

欧州十分性認定の現状と展望 —欧州データ保護会議（EDPB）の意見を踏まえ—

板倉陽一郎¹³ 寺田麻佑²³

我が国の個人情報保護委員会と欧州委員会の累次の対話を踏まえ、欧州が我が国を、データ保護について十分な措置を備えていると認定（十分性認定）する手続きが佳境に入っている。欧州委員会による決定の草案には、欧州データ保護会議（EDPB）からの意見が公表され、欧州議会での採択にあたって意見が付された。本発表では、EDPBの意見を踏まえて、十分性認定の現状と展望を述べることとする。

Present Situation and Prospect of the EU's "Adequacy Decision" -A Study Based on the Opinions of the European Data Protection Board (EDPB)

YOICHIRO ITAKURA¹³ MAYU TERADA²³

Based on the past several rounds of dialogues between Japan's Personal Information Protection Committee and the European Commission, the process of accrediting (the adequacy decision) by the EU to admit that Japan has adequate measures for data protection reached at its height. An opinion from the European Data Protection Board (EDPB) was announced in the draft decision issued by the European Commission, and other opinions were also adopted at the adoption process by the European Parliament. In this paper, based on these opinions, the current situation and prospects for "the adequacy decision" is considered and discussed.

1. 問題意識

日本と欧州の間では、個人情報保護制度について相互の認定を行うための対話が進んでいたが、2018年12月4～5日の第5回欧州データ保護会議（EDPB）総会において、日本の十分性認定についての意見が採択された。本稿執筆中の2019年1月23日にはついに欧州委員会による十分性認定がなされたものであるが、ここでは、EDPBからの意見を検討することによって、十分性認定の今後についての中間的な示唆を得ることとする。

2. 欧州からの十分性認定の概要及びこれまでの経緯

十分性認定とは、欧州一般データ保護規則（GDPR）において、個人データの欧州（EU加盟国及びEEA3カ国）からの移転が原則禁止されているところ、十分なデータ保護の制度を備えている国又は地域として認定されることで、移転が可能となる制度である（ただし、GDPRは個人データの処理も原則禁止しており、処理の適法化事由が不要となるわけではないことに注意が必要である）。具体的には、GDPR第44条及び45条がこれを定める（条文の邦訳は個人情報保護委員会による）。

GDPR 第44条 移転に関する一般原則

現に取扱われている又は第三国又は国際機関への移転の後に取扱いを意図した個人データ移転は、その第三国又は国際機関から別の第三国又は国際機関への個人データの転送に関するものを含め、本規則の他の条項に従い、本章に定める要件が管理者及び処理者によって遵守される場合においてのみ、行われる。本章の全ての条項は、本規則によって保証される自然人保護のレベルが低下しないことを確保するために適用される。

GDPR 第45条 十分性認定に基づく移転

1. 第三国、第三国内の地域又は一若しくは複数の特定の部門、又は、国際機関が十分なデータ保護の水準を確保していると欧州委員会が決定した場合、当該第三国又は国際機関への個人データの移転を行うことができる。その移転は、いかなる個別の許可も要しない。

2. ～9. (略)

日本の個人情報保護委員会は、日本についての十分性認定を得べく、欧州委員会と累次の対話を重ねており、2018年9月5日には、欧州委員会から”International data flows: Commission launches the adoption of its adequacy decision on Japan”とのプレスリリースが発出され、欧州委員会による日本の十分性認定の草案（別紙I及びIIを含む）も公表されている。ここで、十分性認定については、各国のデータ保護機関の合議体である欧州データ保護会議が予め「十分性の評価に関する意見」を述べる事となっている（GDPR第70条1項(s)）。

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

第 70 条 欧州データ保護会議の職務

1. (a)-(r) (略)

(s) 欧州委員会に対し、第三国、第三国内の地域若しくは一つ若しくは複数の特定の部門又は国際機関が十分なレベルの保護を確保しなくなったか否かの評価に関するものを含め、第三国又は国際機関における保護のレベルの十分性の評価に関する意見を提供する。この目的のために、欧州委員会は、欧州データ保護会議に対し、第三国の政府との書簡のやりとりを含め、当該第三国、第三国内の地域若しくは特定の部門又は国際機関と関連する全ての必要な文書を提供する；

(t)-(y) (略)

2. -4. (略)

つまり、十分性認定は、必ず、データ保護の専門家である EDPB の意見を経てから、EU の行政機関たる欧州委員会によってなされるという流れになっている。これは、EU データ保護指令においても変わることはなく、第 29 条作業部会が同じ役割を果たしていた。かくして、日本の十分性認定の草案等は 2018 年 9 月には EDPB に送付されており、EDPB は、2018 年 9 月 25 日～26 日の第 3 回総会、11 月 16 日の第 4 回総会と議論を重ね、12 月 4～5 日の第 5 回総会においてついに意見を出すに至ったというわけである。

3. 日本の十分性認定についての EDPB の意見 (Opinion)

