

デジタル広告市場の競争評価 最終報告
(2021年4月27日 デジタル市場競争会議)
(課題⑩抜粋)

4. 各課題の解決の方向性

課題⑩：[パーソナル・データ] パーソナル・データの取得・利用に係る懸念

1 問題の所在

- 課題⑩は、オンライン上でターゲティング広告を行うためにプラットフォーム事業者などが取得・利用するパーソナル・データの扱いについて、ユーザーに懸念や不安を生じさせていることが課題となっており、これを踏まえ、
 - データの取得・利用に関する透明性や同意のコントロールの実効性が適切に担保されているか、
 - ユーザーの認知限界を踏まえ、事業者側に適切な配慮や取扱いが行われているか、という点について、ユーザーの懸念や不安を払拭することが求められているものである。

2 背景等

- (1) パーソナル・データの取得・利用に係るユーザーの懸念や不安について
- JIAAの「2019年インターネット広告に関するユーザー意識調査」¹によれば、「無料で利用できるなら、広告はあっても良い」(77.6%)又は「サービスの有料・無料にかかわらず、広告はあっても良い」(13.1%)と回答した消費者(「広告受容者」)は、全体の約9割に達している(7ページ)。
 - 一方で、消費者庁アンケート調査によれば、全体の約7割弱の消費者が、ターゲティング広告を受け取ることについて「煩わしい」(37%程度)又は「どちらかというとな煩わしい」(30%程度)と回答している(3ページ)。
 - 競争評価中間報告において示したとおり、JIAA意識調査や消費者庁アンケート調査、公取委アンケート調査報告書も踏まえ、消費者が、ターゲティング広告を煩わしく感じている背景として、以下の9つが考えられる(詳細は参考1を参照)。

<煩わしいと思う理由>

¹ 2019年12月11日公表。以下、「JIAA意識調査」という。
[https://www.jiaa.org/news/release/20191211_user_chosa/]

- ①求めている内容の広告が表示される。
- ②同じ内容が執拗に表示される。
- ③私個人をターゲットに提供されている。
- ④自分の意思を誘導されているように感じる。

<不快に感じる内容>

- ⑤要配慮情報²などを基に広告が表示される。
- ⑥すべての内容を不快に感じる。

<データを持たれていることに関する受止め>

- ⑦インターネット広告におけるデータの取得・利用に懸念がある。
- ⑧居住地、位置情報を活用されることに対する拒否感が強い。
- ⑨行動・購買履歴等を利用したターゲティング広告に対する抵抗感がある。

(2) 課題の全体像等

- (1) で見た背景を踏まえ、課題の全体像を以下のように整理する。

1) 本人への説明やそれを前提とする本人同意が実効的に機能しているかという問題

① データの取得・利用に関する透明性：

データを扱う事業者において、どういったデータがどのような形で取得・利用されているかについて、分かりやすく示されているか。

(特に、「ターゲットされている」、「意思を誘導されている」、「データの取得・利用に懸念がある」ことに対する不安において、また、入口・中間・出口段階³のいずれにおいても、この点が要因となっている可能性がある。)

② 同意のコントロールの実効性：

消費者が同意等を判断するに当たり、実質的にデータの扱いをコントロールしやすい状態になっているか。

² 消費者庁のアンケートにおいては、「人種、信条、社会的身分、障害に関する情報、病歴・健康診断の結果、医師による心身の状態の改善のための指導・診療や調剤が行われたことを示す情報、犯罪歴、犯罪被害を受けた事実」と定義されている。

³ デジタル広告の提供に関わる事業者の立場からみたプロセスに応じて、以下のとらえ方で整理を行う。
入口段階：データの取得段階、中間段階：推論等の段階、出口段階：活用（広告配信）の段階

(＜煩わしいと思う理由＞、＜不快に感じる内容＞、＜データを持たれていることに関する受止め＞のいずれにおいても、また、入口・中間・出口段階のいずれにおいても、この点が要因となっている可能性がある。)

(※) なお、透明性や同意のコントロールの実効性を考える際には、消費者が同意等の判断をするに当たり、拒否できることなどを含めて、選択の余地があることを認識した上で判断をしたといえる状態だったか、という同意の有効性についても考慮する必要がある。

2) 認知限界を踏まえれば、事業者側に適切な配慮や取扱いを求めることが必要ではないかという問題

(特に、「ターゲットされていること」、「意思を誘導されていること」、「要配慮情報などを基にした広告」などに対する不安において、主に出口段階の問題として考えられる。)

○ 上記の課題に関係する者としては、例えば以下のような事業者をはじめ、こうした事業者を通じてターゲティング広告を出稿する広告主やアプリ提供事業者等も含む幅広い関係者が考えられる。

- 自らが消費者から直接データを取得する接点を有し、かつ、そのデータを利用して、ターゲティング広告の配信のサービスを提供するプラットフォーム事業者（自ら広告を表示するサイトやアプリを運営するものもあり）
- 自らは消費者からデータを取得するための直接の接点を有さず、別途得られるデータを利用して、ターゲティング広告の配信のサービスを提供するアドテク事業者
- 自らが消費者から直接データを取得する接点を有し、かつ、広告を表示するサイトを運営する意味でも消費者と直接接点を有するパブリッシャー

なお、こうした事業者等には、消費者と直接接点がある事業者とそうではない事業者が混在することから、消費者に対するデータ取得・利用に関する透明性や同意のコントロールの実効性を確保するためには一定の連携が必要となる。

3 アンケート調査や有識者等の指摘から提起された点

上記2の背景等を踏まえ、関連するアンケート調査、有識者等の見方、公

取委最終報告で示された点等について、以下のとおり整理した。

<透明性の向上及び同意のコントロールの実効性⁴⁾>

- ・ ターゲティング広告がなされることにより「私個人をターゲットに提供されている」「自分の意思を誘導されている」といった不安の背景の1つとしては、どんなデータが取得され、どのように利用され、なぜ、このような広告が出てくるのか、といったことに対する透明性の不足があると考えられる。
- ・ こうした懸念に対しては、これまで、関係者においては、以下のような取組みがなされてきている。
 - プラットフォーム事業者を含むアドテク事業者、パブリッシャーにおいては、これまでも JIAA を中心にプライバシーポリシーガイドライン、行動ターゲティング広告ガイドラインの策定、運用などの取組が行われてきたところである。
 - また、消費者との直接の接点を持たないアドテク事業者による取組において、パブリッシャーのサイトに表示される広告内又はその周辺に表示されるインフォメーション・アイコン⁵⁾の受入れについて、パブリッシャーに協力を求めるなどの連携した取組も行われている。
 - これについて、JIAA 意識調査においては、インフォメーション・アイコンについて、「内容理解」が 14.6%、「認知」が 49.7%と、比較的高い認知度があるとの結果も出ている（6 ページ）。
- ・ しかしながら、例えば、公取委アンケート調査によると、検索サービスによっては、広告が表示された理由を表示させる機能があることを（詳しくは）知らない人が9割以上（SNS は（詳しくは）知らない人が8割以上（なお、そのうち、「表示させる機能があることは知っているが、詳しくは知らない」が約 24%））に達しており（別紙 2、49 ページ及び 109 ページ）、引き続き、透明性を高める取組、あるいはそれを認知する取組が求められている。

⁴⁾ 競争評価中間報告 77-87 ページ参照。

⁵⁾ それをクリック/タップすることにより、その広告を表示している事業者・サービスでの情報の取扱いを確認したり、ターゲティング広告の表示を停止するオプトアウトページにアクセスしたりすることが可能となるもの。行動ターゲティング広告ガイドライン（第 6 条 情報提供）に基づき、広告上に JIAA が指定する業界共通の「インフォメーション・アイコン」を表示し、データの取扱いに関する説明やオプトアウトへの導線を設けるプログラムを実施している。アイコンを表示する会員社の「プライバシーポリシーガイドライン」と「行動ターゲティング広告ガイドライン」の遵守状況を審査し、広告サービスごとに認定を行っている。ユーザーが情報の利用の可否だけでなく、広告を停止したい理由（「広告内容が不適切」「掲載位置が不適切」「繰り返し頻繁に表示される」「興味・関心がない」「すでに購入済み」等）を送信する機能も実装されている。

- また、一部のプラットフォーム事業者に対しては「データを取得・利用されていること」に対する不安が強い。「私個人をターゲットに提供されている」「自分の意思を誘導されている」といった点においても、多様な顧客接点を持ち、また、クロスデバイスで得られたデータが統合されて利用され得るため、消費者にはデータの取扱いがより複雑で分かりづらく、消費者との関係で情報の非対称性は大きく、不安は強いと考えられる。特に、デバイスなどを通じての取得や第三者のサイトからの取得など、本人が気付きにくい状態で取得されているデータも利用され得ることから、消費者にとっての不透明性はより強いと考えられる。
- 以下、その詳細をみていく。

①プライバシー・ポリシー

- データの取扱いについて、消費者が同意や拒否等の選択をするに当たり、プライバシー・ポリシーは、その判断をする上で重要な情報源である。しかしながら、引き続き、プライバシー・ポリシーが効果的に活用されておらず、また機能していないことが多いのが現状である。
 - 例えば、消費者庁アンケート調査によれば、約43～47%の消費者はプライバシー・ポリシーを読んでいないとの結果となっている（7ページ）。
 - また、その理由としては、分量が多い（約53～55%）、読んでもわからない（約33%）、時間がない（約20%）を挙げており、許容される程度としては、5～10行、15秒～1分程度で読めるものとの意見が多い（8ページ）。
 - 公取委アンケート調査によると、検索サービスの利用規約の存在について、「存在は知っているが、どこにあるのかは知らない」又は「知らない」との回答が70%強（SNSでは45.1%）に達している（別紙2、28ページ及び87ページ）。
- また、仮に読まれていたとしても、適切に機能していない実態にある。
 - 公取委アンケート調査によると、利用規約を「あまり把握できないまま同意」、「同意した覚えがない」等と回答した人が約63～73%（検索、SNS）に達している（別紙2、38ページ及び97ページ）。
 - 消費者庁アンケート調査では、同意ボタンを押す際には、登録した個人情報を収集されることへの同意はある（約7割以上）ものの、

「行動履歴のデータ収集」、「これらの情報が社内で分析・活用されること」、「第三者と共有されること」まで、個別に同意したとまでの認識にはなっていない（それぞれ約2～3割を占めている）（11ページ）。

