

総務省
パーソナルデータの利用・流通に関する研究会

オンライン・プライバシーと共同規制
—米国・EUにおける近年の動向を中心に—

2013年3月18日

生貝直人

博士(社会情報学)

情報・システム研究機構 新領域融合研究センター 特任研究員

東京藝術大学 総合芸術アーカイブセンター 特別研究員

慶應義塾大学 大学院政策・メディア研究科 特任助教

情報通信分野において 政府自身がルールを作り難い理由

- ①立法や法改正には時間を要するため、変化の速度に対応しきれない(柔軟性の欠如)
- ②複雑性・専門性の高い事象に対し、政府は規制に必要な情報を把握し切れない(情報の逆非対称性)
- ③規制対象・概念の流動性(例:「プライバシー」や「有害情報」の確定不可能性)
- ④表現の自由に対する配慮(インターネット上ではおよそ全ての行為が表現の自由に関連する)

→企業や産業界による、ボトムアップの「自主規制
(self-regulation)」によるルール形成の必要性

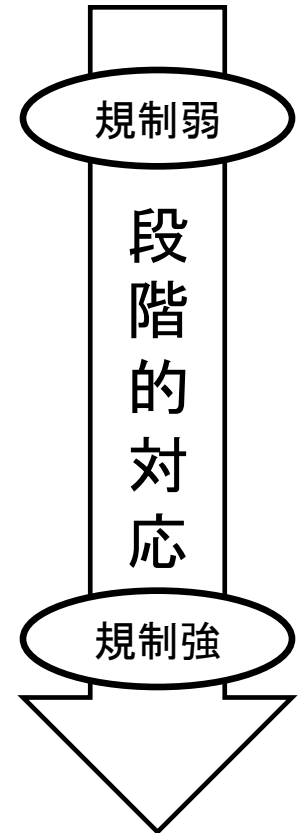
一方で、純粋な自主規制にも 多くのリスクが存在する

- イノベーターで、環境変化が激しい分野だからこそ、自主規制には多くのリスクも存在する
 - ① 自主的にルールが策定されない
 - ② ルール内容の不適切性・競争阻害性
 - ③ 実効性（エンフォースメント）の欠如
 - ④ ルールに対する認知の欠如
 - ⑤ 民主的正統性の欠如
 - ⑥ 「自主規制への逃避」の問題

→自主規制の持つメリット（柔軟性や技術革新への対応）を活かしつつ、そのリスクや不完全性を政府が補完する、「共同規制（co-regulation）」の役割

共同規制の枠組（英Ofcom）

規制なし	特に規制の必要なく、市場自身が問題の発生を抑制あるいは解決している
自主規制	業界団体等による自主的な規制によって当該問題が適切に解決されている（政府による一般原則の提示は存在し得る）
共同規制	自主規制と政府規制の混合措置により問題が解決されている（政府の自主規制補強措置が存在する）
直接規制	目的とプロセスが政府によって定義されており、政府機関によるエンフォースメントが担保されている



政府と市場の間の、
新しい中間領域の設定

『情報社会と共同規制: インターネット政策の国際比較制度研究』

勁草書房 2011年10月

国際公共経済学会賞・テレコム社会科学賞奨励賞



- 第1章 自主規制から共同規制へ
- 第2章 共同規制のフレームワーク
- 第3章 通信・放送の融合とコンテンツ規制
- 第4章 モバイルコンテンツの青少年有害情報対策
- 第5章 行動ターゲティング広告のプライバシー保護
- 第6章 UGC・P2Pにおける著作権侵害への対応
- 第7章 SNS上での青少年保護とプライバシー問題
- 第8章 音楽配信プラットフォームとDRM
- 第9章 共同規制方法論の確立に向けて

共同規制の典型的構造①業界団体型(A) (英国におけるオンライン放送サービス規制)

政府 (Ofcom)

「視聴覚メディアサービス指令(2007)」に伴う
VOD規制の必要性
(指令内に共同規制での国内法化を認める条文)

