

位置情報の規律のあり方

～スマートフォン時代の利便性とプライバシー～

田 中 啓 之

1 はじめに

情報通信技術の進歩、スマートフォンの普及等により、位置情報を用いたサービスの利用が拡大している。

位置情報サービスは、①利用者が付加価値の高いサービスを受けられる（例：現在地の近くの飲食店をスマートフォンで探せる）、②大量の位置情報を統計処理することにより新たな知見が得られる（例：観光地の訪問者の属性を統計処理することによりマーケティング情報が得られる）、③安全安心の確保に役立つ（例：子どもや高齢者の現在地をネット上で確認できる）等、個人や企業の利便性の向上、コスト削減等のメリットがある。

一方、①位置情報から私生活の事柄が他人に知られてしまう、②自身の位置情報がどのようにネットの向こう側で使われているのかが把握できない、③一旦漏えいした位置情報を消去することが難しい等、プライバシー面での問題が存在している。

本稿は、「位置情報を含む個人データに関する規律の現状と見直しの動向」、「位置情報の性質、収集管理、ビジネスモデル、技術進歩等をふまえた位置情報の規律のあり方」について検討したものである。

2 位置情報を含む個人データに係る日本の主な規律

(1) プライバシー権

プライバシー権には、「私生活をみだりに公開されない権利」（古典的プライバシー権）と、「自己情報コントロール権」（積極的プライバシー権）の両方がある。前者は、1964年の「宴のあと」事件判決で「私生活上の事柄をみだりに公開されないという法

的保障ないし権利」として認められ、以降、判例が積み重なってきた。後者は、社会の情報化の進展に伴い認められ、2003年の個人情報保護法の制定の基礎となったもので、「他者が管理している自己の情報について訂正・削除を求めることができる権利」である。

(2) 個人情報保護法

「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること」を目的とした法律である。一定以上の件数の個人情報を体系的・継続的に保有する事業者に対し、個人情報の利用目的の特定、目的外の収集・取扱いの禁止、収集手段および目的の公表、不正な手段による個人情報収集の禁止、本人の同意を得ない個人情報の第三者への譲渡の禁止等を規定している。

本法律において個人情報とは、「生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む）」（第2条）と定義されている。

位置情報は、それ単体では個人情報とみなされないが、名前、住所、電話番号などの個人識別情報と紐づけられているか、容易に紐づけられる可能性があれば、個人情報に該当する。

なお、電気通信事業者は、電気通信事業法により、「電気通信事業者の取扱中に係る通信の秘密は侵してはならない」（第4条）とされていることから、第4条に該当しない個人情報についても、慎重な取扱いをすることが期待されている。このため、総務省は、2004年に「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」を定め、電気通信事業者に対する個人情報保護法の適用の基準、電気通信事業者が、個人情報の取扱いに当たり遵守すべき基本的事項などを定めている。

(3) 刑法（不正指令電磁的記録供用等）

刑法には個人データの漏えいを規律するための様々な規定がある。不正指令電磁的記録とは、「人が電子計算機を使用するに際してその意図に沿うべき動作をさせず、又はその意図に反する動作をさせるべき不正な指令を与える電磁的記録」（不正プログラム）のことで、刑法はこれを供用すること等を禁止している。例えば、「有益なアプリであると偽ってスマートフォンに記録された位置情報を抜き取るアプリ」を配布することがこれに該当する。

3 位置情報を含む個人データに係る海外の主な規律

(1) EU

EUは、以下のとおり、高い水準のプライバシー保護を実現するための制度を導入している。「EUデータ保護指令」は、1995年に、欧州議会が採択したもので、基本的人権の保護と個人データの自由な流通を促進することを目的に、個人データの取扱いルールを定めている。本指令には、「第三国が個人データに関する十分な水準の保護を行っていない場合、当該国への個人データの移転は制限される」との規定があり、EU域外の国々へも実質的にEUの規制が及ぶ形となっている。日本はEUが求める水準のプライバシー保護を行っていないため、EU域内からの個人データの移転が制限されている。

2013年10月、「EUデータ保護指令」の改訂版である「EUデータ保護規則案」が欧州議会の委員会で採択され、次の立法手続きの段階に進んだ。「個人データの漏えいがあった場合の監督機関への迅速な報告義務」、「データの消去を求める権利」、「EUに居住する個人に対し商品や役務の提供を行うEU域外企業への本規則の適用」が新たに規定される等、個人データの保護を一段と強化する内容となっている。新規規則案では、位置情報やオンライン上の識別子（例：IPアドレス）について、氏名、住所等と並ぶ個人識別情報であると位置づけている。

