

## 配信サービスに対するガイドラインの適用関係の検討の視点

---

令和3年9月30日  
事務局

## 検討事項

現状、配信サービスにおいて放送受信者等の個人情報も利用する場合、電気通信事業ガイドラインに加え放送分野ガイドラインも適用される場所、それ以外の配信サービスにおける視聴者の個人情報の取扱いに関し、ガイドラインの適用関係を検討

(第1回検討会資料1 - 2より抜粋)

現状、**放送コンテンツのネット配信による動画の視聴データ**は放送分野ガイドラインの適用対象とはなっていない。

放送コンテンツの配信のうち、放送の視聴履歴と結びつく可能性が高い一定のサービスについて、放送分野ガイドラインの適用対象とすることについて検討。

- **視聴データの取得主体の範囲**（放送事業者に加え、放送事業者が主体的に関わる配信を運営する事業者）について検討。
- **対象サービスの範囲**（同時配信、追っかけ配信・見逃し配信や放送事業者が運営するVOD等）について検討。

- 同時配信等（同時配信のほか、追っかけ配信、一定期間の見逃し配信を含む。）は、今般の令和3年改正著作権法によって、同法上においては放送に準ずる位置づけとなった一方、なお放送法その他の関連法令においては、放送と同時配信等を別のものとして取り扱っており、例えば放送法第9条の訂正放送義務や第12条の広告識別義務は同時配信等には適用していない。
- このように、放送と同時配信等を準ずる扱いとするか異なる扱いとするかは、それぞれの法令ごとにその制度趣旨等に照らして個別に整理すべきものであり、個人情報保護法に関するガイドラインにおいても、放送と同時配信等を準ずる扱いとするか異なる扱いとするかについては、同様の観点からの法的検討が必要になるのではないか。

（備考）

個人情報保護法に関するガイドラインの適用関係の今回の整理は、放送法や著作権法等の他法令の見直しを想定するものではない。



①「異なる扱い」の例（放送法）、②「準ずる扱い」の例（改正著作権法）は次ページ参照。

## ①「異なる扱い」の例（放送法）

- 通信においては通信の秘密の保護が、放送においては表現の自由の確保が重要であるように、通信と放送では互いに維持すべき法益、目的が異なるために、それぞれの概念や規律の基本はそのまま維持することとし、今回、電気通信事業法と放送法を一本化しませんでした。

（第174回国会衆議院総務委員会平成22年5月25日原口大臣答弁）

- 放送は、公衆によって直接受信されるものということではございますが、オンデマンドというのは、こちらが求めるという特定の者に対する受信でございますから、放送ではない。ただ、だからといって、未来永劫そのままいいかという、そうは思っておりません。御案内のように、EUにおいては、放送に相当するノンリニアに関して、コンテンツに対し一定の規律を課しております。ただ、では、日本は今それだけの国民的コンセンサスが成熟しているかという、そうでもありません。そして、もう一つクリアしなきゃいけない問題があります。通信と放送が融合しつつあるとはいうものの、では、実態面、どこまで融合しているのかと考えたときに、例えばNHKを例にとると、もう瞬時に一億二千万の人が同じコンテンツを受信できる。ところが通信はどうかというと、今、技術的な理由ゆえに、実はせいぜい数万人程度というのが限界でございます。これが、例えば将来的に数百万人あるいは数千万、同時聴取が可能になるかどうか。そしてもう一つは、国民的コンセンサスがどこまで成熟するか。この二つの問題がクリアされたときに、委員がおっしゃるような議論が再び始まり、そして、しかるべきところに落ち着くのではないかと思っております。

（第174回国会衆議院総務委員会平成22年5月28日内藤副大臣答弁）

## ②「準ずる扱い」の例（改正著作権法）

- 放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化については、視聴者の利便性向上やコンテンツ産業振興等の観点から、同時配信、追っかけ配信、一定期間の見逃し配信について、放送と同等の円滑な権利処理を実現するため、権利制限規定の拡充、許諾推定規定の創設、レコード・レコード実演の利用円滑化、映像実演の利用円滑化、裁定制度の改善という五本柱で総合的な対策を講じることとしております。これによって、多岐にわたる課題が解決され、視聴者、放送事業者、クリエイターの全てにとって利益となることが期待できるものと考えております。

（第204回国会衆議院文部科学委員会令和3年5月14日矢野政府参考人（文化庁次長）答弁）

- 放送番組のインターネットでの同時配信等は、高品質なコンテンツの視聴機会を拡大させるものであり、視聴者の利便性向上や、コンテンツ産業の振興・国際競争力の確保等の観点から非常に重要な取組である。

