

緊急時等における位置情報の取扱いに関する検討会 報告書

「位置情報プライバシーレポート

～位置情報に関するプライバシーの適切な保護と
社会的利活用の両立に向けて～」

概要

総務省

1 目的

- 電気通信事業者が取得する位置情報の緊急時における取扱いについては、「緊急時等における位置情報の取扱いに関する検討会」を設置し、平成25年5月から6月にかけて先行的に検討を行ったところ。(検討会の結論を踏まえたガイドライン改正を同年9月に実施)
- 一方で、電気通信事業者が取得する位置情報については、その適切な利活用により、防災・減災や街づくり、観光地・商店街の活性化等様々な社会的効果が期待されるとともに、利用者に向けた様々な有用なサービスの展開が期待されるなど、パーソナルデータとしての利活用が高く期待されている。
- 平成25年6月にIT総合戦略本部が決定した「世界最先端IT国家創造宣言」においては、ビッグデータを活用した新産業・新サービスの創出がその柱の1つとして位置づけられるとともに、これを促進する上で、特に利用価値が高いと期待されている「パーソナルデータ」の取扱いについての利用環境の整備が1つの課題となっている。総務省においては、これまでパーソナルデータの取扱いについて、「利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会」や「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会」において、先行的な検討を行ってきたところ。
- 本検討会では、これらの先行的な検討も踏まえつつ、パーソナルデータとして利活用が期待されている電気通信事業者が取得する位置情報について、通信の秘密や個人情報、プライバシーを適切に保護しつつ、ビジネス利用も含めたその社会的利活用を促進するための所要の整理を行うものである。

2 日程

- ・第4回(再開第1回)を平成25年11月22日(金)に開催し、平成26年5月23日(金)の第11回で報告書(案)をとりまとめ。
- ・意見募集(期間:5月31日(土)~6月27日(金))を経て、7月17日(木)に報告書を公表。

3 構成員

(五十音順・敬称略)

【座長】 長谷部 恭男	早稲田大学大学院法務研究科教授	北條 博史	エヌ・ティ・ティ・ブロードバンド
木下 剛	シスコシステムズ合同会社専務執行役員		プラットフォーム株式会社 取締役
木村 たま代	主婦連合会		サービス開発部長
古賀 靖広	KDDI株式会社 渉外・広報本部 渉外部長	森 亮二	英知法律事務所 弁護士
佐伯 仁志	東京大学大学院法学政治学研究科教授	森川 博之	東京大学先端科学技術研究センター教授
柴崎 亮介	東京大学空間情報科学研究センター教授	山下 純司	学習院大学法学部教授
曾我部 真裕	京都大学大学院法学研究科教授	吉野 充信	ソフトバンクモバイル株式会社
高田 昌彦	株式会社NTTドコモ 法務部担当部長		渉外本部 渉外企画部 部長
高橋 克巳	NTTセキュアプラットフォーム研究所 主幹研究員	※ このほか国立情報学研究所教授 佐藤 一郎先生には、匿名化に関してご発表・ご協力いただいた。	
長田 三紀	全国地域婦人団体連絡協議会事務局次長		

1 電気通信事業者が取り扱う位置情報について

- 電気通信事業者が取り扱う「位置情報」には「**基地局に係る位置情報（位置登録情報）**」、「**GPS位置情報**」、「**Wi-Fi位置情報**」の3つがある。
 ※「位置情報」とは、「**移動体端末を所持する者の位置を示す情報**」をいう(電気通信事業分野における個人情報保護に関するガイドライン解説)。
- 位置情報が個々の通信に係る場合、通信の構成要素であることから電気通信事業法上の**通信の秘密**として保護される。
- 通信の秘密に該当しない位置情報についても、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等から、電気通信事業者は、**第三者提供に当たっては、原則として、利用者の同意を得ることが必要等、通常の個人情報と比べ高いレベルの保護がガイドラインで定められている。**
- スマートフォンや無線LAN(Wi-Fi)の急速な普及により、Wi-Fiのアクセスポイントとスマートフォン等の端末間の通信を基にして、端末がどのアクセスポイントのエリア内（さらにはエリア内のどの辺りにいるか）を把握し、これを位置情報として利活用するニーズが高まっている。

電気通信事業者が取り扱う位置情報の概要



※ ① 基地局に係る位置情報には、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把握するために用いられる位置登録情報と、通信の秘密として取り扱われる個々の通信の際に利用される基地局の位置情報がある。

