

# 利用者情報の外部送信規律の遵守に関する とりまとめ骨子（案）

---

2026年5月26日  
総合通信基盤局

## 1. 外部送規律に係る現状と課題

- 1 - 1. 経緯
- 1 - 2. 外部送信規律の遵守の状況
- 1 - 3. 利用者の認識
- 1 - 4. 諸外国の状況

## 2. ウェブサイトにおける外部送信規律の遵守に向けた方策

- 2 - 1. 目指すべき方向性
- 2 - 2. 法令遵守を確保するための方策
- 2 - 3. 法令から一歩進んだベストプラクティス
- 2 - 4. 外部送信規律が適用されないウェブサイトによる望ましい対応
- 2 - 5. 外部サービス提供者（サードパーティ）との連携

## 3. 外部送信規律の遵守方策の提示の在り方

- 3 - 1. 効果的な提示方法の考察
- 3 - 2. 「手引き」の内容と実践

## 4. 利用者の理解度向上に向けた方策

## 5. 今後の検討課題

(別添) ウェブサイトにおける外部送信規律に関する手引き (仮称) (イメージ)

## 1-1. 経緯

### とりまとめ骨子 (案)

- これまでのSPSIの見直しの中で、取り扱われていなかったウェブサイトの外部送信の問題についてどのようにベストプラクティスを確保するかについて検討課題となり、2025年12月からWGにおいて検討を行った。

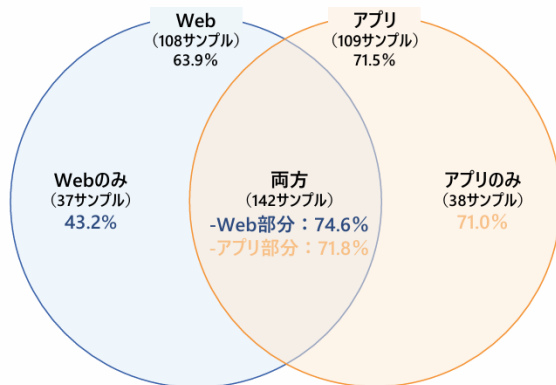
## 1-2. 外部送信規律の遵守の状況

### とりまとめ骨子 (案)

- 外部送信規律は、利用者情報の外部送信を行うウェブサイト及びアプリに対して、送信する情報、利用目的、送信先等について、通知、公表、同意、オプトアウトのいずれかの対応を義務付ける規制であり、**通知または公表が最低限求められる。**
- 総務省調査によれば、**ウェブサイトはモバイル端末用アプリと比較して外部送信規律を十分に遵守できていない状況**にあり、特に、アプリによるサービス提供を行っていないウェブサイトにおいて遵守率が低い (図1、2)。
- 外部送信規律の対象となる**ウェブサイト運営者に対して、法令遵守を求めていくことが要される状況にある。**

<図1> 調査結果 総合判定①

外部送信規律の対象サービス (Web・アプリ) の遵守率 (n=217)



定義

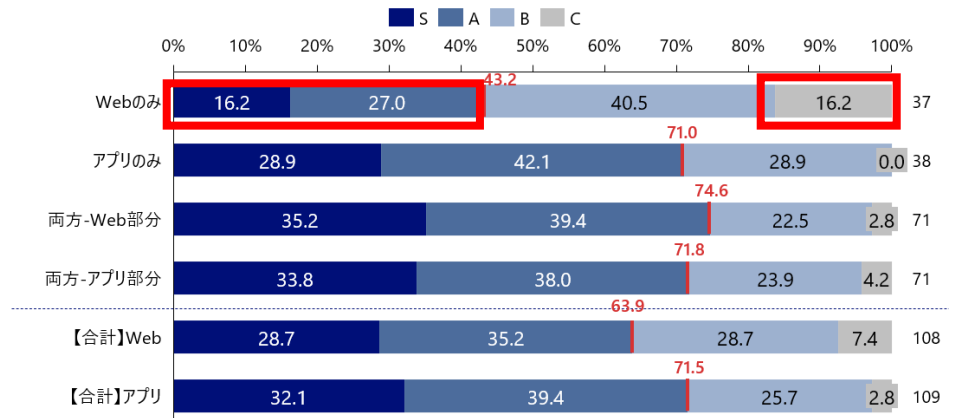
・遵守率：調査対象のうち、項目種別① (法令上の義務として満たす必要がある項目) をすべて満たしているサービスの割合

注：調査結果は、25/12/17時点版

Copyright (C) Nomura Research Institute

<図2> 調査結果 総合判定②

総合判定 (n=217)



定義

・【合計】Web：「Webのみ」と「両方-Web部分」をまとめた合計、【合計】アプリ：「アプリのみ」と「両方-アプリ部分」をまとめた合計

注：調査結果は、25/12/11時点版

Copyright (C) Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. NRI

# 1. 外部送信規律に係る現状と課題 (2 / 4)

## 1-3. 利用者の意識

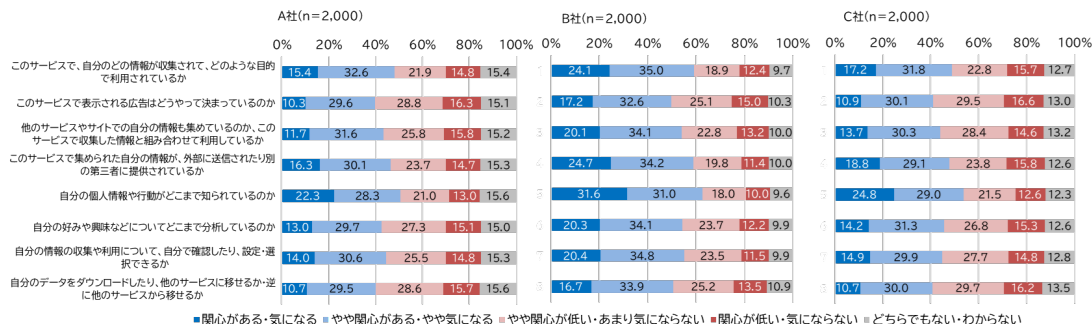
### とりまとめ骨子 (案)

- 外部送信の適用を受ける事業者側においては、利用者からの反応が乏しく、外部送信についての利用者側の意識を前提とした対応を行うべきという考え方がある。
- この点、多くの利用者は外部送信の仕組みを十分に理解していないと考えられ、利用者の意識を検討の前提とすることは適切でなく、むしろゴールとして設定することが適当ではないか。
- 2025年の総務省調査では、自身の情報の取扱いについて関心のある利用者は半数程度（約5割強）で、全体の約8割はプライバシーポリシーを流し見程度或いは読んでおらず、その理由は「読みにくい」、「内容が難しい」が最も多かった（約5割）。さらに、情報の自己管理について「関心はあるが、難しそうなので何もしない」利用者が最も多い（約4割）等、説明内容の分かりにくさが利用者の反応の乏しさに一定程度繋がっている可能性がある。

