

英国のデータ保護制度に対する欧州委員会の十分性認定に関する議論の現状

板倉陽一郎¹³ 寺田麻佑²³

2021年2月19日、いわゆるブレグジットにより欧州連合を離脱した英国のデータ保護制度について、欧州委員会が一般データ保護規則（GDPR）及び法執行指令（LED）上の十分性認定のドラフトを公開した。これに対し、EDPB（欧州データ保護ボード）が、2021年4月13日付で、"Opinion 14/2021 on the draft implementing decision pursuant to Regulation (EU) 2016/679 (GDPR) on the adequate protection of personal data in the United Kingdom"（GDPR十分性についての意見）及び"Opinion 15/2021 on the draft implementing decision pursuant to Directive (EU) 2016/680 (LED) on the adequate protection of personal data in the United Kingdom"（LED十分性についての意見）を公表している。本発表は、英国のデータ保護制度に対する欧州委員会の十分性認定に関する議論の現状を整理し、日本の十分性認定の今後や、いわゆるパブリックアクセスを巡る議論への示唆を得る。

Current Situation of the European Commission's Discussion on the Adequacy Decision of the UK's Data Protection System

YOICHIRO ITAKURA¹³ MAYU TERADA²³

On February 19, 2021, the European Commission released a draft of the adequacy decision under the General Data Protection Regulation (GDPR) and the Law Enforcement Directive (LED) regarding the UK's data protection system which has left the European Union as a result of the so-called Brexit. In response, the European Data Protection Board (EDPB) released its "Opinion 14/2021 on the draft implementing decision due to Regulation (EU) 2016/679 (GDPR) on the appropriate protection of personal data in the United Kingdom" and "Opinion 15/2021 on the draft implementing decision due to Directive (EU) 2016/680 (LED) on the appropriate protection of personal data in the United Kingdom" on April 13, 2021. This summarizes the current status of the debate on the European Commission's adequacy decision for the UK's data protection system and provides suggestions for the future of Japan's adequacy decision and the debate on so-called public access.

1. 英国のデータ保護制度に対する、一般データ保護規則（GDPR）及び法執行指令（LED）上の十分性認定のドラフト

1.1 GDPR及びLEDにおける十分性認定

欧州一般データ保護規則（REGULATION (EU) 2016/679, GDPR）は44条において”Any transfer of personal data which are undergoing processing or are intended for processing after transfer to a third country or to an international organisation shall take place only if, subject to the other provisions of this Regulation, the conditions laid down in this Chapter are complied with by the controller and processor, including for onward transfers of personal data from the third country or an international organisation to another third country or to another international organisation. All provisions in this Chapter shall be applied in order to ensure that the level of protection of natural persons guaranteed by this Regulation is not undermined.”（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。）と定め（GDPRの翻訳は個人情報保護委員会仮訳による、以下同じ）、EU/EEA域内からの移転を原則として禁じている。越境移転を適法化する原則的な方法がGDPR45条が定める十分性認定に基づく移転であり、欧州委員会が十分性認定を与えた第三国又は国際機関への移転は、EU/EEA域内と同様に扱われる。GDPRの前身である欧州データ保護指令下では、アンドラ、アルゼンチン、カナダ（商業事業者）、フェロー諸島、ガーンジー島、イスラエル、マン島、ジャージー島、ニュージーランド、スイス及びウルグアイに十分性認定が与えられてきたが[a]、GDPR全面適用後に認定されたのは日本（個人情報保護法の適用範囲）[1]のみである。2021年2月19日に、いわゆるブレグジットにより欧州連合を離脱した英国のデータ保護制度について、欧州委員会が一般データ保護規則（GDPR）及び法執行指令（LED）上の十分性認定のドラフトを公開した（以下、それぞれ「GDPRドラフト」、「LEDドラフト」という。）わけだが、GDPR上の十分性認定手続が開始した国として、英国は日本に注いで二例目ということになる。