検討に当たっての視点（中略）は、以下のとおりである。

- （ア）視聴者の利便性向上に資するか
- （イ）放送に準じた公益性を有するものと評価できるか
- （ウ）権利者の保護にどのような影響を与えるか（ライセンス市場への影響を含む。）
- （エ）その他のインターネット送信等の取扱いとのバランスを失しないか

（放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化に関するワーキングチーム「放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化に関する制度改正等について（報告書）」（令和2年12月2日））

- 配信サービスにおける視聴者の個人情報の取扱いに関するガイドラインの適用関係に係る検討においては、以下の二つの観点をともに考慮する必要があるのではないか。

## ① 「公正競争」の確保の観点

ネット配信においてグローバルプラットフォームの普及が進展しているところ、放送事業者の同時配信等といえどもネットの世界ではあくまで挑戦者の立場であるから、他のネット配信と共通のルールを適用しなければ公正な競争が確保されず、サービスの継続が困難となるおそれはないか。

(参考)『2020年におけるTVerなど広告型動画配信を含むテレビ局のネット広告費は173億円であり、YouTubeなど動画広告市場のネット広告費全体は約3800億円。』(出典：東洋経済オンライン「民放キー局が「TVer」に任せた2つの大役と不安」(2021年7月4日))より抜粋

## ② 「安心安全」の保護の観点

これから到来するであろう本格的なネット配信時代においても、「放送」が果たしてきた役割に準じた役割、すなわち、老若男女の誰もが安心して視聴できるという「信頼」を寄せることができるサービスを、今後とも、社会全体として何らかの形で確保していく必要があるのではないか。



主な論点は、次ページ参照

## ① 「公正競争」の確保の観点

- 1 視聴データの活用はネットビジネスの収益構造の急所に当たり、この点でグローバルプラットフォーム等と比べて手足が縛られてしまうと、ただでさえ規模の面で劣る放送事業者の同時配信等は、勝者総取りになりやすい市場で撤退に追い込まれ、かえって大手の寡占化を助長するのではないか。このような大手の寡占化は、視聴者の選択肢を狭め、視聴者利益の観点からも、望ましくない事態をもたらすのではないか。（グローバルプラットフォームをめぐる競争政策上の問題提起が世界的になされている中で、逆行した議論になっていないか。）
- 2 視聴者保護のため放送の同時配信等に上乘せ規律を課す必要があるというなら、少なくとも、グローバルプラットフォーム等に対しても、当該上乘せ規律を平等に課すべきではないか。

## ② 「安心安全」の保護の観点

- 1 放送番組のネット配信は、放送で培ったコンテンツを複数の媒体をもって放送・配信しているという側面を有しており、また、そうであるがゆえに、当該放送番組を放送で視聴する場合と同様に、（視聴履歴から要配慮個人情報（政治的信条、病歴等）をひそかに推知されたりせずに）老若男女の誰もが安心して視聴できる「放送」に準じたものであるはずだという視聴者の期待と信頼があるのではないか。
- 2 視聴者からみれば、（NHKプラス等の）「放送」の契約者が利用することを前提としたネット配信は、放送と一体として1つのサービスとして認識されているのではないか。
- 3 視聴者からみれば、同時配信等であっても、一般のネット配信と同様に、スマホ、PC、テレビ等において、アプリやブラウザを起動して視聴するものでしかない認識されているのではないか。
- 4 視聴者からみれば、テレビ受信機の電源を入れるだけで受動的に視聴可能な放送とは異なり、同時配信等であっても、視聴者自ら能動的に見たいコンテンツを探すネット配信と同等のサービスとして認識されているのではないか。
- 5 これから到来するであろう本格的なネット配信時代においても、「放送」が果たしてきた役割に準じた役割、すなわち、（視聴履歴から要配慮個人情報（政治的信条、病歴等）をひそかに推知されたりせずに）老若男女の誰もが安心して視聴できるという「信頼」を寄せることができるサービスを、今後とも、社会全体として何らかの形で確保していく必要があるのではないか。

