

# 自治体の SNS 利用と個人情報へのアクセス

2021 年 7 月

政府 CIO 補佐官

三木 浩平、高橋 邦明、伊藤 豪一、進 京一、前田 みゆき、竹内 聡

## 要 旨

民間のソーシャルネットワーキングサービス（SNS）を活用した国民とのコミュニケーションが行政機関で増加している。特に国内最大のユーザー数（8,600 万<sup>1</sup>）である LINE サービスを活用する政府機関は 78.2%（18 機関 221 業務）、地方公共団体（自治体）は 64.8%（1,158 団体 3,193 業務）に上り<sup>2</sup>、広報や相談業務等に利用されている。2021 年 3 月 17 日における報道にて、LINE 株式会社の管理する個人情報、海外の委託先から閲覧できる状態だったことが報じられた<sup>3</sup>ため、同 19 日に総務省は電気通信事業法に基づき同社に報告を求めたところ、4 月 19 日に同社から総務省に経緯や対応策を記載した報告書が提出された<sup>4</sup>。また、4 月 30 日に内閣官房等は行政機関が適切に LINE サービスを利用するためのガイドライン<sup>2</sup>（内閣官房等ガイドライン）を発出した。本ディスカッションペーパー（本書）では、同ガイドラインを踏まえ、特に自治体が LINE サービス等の SNS を業務に利用する際に考慮すべき点や、今後の課題について議論する。

本ディスカッションペーパーは、政府 CIO 補佐官等の有識者による検討内容を取りまとめたもので、論点整理、意見・市場動向の情報収集を通じて、オープンで活発な議論を喚起し、結果として議論の練度の向上を目的としている。そのため、ディスカッションペーパーの内容や意見は、掲載時期の検討内容であり、執筆者個人に属しており、内閣官房 情報通信技術（IT）総合戦略室、政府の公式見解を示すものではない。

<sup>1</sup> LINE 株式会社「2020 年 12 月期第 3 四半期決算補足説明資料」

<sup>2</sup> 内閣官房等「政府機関・地方公共団体等における業務での LINE 利用状況調査を踏まえた今後の LINE サービス等の利用の際の考え方（ガイドライン）」（2021 年 4 月 30 日）

<sup>3</sup> 朝日新聞デジタル「LINE の個人情報管理に不備 中国の委託先が接続可能」（2021 年 3 月 17 日）

<sup>4</sup> 総務省「報道資料 LINE 株式会社に対する指導」（2021 年 4 月 26 日）

## 目 次

### 第 1 章：対応編

1 SNS 利用に向けた今後の自治体での対応.....	4
1.1 内閣官房等ガイドラインに推奨される場所.....	4
1.2 利用規約とリスクの判断.....	5

### 第 2 章：解説編

1 自治体における LINE 利用.....	8
1.1 LINE サービスを利用する自治体業務.....	8
1.2 LINE サービスのアカウント種別と利用方法.....	8
2 SNS のサービス形態.....	10
2.1 SNS の種別.....	10
2.2 SNS 中の LINE サービス.....	11
2.3 LINE サービスの構造.....	12
3 SNS 利用が従来のシステム利用と異なる点.....	15
3.1 自治体の SNS 利用の歴史.....	15
3.2 利用規約によるサービス利用.....	17
4 電気通信事業法と市場の変化.....	18
4.1 電気通信事業法の SNS への適用.....	18
5 LINE 報道で指摘された課題.....	19
5.1 データの保管場所に係る課題.....	19
5.2 データへのアクセスに係る課題.....	20
6 秘匿すべき情報.....	20
6.1 秘匿すべき情報とは.....	20
7 SNS 事業者の対策可能性と課題.....	21
7.1 通信の秘密.....	21
7.2 海外でのデータ保存.....	21
7.3 海外からのデータアクセス.....	22
7.4 データの所有権.....	22
8 国のガイドラインで示された対策.....	23
8.1 内閣官房等のガイドライン.....	23
9 LINE が実施中の対策.....	24
9.1 実施中の対策.....	24
9.2 検討中の対策.....	24

## 第 1 章：対応編

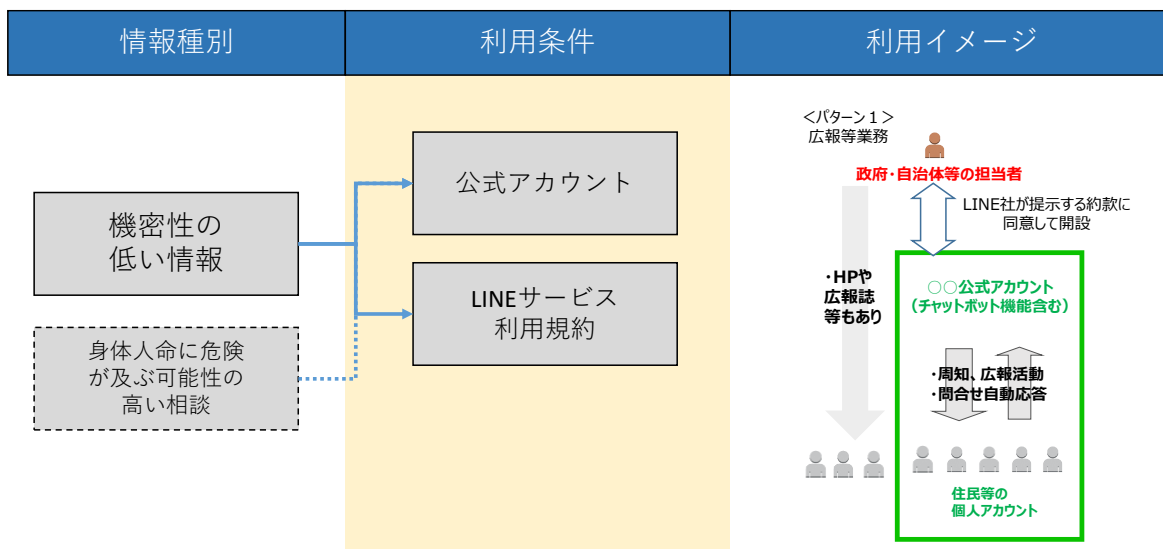
対応編には、2021 年 4 月 30 日に発出された「内閣官房等ガイドライン」を踏まえ、今後自治体における LINE サービスを含む SNS の利用において推奨される対応について記載した。また、議論の詳細については、「第 2 章：解説編」に記載したので、併せて参照いただきたい。

