

## 緊急時等における位置情報の取扱いに関する検討会

### 第9回 議事要旨

1 日時 平成26年4月9日(水) 15:00～16:45

2 場所 総務省 8階 第一特別会議室

3 出席者(敬称略)

#### ○構成員

長谷部 恭男(座長)、佐伯 仁志(座長代理)、森 亮二(座長代理)、木下 剛、木村 たま代、古賀 靖広、柴崎 亮介、曾我部 真裕、高田 昌彦、高橋 克巳、長田 三紀、山下 純司、吉野 充信(代理:東海 哲行)

(欠席:北條 博史、森川 博之)

#### ○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)

4 議事

(1) 開会

(2) 議題

ア パーソナルデータ取得の際の分かりやすい説明に関する経済産業省の取組みについて  
有識者からのプレゼンテーション

- ・英知法律事務所 弁護士 森 亮二氏

イ 論点整理

事務局説明

ウ 自由討議

(3) 閉会

5 議事要旨

(1) パーソナルデータ取得の際の分かりやすい説明に関する経済産業省の取組みについて

- ・ 経済産業省の取組みだが、2年度に渡ってやっており、分かりやすい説明ということにフォーカスをしたもので、パーソナルデータ全体の議論の中では非常に特定のところにスコープをあてたもの。

- ・ 2012年度の経済産業省の報告書は、現行法の下で実施可能な即効性のある施策を

提案している。基本的には事業者と消費者の間の信頼関係の構築の手法を提案するということで、3つの要素があり、1つが分かりやすい表示のための工夫、もう1つが情報提供機関の活用、もう1つが消費者による開示情報の選択、本人関与ということ。

- この中で一番大きなポイントだったのは、1番の分かりやすい表示のための工夫ということ、具体的には、ラベルによる一覧表示、これはKantara Initiativeの提案だが、最初に取得される情報について列挙して、それから任意取得情報、任意で取得、選択的に取得するものはこうだ、第三者提供はこうだというふうに、そのように書式を決めて書いていく。これによって、消費者としては、見るポイントというのが分かる。どこに何が書いてあるか分からないということにはならないのではないかと。次にアイコンによる表示。クリエイティブコモンズみたいなものをイメージしていただければいいのかもしれませんが、インフォグラフィックスで意味を表すということ。
- これが2012年度の提案であり、2013年度は、これを広く普及させていくために、評価基準を策定した。分かりやすさというと抽象的だが、それを客観的に評価して消費者に情報提供できるような評価の仕組みを考えられないかということで、事前相談評価というものを考えたもの。
- まず、評価基準というものを作った。記載事項と記載方法からなっており、記載事項として、パーソナルデータの取扱いに関する情報として以下の7項目が記載されている。1番目はサービスの概要、2番目は取得するパーソナルデータと取得の方法、3番目はパーソナルデータの利用目的、4番目は第三者提供。5番目は本人関与、提供の停止・訂正の可否、6番目は問い合わせ先、7番目は保存期間となっている。これは本検討会の事務局で作成している事業者が利用者に対して説明・表示すべき項目と基本的にはそれほど変わらないのではないかと思う。
- それから2番目に記載方法。例えば、消費者にとって分かりにくいものを明確に記載しているかということ。これは、どんなものを取得するのか、取得方法について分かりにくいものを明確に記載する。こういうところは、もしかしたら位置情報にも関係してくるかもしれない。
- また、こういった基準の観点から見て、実際の事業者の表示・説明がどうかということを検討して評価するということを出している。事業者に、こういう説明をしている、あるいはこういう説明をしようと思っているということを提出してもらい、それを基準に照らしてチェックをして、意見・講評という形で返すというようなことを行った。
- これが相談評価といっているところだが、試行的なものであり、事業者の説明を聞いているうちに、これは評価基準の方を直したほうがいいのではないかとということもあった。
- ベストプラクティスの公表は、講評を行い、はじめから良かったもの、それから、講評の結果、良くなったものについて、事業者の希望に応じて公表したもの。具体的には、

KDDI 研究所、シャープといったところが公表されている。

(2) 論点整理

- 資料 2 中 5 頁目の (2) 利用者に対する説明・表示の在り方の最初の丸の、精度、取得頻度のところ、「一の情報として紐付けられる期間」というのはどういう意味か。

(事務局) 位置情報については、例えば一の ID と紐付いた状態で位置が取られていると、それを連続して見ていけば人の移動が測れるというふうに理解をしておき、その期間がどの程度なのかを指し示すことが必要ではないかということ。

