

2014年7月24日

「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」に関する意見

BSA | ザ・ソフトウェア・アライアンス

BSA | ザ・ソフトウェア・アライアンス<sup>1</sup>（以下「BSA」）は、「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」（以下「本大綱」という。）に関して以下の通り意見を提出致します。

BSAは、今回、日本政府が、民間の機動的な自主規制の取組を活かしながら、個人情報保護に関する消費者からの信頼を得る枠組みを、本大綱により発表されたことに敬意を表します。特に、情報通信技術の進展により可能となったデータドリブン・イノベーションが、新産業・新サービスの創出や日本が抱える諸課題の解決にとって非常に重要であることを政府が十分に認識している点は重要です（本大綱5頁「背景」参照）。クラウドコンピューティング、ビッグデータ、モノのインターネット（Internet of Things）、その他の技術進歩におけるめざましい変化は、緒についたところであり、これらの技術進歩がもたらす社会への多大な恩恵は、現時点の想定をはるかに超えるものとなることが予測されます。そのため、情報技術の進展と社会の変化に合わせて、柔軟で機動的な対応ができる法的制度としておくことが重要です。

また、BSAは、政府が、国境を越えた個人データの円滑な移転を促進することの重要性を十分認識されていることについて、感謝の意を表します。BSAは、昨年、日本経済団体連合会及び在日米商工会議所と共に日米インターネット・エコノミー民間作業部会に参加し、「データ活用とプライバシー保護とのバランス、及び情報セキュリティを確保しつつ、自由かつ円滑なデータ流通に向けた積極的な取組を行う」<sup>2</sup>という政策を採用することにより、デジタルエコノミーの発展を支援するよう日本政府に働きかけました。BSAは、国境を

---

<sup>1</sup> BSA | The Software Alliance (BSA | ザ・ソフトウェア・アライアンス) は、グローバル市場において世界のソフトウェア産業を牽引する業界団体です。BSA の加盟企業は世界中で最もイノベティブな企業を中心に構成されており、経済の活性化とより良い現代社会を築くためのソフトウェア・ソリューションを創造しています。ワシントン DC に本部を構え、世界 60 カ国以上で活動する BSA は、正規ソフトウェアの使用を促進するコンプライアンスプログラムの開発、技術革新の発展とデジタル経済の成長を推進する公共政策の支援に取り組んでいます。BSA の活動には、Adobe, Agilent Technologies, Altium, ANSYS, Apple, Autodesk, AVEVA, AVG, Bentley Systems, CA Technologies, Cisco, CNC/Mastercam, DELL, IBM, Intel, Intuit, Microsoft, Minitab, Oracle, PTC, Rockwell Automation, Rosetta Stone, Siemens PLM, Symantec, Tekla, The MathWorks, Trend Micro が加盟企業として参加しています。詳しくはウェブサイト (<http://bsa.or.jp>) をご覧ください。

<sup>2</sup> <https://www.keidanren.or.jp/policy/2013/090.html>

越えたデータの円滑な移転の確保こそ、世界中が、データドリブン・イノベーションによりもたらされるあらゆる進化から継続的に恩恵を受けていくための鍵となると考えています。そして、国境を超えるデータ移転に対する制限は最低限のものとするべきことを強調しておきたいと思います。BSAは、世界において円滑なデータ移転が実現されるよう、日本政府が他国の政策立案者と協力しながら、より良い仕組みを作り上げていただけるよう要望します。APEC越境プライバシールール(CBPR)を含む、OECDにより最初に提唱され、その後多くの国の法制度やプライバシー原則に組み込まれていった「アカウントビリティ」というコンセプトは、国境を越えたデータガバナンスに関して、情報がどこで処理されようとも、情報の保護と責任ある情報の使用を確保しつつデータの移転を認める、より良いアプローチになると考えます。

本大綱が、画一的な規制となり、意図と異なる結果を招くおそれのある政府による強制のモデルを取らずに、テクノロジーの進化に対応可能な自主規制体制を後押ししていることについて賛同します。顧客からの信頼を獲得し維持するためには、事業者は顧客の個人情報を保護する能力を示さなければなりません。同時に、テクノロジー・エコノミーが繁栄、成長するためには、事業者はイノベーションを行う自由を得る必要があります。顧客の信頼を獲得、維持することにより、事業者は、継続的により新しく、より良いプライバシー保護を提供する自由を得るのです。この好循環こそが、データ・スチュワードシップ概念の核心であり、消費者データを処理する際のBSA加盟企業の指針となるものです。実際、全てのBSA加盟企業が、消費者の懸念を払拭するために、多くの場合、OECDの公正情報行動原則等国際的に合意された規範に基づき、包括的で透明性のあるプライバシー慣行を実施しています。

