欧州委員会からの十分性認定に向けた交渉のための理論的整理

弁護士・ひかり総合法律事務所
板倉陽一郎

本日の流れ

- 1　欧州委員会からの十分性認定について
- 2　欧州委員会からの十分性認定に向けた交渉について
- 3　欧州委員会からの十分性認定に向けた交渉のための理論的整理について
- 4　今後の課題

1　欧州委員会からの十分性認定について

- データ保護指令（1995年10月24日）下での十分性審査
  - 各国が指令に基づき国内法を整備
  - データ保護規則案は未成立（欧州理事会の議論が終わっていない）Trilogueもまだ開始していない
- 「第三国への個人データ移転（EUデータ保護指令第25条及び第26条への適用）に関する作業文書」（WP12）
  - 各国のデータ保護機関の合議体である第29条作業部会が公表している文書
  - データ保護規則案では認定要件がある程度書き込まれる見込み

1(1) 十分性認定の概要

- 越境データ移転は「当該第三国が十分なレベルの保護措置を確保している場合に限って行うことが出来る」（指令第25条1項）
  - スイス，カナダ（PIPEDA），アルゼンチン，ガンジー島，マン島，ジャージー島，フェロー諸島，アンドラ，イスラエル，ウルグアイ，ニュージーランドの11カ国・地域が認定
  - 米国は十分性認定を受けることが困難だが，「セーフ・ハーバー原則」についての十分性認定を受けて企業レベルでの移転を可能にしている
  - 29条作業部会の意見のみが出ているものとしてモナコ公国，カナダ・ケベック州，オーストラリア

1(2) 十分性認定の得失
メリット

- ①欧州からのデータ移転が容易になる
  - 指令第26条の例外規定の活用を，個別の事業者が，それぞれのコストで行っている現状
  - 標準契約約款を用いる場合，欧州現地国法の遵守が必要になる
- ②欧州以外の十分性認定を得ている国・地域からのデータ移転が容易となる
  - 欧州から十分性認定を得た，欧州以外の国・地域においても十分性認定と同等の，越境移転制限の制度がある（ことになっている）
- ③欧州からの十分性認定を得たという世界的信用
  - 欧州委員会自身が認証機関としての機能を強調

1(2) 十分性認定の得失
デメリット

- ①交渉の不確実性
  - 十分性認定はあくまで欧州の行政機関である欧州委員会が一方的に下す
  - 侵襲的（intrusive）であり，主権国家同士の対等な条約ではない
  - 認定の順序等は極めて政治的
    - イスラエルは3年半，ニュージーランドは14年
  - 告知聴聞や異議申立のフォーマルな手続の不存在
- ②十分性を得ていない国・地域へのデータ移転を制限する必要がある
  - 十分性認定を受けていない国・地域へのデータ移転に制限を課す必要
  - 輸出額の上位を占める中国，韓国，台湾，香港といった国・地域は十分性なし
  - 米国との間で日米セーフハーバーを構築するのか？
- ③欧米の対立の中でのポジションを一定程度示すことになる
  - 日欧EPA・SPA交渉との関係

2. 欧州委員会からの十分性認定に向けた交渉について
(1) 十分性認定に向けた交渉についての我が国の態度

- 現行個人情報保護制度のままでは十分性認定は不可能
  - 周知の事実だが，「見て見ぬ振り」をしてきた
- 前史
- 日白協会主催会議での担当者発言
- マイナンバー法の制定過程に係る議論，消費者庁の2010年以降の委託調査
- 政府内における検討の場の設置

前史・1999年（平成11）年4月13日衆議院本会議

- 知久馬二三子議員
- 「海外では、特に欧州連合、EUにおいて、一九九五年十月、個人データ処理に係る個人の保護及び当該データの自由な移動に関する欧州議会及び理事会の指令が採択され、九八年の十月に発効しています。これによれば、十分なレベルの個人情報の保護措置を講じていない第三国への個人データの移転を禁止しております。EU個人データ保護指令データ保護指令の発効を受けて、我が国より個人データ保護の面で進んでいる米国でさえ、EUと協議に入っているとも聞いております。我が国においては、行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律が一九八九年十月から施行されていますが、民間部門では全く立法がなされておらず、OECDの勧告を受けて、通産省や郵政省において個人情報保護のガイドラインが策定されているだけであります。そこで、お尋ねいたしますが、EUは日本の個人情報保護の現状をどのように見ているのでしょうか。さらに、日本政府はこの問題でEUに対してどのような基本的対応をしていくのかを明らかにしていただきたい。」

