

利用者情報に関するワーキンググループ（第37回）

令和8年3月25日

【小玉利用環境課課長補佐】 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37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）様にオブザーバーとして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】 承知しました。よろしくお願いいたします。

本日もすけれども、呂構成員から、「外部送信規律の成立経緯と今後の課題」について御発表いただき、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、呂さん、よろしくお願いいたします。

【呂構成員】 それでは、私から、「外部送信規律の成立経緯と今後の課題」について発表させていただきます。

改めての自己紹介となり恐縮ですが、経歴にもあるとおり、2021年から2022年まで、総務省の現在の利用環境課に出向させていただいた経験があり、そこで外部送信規律を導入する電気通信事業法改正案を担当させていただきました。そうした経緯もあり、お声がけいただいたものと理解しております。次のページをお願いします。

外部送信規律の課題についてですが、私は現在、実務において弁護士として助言を行っておりますので、その中で寄せられる疑問点を整理すると、それらが外部送信規律の成立過程と大きく関わっていることが分かります。そこで、外部送信規律の成立経緯を振り返りながら、疑問点や課題と関連付けてご説明した上で、それぞれの対応策、すなわち改善策について、私の考えをご説明できればと思います。

主な論点は3点あります。まず、なぜ電気通信事業法で外部送信規律が規定されているのかという点です。日本にはデータ・プライバシー法として個人情報保護法がありますので、なぜ業法である電気通信事業法に外部送信規律が入っているのかということは、非常によ

く尋ねられる点です。次に、適用対象の判断が難しいという点です。これは、適用対象となる事業者の要件が入り組んでいることに加え、適用除外も複数定められており、判断が難しいためです。さらに、何をすべきなのか分からないという点です。実際に、通知、公表、同意、オプトアウトのいずれを行うべきか、公表するとしても何を記載すべきかといった点について、多くのご質問が寄せられます。

なぜ電気通信事業法なのかという点に関しては、総務省が最近になって急にプライバシーに取り組み始めたというわけではありません。私の確認した範囲では約30年前から、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が1998年に定められていました。当時は個人情報保護委員会も個人情報保護法も存在せず、事業所管大臣がその分野での個人情報保護を所管していたため、電気通信事業分野での個人情報の取扱いについてガイドラインを定め、さらにこのような懇談会や研究会を継続的に設置して検討していたものと理解しております。2003年当時からCookie情報の個人情報該当性や通信の秘密該当性なども議論されており、また、2008年から2009年の通信プラットフォーム研究会では、ライフログ、すなわちオンライン上での行動履歴のようなものと理解していますが、そうした情報に基づく行動ターゲティング広告などのビジネスについて、どこまで許されるのかということも問題提起されていました。

次のページに行ってくださいまして、こちらが2009年から2013年まで長期にわたって開催されていた、通称「諸問題研」と聞いておりました研究会です。この研究会では、ライフログについて6つの配慮原則が提言されており、この中で既に、特定の端末を識別可能な情報を対象に、透明性の確保や利用者関与の機会の提供などの原則が提示されていたという経緯がありました。

次のページに行ってください、この研究会では、まさに利用者情報WGで一昨年、昨年と改定作業をしていたスマートフォンプライバシーイニシアティブが策定されました。この中で、既に1の(1)プライバシーポリシーの作成という項目があり、記載項目の⑥において、外部送信に関する記載が盛り込まれている状況です。

次の7ページに行ってください、パーソナルデータの利用流通に関する研究会です。こちらは電気通信分野における検討ではありますが、この研究会の名称からも分かるように、より「パーソナルデータとは何か」「保護すべきパーソナルデータは何か」という点に焦点を当てて検討されていたのではないかと思います。そこでは、実質的個人識別性という概念が示され、特定の個人に紐付くか否かは実質的に判断すべきであるとされました。具体的に

は、特定の端末、すなわちパソコンやスマートフォンの端末IDには実質的個人識別性があるだろうという報告がされていたところですが、これについては様々なステークホルダーから批判もあったものと理解しております。たとえば、外縁が明確でないといったご意見もあったのではないかと、当時提出された意見書などを見て認識しております。

そして次のページ、8ページです。ここから2015年の個人情報保護法改正に移ります。この改正の検討のために内閣官房にパーソナルデータに関する検討会が置かれ、その傘下に技術検討WGが設置されていました。そこでは、先ほど出てきたパーソナルデータの利用・流通に関する研究会の議論が引き継がれているように見えました。すなわち、「特定」や「識別」とはどういうことが検討され、パーソナルデータを3つに分類した上で、②の識別非特定情報、つまり特定の個人を必ずしも識別できるものではないけれども、誰かの情報ではあるものについて、さらに要件を設け、簡単に変更できないなど一定の仕様を満たすものに限定して、準個人情報として扱うべきとされていました。例えば端末IDが含まれるということです。ここでは、例えばCookieは簡単に変更できるため準個人情報ではないとされ、かなりカーブアウトされたものもあったわけですが、そうした情報を保護すべきという議論がありました。これについても、当時様々なステークホルダーからご批判があったものと理解しており、最終的にこの改正では個人識別符号という概念は導入されたものの、それは個人情報の概念を広げるものではなく、端末IDは含まれないという整理になったということです。

こうして見ていくと、たとえば2015年個人情報保護法改正の際に、準個人情報に関する規律が個人情報保護法に取り込まれていた場合、その後に電気通信事業法で外部送信規律が導入されたかどうかは、必ずしも明確ではないと考えています。ここで個人情報保護法に規律が取り込まれていれば、電気通信事業法に入らなかった可能性もありますし、そうであれば、電気通信事業に当たるサービスにしか適用されないとか、電気通信事業を営むサービスにしか適用されないといった、電気通信事業法に入ったがゆえの業法としての限界も生じなかったでしょうから、現場での判断の難しさも小さくなっていたのではないかと思うところではあります。

ただ、外部送信規律を導入した当時、欧州でもGDPRという一般的なデータ保護規則と、特別法としてのeプライバシー指令があり、電気通信分野におけるプライバシー保護の指令と、それに基づく各国法が存在していて、このような二層構造になっていました。そのため、日本でも個人情報保護法と外部送信規律の二本立てでもよいのではないかという考え方もあ

りました。他方で、前々回に杉本先生から御発表いただいたように、EUデジタル・オムニバス法案では一元化が提案されているところですので、将来的にはこうした海外動向も注視しつつ、適切な規制体系を検討していく必要があるものと考えております。日本はプライバシー保護を含め、様々な分野で遅れている、周回遅れだと言われることがありますが、逆に欧州の結果なども踏まえて、より適切で洗練された規律の方向に持っていくという考え方もあるのではないかと考えております。

次に、2022年の電気通信事業法改正に移ります。ここでは、総務省のプラットフォームサービスに関する研究会と、その傘下の利用者情報ワーキンググループが置かれていました。そこで、通信関連プライバシーとして、利用者端末情報とそれに紐付く情報なども保護すべきであるという中間取りまとめがなされていました。