また、BSAは、パーソナルデータの収集、利活用、保存方法について、消費者自身が情報に基づいて正しく選択できるよう、消費者教育の支援をしています。消費者や事業者等を含む、全てのコンピューターユーザーは、詐欺、不正な模倣品販売業者、ID窃盗など、増大するインターネット上の危険から自身を守る方法について教育を受けるべきです。プライバシー保護は、知識ある消費者、責任ある事業者、そしてたゆまない法執行に依存しています。プライバシーについて、この「共同責任」的アプローチをとることにより、消費者が自ら、プライバシー慣行を知り、個人情報利用方法について選択をし、そして自己のコントロールに基づきデータを守ることを促すことができます。

未来に目を向けると、BSA加盟企業は、それぞれ新しいサービスや製品を開発中であって、将来のデータドリブン・エコノミーの可能性をようやく引き出し始めたばかりです。例えば、クラウドコンピューティングは、今や全てのテクノロジー企業の戦略の中心です。BSAは最近、24ヶ国におけるクラウド対応を分析したスコアカードの第2版を公開しました<sup>3</sup>。こ

---

<sup>3</sup> 2013 BSA グローバルクラウドコンピューティングスコアカード 前進に向けた明確な道筋  
[http://bsa.or.jp/wp-content/uploads/Global\\_Cloud\\_Scorecard\\_2013\\_J.pdf](http://bsa.or.jp/wp-content/uploads/Global_Cloud_Scorecard_2013_J.pdf)

のスコアカードは、各国のプライバシー法と政策を重要指標としつつ、それぞれの国のセキュリティ、ブロードバンド展開、知的財産保護、サイバー犯罪に関する状況とともに比較したものです。その分析によると、日本を含めた24ヶ国全ての国が改善余地を残していることが明らかとなりました。プライバシー法は、データドリブン・エコノミーをグローバルに推し進めていく上で特に重要です。なぜならば、テクノロジーの成功は、個人情報予期しない方法で使用又は公開されることがない、というユーザーの信頼に依存しているからです。同時に、クラウドのメリットを最大化するためには、プロバイダーは最大効率を達成するためにクラウド内のデータを自由に移転することができなければなりません。過度に厳格なプライバシー法は、ユーザーの信頼と、クラウドがもたらす著しい効率化と経済利益の機会の双方を損なうこととなります。本スコアカードに示されるように、革新的なデータドリブン・サービスを提供するテクノロジー企業の成功は、国際的な規模で効率的な運営をできるかどうかにかかっています。これら重要な領域において、自由貿易の障壁となる政策を導入している国が存在します。サーバー国内設置の義務付け、投資の制限、政府市場への参入規制などがその例です。日本政府が政策を導入するにあたっては、当該政策は、全ての企業が、世界のどこであっても、提供するサービスや製品の品質に基づき公平な競争が可能となるよう注力いただきたいと考えます。

以下、本大綱で示された点のうち、特に重要と考える事項について個別に意見を述べます。

## 1. 民間主導による自主規制ルール策定・遵守の枠組みの創設（12頁）

本大綱において、パーソナルデータの利活用の促進と個人情報及びプライバシー保護を両立させるため、マルチステークホルダープロセスの考え方を活かした民間主導による自主規制ルールの枠組みを創設することが示されており、BSAはこれに賛同します。

個人情報及びプライバシー保護には、当該情報の性質と利用場面に応じて最適な、先進的アプローチがいくつも存在し得ます。例えば、製品デザインと製造の過程からデータ保護に取り組むPrivacy by Design、より分かり易いプライバシーポリシーの提示、堅牢なセキュリティ対策の構築並びに従業者及び業務委託先の教育啓発や契約に基づく個人情報漏洩又はプライバシー侵害からの保護を活用しつつ、民間が主導して消費者や他のステークホルダーと積極的に対話のうえ自主規制を策定していくことが、実質的な意味での個人情報及びプライバシーの保護並びにその取組に関する透明性向上に役立つと考えます。しかしながら、このような自主規制は、既存の法律上の義務を補いつつも事実上その一部となることがないようにし、ベストプラクティスの普及と採用を奨励し、適切なデータガバナンスを促進し、必要な柔軟性を確保することを目的とすべきです。そして、政府は、自主規制を強制的なものとするのではなく、執行可能な自主規制を策定することへのインセン

