

人命救助等におけるGPS位置情報の取扱いに 関するとりまとめ

緊急時等における位置情報の取扱いに関する検討会

平成25年7月

目次

第1	現状・目的	1
第2	位置情報の取得・提供に関する現状	2
1	基地局に係る位置情報	
2	GPS位置情報	
第3	GPS位置情報の取得・提供に関する主な課題	4
第4	GPS位置情報の緊急時における取得・提供に関する整理	5
1	基本的な考え方	
2	緊急時においてGPS位置情報の取得が許容される要件	
3	GPS位置情報の取得・提供を要請することが許容される者の範囲	
第5	GPS位置情報の緊急時における取得・提供のために必要な対応	7
1	ガイドラインの改正	
2	電気通信事業者における対応	
3	救助機関における対応	
4	むすび	

第1 現状・目的

- GPS位置情報は、複数のGPS衛星から発信されている電波を移動体端末が受信して、衛星と移動体端末との距離等から当該移動体端末の詳細な位置を測定し、その位置を詳細に計算するものである。
- GPS位置情報については、総務省の検討会等において、大規模災害時における安否確認への活用等が指摘されているほか、行方不明者や海難による遭難者の捜索に活用できないかといった要望が関係機関から寄せられている。(※1、2)
- 他方、GPS位置情報は、通信の秘密そのものではないが、基地局に係る位置情報と比べ、より精度が高い位置情報であり、高いプライバシー性を有するものと考えられる。したがって、プライバシーの保護とのバランスを考慮しつつ、緊急時において、どのような要件でGPS位置情報を活用できるか、法的な観点等から、検討を行う必要がある。(※3)
- このような観点から、電気通信事業者によるGPS位置情報の緊急時の取得・提供について検討を行う。

※1 「大規模災害時における通信確保の在り方に関する検討会」最終とりまとめ（総務省、平成23年12月28日公表）

携帯電話の位置情報等の安否確認等への活用については、通信の秘密、個人情報、プライバシー等を十分尊重するとともに、既に実用化されている位置情報サービスの活用を視野に入れて、関係事業者間で具体的なサービス内容について、検討を行うことが必要である。また、関係事業者が、具体的サービス内容の検討を進める際には、国は、関係事業者を積極的に支援することが必要である。(中略)

一部の携帯事業者は、既に実用化されている位置情報サービスの普及等による対応を検討した結果、災害時にも利用し得ると判断し、当該位置情報サービスの災害時における利用に関する普及・啓発等を進めている。

※2 「IT防災ライフライン構築のための基本方針及びアクションプラン」（内閣官房IT戦略本部IT防災ライフライン推進協議会、平成24年6月28日公表）

民間保有の携帯電話の位置情報の行方不明者捜索などへの活用（中略）

携帯電話端末等の機能を利用し行方不明者捜索等に活用可能にするため、民間事業者から提供されているサービスの利用を促進するとともに、民間事業者の取組を推進する。

※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」の解説（第26条関連、

p. 45)

「(4) … 位置情報は、個々の通信に関係する場合は通信の構成要素であるから電気通信事業法第4条第1項の通信の秘密として保護されると解される。これに対し、位置情報が個々の通信に関係せず通信の秘密に該当しないと解する場合であっても、ある人がどこに所在するかということはプライバシーの中でも特に保護の必要性が高いことから、(以下略)」

第2 位置情報の取得・提供に関する現状

位置情報は、基地局に係る位置情報とGPS位置情報に大別され、以下のように整理される。

1 基地局に係る位置情報

- 基地局に係る位置情報には、以下の2種類がある。
 - ① 移動体端末が着信等を行うために、移動体端末がどの基地局のエリア内に所在するかを明らかにするため、移動体端末がエリアを移動するごとに基地局に送られるほか、あるエリア内でも定期的に基地局に送られる位置登録情報（情報の項目：基地局の識別番号、端末の識別番号、取得日時）
 - ② 個々の通信の際に利用される基地局の位置情報（情報の項目：基地局の識別番号、通信の発信元の識別番号、通信の発信先の識別番号、通信日時）
- その「取得」については、通話や電子メール等の通信を成立させるために必要な情報であるため、電気通信事業者は、通信の前提として「取得」している。
- 第三者への「提供」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（平成16年総務省告示第695号。最終改正平成23年総務省告示第465号。以下「ガイドライン」という。）に基づき、①利用者の同意がある場合、②令状に従う場合、③その他違法性阻却事由がある場合のいずれかの場合に提供できる（※ガイドライン第26条第1項）。
- 提供先について、ガイドライン上の制約はないが、違法性阻却事由の一つである、緊急避難の要件該当性については、専門的な判断が必要であることなどから、慎重な運用を期すべく、電気通信事業者は一般に警察、消防、海上保安庁からの提供要請があった場合に限定して基地局に係る位置情報を提供している。

