

「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

～ 改正個人情報保護法等を踏まえたプライバシー保護検討タスクフォース ～

平成28年12月19日
事 務 局

構成員

東 博暢 日本総合研究所戦略コンサルティンググループ
上席主任研究員/融合戦略クラスター長

石井 夏生利 筑波大学図書館情報メディア系准教授

板倉 陽一郎 弁護士

小林 慎太郎 株式会社野村総合研究所上級コンサルタント

佐藤 一郎 国立情報学研究所教授/所長補佐

(主査代理) 宍戸 常寿 東京大学大学院法学政治学研究科教授

新保 史生 慶應義塾大学総合政策学部教授

高崎 晴夫 KDDI総研取締役

高橋 克巳 NTTセキュアプラットフォーム研究所 主席研究員

田中 里沙 宣伝会議取締役副社長兼編集室長

長田 三紀 全国地域婦人団体連絡協議会 事務局長

(主査) 新美 育文 明治大学法学部教授

森 亮二 弁護士

開催状況等

- 平成27年9月に改正個人情報保護法が成立を受け、「改正個人情報保護法等を踏まえたプライバシー保護検討タスクフォース」(主査:新美育文明治大学法学部教授)を設置し、平成27年11月(第1回会合:11月5日)から検討を開始。
- 第1回から第7回までの議論を踏まえ、平成28年7月12日に「改正個人情報保護法等を踏まえたプライバシー保護検討タスクフォース 議論の取りまとめの方向性」を公表。
- 議論の取りまとめの方向性及び個人情報保護委員会の策定した施行規則やガイドライン等を踏まえ、第8回(平成28年10月31日)及び第9回(平成28年11月21日)において議論を行い、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(案)を策定。

- 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(以下、「電気通信事業分野ガイドライン」という。)は、個人情報保護法に基づく規定のほか、「通信の秘密」に係る電気通信事業法第4条その他の関連規定に基づく規定から構成。
- 改正個人情報保護法の全面施行に向け、個人情報保護委員会から「個人情報保護に関する法律についてのガイドライン」(案)(以下、「委員会ガイドライン」という。)が公表されたことに伴い、電気通信事業分野ガイドラインについて、主に、以下の観点から検討を行う必要がある。

1. 個人情報保護法との統一性の確保等について

【検討事項】

- 電気通信事業分野ガイドラインと個人情報保護法の統一性の確保

2. 改正個人情報保護法に伴う検討事項について

(1) 電気通信分野ガイドラインの既存の規定との関係整理・規定の見直し

【検討事項】

- ・目的規定(第1条)
- ・小規模取扱事業者等の取扱い(第2条)
- ・要配慮個人情報の取扱い(第4条)
- 取得及び利用目的の制限(第4条・第5条)
- 本ガイドラインの適用範囲(個人情報、個人データ、保有個人データの区別等)
 - － 安全管理措置(第11条等)、第三者提供の制限(第15条)、個人情報の開示及び訂正等(第17条)等
- ・ 保存期限等(第10条)
- ・ 安全管理措置(第11条、第12条、第13条)
- 苦情の処理(第21条)
- ・ 漏えい等が発生した場合の対応(第22条)

(2) 電気通信事業にかかる最近の動向を踏まえた事項の整理

【検討事項】

- 「電気通信サービス」の範囲(第2条)
- 位置情報の取扱い(第26条等)
- スマートフォンのアプリケーションの取扱い(第14条)

(3) 電気通信事業分野ガイドラインに新たに反映させるべき事項の整理

【検討事項】

- 外国にある第三者への提供
- トレーサビリティの確保
- 匿名加工情報

(※)条項は現行電気通信分野ガイドラインの条項

改正(案)

- 改正個人情報保護法及び委員会ガイドラインはあらゆる分野に横断的に適用されることから、改正電気通信分野ガイドライン及びその解説においても、それらの規律及び内容を反映させ統一性を図ることが必要。
- その上で、通信の秘密の保護等の電気通信事業法に基づく規律や、プライバシー保護の観点からの規律等、電気通信分野に特有の規律について、改正電気通信分野ガイドラインやその解説に追加する。

