知し、UIDHを第三者と共有する前に顧客のオプトイン同意を得て、Verizonグループの内部でUIDHを利用する場合には共有する前に顧客のオプトインまたはオプトアウトの同意を得ることになった。また、同社には135万ドルの罰金と、3年間のコンプライアンス・プランの採用が求められてい

る¹⁰⁾。

III 注目すべき規定と今後の動向

1 対象事業者

すでに述べたように、今回の規則が対象とするのは、BIAS（インターネットアクセスを提供するISP等）であって、FCCがエッジプロバイダと呼ぶNetflixやAmazon、Googleのようなサービス・プロバイダは、対象とならない。しかし、現在のインターネットにおいて、顧客に対する大量の情報を収集・利用しており顧客のプライバシーに関する懸念が大きいのはむしろ、大規模なエッジプロバイダだという指摘もある。

たとえば、プライバシーに関する人権団体であるEPICは、パブリックコメントのなかで「ISPのプライバシールールは重要で必要」としながらも、FCCが「消費者のプライバシーに最も大きな脅威を与えるオンライン通信の最も重要な要素がISPである」としていることに対して、「オンライン通信エコシステムの現実と矛盾している」と批判している。むしろ、インターネットユーザーがさまざまなISP等のアクセス経路を経てつながっているのは、「本質的に1つのインターネット検索会社と1つのソーシャルネットワーク会社」であるとして、ISP以上に大きな脅威があるにもかかわらず、これらに対して規制が行われていないことを懸念している¹¹⁾。

今回の規則制定は、ネットワーク中立性政策に関する議論のいわば副産物として、BIASにFCCの規制権限が及ぶことになったことが契機となっている。そういう意味では、規制権限がおよばないエッジプロバイダに対して検討がなされていないのは、やむを得ない面がある。そもそも、電気通信事業者が取り扱う情報は、通信の秘密等として保護されるものがあり、多くの国でその扱いに特別な規制が行われているという背景もある。

わが国でも、電気通信事業法が「電気通信事業

9) FCC, Fact Sheet: The FCC adopts order to give broadband consumers increased choice over their personal information, https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-341938A1.pdf.

10) *Verizon Wireless*, Order, 31 FCC Rcd 1843.

11) Protecting the Privacy of Customers of Broadband and Other Telecommunications Services, Report & Order, FCC16-148 (2016), p.210.

者の取扱中に係る通信の秘密」に関して、特別の保護を規定している。また、電気通信事業者が取り扱う情報は、通信の秘密に当たらなくてもプライバシーの保護が必要とされる場合が多いと考えられてきた。総務省「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（平成16年8月31日総務省告示第695号）」では、電気通信事業者による個人情報の取得・利用について、次のような考え方を示している。

- ①電気通信サービスを提供するために必要な場合に限り、個人情報を取得するものとし（第4条第1項）、その情報の利用目的は、電気通信サービスを提供するために必要な範囲を超えないものとする（第5条第3項）
- ②通信の秘密については、他の情報であれば利用目的の範囲を超えて利用が許容される法令等に基づく場合等（第6条第3項）であっても、利用者の同意がある場合その他の違法性阻却事由がある場合を除いては、取り扱わないものとする（第6条第4項）

このガイドラインは、個人情報保護法の改正を受けて改正が検討されており、2017年1月18日に改正案がパブリックコメントに付されている¹²⁾。改正版では、上記に対応する部分が、次のようになっている（平成29年総務省告示第152号）。

- ①個人情報の取得について、できるだけ通信サービスを提要するために必要な場合に限るよう務めなければならない（第6条）、利用目的を特定する際に、電気通信サービスを提供するため必要な範囲を超えないように努めなければならない（第4条第3項）
- ②通信の秘密については、利用者の同意がある場合その他の違法性阻却事由がある場合を除いて

は、利用してはならない（第5条）

電気通信事業者の事業範囲が拡大している現状を考慮して、個人情報全般については取得・利用の目的を電気通信サービスの提供に必要な範囲に限定することは、努力規定であることを明確にしたものと考えられる¹³⁾。一方で、通信の秘密に関しては、厳格な立場を維持しているといえる。

