

欧米間の新たな大西洋横断データ プライバシー・フレームワーク (Trans-Atlantic Data Privacy Framework) の現状と課題

板倉陽一郎¹³ 寺田麻佑²³

欧州・米国間では、個人データの移転のために、欧州の十分性認定制度を前提としつつも、セーフハーバースキーム、プライバシーシールドが採用されてきたが、それぞれ、欧州司法裁判所によって無効とされてきた (SchremsI, SchremsII)。プライバシーシールドに対する十分性認定が無効となったのち、欧米間の個人データ移転のための交渉は表面化していなかったが、2022 年に入り、新たな大西洋横断データプライバシー・フレームワーク (Trans-Atlantic Data Privacy Framework) が検討されていることが公表された。本発表では、同フレームワークについて、現状と課題を述べる。

Current Situation and Challenges of the Trans-Atlantic Data Privacy Framework

YOICHIRO ITAKURA¹³ MAYU TERADA²³

For the transfer of personal data between Europe and the United States, the Safe Harbor Scheme and the Privacy Shield have been adopted on the premise of the EU's adequacy decision system, but these have been invalidated by the European Court of Justice (Schrems I and II). Negotiations for the transfer of personal data between Europe and the United States had not surfaced after the adequacy decision for the Privacy Shield was revoked, but it was announced in 2022 that a new Trans-Atlantic Data Privacy Framework was under consideration. This paper describes the present situation and problems of the framework.

1. SchremsII 決定による欧米プライバシーシールド十分性認定の無効

1.1 欧米プライバシーシールドの概要

欧州一般データ保護規則 (GDPR) 上、欧州 (EU/EEA) 域外への移転は原則禁止されており、GDPR44 条以下の要件を満たした場合にのみ許される。45 条 (十分性認定) は、最も原則的な移転手段であり、国又は地域が、個人データの保護について十分なレベルの保護措置を確保している場合に十分性について、欧州委員会が決定を下す。例えば、日本については、個人情報保護法の適用される範囲内での十分性が認定されている[1]。

データが最も行き来しているのは大西洋兩岸、つまり欧州と米国との間のデータ移転の枠組みはどうなっていたか。米国には、包括的な連邦レベルでのデータ保護法も、公的機関を含む監視監督を行うデータ保護機関も存在していないため、連邦レベルや州レベルでの欧州委員会の十分性認定は得られていない。そこで、当初より、欧米で合意したデータ保護の枠組みに従うこととした個別の企業が、米国商務省に登録し、これに違反した場合には、不公正・欺瞞的な行為又は慣行に該当するとして、米国連邦取引委員会が連邦取引委員会法 5 条を用いて執行を行うこととした。2000 年に合意され、十分性認定を得たのが、欧米セーフハーバー枠組みである[2]。しかしながら、欧米セーフ

ハーバー枠組みへの十分性認定は、安全保障目的が優先されたこと、エドワード・スノーデンによって暴露されたように、NSA 等の安全保障機関によるアクセスへの司法審査が担保されていなかったこと等により、2015 年 11 月 6 日、欧州連合基本権憲章で保障される基本権及び自由の保護と本質的に同等である (essentially equivalent) 保護の水準に達しないとして、無効とされた。これが、欧州連合司法裁判所における SchremsI 決定である[3]。欧米セーフハーバー枠組みが無効ということになると、欧米間のデータ移転は著しく滞る。そこで、欧州委員会と米国政府は SchremsI 決定を踏まえた新たな欧米間のデータ保護の枠組みの交渉に入り、2016 年 2 月 2 日には、「欧米プライバシーシールド」として合意に至った。2016 年 7 月 12 日、欧州委員会は、欧米プライバシーシールドの枠組みについて、十分性認定を行った[4][5]。

