

## 第11章 グローバルなデータガバナンスにおける多様な公共政策目的の調整と調整の場

城山 英明

### 1. 基本的課題

デジタル経済化の下では、モノやサービスの提供にはしばしば国境を越えた様々な主体のネットワークが関わっており、そのような主体間で情報の流通が不可欠となっている。そのため、自由な越境データ流通を確保することが重要な課題となっている。

しかし、自由な越境データ流通を確保するという公共政策目的と他の様々な公共政策目的とのトレードオフが生じうる。例えば、個人情報保護、サイバーセキュリティ、金融規制等の規制の実効的な実施、産業政策、ELSI、安全保障等の観点から、自由な越境データ流通を規制し、データ・ローカライゼーション等を求める動きが出てきている。また、多様な公共政策目的のうち、どの公共政策目的を重視するのかは、各国・各地域で異なる。データ流通に関しては、アメリカ、欧州連合（EU）、中国及びインドは異なった4つの領域を構成しているといわれる<sup>1</sup>。

アメリカは自由なデータ流通への制約を限定しようとしてきた。例えば、2012年に発効した米韓自由貿易協定においては、電子商取引章に初めて自由な情報流通に関する規定が置かれた<sup>2</sup>。

他方、EUでは個人データ保護は基本権であると考えられ、個人データ保護を目的とする制度枠組みが構築されてきた。1995年10月には「個人データ処理に係る個人の保護および当該データの自由な移動に関する指令」（データ保護指令）が採択され、同指令第25条において、個人データの第三国への移転は、当該第三国が十分なレベルの保護（adequate level of protection）を確保している場合に限って行うことができると規定された。これを引き継ぎ、2016年4月に採択された「個人データの取り扱いに係る自然人の保護と当該データの自由な移動に関する規則」（一般データ保護規則：GDPR）でも、個人データの「十分なレベルの保護」がEU域外に個人データを移転する条件とされた<sup>3</sup>。

また、中国では安全が重視されてきた。例えば、2017年に制定されたネットワーク安全法第37条では、「重要情報インフラストラクチャーの運営者が中華人民共和国の国内での運営において収集、発生させた個人情報及び重要データは、国内で保存しなければならない。業務の必要性により、国外に対し確かに提供する必要がある場合には、国のネットワーク安全情報化機関が国务院の関係機関と共同して制定する弁法に従い安全評価を行わなければならない。法律及び行政法規に別段の定めのある場合には、当該定めに基づいて行う」と規定されている<sup>4</sup>。「個人情報」、「重要データ」という鍵となる概念がネットワーク安全法に規定されてる点、また、データの国内保存が求められている点に特色がある。

インドでは、他国との関係においても、また、グローバルな企業との関係においても、データ主権が重視されてきた。そして、政府自身がデータ管理者としての役割を果たしてきた。そのため、アメリカ、EU、中国と異なり、WTOにおける電子商取引ルールの交渉やその他の越境情報流自由化の試みに対して一貫して敵対的であった<sup>5</sup>。

このような状況の中で、自由な越境データ流通と様々な公共政策目的を具体的にどのよ

うに調整するのか、また、どのような場を活用して調整するのが課題となる。このような調整において、主要な役割を果たしてきたのは、二国間あるいは地域レベルでの自由貿易協定（FTA）あるいは経済連携協定（EPA）であった。そのため、本稿では、まず2. において、このような調整を二国間あるいは地域レベルでのFTAあるいはEPAがどのように試みているのかを確認する。具体的には、自由な越境データ流通、コンピュータ関連施設の設置、ソース・コードの開示についてどのような規定を置いているのかに焦点を当てる。その上で、3. では、FTA/EPAにおいて、個人情報保護、サイバーセキュリティ、あるいはELSIの確保といった課題に関して、どのような規定を置いているのかを検討する。自由な越境データ流通と公共政策目的の調整を図るためには、各公共政策目的に即した国際的調和化の契機が重要であり、このような国際調和化の傾向が一定程度見られることを確認する。その上で、4. において、G7、G20、経済協力開発機構（OECD）、世界貿易機関（WTO）といったグローバルレベルでの対応について検討する。

