

アウト方式による非特定視聴履歴の取得の在り方の検討の視点

令和3年9月30日
事務局

- 一般にインターネット接続されたテレビであれば、技術的には、視聴者がいつ、どのチャンネルの番組を視聴していたかを把握することができ、収集される視聴データは、番組作りの反映、リコメンド等のサービスに用いることが可能。
- 視聴データのうち、例えばIPアドレスと番組情報のみからなるデータであって他の情報と容易に照合することができないものは「個人情報」には該当しない「非特定視聴履歴」であることから、このような非特定視聴履歴の取扱いについては、ネットサービスにおける閲覧データ（Cookie）等であって他の情報と容易に照合することができないものと同様に、本人からの直接取得に当たって、法令上、本人同意の取得、告知やオプトアウトが必要となるものではない。
- こうした非特定視聴履歴については、放送分野ガイドラインの解説において、他分野ガイドラインの解説にはない記述として、「その取得の前に同意を得る、又は取得に関する告知を徹底すること、また、オプトアウトできることが望ましく、業界団体等の自主ルールによる取組が期待される」旨が示されていることを受けて、自主ルールとして、「視聴関連情報の取扱いに関する協議会」が「オプトアウト方式で取得する非特定視聴履歴の取扱いに関するプラクティス」を作成、運用している（令和3年4月9日にver.2.1を公表）。放送事業者等は当該プラクティスに基づいて、オプトアウト方式（※）による運用を行っている。

（※） 視聴者の明示的な同意を事前に取得する代わりに、予め非特定視聴履歴の取得や利用を通知・公表しておき、本人からの求めに応じて、その利用を停止する手続を用意することで、非特定視聴履歴を利用する方式。
- これまでの検討会において、オプトアウト方式により非特定視聴履歴を取得することについて、構成員から懸念が示されており、その背景として、非特定視聴履歴の取得に係る視聴者の認知が不十分であることが挙げられる。

総務省において、令和3年6月に実施した、視聴データの取得に関する意識調査の結果は以下のとおり。

< 視聴データ取得の認知 >

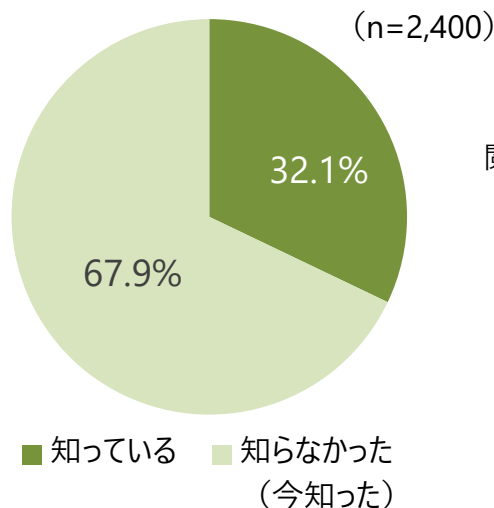
- 視聴データが取得されていることは、ネットサービスにおいて閲覧データ等が取得されていることほど知られていない。
(視聴データが取得されていることを知っている：約32%、ネットサービスにおいて閲覧データ等が取得されていることを知っている：約71%)

