



RIETI Policy Discussion Paper Series 23-P-006

**信頼性のある自由なデータ流通(DFFT)を促進するための
多様なアプローチの分析
ーOECDマッピングレポートの紹介を通じてー**

根本 拓
西村あさひ法律事務所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

信頼性のある自由なデータ流通(DFFT)を促進するための多様なアプローチの分析
ーOECD マッピングレポートの紹介を通じてー*

根本 拓（西村あさひ法律事務所）

要 旨

近時、各国は、信頼性を伴うデータの越境移転を促進するために多様なアプローチを用いている。経済協力開発機構(OECD)が 2021 年に発表した“Mapping Commonalities in Regulatory Approaches to Cross-Border Data Transfers”(「OECD マッピングレポート」)は、これらのアプローチを複数の類型に分類することによって体系的に整理した上で、それらのアプローチについての共通性(commonalities)、収斂の傾向(convergence)及び補完性(complementarity)を見出している。かかるレポートは、近時の OECD、G20、G7 等の国際フォーラムにおけるいわゆる DFFT (Data Free Flow with Trust)に関する議論の基礎となっているため、その内容を理解する意義は大きい。そこで、本稿は、筆者自身が執筆者の一人となった OECD マッピングレポートの内容を紹介し、その上で、特に、上記のアプローチ間の補完性について検討を行うことにより、今後 DFFT に関する議論をいかに進め得るかについての試論を示す。

キーワード：デジタル、越境データ移転、DFFT、電子商取引、OECD、WTO、貿易協定

JEL classification: K24, K33, L52, L88

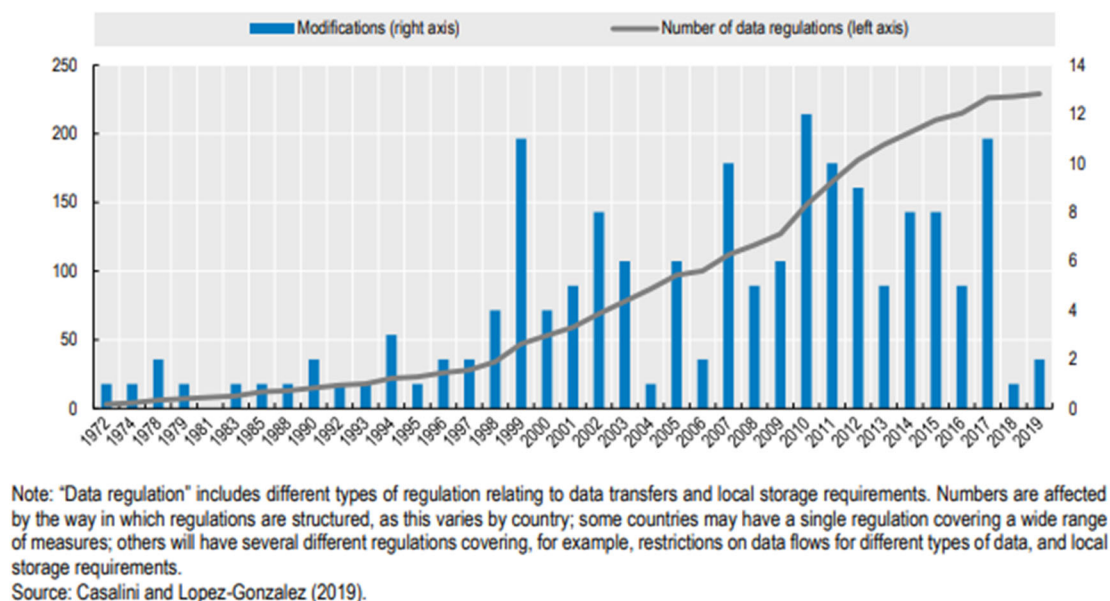
RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

* 本稿は、(独)経済産業研究所におけるプロジェクト「現代国際通商・投資システムの総合的研究(第 VI 期)」の成果の一部である。本稿は、デジタル貿易の多国間ルール形成（第 III 期）研究会で行ったプレゼンテーションに基づいて作成され、本稿の原案は、経済産業研究所（RIETI）のディスカッション・ペーパー検討会で発表を行ったものである。当該プレゼンテーション及び本稿の原案に対して、研究会参加者各位及び経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会参加者各位から有益なコメントを頂いた。また、川瀬剛志教授(RIETI/上智大学)には、プレゼンテーションの検討から発表に至るまで、手厚い指導を賜った。ここに感謝の意を表したい。

I. はじめに

近時、各国のデータの越境移転に対する懸念の高まりを背景として、データの越境移転に関する各国規制の強化が進んでいる(図 1)。

図 1:各国のデータ規制の増加傾向¹



この背景には、データは容易に国境を越え得る一方で、それを自由に許容した場合には、プライバシーの保護、知的財産権の保護、規制の執行可能性の確保、デジタルセキュリティ、自国の産業政策の発展等、様々な観点からの不都合が生じるとの各国政府による懸念がある。

一方で、国境を越えたデータ移転は、大企業のみならず中小企業も含めて、企業の経済活動を活発化させ、経済発展を可能にするものともなる。

このため、国内外の様々なフォーラムにおいて、信頼性を確保しながら自由な越境データ流通を促進することはいかにして可能かについての議論が展開されている。その議論は特に、日本政府が、2019 年 1 月のダボス会議及び同年 6 月の G20 大阪サミットにおいて「信頼性のある自由なデータ流通」(Data Free Flow with Trust: DFFT)のコンセプトを提唱して以来、かかる標語の下で活性化された。

このような国際的な議論の基礎を提供するものとして大きな重要性を持つレポートが、経済協力開発機構(以下「OECD」という)が 2021 年 5 月に発表した“Mapping Commonalities

¹ Casalini, F., J. López González and T. Nemoto (2021), “Mapping Commonalities in Regulatory Approaches to Cross-Border Data Transfers”, *OECD Trade Policy Papers*, No. 248, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca9f974e-en>, p. 8.

in Regulatory Approaches to Cross-Border Data Transfers”³(以下「OECD マッピングレポート」という)というポリシーペーパーである(筆者が 2019-2021 年に OECD 事務局在籍時に、執筆者の一人となった)。OECD マッピングレポートは、データの越境移転に関する規制やルールには様々な類型があるところ、この整理が十分になされていないことが国際的な議論の進展の阻害要因となっているとの問題意識の下で、信頼性を伴うデータの越境移転を実現するために各国が用いている様々なアプローチを体系的に整理(map)することで、データの越境移転を巡る規制やルールのあり方についての国際的な議論を促進させようとするものである⁴。

かかるレポートは、例えば、2021 年の G20 のデジタル貿易大臣会合宣言⁵で以下のとおり言及され、本レポートの整理が G20 における越境データ移転を巡る議論の基礎となることが示唆された。

viii. Data Free Flow with Trust and Cross-border Data Flows

Digital Economy Ministers, in 2020, recognised the opportunities and challenges of data free flow with trust and cross-border data flows and the need to address these challenges such as those related to privacy, data protection, intellectual property rights and security, in accordance with the relevant applicable legal frameworks, including by identifying commonalities between existing approaches and instruments used to enable data to flow with trust across borders. Against this backdrop, building upon and recognising the work and achievements of the Japanese and Saudi Presidencies, we acknowledge the work of the OECD on *Mapping Commonalities in Regulatory Approaches to Cross-border Data Transfers* which identifies the “commonalities, complementarities and elements of convergence”¹ across different approaches. Such commonalities can foster future interoperability.

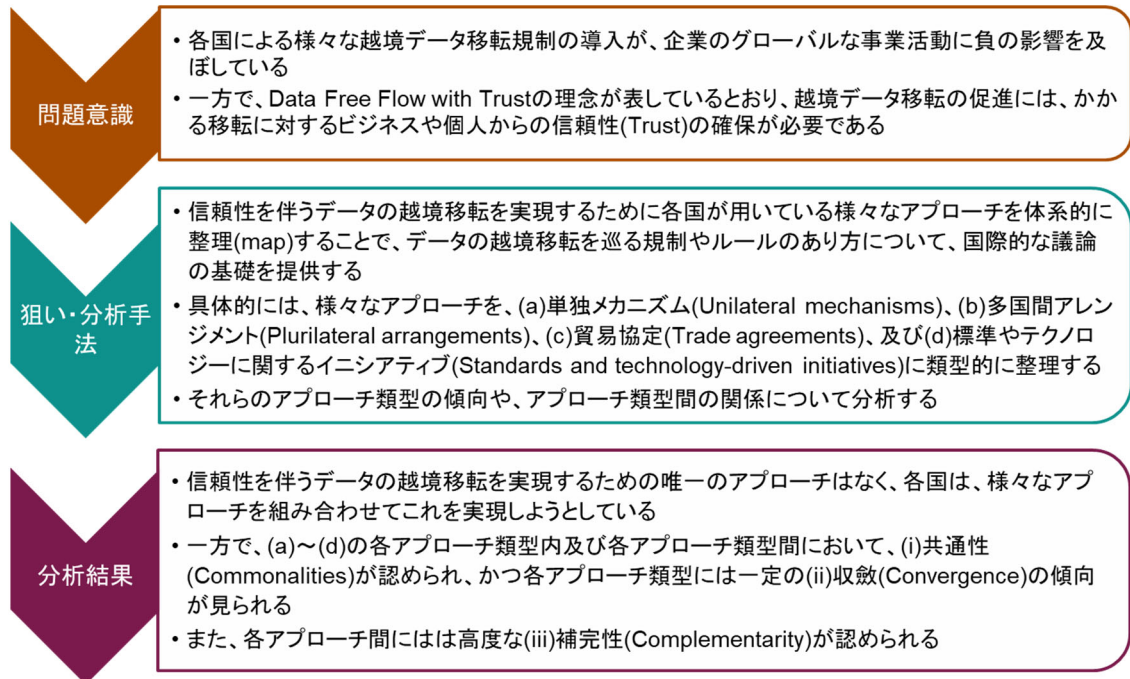
このような OECD マッピングレポートの問題意識、狙い・分析手法及び分析結果を最初に示すと、大要以下図 2 のとおりとなる。

³ Ibid.

⁴ DFFT の実現に影響を及ぼし得る他の措置類型として、例えば、一定の種類のデータについて、国内サーバへの保存や国内サーバでの処理を求めるデータ国内保存・処理義務(「データローカライゼーション措置」ともいわれる)も存在する。しかし、かかる措置は、越境データ移転に影響を与え得る一方で、必ずしも越境データ移転を制限しているとは限らない(例えば、特定のデータが国内サーバに保存されれば、そのようなデータの他国への移転は制限なく許容するような措置も観念し得る)。そこで、OECD マッピングレポートは、このようなデータ国内保存・処理義務と、越境データ移転を直接に規制する措置とを区別し、越境データ移転により直接的な影響を与える後者の措置のみを分析対象とした。なお、データ国内保存・処理義務について分析したレポートとして、López González, J., F. Casalini and J. Porras (2022), "A Preliminary Mapping of Data Localisation Measures", *OECD Trade Policy Papers*, No. 262, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c5ca3fed-en> を参照。

⁵ G20, *Declaration of G20 Digital Ministers: Leveraging Digitalisation for a Strong, Sustainable and Inclusive Recovery*, 5 August 2021, at https://www.g20.org/content/dam/gtwenty/about_g20/previous_summit_documents/2021/declaration-of-g20-digital-ministers-2021final.pdf.