## 2. FTA/EPAにおけるデータ流通関連規定のあり方——収斂と差異

ここでは、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）、米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）、日米デジタル貿易協定、地域的な包括的経済連携（RCEP）協定、日EU経済連携協定、シンガポール、チリ、ニュージーランドによるデジタル経済連携協定（DEPA：Digital Economy Partnership Agreement）、オーストラリア・シンガポール・デジタル経済協定（DEA：Digital Economy Agreement）におけるデータ流通関連規定を検討する。

### (1) CPTPP

CPTPPは、オーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、日本、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、ベトナムの11カ国により2018年3月に署名された。まず、越境データ流通に関する規定<sup>6</sup>としては、第14・11条（情報の電子的手段による国境を越える移転）、第14・13条（コンピュータ関連設備の設置）、第14・17条（ソース・コード）がある。第14・11条1では、各締約国が情報の電子的手段による移転に関する自国の規制上の要件を課することができることを認めるとしつつ、第14・11条2では、原則的に各締約国は、対象者の事業の実施のために行われる場合には、情報の電子的手段による国境を越える移転を許可するとする。また、第14・13条1では、各締約国がコンピュータ関連設備の利用に関する自国の法令上の要件を課することができることを認めるとしつつ、第14・11条2では、いずれの締約国も、自国の領域において事業を遂行するための条件として、対象者に対し、当該領域においてコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないとする。また、第14・17条1でも、いずれの締約国も、他の締約国の者が所有するソフトウェア又は当該ソフトウェアを含む製品の自国の領域における輸入、頒布、販売又は利用の条件として、当該ソフトウェアのソース・コードの移転又は当該ソース・コードへのアクセスを要求してはならないとする。

このように、データの自由流通が原則ではあるが、公共政策の正当な目的による制限は認めている。第14・11条3では、この条のいかなる規定も、締約国が公共政策の正当な目的を達成するために第14・11条2の規定に適合しない措置を採用し、又は維持することを

妨げるものではない、ただし、当該措置が、次の要件を満たすことを条件とする、(a) 恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用されないこと、(b) 目的の達成のために必要である以上に情報の移転に制限を課するものではないこと、と規定している。第14・13条3においても、基本的には同様の規定が置かれている。さらに、ソース・コードに関する第14・17条2では、第14・17条1の規定の対象となるソフトウェアは、大量販売用ソフトウェア又は当該ソフトウェアを含む製品に限定するものとし、中核的な基盤（critical infrastructure）のために利用されるソフトウェアを含まないと規定され、対象が限定されている。

## (2) USMCA

2018年12月に署名されたUSMCAでは、越境データ流通に関する規定<sup>7</sup>として、第19・11条（情報の電子的手段による国境を越える移転）、第19・12条（コンピュータ関連設備の設置）、第19・16条（ソース・コード）がある。第19・11条1では、いかなる締約国も、個人情報を含む情報の電子的手段による国境を越えた移転が、その活動が対象者の事業の遂行のためである場合には、これを禁止又は制限してはならないとする。また、第19・12条では、いかなる締約国も、対象者が当該締約国の領域において事業を行うための条件として、当該領域においてコンピュータ設備を使用し、又は配置することを要求してはならないとする。また、第19・16条1でも、いかなる締約国も、自国の領域における当該ソフトウェア又は当該ソフトウェアを含む製品の輸入、流通、販売又は使用の条件として、他の締約国の者が所有するソフトウェアのソース・コード又は当該ソース・コードに表されたアルゴリズムの譲渡若しくは入手を要求してはならないとする。USMCAでは、CPTPPより幅広く、アルゴリズムの要求も禁止されている。

