

特集 グローバル社会における 2 データ利活用のための法整備



板倉 陽一郎 Itakura Yoichiro 弁護士

ひかり総合法律事務所弁護士。理化学研究所革新知能統合研究センター客員主幹研究員、国立情報学研究所客員教授。日本弁護士連合会消費者問題対策委員会副委員長（電子商取引・通信ネットワーク部会長）。

データ利活用のための法整備前史 ～いわゆる過剰反応

一昔前であれば、データの利活用を促進するための法整備というのは考えられませんでした。憲法は表現の自由（憲法 21 条）、営業の自由（憲法 22 条 1 項、職業選択の自由より）を保護しており、情報については、禁止されている一部の行為を除けば、自由に流通するものである、というのが法律の建前です。しかしながら、2005 年 4 月の個人情報の保護に関する法律（以下、保護法）全面施行後に起きたのは、いわゆる「過剰反応」でした。同法等に対する誤解等に起因して、必要とされる個人情報の提供までも行われなかったり、各種名簿の作成が中止されたりしたのです*¹。これに対応し、2008 年 4 月 25 日には個人情報の保護に関する基本方針（保護法 7 条）が変更され、広報・啓発活動を中心とした対策が進められました。

それから約 10 年が過ぎ、保護法が大改正されました（2017 年 5 月 30 日全面施行）。この 10 年の間に、スマートフォン、SNS、IoT、AI（人工知能）、クラウドコンピューティング、スマートスピーカーと、情報通信技術の発展は著しいものがあります。

官民データ活用推進基本法の 成立と基本計画

（1）官民データ活用推進基本法の成立

このような状況下で、2016 年 12 月 7 日に

は、官民データ活用推進基本法（以下、官民データ法）が成立しました。同法は「インターネットその他の高度情報通信ネットワークを通じて流通する多様かつ大量の情報を適正かつ効果的に活用することにより、急速な少子高齢化の進展への対応等の我が国が直面する課題の解決に資する環境をより一層整備することが重要であることに鑑み、（中略）官民データ活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進し、もって国民が安全で安心して暮らせる社会及び快適な生活環境の実現に寄与すること」を目的とし、個人情報・個人データのみに限られない電磁的記録たる「官民データ」の活用を推進しようとするものです。これは、AI や IoT を中心とした情報通信技術の進展を背景に、「官（国、地方公共団体等）、民（企業等）の諸活動自体を、データ活用を前提とした社会に適応するものに転換し、官民双方が各々保有するデータ（官民データ）をみんなで活用できる環境を整備することにより、国民一人一人が豊かさを真に実感できる社会モデルを構築していくことが必要である」との考え方をベースにしています*²。

（2）官民データ法と保護法の関係

では、官民データ法の考え方と、保護法はどのように折り合いをつけているのでしょうか。官民データ法については、保護法の改正に合わせて、自由民主党政務調査会名義で公表された「個人情報保護法改正に関する提言」（2015 年 2 月 12 日）にその萌芽をみることができます。

同提言の 3 項では、本来の法改正の趣旨を

*¹ 「個人情報保護に関する取りまとめ（意見）」（2007 年 6 月 29 日国民生活審議会）

*² 犬童周作「官民データ活用推進基本法について」『自治体法務研究』2017 年夏号（2017 年）63-67 ページ。法令解説としては、他に、中司光紀「官民挙げてデータ活用を推進」『時の法令』2024 号 4～18 ページ。

特集2 グローバル社会におけるデータ利活用のための法整備

踏まえ、保護法の目的規定および新たに設置する第三者委員会の任務規定に、個人情報の利活用の推進に配慮する旨を明記すること、という内容が含まれていました。保護法の目的規定および個人情報保護委員会の任務規定に「個人情報の利活用の推進」を盛り込もうという動きがあったわけです*3。