政府の答弁

- 高村正彦外務大臣
- 「我が国の個々の分野における取り組みにつきましては、関係各省庁が既存の対話の枠組みを通じて、EUへの説明を行っているところであります。今後とも、EUとの意見交換を継続し、EU側の理解を得たいと考えております。」

「個人情報保護の基本方針」（2004年4月2日閣議決定，2008年4月25日一部変更）

- 「国際的な協調」や「個人情報の保護に関する国際的な取組への対応」との項目を有する
- EUについては，
  - 「…欧州連合（EU）等様々な場で進められている国際的な取組を踏まえ」
  - 「…EU等で進められている取組を踏まえ」
  - 十分性認定に正面から取り組む記述なし

2009年4月23日　日白協会主催のデータ保護会議

- 堀部政男名誉教授の報告
- 「日本は，個人の私生活にかかわる個人データ及び基本権に関して十分なレベルの保護を提供している国であるとは，EUによってまだ考えられていない」（欧州委員会担当者ハナ・ペチャコバ）
- 「十分性認定を受けていない」と，「十分なレベルの保護を提供している国であるとはまだ考えられていない」では意味合いは大きく異なる

マイナンバー法の制定過程に係る議論
消費者庁の2010年以降の委託調査

- マイナンバー法の議論
  - 「独立した第三者機関」（現在の特定個人情報保護委員会）が番号の利用等を監視するということが前提
  - 2011年2月23日の個人情報保護WG 第2回で既に堀部政男名誉教授（WG座長）発言に”Complete Independence”が表出
  - 個人情報保護WG報告書（2011年6月23日）
    - 「EUデータ保護指令…といった国際的な考え方にも対応した措置を講ずることとする」
- 消費者庁委託調査
  - 「個人情報保護制度における国際的水準に関する検討委員会・報告書」（2012年3月）…十分性認定の基準について調査
  - 「個人情報の保護に関する事業者の取組実態調査（平成23年度）報告書」（2012年3月）…事業者へのアンケートに欧州からのデータ移転の項目が加わる

2012年12月7日
第30回情報セキュリティ政策会議

- 「EUの動きについては、事務方に我が国における対応の在り方について検討するよう指示を出したところ。」
- 政府においてデータ保護指令・規則提案に対応することに特化した検討がなされたものとしてはおそらく史上初

(2) 十分性認定に向けた交渉の現実化

- 2013年9月　内閣官房IT総合戦略本部「パーソナルデータに関する検討会」設置
- 2014年6月24日 『パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱』IT総合戦略本部決定
  - 「…具体的に個人情報保護関係法令の改正等により措置する内容について，政府として方向性を示すもの」

欧州十分性審査に関する記述及び議論

- 「…EUにおいても平成26年3月に個人データ保護規則案が欧州議会本会議にて可決され…我が国に世界中のデータが集積し得る事業環境に対応するためにも…」（「第2　基本的な考え方　ｌ　制度改正の趣旨　１　背景」）
  - 「我が国に世界中のデータが集積し得る事業環境」は明らかに欧州十分性審査を意識した記述
  - 「十分性の基準をクリアするための法整備における課題を今回は検討する，そちらに集中するという理解で良いか。」「それについて対応できるような法制の整備を目指したい」（第6回パーソナルデータ検討会）

内閣官房（IT総合戦略本部）
平成27年度（2015年度）予算要求

- 「欧州等との制度の十分性認定に係る交渉等を実施する。」と明記
  - 「優先課題推進枠」（「要望」事項））
  - ・パーソナルデータの利活用の促進に必要な経費　98（百万円）
  - 新産業・新サービスの創出を目指して、個人情報及びプライバシーを保護しつつ、パーソナルデータを利活用できる新たな制度を世界に先駆けて構築するため、個人情報保護関連法案を来年の通常国会に提出予定である。制度導入に当たっては、国民の納得と理解の得られた、かつ、国際的に調和のとれたものとする必要があるため、全国各地におけるシンポジウムの開催や欧州等との制度の十分性認定に係る交渉等を実施する。