1 配信サービスを実施する事業者は、その実施主体が放送事業者（放送法（昭和25年法律第132号）第2条第26号に規定される放送事業者をいう。）であるか否かを問わず、現行ガイドライン（放送受信者等の個人情報保護に関するガイドライン（平成29年総務省告示第159号。以下「現行ガイドライン」という。）の解説で示されるとおり、本検討会の了承に基づき、現行ガイドラインを改正するかたちで令和4年4月に公布され、施行される運びの放送受信者等の個人情報保護に関するガイドライン（以下「新ガイドライン」という。）ではなく、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（平成29年総務省告示第152号。以下「電気通信分野ガイドライン」という。）の規律に服するとの整理がなされるべきである。そのうえで、当該事業者が放送受信者等の個人情報又は視聴履歴等を取り扱う場合には、受信者情報取扱事業者となるため、その個人情報又は視聴履歴等を用いた事業の範囲内において、新ガイドラインの規律に服する（放送受信者等の個人情報又は視聴履歴等を用いない事業では、新ガイドラインの規律に服さない）と整理されるべきである。

現行ガイドラインの適用対象事業者は「受信者情報取扱事業者及び匿名加工受信者情報取扱事業者」であり、放送事業者に限定されない。そうすると、例えば、配信サービスを運営する放送事業者以外の事業者が、受信者情報取扱事業者から視聴履歴の提供を受ける場合には、その視聴履歴を取り扱う範囲内で、現行ガイドラインの適用を受けることとなる筈である。

また、外資系の巨大プラットフォームをはじめ他の事業者との厳しい競争にさらされている配信サービスの分野において、放送事業者が主体的に関わる配信サービスのみが（半ば所与の条件として）二重の規制を受ける状況が生じることは、公平性の観点からも問題が大きいと言わざるを得ない。

この観点からしても、放送受信者等の個人情報又は視聴履歴等と結びつかない配信サービスについては、どのような事業者が主体であっても、従来通り電気通信分野ガイドラインのみの適用を受けるとの整理がなされるべきである。

一方で、放送コンテンツの配信は質・量ともに拡大し、その配信事業者も多様化している。新ガイドライン等においては、放送にかかる視聴履歴を配信にかかる視聴データ等と結びつけて取り扱う場合の留意点が明確に示されることを期待したい。

（日本民間放送連盟）

2 外部プラットフォームでの配信について、利用者のプライバシー保護の観点から、主体や取得項目など、放送分野の適用範囲を規定する要件の整理をお願いしたい。（日本放送協会）

3 SARCは、放送局のOTTサービス（放送・配信両方の利用者、配信のみの利用者）の個人情報の相談・事故報告も対象にしているか。また、対象としていない場合は、OTTサービスにおける各種の相談や事故報告について明確にする必要があると考える。窓口は、複数よりは、一か所であることが望ましい。（衛星放送協会）

- 1 資料1 - 2の13ページでは適用対象事業者や適用サービスを軸として比較されているが、時代の流れに鑑みると、適用対象事業者や適用サービスで区切るのではなく、取り扱うデータを軸にして検討することが重要ではないか。本検討会でガイドラインの適用範囲を検討するにあたっては、放送分野で事業者が取得することになる個人情報や放送分野特有の情報と、電気通信分野で事業者が取得することになる個人情報や電気通信分野特有の情報というように、ユーザデータに重きを置いた区分を行うべきと考える。  
(第1回：森構成員)
- 2 インターネットの世界では閲覧履歴からユーザの趣味趣向を推定し、パーソナライズ化された情報を活用するなど個別化したサービスが展開されているが、エコーチェンバーやフィルターバブルの問題や、当該ユーザの感情を刺激するようなコンテンツの存在といったある種の弊害が存在する。そのような状況の中で、今回視聴データがページビューのように収集・分析され、個別化した世界が進んでいってしまうと、放送のアイデンティティとの関係で整理が必要になると考える。(第1回：山本構成員)
- 3 インターネットで実施されているような行動ターゲティング広告をテレビや放送でも実施しようという方向性で話が進んでいるが、山本構成員からもご指摘があったようなインターネット広告の失敗については十分踏まえた上で検討を進めていただく必要があると考えている。DMPのデータのような個人関連情報が、適切ではない形で活用をされる場合には規制対象になっていることや、山本構成員からご指摘があったようなフィルターバブルのような問題もあり、場合によっては民主制のプロセスにまで悪影響を与えることが懸念されている。  
(第1回：森構成員)
- 4 サードパーティーcookieの利用についてベンダー自らが規制する事態も起きている。広告事業者であるGoogleの自主規制により、Googleの広告受注が増えるのではないかと考えられているが、プライバシーの観点で正しい方向性である場合、競争当局も指摘をすることができず、インターネット広告業界は混乱している。自主ルールにとどまらないルールを本検討会で検討していく際は、こうしたインターネット広告業界における失敗を踏まえて検討を進めてほしいと考える。(第1回：森構成員)
- 5 視聴履歴を通じて視聴者のことを知ることが、どのような意義を持つかという観点で、民放はビジネスでされていることであるため、番組の視聴率を上げ、広告効果を上げることが目的となる。そのために、視聴者について把握し、その中でプライバシーをどのように保護していくか課題がある。一方、NHKは、必ずしもそうではないのではないかと。今の視聴者が求めていることであっても、将来役に立つ情報又は視聴者が知るべき情報であれば、NHKとして提供すべき情報だろう。現時点での視聴者が何を求めているか、何を好んでいるかということを知ることが果たして必要なことか、お考えいただきたい。(第2回：森構成員)

