

これまでの議論の整理

議論の前提

- ✓ 外部送信規律の対象は、(a)メッセージ媒介サービス、(b)ソーシャルネットワーキングサービス、(c)検索サービス、(d)ニュースサイト、まとめサイト等各種情報のオンライン提供のいずれかを行う電気通信事業者又は3号事業者。
- ✓ 外部送信規律を遵守する方法としては、①通知、②公表、③同意、④オプトアウトのいずれでもよい。
- ✓ これまでの調査によれば、外部送信規律に適切に対応しているウェブサイトも存在するものの、遵守されている割合は低い。

1 ウェブサイト運営者による外部送信規律遵守の確保

- 1-1 現状で外部送信規律に対応できていないウェブサイト運営者に対して、どのように遵守を求めていくか。
- 1-2 ウェブサイト運営者による外部送信規律の遵守を促すため、有効な方策は何か。
- 1-3 外部送信に関する消費者の認識をどのように考えるか。

2 法令から一歩進んだベストプラクティス

- 2-1 法令から一歩進んだ形で、外部送信規律の対象となるウェブサイト運営者が行うことが望ましい事項は何か。
①通知又は②公表以外の手段を求めていくことが適切か。ウェブサイト運営者の遵守コストと本人関与の機会のバランスをどのように取るか。
- 2-2 ベストプラクティスの対象をどう考えるか。外部送信規律の対象とならないウェブサイト運営者にも、外部送信に関して利用者への情報提供を求めるべきか。求めるとすればどのようなものか。

3 その他留意すべき事項

- 3-1 アウトプットの形式はどのようにすべきか。
- 3-2 外部サービス事業者(サードパーティ)との連携について

1 ウェブサイト運営者による外部送信規律遵守の確保

1-1 現状で外部送信規律に対応できていないウェブサイト運営者に対して、どのように遵守を求めていくか。

【有識者の主なご意見】

- ウェブサイトのみの方が遵守率が低くなる要因として、まず通知・公表がそもそも行われていないという点と、情報送信指令通信ごとに記載している割合が少ないという点の2つがあり、そもそも十分に知られていないことが分かったので、ウェブサイト運営者に対してこれらを適切に啓発していかなくてはならないと思った。(⑳上沼構成員)
- 法執行は法執行、ベストプラクティスはベストプラクティスであり、これらは別々に考えるべき。(㉑森構成員)
- 法令遵守の問題とベストプラクティスは、基本的には違うレイヤーの話であり、全てがベストプラクティスのように受け取られてしまわないように配慮する必要がある。法令遵守については、最低限守っていただかなければならないものであり、誤ったメッセージを送らないよう注意しなければならない。(㉒山本主査)
- 今回のベストプラクティスは今後ウェブサイトにも展開され得るものだが、その際はベストプラクティスだけでなく、法令上必要な事項を満たした「ベース」の例を分かりやすく示すことが重要である。そして、それを満たしていない場合は法令違反であり、総務省として執行も検討すべき段階に来ていると考える。執行されない状態が続くと、法令遵守のインセンティブが低下し、誠実に遵守しようとする事業者が不利益を被るおそれがある。(㉓呂構成員)

【ヒアリングでの主なご意見】

- 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。(㉔新経済連盟)

1-2 ウェブサイト運営者による外部送信規律の遵守を促すため、有効な方策は何か。

【有識者の主なご意見】

- テンプレートに関しては、慎重に考えたほうがいい。技術やビジネスの変化が速く、また新たな問題が発生している状況で、テンプレートに頼る構造は、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のではないか。(㉕寺田構成員)

【ヒアリングでの主なご意見】

- 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ではないか。事業者が使いやすい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ったやり方もあるのではないか。もちろん創意工夫は妨げないということで、みんなが同じことを書けばいいというわけでない。(㉖新経済連盟)