次のページに行ってください、この議論は電気通信事業ガバナンス検討会に引き継がれました。こちらでは外部送信規律の導入が議論されているわけですが、ここで対象サービス4種類の導入という、報告書や資料を見ていくと変化が分かって興味深い点があります。最初は「電気通信事業を営む者を対象として」と書かれていたのです。電気通信事業法で定める以上、やはり電気通信事業を営む者が限界になってしまうということで、これは制度上当然の帰結と考えられますが、回を追うごとに「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」となり、最終的には「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」とされ、それが4類型として省令に落とし込まれました。1号がメッセージ媒介など他人の通信を媒介するもの、2号がSNS等、3号がオンライン検索サービス、4号が各種情報のオンライン提供とされたわけですが、これは総務省が一方的に決めたということではなく、様々なご意見や議論を踏まえてこうした形になったということです。次のページに行ってください、4号の各種情報のオンライン提供は非常に広いと考えています。というのも、ウェブサイトやアプリで何らかの情報を提供していないということはほとんどあり得ないのではないかと思います。そうすると、1号から3号に当たらなくても4号で捕捉される可能性が高く、リスト化されたとしても、結局、電気通信事業を営む者にはほとんど規律が適用されるのではないかと思います。細かな点ではありますが、「電気通信事業を営む者」とした方が実態にも合いますし、現場で「1号なのか、2号なのか、結局4号になるのか」といった判断の手間も減らせるのではないかと考えています。

では、次に12ページに行ってくださいまして、適用除外のところでは、ここもガイドライ

ン解説の解釈に関わる部分ですが、もう1ページ進めていただくと分かりやすいと思いますのでお願いします。こちらは比較版が出ているところですが、当初は「真に必要な情報」への該当性、すなわち電気通信役務を提供するために真に必要な情報については、これを外部送信しても公表等をしなくてよいという適用除外でした。これは当初、海外のガイドラインなども参照しつつ、利用目的ごとに記載すればよいのではないかという整理がされていました。しかし、様々なご意見を踏まえ、1ページ戻っていただくと表がありますが、送信先で分けるという考え方が示されました。つまり、ファーストパーティー、すなわちウェブサイトやアプリを提供している事業者が送信されるのであれば原則として適用除外である一方、サードパーティーなど外部に送信されるのであれば、原則として適用除外ではないという考え方です。

これを受けて、現場ではどうなっているのかということですが、14ページに行っていて、まず理解が難しい状況が見受けられます。これには様々な要因があると思いますが、適用除外は施行規則22条の2の30第1号から第5号までであり、第1号が真に必要な情報です。他方、第2号から第5号は利用目的のカテゴリーごとに適用除外が定められており、入力した情報の保持、ユーザー認証、セキュリティ対策、ネットワーク管理などが挙げられています。その中で、第1号だけ急に送信先で分けるという考え方が出てくると、特に初学者の方にとっては分かりづらい面があります。さらに、具体的な当てはめにおいても、例えば「クラウド基盤サービスを使ってこのサービスを提供しているが、そうすると何でも外部送信に当たるのか」といった質問もよく受けます。その場合、先ほどの原則と例外の考え方からすれば、サードパーティーに送信されていても例外に当たり、適用除外になる場合があると説明しておりますが、この点は実務上の課題が大きいと感じています。今後の技術動向や海外動向も踏まえつつ、解釈を変更することや、分かりやすいガイドを提示することが考えられるのではないかと思います。

15ページをお願いします。必要な対応案の変遷という点で、これも様々な議論があったところですが、当初はeプライバシー規則案、当時は既に頓挫していましたが、eプライバシー指令をeプライバシー規則に格上げするという議論を参考に制度化を進めることが想定されていました。eプライバシー指令、そして規則案においては、Cookie規制に関して同意取得が求められていますので、この時点では同意取得が必要な対応として想定されていたのだと思います。ところが、議論を重ねる中で、通知・公表を原則とし、同意取得やオプトアウト措置は例外的な手段として位置付けられました。すなわち、例外的にそれらを実施すれ

ば通知・公表は不要とするという、やや複雑な構造となっています。この点については、利用者情報WGにおいて複数の構成員の先生方から、やはりオプトアウトや同意取得によって本人が関与できるようにすべきではないかというご発言もありましたが、最終的には、報告書案のとおり、原則として通知・公表を求める形に落ち着いたということになります。

次のページに行ってくださいまして、現在のように原則は通知・公表で、オプトアウトや同意取得は例外という構造になると、まずその構造自体が分かりにくいという声が多くあります。通知と公表とオプトアウトと同意取得を全部やらなければならないのか、通知と公表の両方が必要なのか、同意取得していれば通知は不要なのか、しかし同意取得をするのであれば情報提供も必要ではないか、といった具合に、初期段階で混乱を招く場合もあります。ただ、これを「4択である」と整理すると、多くの場合は公表を選択することになります。それでも、これはガバナンスに大きく影響すると思っています。実際に運用してみると、自社のウェブサイトやアプリに何が入っているのか、どのような外部サービスが入っているのか分からないという事業者が非常に多く見られます。法務部やプライバシー保護室が分からないというのはやむを得ない面もありますが、事業部門もよく分かっていないことがあるのです。外注してベンダーに作ってもらっているため詳細が分からない、といった場合もあります。そうすると、外部送信規律への対応を契機として初めてきちんと確認し、不要なサービスを外すといったことも起きますので、公表だけであっても、対応いただく意義は非常に大きいと考えています。

もちろん、それを公表すれば利用者も見ることができ、透明性の確保に資するという意味があります。ただ、公表事項をどのように書くか、フォーマットとして何を書けばよいのか分からないという声も非常に多いところです。

今、公表について述べましたが、もちろん利用者関与の機会を確保するという観点からは、やはり少なくともオプトアウト手段は提供すべきだと考えています。先ほど見たとおり、利用者関与の機会というのは何十年も前から指摘されてきたことですので、オプトアウト手段を提供すべきだという方向性は、国際的な流れにも沿うものだと思います。他方で、どう実装するのかという技術面やコスト面も考慮し、現場で本当に実施できるのかという実現可能性（フィージビリティ）を勘案しなければ、実効性を欠く規制を課しても意味がありません。その観点から見ると、現状ではウェブサイトやアプリごとに個別のオプトアウト手段を必ずしも用意しているわけではなく、外部サービス側でオプトアウト手段を設けている場合があり、それを外部送信規律対応の公表事項に含めるという例も現状多く見られます。

総務省のガイドラインでもそれは望ましいものとして推奨されていますし、JIAAの行動ターゲティング広告ガイドラインでも、そのような対応が定められています。これは外部送信規律の策定時にも非常に参考にしたガイドラインです。

このような状況ですので、この下の矢印のところでも3点書きましたが、まず、現行規制の内容や公表事項のフォーマットについては、これは前回、新経連さんからご提案いただいたことでもあります。現在の規制を守るために最低限何をすればよいのかを、端的かつ分かりやすくガイドしたほうがよいと思います。さらに、オプトアウト手段については、各外部サービス側で用意しているものを案内することを引き続き推奨していくべきです。また、③として、オプトアウトや同意取得を義務にするのであれば、ユニバーサルオプトイン、オプトアウトのように、ブラウザ側やアプリのインターフェース側で操作できる仕組みが必要になります。これは既にEUのデジタル・オムニバスで検討されていますし、カリフォルニア州のCCPAでは既に導入されていますので、そうした海外動向も注視しつつ、引き続き検討していくべきだと考えています。

あと最後の1ページだけお願いします。加えて、外部サービスを提供しているサードパーティーの方に御協力をお願いできると非常にありがたい部分もあると思っています。既に対応している事業者もありますが、例えば公表しようとしたときに、送信される情報の内容や送信先での利用目的は、どうしてもファーストパーティーであるウェブサイトやアプリ提供者の側で、全ての外部サービスのプライバシーポリシーを見に行き読み解かなければならず、なかなか難しく、手間もかかります。そのため、外部送信技術への対応という観点から、自社サービスを導入すれば、送信される情報はこれであり、送信先での利用目的はこうである、と分かりやすく表示していただくと非常にありがたいと思います。例えば、グーグルさんやアマゾンさんが既に実施しているような取組について、国内外を問わずさらに推奨していくことも考えられるのではないかと思います。

