

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8回)
議事要旨

1 日時

令和6年7月4日(木) 10:00~12:00

2 場所

ウェブ会議

3 出席者

(1) 構成員

宍戸座長、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

(欠席: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、経済産業省商務情報政策局情報産業課

(3) 総務省

山崎大臣官房審議官(情報流通行政局担当)、飯村情報通信作品振興課長、飯島情報通信作品振興課長補佐

4 議事要旨

(1) 開会

(2) 議題

① オプトアウト方式による非特定視聴履歴の取得の在り方

資料8-1に基づき、視聴関連情報の取扱いに関する協議会内山座長より説明。

資料8-2に基づき、株式会社野村総合研究所より説明。

資料8-3に基づき、事務局より説明。

佐藤構成員：資料8-1をご発表された「視聴関連情報の取扱いに関する協議会」は、放送セキュリティセンターが主催するテレビ局を含む団体だと思う。資料8-2の調査結果について、依頼した主体は誰なのか。放送セキュリティセンターが依頼したとすると、お手盛りではないかと言われてしまう懸念がある。総務省が依頼した調査であれば中立性があると思うが、どのような関係になっているのか。

事務局：資料8-2の調査結果は、令和5年度に総務省が主体となって実施したものである。他方、令和6年度以降は、放送セキュリティセンターが調査の実施主体となるものの、その内容は「視聴関連情報の取扱いに関する協議会」でしっかり確認いただくものと理解している。

佐藤構成員：それで公平性や中立性が担保できるなら良いと思う。認知度や受容性がどれだけ上がったのかを公平に見る必要があるため、視聴者から見ても中立だと思える評価の座組をご検討いただきたい。

石井構成員：資料8-2について、「視聴データが送信されていることを認知している層の方が、視聴データ活用に対する受容度は高くなる傾向がある」という結果を踏まえると、当然のことながら関係事業者の皆様による透明性のための取り組みが一層大事になってくると考える。ただし、「信頼」について考えたときに、何を信頼しているのかという点が気になる。資料8-2の9ページに「①は放送法の規定がある事業者であるため、コンプライアンスが高いと思うため信頼している。」や「③はお金を払って利用しているサービスなので、セキュリティ対策もしっかりしていそうで信頼している。」という吹き出しがある。前者は抽象的な期待を示した印象に過ぎず、後者は個人による期待でしかなく、その期待に応えられるデータ保護レベルを担保することを示していかなければならない。ここでは、「信頼」と言っても、視聴データの取り扱いの適正さに対する信頼にはなっていないと思う。これは本来あるべき期待とは異なるのではないか。

資料8-2の 13 ページでは、「自己効力感が低い層における認知度が低く、この層に対する周知・告知の方法が求められる」とあるが、具体的にどのような方法が考えられるのか。

株式会社野村総合研究所：1点目について、信頼度についてはご指摘の通りかと思う。アンケートでは「サービスを提供する企業の視聴データと取扱いやサービス等での活用に対する信頼」を聞いているが、回答いただく方のご認識がそれと

完全に一致しているわけではないというのはご認識の通りである。どのようなことが視聴データの取得や活用の信頼に資するのかは今後明らかにすべき観点である。

2点目について、自己効力感が低い層にどのようなアプローチをすべきかどうかは、「視聴関連情報の取扱いに関する協議会」や放送事業者の皆様個別にご検討いただくところかと思っている。

宍戸座長：1点目について、放送法で、個人情報保護法における一般的な個人情報取扱事業者に課されるよりも厳しいデータガバナンスの規律がかかっているということであれば、「放送法を信頼している」ということが「放送事業者によるデータの取扱いを信頼している」とイコールになると思う。「放送受信者等の個人情報保護に関するガイドライン」により、実質的には上乘せ規定が課せられているが、一般の視聴者はそれを認識していない。そのため、放送サービスへの信頼度が高いというアンケート結果は喜ばしいことではあるが、石井構成員のご指摘の通り、放送サービスを提供される事業者のデータの取扱いそのものを信頼しているということなのかはアンケート結果から見えてこない。今後類似調査をする際は、「信頼しているか」だけでなく、「なぜ信頼しているのか」も確認すると良い。「信頼できる企業だから」「データの取扱いをしっかりとっている企業だから」等の選択肢を設けて深掘りできると良い。

森構成員：資料8-2の結果は、放送事業者による周知告知の取り組みが上手くいっていること、企業としての信頼性の高さから受容性も高くなっていることを示していると思う。本検討会の文脈を踏まえると喜ばしい結果である。

