

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5回) 議事要旨

1 日時

令和4年1月19日(水) 15:30～17:00

2 場所

ウェブ会議

3 出席者

(1) 構成員

宍戸座長、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、株式会社 TVer、株式会社TBSテレビ、株式会社テレビ朝日、株式会社テレビ東京、一般社団法人電子情報技術産業協会、日本テレビ放送網株式会社、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、株式会社フジテレビジョン、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

(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)、三田総務課長、井田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

事務局から、参考資料3(「デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会」(第3回:令和3年12月15日)における宍戸座長説明資料)の紹介があり、同資料において、「視聴データと放送の特性に応じた固有のデータガバナンス体制の構築が、放送事業者及び業界に求められる」などと記載されており、本検討会の今後の議論の参考としていただきたい旨、説明があった。

(2) 議題

① 放送受信者等の個人情報保護に関するガイドライン及び解説の改正案について

資料5-1に基づき、事務局より説明。

佐藤構成員：資料5-1の2ページ、視聴データに関する用語の再定義をいただいているが、視聴者目線で考えると、用語の分かりやすさに懸念がある。用語そのものについては、様々な経緯で決まったことと想像するため、変更は難しいかもしれないが、これらの用語を視聴者向けに使う際は、用語の定義を脚注等で補足することが望ましい。

資料5-1の17ページ、仮名加工情報は、目的外の利用を認めるデータ類型となるが、個人情報保護法上、匿名加工情報と比較してデータの加工基準が緩い。例えば、個人情報と紐付いている共通IDであっても、仮名加工情報を作成するには当該共通IDの削除は求められず、漏えいが生じた場合、高い確率で個人が特定されるリスクがある。仮名加工情報の取扱いにあたっては、漏えい報告や開示請求等に係る義務が無い場合、個人の権利利益の侵害が起きたとき、個人には救済手段が無いに近い状態となっている。さらに仮名加工情報は事業者内部で取り扱われるため、外部からの監視性が低い。よって、放送分野において、仮名加工情報の作成対象に視聴履歴が含まれる場合、視聴履歴が表現の自由や民主主義と密接に関わることに鑑みて、仮名加工情報の作成対象を一律に設定して良いか検討すべきである。例えば、視聴履歴を仮名加工情報の作成対象とする場合は、一定の制限を上乗せすることも考えられるのではないか。そのような検討を行った上で、仮名加工情報に関する規定を導入した方が、より適切な情報の利用ができると思われる。

森構成員：方向性は概ね問題ない。資料5-1の2ページの用語の定義について、放送分野に精通している人にとっては、分かりやすく整理されているのではないかと。視聴データに関する用語の頭に「視聴者」と付けることの意義は、特に視聴者特定視聴履歴と視聴者非特定視聴履歴にあると考えるが、ガイドライン内のすべての用語、例えば個人データや保有個人データの頭にも「視聴者」と付けると煩雑になるため、必要に応じて書き分ける必要があるだろう。例えば、資料5-1の5ページにある改正後の放送分野ガイドラインの「第2章 個人情報の取扱いに関する共通原則」を「第2章 視聴者個人情報の取扱いに関する共通原則」に変える等の変更を行う場合、全体的に文字量が増えてしまうことが懸念される。

仮名加工情報の取扱いについては、佐藤構成員の御意見に同意する。視聴履歴を仮名加工情報の作成対象とする場合の上乗せ規定は検討しても良いと考える。具体的には、共通性のあるIDの加工方法について、上乗せ規定を設けた上で、放送分野に仮名加工情報を導入することを考えられると良い。

事務局：用語については、佐藤構成員と森構成員にご指摘いただいたとおり、視聴者に伝わるように適切に表現されることが大事と考えている。この度の改正にあたっては、現行の規定の書きぶりを踏まえつつ、改正案を作成したもの。

仮名加工情報の取扱いについては、上乘せ規定の必要性を、次回以降の検討会において議論を賜りたい。

② 受信機メモリの共通 NVRAM に保存された情報等の取扱いについて(民放連資料)