## 1 SNS利用に向けた今後の自治体での対応

### 1.1 内閣官房等ガイドラインに推奨される場所

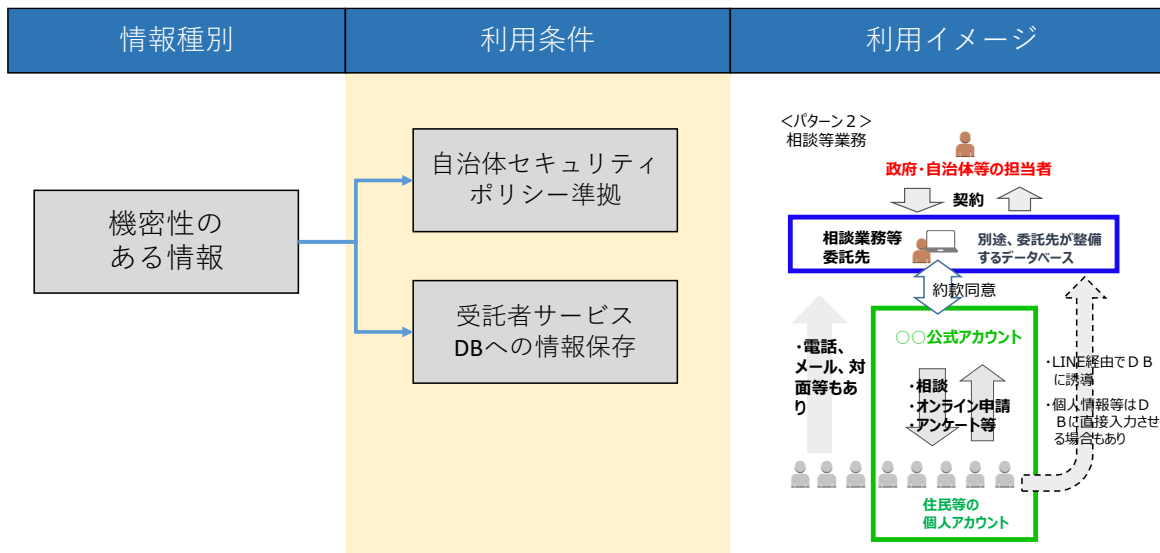
内閣官房等ガイドラインには、機密性の低い情報（広報、住民からの問合せへの Q&A 等）については、LINE サービスの利用規約に基づいた利用が可能であるとされている。加えて、ガイドラインに明示されていないが、住民に対してのコミュニケーションツールとして利用する場合は「公式アカウント」を取得することを推奨したい。公式アカウントの開設に際しては、LINE 社が実在確認を行っており、これを利用することにより自治体の名をかたる成りすましアカウントの抑制や区別に寄与することができるためである。

＜図表1:LINE サービス規約に基づいた利用＞



一方で、内閣官房等ガイドラインには、機密性のある情報（住民等からのプライバシー性の高い相談業務やオンライン申請等）については、各団体のセキュリティポリシーに準拠して委託先と契約を結んだうえ、機密性情報を LINE サービスに保存せず委託先の DB に保存することとされている。これにより、自治体のセキュリティポリシーを順守できる環境下において、機密性情報は保存されることになる。一方で、短期間ではあるが、LINE サービスのインフラ上にも機密性情報が存在している点には留意しておく必要がある。また、LINE サービス以外の SNS メッセンジャーツールについても、情報の保存や所有権がサービスごとに異なるので確認の上利用することが望まれる。

＜図表2：セキュリティポリシーに準拠した委託先のDBに保存＞



## 1.2 利用規約とリスクの判断

プライバシー性の高い相談業務については、上記のようにセキュリティポリシーに準拠した委託先と契約を結ぶ等で対応することが推奨されるが、身体や人命に危険が及ぶ可能性の高い相談業務（いじめ、虐待相談等）の場合は、LINE サービス規約に基づいた利用は否定されてはいない。ただし、サービス利用規約により SNS 利用をする場合は、そのリスクについて認識しておく必要がある。つまり、a) サービス利用規約による SNS 利用であり、自治体のセキュリティポリシーは適用されていない、b) コミュニケーションで発生した情報（音声通話、チャットテキスト、画像等）の権利・帰属は SNS のサービス利用規約に従うことになるという点である（ある SNS においては、投稿した写真の所有権は SNS 事業者にある、それを 2 次利用できる権利もある）。

公式アカウントを開設する際は、流行という側面だけではなく、取り扱う情報を想定したうえで、それぞれの SNS の利用規約を読み、適切な SNS を選ぶことが重要といえる。例えば、観光やイベントといったオープンにしても構わない情報であれば、その所有権が SNS 事業者にあってもリスクは低い。一方で、機微な情報を取り扱う業務にて公式アカウントを開設する際は、情報の権利帰属が十分確認された SNS を使うことが望ましい。

一方、一般的な自治体への問い合わせ（例：自治体への質問・要望等）として開設した SNS に DV やいじめの相談が寄せられる可能性がある。この場合、相

談者とコンタクトをとり続けることが最重要となるため、連絡が途絶えてしまう等のリスクを考慮し、既に繋がっている SNS にて話の内容をある程度伺ったうえで、次回のコミュニケーションとして別の手段を提案する等事案に応じた判断が必要とされる。

## 第 2 章：解説編

解説編には、「第 1 章：対応編」に記載した内容について、背景や論点等の詳細を記載した。現在検討中の施策や今後議論の成熟が待たれる課題も含まれている。

## 1 自治体におけるLINE利用

### 1.1 LINE サービスを利用する自治体業務

2021年4月に総務省が自治体に対して、行政事務におけるLINEサービスの利用状況について調査を行ったところ、同サービスを利用していると回答した団体は、1,788団体中1,158団体(64.8%)に上った<sup>2</sup>。業務種別は3,193種類に及び、うち住民の個人情報を扱う業務が719種類含まれていた。

住民の個人情報を取り扱わない業務としては、「広報業務（公開情報を掲載・発信）」や「問い合わせへの自動応答（FAQを基にチャットボット応答）」などが報告された。一方、住民の個人情報を扱う業務としては、「相談業務（いじめ・虐待、子育て、自殺相談等）」、「オンライン手続（施設利用予約、窓口予約等）」等が報告された。また、職員同士の業務連絡等に利用することや税、社会保険料や公共料金等のキャッシュレス決済に利用することも報告される等、同サービスの利用は多岐にわたることが判明した<sup>2</sup>。

### 1.2 LINE サービスのアカウント種別と利用方法

LINE サービスに限らず、SNSにはいくつかのアカウント種別があり、住民向けの自治体サービスでは「公式アカウント」等と呼ばれる認証を受けたアカウントを用いる場合が多い。公式アカウントとは、SNS提供業者により、行政機関や企業、著名人等の自身によるアカウントであることの認証を受けたアカウントである。LINE サービスにおいても、自治体による公式アカウントを用いた広報、相談、通知、申請等のコミュニケーションサービスと、公金決済が行われている。これらのサービスは、世の中に普及したLINEサービスのインターフェースを利用することで、利用者は自らの端末に行政サービス用の新たなアプリをインストールする必要が無い、使い慣れた操作で利用できる等のメリットを享受することができる。

