Cookie に係る規律の日米欧中比較 [1]

2022 年 10 月 31 日

浅井敏雄 [2]

目　次

I.　はじめに
II.　Cookie の技術的な仕組み
　1. Cookie の基本的機能
　2. Cookie のオンライン広告での利用
III.　EU における Cookie の取扱い
　1. ePrivacy 指令
　2. GDPR
IV.　米国（加州）における Cookie の取扱い
　1. カリフォルニア州消費者プライバシー法（CCPA）
　2. カリフォルニア州プライバシー権法（CPRA）
V.　中国における Cookie の取扱い
　1. 中国個人情報保護法
　2. 中国サイバーセキュリティー法
VI.　日本における Cookie の取扱い
　1. 改正個人情報保護法
　2. 改正電気通信事業法
VII.　日欧米中の Cookie 規律の比較
VIII.　その他（Apple と Google の動向／競争法上の問題）

I.　はじめに

Cookie とは、Web サイト等の運営用サーバコンピュータからブラウザ等を通じユーザのパソコン（正確にはブラウザ）等に自動的に書き込まれおよび読み込まれる識別子（以下「Cookie ID」という）とこれに紐づくデータ（以下総称して「Cookie データ」という）、または、その仕組みを意味する。

Cookie は、例えば、ユーザがショッピングサイトで買い物をする際に、前回の入力状態（例：商品を買い物かごに入れた状態）を再現しその状態から次

の入力・操作を続行できる等、Web サイト等を快適に利用するために不可欠のものである。

Cookie は、また、現代の広告の中心であるネット広告の前提となっており、Cookie により、個人のネット上の閲覧その他の操作・行動履歴（以下「オンライン行動履歴」という）に基づくターゲティング広告（以下「オンライン広告」という）が可能となっており、これが Google 等巨大 IT 企業の収益の最大の源泉となっている。

しかしながら、このような Cookie の特性は、同時に、個人のプラバシーを侵害するものとの見方もされ近年その規制がなされるようになった。

日本においては、2022 年 4 月 1 日施行の改正個人情報保護法（本稿の PDF 版においてこのように下線で表示される部分には関係 Web サイトへのリンクが張られている。以下同じ）で Cookie に関連した規律（個人関連情報の第三者提供の制限等）が導入され、また、2022 年 6 月 13 日に成立し 2023 年 6 月 17 日までに施行される改正電気通信事業法でも規制がなされる。

しかしながら、EU（ヨーロッパ連合）では 2000 年代から、米国、中国では近年、Cookie に関する規律が適用されており、その内容は日本の規律より厳格である。

そこで、本稿では、先ず、Cookie に関する規律に関し先行する EU、米国（カリフォルニア州）および中国の法制度を概観し、その上で日本の法制度を解説する。

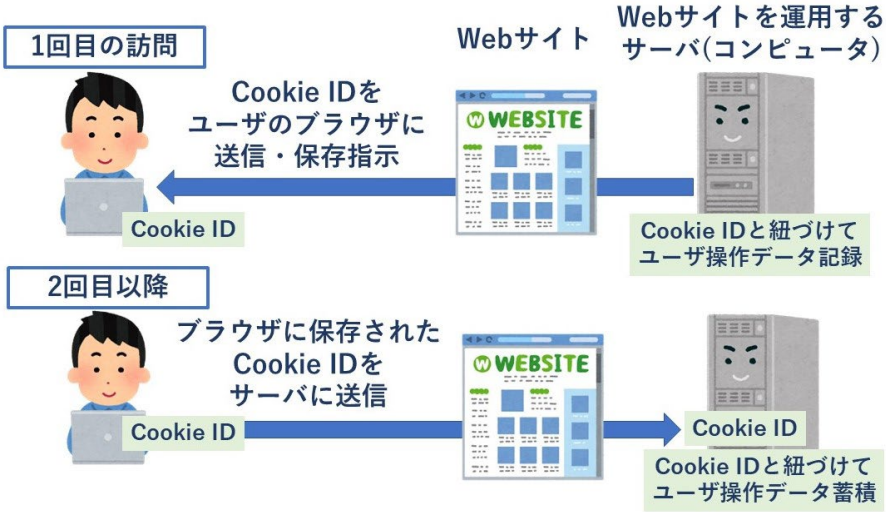
なお、本稿において、（　）内の数字は法令の条文番号であり、引用部分等における[　]内の記述は筆者による補足である。

II. Cookie の技術的な仕組み

前提として、先ず、Cookie の技術的仕組みを説明する。

1. Cookie の基本的機能

【図1：Cookie の基本的機能】



（図 1 の説明）

（1 回目の訪問）ユーザが、ある Web サイトを初めて訪問（閲覧）すると、そのサイトを運営するためのサーバ（コンピュータ）からユーザが使用しているブラウザ（Google の Chrome、Microsoft の Edge、Apple の Safari 等の Web サイト閲覧用ソフトウェア）に対し、同サーバが発行する識別子（Cookie ID）（例えば、「740674ce2123e969」のような文字列）をそのブラウザに記録し保存するよう指示がなされる。同サーバはユーザがそのサイトで行った操作（閲覧、クリック、入力等）をその Cookie ID と紐付けて記録する。

（2 回目以降）同じユーザが同じ Web サイトを再び訪問すると、そのブラウザから、保存されている Cookie ID が前記サーバに自動送信され、同サーバは、過去に訪問したことがある当該ユーザ（正確にはブラウザ）であることを認識する。前回と同様、サーバはユーザがそのサイトで行った操作をその Cookie ID と紐付けて記録する。これにより、ユーザのオンライン行動履歴が蓄積されていく。

上記の仕組みは、Web サイトがスマートフォンのアプリであり、ユーザのパソコンがスマートフォン（Cookie ID ではなく端末識別子を利用）やネット接続されたプリンター、IoT デバイス等である場合も同様である。また、Cookie 以外にも同様の機能を有する他のテクノロジーもある。以下、これらも含めて「Cookie」という。