- 6 公共放送として、国内外の様々な課題を取り上げ、社会全体の興味関心に応えていくことが非常に大切な使命と認識している。日本放送協会の認識がずれていないか常に確認する必要があると考えており、また、そういった分析を行うことで、災害時の情報や日々の生活やライフステージの中でのお困りごと、悩みごとなど、知りたいという方に信頼できる確かな情報が辿り着いているかを確認することが大切である。(第2回：日本放送協会)
- 7 放送分野のデータの利活用又は保護を考える際には、個人情報保護やプライバシーの観点だけではなく、「放送とは何か」というアイデンティティを踏まえて利活用の範囲を考えるべき。プライバシーについて慎重に検討いただいている印象を受けたが、放送のアイデンティティを踏まえた御検討が十分ではないのではないかと。今後は、例えば民主主義に対するリスク評価等も含めて、そのような観点からも検討すべきである。(第2回：山本構成員)
- 8 検討会では放送分野の議論を行うと認識しているが、放送事業者の中でもインターネットを活用した配信と、電波による放送に関わる部分があり、番組の流し方によって分けて整理しなくてはならない。例えばNHKプラスやTVer等、インターネットを通じた配信は電気通信事業者と規制を揃えていかなければならないのではないかと。一方で、Netflix等の海外の配信事業者の存在に鑑み、放送局以外のインターネット配信事業者との競争において、不利益のない形での制度設計を進めていくことが重要と考えている。放送に関しては、番組が一方向に流れるケースが多いため、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そのまま適用できるとは限らない部分があれば、その部分の整理も含めて、検討会の場で議論できれば良い。(第3回：佐藤構成員)
- 9 通信に係る規制は、「通信」という伝え方、つまり伝送方法に注目しており、コンテンツには全く触れないこととなっている。そのため、コンテンツを通信の世界で配信し、通信の伝送路を利用することとなる以上、通信に関する制限が適用されない、ということはないだろう。問題は、通信分野の規制が適用された時に、放送分野のルールが適用されるか、という点である。この点に関しては、放送分野におけるルールが何かということ、また資料3-1の「2-5 放送に求められる公共的役割を踏まえた視聴データの活用の在り方」に関する山本構成員の御指摘にもあるとおり、「放送のアイデンティティ」を踏まえた上で、考えていかななくてはならない。つまり、コンテンツを通信で伝送するとなった以上、通信分野の規制が適用されることは動かしがたいことであり、その上で放送のアイデンティティとは何かを検討しなくてはならないと考える。(第3回：森構成員)

