

欧州におけるデータ関連政策の状況

2020年12月21日 生貝直人
東洋大学経済学部総合政策学科准教授

はじめに

2020年2月に欧州委員会が公表した「欧州データ戦略」では、「データガバナンス法(2020年11月法案公表)」や、「データ法(2021年)」構想をはじめとした、包括的なデータ法制枠組の構築に向けた方向性が示されている。そこには、B2B、B2G、G2B、C2Bなど、政府・企業・個人それぞれの関係性ごとのデータ共有の障壁を取り払い、より多くのデータ流通を実現していくための施策が含まれる。

さらに、データ戦略と並行して検討が進められてきた巨大プラットフォーム規制に関して、2020年12月15日に「デジタルサービス法」と「デジタル市場法」という二つの新たな法案が公表されており、B2B(P2B)やC2Bのデータ共有に関わる事項が多く含まれる。

これらに至る背景には、EUにおける数年来のソフトロー・ハードロー両面での施策の実践と検討の蓄積が存在している。本報告では、以下3つのデータ戦略文書と、デジタルサービス法・デジタル市場法を中心に、特にB2Bのデータ共有施策に焦点を当て、EUのデータ活用政策枠組の経緯と現状を概観する。

1. 2017年1月「欧州データ経済の構築¹⁾
2. 2018年4月「共通欧州データ空間に向けて²⁾
3. 2020年2月「欧州データ戦略³⁾
4. デジタルサービス法とデジタル市場法
5. 小括

1. 2017年1月「欧州データ経済の構築」

1. 1. 総論

同文書では、特に機械生成データ(主として非個人データを想定)の活用を促進するために取り得る政策オプションとして、「3. データへのアクセスと移転」において以下の6点を

¹⁾ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS "BUILDING A EUROPEAN DATA ECONOMY", COM/2017/09 final.

²⁾ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS "Towards a common European data space", COM/2018/232 final.

³⁾ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, A European strategy for data, COM(2020) 66 final.

挙げ、ステイクホルダーの意見とエビデンス収集を進めるものとしていた。

- ①企業のデータ共有の誘引付けに関するガイダンス（非立法）
- ②信頼できるデータの識別と交換の技術ソリューション開発促進（API等）
- ③デフォルト契約ルール（立法）
- ④公益および科学的目的のためのアクセス
- ⑤データ作成者の権利（data producer's right）
- ⑥対価に基づく FRAND 条件等でのアクセス

この他、「4. 責任」ではIoTや自動・コネクテッドシステムに関する製造物責任指令等の見直し、「5. ポータビリティ、インターオペラビリティ、標準」ではB2B関係におけるデータポータビリティの論点が提示され、同時に公表された「**非個人データのEU域内自由流通枠組規則**」案においてクラウドサービスのビジネスユーザーのデータポータビリティ（スイッチング）の導入が提案され、2018年11月に成立している⁴。同規則のポータビリティは法的拘束力までは踏み込まず、欧州委員会が主導して自主規制ルールの構築と実装に取り組むことが明記されるにとどまるが、規則の提案と合わせ、欧州委員会が主導するマルチステイクホルダーグループでの契約的・技術的側面の具体化が進められている。

以下、①企業のデータ共有の誘引付けに関するガイダンス、③デフォルト契約ルール、⑤データ作成者の権利の3つのオプションを若干詳細に確認する。

1. 2. 「①企業のデータ共有の誘引付けに関するガイダンス」

概要は以下の通り。既存の知的財産法の解釈や、消費者法への参照などに基づくソフトウェア志向が見て取れる。（→3. 2. において具体化）

異なる国内規制の影響を緩和し、企業の法的確実性を高めるため、欧州委員会は、契約において非個人データのコントロール権にどのように対処すべきかについてのガイダンスを発行しうる。このガイダンスは、既存の法律、特にEUのマーケティングおよび消費者法によって定められた透明性と公正性の要件、営業秘密指令、著作権法、そしてとりわけデータベース指令に基づく。欧州委員会は、2017年にデータベース指令の評価を開始する予定である。

1. 3. 「③デフォルト契約ルール」

概要は以下の通り。データ関連契約への法的介入を含む選択肢であることが見て取れる。

⁴ Regulation (EU) 2018/1807 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union (Text with EEA relevance.), OJ L 303, 28.11.2018, p. 59–68.