< 視聴データ取得の受容性 >

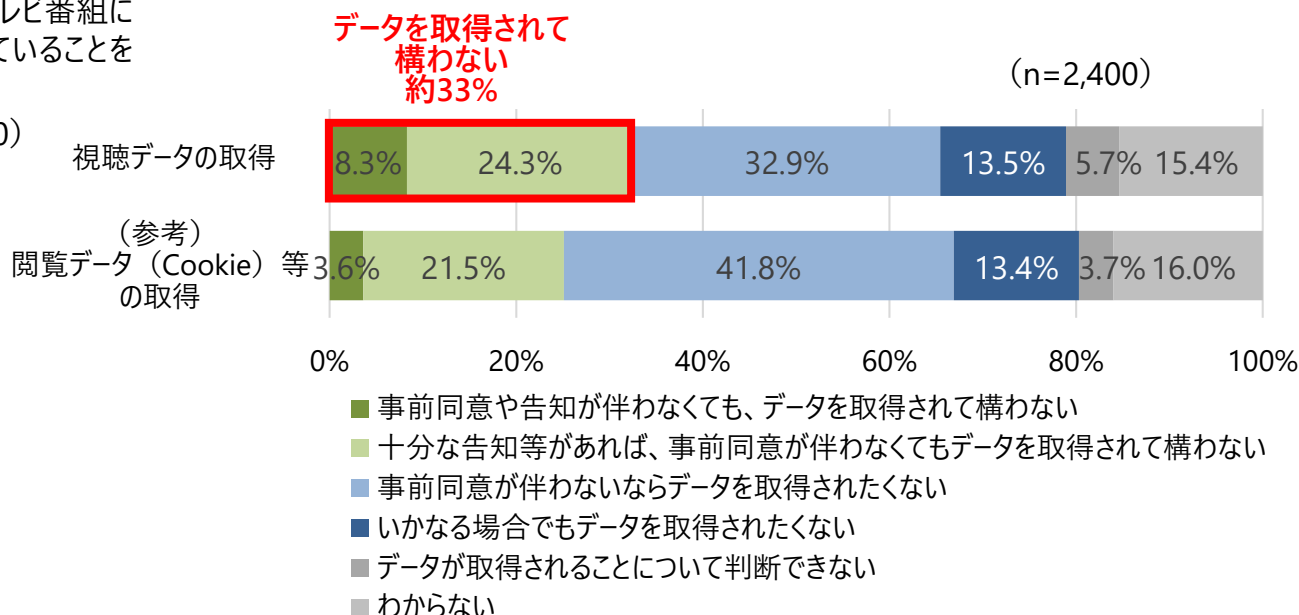
- 他方、視聴データは、ネットサービスにおける閲覧データよりも、一定の条件においてデータを取得されて構わない
(受容性は同等又は相対的に高い) 傾向にある。
(視聴データを取得されて構わない：約33%、閲覧データ (Cookie) を取得されて構わない：約25%)

< 視聴データ取得の認知 >

インターネットに接続されたテレビから、視聴したテレビ番組に関する視聴データが放送事業者等に送信されていることを **知っている**と回答した割合は約32%



< 視聴データ取得の受容性 >



出典：総務省「視聴データの活用に対する意識調査」(インターネットモニターを対象としたウェブアンケート調査、アンケート実施期間：令和3年6月24日～6月28日、調査対象者：全国2,400人、東京女子大学現代教養学部教授橋元良明氏と早稲田大学次世代ロボット研究機構研究助手堀川裕介氏の協力を得て実施)の調査結果をもとに作成

① 放送の安心安全と規制の公平性

- 1 IPアドレスしか取得せず個人を特定できないとしても、オンライン上では本人に到達できるものであり、現代社会においてこれは実質的に個人情報と同等の意義を有するものであることから、非特定視聴履歴も個人情報と同様に扱うべきではないか。
- 2 IPアドレスを個人情報と同等に取り扱うべきというのであれば、公平性の観点からは、それは放送分野に限らず、個人情報保護法全体において議論されるべき問題ではないか。
- 3 個人情報保護法全体としてはIPアドレスを個人情報と同等に取り扱っていないとしても、放送の社会的公共性を考慮すれば、放送固有のルールを検討することも考えられるのではないか。

