

利用者視点を踏まえた ICT サービス に係る諸問題に関する研究会

第二次提言

平成 22 年 4 月

II ライフログ活用サービスに関する検討について

1. はじめに

ネットワーク機器や携帯端末の高機能化、普及に伴い、個人の生活の履歴であるライフログを利活用したビジネスが注目されてきている。例えば、過去の閲覧履歴等に応じた広告を配信する行動ターゲティング広告や、年齢階層等の属性情報で統計処理した位置情報や購買履歴などである。こうした新ビジネスは今後発展が期待される分野である一方、個人情報保護やプライバシーの保護の点で利用者に不安感や不快感（以下「不安感等」という。）が存在し、新規サービスの展開が円滑に進まない可能性が指摘されている¹。こうした問題意識に基づき、本研究会では、以下のとおり検討を行った。

まず、我が国と海外の、ライフログを活用したサービス（以下「ライフログ活用サービス」という。）の現状について概観した。

次に、我が国において懸念される法的問題点について、主に個人情報保護とプライバシー保護の観点から検討を行った。この検討を受けて、利用者の不安感等を緩和し、安心なインターネット利用環境を確保する観点から、事業者にとって一定の配慮を求める原則集（配慮原則）を策定した。ライフログ活用サービスは揺籃期にあり、事業者にとって過度の負担を課し、当該サービスの発展を妨げることは避けるべきであることから、規制色の強い行政等によるガイドライン化を避けて、緩やかな配慮原則を策定することとし、その上で、事業者における自主的なガイドラインの策定を促すこととした。また、ライフログ活用サービスの態様が多岐に渡ること、今後の発展形態が現段階では想定し難いことも、緩やかな配慮原則の策定にとどめ、各業態における業態固有の事情を加味した自主的なガイドラインの策定を促すこととした理由の1つである。

最後に、ディープ・パケット・インスペクション技術を活用した行動ターゲティング広告について、その態様を概観するとともに、法的課題を整理した。

我が国では、ネットワーク機器や携帯端末の高機能化が進み、先進的なライフログ活用サービスの進展が期待できる環境整備が世界に先駆けて整う一方、利用者の不安感等から新規サービスの展開が円滑に進まない現状が浮かび上がってきた。本提言が、利用者の不安感等の軽減への道しるべとなることで、ライフログ活用サービスの更なる促進を促していく一助となれば幸いである。

¹ この点は「通信プラットフォーム研究会」（座長：相田 仁 東京大学大学院教授。平成 20 年 2 月 27 日から開催。平成 21 年 1 月 30 日に最終報告書公表。）においても、「・・・こうしたパーソナライズされた（情報を利用する）新ビジネスは潜在的に高い市場性があるものと考えられるが、他方、利用者個人の属性、履歴（検索履歴、購入履歴、行動履歴）のデータやそのデータの分析結果を活用することとなるため、どこまで利用が許容されるかについては、慎重な検討が必要である。」と指摘されている。

2. 我が国のライフログ活用サービスの現状²

これまで、ライフログは積極的な利活用がほとんどなされてこなかったが、ネットワーク機器や端末の高機能化に伴い、行動ターゲティング広告への利用や、統計情報への加工などに積極的に利活用されるようになってきた。以下では、ライフログを定義した上で、現時点でのライフログ活用サービスについて、(1) 利用者の興味・嗜好にマッチした情報を提供するサービス、(2) 統計情報を提供するサービスの2つに区分して概観する。

(1) ライフログとは何か

ライフログは、蓄積された個人の生活の履歴を指す。ライフログは広範な概念であり、およそ考え得る蓄積された個人に関する情報の全てが含まれる。デジタル化されたものに限っても、ウェブサイトの閲覧履歴、電子商取引サイトにおける購買・決済履歴、携帯端末のGPS (Global Positioning System 全地球測位システム) により把握された位置情報、携帯端末や自動車に搭載されたセンサー機器により把握された情報、デジタルカメラで撮影された写真、ブログに書き込まれた日記、SNS (Social Networking Service) サイトに書き込まれた交友関係の記録、非接触型 IC を内蔵した乗車券による乗車履歴等から抽出された情報が含まれる。

従来、デジタル化されたライフログの取得シーンは、利用者による契約者情報の入力やクッキー技術を用いた閲覧履歴等の把握に限られ、その利活用も積極的なものではなかった。しかし、近年の技術革新により、多様なライフログを簡便に取得し積極的に利活用したサービスが可能になりつつある。例えば、ライフログを分析し利用者の興味・嗜好にマッチした広告等の配信や、複数のライフログを集約した統計情報の作成など、積極的な利活用が行われつつある。

ライフログの積極的な取得・利活用を支える技術は以下のとおりである。まず、センサー機器の発達と端末への実装により、多様なライフログを簡便に取得することが可能になった。次に、大容量のストレージが安価に利用できるようになったことにより、ライフログの大量取得・保存が可能になった。さらに、大容量のデータを検索、分析、送付、公開する技術が進展したことにより、より洗練された情報を提供できるようになった³。これに加え、ネットワークの高度化と低廉化により、大量のデータを安価に流通させることができるようになったことが、ライフログの積極的な取得・利活用を進展させている。

² 本節の記述は、寺田オブザーバ提出資料を基にしている。なお、詳細は、寺田眞治『ライフログビジネス』(平成21年、インプレスR&D)を参照。

³ Gordon Bell and, Jim Gemmell “Total Recall: How the E-Memory Revolution Will Change Everything” (Dutton Adult) (2009)

(2) ライフログ活用の2つの方向性

上述のとおり、ライフログを積極的に利活用したサービスが行われるようになってきたが、現在、技術革新に伴い、サービスの態様が不断に変化、発展、多様化している状況である。よって、現時点でライフログ活用サービスの外縁を画定することは困難であると言わざるをえない。本提言では、便宜的に、①利用者の興味・嗜好にマッチした情報を提供するサービスと、②統計情報を提供するサービスに区分して整理することとした。この区分にそぐわないサービスも存在するものの、当面の分析を行う上で有益と考えられるため、以下では、この2つのサービスについて、例を挙げながら概観する。

① 利用者の興味・嗜好にマッチした情報を提供するサービス

利用者のライフログを取得・蓄積し、そこからの興味・嗜好を分析し、これにマッチした広告等を表示したり、アドバイス等の情報を提供したりするサービスである。このサービスで提供される広告やアドバイスは、単純な広告やアドバイスと比較して、より利用者の嗜好を踏まえたものとなっている。現状、行動ターゲティング広告及び位置情報を用いた行動支援型サービスが代表的なサービスだが、今後、センサー機器の発達に伴って多様なライフログが取得できるようになることが想定され、これに伴って、先進的なサービスが発展することが期待されている。例えば、体内に微細なセンサーを埋め込み、生体データを取得・分析することで、健康維持に係るアドバイスを提供する等の先進的なサービスが検討されている。

以下では、現在の代表的なサービスである行動ターゲティング広告及び位置情報を用いた行動支援型サービスについて概観する。

ア 行動ターゲティング広告

行動ターゲティング広告⁴とは、蓄積されたインターネット上の行動履歴（ウェブサイトの閲覧履歴や電子商取引サイト上での購買履歴等）から利用者の興味・嗜好を分析して利用者を小集団（クラスター）に分類し、クラスターごとに広告を出し分けるサービスを指す。なお、通常、広告媒体であるウェブサイトの管理者が、自らのウェブサイト上のスペースを、広告掲載スペースとして対価と引き替えに提供する場合のみを「広告」と呼び、自らのウェブサイト上のスペースを自らの宣伝のために利用している場合は、「レコメンド」⁵と呼ぶ⁶。

⁴ 行動ターゲティング広告とは言えないが、ターゲットを絞り込んだ広告としては、検索結果に応じて広告を表示する検索連動型広告（例：グーグル(株)のGoogle AdWords）や、ウェブページの内容に応じて広告を表示するコンテンツ連動型広告（例：グーグル(株)のGoogle Adsense）がある。行動ターゲティング広告に検索連動型広告やコンテンツ連動型広告の要素を組み合わせた広告も存在する。

⁵ レコメンドの中には、このように個人の興味・嗜好を分析する行動ターゲティングを行うものもあるが、閲覧ページや閲覧ページ内の商品に合わせて情報を表示するコンテンツ連動型が大半である。

⁶ 例えば、新聞社の提供するウェブサイトは、通常、対価をとってそのスペースを他者に提供しているため、そのウェブサイト上では広告が提供されていることになる。個人のウェブサイト上に掲載されるバナー広告も広告となる。これに対し、電子商取引サイト上で提供される、商品についての宣伝は、通常、