LINE サービスの法人向けLINE公式アカウントには、複数の種類があり、画面左上のバッジの色で識別される<sup>5</sup>。LINE社が法人を確認したアカウントには、プレミアムアカウント（緑）や認証済アカウント（紺）等色付きのバッジが表示され、未認証アカウントはグレーのバッジが表示される（図表3）。LINE サービスを利用する多くの自治体業務は、色付きのアカウントを開設（図表3一例：福岡市アカウントには緑のバッジ表示<sup>6</sup>）している。未認証アカウントは申

<sup>5</sup> LINE株式会社ホームページ「LINE公式アカウント アカウント種別」  
<<https://www.linebiz.com/jp/service/line-official-account/account-type/>>

<sup>6</sup> 福岡市ホームページ「福岡市LINE公式アカウント」



し込みサイトからオンラインで申請することで誰でも作成できてしまうことに加え、検索結果として表示されない等の機能制限があることから、自治体による利用においては、認証済みアカウントを利用することが望ましい。LINE 公式アカウントを開設するに当たっては、LINE 社が提示する利用規約を承諾することが必要である。この利用規約は、政府機関や自治体を問わずLINE サービスのユーザー対して共通に適用されるものであり、自治体によるLINE 公式アカウント利用に関して、LINE 社と利用規約以外の特別の契約等を結ぶことは原則できないこととなっている。住民等の利用者は、自らのLINE アカウントでログインしたのち、自治体が開設したLINE 公式アカウントを「友だち」に追加することによって、同ツールを介した自治体とのコミュニケーションが可能になる（行政から提供される情報をLINE サービス 上での受け取りができる、住民等から行政に対してLINE サービス上で問い合わせができる等）。この場合、自治体はLINE サービスのプラットフォームを利用したサービス提供者であり、住民はその利用者であるものの、LINE 社からみると両者はともにLINE サービス利用者と位置付けられることについて留意が必要である。

<図表3:LINE アカウントの種別>

<ul style="list-style-type: none"> <li>・LINE社の所定の審査通過したアカウント</li> <li>・一部機能や決済手段などが拡張される。</li> </ul>	プレミアムアカウント	緑 
	認証済みアカウント	紺 
<ul style="list-style-type: none"> <li>・個人・法人問わず誰でも取得できる。</li> </ul>	未認証アカウント	グレー 

LINE社ホームページより作成

福岡市LINEアカウント



福岡市ホームページより

## 2 SNSのサービス形態

### 2.1 SNS の種別

SNS は、総務省「国民のための情報セキュリティサイト」<sup>7</sup>の定義によると、ソーシャルネットワーキングサービス（Social Networking Service）の略で、登録された利用者同士が交流できる Web サイトの会員制サービスのことあり、友人同士や、同じ趣味を持つ人同士が集まったり、近隣地域の住民が集まったりと、ある程度閉ざされた世界にすることで、密接な利用者間のコミュニケーションを可能にしているサービスである。SNS には、コミュニケーション（Facebook、mixi、Twitter、Clubhouse）、メッセージ（LINE、WhatsApp）、ブログ（Ameba、ライブドア）、ゲーム（GREE、Mobage）、動画（Youtube、ニコニコ動画）、写真（Instagram）、フリマ（メルカリ）、グルメ（食べログ、クックパッド）、雇用（LinkedIn）等があり、特色としての機能に差がある一方で、コミュニケーションツール（掲示版・通話・テキストチャット等）として機能している部分はある程度共通している。

SNS においてコミュニケーションがどのような形態で行われているか、発信内容（投稿・会話等）の公開範囲（オープン・特定者間）と利用者の特定（実名・匿名）で対比したイメージを下図に示す（図表 4）<sup>8</sup>。また図中の括弧内は、各サービスにおける実名利用者の割合を示している<sup>9</sup>。発信内容が一般公開のサービスでは匿名利用者が多く、特定者間のサービスでは実名利用者が増加する傾向にある。また利用者は、目的に応じてこれらサービスを複数利用していることが多い（2 つ以上の SNS 利用：53%、3 つ以上の SNS 利用 25%<sup>10</sup>）。

<sup>7</sup> 総務省ホームページ「SNS（ソーシャルネットワーキングサービス）の仕組み」

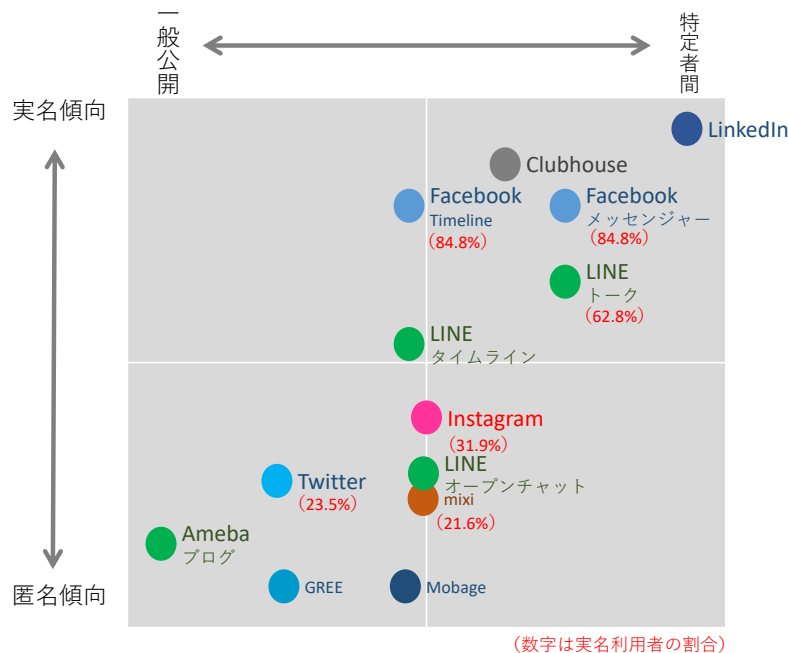
<[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/security/basic/service/07.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/security/basic/service/07.html)>