(2) 米国

米国は、EUのように、全分野の個人データに適用する保護法は制定しておらず、金融分野、医療分野、通信分野等、分野ごとの個別法を制定するに留まっている。また、民間の自主規制を尊重し、民事損害賠償請求等、司法による解決を多用している。

2012年2月、米国政府は、「消費者プライバシー権利章典」を発表した。プライバシー保護に係る基本的原則（個人によるコントロール、透明性の確保、焦点を絞った情報収集等）や、「消費者がネット事業者等から行動追跡を受けることを拒否できる権利」（Do Not Track）等が規定されている。本章典の内容の法制化は今後の課題となっている。

2012年3月、FTC（連邦取引委員会）は、報告書「急速に変化する時代における消費者のプライバシー保護」を公表した。企業行動の枠組みとして、「プライバシー・バイ・デザイン」（システムの設計段階からプライバシー保護に配慮するという考え方）、「消費者への簡潔な選択肢の提供」、「データ収集や利用に関する透明性の確保」等を提言するとともに、「業界ごとに行動規範を策定し自主規制を行うこと」を求めている。

FTCは、「商業活動において行われるまたは経済活動に影響する不公正または欺瞞的行為または実務は違法である」(FTC法第5条)等を根拠に、プライバシー侵害となる行為を行った企業等に対し、行政的措置(申立て・審判手続き)、又は、司法的措置(裁判所に違法行為の禁止を求める手続き)を行っている。

なお、1996年電気通信法により、電気通信事業者は、位置情報を含む顧客情報を、顧客の同意なしに利用することが禁じられている。

(3) 韓国

韓国は、2005年に位置情報保護法(位置情報の保護および利用などに関する法律)を制定し、本人の同意なく位置情報を収集してはならないとしている。例えば、他人の車にGPS追跡機を取り付けるという行為は本法律により規制されている。2011年3月、韓国放送通信委員会は、「ユーザーが位置情報サービスの機能をオフにした後にもiPhoneの位置情報を収集していた」として、Appleに対し行政処分を行った。

(4) OECD

世界のプライバシー法制の基礎となったものが、OECD理事会が1980年に採択した「プライバシーガイドライン」(プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関するOECD理事会勧告(1980年9月))である。個人データの取扱いに関する8原則(収集制限の原則、データ内容の原則、目的明確化の原則、利用制限の原則、セキュリティ保護措置の原則、公開の原則、個人参加の原則、責任の原則)などを規定している。本ガイドラインは、2013年7月に改正され、「プライバシー執行機関(第三者機関)の必要性」、「プライバシーマネジメントプログラムの概念」、「個人データに影響を及ぼす重大なセキュリティ侵害があった場合のプライバシー執行機関等への通知」等が新たに盛り込まれた。

4 日本と海外の規律の違いと日本の規律の見直しの動向

(1) 日本と海外の規律の違い

海外と比較すると日本の規律は、①プライバシー保護の規制水準が低い(特にEUと比較して)、②プライバシー保護を推進するための第三者機関が存在していない、③全ての個人情報について一律の規律が課せられている(例:医療情報などのセンシティブな情報も一般の個人情報も同じ規律)、④規制の実効性確保の仕組みが弱い(例:米国ではFTCが民間企業等に対し行政又は司法的措置を積極的に行っている)、

⑤法解釈にグレーな部分があり企業等の行動の委縮をもたらしている（例：個人情報保護法第2条の「他の情報と容易に照合し特定の個人を識別できること」の解釈）等の特徴がある。

(2) 日本の規律の見直しの動向

2010年5月に総務省が発表した「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第2次提言」は、ライフログ（個人の生活履歴）のプライバシー問題についての法的問題点を検討し、配慮すべき原則を示すとともに、事業者に自主的なガイドラインの策定を促している。すなわち、総務省は、民間主導の規律を重視している。

位置情報については、「相当程度長期にわたって蓄積して特定個人の嗜好や生活の態様を詳細に分析する場合にはプライバシー侵害が成立する可能性がある。このため、事業者には、位置情報等の取扱いについて透明性を高めることや、利用停止や収集停止等の利用者関与の手段を提供することなど、相応の配慮が求められる。行政は配慮原則を策定し、事業者は自主的なガイドライン等の策定が必要である。」としている。

