

利用者視点を踏まえたICTサービス に係る諸問題に関する研究会

第一次提言(案)

平成21年8月

はじめに

インターネットや携帯電話は急速に普及し、日常生活や経済活動に不可欠な社会基盤となっている。最近では、クラウドコンピューティング化や、携帯端末の高度化が進展し、欧米諸国や我が国においては、新たなICTサービスが次々と登場している。世界中が景気低迷に悩む中、経済の牽引力としての期待もますます高くなっている。

しかしながら、新たに登場したICTサービスや、新技術を活用した情報の流通などが、通信の秘密、個人情報保護、プライバシー、知的財産保護等との関係において不分明な状況が生じ、利用者の不安の高まりや、事業者によるサービス展開が円滑に進まないという課題が指摘されるのも事実である。

本研究会においては、こうした課題について、利用者視点を踏まえながら、適切な時期に、関係者間で速やかに問題を整理し、具体的な対応策を検討して行くことが重要と考え、2009年4月から6月まで、課題ごとにWGを設けるなどして検討を行った。

具体的には、①インターネット地図情報サービスについて、②違法音楽配信について、③ライフログ活用サービスについて、④個人情報保護ガイドラインの見直しについて、の4つの課題を設定した。①及び②は、WGを設置し、3回の会合を開催、③は、WGを設置し、関係者から4回のヒアリングを行った。

第一次提言では、①、②、④についての検討結果を提言として報告するものである。この提言に基づき、関係者が協力し具体的な取り組みを行うことで、利用者が安心してサービスを楽しみ、サービス提供者が利便性に富んだ多様なサービスを提供できるような環境の構築が進むことが求められる。

なお、第二次提言では、③の検討結果を報告するとともに、その他必要な課題を設定し、検討結果を盛り込むことを目指したい。構成員をはじめとする関係者のさらなる協力を期待する。

目次

I	インターネット地図情報サービスについて	1
1.	インターネット道路周辺映像提供サービスの現状	2
2.	国内の反応	3
3.	海外の状況	6
4.	我が国において懸念される法的問題	8
(1)	問題の所在	8
(2)	個人情報保護法との関係	9
(3)	「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」との関係	13
(4)	プライバシー・肖像権との関係	14
(5)	その他に考えられる法的問題点等	19
5.	より信頼されるサービスに向けて（具体的提言）	20
(1)	道路周辺映像サービス提供者に求められる取組	21
(2)	国による取組	22
6.	おわりに	23
II	違法音楽配信対策について	25
1.	違法音楽配信の現状	26
2.	権利者の取組	29
3.	権利者と携帯電話事業者との協力	30
4.	新たな技術的対策	34
5.	今後の方向性	39
III	「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」の改正について	41
1.	現行ガイドラインの経緯	42
2.	電気通信事業における個人情報保護ガイドラインの特色	43
3.	個人情報保護法施行3年後の見直しについて	45
4.	3年後の見直しに対応した現行ガイドライン等の改正の方向性について	47
5.	電気通信事業分野の実情に応じた改正事項について	49

Ⅰ インターネット地図情報サービスについて

1. インターネット道路周辺映像提供サービスの現状

近年、公道から撮影した道路周辺の画像を編集し、インターネット上で閲覧可能となるよう公開するサービス、すなわちインターネット道路周辺映像提供サービス（以下「道路周辺映像サービス」という。）が、国内外で広く提供されてきている。日本ではグーグル株式会社、株式会社ロケーションビュー、NTTレゾナント株式会社の3社が提供している。各社のサービスを以下概観する。

① 「ストリートビュー」(グーグル社)

グーグル社の「ストリートビュー」サービスは、同社の提供するグーグルマップのサービスの一部であり、平成20年(2008年)8月から日本において提供が開始されている。平成21年(2009年)5月現在、全国12都市(札幌、小樽、仙台、東京、千葉、さいたま、横浜、川崎、鎌倉、大阪、京都、神戸)のほぼすべての公道周辺の風景を撮影し、全方位で閲覧可能となるように編集した上、グーグルマップ上で公開している。海外では、平成19年(2007年)5月にアメリカでの提供が開始され、以後順次撮影・公開範囲を拡大し、現在はアメリカ及び日本にオーストラリア、イギリス、フランス、イタリア、スペイン、オランダ、ニュージーランドを加えた9カ国においてストリートビューが提供されており、今後も提供エリアを拡充していく予定とされている。同サービスは無料で公開されているため、一般ユーザーによって外出先の外観やバリアフリー整備状況の確認等に広く利用されているとともに、観光地の紹介や不動産業、教育現場等で活用されている。

プライバシーへの配慮から、自動的に人の顔を判別してぼかし処理を施すとともに、ウェブサイト上の通報フォーム及び電話により問題のある画像についての申告を受け付け、申告に基づき画像の削除やぼかし処理といった対応を行っている。また、本年5月より、さらなるプライバシー配慮策として、街頭の画像を撮影する車に載せるカメラの高さを低くする、車両のナンバープレートへのぼかし処理を自動で行う等の対策を追加で講じている。

② 「ロケーションビュー」(ロケーションビュー社)

ロケーションビュー社の「ロケーションビュー」サービスは、全国31地区の画像を撮影・公開しているもので、動画形式での閲覧も可能となっている。平成19年(2007年)10月に、法人へのデータベースの提供と実験としての会員制ウェブサイト(メールアドレスを登録することにより無料で会員となることができる。)での公開という二通りの形式でサービスの提供を開始したが、会員制ウェブサイトは、ゲストログインという形で、会員でなくても閲覧できるようになっていた(なお、ゲストログインは平成20年10月に廃止され、以後は会員登録した者のみが閲覧できた。)。本年4月、実験の目的は達せられたとして、会員制ウェブサイトにおけるサービスは休止した。

ロケーションビューサービスも、会員制とはいえ、会員登録は無料であり、ゲストロゲインにより会員以外に公開されていた期間もあったことから、一般ユーザーに広く利用されていたほか、施設や店舗の案内、金融機関の担保調査、インフラの施設管理（マンホール、電線、電柱の管理）、地方行政サービス（水道、道路管理、下水道管理）、消防本部の消防・救急指令台システムや不動産情報サイトに画像データベースが導入される等の活用がなされている。プライバシーへの配慮から、一般公開用の画像は撮影時の十分の一の画質で提供するとともに、人の顔及び車両のナンバープレートにぼかし処理を施し、申告があれば画像の削除に応じていた。また、サービスサイトにおいて一般に公開している際、画像のURLは各会員固有のものを振り出していたので、他のウェブサイト当該画像へのリンクが張られた場合には、どの会員が当該リンクを張ったのかが判別できるようになっていたとしている。

③ 「ウォークスルービデオシステム」(NTT レゾナント社)

NTTレゾナント社の「ウォークスルービデオシステム」は、国内及び海外数カ所の風景を撮影し、動画で公開しているもので、実際にその場を車両で走行等しているような仮想体験を可能にする機能である。新たな地図サービスの可能性について検証を図ることを目的に、平成19年(2007年)4月より実験的に提供されている。公道から撮影した画像のほか、事前に許可を得た上で、清水寺の境内やシンガポール動物園といった施設の内部画像の撮影・提供も行っている。

こちらもプライバシーへの配慮から、撮影時よりも劣った画質の画像を提供するとともに、人の顔及び車両のナンバープレートに手作業でぼかし処理を行っている。また、撮影時のカメラの高さも大人の視点とほぼ同じであり、塀の上から撮影することのないよう調整している。

海外においては、上述のとおりグーグル社が日本のほか8カ国においてストリートビューを提供しているほか、アメリカ、イギリス、フランス、イタリア、スペイン、ロシア、オランダ、スウェーデン、フィンランド等において、他社から類似のサービスが提供されている。

2. 国内の反応

平成20年(2008年)8月にグーグル社がストリートビューの提供を開始して以後、日本国内では道路周辺映像サービスについて、プライバシーや肖像権の侵害である、防犯上の観点から問題があるといった指摘がなされた。ユーザーからの問題のある画像の削除申請が大量に同社に対して寄せられ、新聞やテレビ等でも大きく報道されるとともに、国会、地方自治体等からも反応が見られた。

まず国においては、平成20年(2008年)11月、衆議院総務委員会において、ストリートビューに関する質疑が行われたが、その後、関係機関において道路周辺映像サービス

の法的位置付けが明確化されることのないまま現在に至っている¹。

地方自治体においては、各地の議会で道路周辺映像サービス、特にストリートビューに関する意見書が多数採択されており、平成 21 年(2009 年) 6 月 22 日現在で 40 件の意見書が総務省に寄せられている。総務省に寄せられた意見の概要を表 1 に掲げる。

(表 1)

	要望の概要	時期	客体
東京都町田市	1,2,3,4	H20.10.9	政府及び関係機関
奈良県生駒市	1,2,3,4	H20.12.11	政府及び関係機関
北海道札幌市	2,4,5	H20.12.11	国会及び政府
香川県琴平町	1,2,3,4,10	H20.12.15	政府及び関係機関
奈良県安堵町	1,2,3,4	H20.12.17	政府及び関係機関
奈良県御所市	1,2,3,4	H20.12.16	政府及び関係機関
大阪府茨木市	6	H20.12.16	国及び政府
奈良県三郷町	1,2,3,4	H20.12.17	国及び県の関係機関
広島県福山市	1,2,3,4	H20.12.22	政府
埼玉県和光市	4,8	H20.12.19	政府
大阪府高槻市	1,2,3,4	H20.12.18	国会、政府及び関係機関
神奈川県相模原市	1,2,3,5,9	H20.12.20	国会及び政府
東京都狛江市	1,3,4	H20.12.22	国会・政府及び東京都
東京都国分寺市	1,3,4	H20.12.19	政府及び関係機関
東京都小平市	1,2,3,7	H21.2.25	政府及び関係機関
東京都小金井市	1,2,3	H21.3.4	政府
東京都荒川区	1,3,4	H21.3.17	国会及び政府並びに東京都
高知県宿毛市	1,2,4,5	H21.3.17	国会、政府、県及び関係機関
高知県土佐市	1,3,4,5	H21.3.18	国
高知県須崎市	1,2,3,4,10	H21.3.19	国
高知県	1,3,4	H21.3.19	国
広島県尾道市	1,2,3,4	H21.3.17	政府及び関係機関
香川県綾川町	1,2,3,4	H21.3.19	国会、政府及び関係機関
香川県まんのう町	1,2,3,4	H21.3.19	国会、政府及び関係機関
埼玉県戸田市	2,4,8	H21.3.23	国及び政府
広島県呉市	1,2,3,4	H21.3.19	政府及び関係機関
福岡県小都市	1,2,3,4	H21.3.24	政府及び関係機関
広島県竹原市	1,2,3,4	H21.3.17	政府及び関係機関
香川県丸亀市	1,3,10	H21.3.24	政府、国会並びに香川県

¹ なお、平成 20 年(2008 年)12 月に閣議決定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」に、防犯上の問題点等について検討する旨の言及がある。

香川県多度津町	1,2,3,4,10	H21.3.26	県、政府及び関係機関
北海道石狩市	2,3,11	H21.3.24	政府
北海道江別市	4,8	H21.3.27	国
香川県小豆島町	1,2,3,4	H21.3.30	国
大阪府箕面市	1,2,3,4	H21.3.26	政府、国会及び関係機関
香川県土庄町	1.2.3.4	H21.3.24	国
香川県三木町	1,2,3,4,10	H21.3.31	県、政府及び関係機関
大阪府枚方市	1,3,9	H21.3.27	政府
奈良県宇陀市	1,2,3,4	H21.3.31	政府及び関係機関
四国市議会議長会	1,4	H21.4.23	国
高知縣市議会議長会	1,4	H21.4.14	国

概要凡例:

1＝当該サービスに対して寄せられた意見の実態調査等の現状把握 2＝インターネット非利用者への広報
3＝住宅街の公開の適否について、国民からの意見聴取を踏まえての事業者への指導 4＝個人・自宅の無許可撮影及び公開に係る法整備 5＝画像の撮影及び公開に際して住民から許可を得るよう事業者へ指導
6＝当該サービスの非公開化 7＝第三者による当該サービスの二次利用に関するルール整備の促進 8＝繁華街や住宅街等、地域の種類ごとの公開の適否に関する検証 9＝新技術の恩恵をすべての国民が享受するための方策についての検討 10＝差別等の人権侵害の観点からの検討 11＝インターネット以外にも削除要求を可能とするよう事業者へ要請

地方議会からの意見書の内容はそれぞれに異なるが、概ね表1概要凡例に掲げた11類型に分類でき、特に実態調査の実施、インターネットを利用しない人への広報、道路周辺映像サービス提供事業者への指導及び法整備の検討の4点を政府に求める内容の意見書が多く見られる。また、意見書は道路周辺映像サービスが提供されていない地方自治体の議会からも多く寄せられており、同サービスへの関心の高さが伺われる。

また、東京都では情報公開・個人情報保護審議会においてストリートビューを取り上げ、グーグル社を交えて意見交換を進め、本年5月25日に開催した第41回会合において、①個人情報保護法との関係、②プライバシー・肖像権との関係等の法的課題が完全には整理できていないこと、③地方自治体への事前通知・協議、地域安全との関連、公道からの撮影の徹底等が残された課題であると指摘し、総務省に検討を要請している。

このように、まだ条例化等の具体的な動きは確認されていないものの、各地方自治体において、道路周辺映像サービスへの反応が多く見られるところである。

また、道路周辺映像サービスに対して反応を見せているのは国や地方自治体に限られない。例えば、福岡県弁護士会は、平成20年(2008年)12月1日付けで、「ストリートビューサービスの中止を求める声明」を発出し、プライバシー侵害の観点から、同サービスの抱える問題点が抜本的に解決されるまで、同サービスの提供を中止するよう求めている。また、市民団体等からは、道路周辺映像サービスを悪用によるプライバシー侵害等の助長に対する不安や懸念が示されている。

3. 海外の状況

諸外国においても、道路周辺映像サービス（特にストリートビュー）に関する検討に一定の進展が見られる。アメリカ、カナダ、欧州委員会、イギリス、フランス、ドイツ、オーストラリアの反応は、以下のとおりである。

① アメリカ

アメリカでは、連邦政府（国防総省）が安全保障の観点から、軍事施設内の映像の撮影・公開を許可しないこととしたほか、州政府や住民等が対策を講じている例がある。カリフォルニア州議会では、学校、礼拝施設、政府施設及び医療施設の衛星画像を商用サイトに掲載する際のぼかし処理を義務づける法案²が提出され、審議が行われている。ミネソタ州ノースオーク市では、グーグル社が同市を撮影した際、私有地への侵入を禁止する条例に違反したとして、同市の映像はすべてストリートビューから削除された。ペンシルヴァニア州では、グーグル社が私道に侵入して撮影を行い、撮影された画像を公開しているのはプライバシー侵害であるとしてグーグル社に対する訴訟が提起されたが、原告のプライバシー侵害であるとの申立てに係る疎明が不十分である等の理由から、訴えを棄却された事例が存在する。

② カナダ

カナダでは、連邦のプライバシー・コミッショナーが平成 19 年(2007 年) 8 月に、グーグル社がストリートビューのために収集している画像が個人を特定するのに十分な解像度を有しているため、個人情報保護法の定める「個人情報」に該当し、同サービスが同法に整合的でない可能性がある旨の書簡をグーグル社に送付している。カナダでは現在ストリートビューは提供されていないが、市街地での撮影開始を受け、議会において新たなサービスや技術の進展を踏まえた個人情報保護法の見直しやグーグル社を召喚する動議が審議にかけられている。

③ 欧州委員会

EU レベルでは、指令 95/46/EC（個人データ処理及びデータの自由な移動に関する個人の保護に関する指令）第 29 条に基づき設置されるデータ保護作業部会（加盟国のデータ保護監視担当局により構成され、欧州委員会に対して助言を行う機関）が道路周辺映像サービスに係る問題について検討を行っているところとされている。

² <http://www.assembly.ca.gov/acs/acsframeset2text.htm>
Bill Number : AB255, Author : Joel Anderson