2 GPS位置情報

GPS位置情報は、複数のGPS衛星から発信されている電波を移動体端末が受信して、衛星と移動体端末との距離等から当該移動体端末の詳細な位置を測定し、その位置を詳細に計算するものである。

(1) 技術面に関する現状

○ 電気通信事業者において、緊急時にGPS位置情報を取得するためには、端末において、電源が入っていること、基地局エリア内に在圏する等、通信可能な状態にあること、衛星からの電波が受信可能な状態にあることのほか、一般的には、以下の条件をすべて満たしていることが必要である。

- ・ GPS衛星からの信号を受信し、端末の位置を測定するデバイス（GPSレシーバー）が移動体端末に搭載されていること
- ・ 電気通信事業者からの要求に応じて、GPS位置情報を測定・計算の上、電気通信事業者に送出するという一連の動作を管理するプログラム（スマートフォンの場合はアプリケーション）がインストールされていること

※ 例えば、携帯電話事業者により提供される携帯電話紛失時の位置検索サービスはこのアプリケーションを利用して提供されている。

- ・ 上記プログラムが電気通信事業者からの要求に応じて起動する状態となっていること

○ 従来型の携帯電話（フィーチャーフォン）においては、垂直統合のビジネスモデルにより電気通信事業者が端末の設計に関与できたことから、上記デバイスのみならず、プログラムについても電気通信事業者からの要求に応じて起動する状態に設定された状態で端末に実装されていることが一般的である。

他方、スマートフォンにおいては、上記デバイスは搭載しているものの、上記アプリがプリインストールされていない端末も多数存在している上、プリインストールされている場合であっても、電気通信事業者からの要求に応じて起動する状態とするためには、上記アプリの利用者設定が必要であったり、OS上でGPS機能をONの状態にする等、利用者の関与が必要となるものが多い。

(2) 運用面に関する現状

○ GPS位置情報は、通信を成立させるために必要な情報ではないため、

電気通信事業者は、通信の前提として取得していない。

- ただし、犯罪捜査のために捜査機関からの要請により、電気通信事業者が特定の端末のGPS位置情報の取得を求められた場合は、
 - － 一般に、個人情報（電気通信事業者にとっては、当該端末の位置情報は個人情報に通常該当する。）は、電気通信サービスを提供するため必要な場合に限り取得する（※ガイドライン第4条）ものであるが、
 - － この規定に関わらず、位置情報が取得されていることを利用者が知ることができるときであって、令状によるときに限り、GPS位置情報を「取得」する（※ガイドライン第26条第3項）。

第3 GPS位置情報の取得・提供に関する課題

- 人命救助等緊急時における位置情報の活用は、基地局に係る位置情報について行われている。しかしながら、基地局に係る位置情報は、当該基地局がカバーするエリアの範囲内に移動体端末が所在していることを示す位置情報であるため、精度の高い位置情報であるGPS位置情報を活用して、より迅速かつ実効的な人命救助が行われるよう、電気通信事業者がGPS位置情報を取得し、警察、消防、海上保安庁に提供することについて要請がある。

※ もっとも、衛星からの電波の受信状況によっては、数百メートル程度の誤差が生じる場合があり、常に精度の高さが担保されているものではないことに留意する必要がある。

- 特に災害や遭難等により人命に危険が差し迫っており、本人の同意をとることができない場合にGPS位置情報を電気通信事業者が「取得」し「提供」することができるか。仮にできるとした場合、その要件は何かを整理する必要がある（取得を要請できる主体、要件等）。
- 他方、GPS位置情報は、精度の高い位置情報であることから、不正利用のおそれも懸念されるところであり、GPS位置情報を不適切に取得・提供してしまえば、事後的な回復が困難な被害が生じ得る。

例： 配偶者に対して暴力に及んでいる者が、暴力を受けている被害者の所在を把握するために、警察等の機関に対して虚偽の申告をし、そのGPS位置情報が取得・提供されてしまう場合
債権回収業者が、債務者の所在を把握するために、虚偽の救助要請をする場合 等

第4 G P S位置情報の緊急時における取得・提供に関する整理

1 基本的な考え方

- 基地局に係る位置情報については、これまで次のとおり整理されてきたところである。
 - ・ 通信時以外に、移動体端末の所持者がエリアを移動するごとに基地局に送られる位置登録情報は、通信を成立させる前提として電気通信事業者に送られる情報にすぎないから、通信の秘密ではなく、プライバシーとして保護される事項と考えられる。もっとも、ある人がどこに所在するかということはプライバシーの中でも特に保護の必要性が高い上に、通信とも密接に関係する事項であるから、通信の秘密に準じて強く保護することが適当である。したがって、外部提供できる場合も通信の秘密の場合に準ずることとし、利用者の同意がある場合、令状に従う場合、緊急避難等の違法性阻却事由がある場合を除いては、他人に提供しないものとする。
 - ・ 基地局の位置情報であっても、個々の通信に係る場合は、通信の構成要素であるから通信の秘密として保護されると解される。
- G P S位置情報は、個々の通信の構成要素となるものではない上に、通信を成立させる前提として電気通信事業者に送られる情報でもないことから、通信の秘密ではなく、プライバシーの問題として扱うべき情報である。