<sup>8</sup> 数値が記載されているもの以外は、内閣官房政府 CIO 補佐官を構成員とする国地方連携タスクフォース内での議論に基づく分類。

<sup>9</sup> 総務省「社会課題解決のための新たな ICT サービス・技術への人々の意識に関する調査研究」（2015 年）

<sup>10</sup> 渡辺洋子「SNS を情報ツールとして使う若者たち」『放送研究と調査』（NHK 2019 年 5 月）

＜図表4：発信内容の公開範囲と利用者の特定イメージ＞



## 2.2 SNS 中の LINE サービス

ここでは、LINE サービスの中に含まれるいくつかのコミュニケーション系サービスを例に、その機能や関係性を解説する。

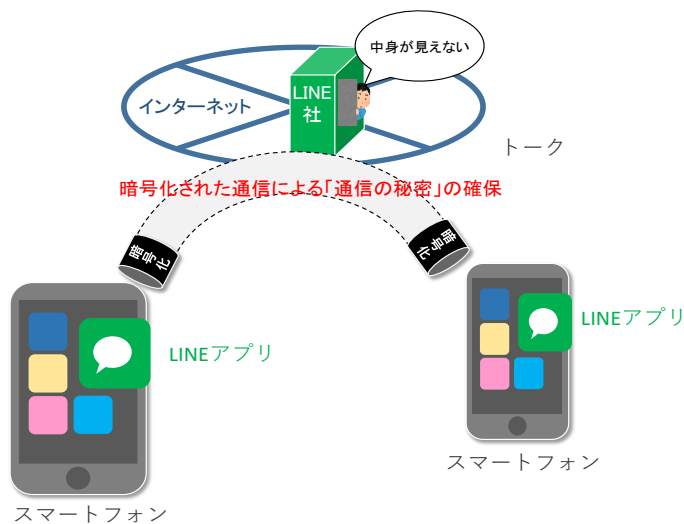
LINE サービスにおいては、友だち登録した人と（特定者間）テキストメッセージやスタンプ等で連絡を取り合う「トーク」と呼ばれる機能と、投稿した情報を公開することを前提とした「タイムライン」や「オープンチャット」とに分かれている。トークは、1対1あるいは複数名で利用することから、電気通信事業法第4条「秘密の保護」<sup>11</sup>について遵守が求められるものである。そのため、例えばスマートフォン上のアプリ同士でエンド・トゥ・エンドの暗号化措置を行う等のプライバシーを考慮した仕組みであることが必要である<sup>12</sup>。特に、自治体サービスで多く利用されているトーク機能については、送信者のスマートフォン等の端末内で暗号化され、LINE 社のサーバを介して、受信者（友だち

<sup>11</sup> 「電気通信事業法」（昭和59年12月25日法律第86号）  
〈<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=359AC00000000086>〉

<sup>12</sup> LINE 株式会社ホームページ「適用法令と当社の考え方」  
〈<https://linecorp.com/ja/security/article/29>〉

やグループ LINE 参加者)の端末に送られ、そこで復号される。原則、LINE 社のサーバでは、トーク内容は暗号化された状態でキャッシュとして短期間滞留する(一定期間後、LINE 社のサーバからは削除される)が暗号化されており、LINE 社でもトークの内容は確認できないため、通信の秘密は担保されているとされている。ただし、利用者が「通報」機能を使い、通信相手の問題行動(ストーカー、誹謗中傷等)を LINE 社に報告した際は、①利用者の端末内で当該のトーク内容にかかる暗号化を一定範囲解除したうえで、②解除されたトーク内容を利用者端末から LINE 社のモニタリング業務担当に送信している。

＜図表5:アプリによる暗号化＞



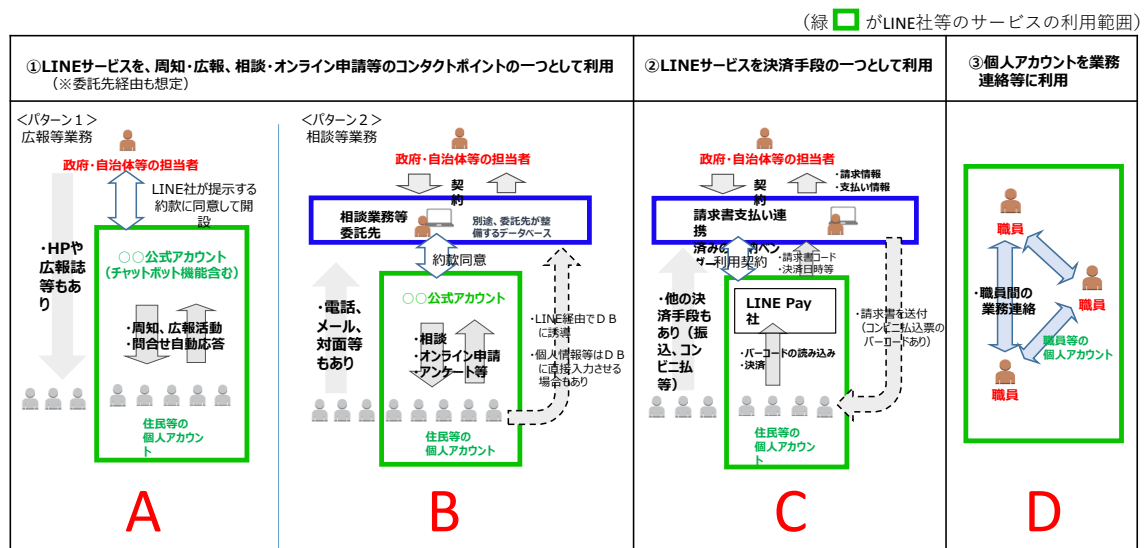
一方で、タイムラインやオープンチャットは、テキストや画像等を友人等と共有する機能であり、同じアプリ上での共有に限られるものの、これらは公開することを前提としているため、暗号化はされていない。また、公式アカウントから多数の利用者に向けたテキストによるトークも広報・アナウンスと見なされ暗号化対象とされていない。

### 2.3 LINE サービスの構造

LINE を利用したサービスを提供に関わる事業者についてサービス構造から見ると、いくつかの形態がある。LINE 社のサービスをそのまま利用する場合もあれば、LINE のサービスと別の事業者のサービスを組み合わせて利用する場合もある。また、後者の場合、組み合わせの方法は様々である。

内閣官房等ガイドラインを元に整理する（図表6）と、A.「自治体の公式アカウントを利用しLINE社が提供するサービスのみを利用する（①パターン1）」、B.「自治体の公式アカウントを利用するが、LINE社はあくまでもサービスへの入口のみで、サービスは自治体が別に契約する事業者が運営するものを利用する（①パターン2）」、C.「自治体が契約している収納代行業者から提示される支払方法のひとつとしてLINE Payを利用する（②）」、D.「公式アカウントではない個人アカウントを用いてサービス（LINE社の提供する個人向けサービス）を利用する（③）」に分類できる。