④ イギリス

イギリスでは、プライバシー保護を所管する機関である I C O (Information Commissioner's Office) が、平成 20 年 (2008 年) 7 月にストリートビューについて、「限定された環境下では、個人が特定されることが可能かもしれないが、同サービスが個人ではなく道路周辺映像を対象としていることは明らか」であり、グーグル社が「ぼかし」等による適切な画像の処理等を行い、プライバシーやセキュリティを脅かすリスクを回避する十分なセーフガード措置を取っていることに満足しているとの公式な声明を发出している³。平成 21 年 (2009 年) 3 月にはイギリスにおいてストリートビューの提供が開始されたが、I C O は同年 4 月、今後もグーグル社によるぼかし処理や削除申立てへの即時対応といった取組を注視していくとしながらも、同サービスが形式的にデータ保護法に違反しているとは考えられず、また比較的プライバシー侵害のリスクが小さいにもかかわらずサービス全体を停止するのは不適當であるとの声明を发出している⁴。

⑤ フランス

フランスでは、「情報、ファイル及び自由に関する 1978 年 1 月 6 日付法律第 78-17 号 (Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)」第 22 条の規定により、個人データの機械的な取扱いを行う者は、「情報と自由に関する国家委員会」(C N I L : Commission Nationale de l'informatique et des libertes)に届出(安全保障や生体認証等に係る一部事項については許可)を行わなければならないとされており、グーグル社は、ストリートビューの提供に当たって届出を行っている。グーグル社は、C N I L との協議を踏まえ、ぼかし処理ソフトウェアの改良や削除依頼への対応により、人の顔や車両のナンバープレートのぼかし処理の改善を図ることとしており、C N I L はそのようなプライバシー保護のための対応を歓迎すると発表している⁵。

⑥ ドイツ

ドイツでは、地理座標により所在地を明確に示され、住所と紐づけられた建築物・住居の画像や、建築物の所有者の記載は一般的に個人情報として取り扱われ、連邦データ保護法の対象となるとされている。このような画像のインターネットを通じたの提供に関する規定は、平成 20 年 (2008 年) 11 月に開催された各州のデータ保護委員会の上位会議である全体のデータ保護委員会総会によって、以下のとおり決定された。

³ http://www.ico.gov.uk/upload/documents/pressreleases/2008/google_streetview.pdf

⁴ http://www.ico.gov.uk/upload/documents/pressreleases/2009/google_streetview_220409_v2.pdf

⁵ [http://www.cnil.fr/index.php?id=2538&tx_ttnews\[pointer\]=11&tx_ttnews\[tt_news\]=386&tx_ttnews\[backPid\]=17&cHash=b5d0deea9d](http://www.cnil.fr/index.php?id=2538&tx_ttnews[pointer]=11&tx_ttnews[tt_news]=386&tx_ttnews[backPid]=17&cHash=b5d0deea9d)

- ・ 画像の入手、保存、提供については、個人の正当な利益が優越する場合には許されない。正当な利益の評価に際しては、画像データがどのような目的で使用されるのか、また、誰に対して提供されるのか、あるいはどのように公表されるのかが重要視される。
- ・ 建築物・住居の表示がぼかし処理等により抽象化された場合には、個人は認識できないものとし、正当な利益は存在しない。
- ・ 地理情報と紐づいた画像の体系的な提供は、顔、車両のナンバープレート又は住所番地が認識できる場合には認められない。
- ・ 影響を受ける住民及び住居の所有者に対しては、個別の画像の公表に対して異議を唱えることと、明瞭な画像を差し止めることができるようにしなければならない。
- ・ データ取得前に異議を唱える機会を確保するため、データの取得に際しては異議を唱えるために十分な期間を置いて周知されなければならない
- ・ 異議申立て可能性については画像が公表された後においても確保されなければならない。

上記決定を踏まえ、ハンブルク州個人データ保護委員会は平成21年(2009年)5月、州・連邦を代表して、グーグル社に対し、ストリートビューについて、上記規定を遵守する旨の誓約書を提出するよう要請している⁶。

⑦ オーストラリア

オーストラリアでは、平成20年(2008年)8月よりグーグル社のストリートビューが提供されているところ、サービス導入当初にプライバシー保護担当機関であるプライバシー・コミッショナー・オフィスとグーグル社との間でプライバシーの取扱いに関する協議が行われ、人の顔、車両のナンバープレート、特定の建物が識別できる部分にぼかし処理を行うこと及び今後撮影地域を拡大する際に、撮影を行う場所、時間に関し、グーグル社が情報提供することが合意されている。

4. 我が国において懸念される法的問題

(1) 問題の所在

道路周辺映像サービスは、一般公開されているサービスと企業向けのサービスとで使われ方に若干の違いはあるが、①バリアフリーの整備状況をはじめ外出先の確認など個人による利用、②施設や店舗の案内・金融機関の担保調査・不動産取引などビジネスでの利用、③インフラの施設管理(マンホール、電線、電柱の管理)、④観光振興、教育分野、消防・救急・防災その他地方行政サービス(水道、道路管理、下水道管理)

⁶ 平成21年(2009年)5月29日現在、ドイツにおいてストリートビューは提供されていない。

においても利用されるなど、多方面で幅広く活用されており、相応の社会的意義を有する。

他方、2. で述べたとおり、道路周辺映像サービスの一つであるグーグル社のストリートビューに対しては各方面から様々な問題が提起されている。提起された問題を整理すると、道路周辺映像サービスについては、①個人情報保護法に違反するのではないか、②住宅地の家屋や人を無断で撮影して公開することはプライバシーや肖像権の侵害ではないか、③より信頼されるサービスにするためにはどのような配慮が求められるか（十分な情報提供、インターネットを利用しない人々への配慮、防犯上の問題への配慮等）等が問題といえる。

そこで、まず、法的な問題につき、個人情報保護法、プライバシー及び肖像権との関係を整理した上で、より信頼されるサービスにするために道路周辺映像サービス提供者に求められる配慮の在り方を検討する。

（２）個人情報保護法との関係

平成 17 年(2005 年) 4 月に全面施行された「個人情報の保護に関する法律」（平成 15 年法律第 57 号。以下「個人情報保護法」ないし単に「法」という。）は、「個人情報取扱事業者」に対して、「個人情報」、「個人データ」及び「保有個人データ」の取扱いに関して様々な義務を課している。道路周辺映像サービスの提供者が、同法にいう「個人情報取扱事業者」に当たる場合、下図のような様々な義務規定が適用される⁷。

対象情報	義務の内容
個人情報	<ul style="list-style-type: none">・利用目的の特定(第 15 条)・利用目的による制限(第 16 条)・適正な取得(第 17 条)・取得に際しての利用目的の通知等(第 18 条)
個人データ	<ul style="list-style-type: none">・データ内容の正確性の確保(第 19 条)・安全管理措置(第 20 条)・従業員の監督(第 21 条)

⁷ なお、海外法人との関係については、内閣府「個人情報に関するよくある疑問と回答」（<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/kojin/gimon-kaitou.html>）Q2-18 において、「国内に拠点を構える企業であれば、外国企業であっても「個人情報取扱事業者」に該当します。一方、個人情報保護法に限らず、一般に、国の法令の効力はその領域以外には及ばないとされており、外国で事業活動を行う日本企業の海外支店には、個人情報保護法の規制は及びません。（ただし、日本に所在する本社（個人情報取扱事業者）がその海外支店から個人情報を取得する際には、適正に取得するなどの義務が課せられます。）」と説明されている。

	<ul style="list-style-type: none"> ・委託先の監督(第 22 条) ・第三者提供の制限(第 23 条)
保有個人データ	<ul style="list-style-type: none"> ・保有個人データに関する事項の公表等(第 24 条) ・開示、訂正等、利用停止等(第 25～27 条)

「個人情報取扱事業者」に当たるのは、「個人情報データベース等を事業の用に供している」場合である（ただし、その事業の用に供する個人情報データベース等を構成する個人情報によって識別される特定の個人の数の合計が過去 6 か月以内のいずれの日においても 5,000 を超えない者は除く。法第 2 条 3 項、個人情報の保護に関する法律施行令第 2 条）。

したがって、道路周辺映像サービス提供者が、①道路周辺映像サービスの提供にあたって「個人情報データベース等」を用いている場合、又は、②道路周辺映像サービス以外において、何らかの「個人情報データベース等」を事業の用に供している場合には、原則として「個人情報取扱事業者」となる。

なお、「個人情報データベース等」とは、「個人情報を含む情報の集合物」であって、「特定の個人情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したもの」等をいう（法第 2 条 2 項）。

1) 道路周辺映像サービス提供に「個人情報データベース等」を用いているか

ア 道路周辺映像サービスは「個人情報」を含む情報の集合物といえるか

「個人情報」とは、「生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）」（法第 2 条第 1 項）をいい、個人識別性の有無が「個人情報」該当性の要件となる。

道路周辺映像サービスにおいて公開されているのは、主に住居の外観の画像であるが、誰の住居であるかまでは特定できないものが大半であり、現時点では他の情報と照合して容易に特定可能ともいえないことから^{8 9}、居住者の氏名を掲げた表札

⁸ 総務省「電気通信事業者における個人情報保護に関するガイドライン」（平成 17 年(2005 年)10 月 17 日改訂）において、「具体的には、他の電気通信事業者への照会を要する場合のほか、内部でも取扱部門が異なる等の事情により照会が困難な場合がこれに当たる。」と説明されている。

また、経済産業省「個人情報の保護に関する法律についての経済産業分野を対象とするガイドライン」（平成 20 年(2008 年) 2 月 29 日改訂）においても、「通常の作業範囲において、個人情報データベ

が判読可能な状態で写り込んでいるなど例外的な場合を除き、原則として個人識別性がなく、「個人情報」には該当しないと考えられる¹⁰。また、車両のナンバープレートの番号が写り込んでいた場合も、車両のナンバープレートの番号からその登録名義人や使用名義人を照合することは容易ではないことから¹¹、個人識別性を欠き、「個人情報」には該当しないと考えられる。個人の容貌が写り込んでいる場合には特定の個人を識別可能といえるが、顔の部分にぼかしをかける等の措置を講じた上で公開している限り、「個人情報」には該当しないと考えられる¹²。ただし、道路周辺映像サービス提供者が、ぼかしをかける等の措置を講じる前の画像を保存している場合には、これについては個人識別性があるため「個人情報」に該当すると考えられる。

したがって、現在の道路周辺映像サービスは、①表札の氏名が判読可能な状態で写っていたり、個人の容貌につきぼかし忘れがあったりすることによって、個人識別性のある情報が含まれる場合及び②道路周辺映像サービス提供者がぼかしをかける前の画像を保存している場合には「個人情報」に該当し、それがデータベース化されている場合には「個人情報を含む情報の集合物」に該当し得ることになる。

イ 道路周辺映像サービスは「特定の個人情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したもの」といえるか

「個人情報を含む情報の集合物」に該当する場合でも、道路周辺映像サービスは、現時点では、特定の住所から特定の個人を検索したり、逆に氏名から特定の住所を検索したりできるようにはなっておらず、膨大な情報群の中から特定の個人情報を「検索することができるように体系的に構成」されているとは言い難い^{13 14}。

ース等にアクセスし、照合することができる状態をいい、他の事業者への照会を要する場合であって照合が困難な状態を除く。」と説明されている。

⁹ 現在のところ、他の事業者に照会することなく、何らかのデータベース、住所録又は住宅地図を整備して住所から居住者を照合できるようにしている道路周辺映像サービス提供者は確認されていない。

¹⁰ 経済産業省「個人情報の保護に関する法律についての経済産業分野を対象とするガイドライン」等に関する Q&A (平成 20 年(2008 年)2 月 29 日改訂)においては、「住所については基本的に個人情報に該当しない」(Q9)、「単に、地図上の地点を示すのみならば、通常は特定の個人を識別できませんので、個人情報に該当しない。」同 (Q1) と説明されている。

¹¹ 運輸支局又は自動車検査登録事務所の窓口において所有者等の登録事項を確認することができるが、確認には、ナンバープレートに表記されている文字・数字すべての他に車台番号下 7 桁の数字すべてが必要とされる。また、何のために必要なのか、請求事由を明示する必要がある。さらに、請求者の住所及び氏名を確認するもの(運転免許証など)も必要となる。

参考 URL <http://www.mlit.go.jp/jidosha/topics/tourokupr.htm>

¹² 厚生労働省「医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイドライン」(平成 18 年(2006 年)4 月 21 日改訂)によれば、「顔写真については、一般的には目の部分にマスクングすることで特定の個人を識別できないと考えられる。」とされている。

¹³ 経済産業省ガイドライン Q&A (Q20) では、本人が判別できるような防犯カメラやビデオカメラな

したがって、道路周辺映像サービスでは、何らかの理由で特定の個人情報を検索できる仕組みを備えていない限り、原則として「個人情報データベース等」を事業の用に供しているとはいえないと考えられる。そのため、道路周辺映像サービス提供者は、原則として、道路周辺映像サービスを提供することのみでは、現行の個人情報保護法の義務規定の適用を受ける「個人情報取扱事業者」となるものではないと考えられる。

2) 道路周辺映像サービス以外で「個人情報データベース等」を事業の用に供している場合

前述のとおり、道路周辺映像サービス提供者が、道路周辺映像サービス以外において、何らかの「個人情報データベース等」を事業の用に供している場合には、個人情報取扱事業者」に該当することになる。道路周辺映像サービスは、その性質上、提供できるのはある程度の規模をもった事業者に限られると考えられるが、そうした事業者は道路周辺映像サービス以外の事業も展開し、多数の者を雇用していることが通常である。そのため、現実には、道路周辺映像サービス提供者は、道路周辺映像サービス以外の事業等との関係で「個人情報取扱事業者」に該当する場合が少なくないとの指摘もある。

仮に、道路周辺映像サービス提供者が「個人情報取扱事業者」に当たる場合、個人情報保護法の義務規定が適用されることになるが、道路周辺映像サービスとの関係で主に問題になるのは、個人情報に該当する映像との関係で、利用目的による制限（法第 16 条）、個人情報の適正な取得（法第 17 条）及び「個人情報データベース等」を構成する個人情報である「個人データ」についての安全管理措置（法第 20 条）及び第三者提供の制限（法第 23 条）と考えられる¹⁵。

法第 16 条は、個人情報の目的外利用を原則禁止している。ぼかしをかける等の措置を講じる前の映像を保存している場合等には、それについて目的外利用をすれば、この禁止に抵触し得ると考えられる。

法第 17 条は、個人情報取扱事業者が「偽りその他不正の手段により」個人情報を取

どで記録された映像情報について、「本人が判別できる映像情報であれば、「個人情報」に該当しますが、特定の個人情報を容易に検索することができるように整理していない限り、「個人情報データベース等」には該当しません。すなわち、記録した日時による検索は可能であっても、氏名等の個人情報では容易に検索できない場合には、「個人情報データベース等」には該当しません。」と説明している。

¹⁴ 衆議院個人情報の保護に関する特別委員会 平成 15 年(2003 年) 4 月 18 日 細田国務大臣答弁
本サービスとは異なるが、検索エンジンについて、「このような検索エンジンと言われておりますものにつきましては、個人情報としての索引が付されては必ずしもいないということから、これをもって「特定の個人情報を」、中間は飛ばしますけれども、「検索することができるように体系的に構成したもの」ではない。したがって、本法案第 2 条第 2 項に規定する「個人情報データベース等」には該当しないというふうに考えております。」との見解が示されている。

¹⁵ このほか、個人情報に関する利用目的の特定（法第 15 条）、取得に際しての利用目的の通知等（法第 18 条）等が求められる。

得することを禁じている。道路周辺映像サービスとの関係では、取得すなわち撮影がプライバシー・肖像権を侵害するようなものである場合には、この禁止に抵触し得ると考えられる。

法第 20 条・法第 23 条については、「個人データ」について適用のある規定であるところ、前述のとおり、道路周辺映像サービス自体が「個人情報データベース等」を利用するものではなく、道路周辺映像サービスによって提供される人の姿や表札などの個人情報は「個人データ」ではないことから、原則として同条の適用はないと考えられる。

