資料37ー1

利用者情報に関するワーキンググループ（第37回）

外部送信規律の成立経緯と今後の課題

森・濱田松本法律事務所 外国法共同事業
弁護士　呂 佳叡

2026/3/25

MORI HAMADA

Lawyer profile

カウンセル

呂 佳叡

Kaei RO

第二東京弁護士会所属

カリフォルニア州弁護士会所属

Direct 03-6266-8995
Mail kaei.ro@morihamada.com

主要な取扱分野

電気通信（ICT）、プライバシー、知的財産分野を中心に取り扱い、総務省では電気通信事業法やガイドラインの改正・運用を担当した。通信の秘密・個人情報を含む利用者情報の取扱いに精通しており、届出や漏えい等のインシデント対応など、幅広い行政対応の経験も豊富。政府や業界におけるルールメイキング等、公益活動にも積極的に参画している。

著作・論文

- 『電気通信事業法ポイント実務解説』（商事法務、2025年）
- 『グローバルデータ保護法対応Q&A100』（中央経済社 2024年、共著）
- 「電気通信事業法改正－特定利用者情報の適正な取扱いに係る規律」（ジュリスト 2024年）
- 「発信者情報開示請求の対象となる情報に電話番号を追加する省令改正前に行われた電子掲示板への投稿について、省令改正後に電話番号の開示請求をすることの可否（最二小判R5.1.30）」（ジュリスト 2023年）
- 「Cookie等をめぐる日米欧の規制の最新動向と実務対応」（NBL 2023年、共著）
- 「ダークパターンに関する一考察ー欧米の規制からの示唆」（NBL 2023年、共著）
- 「通信の秘密の確保に支障があるときの業務の改善命令の発動に係る指針」及び「同意取得の在り方に関する参照文書」（共著、情報通信政策研究、2021年）

経歴

2010年 東京大学法学部第1類卒業

2012年 東京大学法科大学院修了

2019年 カリフォルニア大学バークレー校ロースクール修了、 LL.M. Law & Technology Certificateを授与

2019年 Arent Fox法律事務所（ワシントンD.C.オフィス）にて執務（～2020年）

2021年 総務省総合通信基盤局電気通信事業部消費者行政第二課（現・利用環境課）に任期付公務員として赴任（～2022年）

主な活動

2023年 一般社団法人日本インタラクティブ広告協会（JIAA）外部送信規律タスクフォースメンバー・同作業チームメンバー（～2024年）

2024年 総務省 ICT サービスの利用環境の整備に関する研究会利用者情報に関するワーキンググループ構成員（～現在）

2024年 日本組織内弁護士協会（JILA）準会員（～現在）

2025年 IAPP（International Association of Privacy Professionals）会員（～現在）

2025年 筑波大学大学院 人文社会ビジネス科学学術院 ビジネス科学研究群 非常勤講師

外部送信規律に関して実務上寄せられる疑問点

A) なぜ電気通信事業法なのか？

B) 適用対象の判断が難しい

C) 何をすべきなのかわからない

電気通信事業分野におけるプライバシー情報に関する取組

- 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」（1998年～）
  ※1988年行政機関電算機個人情報保護法成立→1990年10月全面施行
  - 第1条「…電気通信事業の公共性及び高度情報通信社会環境下における個人情報流通の増加に伴う個人情報侵害のおそれにかんがみ、電気通信事業者による通信の秘密に属する事項その他個人情報の適切な取扱いに関する基本的事項を定める…」
- 総務省「電気通信事業分野におけるプライバシー情報における懇談会」（2003年～2007年）※2003年個人情報保護法等成立→2005年4月全面施行
  - クッキー情報の個人情報該当性、通信の秘密該当性などを議論（第2回、第3回議事要旨）
- 総務省「通信プラットフォーム研究会」（2008年～2009年）
  - 「利用者のネット上での活動データであるライフログ（ネットを介した購買履歴、サイトへのアクセス履歴等」に基づいた行動ターゲティング広告などのパーソナライズされた新ビジネスについて、利用者個人の属性、履歴のデータやその分析結果の利用がどこまで許容されるかについて慎重な検討が必要（報告書）

電気通信事業分野におけるプライバシー情報に関する取組

- 総務省「利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会」(2009年～2013年)
  - デジタル化されたライフログ(蓄積された個人の生活の履歴)のうち、特定の端末を識別可能な情報を対象に、透明性の確保、利用者関与の機会の提供を柱とする等の「6つの配慮原則」を提言(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)(第二次提言)

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。

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。

出典:https://www.soumu.go.jp/main_content/000171224.pdf

電気通信事業分野におけるプライバシー情報に関する取組

- 総務省「利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会」(2009年～2013年)
  - 「スマートフォン プライバシー イニシアティブ」策定