デフォルトのルールは、不公正契約条項指令の全体的な機能に関する継続的なフィットネスチェックも考慮に入れ、データに関連する契約のベンチマークとなるバランスの取れた解決策を記述しうる。それらは、B2B 契約関係に不公正対策を導入することと組み合わせることがありえ、その結果、デフォルトのルールから過度に逸脱する契約条項が無効になる。それらは、利害関係者によって設計された一連の推奨される標準契約条件によって補完することもできる。このアプローチは、中小企業の法的障壁を低くし、交渉の立場の不均衡を減らしながら、契約の自由を大幅に高めることができる。

1. 4. 「⑤データ作成者の権利」

概要は以下の通り。

非個人データの使用及び使用を許可する権利は、「データ作成者」、つまり、デバイスの所有者または長期ユーザー（つまり借り手）に付与され得る。このアプローチは、ユーザーが自らのデータを利用する可能性を開き、それによって機械生成データのロックを解除することに貢献することで、法的状況を明確にし、データ作成者により多くの選択肢を与えることを目的とする。ただし、関連する例外は明確に指定する必要がある。特に、交通管理や環境上の理由から、製造業者または公的機関によるデータへの非独占的なアクセスの提供は必要である。

データ作成者権の提案については、EU 各国の産業界や学界で大きな議論を呼び、次に見る 2018 年 4 月の「共通欧州データ空間に向けて」の中では、「一般に、ステイクホルダーは新しい『データオーナーシップ (data ownership)』タイプの権利を支持せず、企業間共有における重要な問題はオーナーシップについてではなく、アクセスの構成方法に関するものであることを示すさまざまなインプットがある」とされ、それ以降 2020 年 2 月の欧州データ戦略に至るまで、データ作成者権をはじめとするデータへの独占権設定というオプションについての具体的な検討は見られず、様々な主体が保有するデータへのアクセスをいかに拡大するかに焦点が当てられる。

2. 2018 年 4 月「共通欧州データ空間に向けて」

同文書では、2017 年文書の検討事項をより具体化する形で、主に以下の 2 パートからなるデータ政策の方向性と具体策を提示している。

2. 1. 「データ駆動型イノベーションのサービスにおける公的及び公的資金によるデータ」

ここでは「公共セクター情報の再利用」と「科学情報のアクセスと保存」の 2 点を挙げる。前者については、加盟国の公的機関が保有する情報の再利用促進を定めた「公共セクター情報の再利用指令 (PSI 指令)」を改正する形で「オープンデータと公共セクター情報の

再利用指令（通称**オープンデータ指令**）」を提案し、同指令案は 2019 年 6 月に成立・発効している⁵。オープンデータ指令の概略は以下の通り。

① 「高価値データセット」の分野指定

- ・「無料で、機会可読な形で、API 及び適切な場合にはバルクダウンロードで」提供される高価値データセットを欧州委員会の実施法令により指定
- ・分野は付属文書で「地理、地球観測・環境、気象、統計、企業・企業所有、モビリティ」を指定（委任法令により変更可能）

② データ提供の対価は原則として無料とし、例外も厳格化

③ 適用対象の拡大

- ・ユーティリティ・運輸分野の公共事業体（public undertakings）：透明な条件と非差別提供、排他契約制限が適用（高価値データセット指定の対象にもなる）
- ・公的支援を受けた研究データ：レポジトリに既に公開されたデータが対象。加盟国は研究データの利用可能性を支援するオープンアクセスポリシーを採択する義務（「オープン・バイ・デフォルト」原則、FAIR(findable, accessible, interoperable and re-usable)原則、`as open as possible, as closed as necessary`原則の導入）

後者の「科学情報のアクセスと保存」については、「科学情報のアクセスと保存についての勧告」のアップデート⁶を公表している。

2. 2. 「欧州におけるイノベーションと競争力の主要な推進力としての民間部門のデータ」

ここでは「B2B（Business to Business）データ共有」と「B2G（Business to Government）データ共有」につき、附属文書として、以下を原則とする「欧州データ経済における民間部門データ共有に関するガイダンス⁷」を公表している。

● B2B データ共有の原則

- a) **透明性**：関連する契約上の合意は、透明で理解可能な方法で特定する必要がある。 (i) 製品またはサービスが生成するデータ、当該データのタイプ、および詳細レベルにアクセスできる個人または主体。(ii) 当該データを使用する目的。
- b) **共有価値の創造**：関連する契約上の合意は、データが製品またはサービスの使用の副産物として生成される場合、複数の関係者がデータの作成に貢献したことを認識する必要がある。

⁵ Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information PE/28/2019/REV/1 OJ L 172, 26.6.2019, p. 56–83.

