

ICTサービス安心・安全研究会

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（第9回）

議事要旨

1 日時 平成28年11月21日（月）10:00～11:15

2 場所 総務省 第1特別会議室（8階）

3 出席者（敬称略）

○構成員

新美主査、宍戸主査代理、東構成員、板倉構成員、小林構成員、高橋構成員、長田構成員、村上代理（高崎構成員代理）、森構成員

（欠席：石井構成員、新保構成員、佐藤構成員、田中構成員）

○オブザーバー

小堤オブザーバー（（一財）日本データ通信協会）、久保川オブザーバー（（一社）情報通信ネットワーク産業協会）、立石オブザーバー（（一社）日本インターネットプロバイダー協会）、丸橋オブザーバー（（一社）テレコムサービス協会）、矢橋オブザーバー（（一社）電気通信事業者協会）、山本オブザーバー（（一社）日本ケーブルテレビ連盟）、経済産業省商務情報政策局情報経済課（中村課長補佐）、個人情報保護委員会事務局（佐藤参事官補佐）、消費者庁消費者制度課（長窪課長補佐）

○総務省

巻口電気通信事業部長、徳光消費者行政第一課長、湯本消費者行政第二課長、景山消費者行政第二課企画官、高橋消費者行政第一課課長補佐、渡邊消費者行政第一課専門職、富岡消費者行政第二課課長補佐

4 議事

（1）開会

（2）議題

① 「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

② 位置情報に関するプライバシーの適切な保護と社会的利用の両立に向けた調査研究に

ついて

③ 自由討議

(3) 閉会

5 議事要旨

①ー1 事務局から資料1「整理すべき論点等(事務局提出資料)」P. 1-4について説明

【板倉構成員】 安全管理措置のところ、案①は私が述べたものだが、対象を「個人データ」とするというのは完全に正確ではなくて、10条2項に既に「通信の秘密に係る個人情報」という概念があるので、「個人データ又は通信の秘密に係る個人情報」と書いてもよいかと思う。

前回、通信の秘密ではない個人情報で、かつ個人データでもないものについて、保護すべきなのかという話があったが、例えば信用分野のガイドライン(経済産業分野のうち信用分野における個人情報保護ガイドライン)は、入力帳票について個人データに相当する扱いにするといったような規定があるので、もしそういったものを想定されるのであれば、案①にさらに「個人データ、通信の秘密に係る個人情報又は個人データとなることが予定されている個人情報」といった書き方もあると思う。

加えてあと2つあります。10条2項の通信の秘密に係る個人情報についての記録保存義務だが、全く同じような論点で、10条の1項も「個人情報(通信の秘密に係るものを除く)」となっているが、これについても個人情報でなければいけないかというのも平行だろうと思っている。個人情報保護法上は19条の正確性確保義務は「個人データ」に直していただけたけれども、10条1項も「個人データ(通信の秘密に係るものを除く)」にしたほうが良いと思う。

【新美主査】 ただいまの点について、いかがか。もう少し正確に書き分けるべきということだと思う。

【高橋消費者行政第一課課長補佐】 10条については、書き方が不明確でしたが、安全管理措置に関する規定で10条から13条のところについても今回書き方を変えようと思っている。正確に書くべきという指摘は検討させていただく。

【板倉構成員】 記録保存義務についても個人データのほうが望ましいので、まとめて「個人データ又は」としたほうが良いと思う。

記録保存義務が個人情報になると、適用範囲が広いので、なお一層「個人データ又は通信の秘密に係る個人情報」、必要があれば「個人データになり得る個人情報」といったものに列挙したほうが良いと思う。

【新美主査】 今の点、事務局としては精査をして、前向きに対応するという事だと思ふ。

【村上構成員】 第2条第1項の関係で質問と確認がある。

一般的にOTT事業者は今回明確化されたということで、この規定の明確化のご趣旨から考えると、OTT事業者は一般には本ガイドラインの適用対象外か。

それに付随してというのか、対象外である場合、このガイドラインに係る事業所との間で、どうしてもユーザーから見れば、あまりそのところの違いが意識されないというところもあるので、ガイドラインの適用対象外の事業者であっても、本ガイドラインの趣旨を守ることが「期待される」といった趣旨のことが書けないか。