委員会ガイドライン

(通則編)

1. 目的及び適用対照
2. 定義
3. 個人情報取扱事業者等の義務
 - 3-1 個人情報の利用目的
 - 3-2 個人情報の取得
 - 3-3 個人データの管理
 - 3-4 個人データの第三者への提供
 - 3-5 保有個人データに関する事項の公表等、保有個人データの開示・訂正等・利用停止等
 - 3-6 個人情報の取扱いに関する苦情処理
 - 3-7 匿名加工情報取扱事業者等の義務
4. 漏えい等の事案が発生した場合等の対応
5. 「勧告」、「命令」及び「緊急命令」等についての考え方
6. 域外適用及び適用除外
7. ガイドラインの見直し
8. (別添)講ずべき安全管理措置の内容

(外国にある第三者への提供編)

(第三者提供時の確認・記録義務編)

(匿名加工情報編)

改正電気通信分野ガイドライン

(ガイドライン) 第1条
第2条

5

(ガイドライン解説)

1. 目的及び適用対象
2. 定義
3. 電気通信事業者の義務
 - 3-1 個人情報の利用目的
 - 3-2 個人情報の取得
 - 3-3 個人データ等の管理
 - 3-4 プライバシーポリシー**
 - 3-5 個人データの第三者への提供
 - 3-6 保有個人データに関する事項の公表等、保有個人データの開示・訂正等・利用停止等
 - 3-7 個人情報の取扱いに関する苦情処理
 - 3-8 匿名加工情報取扱事業者等の義務
4. 漏えい等の事案が発生した場合等の対応
5. **各種情報の取扱い**
6. ガイドラインの見直し
7. (別添)講ずべき安全管理措置の内容

共通の規律については内容を反映し統一性を確保

これら3編を準用する旨をガイドライン解説に追記。

(1) 現行の電気通信分野ガイドライン既存の規定との関係整理・規定の見直し

① 目的（現行・改正：第1条）

- 電気通信事業者は、契約者情報として契約者の様々な個人情報を取得するだけでなく、位置情報等の高いプライバシー性を有する情報を保有しており、これらが結びつくとプライバシーの観点から高い保護が必要となる。よって、現行の電気通信分野ガイドラインにおいても、解説等においてプライバシー保護に関する記述がなされている。
- 他方、改正個人情報保護法及び委員会ガイドラインにおいてはプライバシー保護の概念に言及されていない。

改正(案)

- 近年のスマートフォン及びそのアプリケーションの利用の拡大により携帯電話端末等に利用者のあらゆる個人情報が集約される、GPS技術の向上等に伴い携帯電話等を利用してより精密な位置情報の把握が可能となる等、電気通信事業者が取り扱う情報は今後より高いプライバシー性を有することが予想される。
- そのため、目的規定である第1項の解説に、電気通信事業者の個人情報の取扱いについてプライバシー保護の観点を踏まえることを追記することが適当。

② 小規模取扱い事業者の取扱い（現行・改正：第2条）

- 改正個人情報保護法では、5千人分以下の個人情報を取り扱う事業者について法の適用を除外する規定を廃止するとともに、委員会ガイドラインの安全管理措置等においては、別冊の「講ずべき安全管理措置の内容」において、中小規模事業者における手法の例示を書き分けている等の配慮がなされている。他方、現行の電気通信分野ガイドラインでは、規律対象を「電気通信事業を行う者」とし（第2条）、識別される個人の数による除外対象を設けていない。

改正(案)

- 電気通信事業法の規律が事業規模にかかわらず及ぶとされていることから、特に事業規模の小さな事業者であっても、事業規模の大きな事業者と同じ規律が及ぶべきである。このように考えても、現在と同等の措置を取れば足り、新たな負担は生じず、問題はない。
- そのため、改正電気通信分野ガイドライン(解説)において電気通信事業者に求められる措置は事業規模にかかわらず同じ規律が及ぶ旨を追記することが適当。

