

GDPR における加盟各国への裁量規定と我が国における地方自治体の権限に関する一考察

加藤尚徳^{†1} 村上陽亮^{†1}

概要：一般データ保護規則（General Data Protection Regulation、以下 GDPR）の全面適用が 2018 年 5 月 25 日から開始された。GDPR は従来のデータ保護指令からの実質的な格上げと捉えることもでき、各国における法整備が必要な指令に対して、規則は各国法の整備無しに直接適用が可能である。GDPR はデジタルシングルマーケットを支える域内共通ルールである一方で、各国法に立法的な措置を許容する規程も設けられている。このような規程をどのように捉えるかについては諸説あるが、各国法の主権を尊重した規程であるといえる。他方で、我が国においては 2000 個問題と呼ばれるような国内のルールが共通していないことに起因した問題が存在する。本稿においては、GDPR における各国委任規定を概観することによって、GDPR が尊重するデータ保護における各国主権の範囲を明らかにし、その上で、我が国におけるルール統一の最低限の範囲について考察する。

キーワード：個人情報，データ保護，プライバシー，GDPR，十分性認定

Discretionary Provisions for Member States in GDPR and a Study on Authority of Local Governments in Japan

NAONORI KATO^{†1} YOSUKE MURAKAMI^{†1}

Abstract: General application of General Data Protection Regulation (GDPR) began on May 25, 2018. GDPR can be regarded as a substantial upgrade from the conventional data protection directive, and rules can be directly applied without improvement of national law against the directive requiring legal improvement in each country. While GDPR is an intra-regional common rule that supports the digital single market, there are also regulations that permit legislative measures in national law. There are various opinions on how to grasp such regulations, but it can be said that it is a rule that respects sovereignty of national laws. On the other hand, there are problems due to the fact that domestic rules that are called 2000 problems are not common in our country. In this paper, by outlining the delegation provisions of each country in GDPR, we clarify the extent of national sovereignty in data protection respected by GDPR and then consider the minimum scope of rule unification in our country.

Keywords: Personal Information, Data Protection, Privacy, GDPR, Adequacy decision

1. はじめに

2018 年 5 月 25 日、GDPR (General Data Protection Regulation、一般データ保護規則、以下 GDPR) の全面適用がはじまった。GDPR は従来のデータ保護指令が置き換えられたもので、実質的に格上げされたと考えて差し支えないものである。これは、GDPR におけるデータ主体の権利が強められたという側面から捉えることもできるが、欧州法の観点からすると、各国国内法の整備が必要な指令 (Directive) に対して、直接の適用が可能な規則 (Regulation) になったという側面からもとらえることができる。しかしながら、このような各国への直接適用が可能となった規則として GDPR が制定されたからといって、各国の裁量が全くなくなったわけではない。GDPR の中でも、各国への裁量を委ねた規程が存在する。デジタルシングルマーケット戦略の一環として、欧州を一つの巨大な市場として見た規制づくりが進められる中で、その例外とも呼べる各国の裁量規定はどのような特徴を有するのか、本稿ではそれらを概観する。

2018 年 1 月 23 日、個人情報保護委員会告示第一号が告示された。これは個人情報の保護に関する法律施行規則 (平成二十八年個人情報保護委員会規則第三号) 第十一条第一項及び第二項の規定に基づき、個人の権利利益を保護する上で我が国と同等の水準にあると認められる個人情報の保護に関する制度を有している外国等を定め、公布の日から適用を開始するというものである。これらの外国等には、欧州経済領域 (EEA) の 31 カ国が含まれている。また、これに併せて、欧州側から日本国が GDPR に基づいた十分性の認定を受けられる見通しである (2019 年 1 月 23 日、本稿を執筆現在)。

しかしながら、我が国の受ける十分性の認定については、欧州側から多数の条件が付されていることなど、本当に十分な制度を有するかについては疑問が残っている。筆者らが先に分析をした文献 (「Draft adequacy decision - Commission Implementing Decision of XXX pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by Japan、

^{†1} (株)KDDI 総合研究所
KDDI Research, Inc.