(3) 「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」との関係

個人情報保護法の義務規定の適用がない場合でも、電気通信事業を行う者は、総務省が定めている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 年総務省告示第 695 号。以下「個人情報保護ガイドライン」という。）を遵守することが求められる。個人情報保護ガイドラインは、個人情報保護法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を踏まえ、電気通信事業者に対し、個人情報等の適正な取扱いについてできるだけ具体的な指針を示し、電気通信サービスの利便性の向上と利用者の権利利益を保護することを目的として定められたものである¹⁶。

個人情報保護ガイドラインで定義されている「電気通信事業者」は、電気通信事業法で定義されている「電気通信事業者」より広い概念であり、登録、届出の有無にかかわらず電気通信事業を営む者や、営利を目的とせずに電気通信事業を行う者も広く含まれる¹⁷。

道路周辺映像サービス提供者が、国内にある電気通信事業法上の電気通信設備を用いて道路周辺映像サービスを提供する場合には、他人の需要に応じて電気通信設備を他人の通信の用に供していると考えられる。かかる場合は、当該道路周辺映像サービス提供者は、個人情報保護ガイドライン上の「電気通信事業者」に該当し、個人情報保護ガイドラインの適用対象となると考えられる。

¹⁶ 「本ガイドラインは個人情報保護法及び個人情報保護法第 7 条の規定に基づき平成 16 年(2004 年)4 月 2 日に閣議決定された「個人情報の保護に関する基本方針」並びに通信の秘密に係る電気通信事業法（昭和 59 年法律第 86 号）第 4 条その他の関連規定を踏まえ、電気通信事業者に対し、通信の秘密に係る事項その他の個人情報の適正な取扱いについてできるだけ具体的な指針を示すことにより、その範囲での自由な流通を確保して電気通信サービスの利便性の向上を図るとともに、利用者の権利利益を保護することを目的とするものである」（個人情報保護ガイドライン第 1 条解説）

¹⁷ 個人情報保護ガイドライン第 2 条第 1 号は「電気通信事業者」につき、「電気通信事業（電気通信事業法（昭和 59 年法律第 86 号）第 2 条第 4 号に定める電気通信事業をいう。）を行う者をいう。」と定義する。

他方、電気通信事業法第 2 条第 5 号は「電気通信事業者」につき、「電気通信事業を営むことについて、第 9 条の登録を受けた者及び第 16 条第 1 項の規定による届出をした者をいう。」と定義する。

したがって、道路周辺映像サービス提供者は、個人情報保護法の義務規定の適用がない場合でも、個人情報保護ガイドライン上の電気通信事業者として個人情報保護ガイドラインを遵守することが求められる。

個人情報保護ガイドラインにおいて遵守が求められている事項は、個人情報保護法の義務規定と重なっている部分が多いが、電気通信事業は通信の秘密ともかかわる事業であるなど極めて高い公共性を有し、そこで取り扱われる個人情報を保護する必要性は大きいため、個人情報、個人データ及び保有個人データに区別せず一律に個人情報の取扱いの問題としている点、プライバシーポリシーの公表など法律に規定されていないことをも求めている点など、一部の事項については個人情報保護法よりも厳格な取扱いを求める内容となっている。

具体的には、道路周辺映像サービスの展開に当たっては、個人情報の利用目的をできる限り特定すること（個人情報保護ガイドライン第5条第1項）、利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を取り扱わないこと（同第6条第1項）、偽りその他不正の手段により個人情報を取得しないこと（同第7条）、利用目的を本人に通知し、又は公表すること（同第8条第1項）、個人情報保護管理者の設置（同第13条）、プライバシーポリシー（当該電気通信事業者の個人情報の取扱いに関する方針についての宣言）の公表と遵守（同第14条）などが必要となる。

また、公開することにつき本人の同意を得るか又はオプトアウトの要件（同第15条2項）¹⁸を満たすことが必要となる。

（４）プライバシー・肖像権との関係

（ア）プライバシー・肖像権の内容及び違法性の判断基準

プライバシーについて一般的に規定した法律は存在しないが、判例法理上、プライバシーは法的に保護されるべき人格的利益として承認されている。プライバシーの具体的な内容については様々な見解があるが、私的事実の公開に関しては、東京地裁昭和39年9月28日判決（「宴のあと」事件判決）において、公開された内容が、①私生活上の事実であること、②一般人を基準にすれば公開を欲しないものであること、③一般の人々に未だ知られていないこと、④当該私人が不快、不安の念を覚えたこと

¹⁸ ガイドライン第15条第2項は、以下のとおりである。

「電気通信事業者は、第三者に提供される個人情報について、本人の求めに応じて当該本人が識別される個人情報の第三者への提供を停止することとしている場合であって、次に掲げる事項について、あらかじめ、本人に通知し、又は本人が容易に知り得る状態に置いているときは、前項の規定にかかわらず、当該個人情報を第三者に提供することができる。

一 第三者への提供を利用目的とすること

二 第三者に提供される個人情報の項目

三 第三者への提供の手段又は方法

四 本人の求めに応じて当該本人が識別される個人情報の第三者への提供を停止すること」

という要件が示されて以来¹⁹、同要件が参考とされてきたが、近年の判例²⁰では、他人にみだりに知られたくない情報であるか否かがもっぱらの基準とされており、現在では前掲「宴のあと」事件の裁判例にある要件は必ずしも踏襲されていない。

肖像権についても、法律に規定は存在しないものの、「みだりにその容ぼう・姿態を撮影されない自由」として、判例法理によってその法的権利性が承認されている²¹。

他方、表現の自由もまた憲法上保障された権利であり、時にプライバシーや肖像権との間で利害が対立することがあるが、一方の権利が他方に無条件に優位するものとは解されていない。プライバシーについては、その事実を公表されない法的利益とこれを公表する理由とを個別の諸事情ごとに比較衡量し、前者が後者に優越する場合にプライバシー侵害として不法行為が成立すると解されている²²。

肖像権も、不法行為の成否につき、被撮影者の社会的地位、撮影された被撮影者の活動内容、撮影の場所、撮影の目的、撮影の態様、撮影の必要性等を総合考慮して、被撮影者の人格的利益の侵害が社会生活上受忍の限度を超えるものといえるかどうかを判断して決すべきと解されており、プライバシーとほぼ同様に理解されている²³。

(イ) 道路周辺映像サービスとプライバシーの関係

¹⁹ 東京地裁昭和39年9月28日判決（「宴のあと」事件）は、プライバシーの内容につき「公開された内容が、①私生活上の事実又は私生活上の事実らしく受け取られるおそれのあることからであること、②一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立った場合公開を欲しないであろうと認められることからであること、換言すれば一般人の感覚を基準として公開されることによって心理的な負担、不安を覚えるであろうと認められることからであること、③一般の人々に未だ知られていないことからであること、④このような公開によって当該私人が実際に不快、不安の念を覚えたこと。」と判示している。

²⁰ 最高裁平成15年9月12日第二小法廷判決は、学籍番号、氏名、住所及び電話番号について、「秘匿されるべき必要性が必ずしも高いものではない」としつつ、「自己が欲しない他者にはみだりにこれを開示されたくないと考えerことは自然なことであり、そのことへの期待は保護されるべきものである」から、「プライバシーに係る情報として法的保護の対象となる。」と判示している。

²¹ 最高裁昭和44年12月24日大法廷判決（京都府学連事件）は、「個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態を撮影されない自由を有する。」と判示している。また、判例上、私人による撮影についても権利侵害となることが認められている（後掲注22・最高裁平成17年11月10日第一小法廷判決（和歌山毒カレー事件報道事件）など）

²² 最高裁平成15年3月14日第二小法廷判決は、「プライバシーの侵害については、その事実を公表されない法的利益とこれを公表する理由とを比較衡量し、前者が後者に優越する場合に不法行為が成立する...本件記事が週刊誌に掲載された当時の被上告人（対象少年）の年齢や社会的地位、当該犯罪行為の内容、これらが公表されることによって被上告人のプライバシーに属する情報が伝達される範囲と被上告人が被る具体的被害の程度、本件記事の目的や意義、公表時の社会的状況、本件記事において当該情報を公表する必要性など、その事実を公表されない法的利益とこれを公表する理由に関する諸事情を個別具体的に審理し、これらを比較衡量して判断することが必要である。」と判示している。

²³ 最高裁平成17年11月10日第一小法廷判決（和歌山毒カレー事件報道事件）は、「人の容ぼう等の撮影が正当な取材行為等として許されるべき場合もあるのであって、ある者の容ぼう等をその承諾なく撮影することが不法行為法上違法となるかどうかは、被撮影者の社会的地位、撮影された被撮影者の活動内容、撮影の場所、撮影の目的、撮影の態様、撮影の必要性等を総合考慮して、被撮影者の上記人格的利益の侵害が社会生活上受忍の限度を超えるものといえるかどうかを判断して決すべきである。」と判示している。

① 道路周辺映像サービス公開の目的・意義

道路周辺映像サービスの目的は、従来は平面で表示されていた地図情報について、写真を使ってリアルかつ立体的に表現することにより可能な限り現実に即した形で地図情報を提供するというにある。一般に、地図情報の質の向上は、社会全体の利便性向上に資するものであり、社会的意義があるといえる。

現在展開されている各種の道路周辺映像サービスは、一般公開されているサービスと企業向けのサービスとで使われ方に若干の違いはあるが、前述のとおり、個人やビジネスの分野のほか、地方自治体においても観光振興、教育分野、水道・道路管理・固定資産税管理、消防・救急・防災などの多方面で幅広く活用されている。

② プライバシー侵害の有無・程度

一般に、個人の住所とともに当該個人の住居の外観の写真が公表される場合には当該個人の住居の外観の写真はプライバシーとして法的保護の対象になり得ると考えられている²⁴。屋内の様子、車両のナンバープレート及び洗濯物その他生活状況を推測できるような私物が写り込んでいる場合にも、内容や写り方によっては、上述の判断基準に照らし、プライバシーとして法的保護の対象となる可能性がある²⁵。

具体的なプライバシー侵害の有無と程度は、個々の写真の内容や写り方によって異なるため一概にはいえないが、インターネット上で公開されると情報の伝わる範囲はきわめて広いこと、侵害されるのは公人等の著名人ではなく一般市民のプライバシーであることを考慮すれば、その侵害により受ける被害は必ずしも小さくない。特に、人の顔や車両のナンバープレートなどはプライバシーや肖像権との関係で問題を生じやすい情報であり、ぼかしを入れたり、解像度を荒くしたりして判別できなくして公開することが必要である。なお、我が国の固有の事情として表札の問題があるところ、表札は車両のナンバープレートのように形、大きさ及び文字の配列等に画一性がないため、現在の技術で機械的に一律のぼかし等の処理を施すことには限界があるが、少なくとも本人等から申出があれば事後的にぼかし処理や削除等何らかの対応ができるようにしておくことが望ましい。将来、技術的に可能となった場合には、表札等にも公開前に一律にぼかしを入れるなど一層の配慮も期待される。

²⁴ 東京地裁平成10年11月30日判決（「ジャニーズおっかけマップ・スペシャル」事件）は、「一般に、個人の自宅等の住居の所在地に関する情報をみだりに公表されない利益は、プライバシーの利益として法的に保護されるべき利益というべき。」と判示している。

²⁵ 例えば、ナンバープレート自体には個人識別性があるとはいえないものの、住居の表札が写っている画像にナンバープレートを識別できる車両も写り込んでいる場合などにはプライバシー侵害の問題となり得る。なお、そこまで至らなくても、住所とナンバープレートが結びついた時点でプライバシーに関する問題が生じるおそれがあるとの指摘もある。

撮影の態様については、後述の肖像権が問題となった事案における裁判例を参考にする限り、公道からの撮影は不当な態様での撮影とはならないことが多いと考えられる。しかし、私有地にあえて無断で立ち入るなど不当な手段を用いたり、道路交通法等関係法規を遵守しなかったりした場合などには不当な撮影態様とみられる場合があり得る。また、我が国の住宅事情にかんがみれば、人の目線を大きく超えるような高さにカメラ位置を設定して撮影すると、結果として塀越しに家屋をのぞき見て撮影しているのと同様となり、やはり不当な撮影態様とみられる可能性があることから、サービスに支障がない限度で、可能な限り人間の目線に近い位置にカメラ位置を設定して撮影するなどの配慮も必要である。

他方、道路周辺映像サービスにおいては、近隣住民や知人など限られた者を除き誰の家や私物の写真なのかを識別できないことが多いため、特定個人のプライバシーが侵害されているといえる場面は比較的限定されるとの指摘がある²⁶。

また、道路周辺映像サービスは、公道を歩けば誰でも目にするのできる情景をインターネット上で公開するものであるところ、人が公共の場所にいる場合は、プライバシーの利益はきわめて制約されたものになる。もっとも、公共の場所にいるという一事によってプライバシーの利益が全く失われると解するのは相当ではなく、もとより当該個人が一切のプライバシーの利益を放棄しているとみなすこともできない。したがって、態様や程度の如何によってはなおプライバシーの利益を侵害するおそれがあると考えられる^{27 28}。

²⁶ 新潟地裁平成18年5月11日判決は、「リスト等の作成等により原告のプライバシー等が侵害されていたというためにはそのリストに記載された原告に関する個人情報個人識別性を有することが必要である。」と判示している。

²⁷ 大阪地裁平成6年4月27日判決は、「道路や公園などの公開された場所では、居宅内などの閉鎖空間における無防備な状態とは異なり、誰に見られるかもわからない状態に身を委ねることを前提として、人はその状況に応じて振る舞うなど、自ら発信すべき情報をコントロールできるから、その意味では、その存在自体を見られることにより影響されるプライバシーは縮小されているといえる。」「しかし、公道においても、通常は偶然かつ一過性の視線にさらされるだけであり、特別の事情もないのに、継続的に監視されたり、尾行されることを予測して行動しているものではないのであって、その意味で、人は一歩外に出るとすべてのプライバシーを放棄したと考えるのは相当ではない。」「人が公共の場所にいる場合は、プライバシーの利益はきわめて制約されたものにならざるを得ないが、公共の場所にいるという一事によってプライバシーの利益が全く失われると解するのは相当ではなく、もとより当該個人が一切のプライバシーの利益を放棄しているとみなすこともできない。したがって、監視の態様や程度の如何によってはなおプライバシーの利益を侵害するおそれがあるというべきである。」と判示している。

²⁸ 神戸地裁平成11年6月23日判決は、ある医師の氏名、職業、開設する診療所の住所及び電話番号（電話帳に掲載されていた。）をパソコン通信ネットワーク上の掲示板に無断掲載した事案において、「それが右電話帳に掲載されていることを考慮しても、それをネット上の掲示板において公開されることまでは、一般的にも欲したりしないであろうと考えられる。」と判示している。

③ 検討

道路周辺映像サービスでは、一般市民の私生活に関わる情報がインターネット上で広く公開されることがあることから、プライバシー侵害となる場合、侵害の程度は小さくはない。また、撮影が公共の場であるからといってプライバシーが完全に失われるわけではない。

しかしながら、道路周辺映像サービスは相応の社会的意義を持つこと、特定個人のプライバシー侵害が問題となる場面は限定的と考えられること、撮影が公共の場であることによりプライバシーの利益はきわめて制約されること、基本的に公道からの撮影という問題の少ない撮影態様であることなども指摘でき、道路周辺映像サービス提供者において、①カメラ位置や私有地に侵入しないようにするなど撮影態様に配慮する、②人の顔や車両のナンバープレートにぼかし処理等を施すなどのプライバシー保護の措置をとる限り、プライバシー侵害となるおそれのあるケースは大幅に限定されると考えられる。

したがって、プライバシーとの関係で、サービスを一律に停止すべき重大な問題があるとまでは言い難い。

もっとも、プライバシー侵害となるかどうかは、写真の内容や写りに左右される面が大きく、撮影態様も個別のケースごとに検討する必要があるため、最終的には事例ごとの個別判断とならざるを得ないため、道路周辺映像サービス提供者に一定の法的リスクが残ることは避けられない。