2013年6月に総務省が発表した「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会報告書」は、パーソナルデータ（個人に関する情報）の利活用の枠組み及びその実現のための方向性を提示したもので、①パーソナルデータの保護のための独立した第三者機関の必要性、②企業や関係する主体が自主的に定めたプライバシーポリシーなどを契約約款に規定する等の民間主体の規律の有効性、③我が国のパーソナルデータ保護のルールの国際的な適用の可能性、などを提言している。

位置情報については、「継続的に収集されるものであり、個人識別性のある情報と連結されない形で収集・利用される場合であったとしても、特定の個人を識別できる蓋然性が高く、実質的個人識別性の要件を満たす」として、その扱いを慎重にすべきことを提言している。

2013年12月、政府の高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT総合戦略本部）は、「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」を決定した。①独立した第三者機関の設置、②個人が特定される可能性を低減した個人データの第三者提供における本人同意原則の例外化、③諸外国の制度との調和、④個人情報保護法の改正案の2015年通常国会への提出、等の方向性をまとめている。

以上より、日本は、①欧米の規律の優れている部分を取り入れ個人データの保護水準を上げる、②その結果としてEUとの関係で日本企業が不利に扱われている状態を

解消する、③民間主体の自主的な規律形成を奨励する、④個人が特定されるリスクが低い個人データの扱いに係る規制緩和を行う、等を目指して動いていることがわかる。位置情報については、EUは個人識別情報として扱おうと動いているところ、日本も同様に規制強化を指向している。

5 位置情報の性質と規律のあり方

(1) 位置情報の性質

位置情報は、時間的に蓄積されることによりプライバシー侵害が問題となる可能性が大きくなる。下畑光夫（2008）は、「ある人の位置情報を長期間にわたって取得することで、その人の住所、勤務地、通勤経路を推測することができる。頻繁にいく場所によってはその人の趣味・嗜好も推測できる。また、他の人との位置情報と照合することで、いつからどのくらいどこで会っていたかも推測できる。特定の医療機関によく行くことが分かれば保険医療に関する情報が推測できる。よく利用する店によっては資産・所得状況も推測できる。」と指摘している。

(2) 位置情報の規律のあり方

位置情報は、個人の移動に関する一次情報であり、特定の目的を掲げて収集したものであっても、その目的以外の様々な情報を抽出可能である。個人情報保護法は、目的外の情報収集や利用を規制しているが、この規制方法だけでは実効性が十分であるとはいえない。このため、個人情報保護法の規制に、情報の収集期間の制限、情報の収集頻度の制限、情報の収集精度（位置情報の誤差）の制限、保存期間の制限、他の情報との突合の制限などの規制を追加することを検討する必要があると考えられる。

6 位置情報の収集管理と規律のあり方

(1) 位置情報の収集管理

スマートフォンの場合、位置情報は、表1のとおり、①GPS測位、②基地局測位（ケータイ基地局を用いた測位）、③Wi-Fi測位（無線LANのアクセスポイントを用いた測位）等により得ている。この他、IMES（GPS衛星と同等の信号を用いる屋内測位方式）等の測位方式も開発されている。

スマートフォンの普及に伴い、位置情報の収集管理面でのプラットフォーム事業者（端末のOSを提供しているGoogle、Apple等）のコントロール力が大きくなっている。プラットフォーム事業者は、①端末の管理機能を握っているため端末の位置情報自体

を自社のデータベースに容易に送信できる、②Wi-Fiアクセスポイントの位置情報データベースを構築するなどWi-Fi測位の機能自体を提供している、③アプリケーション事業者（アプリケーションサービスを提供する事業者）が位置情報を必要とする場合、プラットフォーム事業者から情報の提供を受けざるを得ない、等のためである。

表1 ケータイの位置情報の収集の仕組み

測位方法	位置情報の収集の仕組み	特徴 (○：利点、×：欠点)
GPS測位	GPS衛星からの電波を利用して測位	○端末単独での測位が可能 ×屋内での測位が難しい
基地局測位	ケータイ基地局からの電波を利用して測位	○カバーエリアが大きい ×精度が低い
Wi-Fi測位	Wi-Fiアクセスポイントからの電波を利用して測位	○屋内での測位も可能 ×カバーエリアが限られる