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

[a] 米国との間では、当初、欧米セーフハーバースキームに、十分性認定が与えられたが、欧州連合司法裁判所におけるいわゆる ShremsI 事件（Case C-362/14）によって十分性認定が無効とされた。その後、欧米の再交渉を経て、欧米プライバシーシールドスキームに十分性認定が与えられたが、欧州司法裁判所における ShremsII 事件（Case C-311/18）により、再度、十分性認定が無効とされた。本稿執筆時点では、米国には限定的にも、十分性認定は与えられていないことになる。

法執行指令 (DIRECTIVE (EU) 2016/680, LED) にも、同様の条項が存在し (LED35 条及び 36 条), 十分性認定の制度が存在するが, LED 十分性についての文書が公表されたのは英国が初めてである。

本稿は, 英国のデータ保護制度に対する, 一般データ保護規則 (GDPR) 及び法執行指令 (LED) 上の十分性認定のドラフトの概要及び, 欧州データ保護ボード (EDPB) の十分性認定ドラフトに対する意見の概要を紹介するとともに, 日本の十分性認定の今後や, いわゆるパブリックアクセスを巡る議論への示唆を得ようとするものである。

1.2 ドラフトの構成

GDPR ドラフトも, LED ドラフトも, 本体は 5 条からなる (従前, 各国の十分性認定の判断として分析されている部分は, recital (前文) にあたる)。特徴的なのが, 双方の 4 条であり, 十分性認定では初の, 4 年間でサンセット条項が定められている。更新しない限り, 4 年間で失効するということである。

1.3 英国のデータ保護制度

議論の前提として, 英国のデータ保護制度を概観する必要がある。英国では, GDPR を国内法化した UK GDPR と, Data Protection Act 2018 (2018 年データ保護法, DPA2018) がデータ保護制度の中心を構成しているが, その構造はやや複雑である。まず, 英国は欧州連合から離脱したので, GDPR は直接適用されないが, European Union (Withdrawal) Act 2018 (2018 年欧州連合 (離脱) 法) の二次法である Data Protection, Privacy and Electronic Communications (Amendments etc) (EU Exit) Regulations 2019 (DPPEC Regulations) (2019 年データ保護, プライバシー及び電気通信 (改正等) (欧州連合離脱) 規則, DPPEC 規則) により, GDPR をほぼそのまま, 法律の二次法としての規則として採用することにした。これが UK GDPR である。本家 GDPR は各国の国内法化を待たずして執行され得る欧州法上の「規則」であったが, UK GDPR は, 形式的には英国の法律の二次法である「規則」であり, 法律レベルでの根拠は 2018 年欧州連合 (離脱) 法である。同じ「規則」であるが, このように GDPR と UK GDPR の位置付けは異なるので注意が必要である。DPA2018 はブレグジットまでは GDPR 及び LED の国内実施法の役割を有していたが, ブレグジット後は, UK GDPR の例外規定部分及び, LED の適用範囲である法執行機関 (警察, 検察等) 及び情報機関 (いわゆる諜報機関) についてのデータ保護を定める法律としての役割を担うことになった。DPA2018 の 3 章が法執行機関のデータ保護を, 4 章が情報機関のデータ保護をそれぞれ定めている。

1.4 GDPR ドラフトの概要

GDPR ドラフトの前文は 285 項, 8 章からなる。以下の構成である。

1 章 導入
2 章 データ保護に適用されるルール
3 章 欧州連合から移転された個人データの, 英国の公的機関によるアクセスと利用
4 章 結論
5 章 本決定の効果及びデータ保護機関の採るべき措置
6 章 本決定の監視, 中段, 再開及び改正
7 章 本決定の期間及び更新
8 章 最終事項

2 章がいわゆる, 通常データの保護についての検討部分であり, UK GDPR の適用範囲である。UK GDPR は GDPR をほぼ引き写しているため, 欧州委員会としてはその部分はそのまま受け入れている (当然であるが)。例えば, GDPR の中心的な条項である 6 条 (処理の適法化事由) や 7 条 (同意の要件) 等はほぼ同じであることがあっさり書かれている (GDPR ドラフト 24~25 項)。