- 資料 2 中 4 頁目の例外のところ、地図ナビゲーションサービスなどで、位置情報を利用することが明らかで、それは明確な同意でなくてもいいとしても、端末の仕様によって、そこでオンにしてしまうとそのまま他のサービスでもずっと GPS 情報がオンのまま行くというようなことになることもあるのではないかと思うので、その点については配慮が必要なのではないか。

(事務局) 取りまとめに当たって記述で配慮したい。

- 例外的に包括的な同意でよいとしても、保存期間はきちんと明示されているという理解でよいか。

(事務局) 包括的な同意であっても説明・表示すべき事項というのは共通であり、利用規約やプライバシーポリシーには、当然、保存期間が書いてあるという整理。

- 資料 2 中 6 頁目の公的分野での利活用のところで、保存期間との関係では、都市開発や交通など、インフラが絡むと、できるのに 10 年かかったりする。時系列の分析なんかをやる場合には 5 年、10 年ぐらいが必要な期間で、そういった期間の話と先ほどの保存期間というのがどういうふうに整合できるのか。

(事務局) 公的分野での利用目的に応じてどういった保存期間が許されていくのかということも、実証を進めていくことが必要ではないかと考えているところ。

- 包括同意でも、保存期間が本来の用途とは違う長いものについては、そこはむしろ個別同意をきちんと取って、長い先でも利用できるもの確定しておいたほうが本当はよいのではないか。

- 公的分野での利活用のところで、想定される目的とか想定される主体が公的なものとはあるが、その線引きはどういうものなのか。緊急時の整理の際も意見したが、最初はきちっと公的なものに、例えば緊急時だったら救助体制と決まっても、段々と枠が広がってしまうのではないのかなというおそれを感じている。

(事務局) 緊急時の際の整理は、ご指摘のように、本当にごく例外的に、人命に問題が

あって、位置情報を取るしかないという場合の整理で、それであっても、やはり救助機関という形で対象を限定するというを行っている。そのこととの関係で言うと、想定される目的としてあるように、災害救助から観光振興まで相当幅広いということもある。それから、都市開発や観光振興にしても、実は公的機関に限らず、最終的には、関連する事業者の方々が利用するというところもあると考えられ、そういう意味では、相当その使い方には幅があるだろうなど。今日ご議論いただければありがたいなと思ったことの一つに、まさにこういった公的分野ではあるけれども、その使われ方あるいは使う主体によってどういうふうな線引きをすべきかということも含めて、率直なところをご議論、ご意見をいただければなというふうに思っていたところ。

- ・ 細かい書きぶりのことだが、資料2中7頁目で、匿名化した場合における適切な取扱いとして、利用者に対して、その位置情報の取扱いについて分かりやすく説明・表示をすべきではないかとしている具体的な説明事項のうち、「同意取得等での説明・表示事項のほか」という部分が分からないということ、「第三者提供先に代えて選別方法」ということに限定されているところも分かりにくい。

(事務局) 「同意取得等での説明・表示事項」は、前記している同意取得等での説明・表示事項を指しており、具体的に列挙するようにしたい。また、「第三者提供先に代えて選別方法」とは、その提供先について個別具体的にあらかじめ書くこともないが、国や地方公共団体といった一定の属性等を書くことを想定している。

- ・ 第三者提供先に代えてとあるが、第三者提供先が決まっていれば、それを書けばよいし、選定方法なのかもしれないし、または、特に23条1項適用除外情報への言及があるので、ダウンストリーマーに対する制限がある場合にはその制限と色々なことがあると思うので、あまり限定して挙げる必要はないのではないか。

(事務局) 表現については取りまとめの際に見直したい。

- ・ 23条第1項適用除外情報については、「その同意の要否については、パーソナルデータ研の検討を待って検討する」といった記述を入れたほうが分かりやすいのかなという気もする。

(事務局) 対応させていただく。

- ・ 匿名化をして利用することと、そのために生データを保存していることは、大分その扱い方が異なっており、同意の必要性にも程度の差があるのではないか。
- ・ 資料2中9頁で、アクセスポイント設置者が括弧内に入っているところで、電気通信事業者と書いてあるが、それ以外の方が、アクセスポイントを設置して、このWi-Fiの位置情報を取得して何かをしたとしても、総務省としては、そこは管轄できないと

いうことか。

(事務局) 今回、議論の前提として、基地局に係る位置情報やGPS位置情報、Wi-Fi位置情報について、「電気通信事業者」が取得・利用・第三者提供する場合の取扱いについて検討するとしていることを踏まえたもの。

