

欧州委員会による韓国に対する欧州一般データ保護規則 (GDPR) 上の十分性認定手続の現状 (2)

板倉陽一郎¹³ 寺田麻佑²³

2021年6月16日、欧州委員会は、韓国に対する欧州一般データ保護規則（GDPR）上の十分性認定の手続を開始したと発表し、同時に、十分性決定の草案を公表した。同年9月24日には、欧州データ保護ボードが意見（Opinion 32/2021 regarding the European Commission Draft Implementing Decision pursuant to Regulation (EU) 2016/679 on the adequate protection of personal data in the Republic of Korea）を公表し、手続が進んでいる。本発表は、EIP93における発表に続き、欧州委員会による韓国に対する十分性認定手続の現状を分析し、我が国個人情報保護政策への示唆を得るものである。

Current Situation of the European Commission's Adequacy Decision Procedure for Korea under the General Data Protection Regulation (GDPR)

YOICHIRO ITAKURA¹³ MAYU TERADA²³

On June 16, 2021, the European Commission announced that it had initiated the process of adequacy decision under the General Data Protection Regulation (GDPR) for Korea, and at the same time published a draft of the decision. On September 24 of the same year, the European Data Protection Board published its opinion (Opinion 32/2021 regarding the European Commission Draft Implementing Decision pursuant to Regulation (EU) 2016/679 on the appropriate protection of personal data in the Republic of Korea) and the procedure is ongoing. This presentation analyzes the updated situation of the adequacy decision procedure by the European Commission for Korea following the presentation in EIP 93 and make recommendations to Japanese Personal Data Protection policy.

1. 欧州委員会による韓国に対する欧州一般データ保護規則（GDPR）上の十分性認定手続

1.1 十分性認定手続の概要[1]

欧州一般データ保護規則（REGULATION (EU) 2016/679, GDPR）44条は”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[a]。GDPR全面適用後に日本（個人情報保護法の適用範囲）[2]、英国が十分性認定されている[2]。なお、英国は法執行指令（LED）上の十分性認定も得ている[3]。

1.2 韓国に対する十分性認定手続の開始

2017年1月10日に、欧州委員会から公表された“COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE

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。

EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Exchanging and Protecting Personal Data in a Globalised World”（国際化する世界における個人データの交換と保護についての欧州委員会から欧州議会および欧州委員会への報告書）は、「欧州委員会のワークプログラムで発表されたように、本コミュニケーションは、「十分性認定」及びデータ移転や国際的なデータ保護手段のためのその他の手段に関する欧州委員会の戦略的枠組みを示すもの」であり（2-3 頁）、特に我が国では、”Based on these considerations, the Commission will actively engage with key trading partners in East and South-East Asia, starting from Japan and Korea in 2017”（これらの検討に基づき、欧州委員会は、2017 年に 日本と韓国を皮切りに、東アジアおよび東南アジアの主要な貿易パートナーと積極的に関わっていく）（8 頁）との記載が注目された。日本に対する十分性認定は、2018 年 7 月 17 日に「個人情報保護委員会熊澤委員と欧州委員会ヨウロバー委員が電話会談を行い、同対話の最終合意」が確認され[4]、2019 年 1 月 23 日付で十分性認定がなされた[5]。日本の十分性認定から 1 年以上を経て、2021 年 6 月 16 日、欧州委員会は、韓国に対する十分性認定手続を正式に開始した。同時に、2021 年 6 月 14 日付の”Draft Decision on the adequate protection of personal data by the Republic of Korea”（以下、「十分性認定文書案」）が公表された。

2. 欧州データ保護ボード意見の概要

2.1 欧州データ保護ボードの意見手続

GDPR70 条 1 項(s)は、”provide the Commission with an opinion for the assessment of the adequacy of the level of protection in a third country or international organisation, including for the assessment whether a third country, a territory or one or more specified sectors within that third country, or an international organisation no longer ensures an adequate level of protection. To that end, the Commission shall provide the Board with all necessary documentation, including correspondence with the government of the third country, with regard to that third country, territory or specified sector, or with the international organisation.”（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；）として、十分性認定について、欧州データ保護ボード（EDPB、個人

