

政権選択後のデジタル政策

デジタル政策フォーラム

はじめに

2024 年、世界 60 か国以上で国政選挙が行われ、世界の人口の半分以上が自らの代表である政治家を選ぶ重要な年となった。日本はもとより米国、欧州、インド、インドネシア、メキシコなど、多くの国々で政権選択が行われた。

各国における今回の政権選択は、今後のデジタル政策の方向性にも大きな影響を与えるだろう。G20 首脳宣言(2024 年 11 月)が「国内及び国家間の不平等が、我々が直面するほとんどのグローバルな課題の根底にあり、これらの課題によってこの不平等が悪化している」という認識を示した¹ように、各国における政権選択においては、経済的・社会的な不平等という現状への人々の不満、そしてこれを解消するために努力を惜しまないと信じる新たな政権を選択しようという人々の思いがその結果に現れている。

人々の所得格差はデジタル技術で更に拡大するのか。環境問題や高齢化の進展のようなグローバルな課題の解決にデジタル技術はどのように貢献するのか。国家間の紛争はデジタル技術によって更に先鋭化するのか。デジタル技術はこれらの問いに対してプラスの答えにもマイナスの答えにもなり得る。

では、プラスの答えを導くためにはデジタル技術をどのように制御(ガバナンス)していくべきなのか。そのためのルールはどうあるべきなのか。デジタルガバナンスのあり方が今大きく問われている。DPFJ は、政権選択後のデジタル政策の方向性として、デジタルガバナンス(データガバナンス、AI ガバナンス、セキュリティガバナンス)を基本的視座に据え、あるべき政策像について議論を深めていく。

デジタルガバナンスのあり方

1 データガバナンス

DPFJ は、2024 年 10 月、提言「データガバナンス戦略の推進」²(2024 年 10 月、

¹ G20 リオデジャネイロ首脳宣言(2024 年 11 月) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100755776.pdf>

² <https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000009.000131931.html>

DSA・JDTF と連名)を公表した。具体的には、データという戦略的無形資産を最大限活用し、社会課題の解決及び付加価値の創造を進め、地方再生、新産業創出、経済安全保障強化を実現するため、

- ・データの積極活用による地域課題解決型プロジェクト(データスペース構築)の推進
- ・「データ流通促進法」や「トラストサービス法」を含む法整備
- ・データ連携推進のための国際標準化・国際連携の推進

などを内容とする「データガバナンス戦略」を国として策定・推進することを提言した。今後は官民連携協議会による検討の加速化など、関係する団体が一体となって戦略を推進していく必要がある。

特に各国の選挙戦の主要論点の一つが所得分配の是正にあり、国内市場を守ろうとする保護主義的な色彩が強まる傾向が見られる中、データの自由な越境流通を促す方向に各国のデジタル政策が向かうよう動向を注視していかなければならない。

また、日本を含む各国における選挙活動において、特にインターネットを利用した選挙活動のあり方について様々な議論が起きているが、そもそも選挙制度が本当にサイバー空間の特性を十分考慮したものとなっているかどうかについて冷静に検証し、今後議論を深めていく必要がある。

2 AI ガバナンス

生成 AI の爆発的な普及は、今後の社会経済構造を大きく変えると見込まれる。AI を巡るルールをどう形作るか、すなわち AI ガバナンスは経済的なファンダメンタルズだけでなく、政治、外交、文化など広範な分野に影響をもたらす。

DPFJ は「AI ガバナンスの枠組みの構築に向けて(ver1.0)」(2024 年 7 月)³を公開し、AI ガバナンスを巡る論点を整理し、ハードローからソフトローまで広がりを持つ各国の AI ガバナンスのアプローチについて概観した。AI ガバナンスのあり方については国内においても法制化すべきとの議論も出てきている中、DPFJ は同文書の改訂版(ver2.0)⁴を公表した(同年 12 月)。

今回の文書では AI 法の制定を巡る議論について、AI のリスクの最小化、AI の利便性を最大限享受できる環境の整備、こうした環境を可能な限り自律的に実現するための市場創出の 3 点を基本的視点としつつ、

- ・最小限の規制と自主的リスク管理を軸とする AI 基本法の制定
- ・教育・医療分野をはじめとする広範な分野における AI の積極的活用
- ・AI を軸とする新産業創出のための総合戦略の策定

