

放送分野の視聴データの活用とプライバシー保護の在り方に関する検討会(第1回)  
議事要旨

1 日時

令和3年4月27日(火) 15:00～17:10

2 場所

ウェブ会議

3 出席者

(1) 構成員

穴戸座長、石井座長代理、内山構成員、大谷構成員、佐藤構成員、高橋構成員、手塚構成員、長田構成員、牧田構成員、森構成員、山本構成員

(2) オブザーバ

一般社団法人IPTVフォーラム、一般社団法人衛星放送協会、一般社団法人電子情報技術産業協会、日本放送協会、一般社団法人日本ケーブルテレビ連盟、一般社団法人日本コミュニティ放送協会、一般社団法人日本民間放送連盟、一般社団法人放送サービス高度化推進協会、一般財団法人放送セキュリティセンター、個人情報保護委員会事務局、経済産業省商務情報政策局情報経済課、経済産業省商務情報政策局情報産業課

(3) 総務省

吉田情報流通行政局長、藤野大臣官房審議官(情報流通行政局担当)、犬童総務課長、三島情報通信作品振興課長、豊重情報通信作品振興課課長補佐

4 議事要旨

(1) 開会

吉田情報流通行政局長より挨拶。

(2) 議題

① 視聴データの現状について

資料1-2に基づき、事務局より説明。

長田構成員: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。

穴戸座長：長田構成員のご指摘の点について、後段の日本民間放送連盟の発表において、視聴データの取得方式が適切かどうか、異なる方式があるかどうか、そして視聴者の理解や認知を高めるための手法として何があるか、ということについて説明があるため、その際に議論させていただきたい。重要な論点と思う。

佐藤構成員：資料1-2の5ページの「非特定視聴履歴に関する取組」のうち、活用データの中に「IP アドレス」が含まれているが、IP アドレスは、すべからず個人情報とならないわけではなく、個人情報となる場合、ならない場合、ケースバイケースである。資料自体は現状の記載のまま問題ないが、そのような論点がある、ということを確認しておいてほしい。

森構成員：資料1-2の13、14ページについて、本検討会では、放送分野のガイドラインと電気通信分野のガイドラインを並べ、差分等を検討すると理解している。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。

## ② 構成員、オブザーバからの発表

資料1-3に基づき、個人情報保護委員会事務局より説明。

資料1-4に基づき、日本民間放送連盟より説明。

資料1-5に基づき、牧田構成員より説明。

大谷構成員：資料1-4について、実証実験を進めていく中でオプトアウトのための告知を丁寧に実施したというご紹介があったが、オプトアウトの告知の実効性を検証する観点から、実証実験に参加された方のうち、実際にオプトアウトした人

数の割合を教えてください。

資料1-4の17ページ、5局共用受信器ID「リンクキー」の改善の部分において、「各識別子はオプトアウトによりリセット可能として、永続的な識別子とならない方法を実証した。」という記載があるが、オプトアウトは各識別子がリセットされる端緒となると思うが、オプトアウト以外に識別子がリセットされることの有無や、識別子を定期的に更新する仕組み等を検討しているのであれば、その更新頻度が知りたい。

日本民間放送連盟のご説明の中で、視聴データ利活用におけるルール作りを実施する際、マルチステークホルダープロセスによる検討を行ったというご紹介があったが、視聴者の視点を代表する方はどなたが参加したか。

資料1-5の9ページ、分析・レポートの留意点と対応の例のうち、データマッチング段階において「調査会社・データ会社から提供されるパネルデータについて、放送局側で個人情報の推定ができないよう、IDの変換方法について契約等で規定し、変換済みのデータのみを受領する。」という記載があり、IPアドレスそのものは外部に出ていかないと理解している。この理解で間違いはないか。

自主ルールの運用状況についてご質問したい。実証実験を通じて自主ルールについてかなり具体的な検討を実施していただいたと理解しているが、ルールの遵守を確保するための方法を何か実施・検討しているか教えてください。

佐藤構成員：これまで自主ルールを定めてきたということであるが、それをどのように実行するかが重要であると考えている。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り、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。過去の取組に際して、各放送事業者はプライバシーの情報に関わる責任者を設置したり、視聴者にわかりやすい説明を行ったりする等、取り組まれていると思うが、その取組がどのくらい進んでいるかお伺いしたい。