しかしながら、実際には、保護法の改正に当たって、保護と利活用のバランスを利活用側に倒すということは行われませんでした。保護法1条の目的規定が加筆されたこと*4についても、保護と利活用のバランスを利活用側に傾斜させるものではないと説明されていますし*5、むしろ官民データ法では、官民データ活用の推進は、保護法をはじめ、サイバーセキュリティ基本法や、いわゆるマイナンバー法など、その他の関係法律による施策と相まって、個人および法人の権利利益を保護しつつ情報の円滑な流通の確保を図ることを旨として行われなければならないとし、官民データの活用を推進するに当たっては保護法を^{じゅんしゅ}遵守し、「個人及び法人の権利利益」が保護されなければならないことが明記されたのです。

(3) 官民データ活用推進基本計画

官民データ法の実施に当たっては、「官民データ活用の推進に関する施策の総合的かつ効果的な推進を図るため」(官民データ法8条1項)、官民データ活用推進基本計画が定められることになっています。

官民データ活用推進基本計画の最新のものは、2018年6月15日付の「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」(以下、基本計画)です*6。

基本計画では、①官民データ活用の推進に関する施策についての基本的な方針の中で重点分野(電子行政、健康・医療・介護、観光、金融、

農林水産、ものづくり、インフラ・防災・減災等および移動)を指定し、「推進体制」の中で②国の行政機関における官民データ活用に関する事項と③地方公共団体および事業者における官民データ活用の促進に関する事項についての大きな方針を定め、④官民データ活用に関し政府が重点的に講ずべき施策を「施策集」として、官民データ法の各条項に対応した取り組みが規定されています。「推進体制」においては、「個人情報等の適正な取扱いの確保」の項目が設けられており、官民データの利活用の推進に当たって、個人情報保護委員会による個人情報等の保護および適正かつ効果的な活用に係る^{かか}施策と連携することが確認されているほか、日EU間の相互の円滑な個人データ移転を図る枠組みの構築にも触れられています。

以下では、特に個人情報・個人データについての基本計画における施策を取り上げ、どのように個人情報保護との関係を整理していくかをみていきます。



基本計画における具体的な施策

(1) 匿名加工情報と非識別加工情報

「匿名加工情報」は、もともと、保護法の改正において、ビッグデータの利活用のための制度として導入されたもので(保護法2条9項、36条～39条)、基本計画においても「個人情報及び匿名加工情報の取扱いに関する相談対応及び情報発信」(No.4-2、官民データ法12条関係)の中で施策に位置づけられています。行政機関や独立行政法人等に関しては「非識別加工情報」が匿名加工情報に相当しますが、基本計画においては位置づけられていません。

他方、地方公共団体における非識別加工情報に関する制度の導入については、「地域におけるデータ利活用の環境整備」(基本計画No.11

*3 成立過程の分析については、板倉陽一郎・寺田麻佑「官民データ活用推進基本法の制定と個人情報保護法制への影響」情報処理学会研究報告電子化的財産・社会基盤(EIP)2017-EIP-75巻18号(2017年)1～7ページ。

*4 ウェブ版「国民生活」2016年2月号「個人情報保護法改正のポイントを学ぶ」(5)「目的・定義に関する規定」http://www.kokusen.go.jp/wko/pdf/wko-201602_10.pdf

*5 瓜生和久編著『一問一答 平成27年改正個人情報保護法』(商事法務、2015年)9ページ(Q5)。

*6 官民データ法8条7項により、2017年5月30日付の「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」を全部変更した形式を採っている。

