

個人情報保護委員会（第98回）議事概要

- 1 日時：平成31年3月29日（金）10：30～11：40
- 2 場所：個人情報保護委員会 委員会室
- 3 出席者：嶋田委員長、熊澤委員、丹野委員、小川委員、中村委員、加藤委員、大滝委員、宮井委員、藤原委員
其田事務局長、福浦事務局次長、的井総務課長、佐脇参事官、三原参事官、山崎参事官

4 議事の概要

(1) 議題1：いわゆる3年ごと見直し（ヒアリング）について

ヒアリング対象の団体として、日本インタラクティブ広告協会（以下「JIAA」という。）の勝野専務理事及び柳田事務局長が会議に出席した。

柳田事務局長から、資料に沿って次の説明が行われた。

「インターネット広告における個人に関するデータの利活用について、業界の自主的な規律や取組を説明する。個人情報保護法の見直しに当たり、法制度に対して具体的な意見を述べるものではないが、検討の参考になればと考えている。

P2の組織概要について、当協会はインターネット広告のビジネスに関わる媒体社、広告配信事業者、広告会社等272社が加盟している業界団体である。

P3では基本方針について説明している。当協会の目的、行動憲章、インターネット広告倫理綱領に記載があるとおり、当協会は、会員企業が自らインターネット広告の健全化及び信頼向上を図るという趣旨で活動している。

P4は、参考までに、当協会の役員一覧を掲載している。

P5から、インターネット広告でのデータ利活用におけるガイドラインの取組について説明する。当協会では、インターネット広告事業者向けのガイドラインを策定している。適法性だけでなく、社会通念上認められる合理性、適正性の確保のため、会員社がそれぞれの事業の特性に応じて自社の基準を定める際の指針という位置付けである。個人情報保護法の「いわゆる3年ごと見直しに係る検討の着眼点」として挙げられているターゲティング広告に関しては、「プライバシーポリシーガイドライン」及び「行動ターゲティング広告ガイドライン」を定めている。なお、広告に関するガイドラインであるため、コンテンツはガイドラインの直接の対象とはしていない。

P6について、インターネット広告では、ユーザの登録情報、行動履歴情報、デバイス情報など個人情報及び個人情報以外のユーザ個人に関する情報を利用している。主なターゲティング広告の種類には、ユーザ自らが登録

を行った属性によるターゲティングや、行動履歴情報から類推する行動ターゲティングがある。リターゲティングは行動ターゲティングの一種であるが、当協会は広告主を会員としていないため、広告主サイトはガイドラインの対象外。ただし、リターゲティング広告のサービスを行う広告事業者が会員の場合は、このサービスに準用される。なお、コンテンツターゲティング広告のようにユーザの情報を利用しないターゲティング広告もある。

P7はガイドライン策定の背景である

ユーザの情報を利用するターゲティング広告は、企業にとって有用であると同時に、ユーザにとっても、インターネット上のコンテンツが広告料収入に支えられ無料で提供されることや、個人に好み合った広告に接する機会が増えるというメリットがある。一方、知らないうちに詳細なデータが集積されて個人が特定される恐れや、センシティブな情報の取扱いへの不安が指摘されていた。こうした懸念を払拭し、安全・安心なサービスを提供するために、どの事業者が取得したどのような情報が広告に利用されているのかをユーザが知ることができ、利用の可否を選択できる簡便な仕組みを提供する必要があることから、自主的な規制による取組が進んだ。

P8「プライバシーポリシーガイドライン」は、2000年から検討を開始し、個人情報保護法の成立に合わせて2004年に策定。また、「行動ターゲティング広告ガイドライン」は、米国から始まったビジネスの興隆を受けて2009年に策定し、翌年2010年に総務省の配慮原則を踏まえて改定。その後いずれも、インターネット広告の技術やサービスの進展を踏まえて改定を重ねている。

P9は参考として、自主的な取組の意義についてである。法律は最低限守るべきルールであるが、一方で業界の自主ルールは、ベストプラクティスを示し法令の及ばない領域をカバーし補完するもの。インターネット広告のような技術の進化のスピードが速く、国内外のサービスが複雑に連携しているものに対しても、業界ルールは柔軟に、機動的に対応することができる。消費者や社会に受け入れられる広告の在り方を自ら考え実行することに意義があると考えている。

