

利用者情報に関するワーキンググループ（第36回）

令和8年3月9日

【小玉利用環境課課長補佐】 それでは、定刻となりましたので、ただいまから利用者情報に関するワーキンググループ第36回会合を開始させていただきます。

事務局を務めます総務省利用環境課の小玉です。よろしくお願いいたします。

本日もお忙しい中お集まりいただきまして、ありがとうございます。

本日も個人情報保護委員会に加え、一般社団法人日本インタラクティブ広告協会、JIAAの皆様におブザーとして御参加をいただいております。

また、プレゼンターといたしまして、新経済連盟様に御参加をいただいております。

これ以降の議事進行は山本主査にお願いしたいと存じます。どうぞよろしくお願いいたします。

【山本主査】 よろしく申し上げます。

本日ですけれども、まず新経済連盟の片岡政策部長から「ウェブサイトにおける外部送信規律に沿った公表・通知のベストプラクティス」について御発表いただきまして、続いて事務局より「プライバシーポリシーに関する利用者アンケート調査結果」について御説明し、その後、意見交換の時間を設けたいと思います。

それでは、早速ですけれども片岡さん、よろしくお願いいたします。

【片岡氏】 新経済連盟の片岡です。

まず、本日はプレゼンにお呼びいただきまして、ありがとうございます。今回、外部送信規律に関してベストプラクティスを規定してみてもどうか、ベストプラクティスとしてどのようなものが考えられるのかといった観点でお題をいただいていると認識しております。新経済連盟でアンケート等を取ったわけではないんですけれども、私のほうで会員企業のサイトを確認してみたり、あるいは大手企業を中心に少しヒアリングなどをしてきた結果を踏まえて発表したいと思います。

まず、今回プレゼンをするに当たって大手企業何社かにヒアリングをしてみました。それらの企業は外部送信規律に従って、いろいろな方法で通知・公表しているんですが、今回ベストプラクティスを考えたときにどういった意見を持っているか、聞いてみたという感じなんです。

当初、この外部送信規律をつくった背景、あるいは想定・期待としては、この規律を遵守することで消費者の安心につながるであるとか、利用者にとっては確認の機会が増えて、関心が高まるのではないか、あるいは対応しているサイトやサービスと、そうではないサイトやサービスがあったとして、ちゃんとやっていると消費者から評価されて、対応していない場合は、例えば問合せや苦情が増えるから、しっかりやることに意味があるのではないかという期待があったと思います。

ところが今、実際どんな感じなのかヒアリングをしてみると、そもそもベストプラクティスと言われたときに、何が誰にとってどうベストになるのかがいまいよく分からない部分があるとのことでした。この規律が入った当初こそ、主にプライバシーに関心の高い方々から問合せが来たことも少しあったけれども、その後、特に反応があるわけではなくて、公表しているウェブサイトのアクセス数などもすごく伸びているわけでもなくて、消費者の反応が薄い。問合せも来ないが、苦情もほとんど来ないという状態になっているようで、一体どういう状況なのか、手応えがない状態というのが課題なのではないかなと思いました。今の外部送信規律のどういった部分が具体的にどう課題なのかというのを分析するほどの反応もないというのが現場の方々に話を聞いてわかりました。

そういうわけで、何かベストプラクティスを示して、活動を推進していこうというのであれば、消費者の認識とニーズを把握した上で、どういう方向で誰に対してベストなのか、それをベストプラクティスとするには、どういったことに気をつければいいのかという部分からしっかり把握する必要があるんだろうなと思ったところです。

新経済連盟の会員企業の中からいろいろな会社やサービスのサイトを見たところ、今の公表・通知の仕方もいろいろな方式があります。まず整理の切り口として、例えば広告配信目的とウェブサイトの分析、アナリティクス系の分析といった利用目的別にまず整理した上で、この目的ではこの会社はこの情報を送信という形で整理しているところもあれば、提供先の会社別に整理をして、この会社にはこの目的とこの目的でこういう情報を送信していると書いているところもある。あるいは1つの会社が複数のサービスを運営している場合に、「外部送信規律に関連するCookieポリシー」とかいろいろな言い方があるんですが、情報を集約した上で、このサービスについてはこういう情報をここに送っていますと運営サービス別に整理しているところもあります。整理の切り口だけで様々なものがあるというのが気づきでした。それが誰にとってどういいのか、悪いのかというのが掴み切れていないのが正直なところです。

表示形式も実に様々ありまして、これは提供する情報の量の多さ、少なさにもよるのかなとも思いましたけれども、最初から見える状態で、表形式で記載しているものもあれば、表に整理するのではなく、上から一個一個、どこどこに何々をこういう目的で、オプトアウトに関してはここでというのをテキスト形式でずらっと並べているところもあり、あるいはアコーディオン方式といいまして、最初は畳んであるんだけれども、クリックしていくと開いていく形にして、全体感を見せつつも、気になるところをクリックして見てもらう形式にしているところもあるし、サイトを訪れたときにポップアップでCookieポリシーなどを知らせるところもあれば、そうではなく、例えばページのフッターのところにリンクが貼ってあるものもある。

ポップアップも、Cookieの設定ができる内容を表示するものも、ポップアップはしているけれども、Cookieポリシーのページへのリンクを表示するものも両方あります。Cookieの設定はできるんだけれども、Cookie設定のページに具体的な送信先が一個一個書いてあるわけではないというものもありました。

それから、先ほど言ったとおり、ポップアップ以外のやり方として、リンク形式でサイトのフッターに表示するケースが多いんですけども、個人情報保護方針とか、あるいはCookieポリシーとか、いろいろな書き方があります。