1 利用者情報取得者における取組（アプリ提供者、情報収集モジュール提供者、広告配信事業者）

（1）プライバシー・ポリシーの作成

☞ 以下の項目を記載したプライバシーポリシーを、アプリケーションや情報収集モジュールごとに分かりやすく作成する。（簡略版も作成する。）

（記載項目）

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

*1 同意取得： 一部のプライバシー性の高い情報については、原則同意を取得する（電話帳、位置情報、通信履歴等）。
*2 利用者関与： 利用者がアプリによる利用者情報の利用や取得の中止を希望する場合に、その方法を記載する。

（2）適切な安全管理措置

- 利用者情報の漏洩、滅失、毀損の危険回避の措置を講ずる

（3）情報収集モジュール提供者に関する特記事項

- アプリケーション提供者へ①取得する情報の項目、②利用目的、③第三者提供の有無等について通知する。

出典：https://www.soumu.go.jp/main_content/000067551.pdf

電気通信事業分野におけるプライバシー情報に関する取組

- 総務省「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会」（2012年～2013年）
  - 「保護されるパーソナルデータの範囲については、『実質的個人識別性』（プライバシーの保護というパーソナルデータの利活用の基本理念を踏まえて実質的に判断される個人識別性）をメルクマールとして判断する」（報告書）

2015年個人情報保護法改正→2017年5月全面施行

- 内閣官房IT総合戦略室「パーソナルデータに関する検討会」傘下「技術検討ワーキンググループ」（2013年～2014年）
  - パーソナルデータについて「特定」と「識別」を区別し、①識別特定情報、②識別非特定情報、③非識別非特定情報　に分類。②識別非特定情報のうち、一定の指標を満たす識別子（端末ID等）を「準個人情報」として扱うべき（クッキー、位置情報、購買履歴、ウェブ閲覧履歴は含まれない）と整理（技術検討WG報告書）
    - ➡ 最終的に「個人識別符号」が導入されたが、端末IDは含まれないことになった

A)　なぜ電気通信事業法なのか？

B)　適用対象の判断が難しい（「電気通信事業」「営む」）

欧州ではGDPRとeプライバシー指令との二層構造が存在するが、EUデジタル・オムニバス法案で一元化が提案されている

→海外動向を注視し、適切な規制体系を引き続き検討していってはどうか

2022年電気通信事業法改正

- 総務省「プラットフォームサービスに関する研究会」（2018年～2024年）およびその傘下の「プラットフォームサービスに係る利用者情報の取扱いに関するワーキンググループ」（2021年～2022年）
  - 「通信サービスの利用に関わる利用者端末情報とそれに紐付く情報の保護については、『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、把握されるべきである」（2021年9月中間とりまとめ）
    - ➡ 総務省「電気通信事業ガバナンス検討会」（2021年～2022年）に議論を接続、2021年11月第11回会合から「電気通信役務利用者情報の取得に関する規律」の導入が検討される

2022年電気通信事業法改正

- 総務省「電気通信事業ガバナンス検討会」（2021年～2022年）
  - 対象サービス4類型の導入
    - ➡ 2021年11月第11回資料11-1、第12回資料12-2「電気通信事業を営む者を対象として」
    - ➡ 2022年2月報告書「提供する電気通信役務の利用状況からみて、利用者の利益を阻害するおそれが少ない者については除外する方法も考えられる」
    - ➡ **法27条の12**
      「電気通信事業者又は第三号事業を営む者（内容、利用者の範囲及び利用状況を勘案して利用者の利益に及ぼす影響が少なくないものとして総務省令で定める電気通信役務を提供する者に限る。）は…」
      施行規則22条の2の27（概要）
      柱書　ブラウザその他のソフトウェア（アプリ）により提供されるもの
      1号　利用者間のメッセージ媒介等
      2号　SNS・電子掲示板・動画共有サービス、オンラインショッピングモール等
      3号　オンライン検索サービス
      4号　各種情報のオンライン提供（例：ニュース配信、気象情報配信、動画配信、地図等）

2022年電気通信事業法改正

- 総務省「電気通信事業ガバナンス検討会」(2021年～2022年)
  - 対象サービス4類型の導入

    4号 各種情報のオンライン提供(例:ニュース配信、気象情報配信、動画配信、地図等)が幅広い

    B) 適用対象の判断が難しい(対象サービス4類型)