【新美主査】 事務局はいかがか。

【徳光消費者行政第一課長】 外国のOTT事業者という意味か。

【村上構成員】 はい。

【高橋消費者行政第一課課長補佐】 事業者の拠点や設備がどのように置かれているかというところにかかわってくるかと思うが、国外に設備を設置するものであって、拠点を日本国内に置かないものというふうに係ってこないと考えている。

また、追記については、電気通信事業法がかからないものだが、個人情報保護委員会のガイドラインは係ってくると思う。

【徳光消費者行政第一課長】 個人情報保護委員会の事務局とも相談しながら、検討させていただく。

【板倉構成員】 先ほどの通信の秘密に該当しない個人情報で、保護すべきものがあるかどうかという問題について前回調べる事となっていたと思うが、何か見つかったかどうか事務局に確認したい。

【高橋消費者行政第一課課長補佐】 具体的には想定されなかった。

【森構成員】 条文は個人情報保護法にそろえているので非常にわかりやすくなり、通信の秘密についてはそれぞれ通信の秘密について異なるということに記載いただいている。

例えば、7条3項は取得のこと、10条2項は保存のこと、通信の秘密についての特則みたいなことを入れていただいていると思うが、それとの関係で、1つは後ろの特別な情

報の取り扱いのところ、32条2項ですが、これも32条2項では、「電気通信事業者は利用者の同意がある場合、裁判官の発布した令状に従う場合、正当防衛または緊急避難に該当する場合、その他の違法性阻却事由がある場合を除いては、通信履歴を他人に提供してはならない」となっており、前半の7条の3項と若干規定ぶりが違う。7条の3項だと「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得してはならない」ということですが、これは何か区別されるべきものなのか。それとも32条は前と変える必要がなかったので変えていないということで、中身は同じか。

【富岡消費者行政第二課課長補佐】 ご指摘のとおり、中身としては基本的に同じ。従前からの記載があるということと、32条は個別についての規定であり、参照されたときに一覧性があるとわかりやすいということで、具体的なよく考えられる例を記載している。

【森構成員】 匿名加工情報の規定も個人情報保護法と同様にあるが、通信の秘密の特則みたいなものは特になければ、これは考え方としては、場合によってはその匿名加工情報に通信の秘密も入れることができると考えてよいか。

【富岡消費者行政第二課課長補佐】 理論的にはそのようになると考えているが、実際にそういった部分があるのかどうか、あるとすればどういう領域なのかということについては、今後整理していくべき検討課題と考えている。

【丸橋オブザーバー】 電気通信サービスについて前回からの修正点でいうと、定義の3条のところですけども、今、注記を追記した点が、付随するサービスでわざわざ全く別のIT体系で処理するというようなことはあまりに効率性が悪いので、多くの事業者は同じIDで管理していると思う。

電気通信事業と付随する、付随しないというのはIDのひもづけの問題ではなくて、やはり提供する性質の問題だと思ひまして、例えば電気とか、まったく異業種のサービスを付随するサービスとしてここに取り込むのは、前回も申し上げましたけれども反対。

【新美主査】 これはひもづけがなされた場合でも反対だという理由は何か。

【丸橋オブザーバー】 最終的に利用目的の管理ないしその安全管理に響いてくるということなので、安全管理措置の修正である程度その懸念は払拭されるかもしれないが、それでもその気持ち悪さがぬぐえない。異業種や認定個人情報保護団体の規律とぶつかるとき、どう整理していいのかわからなくなる。

【新美主査】 その点は、改正個人情報保護法のもとのそれぞれのガイドラインですから、規律がぶつかるということはどういうことを想定されているのか。

【丸橋オブザーバー】 安全管理の具体的な程度が違ったりする場合、あるいは利用目的の管理の具体的なやり方が違ってきたりする場合を想定している。

【新美主査】 ひもづけるというのは、それは利用目的を共通させるということですから、当初の場合とは利用目的何なのかというのを論じるのは当たり前だと思うが、その辺はいかがか。

