



2014年2月19日
アジアインターネット日本連盟

パーソナルデータの利活用に関する制度見直しに関する AICJ 提言

1. はじめに

第2次安倍晋三内閣は、「三本の矢」政策を推進している。その第3の矢が「民間投資を喚起する成長戦略」であり、具体的には「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」として示され、そのうち特にIT分野における戦略が、2013年6月14日の閣議決定「世界最先端IT国家創造宣言」として取りまとめられた。

「世界最先端IT国家創造宣言」の中でもインターネット事業と深い関わりを有するのが「革新的な新産業・新サービスの創出及び全産業の成長を促進する社会の実現」である。そして、そのための施策の1つとして「ビッグデータ利活用による新事業・新サービス創出の促進」が掲げられており、具体的には、「『ビッグデータ』のうち、特に利用価値が高いと期待されている、個人の行動・状態等に関するデータである『パーソナルデータ』の……利活用を円滑に進めるため、個人情報及びプライバシーの保護との両立を可能とする事業環境整備を進める」、「個人情報やプライバシー保護に配慮したパーソナルデータの利活用のルールを明確化」、「新たな法的措置も視野に入れた制度見直し方針……を策定する」などとされている。

これを受けて内閣官房IT総合戦略本部の下に設置されたのが「パーソナルデータに関する検討会」であり、2013年9月2日から2013年12月10日まで、全5回の会合が開催され、「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針(案)」が作成された。その案は、2013年12月20日、IT総合戦略本部において決定され、政府の方針として確定することとなった。

パーソナルデータに関する制度の見直しを行う目的からすれば、検討会の議論も、制度見直しの方針も、データの利活用とプライバシーの保護のバランスの実現を志向するものとなっていることが期待される場所である。しかしながら、前出「パーソナルデータに関する検討会」は、プライバシー保護を専門とする複数の法学者によって構成されたもので、その多くがプライバシーの保護の強化を重視する欧州の制度を志向しているように見受けられる。検討会での議論は、生活やビジネスの現場で起きている事象を踏まえたデータ利活用によるイノベーションとプライバシーの適切な保護のバランスを図るというよりもむしろ、どのようにしてプライバシーの保護を実現するかということに重きを置いたものとなっているようにも見える。したがって、それを受けた制度見直しの方針も規制強化につながりかねない点が危惧される。

以上の問題意識から、「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」に基づき2014年6月を目途に行われる予定の法改正大綱の作成に向けて、真にデータの利活用とプライバシーの保護のバランスを実現し、データの利活用によるイノベーションを通じて成長戦略を実現するための制度の見直しに向けた提言をする。

2. 制度見直しの背景

真に望まれる制度見直しの在り方を提言するにあたり、まずは、そもそもなぜパーソナルデータの利活用に関する制度の見直しが必要とされているのかを振り返っておきたい。

我が国において、パーソナルデータの保護に関する法制度としては、「個人情報の保護に関する法律」(個人情報保護法)が存在する。個人情報保護法は、「特定の個人を識別することができる」情報(個人情報)を保護の対象としている。これに対して、プライバシーは、私生活への侵入や他人に知られたくない私生活上の事実の公開を拒否等する権利などといわれるが、その概念は時代・社会によってさまざまに変化し得ることもあって、プライバシーに関わる情報と個人情報とは必ずしも一致しない。したがって、情報の利用が個人情報保護法に抵触し

ないからといって、当該利用行為が、プライバシーの侵害にも当たらないとは限らない。このことから、パーソナルデータのうち個人情報に該当しないものの取扱いに関するルールが法律上存在するほうが、民間におけるデータ利活用が進むのではないかと考え方によるものであろう。プライバシーは今日において大切な課題であり、イノベーションを促進させる方法を検討すると同時に、法制度の見直しが行われることは、適切と考えられる。

3. 真に成長戦略を実現する制度見直しのために

◆真にイノベーションの促進に資する制度とは

グローバルに見渡して、現時点でインターネットビジネスが最も成功しているのは米国である。一方、先進国でありながら欧州が劣勢に立っているように見受けられる。制度の違いを見てみると、米国においては、自由なデータの利用を認めるという基本原則のもと、法律レベルでは「不適切な行為を禁止する」といった抽象的な定めとし、何が「不適切な行為」、すなわちプライバシーを侵害する行為に該当するのかは、さまざまな事情を考慮してケースバイケースで決定するという制度である。これに対し、欧州においては、法律レベルで保護の対象、保護の方法を明確に定めるという制度となっている。