資料1-4の27ページに放送分野ガイドラインと認定団体指針への要望事項として、「匿名加工情報」や「仮名加工情報」の加工等の取扱い基準を示していただきたい」とあるが、本来は業界ごとに認定個人情報保護団体で基準を定めた上で、個人情報保護委員会にご意見を伺うプロセスだろう。まずは業界側で希望される基準をご検討いただきたい。

資料1-4の27ページの「受信機メモリーの放送事業者共通領域(共通NVRAM)における情報の取扱い」について、そもそも参照すべき法律が個人情報保護法

か、不正アクセス禁止法か、という論点がある。もし不正アクセス禁止法に寄せて考えるとすると、プレーンな状態でメモリーに置いているデータに関しては、そもそも適切なアクセス制御がされておらず、同法による保護のしようがない。もし、放送ガイドライン等で不正アクセスに対する何らかの規制をご要望されるのであれば、暗号化を含めて、適切なアクセス制御の仕組みを作った上でご要望されるのがすじだと思ふ。

資料1-5に記載されている取組の中で「広告 ID」「IP アドレス」「cookie」といった用語が記載されているが、インターネット広告の世界ではこれらのデータの取扱いについて、同意の上での利用を求める規制がかかってきている。

放送側で自主ルールを定めたとしても、インターネット広告側が違う枠組みに行ってしまう事態も想定されるので、インターネット広告側の事業者の動きを想定したうえでご提案されているか教えていただきたい。

資料1-5の6ページの「検討の視点(私見)」で、透明性の確保とオプトアウトの機会の確保について言及しているが、インターネット広告の感覚では、これらに加えて「同意」が含まれて3点セットと思ふ。あえて「同意」を記載されていない意図があるのだと理解している。透明性の確保(アカウントビリティ)と個人のデータコントロール権を重視する、というのは米国型のインターネット広告の考え方に近いところがある。その考え方の結果として Google が行き着いた先は、いいか悪いかは別にして、個人ごとに ID を振らず、趣味嗜好等のグループごとに ID を振るような形になっている。特定の個人を識別しない状態の確保は現実的には難しいので、そのような米国におけるインターネット広告の規制動向を念頭に置いて「検討の視点」を挙げていただいたかを伺いたい。

山本構成員：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。資料1-4の3ページに「放送の公共的役割」と記載いただいているとおり、個別化した世界と放送の公共的役割との関係についてどのように整理しているのかお伺いしたい。

資料1-4の中で、民放が中心となって TVer や NVRAM について活用していくという記載があるが、一方で資料1-4の 11 ページには「同一エリアのすべての放送局のデータが利用できることが望ましい」という記載がある。放送分野においては公共と民間の二元体制をとっていると認識しており、このような民間の取組に

ついて NHK はどのように考えているか、ご意見お伺いしたい。

長田構成員：マルチステークホルダープロセスによる検討を行った際の視聴者代表は私が参加させていただいている。その検討の中でも残課題は多くあり、決してスムーズに検討が進んでいるとは限らない。

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する。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。

森構成員：資料や検討の方向性が全体的に前のめりであるという印象を受けた。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する。

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、山本構成員からも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。そして、最終的には、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。

石井座長代理：資料1-4の 27 ページ、資料1-5の 17 ページに記載されている「個人関連情報を第三者提供する場合」の同意取得の主体について質問させていただきたい。提供元による同意の代理取得ができないか、というご提案があったが、非特定視聴履歴は個人関連情報になりうることを考えると、視聴者が複数

人いた場合であっても、同意を取得する端末からアクセスした人が同意者となり、その同意者の端末から取得した個人情報と非特定視聴履歴を紐づけることになると理解している。そうした同意取得方法が提供元でも可能とお考えか。同意の取得方法がある程度包括的にならざるを得ないことや、同意の主体が適切か、という点について検討状況をお伺いしたい。

手塚構成員：課題はさまざま挙げられているが、論点を全体的に整理することが必要だと考える。特に、資料1-4の27ページに「放送分野 GL と認定団体指針への要望事項」で挙げられている内容については、各論点に対してもう少し具体的にさせていただけると議論しやすいと思う。

加えて、放送分野はインターネットの世界と異なり、環境によっては個人を特定できるのではないかと考える。資料1-5の17ページに非特定視聴履歴と視聴履歴の取扱いに関するシステムイメージが記載されているが、我が国の放送分野においても個人情報の取扱いに関する考え方を情報共有した上で議論を進めていくべきと考える。日本民間放送連盟からもシステムイメージを示していただけると、議論を進めるうえで役立つと考える。

