

DFFT研究会 第3回研究会発表資料

# 越境データ移転規制に関する透明性 (Transparency)の確保

2022年9月27日

西村あさひ法律事務所 藤井康次郎/根本拓

# 1. 透明性・アカウンタビリティの意義

- 各国規制の不透明性や複雑さがビジネスの障害となっている可能性
- 透明性の向上は、不必要・過剰な規制の抑止や改善にも資する
- 透明性から一歩進んだ「アカウンタビリティ」というコンセプトを浸透させるべきではないか
  - ✓ 利害関係者との対話を行い、またハードルールではないが国が能動的に情報をわかりやすく整理し、ステークホルダーに説明する責任を果たすことまでを含意

## 2. 透明性・アカウンタビリティの向上のエッセンス

- 透明性・アカウンタビリティの向上のための仕組みは、大きく分けて以下の2つがあると考えられる
  - ① **規制の把握**: 報告、通報、照会、公表等によって、規制の形成や存在について把握するための情報を得るための仕組み
  - ② **規制についての議論・対話**: 特定のフォーラムにおいて、規制について質問や議論の機会を設け、規制内容の詳細を理解したり、懸念を示したりするための仕組み

### 3. 国際通商制度における透明性を高めるための仕組み

- 越境データ移転に関する規制についての透明性確保の仕組みを検討するに当たっては、国際通商制度において既に確立している透明性を高めるための仕組みが参考になる

#### ■ WTOの例

- **TPRM(Trade Policy Review Mechanism: 貿易政策検討制度):** 全加盟国による審査のため、各加盟国とWTO事務局がそれぞれ、各加盟国の貿易政策及び貿易慣行について、貿易額に応じて定められた頻度で報告書を作成し提出する制度。
  - ※ WTO事務局がWTO全加盟国の貿易関連措置について監視する制度(TPRMモニタリングレポート)や、WTO事務局が、UNCTAD、OECDの各事務局と協同して、G20諸国による保護主義自制のコミットメントに対する遵守状況を、調査及び報告する制度もある。
- **GATS(サービスの貿易に関する一般協定):** サービス貿易に影響を及ぼす措置について、自国による公表及び通報、他国による通報とともに、当該措置について他の加盟国が照会を行うための照会所(Enquiry points)を設けることが定められている。
- **TBT協定(貿易の技術的障害に関する協定):** 各加盟国が強制規格を導入する際の、事前の公告、通報、他国からの要請に応じた説明、事後の公表とともに、強制規格、任意規格等について他の加盟国又は利害関係者が照会を行うための照会所(Enquiry points)を設けることが定められている。
- **補助金協定:** 貿易に影響を及ぼす補助金について、自国による通報及び情報提供、他国による逆通報及び情報提供要請などの制度がある。
- **SPS協定:** 衛生植物検疫上の規制について、加盟国による公表、WTO事務局への通報などとともに、当該規制について他の加盟国が照会を行うための照会所を設けることが定められている。
- **GATT(関税及び貿易に関する一般協定)や、TRIPS協定(知的所有権の貿易関連の側面に関する協定)**においても、関税、輸出入等に影響を及ぼす国内規制や、知的所有権に関する法令等についての加盟国による公表などが定められている。

### 3. 国際通商制度における透明性を高めるための仕組み

#### ■ EPA/FTAの例

- CPTPP: 協定の対象となる措置について、自国による公表や通報、他の締約国からの要請に基づく情報提供・質問回答の制度を規定(第26章・透明性及び腐敗行為の防止)
- 日EU EPA: 協定の対象となる措置について、自国による公表や他方の締約国からの照会の制度を規定(第17章・透明性)
- RCEP: 協定の対象となる措置について、自国による公表や通報、他の締約国からの要請に基づく情報提供・質問回答の制度を規定(第17章・一般規定及び例外)

#### ■ UNCTAD・OECDの例

- UNCTAD: 各国政府等からFDI政策についての情報を収集して、データベースとして提供するとともに(Investment Policy Hub)、世界のFDIの政策動向等について定期的に報告書(World Investment Report)を公表  
また、非関税措置(NTMs)についても情報収集を行い、データベースとして提供(TRAINS Portal)。
- OECD: 22のサービスセクターの貿易に影響を与える主要国の規制についてのデータベース(Service Trade Restrictiveness Index: STRI)や、デジタル貿易の障壁となる主要国の規制についてのデータベース(Digital Service Trade Restrictiveness Index: Digital STRI)を提供  
また、投資自由化プロセスの一環として、参加国からの通報等を基に投資政策の状況に関する報告書を公表