図 2:OECD マッピングレポートの概要⁶



このうち特に、かかる OECD マッピングレポートが明らかにした各アプローチの共通性(commonalities)、収斂(convergence)の傾向及び補完性(complementarity)は、その後の越境データ移転を巡る国際的な議論を方向付けるものとなっている。これらの観点は、上記の2021年のG20のデジタル貿易大臣会合宣言で初めて明示された後、近時の、日本におけるG7デジタル・技術大臣会合の閣僚宣言(2023年4月30日付け)⁷においても、以下のとおり言及された。

9. *In line with the 2019 G20 Osaka Leader's Declaration, the UK 2021 G7 Roadmap for Cooperation on Data Free Flow with Trust, and the German 2022 G7 Action Plan for Promoting Data Free Flow with Trust, we affirm our commitment to operationalise Data Free Flow with Trust (DFFT) and to build upon commonalities, complementarities, and elements of convergence between existing regulatory approaches and instruments enabling data to flow with trust in order to foster future interoperability.*

さらに、2023年G7のデジタル・技術大臣会合の閣僚宣言は、DFFTを具体化するために、政府やステークホルダーが集い、協力する場として、DFFT具体化に向けたパートナーシップのためのアレンジメント“the Institutional Arrangement for Partnership”(以下

⁶ OECD マッピングレポートを基に筆者が作成した。

⁷ Ministry of Economy, Trade and Industry [METI], Ministerial Declaration: The G7 Digital and Tech Ministers' Meeting 30 April 2023, 30 April 2023, at <https://www.meti.go.jp/press/2023/04/20230430001/20230430001-summary.pdf>.

「IAP」という)の設立を承認した⁸。かかる IAP では、特に、以下の問題を検討するとされている⁹。

- (i) データに関する既存の規制要件に適合的なデータ流通を可能にするための相互互換性のある政策、ツール、プラクティスの開発
- (ii) DFFT に対する主要な阻害要因及び課題
- (iii) プライバシー強化技術(PETs)等の DFFT に関連のある技術開発
- (iv) モデル契約条項等の DFFT を可能にするリーガル・プラクティスや国際プライバシーフレームワーク等の認証メカニズム

これらの問題は、下記 II.のとおり、OECD マッピングレポートでもカバーされており、したがって、これらの問題を検討する上で、OECD マッピングレポートを理解しておくことは有益であると考えられる。

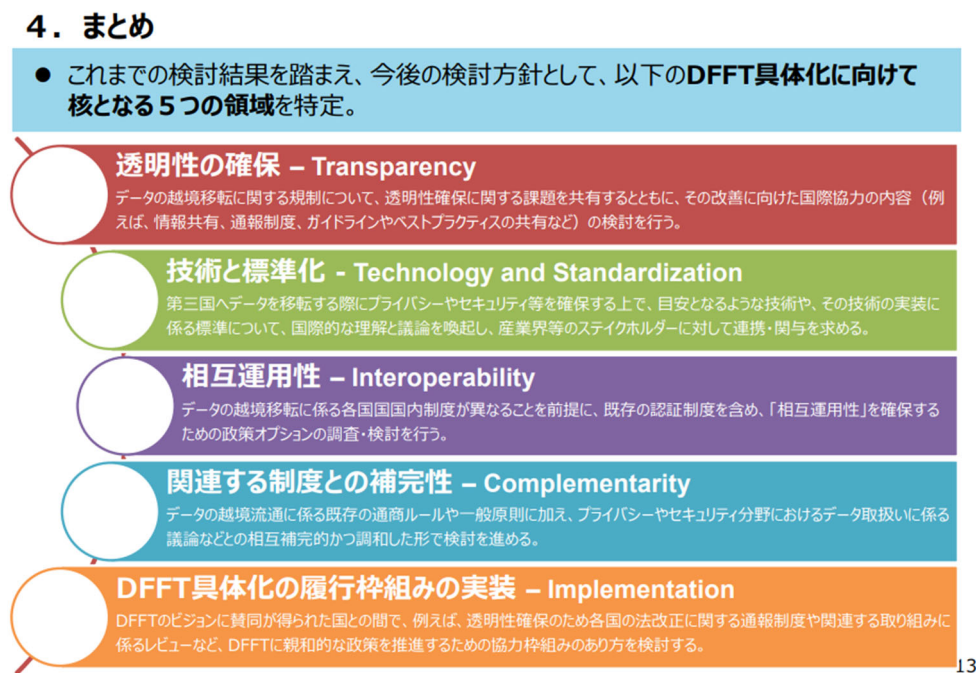
翻って、日本に目を向ければ、2019 年 1 月のダボス会議及び同年 6 月の G20 大阪サミットにおいて「DFFT」のコンセプトを提唱した日本政府は、その後もかかる問題についての議論を国際的にリードする姿勢を示し続けている。例えば、2021 年には、経済産業省が、「データの越境移転に関する研究会」(以下「DFFT 研究会」という)を立ち上げ、2022 年 2 月に報告書を発表し¹⁰、DFFT の具体化に向けた提言を示した。かかる提言の概要は以下図 3 のとおりである。

⁸ 2023 年 4 月 30 日付け G7 デジタル・技術大臣会合の閣僚宣言パラグラフ 13。

⁹ Ministry of Economy, Trade and Industry [METI], *G7 Digital and Tech Track Annex 1: Annex on G7 Vision for Operationalising DFFT and Its Priorities*, 30 April 2023, at <https://www.meti.go.jp/press/2023/04/20230430001/20230430001-ANNEX1.pdf>.

¹⁰ 経済産業省「データの越境移転に関する研究会 報告書」(2022 年 2 月 28 日) (https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/data_ekkyo_iten/pdf/20220228_2.pdf)。なお、2023 年 1 月 31 日に、2022 年度の同研究会の報告書が公表された。経済産業省「データの越境移転に関する研究会 報告書」(2023 年 1 月 31 日) (https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/data_ekkyo_iten/pdf/20230131_1.pdf)。

図 3: DFFT 研究会報告書の提言¹¹



13

一方で、例えば上記提言のうち、「相互運用性」の柱における「相互運用性」を確保するための政策オプションの調査・検討」や、「関連する制度との補完性」の柱における「データの越境流通に係る既存の通商ルールや一般原則に加え、プライバシーやセキュリティ分野におけるデータ取扱いに係る議論などとの相互補完的かつ調和した形で検討を進める」ことについては、下記に詳述するとおり、OECD マッピングペーパーでも具体的な検討がなされている。このことに鑑みると、今後、日本において DFFT を巡る議論を進め、また国際的に有効な提言を行うためには、国際的な議論の現在の到達点やその内容を十分に踏まえることが重要になると考えられる。

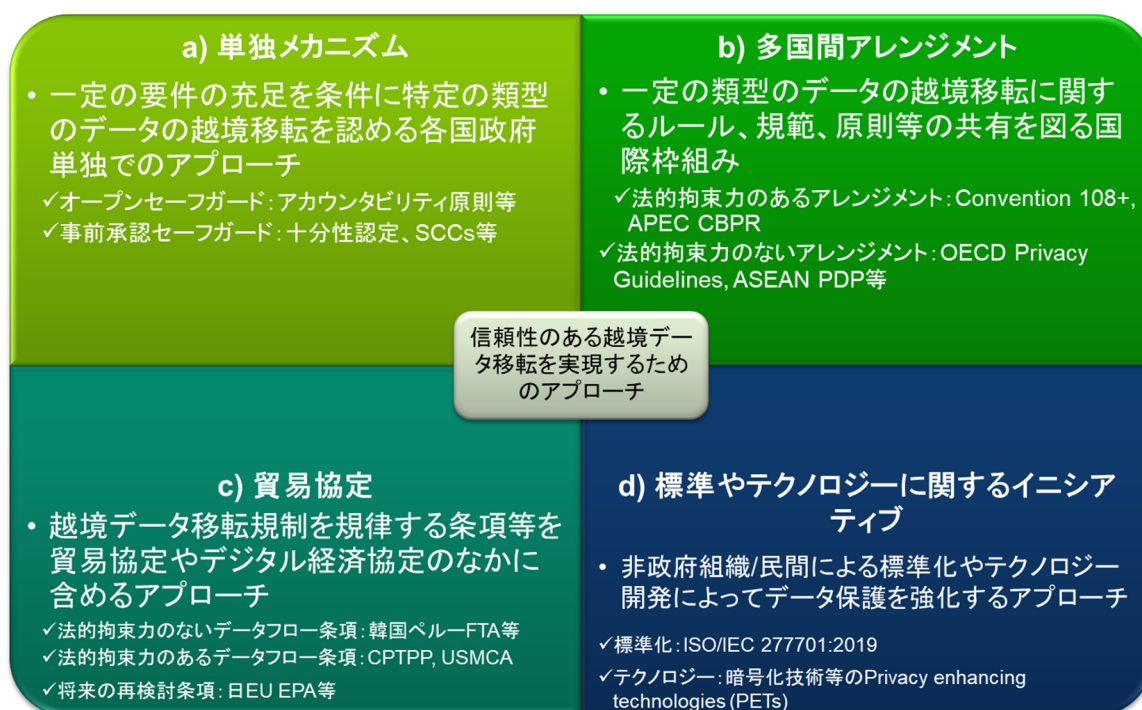
以上のような国際的及び国内的な DFFT に関する議論の展開を踏まえ、本稿は、OECD マッピングレポートを紹介することにより、信頼性のある越境データ移転の確保に向けたアプローチを議論する基礎を提供することを狙いとする(下記 II.)。このことにより、上記のとおり、国際的な議論の動向や整理枠組みを踏まえた越境データ移転に関する論点の検討が可能となる。さらに本稿は、OECD マッピングレポートで十分に議論をされていない越境データ移転に関するアプローチ間の補完性(complementarity)について検討を行う(下記 III.)。このことにより、本稿は、OECD マッピングレポートが提示する枠組みや分析を基礎として、信頼性のある越境データ移転の確保に向けて今後さらにどのように議論を進め得るのかについての試論を示す。最後に、本稿は、これらの分析が、今後の DFFT に関するルールメイキング戦略に対して有する示唆について論じる(下記 IV.)。

¹¹ 経済産業省「データの越境移転に関する研究会 報告書(概要説明資料)」13 頁 (2022 年 2 月 28 日) (https://www.meti.go.jp/shingikai/mono_info_service/data_ekkyo_iten/pdf/20220228_1.pdf)。

II. 信頼性のある越境データ移転を実現するためのアプローチ

越境データ移転を、その信頼性を確保する形で実現するためのアプローチは様々存在する。これらのアプローチの整理の仕方は1つに限られるものではないものの、OECD マッピングレポートは、これらのアプローチをその性質に応じて、a)単独メカニズム(Unilateral mechanisms)、b)多国間アレンジメント(Plurilateral arrangements)、c)貿易協定(Trade agreements)及び d)標準やテクノロジーに関するイニシアティブ(Standards and technology-driven initiatives)に分類した(図 4)。