<図3> プライバシーポリシーに関する利用者アンケート結果(2025年度実施)①

#### プライバシーポリシーで知りたいこと・気になること

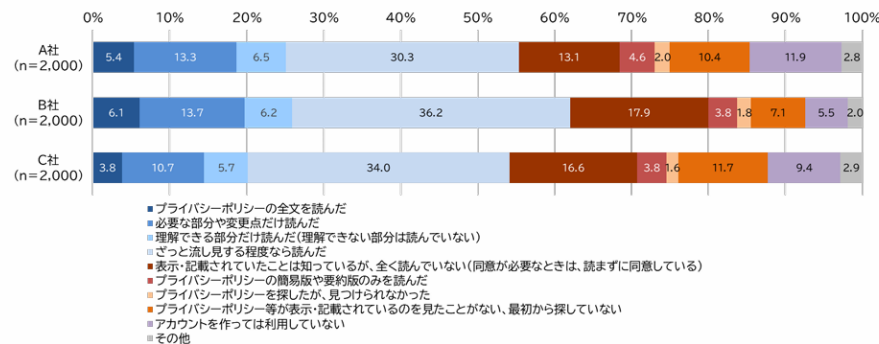
Q. あなたが、利用しているサービスのプライバシーポリシーで知りたいこと・気になることは何ですか。最も当てはまるものをお選びください。(SA)



<図4> プライバシーポリシーに関する利用者アンケート結果(2025年度実施)②

#### 利用しているサービスのプライバシーポリシー確認状況(ログイン)

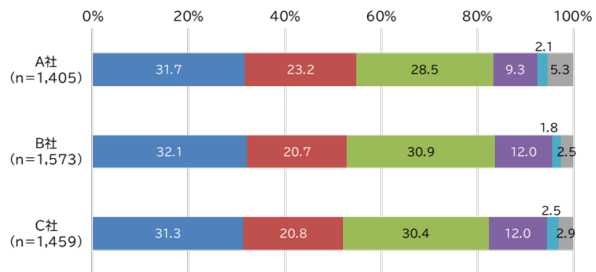
Q. ※アカウントを作りログインして利用しているサービスについてお答えください。あなたは、利用しているサービスのプライバシーポリシーを読んでいますか。最も当てはまるものをお選びください。(SA)



<図5> プライバシーポリシーに関する利用者アンケート結果(2025年度実施)③

### プライバシーポリシーを読まない理由

Q. 利用しているサービスのプライバシーポリシーを全くまたは部分的にしか読まない理由は何ですか。当てはまるものを全てお選びください。(MA) また、最も当てはまるもの一つだけお選びください。(SA)

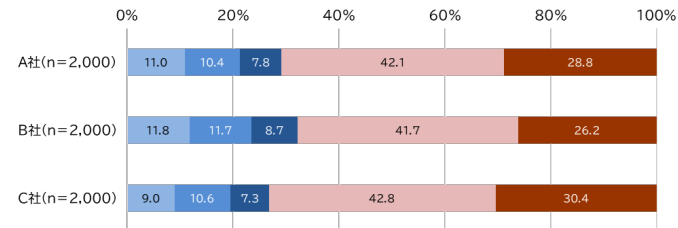


- プライバシーポリシーが読みにくかったから(例:文章の量が多かった、文字が小さかった、一つひとつの文が長かった、文字だけで説明されていてわかりにくい、どこを読めばいいかわからなかった、等)
- プライバシーポリシーの内容が難しかった・難しそうだったから(例:難しそうな言葉が多かった、説明が難しかった、読んでみたがよく理解できなかった、等)
- 読む時間がなかったから・読むのが面倒だったから
- 読まなくてもいいと思ったから(例:読まなくても問題ないと思うから、どのプライバシーポリシーも同じような内容だと思うから、等)
- 読もうと思ったが読み忘れた(例:読まずにうっかり「同意する」ボタンを押した、等)
- その他

<図6> プライバシーポリシーに関する利用者アンケート結果(2025年度実施)④

### 同意内容・設定内容の自己管理

Q. あなたは、サービス利用において同意や設定した内容(例:あなたの情報の取得、取扱い、外部への送信・提供、等)を自分で管理していますか。最も当てはまるものをお選びください。(SA)



- 自分でメモするなどして管理している
- 使っているサービスで同意内容を確認できるので、それを使って管理している
- サービスとは別に提供されている「同意管理プラットフォーム」(CMP)を自分で探して使っている
- 管理したいと思うが、難しそうなので、特に何もしていない
- 管理しなくてよいと思うので、特に何もしていない

総務省 利用者情報に関するワーキンググループ (資料36-2) より抜粋

## 【構成員等の主な意見】

- 外部送信規律に対応しても**消費者の反応が薄い、手応えが無いというのが実態**。(中略) **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良いのかを把握するために、実態調査をする必要がある。(新経済連盟③⑥)
- 急速な技術革新に伴って**消費者の認知や理解が追い付かなくなっているという現状を前提にした上で、消費者に何を求めるべきか、何を意識して貰うのが重要か**、認識を合わせる必要があるのではないかと。消費者意識のベストプラクティスとは何かということも考えておく必要がある。(寺田構成員③⑧)
- 例えば、何だか分からないが画面が出てきて、クリックしないとこの先に進めないという場合もあって、**問題がないから苦情が無いのではなく、理解が進んでいないことも理由としてあるのではないかと**思う。(木村構成員③⑧)
- 消費者の認識とは入口ではなくゴールである**。消費者はまったく認識していないことについてベストプラクティスや規制してほしいとは言わない。外部送信に限らず、テクノロジーが消費者に分からない形で浸透してきており、技術や仕組みが分からなくても、スムーズに利用できている。年齢等に拘わらず、**消費者はテクノロジーのことが分からなくなっているという状態に普遍的な脆弱性があり**、そのような時代にあっては、**消費者から言われたからやるというような姿勢はおよそ現実的でない**。(森構成員③⑧)

## 1-4. 諸外国の状況

## とりまとめ骨子 (案)

- 諸外国における外部送信に係るCookie規制の現況として、米国は連邦法が存在せず州政府単位で規律し、**EUは2009年の改正eプライバシー指令により事前同意を原則としたルールが示されている**。英国もeプライバシー指令に基づくガイドラインを制定していることから、**EUの制度や動向が参考になる**。
- EUでは、**Cookieバナーの頻出による「同意疲れ」が常態化し、利用者の実質的選択権が形骸化**するとともに、企業の遵守コスト負担の大きさ等が問題視され、**見直しが行われることとなった**。
- 2025年11月にデジタル・オムニバス法案が提案され、原則として本人の同意は維持しつつ、同意疲れへの対応として、低リスク目的（通信、サービス提供、統計、セキュリティ等）での保存やアクセスには同意が不要であることを明確化した。

<図7> 電子プライバシー規制に関するデジタル・オムニバス法案

## 2. 電子プライバシー規制に関するデジタル・オムニバス法案

## (3) 背景・問題点、提案の方向性、期待される効果、総合評価

**背景・問題点:** (1)eプライバシー指令(2002年、2009年改正)は現代環境に不適合、(2)クッキーバナーの氾濫により「同意疲れ」が常態化、(3)利用者の実質的選択権が形骸化、企業にも高い遵守コストと法的不確実性、(4)電子プライバシー規則案は昨年撤回