情報保護委員会仮訳では欧州データ保護委員会）の必要的意見を定めている。2021 年 9 月 24 日に公表された”Opinion 32/2021 regarding the European Commission Draft Implementing Decision pursuant to Regulation (EU) 2016/679 on the adequate protection of personal data in the Republic of Korea”（以下、「EDPB 意見」という。）は、韓国の十分性認定手続に対する EDPB の意見である。なお、EDPB の意見は基本的に Adequacy Referential（十分性参照文書）に沿っている。EDPB の意見に関しては、通常、これに適切な対応がなされるものであり、また、十分性認定がなされた後も、留意点として引き続き参照されるもので、重要である。本発表は、EDPB 意見を概観し、我が国個人情報保護政策への示唆を得るものとなる。

2.2 EDPB 意見の構成

EDPB 意見は 188 項からなり、以下の 4 章構成である。

第 1 章「概要」（1～25 項）

第 2 章「導入」（26～41 項）

第 3 章「一般的なデータ保護の側面」（42～132 項）

第 4 章「韓国の公的機関による、欧州から移転したデータのアクセスおよび利用」（133～188 項）

2.3 EDPB 意見の内容

2.3.1 第 1 章「概要」（1～25 項）

EDPB は、韓国のデータ保護の枠組みが欧州のデータ保護法の複製であることを期待するものではないことが強調されている（5 項）。他方、GDPR の枠組みと韓国のデータ保護の枠組みが類似し、概念が並列していることは歓迎し（6～7 項）、韓国法上の告示（2021 年 1 号）であるところの Annex1 “SUPPLEMENTARY RULES FOR THE INTERPRETATION AND APPLICATION OF THE PERSONAL INFORMATION PROTECTION ACT RELATED TO THE PROCESSING OF PERSONAL DATA TRANSFERRED TO KOREA”（韓国に移転された個人データの処理に関する個人情報保護法の解釈及び適用に関する補完的ルール）による調整は歓迎している（8 項）。

EDPB が最も懸念を示している点の一つが、補完的ルール（告示 2021 年 1 号）の法的拘束力である。日本の十分性認定の附属文書である Annex1 “SUPPLEMENTARY RULES UNDER THE ACT ON THE PROTECTION OF PERSONAL INFORMATION FOR THE HANDLING OF PERSONAL DATA TRANSFERRED FROM THE EU BASED ON AN ADEQUACY DECISION”（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）が告示形式であるにもかかわらず明らかに上乗せ規制を含み、「十分性認定をめぐっての日本のデータ法制の展開には、

公法上の重大な問題を含んでいる」とまで指摘されてきた点は先行研究でも強調したが（[1]でも引用した[6]参照）、EDPB から同様の指摘があったということになる。特に、裁判所においても拘束力をもつのか、という点が強調されている（10 項）。

“personal information controllers”（個人情報管理者）の概念が、GDPR 上の処理者を含んでいるということが注記される（11 項）。概念の混乱を招かないように、とのことであるが、この点の難は日本法も同様である。

仮名化情報に関する除外規定が、統計、学術研究、公益目的のアーカイブに限定されるとするが、そのような制限は補完的ルールによるものであり、やはり拘束力が問題となるとされる（12 項）。

同意の撤回についての規定の不存在、再移転についての規定の不存在が指摘される（13 項、14 項）。

韓国の監督機関につき、公式の選任手続は GDPR に沿っているが、実態のモニタリング、独立性への影響が推奨される（15 項）。また、人員確保及び財源についての予算に関する参照が不十分であるとされる（16 項）。