<図表6:行政機関での主なLINEサービス利用形態<sup>2</sup>>



内閣官房等「政府機関・地方公共団体等における業務でのLINE利用状況調査を踏まえた今後のLINEサービス等の利用の際の考え方(ガイドライン)」より一部改変

A. (図表6:①パターン1)のサービス形態は、住民等利用者のスマートフォンにインストールされたアプリと、LINE社のサーバ側の仕組みが連携することでサービスを構成している。ホームページや広報誌等で公開されている情報を、LINEサービスを経由して配信する目的で利用されている場合、このサービス形態が用いられることが多い。前述のように、LINE公式アカウントと利用者のLINEアプリの間でのトークでは、テキストの内容や送信する画像は暗号化されずに送信される。LINE社が提供する一斉配信や自動応答の仕組みを利用する場合、その内容はLINE社のサーバに保管されることになる。なお、端末とサーバの通信経路自体は暗号化されている。

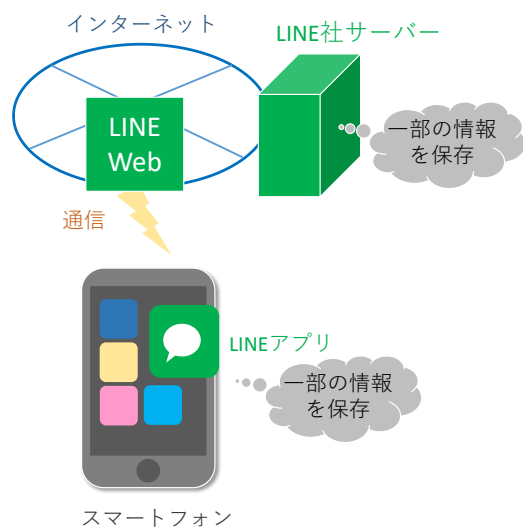
B. (図表 6 : ①パターン 2) のサービス形態では、住民等利用者は LINE の公式アカウントを窓口として、LINE 社以外の事業者が提供するサービスにアクセスする。この形態においては、公式アカウントの画面から、LIFF と呼ばれるアプリ内ブラウザを利用して直接サービス提供事業者のシステムにアクセスする場合と、チャットボット等でトーク画面を通じて LINE 社のサーバを経由してサービス提供事業者のシステムにアクセスする場合がある。利用者が公式アカウント上で入力した情報は、前者では、LINE 社のサーバに保存されることなく、サービス提供者のサーバに直接保存される。後者では、LINE 社のサーバ上に、キャッシュとして短期間滞留する。

C. (図表 6 : ②) のサービス形態では、住民等利用者は、自治体が契約している収納代行業者から送られてくる請求書に記載されているバーコードを LINE Pay のコードリーダーで読み込み、LINE Pay 残高で支払いをする。支払情報は、LINE Pay 社から収納代行業者を通じて自治体に引き渡される。受け渡される情報には、請求書番号や支払金額が含まれているが、氏名等の個人情報に含まれない。また、収納代行業者は自治体との契約の下で、情報の取扱いについては自治体の規定に基づいて行う。

D. (図表 6 : ③) のサービス形態は、主として、LINE 社の個人向けサービスである「友だち同士トーク」やグループ LINE の利用となる。友だち同士やグループ LINE でのトークの情報は、端末内で暗号化された上で、各利用者の端末内に保存される。LINE 社のサーバでは、暗号化された情報をキャッシュとして一定期間保存され、その後削除される。そのため、原則 LINE 社ではトークの内容を確認できない。ただし、前述のように、「通報」機能を利用した場合は復号されることに留意が必要である。

現状における自治体の利用は、A. では、住民の個人情報を取り扱わない、「広報業務（公開情報を掲載・発信）」や「問い合わせへの自動応答（FAQ を基にチャットボット応答）」等が主流である。B. では、「相談業務（いじめ・虐待、子育て、自殺相談等）」、「オンライン手続（施設利用予約、窓口予約等）」等住民の個人情報を取り扱う業務が多い。C. には、税、社会保険料や公共料金等のキャッシュレスによる公金決済、自治体の委託事業等がある。D. では、職員同士の業務連絡等の利用が主となっている。本書では、報道等で問題とされた点について議論するために、主に A と B にフォーカスする。

＜図表7:サーバとアプリの連携＞



### 3 SNS利用が従来のシステム利用と異なる点

#### 3.1 自治体の SNS 利用の歴史

行政が主体となって SNS を運営している事例としては、2003 年に運営開始した八代市における「ごろっとやっちょろ」にはじまり、総務省主導による地域 SNS を用いた日記やフォトアルバム、まちかどレポートの等のサービスがある。これらの地域 SNS については、行政がオーナーとして、自らが整備及び運営していることから、セキュリティ対策、情報の保管責任、サービスの可用性に係る責任の範囲が明確となっている。

その後、行政主体の地域 SNS から民間の SNS へ、情報発信手段が変化していくことになる。ひとつの要因としては、東日本大震災時に、情報発信手段としての汎用的な SNS の重要性が認識されたことがあげられる。行政が整備するサービスに登録することによって情報が提供される官製 SNS のモデルから、住民に広く普及するサービスを使って情報を発信することでより確実に情報を到達させることのできる手段として、民間 SNS を活用するモデルへと手段が変化する契機となったところである。

広く普及している LINE や Twitter、Facebook 等の不特定多数の利用者に対して展開しているサービスでは、利用規約が用いられるのが一般的である。そのため、これらサービスを用いる場合には、地域 SNS のように行政がオーナーシップや管理権限を有することなく、住民と同様に自治体も一利用者としてセキュリティ対策や情報の保管管理、サービスの可用性等について、SNS 事業者が

提示する利用規約に従って利用することとなっている。

利用規約の中には、投稿した文章や写真等について SNS 事業者側に著作権の帰属を求めるものがある。広報等を目的として投稿するものであれば、機微な情報ではないため SNS 事業者が著作権が帰属することが問題にならない場合もある。しかし、写真撮影を依頼した者との契約とは異なる目的で SNS に投稿された写真が使われる場合は、写真を撮った者の権利を侵害してしまったり、被写体の同意なく流用されてしまうことで肖像権が侵される恐れもある。また、SNS 事業者が著作権等が帰属してしまう利用規約の場合には、申請や相談を SNS で行った際の会話の履歴や保存された文書等が SNS 事業者に流用される等の住民のプライバシーを侵害してしまう恐れもある。

上記のようなリスクを回避するためには、SNS の利用規約について確認を行い、投稿内容に係る権利帰属やプライバシー情報の取り扱いについて確認し、個人情報保護条例やセキュリティポリシー等に抵触する場合には利用を取りやめるか、データの保管を別に行う仕組みを構築する等の対応が必要となる。同様に、可用性の考え方等についても利用規約等により規定されていることから、SNS を用いて申請サービスを提供する場合には、可用性に係る定義やサービスレベルについて確認を行い、制度面や業務面での規定や基準との整合性を確保することが必要となる。また、利用規約は事業者の都合により改定されることがあるため、定期的なモニタリングにより利用規約に記載されるサービスレベルやデータ消去、格納されるデータへのアクセス等について確認を行うこと留意することが必要である。

