

# 緊急時等における位置情報の取扱いに関する検討会 論点整理ペーパー

---

## 今回の議論対象

### 1 位置情報の取扱いに関する論点

- ・位置情報の取得及び第三者提供に関する同意取得の在り方(包括的又は明示的な同意、同意取得時期・表示方法 等)
- ・利用者に対する説明・表示の在り方
  - －説明すべき項目(取得する位置情報の種類/精度/利用目的/第三者提供先/取得頻度/保存期間 等)
  - －説明の表示方法
- ・位置情報の取得及び利用の中止等利用者関与の在り方
- ・位置情報の性質を決める要素(通信の秘密に含まれるか否か/精度/継続的な取得・利用等)に応じて取扱いに差異を設けるべきか。
- ・位置情報を取り扱う主体や利用目的に応じて考慮すべき事項 等

### 2 位置情報の加工(いわゆる匿名化)に関する論点

- 位置情報を特定の個人が識別できないように加工するにはどのような手法が考えられるか。加工により個人の特定性、識別性が一定程度低減された位置情報について、どのように取り扱うのが望ましいか。  
(パーソナルデータに関する検討会技術ワーキンググループ報告書等を踏まえ検討)
- ・位置情報に対する非特定化、非識別化または非識別非特定化措置の検討
- ・既に行われている加工手法に関する評価
- ・低減の程度に応じた取扱い方法に関する検討
- ・第三者提供に際して提供者及び受領者の取扱いにおいて考慮すべき事項
- ・匿名化した場合における適切な取扱いについて 等

### 3 通信の秘密に該当する位置情報に関する論点

- 通信の秘密に該当する位置情報を特定の個人が識別できないように加工することは、電気通信事業法上の通信の秘密の侵害に該当しうるのか。この場合の、特定の個人が識別できないように加工することについての有効な同意取得の在り方。

### 4 Wi-Fi位置情報の取扱いに関する論点

- Wi-Fi位置情報の性質について
- 上記のWi-Fi位置情報と他の位置情報の取扱いの違いについて 等

## 議論の前提

- 「基地局に係る位置情報、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、通信の秘密、個人情報及びプライバシーの保護と位置情報の利活用の両立の観点から、議論を行うもの。
- 今回の検討は現時点のものであり、今後の技術の進展や社会状況の変化に対して、より規律を強める必要が出てくること、あるいはより柔軟な対応を可能とすることが想定される。

- 位置情報の取扱い（利用者に対する説明・表示、同意取得、第三者提供等）の在り方について
  - ・ 位置情報の取得及び第三者提供に関する同意取得の在り方（包括的又は明示的な同意、同意取得時期・表示方法 等）
  - ・ 利用者に対する説明・表示の在り方
    - － 説明すべき項目（取得する位置情報の種類／精度／利用目的／第三者提供先／取得頻度／保存期間 等）
    - － 説明の表示方法
  - ・ 位置情報の取得及び利用の中止等利用者関与の在り方
  - ・ 位置情報の性質を決める要素（通信の秘密に含まれるか否か／精度／継続的な取得・利用等）に応じて取扱いに差異を設けるべきか。
  - ・ 位置情報を取り扱う主体や利用目的に応じて考慮すべき事項 等

## （1）位置情報の取得等に関する同意取得の在り方について

- 電気通信事業者が取得する位置情報については、そのプライバシー性の高さ及び従前の整理を踏まえ、その取得、利用、第三者提供に当たっては、原則として利用者の同意を取得すべきではないか。
- 同意の取得のタイミングとしては、当該サービスにおいて、位置情報を最初に取得する前に行うべきではないか。また、取得した位置情報について、当初同意を得た範囲外で利用、第三者提供する場合には、改めて、その利用、第三者提供の前に同意取得することが必要ではないか。

### 【これまでの意見】

- スマートフォンプライバシーイニシアティブにおいては、GPS等の位置情報について、アプリケーションで利用することが明らかでない場合について、取得の際に同意をとることが原則とされている。これは、特にスマートフォンデバイスのように持ち歩く、自分の体に近いものについて、同意がとれるときには取得の同意をとるべきという趣旨と解され、1つの考え方の出発点になる。