外部サービス提供事業者がオプトアウト措置を提供している場合に、それをファーストパーティー側で案内することを先ほど申し上げましたが、そもそもオプトアウト手段自体を用意してくださいと求めていくことも考えられます。これもJIAAのガイドラインに含まれているところですが、このようにサードパーティーの方々に協力をお願いしていくことも考えられるのではないかと考えております。

時間が超過してしまい恐縮ですが、以上で私からの発表を終了いたします。ありがとうございました。

【山本主査】 呂さん、ありがとうございます。とても示唆に富むプレゼンだったのではないかなというふうに思います。

それでは、ただいまの呂さんの御発表につきまして、構成員の皆様から御意見、御質問いただけたらと思います。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、私のほうから指名をさせていただきます。いかがでしょうか。寺田さん、お願いいたします。

【寺田構成員】 よろしくお願いいいたします。呂先生、経緯も含めて詳細を御説明いただきありがとうございます。問題意識と解決の方向性については、先生の意見に基本的に賛成させていただきます。

私は実はこの資料の5ページ、6ページのところ、諸問題研と、それから、SPSIの策定の頃からずっとこの件に関しては参加させていただいておりまして、森先生もこの時期からですので、この2人が最古参なのかなとは思っていますが。また私、2015年の個人情報保護法の改正の際には、国会の参考人としてプレゼンもさせていただいております。かれこれその頃からも含めて10年、最初の諸問題研の頃からすればもう十数年たつんですが、当時の問題意識というのが、現在でもまだ解消されずにずっと続いているという状況なんだろうと思っています。

この中でも、スマホのアプリに関しては、アップル、グーグルによる規制というのもありつつですが、比較的業界としての活動も活発で、共同規制的な部分がかかり機能していると考えていますが、ウェブについて浸透しないというのは、こういった動きというのはほとんどない。各事業者さんが、業界団体であったりとか産業界全体として浸透させるという、そういった動きがほとんどないというのがちょっと問題になっているのかなと思っています。

そのため、SPSIにおける最低限遵守すべきと考えられる部分が、外部送信規律として法規制になってしまったという部分があると思うんですが、それでもなかなか浸透しないということでいくと、残念ながら何らかもう一段規制を強めざるを得ないということも検討しないといけないのかなと。私自身必ずしも法規制を進めるべき、強めるべきとは考えてはいないんですが、それでも海外との関係とかも見て比べていくと、やはりちょっとこういった部分を強く進めるというところが弱いというふうに感じていますので、例えば1点、利用者情報のオプトアウトについては外部送信規律の中に加えるということもちょっと考える必要が出てきているのかなと思っています。

もちろんこの部分に関しては必須事項、真に必要な情報であったりとか、それから、利用者の利便性のみに資するようなものについては、通知・公表のみでよいといったような形での線引きというのを明確にして、ベストプラクティスをしっかりとつくっていくということも必要でしょうし、同意についても、本来はオプトアウトが必要であったりとか、少なくとも個人を識別して何らかの働きかけを行うという部分に関しては、そういう利用目的の場合は同意の取得というのがあるべきだと考えますので、こういった部分をベストプラクティスとしてしっかり強く書いていくということは必要かなと思います。それでもどうしても浸透しないということであれば、その次の段階で、法的規制というののもちょっと考えざるを得なくなってくるんだらうと思いますので、この部分を強く出していくことで、逆に業界とか産業界が自主規制的な部分、共同規制的な部分に向かってくれたら一番いいのかなと思っています。

最後になりますけれども、現在の外部送信規律には含まれていない部分で、SPSIには含まれている、個人情報保護法の次の改正でということになるんですが、子供の情報ですね。今まで電気通信事業法は、必ずしも情報に脆弱な方であったりとか、子供であったりということに焦点を合わせているということはなかったんですけども、今回、一定のサービスとかコンテンツ、ECとかについて年齢確認が必要になってくるだろうというのが想定されますので、こういったところというのをベストプラクティスとして付け加えていく。今後、何をどこまで膨らます必要があるのかというのがありますが、法律で決まってくるような部分に関しては、こちらでも手当てをしていくということを考えるべきだと思います。

私のほうからは以上です。

**【山本主査】** ありがとうございます。それでは、呂さん、今の寺田さんのコメントに対して何かあれば、ぜひお願いいたします。

**【呂構成員】** コメントいただきありがとうございます。資料を用意しながらお聞きしておりましたが、長年この議論を牽引されてきた先生方がいらっしゃる中で、そのような先生からコメントをいただき、大変ありがたく存じます。

ご提案いただいたとおりだと思います。私も賛成です。やはりアプリについては自主規制が進んでいて、それはまさにMCFさんなどの取組のおかげで進んできた面もありますが、他方で遅れている部分もありますので、そのような自主規制を促す契機として、規制の強化を検討していくことも有用ですし、十分あり得ることだと思っています。

また、子供の情報の保護についてもご指摘のとおりで、現在、国際的にも非常に議論され

ているところですし、これも早急に議論していくべきテーマだと思っています。もちろん、年齢確認のやり方という点では課題もあると思いますが、引き続き検討が必要だと考えております。ありがとうございます。

【山本主査】 ありがとうございます。それでは、次、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。呂先生、御説明ありがとうございました。いろんなことがあったなと思って懐かしく拝見をいたしました。

資料の最後16ページ、17ページにお書きいただいた今後のことというのは、本当に全くお書きのとおりだなと思っていて、16の2番、オプトアウトではないか、3番、ユニバーサルオプトイン、オプトアウト、それから次のページ、17ページでサードパーティーの協力、全くごもつともだろうと思います。

16ページの1番の公表事項等の分かりやすくガイドということなんですけれども、これも手元の課題としては間違いなくあると思うんですが、私はやっぱり2つ大きく改めるべきことというのはあると思っていて、まず1つは、②のところでオプトアウトとお書きいただいているので、そこに収れんすれば、あまり複雑な規定ではなくなるであろうということ、ある意味1番の複雑さが多少は軽減される。そしてもう一つ大きなこととして、今は情報の内容がかなり限定されているわけなんですけれども、その限定は、あまりそんなに意味のあるものではないような気がしますので、そこがなくなれば、これはどうなんですか、これはどうなんですかということもなくなる。もっとシンプルな話として、外部送信、特にサードパーティー送信をしていけば、それはオプトアウトできるようにすると。そのやり方についてはいろいろあるかもしれませんが、そういうルールになれば、今の規制の持っている複雑さというのは多分に解消すると思います。

そして、今後の最大の課題として、今は電気通信事業者と3号事業者が対象になっておりまして、そこからまたさらにちょっと削るということになっているので、主体の複雑さがあって、「私は規制対象なんですか？ どうなんですか？」という問題がすごい前面に出てきちゃうわけなんですけれども、やはりそうではなくて、外部送信をすれば、これこれをやってくださいねということで、電気通信事業者縛り、電気通信事業を営む者縛りですね、電気通信事業を営む者プラスアルファ縛りをやめる、外部送信やっている人にはみんな外部送信規律が適用されるということがいいんだろうなというふうに思っています。