広告であろうとレコメンドであろうと、取得・蓄積される行動履歴や、その利活用の方法に大きな違いはない。その手法はおよそ以下のとおりである。利用者が、広告が掲載された媒体にインターネットを通じてアクセスした際に、クッキー技術等を利用して、利用者の使用するブラウザや携帯端末等に固有の識別番号を割り振る⁷。利用者が媒体上でウェブページの閲覧、情報の入力等の行動を行うたびに、その履歴を識別番号に紐づけて保存・蓄積する。その保存・蓄積された行動履歴を利用して、何らかのプログラムに基づいて利用者の興味・嗜好を分析して利用者をクラスターに分類する。クラスターごとに、興味・嗜好にマッチした広告や情報をブラウザや携帯端末等に配信する。

なお、行動ターゲティング広告を配信する事業者と、広告スペースを提供する媒体を管理する事業者は異なる場合が多い。この場合、通常、配信事業者は、複数のウェブサイトの広告スペースに広告を配信するアドネットワークを形成している。こういった第三者による広告配信（第三者配信）には、広告配信事業者にとって、複数のウェブサイトへの訪問履歴を把握し⁸、より詳細に個人の興味・嗜好を分析することで、効果の高い広告を配信できるようになることや、媒体にとっては、コストのかかる分析や広告配信をアウトソースできるようになること等の利点があり、今後も発展していくことが予想される。ただし、一方で、個人の興味・嗜好がより詳細に分析されることをプライバシーへの脅威ととらえる向きもあり、米国を含む海外では、プライバシーの観点から第三者配信についての議論がなされている。

イ 行動支援型サービス

携帯電話事業者は、利用者がほとんど常に携帯端末を携帯しているという利点を生かし、利用者の行動を支援する先進的なサービスを展開しつつある⁹。行動支援型サービスも、行動ターゲティング広告と同様、保存・蓄積された行動履歴や属性情報を基に、何らかのプログラムに基づいて利用者の興味・嗜好を分析し、分析結果に基づいて、興味・嗜好にマッチした情報をブラウザ、携帯端末や機器等に配信するものである。しかしながら、行動支援型サービスでは、携帯端末にGPSをはじめとした各種センサー機器を実装することにより、より現実世界に近いライフログが取得可能になっていること、利用者が常に携帯している携帯端末というインターフ

対価をとってそのスペースを他者に提供しているわけではないからレコメンドとなる。ただし、電子商取引サイトの中でも、複数の電子商取引サイトをまとめたサイト（電子市場）の場合は、スペースを他者に提供しているとも考えられ、広告とレコメンドの区別は困難な場合がある。

⁷ 携帯電話を利用したインターネットの場合は、通常、クッキーは用いられず、いわゆる契約者固有IDを用いて端末等の識別を行っている。

⁸ 配信事業者は、自ら訪問履歴を取得する場合と、他の事業者から訪問履歴の提供を受ける場合がある。

⁹ 現在、展開されている位置情報を用いた行動支援型サービスの代表例には、(株)NTTドコモの「iコンシェル」がある。また、実験として、総務省のユビキタスネットワーク制御・管理技術の研究開発(Ubilaプロジェクト)の一環として行われたケータイdeライフログ((株)KDDI研究所)や、経済産業省の情報大航海プロジェクトの一環として行われたマイ・ライフ・アシストサービス((株)NTTドコモ)がある。

エイスを利用できることから、利用者に対してタイムリーに情報を提供することが可能になっている。

現在では、GPS 等を通じて取得した位置情報を用いた行動支援型サービスが実用段階に入っているが、今後は、センサー機器の発達に伴って、生体情報や環境情報を活用したサービスも可能になるだろう。センサー機器の実装対象も、携帯端末だけでなく、カーナビゲーションシステムやゲーム機器に拡がりつつある。今後の発展が期待される分野である。

② 統計情報を提供するサービス

個人からライフログを取得し、それを集約して統計処理することにより、統計情報を作成、提供するサービスである。従来から、契約者情報等から統計情報を作成し、これをマーケティングデータとして利用することは行われてきたが、収集されるライフログの数や種類が少ないことから、その利用は限定的なものにとどまっていた。

しかしながら、携帯電話事業者や SNS 事業者に代表されるライフログの大規模収集者の出現、センサー機器の発達と端末への実装による取得可能なライフログの種類の多様化等により、より正確かつ多様な統計情報をより効率的に作成することが可能になってきている。

携帯電話事業者に関していえば、例えば、携帯電話端末への GPS の実装により取得された位置情報を、性別や年齢等の属性情報と組み合わせることができれば、人々の行動に関する正確な統計情報を作成することが可能となる。今後、センサー機器の発達と端末への実装化が進めば、例えば、気象情報、渋滞情報等の正確な統計情報を効率的に作成することが可能になってくるだろう。

また、携帯電話事業者と同じく、大手 SNS サイトも、大規模な顧客数を有する¹⁰点で、統計情報の提供事業者としてのポテンシャルを有している。大規模 SNS サイトは、年齢、住所といった情報のみならず、細かな興味・嗜好に関する情報¹¹を取得しており、多様で良質な統計情報を作成することが可能であろう。

¹⁰ 例えば、大手 SNS サイトである(株)ミクシイの mixi の利用者数は約 1,858 万人、グリー(株)の GREE は約 1,673 万人、(株)ディー・エヌ・エーのモバゲータウンは約 1,581 万人となっている。(いずれも平成 21 年 12 月末現在。各社 IR 情報による。)

¹¹ 例えば、mixi では、趣味は必須項目として登録し、好きな映画・スポーツ・音楽・休日の過ごし方といった嗜好情報を任意で登録できるようになっている。

3. 諸外国の対応状況¹²

諸外国においても、ライフログを積極的に収集して利活用する取組が行われつつある。米国における Lifelog project¹³や My LifeBits Project¹⁴など、先進的なライフログ活用サービスの研究も行われているが、現状、サービスとして最も普及しているのは、日本と同様に、ウェブページ上での行動ターゲティング広告やレコメンド機能（行動ターゲティング広告等）の利用者の興味・嗜好にマッチした情報を提供するサービスの提供である。行動ターゲティング広告等に対する諸外国の対応状況は以下のとおりである。

(1) 米国

行動ターゲティング広告とプライバシーの関係は、2000年に発生したいわゆる Double Click 事件¹⁵以来注目され、2007年には米国連邦取引委員会（FTC）が、事業者が自主的なガイドラインを作成するに当たっての根本的な原則となる「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）の案を公表するに至った。この原則は、その後、パブリックコメントを経て修正され、2009年に「スタッフレポート：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）として公表されている。原則は、データ収集の詳細の明示や収集の可否に対する利用者による決定を内容としている。

複数の業界団体が、FTCによる原則を受けて自主的なガイドラインを策定した¹⁶。表1は、FTCによる原則と業界団体による代表的なガイドラインとの比較を示したものであ

-
- ¹² 本章の記述は、総務省情報通信政策研究所『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）を基にしている。
- ¹³ 国防総省国防高等研究計画局による Lifelog project は、個人の生活における全行動を記録したデータベースを構築するという、野心的なプロジェクトであった。なお、本プロジェクトは、市民団体等からプライバシーに関する激しい抗議を受け、2004年にプロジェクトは中止されている。
- ¹⁴ マイクロソフトによる My LifeBits Project は、閲覧したウェブページ、本、視聴したDVDやCDなど、個人の生活の所作の全てをデジタル化してデータベースを構築し、後からアクセスできるシステムを構築する試みである。
My LifeBits, <http://research.microsoft.com/en-us/projects/mylifebits/default.aspx>（最終訪問日2010年4月2日）
- ¹⁵ Double Click社のサービスとプライバシーの関係が問題となった事件。同社において、インターネット利用者が同社の提携するウェブサイトへアクセスした際に、ハードディスクにクッキーを埋め込んだ行為が、電子通信プライバシー法等に違反するとして訴訟が提起された。FTCによる調査、利用者団体（EPIC）による連邦地裁への集団訴訟及び10州の検事総長による調査に発展したが、いずれも2002年に和解により終了している。
- ¹⁶ Interactive Advertising Bureau(IAB)による”Interactive Advertising Privacy Principle)”、Network Advertising Initiative(NAI)による”The Network Advertising Initiative’s Self-Regulatory Code of Conduct”、4団体（American Association of Advertising Agencies(4A’s)、Association of National Advertisers(ANA)、Direct Marketing Association(DMA)、Council of Better Business Bureaus(CBBB)、IAB）による共同ガイドライン”Self-Regulatory Principles for Online Behavioral Advertising”がある。

る。

Double Click 事件の他にも、2007 年の Facebook 社のサービスをめぐる紛争事例¹⁷、NebuAd 社や AdZilla 社による DPI 技術を用いた行動ターゲティング広告をめぐる紛争事例¹⁸など、2000 年代後半以降、行動ターゲティング広告とプライバシーをめぐる紛争が複数発生している。