Cookie のこのような機能により、例えば、あるショッピングサイトのユーザが商品を買い物かごに入れた後にパソコンを閉じたとしても、その後にパソコン、ブラウザを開きそのショッピングサイトを訪問すれば、自動的にユーザのブラウザから、保存された Cookie ID がショッピングサイトのサーバに送信され、同サーバはそのブラウザを認識し、商品が買い物かごに入った状態を再現し、ユーザはその状態から買い物を進めることができる。

2. Cookie のオンライン広告での利用

個人のプラバシーとの関連で問題になることが多いのは、Web サイト、アプリ等におけるサードパーティ Cookie を用いたオンライン広告である。以下にその基本的仕組みを説明する。

【図 2：Cookie のオンライン広告での利用】

（図 2 の説明）

(1) オンライン広告関係者

(a) **広告主：一般の企業で、オンライン広告を希望する企業（多数）**

(b) **アドネットワーク運営者：広告主から広告配信を受託して提携サイトに配信する企業（例：Google）**

(c) **パブリッシャー：一般の企業で、自社サイト上にオンライン広告を表示することを引き受けた提携サイトの運営企業（多数）**。従来からの広告媒体主である雑誌社等に由来し「パブリッシャー」と呼ばれ、そのサイトは広告媒体という意味で「メディア」とも呼ばれる。以下、パブリッシャーのサイトを P1、P2、P3、....とする。

(2) オンライン広告の仕組み

① 消費者(A)が提携サイト(P1)を訪問⇒そのサイトに埋め込まれたタグ(目に見えない小さなコンピュータプログラム)の機能により、アドネットワーク運営者のサーバから、自動的に消費者(A)が利用しているブラウザに Cookie ID 送信。この Cookie は、ユーザが訪問したサイトから発行されるファーストパーティ Cookie に対し、それ以外から発行されることからサードパーティ Cookie と呼ばれる。アドネットワーク運営者のサーバでは、提携サイト(P1)上での消費者(A)のオンライン行動履歴を記録。

② 消費者(A)が他の提携サイト(P2、P3…)を訪問

③ 上記を通じアドネットワーク運営者において、そのサーバに蓄積された消費者(A)のオンライン行動履歴から消費者(A)の関心・興味、年齢層等の属性を自動的に推測。この属性データ(profile)は、オンライン行動履歴のデータが増えれば増えるほど詳細になっていく。

④ 更にその後、消費者(A)が他の提携サイト訪問⇒アドネットワークが消費者(A)の Cookie ID に紐づけられた属性(profile)を確認し、その属性に応じた広告を同サイトに配信し表示させる。

III. EU における Cookie の取扱い [3]

1. ePrivacy 指令

EU では、「電子通信分野における個人データの処理およびプライバシーの保護に関する指令」（原文）（以下通称に従い「**ePrivacy 指令」という）第 5 条（通信の秘密）第 3 項により、各 EU 加盟国が以下の内容を国内法令等により実現することが義務付けられている。**

電子通信サービスの契約者・利用者の端末機器への[Cookie による]情報の保存または当該情報へのアクセスは、契約者・利用者が「データ保護指令」（GDPR 施行後は **GDPR** を意味する:GDPR 第 94 条 2 項）**に従い明確かつ十分な情報（特に当該情報の処理目的）が提供された上で同意した場合にのみ許される。**

但し、これは、次のいずれかの場合における技術的保存またはアクセスを妨げるものではない。

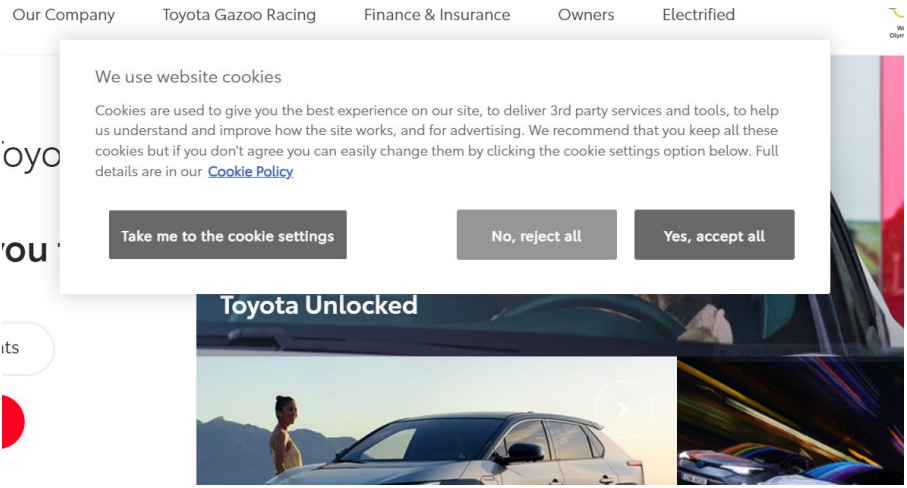
(a) 電子通信ネットワーク上での通信の伝達を実行することのみを目的とする場合 [必須 Cookie]

(b) 情報社会サービス[ほぼオンラインサービス]の提供者が、同サービスの契約者・利用者が明示的に要求したサービスを提供するために必須である場合 [必須 Cookie]

－ **従って、何人も**（規制対象者の限定なし）**、Cookie**（ファーストパーティ Cookie もサードパーティ Cookie も含む）**の利用について、**原則として、**GDPR に従い契約者・利用者（個人・法人）に事前通知した上でその同意を得なければならない。**

参考までに以下の図 3 により、ePrivacy 指令への対応例を示す。

【図 3: Toyota Motor Europe ランディングページ】



（図 3 の説明）

上図は、Toyota Motor Europe のランディングページ（Web サイトを訪問したユーザ（以下「ユーザ」という）に最初に表示される Web ページ）である。ユーザが初めて同社の Web サイトを訪問すると、上記の「We use website cookies .....」の部分が、地のランディングページ上にポップアップ表示される。以下はその部分の筆者仮訳である。

