参考資料2

中間とりまとめ（案）の概要

２０２１年７月９日

事　　務　　局

中間とりまとめ（案）の概要

１．プラットフォームサービスに係る利用者情報を巡る現状と課題

（１）プラットフォームサービスに係る利用者情報の現状と課題
（２）現行制度と政策
（３）海外動向

２．プラットフォーム事業者等による利用者情報の取扱いのモニタリング結果

（１）モニタリングの概要
（２）モニタリング結果

３．今後の取組の方向性

（１）利用者情報の適切な取扱いの確保に向けた論点
（２）今後の取組の方向性

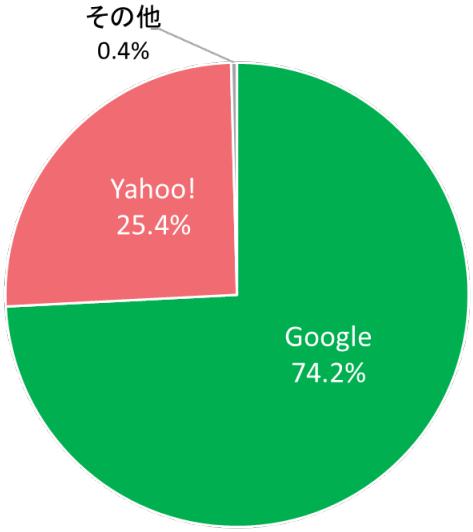
1．（1）プラットフォームサービスに係る利用者情報の現状と課題

○ スマートフォン等を通じたインターネットの活用は社会経済活動のインフラとなるとともに、今後のAIの活用やIoT化の進展に伴い、データ流通環境等が大きく変化することが想定される。ポストコロナ時代に向けて、デジタルシフトが更に進んでいくことが想定される。

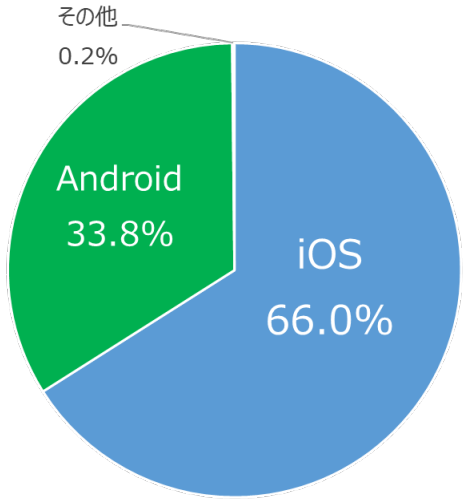
○ 様々なサービスを無料で提供するプラットフォーム事業者の存在感が高まっており、利用者情報が取得・集積される傾向が強まっている。人々の日常生活における重要性が高まる中で、より機微性の高い情報も取得・蓄積される。

○ イノベーションや市場の発展を維持しつつ、利用者が安心してスマートフォンやインターネットを通じたサービスを利用していくことができる環境を確保していく上でも、関係する事業者それぞれにおいて利用者情報の適切な取扱いが確保されることが重要。