- 利用者の同意があったと言えるためには、単に同意ボタンを押したといった外形的な事実ではなく、利用者が位置情報の取扱いについて同意しているということを最低限理解できる状況であることが必要ではないか。このため、事業者においては、位置情報に係る取扱いについて、個別かつ明確に利用者の同意を得ることが必要ではないか。

### 【これまでの意見】

- 一般的な意思表示の議論としては、やはり同意があったと言えるためには、意思表示をした人が自分が同意しているということは少なくとも認識していることが必要。同意のボタンを押すという外形的な事実が裁判所で評価されているわけではなく、そういう行為をしたからには、背後にこういう意思があるだろうということが基本的には問題になる。同意があったと言えるためには、自分が位置情報を取得されることに同意しているということの認識があった上で同意ボタンを押すというのが基本的な原則だろう。

## (1) 位置情報の取得等に関する同意取得の在り方について(つづき)

- 例外として、個別かつ明確な同意がなくても、利用者が、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、包括的な同意で許されるのではないか。

具体的な例としては、以下が考えられる。

－位置情報を利用することが明らかなサービス(地図ナビゲーションサービス等)について、そのサービスに必要な範囲内で取得・利用する場合

### 【これまでの意見】

- 約款を使った契約は、同意取得としての実質は弱いという議論が一般的にされている。約款に書かれた文言が合意内容になるのは、この契約を結べば自分には当然にこういう義務や負担が発生するんじゃないかと、ある程度予測ができれば、読んでいない約款であっても、当事者が義務や負担を負うという考え方。そうすると、このサービスを利用すると、自分は当然に位置情報を取得されると予測がつくサービスの利用規約に同意をした場合には、位置情報取得の同意があるといえるかもしれない。

- また、位置情報の性質や取得・利用の態様から、明らかにプライバシー上のリスクが低い場合には、他の個人情報と同様の取扱い(適正な取得、利用目的の特定等(取得・利用に当たっての同意は不要))が許されるのではないか。

具体的な例としては、以下が考えられる。

－当該通信システムの仕様・仕組み上、通信目的で機械的に取得され、通信目的に必要な範囲内で利用された後、速やかに破棄される場合

## (2) 利用者に対する説明・表示の在り方について

- 同意を取得する前に、位置情報を取得されることに伴うプライバシー上のリスクについて、利用者が理解できるような説明をするべきではないか。具体的には、事業者は利用者に対して、以下の点について、説明・表示すべきではないか。
  - －取得者
  - －位置情報の種類(基地局情報、GPS位置情報、Wi-Fi位置情報等)
  - －精度、取得頻度、一の情報として紐付けられる期間
  - －利用目的
  - －第三者提供の有無及びその提供先
  - －保存期間
  - －位置情報に紐付けて利用される他の利用者情報
  - －利用者関与の仕組み 等

### 【これまでの意見】

- 医療におけるインフォームドコンセントの場面や、金融取引で金融商品を販売する場面では、同意の前の説明が問題になる。特に金融取引の場面では、契約を締結することに対する意思は認められるが、事業者側の説明が足りないということで、義務違反があるという責任の問われ方をする。個別に同意取得するときでも、位置情報取得に伴うリスクや負担を理解できる程度の説明はしておくことが望ましい。
- 位置情報として、何を取得して利用するのか、位置だけではなく機器番号情報(MACアドレス)を取得すること、必要以上の情報を取得しないことなどを透明化して利用者にわかるようにすべき
- 位置情報を取得する場合に保存期間を明示することは重要。利用者に説明された目的で通常考えられる保存期間とはかけ離れて無期限に保管し、全く異なる目的で使用することは正当ではない。

- 利用者が内容を理解して同意をするためには、説明・表示が簡明であることが求められる。同意取得に当たっては、位置情報の種類や利用目的、第三者提供の有無といった特に重要な点については、概要版として説明・表示し、詳細については別途詳細版へ誘導するといった方法もあるのではないか。

- 現行個人情報保護法上、個人情報の取扱いの委託は第三者提供に当たらず、そのため利用者に対して、必ずしも個人情報の取扱いに係る委託関係について説明・表示されているわけではない。しかし、一部の事業者においては、個人情報を取り扱う委託関係についても説明・表示されている例が見受けられるところであり、このような取組は、利用者への透明性の確保の観点から推奨されるべきではないか。