それは電気通信事業法の限界ですというふうに思われるかもしれませんが、かなり前から指摘されていることではありますが、電気通信事業法のほうがかなり無理な状況

になってきていると思うんです。電気通信事業法自体を改めないとうちにもならないという状況になってきていると思います。それは具体的には、2条の定義で、電気通信設備を定義して、電気通信の設備を用いて他人の通信をこれこれするのが電気通信役務ですよと、電気通信役務を提供する事業が電気通信事業ですよということで、電気通信設備から全てを始めて、それを扱っている人が電気通信事業者ですよというような規定になっていますので、設備をこれこれするということをやっているわけなんですけど、今は設備がなくてもいろんなプレーヤーがソフトウェアだけで電気通信を実現していますので、そういう意味では電気通信事業法の枠組みを堅持するということがそもそも難しくなっていると。

じゃあ電気通信事業2条の定義のところを全部変えろという話なのかというと、そんなことはもちろん申し上げませんが、やはり電気通信サービスを規律する、電気通信サービス法、さらに言えば電気通信サービス利用者保護法として、電気通信事業法を少しずつ変えていく要請というのは、これはもうどうしてもあると思うんですよね。そうでないと、例えばいきなりスマホが止まってしまいますと。止めたのは誰なんだかというと、それはソフトウェア提供者であるかもしれず、そのときに、そこに対していろんな介入ができなかったりするというような大きな問題が一方でありますけれども、やはり外部送信の文脈では、どう考えても電気通信事業者と3号事業者だけが外部送信規律の適用対象になるというのは、それはやっぱり世の中一般の感覚からすると非常に不思議なことといえますか妙なことだろうと思いますし、もともとの立法事実に戻ったときに、やはり外部送信規律というのは、自分たちはファーストパーティーとこういう通信やっていると、そういう何となくふんわりした認識の下でやり取りをしているときに、通信がほかのいろんな人に見られていると。いつの間にか自分の部分のウェブの閲覧履歴が筒抜けになっていると。それについては、改めて透明性を図ってもらわないと駄目なんじゃないか。それが基本的な立法事実で、それは通信利用者の保護であり、さらに言えば、通信に対する信頼の確保という電気通信事業法の大きな目的につながってくるわけですから、それを考えたときに、果たして電気通信事業者と3号事業者だけ対象にしてこれをやっていて実効性があるのか、意味があるのかという、そういう話にもなるのかなと思います。

利用者保護とか通信の信頼性ということを考えてときには、それは外部送信をする人たち全般が対象になる。そのときに、それは不意打ちであると、規制対象となる、例えばウェブサイトを設営している人から見て、これまで平穩無事に暮らしていたのに、そこにいきなり規制がかかるのかということですけども、そういうそもそも論で言えば、外部送信しな

ければよいわけです。私の事務所のウェブサイトは外部送信をしておりませんが、これが意外にも苦勞があったりするわけなんです、今は、先ほど呂先生のお話にありましたように、いつの間にやら外部送信しますみたいな話になっていて、どこに外部送信しているのか分かりませんみたいになっているわけですけど、それがやっぱりおかしいと。自分のウェブサイトでしょうということが非常に強調されるべきなわけですし、何もやってないのに規制されたということじゃないわけです。外部送信するんだったら、ウェブサイトにいるんなものを仕込むのと同時に、ちょっとプライバシー、サイトポリシーはこうしてくださいねとかそういう話が当然あってしかるべきで、何にもしてないけど規制されるんじゃないかと、外部送信するから規制されるんですよ。あなたのところのウェブサイトですよ、そういう関係にあるということは、これは非常に強調されていいと思いますので、やはりここで、呂先生に御提案いただきました①②③プラス、サードパーティーの協力に加えて、対象範囲の拡大ということは当然あっていいのかなというふうに思います。

それから、サードパーティーの協力ですけれども、やはり現状で考えますと、どう考えてもこの問題というのは、責任はもちろんファーストパーティーにあると思います。責任はファーストパーティーにあると思いますけれども、やはりよく知っていて、いろんなことができる、ファーストパーティーに対していろいろアドバイスできるのは、タグマネジャー等を持ってくるサードパーティーの皆様ですから、やはりサードパーティーの皆様を規制対象にすることを当然考えるべきではないかと思います。

とりあえずは以上です。

【山本主査】 ありがとうございます。呂さん、いかがでしょうか。森さんのコメントに対して何かあればと思います。

【呂構成員】 ありがとうございます。確かに私は、どうしても電気通信事業法という枠組みがある中で、その枠内で考えるという発想になっていたのですが、大変示唆をいただきました。電気通信事業や電気通信設備という、設備から始まる構造になっていることによって、外部送信規律に限らず、例えば通信の秘密の保護範囲なども含め、今のオンライン社会に必ずしも適合していない状況が生じているという点は、ご指摘のとおりだと思いました。

外部送信規律を、誰でも理解でき、スマートに対応していけるようなシンプルな規律にすることは非常に重要だと思います。

【山本主査】 ありがとうございます。

森さん、大丈夫ですね。何か追加で大丈夫でしょうか。

【森構成員】 ありがとうございます。またちょっと時間があれば改めて。ありがとうございます。

【山本主査】 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。呂先生、御説明ありがとうございます。私も参加している研究会もあって、大変懐かしく説明を聞かせていただきました。

プラットフォームに関する研究会で、取りまとめのときに主婦連合会としてパブコメを提出しまして、そのときの意見が、まさに今、まだそれが全然達成されていないと思って、今読み上げさせていただきます。利用者に関する情報の外部送信に関して、徹底した透明性、分かりやすさ、漏えいや不正利用を防ぐことができるセキュリティーの管理、利用者による選択の機会の提供を求めますと、今後の方向性に対して意見を言っております。私は消費者団体ですので、利用者という立場から意見をさせていただきます。先生の説明ですと、事業者が分からないという状況を説明していただいたのですが、実は利用者もよく分かってなくて、何かポップアップが出されて、拒否するのかもしれないか選択しなければ先に進めないというのが正直なところなのではないかと。もちろん理解して利用している方もいらっしゃるのですが、多くの場合は何となく承諾みたいな感じでポップアップをクリックしているのではないかとこのところと思います。

確かに通知のみでもいいのですが、通知されただけでは利用者は何もできなくて、結局何なのという感じで不満を持つだろうということで、私は以前から言っていますけど、オプトアウトが必要であると思いますし、ただオプトアウトをしたときに、その後にならるかということがよく分からない。このサービスが引き続き利用できるのかとか、制限があるのかとかそういったことが分からなくて、大抵はそのまま利用できることが多いのですが、そこがやはり利用者にとってみたら不明なので、やはり利用者にも情報提供が必要だと思いますし、そもそもこの外部送信というのを皆さんよく分からないので、事業者プラス利用者にもきちんと分かるようなものが必要。先ほど森先生がシンプルにとおっしゃっていましたが、本当にシンプルにさせていただくと、利用者も理解ができるのでありがたいと思います。

外部送信のデータに関してですけれども、主に広告配信が利用されるとしたら、広告配信の方法についても今後、今のままではもう立ち行かなくなるのではないかと思います。本当に目に余るような広告配信が多くて、利用者としては困っています。私たちの情報の何を取って、どう使うかということ、きちんと利用者に知らせて選択できる、消費者の選択の

権利があります。本当にそれが必要だと思えますし、あと不要な配信はきちんと拒否ができるという体制を目標として目指し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。呂さん、いかがでしょうか。