② オプトイン（事前の同意取得）によらずオプトアウト方式を維持することの問題点と必要性

- 1 一般論として、ネットでも「本人同意を必要とすると多くの情報が取れないから本人同意を不要にしてほしい」といった議論はあったが、プライバシー配慮の観点から問題とされてきた経緯もある。放送についても、放送の公共的責務やプライバシーへの配慮等の観点から、本人同意の問題を考えていく必要があるのではないか。
- 2 放送の社会的責務を果たしていく上でのオプトアウト方式を維持することの必要性としては、例えば以下のような点が考えられるのではないか。
 - A 視聴者の視聴実態を（事前同意の有無の偏りなく）マスメディアとして広く把握し、より良いコンテンツや視聴者ニーズに合ったサービスの提供が可能となるのではないか。
 - I 現状、テレビの広告収入は漸減傾向にあり、その大きな原因の1つが、インターネットに比しての「データ不足」にあると言われている。オプトアウト方式の非特定視聴履歴という大量の実数データを用いた視聴状況の分析を行うことで、広告主のニーズにより的確に 대응ことができ、これにより、広告収入を維持し、又はその減少を抑制することで、引き続き充実した番組制作や質の高い報道を行うための体制を確保し、今後とも放送の社会的役割を果たしていくことが可能となるのではないか。

③ 認知と受容性

- 1 今回の調査結果によれば、（認知度はともかく）受容性の点では、視聴データの取得に係る受容性はネットサービスにおける閲覧データ（Cookie）等の取得に係る受容性と同等又は相対的に高いため、個人情報に該当しない非特定視聴履歴の取得の際に本人同意の取得が必要かについては、Cookie等の取得の際に求められる以上の対応は必要ないのではないか。
- 2 放送は長年一方向のサービスであったため、視聴データがインターネットを通じて事業者を取得されることは、一般の視聴者には想像しづらい。また、クッキーは同意を求める画面がポップアップ等により自動的に表示されることが多いのに対し、放送では視聴者がデータ放送画面から操作しなければ視聴データの取扱いに関する説明画面やオプトアウト画面までたどりつけないようになっている。視聴者の多くが情報の取得自体を認知していないようでは、オプトアウトは実質的に機能しているとは認められない。今回の調査結果も踏まえ、非特定視聴履歴を取得する事業者は、実効性のある告知を実施する必要があるのではないか。
- 3 仮に、実効性のある告知方法が具体的に見出せないということであれば、結局は、（消去法的に）本人同意の取得を要件とせざるを得なくなるのではないか。



- 視聴データの取得に関する意識調査の結果や本検討会でのご議論やご意見等を踏まえつつ、具体的な取組については、オプトアウト方式で取得する非特定視聴履歴の取扱いに関する検討の場である「視聴関連情報の取扱いに関する協議会」において、検討することとしてはどうか（検討結果については、後日、本検討会において報告）。

放送受信者等の個人情報保護に関するガイドラインの解説

- 特定の日時において視聴する放送番組を特定することができる情報であっても、特定の放送受信者等を識別することができず、かつ、他の情報と容易に照合することにより特定の個人を識別することができないもの（以下、「非特定視聴履歴」という。）は、個人情報に該当しないため、本ガイドラインにおける視聴履歴には該当せず、第35条第1項の適用対象とはならない。しかしながら、視聴する放送番組を特定することができる情報のプライバシー性に配慮する観点からは、このような非特定視聴履歴についても、その取得の前に、同意を得る、又は取得に関する告知を徹底するなどの取扱いについて、認定個人情報保護団体が作成する個人情報保護指針等の業界団体等の自主ルールとして定めることにより、プライバシーに配慮した自主的な取組がなされることが望ましい。
- 放送受信者等及びその世帯構成員のプライバシー保護の観点からは、本規定〔放送分野ガイドライン第35条第3項〕の適用対象とならない非特定視聴履歴についても、その取得を停止できることが望ましく、個人情報保護指針等の業界団体等の自主ルールによる取組が期待される。