一般社団法人日本民間放送連盟から、在京テレビ5社で検討を進めている受信機メモリの共通 NVRAM に保存された情報等の取扱いについて、「在京テレビ5社視聴データ利活用検討会」から説明すると発言があった後、資料5-4に基づき、「在京テレビ5社視聴データ検討会」事務局より説明。

※ 以下、受信機メモリの共通 NVRAM に保存された情報等の取扱いに関する質疑については、「一般社団法人日本民間放送連盟」は「在京テレビ5社視聴データ検討会」と読み替える。

佐藤構成員：資料5-4の5ページに、「5社の中で、同一のテレビであることを識別するためだけに用いる。」とあり、リンクキーそのものの使い方としてはその通りかもしれないが、リンクキーから派生して作成する識別子については言及されていないため、そのような識別子があるかを教えていただきたい。リンクキー自体は同一のテレビであることを識別するためだけに用いていたとしても、もしリンクキーから派生する情報により各局で収集した視聴履歴を結合するのであれば、今回の説明と齟齬があることになる。

資料5-4の6ページでは、共通 NVRAM に保存されるリンクキーについて、「提供」に当たるかどうか丁寧に御説明いただいた。ただし、同一のテレビであることを識別するためだけにリンクキーを用いる場合は御説明のとおりかもしれないが、最終的に民放5社で視聴履歴を統合する場合は、民放5社間で何らかの情報の共有が行われることになる。当該情報共有は、第三者提供と共同利用のどちらで行われるか。民放5社とそれ以外の事業者の関係性ではなく、民放5社の関係性についてどのような整理がされているか御説明いただきたい。

一般社団法人日本民間放送連盟：1点目の御質問について、リンクキーの運用に関する詳細な流れは、非公開の「資料5-5 受信機メモリの共通 NVRAM に保存された情報等の取扱いについて 補足(民放連資料)」に記載している。

佐藤構成員：リンクキーの運用に関する流れを御説明いただく必要はない。リンク

キー又はリンクキーから派生した情報を利用して、何らかの情報を統合しているか確認したい。

一般社団法人日本民間放送連盟:実際に運用しているリンクキー自体は、受信機を一意に識別するために利用している。それとは別に、外部の事業者がアクセスすることができない各放送事業者専用の NVRAM に、各社でユニークな ID を保存している。視聴データは、当該 ID を利用して収集する。

佐藤構成員:各社でユニークな ID を利用するとしても、それは共通のリンクキーから生成し、名寄せができる状態になっているか。

一般社団法人日本民間放送連盟:サーバ側では名寄せができる状態になっている。

佐藤構成員:本検討会は技術部会ではないため、視聴履歴を中心とした情報がどのように取り扱われるかが議題である。リンクキーの実装技術ではなく、リンクキーを用いて視聴者に関する情報がどのように利用されるか御説明いただくことが本筋である。

一般社団法人日本民間放送連盟:今回の検討会においては、改正個人情報保護法に関わる部分について御説明させていただいた。御指摘いただいた点は、改正個人情報保護法で焦点となっていない部分であったために、丁寧に御説明することができなかった。

佐藤構成員:リンクキーを「同一のテレビであることを識別するためだけに用いる」と御説明いただいたが、リンクキーから何らかの派生情報を作成している場合は、「同一のテレビであることを識別するためだけに用いる」とは言えないと思う。