⁶ Commission Recommendation (EU) 2018/790 of 25 April 2018 on access to and preservation of scientific information, C/2018/2375 OJ L 134, 31.5.2018, p. 12–18.

⁷ Staff Working Document - Guidance on sharing private sector data in the European data economy.

c) 相互の商業的利益の尊重：関連する契約合意は、データ所有者とデータユーザーの商業的利益と秘密の両方を保護する必要性に対処する必要がある。

d) 歪みのない競争の確保：関連する契約上の合意は、商業的に重要なデータを交換する際に歪みのない競争を確保する必要性に対処する必要がある。

e) 最小限のデータロックイン：副産物としてデータを生成する製品またはサービスを提供する企業は、データのポータビリティを可能な限り許可し、有効にする必要がある。また、可能な場合、事業を展開する市場の特性に合わせて、データ転送を含む製品またはサービスに加えて、データ転送を伴わない、または制限して同じ製品またはサービスを提供することも検討する必要がある。

●B2G データ共有の原則（※詳細は本報告では割愛）

a) 民間部門データの使用における比例性

b) 目的の制限

c) 危害を加えない（"Do no Harm"）

d) データ再利用の条件

e) 民間部門データの制約緩和

f) 透明性と社会参加

3. 2020年2月「欧州データ戦略」

3. 1. データ法構想

同戦略で示された、2021年の提案が予定される「データ法」に含まれ得る要素は以下の通りであり、主にこれまでの2つの文書においてソフトロー的な形で進められてきた、B2G、B2B それぞれのデータアクセス施策の補強が想定されていることが読み取れる。

- B2G データ共有に関する HLEG レポートに含まれる推奨事項に照らして、公共の利益のために企業と政府間のデータ共有を促進する。
- B2B データの共有をサポートする。特に、共同契約で規定されている共同生成データ（産業環境での IoT データなど）の使用権に関連する問題に対処する。委員会はまた、データ共有を妨げている既存のハードルを特定して対処し、データの責任ある使用（法的責任など）のルールを明確にするよう努める。一般原則は、自発的なデータ共有を促進することであるべきである。
- 特定の状況における、公正・透明・合理的・比例的、非差別的な条件での、データアクセスの強制。（脚注：データアクセス権はセクター固有の必要があり、競争法では解決できない、当該セクターの市場の失敗が特定されている/予測できる場合のみ付与される。データアクセス権の範囲は、データ保有者の正当な利益を考慮に入れ、法的枠組みを尊重する必要がある。）

- GDPR20 条に基づく個人のポータビリティ権の強化、特に機械生成データにアクセスして使用できるユーザーをより細かく制御できるようにする。たとえば、リアルタイムのデータアクセスやマシンの作成に関するインターフェースの厳しい要件や、特定の製品やサービス（スマート家電やウェアラブルからのデータ等）からのデータに強制される読み取り可能なフォーマットの設定など。

3. 2. 共通欧州データスペースと「データガバナンス法」

さらに、2020 年第 4 四半期の公表が予告された「共通欧州データスペースのガバナンスのための支援立法枠組」は、欧州データガバナンス規則（データガバナンス法）案として、2020 年 11 月 25 日に提案された⁸。同規則案はデータに関わる具体的な権利・義務には踏み込まずデータ流通を支援する媒介者（intermediaries）の信頼性強化を中心としている。

