

## 第6回 データの越境移転に関する研究会 議事録

<日時> 令和4年9月27日(火) 11:00~13:00

<場所> オンライン会議 (Teams) 野村総合研究所主催

### ■ 出席者 (敬称略)

#### <座長>

山本 龍彦 慶應義塾大学大学院法務研究科 教授

#### <委員> (50音順)

渥美 裕介 株式会社日立製作所 システム&サービスビジネス統括本部  
経営戦略統括本部 渉外本部 渉外企画部 部長

生貝 直人 一橋大学大学院法学研究科 准教授

井田 充彦 日本マイクロソフト株式会社 政策渉外ディレクター (代理出席)

北村 朋史 東京大学大学院総合文化研究科 准教授

鬼頭 武嗣 一般社団法人 Fintech 協会 代表理事副会長

工藤 郁子 世界経済フォーラム第四次産業革命日本センター  
プロジェクト戦略責任者

黒崎 将広 防衛大学校総合安全保障研究科 教授

佐藤 元彦 楽天グループ株式会社 渉外室 シニアマネージャー

沢田 登志子 一般社団法人ECネットワーク 理事

鈴木 俊宏 日本オラクル株式会社 事業戦略統括  
スタンダードストラテジー&アーキテクチャ/ポリシー担当  
シニアディレクター

藤井 康次郎 西村あさひ法律事務所 弁護士

藤原 輝嘉 トヨタ自動車株式会社 デジタル変革推進室 グループ長

増島 雅和 森・濱田松本法律事務所 パートナー弁護士

若目田 光生 一般社団法人日本経済団体連合会 デジタルエコノミー推進委員会  
企画部会 データ戦略ワーキング・グループ 主査

#### <オブザーバー>

個人情報保護委員会事務局、デジタル庁、総務省 国際戦略局、外務省 経済局

#### <事務局>

経済産業省 商務情報政策局 国際室、株式会社野村総合研究所

## ■ 議事次第

---

### 1. 開 会

- (1) 開会・資料確認（事務局）

### 2. 議 事

- (1) 各委員及び事務局からの発表及び質疑応答
  - ① 北村委員（東京大学大学院総合文化研究科）
  - ② 藤井委員（西村あさひ法律事務所）
  - ③ 事務局（(株)野村総合研究所）

### 3. その他（事務連絡）

### 4. 閉 会

## ■ 配布資料

---

### 議事次第

- 【資料1】北村委員説明資料
- 【資料2】藤井委員説明資料
- 【資料3】藤井委員説明資料 別添資料
- 【資料4】事務局説明資料

## ■ プレゼンテーション及び討議要約

---

### 1. 開会

#### (1) 開会・資料確認及び議事運営について（事務局）

事務局から開会が宣言された後、資料の確認及び議事運営についての説明が行われた。

### 2. 議事

#### (1) 各委員及び事務局からの発表及び質疑応答

##### ① 北村委員による【資料1】に基づいた発表が行われた。

- DFFT 提案において既存の国際制度に何を付け加えるか（補完性）、またいかなる提案が合意可能か（フィージビリティ）を考察するという目的の下、データ越境移転と個人情報保護に関わる既存の国際制度について、文書の性格および規定の内容という側面から、分析がなされた。
- 文書の性格については、当事国数・当事国の分布、ハードローかソフトローか、経済協定か非経済協定かという指標が示され、それらの指標に基づき、既存の制度のマッピングが行われた。
- 規定の内容については、実体的規律には積極的統合・承認・消極的統合という3つのアプローチを体现する規定があるとされ、それぞれについて規律の強度や水準に応じたマッピングが、また手続的規律（透明性）には法令等の情報の入手可能性と法令等の実施の公正性確保のための規定があるとされ、それぞれについて規律の範囲や強度に応じたマッピングが行われた。
- 以上の分析を踏まえて DFFT 提案の内容が検討され、実体的規律については一部の PTA に見られる低水準の規定は合意可能であるかもしれないが、むしろデータ越境移転の障害となりうること、他方、手続的規律（透明性）については既存の国際制度を強化し、またその当事国の範囲を拡大する合意を実現しうることなどが指摘された。