P10は、昨今のインターネット広告の動向である。データの有用性に期待が集まり、活用が広がっている。一方、多様化、複雑化する中で、プライバシー保護の観点から、安心・安全を確保するために自主的なガイドラインの徹底により情報の取扱いを適正なものにしていく必要性を認識している。こうした動向を踏まえて改定を重ねてきた2つのガイドラインの内容について、まずP11は、プライバシーポリシーガイドラインが対象としている情報の範囲である。インターネット広告で取り扱う個人情報以外の個人に関する情報を「インフォマティブデータ」と名付け、独自に定義した。「個人

情報」と「インフォマティブデータ」から「統計情報」を除いたものを「個人関連情報」として取扱基準を示している。「インフォマティブデータ」を他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができる場合は個人情報に含まれる。また、特定の個人を識別しないもののクッキー等の識別子情報に結びつけてターゲティング広告の配信に利用するデータは「個人関連情報」に含まれる。

P12は、そのガイドラインの対象情報の範囲を図にしたものである。当協会の定めるガイドラインでは、プライバシーを侵害するおそれのない情報も含めてインターネット広告のビジネスで取り扱う情報を全て対象とし、広い範囲をカバーしている。

P13は、行動ターゲティング広告ガイドラインの基本原則である。ユーザの行動履歴情報を利用する行動ターゲティング広告では、ユーザへの「透明性の確保」と「関与の機会の確保」を原則としている。事業領域ごとにデータの取扱いの説明とオプトアウトの提供を順守事項として規定している。

P14は、透明性の確保とオプトアウトの原則について、事業領域ごとの遵守事項をまとめたものである。

P15からは、自主的な取組のより一層の推進に向けた施策についてである。まず①は、インフォメーションアイコンプログラムの運用である。ユーザが接する広告上に、その広告の配信で利用されているデータの取扱いの説明やオプトアウトの導線として、業界共通のアイコンを表示する取組を推進している。アイコンを表示する会員社は、ガイドラインの遵守状況について、審査、認定を受ける必要がある。

P16の②は、統合オプトアウトサイト、DDAIの運営である。複数の広告サービスのオプトアウトをまとめて提供するもので、ユーザはインフォメーションアイコンやサイトのプライバシーポリシーからリンクして、ターゲティングが有効になっているかどうかを確認でき、特定のサービスを指定してオプトアウトをすることも一括してオプトアウトすることもできる。ターゲティング広告に関して理解を促す啓発も行っている。

P17の③は、当協会の施策ではないが、ユーザにサービスのアカウントIDを発行しているプラットフォーム事業者では、プライバシー設定の機能を提供し始めている。IDでログインすると、広告の設定では、ターゲティング広告のオプトアウトができるようになってきている。また、インフォメーションアイコンから、その広告がどのような情報に基づいて表示されているのか理由を確認できる仕組みも提供し始めている。さらに、ユーザがその広告を停止したい理由を送信できる機能も実装して、データ利用に限らず、広告の最適化を図る取組も行われている。

P18は参考である。先ほど紹介したDDAIのサイトでオプトアウトを選択したユーザへのアンケートの結果である。「個人の情報を使われているようで気持ち悪いから」という理由だけでなく、「同じ広告ばかりが出てくるから」、「好まない広告が出てくるから」といった、広告の頻度や内容によるオプトアウトもあることが分かった。

P19の④は、プライバシーポリシーガイドラインで提言しているプライバシー影響評価、PIAの取組である。プライバシーへの影響の度合いは、ユーザを起点に、情報の種類、取得の方法、管理の方法、利用方法等を総合的に勘案する必要がある。また、広告で取り扱うデータが多様化し、テクノロジーが進化しているため、取扱ルールを一律に規定することが難しくなっている中で、PIAの活用が求められている。

P20は、あくまでPIAの一例の案であり、実施に至っているものではないが、考え方を整理したものである。データ主体であるユーザのプライバシーへの影響度を評価するためには、データがどのような識別子と結びついているか、特定の個人を識別できるか否か、データの利用を制御したりデータを修正したりできるか、さらに、データのプライバシーへの影響はどうか、などの要素を組み合わせて、その広告サービスで扱うデータ群の評価をするという考え方である。

