

パーソナルデータの利用・流通に関する研究会（第6回）議事要旨

■日時：平成25年3月18日（月）14時～16時

■場所：総務省8階第1特別会議室

■出席者：

○構成員

堀部座長、辻井座長代理、岩下構成員、奥屋構成員代理大島様、桑子構成員、高橋構成員、富沢構成員、岡村構成員、糸井構成員、別所構成員、長田構成員、吉川構成員、菊池構成員、新居構成員、吉田構成員

○ゲストプレゼンター

崎村 夏彦 野村総合研究所上席研究員

生貝 直人 情報・システム研究機構特任研究員

○オブザーバー

辻畑消費者庁消費者制度課課長補佐、宮田経済産業省情報経済課課長補佐

○総務省出席者

阪本政策統括官、谷脇大臣官房審議官、南大臣官房審議官、中村情報通信政策課融合戦略企画官、山崎情報セキュリティ対策室長、小川消費者行政課企画官、神谷行政管理局個人情報保護室副管理官

○事務局

村上情報セキュリティ対策室調査官、藤波情報セキュリティ対策室課長補佐

■議事要旨：

1. 開会

2. 議事

(1) 構成員等からのプレゼンテーション

- ・ 崎村 夏彦 野村総合研究所上席研究員

崎村上席研究員より、資料1に基づき、明示的同意がはらむ問題点と解決へ向けての方策案について説明が行われた。

- ・ 生貝 直人 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

生貝特任研究員より、資料2に基づき、オンライン・プライバシーと共同規制について説明が行われた。

- ・ 岩下構成員（株式会社日立製作所スマート情報システム統括本部担当本部長）

岩下構成員より、資料3に基づき、適切なパーソナルデータの利用・流通に向けたプライバシー・個人情報保護の課題と解決の方向性について説明が行われた。

(2) 意見交換

プレゼンテーションを踏まえ、以下の意見等が出された。

- 現行制度でも、国民が苦情を申し立てる仕組みはあるが、プライバシーの問題についてはtwitter やブログ等で一気に炎上するのが実態であり、国民の苦情を積極的に受け入れ、迅速に公平な判断を下し、必要に応じて是正等を勧告するような窓口があると良いのではないか。また、各官庁の個人情報保護担当者が対応するよりは、番号法案の附則第 6 条 2 項に示されるように、特定個人情報保護委員会がその機能を拡大し、個人情報全般の相談窓口の機能を持つ方がうまく機能するのではないか。
- 相談窓口・体制については、行政の仕組みでもいいかもしれないし、共同規制のような仕組みでもいいかもしれない。例えば、JVN (Japan Vulnerability Notes : 脆弱性情報データベース) のように、公的機関からの提案により、民間の知恵を集めて問題を解決していきこうという活動で問題の解決が図られることも考えられる。
- 自主規制によるプライバシー保護に対しても一定の条件の下で適切であるという判断を下せる権限を持った機関・窓口を検討することが望ましい。そのような機関・窓口は、現行制度における公正取引委員会の事前相談窓口がイメージに近く、省庁縦割りではなく、一つのコミッショナー制ないし第三者機関制にして、統一的な判断の下に、規制するだけでなく、セーフかどうかの相談に乗ってジャッジメント・行政判断を示せる組織となるのが良い。
- 相談窓口については、事前に業務が適切かどうかを審査できるようにすべきである。また、その審査に当たっては、知見のある詳しい人が判断しないと分からないので、民間団体を活用した共同規制の形が良いのではないかと考える。そして、そこで適正性が認められた業務については、サービスの運用に当たって利用者からの明示的同意を不要にする、といったことができると良い。Web サービスにおいては、同意等で画面が一つ増えることで脱落率が 15%程増えるため、こういった摩擦が減ることは企業、利用者の双方にとって良いと考えられる。
- 米国型の共同規制の枠組みでは、行政側だけでなく、民間側から参加して規制の枠組みを作っていくプロセスが保障されていることが非常に大きい。実務、実態に適した規定でなければ実際には機能しないが、その際に枠組みの範囲を大きくすると包括的になり過ぎてしまうので、適正なサイズの規制のグループを作っていく必要がある。
- 米国、EU でも基本的にはセクター毎の業界団体が自主規制ルールを作る権利を持つことになっており、セクターのサイズに決まりがあるわけではないが、一定企業が署名し参加することが保証できる単位であることが求められている。また、各セクターは完全に相互独立している必要はなく、一つの業界に二つの自主規制団体が存在していても良く、米国ではAとBの団体のどちらが適切かを競争的なプロセスで決定することも否定していない。
- 日本では現状、共同規制の枠組みはなかなかできていないと感じているが、現行の法制度下でも、担当する省庁と然るべきプログラムを結んで、セクター毎の業界団体が自主的