		概要	通信の秘密・個人情報への該当性、他の識別情報との結びつき	取得の経緯	精度
① 基地局に係る位置情報	個々の通信の際に利用される 基地局の位置情報	個々の通信の際に把握される利用者の基地局に係る位置情報	・電気通信事業者にとって、通信の秘密に該当する。 ・携帯電話事業者の契約者情報と紐づくことから個人情報	・通信時に取得される。	基地局単位 (数百メートル～)
	位置登録情報	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、自動的に取得される位置情報	・携帯電話事業者の契約者情報と紐づくことから個人情報	・通信の前提として取得される。	
② GPS位置情報		携帯端末のGPS機能により端末の具体的所在地を示す情報。利用者が当該情報を取得する機能・サービスを利用する際に取得される。	・他の個人情報と紐づく場合、個人情報	・利用者が当該情報を取得する機能・サービスを利用する際に取得されるが、設定によりバックグラウンドで取得されることもある。	緯度経度情報 (数メートル～)
③ Wi-Fi位置情報	端末利用者とアクセスポイント設置者との間の通信に基づく位置情報	端末がアクセスポイントと接続し、外部と通信を行う前提として、端末がMACアドレス等をアクセスポイントに送信することにより把握可能な位置情報	・他の個人情報と紐づく場合、個人情報 ・MACアドレスと紐づく。	・通信の前提として取得される。	アクセスポイント単位 (数メートル～)
	端末利用者がアクセスポイントから外部と通信を行うことで把握される位置情報	端末が特定のアクセスポイントと接続し、外部と通信を行うことにより、把握可能な位置情報	・電気通信事業者にとって、通信の秘密に該当する。 ・他の個人情報と紐づく場合、個人情報 ・MACアドレスと紐づく。	・通信時に取得される。	

2 論点

1. 位置情報の取扱いの在り方について

電気通信事業者が取り扱う位置情報について、そのプライバシー性の高さを踏まえつつ、適切にプライバシー等を保護するとともにその利活用を促進するため、利用者からの同意取得や利用者に対する説明・表示の在り方等について検討。

2. 位置情報の加工（いわゆる匿名化）について

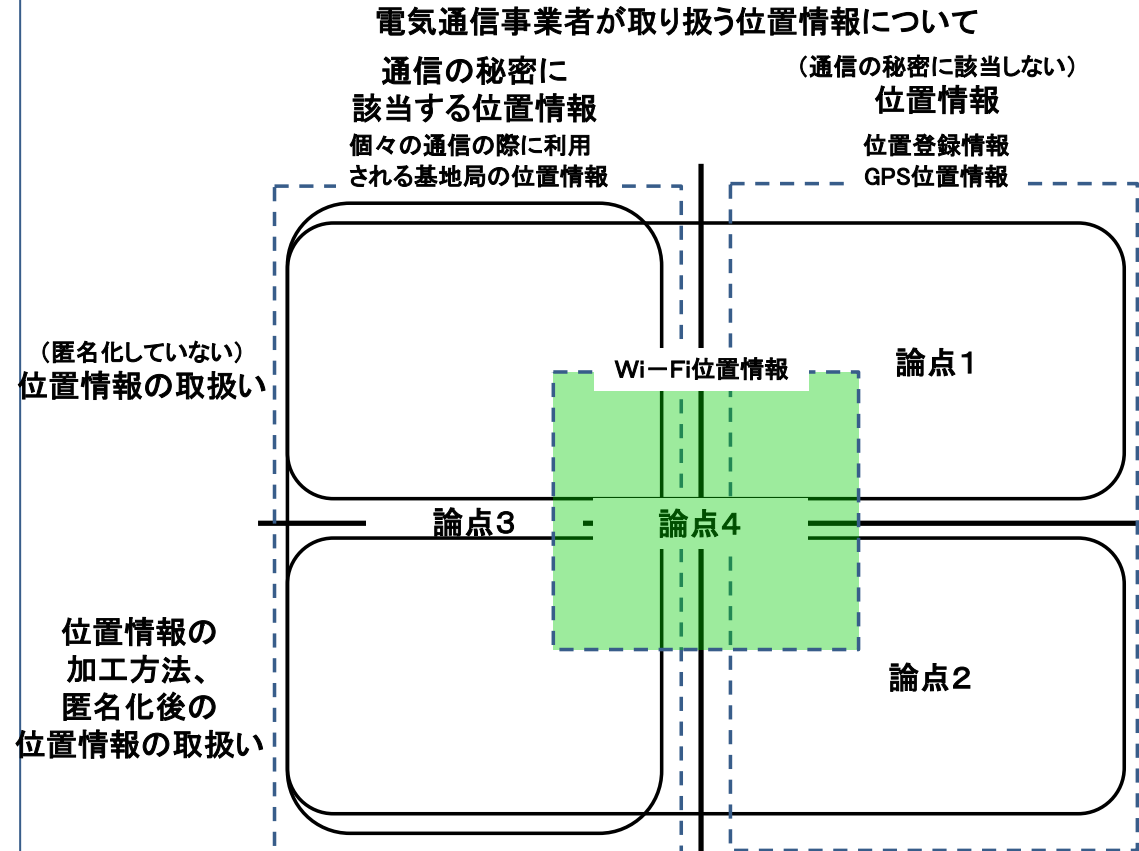
電気通信事業者が取り扱う位置情報について、加工（いわゆる匿名化）した上で利活用するために、加工方法、その加工の程度に応じた取扱い、加工後の情報の適切な取扱いについて検討。