公的機関によるアクセス等に関し、法執行分野では制限なく韓国個人情報保護法が適用されるが、安全保障分野ではより制限があるとし、データ主体が救済を受けられるか等の不明確性を指摘する（18 項、19 項）。安全保障分野の再移転についても懸念を示す（21 項）。法執行分野、安全保障分野は複数の監督機関による監督を伴っているが、これらの十分な執行権限に留意している（22 項）。救済の関係では、立証責任などに言及する（23 項）。

EDPB は、意見書で強調されている例外を除き、公共部門と民間部門の両方の移転を対象とすることを考慮すると、この十分性認定は最も重要であると考えている、として、結論を支持している（24 項）。もっとも、補完的ルールを含む多くの懸念、他の問題に関する更なる説明の必要性が残っていることを認識し、欧州委員会に対し、EDPB が提起した懸念と説明の要求に対応し、本意見で提起した問題に関する更なる情報と説明を提供することを勧告する（25 項）として、宿題を与えている。

2.3.2 第 2 章「導入」（26～41 項）

2.1（韓国のデータ保護の枠組み）では、韓国個人情報保護法を中心とした法制を紹介しているが、補完的ルール（告示 2021 年 1 号）の法的拘束力について（早速）懸念を示している。特に裁判所での拘束力を懸念している点、概要にも記載された通りである（26 ないし 29 項）。

「個人情報管理者」概念が GDPR 上の処理者を含む、という点の若干の混乱については 38 項で指摘されている。韓国個人情報保護委員会の監督対象である「商事会社」の明確化や、韓国金融情報機関（KOFIU）自身の活動が十分性認定の対象となるかについての明確化も求められてい

る（40 項、41 項）。

2.3.3 第 3 章「一般的なデータ保護の側面」（42～132 項）

十分性認定文書案では、韓国憲法裁判所が外国人にも基本的権利を認め、プライバシーの権利も同様であるとするが、EDPB は継続的監視が必要であるとしている（44 項）。

仮名化情報への懸念は EDPB が最も強調するものの一つであり、例外規定が統計、学術研究、公益目的のアーカイブに限定されるとする根拠が補完的ルールであるため、やはり補完的ルールの法的拘束力が問題となる（51 項）。GDPR の仮名化情報は安全管理措置に過ぎず、GDPR が全面適用される点との違いも強調される（52 項）。日本では、2020 年改正で仮名加工情報を導入しているが、この点が十分性認定にどのように影響するかが懸念されるところである。

個人情報管理者概念は、「活動の一環として」とされていたり、「事業目的で」とされていたり、「公的又は事業目的で」とされていたりして概念が一貫しない。翻訳によるものではないかと推察されているが、十分性認定の範囲に関わるため、明確化が求められている（54 項）。

四種類の適用除外については、統計法における保護措置に欧州から移転されたデータが含まれるかの明確化（57 項）、国家安全保障における、データ主体の権利についての効果的な執行等の監視（59 項）、公益等における緊急の必要性について、制限的に解釈されているか（60 項以下、新型コロナウイルス感染症との関係も指摘される。61 項。）報道目的除外の場合の適切な保護についての監視（62 項）がそれぞれ求められている。

処理の法的根拠については、同意の撤回について規定がないことが強調される（67 項）。この点は、日本法でも規定はなく、また、解釈も曖昧であるため、同様に問題となることがあり得る。

越境移転に伴う目的変更について、法的根拠が求められている（70 項）。

セキュリティ及び透明性については特に問題ないとしている（78 項、83 項）。

特別カテゴリの個人データについては、「性的生活」に個人の性的志向が含まれるかについて、補完的ルール（告示 2021 年 1 号）にも記述がないとし、欧州委員会に判断材料を求めている（87 項）。

アクセス権等の個人の権利に関しては、公的機関除外が広いように見られる点（93 項）、何度も指摘されているが、仮名化情報についての例外が統計、学術研究、公益目的のアーカイブに限定されるとする根拠が補完的ルールであるため、法的拘束力に懸念がある点（98 項）等が指摘される。