- 1 ニュース等で政府のデジタル市場競争会議の報告書がまとまったと報道されており、インターネット上の広告に対する規制も厳しくなるようだ。そういった動きがある中、資料1 - 2の1ページに、「地上デジタル放送における視聴データ取得方式のイメージ」として透明スクリーンが起動する仕組みや、視聴者が視聴データの送信をデータ放送画面で停止できることについて記載されているが、視聴者は透明スクリーンが起動しているかどうか認知できない。視聴者の認知が十分得られていない中で、このような方式で視聴データを取得して本当に良いのか改めて感じた。(第1回：長田構成員)
- 2 取り扱う情報が個人情報そのものであれば法律でその取扱いについて定められているが、非個人情報でプライバシーに関する情報の場合、どのような情報が自主ルールの対象となり、そのデータをどのように利用していくか、ということについて適切に扱わなければならない。その際、自主ルールの実効性を担保する必要がある、最終的には各放送事業者が責任を持って取り組んでいく必要があると考える。(第1回：佐藤構成員)
- 3 地上デジタル放送における視聴データ取得方式である透明スクリーンはやはり不適切であると考え。視聴者が見て気付く形での視聴データ取得方法でなければならないと考える。(第1回：長田構成員)
- 4 本件に関する検討ではプラクティスの策定やマルチステークホルダーに委員として参加させていただいたが、プラクティスはあくまで自主ルールである。その周知についても実施いただいているが、世の中にどれほど知られているかは不明である。その中でテレビの視聴履歴をターゲティング広告に使うために、外部からDMPのデータを購入し視聴データと突合したり、クロスデバイスで広告を出したりすることは、今までなかった取組であり、プライバシー的にも踏み込んだ側面を持っているので、各種取組や自主ルールに対する受容性やフィードバックについて、この検討会が公開であることも活用して確認するべきであると考え。(第1回：森構成員)
- 5 同意を取得しない形であってもなるべく本人のプライバシーに配慮したスキームを考えた結果、特定個人を識別できない状態を確保できるという技術的な前提のもとで透明性の確保やオプトアウトの機会を設けることで、オプトアウト方式で非特定視聴履歴を活用することが可能になると考えている。しかしながら、昨今のGoogle等のインターネット広告における動きについては、「オプトアウト方式で取得する非特定視聴履歴の取扱いに関するプラクティス (ver2.1) 」では必ずしも追い切れていない部分もあるため、今後の検討事項と考えている。(第1回：牧田構成員)

- 6 今後インターネットの世界でサードパーティー-cookieの利用が規制されていくことについては認識している。放送業界においても、プライバシー保護のための1つの選択肢として事前に同意を取得し、徐々に視聴履歴として取り扱っていくことも考えられる。(第1回：日本民間放送連盟)
- 7 番組の改善等への活用を目的とするのであれば、視聴率の評価は少ない数のユーザデータで実施できている現状に鑑みると、オプトインにより許諾を得た視聴者の視聴履歴で十分ではないか。(第2回：長田構成員)
- 8 オプトアウトが実質的なものになっているかどうかは、本人が情報の取得を知っていることが前提。取得の事実を多くの人知らない場合、オプトアウトの措置が取られているといえないことになるおそれがある。(第2回：森構成員)
- 9 電気通信分野においては、Cookieのように必ずしも個人に紐づくとは限らない情報であったとしても、特に広告IDに対しては法規制が進んでおり、またプラットフォームによる自主規制も進められている。このような状況を踏まえると、放送分野では非特定視聴履歴であったとしても、オプトアウト方式を採用するべきではない、という議論の方向性になるのではないか。(第3回：石井座長代理)
- 10 ブラウザの識別子や広告IDを活用すると、インターネット上で個人を識別して本人に到達し、本人にメッセージを送信することが実現可能である。オンライン上で本人に到達できることと、オフラインで本人に到達できることは、現代において意味は同じことと考えている。そのため、それぞれに対する規制レベルは同じであるべきであり、その情報が個人情報ではないからといってオプトアウト方式で取り扱うことに関しては基本的には賛成ではない。本来であれば個人情報でない非特定視聴履歴も、個人情報として定義していただくことが良いと思うが、それができなかつたとしても規制は揃えるべきだと考える。つまり、個人情報の取扱いにあたってオプトインが求められるのであれば、オンラインの識別子であっても、オプトイン方式で実施するべきと考えている。(第3回：森構成員)
- 11 資料3-1の1ページ、1-2において、オプトアウトが実質的なものになっていないのではないかと、という主旨のコメントもさせていただいたように、本質的な本心としては、非特定視聴履歴についても個人情報と同様に、オプトアウト方式ではなくオプトイン方式をベースにするべきではないかと考えている。(第3回：森構成員)