また、行政が用いる SNS において公序良俗に反するような行為が行われることで、行政への信頼性や道義上の責任が発生することがある。そのため、利用する SNS において、不適切な投稿やスパム等を通報する仕組みを備える等健全なサービスを提供するための機能面の確認も必要である。



### 3.2 利用規約によるサービス利用

LINE や Twitter、Facebook 等 SNS の利用は、従来の情報システムの開発とは異なる部分が多い。特に自治体の情報セキュリティポリシーの適用や情報資産の所有が異なるので注意が必要である（図表8）。従来のシステム開発は、自治体と受託者の相対契約であり、自治体が提示する仕様書に基づいて構築されるため、情報セキュリティポリシーに準拠することや、データ等の情報資産が自治体に帰属すること等を自治体側の要件として定めておくことができる。一方で、SNS を直接利用する場合は、SNS 事業者が利用者に一律に提示した同内容の利用規約に自治体が合意することにより利用するため、情報セキュリティポリシーに準拠することや、データ等の情報資産が自治体に帰属することは約束されない。また、利用規約に記載された条件についても、利用開始後に SNS 事業者が一方的に変更することもできるケースもある。

＜図表8:情報サービスにおける契約形態の違い＞

		受託開発	受託＋ライセンス利用	利用規約による利用
概 要		自治体が仕様書に基づいて調達し、構築・運営する情報システム  契約 → 受託開発	受託した事業者がクラウドサービスを利用し行政サービスを構築  契約 → 受託開発 + ライセンス	サービス利用型のクラウドサービスを自治体が利用者として利用  利用規約 → サービス
主なシステム		・一般的な自治体システム ・自団体所有DBに収納されている情報システム（オンプレ、IaaS/ハウジング等）	・プラットフォームを利用した市民向けアプリ（健康管理、広報） ・SaaSライセンスを利用したシステム（グループウェア、電子申請）	・SNS（公式アカウント、市民とのコミュニケーションツール） ・SaaS（地図、Web会議）
調達・契約		・自治体が仕様書を提示し、受託企業はそれに基づいて構築 ・仕様書により自治体の情報セキュリティポリシーに準拠	・受託企業は自治体の仕様書に基づき構築するが、一部機能をクラウドサービス等利用する。 ・開発部分は自治体ポリシーに準拠、クラウド部分は利用規約による	・クラウドサービス企業が提示した利用規約に自治体を利用者として同意 ・利用規約は一律のもの
所有者	コンテンツ	自治体	自治体	民間
	処理プログラム	自治体	自治体／民間	民間
	サーバ	自治体	自治体／民間	民間
情報収納場所		・専用線で接続したプライベートクラウド ・庁舎内のサーバー	・インターネット回線で接続された民間サーバの専用領域 ・庁舎内のサーバー	・インターネット回線で接続された民間サーバの共用領域

また、受託開発を間に挟み SNS を利用するケースもある。この場合は、自治体が提示する仕様書に基づいて受託者はシステムを開発する際に、一部機能として SNS が組み入れられる。受託者は、SNS 事業者と契約するか SNS 事業者の

提示する利用規約に従って SNS と接続する。受託者が構築する部分については、従来のシステム開発と同様に情報セキュリティポリシーの適用や情報資産帰属が適応できるほか、SNS についても自治体の提示する条件に従って受託者が確保することもできる。ただし、SNS 事業者の中には、第三者による自サービスへの接続を認めていない場合もある。

## 4 電気通信事業法と市場の変化

### 4.1 電気通信事業法の SNS への適用

電気通信事業法（昭和 59 年 12 月 25 日法律第 86 号）では、電気通信事業者は通信の秘密を侵してはならない（コンテンツへのアクセス、利用、漏洩）とされているが、近年の SNS の多様な発展において同法の適用が困難なケースが出始めていることは否めない。

電気通信事業で定めるサービス形態とは、特定者間（1 対 1、1 対複数）の通信接続サービスであり、SNS の提供するサービスのうち「メッセージツール」や「通話機能」、「メールマガジン配信サービス」等がこれにあたる一方、「ソフトウェアのオンライン提供」、「ネット対戦ゲーム」、「不特定多数の参加する掲示板やチャット」等はこれにあたらないと解釈できる<sup>13</sup>。ところが、SNS では、誰でも閲覧できるグループ掲示板だったものが、設定変更で特定者のみ閲覧できる非公開グループに移行する等通信形態の変化が発生するケースもある。また、ネット対戦ゲームにおける特定プレイヤー間のチャット等、複数の要素が混在したサービス形態もある。

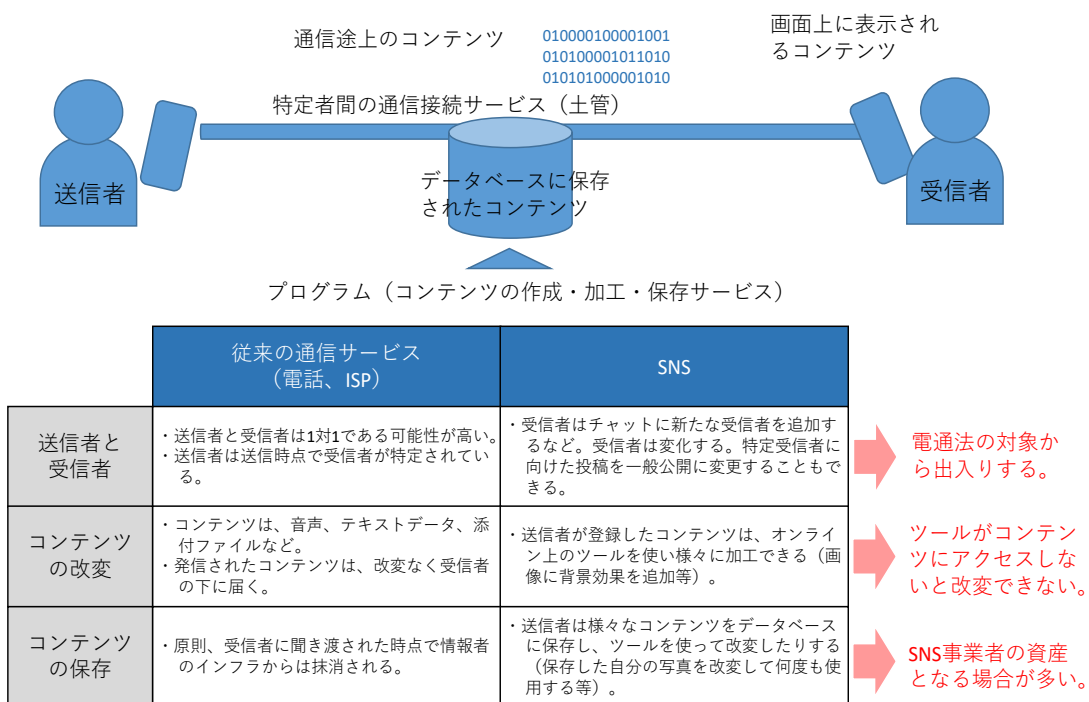
従来の電気通信事業のイメージは、特定者間に情報を流通するパイプを提供することであり、流通する情報は通信の終了と同時に無くなる。つまり、電話の通話を終了したり、ISP に接続しメールをダウンロードしたりすることで事業者のインフラに情報は残らないことが（Web メールが登場により情報はサーバ上に残るようになった）前提となっている。そして、通信中にある情報に対して事業者はアクセスしてはならないことにより、利用者のプライバシー（通信の秘密）が守られている。一方で、SNS のメッセージやチャットは、特定者間で情報の受け渡し（閲覧）が行われた後も、事業者のインフラに情報が保存されている。