³ https://www.digitalpolicyforum.jp/archive/2407_ai/

⁴ URL を記載

などを推進することが重要であると指摘した。

各国における選挙戦においても多くのデジタル技術が活用され、偽情報・誤情報の拡散なども多くの国で見られた。各国政府は AI がネットワーク化され相互に繋がりが合うことも可能な世界に既に我々がいることを認識し、AI ガバナンスのあり方についても国際連携を推進することが求められる。他方、サイバー空間に対する国の関与が強まる中、自由主義国家と覇権主義国家の対立が AI ガバナンスの領域でもさらに先鋭化することが懸念されるところであり、各国の動向を注視していく必要がある。

3 セキュリティガバナンス

サイバー空間においては平時と有事の境目がないグレーゾーン事態、民生用と軍事用の境目がなくなるハイブリッド戦争といった状況が既に現実化している。このため、日常の社会経済活動においても国家間の対立や国家の関与が疑われるサイバー攻撃などに細心の注意を払う必要がある。

DPFJ では、これまでサイバー空間に係る安全保障に関する議論に深く立ち入ってはこなかったものの、ロシアによるウクライナ侵攻に対しては提言「ウクライナ侵攻とデジタル技術に関する教訓」⁵(2022年3月)を公表するなどの問題提起を行ってきた。

ウクライナやガザ地区の紛争は各国の政権交代により今後状況が大きく変わることも考えられる。同時にサイバー空間における情勢も激しく変わる可能性がある。こうした動向を注視しつつ、自国におけるサイバー防御のためのガバナンスをどう強化していくのかという点について、

- ・インシデント情報の官民共有の迅速化に向けた体制整備
- ・能動的サイバー防御の早期導入に向けた速やかな法制度の整備
- ・圧倒的に不足している官民サイバーセキュリティ人材の育成

などについて具体的な方策を議論していく必要がある。

特に能動的サイバー防御の導入に際しては、抑止戦略の全体像を明らかにし、その中で能動的サイバー防御を位置付けるとともに、国による説明責任が最大限果たされるよう制度整備を進めるとともに、アトリビューション能力の向上や人材育成のあり方について幅広に検討を進める必要がある。

今後の取り組み---集中と分散の相剋

デジタルガバナンスを巡る議論は常に「集中と分散」の適正なバランスをどのように確保していくかという議論でもある。かつてコンピュータ資源がメインフレームからパ

⁵ <https://www.digitalpolicyforum.jp/ukraine/>

パーソナルコンピュータへ、さらにクラウドの登場、エッジコンピューティングのプレゼンスの高まりというようにほぼ10年の周期で集中と分散を繰り返し、両者の適正なバランスの確保が重要なテーマとなっている。

同様に、データガバナンスにおけるデータスペースは集中制御型のデータベースと異なり自律分散型のデータ連携を模索するものであり、集中と分散の相剋が見られる。ネットワーク化されたAIは、巨大なAIモデルをネット経由で利用する形態の対極にあってAI間の相互運用によるオープンな知のインフラ化をもたらそうとしている。セキュリティの分野においても集中的な資産管理を前提とする境界防御型セキュリティに加え、ゼロトラストを前提とする分散型セキュリティの重要性も高まってきている。

DPFJでは、以上のデジタルガバナンスを巡る問題意識を特に重視しながら、検討アジェンダ(別紙)を踏まえつつ、議論の輪をさらに広げていく。

以 上

(参考)

2024年12月

デジタル政策フォーラム 検討アジェンダ

データの収集・蓄積・解析・利用が重要な役割を果たすデータ駆動社会において、データが持つ特性(限界費用ゼロ、非競合財、ネットワーク効果など)はデータ保有者の市場支配力、すなわち「データという富の集中」を加速的に高める。これが旧西側諸国では巨大プラットフォーマーによる「監視資本主義」を生み、中国、ロシア等では政府による国民監視の徹底が「権威国家主義」をもたらす、利便性・効率性とプライバシーの相剋が大きな問題となっている。

他方、これに対抗する2つの動きが見られる。

一つは欧州の動き。巨大プラットフォーマーに対する競争法の見直し、デジタルサービス規制の導入、個人情報保護の強化、認証基盤連携の推進、さらにデータ法の検討など、「データという富の集中」を最小限に食い止める新たな市場モデルの検討(「第三の道」の模索)が進んでいる。

もう一つは新しい事業モデルの模索。分散台帳技術を活用した分散型事業モデルの一つである Web3 が登場し、「データという富の集中」に対抗し、個人に主導権を与える新しい動きが各方面で見られる。また生成型 AI(generative AI)をサービスに取り込む動きも急速に進んでおり、デジタル市場の変革を促す大きな要因の一つとなっている。

こうした集中から分散への大きな流れをもたらす2つの動きを中心に、デジタル政策フォーラムはデータ駆動社会のもたらす社会経済的インパクトについて更に検討を深めつつ、一歩進んで、“日本の目指すデジタル国家像”を明らかにすることを目指す。