3. 欧州委員会からの十分性認定に向けた交渉のための理論的整理について
(1)十分性認定のための要件

- 内容の原則
  - ①利用制限の原則
  - ②データの質および比例の原則
  - ③透明性の原則
  - ④安全の原則
  - ⑤アクセス・訂正・異議申立の権利
  - ⑥移転の制限
  - i)センシティブデータ
  - ii)ダイレクト・マーケティング
  - iii)個人の（自動的）決定

十分性認定のための要件（続）

- 手続・執行の構造
  - ①法令遵守の十分な水準の確保
  - ②データの本人に対する支援と援助の提供
  - ③適切な救済の実施（外部監督の制度）

(2) 理論的整理
①憲法上不可能なもの

- 特定個人情報保護委員会の権限拡充，いわゆる三条委員会であり，憲法上限界まで政府から独立した機関
- モナコ公国の十分性認定に関する第29条作業部会の意見書はデータ保護指令上の「完全独立性」の欧州司法裁判所裁判例を引いている
  - 「監督対象組織により行使されるあらゆる外部的影響」を許さない（ドイツ判決）
  - データ保護機関の職員が「監督に服する連邦職員である」ことを違反の理由の一つ（オーストリア判決）

(2) 理論的整理
①憲法上不可能なもの（続）

- 完全独立性を満たそうという制度設計は我が国憲法上無理ではないか？
  - 「独立行政委員会の合憲性」において相対的独立説（曽我部論文）が根拠であるとすれば，完全独立性を満たすのは困難である
  - 憲法65条の文言
  - いずれにせよ，先に理論武装しなければ，米国と同じ轍を踏むこととなる
- イスラエルのILITAは法務省の外局

②法令改正によって可能となるもの
適用範囲（保護されるパーソナルデータの範囲）

- 前提としてデータ保護の適用範囲が検討される
- （仮称）準個人情報
  - 「個人の権利利益の保護と事業活動の実態を考慮しつつ，指紋認識データ，顔認識データなど個人の身体的特性に関するもの等のうち，保護の対象となるものを明確化し，必要に応じて規律を定めることとする」
  - 識別非特定情報についての議論，「等」にどこまで含まれるか
- 「識別された又は識別することが出来る自然人に関する全ての情報」（指令2条「個人データ」）
  - 指令上の定義と比べて狭きに失しないか？

