

2019年S Semester
事例研究（金融システム分析）
提出レポート

消費者本位のデータ活用に向けた
プラットフォーム規制のあり方

2019年8月12日

学籍番号 51-188014
東京大学公共政策大学院国際公共政策コース2年
尾張 恵美

目次

1. はじめに

2. プラットフォーマー利用の現状

(1) 利用者側の懸念

(2) 日本政府の方針

3. 消費者視点の政策

(1) パーソナルデータの性質

(2) プラットフォーマーの問題点と政策の方向性

① パーソナルデータの収集方法の不適正

② パーソナルデータの分析結果の過誤と倫理

(3) 政策の選択肢

① パーソナルデータ取引市場

② PDS(Personal Data Store)

4. 今後の展望

1. はじめに

情報技術の進展に伴い、収集したデータを分析して消費者のニーズを的確に捉えていくというビジネスの形態が重視されつつある。特に富の源泉となる個人情報の収集については、現在多くの先進国でプラットフォーマー¹と呼ばれる大企業による独占ないし寡占がみられる現状に対して政府レベルで規制が検討されている。消費者保護や適切な企業間競争を促す上でもプラットフォーマーへの規制は検討されるべきである一方、過度な規制は情報を用いた新たなサービスの開発を阻害し、業界のみならず消費者の生活向上にとっても必ずしも好影響のみをもたらすとは限らない。

本稿では消費者が現在抱えている懸念について、プラットフォーマーの活動を政府が上から抑制していくという視点とは別に、消費者が自らの持つ情報を価値の源泉として主体的に活用することで今後の情報技術の進展がもたらしうる利便性を十分に享受できるような政策のあり方を検討していく。

2. プラットフォーマー利用の現状

(1) 利用者側の懸念

プラットフォーマーの提供するサービスの利用者は消費者個人と事業者到大別される。しかしいずれの利用者においてもプラットフォーマーが提供するサービスに匹敵する代替先が存在しないことや、情報技術の複雑さゆえに利用者が単独でプラットフォーマーと交渉することが困難であることなど、非対称な力関係を前に不満を抱いていることが多い。

矢嶋・中村(2019)²の調査によると、事業者ではサービスの利便性を認めているながらも規約等の一方的変更により不利益を被る、取引条件が不公正であることなど不満を全体の7割以上の事業者が懸念を抱いているとされる。また6割の事業者が利用するプラットフォーマーを切り替えることが困難であると回答している。さらに消費者については、個人情報や利用データの漏洩、不要な広告の表示、位置情報や購買履歴など自身の行動監視への懸念などを過半数が感じているにもかかわらず、サービスの利便性や代替不可能性などを理由に利用を続けていると回答している。

この調査から、現在のプラットフォーマー利用の現状として、消費者と事業者のいずれもがサービスの利用が有益であると判断しているために、利用を継続しているもののプラ

¹ 本稿で扱うプラットフォーマーについて、日本経済新聞2019年4月21日付「きょうのことば」を参考に、以下の通り定義する。「インターネットを通じて第三者にサービスの場の提供を行う企業。SNSや検索、映像・音楽の配信など幅広いサービスを手掛ける。利用者が増えるほどに恩恵が冷えるネットワーク効果により、データの寡占や独占の状態を生み出しやすい。」具体的には米企業のGoogle, Apple, Facebook, Amazon、日本企業ではYahooや楽天を指す。

² 矢嶋康次・中村洋介(2019)「具体化しつつあるデジタル・プラットフォーマー規制」ニッセイ基礎研究所。

ットフォーマーとの関係性については劣位におかれ、情報の管理については説明不十分な状況にあるといえる。したがって今後プラットフォームの提供するサービスが利用者にとってより望ましい形で展開されていくうえで、国が政策として関与する余地があるといえる。次節では現在の日本政府の方針について俯瞰する。