- 以上のような状況の中、プライバシー・ポリシーの状況や課題などについて、有識者等の見方は以下のとおり。
 - 1) プラットフォーム事業者などが公表しているプライバシー・ポリシーはかなり分かりやすいものとなってきているとの評価がある。また、前述のとおり、消費者が内容を理解しきれていない中、それを改善するためこれ以上詳しい説明を盛り込もうとすると情報が多すぎるものとなるジレンマも生じている。
 - ✓ プラットフォーム事業者におけるデータの扱い方に関し、グローバル企業であるA社やB社は、何か間違ったことをすると世界中から批判を受けることとなるので、一番厳しいルールであるGDPRに基づき対応している。特にグローバル企業にとってはその方がコストダウンにつながるため戦略的に対応している。具体的には、B社自身が取得した位置情報をユーザーはダウンロードすることができるし、コントロールセンターもウェブサイトのわかりやすい場所に表示されるようになっている。
 - ✓ プライバシー・ポリシーのわかりやすさに関し、厳しいルールであるGDPRに基づくことが求められる多くの海外事業者のプライバシー・ポリシーについては現実的には依然不十分なところもあり、むしろ日本の事業者のプライバシー・ポリシーの方がしっかり対応しているとの見方がある。ただし、海外事業者の中では、A社のプライバシー・ポリシーはこれ以上ないくらいわかりやすいものとなってきており、これ以上何か対応を求めるのは難しいのではないか。また、A社が対応しているレベルで他の事業者がプライバシー・ポリシーを準備できるかという、難しいのではないかとの評価もある。
 - ✓ 「透明性」を追求しても対応が多くなり情報が膨大になることの繰り返しである。企業がプライバシーダッシュボードを提供しているが、それでも一般の人は良くわからない。しかし、あの取組が限界でありこのやり方しかないというようにも思う。
 - ✓ プライバシー・ポリシーのわかりやすさと「説明責任」は「トレードオフ」になりやすい。例えば、二段階のサイト表示を行い第一面は簡潔に表現した場合、第一面を読んだだけで全てに同意したということがい

えるかという課題が挙げられている。その意味では、プライバシー・ポリシーを横断的に連携させ、ユーザーが気になる点だけを特徴として示すというやり方もあり得ると考える。

- ✓ 様々なところからデータを取得しプロファイルして「デジタルツイン」を構成することについては、プライバシー・ポリシーを通じて知ろうと思えば知ることができるレベルにはなっている。ただ、本当に一般の人まで理解できるかといえそうではないかもしれず、その意味では不十分ともいえる。他方、細かい説明をすればするほど情報量が増えて逆にわかりにくくなるというデメリットもある。
- ✓ いくらプライバシー・ポリシーに正確に記載しても、実際のシステムの構造を理解していない限り、ユーザーには最後まで分からない点は残ると思う。

2) 一方で、プライバシー・ポリシーにおいては、「どのようなデータを取っているか」の記載はあるが、「どういう使い方をしているか」までは示していないとの指摘もある。

また、プラットフォーム事業者は様々な顧客接点から大量にデータを収集しているところ、その扱いの複雑さゆえに消費者に十分に理解されておらず、認知限界を有する消費者がデータの使われ方に不安を感じるにつながっているとの見方がある。そうした中で、どの情報がどのサービスに使われているのかの対応関係が不明確といった指摘や、本人が気付きにくい状態で取得されているデータに対する説明が不十分であるとの指摘もある。

- ✓ プライバシー・ポリシーを見る限り、「どのようなデータを取りそれを広告に使っているのか」は書いているものの、「どういう使い方をしているか」までは示していない。
- ✓ A社やB社は、データを取得する面の多様さや収集したデータを使う際のリスクなどから、他と比べてプライバシーリスクが高いのは確かである。
- ✓ 収集したデータが実際に何に使われているかは、プラットフォーム事業者の社内に入りプログラムをみてみないとわからない（例えば、「低所得者に対してギャンブル広告は出さない」と説明しているが、実際にそのとおり行っているのかは確認できない）。また、監督する側も実態を把握する術がない。A社もB社もつかみどころがないため、ユーザーは漠然と監視されているように感じている。
- ✓ （プラットフォーム事業者は、プライバシーポリシー等において、ユー

ザーである消費者からどのような情報を、どのような利用目的で収集しているのかを明示しているとした上で) プラットフォーム事業者の中には、どの情報を何に利用しているのかの対応関係が不明確なプライバシー・ポリシーを掲げている事業者もあり、例えば、消費者から収集した情報のうち、どの情報が広告表示に使われているのか不明確な事業者が見受けられる。

また、プラットフォーム事業者によっては、メールや検索を始め様々なサービスを提供している事業者もあるが、サービスごとにプライバシー・ポリシーを分けておらず、どの情報がどのサービスに使われているのかの対応関係が不明確な例が見受けられる。この場合、特に、様々なサービスのうち一部のサービスしか利用していないユーザーは、自己の利用しているサービスについて、どのような情報がどのような目的で利用されているのか明確には分からない(公取委最終報告⁶⁾)。

- ✓ 個別の事例としてユーザーから分かりづらいと指摘されているものとして、データ提供に関する GA と Google 広告の連動、「いいねボタン」によるデータ収集主体とターゲティング広告のための利用主体は別とする整理、ウェブサイトへのデータ収集タグの埋め込みの実態や管理方法など必ずしもプライバシー・ポリシーを見ても容易には分からないことなどがある。(以下事業者ごとに指摘を分類。)

Google 関係

- ✓ プライバシー・ポリシーにおいて GA や Google 広告によるデータの扱い方を明確にしているが、GA の顧客(広告主企業等)が Google 広告のアカウントにリンクすることを選択でき、Google 広告アカウントのターゲティングに使う、GA のオーディエンスリストを作成することができる。
- ✓ GA の利用規約は、現地法の定めに従ってユーザーに通知を行い、ユーザーの同意を得ることを顧客に義務付けている。GA への第三者ウェブサイトなどからのデータ提供に当たり、Google により、当該ウェブサイトなどの適正性に関する審査が行われている。
- ✓ Google は、GA を利用する広告主企業等に自社のプライバシー・ポリシーの表示を求めているが、実情としては広告主企業における表示がユーザーに十分認知され得るものであるとはいえず、認知限界を

6 公取委最終報告「第3 デジタル・プラットフォーム事業者と消費者間の取引」においても、プライバシーポリシーの明確性に関する指摘がなされている(117-118 ページ)。

超えているといわざるをえない。

Facebook 関係

- ✓ ユーザーは、Facebook にログインすると、同社がどこの第三者からデータを取得しているのか閲覧可能である。しかし、その説明ぶりが十分ではなく、Facebook にログインして初めて、同社が「あのサイトから情報を取得している」ということが分かる場合がある。

ウェブサイト運営者

- ✓ あるウェブサイトにはデータ収集タグが埋め込まれているかどうかはユーザーには分からないので、ウェブサイト側が説明すべき。ウェブサイト運営者として自分のサイトにタグが埋め込まれているか分からないという事態は許されず、ウェブサイト運営者自身が自分の生じさせているリスクについて把握していないのは問題だと思う。
- 意見を聴取した有識者等からは、以上で示された状況を改善するための方策として、ユーザーに対する実態の知らせ方、プライバシー・ポリシーが実際にワークしているかをモニタリングしていくことの重要性や分かりやすいプライバシー・ポリシーのポイントとなると思われる点などについて、以下のような指摘があった。
- ✓ ユーザーにとってのリスクの測り方については、ユーザーの「びっくり度合い」という考え方をを用いることが適当であり、データを取得する「面」でコンセントマネジメントプラットフォーム（CMP）を用いてそのデータの提供先を明示することにより、ユーザーが「びっくりする」幅が減るのではないか。ユーザーが色々なタッチポイントからデータを取られているという事実を知ることが重要である。
- ✓ 事業者がユーザーテストを行うことがあるが、ユーザーがプライバシー・ポリシーを読んだかどうかをテストするというより、企業のブランディングを高めたり、何らかの批判を受けるのをかわすために行う側面もあるのではないか。本当の意味でプライバシー・ポリシーが読みやすいのか、本当にユーザーが読んでいるのかという点の調査をしっかりとやっていくことが重要である。
- ✓ 分かりやすいプライバシー・ポリシーの具体例としては、以下のような認知を向上するレイアウトが考えられる。
 - サマリーを示す（ただし、それだけしか読まなくなると、それは

- 有効な同意といえるかは留意が必要。)
- 分かりやすい言葉で書く。
 - スクロールしないと規約を見ることができないレイアウト構成は不適切。
 - 目を動かさずに情報が見られるよう、バーの形で、動画のように表示する（読むスピードも上がる）。
- ✓ データの管理の仕方をチェックするためには監査が必要となる。米国では、政府がクラウドシステムを導入するために事業者を選定する際、必要な参入条件を整理しているが、その中にデータの管理に関する監査を受け入れることも盛り込まれている。このため、A社やB社は2年おきに監査を受けレポートを提出している。
 - ✓ プライバシー・ポリシーにおいてデータの扱い方についてわかりやすい記載かどうかチェックするために参考となるのはPIA⁷レポートである。データフローやリスクコントロールについて記載されている。公開するとセキュリティの脆弱性につながるため外部には示せないものではあるが、その分監査による認証が必要となるもの。欧州GDPRでは、必要に応じて行政当局がそれにアクセスできることとなっている。
- なお、中間報告でも示した「データ・フィデューシャリー・デューティ」⁸については、リスクベースでの管理責任の考え方が海外では浸透しているところ、今後このような概念による検討も必要という指摘もあった⁹。
 - ✓ データ・フィデューシャリー・デューティの概念が海外では浸透しつつあるが、日本ではまだ認知が十分ではない。リスクベース管理や消費者の信頼という考え方が日本においてはまだ十分浸透してい

⁷ Privacy Impact Assessment（プライバシー影響評価）。個人のプライバシーに及ぼす可能性のある実際の影響又は潜在的な影響の評価及び悪影響が緩和される方法をまとめたもの。

⁸ 消費者とパーソナル・データを取得・利用する事業者との間には、情報の非対称性とそれによる依存関係が生じており、消費者が事業者によるパーソナル・データの取得・利用を完全に認識・コントロールすることは困難であるという実態に鑑みて、事業者側には、消費者に不利益をもたらさないよう配慮・取扱いを行う「データ・フィデューシャリー・デューティ」を負っている関係にあるとの考える方。ここでいう信任関係について、金融機関、医師、弁護士の場合は、基本的には、サービスを提供する相手方である顧客との関係で生じているのに対し、デジタル広告においては、サービスを提供する相手方である顧客は広告主であり、データを取得した相手である消費者ではない。しかしながら、ここでいう信任関係は、契約ではなく、一方が相手方を信頼したことに伴う関係からくるものと考えられる。