【丸橋オブザーバー】 ひもづけというのは、あくまで個人情報のひもづけ。システム的にはIDのひもづけのことを指していると思うが、違うか。

【新美主査】 その場合には、利用目的は全く変わらないのか。要するに分けられているということなのか、それともIDが共通化されるということは、共通の利用目的になるということか。

【丸橋オブザーバー】 IDにぶらさがっている、例えば電気の利用履歴、それと通信の秘密の利用履歴は全く違う管理の仕方はすると思います。最後の最後で、請求なり利用者に対するポイントの提供なりというところで、集計したりすることはあると思う。

【新美主査】 それは、やはり利用目的は共通してしまうのではないか。

【丸橋オブザーバー】 違うと思う。

【新美主査】 どこどこが違うのか、説明いただきたい。ポイントは共通しないのか。ポイントもばらばらか。

【丸橋オブザーバー】 ポイントについては共通かもしれないけれども、安全管理に係ってくる。

【徳光消費者行政第一課長】 利用目的で言えば、ひもづけたものを電気通信サービスの範囲とすることによって、その利用目的の範囲では使えますということになるので、何らかの問題があるようには思わないが、いかがか。

【丸橋オブザーバー】 例えば電気通信サービスの支払い状況が使える。前回は森先生から指摘がありましたけれども、そういう意味で言うと広がるところはある。そこはあくまでも具体的に使ったお金のところで、例えばそこのお金の管理のところが電気側と通信側一緒とは限らないわけですね。電気側はあくまでPPCなり電気事業者からもらってくるデータというのがあるだけで、ごく具体的な電気通信などのメータリングというのを一緒くたにして管理するわけではないので、そこが直接電気通信分野の個人情報保護の体系をぶつける理由はないかと思う。

【新美主査】 そもそもひもづけることは許さないということになるのか。ひもづける

ということは、電気通信事業の目的外にデータを渡すということになるのではないかと。

【丸橋オブザーバー】 電気通信提供目的外に使うため本来同意でやるべきものかと思う。

【徳光消費者行政第一課長】 具体的な支障というところが必ずしもわからないですけれども、利用という意味では電気通信サービス提供のためという利用目的の範囲で使えますということ、あとはひもづいている以上は、電気通信に直接係るものと同様に、安全管理措置を中心として、同様の規律で取り扱っていただきたいというもの。

なお、上乘せといっても、努力義務が中心で具体的に一般のものに比べてどうこうというのもないのではないかと考えているが、場合によっては具体的にどうしても支障が出てくるというものが今後あるかもしれないということであれば、見直し規定でも対応できるのではないと思うが、なおご議論があればお願いしたい。

【丸橋オブザーバー】 具体的な負担がないのであれば、入れる必要はないという考え。

【徳光消費者行政第一課長】 もちろん努力義務はできるだけお願いしたいということではあるが、それでより具体的にこういう点で困るんだというところがあればお願いしますという趣旨。

【丸橋オブザーバー】 安全管理の水準が、個人情報保護法レベルしか求めないというところであれば、大分解消はされるけれども、なお気持ち悪さがぬぐえない。

【新美主査】 気持ち悪さというのは、抽象的過ぎですが、同意で対応するという事になると相当程度詳しく説明することが求められますが、同意の取り方については、誰がどうやってコントロールするのか。

【丸橋オブザーバー】 実際、異業種の情報を連携して取り扱う中で、必ず同意画面はとるはずであり、問題になるとは思っていない。

【新美主査】 電気通信事業者がきちんと説明をして、それで同意をとるということになるということか。

【丸橋オブザーバー】 その電気通信事業の外の話かと思う。

【新美主査】 それは電気通信事業者が同意をとるという前提でお話しになっているということか。

【丸橋オブザーバー】 異業種からも自然に求められる。

【森構成員】 十分ご趣旨が理解できていないが、前回、丸橋オブザーバーから話が出たのは、第4条第3項の利用目的の文脈で出たと思っており、表現は変わりましたがけれど

も、これは改正前も改正後も同じだと思います。第4条第3項で「前2項により特定する利用目的は、電気通信サービスを提供するために必要な範囲を越えないように努めなければならない」の電気通信サービスを提供する範囲を越えないということなので、その限度で利用できますという話で、同意でここが変わるとはあまり思えない。