(2) 日本政府の方針

プラットフォームがサービス利用者のもつ情報を自社に優位な条件で収集し、事業に利用していることに対して、個人情報の保護や独占禁止法の観点から各国で規制が検討されている。一方で収集したデータの利活用による新たな産業の発展、そして社会の変革を期待する声も大きい。日本では政府の経済政策の中心となる成長戦略において

「Society5.0」³と呼ばれる構想が提示され、次世代の社会の原動力としてデータの潜在可能性を重視している。だからこそ利用者の保護に偏るのではなく、データの利活用の可能性にも配慮した規制のあり方が検討されている。

プラットフォーム規制に関する省庁合同の議論⁴では、①取引慣行の透明性や公正性確保に向けたルール整備、②データ等の独占による競争阻害への対応、③専門的知見によるスピーディーな対応に向けた新しい体制の整備、④データの移転・開放等の在り方に関する検討の4点に分けて検討がなされている。本稿の関心としては消費者本位のデータ活用の実現であるため、上記のうち④に注目していく。特に消費者が自己のデータをプラットフォーム間で自由に移動できるという「データポータビリティ」の導入に焦点を絞り、必要な政策の方向性を検討していく。

³ 首相官邸が2019年6月に発表した「成長戦略実行計画」に掲載されている。なお越塚(2019)によると、Society5.0とはデータ駆動型社会とも呼ばれ、インフラからサービスに至るまで、あらゆる物事がデータを基本とするデジタル技術によって効率的に運営される社会とされる。

⁴ 経済産業省・公正取引委員会・総務省(2019)「デジタルプラットフォームを巡る取引環境の整備に向けて」。

3. 消費者視点の政策

前節で確認したプラットフォームを巡る政府の対応方針のうち、消費者が自らの情報（パーソナルデータ）を主体的に管理ないし活用できる環境の整備に着目して考察していく。本章では対象となるデータの性質を踏まえたうえで、現在消費者が直面している課題や不利益の内容を確認し、対応した政策を検討していく。

(1) パーソナルデータの性質

政府方針では社会の原動力としてデータの価値が強調されているが、本稿の主題であるプラットフォーム規制の文脈におけるデータとは必ずしも一致しない。データポータビリティの対象となるデータは一般に「パーソナルデータ」と呼ばれ、他のデータと区別される。そもそもデータ駆動型社会が想定する資源としてのデータは大まかに3つに分類される⁵。第一にオープンデータと呼ばれ、公的機関が保有するデータを公開する取り組みを指す。例えば公営の交通機関が持つ運行情報を公開し、企業によるアプリ開発など市民の生活向上に役立つ事業を促進するものである⁶。第二がパーソナルデータである。これは一般に個人情報として扱われる情報に加え、個人と関係性が見出される広範囲の情報を含む概念である。具体的には SNS のプロフィール情報や、購買履歴、経路検索、位置情報、チェックイン履歴がこれにあたる。第三に産業データと呼ばれ、各企業が事業活動から得た特定産業に関するデータを指す。例えば自動車会社が保有する走行時の自動車の操作や挙動がこれにあたる⁷。本稿の趣旨から上記3つのデータのうちプラットフォーム企業による消費者への影響力が強いパーソナルデータを対象に議論していく。

パーソナルデータの情報としての価値性については多くの企業が競うように収集し、ビジネスへの活用を目指している現状から自明のこのように思われる。しかしパーソナルデータを消費者に不利とならない形で扱うための方策を検討する上で、収集の対象となるパーソナルデータの具体的な内容や収集の方法、さらには企業における用途を確認し、本質的な論点を見極める必要がある。

城田(2015)⁸によるとビジネスに有用なパーソナルデータは3つに分類される。第一にボランティアデータと呼ばれ、利用者が意識的に提供するデータがある。SNS 上で公開するプロフィール情報や EC サイトで購入時に登録する個人情報がこれにあたる。第二に測定データと呼ばれ、個人の行動に伴い本人の意思にかかわらず自動的に記録されるデータが

