

行動ターゲティング広告の経済効果と利用者保護に関する
調査研究 報告書

平成 22 年 3 月

総務省 情報通信政策研究所

はじめに

我が国のインターネット利用者数は、2008年末において9,091万人、人口普及率で75.3%に達したほか、電子商取引(インターネットを利用した調達・販売)を実施している企業の割合は50.6%となり、2社に1社が電子商取引を行うなど、インターネットは、利用者・企業のいずれにおいても広く利用され、我が国の経済・社会活動の不可欠の基盤となっている(総務省「通信利用動向調査」2009年4月公表)。

このようなインターネットの普及を背景として、我が国の2009年のインターネット広告費は約7,000億円となり、いわゆる「マスコミ四媒体広告費」の中で、テレビ広告に次ぐ位置を占めるに至った。また、インターネット技術の高度化により、利用者の検索履歴や閲覧履歴等の行動履歴に着目して、タイムリーに広告を配信する「行動ターゲティング広告」が、広告効果の高い成長領域として注目を集めるようになっている。

「行動ターゲティング広告」については、必要とされる広告の適切な配信(広告効果の向上)に期待が集まる一方、自らの行動情報の漏洩や目的外使用など、プライバシー保護やセキュリティの観点から懸念・不安を示す声も上がっている。また、そもそも行動ターゲティング広告に関する理解が十分でない利用者も多く存在する。

本調査研究は、以上を踏まえ、「行動ターゲティング広告」について、国内の利用者を対象に実施したアンケート等を通じ、普段のインターネット利用動向やプライバシー意識も把握しつつ、当該広告に対する現状認識、懸念事項、改善要望等について分析するとともに、企業や関連団体等へのヒアリングを行った。

そして、これらの分析や、米国を中心とする海外の先進事例の調査を通じ、プライバシー等に関する懸念を解消して、我が国で「行動ターゲティング広告」が利用者に広く受容されるため、企業や行政にどのような取組が求められるかについて、考察した。

本調査研究の実施に当たっては、新保史生・慶應義塾大学総合政策学部准教授、生貝直人・慶應義塾大学SFC研究所上席所員(訪問)にご指導・ご示唆をいただいた。また、株式会社三菱総合研究所に格別のご協力をいただいたところである。心より御礼申し上げます。

2010年3月

総務省 情報通信政策研究所 調査研究部
主任研究官 小林 徹

《目次》

第1章 調査研究の目的と概要	1
1-1 調査研究の目的	3
1-2 調査研究の概要	4
第2章 行動ターゲティング広告の活用事例、市場規模	7
2-1 行動ターゲティング広告の活用事例・手法の整理	9
(1) 行動ターゲティング広告の定義及び範囲	9
(2) 行動ターゲティング広告の仕組及び手法	12
(3) 行動ターゲティングの活用事例	16
2-2 行動ターゲティング広告の効果・特長の整理	18
(1) 効果・特長	18
(2) 効果の個別事例	19
2-3 行動ターゲティング広告の市場規模	20
(1) インターネット広告の市場規模	20
第3章 行動ターゲティング広告における利用者保護上の課題	25
3-1 プライバシー、セキュリティ上の懸念	27
(1) プライバシーと個人情報	27
(2) 行動ターゲティング広告を巡る懸念点	27
(3) 行動ターゲティング広告を巡る懸念点が顕在化した事例	28
(4) 行動ターゲティング広告で用いられる情報の個人情報該当性の検討	28
3-2 企業のプライバシー保護、セキュリティ確保の取組	30
(1) インターネット広告推進協議会(JIAA)のガイドライン	30
(2) Yahoo! JAPAN	32
(3) DAC	35
(4) 楽天	37
(5) DoubleClick	39
3-3 現行の事業者の取組における利用者保護上の課題	41
(1) 行動ターゲティング広告の特性や多様性を反映した取組の不足	41
(2) 利用者の理解を進める取組の不足	41
第4章 我が国の事業者、利用者の意識	43
4-1 我が国の利用者の意識	45
(1) 調査対象・方法	45
(2) 回答者の属性	46
(3) インターネット広告の利用状況、利用する理由	49
(4) 行動ターゲティング広告に対する利用者の意識	53
(5) 行動ターゲティング広告への利用者の期待	66
(6) 利用者の意識に関する考察	72
4-2 我が国の事業者の意識	74
(1) 行動ターゲティング広告の現状	75
(2) 行動ターゲティング広告の将来展開	84
(3) ネット広告全体の概況	87
(4) 行政機関・事業者団体への要望	90
4-3 利用者・事業者の意識のまとめ	93
(1) 利用者、広告主、サービス事業者それぞれの期待感	93
(2) 説明責任	93

(3) 活用データの拡大への事業者・利用者の意識.....	93
第5章 利用者保護に関する海外主要国の取組	95
5-1 主要な企業の取組	97
(1) DoubleClick 社の取組	97
(2) Facebook 社の取組	97
5-2 米国における政府、業界団体及び利用者・消費者団体等の取組.....	98
(1) DoubleClick 社をめぐる紛争事例	100
(2) 米国連邦取引委員会 (FTC) によるプライバシー原則の制定とその影響.....	102
(3) Facebook をめぐる紛争事例	114
(4) NebuAd 社の行動ターゲティング広告に対する集団訴訟	114
(5) Adzilla 社の行動ターゲティング広告に対する集団訴訟.....	114
(6) 米国における行動ターゲティング広告をめぐる利用者の意識調査結果	115
(7) 米国議会における行動ターゲティング広告に対する規制の検討動向	117
5-3 英国等 EU における政府、業界団体及び利用者・消費者団体等の取組	118
(1) 欧州共同体の取組	119
(2) 英国の動向	122
5-4 我が国の取組及び主要国との比較	125
第6章 我が国において求められる取組	129
6-1 行動ターゲティング広告の現状と課題.....	131
(1) 利用者にもメリットがある行動ターゲティング広告.....	131
(2) 「行動ターゲティング広告」の多様性と定義の必要性.....	131
(3) 利用者の保護と利用者の理解の必要性	131
(4) 広告主の理解の必要性.....	131
6-2 行動ターゲティング広告が利用者に受容されるための要件.....	133
(1) 行動ターゲティング広告の範囲や分類の明確化.....	133
(2) 行動ターゲティング広告の態様に応じた同意の取得	134
(3) 分かりやすい表示による利用者の理解促進	136
6-3 事業者・事業者団体に求められる取組.....	137
(1) ガイドラインの検討	137
(2) 周知活動	138
(3) ロゴマーク・認証制度等の検討	138
6-4 行政に求められる取組.....	138

資料編

米国連邦取引委員会 (FTC) による行動ターゲティング広告に関するプライバシー原則

《目次》

図 1-1 本調査研究の構成	4
図 2-1 クッキーの仕組	12
図 2-2 行動ターゲティング広告の仕組	13
図 2-3 Yahoo! のインタレストマッチ	16
図 2-4 DAC の impAct	17
図 2-5 媒体別広告費	20
図 2-6 日本の行動ターゲティング広告市場	21
図 2-7 アメリカの行動ターゲティング広告市場	22
図 3-1 Yahoo! JAPAN の行動ターゲティング広告の説明	32
図 3-2 Yahoo! JAPAN の行動ターゲティング広告の無効化の説明	33
図 3-3 Yahoo! JAPAN のオプト・アウト	34
図 3-4 DAC の個人情報保護ポリシーの行動ターゲティング広告の説明	35
図 3-5 DAC のオプト・アウト	36
図 3-6 楽天の個人情報保護指針の行動ターゲティング広告に関連した記述	37
図 3-7 楽天のオプト・アウト	38
図 3-8 DoubleClick 社のプライバシー・ポリシー	39
図 3-9 DoubleClick 社のオプト・アウトの説明	40
図 4-1 回答者の年齢分布	46
図 4-2 自宅でのインターネットの利用経験(性別、年代別)	47
図 4-3 自宅でのインターネットの週あたり利用時間(性別、年代別)	47
図 4-4 インターネット利用時のプライバシー意識(性別、年代別)	48
図 4-5 利用しているサービス	48
図 4-6 インターネット広告の利用状況	49
図 4-7 インターネット広告の利用状況(男女、年代別)	50
図 4-8 インターネット広告を利用する理由	51
図 4-9 インターネット広告は情報源となるか	51
図 4-10 インターネット広告の利用による購買等	52
図 4-11 行動ターゲティング広告の認知状況	53
図 4-12 行動ターゲティング広告の認知状況(男女、年代別)	54
図 4-13 行動ターゲティング広告を望むか	55
図 4-14 行動ターゲティング広告を望むか(男女、年代別)	56
図 4-15 行動ターゲティング広告を望むか(インターネットの利用時間別)	57
図 4-16 行動ターゲティング広告を望むか(インターネット広告の利用状況別)	57
図 4-17 行動ターゲティング広告を望むか(プライバシー意識別)	58
図 4-18 行動ターゲティング広告を望むか(行動ターゲティング広告の認知別)	58
図 4-19 行動ターゲティング広告を望む理由	59
図 4-20 行動ターゲティング広告を望まない理由	59
図 4-21 広告の収益による無料サービスへの考え方	60
図 4-22 広告の収益による無料サービスへの考え方(男女、年代別)	61
図 4-23 広告のために活用されても良い情報	62
図 4-24 行動ターゲティング広告によるインターネット広告利用への影響	63
図 4-25 行動ターゲティング広告によるインターネット広告利用への影響(男女、年代別)	64
図 4-26 行動ターゲティング広告について気になる点	65
図 4-27 行動ターゲティング広告の説明表示への希望	66

図 4-28	行動ターゲティング広告の説明の表示場所	67
図 4-29	行動ターゲティング広告の説明の表示方法	68
図 4-30	行動履歴情報活用を拒否する方法の必要性	69
図 4-31	望ましい行動ターゲティング広告の充実	70
図 4-32	行動ターゲティング広告が充実した場合のインターネットの利用	71
図 4-33	行動ターゲティング広告の受容に関する日米の意識差	73

《表目次》

表 2-1 代表的なターゲティング広告	9
表 2-2 インターネット広告における広告方法	10
表 2-3 インターネット広告の報酬の種類	11
表 2-4 広告媒体による分類	11
表 2-5 利用する情報	13
表 2-6 サイト内行動ターゲティングで用いられる手法	14
表 2-7 外部サイト広告枠を活用した行動ターゲティング広告の分類	14
表 2-8 行動ターゲティング広告の効果・特長	18
表 2-9 行動ターゲティング広告の効果客体	18
表 3-1 個人情報該当の可能性	29
表 4-1 アンケート実施概要	45
表 4-2 調査のセグメント	45
表 4-3 設問項目一覧	74
表 4-4 行動ターゲティング広告と商材	76
表 4-5 行動ターゲティング広告での利用データ	77
表 4-6 行動ターゲティング広告におけるセグメント設計の考えかた	78
表 4-7 行動ターゲティング広告における今後のサービス展開	85
表 5-1 米国の行動ターゲティング広告の利用者保護に関する主な取組	98
表 5-2 FTC のプライバシー原則に対する主な意見提出者	104
表 5-3 パブリックコメントと FTC の考え方	107
表 5-4 FTC 原則と業界団体ガイドラインの相違	110
表 5-5 英国の行動ターゲティング広告の利用者保護に関する主な取組	118
表 5-6 米英日の行動ターゲティング広告を巡るガイドライン等の比較(1/2)	126
表 5-7 米英日の行動ターゲティング広告を巡るガイドライン等の比較(2/2)	127
表 6-1 行動ターゲティング広告について検討する際に明確化すべき項目	133
表 6-2 同意手段の厳密さのレベル	134
表 6-3 同意の厳密さを考慮すべき基準	135
表 6-4 ガイドラインとして検討すべき項目	137

第1章 調査研究の目的と概要

1-1 調査研究の目的

ネット利用者の閲覧履歴などの利用者行動を分析して利用者の興味や関心にマッチした広告を表示する「行動ターゲティング広告」が欧米をはじめ、我が国でも拡大傾向にある。特に、様々なサイトにまたがる利用者行動の分析や、SNS などのユーザコミュニティサイト、携帯サイトへの適用など、利用者行動の精緻化や適用分野の広がりなどの進展が顕著である。

行動ターゲティング広告の進展は、広告効果や利便性について評価される一方、ネット利用者からは、自らの検索履歴や閲覧履歴等の目的外使用などプライバシーやセキュリティ上の懸念・不安を指摘する声が上がっている。

先行する米国や英国などでは、プライバシー問題が多く議論され、業界ガイドラインの制定などの動きも先行して進みつつある。我が国では、これらの取組も踏まえ、行政機関や業界団体において利用者保護ルールに関する議論が行われる一方、携帯電話分野では、「個人識別番号」を各サイトに送信する独自の取組も登場するなど、我が国が率先してプライバシー保護などを考慮すべき分野も出現している状況である。

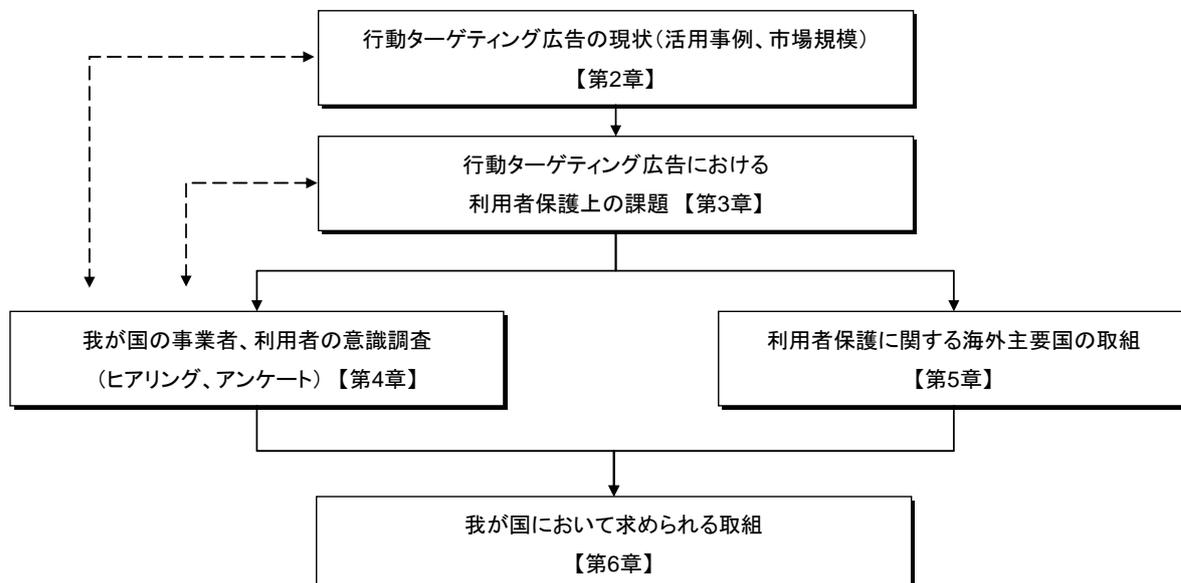
今後も、我が国において行動ターゲティング広告の広がりが見込まれる中、広告主や利用者の便益に加え、利用者のプライバシー保護など安心・安全を確保する重要性はますます増大している。

このような背景のもと、本調査研究は、行動ターゲティング広告の活用事例や技術動向をはじめ、同サービス市場規模や経済波及効果等を明らかにするとともに、ネット利用者のプライバシーやセキュリティ保護について、課題の抽出や解決方法を具体化することにより、広告主や利用者の利便性に加え、安心・安全を確保する ICT 政策の企画・立案に資する基礎資料を整備することを目的としている。

1-2 調査研究の概要

本調査研究の構成を以下に示す。

図 1-1 本調査研究の構成



第1章 調査研究の目的と概要

本調査研究の目的と概要をまとめている。

第2章 行動ターゲティング広告の活用事例、市場規模

行動ターゲティング広告の活用事例・手法、効果・特徴とともに、行動ターゲティング広告の市場規模について整理している。

第3章 行動ターゲティング広告における利用者保護上の課題

行動ターゲティング広告について、利用者保護の観点からどのような課題があるかを整理している。

我が国でもインターネット広告推進協議会(JIAA)のガイドラインが策定されているが、課題としては、(1)行動ターゲティング広告の特性や多様性を反映した取組の不足、(2)利用者の理解を進める取組の不足が挙げられる。

第4章 我が国の事業者、利用者の意識

利用者に対するアンケート調査及び我が国の事業者に対するインタビュー調査を実施した結果をまとめている。

本調査を通じ、インターネット広告は既に利用者にとってなじみ深いものとなっていること、行動ターゲティング広告に期待が寄せられていること、利用者に対する説明はまだ不十分と感じられていること、どのようなデータを使うかについては事業者によって違いがあり、利用者には警戒感もあること等が明らかとなった。

第5章 利用者保護に関する海外主要国の取組

行動ターゲティング広告に関する米国、英国等EUにおける取組をまとめている。

米国ではDoubleClick社の紛争等を契機に、FTCによるプライバシー原則の制定、業界団体によるガイドラインの策定が行われている。

第6章 我が国において求められる取組

調査結果から、我が国において求められる取組について整理している。

事業者・事業者団体には、行動ターゲティング広告に関するガイドラインの検討、周知活動、ロゴマーク・認証制度等の検討が望まれる。

行政には、事業者・事業者団体の自主的な取組を支援することに加えて、法制度等で規制すべき領域について継続的に注視していくこと、個人情報に限られないプライバシーについて、どのような対応が求められるか、当該分野の実情を踏まえつつ、引き続き検討していくことが望まれる。

第2章 行動ターゲティング広告の活用事例、市場規模

2-1 行動ターゲティング広告の活用事例・手法の整理

本項では、まず行動ターゲティング広告の定義及び範囲等を整理する。

(1) 行動ターゲティング広告の定義及び範囲

行動ターゲティング広告は、インターネット広告の1つであるが、その中では比較的新しく登場した広告手法である。インターネット広告では、ICTを活用して、特定の対象にねらいを定めて広告することが可能である。不特定多数に広告するものを「マス広告」と言うのに対して、特定の対象にねらいを定めて広告するものは「ターゲティング広告」と呼ばれている。

現在のインターネット広告は、何らかのターゲティングを行っていることが多い。ターゲティング広告には、行動ターゲティング広告のほかにも様々な手法が存在する。次に、ターゲティング広告の分類の紹介を含め、行動ターゲティング広告の特徴を説明する。

① ターゲティング広告の分類

インターネット上の広告のうち代表的なターゲティング広告を下表に掲げる。いずれも利用者に関する何らかの情報を活用して、利用者の興味関心に合った広告を表示する。

表 2-1 代表的なターゲティング広告

ターゲティング広告の種類	特徴・説明
行動ターゲティング広告	行動ターゲティング広告とは、利用者のインターネット利用上の行動履歴に着目した広告手法である。インターネット利用上の行動履歴とは、Web サイトの検索や閲覧の履歴などを指す。 利用者の行動履歴に着目して、興味関心にあった広告を適切なタイミングで配信することによって、広告の効果を高めようとするものである。
検索連動型広告	インターネット検索サイトに入力したキーワードに対応する検索結果とともに、関連する広告を表示するものであり、リスティング広告とも呼ばれる。 検索連動型広告では、利用者が探している情報に関連した広告を効率良く表示することができる。利用者が入力した検索キーワードは、興味関心が高い可能性が高く、広告をクリックする率が高まることが期待できる。Web サイトを探す方法として検索サイトの利用が定着してきていることから、検索連動型広告の利用が高まっている。 なお、検索連動型広告の広告料は、入札によって決まるのが一般的である。広告主は、利用者が入力すると思われる検索キーワードのうち、広告に結びつきそうなものに入札する。多くの人が入力する検索キーワードほど、検索連動型広告の表示回数が多くなるが、入札価格の水準も高くなる傾向にある。
属性ターゲティング広告	利用者の好みに合わせてWeb サイトに表示する項目を選べるカスタマイズサービスを提供するサイトでは、ログイン ID を使用することが一般的である。この ID 会員登録する際に入力した利用者のプロフィールデータ(年齢・性別・居住地などの属性)を参考にして広告を配信するものである。
コンテンツ連動型広告	閲覧しているコンテンツ内容に関連する広告を自動的に表示するものである。広告配信サイトは、利用者が見ているサイトの内容に対応した広告を配信する。多くの提携サイトを抱える広告配信事業者では、個別に配信広告の設定を行うのは非効率であることから、サイトの内容を自動的に分析して関連性の高い広告を表示する仕組みが利用されている。

② 広告方法による分類

行動ターゲティング広告は、様々な方法により展開される。広告方法を下表に掲げる。

表 2-2 インターネット広告における広告方法

広告方法		特徴・説明
Web サイト 上での広告	テキスト広告	<ul style="list-style-type: none"> ○文字や URL による広告。 ○行動ターゲティング広告で利用されることは少ないが、検索連動型広告でよく使用される。検索結果に並べるかたちでテキスト広告が表示される。
	バナー広告	<ul style="list-style-type: none"> ○インターネットにおけるバナーとは、Web サイトに掲載する広告画像のこと。一般的には、小さなサイズの画像が用いられ、クリックすると広告先のサイトを表示するようになっている。 ○行動ターゲティング広告では、このバナーを使用するものが多い。利用者の興味関心に合わせて配信するバナーを変更する。
	映像音声広告	<ul style="list-style-type: none"> ○映像や音声を使った広告。企業や製品のイメージを効果的に伝えることが可能であることから、ブランディング(ブランド認識を高める)効果が高いとされる。 ○行動ターゲティングにより、セグメント化された利用者に対して継続的に広告配信することにより、ブランディング効果をより一層高めることが可能。
電子メールによる広告		<ul style="list-style-type: none"> ○電子メールにより広告を配信するもの。会員登録をした利用者、商品やサービスなどの情報を送信する。登録した内容に応じて、異なる電子メール広告を配信するものもある。 ○行動ターゲティングの手法を組み合わせ、興味関心の高い利用者をサイトに呼び戻すといった方法にも利用される。

③ 報酬による分類

インターネット広告の報酬の種類には、次のようなものがある。

一般的に、掲載報酬、インプレッション報酬、クリック報酬、成果報酬となるに従って、報酬が支払われるためのハードルが高くなる一方、高い報酬が支払われる。

行動ターゲティング広告では、コンバージョン(成約等に至る)率が高まる傾向にあり、成果に対する報酬を採るケースも多い。

表 2-3 インターネット広告の報酬の種類

報酬の種類	特徴・説明
掲載報酬	Web サイトに広告を掲載することに対して料金を支払うもの。Web 広告の対価徴収方法の中では、最も古くからある方法である。
インプレッション報酬	広告の表示回数に応じて報酬が支払われるもの。閲覧者の多いサイトほど報酬が高いことになる。
クリック報酬	サイト閲覧者によって広告がクリックされた回数に応じて報酬が支払われる。サイトの中で、閲覧者の目に止まりやすい場所がクリックされやすいため、掲載場所による注目度を反映できる。
成果報酬	広告により広告主のサイトを訪れた利用者が、実際に商品やサービスを購入または会員登録まで至ったときに報酬が支払われる。

④ 広告媒体による分類

広告媒体による分類を下表に掲げる。

なお、Web 広告の定義については、広義には一般企業サイトを含めるとするものもあるが、ここでは Web サイトの一部に設ける広告枠を指し、一般企業サイトは Web 広告には含めない。

表 2-4 広告媒体による分類

広告媒体の種類	特徴・説明
ポータルサイト	様々なコンテンツやサイトへのリンクを用意するポータルサイトが、そのコンテンツページの中に広告枠を設けており、サイト訪問履歴や検索履歴からカテゴリー分類し、興味関心の高そうな広告を表示する。サイトのメニューが豊富でなければ、サイト訪問者の興味関心の傾向を見出すだけの情報の蓄積が難しい。日本では、ポータルサイトとして Yahoo! JAPAN のシェアが圧倒的である。トップページからカテゴリーをたどって目的のコンテンツのページを閲覧することが多い。
コンテンツサイト	映像や音楽等を利用者に提供するコンテンツサイトでは、ページ中に広告枠を設けて広告配信事業者に販売する。サイト運営費用は、広告収入により賄われるケースが大半を占める。

(参考)

一般企業サイト	製品やサービスを提供する企業のサイトは、製品やサービスに関するブランドを高めるため映像や音声を多用するサイトも多い。 行動ターゲティングの仕組みを用いて、利用者の閲覧履歴や滞在時間などから、購買見込み客を判断し、購買に結びつくような説明や映像などを効果的なタイミングで表示することも可能となっている。
---------	---

(2) 行動ターゲティング広告の仕組及び手法

本項では、行動ターゲティング広告の仕組と手法について紹介する。

① 行動ターゲティング広告の仕組

行動ターゲティング広告は、利用者の行動履歴から嗜好などを推測して、配信する広告を変えるものである。そのため、利用者のアクセス履歴などをサーバーが認識する仕組が必要であるが、それには、Web サイトにアクセスしている利用者を識別することが前提となる。ここでいう識別とは、アクセスしている人がどこの誰かといった個人を特定するのではなく、前回アクセスしてきた利用者と同じであるかの識別ができることを指す。この識別には、クッキーを利用するのが一般的である。

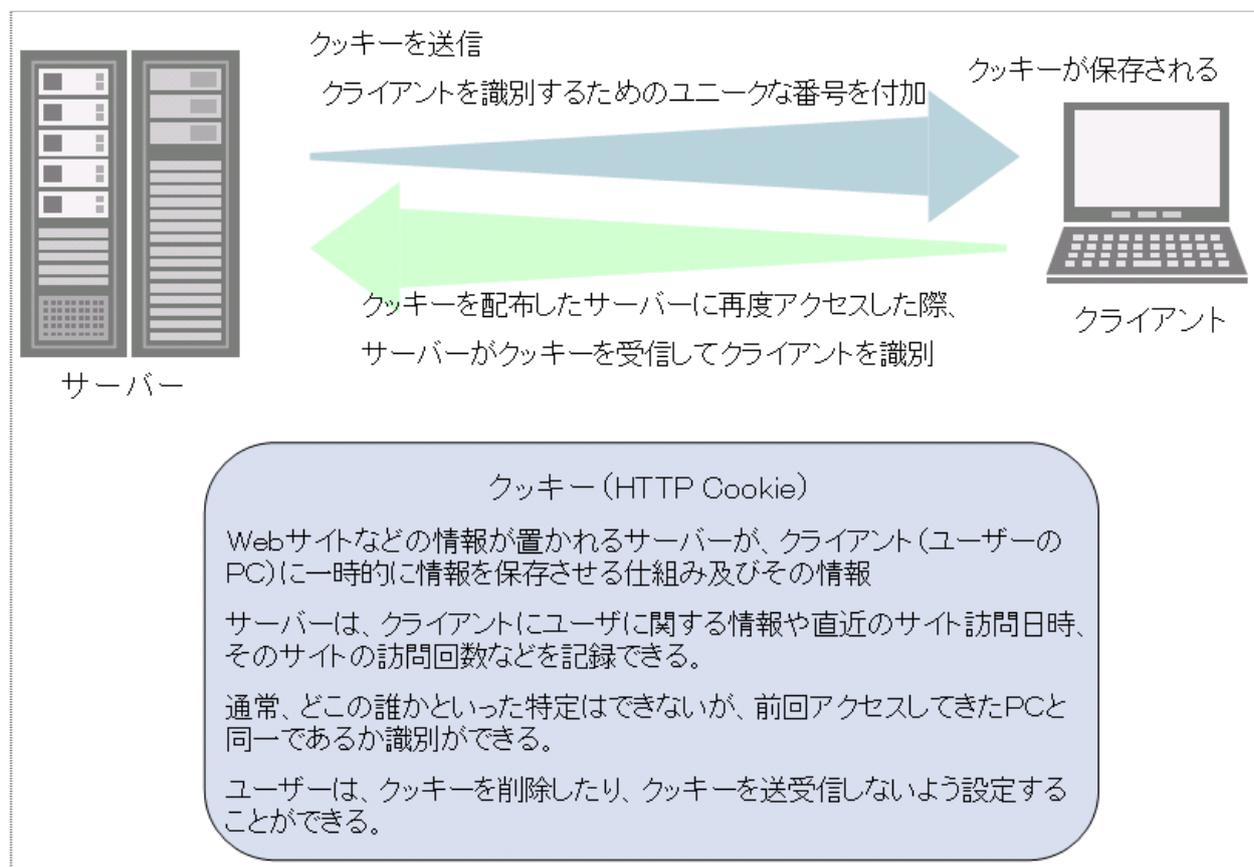
「クッキー」とは、Web サーバーから利用者のパソコンに送られ保存される情報のことであり、クッキーには利用者に関する番号や最後にサイトを訪れた日時、そのサイトの訪問回数などを記録しておくことができる。クッキーによって、利用者を識別することができ、Web サービスを利用者ごとにカスタマイズすることが可能になる。

ID やパスワードの入力をしなくても Web サーバーが利用者(が使用している端末)を識別できるので利用者の利便性を高めるが、利用者によっては、そうした情報をやり取りすることを望まないケースもある。このため、利用者がクッキーを削除することや、ブラウザの設定によりクッキーを送受信しないようにすることができる仕組になっている。

なお、クッキーの仕様については、次のようになっている。

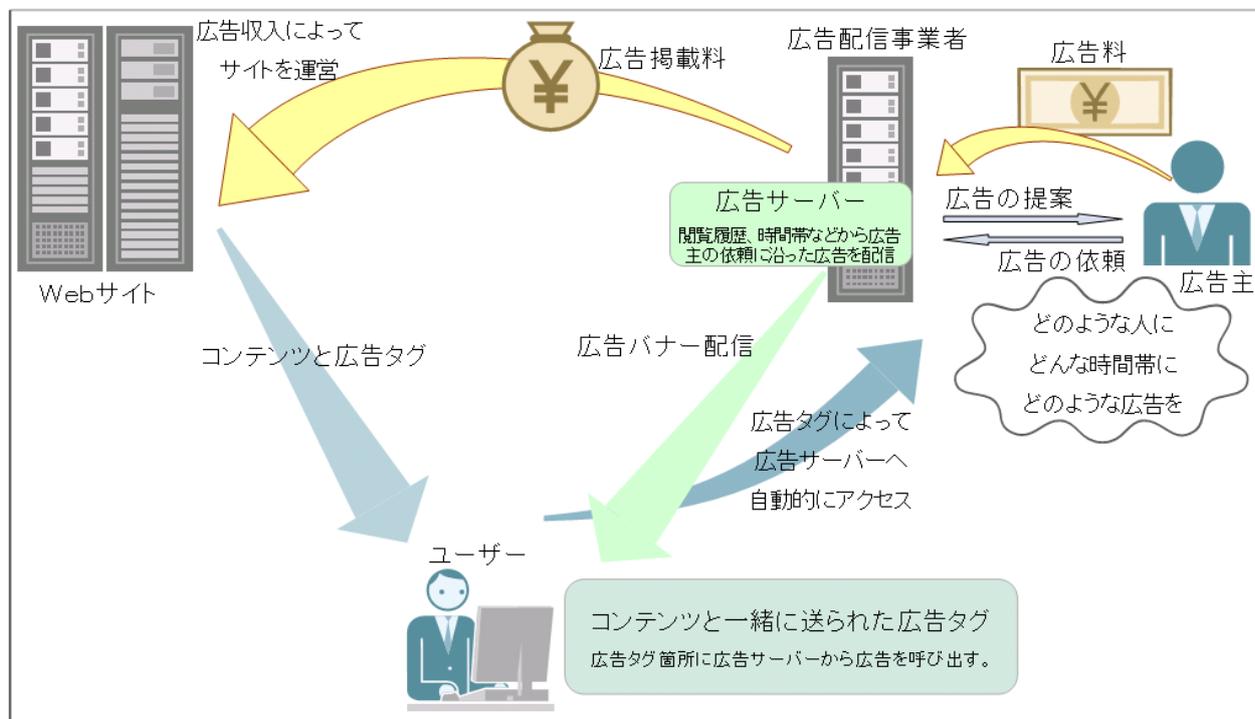
- (a) 1 つのクッキーの情報量は、4 キロバイトまで
- (b) 1 つのクライアント(端末)に保存できるクッキーの数は、トータルで 300 個まで
- (c) 1 つのサーバーまたはドメインが利用できるクッキーの数は、(b)のうち 20 個まで

図 2-1 クッキーの仕組



行動ターゲティング広告の多くは、Web サイトの一部に広告を載せるものであるが、その広告の配信は、Web サイトのサーバーとは別に、行動ターゲティング広告を配信する事業者のサーバー（広告サーバー）により行われることが多い。この広告サーバーでは、前述のクッキーにより利用者を識別し、その閲覧履歴などの行動履歴情報によりカテゴリー分類を行い、それぞれに適した広告を配信する。

図 2-2 行動ターゲティング広告の仕組み



② 行動ターゲティング広告の手法

利用者を識別する仕組みを利用して、一部の Web サイトでは利用者によって配信するコンテンツをカスタマイズするものもある。前述のとおり、一般企業サイトは、Web 広告の定義からは除外するが、その仕組みにおいては共通の技術を用いているので、参考として併せて紹介する。

(i) 手法の種類

行動ターゲティング広告は、検索履歴や閲覧履歴に着目して配信する広告を最適化するものであるが、その他の情報も組み合わせることで更なる最適化を図るものも多い。表 2-5に利用する情報のいくつかの例を示す。

表 2-5 利用する情報

利用する情報	特徴・説明
検索キーワード	検索サイトなどに入力した検索キーワードを利用する。
コンテンツ内容・SNS 記事内容	コンテンツ内容や SNS の記事の内容を分析して、関連する広告を表示する。
曜日・時間帯情報	曜日・時間帯に応じた商品・サービスを表示する。 例えば、夕方にビールの広告を表示して仕事帰りの購買を促すなどの利用方法がある。
地域情報	ユーザーの IP アドレスからアクセス元の地域を判断し、その地域の広告を表示する。 例えば、賃貸マンションを探している利用者に対し、近隣地域の物件を紹介するなどの利用方法がある。

(ii) 自社サイトにおける行動ターゲティング手法の活用

サイト内行動ターゲティングは、一度企業サイトに訪れたことのある利用者の閲覧履歴などから、その利用者が再度そのサイトを訪れた際に、興味関心に合った商品・サービスの映像などを表示するものである。

サイト内行動ターゲティングで用いられる手法には、次のようなものがある。

表 2-6 サイト内行動ターゲティングで用いられる手法

手法	特徴・説明
Landing Page Optimization (LPO)	利用者の興味関心や嗜好にあったページを自動的にランディングページ(利用者がサイトを訪れた際に最初に表示するページ)とする仕組み。
On-site Optimization (OSO)	利用者に合わせて、コンテンツの最適化をするもの。LPO が既にあるページから表示するページが選ばれるのに対して、OSO は、利用者に合わせて動的にコンテンツページを生成する。
リコメンド	過去の行動履歴から利用者に適した商品・コンテンツを紹介するもの。

(iii) 外部サイトにおける行動ターゲティング手法の活用

ポータルサイト等の外部サイト広告枠を活用した行動ターゲティング広告について分類を表 2-7に示す。これとともに、広告ではないが、行動ターゲティングの仕組みを利用したものとして、一般企業のサイトを訪れたことのある利用者を他の Web サイトから呼び戻すことを目的とした「リターゲティング」という手法も参考として紹介する。

表 2-7 外部サイト広告枠を活用した行動ターゲティング広告の分類

分類	特徴・説明
単独メディアサイトによるもの	1 つのサイトで行動ターゲティングを実現するもの。来訪者数が少ないと行動ターゲティングにより利用者をセグメント化するのに有効な規模とならないため、来訪者の多いポータルサイトなどだけが可能である。
複数メディアサイトによるもの	複数のサイトをネットワーク化して、ネットワーク内での行動履歴情報をもとに、広告を配信する。これをアドネットワークと呼ぶ。アドネットワークにより規模を大きくすることで、セグメント化するのに相当な規模の来訪者数を確保する。

(参考)

リターゲティング	広告主である一般企業サイトに訪れたことのある利用者が他の Web サイトを閲覧しているときに、そのサイトの広告枠を通じ、当該広告主のサイトのバナーなどを表示する手法をいう。 一般企業サイトとリターゲティング広告事業者との間でクッキー情報を共有することにより実現している。
----------	--

③ 携帯電話端末での利用

行動ターゲティング広告の手法は、パソコンだけでなく、携帯電話端末にも広がっている。

携帯サイト用ブラウザは、一般にクッキーを利用できないことから、利用者の識別には、携帯電話端末識別番号を利用する。

クッキーの場合は、個人情報と紐付けされたとしても、利用者が一度削除して、クッキーを取得し直せば、事業者側からは同一の利用者が識別することはできない。一方、携帯電話端末識別番号が、一度

利用者の個人情報に紐付けされると、携帯電話を替えるか、携帯電話端末識別番号を発信しない設定にしない限り、利用者が特定された状態が継続する。また、携帯電話端末識別番号を発信しない設定にしても、再度発信する設定に戻した場合は、利用者が特定される。さらに、番号はすべてのサイトで共有することとなる。このため、プライバシーの面から問題が指摘されている。

なお、フルブラウザを搭載した携帯電話端末が次第に普及してきている。フルブラウザは、通常の Web サイトを閲覧できるのが特徴であるが、クッキーを使用することができるため、携帯電話端末識別番号を利用する必要はない。

④ 利用機器の拡大

現在は、パソコン及び携帯電話端末が中心となっているが、今後の可能性としては、IPTV、カーナビ、携帯ゲーム機など、パソコン以外の機器にも用途が拡大していくことが考えられる。

IPTV とは、インターネットの仕組みを利用した映像サービスのことで、パソコンや IPTV に対応したテレビで見ることができるものである。IPTV は、インターネットの仕組みを利用していることから、利用者の嗜好に合わせた広告の配信が比較的容易であるといえる。このため、海外では、IPTV を通じた広告配信も普及してきている。

また、端末サイズに制限のあるモバイル機器などでは、利用者に適した情報を自動的に表示することにより、限られた画面の効率的な使い方が可能になる。

(3) 行動ターゲティングの活用事例

本項では、具体的にいくつかの事業者による活用事例を参考に紹介する。

① Yahoo! JAPAN

Yahoo! JAPAN では、多くの情報を組み合わせて行動ターゲティング広告の精度を高めている。例えば、利用者が閲覧中のページの内容と、Web サイト検索履歴や閲覧履歴、年齢・性別などの情報を組み合わせ、利用者の興味関心に合った広告を表示する仕組みとなっている。

図 2-3 Yahoo! のインタレストマッチ

インタレストマッチの特徴

あなたの広告を適切な人にアプローチ！

海外旅行が好きで、犬を飼っている Aさんに表示される広告

- ✓ 女性 ✓ 20歳
- ✓ 2週間前に「犬の洋服」ショッピングサイトを見た
- ✓ 5日前に「海外旅行」サイトを見た
- ✓ さっき、「わんこグッズ」と検索した

温泉好きでゴルフが趣味の Bさんに表示される広告

- ✓ 男性 ✓ 55歳
- ✓ 2週間前に「温泉」サイトを見た
- ✓ 5日前に「ゴルフクラブ」サイトを見た
- ✓ さっき、「ゴルフコース」と検索した

同じページなのに、お客様の興味によって異なる広告を掲載！

お客様が「現在見ているページ」、「過去に見たページの履歴」、「直近の検索キーワード」に応じて、最適な広告を掲載します。

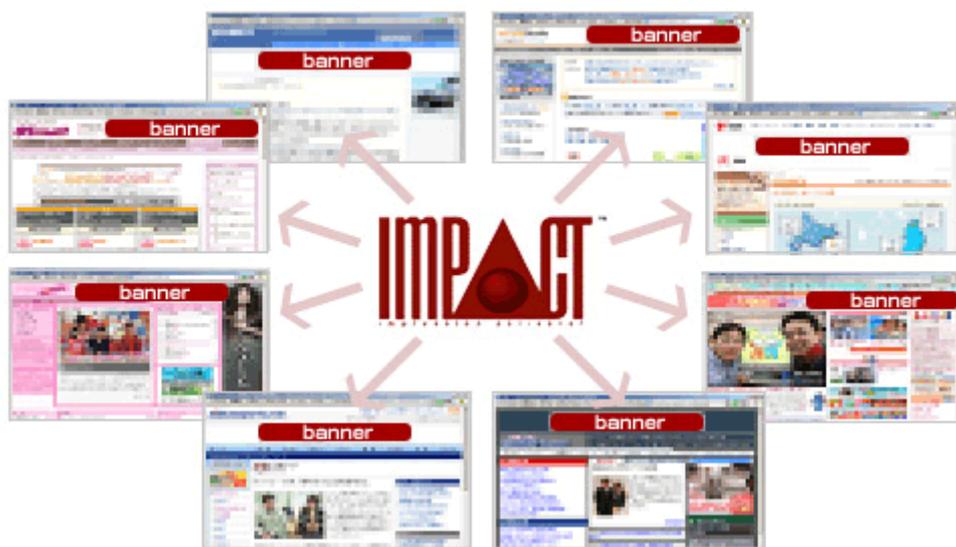
出典: Yahoo! JAPAN

② DAC

DAC(デジタル・アドバタイジング・コンソーシアム株式会社)及びアイメディアドライブによって提供される impAct ネットワークは、専門サイトを中心に複数の Web サイトを1つに束ね、ネットワーク全体に共通の広告を配信するもので、行動ターゲティング広告の仕組みをネットワーク化したものとなっている。

個々のサイトではセグメント化するのに適した規模の利用者数がないような場合でも、複数のサイトをネットワーク化することで、行動ターゲティング広告を効果的に展開することが可能となっている。

図 2-4 DAC の impAct



出典:(株)アイメディアドライブ

2-2 行動ターゲティング広告の効果・特長の整理

ここでは、行動ターゲティング広告の一般的な効果・特徴、その効果客体ごとの効果について個別事例を整理する。

(1) 効果・特長

インターネット広告は、その特長として、ターゲティング、効果追跡、柔軟性、双方向性を備えている。行動ターゲティング広告は、これらの特徴に加え、効果・特徴として、フリークエンシー向上、リーセンシー、クリックスルーレート向上といった広告主に対する効果を有する。詳細を表 2-8に示す。

また、行動ターゲティング広告は、広告主だけでなく、広告媒体サイトや、インターネット利用者にも表 2-9のような効果がある。

表 2-8 行動ターゲティング広告の効果・特長

行動ターゲティング広告の効果・特長	説明
フリークエンシー向上	フリークエンシーとは、一定期間内に、各利用者がある特定の広告に接触した回数のことを言う。通常は、一利用者あたりの接触回数の平均値が用いられる。広告が繰り返し表示されることにより、認知の促進効果がある。 これに関連して、利用者に広告を覚えてもらうために最低限必要なフリークエンシーは「最低有効フリークエンシー」と呼ばれる。また過剰な広告はネガティブな効果をもたらすため、ネガティブな影響が生じない最大限のフリークエンシーのことを、「最高有効フリークエンシー」と呼んでいる。
リーセンシー	リーセンシーとは、直前に接触した広告が購買行動に影響を与える効果のことを言う。 Yahoo! JAPAN は、リーセンシーが与える広告効果に着目し、直近の行動を重視して広告を配信する「ダイレクトレスポンス」行動ターゲティング広告を提供している。
クリックスルーレート向上	クリックスルーレートは、クリック率とも呼ばれる。広告がクリックされた回数を広告が表示された回数で割ったもの。 広告が表示された回数に対してどれだけクリックされたかを示すもので、クリックスルーレートが高いほど利用者の興味関心が高いといえる。

表 2-9 行動ターゲティング広告の効果客体

効果客体	効果内容
広告主	広告効率が向上する。興味関心のある見込み客へのより一層のブランディングが可能である。
広告媒体サイト	広告効率の向上等により、広告枠の価値が高まる。また、アドネットワークにより、多くのリーチと広告配信数も確保できる。 リーチとは、Web サイトがある期間内にどれだけの人に閲覧されたかを全インターネット利用者数に対する比率で示したもの。
利用者	興味関心に合った広告が表示されることにより、自分にとって必要かつ有効な情報にたどり着きやすい。