表 1 FTC による原則と各業界団体によるガイドラインの比較

	FTC	IAB	NAI	4 団体共同
対象データ	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。	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。
対象事業者	・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	インタラクティブ広告の実施者	行動ターゲティング広告の実施者	・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」)
内容	・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	・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	データ収集の詳細の明示、及び、個人識別性の有無によりオプトイン又はオプトアウトが出来なければならぬ場面を区分して明示	・「開設者」、「広告実施者」に対し透明性の原則を要求 ・「広告実施者」に対して、利用者による管理の原則を要求

¹⁷ Facebook 社の提供するソーシャルネットワークサービス Facebook において提供された行動情報の共有機能” Beacon” 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裁に集団訴訟が提起された事件。2009 年に和解が成立している。

¹⁸ 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、コンピュータ詐欺と濫用に関する法律及びカリフォルニア州法に違反するとして、NebuAd 社を相手取った集団訴訟がカリフォルニア州北部地区連邦地裁に提起された事件。2009 年に NebuAd 社が破産したため訴訟が中断されている。AdZilla 社とその親会社の Conductive Corporation 社も、NebuAd 社と同様の理由で 2009 年に訴訟が提起されている。

データセキュリティ及び保持期間の限定	<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又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応じて要求	<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応じて要求 ・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又は司法上必要な範囲内に限定 	・「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	(記載なし)	個人識別情報と非識別情報で扱いを分けオプトイン又は、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、実質的変更に関する原則を要求
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 	(記載なし)	<ul style="list-style-type: none"> ・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。
F T C 原則にない、その他の行動原則		<ul style="list-style-type: none"> ・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)	<ul style="list-style-type: none"> ・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、原則の見直し及び改善の実施を要求(説明責任の原則)

(出典:総務省情報通信政策研究所『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) 94~95 ページより抜粋)

(2) 欧州

欧州においても、行動ターゲティング広告等を含むライフログ活用サービスに関するプライバシーの課題に関心が払われている。例えば、近年では、2009年11月に、クッキー及び個人情報の利用の事前通知を分かりやすい説明によって行うことを義務づけた Telecoms Reform Package が、欧州議会で採択されている¹⁹。

¹⁹ これにより、加盟国諸国は、18ヶ月以内に国内法にする義務を負う。

欧州域内では、特にイギリスにおいて、行動ターゲティング広告とプライバシーの問題が顕在化している。2008年に発生したいわゆる Phorm に関する事例²⁰では、欧州委員会が、Phorm 社の DPI 技術を用いた行動ターゲティング広告サービスについて、1995年 EU 個人データ保護指令や 2002年 EU 電子通信プライバシー指令に違反するとして侵害手続を進めている。とりわけ、イギリスの国内法では、①通信傍受に対する苦情に対応するための独立した監督機関が設置されていない、②通信当事者が同意を与えたと信じる合理的な理由があれば傍受が可能である、③意図的な傍受のみが規制されている点が問題視されている。

また、イギリスにおいては、2009年に業界団体が Internet Advertising Bureau (IAB) が、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” を公表している。原則は、情報提供の原則、選択の原則、教育の原則、機微な情報区分を内容としている。

²⁰ Phorm 社が、2008年に英国の大手 ISP である BT、VirginMedia、TalkTalk に対して DPI 技術を活用した行動ターゲティング広告の技術を提供することを公表した事例。これに先駆ける 2006年と 2007年に、すでに BT と試験運用を実施していた。

4. 我が国において懸念される法的問題

第2章において概観したとおり、ネットワーク機器や端末の高機能化に伴い、ライフログは、行動ターゲティング広告への利用や、統計情報への加工など、積極的に利用されるようになってきている。一方で、ライフログ活用サービスについて、個人情報保護やプライバシー保護の観点から懸念が指摘されている。以下では、この2点について法的課題を整理することとする。

なお、先述のとおり、ライフログ活用サービスの態様は不断に変化、発展、多様化しており、現時点でライフログ活用サービスの外縁を画定することは困難である。よって、最も主要なサービスである行動ターゲティング広告、レコメンド機能及び位置情報を用いた行動支援型サービス（以下「行動ターゲティング広告等」という。）を念頭において、懸念される法的課題を検討することとする。

(1) 個人情報保護法との関係

「個人情報の保護に関する法律」（以下「個人情報保護法」ないし単に「法」という。）は、「個人情報取扱事業者」に対して、「個人情報」、「個人データ」及び「保有個人データ」の取扱いに関して様々な義務を課している。ライフログ活用サービスの提供者が、同法にいう「個人情報取扱事業者」に当たる場合、法第15条以下の義務規定²¹が適用される。

以下では、行動ターゲティング広告等の提供者が「個人情報取扱事業者」として個人情報保護法上の義務が課せられるかについて検討する。行動ターゲティング広告等の提供者が「個人情報取扱事業者」に当たるのは、「個人情報データベース等を事業の用に供している」場合である²²から、まず取り扱う情報が個人情報に当たるかを検討する。次に、行動ターゲティング広告等の提供者が事業の用に供しているデータベースが、個人情報データベース等（「個人情報を含む情報の集合物」であって、「特定の個人情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したもの」（法第2条第2項））に当たるか否かについて検討することとする。

²¹ 個人情報の取扱いについて、利用目的の特定（第15条）、利用目的による制限（第16条）、適正な取得（第17条）及び取得に際しての利用目的の通知等（第18条）が、個人データの取扱いについて、データ内容の正確性の確保（第19条）、安全管理措置（第20条）及び従業者の監督（第21条）、委託先の監督（第22条）及び第三者提供の制限（第23条）が、保有個人データの取扱いについて、保有個人データに関する事項の公表等（第24条）及び開示、訂正等、利用停止等（第25～27条）が、それぞれ適用される。

²² ただし、その事業の用に供する個人情報データベース等を構成する個人情報によって識別される特定の個人の数の合計が過去6か月以内のいずれの日においても5千を超えない者は除く。法第2条3項、個人情報の保護に関する法律施行令第2条）

① 個人情報に当たるか

ア 個人情報とは

「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。）」（法第2条第1項）をいい、個人識別性の有無が「個人情報」該当性の要件となる。

イ 行動ターゲティング広告等への適用

一般に、行動ターゲティング広告等においては、利用者の興味・嗜好の分析に必要な、（ア）ウェブページ上の行動履歴（閲覧履歴、購買履歴等）や（イ）位置情報と、行動履歴の取得及び広告等の配信に必要な、（ウ）クッキー技術を用いて生成された識別情報や（エ）携帯端末の識別に必要な契約者固有IDのみが必要であり、特段の事情がない限り、これらの情報自体は個人識別性を具備しない。よって、通常、行動ターゲティング広告等の事業者は個人情報取扱事業者には該当しないと考えられる²³。

ただし、他の情報と容易に照合して特定の個人を識別できる場合には、（ア）～（エ）の情報も個人情報に該当する。例えば、コンピュータ上に保存された（オ）氏名等の契約者情報のデータベースと（ア）～（エ）の情報とを容易に連係して用いることができる場合にあつては、（ア）～（エ）の情報も個人情報に該当する。（表2は、行動ターゲティング広告等の事業者が取得し得る情報に個人識別性が認められるかをまとめたものである。）また、他の情報と容易に照合して特定の個人を識別できる立場で、第三者から（ア）～（エ）の情報を取得した場合（いわゆる「名寄せ」）にあつても、（ア）～（エ）の情報も個人情報に該当する²⁴。

また、（ア）ウェブページ上の行動履歴（閲覧履歴、購買履歴等）が相当程度長期間にわたって大量に蓄積された場合等、個人が容易に推定可能になる可能性がある。また、（イ）位置情報も、相当程度長期間にわたって時系列に蓄積された場合等、個人が容易に推定可能になる可能性がある。

²³ もちろん、行動ターゲティング広告等の事業者が、行動ターゲティング広告等以外において、何らかの個人情報データベース等を事業の用に供している場合には、個人情報取扱事業者には該当することとなる。