十分性認定に向けたドラフト)においては、個人情報保護委員会が公的部門を所管していないことが前提にわたって問題視されており、これを補完するルールとして、個人情報保護委員会はガイドラインによる欧州市民に向けた保護水準の調整を行っている。このような状況が果たして現代法治国家において妥当するかについては本稿では分析は行わないが、国内外、特に日本国民と欧州市民に向けて、我が国が二つの保護水準を有してしまっている現実がある。

他方で、このような補完的ルールにおいても手当がなされていない領域が存在する。それが、いわゆる個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、及び独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律、以外の法制度が適用される領域である。ここには、地方自治体の制定した条例や、一部事務組合等が制定した規則等が含まれる。いわゆる個人情報保護法 2000 個問題と呼ばれる問題が存在している。これらの約 2000 個程度あると言われている個人情報保護の制度は、地方自治の原則を貫くのであれば、当然の事ながら所管する権限を有しない個人情報保護委員会委員会のルールにおいて状況が治癒されることはない。先に筆者らが分析した十分性認定に向けたドラフトの付属文書においても、この点については明示的に触れられていない。

では、このような 2000 個問題と GDPR における十分性認定の問題をどのように考えていくべきであるか。筆者らは、そのヒントが GDPR における裁量規定にあると仮説立てた。つまり、GDPR において各国法に裁量を与えられる部分については、日本国においてもその自治の担い手である地方自治体に同等の裁量を与えられることも理論的には合理性を有するのではないのだろうかというものである。一方で、裏を返すと、GDPR で各国に裁量を与えられた範囲を超えて、あるいは更に各裁量の趣旨を超えて独自に定められた国内の地方自治体のルールにおいては、地方自治における本旨が提示された上で確固たる理論的根拠が与えられるか、あるいは国のより一般的ルールに巻き取られるべきではないのだろうかというものである。

以上のような趣旨から、本稿においては、GDPR における裁量規定を分析する。その傾向から、我が国の 2000 個問題解決を検討する足がかりとする。なお、本稿における GDPR の対訳は、個人情報保護委員会が公開している仮訳に基づく。

2. GDPR における裁量規定の概要

GDPR においては、規則としての一般的ルールの他に、各国への裁量規定が設けられている。その裁量規定はどのようなものなのか概観する。

2.1 本稿における分類

まず、本稿における分析対象を明らかにする。GDPR においては加盟国 (the Member States) を主語に持つ条文が複数存在する。これらは更に、加盟国のみを主語とするもの

と、EU 法又は加盟国の国内法 (provided for by Union or Member State law) のように用いられている場合がある。後者は、加盟国に対して裁量を与える趣旨というよりも、単に法令に基づく根拠がある場合を指す趣旨と捉えて、本稿における分析の対象外とした。また、各規定には「しなければならない (shall be)」と「できる (may be)」のそれぞれ二種類が存在する。本稿では、前者を義務規定、後者を裁量規定と呼ぶこととして、後者に焦点を当てて分析を進めた。本稿の分析対象を整理したものが表 1 である。本稿においては、「加盟国」における裁量規定を対象として分析を進める。

なお、加盟国に対しては、人権保護の観点から、GDPR のほど水準を逸脱しないことが求められている (前文 9、前文 10 他)。これらの裁量規定は一定の制約の下に存在することを注記する。

