

緊急時等における位置情報の取扱いに関する検討会

第11回 議事要旨

1 日時 平成26年5月23日(金) 10:00~12:00

2 場所 総務省 11階 第3特別会議室

3 出席者(敬称略)

○構成員

長谷部 恭男(座長)、森 亮二(座長代理)、木下 剛(代理:谷田部 茂)、木村 た
ま代、古賀 靖広、高田 昌彦、高橋 克巳、北條 博史、山下 純司、吉野 充信

○総務省

安藤 友裕(総合通信基盤局電気通信事業部長)

玉田 康人(消費者行政課長)、松井 正幸(消費者行政課電気通信利用者情報政策室
長)、藤波 恒一(消費者行政課企画官)、増原 知宏(消費者行政課課長補佐)、戸取
謙治(消費者行政課課長補佐)

河内 達哉(データ通信課長)、山口 修治(データ通信課企画官)、西室 洋介(デ
ータ通信課課長補佐)

三島 由佳(情報通信政策研究所主任研究官)

4 議事

(1) 開会

(2) 議題

ア 位置情報の利用に対する意識調査について
総務省情報通信政策研究所説明

イ 報告書(案)について
事務局説明

ウ 自由討議

(3) 閉会

5 議事要旨

<シスコシステムズ合同会社から前回質疑応答への補足>

(木下構成員代理・谷田部氏) 第10回に弊社の説明に不明瞭な部分があり、「Wi-Fi
i 端末に固有に結びついている、端末機器情報(MACアドレス情報)の利活用時におけ
る収集、保存処理」の質疑について、補足させていただきたい(資料1)。

まず、第1点目として、「同意ユーザ、非同意ユーザの機器情報は混在して収集されてい
るか?」という質問については、通信処理上、ユーザ同意にかかわらず収集される技術仕
様になっている。ただ、保存・利活用の段階というのは後工程になるため、ユーザの同意
の有無に応じて対象の機器情報を処理する、区分けすることは可能と考える。

2番目として、「保存された機器情報の保存期間はどれくらいか？」という質問だが、接続ユーザ、Wi-Fiを利用するユーザについては、一般的に機器情報、履歴情報の保存を行っていると考えられ、保存期間については事業者様のポリシーにより設定されている。

また、スマートフォン等を持っているが、Wi-Fiを利用しないユーザに関しての機器情報については、現在のところは、一般的には保存を行っていないと考えられるが、事業者様のポリシーによっては保存を行っている可能性がある。

3番目として、「同意ユーザの機器情報に影響され、非同意ユーザの機器情報も保存期間が延びてしまわないか」という質問についても、全体としてのシステムの作りによる。また、これらの保存期間についてもポリシーによると考える。

4番目として、オプトアウトの意味について、例えばアクセスポイントのところで同意しているMACアドレスと同意していないMACアドレスを読み分けて、同意しているものだけを保存するような技術はないのか、という質問については、これも、通信の部分と実際の利活用の部分とで分けて考えれば、設計上はあると考える。

(森座長代理) 前回私がお尋ねしたことだったと思うが、ご説明いただいた1枚目の3と4のところで、「1. に同じ」とあるけれども、これはどう同じなのか。延びるか延びないかとか、ステータスが変わるかということではどう説明できるのか。

(谷田部構成員) まず、同意ユーザの機器情報に影響されるかどうかということだが、これは通信システムと利活用という形で分けて考えると、通信上は全部取れてしまうため、それは一括して削除することもできるし、取り込むということになる。利活用の段階として考えると、それを別の形態で利活用するようなシステムで保存すると考えることができる。その場合はやはり事業者側がそのポリシーをどのように定めて、どのように管理するかという部分になる。

(森座長代理) 例えば2枚目の図で、ステータスが変わるか変わらないかということだけでいえば、少なくともオプトアウトリストにはかかることになる、若しくは、そういうわずかながらも変化がないわけではないと考えて良いのか。

(谷田部構成員) それも設計の仕様だと思われる。同意していないユーザは例えば1週間で削除するとのポリシーにした場合、同意したユーザのリストがあれば、同意したユーザだけを保存して、同意していないユーザのものは削除してしまうという設計は可能である。