共同規制組織
としての指名

規制強化の
歯止め

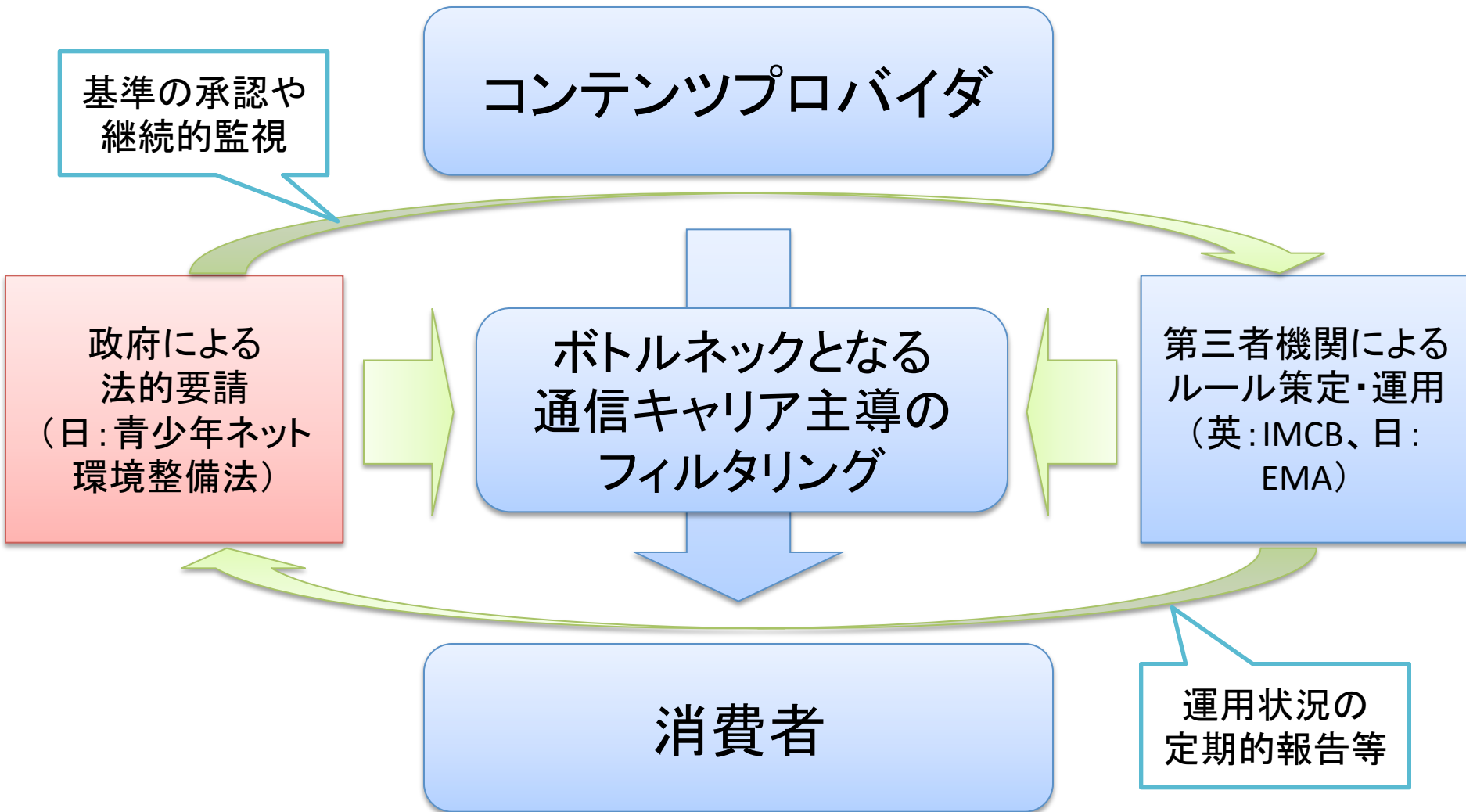
業界団体 (ATVOD)

