

# 研究報告書

## 「ビッグデータ統合利活用のための法制度のあり方に関わる総合的 日米欧比較研究による制度設計」

研究タイプ: 通常型

研究期間: 平成25年10月～平成29年3月

研究者: 生貝 直人

### 1. 研究のねらい

本研究のねらいは、ビッグデータの利活用を促進するために必要な法制度についての総合的な国際比較研究を行うことにより、今後の我が国における法政策に対する実践的な示唆を見出すことにある。ビッグデータの利活用に関わる法制度は、プライバシーや個人情報の保護、データ自体の知的財産保護、公共セクターの保有するデータの再利用に関わるオープンデータ法制、セキュリティなどをはじめとして、きわめて多岐に渡るものである。

これらのルール全体を、常に変貌と進化を続けるビッグデータの利活用領域において、国家の制定する法制度(政府規制、government-regulation)に詳細に記述することは不可能であり、望ましくもない。ビッグデータの利活用に関わるルールは、第一義的には、イノベーションを主導しそれに関わる詳細な知識を有する、産業界自身の「自主規制(self-regulation)」によって担われるべきである。一方で、個人の尊厳に関わるプライバシーをはじめとする多くの法制度上の問題を、企業や産業界の自主規制に完全に委ねることには、明らかなリスクと限界が存在する。

本研究が重視する「共同規制(co-regulation)」という概念は、このような自主規制の利点を最大限に活かしつつ、そのリスクや限界を政府が法制度等の手段によって補完しようとする、新たなルール形成手法を指す。先に挙げた制度的課題は、いずれを一つ挙げても政府あるいは産業界のみでは解決することができず、共同規制手法を用いた漸進的なルール形成に依らざるを得ないものである。事実ビッグデータの利活用を先導する米国、そしてパーソナルデータ保護の側面を重視するEU、いずれも共同規制手法を念頭に置いたルール形成が進められている。

本研究では、このような公私連携型のルール形成手法を念頭に、「パーソナルデータの保護と利活用」、「オープンデータ政策」という二つの領域に焦点を当て、EU・米国を中心とした諸外国における法制度と公私連携構造を子細に理解することにより、我が国がビッグデータの利活用を促進していくための、柔軟性と確実性を兼ね備えた法制度の設計に関する、実践的な提言を行うための総合的研究を進める。

### 2. 研究成果

#### (1) 概要

本研究の内容は、大きく「パーソナルデータの保護と利活用」と、「オープンデータ政策」の2つのテーマに分けることができる。

「パーソナルデータの保護と利活用」に関しては、2013年10月の研究開始以来、我が国では個人情報保護法の大規模な改正が行われ、またEUでは現行の1995年データ保護指令を全面的に置き換える一般データ保護規則が採択・公布されるなど、パーソナルデータを巡る制度的環境は大きく変化してきている。本研究では特に、我が国を含む世界各国のビッグデ

ータ利活用法政策に与える影響が大きい EU・米国における法政策の正確な理解と、我が国の制度設計に対するインプリケーションを見出すことを主眼とした研究を実施した。具体的には、小テーマとして「共同規制」「データポータビリティ」「プロファイリング」という 3 つの概念に焦点を当て、国内外における制度枠組みの調査と、今後の望ましい制度設計のあり方についての検討を行ってきた。

「オープンデータ政策」に関しては、政府機関や自治体等が保有する膨大なデータを社会・経済的な価値創出につなげるため、我が国においても電子行政オープンデータ戦略の策定等をはじめとして、各種の施策が進められてきているところである。本研究では、EU の公共セクター情報の再利用指令(2003 年成立、2013 年改正)等をはじめとしたオープンデータの基盤となる法政策枠組の他、および我が国ではいまだオープンデータ政策に関わる議論の対象となることが少ない、各種文化施設が保有する文化資源をデジタル化した「デジタルアーカイブ」のオープンデータ化と再利用促進に関わる法政策に焦点を当てた研究を行ってきた。

## (2) 詳細

### 研究テーマ A「パーソナルデータの保護と利活用」

主な研究の焦点は次の 3 点である。第一に、近年の各国の法改正における、パーソナルデータに関わる民間事業者が策定する自主規制ルール(行動規範)の位置付けと、それに対する政府関与を行う形の共同規制の制度的枠組についてである。EU では現行のデータ保護指令において、民間団体が各国レベル・EU 全体レベルで策定する自主規制ルール(行動規範)の策定を促し、公的機関が適切性を認めるための規定が置かれ、それに基づいて各国は国内法の整備を行っている。ただし現行制度下においては、それら自主規制ルールに対して法的な確実性を付与するための手続きが明確でないこと、また各国における法制度の相違等を理由として、同規定の活発な利用は行われておらず、また EU レベルで適切性を認められた自主規制ルールは数件に過ぎない。新たに採択された一般データ保護規則においては、EU 全体のデータ保護法制が原則として統一されることに加え、民間の自主規制ルールに対する公的評価の手続きが明確化され、特にその適切性が認められた場合には、委員会が EU 全体での有効性を付与する実施法令を採択できることとし、制度利用のインセンティブを向上させている。また米国においては、従来から連邦取引委員会の関与に基づくパーソナルデータ保護のための自主規制ルール策定が進められてきたが、法的基盤を持たない自主規制ルールの不十分性などを背景として、ルール策定の段階から政府機関が関与する形でプロセスの適正化を図り、また策定されたルールに対して公的な評価を行う、共同規制型アプローチの構築と実践が進められている。本研究ではこれらの制度枠組みについての記述と比較検討を行いつつ、我が国における個人情報保護分野の共同規制枠組である認定個人情報保護団体制度等に対するインプリケーションを得るための研究を行った(論文 1、その他 2)。