当社は Web サイト Cookie を使用しています

Cookie は、当社が、お客様[サイト訪問者]に当社サイト上で最高の体験を提供するため、第三者の[Web 上の]サービスやツールを提供するため、当社サイトの動きを理解し改善するため、および広告のために利用されます。当社は、お客様がこれら全ての Cookie[の利用]に同意することを推奨しますが、お客様は、これに同意されない場合には以下の Cookie 設定オプションをクリックすることにより設定を簡単に変更することができます。詳しくは、当社 Cookie ポリシーをご覧ください。

Cookie 設定へ　　全ての Cookie を拒絶　　全ての Cookie に同意

2. GDPR

EU の**一般データ保護規則（GDPR）**（日本の個情委：PPC の訳）**上、「個人データ」は、識別・特定された個人に関連する情報を意味し、Cookie ID を参照すること等により**直接的または間接的に**識別・特定できる個人に関連する情報も含む**（4（1）、前文 30）。

従って、氏名等が分からなくても、**Cookie ID による特定の場合を含め、ある個人が識別・特定さえされれば、それに関連する情報は個人データに該当することになるから、通常使用されている大半の Cookie データが個人データに該当する**（但し、ブラウザを閉じると破棄されるセッション Cookie は該当しない可能性がある）。

GDPR 上、全ての個人データの処理（取得、利用、第三者提供、移転その他全ての処理）**について、データ主体（本人）の同意、管理者（事業者）の正当利益（いわば正当理由）その他限定列挙された処理の適法性の根拠を要する**（6）が、個人データに該当する Cookie データの処理に関しては ePrivacy 指令（に基づく加盟国国内法令）が重複適用される**結果、データ主体の同意が要求される。**

同 Cookie データは、その収集後も個人データとして GDPR 上の規制を受ける。

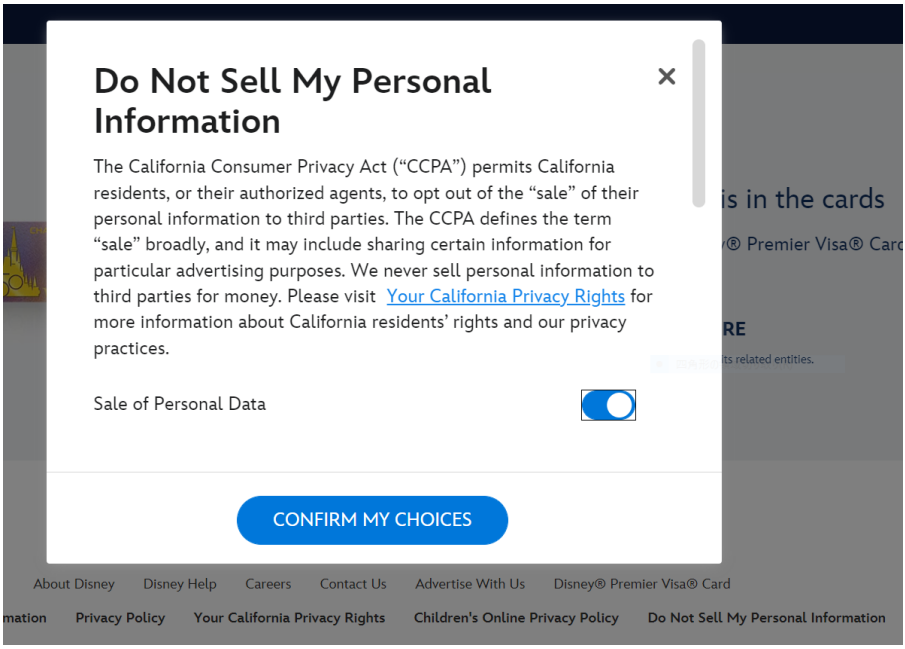
IV. 米国(加州)における Cookie の取扱い [4]

1. カリフォルニア州消費者プライバシー法(CCPA)

CCPA(日本の個情委:PPC の訳)上、**「個人情報」の定義は、基本的に GDPR と共通し、特定の**(Cookie ID による特定を含む)**消費者等に関連・紐付け等できる情報**を意味し(加州 Civil Code 1798.140(o)(1)。同 140(g)。以下「1798.」部分省略)、**大半の Cookie データが個人情報に該当**する。

そして、事業者は、**その取得について取得時までに利用者に目的等を通知**しなければならない(140(e))。消費者は Cookie データを含む個人データの削除請求権を有する(105)。**事業者間の Cookie データ提供(サードパーティ Cookie による自動取得を含む)は、通常、個人情報の「販売」**(140(t)(1))**に該当**する。**この場合、事業者はサイト上に"Do Not Sell My Personal Information"との表示をし、消費者がオプトアウト権(拒絶・禁止権)を行使できるようにしなければならない**(120(a),(b)、135(a))。参考までに以下の図 4 により CCPA への対応例を示す。

【図 4:US ディズニーサイト】



（図 4 の説明）

上図は、US ディズニーサイトの最下部にある“Do Not Sell My Personal Information”の部分をクリックすると表示されるポップアップである。以下はそのポップアップ部分の筆者仮訳である。

Do Not Sell My Personal Information

カリフォルニア州消費者プライバシー法（CCPA）は、カリフォルニア州の居住者またはその代理人が、第三者への個人情報の「販売」（“sale”）を拒否することを認めています。CCPA は、「販売」という言葉を広く定義しており、この言葉には、一定の情報を広告のために他と共有することも含まれる可能性があります。当社は、個人情報を金銭と交換に第三者に販売することはありません。カリフォルニア州民の権利と当社のプライバシー慣行についての詳細については、「Your California Privacy Rights」をご覧ください。

Sale of Personal Data

あなたの選択を確認する

2. カリフォルニア州プライバシー権法（CPRA）

上記は、CCPA をデータ保護の観点から更に強化する改正法である CPRA（2023 年 1 月 1 日全面施行）（筆者訳）**でも、上記の点は基本的に同様であり、より厳格化される。**

V. 中国における Cookie の取扱い

1. 中国個人情報保護法

「中国個人情報保護法」(Miura & Partners 和訳)上、**「個人情報」の定義は基本的に GDPR と共通し、識別されたまたは識別可能な個人に関する全ての情報**を意味し(4 条 1 項)、**大半の Cookie データが個人情報に該当**する(当局の運用も同様[5])。