にルール策定を行うといった、事実上の共同規制を行っていくことがあり得るのではないか。

- 現行制度の下でも、事業者団体の定める公正競争規約や認定個人情報保護団体の活用などを含めて実質的な共同規制の形を作っていくことはあり得ると考える。実際、米国でも消費者プライバシー権利章典で、プライバシー保護のベースラインについて立法化するという記述があったが、一方で、ベースラインの立法ができなかったとしてもマルチステークホルダーによる自主規制ルールの策定とそのエンフォースメントの強化は現行法の下で進めていくべきと記述されている。ただし、米国の場合は主要なプレイヤーがその国にいるから法執行しやすい面があり、同様の手法を日本で行っても、主要なプレイヤーに対して執行力を担保できず、国内事業者にしかな通用しない共同規制になってしまう懸念はある。
- 国内でサービスを行う海外プレイヤーへの法執行の担保については、重要な指摘である。例えば、大手の検索エンジン事業者の問題に対し、総務省と経済産業省が共同で対応したこともあったが、やはり国内に統一的な窓口がないと具合が悪く、諸外国の規制当局と共に不適切な行為を抑える仕組みが必要である。また、日本国内でサービスを行う中小の外国ベンダーへの法執行については、抜本的な規制枠組みの見直しを考える必要があり、自主規制という形ではルール遵守を担保することが難しく、直接規制的なものもある程度は入れていかないと危ないと感じている。本社が日本にあって規制当局がコントロールしやすい場合と、そうでない場合があるので、米国 FTC のように単にペナルティを課す権限を持つだけでなく、それらの特性を踏まえた枠組みを検討すべきである。
- 米国の HIPAA (Health Insurance Portability and Accountability Act : 医療保険の相互運用性と説明責任に関する法律) では、保険情報を医療サービス等に使うのは当たり前に分かることなので本人の同意は要らず、利用目的がそこから外れる部分だけ同意が必要としており、参考とすべきである。なお、同意が必要な場合には、インフォームドコンセントのように十分な説明に基づく同意に注力できるフレームワークを構築すべきである。
- 海外の事業者にどう対抗していくかは非常に悩ましく、一つにはいわゆる EU でいわれる域外適用を及ぼすことが考えられるが、実際問題として今の日本の法制度、国際情勢からすると難しい。一方で、官と民の複雑なパワーバランスに基づくネゴシエーションによるアプローチが考えられる。例えば、米国では Google やプラットフォーム企業に対し、モバイルアプリの審査基準をカリフォルニア州オンラインプライバシー保護法の基準に合わせるよう交渉し、域外 (州外・国外) の企業のモバイルアプリに対してもプラットフォーム経由で実質的に基準を認めさせたという典型例がある。また、EU では、一つの大きな企業体に様々な法的論点が同時に存在する際、例えば SNS では自主的に合意するルールとして、Safer Social Network Principals といったルールを作り、その EU が用意した基準に従えば、合意した自主的ルールを暗黙的にセーフハーバーとして認めることを明文化している。このような総合的な交渉の結果として、一つの合意文章を作るという方法論は日本でも現実的に考えていくべきである。
- グローバル企業にとっては、各国でバラバラな規制が行われると、それぞれに対応する

ことにコストがかかり、場合によっては対応不可能となってしまう懸念があり、基準を揃えるか、仮に基準がズレていたとしてもどこかの国に準拠していれば、ズレの部分のみ追加で認定を受ければよいので、そういった規制にしてほしいという要望がある。