#### <DFFT 提案と既存枠組の補完性>

- DFFT 提案は、通商トラックから切り離して進めていくものであると位置づけつつも、一方では既存の枠組みとある程度調和するような形が好ましいというニュアンスが伝わった。
- 経済的利益に対するバイアスは、たとえそれが筋違いであったとしても、やはり看過できない問題だと認識している。特に G20 のレベルに提案を広げていく段階で、トレードに係る様々な交渉で起きた問題が、DFFT のトラックに持ち込まれてしまうという懸念がある。提示されたマッピングを踏まえた上で、補完性原則について、どのように捉えているのか改めて伺いたい。
  - 既存の国際制度にはデータ越境移転についての規定を有さないマラボ条約のような特異な例もあるが、それを除けば、OECD ガイドラインのような非経済協定にせよ、PTAs のような経済協定にせよ、データ越境移転を推進しつつ、そこから得られる経済的利益とのバランスを図るという共通の目的が、個人情報保護について国際的な規律を設ける背景に存在する。この点は、これらの既存の国際制度のマッピングを通して明らかになったのではないかと。
  - 経済協定に対するバイアスは、各方面で存在するのかもしれない。ただ OECD ガイドライン

のような非経済協定にしても、CPTPPのような経済協定にしても、その内容が非常に異なる訳ではない。OECD ガイドラインでは、例えば消極的統合における障壁除去の基準として比例性原則が用いられ、経済協定よりさらに高水準の規定が置かれていると言えなくもない。経済協定と非経済協定を明確に区別して、どちらかのみを参照するというのは、提案を考える上で必ずしも合理的なわけではない。検討の順序としては、実際の国際制度を虚心坦懐に見ていくことがスタート地点になるだろう。その上で、両者に対するバイアスも踏まえた制度設計を考えていく必要がある。

#### <国際法におけるソフトローの執行>

- 国際法におけるソフトローの執行の確保について伺いたい。例えば DFFT 協定のようなものをソフトローのような形で作った場合、その執行はどのように確保されるのか。国内的なソフトローは、司法や行政による直接的な執行が確保されていない場合でも、事実上、国家からのプレッシャー、あるいは政策プログラムに組み込まれている中間団体によって、執行手段が確保されている場合が多い。
- ➔ 国際法においては、そもそも法的拘束力があるということと強制的に実現されるということがイコールではない。国際法においては、強制的な執行の仕組みというのが存在せず、だからこそ法か非法かという区分ではなく、ハードローかソフトローかという概念枠組みが広く用いられることになったと考えられる。その意味で、ハードとソフトの境界は相対的で、ハードローの中でも履行確保手続や紛争解決手続が備えられているものもあれば、そうでないものもある。ソフトローでも、ピアレビューなど規範の実効性をできるだけ確保するための仕組みは存在している。ただし形式的には法的拘束力はなく、そこがハードローとの違いになる。

#### <非経済協定を活用する可能性>

- 金融の世界には **Free flow of capital**、資金をグローバルにフリーフローをさせる、というコンセプトがあるが、なかなか進展しない。経済協定をベースとした枠組みで試みているがゆえに、なかなかルールとして整理されていない、という印象を持っている。その点で、ソフトロー型の非経済協定という枠組みは、とても戦略的で良いアプローチだと感じる。

#### ② 藤井委員・根本弁護士による【資料2】【資料3】に基づいた発表が行われた。

- 国際通商制度における透明性向上のための仕組、各国規制を把握するための仕組、各国規制について議論・対話するための仕組が紹介された。
- 上記のうち透明性確保に関する制度が有効に機能している例として TBT/SPS 協定上の委員会における通報、十分に機能していない事例として WTO 補助金協定の通報制度が分析された。
- 以上の分析を踏まえ、透明性を確保する制度の実効性を担保するポイントは、インセンティブとケープパビリティーの2点である旨、説明された。
- 越境データ移転規制に関する透明性を確保するための提案として「DFFT Inventory 案」が示された。