詳細な自主規制ガイドラインの構築
ガバナンスの適正化の確保
業界からの独立性の確保

- ・罰則権限の保持
- ・業界団体への加盟義務
- ・自主規制内容の承認
- ・継続的な監視と報告書の提出義務
- ・「規制の影」

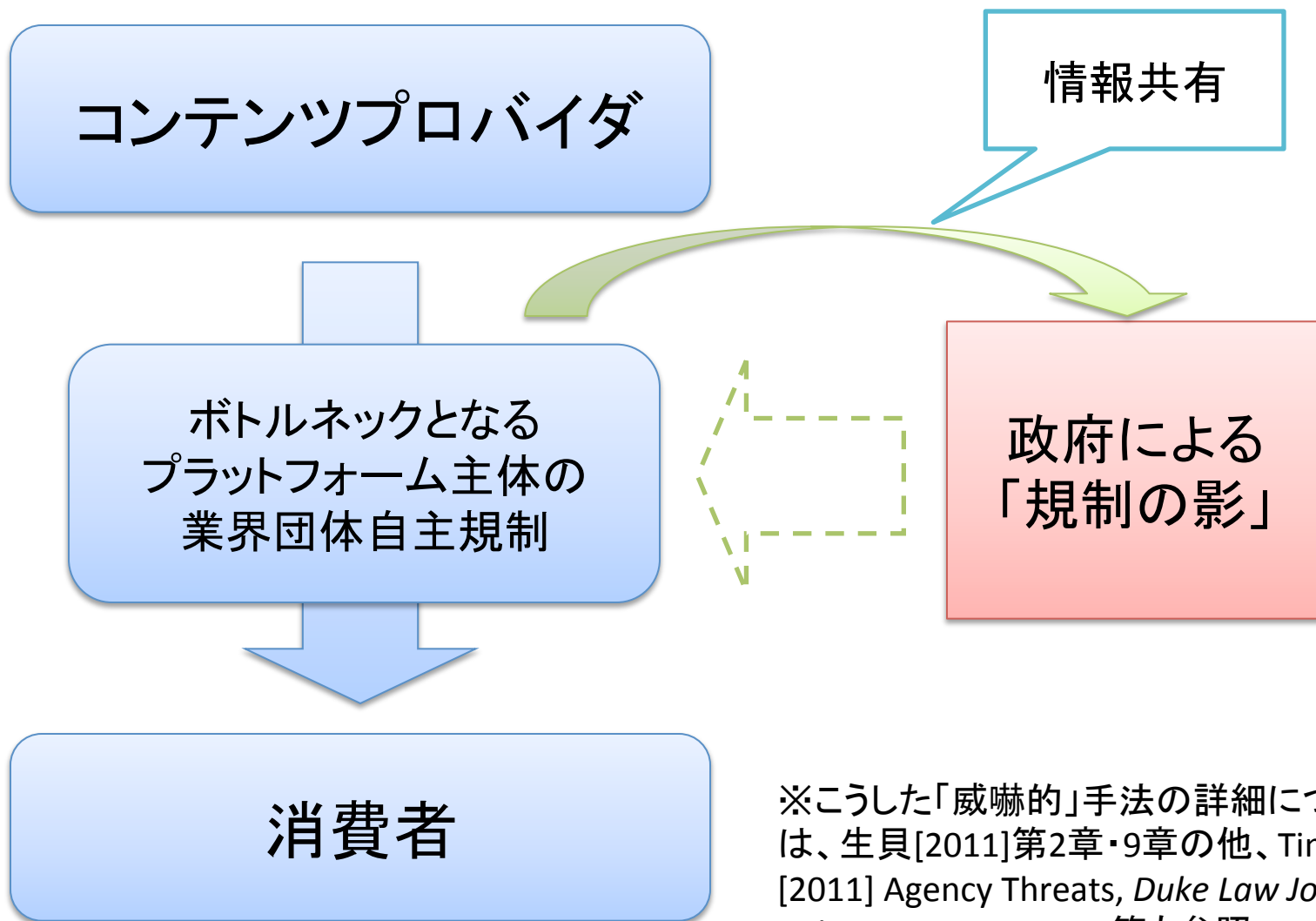
※詳細は生貝[2011]第3章を参照

共同規制の典型的構造②第三者機関型 (英・日におけるモバイルコンテンツ規制)



※詳細は生貝[2011]第4章を参照

共同規制の典型的構造③業界団体型(B) (日本におけるソーシャルゲーム自主規制)



※こうした「威嚇的」手法の詳細については、生貝[2011]第2章・9章の他、Tim Wu [2011] Agency Threats, *Duke Law Journal*, Vol.60, pp.1841-1857.等も参照

情報政策における共同規制概念の意義

- 「暗黙の公私関係」の公式化と透明化
 - 多くの先進国は、官民の長期的関係に基づく非公式な「実質的」共同規制関係を築いてきたが、変化の激しいグローバルな情報産業では公式化する必要性が生じる
- 規制の「実験場」、あるいは不確実性のマネジメント
 - 技術革新の続く中、「現時点で一義的な回答が出し得ない(出すべきでもない)問題」への対応において、自主規制の柔軟性を活かしつつ、リスクを最小化する必要
- 「中間的」規制手法としての共同規制
 - 政府のみによっても、産業界のみによっても解決し得ない問題に対する中間的規制手法の明確化と、その方法論の実践的・学術的洗練を図る認識枠組の確立