## 4. 各国規制を把握するための仕組み

■ これまで述べた各国規制を把握するための制度は、以下のような類型に整理可能

### ① 措置国自身による公表

- WTOの各種協定や、EPA/FTAにおいて、措置国が、当該協定の対象となる貿易関連措置について公表することとされている(GATT 10条、GATS 3条1項、TBT協定2.11条、SPS協定附属書Bの1条、TRIPS 協定63条1項、CPTPP 26.2条、日EU EPA 17.1条、RCEP 17.3条等)
- 実行可能な場合には英語によるウェブサイト等の電子的手段による公表等を行うことを要求するものもある(日EU EPA 17.3条)

### ② 措置国が特定のフォーラムに報告・通報

- WTOでは、TPRMの下、各加盟国が自国の貿易政策及び貿易慣行について、数年に一度の頻度で、全加盟国により構成される貿易政策検討機関(TPRB)に報告することとされている(附属書三D)
- WTOでは、措置国が、関連する委員会等に、貿易に影響を及ぼす自国の一定の措置について、通報することとされている(GATS 3条3項、補助金協定25.2条、TBT協定 2.9.2条、SPS協定附属書Bの5条、TRIPS協定63条2項)
- OECDでは、各国が自国の投資政策の変更状況等について、自由化規約や投資自由化プロセスに基づきOECD投資委員会に通報することとされている

## 4. 各国規制を把握するための仕組み

### ③ 他の加盟国/締約国が、特定のフォーラムに通報

- WTOでは、サービス貿易や補助金について、他の加盟国の措置について通報することが認められている(GATS 3条5項、補助金協定25.10条)。

### ④ 他の加盟国/締約国が、措置国に対して照会・情報提供要請

- WTOでは、補助金や強制規格、知的財産権に関して、他の加盟国の一定の措置について説明や情報提供を求める制度がある(補助金協定25.8条、TBT協定2.5条、TRIPS協定63条3項)。

また、サービスに影響を及ぼす措置、強制規格・任意規格、衛生検疫措置等については、各国が他国の照会に応じるための照会所を設けるべきとされている(GATS 3.4条、TBT協定10.1条、SPS協定附属書B)

- CPTPPや日EU EPAでも、他の締約国に対する情報提供要請や照会の制度がある(CPTPP 26.5条、日EU EPA 17.4条)

### ⑤ 国際機関による調査・報告

- WTOでは、TPRMの下、WTO事務局が、各加盟国の貿易政策及び貿易慣行について、定期的に調査報告書を提出・公表
- UNCTADでは、各国のFDI政策やNTMsについて情報収集、整理及びポータルサイトで公表
- OECDは、サービス貿易やデジタル貿易に影響を与える主要国の規制についてのデータベースを提供

## 5. 各国規制について議論・対話するための仕組み

### ■ WTOの各種委員会等における議論・モニタリング

- TBT委員会、SPS委員会、補助金委員会、サービス貿易理事会、TRIPS理事会等では、通常会合又は特別会合において、加盟国により通報された措置を適宜取り上げ、協定違反の有無について議論
- これらの委員会等の議事録は公表(以下のTPRMと日EU EPAに関する記載についても同様)

### ■ WTOのTPRM (Trade Policy Review Mechanism)

- TPRMのプロセスでは、被審査国が提出した報告書に加えて、事務局が通報内容、公表情報、ヒアリングで得た情報等を踏まえて別途作成した報告書に基づき、書面による質問提出・回答及び審査会合によって、被審査国の貿易関連措置が議論

### ■ EPAでの対話の仕組み

- 例えば、日EU EPAでは、協定の実施及び運用についての検討及び監視を行うこと等を責務とする合同委員会が設置され(22.1条)、その下部組織として、各種の専門委員会/作業部会が設置されて(22.3条、24.4条)、政府間での議論が行われている