図 4:信頼性のある越境データ移転を実現するためのアプローチの分類¹²



以下、各アプローチの具体的内容について述べるとともに、各アプローチにおいて国際的にどのような傾向が見て取れるのかについての分析を紹介する。なお、以下の記載は基本的に、OECD マッピングレポートの分析に依拠している。

a) 単独メカニズム

単独メカニズムとは、一定の要件(セーフガード)の充足を条件にデータの越境移転を認める(逆にいえば、一定の条件が充足されない限り越境データ移転を認めない)という、各国政府単独での規制又は政策(法的拘束力のないものも含めて、以下単に「規制」という)

¹² OECD マッピングレポート 12 頁 Figure 3 を基に筆者が作成した。

を指す。かかる単独メカニズムの中には、①オープンセーフガード(Open Safeguards)と、②事前承認型セーフガード(Pre-authorised Safeguards)が含まれる。①は、データの越境移転についての信頼性評価についてプライベートセクターにより広い裁量を認める一方で、②は、データの越境移転について事前の公的な承認を要求する。

ア 意義

①オープンセーフガード及び②事前承認型セーフガードの内容は以下のとおりである。

① オープンセーフガード

オープンセーフガードは、データの越境移転についての信頼性の評価をプライベートセクターに委ねたり、データの越境移転の可否の判断やそれに伴うデータの取扱いの責任をプライベートセクターに負わせたりすることによって、データの越境移転の信頼性を確保しようとするメカニズムである。以下のような仕組みが、オープンセーフガードの中に含まれる。

➤ 事後のアカウントビリティ(Ex-post accountability)

これは、事前の手続きなくデータの越境移転が認められる一方で、データが不適切に使用された場合には、事後的に規制対象者の責任が問われるという仕組みである。例えば、米国の Privacy Act はこのような法的仕組みを内包している。

➤ 契約による手当て(Contract)

これは、データを越境移転する主体に対して、契約等によって、移転先におけるデータの適切な保護を確保することを推奨又は要求する仕組みである。

➤ プライベートセクターによる十分性認定(Private sector adequacy)

これは、プライベートセクターが、公的機関が定めた原則に基づいて、移転先国におけるデータ保護の十分性を自ら検討することを要求する仕組みである。例えば、オーストラリアのプライバシー原則(Privacy Principles)¹³がこれに該当する。

② 事前承認型セーフガード

事前承認型セーフガードは、データの越境移転について、事前の公的な承認を要求するメカニズムである。以下のような仕組みが、事前承認型セーフガードに含まれる。

¹³ オーストラリアのプライバシー原則は、同原則の規律対象となる主体に対して、個人情報情報の越境開示前に、国外のデータ受領者が、同原則に違反していないことを確保することを求めているが(8.1)、情報の受領者が、全体として、オーストラリアのプライバシー原則が情報を保護する方法と少なくとも実質的に類似した方法で情報を保護する効果を持つ法律等の適用を受けていると合理的に信じる場合等には、上記について確保する必要がないことを定める(8.2.a)。オーストラリアのプライバシー原則については、以下のリンクを参照。Australian Government, Office of the Australian Information Commissioner, *Read the Australian Privacy Principles*, at <https://www.oaic.gov.au/privacy/australian-privacy-principles/read-the-australian-privacy-principles> (as of 17 May 2023).

➤ 政府による十分性認定 (public adequacy)

これは、データの移転元国の政府が、データの移転先国における法制度の下でのデータ保護の十分性又は同等性について審査し、かかる十分性又は同等性を認定した国に対してのみ、データの越境移転を認める仕組みである。例えば、欧州連合(European Union: EU)の一般データ保護規則(General Data Protection Regulation: GDPR)がこの仕組みを有している¹⁴。

➤ 政府によるその他の事前承認型セーフガード

これは、移転先国におけるデータ保護法制が十分ではない場合等にも、移転先においてデータが十分な保護を受けることが、契約等によって事前に確保されている場合には、当該契約によって信頼性が担保された越境データ移転を認める仕組みである。例えば、EU の GDPR に含まれる標準契約条項(Standard contractual clauses: SCCs)¹⁵や、拘束的企業準則(Binding corporate rules: BCRs)¹⁶がこれに該当する¹⁷。

イ 各国が用いる単独メカニズムに関する傾向

各国・地域の単独メカニズムの内容を分析すると、約半数の国・地域が、越境データ移転に当たって①オープンセーフガードの仕組みを用いている。一方で、約 65%の国・地域が②事前承認型セーフガードを用いていた(図 5)。なお、①と②の割合を足すと 100%を超えるのは、①及び②のいずれも用いている国・地域が存在するからである)。

¹⁴ GDPR45 条。

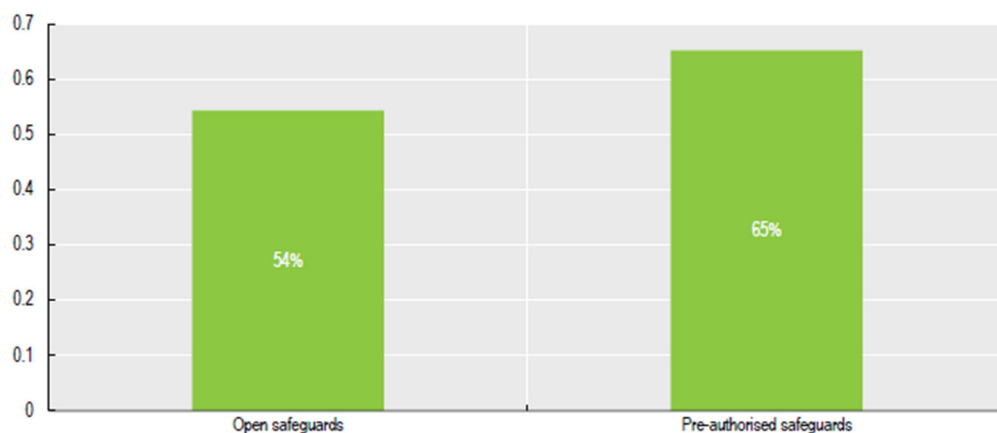
¹⁵ これは、EU によって事前に承認されたモデル契約条項に則った契約を締結し、同契約に基づき移転を行う方法である(GDPR 46 条 2 項(c))。

¹⁶ これは、企業グループが策定し、データ移転元の管轄監督機関が承認した準則に基づいて、企業グループ内でデータを越境移転させる方法である(GDPR 47 条)。

¹⁷ なお、単独メカニズムの類型としては、①オープンセーフガード及び②事前承認型セーフガード以外にも、当局が越境データ移転が行われようとする都度その可否について判断する「アドホック型承認制度」も存在する。Casalini, F. and J. López González (2019), “Trade and Cross-Border Data Flows”, *OECD Trade Policy Papers*, No. 220, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b2023a47-en>, p. 17.

図 5:オープンセーフガードと事前承認型セーフガードの割合¹⁸

Figure 4. Unilateral mechanisms for enabling cross-border data flows



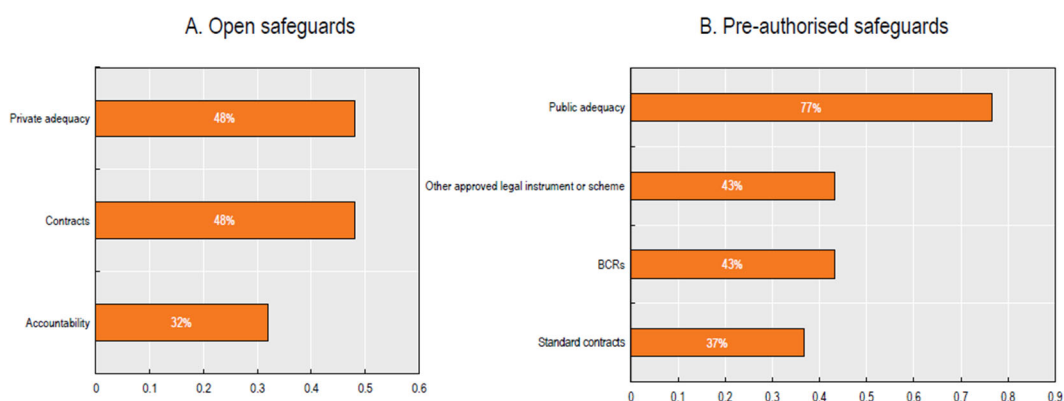
Note: Percentages are calculated with respect to the number of economies that rely on unilateral mechanisms in the existing sample. This is comprised of 46 economies (76 when counting the economies implementing GDPR separately). Last updated October 2020.
Source: Authors' calculation, see Annex B for a discussion of the method used.

このような分析結果から、現状において、オープンセーフガードと事前承認型セーフガードについておおむね同程度の収斂の傾向が見られることがわかる。

さらに、各国の制度について、①オープンセーフガードと、②事前承認型セーフガードそれぞれに属する具体的な仕組み別に見ると、以下のとおりとなる(図 6)。

図 6:各類型に属する仕組み別の各国制度の分析¹⁹

Figure 5. Instruments across broad unilateral approaches



Note: Percentages are calculated with respect to the number of economies within respective categories, see Figure 4 for distribution between open and pre-authorised safeguard categories. The sample includes 46 economies (76 when economies implementing GDPR are counted separately). In Figure 5.b, 'other approved legal instrument or scheme' includes countries recognising either the use of an approved (vs standard) contract, or of an approved code of conduct or certification scheme. Last updated October 2020.
Source: Authors' calculation, see Annex B for a discussion of the method used.

¹⁸ OECD マッピングレポート 16 頁。

¹⁹ OECD マッピングレポート 16 頁。

かかる分析から、①及び②のいずれの仕組みにおいても、政府の関与の有無という違いはあるものの、移転先のデータ保護法制の十分性を検討又は認定する仕組みや、契約上の手当てによるデータ保護の確保という手法が用いられていることがわかる。

b) 多国間アレンジメント(Plurilateral arrangements)

ア. アプローチの内容

多国間アレンジメントとは、越境移転の仕組みを含めて、一定の種類のデータの取扱いに関するルール、規範、原則等の共有を図る国際枠組みである。このようなルール等の共有によって、各国のデータに関する法的枠組みの共通性が高まり、グローバルにビジネスを展開する企業にとって各国毎に異なる法的枠組みを遵守するコストが低減され、越境データ移転が促進されることが期待される。このような多国間アレンジメントはこれまで、主に個人のプライバシーに関する情報又はデータを対象とするアレンジメントを中心に発展してきた。

かかるアレンジメントは、①法的拘束力のないアレンジメントと、②法的拘束力のあるアレンジメントに大別される。

①法的拘束力のないアレンジメント

法的拘束力のないアレンジメントとしては、例えば以下のようなものが挙げられる。

➤ OECD プライバシーガイドライン(OECD Privacy Guidelines)²⁰

これは、個人データの保護に関する原則を定める国際枠組みとして、1981 年に OECD において成立したガイドラインである。かかるガイドラインは、プライバシー保護を確保する一方で、リスクに見合わないデータの越境移転制限を課するような規制の導入が回避されるための指導原則を定めている²¹。

²⁰ OECD, *Recommendation of the Council concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, OECD/LEGAL/0188, adopted 23 September 1980, amended 11 July 2013, at <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0188> (as of 17 May 2023).

