

利用者情報ワーキンググループ

第2次報告書（案）

利用者情報に係る外部送信規律の遵守に係る方策について

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

令和8年7月●日

目次

はじめに	1
第1章 外部送信規律に係る現状と課題	2
1 検討の背景	2
2 外部送信規律の遵守の状況	2
(1) 外部送信規律の概要と目的	2
(2) 外部送信規律の遵守状況	3
3 利用者の意識	5
4 外部送信に係る技術動向	8
(1) サードパーティ Cookie への対策	8
(2) 新たな技術による利用者情報の送信・収集	9
(3) 利用者情報保護に向けた技術動向	11
5 諸外国における制度動向	13
(1) 米国	13
(2) 欧州（EU、英国）	13
第2章 ウェブサイト運営者による外部送信規律の遵守に向けた方策	16
1 目指すべき方向性	16
2 法令遵守を確保するための方策	17
(1) 「雛形」の策定	17
(2) 遵守状況の定期調査	17
(3) 業界団体等との連携	18
3 法令から一歩進んだベストプラクティス	19
(1) 利用者関与の在り方	19
(2) 望ましい方策	19
4 外部送信規律が適用されないウェブサイト等について	22
5 外部サービス提供者（サードパーティ）との連携	23
第3章 外部送信規律の遵守方策の提示の在り方	25
1 効果的な提示方法の考察	25
2 「手引き」の内容と実践	26
(1) 目指すべき方向性	26
(2) 盛り込むべき内容と形式	26
(3) 手引きの策定	27
(4) 規律対象事業者等への周知と実践	27
第4章 利用者の理解度向上に向けた方策	29
1 外部送信規律の実効性確保と利用者意識の醸成	29
2 その他の取組	29
第5章 今後の検討事項	31

【別添】ウェブサイト等における利用者情報の外部送信に係る法令遵守事項及び望ましい対応事項に関する手引き（案）

はじめに

本ワーキンググループでは、令和6年3月から電気通信サービスにおける利用者情報の取扱いについて、スマートフォン、とりわけアプリケーションを中心とした議論を行ってきたところであるが、令和7年12月から、ウェブサイト上で取り扱われている利用者情報の外部送信や収集・活用について焦点を当てた議論を行うこととした。

令和4年の電気通信事業法の改正においては、安心・安全で信頼できる通信サービス及びネットワークの確保の一環として電気通信事業者が利用者に関する情報を第三者に送信させようとする場合に、利用者に確認の機会を付与する、いわゆる「外部送信規律」が導入されたところであるが、外部送信規律の導入から3年が経過した中で、その遵守状況に課題がある旨の指摘があったことに伴い、必要となる取組や今後の課題について検討を行った。

本取りまとめ案は、これまでの検討内容を明らかにした上で、利用者がウェブサイト及びアプリケーション（以下「ウェブサイト等」という。）を安心して利用出来る環境整備を推進していくため、外部送信規律が適切に遵守され、更なる取組として、利用者が自身の情報管理に関与出来る仕組みが構築されていくよう、事業者側の取組を促すための方策を提示するとともに、総務省において取り組むべき事項について中長期的な課題も含めた提言を行うものである。

第1章 外部送信規律に係る現状と課題

1 検討の背景

令和6年12月から令和7年6月までの本ワーキンググループの議論において、スマートフォンアプリケーションによる利用者情報の取扱いに係るベストプラクティスを取りまとめた「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」（以下、「SPSI」という。）について、青少年保護の観点による見直しとともに、ウェブサイトやアプリケーションによる利用者情報の外部送信について SPSI の対象にするべきではないか、という点が論点となった。

これを受け、令和7年9月に取りまとめられた「ICT サービスの利用を巡る諸問題に対する利用環境整備に関する報告書」¹では、「外部送信を含むウェブサイトの課題について、ウェブサイト運営者に対してどのような形でベストプラクティスを確保していくか、今後の課題として、SPSI との関係も含めて、速やかに検討を行うことが適当」とされ、令和7年12月から本ワーキンググループで検討を行ったものである。

本検討に当たっては、まずは現行の外部送信規律が遵守されているかを把握した上で、ベストプラクティスを検討することとした。

2 外部送信規律の遵守の状況

（1）外部送信規律の概要と目的

電気通信事業法第27条の12で定める外部送信規律は、総務省令²で指定する電気通信役務をウェブサイトやアプリケーション等で提供し、利用者の端末（PC やスマートフォン、タブレット端末）に保存されている利用者に関する情報を、広告配信や利用者の行動分析、利便性向上等のために活用することを目的として、当該利用者以外の者の電気通信設備（web サーバー等）へ送信している電気通信事業者及び第3号事業³を運営する事業者に対して、外部送信する利用者情報、当該情報の利用目的、送信先等について、利用者に対して「通知」または「公表」、「同意取得」、「オプトアウト」⁴手段の提供

¹ https://www.soumu.go.jp/main_content/001030612.pdf

² 電気通信事業法施行規則第22条の2の27

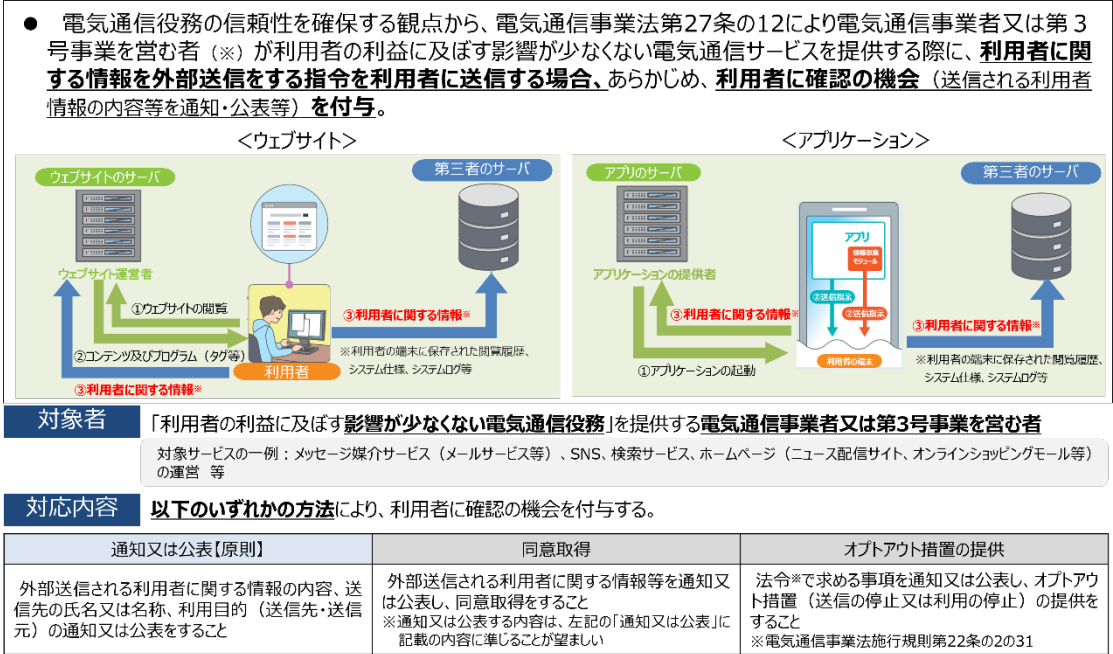
³ 電気通信事業法第164条第1項第3号に規定する電気通信事業をいう。

⁴ 利用者の意思により情報の送信または利用の停止を事後的に行えるようにするための措置。

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（図表 1 参照）。

本規律は、利用者の情報が外部送信されていることについて、利用者に対して適切な確認の機会等を提供することで、安心して電気通信役務を利用できる環境を確保し、電気通信に対する信頼性を損ねないようにすることを目的として、令和 4 年の電気通信事業法の改正により導入されたものである。