わが国の通信の秘密には、通信内容以外の情報についても、個別の通信の通信当事者がどこの誰であるかということや、いつ通信を行ったかということも含まれると考えられており、かなり広い範囲の情報が対象になる。もし、各種サービスのアクセス履歴や利用履歴も通信の秘密として保護されることになると、エッジプロバイダのサービスはかなりの制約を受けることになる¹⁴⁾。したがって、インターネット上でサービスを提供する事業者が電気通信事業者に当たるかどうかによって、その事業者が扱う情報が当該サービスの提供以外にも利用できるかどうか異なってくることになる。

また、EUでは、電子通信プライバシー指令が2002年に採択され、2006年および2009年に改正されているが、この指令は、主として伝統的な電気通信事業者を対象とするものであった。現在、GDPR¹⁵⁾の成立をうけた改正が検討されており¹⁶⁾。欧州委員会は、これに代わる規則の提案を、2017年1月10日に公表している¹⁷⁾。この規則提案は、適用対象を電子メールやオンラインメッセージング・サービスに拡大しており、規則が成立すれば、WhatsApp、Facebook Messenger、Skype、Gmail、iMessage、Viberのような新しい電子通信サービスの提供事業者についても、適用されることになる。

12) 総務省「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（案）」総務省「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改正案に対する意見募集」（2017年1月19日公示、2月17日締切）。

13) ガイドラインの対象になる「電気通信サービス」には、電気通信役務に「付随するサービス」が含まれる。これについては、「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（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）が該当」としている（11頁）。

2 位置情報¹⁸⁾

位置情報に関してFCCは、2012年に、「ロケーション・ベースド・サービス¹⁹⁾」という報告書で、位置情報を利用したサービスの重要性と今後の可能性について検討を行っており、特にプライバシーに対する懸念がこの分野での最重要課題の1つであるという認識を示している。そして、ロケーション・ベースド・サービスを提供する事業者には、①製品の開発段階開発初期段階でのプライバシーの配慮、②データのセキュリティ、③通知の時期と内容の充実、④データの最小化、といった取り組みを求めている(40-41頁)。また、2016年4月に公表されたNPRMでは、特に配慮が必要な情報の候補として、特に地理空間情報(Geo-location)については、「顧客または顧客の端末の、物理的または地理的な位置情報に関する情報については、ブロードバンド・インターネット・アクセス・サービス提供事業者が当該情報を取得するために用いる技術や方式がどのようなも

のであるかに関わらず、ブロードバンドにおけるCPNIとみなす」ことを提案していた(16頁)。こうした議論を経て、ブロードバンド顧客プライバシー保護規則では、「正確な地理的位置情報」がセンシティブな情報と位置付けられ、その利用・提供に際しては「オプトイン」が求められている。

わが国でも、電気通信事業者の取扱う位置情報については、議論が行われている。わが国の携帯電話事業者が取得する位置情報は、「個別の通信を行った基地局の位置情報」「位置登録情報(端末所在地を基地局単位等で把握する情報)」「GPS位置情報(GPS機能により取得する情報)」の3種類があると考えられている。このうち「個別の通信を行った基地局の位置情報」は、通信の秘密であるとされる。さらに、総務省のガイドラインでは「位置登録情報」「GPS位置情報」についても、「ある人がどこに所在するかということはプライバシーの中でも特に保護の必要性が高い上に、通信とも密接に関係する事項であるから、通信の秘密に