(1) 現行の電気通信分野ガイドライン既存の規定との関係整理・規定の見直し

③ 要配慮個人情報の取扱い（現行：第4条、改正：第7条）

- 現行の電気通信分野ガイドラインにおいては、社会的に相当と認められる場合を除き、センシティブとされる個人情報（以下、「センシティブ情報」という。）を取得しないものとされており、かかる規律は本人同意がある場合にも適用されると考えられることから、要配慮個人情報との関係性について整理が必要。

改正(案)

- 現行の電気通信分野ガイドラインは、センシティブ情報は電気通信サービスを提供するために不要と考えられるため、社会的に相当と認められる場合を除いて取得しないものとし、利用者に対する差別的取扱いの禁止を確保している。他方、要配慮個人情報に関する規定（同法第2条第3項、第17条第2項）は、その取扱いによっては差別や偏見を生じる恐れがあるため、特に慎重な取扱いが求められる個人情報について、本人が取得に関与できるようにしたものであり、センシティブ情報に関する規定と要配慮個人情報に関する規定はその趣旨が類似すると考えられる。
- そのため、センシティブ情報に関する規律は、要配慮個人情報に関する規律に一本化させることが適当。

④ 個人情報の取得及び利用目的の制限（現行：第4条・第5条、改正：第4条・第6条）

- 改正個人情報保護法では、「利用目的を変更する場合には、変更前の利用目的と関連性を有すると合理的に認められる範囲を超えて行ってはならない」としており、「相当の関連性」を必要としている現行法から、文言上基準を変更している。これに対し、現行の電気通信事業分野ガイドラインは、個人情報の取得を電気通信サービスを提供するため必要な場合に限定するとともに、利用目的を変更する場合には、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ものとする旨を規定している。

改正(案)

- 電気通信事業者は詳細な契約者情報や位置情報等のプライバシー性の高い情報等の多様な個人情報を保有すること、また電気通信事業者が取り扱う個人情報は通信の秘密と密接に関わることから、電気通信事業者の個人情報保護の必要性が高い。
- そのため、不必要な個人情報の取得や利用を防ぐ観点から、努力義務として、引き続き、利用目的の範囲を「電気通信サービス」に限定して規定することが適当。

(1) 現行の電気通信分野ガイドライン既存の規定との関係整理・規定の見直し

⑤ 適用対象の整理(個人情報、個人データ、保有個人データの区別)

- 改正個人情報保護法が適用対象を「個人情報」、「個人データ」、「保有個人データ」と区別しているのに対して、現行の電気通信事業分野ガイドラインは適用対象を一律に「個人情報」としていることから、適用対象について整理が必要。

改正(案)

- 分野横断的なデータ利活用のためには、分野毎にデータの取扱いを異ならせることはできるだけ避けるべきであり、また特段の事情なく事業者にコストを課すことは適当ではないことから、電気通信事業に係る特有の観点からの規律を除き、保護対象はできる限り個人情報保護法と統一のとれたものとするのが適当。
- ①安全管理措置に関連する規定 (現行・改正:第10条～第13条)
- 通信の秘密に該当しない散在情報(個人データでない個人情報)については、他の分野に比して特別に保護すべきケースはただちに想定されない。
 - そのため、安全管理措置の対象を「個人データ」とすることが適当。
- ②第三者提供に関する規定 (現行:第15条、改正:第15条～第18条)
- 現行の電気通信分野ガイドラインの第三者提供の制限に係る規律について、通信の秘密に該当する個人情報について確認的な規定又は解説以外に特段の規律は設けられておらず、また電気通信事業者が取り扱う個人情報は個人データ化されていることが一般的である。
 - そのため、第三者提供に関する規定の対象を「個人データ」とすることが適当。
- ③個人情報の開示及び訂正 (現行:第17条、改正:第20条～第22条)
- 開示については、現行の電気通信分野ガイドラインの解説において実質的にその対象を「保有個人データ」に限定している。また、訂正等については、開示の実質的な対象が「保有個人データ」に限定され、電気通信事業者が取り扱う個人情報が個人データ化されていることが一般的であることを踏まえると散在情報を訂正等の対象とする特段の必要性は見いだしがたい。
 - そのため、開示及び訂正等の対象を「保有個人データ」とすることが適当。