＜図表 1＞外部送信規律の概要



（出所）総務省資料

（2）外部送信規律の遵守状況

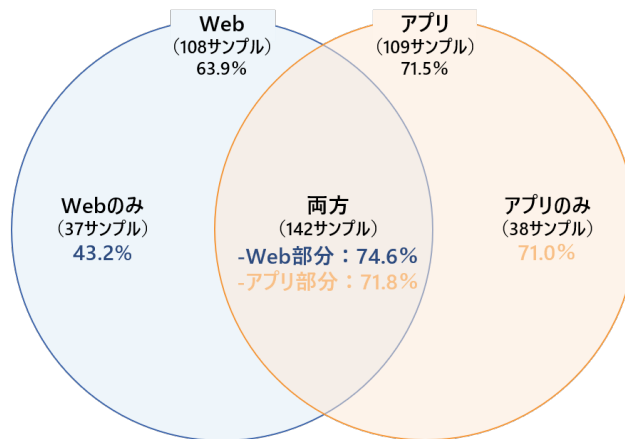
令和 7 年 12 月に実施した総務省委託調査⁵によれば、ウェブサイトはモバイル端末用アプリケーションと比較して外部送信規律を十分に遵守できていない傾向にあり、特に、アプリケーションによるサービス提供を行っていないウェブサイトでは、遵守率は 43.2%と低い状況にある（図表 2、3 参照）。

この状況を踏まえると、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。

⁵ 第 34 回会合（令和 7 年 12 月 24 日開催）資料 34－2 参照。外部送信規律の対象となる電気通信事業者及び第 3 号事業者が運営するウェブサイトであって、アクセス数が多いウェブサイト、スマートフォン用アプリケーションを抽出して調査。

<図表 2> 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）



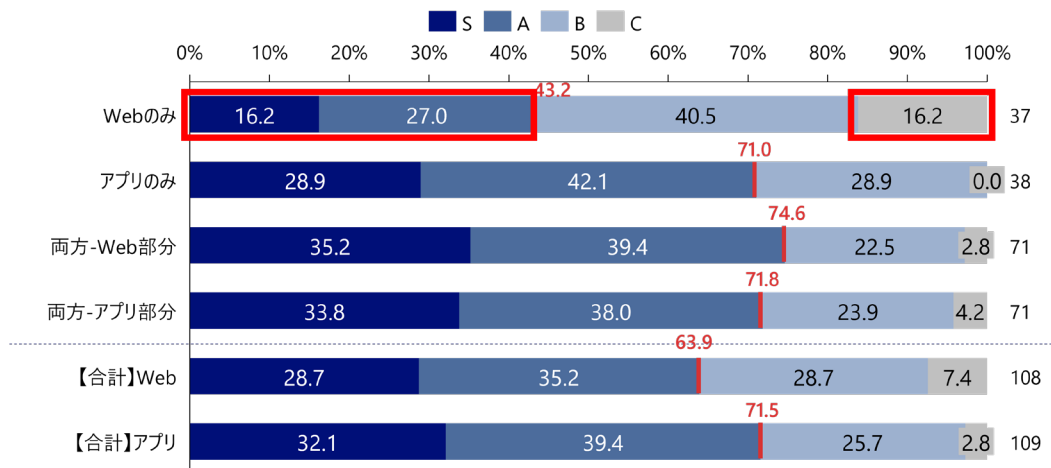
定義

・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

（出所）総務省 利用者情報ワーキンググループ（第 34 回）資料

<図表 3> 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

（出所）総務省 利用者情報ワーキンググループ（第 34 回）資料

3 利用者の意識

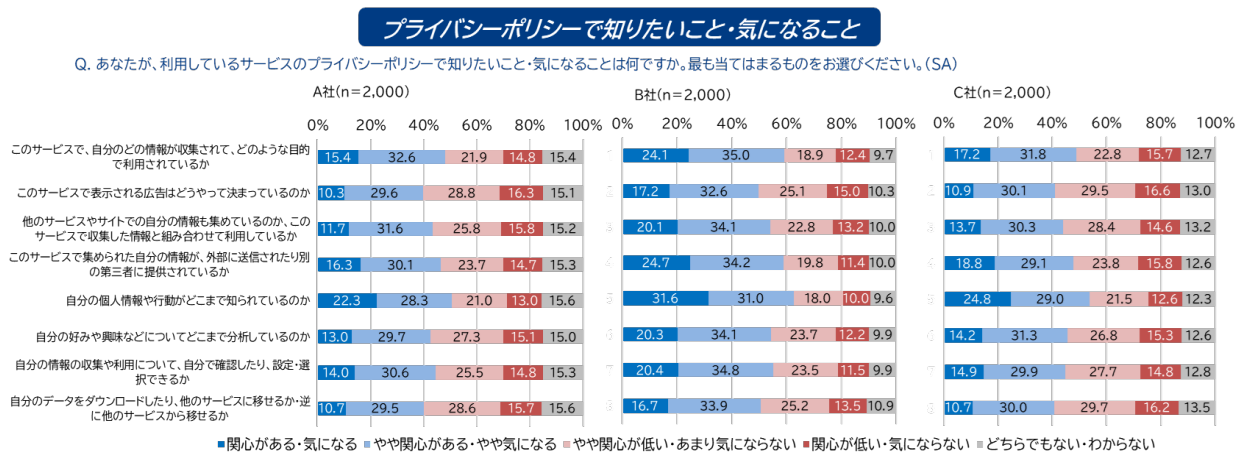
本ワーキンググループの議論において、外部送信規律の適用を受ける事業者側からは、利用者からの反応が乏しく、外部送信に対する利用者側の意識を前提とした対応を行うべきではないかという考え方が示された⁶。

令和7年3月に実施した総務省委託調査⁷では、自身の情報の取扱いについて関心のある利用者は約5割で（図表4参照）、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（図表5参照）、その理由は「読みにくい」、「内容が難しい」が最も多い（約5割）（図表6参照）。

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（図表7参照）、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。

こういった調査結果からも、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、むしろ利用者の理解をゴールとして設定し、利用者情報の外部送信に係る対応が行われていくことが適当である。