(木村構成員) Wi-Fiを利用しようと思ってスマホを見ると、いくつかの候補があって、決して1社ではない。例えばA社とも通信が成立しているときに、ほかのB社、C社の事業者さんのログにも残ると理解してよいか。

(谷田部構成員) ほかの会社さんの電波をとらえているため、その会社の機器にも確かに接続している可能性はあるが、その履歴をずっと残すかどうかというのも、その事業者がどういうふう設計しているか、ポリシーによると思われる。

(木村構成員) 残るかではなくて、ログとしてその会社に自分のMACアドレスが記録されると理解してよいか。

(谷田部構成員) 記録されているというより、見える状態じゃない、という方が適切。

(木村構成員) ログとして記憶されているかどうかは分からないのか。

(谷田部構成員) それは事業者側の設計によるため分からない。

(北條構成員) 事業者のやり方次第ではないか。プローブクエストというものが電波を運んでいるので、まず、それを取得しているポリシーになっているかどうかというのがある。見えてはいるけれども、ログとして保存するかどうかというところがあり、例えば弊社は取っていないため、その時点でログとしても残らない。ただ、それを取るとしていた場合はログが残る。

取った後、それが同意したユーザか否かというのは、同意したリストがないと分からない。同意を取るときも全てMACアドレスで取っておかなければならないため、非常に難しい。例えば100個や200個あったら、その瞬間にその200個の1つかどうかを確認して保存するというようなことをしなければならぬ。もし、それが万の大台になると、一瞬にしてその識別をするのは難しいため、とりあえず一旦全部保存をして、それから実際に活用するタイミングでフィルタをかけて取り出し、残りは捨てるということになる。

<位置情報の利用に対する意識調査について>

(三島主任研究官) 調査目的は、電気通信事業者が取得可能な位置情報について、自分の位置情報を提供し、その位置情報をいろいろなものに利用されることについて携帯利用者の意識、つまり、認知度そのものやどういうものであれば利用されてもいいと思うのか、あるいは気になる点はどういうものなのか、という点について調査を実施(調査概要:資料2の2ページ目)。

調査対象は18歳以上69歳までの男女。計1600サンプルで携帯電話保有者を対象としたオンライン調査を実施(調査期間は本年3月21日から23日)。

まず、携帯電話を通じて取得できる位置情報の認知度は、基地局情報が41.5%、Wi-Fiが36.5%、GPSが65.0%で、GPSが最も認知度が高い一方、Wi-Fiはかなり低い。全体的に40代の認知度が高く、若いから知っているわけではないとの傾向が出ている(資料2:4ページ目)。

次に、そもそも位置情報を提供する、しないということについて、設定の仕方を知っているのかどうかということ自体もかなり問題があると考え、位置情報の設定をどこでオン・オフにするかを知っているかという設問を設けた(同:8ページ目)。

その結果、位置情報サービスのオン・オフの設定方法の認知度は全体で31.9%。一方で、設定方法を知らない人は45.6%と、知らない人の割合の方が高く、設定の分かりやすさや利用する際の告知の在り方に課題がある可能性もある。

次に、携帯電話の位置情報サービスをオンにし、あるいは位置情報の設定をオンにすることにより、位置情報を提供して利用しているサービスがあるかということで、「位置情報を提供して利用しているサービスがある」人の割合は32.8%。20代から40代の割合が高いという結果が出た（同：9ページ目）。一方で、全体の3割から4割の人は、「位置情報を提供しているか分からない」と回答しており、設定の分かりやすさや利用する際の告知の在り方に課題がある可能性もあるとの結果になった。

次に、目的別による許容度について調査を行った（同：16ページ目）。項目としては、災害や被災地域の状況把握、防災、交通情報、観光促進といった公共的な目的と、企業によるサービスや企業の広告マーケティングやサービス向上などといった目的を並べた。