1.2 SchremsII 決定とその後の欧米の交渉

しかしながら、2020 年 7 月 16 日、欧州連合司法裁判所は、SchremsII 決定[6]により、欧米プライバシーシールドについての十分性決定も無効とした (” Commission Implementing Decision (EU) 2016/1250 of 12 July 2016 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequacy of the protection provided by the EU-US Privacy Shield is invalid.”)。その主たる理由は、移転先である米国におけるパブリック・アクセス、就中、米国が安全保障のために執行している諜報法分野における措置が、[SchremsI で立てた規範であるところの]欧州連合基本権憲章が求める権利の保障のレベルに達していないと

1 弁護士・ひかり総合法律事務所

Attorney at Law, Hikari Sogoh Law Offices

2 国際基督教大学教養学部准教授

Associate Professor of Law, College of Liberal Arts, International Christian University

3 理化学研究所革新知能統合研究センター (AIP)
RIKEN AIP

いうことにある。特に、①米国の諜報法体系の下で、非米国人である（欧州市民を含む）データ主体が、米国当局に対して訴訟可能な権利を与えられていないこと、②米国の諜報機関を拘束するための権限を有するはずのオンブズパーソンの独立性が確保されていないことが問題とされた。これにより、欧米は大西洋を横断するデータ移転について、再度枠組みを構築する必要に迫られた。SchremsII 決定直後は、再交渉の動きが鈍かったが[7]、2021 年 11 月の米国議会調査局のレポートによると[8]、「バイデン政権は、プライバシーシールドの強化された後継協定を締結するための交渉を続けている。」とされ（16 頁）、2021 年 6 月 16 日には、欧州委員会ディディエ・レンダース司法担当委員と会談した米国ジーナ・ライモンド商務長官が、「我々は、SchremsII の要件と米国の法律に完全に準拠したプライバシーシールドの包括的な後継者を見つけるという共通のコミットメントを有している。US-EU のデータ転送は、あらゆる規模の市民と企業の両方にとって非常に重要である」と Tweet していた[9]。

米国議会調査局レポートは、落としどころとして、ただちに諜報法分野を立法的に解決することは難しいものの、「米国と EU のデータフローを促進し、プライバシーシールド協定を強化するために、米国議会が取りうる選択肢は以下の通りである。」として、

「データ・プライバシーをより良く保護するため、あるいは EU の懸念に対応するために、監視プログラムを認可・監督する際の変更を検討すること。」

「プライバシーと自由監視委員会（PCLOB）を強化し、空いたポジションを埋めるよう行政に求めるとともに、個人の権利保護を確実にするため、プライバシーシールドに関する情報機関の活動の監視を特に含むよう委員会の責任を修正するかどうかを検討すること。」

「米国の個人情報保護のための包括的な国家プライバシー法を検討し、プライバシー法が国家安全保障の監視懸念に対処するための限界を認識しつつ、GDPR 要件とある程度一致し、EU 企業および個人にある程度の確実性を提供しうるデータ保護規定を設けること。」

「連邦レベルでの個人データ保護法が、米国の監視に関する懸念に対処するための具体的な措置と組み合わせられることで、十分な保護と保証を提供し、EU が米国に完全な十分性認定判断を行い、プライバシーシールドなどの特別な取り決めに依存する必要性を排除できるかどうかを検討すること。」

「コモン・キャリアと非営利団体に関する FTC の管轄権の制限を取り除くことにより、FTC にプライバシー侵害訴訟を起こし、プライバシーシールドを執行するためのより大きな権限を提供すること。」

との提案を行っている（22-23 頁）。

2. 欧米間の新たな大西洋横断データプライバシー・フレームワーク（Trans-Atlantic Data Privacy Framework）

2.1 大西洋横断データプライバシー・フレームワークの合意と発表

1 年以上の交渉を経て、2022 年 3 月 25 日に、欧米間の新たな大西洋横断データプライバシー・フレームワーク（Trans-Atlantic Data Privacy Framework）が合意に至ったと公表された。もっとも、合意内容自体は公表されておらず、ここでは、欧州委員会が公表している共同声明及びファクトシートと、米国商務省が公表しているファクトシートを紹介する。