⁵ 越塚登(2019)「データ駆動社会の展望(上)データ連携の基盤作り急務」日本経済新聞 2019年7月17日付。

⁶ 日本経済新聞 2019年5月31日付「都営交通の位置情報など提供、都、アプリなど活用促す」。

⁷ 日本経済新聞 2017年9月21日付「産業ビッグデータ集約、政府、『認定バンク制』創設、地図情報など共用可能に」。

⁸ 城田真琴(2015)『パーソナルデータの衝撃——生を丸裸にされる「情報経済」が始まった』ダイヤモンド社。

ある。GPS 上の位置情報やウェブの閲覧履歴、通話履歴が含まれる。第三に推定データがある。これはボランティアデータと測定データの二つを分析することで得られるデータであり、消費者個人の属性や消費傾向を予測し、それに合わせた広告宣伝等のビジネスを行うことを可能とする。具体例としてはローン審査や保険契約に用いる信用スコアが活用されつつある。

多くのプラットフォーマーが消費者から多様な情報を収集する最大の目的は、二種のデータを収集し、分析して作成した推定データすることである。推定データは消費者の傾向に合わせた広告宣伝やサービスの提供を行うことで事業全体の効率化を可能にするため、自社で活用するだけでなく他社に対しても販売できるほどの付加価値を持つ。したがってプラットフォーマーはより多くの消費者からより多様なデータを収集する力とともに集めたデータを分析し、精度の高い推定データを行う力の両方が求められる。実際に GAFA をはじめとする有力なプラットフォーマー企業は収集と分析の両方において他社の追随を許さないほどの競争力を持っている。しかしながら彼らがパーソナルデータを収集する方法とデータを分析した結果には問題も多く、消費者の懸念として顕在化しつつある。次節ではこれらの問題点を指摘したうえで消費者の懸念を解消するための政策の方向性について言及していく。

(2) プラットフォーマーの問題点と政策の方向性

① パーソナルデータの収集方法の不適正

プラットフォーマーの強みはパーソナルデータの収集力にあるが、その手法については必ずしもデータを提供する消費者に対して十分な配慮を行っているとは限らない。従来のように本人の同意なしに個人情報を不正に取得したり、収集時は同意したものの第三者へ無断提供がなされたりする場合は個人情報保護法の対象として法的に対処することが一定程度期待できる。しかし違法とはいえないが消費者の視点からは同意したとは言い難い形で収集が行われているのが現状である。

例えば個人情報の扱いについて企業が会員規約等を提示し、情報の収集や提供について言及がなされているが、分量の多さや文字の小ささゆえに入念に読まないと気付きにくく、意図せず同意してしまう場合がある。また複数の企業がパーソナルデータの利活用について提携している場合に、自主的にオプトアウトしない限りパートナー企業に対して自動的に情報が提供される仕組みのもとでは提携先が増えるたびに気付かないうちに第三者に情報が提供されることになる。さらに収集時に同意はしたものの、企業が事業を拡大したときに既に収集したデータを同意当初に想定していた目的とは異なる用途に利用する場合もある。

これらは個人情報保護法が制定された当初には想定されなかった比較的新しい事象であり、必ずしも法律上の「個人情報」の枠組みに収まるものではない。消費者が自らのパーソナルデータの扱いについて懸念を抱いているとしても、法律で処罰できるほどの違法性

が認められるかも検討する必要がある。特にプラットフォームの多くは収集したパーソナルデータを活用することで利益を生み出し、多くのサービスを消費者に無料で提供している側面もあるため、過度に収集を制限すればサービスの存続が難しくなることも予想される。サービスの廃止は消費者にとっても望むところではないため、懸念を抱きつつもデータを提供しながらサービスを利用し続けていることが多い。