(2) 位置情報の規律のあり方

プラットフォーム事業者は、アプリケーション事業者に位置情報を提供しているため、位置情報の収集・利用目的が抽象的な内容にならざるを得ず、「収集・利用目的で縛ることにより管理する」という規制手法が機能しにくい。すなわち、プラットフォーム事業者に対しては、一般の事業者よりは厳しい規制（例：情報の収集管理状況に関する監査）を課す必要があると考えられる。一方、プラットフォーム事業者は、アプリケーション事業者に対し位置情報を提供する立場にあることから、アプリケーション事業者の位置情報の管理を規律するために、その立場を活用するという規律方法も考えられる。

7 ビジネスモデルと位置情報の規律のあり方

(1) 位置情報を用いたビジネスモデル

図1は、「スマートフォンのアプリケーション事業者が、広告料を収益源として、利用者の現在地近くの地域情報を提供するサービス」のビジネスモデルを図解したものである。

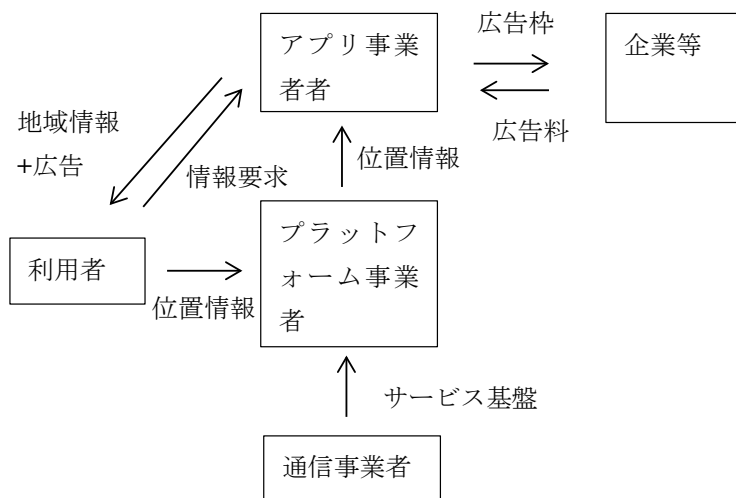


図1 現在地近くの地域情報の提供サービスのビジネスモデル

位置情報を用いたネットサービスのビジネスモデルを大きく分類すると、表2とおり、①サービス課金型、②広告型、③個人情報販売型（個人が特定できる情報を第三者に提供する）、④非特定個人情報販売型（個人が特定できない情報を第三者に提供する）の4つに分類することができる。②～④は、サービス利用者と費用負担者が異なる「二面市場モデル」である。

表2 位置情報を用いたネットサービスのビジネスモデル例

ビジネスモデル	サービス例	費用負担者の便益
サービス課金型	高齢者の位置情報を通知 (高齢者見守りサービス)	位置情報の入手
広告型	現在地に近い飲食店情報の提供	スマートフォンへの広告表示
個人情報販売型	現在地に近い飲食店情報の提供	特定地域を訪れる個人の情報の入手
非特定個人情報販売型	現在地に近い飲食店情報の提供	特定地域を訪れる個人の特徴等の情報の入手

(2) 位置情報の規律のあり方

「個人情報提供型」では、位置情報の利用目的について、位置情報提供者から事前同意を得ておく必要がある。一方、「非特定個人情報販売型」では、「個人が特定される可能性を低減した個人データについて、第三者提供における本人同意原則の例外とする」（高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（2013））との方向が示されている。事前同意が不要になることにより、データ収集時には想定していなかった多様なデータ処理ニーズに対応することができ、社会や産業の効率化に大きく寄与することができる。ただし、「個人が特定される可能性をどの程度低減できればよいのか」等について、具体的な基準を策定しておく必要がある。

8 技術進歩と位置情報の規律のあり方

(1) 位置情報をめぐる技術進歩

技術進歩により、①位置情報から様々な情報が生成可能となった（例：自動車の位置や車速などからの交通情報の生成）、②大量で長期間のデータ保存が安価に実現可能となった、③他の情報と結びつけることで個人識別が容易になった（匿名性が破られる）、④位置情報からその人の年齢、生活状況などを特定できるようになった（プロファイリング）、⑤プライバシー保護技術が進歩している、等の変化がある。