(2) 効果の個別事例

① Yahoo! JAPAN

Yahoo! JAPAN の公開情報によると、デモグラフィック(性別・年齢別情報を加味した)行動ターゲティングは、ノンターゲティングの 4.5 倍、行動ターゲティングの 1.9 倍の CTR(クリックスルーレート)が得られたという。エリア行動ターゲティングにおいても、通常のエリアターゲティングに比べて 3~4 倍程度の CTR を記録したとしている。(出典:CNET Japan 2007/06/26)

細かくターゲティングすれば利用者の興味を一層絞り込むことができ、広告配信が利用者の興味関心に沿ったものとなる可能性が高まり、CTR の向上が期待できる。しかし、興味を絞り込んだ分だけ各セグメントの絶対数は小さくなってしまう。CTR の上昇は、必ずしも顧客の絶対数の増加とイコールではないといった面がある。絞り込みが可能となるには、利用者数が相当量見込めるサイトまたは提携サイト群である必要がある。

Yahoo! JAPAN は、日本国内で最大のポータルサイトとして、多数の利用者を抱えている。利用者数の多さから、行動履歴情報の分析と多彩な絞り込みが可能となり、広告配信事業を展開する上での強みになっている。

② Amazon

書籍・CD などのインターネット販売で大きなシェアを持つ Amazon では、利用客がどのような商品を購入したが、また、その商品と一緒にどのような買い物をしているか等の情報を大量に蓄積している。Amazon を訪れた客がある商品を購入しようとした場合、「これを買っている人はこれも買っています」と、おすすめ商品を表示するレコメンドと呼ばれる機能がある。このレコメンドにより、利用者に「まとめ買い」「ついで買い」を誘う。また、顧客の購入履歴からおすすめる商品を電子メールで送信することにより、リピーター率を高めている。

③ NTT ドコモ

NTT ドコモの i コンシェルは、利用者の属性情報、行動履歴、サーバーに預けた情報、携帯電話の位置情報を分析して、利用者の行動にあったサービスを配信するリコメンド機能である(広告の配信を行っているものではない)。

(株)IMJ モバイルが 2009 年 6 月に行った調査によると、i コンセルのサービスは、ドコモ 3G 端末保有者の 65% に認知されており、そのうち利用経験者は 18%。また、利用経験者の継続利用意向は 53% としている。

NTT ドコモの公表によれば、i コンセルは、2008 年 11 月 19 日にサービスを開始し、2009 年 4 月 11 日には、その契約者数が 100 万件を超えたとしている。

2-3 行動ターゲティング広告の市場規模

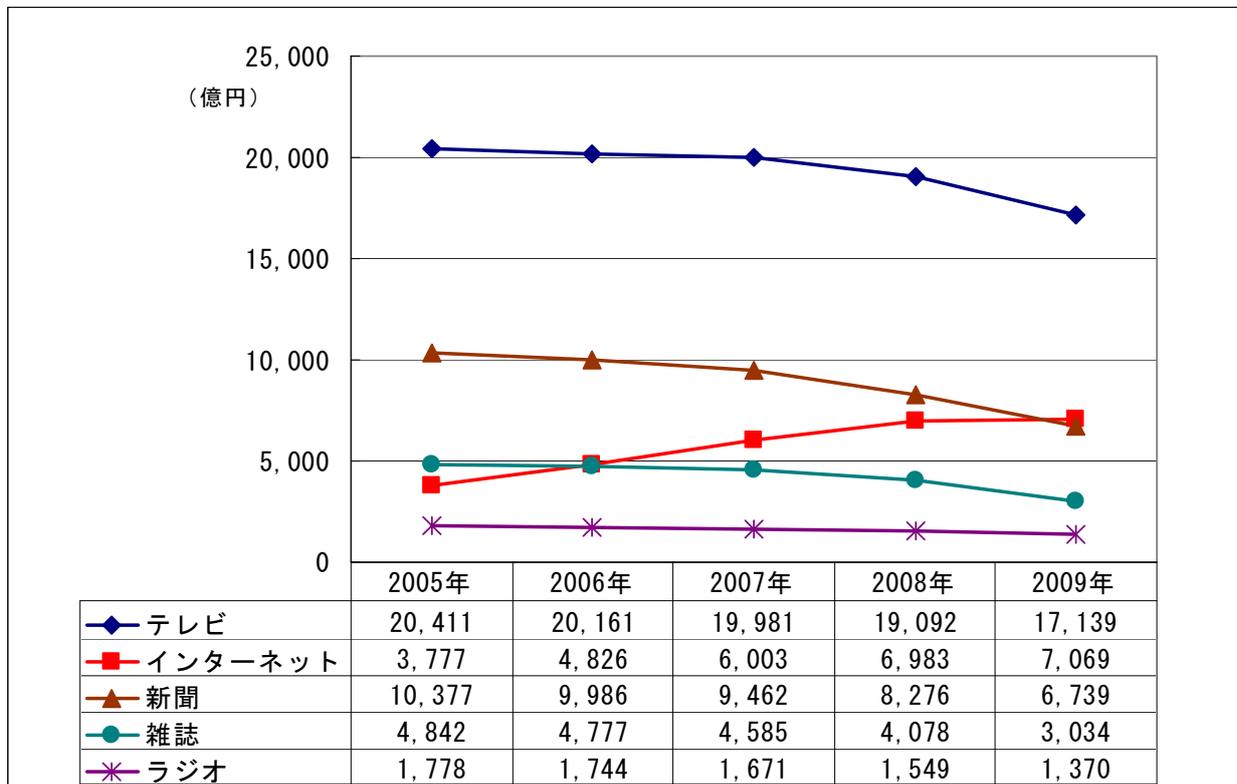
(1) インターネット広告の市場規模

① 広告市場におけるインターネット広告費の規模

電通が2010年2月22日に発表した「2009年日本の広告費」によると、2009年の日本国内の総広告費は59,222億円で、そのうちインターネット広告費は7,069億円である。広告市場の中で、インターネット広告は、テレビ広告に次ぐ規模となっている。

マスコミ四媒体(新聞、雑誌、ラジオ、テレビ)の広告費が毎年縮小しているのと対照的に、インターネット広告は成長を続けており、2004年にラジオ広告費を、2006年に雑誌広告費を、そして2009年に新聞広告費をそれぞれ上回った¹。なお、2009年のインターネット広告費の内訳は、媒体費(Webサイトに広告を掲載する費用)が5,448億円、広告制作費(Web広告を作成する費用)が1,621億円となっている。

図 2-5 媒体別広告費



※総広告費のうち衛星メディア関連及びプロモーションメディアを省略。プロモーションメディアとは、販売促進媒体のことで、その他一般の広告媒体(屋外、交通、折込、DM(ダイレクトメール)、フリーペーパー・フリーマガジン、POP(店頭)、電話帳、展示・映像他)を指す。

出典:電通「2009年日本の広告費」より株式会社三菱総合研究所が作成

② 日米の行動ターゲティング広告市場推計

広告配信事業者のマイクロアドの発表では、2008年の日本国内の行動ターゲティング広告費を120億円としている。この推計は、レコメンドサービス費(2009年まで4%、2010年から2012年は5%)を含め

¹ 2007年の「日本の広告費」の指定範囲改定、2005年に遡及した値を使用。

たものである。

マイクロアドによると、2008 年は国内でアドネットワーク²の参入が相次ぎ、大手ポータル系から専門サイトを束ねる特化型まで数多くのアドネットワークが誕生し、行動ターゲティング広告の普及が促進されたとしている。また、2008 年後半からの景気減速により、ネット広告市場においてはターゲットを絞り込んだ広告配信のニーズが高まり、広告主の行動ターゲティング広告への需要が高まったとしている。

2009 年の日本国内の行動ターゲティング広告費は 154 億円で、2012 年には 480 億円となると予測している。(レコメンドサービス費を除く。)

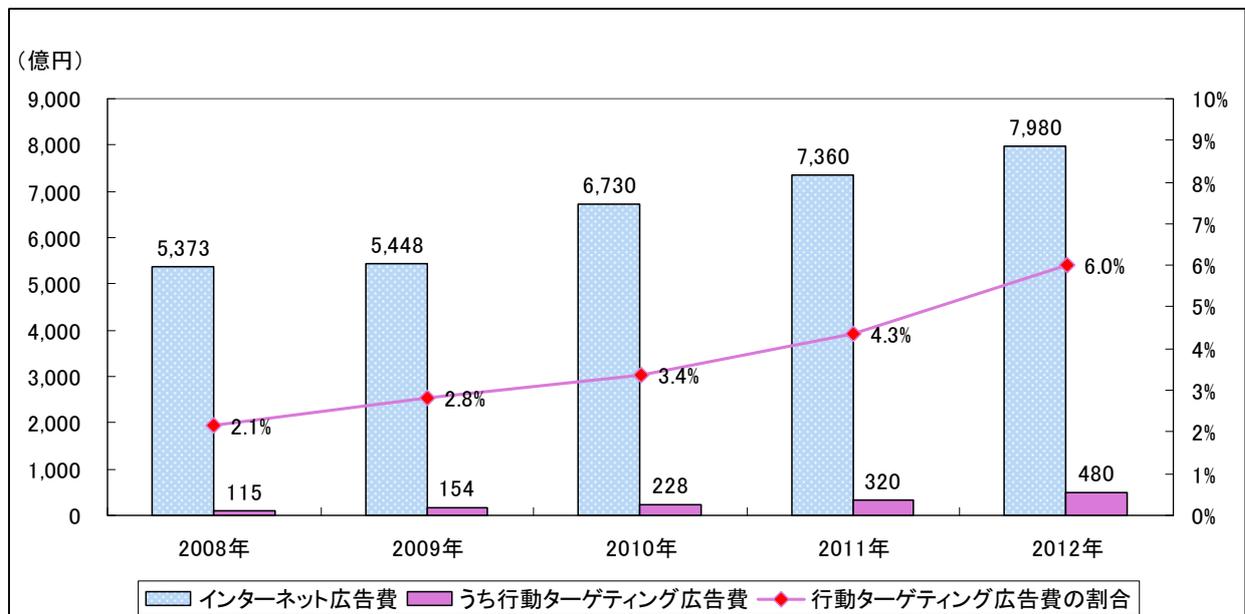
推計の考え方(マイクロアド)

・推計には、以下の点を総合的に考慮して分析

- ①マイクロアド・他社の行動ターゲティング関連商材の販売実績
- ②ヒアリングベースでの販売動向
- ③サイトリスティング、サイト解析等、関連する広告商材との相関
- ④日本の広告費等既知資料、およびアド独自調べでの市場規模想定
- ⑤US での行動ターゲティング市場規模と日本市場規模との過去相関性
- ⑥その他市況トレンド等

これらのデータから、日本における行動ターゲティング広告市場の割合を計算したところ、図 2-6 のようになった。2008 年の日本における行動ターゲティング広告費がインターネット広告費の中で占める割合は 2.1%、2009 年は 2.8%、2010 年に 3.4%、2011 年に 4.3%、2012 年に 6.0% に成長する計算になる。ただし、日本の行動ターゲティング広告市場の成長にとって、業界構造の変革の停滞や利用者からの忌避などネガティブな要因も存在する。アドネットワークの形成が停滞したり、米国であったような利用者の反発を招く事件(5-2 の(1)及び(3)を参照)が起こるなどの場合には、日本の行動ターゲティング広告市場が上述のように伸びない場合もある。

図 2-6 日本の行動ターゲティング広告市場



(2009 年までのインターネット広告費の実績値は電通の公表資料、2010 年以降のインターネット広告費の予測値はシード・プランニングの公表資料を使用。行動ターゲティング広告費の 2008 年までの実績値及び 2009 年以降の予測値はマイクロアドの公表資料からレコメンドサービス費を除いて計算。)

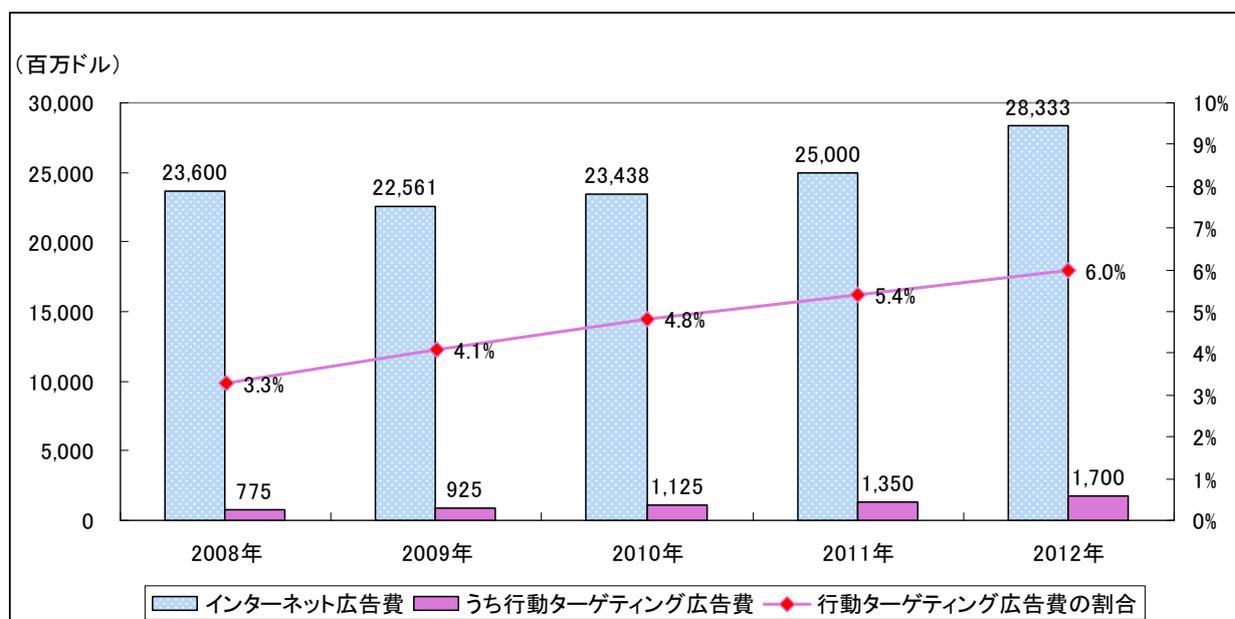
出典: 電通、シード・プランニング及びマイクロアドの公表資料を基に株式会社三菱総合研究所が作成

² アドネットワークとは、インターネット広告における連携により複数の Web サイトでの広告をネットワーク化するものである。

デジタルマーケティング情報サイト eMarketer が 2010 年 2 月 1 日に公表した資料によると、2008 年のアメリカにおける行動ターゲティング広告費は 7 億 7500 万ドルで、2012 年には 17 億ドルとなると予測している。また、2008 年のアメリカにおける行動ターゲティング広告費がインターネット広告費の中で占める割合は 3.3%、2009 年に 4.1%、2010 年は 4.8%、2011 年に 5.4%、2012 年に 6.0%に成長すると予測している。

これらのデータを基に、アメリカにおける行動ターゲティング広告市場を表したものが、図 2-7になる。

図 2-7 アメリカの行動ターゲティング広告市場



eMarketer の公表資料を基に株式会社三菱総合研究所が作成

③ 日米の行動ターゲティング広告市場の現状についての考察

日本のインターネット広告費に占める行動ターゲティング広告費の割合は、現状(2009年)では、2.8%程度であり、アメリカの4.1%に比べて低い水準にある。

この両者の違いにはいくつかの要因が考えられる。

(i) 登場からの時間の差

行動ターゲティング広告の仕組は、アメリカから始まって世界各国に広まったものであり、そのシェア拡大も他国に比べアメリカが先行しており、日本の市場が後を追う形になっている。一般的に日本のインターネット市場は、アメリカの2年遅れということが言われている。例えば、後述のアドネットワークの仕組が普及したのは、アメリカでは2007年頃であるが、日本での普及は2009年頃とされる。

(ii) インターネット広告業界構造の違い

アメリカのインターネット広告の業界構造の特徴として、アドネットワークの浸透が挙げられる。

日本では、ADJUSTやimpActネットワークなどのアドネットワークが存在するが、アドネットワークの数はまだ少ない。アメリカでは、アドネットワーク事業者が多く存在している。アドネットワークは、ネットワーク全体での広告販売により広告販売効率を高める。単体では閲覧者数が少ないWebサイトについても、ネットワーク化により広告枠の販売が促進される効果がある。行動ターゲティング広告は、ネットワーク化により効果を高めることが期待できることから、アドネットワークの浸透しているアメリカで行動ターゲティング広告の比率が高い理由の1つと考えられる。

(iii) 広告代理店の影響

日本では、広告の販売を促進する広告代理店の取次業務が強い。このため、広告代理店が広告の取次業務をするにあたって、説明が複雑になりやすい行動ターゲティング広告の販売が敬遠されやすい。

アメリカでは、アドエクスチェンジと呼ばれる広告枠の取引市場が複数存在しており、広告主とWebサイト管理者が広告代理店を介さずに直接契約することができるため、行動ターゲティング広告を導入する率が高くなっていると考えられる。

④ 日本の行動ターゲティング広告市場の今後

日本では、アドエクスチェンジがまだ普及していない状況であるが、2010年3月2日、Yahoo! JAPANが4月1日からアドエクスチェンジサービスを開始すると発表した。当初は、Yahoo! JAPANの提携サイトの広告枠の取引から開始される予定である。日本国内で、そのポータルサイトの高い利用者数から広告配信事業者として圧倒的なシェアを有するYahoo! JAPANが、広告枠の取引をオープン化していくことによって、広告枠取引がますます盛んになっていくものと思われる。その結果、日本においてもアドネットワークの形成が進み、行動ターゲティング広告が効果を発揮しやすい環境になるとともに、行動ターゲティング広告市場の拡大が加速すると予想される。

第3章 行動ターゲティング広告における利用者保護上の課題

3-1 プライバシー、セキュリティ上の懸念

本項では行動ターゲティング広告を巡って懸念となりうるプライバシー、セキュリティ上の課題について整理する。

(1) プライバシーと個人情報

我が国でプライバシーが注目されるきっかけとなったのは、三島由紀夫の「宴のあと」が、モデルとされた人物の私生活を描写しており、プライバシーを侵害したとして、元外務大臣の有田八郎氏が三島由紀夫氏と出版元の新潮社を被告として提起した民事訴訟からである。この判決(昭和 39 年)では、プライバシーの侵害による不法行為の成立要件として、以下を挙げている。

- ・ 私生活上の事実または私生活上の事実らしく受け取られるおそれのあることがらであること
- ・ 一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立つた場合公開を欲しないであろうと認められることがらであること、換言すれば一般人の感覚を基準として公開されることによつて心理的な負担、不安を覚えるであろうと認められることがらであること
- ・ 一般の人々に未だ知られていないことがらであること
- ・ このような公開によつて当該私人が実際に不快、不安の念を覚えたこと

プライバシーについては、ウォーレン・ブランダイスが発表した論文の中で、「the right to be let alone (一人で居させてもらいたいという権利)」として定義されたが、その後、現代においては、「自己についての情報をコントロールする権利」、「個人に関する情報の流れをコントロールする権利」、または「自己情報コントロール権」が新たな包括的定義として登場してきている³。

一方、個人情報の保護については、平成 15 年に成立し、平成 17 年から全面施行された個人情報保護法で定められている。個人情報保護法第 2 条第 1 項では、「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。)をいう。」としている。

プライバシーと個人情報は重なる部分があるものの、異なった概念である。従つて、個人情報保護法では個人情報の取扱いとは関係のないプライバシーの問題などは、対象とならないとしている⁴。例えば、プライバシーの侵害とされない公知の事実であっても個人情報であれば個人情報保護法の対象となる。逆に、個人情報保護法を遵守していても、プライバシーの侵害とみなされる場合もありうる。

(2) 行動ターゲティング広告を巡る懸念点

行動ターゲティング広告においては、利用者の閲覧情報等の行動履歴が収集、利用される。通常、行動履歴それ自体は個人を識別する情報とはならない場合が多いと考えられるが、行動履歴が個人識別情報と照合されうる場面では問題が生じうる。現在、以下の 3 点が主要な懸念となっている⁵。

- 1) 個人識別情報と紐付けられた行動履歴が漏洩し、プライバシーが損なわれる懸念
- 2) 個人識別情報と紐付け可能な行動履歴が個人識別情報と紐付けられた場合にプライバシーが損なわれる懸念(特に、書籍の購買履歴や疾病に関する検索履歴などを通じ、思想・信条や身体に関する機微情報が明らかになる懸念)
- 3) 個人識別情報と紐付け可能な行動履歴に関する情報が第三者に提供されたり、あるいは、漏洩した場合に、第三者により個人識別情報と照合され、プライバシーが損なわれる懸念

上記のうち、1)個人識別情報と紐付けられた行動履歴については、既に個人情報保護法の保護の

³ 新保 史生「我が国におけるプライバシーの権利の生成及びその保障」 <http://www.hogen.org/research/paper/jp/>

⁴ http://www.caa.go.jp/seikatsu/kojin/gimon-kaitou.html#1_3

⁵ もっともこの懸念は行動ターゲティング広告固有のものでなく、広くはネットワーク上に個人の行動履歴が存在することによるものである(村井純『インターネット新時代』(岩波書店、2010 年)130 頁-132 頁参照)。

範疇であり、適切なセキュリティ対策が議論の中心となる。もっとも、行動ターゲティング広告で用いられる情報の中で何が個人識別情報となりうるかについては議論の余地があり、この点については(4)で整理を行う。

他方、2)、3)はプライバシーに関する問題であり、その場合の個人情報保護法との関係が議論の中心となる。

(3) 行動ターゲティング広告を巡る懸念点が顕在化した事例

これまで、上記の懸念点が顕在化した事例は我が国では見られないが、海外ではいくつか事案が見られる。

2)に関連するものとしては、個人識別情報と紐付け可能な行動履歴が個人識別情報と紐付けられる計画が問題となった事例として DoubleClick 社を巡る紛争事例(米国)(5-2(1)参照)、第三者の Web サイトでの行動履歴と自己の Web サイトに蓄積された個人識別情報と紐付けを行って広告に利用したことが問題となった事例として Facebook 社を巡る紛争事例(米国)(5-2(3)参照)が存在する。また、個人識別情報との照合が可能かどうかを巡って争いがあるものの、行動履歴を収集することでプライバシー上の懸念があるとされた事例として Phorm 問題(英国)(5-3(2)①参照)が存在する。

この他に、2)のような懸念を踏まえて、無断での行動履歴の取得が問題となった事例も米国で見られている(5-2(4)、5-2(5)参照)。

(4) 行動ターゲティング広告で用いられる情報の個人情報該当性の検討

個人情報保護を巡る法体系、法制度は国により差異があり、我が国と米国、欧州の間でも異なっている。保護の対象となる個人情報についても、個人識別情報との関係性が問題となる点は共通であるが、何を個人識別可能な情報と解釈するかについては、やや差異があることが指摘されている⁶。

この指摘を踏まえて整理すると、以下のような差異があるものと考えられる。(もっとも、下記は解釈論であり、司法等により異なる判断が下される可能性がある点には留意が必要である。)

- 我が国では、厚生労働省・経済産業省「個人情報の保護に関する法律についての経済産業分野を対象とするガイドライン」(平成16年10月22日厚生労働省・経済産業省告示第4号、平成21年10月9日改正)を踏まえると、氏名等の伝統的な識別子に到達できる場合に個人識別性が肯定されると解釈できる。
- 米国では、米国連邦取引委員会(Federal Trade Commission; FTC)の所管する児童オンラインプライバシー保護法及び同施行規則を踏まえると、個人へのコンタクトが可能となる情報に到達できる場合に個人識別性が肯定されると解釈できる。
- 英国では、情報コミッショナーの1998年データ保護法に関するガイドラインを踏まえると、データの主体が他の個人と異なった取扱を受ける可能性がある場合に個人識別性が肯定されると解釈できる。
- 欧州共同体では、個人データの処理に係る個人の保護に関する作業部会(Art.29 Data Protection Working Party)における検討結果を踏まえると、氏名等の伝統的な識別子との結合可能性を問題としておらず、データ主体が他の個人と区別できるか可能性がある場合に個人識別性が肯定されると解釈できる。

この解釈を行動ターゲティング広告において用いられる情報に当てはめると次の通りとなる。

⁶ 中田響「個人情報の要件としての識別可能性—EU及び英米日における公的解釈の比較」日本セキュリティマネジメント学会誌21巻1号(2007年)14頁-24頁。

表 3-1 個人情報該当の可能性

	日本	米国	英国	欧州共同体
アクセス時の IP アドレス	× (通信事業者においては個人情報となるが、その他の場合では識別し得ない)	× (将来、他の情報と組み合わせる個人識別できる可能性は否定していない ⁷)	△ (データの主体が他の個人と異なった取扱を受ける可能性がある場合)	△ (データの主体が他の個人と区別できる可能性がある場合)
クッキーに含まれる氏名・連絡先以外の情報	× (氏名等の伝統的識別子と関連づけられて初めて個人情報として扱う)	× (他の個人を識別する情報と関連づけられて初めて個人情報として扱う)	△ (データの主体が他の個人と異なった取扱を受ける可能性がある場合)	△ (データの主体が他の個人と区別できる可能性がある場合)
Web サイトでの氏名・連絡先以外の行動履歴	× (氏名等の伝統的識別子と関連づけられて初めて個人情報として扱う)	× (他の個人を識別する情報と関連づけられて初めて個人情報として扱う)	△ (データの主体が他の個人と異なった取扱を受ける可能性がある場合)	△ (データの主体が他の個人と区別できる可能性がある場合)
クッキーに含まれる氏名・連絡先、Web サイトでの氏名・連絡先を含む行動履歴	○	○	○	○

(凡例: ○ = 個人情報に常に該当する、△ = 個人情報に該当する可能性がある、× = 個人情報に該当しない)

なお、我が国では ID 化する等して個人識別情報(氏名等)を匿名化した場合であっても、その他の情報で個人が推知される場合は個人情報となりうる場合があると解釈されている⁸。

⁷ 後述の5-2(2)③参照。

⁸ 岡村久道『新訂 個人情報保護法』(商事法務、2009年)79頁。

(1) インターネット広告推進協議会(JIAA)のガイドライン

① ガイドラインの目的、対象

インターネット広告推進協議会(以下「JIAA」という。)は、インターネットが信頼される広告メディアとして健全に発展していくために、共通の課題を協議し、ビジネス環境を整備することを目的として1999年に設立されたインターネット広告業界のいわゆる業界団体である。JIAAは、行動ターゲティング広告ガイドラインを2009年に制定し、業界の自主的な取組による行動ターゲティング広告の適正な利用と発展を目指している。

行動履歴情報を活用した広告を利便性が高いと感じるか、あるいは迷惑と感じるかは、利用者によって異なることから、一律的な規制ではなく、利用者により、どのような情報を収集しているかを示すことによって、選択できるようにすることが重要である。

② ガイドラインが求める利用者への明示項目

Webサイト内での明示項目は、利用者にとって分かりやすい場所に掲載することとしている。例として、広告掲載に関するページ、プライバシー・ポリシーに関するページを挙げている。

明示する項目は、次の必須項目、推奨項目に分かれる。

[必須項目]

JIAAのガイドラインにおいて、行動ターゲティング広告を提供する事業者(掲載媒体社、行動履歴情報提供媒体社、配信事業者)が各々のWebサイトにおいて明示すべき内容とされるもの。

- (1) 行動ターゲティング広告の手法の説明
- (2) 行動履歴情報を収集・判別している事業者
- (3) 行動履歴情報を収集・判別している場所
- (4) 行動履歴情報として収集・判別している内容
- (5) 行動履歴情報の利用者
- (6) 行動履歴情報の広告への利用方法
- (7) 広告主に開示している領域
- (8) 行動履歴情報を保持している期間

[推奨項目]

JIAAのガイドラインにおいて、掲載を推奨する項目。

- (9) 各社それぞれに留意・配慮している領域

また、利用者の正しい理解を得るために、次の点についても明記することが望ましいとしている。

- ・ 「個人情報」と「行動ターゲティング広告に利用している情報」は異なり、広告に利用している情報は個人情報保護法の定める個人情報ではないという説明
- ・ 行動ターゲティング広告の有用性や、利用者が無料でコンテンツサービスを利用するにあたっての広告受容の啓発

③ 行動履歴情報の利用の許諾及び拒否

行動ターゲティング広告において行動履歴情報を利用する場合には、利用者の許諾を得ることを前提としている。利用者に対し、前項に挙げた行動履歴情報の広告への利用に関する明示項目(必須項

目の(2)から(8)まで)を Web サイト内の分かりやすいページにおいてあらかじめ明示することをもって許諾とみなすとしている。また、利用者が許諾しない場合に行動ターゲティング広告機能をオプトアウト(拒否)できるよう、具体的な方法を提示することを推奨している。

ガイドラインにおいては、オプト・アウトの提供方法を以下のように紹介している。

- 1) 行動履歴情報の取得・判別そのものを停止する
- 2) 行動履歴情報を取得はするが、広告配信に使わない

また、オプト・アウトの具体的な方法として、次のいずれかの方法で利用者にオプト・アウト機能及び方法を提供することを推奨している。

- ・ 行動ターゲティング広告を提供する事業者が、上記 1) 又は 2) の状態を提供する方法
- ・ 事業者が、利用者のブラウザの操作によってクッキーの送受信を拒否またはクッキーの削除を行う方法などを明示し、その対応を利用者本人に行ってもらうことで上記 1) を提供する方法

④ 行動ターゲティング広告の掲載内容の自主規制

JIAA のガイドラインでは、広告内容及びその掲載頻度によっては利用者に対して不快感・不安感を与えることの懸念があることについて触れているが、広告掲載の可否の決定については各社の自主的な判断に委ねており、その判断の基準については定めていない。

行動ターゲティング広告市場が、利用者の支持を得つつ拡大していくためには、利用者には不快感・不安感を与える広告の抑制が不可欠である。JIAA では、ガイドラインについて引き続き協議を継続し、適宜改定を行っていくとしている(2010年3月末時点)。

(2) Yahoo! JAPAN

Yahoo! JAPAN では、図 3-2に示すように行動ターゲティング広告に関する説明ページを設けている。プライバシーポリシーはトップページからリンクされているが、行動ターゲティング広告の説明ページは、プライバシーポリシーからリンクがはられた別ページとなっている。

このページからは、さらに、「ユーザー情報の取扱について」というページと、図 3-2 に示したオプト・アウトのページにリンクがはられている。「ユーザー情報の取扱について」というページでは、項目の一部として行動ターゲティング広告が説明されており、パソコン版とモバイル版に分けて、利用している情報、仕組、掲載場所が説明されている。パソコン版については以下のような⁹。

図 3-1 Yahoo! JAPAN の行動ターゲティング広告の説明

The screenshot shows a web browser window with the URL "ユーザー情報の取扱について - Yahoo! JAPANへの広告掲載 - Yahoo! JAPAN - Mozilla Firefox". The page content includes the Yahoo! JAPAN logo and navigation tabs. The main content area is titled "行動ターゲティング広告" (Action Targeting Advertisements) and contains the following sections:

- 利用している情報** (Information Used): Explains that data is collected from cookies and browsing history on the Yahoo! JAPAN website.
- 仕組み** (Mechanism): Explains that ads are targeted based on cookie and browsing history.
- 掲載場所** (Placement): Explains that ads are shown on various pages of the Yahoo! JAPAN website and partner media.

⁹ <http://netadguide.yahoo.co.jp/info/rate/privacy/>

図 3-2 Yahoo! JAPAN の行動ターゲティング広告の無効化の説明

The screenshot shows a Mozilla Firefox browser window with the address bar displaying '行動ターゲティング広告の無効化について - Yahoo! JAPAN - Mozilla Firefox'. The page title is '行動ターゲティング広告の無効化について'. The Yahoo! JAPAN logo is visible in the top left, and a 'ヘルプ' (Help) link is in the top right. The main content area has a blue header with the title '行動ターゲティング広告の無効化について'. Below this, there are several sections with light blue backgrounds:

- 行動ターゲティング広告の特色**

Yahoo! JAPANでは、お客様により有益な広告を表示する手法の一つとして、お客様の興味関心に関連した広告を表示する「行動ターゲティング広告」を、Yahoo! JAPANおよびパートナーメディアのサイトを対象に配信しております。

行動ターゲティング広告が配信されることによって、お客様の興味関心に関連した広告がより多く表示されるようになります。例えば、お客様が国内旅行の情報を探するためにYahoo!トラベルを閲覧した後は、国内旅行に関連する広告が表示される可能性が高くなります。
- 興味・関心を把握するために利用している情報について**

興味・関心を把握するために、Yahoo! JAPANのサイトを訪れたお客様の情報をブラウザクッキー（ウェブサイトへアクセスした際に一時的に作成、保存される情報）を用い、独自の基準で興味関心別に分類し蓄積しております。

ただし、蓄積している情報は、Yahoo! JAPAN内での検索履歴や、ページ閲覧履歴、Yahoo! JAPANから配信されている広告のクリック履歴、広告の表示履歴であり、特定の個人を識別できる情報ではなく、また識別できる仕組みになっておりません。
- 行動ターゲティング広告の無効化について**

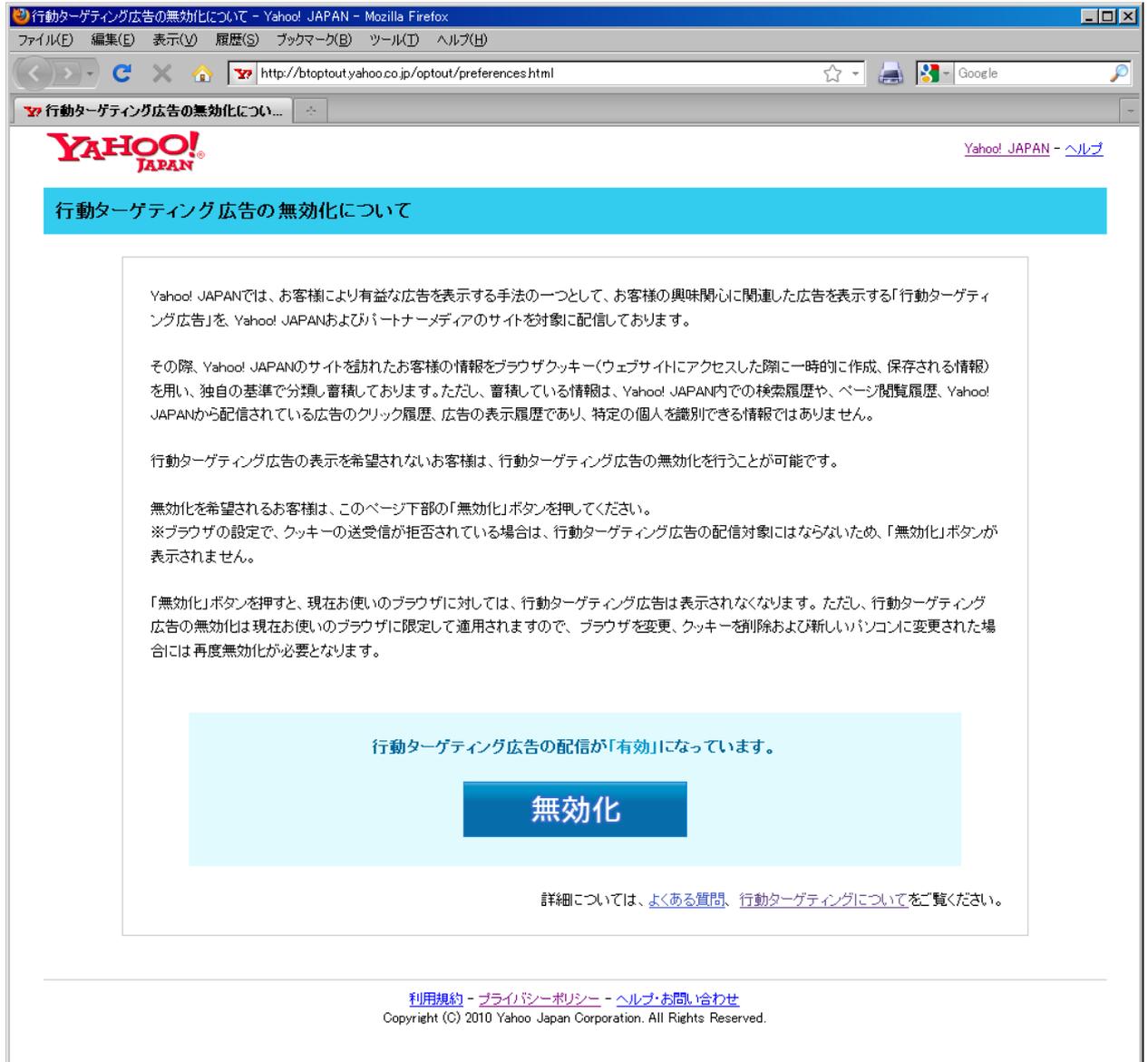
行動ターゲティング広告の表示を希望されないお客様は、表示を無効にする設定ができます。

無効化後も引き続き、行動ターゲティングによらない広告は表示されます。

At the bottom of the content area, there are two links: [行動ターゲティング広告の詳細についてはこちら。](#) and [無効化を希望されるお客様はこちら。](#)

At the very bottom of the page, there is a footer with the text: [利用規約](#) - [プライバシーポリシー](#) - [ヘルプ・お問い合わせ](#)
Copyright (C) 2010 Yahoo Japan Corporation. All Rights Reserved.

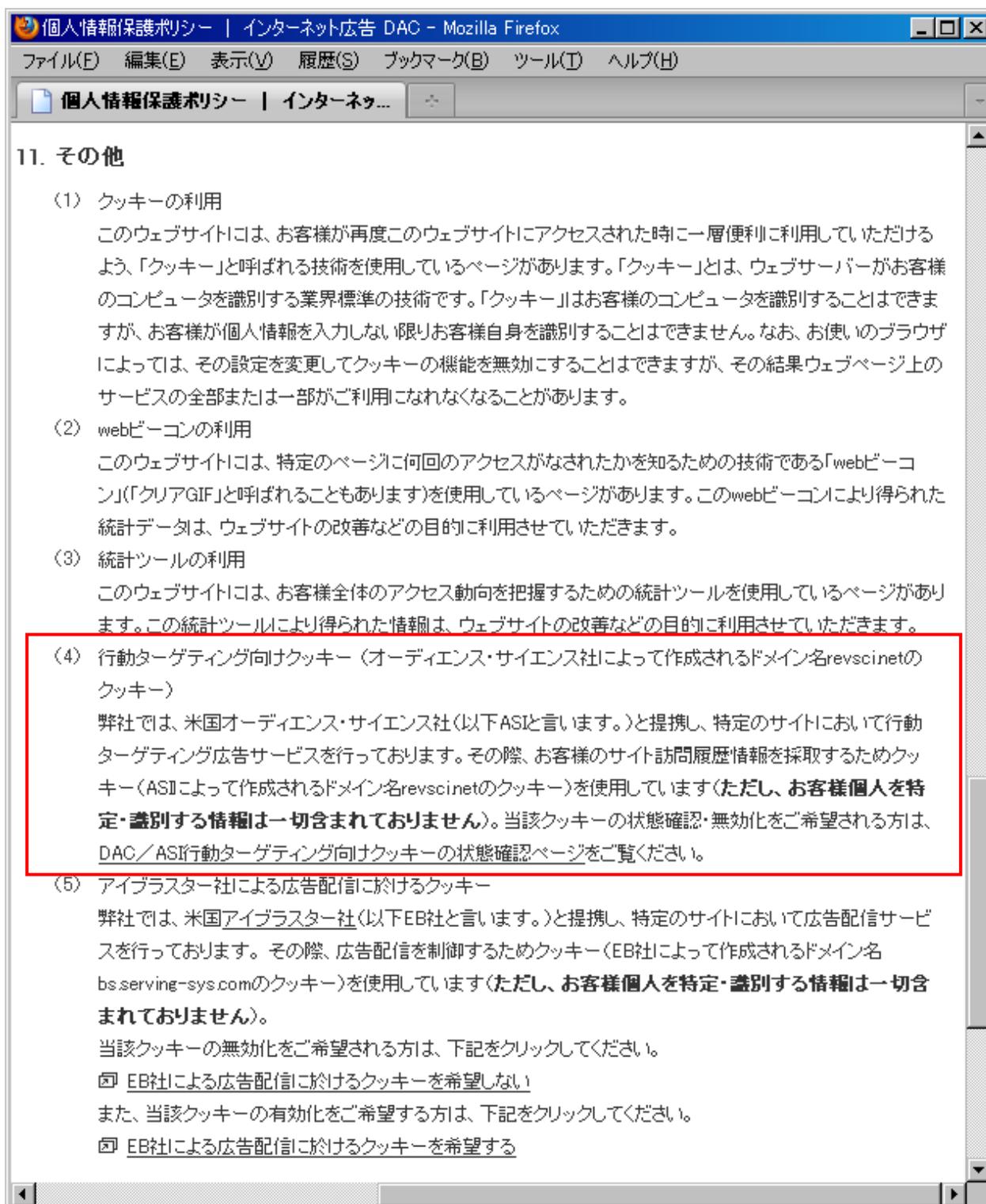
図 3-3 Yahoo! JAPAN のオプト・アウト



(3) DAC

DAC では、トップページからリンクされた個人情報保護ポリシーの中で、次のような記述がある¹⁰。

図 3-4 DAC の個人情報保護ポリシーの行動ターゲティング広告の説明



¹⁰ <http://www.dac.co.jp/utility/rule.html>

さらに、このページからは図 3-5に示すクッキーの状態確認ページにリンクされている。

図 3-5 DAC のオプト・アウト

DAC / ASI行動ターゲティング向けクッキーの状態確認ページ | インターネット広告 DAC - Mozilla Firefox

DAC / ASI行動ターゲティング向けクッキー...

文字サイズ 小 中 大

トップ > 個人情報保護ポリシー > DAC / ASI行動ターゲティング向けクッキーの状態確認ページ

DAC / RSI行動ターゲティング向けクッキーの状態確認ページ

デジタル・アドバイジング・コンソーシアム株式会社(以下「弊社」といいます)では、オーディエンス・サイエンス社(以下ASDと提携し、特定のサイトにおいて行動ターゲティング広告サービスを行っております。その際、お客様のサイト訪問履歴情報を採取するためクッキー、(ASIによって作成されるドメイン名revscinetのクッキー)を使用しています(ただし、お客様個人を特定・識別できるような情報は一切含まれておりません)。当機能の無効化をご希望される方は、以下「オプトアウト」のボタンをクリックしてください。以降、お客様のサイト訪問履歴情報は採取されなくなりますが、ブラウザの変更、クッキーの削除及び新しいPCへ変更等の場合には再度オプトアウトが必要となります。

■お客様の現在のステータス

このブラウザにおいて、当該クッキーの機能は有効な状態です。

>> オプトアウト(クッキーの無効化)をご希望の場合は下記のボタンをクリックしてください。

オプトアウト

- > 個人情報保護ポリシー
- > Revenue Science

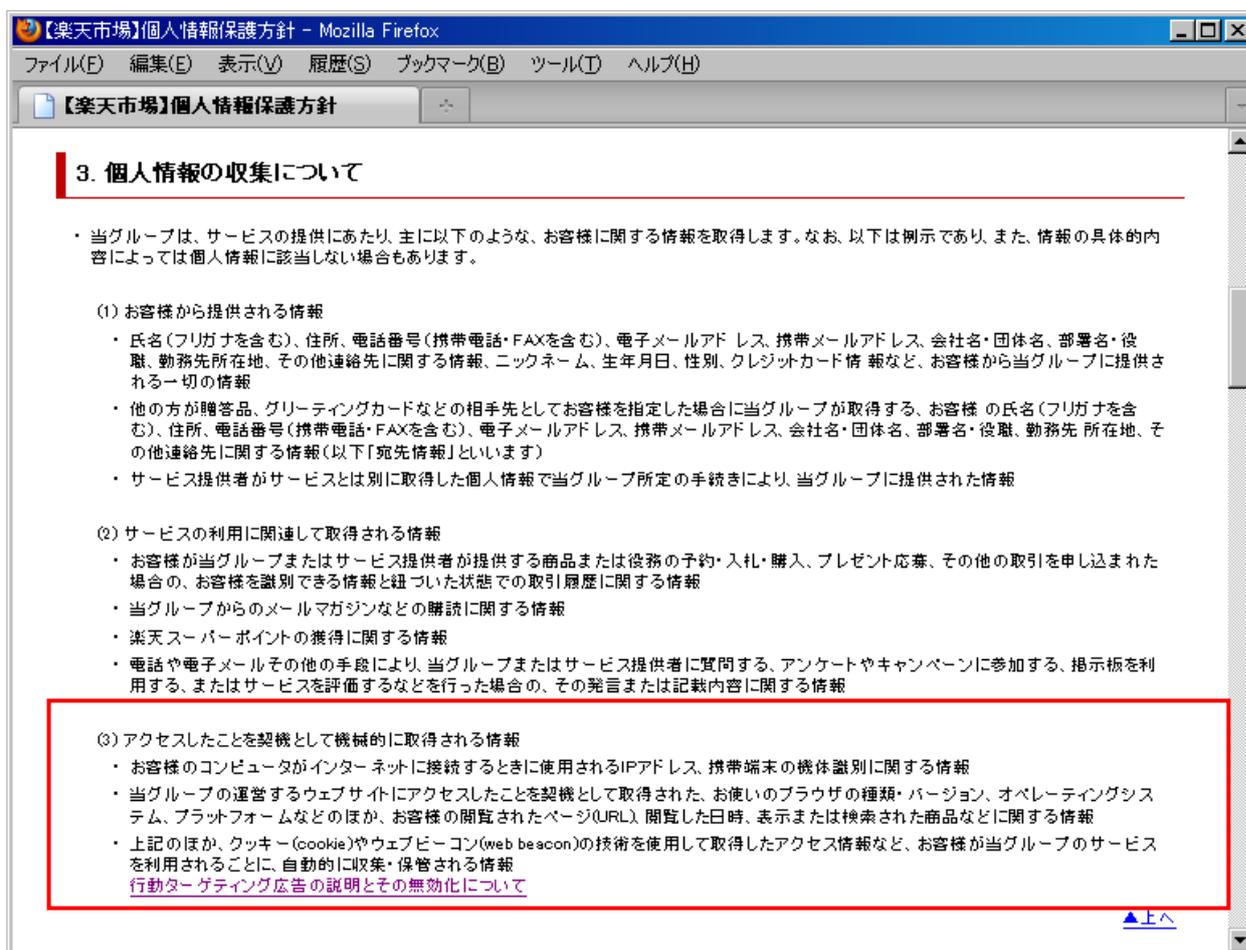
情報セキュリティポリシー | 個人情報保護ポリシー | 免責事項 | リンクについて

Copyright D.A. Consortium®, 1996-2010. All rights reserved.