最後のP21は、今後の取組である。業界自主ルールの会員社への徹底と業界内外への啓発を拡大していく。新たなインターネット広告関連サービスへのガイドラインの適用を進めていく。また、ユーザへの分かりやすい情報提示など、ビジネス実態に即した取組を強化していく。さらに、国内外の規制動向、ビジネス動向、技術動向を踏まえた自主ルールの整備、改善を図る。現在、欧米でのプライバシー法規制の強化やブラウザや端末OSメーカーによってトラッキング制限の強化がなされる中で、許容される広告ビジネスの在り方をグローバルで模索中。インターネット広告のサービスやシステムの開発は競争領域であり、各社で仕組みは異なるが、インターネットユーザ、消費者にとって安心・安全な環境を整えることは協調領域である。引き続き、業界ガイドラインによる自主的な取組を継続して推進し、改善に努めていく。」

嶋田委員長の進行により、質疑応答が行われた。

熊澤委員から「貴団体として個人情報を利用するリスクを十分に理解されて取り組まれていることと思う。また、資料P11、P12にあるように、ガイドラインにおいて、「個人関連情報」として、個人情報だけでなく、クッキーや位置情報等もしっかり保護しようとされていると改めて認識。その

上で2点伺いたい。まず、このガイドラインは、会員社において問題なく遵守していると認識されているか。会員社はこれを遵守することに特段負担を感じていないという理解でよいか。次に、広告主との関係について、広告主の特に法務部門が、こうしたネット広告の仕組みを正しく理解していないのではないか、と思われる事例もあるが、クライアント側の理解を推進し、適切な対応につなげていくためにはどういった取組が必要と考えているか」旨の発言があった。

これに対し、J I A Aから「1点目について、ガイドライン策定時に全会員企業に意見募集をし、そこで出た意見を踏まえて取りまとめ、理事会で承認をして適用・公表しているため、全会員企業による遵守を前提として定めている。問題なく遵守しているかについては、特に行動ターゲティング広告ガイドラインにおいては遵守状況の報告等を求める規定があり、問題があった場合には是正勧告をすることができるとの条項もある。さらに、重大な問題が生じた際には、冒頭に紹介した行動憲章にガイドラインの遵守をうたっており、行動憲章の運用規定の中で処分をすることも考えられる。会員企業は、当該ガイドラインや行動憲章があることを認識の上、入会しているため、遵守も前提となっている。遵守が負担になっているかについては、ガイドライン策定時の意見募集の際に、もし無理だということであればそのような意見も勘案して再考するため、遵守されるものと考えている。

2点目について、リターゲティング広告は広告主サイトへの再訪を促す広告を出すという手法であるが、これは広告主のサイトに広告事業者のタグを設定して情報を取得するというものである。そのデータの流れは非常に単純なもので、懸念を生じさせるようなものではないが、昨今の報道にあるように、そのような利用がプライバシーポリシーに記載されていないことが問題視されている。そのため、リターゲティング広告の手法を採用する広告主のプライバシーポリシーにその利用について記載するよう広告事業者が依頼しているが、なかなか浸透していないとすれば、指摘されるような法務部門との連携が取れていないとの問題があるのかもしれない。広告主は会員ではないため、広告主が加入する日本アドバタイザーズ協会とも随時意見交換をしている」旨の発言があった。

丹野委員から「直接消費者に広告を出す事業者を対象とする貴団体の取組状況を伺い、消費者の視点を重視していると感じた。そこで2点伺いたい。まず、資料P7にあるように、ネット広告について、消費者側から見て、プライバシーに関する懸念や広告に対する不信感があるとのことだが、J I A Aとして、消費者側の声をくみ取る仕組みを有しているか。例えば、個人情報保護法上の認定個人情報保護団体制度ではマルチステークホルダー、

特に消費者の声を聴く仕組みになっているが、貴団体に消費者からの意見を聴くメカニズムはあるのか。その他資料にあるとおり消費者側に不信感があるのは事実と思うが、これを解消する取組はされているのか。次に、P 9にも一部指摘があるが、現在、自主ルールとして規律しているものを、一段上げて法的な義務にしていくことについて、貴団体としてどう考えるか」という旨の発言があった。

これに対し、J I A Aから「1点目について、消費者の意見を吸い上げる仕組みは具体的には有していない。ただ、インフォメーションアイコンの取組みは、総務省において開催されたヒアリングに消費者団体が参加されており、どの広告がどのような情報を利用しているのかが広告に接したときに分かるように何らかのマークをつけることができないか、との意見があった。同様の取組が既にアメリカで進んでいることもあり、業界共通のアイコンを導入することにした。今後も、折に触れて機会があれば是非消費者のご意見を伺いたい。事業者のガイドライン遵守に関するモニタリングは行うが、消費者の声を聞くようなパネル調査を一度企画したが、実施に至らないまま現在に至っている。今後ガイドラインを改訂する際や新たな取組を行う際、また現在どのような不安を抱えているのかなど消費者の声を聞くことも検討したい。不安の解消の仕組みについては、会員企業のガイドラインの遵守がそれに当たるのではないか。インフォメーションアイコンの導入、オプトアウトの提供、そして透明性の確保と、全体としての取組が不安を解消していくのではないか。資料P 7についてはF T Cで行われたタウンミーティングで問題提起がされ、これを基にF T Cが自主規制原則を出し、米国の業界で自主規制が進み、これを参考に当団体がガイドラインを出したという経緯である。今後も当団体としてはこのような意見に耳を傾けながら取り組んでいきたい。