(ウ) 道路周辺映像サービスと肖像権の関係

① 肖像権侵害の有無・程度

肖像権についても、公開する利益と公開により生じる被害との比較衡量により侵害の有無が判断されることになるところ、公道やそれに準じた公共の場における人の容貌等を撮影・公開した事案については、複数の裁判例が存在する²⁹³⁰。これら

²⁹ 公共の場における人の容貌等の撮影が肖像権の侵害とされた事例として、以下のものがある。

① 東京地裁平成16年7月14日判決は、著名な芸能人について空港という公共の場での姿を撮影し公開したという事案について、「例えば、年末の帰省時期における空港の人混みを流すように撮影したものではなく、原告らに…焦点を当てて、特定することができるように撮影したものであるから、通常一般人の常識的理解として公開を許容しているものとは、到底認められ…ない。」として肖像権侵害を認めた。

② 東京地裁平成17年9月27日判決は、衣料品を扱う業者が、ファッションを紹介する目的で、公道を歩く一般人の姿を無断で撮影し、ウェブサイトに掲載した事案について「その容貌を含めて特定の個人を大写しする」撮影方法及び「あえて原告の容貌及び姿態を捉えたものであることが容易に判明するような形」での掲載はいずれも相当性を欠くとして肖像権の侵害を認めた。

³⁰ 公共の場における人の容貌等の撮影につき肖像権の侵害を否定した事例としては、①公道を歩行中の姿を撮影したという岡山地裁平成3年9月3日判決、②護送車両内の被告人の上半身姿を公道から撮影したという東京高裁平成5年11月24日判決、③週刊誌に掲載する目的で自宅玄関前の背広姿の全身を撮影、掲載したという事案について「公道に準ずる公共性あり」とした東京地裁平成13年12

の関係裁判例によれば、公道上において普通の服装・態度でいる人間の姿を撮影・公開することは受忍限度内として肖像権侵害が否定されることが多いが、常に肖像権侵害が否定されているわけではなく、公共の場における人の姿の撮影・公開につき肖像権侵害が肯定された事例も存在する。ただし、肖像権侵害を肯定した事例においては、特定の個人に焦点を当ててその容貌を大写していること等の事情が重視されており、公共の場の情景を流して撮影したにすぎないような場合には肖像権侵害は否定されるという方向性を示唆しているものがある。

② 検討

道路周辺映像サービスの目的は、地図情報の提供であって人の容貌の公開自体が目的ではない。撮影態様についても公道から周辺の情景を機械的に撮影しているうちに人の容貌が入り込んでしまったものであることから、特定の個人に焦点を当てるというよりは公共の場の情景を流すように撮影したものに類似する。したがって、ごく普通の服装で公道上にいる人の姿を撮影したものであって、かつ、容貌が判別できないようにぼかしを入れたり解像度を落として公開したりしている限り、社会的な受忍限度内として肖像権の侵害は否定されると考えられる。

したがって、肖像権との関係でも、サービスを一律に停止すべき重大な問題があるとまでは言い難い。

もっとも、道路周辺映像サービスでは、一部に、風俗店等に入出入りする姿、立ち小便をしている姿、職務質問を受ける姿等公道であっても撮影、公開されることを通常許容しないと考えられる写真が入り込むこともあり得るため、肖像権侵害となるかどうかは、プライバシーと同様に最終的には事例ごとの個別判断とならざるを得ず、その意味で道路周辺映像サービス提供者に一定の法的リスクが残ることは避けられない。

(5) その他に考えられる法的問題点等

撮影に当たって私有地に侵入した場合は、所有権の侵害として所有者から不法行為責任を問われる可能性がある。また、撮影に当たって道路交通法規や軽犯罪法³¹等に抵触する行為があれば、行為者は当該法規に照らし何らかの処分を受けることがあり得る。これらについては、問題となる撮影行為ごとに関係法令に基づき個別に対応することになるが、前述のとおり、撮影態様の不当性はプライバシーや肖像権の侵害における判断要素となることから、撮影に当たってはこれらの法令の遵守に努める必要がある。

月6日判決などがある。

³¹ 例えば、正当な理由のない住居ののぞき見は、軽犯罪法第1条第23号において拘留又は科料に処すこととされている。

また、現時点では問題は生じていないが、映像中に著作物性が認められる建築物や美術作品等が写り込む可能性もあり、この場合には、著作権侵害の問題が生じる可能性が指摘されている。写り込みの場合、著作物の創作的表現内容を直接感得できるとは評価できない場合もあるほか、公共の場所等に恒常的に設置された美術の著作物や建築の著作物については著作権侵害となる場合が限定されており（著作権法第45条第2項、第46条）、公道から周辺の情景を無作為に撮影している中でたまたま写り込んだにすぎない場合に著作権侵害となることは想定しがたいが³²、映像の状況等によっては権利者から指摘を受けた場合には、削除等何らかの対応が必要となることがあり得る。

また、サービス提供者の意図にかかわらず、道路周辺映像サービスにおいて提供されている映像の中から問題になりそうな情報を収集してまとめサイトのような形で公開するなど興味本位での二次利用の問題も指摘されている。こうした二次利用により、プライバシー侵害などの権利侵害が助長されるおそれがある。

道路周辺映像サービスによって提供される画像を二次利用して、プライバシーその他の権利の侵害が行われている場合には、インターネット上の違法情報として、プロバイダ責任制限法及び電気通信関連業界が策定する「名誉毀損・プライバシー関係ガイドライン」をはじめとした関係ガイドラインに基づき、当該情報の削除や当該情報に係る発信者情報を開示するなど既存の制度によって対応することが可能であるが、サービス提供者においても、違法な二次利用の防止に対して配慮することは重要であり、サービス提供者として取り得る対応を検討することが望ましい。

なお、道路周辺映像サービスについては、防犯上の問題が指摘されることがあるが、この問題については、警察等において別途検討することが必要と考えられる。

5. より信頼されるサービスに向けて（具体的提言）

これまで検討したとおり、道路周辺映像サービスについては、現時点では、提供形態からみて個人情報保護法の義務規定に必ずしも違反するものではない³³。また、個人情報保護ガイドラインの遵守が求められており、これについても合理的な努力により遵守は可能であるといえる。また、プライバシーや肖像権との関係でも、最終的には事例ごとの個別判断とならざるを得ないものの、撮影態様やぼかし処理等を施す等の適切な配慮がなされている限り、サービスの大部分は違法となることはないと思われることから、サービス全体を一律に停止させるのではなく、個別に侵害のおそれのある事案に対処し

³² 「電子商取引及び情報財取引等に関する準則」平成20年8月版233頁参照
(http://www.meti.go.jp/policy/it_policy/ec/080829jyunsoku.pdf)

³³ もっとも、仮に道路周辺映像サービス提供者が個人情報取扱事業者に該当する場合には、個別の画像ごとに「偽りその他不正の手段により」個人情報を取得することを禁じた法第17条をはじめとした個人情報保護法上の義務規定に抵触する可能性は残る。

ていくことが望ましい。

(1) 道路周辺映像サービス提供者に求められる取組

道路周辺映像サービスには、グーグル社の提供するストリートビューに対する反応にみられるとおり、多くの一般市民にプライバシー等の観点から懸念や不安を惹起する側面があり、一般市民の心理を踏まえれば、法的な問題を克服できたからといって直ちに受け入れられるサービスといえるわけではない。

例えば、路上での姿を撮影された可能性がある場合には自分がいつ、どこで、どのような姿で写っているか分からないという不安感を抱く人もおり、撮影された自宅や所有する自動車その他の私物を会社の同僚など知人に見られた場合の不快感も人によっては決して小さいものではない。それらの個々人が抱く印象も、一般公開されて誰でも自由に利用できるサービスか地方自治体や企業などごく一部のユーザーに限定して提供されているサービスかによって異なるとの指摘もある。また、前述のように、興味本位での二次利用の問題も指摘されている。

道路周辺映像サービスが一般市民から受け入れられるためには、その社会的意義について理解を得るとともに、サービスから生じる負の側面であるプライバシーや肖像権の侵害に対する一般市民の懸念や不安を払拭していくことが不可欠である。したがって、法的な義務とまではいえないが、道路周辺映像サービス提供者は、要する負担とのバランスを考慮しつつも、我が国のプライバシーに対する考え方や住宅事情その他³⁴の固有の事情を踏まえ、プライバシーや肖像権への配慮はもちろんのことその侵害に対して一般市民の抱く不安感に対しても慎重な対応措置を講じることが望ましい。具体的には、サービスの内容、規模及び提供対象（広く一般向けか業務用か）等にもよるが、前述の撮影態様の配慮やぼかし処理等に加え、以下のような取組が考えられる³⁵。

① 事前の情報提供

撮影前や公開前にサービスに関して地域住民や地方自治体等の関係者に必要に応じて情報提供することは重要である。

³⁴ 例えば、我が国には、欧米諸国と比較して、特に都市部において街路が狭く住宅と街路との距離が近いこと、住居に表札を出すという文化、都市部においても洗濯物を外に干していることなどの特色がある等との指摘がある。

³⁵ なお、この他、撮影・公開を商業地や観光地のみにとどめ住宅地は避けるという方法も指摘されている。しかし、前述のとおり住宅地についても撮影態様の配慮やぼかし処理等によりプライバシー侵害のおそれを軽減することは可能であること、住宅地も含めて提供されなければ地図情報としての存在意義が著しく減少すること、プライバシー保護の観点から住宅地とそれ以外を実態に即して適切に区別するのは困難であること、住宅地であれ商業地・観光地であれプライバシー・肖像権保護の要請の程度に差異はないことなどから、住宅地についてサービスの一律提供停止を求めることは妥当とはいえないと考えられる。

撮影実施の有無は天候などの偶然の事情も大きく影響するため、事前に日時場所を細かく特定して情報提供することに困難な面もあり、また、プライバシー等の権利主体に対して個別に情報提供することまでは諸外国でも行われていないが、例えば、告知によってかえって混乱を招来しないよう注意しつつ、提供事業者の公式 WEB ページ上での告知や、事前に地方自治体等に大まかな場所や時期を通知しておくことが考えられる。

② サービス公開後の対応の充実

本人から申出があった場合に画像を速やかに削除する手続の整備は、個人情報保護ガイドライン上求められているが、プライバシー・肖像権の保護の観点からも、迅速かつ容易に削除依頼ができる手続を整備することが重要である。その手続は、インターネットを利用しない一般市民でも容易に利用可能でなければならないと考えられる。したがって、インターネット上で削除依頼を受け付けるだけでなく、サービスの提供範囲等の事情も勘案しつつ、必要に応じて専任の担当者や専用の受付電話を設置するといった利用者に配慮した丁寧な対応を講じることが望ましい。

また、前述のとおり、道路周辺映像サービスによって提供される画像を利用した違法な二次利用の防止に対する配慮も重要であり、たとえば、予め公開画像の悪用を禁止する旨の注意喚起や警告、速やかな削除対応あるいは適切な技術的措置など、サービス提供者として取り得る対応を検討することが望ましい。

③ サービス全般に関する周知の徹底

道路周辺映像サービスについて、サービスの内容やプライバシーへの配慮等についての情報が十分に周知されない場合、一般市民の不安が一層増幅されることが懸念される。道路周辺映像サービス提供者には、前述のとおり、個人情報保護ガイドラインにより、プライバシーポリシーの公表、利用目的の特定と公表、第三者提供する旨及びその手段方法等の公表等が求められるが、それだけでなく、サービスの内容（仕様の改訂等も含め）、削除依頼の連絡先、プライバシー等への配慮措置の内容、削除要請への対応実績等サービスに関連する情報を、インターネットを利用しない一般市民の存在も視野に入れた上で、広く一般に周知するよう努めることが望ましい。

(2) 国による取組

まず、道路周辺映像サービス提供者が個人情報取扱事業者に該当する場合には、主

務大臣は個人情報保護法に基づき必要な対応を採ることが求められ、総務省においても、提供者が電気通信事業者に該当する場合には、個人情報保護ガイドラインを遵守するよう、必要な指導・助言を行うことが求められる。

次に、我が国においては、グーグル社の提供するストリートビューの問題が大きく取り上げられたが、その背景として、事前に個人情報保護法を含む既存法令との関係、利用者対応の在り方等について適切な指導や助言を国等から受ける機会が結果としてなかったこと及び広く一般に対する事前の周知が行われなかったことが挙げられる。

この点、3. にあるとおり、海外では、プライバシー・コミッショナー等のプライバシー問題を専門に取り扱う機関を設置している国が少なくなく、グーグル社の提供するストリートビューも、海外ではサービス開始に先立ち、そうした機関に事前に相談し、その指導や助言を踏まえてサービスを展開しており、それらの機関による声明の公表がメディアを通じて報じられたことが、一般国民への周知が図られる一助となった。

現在、我が国にはそのようなプライバシー等の問題を扱う専門の機関は存在しないが、こうした機関において、当該サービスの意義とそこから生じる侵害とを適切に衡量し、事前に法的問題の整理や利用者対応につき有効な指導や助言を受けることができれば、一般市民のサービスに対する懸念や不安を払拭することができ、サービス提供者も安心してサービス展開が可能となる。

我が国には、プライバシーについて一般的に規定した法令が存在せず、プライバシー問題について所管する機関も明確になっていないこと、表現の自由に関わる問題であり、機関の位置づけや権限について、海外の実例も踏まえた慎重な検討を要することなどから、直ちに同様の機関を設けることは困難である。

しかしながら、プライバシーに対する社会一般の意識の高まりを考えれば、道路周辺映像サービスに限らず、今後もプライバシー等が問題となるケースが発生することは疑いないところであり、中長期的にはプライバシー等について効果的な助言・勧告をする機能を持つことも考え方としてあり得る。

6. おわりに

道路周辺映像サービスは、地図情報の価値を大幅に高め得るものであり、現に有効利用されているほか、今後も様々な活動と連携していくことが予想され、高い将来性・可能性を秘めている。しかし、いまだ試行錯誤の段階にあるサービスであり、必ずしもプライバシー・肖像権などの諸権利との関係を十分に整理し、社会的合意を形成した上で提供されてきたとは言い難い。一方、道路周辺映像サービスが事業として継続していくためには道路周辺映像サービスの存在が社会に有用なものとして受け入れられることが不可欠であることは言うまでもない。したがって、道路周辺映像サービス提供者自身の継続的な取組は期待できるが、現実には発生している様々な課題と緊急性に照らして、本

提言も踏まえ、十分な社会的合意を形成するための一層の努力が強く求められる。また、プライバシー・肖像権に対する考え方は、時代や技術動向により常に変化する。その意味で、今回の検討はあくまでも現時点におけるものであり、今後サービスを取り巻く情勢に変化があった場合には再検討が必要になると思われる。総務省においても、引き続き道路周辺映像サービスについては注視していくことが必要である。

II 違法音楽配信対策について

1. 違法音楽配信の現状

著作者等の許諾を得ない音楽ファイルを違法に配信する音楽サイトの利用が増大しており、とりわけ携帯電話インターネットを通じた配信が急速に拡大しているが、これは音楽配信市場の健全育成や知的財産権の保護といった観点から問題視されているだけでなく、携帯電話インターネットの利用者の観点からも、大きな問題を投げかけている。

これについては、中・長期的に見て、正規の音楽配信に対価を払う必要性を感じない利用者の増大を招き、インターネット利用における規範意識の低下も懸念される。

また、日本レコード協会の調査によれば、違法音楽配信サイトの利用は、携帯電話利用者全体の約35%であるのに対し、12～15歳では64%、16～19歳では60%が利用するなど、とりわけ青少年の間で拡大を見せているが、違法音楽配信サイトにはアダルト系や出会い系のサイトに誘導するバナー広告やリンク広告を掲載しているケースが多く、青少年が詐欺等の犯罪被害に遭うケースも報告されていることから、上記の規範意識の低下に関する懸念とも相俟って、青少年の健全育成の観点から問題視する向きもある。