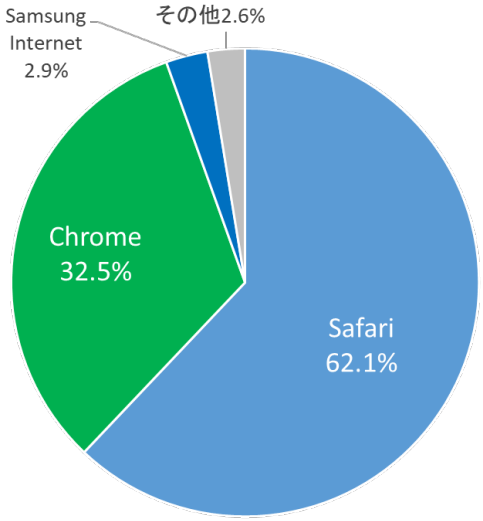
モバイル検索エンジンシェア（日本）
2021年4月



モバイルOSシェア（日本）
2021年4月

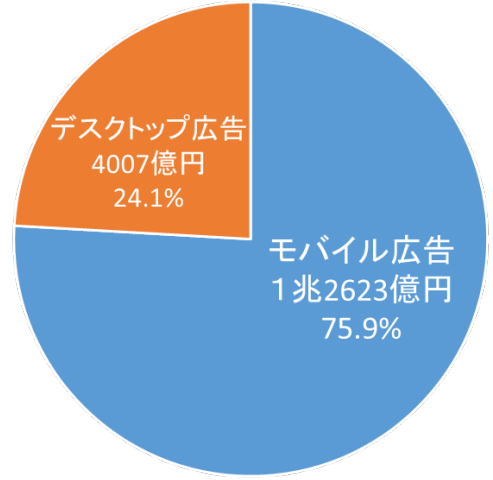


モバイルブラウザシェア（日本）
2021年4月



出典：StatCounter Global Statsから総務省作成

インターネット広告媒体費（日本）
2019年　総額1兆6630億円



出典：2020年4月3日 電通報
「日本の広告費 インターネット広告媒体費詳細分析 No.2」から総務省作成

１．（１）プラットフォームサービスに係る利用者情報の現状と課題

【スマートフォンにおけるアプリケーションに関連する動向】

○ スマートフォンにおいては、様々なアプリケーションが利用されている。アプリケーションのプライバシーポリシーの掲載率は大幅に向上してきているが、内容面の分かりやすさや簡略版の掲載に課題がある。また、OSにより一定の情報へのアクセスを行う場合に利用者に個別許可を求める機能等も導入されている。

【ウェブサイト上のCookie、広告ID、タグ等に関連する動向】

○ First Party CookieとThird Party Cookieがあり、Third Party Cookieには、SNS事業者、広告事業者、アクセス解析事業者、データ仲介事業者等に情報を送信するものが多く見られる。イメージタグやJavaScriptなどによる情報収集も多く行われている。ウェブサイト管理者が実情を把握しにくく、プライバシーポリシーがきちんと書けていない場合が多くある。利用者にとってもプライバシーポリシーが分かりにくいという課題がある。

○ プラットフォーム事業者が提供するブラウザのうち、AppleのSafariにおいてThird Party Cookieをはじめクロスサイトトラッキングが既にブロックされている。GoogleのChromeにおいてもThird Party Cookieの廃止が検討される。

○ 広告IDについては、Appleの提供するIDFAは2021年4月以降、利用者の同意が必要となった。

○ Googleは、Privacy Sandbox Projectを発表。ブラウザの中で機械学習により行動履歴を分析し、同種の興味関心を持つ数千人のグループ（Cohorts）としてターゲティング広告の対象とするFLoCを提案。自社の提供するブラウザであるChromeで初期トライアルを開始。FLEDGEとして広告のオークションを端末内や「信頼できるサーバー」で行う構想も発表している。

【業界団体や業界の動き】

○ 欧州インタラクティブ広告協議会（IAB）が中心となり、GDPRに準拠したTCF(Transparency and Consent Framework）を公表、これをベースとしたCMP(Consent Management Platform）の動きが進んでいる。

○ フィンガープリントやUnified ID2.0（メールアドレスハッシュ化）などによるトラッキングを検討する動きもある。同意取得の在り方やオプトアウトの在り方について課題が指摘される。

1．（2）現行制度と政策

【個人情報保護法及び電気通信事業GL】

○　事業者による個人情報の取扱いについて個人情報保護法により規律。令和２年改正で、保有個人データの開示方法や個人関連情報の第三者提供規制等の見直しが行われ、令和３年改正と合わせ令和４年４月施行予定。

○　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（電気通信事業GL）において、電気通信事業分野の個人情報保護及び通信の秘密等について規定。個人情報保護法の令和２年改正及び電気通信事業の性質等を踏まえた上で、電気通信事業GLの見直しを検討する必要がある。

【SPI及びSPO】

○　スマートフォンの利用者情報の適切な取扱いについて検討し、スマートフォン　プライバシー　イニシアティブ（SPI）を2012年に公表。電気通信事業GL・解説にもSPIの内容を反映。（スマートフォン利用者情報取扱指針として、6つの基本原則とアプリ提供者、情報収集モジュール提供者等、アプリ提供サイト運営者等の関係事業者における取組を示した。）

○　SPIの実施状況等について2013年からスマートフォン　プライバシー　アウトルック（SPO)として毎年継続的に調査を実施しこれを公表してきている。（プライバシーポリシーの掲載率などは大幅に向上してきている。人気アプリは重要とされる事項の記載率も高いが、新着アプリなどでプライバシーポリシーの掲載率や定められた項目の記載率に一部低下が見られる）

【位置情報プライバシーレポート】

○　電気通信事業者が取り扱う位置情報である基地局位置情報、GPS位置情報、Wi-Fi位置情報の取扱い方法等について整理した位置情報プライバシーレポートを2014年に策定。電気通信事業GL・解説にも同レポートの内容が反映。