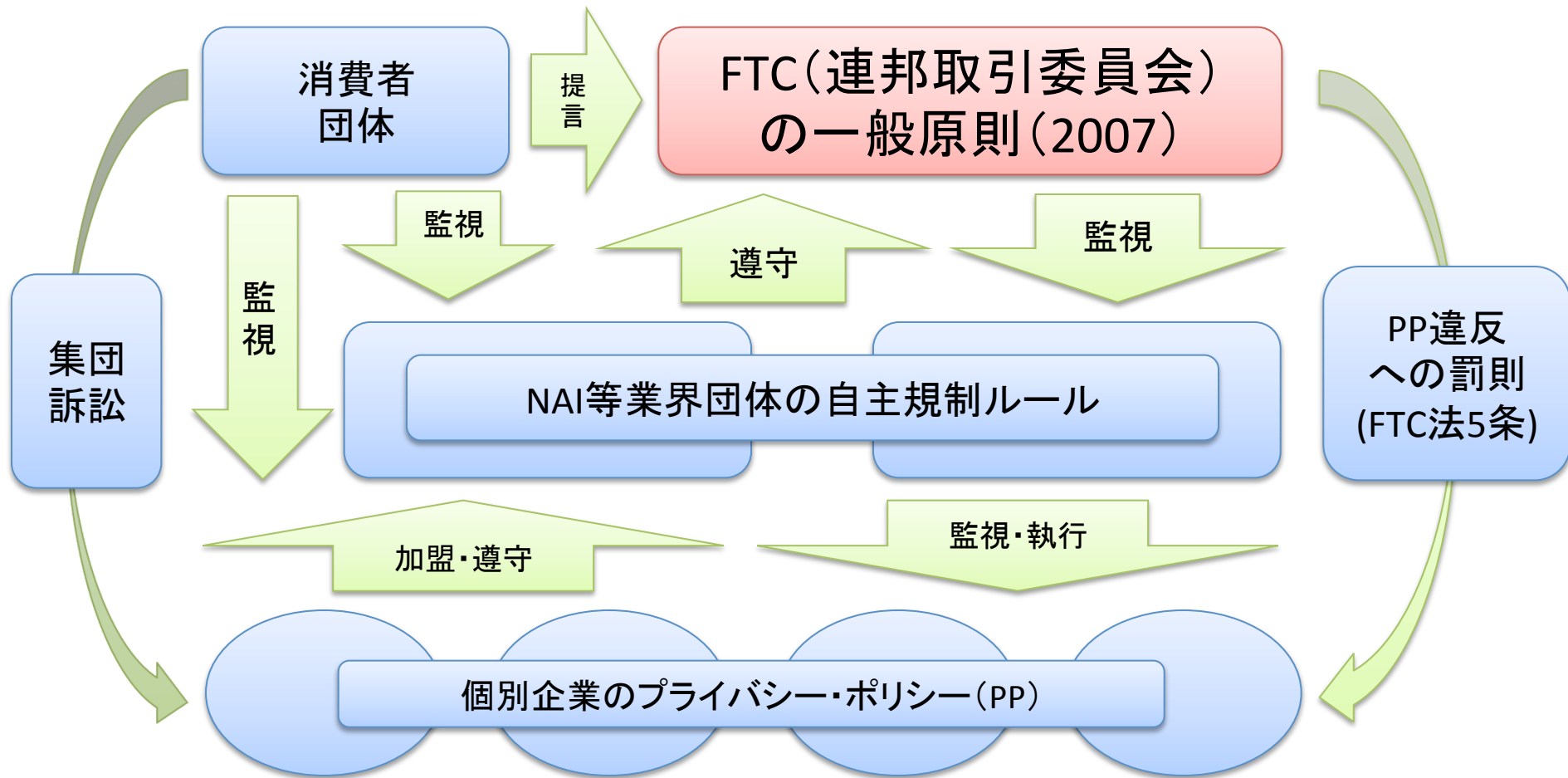
自主規制に対する政府の関与手法

- ルール形成段階での介入
 - 業界団体や第三者機関の創設・支援、法制度や行政指導によるルール形成の命令、自主規制を促す立法等
- ルールの公正性の確保
 - 自主規制ルールに対する要請・承認、形成プロセスに対する政府や消費者の参加機会の確保等
- 実効性（エンフォースメント）の確保
 - 罰則権限の保持・行使、「規制の影」の提示等
- 民主的正統性の確保
 - マルチステイクホルダーによる形成プロセス
- 透明性の確保
 - 業界団体のガバナンスの透明化、ルール運用に関する定期的な報告・外部監査義務等