3. 通信の秘密に該当する位置情報について

通信の秘密に該当する位置情報について、加工した上で利用・第三者提供することが、電気通信事業法上の通信の秘密に該当し得るかどうか。また、該当し得るとして、この場合の有効な同意の取得の在り方について検討。

4. Wi-Fi位置情報について

位置情報としての利活用が期待されているWi-Fi位置情報について、基地局に係る位置情報やGPS位置情報についてこれまで整理されてきた考え方を踏まえ、その性質（通信の秘密・個人情報への該当性等）と取扱いについて検討。



3 検討結果

(1) 位置情報の取扱いの在り方について

- 位置情報の高いプライバシー性を踏まえ、電気通信事業者は、原則として、その提供するサービスごとに、位置情報の取得・利用・第三者提供について、個別かつ明確に利用者の同意を得ることが必要である。
- 位置情報のプライバシー性の高さを踏まえれば、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・表示を行うべきである。
説明事項： 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、追跡期間、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
- 利用者が内容を理解した上で同意するためには、位置情報の種類、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、概要として説明・表示し、詳細については別途誘導して説明するといった対応が推奨される。
- 位置情報取得等の取扱いでは、利用者が事後的に同意内容を変更できる機能が設けられることを原則とすべき 等

(2) 位置情報の加工(いわゆる匿名化)について

- 位置情報の加工方法について、具体的な手法を整理(次頁参照)
- 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加工(「十分な匿名化」)された場合には、個人を特定されるリスクが大きく低減されており、利用者の同意なく利用・第三者提供が可能。
- 内閣官房IT総合戦略本部パーソナルデータに関する検討会での検討を踏まえつつ、(仮称)個人特定性低減データとして想定される位置情報の加工等について検討。
- 加工の結果、利用者の同意なく利用・第三者提供が可能となったとしても、事業者と利用者の信頼構築の観点等から、利用者に対して、その位置情報の取扱い(加工の方法や第三者提供に関する事項等)について、位置情報の取得時における同意取得の場面での説明・表示に加えて行う等により、利用者に分かりやすく説明・表示をすること、利用者関与の手法としてオプトアウト機能が設けられることが望ましい。 等

(参考) 位置情報の加工方法

位置情報を利活用するに当たっての、個人が特定される主なリスクとそれに対応する加工方法として、以下のものが挙げられる。

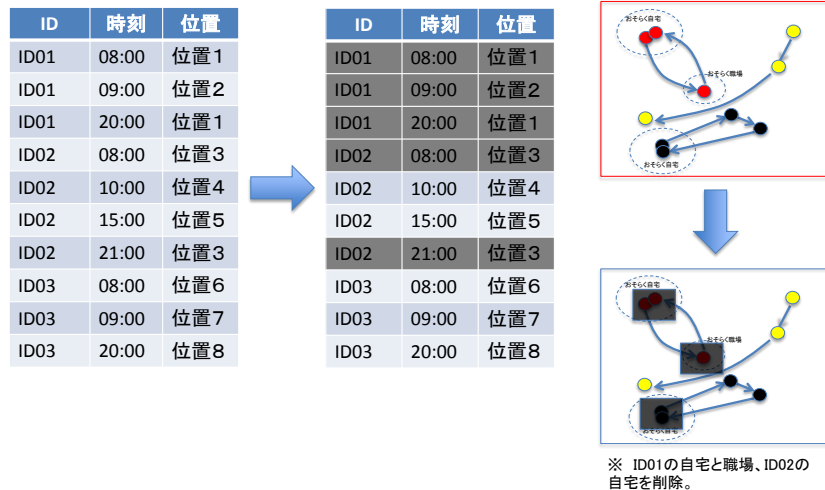
位置情報を取り扱うに際しての個人が特定されるリスクの例

- ✓位置情報に伴う氏名や属性情報等の記述から個人が特定されてしまう。
- ✓詳細な位置情報と時間から個人が特定されてしまう。
- ✓位置情報と他のデータが、位置情報を用いてマッチングされ、その結果個人が特定されてしまう。
- ✓特徴的な位置情報の履歴から生活圏や行動パターンがわかり、個人が特定されてしまう。