²⁴ 個人識別性の有無は、個々の事業者を基準として相対的に決せられる。岡村久道「新訂 個人情報保護法」（商事法務、平成21年）76頁参照。

表2 行動ターゲティング広告等の事業者が利用者から取得し得る情報

	情報	含まれる情報	個人識別性
行動ターゲティング広告等に必要 な情報	(ア) ウェブページ上の行動履歴 (閲覧履歴、購買履歴等)	利用者のウェブページ上における閲覧履歴、購買履歴、入力履歴等の行動履歴。	通常、個人識別性を有しない。 (相当程度長期間にわたって大量に蓄積される場合等、その態様によっては個人が推定可能になる可能性がある。)
	(イ) 位置情報	携帯端末やカーナビゲーションシステムに搭載されるGPS機器によって計測される位置情報	通常、個人識別性を有しない。 (相当程度長期間にわたって時系列に蓄積された場合等、その態様によっては個人が推定可能になる可能性がある。)
		携帯端末から基地局に送信される位置登録情報	
	(ウ) クッキー技術を用いて生成された識別情報	ポータルサイト、CGMサイト等、各種サービスをネット上で提供するサイトにおいて、ログインなしに利用者(正確にはブラウザ)を特定するために利用される情報	個人識別性を有しない。
(エ) 契約者固有ID	利用者が、携帯電話インターネット上のウェブサイトを開覧した際に、ウェブサイト側に送信される、ブラウザや端末を特定する情報 ²⁵	個人識別性を有しない ²⁶ 。	
行動ターゲティング広告等に必ずしも必要ではない情報	(オ) 氏名、住所等の契約者情報	電子商取引や電気通信役務等の契約において、電子商取引事業者や電気通信事業者が契約者から取得する情報。一般的に、氏名、性別、住所、年齢、電話番号等の情報や、クレジットカード番号等の個人信用情報が含まれる。	個人識別性を有する。
	(カ) ログインの際に用いる識別情報	ポータルサイト、CGMサイト、電子商取引サイト等、各種サービスをネット上で提供するサイトにおいて、利用者を特定するためにログインさせる際に利用される識別情報	利用者がID自体に氏名等の個人識別性を有する情報を使用していない場合等を除き、個人識別性を有しない。

② 特定の個人情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したもの当たるか

①で検討したとおり、通常、行動ターゲティング広告等の事業者が取得・利用する情報は個人情報に該当しない。しかし、個人情報²⁷に該当する前述の例外的なケース

²⁵ 契約者固有IDの機能や利用方法は、携帯電話事業者ごとに差異がある。

²⁶ 契約者固有IDについては、複数のコンテンツプロバイダに対して同一の契約者固有IDが送出されるため、各コンテンツプロバイダが各々保有するウェブページ上の行動履歴や位置情報を、同一IDに紐付けて集積することが極めて容易との指摘がある。また、各コンテンツプロバイダにとっては、契約者固有IDを、契約者情報等の個人情報と紐付けることが容易に可能であり、同一の契約者固有IDに紐付けて集積されたウェブページ上の行動履歴等が比較的容易に個人識別性を獲得するとの指摘がある。

²⁷ この場合は、通常、個人情報を含む情報の集合物にも該当する。

の場合であって、（オ）を含む各構成要素を連結して管理して、お互いに電子計算機を用いて検索することが可能な態様で取り扱っている場合には、行動ターゲティング広告等の事業者は、個人情報データベース等を事業の用に供しているといえる。

③ まとめ

通常、行動ターゲティング広告等の事業者の取り扱う情報は、それ単独では個人情報に該当しないため、行動ターゲティング広告等の事業者は個人情報取扱事業者には該当しないと考えられる。しかしながら、例外的なケース（（オ）氏名等の契約者情報のデータベースと（ア）～（エ）の情報を容易に連係して用いることができる場合等、他の情報と容易に照合して特定の個人を識別できる場合や、（ア）ウェブページ上の行動履歴（閲覧履歴、購買履歴等）が相当程度長期間にわたって大量に蓄積されて個人が容易に推定可能になる可能性がある場合）には、各構成要素を連結して管理して、お互いに電子計算機を用いて検索することが可能な態様で取り扱っている場合に限り行動ターゲティング広告等の事業者は個人情報取扱事業者に該当し同法に基づく対応が求められることとなる。

<参考：匿名化>

行動ターゲティング広告や統計情報を提供するサービスについては、必ずしも個人を識別する必要がないことから、個人識別性を具備する情報に対して匿名化²⁸を行うことで個人識別性を喪失させ、流通や利活用を容易にする取組が検討されている。

個人識別性を備える情報には、（オ）契約者情報等の、それ単独で個人識別性を有する場合と、（ア）利用者のウェブページ上における閲覧履歴、購買履歴、入力履歴等の行動履歴から生じ得る場合が存在する。

現在、個人識別性の獲得リスクを回避するために、各方面においてk-匿名化²⁹等の処理のアプローチが検討されているが、課題も指摘されており、客観的に、完全に個人識別性を喪失させるのは容易ではなく、結局、ケースバイケースの判断によらざるを得ない。

なお、匿名化を行って個人識別性を喪失させる行為は個人情報の利用に当たらない

²⁸ なお、正確には、匿名化には、契約者情報のような個人識別性のある情報を完全に抹消する方法（連結不可能匿名化）と、同情報を番号・符号に置き換えて分離する方法（連結可能匿名化）がある。前者の場合には、匿名化によって個人識別性を喪失し個人情報への該当性を失う。これに対し、後者の場合は個人情報に該当する場合と該当しない場合がある。番号・符号を他の情報と容易に照合することによって特定の個人を識別し得る場合は、個人情報に該当する。詳細については、「経済産業分野のうち個人遺伝情報を用いた事業分野における個人情報保護ガイドライン」（平成17年）参照。

²⁹ 行動履歴の一部を一般化やあいまい化することにより、組み合わせることで個人を推定できる可能性のある情報（準識別子と呼ぶ。）の組み合わせ（準識別子群）と同じ準識別子群を少なくともk個以上存在する状態を作り出す処理。この状態をk-匿名性と呼び、このデータ処理をk-匿名化と呼ぶ。

ため、個人情報取扱事業者は、匿名化を個人情報保護法上の「利用目的」として、特定する必要はないと解される³⁰。

個人情報保護法の規定する利用目的の特定（法第15条）³¹の趣旨は、不必要に又はみだりに個人情報を取り扱うことを制限するとともに、個人情報の取扱いの透明性を図り、本人自らが権利利益の侵害を未然に防止するために必要な対応をとることができ環境を整備しようとするものである³²。一方、匿名化を行って個人識別性を喪失させる行為は、個人の権利利益の侵害のおそれを小さくするものであり、利用目的の特定等の義務を課さない方がむしろ法の趣旨に沿うと考えられる。

この点について、従来必ずしも明確ではなかったため、電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン（平成16年総務省告示第695号）の解説に明記することが求められる³³。

³⁰ 利用目的に係る個人情報取扱事業者の義務は、利用目的の特定（法第15条）の他、利用目的による制限（法第16条）、取得に際しての利用目的の通知等（法第18条）がある。

³¹ 電気通信事業における個人情報保護に関するガイドラインにあつては、第5条で利用目的の特定が規定されている。

³² 園部逸夫編集、藤原静雄＋個人情報保護法制研究会著「個人情報保護法の解説」（株）ぎょうせい、平成15年を参照。

³³ 匿名化処理を利用目的として特定する必要がないことを定めたガイドラインには、「医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイドライン」（平成16年12月、厚生労働省）がある。

(2) プライバシー等との関係

プライバシーについて一般的に規定した法律は存在しないが、判例法理上、プライバシーは法的に保護されるべき人格的利益として承認されてきた。

プライバシー侵害の問題を扱ったリーディング・ケースは、『宴のあと』事件である³⁴。東京地方裁判所は、昭和 39 年 9 月 28 日の判決の中で、プライバシー権を「私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利」と定義づけ、その侵害が認められるための要件を、「公開された内容が（イ）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、（ロ）一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立っ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って心理的な負担、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、（ハ）一般の人々に未だ知られていないことがらであることを必要とし、このような公開によって当該私人が実際に不快、不安の念を覚えたことを必要とする」と述べている。

『宴のあと』事件の判断基準は、その後の裁判実務で長期間にわたり採用されてきたが、最近では、プライバシーの対象となる情報は拡大傾向にある。例えば、早稲田大学講演会名簿提出事件³⁵において、最高裁判所は、平成 15 年 9 月 12 日判決において、氏名、住所、電話番号等の単純な個人識別情報であったとしても、「本人が、自己が欲しない他者にはみだりにこれを開示されたくないと思えることは自然なことであり、そのことへの期待は保護されるべきものであるから、本件個人情報、上告人らのプライバシーに係る情報として法的保護の対象となるというべきである」と判示している。現在では、前掲『宴のあと』事件の裁判例に掲げられた要件は必ずしも踏襲されてない。

① プライバシー侵害の有無・程度

前述のとおり、行動ターゲティング広告等においては、一般的に、ウェブページ上の行動履歴（閲覧履歴、購買履歴等）や位置情報が取得・利活用されている。

ウェブページ上の行動履歴は、閲覧履歴や購買履歴等が相当程度蓄積された場合には、個人の関心事、嗜好、思想傾向や主義を推し量ることが可能であるため、個人の内面に関わるような秘匿性の高い情報と考えられる³⁶。また、位置情報も、その情報が相当程度の期間にわたって時系列に連結された場合には、個人の生活の様相が明らか