## (3) 利用者関与の在り方について

- 位置情報は、その人がいる時間や場所によって、一度同意をした後に、位置情報が取得等されることを撤回したいという場合が容易に想定される。位置情報のプライバシー性の高さも踏まえれば、位置情報の取扱いについて、利用者が一度行った同意を撤回できる機能が設けられることを原則とすべきではないか。

なお、携帯電話の位置登録情報やWi-Fiのプロブリングクエストについては、それぞれのシステムに基づく仕様として、通信の前提として自動的に取得されるものであり、およそその取得自体を拒否する場合には、端末側での機能のオフによって対応されるものと考えられる。(事業者が、情報を取得後、通信目的外で利用することについては、当然に同意取得とその撤回の機能が必要となる。)

### 【これまでの意見】

- 約款による契約締結の同意は、将来に向かって当事者を拘束するが、位置情報取得の同意は、いつでも撤回可能と考えられる。仮に約款による同意取得を認めても、将来の位置情報取得について包括的同意は取れないと考えられる。

## (4) 公的分野での利活用について

### 【論点2とも関連】

- 位置情報の取扱い方は、どのような目的で、どのような主体が取扱うかによって差異を設けうるのではないか。具体的には、位置情報を利活用することで公共の福祉に資するような一定の公的目的での利活用や、その目的の下での一定の公的主体への第三者提供については、包括的な同意で許容することは可能か。

—想定される目的: 災害救助、防災計画の策定、交通計画、都市開発、観光振興、これらを目的とした研究 等

—想定される(第三者提供)主体: 国、地方公共団体、研究機関、医療施設、公益法人等の公共的な団体 等

- まずは、災害救助や防災分野といった公共性の高い分野において、国、地方公共団体といった公的主体への第三者提供について実証を進め、同意の取り方や情報の取扱い方に応じた利用者の受容度等について調査していくことが必要ではないか。
- 利用・第三者提供の際には、一定程度の匿名化を行うことも想定されるが、併せて、必要な加工の程度についても実証が必要。

### 【これまでの意見】

- 緊急時の取扱いの検討の視点からは、位置情報の性質、主体、目的によって、その取扱いに当たって必要な条件(方法)が異なってくるのではないかと。

### 【公的分野への位置情報の利活用事例】

- 総務省においては、G空間×ICTプロジェクトを推進しており、プロジェクトの1つである「G空間プラットフォームの構築」の中で、電気通信事業者が保有する位置情報等の運用データについて、プライバシー等に配慮しつつ、災害時の個人の避難誘導や迅速な安否確認等を実現するための環境を整備するための実証を平成26年度以降行っていく予定。

- 観光庁においては、昨年10月よりGPSを利用した観光行動の調査分析に関するワーキンググループを開催し、GPS位置情報を活用して観光地における来訪者の行動・動態について調査・分析し、その結果を地域の取組に反映していくことを可能とする手法を構築することを目的として、観光行動の調査分析事業を実施。

- 位置情報を特定の個人が識別できないように加工するにはどのような手法が考えられるか。加工により個人の特定性、識別性が一定程度低減された位置情報について、どのように取り扱うのが望ましいか。  
(パーソナルデータに関する検討会技術ワーキンググループ報告書等を踏まえ検討)
  - ・匿名化した場合における適切な取扱いについて

### 匿名化した場合における適切な取扱いについて

- 位置情報が再特定化・再識別化が不可能又は極めて困難と言える程度に匿名化(以下、このように匿名化することを「十分な匿名化」という。)され、あるいは(仮称)法第23条第1項適用除外情報として取り扱われるとしても、再特定化・再識別化のプライバシーリスクは残ること、また、位置情報を利用されていること自体への不安感をとりのぞくためには、プライバシーが侵害されるおそれが高いということ自体が利用者に対し分かりやすく説明されるべきであり、事業者においては、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。  
具体的な説明事項としては、同意取得等での説明・表示事項のほか加工手法や、第三者提供先に代えてその選別方法といった事項について説明・表示をすべきではないか。

### 【これまでの意見】

- 情報取得の段階から最後の利用の段階まで、どれだけ透明性を持たせられるのかというところが、これからの発展につながるのではないかと。
- 仮に、非識別性、非特定性が高い情報について、プライバシー侵害の程度が低く、同意不要と考える余地があるとしても、「プライバシー侵害の程度が低い」ということをわかりやすく消費者に伝える努力は必要ではないか。