**提案の方向性:**

- 電子プライバシー規制をGDPRの一元的・リスクベースの枠組みに整合
- 同意原則は維持しつつ、低リスク目的(通信、サービス提供、統計、セキュリティ等)を同意不要化
- ブラウザ等による集中型の同意設定を可能に
- 利用者保護の強化:
  - 同意・拒否はいずれもワンクリックで表明可能(ダークパターン抑止)
  - 一度の選択を最短6か月尊重(再同意要求の抑制)

**期待される効果(定量的インパクト)**

- ①クッキー同意不要化: 利用クッキーの約60%が同意不要に、同意が必要なクッキーを使わないサイトは→1サイトあたり約1,200ユーロ(3年)削減
- ②企業コスト削減(EU全体): 民間サイトの50%、公的サイトの80%がクッキー同意バナー不要と仮定→3年間で約24億ユーロ(年換算8億ユーロ超)削減。公的部門だけでも約3.2億ユーロ削減
- ③中小企業(SMEs)への効果: SMEsの約40%はアクセス解析目的のみ→ホワイトリスト化により法的明確性と遵守負担を大幅軽減
- ④生産性向上(利用者側): 中央設定を利用する想定ユーザー: 約2億人、年間約1.98億時間のバナー操作時間を削減、余暇価値を賃金の30%で評価→年間約5億ユーロ相当の社会的コスト削減

**総合評価**

- 高水準のプライバシー保護(同意原則維持)を確保しつつ
- 利用者体験の改善、企業負担の軽減、加盟国間の法的断片化を解消
- 「強い保護 × 実務的な簡素化」を両立

### 2-1. 目指すべき方向性

#### とりまとめ骨子（案）

- 現在の外部送信規律の遵守状況を踏まえれば、外部送信規律の対象となるウェブサイトには法令遵守を求めていく必要があり、その上で、ベストプラクティスとしてより望ましい対応を求めていくべきである。
- 現在、外部送信規律の法令解釈として、「電気通信事業者における個人情報保護ガイドライン」で示している内容は、必ずしも規制対象者にとって分かりやすいものとなっておらず、最低限遵守すべき内容を端的に示すことは法令遵守の確保に有益と考えられる。
- 法令遵守を適切に確保しつつ、利用者自身がプライバシー管理を行えるよう、諸外国の事例も参考としながら、可能な範囲で利用者関与の機会を提供していくような取組を促していくことが、利用者情報の取扱いとして望ましいのではないか。

#### 【構成員等の主な意見】

- 法令をそもそも遵守していないという事業者が多数見られることは非常に重要な問題と思う。総務省には権限があるので、具体的に執行に向けて動いて、計画を練っていただきたい。（山本主査<sup>38</sup>）
- 法令遵守がされていないという現状に対してきちんと対応すべき。法律を守っている事業者が損をするということになり、社会全体からみても良くない。法令遵守は徹底していく必要がある。（上沼構成員<sup>38</sup>）
- 現在の外部送信規律の構造は分かりにくいという声が多く、対応の初期段階で混乱を招く場合もある。（呂構成員<sup>37</sup>）
- 必要とすべき事項や望ましい事項について、さらに分かりやすく記載するための行政からの指導のようなものが必要。（木村構成員<sup>38</sup>）
- 利用者が気にしない、分からないが故に規律が出来ているという側面もあり、事業者側で規律に対応していく中で、消費者がきちんと認識し、自分でオプトアウトなりをするようになっていくというのが自然で良いのではないか。（太田構成員<sup>38</sup>）
- 実効性ある形で法令遵守を求めていくことに加えて、ベストプラクティスでプラスアルファの内容を示していく方針に賛成。（呂構成員<sup>38</sup>）
- 法令として遵守を促すことと、ベストプラクティスとしてより望ましい追加的な対応についてしっかりガイダンスするという二層構造で考えていくのが望ましいのではないか。その際、実際の運用状況を含めて、諸外国の状況も継続的に見ていく必要がある。ベストプラクティスもそこにあるだろうし、日本の事業者も国際展開していくことが期待されている中で、後押ししていくことにも繋がる。（生貝構成員<sup>38</sup>）
- 法令の遵守状況が芳しくない中であって、ベストプラクティスをどう位置づけるのかは悩ましく、両者の間でどのような橋渡しが出来るかが今後の鍵ではないか。法の遵守とベストプラクティスがあまりに乖離し続けるのは望ましくない。（江藤構成員<sup>38</sup>）

### 2-2. 法令遵守を確保するための方策

#### とりまとめ骨子（案）

- 法令適用を受ける事業者側からは、「雛形」を配布することが、底上げする方策として有益ではないかとの示唆があった。
- ウェブサイト運営事業者が外部送信規律に関する理解を深め、適切に法令遵守できるよう、優良事例も参考としつつ、総務省において、ウェブサイトにおける外部送信規律を最低限満たすための「雛形（フォーマット）」を策定・公表し、対応を促すことが適当である。
- また、法令遵守の実効性確保のため、総務省において、ウェブサイトにおける外部送信規律の遵守状況を定期的に調査し、実態把握して結果を公表するとともに、対応が不十分なウェブサイト運営事業者について改善を求めることが適当である。
- これらの取組に関しては、関連する業界団体等とも連携し、ウェブサイト運営事業者に対応を促していくことが望ましい。

#### 【構成員等の主な意見】

- テンプレートを作ったりすると、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するかもしれない。重点的に底上げすべき領域はどの部分なのかを絞り込んだ上で、ツールやテンプレートなども活用してゴールを明確にするのが良い。（新経済連盟<sup>36</sup>）
- テンプレートに類するものは考えてもいいのかなと思う。法令遵守していても、利用者が見て分からないようだ、何のために法律を守っているのかということになってしまう。（上沼構成員<sup>38</sup>）
- 現在の規制を守るために最低限何をすれば良いのかを端的かつ分かりやすくガイドした方が良いと思う。（呂構成員<sup>37</sup>）
- ソフトロー・アプローチの実効性確保としては、①透明性（事業者がデータの取扱い等について利用者に明確に説明すること）、②モニタリング（公サイトで状況を把握し、実態を共有すること）、③レメディ（問題が生じた場合には是正を促すこと）の3点が重要。（生貝構成員<sup>38</sup>）
- 外部送信規律を守らなくても何も言われないうちにいる事業者は結構多いような気がする。総務省が遵守状況を調査しており、かつ遵守できていない事業者には直接連絡を取っているという事実を公表していくことは効果があると考える。（太田構成員<sup>38</sup>）
- 法執行をいずれするということを伝え、その時が来たら本当に法執行をしっかりとやるのが重要。（森構成員<sup>38</sup>）
- 総務省が外部送信規律を遵守できていない事業者に対して注意喚起を個別に行っている事実を公表することで、法令遵守を求めていく姿勢が伝わる。（呂構成員<sup>38</sup>）