³⁴ 東京地裁昭和 39 年 9 月 28 日判決。

³⁵ 最高裁平成 15 年 9 月 12 日第二小法廷判決。

³⁶ 最高裁平成 20 年 3 月 6 日第一小法廷判決（住基ネット事件）では、住基ネットによって管理、利用等される本人確認情報について、「個人の内面に関わるような秘匿性の高い情報とはいえない」といえるか否かに触れており、要保護性の高低に関する判断要素としている。岡村久道「新訂 個人情報保護法」（商事法務、平成 21 年）35 頁参照。

かになる可能性が高い。したがって、これらの情報は、他人にみだりに知られたいと考えることは自然なことであるといえることができる。よってウェブページ上の行動履歴や位置情報は、その取扱いの態様によっては、プライバシーに係る情報として法的保護の対象となる可能性がある。

なお、ウェブページ上の行動履歴や位置情報は、一般にそれ単独では個人識別性を有しないため、特定個人のプライバシーの侵害が成立しないと指摘がある³⁷。確かに、個人の興味・嗜好や生活の態様がある程度明らかであったとしても、それらが誰の情報であるかが他者から判断できない場合には、特定個人のプライバシー侵害が問題となる場面は限定されると解される。しかしながら、個人識別性のない情報であっても、行動履歴等の情報が大量に蓄積されて個人が容易に推定可能になるおそれがあることや、転々流通するうちに個人識別性を獲得してしまうおそれがあることから、現時点で情報に個人識別性がないことをもって、プライバシーとしての保護が完全に失われると考えるのは相当ではない。

具体的なプライバシーの侵害の有無と程度は、ライフログの取扱いの態様を総合考慮する必要があるところ、行動ターゲティング広告等の提供に係るライフログの取扱いの態様は多岐に渡るため、その判断はケースバイケースとせざるを得ない。主要なケースについて検討してみると、例えば、相当程度長期間にわたって行動履歴や位置情報を蓄積して特定個人の嗜好や生活の態様を詳細に分析する場合には、プライバシー侵害が成立する可能性がある。また、利用者の許諾のない行動履歴や位置情報の第三者への提供や、インターネット上での公開の場合にも、プライバシー侵害が成立する可能性がある³⁸。

そこで、かかるリスクを低減すべく、事業者には、行動履歴や位置情報等の取扱いについて透明性を高めることや、利用停止や取得停止等の利用者関与の手段を提供することなど、相応の配慮が求められる³⁹。

³⁷ 新潟地裁平成18年5月11日判決（防衛庁リスト事件）は、「原告のプライバシー等が侵害されたというためには、そのリストに記載された原告に関する個人情報個人識別性を有することが必要である。」と判示して、プライバシーと個人識別性の関係に言及している。

³⁸ プライバシーに関連する問題の1つに、いわゆる「肖像権」の侵害がある。最高裁平成17年11月10日第一小法廷判決は、「人は、みだりに自己の容ぼう等を撮影されないということについて法律上保護されるべき人格的利益を有する。もっとも、人の容ぼう等の撮影が正当な取材行為等として許されるべき場合もあるのであって、ある者の容ぼう等をその承諾なく撮影することが不法行為法上違法となるかどうかは、被撮影者の社会的地位、撮影された被撮影者の活動内容、撮影の場所、撮影の目的、撮影の態様、撮影の必要性等を総合考慮して、被撮影者の上記人格的利益の侵害が社会生活上受忍の限度を超えるものといえるかどうかを判断して決すべきである」と判示し、違法性阻却の要件を含めた判断基準を示した。

³⁹ 東京地裁平成16年2月20日判決は、高層マンション建設による近隣住民のプライバシー侵害の有無・程度について、被告（マンション建設事業者）が原告（近隣住民）の求めに応じて手すりや窓ガラスの変更、目隠しの設置を行ったことが「事業者がプライバシーについて相応の配慮、努力をしたものと認められるから、プライバシー侵害の程度は受忍限度を超えるものとは認められない」と判示している。

② 利用者の不安感等

仮に個人識別性を獲得する可能性がなく、プライバシーの侵害が想定されない場合であっても、端末、機器及びブラウザ等を識別する情報等、利用者本人にとって自らの情報であることが自明な情報については、その情報の取扱いの態様を知らないことや取扱いに関与できないことが利用者の不安感等を惹起する可能性がある。また、単に行動履歴を取得するだけでも、事業者による情報の取扱いに透明性が確保されていない場合や利用者が情報の取扱いに関与できない場合に、利用者の不安感等を惹起する可能性がある。

そこで、かかる不安感等を軽減して円滑なサービス展開に資するため、事業者には、行動履歴や位置情報等の取扱いについて透明性を高めることや、利用停止や取得停止等の利用者関与の手段を提供することなど、相応の配慮が求められる。

③ まとめ

これまで述べてきたとおり、ライフログ活用サービスは、その態様によっては、プライバシーを侵害し、かつ、利用者の不安感等を惹起し得る。しかしながら、事業者がプライバシーについて相応の配慮をなした場合は、プライバシー侵害となるおそれは限定的なものとなり、利用者の不安感等は相当程度軽減されることとなる。よって、事業者は、利用者の信頼に裏付けられた円滑なサービスの提供に資するため、ライフログの取扱いに関し、一定の配慮をなすことが求められる。

本章では、主に行動ターゲティング広告等に焦点を当てて検討してきたが、次章ではライフログを取得・利活用するサービスに対する一般的な配慮について検討することとする。

5. より信頼されるサービスに向けて（配慮原則の提言）

これまで検討してきたとおり、ライフログ活用サービスは、その態様によっては、プライバシーを侵害し得るし、利用者の不安感等を惹起し得る。よって、ライフログを取得・保存・利活用する事業者は、利用者に対して一定の配慮をなし、円滑なサービスに資するための対策を取ることが望ましい。

事業者のなすべき配慮についてガイドライン等を行政が示すことも一手段として考えられる。しかし、ライフログ活用サービスは揺籃期にあり、事業者に過度の負担となってサービスの発展を妨げることは避けるべきであることから、まずは、規制色の強い行政等によるガイドラインではなく、事業者による自主的なガイドライン等の策定を促すべきであろう。よって、本研究会では、こういった自主的なガイドライン等の策定の指針となる緩やかな配慮原則を策定することとした。各業態⁴⁰においては、本配慮原則を踏まえ、業態固有の事情を加味した自主的なガイドライン等を策定することが期待される⁴¹。

なお、ライフログ活用サービスが、今後、技術革新に伴って急速に発展することが想定されること、サービスのボーダレス性から国際的なハーモナイゼーションに対応する必要があること等から、定期的に本配慮原則を見直す必要がある。また、事業者による取組を促進するため、総務省において、本配慮原則を踏まえた事業者の取組を定期的に調査し、これを公表する必要がある。

（1）対象

① 対象情報

配慮原則の対象となる情報は、特定の端末、機器及びブラウザ等（以下「端末等」という。）を識別することができるものとする。対象情報は、個人情報保護法上の個人情報であるか否かを問わない。

例えば、クッキー技術等を用いて生成された識別情報、携帯電話端末に係るいわゆる契約者固有 ID、ログイン中の利用者を識別する ID、端末等のシリアル番号、MAC アドレスや IC タグの ID も、特定の端末等を識別することが可能であるから対象情報と

⁴⁰ 具体的には、現時点では、行動ターゲティング広告を配信する広告事業者、レコメンド機能を営む電子商取引サイト、ディープ・パケット・インスペクション技術を活用した行動ターゲティング広告を配信するインターネット・サービスプロバイダ、行動支援型サービスを行う携帯電話事業者等を想定している。

⁴¹ FTC による「スタッフレポート：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）も、事業者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であり、本配慮原則と同様のアプローチを採用している。

なる。また、これらと結びつけることが可能な閲覧履歴、検索履歴、購買履歴等の行動履歴も対象情報に含まれる。

前述したとおり、ライフログ活用サービスの提供に当たっては、個人識別性のない情報を取り扱う場面が多いと考えられる。個人識別性のない情報の取扱いについては、特定個人のプライバシーが侵害される場面は比較的限定されるとはいえ、プライバシー性が完全に失われていると考えるのは相当ではない。例えば、転々流通するうちに個人識別性を獲得してしまうおそれがあるし、大量に蓄積されて個人が容易に推定可能になるおそれがある。また、対象情報を取り扱う事業者にとっては個人識別性が無いとしても、利用者本人にとって自らの情報であることが自明な情報については、その情報の取扱いに関与できないことが利用者の不安感等を惹起する可能性がある。