²¹ OECD プライバシーガイドラインは、個人データの越境移転について以下の原則を定めている。

16.A data controller remains accountable for personal data under its control without regard to the location of the data.

17.A Member country should refrain from restricting transborder flows of personal data between itself and another country where (a) the other country substantially observes these Guidelines or (b) sufficient safeguards exist, including effective enforcement mechanisms and appropriate measures put in place by the data controller, to ensure a continuing level of protection consistent with these Guidelines.

- ASEAN 個人データ保護フレームワーク(ASEAN Framework on Personal Data Protection: ASEAN PDP Framework)²²

これは、全ての種類のデータの越境移転に関する原則を含め、ASEAN加盟国におけるデータガバナンスについての原則を定める枠組みである。当該枠組みは、ASEAN内の越境データ移転が可能となる要件を各国が明確に定めることを通じて、かかるデータ移転を促進しようとしている。

②法的拘束力のあるアレンジメント

法的拘束力のあるアレンジメントとしては、例えば以下のようなものが挙げられる。

- 欧州評議会の条約 108 号(Convention 108)²³

これは、個人データについてプライバシーの権利の保護を参加国に義務付ける欧州評議会(Council of Europe)による協定であって、1985年に発効し、現在まで55か国が批准している。その後、2018年に修正議定書(Convention 108+)が採択され、参加国間での個人データの移転に関する規定がアップデートされているが、現在のところまだ発効されていない。

- APEC 越境プライバシールール(APEC Cross-Border Privacy Rules: APEC CBPR)²⁴

これは、参加国の事業者のAPECプライバシーフレームワーク²⁵への適合性を国際的に認証する制度であり、現在まで日本を含む9つのAPEC加盟国・地域が枠組みに参加している。かかる枠組みの下で、参加国・地域のアカウントビリティエージェント(AA)が、事業者について、その申請に基づき、APECプライバシーフレームワークへの適合性を認証(CBPR認証)する。企業がCBPR認証を受けた場合は、CBPRフレームワークの下で参加国に対してデータ保護に関する責任を負うことになる²⁶。

近時、第三者機関による企業認証に対するニーズが増していること等を背景として、参加国や地域がAPEC外に広がった国際的な認証システムを含む新たなフォーラムと

18.Any restrictions to transborder flows of personal data should be proportionate to the risks presented, taking into account the sensitivity of the data, and the purpose and context of the processing.

²² ASEAN, 2016 Framework on Personal Data Protection, adopted 25 November 2016, at <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2020/08/2016-Frmwk-PDP.pdf>.

²³ Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data, 28 January 1981, 1496 U.N.T.S. 65 at <https://rm.coe.int/1680078b37>.

²⁴ APEC Cross Border Privacy System, Welcome, at [http://cbprs.org/\(as of 17 May 2023\)](http://cbprs.org/(as of 17 May 2023)).

²⁵ APEC, APEC Privacy Framework, 2015, at <https://cbprs.blob.core.windows.net/files/2015%20APEC%20Privacy%20Framework.pdf>.

²⁶ このように、APEC越境プライバシールールは、参加国に法的義務を負わせるものではないものの、CBPR認証を受けた企業に法的責任を負わせるものであるため、OECDマッピングレポートにおいては法的拘束力のあるアレンジメントに分類されている。

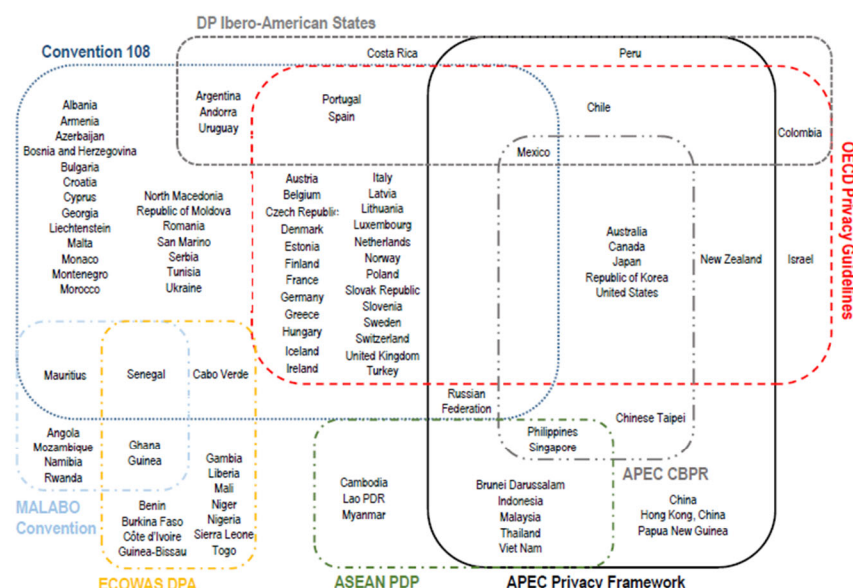
して、グローバル CBPR フォーラムが設立された²⁷。

イ. 多国間アレンジメントの傾向

多国間アレンジメントは様々な国際フォーラムにおいて数多く成立しており、それぞれの多国間アレンジメントが異なる参加国を有している。代表的な多国間アレンジメントにおける参加国及びその重複関係は以下の図のとおりとなる(図 7)。

図 7:多国間アレンジメントの参加国及びその重複関係²⁸

Figure 7. The overlapping memberships of plurilateral arrangements



Note: For illustrative purposes. Last updated 2 November 2020.
Source: Authors' elaboration.

上記のとおり、このような多国間アレンジメントは、一定の類型のデータの取扱いに関するルール、規範、原則等の共有を図る国際枠組みであり、この普及又は拡大によって、各国間のデータに関する法的枠組みの共通性が高まることが期待される。

そこで、実際に、26 の国・地域²⁹のプライバシー及び個人データ保護に関する規制に含

²⁷ Ministry of Trade, Economy and Industry [METI], *Global Cross-Border Privacy Rules(CBPR) Declaration*, 21 April, 2022, at <https://www.meti.go.jp/press/2022/04/20220421001/20220421001-1.pdf>.

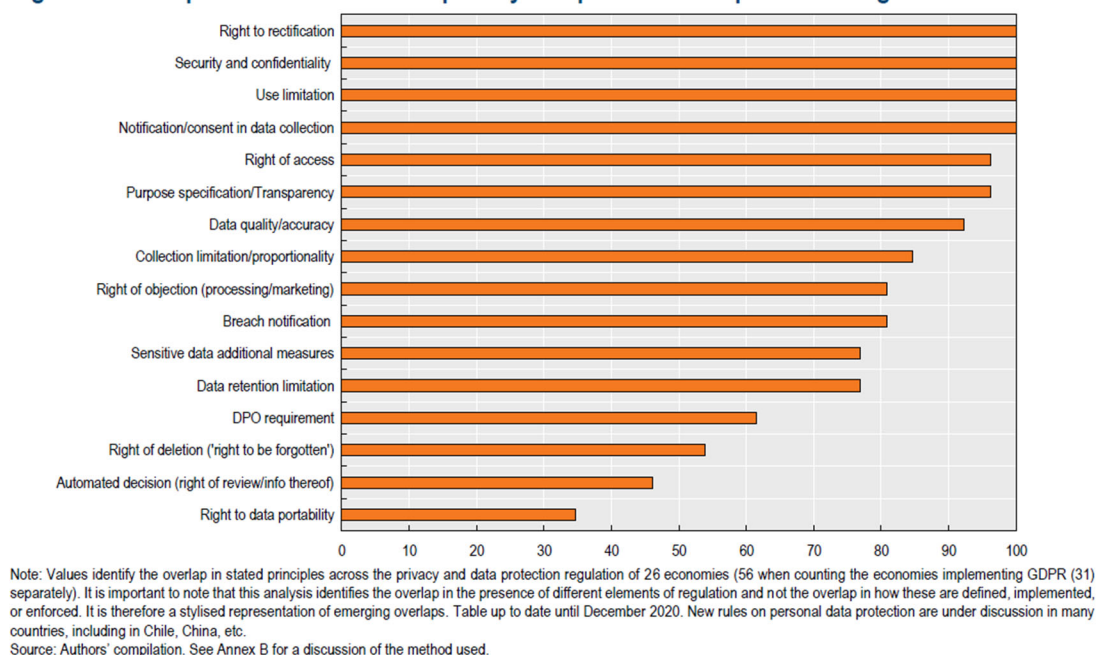
²⁸ OECD マッピングレポート 20 頁の図 7。

²⁹ EU の GDPR が適用される国を 1 つの地域として算入している。仮に、GDPR 適用国を個別の国毎に参入した場合、56 の国・地域を調査したことになる。

まれる原則を分析したところ、訂正の権利、安全性及び秘密性、使用の制限及びデータ収集の通知に関する原則は、調査対象となった全ての国・地域の規制に含まれていることが明らかとなった。一方で、例えば、データポータビリティに関する原則は、4割以下の国・地域でしかまだ導入されていない。このように、個々の原則によって広がり の程度に差が見られる一方で、多くの原則が7割以上の国・地域で導入されているという分析結果となった(図8)。

図8: プライバシー及び個人データ保護法制における原則の広がり³⁰

Figure 8. Overlap on issues covered in privacy and personal data protection regulation



さらに、各国・地域のプライバシー及び個人データ保護法制における重複の程度を国・地域毎に分析したのが図9及び図10である。ここでは、例えば、欧州経済領域(European Economic Area: EEA)に適用されるGDPRは他の国・地域との重複の程度が最も高い一方で、中国の個人情報保護法は他の国・地域と重複の程度が最も低くなっていることが表されている。