主に論点となっているのは, DPA2018 による例外規定の具体化部分であり, 機微情報の処理が許される「実質的な公益」についての DPA2018 附則 1 第 2 章 (GDPR ドラフト 30 項以下), 個人の権利の制限についての DPA2018 附則 2 ないし 4 (特定性と機密性原理, GDPR ドラフト 55 項以下), 報道, 芸術, 学術及び文学並びにアーカイブ及び研究についての例外 (DPA2018 附則 2 第 5 章) (GDPR ドラフト 70 項以下) などが紹介される。

監督機関は英国情報コミッショナーであり, 同事務局 (ICO) は 2020 年 3 月段階で 768 人の常勤職員を擁する。英国は, データ管理者の登録料を継続している極めて稀な国であり, 予算の 85~90% は登録料からなる。7 年任期, 再選不可 (GDPR ドラフト 85~91 項)。

3 章は, いわゆるパブリックアクセスについての検討を加えており, 前述のとおり, DPA2018 の 3 章が法執行機関の, 4 章が情報機関のデータ保護を定めている。4 章には「国家安全保障」のための制限規定が存在するが, この制限規定を利用するためには, 閣僚か, 検事総長の署名を付した承認が必要である。期間は 5 年を超えず, 対象も制限される (GDPR ドラフト 126 及び 127 項)。承認について, 上級審判所への異議申立ても可能である (同 128 項)。

法執行機関のアクセスの根拠は, 捜索令状と提出命令であり, いずれも裁判所の審査を経由する (GDPR ドラフト 134 項)。重大犯罪の防止等のためには, 標的型傍受 (2016 年捜査権限法 (IPA2016) 第 2 章), 通信データの取得 (IPA2016 第 3 章), 通信データの保持 (IPA2016 第 4 章), 標的型機器干渉 (IPA2016 第 5 章) 等が可能であるが, 「一括捜査」は不可能である (情報期間は可能)。これらの情報

収集手段は、主務官庁が請求し、独立した司法委員が許諾した令状による必要がある(「二重鍵」手続と呼ばれている)(GDPR ドラフト 139 項)。一般の管理者等に「再移転」の問題があるように、法執行機関には、「再共有」の問題がある。法執行機関が、非・法執行機関と個人データを共有する場合や、法執行機関が情報機関と共有する場合などが想定され、根拠法が定められている(GDPR ドラフト 140 項以下)。米国クラウド法の下で締結された英米協定については、欧米アンブレラ協定で提供されている保護と同等の保護が提供されていると評価されている(GDPR ドラフト 151 項以下)。法執行機関への監督は、英国情報コミッショナーが行う他、IPA2016 で設置された捜査権限コミッショナー事務局(IPCO)、生体情報コミッショナー、監視カメラコミッショナーが複合的に行っているとされる(GDPR ドラフト 155 項以下、162 項以下は議会による監視も記述)。

情報機関には、MI5、秘密情報サービス(SIS)、政府情報本部(GCHQ)などがあり、これらのアクセス権限はIPA2016 で設定されている。国務長官が提案し、議会両院が承認した行動規範により IPA2016 が補足されている他、標的型傍受等の情報収集が、「一括捜査」を含めて可能である。法執行機関同様、国務長官及び司法委員による令状が必要になる(GDPR ドラフト 172 項以下、237 項まで個別の手續の説明)。情報機関への監視は、英国情報コミッショナーが行っている他、議会の情報サービス委員会にも政治的監視権限が与えられている。IPA2016 は捜査権限コミッショナーの監視権限を定めており、他の司法委員がこれを補助する(GDPR ドラフト 238 項以下)。IPA2016 違反については、捜査権限審判所(IPT)に申し立てることができる(同 257 項)。

4 章が結論として、英国のデータ保護制度についての欧州と「本質的に同等」であるとする(GDPR ドラフト 266 項)。5~6 章は手続的な規定であるが、7 章では 4 年間でのサンセットが主張されている(GDPR ドラフト 282 項)。

1.5 LED ドラフトの概要

LED ドラフトの前文は 181 項、6 章からなる。以下の構成である。

1 章 導入
2 章 刑事法執行の主務官庁による個人データの処理について適用されるルール
3 章 結論
4 章 本決定の効果及びデータ保護機関の採るべき措置
5 章 本決定の監視、中段、再開及び改正
6 章 本決定の期間及び更新
7 章 最終事項