適用範囲（適用対象）

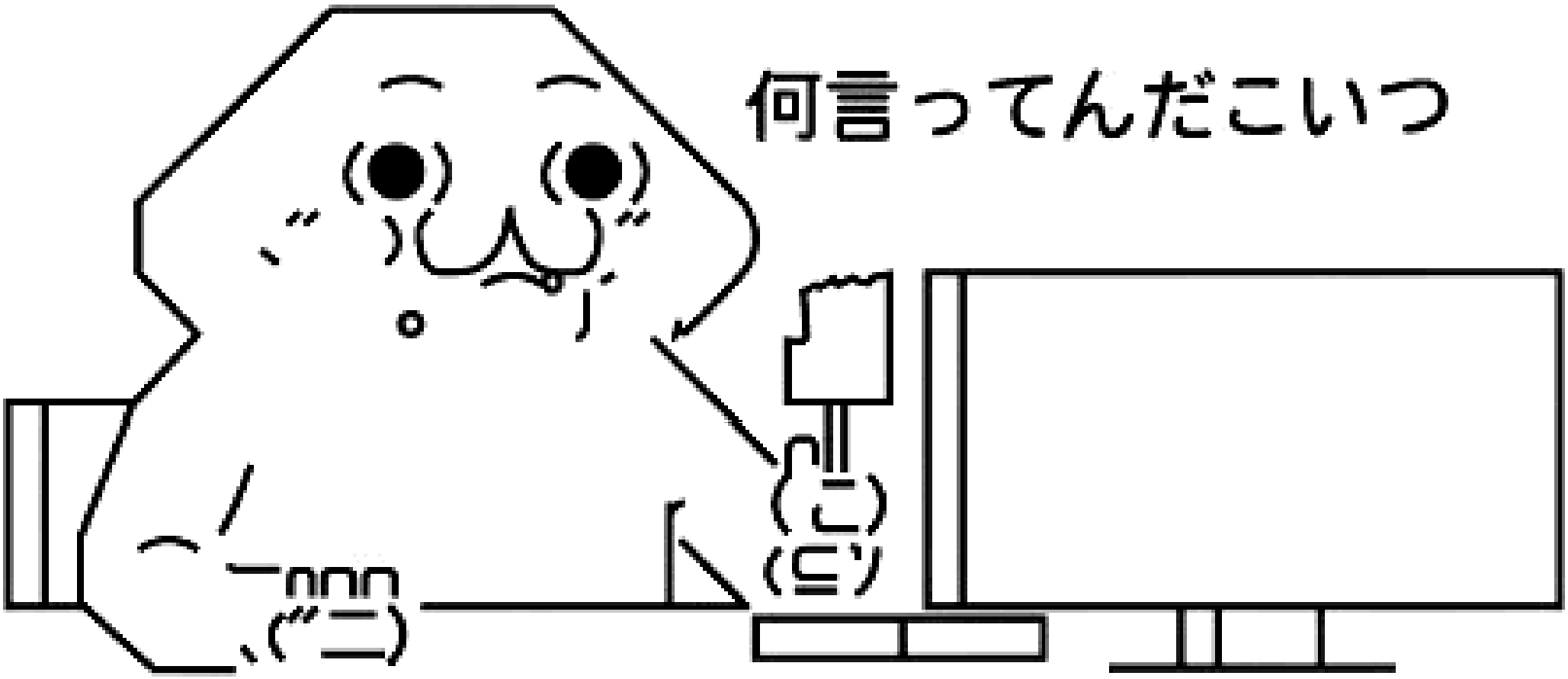
- 大綱が想定しているのは原則として民間事業者
- 行政機関，独法，自治体はそもそも検討の対象外
  - 「なお，行政機関及び独立行政法人等が保有するパーソナルデータに関する調査・検討等を踏まえ，総務大臣の権限・機能等と第三者機関の関係について検討する」
- 各国のデータ保護法制は政府機関の監督を原則とするため，そもそも公的部門に規制・監督が及ばないという点を想定していない
  - 米国は例外的であるが，セーフ・ハーバー交渉，その後の継続に莫大なコストを払っている

行政機関等が保有するパーソナルデータに関する研究会

- 第9回（2014（平成26）年11月28日）
  - 第三者機関の権限の議論に入った
  - ＜事務局資料＞
  - 民間部門における検討においては、大綱の記述や大綱策定時の議論等において、国際的な整合性の観点が強く意識されている。
  - 行政機関等における執行・監督体制の検討に当たって、この点をどう考えたらよいか。
  - 国際的整合性の観点から想定される論点として、①監督体制の独立性、②監督機関の一元化、③官民の一体性の確保が挙げられるが、別添1のとおり、
  - ・①監督機関の独立性については、EUによる域外国の保護水準の十分性の評価に当たり要素とされている（ただし、我が国に対して直接指摘されているわけではない）
  - ・②監督機関の一元化については、いずれにおいても特段求められていないのではないか（なお、EUについては、域内国のドイツにおいても一元化されていない）
  - ・③官民の一体性の確保についても、いずれにおいても特段求められていないのではないか
  - と考えられる。したがって、国際的整合性の判断については、基本的には、独立性の視点に着目すべきと考えるが、いずれにしても、これまで、我が国に対し指摘がなされたり政策が求められたりしているものではない。

行政機関が保有する個人情報の保護に関する法律等に係る第三者機関の在り方について（松村構成員提出資料）

- 公的部門における第三者機関の在り方が、EU の制度に言う「十分性」にどの程度影響を与えると考えるべきか。越境データ流通の問題は、民間部門の個人情報保護を念頭に議論されてきているのではないか。


何言ってんだこいつ

適用範囲（適用除外）

- 5000件要件の見直し
  - 「取り扱う個人情報によって識別される特定の個人の数が5,000以下である場合の個人情報取扱事業者としての適用除外の規程を廃止し，…」代わりに「必要な措置」を講ずる
- 適用除外が広すぎて実質的に法の適用範囲が極めて限定される場合にあたらないか
  - オーストラリアは「小企業」を除外していたため29条作業部会の意見書で十分ではないとされた