【JIAA】

○　インターネット広告ビジネスにおいて取得・利用されている個人に関する情報の取扱いについて、「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」等を事業者向けに策定し、業界内において啓発活動等を推進。

【デジタル広告市場】

○　本年4月にデジタル広告市場の競争評価の最終報告を発表、課題⑩パーソナルデータの取得・利用に係る懸念の対応については、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などの見直しにより対応することとされた。

1．（3）海外動向

米国

【カリフォルニア州CCPA/CPRA】

・カリフォルニア州消費者プライバシー法（CCPA）は2020年1月施行、7月当局による執行開始。個人情報の収集やオプトアウト権に関しては、プライバシーポリシーへの記載だけではなく、これとは別に消費者への通知が必要とされる

・2020年11月住民投票が行われ、CCPAを改定するカリフォルニア州プライバシー権法（CPRA）が成立。Third Party Cookie等を利用したクロスサイトトラッキングに対応した「共有するな」ボタンの義務化が定められた。

【NIST Privacy Framework】

・米国国立標準技術研究所（NIST)によってNIST Privacy Framework（NIST PF)が定められ、同意取得を行う際の推奨手法（ジャストインタイムの同意、同意の撤回等）を規定。通知を行う際の推奨手法も記載。

欧州

【GDPR】

・一般データ保護規則（GDPR）が2018年５月から施行され、同意、透明性、自動化された個人に対する意思決定とプロファイリング、データ保護影響評価、データポータビリティの権利等についてガイドラインが定められている。

【ePrivacy規則案】

・GDPRの特別法として、電子通信サービス及び利用者の端末装置の情報の取扱いを規制するePrivacy規則案は、端末装置のデータ処理・蓄積機能の利用、端末装置からの情報取得等、クッキー等に係る同意取得方法等を規定。

・広告最適化のためにサードパーティクッキーを設置するウェブサイト管理者は、ネット広告代理店等と共に、GDPR上の共同管理者の立場に立ち、個人データの利用目的について利用者に情報提供し、利用者から同意を取得する義務を負うこととされている。

【DSA（規則案）】

・オンライン広告の透明性確保に関するオンライン・プラットフォームに対する規律、超大規模オンライン・プラットフォームに対する規律（広告内容・広告主・広告表示期間・使用された主なパラメータ・受領者総数に係るデータベースを編纂・APIを介して一般に利用可能とする義務等）が提案されている。行動規範の策定が奨励・促進。

ISO/IEC

・ISO/IEC29184（消費者向けオンラインサービスにおける通知と同意・選択）において、レイヤードアプローチを推奨。付属書において、PCやスマートフォンで同意を得る場合のユーザインタフェースの例や、同意領収書（Consent Receipt）又は同意記録（Consent Record)の例が示されている。

利用者情報の取扱いに関するプラットフォーム事業者のモニタリング結果

○各事業者において、プライバシーポリシーの内容を分かりやすく説明するための工夫を行っている。アカウント管理画面やダッシュボード等から、利用者が情報取得や第三者提供等を事後的に把握・管理できるようにしている事業者もある。
○広範な利用者情報の取扱いの全体像を一般の利用者に説明・理解させることは容易ではない。
○情報収集モジュール等により、クロスサイトトラッキング等が幅広く行われている。