2点目について、法的な義務化については検討していないため、この場での回答は非常に難しい。法律は当団体の意見のみで決まることでもなく、様々な業界への配慮も必要ではないか。また広告は、メディア事業やプラットフォーム事業等の各種サービスの一部でしかないため、本来ユーザに対して様々なサービスを提供するためにユーザの情報を取得しているのであって、広告での利用はその一部である。もし、自主ルールを法的義務とするならば、広告以外の分野に生じる影響についても検討する必要があるのではないか」という旨の発言があった。

小川委員から「2014年頃以降にスマートフォンが利用され始め、日常身につけている端末にも多様な広告が配信されるようになってきている。位置情報と他の情報との紐付けにより、お店のガイド等が表示されるなど便利と感

じる一方、気持ち悪い、日常生活が覗かれているのではないかなど、懸念する声も聞かれるが、貴団体は、このような不安な気持ちを解消するための取組を行っているか」という旨の発言があった。

これに対し、J I A Aから「まず、当協会のガイドラインは、スマートフォンも対象である。スマートフォンが普及し始めた当時は、アプリを広告で識別する際の識別子がプラットフォームから提供されるものしかなく、安全に識別する手法がなかったが、その後iOSやアンドロイドのいずれにも広告用の識別子が実装され、この識別子を使って安全に広告を配信することができるようになり、これによりオプトアウトも可能となった。技術面では、PCのブラウザクッキーと同じように安全性が担保されることとなった。それから、気持ちが悪い、モバイルは特にパーソナルな端末であるためにそう感じられると思われるが、例えばアプリのプライバシーポリシーに情報の取扱いについて記載があり、当団体のガイドラインでは、原則的にアプリ提供者のプライバシーポリシーに広告事業者のデータの取扱いに関するリンクを張ることを義務としている。そのため、ガイドラインを遵守する事業者のアプリを利用してもらえれば、データに関する取扱いを確認でき、オプトアウトも可能となる」旨の発言があった。

宮井委員から「インターネット広告の業界は技術の進展、変化のスピードが速い分野であり、事業者の事業特性や規模も様々であると認識。貴協会のガイドラインに基づく会員社の自主的な取組の意義は非常に大きい。1点目として、貴協会の会員社は272社とのことであり、貴協会に参加していない事業者も多いのではないかと思うが、参加していない事業者は日本国内でどの程度の割合か。また、未会員社の情報の取扱状況について、貴協会から見て、個人情報保護・プライバシー等の観点から気付きはあるか。2点目は、今後の取組として、国内外の規制動向等を踏まえた自主的ルールを整備・改善を挙げているが、具体的にどういった内容を想定しているのか」という旨の発言があった。

これに対し、J I A Aから「1点目として、全体の事業者数等は把握していない。ただ、主要な事業者は加盟しているため、インターネット広告の市場規模から見ると、相当の事業者が加盟していると考え。また、事業者の規模は様々であり非会員社が存在することは事実であるが、DDAIの取組については会員社以外も参加可能な枠組みである。小規模事業者にとって、ガイドラインの遵守はハードルが高い部分もあるかもしれないが、少なくとも透明性の確保とオプトアウトの提供については、J I A Aのルールに則って可能であると考えている。そのため、J I A Aとしては、DDAI等の非会員社でも参加が可能な枠組みへの参加を広く呼び掛けているとこ