従って、**同法上、事業者には、大半の Cookie データの取得・提供等全ての処理について本人の同意等が要求される**(13 条 1 項)。

2. 中国サイバーセキュリティー法

「中国サイバーセキュリティ法」(JETRO 掲載訳)上、**ネットワーク運営者(単に社外向けサイトを有する企業を含むからほぼ全ての事業者)は、その運営するサイト・アプリ上のネットワーク・ログ(ユーザのアクセス等のデータ)を最低 6 か月間保存し**(21 条 3 号)、**ユーザを実名(本名)で登録し**(24 条)、**当局の犯罪捜査・国家安全保障活動に協力[してこれを提供]する**(28 条)**義務を負う**。

従って、ネットワーク運営者において、Cookie データを含むネットワーク・ログと実名は紐づけ管理されていると思われ、この場合も Cookie データは確実に個人情報に該当する。

同法上、如何なる個人および組織も、自己が送信する電子情報[例:WeChat での会話、Weibo での投稿]に法令上公開・伝送・伝達が禁止されている情報を含めてはならない(48)。同法 12 条から、以下の情報は、この禁止情報に該当すると解される。

(a) 国家の安全、栄誉、利益に危害を与える情報
(b) 政権または社会主義制度の転覆を扇動する情報
(c) 国家分裂または国家統一のき損を教唆する情報
(d) テロリズムまたは過激主義を流布する情報
(e) 民族的な憎悪または差別を煽る情報
(f) 暴力的またはわいせつな情報を流布する情報
(g) 虚偽情報を捏造・流布する情報
(h) 経済・社会秩序を混乱させる情報

従って、ネットワーク運営者の運営するサイト・アプリ上で上記禁止情報の送信行為がなされた場合には、当該行為および当該行為を行ったユーザの

特定に、同運営者の保有するユーザの実名情報と Cookie データを含むネットワーク・ログが当局の捜査において利用されるであろう。

なお、中国国家情報法[6]（国家による諜報活動の根拠法）**上、当局**（国家安全部、公安部、人民解放軍等）**は、ネット上の諜報活動も行うことができ**（15）、**また、中国の民間企業**（外資系企業含む）および（中国国内外の）**国民は当局の諜報活動に対する協力支援義務を負う**（14,7）**から、Cookie データも当局により取得・利用され得る。**

VI. 日本における Cookie の取扱い

1. 改正個人情報保護法

2022 年 4 月 1 日施行の改正個人情報保護法上、**「個人情報」とは、氏名等により特定の個人を識別することができる情報（他の情報と容易に照合できそれにより特定の個人を識別できる情報を含む）**とされ（2(1)）、**ある情報から特定の個人を識別することが可能かが問題**とされている。**Cookie データは、**それ単独では、この定義に該当せず、**事業者が氏名等と紐づけて取得・管理している場合等を除き、個人情報ではないと解され**[7]**、従って、原則として同法上の規律の対象外**である。

しかし、改正法では、提供元の事業者においては個人データに該当しない情報（「個人関連情報」）（Cookie データを含む）の第三者提供の制限が導入された。以下、この「個人関連情報」の第三者提供制限について解説する。

(1) 改正前個人情報保護法（旧法）

あるデータの第三者への提供が、旧法 23 条（改正法 27 条）により本人の事前同意を要する「個人データ」の第三者提供に該当するか否かについては、個人情報保護委員会（PPC）から、**提供元にとり当該データが個人識別可能かを基準として判断するという「提供元基準」の考え方**が示されていた[8]。

提供元基準によれば、提供先では個人を識別できるとしても提供元では個人を識別できない情報については、本人の事前同意を得ることなく提供できることになる。

(2) 改正法の「大綱」

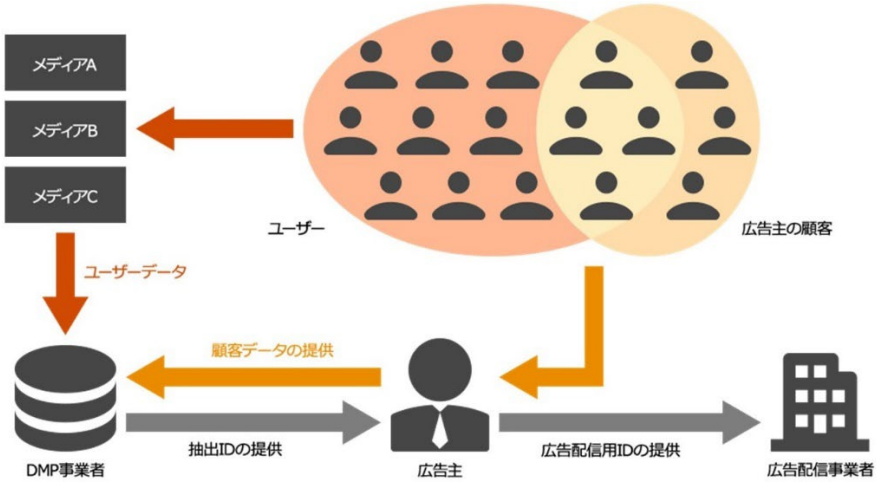
改正法は、基本的には、個人情報保護委員会が 2019 年 12 月に公表した「個人情報保護法 いわゆる3年ごと見直し制度改正大綱」（「大綱」）で示された方向を反映したものであり、大綱では以下の方向が示されていた（p. 24, 25）。

『インターネット上のユーザデータの収集・蓄積・統合・分析を行う「DMP（Data Management Platform）」の運営事業者等が、DMP 中の Cookie ID に紐付く非個人データを、提供先で他の情報と照合され個人情報となると知りながら、提供する事業形態が出現している。[後記の図 5 及び同図掲載サイトの説明参照]

このような[旧]法第 23 条の規定の趣旨を潜脱するスキームが横行しつつあり、こうした本人関与のない個人情報の収集方法が広まることが懸念される。

そこで、提供元基準を基本としつつ、提供元では個人データに該当しないものの、提供先において個人データになることが明らかな情報について、個人データの第三者提供を制限する規律を適用する。』