他方で、「放送事業者によらない配信」によるデータの取得については不思議に思う部分もある。特に、資料8-2の14ページについて、「【Seg.1】抵抗感(強い)×自己効力感(高い)」の放送に対する認知度は50%を超えている。これは、放送によるデータの取得・利用が最近になって始まったものではあるが、放送事業者が周知告知を行った結果が表れていると思うので納得できる。しかし、「【Seg.1】抵抗感(強い)×自己効力感(高い)」の放送事業者によらない配信に対する認知度が4割にとどまるということはあるのか。結果として引っかかるため、何か仮説があれば伺いたい。

株式会社野村総合研究所：仮説ではないが、ご参考までにグループインタビューで得られたご意見をご紹介します。資料8-2の14ページに示しているセグメントごとにグループインタビューを実施したが、「【Seg.1】抵抗感(強い)×自己効力感(高い)」のグループでは、「視聴データが企業に取得されているとは思わなかった。端末上でAI等により分析していると思っていた。」というご意見があった。そ

のような受け止め方の差が結果に影響している可能性はある。

大谷構成員：資料8-3について、5局まとめて設定の説明は分かりやすかった。サービスのリリースから半年以上経っているということだが、視聴データの流れや各社のサービスの利用状況はどうなっているのか。また、ホームページなどからのお問い合わせなどはあるか。

株式会社テレビ東京：在京5局視聴データ推進会議の幹事を務めている。在京5社としては、視聴データや TVer リンクについて分かりやすく視聴者に伝えていきたいと考えているため、TVer リンクに関する特設ページをご覧いただけて有り難い。TVer に送った特定視聴データは、まだ数も少ないため利用は無い。在京5社としては、まず数を増やして放送の価値を証明するために使っていきたい。問い合わせについても、現状は特にない。既存の説明ページ等でご理解いただけたのではないかと考えている。

長田構成員：資料8-2について、森構成員のご指摘の通り、放送事業者によらない配信の認知度には驚いた。しかし、当該調査を実施した時期に地方に行った際、消費者の方々とお話をすると d ボタンがよく利用されているということが分かった。ある消費者の方は、地元の天気を確認するために毎朝 d ボタンを押すと言っていた。その方々に放送事業者による視聴データの取得について質問すると、認知している方が多く、必要に応じてオプトアウトもしているとのことだった。放送事業者による周知告知の努力が実ったと感じている。石井構成員のご指摘の通り、その信頼が何を意味するのかは分からないが、やはり分かりやすい説明、様々な場での周知を求めてきたことは正しかったと思う。より分かりやすく積極的な周知告知が今後も重要になってくると思う。

手塚構成員：資料8-2について、「放送」、「放送事業者による配信」、「放送事業者によらない配信」という配信の主体に分けられている。トラストの世界ではトラストアンカーと呼んでいるが、アンカーに当たるものの信頼度を視聴者は何によって測っているのかがポイントだと感じた。資料8-2の9ページについて、「①は放送法の規定がある事業者であるため、コンプライアンスが高いと思うため信頼している。」というご意見を踏まえると、規律がしっかりしている放送に対しては信頼度が高いと理解した。「③はお金を払って利用しているサービスなので、セキュリティ対策もしっかりしていそうで信頼している。」について、お金を払っているということは、自らがそのサービスに対して信頼を持っているということにより、トラストアンカーになっていると思われる。要するに、パブリックな規律と自己判断によるトラストアンカーの組み合わせで視聴者はコンテンツに対する信頼を持って

いると思う。個人情報のみならず、様々な情報の取扱いがトラストアンカーとして重要になってくると強く感じた。

宍戸座長：手塚構成員のご指摘について、一方ではデジタル空間における放送サービスに求められる期待に広がる話であると同時に、データガバナンス一般に関わる話をいただいたと思う。

牧田構成員：資料8-2について、放送のデータ収集の認知度が4割弱ということは、放送事業者による努力が数値として表れていると評価できると思う。ただし、資料8-2の6ページに「単語として知っているだけで理解はしていない。」と記載がある通り、視聴データがどのように使われているかに対する視聴者の理解が進んでいるかは確認できない。資料8-2の10ページでは、「サービスの維持・管理（エラー情報の収集など）」を目的とした視聴データの活用に対する受容度がトップになっている。しかし、放送事業者が収集している視聴データは、インターネット上のCookieのようにサービス提供に必須とされる場合があるものとは異なるため、サービスの維持・管理に必要なということが説明しにくい。今後視聴者にデータの利用方法を説明する際に、もう少し理解を得られるように工夫してほしい。また、アンケートにおいても、そういった利用方法のところまで視聴者が理解できているかを確認することが重要だと思う。