他方で、特定の端末等を識別することすらできない情報については、他の情報との照合や大規模な蓄積がなされたとしても、個人識別性を獲得する可能性は低く、プライバシー侵害の可能性は極めて低いと考えられる。また、特定の端末等を識別できない情報は、利用者本人にとっても自らの情報であることが判然としないため、利用者の不安感等は相当程度減じていると考えられる。

なお、対象情報が個人情報に該当する場合は、別途、個人情報保護法及び関係各ガイドラインの遵守が必要であることはいうまでもない。

② 対象事業者

対象となる事業者は、対象情報を事業（ただし、対象情報を蓄積せずに行う事業は除く。）の用に供している者とする。

「事業」とは、単に一定の目的をもって反復継続的に遂行される同種の行為であることだけでは足りず、社会通念上それが事業とみられる程度の行為であることを要する。例えば、個人でウェブサイトやブログを開設している場合では、対象情報が取得・保存・利活用されることもあるが、通常、電子商取引サイト等の事業を営んでいない限り、社会通念上事業とみられる程度の行為ではないことから、本配慮原則の対象となる事業者には含まれない⁴²。

対象情報を蓄積せずに行うサービスについては、利用者の嗜好の分析の程度が低いこと、対象情報が保存されないことから、プライバシーが侵害されたり、利用者の不安感等が惹起されたりする場面は極めて限定的であり、配慮原則の対象としないこと

⁴² もっとも、事業者ではない個人であっても大規模に対象情報を取得・保存・利活用している者も考えられる。こういった者は、対象事業者には含まれないとはいえ、自主的に配慮原則を踏まえたプライバシーポリシー等を整備することが望ましい。

が適当である⁴³。

(2) 配慮原則

具体的な配慮原則は以下の6つである。

- ① 広報、普及・啓発活動の推進
- ② 透明性の確保
- ③ 利用者関与の機会の確保
- ④ 適正な手段による取得の確保
- ⑤ 適切な安全管理の確保
- ⑥ 苦情・質問への対応体制の確保

以下、配慮原則の具体的な内容について説明する。

① 広報、普及・啓発活動の推進

対象事業者その他の関係者は、利用者のリテラシーの向上や不安感や不快感の払拭に資するべく、対象情報を活用したサービスの仕組みや、本配慮原則に基づく取組について、広報その他の啓発活動に努めるものとする。

対象情報を取り扱う事業者その他の関係者に対し、広報、普及・啓発活動の推進に努めるよう配慮を求める原則である。本原則は、大きく分けると、利用者に対する広報、普及・啓発活動と、ライフログ活用サービス事業者への広報、普及・啓発活動で構成され、2つの広報活動が相まって利用者のリテラシーの向上や不安感等の払拭に資することが期待されている。なお、事業者以外の関係者としては、具体的には、消費者団体、公益法人、国や地方公共団体が考えられる。

1点目の利用者に対する広報活動についてであるが、これは後述する配慮原則「透明性の確保」の目的をより実効性のあるものにするために提言するものである。ライフログ活用サービスは、利用者から取得したライフログを利活用してサービスを提供するものであるが、プライバシー、個人情報保護の観点からすれば、ライフログを提供するかどうかは利用者の判断に委ねられるべきである。そして、その判断材料を提供するためには、サービスの仕組みについての透明性が確保されるべきである。そこで、本研究会では、透明性を確保すべく、事業者がサービスの仕組みについて利用者に明らかにするよう求めることとした。（「②透明性の確保」を参照。）

広報活動に係る本原則は、ライフログ活用サービスの認知度が低いことにかんがみ、事業者その他の関係者が、受動的にサービスの透明性を確保するのみならず、より積極的にサービスの仕組みについて利用者に広報、普及・啓発していくよう配慮を求め

⁴³ 対象情報を蓄積せずに行うサービスとしては、例えば検索連動型広告が挙げられる。（一般的に、検索連動型広告は検索キーワードを蓄積せずに行われている。）

ることにしたものである。

2点目の対象情報を取り扱う事業者への広報、普及・啓発活動についてであるが、ライフログ活用サービス事業者の中には、ライフログの取得・保存・利活用に当たって、利用者への配慮を行っていないか十分でない事業者が多数存在する。こういった事業者に対し、すでに配慮原則を踏まえたガイドライン等に基づいた取得等を行っている事業者やその他の関係者が、配慮原則について広報、普及・啓発を行うことによって、本配慮原則を踏まえたガイドライン等の普及を促し、ひいては利用者の不安感等の払拭に資することが期待される。

② 透明性の確保

対象事業者その他の関係者は、対象情報の取得・保存・利活用及び利用者関与の手段の詳細について、利用者に通知し、又は容易に知り得る状態に置く（以下「通知等」という。）よう努めるものとする。通知等に当たっては、利用者が容易に認識かつ理解できるものとするよう努めるものとする。

前記のとおりライフログを事業者に提供するかどうかは利用者の判断に委ねられるべきである。その判断材料を提供するため、利用者関与の手段を含むサービスの仕組みについての透明性が確保されるべきである。本研究会では、透明性の確保を達成するために、事業者がサービスの仕組みについて利用者に明らかにすることを求めることとした。本原則は「③利用者関与の機会の確保」と相まって、事業者による対象情報の適正な取扱いを促すものであり、6つの原則の中核をなす。

なお、行動ターゲティング広告やレコメンドについては、国内外のガイドライン⁴⁴や主要事業者の現状を基に検討した結果、少なくともア. 取得の事実、イ. 対象情報を取得する事業者の氏名又は名称、ウ. 取得される情報の項目、エ. 取得方法、オ. 第三者提供の事実、カ. 提供を受ける者の範囲、キ. 提供される情報の項目、ク. 利用目的、ケ. 保存期間⁴⁵、コ. 利用者関与の手段について、利用者に通知し、又は知り得る状態に置くことが望ましい⁴⁶と考えられる。

対象情報の取得・保存・利活用及び利用者関与の手段の詳細について通知等を行っていたとしても、それが利用者にとって認識されにくい又は難解なものである場合には、透明性を確保するという本原則の趣旨が達成されないことになる。よって、通

⁴⁴ 我が国では「行動ターゲティング広告ガイドライン」（インターネット広告推進協議会 平成21年6月）が、アメリカでは”Self-Regulatory Principles for Online Behavioral Advertising”（American Association of Advertising Agencies et al. 2009年7月）がある。

⁴⁵ 保存期間には、端末等の識別を継続して行う期間と、蓄積した対象情報を保管する期限の2つがある。

⁴⁶ 一部の構成員から、どの広告が対象情報を活用した行動ターゲティング広告等なのか、利用者に容易に認識かつ理解できるようにすべきとの指摘があった。

知等に当たっては、事業者は利用者が容易に認識かつ理解できるものとするのが望ましい。

利用者が容易に認識かつ理解できる通知等の具体的内容については、例えば、取得者のプライバシーポリシー等を掲載したページに、取得事実等を簡潔かつ目を惹きやすい形で掲載することを念頭に置いている。

行動ターゲティング広告においては、第三者による対象情報の取得や広告やウェブビーコンの配信が行われる場合等、広告の掲載者と対象情報の取得者や広告等の配信者とが異なる場合が考えられ、対象情報の取得者や広告等の配信者のウェブサイト取得事実等を単純に表示しても、利用者が確認することが困難であり、透明性を確保したことにはならないのではないかという問題がある。この場合は、広告の掲載者のウェブサイトにおいて、第三者による対象情報の取得や広告等の配信が行われていることを明示した上で、取得者の名称、取得事実等に係る情報が掲載されたページへのリンクをはることが望ましい⁴⁷。

③ 利用者関与の機会の確保

対象事業者は、その事業の特性に応じ、対象情報の取得停止や利用停止等の利用者関与の手段を提供するよう努めるものとする。

対象情報に関して誤った取扱いがなされることに起因するプライバシー侵害や個人情報への不適切な取扱いを予防・是正する観点から、事業者に対し、対象情報を最もよく知り得る立場にある利用者が情報の取扱いに関与できる手段を提供するよう求める原則である。この原則は、透明性の確保の原則が適切に実現されていることが前提となる。

現在、行動ターゲティング広告では、行動ターゲティング広告配信停止手段⁴⁸の提供が広く行われている。通常、この手段の提供は、行動ターゲティング広告の配信を拒否したブラウザであることを示すクッキー（オプトアウトクッキー）を発行することにより行われている。ただし、この手段は、クッキーが削除された場合にオプトアウトが解除されてしまうものであり、異なるブラウザの利用、端末の買換え、OSの再インストールの場合等に、再度、クッキー発行の手続きをとることが必要となる一定の制約がある。事業者には、オプトアウトクッキーの制約について利用者に説明することが求められる。