- 位置情報が十分な匿名化がなされ、あるいは(仮称)法第23条第1項適用除外情報として取り扱われるとしても、加工前・加工途中の情報を保有している場合、容易照合性の問題が生じうる。この点、加工前・加工途中の情報を保有していることが直ちに再識別化に繋がるわけではないが、事業者においては、再識別化のリスクを認識し、加工前・加工途中の情報については破棄するか、あるいはそれぞれの情報を適切な管理体制の下別保存する等が必要ではないか。

### 【これまでの整理】

- 「(仮称)法第23条第1項適用除外情報」の取扱条件の検討において、提供者(現行法の個人情報取扱事業者)が、「(仮称)法第23条第1項適用除外情報」を作成した後に、元の個人情報を破棄せずに継続保有している場合があり、そこでは両情報を容易に照合できる場合とそうでない場合が存在するが、容易に照合できる場合においては、容易照合性に関する例外規定の設定やこの場合の特別な運用・管理に関する規定の整備等について検討が必要である。」(パーソナルデータに関する検討会技術検討ワーキンググループ報告書P25)
- 「事業者が、識別可能なデータとこのように非識別化されたデータの双方を保持・使用する場合は、これらのデータは別々に貯蔵すべきである。」(FTCスタッフレポート「急速な変化の時代における消費者プライバシーの保護」P22注釈113訳)

(匿名化した場合における適切な取扱いについて(つづき))

- 個人情報を加工して利用するために、加工前・加工途中の情報を本来目的に必要な期間を超えて保存しているとの指摘がなされているところである。この点、加工して利用する目的で、加工前・加工途中の位置情報を本来目的に必要な期間を超えて保存する場合には、利用者から取得等の同意を得る際に、その旨説明・表示することが必要ではないか。

【これまでの意見】

- 位置情報を取得する場合に保存期間を明示することは重要。利用者に説明された目的で通常考えられる保存期間とはかけ離れて無期限に保管し、全く異なる目的で使用することは正当ではない。

- 位置情報が十分な匿名化がなされ、あるいは(仮称)法第23条第1項適用除外情報として取り扱われる場合であっても、取得した情報を加工して利用することについて、オプトアウト(※)の機能が必要ではないか。

十分な匿名化がなされた場合と(仮称)法第23条第1項適用除外情報として取り扱われる場合で取扱いに差異はありうるのか。

- ※ ここでは「加工して利用すること」のみを停止し、オプトアウトの有無に関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を想定している。

【これまでの意見】

- 匿名化の加工がなされていたとしても、利用者への透明性や本人の関与の確保の観点からは、オプトアウトの手続が必要ではないか。



## ○ Wi-Fi位置情報の性質について

Wi-Fi位置情報には、以下の2種があると考えられる。

- ・ Wi-Fiの仕様として、端末はアクセスポイント内に入ること、接続の前提としてMACアドレス等をアクセスポイントに送信するが、これにより電気通信事業者（アクセスポイント設置者）が把握可能となる端末の位置情報
- ・ 端末が特定のアクセスポイントと接続し、通信を行うことにより、電気通信事業者（アクセスポイント設置者）が把握可能となる位置情報

## ○ 上記のWi-Fi位置情報と他の位置情報の取扱いの違いについて 等

### (1) 通信確立前のWi-Fi位置情報の取扱い等について

○ プローブクエスト(Wi-Fi端末がアクセスポイントに接続するために送信する信号)の情報は、Wi-Fiという通信システムの仕様上、通信の前提としてアクセスポイント設置者に取得されていると考えられる。他の個人情報と紐づかず必ずしも現行の個人情報保護法における個人情報には当たらない場合もあるが、これに含まれるMACアドレスは、ネットワーク機器に原則として一意に割り当てられることから、実質的な個人識別性を有するとされる可能性がある。

○ プローブクエストの情報を元にしたWi-Fi位置情報は、基地局情報と比べ精度が高く、MACアドレス等と紐づいて継続的に取得された場合、端末利用者の移動の軌跡も把握可能であり、当該Wi-Fi位置情報それ自体が実質的な個人識別性を有する場合も考えられる。