内山構成員：なぜ放送事業者に対する信頼性が高いのかを皆様が疑問に思っていることがよく分かった。資料8-1の12ページにも記載の通り、令和4年度の「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」の改定では、オプトアウト方式で取得した視聴者非特定視聴履歴を（放送以外の場面で）リコmendやリマーケティングには利用しないという旨で改訂している。よって、視聴者の立場からすると、取得された視聴データが直接ユーザーには還元されない形になりやすいので、ブランディングという形でしか視聴者非特定視聴履歴について評価できない。視聴者特定視聴履歴については、ユーザーにどのように還元されていて、ユーザーがそれをどのように評価しているか確認できると思うが、視聴者非特定視聴履歴にはそのような状況であるということを確認させていただく。

宍戸座長：資料8-1について、「視聴関連情報の取扱いに関する協議会」において「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の改定」等がしっかりと検討されているということが確認できた。引き続き協議会において、放送業界全体にシェアできる先駆的な取り組みを取り上げていただきたい。

資料8-2について、総務省による実態調査であるため、取扱いにあたってはその旨を明記する必要がある。内容としては、放送や放送事業者による配信が、放送事業者によらない配信と比較して視聴データの取得に対する認知度やサービスの信頼度が高いということが顕著な事実として確認できた。理由の一つとして、放送事業者による周知告知の取り組みの成果がある。また、内山構成員からもご指摘があったように、放送事業者に対するブランドイメージに支えられているという点も大きい。放送事業者においては、引き続きブランド力を毀損することなく、それを活かした周知告知やデータガバナンスに努めていただきたい。

資料8-3について、大谷構成員からご質問があったように、在京5局の視聴データの集約や問い合わせについて、今後ご共有いただける内容があれば本検討会にご報告いただきたい。

② 電気通信事業ガイドラインの改正(令和5年5月18日)に基づく放送分野ガイドラインの改正の必要性

資料8-4に基づき、事務局より説明。

高橋構成員：外部送信規律について、放送がどの分野かという点が重要だと思う。資料8-4の15ページでは、データ放送が「A:放送分野の範囲(本検討の範囲)」に該当するということがあった。これについて、データ放送が放送分野の範囲であって、ハイブリッドキャストを介した通信やSTBアプリを介した通信が放送だけの範囲ではない「B:両分野が重なる範囲」という整理になっている。その考え方の根拠を改めて確認したい。

そのうえで、「A:放送分野の範囲(本検討の範囲)」を本検討のターゲットとしてデータ放送を考えると、データ放送はウェブ的な情報の取扱いの仕組みが限定されているという説明を受けているため、今後外部送信のようなものが盛り込まれることが無いと理解すると、新たな規律を設ける必要が無いということだと思う。

事務局：データ放送を「A:放送分野の範囲(本検討の範囲)」とした理由について、放送局では視聴者非特定視聴履歴の収集にあたってデータ放送による透明スクリーンを立ち上げて、受信機のNVRAMにリンクキー等を保存している。このデータ放送は放送法第2条18号のテレビジョン放送に位置づけられており、放送法上の「テレビジョン放送」に位置づけられている。加えて、データ放送の規格はARIBにも定められており、当該標準規格体系図において放送分野に区分されている。ARIB規格では、古い受信機でも放送サービスを受診できるような措置を講じなければならないとされている。また、リンクキーは放送受信者の個人関連情報であり、これについては「放送受信者等の個人情報保護に関するガイドライン」

の第 21 条でも規律されている。以上を踏まえると、データ放送は放送法および ARIB 規格の区分で放送に位置づけられており、NVRAM に保存されるリンクキーの取扱いについては「放送受信者等の個人情報保護に関するガイドライン」で規律されているため、データ放送については「A: 放送分野の範囲(本検討の範囲)」として整理することが妥当だと判断した。

ハイブリッドキャストは、HTML5 を使って放送と通信を連携させたシステムであり、これによって多様なサービスが可能となっている。放送分野に係る部分は ARIB STD-B24「デジタル放送におけるデータ放送符号化方式と伝送方式」で標準化されている。一方、通信に係る HTML5 に対応する拡張 API については、IPTV フォーラムにおいて仕様が規定されている。以上を踏まえて、ハイブリッドキャストは「B: 両分野が重なる範囲」と整理した。