る。2点目について、日本国内では個人情報保護法の規制があるが、インターネット広告はグローバルでビジネスを行っている事業者が多いため、EUのGDPRや米国の自主規制もあり、各業界団体における技術的な仕組みの作成も進んでいる。例えば、ヨーロッパの業界団体では、同意を流通させるというプラットフォームを一元的に管理する枠組みを検討していると聞いている。また、米国では、信頼の担保のために共用IDを流通させることが検討されていると聞いている。このような、EUや米国における取組を見つつ、日本で実施が可能な消費者保護に関する取組や、安全・安心を構築するための技術の導入についても検討を行っているところ。当然、個人情報保護法の改正の動向についても注視しているところであり、法的な観点を踏まえ、自主的ルールの内実を内部で議論していく。なお、JIAAは2017年にグローバルなインターネット広告団体であるIABに加盟した。欧州の動向や米国等におけるテクノロジーの発展への対応について積極的に情報を入手することを目的に、海外の動向にもアンテナを張っている。テクノロジーのグローバルスタンダードをローカルな法制度と商慣習にどのように調和させていくかという点について、グローバル会議でも問題になっており、これらについては各地域において悩みがあるため、日本の状況を交換しつつ、可能な限り海外との差がないようにすること、かつ、日本が健全安全な市場であるということを当該団体等にもアピールすることを目的に、情報共有や情報発信を行っている」旨の発言があった。

中村委員から「PIAについては、我が国では民間事業者が広く自発的に行っているとの状況にまでは至っていない。地方公共団体や行政機関においては、マイナンバー法の枠組みの中でPIAの実施が義務付けられており、そのシステムの構築に携わるベンダー等の間では理解が広がってきていると認識。また、昨年施行された生産性向上特別措置法でも、革新的データ産業活用計画の認定に係る手続の一環として、民間事業者にもPIAの考え方を取り入れた簡易な制度に対応していただいているが、やはり日本で広く普及している状況ではない。このような状況の中で、貴協会ではPIAに関するものも含め、海外の関連団体とも連携して海外の知見を広く取り入れ、自主的な取組を行っており、当委員会としても評価したい。PIAについては検討中とのことだが、現在の議論等の状況や、今後の対応に係るお考えがあれば伺いたい」旨の発言があった。

これに対し、JIAAから「PIAについては、難しく、長く検討している状態。プライバシーポリシーガイドラインの中で、事業設計の事前にPIAを行い、安全性・信頼性を担保する旨をうたっているものの、実際のPIAの実施に向けた考え方と手法を整理はしているが、実際に実施する段階

まで中身が詰まっていない。各社においてシステムやサービスが異なるため、現時点では、各社の中で考え方を応用してPIAを実施してもらうことを考えている。ただし、業界の中での一定の基準は必要であると考えているため、それに係る検討は継続している。それ以上の、実際の実施やガイドラインの作成段階には至っていない。なお、個人情報には該当しないブラウザや端末を、識別子により識別して広告を配信しているデータが、どのような識別子と結びついているのか、各付加情報の元の情報についての同意取得の有無や取得の経緯、情報の加工の粒度等の情報の処理についてなど、運用のプロセスも含めてPIAを議論している。ただ、それらを実際にスコアリングするような基準についてまではできていない段階。今後については、継続して検討という状況である」旨の発言があった。

大滝委員から「しっかりとした自主ルールを整備、遵守の努力をされている印象。個人情報保護法には認定個人情報保護団体という仕組みがあるが、現在、しっかりとした自主ルールで運用していることを踏まえ、認定個人情報保護団体となる意向はあるか。また、会員社の事業内容が広告事業に特化しているのであれば認定個人情報保護団体になりやすいのだと思うが、会員社の事業内容が多角化している中では広告事業はその一部であり、その点のみで認定個人情報保護団体となることが厳しいのであれば、例えば、認定個人所法保護団体の制度の見直しにより、「広告部門」等の部門ごとの認定も可能となった場合には、認定個人情報保護団体の仕組みに参加する意向はあるか」という旨の発言があった。

これに対し、JIAAから「ご認識のとおり、会員社の事業は多角化しており、広告事業のみを対象とすると、対象事業者は個人情報を持たない事業者となる。すなわち、個人情報に該当しない個人関連情報のみを用いて広告配信を行っている事業者が対象となるが、これらを対象事業者とする認定個人情報保護団体となることについては検討し切れていない。また、認定個人情報保護団体となった場合について、主要な事業者はメディア事業やプラットフォーム事業等の多くの事業を行っているほか、国内事業者に限らず海外事業者もいるため、認定個人情報保護団体として有効に機能するものになるのかという点については未検討。なお、部門ごとの認定が可能になると状況は少し変わるのかもしれないが、認定個人情報保護団体について内部で議論があった際、例えば、団体ではなくルールを認定してもらう制度であれば、可能かもしれないとの意見はあった。ただし、今現在の制度の中でJIAAが認定個人情報保護団体となるかどうかということについては、検討していない」旨の発言があった。