○ 以上を踏まえると、基本的に、通信確立前のWi-Fi位置情報については、他の位置情報と同等の取扱いをすることが適当なのではないか。

○ 一方で、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。例えば、アクセスポイント設置者が、その他の事業者等と情報を特段交換していないとすると、ある時点で自らが設置したアクセスポイントのエリア内にいる端末が、その前後にどこのアクセスポイントのエリアにいたかはわからない。

#### 【これまでの意見】

○ 個人情報保護法の改正に向けた見直し方針においては、保護されるパーソナルデータの範囲は「実質的に個人が識別される可能性を有するもの」とされ、実質的に個人を一意に識別することに利用されるIDのようなものが入ってくる。MACアドレスもここに入ってくる可能性がある。

○ MACアドレスはIDとして識別性が高いため、その取扱いについて検討するに当たっては特別な配慮が必要なのではないかと。

○ Wi-Fiサービス提供者が、アクセスポイントと接続する前に取得されるWi-Fi位置情報等と契約者情報を紐付けることが可能な環境にあるかどうかによって、その取扱いを変える必要はあるか。

#### 【これまでの意見】

○ Wi-Fi位置情報の取扱いについて検討するに当たっては、Wi-Fiサービス提供事業者が、MACアドレスと他の契約者情報等を紐づけることが可能な状態にあるのかどうかについても考慮に入れるべき。

## (1) 通信確立前のWi-Fi位置情報の取扱い等について(つづき)

- プローブクエストの情報が、Wi-Fiの仕様上通信の前提として取得され、通信目的の範囲内で利用された後、速やかに破棄される場合は、明らかにプライバシー上のリスクが低いと言え、他の個人情報と同様の取扱いが許容されるものと考えられる。ただし、Wi-Fiの仕様上、機械的にMACアドレスが取得されることについては、利用者の理解が及んでおらず、これについて周知啓発が必要ではないか。
- 一方、当該Wi-Fi位置情報が通信目的以外の利用目的で利用・第三者提供されることについては、Wi-Fi端末利用者が当然予測してるものとは考えられず、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。

### 【これまでの意見】

- 約款を使った契約は、同意取得としての実質は弱いという議論が一般的にされている。約款に書かれた文言が合意内容になるのは、この契約を結べば自分には当然にこういう義務や負担が発生するんじゃないかと、ある程度予測ができれば、読んでいない約款であっても、当事者が義務や負担を負うという考え方。そうすると、このサービスを利用すると、自分は当然に位置情報を取得されると予測がつくサービスの利用規約に同意をした場合には、位置情報取得の同意があるといえるかもしれない。
- 通信することを目的としてWi-Fi端末—アクセスポイント間でやりとりされているMACアドレスが、利用者の知らないところで通信以外の目的のために収集・利用されてることには問題があるのではないか。

- 位置情報が十分な匿名化がなされた場合、あるいは(仮称)第23条第1項適用除外情報として取り扱われる場合は、利用者の同意がなくとも利用・第三者提供することが可能と考えられる。しかしながら、利用者の現状の認識を考えると、当該Wi-Fi位置情報が利活用されていることに関して十分な方法で説明・表示を行うことが必要ではないか。具体的には、Wi-Fiのアクセスポイントの設置場所は、基本的には施設内や限定された空間(商店街等)であることが想定されるため、当該施設等において看板・ポスター等を掲示し、Wi-Fi位置情報の利活用等についてWi-Fi端末利用者に対し周知することが必要ではないか。

### 【これまでの意見】

- 防犯カメラとのアナロジーで考えると、(MACアドレスを取得していること等について)何らかの形で街頭表示するといったことが必要なのではないか。
- 位置情報として、何を取得して利用するのか、位置だけではなく機器番号情報(MACアドレス)を取得すること、必要以上の情報を取得しないことなどを透明化して利用者にわかるようにすべき。

## (2) 通信確立後のWi-Fi位置情報の取扱い等について

- 当該Wi-Fi位置情報は通信の秘密に含まれる位置情報であり、基本的に、個々の通信の際に利用される基地局の位置情報と同様に以下のような考え方をとることが可能なのではないか。
  - ・ 通信目的で取得・利用することについては、そもそも正当業務行為の範囲内である。
  - ・ 通信目的以外の利用目的で当該位置情報を利用・第三者提供することについては、利用者の個別かつ明確な同意が必要である。
  - ・ 十分な匿名化がなされた場合については、論点3の議論を踏まえた取扱いとなる。