(4) 楽天

楽天では、トップページからリンクされた個人情報保護指針の中で、次のような記述がある¹¹。(3)に行動ターゲティング広告に関連した記述がある。

図 3-6 楽天の個人情報保護指針の行動ターゲティング広告に関連した記述



さらに、このページからは図 3-5に示すオプト・アウトのページにリンクされている。

¹¹ <http://privacy.rakuten.co.jp/>

図 3-7 楽天のオプト・アウト

行動ターゲティングサービスの説明とその無効化について - Mozilla Firefox

行動ターゲティングサービスの説明とその...

楽天
楽天トップ

my Rakuten | 楽天トップへ戻る

行動ターゲティング広告

行動ターゲティング広告の説明とその無効化について

当グループでは下記の行動ターゲティング広告を行っています。
行動ターゲティング広告はウェブサイト閲覧情報などをもとにお客様の興味・関心にあわせて広告を配信する広告手法です。

当広告の無効化をご希望される方は、お手数ですが以下の手順に従って無効化してください。
当広告はCookieの設定が「オフ」になっているお客様には提供されておりませんのでご注意ください。

また、楽天株式会社では、ターゲティング広告によって、必ず良俗に反したり、お客様が不快感を抱かれることがないように、自主規制を設けております。

■楽天ad4U

株式会社Dリコムが技術を用いた行動ターゲティング広告です。
当広告では、お客様がご利用するブラウザに記憶されているWebサイト閲覧履歴(以下、ファイル情報)を楽天株式会社から提供される仕組によってブラウザ上で自動的に「判別」し、それを基にお客様に対して最適な広告を配信しています。当広告において、お客様のファイル情報を取得・保存することはありません。また、判別に用いる当該ファイル情報、および判別されたジャンル情報にはお客様個人を特定・識別できるような情報は一切含まれておりません。判別に用いるファイル情報の無効期間等についてはご利用されているブラウザによって異なります。
当広告には楽天グループ及び他社広告主の広告が含まれます。また、楽天株式会社と提携している他社のサイト上に広告を配信することがあります。なお、広告主に対しては、配信に関する情報(配信数・クリック数)を提供しています。

本サービスの無効化をご希望の場合は下記で「無効にする(オプトアウト)」ボタンをクリックしてください。

以降、お客様に対して当広告は無効化されますが、ブラウザの変更、Cookieの削除及び新しいIPへ変更等の場合には再度オプトアウトが必要となります。

お客様の現在のステータス:

このブラウザにおいて、楽天ad4UのCookieは<有効>な状態です。

無効にする(オプトアウト)

再開したい場合には、<有効にする>が表示されますので、そのボタンを押してください。

■楽天スーパーDBターゲティング広告/楽天びたっとアユーザーマッチ

当広告(楽天スーパーDBターゲティング広告/楽天びたっとアユーザーマッチ)は、楽天株式会社にて管理している楽天会員の情報(基本情報、楽天グループ内のサービス利用状況)や配信している広告のクリック実績を基に、サーバー上で統計処理し、お客様ごとに最適な広告を配信しているターゲティング広告です。当広告はCookieを利用して配信しています。また、統計処理に利用しているサービス利用状況などの情報については、最長で過去1年間蓄積しています。
当広告には楽天グループ及び他社広告主の広告が含まれます。また、楽天株式会社と提携している他社のサイト上に広告を配信することがあります。Cookie情報を他社他社サイトに提供することはありません。広告主に対しては、配信に関する情報(配信数・クリック数)を提供しています。

当広告の無効化をご希望の場合は下記で「無効にする(オプトアウト)」ボタンをクリックしてください。

以降、お客様に対して当広告は無効化されますが、ブラウザの変更、Cookieの削除及び新しいIPへ変更等の場合には再度オプトアウトが必要となります。

お客様の現在のステータス:

このブラウザにおいて、
楽天スーパーDBターゲティング広告
楽天びたっとアユーザーマッチ
のCookieは<有効>な状態です。

無効にする(オプトアウト)

再開したい場合には、<有効にする>が表示されますので、そのボタンを押してください。

楽天ad4Uの対応ブラウザに関して

■対応ブラウザについて

Internet Explorer 6.7.8
Safari 2.8
Opera 9.0-9.64
Google Chrome 1

※上記の対応ブラウザで、JavaScriptオン、Flash Playerがインストールされているユーザーに配信されます。

■Firefoxへの対応に関して

楽天ad4Uでは、ブラウザの基本機能(スタイルシートの仕様)を利用する事でターゲティングを行っています。
2009年1-3月期Xメニューまではその対応ブラウザをIE、Firefox、Opera、Safariとさせて頂いておりました。

ただ、Firefoxでは該当機能の改善が検討されており、将来的に利用出来なくなる可能性があるため、対応ブラウザから外すことに致しました。ご了承の程、宜しくお願い致します。

■ad4Uの事例はこちら

Copyright (c) 1997-2010 Rakuten, Inc. All Rights Reserved.

(5) DoubleClick

DoubleClick 社のプライバシー・ポリシー・ページを図 3-8に示す。まず、同社のサイトでは各ページ上部に「Privacy & Opt-Out」のメニューを設けており(図中 1)、はじめて訪問した利用者でもオプト・アウト設定が容易に把握できるようになっている。

また、プライバシー・ポリシー・ページでは詳細な説明に踏み込む前に、目立つ場所にオプト・アウトを実施するためのボタンが提示されている(図中 2)。同ボタンを選ぶとオプト・アウト設定は終了し、それ以上の複雑な手続きは不要である。クッキーを削除した場合は再度設定が必要であることなども、ここに示されている。

さらに、プライバシー・ポリシーでは同社が NAI(Network Advertising Initiative)メンバーであることも明確に示されており(図中 3)、問い合わせ窓口となるメールアドレスや住所も明記されている。

このように同社のプライバシー・ポリシーでは、情報の取り扱いに関する細かなルールだけでなく、オプト・アウトや問い合わせ先、オプト・アウト完了後の説明(図 3-6)など、利用者視点で求められる情報が分かりやすく示されていることが分かる。

図 3-8 DoubleClick 社のプライバシー・ポリシー

The screenshot shows the DoubleClick website's Privacy & Opt-Out page. At the top, the navigation menu includes 'Privacy & Opt-Out' (highlighted with a red box and labeled '1'). Below the navigation, the page title is 'Privacy'. A prominent button labeled 'AD COOKIE OPT-OUT' (highlighted with a red box and labeled '2') is visible. Further down, a logo for 'MEMBER NAI Self-Regulatory Compliance Program' (highlighted with a red box and labeled '3') is displayed. The page also contains text about privacy policies, contact information, and a section titled 'COLLECTION AND USE OF PERSONAL INFORMATION'.

図 3-9 DoubleClick 社のオプト・アウトの説明

Client Login | About Us | Contact Us | Careers | Privacy & Opt-Out

double click The nerve center of digital marketing

SOLUTIONS FOR: Agencies | Marketers | Publishers | Networks | Our Products | Insight & Innovation | Services & Support

EMAIL » PRINT » ADJUSTTEXT   

[Sign In for Services and Support »](#)

DART Cookie Opt-Out

Opt-out completed successfully. IMPORTANT THINGS YOU SHOULD KNOW:

1. Opting-out of the DART cookie does not affect either ad delivery or pop-up ads. This means that you will continue to see advertisements on the Internet – including pop-ups. DoubleClick does not have control over your receipt of pop-up ads. Please [click here](#) for more information about pop-up ads.
2. Please note that, if you use more than one type of browser (such as Netscape and Internet Explorer) or more than one computer to surf the Internet, you will have to opt out in each browser and on each computer that you use.
3. If you delete this opt-out cookie, you will have to opt out again. Alternatively, Google offers options for you to [permanently save your opt-out settings](#) in your browser.
4. You can adjust your browser settings to accept or reject cookies. Please [click here](#) to learn how. Please note that setting your browser to decline cookies may prevent you from receiving the opt-out cookie.
5. If you arrived at this page directly from our Privacy Policy and do not visit any other part of our corporate website, you will not receive any other cookies from DoubleClick during this visit. If, however, you visit any part of our corporate website other than our Privacy Policy,

3-3 現行の事業者の取組における利用者保護上の課題

(1) 行動ターゲティング広告の特性や多様性を反映した取組の不足

行動ターゲティング広告自体は、基本的に個人情報保護法上の個人情報を利用するものではない。しかし、他の個人情報と紐付けが行われる事例など、個人情報保護法による対応が必要となる場合がある。また、個人情報でなくとも、プライバシーの問題として捉えられる場合がある。

現在、各企業のプライバシー・ポリシーは、行動ターゲティング広告分野に限らず、章立て、説明の流れ、用語などが企業間において互換性を欠いており、利用者にとって比較・整理がしづらいというのが現状である。このため、今後は、サービスにおけるプライバシー・ポリシーを分かりやすく提示し、オプト・アウトや問い合わせ窓口の情報を明確に示していくことが望まれる。特に、行動ターゲティング広告は新しい分野であるため、事業者によって従来のプライバシー・ポリシーの延長線上に位置付けるものもあれば、別のプライバシー・ポリシーを設けるものもあり、対応が異なっている。これまでは各社がポリシーを制定し、それを遵守することに重点が置かれていたが、今後は企業間の互換性も意識してガイドラインを整備した上で、それを利用者へ積極的に説明し、利用者の同意を得ることが、結果的に企業やサービスの信頼性に繋っていくはずである。

幸いにも多くの事業者がこの現状を認識している(4-2(1)⑩参照)。JIAA は行動ターゲティング広告ガイドラインを策定しており、事業者間の協力の下、更に分かりやすいプライバシー・ポリシーを整備していくことは可能と考えられる。

しかし、そもそも行動ターゲティング広告の定義自体が統一されていない上に、収集する情報、活用方法などについてはサービスによって多様であり、事業者団体においてもすべての事業者が従えるようなルールを整備するのは容易ではない。どのような広告がどのような問題を生じさせるのか等について更に議論し、整理を行っていく必要がある。

(2) 利用者の理解を進める取組の不足

行動ターゲティング広告に限らず、広告やサービスにおける利用者情報の取り扱いについては、大半の企業が「プライバシー・ポリシー」、「個人情報保護方針」などの名称の規約・ガイドラインとして既に提供中であり、情報取扱に関するルールは整備されてきている。

しかしながら、整備されたルールについて、必ずしも利用者が認知し、十分理解をしている訳ではない。こうした規約やガイドラインは厳密さ、網羅性を重視するあまり、利用者にとっては読んで理解することが難しいものとなりがちである。特に、行動ターゲティング広告は新しいサービスであるため、そもそも行動ターゲティング広告の仕組みを完全に理解していない利用者も多い。さらに、自分のどの情報が、どこで収集され、どのように活用されるのかといった点などについては、ほとんどの利用者が理解まで至っていないと言える。自分の情報が利用されているという意識を利用者が持つことも重要であるが、事業者側にもルールを整備するだけでなく、その内容を分かりやすくし、積極的に説明責任を果たすことが求められている。本分野で少数でも何らかの不祥事が起きれば、業界あるいは分野全体が不安視される危険性もある。このような状況を未然に防ぐためにも、誰にでも分かりやすく、なおかつ、サービス毎の収集情報の違いなど事業者間の相違を示せるような表記方法を整備し、利用者へ積極的に発信していくことが求められる。

第4章 我が国の事業者、利用者の意識

4-1 我が国の利用者の意識

行動ターゲティング広告に対する期待と懸念を把握するため、利用者アンケートを実施した。

このアンケート調査では、我が国の利用者が行動ターゲティング広告にどのような認識を有しているか、プライバシー面での懸念や広告の便益をどのように捉えているか、また行動履歴情報の活用はどのようにあるべきかなどの意識の調査を主眼とした。

(1) 調査対象・方法

表 4-1 アンケート実施概要

実施期間	2009年11月6日～11月11日
対象	インターネット利用者
調査方法	匿名によるWebアンケート
有効回答数	1,066
集計方法	性別年齢別に12セグメントに分割して同数を回収し、インターネット利用者の性・年齢別構成比に加重(ウエイトバック補正)した。

セグメントは以下のように12分割し、それぞれ同数の回答を得るようにした。

表 4-2 調査のセグメント

	男性	女性
18～19歳	1	7
20～29歳	2	8
30～39歳	3	9
40～49歳	4	10
50～59歳	5	11
60～69歳	6	12

平成20年度の「通信利用動向調査」世帯編における過去1年間のインターネット利用経験、2009年1月の推計人口を用いて、インターネット利用者の表4-2のセグメントの構成比を算出し、これで有効回答をウエイトバックした。

(2) 回答者の属性

回答者の年齢分布(ウェイトバック済み。以下同じ。)は以下の通りである。

自宅でのインターネット利用経験、自宅でのインターネットの週あたり利用時間は、共に女性より男性が長い傾向がある。

プライバシー意識については、性別、年代別に大きな違いは見られない。

図 4-1 回答者の年齢分布

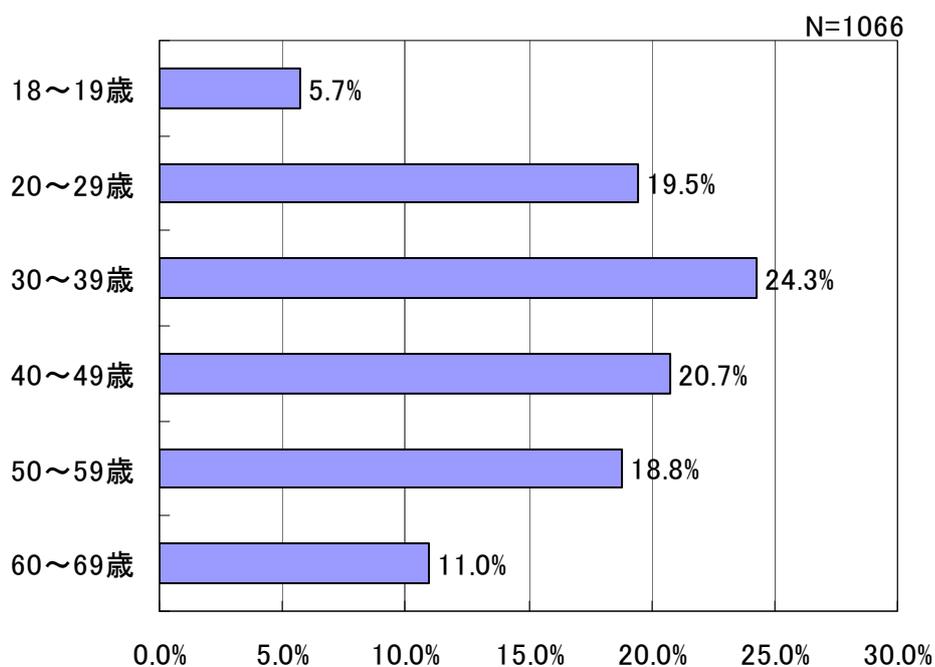


図 4-2 自宅でのインターネットの利用経験(性別、年代別)

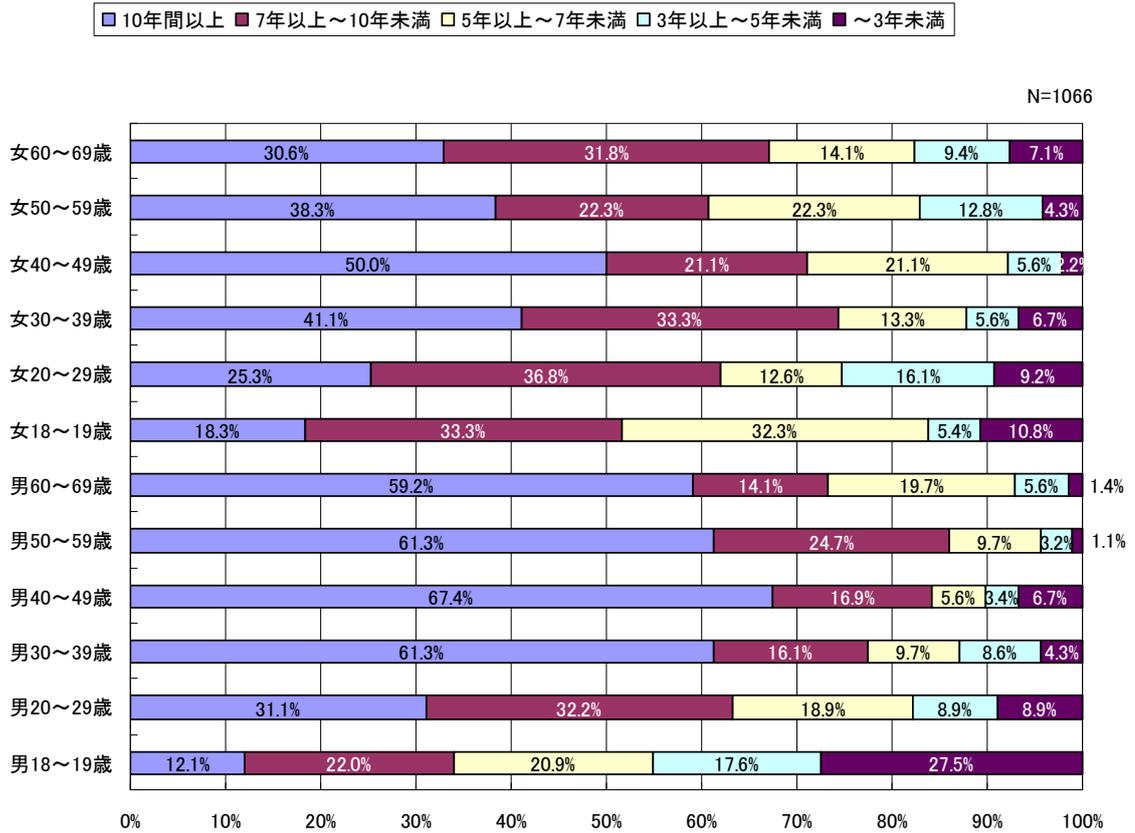


図 4-3 自宅でのインターネットの週あたり利用時間(性別、年代別)

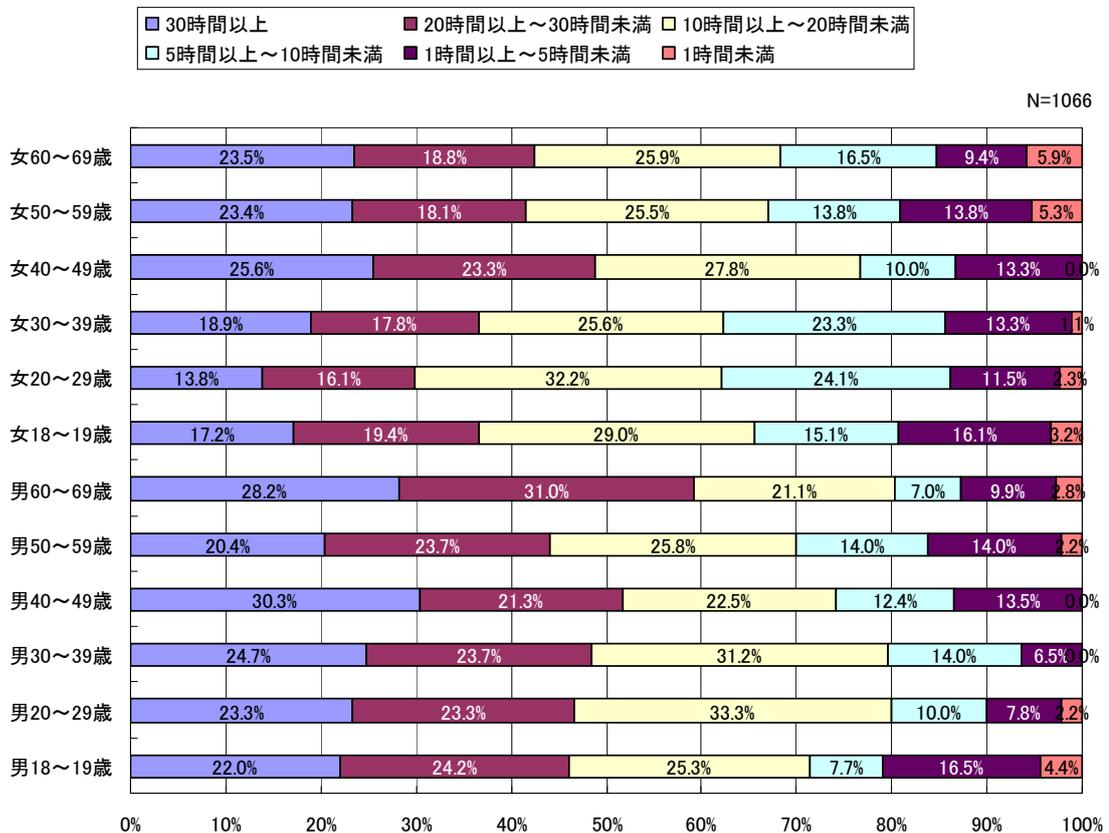


図 4-4 インターネット利用時のプライバシー意識(性別、年代別)

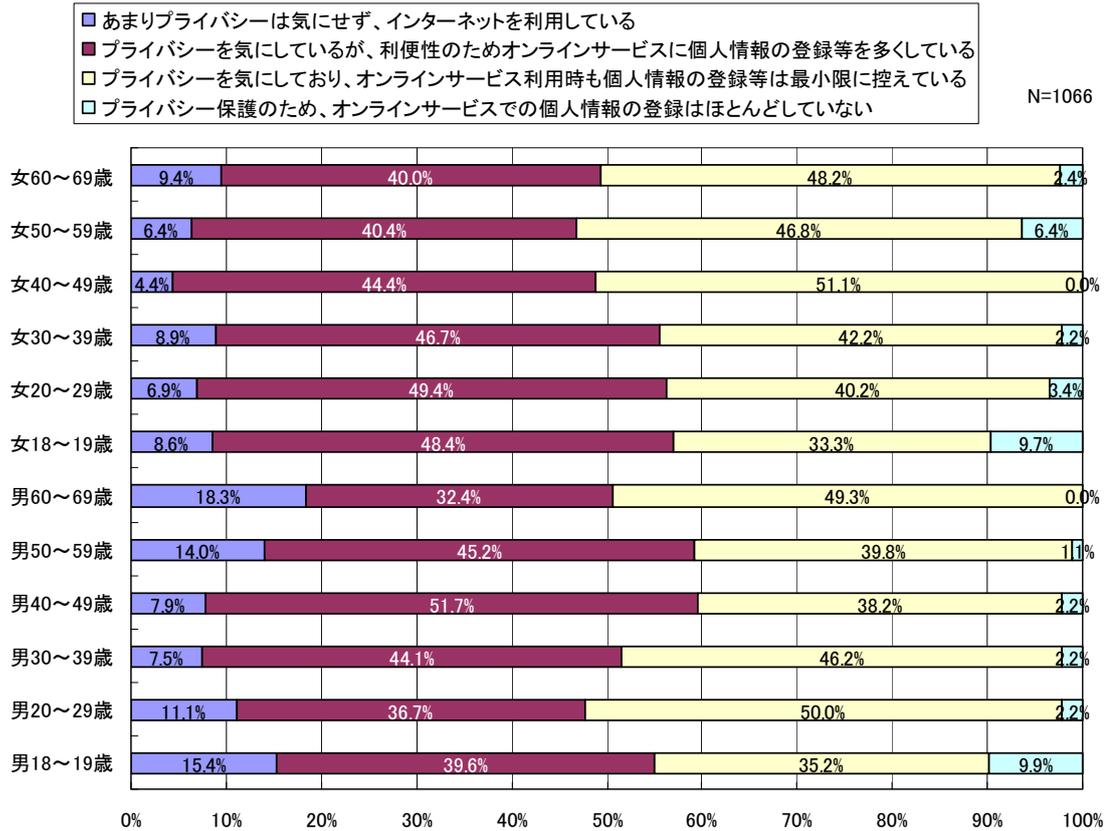
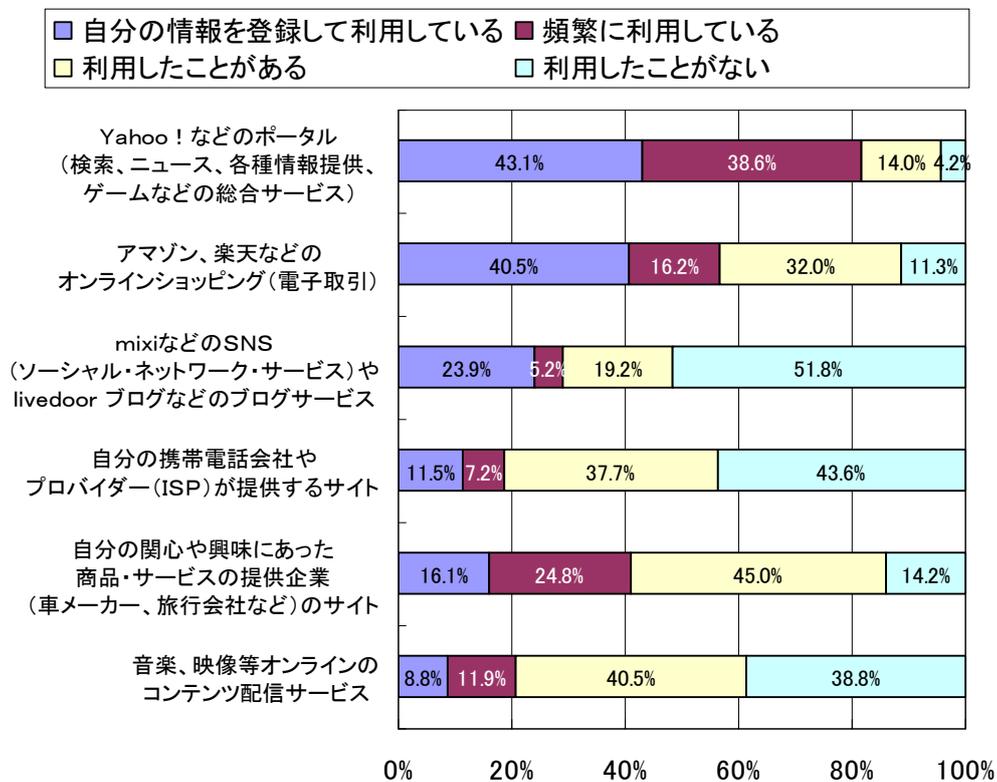


図 4-5 利用しているサービス



(3) インターネット広告の利用状況、利用する理由

インターネット広告の利用(広告をクリックして見る)についての回答は、「よく見る」、「たまに見る」を合わせると約 8 割となり、ネット広告の視聴率は高い。性別・年齢別に見ると、18～19 歳男と 60～69 歳の女性の利用が、他に比べてやや少ない(図 4-7参照)。

インターネット広告を利用する理由では、「広告を見て商品やサービスに興味を持ったから」が 67.8%、「もともと知りたかったことの広告だったから」が 30.7%。有名人・タレントの起用や広告自体の魅力よりも、「興味のある分野だから広告を利用する」という人の方が多い(図 4-8 参照)。

インターネット広告を利用して情報源となることがあると答えた人(「よくある」「たまにある」の合計)は 74.6%であり、興味のある分野のインターネット広告を情報源として活用し、84.2%の人が購買等何らかのアクションも起こしている(図 4-9、図 4-10参照)。

図 4-6 インターネット広告の利用状況

インターネット広告の利用(広告をクリックして見る)について、あてはまるものをお選びください。(択一)

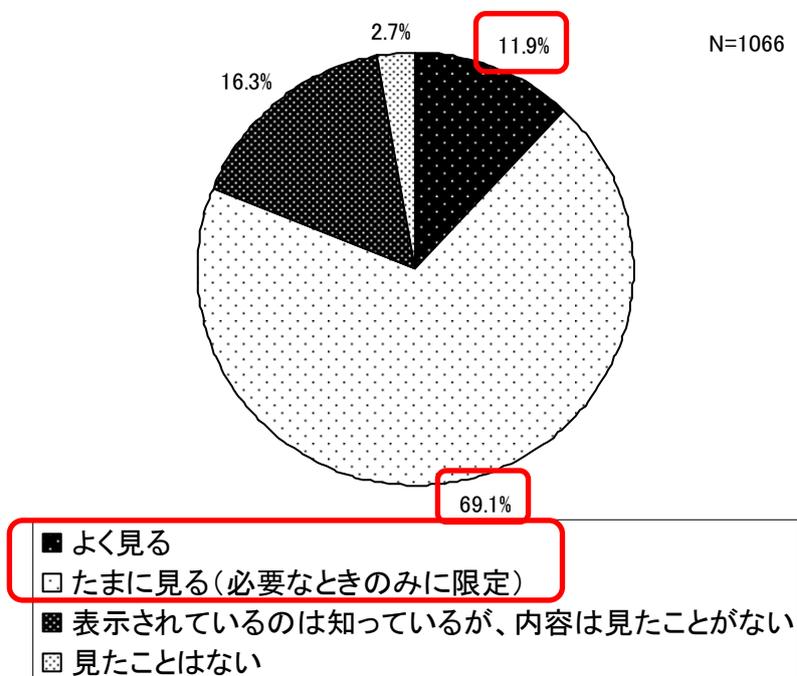


図 4-7 インターネット広告の利用状況(男女、年代別)

インターネット広告の利用(広告をクリックして見る)について、あてはまるものをお選びください。(択一)

■ よく見る ■ たまに見る(必要なときのみに限定) □ 表示されているのは知っているが、内容は見たことがない □ 見たことはない

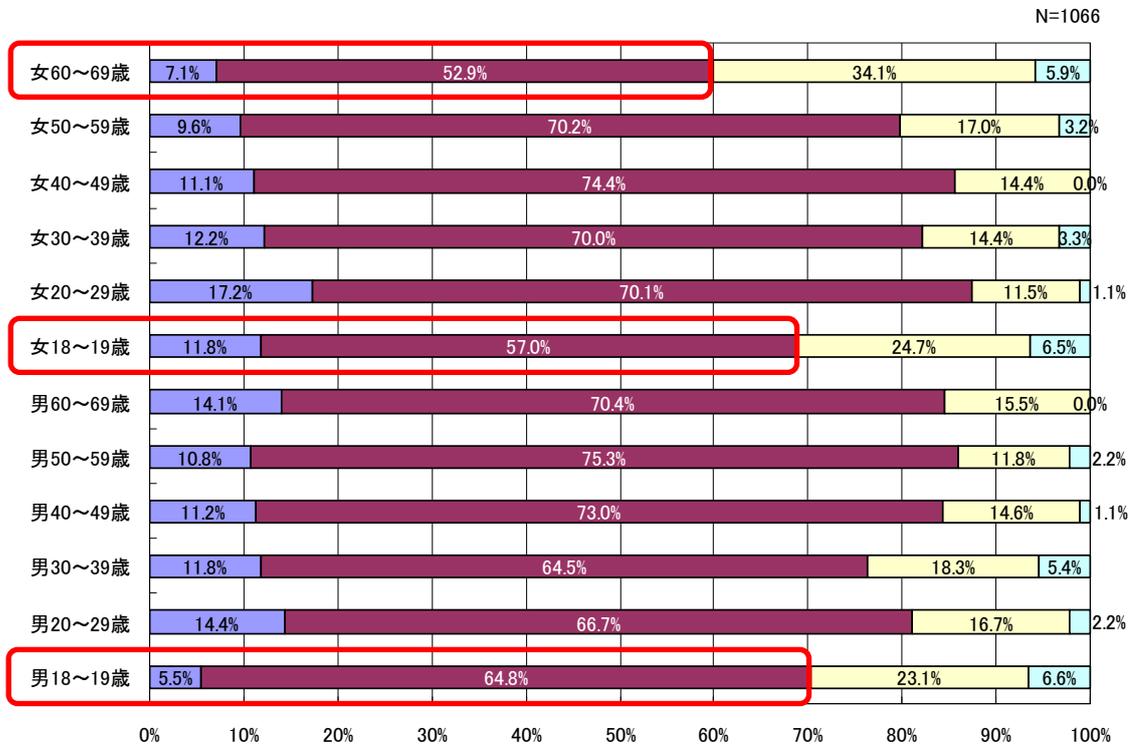


図 4-8 インターネット広告を利用する理由

インターネット広告を利用する理由は何ですか。(複数選択可)

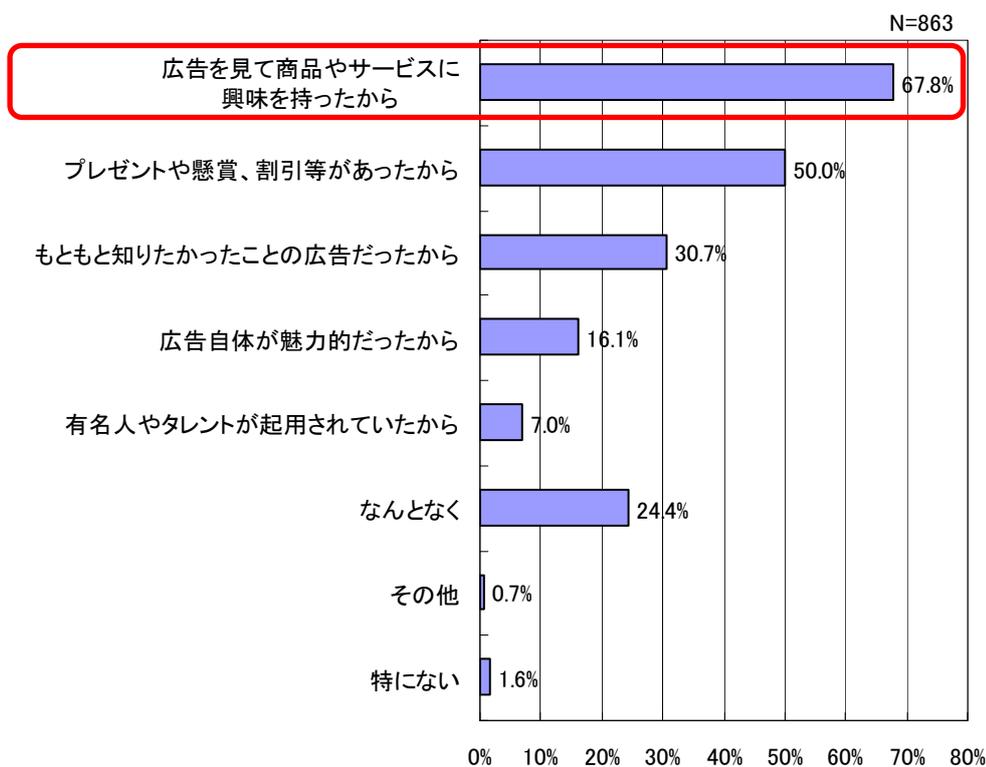
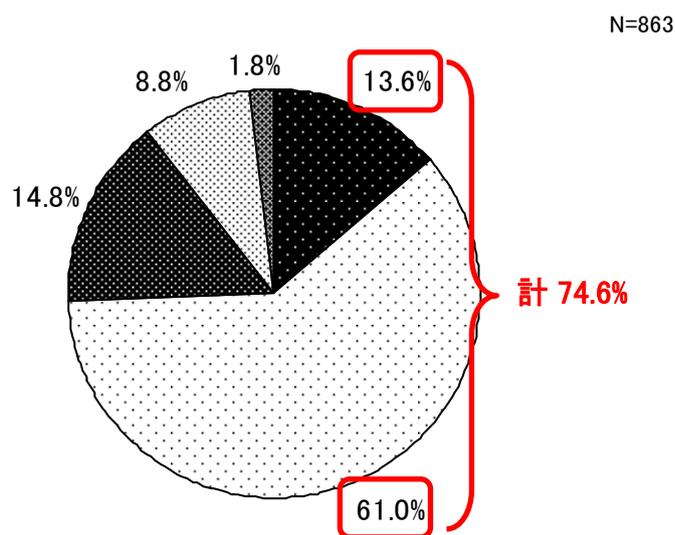


図 4-9 インターネット広告は情報源となるか

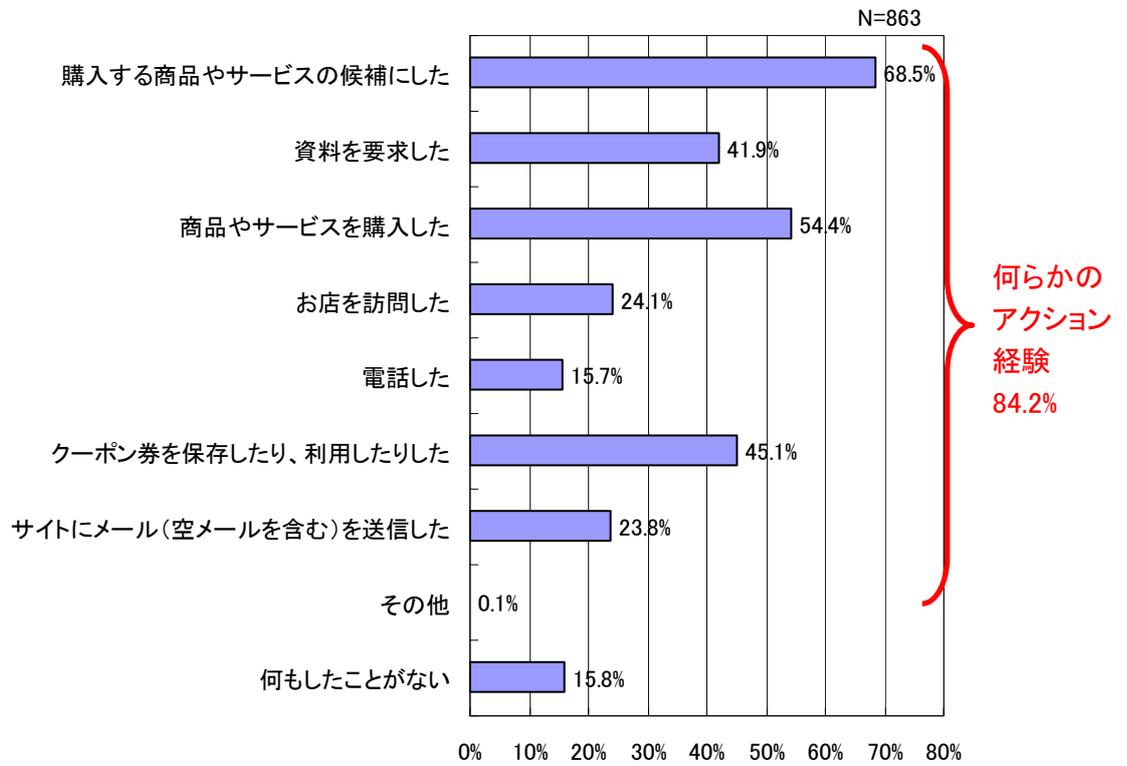
インターネット広告を利用して、情報源となることがありますか。あてはまるものをお選びください。(択一)



よくある
 たまにある
 どちらとも言えない
 あまりない
 ほとんどない

図 4-10 インターネット広告の利用による購買等

あなたは、パソコンや携帯電話を使って、インターネット広告を利用(クリックする)することで、購買などの行動をしたことがありますか。(複数選択可)／パソコンを利用した場合



(4) 行動ターゲティング広告に対する利用者の意識

行動ターゲティング広告の認知の程度、行動ターゲティング広告の受容の程度、活用されてもよい情報、行動ターゲティング広告によるインターネット利用への影響、行動ターゲティング広告に対して気になる点について、インターネット利用者の意識を尋ねた。

① 行動ターゲティング広告の認知の程度

行動ターゲティング広告の説明文を付した上で、行動ターゲティング広告が実現されていることを知っていたか尋ねたところ、「詳しく知っている」は約 4%に留まり、「知らない」が最も多く約 45%である(図 4-11)。男女別に見ると、男性の方が認知度が高く、10歳代を除く若年層で特に認知度が高い傾向がある一方、女性では40歳代の認知度が若干高かった(図 4-12)。

図 4-11 行動ターゲティング広告の認知状況

あなたはこのような行動ターゲティング広告が実現されていることを知っていましたか。(択一)

(設問前の補足説明)

あなたが閲覧したページの内容、購入の履歴、時間や地域から、あなたの関心や興味事を推測し、その分野の広告や情報を表示する技術があります。

このような広告・情報を「行動ターゲティング広告」「レコメンド」と呼び、あなたが関心を持っていると思われる広告・情報が自動的に表示されるメリットがあります。

現在、日本でも導入が進められており、アメリカなどでは多く普及しています。

名前や住所など、あなた個人を特定するものではなく、あなたの行動情報(閲覧したページの内容等)を取得した上でのサービスです。

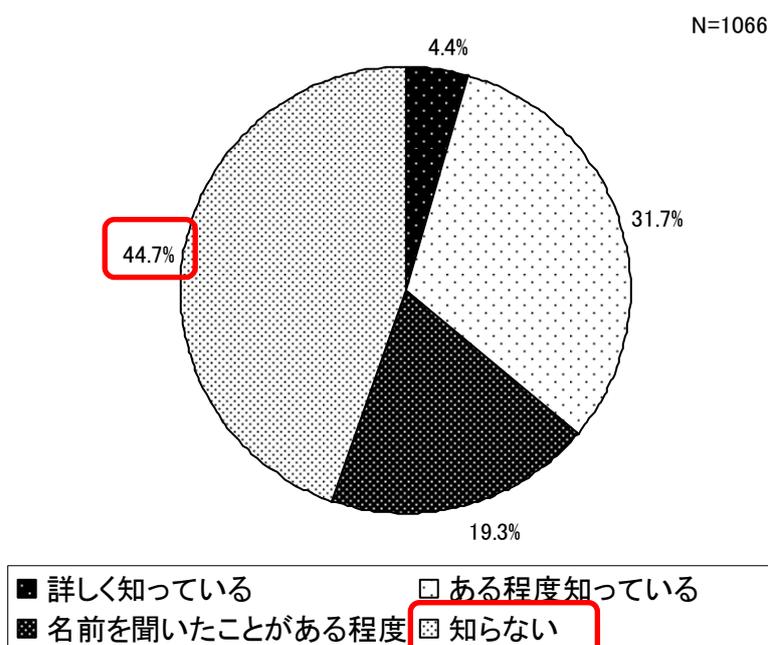


図 4-12 行動ターゲティング広告の認知状況(男女、年代別)