＜図表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
（令和7年度実施）①



（出所）総務省 利用者情報ワーキンググループ（第36回）資料

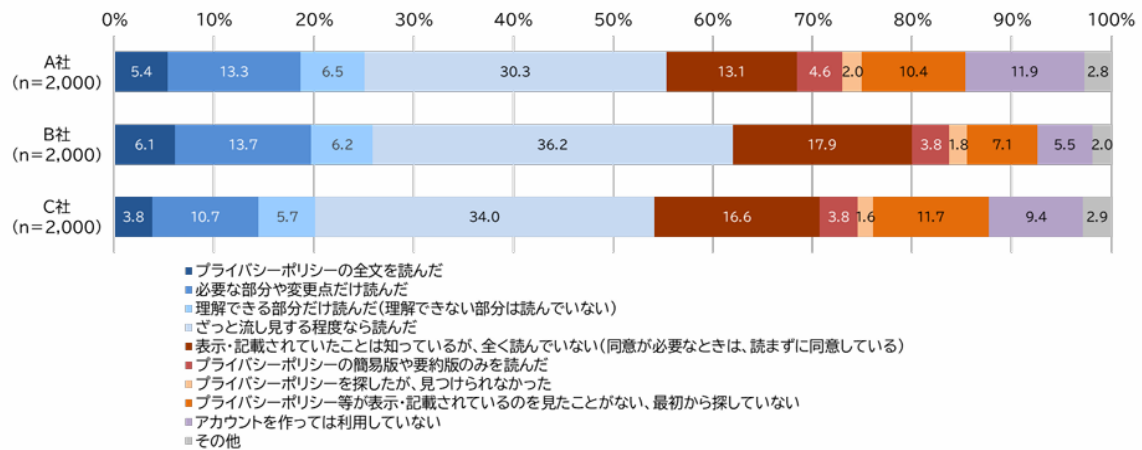
⁶ 第36回会合（令和8年3月9日開催）新経済連盟発表資料（資料36-1）参照。

⁷ 第24回会合（令和7年5月19日開催）資料24-2「プライバシーポリシーに関する利用者アンケート調査結果」参照。

＜図表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
(令和７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)

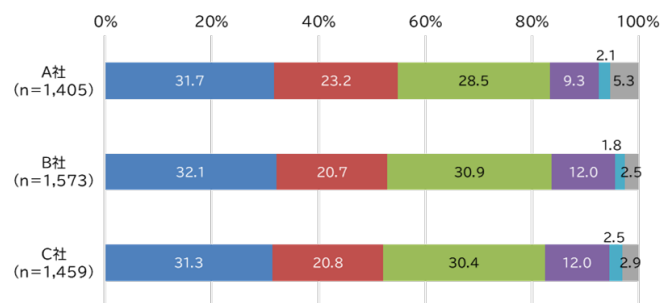


(出所) 総務省 利用者情報ワーキンググループ(第36回) 資料

＜図表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
(令和７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を一つだけお選びください。(SA)



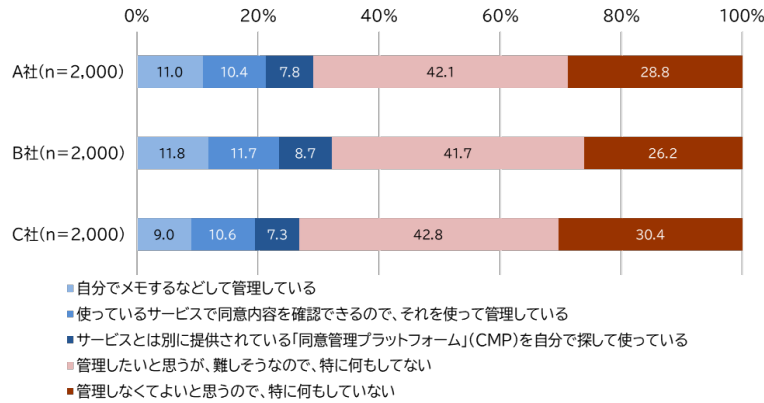
- プライバシーポリシーが読みにくかったから(例:文章の量が多かった、文字が小さかった、一つひとつの文が長かった、文字だけで説明されていてわかりにくい、どこを読めばいいかわからなかった、等)
- プライバシーポリシーの内容が難しかった・難しそうだったから(例:難しそうな言葉が多かった、説明が難しかった、読んでみたがよく理解できなかった、等)
- 読む時間がなかったから・読むのが面倒だったから
- 読まなくてもいいと思ったから(例:読まなくても問題ないと思うから、どのプライバシーポリシーも同じような内容だと思うから、等)
- 読もうと思っていたが読み忘れた(例:読まずにうっかり「同意する」ボタン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

(出所) 総務省 利用者情報ワーキンググループ(第36回) 資料

＜図表 7＞ プライバシーポリシーに関する利用者アンケート結果 (令和 7 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)



(出所) 総務省 利用者情報ワーキンググループ (第 36 回) 資料

(構成員等の主な意見) ⁸

- 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、

⁸ 各構成員等の意見に付している丸囲み番号は、ワーキンググループの開催回を示す(以下同)。

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⁾)

4 外部送信に係る技術動向

(1) サードパーティ Cookie^{9, 10}への対策

利用者が直接的に閲覧しているウェブサイト等（ファーストパーティ）とは別の第三者（広告配信事業者や解析ツール提供事業者等）が発行するサードパーティ Cookie は、利用者端末に付与されることにより、ウェブサイト横断でのユーザー追跡が可能となり、利用者の行動履歴等が外部送信ツール¹¹等を通じて、当該第三者により収集・蓄積されていくことにプライバシー上の課題を有する。

こういった課題に対して、ウェブブラウザ側では、サードパーティ Cookie を完全に遮断または利用者の選択により遮断する機能が搭載されるようになっている¹²。

また、サードパーティ Cookie を代替する技術として、これまで、Local Storage 計測¹³、フィンガープリンティング¹⁴、URL パラメータ¹⁵のほか、サーバサイド計測¹⁶が出現しているが、Apple 社では、これらの技術への対策を講じ、利用者情報の保護を図っている（図表 8 参照）。

⁹ Cookie とは、ウェブサイトを開覧した際に、Web サーバが利用者端末に保存する管理用のファイル。利用者の登録情報等を保存しておくことで、利用者が同じ Web サイトを訪問した場合に、それらのデータを利用できるようにする仕組み。

¹⁰ サードパーティ Cookie とは、閲覧先のウェブサイト（ドメイン）とは異なる第三者（ウェブサイト分析や広告配信を行う事業者等）が発行する Cookie で、ウェブサイトを横断した利用者追跡等に活用される。

¹¹ ウェブページ上に設置されるタグ（利用者の行動や広告成果等を計測するために埋め込む HTML タグ）やアプリ内に設置される情報収集モジュールなどがある。

¹² Apple 社の Safari、Mozilla 社の Firefox ではブラウザの機能として即時遮断され、Google 社の Chrome 及び Microsoft 社の Edge は利用者側の設定でサードパーティ Cookie を遮断可能。