このように、携帯インターネット等を通じた違法音楽配信サイトの問題は、産業育成や知的財産権保護の観点のみならず、青少年を初めとする利用者保護の観点からも喫緊の課題となっており、以下、実効性のある対策の在り方について検討する。

(1) 違法音楽配信の現状

携帯電話を通じた音楽配信ビジネスは年々拡大しており、平成19年(2007年)における市場規模は約1000億円となっている³⁶。世界的に見ても、我が国の携帯電話向け音楽配信市場は最大の規模となっており、デジタル音楽配信の市場規模が世界的に拡大する中、注目を集めている。

一方で、携帯電話ネットワークの高速化、端末の高機能化などを背景として、不正な手段による音楽配信も増加している。社団法人日本レコード協会の調査によれば、我が国のモバイル音楽配信分野においては、現在、正規の音楽ファイルを上回る量の音楽ファイルが権利者の許諾無くダウンロードされ、利用されている³⁷。このような市場の存在は、権利者のみならず、携帯電話事業者、コンテンツ配信事業者それぞれにとって大きな問題となっている。

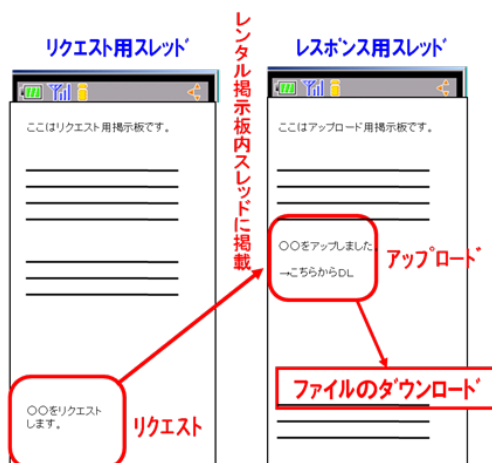
携帯電話向けの音楽ファイルの違法な流通は、基本的に違法音楽配信サイトを通じたものである。違法音楽配信サイトは、携帯電話向けレンタル掲示板を利用して音楽のア

³⁶ モバイル・コンテンツ・フォーラムプレスリリース（平成19年(2007年)7月18日）より、「着うた市場」「着うたフル市場」を合計した値。

³⁷ 社団法人日本レコード協会「2008年違法な携帯電話向け音楽配信に関するユーザー利用実態調査」。同資料によると、携帯電話による不正音楽ファイルのダウンロード数は、年間約4億曲とのこと。一方で、正規サイトからの音楽ファイルのダウンロード数は約3億2900万曲となっている。

アップロード、ダウンロードを行うケースが多く、これにより事実上ユーザー間のファイルのやりとりが可能な状態となっている。

<違法音楽配信サイトの例>

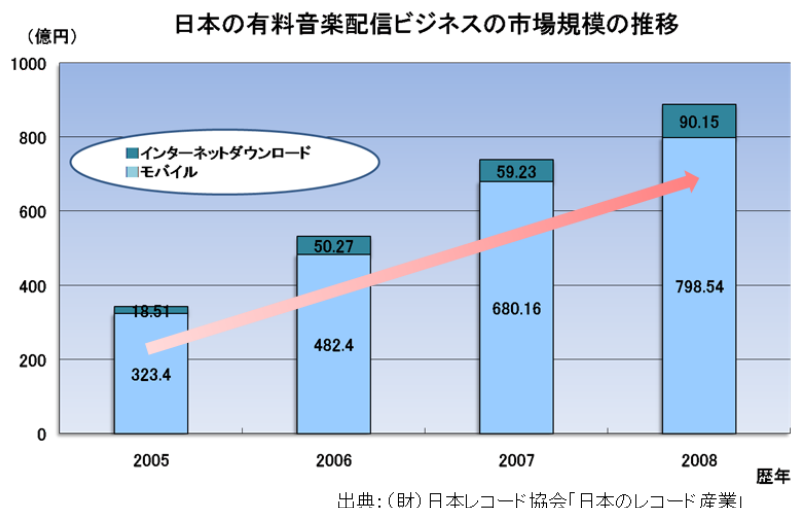


これらの違法音楽配信サイトは、口コミ、ネットサーフィン、雑誌の情報などを通じ、青少年をはじめとする多くのユーザーがその存在を認知している状態であり、アクセスするためのハードルは高くない。また、これらの一部には、出会い系サイトやアダルトコンテンツなどの広告が掲載されており、これら広告収入によって利益を得ている状態にあると考えられる。

(2) ビジネス上の影響

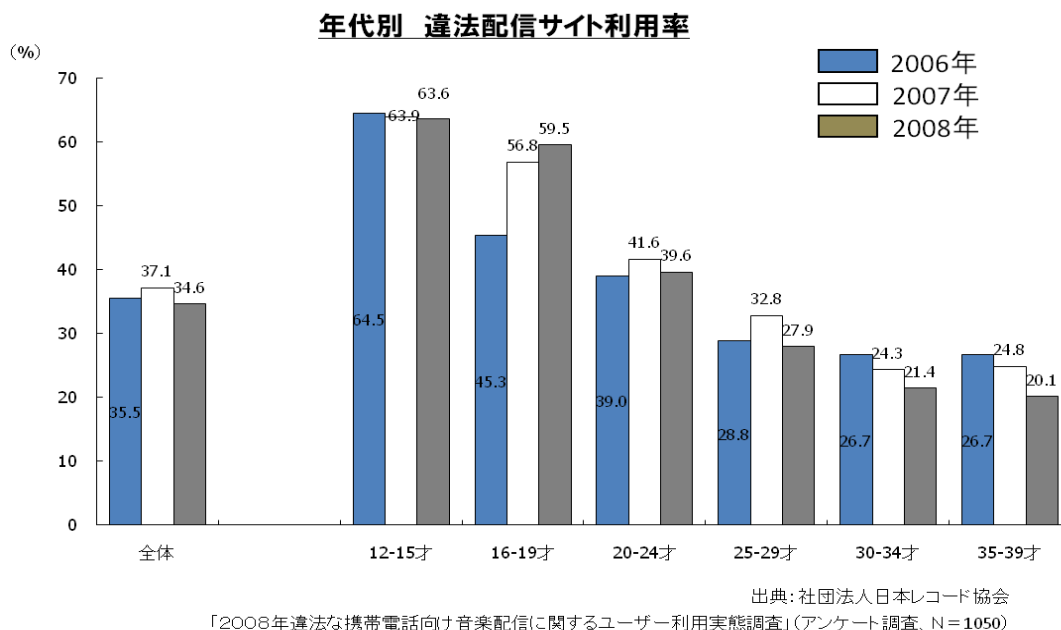
携帯電話を通じた音楽配信ビジネスの拡大が続いているものの、一方で違法音楽配信サイトの存在が、レコード会社など正当な権利者の事業に脅威を与えている。

人気の音楽ファイルは、多数の掲示板に大量にアップロードされており、特に、新譜が発売日より前に多数のサイトにアップロードされるなどの事態も発生している。このような違法音楽配信サイトを通じた流通が、正規のCD販売・ダウンロード販売に対して悪影響を与えているといわれている。さらに、正規のコンテンツ配信事業者や、課金業務を代行している携帯電話事業者にとっても、それぞれ正当な配信ビジネスが行われていれば対価を得られたところ、違法音楽配信サイトの横行により正当な利益が得られなくなっている。



(3) 青少年に対する影響

日本レコード協会の調査によれば、若年層ほど、このような違法音楽配信サイトからのダウンロードを行っている割合が高く、10代においてその利用割合が特に高い。また、そのことに後ろめたさを感じていないという指摘もなされている³⁸。



近年、インターネットと青少年の健全育成の問題がクローズアップされたことを背景として、「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律」(以下「青少年インターネット環境整備法」という。)が制定され、本年4月1日

³⁸ 日本レコード協会「携帯向け違法音楽利用意識アンケート」(平成20年(2008年)9~10月)において、違法ダウンロードサイトの利用に後ろめたさを感じると回答した者は全体の34.4%に止まった。

に施行されている。若年層が、後ろめたさを感じずに違法なアップロードを行ったり、気軽にダウンロードして利用したりすることで、違法音楽配信問題の深刻化を助長しているという実態、さらに出会い系サイトやアダルトコンテンツその他の青少年にとって有害なサイトの入り口になり得るという現状は、青少年のインターネット利用環境を整備することが求められている現状からも看過しえない。

(4) 著作権法の改正

携帯電話を通じた違法音楽配信に限らず、インターネットなどを利用した違法配信を通じたダウンロード（私的録音録画）の問題は深刻であり、政府においても、過去に文化審議会著作権分科会などで議論が行われている。同分科会の報告書においては、違法配信されるファイルの規模は非常に大きく、正規の流通を上回る量になっている状況にあること、さらに違法なファイルを作成したり送信したりする者の特定が技術的に困難な場合があり、違法なアップロードを行う者に対する規制だけでは、十分に対応できないことなどが指摘されている³⁹。

そのため、ダウンロード行為についても規制の必要性があるとして、2009年通常国会に、著作権法の改正案が提出、成立したところである⁴⁰。同改正においては、違法に配信された音楽ファイル、映像ファイルを、権利者の許諾がないファイルであることを知りながらダウンロードすることは、著作権法上の私的複製には該当しないこととし、著作権の侵害行為に該当するという規定が導入されている。

一方で、ダウンロード行為の一部が違法行為となることにより、正当なダウンロード行為に対する萎縮効果が起きないように、権利者による「識別マーク」の推進が重要と考えられている⁴¹。そのため、後述するように、「識別マーク」としての「エルマーク」が、正規の携帯電話向け音楽配信サイトなどにおいて幅広く普及している。

2. 権利者の取組

違法音楽配信サイトの問題に対する対応としては、権利者が、著作権法やプロバイダ責任制限法などの関係法律に基づいて、違法サイトの削除や、違法アップロードを行った者の摘発を行うことが基本となるものであり、具体的には下記のような取組が行われている。

(1) 削除要請

プロバイダ責任制限法⁴²に基づく削除要請は、権利者とプロバイダによって作成され

³⁹ 文化審議会著作権分科会「文化審議会著作権分科会報告書」P156（平成21年(2009年)1月）

⁴⁰ 平成21年(2009年)6月12日参議院本会議において可決、成立し、19日に公布された。

⁴¹ 文化審議会著作権分科会「文化審議会著作権分科会報告書」P157（平成21年(2009年)1月）

⁴² 特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律（平成13年法律

たガイドラインに従って⁴³、JASRACや日本レコード協会が行っているものである。現在までのところ約50万件以上の削除要請が行われており、国内プロバイダのほとんどがその削除要請に対応することにより、一定の成果が挙げられている。

また、2008年に設立されたモバイルコンテンツ審査・運用監視機構（EMA）に認定されたCGMサイトの運営者は、違法にアップロードされた音楽ファイルの削除等、自主的取組を強化している。

しかし、音楽配信サイトが、権利侵害毎の事後的な削除要求を前提とした取組である点において、違法アップロードを行う者と権利者との間のいたちごっこになっており、抜本的な改善には繋がっていないとの指摘がなされている。

そのため、プロバイダ責任制限法のみならず、その他の方法を組み合わせて違法音楽配信の問題を解決していくことが重要である。

（２） 著作権法に基づく措置

権利者の協力により、2009年6月末までにいくつかの大手違法音楽配信サイトの運営者や違法なアップロードを行う者が検挙されている⁴⁴。ただし、侵害を行っている者が未成年者であり責任を問うのが難しいケースがあること、告発の手續に一定の時間が必要であり摘発件数に限度があることなどから、法執行により違法音楽配信サイトの問題をすべて解決することには限界がある。

また、捜査機関による検挙以外に、著作権を侵した者に対し、権利者の側から民事訴訟や警告などが行われているが、これについても前述と同様の理由などから、抜本的な解決にはなっていない。

3. 権利者と携帯電話事業者との協力

違法音楽配信の問題は、携帯電話向けのサイトが温床となっているため、実効性のある対策を講じるためには、携帯電話事業者側での対応を必要とする場合が多く、権利者と携帯電話事業者間で密接に協力することが重要である。これまでも以下のように、権利者と携帯電話事業者間で取組や検討が行われている。

（１） フィルタリングの普及

青少年インターネット環境整備法の成立により、携帯電話事業者に青少年の利用者に対するフィルタリングサービスの提供が原則義務づけられるなど、青少年をインターネ

第137号)

⁴³ プロバイダ責任制限法ガイドライン等検討協議会「プロバイダ責任制限法著作権関係ガイドライン」

⁴⁴ 平成19年(2007年)5月「着うた」掲示板『DXチャンネル』開設者等4名の逮捕、平成20年(2008年)10月「着うたフル」等の違法配信サイト『第③世界』開設者等3名の逮捕、平成21年(2009年4月)「着うたフル」掲示板『MP3変換所』開設者の逮捕など。

ット上の違法・有害情報から保護する手段としてフィルタリングの普及が進んできている。

現在、携帯電話事業者が提供しているフィルタリングサービスはホワイトリスト方式、ブラックリスト方式の2種類がある。ホワイトリスト方式は、携帯電話事業者が提供する公式サイトから選定されるため、違法音楽配信サイトは当然閲覧の対象となっていない。

また、ブラックリスト方式は、フィルタリングリスト提供会社が作成するリストに基づいて携帯電話事業者がアクセス制限の対象を決定する方式であり、権利者側が作成した違法音楽配信サイトのリストが、フィルタリングリスト会社に提供されること等により、一定範囲の違法な音楽配信サイトへのアクセスが制限されている。したがって、いずれの方式であっても、フィルタリングを導入することで、青少年が違法音楽配信サイトから音楽ダウンロードすることを防止するという効果が期待される。

このように、フィルタリングの普及、フィルタリングの精度向上は、有効な手段ではあるが、すべての青少年がフィルタリングを利用しているわけではない⁴⁵。また、フィルタリングの目的が違法音楽配信サイトの閲覧防止だけではないことから、青少年以外が積極的にフィルタリングを利用することもあまり期待できない。一方で、ブラックリスト方式の有効性は、権利者側などが作成するリストが網羅する違法音楽配信サイトの範囲に依拠することから、リストの精度向上も併せて重要な課題である。

このように、フィルタリングは有効な方策の一つではあるが、決定的なものではないとの見方がある。

(2) 検索エンジン対策

現在、携帯電話事業者は、それぞれのポータルサイトにおいて検索サービスを提供しているが、この検索結果を通じて、不正音楽配信サイトにアクセスすることが可能になっている。このことへの対策として、違法音楽配信サイトが検索結果に表示されないようにすることが考えられる。

検索エンジンを通じた対策は、一部の携帯電話事業者によってすでに試みられている。これによって、検索エンジンを用いて容易に違法音楽配信サイトが発見できるという問題に歯止めがかかることが期待されるが、一定のアルゴリズムによって収集・計算される検索結果をさらに加工することについては、それに要する費用などを含め、メリットやデメリットを慎重に検討する必要がある。また、携帯電話事業者以外の事業者も携帯電話向け検索サービスを提供していることからすれば、そうした事業者も含めて多くの関係者が取組の歩調を合わせなければ、対策の効果は限定的になるとも考えられる。

⁴⁵ 総務省調査によれば、フィルタリングサービスを利用する世帯の割合は、携帯電話等を利用する18歳未満の者がいる世帯のうち約49.8%（平成21年(2009年)4月7日「平成20年通信利用動向調査」）

また、文部科学省調査によれば、フィルタリングを使用又はインターネットへの接続を行わないよう設定している割合は、小学6年生で63.3%、中学2年生で43.2%、高校2年生で15.6%（平成21年(2009年)2月25日「子どもの携帯電話等の利用に関する調査結果」）。

(3) クローリング

現在、インターネット上に存在する違法音楽配信サイトを網羅的に発見するため、クローリングという手法⁴⁶が用いられている。権利者としては、違法音楽配信サイトを早期に発見することで、警告、削除要請、法執行などの対応、フィルタリングリストの精度向上のための情報収集などを行うことができる。