特集2 グローバル社会におけるデータ利活用のための法整備

- 2、官民データ法 19 条関係) において、「地方公共団体が保有する個人情報に関する非識別加工情報の仕組みに関する相談対応や情報提供を行うとともに、非識別加工情報の活用事例を整理する等、地方の非識別加工情報に係る取組を支援」との施策がみられます。地方公共団体の個人情報保護制度は、各地方公共団体の個人情報保護条例によるもので、都道府県・市町村のそれぞれにおいて別の個人情報保護条例を有しています。非識別加工情報の制度を導入するにしても、各地方公共団体がそれぞれの責任で導入しなければならないのであって*7、特に加工基準について、地方公共団体が個別に検討することが可能であるか、個人情報保護の観点から適切であるかについては疑念があります。もっとも、この点は 2018 年 6 月 4 日付の「規制改革推進に関する第 3 次答申～来るべき新時代へ～」(規制改革会議)において、「例えば、ビッグデータの活用が進む中、匿名加工した個人情報について、国や民間企業には法律で同一ルールが定められたにもかかわらず、地方自治体が保有する個人情報は従来通り条例で定めることとされている。その結果、多くの地方自治体で条例の検討が始まり、全国的利用が前提のビッグデータにおいて自治体ごとに異なるルールが整備される可能性が出てきている。所管府省では有識者会議を開催し、データ利活用のニーズがない中、検討すべき対応策を整理したと言うが、会議としては、ルール整備を怠っていると評価せざるを得ない」と痛烈に批判されています。これを受けて、2018 年 8 月 21 日からは総務省に「地方公共団体の非識別加工情報の作成・提供に係る効率的な仕組みの在り方に関する検討会」が設置されています。地方公共団体の非識別加工情報に関する国としての「ルール整備」が期待されます。

(2) いわゆる情報銀行やデータ取引市場等

「いわゆる情報銀行やデータ取引市場等の実装に向けた制度整備」(基本計画No. 4

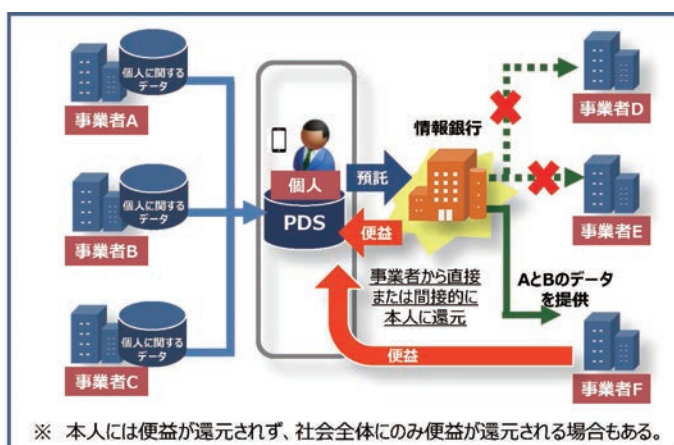
- 1、官民データ法 12 条関係) においては、「個人関与の下でのデータ流通・活用を進める仕組みである PDS (Personal Data Store)、情報銀行、データ取引市場の実装に向け、今後、観光分野等における情報信託機能を活用した実証実験、情報信託機能の認定スキームに関する指針を踏まえた民間団体による取組状況や、諸外国の検討状況等を注視しつつ、引き続き、必要な支援策、制度の在り方等について検討」とあります。

特にいわゆる情報銀行については、これを受けて総務省および経済産業省が設置した「情報信託機能の認定スキームの在り方に関する検討会」による「情報信託機能の認定に係る指針 ver1.0」(2018 年 6 月) が公表されています。

この指針によると、いわゆる情報銀行(情報利用信用銀行、情報信託機能)は、「個人とのデータ活用に関する契約等に基づき、PDS 等のシステムを活用して個人のデータを管理するとともに、個人の指示又は^{あらかじめ}予め指定した条件に基づき個人に代わり妥当性を判断の上、データを第三者(他の事業者)に提供する事業」と定義されています(図)。特に「予め指定した条件」に基づいて個人情報・個人データを第三者に提供するとすると、どのように個人情報の保護が図られるかが不安になるところです。