⁹ 関係事業者・団体からは、「法的根拠や必要性が薄弱で、過度な萎縮効果を与えるおそれのある曖昧な概念である」、「すでに個人情報保護法や公正取引委員会の「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」が存在している」という意見があった（中間報告に対するパブリックコメント参照）。

ない。海外ではゴールベースのリスクマネジメントの考え方が一般的。広告主・メディア・プラットフォーム事業者がそれぞれフィデューシャリーを持って対応していくという流れになっている。言い換えれば、アカウントビリティ重視がグローバルの流れ。こういう方向に向かうようどうやってルールを作るかを考えることが重要となっている。

②事前の設定・定期的な通知

- 消費者の懸念を払拭する上では、消費者が設定を変える、拒否をするといったオプションが分かりやすい形で提供されていることが重要と考えられる。
 - これについて、消費者庁アンケート調査では、検索サイトの消費者の約8割が、ターゲティング広告について、「事前に設定を変えることができたなら外したい」と回答している（10ページ）。
 - また、公取委アンケート調査によると、利用者データの収集・利用に「懸念がある」又は「どちらかといえば懸念がある」と回答した人（過半数（SNSでは6割））について、懸念を払拭する方策に関して聞いたところ、「初めから広告表示やそのためのデータ取得をしない設定になっている（データを利用する場合は、ユーザの同意を得る仕組みとなっている。）」との回答が過半数（SNSでは63.4%）に達している（別紙2、54ページ及び116ページ）。
- このように、消費者に分かりやすい形で、ターゲティング広告について、事前に設定を変えること、あるいは、初めから広告表示やそのためのデータ取得をしない設定となっていることに対するニーズは強いと考えられる。
- なお、上記のように、「事前に設定を変えることができたなら外したい」と考えている消費者が8割ということは、事前の任意同意であるオプトイン方式であったならば、同意しなかったであろう消費者が8割存在することを示唆する。一方、JIAA意識調査によれば、事後的にオプトアウトによる同意撤回を実際に行なったことがある消費者は10%強しか存在しない（同調査5ページ）。
- これらのデータの単純な比較はできないものの、オプトイン方式とオプトアウト方式の間で同意率が大きく異なる理由として現状維持バイアスの存在があり、オプトアウト方式によるターゲティング広告のためのデータの取得・利用が認められている状態に、消費者が心ならずもロックインされていると考えられる。

- これは、シカゴ大学の Richard H. Thaler 教授¹⁰他による行動経済学による行動変容理論での「スラッジ」、すなわち選択者にとって賢い意思決定を難しくするような「悪いナッジ（きっかけ）」となっているおそれがある。

③オプトアウト

- ターゲティング広告のためのデータの取得や利用について、消費者が適切に理解することには限界がある、いわゆる認知限界がある中では、事後的に消費者がオプトアウトする機会が、分かりやすい形で提供されていることも極めて重要である。
- 実際に、消費者庁アンケート調査によれば、プロファイリングにより提供される情報が異なることについて「許容できる」等と回答した人（約 34～35%）の半分弱は、「必要な時にオプトアウトできればよい」と考えており、一定程度の消費者は、オプトアウトの機会が与えられることで懸念が緩和されていることが見受けられる（2 ページ）。
- 他方で、同じ消費者庁アンケート調査においては、消費者の 3 分の 2 から 8 割超はオプトアウトできる設定があることを知らないとの回答もなされている（10 ページ）。
- さらに、JIAA 意識調査によると、オプトアウトを実際に実行したことがある消費者は 10%強に止まっている（上掲）。
- 意見を聴取した有識者等からは、プライバシー・ポリシーの分かりやすさを高めることには一定の限界がある中、消費者によるコントロールが行えるオプションを設定することが重要であるとの指摘があった。また、公取委最終報告においては、一括でオプトアウトする手段を提供していないプラットフォーム事業者もいるという点、オプトアウトしても完全にユーザーの情報が広告表示に利用されなくなるのか明確ではないといった点等について指摘がなされた。
- ✓ ユーザーの選択可能性や認知限界について、「プライバシーのパラドックス」として、（多くのユーザーはプライバシー保護を重視しているにもかかわらず、実際には）利便性と引き換えに、ユーザーはすぐデータを提供するなどしてしまうことがある。そのため「プライバシー・ポリシーを理解した」というユーザーも多いが、実際には「その

¹⁰ Richard H. Thaler (2018), "Nudge, not sludge," Science, 03 Aug 2018: Vol. 361, Issue 6401, pp. 431. [<https://science.sciencemag.org/content/361/6401/431>]

ように対応するしかない」というユーザーの声が拾えているかが問題。
こう考えると、ユーザーがデータをコントロールできることが必要となる。例えば「デフォルトセッティング」もどちらの状態をデフォルトに置くかが重要であり、ユーザーに判断を委ねても評価ができないのではないか。

- ✓ オプトアウトの機会の提供は重要だが、データの取得が嫌だという場合でも全てのデータ取得を一つ一つオプトアウトしていくのは、ユーザーとして面倒だと感じる側面がある。
- ✓ ターゲティング広告へのデータの使い方の課題として、JAA が 2019 年 11 月に取りまとめた「デジタル広告の課題に対するアドバタイザー宣言」において、提言の1つとして、「(プラットフォームや代理店などを含む) パートナーは、生活者の基本的なプライバシーの権利を尊重すべきである。また、不透明なデータの取り扱いによって行われる広告出稿でブランド毀損が発生しないためにも、生活者のデータに関する透明性を実現すべきである。」としており、具体的には①データをいつ、どこで、どのように活用するかを生活者がコントロールできるようにする、②データの活用の方法について、生活者に明確に情報提供する、③生活者が容易にオプトアウトできるようにすることを求めている。
- ✓ (一部のプラットフォーム事業者においてはターゲティング広告からのオプトアウトを可能としているとした上で、) ユーザーがターゲティング広告からのオプトアウトをしても、位置情報(現在地)に基づく広告が表示されたり、ユーザーID登録時の情報(年代や性別)を用いた広告が表示されたり、SNS等サービス上での言動に基づく広告が表示されたりする。また、SNS等サービスを提供しているあるプラットフォーム事業者は、ターゲティング広告を一括してオプトアウトする機能を提供していない(ただし、この事業者も、ユーザーが、ターゲティング広告で利用されるプロフィールデータやユーザーの興味関心事項の編集を行うことで、広告表示を調整可能と説明している。)

ユーザーがターゲティング広告をオプトアウトした場合、自己の情報を広告表示に利用することについて拒否したことになるので、ユーザーとしては、自己の情報が広告表示に利用されなくなると考えるのが通常である。しかし、実際には、上記のとおり引き続き位置情報等に基づく広告が表示されることもあるので、オプトアウトした場合に完全にユーザーの情報が広告表示に利用されなくなるの

か、又は引き続き利用される情報があるのか、ユーザーに分かりやすく説明するべきである（公取委最終報告書¹¹⁾。

- プラットフォーム事業者は、ソーシャルプラグインを通じて多様な面からデータを収集し、ユーザー行動を追跡し、情報を分析し、個々のユーザーの関心に応じて表示する広告をパーソナライズすることを可能としているところ、これについて、様々な形でのオプトアウト手段を提供している。しかし、データの関連づけを解除してもこれまで収集したデータの履歴そのものを消去することはできないとの指摘もある¹²⁾ほか、全てのサイト操作のデータがプラットフォーム事業者に送られないようにするには各種プライバシー設定を活用するほか、ユーザーが個別ツールをインストールすることとなるといった実態もある。
- ✓ Facebook が様々なメディア（面）にソーシャルプラグイン（「いいねボタン」など）、API/SDK、トラッキング・ピクセル、Facebook ログインなどを Facebook 外の様々なウェブサイト／アプリに埋め込むことで、ユーザーの行動（サイト閲覧履歴や購入履歴等）を追跡し、情報を分析し、個々のユーザーの関心に応じて表示する広告をパーソナライズすることが可能となっている。
 - Facebook 外のウェブサイト等から Facebook に提供される行動履

11 公取委最終報告「第3 デジタル・プラットフォーム事業者と消費者間の取引」においても、オプトアウト後の情報利用に関する指摘がなされている（119 ページ）。

12 この点について、Google からは、例えば以下のような点について補足説明を受けている。

「Google がさまざまなデータを保持する理由とその期間については、プライバシーポリシーのデータ保持に関するセクションに記載されています。

a ユーザーが削除するまで保持されるデータ：Google は、ユーザーが明示的に削除するまでの期間のみ、ユーザーの Google アカウントにデータを保持します。Google は、ユーザーの Google アカウントに保存されているデータをユーザー自身で削除するためのさまざまなツールを提供しています。たとえば、ユーザーは自身の個人情報を編集したり、[マイ アクティビティ]の項目を削除したり、写真やドキュメントなどのコンテンツを削除したり、自身の Google アカウントのサービスを削除したり、自身の Google アカウントを完全に削除したりできます。

b. 一定期間の経過後に無効化されるデータ：Google では、収集理由に基づいて、データのタイプごとに異なる保持期間を定めています。たとえば、Google のサービスが多様な端末で適切に表示されるようにするため、ユーザーが使用するブラウザの幅と高さに関する情報を最長 9 か月間保持する場合があります。

c. 匿名化されるデータ：Google は、一定期間後にデータを匿名化する場合があります。たとえば、サーバーのログに記録された広告データは、9 か月経過した時点で IP アドレス部分が削除され、18 か月経過した時点で Cookie 情報が削除されることで匿名化されます。

d. Google アカウントを削除するまで保持されるデータ：Google は、サービスの改善に利用できる場合、一部のデータについては、Google アカウントが存続する限り、保持します。たとえば、ユーザーが特定の Google 検索についての情報を [マイ アクティビティ] から削除した場合、Google は、ユーザーが検索した内容は削除しますが、検索頻度についての情報は保持し続ける場合があります。この情報は、Google アカウントが削除されたときに同時に削除されます。」等

歴等のパーソナル・データについて、ユーザー自身が管理（実際にどのようなデータを共有されているかを確認でき、共有されたくないデータ・アプリ・ウェブサイトをブロックすることが可能）できる「Off-Facebook Activity」が2020年1月から日本でも利用可能となっている。