欧州委員会が公表している内容は以下のとおりである[10]。

大西洋横断データプライバシー・フレームワークに関する欧州委員会と米国の共同声明

ブリュッセル、2022 年 3 月 25 日

欧州委員会と米国は、大西洋を横断するデータの流れを促進し、2020 年 7 月のシュレムス II 判決で欧州連合司法裁判所が提起した懸念に対処する、新たな大西洋横断データ・プライバシー枠組みについて基本合意したことを発表する。

この新しいフレームワークは、米国の通信傍受活動に適用されるプライバシーと市民の自由の保護を強化する改革を実施するという、米国側の前例のないコミットメントを示すものである。大西洋横断データプライバシー・フレームワークの下で、米国は、通信傍受活動が定義された国家安全保障目的の追求に必要かつ適切であることを保証するための新たなセーフガードを導入し、是正措置を指示する拘束力を持つ 2 段階の独立した救済メカニズムを確立し、監視活動の制限を遵守するために通信傍受活動の厳格で層状の監視を強化しなければならないとされている。

大西洋横断データプライバシー・フレームワークは、米国ジーナ・ライモンド商務長官と欧州委員会ディディエ・レンダース司法担当委員が主導する米国と欧州連合の間の 1 年以上に及ぶ詳細な交渉を反映したものである。このフレームワークは、市民の権利を保護し、中小企業を含むあらゆる経済分野において大西洋を越えた商取引を可能にするために不可欠な、大西洋を越えたデータの流れに耐久性のある基礎を提供するものである。国境を越えたデータの流れを促進することで、新しいフレームワークは、すべての人々が参加でき、すべての国のあらゆる規模の企業が成功できる包摂的なデジタル経済を促進する。

今回の発表は、安全保障とプライバシー尊重の両方を確保し、我々の企業と市民の経済的機会を可能にするために、民主主義共同体としてのパートナーシップを深め続けているという点で、米欧関係の強さを改めて証明するものである。新しいフレームワークは、貿易・技術評議会（TTC）や経済協力開発機構（OECD）などの多国間フォーラムを通じたデジタル政策を含め、米欧間のさらなる協力を促進する。

米国政府と欧州委員会のチームは今後、この新しい大西洋横断データプライバシー・フレームワークを実施するために双方で採択が必要となる法的文書にこの取り決めに反映させることを視野に入れて、協力を続けていく予定である。そのため、米国のこれらの約束は、欧州委員会が将来、十分性認定において評価の基礎となる大統領令に盛り込まれる予定である。

なお、欧州委員会は、ファクトシートと称する概要資料も公表している[11]（図1）。



図1 大西洋横断データプライバシー・フレームワークのファクトシート

米国商務省が公表しているファクトシートは以下のとおりである[12]。

ファクトシート：米国と欧州委員会、大西洋横断のデータプライバシー・フレームワークを発表

2022年3月25日

声明およびリリース

米国と欧州委員会は、大西洋を横断するデータの流れを促進し、欧州連合司法裁判所が2020年にEU-米国間のプライバシー・シールドの枠組みの基礎となる欧州委員会の十分性認定を取り消した際に提起した懸念に対処するため、新たな大西洋横断データプライバシー・フレームワークを約束することになった。

このフレームワークは、EUの個人データの米国への移転に関する重要な法的メカニズムを再確立するものである。米国は、通信傍受活動が、定義された国家安全保障上の目的を追求する上で必要かつ適切であることを確認するための新たなセーフガードを導入することを約束しており、これによりEUの個人データのプライバシーが確保されるとともに、EUの個人が通信傍受活動の違法な標的になっていると考える場合に救済を求めるための新しいメカニズムが構築されることになる。この原則的な取り決めは、持続的な米・EU関係の強さを反映しており、我々は共通の民主主義的価値観に基づくパートナーシップを深め続けている。

