

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 (3)

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規則（GDPR）上の十分性認定の手続を開始し、同年12月17日には、十分性決定（COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 17.12.2021 pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by the Republic of Korea under the Personal Information Protection Act）がなされた。本発表は、EIP93・94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。韓国の十分性認定は公的部門、民間部門を併せて認定したものであり、個人情報保護制度の官民一元化をなした日本についても参考になる。

Current Situation of the European Commission's Adequacy Decision Procedure for Korea under the General Data Protection Regulation (GDPR)(3)

YOICHIRO ITAKURA¹³ MAYU TERADA²³

On June 16, 2021, the European Commission initiated the procedure for an adequacy decision under the European General Data Protection Regulation (GDPR) for the Republic of Korea. On December 17 of the same year, the sufficiency decision (COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 17.12.2021 pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by the Republic of Korea under the Personal Information Protection Act) was made. Following the presentations at EIP 93 and 94, this paper analyzes the current situation of the European Commission's adequacy decision procedure for Korea and provides suggestions for Japan's personal information protection policy. In Korea, both the public and private sectors have been recognized by the adequacy decision, and thus it is also useful for Japan where the private and public sectors have been integrated in the personal information protection system recently to know about the situation.

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 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。

1.2 韓国に対する十分性認定手続の経過

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 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]。

この間、韓国の十分性認定手続の経過は必ずしも明らかでなかったが、十分性認定を経て公表された韓国個人情報保護委員会の 2021 年 12 月 18 日付プレスリリース[6]において、韓国側の把握している経過が明らかとなった。曰く、韓 EU 間の十分性協議は、2017 年 1 月に公式に開始されたが、公式開始されて以来、核心的な要件である「個人情報監督機関の独立性」が充足されていないとして、協議が 2 回中断されたという。2020 年のデータ 3 法改正及び 2020 年 8 月の施行により、韓国個人情報保護委員会が独立監督機関といえるような権限を備えたことにより、協議は本格再開された。5 年余りの期間に対面・非対面合計 60 回以上の会議が行われ、韓国個人情報保護法など関連法制及び政府機関別所管業務などについての深層的な検討が行われたとされている。2021 年 3 月 30 日の、ユン・ジョンイン韓国個人情報保護委員会委員長とディディエ・レンダース欧州連合執行委司法総局コミッショナーの共同声明[7]を経て、同年 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、同年 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。GDPR70 条 1 項に基づき、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）の必要的意見が同年 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。）。同年 11 月 30 日にコミットロジータ手続が完了し、同年 12 月 17 日、韓国に対する十分性決定として、“COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 17.12.2021 pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by the Republic of Korea under the Personal Information Protection Act”（以下、「十分性認定文書」という。）が公表された[b]。

2. 十分性認定文書の分析

十分性認定文書案については EIP93[1]で、EDPB 意見については EIP94[8]でそれぞれ分析を行ったが、EDPB 意見を経ても、十分性認定文書は、十分性認定文書案から殆ど変更されていない。成案になるにあたり追加された記述で、速報的に精査する限り、特徴的な部分は、例えば以下の通りであるが、EDPB 意見で懸念が示されていた、告示の法的性質については大きな加筆は見られない。附属書 I 及び II についても、大幅な加筆修正は見られない。

(115) より一般的には、PIPA（韓国個人情報保護法）第 7 条 1 項が PIPC の独立性を明示的に保証しており、PIPA 第 7 条 5 項 2 号は、委員が法律とその良心に従って独立して職務を遂行することを求め、委員の選任・解任を含む制度的・手続的な保護措置は、PIPC が外部からの影響や指示を受けずに完全に独立して活動することを保証している。さらに、中央行政機関である PIPC は、毎年、独自の予算を提案し（この予算は、国会で採択される前に、国家全体の予算の一部として財務省が審査する）、独自の人事管理を行っている。PIPC の現在の予算は約 3500 万ユーロで事務局は 154 名（情報通信技術の専門家 40 名、行政調査の専門家 32 名、法律専門家 40 名を含む）。