表 1.本稿の分析対象

	義務規定	裁量規定
「加盟国」	分析対象外	本稿における分析対象
「EU 法又は加盟国の国内法」	分析対象外	分析対象外

2.2 GDPR における各セクションと裁量規定

先に示したような本稿の分析対象はどの程度存在するのか。表 2 は、GDPR の章及び節と対象となる条文の条文数をまとめたものである。

表 2.GDPR の章及び節と分析対象条文

章	節	該当条文数
第 1 章 一般規定		0
第 2 章 基本原則		3
第 3 章 データ主体の 権利	第 1 節 透明性及び手順	0
	第 2 節 情報及び個人データ へのアクセス	0
	第 3 節 訂正及び消去	0
	第 4 節 異議を述べる権利及 び個人に対する自動 化された意思決定	0
	第 5 節	0

	制限	
第4章 管理者 及び処理者	第1節 一般的な義務	0
	第2節 個人データの安全性	0
	第3節 データ保護影響評価 及び事前協議	1
	第4節 データ保護 オフィサー	0
	第5節 行動規範及び認証	0
第5章 第三国又は国際機関への 個人データの移転		0
第6章 独立監督機関	第1節 独立的地位	0
	第2節 職務権限、 職務及び権限	0
第7章 協力と一貫性	第1節 協力	0
	第2節 一貫性	0
	第3節 欧州データ保護会議	0
第8章 救済、法的責任及び制裁		2
第9章 特定の取扱いの状況と関係する条項		5
第10章 委任される行為及び実装行為		0
第11章 最終規定		0

3. 裁量規定の概要

それでは、各裁量規定はどのようなものか。該当する条文を確認する。

3.1 第6条（取扱いの適法性）

3.1.1 第2項

「加盟国は、第1項(c)及び(e)を遵守する取扱いに関し、第9章に定めるその他の特別の取扱いの状況に関する場合を含め、適法かつ公正な取扱いを確保するため、取扱いのためのより詳細で細目的な要件及びその他の措置を定めることによって、本規則の規定の適用を調整するためのよ

り細目的な条項を維持し、又は、これを導入できる。」

3.2 第8条（情報社会サービスとの関係において子ども の同意に適用される要件）

3.2.1 第1項

「子どもに対する直接的な情報社会サービスの提供との関係において第6条第1項(a)が適用される場合、その子どもが16歳以上であるときは、その子どもの個人データの取扱いは適法である。その子どもが16歳未満の場合、そのような取扱いは、その子どもの親権上の責任のある者によって同意が与えられた場合、又は、その者によってそれが承認された場合に限り、かつ、その範囲内に限り、適法である。

加盟国は、その年齢が13歳を下回らない限り、法律によって、それらの目的のためのより低い年齢を定めることができる。」

3.3 第9条（特別な種類の個人データの取扱い）

3.3.1 第4項

「加盟国は、遺伝子データ、生体データ又は健康に関するデータの取扱いに関し、その制限を含め、付加的な条件を維持又は導入することができる。」

3.4 第36条（事前協議）

3.4.1 第4項

「加盟国は、取扱いと関連して、国民議会によって採択される立法措置の提案を準備する間、又は、その立法措置に基づく法定の措置の提案を準備する間において、監督機関と協議するものとする。」

3.4.2 第5項

「第1項にかかわらず、加盟国の国内法は、社会保護及び公衆衛生と関連する取扱いを含め、公共の利益において管理者によって行われる職務の遂行のための管理者による取扱いに関し、監督機関と協議することを管理者に対して要求でき、また、監督機関から事前に承認を得ることを要求できる。」

3.5 第80条（データ主体の代理人）

3.5.1 第2項

「加盟国は、本条の第1項に規定する組織、団体又は協会が、データ主体の委任とは独立に、当該加盟国内において、第77条により管轄権をもつ監督機関に異議を申立てる権利、及び、取扱いの結果として本規則に基づくデータ主体の権利が侵害されたと判断する場合、第78条及び第79条に規定する権利を行使する権利を有することを定めることができる。」

3.6 第83条（制裁金を科すための一般的要件）

3.6.1 第7項

「第58条第2項による監督機関の是正権限を妨げることなく、各加盟国は、当該加盟国内に設けられている公的機関及び公的組織に対して制裁金を科すか否か、並びに、その範囲に関する法令を定めることができる。」