1-3 外部送信に関する消費者の認識をどのように考えるか。

【有識者の主なご意見】

- 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と思った。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と思う。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。ふだんは難しいことをあまり考えないで使うことができるのがよいが、疑問があったり、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う。消費者にとって自分の情報の行方が分からないのは大変不安である。(㊦木村構成員)
- 消費者がどう考えているかを規制の要否の出発点にすることは、今の社会には合っていないのではないか。事務局から話があったように、既に一定の調査はされている。問題は消費者がよく分からない、把握していないということではないか。外部送信の話は外部送信規律ができる前からいろいろなところで行っている。先ほど新経済連盟からも手応えがないというお話があったが、本当に手応えはないと思う。現在でも私のところにメディアで取材に来てくださる方の2割か3割は外部送信のことを聞くが報道にはつながらない。その理由は難しいから、よく分からないからということになる。社会のIT化とそれに対する一般の人々の認知や理解は広がる一方で、今、多くの人々の声を聞いて考えるというのはなかなか難しい。メディアはみんなが分かるような記事でなくては駄目ですと言うが、そういうことはもはや実現しにくい。分極化は政治的な立場だけではなく、リテラシーにおいても生じていて、デジタルデバイドは広がっていくので、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多くの人々がいる状況にある。多くの人々に聞いてみて、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、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。実態調査や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かと思う。(㊦森構成員)
- 消費者保護について、これまでは金銭的被害と健康被害が消費者被害であり、それを超えて、データの搾取にはどうしても目が行かなかった。消費者保護法系の消費者契約法、特商法、景表法を扱う法律家にとっても、なかなかデータの搾取を捉えることができないまま長い間過ごしてきた。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ということで、今のようになっているんだと思う。消費者は何が嫌なのかを探求すべきということは新経済連盟のご指摘の通りだと思うが、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は分かっていないし、消費者団体でもそうなのではないかと推測する。(㊦森構成員)
- 現在の非常に複雑なデータのフロー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、あるいは何と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、もう少しこれは事業者様のご協力も得ないと、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と思う。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。(㊦山本主査)

1-3 外部送信に関する消費者の認識をどのように考えるか。(続)

【ヒアリングでの主なご意見】

- 外部送信規律を作った当初、この規律を遵守することで消費者の安心につながる、利用者にとっては確認の機会が増えて関心が高まる、あるいはサイトやサービスが対応していると消費者から評価されて、対応していない場合、問合せや苦情が増える、よってしっかりやることに意味があるという期待があったと思う。他方、実際の状況をヒアリングしてみると、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ちよく分からないとのことだった。この規律が入った当初こそ、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が、その後、特に反応があるわけではなく、公表しているウェブサイトのアクセス数も非常に伸びているわけでもなく、消費者の反応が薄い。消費者から問合せも来ないが、苦情もほとんど来ない状態になっているようで、手応えがない状態というのが課題なのではないか。(㊿新経済連盟)
- 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。この前提を整理するのが結構重要だなと思っており、まずは消費者の認識の調査、利用者が今どういうふうに思っていて、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。今回の事務局資料に既にプライバシーポリシーについて調査した結果があるが、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うので、気になる使われ方の中で特にどういう使われ方に着目しているのか、どこまでは「そんなものだろう」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よいのではないかと。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のではないかと。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。(㊿新経済連盟)