2 緊急時においてG P S位置情報の取得が許容される要件

- ある法益を保護するためにプライバシー侵害を伴う方法が許容されるかどうかは、プライバシーと他の法益との利益権衡の問題となる。

この点、G P S位置情報は、移動体端末がどの基地局のエリア内に所在するかという基地局に係る位置情報と比べ、より詳細に所在地を示す情報であるところ、その場所に所在することそれ自体によって、個人の趣味嗜好、さらには思想信条まで容易に推測できる場合がある。また、一定期間追跡すれば、個人の行動状況まで詳細に把握することも可能となる。
- このように、G P S位置情報は、基地局に係る位置情報と比べ、高いプライバシー性を有することに照らすと、厳格な要件の下でのみ、その侵害を伴う方法が許容されると考えられる。そこで、プライバシーの問題であるため、直接的には刑法上の緊急避難の適用場面ではないものの、電気通信事業者における取扱いとしては、その考え方を類推することが適切であると思われる。したがって、緊急避難の要件である、現在の危難の存在、

法益の権衡、補充性の観点から検討することが適切であると考えられる。

- 具体的には、法益に対する危険が切迫していることが必要であり（現在の危難の観点）、その上で、生命に対する危険が切迫していると認められる場合や、生命に対する危険が切迫していない場合であっても、身体に対する重大な危険が切迫している場合といった、社会通念上、明らかにGPS位置情報に係るプライバシー保護の利益が、GPS位置情報を取得することによって保護しようとする法益の程度を超えない場面に限定することが適切と考えられる（法益の権衡の観点）。

※ 身体全般に対する危険や、財産に対する危険等については、対象となる法益の範囲が広範に及ぶこと、金銭等による事後的な被害回復が可能な場合があることに加え、GPS位置情報が高いプライバシー性を有すること等からすれば、当面は生命又は身体に対する重大な危険が切迫している場合に限定することが適切と考えられる。

- また、救助を要する者（以下「要救助者」という。）の発見のためにGPS位置情報を利用しなければならない必要性の程度についても、GPS位置情報は高いプライバシー性を有すること、不正利用がなされた場合に重大な権利侵害が生じ得ることに照らせば、要救助者の発見のために単に必要であるというだけでは足りず、早期発見のためにGPS位置情報を取得することが不可欠であることが必要と考えられる（補充性の観点）。

- 以上によれば、電気通信事業者が緊急時にGPS位置情報を取得できる場合については、

- ① 要救助者の生命又は身体に対する重大な危険が切迫しており、かつ

- ② 要救助者を早期に発見するためにその者に係るGPS位置情報を取得することが不可欠である

と認められることを要件とすることが適切であると考えられる。

3 GPS位置情報の取得・提供を要請することが許容される者の範囲

- 電気通信事業者が緊急時にGPS位置情報を取得できるのは、上記2の要件（以下「本要件」という。）が満たされていることが必要であるが、この要件に該当するか否かについては、そのような状況下にある者の捜索・救助活動を行うことについて、権限や知見、責任を有する、警察、海上保安庁、消防等の機関（以下「救助機関」という。）による、要救助者の家族等の関係者からの申告等から認められる客観的な事実に基づく専

門的判断を経ることが不可欠であることから、これらの機関からの要請があった場合に限定することが適切であると考えられる。

そして、救助機関からの要請に基づくものであるとしても、救助機関からGPS位置情報の取得・提供要請を受けた電気通信事業者において適切な対応が図られるためには、当該要請に際し、①上記の客観的な事実に基づき救助機関において本要件が備わっている旨判断したこと、及び、②その判断の相当性を担保するに足りる理由が提供されることが必要であると考えられる。

第5 GPS位置情報の緊急時における取得・提供のために必要な対応

以上の検討を踏まえれば、今後、以下の対応を講じる必要があると考えられる。

1 ガイドラインの改正

救助機関からの要請がある場合であって、本要件が満たされている場合には、電気通信事業者において、当該要救助者に係るGPS位置情報を取得できると考えられるが、この場合におけるGPS位置情報の取得は、当該要救助者の同意に基づかない緊急時の例外的な対応であるため、その要件を明確にする必要がある。