【図 5:PwC Japan グループ「DMP を活用したデジタル・マーケティングの法的課題 ― 個人情報保護法改正を踏まえて」(2020-09-01)から引用】



(3) 改正個人情報保護法

1) 個人関連情報の提供前確認義務

事業者(提供元)は、「個人関連情報」(個人に関する情報だが個人情報に該当しない情報)を第三者[9](提供先)に提供する場合であって提供先が「個人関連情報」を個人データとして取得することが想定されるときは、事前に以下の事項を確認することなく当該提供をしてはならない(31(1))。

(1) **提供先が当該個人関連情報を本人が識別される個人データとして取得することについて本人の同意が得られていること。**

(2) 提供先が外国(EU 加盟国、英国等の十分性認定国を除く)にある第三者である場合は、更に、規則に従い、以下の情報が上記同意前に本人に提供されていること

(i)　当該外国の個人情報保護制度
(ii)　提供先の個人情報保護措置
(iii)　その他本人にとって参考となるべき情報

2)　外国の第三者への個人関連情報提供に係る義務

事業者は、個人関連情報を、個人データの取扱いについて法上事業者が講ずべき措置に相当する措置(「相当措置」)を継続的に講ずるために必要なものとして規則で定める基準に適合する体制を整備している、**外国**(十分性認定国を除く)**にある第三者(提供先)に提供した場合には、**規則で定めるところにより、当該第三者(提供先)による相当措置[事業者との個人データ取扱いに関する**契約等]の継続的な実施を確保するために必要な措置を講じなければならない**(31(2))。

3)　個人関連情報の提供前確認に関連した提供先・提供元の義務

提供先の第三者は、提供元が上記 1)の本人同意等に関する確認を行う場合において提供元に対し当該確認に係る事項を偽ってはならない。提供元は、当該確認を行ったときは、規則で定めるところにより、当該個人関連情報提供年月日・当該確認に係る事項その他規則で定める事項の記録を作成しかつ規則で定める期間保存しなければならない。(以上 31(3))。

4)　実際の適用場面

個人関連情報の第三者提供に関する規制は以下のような場合に適用されると思われる。

(a)　**DMP 運営事業者が自社保有のユーザデータ(非個人データ)を顧客企業に提供し、顧客企業において自社会員データと照合紐付けし会員への広告等に利用する場合。**
(b)　**リクナビ事件**のように、提供元(リクナビ側)が、あえて個人の氏名等が特定されない形で、顧客企業のウェブアンケートとリクナビのサイトから収集した就活生の Cookie データを処理しその結果得られた**内定辞退率データを顧客企業に提供し、顧客企業が自社保有の就活生データ(姓名等含む)と紐づけし当該就活生を特定(個人情報として取得)する場合。**

2. 改正電気通信事業法

改正電気通信事業法では、新たに、第 27 条の 12 に Cookie に関する規律が追加された。おおまかに言えば、**改正法では、多くの「電気通信事業」**（ニュースサイト/各種システムのオンラインサービス等を含み、自社情報発信サイト/自社商品等のオンライン販売等を含まない）**を営む者に対し、Cookie の利用に関し、①関連情報を事前に公表するか、②事前に利用者の同意を得るか、③事前にその方法を公表しオプトアウトを受付けるかのいずれかが義務付けられる**（以下これを**「外部送信規律」**という）。

また、改正法では、**総務大臣が指定する一定の大規模な「電気通信事業者」**（従来の電話事業者・ISP 等の他、**改正で大規模な検索サービス・SNS の運営者も含まれる）に対し、Cookie データを含むと予想される「特定利用者情報」の適正取扱いに関し、政府への届出、公表等の義務が課される**（27 条の 5～11/28 条）（以下これを**「特定利用者情報規律」**という）。

(1) 外部送信規律の内容

改正法 27 条の 12（以下「本条」という）の内容は理解するのに前提知識を要しかつ条文内容も複雑である。以下においては、順を追って、（正確性と詳細はやや犠牲となるが）なるべく分かり易いように説明する。

1) 外部送信規律の対象事業者

外部送信規律の対象となる事業者（以下「対象事業者」という）は、本条の規定上、(i)「電気通信事業者」[10]または(ii)「第三号事業」（法 164 条 1 項 3 号に掲げる電気通信事業）を営む者であって、内容、利用者の範囲及び利用状況を勘案して利用者の利益に及ぼす影響が少なくないものとして総務省令で定める者とされている。

言い換えれば、対象事業者は、法 164 条 1 項 1 号・2 号により除外される電気通信事業（1 社だけのための事業、使用する電気通信設備が 1 構内だけまたは小規模の事業）を除き、かつ、省令により「....影響が少なくない」とされる「電気通信事業を営む者」である。

ここで、「電気通信事業」とは、「電気通信役務」（自社が所有しまたは利用権限を有する電気通信設備を他人間または自己と他人間の通信の用に供すること）を「他人の需要に応ずるために」提供する事業を意味する（2 条 1～4 号）。

以上をまとめると、『「電気通信役務の提供自体が事業（目的）」であって、当該事業で利益を得ようとする場合は、「電気通信事業を営む者」に該当』（脚注[11]総務省資料 p.10）し、かかる「電気通信事業を営む者」であって、省令（2022 年 9 月公表の省令案は脚注[12]参照）により「....影響が少なくない」とされる、多くの者が対象事業者に該当することになると予想される。