⁴⁷ 第三者による対象情報の取得及び広告の配信については、プライバシーへの影響度合いが大きいため、どのウェブサイト上において行われているかを対象情報の取得者が明らかにすべきとの指摘があった。

⁴⁸ 通常、行動ターゲティングされた広告の配信が停止され、その代わりに行動ターゲティングされていない広告が配信される。

他には、プライバシーポリシー等のページで、クッキーの拒否、クッキーの削除について説明するとともに、その設定方法を掲載しているウェブサイトが散見される。クッキーの拒否、削除によりブラウザを識別することが出来なくなるため、取得情報は対象情報からはずれることになるとはいえ、通常のブラウザの設定では、個別のクッキーを拒否することが難しいことも考慮される必要があると思われる⁴⁹。

また、携帯電話インターネットでは、契約者固有 ID の非通知について説明するとともに、その設定方法を掲載しているウェブサイトが散見される。契約者固有 ID の非通知により、同様にブラウザを識別することが出来なくなり、取得情報は対象情報からはずれるとはいえ、契約者固有 ID が非通知になっていると利用できないサイトやサービスが広く存在することも同様に考慮の必要があると思われる。

以上からすれば、結局、事業者は上記の行動ターゲティング広告配信停止手段の提供、クッキーの拒否・削除等の利用者関与の手段を、事業の特性に応じて総合的に提供することが求められる。「事業の特性に応じ」としたのは、ライフログ活用サービス事業者の事業は多種多様であり、利用者関与の手段も、その特性に応じて柔軟に提供されるべきだからである。

事業者には、今後、簡便に利用者が対象情報の取扱いを確認し、取得及び利用を停止させる手段を提供することが望まれる⁵⁰。

④ 適正な手段による取得の確保

対象事業者は、対象情報を適正な手段により取得するよう努めるものとする。

不正手段による取得には、取得者や取得情報の範囲等を偽る場合（通常人が想定する範囲を大きく逸脱して取得される場合を含む。）、利用者が全く認識し得ない手段を用いる場合等が考えられ、かかる態様の取得に対する利用者の不安感等が高まっている。こういった事案に対応し、不安感等を払拭し、対象情報の適正な取扱いに対する利用者の信頼を確保する観点から、取扱いの起点である取得段階から適正性が確保されていることが重要である。よって、対象情報を適正な手段により取得するよう提言するものである。

具体的な適正性の判断については、ケースバイケースであり、各法令の趣旨や社会通念に委ねられる。

⁴⁹ この手段によると、例えば、Windows Internet Explorer 8 は、個別のクッキーを拒否するための機能を標準で用意している。また、Mozilla Firefox バージョン 3.0 系列や Google Chrome 4.0.249.89 ではアドオンを追加することによって個別のクッキーを拒否することが可能になる。

⁵⁰ 一部の構成員から、簡便に利用者が対象情報の取扱いを確認し、取得及び利用を停止させることが可能な技術的手段の発展が望まれるとの指摘があった。

⑤ 適切な安全管理の確保

対象事業者は、その取り扱う対象情報の漏えい、滅失又はき損の防止その他の対象情報の安全管理のために必要かつ適切な措置を講じるよう努めるものとする。

対象情報が、不正に取得した者によって利用に供された場合、プライバシーの重大な侵害が惹起される場合が考えられる。このため、対象情報を取得した事業者に対し、その取り扱う対象情報が漏えい、滅失又はき損の危険にさらされることのないよう配慮を求めるものである。

⑥ 苦情・質問への対応体制の確保

対象事業者は、対象情報の取扱いに関する苦情・質問への適切かつ迅速な対応に努めるものとする。

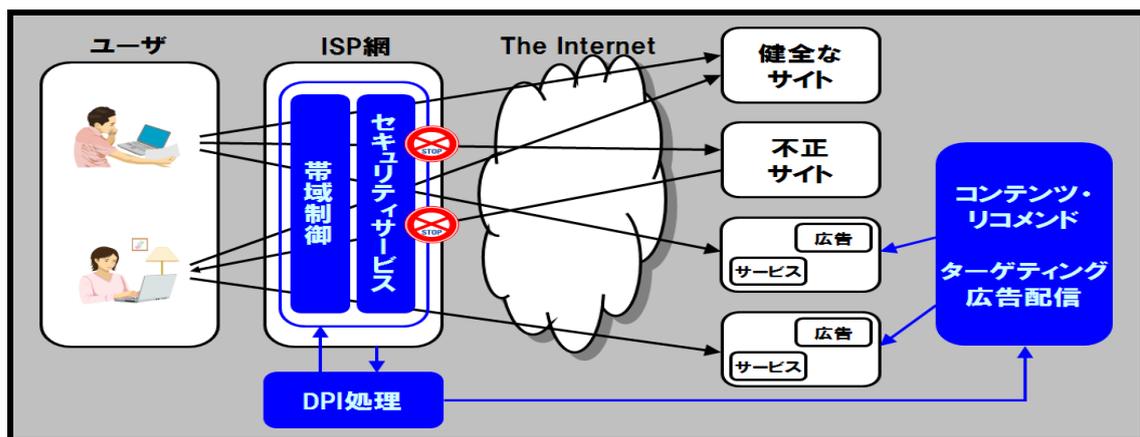
対象情報の取扱いをめぐるトラブルは、基本的に私人間の問題であるため、まずは当事者間で話し合うことで迅速な解決を図ることが望ましい。このため、事業者に対し、対象情報の取扱いに関する苦情や質問に対応する窓口を設け、適切かつ迅速な処理に努めるよう配慮を求めるものである。

6. ディープ・パケット・インスペクション技術（DPI 技術 : Deep Packet Inspection）を活用した行動ターゲティング広告について

（1）DPI 技術を利用した行動ターゲティング広告の態様

DPI 技術を活用した行動ターゲティング広告は、通信プロバイダ（ISP）が、ネットワークを通過するパケットを解析して利用者の興味・嗜好を分析し、これにマッチした広告を利用者に配信するものである⁵¹。一般に、DPI 技術とはネットワークを通過するパケットのヘッダ情報やペイロード情報を解析し、通信の特徴や振舞いを分析する技術を指している。従来、DPI 技術は、帯域制御のための要素技術として利用されてきたが、現在、ファイアウォールでは防ぎきれないインターネット上の脅威に対する防衛手段のための要素技術として、より洗練された行動ターゲティング広告のための要素技術として、先進的な利用が検討されており、今後の展開が期待される技術である。

図 1 DPI 技術を活用した行動ターゲティング広告のイメージ



⁵¹ 現状の DPI 技術を用いたオンライン行動ターゲティング広告では、HTTP リクエスト及びレスポンスに係るパケットを解析して抽出された情報（アクセス URL 及び検索エンジンでの検索キーワード）を基に興味・嗜好を分析し、これにマッチした広告を配信している。なお、ブラウザ等の特定は、IP アドレス等から生成された ID により行われている。

(2) 法的な課題

DPI 技術を活用した行動ターゲティング広告については、ISP によってネットワークを通過するパケットの解析が行われるものであるため、4. で検討した個人情報保護法やプライバシー保護の関係に加えて、通信の秘密の保護との関係で検討が必要となる。以下では、通信の秘密の保護との関係を整理するが、同技術を活用した行動ターゲティング広告の実施に当たっては、個人情報保護法及びプライバシーへの配慮も併せて必要であることは言うまでもない。

① 通信の秘密とは

通信の秘密は、個人の私生活上の自由を保護し、個人生活の安寧を保障する（プライバシーの保護）とともに、通信が人間の社会生活にとって不可欠なコミュニケーション手段であることから、憲法上の基本的人権の一つとして憲法第 21 条第 2 項において保障されている。

日本国憲法

第二十一条

2 検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。

電気通信事業法では、憲法第 21 条第 2 項の規定を受けて電気通信事業者の取扱いに係る通信の秘密を保護している。（電気通信事業法第 4 条第 1 項）通信の秘密を侵害した場合には罰則が適用される（同法第 179 条）。また、電気通信事業者の業務の方法が通信の秘密の確保に支障があると認められるときは、総務大臣による業務改善命令が発動される（同法第 29 条第 1 項第 1 号）。このように、電気通信事業法上、通信の秘密は厳格に保護されている。

電気通信事業法（昭和五十九年法律第八十六号）

第四条 電気通信事業者の取扱中に係る通信の秘密は、侵してはならない。

2 電気通信事業に従事する者は、在職中電気通信事業者の取扱中に係る通信に関して知り得た他人の秘密を守らなければならない。その職を退いた後においても、同様とする。

第二十九条 総務大臣は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、電気通信事業者に対し、利用者の利益又は公共の利益を確保するために必要な限度において、業務の方法の改善その他の措置をとるべきことを命ずることができる。