### ■ OECD等他の国際機関も、各国の貿易措置を議論するフォーラムとして活用されている

## 6. マルチステークホルダーの参加

- 現状において、規制の透明性を高めるための国際通商制度の主な参加者は各国政府であり、その他のステークホルダーの参加が制度化されているものは必ずしも多くないものの、EPA/FTAや国際機関において、多様なステークホルダーを巻き込んだ議論や問題解決の仕組みが導入されている
- EPA/FTAにおける仕組み
  - CPTPPの労働章(19章)
    - ✓ 政府は全ての締約国の者から労働章の規定に関連する事項(規定違反等)について意見書を受領し、適時に回答等をする(19.9条)
    - ✓ 利害関係者が締約国政府間で設置される労働評議会に申立てを行うことができる(19.14条)
    - ✓ 締約国間の協力に関して、自国の利害関係者(労働者・使用者の代表者を含む。)の見解・参加を求める(19.10条)
  - 日EU EPAの貿易及び持続可能な開発章(16章)
    - ✓ 利害関係者が均衡がとれた形で代表する国内の諮問機関との協議(16.15条)
    - ✓ 両締約国の市民社会との共同対話(16.16条)
      - 日EU双方の政府及び民間の関係者が参加し、貿易と持続可能な開発、環境、労働といったテーマについて意見交換を行う
  - RCEPの電子商取引章(12章)
    - ✓ 締約国間の電子商取引に関する対話において、適当な場合に利害関係者との対話を含む(12.16条)
- OECDでは、加盟国の労働組合を構成員とする労働組合諮問委員会(TUAC)と民間経済団体を構成員とする経済産業諮問委員会(BIAC)と協議を行っている

## 7. 制度設計に関する示唆

### ■ 措置の把握の仕組みとしての各国による措置の公表

- 各国による措置の公表の仕組みは国際通商制度によって広く用いられている
- 越境データ移転に影響を与える措置についても、各国に公表を促すことが考えられる
- また、各国に、他国からの照会に応じる照会所(Enquiry Points)を設けることも考えられる

## 7. 制度設計に関する示唆

### ■ 措置に関する情報の収集・集約や議論のためのフォーラム

- 国際通商制度においては、情報の収集・集約や議論を行う上で、WTO等の国際フォーラムが活用されている
- 越境データ移転に影響を与える措置についても、そのようなフォーラムを設けることが考えられる
  - ✓ 既存のフォーラムの活用の可能性(OECD、APEC)
  - ✓ 新たに国際フォーラムを設立？
- フォーラムにおいては通報、照会、逆通報等の仕組みを導入することが考えられる。
  - ✓ 特に、インセンティブの付与の観点から、逆通報の仕組みの導入要否・あり方について要検討(後述)
- また、当該フォーラム自身(事務局)が、独自に情報収集の機能(公表情報に基づく調査や各国政府への照会)まで担うことも考えられる
  - ✓ WTOのTPRM、OECD、UNCTAD等における取り組みが参考となり得る

## 7. 制度設計に関する示唆

### ■ ステークホルダーの参加の仕組み

- (国際通商制度においてはなお発展途上であるものの)ビジネスや市民社会の代表を、上記フォーラムに参加させるための仕組みも検討事項となり得る
  - ✓ 例: OECDのBIAC/TUACや、日EU EPAの共同対話における市民社会の代表
- (国際通商制度においては未発達であるものの)個々の企業や個人からの照会に政府が対応する仕組みや、個々の企業や個人からのフォーラムへの通報の要否・仕組みについても論点となり得る
  - ✓ 照会所も活用しながら、各国に応答を促す仕組みが考えられる
  - ✓ 一方で、効率性の観点から、質問に対する回答を集約して公表する仕組みを設けることも考えられる

## 8. 制度の実効性確保に関する示唆

- 国際貿易制度における情報収集制度の実効性ないし課題
  - 特にTBT協定やSPS協定については、概ね通報制度が機能している
  - SPS通報制度について、機能している要因として考えられるものは：
    - ✓ 衛生植物検疫措置のあり方についての相場観が各国で共有
    - ✓ 対象となる衛生植物検疫措置の範囲が明確
    - ✓ 自国の衛生植物検疫措置を明らかにしておくことが、農産品等の輸出入に関する規制の遵守確保、輸出入の円滑化との関係でメリットになると考えられている可能性

## 8. 制度の実効性確保に関する示唆

- 補助金協定について、通報義務の不履行が問題となっている
- 考えられる原因として:
  - ✓ 補助金の存在を明らかとした場合にWTO提訴や補助金相殺関税の対象となるリスクがある一方で、自国の補助金措置を明らかにするメリットが小さい可能性
  - ✓ 「補助金」の定義の不明確性(e.g., 補助金となり得る低利融資は、実際の融資条件と市場ベンチマークとの比較が必要)
  - ✓ 各国の補助金通報のためのケーパビリティ・リソースの不足(各国にとって補助金通報の負担が重い)
- 補助金協定においては、各国に通報の動機付けを付与するために、逆通報の仕組みを強化する議論もなされている
  - ✓ 通報義務の履行状況改善のため、補助金交付国が期限内に自ら通報及び情報提供を行わず、他国により逆通報された補助金を禁止とする条文の追加が提案(2020年1月14日の日米欧三極貿易大臣会合の共同声明)