以下は、上記総務省資料(p.10～)に示されている「電気通信事業を営む者」または「電気通信事業を営む者」でない者の例である。

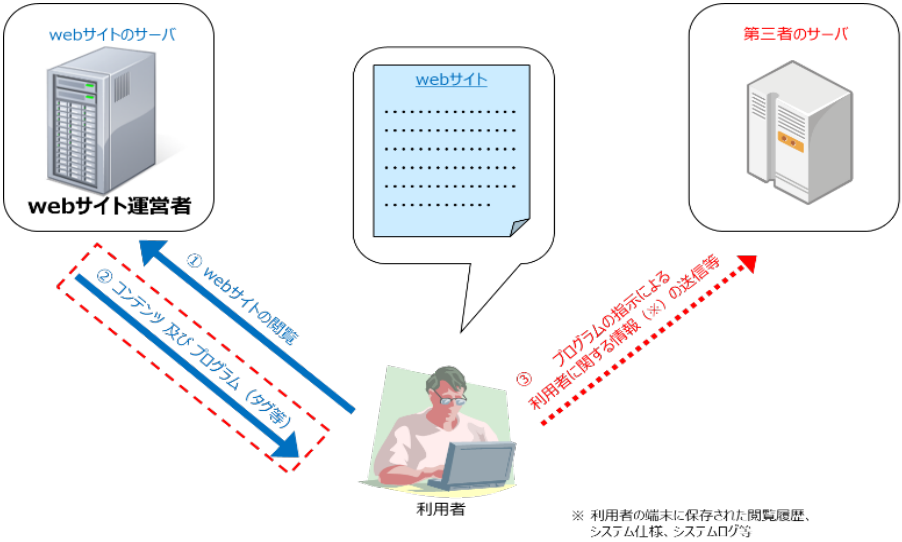
(a) **「電気通信事業を営む者」の例** － 以下を営む者
固定・携帯電話/インターネット接続サービス/利用者間のメッセージ媒介サービス/Web 会議システム/SNS/オンライン検索サービス/**オンラインショッピングモール**/**オークションモール**/各種情報のオンライン提供（**ニュースサイト**）/**各種システムのオンラインサービス**

(b) **「電気通信事業を営む者」でない者の例** － 以下を営む者
企業の自社情報発信サイト運営/金融・小売・メーカー各企業による**自社商品等のオンライン販売** － いずれも理由は、「自己の需要」のためであって**「他人の需要に応ずる」の要件を欠く**から。

2) 外部送信規律の対象行為

外部送信規律の対象行為は、分かり易く表現すると、対象事業者が、Cookie により、その電気通信役務の「利用者」（2 条 7 号）（個人・法人。契約やアカウント登録の有無を問わない）**のパソコン、スマホ、IoT センサー等**の端末器機に対し、そ**の端末に記録された Cookie データを、利用者以外の者**（対象事業者を含む）**のサーバに送信させる信号を送信すること**（下の図 6 では②）である（本条ではこの信号送信を**「情報送信指令通信」**と呼んでいる）。

図 6(「電気通信事業ガバナンス検討会報告書」('22/2)(以下「報告書」)p. 55



3) 外部送信規律の内容

本条による外部送信規律の内容を、**分かり易く表現すると、**以下の通りとなる。

対象事業者は、情報送信指令通信を行おうとする場合(**Cookie を利用しようとする場合)、事前に、利用者端末から送信される Cookie データの内容、その送信先その他省令で定める事項を利用者に通知するか、または、公表等により、当該利用者が容易に知り得る状態に置かなければならない。**

但し、以下各号の一に該当するデータについては当該通知・公表等を要しない。

(a) 当該役務利用のために送信する必要があるデータ(省令で定める)[**いわゆる必須 Cookie** であり、サービスの正常利用に必要な利用者端末の OS 情報等と思われる:報告書 p. 54 の脚注]

(b) 対象事業者のサーバが利用者端末に一旦送信し以後当該サーバに逆送信される利用者端末の識別符号[いわゆる**ファーストパーティ Cookie** に限り、サードパーティ Cookie は含まないと思われる]

(c) 利用者が送信に同意したデータ

(d) 対象事業者が利用者の求めに応じ Cookie の利用を停止する場合であって、その旨、その他の情報を利用者が容易に知り得る状態に置いた場

合（いわゆるオプトアウト）において、**利用者がまだオプトアウトしていないデータ**

以上の内容を**更に分かり易く表現すると、対象事業者は、Cookie を利用する場合には以下のいずれかを実施しなければならない。**

(i) **Cookie により利用者端末から送信されるデータ、送信先、その他省令規定事項の事前通知または公表**
(ii) **利用者の同意取得**
(iii) **利用者から要求された場合には Cookie の利用停止（事前にその旨公表・通知）（オプトアウト）**

なお、一部報道[13]によれば、**当初、総務省の規制案では、利用者の同意取得を義務付ける案が検討されていたものの、一部経済団体や米国側から反対があり、通知・公表等でもよいこととされた**とのことである。

(2) 指定大規模電気通信事業者に係る特定利用者情報規律

改正法では、外部送信規律の他、大規模な電気通信事業者に限定されるものの、「特定利用者情報」に関する規律が導入される（27 条の 5～11/28 条）。

すなわち、**総務大臣は、利用者の利益に及ぼす影響が大きい電気通信事業者**（従来の電話事業者・ISP 等の他、**改正で大規模な検索サービス・SNS の運営者も含まれる）**（前記 2022 年 9 月公表の省令案では無償サービスの場合前年度月平均利用者 1,000 万人以上、無償サービスの場合同じく 500 万人以上）**を、「特定利用者情報」を適正に取り扱うべき者として指定できる。**

指定された事業者には、「特定利用者情報」の適正取扱いに関し、以下を含む義務が課される。

① **情報取扱規程**（安全管理/委託先監督等規定）**の策定・届け出**（大臣は必要に応じ規程内容の変更・遵守命令可）
② **情報取扱方針**（前記省令案では情報保存国/取扱業務委託先国等の記載必要）**の策定・公表**
③ 特定利用者情報**取扱状況の評価・見直し**（毎年）
④ 特定利用者情報**統括管理者の選任・届出**
⑤ 一定の特定利用者情報の**漏えいまたはそのおそれの大臣への報告**

この「特定利用者情報」とは、利用者の利益に及ぼす影響が大きいものとして省令で定める電気通信役務に関して取得する**利用者（契約やアカウント登録がある者に限る）に関する情報**であって、①通信の秘密[14]に該当する情