【呂構成員】 コメントいただきありがとうございます。ご指摘のとおりと考えております。確かに利用者の立場から見れば、「外部送信とは何なのか」が非常に分かりづらいと思います。ただ、当時、総務省でも研究などをしていただくと理解しておりますが、オプトアウトという本人が関与する機会があることで、「これは何なのだろう」と考え、理解を促す面があるという点は、本当におっしゃるとおりだと思います。そうした点も含めて長年の課題となっていると思いますので、引き続き改善していくべきだと考えています。ありがとうございます。

【山本主査】 ありがとうございます。

それでは、続いて、太田さん、お願いいたします。

【太田構成員】 Data Sign、太田です。御説明ありがとうございました。

まず、対象についてなんですけれども、これは森先生もおっしゃるとおりで、営む者に限定されるんじゃないかと底を広げるべきだというのは私も前々から申し上げさせていただいているところだと思うんですけれども、多分電気通信事業法を変えていくというのはまた大変な作業になると思っておりまして、今回はウェブサイトに対してどういうガイドラインなりベストプラクティスを公表していくかという視点で考えると、やはり電気通信事業法というものをベースにベストプラクティスを考えるのではなくて、今このウェブサイトからサードパーティーに通信が外部送信されているというところに対して、広くウェブサイトを経営している人たちはこういうことを注意すべきで、こういう対応が必要ですよというようなガイドラインとかベストプラクティスにすべきだなど、改めて思ったところがある1点です。

そうすると16ページに、①現行規制の内容、公表事項のフォーマットを端的に分かりやすくガイドすると書かれていますけれども、規制の内容を説明をしてしまうと、じゃあやっぱり自分、規制対象じゃないからやらなくてもいいやみたいなことになってしまうのは、ちょっと僕の考えるウェブサイトに対するベストプラクティスの趣旨とは違ってきちゃうのかなというのはちょっと思いました。なので、趣旨というのはやはりウェブサイトを経営しています、そのときに外部送信ということが発生して、そのリスクはこういうものがあって、そこに対してはオプトアウトの手段を提供することが望ましいですよということが広く一

般に分かるようなものに、まずはすべきだなと思っています。その上で、電気通信事業法をどう変えていくかというのはまた別で議論があると思うんですけども、まずはウェブサイトに対するどういうものをベストプラクティスを出していくかという観点では、ウェブサイトを運営していたら、これ見てくださいねというものにすべきだなと思いました。

次に、また意見ですけども、17ページ、外部サービス提供者の協力についてというところにありますけれども、これはおっしゃるとおりで、サードパーティーがちゃんと対応しましょうというのはそのとおりなんですけれども、もう一步踏み込んでもいいのかなというところがちょっと思っておりまして、これまでも送信されるサードパーティーの方たちに対してヒアリングなどを行ってきた経緯とかありますが、ヒアリングした対象に対して、そもそもオプトアウトリンクをちゃんとつけてくださいねとか、グーグルとかはそういう規約になっているんですよね。ただ、それを守っているかどうかというのは、グーグルさんとか、そういうのは別に守ってないことは知っているけど、どれくらい守ってないかは分からないし、守ってないからといって使わせないようなことはしてないみたいな、そういう話。皆さんそういう話だったと思うんですけども、そこはもうちょっと踏み込んで、ちゃんとデータを受け取っているサードパーティーは、ファーストパーティーがちゃんとオプトアウトの採用をしているかどうかというのをちゃんと見て、対応してないんだったら、グーグルとかサードパーティーからちゃんと対応しましょうみたいなことが、ちゃんとそういうガバナンスが仕切るのが一番いいのかなと思っていて、グーグルは、ヨーロッパだとやっていますよね。グーグルはヨーロッパのウェブサイトに対して、ちゃんと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ませんよというのをやって、それで一気に広まったという経緯もありますし、そこはちゃんとサードパーティーにそういう責任を持ってもらうという視点も必要なのではないかなと思いました。

最後にちょっとこれは質問なんですけれども、経緯の部分で、15ページのところで、もともと利用者情報ワーキングでは、オプトアウトで進めようとなっていたと思うんですよね。それがいつの間にか原則通知・公表になってしまっていたよねというところで、今回も多分、呂さんもオプトアウトがいいよと。僕も含め、オプトアウトがいいんじゃないかってなると思うんですけども、また何かしらの理由で、やっぱり通知・公表でいいよみたいな、ベストプラクティスも通知・公表でいいじゃんみたいな話になってしまうのをちょっと恐れていまして、そのときに、もともとオプトアウトで進めようと言っていたものが、何が起きて通知・公表になったのかというのをもうちょっと詳しく知っておきたいなと思ひまして、私

も利用者情報WGではいたんですけれども、ガバナンス検討会の中でどういう話があったのかとか、何で通知・公表になったのかというのを、もしそこら辺の経緯をもう少し詳しく知っているのであれば教えていただきたいなというところが最後でございます。

以上です。

【山本主査】 ありがとうございます。その辺りの経緯については、報道等でも一部出ているところかとは思いますが、呂さん、何か付け加えることがあればと思いますが、いかがでしょう。

【呂構成員】 ありがとうございます。3点ご意見をいただいたかと思しますので、1つずつお答えします。まず、ベストプラクティスを求めていくに当たり、ウェブサイト一般にお願いしていくというのは非常にシンプルになりますし、方向性として十分あり得ると思えます。

ただ、2点ほど懸念している点があります。1つ目は、結局、規制でないで守ってもらいにくいという点です。もちろん、守ってもらいにくいからベストプラクティスとして課さないという意味ではありませんが、最終的には規制をどうするのかという議論に行き着く部分もあるのではないかと考えています。実際、アプリについてはスマートフォンプライバシーイニシアティブが長く存在していましたが、それが必ずしも広く知られ、皆さんに守られていたかという微妙な面もあります。実務で弁護士として助言していても、法律でないもの、義務でないものを「必ず守ってください」と申し上げるのは難しいです。現場では単純にプラスアルファのコストになってしまうため、やはり最終的には規制をどうするかという話につながっていくのだらうと思えます。

2つ目は、ウェブサイト全般に求めるとなった場合、やはり様々なステークホルダーの方からご意見があると思しますので、アプリとウェブサイトで何が違うのかという点は、既に検討しているところではありますが、引き続き慎重にご意見を伺いながら進めていくのが良いのだらうと思っております。ステークホルダー側も、単に規制されたくないということではなく、ウェブサイトとアプリでは違いがあるので違う扱いにしてほしいというのであれば、それを表立ってきちんとご説明していただきたいという思いはあります。

次に、サードパーティーの利用規約の点です。これについては、おっしゃるとおり、サードパーティー側にも責任を持っていただく必要があると思えます。現在でも、たとえばグーグルアナリティクスの利用規約などでは様々な定めが置かれていますので、そのような点は引き続きしっかり対応していただく必要があるのだらうと思えます。

3つ目の、オプトアウトから通知・公表になった経緯についてですが、詳細はなかなか難しいところがあります。ただ、あえて大まかに申し上げれば、法案を通す際にはどうしても綱引きになる面があると思います。そうした中で、プライバシーを保護しよう、消費者に分かりやすくしようという側の力が、日本においてどれだけ強いかという点には、どうしてもリアリティがあります。その点については、引き続き努力していくしかないのではないかと考えています。

【太田構成員】      ありがとうございます。

【山本主査】      ありがとうございました。

それでは、上沼さん、お願いいたします。

【上沼構成員】      呂先生、ありがとうございました。本当おっしゃるとおりで、まず一番初めに、分かりにくいというのが印象として非常にあって、守る方の事業者も、守られているユーザーのほうも分からないという現状があるのは、やっぱり誰にとっても非常に不幸なことだと思います。実際に外部送信規律の記載を見に行っても、よく分からんみたいな感じがあります。それはちょっとさすがに悲しい状況だと思います。