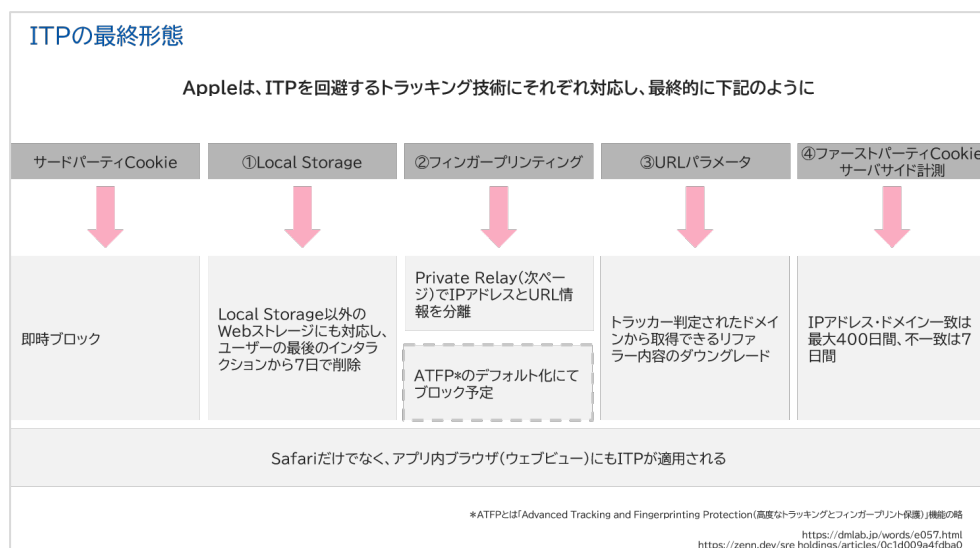
¹³ ブラウザや OS のローカル保存領域に、ウェブサイト側が JavaScript で発行した識別子を保存し、ユーザー行動等を計測・分析する技術。サードパーティ事業者による読み込みが可能。

¹⁴ デバイス（ブラウザ）が持つ特徴（ブラウザのバージョン、IP アドレス、UserAgent 等）を統合して利用者識別性を確保する技術で、ウェブサイトを横断したトラッキングが可能になる。

¹⁵ ウェブサイト URL の末尾にユーザーを識別する情報等を追加することで、アクセス解析、広告効果の測定等に活用することが可能になる。

¹⁶ 広告主サーバがファーストパーティ Cookie に書き込んだ利用者情報を計測していく手法。ウェブサイト広告を開覧した利用者の ID が当該広告主ウェブページの URL パラメータに付され、URL から抽出された ID が広告主サーバへ送信され、同サーバから広告主ウェブサイトのファーストパーティ Cookie に当該利用者 ID を書き込むことで、広告主サーバから計測が可能。

<図表 8> Apple 社による Intelligent Tracking Prevention (ITP) の取組



(出所) 総務省 利用者情報ワーキンググループ (第 41 回) 資料

(2) 新たな技術による利用者情報の送信・収集

現在の潮流として、特に広告配信ビジネスにおいては、Google 社の Chrome ブラウザの方針変更¹⁷も相まってサードパーティ Cookie は依然として活用されつつ、Apple 社の Safari ブラウザ等においてトラッキングが出来なくなっていることを補うために、ファーストパーティ側に蓄積されている各種の利用者情報を活用、連携させる手法¹⁸も広まりを見せており(図表 9 参照)、それらをよりセキュアに実現するため、広告プラットフォーム等のデータクリーンルーム¹⁹内で利用者情報や広告効果を分析する仕組みが構築されている(図表 10 参照)。

また、AI 技術の活用により、ターゲット層や広告内容等の最適自動化²¹、

¹⁷ Google 社は、「Chrome」ブラウザについて、2020 年にサードパーティ Cookie の利用を 2022 年までに廃止し(結果として延期)、代替技術である「Privacy Sandbox」の導入計画を発表した。2024 年 7 月には、サードパーティ Cookie を廃止せず、利用者がウェブブラウジング全体に自身の選択を適用出来る仕組みを導入する方針へ転換したが、2025 年 4 月に新方針導入は撤回され、Chrome のプライバシーとセキュリティの設定において利用者によるサードパーティ Cookie の利用設定を可能とする仕組みが継続されることとなった。また、2025 年 10 月には Privacy Sandbox の関連技術の廃止が発表され、事実上の計画終了となっている。

¹⁸ 広告主側とデジタル広告プラットフォーム事業者側でそれぞれ保有しているユーザー(顧客)情報を突合することで、各ユーザーへ様々なアプローチを可能にする。

¹⁹ ファーストパーティで収集した個人を特定できる情報を保護しながら、デジタル広告プラットフォーム事業者が保有するデータと連携させ、安全な環境でデータ分析・活用を行うクラウド環境のこと。ここで得られた分析・検証結果をもとに広告を最適化する。

²¹ 広告主側で広告の目標を設定すれば、ターゲット層、広告の内容、配信のタイミング等について AI が最適解を提示し、自動的に広告配信するサービスが Google 社等で登場している。

対話型 AI サービスにおける「コンテクスチュアル・ターゲティング」²²も出現しており（図表 11 参照）、今後、コンテキスト（文脈）とオーディエンスデータ²³を掛け合わせた高度な最適化への進展が想定される。

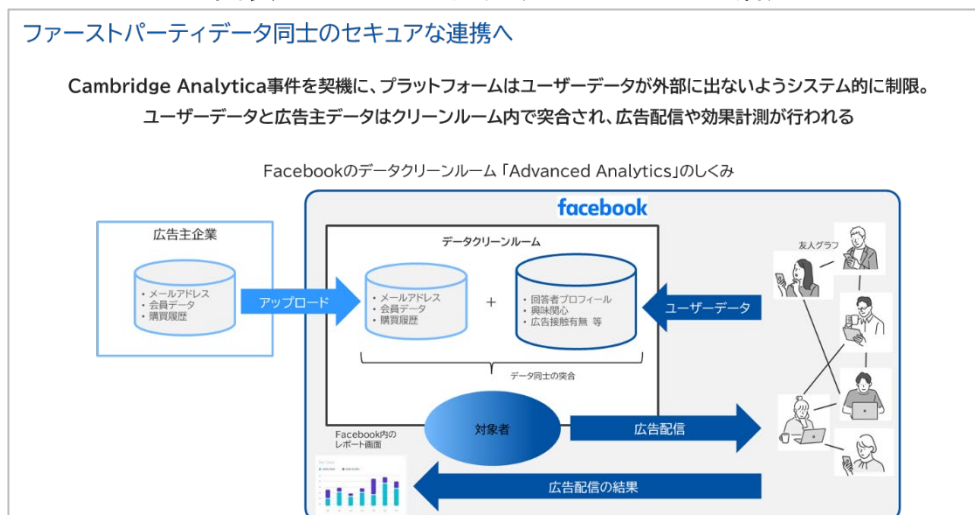
このように、サードパーティ Cookie に代わる利用者の追跡やデータ連携を可能とする手法や仕組みが用いられて利用者情報が外部送信され、AI も活用されながら収集・分析が行われる状況にある。

