

「主権の空白」への早期の対応を

——デジタル主権の確保に向けた政策提言——

2026 年 9 月（初版）

株式会社 KDDI 総合研究所

シンクタンク部門 公共政策グループ

本提言は、株式会社 KDDI 総合研究所『デジタル主権に関する調査報告書』（2026 年、以下「報告書」）の分析に基づく政策提言であり、特定の事業者またはサービスの利用を推奨するものではない。本提言および報告書は、公開情報の調査と国内関係者へのヒアリングに基づく初版であり、KDDI 総合研究所は今後の調査（2026 年度下期以降に予定する海外調査を含む）の結果を踏まえて内容を更新していく。最新版は KDDI 総合研究所のウェブサイトに掲載する。

エグゼクティブサマリー

現状認識。 (1) EU は 2026 年、クラウドの主権性を定量評価する制度 (SEAL) を政府調達の条件とし、さらにクラウド・AI 開発法 (CADA) 案によりこれを立法アジェンダへと展開しつつある。デジタル分野における主権を可視化する国際的な基準競争は既に始まっている。(2) 日本の政府共通クラウド基盤は特定の海外サービスに約 97% (システムベース) が集中し、デジタル関連の国際収支は年間 6 兆円台の支払超過が定着している。(3) しかし日本には、クラウドサービスをはじめとしたデジタル分野の主権性——誰が所有し、どの国の法が及び、誰が運用を掌握しているか——を測る共通の物差しが存在しない。EU の評価枠組みが対象とする主権上の観点のうち、約 65% に相当する部分が日本の既存制度では評価されていない。

提言。 この「主権の空白」を埋め、デジタル主権を確立するため、KDDI 総合研究所は次の 5 つを提言する。

提言 1 日本版の主権評価枠組みの検討に産学官で着手する

提言 2 クラウドサービスの主権性に関する情報開示を共通化する

提言 3 クラウド利用の切替可能性を確保し、選択肢を拡大する

提言 4 セクター別のクラウド依存構造の把握を、国が管理者となる医療情報基盤から始める

提言 5 DFFT の社会実装として、主権評価の国際相互運用性を確保する

本提言の基本原則は、公正な評価、段階的実装、国際整合、官民の役割分担の 4 点である。特定の国や事業者の排除を目的とするものではなく、日本の国際約束と整合的に、検証可能性を高めることを目指す。

第1部 現状認識——なぜ今、「評価の物差し」か

第一に、主権を「測る」制度間競争が始まった。EUは2025年10月にクラウド主権フレームワークを公表し、2026年4月には同枠組みに基づく初の政府調達（総額最大約1億8,000万ユーロ・6年間）を実施した。主権性は5段階（SEAL-0～4）で定量評価され、調達の適格水準として機能した。さらに2026年6月には、4段階の保証レベルにより公共部門でのクラウド利用資格と主権要件を紐づけるクラウド・AI開発法（CADA）案が公表され、評価の枠組みは単発の調達実験からEUの立法アジェンダへと接続されつつある（報告書第3章）。

第二に、日本を支える基盤において、海外依存の構造が常態化しつつある。。政府共通クラウド基盤では、2025年3月末時点で国・自治体の全システム2,808件のうち約97%が特定の海外サービス上で稼働している。また、デジタル関連の国際収支は2024年に約6.7兆円、2025年も約6.6兆円の支払超過と、6兆円台の赤字が定着しており、経済産業省の検討では2035年に悲観シナリオで約28兆円へ拡大しうると推計されている（報告書第1章）。さらに、生成AIの普及に伴い、AIの学習・推論を支えるデータセンターへの投資が国内外で急拡大しており、計算基盤を誰が保有し運用するかという主権性の問いは、クラウドからAI基盤へと広がりつつある。

第三に、日本には主権性を測る物差しがない。日本の既存のクラウド評価制度はセキュリティと効率性を対象としており、所有構造、域外法リスク、サプライチェーンの自律性、運用の掌握主体といった主権上の観点は体系的な評価の対象外である。EUの評価枠組みが持つ8つの主権目的のうち、重み付けにして約65%に相当する部分が、日本では評価されていない（報告書第4章）。