オンライン・プライバシー規制の有する 不確実性

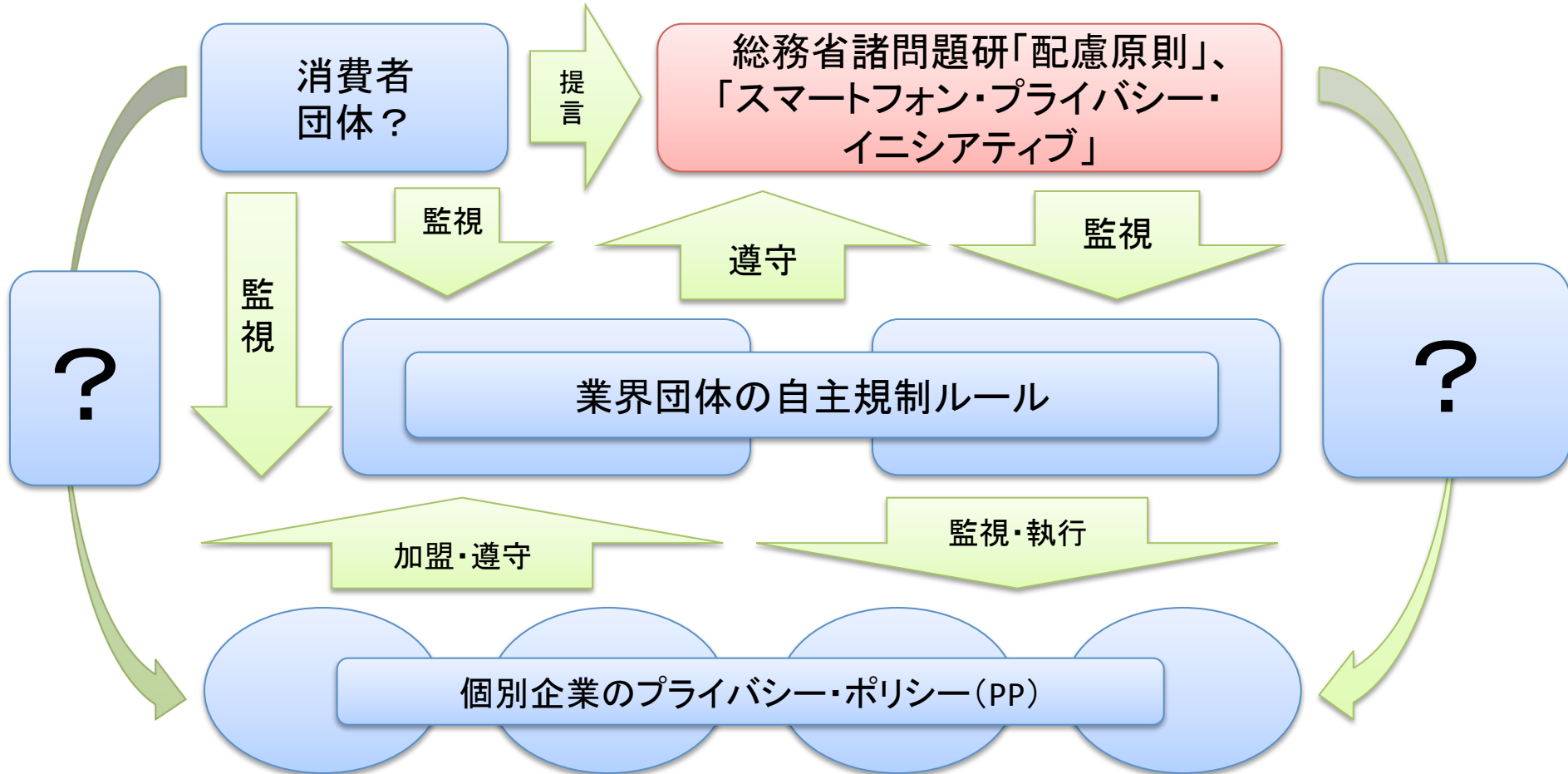
- 「個人を識別しうる情報」の利用には、諸外国においても原則として事前同意や利用目的通知が必要
- しかし、ライフログ技術などで主に用いられる「ID」やクッキー等の中間的領域をどのように取り扱うか？
適切な「同意」や「通知」とはいかなるものか？
 - 文脈や産業分野によるリスクの相違、急激な技術革新、「プライバシー」の定義の流動性
 - 一義的に確定することは不可能であり、望ましくもない
- 完全に直接規制とすることはイノベーションを阻害するが、完全に自主規制に任せることも安心・安全と事業環境の安定性を損なう→共同規制の役割

米国におけるオンライン・プライバシーの 自主規制構造



※上記構造に至る経緯については、生貝[2011]第5章を参照

日本における(部分的)導入



※包括法としての個人情報保護法が存在する分、エンフォースメントは一定程度担保されていると言えるが、米国のHIPPA/COPPA等個別法や州法の罰則規定等を考慮すると結論は異なり得る

米国におけるオンライン・プライバシー 自主規制の現状に対する批判

- 自主規制ルールの内容自体が適切ではなく、保護対象となるべき情報の定義や通知の方法をはじめ、多くの内容が近年の技術革新に適合した形とされていない
- 業界団体自身によるエンフォースメントはほぼ機能していない。業界団体の運営自体も透明ではなく、消費者からの苦情件数すら適切に公開されていない
- 特に業界団体に参加するインセンティブを持たない企業に対する有効な手だてを持たない(フリーライダー問題)