あなたはこのような行動ターゲティング広告が実現されていることを知っていましたか。(択一)

(設問前の補足説明)

あなたが閲覧したページの内容、購入の履歴、時間や地域から、あなたの関心や興味事を推測し、その分野の広告や情報を表示する技術があります。

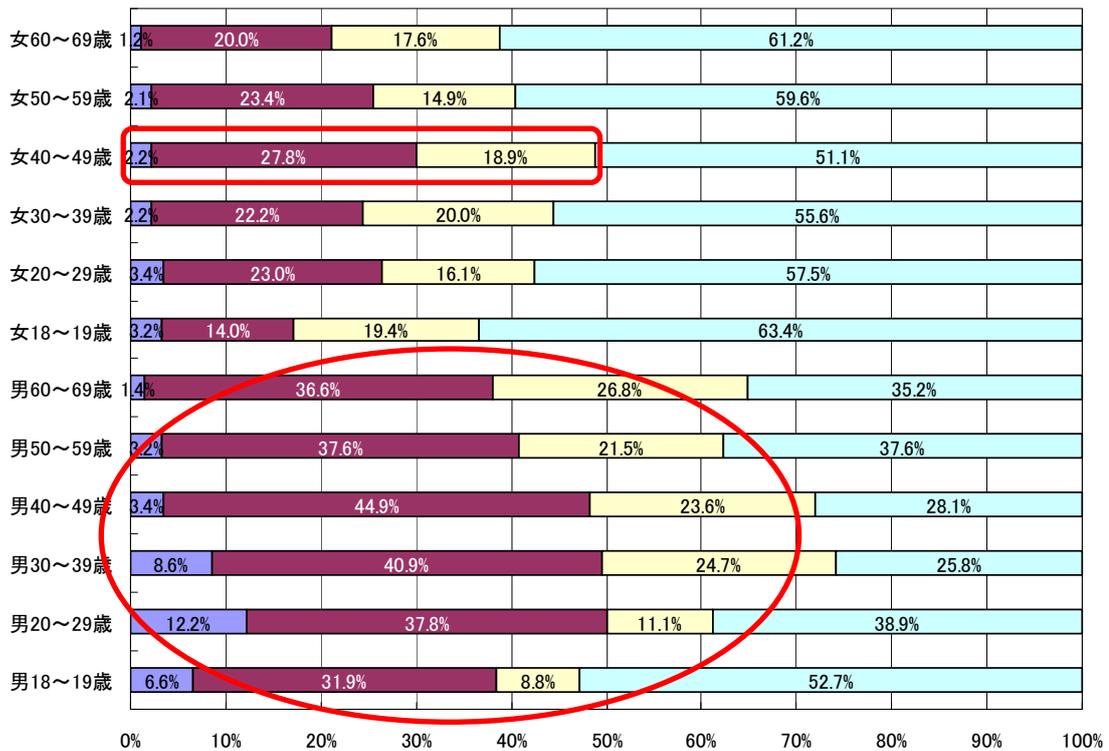
このような広告・情報を「行動ターゲティング広告」「レコメンド」と呼び、あなたが関心を持っていると思われる広告・情報が自動的に表示されるメリットがあります。

現在、日本でも導入が進められており、アメリカなどでは多く普及しています。

名前や住所など、あなた個人を特定するものではなく、あなたの行動情報(閲覧したページの内容等)を取得した上でのサービスです。

■ 詳しく知っている ■ ある程度知っている □ 名前を聞いたことがある程度 □ 知らない

N=1066



② 行動ターゲティング広告の受容の程度

自分の関心・興味に合った広告を表示して欲しいと思うか、との間に「強くそう思う」、「そう思う」と回答した合計は約 34%であった(図 4-13)。年齢別に見ると男女とも 20 歳代で「強くそう思う」、「そう思う」が多い(図 4-14)。

また、クロス分析によると、インターネットの利用時間が長い人ほど、インターネット広告を利用している人ほど、プライバシーを気にしていない人ほど、行動ターゲティング広告を認知している人ほど自分の関心・興味にあった広告を表示して欲しいと考えている(図 4-15、図 4-16、図 4-17、図 4-18)。

自分の関心・興味に合った広告を表示して欲しい理由に着目すると、「強くそう思う」、「そう思う」と回答した者の 8 割以上が、利便性を理由に挙げた(図 4-19)。一方、自分の関心・興味に合った広告を表示して欲しくない理由に着目すると、自分の関心・興味に合った広告を表示して欲しいか、との間に「どちらとも言えない」、「あまり思わない」、「まったく思わない」と回答した者の半数以上が、「自分に必要な情報は自分で探したい」と答えていた(図 4-20)。

また、コンテンツの無料提供にあたっては行動履歴情報の活用による広告などのインターネット広告による収益に支えられている面があると示した上で行動履歴情報の活用について尋ねたところ、約 59% が行動履歴情報の活用にある程度の理解を示した(図 4-21)。

図 4-13 行動ターゲティング広告を望むか

あなたは、行動ターゲティング広告で、ご自分の関心・興味事にあった広告を表示して欲しいと思いますか。あてはまるものをお選びください。(択一)

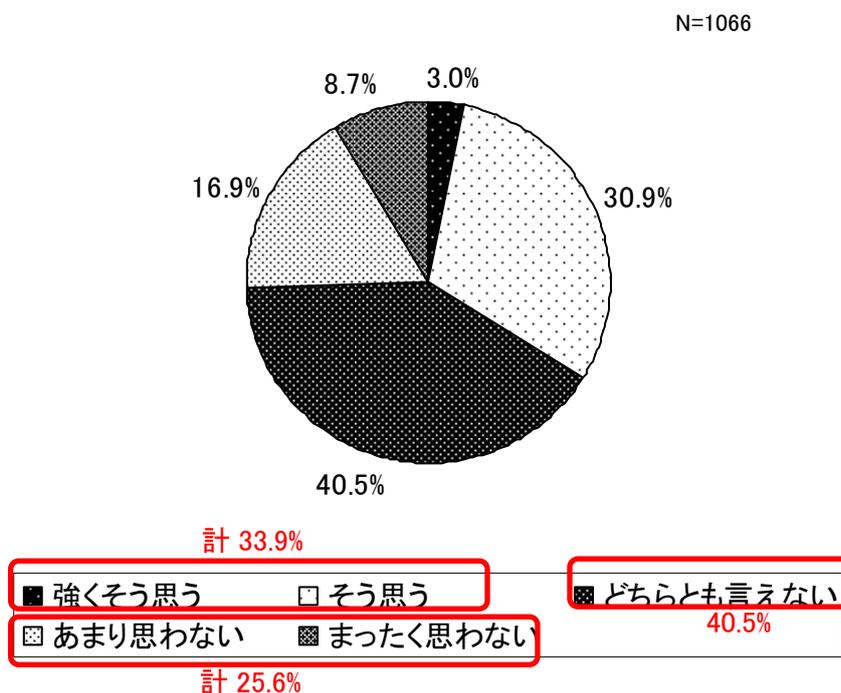


図 4-14 行動ターゲティング広告を望むか(男女、年代別)

あなたは、行動ターゲティング広告で、ご自分の関心・興味事にあった広告を表示して欲しいと思いますか。あてはまるものをお選びください。(択一)

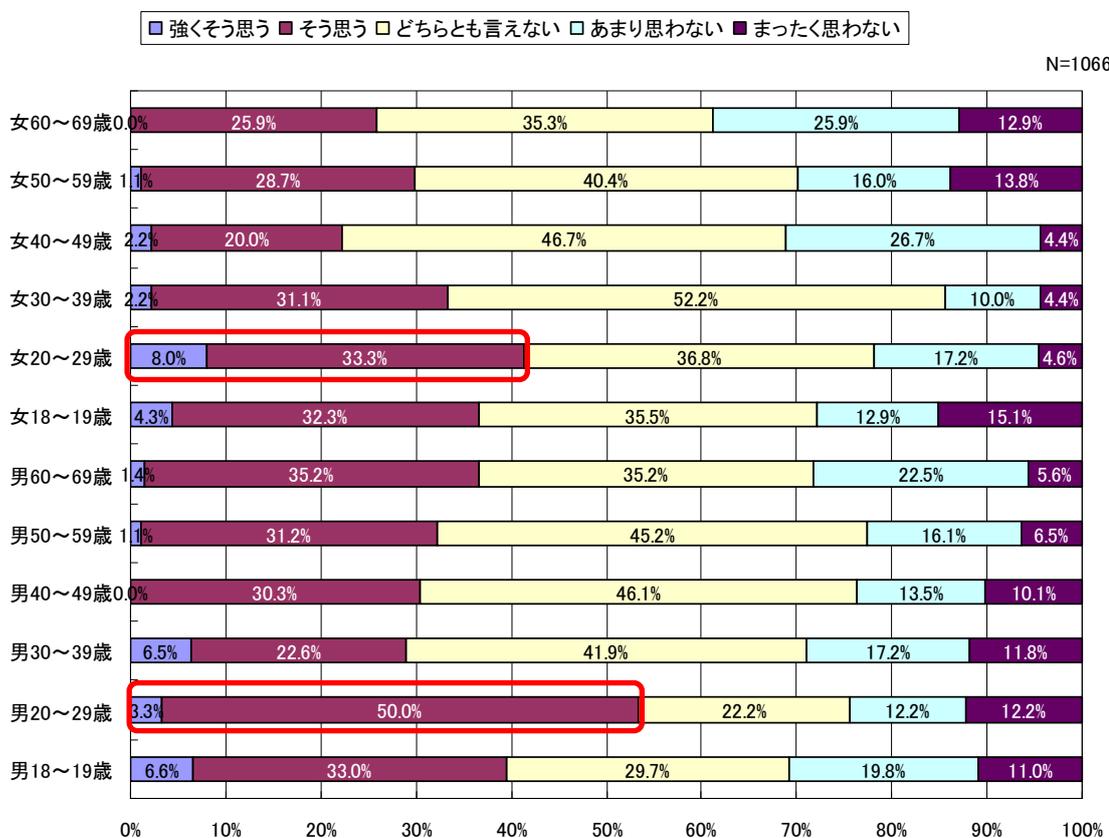


図 4-15 行動ターゲティング広告を望むか(インターネットの利用時間別)

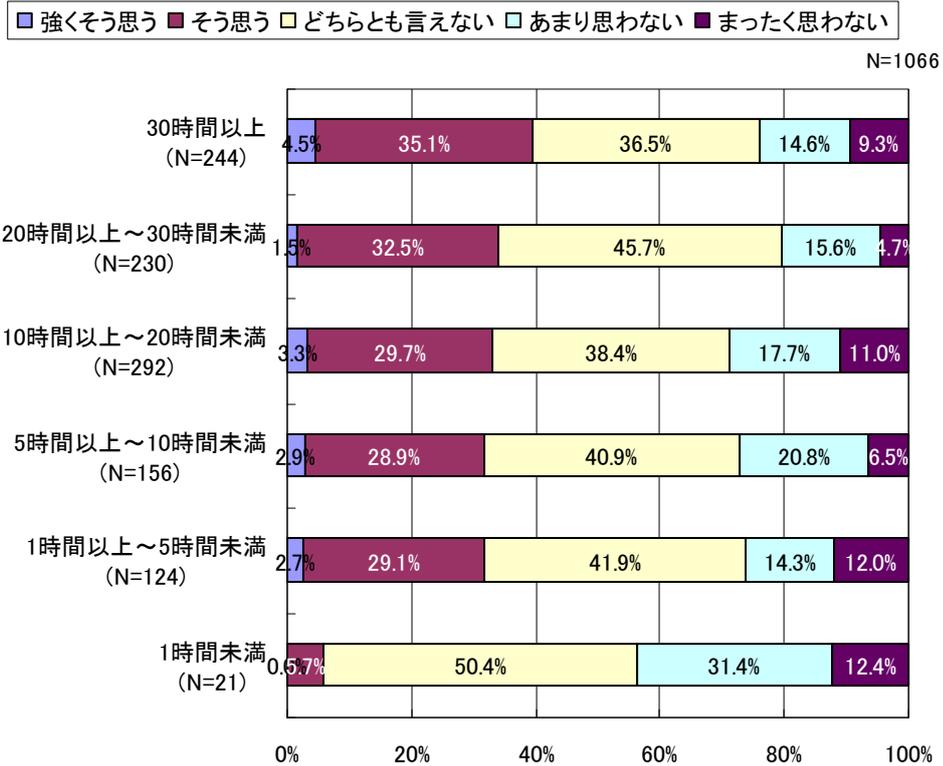


図 4-16 行動ターゲティング広告を望むか(インターネット広告の利用状況別)

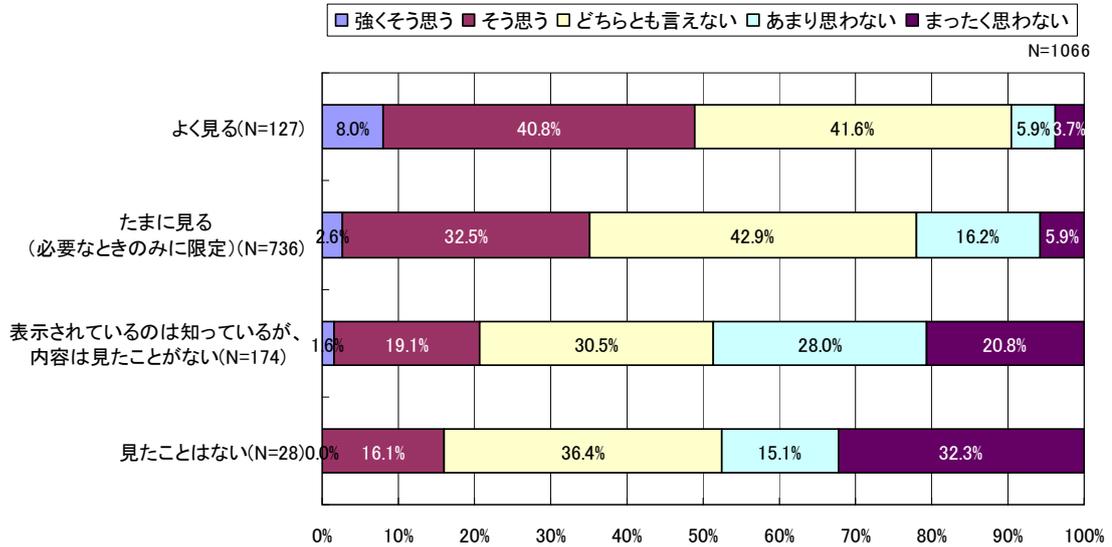


図 4-17 行動ターゲティング広告を望むか(プライバシー意識別)

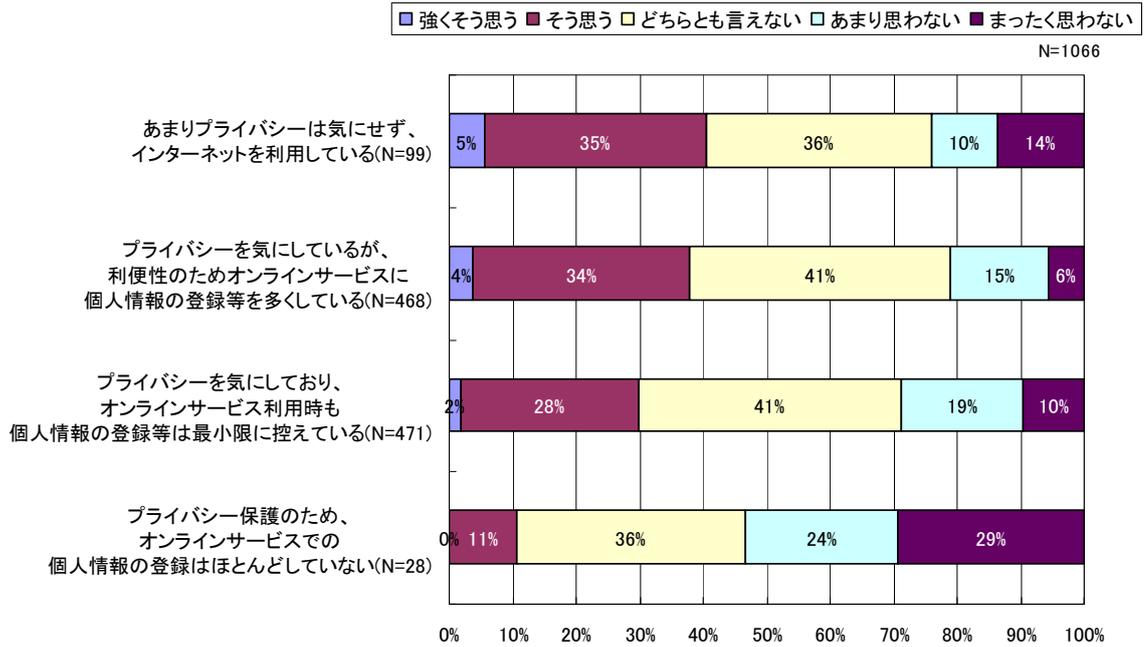


図 4-18 行動ターゲティング広告を望むか(行動ターゲティング広告の認知別)

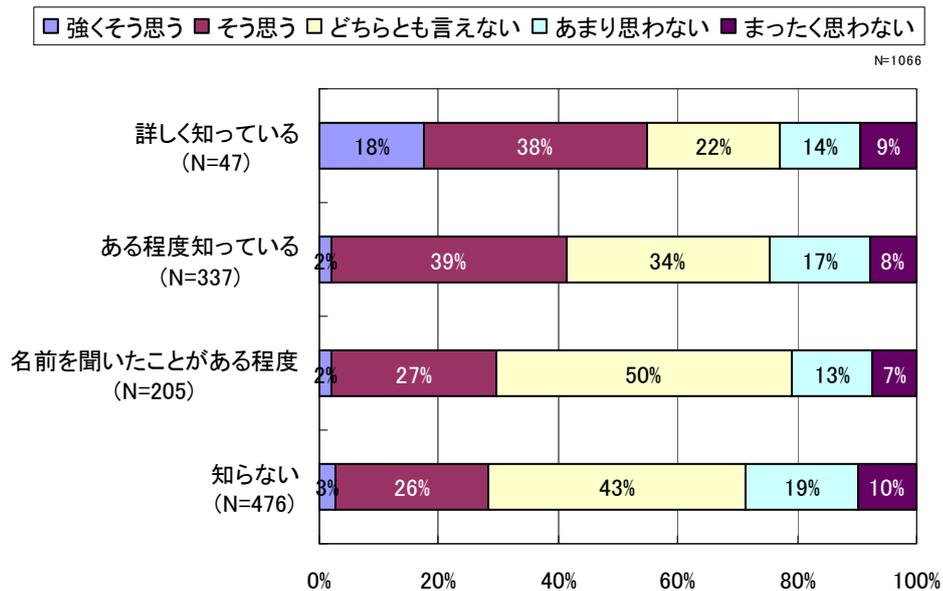


図 4-19 行動ターゲティング広告を望む理由

「強く思う」「そう思う」理由について、あてはまるものをお選びください。(複数選択可)

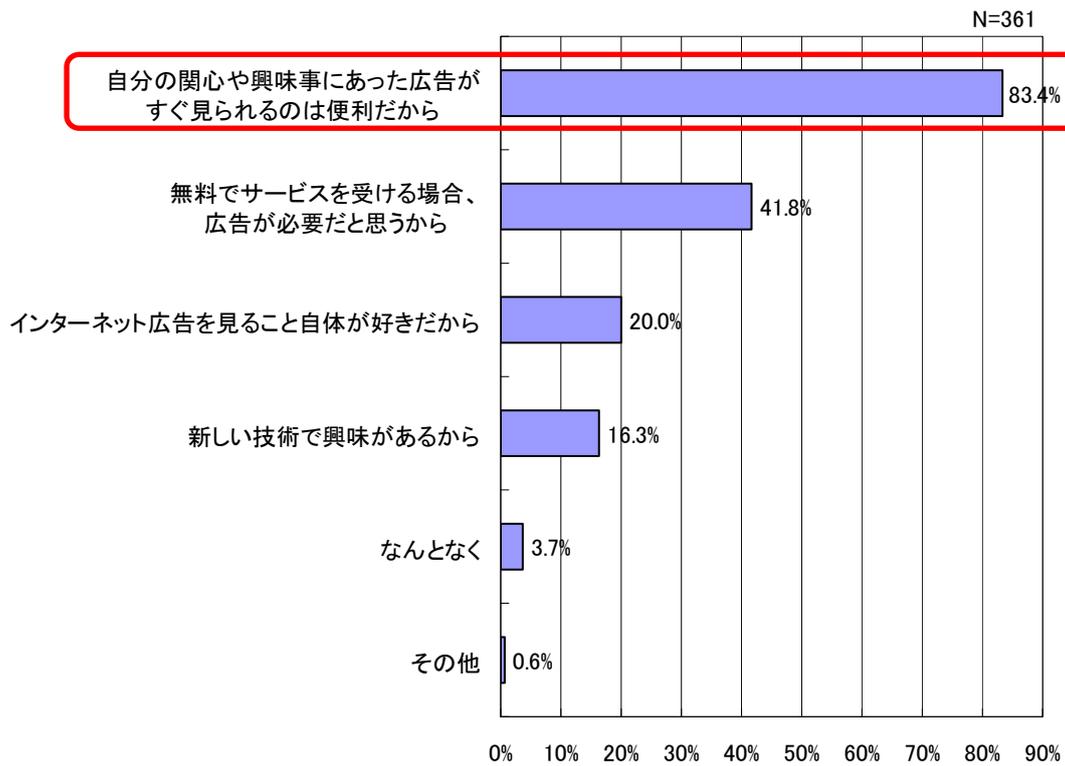


図 4-20 行動ターゲティング広告を望まない理由

「あまり思わない」「全く思わない」「どちらとも言えない」理由について、あてはまるものをすべてお選びください。(複数選択可)

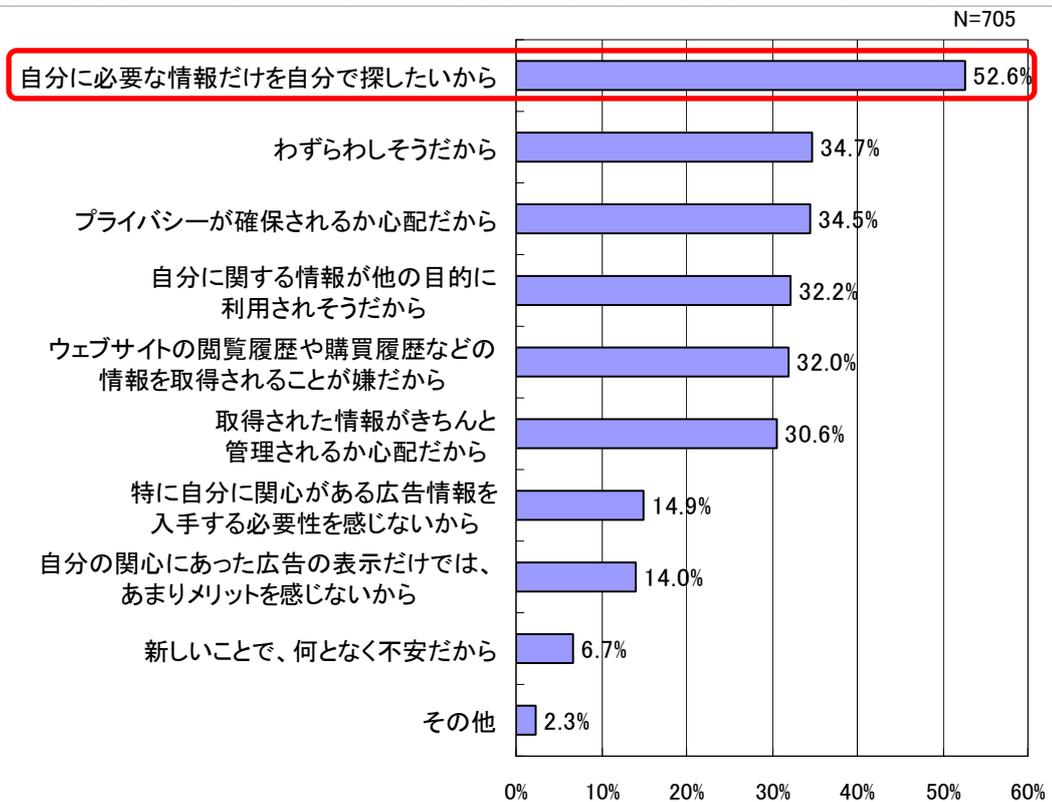
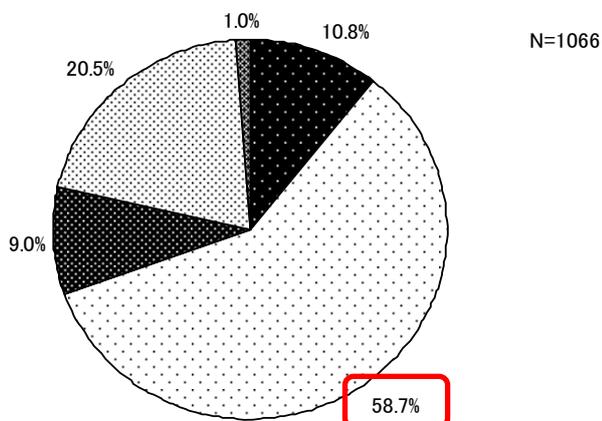


図 4-21 広告の収益による無料サービスへの考え方

時事ニュースなどの便利なコンテンツが無料で閲覧できるのは、行動ターゲティング広告を初めとするインターネット広告の収益等に支えられている面があります。一方で、同広告の提供には、あなた個人を特定するものではありませんが、あなたの行動情報の活用が必要です。あなたは、この点についてどう思いますか。(択一)



■ 特になさそう

行動情報を活用されることはあまり好ましくないが、結果としてニュース等が無料で提供されるならば、ある程度仕方がない

行動情報を活用されることは好ましくないので、結果としてニュース等が有料になることがあったとしても仕方がない

よくわからない

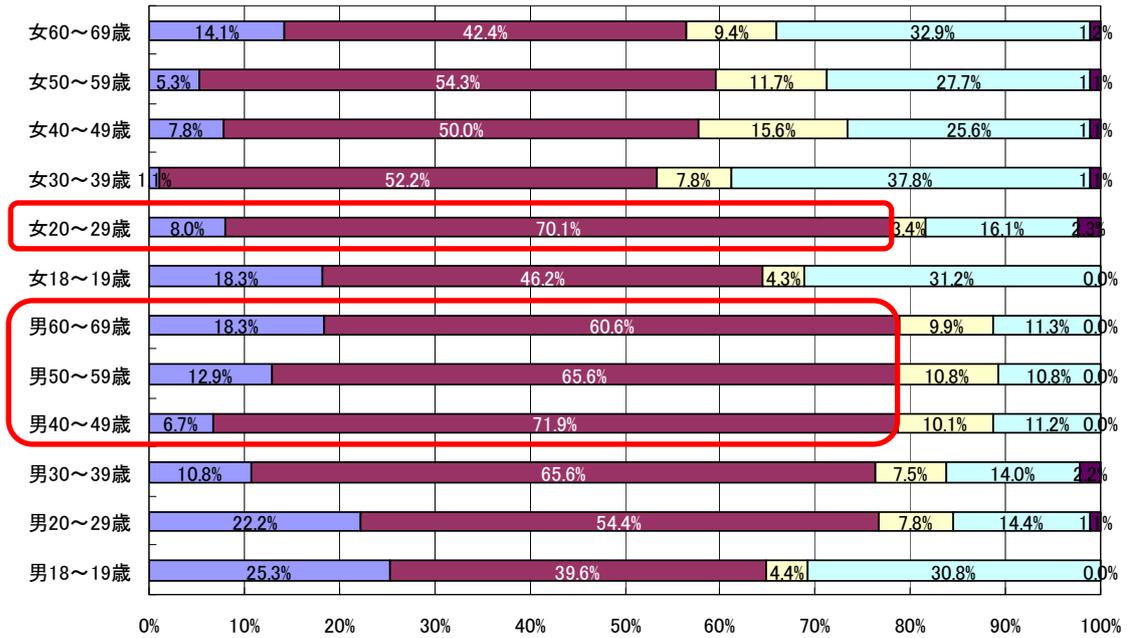
その他

図 4-22 広告の収益による無料サービスへの考え方(男女、年代別)

時事ニュースなどの便利なコンテンツが無料で閲覧できるのは、行動ターゲティング広告を初めとするインターネット広告の収益等に支えられている面があります。一方で、同広告の提供には、あなた個人を特定するものではありませんが、あなたの行動情報の活用が必要です。あなたは、この点についてどう思いますか。(択一)

- 特に問題はなさそう
- 行動情報を活用されることはあまり好ましくないが、結果としてニュース等が無料で提供されるならば、ある程度仕方がない
- 行動情報を活用されることは好ましくないので、結果としてニュース等が有料になることがあったとしても仕方がない
- よくわからない
- その他

N=1066

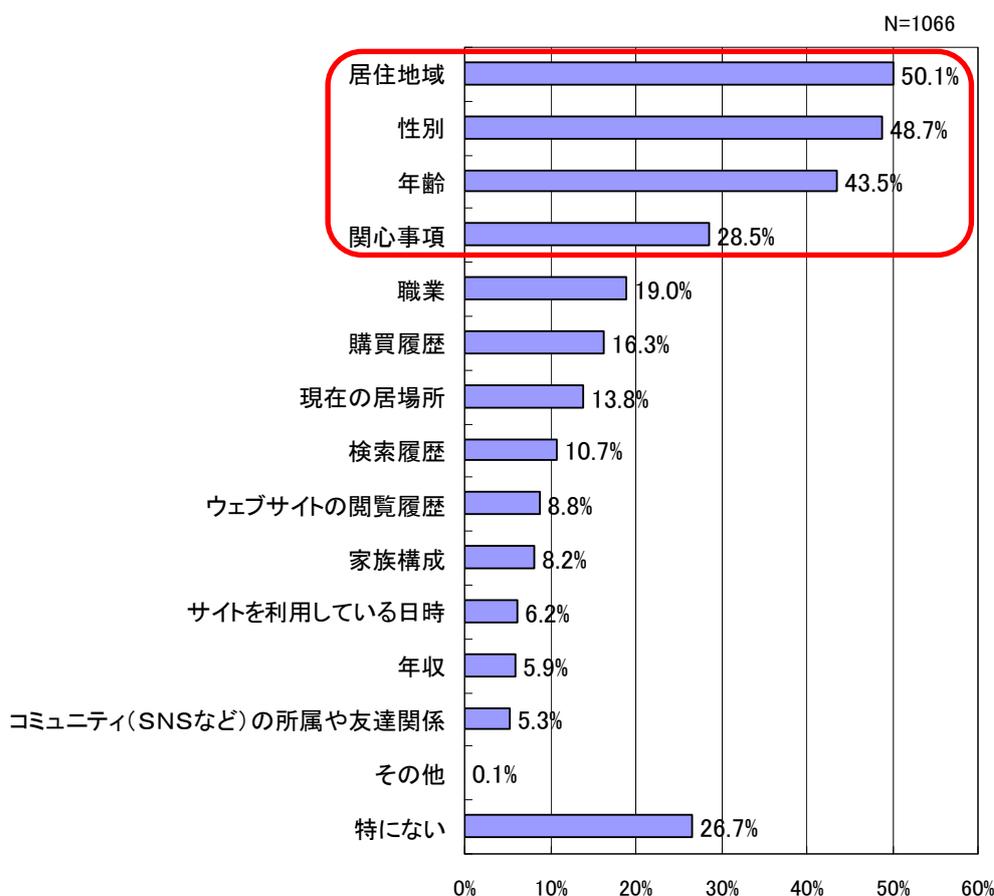


③ 活用されてもよい情報

広告に活用されてもよいと思う情報に関しては、「居住地域」、「性別」、「年齢」といった基本的な属性情報に次いで「関心事項」を挙げる者が多く、約 29%が活用されてもよいと回答しており、相対的に抵抗感が低い結果となった。他方、「ウェブサイトの閲覧履歴」については活用されてもよいとの回答は約 9%に留まっている(図 4-23)。自ら主体的に関心事項を情報提供するのはよいが、知らないうちに閲覧履歴を活用されるのはコントロールできないため、好ましくないと認識されていると考えられる。

図 4-23 広告のために活用されても良い情報

あなたは、自分の関心や興味事を知ってもらうために、活用されてもいいと思うあなたに関する情報は何か。(複数選択可)

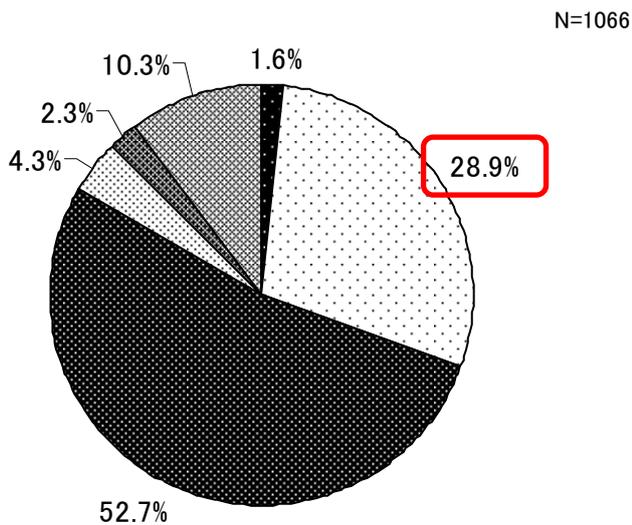


④ 行動ターゲティング広告によるインターネット利用への影響

行動ターゲティング広告で関心や興味のある広告が見られる場合、今までよりもインターネット広告を利用するかの間に「非常に増えると思う」「増えると思う」と回答した合計は、約 30%であった(図 4-24)。年齢別に見ると男女とも 20 歳代で「強くそう思う」、「そう思う」と回答した者が多い(図 4-25)。

図 4-24 行動ターゲティング広告によるインターネット広告利用への影響

行動ターゲティング広告であなたの関心や興味事の広告が見られる場合、今までよりもインターネット広告を利用しますか。(択一)



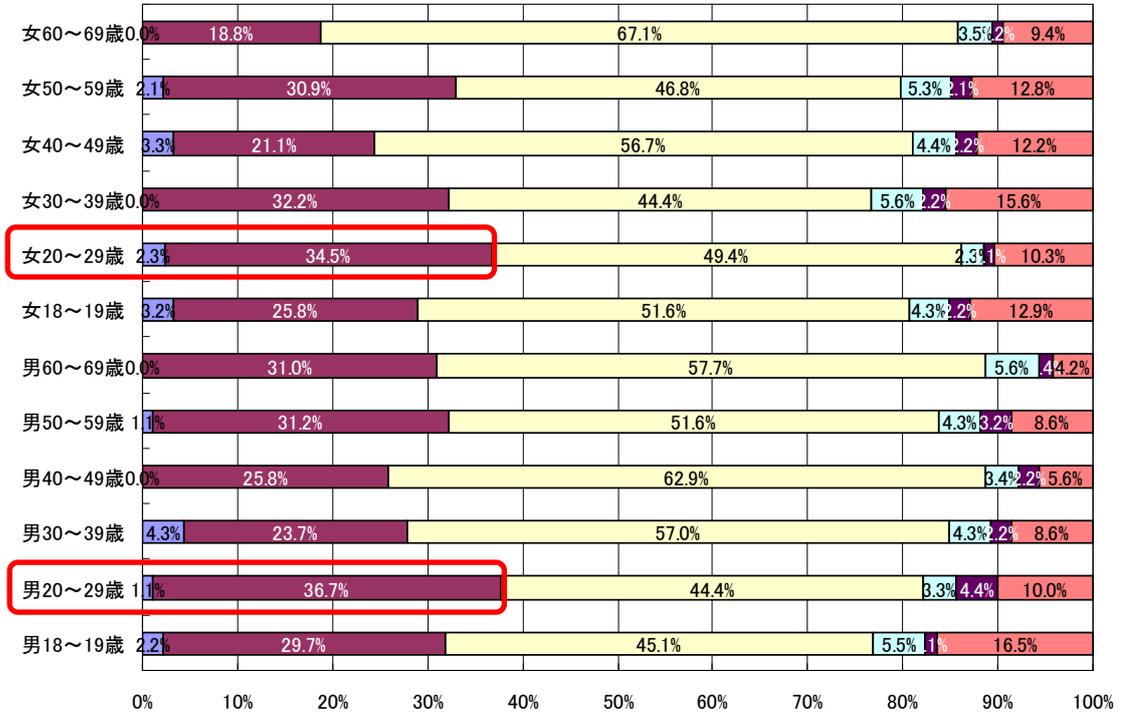
■ 非常に増えると思う □ 増えると思う ■ 変わらないと思う
▨ 減ると思う ■ 非常に減ると思う ▩ よくわからない

図 4-25 行動ターゲティング広告によるインターネット広告利用への影響(男女、年代別)

行動ターゲティング広告であなたの関心や興味事の広告が見られる場合、今までよりもインターネット広告を利用しますか。(択一)

■ 非常に増えると思う ■ 増えると思う □ 変わらないと思う □ 減ると思う ■ 非常に減ると思う ■ よくわからない

N=1066

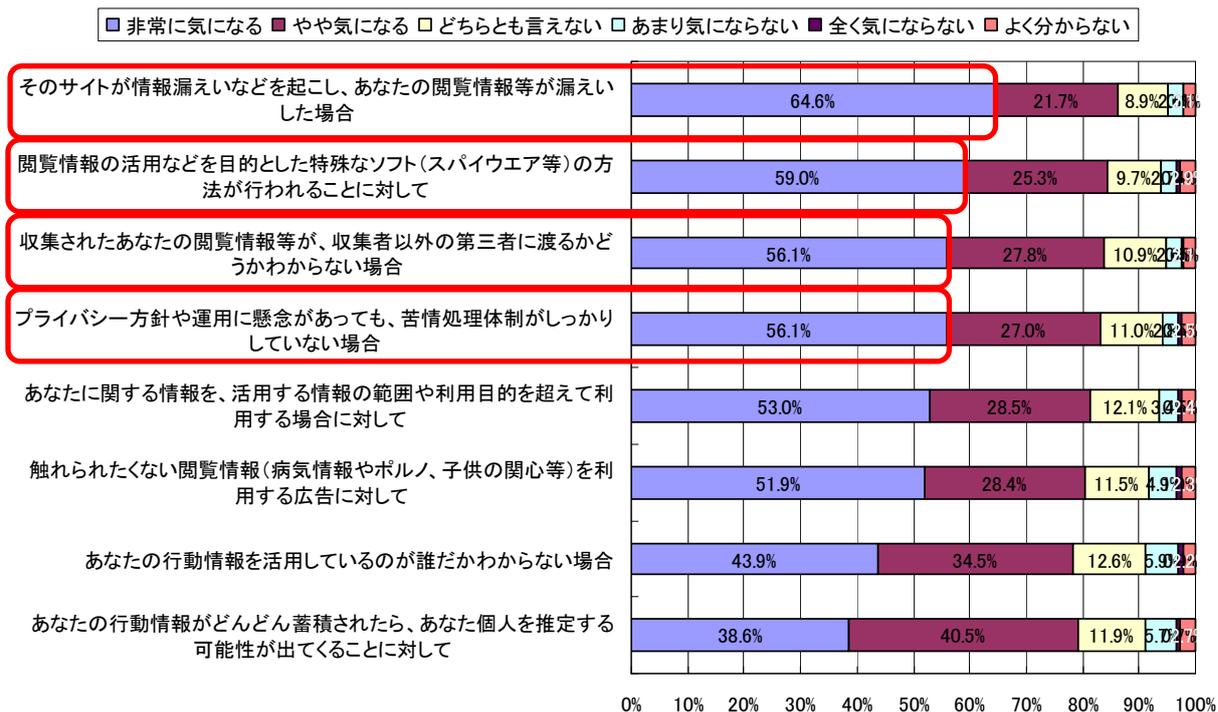


⑤ 行動ターゲティング広告に対して気になる点

行動ターゲティング広告に対して気になる点では、情報漏えい、特殊なソフトの活用による情報取得、情報が第三者に渡るかどうか分からない場合など、本人の知らないところで情報が利用されることに対する不安が相対的に強いことが読み取れる。苦情体制がしっかりしていない場合の「非常に気になる」との回答も約 56%と、これらに次いで比較的多い(図 4-26)。

図 4-26 行動ターゲティング広告について気になる点

あなたは、行動ターゲティング広告に対して気になる点がありますか。(択一)



(5) 行動ターゲティング広告への利用者の期待

行動ターゲティング広告に関する表示方法、オプト・アウトの要否、行動ターゲティング広告の充実に
ついてインターネット利用者の意識を尋ねた。

① 行動ターゲティング広告に関する表示方法

行動ターゲティング広告に関してどのような説明を表示して欲しいかについては、誰がどんな情報を
収集して誰に提供しているのかといった基本的な説明(図 4-27、実線囲み部分)と、オプト・アウト(行動
履歴情報が活用されるのを拒否する方法)や問合せ方法など本人関与の方法の表示が求められている
(図 4-27、点線囲み部分)。

説明の表示の場所については、「トップページの見やすいところ」が 39%で最も多かった(図 4-28)。
また、「要点を絞った簡潔な説明」を求める人が 70%に及んだ(図 4-29)。

図 4-27 行動ターゲティング広告の説明表示への希望

現在、行動ターゲティング広告を行うサイトは、そのことに関する事前説明の実施を考えています。あなたは、どのような行動ターゲティング広告に関する説明を表示して欲しいですか。(複数選択可)

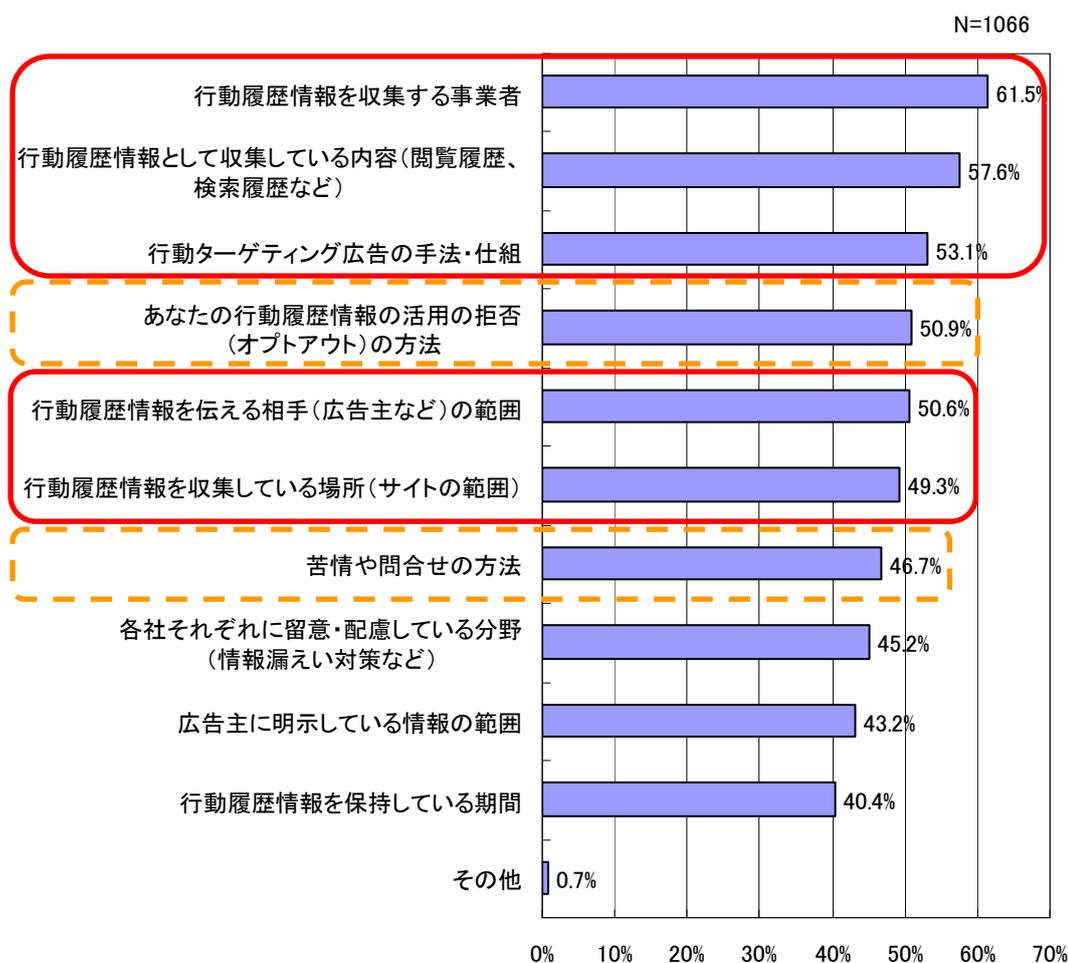


図 4-28 行動ターゲティング広告の説明の表示場所

あなたは、上に挙げた行動ターゲティング広告の説明がどのような場所に表示されると良いと思いますか。(択一)