この点は、EDPB 意見が疑義を呈していたところであり、これに対応して予算及び機構定員について記載されたということになる。日本の仕組みもほぼ同様であり、予算及

[b] なお、リサیتال(32)は「報道機関によるジャーナリズム活動のための個人データの処理には、プレス法に従った特定のセーフガードが適用されるが、宗教団体や政党による処理活動のための例外規定の利用を、規則 (EU) 2016/679 の第 85 条、第 89 条、第 91 条に匹敵する形でフレミングするような追加のセーフガードは存在しない。したがって、欧州委員会は、宗教団体がその宣教活動のために個人データを処理する範囲で、また政党が候補者の指名に関連して個人データを処理する範囲で、本決定の適用範囲から除外することが適切である」としており（十分性認定文書案からの変更なし）、適用除外部分のうち、宗教団体の布教利用と、政治団体の政治利用については韓国個人情報保護法が適用除外されず、適切なセーフガードもないということで、十分性認定の範囲から外れたということになる。日本の十分性認定も、適用除外部分は十分性認定されていないのであって、そのため、個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号、以下、「個人情報保護法」という。）の 2020 年改正では、学術研究例外の精緻化が行われた。

び機構定員について内閣からの完全な独立性があるわけではないが、特段問題にならないということになるのか。

(128) そのため、韓国の制度では、是正措置や行政上の制裁金から刑事制裁まで、さまざまな種類の制裁措置を組み合わせ、管理者やデータを扱う個人に対して特に強い抑止効果を発揮すると考えられる。2020 年の設立直後から、PIPC はその権限を活用し始めた。PIPC の 2021 年の年次報告書によると、公共部門（約 34 の公的機関）と民間事業者（約 140 社）の両方に対して、すでに多くの勧告、行政上の制裁金、是正命令を出している。注目すべき事例としては、例えば、PIPA の複数の規定（セキュリティ要件、第三者提供の同意要件、透明性など）に違反したとして、2020 年 12 月に企業に 67 億ウォンの制裁金を課したもの、AI 技術企業に 2021 年 4 月に 1 億 330 万ウォンの制裁金を課したもの等がある（特に、処理の合法性に関する規定、同意、仮名可化された情報の処理などに違反）。2021 年 8 月には、PIPC は 3 社の活動に関する調査を終了し、是正措置と最大 64.7 億ウォンの制裁金を課すことになった（特に、個人データの第三者への開示（第三国への移転を含む）について個人に通知していなかったため）。また、最近の改革以前から、韓国では、通信サービス事業者（韓国通信委員会）をはじめ、商業事業者、金融機関、公共機関、大学、病院（内政安全部）など、さまざまな管理者に対して、責任ある当局が行政処分、是正措置、公表措置など、あらゆる執行措置を活用しており、強力な執行実績があった。これに基づき、欧州委員会は、韓国の制度はデータ保護規則の効果的な執行を実際に確保し、それによって規則（EU）2016/679 に基づくものと本質的に同等の保護レベルを保証していると結論づけている。

(132) また、PIPA は、個人が管理者に対していくつかの救済手段を提供している。まず、管理者によって自分のデータ保護の権利または利益が侵害されたと考える個人は、そのような侵害を直接 PIPC および/または PIPC が指定した苦情を受け付けて処理する専門機関のいずれかに報告することができる。プライバシーコールセンターは、侵害行為を調査・立証し、個人情報の処理に関するカウンセリングを行い（PIPA 第 62 条第 3 項）、侵害行為を PIPC に報告することができ（ただし、自ら強制措置をとることはできない）。プライバシーコールセンターには、多数の苦情・要望が寄せられている（例：2020 年 177,457 件、2019 年 159,255 件、2018 年 164,497 件）。PIPC から得た情報によると、2020 年 8 月から 2021 年 8 月の間に、PIPC 自体が約 1,000 件の苦情を受けている。苦情を受けて、PIPC は、改善のための助言、是正措置、管轄の捜査機関（検察