違法音楽配信サイトを含む携帯電話端末向けサイトにおいては、セキュリティ確保等の観点からPC等からのアクセスを制限するサイトが多数存在しており、クローリングが不可能となっている。この問題を解決するためには、クローリングを行う側に対して携帯電話事業者等がアクセス可能なIPアドレスを割り当てる、クローリング専用端末を設置・管理するなどの方法が考えられる。

上記IPアドレスの管理については、携帯電話端末向けのサイトはPC等からのアクセスを想定していないことから、ウィルス等の攻撃に対する備えが十分ではなく、クローリングに伴うセキュリティ上の問題や、IPアドレスを不用意に他の者に付与した結果「なりすまし」行為が行われる可能性などに対して慎重な配慮が必要となる。また、クローリング端末の運営に関係しては、法的な課題が指摘されているほか、パスワードによる認証を行っているサイトへの実効性についても検討する必要もある。これらについては、クローリングを行う必要性やセキュリティの担保可能性等の基準にかんがみ、アクセス可能なIPアドレスの割当てやクローリング専用端末へのアクセス権限を付与する対象を限定する等、システム全体の信頼性を担保した上で、携帯電話事業者と権利者等が協力してより網羅的な精度の高いクローリングシステムが実現できれば、違法音楽ファイルの早期発見がより効果的に可能になると考えられる。

(4) DRM、ダウンロード容量の制限

現在、公式サイトからダウンロードできるコンテンツについては、DRM⁴⁷処理等が施されることで、コピーの制限などが行われている。一部の携帯電話事業者では、公式サイト以外のサイトからダウンロードできるファイルの容量制限等も行っており、違法音楽配信対策として一定の効果を上げている。

一方で、ブロードバンド化、端末の高機能化が進む現状を踏まえると、一律のファイルの容量制限といった対策は、利用者からの理解を得にくい対策とも考えられる。さらに、公式サイトとそれ以外のサイトに対して、提供する回線の水準を携帯電話事業者側で区別することは、公平性の観点からも議論を喚起する可能性がある。

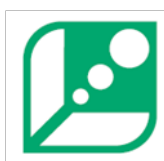
⁴⁶ ロボットと呼ばれるプログラムを用いて、ウェブサイトを自動的に巡回してコンテンツを収集する作業のこと。

⁴⁷ デジタル著作権管理のこと。具体的にはダウンロード購入に使用した端末以外で再生できないようにすることやコピーの制限などを行う技術のこと。

(5) 啓もう・啓発

現在、正規の音楽配信事業者に対して、日本レコード協会が商標登録した「エルマーク」を付与し、サイト上に表示することで、一般利用者が正規の音楽配信事業者であることを容易に識別できるようにする取組が行われている。エルマークの付与は、音楽配信サイト以外にも、映像配信サイトなどにも広げられており、着実に知名度を高めつつある。

エルマーク



エルマークの表示が行われている事業者は、181社（平成21年(2009年)6月15日現在）存在し、現在関係者によってさらに同マークの普及が図られている。

また、日本レコード協会では、携帯電話事業者、関係省庁、関係団体等の協力も得ながら、携帯電話向けの違法な音楽配信の根絶を目指して「携帯音楽を守りたい」キャンペーンを行っており、携帯電話のメインユーザー層である若年層に向けて、違法な音楽ファイルを利用しないように呼びかけている。同キャンペーンでは、青少年に人気のアーティストが、啓発のためのテレビスポットに出演するなど、各種メディアにおいて活動を行っている。

また、携帯電話事業者や、コンテンツ配信事業者も、それぞれの立場から著作権をはじめとしてインターネットリテラシー向上のための取組を行っている。携帯電話事業者は、例えば、NTTドコモの「ケータイ安全教室」のような出張授業において、小学校・中学校・高等学校や、地域コミュニティなどに対して、著作権法の遵守を含む携帯電話の安全な使い方について解説するといった取組を行っている。また、青少年のインターネット利用環境整備を目指し、モバイルコンテンツの審査や認定を行うモバイルコンテンツ審査・運用監視機構（EMA）も、啓発教育プログラムの作成など、青少年を中心として利用者に対して、インターネットリテラシー向上のための啓発活動を行っている。

また、兵庫県教育委員会・ひょうごe-スクールコンソーシアムが、平成17年(2005年)、平成18年(2006年度)に社団法人私的録画補償金管理協会の助成を得て行った「実践！著作権」イベントのように、中学生や高校生が、ワークショップで映像作品を制作し、販売する体験を通じて、著作権法の理解を深める試みも行われている。単に、「～をしてはだめ」という禁止事項を机上で学ぶだけではなく、青少年自らが著作権の本質を理解し体得する機会を得られる点において特筆に値する取組といえる。

4. 新たな技術的対策

(1) 新たな技術的対策について⁴⁸

これまで議論されてきたフィルタリング等の技術的対策は、ネットワーク側の取組が中心であったが⁴⁹、端末側による対策を行うことにより、違法音楽ファイルの利用を防止する技術が日本レコード協会から提案されている。

この技術は、適法な音楽ファイル（正規サイトからの「着うた」「着うたフル」、自作自演の音源など）と、違法な音楽ファイル（無許諾で配信されたCD音源など）とを識別する技術を携帯端末に組み入れることで、違法な音楽ファイルについては、ダウンロードを防止したり再生を防止したりするといった対応を行うものである。

(ア) コンテンツの種類について

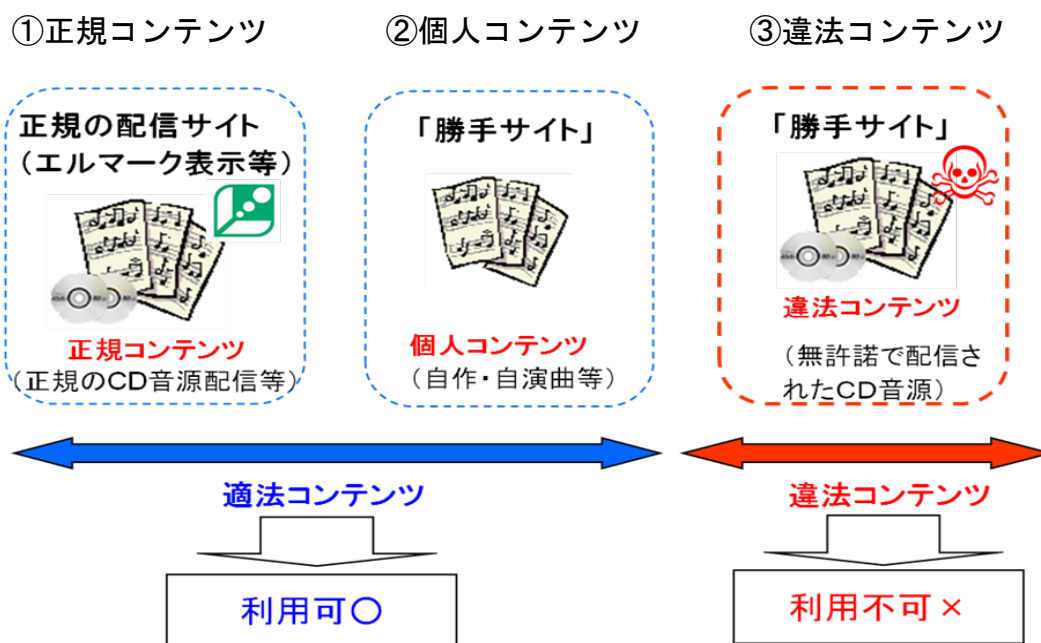
この対策は、検討対象となる音楽ファイルを携帯電話インターネット接続サービスを通じて配信され、携帯電話端末上で再生されるものとした上で、①正規コンテンツ、②個人コンテンツ、③違法コンテンツの3つに分類し、③の違法コンテンツと識別されるもののダウンロード又は再生を禁止するものである。

ここでは、①の正規コンテンツを、レコード会社と契約をした正規のコンテンツ配信業者から配信されたコンテンツと定義する。②の個人コンテンツは、一般個人が作曲、演奏した楽曲であり、著作権・著作隣接権を一般の作詞家、作曲家、演奏家が個人で保有するものである。③の違法コンテンツとは、権利者に無許諾で配信されたコンテンツ（レコード会社が市販したCD音源等）と定義されている。

特に、②については、本スキームにおいて定義される正規コンテンツではなく、レコード会社等がその流通、利用を防ぐ権利を有しておらず、また、実際にインターネット上に掲載した個人の権利者は広く流通させることを望んでいる可能性もあるなど、慎重な取扱いが必要になる。

⁴⁸ 本節の記述は、日本レコード協会の提案に基づくものである。

⁴⁹ ホスティングサーバやレンタル掲示板などのより送信者に近い側における一つの技術的対策としては、ホスティングサーバやレンタル掲示板において、アップロードされたファイルのフィンガープリントを照合することでアップロードの可否を判定するといった方法も考えられている。



※ レコード協会発表資料より

(イ) 音源識別 (C I: Content Identifier) について

フィンガープリント技術などを用いることで⁵⁰、「音楽CD等から作成された音源」と「個人の自作自演等、上記以外の音源」とを識別する技術である。これにより、①及び③と、②を識別することができる。

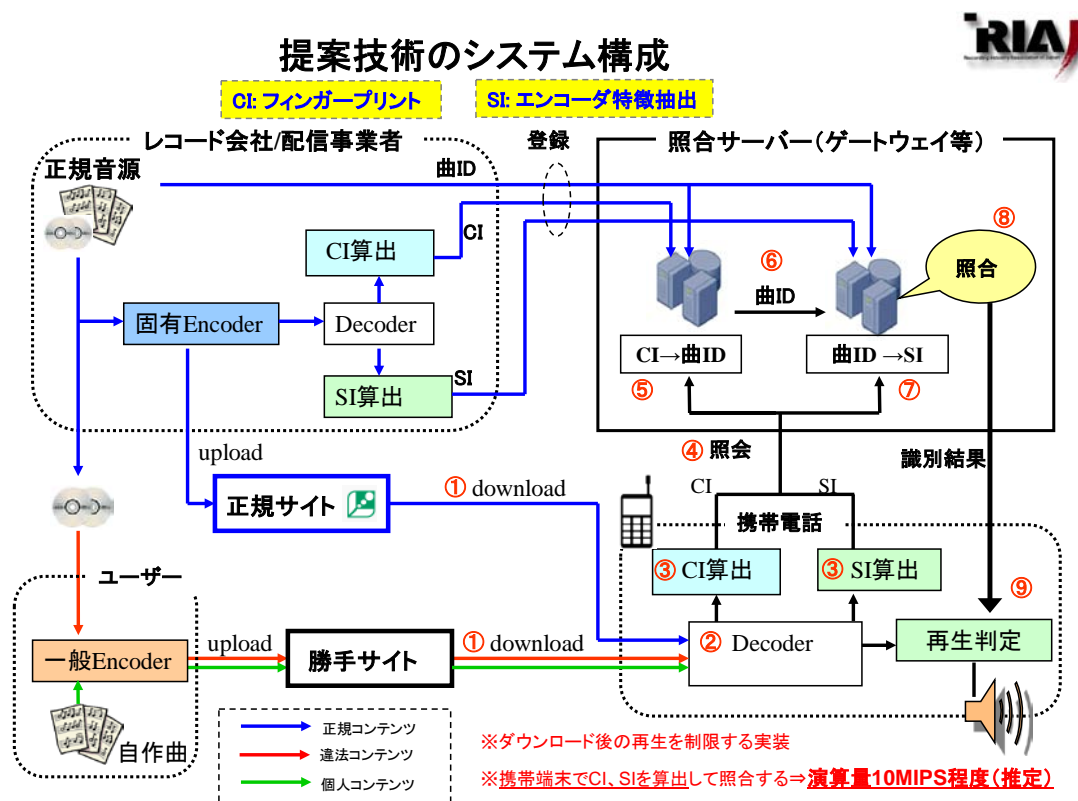
(ウ) サービス識別 (S I: Service Identifier) について

携帯電話で再生可能な音楽ファイルを作成するためには、エンコーダーと呼ばれるソフトを用いてデータを変換する必要があるが、変換後のファイルの電子データには、使用したエンコーダーの特徴が現れる。携帯電話事業者が提供している正規のコンテンツ配信事業者が用いる公式エンコーダーと、一般の利用者が用いるエンコーダーは規格自体が認める自由度が高いため、変換後のファイルデータにおいても、それぞれの特徴が異なって現れる。サービス識別技術は、その違いに注目して、ファイル識別を行う技術であり、①、②及び③を識別することができる。

⁵⁰ フィンガープリントとは、その音源固有の識別符号を抽出する技術。人間の指紋がその人固有のものであるのと同様に、音源の特徴抽出により音源固有のフィンガープリントが生成される。フィンガープリントを、データベースに登録されたデータと照合することで、同じ音源であるか否かを識別することができる。

(エ) 具体的なスキーム

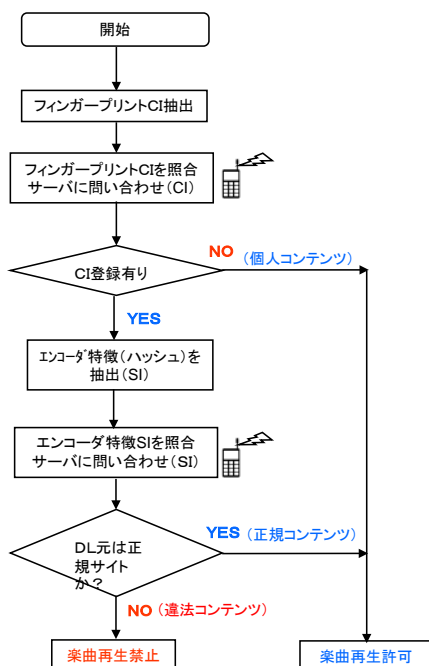
現在提案されているのは、あらかじめ、正規の音楽ファイルのCI、SIのデータを照合サーバに登録した上で、A：CIがサーバに登録されているか（登録されていればレコード会社等が権利を有する音源に該当する）、B：SIがサーバに登録されているか（登録されていれば公式エンコーダを用いたファイルに該当する）の2つの照合プロセスを用いたスキームである。



※ レコード協会発表資料より

これによって、違法コンテンツと判別されたファイルについて、ダウンロードの制限、再生の制限などを行うことが可能になる。A、B、それぞれの照合のためには、携帯電話端末において、CI、SIの値を計算する機能を組み込むことが必要になる。

提案技術のアルゴリズムと各プレーヤーで必要な対応



識別手段	CI:フィンガープリント SI:エンコーダ特徴抽出
携帯キャリア	正規エンコーダへの機能追加 ・フィンガープリント(CI)算出 ・エンコーダ特徴(SI)算出 端末仕様の改訂
携帯端末メーカー	下記機能の組み込み ・フィンガープリント(CI)算出 ・エンコーダ特徴(SI)算出 ・通信によるCI、SI照会 ・照会結果に基づく再生制御
レコード会社/ 配信事業者	・エンコード後、フィンガープリント(CI)、エンコーダ特徴(SI)を照合サーバーへ登録 ・既存コンテンツのCI、SI登録作業
音楽権利者 その他関係者 等	照合サーバの構築・運用 (ゲートウェイにサーバを置く場合、各キャリアの対応が必要)

※ レコード協会発表資料より

以上の対策は、正規コンテンツの違法流通以外には影響を与えないという点に配慮されたものである。インディーズといった小規模のレコード会社の音楽コンテンツについては、このスキーム上は個人コンテンツに分類され、やはり流通・再生に影響を与えることはない。また、CI及びSIの登録をこれらの小規模のレコード会社にも開放する仕組みを提供することにより、正規コンテンツと識別することも可能と考えられる。さらに、個人のカラオケや個人が作成するMIDI音源などについても、基本的にはCIが一致しないものと考えられ、規制の対象とならない。ただし、これらのコンテンツの場合で、他人の著作権を侵害しているケースの対応については今後検討を要するところである。現在提示されている案は、あくまで利用制限対象をレコード会社等が市販する正規コンテンツの違法流通に限定するものであって、必ずしも違法性が明らかではないコンテンツについてはその利用を制限しないという方法である。