### 2-3. 法令から一歩進んだベストプラクティス

#### とりまとめ骨子（案）

#### 【利用者関与の在り方】

- 利用者視点に立てば、外部送信規律の遵守に際して、通知・公表に加えて利用者関与の機会を提供することは、利用者全体の意識醸成にも繋がり、結果として事業者の企業価値評価が高まる可能性を有している。
- 同意（オプトイン）が可能な環境を整備することが、最も利用者関与の機会提供に資するとも考えられるが、利用者の適切な理解に基づく同意が期待出来ない場合が想定され、利用者利益を却って阻害することにもなりかねず、先行するEUの現況を踏まえても、同意（オプトイン）措置をベストプラクティスとして求めることは望ましいとは必ずしもいえない。
- オプトアウトは、利用者の自発的な意思により自身の情報をコントロール可能にするものと考えられる。

#### 【望ましい方策】

- 現在の利用者状況を踏まえつつ、法令より一歩進んだベストプラクティスを求める際には、通知・公表に加え、利用者の自由な意思決定を歪めない形でのオプトアウト措置の設置を推奨することが適当である。
- ただし、通知・公表に比べると一定のコストを要する場合もあり、小規模事業者による対応は一定の配慮が必要と考えられる。ウェブサイト運営事業者において個々にオプトアウトを実装することのほか、外部サービス（サードパーティ）においてオプトアウト手段を講じている場合は、その手段へ誘導することを推奨することも一案である。
- これらのベストプラクティスの実践をより容易にするためには、総務省において、オプトアウト措置の「雛形（フォーマット）」を示すことが適当であると考えられる。

#### 【構成員等の主な意見】

- 個人情報保護委員会が2025年1月に公表した3年ごと見直しの報告書において、個人の権利利益に対するリスクの1つとして、「自身のデータを自由意思に従って制御出来ないリスク」を挙げており、このことは考慮に入れても良いのではないか。デジタル先進国と言われる国では、コントロールリビリティがまず確立した上で、データの利活用が進んでいる状況があるのではないか。（山本主査③⑥）

### 【構成員等の主な意見】（続き）

- 消費者委員会の報告書によれば、消費者は、認知バイアス、限定合理性によって、自分の置かれた状況を客観的に正しく判断できない状況において、その状況で自由に消費者が選択するのは無理であるが、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、**最終的に消費者の選択や価値観に基づく選択を実現する状態を保護**しなければならないとされている。（森構成員③⑦）
- 通知・公表にとどめるよりは、**利用者が実際に気づいて、選べるというプロセスを重視することが必要**であり、オプトアウト或いはオプトインを求める実践を広めていく必要がある。こうした実践が広まれば、法令遵守ができていない企業が認識を改め、また、**ベストプラクティスによって消費者の関心が高まる**ので、**同意をきちんと取ろうとする企業を高く評価するような社会的な風潮も高まるのではないか**。（江藤構成員③⑧）
- 個人的にはオプトインが必要と考えているが、**オプトアウトまたはオプトインをベストプラクティスとして位置づけて、それを状況に応じて今後検討していくという形が現実的**なのではないか。また、ベストプラクティスを遵守して貰うには、**分かりやすい行政からの指導が必要**だと思っている。（木村構成員③⑧）
- **通知・公表以外にも、オプトアウトを含め、さらに同意も視野に入れて追加するのが良い**と考える。まずはオプトアウトかと思っている。（森構成員③⑧）
- **自由な意思決定をゆがめない設計が極めて重要**と考える。いわゆるダークパターンと言われるようなタイプに属するような、同意のほうが拒否よりも容易な設計などは慎むべきという指針は入れるべきである。また、利用者の同意疲れの問題に配慮することも重要であり、バナーが乱立して**利用者が機械的に同意してしまわないような設計**をすることが重要である。（江藤構成員③⑧）
- 利用者がコントロールビリティを確保するという意味では**オプトインが理想的だが、ファーストパーティ側で実装可能なのは気になる**。オプトアウトであれば、サードパーティが提供しているものがあるが、オプトインが個別のウェブサイトで出来るのか。（呂構成員③⑧）
- **電気通信事業法の対象外の事業者や、コストをかけにくい小規模事業者でも、自社に合った対応を考えられるように**、ベストプラクティスの内容に重みづけをしていけばいいのではないか。（寺田構成員③⑧）
- テンプレートを作ったりすると、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するかもしれない。**重点的に底上げすべき領域はどの部分なのかを絞り込んだ上で、ツールやテンプレートなども活用してゴールを明確にするのが良い**。（新経済連盟③⑥）【再掲】

### 2-4. 外部送信規律が適用されないウェブサイトについて

#### とりまとめ骨子（案）

- 外部送信規律の趣旨に鑑みれば、直接の規律対象となっていないウェブサイト（自己需要のために運営している場合等）においても、ウェブサイト閲覧した利用者の情報が外部送信されている場合には、外部送信している事実を利用者にわかりやすい形で示すなど、自主的な取組が推進されることが望ましい。
- 外部送信規律適用外のウェブサイトに対しても規制の趣旨を周知し、外部送信規律に準じた対応を促していくことが適当である。その際、規律対象のウェブサイトに向けていく内容も参考にされるべきである。

#### 【構成員等の主な意見】

- 外部送信規律の対象であるかどうかはあまり本質的な議論ではない。ウェブサイト運営に際して、どういうリスクがあるのか、**広告等のタグを入れるとどういったプライバシーやセキュリティの問題があるのか**ということは一様に広く知られるべきであるから、外部送信規律の対象とならないようなウェブサイトも対象にし、課題と対応を示すような文章を作る必要がある。（太田構成員⑳、㉑）
- ベストプラクティスは法令ではないので、対象を限定したり、必要以上にコストを意識したりする必要はないと考える。法令より踏み込んだものでなければベストプラクティスとしての意味をなさない。ただし、電気通信事業法の対象外の事業者や、コストをかけにくい小規模事業者でも、自社に合った対応を考えていただけるように、それぞれのベストプラクティスに重みづけをしていけばいい。（寺田構成員㉒）

## 2-5. 外部サービス提供者（サードパーティ）との連携

## とりまとめ骨子（案）

- 外部送信規律は、ウェブサイトやアプリに義務を課すものであり、外部サービス提供者（サードパーティ）に義務を課すものではない。
- しかし、**外部サービス提供者は、ウェブサイトに掲載されるCookieやタグ等による外部送信サービスについて最も知見を有していることから、ウェブサイト運営事業者が利用者関与の機会を提供する形で外部送信規律を遵守できるよう、必要な情報提供を行うなどして連携していくことが期待される。**また、**外部サービス提供者が可能な限りオプトアウトの手段を講じることが期待される。**