図9: 各国・地域についての他の国・地域とのプライバシー及び個人データ保護法制の重複

³⁰ OECD マッピングレポート 22 頁の図 8。

の程度³¹

Figure 9. Average overlap in privacy and personal data protection regulation

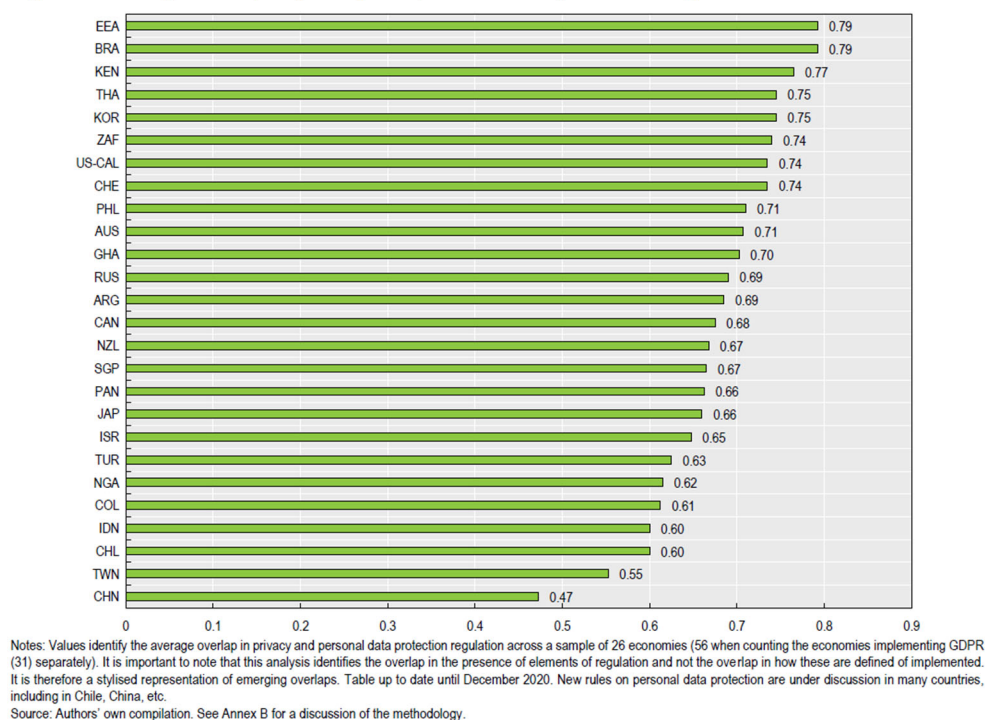
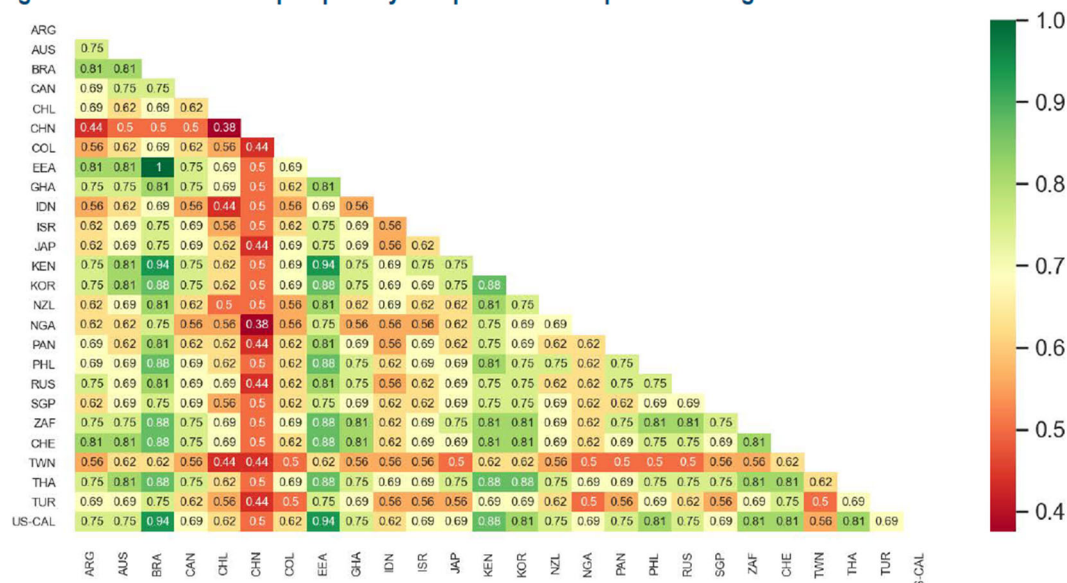


図 10: 二国間・地域でのプライバシー及び個人データ保護法制の重複の程度³²

Figure 10. Bilateral overlap in privacy and personal data protection regulation



このように、各国・地域のプライバシー及び個人情報保護法制間の重複の程度には、国・地域毎に差があるとの結果となった。

さらに、このようなプライバシー保護法制間の重複の程度を多国間アレンジメント毎に見ると、Convention 108 の参加国間での重複は 76%、OECD プライバシーガイドラインの参加国間での重複は 71%、APEC Privacy Framework の参加国間での重複は 68%といったようになっており、プライバシー保護法制に関する原則の共通化の程度は、多国間アレンジメント毎に多少の差が見られた。

以上のような各国のプライバシー保護法制間の原則について一定の共通化の傾向が見てとれることについては、多国間アレンジメントへの参加により、多国間アレンジメントに含まれる原則の国内規制への反映が進展していることによるものである可能性がある(ただし、かかる分析からだけでは因果関係までを肯定することは難しい³³。また、多国間アレンジメント毎に、参加国間でのプライバシー法制に係る原則の共有の程度に差があることについては、各多国間アレンジメントの規律密度や規律力(法的拘束力の有無)が影響している可能性があるといえる。

c) 貿易協定

ア. アプローチの内容

越境データ移転に関する各国規制は、物品やサービスの貿易に影響を及ぼし得る一方で、関税及び貿易に関する一般協定(以下「GATT」という)やサービスの貿易に関する一般協定(以下「GATS」という)等の世界貿易機関(以下「WTO」という)の物品やサービスの貿易に関するルールが、かかる規制をどのように規律し得るかについては必ずしも明確ではない³⁴。かかる背景から、近時、いわゆる「電子商取引」(E-commerce)又は「デジタル貿易」(Digital trade)についてのルールの必要性が共有され、自由貿易協定(Free Trade Agreement: FTA) / 経済連携協定(Economic Partnership Agreement: EPA) (以下「貿易協定」という)の中に電子商取引に関するルールが含まれるようになったり、電子商取引に特化したデジタル

³¹ OECD マッピングレポート 22 頁の図 9。

³² OECD マッピングレポート 23 頁の図 10。

³³ すなわち、国内規制が整備されたことによって複数国間アレンジメントへの参加が可能になったという因果の流れがあり得る一方で、多国間アレンジメントへの参加が先立ち、当該アレンジメントに含まれる原則の国内規制における導入がなされていたために当該アレンジメントへの参加が可能となったという因果の流れもあり得る。

³⁴ Casalini and González, *supra* note 17, pp 25-27.

経済協定³⁵の締結が進められたりしている。また、まだ妥結を見るに至っていないが、WTO においても、電子商取引共同声明イニシアティブ(Joint Statement Initiative on E-Commerce: JSI)に関する交渉が行われている。

これらの電子商取引に関するルールにおいて、越境データ移転規制を規律する条項(以下「越境データ移転規制条項」という)が含まれる例が増えている³⁶。

これらの越境データ移転規制条項は、基本的に、全てのデータを規律対象としていることに1つの特徴がある。

また、これらの越境データ移転規制条項は、その内容や法的拘束力に鑑みて、①法的拘束力のない条項、②法的拘束力のある条項、及び③将来の再検討を定める条項に大別される。それぞれの例は以下のとおりである。

①法的拘束力のない条項

法的拘束力のない越境データ移転規制条項としては、例えば、越境データ移転を維持するための取組みの重要性を一般的に定めるような内容が規定される(韓国・ペルーFTA (Free Trade Agreement between the Republic of Korea and the Republic of Peru)、中央アメリカ・メキシコ FTA (Free Trade Agreement between Mexico and Central America)等)。例えば、韓国・ペルーFTA には以下のような条項が含まれている。

ARTICLE 14.9: COOPERATION

Recognizing the global nature of electronic commerce, the Parties commit to: [...]

(c) working to maintain cross-border flows of information as an essential element in fostering a vibrant environment for electronic commerce; [...]

②法的拘束力のある条項

³⁵ 例えば、チリ・ニュージーランド・シンガポール間のデジタル経済パートナーシップ協定(Digital Economy Partnership Agreement: DEPA)、デジタル貿易に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定(日米デジタル貿易協定)、オーストラリア・シンガポールデジタル経済協定(Australia-Singapore Digital Economy Agreement)等が締結されている。

³⁶ 貿易協定は複数国間で締結されるものであるため、これを「多国間アレンジメント」の中に含めて整理することも考えられるところではある。一方で、上記 b)で扱った多国間アレンジメントは、多くの場合に個人のプライバシーに関する情報又はデータを対象とした上で、かかる情報又はデータの保護が、そのための原則(上記図 8 も参照)を個々のアレンジメントへの参加国が共有することによって促進されることを目的とし、それによって各国間の法制的共通性又は収斂の程度が高まって越境データ移転が容易になる効果を見込むものであるといえる。これに対し、上記のとおり、貿易協定は、国境を越えた電子商取引の促進を目的とし、その観点から、越境データ移転に関する規律をその中に含めている。このように、上記 b)で扱った多国間アレンジメントと、c)で扱う貿易協定とは、信頼性を伴う越境データ移転の実現に向けて異なる観点からこれを実現しようとするものであるから、OECD マッピングレポートにおいては、これらを別のアプローチであると位置づけた。

法的拘束力のある越境データ移転規制条項については、様々なバリエーションがあるもの、例えば、越境データ移転の制限を一般的に禁止した上で、正当な公共政策目的 (legitimate public policy objectives) のための措置について、一定の要件が充足されることを条件にかかる禁止の例外を認めるという環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定(以下「CPTPP」という)や米国・メキシコ・カナダ協定(Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada: USMCA)の規律が典型的である。例えば、CPTPP には以下のような条文が含まれている。

Article 14.11: Cross-Border Transfer of Information by Electronic Means

1. *The Parties recognise that each Party may have its own regulatory requirements concerning the transfer of information by electronic means.*
2. *Each Party shall allow the cross-border transfer of information by electronic means, including personal information, when this activity is for the conduct of the business of a covered person.*
3. *Nothing in this Article shall prevent a Party from adopting or maintaining measures inconsistent with paragraph 2 to achieve a legitimate public policy objective, provided that the measure:*
 - (a) *is not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on trade; and*
 - (b) *does not impose restrictions on transfers of information greater than are required to achieve the objective.*

③将来の再検討を定める条項

越境データ移転規制条項の中には、貿易協定において越境データ移転に規制に関する具体的なルールを定めずに、将来、越境データ移転に関する規律を導入する必要性について再検討等することを定めるものがある。例えば、経済上の連携に関する日本国と欧州連合との間の協定(日 EU EPA)には以下のような条項が含まれている。

ARTICLE 8.81 Free flow of data

The Parties shall reassess within three years of the date of entry into force of this Agreement the need for inclusion of provisions on the free flow of data into this Agreement.