- 他方、「Off-Facebook Activity」により関連づけを解除しても、これまで収集したデータの履歴そのものを消去することはできないという点には留意が必要である。具体的には、履歴の匿名化はされるが、Facebookのサーバーに残り、参考データとして利用される（顧客に広告キャンペーンの結果のレポートを提供したり、サイトの訪問者数やアプリの利用者数の性別及び年齢層別内訳などを集計することが可能となる。）。
- なお、IAB「透明性と同意のフレームワーク（TCF）」においては、「ユーザーに通知された内容についてコントロールする選択肢（同意または拒否）を提供する」ことが求められているところ、ここでいう「拒否」はいわゆるオプトアウト（利用停止）とは異なり、拒否を表明したユーザーの「拒否された広告事業者による、そのサイトにおける特定の目的によるデータ収集・保存・処理の停止」を意味する。
- ✓ Googleは、様々なメディア（媒体）からGAへ情報（サイト訪問者の数、当該サイトへ訪問する一つ前のウェブページの情報、ページ閲覧履歴等）を収集・統合したり、ソーシャルプラグイン（「+1 ボタン」）を同社外の様々なウェブサイト／アプリに埋め込むことで、ユーザー行動（サイト閲覧履歴等）を追跡し、情報を分析し、個々のユーザーの関心に応じて表示する広告をパーソナライズすることが可能となっている¹³。
- GAへの情報収集・統合を部分的にオプトアウトすることは サイト上の設定から可能となっているが、全てのサイト操作のデータ

¹³ この点について、Googleからは、「グーグルアナリティクスが顧客のプロパティ内で収集したデータは、グーグルではなく、グーグルアナリティクスの顧客が所有する。グーグルは、グーグルアナリティクスの顧客に指示された場合のほかは、グーグルアナリティクスのサービスを維持・保護するため（すなわち、悪用、不正使用、スパム、マルウェア等の検知及び防止のため）に必要であるか、又は法的手続きにより義務付けられる場合を除き、グーグルアナリティクスが収集したデータを利用又は共有することはない。グーグルアナリティクスの利用規約は、グーグルアナリティクスの顧客がサービス利用時にグーグルに個人を特定できるデータを送信することを認めていない。グーグルアナリティクスのクッキーは各ドメインに固有のものである。グーグルアナリティクスは特定のユーザーを複数のドメインにまたがって追跡することはなく、グーグルアナリティクスにはドメインをまたがったユーザーのプロファイルは作成されない。その代わりに、グーグルアナリティクスの顧客には自社のプロパティの訪問者に関する集計されたレポートが提供される」との説明がなされている。

が GA に送られないようにする場合には、「Google Analytics オプトアウト アドオン」をユーザーが個別にインストールすることができる。このアドオンを使用すると、ウェブサイトで実行されている Google Analytics JavaScript (ga.js、analytics.js、dc.js) から GA にサイト操作に関する情報が送信されないようにすることができる。

- その他、オプトアウトに関連した業界の取組として、JIAA は、行動ターゲティング広告ガイドライン（第 5 条 利用者関与の機会の確保）の趣旨に沿って簡便なオプトアウトを提供するため、DDAI（データ・ドリブン・アドバタイジング・イニシアティブ）を組織し、DSP、SSP、DMP などの広告プラットフォーム事業者が中心になり、ユーザーが広告でのデータ利用（ターゲティング）の可否を選択するための「統合オプトアウトサイト」の運営や、ターゲティング広告に関する啓発を行っている。
- 各事業者においても、データ主体である顧客・ユーザーが、自らのデータをどのサービスでどのように扱うかを設定できる「プライバシーダッシュボード」を実装し、データの取扱いに関する透明性を高め、本人の関与を可能にする取組を始めている¹⁴。

④データ・ポータビリティ

- パーソナル・データの取扱いに関するサービスの質の競争の活性化を図り、また、消費者があるサービスに潜在的にロックインされている場合にはその状況を改善する観点からも、データ・ポータビリティに向けた取組は重要である。
- 公取委アンケート調査によれば、これまでのやり取りを移すことができ、やり取りを継続できるのであれば、他の SNS サービスを利用したいと回答した消費者は約 2 割となっており（別紙 2、111 ページ）、現状においては、実際にデータ・ポータビリティを実施したいと考える消費者は必ずしも多くないといえる。

¹⁴ 事業者のサービス特性に応じて、ユーザーが自らのデータの利用状況を確認でき、利用の可否をコントロールできる機能が提供されている（広告の設定、検索履歴の設定、コンテンツの設定、位置情報の設定、外部へのデータ提供の設定など）。

広告の設定では、ターゲティング広告の停止（オプトアウト）のほか、サービスのアカウントに紐づいている属性や興味関心カテゴリーを確認・変更できるものもある。

- ただし、同調査では、「利用したいと思わない」の回答も16%弱で、それ以外の62%は「どちらともいえない」との回答であり（別紙2、111ページ）、まだ、データ・ポータビリティが実現できるのかイメージできていない消費者も多いものと思われる。
- この点については、総務省の実施したアンケート調査¹⁵でも、他のオンライン・サービスに乗り換えようと思わなかった人（約9割）の理由として「乗換え可能なオンライン・サービスがなく、選びようがないから」がSNSで4割、「オンライン・サービス乗換えのためのデータを持ち運ぶ方法がないから」がSNSで17%となっていることから、そうした現状がうかがえる（資料2-4、4ページ）。
- 総務省アンケート調査では、「乗換えをスムーズに行うために、データを持ち運ぶことの仕組みは有効」と回答した人はSNSで約8割に達しており（資料2-4、10ページ）、データ・ポータビリティに対する期待は大きいと考えられる。
- なお、SNSを提供するプラットフォーム事業者については、個人の属性や嗜好に関する詳細なデータを有していることから、広告主においては、ターゲティングの精度が高い場合があるとの声がある。他方で、そのような場合、データを提供する消費者の立場からすれば、そうしたパーソナル・データの利用によるリスクの蓋然性の度合いは大きいと考えられる。
- また、同じサービスを利用する友人等との関係が構築されていくことや、パーソナル・データが蓄積されていくことにより、ログイン効果が高くなる側面もある。

＜出口段階における規律： 同意の有無にかかわらず行うべきではない行為に関する規律＞

- ターゲティング広告のために取得・利用されるパーソナル・データの扱いについては、消費者の認知限界を超えており、事業者側における一定の配慮が求められる。

¹⁵ 2019年11月5日 デジタル市場競争会議ワーキンググループ（第3回） 資料2-1、2-4（総務省提出資料） 「デジタル・プラットフォーマーのデータの取扱い等に関する調査について<ユーザー向け>」（以下、「総務省アンケート調査」という。）

- 例えば、「要配慮情報などを基に広告が表示される」等についての懸念もある中で、仮に消費者の同意があったとしても、事業者として行うべきではないデータの利用の仕方やターゲティング広告の行い方があるものと考えられる。この際、プロファイリング自体が必ずしも正確ではないケースもある中で、それに基づく広告の配信による影響なども考慮する必要があると考えられる。また、消費者の利益にとどまらず、社会に対する影響なども考慮することが必要である。

4 プラットフォーム事業者の取組状況や意見

パーソナル・データの取得・利用について、全体の課題の分析を進める一環として、主なプラットフォーム事業者にフォーカスしてその取組等について聴取をしてきたところ、主な点は以下のとおり。

- (1) プラットフォーム事業者 (Google、Facebook、Yahoo!) によるパーソナル・データの取得・利用に関する取組状況は以下のとおり (詳細は参考2参照)。

Google

■透明性の向上・同意のコントロールの実効性確保

①プライバシー・ポリシー関係

- 当社のプライバシー・ポリシーは、ユーザーから収集するデータの種類、及びそれらのデータを収集する理由について包括的に記載。ユーザーが許可したパラメータの範囲内で、当社は当該ユーザーに役立つ方法でデータを使用し、コンテンツや広告などカスタマイズされたサービスを提供。
- ユーザーは、広告設定画面にアクセスして、当社による広告表示にどの情報が使用されるか管理し、また広告のカスタマイズを完全に停止することも可能。
- サービスごとに異なるプライバシー通知を行わず、当社のほとんどのサービスに幅広く適用される中核となるプライバシー・ポリシーをベースラインとして提示 (その上で、個別のサービスの一部には「補足のプライバシー規定」を用意)。

②事前の設定・定期的な通知関係

- 当社は、プライバシーリマインダー（プライバシーについての Google からのお知らせ）を用い、ユーザーが当社のサービスや商品を使用する際に、プライバシーについての当社からのお知らせを表示。当社が収集する情報、収集する理由及び収集した情報の取扱方法を含む、ユーザー自身のプライバシーに関する理解を助けるためのリマインダーであるとしている。
- 「プライバシーについての Google からのお知らせ」を最初に受け取ってから 3 日後に、ユーザーはプライバシー・ポリシーの重要な点を再確認するよう促される。4 日後に、ユーザーは利用を継続する前にお知らせの下部にある「同意する」をクリックしてお知らせを承認することが求められる。

③オプトアウト関係

- 当社は、ユーザーが見る広告についてより多くの選択の余地を与えるべく広告設定ツールを提供している。これには、当社からのパーソナライズド広告を非表示にする選択も含まれる。
- ユーザーは、ターゲティング広告のために当社にユーザーのデータを利用させることなく、当社のサービスを利用することができる。

<ログインユーザーのコントロール>

- ログインユーザーは、アカウント作成時にカスタマイズ広告を有効にするか否かを選択でき、また、その後いつでも広告設定でカスタマイズ広告に関する選択を行うことができる（広告設定）。

<ログインしていないユーザーのコントロール>

- ログインしていないユーザーも、ワンストップでカスタマイズ広告をオフにすることで、カスタマイズ広告の表示を停止することを選択できる。

④データ・ポータビリティ関係

- 2011 年以来、当社は、「自分のデータをダウンロード」というポータビリティツールを提供。

■ユーザーテスト

- プライバシーポリシーの変更を実施する際には、ユーザーのエンゲージメントを最適化するために、ユーザーを対象に異なるバージョンのテストを繰り返して（イテレーション）検証する。

■出口段階における規律：同意の有無にかかわらず行うべきではない行為に関する規律

- 当社は、広告のターゲティングのために機微カテゴリを利用することをプライバシーポリシーで禁止。人種、宗教、性的指向、健康状態等の機微カテゴリに基づくパーソナライズド広告は表示せず、広告主がその広告のオーディエンスを選択するためにこれらの機微な関心カテゴリを利用することも許可していない。