N=1066

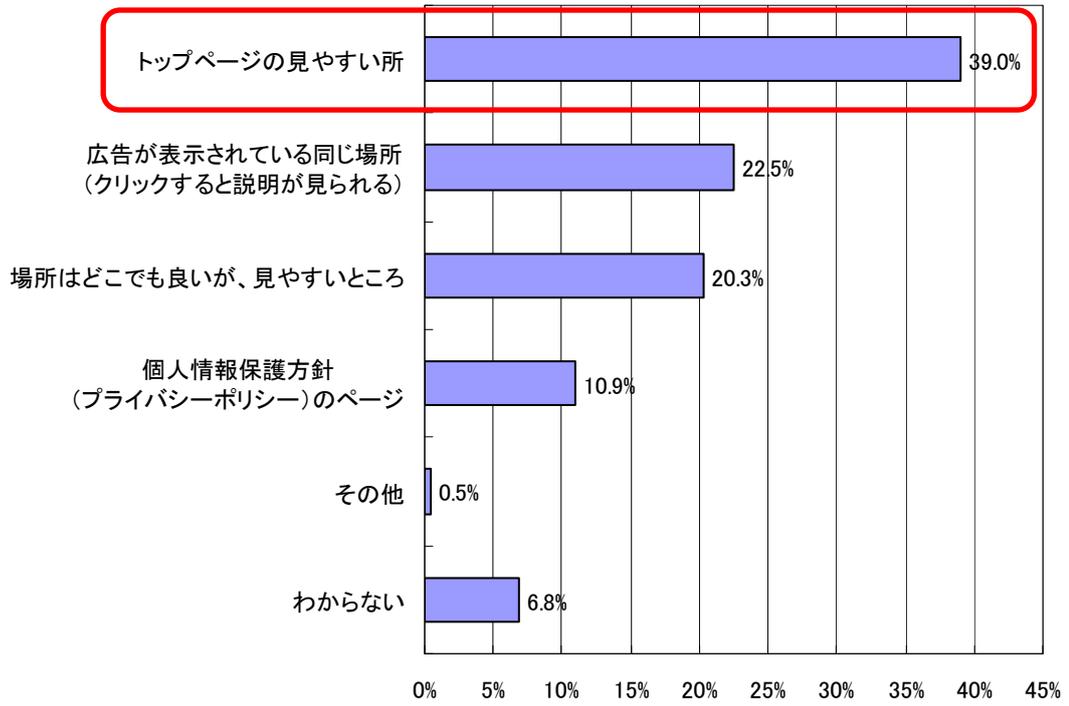
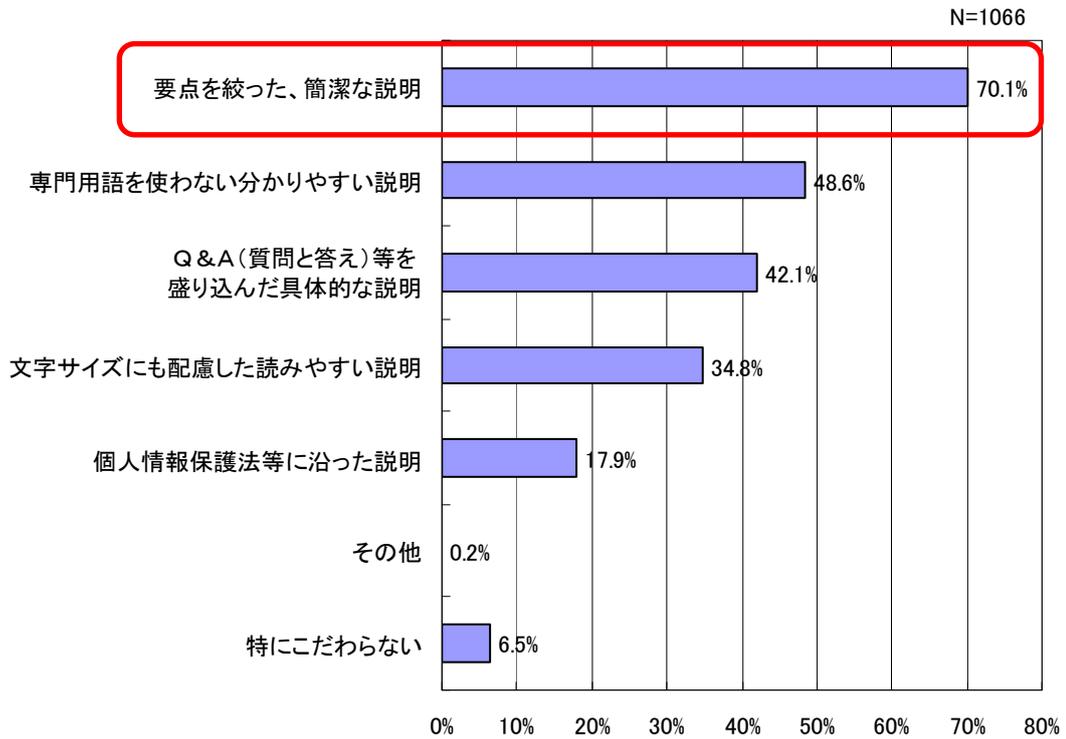


図 4-29 行動ターゲティング広告の説明の表示方法

あなたは、上に挙げた行動ターゲティング広告の説明がどのように表示されると良いと思いますか。(複数選択可)

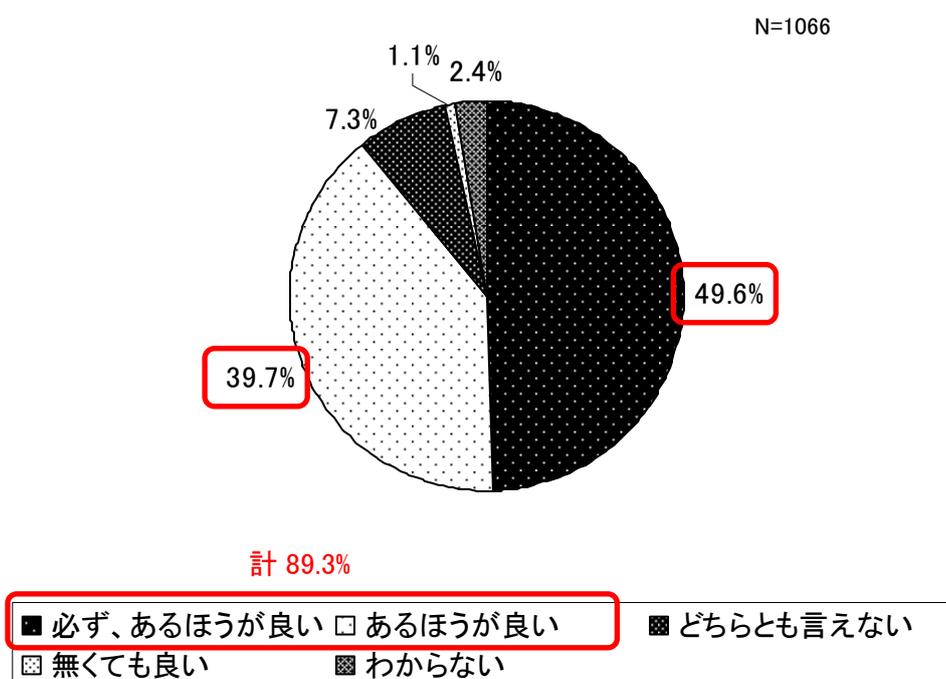


② オプト・アウトの要否

オプト・アウト(行動履歴情報が活用されるのを拒否する方法)があった方がよいと思うか、との問では、「必ずあるほうが良い」が約 50%、「あるほうが良い」が約 40%と、約 90%がオプト・アウトの仕組みを希望している(図 4-30)。

図 4-30 行動履歴情報活用を拒否する方法の必要性

あなたは、あなたの見た閲覧ページなどの行動履歴情報が活用されるのを拒否する方法があったらよいと思いますか。(択一)



③ 行動ターゲティング広告の充実

行動ターゲティング広告の充実については、クーポン等の特典や詳しい情報提供に期待するとの回答が約 59%に達したほか、自分なりに活用したい(「自分のより欲しい情報が得やすくなるような、自分で表示設定できる」、「表示される広告の分野を自分で選べる」)との要望も約 28%と多い(図 4-31)。行動ターゲティング広告の充実や説明の充実がされた場合、今までよりインターネット広告の利用が「非常に増える」と「増える」の回答を合わせると約 48%となり、半数近くが利用が増えると回答した(図 4-32)。

図 4-31 望ましい行動ターゲティング広告の充実

あなたは、行動ターゲティング広告がどのように充実したらよいと思いますか。あてはまるものをお選びください。(複数選択可)

N=1066

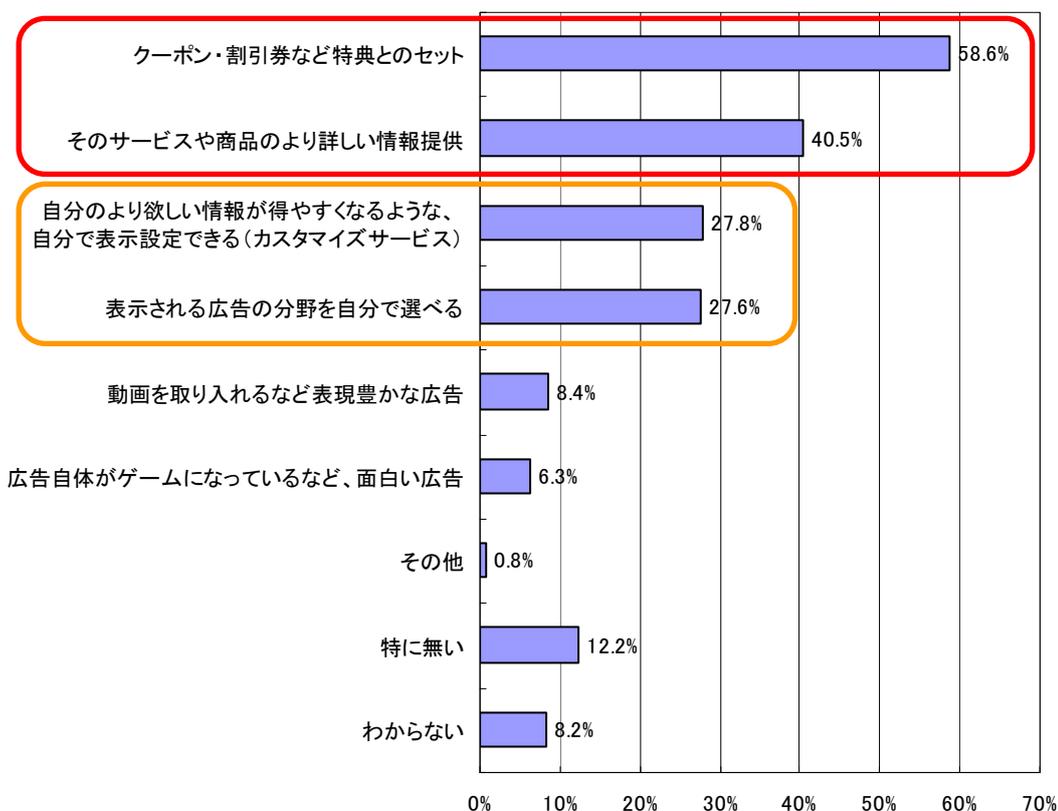
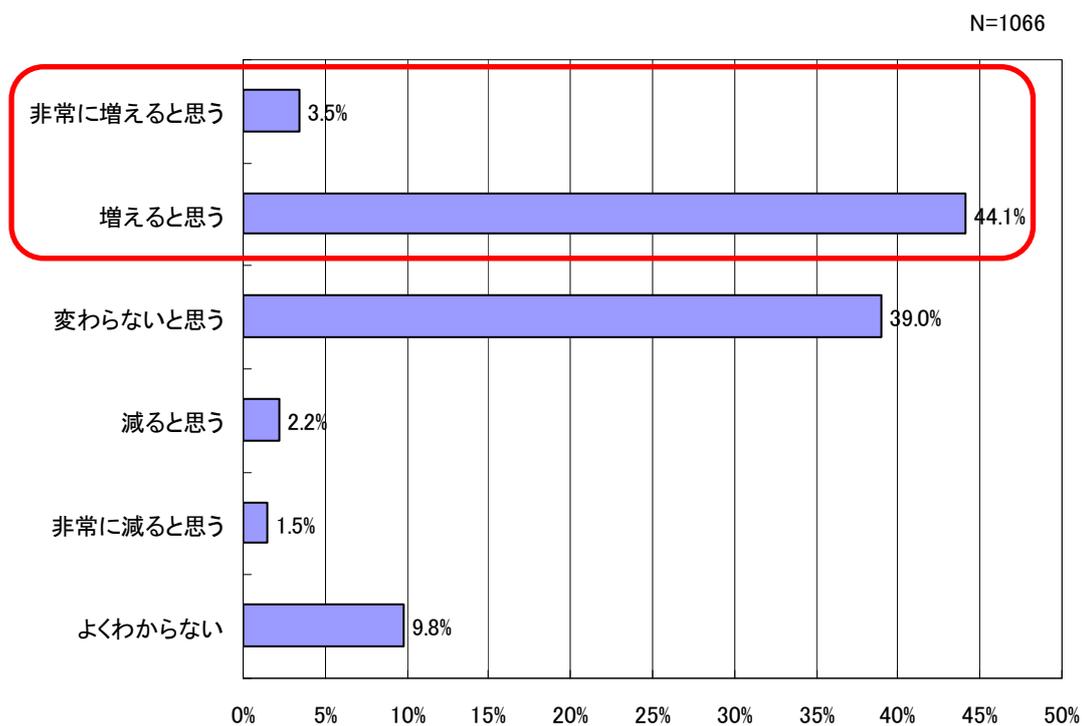


図 4-32 行動ターゲティング広告が充実した場合のインターネットの利用

あなたは行動ターゲティング広告が上で示したように充実したり、説明の充実がされた場合、今までよりインターネット広告を利用しますか。(択一)



(6) 利用者の意識に関する考察

① アンケート結果の概要

本調査の一環として実施した 2009 年 11 月にインターネット利用者 1,066 名に対して行った Web アンケート結果(インターネット利用者の性・年齢別構成比に加重(ウェイトバック補正))からは、以下の傾向が読み取れた。

- 行動ターゲティング広告の説明文を付した上で、行動ターゲティング広告が実現されていることを知っていたか尋ねたところ、「詳しく知っている」は約 4%に留まり、「知らない」が最も多く約 45%である(図 4-11)。
- 自分の関心・興味に合った広告を表示して欲しいか、との間に「強くそう思う」、「そう思う」と回答した合計は約 34%であった(図 4-13)。年齢別に見ると男女とも 20 歳代で「強くそう思う」、「そう思う」が多い(図 4-14)。また、インターネットの利用時間が長い人ほど、インターネット広告を利用している人ほど、プライバシーを気にしていない人ほど、行動ターゲティング広告を認知している人ほど自分の関心・興味にあった広告を表示して欲しいと考えている(図 4-15、図 4-16、図 4-17、図 4-18)。
- 広告に活用されてもよいと思う情報に関しては、「居住地域」、「性別」、「年齢」といった基本的な属性情報に次いで「関心事項」を挙げる者が多く、約 29%が活用されてもよいと回答しており、相対的に抵抗感が低い結果となった。他方、「ウェブサイトの閲覧履歴」については活用されてもよいとの回答は約 9%に留まっている(図 4-23)。自ら主体的に関心事項を情報提供するのはいいが、知らないうちに閲覧履歴を活用されるのはコントロールできないため、好ましくないと認識されていると考えられる。
- オプト・アウト(行動履歴情報が活用されるのを拒否する方法)があったほうがよいと思うか、との間では、「必ずあるほうが良い」が約 50%、「あるほうが良い」が約 40%と、約 90%がオプト・アウトの仕組みを希望している(図 4-30)。

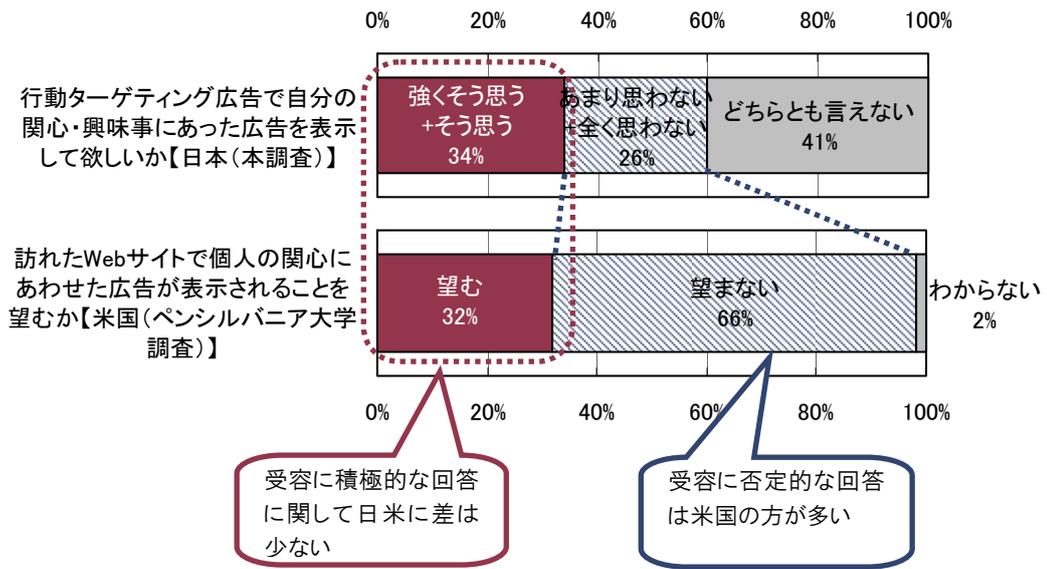
② 米国との意識の差

ペンシルバニア大学とカリフォルニア州立大学バークレイ校の研究者が 2009 年に実施した米国在住のインターネットを利用する者(1000 人)を対象とした電話アンケート調査結果(5-2(6)参照)では、32%は許容すると回答していた。本調査の一環として実施した我が国の利用者を対象としたアンケート調査結果では自分の関心・興味に合った広告を表示して欲しいか、との間に「強くそう思う」、「そう思う」と回答した合計は約 34%であり、ターゲティング広告の受容に関するポジティブな面での日米の意識差は少ないと考えられる(図 4-33参照)。

もともと、拒絶感に関していえば、米国では 66%は個々の関心に合わせた広告を望んでいないと回答していた一方で、日本では自分の関心・興味に合った広告を表示して欲しいか、との間に「あまりそう思わない」「そう思わない」との回答は約 26%に留まっており、受容に関するネガティブな面での日米の意識差は顕著に存在する(図 4-33参照)。

また、同じ米国での調査では「他の Web サイトで行った行動」に基づくターゲティング広告が行われることには 84%が望んでいないと回答していたが、日本においてもウェブサイトの閲覧履歴については活用されてもよいとの回答は約 9%に留まっていることから概ね意識差はないと読み取ることが出来る。

図 4-33 行動ターゲティング広告の受容に関する日米の意識差



4-2 我が国の事業者の意識

行動ターゲティングの市場動向・技術動向について事業者の意識を把握するため、関係する企業・関連団体、及び弁護士事務所に個別にヒアリング調査を行った。調査対象はあわせて10企業・団体であり、分類は以下のとおりである。

- サービス事業者(6社)
 - ISP
 - ポータルサイト事業者
 - SNS 事業者
 - 携帯電話キャリア
 - EC サイト事業者
 - インターネット広告事業者
- 関連団体
 - 消費者団体
 - 業界団体(2団体)
- 弁護士事務所
 - 弁護士事務所

調査に際しては事前に質問項目をまとめ、多くの質問については複数の企業・団体に向けて共通に行った。各設問は以下にまとめたとおりである。

表 4-3 設問項目一覧

大分類	設問
行動ターゲティング広告の現状	ニーズ
	適した事例、適さない事例
	利用する技術、データ
	セグメント分類
	配信ネットワーク
	広告効果
	モバイル対応
	データ蓄積期間
	利用者への説明
	利用者からの意見
	広告主からの意見
	法的側面について(参考)
位置情報の活用について(参考)	
行動ターゲティング広告の将来展開	今後活用すべきデータ
	今後の技術、サービス展開
	利用者に向けての今後の対応
ネット広告全体の概況	ネット広告市場の構造
	ネット広告のありかた
	ネット広告商品の変遷
	海外の動向
行政機関・事業者団体への要望	利用者保護の取組
	行政への期待
	事業者団体の活動・期待

(1) 行動ターゲティング広告の現状

① ニーズ

はじめに、行動ターゲティング広告がどのようなニーズを担っているかについて聞いた。サービス事業者によれば、インターネット広告はそもそも従来のマス広告に比べ、利用者に合わせた効率性の高さ、費用対効果の明瞭さが期待されており、行動ターゲティング広告もその延長線上にあるということである。どのような利用者がいるか、その利用者はどのような広告を欲しているか、という推測が行動ターゲティング広告の鍵と言える。

また、業界団体からは、行動ターゲティング広告は、基本的にターゲットとする「利用者層」へ広告を配信するためのものであり、「個人」を特定する必要はないという点も評価材料として挙げられている。

意見抜粋:

- 広告主のニーズを見ても、利用者に合わせた広告が必要になってきている。欲しい人に広告を届ける、欲しくない人には余分なものを届けない、という考え方が必要。利用者にとって邪魔な広告があると、メディアとしても価値が下がる。そもそもインターネット広告の一番の利点は効率性であると、広告主から意見を頂いている。(ポータルサイト事業者)
- 行動ターゲティング広告は、個人を特定する必要がなく、クラスター(利用者層)にリーチすることが重要である。(業界団体)

② 適した事例、適さない事例

行動ターゲティング広告が特にどのような広告ジャンルに向いているか、あるいは向いていないかについて聞いた。車や化粧品など価格帯の広い商品、住宅などの長期間の意思決定が求められる商品、地域に結びついた商品が行動ターゲティングやリターゲティング向きという意見がサービス事業者から多く聞かれた。全体的に女性の方が高い広告効果になると言われる一方、短期的にはあまり効果がないという認識も複数から聞かれた。

また、業界団体からは、行動ターゲティング広告は従来の広告と差異がないという声や、広告不況の中で、サービス事業者からも向き不向きを考えずに対応しているのが現状という声も聞かれた。

表 4-4 行動ターゲティング広告と商材

	ヒアリングで挙げられたもの	具体例
行動ターゲティングに向けた商材	こだわりが求められるもの	車、住宅、ブランド品
	価格帯の広いもの	車、化粧品
	長く検討するもの	教育、保険、不動産
	地域と結びついた商品	地域スーパーの商品
行動ターゲティングに不向きな商材	すぐに見えるもの	日用品
	全国展開の商品	—

意見抜粋:

- 本来的には表示してすぐ見えるものではなく、連続性のあるものに向いている(車や住宅、メーカーにこだわる、スタイルにこだわりがあるものなど)。3年前は住宅などで効果が出ていたが、最近住宅関係の投稿がそもそも少ない。海外では封切直後の映画やスポーツドリンクなどで効果があったと聞いている。(ISP)
- エッジが立った商品、高級か低価格かが判断できる車や化粧品は、行動ターゲティングに向いている。また、購入に至るまでの意思決定が長いもの、車、住宅、大学教育、生命保険などはリターゲティングに向いている。化粧水なども安い、長く検討するものである。(インターネット広告事業者)
- 一企業の話であるが、全国展開の商品は、行動ターゲティング広告による大きな効果は出ていないのではないか。地域商品には有効。(業界団体)
- 短期決戦のキャンペーンではあまり効果がない。利用者にとって広告はどれも同じ広告。全く効果がないわけではないが、嗜好と合っていない、従来の広告と大きく差異がない。(業界団体)

③ 利用する技術、データ

行動ターゲティング広告でどのような技術、データを利用しているかという質問を行った。

まず、利用者を判別する技術としては、各社とも Cookie を利用するのが一般的であった。

一方、サービス事業者によって幅広い回答が得られた利用データについては、利用者の登録情報（年齢・性別）、IP アドレスによる位置情報、時間帯、閲覧時間の長さなど幅広いものがサービスにより取捨選択・活用されていることがわかる。

特に、年齢・性別などの属性情報は、積極的に活用しているサービス、（企業側が）所持しているが広告には活用していないサービス、所持せず活用もしないサービスにはっきりと分けられる。プライバシー情報を利用するよりも、検索キーワードなどから推測することにより、安全で十分な精度を得られるという意見もあった。

表 4-5 行動ターゲティング広告での利用データ

利用されているデータの種類	データ項目
閲覧ログから入手できる情報	リファラ(直前に訪れたページ)
	閲覧時間帯
	閲覧時間の長さ
	居住地(IP アドレスから変換)
サービスに登録された情報	性別
	年齢
	居住地
	趣味など
サービス事業者が持つその他の情報	購買履歴
	キャンペーンなどで登録された属性情報
	提携するサービスでの閲覧履歴

意見抜粋:

- 属性、エリア、時間と行動履歴を掛け合わせて商品を展開している。エリアには登録情報の郵便番号を用いている。性別や年齢層などの情報は持っているが、これまではそういった属性情報のみを用いた広告配信しかできていなかった。サイトの閲覧時間は利用していない。(ポータルサイト事業者)
- EC サービスと連携し、個人情報との紐付けを行うようなことはない。広告主に対して、クッキー情報を開示することもない。(インターネット広告事業者)
- IP アドレスによるエリアターゲティングも行っているが、精度は完璧ではない。例えば、住宅広告については、現在住んでいるところよりも、住みたいところを検索語から見出すほうが広告効果が良い。閲覧時間帯は利用している。ISP 情報は外に使わないという規約になっているが、キャンペーン情報などで属性を入力してもらい、活用することはある。(ISP)
- 購買履歴、閲覧履歴、性別・年齢・都道府県単位の住所などの会員情報をターゲティングに用いている。(EC サイト事業者)
- ネット上の行動履歴情報を第三者に横流しすることは業界的にありえないことだと思う。一方で、行動ターゲティング広告における行動履歴の活用等をブロックするような仕組みを入れると立ち行かなくなる事業者が出てくる。(業界団体)

④ セグメント分類

広告配信対象のセグメントをどのように設計しているかという点については、事前に数百から数十といった規模のセグメントを用意するサービス事業者がある一方、顧客に合わせてセグメントを設計するサービス事業者も少なくなかった。興味のある層へ適切に広告を配信するためにはセグメントの細分化が必要だが、その一方で、個々のセグメントのボリュームが小さくなりすぎると、精度が高まっても広告として販売できないというジレンマを指摘する意見や、業界団体からはセグメントが大まかになりすぎると、結局従来の広告と同様に興味・感心のないものまで配信されてしまうという意見も得られた。

それぞれのセグメントにどれだけのボリュームが必要かという点については、ある事業者からマス広告として成立させるためには10万、20万人というボリュームが必要という回答が得られた。

表 4-6 行動ターゲティング広告におけるセグメント設計の考えかた

セグメント分類の考え方	メリット	デメリット
セグメント数を豊富に揃える	あらかじめ、きめ細かなセグメントを設けることで、適切な広告配信が行える。	各セグメントのボリュームが小さくなり、広告主に販売しづらい。広告ネットワークの規模が必要。
セグメント数を絞る	各セグメントのボリュームが大きくなるため、販売しやすい。	顧客に適切なセグメントを対応させられるとは限らない。適切な広告配信が行えない。
セグメントを顧客に合わせて設計	顧客に合わせた広告配信が可能になる。	新規顧客のたびにセグメントの設計が必要。

意見抜粋:

- セグメントの細かさにも限界がある。あまりに絞り込んだ広告を求める広告主はいない。あくまでマス広告なので、一つのセグメントに10万、20万というボリュームが必要である。(ポータルサイト事業者)
- 行動ターゲティング広告は、対象を細かく絞りすぎてもボリュームが出ず、広告として販売しづらい。広告効果が高くても対象規模の小さな広告商品売るよりは、ある程度効果が低くても規模のある広告を売ったほうが効率的である。広告配信技術が進化し、入稿が広告主で簡単にできるようになれば、小さな広告も普及するかもしれない。現在は代理店中心なので、そういった売り方は現実的ではない。(SNS事業者)
- セグメントは顧客に合わせて作成している。あまり細かく事前にセグメントを分けても広告として売れない。(インターネット広告事業者)
- 200近いセグメントを設けたサービスのほか、セグメントをあらかじめ設定していないサービスもある。(ECサイト事業者)
- セグメントによっては括りが広く、広告主にとって必要でない情報が含まれることもある。例えば、広告対象として「化粧品」に関する部分だけ欲しくても、「アパレル」まで含まれてしまう場合などである。(業界団体)

⑤ 配信ネットワーク

広告をどのように配信しているかについて聞いた。広告ネットワークについては、自社サービス内で展開する企業、他社とも連携した広告ネットワークを展開する企業に二分された。広告価値を高めるためにはネットワークの拡大は不可避だが、自社サービスを拡大することでネットワーク拡大を目指す企業がある一方、他社連携がなかなか進まないという企業もあった。他社連携を目指す場合は法人サイトだけでなく、ブログなどをウェブサービス単位で取り込む、あるいは個人のウェブサイトを取り込む、といった方向性が見えた。

アドネットワークの規模については大きければ大きいほど広告価値が高いが、ある事業者からは「少なくとも 1000 万人規模であることが求められる」という意見が得られた。また、同じ規模であっても女性に強いなどの特色があれば、さらにネットワークの価値は向上すると見込まれている。

意見抜粋:

- 法人サイトに加え、ブログなどのウェブサービス、個人ブログなどと連携して広告を配信している。全体として 1000 万人くらいはリーチしないと、効果的な広告配信は難しいと感じている。さらには、女性だけで 1000 万人など特徴があると、なお良い。(インターネット広告事業者)
- 他社連携によるネットワーク化ができるのが望ましいが、現状はうまくできていない。他社との連携も発表したものの、各社がばらばらに広告配信を実施しているのが現状である。規模が小さいため、広告効果に対して、社会的な認識が薄く、結局は大規模に広告配信すればいいということになってしまう。(ISP)
- 外部のウェブサイトと連携した行動分析は一般的に行っていない。特定の広告主のウェブサイトとだけ、分析目的としてクッキーを共有している。(ポータルサイト事業者)
- 自社ポータルだけでなく、連携するアドネットワークに対して広告を配信している。アドネットワーク拡大のために大きなウェブサイトへのリクルーティングを行っており、ブログや SNS などには、運営企業・利用者ともに働きかけていきたい。(EC サイト事業者)

⑥ 広告効果

行動ターゲティング広告の効果は、従来のノンターゲティング広告に比べて CTR(クリックスルーレート)で3倍以上という考え方がサービス事業者では一般的であった。逆に言えば、この効果を維持するためにも適切なターゲティングが必要と言える。

意見抜粋:

- ノンターゲティング広告と比べると、CTR は4~10 倍である。(ポータルサイト事業者)
- 行動ターゲティング広告は、平均的に3 倍から4 倍程度、クリック数が多くなる効果があると説明している。(EC サイト事業者)

⑦ モバイル対応

行動ターゲティング広告のモバイル対応については、PC 上のターゲティングで用いられる Cookie が多くの携帯電話ではうまく利用できないため、まだ進んでいないという声がサービス事業者から多く聞かれた。

また、技術的な課題だけでなく、そもそも「モバイル広告市場はそれほど盛り上がっていない」、「ナショナルクライアント(新聞・テレビなどのマス媒体で、大規模な広告を展開できるような大手広告主)と呼べるような広告主がまだ揃っていない」という声もあった。「今後はモバイル広告市場が伸びる」、「アドネットワーク拡大先として期待できる」という意見もあったが、PC との連携はまだ難しいと考えられている。

意見抜粋:

- モバイル向けの広告配信は一部実施している。クッキーはうまく利用できないが、端末識別情報を用いる。ただし、まだ途上なのでセグメントも整理できていない。企業の携帯サイトがあまり整備されていないので、ランディングページ(ユーザーがサイトを訪れた際に最初に表示するページ)の適切な対応ができないという問題もある。モバイル広告市場も言われているほど盛り上がっていないと感じている。(ポータルサイト事業者)
- モバイルは効果ベースの広告が大きく、ナショナルクライアントが入っていない。また、アクティブユーザーの年齢が低く、可処分所得が小さいため、課金ベースのサービスが多いと考えている。(SNS 事業者)
- 携帯電話は一人一台持っているので、モバイルサービス市場は伸びるだろう。ただし、現時点ではまだケータイと PC の連携はできていない。(インターネット広告事業者)
- モバイル向けにはまだ行動ターゲティング広告を提供していない。メール広告で事前に興味を伺い、それに対応する広告を配信することはしている。(EC サイト事業者)

⑧ データ蓄積期間

行動ターゲティング広告に用いる行動データの蓄積期間はサービス事業者によって異なり、1 か月から1 年であった。適切な広告配信のためには鮮度の高い行動データが必要であり、あまり古いデータは蓄積しても活用できない、コストになるだけという声が一般的である。ただし、どの程度のデータが必要なのかは広告の内容や、分析方法によっても異なり、まだ適切な解が見つからないわけではないという意見もあった。

意見抜粋:

- データの蓄積は28 日分である。まだ深く心理分析、行動分析ができていないわけではない。28 日分というのは、直近のデータしか役に立たないと考えているからである。(ポータルサイト事業者)
- データの保存期間は30 日である。試行錯誤の結果、鮮度が重要ということになった。そもそもクッキーを30 日以上持っている利用者があまりいない(ISP)
- 過去一年間の閲覧・購買履歴を用いている。(EC サイト事業者)
- 行動履歴情報を長期間保持するにはコストがかかるので、保持期間を制限しなくても、自ずと廃棄するはずである。また、行動履歴は新しいものほど価値があるので、例えば、1 年以上前の情報が役に立つことは少ない。保持期間について短縮の要請があれば検討するが、今のところ要請が出てくるとは考えていない。(業界団体)

⑨ 情報の管理

サービスを提供する上で収集した情報をどのように管理するかという点については、どのような行動データを扱うかという問でも同様の回答があったが、広告配信のために個人情報を用いるのは流出リスクがあるため、敢えて個人情報は扱わないという意見が多かった。

そのほか、プライバシーマークの取得と監査、情報の暗号化、データベースサーバの分離などが挙げられた。

意見抜粋:

- サービス側から個人識別情報は読めないようになっている。(ポータルサイト事業者)
- プライバシーマークを取得した上でサービスを実施し、毎年監査を行っている。(ISP)
- 情報は暗号化しており、クッキーと属性情報は別のサーバで管理している。個人情報を扱う場合、技術的に可能であっても、流出リスクが大きい。個人情報の活用メリットがどこまで見えるかだが、現在活用している情報でも、今後十分に対応できると考えている。(インターネット広告事業者)

⑩ 利用者への説明

行動ターゲティング広告がどのようなものかについて、多くのサービス事業者が利用者に対し説明を行っている一方、どれほど認知されているかは不明という声が一般的だった。また、諸外国での事例が説明における指針となるという意見が聞かれた。

行動ターゲティング広告を利用しないという選択、いわゆるオプト・アウトについても、複数のサービス事業者が設けているが、オプト・アウトは Cookie を利用するものが一般的であり、その場合は個人単位ではなくブラウザ単位に設定され、Cookie が消去・無効化されたタイミングで再び行動ターゲティング広告の対象となるということである。

また、一つの広告枠を複数の広告会社が入れ替わって表示するということもあり、どの部分がどの企業の行動ターゲティング広告なのか、利用者や事業者にとっても判別の難しいことは少なくない。そういった場合での説明責任は今後の課題と考えられる。

意見抜粋:

- 行動ターゲティング広告について無効化の方法を説明したページを用意している。無効化にはクッキーを利用しているので、クッキーを消すとまた有効になる。どのくらいの利用者が無効化しているのかは分からない。(ポータルサイト事業者)
- 個人情報保護指針を設け、行動ターゲティング広告についても記述している。いわゆる個人情報とそれ以外を区別せずにまとめている。行動ターゲティング広告について十分理解しておらず、何となく不安に思っている方もおり、説明責任を感じる。(EC サイト事業者)
- オプト・アウトを設けているが、分かりやすさについては更に工夫が必要である。利用者にとってどういった情報提供が必要かを考えなければいけない。諸外国の状況を見ながら工夫していきたい。(EC サイト事業者)
- 米国で行われた議論もふまえ、オプト・アウトは当初より設けている。オプト・アウトした場合は、対応するクッキーの情報は行動ターゲティング広告に用いない。(ISP)
- 自社サイトでのターゲティングで、オプト・アウトを用意しているところはないと思う。オプト・アウトの説明を表示したとしても、行動履歴情報の利用は自社サイト内でのものだと利用者は思い込むだろう。他サイトへの利用の説明は難しい。Web の場合、どこからが他サイトか記述が難しい。(業界団体)

⑪ 利用者からの意見

サービス事業者に対して利用者からの問い合わせは少なく、そもそも行動ターゲティング広告を認識していないのでは、という声が多く聞かれた。また、利用者にとっては適切な広告が配信されているというよりは、不要な広告が少ないと認識されているのでは、という意見もあった。

一方、「自分にとって有効であれば、広告だけのページがあってもいい」という利用者もいるとのことであった。

意見抜粋:

- そもそも行動ターゲティング広告かどうかは利用者からは分からない。(ISP)
- 利用者には、他の利用者と広告が違うという認識はないと思う。タイミングの違いで広告が変わるのだろうという認識ではないか。(業界団体)
- 利用者は配信方法まであまり意識していない。欲しいものが広告として配信されているというものもあるが、自分の欲しくないものは広告に出てこない、という意味でターゲティング広告の効果が出ているのかもしれない。(ISP)
- 女子大生などはお得な情報を欲しいというニーズがある。広告だけのページが欲しいという声もある。(SNS 事業者)
- 利用者からの問い合わせというのはあまりない。プライバシーが侵害されて嫌だという考え方もあるが、広告がたくさん出てうざいのが嫌だという考え方もある。(EC サイト事業者)

⑫ 広告主からの意見

サービス事業者への広告主からの要望としては、ターゲットの絞り込み、広告配信先の選別・拡大が中心であった。いずれも広告ネットワークの拡大と解釈できる。他の広告と同様、ボリュームと価格については行動ターゲティング広告においても重要なポイントとなっている。

また、「広告主によっては、特定メディア・サイトに自らの広告を出して欲しくないという要望も聞かれるが、線引きが難しいため個別の要望には答えていない」という SNS 事業者の意見もあった。

意見抜粋:

- 特定メディアに出して欲しくないという意見もあるが、配信基準も設けているのでアダルトコンテンツなどに広告はそもそも配信していない。特定のブログはやめて欲しいといった個別の要望にはお答えしてしない。線引きが難しく、不公平感が出てしまう。(インターネット広告事業者)
- ターゲットを絞りたいというニーズは強いが、一方で、ボリュームと価格がまだ充実していないという意見も多い。カテゴリーの細分化も求められるが、それはコストと強い関係にある。(ISP)
- 配信先を適切に絞り込みたいという希望と同時に、配信先を増やして欲しいというニーズがある。アドネットワークを広げることが求められる。(EC サイト事業者)

(2) 行動ターゲティング広告の将来展開

① 今後活用すべきデータ

現在、行動ターゲティング広告で活用するデータがサービスによって異なるのと同様、今後活用すべきデータについても、サービス事業者によって幅広い意見が聞かれた。積極的に個人の属性情報を活用しようとする事業者と、そうでない事業者に今後別れていくことが予想される。なお、事業者が挙げた今後活用すべきデータの例としては、携帯電話の視聴率等のデータ、会員情報、交友関係などソーシャルな情報、位置情報などがある。

しかし、職業や年収、病歴など、情報によっては活用されると利用者が不快と感じる懸念もあり、こうした種類のデータ活用には慎重な姿勢も見られた。

また、位置情報など活用が見込まれるものについても、ニーズが飲食店の案内程度しかなければ広告として成立しづらいという意見が聞かれた。

意見抜粋:

- モバイル視聴率データをキャリアから入手したいと考えている。こうしたデータが分かると、広告効果も明らかになってくる。例えば、モバイルでは利用者の滞在時間が分からないので、マクロ的にでも提供していただけると嬉しい。(SNS 事業者)
- 利用者の登録情報を利用することは検討していない。適切な広告を配信するのが重要で、利用者が選ぶというのではない。また、職業、年収などは利用者の抵抗が強く、今後も分からないだろう。位置情報に合わせた広告配信もできるだろうが、まだニーズがグルメ程度しかないのでは思われる。今後、病気の人に製薬情報を配信するというような事例も出てくるのが予想される。どこまでが適切かの線引きは難しいが、モラルをもって対処しなければならない。ダイエットでやせた、やせなかった程度の内容はいいが、ガンが治ったという内容は排除することになるだろう。(インターネット広告事業者)
- 今後は周囲の状況、ソーシャルな関係から広告を作っていくことになるだろう。ただし、属性情報くらいであればいいが、もっと細かなターゲティングができるようになれば利用者の許可は必要と考えている。(SNS 事業者)
- 会員情報が豊富にあるため、その購買・閲覧情報からクラスター(利用者層)を作っていくことも検討している。昔はデータの分析まで手が回っておらず、また分析結果をどのようにビジネスに結びつけていくのかが分かっていなかった。行動ターゲティング広告の盛り上がりなどにより、分析技術についても取り組むタイミングになったと言える。(EC サイト事業者)

② 今後の技術、サービス展開

行動ターゲティング広告の技術、サービスの展開についてもサービス事業者によって幅広い意見が聞かれた。具体的には、複数広告の連携、モバイル対応、ローカル連携、クーポン配信、業種連携、情報収集範囲の拡大などである。ただし、クーポン配信などで付加価値を与えることについては、想定以上に反響が生まれてしまうというリスクも懸念されている。いずれにせよ、こうしたサービス展開により、今後更にサービスの多様化が加速していく可能性は高い。

また、同じ閲覧情報であっても、たまたま閲覧しているのか、興味を持っているのか、いま購入を検討しているのか、ただぼんやりと見ているのかといった区別の精度は今後重要になるという声が聞かれた。

一方で、業界団体からは、今後の展開によっては「利用者に受け入れられなくなる」、「サービスによっては既に踏み込みすぎている」という声もあった。広告商材プラットフォームの統一も考えられるが、今のところまだ難しいという見方であった。

表 4-7 行動ターゲティング広告における今後のサービス展開

	具体例
モバイル対応	携帯電話による閲覧履歴、位置情報などの分析。PCの閲覧履歴との統合。
ローカル連携	位置情報を用いた近隣店の広告配信。
クーポン配信	ローカル連携に加え、広告にクーポンを添付。
情報収集範囲の拡大	アドネットワークの拡大、関心事項の詳細分析。
業種連携	ある分野で特定の商品をお好む利用者は、他の分野でどのような商品をお好むかといった分野横断分析。

意見抜粋:

- 「たまたま閲覧しているのか」、「興味を持って何度も閲覧しているのか」といった区別の精度は今度高まっていくと考えている。「〇〇を見た人は××にも興味がある」など、需要を高めていく広告も考えられる。何となく車が欲しい人によくある行動、家を買ったらインテリアも買う、などである。(ISP)
- あまり細かな行動履歴・属性に基づく広告よりは、ローカル広告に需要があるのではないか。(SNS事業者)
- 今後の課題は情報収集範囲の拡大、関心事項の分析により、リピーターになりそうな利用者をいかに発見できるかだろう。(インターネット広告事業者)
- いかに利用者の購買意欲、関心が顕在化したタイミングで情報が出せるかというのが今後の問題である。利用者ニーズの的確な把握が重要。まだまだ技術として足りていないと感じる。ただし、マッチングしすぎても拒否反応があるかもしれない。バランスも考えていく必要がある。(ECサイト事業者)
- ネットワークや機能の高度化等により、モバイル広告が更に一般化していくとは考えている。PC、モバイル、ゲーム機など、デバイスの差がなくなってきた。(SNS事業者)
- SNSでの広告は、利用者に受け入れられないと思っている広告主は多い。ソーシャル系メディアの使いこなし方はまだ決めきれていない。(業界団体)
- 広告商材を減らして、チューニングを増やして欲しい。広告商材プラットフォームの統一は、業界的に今のところ難しいだろう。(業界団体)

③ 利用者に向けての今後の対応

利用者に対しては今後も説明責任を果たしていくことで信頼性を得るべきという声が、サービス事業者・関連団体を問わず多く聞かれた。そのためには特定の商材や一定年齢以下への広告配信を慎重にするといった方法が挙げられた。

また、過剰な広告は信頼性を落とすため、適切な広告となるように設計すべきという意見がサービス事業者からも聞かれた。商品の性能などは簡単に調べられるため、いずれにせよ過剰広告は効果が薄いということである。

他方、不安に感じる利用者のためにはオプト・アウトも選択肢として考えられるが、サービス事業者にとって広告収入は不可欠であり、オプト・アウトが最善なのかという声もあった。将来的にはオプト・アウトは有料サービスとして用意されるのでは、という考え方も事業者からは聞かれた。

関連団体からも、行動履歴情報の活用が利用者のメリットとなることを示しながら、どのような情報を取り扱っているか、どの程度の期間保持しているのか、第三者に転用されていないかなどを示すことが重要と聞かれた。

いずれにせよ、事業者・関連団体の両者から特定のサービスが問題化すると、行動ターゲティング広告すべてが悪いとなる可能性がある懸念されている。

意見抜粋:

- 無料サービスなので、対価として広告配信は必要であり、オプト・アウトはできないようになっている。有料サービスとして広告をなくすという方法は将来的に考えられる。(SNS 事業者)
- 過剰に広告を煽っても仕方がない。商品比較サイトなどで情報はすぐに見ることができるので、適切な広告を出すことが必要である。(インターネット広告事業者)
- いろいろなサービスを広告で提供している。広告はビジネスの根幹であり、ただ単純にオプト・アウトすればいいのかという疑問もある。オプト・アウトした人は、していない人によりかかってサービスを享受することになるのではないか。(ポータルサイト事業者)
- 利用者個人のモラル、コンプレックスに関わるような商品や、一定の年齢以下を対象とした広告については、(慎重に行う必要はあるが)自主規制を考えていくことも重要である。広告掲載基準は設けているが、これをより一層厳しくする形である。(EC サイト事業者)
- 行動履歴情報の活用自体は利用者にとってもメリットがある。規制よりも、サイト側のガイドラインなどにより、行動履歴情報の取扱をサイトの見やすい位置に表示するなどの方法が採られていくと良いのではないか。利用者の知らないうちに行動ターゲティングがなされたり、行動履歴情報が第三者に転用されたりされると、利用者は気持ち悪さを感じる。また、行動ターゲティングによる個人の行動履歴情報単体よりも、様々な情報と組み合わせることに危険性がある。携帯 ID の利用も同様と考える。(消費者団体)
- 例えば、子どもに見られたくない情報や病歴などについて検討すべき項目だとは認識している。推奨項目の判断は各社の判断による。(業界団体)
- 行動ターゲティング広告によって、個人情報が出てきているのではないかという感触を、利用者から持たれると良くない。日本の利用者の特徴として、やり過ぎの業者が 1 つでも出ると行動ターゲティング広告すべてが悪いという論調になりかねないと懸念している。(業界団体)

(3) ネット広告全体の概況

① ネット広告市場の構造

行動ターゲティング広告に限らず、ネット広告市場は寡占状態にあるという意見が多く聞かれた。

また、日本独自の商慣習として、広告代理店を経由するためにマージンが大きいという声も聞かれた。一方で、広告代理店が存在するために、広告スペースを提供するベンチャー企業は広告主を短期間で集め、成長できるというメリットもあり、良くも悪くも海外とは異なる市場環境にあるということであった。今後はテレビなどネット広告以外とのメディア連携も期待されるが、広告代理店はメディア別に取り扱うことが一般的であるため、実際にはそうした連携は難しいという声が聞かれた。そのため、サービス事業者によっては、海外のようにダイレクトに広告主へ広告販売を行うことも検討されている。

意見抜粋:

- 広告市場は Yahoo!、Google の寡占状態になっている。(ISP)
- 広告についてはほぼ 100%代理店を通してしている。広告予算を握っているのは広告代理店ということも多い。一方で代理店が存在したからこそ広告メディアとして短期間に成長できたということも認識している。急ぎではないが、今後はダイレクトに広告販売を行うということも考えられるだろう。モバイルとテレビで補完し合うこともありえる。(SNS 事業者)
- 日本は商慣習として広告代理店を経由するため、海外と比べてマージンが大きい。特殊な環境である。本当はネット広告とそれ以外の広告で連携などができるといいが、広告会社はメディア別に事業を行っているので、そういう体制ができていない。(ISP)
- 日本は広告主と顧客の中に広告代理店がいるという商慣習があるので、スピード感は遅い。そのため米国に比べて市場拡大が遅くなるとも考えている。しかし、今後は無作為の広告(ノンターゲティング広告)はなくなっていくだろう。ターゲティング、セグメンテーションが重要。(インターネット広告事業者)

② ネット広告の在り方

繰り返し強調されていたこととして、行動ターゲティング広告に限らず、ネット広告の拡大のためには、利用者と広告主への説明による信頼向上が必要ということであった。

また、ネット広告の整備、信頼向上だけではなく、ウェブマネーなどの決済インフラ、商品配送の確実性、カード被害の保護など、EC そのものの信頼性・人気拡大も重要な点と挙げられている。同時に、広告後に訪れる広告主のランディングページ整備も必要という声が事業者からは聞かれた。

一方、業界団体からは広告効果の向上だけではなく、広告によりブランドイメージをどう向上・維持させるかが重要という段階に来ているという意見が聞かれた。また、多数のサービスがある中で、広告主はどのような違いがあるのか、どのサービスを選べばいいのか分からないでいるという意見もあった。

意見抜粋:

- データをたくさん取れて、費用対効果がすぐ分かるのがネット広告の特徴である。EC をどう拡大していくか、ウェブマネーや配送網の強化など、利便性がどれだけ増えるか、カード被害などをどのように防いでいくか、といった点もネット広告市場の拡大に影響を及ぼす。(インターネット広告事業者)
- 広告をクリックした後のページ(ランディングページ)が充実しているかも重要である。(ISP)
- 広告主はまだどのような情報を用いればいいのか分かっていないのではないかと感じている。(ポータルサイト事業者)
- 行動ターゲティング広告は成長分野である。利用者としては、行動履歴情報の利用に文句を言うというよりも、自身のリテラシーを高めていくことが重要である。(消費者団体)
- 広告主からの期待が強かったからだと思うが、広告業界は、CTR などの広告効果を上げることに力を入れ過ぎた。広告主は、それよりもブランドイメージを大切にしているということを広告業界に言う時期に来ている。(業界団体)
- 広告主でさえも行動ターゲティング広告の認知度は低い。販売会社ごとに広告商材の切り口が違うため、広告主としてはどれを買っていいのか分からないのが現状である。広告主側のリテラシーを高めていきたい。また、やり過ぎの広告主が出ないように注意していく。(業界団体)

③ ネット広告商品の変遷

今後も行動ターゲティング広告は拡大する、すべての広告が行動ターゲティングとなるという声が聞かれた。具体的には地域別広告などの例が考えられている。また、そうした中でも人気メディアは表示回数保証、そうでないメディアはクリック保証、成功保証などに差別化されるという意見が得られた。

一方で業界団体からは、そうした変遷は広告配信企業が生んだ流れであり、広告主にとっては費用対効果がまだ見えていないという意見もあった。

意見抜粋:

- 普通の広告は、すべてターゲティング広告になっていくだろう。(ISP)
- クリック保証など効果に走りすぎではメディアとして短命になるという不安もある。それよりはナショナルクライアントを集め、テレビ的にブランド広告を配信したい。(SNS 事業者)
- 行動ターゲティング広告の定義にもよるが、地域別の広告なども含めるのであれば、割合は広がっていくだろう。(インターネット広告事業者)
- 広告会社が付加価値を付けるために従来型広告スペースを行動ターゲティング広告に変えてきている。広告主が行動ターゲティング広告を望んでいるからではない。(業界団体)
- 行動ターゲティング広告など新しい技術を活用した広告は今後も発展すると考えている。利用者の立場からも、インターネットの利用の無料化につながる広告の重要性は認識しており、行動ターゲティング広告も発展を期待している。(消費者団体)

④ 海外の動向

市場構造が異なるため直接の比較はできないが、海外の動向には多くのサービス事業者が注目していた。ソーシャルメディアとの連携など先進的な事例を検討しつつ、Facebook など反発を招いたような事例は反面教師として活かせるという意見が見られた。

他方、業界団体からは米国は急進的すぎるという意見も聞かれた。

また、世界的に Google が地位を確立し、中国は Baidu、韓国は Naver が独自性を見出す中で、将来的に市場構造が変化し、グローバル化した場合、日本の独自性をどう見せるのかという指摘もあった。

意見抜粋:

- Google の AdWords / AdSense などはクライアントが直接注文する形である。今後、日本でもあつという間に席卷していく可能性がある。そうすると広告代理店のマージンはなくなり効率化するが、一方で Google に乗るしかなくなってしまう。中国や韓国では、それぞれ Baidu や Naver が頑張っているが、日本では方向性が見えていない。(ISP)
- 海外事例では Facebook Beacon が反発を招いた事例がある。関心が高く、情報をどう取り扱うかは慎重にしたい。SNS は個人情報も多く扱うので、どのように個人情報を守りながら面白さを提供していくかのバランスが必要である。(SNS 事業者)
- ソーシャルメディア (Facebook、Twitter) は今後伸びていくと考えており、広告と結びつけられないか検討している。米国ではネット系ベンチャーがまだまだ立ち上がっており、ターゲティングの斬新なアルゴリズムを手がける企業もある。海外視察などを行って情報を収集している。アルゴリズムとして良いかどうかはまだ判断できないが、日本よりも数・種類が多い。(EC サイト事業者)
- 米国では、行動ターゲティング広告のやり過ぎの例もある。お客さんと広告主にどうメリットがあるかが重要。(業界団体)

(4) 行政機関・事業者団体への要望

① 利用者保護の取組

今後、行動ターゲティング広告でどのような情報が利用されるのかが不透明なため、利用者にとって不都合な応用も考えられるという不安の声が弁護士事務所・業界団体から聞かれた。同じ情報を分析しても、人によっては問題視しないが、人によっては不都合に感じるというような場合もあり、どこでそうした声を拾いあげ、利用者保護の線引きをどのように行っていくかは難しい課題とされている。

また、広告に限らず、ウェブサービスでは利用者が内容を十分理解しないまま、詳細な記述の約款に同意していることが多いため、本当の意味で利用者と事業者の間で同意が取られていない現状を改善すべきという意見もあった。特に、携帯電話などでは利用者識別子に近いものが利用されながら、法整備が十分ではないという意見である。

さらに、利用者保護においては、情報を保護するための取り扱いが国際的に異なると将来の国際問題に発展するという危惧も聞かれた。

意見抜粋:

- 多くのウェブサービスでは約款の中で、個人に関する情報を何にでも使えるということが書かれ、利用者が十分理解しないまま同意している。いま重要なのは、利用者にとって情報が「どこまで」、「何に」使われるかを認識していない点である。簡単に行える約款同意を改善すべきである。「オプト・イン」、「オプト・アウト」と言われているが、それ以前に本当に利用者との同意が形成されているのか。どういう情報を取得しているか、一覧できるサービスというのはほとんどない。(弁護士事務所)
- 日本は、行動ターゲティング広告の認知の面で、利用者が置いてけぼりの状態である。利用者のメリットも示して合意を得ていく必要がある。(業界団体)

② 行政への期待

多くの企業や事業者団体、消費者団体から、関係者による広範な議論が可能な「場の形成」を期待する声が聞かれた。特に、ネットサービス事業者は数が多いため、全体をとりまとめてメッセージを共有するような場があれば、問題事例の発生防止に資するのでは、という意見があった。

また、こうした場を通じて、行政がどんな課題について、どのように検討しているのか等、研究会の議論の状況や成果などを共有したいという声が関連団体からは聞かれた。

一方で、利用者の支持がないサービスは自然と衰退するため、これまでになかったサービスに対し、まずは、行政は見守る姿勢が望ましいという意見も事業者からは聞かれた。将来性のあるビジネスについて、当初から詳細に規制することなく、法規制よりは、適切なガイドラインを行政・民間が連携しながら制定できれば良いという声が多く聞かれた。

意見抜粋:

- 我々は健在なサービスを実施しているつもりだが、世の中には数千のプロバイダがあり、それら全体に対して行政からのメッセージがあっても良いのかもしれない。現場と行政との連携を強めていきたい。一社単独でやるのではなく、事業者団体でできると充実したものになる。(ISP)
- 過去を見るとオプト・アウトなどを推奨しないサービスは自然と衰退している。利用者の支持がないメディアは生き残れない。行政機関は見守る姿勢があってもいい。(SNS 事業者)
- 基本的には民間の創意工夫に任せて欲しいと考えている。「Google Street View」の例では、行政と企業の両者間で議論があり、良い悪いの棲み分けが見えた。必ずしも法規制にしなければいけないわけではなく、一定の規範を示したガイドラインなどを設けられるといい。一企業では消費者団体などとの連携にも限界があるので、議論する場があるのは良いことである。ガイドラインを設けても幅は持たせていくことになるだろう。ガイドラインに書いていないので、全く対応できないというのもビジネスとして良くない。バランスが重要である。(EC サイト事業者)
- 行政で何がどう検討されているか情報が欲しい。本件に関する検討状況について、いまは経産省や総務省の検討委員会に参加している企業から間接的に聞いている状況である。(業界団体)
- 業界側でできることは業界側でやらせていただきたい。利用者への広告への理解を進めていくとともに、業界側でできることはやっていきたい。(業界団体)
- 利用者側には、プライバシーの専門家や、ネットプライバシーを考える団体が不十分である。今後、利用者の立場でのプライバシー団体が出てくることを望んでいる。行政には、プライバシー保護施策などの研究会があれば、情報開示を積極的に行って欲しい。(消費者団体)
- まず業界の自主的な規制から取り組むことが望ましい。公的な規制から始めると、行動ターゲティング広告が悪いものであるというイメージをお客さんに持たれるおそれがある。(業界団体)

③ 事業者団体の活動・期待

多くのサービス事業者が事業者団体に所属する一方、団体の所属企業が増加し、サービスも多様化する中で、どのような方向性をもってまとめていくかは難しいという意見がサービス事業者から多く聞かれた。一方で、通信キャリアなど、今後深く行動ターゲティング広告に関わっていくであろう企業とも連携したいという声も聞かれた。

利用者視点を踏まえた活動や発表をどう行うか、マスコミや消費者団体との意見交換を実施できるか、あるいは個人情報をもどのように保護すべきかなどについては、多くのサービスにおいて共通の課題であり、これらを今後検討していきたいという声がサービス事業者から多く聞かれた。

意見抜粋:

- 類似サービスと見られるようなものでも内容は異なる部分が多く、他社と一概に比較できるものではない。しかし、業界団体として情報交換はできるだろう。特に、モバイル広告において日本は先進的なので、事業者団体は通信キャリアとうまく組んで行きたいと考えている。(SNS 事業者)
- 利用者がどのような利益を得るかが問題である。国がやるか、業界団体がやるか、という問題ではない。また、結論が一つに決まるものでもなく、時代に応じて改善していくことである。国と業界団体が切磋琢磨できれば良い。コストや参入障壁が上がるような規制は良くないが、個人情報流出への罰則などはあっても良い。(インターネット広告事業者)
- ワーキンググループで議論し、そこからガイドラインを導出していくという流れには納得している。情報の第三者提供などはまた議論することになるだろう。位置情報もガイドラインに沿って取り扱おうと考えており、特別に緩めて欲しいという意見はない。お客様の納得感が重要である。(携帯電話キャリア)
- マスコミを招いての勉強会、消費者団体との意見交換なども開催できると良い。(EC サイト事業者)
- ガイドラインは事業者が読むことを想定して書いたものである。利用者向けに分かりやすく書くかどうかを現在検討中である。(業界団体)

4-3 利用者・事業者の意識のまとめ

利用者アンケートと事業者・関連団体ヒアリングの結果から、その共通部分や差異を簡単にまとめる。

(1) 利用者、広告主、サービス事業者それぞれの期待感

前提として、インターネット広告は既に多くの利用者にとって馴染み深いものとなっている(図 4-6)。さらに、広告を契機として、オンラインでの商品購入や資料請求など、実際のアクションにも多く結びついている(図 4-10)。これはインターネットの普及とともに、インターネット広告に対する利用者の要望を、広告会社や広告主が見極められるようになったためと考えられる。

このようにインターネット広告の認知が進んだ以上、次なる課題として、広告がなるべく利用者にとって価値のあるものとなって欲しいというのは、利用者・広告主ともに期待するところである(図 4-13)。サービス事業者が行動ターゲティング広告の導入を進め、また拡大を見込んでいるのも、この期待感があるが故と言える(4-2(1)①)。

また、多くが無料で提供されるウェブサービスにおいて、サービス企業の収益を広告が多く占める現状を利用者は理解している(図 4-21)。このように利用者から理解を得たインターネット広告を、行動ターゲティング広告がどのように発展・洗練させていくことができるかというのが今後の焦点と言える。

(2) 説明責任

どのような行動履歴情報をどれだけ活用しているかという点について、多くの利用者が説明を求めている(図 4-27)。こうした状況に対して、大半のサービス事業者はプライバシー・ポリシーなどを設け、利用者が持つ疑問の多くに答えてはいる。しかし、利用者が求めるような見やすい場所に表示され、分かりやすい説明となっているとは、まだ言い難いというのが現状である(図 4-28、図 4-29)。

利用者の理解が進んでいないという現状認識は事業者や関連団体も有している(4-2(1)⑩参照)。説明責任を果たせば、サービスの利用頻度は増えるという結果も得られていることから(

図 4-32)、事業者は利用者のため、そして自身のサービスの発展のためにも、簡潔で分かりやすい説明を行っていくことが求められる。

(3) 活用データの拡大への事業者・利用者の意識

行動ターゲティング広告がどのような情報を活用しているかについては、現状でも個々の広告ごとに異なる点である(4-2(1)③)。また、今後どのような情報を扱いたいかという点においても、精度向上のためにはもう少し機微な情報に踏み込みたいというサービスもあれば、情報の種類を増やすのではなく量の増加や解析技術の向上を進めたいというサービスも見られる(4-2(2)①)。

一方で、利用者は行動履歴情報の活用についてある程度の理解を示しているとはいえ(図 4-21)、具体的にどのようなデータを活用しても良いかという設問については、多くのデータ項目において活用を望まないという厳しい回答結果も得られている(図 4-23)。

どのようなデータを活用すべきかは、データの活用によって得られる便益との関係もあり、現時点であらかじめ一律の基準を策定することは困難と考えられる。しかし、企業が今後の活用したい情報として挙げるソーシャルな情報や位置情報などは、現状で多くの利用者から同意が得られているとは言い難い。サービスの具体的導入にあたっては、事前に適切な説明を行い、利用者を納得させることが求められる。

第5章 利用者保護に関する海外主要国の取組

5-1 主要な企業の取組

行動履歴情報は広告を提供する事業者だけでなく、適切な広告を受け取れるという観点から利用者にも利点がある。例えば、インターネット上での特定のオンラインショップでクレジットカードを用いて物品を購入した履歴を SNS 上で共有するサービス(Blippy)¹²が提供されている。これにより、友人がどのような商品に関心を持ち、どこにいるか、などが共有されることになる。

このような利点と前述(3-1参照)の懸念を調整する取組が既に見られている。ここでは DoubleClick 社、と Facebook 社の取組を紹介する。

また、広告事業者の中には行動ターゲティング広告に対する利用者の意向を収集する試みも見られる(後述5-2(6)①の Revenue Science 社(現・Audience Science 社)の取組を参照)。

(1) DoubleClick 社の取組

3-2(5)で述べたように、DoubleClick 社が行動ターゲティング広告を提供するサイトにおいては、各ページ上部に「Privacy & Opt-Out」のメニューを設けてオプト・アウト設定が容易に把握できるようになっている。プライバシー・ポリシー・ページでも詳細な説明に踏み込む前に、目立つ場所にオプト・アウトを実施するためのボタンが提示されているほか、同社が NAI(Network Advertising Initiative)メンバーであることも明確に示されている。

(2) Facebook 社の取組

Facebook 社は、自社で運営するソーシャルネットワークサービス(SNS)である Facebook において「Beacon」と呼ばれる、他の Web サイト上での行動履歴情報を共有し、SNS 内の友人が行った更新の中から利用者に関心の高いものを表示するシステムを提供していたが、これを会員全員に自動的に適用したことが利用者の反発を招いた。

また、2009年9月には、カナダのプライバシーコミッショナーからの要請を受けてプライバシー・ポリシー等を変更した¹³。具体的には以下の3点の変更が行われている。

- プライバシー・ポリシーに利用者の生年月日を収集する理由や広告プログラムのシステムなどについて明記する。
- 第三者(Facebook 以外)のアプリケーションがアクセスしようとしている Facebook に蓄積された情報の種類を明確にさせ、情報を共有する際に利用者に同意を求める通知を出すような技術的仕様に変更する。
- Facebook に蓄積された情報を共有する第三者のアプリケーションに対して、共有する情報をより細かく管理できる権限を利用者に与えるような技術的仕様に変更する。

¹² <http://blippy.com/>

¹³ Facebook Inc. Press Release, “Facebook Announces Privacy Improvements in Response to Recommendations by Canadian Privacy Commissioner”, (released August 27, 2009) available at <http://www.facebook.com/press/releases.php?p=118816> (accessed January 10, 2010)

5-2 米国における政府、業界団体及び利用者・消費者団体等の取組

ここでは、米国における行動ターゲティング広告の利用者保護に関する取組を、政府、業界団体、利用者・消費者団体に分けて整理を行う。

表 5-1 米国の行動ターゲティング広告の利用者保護に関する主な取組

年	事例	政府(FTC等)の取組	企業・業界団体の取組	利用者・消費者団体の取組
2000	○DoubleClick 社事件(2000年) 利用者の嗜好に合わせた広告配信を行うサービスであるDoubleClick社がプライバシーの侵害にあたるとして、消費者団体であるEPICにより、連邦取引委員会(FTC)へ苦情を申し立てたことが契機となり、消費者団体から集団訴訟を提起されたほか、10州から州法違反にあたるとして訴えられた事案。なお、いずれの訴訟も2002年に和解している。	○FTC、オンライン上のプライバシーについて2本の報告書を議会に提出(2000年6月、7月)	○DoubleClick社、プライバシー保護に関する5つの計画を発表(2000年2月)	○Electronic Privacy Information Center (EPIC)、DoubleClick社に関する苦情をFTCに申立
2001		○FTCがDoubleClick社を非公式に調査(2001年1月)		
:				
2004			○Revenue Science社(現:AudienceScience社)、インターネット広告とプライバシーについての調査を実施(2004年4月)	
:				
2006		○FTC、公聴会で行動ターゲティング広告を取り上げる(2006年11月)		
2007	○Facebook事件(2007年11月～) ソーシャルネットワークサービスのFacebookが採用した行動ターゲティング広告技術であるBeaconが、Facebookサイト外での利用者の行動の情報も取得しているとして、非難を浴びた事件。CEOが公式ブログで謝罪を行うに至った。さらに集団訴訟に発展した。2009年10月に和解案が予備承認されている。	○FTC、行動ターゲティング広告に関するワークショップ開催(2007年11月) ○FTCが行動ターゲティング広告に関する調査を実施し、5つの原則案を公表(2007年12月)		

年	事例	政府(FTC等)の取組	業界団体の取組	利用者・消費者団体の取組
2008	○NebuAd 事件(2008年10月～2009年5月) 利用者の同意なく行動ターゲティング広告を行う行為が違法であるとして集団訴訟が提起された事案。対象企業の破産により訴訟は中断。		○Internet Advertising Bureau、プライバシー保護のガイドラインを公表(2008年2月) ○Network Advertising Initiative、自主行動原則を公表(2008年12月)	○NebuAd 社の行動ターゲティング広告が電気通信におけるプライバシー保護法等に違反するとして集団訴訟提起(2008年10月)
2009	○Adzilla 事件(2009年2月～) 利用者の同意なく行動ターゲティング広告を行う行為が違法であるとして集団訴訟が提起された事案。カリフォルニア州北部築連邦地方裁判所に係属中。 ○Facebook 事件和解案承認(2009年10月)	○行動ターゲティング広告に関するスタッフレポートを公表(2009年2月) ○Google 社のDoubleClick 社買収事件についてFTCがこれを承認する判定を下す(2009年5月) ○米国下院エネルギー商務委員会の小委員会において行動ターゲティング広告に関する公聴会実施(2009年6月) ○米国下院リック・パウチャー議員、行動ターゲティング広告に対する規制の必要性を述べる(2009年9月)	○Association of National Advertisers、オンライン上での行動ターゲティング広告での情報の収集と利用に関するガイドラインを公表(2009年1月) ○4A's、ANA、DMA、CBBB、IAB が共同でガイドラインを作成(2009年7月発表)	○Adzilla 社の行動ターゲティング広告が電気通信におけるプライバシー保護法等に違反するとして集団訴訟提起(2009年2月) ○ペンシルベニア大学Turow 教授ら、米国人成人の3分の2が個人をターゲティングした広告を欲していないとするアンケート調査結果を公表(2009年4月)

(1) DoubleClick 社をめぐる紛争事例

① 背景及び概略

インターネット広告配信事業者である DoubleClick 社は、1999 年 11 月、マーケティング調査会社 Abacus Direct 社を買収した。翌 2000 年 1 月、DoubleClick 社は買収した Abacus Direct の顧客データベース(当時氏名や住所等を含む 20 億件を超える取引情報を有していた)と自身のデータベースを統合し、実際に約 1500 のインターネット・サイトにおいて、ウェブサーファターの訪問記録と訪問者の実際の身元との関連付け、すなわち匿名情報である利用者のウェブクッキーと利用者の氏名とを結び付ける計画を発表した。これを受けて買収の時点からあった個人情報保護団体の懸念及び抗議は高まり¹⁴、2000 年 2 月 10 日、消費者団体 Electronic Privacy Information Center (EPIC)が米国連邦取引委員会 (FTC、以下同じ)に異議申し立てを行った¹⁵。そしてこれが契機となり、消費者団体等による集団訴訟 (class action)が連邦地裁に提起され、10 州の検察当局より利用者の個人情報の使用をめぐる調査を受けた。その他、各州法である個人情報保護法等への違反を理由に、複数州で個人訴訟や検察当局による起訴を受けた¹⁶。

② DoubleClick 社の対応

2000 年 2 月 14 日、DoubleClick 社は批判への対応策として、利用者プライバシー保護のための 5 つの計画を発表している¹⁷。その内容は「Opt-out 手続きの簡略化及びその周知キャンペーン、消費者教育」、「有効的なプライバシー・ポリシーを掲載するサイトとのみ取り引きを行うこと」、「プライバシー保護について外部評価機関による定期的検査」、「利用者の代表やオンラインプライバシーの専門家から構成される諮問委員会の設置」、「プライバシー方針を統括し、取締役会に直接報告を行う役職『Chief Privacy Officer(CPO)』の新設」である。

③ FTC の調査

2000 年 2 月、EPIC による調査の要請を受けて、FTC は DoubleClick 社に対する米国連邦取引委員会法 (Federal Trade Commission Act) 5 条で規制される利用者の個人情報の不正利用の疑いについて調査を開始した¹⁸。すなわち、問題となった計画が実行された場合、DoubleClick 社のプライバシー・ポリシーに違反し違法行為に該当し得ることから、この計画が現実に実行され、また個人情報の不正利用が行われていないか調査を開始した。

翌 3 月には CEO がプライバシー保護への批判をほぼ全面的に受け入れ、オンライン上のプライバシーについての標準が確立するまで問題となった計画を無期限見合わせることを発表した¹⁹が、その後も

¹⁴ WIRED, “Privacy Groups Eye DoubleClick” (released February 1, 2000) available at <http://www.wired.com/politics/law/news/2000/02/34037> (accessed December 10, 2009)

例えば、当初 DoubleClick 社は利用者の承諾なきデータ統合は行わないと述べていたが、買収を受けて示されたプライバシーポリシーは Abacus Direct に自主的に提供された氏名や住所などの情報は DoubleClick 社の Cookie による情報と統合されるとし、また DoubleClick 社の提供する行動ターゲティング広告を受け入れることを承諾した場合も統合されるとする、プライバシー問題への配慮を欠くものであった。以下の URL も参照、<http://www.asahi-net.or.jp/~lg9h-tkg/news000306.htm> (accessed December 10, 2009)

¹⁵ EPIC, “Complaint and Request for Injunction, Request for Investigation and for Other Relief” (released February 10, 2000) available at http://epic.org/privacy/internet/ftc/DCLK_complaint.pdf (accessed December 10, 2009)

¹⁶ 例えば、ミシガン州政府からの訴訟提起の他、カリフォルニア州やテキサス州等での個人訴訟が挙げられる。

¹⁷ Cnet news, “Is DoubleClick privacy plan adequate?” (release February 14, 2000) available at http://news.cnet.com/Is-DoubleClick-privacy-plan-adequate/2100-1023_3-236895.html (accessed December 10, 2009)

¹⁸ Cnet news, “FTC investigates DoubleClick 's data-collection practices” (released February 16, 2000) available at <http://news.cnet.com/2100-1023-237007.html> (accessed December 10, 2009)

なお、当時オンラインプライバシーについて消費者からの苦情が数多く寄せられたこともあり、FTC は DoubleClick 社への調査以前から eBay、eToys、Amazon.com 等に調査を行っている。

¹⁹ WIRED VISION, “ダブルクリック社、問題のプライバシー戦略を撤回” (released March 7, 2000) available at

FTC は調査を続行した。これは DoubleClick 社が同社のプライバシー・ポリシーに反していなかったことに加えて、同社の発表したプライバシー保護のための計画の実施が適切になされているかを調査するためであった。

2001 年 1 月 22 日、DoubleClick 社に対する FTC の調査は、DoubleClick 社の疑惑を否定し、同社のプライバシー保護策を評価することで終了した²⁰。DoubleClick 社はプライバシー保護活動全般に関連するプライバシー・ポリシーを一部修正することに同意した。その他、DoubleClick 社が「ウェブバグ²¹の扱い方を細かく定めたプライバシー・ポリシーに変更を加えること」、「利用者が Cookie の受け入れを拒否した後、再度受け入れることを承諾した場合、Opt-out Cookie を再設定しなければならない旨を明記すること」、「Internet Address Finder(IAF)サイト上のプライバシー・ポリシーを改訂すること」を含むプライバシー・ポリシーの改善案を示したことに FTC は一定の評価を見せた。

④ 連邦地裁への集団訴訟

2000 年 2 月、EPIC を始めとする原告団は DoubleClick 社が「電気通信におけるプライバシー保護法」(Electronic Communications Privacy Act)、「盗聴法」(Wiretap Act)、「コンピュータ詐欺と濫用に関する法律」(Computer Fraud and Abuse Act) の 3 つの連邦法に違反しているとしてニューヨーク南地区連邦地方裁判所に提訴した。

2001 年 3 月 21 日、両者の間で和解案が承認された。和解の主な内容は「DoubleClick 社のプライバシー・ポリシーへの行動ターゲティング広告についての分かりやすい説明の記載」、「バナー広告等を用いた、プライバシーに関する利用者教育」、「利用者の許可を得ない限り、利用者の情報を情報取得時のプライバシー・ポリシーと異なる目的に使用しないこと」、「情報照合に先立ち、利用者への説明を行い、同意を得ること」、「取得したデータを保護及び定期的削除のための社内規定の策定」、「和解案を基準とする 2 年間の年次調査の実施」、「180 万ドルの訴訟費用の支払い」である²²。

2001 年 3 月 30 日、連邦地方裁判所は DoubleClick 社の連邦法への抵触は認められないとして原告の請求に却下判決を下し、集団訴訟は終結した²³。

⑤ 10 州の検事総長による調査

2002 年 2 月、ニューヨーク州の検察当局による調査が開始されたことを皮切りに、DoubleClick 社は 10 州²⁴から検事総長による調査を 30 ヶ月間に渡り受けた。

2002 年 8 月 22 日、DoubleClick 社は 10 州の検事総長と和解に応じた。和解の主な内容は、「DoubleClick 社がウェブサーファの情報収集を行う場合はそのデータ収集をどのように(第三者に)開示しているかプライバシー・ポリシーにその旨を明記すること」、「クライアントに代わって収集した情報はクライアントの許可なく DoubleClick 社の情報と統合してはならないこと」、「個人データの開示に関するプライバシー方針の掲載」、「顧客企業との個人データの開示に関する契約条件を守るための適切な手続保持」、「広告配信機能『DART』に関連して収集したデータの 3 カ月以内の破棄」、「利用者の自身のプロフィールへのアクセス」、「10 州による調査及び利用者教育の費用への 45 万ドルの支払い」で

<http://wiredvision.jp/archives/200003/2000030701.html> (accessed December 10, 2009)

²⁰ Federal Trade Commission, “Staff Closing Letters Re:DoubleClick Inc.” (released January 22, 2001) available at <http://www.ftc.gov/os/closings/staff/DoubleClick.pdf> (accessed December 10, 2009)

²¹ ウェブバグとは、見えない形でウェブページに置かれ、ウェブサイト内での利用者の動きを追跡してその利用者に関する情報を収集するものである。

²² nikkei BP net「米ダブルクリックがプライバシー侵害の集団訴訟で和解」 (released April 1, 2002) available at <http://www.nikkeibp.co.jp/archives/177/177621.html> (accessed December 10, 2009)

²³ Cnet news, “U.S. judge drops DoubleClick 社 privacy case” (released March30, 2001) available at <http://news.cnet.com/2100-1023-255028.html> (accessed December 10, 2009)

²⁴ ニューヨーク、アリゾナ、カリフォルニア、コネチカット、マサチューセッツ、ミシガン、ニュージャージー、ニューメキシコ、バーモント、ワシントン。

ある²⁵。

⑥ その後の経過

DoubleClick 社は 2007 年 4 月、Google 社によって買収されることに合意した。なお、買収に当たって FTC が買収に伴う競争阻害性の調査を行っている(後述(2)⑥参照)。

(2) 米国連邦取引委員会(FTC)によるプライバシー原則の制定とその影響

FTC は、2007 年 12 月 20 日、利用者のプライバシーはインターネット広告の発展における重要な問題であるとして「オンライン上の行動ターゲティング広告に関するプライバシー原則」(Online Behavioral Advertising Privacy Principles)を公表した²⁶ ²⁷。同原則は、行動ターゲティング広告を活用する事業者・団体が自主的なガイドラインを作成するにあたっての根本的な原則を示すものである。

① 背景及び概略

消費者保護行政を担う FTC²⁸は、2000 年に発生した DoubleClick 社事件以来、消費者保護に関する問題の一環として、マーケティングにおける個人情報の利用に着目していた²⁹。また、オンライン上での個人情報収集にも着目しており、同じく 2000 年には、利用者の視点に立ったオンライン上でのプライバシー保護立法を求める報告書、『オンライン上のプライバシー：電子マーケットにおける公正な情報実践』(“Privacy Online: Fair Information Practices in the Electronic Market Place”)を公表している。

2006 年 11 月、“Public Hearings on Protecting Consumers in the Next Tech-ade”と題する公聴会を実施し、その中で新たなマーケティング・広告手法として、行動ターゲティング広告が紹介された³⁰。ただし、利用者の個人情報保護との関係の検討は、その後開催されるワークショップにおいて行われることとされた³¹。

これを受けて、2007 年 11 月に開催された、市民も参加したワークショップ、“Ehavioral Advertising: Tracking, Targeting, and Technology”³²では、オンライン上の行動ターゲティング広告についてその個人情報保護との関係をテーマに、産業界関係者、学識者、消費者団体、技術者を交えて議論された³³。

このワークショップの議論を踏まえ、「オンライン上の行動ターゲティング広告に関するプライバシー原則」の案が 2007 年 12 月に示された(後述②)。これに対してはパブリックコメントが募集され(後述③)、2009 年 2 月、『オンライン上の行動ターゲティング広告に関する自主行動原則』(“FTC Staff Report: Self-Regulatory Principles For Online Behavioral Advertising”)と題するスタッフレポート³⁴が公表される

²⁵ INTERNET Watch「個人情報の取り扱いをめぐる調査で米 DoubleClick 社が 10 州と和解」(released August 27, 2002) available at <http://internet.watch.impress.co.jp/www/article/2002/0827/dc.htm> (accessed December 10, 2009)

WIRED.com, “DoubleClick Loses Its Cookies” (released August 26, 2002) available at <http://www.wired.com/techbiz/media/news/2002/08/54774> (accessed December 10, 2009)

²⁶ Federal Trade Commission, “FTC Staff Proposes Online Behavioral Advertising Privacy Principles”, (released December 20, 2007) available at <http://www.ftc.gov/opa/2007/12/principles.shtm> (accessed October 9, 2009)

²⁷ なお、同日 FTC は Google 社による DoubleClick 社の買収を承認している。

²⁸ 消費者の個人情報の不正利用は、米国連邦取引委員会法 (Federal Trade Commission Act, 15 U.S.C §§ 41-58)5 条により規制されている。

²⁹ Federal Trade Commission, “FTC to Host Town Hall to Examine Privacy Issues and Online Behavioral Advertising”, (released August 6, 2007) available at <http://www.ftc.gov/opa/2007/08/ehavioral.shtm> (accessed October 9, 2009)

³⁰ 同公聴会のプログラム、資料、および、会議録は <http://www.ftc.gov/bcp/workshops/techade/index.html> より入手できる。

³¹ Federal Trade Commission, *Protecting Consumers In The Next Tech-ade: A Report by the Staff of the Federal Trade Commission*, 2008, available at <http://www.ftc.gov/os/2008/03/P064101tech.pdf> (accessed October 9, 2009)

³² 行動ターゲティング広告は“behavioral advertising”であるが、原題のまま表記した。

³³ なお、この直後に、消費者団体である、Center for Digital Democracy および U.S. Public Interest Research Group は、MySpace と Facebook に対する調査を FTC に要望している。

³⁴ Federal Trade Commission, *FTC Staff Report: Self-Regulatory Principles For Online Behavioral Advertising*, 2009, available at <http://www.ftc.gov/os/2009/02/P085400behavadreport.pdf>

に至った(後述⑤)。また、スタッフレポートを待たず、業界団体は自主原則策定を行い、複数の自主原則が示されるに至っている(後述③～⑤(iii))。

② 原則案

FTC が 2007 年 12 月に示した、行動ターゲティング広告を活用する事業者・団体が自主的なガイドラインを作成するにあたっての原則案は以下の 4 つである(訳は株式会社三菱総合研究所)³⁵。

- 1) 行動ターゲティング広告により引き起こされるプライバシーに関わる諸問題について、徹底した透明性の確保と利用者によるコントロールを求める声に対処するため、行動ターゲティング広告のために情報を収集する全ての Web サイトは、利用者をターゲットとした広告に提供するためのデータが収集される詳細を、明確、かつ、利用者にとって分かりやすく、その目を惹きやすい形で提示しなければならない。また、そのような目的で情報が収集されることの可否を利用者が決定できるようにしなければならない。
- 2) 行動ターゲティング広告により収集されたデータが、犯罪者の手に渡ることの懸念や、企業が利用者の情報をどの程度の期間保持するのかについての懸念に対処するため、行動ターゲティング広告のために利用者の情報を収集または保存するあらゆる企業は、当該データに対して合理的なセキュリティを施さなければならない。また、当該データは、正当な事業の遂行や法執行において必要な期間に限り保持されるべきである。
- 3) データを収集・保持した企業がプライバシー・ポリシーを変更し、当初の取決を履行しないとの懸念に対処するため、取決に定めた利用方法と実質的に異なる方法で当該データを用いようとする企業は、事前に影響を受ける利用者から同意を得なければならない。
- 4) 機微情報(例えば、医療情報、オンライン上での子供の行動など)が行動ターゲティング広告に用いられることへの懸念に対処するため、企業は機微情報を用いた行動ターゲティング広告を受け取ることについて、事前に利用者から同意を得て機微情報を取得した場合に限り、当該広告を行わなければならない。また、FTC は、機微情報の定義及び機微情報の利用禁止の是非について、利用者の判断に委ねるのではなく、自ら意見招集を行う。

なお、行動ターゲティング広告以外の目的で利用されている追跡データの有無、その二次利用の有無及び二次利用があった場合の保護措置による便益について、FTC は情報収集を行う、としている。

③ FTC が 2007 年 12 月に示した原則案の影響(意見招請と業界団体への影響)

原則案に対しては、パブリックコメントの招請が行われた。

その結果、2008 年 4 月までに行動ターゲティング広告を活用している企業、業界団体、消費者団体、個人から 63 件のパブリックコメントが寄せられた。主な意見提出者を以下に示す³⁶。

³⁵ なお、最後に掲げる、FTC の努力義務を含めて 5 つの原則と理解するものも見られるが、主要原則は 4 つである。

³⁶ Federal Trade Commission, “# 228; Project No. P859900: Online Behavioral Advertising: Moving the Discussion Forward to Possible Self-Regulatory Principles”, available at <http://www.ftc.gov/os/comments/behavioraladprinciples/index.shtm> (accessed October 9, 2009)

表 5-2 FTC のプライバシー原則に対する主な意見提出者

企業	業界団体	消費者団体	個人
<ul style="list-style-type: none"> • AOL, LLC. • AT&T • eBay Inc. • Facebook, Inc. • Google • HSBC • Microsoft, Corp. • Phorm, Inc • Yahoo!, Inc. 	<ul style="list-style-type: none"> • American Advertising Federation • Interactive Advertising Bureau 	<ul style="list-style-type: none"> • Center for Digital Democracy 	<ul style="list-style-type: none"> • Peter P. Swire (オハイオ州立大学法学部教授)、 • Annie I. Antón (ノースカロライナ州立大学コンピュータサイエンス学部教授)

④ 業界団体によるガイドライン策定の動き

上記原則案を受けて、業界団体においては以下の動きが見られた。

- Internet Advertising Bureau (IAB)³⁷が、プライバシー保護のガイドラインを発表(2008年2月)
- Network Advertising Initiative (NAI)³⁸が、自主行動原則を発表(2008年12月)
- American Association of Advertising Agencies (4A's)³⁹、Association of National Advertisers (ANA)⁴⁰、Direct Marketing Association (DMA)⁴¹、Council of Better Business Bureaus (CBBB)⁴²、Interactive Advertising Bureau (IAB)が、共同でガイドラインを作成(2009年7月)

(i) IAB プライバシー保護ガイドライン

Internet Advertising Bureau は、2008年2月、「インタラクティブ広告⁴³のプライバシー原則」(Interactive Advertising Privacy Principle)を公表した⁴⁴。その内容は以下の5つの原則からなる。

- 1) インタラクティブ広告のための情報収集と使用に関する情報の、利用者にとって意味のある形での提供
- 2) インタラクティブ広告のためのデータの収集・利用の可否を利用者は選択することが出来るようにすること
- 3) インタラクティブ広告の実施者は適切なデータセキュリティを図ること
- 4) インタラクティブ広告の実施者は説明責任を果たすこと
- 5) インタラクティブ広告は利用者に対してインタラクティブ広告について教育を行うこと

(ii) NAI 自主行動原則

Network Advertising Initiative は自主行動原則(“The Network Advertising Initiative’s Self-Regulatory Code of Conduct”)を、2008年12月に発表した⁴⁵。その内容は以下の9つの原則から成る。