その関係で、やはり負担とのバランスが必要だと思っています。私は、ライフログの検討に携わっていたりしていたんですけど、事業者としては、これ何のためにするんですかというのを思っているのではないかと思うんです。事業者にとっては負担なので。これを行うことによって、事業者に何らかの利益になるんならいいんですけど、ユーザーも分からないという現状では、それを行うことによるメリットというのが事業者には見えなくなってしまうんですね。ですから、利用者との関係を考えて、どこまでの負担になるかというのは考えていかなくてはならないと思うんです。この前の調査でも出たとおり、プライバシーポリシーは実は読んでいませんというようなことになってしまうと、何のためにやっているんですか、僕たち、みたいなことを事業者が言うのはやむを得ないところもあるんじゃないかと思っています。

そうすると、利用者が気にしていること、利用者が気にしなくても、政府としてどこまで守るべきかという最低ラインという、2つのラインぐらいは考えていく必要があって、その最低ラインが規制として決まるというのがいいのではないかと考えています。

負担とのバランスでいうと、サードパーティーのお話がありました。ファーストパーティーのほうで、力関係として弱いときに、力あるほうがやってくれたほうがいいのではないかと、というのは当然あるので、そういうバランス調整が要るかなと思いました。

最後に、子供のお話を寺田さんがおっしゃっていたけれども、それはやっぱり今後考えていかなくちゃいけないことです。日本において子供の個人情報とか意思表示の検討はあまりされてきていないという気がします。過去に諸問題研でミニメールの同意の話をしたときに、子供のミニメールの通信に関する同意において同意の能力の話が多分あえてしてなかったんだと思うんですけど、実は気持ち悪いなと思っていました。ただ、その話をしちゃうと、その頃、児童の被害が増えていたので、ミニメールの確認をどうしたらいいのか、ということ、みんなが分かっていたので、ちょっとそっぽ向いていたみたいところが多分あると思うんです。今、正面からきちんと議論をすることは必要だし、そのときに、寺田さんがおっしゃっていた年齢確認は、規制をするんだったら必要になってくるだろうと思いました。

以上です。

**【山本主査】** ありがとうございます。呂さん、いかがでしょうか、今の上沼さんのコメントに対して何かございますか。

**【呂構成員】** ありがとうございます。最初に御指摘いただいた、消費者としてどこまで気にしているのかという点と、それとは別に、消費者が気にしているかどうかはひとまず措くとして、政府としてどこまで保護すべきかというラインがあるという点については、まさにそのとおりだと思いました。ただ、そのラインを実現するためにも、やはり世論的な後押し、実際にそれが社会から必要とされているかという点は最後に出てくるところでもありますので、そうした課題は引き続きあるのだろうと思います。

また、2つ目の諸問題研のミニメールの議論については、私も報告書の中でミニメールの関係が出てくるためよく拝見しているのですが、当時の議論を教えていただき、大変勉強になりました。確かに、子供の意思表示能力という点と年齢確認の点は必要になってくるというのは、ご指摘のとおりだと思います。

**【山本主査】** ありがとうございます。

では、生貝さん、お願いいたします。

**【生貝主査代理】** 大変重要な御説明ありがとうございます。私のほうは、プラットフォームサービス研究会の頃から、特にeプライバシー規則案の御紹介などもいろいろさせていただいていたこともありまして、特に国際的な動向等に合わせた法律の在り方の見直しといったようなところに非常に強く共感をしたところがございます。

御紹介をいただきましたとおり、eプライバシー規則自体は撤回という形にヨーロッパで

はなったわけでございますけれども、指令という形で2009年からオプトイン方式でずっと存在してきているeプライバシーの規律というのが、まさに今度デジタル・オムニバスでGDPRに、規則案でやろうとした規則化というところも含めて一体化しようとしている。それはまさしくブラウザサイド等でのユニバーサルオプトインということも含めてということになるわけでございますけれども、まさにこういったことを、個人情報法と他の法律との法体系の関係性の在り方といったようなところを含めて、しっかりと視野に入れた議論をしていく必要があるんだろうというふうに思います。

それにさらに加えますと、これもプラットフォームサービス研究会の頃から時々申し上げてきたことかというふうに思うんですけども、特に必ずしもCookie規制ということに限らないわけでございますけれども、ヨーロッパはデジタルサービス法の中では、オンラインプラットフォームの上で用いられる要配慮個人情報を用いたターゲティング広告及び青少年を対象とした行動ターゲティング広告というものを、これはオプトインでもなく、単純に禁止をしていたりするわけでございます。もちろんほかにも政治的なイシューに関わるターゲティング広告というのは、また別途規律が存在したりもするという事は御案内の方も多いかというふうに思います。

ヨーロッパに限らず、例えばまさに今、上沼先生たちのお話にも子供のお話がございましたけれども、子供のターゲティング広告といったようなことは、各国かなり特別な位置づけに置かれていたりするところ、ちょうどアメリカの議会でも先日、COPPA2.0が上院を通過したといったようなこともございましたけれども、やはりCookie規律全体をどうしていくかといったような在り方と、まさに要配慮個人情報、子供に関する情報をどのように位置づけていくかといったような各論にしっかり入っていった議論というものも、そろそろちゃんとしていくタイミングであるんだろうなというふうに思います。

今回、恐らく3年ごと見直しで、子供に関する特別な保護、規律といったようなことが個人情報法の中に設けられることになるであろう中、それでは、こういったCookie規律の在り方の子供の位置づけというのは、個人情報並びで果たしてどのように考えていくのか。しかし、それはまた、併せて同時並行的に、純粹に青少年保護という文脈で、まさに総務省やこども家庭庁とで議論されている立法に向けた議論との関わりで、どういう位置づけに存在するかといったような、そういったこととの関わりというものも含めて、この問題というものを取り扱っていく価値というのが非常に高いんだろうというふうに感じているところでございます。

私からは以上です。

【山本主査】 ありがとうございます。非常に重要な御指摘があったかと思いますが、ちょっと1点、政治的なイシューに関するターゲティング広告の規律というのは、ちょっと具体的にすみません、教えていただけるとありがたいなと思いました。

【生員主査代理】 これはDSAとは別に存在しているヨーロッパの政治広告ターゲティング規則でございます。こちらの中では、まさに選挙に限らず、政治的なイシューに関わる広告について、その透明化でありますとか、また、使ってよい情報の種別でありますとか、そういったことをパーティカルに規律している規則でございまして、まさにやはり併せて参照しておく価値が、このイシューに関しては、ヨーロッパだけに限らずアメリカ等でもいろんなルールがあったりするわけでございますけれども、重要なところかなと私自身感じているところです。

【山本主査】 ありがとうございます。

それでは、一通り御意見、御質問いただいたかと思うんですが、もう少し時間がありますので、2周目に入りたいと思います。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。ちょっと個情法のことを申し上げようと思ったんですが、上沼先生のお話がありましたので、前回、新経連からの御意見とも若干重複するところがあるので、それについて一言申し上げておこうと思います。