3.7 第 85 条 (取扱いと表現の自由及び情報伝達の自由)

3.7.1 第 1 項

「加盟国は、法律によって、本規則による個人データ保護の権利と、報道の目的のための取扱い、及び、学術上、芸術上又は文学上の表現の目的のための取扱いを含め、表現の自由及び情報伝達の自由の権利との調和を保つ。」

3.7.2 第 2 項

「報道の目的、又は、学術上の表現、芸術上の表現又は文学上の表現の目的のために行われる取扱いに関し、加盟国は、個人データの保護の権利と表現の自由及び情報伝達の自由との調和を保つ必要がある場合、第 2 章 (基本原則)、第 3 章 (データ主体の権利)、第 4 章 (管理者及び処理者)、第 5 章 (第三国及び国際機関への個人データの移転)、第 6 章 (独立監督機関)、第 7 章 (協力と一貫性) 及び第 9 章 (特別のデータ取扱いの状況) の例外又は特例を定める。」

3.7.3 第 3 項

「各加盟国は、欧州委員会に対し、第 2 項に従って加盟国が採択した加盟国の国内法の条項を通知し、かつ、遅滞なく、その後の改正法又はそれらの条項に影響を与える改正を通知する。」

3.8 第 87 条 (国民識別番号の取扱い)

「加盟国は、国民識別番号又はそれ以外の一般に利用されている識別子の取扱いのための特別の条件を別に定めることができる。その場合、国民識別番号又はそれ以外の一般に利用されている識別子は、本規則によるデータ主体の権利及び自由のための適切な保護措置の下においてのみ、これを用いることができる。」

3.9 第 88 条 (雇用の過程における取扱い)

3.9.1 第 1 項

「雇用の過程における労働者の個人データの取扱いと関係する権利及び自由の保護、とりわけ、求人、法律又は団体協約に定める義務の遂行を含む労働契約の履行、仕事の管理、企画及び編成、職場における平等と多様性、職場における健康と安全、労働者の財産又は顧客の財産の保護の目的、及び、個人ベース及び集団ベースで、雇用と関連する権利及び利益の行使及び享受の目的、並びに、雇用関係の終了の目的のための取扱いと関係する権利及び自由の保護を確保するため、加盟国は、法律又は団体協約によって、より細目的な規定を定めることができる。」

3.9.2 第 3 項

「各加盟国は、欧州委員会に対し、2018 年 5 月 25 日までに、第 1 項に従って採択した加盟国の国内法の条項を通知し、かつ、遅滞なく、それらの条項に影響を与えるその後の改正を通知する。」

3.10 第 90 条 (守秘義務)

3.10.1 第 1 項

「加盟国は、個人データの保護の権利と守秘義務との調和を保つために必要かつ比例的である場合、EU 法若しく

は加盟国の国内法又は職務権限をもつ国内組織によって定められた規則に基づき、職務上の守秘義務又はそれに類する守秘義務に服する管理者又は処理者と関係する第 58 条第 1 項(e)及び(f)に規定する監督機関の権限を定める特別の法令を採択できる。それらの法令は、管理者又は処理者がその守秘義務の適用のある行為の結果として取得し、又は、その行為の中で得た個人データに関してのみ、適用される。」

3.10.2 第 2 項

「各加盟国は、欧州委員会に対し、2018 年 5 月 25 日までに、第 1 項に従って採択した規定を通知し、かつ、遅滞なく、それらの規定に影響を与えるその後の改正を通知する。」

3.11 第 91 条 (教会及び宗教団体の既存のデータ保護規則)

3.11.1 第 1 項

「加盟国内において、本規則が発効する時点で、教会及び宗教団体若しくは宗教上の集団が、取扱いに関する自然人の保護と関連する包括的な法令を適用している場合、そのような法令は、本規則に調和している限り、引き続き適用できる。」