牧田構成員：大谷構成員、佐藤構成員からご質問をいただいた自主ルールの実効性についてはまだ検討段階であるが、自主ルール策定の検討会の場に事務局として SARC に入っていたことから、SARC や民放連等の組織の中で実効性を監督、監視するような組織等を立ち上げることを個人的には想像している。あくまで私見として留めさせていただきたい。

佐藤構成員からいただいたご質問について、「同意」について記載していない理由としては、検討の出発点として非特定視聴履歴をオプトアウト方式で利用するには、どのようにすればプライバシー侵害をなるべく少なくすることができるか、ということを検討する建付けで「視聴関連情報の取扱いに関する協議会」が立ち上がった背景がある。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。

日本放送協会：山本構成員からご指摘いただいた NVRAM については A-PAB にお

いて共通 NVRAM の運用について検討されており、NHK も協力している。NHK は B-CAS カード番号と共に受信契約者情報を保有しており、共通 NVRAM についてはより慎重な取扱いが必要と認識している。

また、TVer について、NHK は現在複数の番組を、TVer を通して配信している。NHK としても視聴関連情報の利活用の重要性は認識しているが、NHK は放送法により広告が禁止されており、加えて受信契約に基づく個人情報を保有しているため、より慎重な取扱いが求められていると認識している。民放とはこれまでも二元体制のもとでさまざまな連携を行ってきたが、NHK におけるデータ取扱いの前提を守りながら今後も検討を進めていきたいと考える。

日本民間放送連盟：多くのご質問を頂いたため、細かい内容については正確な情報を確認した上、書面等でご回答差し上げたい。この場でお答えした内容については、日本民間放送連盟や在京5社としてコンセンサスが取れているものではない。

長田構成員からいただいた透明スクリーンの質問について、現在市場に出回っているスマートテレビは実質パソコンのようなものであり、「透明スクリーン」という表現はしているが、テレビでは BML (Broadcast Markup Language) というインターネットのブラウザと同じようなコンピューター言語で画面を表示している。透明スクリーンは視聴データの送信だけではなく、dボタンを押した際の L 字画面の表示等、デジタル放送の中の基本的な OS の役割を担っている。一方で、視聴者にとってデータが勝手に取られていると感じさせない説明や運用の必要性については再認識した。

自主ルールの実効性については放送事業者としても重要な問題であると認識しているため、視聴関連情報の取扱いに関する協議会の場や民放連、また、在京5社でアドバイザリーボード等を設ける等、引き続き検討を進めていきたい。

佐藤構成員からご指摘いただいた共通 NVRAM については、具体的なアクセス制御の手法は、関係各所と相談のうえ検討を進めている段階である。検討が進み次第この検討会の場でもご報告し、ご意見を頂戴したいと考えている。

森構成員からいただいたインターネット広告における失敗を繰り返したくないと思いは同じである。良いところは取り入れつつ、デジタル時代の新しい放送文化を作っていくことが使命だと考えている。その中で世帯単位であるテレビと個人単位であるスマホ等の端末との関係で、個人の世帯内プライバシーに鑑みた同意の取り方についても検討を進めている段階。現状、SARC の認定団体指針の2-3-2にある、テレビを世帯で共有している場合を想定した対応をよりどころにしており、同意の取得時には世帯の構成員に周知し、世帯内で確認をしていただく方法が示されている。このような指針を参考にして対応を検討していきたい。

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。インターネット広告の世界でファーストパーティーの cookie の情報を活用するという意味では TVer との連携が1つのヒントになるのではないかと考えている。

宍戸座長:追加のご質問、ご意見等がある場合には4月30日(金)までに事務局にお寄せいただきたい。また、放送分野ガイドライン等への詳細な要望について、オブザーバ参加されている方を含めてご意見がある場合には、本日と次回5月17日(月)開催予定の第2回検討会の議論を踏まえて、5月31日(月)までに事務局に意見書をお送りいただきたい。

本日挙げた論点としては、①オプトアウト方式の非特定視聴履歴に関する実証実験のファクト、②放送と通信の違いやインターネット広告における現状との比較、③プライバシー保護や自主ルール遵守のための体制、④非特定視聴履歴を活用することに対する受容性、⑤世帯内プライバシーや同意の具体的な取得方法、⑥放送分野ガイドライン等に対するより具体的な提案、が挙げられる。これらの論点について、次回以降の検討会において、整理いただきたい。

### ③ その他

事務局より次回開催日時等、伝達事項の連絡。

### (3)閉会

以上