この枠組みは、大西洋の両岸の国民に重要な利益をもたらすだろう。EUの個人にとっては、この協定には個人データの保護に関する新しい高水準のコミットメントが含まれている。大西洋の両岸の市民と企業にとって、この協定は、毎年1兆ドル以上の国境を越えた商取引を支えるデータの継続的な流れを可能にし、あらゆる規模の企業が互いの市場で競争することを可能にする。この協定は、プライバシーシールドとして知られるEUと米国の従来の枠組みがEUの法的要件を満たしていないという欧州連合司法裁判所の2020年の判決を受け、EUと米国の間で1年以上にわたって行われた詳細な交渉の集大成となるものである。

新しい大西洋横断データプライバシー・フレームワークは、プライバシー、データ保護、法の支配、集団安全保障に対する我々の共通のコミットメントを強調するとともに、大西洋を横断するデータの流れがそれぞれの市民、経済、社会にとって重要であるという相互認識を示している。データの流れは大西洋横断の経済関係にとって、また経済のあらゆる部門における大小すべての企業にとって重要である。実際、米国と欧州の間では、世界のどこよりも多くのデータが流れており、7兆1千億ドルの米欧経済関係を可能にしている。

データの流に耐久性と信頼性のある法的基盤を確保することで、新しい大西洋横断データプライバシー・フレームワークは、包括的で競争力のあるデジタル経済を支え、さらなる経済協力のための基盤を築くことになる。このフレームワークは、通信傍受活動を管理する米国の法律に関する欧州連合司法裁判所の Schrems II 判決に対応するものである。大西洋横断データプライバシー・フレームワークの下で、米国は以下のような前例のないコミットメントを行っている。

- ・米国の通信傍受活動に適用されるプライバシーと市民的自由の保障措置を強化する。
- ・独立した拘束力のある新しい救済メカニズムを確立する。
- ・通信傍受活動に対する既存の厳格で重層的な監視を強化する。

例えば、この新しい枠組みは次のことを保証している。

- ・通信傍受による情報収集は、正当な国家安全保障上の目的を達成するために必要な場合にのみ行われ、個人のプライバシーや市民的自由の保護に釣り合いな（比例的でない）影響を及ぼしてはならない。
- ・EU の個人は、米国政府外から選ばれた個人で構成され、申し立てを裁き、必要に応じて是正措置を指示する全権限を持つ独立データ保護審査裁判所を含む、新しい多層的な救済メカニズムに救済を求めることができる。
- ・米国の情報機関は、新しいプライバシーおよび市民的自由の基準を効果的に監督するための手続きを採用する。

データフローを法的に保護するためにフレームワークを利用する参加企業・団体は、米商務省を通じて同原則の遵守を自己証明することを含め、引き続きプライバシーシールド原則を遵守することが求められる。EU の個人は、参加組織に対する苦情を解決するために、裁判外紛争解決手続きや拘束力のある仲裁を含む複数の手段を引き続き利用することができる。

これらの新しい政策は、米国の情報機関が、自国民および同盟国やパートナーの国民を効果的に保護するために、この枠組みで提供される高水準の保護と整合する形で実施される。

米国政府と欧州委員会のチームは今後、この取り決めを、大西洋横断データプライバシー・フレームワークを導入するために双方で採択する必要のある法的文書に変換することを視野に入れ、協力を続けていくことになる。そのために、米国のこれらの約束は、欧州委員会が将来、十分に認