掲載場所も結構いろいろありまして、プライバシーポリシーというウェブページがあって、そのページの中に組み込む形で外部送信規律に対応する情報を載せているところもあれば、「外部送信について」という独立したページを作っているところもありますし、あるいはプライバシーポリシーとは別にCookieポリシーというのを作って、さらにその中に外部送信規律に対応した情報を掲載しているところもあるといった形で、整理の切り口も表示形式の掲載場所もいろいろなやり方があるのが実際です。

この中で一つ気づいたところとしては、複数の大手企業が完全に同一のフォーマットを使用しているケースを何件か見かけました。これは一体どういうことなのか聞いてみましたところ、民間企業が有償で提供しているツール、その中に同意管理に関するツールとかいろいろあると思うんですけども、その中で外部送信規律に対応するためのツールを利用すると、同じフォーマットで表示されるようです。そうすると、標準化まではいかないんですけども、一部の会社では同じような表示がされる状態になっていました。有償のツールの利用で同じようなフォーマットのものが増えるということなのであれば、例えばテンプレートを作ったりすると、今ばらばらになっているものに少し統一感が出て、底上げに有効

だったり、分かりやすさが向上したりするのかなと思ったりしました。

次です。最初のスライドでお伝えしたとおり、ベストプラクティスを収集するとしても、前提を整理した上で何がベストなのかというのをしっかり確認する必要があるということをお伝えしました。この前提を整理するのが結構重要だなと思っていて、まずは消費者の認識の調査、利用者が今どういうふうに使っていて、何が誰にとってベストなのかということをしっかり調べたほうがいいたろうなと思いました。

今回のもう一つの資料にも既にプライバシーポリシーについて調査した結果がありますけれども、その中身を見ても、「どういうことを気にしていますか？」という質問はあっても、その気にしている項目も、情報が多いと今度は分からなくて見ない、文字が多くて見ないみたいな感じになっているのが現実だと思いますので、気になる使われ方の中で特にどういう使われ方に注目しているのか、どこまでは「そんなもんだろう」と思っていて、どこからだと、「いや、ちょっと待てよ」となるのか、もう少し具体的な中身に踏み込んだ上で調査をするといいたろうなという気がしました。消費者が特に何を不安視していて、何が安心につながるのか、まずは実態調査をする必要があると思います。気にしている項目が多いからといって全部載せたりすると、今度は文字が多くて見ないとか、何が書いてあるのかよく分からないみたいな話になってしまうので、どこでバランスを取って、何を優先していくかを考えないとベストプラクティスの形が見えないだろうなという気がしました。

それから、先ほど少し御説明しましたが、業界全体、ウェブサイトを作っていて外部送信をしている事業者全体の底上げを考えるのであれば、ツールの有効活用があると思えました。とは言っても、やはりSPSIとしてしまうとスマートフォンに引っ張られてしまう部分がありますし、以前もお話ししたとおり、そもそもSPSIの趣旨に立ち戻る必要が出てくるので、SPSIとは別立てで考えたほうがいいたろうと思っています。

例えば事業者が使いやすいひな形、HTMLソースなのかもしれないですけども、そういったひな形を考えた上で、まずはひな形で一定の情報を埋めて、ウェブサイトに掲載するというやり方もあるのではないかなと思いました。もちろん「創意工夫は妨げない」と書いてあるとおり、みんながみんな同じことを書けばいいというわけではないと思いますので、ベストプラクティスの方向性として、今やっていない人たちにやってもらうことの底上げの話なのか、やっているけれども、より良いものに近づけるためにどうしたらいいのかという話なのかは分けて考えたほうがいいと思いますが、一つ、ツールの有効活用というのはあるだろうなと思います。

それから、ステップ3として、「重要領域の絞り込み、実効性のある規律へ」と記載しています。昨年の調査結果を拝見しても、優先順位を決めて、特に問題が発生しがちな領域や、関心が高い使われ方、あるいはみんなが想定していて、その範囲であれば特に気にしてはいないんだよという中身、それらを確認した上で、よりリスクの高い部分、より不安を軽減するための情報を絞り込んで、少なくして、それらの通知・公表を優先するという考え方をしたほうが、全体の意識向上であるとか、他社との差別化であるとか、トラブル抑止に役に立つのではないかなと思いました。

実効性の検証と重点化というのがありましたけれども、そもそも現状の問題をどこに捉えるのかという論点が一つあります。前々回のこの利用者情報ワーキンググループでは規律に対応していない事業者がいるという調査結果がありましたけれども、そのような事業者をもしターゲットにするとして、そこについて今実害が起きているかというのは結構重要なポイントかと思います。何か問題が起きているとすればどこなのか、そこによりフォーカスしたときに、何をすべきなのかというのをしっかり考える必要があって、実はやっていなくてもあまり問題は起きていないということになってしまうと、外部送信規律は何のためにやっていたんでしたっけという話になってしまうので、この辺りはしっかり整理したほうがいいかなと思っています。

その上で、全ての情報を網羅的に通知させ、形式的な規律遵守をターゲットとするのか。でも、そうすると、多分ベストプラクティスという話から遠くなってしまう気がするので、その情報の中で特に重点的に底上げすべき領域はどの部分なのかというのを絞り込んだ上で、ツールとかテンプレートなども活用して、どういうふうに底上げをしていくのか、ゴールを明確にするのがいいのかなと思っています。そういうわけで結論として、ターゲットや目的を明確にした上で、実効性のあるベストプラクティスを整理してはどうかということになっています。