Pam Dixon [2007] THE NETWORK ADVERTISING INITIATIVE: Failing at Consumer Protection and at Self-Regulation, *World Privacy Forum*.等を参照

→インターネット産業の成長のために必要な自主規制の柔軟性は理解されつつも、自主規制の実効性を担保するための法案が毎年提出される

近年の動向：米国ホワイトハウス 「ネットワーク化された世界における 消費者のデータ・プライバシー」(2012/2)

- 基本姿勢は引続き「自主規制重視・オプトアウト強化」だが
 - ① プライバシーの権利章典7原則(省略)
 - ② マルチステイクホルダーによる行動規定の策定
 - 商務省NTIAの主導による、透明な自主規制ルールの策定プロセス
 - ③ 自主規制に対するエンフォースメントの強化
 - 行動規範への違反に対しては業界団体自身の罰則に加え、FTCの制裁を拡大・強化
 - ④ 国際的相互運用性の促進
 - ⑤ 消費者プライバシー保護法制の立法化提案
 - 「権利章典」に基づくベースライン立法、直接的執行権限をFTC/各州司法長官に付与する方向性
 - 同時に自主規制ルール遵守の企業には(州法を含め)直接の法執行を免除する、(米国内版)セーフハーバー手法の提案
 - 既存の分野別法制や州法は重複・複雑性を整理

※近年の複数の法案(Kelly-McCain、Rush、Stearns等)も、要件や対象範囲の大小の差はあるが同様のセーフハーバー方針を提案

近年の動向：欧州委員会 「データ保護規則」案(2012/1)

- 基本姿勢は引続き「直接規制重視・オプトインの強化」だが
 - 95年データ保護「指令(Directive)」の下、各国ごとに制定されていたプライバシー保護制度を、加盟国に直接効力を持つ「規則(Regulation)」に変更・統一
- 保護対象情報の実質的拡大
 - 個人データを「データ主体に関わる全ての情報」と定義し、「データ主体」に「オンライン識別子」や「位置情報」を含む
- 「忘れられる権利」や「データポータビリティの確保」の導入
- プライバシー・バイ・デザイン原則、子供のプライバシーの強化、個人データ事故時の報告、違反時の罰則の強化、海外企業への対象範囲拡大、データ保護シールの促進、データ保護影響評価(PIA)等

これらの概念をどのように具体化するか？

→委員会が制定する委任法令(delegated act)と、

→産業界が策定する行動規範(新38条)の役割

データ保護指令 現行27条

(CHAPTER V: CODES OF CONDUCT)

- ①加盟国および委員会は、分野毎の特性を考慮しつつ、各国法を正しく反映した行動規範(Codes of Conduct)の策定を促していくものとする(shall encourage)
- ②加盟国は国内法において、業界団体等による行動規範の策定を促し、各国のプライバシー保護当局がその国内法と照らし合わせての適切性を評価し、適切な場合には消費者を代表する者の意見を求めるような条項を設けるものとする
- ③EU全体レベルでの行動規範の策定(およびその変更)については、29条作業部会がその各国法や指令と照らし合わせての適切性を評価し、適切な場合には消費者を代表する者の意見を求めるものとする。委員会は、29条作業部会が適切と認めた行動規範の周知を促すものとする

→EUレベルでの法的位置付けは必ずしも明確ではない

→現在までに29条作業部会が適切性を認めたのはIATA(航空)とFEDMA(ダイレクトマーケティング)の2件のみ

→2011年からは電子通信プライバシー指令の改正(クッキー等のオプトイン化)に対応するためネット広告業界団体が行動規範を策定するも、作業部会は適切性を認めず

現行27条の国内法運用実態:オランダ (あるいは米セーフハーバー提案の先行的運用)