そこで利便性を維持しながらも消費者がパーソナルデータの扱いについて安心してサービスを利用できる環境づくりのために2つの方針が考えられる。第一に自分のパーソナルデータを保有する相手を可視化することである。データの所持者を把握することができれば意図せず同意した場合や気付かないうちに第三者に提供された場合でも本人が気付くことが可能となる。そのうえで第二に、企業に収集された自分のデータを他社のサービスへと移動できるようにすることが必要である。これは「データポータビリティ権」と呼ばれる。EUの一般データ保護規則(GDPR)で既に導入されている概念である。従来、消費者は自身のパーソナルデータの扱いについて企業に抗議するとしても既に収集された自らのデータを取り戻すことは難しく、同様のサービスを提供する企業も少ないためにサービスの利用を継続せざるを得ないことが多かった。しかし前述のように意図しない同意や第三者への提供を把握したとき、消費者が企業への抗議としてサービスの利用を停止して他社のサービスに乗り換えることが可能になる。また既存の有力なプラットフォームが独占的に囲い込んでいるデータが移動可能になれば、新たな企業が市場に参加する余地も出てくるだろう。

②パーソナルデータの分析結果の過誤と倫理

収集されたパーソナルデータをもとに消費者の属性や傾向が推定され、それに見合ったサービスが展開されることとなるが、推定データは必ずしも本人の実態を反映しているとは限らない。そもそも推定データを作成するために集められたボランティアデータは本人の自己申告であり、虚偽の内容を含むことがある。推定データの誤りの問題点は、推定した消費傾向が実際と異なった場合に、非効率な広告宣伝を行われることで企業が損失を被ることに留まらず、誤った推定をもとに展開されるサービスにおいて知らないうちに差別されうることである。例えば、消費者の価格への敏感さを推定し、ECサイト上で表示する価格を自動的に変更するシステムを導入した場合、知らないうちに他の消費者よりも高い価格での購入を半ば強制されることになる。また推定が正しかったとしても健康情報や資産情報のようにセンシティブな内容のデータが就職活動やローン審査に活用されると、本人の同意のない場合には特に差別的に作用する可能性が高い。

推定データが消費者の生活を利する形で作成され、活用されるためには以下のような方針が考えられる。第一にボランティアデータや測定データなどの加工前のデータへの消費者本人のアクセスを確保するだけでなく、作成された推定データを本人に開示することが挙げられる。誤った推定データをもとに不当な差別を受けないための対策である。第二に

データに誤りがある場合などに消費者がデータを訂正できるようにデータの入手元を明示することである。誤りを発見したとしても入手元のデータにアクセスできなければ、修正されないままにデータが再度利用された場合にさらに消費者が被る不利益が拡大しうる。第三にセンシティブな情報を収集する時には事前に消費者の同意を得ることである。センシティブな情報は一度収集されてしまうと利用されたときの本人への不利益が深刻になりうる。したがって収集の段階で特に注意が必要である。

(3) 政策の選択肢

前節ではプラットフォームによるパーソナルデータの扱いに関する消費者の懸念の本質として、データの収集方法と分析結果それぞれの問題点を論じ、対応策の方針を提示した。いずれの方針についても共通しているのはデータ利活用の主体をプラットフォームでなく消費者へと転換する点である。本節では消費者によるパーソナルデータの能動的な活用に向けた制度を複数検討する。

① パーソナルデータ取引市場

プラットフォームが一方的に消費者からパーソナルデータを収集し独占的に活用するのではなく、データを所持する消費者本人とデータを需要する企業が直接売買できる場としての市場を整備するものである。城田(2015)によると、欧米のベンチャー企業を中心にいくつか既に市場の開設が試みられている。従来のプラットフォームによるデータ収集とは異なり、インターネット上の行動履歴のみならず消費者の実社会での行動履歴や健康データなども取引ができるため、両者のデータを融合した精度のより高い推定データの作成が可能となる。また消費者が自ら提供するデータの種類と提供先を個別に指定することができ、提供するデータの需要やデータの量に応じて報酬を得られる。しかし消費者・企業ともに十分な数の市場参加者が存在し、一定量のデータが流通することが市場が機能する上での前提であり、そのためには消費者にとっても市場を管理する企業に対する信頼や報酬への十分なインセンティブが必要となる。

② PDS(Personal Data Store)