内容の原則
①利用制限の原則

- （仮称）個人特定性低減データの導入
- 利用目的オプトアウト性への要望を受けたと思われる記述
  - 「本人が十分に認知できる手続を工夫しつつ，新たな利用目的による利活用を望まない場合に本人が申し出ることができる仕組みを設けて本人に知らせることで，利用目的の変更を拒まない者のパーソナルデータに限って変更後の利用目的を適用すること等…」
  - 「検討にあたっては，本人が十分に認知できない方法で，個人情報を取得する際に特定した利用目的から大きく異なる利用目的に変更されることのないよう，実効的な規律を導入」
- EUは「取扱い」に本人同意が必要（指令7条(a)），目的外利用禁止（指令6条(b)(c)）
  - 大綱に盛り込まれた抑制的表現の十分な斟酌が必要

②データの質及び比例の原則

- 保存期間の設定そのものは盛り込まれていない
  - 「保存期間等の公開の在り方について検討する」
- 無意味に保有している事自体がリスクであるとの認識

③透明性の原則

- 現行法では本人以外からの取得についての本人関与がほぼ認められていない
  - ベネッセ事件にみられる名簿屋の跋扈
- 大綱における記載
  - 「本人が認知できないところで特定の個人が識別される場合における…手続等について必要な措置を講じる」
- 取得における同意原則，本人からの直接取得原則という原則のライン

⑤アクセス・訂正・異議申立の権利

- 個人情報保護法上の開示等の求めに具体的請求権性を認めない東京地判平成19年6月27日判時1978号27頁
- 大綱は裁判上の請求権にすることとした
- ただし，「濫訴防止の要請」について疑問

⑥移転の制限

- 欧州十分性認定と同様の仕組みを十分性認定される国・地域にも求めるもの
  - ホワイトリスト方式以外の制限の仕方も認められる。ニュージーランドの十分性認定の結果参照