2-1 法令から一步進んだ形で、外部送信規律の対象となるウェブサイト運営者が行うことが望ましい事項は何か。

①通知又は②公表以外の手段を求めていくことが適切か。ウェブサイト運営者の遵守コストと本人関与の機会のバランスをどのように取るか。

【有識者の主なご意見】

- 通知・公表だけでは、消費者の関心が高まらず、苦情すら寄せられないという状況が生じている。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とまでは言わないとしても、オプトアウトの提供をベストプラクティスとして位置づけることは必要と思われる。(㊿太田構成員)
- 外部送信規律について、利用者が適切に表示されていることを把握していたとしても、自身でコントロールできるケースはほとんどない。先ほどから意見がある通り、やはりオプトアウトが必要と考える。(㊿㊿木村構成員)
- ベストプラクティスとなるとオプトアウトまでではないかという寺田構成員のお考えは全くもったもだと思うので、モックアップの中にそういうことも入れていただいて、空欄で、オプトアウトに関することで、事例何番を参照みたいなのでいいと思うので、やはりそういうものを入れて、モックアップ上はしっかり全部入っていることが重要。表示事項、通知公表事項は全部入っていて、プラスオプトアウト導線もあることをお示しいただくと、それを全て真似して、よし、では、これで作ればいいんだね、そうしましょうという人たちが非常にいいものをつくることができ、ベストプラクティスが横展開できるのではないか。(㊿森構成員)
- オプトアウトについて、全てについてこれはいいか、これは駄目か聞くことは消費者にとってすごく負担になることだと思うので、例えば、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」で聞くことが実現するだけでも実効性も高まるし、分かりやすいと思う。正直なところ、それをやらないのは事業者の意見もあるかもしれない。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ということになるためである。しかし、分かりやすさ、実効性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と思っている。(㊿太田構成員)
- ユーザーデータの収集、特にウェブの閲覧履歴が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、消費者に適切な広告が届かないとのことだが、そういう面もあるかとは思いますが、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のではないか。それが悪いことだということではなく、それがビジネスである。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。資本合理性に基づいて行動する事業者もあり、消費者の利益よりも広告主の利益、売上げのほうが優先されるということもある。ターゲティング、あるいはプロファイリングにおいて、そこは消費者にとって何がいい情報かということよりも、このユーザはこれを買いそうかと、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。外部送信の仕組みが分かったときに、消費者がど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だが、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ものとする。(㊿森構成員)

2-1 法令から一歩進んだ形で、外部送信規律の対象となるウェブサイト運営者が行うことが望ましい事項は何か。
 ①通知又は②公表以外の手段を求めていくことが適切か。ウェブサイト運営者の遵守コストと本人関与の機会のバランスをどのように取るか。(続)

【ヒアリングでの主なご意見】

- 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・オプトアウトしますかと聞くと多分大変なことになってしまうので、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ではないか。(㊿新経済連盟)
- 広告ではコンテンツの中身が問題視されることがあるが、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。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と思っている。(㊿新経済連盟)

2-2 ベストプラクティスの対象をどう考えるか。外部送信規律の対象とならないウェブサイト運営者にも、外部送信に関して利用者への情報提供を求めるべきか。求めるとすればどのようなものか。

【有識者の主なご意見】

- 誰をターゲットとしてベストプラクティクスを作成するのか考える必要がある。外部送信規律を前提に考えてしまうと、外部送信規律が知られていないために、届けたいターゲットに届かないものになってしまう。まずウェブサイト全体として、プライバシーセキュリティ対応について、どのような対応が望ましいのかを発信する必要がある。その上で、どのようなウェブサイトは、法令事項、望ましい事項・ベストプラクティスに対応しなければならないか、分けて示す形が良い。(㊿太田構成員)
- このベストプラクティスは、外部送信を行うところにのみ示すものである。外部送信をしない素朴なウェブサイトであれば、特に気にする必要はない。外部送信を行うウェブサイト、外部送信を持ちかける広告事業者、あるいはウェブサイト制作代行などの事業者が気にしていただければ良い話である。(㊿森構成員)
- 外部送信に該当しないウェブサイトは、当然、対象外だろうと思っている。その辺も含め、対象を明確にするのが重要と思っている。(㊿寺田構成員)

2-2 ベストプラクティスの対象をどう考えるか。外部送信規律の対象とならないウェブサイト運営者にも、外部送信に関して利用者への情報提供を求めるべきか。求めるとすればどのようなものか。(続)