Facebook

■透明性の向上

- 当社は、各サービスを提供する際に、利用者に関する情報を3つのカテゴリ（(i)ユーザーが実行及びシェアしたこと（及びユーザーとながりのある人）に関する情報（利用者によって提供された情報）、(ii)ユーザーがサービスにアクセスするために使用したデバイスに関する情報、(iii)当社ビジネスツールをインストールすることを選択した場合には、広告主、パブリッシャー、広告代理店を含むサードパーティから受信した情報）に分けて受信する。それぞれの概要は、当社のデータポリシーに記載されている。
- 当社のデータに関するポリシーには、利用者による選択に服することを条件として、当社がその有する情報をどのように利用するのかを明記（例：利用者のための当社の製品及びサービスの提供、パーソナライズ化、測定、分析及びその他のビジネスサービスの提供）
- 当社のビジネスツールによって、サードパーティは、当社と情報を共有することを選択できる。当社の利用規約は、サードパーティが当社と共有することを選択するデータと、当社による当該データの使用方法を規定している。
- データポリシー中の情報は、利用者が彼らのアカウントにログインすることなく閲覧可能である。他方で、特定の利用者についてどの第三者が当社に対してデータを提供してきたかに関する詳細のような、彼

らのアカウントにログインした場合にのみ閲覧可能となる追加的な情報もある。

■同意のコントロールの実効性確保

①プライバシー・ポリシー関係

- 当社は、自社のサービスと統合された、利用者が利用するデバイスからの情報及び当該デバイスに関する情報を収集。

②事前の設定・定期的な通知関係

- 当社は、利用者に、当社による個人データの収集及び利用について最初の登録時の通知やその後のリマインドを実施（例：プライバシーツアア、ヘルプセンター、プライバシー設定の確認など）。

③オプトアウト関係

- 当社は、利用者が当社のサービス上で表示される広告をカスタマイズし、及び管理することを可能とする一連のツール（例：広告表示設定ツール）及び機能（例：Off-Facebook Activity）を提供。

④データ・ポータビリティ関係

- 当社は、利用者が当社と共有することを選択した情報を閲覧および管理するためのツールを多数開発（ダウンロード（Download Your Information）ツールなど）。

■ユーザーテスト

- 当社は、プライバシー・プラクティスに関する利用者のフィードバックを考慮し、利用者のエンゲージメント・フローの設計についてテストを実施（ユーザーグループとの一対一のインタビューを含む）。

Yahoo!

■透明性の向上・同意のコントロールの実効性確保

①プライバシー・ポリシー関係

- 当社は利用規約の中でプライバシー・ポリシーを規定し、ユーザーにより分かりやすく情報提供することを目的として、プライバシーセンターというページを用意。同センターで、パーソナル・データの取得、パーソナル・データの活用、パーソナル・データの連携について、それぞれ詳細を説明（プライバシー・ポリシーをコンパクトにし、インターフェイスを二段階にする工夫）。

- 行動ターゲティング広告については、プライバシーセンターのパーソナル・データの活用のページに特設ページを設けて詳細を説明。

②事前の設定・定期的な通知関係

- 事前での設定について、ID の取得時に表示される注意事項の一つとして、設定変更が可能である旨を記載すること等を検討中。今後は、広告の設定を含むユーザーのデータの取扱いに関する設定について、確認をお願いするための電子メールを定期的送信することなどの取組を拡大していく予定。
- ユーザーが当社の行動ターゲティング広告を拒否した場合でも、広告の精度が悪くなる以外にユーザーに不利益が生じることはない。

③オプトアウト関係

- プライバシーセンター内に「プライバシー設定」のページを用意し、このページにおいて各種設定を可能としている。

④データ・ポータビリティ関係

- 電子的な手法による個人データの開示請求への対応をできるだけ早期に実現できるよう準備中（個人情報保護法の改正を受けてシステムを準備中）。

■ユーザーテスト

- ターゲティング広告の存在、オプトアウトの存在についての消費者の認知の状況等について、令和2年度下半期に消費者アンケート等を実施するための検討を行っている（2021年3月時点）。

■出口段階における規律：同意の有無にかかわらず行うべきではない行為に関する規律

- 当社は、データの活用の際に適用される「データ利用細則」（社内規程。違反は懲戒事由となる）を規定。その別紙「データ利用における方針、遵守事項」において、病歴や犯歴、信条等について「慎重に扱うべき個人に関するデータ」を直接ユーザーへのアクションに繋がるターゲティング広告等への利用を禁止。また、同様の規定は、広告クライアントに適用される契約条項「広告データ利用基準」においても規定。
- 当社は、現時点においては要配慮個人情報を取得していない。

(参考：サードパーティ・クッキー¹⁶の利用等についての最近のプラットフォーム事業者の動向)

- ✓ サードパーティ・クッキーは、複数のウェブサイトにもたがってユーザーデータを収集することができるため、ユーザーの興味や関心、属性等に
応じた広告を表示するターゲティングに利用されているが、近年、ユーザーの
プライバシー保護の観点から、ウェブブラウザの提供事業者による利用制限の動きが進んでいる。
- ✓ Google は 2020 年 1 月に、ウェブブラウザ「Chrome」において、今後 2
年以内にサードパーティ・クッキーのサポートを段階的に廃止する意向
を公表した¹⁷。ただし、Google は、サードパーティクッキーの利用制限
による影響を考慮して、サードパーティ・クッキーに代わる仕組み
(Privacy Sandbox) を導入する方針を公表し¹⁸、2021 年 3 月からは、広
告主などと協力し、代替技術「FLoC (フェデレーテッド・ラーニング・
オブ・コホート)¹⁹」の実証実験を開始している。
- ✓ アップルは、ウェブブラウザ「Safari」に ITP (Intelligent Tracking
Prevention) を導入し、現在ではサードパーティ・クッキーが即時消去
されるようになってきている。また、サードパーティ・クッキーの利用制限
とは別に、今年春先から、iOS14 において広告識別子の IDFA (Identifier
For Advertising) を利用する場合は、アプリごとにユーザーから許可
を得ることを必須とすると発表している。IDFA は、広告主が iOS 端末の
アプリ内でユーザーのターゲティングとトラッキングを実行するため
の唯一の手段となっているため一定の影響が生じることが予想される。

¹⁶ クッキーとは、ユーザーがウェブサイトを訪れたときに、当該ウェブサイトのウェブサーバー等から発行され、ユーザーのウェブブラウザに自動的に保存されるユーザーデータのことである。クッキーは、ユーザーを識別し、ユーザーが訪問したウェブサイトの URL やログイン情報といったデータを記録するために用いられている。クッキーには、ファーストパーティクッキーとサードパーティクッキーの 2 種類がある。サードパーティクッキーとは、ユーザーが訪れているウェブサイト以外のウェブサーバー（例えば、当該ウェブサイトに掲載されているデジタル広告のアドサーバー）から発行されるクッキー情報のことである。

ファーストパーティクッキーであれば、ユーザーデータを収集できる範囲はユーザーの訪れているウェブサイト内（同一ドメイン内）に限られるのに対し、サードパーティクッキーは、複数のウェブサイトに掲載されるデジタル広告のアドサーバー等を通じてユーザーデータを収集できるため、ユーザーデータを収集できる範囲に限りがない。つまり、サードパーティクッキーを利用する広告仲介事業者は、自身がデジタル広告を配信する複数のウェブサイトにもたがって、あるユーザーのデータを収集したり、ウェブサイトの閲覧履歴等の行動をトラッキング（追跡）したりすることができるのである（以上、公取委最終報告（93 - 94 ページ））。

¹⁷ <https://blog.chromium.org/2020/01/building-more-private-web-path-towards.html>

¹⁸ <https://blog.chromium.org/2019/08/potential-uses-for-privacy-sandbox.html>

¹⁹ ブラウザ上でユーザーを似たような興味を持つグループにまとめるクラスター化に基づいて広告ターゲティングを行う技術。

(2) その他、競争評価中間報告等に関し、プラットフォーム事業者からは次のような意見があった。

【プラットフォーム事業者】

- [A社、B社、C社] ユーザーデータ及び個人情報を保護し、かつ、安全性を確保することが重要であることに同意する。利用者のプライバシーに細心の注意を払うべきという点は理解。ユーザーの選択肢及びプライバシーの保護という目的を支持。個人データの利用についての透明性、選択肢及び管理権をユーザーに提供している。課題⑩で求められている対応は、既に自主的に相当行っている。
- [B社] 利用者が、彼らがどのように当社のサービスと関わるのかや、彼らのデータがどのように利用されるのかについて十分な情報に基づく選択を行うことができるように、ユーザー体験が明確で、公正かつ高水準なものとなることを確保するための多大な投資を行ってきた(今後も行っていく)。
- [A社及びB社(同趣旨)] パーソナル・データの取得・利用に係る消費者の懸念に課題がある場合、その課題を効果的に解決するためには、その解決策は、少なくとも業界全体又は全てのビジネス若しくは企業に適用可能なものである必要がある。
- [A社及びB社(同趣旨)] 既存のデータ保護法(個人情報保護法を含む。)の上に新しい規則や規制を重ねることは、正しい対応ではない。誤った判断に基づく介入は、プライバシー関連法(個人情報保護法を含む)を混乱させ、弱体化させるおそれがあり、ユーザー、広告主及びパブリッシャーに深刻な損害を与える可能性がある。競争評価中間報告で提案されているオプションは、既にデータ保護法(個人情報保護法を含む。)によって取り扱われている。データ保護を所管する当局を含む関係者との協議なしに、既存のデータ保護法(個人情報保護法を含む。)を超える政策オプションを提案するべきではない。
- [A社] プライバシー保護に必要な範囲を超えた過度の制限的な措置は、広告費収入に基づいて無料で提供されるサービスの数が減少することにつながる可能性が高い。
- [B社] 業界に様々な問題があることは認識しており、自主的な取組を行っている。まずはこれを尊重して頂きたい。JIAAなどが課題改善の取組を行っており、当社も参画している。これらの取組をきちんと踏まえた上で検討を行ってほしい。