USMCAにおいても公共政策の正当な目的による制限は認めている。第19・11条2では、締約国が、正当な公共政策の目的を達成するために必要な、第19・11条1と適合しない措置を採択し又は維持することを妨げるものではない、ただし、当該措置は、(a) 恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装された制限となるような態様で適用されるものでないこと、(b) 目的の達成のために必要である以上に情報の移転に制限を課するものではないこと、と規定している。また、ソース・コードに関する第19・16条2では、締約国の規制機関または司法当局が、不正な開示に対する保護措置を条件として、他の締約国の者に対し、特定の調査、検査、審査、執行措置または司法手続のためにソフトウェアのソース・コードまたはそのソース・コードに表されたアルゴリズムを保存し、利用可能にするよう求めることを排除するものではないと規定している。ただし、コンピュータ設備設置については、公共政策目的による介入を認めていない。

## (3) 日米デジタル貿易協定

2019年10月に署名された日米デジタル貿易協定における越境データ流通に関連する規定<sup>8</sup>としては、第11条（情報の電子的手段による国境を越える移転）、第12条（コンピュータ関連設備の設置）、第13条（対象金融サービス提供者のための金融サービスのコンピュータ関連設備の設置）、第17条（ソース・コード）がある。第11条1では、いずれの締約国も、情報（個人情報を含む）の電子的手段による国境を越える移転が対象者の事業の実施

のために行われる場合には、当該移転を禁止し、又は制限してはならないと規定している。また、第 12 条 1 では、いずれの締約国も、自国の領域において事業を実施するための条件として、対象者に対し、当該領域においてコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないと規定している。また、第 17 条 1 でも、いずれの一方の締約国も、他方の締約国の者が所有するソフトウェア又は当該ソフトウェアを含む製品の一方の締約国の領域における輸入、流通、販売又は使用の条件として、当該ソフトウェアのソース・コードの移転若しくは当該ソース・コードへのアクセス又は当該ソース・コードにおいて表されるアルゴリズムの移転若しくは当該アルゴリズムへのアクセスを要求してはならないと規定している。日米デジタル貿易協定でも、USMCA と同様、対象範囲はアルゴリズムに拡大している。

日米デジタル貿易協定においても公共政策の正当な目的による制限は認めている。第 11 条 2 では、この条のいかなる規定も、第 11 条 1 の規定に適合しない措置であって、締約国が公共政策の正当な目的を達成するために必要なものを採用し、又は維持することを妨げるものではない、ただし、当該措置が、次の要件を満たすことを条件とする、(a) 恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用されないこと、(b) 目的の達成に必要な範囲を超えて情報の移転に制限を課するものではないこと、と規定している。

また、コンピュータ関連設備の設置に関する第 12 条 2 においては、この条の規定は対象金融サービス提供者については適用せず、次条において取り扱うと規定している。その上で、第 13 条 1 において、両締約国は、対象金融サービス提供者の情報への締約国の金融規制当局による迅速、直接的、完全及び継続的なアクセスが金融に係る規制及び監督のために不可欠であることを認識し、並びに当該アクセスへの潜在的な全ての制限を撤廃することの必要性を認識するとし、規制のためのアクセスの必要性を認める。しかし、このような必要性が、コンピュータ設備の領域内設置要求を常に正当化するわけではなく、第 13 条 2 において、当該締約国の金融規制当局が、規制及び監督を目的として、迅速、直接的、完全及び継続的なアクセスを認められる場合には、対象金融サービス提供者に対し、当該締約国の領域において事業を実施するための条件として、当該領域において金融サービスのコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないと規定する。

ソース・コードに関する第 17 条 2 では、この条の規定は、一方の締約国の規制機関又は司法当局が、他方の締約国の者に、特定の調査、検査、検討、執行活動又は司法手続のため、ソフトウェアのソース・コード又は当該ソース・コードにおいて表現されるアルゴリズムを保存し、又は入手可能なものとするを要求することを妨げるものではないと規定する。

#### (4) RCEP

2020 年 11 月に署名された RCEP（地域的な包括的経済連携）協定では、越境データ流通に関する規定<sup>9</sup>として、第 12・15 条（情報の電子的手段による国境を越える移転）、第 12・14 条（コンピュータ関連設備の設置）が規定されている。ソース・コードに関する規定はない。第 12・15 条 1 では、締約国は各締約国が情報の電子的手段による移転に関する自国の規制上の要件を課することができるとしつつも、第 12・15 条 2 では、締約国は、