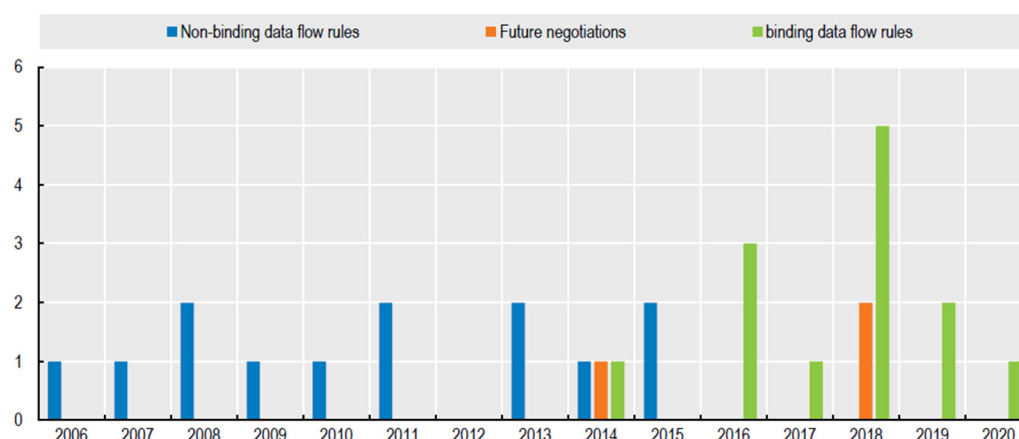
イ. アプローチの傾向

まず、上記①ないし③の時系列的な増減の傾向を分析すると、2015 年までの貿易協定に含まれる越境データ移転規制条項は法的拘束力のないものが主流であった一方で、2016 年

以降、法的拘束力のある越境データ移転規制が急激に増加したことがわかる(図 11。なお、OECD マッピングレポートは、執筆時点での最新の TAPED データベース³⁷に基づいて分析を行っており、この結果、例えば地域的な包括的経済連携協定(RCEP)や包括的な経済上の連携に関する日本国とグレートブリテン及び北アイルランド連合王国との間の協定(日英 CEPA)といった最近締結された貿易協定はカバーされていない。)。

図 11:貿易協定アプローチにおける各類型の時系列的な増減³⁸

Figure 13. Binding data flow rules have been increasing



Note: The agreements covered are listed in Annex A. Most recent agreements that have yet to be covered by the latest TAPED database, for instance, RCEP and the Japan-UK CEPA, are not reflected in the table.

Source: Authors' elaboration based on the TAPED database (Burri and Polanco Lazo, 2019^[19]).

この結果、OECD マッピングレポート執筆時点で 27 のデータ移転規制条項を含む貿易協定が締結され、このうち 13 ずつが、①法的拘束力のないデータ移転規制条項又は②法的拘束力のあるデータ移転規制条項を含む貿易協定であり、また 3 つが③将来の再検討を定めるデータ移転規制条項を含む貿易協定であった(図 12 の左の円グラフ)。

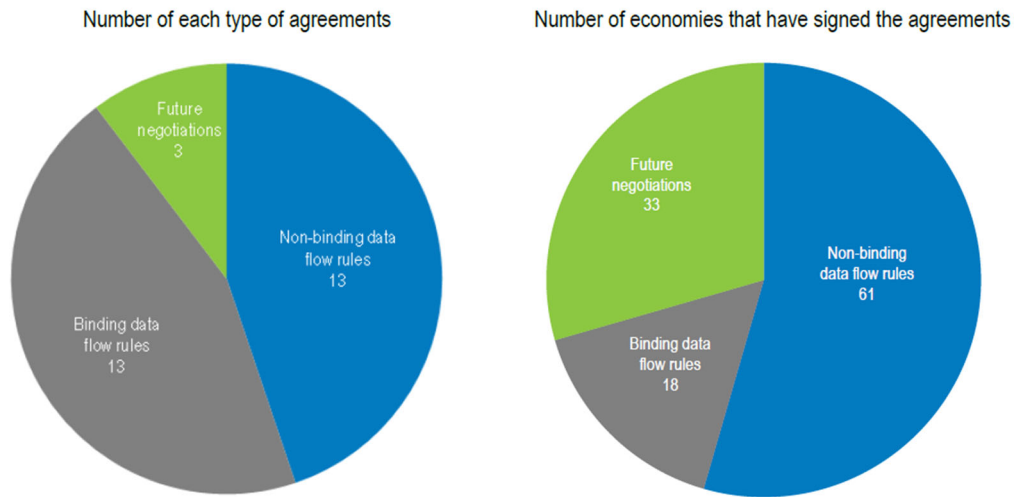
一方で、国・地域毎に各類型を含む貿易協定の締結の有無を見ると、データ移転規制条項を含む貿易協定を締結した国・地域のうち、半数以上の国が法的拘束力のないデータ移転規制条項を含む貿易協定を締結したにとどまっており、法的拘束力のあるデータ移転規制条項を含む貿易協定を締結した国は、全体の 3 割弱にとどまっている(図 12 の右の円グラフ)。

³⁷ TAPED データベース(Mira Burri, Maria Vasquez Callo-Müller and Kholofelo Kugler, *TAPED: Trade Agreement Provisions on Electronic Commerce and Data*, at <https://unilu.ch/taped> with the date of retrieval for OECD Trade Policy Papers, No.248)とは、ルツェルン大学の研究者らによって作成されたデータベースであり、デジタルトレードに関する規律を含む貿易協定の詳細なマッピングとコーディングを行ったものである。TAPED データベースにおいては、2000 年以降に締結された 370 以上の貿易協定が対象とされ、それらに含まれる条項について、116 の項目毎にコード化している。

³⁸ OECD マッピングレポート 27 頁の図 13。

図 12:貿易協定別及び国・地域別の各類型の採否³⁹

Figure 12. Data flow provisions vary across trade agreements



Note: The agreements covered are listed in Annex A. Most recent agreements that have yet to be covered by the latest TAPED database, for instance, RCEP and the Japan-UK CEPA, are not reflected in the table.
Source: Authors' elaboration based on the TAPED database (Burri and Polanco Lazo, 2019^[19]).

これらの類型のうち、②法的拘束力のある越境データ移転規制について詳細に見たのが下記表 1 である。上記のとおり、かかる類型においては、越境データ移転の制限を一般的に禁止した上で、「正当な公共政策目的」(下記表 1 における「LPPO」)のための措置について、一定の要件が充足されることを条件にかかる禁止の例外を認めるというタイプのものが現在においては主流である。一方で、「一定の要件」の内容は貿易協定によって以下のとおり異なる。

³⁹ OECD マッピングレポート 26 頁の図 12。

表 1: 公共政策目的例外のバリエーション⁴⁰

Table 1. Binding data flow rules have different exceptions

Type of exceptions	Number of agreements	Number of economies that have signed the agreements	Number of agreements that subject data flow rules to dispute settlement
LPP0 - Non-discrimination - Not-unnecessarily trade restrictive	6	12	5
LPP0 - Non-discrimination	5	8	5
LPP0 - Non-discrimination Essential security interests	1	2	1
GATT exceptions ¹	1	2	1
Total	13 agreements	18 economies ²	12 agreements

Note: LPP0 stands for legitimate public policy objectives. The agreements covered are listed in Annex A. Most recent agreements that have yet to be covered by the latest TAPED database, for instance, RCEP, UK-EU TCA and the Japan-UK CEPA, are not reflected in the table.

1. While an article on cross-border flow of information in Mexico-Panama FTA (Art. 14.10) does not include a provision on exceptions, the agreement stipulates that Article XX of the GATT 1994 is incorporated into Chapter on Electronic Commerce and form an integral part of it, mutatis mutandis (Art. 19.2).

2. Some economies have signed more than one agreement.

Source: Authors' elaboration based on the TAPED database (Burri and Polanco Lazo, 2019^[19]).

②法的拘束力のある貿易協定のいくつかのバリエーションのうち、最も例外要件が厳しいものは、公共政策目的のための措置について、それが(i)恣意的若しくは不当に差別的な手段を構成する、又は貿易の偽装された制限となるような態様で適用されないこと及び(ii)目的達成に必要以上の情報流通に対する制限を課さないことを条件として正当化を認めるものである(表 1 の一番上のタイプがこれに該当する)。②に含まれる 13 の貿易協定のうち、CPTPP や USMCA といった 6 つの貿易協定がこのような例外要件を規定している(上記アの②も参照)。

これに対して、5 つの貿易協定は、(i)の条件のみ定める(表 1 の二番目のタイプがこれに該当する)。

さらに、(i)を条件とする正当な公共目的の例外に加えて、自国の安全保障上の重大な利益がある場合にも越境移転規制の禁止の例外を定めるものや、GATT20 条の例外を越境データ移転規制禁止の例外として組み込むものもあった⁴¹。

これに対して、表 1 には含まれていないが、EU は越境移転データ規制条項について異なるアプローチをとっている。具体的には、EU は、2018 年 7 月に公表した国境を越えるデータの流通に関する協定に関する交渉のための共通条文案⁴²において、締約国が国境を

⁴⁰ OECD マッピングレポート 28 頁の表 1。

⁴¹ さらに、法的拘束力のある貿易協定の規律力の強さは、越境データ移転規制条項への違反が、当該貿易協定における紛争解決手続きの対象となるか否かという点にも左右されると考えられる。OECD マッピングレポートが分析の対象とした貿易協定については、法的拘束力のある 13 の貿易協定のうち 12 が、当該条項への違反がかかる紛争解決手続きの対象となることを定めていた(表 1 の一番右の列を参照)。

⁴² European Commission, *Horizontal Provisions on Cross-border Data Flows and Personal Data Protection*, 18 May 2018, at <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/627665>.

越えるデータの流通にコミットすることを確認した上で、(a)データ処理に当たって、締約国の領域において認証又は承認されたコンピュータ関連設備等の使用を課すことを含む、締約国の領域におけるコンピュータ設備等の使用を要求すること、(b)データの保存又は処理のために、締約国の領域におけるデータのローカライゼーションを要求すること、(c)他方の締約国の領域におけるデータの保存又は処理を禁止すること、及び(d)締約国の領域におけるコンピュータ関連設備等の使用又はローカライゼーション要求を越境データ移転の条件とすることを禁ずるとしている。同時に、共通条文案は、個人データ及びプライバシーの保護が「基本的な権利」であることを確認した上で、加盟国が個人データ及びプライバシーを保護するために「自らが適当だと考えるセーフガード措置」を講じることを許容している。かかるアプローチは、実際に、いわゆる EU-英国通商協力協定(Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the One Part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the Other Part (以下「EU-UK TCA」という))の越境データ移転規制条項に以下のとおり反映されている⁴³。

⁴³ EU-UK TCA 201 条及び 202 条。

Article 201 Cross-border data flows

1. *The Parties are committed to ensuring cross-border data flows to facilitate trade in the digital economy. To that end, cross-border data flows shall not be restricted between the Parties by a Party:*
 - (a) *requiring the use of computing facilities or network elements in the Party's territory for processing, including by imposing the use of computing facilities or network elements that are certified or approved in the territory of a Party;*
 - (b) *requiring the localisation of data in the Party's territory for storage or processing;*
 - (c) *prohibiting the storage or processing in the territory of the other Party; or*
 - (d) *making the cross-border transfer of data contingent upon use of computing facilities or network elements in the Parties' territory or upon localisation requirements in the Parties' territory.*
2. *The Parties shall keep the implementation of this provision under review and assess its functioning within three years of the date of entry into force of this Agreement. A Party may at any time propose to the other Party to review the list of restrictions listed in paragraph 1. Such a request shall be accorded sympathetic consideration.*

Article 202 Protection of personal data and privacy

1. *Each Party recognises that individuals have a right to the protection of personal data and privacy and that high standards in this regard contribute to trust in the digital economy and to the development of trade.*
2. *Nothing in this Agreement shall prevent a Party from adopting or maintaining measures on the protection of personal data and privacy, including with respect to cross-border data transfers, provided that the law of the Party provides for instruments enabling transfers under conditions of general application (34) for the protection of the data transferred.*
3. *Each Party shall inform the other Party about any measure referred to in paragraph 2 that it adopts or maintains.*

また、特に②法的拘束力のある越境データ移転規制条項を含むものに妥当することであるが、貿易協定アプローチは、多くの場合において、個人データ保護に関する国内規制を整備する条項を貿易協定の中に同時に含んでいることが、特徴として指摘されている。その中にはかかる規制の整備に当たって国際スタンダードを参照することを求めるものや、異なる個人データ保護法制間での一貫性(compatibility)の促進のためのメカニズムの整備を推奨するものも含まれる(下記表 2)。

表 2:貿易協定における個人データ保護に関する条項の有無及び内容⁴⁴

Table 2. Binding data flow provisions are closely associated with provisions on the protection of personal information

	Include personal information protection provisions	Require or promote adoption of domestic privacy and personal data protection frameworks	Reference international standards	Encourage the development of mechanisms to promote compatibility between different personal information protection regimes	Require or encourage publishing information on the personal information protection that is provided
Binding data flow rules (13 agreements)	13	13	10	9	12
Non-binding data flow rules (13 agreements)	13	7	5	0	0
Leave discussions to future negotiations (3 agreements)	3	1	1	0	0
Total (29 agreements)	29	21	16	9	12

Note: The agreements covered are listed in Annex A. Most recent agreements that have yet to be covered by the latest TAPED database, for instance, RCEP and the Japan-UK CEPA, are not reflected in the table.