    →当初案のとおり「電気通信事業を営む者」(ないし「電気通信事業者又は第三号事業を営む者」)を対象とすることも考えられる

2022年電気通信事業法改正

- 総務省「プラットフォームサービスに係る利用者情報の取扱いに関するワーキンググループ」（2021年～2022年）
  - 適用除外となる「真に必要な情報」（法27条の12第1号、施行規則22条の2の30第1号）の解釈案の変遷
    - ➡ 2022年11月第20回資料1、2022年12月第21回資料1
      表形式で、利用目的のカテゴリごとに「真に必要な情報」への該当性を示す
    - ➡ 2022年12月第22回資料1
      「具体的には、利用者が利用を希望している電気通信役務を提供するに当たり、当該電気通信役務を提供する電気通信事業者に送信される情報は、基本的には当該電気通信役務の提供に必要なものであると考えられるため、原則として『真に必要な情報』に該当すると考えられる。ただし、利用者が当該電気通信役務を利用する際に必ずしも必要がなく、一般の利用者から見て送信されることが通常想定できない情報や、通常想定できない利用目的で利用される情報については、『真に必要な情報』には該当しないと考えられる。
      一方、当該電気通信事業者以外に送信される情報については、必ずしも当該電気通信役務の提供のために必要とは考えられないため、原則として『真に必要な情報』には該当しないと考えられる。ただし、利用者が利用を希望している電気通信役務を提供するに当たり、送信することが必要不可欠な情報については、この限りではない。」

送信先	原則	例外
First Party	真に必要な情報に該当する	真に必要な情報に該当しない
Third Party	真に必要な情報に該当しない	真に必要な情報に該当する

2022年電気通信事業法改正

- 総務省「プラットフォームサービスに係る利用者情報の取扱いに関するワーキンググループ」（2021年～2022年）
  - 適用除外となる「真に必要な情報」（法27条の12第1号、施行規則22条の2の30第1号）の解釈案の変遷

（1）当該電気通信役務において送信する符号、音響又は影像を当該利用者の電気通信設備の映像面に適正に表示するために必要な情報その他当該電気通信役務の提供のために真に必要な情報（第●条第6項第1号イ関係）

電気通信事業者が電気通信役務を提供するに当たっては、利用者の電気通信設備（端末設備）に対して送信する符号（文字や記号等）、音響（音楽、音声や効果音等）、影像（画像や動画等）を、利用者の電気通信設備（端末設備）の映像面（ディスプレイ等）に適正に表示する必要がある。そのためには、利用者の電気通信設備（端末設備）の OS 情報、画面設定情報、言語設定情報、ブラウザ情報といった利用者の電気通信設備（端末設備）に関する一定の情報を必要とする。したがって、これらの情報の送信については確認の機会の付与を義務付けないこととしている。

そのほかにも、電気通信役務の提供に当たって必要不可欠な情報（「真に必要な情報」）の送信があり得ると考えられるため、同様に確認の機会の付与を義務付けないこととしている。具体的には~~が、これは~~、利用者が利用を希望している電気通信役務を提供するに当たり、当該電気通信役務を提供する電気通信事業者に送信される情報は、基本的には当該電気通信役務の提供に必要なものであると考えられるため、原則として「真に必要な情報」に該当すると考えられる。ただし、利用者が当該電気通信役務を利用する際に必ずしも必要がなく、一般の利用者から見て送信されることが通常想定できない情報や、通常想定できない利用目的で利用される情報については、「真に必要な情報」には該当しないと考えられる~~必要不可欠な情報、すなわち閲覧又は表示並びに運用・保守において不可欠な情報に限られる。したがって、広告・マーケティングやアクセス解析など、電気通信役務の提供にあたって、必ずしも外部送信を行うことが真に必要とはいえない情報は対象にならない~~。

一方、当該電気通信事業者以外に送信される情報については、必ずしも当該電気通信役務の提供のために必要とは考えられないため、原則として「真に必要な情報」には該当しないと考えられる。ただし、利用者が利用を希望している電気通信役務を提供するに当たり、送信することが必要不可欠な情報については、この限りではない。

~~<真に必要な情報への該当性（※1）>~~

~~利用目的~~	~~真に必要な情報への該当性~~
~~広告・マーケティング（※2）~~	~~×~~
~~アクセス解析（※3）~~	~~×~~
~~利用者の明確な指示（※4）~~	~~〇~~
~~利用者の設定の保存（※5）~~	~~〇~~
~~ビデオ・楽曲等のストリーミング（※6）~~	~~〇~~
~~第三者が提供するビデオ・楽曲等のストリーミング（※7）~~	~~×~~
~~ソーシャルメディアプラグイン（※8）~~	~~×~~
~~ユーザー認証（※9）~~	~~〇~~