＜図表 9＞ ファーストパーティデータを活用した広告配信



（出所）総務省 利用者情報ワーキンググループ（第 41 回）資料

＜図表 10＞ データクリーンルームの活用



（出所）総務省 利用者情報ワーキンググループ（第 41 回）資料

²² AI チャット内で現にやりとりされるコンテキスト（文脈）を元に、関連性の高い広告配信を行う仕組みで、利用者情報を用いることなくターゲティング広告が可能となる。

²³ 顧客の購買履歴やオンラインでの行動、ソーシャルメディアでの活動など、企業が様々なソースを通じて収集した顧客や見込み客の行動、特性、嗜好などに関する情報。

<図表 11> 対話型 AI における広告配信



(出所) 総務省 利用者情報ワーキンググループ (第 41 回) 資料

(3) 利用者情報保護に向けた技術動向

ウェブサイト等で取り扱われている利用者情報の取扱いについて、米国や欧州を中心にして、広告業界団体による透明性の確保や利用者による制御を可能とする仕組みづくりが進められている。

① 広告業界団体によるオプトアウト手段の提供

米国を中心とした広告業界団体である Digital Advertising Alliance (DAA) においては、同組織の参画事業者による行動ターゲティングを利用者が一括停止 (オプトアウト) できるウェブサイトやアプリを提供するほか²⁴、各デジタル広告にインフォメーションアイコンを付与し、広告内で取り扱われている利用者情報の説明やオプトアウト手段を提供²⁵するなどの取組が行われている。

日本においても、DDAI (Data Driven Advertising Initiative) が参画事業者による行動ターゲティングからのオプトアウトを可能にするウェブサイトを提供している²⁶。

²⁴ DAA のサイト上でダッシュボード形式でオプトアウトが可能となる「WebChoices」、アプリで利用される情報収集モジュールへの利用者同意を表明する「AppChoices」などがある。

²⁵ 「AdChoice」プログラム。

²⁶ インターネット広告におけるデータ利活用の適正化を推進する会員組織で、現在、(一社) 日本インタラクティブ広告協会 (JIAA) 理事会の特別事業として運営されている。
[\(https://ddai.info/\)](https://ddai.info/)

② ウェブサイト運営事業者における利用者情報管理ツールの提供

ウェブサイト運営事業者によっては、閲覧者から収集、加工したデータを開示し、その利用を利用者自身が制御可能にするインターフェース（Consent Management Platform（同意管理プラットフォーム：CMP）やCookie バナー、プライバシーダッシュボード等）を提供している²⁷。

③ 利用者情報の流通、同意管理の技術仕様に関する業界自主ルールの方策

EUの改正e プライバシー指令やGDPR（後述5（2）参照）への対応として、2018 年（平成 30 年）4 月に、ウェブサイトやアプリが同意に基づく利用者情報の活用（広告配信やユーザー分析等）を可能にするため、広告関連団体による業界自主ルールとして、IAB Europe²⁸が「Transparency and Consent Framework（透明性と同意のフレームワーク）：通称 TCF）」を策定した²⁹。

TCF では、利用者が同意管理プラットフォーム（CMP）を通じて同意を管理するための技術基準を提供し、参加事業者間で各利用者による同意設定の共有が可能となる（図表 12 参照）。

現在、米国及び欧州の広告関連技術の提供事業者の殆どが TCF に準拠しているが、日本の事業者や業界団体は未対応となっている。その背景としては、国内法で同意取得が義務付けされていないことが考えられる。

<図表 12> Transparency and Consent Framework（TCF）による同意管理

Post Cookie手法の現在	
振り返ると、当時のPost Cookie手法のうち、プラットフォームメディアが提唱した手法は残ったが、サードパーティ事業者の提唱した手法は主流となっていない印象	
	概要
コンテキストual・ターゲティング	ユーザーが接触するメディア面を分析して、そのコンテンツに合った広告を配信する手法
共通ID(推定ID)	メールアドレス等を入力するログイン機構を通じて生成されたIDを用いて広告取引を行う手法
共通ID(推定ID)	IPアドレスやUserAgent等の情報をもとに、ブラウザの同一性を推定するIDを生成する手法
コホート配信・分析	ブラウザなどが分析したセグメント単位で広告ターゲティングを行う。個を識別したデータは利用不可能
プラットフォームデータクリーンルーム	プラットフォームとの間でRDIDやハッシュ化したPIIをキーにデータ連携を行い、広告配信や効果計測ができるソリューション
汎用データクリーンルーム	PII/RDIDを持つ企業同士で、データ連携できるソリューション。用途やアウトプットは企業側で設定可能

（出所）総務省 利用者情報ワーキンググループ（第 41 回）資料

²⁷ 一例として、Google 社では「マイアドセンター」、Meta 社では「アカウントセンター」、LINE ヤフー社では LINE、Yahoo! JAPAN のアカウントページや設定ページで確認、設定が可能。

²⁸ Interactive Advertising Bureau（IAB）の欧州組織。

²⁹ 2025 年 4 月にバージョン 2.3 が公開されている。

5 諸外国における制度動向

(1) 米国

米国は、児童オンラインプライバシー法（COPPA）³⁰等を除き、連邦レベルで個人情報またはプライバシー保護に関して定める包括的な法令は存在せず、州政府単位での法令により規律されている。

参考になる動きとして、2025 年（令和 7 年）9 月に改正されたカリフォルニア州消費者プライバシー法（CCPA）³¹の規則において、Cookie 同意バナーの設計に関して、明示的な承認行為を行わずに画面遷移する場合やポップアップ画面を閉じる行為を以て同意があったものとみなしたり、同意ボタンを目立つように表示させるといった、いわゆるダークパターン³²とされるような同意取得方法の禁止を明確化するなど、ウェブサイト運営者側の説明義務がより強化された。また、個人情報の売買、共有の停止に関するオプトアウト手続が強化され、ウェブブラウザにおいて、利用者の個人情報の販売・共有の停止を設定できる「オプトアウト・プリファレンス・シグナル（Opt-out Preference Signal）」の設置が義務化され³³、利用者情報の権利行使をより実効的にする方向性が示されている。

(2) 欧州（EU、英国）

EUでは、2009 年（平成 21 年）の改正 e プライバシー指令において、利用者情報の収集を目的とした利用者端末への情報保存やアクセスについて、利用者の事前同意を原則としたルールが示され、Cookie 等への規制が強化されてきた。2018 年（平成 30 年）から一般データ保護規則（GDPR）³⁴が欧州統一ルールとして運用されている中で、同指令はそのまま維持されており、加盟国における実装や執行にばらつきが生じている。また、Cookie 同意バナーの頻出により利用者側で「同意疲れ」が常態化し、利用者の実質的選択権が形骸化していること、企業の遵守コスト負担が大きい等が問題視されている

³⁰ 児童オンラインプライバシー法（Children's Online Privacy Protection Act）

³¹ カリフォルニア州消費者プライバシー法（California Consumer Privacy Act）

³² サービスの利用者を欺いたり操作したりするような方法又は利用者が情報を得た上で自由に決定を行う能力を実質的に歪めたり損なったりする方法で、ユーザインターフェースを設計・構成・運営することを指す。（「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」（総務省 利用者情報に関するワーキンググループ（令和 7 年 9 月 10 日））