消費者がパーソナルデータを自分の管理下に置き、蓄積・管理・活用・共有可能とするクラウドサービスの一種である。消費者はPDS上で企業によるデータへのアクセスを許可する条件を設定することができる。消費者は個人情報に加えて自身の嗜好や健康データ、パスポート番号など非常に幅広い種類のデータを自分で登録し、修正することができる。利点としては消費者が自主的に情報を登録し、情報の公開範囲を選択できるが、登録した情報のみをもとに自分に合ったサービスが提案されるため正確かつ最新の情報を登録するインセンティブが保たれる。一方で企業では正確なデータを収集できるので推定データを作成する必要はなく、また推定が外れた場合の損失の懸念も小さい。しかし扱うデータが

多様であり、極めて秘匿度の高いデータも含まれるために高度なセキュリティが必要となる。

類似の事例として現在日本で開発されている情報銀行の制度がある。金融機関である銀行と同様に、消費者がパーソナルデータを資産とし、その利用や管理を信託する銀行を意味する。消費者は個人口座を開設して自身のデータを預けるとともに、口座内のデータについて利用目的や提供先に応じて提供範囲の設定を行うことができる。企業は消費者の同意のもとに非常に網羅的かつ正確なデータにアクセスすることができる。石垣(2019)⁹によると、条件の設定について主に2つの方式が検討されている。一方は個別同意と呼ばれ、各企業が利用目的やデータ範囲などを事前に提示し、消費者が提供の可否について明確に意思表示を行うものである。他方は包括同意と呼ばれ、消費者が提供先や提供目的を包括的な条件で指定したうえで、具体的な提供先や提供内容は銀行側が決定するものである。特に後者の場合には消費者から委託された銀行側のモラルハザードや提供先企業の目的外利用および再提供の抑止をどのように防ぐかが問題となる。情報銀行の運営主体の認定が進む一方で、情報を管理するための高度なセキュリティをどのように確保するのか、また具体的なビジネスモデルもいまだ検討中であるなど、想定通りに機能し得るかは未知数である。

⁹ 石垣一司(2019)「情報銀行とは何か？」富士通総研。

4. 今後の展望

プラットフォームのサービスを利用する消費者が抱える懸念を解消しつつ、パーソナルデータの利活用がもたらす便益を十分発揮できるようにするため、消費者主体のデータの利活用を推進するという方向のもと複数の制度を検討してきた。いずれの制度も試行段階にあり、実際に規模を拡大して一定期間運用するまでその有用性は判断しがたい。しかし具体的な制度を検討する中で、あらためて問い直すべき論点があると考えられる。

第一に個人情報保護とパーソナルデータの利活用のバランスである。日本での政策レベルの議論では前者が先行し、近年、後者の議論が活発化しているように思われる。企業の大規模な個人情報の流出事件が相次ぎ、世論としても個人情報の管理が関心事になったことは否めない。そして現在は海外のプラットフォームによるデータの独占に対抗し国内企業が成長できる環境を整備すべく独占禁止法を中心に対応が図られつつある。しかしパーソナルデータの利活用については政府や一部の企業が率先して取り組んではいるものの世論の大半の理解を得ているとは思えない。変化の速いデータビジネスの世界だからこそ手遅れにならないよう先手を打って政策を進めることに一定の合理性は認められるが、政策に直接関係する消費者すなわち国民に対して不安を払拭し、政策の必要性への理解を促す取り組みにもう少し重点を置く必要があると考えられる。特にデータの利活用を進める中で既存の個人情報保護法を応用して新たな事象にも対応できるように備えることは、消費者の懸念を解消してデータ利活用の基盤を構築する上で重要である。

第二に政府の関与の度合いである。政府独自の機能として独占禁止法や個人情報保護法など法律による規制に注目が集まりがちであるが、インターネット上のビジネスの多くは目まぐるしく変化するために法律では対応しきれない場面が今後も多く出てくるであろう。より柔軟かつ迅速な対処が可能である自主規制を活用したり、政府が仲介して最新の情報やノウハウを持つ民間企業と研究資源を持つ学術機関の連携を促したりすることは、今後の情報社会の発展に備えて有用であると考えられる。