【有識者の主なご意見】

- 今後 AI がどのように関わってくるか見通せないため、全体を統括する観点から、ウェブサイト全体を対象としていただければ良いと思っている。【③④木村構成員】
- 事務局資料にあるとおり、ウェブサイトはアプリと構造が異なる上、中小企業や個人によるものも含め日本のウェブサイト数は相当数に上るという点を懸念して、今回の議論に進んでいると思っており、アクセス数の多寡に着目することは重要ではあるが、利用者保護の観点からすると、アクセス数が多ければ影響も大きい一方で、中小企業や個人が運営するサイトを含むという視点からすると、アクセス数の多寡によらない特有の検討課題もあると考える。そのため、今回の調査データをどのように活用するかについては、私たちの検討において若干の留保が必要かと思っている。【③④江藤構成員】
- ベストプラクティスの対象をある程度大きなウェブサイトに限定するという考え方もあり得る。一方で、現在問題となっている外部送信による情報収集は、割とマイナーなウェブサイトへのアクセスが問題になると考えている。すなわち、ケンブリッジ・アナリティカの例を想定すると、Yahoo! や YouTube、TVerなど、多くの利用者が閲覧するファーストパーティーのコンテンツは、個々人の特性を際立たせるものではなく、多くの人と同じということになる。これに対して、ロングテールのウェブサイトは個人の特徴が表れやすい。アクセス数の少ないウェブサイトで外部送信が行われ、その閲覧履歴が把握可能である場合、それは個人の際立った特性を分析するきっかけとなる情報である。したがって、意見の分かれるところではあるが、アクセス数の小さいファーストパーティーについてもベストプラクティスの対象とするほうが、当初からの懸念である通信関連プライバシーの趣旨にかなうと考えている。【③④森構成員】
- 外部送信規律は法律であり、既に制度として成立している以上、対象はあまねく全てに及ぶべきであって、そこに規模の大小やその他の留保事項はないと思うが、ベストプラクティスの段階となると、この辺りの事情は多少考えた方が良い。ベストプラクティスは法律ではなく、SPSIに示されるような全ての対応をそのまま求めると、中小企業には相当つらい部分があると考えているので、この点は検討の余地があるのではないかと考えている。【③④寺田構成員】
- 今日の議論は非常に根本的なことであり、先ほどの寺田構成員のご指摘の対応能力といった観点を考慮すべきだという趣旨も分かる。一方で、江藤構成員と私が述べている趣旨は、バランス論もあると思うが、小規模な主体も重要ではないかという点である。もう1点としては、法律が「あまねく」と言うには対象が狭すぎると思っており、電気通信事業を営む者に限定する必要は必ずしもないと考えている。【③④森構成員】

3 その他留意すべき事項

3-1 アウトプットの形式はどのようにすべきか。

【有識者の主なご意見】

- SPSIにウェブサイト向けの内容を追記すると、従来のスマホアプリ中心の文脈の延長として扱われ、ウェブサイト運営者が自分を対象として認識しない懸念がある。したがって、SPSIの中に含めるのではなく、ウェブサイト運営においてプライバシーとセキュリティの観点から必要となる対応を示す必要があると考える。【⑳太田構成員】
- 今回のウェブサイトのイニシアティブをSPSIに含めるのは、スマホに限られる枠組みである点から無理があると考え。ウェブサイトのイニシアティブは外部送信規律に合わせ端末を問わない仕組みが必要であり、そのためオンラインにおけるプライバシー・セキュリティ・イニシアティブという大枠を設け、その中でスマホアプリ、ウェブサイト、将来的にはIoTも含め、このような区分で分けて追記するのが良いと思っている。共通部分は一本化し、各領域ごとに追記する形のほうが事業者にも分かりやすくなると思っている。【㉑寺田構成員】

【ヒアリングでの主なご意見】

- 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った。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、以前もお話したとおり、そもそもSPSIの趣旨に立ち戻る必要が出てきてしまうので、SPSIとは別立てで考えたほうが良いと思う。【㉒新経済連盟】

3-2 外部サービス事業者(サードパーティ)との連携について

【有識者の主なご意見】

- サードパーティは、ファーストパーティに必要な情報提供を行うべきではないか。またサードパーティがオプトアウト手段を備えることが必要ではないか。【㉓呂構成員】
- ファーストパーティーがオプトアウトの対応をしてるかどうかをきちんと見て、対応してない場合は、サードパーティーから対応するように促すというガバナンスで仕切るのが一番いいと思っている。ヨーロッパではグーグルの規定に従った同意の取得をしてないと、グーグルの広告配信させないとしており、それで一気に広まったという経緯もある。【㉔太田構成員】
- サードパーティーの努力について、やはり現状で考えると、どう考えても、この問題というのは責任はもちろんある。外部送信規律に関しては責任はまずはファーストパーティーにあると思うが、サードパーティは、やはりよく知ってて、色々なことができる。ファーストパーティーに対して色々アドバイスできるのは、サードパーティーなのだから、やはりサードパーティーを規制対象にすることを当然考えるべきではないか。【㉕森構成員】