³³ 改正内容の施行は 2027 年 1 月 1 日となっている。

³⁴ 一般データ保護規則（General Data Protection Regulation）

³⁵。

こういった状況を踏まえ、現在見直しが進められており、2017 年（平成 29 年）に公表された電子プライバシー規制案が 2025 年に撤回された後、同年 11 月に新たに、デジタル・オムニバス法案が提案されている。同法案では、電子プライバシー分野について GDPR の下での規制へ移行・統合するとともに、利用者情報の収集等に当たり、原則として本人の同意は維持しつつ、同意疲れや企業側のコスト負担への対応として、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ている（図表 13 参照）。

また、英国では、2020 年（令和 2 年）の EU 離脱前に、GDPR の国内法として整備していた 2018 年データ保護法、e プライバシー指令に基づく国内法としてプライバシー及び電子通信規制（PECR）³⁶により、ウェブサイト上の利用者情報が規律されてきたが、これらに一部修正を加えた内容となる、データ（使用・アクセス）法³⁷が 2025 年（令和 7 年）6 月に制定された。Cookie の取り扱いについては、同意を不要とする場合（統計や機能改善など低リスク Cookie）を明確化し、同意取得方法や撤回権の通知に関する要件を定めている。

米国や欧州の動向も参考としながら、日本の外部送信規律の遵守方策やベストプラクティスについて検討する。

³⁵ 第 35 回会合 資料 35-1「電子プライバシー規制に関する EU デジタル・オムニバス法案の概要と今後の見通し」参照。

³⁶ プライバシー及び電子通信規制（Privacy and Electronic Communications Regulations）

³⁷ Data（Use and Access）Act（<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2025/18/contents>）

<図表 13> 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

© S&K Brussels LPC 2025-2026 All Rights Reserved.

(出所) 総務省 利用者情報ワーキンググループ (第 35 回) 資料

第2章 ウェブサイト運営者による外部送信規律の遵守に向けた方策

1 目指すべき方向性

ウェブサイトにおける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、より望ましい対応をベストプラクティスとして求めていくべきである。

前述の総務省調査において、外部送信規律が適切に遵守されていないウェブサイトの大半は、対応はしているものの一部不十分であるというものであった。現在、外部送信規律の法令解釈は、「電気通信事業における個人情報等の保護に関するガイドラインの解説」（以下、「ガイドライン解説」という。）において示されているが、必ずしも規律対象事業者にとって分かりやすいものとなっていないことも遵守率が低いことの一因であると考えられ、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。

また、規律対象事業者に対しては、法令遵守を適切に確保しつつ、利用者自身が利用端末内の情報管理を行えるよう、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する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。

（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^{③⑥}）
- 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^{③⑦}）
- 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^{③⑦}）
- 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^{③⑧}）
- 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^{③⑧}）

- 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③⑧）
- 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③⑧）
- 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こと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③⑧）

2 法令遵守を確保するための方策

（１）「雛形」の策定

本ワーキンググループにおいて、法令適用を受ける事業者側からは、通知または公表を行う際の「雛形」を配布することが、事業者側の取組を底上げする方策として有益ではないかとの意見が示された。

こういった意見を踏まえれば、法令遵守の実効性確保のためには、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、適切に法令遵守されるよう、優良事例も参考としつつ、総務省において、ウェブサイト等における外部送信規律を最低限満たすための「雛形（記載例）」を策定・公表し、対応を促すことが適当である。

（２）遵守状況の定期調査

今般実施された総務省調査により外部送信規律の法令遵守状況が明らかになったことは、法執行の観点からは有益な取組である。利用者保護を適切に推進するためにも、総務省において、ウェブサイト等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。

(3) 業界団体等との連携

上述(1)及び(2)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³⁶⁾)
- 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と、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³⁸⁾)
- 重要な点として、テンプレートを作ったらそのままにしておくのではなく、より望ましい形はどのようなものなのかをしっかりと業界と、こうした場を含めて議論し続けていくことが重要である。(生貝構成員³⁹⁾)
- 本来、雛形は業界や第三者機関が考えるべきものかと思うが、事業者を向いてではなく一般消費者或いは必要に応じて情報弱者の目線に重点を置いて、過不足の無い雛形の作成を検討してほしい。(寺田構成員³⁹⁾)
- 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³⁷⁾)
- 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(公サイドで状況を把握し、実態を共有すること)、③レメディ(問題が生じた場合に是正を促すこと)の3点が重要。(生貝構成員³⁸⁾)
- 外部送信規律を守らなくても何も言われないと思って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える。(太田構成員³⁸⁾)
- 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ことが重要。(森構成員³⁸⁾)
- 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³⁸⁾)

- ・ 遵守状況や進捗の把握は非常に難しいため、モニタリングや業界団体、サードパーティとの連携は重要であり、そのための具体的枠組みや仕組みを今後検討していく必要があるのではないか。(寺田構成員³⁹⁾)

3 法令から一歩進んだベストプラクティス

(1) 利用者関与の在り方

第1章3で考察した利用者視点に立てば、外部送信規律の遵守に際して、「通知または公表」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、結果として事業者への信頼性ひいては企業価値評価が高まる可能性を有している。

利用者関与の方法として、外部送信規律においては、「同意取得」または「オプトアウト（事後的な停止請求）」が取り得る。個人情報の第三者提供に係る規律に準じれば、利用者による「同意取得」が最も利用者関与の機会提供に資すると考えられる。一方で、急速な技術進歩や複雑化するウェブサービスの構造においては、適切な理解に基づく利用者同意が期待出来ない場合が想定される。

「オプトアウト」は、一旦は利用者情報を提供するものの、サービス享受と利用者情報の提供について利用者側が比較考慮する機会が付与された上で、利用者の自発的な意思表示により、利用者情報の送信や利用について停止を求めることが出来るため、同意に比べて機械的な意思表示を行うことは少ないと考えられる。

なお、同意取得、オプトアウトいずれの場合においても、強制的或いはダークパターンと見做される手法により利用者にその選択を促すことは認められるべきでない。

(2) 望ましい方策

① 総論

法令で最低限求めている「通知または公表」に加え、より一歩進んだベストプラクティスの実践としては、上述のとおり、利用者関与の機会を付与する「同意」または「オプトアウト」の措置が適当と考えられる。

推奨する措置の考察においては、それぞれの利点や懸念点を比較検討しつつ、先行する諸外国の状況として、同意取得を義務化している EU において、利用者側で「同意疲れ」の問題が生じていることや米国カリフォルニ

ア州においてはオプトアウト措置が義務化される状況にあることも参考となる。

この点、現時点での我が国の利用者の意識や認識を踏まえれば、同意取得は必ずしも利用者の自由な意思決定を確保できるとは限らないことから、ベストプラクティスとしては、まずは、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」により利用者関与の機会を確保していくことを推奨することが適用ではないかと考えられる。