電気通信事業法では、保存した情報にアクセスすることは、当事者間の合意

<sup>13</sup> 総務省「電気通信事業参入マニュアル [追補版]」（2019 年 10 月 1 日改訂）

があれば可能とされているが、SNS 事業者はそれを利用規約に明記している。例えば、利用者が登録したプロフィールの顔写真を、アプリを使って改変するサービスを提供するには、事業者は顔写真の情報にアクセスしなければならない。また、利用者から不適切なコンテンツの削除依頼やストーカー・脅迫等を報告された場合、事業者は情報にアクセスして内容を確認しなければならない。加えて、SNS の多くは、利用者に課金しない広告型ビジネスで成り立っていることから、事業者は掲載されているコンテンツや閲覧履歴等の情報を解析して広告掲載等に役立てている。

＜図表9：従来の通信サービスと SNS の違い＞



## 5 LINE報道で指摘された課題

### 5.1 データの保管場所に係る課題

LINE サービスに関する報道で主要な論点となっていたのは、データの保管場所とデータアクセスである。

LINE サービスのトーク機能における通信は、原則として暗号化されており、多くのデータはアプリ側に保存されているものの、一定期間のデータについてはキャッシュとしてサーバ側に保管されている。これらのデータの保管について、以下の点で議論となっている。

① 説明が不十分である。

個人情報保護法において、第三者へ個人データを提供する場合には、本人の権利利益保護の観点から、提供することを明示しなければならないとされている<sup>14</sup>が十分ではなかった。また、データが海外にあることについての説明も十分とは言えなかった（海外にあることは、プライバシーポリシーに記載していたものの、その国名を明記していなかった）。

② 説明と実態の乖離

LINE 社は、「主要なサーバは国内にある」と行政機関に説明していたが、実際にはトーク内の画像、動画、ファイルが海外（韓国）で保存されていた。利用規約や説明と実態が乖離することで、データの保管管理の責任や我が国の法が及ばない不正が行われるのではないかと懸念があるところである。

## 5.2 データへのアクセスに係る課題

LINE サービスのデータに海外、特に中国からアクセスできる状態にあったと報道されたが、その詳細についてはあまり報じられていない。まず、LINE サービスのトークデータのうち、「通報」機能によって通知されたトークは LINE 社によるモニタリングの対象となる。通報機能によるモニタリングに際し、海外子会社から当該データにアクセスし、解析していたことが問題視された。

## 6 秘匿すべき情報

### 6.1 秘匿すべき情報とは

自治体が保持する情報には、機密性を有する情報や住民等の個人情報がある。機密性を有する情報には、行政事務で取り扱う情報のうち、秘密文書に相当する機密性を要する情報（機密性3）や、漏洩により国民の権利が侵害される、又は行政事務の遂行に支障を及ぼす恐れがある情報（機密性2）が含まれており、それぞれ格付されたうえで分類基準に相応の保管をされている<sup>15</sup>。入札情報等いくつかの情報については、漏洩に対して刑事罰が課せられる。

個人情報は、個人を特定する識別符号が付いた情報を指すが、識別符号の種類（マイナンバー、運転免許証番号、指紋認証データ等）と情報の性質（人種、

<sup>14</sup> 個人情報保護委員会「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（外国にある第三者への提供編）」（令和3年1月一部改正）

<sup>15</sup> 内閣官房「政府機関における情報セキュリティ対策の現状について」（2008年）

病歴、前科、DV被害者等）の組み合わせにより、保護に関わる法令が異なる。例えば、全般には個人情報保護法が適用されるが、識別符号がマイナンバーになると、情報種別が特定個人情報となりマイナンバー法が適用されるため、情報の管理方法や漏洩の場合の罰則が異なる。

＜図表10：政府機関統一基準における格付けの分類基準（機密性）＞

格付け		分類基準	（該当する情報の例）
機密性	3	行政事務で取り扱う情報のうち、秘密文書に相当する機密性を要する情報	特定の職員だけが知り得る状態を確保する必要がある情報で秘密文書に相当するもの
	2	行政事務で取り扱う情報のうち、秘密文書に相当する機密性は要しないが、漏えいにより、国民の権利が侵害され又は行政事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある情報	職員だけが知り得る状態を確保する必要がある情報（職員のうち特定の職員だけが知り得る状態を確保する必要がある情報を含む）
	1	機密性2情報又は機密性3情報以外の情報	公表・公開又はそれを前提として作成した情報及び職員以外が知り得ても問題のない情報（公表・公開しても問題のない情報）

内閣官房情報「政府機関における情報セキュリティ対策の現状について」（2008年）より

## 7 SNS事業者の対策可能性と課題

### 7.1 通信の秘密

技術的な側面では、端末者間での通信は暗号化を行うことで通信の秘密は確保される。また、サーバ内のみで暗号化しては、回線上での秘密は確保されないことから、端末にインストールされたアプリによって暗号化・復号化を行うことが必要となる。

ところが、SNSでは、オープンな会話と個人間の通信が混在する場合がある。また、当初は特定個人間で行われた通信がオープンにされたり、その逆の可能性もある。様々なサービスの組み合わせであるSNSにおいては、利用開始時の画一的な規約ではサービスの変化や個々のユーザアクションへの適応が困難になりつつあるので、局面が変わるタイミングでの表示が必要とされる可能性がある（例：誹謗中傷の報告をする際に「通信内容が運営会社へ開示される」ことを表示する等）。確認行為はユーザーの安心感につながる反面、過度な確認はユーザビリティを損ないサービスの魅力低下につながるジレンマもある。