高橋構成員： 実質的には ARIB でコントロールできており、ウェブ的な怪しい仕組みが動き出す心配が無いと理解した。

森構成員： 特定利用者情報規律と外部送信規律について、どちらも放送分野で新たな対応は不要という結論はご説明の通りかと思う。外部送信規律については、自主的な取組みによって既に対応できているため新たな規律は不要ということは納得した。ただし、このロジックであれば、今後も取組みの状況や外部送信規律のアップデートは注視する必要がある。他方で、特定利用者情報規律を放送分野で新たな対応は不要と整理するロジックは、相当する事業者である NHK は特別なガバナンスを持っているからということだった。しかし、特定利用者情報規律に相当する取組みができているから対応不要としていただいた方がよい。NHK のガバナンスに特定利用者情報規律レベルのものが含まれるならば新たな対応は不要と整理できると思う。

事務局： 外部送信規律について、ご指摘の通り技術進歩や情報の取扱いの変化等の状況変化に応じて改めて検討する必要があるということは認識しているため、引き続き注視したい。

特定利用者情報規律について、データガバナンスの在り方については本検討会において従前から NHK によるご説明があった。引き続きそのようなデータガバナンスを行っていくことは、最近のヒアリングでも NHK に確認している。データガバナンスの詳細について深掘りする場合は、進め方をご相談させていただきたい。

森構成員： おそらく特定利用者情報規律に相当することは NHK もやっていると思うため、それならそういったロジックで書いていただいた方がよいという意図で発

言した。

内山構成員：資料8-4の6ページについて、利用者数のしきい値として1,000万人、500万人という数字が出ているが、この数字の塩梅はどのように決まっているのか。切りの良い数字という以外にどのような観点を踏まえているのか。例えば、EUのデジタルサービス法(DSA)では、「超巨大オンラインプラットフォーム(VLOP)」の基準として月間ユーザー数4,500万人以上としており、これはEUの人口の10%相当である。人口の10%を日本の特定利用者情報規律にも当てはめると1,200万が妥当であるため、現状はEUと比較して厳しいものになっている。

森構成員：妥当な数字を算出することは難しいため、ある程度ざっくりと決めている。個人的には、数字的なスレッショホールドは不要と考えている。特定利用者情報は一定の重要性のある情報であり、国家が令状無しにデータを差し押さえられるような国においてアクセスできる場合は、ユーザーにとって困るものである。これはユーザーがどのサービスを使っても同じ状況のため、1,000万人、500万人という数字での仕切りは不要だと思う。しかし、特定利用者情報規律に対応する手間暇を考えると、大規模利用者でないと対応が難しいため、このようなしきい値になっている。ただし、特定利用者情報規律はそれほど厳しい対応が求められるものではなく、ルールの策定、ルールの公表、責任者の選任、1年間の評価とアップデートくらいである。よって、個人的にはより広くご対応いただけるものではないかと考えている。

央戸座長：森構成員のご発言を踏まえると、特定利用者情報規律はDSA並の厳しい義務を課すものではなく、パーソナルデータの取扱いにあたりやらなければならないことについて、日本では個人情報保護法で規律される個人情報の範囲が狭いため、特定利用者情報規律として横出しで規制していると考ええる。一方で、規律の対象については色々な考え方があると思う。

佐藤構成員：1点目、外部送信規律について、外部送信規律に準じた新たな規律を設ける必要は無いという結論は良いと思うが、そのロジックに関しては疑問がある。オプトアウトを提供しているから良いという説明があったが、オプトアウトの認知度や受容性が上手くいってないといけないという前提がある。その認知度や受容性の調査はやはり総務省で実施すべきではないか。視聴関連情報の取扱いに関する協議会は放送セキュリティセンターの下に位置づけられるため、ガバナンスの面で懸念される。また、民間の自主ルールによる外部送信規律に相当するような取組みを実施しているから大丈夫という説明について、自主的な取組みだけでなく、その効果があるから大丈夫というロジックが求められるのではな

いか。自主的な取組みが効果を発揮していることを第三者的に検証できることを前提にしなければならない。

2点目、特定利用者情報規律について、NHK は受信者の契約情報と視聴履歴のデータベースが分かれているから大丈夫、放送法があるから大丈夫というように組み合わせで大丈夫と言われている印象を受けた。データガバナンスの観点でしっかりとご説明いただけると有り難い。

3点目、資料8-4の8ページの「利用者」の定義について、次の9ページで電気通信事業法第2条7号を引用して補足がされている。放送事業者が第三号事業に該当するとは思わないが、d ボタンを押すと地域の天気を教えてくれるなどは、ある種の検索的な要素があり、その意味では第三号事業であると思われる場合もあるだろう。資料としては「第三号事業者に該当しない」という根拠は加筆した方がよい。結論には異論が無いが、ロジックとして入れていただいた方がよい。