Source: Author's elaboration based on the TAPED database (Burri and Polanco Lazo, 2019^[19]).

例えば、個人データ保護に関する国内規制の採用又は維持を義務付け、またその際に国際機関による原則等を考慮すべきとし、さらに異なる個人データ保護法制間での一貫性の促進のためのメカニズムの整備を推奨する CPTPP の関連条文(14.8 条:抜粋)は以下のとおり

⁴⁴ OECD マッピングレポート 28 頁の表 2。

である。

Article 14.8: Personal Information Protection

1. *The Parties recognise the economic and social benefits of protecting the personal information of users of electronic commerce and the contribution that this makes to enhancing consumer confidence in electronic commerce.*
2. *To this end, each Party shall adopt or maintain a legal framework that provides for the protection of the personal information of the users of electronic commerce. In the development of its legal framework for the protection of personal information, each Party should take into account principles and guidelines of relevant international bodies.¹ [...]*
5. *Recognising that the Parties may take different legal approaches to protecting personal information, each Party should encourage the development of mechanisms to promote compatibility between these different regimes. These mechanisms may include the recognition of regulatory outcomes, whether accorded autonomously or by mutual arrangement, or broader international frameworks. To this end, the Parties shall endeavour to exchange information on any such mechanisms applied in their jurisdictions and explore ways to extend these or other suitable arrangements to promote compatibility between them.*

このように、特に②法的拘束力のある越境データ移転規制条項を含む貿易協定の多くは、越境データ移転規制を禁止する強い規律をもって越境データ移転を促進させようとしつつ、越境データ移転規制が許される例外条項や個人データ保護に関する国内規制の整備によってかかる越境データ移転の信頼性を確保する(さらに、各国の個人データ保護に関する国内規制の調和を促すことによっても越境データ移転を容易にする)というバランスを図ろうとしていることが明らかにされている。

d) 標準やテクノロジーに関するイニシアティブ(Standards and technology-driven initiatives)

a)ないし c)は主に政府によるアプローチであったが、越境データ移転は非政府機関や民間のイニシアティブによっても促進され得る。

この代表的なものが非政府機関による標準の作成である。例えば、国際標準化機構(ISO)は、様々な分野や問題についての標準をこれまで発展させているが、その中にはプライバシー及び個人データ保護に関するものも含まれる。例えば、ISO/IEC 27701:2019 は、プライバシー情報管理システムの構築や、データの管理者や処理者が GDPR を含む各国規制を遵守するためのガイダンスを提供している。

また、テクノロジーの発達も越境データ移転を促進させる重要な要素である。近時は、Privacy Enhancing Technology (PETs)の活用が議論されており、2022 年 12 月 5 日に出された US-EU Trade and Technology Council(TTC)の声明においても、“[T]he European Union and the

United States will work on a pilot project to assess the use of privacy-enhancing technologies and synthetic data in health and medicine, in line with applicable data protection rules”との一文が入っている⁴⁵。また、上記 I. のとおり、2023 年の G7 のデジタル・技術大臣会合の閣僚宣言で設立が承認された DFFT 具体化に向けた IAP においても、PETs についての検討がなされるとされている。

かかるテクノロジーのうち、例えば、暗号化技術を活用することで、企業はプライバシーや秘密性の侵害を防止することができる。この暗号化技術の一例として Homomorphic encryption(準同型暗号化)というものが開発されている。これは、データ処理を第三者に依頼する場合にデータを暗号化し、元の情報そのものを共有することなく当該第三者にデータ処理を行わせ、受領した処理結果の暗号性を解除すると、元の情報そのものを処理した場合と同じ結果が得られることを可能にする技術である。したがって、かかる技術によって、厳格な秘密性を維持しながらデータを利用することが可能になる。一方で、Homomorphic encryption は、このような技術を利用しない場合に比べてデータの処理に時間がかかり、またより多くの計算能力を要するため、かかる技術の利用による非効率も生じることになる⁴⁶。

(1) OECD マッピングレポートによる総括

以上の各アプローチの分析結果について、OECD マッピングレポートは、信頼を伴うデータの越境移転を実現するための唯一のアプローチはなく、各国は、様々なアプローチを組み合わせることでこれを実現しようとしていることが明らかになったとする。

その上で、分析結果全体を見渡した場合に、OECD マッピングレポートは、第 1 に、a) ないし d) の各アプローチの類型間及び類型内において、一定の共通性(commonalities)が認められるとする。例えば、a) 単独メカニズム、b) 多国間アレンジメント及び c) 貿易協定の各アプローチはいずれも、データを保護しながらその越境移転を実現するという 2 つの目的を同時に実現しようとする傾向が見られる。また、例えば、a) 単独メカニズムの類型内においては、多くの国が用いている単独メカニズムが、データの移転先のデータ保護法制の十分性に関する検討又は認定や、契約によって移転するデータの保護を確保する仕組みを、(その適正性をどの主体が判断するかという違いはあれど)データを保護するためのメカニズムとして認めている。

第 2 に、OECD マッピングレポートは、各アプローチには一定の収斂(convergence)も見ら

⁴⁵ European Commission, *EU-US Joint Statement of the Trade and Technology Council*, 5 December 2022, at https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_7516.

⁴⁶ OECD (2023), “Emerging Privacy-Enhancing Technologies: Current Regulatory and Policy Approaches”, *OECD Digital Economy Papers*, No. 351, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bf121be4-en>, p. 20. かかる報告書は、PETs の最新の内容や活用可能性について包括的に整理しており、PETs を理解する上で参考になる。

れるとする。例えば、b)多国間アレンジメントの拡大と軌を一にして、各国のプライバシー又は個人情報に関する法的枠組みに含まれる原則について重複の程度の高まりが見られる。また、c)貿易協定においては、越境移転の制限の禁止を義務付けながら、正当な公共政策目的の例外を設ける規定を含む協定が近年増加している。

第 3 に、OECD マッピングレポートは、各アプローチの類型間には高度な補完性 (complementarity) が存在するとする。例えば、上記のとおり、b)多国間アレンジメントの発展は、a)単独メカニズムとしての各国のプライバシー保護法制の内容に影響を与えている可能性がある。また、c)貿易協定においては、加盟国に個人情報の保護に関する法制の整備を義務付けるに当たって、多国間アレンジメントを考慮することを求めるものが増加している。

OECD マッピングレポートは、このような同レポートの分析が、今後の国際フォーラムにおける信頼性を伴う越境データ移転に関する対話を促進させるものとなるとして議論を締めくくっている。

III. 補完性(Complementarity)のさらなる確保に向けて

OECD マッピングレポートは、信頼性のある越境データ移転を実現するためには、各アプローチの共通性、収斂の程度及び補完性⁴⁷を高めることが有効であることを示唆する。すなわち、各国で越境データ移転を制限する規制が発展しても、その内容の共通性が大きく、収斂の傾向が認められれば、それらの規制に対する企業の対応可能性は高まる。また、各アプローチ間の補完性が確保されることで、各アプローチが信頼性のある越境データ移転を促進する効果は大きくなる。

一方で、OECD マッピングレポートは、国際的な議論の基礎を提供するために現状の整理を行うにとどまっており、各アプローチに関する取組みを今後どのように進めていくべきかについての具体的な指針は示していない。また、OECD マッピングレポートにおいて、共通性や収斂の程度については様々なデータを用いて分析がなされているのに比して、各アプローチ間の補完性については記載が限定されており、現状において取組みがそれほど進んでいないことが窺われる。

そこで、本稿においては、以下において OECD マッピングレポートの分析を一步進め、今後、各アプローチ間の補完性をどのように高め得るかについて検討する。

(1) a)単独メカニズムと b)多国間アレンジメントに関する補完性

上記 II(1)のとおり、OECD マッピングレポートは、多国間アレンジメントの発展が、単独メカニズムとしての各国の個人情報保護法制に含まれる原則の共通化や収斂につながっている可能性を指摘しており、ここに単独メカニズムと多国間アレンジメントとの補完性が見られる。

さらに検討を進めれば、これらのアプローチの間での補完性として、特定の多国間アレンジメントに加入又は遵守していることを理由として、単独メカニズムの下での越境データ移転を認める仕組みが考え得る。

実際、例えば日本の個人情報保護法は、本人の同意なく個人データを外国にある第三者に提供することを制限しているが、外国の第三者が APEC CBPR システムの認証を取得している場合には、本人の同意なく個人データを当該外国の第三者に提供することができる(法 28 条 1 項、規則 16 条 2 号)。

このような発想の延長線上には、さらに、事前承認型セーフガードに分類される個人データの越境移転に関する法制度において、移転先国が特定の多国間アレンジメントに加入していることを根拠として、データの移転元国の政府が、データの移転先国における法

⁴⁷ OECD レポートは、「補完性」(Complementarity)の意義を具体的に定義はしていない。しかし、以下では、この「補完性」を、特定のアプローチの目的、趣旨又は規律が、当該アプローチと他のアプローチとが組み合わせることによってより実現されたり強化されたりすることを意味するものとしている。

制度の下でのデータ保護の十分性を認定する仕組みも考えられる。

現状においてこのような仕組みを用いている国又は地域は不見当であるが、このようなアイディアについては以下の点が指摘できる。第1に、特定の多国間アレンジメントへの加入を直接の根拠として移転先国における個人情報保護の十分性を認定するためには、当該アレンジメントの規律が、移転元国の個人情報保護法制が求める規律水準に達している必要がある(逆からいえば、移転元国が、自国の求める個人情報の保護水準を多国間アレンジメントに合わせて引き下げることが考えにくい)と考えられる。この観点からは、個人情報について高い保護水準を求める法制の要請を充足するためには、多国間アレンジメントもこれと同等の規律内容及び規律密度を有することが求められるであろう。例えば、仮想例ではあるが、APEC CBPR システムの認証(又は今後発展することが予想されるグローバル CBPR フォーラムの下での認証)を取得していることによって、EU の GDPR の下での越境データ移転が許容されるためには、少なくとも、かかる CBPR システムが、EU の GDPR が求める規律内容及び規律密度を有している必要があると思われる。