## <ローカライゼーションに対する政府のアカウントビリティ>

- 有益かつ建設的な提案で、賛同の意を表したい。データ移転に係る国内法の補足説明や、越境移転の際の承認の要否というのは重要な情報になるだろう。ステークホルダーの会合を持つという点にも同意する。質問項目の工夫も戦略的に重要。それを踏まえた上で、アカウントビリティに関連して伺いたい。アカウントビリティを実現する上で、特に問題になるのはデータローカライゼーションだと推察する。人権・人道関連のステークホルダー会合に参加する中で、当局が出てきて話をするものの、肝心な事には言及しないという状況を経験してきた。データローカライゼーションの文脈で、アカウントビリティが機能するための工夫やアイデアがあれば伺いたい。
- データローカライゼーション等の文脈で、政府が十分な説明をしないのではないかという懸念は理解する。WTOの委員会等で、貿易制限的な措置について説明されない場面があることは、実務的に感じている。政府に能動的に説明するインセンティブを与えるには、越境データ移転の促進が、自国産業の発展、非経済的な利益に資する点について、認識を共有することが重要になる。データローカライゼーションによる完全なブラックボックスのような状況がある場合、たとえそれが安全保障に貢献していたとしても、目的との関係で合理性のない措置になっているのであれば、デメリットについて認識してもらう必要がある。例えば、以前担当したWTOの事件では、資源の輸出規制が問題になったが、結果として、輸入国における当該資源に頼らないための技術開発や、他国における同等の資源の開発が促進された。輸出規制の目的は達成できず、むしろマイナスの結果を招いてしまった。データローカライゼーションも、全体としてみたときに、デメリットが大きいのではないかという点について、相手国や民間からきちんとインプットしていくという地道な努力が必要になると考えている。

## <民間の活用可能性>

- 実効性確保のため、インセンティブとケープビリティが重要だという指摘について同意する。一方で、民間からの情報提供の活用可能性については「ケープビリティやリソースの補完」に加えて、インセンティブという観点でも語れるのではないか。規制にはそれぞれ国内政策としての目的がある。政府全体としては自国の措置の透明性を高めることが自国の利益になると認識していたとしても、所管省庁はそれぞれの政策目的の実現をどうしても優先してしまう。各省庁が海外に向けて透明性を向上させる動機も相対的に薄く、現実問題として、主体的かつアカウントブルに動いてもらうのは難しいかもしれない。DFFT提案のゴールはG7ではなく、あくまで国境を越えてデータの利活用がスムーズに行われ続けることにあるはず。だとするなら、目の前の障壁に悩んでいる民間企業がイニシアティブを取る体制は、継続性という観点でも検討して良いのではないか。民間であるが故、責任ある回答はできないだろう。それでも自国規制について、ある程度の知見はあるはずであるから、自国政府に問い合わせもしやすい。今回提案された質問項目に回答してもらう形で民間を巻き込み、民間ベースの取り組みを政府がバックアップし、定期的にレビューをする場を設ける、という合意ができれば良いのではないか。
- 民間の役割を拡大する可能性は十分にある。課題は、民間が能動的に取り組んだことに対して、どのようにレジティマシーとオーソリティーを与えていくのかという点。そこについてより一歩踏み込んだ制度設計を考えていけば、実現する可能性はあるのではないか。

### <透明性とアカウントビリティの関係性>

- 当初の説明について、透明性とアカウントビリティは分けて考えるべきではないか。前回の発表でもそこは切り分けていた。いわゆる透明性は、アカウントビリティに加えてオープンネスというのが前提になると認識している。
  - 透明性とアカウントビリティを違う概念として区別する趣旨はなかった。オープンネスに加えてアカウントブルであることが重要だという点は認識しており、そこは同じ考えである。

### <ステークホルダーの定義>

- ステークホルダーとは、何を指しているのか。国家を指すのか、企業を指すのか、個人の集合を指すのか。何を指すかで、全く違う側面が出てくると推察する。
  - 従来の通商枠組では基本的に国家のみが当事者として想定されているが、それでは枠組みが十分に機能しない場面が出てきている問題意識がある。今回の発表では、マルチステークホルダーとは国家以外の主体の参加を重視するものとして問題提起している。国家以外の主体が制度をどう補完するのか、さらには補完を超えて能動的に活動するプレイヤーになるのかという意味で、非国家主体を強調したい意図がある。国家からの協力、了解なしに実現し得ないが、同時に国家だけでは実現困難であり、国家以外の主体をどれだけうまく巻き込めるかという点を重要視している。