利用者情報の取扱いに関する透明性・アカウンタビリティ確保状況の主な評価項目の比較

項目	
1．利用者情報の取扱いの状況	・提供するサービスや事業モデルやデータ取扱いに当たっての考え方等に応じて、個別の電気通信事業者やプラットフォーム事業者の取得している情報がそれぞれ異なっている。 ・全ての事業者が、**利用者情報を広告表示に活用**する場合がある。**広告及び測定の目的で、利用者のブラウザやデバイスから情報を直接第三者に取得**させ、広告の効果や測定結果などを提供する事業者もある。
2．利用規約・プライバシーポリシー （1）プライバシーポリシーの内容 （2）透明性確保のための工夫 （3）オプトアウトやダッシュボード （4）データポータビリティ等	・プライバシーポリシーについて、どの事業者もＨＰに掲載があり、アプリ内などから呼出せる場合が多い。
	・各事業者において、プライバシーポリシーだけではなく、プライバシーポリシーの内容を分かりやすく簡潔に説明したプライバシーセンターを設けたり、プライバシーのガイダンスやヘルプセンターを設けるなど説明を工夫している。 ・アカウント管理画面（ダッシュボード等）から、利用者が利用者情報の取得や第三者提供や連携を含む取扱いについて事後的に把握・管理できるようにしている事業者もある。
	・オプトアウトの提供の有無については、全ての事業者が回答。オプトアウトの仕組みはダッシュボードやアカウント設定などを通じて大半の事業者において提供されている。
	・データポータビリティの提供の有無については、全ての事業者が回答。海外プラットフォーム事業者は全てデータポータビリティに対応済との回答であり、利用者のコンピューターへのダウンロードや一部の第三者への転送等が可能とされる。
3．他アプリやサイトを経由した情報収集の状況	・**情報収集モジュール（イメージタグ、JavaScriptのタグ、SDK等）が設置**されている場合等に、**当該アプリやサイトを訪問する利用者に関する利用者情報（端末情報、訪問サイト、購入履歴、閲覧した広告、他サービス利用状況等）が送付**される場合がある。 ・広告商品利用時に、広告主や他アプリやサイトの提供者等との利用規約において、利用者情報を提供する前に、利用者から必要な同意等を取得していることを要求する事業者がある。
4．他社へのデータ提供、他社との連携の状況	・自社の利用者情報の取扱いはプライバシーポリシーに記載があるとしている。他社へのデータ提供は、利用者から同意を取得した場合に行われている。
5．サードパーティによる情報収集への対応	・広告サービスを利用するサイト運営者や広告主等が、自らを経由し提供される個人情報等について、利用者に対してどのような説明や同意取得等をするべきかを必ずしも明確に把握・理解していない場合もあると考えられる。
6．アプリ提供マーケットについて	・アプリ提供者（デベロッパー）に義務付けを行ったり、情報提供を行なうなどの支援を行なっている。
7．PIA・アウトカムについての考え方	・PIAの実施状況については、全ての事業者が何らかの形で回答。一方、独自のPIAを行なっているとしているが、その基準が明確ではない場合がある。また、PIAの結果も公表されていない場合が多い。

プラットフォームサービス事業者等における利用者情報の取扱いヒアリング　質問項目

1．利用者情報の取扱いの状況について
① 取得される利用者情報と取得場面
② 取得した情報の加工・分析・利用
③ 利用者情報の第三者提供
④ 広告ビジネスモデルへの利用者情報の活用
⑤ 利用者情報に基づくプロファイリングセグメント化

2．利用規約・プライバシーポリシーについて
（1） 利用者情報の取扱いに係るプライバシーポリシー
① 利用者情報の取扱いに係るプライバシーポリシー
② サービス開始前の通知公表・同意取得（導線・掲載）
③ プライバシーポリシーの変更に係る周知・同意取得
④ 利用開始後にも定期的に通知を行うなどの工夫

（2） 透明性確保のための工夫
① 透明性確保のための工夫や対処（ユーザーテスト実施他）
② 同意取得や通知に当たっての具体的な工夫（階層的アプローチ、ダッシュボード、ジャストインタイム、アイコン等）

（3） オプトアウト
① オプトアウトを設けているか（方法・対象範囲等）
② オプトアウトをしてもサービス利用継続が可能か
③ ダッシュボード等を設けているか（方法・対象範囲等）

（4） データポータビリティ
① データポータビリティの取組（方法・対象範囲等）
② 対象情報、方法、提供フォーマット、提供先、相互運用性等
③ 電磁的開示請求への対応、開示方法、提供フォーマット等

3．他アプリやサイトを経由した情報収集の状況
① 他アプリやサイトを経由した情報収集の状況
② 他アプリ提供社やサイト運営者に対する情報提供
③ JavaScriptに係る情報提供
④ 複数の他アプリやサイトから収集した情報の管理

4．他社へのデータ提供、他社との連携の状況
① 他社に対するデータ提供の状況
② 他社との連携、留意点（利用者説明、安全管理等）

5．サードパーティによる情報収集への対応（※PF事業者）
① サードパーティによる情報取得に関する方針
② クッキーの代替手段の情報取得の動きへの考え方
③ Privacy Sandboxの導入目的、設計、説明（※Google）

6．アプリ提供マーケットについて（※Google、Apple）
① アプリ提供マーケットにおけるSPIに関する取組
② アプリ提供者に対する働きかけ

7．PIA・アウトカムについての考え方
① PIAの導入状況
② 利用者情報の取扱いに関するアウトカムに係る検討
③ 利用者にPIAの結果やアウトカムを説明しているか

※ 1．で電気通信事業者には、取得される位置情報、アプリやサイト経由の取得の状況、端末からの取得情報、位置情報と加入者情報を組み合わせた分析、参考にしているGLも聞いた。
※ モニタリング対象事業者：NTTドコモ、KDDI、ソフトバンク、楽天モバイル、Apple、Yahoo!、Facebook、Google、Agoop、LINE（実施順）