その電気通信サービスの範囲が何なのかというところで、それを広く考えたけれども、そのかわりガイドラインの規定が及ぶという話かと思っている。もし仮に安全管理措置あるいはそれ以外の取り扱いが一般の業種よりも厳しいですということであれば、丸橋オブザーバーの意見もわかるが、特出しになっている箇所は通信の秘密に係る特別な情報の部分だと思う。

例えばお金の支払いについても、利用明細については32条に基づくが、それは電気通信の利用明細であって、電気の利用明細ではないということだと思います。そういう意味では取り扱いの目的は広く、そしてその広がった全体についてこのガイドラインは係ってきますけれども、電気通信事業に特別な部分というのは、特別電気通信に固有の部分に限定される状態になっているのではないかと思う。

【丸橋オブザーバー】 特出しの部分で、データブリッジ・ノーティフィケーションが最初一番気になっていたところです。利用者への事故の報告は当然現行も行っているが、今後は個人情報保護委員会に報告なのか、総務省へ報告なのか。

例えば、電気については電気側での事故について、経済産業省だけではなく総務省にも通知する義務があるのか一番最初に気になった点。

【木村オブザーバー】 ひもづけというのが若干曖昧なことが原因かと思う。事業者の中のシステムは、何らかの意味でのひもづけというのはされるもので、全く切り離されるということはない。ここで保護すべきは、電気通信業務に係る利用者の個人情報と直接にひもづけられている、あるいは強いひもづけがなされているもので、それに対して、丸橋オブザーバーから話のあった、例えば電気料金等についてはそんなに強い直接のひもづけというのはなく、その意味でそういう間接的な、あるいは弱いひもづけがなされている個人情報である電気利用料金等については別な規制でもって個人情報を保護すべきではないかなという趣旨だと思う。

ひもづけのレベルによって、その対象範囲を変えてはいかがかというのが私からの提案。

【新美主査】 強い、弱いというのはどうやって区別するかは法的には非常に難しい問題かと思うがそれは可能か。

【木村オブザーバー】 強いというのは、多分直接共通の利用者識別番号等を使ってやっている場合は強いひもづけになるが、別な利用者識別番号が用いられて、それを変換するような形がある場合には、弱いひもづけと言えると思う。

なお、もともとの電気通信の利用者の識別番号から全て個人情報と識別できると思うが、電気料金からは、例えば電気通信に係る利用者の個人情報はひもづけられないという方向性がある。そういったものは弱いひもづけと言えるのではないかと思う。

【新美主査】 3条は電気通信事業者が提供する情報であるから、これは強いということになるのか。

【木村オブザーバー】 3条で想定されているのは、もともと電気通信事業者が提供しているものであり電気通信側から見れば強いというほうになると思うが、逆に電気通信でないほうの、例えば電気料金等から見れば、それは弱いひもづけと言える場合もあり得る。

【新美主査】 片や一方の見方からすると強くなって、他方から見ると弱くなるということ、結局どこかで割り切って取り込むか取り込まないかという話になりそう。

【木村オブザーバー】 そういうことになると思う。電気料金の視点からすると、一般的な個人情報保護の規律でなされるべき。

【新美主査】 これは電気通信事業者の持っている情報がひもづけられて提供される場合ですから、これは電気通信事業分野ガイドラインの適用があつてしかるべきだという意見になりそうだが、その辺はいかがか。

【木村オブザーバー】 電気通信事業者が提供するものが全てなるかということ、物によって、その後そのひもづけの強弱によってカバーすべき範囲が違ってくるのではないかと思う。

もし全てとなると、電気通信事業者が提供するものは全てこのガイドラインの規律になるわけだが、必ずしもそうではないだろうと。そのひもづけに、ここでは一言でひもづけという言葉が使われているが、ひもづけによっておのずから範囲が変わるということを申し上げた。

【森構成員】 ガイドラインはとにかく適用されるか、適用されないかということはゼロイチで決まってこざるを得ない話かと思う。ひもづけが強い弱いという話について、例えば電気通信サービスとは違う事業に電気通信サービスのユーザーが登録をしたところ、それはその登録情報が同じということであつて、くっつけようと思えばくっつくけれども、もともと一緒に管理していないといった場合、弱い管理ということになるのではないか。