### <収集する情報の具体性と実効性>

- 把握すべき対象規制の範囲については、ハードローを越えた領域、例えばセクターごとのガイドラインに示されているやり方等、様々な要素が存在する。ハードローを越えた領域をどう線引きしていくかという点は、重要な検討要素になるのではないかと。各国規制を把握するための仕組みに関して、各国が能動的に協力していくのは、非常に良い取り組みである。一方、現実的には、受動的に調査して充実させていく部分と能動的な部分のバランスをうまく図るべきではないか。企業にとって必要な情報はしばしば、一般法よりも業法のより子細な部分にある。アメリカでは州法レベルで、例えば（AIの解析における）顔の特徴量を具体的に規制している。データ種別も含め、様々な要素がある中で、企業に対する影響を考慮し、バランスを考えるべき。また、ガバメントアクセスに対する対応は、水平的に定められた法律を越えたインパクトがあるはずであり、要素として重要。データの保管場所といった、階層的な整理も把握したい。細分化のレベルに応じて、国の法規制ではなく、例えばデータに対する様々な標準化など、実効性が高いやり方を組み合わせる方向性を模索すべきではないか。
  - ご指摘のとおり、レポート内容の具体性という問題は、今後提案を詰めていく過程で詰めるべき論点となる。原則としては、まず、全体をカバーするような規制かつ法律という形式をとるものが大きな柱になる。加えて、個別分野に適用される法律や、さらには法的拘束力のないガイドライン、通達等も捕捉できると良い。一方、それをすべて国に任せるのでは、政府に相当の負担を負わせることになり、制度の実効性に影響する。例えば透明性を確保する上で、ルールの法的性質に応じて提供する情報の粒度には差をつけるべきではないかと提案した。また、プライベートセクター等、政府以外のアクターからも問題提起ができるような仕組みもつくっていくと良い。能動的・受動的という部分に関わる点では、事務局機能をどこまで強化す

るかという問題もある。例えば OECD 貿易農業局では STRI（サービス貿易制限指標）を出す際、サービス貿易に影響を与える各国規制を事務局でまず整理し、それを各国に照会していく仕組みで動いている。事務局の機能がある程度充実させることで、各政府の負担を減らしながら、レポートの実効性の確保して行く。そういったガバナンスシステムも検討されているのではないかと考えている。

#### <透明性確保のためのピアレビュー>

- 透明性とアカウントビリティを確保する執行のやり方として賛同する。金融領域においては、一定の原則に基づいてピアレビューを実施し、従っていない者にピアプレッシャーをかけるというソフトなやり方をしている。アカウントビリティという形で自国の仕組みを明らかにさせるというのは、非常に良いアプローチだと考える。ピアプレッシャーのメカニズムのようなものを、レビューシステムと同時に作っていくとうまくいくのではないかと考えている。日本では金融の領域において、データローカライゼーションについてどの法令にも書いてないのに、当局がプレッシャーをかけているという状態になっていて、海外からは不当だという指摘もされている。ピアレビューのような形で、実態の透明性を確保し、政府に対してプレッシャーをかけるための能動的なメカニズムが組み込まれれば、上手くいく可能性が見えてくるのではないかと考えている。
- 金融の国際ルールも、通商ルールとはまた別に発展していて、ピアレビューの効果も近年非常に大きくなっていると認識している。通商協定においては、通商協定を遵守するための情報提供、それに対するピアレビューという構造がとられている。一方で、この研究会で問題となっている仕組み作りは、ハードルを前提としないアカウントビリティ、もしくは透明性の向上という点で、ルールの遵守状況を確認するためのピアレビューとは、少し違ってくる。レビューする軸をルール整合性とは別のところに設定する必要があるため、その点はさらに検討すべき課題であると考えている。金融において、ローカライゼーションのようなものがあつた時、ピアからの指摘があつたりするというエピソードは非常に示唆深い。共通ルールを守るためのピアレビューとは、また別のピアレビューという考え方が、おそらくデータフリーフロー、トラストの文脈でも重要になってくるのだろうと感じている。

#### ③ 事務局による【資料4】に基づいた発表が行われた。

- 各国のデータ越境流通に関連する制度の状況について、欧州（EU 含む）、その他先進国、新興国という3つのカテゴリに分けて紹介された。

#### <全体のまとめ>

- 既存の国際制度のマッピングを通じて、手続的な規律に関する実現性が吟味された。
- 透明性あるいはアカウントビリティに関する具体的な提案が示され、今後の議論に資する示唆が得られた。

以上

<お問い合わせ先>

商務情報政策局 国際室

電話：03-3501-1843