- [A社] プラットフォーム事業者が実施するユーザーテストやアーキテクチャーテストの結果について報告を求めることは不要であり、内部的な改善プロセスを外部から検証する必要があるとは思えない。
- 5 事業者団体からの意見（競争評価中間報告に対する意見募集に対する意見）
- 事前の設定・定期的な通知関係
 - 実行不可能な措置や過度の要件を義務付けないようにしていただきたい。ターゲティング広告のためのデータの取得・利用について事前の同意オプションを提供したり可否を選択する機会を定期的に通知して提供したりすることをプラットフォーム事業者に求めることは、それらに対応するためにプラットフォーム事業者に生じるコストが飛躍的に大きくなり、中小のプラットフォーム事業者やパブリッシャーにかかる技術的な負荷も高くなるおそれがあり、広告主の支払う費用やパブリッシャーの収益にもマイナスの影響が生じかねない。
 - ターゲティング広告のデフォルト設定の禁止は、憲法上保障されている同事業者の営業活動の自由を著しく制約するものとして、過度な規制とならないよう業界の自主的な取組の効果をみながら、正当な立法事実に基づき慎重に議論を行うことが必要であることはいうまでもない。また、これらの法的義務の結果としてターゲティング配信が制約されれば、プラットフォーム事業者を超えて、広告主、広告代理店、パブリッシャーなどの広い範囲に大きな影響を与えるものであり、ユーザーだけでなくこれらの利害関係者の意見も考慮することが必須である。
 - オプトアウト関係
 - 消費者庁アンケート調査及び公取委アンケート調査の両アンケート調査結果には、ユーザーにとってより望ましい広告の在り方に関する重要な示唆も含まれている。消費者庁アンケート調査では、「一定程度の消費者は、オプトアウトの機会が与えられることで懸念が緩和されていることが見受けられる」との調査結果であり、「オプトアウトのニーズに対応できるように、消費者にとって分かりやすい形でオプトアウトの機会が提供されることが必要である」との示唆が得られている。
 - 出口段階における規律：同意の有無にかかわらず行うべきではない行為に関する規律関係
 - 「仮に消費者の同意があったとしても、事業者として行うべきでないデータの利用の仕方やターゲティング広告の行い方がある」との考え方については、既に当協会のガイドラインに配慮事項として盛り込んでいるものではあるが、更に広告主を含む広告関係者が自主的に配慮すべき倫

理的な観点について、指摘を踏まえつつ、ユーザーの不安や懸念を払拭すべく、インフォメーションアイコンプログラムやDDAIの周知・普及など、業界の自主的な取組に一層努めたい。

6 評価

上記の課題についてはターゲティング広告に関係する事業者等が対応すべきものであるが、特に大規模なプラットフォーム事業者については、ユーザー数や顧客接点、デジタル広告の取引量が多く、デジタル広告市場に与えるインパクトも大きいことも踏まえると、より適切な対応が求められるものである。以下、具体的な項目について評価を行う。

(1) パーソナル・データの取得・利用に関して確保する透明性や同意のコントロールの実効性に関する措置及びユーザーの認知

【事実関係及び評価】

- プラットフォーム事業者が、消費者に対し、どのようなパーソナル・データを取得し、どのように利用するかなど、競争評価中間報告で示した各項目についての事実関係及び評価は以下のとおりであり、一定の情報提供を、一定の明確さをもって行っているとみられるものの、当該提供される情報のみでは、複雑なデータの流れや、自身についてのどのようなデータがプラットフォーム事業者によって処理（生成・結合・推測等）されどのような要因により当該プラットフォームにおいて広告表示がなされているかなどを、消費者自身が十分な程度までは理解できていないと考えられる。
- また、パーソナル・データの取得・利用に関し消費者に十分な選択の機会が与えられているかという点についても、オプトアウトの提供やユーザーがデータ提供を拒否した場合でもサービスの提供を妨げないといった対応がなされていることも事実であるが、オプトアウト等の選択の機会が認知され活用されているかといった点についてまだ十分とはいえない状況にあるほか、クロスデバイスにおけるデータの紐づけに対するコントロールなどにおいても改善の余地があると考えられる²⁰。
- また、広告主からみて、不透明なデータの取扱いに基づく広告出稿によりブランド毀損が発生する可能性も指摘されている（JAA「デジタル広告

20 公取委最終報告別紙「デジタル広告の取引実態に関する消費者向けアンケート調査分析結果」では、公取委が行った消費者に対するアンケート調査結果を基に、収集される情報への認知とオプトアウト設定の認知の関係についてクロス集計表を用いて分析を行った結果として、広告表示の目的の下に収集・利用されている情報を認識している利用者でさえ、約半数がオプトアウト設定について（詳しくは）知らないことが示されている。

の課題に対するアドバイザー宣言」)。生活者のデータに関する不透明な取扱いは広告主にとっても懸念事項であり、生活者のプライバシーの権利を尊重し、データの活用について透明性を高める必要があるとの声もあり、かかる観点から本問題をとらえることも必要である。

<透明性・同意のコントロールの実効性：①プライバシー・ポリシー>

- ユーザーの理解を深めるため、収集するパーソナル・データの種類、取得理由・利用目的、取得方法などについてのプライバシー・ポリシーでの平易な表現やレイアウトによる記載、当該説明箇所への容易なアクセスの確保、プライバシーセンターなどによる2段階での情報提供など、一定の取組を行っているプラットフォーム事業者も存在する。
- 他方、関係事業者や有識者からは、当該データの利用方法については抽象的なケースの説明にとどまっており、クロスデバイスでのデータの利用などにおいて複雑なデータの流れや使用方法についての説明は必ずしも十分ではない面（例：GAの顧客がGoogle広告のアカウントにリンクすることを選択でき、Google広告アカウントのターゲティングに使う、GAのオーディエンスリストを作成することができる点、その他ウェブサイトへのデータ収集タグの埋込みの実態や管理方法など必ずしもプライバシー・ポリシーを見ても容易にはわからない点など）もあるとの指摘もある。
- また、公取委アンケート調査²¹や消費者庁アンケート調査²²によると、ユーザーがプライバシー・ポリシーの内容を必ずしも十分認識できていない状況も見受けられる。

<同意のコントロールの実効性：②事前の設定・定期的な通知>

- パーソナル・データの取得・利用について事前に設定を変えるオプションの提示については、プライバシーリマインダーを用いた事前の設定表示や、最初の登録前にデータに関するポリシーの提示を行っているプラットフォーム事業者が存在する。また、ID取得時の注意事項として必要な情報を表示することを検討しているプラットフォーム事業者がみられるほか、定期的な通知に関しても、一定の日数でのリマインドを行うプ

²¹ 利用規約を「あまり把握できないまま同意」、「同意した覚えがない」等と回答した人が約63～73%（検索、SNS）に達している（38ページ及び97ページ）。（前掲）

²² 約43～47%の消費者はプライバシー・ポリシーを読んでいないとの結果となっている（7ページ）。理由としては、分量が多い（約53～55%）、読んでもわからない（約33%）、時間がない（約20%）を挙げており、許容される程度としては、5～10行、15秒～1分程度で読めるものとの意見が多い（8ページ）。（前掲）

プラットフォーム事業者や、今後メールでの定期的な送信を検討しているプラットフォーム事業者も存在する。

- 他方、ユーザーにおいては、消費者庁アンケート調査²³によると、事前に設定を変えることができたら外したいと考える者も一定程度存在しており、必ずしも事前設定の取組について認知が進んでいるとはいえない状況もある。

<同意のコントロールの実効性：③オプトアウト>

- 同意のコントロールの実効性を確保するためのオプトアウトについては、広告設定やマイアクティビティ、プライバシー設定、「この広告を非表示」といったツールによりユーザーが自分のデータを閲覧、管理、削除などを行うことを可能としているプラットフォーム事業者が存在している。また、パーソナライズ広告の全てをオプトアウトする選択肢は与えない代わりに、プラットフォーム事業者のサービス上で閲覧する広告をカスタマイズする広告表示設定ツールや、プラットフォーム事業者外のアクティビティの切断などのツールを提供するプラットフォーム事業者も存在する。なお、ユーザーがオプトアウトを選択した場合にもサービス提供を拒否することはないとしているプラットフォーム事業者も複数存在する。
- 他方、ユーザーからみた実効性については、消費者の3分の2から8割超はオプトアウトできる設定があることを知らないとしている（消費者庁アンケート調査 10 ページ）ほか、オプトアウトを実際に実行したことがある消費者は 10%強に止まっている（JIAA 意識調査 5 ページ）状況にある。
- また、関係事業者や有識者からは、ツールを使ってクロスデバイスによるデータの関連付けを解除しても、これまで収集したデータの履歴そのものを消去することはできないとの指摘もある。

<同意のコントロールの実効性：④データ・ポータビリティ>

- プラットフォーム事業者が収集したデータへのアクセスやダウンロードツール（「自分のデータをダウンロード」「Download Your Information」など）を提供し、他の場所への移動を可能とするプラットフォーム事業者も存在する。また、令和2年の改正個人情報保護法（令和4年4月1日全面施行予定）により電磁的記録の提供による方法が原則となる保有

²³ 検索サイトの消費者の約8割が、ターゲティング広告について、「事前に設定を変えることができたら外したい」と回答している（10 ページ）

個人データの開示請求に対応するための準備を行っているプラットフォーム事業者も存在する。その他データ移転プロジェクトに参加してサービス間でのデータ移転の検討を進めているプラットフォーム事業者も存在する。

- 他方、ユーザーにおいては、総務省アンケート調査²⁴によると、乗換えをスムーズに行うためにデータを持ち運ぶことの仕組みは有効であるが、乗換え可能なオンライン・サービスがなく、選びようがないことや、オンライン・サービス乗換えのためのデータを持ち運ぶ方法がないとの認識があり、データ・ポータビリティが実現できるのかイメージできていない消費者も多い状況にある。

【対応の必要性】

- こうした点を踏まえると、ターゲティング広告に関係する事業者等においては消費者に対し、当該消費者が自らのパーソナル・データに係る取扱いについて予見可能性をもって理解し得る程度の情報を、当該消費者が確実に認識・理解できるよう、適切な方法により開示²⁵することが求められる。
- また、ターゲティング広告に関係する事業者等によるパーソナル・データの取得・利用に関し、消費者が当該事業者等に対し提供する自身のデータの種類等について適切な判断を行うことができるような選択の機会と、当該機会の存在を消費者が認知・理解できるよう適切な情報開示が求められると考えられる。
- なお、こうした考え方は広く関係事業者等を対象とするものであるが、これまでみてきたように、本課題については、取組が行われているだけでなく、取組の効果が上がっているかも重要となっており、特に、大規模なプラットフォーム事業者については、ユーザー数や顧客接点、デジタル広告の取引量が多く、デジタル広告市場に与えるインパクトも大きいことから、パーソナル・データの取扱いに対する消費者の理解がどの程度進んでいるか、提供されているオプションなどの認知や利用がどの程度進んでいるかなど、取組の実効性について評価・検証を行っている