³⁷ 米国で活動を行うインターネット広告の事業者団体。主に広告に関する標準規格の策定を行う。主たる会員企業は約375社(2010年3月末日現在)。世界にも関連団体を有する。

³⁸ インターネット広告の普及と適切なセキュリティの実施、およびこれらに関するコンサルテーションのためにインターネット広告業界が中心となって設立した機関。会員企業数は不明。

³⁹ 米国内での広告産業の発展のために、コンサルテーションや政府への働きかけを行う機関。会員企業数は不明。

⁴⁰ 米国内での広告産業に関するマーケティング、コンサルテーションを行う機関。会員企業数は約400社。

⁴¹ 1917年に設立された通信(電話、メール、インターネット)によるマーケティングを行う事業者団体。Fortune誌100社のうち約半数企業が会員。

⁴² 1912年に設立された倫理的なビジネス推進を支援する非営利法人。

⁴³ なお、同原則にインタラクティブ広告の定義は示されていない。

⁴⁴ Internet Advertising Bureau, “INTERACTIVE ADVERTISING PRIVACY PRINCIPLES”. (released February 24, 2008) available at http://www.iab.net/iab_products_and_industry_services/508676/508813/1464 (accessed October 27, 2009)

⁴⁵ Network Advertising Initiative, “The Network Advertising Initiative’s Self-Regulatory Code of Conduct” (released December,

- 1) 透明性の原則⁴⁶:NAI 加盟各社は、行動ターゲティング広告に関する情報提供のポータルサイトとしてのNAIのサイトについて普及を図る⁴⁷。また、利用者に対し、行動ターゲティング広告についての啓発を行う。
- 2) 情報提供の原則:NAI 加盟各社は、行動ターゲティング広告等⁴⁸のためのデータ収集を行うに当たって以下の情報を利用者に提示する。
 - 行為の種類(行動ターゲティング広告、マルチサイト広告、広告デリバリー&レポートのいずれか)
 - 収集されるデータの種類
 - データの利用方法
 - データが名寄せされることによって個人識別情報となるか否か、また、その情報の利用方法
 - (行動ターゲティング広告に用いる場合)オプト・アウトの方法
 - データの保存期間

NAI 加盟各社は、行動ターゲティング広告等を行う Web サイトで、行動ターゲティング広告を行っている事実、収集するデータの種類、利用方法、オプト・アウトの方法について告知する。なお、必要に応じて本ガイドラインの内容を契約として相互を拘束することを検討する。

- 3) 選択の原則:行動ターゲティング広告で利用するデータに応じて、NAI 加盟各社は、下記の選択肢を提供しなければならない。
 - 個人を識別しない情報の使用にあたっては、利用者がオプト・アウトできるようにしなければならない。
 - 個人識別情報を、今後収集する個人を識別しない情報を組み合わせて使用する場合は、明示的な注意喚起の下、利用者がオプト・アウトを選択できるようにしなければならない。
 - 個人識別情報を、既に収集した個人を識別しない情報を組み合わせて使用する場合は、個人識別情報収集の際に利用者がオプト・インを選択できるようにしなければならない。
 - 機微情報については、利用者がオプト・インを選択できるようにしなければならない。
- 4) 使用の制限の原則:13 歳以下の児童を対象とした行動ターゲティング広告は親の同意がないかぎり禁止する。行動ターゲティング広告はマーケティングを目的としてのみ使うことができる。契約なく他社が収集した個人識別情報を行動ターゲティング広告のために使用しない。個人識別情報を個人を識別しない情報と組み合わせて利用することとするようなプライバシー・ポリシーの変更を行う際は事前に Web 上で告知する。個人を識別しない情報を個人識別情報と組合せて使用する際、個人を識別しない当該情報の収集に当たり、個人識別情報と組み合わせることがないことを明示していた場合は、オプト・インでの同意が無い限り組み合わせはならない。
- 5) 移転及びサービスの制限の原則:行動ターゲティング広告等のために個人識別情報を提供する場合には、NAI 加盟各社は当該第三者に本自主原則の遵守を求めることとする。第三者が個人識別情報と組み合わせるために、個人を識別しない情報を当該第三者に提供する場合も同様に本自主原則の遵守を求める。

2009) available at http://www.networkadvertising.org/networks/2008%20NAI%20Principles_final%20for%20Website.pdf (accessed October 23, 2009)

⁴⁶ 4A's, ANA, DMA, CBBB, IAB 共同原則に用いられる透明性の原則とは、啓発を含まない点で異なる。

⁴⁷ 一例が前述のDoubleClick社である。同社はNAIの会員であり、自社のWebサイトにおいてNAIへのリンクを提供している。

⁴⁸ マルチサイト広告(後述の広告デリバリー&レポート行為を異なるサイトにまたがって行うものを指す)、および、広告デリバリー&レポート行為(閲覧したサイトの情報その他のブラウザに蓄積された情報を用いて広告を行う行為)を含む。以下同じ。

- 6) アクセスの原則:NAI 加盟各社は個人識別情報への利用者への合理的なアクセス手段を提供する。
- 7) 信頼性ある情報源の原則:NAI 加盟各社は行動ターゲティング広告等のための情報を信頼性ある情報源から得ることとする。
- 8) セキュリティの原則:NAI 加盟各社は行動ターゲティング広告等のための情報に適切なデータセキュリティをデータの機微の程度など事業者が直面するリスクに応じて実施する。
- 9) データの保持の原則:NAI 加盟各社は行動ターゲティング広告等のための情報を事業遂行上必要がある間、または、司法上必要な期間、保持する。

(iii) 4A's、ANA、DMA、CBBB、IAB 共同原則

FTC の原則を受けて、2009 年 2 月、American Association of Advertising Agencies (4A's)、Association of National Advertisers (ANA)、Direct Marketing Association (DMA)、Council of Better Business Bureaus (CBBB)、Interactive Advertising Bureau (IAB) は、「オンライン上における行動ターゲティング広告における自主行動原則」(Self-Regulatory Principles for Online Behavioral Advertising) (以下では、FTC による原則との混同を避けるため「共同原則」と表記する)を、共同で発表した。その内容は以下の 7 つの自主原則からなる⁴⁹。(訳は株式会社三菱総合研究所)

- 1) 教育の原則:事業者はオンライン上の行動ターゲティング広告について個人・事業者を教育する努力を行う。デジタルメディア産業界は 18 ヶ月以内に、5 億ドルを超えることが期待されるオンライン広告での周知活動を通じて、利用者に、行動ターゲティング広告の認知を深めさせ、その利点及び選択肢を深めることの意味を教育する。
- 2) 透明性の原則:オンライン上の行動ターゲティング広告に関わるデータの収集やデータの利用について、明確かつ容易にアクセスできる形で利用者に情報を開示する。広告の近くに配置されたリンクを通じてデータを収集する場合、ウェブサイト上での表示またはページ中の明示の注意がなされることが望まれる。
- 3) 利用者による管理の原則:オンライン上の行動ターゲティング広告を目的としたデータの収集・利用の可否を利用者は選択することが出来るようにすることとする。その選択はデータが収集されるウェブページ上において、注意文に記されたリンクを通じて行うことができる。なお、本原則は、インターネットアクセスサービスプロバイダや、Web ブラウザにおけるツールバーのようなデスクトップコンピュータのアプリケーションソフトを含む「サービスプロバイダ」がオンライン上の行動ターゲティング広告を行う前に、利用者の同意を得ることが求められている。また、個人識別情報は符号化(置換、匿名化、乱数化)することを求めるものとし、個人を識別しない情報は適切な保護手段を講じることとする。
- 4) データセキュリティの原則:参加機関は、オンライン上の行動ターゲティング広告のために収集し、使用したデータに対して合理的なセキュリティを施し、当該データの二次的使用を制限する。
- 5) 実質的変更に関する原則:行動ターゲティング広告のためのデータ収集及びデータ使用に関するポリシー並びにデータ収集のための手法に実質的な変更が生じたときは、参加機関は変更前先立って事前の同意を得なければならない。
- 6) 機微情報に関する原則:オンライン上の行動ターゲティング広告に用いられるデータのうち、子供から収集したものは厳重な保護を与え、子供向けの Web サイトにおいて 13 歳以下と考えられる利用者に対して行動ターゲティング広告を行う場合はその保護者の同意を求めることとする。同様に、特定の個人に係る健康や資産に関わる特定の情報についても保護が与えられるものとする。

⁴⁹ AAAA, ANA, CBBB, DMA, IAB, "Self-Regulatory Principles for Online Behavioral Advertising". (released July, 2009) available at <http://www.bbb.org/us/Storage/0/Shared%20Documents/online-ad-principles.pdf> (accessed October 13, 2009)

- 7) 説明責任の原則: 上記の原則を一層発展させるための行動をとる。具体的には、上記原則に沿っておらずは正もなされていない事例を収集し、政府関係機関に報告することを含む。ビジネス改善協会協議会(CBBB)、通信販売協会(DMA)は、上記原則に従って説明責任を果たす仕組みを起ち上げることに関し、協働することが求められており、そのことに両者は同意をしている。

なお、このうち、IABは2008年2月にガイドラインを公表していたが、FTCの原則に比べて内容が薄いとの批判⁵⁰を受け、改めてガイドライン策定に携わったものと考えられる。

⑤ 米国連邦取引委員会(FTC)最終レポート

パブリックコメントを受けてFTCは、2009年2月、『オンライン上の行動ターゲティング広告に関する自主行動原則』と題するスタッフレポート⁵¹を公表した。

同レポートではパブリックコメントで挙げられた論点に対しFTCとしての考えを示している((i)参照)。以下の2点については、パブリックコメントでの指摘を受け、利用者が予想できたり、利用者への害が少なかったりする点に関しては原則の適用範囲を限定することを明示している。

- 第三者の手にデータが渡らない行動ターゲティング広告("First Party"行動ターゲティング広告)は対象外
- データが蓄積されない、コンテキスト広告(現在閲覧しているWebサイトに関連づけた広告の提供)は対象外

他方で、以下の点については原則案どおりとすることを示している。

- 個人を識別しない情報を原則の対象に含める

(i) レポートにおける米国連邦取引委員会(FTC)の考え

レポートで示された、パブリックコメント上の論点と、それに対するFTCとしての考えを以下の表に整理する。

表 5-3 パブリックコメントとFTCの考え方

論点	パブリックコメントにおける主な意見		FTCの考え	その理由
個人を識別しない情報を原則の対象に含めるか否か	<ul style="list-style-type: none"> ・個人を識別しない情報の使用は害を生じさせない(=除外すべき) ・IPアドレスなど、個人を識別しない情報でも個人識別情報と結びつけることは可能(=除外しない) 	»	<ul style="list-style-type: none"> ・除外するべきでない 	<ul style="list-style-type: none"> ・IPアドレスなど、個人を識別しない情報でも個人識別情報と結びつけることは可能 ・技術の進歩により個人識別情報になりうる
自己のサイト内のみでのデータの使用("First Party"での使用)	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者が予想するところであり、除外すべき 	»	<ul style="list-style-type: none"> ・除外すべき 	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者がその使用を予想できる ・利用者に与える害が少ない
コンテキスト広告での使用	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者が予想するところであり、除外すべき 	»	<ul style="list-style-type: none"> ・除外するべき 	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者がその使用を予想できる ・利用者に与える害が少ない

⁵⁰ CNET news, "Don't like targeted ads? Opt out, says online ad group" (released February 24, 2008) available at http://news.cnet.com/8301-10784_3-9877604-7.html?part=rss&subj=news&tag=2547-1_3-0-20 (accessed October 13, 2009)

⁵¹ 前掲注34参照。

(ii) オンライン上の行動ターゲティング広告に関するプライバシー原則

FTC が示した、行動ターゲティング広告を活用する事業者・団体が自主的なガイドラインを作成するにあたっての原則は以下の4つである(訳は株式会社三菱総合研究所)。なお、原文は資料編を参照されたい。

• 定義

本原則が対象とする、行動ターゲティング広告とは、異なる時間に行われたオンライン上での利用者の行動を追跡すること(利用者が行った行動、訪れたサイト、閲覧したコンテンツを調べることを含む。)により利用者個々の嗜好に合わせた広告を提供することを意味する。本定義は、第三者とデータが共有されない、自己のサイト内でのデータを使用した広告(“First Party advertising”)や、広告が1回の訪問履歴や検索結果のみにより行われるコンテキスト広告を除外するものとする。

• 原則

1) 透明性及び利用者による管理:

行動ターゲティング広告のために情報を収集する全ての Web サイトは、利用者をターゲットとした広告に提供するためのデータが収集される詳細を、明確、かつ、利用者にとって分かりやすく、その目を惹きやすい形で提示しなければならない。また、そのような目的で情報が収集されることの可否を利用者が決定できるようにしなければならない。一般的な Web サイトで行われるような範囲(コンテキスト)を超える方法でデータ収集が行われる場合、情報開示と利用者を選択に関し、上記の原則を満たす代替的な方法を提供しなければならない。

2) 利用者のデータに対する合理的なセキュリティ、データ保持の制限:

行動ターゲティング広告のために利用者の情報を収集または保存するあらゆる企業は、当該データに対して合理的なセキュリティを施さなければならない。セキュリティは、データセキュリティ関連諸法や FTC によるデータセキュリティ執行のための行動等と同じく、データの機微の程度、当該企業の事業遂行の性質、当該企業が保有するリスク、当該企業が合理的に可能なセキュリティのレベルに応じて決定される。また、当該データは、正当な事業の遂行や司法上必要な期間に限り保持されるべきである。

3) プライバシーに関する同意の実質的変更にあたっての事前の同意再取得:

FTC が本原則の執行及び普及活動で明らかにしたとおり、利用者のデータの取り扱い方及び保護の仕方について、企業が利用者との間に行った合意は、仮に事後にプライバシー・ポリシーを変更したとしても遵守しなければならない。そのため、取決に定めた利用方法と実質的に異なる方法で当該データを用いようとする企業は、事前に影響を受ける利用者から同意を得なければならない。本原則は、企業の買収にあたってデータの収集、使用、共有方法に実質的な変更が生じた際にも適用される。

4) 行動ターゲティング広告のための機微情報の使用に対する事前同意(または使用の禁止):

企業は機微情報を用いた行動ターゲティング広告を受け取ることについて事前に利用者から同意を得て機微情報を取得した場合に限り、当該広告を行わなければならない。

(iii) FTC 原則と業界団体ガイドラインの相違

次頁に FTC の示した原則と各業界団体のガイドラインの相違を整理する。

表 5-4 FTC 原則と業界団体ガイドラインの相違

	FTC 原則 (原案:2007年12月、 確定:2009年2月) (なお、案の段階から変更され たものには下線)	IAB プライバシー原則 (2008年2月)	NAI 自主行動ガイドライン (2008年12月)	4A's、ANA、DMA、CBBB、 IAB 共同原則 (2009年7月)
対象となるデータ	利用者をターゲットとした広告 に提供するためのデータ。 <u>ただし、(1)第三者の手にデータが 渡らないもの、(2)データが蓄積 されない、コンテキスト広告は対 象外。</u>	インタラクティブ広告に用いる データ	行動ターゲティング広告、マル チサイト広告及び広告デリバリ ー&レポート行為のための情報 (個人識別情報と個人を識別し ない情報を区別)	オンライン上の行動ターゲティ ング広告に関わるデータ。た だし、(1)第三者の手にデータが 渡らないもの、(2)データが蓄積 されない、コンテキスト広告は対 象外。
対象となる事業者	<ul style="list-style-type: none"> Web サイトの開設者 行動ターゲティング広告向 けデータの保持者 	<ul style="list-style-type: none"> インタラクティブ広告の実施 者 	<ul style="list-style-type: none"> 行動ターゲティング広告の 実施者 	<ul style="list-style-type: none"> Web サイトの開設者(「開設 者」) Web サイトの開設者からデ ータを受け取り行動ターゲテ ィング広告を提供する者 (「広告実施者」) インターネットアクセス、ツ ールバー、ブラウザ、その他 の上記に類する機能を提供す るアプリケーション等のサー ビスの提供者(「サービス提 供者」)
データ収集の詳細 の明示及び収集の 可否に対する利用 者による決定	○ <ul style="list-style-type: none"> Web サイトの開設者に対し、 データ収集の詳細の明示及 び収集の可否に対する利用 者による決定を要求 	○ <ul style="list-style-type: none"> データ収集の詳細の明示及 び収集の可否に対する利用 者による決定を要求 	○ <ul style="list-style-type: none"> データ収集の詳細の明示、 及び個人識別性によりオプ ト・インまたはオプト・アウトが 出来なければならない場面 を区分して明示 	○ <ul style="list-style-type: none"> 「開設者」、「広告実施者」、 「サービス提供者」に対し透 明性の原則を要求 「広告実施者」、「サービス提 供者」に対して、利用者によ る管理の原則

	FTC 原則 (原案:2007年12月、 確定:2009年2月) (なお、案の段階から変更され たものには下線)	IAB プライバシー原則 (2008年2月)	NAI 自主行動ガイドライン (2008年12月)	4A's、ANA、DMA、CBBB、 IAB 共同原則 (2009年7月)
データセキュリティ 及び保持期間の限 定	○ ・ 行動ターゲティング広告のため のデータを保持する事業者 に対して、適切なセキュリ ティを要求 ・ 行動ターゲティング広告のため のデータを保持する事業者 に対して、当該データの 保持期間を正当な業務に用 いる範囲内または司法上必 要な範囲内に限定	○ ・ 適切なデータセキュリティを データの機微の程度により 要求	○ ・ 適切なデータセキュリティを データの機微の程度により 要求 ・ データの保持期間を当該デ ータの保持期間を正当な業 務に用いる範囲内または法 で定められる期間の間に限 定	○ ・ 「サービス提供者」等に対し てデータセキュリティの原則 を要求。
ポリシー変更時の 同意の再取得	○ ・ 行動ターゲティング広告のため のデータを保持する事業者 に対して、ポリシーの実質 的な変更時の同意の再取得 を要求	× (記載無し)	○ ・ 個人識別情報と非識別情報 で扱いを分けオプト・イン、ま たは、オプト・アウトにより利 用者の同意を取るようになって いる	○ ・ 全ての者に、実質的な変更 に関する原則を要求
機微情報の対象及 びその保護	○ ・ 機微情報の収集であること に関する利用者の事前の同 意を要求 ・ 定義は厳密に定めず、意見 招集を行い続ける	× (記載無し)	△ ・ 機微の程度により適切なデ ータセキュリティの実施を要 求 ・ 子供のデータに関し、保護 者の同意を追加的に要求	○ ・ 全ての者に、機微情報に関 する原則を要求。とりわけ、 子供のデータに関しては、 保護者の同意を追加的に要 求。
FTC 原則にない、 その他の行動原則		・ 政府機関に対する説明責任 を果たすことを要求 ・ 利用者に対する教育の実施 を要求(教育の原則)	・ 利用者に対する教育の実施 (透明性の原則)	・ 全ての者に、利用者に対す る教育の実施(教育の原則) ・ 関連団体に、原則の見直 し、改善の実施を要求(説明 責任の原則)

⑥ DoubleClick 社買収事件に対する FTC の判定

(i) 買収に対する業界及び消費者団体等の反応

2007年4月13日、GoogleはDoubleClick社を31億ドルで買収することについて、投資会社Hellman & Friedman 及び JMI Equity and Management との間で合意に達したと発表した⁵²。

買収を受けすぐに Yahoo!、Microsoft、AT&T 等の競合他社は、買収によりオンライン広告の80%を占めるとし、競争を阻害するものであることを主張した。FTC や欧州委員会へ公式の異議申し立ては行わなかったが、精査を促した⁵³。

4月20日、Electronic Privacy Information Center (EPIC)、Center for Digital Democracy(CDD)、U.S. Public Interest Research Group(U.S. PIRG)の3つの個人情報保護団体はFTCに異議申立書を提出した。その内容は、買収を無条件で承認すれば、Google社は利用者の行動を記録、分析、追跡、プロファイルする強大な能力を有し、プライバシーとセキュリティに対する法的義務を事実上負わずに活動できると懸念を示し、プライバシーに関わる問題が解決されるまで買収の承認を控えるよう要請するものであった。また、DoubleClick社の保有する個人の特定が可能な情報及び匿名性を有するが永続的に使用されることで個人を特定することが可能な情報について、Google社が利用することの危険性を説いてこれを破棄することを求めた⁵⁴。後者の指摘について、DoubleClick社はプライバシー・ポリシー上の制限からGoogle社への供与は不可能であり、具体的証拠も欠くと反論しているが、DoubleClick社事件等に起因するプライバシー問題についての同社への不信感もあり論争は絶えなかった3団体はその他、Google社に対してOECDのプライバシー・ガイドライン⁵⁵等のプライバシー基準の遵守も求めた。

(ii) FTC の対応と議会の反応

FTCと司法省反トラスト局との間における協議の上⁵⁶、本件に係る調査はFTCが担当することとなり、FTCは2007年5月より調査を開始した⁵⁷。

11月に開催された行動ターゲティング広告に関する市民ワークショップでFTC委員のJon Leibowitzはプライバシー問題への懸念を示しつつも、Google社のDoubleClick社買収に関してFTCの調査の焦点はあくまで買収による競争阻害性であって、プライバシー問題そのものを対象とすることは難しいとの見解を示した。

このFTCの姿勢に反応して、下院エネルギー商業委員会商業・貿易・消費者保護小委員会の共和党議員ら数人が、ボビー・ラッシュ委員長への11月6日付の書簡で、Google社のDoubleClick社買収に懸念を表明した。また、上院司法委員会反トラスト・競争政策・消費や権利小委員会委員長のHerb Kohl上院議員と共和党のOrrin Hatch上院議員は11月19日付のFTC宛ての書簡でGoogle社の

⁵² Google, "Google to Acquire DoubleClick 社" (released April 13, 2007) available at [http://www.google.com/intl/en/press/pressrel/DoubleClick 社.html](http://www.google.com/intl/en/press/pressrel/DoubleClick%20社.html) (accessed December 10, 2009)

⁵³ CNET news, "Companies want scrutiny of Google-DoubleClick 社 deal" (released April 15, 2007) available at http://news.cnet.com/2100-1024_3-6176180.html (accessed December 10, 2009)

⁵⁴ Internetnews.com, "Google-DoubleClick 社 Raise Red Privacy Flags" (released April 20, 2007) available at <http://www.internetnews.com/bus-news/article.php/3673291> (accessed December 10, 2009)

⁵⁵ OECD, "OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data" available at http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00.html (accessed December 10, 2009)

⁵⁶ Clayton Antitrust Act 7条(Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvements Act)により事前届出制によって企業結合規制を行っているが、この法律の執行は司法省とFTCと共管されているため、当該調査の担当につき両機関で協議がなされる。

(Cf. 公正取引委員会, "米国合併審査手続のフローチャート" available at

<http://www.jftc.go.jp/worldcom/html/country/pdf/usamerger.pdf> (accessed December 10, 2009)

⁵⁷ REUTERS, "US FTC seeks more data on Google-DoubleClick 社 deal" (released May 29, 2007) available at <http://www.reuters.com/article/idUSN2936429920070529> (accessed December 10, 2009)

DoubleClick 社買収について慎重な対応を促した⁵⁸。なお、同小委員会は同年 9 月に買収に関する公聴会を開催した。

また、個人情報保護団体の EPIC と CDD は 12 月 12 日付けで FTC に提出した申立書により、FTC 委員長 Deborah Platt Majoras の夫が本件買収に関して DoubleClick 社から助言を依頼されている法律事務所 Jones Day の独禁法担当の弁護士として在籍しており、利益相反の観点から審査担当に加えないよう要請した。しかし 12 月 14 日 FTC はその批判を退けた⁵⁹。その後、12 月 18 日にも EPIC、CDD、US PIRG の 3 団体は重ねてプライバシー問題を忘れないようにすべき、との意見書を FTC に提出した⁶⁰。

2007 年 12 月 20 日、FTC は Google 社による DoubleClick 社買収を承認した⁶¹。FTC は、買収の審査の争点は市場競争阻害性の有無であり、プライバシーの問題は検討の範囲外としつつも、各方面からの懸念に対処するためとして、行動ターゲティング広告において利用者のプライバシーを保護するための原則案を併せて発表⁶²し、オンライン広告市場や Google の今後を注意深く監視していくこと示した。

FTC の採決は 4:1 であったが、賛成した委員は Google 社の DoubleClick 社買収により懸念されるプライバシー問題はオンライン広告市場全体の問題であって、FTC がプライバシー問題を理由として買収を承認しないことはクレイトン法の範疇を超えるもの（独占禁止法の範疇外）であるとの見解であった。

しかしながら、賛成票を投じた Leibowitz 委員もプライバシー侵害への懸念を示す意見書を提出した⁶³。その内容は行動ターゲティング広告における 4 つの原則、すなわち①トラッキングとターゲティングにおける透明性と利用者のコントロールの確保、②データセキュリティとデータ保持期限に対する制限、③プライバシー・ポリシーの内容変更時における同意、④行動ターゲティング広告におけるセンシティブなデータの利用に関しての同意の実現に向けての問題提起である。そして、オプト・アウトでは不十分としてオプト・インを基本にすべきと訴えている。

また、反対票を投じた Harbour 委員は反対意見書の中で、プライバシー問題について Leibowitz 委員の意見に賛意を示しつつも、若干の補足を行っている⁶⁴。そこでは、プライバシー保護に関心を有する積極的な人だけが保護されるという現状を指摘し、行動ターゲティング広告に対するプライバシー法制の必要性について議会に検討を求めた。

FTC の承認に対して個人情報保護団体からは改めてプライバシー問題への懸念が示される一方で、業界団体である Computer & Communication Industry Association (CCIA⁶⁵)からは FTC の無条件承認に賛意が示されている⁶⁶。

⁵⁸ eWEEK, “Senators Raise Google-DoubleClick 社 Questions” (released November 20, 2007) available at <http://www.eweek.com/c/a/Search-Engines/Senators-Raise-GoogleDoubleClick-社-Questions/> (accessed December 10, 2009)

⁵⁹ Internetnews, “FTC Chairman Stays Put in Google-DoubleClick 社 Review” (released December 14, 2007) available at <http://www.internetnews.com/bus-news/article.php/3716851> (accessed December 10, 2009)

⁶⁰ CNET news, “Privacy groups ramp up Google-DoubleClick 社 attacks” (released December 18, 2007) available at http://news.cnet.com/8301-10784_3-9835280-7.html (accessed December 10, 2009)

⁶¹ Federal Trade Commission “Federal Trade Commission Closes Google/DoubleClick 社 Investigation” (released December 20, 2007) available at <http://www.ftc.gov/opa/2007/12/googledc.shtm> (accessed December 20, 2007)

⁶² 原則案の内容は 5-2 (2) ⑤を参照のこと。

⁶³ Federal Trade Commission, “Concurring Statement of Commissioner Leibowitz” (released December 20, 2007) available at <http://www.ftc.gov/os/caselist/0710170/071220leib.pdf> (accessed December 10, 2009)

⁶⁴ Federal Trade Commission, “Dissenting Statement of Commissioner Harbour” (released December 20, 2007) available at <http://www.ftc.gov/os/caselist/0710170/071220harbour.pdf> (accessed December 10, 2009)

⁶⁵ Google、Microsoft、Oracle Corporation、Yahoo!、AMD、Sun Microsystems 等が参加する情報通信産業の業界団体である。

⁶⁶ Internetnews.com, “FTC Approves Google/DoubleClick 社 Merger” (released December 20, 2007) available at <http://www.internetnews.com/bus-news/article.php/3717866> (accessed December 10, 2009)

(3) Facebook をめぐる紛争事例

Facebook 社が運営するソーシャルネットワークサービス(SNS)である Facebook では「Beacon」と呼ばれる、他の Web サイト上での行動履歴情報を共有し、SNS 内の友人が行った更新の中から利用者に関心の高いものを表示するシステムを提供していた。Facebook 社がこれを会員全員に自動的に適用したことが、利用者の反発を招き、カリフォルニア州北部地区連邦地方裁判所に対して集団訴訟(class action)が提起されるに至った。

このような動きを受けて、2007 年 12 月、Facebook 社は Beacon を完全に停止することができる機能(Opt-out 機能)を設定した上で CEO が謝罪するに至った⁶⁷。

しかし、訴訟は続き、2009 年 9 月、Facebook 社は以下の内容を柱とする和解案を提示した⁶⁸。

- 関連する SNS での Beacon の停止
 - インターネット上のプライバシー、セキュリティに関する NPO の設立と 950 万ドルの出資
- これを受けて同年 10 月 23 日、連邦地方裁判所は Facebook 社が提出した和解案を予備承認した⁶⁹。

(4) NebuAd 社の行動ターゲティング広告に対する集団訴訟

2008 年 11 月 10 日、利用者の同意なく、利用者のインターネット上での行動をマーケティングに利用する行為が、「電気通信におけるプライバシー保護法」(Electronic Communications Privacy Act)、「コンピュータ詐欺と濫用に関する法律」(Computer Fraud and Abuse Act)及びカリフォルニア州法に違反するとして、そのようなサービスを提供する NebuAd 社らマーケティング会社及びインターネットサービスプロバイダを相手取った集団訴訟(class action)が、カリフォルニア州北部地区連邦地方裁判所に提起された⁷⁰。

もともと、同訴訟において NebuAd 社以外の被告は人的裁判管轄を欠くとして訴訟が却下されており、しかも NebuAd 社も 2009 年 5 月に破産し、訴訟が中断されている⁷¹。

(5) Adzilla 社の行動ターゲティング広告に対する集団訴訟

2009 年 2 月、利用者の同意なく、利用者のインターネット上での行動を追跡し、マーケティングに利用する行為が、「電気通信におけるプライバシー保護法」(Electronic Communications Privacy Act)、「コンピュータ詐欺と濫用に関する法律」(Computer Fraud and Abuse Act)及びカリフォルニア州法に違反するとして、そのようなサービスを提供する Adzilla 社らマーケティング会社及びインターネットサービスプロバイダを相手取った集団訴訟(class action)が、カリフォルニア州北部地区連邦地方裁判所に提起された⁷²。Adzilla 社と同社の親会社(Conducive Corporation)以外の被告に対する訴訟は却下されており、2 社を相手方とした裁判は 2010 年 3 月現在継続されている⁷³。

⁶⁷ CNET Japan「「Beacon」をめぐる Facebook の CEO が謝罪--完全停止機能を設定へ」(released December 6, 2007) available at http://japan.cnet.com/news/media/story/0,2000056023,20362729,00.htm?deqwas_inflow=relation&tag=deq:3 (accessed January 12, 2010)

⁶⁸ The Wall Street Journal Online, “Facebook Settles Class-Action Suit Over Beacon Service”, (released September 18, 2009) available at <http://online.wsj.com/article/SB125332446004624573.html> (accessed January 12, 2010)

⁶⁹ CNET Japan「Facebook「Beacon」プログラムをめぐる集団訴訟、裁判所が和解を予備承認」(released October 26, 2009) available at <http://japan.cnet.com/news/biz/story/0,2000056020,20402289,00.htm> (accessed January 12, 2010)

⁷⁰ Valentine v. NebuAd (N.D. Cal., No. 3:08-cv-05113)

⁷¹ Legal Bytes, “Buzz Over Behavioral Advertising - Listen, Do You Want to Know a Secret?”, (released October 10, 2009) available at <http://www.legalbytes.com/2009/10/articles/advertising/buzz-over-behavioral-advertising-listen-do-you-want-to-know-a-secret/> (accessed January 10, 2010)

⁷² Simon v. Adzilla (N.D. Cal., No. 3:09-c-00879)

⁷³ 前掲注71参照。

(6) 米国における行動ターゲティング広告をめぐる利用者の意識調査結果

行動ターゲティング広告を巡り、産学双方から利用者への意識調査が行われている。主なものとして、Chapell & Associates 社と Revenue Science 社による調査結果、ペンシルバニア大学とカリフォルニア州立大学による調査結果がある。

① Chapell & Associates 社と Revenue Science 社による調査結果

2004年4月、マーケティング会社の Chapell & Associates 社と Revenue Science 社は、日常的にインターネットを利用する18歳以上1,000人を対象とした Web アンケート調査を実施し、以下の実態を明らかにした⁷⁴。

- 回答者の45%が個人を対象とした広告を表示させるために個人情報を提供してもよいと考えている一方、回答者の55%は個人情報を提供することなく個人を対象とした広告が表示される技術開発を望んでいる。
- 回答者の69%は、プライバシーに関する対応が適切であると第三者から認証を受けるよりは、機微情報が悪用されない技術を利用することを好ましいと考えている。

調査手法や設問の詳細については公開情報から明らかではないが、従来のターゲティングを行わないバナー広告との対比で行動ターゲティング広告への嗜好を尋ねたものであることがうかがわれる。

② Harris Interactive 社による調査結果

2008年3月に市場調査会社の Harris Interactive 社が実施した調査⁷⁵によると、2,513人の18歳以上の米国人に行ったオンライン調査からは以下の結果が示されている。同アンケート調査は、オンライン上での行動に基づき趣味や関心にあわせた広告やコンテンツを提供することへの受容の度合い(4段階評価)を尋ねたものである。なお、同調査結果はインターネット利用者の年齢、性別、人種、学歴、居住地、世帯収入の実際の分布に合わせて補正を行ったものである。

- FTCのプライバシー向上策を示さない段階で、利用者の Web サイト上での行動履歴に基づいたコンテンツのカスタマイズ(行動ターゲティング広告もこの中に含まれる)に対する許容度を尋ねたところ、若者(18~31歳)とジェネレーション X(32~43歳)の方がそれぞれ49%、45%であり、ベビーブーマー(44~62歳)とシニア層(63歳以上)の34%、31%に比べて高かった。すなわち、全世代で過半数(59%)が Web サイトのコンテンツカスタマイズを不快と感じている(他方、全世代の41%は快適であると回答している)。
- FTCのプライバシー向上策を提示された後は、どの世代でも安心感が高まり、高齢層世代(63歳以上)を除くとコンテンツカスタマイズに対する許容度が過半数を超えた(若者(18~31歳)は49%から62%へ、ジェネレーション X(32~43歳)は45%から56%へ、ベビーブーマー(44~62歳)は34%から52%へ上昇)。

同調査を共同で実施したコロンビア大学の Alan F Westin 教授は、FTCが提案した自主行動原則案に反応して Web サイトのコンテンツカスタマイズを許容する方向に転じる傾向が顕著でなかった要因として、(1)企業が実際に自主規制に従うかについて不安があった、(2)企業が自主規制に従ったとしても政府が強制する仕組みがないということが不安要素となった、の2つの可能性を挙げている。

⁷⁴ AudienceScience, "Online Advertising and Privacy Survey Shows Consumers Hold Strong Preference for Targeted Advertising", (released September 9, 2004) available at http://www.audiencescience.com/press_room/press_releases/2004/20040909.asp (accessed October 10, 2009)

⁷⁵ 調査結果、および、主要な質問項目は以下に掲載されている。Harris International, "Majority Uncomfortable with Websites Customizing Content Based Visitors Personal Profiles", (released April 8, 2008) available at <http://www.b2i.us/profiles/investor/ResLibraryView.asp?ResLibraryID=34566&GoToPage=25&Category=1777&BzID=1963>

③ ペンシルバニア大学とカリフォルニア州立大学による調査結果

ペンシルバニア大学とカリフォルニア州立大学バークレイ校の研究者が 2009 年に発表したワーキングペーパー⁷⁶によると、米国在住のインターネットを利用する者 1000 人を対象とした電話アンケート調査結果からは以下の実態が示されている。同アンケート調査は、個人の関心にあわせた広告の表示、ディスカウントの提示、ニュースの表示自体の可否(二者択一)と、それらの行為が「現在閲覧している Web サイト上でいま行っている行動」、「他の Web サイトで行った行動」、「オフラインで行った行動」に基づいて行われる場合の可否(二者択一)を尋ねたものである。

- 回答者の米国人の成人(18 歳以上)のうち、66%は個々の関心に合わせた広告(ターゲット広告)(注:個人に関する情報を使わないものも含む)が行われることを望んでいない(他方、32%は許容すると回答している)。とりわけ、「現在閲覧している Web サイト上でいま行っている行動」「他の Web サイトで行った行動」、「オフラインで行った行動」に基づくターゲット広告が行われることには、70%以上が望んでいない(それぞれ 73%、84%、86%の回答者が、「許容しない」「ターゲット広告を望まない」と回答)。
- 回答者の米国人の成人のうち、若い世代ほどターゲット広告に寛容であるが、それでも 18 歳～24 歳の回答者の 55%がターゲット広告を望んでいない。特に、18 歳～24 歳の回答者のうちでは、「他の Web サイトで行った行動」に基づくターゲット広告が行われることは 86%の回答者が、「オフラインで行った行動」に基づくターゲット広告が行われることには 90%の回答者が、それぞれ望んでいない。
- たとえ収集されるデータが匿名であっても、個人が閲覧した Web サイト(行動ターゲティング広告を提供している Web サイト以外を含む。)での行動履歴に基づいて行うターゲット広告には 68%が「絶対に許容しない」と回答している(「許容するかもしれない」、「許容する」との回答は 12%に留まっている)。
- ターゲット広告と同様に、個人に合わせた値引きやニュース配信も望んでいない傾向がある。
- 回答者の米国人の成人のうち、69%が Web サイト上で収集される情報を知る権利を定める法律が必要であると感じている。また、92%が利用者の要求があれば保存された情報が削除されるよう、Web サイト及び広告事業者に義務づける法律に賛成である。さらに、63%がインターネット上での行動が速やかに削除されるよう、法律で求められるべきであると考えている。
- 回答者の米国人成人の多くが、現行の法律で事業者が収集した情報を他の事業者に販売することが禁止されていると誤解していた。

④ 調査結果間の差異に関する考察

Chapell & Associates 社と Revenue Science 社では、個人情報を利用した行動ターゲティング広告に対して 45%が肯定的であり、Harris Interactive 社の調査結果では 41%の回答者が利用者の Web サイト上での行動履歴情報に基づいたコンテンツのカスタマイズを許容傾向にある。他方、ペンシルバニア大学とカリフォルニア州立大学の調査結果では、個々の関心に合わせた広告(ターゲット広告)を許容する者は 32%に留まっている。

この要因としては、以下の 2 つが考えられる。

第 1 に、Chapell & Associates 社と Revenue Science 社の調査では、行動ターゲティング広告には機能的に劣るバナー広告が対比されており、Harris Interactive 社の調査では、行動ターゲティング広告のみを取り上げていた一方、ペンシルバニア大学とカリフォルニア州立大学による調査では、行動ターゲティング広告は、併せて質問の対象となったディスカウント価格の提示やニュースの表示に比べると利用者にとってメリットが少ないために否定的な回答になりがちであったことが推測される。

⁷⁶ Joseph Turow, Jennifer King, Chris Jay Hoofnagle, Amy Bleakley and Michael Hennessy, “Americans Reject Tailored Advertising and Three Activities that Enable It”, (2009), available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1478214>

第2に、ペンシルバニア大学とカリフォルニア州立大学による調査は電話調査であったために、Webアンケートによる他の2つの調査と比べて、回答者の属性・嗜好がやや異なってしまった可能性(例えば、電話での調査では昼間に自宅に多い者に回答者が偏りがちになると推測されるが、そのような者は、昼間に自宅にいないことが多い者に比べてインターネットを通じた購買を行う必要性は乏しくなる。結果としてインターネット上で広告を求めることも少なくなる。)も推測される。

(7) 米国議会における行動ターゲティング広告に対する規制の検討動向

2009年6月、米国下院エネルギー商務委員会小委員会では、行動ターゲティング広告の基準について公聴会を実施している⁷⁷。

さらに、米国下院のリック・バウチャー議員(前述の米国下院エネルギー商務委員会小委員会の議長を務めている)は、2009年9月、行動ターゲティング広告等を規制する法案を用意する旨を発言している⁷⁸。

もともと、2010年3月段階で法案提出は確認できず、このような動きを阻止するために Interactive Advertising Bureau⁷⁹が中心となりロビイング活動が展開されているとの情報もある。

⁷⁷ ZDNet Japan「米国の広告業界団体、行動ターゲティングの新ガイドラインを共同で作成」(2009年7月3日記事)(accessed December 24, 2009)

⁷⁸ Congressman Rick Boucher, “Behavioral Advertising: The Need for Privacy Protection”, (released September 9, 2009) available at http://www.boucher.house.gov/index.php?option=com_content&task=view&id=1833&Itemid=38 (accessed December 24, 2009)

⁷⁹ AdWeek, “Pitching Self-Regulation”, (released February 15, 2010) available at http://www.adweek.com/aw/content_display/news/agency/e3if04360897e1103df1c6ecd1fe576278c

5-3 英国等 EU における政府、業界団体及び利用者・消費者団体等の取組

表 5-5 英国の行動ターゲティング広告の利用者保護に関する主な取組

年	事例	政府の取組	企業・業界団体の取組	利用者・消費者団体の取組
2002		EU 指令 2002/58/EC により、クッキーの利用についてオプト・インによる消費者の同意を要求(2002年7月、EU)		
2003		通信法改正によりクッキーの取得に制限(2003年、英国)		
⋮		⋮	⋮	⋮
2007		欧州ネットワーク情報セキュリティ庁、ポジションペーパーを発表 ⁸⁰ (2007年7月、EU)		
2008		欧州委員会の諮問機関 Article 29 Data Protection Working Party、主要検索エンジンに利用者のログの一定期間経過後の廃棄を提案(2008年4月、EU)		
2009	Phorm 問題(2009年) Web アクセス履歴を分析する技術を提供する Phorm に対し、英国のデータ保護法(Data Protection Act)では対処できないことが、欧州共同体の電子プライバシー指令(Directive 2002/58)と個人情報保護指令(Directive 95/46/EC)にそぐわないとして、欧州共同体が英国政府に法的措置を採ることを表明した事案	通信関連指令の改正を議決。インターネット上のプライバシーの保護、Cookie 利用の事前通知が義務づけ(2009年5月、EU) 欧州委員会の諮問機関 Article 29 Data Protection Working Party、SNS での個人情報保護について提言(01189/09/EN WP 163)(2009年6月、EU)	英国 IAB (Internet Advertising Bureau) による行動ターゲティング広告に関する行動原則の作成(2009年3月、英国)	欧州消費者サミットにおいて「Consumer Trust in the Digital Market Place」と題するワークショップを開催、行動ターゲティング広告とプライバシーの関係が議論の対象となる(2009年4月、EU) 第 31 回世界プライバシーコミッショナー会議開催。行動ターゲティング広告も宣言の対象となる(2009年11月、EU)
2010		欧州議会で欧州委員から行動ターゲティング広告対応も含めた通信関連指令の改正について発言(2010年1月、EU)		

⁸⁰ [http://www.enisa.europa.eu/doc/pdf/deliverables/enisa pp social networks.pdf](http://www.enisa.europa.eu/doc/pdf/deliverables/enisa_pp_social_networks.pdf)

(1) 欧州共同体の取組

① 欧州共同体の動き

欧州共同体において、インターネット上の個人情報や、行動ターゲティング広告と個人情報・プライバシーの関係について関心が払われている。時系列に整理すると大きく以下の3つの流れがある。

(i) オンライン上の個人情報の保護に関する法規制の制定

1995年10月、欧州議会⁸¹及び欧州理事会⁸²は「個人データの取扱いに係る個人の保護及び当該データの自由な移動に関する欧州議会及び理事会の指令(95/46/EC)」(以下、「EU データ保護指令」と略称する)を公表し、個人情報の保護について明確な法制化を行った。同指令においては、個人情報の保護に関する措置が、EU データ保護指令の水準に満たしていない第三国や当該国の企業に対しては個人データを移転してはならないと定めており、日米に大きな影響を与えた。

さらに2002年、「個人情報の処理と電子通信部門におけるプライバシーの保護に関する欧州議会及び理事会(2002年7月12日)の指令(2002/58/EC)」において、スパイウェア等隠れた認証機能の使用禁止や、トラフィックデータやロケーションデータの取り扱いが定められた。具体的には、(1)クッキーの利用にあたってはその内容を明示し、オプト・インにより利用者による同意を求める、(2)不要となったトラフィックデータの消去または個人識別を不可能にする処理を求める、(3)ロケーションデータを利用する際にはオプト・インにより利用者による同意を求める、の3点を定めた。

(ii) 新たなオンライン上の個人情報に関する懸念点に対する検討の実施

2008年1月に欧州委員会⁸³により欧州域内の15歳以上の27,000人に対して実施された調査では、インターネット上での個人情報のやりとりに欧州域内の利用者が極めて高い懸念を持っていることが明らかになった⁸⁴。

2008年4月4日、欧州委員会の諮問機関「個人データの処理に係る個人の保護に関する作業部会」⁸⁵は、検索エンジンに関連するプライバシー保護に関する報告書を公表した⁸⁶。その中で、主要検索エンジンに対して利用者の検索ログを6ヶ月経過後に破棄することを明確に求めた。加えてEU域外の検索エンジン⁸⁷であってもEU データ保護指令(95/46/EC)の適用を受け得ることを示し、またしばしば争点となる検索サービスを通じて収集されるIPアドレスが個人情報に該当するか否かも同指令の範疇であることを示した。

2009年6月12日、欧州委員会の諮問機関「個人データの処理に係る個人の保護に関する作業部会」(Art.29 Data Protection Working Party)は、SNSにおける個人情報保護に関する報告書を公表した⁸⁸。その中で、EU域外のSNS事業者⁸⁹であってもEU データ保護指令(95/46/EC)の適用を受け得ること

⁸¹ 欧州連合における立法機関。

⁸² 欧州連合の加盟国の首脳、欧州理事会議長、欧州委員会委員長で構成される機関。立法権限は無いが、重要な案件を取扱、その決定は政策の方向性を決定づけるものとなる。

⁸³ 欧州連合における法案提出、政策執行機関。加盟国から各1名委員が参加している。

⁸⁴ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/249>

⁸⁵ 1995年EU データ保護指令(95/46/EC)に基づき設置された情報保護とプライバシーに関する欧州委員会の独立諮問機関である。(Cf. Article 29 Data Protection Working Party, “Tasks of the Article 29 Data Protection Working Party” available at http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/tasks-art-29_en.pdf (accessed December 11, 2009))

⁸⁶ Article 29 Data Protection Working Party, “Opinion 1/2008 on data protection issues related to search engines” (released April 4, 2008) available at http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2008/wp148_en.pdf (accessed December 11, 2009)

⁸⁷ すなわち米国に本拠を置くGoogle、Yahoo!、Microsoft等が対象として意識されているといえる。

⁸⁸ Article 29 Data Protection Working Party, “Opinion 5/2009 on online social networking(01189/09/EN WP 163)” (released June 12, 2009) available at http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2009/wp163_en.pdf (accessed December

を示した。加えて、SNS 事業者に対して以下の事項を求めた。

- 同指令に基づき収集した個人情報の商業利用の範囲や第三者の利用について分かりやすい説明を行い、利用者の同意を得ること。
- SNS 特有のプライバシー上のリスクについての説明を行うこと。

(ii) 新たなオンライン上の個人情報に関する懸念点に対する制度的対応の検討

2007 年 11 月、欧州委員会は通信・携帯の単一市場化、公正競争の確保、セキュリティ及びプライバシー問題までを含む電気通信分野の包括的な改革案である **Telecoms Reform Package** の原案を提示した。その後、規制当局等による修正作業が行われ、2009 年 5 月に欧州委員会・欧州理事会・欧州議会の担当者間で、インターネットへのアクセスに関する制限以外について基本合意がなされた。アクセスに関する制限に関しては、議会側が欧州人権条約に基づく有効な法的保護及び規制プロセスを保障する適切な手続事項を明文化すべきと主張し、欧州委員会の仲介により欧州理事会と欧州議会の担当者間で調整が続けられた。その結果、2009 年 11 月 5 日、利用者のアクセスに対する制限は、公平且つ公正で、また必要である場合に限り課すことができ、加えて無罪推定の原則及びプライバシー権を考慮すべきことで合意した⁹⁰。これを受けて、2009 年 11 月 20 日欧州議会で採択され、同年 12 月の EU の官報(Official Journal)への掲載をもって EU 法として発効した。これにより、加盟国諸国は 18 カ月以内に、新たな諸条項を国内法に適用し、改革を実施する義務を負うこととなった。プライバシーに関する事項として、利用者に対する Cookie 及び個人情報の利用についての分かりやすい説明による事前通知を義務づけ、加えて利用者のより容易な自己の情報のコントロールに向けた改善を求めている。また、個人情報の使用目的の明示及び目的外利用の禁止が盛り込まれている⁹¹。

さらに、2010 年 1 月 28 日、欧州理事会のレディング情報社会担当理事が欧州議会の「データ保護の日」において行ったスピーチで、情報社会担当理事として取り組むべき具体的課題の一つとして、行動ターゲティング広告に関する言及を行った。レディング理事は、「事前の同意がない中での行動履歴データの使用は許されない」と述べ、行動ターゲティング広告問題を含むプライバシー保護に課題を克服するため、ePrivacy 指令において、透明性の原則の導入や利用者へのより強いコントロール権限付与を提案するとともに、データ保護指令をより広範に適用できるような改正を視野に入れていることを明らかにした⁹²。

② 世界プライバシーコミッショナー会議

プライバシーコミッショナーを政府内に設置する 30 カ国以上が、個人情報監督機関としての情報交換や協力促進のため、毎年、国際会議を開催している。

2009 年 11 月 5 日、欧州共同体の支援の下、開催された第 31 回世界プライバシーコミッショナー会議(The 31st International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners)で採択された世界

11, 2009)

⁸⁹ すなわち米国に本拠を置く Facebook、Twitter、MySpace 等が対象として意識されているといえる。

⁹⁰ Euro Parliament, “Telecoms package conciliation: MEPs and Council representatives agree on internet access safeguards”

(released November 10, 2009) available at

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/052-63798-309-11-45-909-20091105IPR63793-05-11-2009-2009-tru e/default_en.htm (accessed December 11, 2009)

⁹¹ “EU Telecoms Reform: 12 reforms to pave way for stronger consumer rights, an open internet, a single European telecoms market and high-speed internet connections for all citizens” (released November 20, 2009) available at <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/513&type=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (accessed December 11, 2009)

⁹² Viviane Reding, “Privacy: the challenges ahead for the European Union”, Keynote Speech at the Data Protection Day (held on January 28, 2010), available at

http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=5595&utm_campaign=isp&utm_medium=rss&utm_source=newsroom&utm_content=tpa-1.