大体20分程度でということでしたので、私からは以上、説明を終わらせていただきます。よろしく願いいたします。

**【山本主査】** 片岡さん、ありがとうございました。

それでは、続きまして、資料36-2に基づいて事務局から御説明をお願いいたします。

**【小玉利用環境課課長補佐】** 事務局でございます。

片岡様、ありがとうございました。御発表の中でも一部言及あった点に関して、今回こちらの資料は新たに作ったものではなくて、過去にまとめた資料をこの場を借りて少しだけ

リマインドさせていただこうかなと思っています。片岡様、新経連様のお話で、ユーザーの意識が重要というお話があったかと思っています。一応これまでできているというところを御紹介させていただこうかと思っています。

1 ページめくっていただき、インターネットアンケートということで、ちょうど1年くらい前に、MRIの皆様にご調査をお願いしているというところなんです。A、B、Cと3層ありますけれども、名前を伏せていますけれども、実名を挙げればすぐに分かるような企業のユーザーに聞いているところなんです。2,000名程度に行っており、2,000、2,000、2,000ですので6,000名ということになっています。まさにプライバシーポリシーをどの程度読んでいるかといったことについても聞いているのですが、ユーザーが何が気になるのかというところは聞いているところでございまして、片岡様からも少し言及はありましたけれども、現状どういったことをやっているかということお話しさせていただければと思います。

13ページ目、ややビジューな図で申し訳ありません。要は知りたいことや気になることをプライバシーポリシー周りでどう感じていますかということでございます。この中で申し上げるとすれば、これはA、B、Cと3つのユーザーに聞いているので、それぞれ2,000人ずつとなっていますけれども、例えばこのサービスで自分がどの情報が収集されて、どのような目的で利用されているかということ聞いてみたところ、大体青いところで、どのサービスでも半分以上の方は、そういったことは関心がある・気になるといったことを表明しているところです。あるいは広告関係で申し上げますと、2点目で、このサービスで表示される広告はどうやって決まっているのかといったことにお感じになるという方々も、それなりにいらっしゃって、大体5割から5割超ということでございます。他のサービスやサイトでの自分の情報も集めているのか、あるいはこのサービスで収集した情報と組み合わせて利用しているのかについても、ほぼ半分ぐらいの方々、あるいは半分を少し割るかもしれませんが、おおむねそういった数字が出ているかと思っています。

それから、外部送信規律の関係で申し上げますと、このサービスで集められた自分の情報が外部に送信されたり、別の第三者に提供されているということに気がしますか、どうですかというところを見たところでも、サービスによってやや違いはあるものの、大体4割から5割以上は、やはり気になるところではあるということです。そういったところから、ある程度、現状、皆様の意識を事務局としてはフォローしているところはあると思っています。

過去の資料を使いまして、二番煎じで恐縮ですが、リマインドがたら皆様にご説明を差し上げたところでございます。

事務局からは以上でございます。

【山本主査】 ありがとうございます。

それでは、ただいまの新経連様の御発表及び事務局からの御説明について、構成員の皆様から御意見、御質問がありましたら御発言いただければと思います。

いつものようにチャット欄に御発言されたい旨を書き込んでいただければと思います。

ありがとうございます。では、早速ですが、太田さん、お願いいたします。

【太田構成員】 ありがとうございます。DataSignの太田です。御発表ありがとうございました。

まず、ベストプラクティスを公表しようということに対しては肯定的ということでした。ありがとうございました。そして、実効性を高めていくという御意見に対しても私も賛成です。特に、4ページ目に優先順位の明確化について御意見をいただいているんですけども、そこにも書いていただいているように、高リスク情報の通知・公表を優先するみたいところは大事なことはないかなと思いました。これは私も以前から言っているんですけども、現状、プライバシーポリシーには利用者が普通に想像できるようなリスクがあまりない利用目的が一番最初にばんと書いてあって、想像しにくいリスクの高いものが結構奥底に書いてあるみたいなのが多いので、そういったものから先に書くことは実効性を高める上で必要な施策だなと思いました。実際、実効性というのはあくまでも利用者が予期しないデータの利用とか、第三者への送信が行われなかったということだと思ってしまうので、それを念頭に改めて考えたいなと思ったところです。

次に、5ページ目に実害は起きているのかという問いがあって、そこには消費者の信頼喪失とかトラブルの発生といったことが書いてあって、これは企業にとっての害の例というのが書かれているんですけども、害というのは利用者に対して出るものだと思っております。例えば、知らない間に自分の行動が第三者に知られてしまっているという害に利用者が気づきにくいからこそ規律が必要なのであって、外部送信規律というものがあるんだと私は思っています。一方でというか同時に企業に対する害の軽減というところにも外部送信規律があることによってつながっている事例もあって、外部送信規律に対応する中で、外部送信に対して一定のガバナンスというのが敷かれて、例えばウェブスキミングによる漏えいが未然に防げた事例も出てきているのはあります。

もう一つ、実効性というところを語る上では、やはり通知・公表だけでは、先ほど片岡さんもおっしゃっておられたように、消費者の関心も高まらず、苦情すら来ないというところ

で、通知・公表だけだと実効性が低いように思うので、実効性を高めるためには少なくともオプトアウトを必須化するべきなのかなと。必須化と言わなくても、ベストプラクティスとしておくべきなのかなと思いました。

長くなってすいません。もう一つ。次に消費者の認識の調査が必要ということで御意見いただいておりますけれども、既に外部送信規律というものが存在していて、アプリとかウェブサイトからの利用者の認識のない第三者へのデータ送信というのは、その問題というのは既に共通認識ができていると思っております。先ほど事務局から紹介があったように、消費者の調査というのは先ほど紹介いただいたもの以外にも複数回行っているという認識ではあります。