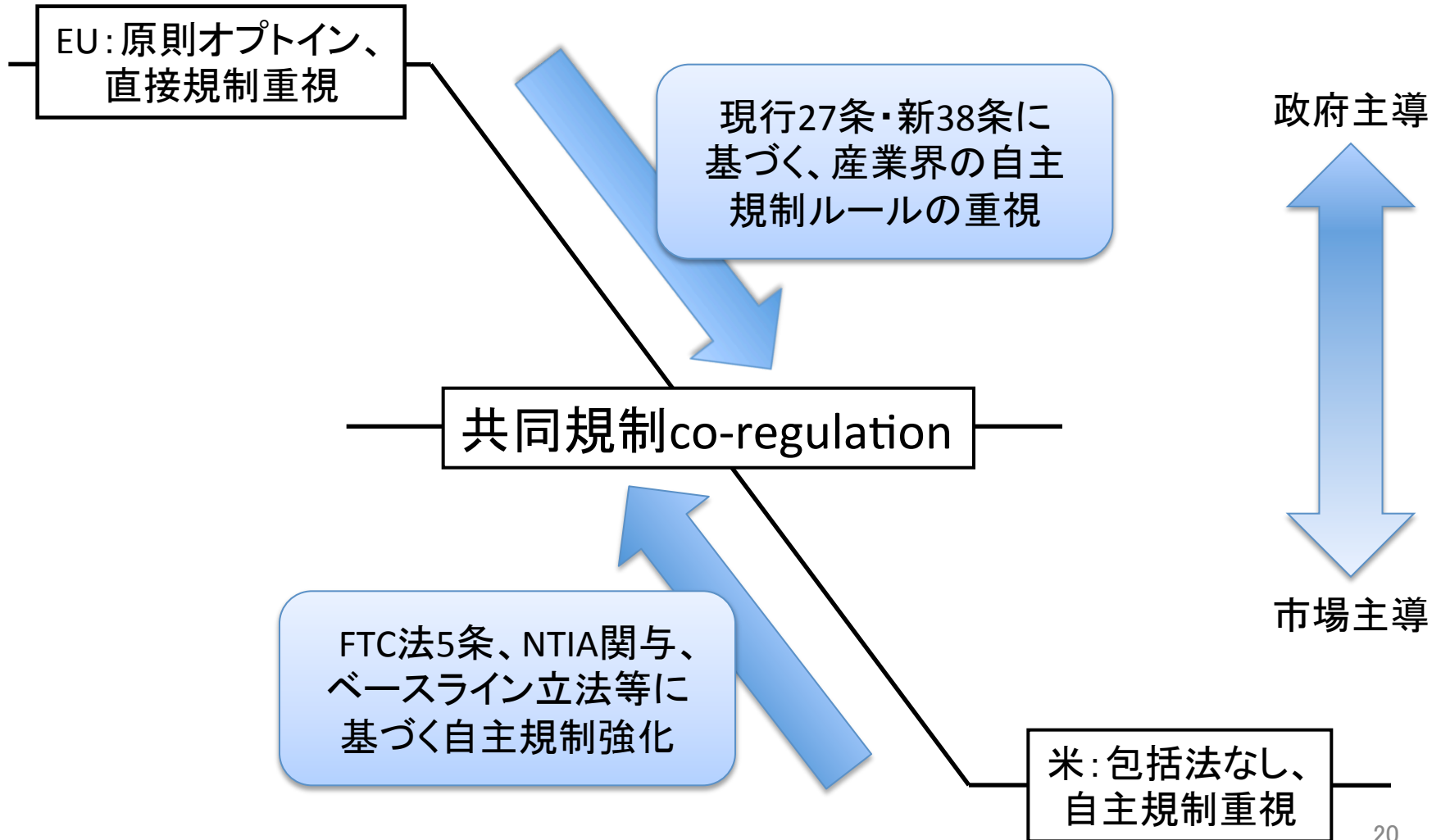
- 1989年データ保護法から20年以上の実践
- 多様な産業分野について18以上の行動規範を承認済(金融、製薬、情報仲介業、DM、医療研究等)
- 行動規範はデータ保護法の要求を包括的に扱うことが必要であり、さらに法規制の保護水準を上回っていることを求められるが、承認された場合は、署名企業にとってデータ保護法にほぼ代替する法的効力を有する(有効期間は5年間)
- 行動規範案が提出されてから、当局は30週間以内に第一次の検討結果を公開する義務がある。当局と産業界の交渉、その後パブコメや司法審査等を経て、初回のプロセス全体は3~4年に渡ることも珍しくない

データ保護規則案 新38条 行動規範 (Codes of Conduct)