なお、「同意」を得る場合は、利用者に対して適切な説明を行った上で、有効な同意を得られる仕組みにより実施されることが望まれる。

② オプトアウトの提供方法

オプトアウトの提供は、通知・公表に比べると一定のコストを要することから、小規模事業者による対応に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手段を実装することのほか、外部サービス³⁸提供者（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。

ただしその場合においても、利用者が実効的に選択できるような措置を講じることが適当である。具体的には、オプトアウト手段が英語表記の場合は予め日本語で補足説明するなど、利用者への十分な配慮を行うべきである。

③ 「雛形」の策定

上述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「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

³⁸ ウェブサイトやアプリケーションの運営事業者が広告配信や利用者の行動分析、利便性向上等のために利用している外部事業者（サードパーティと呼ばれる）が提供するサービスで、当該外部サービスにおいて、利用者端末から各種の情報を送信するためのタグや情報収集モジュールが提供されている。

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、コントローラ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とされている。(山本主査³⁶)

- ・ 消費者委員会のパラダイムシフトの報告書によれば、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、最終的に消費者の価値観に基づく選択を実現する環境を確保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とされている。(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とされている。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³⁹)
- ・ 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)
- ・ ベストプラクティスとしてオプトイン（同意）としてしまうと、利用者は良く分からないまま同意するし、事業者は「利用者が同意したから良い」と事業者が自身の責任で制度設計しないことが許される仕組みになってしまう。(上沼構成員³⁹)
- ・ これまでの構成員の意見を踏まれば、推奨措置としてオプトインとオプトアウトは並列的に考えている意見が多く、オプトアウト一択という認識で一致しているわけではないのではないかとされている。(森構成員³⁹)
- ・ 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³⁹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

³⁹ サービスの利用者を欺いたり操作したりするような方法又は利用者が情報を得た上で自由に決定を行う能力を実質的に歪めたり損なったりする方法で、ユーザインターフェースを設計・構成・運営することを指す。(「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」(総務省 利用者情報に関するワーキンググループ (令和7年9月10日))

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かは気になる。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⁾)
- 利用者において自身の情報の重要性は事業者の規模感によって変わるものではないから、小規模事業者に対して配慮するにしても、外部サービスのリンクを張っただけで満足するような措置になることなく、利用者の実効的な選択権の確保をどのように図るかという視点を持ち続けることが重要。(江藤構成員³⁹⁾)
- 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】**

4 外部送信規律が適用されないウェブサイト等について

現在の外部送信規律は、利用者の利益に及ぼす影響が少なくないとして指定された電気通信役務を提供する電気通信事業者等に対する規制となっている(第1章2参照)。

一方で、利用者は自身の情報の取扱いに対して一定程度関心を有していることを踏まえれば、直接の規律対象となっていないウェブサイト等(自社製品をオンライン販売する等自己需要のために運営している場合等)においても、ウェブサイト等を閲覧した利用者の情報が外部送信されている場合は、外部送信規律の趣旨に鑑み、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等に対しても現行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、前

述3で示した規律対象のウェブサイト等に求めていく取組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。ウェブサイト運営するに際して、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般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③⑦、③⑧）
- ・ 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のように、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③⑧）

5 外部サービス提供者（サードパーティ）との連携

現行の外部送信規律は、指定された電気通信役務をウェブサイトやアプリケーションを通じて提供する電気通信事業者等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、ウェブサイトやアプリケーションに搭載されるタグや情報収集モジュール等による外部送信の機能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③⑦、③⑧)

- 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う話ではなく、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③⑧)
- 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③⑧)
- 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③⑦)
- 外部送信する情報やその利用目的は、サードパーティ側から、ファーストパーティや利用者向けに、積極的に公表を行って貰えると良い。特に良く利用されている外部送信ツールに関しては、総務省から、提供者であるサードパーティに対して、公表を促すことを検討しても良いのではないかと。(呂構成員③⑨)

第3章 外部送信規律の遵守方策の提示の在り方

1 効果的な提示方法の考察

ウェブサイト等において外部送信規律が適切に遵守され、利用者保護のためにより望ましい対応が確保されていくためには、法規定やガイドライン解説の内容を補完する「手引き」としてより分かりやすく示すとともに、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、本検討の開始に当たり論点となっていた、「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ケーション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、アプリケーションとウェブサイトは構造や運営主体も異なることから、特にウェブサイトの外部送信規律への遵守を求めていくに当たっては、実効性や視認性の点で課題がある。

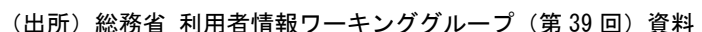
特に、視認性の点からは、既存ガイドラインや SPSI とは独立した形式による提示が適当と考えられる。ただし、SPSI との関係性にも留意すべきである。

（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^{③⑧}）
- 現在の SPSI は、タイトルに「スマートフォン」とあり、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。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と。（太田構成員^{③⑧}）
- 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^{③⑧}）
- 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ことを考えると、（SPSI と）完全に別立てというよりは、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と思う。SPSI との関係性が明確に分かるようにして欲しい。（寺田構成員^{③⑧}、^{③⑨}）
- SPSI とは別立てにしつつ、SPSI とどういう関係づけを作っていくか。分かりやすさや、事業者にとっての理解のしやすさがポイントかと思う。（山本主査^{③⑧}）

(1) 目指すべき方向性

＜図表 14＞「手引き」が目指すイメージ



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ることから、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。

(3) 手引きの策定

本検討会における議論を踏まえ、「ウェブサイト等における利用者情報の外部送信に係る法令遵守事項及び望ましい対応事項に関する手引き（案）」を策定した（別添参照）。

手引きは、ウェブサイト等運営事業者の理解が一層進むよう、また、今後の技術動向や利用者の認識等に照らし、必要に応じて見直しを行っていくことが望ましい。

(4) 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、策定した「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）

- ・ 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^{③④}）
- ・ 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^{③⑤}）
- ・ 外部送信規律の遵守は重要であるが、手引きとして示す内容は、規律対象外のウェブサイトにも求めているものであるならば、それに寄りすぎないようにする必要がある。タイトルにも配慮すべき。（太田構成員^{③⑥}）
- ・ 手引きの中で示す雛形（フォーマット）は、法令事項を最低限満たすための内容としているが、現実には即したものにすべき。例えば、送信先の利用目的として、「広告、各種情報の配信」だけというのは現実的にはあり得ず、プライバシーインパクトが低いものだけを記載するのは、最低限の内容とは言えないのではないか。（太田構成員^{③⑦}）