## 8. 制度の実効性確保に向けた検討

- 情報収集制度を機能させる上でのポイントは、①インセンティブと②ケープビリティ

### ① 自国の措置を報告することについてのインセンティブないし動機付けの付与

- 前提として、越境データ移転を促進することが各国にとって相互に利益となることが各国間で共有されていることが望ましい
- 越境データ移転に影響を与える自国の措置の透明性を高めることが、外国から自国への投資やより良いサービスの提供を促すことを通じて、自国の事業者やサービスのユーザーにとっても利益となることが認識されていることが望ましい
- 自国の措置の透明性を高めることが、自国の規制の遵守を確保する上でも重要であることを再確認することが望ましい
- (国際通商制度を参考にして)他国による措置の逆通報や照会、さらにはWTOのTPRMのようなピア・レビューによるモニタリング制度を導入し、またそれらを通じて認識された規制を議論する場を設定することが、それに先んじて自国の措置を報告したり、指摘された規制について具体的な情報を報告したりすることへのインセンティブとなる可能性

## 8. 制度の実効性確保に向けた検討

### ② 自国の措置の報告に関する現実的な対応可能性の確保

- 各国のケーパビリティやリソースに鑑みて、現実的に対応可能な報告制度とする必要
  - ✓ 各国に報告を求める場合に、その報告範囲を各国にとって負担のない範囲に抑える→下記9参照
  - ✓ 報告の対象となる規制及びその内容を明確化→下記9参照
  - ✓ 事務局機能の強化(WTOのTPRM、OECD、UNCTAD参照)
    - 事務局が第一次的な調査を担う→その正確性を各国に確認したりアップデートしたりする、といったようなシステムが考えられる
    - 半ばバーチャルな形の事務局も検討に資するか(CPTPP等の経験も活用可能か)
  - ✓ 民間からの情報提供の活用可能性(ケーパビリティやリソースの補完)

## 9. 規制の内容を把握するための要素

### ■ 情報収集の対象及びフォーマット

- 統一したフォーマットに基づいて情報収集を行うことが、効率的かつ公平に、必要な情報を集めるのに資する
- 各国に過度な負担がかかることを避ける一方で、越境データ移転を行うビジネスにとって十分な情報が把握できる必要

### ■ 対象規制

- 以下の規制の有無及び内容を対象とすることが考えられる
  - ① データを国外に持ち出しすることを制約する法規制(「**越境移転規制**」)
  - ② データを国内で保持し、又は回答国内において処理させることを義務づける法規制(「**国内保存・国内処理規制**」)
- 主な回答内容としては以下が考えられる
  - i. 対象規制の適用を受けるデータ及び主体の範囲
  - ii. 対象規制が禁止・制限・義務付ける行為の内容を想定

## 9. 規制の内容を把握するための要素

### ● 確認すべき規制の範囲

- 回答国が回答に当たって確認すべき規制の形式的範囲は、法律形式をとるものだけでなく、下位法令や行政当局の公表するガイドライン、通達等を含める
  - ✓ 一方で、回答の負担を軽減するために、下位法令等については、概要を説明することまでは求めず、リンク先及び関連条文のみ回答させることも考えられる
  - ✓ 州制度を有する国について、州法も対象とするかも論点
- 回答国が回答に当たって確認すべき規制の実質的範囲
  - ① 分野横断的に適用される法令等
    - ✓ 個人情報保護に関する法令、サイバーセキュリティに関する法令等
  - ② 個別の分野にのみ適用される法令等
    - ✓ 例えば、EUにおけるデータ空間の立法等も参照し、製造業・モビリティ(自動車等)・ヘルスケア・金融・エネルギー/インフラ・農業等を対象とすることが考えられる

### ● 各国による回答・報告の提出時期

- 各国による回答・報告の提出時期としては、①定期的(年1回等)に回答、②法令変更のある場合に即時に回答、③他の参加国からの照会又は通報があった場合に回答等、複数の選択肢(及びこれらの組み合わせ)が考えられるが、どの機関が回答を収集して整理するのか、通報制度等をどのように作り込むのかといった制度設計の内容とも関連する

## 10. 貿易ルールとの補完性

- GATS、EPA電子商取引章等の通商ルールとの整合性を評価する上では、措置の目的の正当性、手段としての必要性等を判断することが重要となるが、そうした意味で透明性・アカウントビリティの向上は、措置の通商ルールとの整合性を評価する上で有意義
- WTOの電子商取引ルールに関する共同声明イニシアティブ(JSI)における透明性ルールも補完