私の考える問題点の所在というのは、今の外部送信規律の対象になるものとそうでないものが存在して、その境目も非常に分かりにくいことが一番の問題点かなと思っております。例えば自社の薬だけ販売していて情報提供を行っていないサイトというのは、外部送信の規律がなくてニュースサイトにはありますよというのは、僕は正直おかしいと思っております。自分がどんな薬を買っているかという情報はほとんどの人にとって自分が見ているニュースの内容よりも機微な情報だと思います。そういう意味でもしっかりと実効性を持たせるために今回のベストプラクティスの在り方を考えるべきだと思います。

意見だけですけれども、以上になります。長くてすいませんでした。

**【山本主査】** ありがとうございます。

そうしましたら、後でまた片岡さん、あるいは事務局からお答えいただければと思います。まとめて答えていただく関係で次に進みたいと思います。ありがとうございます。

それでは、寺田さん、お願いいたします。

**【寺田構成員】** よろしく申し上げます。御説明ありがとうございました。

事業者の現状がよく分かったと同時にとても不安になりました。その点について3つほど質問させていただいて、御回答いただいた後に若干の意見を述べさせていただきたいと思っております。

まず1つ目の質問です。このプレゼンの趣旨についてですけれども、前提として外部送信規律があまり機能していない、あるいはあまり意味がないということをおっしゃっているように感じたのですが、そのような理解でよろしいでしょうか。

2つ目が、最後のページに実害はないのではないかといたことが述べられていますが、これは今、太田さんからのお話がありましたけれども、そもそも実害とは何であると新経連

さんでは考えていらっしゃるのでしょうか。そこをちょっと、もう一度改めてお聞きしたいと思います。

それから、最後の質問で、外部送信規律のためにテンプレートというお話が出ていますが、各事業者や団体による自主的な取組よりも、総務省とかいわゆる官公庁が策定するテンプレートに従うほうが効果があるとお考えでしょうか。

私の質問は以上です。後ほど御回答いただいた後に意見のほうを述べさせていただければと思います。

以上です。

**【山本主査】** ありがとうございます。

そうしましたら、木村さんまで御発言いただいて、その上で片岡さん、あるいは総務省事務局からお答えいただきたいと思います。

では、木村さん、お願いいたします。

**【木村構成員】** 主婦連合会の木村です。御説明ありがとうございます。

消費者の立場として、実害があるかどうかというのが正直、消費者自身も分からないので苦情がないのではないかなと私は発表を聞いていて思いました。情報の非対称性というところで消費者は認識がなかなかできない部分があるのではないかと考えていますので、事業者と消費者を同様なレベルに置くのはちょっと違うのではないかと考えております。

ふだんは難しいことをあまり考えないで使いたいですね。でも、何か疑問が起きたりとか、アクシデントが起きたときにきちんと確認できるように表示はしてあるべきだと思いますし、消費者にとってみたら自分の情報の行方が分からないのは大変不安ですし、普段はそんなこと考えなくて使っていていい、何かあったときにきちんと確認ができるように、分かりやすい表記であったり、先ほど片岡さんの発表にもありましたけれども、文字の大きさだけではなく、きちんと読みやすいもの、例えば同意画面などもそうですけれども、自分が何に同意したのか分からないような画面がいっぱいありますけれども、そのようなことではなくきちんとしたものであってほしいと思います。

この外部送信規律についても、こういうことをきちんと表示していることを知っていても、結局それを見て、消費者が自分でコントロールできるわけではないことがほとんどなので、先ほどからも意見が出ていますけど、やはり私はオプトアウトが必要であると思いますし、また、この外部送信に情報が出るから嫌だとやめてしまったとしても、それまで利用したデータは消えるわけではないので、その辺りの問題はまだまだ尽きないのではないかと

思います。

以上、意見と感想です。ありがとうございました。

【山本主査】      ありがとうございます。

いろいろと御意見、御感想をいただいたところですが、御質問が寺田さんから3点あったかと思えます。この御質問に対して、片岡さん、すいません、御回答いただけるとありがたいです。お願いいたします。

【片岡氏】      まず、外部送信規律は意味がないと考えているのかということについては、意味がないというより、今、手応えが正直ないと言いたかったということです。結構コストをかけていろいろやっているんだけど、手応えがないので今の自分たちの立ち位置が分かりづらい、これからどうやったらよりよくなるのかが分からない、手応えがないというのが一番の課題だと認識しています。

実害がないというのが、太田さんからも気づきにくいからではないかというのがあったんですが、結局、自分の想定していない使われ方とか、もし知っていたら拒否したい使われ方というのを消費者に認識してもらうのが重要だと思うんですけど、まず、どういう使われ方をターゲットにして、しっかり説明してあげればいいのかということのをちゃんと調査しないと、結局、みんなが大体想定しているような使い方も含めて、全部説明すると長くて読まない、難しいから読まないという方向になってしまうわけなので、どこを特に重点的にやるとより安心してもらえるのかな、あるいは気づいてもらえるのかなということのをちゃんと考えないと意味がなくなってしまうという気はしています。

事業者ガイドラインとテンプレとどっちがいいのかみたいな話があったのですが、恐らくターゲットをどこにするかによると思うんですけど、全体的な底上げ、とにかくみんな、外部送信の情報をちゃんと通知・公表してもらおうということであれば、何かしらのテンプレを用意してあげることで広がるのではないかと思いますし、そうは言っても、情報の量だとか、サービスの種類だとかによって少しずつ変わってくるところがあるので、その辺りは業界でやっていくといいかもしれないし、既に始まっているものとして、民間企業のツールを使うことで、一部似たようなものになってきているということがありますので、どっちがいいかと一概に言えない気はするのですが、やり方の一つとしてテンプレはあると思ったということです。

あと、「消費者として何かあったときに」ということですが、「何が」あったときを特に着目するとよりよいのかを考えるのは意味があると思っています。文字ばかりではなく他の