官を含む）への「告発」、懲戒処分のための助言を行うことができる（PIPA61 条、64 条、65 条参照）。PIPC の決定（苦情処理の拒否や苦情の内容に関する拒絶など）は、行政訴訟法 163 に基づいて争うことができる。

十分性認定文書案と比べると、具体的な執行件数等が加筆されている。日本の十分性認定の改訂等においても、実際の執行件数は問われることとなる。

3. 韓国の十分性認定に対する反応

韓国の十分性認定は、GDPR についてのみなされているが、民間部門、公的部門の双方に渡るものであり、個人情報保護法 2021 年改正で官民一元化を行った我が国にとっても重要であるが、日本国内での反応は薄い。JETRO の韓国についてのビジネス短信にも記事が見られないのは、いささか寂しいほどである。日本語では、玄政和弁護士が、韓国個人情報保護委員会の 2021 年 12 月 18 日付プレスリリース[6]を紹介するコラムを執筆している[9]。英語では、韓国の十分性認定の事実を伝える記事は複数見られるが、分析となると、十分性認定文書案の段階での Graham Greenleaf 教授の論稿が見られる程度である[10]。教授の分析によると、十分性認定文書案の懸念点として、以下が挙げられている。

- ・データが転送されたときに EU 側で自動処理が行われるという前提で、自動処理の要件が必要ないとする議論は、十分に正当化されない。

- ・再移転に関しては、補完的ルール#3(ii)は EU から移転された個人データにのみ適用される。したがって、海外移転の通知が与える重要な保護は、現地（韓国）で取得したデータが関係する一部の国際移転では欠けている。

- ・仮名情報については、28 条の 2、28 条の 5、28 条の 7 の関係について欧州委員会の見解を明確に示す必要があるが、現時点では示唆にとどまっている。また、これらの条項に対する見解の相違が憲法上の問題を引き起こしていることを認めれば、決定はより強化されるであろう。

- ・執行権限と救済メカニズムの両方に関する肯定的な結論は、実際の執行の事例や救済措置の提供について可能な限り詳細に記載することで強化されるべきであるが、これらの詳細の多くは必然的に 2020 年の改革以前のものとなる。

- ・法執行機関に対する管理者の自主的な開示に関する補完的ルール#3(ii)では、データ主体への通知が必要とされているが、これは EU を起源とするデータに限られている。

韓国の市民社会は、PIPC にそのような権限があるかどうかを疑問視している。

四点目は、執行件数等の加筆である程度カバーされたとと言える。それ以外の部分は、十分性認定文書案からの加筆修正は特段みられないのであり、教授の懸念は残存するということになる。一点目と五点目は日本の補完的ルールにも当てはまりうる懸念であり、傾聴すべきである。

4. 韓国の十分性認定からの示唆

十分性認定文書案、EDPB 意見及び成案たる十分性認定文書への経過や、これに対する反応からの示唆としては、以下のような点が挙げられる。

まず、告示である補完的ルールの性質論については、韓国・欧州委員会ともに、十分性認定文書案以上に整理するつもりがない。この点は、学術的に不誠実であるだけでなく、事業者への実際の執行可能性にもかかわるため、極めて望ましくないといえる。日本の補完的ルールについても状況は同様であり、勧告の取扱いを見る限り今後のレビューにおいても同様におかれるのではないと思われるが、官民一元化後、補完的ルールを公的機関に適用するとしてもなお、告示の性質論、執行可能性を放置するとすれば、日本への移転自体が (SchremsI, II のように) 争われる可能性も排除できまい。LED 十分性がなくとも、日本の十分性認定が公的部門にまで及べば、欧州の事業者から日本の公的機関への移転は起こりうるのである。これが、個別に争われないとも限らない。