- 第 1 章：一般条項
- 第 2 章：第三者が権利（営業秘密、統計的機密性、知的財産権、個人データの保護）を有する機密性の高い公的機関保有データの二次利用を可能とするための枠組（オープンデータ指令の補完、EU 域外移転は原則として EU と本質的に同等な知財保護制度を有すると欧州委員会の実施法令で認定された国のみ）
- 第 3 章：以下の 3 つの「データ共有サービス（data sharing service）提供者」に関する信頼性を向上させるための、規律枠組の創設（他事業との分離、公正・透明性、安全性、事業継続性、データ提供者の利益保護、海外事業者の場合は EU 域内代理人指名等）
 - ① データ保有法人によるデータ利用者へのデータ提供を支援するサービス（二者間・多者間のデータ交換、データ交換や共同での利用を支援するプラットフォームやデータベースの構築、データ保有者と利用者を繋ぐ特定のインフラ提供等を含む）
 - ② 自らの個人データを提供しようとする個人とデータ利用者を媒介するサービス（GDPR 上の権利行使支援を含む）
 - ③ 複数の個人や中小企業等が共同でデータ提供条件等の交渉を行うデータ協同組合（data cooperatives）に関わるサービス
- 第 4 章：企業・個人による公益のための自発的なデータ提供（データ利他主義、data altruism）に基づくサービスの規律枠組創設と、欧州委員会の委任法令（≒政省令）による「欧州データ利他主義同意フォーム」の採択
- 第 5 章：担当当局と手続規定
- 第 6 章：担当当局により構成される欧州データイノベーション会議（European Data Innovation Board）の創設
- 第 7 章：欧州委員会と委任法令

⁸ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on European data governance (Data Governance Act), COM/2020/767 final.

4. デジタルサービス法とデジタル市場法

上記のデータ戦略に関わる立法措置と並行して、2020年12月15日、プラットフォーム規制に関わる**デジタルサービス法 (Digital Services Act)**⁹及び**デジタル市場法 (Digital Markets Act)**¹⁰の二つの法案が公表されている。いずれもプラットフォーム規制全般に関わる大規模な内容を含むが、ここでは本検討会の主題に関わる事項のみを紹介する。

4. 1. デジタルサービス法

同法案は、2000年の電子商取引指令を大幅に改正するものであり、「第I章：一般規定」「第II章：媒介サービス提供者の責任」「第III章：透明かつ安全なオンライン環境のための相当の注意義務 (due diligence obligation)」「第IV章：実施、協力、サンクション及びエンフォースメント」「第V章：最終条項」の全5章から構成される。特に第III章では、媒介サービス事業者一般やプラットフォーム事業者一般に適用される規律の他、**EU域内で月間アクティブ利用者4,500万人以上を有する「非常に巨大なオンラインプラットフォーム (very large online platform、以下 VLOP)」事業者**に追加的に適用される規律を規定している¹¹。

VLOPに追加的に適用される規律としては、リスクアセスメント (第26条)、リスクの低減 (第27条)、独立監査 (第28条)、推薦システム (第29条)、オンライン広告の追加的透明性 (第30条)、データアクセスと精査 (第31条)、コンプライアンス責任者 (第32条)、非常に巨大なオンラインプラットフォームの透明性報告義務 (第33条)がある。その中で、特にデータと関わりの深い事項は以下の通りである。

- ・ **推薦システム**：VLOPは、推薦システムに用いられるパラメータ、及びサービスの利用者がそのパラメータに影響を与える方法のオプション (プロファイリングを含まないものを少なくとも一つ含む)の明確な提示を求められ、複数オプションがある場合はそれをいつでも容易に変更できるようにする必要がある (第29条)。
- ・ **オンライン広告の透明性**：まず、プラットフォーム事業者一般は、オンライン広告を実施する際、(a)表示されている情報が広告であること、(b)広告主、(c)受領者への広告表示を決定する主なパラメータについての意味のある情報の提示が求められる (第24条)。さらにVLOPの追加義務として (第30条)、(a)広告の内容、(b)広告主、(c)広告の表示期間、(d)広告が特定グループに向けて表示されていたかとそれに用いられる主なパ

⁹ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC (Text with EEA relevance), COM(2020) 842 final.

¹⁰ REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act) (Text with EEA relevance), COM(2020) 842 final.

¹¹ オンラインプラットフォームとは、サービスの受信者の要求に応じて、情報を保存および公衆に配布する、ホスティングサービスのプロバイダーを意味する (2条h号)。

ラメータ、(e)広告が表示された回数、及び該当する場合には特定グループごとにターゲット表示された回数の集計を含むレポジトリを整備し、広告が最後に表示されてから少なくとも1年間以上、APIでのアクセスを可能とすることが求められる。

- ・ **データアクセスと精査**：VLOP は、本規則の遵守モニタリングに必要なデータへの担当当局（加盟国の Digital Service Coordinator）への提供及び、担当当局の要求に基づく一定要件を満たした研究者へのデータアクセス提供が求められる（第31条）。