なお、記述した提案スキームは一例であり、サーバの設置場所、制御の方法、CI、SI値の具体的活用手法などについては、様々なバリエーションが考えられる。

(2) 新たな技術的対策の課題⁵¹

この対策を実行に移すに当たって、以下のような課題が指摘されており、今後、関係者間での議論を深めることが必要である。

⁵¹ 本節の記述は、日本レコード協会の提案に基づくものである。

(ア) コスト等の課題について

端末実装のためには、携帯電話端末メーカーの協力を得て、ソフトを組み込む必要があるが、端末の開発には1年を超える期間が必要とされており、実装にはかなりの時間を要するおそれもある。さらに、現在の携帯電話端末は、複雑な制御システムによって稼働しているため、実装することによって他のシステムに影響が出ないようにするためには、開発に一定のコストがかかると想定される上、今後開発される端末全てに実装を行っていくことに伴うコストは決して少なくないとの指摘もある。

また、認証の手法や回数等によって、認証サーバの設置・維持の費用、認証に必要となるトラフィックの増加も過大な負担を生むことが予想され、今後の検証が求められる。

さらに、新たな技術的対策を講じることについての利用者への周知方法やそのコストなども考慮が必要である。

(イ) 法的課題について

改正著作権法においては、不正ダウンロードは複製権の侵害行為と明示的に規定されているが、再生については明示的に規定されていないため、ダウンロードしたコンテンツの再生を技術的に防止してしまうことの妥当性について検討が必要である。この点、ダウンロード禁止、再生の禁止といった措置をとる前段階の措置として、まずは利用者に対して警告のみを発するという方法も考えられ、改正著作権法において、権利者の許諾がないファイルであることを知りつつ行ったダウンロードのみが違法行為とされたことと一定の整合性があるとの指摘もある。

さらに、正規コンテンツを購入したにもかかわらず、誤判定によるエラーによって再生できなくなってしまうなど、本来は利用を防止する必要のないコンテンツが再生できなくなってしまうという危険もあることから、そのような正当性のない利用制限が発生しないよう、最大限配慮した仕組みとするとともに、そうした場合の補償を含めた利用者への対応の在り方について検討することも重要である。

また、音楽ファイルの内容に応じて利用の禁止など、取り扱いを変える点に関して、通信の秘密との関係が論点となり得るが、携帯電話事業者のゲートウェイサーバにおいて直接ファイルの内容を監視するという方法でなければ、通信の秘密を直ちに侵害していることにはならないと考えられる。ただし、本方策の実現に向けては、プライバシーの保護等の観点から、同意の取得や情報漏洩を防ぐためのセキュリティの確保など、適切な配慮が求められる。

(ウ) その他の課題について

利用制限に関しては、実際にはプロモーションのための配信など、権利者側としても利用を制限する意図のない音楽ファイルも存在しており、レコード会社が権利を有する全てのファイルを対象にするのは広すぎるのではないかという指摘があった。また、実際に違法なアップロード、ダウンロードが行われ、金銭的被害が集中するのは一定の人気コンテンツに限られることから、ヒットチャートに掲載されるようなコンテンツのみを対象とすれば当面の対策としては十分ではないかとの意見もあった。

また、携帯電話のビジネスモデルは、いわゆる垂直統合モデルから水平統合モデルに変化することも考えられるため、既存モデルを前提としたこの対策の実効性について、数年後の業界の状態を踏まえて議論する必要があるのではないかとの意見もあった。

さらに、たとえば迷惑メール対策の一つである「送信ドメイン認証」を参考として違法配信行為者を特定する手段を構築することにより、より効率的な対策が可能になるという意見もあった。

5. 今後の方向性

(1) 抜本的な技術的対策をめざして

上述のとおり、これまでも権利者と携帯電話事業者の自主的取組として、フィルタリングをはじめ様々な取組が実施されてきたが、それぞれコストの問題や技術的な課題を抱えている。また、違法音楽配信の現状を踏まえれば、これら既存の対策だけで違法配信の防止に十分な効果が得られているとは言い難い。したがって、既存の取組について改善や一層の強化を行うことは重要だが、新たな対策について真剣に検討することが求められている。

その意味で、日本レコード協会から提案された新たな技術的対策は、様々な問題点が指摘できるものの、従来の方策に比し、違法音楽配信の防止を直接のターゲットとして、権利者と携帯電話事業者の協力に基づいて一歩踏み込んだ対策の実現を志向しており、問題提起として一定の評価を下すことができる。

この提案を叩き台として、より効果的な技術的対策の実施に向け、権利者と携帯電話事業者に加え、リテラシー等の様々な活動の担い手となる主体も参加する場を新たに設けて検討を行い、本年中を目途として、新たな施策の方向性について合意を得ることが望ましい。もちろん、必ずしも、前述の日本レコード協会の提案にこだわる必要はなく、既存の取組の再検討などにより、より現実的かつ有効な対策が見いだせるのであれば、それを選択すべきである。また、携帯電話事業者ごとにネットワーク構成や既存の取組等が異なることを踏まえ、それぞれ対策手法が異なることも考えられる。

国においても、インターネット上における知的財産保護の課題解決と民間の自主的取

組を通じた青少年保護を進めるという観点から、上記検討の場にも参画するとともに、技術検証の支援など、平成22年(2010年)度中に実施できるよう必要な施策等を検討すべきである。

(2) 青少年側に立った施策の必要性

技術的対策の検討は重要だが、違法音楽配信問題の主要な当事者が青少年であることを考慮すると、学校教育現場における著作権についての教育とともに、関係者による青少年の視点に立った施策を検討することも必要である。

青少年を違法音楽配信の利用から単純に締め出すだけでは、究極的な解決にはならない。すべての利用を規制しようとするれば、青少年をはじめとするユーザーが強く反発し、より発見しにくい方法で同種のサービスが提供され、利用を続けるなど、かえって問題が潜行するおそれもある。そもそも青少年が、音楽に触れる機会が幅広く提供され、将来の音楽の作り手や享受者になることのできる環境が構築されることが、音楽文化の健全な発展のために望ましいことである。

この意味で、長期的観点からは、青少年が利用者としての規範意識を高め、違法音楽配信の利用を控え、将来も違法音楽配信に荷担することのないようにし、積極的に音楽を楽しむことができるよう、教育的な取組を強化することが重要である。

リテラシー教育の一環として、著作権などへの理解を深めるとともに、青少年が気軽に音楽を楽しむことができる場作りを検討することも考えられる。例えば、青少年に対するより親しみやすい音楽サービスの提供とともに、正しい音楽リテラシーについての解説コンテンツを提供するような携帯電話向けサイトを構築することで、青少年の違法音楽配信の利用へのインセンティブを減らすとともに、より効果的に、著作権に係る正しい知識や問題意識の普及が達成できるのではないかとの意見もある。

こうした活動の在り方についても、既存・新規の様々な取組からなる包括的なパッケージの一翼を担うものとして、民間における検討の場において併せて更なる議論を深めることにより、実効性のある施策を講じていくことが求められる。

Ⅲ 「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」の改正について

1. 現行ガイドラインの経緯

- (1) 電気通信分野における個人情報保護については、昭和60年度(1985年度)以降の各年度の行革大綱における民間企業等の保有する個人情報の保護について適切な措置を講ずるものとする旨の指摘、電気通信サービスの高度化・多様化の進展、また、個人情報の取扱いの8原則を示したOECDの「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」(昭和55年(1980年))等に見られる個人情報に関する国内外の環境変化を背景として、個人情報保護に関する法律(平成15年法律第57号。以下「個人情報保護法」という。)が制定される以前から、総務省において取組が行われてきた。
- (2) 平成2年(1990年)に、「電気通信事業における個人情報保護に関する研究会」(座長：堀部政男一橋大学法学部教授(当時))が開催され、OECDの「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」等も踏まえて作成された同研究会の報告書を受けて、平成3年(1991年)9月に、収集制限、利用・提供制限、適正管理、開示請求への対応、責任の明確化など、電気通信事業者が取り扱う個人情報保護の在り方に関する共通かつ最小限のルールとしての「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「旧ガイドライン」という。)が策定・公表された。
- (3) 平成10年(1998年)には、電気通信サービスの高度化・多様化等により旧ガイドラインでは対応できない事象が生じてきたため、「電気通信サービスにおけるプライバシー保護に関する研究会」(座長：堀部政男中央大学法学部教授(当時))が開催され、電気通信分野の特色を踏まえたEUの「電気通信個人データ保護指令」(平成9年(1997年))を踏まえて作成された同研究会の報告書を受けて、同年12月に、従来の基本原則に加え、不払い者情報、通信履歴、電話番号情報及び位置情報等を取り扱う利用者の個人情報の種類に応じて、電気通信事業者が遵守すべき事項について個別具体的な指針を示すなど、旧ガイドラインの改正が行われた。
- また、この改正を機に、旧ガイドラインが告示として官報で公布されるとともに、旧ガイドラインの条文に対応した逐条解説が策定され、電気通信事業者、国民にとって分かりやすいものとして公表された。
- (4) 平成15年(2003年)には、電気通信分野を含む民間部門における個人情報の取扱いに関して分野横断的に共通した義務を課す個人情報保護法が制定された。個人情報保護法では、主務大臣制を採用し、各省庁がそれぞれの事業等の分野の実情に応じ、ガイドラインを策定する等の必要な措置を講ずることとされている。これに対応するため、平成16年(2004年)に、「電気通信事業分野におけるプライバシー情報に関する懇談会」(座長：堀部政男中央大学大学院法務研究科教授(当時))が開催され、個人情報保

護法に対応した電気通信事業におけるガイドライン改正についてまとめられた同懇談会の報告書を受けて、同年8月に、旧ガイドラインの全面改正が行われ、「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「現行ガイドライン」という。）及び「電気通信事業における個人情報に関するガイドラインの解説」（以下「逐条解説」といい、「現行ガイドライン」と「逐条解説」を併せて「現行ガイドライン等」という。）が策定された。

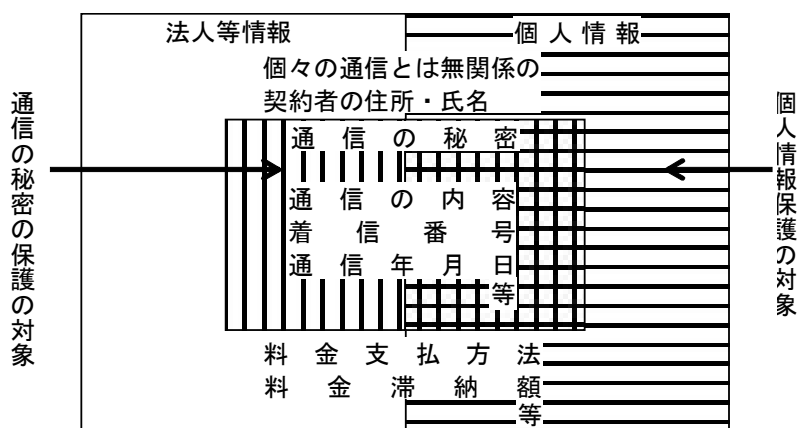
なお、同懇談会では、改正に当たっての基本的な考え方として、個人情報保護法は各分野に共通する必要最小限の規律（ミニマムスタンダード）であることから、個人情報保護法との統一性を確保するため、用語、定義、構成等は基本的には個人情報保護法のものに合わせることにする一方で、電気通信分野は個人情報の特に適正な取扱いの厳格な実施を確保する必要がある分野とされていることから、合わせた結果個人情報保護の水準が下がることとなる場合には、旧ガイドラインの個人情報保護の水準を下げないように従来の規定を維持することとすることが適当である等との提言がなされた。

- (5) 平成17年（2005年）10月には、契約する電気通信事業者を変えながら迷惑メール等の送信行為を繰り返し行うケース（いわゆる「渡り」）を未然に防止するため、電気通信事業者間における迷惑メール送信者情報の交換を可能とするための現行ガイドライン等の改正が行われた。
- (6) 平成19年（2007年）9月には、位置情報サービスの多様化やGPS機能付き端末の普及を受け、位置情報サービスを提供する際に電気通信事業者が講ずるべき必要な措置の内容を明確化するため、逐条解説の改訂が行われた。

2. 電気通信事業における個人情報保護ガイドラインの特色

- (1) 電気通信事業における個人情報保護ガイドラインの特色としては、まず、第1節にあるように、個人情報保護法の制定以前の平成3年（1991年）に旧ガイドラインが策定されて以来、電気通信事業者における個人情報の適切な取扱いの指針として、15,000社を超える電気通信事業者に広く浸透してきたことがあげられる。
- (2) また、現行ガイドライン等は、電気通信事業が通信の秘密という憲法上も保障された高度のプライバシー性を有する情報と直接関わる事業であって、極めて高い公共性を有しており、電気通信事業者が当該情報を取り扱っていることを踏まえ、「個人情報保護」のみならず、「通信の秘密」についても、その保護の対象としていることがあげられる。

(個人情報と通信の秘密の関係図)



このため、現行ガイドライン等は、個人情報保護法で規定される措置と比べて、保護対象や対象事業者の範囲を広く規律しつつ、通信の秘密に属する事項その他の個人情報の適正な取扱いについて、できるだけ具体的な指針を示すことにより、その範囲での自由な流通を確保して電気通信サービスの利便性の向上を図るとともに、利用者の権利利益を保護することを目的としている。なお、保護対象や対象事業者の範囲等に関して、個人情報保護法と異なる点は次のとおりである。

- ① 保護対象とすべき情報に関して、個人情報保護法では、取扱いの場面に応じて、生存する個人の情報であって特定の個人を識別できるものである「個人情報」、個人情報データベース等(特定の個人情報を容易に検索できるように体系的に構成したもの)を構成する個人情報である「個人データ」、個人情報取扱事業者が開示等に応じることができる権限を有する個人データである「保有個人データ」に細分化して必要な措置を定めているのに対し、現行ガイドラインでは、すべての場面において、最も広い概念である「個人情報」を保護の対象としていること。
- ② 規律の対象となる事業者の範囲に関して、個人情報保護法では、個人情報データベース等を事業の用に供している者とした上で、取り扱う個人情報によって識別される特定個人の数が5,000を超えない者は除外しているのに対し、現行ガイドラインにおいては、取り扱う個人情報等の保有数は問わず、電気通信事業を営む者は、営利を目的としないものも含めてすべて対象としていること。
- ③ 保護されるべき対象に関して、個人情報保護法では、原則生存する個人に関する個人情報を保護対象としているが、現行ガイドラインでは、死者、法人に関する情報についても安全管理措置の実施等、基本的には生存する個人に関する情報と同様、現行ガイドラインに定める措置をとり適正に取り扱うことを求めており、さらに通信の秘

密の保護対象は、生存する者に限定されておらず、死者に関する情報も保護対象としていること。

また、現行ガイドライン等では、基本的事項の中でも、取得の制限（電気通信サービスを提供する場合に限り個人情報を取得することや、思想、信条及び宗教に関する事項などセンシティブ情報を取得しないこと）、保存期間（保存期間の設定及び保存期間経過後の個人情報の消去）、個人情報保護管理者の設置、プライバシーポリシーの公表等の電気通信事業の特性に応じた独自規定を設けている。

さらに、電気通信事業に特有の各種情報（通話履歴、発信者情報、位置情報など）の取扱いについて、具体的な指針を定めた独自規定を設けている。

なお、個人情報保護法が定める事業者の義務は、個人情報保護法が分野横断的に民間部門の個人情報の取扱いを規律するものであるという性格上、各分野に共通する必要最小限の規律（ミニмумスタンダード）であり、事業者が自ら、又は、行政が特定分野において保護措置を上乗せする可能性を排除していない仕組みとなっている。

3. 個人情報保護法施行3年後の見直しについて

- (1) 「個人情報の保護に関する基本方針」（平成16年4月閣議決定。以下「基本方針」という。）において、内閣府は、個人情報保護法の施行状況について、全面施行後3年を目途として検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとされていた。これを踏まえ、国民生活審議会において、平成17年（2005年）11月から、個人情報保護法の施行状況のフォローアップが行われ、平成19年（2007年）6月に、「個人情報保護に関する取りまとめ（意見）」（以下「取りまとめ（意見）」という。）が取りまとめられた。