やり方というのも、その正確性というか、全ての情報を正確にお伝えしようとするとしても文字になるというジレンマの中に普段からいるので、では、どういう情報についてどういう形で見せると、より消費者、利用者にとって安心感が得られるのか、それでいて、分量はそんなに大きくなく、大切なことはしっかり伝わっているけれども、すごく時間をかけて読まなくても済むというのは、どういう形があり得るのかなというのが、今のところ多分正解は見えていないと思いますので、その辺りをどういうふうにしていったらよりよくなるのかが重要なのではないかなと思います。

あと、個人的に思っていたのは、オプトアウトが必要なのではないかという話について、それも全てが全て、全部オプトイン・アウトしますかと聞くと多分大変なことになってしまおうと思いますので、そこはやっぱり優先順位というか、特にどういう情報について、どういう使われ方については優先的に選択肢を提供してあげるのかを考えないといけないのかなと思っています。

以上です。

**【山本主査】**      ありがとうございます。

今の御回答に対して、太田さん、寺田さん、木村さんから何かございますでしょうか。

太田さん、いかがでしょう。

**【太田構成員】**      コメントありがとうございます。

先ほどの最後のオプトアウトのところだけコメントさせていただければと思うんですけども、おっしゃるとおり、全てに対してこれはいいい、これは駄目みたいなことをやるのは消費者にとってすごく負担になることだと思いますので、例えばですけれども、ちょっとここまですることができるのかというのは正直分らないのですが、要は、例えばですけれども、広告のために第三者にあなたの行動履歴を教えるもいいですか、「はい」か「いいえ」、それが実現するだけでも大分実効性も高まるし、分かりやすいと思うんです。正直なところ、それをやらないのはいろいろな事業者さんからの意見もあると思いますけれども、そういう聞き方をしてしまうと、みんなオプトアウトしてしまうよねと。それはiPhoneの今の同意画面みたいなことになると思うんですけども、それが1つ出るだけでも結構違うのかなと思っています。そういうところも含めて、ちゃんと分かりやすさ、実効性というところが担保できるようにするには、本当にフッターに通知・公表があるだけでは実効性がないのかなと個人的には思っていて、今みたいに広告表示のために第三者にデータを渡してもいいですか、「はい」か「いいえ」ぐらいのものができないのではないかなと個人的には思っ

ているところでございます。

【片岡氏】 その点、ちょっとよろしいですか。結構広告ではコンテンツの中身が問題視されることがあるじゃないですか。私が個人的に思うのは、逆に行動履歴を使うことで広告が適正なものになって、自分の嫌な広告が出てこないということも十分あり得る話で、逆に自分が見たいと思わない広告が出てきて、むしろ私の行動履歴を使っていいから、私の興味のあるものを出してくれればいいのにと思ったりすることがあるので、その辺りは結構バランスをよく考えないと、消費者にとって本当に何がいいのか、消費者にどんな情報提供をするのか結構注意しないと、消費者にとっての利益を考えたときに、変な方向に行きそうだなとは思っているところです。

【太田構成員】 おっしゃるとおりです。なので、そこがまさに分かりやすさのところだと思っていて、それが嫌な人はちゃんと嫌と言えて、いい人はいいよと言える状況に今はなっていないと思うんです。分からない人は勝手に使いますけどいいですね、通知はしてありますよという状況を改善したいなというところでございます。

【山本主査】 ありがとうございます。

寺田さん、いかがでしょうか。

【寺田構成員】 ありがとうございます。

最初の調査の件に関しては、ほとんどの各種調査で消費者が不安視しているというのがあるのですが、私の所属しているJIPDECでも意識調査を行っていて、個別の内容そのものよりも、漠然とした不安から利用を中止する人というのも結構いらっしゃる、一定程度いらっしゃるということは分かっています。プライバシー侵害における実害は必ずしもトラブルの発生だけにあるのではなくて、消費者が不安に思いつつ、あるいは理解できていない状態で利用せざるを得ない状態、それから、消費者が理解できていない状態で、想定していない情報の利用が行われる、それから、想定していない情報の利用が消費者に不利益とか差別を与えている可能性があることを認知できていない状態というのが消費者にとっての害であると考えています。

こういった不安の原因というのは、事業者への信頼がまだまだ欠如しているところに帰結するんだろうなと思っています。事業者が責任を持ってプライバシーを保護しているということを表明し、行動していれば、こういったことは起こりにくいんですけども、そのために何をしなくてはいけないのかというのが今回のベストプラクティスの基になるところだろうと思っています。一番最初は分かりやすい説明というのがいつも言われることで

すけれども、これは理解できることかどうかというのが最終的なところなので、それと同時に、そのことをちゃんと周知することが必要なのかなと、書いておけばいいというものではないというところが次のベストプラクティスとして考えなければいけない点だろうと思っています。

それから、テンプレートの部分に関して言うと、ちょっと慎重に考えたほうがいいのではないかなと思っています。技術とかビジネスの変化が速くて、また新たな問題というのも次から次へと現在発生している状況で、テンプレートに頼る構造にしまうと、事業者のプライバシー保護の責任、自らの努力を矮小化してしまう、やるべき努力を低下させてしまう可能性が結構あるのかなと思っています。横並びでみんな書いておけばオーケーみたいな形になるのは非常によくはないと思っています。テンプレートといったリスト型ではなくて、リスクベース型で考えるべきであろうと。リスクベースであるための原則とか、助言とかをちゃんとまとめた上で、それを実践するための例示としてベストプラクティスがあるのかなと思っています。実際にベストプラクティスをどうするのかというのはこれからの議論になるかと思っています。