4. 2. デジタル市場法

同法案は、「第I章：主題、範囲及び定義」「第II章：ゲートキーパー」「第III章：競争を制限する又は不公正なゲートキーパーの行為」「第IV章：市場調査」「第V章：調査、執行、モニタリングの権限」「第VI章：共通条項」の全6章から構成され、2019年の「オンライン媒介サービスの公正性・透明性促進規則」を強化・補強する内容を含む。

同法案の義務は、(a)域内市場に重大なインパクトを持ち、(b)ビジネスユーザーがエンドユーザーに到達するために重要なゲートキーパーとして機能する中核プラットフォームサービスを運営し、(c)事業において確固たる地位を享受しているか、近い将来そのような地位を享受することが予想されるという要件を満たした、中核プラットフォームサービス提供者（3条1項）¹²である**ゲートキーパー**に適用される。ゲートキーパーに対して課される義務は第III章に規定されており、そのうち、特にデータに関わる事項は以下の通りである。

- ・ ゲートキーパーが提供する中核プラットフォームサービスから得られる個人データは、本人が特定された選択とGDPR上の同意を行わない限り、当該ゲートキーパーが提供する他のサービスや第三者から得られた個人データと統合してはならず、また、個人データ統合のために他のサービスにサインインさせてはならない（第5条a号）
- ・ 広告サービスに関して、広告主とパブリッシャーに対し、要求に応じて、支払い価格情報等を提供しなければならない（同g号）
- ・ ビジネスユーザーの中核プラットフォームサービス利用に関して生成・提供されたデータ（ビジネスユーザーのエンドユーザーに関わるデータを含む）を¹³、当該ビジネスユーザーと競合する形で用いてはならない（第6条1項a号）
- ・ 広告サービスに関して、効果測定ツールを受け入れなければならない（同g号）
- ・ ビジネスユーザー又はエンドユーザーの活動を通じて生成されたデータの効果的なデータビリティを提供し、特にエンドユーザーに関して、継続的かつリアルタイムでのアクセスを含め、GDPRに沿い、データポータビリティの行使を促進するツールを提供

¹² 中核プラットフォームサービスは、(a)オンライン媒介サービス、(b)オンライン検索エンジン、(c)オンラインソーシャルネットワークサービス、(d)ビデオ共有プラットフォームサービス、(e)番号独立個人間コミュニケーションサービス、(f)オペレーティングシステム、(g)クラウドコンピューティングサービス、(h)それらが提供する広告サービスからなる（2条2号）。

¹³ 推測（inferred）データ等を含む（6条2項）。

しなければならない（同 h 号）

- ・ ビジネスユーザー又はビジネスユーザーに承認された第三者に対して、中核プラットフォームサービスの利用に関して提供・生成されたデータ（集計・非集計両方）への、継続的かつリアルタイムのアクセスを提供しなければならない（個人データの場合は本人の同意がある場合のみ）（同 i 号）
- ・ オンライン検索エンジンのサードパーティプロバイダーに対して、要求に応じて、公正で合理的かつ非差別的な条件で、検索に関連するランキング、クエリー、クリック、および表示データへのアクセスを匿名化した形で提供しなければならない（同 j 号）

5. 小括

データ戦略に関しては、EU では 3 年強の B2B/B2G/G2B/C2B を含む各種の検討を経て、特に B2B データ共有に関しては、より多くの主体が様々なデータにアクセス可能となる枠組を志向しており、2020 年の「欧州データ戦略」において提示されるのは、主に以下の 3 つのアプローチである（1・2 がデータ法、3 がデータガバナンス法）。

1. 契約規制も視野に入れたデータ契約の適正化（非個人データ自由流通枠組規則に基づく B2B のデータポータビリティ、共同生成データの利用権、公正性や交渉力是正等）
2. 特定の状況における強制的なデータアクセス法制（一部事業者の独占保有データ等）
3. データ共有サービス（日本でいうデータ取引市場や情報銀行）等媒介者の信頼性強化

さらに、デジタルサービス法及びデジタル市場法のうち、特にデジタル市場法では、特に上記 1・2 をプラットフォーム経済の文脈に適合させる形で、巨大プラットフォーム事業者が集積・保有するデータへのビジネスユーザー等によるアクセス確保や、ポータビリティの強化を義務付ける条項が含まれていることが見て取れる。

以上