一般社団法人日本民間放送連盟:技術仕様について、詳細に御説明させていただきたい。

佐藤構成員:リンクキーから派生した情報を利用しているかどうかは、即答できる内容ではないか。

一般社団法人日本民間放送連盟:リンクキーを元に各局にユニークな ID をサーバ側で振り分けている状態となっている可能性はある。

佐藤構成員:リンクキーを「同一のテレビであることを識別するためだけに用いる」と

ということで、視聴履歴とは突合しない、という御説明をされていたが、その御説明と実態に齟齬があると言わざるを得ない。

一般社団法人日本民間放送連盟：放送局内では、当然別々に取り扱っているが、テーブル同士を突合することによってつながる可能性がある。

佐藤構成員：やはりリンクキーを「同一のテレビであることを識別するためだけに用いる」わけではないと理解した。正確な内容となるように、資料を修正していただきたい。

森構成員：他の事業者がリンクキーを個人データと紐付けて利用する意向はないことを文書等で御確認いただいたため、個人関連情報の第三者提供規制の文脈で、「第三者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」には該当しないというのは自然な考え方だと思われる。一方で、民放キー局5社以外にリンクキーを取得する可能性がある事業者を網羅的に御回答いただきたい。民放キー局5社は、同一の受信機であることの確証を得るために、リンクキーを用いて、サーバ側で視聴履歴を突合しており、サーバにおいては、リンクキーが個人データになっていると認識している。リンクキーのような共用性のあるIDを、当事者以外の事業者がアクセスできる領域に置いておく状況は、当該個人データの一部が漏えいしている状態にある、という印象を持っている。

一般社団法人日本民間放送連盟：共通 NVRAM にアクセスできる主な事業者は、地上デジタル放送事業者、BS 放送事業者、ケーブルテレビ局である。

森構成員：業種ではなく法人単位ではどの事業者がアクセスできるのか。感覚的には5～10程度ではないかと想像している。

一般社団法人日本民間放送連盟：共通 NVRAM にアクセスできる事業者数について、確認の上、改めて御回答させていただく。また、リンクキーは放送局内ではあくまでも非特定視聴履歴と結びつくものであるため、個人データではない。民放連としては、共通 NVRAM に個人データを保存することはあり得ないと考えており、いかに個人データにならないように運用するか検討している。

森構成員：その場合、共通 NVRAM にアクセスした事業者が個人データとして利用する可能性があるか、そして、個人データとして利用される可能性のあるデータの一部が共通 NVRAM に保存されていることが問題と理解した。

手塚構成員：共通 NVRAM にアクセスできる者は特定できるか。例えば、ハッカーが勝手に共通 NVRAM 内のデータにアクセスできる可能性はあるか。

一般社団法人日本民間放送連盟：受信機単体で見ると、ハッカーが何かしらの方法で共通 NVRAM にアクセスできる可能性は否定できない。

手塚構成員：単なる VRAM 上にデータを載せておくと、誰でも閲覧できてしまうため、耐タンパ性を高めた環境を導入したセキュアな状態のデバイスにデータを保存することが一般的である。そのようにすることで、データが勝手に持ち出されたり、書き換えられたりすることを防ぐことができる。そういった技術的な担保が無い中で、メモリ上に重要な ID を保存する今回のケースは、問題になるのではないか。

一般社団法人日本民間放送連盟：共通 NVRAM にアクセスできる事業者は、放送波を送出する放送事業者に限られる。ハッカーが擬似放送のような技術によって共通 NVRAM にアクセスできる可能性は否定できないが、基本的には当該放送エリアの放送事業者のみがアクセスできる。

長田構成員：インターネット通信を利用できるテレビ受信機について、通信を介して共通 NVRAM にアクセスし、リンクキーを閲覧することは考えられないか。ハッカーのような人しかアクセスできないか。

一般社団法人日本民間放送連盟：セキュリティホールが無い限り、基本的には通信を介して共通 NVRAM にアクセスされることは無いと考えている。

宍戸座長：リンクキーが個人関連情報に該当するか、という議論の前提となる、リンクキーはどのような機能を持っているか、といった御質問があった。そのほかにも、共通 NVRAM にアクセスできる放送事業者はどのような者であるか、それ以外の者が共通 NVRAM にアクセスできるか、そのアクセスが不正アクセスのような違法行為や技術的に想定されていない手法を用いたアクセスか、それとも普通にアクセスできるものの通常はアクセスしないということか、といった点について構成員から御質問いただいた。事務局と民放連で整理いただいた上で、次回以降の検討会において必要に応じて改めて議論させていただきたい。その上で、個人関連情報の第三者提供規制における「第三者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」に該当するかどうか、という法的な整理については、個人情報保護委員会事務局の御見解もお伺いしたい。

③ 視聴データの取り扱いに関する基本的考え方について

資料5-6に基づき、一般社団法人日本民間放送連盟より説明。

佐藤構成員：リンクキーを使用して、どのようなデータをどのように利用するか御説明いただきたい。データ活用の実現手段としてリンクキーがあることは理解できるが、本検討会は視聴履歴を含めた情報の取扱い方全体を議論する場である。データの利用目的が適切で、視聴者と放送事業者の双方に有益であれば、利用できるようにしたいと思っているが、具体的な利用方法を御教示いただけない限り、判断ができない。