次に、日本の十分性認定の公的部門への拡張について、どう考えるか、である。日本の公的部門におけるデータ保護措置は、民間部門における十分性認定の中でも、パブリックアクセスについての判断で相当程度議論されている。法執行機関の制度に関する附属書 II の存在は、韓国と共通である。もっとも、法執行機関でない公的部門については現状の十分性認定では全く議論されていないのであり、日本の十分性認定を公的部門に拡張するのであれば、この点を論証する必要がある。韓国は、十分性認定文書に至る際に、執行例の具体的な記載を加筆しているが、日本では、2021 年改正を経てある程度の期間がたたなければ執行例（といっても日本の個人情報保護委員会に、公的機関に対する措置命令や課徴金納付命令の権限はないが）も現れてこない。

最後に、日韓間の個人データの移転について、議論が必要であろう。2022 年現在の日韓間の国民感情は必ずしも良好とはいえないが[c]、しかしながら輸出相手国とし

て 2020 年で 3 位、輸入相手国として 4 位である[11]。当然、個人データの移転も（双方の個人情報保護法が遵守されているかはさておき）行われている。ここに目を瞑るのは適切ではあるまい。欧州を通じて、それぞれが十分性認定を得たことを景気として、日韓欧のデータ保護についての対話等ももたれるべきであろう。韓国個人情報保護委員会の委員長は、「今後、イギリスなど非 EU 圏国家との十分性認定の推進にも努力し続ける」としている[6]。地域的な包括的経済連携(RCEP)協定も、2022 年 2 月 1 日には韓国についても発効する。韓国サーバへの個人データの保存が問題となったいわゆる LINE 事件についても、これを受けた電気通信事業者のガバナンス改革についての総務省の報告書案がパブリックコメントに付されているところである[12]。時宜を得た議論になるのではないか。

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-93 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] 한국, EU 「개인정보보호 적정성 결정」 최종 통과 (2021 年 12 月 18 日).
- [7] Joint Statement by Commissioner Reynders and Yoon Jong In, Chairperson of the Personal Information Protection Commission of the Republic of Korea, 30 March 2021 Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_1506
- [8] 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(2)」情報処理学会研究報告電子化知的財産・社会基盤 (EIP) 2021-EIP-94 巻 25 号 (2021 年) 1 頁
- [9] 玄政和「韓国の GDPR45 条に基づく十分性認定に関する韓国個人情報保護委員会の報道資料概要」(2021 年 12 月 29 日), <https://www.fushimisogo.jp/%E9%9F%93%E5%9B%BD%E3%81%A%Egdpr45%E6%9D%A1%E3%81%AB%E5%9F%BA%E3%81%A5%E3%81%8F%E5%8D%81%E5%88%86%E6%80%A7%E8%AA%8D%E5%AE%9A%E3%81%AB%E9%96%A2%E3%81%99%E3%82%8B%E9%9F%93%E5%9B%BD%E5%80%8B%E4%BA%BA/>

[c] 言論 NPO が 2021 年 9 月 28 日に公表した第 9 回日韓共同世論調査結果において、「日韓両国民の意識は昨年よりも落ち着いたが、韓国人は 63.2%と 6 割は、日本に「良くない印象」を持ち、日本人も 48.8%が韓国

にマイナス印象を持ち続けている。現状の日韓関係について「良い」と判断する韓国人はわずか 1.3%、日本人で 8.1%しか存在しない。」
<https://www.genron-npo.net/world/archives/11348.html>

- [10] Greenleaf, Graham, The Draft Korea Adequacy Decision: Submission to European Union Authorities (August 16, 2021). UNSW Law Research Paper No. 21-52, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3925436> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3925436>
- [11] 財務省（税関）が公表している「輸入相手国上位 10 カ国の推移（年ベース）」及び「輸出相手国上位 10 カ国の推移（年ベース）」.
- [12] 「電気通信事業ガバナンス検討会 報告書（案）に対する意見募集」, <https://public-comment.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDDETAIL&id=145209861&Mode=0>