ところで、ガイドラインでは、電気通信事業者における位置情報の取扱いに関する規定として第26条があり、同条第1項において、電気通信事業者が保有する位置情報の第三者提供に関する定めが設けられ、同条第3項において、電気通信事業者が保有していない位置情報について、令状に基づく取得に関する定めが設けられている。本検討会の対象となっているのは、電気通信事業者の保有していないGPS位置情報の取得要件であって、捜査ではなく人命救助の観点からのものであることからすると、ガイドライン第26条に第4項を追加し、次のとおり定めることが適切である。

【ガイドライン第26条第4項案】

「電気通信事業者は、前項のほか、救助を要する者を捜索し、救助を行う警察、海上保安庁又は消防その他これに準ずる機関からの要請により救助を要する者の位置情報の取得を求められた場合においては、その者の生命又は身体に対する重大な危険が切迫しており、かつ、その者を早期に発見するために当該位置情報を取得することが不可欠であると認められる場合に限り、当該位置情報を取得するものとする。」

2 電気通信事業者における対応

上記のとおり、救助機関からGPS位置情報の取得・提供要請を受けた

電気通信事業者において適切な対応が図られるためには、当該要請に際し、①上記の客観的な事実に基づき救助機関において本要件が備わっている旨判断したこと、及び、②その判断の相当性を担保するに足りる理由が電気通信事業者に対して提供されることが必要であると考えられる。

そこで、電気通信事業者においては、救助機関との間で、適宜協議を行い、GPS位置情報の取得・提供が適切に行われるよう、運用ルールの方策や、対応部署の集中化、関係部門への周知等、必要な整備を行うことが望まれる。

また、プライバシーに対するより一層の配慮を図るために、例えば、利用者自身を救助するために、本要件が満たされている場合には、GPS位置情報を取得する必要がある旨、プライバシーポリシーへの記載を始め利用者にわかりやすい方法により、周知を図ることが推奨される。

3 救助機関における対応

救助機関においても、GPS位置情報が高いプライバシー性を有することから、電気通信事業者が緊急時にGPS位置情報を取得できるのは本要件に合致する場合に限定されることを踏まえ、GPS位置情報の取得・提供に係る運用が本とりまとめで示された整理に基づき適切に行われるよう、例えば、電気通信事業者との運用ルールの方策や、関係部門への周知等、必要な対応を行うことが必要である。

また、救助機関においては、GPS位置情報を用いて要救助者を発見した場合には、要救助者本人の意思を尊重し、発見の日時、場所、状況等を要救助者の家族等救助を求めた者に伝えるかどうかについて確認する等、要救助者のプライバシーに十分配慮した慎重な対応を図ることが必要である。

※ 警察法施行令の規定に基づき定められた行方不明者発見活動に関する規則においては、行方不明者が、行方不明者届をした者から、ストーカー行為等の規制等に関する法律に規定するストーカー行為をされていた場合や、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律に規定する配偶者からの暴力を受けていた場合等に該当すると認められるときは、当該行方不明者の同意がある場合を除き、行方不明届出をした者に対し、発見の日時、場所、状況等を通知しないものとされている。

4 むすび

GPS位置情報は、人命救助の場面において一定の有効性を持つと考えられる一方で、不正利用や誤って取り扱われた場合には、事後的な回復が困難な被害が生じ得ることを考慮すれば、GPS位置情報の取扱いについては、慎重を期す必要があることは言うまでもない。あわせて、今後問題

が発生した際には、その取扱いについてあらためて検証し、必要な対応を図るべきことも予め考慮しておくべきである。

(参考) 第26条第4項案を追加したガイドライン案

(位置情報)

第26条 電気通信事業者は、利用者の同意がある場合、裁判官の発付した令状に従う場合その他の違法性阻却事由がある場合を除いては、位置情報（移動体端末を所持する者の位置を示す情報であって、発信者情報でないものをいう。以下同じ。）を他人に提供しないものとする。

2 電気通信事業者が、位置情報を加入者又はその指示する者に通知するサービスを提供し、又は第三者に提供させる場合には、利用者の権利が不当に侵害されることを防止するため必要な措置を講ずるものとする。

3 電気通信事業者は、第4条の規定にかかわらず、捜査機関からの要請により位置情報の取得を求められた場合において、当該位置情報が取得されていることを利用者が知ることができるときであって、裁判官の発付した令状に従うときに限り、当該位置情報を取得するものとする。

4 電気通信事業者は、前項のほか、救助を要する者を捜索し、救助を行う警察、海上保安庁又は消防その他これに準ずる機関からの要請により救助を要する者の位置情報の取得を求められた場合においては、その者の生命又は身体に対する重大な危険が切迫しており、かつ、その者を早期に発見するために当該位置情報を取得することが不可欠であると認められる場合に限り、当該位置情報を取得するものとする。