また、民放キー局5社間でのデータの共有について、第三者提供と共同利用のどちらに当たるか御回答いただきたい。

一般社団法人日本民間放送連盟：リンクキーを利用する目的は、第1回検討会で御説明させていただいたので、資料をご参照いただきたい。現在、民放キー局5社は、それぞれで非特定視聴履歴を取り扱っており、一部の社は本人からの同意を取得したうえで特定視聴履歴として利用している。現状の運用では、1局分の視聴データしか利用できず、関東地区の視聴者の動向を分析するためには十分でない。5局分のデータが揃って初めて関東地区の視聴者の動向が調査可能になる。したがって、リンクキーを導入し、民放キー局5社がそれぞれ収集している非特定視聴履歴を関連付けることに大きな意義がある。これによって、番組改善、視聴者の利便性向上、テレビの媒体価値向上を目指したい、という目的がある。

佐藤構成員：そのような御説明を強調しておくことが重要と思う。民放キー局5社間でのデータの共有についてはどうか。

一般社団法人日本民間放送連盟：民放キー局5社内でのデータ共有は、これまで総務省の実証事業において2回実施している。非特定視聴履歴の共有については、「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（ver.2.1）」（以下「プラクティス」という。）の「第2 プラクティス 4. 共同で利用するための対応」で規定されている事項に基づいて共同利用を行った。プライバシーポリシーにおいても、民放キー局5社の共同利用について、共同利用する各局の名前を公表した。実用段階に移るにあたっては、プラクティスにおける共同利用の考え方に則って運用できればと考えている。なお、プラクティスにおける「共同で利用するための対応」は、個人情報保護法における「共同利用」を援用した考え方であり、視聴関連情報の取扱いに関する協議会では、少し混乱があるのではないかと有識者の方から御指摘いただいている。

佐藤構成員：リンクキーについても、共同利用の位置づけで共有するか。

一般社団法人日本民間放送連盟：然り。

佐藤構成員：そのように御説明いただいた方が良いのではないかと。

長田構成員：民放連としての基本的考え方を示していただき、嬉しく思う。視聴データが取得されていることについて、視聴者全員が認識していることが大切である。データ利活用を進めるためには、オプトイン方式の方が望ましいが、オプトアウト方式で運用される場合であっても、告知しなくて良いということではなく、視聴者全員が認知していて、そのうえでオプトアウトできることが重要である。このことを、担当者や役員だけでなく、放送事業者の全社員が認識できるように努力していただきたい。実際に運用を行う社員に深い理解が無いと、誤解を持ったまま運用することになるかもしれない。社員への教育を進めていただき、その結果として、視聴者が十分に理解できるように、各社が競って周知を努力いただきたい。

森構成員：視聴データをオプトアウト方式で取り扱う場合において、周知が重要であるという長田構成員の御意見はごもっともである。

資料5-6の「2. (2)適切な利活用範囲の設定」について、ターゲティング広告についてはオプトイン方式で行うという運用は、ぜひそうしていただきたいところ、オプトアウト方式で取得する視聴データは、番組の視聴動向分析等に利用するという理解で良いか。

リンクキーについて、共通 NVRAM のリンクキーは、サーバ側では民放キー局5社が共通して保有すると理解している。その場合、NVRAM の事業者共通領域ではなく、各事業者の専用領域にリンクキーを保存しても良いのではないかと。

一般社団法人日本民間放送連盟：1点目の御質問について、視聴データをターゲティング広告に利用する場合、基本的には同意を取得する。非特定視聴履歴をオプトアウト方式で利活用する範囲は、プラクティスで定める3分類(分析・レポート、リコメンド(番組等)、リマーケティング(広告等))を参照したい。まず、分析・レポートは統計情報を作成する目的である。リコメンド(番組等)は、自社の番組宣伝に利用する目的で、個人に働きかける利活用が含まれている。リマーケティング(広告等)は、視聴データを用いてデジタル広告のリターゲティングを実施するものである。このうち、分析・レポートがオプトアウト方式で非特定視聴履歴を利活用する範囲に該当すると考えている。利活用方法については、各放送事業者が多岐に渡って検討している。例えば、データ放送画面上で