14) わが国の電気通信事業法において、電気通信事業とは「有線、無線その他の電磁的方式により、符号、音響又は画像を送り、伝え、又は受けること」(電気通信事業法第2条第1号)であり、これを行うための電氣的設備を用いて他人の通信を媒介し、その他電気通信設備を他人の通信の用に供する役務(サービス)を、「他人の需要に応ずるために提供する事業」(第4号)が電気通信事業であると定義されている。そして、インターネットのいわゆる上位レイヤサービスに関して、総務省の「電気通信事業参入マニュアル【追補版】一届出等の要否に関する考え方及び事例一」(平成17年8月18日)では、クラウド・チャット(サイト上にチャットルームを開設し、アクセスした利用者とは特定の会話希望者とをマッチングした上で、両者間のみに関じた会話とを媒介するものをいう)、出会い系サイト(交際に関する情報等をインターネット経由で閲覧できる状態に置き、その情報に係る異性交際希望者に対する利用者からのメッセージを電子メール等を用いて媒介するもの)、電子メール運営のためのホスティング(企業等が電子メールを利用できるようサーバ等を設置して、当該企業等にサーバの容量貸し及び電子メールの機能を提供するものを)、国外サーバを用いた電子メール(国内に事業を営む拠点を置くものが、国外に設置した電気通信設備(サーバ等)を用いて、インターネットを通じて国内の利用者向けに提供する電子メール)等は電気通信事業者として登録または届出が必要となる事例としてあげられている。また、「いわゆる『ポータルサイト』『SNS(Social Networking Site)』など、様々なサービスを包含した総合サービスについては、それぞれのサービス毎に電気通信事業者として登録または届出を要するかどうか判断することになる」としている。なお、現在パブリックコメントにかかっているガイドラインの解説(総務省「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(案)」(平成29年1月19日))では、実際に届出・登録を行っているかどうかに関わらず、電気通信事業を行っているものは対象になるということを示している(11頁)。なお、同解説案では、「電気通信設備を国外のみに設置するものであって、日本国内に拠点を置かないもの」は電気通信事業者に当たらず、ガイドラインも適用にならないという考え方を示している(9頁)。しかし、実際に問題になるのは、「国内に拠点を置かない」とはどういう状態かということであろう。

15) Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC.

16) EUでは、域内の個人情報保護をより強固にするためにGDPR(一般データ保護規則)が2016年5月に発効し、2018年5月に施行される予定である。

17) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL concerning the respect for private life and the protection of personal data in electronic communications and repealing Directive 2002/58/EC (Regulation on Privacy and Electronic Communications).

18) 位置情報に関する規制の動向については、小向太郎「ネットワーク接続機器の位置情報に関するプライバシー・個人情報保護制度の動向」情報処理学会研究報告電子化知的財産・社会基盤(EIP)2016-EIP-74, 2016-11-17を参照。

19) FCC Wireless Communications Bureau, Location-Based Services - An overview of opportunities and other considerations, May 2012.

準じて強く保護することが適当である」と位置づけ、情報の取得に際して利用者の同意を取得すること等を求めてきた。

前述の総務省ガイドラインの改正に関する議論でも、位置情報の取扱が主要な検討課題となっており、位置情報の利用に特にプライバシーへの配慮を求めるとともに、位置情報の利活用を促進する観点からも検討がなされており、「通信の秘密に係る位置情報について十分な匿名化を行った上で他人への提供その他の利用を行う場合」について、約款等に基づく包括同意でも一定の要件のもとでは有効な同意となりうるという考え方が示されている²⁰⁾。

なお、EU 電子プライバシー指令の改正に向けた規則提案においては、位置情報やトラフィック・データのようなメタデータについて、サービス提供や課金等のために必要なくなった場合に、本人の同意がなければ匿名化か消去をしなければならないとされており（第7条第2項、第3項）、ユーザが利用する端末やそれに関連して保存される情報についても保護の規定が置かれている（第8条）。

3 今後の動向

「ブロードバンド顧客プライバシー保護規則」は、規則の提案からわずか6ヶ月という非常に短い期間で採択にいたっている。委員長の任期終了や、大統領選挙を意識したのではないかという意見もある²¹⁾。そして米国では、Donald Trump 大統領が誕生し、FCC の委員長も、ネットワーク中立性規制の推進者であった民主党の Tom Wheeler 委員長に代わって、2012 年から共和党を代表する委員を務めてきた Ajit Pai 新委員長が指名を受けている。ネットワークの中立性に関して、一般的には、民主党がネットワークの利用者が公平にアクセスできる政策を推進してきたのに対して、共和党はキャリアに中立性を義務付ける