私からは以上です。

**【山本主査】** ありがとうございます。

それでは、時間は一応17時を目途と聞いておりますので、少し先を急がせていただきまして、木村さん、何かございますでしょうか。

**【木村構成員】** ありがとうございます。

文字がいろいろたくさんあって、分かりやすい表記とはどういうものかということは、それこそ事業者様の工夫で行っていただきたいと思いますし、分かりやすい言葉でないと消費者には絶対伝わらなくて、ただスルーするだけになると思いますので、それは今後の検討だと思っています。

以上です。

**【山本主査】** ありがとうございます。

それでは、森さん、お願いいたします。

**【森構成員】** ありがとうございます。御説明ありがとうございました。

私からは2点申し上げようと思っていまして、まず、基本的には今まで太田さん、寺田さん、木村さんがおっしゃっていただいたことですが、消費者がどう考えているかということを規制の要否の出発点にすることは、あまり全般的に今の社会には合っていない、ち

よっと大ぶろしきを広げて申し訳ないんですけれども、4ページにまずは消費者の実態調査をしてからではないか、それに対して事務局からすでにしましたというお話がありましたけれども、一定その調査というのとはなされています。

問題はやはり消費者がよく分からない、把握していないということだと思います。何か全然分からないという人も15%ぐらいいましたし、また、私、このお話は2013年から、もちろん外部送信規律ができる前からいろいろなとこでしているんですけども、先ほど片岡さんからも手応えがないというお話がありましたけど、本当に手応えがないです。特に最初のほうは、何か私の説明もよくなかったんだと思いますけれども、全然駄目でした。現在でも私のところにメディアで取材に来てくださる人たちの2割か3割は外部送信のことを聞きに来ていただくんですけども、それが報道につながるかというとなつながらない。その理由は難しいから、よく分からないからということなんです。私はいつも使っている絵を、それこそ申し訳ないことに山本先生とか、寺田さんとか、太田さんにはもう20回も30回お見せしたスライドをちょっとずつアップデートさせつつ使っているわけですけども、どうしてもあのぐらいの尺にはなってしまうし、テキストだけでなんてことはおよそ無理なのではないかと思っています。

やっぱり社会のIT化と、そのIT化に対する一般の人々の認知とか理解というのは全く広がる一方だと思っていて、ですので、今、多くの人たちに伝えるとか、多くの人たちから情報を聞いてというのはなかなか難しいですので、メディアの方に申しあげているのは、みんなが分かるような記事でなくては駄目ですと言われますけれども、そういうことはもはや実現しにくいだろうと思います。分極化は政治的な立場だけではなくて、リテラシーにおいても生じていて、デジタルデバイドは果てしなく広がっていくので、分かる人は分かるし、分からない人は分からない、そして、その中間のレベルにたくさんの方がいる状況にありますから、多くの人たちに対して聞いてみて、その人たちが問題視していることについて消費者保護を図るというアプローチではなくて、やはりそれはある程度パターンリスティックに何をやるべきかというのを考えてアプローチして、上からの情報発信といいますか、下のほうに、皆さんに分かっていただく工夫をしていかなければいけないのではないかなと思っています。ですので、実態調査、消費者がどう考えるかということは出発点ではなくて、むしろゴールではないのかなと思っています。

それから、2点目ですけども、ユーザーデータの収集、特にウェブの閲覧利益とか、そういうことは収集できなくなることによって消費者自身の利益が害されると。消費者に適

切な広告が届かないということなんですけども、そういう面もあるかとは思いますが、やはり広告の最適化というのは、当該表示される消費者にとって最適化されるというよりは、やはり広告主にとって最適化されるんだと思うんです。それがビジネスだと思います。別に私はそれが悪いことだとは思いません。それがビジネスです。さらに言えば、先日、ロイターの報道で、Metaが違法広告による収入が2024年の売上高の1割だったと、1日に150億件ぐらいの詐欺広告を表示していて、不正広告を削除すれば事業に影響が出る懸念も示されていたという報道がありました。今読んだんですけれども。ですので、ここまでやって、それで商売だからというかどうかは別として、大手の広告主でも消費者のことを考えてくださっている方とそうでない方がいるということです。当然のことながらMetaはそれなりのマーケットシェアを持っていると思いますが、そういう資本合理性に基づいて行動されるということは、それは消費者の利益よりも広告主の利益、さらには売上げのほうが優先されるということもあるわけです。

ですので、ターゲティング、あるいはプロファイリングにおいても、そこはやはり消費者にとって何がいい情報かということよりも、こいつはこれを買おうかと、金を払いそうかということを中心に広告が出てくるとも往々にしてあるんだろうと思います。そういうことも考えたときに、そして外部送信の仕組みが分かったときに、消費者がどういう判断をするかというのは、それは今できるわけではなくて、今は全然分かっていない状況ですけども、これを分かっていたくためにも、ベストプラクティスや規制をしていくのかなと思います。

以上です。

**【山本主査】**      ありがとうございます。

それでは、上沼さんからもコメント、御質問いただいて、その上で御回答いただこうと思います。ありがとうございます。

では、上沼さん、お願いいたします。

**【上沼構成員】**      御説明ありがとうございました。

実情というか、私たちが結構ユーザーが読んでいないということに結構ショックを受けていたので、企業の方がやっても手応えがないというのも本当によく分かると思います。ただ、自分のサービスについては当該企業自身が一番よく御存じのところもあると思うので、1点お伺いしたいです。最後の5ページの提言のところですか。要するにターゲットと目的の絞り込みで、どういうふうに優先順位をつけていくかみたいなお話をされたわ