報または②それ以外の利用者を識別できる省令で定める情報である（27 条の 5）。

脚注 [15]の（総務省）「電気通信事業ガバナンス検討会」事務局資料では、これらの情報には、クッキー技術を用いて生成された識別情報、ウェブページ上のオンライン行動履歴、アプリケーションの利用履歴等も含まれているので、**「特定利用者情報」には Cookie データも含まれることが予想される**（実際、前記省令案に定める情報の定義上も Cookie が含まれ得ると思われる）。

従って、この場合、指定された事業者は、Cookie に関し、外部送信規律に加え、特定利用者情報規律にも対応しなければならない。

VII.日欧米中の Cookie 規律の比較

(1) 日　本

改正電気通信事業法により、多くの「電気通信事業」(ニュースサイト/各種システムのオンラインサービス等を含み、自社情報発信サイト/自社商品等のオンライン販売等を含まない)を営む者は Cookie 利用に関し事前公表(または同意/オプトアウト)をしなければならない。

大規模な「電気通信事業者」(従来の電話事業者・ISP 等の他、改正で大規模な検索サービス・SNS の運営者も含まれる)は、同法上、更に情報取扱規程の策定・届出等の義務を負う可能性がある。

個人情報保護法上、Cookie データは、事業者が氏名等と紐づけて取得・管理している等の場合のみ個人情報に該当し同法の適用を受ける。

また、同法上、事業者は、Cookie データ(個人関連情報)の提供先が同データを個人データとして取得することが想定される場合には、提供先で本人同意を取得済みであることを確認する等の義務を負う。

しかし、例えば、多くの DMP のようにユーザの姓名等を保有せず Cookie データ単独で収集すること自体には公表義務を含め同法上規制はない。

(2) 欧州(EU)

ePrivacy 指令により、何人も、Cookie を利用するには、サイト・アプリ等の利用者に事前通知した上でその同意を得なければならない。

また、GDPR 上、大半の Cookie データが個人データに該当し同法の適用を受ける。

従って、Cookie データは、その収集時点で同意を要し、その後の利用・提供等は全て個人データとして規制される。

(3) 米国(加州)

CCPA 上、大半の Cookie データが個人情報に該当し、その収集時までに目的等を通知しなければならない。また、事業者間の Cookie データ提供は、通常、個人情報の「販売」に該当し、これに対し消費者はオプトアウト権(拒絶・禁止権)を行使できる。

CPRA でも同様である。

(4) 中　国

中国個人情報保護法上、**大半の Cookie データが個人情報に該当**し同法の適用を受ける。従って、大半の **Cookie データは、その収集時点で同意を要し、その後の利用・提供等は全て個人情報として規制される。**

また、中国サイバーセキュリティ法により、ほぼ全ての事業者が、その運営するサイト・アプリのユーザのアクセス・ログ（Cookie データを含む）を同ユーザの実名と紐づけ管理していると思われ、この場合、その Cookie データは個人情報に該当する。

更に、同法上、如何なる個人・組織も、国家の安全に危害を与える等の禁止情報（個人情報に該当するものを含む）を送信してはならない。

中国国家情報法上、当局は、ネット上の諜報活動も行うことができ、企業・国民は当該活動に対する協力支援義務を負うから、Cookie データも当局により取得・利用され得る。

(5) 日本の Cookie 規律の欧米中の規律との比較

以上の通り、**日本における Cookie に関する規律は、個人情報保護法および電気通信事業法の改正後も、欧米中に比較し限定的・断片的・緩やかで解釈も分かりにくい**ものになっている。

従って、**将来的には、**更なる法改正により**欧米中等に準じた規律が導入される可能性がある**と思われる。

VIII. その他（Apple と Google の動向／競争法上の問題）

オンライン公告に利用される**サードパーティ Cookie について、Apple は、**2017 年以降、同社のブラウザ Safari における**同 Cookie の利用を制限しており、最終的には同 Cookie を排除する方針**を表明している。同社は、また、iPhone 上の App Store からダウンロードできるアプリの提供事業者に対しても同 Cookie 利用の制限を要求している。

一方、オンライン公告による収益が最大の収益源である **Google は、**世界的な Cookie に対する規制強化に対し、**サードパーティ Cookie を利用しない（または非個人データを利用する）オンライン上の広告の実現を目指している**ようであるが、その試みはまだ成功していない。**しかし、同社も将来的には Chrome 上でサードパーティ Cookie を排除する方針**を表明している。[16]

しかし、Google 自体は、最終的にサードパーティ Cookie が排除されても、自社のサービス（例：検索、メール、YouTube）において**ファーストパーティ Cookie を利用したオンライン広告を行うことができる**（そのファーストパーティ Cookie の利用に関してもアカウント登録等の際にユーザから同意を得ることが可能）。

むしろ、Chrome や Android 上でサードパーティ Cookie が利用できなくなれば、他の広告配信業者は淘汰され、**オンライン広告の需要が Google や Facebook に集中する可能性がある。**

このような競争法上の懸念に関しては、パブリッシャーとアドテクノロジー企業の団体から英国競争市場庁（CMA）への苦情申立がなされ、現在、CMA、ICO（英国の個人データ保護監督機関）および Google は、サードパーティ Cookie 排除の計画について、Google が CMA 等に報告し CMA 等と協議していくこと、自社を有利にするためパブリッシャー等を差別しないこと等を合意している。[17]

以　上

---

[1] **【本稿の内容】**本稿は、本稿の筆者が、2022 年 7 月 7 月 19 日の国士舘大学最先端技術関連法研究所主催の教員向けの研究会で行った講演内容に、その後得られた情報を反映等して作成したものである。

[2] **【本稿の筆者】**浅井敏雄: UniLaw 企業法務研究所代表, 一般社団法人 GBL 研究所理事, CIPP/E (Certified Information Privacy

Professional/Europe), 元企業法務・知財部門責任者, 元弁理士（現在非登録）

[3] **【欧州の法制】**（参考)浅井敏雄「GDPR 関連資格 CIPP/E 準拠 詳説 GDPR （上）- GDPR と Cookie 規制」2019 年 11 月. I-C-3 等参照