仮に同じマスターの中に、一時的にもユーザー情報として入ってしまうのであれば、それを分離して、同じユーザーIDをそれぞれのデータベースが持っているというような場合には、あまり分かれていることにはならない気はする。

また、今の電気通信事業者のサービスというのは、ユーザーのデータベースを細かく分けるというよりは、一体的に管理されていることがほとんどであって、だからこういうひもづけの場合には、このガイドラインを適用するという整理でいいかと思っていた。

全く別にユーザーを登録して、別々に管理するようなことがあるのかどうか。今のお話が、木村オブザーバーの強い弱いということに対応しているのかということをお話したい。

【木村オブザーバー】 森構成員のおっしゃるとおり。同じマスターで管理されていれば、それは電気通信事業ガイドラインでカバーすべきもの。ただ実際にはやはり違うマスターで管理するような別なサービスというのもあり、そういったものは紐付けが弱いということ。

【森構成員】 それはもともと一体だったものを分けてということではなく、別々にユーザーに登録してもらうようなことで分かれているということか。

【木村オブザーバー】 昨今、電気通信以外のサービスを電気通信事業者がやるものが多くなっております。そういったものについては、分かれていることが多々ある。

【新美主査】 強い弱いという中身が何なのかというのがよくわからなかったので議論が錯綜したのだと思うが、今の点について、丸橋オブザーバー、どうぞ。

【丸橋オブザーバー】 私は同じマスターっていう、マスターをどこまで同じものとして見るかという点で、仮に同じIDにあったとしても、電気通信サービスを一切使っていないユーザーはいる。電気通信サービスを使うときには追加情報を取得して提供するというような形態もあるので、例えば決済代行的が一番気になるところ。

【宍戸主査代理】 決済代行的の例というのは、資料3で言いますと、11ページの下にある。

こちらはもともと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の例として決済代行的の例があるもので、これは電気通信役務と一体的に提供されていない、切り離すことができるものという意味での決済代行的はここから当然に外れるというのが、これは私の理解。この理解が正しいか事務局に確認したい。

2点目は、例えば、12ページの3行目の後半の「個人情報とのひもづけが行われない

個人情報」という、この「ひもづけ」という言葉が例えばどう変わると趣旨が通ることになるのか具体的に示していただくと、議論がしやすいと思う。木村オブザーバーと丸橋オブザーバーに伺いたい。

【高橋消費者行政第一課課長補佐】 決済代行は、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の例として挙げている。

【木村オブザーバー】 「個人情報とのひもづけが行われない」というところで、具体的な文言としては「直接的な」とか、あるいは「強い」とかを追加するのだと思う。

【丸橋オブザーバー】 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という切り方自体に無理があるというのが、コメント。

仮に電気通信事業の利用者のデータベースがあって、そのデータベースと同じマスターを使って決済サービスだけを、あるいは動画コンテンツの配信サービスだけを、あるいはポイントサービスだけを使っているユーザーについては外れるということであれば、そのひもづけが行われないという意味が単に電気通信の利用がない部分というふうに読むということであれば、問題ないがそういう趣旨か。

【徳光消費者行政第一課長】 観念上は、同じマスターに入っている、電気通信サービスの利用者ではなく、全く別サービスの利用者です、したがって共通のIDもありませんということであれば、これは入らない。もっともシステムとして同じなら、結果的には同じような安全管理をやってもらうということにはなるのかもしれないが、概念上は当たらないということかと思う。

【宍戸主査代理】 丸橋オブザーバーにお伺いしたいのは、同じマスターに入れているということは、結局観念的に大きな一つのデータベースになっていて、その中の一定に部分については安全管理措置が及び、そのデータベースのうちの幾つかのデータについては、安全管理措置が及ばないという、面倒な処理にならないか。

【丸橋オブザーバー】 決済代行サービスだけを使っているユーザーについての安全管理は及ぶすけれども、それはこのガイドラインに基づいて及ぶわけじゃなくて、一般法ないし他業種の慣行に基づいて及ぶということ。