その際、ウクライナ情勢を含む地政学的リスクの変化、世界的な物資不足(石油、半導体、食料など)に起因する世界経済の不透明感の高まり、環境負荷がもたらす事案の急増など、世界が抱える重要課題がもたらす影響に十分目を配りながら、必要に応じて緊急提言をまとめるなど、機動的に検討を行う。

1. データ駆動社会の具体像

「監視資本主義」モデルや「権威国家主義」モデルとは異なる欧州のアプローチに単に準拠した議論を行うのではなく、国や文化圏の多様性に重きを置きながら、デジタル社会のルールメイキングの在り方について議論する。問われるべきは今後のデジタル社会における「信用」・「管理」と「自由」・「多様性」のバランスであり、デジタル社会における集中と分散のベストミックスのあり方について検討する。

また、分散型事業モデルが今後急速に普及するものと見込まれる中、こうした事業モデルに対する国家関与のあり方、プラットフォームによる競争制限的行為の可能性など、Web2.0における集中の弊害が形を変えて出現する懸念もある。このため、分散型事業モデルに関する国際競争の視点や国際規律のあり方、望ましいデジタル社会像等について議論する。

また、分散型事業モデルが普及する中であっても文化の独自性や多様性を確保することは極めて重要であることを踏まえると、文化と密接不可分のコンテンツ市場において日本の制作者やユーザーの貢献を振興することが求められることを踏まえ、国際社会における相互の「受容」を拡大し、価値観と制度が緩やかに調和するデータ駆動社会の具体像を議論する。

2. データ駆動社会の基本規律

デジタル技術が基盤となる社会における国家と市民社会との関係について検討する。例えば、拡大しているデータ駆動社会のエコシステムと(日本では十分根付いているとは言い難い)市民社会のガバナンスをどのように結びつけるかは、今後のデジタル社会を構築していく上での重要な検討課題となる。小さな政府に基づく「アメリカ型」デジタル社会、歴史に根ざした市民社会に基づく「EU型」デジタル社会、そして権威国家主義による「中露型」デジタル社会との対比を通じて、「日本型」デジタル社会の基本規律の方向性について検討する。

また、ロシアによるウクライナ侵攻以降、グレーゾーン事態(武力行使が行われる前の段階で、自国の主張・要求を強要しようとする試み。平常時と非常時の境目が曖昧で、武力行使前の段階でのサイバー攻撃などが含まれる)を想定した非常時における(国民の)諸権利のあり方について検討を進める。加えて、政府等の公的主体によるインターネットへの関与のあり方について、「自律・分散・協調」というインターネットの基本精神を踏まえつつ、インターネットガバナンスの観点から多角的に検討する。

上記の議論については、国際関係論、安全保障、外交政策などの専門家を迎えて検討を進めるとともに、市民・企業等・政府が緊密に連携する日本型のデジタルトリアングルを念頭に、法執行の確保を含め、地球規模での俯瞰した議論を進める。

3. データ駆動社会における競争枠組み

産業構造のデジタル化によって、リアル空間とサイバー空間の壁を超えてデータや情報を融合・連携しつつ多様なサービスを展開する Cyber Physical System(CPS)がデータ駆動社会の基本になっていく。

CPS が実現した社会においては、取得できるデータの大規模・広範囲化のもたらす

弊害、AI 等の判断による責任主体の不明確化、巨大プラットフォームによる支配力の行使など様々な課題が挙げられる一方、こうした変化については市場の革新性を損なわない観点からは事前規制ではなく、アジャイルガバナンスやゴールベースによる法規制の有効性が見込まれるため、これらのアプローチが抱える課題を含め、今後のあり方について議論を進める。

また、競争政策については公正取引委員会における検討は主として BtoB を対象とするものであるが、今後は対消費者取引についても所要の枠組みを検討することが求められることから、こうした問題意識を基に新たな理論枠組みについて検討する。

さらに、プラットフォームが自由な競争を阻害しないための責任やグリーントランスフォーメーション(GX)等の公共的課題への対処を促す観点から、競合する企業等が協力しデータ共有などを行うことが有効である一方、こうした行為が競争政策の観点からどう取り扱われるべきか等についても議論を進める。

4. データ駆動社会における融合型コンテンツ流通

これからは、DAO(Decentralized Autonomous Organization)や Web3、メタバースやファン・コミュニティが世界規模で拡大することが予想されるが、「メジャーとインディ」、「プロとアマチュア」、「プラットフォームとコンテンツ」という階層構造あるいは垂直的関係そのものは当面変わらずに存在し続けるだろう。