IT産業、とりわけインターネットビジネスは、データの利活用によるイノベーションを繰り返すことでサービスの魅力の維持向上を図っているが、イノベーションが起きるためには、データの利用・流通が可能な状態となることが必要である。そして、どのようなデータをどのように使うことでイノベーションにつなげられるのかということは、データを分析してみて初めてわかることが多い。たとえば、インターネットで検索された単語と位置情報を利用することでインフルエンザの流行をリアルタイムで推定する、といったことも今日では可能となってきたところであるが、データの多様な利用法を認める余地を残すことで、個々のユーザーだけでなく社会の利益に資するデータの利活用が可能となるということが実際には多い。技術発展が著しい今日においては、データ分析をして初めて最も有効なデータ利活用法がわかることもあると考えられる。したがって、イノベーションを促進し社会の利益を実現する観点からは、データ利活用について厳格な禁止ルールを定めるのは妥当でない。日々技術が著しく発展する現代社会においては、新しいデータ利活用のアイデアも次々に生まれてくる。問題が指摘されるごとに事前規制を新たに設けるような後追いの法律制度になれば、実効性に乏しい複雑な法制度となってしまふ恐れもある。データ利活用がビジネスや社会に利益をもたらす、それが更なる技術発展を促すという好循環を生むには、ユーザーの選択と透明性を尊重しつつ、個別具体的に当該データ利活用の是非を判断できるようなルールが必要である。また、ユーザーに日々接する立場にあり、その信頼を得ることを第一義としなければならない事業者こそが、データ利活用とプライバシー保護のバランスを図る最新の知見を有しているともいえる。したがって、詳細な事前規制ではなく、民間の知見を生かした柔軟なルール作りが望まれる。柔軟なルールの下でこそ、さまざまな利活用の方法が試行され、そこにイノベーションが生まれる余地がある。このイノベーションは、データの利活用方法が法規制であらかじめ厳格に定められている状況においては期待できない。

◆パーソナルデータの利活用に関する制度の見直しあるべき方向性

成長戦略の実現にあたって、データの利活用によるイノベーションの促進は不可欠である。柔軟なルールとするためにも、法律レベルではデータ利活用とプライバシー保護のバランスを図るという大原則の定めを中心とし、例えば具体的なデータの取扱い方法については事業者自らがプライバシーポリシーにより規定することとして、当該プライバシーポリシーへの違反を問題視するといった枠組みを提言する。そして、データ利活用は実務の現場の知識や、セキュリティの技術的な背景にもとづく判断も必要であり、全ての問題を網羅する一律の事前規制ルールはなじまないことから、データ利活用における法令遵守の仕組みは、各当事者が、データ活用プロセスにおいて、ルールを自ら形成しこれに則するという、自主規制によるものとすべきである。これをさらに発展させ、「パーソナルデータの利活用に関する制度見直しの方針」においても言及されているように、マルチステークホルダープロセスを実践することにより、実務を反映させつつユーザー保護を実現することが可能となろう。そして、当該形成されたルールを公開して透明性を確保することによりユーザーの信頼を得られる枠組みが定められると考える。そのようなルールを遵守していれば法令遵守が担保されるといった道を設定すべきであり、実務を反

映し、かつユーザーの信頼も得られるようなルール形成を実現する枠組みが真剣に検討されるべきである。法改正大綱の作成は本年6月の予定とされており、残された時間は限られている。早急に法改正大綱作成の方針・その進め方について、産業界との意思疎通を図ることを期待する。

◆個人情報保護法の失敗を繰り返してはならない

現行の個人情報保護法制については、東日本大震災を受けてどの避難所に誰が避難しているかを示す名簿の作成・公表が躊躇われるなどの過剰反応を招来し、情報の利用・流通に支障を来した。この過剰反応が、今度は個人情報よりもより広範囲なパーソナルデータを舞台に繰り返されることが、強く危惧される場所である。我が国発のデータの利活用によるイノベーションが促進されるよう、自由なデータの利用・流通を可能とする法的枠組みの改革を強く期待する。

以上