タイプを付与すべきです。BSA 及び加盟企業としても、マルチステークホルダープロセスへの参加や自主的な個人情報及びプライバシー保護に取り組み、関連するベストプラクティスの共有を行っていきたいと考えています。

もっとも、本大綱において、民間の自主規制につき、第三者機関が全て認定するという提案については、懸念を有しています（第三者機関の仕組みに関しては更に後述しますので、そちらをご参照ください）。データドリブン・イノベーションは多面的なものであり、データ利用シナリオも非常に多様なため、第三者機関があらゆる個人情報利用シナリオについて知識を得て判断するには時間がかかり、機動的な自主規制策定と公表によるメリットを減殺してしまいます。むしろ、第三者機関は、事前相談への迅速な対応や国際的議論を国内で活性化することなどにより、事業者の消費者に対する個人データの利用に関する説明責任と透明性を推進する役割を目指すべきと考えます。

## 2. 他国との情報移転（第3 III.3（13頁）及びV.3（15頁））

政府が個人情報及びプライバシーに関する政策を立案する場合、それらの政策は、国境を越えたデータ移転に関する影響を十分考慮したものにすべきと考えます。データドリブン・イノベーションによる恩恵は、可能な限り大きな規模の経済を対象とし、それから生じる便益を出来るだけ広く世界中で享受可能とすることによって、最大化されます。このことは、日本の成長戦略の成果を最大化するためには特に重要です。インターネットと同様、データから得られる便益及びこれを処理することによるイノベーションや技術は、データの移転を妨げるような不必要な境界を設けないことによってのみ、大きな効果をあげることができます。この観点から、BSAは、政府が、国境を越えた個人データの円滑な移転を促進することの重要性を十分認識されていることについて、高く評価しています。他方で、本大綱に、現行法にはない他国へのデータ移転に関する制限導入の提案が含まれていることについては懸念しています。国境を超えるデータ移転についての制限は最小限とすべきこと改めて強調しておきたいと思えます。

同時に、個人情報保護やプライバシーに関する基準には、国・地域ごとに相違があります。これらの異なる、そして時に矛盾する法律上の要件は、コンプライアンス上の重要な課題を引き起こし、また、イノベーションを著しく阻害しかねません。従って、政策立案者と業界は協力して、その相違点の橋渡しをしていく必要があります。APEC CBPR又はAPEC CBPRとEU拘束的企業準則のマッピング用参照ツール作成など、政府が、国際的なデータ移転を促進するための国際的な取組に参加していることについて歓迎します。引き続き、APECを通じたプライバシー制度の相互運用に取り組んでいただければ幸いです。もっとも、BSAは、かかる国際的な取組や調整の仕組みは補完的なものであるべきであり、現在日本が採っているデータ移転の柔軟なアプローチと置き換えるべきものではないと考えます。現在の日本のアプローチは、日本が技術イノベーションの国際的なハブの1つとなることを支えるものです。この点、APEC CBPRやEUから適合していると認められたカナダの個人情報

報保護法を含む、OECDにより最初に提唱され、その後多くの国の法制度やプライバシー原則に組み込まれていった「アカウントビリティ」というコンセプトは、国境を越えたデータガバナンスに関して、情報がどこで処理されようとも、情報の保護と責任ある情報の使用を確保しつつ、データの移転を認める、より改善されたアプローチとなると考えます。APECプライバシーフレームワークで示されるとおり、個人データを移転する際、企業は、現地の法制に服しつつも、情報の受領者が原則と整合性をもって確実に情報を保護していることについて説明責任を果たすべきです。私どもの見解では、上記で推奨したアプローチは、どこでデータが処理される場合であっても、現在のデータ移転に関する柔軟なアプローチを維持する必要性と個人データの保護の必要性との最適なバランスを実現するものであると考えます。そして、企業が、APEC CBPRシステムのようなデータ移転スキームに同意をし、規制当局やステークホルダーに対して積極的に説明責任を果たすことについては、強制ではなく奨励されるべきです。BSAは、今後とも、個人情報保護に関する国際的な議論及び多国間での協力の取組について情報を提供するなど、政府に対し協力をさせていただきたいと考えております。