情報の電子的手段による国境を越える移転が対象者の事業の実施のために行われる場合には、当該移転を妨げてはならないとする。また、第12・14条1でも、締約国は、各締約国がコンピュータ関連設備の利用又は設置に関する自国の措置をとることができることを認識するとしつつ、第12・14条2では、いずれの締約国も、自国の領域において事業を実施するための条件として、対象者に対し、当該領域においてコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないとする。

他方、正当な公共政策の扱いについては、TPP等とは大きく異なる面がある。第12・15条2では、まず、この条のいかなる規定も、締約国が公共政策の正当な目的を達成するために必要であると認める措置を採用し、又は維持することを妨げるものではない、ただし、当該措置が恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用されないことを条件とするとする。ここまでは、TPP等と基本的には同様である。しかし、注が付記されている。その内容は、この規定の適用上、締約国は、正当な公共政策の実施の必要性については実施する締約国が決定することを確認するというものである。また、第12・15条2では、締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める措置を採用し、又は維持することを妨げるものではないとされ、他の締約国は当該措置については争わないとされる。そして、第12・14条3においても、同様の規定が置かれている。

#### (5) 日 EU 経済連携協定

2018年7月に署名された日 EU 経済連携協定<sup>10</sup>には、現状ではデータの流通に関する実質的規定はない。第8・81条（データの自由な流通）においては、両締約国は、この協定の効力発生の日から3年以内に、データの自由な流通に関する規定をこの協定に含めることの必要性について再評価するとのみ規定されている。

ただし、越境データ流通に関連する規定として、第8・73条（ソース・コード）が置かれており、第8・73条1には、いずれの一方の締約国も、他方の締約国の者が所有するソフトウェアのソース・コードの移転又は当該ソース・コードへのアクセスを要求することができないと規定している。

なお、第8・81条2においては、この条のいかなる規定も、次の要求又は権利に影響を及ぼすものではないとされ、(a) 競争法令の違反を是正するための司法裁判所、行政裁判所又は競争当局による要求、(b) 知的財産権の保護及び行使に関する司法裁判所、行政裁判所又は行政当局による要求等が例示されている。この点で、公共政策目的での制約が認められているといえる。

#### (6) DEPA

2020年6月に署名されたDEPAの越境データ流通に関連する規定<sup>11</sup>としては、第4・3条（情報の電子的手段による国境を越える移転）、第4・4条 コンピュータ関連設備の設置がある。ソース・コードに関する規定はない。第4・3条1では、締約国は、各締約国が電子的方法による情報の移転に関する自国の規制上の要件を課すことができることを認めるとしつつ、第4・3条2では、各締約国は、対象者の事業の実施のために行われる場合には、電子的手段による情報（個人情報を含む）の国境を越えた移転を許可すると規定する。また、

第4・4条1では、締約国は、各締約国が、コンピュータ関連設備の使用に関する独自の規制要件を課することができることを認めるとしつつ、第4・4条2では、いずれの締約国も、自国の領域において事業を遂行するための条件として、対象者に対し、当該領域においてコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないと規定する。

DEPAにおいても正当な公共政策目的による制限は認めている。第4・3条3では、締約国が、正当な公共政策の目的を達成するために、第4・3条2と適合しない措置を採用し又は維持することを妨げるものではない、ただし、(a) 恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用されないこと、(b) 目的の達成のために必要である以上に情報の移転に制限を課するものではないこと、と規定している。第4・4条3においても、同様の規定が存在する。