対策となる加工方法の例

- ✓直接あるいは組み合わせで個人が特定できる情報の削除、仮名化
- ✓組み合わせで個人が特定できる情報の一般化、ランダム化
- ✓位置情報(時間)のより広いエリア(時間帯)への一般化、違う位置(時間)へのランダムな置き換え
- ✓生活圏情報や行動パターンの削除、一般化、置き換え(下記図表A)
- ✓仮名の短い時間での更新、長い履歴の削除、分割や間引き
- ✓位置情報の取得間隔の適切な設定(極端に短い間隔にしない)
- ✓上記の手法を用い位置情報と属性情報を適切に加工し、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。(下記図表B)

図表A



図表B



電気通信事業者においては、上記を参照し、位置情報を利活用するに当たっての個人を特定されるリスクを把握した上で、対応した加工を適切に行うことが重要である。

(3) 通信の秘密に該当する位置情報について

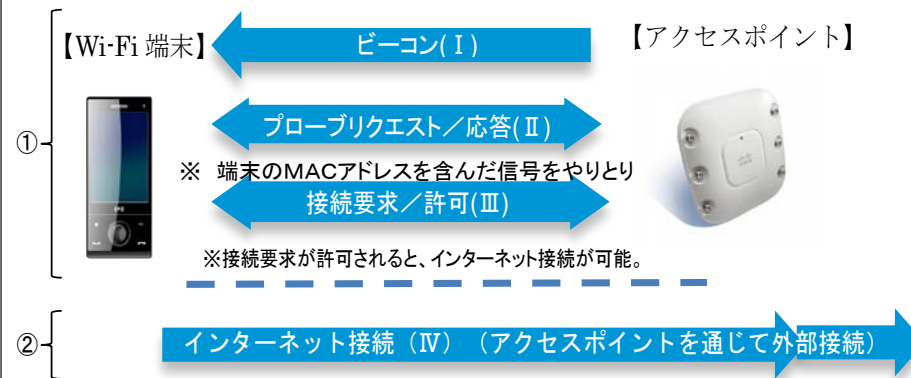
- 通信の秘密に該当する位置情報を加工した上で利用・第三者提供することは、利用者の有効な同意がない限り、通信の秘密の侵害に該当し得る。
 - その上で**通信の秘密に係る位置情報を「十分な匿名化」をした上で利用・第三者提供することについて**、
 - ① 対象となる情報の範囲が、通信内容以外の通信の構成要素のうち、**通信の場所、日時及び利用者・端末識別符号に限定されること**、
 - ② **加工の手法・管理運用体制が適切**であること及びそれについて**適切に評価・検証**が行われていること、
 - ③ 利用者が**いったん契約約款等に同意した後も、随時、同意内容を変更できる**契約内容であって、同意内容の変更の有無にかかわらず、その他の提供条件が同一であること、
 - ④ 契約約款等の内容等について**利用者に対する相応の周知**が図られていること
- のすべての要件を満たしている場合であれば、契約約款等に基づく事前の同意であっても、**有効な同意**といえることができると考えられる。なお、後述のとおり、「十分な匿名化」の水準や加工の方法・管理運用体制等については、**実証・検証**していくことが必要である。

(4) Wi-Fi位置情報について

- ① 「**端末利用者とアクセスポイント設置者との間の通信に基づく位置情報**」:MACアドレスと紐付いて取得されること、位置情報としてのプライバシー性の高さを踏まえ、**基地局に係る位置情報やGPS位置情報など他の位置情報と同様の取扱い**がすることが**適当**
- ② 「**端末利用者がアクセスポイントから外部と通信を行うことで把握される位置情報**」:個々の通信と関係することから、**通信の秘密に該当する位置情報**として取り扱うことが**適当**。
- **位置情報を匿名化して利活用する場合、例えばアクセスポイントを設置する施設(ショッピングモール、展示会場等)等において、看板・ポスター等を掲示し、位置情報の取得・取扱い等について利用者に対し周知を行う等、その取扱いに当たってはWi-Fi位置情報の実態に配慮。**