24 オンライン・サービスに乗り換えようと思わなかった人（約9割）の理由として「乗換え可能なオンライン・サービスがなく、選びようがないから」が SNS で4割、「オンライン・サービス乗換えのためのデータを持ち運ぶ方法がないから」が SNS で17%となっている（4ページ）。また、「乗換えをスムーズに行うために、データを持ち運ぶことの仕組みは有効」と回答した人は SNS で約8割となっている（10ページ）。

25 個人情報保護委員会において、本人が合理的に予測できないような個人データの処理（例えば、いわゆる「プロファイリング」等）が行われる場合、個人情報保護法ガイドラインにおいて、どのような取扱いが行われているかを本人が予測できる程度に利用目的を特定することを求めることとする方向で検討が行われている。

くことが必要である。

- また、消費者へのアンケート調査等でも示されているとおり、相当数の消費者が、ターゲティング広告に対するネガティブな受止めの要因として、パーソナル・データの取得・利用への懸念に関連する事項を上げており、広告主にとって、デジタル広告においてブランド毀損を生じさせ得る要因の一つとなっている。このため、多くの広告主が利用せざるを得ないと考えるような状況にある大規模なプラットフォーム事業者については、ユーザー数やデジタル広告の取引量が多く、デジタル広告市場に与えるインパクトも大きいことも踏まえ、かかる観点からの一定の対応が必要となると考えられる。
- なお、特に、パーソナル・データの取扱いを巡っては、技術面を含め、ビジネスモデルのあり方を大きく転換する可能性のある動きもあることから、そうした動向が与える影響についても十分に注視することが必要である。

(2) ユーザーの認知や、透明性の向上や同意のコントロールの実効性の確保状況を検証するテストや調査の在り方

【事実関係】

- 上記4で示されたとおり、今回聴取したプラットフォーム事業者においては、ユーザー調査やテストを行いながら、消費者の適切な理解を得るために 不断の改善につなげる取組が行われている。
- 具体的には、以下のようなユーザー調査やテストを実施しているプラットフォーム事業者が存在する。また、今後ターゲティング広告やオプトアウトに関する消費者の認知を把握するためのアンケート等を実施する検討を行っているプラットフォーム事業者も存在している。
- ✓ 透明性や同意のコントロールの実効性に関しては、
 - プライバシー・ポリシーやプライバシー設定・管理
 - ユーザーの同意取得画面に関するユーザーの関与（エンゲージメント）を最適化するための異なるバージョンを用いたテスト（例：A/Bテスト）
 - プライバシーに関する姿勢や行動、理解についての調査
- ✓ 事前設定や定期的な通知に関しては、
 - 通知が利用者にとって最も効果的に届くための時間帯の調査
 - 各種のボタン（「承諾します」「承諾し、続行します」など）の効果や各シンボルマーク（例：「x」）の効果の調査
- ✓ オプトアウトに関しては、

- オプトアウト設定の件数の増減に関するモニタリング
- ✓ 全体に関わるものとしては、
 - 1対1のユーザーインタビューによる利用者の操作フロー案の設計に関する調査
 - 一般的なUI/UXの内部検証

【評価】

- 他方、上記6（1）でみたように、実態としては、ユーザーにプライバシー・ポリシーを適切に読んでもらえているかという点や、選択の機会の提供が十分になされているかといった点においてまだ改善の余地があることから、引き続き、ユーザーの認知、透明性の向上や同意のコントロールの実効性を確保するために効果的な取組を行っていくことが必要である。

【対応の必要性】

- 消費者に開示した情報に基づき消費者がそれをどのように認知したか、透明性の向上や同意のコントロールの実効性の確保につながったかなどの評価を行うに当たっては、プラットフォーム事業者により選ばれた手法が実効的なものであるかを理解する上で、こうしたテストや調査についても参考となるものと考えられる。

（3）ユーザーの認知限界を踏まえた、同意の有無にかかわらず行うべきではない行為に関する規律

【事実関係及び評価】

- 今回聴取したプラットフォーム事業者においては、機微カテゴリを具体的に列挙し、それらをターゲティング広告のために利用することをプライバシー・ポリシーや社内規則、契約条項で自主的に禁止するなどしており、一定の評価ができる。

【対応の必要性】

- 他方、機微なカテゴリに属するデータの取扱いについては、プライバシー侵害の度合いが特に強いことも踏まえれば、ターゲティング広告を行うおうとする業界関係者が機微情報に関する保護の必要性について広く認識を共有し、対応方法を整理し、積極的に遵守する必要があると考えられる（米国のガイドライン、日本の個別分野の対応指針²⁶）のような取組も

²⁶ ◇米DAA(Digital Advertising Alliance)の複数サイトをまたがる場合のデータ (Multi-Site Data)に

存在)。

7 対応の方向性

(1) 上記6で明らかになった課題については、プラットフォーム事業者をはじめとするターゲティング広告に関係する事業者等による消費者のパーソ

関するガイドライン

サードパーティやサービスプロバイダーは、複数サイトをまたがる場合に以下の目的のためにデータを取得、使用、移転させてはならないと規定。

- ・雇用適格性
従業員としての雇用、昇進、再割り当て、制裁、又は引き留めに関し不利な条件又は不適格性を決定する目的。
- ・クレジットの適格性
信用に関し個人に不利な条件又は不適格の判定をする目的。
- ・ヘルスケア治療の適格性
個人がヘルスケア治療を受けるために不利な条件又は不適格の決定をする目的。
- ・保険の適格性と引受及び価格
健康保険を含む(これに限定されない)保険に関し個人にとって不利な条件又は不適格の決定をする目的。

◇日本における整理の例

(例1) 個人情報保護指針(全国銀行個人情報保護協議会)

・機微(センシティブ)情報の取り扱い

同指針においては、金融分野における個人情報取扱事業者は、要配慮個人情報並びに労働組合への加盟、門地及び本籍地、保健医療及び性生活に関する情報については、一定の場合を除き、取得、利用又は第三者提供を行わないことを定めている。

(※)上記指針は、金融分野における個人情報保護に関するガイドライン(平成29年2月28日個人情報保護委員会・金融庁告示第1号)を踏まえ定められている。

第6条 機微(センシティブ)情報

1 金融分野における個人情報取扱事業者は、法第2条第3項に定める 要配慮個人情報並びに労働組合への加盟、門地、本籍地、保健医療(※)及び性生活(これらのうち要配慮個人情報に該当するものを除く。)に関する情報(略)については、法令等に基づく場合や生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合等を除くほか、取得、利用又は第三者提供を行わないこととする。

(※)保健医療情報…病歴、身体障害、知的障害、精神障害等、健康診断等の結果、医師等による保健指導・診療・調剤

(例2)放送分野の個人情報保護に関する認定団体指針(平成29年7月一般財団法人放送セキュリティセンター)

・同指針においては、受信者情報取扱事業者が遵守すべき事項として視聴履歴の取扱いに係る配慮を挙げ、要配慮個人情報の推知を禁じる規律の整備等の安全管理措置を講じることを求めている。

(※)上記指針は、放送受信者等の個人情報保護に関するガイドライン(平成29年4月27日総務省告示第159号)を踏まえ定められている。

✓視聴履歴の取扱いに係る配慮

要配慮個人情報の推知を禁じる規律の整備等の安全管理措置を講じること。

→活用方法として認められる「趣味・嗜好」の推知と、禁止すべき「要配慮個人情報」の推知のそれぞれに該当する具体例を対比する等により、視聴履歴の解析の結果、推知されうる要配慮個人情報の例と禁止される行動の理解を促すよう努めること。

<記載例>

視聴履歴を解析して、要配慮個人情報(人種、思想・信条、病歴、障害等の機微情報)を推知することは禁止されており、取扱いには注意が必要である。

ナル・データの取得・利用に係る懸念を払拭するために一定の対応が必要であるとされたところ、具体的には以下のような情報の開示が適切になされていることが求められる。

- 消費者が自らのパーソナル・データに係る取扱いについて予見可能性をもって理解し得る程度の情報として、①「取得する情報の内容」、②「取得の条件」（取得方法等）、③「使用の条件」（利用目的、利用の方法、第三者に提供する場合の条件、本人の関与等）の開示²⁷。
- ターゲティング広告を実施する旨及び事前の設定の機会やオプトアウト機会の提供についての開示。
- 消費者がデータの取得・利用を拒否した場合でも、サービスを利用するオプションが提供されるか否かについての開示。
- データ・ポータビリティの可否・方法についての開示。

また、消費者から適切な方法により取得し利用するパーソナル・データに基づくターゲティング広告の適切な提供を担保するため、消費者の理解がどの程度進んでいるか、提供されているオプションなどの認知や利用がどの程度進んでいるかなどについて、政府が専門家や関係者の意見も聴きながらモニタリングを行っていくことが適切である。

（２）具体的なルールの枠組み

以上の対応を具体化するためのルールの枠組みは、適用対象となるルールの趣旨・目的を踏まえた上で、以下のとおりとする。

- 総務省「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」（以下、「同ガイドライン」という。）
 - ✓ 電気通信分野における利用者情報の適切な取扱いを確保する必要性の大きさに鑑み、電気通信事業を行う者に対し、通信の秘密に属する事項その他の個人情報の適正な取扱いについてできるだけ具体的な指針を示すことにより、その範囲内での自由な流通を確保して電気通信役務の利便性の向上を図るとともに、利用者の権利利益を保護することを目的として、個人情報保護法²⁸及び電気通信事業法の関連規定

²⁷ 開示に当たっては、併せて、クロスデバイスでのデータの利用などにおいて複雑なデータの流れや使用方法についての説明の検討も必要となる。

²⁸ 個人情報保護法においては、個人情報取扱事業者が個人情報を取得する際には、利用目的をできる限

に基づく具体的な指針として、同ガイドラインが総務大臣により定められている。同ガイドラインは、「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン」（平成28年11月30日個人情報保護委員会）の規定に準拠しつつ、通信の秘密その他の電気通信事業に特有の事情等に鑑み必要となる規定も併せて、電気通信事業を行う者に適用される規律を一元的に示したものとなっている。