取りまとめ（意見）においては、平成19年度（2007年度）中を目途に、いわゆる「過剰反応への対応」、個人の権利利益保護の観点から事業者の自主的取組を促進するための基本方針の見直し、事業分野ごとに策定されているガイドラインの共通化について検討を行うことなど、必要な措置を講ずることが政府に求められた。これを受けて、平成20年（2008年）4月に基本方針の一部変更が、同年5月には個人情報の保護に関する法律施行令（平成15年政令第507号。以下「政令」という。）の一部改正が行われた。また、内閣府を中心に、各省庁ガイドラインの共通化のための検討が行われ、第21次国民生活審議会個人情報保護部会における検討を踏まえ、同年7月に、「個人情報保護関係省庁連絡会議」において、「個人情報保護に関するガイドラインの共通化について」を申し合わせ、内閣府の公表する「ガイドラインの共通化の考え方」（以下「考え方」という。）に基づき、各省庁がガイドラインの共通化に向けて必要な措置を講ずることが確認された。

(2) 基本方針の一部変更では、いわゆる「過剰反応」への対応、国際的な取組への対応、プライバシーポリシー等の在り方、安全管理措置の程度、国民生活審議会の役割等に関し、変更が行われた。

プライバシーポリシー等に関しては、消費者等の権利利益の保護の観点から、事業者が策定するプライバシーポリシー等に、本人から求めがあった場合にはダイレクトメールの発送の停止など自主的な利用停止に応ずること、個人情報の取得元又はその取得方法を可能な限り具体的に明記することなどを求めた。また、安全管理措置の程度に関しては、不特定多数者が書店で随時購入可能な名簿で、事業者において全く加工をしていないものを処分する場合には、細断等を行わず廃棄したとしても、個人情報保護法第20条に規定する安全管理措置の義務違反とならないものとして取り扱うことができることが明確にされた。

(3) 政令の一部改正では、個人情報保護法の義務規定の対象である個人情報取扱事業者に該当する要件が緩和された。具体的には、他人の作成に係る個人情報データベース等であって、不特定かつ多数の物により随時に購入することができるもの又はできたもの（例えば書店で随時購入可能な名簿）を編集し、又は加工することなく事業の用に供するときは、当該個人情報データベース等を構成する個人情報によって識別される特定の個人の数、個人情報取扱事業者の要件に係る特定の個人の数に算入しないこととされた。

(4) 「考え方」では、ガイドラインの共通化の取組について、「個人情報の保護を政府として総合的かつ一体的に推進する観点から、内閣府の示す方針に沿って各省庁がガイドラインを改定することで足並みを揃え、分野ごとの事情を踏まえながらもなるべくガイドライン間の異同を小さくしようとする取組」とし、「その結果、ガイドラインの名称の共通化等の形式的な整理等を促進し、事業分野ごとの事情を踏まえながらも、民間分野の個人情報保護制度を対外的に分かりやすいものにするを目的としている」としている。また、「各府省がその所管事業分野等の監督責任を果たし、所管事業分野等の特性・独自性や所掌する政策等を踏まえた効果的な取組が、この取組により妨げられるものではない」としている。

(5) また、「考え方」では、具体的な措置を、総則（共通化の要点）と各論（「標準的なガイドライン」）に分けて示している。

総則では、各府省が留意すべき点として、①ガイドラインの位置づけ（ガイドラインが個人情報保護法第6条、第8条又は基本方針に基づき策定されていることの明記）、②名称の共通化（ガイドラインは「・・分野における個人情報保護に関するガイドライン」等の名称を用いること）、③形式の統一化（形式は「告示」とすること）、④ガイドラインにおける使用用語の統一化、⑤分かりやすいガイドラインの内容（ガイドラインにはできるだけ事例等を具体的に盛り込むこと）等をあげている。

各論では、各省庁がガイドラインの策定・見直し等に当たって、内閣府が示す全事業分野に共通するような「標準的なガイドライン」を参考とするものとされた。

4. 3年後の見直しに対応した現行ガイドライン等の改正の方向性について

(1) 個人情報保護法施行3年後の見直しで示された方針等で、現行ガイドライン等に規定されていない事項については、個人情報保護法との統一性の確保の観点等から、基本的に、現行ガイドライン等に取り込むことが適当である。

一方で、現行ガイドライン等は「通信の秘密」も対象としていること、電気通信分野における新たなサービスの普及や高度化・多様化の進展に伴い「通信の秘密」や「個人情報」の保護の必要性は更に高まっていることから、現行ガイドライン等のうち電気通信分野の特色を踏まえて一段高い水準の保護を行っている部分については、今回の改正に当たっても維持することが適当である。

(2) 具体的には、まず、基本方針の一部変更に伴う、プライバシーポリシーの記載事項（消費者等から求めのあった場合の自主的な利用停止、個人情報の取得元又はその取得方法等）については、現行ガイドラインでは、第14条にプライバシーポリシーに関する規定はあるものの、それらの記載事項は明記されていない。消費者等の権利利益の一層の保護の観点から、現行ガイドラインに明記することが適当である。また、安全管理措置に関する市販名簿の取扱いについても、現行ガイドライン等には例示されていない。個人情報保護法との統一性の確保の観点から、現行ガイドライン等に明記することが適当である。

(3) 次に、「考え方」の総則部分に関しては、基本的には、現行ガイドライン等で対応されているが、使用用語の統一化等について、一部対応できていないところがあり、それに対応するため、次のとおり現行ガイドライン等を改正することが適当である。

- ① ガイドラインの位置付けについては、逐条解説において、現行ガイドラインが個人情報保護法又は基本方針に基づき策定されていることを明記している（対応済み）。
- ② 名称の共通化については、「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」の名称を使用し、現行ガイドラインが電気通信事業に関するガイドラインであることを分かりやすく明示している（対応済み）。
- ③ 形式の統一化については、電気通信事業のガイドラインは、旧ガイドライン時代の平成10年（1998年）から「告示」となっている（対応済み）。
- ④ ガイドラインにおける使用用語の統一化については、現行ガイドラインでは、事業分野の特性・独自性のあるもの以外の用語は個人情報保護法の定めるところによるものであることが明記されていなかったため、現行ガイドラインを改正することが適当である（未対応）。

- ⑤ 分かりやすいガイドラインの内容については、現行ガイドライン等でも、特に逐条解説において例示が盛り込まれているが、さらに追加できるものについては、逐条解説を改訂することが適当である（一部未対応）。

(4) 「考え方」の各論「標準的なガイドライン」については、現行ガイドライン等の内容は、基本的に「標準的なガイドライン」に合致したものとなっているが、一部異なるところがある。それらを踏まえ、次のとおり対応することが適当である。

- ① 現行ガイドライン等には、標準的なガイドラインに規定された「見直し規定」がない。諸環境の変化に応じ、適時のガイドライン見直しを行うことを明確にするものであり、現行ガイドラインを改正し、「見直し規定」を追加することが適当である。
- ② 現行ガイドライン等には、標準的なガイドラインに規定された「勧告、命令等についての考え方」がない。これについては、「電気通信事業法(昭和59年法律第86号)」と「個人情報保護法」の二法を踏まえ、「通信の秘密」と「個人情報保護」の両方を規律しているため、違反事案が生じた場合は個々の事案に応じてその適用関係を判断することとなること、現行ガイドライン等では事業分野の特性から一段高い保護を行っている部分があること、「標準的なガイドライン」において、この部分の規定の導入の可否は各府省の判断によることとされていることから、今回の現行ガイドライン等の改正には盛り込まないことが適当である。
- ③ そのほか、「委託契約においては委託契約終了時の個人情報の返却などを定めること」など、「標準的なガイドライン」の規定の中で、現行ガイドライン等に規定がないものについては、できる限り、現行ガイドライン等に取り込んでいくことが適当である。
- ④ 現行ガイドライン等で規律の上乗せをしている独自規定（保護対象、対象事業者の範囲、取得の制限、保存期間、個人情報保護管理者の設置、プライバシーポリシーの公表等の基本的事項の中での独自規定や、通話履歴、発信者情報、位置情報等電気通信事業特有の各種情報の取扱い等の独自規定）については、標準的なガイドラインには規定がないが、現行ガイドライン等の改正（削除）はせず、保護の水準を維持することが適当である。
- ⑤ また、ガイドラインの構成については、現行ガイドライン等はガイドライン(告示)と逐条解説の2つから構成されており、解説や具体例まで盛り込んで全体として1つのもの(告示)となっている「標準的なガイドライン」の構成とは異なっている。「標準的なガイドライン」は分野ごとの事情を踏まえながらもなるべくガイドライン間の異同を小さくしようとする取組のために示されたものである一方で、現行ガイドライン等は「通信の秘密」の保護と「個人情報」の保護の両面から規定された複雑なものとなっており、個人情報保護法よりも一段と高い規律を課した上、既に広く電気通信事業者に浸透しているという事情もあることに留意しつつ、構成について整理することが必要である。

5. 電気通信事業分野の実情に応じた改正事項について

(1) 携帯電話・PHS事業者間での契約者確認に応じなかった者の情報の交換

携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律（平成17年法律第31号）第8条では、特定の携帯電話が何らかの犯罪により利用されたと考えられる理由があつて、必要があると判断された場合には、警察署長が携帯電話事業者に対して契約者の確認を求めることができることとされている。これを受けて、携帯電話事業者は、同法第11条に基づき、契約者確認に応じない契約者に対し、確認に応じるまでの間、携帯電話の利用停止等の措置を取っている。

近年、当該契約者確認に応じずに利用を停止された者が、他の携帯電話事業者で新たに不正な利用契約を結ぶケースが増加し、匿名携帯電話の発生等の問題に繋がっているとの指摘がある。

こうした事例に対処するため、携帯電話事業者間において、警察署長から求められた際の契約者確認に応じなかった契約者の情報交換が必要とされている。現行ガイドラインでは、第27条に、携帯電話料金の不払い者情報の交換についての規定があることから、同条を改正し、当該契約者確認に応じなかった者の情報交換も可能であることを明記することが適当である。

(2) 特定電子メール法第29条に基づく電子メールアドレス等の契約者情報の提供

平成20年（2008年）の特定電子メールの送信の適正化等に関する法律（平成14年法律第26号。以下「特定電子メール法」という。）の改正で、特定電子メール法の実効性を強化するため、電子メールアドレス等の契約者情報を保有する者（電気通信事業者等）に対し、総務大臣が情報提供を求めることができることとする旨の規定（第29条）が追加された。

電子メールアドレス等の契約者情報は、氏名、住所、電話番号等が含まれる個人情報であるため、本人の同意を得ないで、個人情報を第三者に提供することは許されていない（個人情報保護法第23条）が、この規定は、電気通信事業者等がその例外として総務大臣に対して情報提供できることを規定したものである。

個人情報保護法第23条第1項第1号において、「法令に基づく場合」は、本人の同意がなくとも第三者提供が可能とされており、現行ガイドライン第15条でも同様の規定が行われている。特定電子メール法第29条も、この「法令」に該当するものであるが、同条に基づく契約者情報の提供の求めは既に一定数実施されてきており、今後も、継続的な実施が見込まれることから、逐条解説を改訂し、この規定が「法令に基づく場合」に該当する「法令」であることを明記することが適当である。

「利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会」 開催要綱

1 目的

新たなサービスの登場や新技術を活用した情報の流通などにより、通信の秘密、個人情報保護、知的財産保護などの観点から、新たな課題が生じたり、深刻化したりといった状況がある。また、諸権利との関係が不分明なために、新規サービスの展開が円滑に進まないといった課題も生じている。

こうした課題について、利用者視点を踏まえながら、関係者間で、速やかに具体的な対応策を検討して実施するとともに、通信の秘密等との関係についても必要に応じて整理することを目的として、本研究会を開催する。

2 名称

本会は、「利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会」と称する。

3 検討事項

- (1) ICTサービスを展開するに際しての通信の秘密等についての考え方の整理
- (2) 個別課題の対応策の検討
- (3) その他利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に対する対応策の検討

4 構成及び運営

- (1) 本会は、総務省総合通信基盤局長の研究会として開催する。
- (2) 本会の構成員は、別紙のとおりとする。
- (3) 本会には、座長及び座長代理を置く。
- (4) 座長は、研究会構成員の互選により定めることとし、座長代理は座長が指名する。
- (5) 座長は本会を招集し、主宰する。また、座長代理は、座長を補佐し、座長不在のときは、座長に代わって本会を招集し、主宰する。
- (6) 本会は、必要があるときは、外部の関係者の出席を求め、意見を聞くことができる。
- (7) 座長は、必要に応じて、ワーキンググループを開催することができる。
- (8) ワーキンググループの構成員及び運営に必要な事項については、座長が定めるところによる。
- (9) その他、本会の運営に必要な事項は、座長が定めるところによる。

5 開催期間

本会の開催期間は、平成21年4月から平成22年3月までを目処とする。

6 庶務

本会の庶務は、総務省総合通信基盤局電気通信事業部消費者行政課がこれを行うものとする。

「利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会」 構成員

(敬称略・五十音順)

【構成員】

あいだ ひとし 相田 仁	東京大学大学院工学系研究科教授
おかむら ひさみち 岡村 久道	弁護士 国立情報学研究所客員教授
きむら たまよ 木村 たま代	主婦連合会
きよはら けいこ 清原 慶子	三鷹市長
くわこ ひろゆき 桑子 博行	社団法人テレコムサービス協会サービス倫理委員長
こくりょう じろう 國領 二郎	慶應義塾大学総合政策学部教授
ながた みき 長田 三紀	特定非営利活動法人東京都地域婦人団体連盟事務局次長
のほら さわこ 野原 佐和子	株式会社イプシ・マーケティング研究所代表取締役社長
ふじわら まりこ 藤原 まり子	博報堂生活総合研究所 客員研究員
べっしょ なおや 別所 直哉	安心ネットづくり促進協議会調査企画委員会副委員長
ほりべ まさお 堀部 政男	一橋大学名誉教授
まつもと つねお 松本 恒雄	一橋大学大学院法学研究科教授

【オブザーバー】

内閣府国民生活局企画課個人情報保護推進室長

インターネット地図情報サービスWG 構成員一覧

主査	森 亮二	英知法律事務所 弁護士
主査代理	上沼 紫野	虎ノ門南法律事務所 弁護士
構成員	石井 夏生利	情報セキュリティ大学院大学准教授
構成員	藤田 一夫	グーグル株式会社 ポリシーカウンスル
構成員	楠 正憲	マイクロソフト株式会社
構成員	島本 学	NTTレゾナント株式会社 企画部法務考査部門長
構成員	中川 譲	一般社団法人インターネットユーザー協会 理事

違法音楽配信対策WG 構成員一覧

主査	菊池 尚人	慶應義塾大学准教授
構成員	岸原 孝昌	一般社団法人モバイル・コンテンツ・フォーラム 常務理事
構成員	田辺 守	株式会社NTTドコモ コンシューマサービス部 担当課長
構成員	神山 隆	KDDI株式会社 メディアサービス企画部 部長
構成員	倉井 修	ソフトバンクモバイル株式会社 技術統括 プロダクトサービス本部 サービスコンテンツ統括部 戦略企画部 部長
構成員	小島 芳夫	社団法人日本音楽著作権協会 送信部部長
構成員	斎藤 郁久	社団法人音楽制作者連盟 事務局次長
構成員	畑 陽一郎	社団法人日本レコード協会 情報・技術部部長 兼 法務部担当部長
構成員	山崎 博司	社団法人日本音楽事業者協会 事務局長
構成員	前田 治昌	エイベックス・マーケティング株式会社 取締役副社長マーケティング・プラットフォーム本部長
オブザーバー	一山 直子	内閣官房知的財産戦略推進事務局 参事官補佐
オブザーバー	竹田 透	文化庁著作物流通推進室長補佐（併）著作権電子取引専門官