３．（１）利用者情報の適切な取扱いの確保に向けた論点

① 利用者情報を取り巻くグローバルな情勢の変化

○ 各国は利用者情報の取扱いに関して、特に本人へのサービス提供と直接関係がない本人が意図しないものを行おうとする際は本人にこれを知らせ、本人同意を求めること、事後的な検証可能性を高めるための透明性確保や報告・公表義務を課すこと等規制強化を進めている。グローバル展開するプラットフォーム事業者もこれに対応しつつあるところであり、我が国においても、利用者保護の観点から、適切な対応を検討していくことが求められている。

② 利用者情報の適切な取扱いの確保

○ 第一に、利用者と直接の接点があるアプリ提供者やウェブサイト運営者等のサービス提供者が、まずはアプリやウェブサイトにおいてどのような情報取得や情報提供を行うべきか必要性を検討し、これを把握することが必要。

○ 第二に、アプリ提供者やウェブサイト運営者等のサービス提供者が、上記を踏まえ、取得や提供する情報の種類や用途などに応じて、利用者が理解できるように通知・公表又は同意取得を行っていくことが必要。

③ 分かりやすい通知や同意取得のあり方

○ 利用者に分かりやすく通知・公表や同意取得を行い、利用者が理解した上で有効な選択を行える環境を整えていく必要。欧米において、階層的な通知、個別同意、プライバシー設定などの工夫の導入が推奨されている。

○ プライバシーポリシーに階層別の表示や簡略版の作成などの工夫を行い読みやすさを高めることが期待される。また、取得される情報の種類や利用目的、第三者提供先などに関する個別同意、同意した内容の確認を可能とするConsent Receiptのような仕組みや、サービス開始後のオプトアウトなどのプライバシー設定を可能とするダッシュボード等の提供等により、個人による理解やコントロールを高めることが期待される。

（参考）利用者の性質も踏まえたユーザーアンケートを行った結果、
・階層的な通知のうち「1-1目次（見出し）と詳細」、「1-2重要事項と全文」の工夫を講じた場合には、利用者全体の2割強が「現状よりしっかり読む」、特に抵抗感が強い利用者の約3割が「現状よりしっかり読む」と回答。
・「3個別同意」は6割強が、ダッシュボードなどの「4プライバシー設定」は利用者全体の約7割が「利用したい」と回答。

利用者情報の取扱いに関する今後の取組の方向性

1　電気通信事業法・個人情報保護法等を踏まえた対応

・　利用者端末情報とそれに紐付く情報について、通信関連プライバシーとして保護されるべき利用者の権利として、把握されるべき。電気通信事業者や電気通信事業者の設備のみに着目するのではなく、電気通信サービスの利用者の権利に着目し、通信の秘密に加えて電気通信サービスの利用者のプライバシー保護を電気通信事業法の目的として考えていく必要があると共に、利用者端末情報等を取り扱う者の全てが保護すべき義務を負うこととするべき。

・　**電気通信事業法等における利用者情報の取扱いの制度化の妥当性や適切性、規律の内容・範囲等について、eプライバシー規則（案）の議論も参考にしつつ、検討**を進める。

2　電気通信事業GL・指針等における対応

・　令和２年及び令和３年改正個人情報保護法の施行に向けて、電気通信事業GLについて見直す。

・　**利用者情報の適正な取り扱いの確保に向けた電気通信事業GL改正について併せて検討**を行う。
（例：個人情報保護管理者、プライバシーポリシー、位置情報を含む各種情報（利用者情報を含む））

3　定期的なモニタリングの実施

・　電気通信事業GLに必要事項を定め、その遵守状況や事業者の自主的な取組の状況を定期的にモニタリングする。

4　専門的な知見の蓄積と発信の重要性

・　有識者のTFなどにより、技術的動向について整理し、継続的にこれを更新していくことを検討。

5　利用者の理解促進・外部レビュー

・　関係事業者や業界団体等が、利用者に対して周知啓発を推進し、利用者のリテラシー向上を図っていくことを期待。

・　専門的見地から事業者のプライバシーポリシー等について外部レビューが実施され、結果が公表されることも有用。

6　国際的な対話と連携

・　我が国における制度的な検討やプラットフォーム事業者等のモニタリング等の取組を進めるとともに、積極的に二カ国の枠組みにおける対話と連携を進めることが有用。また、更に、多国間連携の場として、OECD、APEC等の国際的機関や地域連合の場においても我が国における取組を説明し、連携しつつ対応。