- ✓ 同ガイドライン14条（プライバシー・ポリシーの公表）に基づき、スマートフォンの利用者情報の適切な取扱いを目的とした指針²⁹により、6つの原則（①透明性の確保、②利用者関与の機会の確保、③適正な手段による取得の確保、④適切な安全管理の確保、⑤苦情・相談への対応体制の確保、⑥プライバシー・バイ・デザイン）を定めるとともに、利用者情報取扱者における取組として、分かりやすいプライバシー・ポリシーの作成（簡略版も作成）³⁰、適切な安全管理措置などに加え、広告事業者に関する特記事項も盛り込まれ、デジタル広告における利用者情報の適切な扱いも射程に入れられている。また、こうした指針に基づき、プライバシー・ポリシーの掲載状況の調査を実施し、スマートフォン上の利用者情報の取扱いの現況等を取りまとめて年次の報告を行っている。併せて、総務省からは業界における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も示されている。
- ✓ 同ガイドラインに基づくルール適用を受ける者は以下のとおりであり、大規模なプラットフォーム事業者（国外に拠点を置く事業者も対象）のみならず、パブリッシャーやアドテク事業者等も幅広く含ま

り特定し、当該利用目的を本人に通知・公表等することが義務付けられる。他方、技術の進展等に伴い、個人情報の取扱いが多様化・複雑化している中、消費者本人にとっては、どのように自身の個人情報が取り扱われているかを合理的に想定できない分析・利用等が行われることへの懸念が高まっている。

こうした懸念に応え、個人の権利利益の更なる保護を図るという観点も踏まえ、令和2年6月に成立した改正個人情報保護法において、本人の権利又は正当な利益が害されるおそれがある場合等に、利用停止・消去等を請求できるように要件を緩和すること等の改正がなされた。

上記の法改正に加えて、個人情報保護委員会において、先述のとおり、本人が合理的に予測等できないような個人データの処理（例えば、いわゆる「プロファイリング」等）が行われる場合、ガイドラインにおいて、どのような取扱いが行われているかを本人が予測できる程度に利用目的を特定することを求めることとする方向で検討が行われている。

²⁹ 「スマートフォン プライバシー イニシアティブ（スマートフォン利用者情報取扱指針）」

³⁰ ①情報を取得するアプリ提供事業者等の氏名又は名称
②取得される情報の項目
③取得方法
④利用目的の特定・明示
⑤通知・公表又は同意取得の方法、利用者関与の方法
⑥外部送信・第三者提供・情報収集モジュールの有無
⑦問い合わせ窓口
⑧プライバシー・ポリシーの変更を行う場合の手続

れる。

- 電気通信事業者³¹
 - 登録・届出を要しない電気通信事業を営む者³²
 - 国外に拠点を置き、国内に電気通信設備を有せずにサービスを提供する者（令和2年電気通信事業法改正（令和2年5月22日法律第30号）により本年4月1日より適用）
- ✓ 総務省が策定したガイドラインや考え方として示した配慮原則を踏まえ、業界団体（JIAA）においては「プライバシー・ポリシー・ガイドライン」や「行動ターゲティング広告ガイドライン」などを策定（一部は配慮原則が示される以前から策定し、配慮原則を受けて改訂）・運用するなど、行政と意見交換を重ね、歩調を合わせながら、デジタル広告分野やプライバシーに関する業界の自主的な取組を進め、一定の成果を上げてきている。
 - ✓ 以上を踏まえ、プラットフォーム事業者のみでなく、パブリッシャーやアドテク事業者などにも適用される既存の枠組みとして、同ガイドラインや以下の関連指針等を活用していくこととする。
 - ✓ 現在、総務省においては、同ガイドライン、「位置情報プライバシーレポート」、「スマートフォン・プライバシー・イニシアティブ」等の指針等の今秋に向けた見直しを検討しているところ、その見直しにおいて、上記7（1）の方向性を盛り込むよう求めることとする。
 - ✓ また、同ガイドラインの見直し及びその後の運用に当たっては、共同規制の考え方に基づく事業者に対するモニタリングも行われることとされており、これを活用していくこととする。この際、モニタリングは、大規模なプラットフォーム事業者を含む影響力の大きい大規模な事業者を中心に行い、事業者の取組をリスクベースで捉えるとともに、変化の激しい技術動向を踏まえつつ、重点的にモニターすべき項

³¹ 電気通信事業（電気通信役務を他人の需要に応ずるためにする事業）を営むことについて、電気通信事業法第9条の登録を受けた者及び第16条第1項の規定による届出をした者。具体的なサービスの例としては、①コンテンツの媒介、②電子メールマガジンの媒介、③利用者間のメッセージの媒介、④クローズドチャット、⑤機器の貸与と併せた電気通信役務の提供、⑥関連企業間のネットワークの運営、⑦ウェブサイト上のグリーティングカードの運営 等

³² 他人の通信を媒介せず、かつ、電気通信回線設備を設置することなく電気通信役務を提供する場合（電気通信事業法第164条1項3号）など。具体的なサービスの例としては、①各種情報のオンライン提供、②ウェブサイトのオンライン検索、③ソフトウェアのオンライン提供、④オンラインストレージ、⑤インターネットカフェ、⑥電子掲示板、⑦オープンチャット、⑧インターネット上のショッピングモール 等（いずれも電気通信回線設備を設置しない場合に限る。）。多くのパブリッシャーやアドテク事業者はこの類型に入る。

目を設定する等により、効率的・効果的に行う³³。

- パーソナル・データの取扱いへの懸念は、ターゲティング広告に対する消費者のネガティブな受止めによる広告主にとってのブランド毀損リスクともなっている中、そうした観点からの透明化法におけるパーソナル・データの取扱いに関する開示やモニタリングの対応³⁴については、上記の総務省のガイドラインの見直しの結果を踏まえ整合的な形とし、モニタリングについても連携した形で行うこととする。その実施に当たっては、総務省のガイドラインの実施状況を勘案しつつ、必要最小限のものとなるよう努めることとする。

具体的には、パーソナル・データの取扱いに関するプラットフォーム事業者からのヒアリングについては、例えば、総務省の行うヒアリングに透明化法のレビュー担当者がオブザーバ参加する形で対応することが想定される。

また、課題⑩に係る透明化法における評価についても、総務省が上記モニタリングに基づき策定する評価を参考にしつつ、透明化法に法定された協議により経済産業省が総務省に協議を行い、事業者のコンプライアンスに支障を生じさせないように配慮し齟齬が生じないようにすることが必要である。

- 総務省の同ガイドラインの見直し改定・運用に当たっては、個人情報保護委員会との連携も引き続き行い、関係省庁の間での対応に齟齬が生じないようにすることとする。また、消費者庁において引き続き行われることとされている消費者取引に関するデジタル・プラットフォーム企業の役割に関する検討³⁵についても、連携を図ることが必要である。

³³ モニタリングにおいて、事業者が採った対応に関する効果を検証するに当たり、選ばれた手法が実効的なものであるかを理解するための参考情報として、例えば、プラットフォーム事業者によるPIAやユーザーテストの実施状況などについて必要に応じて提出してもらうことも考えられる。

³⁴ 多くの広告主が利用せざるを得ないと考えられるような状況にある大規模なプラットフォーム事業者を対象とする。

³⁵ 消費者庁「デジタル・プラットフォーム企業が介在する消費者取引における環境整備等に関する検討会」報告書（令和3年1月25日）においては、消費者が安全で安心してデジタル・プラットフォームを利用して取引できる環境整備等のための方策について検討が行われた。その中で、SNSを利用して行われる取引やデジタル広告、不正又は悪質なレビュー、パーソナル・データのプロファイリングに基づく表示等の課題についても検討がなされたところ、「これらの課題については、実態調査等を進めた上で、いかなる主体に対してどのような規律を設けることが消費者の安全・安心確保のために実効的であるか等についても、今後の検討事項とすべきである」とされている。

○ また、業界団体（JIAA）においては、令和2年改正個人情報保護法³⁶や総務省の同ガイドラインの見直しを受け、「配慮原則」を踏まえたJIAAガイドライン（例：「プライバシー・ポリシーガイドライン」「行動ターゲティング広告ガイドライン」³⁷）の見直しや関係事業者の啓発等に取り組むこととしているが、政府としても同団体の取組を引き続き尊重し、必要な連携を一層強化することが求められる。

○ こうした枠組みも踏まえ、プラットフォーム事業者のみならず、アドテク事業者、パブリッシャーなどデジタル広告に関係する様々な当事者がパーソナル・データの取得・利用に関する懸念を払しょくするための適切な取組を引き続き行うことが求められる。

また、広告主においても、プラットフォーム事業者やパブリッシャー等のサービスを用いてターゲティング広告を消費者に対して出稿する者として、関係者と連携し、パーソナル・データの取扱いについて適切な対応を行うことが求められる。

これに加えて、関係者による透明性や同意のコントロールの実効性に関する取組が有効に機能するようにするためには、消費者のリテラシーの向上に向けた取組も必要であり、上記と併せ政府も含めた関係者の継続的な取組が求められる。

(3) ユーザーの認知限界を踏まえた、同意の有無にかかわらず行うべきではない行為に関する規律

○ ターゲティング広告を行うに当たっては、ユーザーの認知限界を踏まえて機微情報も含む情報の取扱いについて、ターゲティング広告を行おうとする業界関係者がその保護の必要性について広く認識を共有し、対応方法を整理し、積極的に遵守するための対応を行っていくことが必要である。

○ このため、先行する分野における取組を参考としつつ、ターゲティ

³⁶ 令和2年改正個人情報保護法では、「個人関連情報（生存する個人に関する情報であって、個人情報、仮名加工情報及び匿名加工情報のいずれにも該当しないもの）」を新たに定義し、個人関連情報を第三者に提供することで、提供先において個人データとして取得されることが想定されるときは、当該提供先の企業においては、事前に本人の同意を得ること等が必要となる改正もなされた。

³⁷ 例えば、透明性の確保（プライバシーポリシーガイドライン第6条（利用目的の特定）、第7条（利用目的の通知、公表、明示）、ターゲティング広告ガイドライン第4条（透明性の確保））や利用者関与の機会の確保（オプトアウト）（ターゲティング広告ガイドライン第5条（利用者関与の機会の確保））などが掲げられており、プラットフォーム事業者を含む広告提供事業者や媒体運営社等に広く対応を求めている。

ング広告に関わる業界団体が、例えば認定個人情報保護団体³⁸として指針を取りまとめたり、業界ガイドラインを定めるなど、プラットフォーム事業者をはじめとする業界関係者を広く巻き込みながら主導的役割を果たし、具体的な取組の促進を強化していくことが適切である。

³⁸ 令和2年改正個人情報保護法では、対象事業者のすべての分野（部門）を対象にするという現行の制度に加え、企業の特定分野（部門）を対象とする団体を認定個人情報保護団体に認定できる改正もなされた。