消費者が心配していることから入るべきではないかと。そうしないと事業者としても、ある意味効果が感じられないということなんですけれども、これは前回ちょっとあんまり詳しくはお話しできなかったんですが、消費者保護の基準をどこに置くべきかという大きな問題です。現在のトレンドというか、私もそうなんですけれども、消費者保護は消費者が気にしているかどうかを基準にすべきではないという考え方になっているというふうに思います。それはどうしてかといいますと、消費者が気づけない問題が構造的に増えているからです。よく言われる認知バイアス、限定合理性ということによって、そもそもそういうしつかりとした自分の置かれた状況を客観的に正しく判断できないという状況に、消費者はいる。それから、デジタル化で取引、あるいは環境が複雑化して、本人が気づかないまま誘導されてしまう。また、このWGでも中心的な課題である、情報やアテンションが取引される、目に見えない形でやり取りされる、それが外部送信であるわけなんですけれども、なかなか本人が提供する意識すら持てないということなわけなんですけれども、そういうことになると、消費者が気にしていないということと問題がないということは全くイコールではないとい

うことになります。

これを一番分かりやすく語っているのは、消費者委員会のパラダイムシフトに関する専門調査会の報告書だと思います。なので、こういうことを強調すると、なかなか今回のスマホ新法みたいなことも、一方で競争が促進されて選択肢が増えたけれども、賢く判断できるのか、その中から選べるのか、危険なものも含めて消費者が選べるのかという話に発展するわけですが、それはちょっと話が発散しますので、要は消費者が心配していること、気にしていることを基準に消費者保護を考えるべきではないという考え方があるということ、まず申し上げておこうと思います。

それから、もう一つは、個人情報との関係ということなんですけれども、当時、先ほど太田さんから、何でいつの間に後退したんだという話がありましたけれども、それは報道等で報じられていたことがあったかと思えますけれども、1つの反対側からの反論、つまり、そんなに規制を強化すべきではないと、いきなり外部送信規律みたいなものを導入すべきではないという反論の中核として、個人情報でやるべきであるという御意見がありました。

私はそのとき試しに、個人情報でやるべきとおっしゃった方に、じゃあ今後、個人情報が改正されるときに、私、もちろん提案しますが賛成してくれますかと言ったら、それはそのときにならないと分からないと、その方は誠実な方で、そうおっしゃっていました。私は、外部送信規律が対象にするところとほぼ重なっている、Cookieとか広告IDとひもづく情報については、これは連絡可能な個人関連情報、個人情報保護法での言い方ですが、そういうものとして、今は限定的に規制対象になっていますけれども、そうじゃなくて個人情報にしましょうよと。そんなのオンラインのIDみたいなものじゃないですかということを申し上げて、私のみならず、山本先生はじめとしていろんな方がそうおっしゃっているわけですが、と言ってきたわけですが、現状においても、つまり、あれからさらに3年見直しを経て、今回の国会で、恐らく個人関連情報についても改正はされるわけですが、個人情報に昇格されるわけではなくて、個人関連情報であっても適正取得義務と不適正利用の禁止を、この2つの義務だけをつけるようにしようと、そういうことにとどまっているわけですが、もちろんそれはEUがオムニバス法で、GDPRの中に端末識別子の議論を入れて、外部送信の問題も一緒に進めましょうと。それはある意味真つ当な方向なのかもしれませんが、分かりやすい方向なのかもしれませんが、日本でそれができると、少なくとも近々にはできない。これだけオンラインの識別子とか、それにひもづく情報が問題になって、リクナビみたいなことがあったり、ケンブリッジ・アナリティカみたいなこ

とがあつたりしても、日本では個人情報になるかというところがそうはならないですね。欧米ではなるけど、日本ではならないという現実があるわけです。

それはどうしてだみたいな、ちょっとフラストレーションのたまる話ではありますけれども、冷静に考えてみれば、日本の場合、確かにデータ保護のレベルが低かっただろうと思います。しかし、例えば、宍戸先生なんかは、データ保護のレベルが低くても、日本には通信の秘密があつて、そこで今の我々の生活に密接に関わっている通信のレベルでプライバシーが強く保護されているんだというようなことをおっしゃっているわけなんですけれども、それと併せて考えれば、この外部送信の問題、通信関連プライバシーの問題というのは、もともと日本のデータ保護のレベルの低さを補完するものとしてあつたわけですから、それを電気通信事業法側で引き取って、通信の秘密に準ずるものとして、通信関連プライバシーとして守っていくという体制は、そんなにおかしなものではないんじゃないかなというふうには思っているところです。

以上です。

【山本主査】 ありがとうございます。

そうしたら寺田さんの御意見を伺ってから、今の森さんのコメントに対して、呂さんから何かあればお話しさせていただきたいと思います。寺田さん、お願いします。

【寺田構成員】 よろしく申し上げます。私も森先生、それから皆様と同様に、対象者を限定しない、それから、責任をサードパーティーにまで広げるといふことには賛成です。

ただその際に、現在の外部送信規律は、端末からの送信のみを対象としているんです。ここを第三者提供についてもちゃんと追記すべきではないかなと思つています。法改正については別途検討していただくとして、今回はベストプラクティスというものですので、特に個人情報保護法で規律されている点というのに関しては、こちらでもしっかりと拾つて入れていくべきだろうと思つています。

それともう1点、こちらも今の森先生の御意見に追従するような形になるんですが、どうしてもこういったベストプラクティスという部分では、個別の情報の取扱いについてというところに焦点が当たりがちなんですが、プライバシーガバナンス、それからデータガバナンスといったものについても含めていくべきだろうと思つています。どんなに規律をシンプルにしても、今、森先生がおっしゃつたとおり、消費者に御理解を求めるといふことにはもはや限界があるということになってくると、電気通信サービスの信頼性を高めるという点では、やはり事業者の責任という部分をしっかりと示唆していく必要があるだろうなと。

なかなかガバナンスについては即効性には欠けるんですが、どこかで誰かがしっかりとここに記していくとすることをしないと広がっていかないので、今回のベストプラクティスの中で、その点についてもしっかりと追記していくということが重要になるのかなと思っています。

私のほうからは以上です。

【山本主査】 ありがとうございます。それでは、一通り今、お手が挙がっている方には御発言いただいたと思うのですが、では木村さん、お願いいたします。

【木村構成員】 すみません、木村です。お時間のないところ。

先ほど私、消費者の選択がというお話をしたのですが、もちろん森先生おっしゃることはよく分かっておりますので、脆弱な消費者ということを踏まえて、その上で選択できるときは選択したいという意味でお願いしたいと思います。よろしく申し上げます。

【山本主査】 ありがとうございます。それでは、呂さん、お願いいたします。

【呂構成員】 ありがとうございます。森先生からコメントいただいた電気通信事業法における通信の秘密の保護については、ご指摘のとおり、たとえばEUから充分性認定を受ける際にも重要な補完的役割を果たすものと理解しておりますし、そうした点に加えて、個人情報保護法改正において個人情報の範囲をさらに広げることの難しさという法改正の現実も踏まえると、二元的な法体系自体は全くおかしくないという点には私も賛同するところであり、現実的なあり方として十分あり得ると思います。

他方で、ここは本当にシンプルに、虚心坦懐に申し上げたいのですが、事業者の方々、それも一部の事業者に限らず、幅広い事業者の皆さんがこの点をどう考えているのかということには関心を持っています。コンプライアンスをシンプルに行うという意味では、なるべく国際的な規制と調和していたほうがよい面があります。例えばGDPRは多くの国で参照されている規律ですし、グローバルなプライバシーポリシーを作るのであれば、基本的にはGDPRに沿った内容をベースにして、各国法で特有の規制を上乗せする形になることが多いと思います。そう考えると、そうした方向性と整合していた方が、特にグローバルに展開する企業にとっては、法務対応やシステム対応を含めた全体のコストを下げられるのではないかと考えています。その意味で、この二元的な法体系と、個人情報保護法に一元化する考え方のいずれがよいのかという点については、声の大きい一部の方だけでなく、より広く事業者の皆さんがどう考えるのかということに純粋に関心があります。