一 電気通信事業者の業務の方法に関し通信の秘密の確保に支障があるとき。

二～十二 （略）

第一百七十九条 電気通信事業者の取扱中に係る通信（第百六十四条第二項に規定する通信を含む。）の秘密を侵した者は、二年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。

- | |
|--|
| <p>2 電気通信事業に従事する者が前項の行為をしたときは、三年以下の懲役又は二百万円以下の罰金に処する。</p> <p>3 前二項の未遂罪は、罰する。</p> |
|--|

「電気通信事業者の取扱中に係る」とは、発信者が通信を発した時点から受信者がその通信を受ける時点までの間をいい、電気通信事業者の管理支配下にある状態のものを指している。

「通信の秘密」は、通信内容はもちろんのこと、通信の日時、場所、通信当事者の氏名、住所・居所、電話番号などの当事者の識別符号、通信回数等、これらの事項を知られることによって通信の意味内容が推知されるような事項全て（通信の構成要素）を含むものである。電気通信事業に従事する者に対しては、通信の秘密のほか、契約の際に入手した契約者の個人情報等、個々の通信の構成要素とはいえないが、それを推知する可能性のあるものに対しても、守秘義務を課している⁵²。

通信の秘密を侵すとは、通信当事者以外の第三者が積極的意志をもって通信の秘密を知り得る状態に置くこと（「知得」）のほか、第三者にとどまっている秘密そのものを他人が知り得る状態に置くこと（「漏えい」）及び発信者・受信者の意思に反して自己又は他人の利益のために用いること（「窃用」）も、それぞれ独立して秘密を侵すことに該当する。

② 通信当事者の同意

通信当事者の同意がある場合には、通信当事者の意思に反しない利用であるため、通信の秘密の侵害に当たらない。もっとも、通信の秘密という重大な事項についての同意であるから、その意味を正確に理解したうえで真意に基づいて同意したといえなければ有効な同意があるということとはできない。一般に、通信当事者の同意は、「個別」かつ「明確」な同意である必要があると解されており、例えば、ホームページ上の周知だけであったり、契約約款に規定を設けるだけであったりした場合は、有効な同意があったと見なすことは出来ない。有効な同意とされるためには、例えば、新規のユーザに対して、契約の際に行動ターゲティング広告に利用するため DPI 技術により通信情報を取得することに同意する旨の項目を契約書に設けて、明示的に確認すること等の方法を行う必要がある。

③ DPI 技術を活用した行動ターゲティング広告は通信の秘密を侵しているか

ISP による DPI 技術を活用した行動ターゲティング広告は、利用者の HTTP リクエスト及びレスポンスに係る全てのパケットを解析して利用者の興味・嗜好を分析し、これにマッチした広告を利用者に配信するものである。

⁵² ただし、罰則は通信の秘密を侵した場合に限られる。（電気通信事業法第 179 条）

ISP が解析するパケットは、発信者たる利用者と受信者たるウェブサーバ間の通信（レスポンスの場合は発信者たるウェブサーバと受信者たる利用者間の通信）に係るパケットであり、当該通信は、電気通信事業者たる ISP の管理支配下の状態にある。よって、解析対象のパケットは、電気通信事業者の取扱中の通信に係るパケットである。

また、DPI 技術を活用した行動ターゲティング広告では、利用者の HTTP リクエスト及びレスポンスに係る全てのパケットから、利用者がウェブページにアクセスした際の URL や、利用者が検索エンジンにおいて検索にかけた検索キーワードを抽出して解析しているが、これらの情報は通信の構成要素若しくは内容に当たり、通信の秘密の保護対象に該当する。

さらに、DPI 技術を用いた行動ターゲティングでは、パケットを解析し、その解析結果を嗜好にマッチした広告の配信に利用しているが、パケットを解析する行為は「知得」に、解析結果を用いて広告の配信に利用する行為は「窃用」に該当し、通信の秘密の侵害行為となる。

④ 違法性阻却が認められるか

上述のとおり、DPI 技術を活用した行動ターゲティング広告の実施は、利用者の同意を得ない場合は、通信の秘密の侵害に該当することとなるが、正当行為（刑法第 35 条）、正当防衛（同第 36 条）、緊急避難（同第 37 条）等の一定の事由が認められる場合には、その違法性が阻却され、例外的に通信の秘密を侵すことが許容されることになる。DPI 技術を活用した行動ターゲティング広告については、緊急避難や正当防衛の事由は想定しにくいいため、ここでは正当行為について整理を行うこととする。法令に基づく行為及び正当業務行為については、正当行為として違法性が阻却されるが、DPI 技術を活用した行動ターゲティング広告は民間事業者による事業の一環であり、法令上に根拠のある行為ではないため、ここでは正当業務行為といえるかどうかの問題となる。

刑法

第三十五条 法令又は正当な業務による行為は、罰しない。

電気通信事業者による通信の秘密の侵害行為が正当業務行為となる場合については、実務上の運用事例を通じて一定の考え方が整理されてきている。これまでに正当業務行為が認められた事例は、ア. 通信事業者が課金・料金請求目的で顧客の通信履歴を利用する行為、イ. ISP がルータで通信のヘッダ情報を用いて経路を制御する行為等の通信事業を維持・継続する上で必要な行為に加え、ウ. ネットワークの安定的運用に必要な措置であって、目的の正当性や行為の必要性、手段の相当性から相当と

認められる行為（大量通信に対する帯域制御等）といったものが挙げられる。こうした事例の根底にある基本的な考え方は、国民全体が共有する社会インフラとしての通信サービスの特質を踏まえ、利用者である国民全体にとっての電気通信役務の円滑な提供という見地から正当・必要と考えられる措置を正当業務行為として認めるものである。

こうした基本的な考え方に立って検討すると、ISPによるDPI技術を活用した行動ターゲティング広告の実施は、パフォーマンスの高い広告を配信することや、そのために利用者の嗜好を把握することを目的としており、ISPによる電気通信役務（電気通信設備を用いて利用者をインターネットに接続させる役務）にとって、必ずしも正当・必要なものとは言い難く、正当業務行為とみることは困難である^{53 54}。

⑤ 運用基準等の策定

このように、DPI技術を活用した行動ターゲティング広告の実施は、利用者の同意がなければ通信の秘密を侵害するものとして許されない。利用者の同意が明確かつ個別のものであることが必要なことは、前記②記載のとおりであるから、同意に当たっての判断材料を提供するという意味で、利用者に対してサービスの仕組みや運用について透明性が確保されるべきである。よって、DPI技術を用いた行動ターゲティング広告については、各事業者は、透明性の確保に向けて運用に当たっての基準等を策定し、これを適用することが望ましい。

⁵³ 前述（脚注10）でもふれたとおり、この点に関連する裁判例として、電気通信事業者に、脅迫的内容の電報を差し止める義務があるかどうか争われた事案がある。原審判決（大阪地裁平成16年7月7日判決）においては、電気通信事業者が脅迫電報を把握して差し止める行為について、①通信事業者を求めることが適当でないのみならず、かえって公共的通信事業者としての職務の性質からして許されない違法な行為である、②電気通信事業者の提供する役務の内容として予定されているのは、あくまでも物理的な通信伝達の媒体ないし手段として、発信者から発信された通信内容をそのまま受信者に伝達することである、③ある電報が犯罪的な内容であるか否かを把握するためには、全電報を審査の対象としなければならない、結局、圧倒的に多数のその他の電報利用者の通信の秘密を侵害することになり、このことによる社会的な悪影響はさきわめて重大である、④通信の内容が逐一吟味されるものとする、萎縮効果をもたらし、自由な表現活動ないし情報の流通が阻害されるなどと判示している。同判決は、電気通信事業者が電報の内容を解析・把握することが正当業務行為に当たるか否かについて判断した事案ではないが、同判決に示された考え方を前提にする限り、通信内容を解析する行為が、正当業務行為に当たると解することは困難であろう。なお、控訴審判決（大阪高裁平成17年6月3日判決）において原告の控訴は棄却されている。

⁵⁴ なお、刑法第35条により、法令行為、正当業務行為以外の一般的違法性阻却事由が認められるとする見解があるが、この見解に立ったとしても、前記脅迫電報事件の趣旨に照らせば、通信内容の解析に当たるDPI技術を活用した行動ターゲティング広告が、一般的違法性阻却事由により違法性を阻却されると解することは困難である。

7. おわりに

本研究会では、ライフログ活用サービスの更なる進展を促すために、事業者自らが、利用者のプライバシーや不安感等に対処することが必要と考え、その指針となる配慮原則を示した。しかしながら、ライフログ活用サービスの進展を促すためには、これだけでは十分ではなく、ライフログの利活用促進が必要であろう。

総務省においては、ライフログの利活用を促進し、ライフログ利活用サービスの更なる進展を促すための検討を進めることが求められる。