けですけれども、これは御自分たちでそういうものをこれから考えていこうという、そういう取組というのは今されていない感じなんでしょうか。

以上です。

【山本主査】 ありがとうございます。

それでは、今の森さんと上沼さんのコメント、御質問に対して片岡さんから何かあればぜひお願いいたします。

【片岡氏】 そうですね、ベストプラクティスを考えるときには消費者がどう受け取るか、あるいはどう受け取ってほしいかをちゃんと考えたほうが良いと思っているので、そこを気にしないで作るのはなかなか難しいのではないかなと思いました。

外部送信規律で広告の話をする、どうしてもコンテンツの話なのか、情報利用の話なのか、あるいはプロファイリングの話なのか混同してくるなという気がして、その辺りをどう整理していくかも課題だなと思いました。

あと、事業者側でターゲットと目的の絞り込みについて何かしているかという点ですが、外部送信規律に関してということではなく、プライバシーポリシーで何を書くかは結構変えてみたり、文章を分かりやすくしてみたりといった工夫はそれぞれの事業者でしますが、具体的にこういう情報をこういうふうに使くと不安で、こういうふうに使わないと不安ではないみたいな、そこまでの調査はできていないのが実際のところ。問合せがあるわけではないので、どういうふうにやったらいいのかが手探りの状態です。書き方を工夫しても、手応えがないなという感じで、手探りの状態というのが実情ではあります。

【山本主査】 ありがとうございます。

森さん、上沼さん、今の御回答に対していかがでしょうか。

【森構成員】 ありがとうございます。ベストプラクティスは消費者の希望からということについては、私はそうは思っていないということをお話ししましたので、ちょっとそこは立場の違いかなと思います。

以上です。

【山本主査】 ありがとうございます。

上沼さんいかがでしょうか。

【上沼構成員】 私も質問した内容については、「ああ、そうなんだー」と思いました。

【山本主査】 ありがとうございます。

ほかの方、いかがでしょうか。

私のほうから3点ほど、時間をつなぐために御質問、コメントをさせていただきます。まず、片岡さんがおっしゃる手応えの問題というのは非常に重要だと思いました。今日いろいろと御議論があったと思うのですが、そもそもユーザーが問題状況であるとか、データのフローとかをあまり認識できていないところがあるのかもしれませんが。ユーザーがそもそも現状を認識できていないので、何をやっても手応えを感じられる、という可能性です。

例えば今の事務局説明のなかに、森さんも御指摘されていましたが、「どちらでもない」とか「分からない」という回答がありました。ここは、イラストのようなかたちで図式化して、今の外部送信の状況をわかりやすく伝えた場合に、「どちらでもない」、「分からない」と答えた人がどちらの側に振れるのか、どちら側に回答するのかというところが一つ重要なポイントになるのかなと感じました。「どちらでもない」、「分からない」が大体10%から15%ぐらいいらっしゃるわけですが、もし「分かりやすい」啓発をしたときに、この回答がどうなるのかが重要だということです。総務省様におかれましては、今後そういった、より分かりやすい、言葉だけではなくてイメージですとか、イラストなどを使った現状の説明を行った上での調査ということもご検討いただければと思っております。

それから、2点目ですけれども、実害のところも、大変重要な論点かなと思いました。これは情報提供ですが、今チャットに貼りましたが、2025年の3月に閣議決定をされた『消費者基本計画』がございすけれども、この中では、従来のように主に消費者が対価として金銭、お金を支払う狭義の消費行動のみを念頭に置くのではなく、消費者が情報、この情報というのがある種の個人データのようなものですけれども、パーソナルデータを含む情報ですとか時間、関心・アテンションを提供する場合も「消費者取引」として消費者政策や消費者法制度において自覚的に捉えていくのだ、ということが書かれています。そういう意味では、パーソナルデータを提供することも、ある意味での「取引」であるということが、閣議決定された『消費者基本計画』ではうたわれている。ですので、情報を非自発的に提供させられるということについては、これは不当な「取引」の問題としても把握できるのかなと感じた次第です。

それから、個人情報保護委員会が2025年の1月に公表しました3年ごと見直しのペーパーですけど、今後の検討の方向性でしたか、この文書の中で、個人の権利利益に対するリスクの1つとして、4点ほど挙げられています。そのうちの1つが、「自身のデータを自由意思に従って制御できないリスク」ということになる。自身のデータをどう定義するのかということもありますけれども、ここでは、自身のデータを自由意志に従って、制御・コントロール

ールできないこともリスクとして捉えられている。ここでは、自身のデータを自分で制御・コントロールできないことそれ自体が個人の権利利益の問題と関連付けられているわけです。このことも考慮に入れてよいのかなと感じた次第です。

この辺りは、政府の様々な機関が様々な「取引」概念、「リスク」概念というものを提示しているところでありまして、そういったものを少し集約しながら検討していく必要があるのかなと思います。

それから、すいません、時間がオーバーしていますが、3点目が情報の利活用と保護の関係ですけれども、今後、対立ではなくて、保護と利活用が順接的につながっていくことも非重要かなと感じております。台湾やインドはデジタル先進国とも言われ、非常に利活用が進んでいる国という位置づけもあるわけですけれども、例えば台湾では、2005年、2022年に、憲法裁判所が自分のデータに対するコントローラビリティを憲法上の基本権だと言っている。またインドでも、2017年に、同じように、本人のコントロールというものを基本権だと最高裁が言っていたりします。そういう意味で、自身のデータに対する「コントロール」をしっかり認めることによってデータの利活用が進んでいくところもあるかなと思います。これまでの日本の議論構造は、どうしても利活用と保護が二項対立的に捉えられて、保護が入ると利活用が進まない、あるいは利活用が進むと保護ができないという硬直した議論に陥るようなところがあったかと思えますけれども、こういったデジタル先進国と言われる国では、コントローラビリティがまず確立した上で、データの利活用が進んでいるという状況もあるかなと思うところでございます。ということで、簡単な情報提供でございました。