(2) 位置情報の規律のあり方

位置情報の利用価値は高まったが、悪用される危険性も高まり、位置情報が漏えいした場合の被害の深刻さが懸念される。このため、他の個人情報と比較して、より強力なセキュリティ対策を義務付ける等、規制を強化する必要がある。一方、技術の進歩により個人が特定されてしまう問題については、そのような行為を禁止する等、異なる視点からの規律も必要である。

9 ケータイ以外の機器等に係る位置情報の課題

ケータイ、スマートフォン以外でも、様々な機器等により位置情報が収集されている。例えば、大手自動車会社が運営している車載端末（例：トヨタ自動車のG-BOOK）、鉄道会社が運営している鉄道ICカード（例：JR東日本のSuica）、高速道路等の料金所の電子料金収受システム（ETC）、コンビニ等で利用されているポイントカード、位置情報付きの画像、防犯カメラの画像（顔認証システムにより個人識別も可能）などである。

これらの中には、特定の時点や場所での位置情報に過ぎないものも多いが、①長期に蓄積することで個人の私生活が明らかになる（例：Suicaの乗降データ）、②技術進歩により情報が統合化され個人識別が可能となる（例：防犯カメラの画像を用いた個人識別）、③本人同意がとりにくい（例：防犯カメラの画像）、④密かに位置情報を収集されるおそれがある（例：GPS端末機を本人の同意を得ずに車などに装着する）等、プライバシーの問題が発生する可能性がある。位置情報の規律のあり方は、それぞれのケースについて、個別の検討を進めていく必要がある。

10 まとめ

以上の検討から、以下のことが明らかになった。今後は、これらの結果について、より詳細な分析を行っていきたい。

（1）位置情報を含む個人データに関する規律の現状と見直しの動向

個人データのプライバシー保護に関する日本の規制水準は、EUと比較して低い。このため、日本は、欧米の規制方法を取り入れる形で個人情報保護法を改正するとともに、民間主体の自主的な規律形成を奨励することで、規制水準を高めようと動いている。

位置情報は、長期間にわたり収集される等によりプライバシー侵害の可能性が高まる可能性があることから、EUは位置情報を個人識別情報として扱おうと動いているところ、日本も同様に規制強化を指向している。

（2）位置情報の性質、収集管理、ビジネスモデル、技術進歩等をふまえた位置情報の規律のあり方

位置情報は、特定の利用目的で収集したものであっても、その目的以外の様々な情報の抽出が可能であることから、目的外の情報収集や利用を規制する等の方法だけでは、十分なプライバシー保護が期待できない。このため、収集期間の制限、収集精度の制限、事業者の監査等、一般の個人情報に対するものとは異なる規制方法の導入を検討する必要がある。

スマートフォンのプラットフォーム事業者（Google、Apple等）は、位置情報の収集管理において大きなコントロール力を持っているだけでなく、アプリケーション事業者に位置情報を提供する役割を担っているために、位置情報の収集・利用目的が抽象的な内容にならざるを得ない。このため、プラットフォーム事業者に対しては、位

置情報に関し、一般の事業者よりも厳しい規律を課す必要がある。

個人が特定できない形で位置情報を第三者に提供するビジネス形態は、第三者提供における本人同意原則の例外とすることにより、データ収集時には想定していなかった多様なデータ処理ニーズに対応することができ、社会や産業の効率化に大きく寄与することができる。ただし、「個人が特定される可能性をどの程度低減できればよいのか」等について、具体的な基準を策定しておく必要がある。

技術進歩により、位置情報の利用価値は高まったものの、悪用される危険性も高まり、位置情報が漏えいした場合の被害の深刻さが懸念される。このため、位置情報は、一般の個人情報と比較して、より強いセキュリティ対策を義務付ける等、規制の強化を図る必要がある。

【参考文献】

下畑光夫（2008）「コンテキスト：ユビキタス社会の“見えない”個人情報」OKIテクニカルレビュー第213号Vol.75 No.2

総務省（2010）「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第2次提言」

松前恵環（2010）「位置情報技術とプライバシー巡る法的課題 - GPS技術の利用に関する米国の議論を中心に」堀部政男編著『プライバシー・個人情報保護の新課題』商事法務

日本弁護士連合会（2012）『デジタル社会のプライバシー』航思社

総務省（2013）「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会報告書」

高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（2013）「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」