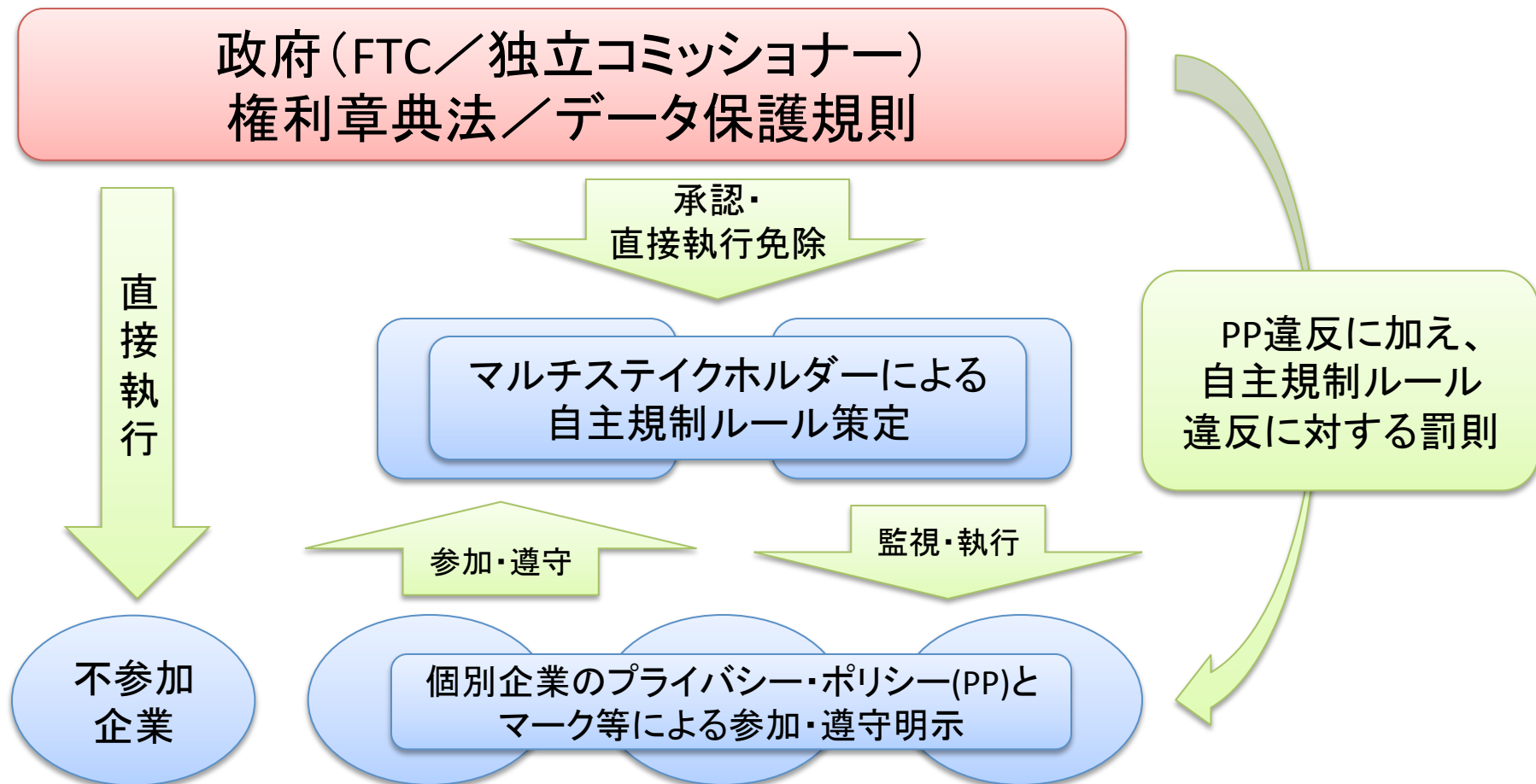
- ①加盟国および委員会は、分野毎の特性に鑑み、規則が適切に運用されるよう、データ保護についての行動規範の策定を奨励するものとする（※包括性は求められないと考えられる）
- ②一国において特定の分野を代表する団体は、自国のプライバシー保護機関に対し、行動規範の規則への適合性についての意見を求めることができる。複数の加盟国において特定の分野を代表する団体は、欧州委員会に対し、行動規範の案を提出することができる
- ③委員会が適切であると認める場合には、委員会は当該行動規範がEUにおける一般的有効性を持つことを決定する実施法令 (implementing act) を採択できる（セーフハーバーの明確化）

→基盤法制がEUで統一化される以上、オランダ等加盟国が有する既存の承認済行動規範も、EUレベルでの承認が進むと考えられる
→「忘れられる権利」や「バイデザイン」等の不確定概念、そしてライフログサービスの多様化を巡り、EUのデータ保護法制は現在の「国ごとのタテ割り」から、「分野毎の行動規範等を通じたヨコ割り」が進む可能性

米国・EUの制度的接近



米国・EUにおける新セーフハーバー規定 導入後の共同規制モデル(イメージ)



米国・EUの共同規制への動きから 得られる我が国への示唆

前提: 自主規制で対応されることが最善だが、もし現状の自主規制が不十分であり、なおかつ直接規制の強化が適切でないと評価するならば:

- ① 個人情報保護法、ならびにプライバシー・ポリシーに対するエンフォースメントの明確化
- ② 産業界の自主規制ルールに対する、政府の公式な承認手続と、セーフハーバーの明確化による法的確実性の担保
- ③ 上記双方を運用可能なリソースと権限を有する、独立性の高いプライバシー保護機関

我が国におけるプライバシー保護第三者機関 設立後の共同規制モデル(イメージ)