その上で、これらの利用目的について、「許容できる」、「条件付きで許容できる」、「どんな場合でも許容できない」について確認した。災害、防災・防犯については「許容できる」が67.3%、58.3%。さらに「条件付きで許容できる」を合わせると、それぞれ95.4%、93.8%と特に高い。次いで、交通情報・渋滞緩和が89.1%となっており、やはり公共性が高く自分の安全に関わるものほど許容度が高いという傾向が明確に出た。

企業が利用する場合であっても、自分にメリットがあるサービスを楽しむためならば、それぞれ75.5%、71.0%と比較的許容度が高いという結果が出ている。ただし、「条件付きで許容できる」の割合が5割超と少し高くなることが傾向として出ている。

次に、公共目的のみだが、「位置情報の提供を許容できる主体」について、どのような主体にまで提供することが許容できるかについて設問を設けた（同：19ページ目）。

「災害（緊急）」「防災・防犯」では、「国（防災）」が特に高く、当然80%台後半が許容するという形で回答があった。次に、「国（警察）」、「地方公共団体」が6割超で公的部門が特に高い。「交通情報・渋滞緩和」でも「国（防災）」がトップであり、全体的に公的部門が高めという結果が出ている。

次に、「位置情報利用主体に求めたい事項」について列挙した項目の中から、当てはまるもの全てを「位置情報を提供してもよい」と回答した人に対して聞いた（同：21ページ目）。

その結果、公共目的、事業目的の双方について、「利用目的やどのような組織・主体が利用するかについての明確な説明」を求める割合が最も高く、両者を比較すると「公共目的」の場合の方が63.7%と5ポイントほど高く、次いで「利用する組織や企業が信頼できること」が高く、「住所等、個人が特定できる情報との遮断」、「知らないところで第三者に提供しない」などが4割を超え、比較的高いという傾向がある。

次に、「位置情報の利用に当たり気になる項目・度合い」について設問を設けた（同：23ページ目）。こちらは、「個人が特定されないか」が最も高く78.5%。次いで「第三者への提供の有無やその提供先」、「削除要求の可否とその方法」が高い。

特に「個人が特定されないか」、「第三者への提供の有無やその提供先」については「非常に気にする」ということで、気にする度合いがかなり高い傾向が見えた。

年代別では、若年層は比較的気にしない割合が高め、60代は気にする割合が高めという

傾向が出ている（同：26 ページ目）。

次に、「提供時に確認したいこと」（同：27 ページ目）については、やはり位置情報の提供に当たり、「絶対確認したい」、「できれば確認したい」の合計は「位置情報の利用目的」と「個人情報が特定されないか」が最も高い。その他も、「第三者への提供の有無やその提供先」、「位置情報の取得主体」、「削除要求の可否とその方法」などとなっており、気になる度合いが高い項目と一致するという傾向が出ている。

<報告書（案）について>

（森座長代理） 報告書（案）の「位置情報の取得に関する同意取得等」（26、27 ページ目）について。「例外としての包括的な同意」については、「例外として、そのコンテキストから位置情報を取得・利用されることが予測できる場合には、契約約款等で記述することで包括的に同意を取得することも許容されうると考えられる。」ということになっている。

しかし、例えばナビや近くのコインパーキングを探すアプリを使う際に約款に位置情報を取得することが書いていないケースはあると考えられる。その場合、コンテキストから位置情報の取得が当然に分かるのであれば、そもそも包括的な同意なく許容されるという考え方もできるのではないか。

そうだとすると、③の「通信を成立させるために必要不可欠な位置情報の取得・利用」においては、通信を成立させるために同意は要らないとはっきり書いているため、それと一緒にコンテキスト的な整理もできるのではないか。

（事務局） 将来的には利用者の中で、コンテキストに沿った位置情報の取扱いに納得している段階になれば、そのコンテキストから同意なく使っても良いケースはありうる。

先ほどの意識調査でも示されたが、まだ利用者が自らの位置情報を利活用されていることや、その仕組みについて必ずしも大多数の人が分かっている状況ではないことを考えると、現時点では報告書（案）のような整理が適切ではないか。また、位置情報の収集主体が、基地局の位置情報、GPS位置情報、Wi-Fi位置情報の利活用を利用者にしっかり周知し、利用者が認識を深めた上でコンテキストというのがより明確になっていくような取組で、サービスと普及が進んでいくことが望ましい。