再移転に関しては、日本の十分性認定への意見（Opinion 28/2018）を引用しつつ、第三国に移転された場

合のリスク等を十分に情報提供されなければならないとし、韓国からの再移転前にも十分な情報が提供されなければならないことが強調される（105 項）。

自動的決定やプロファイリングについては対応する条項がないが、欧州委員会に継続的注視を求めている（116 項）。

手続・執行面では、韓国個人情報保護委員会の人員確保及び財源についての予算に関する参照が不十分であるとされる（125 項）。また、制裁金の計算方法についても追加の情報を求めている（130 項）。

2.3.4 第 4 章「韓国の公的機関による、欧州から移転したデータのアクセスおよび利用」（133～188 項）

いわゆるパブリックアクセスに関しては、安全保障分野において、外国籍の者の情報の収集が通知なしに行われることに懸念を示している（147 項）。また、外国籍の者の情報の収集について、独立した事前の承認がないことについても懸念するが、包括的な情報収集は不可能で、標的を絞った通信傍受のみが可能であるとの理解を示し、この点の明確化を欧州委員会に求めている（151 項）。結論としては、事前の独立した承認がないことのみで十分性なしとはしていないが、相当の懸念が見える（153 項）。

通信事業者からの、契約者情報についての任意的提供についても、欧州委員会に範囲の明確化を求めている（158 項）。この点、日本では捜査関係事項照会の広い運用が行われていることから、引き続き懸念材料であることがうかがわれる。

再移転について根拠条項がないが、EDPB としては欧州連合司法裁判所や欧州人権裁判所の裁判例等に沿った形での規律が、十分性の判断根拠であると考えている（164 項、173 項等）。

韓国におけるパブリックアクセスに関連した監督は様々な機関によって行われるが、国家人権委員会等の権限が勧告等に限定されていることが指摘されている（178 項）。もっとも、近年権限を拡充した韓国個人情報保護委員会の権限が及ぶ限り、問題とはしないようであるが、ここで十分な予算が確保できるのかという点に懸念が及ぶ（179 項、180 項）。

救済に関しては、国家安全保障分野において、外国籍の者が含まれた場合の効果的な救済を懸念している（186 項）。

3. 韓国に対する EDPB 意見からの示唆

EDBP 意見の対象は多岐に及んでいるが、「概要」でも強調されるように、補完的ルール（告示 2021 年 1 号）の、裁判所を含めた執行可能性への言及が最も多い。告示レベルの補完的ルールで十分性認定をカバーしているのは日本

と同じ状況であり、日本としても同様の問題が残存していることになる。

また、仮名化情報について、GDPR 上の建付けとの相違も含め、何度も問題にされている。日本における仮名加工情報の導入が十分性認定に与える影響も論点になってこよう。

日本の十分性認定の更新審査は、タイミング的に個人情報保護法の 2020 年、2021 年改正を経る前になされることになるが、2021 年改正の完全施行を経れば、公的機関をも対象とした十分性認定が当然に問題となる。その際に、日本における補完的ルールを、公的機関にまで及ぼして拡充するとなると、懸念をさらに高めることになる（公的機関に対しては個人情報保護委員会がそもそも十分な「執行」ができないことも、より問題になりやすいであろう）。韓国の十分性認定を巡る議論を十分に参考にしつつ、官民一元化後の個人情報保護法を対象とした十分性認定についての準備を進めなければならない。

参考文献：

[1] 本節及び次節の説明は EIP93 で発表した先行研究、板倉陽一郎・寺田麻佑「欧州委員会による韓国に対する欧州一般データ保護規則（GDPR）上の十分性認定手続の現状」情報処理学会研究報告電子化知的財産・社会基盤（EIP）2021-EIP-92 巻 10 号（2021 年）1 頁の内容を更新したものである。

[2] Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance).

[3] Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA.

[4] <https://www.ppc.go.jp/enforcement/cooperation/cooperation/sougonins hou/>

[5] 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).

[6] 巽智彦「公法学から見た日 EU 間相互十分性認定 個人情報保護法制の公法上の課題」成蹊法学 92 号（2020 年）275 頁。