(1) 現行の電気通信分野ガイドライン既存の規定との関係整理・規定の見直し

⑥ 保存期間等（現行・改正：第10条）

- 改正個人情報保護法では、利用する必要がなくなったときは、個人データを消去する旨の努力義務を課している一方、現行の電気通信事業分野ガイドラインでは、個人情報を取り扱うに当たって、原則として利用目的の達成に必要な範囲内で保存期間を定めるものとし、保存期間経過後又は利用目的の達成後は、当該個人情報を遅滞なく消去するものとされている。

改正(案)

- 通信履歴等の通信の秘密に該当する個人情報は、その記録を最小限にとどめる必要があることから、原則として保存してはならず、保存が許される場合であってもその利用目的を達成したときは速やかに消去する必要がある。また、電気通信事業者が取り扱う個人情報は通信の秘密と密接にかかわるものであり、これまでも通信の秘密に該当しない個人情報についても厳重に安全管理措置を求めてきたところである
- そのため、通信の秘密に該当しない個人データについても、努力義務として、引き続き、保存期間の設定及び保存期間経過後等の遅滞なき消去を規定することが適当。

⑦ 安全管理措置（現行・改正：第11条、第12条、第13条）

- 現行の電気通信分野ガイドラインは、改正個人情報保護法の第20条（安全管理措置）、第21条（従業員の監督）及び第22条（委託先の監督）の規律に加え、第11条第2項（安全管理措置の基準）、第12条第2項（従業員の教育）、第12条第4項（委託契約の必要事項）、同条第5項（秘密保持）、第13条（個人情報保護管理者）を規律している。

改正(案)

- 2(1)①(A)のとおり、電気通信分野ガイドラインにおいては通信の秘密に該当する個人情報等について厳格な措置が求められている。
- そのため、委員会ガイドラインに言及されている従業員の教育及び個人データの取扱いに関する責任者の設置の必要性については、努力義務として、引き続き、第12条第2項及び第13条の規律を規定し、委員会ガイドラインに言及のない安全管理措置の基準、委託契約の必要事項、秘密保持の規律については、それらの内容を解説において記載することが適当。

(1) 現行の電気通信分野ガイドライン既存の規定との関係整理・規定の見直し

⑧ 個人情報の取扱いに関する苦情処理について（現行：第21条、改正：第27条）

- 改正個人情報保護法は、個人情報取扱事業者に対し、個人情報の取扱いに関する苦情の適切かつ迅速な処理及びそれを達成するために必要な体制を整備する努力義務を課している一方、電気通信事業分野ガイドラインにおいてはこれを義務規定としている。

改正(案)

- 電気通信事業法第27条は、電気通信事業者に対し、同法第26条第1項各号に掲げる電気通信役務に係る当該電気通信事業者の業務の方法又は当該電気通信事業者が同項各号に掲げる電気通信役務についての利用者からの苦情及び問合せについては、適切かつ迅速にこれを処理することを義務づけている。
- そのため、義務として、引き続き、電気通信事業者の個人情報の取扱いに関する苦情の適切かつ迅速な処理等を規定することが適当。

⑨ 漏えい等が発生した場合の対応（現行：第22条）

- 現行の電気通信分野ガイドライン第22条は、漏えい等が発生した場合に、電気通信事業者に本人への通知、漏えい等に係る事実関係の公表、及び当該事実関係の総務省への報告等を行うことを求めている。他方、改正個人情報保護法においては、漏えい等が発生した際の個人情報取扱事業者等が実施すべき対応について明確な規定はない。