制限すべき移転の類型

対応概要

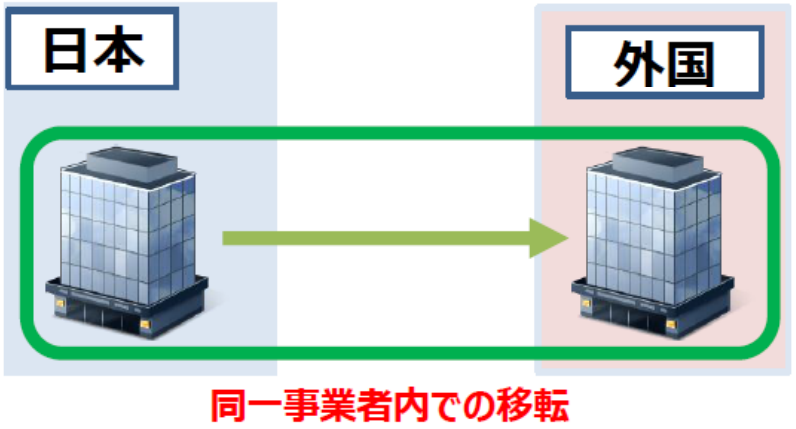
③他国への情報移転の制限

「移転」先が第三者に該当しない類型

① 事業者内越境移転
国内法に基づき取得されたパーソナルデータを同一事業者の他国に構えられた拠点に移転して事業の用に供する場合

② 越境委託
パーソナルデータの取扱いの全部又は一部を外国事業者に委託する場合

③ 越境共同利用
パーソナルデータを特定の外国事業者との間で共同して利用する場合



越境第三者提供

④ 越境第三者提供
国内法に基づき取得されたパーソナルデータを国外の第三者に提供する場合

越境事業承継

⑤ 越境事業承継
合併その他の事由による事業の承継に伴ってパーソナルデータが外国事業者に提供される場合

越境再移転

⑥ 越境再移転
外国事業者から提供されたパーソナルデータを国外の第三者に再提供する場合

移転の制限の方策

対応概要

③他国への情報移転の制限

① 事業者内越境移転 ② 越境委託 ③ 越境共同利用 ④ 越境第三者提供	①個人情報取扱事業者等は、提供等を受ける事業者等においてパーソナルデータの安全管理のために必要かつ適切な措置が講じられるよう必要な契約の締結その他の措置を講じなければならないこととする。 ②第三者機関は、(1)提供元の個人情報取扱事業者等が、安全管理のために必要な契約の締結その他の措置を講じていない場合、(2)提供等を受ける事業者等において安全管理のための必要かつ適切な措置が講じられていないと認められる場合、に差止め等できることとする。
⑤ 越境事業継承	（論点） ・越境事業承継に伴う外国事業者へのパーソナルデータの提供に一定の制限を設ける必要があると考えられるが、自由な経済活動を過度に制限することのないよう配慮が求められるのではないか。 ・一方、越境第三者提供等については、提供元事業者に対し、何等かの制限を課すことにより、移転の制限を担保することが可能であるが、越境事業承継により提供元事業者が消滅する場合には、同様の制限を設けることにより担保することは困難であることから、実効性担保の在り方について検討する必要があるのではないか。
⑥ 越境再移転	①原則禁止とする。 ②移転元の外国事業者が移転に関する本人の同意を得ている場合等に限り可能とする。

※吸収合併や吸収分割等の組織再編、株式の移転による外国事業者への支配権の移動などのように、組織構造の変化と同じタイミングで情報の越境移転が発生しない場合があること等に配慮する必要がある。

越境「移転」は、データの本人が事前に関与することが可能な４類型と困難な２類型。類型に応じた方策を提案する。

(i) センシティブ・データ

- 現行法上はセンシティブ・データの概念はないが，大綱ではセンシティブ・データ（機微情報）の導入が明確にうたわれた
  - 「社会的差別の原因となるおそれがある人種・，信条，社会的身分及び前科・前歴等に関する情報を機微情報として定め，個人情報にこれらの情報が含まれる場合には原則として取扱いを禁止する…」
- 十分性認定，欧州評議会第108条約で必須の要件
  - 但し，「等」に何を含めるか，議論は残されている

(ii) ダイレクト・マーケティング

- ダイレクト・マーケティングの規制をデータ保護法制で行うか，消費者保護法制で行うかは各国で異なる
  - 特定商取引法上の再勧誘禁止等
- いわゆる名簿屋に対する実効的な規制の必要性
  - ベネッセ事件で明らかになった名簿屋の実態に合わせた規制が必要
  - 個人情報保護法制で行うか，不正競争防止法で行うか，警察による取締規定で行うか

(iii) 個人の（自動的）決定

- プロファイリングの監督に関する要件
- 識別非特定情報が，特定されないままに個人の権利利益に侵害をもたらす類型についての検討
  - 大綱では「継続して検討すべき課題」
- プライバシーコミッショナー会議における決議等があり，放置したまま適切な措置を主張することは困難

手続･執行の構造
① 法令遵守の十分な水準の確保

- 監督機関が十分な執行権限を有しているかどうかについての要件
- 大綱はマイナンバー法上の特定個人情報保護委員会にパーソナルデータの保護に関する権限を持たせることを想定している
  - 特定個人情報保護委員会が有している権限がパーソナルデータの保護全体に広がった場合，諸外国のデータ保護期間と同等の執行は可能
  - ただし，公的機関が監督対象に含まれない場合にはそれ自体でアウトになることがあり得る

② データの本人に関する支援と援助の提供

- ADR等による簡易な救済の体制に関する要件，監督機関について苦情申立についての調査権限を要求する
- 大綱では「今後発生する紛争の実態に応じて継続して検討すべき課題」
  - 検討会での事務局案は詳細であったが，大綱ではほとんど記載がなく，このままでは要件を満たすことは不可能

③　適切な救済の実施

- 損害賠償請求を含む，裁判所等における救済に関する要件
- 大綱ではほとんど議論がない。消費者裁判特例法（日本版クラス・アクション）でも「濫訴」が大きく叫ばれ，導入は極めて困難
- ADR法や不法行為法の枠組みを前提に考える必要もある

③運用等の改善で満たせるもの
安全の原則

- セキュリティに関する規定
- データ侵害通知についてどう考えるか
  - OECD改正プライバシーガイドラインで取り入れ，データ保護規則提案も導入しようとしている

４　今後の課題

- （１）得失の精査
- （２）時期及び優先順位の決定
- （３）理論的精査