- 10 プライバシー保護を正当化の理由として、大手プラットフォームがデータを囲い込み、彼らによる寡占化が進んでしまう問題については、データポータビリティの領域でも同じ議論がある。大手プラットフォームがプライバシー保護を理由にデータを外に出さないことが正当化されてしまい、かえって競争環境を悪化させてしまう懸念がある。こういった競争環境の適正化とプライバシー保護の考え方のバランスについても、今後注視して検討を進めなくてはならない。(第3回：石井座長代理)
- 11 放送と通信の特性の違いによって、どこまで個人情報の取扱いに違いが生じるのかを明確にしていく必要がある。つまり、放送分野と通信分野とで合わせるべきところは合わせなくてはならず、放送分野固有の部分があれば、それを明確にした上で取扱いの違いを示していくのだろう。資料3-1の3ページ、「1-6 ケーブルテレビ事業者による特定視聴履歴取得において同意する主体」において、「契約者同意か、世帯同意か、本当の個人と紐付くものかを含めて、定義を考えていく必要があるのではないか」とコメントさせていただいた部分が、放送と通信の1つの違いではないかと思う。この部分は、個人情報の取扱いという観点で、世帯で契約している場合の個人情報をどのように考えるべきか、という問いかけにもつながっていくのではないかと。(第3回：手塚構成員)
- 12 一般財団法人放送セキュリティセンターの個人情報保護指針では、世帯主が契約者であった場合、たとえばケーブルテレビで視聴履歴を取得することに対する同意を世帯主から取得すれば、それは同意としてみなされる。その際、ほかの世帯構成員への配慮については、世帯主に対してほかの世帯構成員の同意も確認するように促しており、その前提で世帯主が同意する仕組みになっている。既存の仕組みの十分性については、世帯主が世帯構成員の同意を得ているかどうか分からないことから議論はあると思うが、今はこの仕組みで運用されている。一方で、世帯構成員全員が同意のために一筆書くような行動を取ることは厳しいと思う。少なくとも、テレビは、宍戸座長の御発言にあったとおり、世帯プライバシーに係る同意の問題に関して最先端を走っており、何らかの形で世帯構成員の同意を確保しなくてはならないと考えている。現行の制度については、オプトアウトの際、世帯構成員のうち誰でもオプトアウトを実施できることから、「入りにくく、出やすく」することによって、ある種の不完全性を補っていると考えられるが、課題がないわけではないと認識している。(第3回：森構成員)

- 13 放送局はその公共的な使命から開かれた安心安全なデータの取り扱いを進めていく必要があること、また、テレビは老若男女すべての国民が利用するメディアであることをしっかりと認識し、インターネットでの失敗についてはその反省を生かして進めていく必要があるとのご指摘について、改めて、認識を新たにして取り組む所存です。(第3回(資料3-1):日本民間放送連盟)
- 14 地上放送局が視聴履歴を取得しなくても、テレビ視聴行動分析の高度化は新興の調査会社を中心に進行している状況にあります。また、御存知の通り、テレビもPCと同じ構造となっており、大手プラットフォーマーの技術が基本的なオペレーションシステムとして使われているテレビ(例:AndroidTVなど)の比率が伸びていることは皆様周知のことと存じます。このような背景から、民放連としても森構成員がご指摘のインターネットの轍を放送が踏むこと、放送局が運営する動画配信サービスやスマートテレビ上での動画サービスにおいて、放送分野と通信分野の適用ガイドラインの差によって、視聴者のプライバシー保護の考え方が異なる可能性があることを危惧しております。(第3回(資料3-1):日本民間放送連盟)
- 15 放送局としては、放送そのものをセグメント化した視聴者を対象とするサービスとして実施することは、一斉同報の電波を利用することによる技術的な特性上から困難であると考えております。つきましては、放送は一斉同報を基本として災害情報を含む国民に有用な情報やエンターテインメントをあまねくお伝えすることが基本と考え、視聴データの導入によりインターネット経由のVODサービスに移行する意図はありません。(第3回(資料3-1):日本民間放送連盟)
- 16 現行のテレビサービスが視聴データの活用拡大により大きく変化することはなく、その公共性や役割に変化はないと考えております。放送局以外の調査会社が既に実施しているように、番組やCMの視聴者像の分析についてセグメント化が、放送局による視聴データの導入如何に関わらず進行しております。このようなセグメントされたマーケティングの影響を受けずに、放送の公共性や信頼が失われないように、自主自立して番組作りを行って参る所存です。(第3回(資料3-1):日本民間放送連盟)
- 17 放送は、「一斉同報性」等、インターネットによる発信とは異なる技術的な特性を有しており、NHKを含む放送事業者は、その特性をいかし、いわば「共時体験」や「共有体験」を通じて、社会課題などをお伝えし、議論して頂くことなどを目指して情報の提供を行ってきた歴史があると認識している。(第3回(資料3-1):日本放送協会)

18 インターネットでの情報発信に際しても、NHKは、取材・制作の基本姿勢を記した「NHK放送ガイドライン2020」で、「放送によって果たそうとする役割の本質を変えない範囲で」行うと明記し、配信する番組も「広く一般に提供することに公益上の意義がある」ものなどを挙げている。こうした趣旨も踏まえ、NHKは、現在、視聴データを利用して、個人を特定し、その趣味・嗜好等を推知するといったことは行っていない。今後も、ご指摘のように、放送で果たしてきた役割や、公共メディアとしての性格・使命も踏まえて、視聴データの活用の在り方について、検討するのが適当であると考えている。(第3回(資料3-1):日本放送協会)