- この部分については、他の通信と違い、アクセスポイント設置者とした方がよいのではないか。
- 資料2中9頁目、Wi-Fi位置情報の取扱いに関して、MACアドレスは実質的な個人識別性を有するとされる可能性があると書かれている部分について、必ずしもWi-Fiサービスの提供者が、その端末と個人を結びつけられる契約者情報等を有しているわけではない。前提条件を少し補足してもらえるとありがたい。
- 実質的な個人識別性とは、総務省のパーソナルデータの利用・流通に関する研究会、それからスマートフォンプライバシーイニシアティブで、議論がなされてきたもので、結局、スタティックな識別子、個人との結びつきが強い識別子については、本当の意味での個人識別性、個人を特定する情報ではないけれども、それを実質的な個人識別性を有するものと考えて、全く個人識別性を有しない情報とは違う、高い保護を与えるべきであると考えられている。MACアドレスは機器に対して一意に割り当てられた固有の識別子であり、これにあてはまるということ。

(事務局) プライバシー性の高低で考えれば、契約者情報を持っているかどうかといったこともプライバシー性の高低と結びつくものであり、利用者に対して示すことは有益な情報。一切そういった契約者情報と紐づけしないで自分たちは使うとか、そういったことを表示していくことも考えられる。

- 資料2中9頁目の「Wi-Fi位置情報は、基地局情報等と異なり、同一の事業者が常時把握できるものではない」とあるが、若干、正確ではない。基地局も単に完全に全国を覆っているからということであり、アクセスポイント設置者も同じようなアクセスポイント設置状況にあれば、その前後にどこのアクセスポイントエリアにいたかというのは分かるわけですから、これは性質上の違いではなくて、アクセスポイントが限定されている場合にはという表現にした方がよい。
- 個人情報の「利用」の中には匿名化は含まれないということは従前からの理解だと思いが、これを前提としているということではどうか。

(事務局) ご理解のとおりです。

- そうすると、以前、この研究会のプレゼンテーションで、MACアドレスをそのまま使って、色々なサービスをされているような説明があったが、この場合はどういう位置づけになるのか。

(事務局) MACアドレスを(そのまま)通信目的以外に使う場合は、やはり同意が必要となる。

- 例えばイベント会場内にどういう人の分布があるかということ、Wi-Fiのプローブクエストを使って行っている、かつ、MACアドレスをそのまま使っていると、これはMACアドレスは実質的個人識別性があるという話なので、個別同意が必要だという整理になるのか。

(事務局) 例えば一の空間内に100人いるといった情報というのは、かなり統計化された情報ではないかと思われるが、このような情報に統計化したものを、利用する、第三者提供するということは同意なく可能ではないかと考えており、この場合は、そういった情報を統計化して使いますよということは説明・表示はしてもらいたいが、個別に同意を取得するという事ではないと思っている。他方で、例えばWi-Fi位置情報を使ったサービスで、特定の個人がどこにいるかというのを把握するとか、特定の個人に対してクーポンを出したりするようなサービスであれば、これは基本的に通信目的以外の利用をしているような場合に当たると思っており、それは個別の同意が必要ではないかなと思っている。

- 資料2中10頁目、通信目的の利用で、速やかに破棄される場合は、プライバシー上のリスクが低いから、他の個人情報と同じでよい、つまり、同意がなくてもよいということだと思うが、その下は、通信目的以外の利用の場合は個別かつ明確な同意を取得すべきとある。取得と保存と利用の3つのフェーズで考えていただく必要があるかなと思っており、最初の通信目的の利用の場合、サラサラと流れてしまうので、一瞬の利用であって、これは同意がなくてもよいということだが、これを通信目的以外で使うとなると、当然、一定時間の保存が必要となってくる。その場合、同意をしていない人についても、やはり一定期間の保存というものが発生してしまうので、そこをどう考えるかというのが一つの問題かなと思っている。

(事務局) 例えば、情報を加工する際、どうしても若干のプロセッシングというのがあると思うが、そのプロセッシングの過程についても同意が必要ということか。

- 同意した人だけ利活用しようとなったときに、同意していない人に余分な保管が発生してしまうのであれば、それはやっぱり全ての人のMACアドレスについて保存するという事になってきます。そこをどう考えるかという問題。

- 事業者は原則としてWi-Fi端末利用者の個別かつ明確な同意を取得すべきではないかと書かれているが、技術的に、個別に同意を得る手段というのが存在しないのではないか。