ただし、それらの役割や関係性は従前とは大きく変化することが予想されるため、「相互の位相関係」や「クリエイター個々人のキャリアパス」などを俯瞰的に見通さないと、メディア/コンテンツ領域は中長期的にみて個々人が人生や生活をかけるに値しない作業領域になりかねない。

これらの認識に基づき、(1)柔軟なコンテンツ制作・流通の実現、(2)伝送路の制約を受けないメディア多様性の確保、(3)グローバルな課題への対応について、制作・流通・利用・消費の全ての観点から、多様なステークホルダーの意見を集約しつつ議論を進める。

5. データ駆動社会を加速させるルール整備

データ駆動社会に対応したルール整備が EU を中心に進んでいる。データの保護に焦点を当てた個人データ保護法制や知的財産法制とは別に、IoT 生成データ等の広範なデータ共有促進を図るデータ法やデータ仲介ビジネスに関わるデータガバナンス法、さらには AI 法などを軸にデータ活用促進のための制度整備が進んでいる。また、プラットフォームに関しては、偽情報対策を含む包括的なプラットフォーム規制であるデジタルサービス法(DSA)、それと対をなす競争法制であるデジタル市場法

(DMA)が整備されている。こうした EU における立法やその運用状況並びに米英等の動向を参照しながら、データ駆動社会に求められる我が国のルールのあり方について議論を行う。

また、これまでの AI の開発原則などに関しては主として理念的な議論が中心であったが、現実社会においては生成 AI の利用が急速に拡大しており、様々なサービスに組み込まれようとしている。こうした動向を踏まえつつ、AI のもたらす社会経済的インパクトや新たな課題、制度整備のあり方などについて検討する。

さらに、データ駆動社会のルールは、国家単独での構築を行うことが困難であり、共同規制の手法を含む官民協業型のルール形成、二国間・多国間の経済連携協定、G7 や OECD で構築される国際ルール形成など多岐にわたるところであり、その有効性等について目的と手段の相当性等の観点から検討を行う。

6. 分散型事業モデルのもたらすインパクト

Web3 に代表される分散型事業モデルの普及が本格化することにより、これまでのプラットフォームによる集中型事業モデルからの大きな転換、集中から分散への移行(集中と分散のリバランス)が進み、社会経済システムに大きなインパクトをもたらす可能性がある。

このため、Web3 型の事業モデルの動向について整理するとともに、その結果を踏まえつつ、例えば組織のガバナンスのあり方、金融システムの変革に与える影響、覇権主義国家における分散型事業モデル導入の可能性など、今後注視しておくべき課題を抽出するとともに、その動向を把握していく上で重要となる視点等について検討を行う。

特に、Web3 を含む分散型事業モデルの文脈の中で語られる新技術・新概念は現時点では未成熟な部分も多く、今後、分散型事業モデルがどのような発展を遂げ、どのような価値をもたらすのかを正確に予想することは困難である。

日本が Web3 に代表される分散型事業モデルにおいて先駆者となるためには、新たな成長戦略を明確にし、産官学が緊密に連携して技術開発や所要の環境整備に取り組む必要がある。このため、Web3 を含む分散型事業モデルを軸とする成長戦略に必要な多角的視点(技術、金融、法律などを含む)から当該事業モデルのあるべき姿を議論するとともに、分散型事業モデルに基づく新たな産業政策の方向性について検討を行う。

7. データ駆動社会におけるサイバーセキュリティ

インターネットが社会経済基盤の中に占める重要性が高まる中、サイバーセキュリ

データの確保は経済安全保障に直結する課題として議論されるようになってきており、従来の技術論としてのサイバーセキュリティに止まることなく、経済、外交、政治など、様々な視点を取り入れた俯瞰的なサイバーセキュリティ戦略を検討する必要性が急速に高まっている。

また、データの真正性 (integrity)の確保はデータ駆動社会における最重要の要素となってきた。とりわけデータスペース(データのサプライチェーン)における真正性を確保する仕組みを総括した法制度を検討する必要がある。その際、上述のEUにおけるデータガバナンス法やデータ法のようにデータ取次者によるデータ品質確保のための制度(トラストサービス)やデータ流通を促進するための仕組みを盛り込んだ法制度についてデータセキュリティやデータスペースの観点を念頭に置きつつ検討を進める。

上記の他、デジタル社会におけるサイバーセキュリティを巡る新たな課題について整理し、さらにこれらの課題の解決に向けた手段等の社会実装の手法についても検討を進める。

以 上