【森構成員】 例えば別に電気通信サービスに限らないと思うが、ユーザーが使ってくるか使ってくれないかということとは別に、事業用のユーザーデータベースはあると思いますので、そこで細かい区別が入るというよりは、大きく見て当該事業用ということで、やはりマスターとして同じであれば、そしてその同じIDであれば、それは電気通信サー

ビスをすることも、あるいは電気通信サービスを将来することも前提として管理されているということであまり利用の有無ではないという気がする。

【新美主査】 基本的にはこのひもづけということの意味合いをどう見るかというのが一番のかなめですが、一般法のもとでの安全管理なのか、ガイドラインのもとでの安全管理なのかというのが効果として出てきます。データの性質によって、通信の秘密になるかどうかによって違いは出てくるでしょうけれども、その辺の問題を整理して、このひもづけという言葉の意味をクリアにしていきたいと思います。どうクリアにするのかというのは、事務局が丸橋オブザーバーと木村オブザーバーに伺って必要以上の規制にならないのかということ踏まえながら、さらに詰めていきたいと思う。

【宍戸主査代理】 別の話だが、先ほどから問題になっていた安全管理措置の対象が個人データか個人情報かの話について、個人データ、それから通信の秘密に係る個人情報と、それから個人データに入力することが予定されている個人情報というものが、差し当たりこの案①でも規律対象になるということである。結論に反対ではなくて、いろいろ事業者の方にも事務局からヒアリングして、具体的なものがないということであればこれでいいと思う。

【新美主査】 安全管理に関しまして議論をしたが、このひもづけという言葉の意味内容については、事業者の方ときちんと連携をとってよりクリアになるように、最終的な準備へ進めてまいりたいと思う。

①ー 2 事務局から資料1「整理すべき論点等（事務局提出資料）」P. 5について説明

【板倉構成員】 この概要ペーパーの5ページの表題は「通信の秘密に該当する位置情報の整理」ということですが、もともとのガイドラインの位置情報というのは、いわゆるGPS位置情報も含んで、通信の秘密に限定はしていないという認識でよいか。

【富岡消費者行政第二課課長補佐】 そういった認識でいただければと思う。

② 小林構成員から資料2「『位置情報に関するプライバシーの適切な保護と社会的活用の両立に向けた調査研究』（事務局提出資料）」について説明

【板倉構成員】 2ページの整理について通秘に当たる位置情報と非通秘に当たる位置情報はどんなふうに保管されているのか。通秘と非通秘を分離して加工したりというのはできるのか。非通秘だけ抜き出すということではできるか。

【小林構成員】 事前にキャリアに話を伺って、私も同じような疑問を抱いたため、区別できるのかという質問したところ、実は全く別の管理をされているそう。データ量の違いも大きいと思う。通信の際というのはやはり通信時に限るものですが、どこに基地局があるかという情報は常にとっているものなので、管理上も別だということで、明確に区別できるというのを事前に確認した。

【森構成員】 前年度の実証について、タスクフォースに報告をいたしまして、今回もその成果を生かせるようにお手伝いをしていきたいと思う。

【新美主査】

調査に期待しておりますので、ぜひ進めていただきたいと思う。

タスクフォースの議題は以上でございます。

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及び解説の改正案については、皆様から非常に多数の意見を賜りました。特に安全管理措置については、ひもづけられたという概念を明確化するというので非常にたくさんのご意見をいただいた。この点については事務局のほうでさらに精査して、特に関係事業者の過大な負担にならないようにという配慮をした上で、もう少し明確な内容に、書き振りにしていくことにさせていただきたい。

その点につきまして、メール等で皆様方のご意見を伺い、最終的には主査の私にご一任いただいて、それでまとめたいと思うが、いかがか。

(「異議なし」の声あり)

【新美主査】 それでは、了解いただいたということで、そのような手順を踏んで参りたいと思う。

最後に今後の予定等について、事務局から願います。

【高橋消費者行政第一課課長補佐】 今後の予定は、本日議論いただきました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及び解説の改正（案）について、本日いただいた意見を踏まえ案を確定させ、その後個人情報保護委員会と最終調整の上、パブリックコメントを実施し、広く意見を頂戴すると、その後に成案というふうにいきたいと思う。

(以上)