第2に、特に多国間アレンジメント上の規律について参加国に対する法的拘束力がない場合、いかに多国間アレンジメントにおける規律内容及び規律密度が高度であっても、多国間アレンジメントへの参加国が、当該アレンジメント上の規律を遵守していることの保証は弱くなる。さらにいえば、仮に多国間アレンジメント上の規律の遵守について法的義務が課されている場合であっても、当該アレンジメント上の規律を参加国が遵守していることが論理必然的に保証されるわけではない。このように、上記のような補完性を確保するための仕組みにおいては、仮に多国間アレンジメント上の規律が移転元国の求める保護水準に達している場合であっても、この規律を移転先国が遵守していることがいかにして保証されるか、さらにはいかなる主体がいかなる手続きによってこの遵守を認定するかという問題が生じることになると思われる。

このように、多国間アレンジメントへの加入を直接の根拠としてデータの移転先国における個人情報保護の十分性を認定する仕組みの導入に当たっては乗り越えなければならない問題があると思われる。一方で、少なくとも、特に多国間アレンジメントの規律密度が高く、また参加国に対する法的拘束力があるような場合には、データの移転先国の当該多国間アレンジメントへの加入が、当該移転先国の個人情報保護の十分性を検討する際の考慮要素の1つとなる余地はあるように思われる。

(2) a)単独メカニズムと c)貿易協定に関する補完性

a)単独メカニズムは、データ保護についての信頼性が確保できない移転先への越境データ移転を制限する一方で、c)貿易協定に含まれる法的拘束力を有する越境データ移転条項の多くは、越境データ移転の制限を一般的に禁止する。したがって、単独メカニズムとしての越境データ移転制限が上記の貿易協定の規律の対象となる場合には、前者は後者の越境データ移転の制限の一般的禁止原則に抵触し得ると考えられる。

このような場合に、a)単独メカニズムと c)貿易協定との補完性を実現する鍵となるのは、正当な公共政策目的の例外を典型とする、貿易協定に含まれる越境データ移転制限禁止の例外条項である。貿易協定に含まれる正当な公共政策目的の例外条項において、何が「正当な」公共政策目的として認められるかを具体的に示すものは現段階において不見当である。しかし、個人データの移転先における個人情報保護についての十分性が確保されている場合のみ個人データの移転を認めるような単独メカニズムの下での規制は、個人のプライバシーの保護を目的とするものであり、かかる目的は「正当な」目的であると認められることになるように思われる⁴⁸。

一方で、上記 II. c)イのとおり、正当な公共政策目的の例外に、(i)恣意的若しくは不当に差別的な手段を構成する、又は貿易の偽装された制限となるような態様で適用されないこと及び(ii)目的達成に必要以上の情報流通に対する制限を課さないことが条件として付されている場合には、個人のプライバシー保護を目的とする越境移転制限であったとしても、いかなる場合でもこれが認められることにはならない。例えば、個人情報について同等の保護水準を確保する法制を有する 2 つの国があったとして、事前承認型セーフガードに該当する越境移転制限法制を持つデータの移転元国が、一方には十分性認定を出したのに対し、もう一方には十分性を出さなかった場合には、後者の国に対して十分性を認定しないことは(i)不当な差別に該当して貿易協定上違法となるように思われる。また、明らかに移転元国の個人情報の保護水準に達する個人情報保護法制を整備及び執行している国に十分性認定が出されないような場合にも、(ii)目的達成に必要以上の制限が課されていると認められ得るであろう。

このように、単独メカニズムと貿易協定とは、後者が前者を規律することによって、前者の内容及び運用が、データの保護という目的と適合的なものとなることが確保されるといふ補完性を有し得る関係にある。これは、各国の規律権限を尊重しつつ、濫用的な法制度の発展や運用を規制するというバランスを図るものとして、今後目指されるべき 1 つの方向性であると考えられる。

一方で、例えば、上記 II. c)イのとおり、EU-UK TCA は、当該協定のいかなる規定も、個人データ及びプライバシーを保護するための措置を採用又は維持しようとするものを妨げないとの規定を含んでいる⁴⁹。このような規定は、貿易協定が単独メカニズムを規律することを回避しようとするものであり、両者の補完性を弱めるものであるといえる。

⁴⁸ 例えば、GATS の規律に抵触する措置についての一般的例外を定める GATS14 条は、「個人の情報を処理し及び公表することに関連する私生活の保護」を、正当化される措置の類型として認めている ((c)(ii))。

⁴⁹ EU-UK TCA Article 202 Protection of personal data and privacy

2. Nothing in this Agreement shall prevent a Party from adopting or maintaining measures on the protection of personal data and privacy, including with respect to cross-border data transfers, provided that the law of the Party provides for instruments enabling transfers under conditions of general application for the protection of the data transferred.

(3) b)多国間アレンジメントと c)貿易協定に関する補完性

上記 II(1)のとおり、特に法的拘束力のある越境データ移転規制条項を含む貿易協定の多くは、国際スタンダードを参照しながら個人データ保護に関する国内規制の整備を同時に求めている。このような貿易協定のうち、例えば USMCA は、以下のとおり、そのような国際スタンダードとして特定の多国間アレンジメントを指定している。

USMCA Article 19.8: Personal Information Protection

2. To this end, each Party shall adopt or maintain a legal framework that provides for the protection of the personal information of the users of digital trade. In the development of this legal framework, each Party should take into account principles and guidelines of relevant international bodies, such as the APEC Privacy Framework and the OECD Recommendation of the Council concerning Guidelines governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data (2013).

このように、貿易協定が多国間アレンジメントに言及することで、貿易協定の中に多国間アレンジメントの規律が流れ込んで貿易協定の規律が補完され、また多国間アレンジメントの影響力が貿易協定を通じて拡大し得ることになる。このような補完性は、貿易協定における上記のような内容の規律の発展と、多国間アレンジメントの規律の深化の双方によって強化されていくことになると考えられる。

(4) d)テクノロジーと他のアプローチに関する補完性

上記のとおり、越境データ移転に関する信頼性はテクノロジーによって強化可能であり、データ保護に関するテクノロジーは、a)単独メカニズム、b)多国間アレンジメント及び c)貿易協定のいずれの仕組みをも補完し得るものとなる。

特に、a)単独メカニズムは、データの越境移転先におけるデータの十分な保護を確保しようとするものであるところ、これは、相手国のデータ保護に関する法制度や当事者間のデータ保護に関する契約のみならず、データの越境移転の際に用いるテクノロジーによっても達成され得る。

実際、例えば、EU のデータ保護法制である GDPR においては、個人データの移転に当たって SCCs を用いる場合であって、移転先国の法や慣行がその有効性を害し、移転先国において EU と同等の個人データ保護水準が保証されない場合には、SCCs に基づく保護措置を補完するために、契約上の、技術的な又は組織的な措置(補完的措置)を用いることが

求められている⁵⁰。この点に関して、欧州データ保護評議会が公表した「EU と同等の個人データの保護水準を確保するためのデータ移転方法を補完する措置に関するレコメンデーション」は、例えば、移転先国の法や慣行が、EU において必須とされる保証措置なく公的機関によるデータへのアクセスを認めている場合に、データの暗号化が技術的な補完措置となることを認めている⁵¹。ただし、当該レコメンデーションは、データ移転に際しての暗号化が効果的な補完措置と認められるために、暗号化プロトコルや暗号化アルゴリズムが最先端であって、公的機関が利用可能なリソースによる攻撃や解読技術に対して効果的な防御を提供するものであること等を求めている⁵²。

このように、a)単独メカニズムの文脈においては、テクノロジーがデータの越境移転に関する信頼性を確保する機能を果たすことが既に認められ始めており、今後は、そのような認識の広がりとともに、いかなるテクノロジーが、単独メカニズムのデータ保護に関する要請を具体的に充足するかについての議論が深化することが期待される⁵³。

一方で、b)多国間アレンジメントや c)貿易協定の規律をテクノロジーがいかに補完し得るかについては、現時点において十分な議論がなされているとはいえないように思われる。しかし、データの保護に関するテクノロジーが発展する中で、これらのアプローチに含まれる規律を補完し、強化するためにいかなるテクノロジーがどのように利用可能かについての議論がなされること、さらにはそうしたテクノロジーについての議論がこれらのアプローチの原則又は規律の中にも取り込まれていくことによって、越境データ移転に対する信頼がさらに強化され得ると考えられる。

⁵⁰ European Data Protection Board, *Recommendations 01/2020 on Measures That Supplement Transfer Tools to Ensure Compliance with the EU Level of Protection of Personal Data (Version 2.0)*, adopted 18 June 2021, at https://edpb.europa.eu/system/files/2021-06/edpb_recommendations_202001vo.2.0_supplementarymeasurestransferstools_en.pdf.

⁵¹ *Ibid.*, p. 32.

⁵² *Ibid.*

⁵³ See OECD (2023), “Moving Forward on Data Free Flow with Trust: New Evidence and Analysis of Business Experiences”, *OECD Digital Economy Papers*, No. 353, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1afab147-en>, pp. 21-22.

IV. 結語—今後のルールメイキング戦略への示唆—

本稿は、OECD マッピングレポートを基礎として、信頼性を伴うデータの越境移転を実現するための多様なアプローチの体系的な整理と、それらのアプローチの傾向や関係について紹介し、さらに今後の議論の方向性についても検討した。

これらの分析は、政府として DFFT についての目標を達成するためには、個別のアプローチや個別のフォーラムにおける議論を独立に扱うのではなく、信頼性のある自由な越境データ移転は、1つのアプローチによるのではなく、複数のアプローチの組み合わせによって実現されることを念頭に置いた上で、どのフォーラムで議論されているどのアプローチをいかなる方向で発展させ、それによって他のフォーラムで議論されている他のアプローチといかなる相互作用を生み出していくのか、という複層的な思考の下でルールメイキング戦略を構築することが求められることを示唆すると考えられる。

そのような検討を緻密に行うためには、信頼性を伴うデータの越境移転を実現するためのアプローチの性質の異同やその相互関係を理解するとともに、それらの様々なアプローチがどのようなフォーラムでどのように発展し又は議論されているかを広く把握することが必要となる。この一環として、OECD マッピングレポートが試みたように、各アプローチにおける共通性や収斂の傾向を定性的及び定量的に理解することが、他国に対する説得材料になったり、他国を説得するハードルの精査の際に有益となったりすると考えられる。

また、各フォーラムにおいて議論されているそれぞれのアプローチは、日本国内において異なる官庁が担当していることも多いと考えられるところ、これらの官庁間の連携、ひいては政府の司令塔機能の強化が求められる場合もあると思われる。さらに、政府内での連携のみならず、各国政府、国際機関、非政府機関等との連携やそれらに対する働きかけも重要となろう。

本稿がそのような包括的な DFFT 戦略の構築の一助となれば幸いである。