加藤委員から「インターネット広告については色々なところで議論があ

り、個人的にも関心を持って見てきたが、オプトアウトについては、一般的にそれほど知られていないのではないかという気がしている。オプトアウトについては、自分でも試してみたが、全体的に周知させていく取組が具体的にあるのかというのが1点目の質問。もう1点は、先ほどのDDAIについては、JIAAの方以外も入れると伺った。このオプトアウトについてワンストップの観点からDDAIのやり方は便利だと思うが、逆に、JIAAの企業が全て特別事業という形で位置付けられていると思うところ、特別事業という形がJIAAの実際の目的に関しどのような形でうまく使われているのか教えてほしい」という旨の発言があった。

これに対し、JIAAから「周知については、やはり課題はあり、ユーザーに知ってもらわないと機能しないものであるから、周知が非常に大切だと思っている。ただ、事業者団体として周知広報していくことになかなかリソースを割けておらず、引き続き取り組んでいきたいと思っている。DDAIのサイトでもターゲティング広告の啓発をしており、こういったことを広めていくことも考えていきたい。行動ターゲティング広告のガイドラインの中に周知に関する条項を設けている。消費者に知っていただくキャンペーンを行うという前提でガイドラインの中に盛り込んでおり、今後、取組を実施していきたい。実際の条項は第9条の「教育」というところで、「広告提供事業者および媒体運営者は、個人や企業に対して行動ターゲティング広告に関する教育を行う取り組みに参加する」というものを設けており、ガイドラインにはなじまない条項ではあるが、こういった取組を行うということはガイドラインの一つの取組として入れており、こういったことを実践していきたいと思っている。それから、DDAIにJIAAの会員の全てが入っているかということについては、運営上、例えばグーグルやヤフーのような大規模な事業者が参加した場合には、オプトアウトのサイト自体をかなり増強しないとできない。そういった技術的なことや、運営面のことで全部が参加していただくことは実現していない。また、簡便なオプトアウトを提供しているが、各社仕組みが違うため、この簡便なオプトアウトが全ての事業者が提供できるかどうか難しいところがある。この取組は継続していくが、JIAAの会員や会員以外にも参加を呼びかけていきたい」という旨の発言があった。

藤原委員から「これまでの質疑応答を踏まえ、確認や質問、コメントをしたい。まず確認だが、「インフォマティブデータ」を「個人関連情報」と言っているが、法の定義で言うと個人に関する情報の中でプライバシーに不安を与えるものということに読み替えればよいか」という旨の発言があった。

これに対し、J I A Aから「これは、全て個人に関する情報ということになる。法律上の特定の個人を識別するものではないものを「インフォマティブデータ」と呼んでいる。インターネット上で取得される登録情報や自動的に取得されるログなどは全て個人に紐づいているが、特定の個人を識別する情報ではないものも多い。個人を識別するものは個人情報としている」旨の発言があった。

藤原委員から「2つ目の確認だが、大滝委員や宮井委員の質問とも関連するが、この業界におよそどの位の事業者がいるか数自体は把握していないということか。その中の優等生である272社が入っているということか」という旨の発言があった。

これに対し、J I A Aから「数は把握していない」旨の発言があった。

藤原委員から「一般論として、業を規制する場合、一定の量の事業者が入っていて、それに対して何らかの規律違反をしたときにペナルティがあるという二つの要件がないと、自主ルールがいかに立派であっても、規制は実効性がない。3つ目の確認だが、認定個人情報保護団体になることについては消極的のようだが、プライバシーマーク取得事業者は272社のうちどれ位いるのか」という旨の発言があった。

これに対し、J I A Aから「広告に使うという個人情報の取扱いは非常に限定的である。インフォメーションアイコンを取得している事業者についてはどのような認定を取っているかは聞いているが、J I A Aの会員全社のうちどれ位が取得しているかは把握していない」旨の発言があった。

藤原委員から「広告業界の中では、取引事業者や小規模事業者にプライバシーマークあるいは場合によってはI S M Sの取得を求めている。すると、協会の方々も相当数はプライバシーマークを取得しているだろうから、認定個人情報保護団体になることにそれほど問題がないのではないかと考えて質問した。更に言えば、I S M SでもPマークでも、事業部門別の取得を認めることもあるため、必ずしも法人単位でなくてもよいと思うが、どのように考えているか」という旨の発言があった。