## 【構成員等の主な意見】

- 外部送信規律の遵守やベストプラクティスの促進において、両方に効く方策としては、**外部サービス事業者との連携が効果的**であり、グーグルが欧州で外部送信の同意取得をルール化し、適切に対応しないウェブサイトには広告配信を停止するとした際、一気に対応が進んだ。外部サービス事業者に対してどのようにアプローチしていくかは議論する必要があるが、そこは力を入れてアプローチしていく必要があると思う。（太田構成員<sup>37</sup>、<sup>38</sup>）
- **ウェブサイト運営者の遵守コストの問題は、サードパーティとの連携というところで多分に解決できる**のではないかと。ソーシャルプラグインも、タグマネジャーも、ファーストパーティが自分でつくるとい話ではなく、サードパーティの出来合いのものを設置する仕組みである。**サードパーティ側でしっかり情報提供し、グーグルの事例にみられるような連携することによって、コストをかけずに外部送信対応ができる**のではないかと。（森構成員<sup>38</sup>）
- ファーストパーティが一時的な責任を負うとはいえ、サードパーティにも責任があると考えられ、むしろEUの判例（Fashion ID判決）では、真のコントローラーはサードパーティであるとされ、サードパーティ側での取扱いについては、サードパーティが単独でその責任を負うとされている。**最終的に一番大きな利益を上げているのはサードパーティであって、サードパーティがその責任を持ってファーストパーティのフォローをしていくのが理想的**だと思う。（森構成員<sup>38</sup>）
- **サードパーティ側で、自社サービスを導入した際に送信される情報や利用目的について分かりやすく表示**することが良い。また、**オプトアウト措置をサードパーティ側で用意することを求めていく**ことも考えられる。（呂構成員<sup>37</sup>）

## 3-1. 効果的な提示方法の考察

### とりまとめ骨子 (案)

- 外部送信規律の法規定やガイドライン解説は、適用対象や遵守内容を分かりやすく示しているとはいえ、**既存ガイドラインを補完する「手引き」として、対象事業者が参照しやすい形式で新たに提示**することが適当である。
- この点、「スマートフォン・プライバシー・セキュリティ・イニシアティブ (SPSI)」の一環として位置づけるべきかどうかについて、SPSIはスマートフォンアプリを前提とした利用者情報の適正な取扱い等に係る指針を定めたものとなり、アプリとウェブサイトは構造や運営主体も異なることから、**実効性や視認性の点で課題**がある。
- 遵守しやすくするための視認性の点からは、**既存ガイドラインやSPSIとは独立した形式による提示が適当**と考えられる。

### 【構成員等の主な意見】

- **法令として遵守を促すことと、ベストプラクティスとしてより望ましい追加的な対応についてしっかりガイダンス**するという二層構造で考えていくのが望ましいのではないか。(生貝構成員<sup>38</sup>)
- SPSIとは別に、ウェブサイトを運営する際に必要な対応やリスクをまとめて、「こういう対応をするのが良い」というベストプラクティスをつくるのが良い。現在のSPSIは、タイトルに「スマートフォン」と書いてあり、かつ、アプリがメインで、スマホアプリを作る人以外にはそれほど届いていないものだと思う。そこにウェブサイトを追加しても、**既にあるスマートフォン向けの文章がアップデートされたような見え方になれば広がりづらい**と思う。**(ウェブサイト運営者にとって) 対象でないことが多く書かれているものは、読まれない可能性がある**ので、**ウェブサイト向けに特化して作るのが良い**のではないか。(太田構成員<sup>38</sup>)
- **SPSIと別立てとしてウェブサイト向けのものがあるべきだ**と思うが、**SPSIにも含めるのが良い**。(木村構成員<sup>38</sup>)
- ウェブサイトとアプリを両方提供する企業が今後も増えていくということを考えると、(SPSIと) 完全に別建てというよりは、例えば基本は一緒に、それとは別に、**スマホの場合、アプリの場合、Webの場合、といった形で、わかりやすい一つの固まりとしてまとめるような方向**で考えた方がよいかと思う。(寺田構成員<sup>38</sup>)
- 別建てということに対して強い異論はないが、むしろ、**別建てにしつつ、SPSIとどういう関係づけを作っていくか**ということになるのかと思う。分かりやすさや、事業者にとっての理解のしやすさといったところがポイントになるのかと思う。(山本主査<sup>38</sup>)

## 3-2. 「手引き」の内容と実践

### とりまとめ骨子 (案)

#### 【盛り込むべき内容と形式】

- ウェブサイト運営者に示す形式は、**外部送信規律の「手引き」として、遵守内容を分かりやすく示した雛形（フォーマット）を示し、法令遵守事項のほか、ウェブサイト運営者に対して法令から一歩進んだベストプラクティスについても提示**することが適当である。
- なお、法令遵守事項とベストプラクティスは異なるレイヤーにあり、**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「手引き」の記載には十分に留意する必要がある。**

#### 【規律対象事業者等への周知と実践】

- 外部送信規律の法執行及びベストプラクティスの実践には、策定される「手引き」を広く周知していくことが肝心となる。周知に当たっては、**業界関連団体等の協力を得て広く周知され、外部送信規律の遵守が円滑に進むことが望まれる。**
- これらの実施に当たっては、総務省において必要な支援措置を講じていくことが適当である。

#### 【構成員等の主な意見】

- **必要とすべき事項や望ましい事項について、さらに分かりやすく記載するための行政からの指導のようなものが必要。**（木村構成員<sup>38</sup>）  
【再掲】
- **法令として遵守を促すことと、ベストプラクティスとしてより望ましい追加的な対応についてしっかりガイダンスするという二層構造で考えていくのが望ましいのではないか。**（生貝構成員<sup>38</sup>）  
【再掲】
- 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だと思うので、**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しなければならない。**法令遵守は最低限守るべきもので、誤ったメッセージを送らないよう気をつけなければならない。（山本主査<sup>34</sup>）
- **どういう形であれば遵守しやすいのか、JIAAを含め（業界の）意見も聞いていただくと良い。**（呂構成員<sup>38</sup>）

### とりまとめ骨子（案）

#### 【外部送信規律の実効性確保と利用者意識の醸成】

- 急速な技術革新に伴い、利用者はウェブサイトにおける利用者情報の収集や行動ターゲティング広告のメカニズムについて十分に理解出来ていないため、**外部送信規律の実効性確保には、適切な法執行と利用者啓発の両輪で進めることが重要**である。
- 利用者の理解を促し、自身の情報の取扱いについて自発的に選択を行えるよう、**総務省や外部送信規律の対象事業者は、周知啓発を図っていくことが求められる**。この際、利用者に分かりやすい形式（動画等によるビジュアル化）とすることが有益である。
- その際、必要に応じ、**関連団体（消費者団体、業界関連団体等）と連携した取組も検討されるべき**である。