あともう一つ、寺田先生から御指摘いただいた、プライバシーガバナンスやデータガバナ

ンスという考え方を打ち出していく点は、まさにそのとおりだと思いました。こうしたことを申し上げると、以前は、日本の事業者は自らPIAを行い、自律的に判断していくことがあまり得意ではなく、何でも分かりやすく個別に「これは公表」「これは適用」「これは○」「これは×」と示してもらいたがるという見方もあったと思います。しかし現在は、総務省や先生方の取組のおかげもあって、プライバシーガバナンスやデータガバナンスの考え方が非常に浸透してきており、企業の中で弁護士やプライバシーの専門家を抱え、自律的に判断していくというガバナンス体制が非常に洗練されてきていると、この数年を見ても実感します。そうした意味で、プライバシーガバナンスやデータガバナンスという大きな原則をさらに打ち出していく方向性は、非常に合理的なのではないかと思いました。

以上です。

【山本主査】 ありがとうございます。

ほかの方、いかがでしょうか。よろしいでしょうか。森さんからチャットで情報提供がありました。お願いします。

【森構成員】 ありがとうございます。ちょっと書こうかと思ったんですけど御説明をさせていただくと、先ほど申し上げたパラダイムシフトの報告書を貼っておきました。木村さんから、そうはいつでも選択の権利があるのではということ、これも全くごもつものなこととか、それこそ今貼った報告書の受け売りなんですけれども、消費者には脆弱性がある、消費者の合理性というのは限定的なものであるから、消費者に対する介入、消費者取引を中心に考えていますけれども、そこに対する介入というのはパターンリスティックに始まるべきであるということも前提としながらも、したがって、分からない状況で自由に消費者が選択するというのは、それは無理なんだけれども、その代わり消費者の選択の実質性を守るために様々なアプローチをすべきであって、最終的に消費者の選択、自分の価値観に基づく選択を実現する状態を保護しなければいけないということが書かれております。

以上です。

【山本主査】 情報提供いただきまして、ありがとうございます。

ほか、いかがでしょうか。よろしいでしょうか。

ありがとうございました。皆様のお話を伺っていると、おおよそこのメンバーの中では、対象者を限定しないであるとか、サードパーティーの役割の重要性であるとか、少なくともオプトアウトを認めるべきということですか、子供の保護の重要性といったようなことについては、ある程度コンセンサスが得られているのではないかと思います。いや、そう

でもないということがあればぜひおっしゃっていただければと思いますけれども、皆様大体同じような方向性を向いているのかなというふうな印象です。

それから、最後の消費者の理解と申しますか、コンセンサスを求めることの限界というものを我々は意識をしなければいけないと同時に、やはり消費者の選択ということについて、それを諦めるものでもないというところについても、御意見が一定程度一致する部分があったのではないかと思います。

前回もありましたけれども、やはりそもそも消費者が、サードパーティーのCookie等の仕組みについて十分に理解できていない、あるいはイメージができていない、実感できていないというところがあるからこそ、「意識」そのものが形成されないというところもあるのかなと思いますので、以前も申し上げましたが、総務省様におかれましては、現状、我々のデータというのはどういうフローで、どういうふうに動いているのかということについて、やはりビジュアル化したような形でしっかり周知啓発していくということが必要である。そういう周知啓発があって初めて、こういった議論というのが専門家だけで行われるのではなくて、消費者も含めて行われるようになってくるのだと思います。そして、それが、こういうことに丁寧に対応する企業のインセンティブにもなるでしょうし、逆にいうと対応しない企業に対するプレッシャーにも実質的になっていくのだらうと感じました。

それから、やはり誰と自分のデータを共有するのか。ここでいう自分のデータを個人情報保護法の定義上の「個人情報」と考えるかどうかというのは置いておくとして、例えば、自分の部屋で、1人で何を見ているのか、何を読んでいるのかというデータを、誰と共有したいのかというのは、やはり本人が決めるべき問題かなと私は思います。私は、これは権利の問題だというふうに思っていますけれども、それにもかかわらず、知らない間に、自分が共有していると思っていた者ではない者と共有されていたということは、それはそれでかなり問題があるのではないかとこのように思っております。先ほどのようなオプトアウトも含めた議論を積極的に進めていく必要があるのではないかとこのように思います。

私からは以上です。

特にほかになれば、事務局のほうはいかがでしょう。今日の御議論を踏まえて、何かあればと思います。

【大内利用環境課長】 ありがとうございます。利用環境課長の大内でございます。非常に包括的な大所高所の御議論をいただきまして、非常に身の引き締まる思いをしております。

また、改めまして呂先生には、本来事務局から説明すべき政府の検討状況を含めて詳細に御説明いただきまして、恐れ入ります。

我々としては、SPSIの見直しから始まった議論ではありますが、幸いにして、ウェブサイトにおける情報の扱いということに焦点を当てていただきまして、我々自身が所掌しております外部送信規律について、考えるきっかけを与えていただいたということを心から感謝しております。行政府としましては、この規律ができて、実質的には初めてその執行の在り方や、課題について振り返る機会が今なのかと思っております。そういう意味で言いますと、我々の立場といたしましては、これを実効的にしっかり運用していくと、守るべき人が守るということと、守りたいが守れない人をどのように導いていくかということも含めた、行政府としての役割をしっかり果たす上での課題の整理はやっていきたいと考えております。

また、電気通信事業法について、非常に大所高所の御提言といたしますか、問題提起をいただきましたことについて一言だけ申し上げますと、まさに森先生がおっしゃった、設備ベースから機能ベース、またはサービスベースへの発想の転換が必要ではないかという指摘は、必ずしも消費者保護、利用者保護ルールに限らず、公正競争の確保に関する競争ルールや、また、役務の安定提供という意味における設備ルール、安全信頼性ルール、全てに関わってくる横断的な大きな問題意識として、我々総務省全体として受け止めている問題でございますので、非常に大きな議論になるかと思えます。それなりのお時間と、議論の場をいただく必要があると思えますので、それはそれで中長期的に御検討させていただく部分もあるのかなと思えますが、さはさりながら、まさに法律で厳密には規制対象になっていないけれども、一定の取組が期待されるようなステークホルダーの方や、もしくは消費者の方の理解を深めていくという、そういう意味での広がり、こういった点の課題が薄められるべきではないとも我々としては思っております、山本先生におっしゃっていただいた、全体を俯瞰したような理解の醸成も含めて、行政として、政策課題としてしっかりと考えていかなければいけないテーマを御提示いただいたのかなと思っております。

そういう意味で言いますと、非常に様々なレベルのといえますか、様々な個別のテーマごとにスケジュールをある程度分けていく必要もあるのかとは思いますが、全体としては極めて大きな問題を提起いただいていると認識しておりますので、しっかりと今後の検討に生かしていきたいと考えてございます。

引き続き、御指導いただければと考えております。

【山本主査】 ありがとうございます。

それでは、特にチャットを見る限り、追加の御意見、コメントがないようですので、今日の議論はここまでとさせていただければというふうに思います。

それでは、事務局から、連絡事項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。本日の議事録につきましては、事務局で作成の上、皆様に御確認いただいた後、公表することを予定しております。

次回会合の日程ですけれども、別途事務局のほうから御案内を差し上げます。

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、以上で、利用者情報に関するワーキンググループ第37回会合を終了と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す。

以上