定において評価の基礎となる大統領令に盛り込まれる予定である。

これらの資料からすると、大西洋横断データプライバシー・フレームワークは以下の内容を含む（下線筆者）。

- 新しいフレームワークに基づき、EU と参加する米国企業との間で、データが自由かつ安全に行き来できるようになる。
- 米国の情報当局によるデータへのアクセスを、国家安全保障を守るために必要かつ適切なものに限定するための、新たな規則と拘束力のあるセーフガード。米国の情報機関は、プライバシーと市民的自由の新たな基準を効果的に監督するための手続きを採用する。
- 米国政府外から選ばれた個人で構成され、申し立てを裁き、必要に応じて是正措置を指示する全権限を持つ独立データ保護審査裁判所を含む、米国情報当局によるデータへのアクセスに関する欧州人の苦情を調査・解決するための 2段階の新しい救済制度。
- EU から移転されたデータを処理する企業に対する強力な義務。これには、米国商務省を通じてプライバシーシールド原則の遵守を自己証明する義務が引き続き含まれる。
- 具体的なモニタリングとレビューの仕組み

これらのうち、具体的であり、少なくとも「大統領令」で定められると思われるのが、「米国政府外から選ばれた個人で構成され、申し立てを裁き、必要に応じて是正措置を指示する全権限を持つ独立データ保護審査裁判所（Data Protection Review Court）」の設置である[a]。救済制度は「2段階」であるとされているので、不服申立て先として想定されていると思われる。通信傍受活動についての重層的な監督は強化されるとなっており、新たに監視機関を設けるわけではないが、何らかの形で強化されるということになるのであろうか。プライバシーシールド原則の自己証明、商務省への登録、FTC（連邦取引委員会）による執行、という体制は変わらないようである。

2.2 EDPB（欧州データ保護ボード）からの声明

欧州のデータ保護機関の合議体である EDPB（欧州データ保護ボード）は、2022 年 4 月 6 日には、合意に関して、声明（Statement）を公表している。EDPB の手元にも、

声明 01/2022 新しい大西洋横断データ・プライバシーに関

[a] 米国では、国家の安全保障は、大統領の任務であり権限であることから、従前、行政府は、国家安全保障のための諜報活動は議会の制定する法律の根拠なしに行うことができたと解釈して行ってきた（茂田忠良「米国における行政傍受の法体系と解釈運用」警察政策学会資料 94 号（2017 年）参照）。そのため、安全保障に関する法的根拠は Court の設置であっても大統領令でも足りるという解釈が成り立つ。

する原則合意の発表について 大西洋横断の新たなデータプライバシー・フレームワークに関する原則的な合意の発表について

2022 年 4 月 6 日採択された

欧州データ保護委員会は、以下の声明を採択した。

EDPB は、3 月 25 日に欧州委員会と米国との間で新たな大西洋横断データ・プライバシー枠組みに関する原則的な政治合意が発表されたことを歓迎する。この発表は、欧州経済領域から米国への移転が大きな課題に直面しているときに行われたものである。

欧州経済領域の個人（EEA 個人）のデータが米国に移転される際に、そのプライバシーと個人データを保護するための「前例のない」措置を確立するという米国の最高当局のコミットメントは、正しい方向への前向きな第一歩となるものである。

EDPB は、EEA の個人およびデータの輸出者に法的確実性を提供するため、この政治的合意が、欧州連合司法裁判所（CJEU）が提起した懸念に対応する具体的な法的提案にどのように反映されるかを検証する予定である。

現段階では、この発表は、データ輸出者が米国へのデータ移転の根拠とする法的枠組みを構成するものではありません。したがって、データ輸出者は、欧州司法裁判所（CJEU）の判例法、特に 2020 年 7 月 16 日のシュレムス II 判決を遵守するために必要な行動を続ける必要がある。

GDPR は、欧州委員会が、米国当局が保証するデータ保護の水準を満足 of いくものと認める新たな十分性認定の可能性を採択する前に、EDPB の意見を求めることを求めている。

EDPB は、EU 法、欧州委員会の判例および EDPB の勧告に照らして、新しい大西洋横断データプライバシー・フレームワークがもたらしうる改善点を慎重に評価することを期待している。EDPB は、欧州委員会からすべての裏付け資料を受領した時点で意見を作成する。

特に、EDPB は、これらの改革が、国家安全保障目的の個人データの収集が厳密に必要なかつ適切なものに限定されることをどのように保証しているかを詳細に分析する予定である。