評価の物差しの欠如は、次の帰結をもたらす。調達者は主権性を判断する材料を持たず、利用者は「データを託すに値するか」を検証できず、事業者は信頼性への投資を競争力に転換できない。そして国際的には、DFFT（信頼性のある自由なデータ流通）の提唱国でありながら、「信頼」を測定する手段を持たないまま、他国の定めた基準の受け手にとどまるリスクに直面する。これらはいずれも、評価の物差しの欠如——報告書のいう「主権の空白」——に根差している。本提言は、この「主権の空白」を埋め、デジタル主権を確立するための行動を、政府および関係する産学官の主体に求めるものである。なお、報告書はデジタル主権の主体を個人・企業・国家の多層で捉えているが、本提言は、個人や企業の自律性の前提となる国レベル

の制度整備を先行課題として扱う。

本提言は、既存の政府方針と方向を同じくする。骨太方針 2026（2026 年 7 月 21 日閣議決定）は「開かれた A I 主権を確立しながら A I ・データ基盤を整備する」ことを明記しており、本提言は、A I とデータの稼働基盤であるクラウドの主権性を検証可能にする制度的手段を示すことで、この方針の実現に貢献しようとするものである。各提言と政府方針との対応は、第 3 部の各提言に付記した。

第2部 提言の基本原則

以下の5つの提言は、次の4原則に基づいて設計されている。

原則1 公正な評価。本提言は、特定の国や事業者の排除を目的としない。目的は、クラウドサービスの主権性を検証可能にし、調達者と利用者が情報に基づいて選択できる環境を整えることである。制度設計は、内外無差別の原則を維持し、日米デジタル貿易協定やWTO政府調達協定等の国際約束（条約・協定など、国家間の法的合意）と整合的に行われるべきである。データの国内保存を一律に義務付けるローカライゼーション要求とは異なる。評価の物差しを整えることは、排除の対極にあるだけでなく、排除を予防する装置でもある。主権性を測る手段が存在しないまま地政学的な緊張が高まれば、「主権の空白」は資本国籍や原産地といった粗い基準による一律の排除措置で埋められかねず、段階的な評価の枠組みを事前に整備しておくことこそが、開かれた市場を維持しながらデジタル主権を確立するための現実的な経路である（第1部参照）。

原則2 段階的実装。全セクター一律の制度を一挙に導入するのではなく、機微性の高い分野から段階的に実装する。適用の水準についても、開示から評価へと段階的に引き上げる。とりわけ医療分野は、データの機微性が最も高く、基盤整備が政策課題として進行中であることから、先行領域として適している（報告書第6章）。

原則3 国際整合。日本の枠組みは国内制度として閉じるのではなく、EUの評価枠組みとの互換性を当初から設計に組み込み、DFFTの理念を実装する国際的な相互運用性の確保を目指す。

原則4 官民の役割分担。評価の枠組みと調達環境の整備は政府の役割であり、信頼に応える実践は民間事業者の役割である。後者は特定の一社が担うべきものではなく、複数の事業者が信頼性を競い合う市場環境の形成が望ましい。

第3部 提言

提言1 日本版の主権評価枠組みの検討に産学官で着手する

クラウドサービスの主権性を段階的に評価する日本版の枠組み（評価軸と水準の体系）について、産学官の開かれた検討の場を早期に設置し、評価軸の初版（試行版）を策定して広く意見照会にかけることを提言する。検討すべき論点には、評価軸の設計（所有構造・資本関係、準拠法と域外法リスク、サプライチェーンの構成、運用・監視・暗号鍵管理の掌握主体等）、第三者評価の主体と方法、既存制度との関係整理、EU 枠組みとの互換性の確保が含まれる。日本は、EU が 27 加盟国の合意形成を要するのに対し、単一国家として制度実装を迅速に進めうる構造的な優位性を持つ。