### 7.2 海外でのデータ保存

海外のサーバにデータを保存することは、所在国の法令によりデータを開示しなければならない可能性があり、通信の秘匿性や個人情報の保護の観点からリスクがある。

SNS では、複数の言語により多国間でサービスを展開するサービスが増加しており、サービス提供のために活用されるリソースも多国間に跨っているばかりか、クラウドサービスを利用している場合は、短期間で複数の国を移動する場合もあり、データの所在地の特定が極めて困難といえる。また、多くのグローバルな SNS はデータの所在地を開示していない。

一方、EU で 2018 年 5 月に施行された「一般データ保護規則（GDPR）」では、個人データを取り扱う事業者に対して EU 域外へのデータ移転について厳しく制限している。日本においても行政の情報資産については、各団体のセキュリティポリシー等により保管場所が制限されているが、これは委託による情報処理を念頭に置いたものであり、利用規約による SNS 利用については十分議論されていないといえる。仮に、「個人情報については国内にデータを保存すること」という条件を課したとしても、現状多くのグローバルな SNS は対応していない。

### 7.3 海外からのデータアクセス

海外から国内に保存されたデータに対するアクセスについて、①海外への情報漏洩と②日本の法令と異なる法令下での対応における困難さが指摘されている。一方で、SNS 事業者に限らず IT 事業者にとって、海外拠点や海外提携企業を開発や運用に活用することは一般に行われており、海外から本番系のデータへのアクセスを制限することは企業活動の制約にも繋がる可能性がある（優秀な海外エンジニアを新たなサービス開発に参画させることが困難になる等）。

### 7.4 データの所有権

利用者が SNS に発信したデータ（音声、写真、動画、テキスト等）の所有権については、各 SNS の利用規約に記載されるのが一般的だが、サービスによって方針は異なる。利用者の発信データの所有権や利用権が SNS 事業者にあった場合、事業者は発信データにアクセスすることや 2 次的に利用することが可能である（例えば、テキスト分析から広告を表示したり、写真を画像認証に利用する等）。これはビジネスモデルとして多くの SNS 事業者は利用者に課金しない代わりに、発信データを利用した広告収入等の収益モデルを構築してことに依存している。このため、各社は利用者の情報を自社に囲い込むことにより収益機会を増やそうとする傾向にあると言える。

一方、ひとつの利用規約ですべての利用者を包含することには限界があることから、今後 SNS 事業者から行政機関のセキュリティポリシーに配慮した利用規約が別個提供されると、公益的なサービスへの SNS 利用が進展することが期待できる。



## 8 国のガイドラインで示された対策

### 8.1 内閣官房等のガイドライン

2021 年 4 月 30 日、内閣官房等から「政府機関・地方公共団体等における業務での LINE 利用状況調査を踏まえた今後の LINE サービス等の利用の際の考え方（ガイドライン）<sup>2</sup>」を発出し、LINE サービスの利用検討時に確認すべき事項のポイントが示された。また、同ガイドラインは、LINE サービスに限らず、民間企業等が不特定多数のユーザーに対して同一条件で提供する SNS 等のサービス（いわゆる「利用規約による外部サービス」）にも適用できる可能性について示唆している。

核心部は、（１）機密性を有する情報や住民等の個人情報を取り扱わない場合と、（２）これら情報を取り扱う場合に分けて記載されている。前提条件としては、A) いかなる利用形態であっても当該団体のセキュリティポリシーに準拠すること、B) 利用規約による外部サービスはセキュリティポリシーに沿った要件を担保できない可能性があるため上記（１）のみ利用可能としている。

上記（１）の情報には、公表・公開することを前提とする情報や第三者が知り得ても問題の無い情報等が含まれ、業務としては、広報、住民からの問合せへの Q&A（チャットボット）、業務内容を伴わない職員間の連絡が想定される。自治体等の行政機関は、LINE サービスの利用規約に基づいて公式アカウントを開設する等のサービスを利用する。

上記（２）には、住民等からのプライバシー性の高い相談業務やオンライン申請等のコンタクトポイントのひとつとして LINE サービスを利用する場合が含まれている。利用方法については、ア) 各団体のセキュリティポリシーに準拠して委託先と契約を結んだうえ、イ) 機密性情報を LINE サービスに保存せず委託先の DB に保存する等の方法が示された。すなわち、LINE サービスは、利用規約による外部サービスのためセキュリティポリシーを厳格に満たすことはできないため（上記 B）、セキュリティポリシーを満たすことのできる委託先のサービスに機密性情報を保存するということである。ただし、身体人命に危険が及ぶ可能性の高い相談事業（いじめ、虐待相談等）は例外とされている。

## 9 LINEが実施中の対策

### 9.1 実施中の対策

LINE 社は、海外に存在する日本ユーザーに関連するデータの国内への移転を発表<sup>16</sup>した。日本ユーザーのトーク画面に関しては 2021 年 6 月 22 日までに作業を完了しており、順次対象となるデータの移転作業を行う計画が示されている。利用者の写真を保存する「アルバム」や「Keep」と呼ばれるデータ保管サービスについては長期にわたる作業となっているが、サーバ側のデータ保存期間が限定的であるトークと違い、データ量が膨大であることと、サービス提供を継続しながら移行作業を行うためとしている。

海外からのアクセスについては、開発体制の点検、整備を検討している。通報機能で問題となっていたモニタリング対象となるデータの表記間違いは修正されており、最新版のアプリでは通報された内容が LINE 社によりモニタリングされる旨が表示される。

行政機関が利用する公式アカウントについては、政府ガイドラインに遵守した利用実態となるよう、利用者による画像の送信を制限するユーザーインタフェース変更を行えるようになり、自治体等の公式アカウントでは、デフォルトで画像選択のアイコンが表示されないように変更されている。

### 9.2 検討中の対策

加えて、自治体含む行政機関が LINE サービスを活用しやすいよう、官公庁向けの特別規約についても検討を進められている。これまで民間企業向けと同じ利用規約への同意に基づき利用していた状況から、官公庁が利用するにあたり親和性の高い内容を予定していると推察される。この特別規約に基づく契約を結んだ場合、該当公式アカウントの情報は、他の用途で利用、分析されることはなく、他の一般向け公式アカウントとは隔離された状態になることが保証される想定である。この特別規約は現在調整中であり、令和 3 年 7 月時点において、提供開始時期は未定である。

以 上

---

<sup>16</sup> LINE 株式会社ホームページ「LINE のデータ移転に関するご説明」  
<[https://linecorp.com/ja/data\\_transfer/](https://linecorp.com/ja/data_transfer/)>