### 3. 第三者機関の権限・機能等について（8頁乃至9頁及び13頁乃至15頁）

BSAは、「法定事項や民間の自主規制ルールについて実効性ある執行ができるよう」(8頁) 独立した第三者機関を設置するという本大綱の提案に賛同します。今後、詳細な提案が出された際に、再度検討させていただきたいと思っております。

現在のところ、BSAは、第三者機関の権限・機能としては、従来主務大臣が有していたものを引き継ぐほか、まずは、事業者からの事前相談への迅速な対応や国際的議論を国内で活性化することなどにより、事業者の消費者に対する個人データの利用に関する説明責任と透明性を推進する役割を負うべきであると考えています。

また、第三者機関においては、技術や国際動向も十分に理解した人員を確保し、バランスのとれた人員配備と必要な予算を確保することが重要です。マルチステークホルダープロセスを活用した民間の自主規制の取組みを推進し、確実に有用なものとするためには、事業者及び消費者との対話を十分に行うべきであり、このプロセスを飛び越して、直ちに権限のみ強化することには反対です。従って、ルール策定が緒についていない段階で、課徴金制度など罰則の強化をいきなり行うことにも反対です。ルール策定とその遵守の状況を踏まえ、必要な権限等を検討していくべきであると考えます。

### 4. 個人が特定される可能性を低減したデータの取扱い（10頁）

本大綱は、個人データの第三者提供又は目的外利用に関して、現行法の下で許容されている本人の同意に基づく場合に加えて、新たに、個人データを特定の個人が識別される可能性を低減したデータを用いる場合、本人の同意を得ずに行うことを可能にするとの提案

をしています。BSAは、データ利用シナリオを拡大することとなる本提案に賛成です。これは、まさに正しいアプローチであると考えます。もっとも、私どもとしては、同意を必要としないケースの可能性については、政府に更に検討を重ねていただきたいと考えております。APECプライバシーフレームワークにおいても指摘されているように、個人の同意を得ることが不適切または現実的でない場合があります。このようなケースは、技術の進展に伴って、より顕著かつ増えてくると考えられ、これもAPECフレームワークでの主要な原則のうちの1つですが、その場合には、悪用と被害の防止に着目したリスクベースのアプローチの方が同意よりも適したものとなり得ます。

近年、個人情報とプライバシー保護に関する議論は、データの収集方法、そしてそれに関連する通知及び同意ルールに焦点を置いてきました。これらは必要な要素ではありますが、必ずしも現実的に即したものとは言えないと考えます。多くの場合、懸念が生じるのは、データが個人を脅かし、あるいは危害を加える形で使用された時です。したがって、個人情報とプライバシー保護に関する政策は、特に対象となるデータが漏洩または不正使用されたことで生じる危害のリスクを考慮に入れるべきと考えます。故に、政策は、それぞれ特定の状況に応じて潜在するリスクを考慮する形で調整されるべきです。最も機微なデータには相応に最大限の保護が与えられなければなりません。進化し続けるデータドリブンの環境においては、このように様々な異なる状況に対応したリスクベースのアプローチを採用することが特に重要であり、増大し続けるデータセットの規模と範囲を考慮することなく通知と同意に焦点をおく従来のやり方を改めていく必要があります。

## 5. 利用目的の変更手続き (11頁)

本大綱は、利用目的の変更に関し、本人が十分に認知できる手続きを工夫しつつ、新たな利用目的による利活用を望まない場合に本人が申し出ることができる仕組みを設けて本人に知らせることで、利用目的の変更を拒まない者のパーソナルデータに限って変更後の利用目的を適用することを提案しており、BSAはこれに賛成します。当該提案は、必要とされる柔軟性を現在の制度に取り入れるものであり適切です。即ち、企業は、先進的な技術を用いて、消費者やユーザーにとって既存のものに比べてより魅力のある製品やサービスを開発し、それに伴って個人情報の利用目的を変更しようとする場合があります。そのような場合の全てについて本人の同意が必要とすれば、当該手続が過度に負担となり、利用目的の変更拒否はしていないもののわざわざ同意手続を履践するインセンティブを持たない利用者から同意を得ることが現実的に難しいため、新規サービスの展開が難しくなってしまいます。そしてこのことは、消費者にとっても新しいサービスを受ける利益を損ねるものですし、産業の発展上の大きなデメリットとなってしまいます。

以上