改正(案)

- 委員会ガイドラインにおいては、個人情報取扱事業者が実施することが望まれる対応について別に定めるとされており、個人情報保護法及び委員会ガイドラインとの統一性を確保する観点から、解説において委員会ガイドラインの記載を反映させることが適当。
- なお、改正個人情報保護法において、個人情報保護委員会は個人情報取扱事業者等に対する報告徴収や立入検査の権限を事業所管大臣に委任することができるとしており(同法第44条)、当該委任の範囲や期間については今後個人情報保護委員会で定められることから、それらを踏まえて対応することが適当。

2. 改正個人情報保護法に伴う検討事項について

(2) 電気通信事業にかかる最近の動向を踏まえた事項の整理

① 「電気通信サービス」の範囲（現行：第2条、改正：第3条）

- 現行の電気通信事業分野ガイドラインにおいては、当該ガイドラインが対象とする「電気通信サービス」について、「電気通信役務及びこれに付随するサービス」と規定し、個人情報の取得を「電気通信サービス」を提供するために必要な範囲に制限する等の規律を課している。他方、「付随するサービスの範囲」については、必ずしも当該ガイドラインで明らかにされておらず、事業者サイドにおいても様々な解釈がなされている状況にある。

改正(案)

- 近年、電気通信事業者による異業種を含む多様なサービスの提供や、こうしたサービスを提供する多様な事業者との連携が進んでいること、また、IoTの進展によりネットワークを通じて流通・蓄積されるデータが多様かつ膨大となっていることによって、個人に関する様々なデータが電気通信事業者に集約され得るという特殊性が一層際立つようになっており、そのデータの保護の必要性は更に高まっており、また、公共性の高い電気通信事業を行い、また通信の秘密に該当する個人情報の中核を取り扱う電気通信事業者が個人情報の保護が図ることに対する国民の期待が大きいという特殊性も強まっている。
- 以上を踏まえ、改正電気通信分野ガイドラインが規律対象とする「電気通信サービス」には以下を含めることが適当。
 - 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
 - 当該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
 - 上記のいずれにも該当しないが、当該事業者が提供する電気通信役務に係る個人情報と同じIDで紐付けを行い、同じデータベースで管理するサービス
- ※ 電気通信事業者が電気通信事業以外の事業において取得し、当該電気通信事業者が提供する電気通信役務にかかる個人情報と同じIDで紐付けを行わない場合や異なるデータベースで管理を行う個人情報については、本ガイドラインの対象とはならない。

2. 改正個人情報保護法に伴う検討事項について

(2) 電気通信事業にかかる最近の動向を踏まえた事項の整理

② 位置情報の取扱い（現行：第26条等、改正：第35条等、（第28条～第31条））

- 電気通信事業者が保有する位置情報は、パーソナルデータとしての適切な利活用が高く期待されており、総務省は、「位置情報プライバシーレポート」（以下「レポート」という。）として公表（平成26年7月）において、①位置情報の取得・利用・第三者提供には個別かつ明確な同意取得が必要、②「十分な匿名化」がされた位置情報については利用者の同意なく利用・第三者提供することが可能と考えられる、③「通信の秘密」に該当する位置情報については、「十分な匿名化」を行って利用・第三者提供する場合であっても同意が必要だが、一定の場合には契約約款等に基づく包括同意も許容されると考えられる等の整理がなされている。

改正(案)

- 電気通信事業者が取り扱う位置情報のうち、通信の秘密に該当する位置情報については、個人情報の保護に関する法律に基づく規律のほか、電気通信事業法に基づく通信の秘密保護の規律の観点を踏まえた措置が必要となることから、その旨を解説に記載することが適当。
- 「位置情報プライバシーレポート」における議論の結果を踏まえ、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あっても一定の要件のもとでは有効な同意といえることを解説に記載することが適当。
- 上記以外の、通信の秘密の保護のために求められる措置を踏まえた位置情報の利活用ルール等については、平成27年度に「通信の秘密」に該当する位置情報について総務省が行った実証の結果及びこれを踏まえて今年度行う位置情報に関する実証実験の結果等に基づき、今後整理を行う。