この点、指針においては、民間の団体等による任意の認定のしくみが望ましいとされてお

図 情報銀行のイメージ



資料 「AI、IoT 時代におけるデータ活用ワーキンググループ 中間とりまとめの概要」より

*7 板倉陽一郎「非識別加工情報に関する個人情報保護条例の改正についての自治体の実情と対応」IP42号(2018年)11ページ。

特集2 グローバル社会におけるデータ利活用のための法整備

り、モデル約款においては、保護法の遵守は当然として、提供先の第三者と提供契約を締結したうえで、再提供を禁止し、提供先第三者に対する調査・報告徴収権限が求められるなど、相当程度個人情報保護に配慮した内容が含まれます。この認定については、一般社団法人日本IT団体連盟が名乗りを挙げています（2018年秋開始予定）。

（3）データ利用に関する契約

匿名加工情報が提供されるにしても、いわゆる情報銀行において第三者への提供が行われるにしても、契約が介在することになります。「データ利用に関する適切な契約の促進」（基本計画No.3-5、官民データ法11条3項関係）において、「データの流通・利用に関するB to B取引は契約類型や契約条件が様々。また、AI技術の特性等に関する相互理解が進んでおらず、AI活用に係る契約の取決め方も手探り。データ流通・活用や学習済みモデルの利活用のための契約交渉が十分になされていない実態が存在」との問題が指摘されていました。

そこで、2017年5月に公表された「データの利用権限に関する契約ガイドラインVer1.0」について、データ利用に関する契約事項や契約条件等を整理するとともに、AI技術に係る権利関係や責任関係について交渉ポイントや留意点を示したAI編を追加し、2018年6月に抜本改訂されました（「AI・データの利用に関する契約ガイドライン」）。

個人情報の保護との関係では、例えばデータ編において「データに個人情報が含まれる場合にはプライバシー権等の個人の権利が侵害されることがある」ことが明記されているほか、「データは無体物であり、民法上、所有権や占有権、用益物権、担保物権の対象とはならないため、所有権や占有権の概念に基づいてデータに係る権利の有無を定めることはできない（民法206条、同法85条参照）」という、法律の専門家からすれば当然のことが記述されたことも大きいといえます。個人情報・個人データの本人をそっこのけで「データの所有権」なる

ものが議論されがちな状況にも配慮されたものでしょう。

（4）欧州との越境データ移転

以上のような国内の施策のほかに、「日EU間で個人データの円滑な越境移転のための環境を整備するための、日EU間の相互の円滑な個人データ移転を図る枠組みについて、戦略的な取組を推進」（基本計画No.12-3、「国際貢献及び国際競争力の強化に向けた国際展開」関係）という項目もみられます。一般的に個人データの越境移転を禁止している欧州から、十分な保護措置を備えた国または地域として認定される、いわゆる十分性認定についての項目です。この点については、2018年9月5日に欧州委員会から、日本の十分性認定の決定文書草案と、正式な十分性認定手続の開始が公表されました。同年9月26日以降、欧州データ保護ボードが決定文書草案の審査を行っており、同ボードおよび欧州委員会の手続きを経て、十分性認定を見据えて、「個人情報の保護に関する法律に係るEU域内から十分性認定により移転を受けた個人データの取扱いに関する補完的ルール」（個人情報保護委員会）も制定され、十分性認定によって越境移転されてくるEUの個人データについては上乗せ措置が求められます。今後は、欧州データ保護ボードおよび欧州委員会での手続きを経て、十分性認定が得られることが期待されています。日本も、欧州（EUおよびEEA31カ国）に対して保護法24条における同等性を認める予定となっています。

おわりに

以上のとおり、官民データ法によるデータ利活用のしくみの概要、具体的なしくみにおける個人情報保護の実情を見てきました。個人情報保護制度も複雑ですが、データ利活用に関する法制度は輪をかけて複雑なものとなっていることが理解できたのではないのでしょうか。その中でも、適切に個人情報の保護が図られているか、適切に検証していくことが求められます。