第三に消費者の意識変革の必要性である。消費者が主体的に自身のデータを活用できるように制度を駆使して環境を整備したとしても、消費者が能動的に行動しなければプラットフォームによるデータの搾取に近い現状を打破することは困難である。政府が規制によりプラットフォームを抑制することを期待するような受動的な態度では、新たなビジネスモデルの台頭によって同様の状況が再発した場合に政府が対応するまで消費者は自身を守ることにはできないだろう。消費者自身が自分の持つデータが積極的に活用すべき価値ある資産であることを理解し、データの主権者としての意識を持つことが肝要である。また主権者として権利を行使する上で消費者個人がプラットフォームに対抗しえる環境を整備することも政府に求められるだろう。具体的には専門員による相談窓口の充実、簡易訴訟や賠償制度の導入、データ取引市場の整備が考えられる。

<参考文献>

出井伸之ら(2015)『進化するプラットフォーム—グーグル・アップル・アマゾンを超えて』, 角川学芸出版.

井上淳(2017)「欧州連合 (EU) におけるオンライン・プラットフォームに対する規制等の動向について」 <<https://core.ac.uk/download/pdf/145793134.pdf>>

石垣一司(2019)「情報銀行とは何か？」富士通総研.

<<https://www.fujitsu.com/jp/group/fri/business/topics/data-economy/information-bank/index.html>>

川瀨昇・武田邦宣(2017)「プラットフォーム産業における市場画定」経済産業研究所

<<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/17j032.pdf>>

経済産業省・公正取引委員会・総務省(2019)「デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境の整備に向けて」

<https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/digital_platformer/pdf/003_01_00.pdf>

経済産業省・公正取引委員会・総務省(2018)「デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する検討会中間論点整理(案)について」

<https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/shomu_ryutsu/smartcommerce/pdf/004_04_00.pdf>

公正取引委員会競争政策研究センター(2017)「データと競争政策に関する検討会 報告書」

<https://www.jftc.go.jp/cprc/conference/index_files/170606data01.pdf>

越塚登(2019)「データ駆動社会の展望(上) データ連携の基盤作り急務」『日本経済新聞』2019年7月17日付

小林慎太郎(2019)「データエコノミー時代のパーソナルデータ活用戦略—個人情報保護法の改正を利活用の機会ととらえる」 NRI ジャーナル <<https://www.nri.com/jp/journal/2019/0626>>

首相官邸(2019)「成長戦略実行計画」

<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/ap2019.pdf>>

城田真琴(2015)『パーソナルデータの衝撃—一生を丸裸にされる「情報経済」が始まった』, ダイヤモンド社.

総務省 (2017)『平成 29 年度版情報通信白書』.

総務省 (2019)「情報信託機能の認定スキームの在り方に関する検討会 取りまとめ(案)」

<http://www.soumu.go.jp/main_content/000619070.pdf>

東京大学政策ビジョン研究センター(2019)『データ利活用のための政策と戦略—より良きデータ利活用社会のために—シンポジウム報告書』

内閣官房情報通信技術総合戦略室(2019)「データ流通・活用ワーキンググループ第二次とりまとめ(概要版)」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/detakatuyo_wg/pdf/summary.pdf>

日本経済新聞 2017 年 9 月 21 日付「産業ビッグデータ集約、政府、『認定バンク制』創設、地図情報など共用可能に」

日本経済新聞 2019 年 1 月 21 日付「国家戦略であるべき MaaS 交通の覇権を他国に譲るな」

日本経済新聞 2019 年 4 月 21 日付「きょうのことば」

日本経済新聞 2019 年 5 月 31 日付「都営交通の位置情報など提供 都、アプリなど活用促す」

矢嶋康次・中村洋介（2019）「具体化しつつあるデジタル・プラットフォーマー規制」 ニッセイ基礎研究所

<<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=61425?site=nli>>