- 域外適用による直接の法執行ができないとしても、業界団体ルールは私的契約の範囲であるため、海外の事業者や取組みであってもそのルール違反に対する法施行を及ぼすことは理論的に可能であり、実際に行われている例もある。
- 共同規制ルールを国際的に平準化していくことについては、例えば広告分野ではネット広告業界団体の World Federation of Advertisers がネットのオンライン広告に関する自主規制ルールを米国ベースで平準化しようとしている。また、官による取組みとして、FTC では、自主規制ルールの適正性を判断する際に、適正性の評価基準の中に国際的な基準を含めようとしている。なお、平準化の問題は、米国では連邦法と州法の関係でも起こっており、ホワイトハウスのペーパーでは、セーフハーバー枠組みと適合した形で州法もできるだけ一貫性のある形で整理していくことが必要であると指摘している。それらは民間の自主規制レベル及び政府レベルでの平準化の努力の中で初めて可能になる。
- プライバシー侵害リスクについては、リスクを正確に把握するとともに、対策を立てておかなければならないと考えるが、ビッグデータは大量で非定型であることから、多目的利用になってしまう。例えば医療データの場合、医学の発展のために統計処理をやるのであればプライバシー侵害のリスクに対する対策は立てられるが、営利目的の医薬品の販売のための処理となると目的が違ってきて、処理の仕方も違ってくるため対策が難しくなる。
- PETs (Privacy Enhancing Technologies) という技術的アプローチについて、プライバシー保護のために十分に技術を活用できているかということ、個々のアプリケーションの中に技術を組み込むことはできても、汎用的な仕組みとしてはなかなか使いにくいというのが実態である。ビッグデータの解析をする時に本来やるべきでない分析をしてしまうことをどう防ぐか、どう回避するかについて、技術的な解決が図れると良い。
- 企業は、リスクがないように繕うのではなく、リスクがあると説明した上で、これだけの対策をしているので同意してほしいと訴えることが必要と考える。ただし、個別企業がプライバシー侵害のリスクがあるというコマーシャルを流すのは、ビジネス的に現実的ではなく、リスクの啓発と、それに対する、より望ましいオプションを提供するというやり方が考えられる。
- 共同規制においてはその枠組みに参加し、ルールを遵守するインセンティブの付与が重要なポイントであり、オランダのように数年に一度ある監査義務の頻度を減らしたり、米国でいえば州法や連邦法、我が国でいえば不法行為のようなものをセーフハーバーの範囲に含めることといったインセンティブを高める方策ができるかといったことが論点になる。
- 同意のあり方について、リスクのレベルが全く違っていても、区別がつかない、又は差別化できない中で、多くの利用者が同意せざるを得ないという現状を解決することは非常に大切だと考える。
- これまでの国内の自主規制ルールを作る際のアプローチが本当に開かれたものであつ

たかを考える必要がある。今までは入口が行政主導であったりしたので、民間企業が入りにくく、入りたい人達が入れないままルールができあがっていた。米国のように開かれたマルチステークホルダープロセスで議論を積み上げていく必要があると思う。広告分野ではJIAA（一般社団法人インターネット広告推進協議会）が、先んじて自主規制ルールを作っている実態があり、民間側で自主規制ルールを作ろうとしている事例も多い。また、米国でもグローバル企業はルールが必要という認識を持っており、ルールを作ることに反対しているわけではない。日本でもそういった企業を巻き込んでルール形成の場を民間主体で作るべきである。

- EU と同様の規制が日本国内で有効かは議論が必要と考える。インターネット関連で EU 発の大企業は存在しておらず、EU ではルールを作る際にインターネット産業界の意見が十分に反映できていないと認識している。
- 米国では自主規制ルールをマルチステークホルダープロセスで作る際、企業、消費者団体、政府が参加しており、情報の非対称性を埋めることが検討されている。ただし、オランダでも同様であるが、最初は政府と産業界が交渉し、できてきたルールに対して途中から消費者団体等に参加してもらうという形をとっている。一見、透明性の点から問題があるように思えるが、最初からオープンな議論をしてしまうと肝心の結論が出てこない。このように現実性と透明性を勘案する必要がある。
- EU の規制への協調については、我が国のルールに取り入れることが望ましくない時には、EU-米国間のセーフハーバーのような形を取らなければならない。また、EU の個人データ規則案の第 38 条（行動規範の策定に関する規定）を考慮しないまま、EU レベルの規制を導入しようとするのは危険なことであり、実際の運用における自主規制の認め方等も含めて、これからの日本が国際的水準と比較してどう対応するかの議論を進めていく必要がある。
- 認定個人情報保護団体は、現在、38 団体あり、自主規制ルール（個人情報保護指針）を定めているが、共同規制の枠組みとの関係では、共同規制はセクター毎である必要があるため、セクター毎に活動している認定個人情報保護団体であれば枠組みの検討対象になる。ただし、現状の法制度では、当該自主規制ルールに参加し、遵守するインセンティブが弱く、また、ルール違反に対して取締りを行っていることも少ないことから、インセンティブを高めることを前提に制度を見直すのであれば、現存の認定個人情報保護団体はかなりの程度、共同規制の枠組みに応用可能と考える。

3. 閉会

以上