[4] **【米国（加州）の法制】**（参考)浅井敏雄「Q&A で学ぶ CCPA カリフォルニア州消費者プライバシー法」 2020 年 7 月. 第 3 章 2-Q3, 同 5-Q2, 同 8-Q1 等。 浅井敏雄「Q&A で学ぶ CPRA カリフォルニア州プライバシー権法」 2020/12/17. 第 3 章 4-Q2, 同 6-Q2, 同 13-Q1 等。

[5] **【中国における Cookie データの個人情報該当性】**中国の国家標準「GB/T 35273—2020 情報安全技術-個人情報安全規範」（曾我法律事務所和訳）は、当局の監督・管理にも適用されるが（序文：引言）、その附属文書 A の個人情報の例には個人のインターネット接続記録も含まれており、これには Cookie データが含まれると思われる。

[6] **【中国国家情報法】** (1)(原文条文)「中华人民共和国国家情报法」. (2) 岡村志嘉子「中国の国家情報法」2017/12/08 国立国会図書館デジタルコレクション(「岡村」) - 解説の他, 条文の全訳を含む。 (3) (同法英訳)China Law Translate “National Intelligence Law of the P.R.C. (2017)”

[7] **【日本における Cookie データの個人情報該当性】**(参考) 杉浦 健二「Cookie は個人情報に該当するか － リクナビやフェイスブックの事例から問題点を弁護士が解説」(2019 年 12 月 06 日)-2

[8] **【「個人データ」の第三者提供における「提供元基準」】**(参考) 松平浩提出「一定事業者への個人情報の膨大な蓄積に関する質問主意書」 2018 年 7 月 18 日提出, 衆議院

[9] **【個人関連情報の提供先第三者】**委託・事業承継・共同利用の場合の「第三者」からの除外はない。

[10] **【電気通信事業者】** 電気通信事業法 2 条 5 号：「（電気通信事業者とは、）電気通信事業を営むことについて、第九条の登録を受けた者及び第十六条第一項（同条第二項の規定により読み替えて適用する場合を含む。）の規定による届出をした者をいう。」。－ 電気通信回線設備を設置するかまたは他人の通信を媒介するのであれば、電気通信事業者に該当し 9 条の登録または 16 条の届出が必要。それ以外の「電気通信事業を営む者」はほぼ「第三号事業を営む者」に該当（次の注のマニュアル p 7 参照）

[11] **【「電気通信事業」、「電気通信事業を営む者」の意味】** 総務省「電気通信事業参入マニュアル[追補版]ガイドブック」（令和 4 年 6 月 28 日改定), 総務省「電気通信事業参入マニュアル[追補版]（令和 4 年 6 月 28 日改定）」

[12] **【外部送信規律の対象事業者を定める総務省令の案】**総務省「2020 年電気通信事業法施行規則等の一部を改正する省令案等に対する意見募集

の実施」(令和 4 年 9 月 26 日)の通り、同省令の案が 2022 年 9 月 26 日公表され、同年 10 月 26 日(水)までの間、意見募集に付された。同意見募集の「別紙 2」が同省令の案に係る新旧対照表であり、同省令案第 22 条の 2 の 27 で、実質的に外部送信規律の対象事業者を定めることとなる電気通信役務が定められている。同条の最後に「四　前号に掲げるもののほか、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[筆者注:自己と他人との間の通信も含まれる(上記注 9 マニュアル p.9)]の用に供する電気通信役務であつて、不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」とある。要するに、不特定人に情報を送信しかつ不特定人が情報を閲覧できるサービスと思われるが、非常に抽象的表現なので、これにより具体的に如何なる範囲の事業者にまで外部送信規律が及ぶのか現時点で予想することは困難である。

[13] **【電気通信事業法改正経過における利用者同意取得義務付け案への反対】**読売新聞「ネット利用者情報の企業利用、総務省の規制案はなぜ後退したのか」2022/01/25

[14] **【「通信の秘密」の範囲】**大阪高判昭和 41 年 2 月 26 日高刑集 19 巻 1 号 58 頁は、郵便法 9 条(現 8 条)・80 条の「信書の秘密」に関する事件であるが、裁判所は、同法の規定は、憲法 21 条の「通信の秘密」の保障に基づき設けられており、「通信の秘密には、これらの信書の内容のほか、その発信人や宛先の住所、氏名等も含まれると解すべきである」とする。また、総務省「プラットフォームサービスに関する研究会　中間報告書」(2019 年 4 月)には、電気通信事業法における通信の秘密の保護(4 条 1 項)に関連し以下の通り記載されている。『「通信の秘密」の範囲には、個別の通信に係る通信内容のほか、個別の通信に係る通信の日時、場所、通信当事者の氏名、住所・居所、電話番号などの当事者の識別符号、通信回数等これらの事項を知られることによって通信の意味内容を推知されるような事項全てが含まれると従来から整理がなされている。 』

[15] **【総務省「電気通信事業ガバナンス検討会」検討会資料】**(総務省)電気通信事業ガバナンス検討会事務局「電気通信事業ガバナンスの在り方と実施すべき措置」令和 3 年 12 月 14 日. この p.10 で「電気通信役務利用者情報」としてその例が示されている。「①-1.情報規律の内容 (2. 特に大規模な電気通信事業者に対する電気通信役務利用者情報の適正な取扱いに係る規律)」(p.17)、「①-2. 電気通信役務利用者情報の外部送信に関する規律の検討」(p.18)、いずれについても、この「電気通信役務利用者情報」が対象とされている。

[16] **【Google による Chrome 上でのサードパーティ Cookie を排除する方針表明】**Matt Burgess "Google Has a New Plan to Kill Cookies. People Are Still Mad" JAN 27, 2022, WIRED

[17] **【CMA、ICO および Google のサードパーティ Cookie 排除に関する合意】**(参考)(1) Stéphanie Faber "ICO, CMA and Google Reach Agreement on Privacy Sandbox Proposals" February 28 2022, Lexology. (2) Movement for an Open Web "Analysis of CMA Decision on Privacy Sandbox" March 11, 2022