#### 【その他の取組】

- 今後、利用者の啓発等の検討において**必要に応じ、追加的な利用者意識調査を実施**することが望ましい。

#### 【構成員等の主な意見】

- **執行と啓発の両者は両輪ではないか**と思う。総務省がしっかり執行していくことで消費者の気づきにも繋がるし、消費者が気づけば執行が実効的に行われ、さらにベストプラクティスの必要性が社会的に受容されていくことになる。（山本主査<sup>③⑧</sup>）
- デジタル社会における利益侵害、権利侵害は非常に体感しにくくなっている。**データがどこに行ってどう使われているかは体感できず、消費者にとって非常に分かりにくい**。そのため、Web横断的に情報が収集されたり、サードパーティに集まってプロファイリングされて、ターゲティングやリコメンドが行われるという**データの巡り、回りについて、動画を作ったりなど、もう少しビジュアルライズされた形で多くの利用者、消費者に知って貰わないと、実感できない**ということはあるのだろう。現状についての戦略的な啓発は重要になってくるのではないかと思う。（山本主査<sup>③⑦、③⑧</sup>）
- 法令順守をしてもしなくてもユーザーが気にしないという状況だと、事業者としても遵守が進まないと思うので、**外部送信規律で自分にとってユーザーが何が分かるかといったことをもっと普及啓発し、自分自身の関心事として考えて貰う必要がある**かと思う。（上沼構成員<sup>③⑧</sup>）
- **事業者の協力も得ないと**、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かと思う。（山本主査<sup>③⑥</sup>）

### 【構成員の主な意見】（続き）

- 啓蒙活動に関して、消費者団体はあまり運営コストをかけられないところが多いという印象を持っている。こういった**消費者の啓蒙活動に対して、国が一定の支援をするような仕組みがあってもいい**と感じた。消費者がよく分からない問題に対する啓蒙は、消費者団体とタッグを組んで進めていく必要があるのではないかと思う。（太田構成員⑳）
- 消費者団体に関して、デジタルの分野はかなり難しくなっているという質的な問題に加えて、純粋な市民運動として実施する担い手が減っているという指摘はされており、**一定の補助や援助が必要なのではないか**と思う。（呂構成員㉑）
- 通信分野は大変多岐にわたる内容なので、**消費者団体も相談機関も情報に追いつくのが大変であり、この点は行政からの援助がさらにもっとだけるとありがたい**と思う。（木村構成員㉒）

## とりまとめ骨子（案）

- 外部送信規律の**法令遵守確保及びベストプラクティスの実践は、幅広い関係者において、可能な限り速やかに取り組むべき。**
- 中長期的には、**今後の執行状況や令和8年の個人情報保護法改正も踏まえ、利用者環境の変化にも配慮しながら、以下について、必要に応じ、制度改正を排除せず、検討を行うことが適当**ではないか。

## ①外部送信規律の適用対象の見直し

現在、外部送信規律は、利用者利益への影響が少ない電気通信役務に限定されているが、適用対象となる電気通信役務がわかりにくいことから、今後の遵守状況を見つつ、対象範囲の簡素化・明確化の可否について検討してはどうか。

## ②利用者関与機会の強化

海外の動向を見据え、ブラウザ等のインターフェースのレベルでのオプトアウト等の規制を検討してはどうか。

## ③今後の技術革新を踏まえた検討

Cookieに依存せずに利用者を特定する手法も登場していることから、こうした代替技術が利用者のプライバシーに与える影響等を検証し、必要に応じて外部送信規律の在り方について検討してはどうか。

## 【構成員の主な意見】

- 今後の最大の課題としては、外部送信規律の適用対象事業者であり、**外部送信すれば外部送信規律が適用されるという状態が望ましい。**（森構成員⑳）
- 責任はファーストパーティにあると思うが、ファーストパーティにアドバイスできるのはダグマネージャー等を提供しているサードパーティであるから、**サードパーティを規制対象にすることも考えるべきではないか**と思う。（森構成員㉑、太田構成員㉒）
- **実際の運用状況を含め、諸外国の状況も継続的に見ていく必要**がある。ベストプラクティスもそこにあるだろうし、日本の事業者も国際展開していくことが期待されている中で、後押ししていくことにも繋がる。（生貝構成員㉓）【再掲】
- 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方が良い**面がある。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思う。（呂構成員㉔）
- **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**となり、既にEUでも検討され、カリフォルニア州のCCPAでは既に導入されているので、**海外動向も注視しつつ、引き続き検討していくべき**と考える。（呂構成員㉕）

### 【構成員の主な意見】（続き）

- 外部送信規律がなかなか浸透しないと、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ければならないのかと思う。海外と比較すると、進め方が弱く、例えば、利用者情報のオプトアウトは外部送信規律の中に加えることも考える必要が出てきているのかと思う。（寺田構成員③7）
- 外部サービス、特にサードパーティ送信をしていれば、オプトアウト出来るようにする。やり方は色々あるかと思うが、そういうルールになれば、今の規制の持っている複雑さは多分に解消すると思う。（森構成員③7）

(別添)

**ウェブサイトにおける外部送信規律に関する手引き (仮称)  
(イメージ)**

# 「ウェブサイトにおける外部送信規律に関する手引き（仮称）」のイメージ

ウェブサイトにおける利用者情報の外部送信規律について、法令で求める最低限の対応事項を確保しつつ、ベストプラクティスとして、オプトアウトによる利用者関与機会を付与し、利用者が安心してウェブサイトを利用出来る環境を整備する。

水準の高さ

オプトアウトへの政策誘導

より望ましいオプトアウト  
(例:クッキーバナーで必要不可欠なクッキーのみ選択可能)

標準的なオプトアウト  
(例:外部送信サービスのオプトアウト可能なウェブページににわかりやすいリンクを張る)

(1) 法令より一步  
進んだベストプラクティス

雛形(フォーマット)示して遵守状況を底上げ

手引きを参考に可能な範囲で対応を求める。  
最低限、外部送信を行っていることを周知する。

外部送信規律

(2) 最低限求める事項  
(例:タグを入れている場合には何らかの方法で利用者に周知する、  
タグごとに書き分けることまでは求めない)

対象の広がり

外部送信規律の対象となる  
ウェブサイト(※)

それ以外のウェブサイト  
〔自社商品等のオンライン販売、  
企業等のHP、個人ブログ〕

(※)電気通信事業法上、外部送信規律の対象は、①メッセージ媒介サービス、②ソーシャルネットワーキングサービス、③検索サービス、④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ものに限られている。

## 外部送信規律遵守の確保のための方策①

### 外部送信規律の適用対象役務の明示

外部送信規律の対象となる電気通信役務は以下の4類型となり、これらの役務をブラウザ又はアプリケーションを通じて提供する際、利用者の端末に外部送信を指示するプログラム等を送信する電気通信事業者（登録・届出を要しない第3号事業者を含む）は遵守義務がある。