規制に反対しており、Pai 新委員長もネットワーク中立性の義務付けには消極的な立場である。また、Pai 新委員長は、「ブロードバンド顧客プライバシー規則」にも、次のような非常に強い反対意見を寄せている。

まず、FTC が主導してきたオンラインプライバシーに関する技術に中立的な枠組みが、利用者にとってわかりやすく安心を生むものであり、米国のプライバシー保護のアプローチとして望ましいとし、ISP に対して特別な規制を課すことに反対している。そして、FCC 規則が、ISP が入手する情報が特別かつ重要なものであるのに対して、エッジプロバイダは「断片」の情報しか見ることができないと評価していることを、自分の規制権限のある事業者を規制したいがための我田引水な議論として痛烈に批判している²²⁾。

正規の手続きを経て採択された規則が、すぐに変更されることはないかもしれないが、今後の FCC による規制方針がどのようになるかは、未知数の部分が大きい。また、これまで見たように、米国の制度は手続き面も含めてわが国とも EU とも大きく異なる。しかし、議論や試行錯誤が活発に行われていることから、議論の蓄積は技術面も含めて大きく、参考となる検討も多いと考えられる。

今回の「ブロードバンド顧客プライバシー保護規則」は、ネットワーク中立性政策に関する議論の結果、BIAS 提供事業者に対して FCC の規制権限が及ぶようになったことに端を発している。そのため、伝統的な電話会社を中心に行われてきたプライバシーに関する規制方針を、FCC の規制権限が及ぶ BIAS 提供事業者にだけ拡張した面があることは否定できない。しかし、このような規制側の縦割りが原因で、もし事業者がビジネスをおこなう条件に不均衡が生じるのであれば、インターネット関連ビジネスの健全な競争や発展にとって問題であろう。伝統的な電気通信事業と新

20) 総務省「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（案）」（平成 29 年 1 月 19 日）116 頁、総務省「『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』改正（案）考え方・概要」（平成 28 年 12 月 19 日）10 頁。

21) Rosemary C. Harold, *THE FCC FORGOT SOME-*

THING IN PIECING TOGETHER ITS COMPLEX PROPOSAL FOR BROADBAND PRIVACY REGULATION: CONSUMERS, 17 *Federalist Soc'y Rev.* 62.

22) Protecting the Privacy of Customers of Broadband and Other Telecommunications Services, Report & Order, FCC16-148 (2016), pp.209-210.

しく急成長しているネットワーク関連ビジネスにおけるプライバシー保護にギャップが存在するという問題は、わが国でも EU でも顕在化しつつあるといえる。

情報通信分野におけるプライバシーの保護に関しては、どのようなサービスを提供する事業者のどのような情報が利用者にとって懸念になりうるのかを、既存の法制度に過度に拘泥せずに検討する必要が出てきていることは明らかである。今後、米国においても EU においても、インターネットにおけるビジネスの実態に即した規制の見直しは、継続して行われていくと考えられる。特に、わが国でも議論になっている位置情報の取扱は、IoT やビッグデータ、AI 等の進展によってますます重要になる。諸外国における議論の動向を参考にしつつ、実態に即した規制を実現していくことが重要であろう。

【追記】

本稿脱稿後に、議会審査法 (the Congressional Review Act, 5 U.S.C. §802) に基づき、「ブロードバンド顧客プライバシー規則」を撤廃する決議が連邦議会の上下院で可決され、2017年4月3日にトランプ大統領の署名を受け、正式に撤廃された。これにより、本稿で紹介をした BIAS に対する規制は、現実には実施されないことになった。今後、ISP やエッジプロバイダに関するプライバシー保護について、新たな規制が検討されるかどうかは今のところ明らかになっていない。しかし、今回の規則制定および撤回の過程で、通信ネットワークに関するプライバシー保護については、従来のように電気通信事業者に対してのみ厳しい規制を行うことが実情に即していないことが、改めて浮き彫りになったとはいえるであろう。