【実施主体】 産学官の利害関係者

【時間軸】 早期に検討の場を設置し、評価軸初版の策定・意見照会へ進めることが望まれる

【期待される効果】 調達判断・利用者選択の共通基盤の確立。国際的な基準形成への参画力の確保

【根拠】 報告書第4章（評価の空白）、第6章 6.3（政策提言）

【関連する政府方針】 骨太方針 2026（2026 年 7 月 21 日閣議決定）は「開かれた A I 主権を確立しながら A I ・データ基盤を整備する」と明記する（第2章 1.（2））。本提言の評価枠組みは、A I とデータの稼働基盤であるクラウドの主権性を検証可能にすることで、この方針を制度面で支えるものである。

提言2 政府調達におけるクラウドサービスの主権性に関する情報開示を共通化する

クラウドサービスの政府調達において、セキュリティに加え、主権性に関する基本情報——所有構造・資本関係、適用される準拠法と域外法リスク、サプライチェーンの構成、運用・監視・暗号鍵管理の実施主体と所在——を共通の様式で開示する仕組みを整備することを提言する。第一段階は評価ではなく開示の標準化とし、調達判断の材料として蓄積したうえで、第二段階として評価への活用を検討する。クラウドサービスは、利用者がその品質を事後的にも検証しにくい「信頼財」の性格を持つため、開示の共通化だけでも市場の情報非対称性は大きく改善する。制度化・実施の経路は一つではなく、既存の評価制度の見直しや調達実務の改善の中で実現しうる。

【実施主体】 政府（IT 調達を所管する関係府省）

【時間軸】 2026 年度内に開示様式の検討着手、早期に調達実務での利用（開示様式に基づく提出・参照）を開始

【期待される効果】 調達の判断材料の整備。事業者側の開示実務の予見可能性向上。評価制度（提言 1）への円滑な接続

【根拠】 報告書第 4 章、第 5 章 5.2（信頼財としてのクラウド）

【関連する政府方針】 骨太方針 2026 は、機密性の高い情報を扱うために必要な情報保全・秘密保全措置を講じたクラウドの導入を進め、2026 年中に最適な調達方法等について一定の結論を得るとする（第 2 章 2.（1））。本提言の開示の共通化は、この調達方法の検討に直接資する材料となる。

提言 3 クラウド利用の切替可能性を確保し、選択肢を拡大する

政府および重要インフラ分野のクラウド利用について、（1）特定サービスへの集中度を定期的に把握・公表するとともに、（2）データとシステムの可搬性・相互運用性の確保を通じて、必要に応じて事業者を実質的に切り替え可能な環境を整備することを提言する。特定サービスへの過度な集中は、大規模障害、価格改定、地政学的事情による供給途絶等に対する継続性上の脆弱性であり、切替可能性が確保されなければ、開示や評価が整っても調達判断の実質的な選択肢は生まれない。EU がデータ法によりクラウド間の切替（スイッチング）を規律した国際動向に加え、国内では 2026 年に国内サービスが政府の技術要件への適合を確認され認定に至るなど、選択肢は現に生まれ始めている。政府がこれまで進めてきたマルチクラウド化と認定拡大の取り組みを、計測可能な形でさらに前進させることを求めるものである。

【実施主体】 政府および重要インフラ所管府省

【時間軸】 2026 年度内に集中度把握の枠組みを検討し、以降定期公表。可搬性・相互運用性の確保策は、EU データ法の切替規律等を参照しつつ制度化の方策を検討

【期待される効果】 供給途絶・障害への耐性向上。競争環境の維持による価格・品質面での選択肢の確保

【根拠】 報告書第 1 章 1.2.3、第 4 章、第 6 章 6.2

【関連する政府方針】 骨太方針 2026 は、政府のデジタル基盤の強靱化・自律性向上（第 2 章 1.（2））と、データセンター・クラウドの安全性等を確保するために必要な措置（第 2 章 2.（2））を掲げており、切替可能性の確保はその具体化の一つである。