片岡さんからの御回答は特に求めません。時間を稼ぎ過ぎたかもしれませんが、ほかの方はいかがでしょうか。よろしいでしょうか。

そうしましたら、事務局あるいは片岡さんから何かございましたらコメントいただければと思います。事務局いかがでしょう。

【小玉利用環境課課長補佐】      事務局でございます。

今回、新経連様、プレゼンありがとうございます。そこからいろいろと御議論がありましたけれども、ベストプラクティスに盛り込むべき点や山本先生からいただいたような今の外部送信規律の分かりやすさの仕組みですとか、そういったことは最大限インテークできればと思います。ありがとうございました。

ユーザーへのアプローチというところも一つ重要なところかと思えますし、先生から御指摘いただいたように、基本的にはユーザーの皆様が気になっていることは、自分のデータ

がどう扱われているかというのは最低限、皆さん気にされているところなのかと思いますので、皆さんが自分のデータをコントロールできているという意識をやはり醸成できるようなベストプラクティスにしていくべきかと認識を新たにしました。ありがとうございます。以上です。

【山本主査】 ありがとうございます。

片岡さん、すいません、私がつりとめのない話をしてしまいました。

【片岡氏】 いや、やはりポイントになるのは、みんな気にするのは気にすると、そうなんですけど、気にした結果、どういう状態をみんなは想定していて、どういう状態になるとそこは危険というか嫌だなと思うのかというのを、もちろん人によって違うのはあるんですけども、特に今、ウェブサイトの実態としては、大体がウェブサイトにアクセスした人の分析というか、アナリティクスと、広告配信だと思うので、そこでどういう使われ方になると嫌だという意識が増えていくのか、そういったところをどこかで調査したほうが、結局ここまでだったらそんなには気にしないから、その範囲で使っている場合にはこのぐらいの情報提供でいいかもねみたいな話になるかもしれないし、その代わりに、そこを超えるんだったらもうちょっとちゃんとして、より分かりやすく工夫したほうがいいよねとかという話生まれるので、もう少しそこに踏み込んでもいいのかなとは思ったところでした。

気にしますか、気にしないですかと聞くと、みんな気にしますと言うんだけど、でも現状、情報を読んでいるかという長いから読んでいないみたいな話になってしまうので、そこはもう少しより効果的にやるためにはどうしたらいいのか考えないとなかなか先に進めないなと思いました。

以上です。

【山本主査】 ありがとうございます。

ほかの方がいかがでしょうか。もう少しだけ時間を。一応5時半まではいただいていると思うのですが、一応5時を目途にと思って。

では、森さん、お願いいたします。

【森構成員】 ありがとうございます。ちょっとお時間ないかと思っていたんですけど、それであれば。

本当に山本先生におっしゃっていただいたとおりでと思うんですけども、消費者保護をどうしていくかということについて、これまではどうしても金銭的被害と健康被害ということが消費者被害でありまして、それを超えて、データの搾取みたいなことにはどうしても

目が行かなかったといいますか、それは消費者保護サイドにいる人みんな、もちろん消費者団体の方もそうだと思いますし、私はあまりそうは言えないのかもしれませんが、民事というか消費者保護法系の消費者契約とかを実務で扱ったり、研究したり、特商法とか、景表法とか、消費者契約法とかを扱う法律家にとっても、なかなかデータの搾取というのはきっちり捉えることができないまま長い間過ごしてしまっていて、消費者のドグマが金銭的被害のドグマと健康被害のドグマでありましたということだったので、今みたいなことになっているんだと思うんです。

なので、消費者は何が嫌なのかを探求すべきということは全く片岡さんの御指摘のとおりだと思うんですけども、消費者としては、多分何がどうなっているかということとはほぼ全く分かっていない、それは率直に申し上げれば、法律側でも一部の人しか分かっていないし、消費者団体でもそうなのではないかと推測いたします。ですので、分かってもらうために何かするという事はこの文脈だけではないと思いますけれども、今みたいなITが発達した社会において、分業化が進んだ社会においては、それは必要不可欠なことではないかと思えます。

以上です。

【山本主査】      ありがとうございます。

本当に今日は非常に有意義な議論ができたかなと思います。確かに、現在の非常に複雑なデータのフローと申しますか、そういったものをなかなかユーザー自身が具体的にイメージできない状況で、いろいろと質問したところで、結局はなんだかよく分からない中で不安に思ったり、あるいは何も思わなかったりという状況で、なかなかそれをベースに政策的な議論をしていくのは難しい。そういう意味では、さきほど総務省の小玉さんからもお話があったように、もう少しこれは事業者様の御協力も得ないと、恐らく今のメカニズムを解像度高くユーザーに伝えていくのは難しいかなと思います。その辺り、今後、実効性のある調査であったり、議論というものを積み重ねていかなければいけないかなと感じた次第です。

ありがとうございました。ほかになれば、片岡さんいろいろと本当にありがとうございました。引き続きよろしく願いいたします。

ここまでで意見交換の時間を終わらせていただきまして、事務局から連絡事項をいただければと思います。よろしく願いいたします。

【小玉利用環境課課長補佐】      皆様、ありがとうございました。

本日の議事録につきましては、事務局で作成の上、皆様に御確認をいただきます。その後

公表させていただきます。

次回会合ですけれども、今月下旬を予定しております。調整の上、皆様には御連絡を差し上げます。どうぞよろしくお願いいたします。

以上でございます。

**【山本主査】** ありがとうございます。

それでは、以上で、利用者情報に関するワーキンググループ第36回会合を終了させていただきます。本日もお忙しい中、御出席いただきまして、ありがとうございました。