4. 裁量規定の特徴とその傾向

上記のように筆者らが裁量規定と分類した条文を確認した。それでは、これらの裁量規定には、どのような特徴があるか。また、全体としてどのような傾向を読み解くことができるか、考察を進める。

4.1 裁量規定の特徴

まず、裁量規定の分類を見ると、裁量規定は GDPR の手続的規定に集中していることがわかる。第 4 章、第 8 章、第 9 章の規定は基本的にこれらに該当する。この例外が第 2 章の規定となる。第 2 章においては、適法な処理の例外、子どもの権利保護、ゲノムや生体情報の取扱い、について各国への裁量を認めている、前者と後者の裁量規定の性質は異なるものであると整理できる。つまり、前者は、純粹に、各国内の既存の手続的規定との整合性をはかるために、調整の余地を残した規定であると捉えることができる。一方で、後者は、どちらかという積極的に各国の独自性を許容する規定であると捉えることができる。

なお、裁量規定として挙げたものの中で、第 85 条については、義務規定とみられることもできる。一方で、各国の独自性、特に文化的・歴史的側面を捉えた場合には、裁量規定と捉えることもできる。そこで、本稿においては、一旦は裁量規定として整理した。

4.2 裁量規定の傾向

以上のように、裁量規定の傾向を見ると、裁量規定は全体として、各国内における手続的側面との整合性をはか

るために設けられた規定であることが理解出来る。第2章の規定のように、原則に立ち入った裁量を各国に与えているように見える部分もあるが、内容を精査すると、より上乗せの規定を認める余地を残しているものと捉えることができる。子どもについては、文化的・歴史的側面から、ゲノムや生体情報については今後の産業発展や医療現場を想定して、裁量を与えた規定であると考えられる。

5. まとめと今後

以上のように、GDPRにおいて各国に裁量が与えられている規定を整理した。全体の傾向として、GDPRで基本的な権利に基づいて構成されている条文においては、裁量が認められていないことが明らかとなった。一方で、裁量が認められている規定は、各国における行政手続き等に独自性が見られる場合に、そのような独自性が見られる実態への配慮が必要な部分に対する手当であることが推測される。

今後は、これらの規定を受けて、各国においてどのような制度整備が進められていくのか、各国はそれぞれに独自性を示していくのかどうか分析を進めたい。特に、前文に掲げられている理念を各国がどのように捉えて国内の法整備を進めていくのか、注視したい。

一方で、我が国における2000個問題に目を向けると、個人情報保護法2000個の質的差異がGDPRにおける各国の裁量と比較してどの程度乖離したものであるのか分析を進める必要がある。これらの取組を進めていきたい。

参考文献

- [1] European Commission - Press release International data flows: Commission launches the adoption of its adequacy decision on Japan <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5433_en.htm/> (参照 2018-10-11).
- [2] GDPR (General Data Protection Regulation : 一般データ保護規則) <<https://www.ppc.go.jp/enforcement/cooperation/cooperation/GDPR/>> (参照 2018-10-11).
- [3] 加藤尚徳, 村上陽亮「Draft adequacy decision - Commission Implementing Decision of XXX pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by Japan に関する一考察通信の秘密と我が国のデータ保護に関する分析」情報処理学会『情報処理学会研究報告』2018-EIP-82(2018) pp.1-4.
- [4] 鈴木正朝「IoT時代における識別子の脅威とプライバシー・個人情報保護 (特集 暗号通貨の諸問題(ビットコインを題材に)/IoTの法的課題・個人情報保護 : 第40回法とコンピュータ学会研究会報告) 法とコンピュータ学会『法とコンピュータ = Law and computers』Vol.34 (2016) pp.41-45.
- [5] 園部逸夫, 藤原静雄(編著), 個人情報保護法制研究会(著): 個人情報保護法の解説, ぎょうせい (2018).