

利用者視点を踏まえた I C T サービス に係る諸問題に関する研究会

第二次提言

(抜粋)

Ⅱ ライフログ活用サービスに関する検討に ついて

5. より信頼されるサービスに向けて

(配慮原則の提言)

平成 2 2 年 5 月

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⁵⁸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⁵⁹。

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

⁵⁸ 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。

⁵⁹ 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⁶⁰。

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

⁶⁰ 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⁶¹。

(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

⁶¹ 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。）

ることとしたものである。

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⁶²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⁶³、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⁶⁴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

⁶² 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。

⁶³ 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。

⁶⁴ 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⁶⁵。

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⁶⁶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。

⁶⁵ 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。

⁶⁶ 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⁶⁷。

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⁶⁸。

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。

⁶⁷ 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。

⁶⁸ 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。