（北條構成員） 通信の秘密に関する位置情報のところで、契約約款に記載すれば通信の秘密に該当する位置情報を「十分に匿名化」した上で利用できるということだが、MVNOみたいなことを考えたときに、現在は、契約約款はMVNOがお客さんと結ぶと思うが、ログとか位置情報等はMNOが保存していると思われる。そのとき、この記述の部分はどうなるのか。取得主体と契約主体が違うことになる。

（森座長代理） 「十分な匿名化」をした上で利活用するということであり、例えば位置情報等をMNOしか持っていないくて、MVNOが持っていないということであれば、それは約款がどうであっても、MVNOとしては持っていないので使うことができない。一方で、

MNOは、位置情報等は持っているが、契約がないので使えないという整理になるのではないか。

(事務局) 結局、利用者が情報を持っている事業者との関係で、位置情報の取扱いについてしっかり認識しているか、ということに尽きる。

MVNOとMNOを含めて、位置情報の取扱いに関して利用者からしっかりと契約を取るとか、あるいはMVNOとMNOの間で、MNO側が利用者の位置情報を取得できるのかとか、そういったことも含めて検討していく必要がある。

(山下構成員) ここでの位置情報の利活用の同意というのは、契約の同意というよりは、まさに通信の秘密とかの同意を取るという話なので、誰との関係で同意をしたかというより、誰のところまで情報が行ったとか、そういうことを十分認識した上で同意をしているかということで、その程度がどのくらいなのかということの方が恐らく本質的な問題ではないか。

例えばこの例では、第三者に提供するときに、第三者提供の具体名をどのくらい出さないといけないのか等について、今後もう少し議論をする必要があるのではないか。

(木村構成員) 結局利用者にとって、自分の情報がどこでどういうふうに活用されているかということが明確に分かっている必要がある。今後MNOに限らず、いろんな通信形態が出てくると思われるため、しっかりと整理していただいて、分かりやすくしていただかないと、利用者としても同意するときに困るのではないか。

(高橋構成員) 4章で書かれている位置情報の加工について発言させていただきたい。

パーソナルデータ検討会では、「十分な匿名化」に関して汎用的に論じることは極めて困難であるとされており、本検討会においても、位置情報ということでスコープが絞られたため、「十分な匿名化」の議論が可能になったが、やはり「十分な匿名化」というのを定義することは非常に困難である。検討会の中でも位置情報の定義を明確にしていなかったため、位置と時間があるものが少なくとも位置情報と見なしても、その取得の方法によっては様々な情報が付き得るため、位置情報の取扱いに関してもしっかりと議論した上で、何が「十分な匿名化」であるかということを議論する必要がある。

その意味において、37ページが一番下の箇所に関していえば、「全ての属性に対して、同じ位置情報（移動の軌跡を含む）が複数ある状況を作り出す」との記述のうち、「全ての属性に対して」との表現に非常に意味がある。これの示唆するところは単に位置情報で人がたくさんいても、そのほかの属性で本当に個人が分かるならば、それは十分危険になり得るということが示唆されていると思われるため、位置情報の全体がどのような体を為しているかということを吟味した上で決めることが重要である。

その上で、44ページでは、「十分な匿名化」をしたものに関しては同意等の方法を変えて

も良いと書いている。結局、「十分な匿名化」を明確に決めることが必ずしも簡単ではないため、現時点で「十分な匿名化」が一人歩きをしていくのは必ずしも好ましい状況ではないと考えている。そもそもこの前提となる「十分な匿名化」ということ自体を、しっかりと更に議論を重ねた上で決めていただくべきである。それを前提として、第三者提供の同意等のスキームが変わってくるとすれば、その前提とする部分の「十分な匿名化」に関して決めることが慎重を要するという構造を持っているので、更にそれに依存した制度が変わるのであれば、そこも併せて慎重にご検討いただくことが必要である。