| 分類  | 該当する電気通信役務の一例   |
|---|---|
| <b>類型1</b> 他人の通信を媒介する電気通信役務<br>(メッセージ媒介サービス)  | メールサービス、ダイレクトメッセージサービス、参加者を限定した(宛先を指定した)会議が可能なweb会議システム   |
| <b>類型2-1</b> その記録媒体に情報を記録し、これにより当該記録媒体に記録された情報を不特定の利用者の求めに応じて送信する機能を有する電気通信設備を他人の通信の用に供する電気通信役務<br>(ソーシャルネットワーキングサービス)      | 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(※)、シェアリングサービス、マッチングサービス<br><br>(注) 小売事業者が自社サイトで商品販売する行為は、自己の需要のためのものであり、他人の需要に応ずるものでないため、該当しない。   |
| <b>類型2-2</b> その記録媒体に情報を入力する電気通信を利用者から受信し、これにより当該送信装置に入力された情報を不特定の利用者の求めに応じて送信する機能を有する電気通信設備を他人の通信の用に供する電気通信役務(ストリーミングサービス等) | ライブストリーミングサービス、オンラインゲーム   |
| <b>類型3</b> 入力された検索情報に対応して、当該検索情報が記録された全てのウェブページのドメイン名その他の所在に関する情報を出力する機能を有する電気通信設備を他人の通信の用に供する電気通信役務<br>(検索サービス)            | オンライン検索サービス<br><br>(注) 特殊なソフト等を仕様しないとアクセス出来ないウェブサイト、違法性ゆえに閲覧が制限されているウェブサイトは含まれない。   |
| <b>類型4</b> 不特定の利用者の求めに応じて情報を送信する機能を有する電気通信設備を他人の通信の用に供する電気通信役務であって、特定の利用者による情報の閲覧に供することを目的とするもの<br>(ニュースサイト、各種情報のオンライン提供)   | ニュース配信サービス、気象情報配信サービス、動画配信サービス、オンライン地図サービス、電子書籍サービス、各種情報のオンライン提供サービス(注)等<br><br>(注) 企業等が自己の情報発信や自社商品のウェブ販売のために設置するウェブサイトは他人の需要に応ずるために提供する電気通信役務でなく、電気通信事業には該当しない。ただし、併せて、各種情報の提供を行っている場合(自社情報のみの場合は非該当)は該当する。 |

## 外部送信規律遵守の確保のための方策②

### 通知・公表の雛形（フォーマット）（案）

外部送信規律の適用対象事業者においては、以下の記載例を参考に外部送信している情報の内容、利用目的、送信先等について説明し、通知または公表を行うこと。

#### （記載例）

本サービスでは、主に以下の目的で、お客様に関する情報（個人情報を含まない利用者情報）を外部事業者に送信しています。

- ・ 広告表示のため：広告効果の測定等を通じて、利用者の興味や関心にあった広告の配信・広告の最適化を行うため
- ・ アクセス解析のため：本サービスの利用状況を把握することにより、当社サービスの向上及び利用者の興味やニーズにより適したサービスを提供するため

①

各外部事業者の詳細につきましては、以下をご確認ください。

| ②<br>分類        | 情報モジュール等の<br>名称<br>(※1) | 送信される情報の<br>内容                       | 情報の送信先となる<br>者の氏名・名称 | 送信される情報の利用目的   |                              |
|----------------|-------------------------|--------------------------------------|----------------------|----------------|------------------------------|
|                |                         |                                      |                      | 当社における<br>利用目的 | 情報の送信先<br>における利用目的<br>(※2)   |
| 広告・マーケ<br>ティング | 情報収集モジュール<br>**システム     | クリック日時、広告成<br>果情報、IPアドレス             | A社                   | 広告表示のため        | 広告、各種情報の<br>配信               |
|                | 情報収集モジュール<br>** Ads     | 広告成果情報、IPアド<br>レス、ユーザーエー<br>ジェント     | B社                   |                | 広告の提供、分析の<br>ため              |
| アクセス解析         | 情報収集モジュール<br>**book     | デバイス情報、閲覧サ<br>イトのURL、閲覧日時、<br>IPアドレス | C社                   | アクセス解析のため      | 利用者による閲覧の<br>傾向や履歴の分析の<br>ため |

①外部送信している情報の利用目的について、具体的かつ分かりやすく説明を行う。

②外部送信を行うモジュール（サービス別でも可能※1）等の別に、送信される情報の内容、送信先、利用目的を具体的かつ分かりやすく記載する。

※1 送信先が同一の事業者による同一情報収集サービスである場合、情報収集サービスの別に記載することも可能。

※2 利用目的の記載のほか、送信先事業者のプライバシーポリシーにおける該当箇所を参照出来るようにすることが望ましい。

# ベストプラクティスとしてのオプトアウト手段の提供①

## 標準的なオプトアウト（案）

外部送信規律の適用事業者は、利用者情報の取扱いについて一層の透明性確保を図るため、情報収集に関する通知・公表に加え、利用者関与の機会を付与する対応を行うことが望ましい。

対応方法は2段階あり、各事業者の事情に応じて、いずれかの対応を取ること。

### 望ましい対応例① 外部送信先が提供しているオプトアウトツールを活用

本サービスでは、主に以下の目的で、お客様に関する情報（個人情報を含まない利用者情報）を外部事業者に送信しています。

- ・ 広告表示のため：広告効果の測定等を通じて、利用者の興味や関心にあった広告の配信・広告の最適化を行うため
- ・ アクセス解析のため：本サービスの利用状況を把握することにより、当社サービスの向上及び利用者の興味やニーズにより適したサービスを提供するため

各外部事業者の詳細につきましては、以下をご確認ください。

① ② 各外部事業者への情報送信やその利用を停止されたい場合は、それぞれのオプトアウトページよりご対応をお願いします。

③ なお、すべての外部送信を拒否する設定を選択されますと、認証が必要なサービスを受けられなくなる等、インターネット上の各種サービスの利用上、制約を受ける場合がありますのでご注意ください。④ ①

| 分類         | 情報モジュール等の名称     | 送信される情報の内容                   | 情報の送信先となる者の氏名・名称 | 送信される情報の利用目的 |                      | 送信先のプライバシーポリシー  | 送信先のオプトアウトページ   |
|------------|-----------------|------------------------------|------------------|--------------|----------------------|---|---|
|            |                 |                              |                  | 当社における利用目的   | 情報の送信先における利用目的       |   |   |
| 広告・マーケティング | 情報収集モジュール**システム | クリック日時、広告成果情報、IPアドレス         | A社               | 広告表示のため      | 広告、各種情報の配信           | <a href="http://example.com/">http://example.com/</a> | <a href="http://example.com/">http://example.com/</a> |
|            | 情報モジュール** Ads   | 広告成果情報、IPアドレス、ユーザーエージェント     | B社               |              | 広告の提供、分析のため          | <a href="http://example.com/">http://example.com/</a> | <a href="http://example.com/">http://example.com/</a> |
| アクセス解析     | 情報モジュール**book   | デバイス情報、閲覧サイトのURL、閲覧日時、IPアドレス | C社               | アクセス解析のため    | 利用者による閲覧の傾向や履歴の分析のため | <a href="http://example.com/">http://example.com/</a> | <a href="http://example.com/">http://example.com/</a> |