プライバシー宣言では、その前文で行動ターゲティング広告などについて、プライバシー保護の観点から注意喚起を行うべきであることが言及されている。なお、世界プライバシーコミッショナー会議に対しては欧州委員会が深く支援を行っている。

関連する宣言の一部を抜粋する。

プライバシー関連法及びプライバシー関連機関に対しては、行動ターゲティング広告や、DNA その他の生態識別情報データベース、…(略)…などの新たな監視対象について十分対処できていないことを警告する。

なお、会議では、欧州委員会法制改革担当局の関係者が「ネット広告には多くのグレイゾーンがある。利用者がその実態を知れば、大きな衝撃を受けるだろう」と述べたことが報じられている。

③ 個人情報保護団体 Privacy International による声明

国際的な個人情報保護団体である Privacy International は、2009 年 4 月 20 日、欧州及び米国政府は行動ターゲティング広告の個人情報保護に必要な措置を至急行うべきという立場を表明した。具体的には、Deep Packet Inspection (通信パケットの解析) や Flash Cookies (動画のフォーマットの一つである Flash がローカルにデータを保存する際に用いるもの。ブラウザのセキュリティ設定ではコントロールできない点が問題視されている。)、Tracking Cookies (他の Web サイトを訪れたことにより残されたクッキーを読み取ることで行動を追跡する手法) はプライバシー上の懸念を生じさせるものであると主張すると共に、利用者のプライバシーに関わる事項についてオプト・アウトを採用すればよいと捉える風潮があることは問題であると述べている⁹³。

⁹³ Privacy International, “Online Behavioural Targeted Advertising – Privacy International’s position”, (released 20 April, 2009) available at [http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd\[347\]=x-347-564330](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd[347]=x-347-564330)

(2) 英国の動向

① Phorm 問題

2008年2月14日、Phorm社は、英国のISP大手、BT、VirginMedia、TalkTalkに対して、行動ターゲティング広告技術であるOpen Internet Exchangeの提供を行うことを発表した⁹⁴。これに対し、2008年4月4日、英国情報委員会(Information Commissioner's Office)⁹⁵は、Phorm社のサービスについて調査を行い、まだ試行段階であること、個人識別情報やIPアドレス、ブラウザに蓄積されている情報は保存されていないことから、問題があると判断しなかった⁹⁶。

これに対して2008年6月30日、欧州委員会はEU指令との関係について質問状を英国政府に送付した。

直後の2008年7月11日、英国司法省は、Phorm社のサービスを含むインターネット上でのデータ共有の法的問題について整理するレポート「Data Sharing Review Report」を公表し⁹⁷、その中でPhorm社にもヒアリングを実施し、その技術的内容について確認を行っている。

これを踏まえて、2008年9月16日、英国ビジネス・イノベーション・職業技能省は、Phorm社の行動ターゲティング広告は適法であるとの回答を欧州委員会に発している。

これに対して、2009年4月14日、欧州共同体が英国政府に対し、Phorm社のサービスについて英国のデータ保護法(Data Protection Act)では対処できないことが、欧州共同体の電子プライバシー指令(Directive 2002/58)と個人情報保護指令(Directive 95/46/EC)にそぐわないとして、法的措置を採ることを表明した。

2009年5月19日、英国政府は、Phorm社のサービスに対して対策をとることを求める一般市民の請願に対し、2008年4月4日の英国情報委員会の判断を引用し、技術的にプライバシーの保護がなされておき法的に問題がない旨を回答している⁹⁸。このことから、欧州共同体の指摘に対しても同様の姿勢で臨む方針である可能性が推測される。

2009年10月29日、欧州委員会は、更なる対応を要求したものの⁹⁹、2010年2月段階において、英国政府からの反応は見られない。

② 英国情報通信庁の動向

2008年12月、英国情報通信庁(Office of Communications, OFCOM)は、通信業界における自主規制・共同規制の現状と政府の今後の関与についてまとめた報告書「Identifying appropriate regulatory solutions」¹⁰⁰において、同庁が監視・評価すべき自主規制・共同規制の領域の中に、(これまで監視・評価の対象外であったが)新たに対象とすべき領域として行動ターゲティング広告を挙げている¹⁰¹。

同報告書では簡潔に述べられているのみであり、同庁が直ちに行動を取る様子はいかがいえないが、後述の英国インターネット広告協会などの行動原則に関して今後何らかの評価を行う可能性もある。

⁹⁴ Phorm Inc. “BT PLC, TalkTalk and Virgin Media Inc confirm exclusive agreements with Phorm”

⁹⁵ 司法省の資金援助を受けるが独立した組織であり、直接に議会に報告する権限を持つ。

⁹⁶ Information Commissioner's Office, “Phorm advertising – ICO statement”, (released at April 4, 2008), available at http://www.ico.gov.uk/upload/documents/pressreleases/2008/new_phorm_statement_040408.pdf

⁹⁷ <http://www.justice.gov.uk/reviews/docs/data-sharing-review-report.pdf>

⁹⁸ Prime Minister's Office, “Ispphorm - petition response”, (released at May 19, 2009), available at <http://www.number10.gov.uk/Page19318>

⁹⁹ http://www.theregister.co.uk/2009/10/29/eu_phorm/

¹⁰⁰ Office of Communications, Identifying appropriate regulatory solutions, (released December 10, 2008) available at <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/coregulation/statement/statement.pdf>

¹⁰¹ 前掲注100 p.13

③ 英国インターネット広告協会 (Internet Advertising Bureau) による行動原則

2009年3月、急成長する行動ターゲティング広告の現状について、利用者の懸念を解消するため、英国のインターネット広告協会 (Internet Advertising Bureau) は、英国情報委員会の支援の下、オンライン上の行動ターゲティング広告に関する行動原則 ("Good Practice Principles for Online Behavioural Advertising"¹⁰²) を公表した。その内容は、主に以下の3つの原則と機微情報に関わる規定からなる。(訳は株式会社三菱総合研究所)

- 情報提供の原則:
 - 会員企業は、行動ターゲティング広告目的でデータを収集している旨を利用者に明確かつ曖昧でない形で情報提供しなければならない。この情報提供には、どのような情報が収集され、データがどのように利用され、利用者がどのように行動ターゲティング広告を拒むことができるかが含まれていなければならない。
 - 会員企業は、行動ターゲティング広告を行う目的でデータを収集し、利用することを企図した契約を第三者と締結することを新たに行うときは、第三者による行動ターゲティング広告目的でのデータの収集と利用がある旨を明確かつ曖昧でない形で情報提供するよう、当該契約相手方に求めなければならない。
 - もし当該契約相手方が、情報提供の要求を遵守しなかった際には、会員企業は当該要求に関連する契約規定を遵守させるような合理的な努力を行わなければならない。
 - 自身のドメインにおいて、自身のプライバシー・ポリシーの下で行動ターゲティング広告を行う会員企業は、そのプライバシー・ポリシーの中で行動ターゲティング広告目的での情報収集と利用に関わる点に関して実質的な変更が行われた場合、そのことについて合理的な情報提供を利用者に対して行われなければならない。
- 選択の原則:
 - 会員企業は、当該会員企業が行う行動ターゲティング広告を利用者が拒否する手段を提供しなければならない。
 - 会員企業は、当該会員企業が行う行動ターゲティング広告を拒否する手段に関する情報を提供し、当該情報を目につきやすく、容易にアクセスできる場所に表示しなければならない。
 - 会員企業は、当該情報に IAB の情報ポータルからリンクを張ることができるよう、当該情報が掲載された最新の URL を IAB に提供しなければならない。
 - データの処理に(訳者注: 当該データ源である利用者の) 同意が必要な場合(訳者注: 具体的には本原則に付された Guidance Note 4 が参照されるべきことが記されており、Note 4 には例えば、個人を特定する情報で法が求める場合、欧州共同体指令 95/46/EC で同意取得が求められる機微情報の場合が挙げられている)、行動ターゲティング広告目的でのデータの処理にあたって事前の同意を得なければならない。
 - 会員企業は、行動ターゲティング広告を提供する契約を第三者と締結することを新たに行うときは、当該契約相手方に会員企業が提供する行動ターゲティング広告を拒否する方法についての情報を利用者に提供することを求めなければならない。
- 教育の原則:
 - 会員企業は、行動ターゲティング広告について利用者を教育する情報を提供し、当該情報に容易にアクセスできるようにしなければならない。当該情報は、データの収集と利用及び行動ターゲティング広告の拒否の仕方に関する事項について、利用者が容易に理解できる言語で、かつ、ユーザーフレンドリーな媒体(例えばオンラインビデオ)で提供さ

102

<http://www.youronlinechoices.co.uk/wp-content/uploads/2009/11/IAB-UK-Good-Practice-Principles-for-Online-Behavioural-Advertising.pdf> 参照。なお、米国では "behavioral" と表記されるが、英国においては "behavioural" とされる。

れるべきである。

- 会員企業は、当該情報を含む最新の URL を IAB に提供しなければならない。
- 会員企業は、IAB の情報ポータルへリンクを提供しなければならない。
- 機微な情報の区分:
 - いかなる会員企業も、13 歳以下の子供のみを対象とした行動ターゲティング広告の区分を設けてはならない。
 - コンテキスト次第で機微な情報となりうる情報がある。会員企業は本原則に付された **Guidance Note 5** を適宜見直し、適切に更新しなければならない(※訳者注: **Guidance Note 5** では、コンテキストにより機微であるか否かの判断が異なることに言及しつつ利用者の信用維持を最重視して、機微情報の判定を行うことが定められている。)

④ 英国公正取引庁

2009年8月15日、イギリス公正取引庁は、オンライン上での価格広告(主に、**Drip Pricing**(徐々に値上がりをするもの)、販売単位が限定され、かつ実際に購入できない割引価格の提示など)、行動ターゲティング広告及びそれに伴う価格設定(具体的には、利用者の行動特性に応じて個々に価格を設定するもの)について、消費者保護の観点から、これらの問題点について検討を始めることを宣言した¹⁰³。

「広告と価格設定市場に関する研究会」(**Advertising and Pricing market study**)が開始され、行動ターゲティング広告及びそれに伴う価格設定については、**Laura Phaff** 氏をリーダーとするチームで検討されることとなった。同チームではどのような場合に利用者に不利益を及ぼし得るかが検討の対象となっている。これに加えて、行動ターゲティング広告そのものに対しては、個人を特定しうる情報を収集する場合、同一の Web サイト内でデータを収集し広告に使用する場合(いわゆる **First Party** での使用)、コンテキスト広告としてデータを使用する場合などについて、現行法との抵触関係が調査されることとなっている。これらについては 2010 年 3 月に結論が出される予定である¹⁰⁴。

¹⁰³ The Office of Fair Trading, “OFT launches market studies into advertising and pricing practices”, (released Aug. 15, 2009), available at <http://www.offt.gov.uk/news/press/2009/126-09>

¹⁰⁴ The Office of Fair Trading, “Statement of scope for Advertising and Pricing Market Studies”, (released Aug. 15, 2009), available at http://www.offt.gov.uk/shared_offt/business_leaflets/659703/Statement-of-Scope.pdf

5-4 我が国の取組及び主要国との比較

これまでの調査内容を踏まえ、米・英・日の行動ターゲティング広告に関するガイドライン等の横断的比較を行った。結果を次頁以降に示す。

表 5-6 米英日の行動ターゲティング広告を巡るガイドライン等の比較(1/2)

	FTC 原則 (なお、案の段階から変更されたものには下線)	NAI 自主行動ガイドライン	4A's、ANA、DMA、CBBB、 IAB 共同原則	英国 IAB 行動原則	JIAA ガイドライン
対象となるデータ	利用者をターゲットとした広告に提供するためのデータ。ただし、(1)第三者の手にデータが渡らないもの、(2)データが蓄積されない、コンテキスト広告は対象外	行動ターゲティング広告(マルチサイト広告及び広告デリバリー&レポート行為を含む)のための情報	行動ターゲティング広告に関わるデータ。ただし、(1)第三者の手にデータが渡らないもの、(2)データが蓄積されない、コンテキスト広告は対象外	行動ターゲティング広告に関わるデータ	・行動ターゲティング広告に関わるデータ(ただし、第三者の手にデータが渡らないものは除く。)
個人識別性	・個人識別性を問題としていない	・個人識別情報と個人を識別しない情報を区別	・個人識別性を問題としていない	・個人識別性を問題としていない	・原則として個人情報にあたりないものを対象としている
データ収集の詳細の明示	・Web サイトの開設者に対し、データ収集の詳細の明示及び収集の可否に対する利用者による決定を要求	・行動ターゲティング広告の実施者に対し、データ収集行為の種類、収集されるデータの種類、データの利用方法、個人識別情報となりうるか否か、オプト・アウトの方法、データ保存期間を明示することを要求	・行動ターゲティング広告を行うWeb サイトの開設者、広告実施者、サービス提供者に対し透明性の原則を要求	・行動ターゲティング広告の実施者に対し、ターゲティング広告目的のデータ収集と利用について、利用者に対し詳細を明示することを要求 ・新たに第三者にターゲティング広告を行わせる場合には当該契約相手方にも利用者に対する詳細の明示を求めることを要求	・行動ターゲティング広告の実施者に対し、データ収集行為の種類、データ収集されるデータの内容、データの利用方法、広告主への開示内容を明示することを要求
収集の可否に対する利用者による決定	・データ収集の可否に対する利用者による決定を要求	・個人識別情報と非識別情報で扱いを分け、オプト・インまたはオプト・アウトにより利用者の同意を取ることを要求	・収集されたデータについて利用者による管理の原則を要求	・行動ターゲティング広告からのオプト・アウトを設けることを要求。ただし、個人識別情報と機微情報についてはオプト・インを要求	・行動ターゲティング広告からのオプト・アウトを設けることを推奨

表 5-7 米英日の行動ターゲティング広告を巡るガイドライン等の比較(2/2)

	FTC 原則 (なお、案の段階から変更されたものには下線)	NAI 自主行動ガイドライン	4A's、ANA、DMA、CBBB、 IAB 共同原則	英国 IAB 行動原則	JIAA ガイドライン
データセキュリティ	<ul style="list-style-type: none"> 行動ターゲティング広告のためのデータを保持する事業者に対して、適切なセキュリティを要求 行動ターゲティング広告のためのデータを保持する事業者に対して、当該データの保持期間を正当な業務に用いる範囲内または司法上必要な範囲内に限定 	<ul style="list-style-type: none"> 適切なデータセキュリティをデータの機微の程度により要求 	<ul style="list-style-type: none"> 「サービス提供者」等に対してデータセキュリティの原則を要求 データの保持期間を当該データの保持期間を正当な業務に用いる範囲内または司法上必要な範囲内に限定 		
データの保持期間	<ul style="list-style-type: none"> 正当な業務に用いる範囲内、または、司法上必要な範囲 	<ul style="list-style-type: none"> 正当な業務に用いる範囲内、または、法で定められる期間 			<ul style="list-style-type: none"> 保存期間を明示することを要求
ポリシー変更時の同意の再取得	<ul style="list-style-type: none"> 行動ターゲティング広告のためのデータを保持する事業者に対して、ポリシーの実質的な変更時の同意の再取得を要求 	<ul style="list-style-type: none"> 再取得を要求。個人識別情報と非識別情報で扱いを分け、オプト・インまたはオプト・アウトにより利用者の同意を取ることを求めている 	<ul style="list-style-type: none"> 実質的変更に関する原則を要求 	<ul style="list-style-type: none"> 合理的な情報提供を要求 	<ul style="list-style-type: none"> 変更後のポリシーに関する情報提供を要求
機微情報の対象及びその保護	<ul style="list-style-type: none"> 機微情報の収集であることに関する利用者の事前の同意を要求 定義は厳密に定めず、意見招集を行い続ける 	<ul style="list-style-type: none"> 機微の程度によりデータセキュリティを実施 子供のデータに関しては、保護者の同意を追加的に要求 	<ul style="list-style-type: none"> 機微情報に関する原則を要求。とりわけ、子供のデータに関しては、保護者の同意を追加的に要求 	<ul style="list-style-type: none"> 13歳以下を対象とした行動ターゲティング広告を禁止 コンテキスト次第で機微情報となりうる場合があることを注意喚起 	
教育		<ul style="list-style-type: none"> 利用者に対する教育の実施(透明性の原則) 	<ul style="list-style-type: none"> 利用者に対する教育の実施(教育の原則) 関連団体に、原則の見直し・改善の実施を要求(説明責任の原則) 	<ul style="list-style-type: none"> 利用者に対する教育の実施 	

第6章 我が国において求められる取組

6-1 行動ターゲティング広告の現状と課題

(1) 利用者にもメリットがある行動ターゲティング広告

行動ターゲティング広告は、広告の効果を高めるため、広告主や媒体にメリットがあることは当然だが、基本的に、メリットをもたらすものと考えられる。

利用者にとって関心がない広告が表示されることは不快と感じられるため、行動ターゲティング広告によって適切な広告が表示されることは望ましいことだと考えられる。本調査研究で実施したアンケート調査の結果(4-1参照)においても、自分の関心・興味に合った広告を表示して欲しいか、との質問に対し、「強くそう思う」と「そう思う」と回答した者はあわせて 34%となっている。また、この割合は、インターネット広告をよく利用する人ほど、あるいはインターネットの利用時間が長い人ほど高くなる傾向が見られる(図 4-15、図 4-16)。したがって、本来広告主にも利用者にもメリットがあるものであり、より一層の普及と発展が望ましい。

(2) 「行動ターゲティング広告」の多様性と定義の必要性

2-1、2-2で見たように、各事業者が提供している行動ターゲティング広告及びそれに類似したサービスは極めて多様である。行動ターゲティング広告の仕組や手法については2-1で既に述べているが、現実のサービスにおける用語は、「行動ターゲティング広告」についても、これ以外に「興味関心連動型広告」、「ターゲット広告」のように呼称は様々であり、また、各用語が指し示す対象も必ずしも明確に定義されているわけではない。

そのため、行動ターゲティング広告自体に関する問題と、個人情報保護等、インターネット広告全般に関する問題が混同されることもある。

様々な広告手法が存在していること自体は、多様なサービスの発展の観点から、望ましいことであり、行動ターゲティング広告が他の手法と組み合わせられて実現されている実態を踏まえた議論とともに、定義や類型を明確にすることによって関係者が認識を共有し、正確な議論をしていくことが必要である。

(3) 利用者の保護と利用者の理解の必要性

行動ターゲティング広告が普及、発展するためには利用者に理解され、支持されることが必要条件となる。行動ターゲティング広告は新しい技術であるため、利用者に実害を与えないまでも、一旦利用者が不安感や不快感、否定的な印象を持ってしまうと、その普及を阻害してしまうおそれがある。

行動ターゲティング広告自体は、基本的に個人を特定する情報を扱わないが、個人情報と組み合わせたり、個人の識別可能性が高くなったりする場合は個人情報保護法への対応が必要となる場合もある。また、個人情報保護法に抵触しなかったとしても、利用者はプライバシー問題として同等の懸念を持つことも考えられる。そのため、行動ターゲティング広告は個人識別性のある情報が漏洩したり、他の情報と突合されたりすることによって悪用され、利用者の権利を侵害するような事態を生じさせないことが重要である。

さらに、こうした安全性の確保に加えて、新しい技術であるがゆえに、利用者は「分からない」ことによる漠然とした不安を持つ傾向もある。このため、適切な説明を通じ、利用者の不安感も解消していくことが必要である。行動ターゲティング広告は利用者側から見て行動履歴情報によるターゲティングが行われているかどうか分からない場合が多いものと考えられ、問題が顕在化した場合には「(自分のよく)分からないところで何かやっている」という強い不安を惹起する可能性があるからである。

(4) 広告主の理解の必要性

行動ターゲティング広告は、新しく有用な技術や、利用者の受容だけで普及するものではなく、それ

に加えて広告を出稿する広告主が存在することが前提となる。

今回の調査研究でも、たとえ細分化したターゲティングが可能であってもセグメントが小さすぎると、広告主のニーズがないとの意見があった。新しい広告が普及していくためには、それを理解し、使いこなすことができる広告主が十分に存在することが必要である。また、我が国の広告市場においては、その出稿に当たり、広告代理店が介在するケースが多いことから、広告主の行動ターゲティング広告に対する知識と理解を高めていくことが重要である。

6-2 行動ターゲティング広告が利用者に受容されるための要件

6-1に述べたように、行動ターゲティング広告が普及、発展するためには利用者に受容されることが重要である。そのためには次のような要件が特に重要と考えられる。

(1) 行動ターゲティング広告の範囲や分類の明確化

行動ターゲティング広告及びそれに類似したサービスは、2-1でみたように極めて多様である。また、4-2で見たように、各国の取組においてもその対象とする範囲が同一であるとは言い難い。

我が国においても、行動ターゲティング広告の利用者への適切な説明を検討する際には、まず、その範囲や分類を明確にすることが必要である。特に、以下の項目について明確にする必要がある。

表 6-1 行動ターゲティング広告について検討する際に明確化すべき項目

項目	内容
利用する情報	どのような情報を広告表示に活用しているか。 閲覧履歴、購買履歴等をもとに広告を表示する手法が行動ターゲティング広告とされるが、現実のサービスではアカウント登録等の手段を用いて入手した性別、年齢、居住地などの属性情報も併用されている例がある。 行動ターゲティング広告は基本的に、個人識別性のない情報を取り扱うが、属性情報のように個人識別性のある情報を同時に活用した場合は、むしろ属性ターゲティング広告の問題、インターネット広告全般の問題として検討すべき場合もある。
個人の特定の程度	どの程度まで個人の特定性が高いか。 一般に、属性情報を取り扱わない行動ターゲティング広告では厳密な意味で個人を特定することはできず、一定の行動をするセグメント(集団)として認識されているに過ぎない。しかし、それに加えて、IPアドレスや、特定のPC/携帯電話機等と結びつける場合、更にそれらが狭義の個人情報と結びつけられる場合等、様々なケースが存在する。
情報の保存期間	取得した情報をどの程度の期間保存するか。 検索語に応じて広告を表示するのみで情報の保存を伴わないものから、長期に情報を保存してサイトの再訪にも反映するものまで、情報の保存期間は多様である。 FTC の示した自主行動原則では、前者の「コンテキスト広告」については、利用者が情報を利用されることを予想できるとして、その対象としていない。 なお、行動履歴情報の長期間の保存に懸念を示す声がある一方で、事業者ヒアリングでは、あまり古い情報は広告にとっても有用ではないという意見も示されている。
情報の第三者提供	取得した情報を第三者に提供するか。 自己サイトの中で利用される”First Party”の場合と、利用者がアクセスする Web サイト上に広告を配信する第三者に行動履歴情報が提供される”Third Party”の場合は区別すべきである。 FTC の示した自主行動原則では、利用者が予想し得る範囲であり、不利益も少ないという理由から”First Party”の場合は対象とされていない。

(2) 行動ターゲティング広告の態様に応じた同意の取得

既に繰り返し述べたように、行動ターゲティング広告それ自体は、基本的には、個人情報特定して行うものではないため、情報の収集や利用について情報主体の同意を得ることが個人情報保護法等により求められているものではない。また、行動ターゲティング広告は利用者側から見る限り、自分の情報が利用されているか、利用されていないのか分からないことが多い。

しかし、一旦利用者が不安だと認識してしまうと、利用者のネガティブイメージを恐れて広告主が出稿を回避することによって、事業者による行動ターゲティング広告の事業展開が阻害され、利用者自身にとっても有用な広告が表示される機会が減少する。

したがって、たとえ個人識別性のない情報であっても、その利用について事業者側から明示し、利用者の同意を得て情報を利用していくことが事業者にとっても、消費者にとっても望ましいと言える。

同意を得る方法については様々なレベルがあり、明示的な同意を毎回求める最も厳しいものから、状況踏まえて同意を得たとみなすものまでが考えられる。すべての場合に厳しいレベルを要求するのは必ずしも現実的ではない上に利用者にとっても不便である。一方、すべての場合に緩やかな同意でよとするのは問題の解決としては不十分である。

以上を考慮すると、同じ行動ターゲティング広告であっても、必ずしも画一的な対応が望ましいとは限らず、サービスの態様等に応じた適切な対応が求められる。

① 同意の手段

同意の手段については、厳密さのレベルに応じ、例えば次のように考えられる。

表 6-2 同意手段の厳密さのレベル

レベル	手段	説明
高 (明示的) ↑ ↓	オプト・イン	利用者の同意を得た場合に行動ターゲティング広告の表示を行う。同意を得られない場合には広告の表示を行わない。
	オプト・アウト	利用者が行動ターゲティング広告を拒否する手段を提供する。拒否しない限り表示を行う。
	本人に通知または公表	利用者に対して行動ターゲティング広告の内容について通知する、または公表する。利用者は行動ターゲティング広告の表示を望まない場合はサービスの利用を自主的に控えることとなる。
低 (暗黙)	何もしない	上記を特に行わない。

これらの具体的な実施方法についても、バリエーションが考えられる。例えば、オプト・インについて、サービスの利用毎に毎回実施するか、あるいは当初のみ行うかといった選択肢が考えられる。

② 行動ターゲティング広告の種類と必要な同意手段の厳密さ

個々の行動ターゲティング広告について、表 6-2のどの手段が必要かを判断する基準としては、表 6-1を踏まえて次のように考えられる。

例えば、機微な情報を利用者が容易に想定できない方法で取得し、あらかじめ登録された個人情報と対応させる行動ターゲティング広告の場合は、より厳密な手段で同意を得ることが望ましいと言える。一方、検索連動型広告であれば広告の内容について公表してあれば十分であるとも考えられる。FTCの『オンライン上の行動ターゲティング広告に関する自主行動原則』でも、自己のサイト内のみでのデータの使用(“First Party”での使用)やコンテキスト広告での使用は対象外とするなど、対象を限定した上で原則を適用することを求めている。

表 6-3 同意の厳密さを考慮すべき基準

基準	説明
情報内容の機微の程度	<p>情報の内容によって、一般に人に知られたくないもの、情報の収集をされたくないものがある。行動ターゲティング広告の場合でも、例えば、機微情報¹⁰⁵に関連したページの閲覧や購買に関する情報を利用する場合は、より厳密な手段によって利用者の同意を得ることが望ましいと考えられる。</p> <p>例えば、個人情報の場合、JIS Q15001:2006 において、機微情報の取得・利用・提供は本人の明示的な同意がある場合等を除いて禁止している。</p>
個人の特定の程度	<p>行動ターゲティング広告それ自体は個人を特定せずカテゴリーに対して行われる場合がほとんどではあるものの、一定規模の集団として扱うものから、より詳細な単位で扱うものまでである。また、その情報自体が個人情報でないとしても(IDやIPアドレス等)、他の情報との突合によって個人を特定できる可能性が高いものから低いものまでである。さらに、行動ターゲティング広告は行動履歴情報だけではなく、事前に登録された属性情報を同時に利用する場合も多く、その属性情報が個人情報かそれに近い場合もある。</p> <p>このような個人の特定の程度が高ければ高いほど、より厳密な手段によって利用者の同意を得ることが望ましいと考えられる。</p>
取得されることが想定できる程度	<p>状況から見て、その情報を取得されていることが明らかな場合とそうではない場合がある。例えば、あるサイトで商品を購入した場合、その情報が当該サイトに取得されることは当然とみなされる。しかし、他のサイトでその情報が利用されたり、通常の閲覧や購入とは異なる方法で入手したりされる場合は利用者が当然とは考えにくい。取得した情報の長期にわたる利用や、第三者への提供もこの範疇に含まれると考えられる。</p> <p>このような「思ってもみなかった」利用がされる場合は、より厳密な手段によって利用者の同意を得ることが望ましいと考えられる。</p> <p>例えば、個人情報の場合、JIS Q15001:2006 において、「取得の状況からみて利用目的が明らかであると認められる場合」は、利用目的を本人に通知、公表しなくとも良いとしている。</p>

¹⁰⁵ 財団法人の日本規格協会と財団法人の日本情報処理開発協会を原案作成団体とする日本工業規格の1つである JIS Q 15001:2006 は「個人情報保護マネジメントシステム-要求事項」としてプライバシーマークの認定の前提ともなっている。この中では、

- ・ 思想、信条又は宗教に関する事項
- ・ 人種、民族、門地、本籍地(所在都道府県に関する情報を除く。)、身体・精神障害、犯罪歴その他社会的差別の原因となる事項
- ・ 勤労者の団結権、団体交渉その他団体行動の国威に関する事項
- ・ 集団示威行為への参加、請願権の行使その他の政治的権利の行使に関する事項
- ・ 保健医療又は性生活に関する事項

(3) 分かりやすい表示による利用者の理解促進

行動ターゲティング広告の多様性や技術の複雑さを考慮すると、利用者の同意を実現したとしても、利用者は必ずしもその仕組等をすべて理解して同意している訳ではないケースもあると考えられる。第4章で示したアンケート調査結果でも明らかになったように、利用者はよく分からないが故に不安になる可能性がある。また、米国で見られたように個別の問題事例の報道内容によって、利用者が行動ターゲティング広告全体について否定的な印象を受けてしまう可能性もある。

こうしたことを避けるためにも、利用者に行動ターゲティング広告について正しく理解してもらうことが重要である。

例えば、利用目的・手法等を利用者に示すことが考えられるが、その際の説明で使用する用語、説明の表示場所、表示方法等についても分かりやすいものにすることが必要である。事業者の行動ターゲティング広告の説明は、章立て、説明の流れ、用語などが企業間において互換性を欠いており、利用者にとって複数の企業の比較・整理がしづらいというのが現状である。また、テレビ、新聞等の影響力を考えれば、一般国民に情報を伝えるメディア等にも行動ターゲティング広告の仕組や有用性等に対する理解を深めてもらい、正しい報道、解説が行われるよう努めていくことも重要と考えられる。

6-3 事業者・事業者団体に求められる取組

さらに、多くのインターネット上のサービス(無料コンテンツ)は広告収益に依存して提供されていることを踏まえ、事業者がサービスを提供する上でインターネット広告が重要な役割を果たしているという現実にも沿った取組が望まれる。

(1) ガイドラインの検討

行動ターゲティング広告で利用される情報は、基本的に、個人情報保護法上の個人情報ではない場合が多いものの、行動ターゲティング広告が普及していくためには、個人情報の取扱と同様、事業者側からの情報の明示と利用者の同意というプロセスをルールとしていくことが望ましい。

ただし、ICT(情報通信技術)のイノベーションを阻害することなく、行動ターゲティング広告の多様性や有用なサービスの発展の確保を考慮した場合、現時点においては、法制度による規制よりも、事業者団体が各企業の創意工夫を活かせるように自主的なガイドラインを適切に策定した上で、本問題に対処していくことが望ましいと考えられる。我が国では既に JIAA が事業者団体として自主的にガイドラインを策定しているが、今後はさらに、国際的な動向との整合性も考慮しつつ、以下の点についても検討することが望まれる。

表 6-4 ガイドラインとして検討すべき項目

項目	内容
対象の明確化	ガイドラインの対象とする「行動ターゲティング広告」が何かを明確にする。 例えば、検索連動型広告を含めるのか、行動履歴情報の第三者提供を行わない手法も含めるのか等をより明確にする必要がある。
サービスの態様に 応じた同意手段	利用者へのオプト・アウト手段の提供等、行動ターゲティング広告を提供する事業者に求める内容について、行動ターゲティング広告の種類に応じたものとする。 具体的には、ガイドラインとして対象とする行動ターゲティング広告を明確にした上で、より厳格な対応を求めるもの、内容の公表を求めるに止めるものまでを定める等が考えられる。
表示方法	利用者に示す行動ターゲティング広告の説明内容や、オプト・イン、オプト・アウト手段等をどのように表示するかを規定する。 利用者の理解を促進するためには、事業者間で共通した用語や定義・区分の使用、適切な情報量、アクセスしやすい場所での説明内容の表示等が考えられる。 例えば、通信販売や金融商品の販売等も参考に、説明内容の表示方法について規定することも効果的と考えられる。通信販売広告については、「特定商取引法」への対応が求められ、表示項目の定義が示されると共に、「広告の冒頭部分から容易に記載箇所への到達が可能となるような方法で表示されるべき」とされている ¹⁰⁶ 。
対応窓口	個人情報保護と同様、利用者からの問い合わせ等に対応する苦情、相談窓口を設けることが必要である。
セキュリティ	収集した情報について、情報の漏えいや不正使用が生じないよう、適切なセキュリティを確保することが必要である。

¹⁰⁶ 経済産業省が特定商取引法の解説の中に以下がある。

「通信販売広告について」http://www.meti.go.jp/policy/economy/consumer/consumer/tokutei/gaiyo/tsuhan_koukoku.htm

(2) 周知活動

実施している行動ターゲティング広告について、各事業者が分かりやすい説明とするよう努めるとともに、事業者団体として利用者向け、マスコミ向け、広告主向けの分かりやすい説明資料(パンフレット)やQ&A、用語集等を作成し、公表することは有効と考えられる。

また、事業者や広告主、マスコミ等も含めた勉強会や意見交換会を行うことなども有効と考えられる。

(3) ロゴマーク・認証制度等の検討

個別の広告や事業者がガイドライン等に従っていることを利用者が容易に理解できるような取組も有効である。例えば、ガイドラインに従っているかどうかを示すロゴマーク等の表示を行うことや、認証制度を設けることも案として考えられる。

なお、これらの取組については、行動ターゲティング広告のみについて行うか、広くインターネット広告について行うかについても併せて検討することが必要である。利用者は複数のサービスを利用するため、特定の事業者が取り組むのではなく、幅広い事業者によってこれらの取組が行われることが利用者にとって有効である。

6-4 行政に求められる取組

行政としては6-3で述べた事業者・事業者団体による自主的なガイドライン策定や周知活動について、各種連携の場の提供を含めた支援を行うことが考えられる。具体的には、平成21年4月から開催中の「利用者視点を踏まえたICTサービスに係る訪問に関する研究会」のように、関係者が広く参集した議論の場を設けることや、研究者、企業、消費者団体等の関係者と連携しながら、行動ターゲティング広告に対する広報、啓発等を行っていくことが考えられる。本調査研究のように、国内外の行動ターゲティング広告についての国内外の動向や利用者及び事業者の認識等について、行政が中立的、専門的に分析し、公表していくことも有効である。

さらに、新しい技術やサービスについて、法制度により規制する領域、ガイドライン等の事業者の取組に委ねる領域、個別事業者の自主性に委ねる領域の整理等について、当該分野の実情を踏まえつつ、継続的に注視していく必要がある。

資料編

米国連邦取引委員会(FTC)による行動ターゲティング広告に関するプライバシー原則

FTC Staff Proposes Online Behavioral Advertising Privacy Principles

To address important consumer privacy concerns associated with online behavioral advertising, the staff of the Federal Trade Commission today released a set of proposed principles to guide the development of self-regulation in this evolving area. Behavioral advertising is the tracking of a consumer's activities online – including the searches the consumer has conducted, the Web pages visited, and the content viewed – in order to deliver advertising targeted to the individual consumer's interests.

For more than a decade, the FTC has engaged in investigation, law enforcement, studies, and other privacy developments to protect consumers' privacy online. Concepts used to develop the principles emerged from the agency's longstanding privacy program and, more recently, from two conferences hosted by the FTC. In the fall of 2006, a three-day public hearing, "Protecting Consumers in the Next Tech-ade," examined technology developments that could raise consumer protection policy issues, including privacy, over the next decade. This past November, building on the Tech-ade hearings, the FTC hosted a Town Hall entitled "Behavioral Advertising: Tracking, Targeting, and Technology," to focus in on privacy issues raised by behavioral advertising.

"The purpose of this proposal is to encourage more meaningful and enforceable self-regulation to address the privacy concerns raised with respect to behavioral advertising. In developing the principles, FTC staff was mindful of the need to maintain vigorous competition in online advertising as well as the importance of accommodating the wide variety of business models that exist in this area," according to its proposal "Behavioral Advertising: Moving the Discussion Forward to Possible Self-Regulatory Principles." The proposal states that behavioral advertising provides benefits to consumers in the form of free content and personalized advertising but notes that this practice is largely invisible and unknown to consumers.

To address the need for greater transparency and consumer control regarding privacy issues raised by behavioral advertising, the FTC staff proposes:

Every Web site where data is collected for behavioral advertising should provide a clear, consumer-friendly, and prominent statement that data is being collected to provide ads targeted to the consumer and give consumers the ability to choose whether or not to have their information collected for such purpose.

To address the concern that data collected for behavioral advertising may find its way into the hands of criminals or other wrongdoers, and concerns about the length of time companies are retaining consumer data, the FTC staff proposes:

Any company that collects or stores consumer data for behavioral advertising should provide reasonable security for that data and should retain data only as long as is necessary to fulfill a legitimate business or law enforcement need.

To address the concern that companies may not keep their privacy promises when they change their privacy policies, FTC staff proposes:

Companies should obtain affirmative express consent from affected consumers before using data in a manner materially different from promises the company made when it collected the data.

To address the concern that sensitive data – medical information or children's activities online, for example – may be used in behavioral advertising, FTC staff proposes:

Companies should only collect sensitive data for behavioral advertising if they obtain affirmative express consent from the consumer to receive such advertising.

FTC staff also seeks comment on what constitutes “sensitive data” and whether the use of sensitive data should be prohibited, rather than subject to consumer choice.

The staff is seeking additional information about whether tracking data is being used for purposes other than behavioral advertising and whether such secondary uses, if they occur, merit some form of heightened protection.

Because online advertising supports free Web content and other benefits, the choice by consumers not to participate in behavioral advertising could reduce the availability of these benefits. The FTC is seeking comments from all interested parties on the proposed principles, including the costs and benefits of offering choice for behavioral advertising. Comments can be sent to BehavioralMarketingPrinciples@ftc.gov.

The Commission vote approving issuance of the principles was 5-0.

総務省情報通信政策研究所（調査研究部）

<http://www.soumu.go.jp/iicp/>

〒100-8926 東京都千代田区霞ヶ関 2-1-2
中央合同庁舎第 2 号館 11 階
TEL:03-5253-5496 FAX:03-5253-5497