(高田構成員) 「十分な匿名化」と「低減データ」の関係はどのようになっているのか。最終的に第三者提供が同意なく許容される範囲ということになっているようだが、ある方法で加工したデータがあったときに、両方に当たり得る場合があるとすると、保護法で第三者機関に対する情報の提供であるとか、そういった第三者提供できる代わりにいろんな手当を取らなければいけないところが保護法でも関わってくるし、ガイドラインでも、先ほどのオプトアウトの話が関わってくるとなると、両方に適用されるということになると、両方の手当がかかってくるか。どちらかには当たるけどどちらかには当たらないみたいなケースというのがあり得るのかとか、その辺を考えるとちょっと分かりにくい。

(事務局) 今回議論させていただいている「十分な匿名化」というのは、再特定化・再識別化が不可能又は極めて困難であり、基本的には非特定非識別になっているような、十分に加工された情報というのを想定して、そこまで行けば、個人情報の外として使えるのではないかと考えているところ。

他方で、低減データというのは、現在、IT本部のパーソナルデータ検討会の方で議論がなされている。利活用主体にとっては取得した位置情報を非特定非識別情報等に加工してしまうと、データの有用性がなくなってしまうという懸念があるため、一定程度加工した段階で第三者提供を利用者の同意なくできないかというのを想定している。イメージとしては、識別非特定情報のようなものが想定されていると認識している。

低減データは今後の個人情報保護法の改正という制度が前提となっている。保護法が改正された後に、例えば第三者機関への届出等の制度ができた場合、このような制度に沿って一定の手続を踏んだものが初めて低減データとなる。では、低減データをどの程度加工すれば良いかという点については、議論がなされるところだが、これが必ずしも「十分な匿名化」に当たらないことは当然あり得る。

(高田構成員) では、位置情報について一定の加工をした結果、低減データの要件には当たり得るが、「十分な匿名化」には当たらない、とした場合については、ガイドライン的に、同意なく第三者提供はできないということになるのか。個人情報保護法ではできるけれども、ガイドラインとしては「十分な匿名化」までには至ってないので、この部分については同意なく第三者提供はできないとなるのか。

(事務局) これは当然個人情報保護法が改正されてどうなるかという議論になるが、想

定として非識別非特定の「十分な匿名化」があり、識別非特定の特定性低減データがその上にあつてという段階で考えれば、その中間に入るものは当然個人情報保護法に沿って対応するということになる。

そのガイドラインを今後どう検討していくかという、「十分な匿名化」ということについては今検討されている個人情報保護法の改正とは違う、外の世界として適用されることになると思われる。

このため、今の段階ではまだ保護法が改正されていないという状況の中で、一定の利活用をしていくために、今後の方向性をモデルとしてまとめていると考えていただきたい。当然、本検討会の議論はIT本部の事務局にもインプットしているため、今後、保護法改正の中で整合性を持ってやっていくものだとは認識している。

(北條構成員) プローブリクエストで取ったデータを匿名化して利活用するという箇所、「オプトアウトの機能を設けることが望ましい」と書いてあるが、実際に利用者が自分の端末を見せて、MACアドレスを申告するのは、ハードルが高いのではないか。

(事務局) 我が国において当該システムはないと思われるが、シスコ様にご説明いただいたように、当該システムをプライバシーデザインに基づいて構築することは可能と伺っている。

例えばMACアドレスでオプトアウトするとなると、特定の人が他人のMACアドレス等を打ち込んでいたずらをするのではとの懸念があると承知しているが、これからシステム等を構築し、どういったオプトアウトの活用ができるかを検討していく段階にあると理解している。

(古賀構成員) 通信の秘密に該当する位置情報について。今回、「十分な匿名化」ということで契約約款による事前の包括合意であっても有効な同意というような考え方を示されたということは、利活用への道を開いたのかなと思われる。

ただ、その一方で、第三者提供をする際、契約約款に記載すべき事項として、具体的な提供先の会社名まで書かせるのは現実的には難しいのではないか。

(事務局) 第三者提供先には具体的な社名があった方が良いと思っているが、契約約款の中にどう書くか、また、利用者にとって認識しやすい場所に具体的な社名をどのように記入するかについては、いろいろ工夫できると考えており、今後検討していきたい。

[了]