第二に、個人の意思に基づくデータの流通や利活用を可能とするデータポータビリティのあり方である。一般データ保護規則は、全体として現行のデータ保護指令の枠組みを踏襲・強化したもののだが、新たなアプローチとして 20 条にデータポータビリティの権利(The Right to Data Portability)の権利が導入されている。同権利は、個人が企業等に提供した自らの個人データを、構造化された、一般的に用いられる、機械可読なフォーマットで受け取り他の企業

等に移転することと、ある企業等から別の企業等に直接的に移転することを、個人の権利として認めるものである。欧州委員会は同権利の実現により、個人が自らのデータを簡易にサービス間で移転可能となることで、個人情報を利用するサービス間の競争が加速されプライバシー親和的なサービスが競争優位を得られるようになること、大企業が保有する個人データにスタートアップがアクセスしやすくなることなどを指摘している。本研究では、一般データ保護規則における規定の策定プロセスや理論的背景に加え、英国をはじめとするEU各国、ならびに米国等において先行的に実施されているデータポータビリティ関連制度についての調査を行うことにより、①データポータビリティの対象となるべきデータの範囲や権利行使の条件、②他者の権利(プライバシーや知的財産)に対する悪影響の抑止、③データ標準の策定に関わる公私連携手法のあり方等の論点を中心に、データ利活用と権利保護を両立する望ましい制度設計のあり方について検討を行ってきた。

第三に、プロファイリングに関わる規律のあり方である。個人の行動履歴等を解析するプロファイリングとそれに基づく高度なパーソナライズド・サービスは、ビッグデータの社会的活用のあり方として高いポテンシャルを有するが、一方でプライバシーへの影響や社会的差別といった問題への対応を検討する必要性を提起する。一方でプロファイリングはパーソナルデータ活用に関わる広範な活動に関係するため、法規制のあり方には慎重な検討を要する。本研究では、EU一般データ保護規則において導入されたプロファイリング規制と、米国において主にデータブローカー事業者が行うプロファイリングに関わる規制政策を主な対象とした調査を行い、データの利活用と個人の権利保護を両立しうるプロファイリング規制のあり方について、①透明性の確保、②プロファイリング行為自体に対する個人の異議申立て、③プロファイリングに基づく決定に対する個人の異議申立て、という3つの観点から検討を行ってきた。

## 研究テーマB「オープンデータ政策」

オープンデータ政策については、特に公的な文化施設(美術館・博物館・図書館・文書館等)が保有する文化資源をデジタル化して公開する、デジタルアーカイブの再利用促進に焦点を当てた研究を行った。ここ数年来、我が国では国や自治体が保有する各種の統計情報や行政文書等を再利用可能な形で公開するためのオープンデータ政策は急速に進められているものの、文化施設保有データのオープンデータ化は取り上げられることが少なかった。この点EUにおいては、欧州全体の文化施設が保有・公開するデジタルアーカイブのポータル・プラットフォームであるヨーロッパナを中核とした、デジタルアーカイブの再利用促進施策を進めてきている。本研究では文献調査や現地調査などを通じて、これまで研究蓄積の少ない当該分野のオープンデータ政策の枠組みを明らかにすることを目的として、特に①2013年の改正によりオープンデータ原則の対象機関に文化施設を含むこととした公共セクター情報再利用指令の枠組と各国における国内化状況、②参加文化施設とヨーロッパナの間で締結されるデータ交換協定をはじめとした、ヨーロッパナを中心として構築されるデジタルアーカイブの再利用促進枠組、③パブリック・ドメイン(著作権保護期間満了)作品の利活用促進に関わる制度的・実務的課題と解決方法についての詳細な調査と検討を行った(論文3、4)。これらの研究の中で、デジタルアーカイブのオープンデータ化に関しても、基盤となる制度枠組みを政府レベルで整備しつつ、各文化施設分野や民間団体等が具体的な実施ルールを策定・運用す

る共同規制構造が機能していることを明らかにしてきた。また合わせて、米国全土を対象としたプラットフォーム構築を行う米国デジタル公共図書館との比較研究を行った。

これと並行して、再利用促進の前提条件となる文化資源のデジタル化・公開に必要な著作権制度のあり方について、主に欧州・米国における①文化施設における著作物のデジタル化に関わる権利制限規定、②権利者不明の孤児作品の利用円滑化に関わる制度整備に焦点を当てた研究を行い、我が国の法政策との比較を含む論文等を出版した(論文2、その他5)。