提言 4 セクター別のクラウド依存構造の把握を、国が管理者となる医療情報基盤から始める

国内の主要セクターにおけるクラウド依存構造——どの分野の基幹システムが、どのクラウド基盤の上で稼働しているか——を把握する取り組みを進めることを提言する。政府共通基盤については利用状況が公表されている一方、民間セクターの依存構造を示す包括的な公的統計は存在せず、この空白を埋めること自体が、評価制度に先立つ第一の政策課題である。先行対象としては、まず国が管理者となる医療情報基盤（標準型電子カルテ、医療情報の連携基盤等）が適している。これらの基盤は設計・法制化が現に進行している段階にあり、依存構造の把握と評価の観点を組み込む余地が開いているのは今だからである。加えて、国が管理者となる基盤であれば、把握の要請に法的な疑義が生じにくく、個別の医療機関に新たな負担を課すこともない。データの機微性の高さは信頼確保の要請を最も先鋭に示す一方で、関係者の警戒を招きうる要素でもあるため、対象を国の基盤に絞ることはその点でも合理的である。新たな大規模調査を起こすのではなく、医療 DX 関連の既存の調査・報告の枠組みに基盤利用状況の項目を追加する形で進めることが現実的である。

【実施主体】 政府（関係府省）

【時間軸】 2026 年度内に把握方法の設計、2027 年度に国が管理者となる医療情報基盤で先行的な把握を開始

【期待される効果】 政策判断の基礎データの整備。段階的実装（原則 2）を進める際の優先分野の判断材料の提供

【根拠】 報告書第 6 章 6.4（段階的アプローチ）

【関連する政府方針】 骨太方針 2026 の官民投資ロードマップは、主要な製品・技術等として「クラウドネイティブに最適化された医療 DX 基盤」を位置づけている（第 2 章 1.（1））。本提言は、その基盤の依存構造を把握可能にするものである。

提言 5 DFFT の社会実装として、主権評価の国際相互運用性を確保する

本提言は、提言 1～4 による国内の基盤整備を前提とした、その先の段階の取り組みである。そのうえで、日本版の主権評価枠組み（提言 1）は、EU の評価枠組み（SEAL および CADA 案の保証レベル）と対照可能な設計とし、将来の相互承認に向けた対話を開始することを提言する。この相互承認の対象は、セキュリティ水準の同等性ではなく、主権性の検証可能性——準拠法、および運用・監視・暗号鍵管理の掌握主体の透明性——である。安全性の同等性を基準

とすれば、特定の大規模事業者への集中が追認されるだけであり、主権の問題意識とは接続しないからである。DFFT は日本が提唱し国際的な支持を得たコンセプトであるが、その「信頼」を測定・評価する実装枠組みは、提唱から 7 年を経てなお具体化していない。主権評価の相互運用性は、DFFT の理念を制度として実現する具体的な枠組みであり、2027 年に予定される日 EU 間の閣僚級対話は、この議論を提起する現実的な機会となる。中長期的には、APEC-CBPR（APEC 域内の個人情報の越境移転について、認証を通じて信頼を相互に承認する仕組み。2011 年策定）が実現した「信頼の相互運用性」のモデルを、クラウド主権の相互認証に拡張する構想（報告書が提案する APEC-CSCR 構想）も視野に入る。

【実施主体】 政府（関係府省）

【時間軸】 国内の評価枠組みの検討と並行して国際対話を開始

【期待される効果】 日本の事業者の国際市場での信頼性証明。DFFT 提唱国としての正統性の具現化

【根拠】 報告書第 3 章 3.4（DFFT）、第 6 章 6.3.3（国際展開）

【関連する政府方針】 骨太方針 2026 は、経済外交における「信頼できる経済圏」の構築と、国際標準化や同志国等との連携強化を掲げる（第 2 章）。主権評価の国際相互運用性は、DFFT を通じたその実装経路となる。

第4部 KDDI 総合研究所の取り組み

KDDI 総合研究所は、本提言の実現に向けて、調査研究の継続、評価軸に関する技術的検討への貢献、および産学官の開かれた議論の場づくりへの協力を通じて取り組んでいく。当面は、2026 年度下期以降に予定する海外調査を通じて各国の制度運用と市場実態の検証を進め、その結果を踏まえて本提言および報告書を更新していく。評価の枠組みそのものは、特定の企業ではなく、産学官の開かれた検討と政府の制度的判断によって形成されるべきものである。

本提言および報告書に関するお問い合わせは、株式会社 KDDI 総合研究所 シンクタンク部門 公共政策グループまで。