(事務局) 書きぶりは考えたいが、事務局として想定していたのは、例えば、特定の施設の空間で使えるアプリをあらかじめダウンロードしてもらい、個別の同意等を取って

おけば、その人がその空間に入ったときの、例えば通信前のMACアドレス等を取得してサービスを行うことも可能ではないかということ。

- オプトアウトの有無にかかわらずその他の提供条件は同一であるようなオプトアウトというのはどういうものか。  
(事務局) 例えば、GPS位置情報を使った地図ナビゲーションサービスがあって、その利用をするときに、位置情報を匿名化して第三者提供する場合があるとして、その匿名化した上での第三者提供は拒否できるが、そのアプリは使いたいというようなことのできるオプトアウトということで記述している。
- いろいろなケースあると思うが、基本的にはオプトアウトは絶対的に必要ではないかと考えている。十分に匿名化がなされていたとしても、自分の情報を加工して利用してほしくないということを選択できるということは重要ではないかと思う。また、そういうオプトアウトの仕組みがあるということは、きちんと利用者に情報提供することも必要。
- 統計上の人口になってしまうとか、利用目的が非常に重要な、例えば医薬品の効果とか副作用とかに使うというような場合など、例外もありうるのではないか。
- 仮に同意が要らない場合でも説明をしないといけない事項として、普通に考えて、消費者の方々があまり不安を持たないだろうという形で加工したものを、それを消費者の側に丁寧に説明したという前提の下で、なお嫌な人が抜けられるという仕組みを設けることで何を守ろうとするのか。
- 一般論としては、法律の世界で100%絶対駄目ということはずがない。とても重要な権利、とても重要な利益であることは分かるが、それと対抗関係にあるような極めて高い公共性のある目的があって、そのためにどうしても必要だというときには、そこは譲ってくださいということになることがある。
- あまり付け加えることはないが、公共利用といっても幅があるという話だが、確かに国勢調査などで、調査拒否はプライバシー保護の観点から重要であると言われると、かなり違和感が出てくるかなと思う。
- 利用目的との関係だと思うが、オプトアウトする方がごく少数であればあまり問題ないだろうが、たくさんの方がオプトアウトしてしまうと目的を達成することができない。先ほどの人口調査もそうだと思いますけれども、そういう目的との関係で非常に公益性が高いような場合とか、あるいは逆に、侵害される利益、非常に匿名化が高度で、侵害される利益が非常に低いとか、やはりオプトアウトを認めなくていい場合もあるのではないか。
- それから、オプトアウトの有無にかかわらずその他の提供条件は同一であるようなオプトアウトということだが、確かに利用者にとってはそれが一番良いが、サービスを提供する側から言うと、(匿名化して)利用できるから無料でサービスを提供しているとい

う場合もありうるのではないか。この場合に、位置情報の利用を認めるか、完全にオプトアウトしてしまうか、どちらかにしてくださいということも、それなりに合理性がある場合もあると思う。

- 現在、通信を利用している人のどれほどの方が、位置情報を利活用されるということを理解しているかと考えると、現状やはりオプトアウトの機能は必要ではないか。
- 資料2中6頁で、公的な目的の利活用の議論で、公的な目的だと包括的で、同意の程度が緩くていいという理屈はどうやって立つのか。
- 2つあり、1つは、公的な目的であれば、一定程度、利用者に対しても裨益する部分があるのではないかということ、もう1つは、公的な目的あるいは公的な主体に対しての提供であれば、ある程度、利用者としても同意できる、同意の必要な程度が少し下がるのではないかということをし念頭に置いたもの。ただ、実際の利用者が認識については実証していく必要があるのではないかということ考えた。
- 同意がむしろ前提になるべき場面で、あなたにも利益があるから同意が軽くていいですよというふうに、反対している人に言うことは難しいのではないかということが直感的に思ったこと。むしろ公的な目的だからきっと同意してくれるだろうというほうがまだ包括的な同意でよいというほうがまだ説明になっているかとは思いますが、それもまだ苦しいのではないか。
- 公的利用のところでは、必要な加工の程度というところがもう1つ効いてくるのではないか。公的な利用で、例えば、災害救助の場面、人ではなくて人数がある程度分かればいいとなってくると、その特定性とか識別性は落としてもいいとなるので、そのあたりは実証を行っていく必要があるというところではないか。あともう1点は、必ず後からニーズが出てくるので、そのときに、遡って明示的に同意が取れるのかというところ難しいと思う。
- 第三者提供というのは、提供する先によって、実際に起きるリスクというのは変わってくる。非常に信用を置ける相手にきちんと渡すということが一番リスクの少ない第三者提供の状態であり、公共利用での分野ということは、その使う相手が限定されるということにおいて、リスクにおいて多少安全性を見てもいい可能性があるもので、それに応じて適宜必要なことをやっていくという形ができようかと思う。

以上