提供するサービスは、テレビ内で完結している。これらの利活用方法が、プラクティスで定める3分類のいずれに該当するかについては、視聴関連情報の取扱いに関する協議会で議論させていただきたい。

森構成員：リマーケティングのためのデータ利用はオプトイン方式という理解で良いか。

一般社団法人日本民間放送連盟：然り。2点目の御質問について、共通 NVRAM にリンクキーを保存しない場合は、各局が同一の受信機から視聴データを取得したとしても、別の受信機から取得したデータとして扱われることになり、当該視聴者が複数局の番組をどのように視聴したか、ということが連続的には分からなくなってしまう。各局の視聴動向は当然把握できるが、別のチャンネルに切り替えられると別の領域に視聴データが保存されることとなり、他局の視聴データは読み取れなくなってしまう。そのため、共通 NVRAM において共通の受信機であることを示すリンクキーを保存しないと、対応できない。

森構成員：受信機自体に民放キー局5社共通の専用領域を作ることは難しいか。

一般社団法人日本民間放送連盟：現状の受信機では、そのような領域が存在せず、唯一存在する領域が事業者共通領域であった。

高橋構成員：視聴データをオプトアウト方式で取り扱うことについて、積極的に告知をすることは歓迎する。誰もが安心してテレビを視聴できるように、視聴データをどのように利用するか、ということも合わせて説明すべきである。

大谷構成員：資料5-6において、「視聴者への実効性のある告知の実施」という記載があり、大変良いことと考える。この中で、「特定視聴履歴・非特定視聴履歴を問わず、利活用と保護のバランスに留意した告知手法のモデルケースを各社に提示する」とあるが、モデルケースはぜひ公表していただきたい。各放送事業者の告知手法について、視聴者が雛形との差分を理解しやすくするためである。

資料5-4の7ページにおいて、プラクティスの識別子の運用に関する記述が引用されており、視聴者の要望に応じて削除すること等が記載されている。一方で、同じリンクキーを長期間利用しないことも安全性のためには必要である。定期的にリンクキーを更新し、リンクキーを個人データとして取得することが想定されていない事業者に間違っ取得されたとしても、その影響を最小限にすることができる仕組みを整えていただきたい。また、2021 年度中に暗号化を実施することであるが、暗号化がどの程度安全性に寄与するか御説明いただきたい。

山本構成員：オプトイン方式とオプトアウト方式で視聴データの取扱いにメリハリをつける、という基本的な方向性に賛同する。その際の注意点については、他の構成員から御指摘があったとお里と思う。オプトイン方式で取得するケースに、「ターゲティング広告など」とあるが、いわゆるレコメンデーションはこれに含まれるのか。レコメンデーションは直接ターゲティングと関係するわけではないが、オプトアウト方式とオプトイン方式のどちらで利用することを検討されているか。

一般社団法人日本民間放送連盟：民放連内でも議論しているが、民放連だけでは判断が難しいため、視聴関連情報の取扱いに関する協議会において有識者の方々と議論させていただきたい。レコメンデーションについては、プラクティスにも「リコメンド(番組等)」という分類があり、その中にはテレビ端末に限定して番組宣伝をするケースと、番組宣伝を目的としてターゲティング広告を実施する、といったケースが挙げられている。それぞれのケースについて有識者の方々の御見解を協議会において伺いたい。

手塚構成員：資料5-6はよくまとまっていると考える。一方で、テレビ受像機を視聴者が購入した際に、リンクキーの値と視聴者はサーバ側でどのように紐づけられるか、といった運用の仕方によって、特定／非特定の切り分けにも影響するのではないか。この点は本質だと思うので、我々にも理解できるように御説明いただきたい。

宍戸座長：手塚構成員の御質問は、他の構成員からも御質問があった点であるため、民放連に整理いただいたうえで、次回以降の検討会で具体的に御回答いただきたい。

(3)閉会

事務局より次回開催日時等、伝達事項の連絡。

以上