2 章が、刑事法執行の主務官庁による個人データの処理についての検討部分であるが、もともと、LED の国内実施

法の役割を有していたこともあり、LED に沿っているとの記述が中心である。警察機関の処理の適法化事由については、コモンロー上の権限が挙げられるが、1998 年人権法、2010 年平等法、DPA2018 の第 3 章などによって制限されているとされる(LED ドラフト 33 項)。監視機関についての記述は、GDPR ドラフト第 3 章の記述とほぼ同様である。なお、英国情報コミッショナーは法執行機関に対しても制裁金を課すことができる(LED ドラフト 104 項)。

2. EDPB の十分性認定ドラフトに対する意見

2.1 "Opinion 14/2021 on the draft implementing decision pursuant to Regulation (EU) 2016/679 (GDPR) on the adequate protection of personal data in the United Kingdom" (GDPR 十分性についての意見)

EDPB は、GDPR ドラフトについて、4 年間でのサンセット条項を含めて、基本的には了としているようであるが、詳細については多くの指摘を行っている。第 1 章が概要を整理しているので、主として概要から引用すると、

- ・入国管理例外が広すぎる(12 項以下)。より詳細な情報を得るべきである。
- ・UK GDPR は GDPR のほぼ引き写しであるが、44 条以下(越境移転)については、英国が独自に十分性認定等ができるため、再移転において実質的同等性が維持できるかについて疑問を投げかけている(14 項以下)。特に、英米クラウド法協定を懸念している(34 項)。
- ・公的機関によるアクセスに関し、捜査権限審判所(IPT)や司法委員、「二重鍵」手続は歓迎するものの、さらなる調査が必要であるとしている(24 項以下)。
- ・情報機関が行う「一括捜査」についての権限について懸念している(30 項以下)。

2.2 "Opinion 15/2021 on the draft implementing decision pursuant to Directive (EU) 2016/680 (LED) on the adequate protection of personal data in the United Kingdom" (LED 十分性についての意見)

LED ドラフトについては、GDPR ドラフトに比して、量的にも薄いものとなっており、懸念している点は GDPR ドラフト同様、再移転部分を中心であり、英米クラウド法協定は名指しで問題視している(10 項等)。

3. 若干の考察

もともと欧州の一部であったという英国の特殊性はあるものの、特に EDPB の意見から、公的機関によるアクセスや法執行機関のデータ処理についての評価点・懸念点が浮かび上がる。

まず、監督が英国情報コミッショナーのみによっている

わけではない点は、それ自体は問題視されていない。2016年捜査権限法が、捜査権限審判所（IPT）や司法委員、「二重鍵」手続を設けていることは評価されている。その上で、さらに調査が必要であるとしており、データ保護機関としての役割を担う以上、独立性等についての目は厳しい。2021年個人情報保護法改正[2]を経て、日本も公的機関への十分性認定の拡大を狙いとしているものであるが、個人情報保護委員会以外による監督を、個人情報保護制度に組み込むのであれば（例えば、捜査機関への監督について、国家公安委員会や都道府県公安委員会の監督も、これに含むというのであれば）、データ保護機関として十分であるかが問われることになる。

また、日本の十分性認定の際にも「補完的ルール」[3]によって強化されたところであるが、再移転について、欧州の十分性認定対象国又は国際機関以外への自由な（英国の）十分性認定を警戒している様子がみられる。欧州から十分性認定を得たからといって、すべて欧州の審査に倣うというのは流石に自主性を放棄していると思われるが、SchremsI 判決の「実質的同等性」を強調されると、日本が独自に（個人情報保護法上の）同等性を認める国を増やしていくという方向性は難しいだろう。また、「補完的ルール」で、APEC-CBPR が名指しで適切でないと言われている以上、CBPR 認定を受けた外国企業について、適切な提供先（再移転先）であるという方向性を推進していくことは、欧州の見解とは対立することになる。十分な検討が必要であろう。

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).

[2] デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律案（第204回国会（常会）閣法28号）。

[3] 「個人情報の保護に関する法律に係るEU及び英国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」。