3.1 意見についてのコメント

EDPB は意見を採択するにあたり、議事に関するコメントを公表している。「EDPB の構成員は、会議が欧州委員会より 2018 年 9 月に受領した、EU-日本(間の移転に関する)十分性認定の草案に関する意見を採択した。EDPB は、欧州委員会より提供された文書に基づいて評価を行った。EDPB の主たる目的は、欧州委員会が、日本の枠組みにおいて、個人に対する適切なレベルのデータ保護のための十分な保証を確保できたかどうかを評価することであった。EDPB は、日本の法的枠組みが欧州のデータ保護法制を再現することを期待するわけではないことを理解することが重要である。EDPB は、欧州委員会と日本の個人情報保護委員会が、日本の法的枠組みと欧州の法的枠組みとの間のコンバージェンスを高めようとしている努力を歓迎する。2 つのフレームワーク間の相違点の一部を補完するために「補完的ルール」(注:「個人情報の保護に関する法律に係る EU 域内から十分性認定により移転を受けた個人データの取扱いに関する補完的ルール」)によってもたらされた改善は非常に重要であり、申し分なく受け入れることができ

る。しかし、EDPB は、欧州委員会による十分性認定の草案と日本のデータ保護の枠組みを慎重に分析した結果、EU から日本へ移転された個人データの保護について、データのすべてのライフサイクルを通じて、いくらかの懸念が残っていることを通知する。EDPB は、欧州委員会に対し、EDPB が明確化を要求する事項について対応し、投げかけた論点に関する更なる証拠と説明を提供し、法適用が適切になされているか、注意深く監視するよう勧告する。

EDPB は、EU-日本の十分性認定は、一般データ保護規制 (GDPR) の適用開始以来の最初の十分性認定として、前例となるものであることから、極めて重要なものであると考えている。」とするものである。このコメントでは、意見の結論が明記されておらず、EDPB が、「いくらかの懸念」が残っていることを述べ、明確化を要求する事項への対応、論点への説明、日本の個人情報保護委員会による法適用の監視を勧告していることから、様々な憶測を生んだ。Reject されたとの考察を述べる有識者までいたほどである。

3.2 目次

1 章がエグゼクティブサマリー、2 章がイントロダクション、3 章が商業的側面 (民間分野)、4 章が日本に移転されたデータへの公的機関からのアクセス (警察分野及び国家安全保障分野) となっている。十分性認定の草案に対応し、民間分野と、警察分野及び国家安全保障分野が同程度に重要なものとして扱われていることに注目すべきであろう。

3.3 本文

以下では、十分性認定の今後について影響がありそうな内容部分をピックアップして考察を加える。紙幅及び、十分性認定の本文が公表されていないことから、3 章 (民間分野) までを対象とする。4 章にも十分な検討が必要であるが、他日を期したい。

3.3.1 エグゼクティブサマリー

EDPB との協議を経て、欧州委員会は、十分性認定のドラフトを 2 回修正し、2018 年 11 月 13 日に最終版を送付したとされている (3 項)。したがって、EDPB の意見の対象となっているのは、公表されている十分性認定のドラフトではない。最終版は 2019 年 1 月 23 日段階では公表されていないが、直ちに検討することが必要であろう。

EDPB は、EU から移転された個人データが APEC-CBPR に基づいてさらに第三国に再移転されることを補完的ルールから除外されたことを歓迎するとしている (15 項)。「補完的ルール」4 項は確かに以下のとおり定めており、個人情報保護法施行規則 11 条の 2 第 2 号に基づく移転を明示的に排除している。APEC-CBPR は米国との間では相当程度重視されているが、欧州からは明らかに忌避されていると

いうことであり、「デジタル時代の新たな IT 政策の方向性について～デジタル時代に対応した「新たな社会システム」への移行に向けて～」(平成 30 年 12 月 19 日, 高度情報通信ネットワーク社会推進本部・官民データ活用推進戦略会議決定)において示された「国際的に広く連携し、個人情報と重要産業情報を含め、相互に信頼性が確保されたデータフリーフローを促進する国際的な枠組みを立ち上げる。」という方向性が日米欧によって遂行され得るか、疑念が生じる場所である。

個人情報取扱事業者は、EU 域内から十分性認定に基づき提供を受けた個人データを外国にある第三者へ提供するに当たっては、法第 24 条に従い、次の①から③までのいずれかに該当する場合を除き、本人が同意に係る判断を行うために必要な移転先の状況についての情報を提供した上で、あらかじめ外国にある第三者への個人データの提供を認める旨の本人の同意を得ることとする。

- ① 当該第三者が、個人の権利利益の保護に関して、我が国と同等の水準にあると認められる個人情報保護制度を有している国として規則で定める国にある場合
- ② 個人情報取扱事業者と個人データの提供を受ける第三者との間で、当該第三者による個人データの取扱いについて、適切かつ合理的な方法(契約、その他の形式の拘束力のある取決め又は企業グループにおける拘束力のある取扱い)により、本ルールを含め法と同等水準の個人情報の保護に関する措置を連携して実施している場合
- ③ 法第 23 条第 1 項各号に該当する場合