これに対し、J I A Aから「Pマークであったり、I S Oであったり、それぞれの事業において取得していると思う。先ほど説明したとおり、インターネット広告では、広告事業において個人情報を取得していない事業者も多いため、Pマークを取得していない事業者もあると思う。それぞれの事業に応じて何らかの認証を取得していると思うが、それと我々がインターネット広告という限られた分野で認定団体になるかどうかは別のことだと考えている」旨の発言があった。

藤原委員から「最後の確認だが、消費者の不安ということで、2007年のF

TCのタウンミーティングにも配慮して作成されているが、センシティブな情報が利用されるのではないかと不安があるという説明であった。このガイドラインを見る限り、「要配慮個人情報」という言葉が出てこない理由は何か」という旨の発言があった。

これに対し、JIAAから「検討を行ったが、実際にガイドラインには盛り込んでいない。何に配慮すべきかと言ったときに、広告においては要配慮個人情報よりも更に広い範囲に配慮が必要なのではないかという議論があった。それに関して、今はPIAによってプライバシー性の高低を評価して判断し、利活用についてルールを定めると規定しており、引き続き検討課題となっている」旨の発言があった。

藤原委員から「先ほどPIAは継続的に検討中とのことだったが、PIAで何らかの定性的な判断を行うよりも、要配慮個人情報は典型例が列記されているため、判断は容易なのではないか」という旨の発言があった。

これに対し、JIAAから「それについては、インフォメーションアイコンの遵守状況チェックシートに要配慮個人情報の記載がある。そこには入れているが、ガイドラインの本文には入れていない」旨の発言があった。

藤原委員から「法的な質問だが、いわゆるクッキーや位置情報については、先ほどからの回答で示唆されているように、確かに単体では個人識別性を有しないと解釈がある。しかしながら、膨大な量を保有して解析する、いわゆるプロファイリング等を行うことや、継続的に行うことも含めて良いと思うが、膨大な量の分析等を通じて個人が特定されてしまうのではないかと意見がある。これについてはどう考えるか」という旨の発言があった。

これに対し、JIAAから「それについてはもちろん検討しており、最初に述べたとおり、個人情報となるおそれがある場合には個人情報として取り扱うことが前提となっている。PIAというところにまで至っていないが、ガイドラインの主旨としては、識別子、保存期間、どういった情報であるのか、情報の由来、同意を取ったものなのか、第三者から受領したものなのか、そういった様々な情報の種類を勘案し、それと識別子がどういったものなのか、そういったものから総合的に判断するのがこのガイドラインの趣旨である。そういった中で、少なくとも行動ターゲティング広告というものに関しては、個人の行動履歴に基づいて配信するものであるから、より高い倫理観を持って取り扱うべきだということをガイドラインで規定している」旨の発言があった。

藤原委員から「様々な考慮要素を説明していただき、さらに、GDPRやEUや米国の状況も調べておられるが、それを全体として勘案すると、ターゲティング広告に使われるクッキーや位置情報について、一定の要件を満

たせば個人情報として法の対象に含めるべきだということが考えられるが、それはあり得るといふことか」といふ旨の発言があつた。

これに対し、J I A Aから「クッキーに関しては、ブラウザクッキーの仕組みからすると識別子としては安全なものと考えている。それはガイドラインの第13条の「スマートフォンの端末識別IDについて」のところで、先ほど述べたとおり当初懸念があつたことからこの条項を作つたが、この解説として「参考として、安全に消費者を識別する手法の条件」として4項目を挙げ、IDに関してどういったものを広告に使用するのが安全であるのかを整理している。透明性・予見性、容易にオプトアウトできる、容易にリセットができる、さらに4番目は考慮されるべき要素としているが、できれば他の事業者のデータと紐付かない、あるいは紐付けないという運用かもしれないが、そういったことで識別子については評価していくことを盛り込んでいる。これで判断した場合に、ブラウザクッキーについてはオプトアウトが可能であり、リセットもできる。振り出した事業者しか同定できないため、他の事業者とも紐付かないと考えている。ただ懸念があつたとおり、例えば長期間データを収集して保存する、あるいは透明性の無い形で使っている、あるいはオプトアウトが提供されていないなど、ガイドラインを遵守しないような形で識別子と情報が紐付いて使われている場合には、御指摘のとおり個人特定性を帯びる可能性はあるのではないかと考えている。したがって、識別子単体がどうかというのではなく、総合的に情報がどういふものであるのかということ判断していく中で言えば、単体でクッキーを評価したときには、より安全な識別子であると考えている」旨の発言があつた。