EDPB はまた、発表された独立した救済メカニズムが、EEA 個人の効果的な救済と公正な裁判を受ける権利をどの程度まで尊重しているかを検証する。特に、EDPB は、このメカニズムの一部である新たな当局が、その任務を遂行する際に個人データを含む関連情報にアクセスでき、情報機関を拘束する決定を採択することができるかどうかを検討する。

EDPB はまた、この当局の決定や不作為に対して司法上の救済措置があるかどうかとも検討する。

EDPB は、EEA の個人および組織に利益をもたらす個人データの大西洋横断的な移転を確保するために、引き続き建設的な役割を果たすことを約束する。EDPB は、欧州委員会が米国とともに、EU データ保護法に完全に準拠した新たなフレームワークを構築できるよう、支援を提供する用意がある。

欧州データ保護委員会のために
委員長(アンドレア・イエリネク)

EDPB もやはり着目しているのはデータ保護審査裁判所（Data Protection Review Court）の実効性であり、さらに、「この当局の決定や不作為に対して司法上の救済措置があるかどうか」についても検討するとしている。司法上の救済については欧州からも米国からも指摘はなく、この点がカバーされるかは不明確である。

3. 今後の展望

欧米間の大西洋横断データプライバシー・フレームワークについて、現時点での合意内容及び、EDPB からの声明を紹介した。欧州議会においても、同フレームワークについての質問が出されており、今後議論が本格化すると思われる。①米国の諜報法体系の下で、非米国人である（欧州市民を含む）データ主体が、米国当局に対して訴訟可能な権利を与えられていないこと、②米国の諜報機関を拘束するための権限を有するはずのオンブズパーソンの独立性が確保されていないこと、という SchremsII での懸念について、連邦レベルでのデータ保護法等の立法措置なしに達成できるのか、また、十分性認定がなされたとしても直ちに行われると思われる裁判（SchremsIII？）に耐えられるのか、引き続き検討が求められる。

参考文献：

[1] Commission Implementing Decision (EU) 2019/419 of 23 January 2019 pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal

- data by Japan under the Act on the Protection of Personal Information (Text with EEA relevance) C/2019/304/.
- [2] 2000/520/EC: Commission Decision of 26 July 2000 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequacy of the protection provided by the safe harbour privacy principles and related frequently asked questions issued by the US Department of Commerce (notified under document number C(2000) 2441) (Text with EEA relevance.).
- [3] Maximillian Schrems v Data Protection Commissioner, Case C-362/14.
- [4] Commission Implementing Decision (EU) 2016/1250 of 12 July 2016 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequacy of the protection provided by the EU-U.S. Privacy Shield (notified under document C(2016) 4176) (Text with EEA relevance) C/2016/4176.
- [5] 宮下紘「EU-US プライバシーシールド」慶應法学 36 号（2016 年）145 頁.
- [6] Data Protection Commissioner v Facebook Ireland Ltd, Maximillian Schrems, Case C-311/18.
- [7] 板倉陽一郎・寺田麻佑「Schrems II 決定（CJEU Case C-311/18）後の欧米再交渉に向けての概観」情報処理学会研究報告 電子化知的財産・社会基盤（EIP）2020-EIP-89 巻 19 号 1 頁.
- [8] Congressional Research Service” U.S.-EU Privacy Shield and Transatlantic Data Flows”, September 22, 2021 (R46917)
- [9] <https://twitter.com/SecRaimondo/status/1404848799265267723>
- [10] European Commission and United States Joint Statement on Trans-Atlantic Data Privacy Framework, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2087
- [11] Factsheet Trans-Atlantic Data Privacy Framework, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_22_2087/IP_22_2087_EN.pdf
- [12] FACT SHEET: United States and European Commission Announce Trans-Atlantic Data Privacy Framework, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/25/fact-sheet-united-states-and-european-commission-announce-trans-atlantic-data-privacy-framework/>