【Wi-Fi位置情報の基となる通信について】

- ① 端末利用者とアクセスポイント設置者との間の通信 (図中Ⅰ～Ⅲまでの通信)



- ② 端末利用者がアクセスポイントから外部と行う通信 (図中Ⅳの通信)

4 今後の取組み

(1) 本検討会の整理を踏まえた位置情報の取扱い

- 本検討会の位置情報の取扱いに係る整理を踏まえ、まずは、電気通信事業者において、個別かつ明確な同意の取得や利用者に対する分かりやすい説明・表示等に取り組み、適切に位置情報の利活用を行っていくことが望ましい。
- 下記の実証や個人情報保護法の改正の状況を踏まえて、位置情報の取扱いを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その解説に反映させることが適当である。

(2) 公的分野での利活用の実証

- 位置情報を含むパーソナルデータの公的分野での利活用については、プライバシー上のリスクや利用者の受容度等を踏まえ、利用者の理解を得つつ進めていくことが重要。
- まずは段階的に、利用者の理解が得られやすいと考えられる、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する場合の取扱いの在り方等について、実証を進めていくべきである。(P8参照)

(3) 加工した位置情報の適切な利活用

- 「十分な匿名化」の水準については、通信の秘密に該当する位置情報を含む位置情報について、総務省及び関係事業者において引き続き検討をしていくことが必要である。
- 通信の秘密に該当する位置情報については、加工の方法・管理運用体制(「十分な匿名化」をする過程で作成される情報の管理体制を含む。)の適切性についての評価・検証の在り方について、総務省及び関係事業者において引き続き検討していく必要があると考えられる。また、総務省及び関係事業者において、具体的な加工の方法・管理運用体制の在り方について、安全性を確保するための技術(暗号化、秘密分散技術等)等も含め、実証・検証も進めていくべきと考えられる。

(4) 利用者への周知啓発

- 電気通信事業者が位置情報の利活用を進めていくに当たっては、利用者の理解と信頼関係の下、これを行っていくことが重要である。位置情報を取り扱う電気通信事業者においては、本検討会で整理された位置情報の取扱いを基に、利用者に対し適切に説明・表示を行うことが必要である。また、本検討会においては、事業者、政府、消費者団体等が協力し、利用者に対して、電気通信の仕組みも含めて、位置情報の利活用とその成果について広く周知を行い、利用者の理解を醸成していくことが重要である。

調査目的: 電気通信事業者が取得可能な位置情報について、位置情報を提供し、多様な目的に利用される事に対する携帯利用者の意識に関して調査を行う。

調査対象: 携帯電話を保有する18歳以上69歳までの男女 各年代300人(10代のみ100人) 計1,600サンプル

調査手法: 調査会社のパネルに対するウェブアンケート

調査期間: 2014年3月21日(金)~2014年3月23日(日)

Q あなたの位置情報を次のような目的に利用することについて、あなたの考えに最も近いのはどれですか。

項目	n	許容できる・計 (%)			許容できる・計
		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	
災害(緊急) 被災地域の被害状況把握・救援活動、避難・帰宅支援	1600	67.3	28.1	4.6	95.4
防災計画策定・避難場所設置・防犯	1600	58.3	35.5	6.2	93.8
交通情報・渋滞緩和	1600	45.0	44.1	10.9	89.1
観光促進のための統計	1600	20.3	52.9	26.8	73.2
企業による地図ナビゲーションサービス(無料)	1600	24.1	51.4	24.5	75.5
企業による最寄りの店舗情報・クーポン配信(無料)	1600	20.5	50.5	29.0	71.0
ソーシャルメディアの利用	1600	11.0	43.2	45.8	54.2
広告・マーケティングやサービス向上	1600	9.1	46.1	44.8	55.3

※n=30未満は参考値のため灰色。

- 位置情報の利用に対する目的別の許容度は、「災害(緊急)」「防災・防犯」については「許容できる」がそれぞれ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(89.1%)となっているが、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傾向。
- 企業が利用する場合であっても、「地図ナビゲーションサービス」「最寄りの店舗情報・クーポン配信」といった自分にメリットがあるサービスを楽しむためであれば、それぞれ75.5%、71.0%と比較的、許容度が高い。ただし、「条件付きで許容」の割合が5割超と高くなる。