2. 改正個人情報保護法に伴う検討事項について

(2) 電気通信事業にかかる最近の動向を踏まえた事項の整理

③ スマートフォンのアプリケーションの取扱い（現行・改正：第14条）

- 総務省においては、平成24年8月にアプリごとのプライバシーポリシーの作成・掲載等を提言内容とする「スマートフォン プラバシー イニシアティブ(SPI)」を公表したほか、平成24年10月に民間主導でスマートフォンのプライバシーに関する業界ガイドラインの策定を促進し、また、スマートフォンの利用者情報等に関する連絡協議会(SPSC)が発足し約40のステークホルダーが一堂に会した情報共有が定期的に実施されている。
- 他方、アプリのプライバシーポリシーの掲載について、重要性が認識されてきてはいるものの、法的な義務としては定められておらず、掲載や内容の適切さなど実効性あるプライバシーポリシーの掲載率は低い。

改正(案)

- スマートフォンの利用者情報の取扱いにおける透明性確保において重要な役割を担うアプリのプライバシーポリシー掲載の実効性を高め、また、自主的な取り組みによる対応を推進するため、電気通信事業者がアプリを提供する場合には、当該アプリの情報取得等について明確かつ適切に定めたプライバシーポリシーを公表することが適切である旨を電気通信分野ガイドラインに記載することが適当。
- 電気通信事業者がアプリ提供サイトを運営する場合も増えてきているところ、掲載の実効性を高めるため、かかる場合には、電気通信事業者はアプリ提供者に対して、明確かつ適切に定めたプライバシーポリシーを公表するよう促すことが適切である旨を電気通信分野ガイドラインに記載することが適当。

2. 改正個人情報保護法に伴う検討事項について

(3) 電気通信事業分野ガイドラインに新たに反映させるべき事項

改正(案)

- 改正個人情報保護法においては、パーソナルデータの利活用促進の観点から利用目的変更の拡大(第15条)や匿名加工情報の導入(第2条、第36条～第39条)、大規模漏えい事案を踏まえた保護の強化の観点からオプトアウト手続の厳格化(第23条)やトレーサビリティの確保(第25条、第26条)の規定を新たに設けている。
- 改正電気通信事業分野ガイドラインにおいても、個人情報保護法との統一性を図る観点から、改正個人情報保護法において新たに追加された規定について定めることとする。

※なお、以下については、電気通信分野に特有な観点を鑑み、追記等を検討。

- 第25条・第26条: 発信者電話番号通知サービスにおいて発信者番号を通知する場合等、提供者・受領者のいずれに対しても確認・記録義務が適用されない事例をガイドライン解説において追加。
- 第36条～第38条: 位置情報を匿名加工する場合において適切な加工手法及び管理運用体制が求められる旨等の留意点についてガイドライン解説において追記。

改正個人情報保護法に伴い改正電気通信分野ガイドラインに追加する条文

改正法	改正電気通信分野GL(案)	概要
第23条第2項～第4項	第15条第2項～第8項	オプトアウト手続によって第三者提供する場合の個人情報保護委員会への届出の義務付け
第24条	第16条	外国にある第三者へ提供する場合の制限を規定
第25条 第26条	第17条 第18条	個人データの第三者提供に係る確認及び記録の作成・保存の義務付け
第28条第1項 第29条第1項 第30条第1項 第34条	第20条第1項 第21条第1項 第22条第1項 第26条	開示等請求権の明確化及び当該請求に係る事前の請求の義務付け
第36条 ～第38条	第28条 ～第30条	特定の個人を識別することができないように個人情報を加工したものを匿名加工情報と定義し、その加工方法、事業者によるその取扱いを規定