- 手引きを参考にして、テンプレートなども今後アップデートとしてさらに分かりやすくして、外部送信規律を重視してもらうという方向にしてほしい。(木村構成員^{③⑨})
- オプトアウトしたらその結果どうなるのかが分かるように記載してほしい。そのサイトが使えなくなるのかが分からなくて、オプトアウトはやめておこうとなる人もいるし、一度オプトアウトしたら戻せなくなるのかという点も分かるようにしてほしい。(木村構成員^{③⑨})
- オプトアウトの目的は様々なパターンがある中で、形式的なオプトアウトにならないように消費者が理解できること、ダークパターンに決して陥らないようにすることが必要で、そういった形での雛形の作成が重要。(寺田構成員^{③⑨})
- 外部送信を拒否した場合にサービス利用上の制約があるという内容は良く記載されているが、若干ダークパターンな記載ではないか。必須なものかどうかで Cookie 設定を区別しているウェブサイトもあり、むしろその方がユーザーに選択権を与えているので、雛形の記載は工夫をした方が良い。(森構成員^{③⑨})
- 「情報収集モジュール」という表現は、技術的なニュアンスが強く、外部送信規律で公表すべき内容としては、「外部サービス」や「外部送信先サービス」の方が適切ではないか。(呂構成員^{③⑨})
- 送信先でどのような情報をどのような利用目的で使用しているのかは、ファーストパーティ側では把握が困難な場合もあり、書き下すのも労力を要する。その意味でも、ファーストパーティにおいて公表に必要な情報を公表して貰えると有用である。(呂構成員^{③⑨})
- 今後、「手引き」をアップデートする必要があるのであれば、順次アップデートしていくことが必要。(木村構成員^{④①})
- 現在も事業者から外部送信規律についての問い合わせを受けていると思うので、今後も（質問を受けた事項を）こまめに取り込んでアップデートしていくのが良い。(呂構成員^{④①})

第4章 利用者の理解度向上に向けた方策

1 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や自身の情報管理方法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、動画等により利用者に分かりやすい形式とすることが有益である。また、周知啓発に当たっては、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。

2 その他の取組

今後、利用者の啓発等の検討及び周知啓発の実施において必要に応じ、追加的な利用者意識調査や周知啓発による効果測定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^{③⑥}）
- ・ 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。データがどこに行き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mendが行われるというデータの巡りについて、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^{③⑦}、^{③⑧}）
- ・ 利用者の理解がついて来れなくなることは、法令遵守やベストプラクティスの広がりにおいて足かせになることもある。利用者の理解の向上について本気で取り組まないと、この類いの政策はなかなか進んでいかない。（山本主査^{③⑨}）
- ・ 動画のようなコミュニケーションツールは非常に重要と思う。利用者の意識向上

だけでなく、事業者側の意識向上にも資する。デジタル法制を巡るコミュニケーションやデザインを前提的に考えていく価値は高い。(生貝構成員③⑨)

- 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ので、外部送信規律によ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。自分の権利が守られる側がそれを意識しない状態の法律は形骸化してしまうのではないか。(上沼構成員③⑧、③⑨)
- 利用者啓発を行う場合は、選択力を回復するための制度設計として位置づけていくことが重要。「無料だから仕方無い」という理由で同意をしても自己責任になるので、なぜ事業者が利用者のデータを欲しがるのかというビジネス構造を消費者側でも理解しなければ自身のプライバシーを守ってもらうという方向の議論には繋がっていかないのではないか。(江藤構成員③⑨)
- 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③⑥)
- 消費者団体や相談機関などへ周知していくことは重要であり是非お願いしたい。(木村構成員③⑨)
- 具体的な方策と具体的な計画を検討し、適切な場で発表すれば、事業者側にも協力して貰えるのではないか。(寺田構成員③⑨)
- 利用者啓発により、利用者意識がどのように変わっていくのかについて確認や効果測定していくことも必要ではないか。(山本主査④①)

第5章 今後の検討事項

利用者情報の外部送信に関して当面取り組むべき事項としては、「手引き」が活用されながら外部送信規律の法令遵守の確保とベストプラクティスの実践について、幅広い関係者において可能な限り速やかに取り組まれることである。

本ワーキンググループの議論においては、利用者情報の収集や外部送信に関する課題として以下の点が挙げられており、今後の中長期的な検討事項として、今後の法執行状況や令和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、必要に応じ、制度改革を排除せず、検討を行うことが適当である。

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、こうした代替技術やAIをはじめとする新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。

（構成員等の主な意見）

- 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③⑦）
- 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③⑦、太田構成員③⑦）

- 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③⑧)【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③⑦)
- 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③⑦)
- 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けば、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)
- 特に AI の活用を含め、(利用者情報の取扱いが) どうなっているのかが分かりにくくなっているので、技術動向等を把握して利用者に正確に伝えていくのが重要。(生貝構成員④①)
- Cookie の代替技術のみならず、AI をはじめとする新技術に留意していくことが必要。(寺田構成員④①)
- 新しいオンライントラッキング技術が開発されており、利用者啓発は重要であるが、あまり同意に寄りかからせない設計も重要。オプトアウトでは遅すぎる可能性があり、同意に因らずに問題进行处理の可能性についても引き続き検討する必要があるという点を言及しても良いのではないか。(江藤構成員④①)

「利用者情報に関するワーキンググループ」構成員

(敬称略・五十音順)

【構成員】

生貝 直人	一橋大学大学院 法学研究科 教授
上沼 紫野	LM 虎ノ門南法律事務所 弁護士
江藤 祥平	一橋大学大学院 法学研究科 教授
太田 祐一	株式会社 DataSign 代表取締役社長
木村 たま代	主婦連合会 常任幹事
寺田 眞治	一般財団法人日本情報経済社会推進協会 客員研究員
森 亮二	英知法律事務所 弁護士
(主査) 山本 龍彦	慶應義塾大学大学院 法務研究科 教授
呂 佳叡	森・濱田松本法律事務所外国法共同事業 弁護士

【オブザーバー】

個人情報保護委員会事務局

経済産業省

一般社団法人日本インタラクティブ広告協会

「利用者情報に関するワーキンググループ」開催状況

第 34 回 (令和 7 年 12 月 24 日)	・事務局説明（ウェブサイトにおけるベストプラクティスの確保のための論点） ・有識者発表：野村総合研究所（外部送信規律の遵守状況に関する調査）
第 35 回 (令和 8 年 1 月 30 日)	・有識者発表： ①S&K Brussels 法律事務所 杉本弁護士（電子プライバシー規制に関する EU デジタル・オムニバス法案の概要と今後の見通し） ②野村総合研究所（ウェブサイト運営者による外部送信規律の遵守に係る好事例）
第 36 回 (令和 8 年 3 月 9 日)	・事業者等ヒアリング：新経済連盟（ウェブサイトにおける外部送信規律に沿った公表・通知のベストプラクティス） ・事務局説明（プライバシーポリシーに関する利用者アンケート調査結果）
第 37 回 (令和 8 年 3 月 25 日)	・有識者発表：呂構成員（外部送信規律の成立過程と今後の課題）
第 38 回 (令和 8 年 4 月 17 日)	・事務局説明（これまでの議論の整理）
第 39 回 (令和 8 年 5 月 26 日)	・事務局説明（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））
第 41 回 (令和 8 年 7 月 6 日)	・有識者発表：マクロミル 原田氏（オンライントラッキング技術の現状） ・事務局説明（利用者情報に係る外部送信規律の遵守に係る取りまとめ（案））

※第 40 回（メール審議：令和 8 年 6 月 16 日～19 日）は、本件とは別の議題を審議。