①通知又は公表の内容に加え、オプトアウトの方法を記載。

②オプトアウトすることにより、情報送信の停止/情報の利用の停止のいずれ（或いは双方）の行為を停止することになるかを明記。

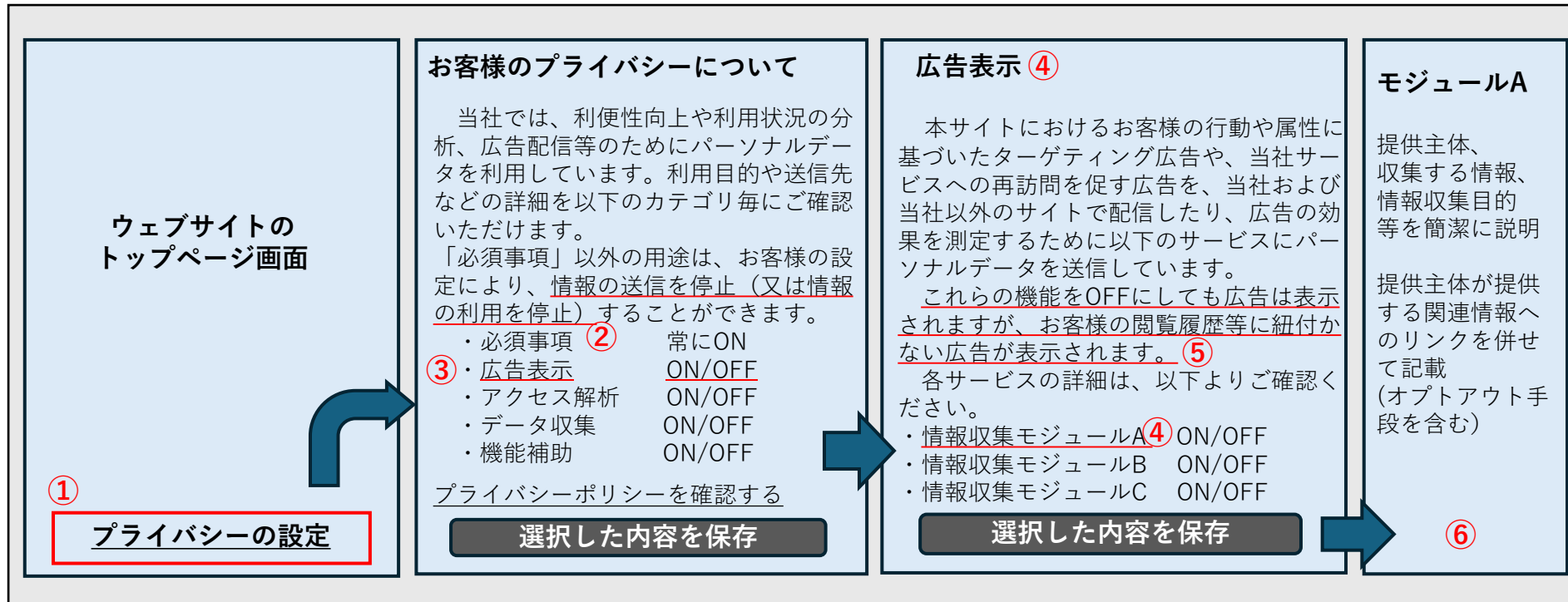
③サービス利用や機能に制限が生じる場合はその旨を明記。

④送信先事業者の情報の取り扱いを参照できるようにプライバシーポリシーへのリンク掲載を行う。

## ベストプラクティスとしてのオプトアウト手段の提供②

### より望ましいオプトアウトの雛形（フォーマット（案））の例

望ましい対応例②：外部送信規律の対象事業者においてオプトアウト手段を提供



- ① トップページの見やすい場所に、利用者情報の収集に関する説明やオプトアウト手段を提供するページへのリンクを設置。トップページだけでなく、全てのページで表示することがより望ましい（容易に知りうる状態に置くと）。
- ② 利用者情報の取扱いを簡潔に説明し、必須事項以外の情報収集の可否（一括OFF）を実行するボタン等を設置。
- ③ 各収集目的から、詳細の確認及び詳細設定が出来るページへのリンクを設置。  
※同意しないとウェブサイト閲覧が出来ないような仕様は避けること。
- ④ 情報収集目的別に詳細説明と各情報収集モジュールの実行可否（モジュール別に選択OFFが可能）を実行するボタン等を設置。
- ⑤ オプトアウトを行った場合に起こることの情報提供を行うことが望ましい（特定機能の制限が生じる場合は必須）。
- ⑥ 各情報収集モジュールの詳細説明を別ページ等で行う。

※上記のオプトアウトの雛形（フォーマット）は一例であり、サービス実態等に応じて適切な説明及び対応を行うこと。

## その他の取組としてのオプトイン手段の提供

### 通知バナーの雛形（フォーマット（案））の例

対応例：外部送信規律の対象事業者において通知バナーを表示

ウェブサイトのトップページ画面

①②③

当社では、お客様の興味・関心に応じた広告配信、アクセス解析による本ウェブサイト改善のために、お客様の閲覧履歴や端末情報などを広告配信やアクセス解析サービスを提供するパートナーへ外部送信しています。④

お客様が上記の外部送信に同意をする場合は、「同意する」を選択してください。サービス提供の上で必要な情報の外部送信を除くすべての外部送信を拒否する場合は、「同意しない」を選択してください。プライバシー設定をカスタマイズするには、「プライバシー設定」を選択してください。また、お客様は、本ウェブサイト上で、いつでもプライバシー設定を変更し、具体的には、同意を撤回することができます。⑤

⑥

本ウェブサイトにおけるこれらの外部送信に関する詳細は当社外部送信ポリシーをご覧ください。

同意する

同意しない

プライバシー設定

- ①利用者に関する情報を取得し、外部送信を行っている旨が、専門用語を使用せず、平易な表現で説明されていること（例：外国の法令（eプライバシー指令等）を念頭に表示をしている場合、外部送信規律を踏まえ、外部送信を行っている旨が国内の利用者に理解しやすいよう、その内容・用語（Cookie等）について通知バナー又は遷移先の外部送信ポリシー等において解説を付すこと。）。
- ②利用者情報の取得・利用に同意することによるメリット又は同意しないことによるデメリットのみを強調し、同意へ誘導しないこと。
- ③同意ボタンを押さない限り、次のページに遷移できない実装にしないこと。
- ④同意を取得する操作に比べ拒否の操作が煩雑になっていないこと。また、同意ボタンが拒否ボタンに比べて目立つように表示されていないこと。
- ⑤同意について、利用者がいつでも撤回できる方法を提供すること。また、利用者が一度拒否したにもかかわらず、同意が得られるまで繰り返し通知バナーを掲出しないこと。
- ⑥外部送信ポリシー等のリンクをクリックすると、当該ポリシーのページに遷移できること。

※上記の通知バナーの雛形（フォーマット）は一例であり、サービス実態等に応じて適切な説明及び対応を行うこと。

### 外部送信規律の適用対象外のウェブサイト運営者において実施することが望ましい事項

- 外部送信規律の対象とはなっていないウェブサイト運用者（自己需要のためのオンラインサービスなど）においても、利用者情報を外部送信している場合は、外部送信規律の内容に準じて、通知または公表、オプトアウト手段の提供を行うことが望まれる。
  - 最も望ましい対応  
ベストプラクティスとして示す外部送信の内容説明及びオプトアウト手段の提供  
(☞ ベストプラクティス①または②)
  - 最低限実施するべき対応  
情報収集モジュールにより収集している利用者情報の内容及びその目的、送信先についての周知  
(☞ 法令遵守事項（通知・公表）のフォーマットによる情報提供が望ましいが、情報収集モジュールの別に詳細を明記することはベストエフォート)