### 3. 今後の展開

これまでの研究結果を元に、それぞれの研究の理論的深化と、研究・比較対象地域の拡充、そして新たな技術革新に対応した制度設計に向けた研究を進めていく。

研究テーマ A「パーソナルデータの保護と利活用」については、国内外の新制度下における共同規制メカニズムの形成プロセスを継続的に研究対象としていく他、今回の研究で対象としなかった、必ずしもビッグデータ利活用に限られないシェアリングエコノミーにおけるプラットフォーム規制等の新たな規制政策領域での実態を調査し、より分野横断的な研究を進めていく。データポータビリティの研究に関しては、本研究で主として対象としたEU・英国・米国についての研究に加え、個人データのみに限られない広範なデータを対象としたポータビリティ制度の導入を進めつつあるフランス等における議論を研究対象に含めると共に、競争法や消費者保護法の観点からの分析を視野に入れた理論的深化を進めていく。

研究テーマ B「オープンデータ政策」に関しては、本研究で主に対象としたデジタルアーカイブについて、オープンデータ政策という観点に加え、デジタル時代における総合的な知識基盤を構築するための法政策のあり方に射程を広げていく。

### 4. 評価

#### (1) 自己評価

本研究は、ビッグデータの「利活用」という側面に焦点を当て、我が国において研究蓄積の少ない共同規制やデータポータビリティ、デジタルアーカイブの再利用などの新領域について、現地調査等の手段を通じて制度の全体像を把握し、先駆的な検討を行うことができたという点において、我が国におけるビッグデータ利活用のための制度的基盤構築に一定の貢献を行うことができたと考える。一方で、国内外の制度動向が急変する時期であることなどから、海外制度の記述・理解のための研究に多くのリソースを割くことになり、具体的な制度設計の提案に踏み込む形での研究成果を十分に出すことはできておらず、今後本研究を元にした政策提言等への展開を進めていきたい。

(2) 研究総括評価(本研究課題について、研究期間中に実施された、年2回の領域会議での評価フィードバックを踏まえつつ、以下の通り、事後評価を行った)。

ビッグデータの利活用が大きな価値を生み出すことは論を俟たない。しかし、その価値をデータの利用者が独占し、データの提供者はリスクやコストを負担するのみという構図に陥ると、データの提供が行われなくなり、期待された価値も生み出されなくなる。このような利害の対立を解消あるいは緩和し、社会全体の価値の増大を目指すとともに、不利益を被る関係者が現れないよ

うに調停することが、法政策には求められる。

本研究では、パーソナルデータとオープンデータを主な対象に、関連する法制度について日米欧の比較研究を行っている。そして、我が国の法政策に対する示唆も提供している。パーソナルデータとオープンデータは、ビッグデータ統合利活用の促進が大いに期待されると同時に、単純に市場原理に任せるだけでは停滞が懸念され、さらに、日米欧において今まさに制度や方針が大きく変わろうとしている領域である。したがって、時宜を得た研究と言えるであろう。

法制度に比べ、情報技術の進歩ははるかに早い。時機を逸することなく本研究の成果を実際の政策に反映するための道筋をつけることを期待したい。そして、情報技術の進歩が旧来の法制度の妥当性を脅かすことが予見される領域で、同様の研究を進めることも期待したい。

## 5. 主な研究成果リスト

### (1)論文(原著論文)発表

1. 生貝直人. インターネットの自主規制・共同規制. ドイツ憲法判例研究会(編)『憲法の既判力とメディア法』. 2015, pp.63-85, 信山社.
2. 生貝直人. 文化芸術デジタルアーカイブと著作権—総合芸術アーカイブセンターにおける実践と比較法的観点からの覚書—. 東京藝術大学社会連携センター紀要. 2015, vol.1, .17-31.
3. 生貝直人. デジタルアーカイブと法政策:統合ポータル、著作権、全文検索. 大学図書館研究. 2016, no.106, pp.11-18.
4. 生貝直人. ナショナルデジタルアーカイブの条件について. 金沢 21 世紀美術館研究紀要. 2016, no.6, pp.6-14.

### (2)特許出願

なし

### (3)その他の成果(主要な学会発表、受賞、著作物、プレスリリース等)

1. 生貝直人. デジタルアーカイブと利用条件. 国立国会図書館カレントアウェアネス. 2014, no.322, pp.8-12.
2. 生貝直人. 共同規制—ルールは誰が作るのか. 藤城裕之編『ソーシャルメディア論:つながりを再設計する』. 2015, pp.193-204, 青弓社
3. 生貝直人. ウェブサービス・プラットフォームの事例:ヨーロッパとナショナルデジタルアーカイブ. 日本図書館情報学会研究委員会編『メタデータとウェブサービス』. 2016, pp.181-195, 勉誠出版
4. 生貝直人. オープンなデジタルアーカイブに向けた日米欧の法政策. 慶應義塾大学 DMC 紀要. 2016, vol.3, no.11, pp.5-12.
5. 生貝直人. デジタルアーカイブと著作権に関する国内外の動向. 図書館界. 2016, vol.67, no.6, pp.346-352.