- 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、穴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 データ放送を使った多機能サービスを実施していくにあたり、dボタン押下時の起動動作や自動的にデータ放送を表示させる機能、報道情報番組において郵便番号に基づくエリア天気予報表示を行うために、提示する情報を事前に受信機に蓄積するなどの事前準備を透明スクリーンが行っておりますことをご理解いただきたく存じます。選局時には、番組を全体取り切り表示するいわゆる透明スクリーンを表示することが一般的となっており、視聴データも透明コンテンツのデータ放送プログラムを用いて送信されております。ご指摘の点は、視聴者が知らないところで、視聴データの取得が行われている疑念を生じさせない事が重要である旨ご指摘いただいたものと考えております。(第3回(資料3-1)：日本民間放送連盟)
- 14 オプトアウトで行う場合には、データを取得していることを、多くの方々にご認識いただけるよう、告知を行うことが重要であると考えている。より効果的な告知のあり方について、引き続き検討を行っていきたい。(第3回(資料3-1)：日本放送協会)
- 15 視聴履歴の取得については、ご家族の方が万が一視聴履歴の取得に関して不安を感じた場合を想定して、放送分野においては、オプトアウト手段の提供を必須として運用することが定められているとの認識のもと、視聴者に対してオプトアウト方法を分かりやすくご説明することが肝要と考えております。(第3回(資料3-1)：日本民間放送連盟)
- 16 オプトインで行うことが可能な調査もあると考えるが、対象データに偏りが生じて、視聴実態の正確な把握ができないと、視聴者・国民の幅広いニーズにあまねく応えるNHKの編成等の検討・検証が不十分になるおそれがあると考えている(同じ趣旨で、放送法では、公衆の要望を知るため、世論調査を行うことが規定されている)。(第3回(資料3-1)：日本放送協会)

- 17 インターネットでの3rdパーティークッキー規制、広告IDの規制について承知しております。まず、視聴データの収集に関しては、3rdパーティークッキーや広告IDを利用していないことから、これらの規制の影響はないと考えております。データ収集後のデータ連携に関する影響は、規制によりデータの活用範囲が狭まること危惧されますが、放送局自身が保有、また、パートナーであるTVerが保有するIDや1stパーティークッキーの活用が打開策として有用と考えます。また、視聴者への接触性の高いリターゲティングについては、協議会で検討しプラクティスver2.1に掲載されているオプトアウト方式とともに、視聴者の事前の同意を取得するオプトイン方式での実施も一つの解決策と考えております。(第3回(資料3-1):日本民間放送連盟)
- 18 NHKの放送は、公衆の要望を満たすよう求められており、視聴者全体のニーズを把握することは、必要なことだと考えている(放送法においては、公衆の要望を知るため、世論調査を行うことが義務づけられている)。NHKとしては、視聴データの活用によって、個人を特定し、その趣味・嗜好等を推知することを想定しているのではなく、あくまで、NHKの放送が社会全体の興味・関心に応えられているか等の確認に役立てられないかと考えている。(第3回(資料3-1):日本放送協会)
- 19 非特定視聴履歴の取得方法は、第1回会合の事務局資料にあるように、①放送局がデータ放送で取得する方法と②ケーブル局等のSTBやテレビメーカーが取得している方法があり、②については、地上放送局はその責任を果たすことが出来ない立場にある点を確認しておきたいと思えます。②の場合の責任者は、取得スキームを提供されているテレビメーカー様やケーブル局様となり、現時点において認定団体指針の適用を受ける対象事業者ではない場合もあります。この②のケースでのルール担保についても、検討会での議論が併せて必要と考えます。(第3回(資料3-1):日本民間放送連盟)
- 20 告知については、まだ不十分と認識しております。まずは、個社の視聴データ収集に関する告知についてしっかりとやっていくべきことと考えております。そのうえで、告知の重要性について、在京局に留まらず民放連のすべての会員社が、その必要性を理解して正しく周知して頂く必要があることから、民放連としても検討すべき事項と考えております。(第3回(資料3-1):日本民間放送連盟)