藤原委員から「最後にコメントだが、大変真摯に対応されていることはよく分かつた。ただ、クッキー等について、会員情報などと紐付けられて特定の個人を識別できる場合には、法には容易照合性の要件があるため、当然個人情報に該当する。したがって個人関連情報に該当するか否かにかかわらず、法律上は個人情報となる。このことは、ガイドラインでも明示的に記載されているし、説明も明快だったが、事業者の対応を仄聞していると、その点は理解不足で、必ずしもガイドラインの主旨が周知徹底されていないのではないかとと思われる。その点については、他の引き続き検討という点も含めて、取組を進めていただきたい」旨の発言があつた。

これに対し、J I A Aから「周知徹底については、これからも努めてまいりたい」旨の発言があつた。

嶋田委員長から「本日は貴重な意見をいただき感謝。また、色々活動していることを理解できた。今後も取り組んでいただきたい。私どもとしては個

個人情報保護を巡る様々な状況について、各方面の意見を聴きながら課題を整理、審議してまいりたい」旨の発言があった。

(2) 議題2：いわゆる3年ごと見直し（ペナルティの在り方）について

事務局から、資料に沿って説明が行われた。

熊澤委員から「ペナルティについて、色々な論点がしっかりと示されていたと思う。国際的協調の観点から何点か申し上げる。改正個人情報保護法の施行後の国際的状況を見ると、ペナルティの強化は大きな潮流となっている。例えば、巨大IT企業を対象とした課徴金の賦課に関し、連日新聞報道等がされている。一方、国際比較の観点では、各国ごとにペナルティの在り方は多様。我が国の実態、法体系に照らして望ましい在り方を検討していく必要があるのではないか。

さらに、各国法で域外適用されるペナルティの範囲には、主権との調整等の観点から一定の限界があるように思われる。今後の議論では、諸外国の例も参考にしつつ、命令・課徴金・罰則といった各ペナルティの域外適用の是非について、我が国の法体系に照らしどのような選択肢が可能なのか研究すべき」という旨の発言があった。

宮井委員から「現状、不適正な個人情報の取扱いがあった場合、当委員会による指導までで終わっており、是正されているのが実態。勧告・命令や罰則の適用事例は存在しない。こうした状況に鑑みて、事業者ヒアリングでは今後ペナルティの強化は不要、という声が多かったように認識しているが、先ほどの熊澤委員の意見にもあったように、国際比較や顕在化していない実態等と合わせて、事業者等の実態を掘り下げていくべき」という旨の発言があった。

小川委員から「ペナルティ強化については、個人の権利利益の保護に資する一方、事業者が委縮してしまい、技術革新やサービスイノベーションといった新しい方向性を阻害するかも知れない。ペナルティの在り方についてはバランスを常に考えて検討していきたい」旨の発言があった。

藤原委員から「個人情報保護法は5千件の要件がなくなり、事実上全国民がステークホルダーとなる裾野の広い法律になった。したがって、課徴金制度を導入した場合、いわゆるブーメラン効果で、国内の中小事業者も含めて広範囲に適用対象になり得る点に留意すべき。外国事業者など我が国の法文化に従わない事業者との関係で議論があることは承知しているが、内外平等の原則は働くと思う。法律に従っていれば課徴金を受けないという考え方もできるが、改正法の施行後あまり時間も経っていない点も

考慮要素になるかと思う。その影響の大きさに鑑み、立法事実を精査の上、対象とすべき行為の範囲を整理すべき。

また、我が国の他法令における課徴金制度をよく調べるべき。本日の資料提出には感謝。例えば、独占禁止法の課徴金は、不当な利得の剥奪や違反行為に対して金銭的な不利益を課すという性質であったが、今国会に提出されている改正案では裁量的な性質が加味されている。そういう点も考慮して議論を積み上げていけば良いと思う。制度全体としての比例原則を考える必要がある。個人情報保護法における目的達成のための手段として、既に御意見のあった罰則の引上げや域外適用では不十分であるのかは、一つの考慮要素。さらに、罰則とは別に課徴金を導入する必要があるのかについて議論を積み上げていけば良いのではないか」という旨の発言があった。

嶋田委員長から「ただいまの委員からの意見を踏まえ、更に調べを進めること、我が国の制度の在り方がベースになっているので、矛盾しないように今後も検討してまいりたい」旨の発言があった。

以上