~~（※1）〇については、当該目的で送信される場合に限り、真に必要な情報に該当するもの。~~
~~（※2）例えば、利用者の関心に合わせた広告を配信するためのものや、利用者の行動を分析したりその分析結果に基づきサービスをレコメンドするもの等。~~
~~（※3）利用者によるウェブサイト等へのアクセス、利用状況等の解析。~~
~~（※4）利用者によるウェブサイトのクリックやアプリケーション内での操作に関する情報をサービス上で反映させるためのもの。~~
~~（※5）利用者が能動的にユーザーインターフェースをパーソナライズするためのもの（Cookie 設定等）。~~
~~（※6）自社が提供するストリーミングサービス。~~
~~（※7）第三者が提供するストリーミングサービスをウェブサイト等に埋め込んでいる場合。~~
~~（※8）第三者が提供する SNS ツールが埋め込まれている場合。~~
~~（※9）ログイン状態を保持したり、自動ログインを行ったりするためのもの。~~

出典：https://www.soumu.go.jp/main_content/000853184.pdf

2022年電気通信事業法改正

- 総務省「プラットフォームサービスに係る利用者情報の取扱いに関するワーキンググループ」（2021年～2022年）
  - 適用除外となる「真に必要な情報」（法27条の12第1号、施行規則22条の2の30第1号）の解釈案の変遷

B)　適用対象の判断が難しい（「真に必要な情報」）

施行規則22条の2の30第2号～第5号は利用目的のカテゴリにより適用除外とされている（入力した情報の保持、ユーザー認証、セキュリティ対策、ネットワーク管理）のに対し、同条第1号の「真に必要な情報」の該当性は送信先により分けるという違いの妥当性、読み解きのハードル

具体的な当てはめにおいても、クラウド基盤サービスへの外部送信についてなど、悩みが生じる

→技術動向、海外動向も踏まえて、現場で理解しやすく運用しやすい解釈への変更ないしわかりやすいガイドの提示が考えられる

2022年電気通信事業法改正

- 総務省「電気通信事業ガバナンス検討会」（2021年～2022年）
  - 必要な対応案の変遷
    - ➡ 2021年11月第11回資料11-1「『プラットフォームサービスに関する研究会 中間とりまとめ』において、通信関連プライバシーの保護のために、eプライバシー規則（案）の議論も参考にしつつ制度化に向けた検討を進めることが適当であると指摘されている」
    - ➡ 第12回資料12-2　上記記載削除
    - ➡ 2022年1月報告書案「…原則として通知・公表を行い、もしくは利用者の同意を取得あるいはオプトアウト措置を提供することにより、利用者に対して確認の機会を与えることが確保できるようにすること等も考えられる」
    - ➡ 2022年1月総務省「プラットフォームサービスに係る利用者情報の取扱いに関するワーキンググループ」第9回において複数の構成員より、同WGではオプトアウトや同意取得を求める立場を取るべきとの発言あり
    - ➡ 2022年2月報告書　上記報告書案どおり、原則として通知・公表を求める

2022年電気通信事業法改正

- 総務省「電気通信事業ガバナンス検討会」（2021年～2022年）
  - 必要な対応案の変遷

C) 何をすべきなのかわからない

通知、公表、オプトアウト、同意取得のうち1つの対応を実施すれば良いことが理解されていないことも多い

公表するだけであっても、ウェブサイト/アプリ運営事業者のガバナンス向上、および透明性の確保に資する。どの外部サービスを導入しているか把握できていない、公表事項の書き方・書くべき内容がわからないという場合も多い

加えて利用者関与の機会を確保する観点からは、少なくともオプトアウト手段を提供すべきだが、技術的・コスト的なfeasibilityも要検討。各外部サービス側で用意しているオプトアウト手段を公表事項に含めている例は多い（cf. JIAA「行動ターゲティング広告ガイドライン」5条2項）

→①現行の規制の内容、公表事項のフォーマットを端的にわかりやすくガイドする、②各外部サービス側で用意しているオプトアウト手段を案内することを推奨する、③ユニバーサルオプトイン/オプトアウトの導入等に関する海外の動向も注視して要検討

+α 外部サービス提供事業者（Third Party）の協力について

- 公表事項のうち、「送信されることとなる利用者に関する情報の内容」、「送信先が、送信された利用者情報を取り扱う目的」については、外部サービス提供事業者（Third Party）における記載例の公表など、First Partyが利用者に対してスマートに情報提供できるように、Third PartyからFirst Partyに対する十分な情報提供をするよう、Third Partyの協力を求めていくことが考えられる。たとえばGoogle、Amazonなどが既に実施しているもの（cf.ガイドライン解説7-3-1(3)「なお、各記載事項については、送信先において記載例などが示されている場合は、それを本規律を満たす範囲において参考にすることが望ましい。」）

- 外部サービス提供事業者にオプトアウト手段の提供を求めていくことが考えられる（cf. JIAA「行動ターゲティング広告ガイドライン」5条1項）