法執行(刑事法)の分野では欧州との本質的同等性が否定されている(25 項)。後述する齟齬に鑑みれば、やむを得ない評価であろう。

「GDPR 発効以来の最初の十分性認定として、将来の十分性の適用のための前例となるだけでなく、指令 95/46 に基づいて下された十分性の決定のレビューのための前例にもなる。」(28 項)ことから重視されるとされており、「2 年に 1 回、この十分性の見直しを検討するよう」指示されている(30 項, 56 項)。

3.3.2 イントロダクション

閣議決定(「個人情報の保護に関する基本方針」)により、個人情報保護委員会には、規定されていることを補充したり、超えたりする個人情報保護委員会が採択したルールが日本の事業者拘束力を持ち執行可能であることを示唆しているとされている(32 項)。個人情報保護委員会の規則制定権はあくまで法令の委任の範囲内であり、告示の制定についても同様である。この点は既に相当程度指摘されているところであるが、外交文書として、双方が了解しつつ、

執行はあくまで法令の範囲内で行われることには触れないという内容になっているといえようか。なお、補完的ルールは「その法的価値が EU の十分性の必須の要素であるため」、EDPB は日本における拘束的性質と効果的な適用を継続的に監視するよう呼びかけているとされる(49 項)。EDPB は、ガイドラインについては「ガイドラインが法的に拘束力のある規範であるという十分な証拠にはあたらない。」(52 項)としている。「補完的ルール」とガイドラインは日本法においては同じ告示であるが、「基本方針」(2(2)②個人データの円滑な国際的流通の確保のための取組)による言及によってその法的性質に差異があることを欧州委員会が認めたという整理になるか。

「十分性が民間セクターにのみ適用される、分野的なものであること」(46 項)が確認されている。4 章はあくまで、民間分野の十分性についての判断のために検討されているということである。

日本が欧州評議会第 108 条約+諮問委員会のオブザーバーであることは肯定的に評価されているようである(58 項)。今のところは、第 108 条約に未加盟である点で不利に扱われているという事実はない。

3.3.3 民間分野

「プライバシー権は日本国憲法自体には含まれていないが、欧州委員会の決定で言及されているように、判例法により憲法上の権利として認められている。」(61 項)とされている。私人間における効力についてまでは触れられていない。

「個人データの取扱い」が定義されていないことは警戒されている(64~65 項)。解釈上は疑義のないところであるが、必ずしも一般的に理解されているとは思われないところ、立法による補完も考えられるのではないか。

「管理者」「処理者」概念がない点についても説明を要したようである(68~70 項)。また、保有個人データの例外が比例原則に適合しているかについても疑念が呈されている(72~77 項)。

ライフサイクルのすべてを通じた保護という論点については、確認記録義務の保存期間とも関係して懸念の対象のようである(78~85 項)。しかしながら、これは、個人情報・個人データ自体の保存期間と混乱している嫌がある。

同意の撤回についての態度が不明である点が指摘されている(89 項)。同意の法的性質が同定されれば、論理必然とまでは言わないまでも、解釈で導き出せる問題であるが、個人情報保護委員会は必ずしもこの点を明らかにしない。

透明性の原則(91 項以下)では開示等の請求等に関する事項のみが取り上げられているのが、日本法的な感覚では意外である(利用目的の通知公表が想起されるのが一般的

であろう)。「知りうる状態」の解釈が問題とされているが、実務的には開示等の請求等についての事項の透明性が問題になることは殆どないのではないか。

EDPB は、個人情報保護法 24 条は 23 条の特別規定 (24 条が適用される場合には 23 条は適用されない) と解釈するようである (108 項) が、そのような解釈は採用されていない。なぜこのような解釈上の疑義が残存したのかは不明である。

ダイレクトマーケティング規制については補完的ルール第 3 項をもって充足とみなすようである (113 項)。他方で、同意の撤回が明確に認められていない点は再度指摘されている (115 項)。

自動化された決定及びプロファイリングについての一般的な規定がないことは指摘されているが (120 項)、それ自体はさほど問題視されていないようである。

個人情報保護委員会の権限については不十分さが指摘されている。過料は小さく、懲役刑はは自然人にしか課され得ない (130 項)。

3.4 小括

第 3 章までの EDPB 意見の多くは、首肯できるものであり、かつ、相当程度は対応可能であろう。2 年毎にレビューすべきという総論は厳しいものであるが、この点についての評価のためには、更に 4 章の評価を進める必要がある。

4. 欧州議会の意見

欧州議会は、EDPB の直後である 2018 年 12 月 10 日に、前文 21 項、本文 29 項からなる意見を決議している (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2018-0561&language=EN>)。この内容についても引き続き精査が必要である。