事務局：佐藤構成員のご指摘を踏まえて、資料の修正について検討のうえ構成員の皆様にご相談させていただきたい。

穴戸座長：資料8-4で示された特定利用者情報規律、外部送信規律を放送分野のガイドラインに直ちに反映させる必要は無いという結論は構成員から了解が得られたと思う。しかし、その結論に至るまでのロジックについては何点かご指摘をいただいたため、事務局と調整のうえ構成員の皆様にご確認いただくという手続きとしたい。

特定利用者情報規律で論点となった NHK については、放送法上強いコンプライアンスが求められているものの、データガバナンスの観点から特定利用者情報規律に相当するレベルになっており、それが実効的に担保されているのかという点でご指摘をいただいた。総務省においては、NHK 予算への大臣意見や国会のご意見も踏まえて、NHK にどのようなデータガバナンスが求められているか確認して、そのうえで NHK にも確認していただきたい。NHK には様々なインターネット上の活動が期待されており、この前提が変わりうる結果として、外部送信規律における他の事業者と同様のことが言える可能性もあるかと思う。状況を注視するにあたり、特定利用者情報規律と外部送信規律を今回は放送分野のガイドラインには反映しないとするロジックが、ポイントになるかと思う。

③ 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

資料8-5に基づき、株式会社三菱総合研究所より説明。

宍戸座長：資料8－5に関連する資料として、「諸外国における放送プロミネンスの現状」を参考資料3として配布している。また、本日の発表に関連するものとして、「放送コンテンツの制作・流通の促進に関するWG」(コンテンツWG)の主査である山本構成員からメモをいただいているため代読をする。

山本構成員(宍戸座長による代読)：ただいまの調査研究で示されていることとして、放送コンテンツのインターネット配信サービスにおけるパーソナルデータの活用に係る受容度やメディアで発信される情報やコンテンツの信頼度が比較的高い水準にあることが挙げられる。コンテンツWGでは、放送の取材や編集に裏打ちされた信頼性の高い情報発信、「知る自由の保障」、「社会の基本的情報」の共有や、多様な価値観に対する相互理解について、情報空間全体の健全性の確保の観点から、その役割への期待が増しているのではないか。放送事業者においては、引き続きこうした水準を維持していただき、インターネット配信サービスにおけるパーソナルデータの取扱いを適切に進められることが重要である。

視聴履歴による、又はよらない配信でのユーザー利便性を考慮したテレビ受信機等における操作・表示の実証を行い、一定の効果が確認できることが示された。パーソナルデータの利用に係る受容度やメディアで発信される情報やコンテンツの信頼性が比較的高い水準にあり、放送に準じた社会的役割を果たしていると考えられる放送コンテンツのインターネット配信サービスに対しては、操作性により放送コンテンツが視聴者に視聴されやすいようにすることで、当該社会的役割を果たしていただくことが重要ではないか。

コンテンツWGでは、プロミネンスの在り方を検討するために、プロミネンスの対象や範囲、社会的意義を関係者間において意見交換しながら進めている。参考資料3「諸外国における放送プロミネンスの現状」で紹介している諸外国の取り組み状況を注視しつつ、プロミネンスによって生じうる国民が放送コンテンツを見る頻度の変化、国民の視聴する情報への受け止め方などを調査するとともに、我が国における社会的意義を捉えた対応に関するユーザーの受容性やプロミネンス手法の透明性を考慮しながら、ユーザーや関係事業者の理解の醸成を念頭に講じるべき手法を検討することとされた。これについては、今年度の総務省の調査研究、実証事業において検証されていくものと理解している。

宍戸座長：山本構成員のご発言メモにあったように、プロミネンスに関する議論はコンテンツWGでなされており、そこでの議論が見えてきた段階で本検討会において配信サービスにおける視聴者の個人情報の取扱いについて議論することとされていた。コンテンツWGではまだプロミネンスに関する議論が十分になされていない状況にあるため、個人的には放送分野ガイドラインの適用関係について議

論するには時期尚早だと考える。この点について、構成員からご発言はあるか。

森構成員(チャット):賛成です。

宍戸座長:プロミネンスについても総務省の実証事業であり、公平性が担保されているが、放送コンテンツのインターネット配信サービスにおける視聴履歴等の取得や個人属性推定に係るメカニズムについて、視聴者の受容性が高いという点が一つ重要なポイントかと思う。放送コンテンツの一覧性確保についても、検討いただき、検討の深掘りが必要であることが確認された。令和6年度も実証事業は引き続き継続されるため、当該実証事業と業界での議論を踏まえて、本検討会でも議論をするという流れとしたい。

(3)閉会

事務局より伝達事項の連絡。

以上