#### (7) オーストラリア・シンガポール DEA

2020年8月に署名されたオーストラリア・シンガポール DEA (Digital Economy Agreement) の越境データ流通に関連する規定<sup>12</sup>としては、第23条(情報の電子的手段による国境を越える移転)、第24条(コンピュータ関連設備の設置)、第25条(金融サービスのためのコンピュータ関連設備の設置)、第28条(ソース・コード)がある。第23条1では、締約国は、各締約国が電子的方法による情報の移転に関する自国の規制上の要件を課することができることを認めるとしつつ、第23条2では、各締約国は、対象者の事業の実施のために行われる場合には、電子的手段による情報(個人情報を含む)の国境を越えた移転を許可すると規定する。また、第24条1では、締約国は、各締約国が、コンピュータ関連設備の使用に関する独自の規制要件を課することができることを認めるとしつつ、第24条2では、いずれの締約国も、自国の領域において事業を遂行するための条件として、対象者に対し、当該領域においてコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないと規定する。また、第28条1においても、いずれの一方の締約国も、他方の締約国の者が所有するソフトウェア又は当該ソフトウェアを含む製品の一方の締約国の領域における輸入、流通、販売又は使用の条件として、当該ソフトウェアのソース・コードの移転若しくは当該ソース・コードへのアクセスを要求してはならないと規定している。

オーストラリア・シンガポール DEAにおいても正当な公共政策目的による制限は認めている。第23条3では、本条は、締約国が、正当な公共政策の目的を達成するために、第23条2と適合しない措置を採用し又は維持することを妨げるものではない、ただし、(a) 恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用されないこと、(b) 目的の達成のために必要である以上に情報の移転に制限を課するものではないこと、と規定している。また、コンピュータ関連設備の設置に関する第24条3にも、同様の規定が存在する。さらに、金融サービスについては、別途第25条が設定されており、金融規制の観点からコンピュータ関連設備の利用又は設定に関する制限に配慮がされている。ただし、第25条2においては、いずれの締約国も、金融サービス提供者が当該締約国の領域外において利用し、又は設置する金融サービスのコンピュータ関連設備において処理され、又は保存される情報に、当該締約国の金融規制当局が、規制及び監督を目的として、迅速、直接的、完全及び継続的なアクセスを認められる場合には、金融サービス提供者に対し、当該締約国の領域において事業を実施するための

条件として、当該領域において金融サービスのコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないと規定しており、当該領域におけるコンピュータ関連設備利用・設置を求めることができる場合を限定している。

また、ソース・コードに関する第28条2においては、この条の規定は、一方の締約国の政府機関、規制機関又は司法当局（関連機関）が、他方の締約国の者に対し、特定の調査、検査、検討、執行活動、又は司法あるいは行政手続のため、関連機関に対しソフトウェアのソース・コードを保存し、又は入手可能なものとするを要求することを妨げるものではないと規定する。

## (8) 収斂と差異

以上のような様々なFTA/EPAにおける規定を比較すると、対応には一定の収斂傾向がみられるとともに<sup>13</sup>、一定の差異が存在することが確認される。例えば、基本的には情報の電子的手段による国境を越える移転を認めている。ただし、公共政策の正当な目的による制限は認め、その際の条件として、(a) 恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用されないこと、(b) 目的の達成のために必要である以上に情報の移転に制限を課するものではないこと、と規定するというのが共通の構造となっている。また、コンピュータ関連設備の設置に関しては、原則的に、いかなる締約国も、対象者が当該締約国の領域において事業を行うための条件として、当該領域においてコンピュータ設備を使用し、又は配置することを要求してはならないと規定されている。ただ、この点に関しても、多くのFTAにおいて公共政策の正当な目的による制限は認め、その際の条件として、(a) 恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用されないこと、(b) 目的の達成のために必要である以上に情報の移転に制限を課するものではないこと、と規定している。

他方、一定の差異も確認される。第1に、そもそもデータの自由な流通をFTAの実質的な対象範囲に含めるか否かで差異がある。日EU経済連携協定では、現状においてデータの流通に関する実質的規定はない。そして、第8・81条においては、この協定の効力発生の日から3年以内に、データの自由な流通に関する規定をこの協定に含めることの必要性について再評価するとのみ規定されている。これは、個人データ保護の問題を基本権の問題と認識し、基本的には貿易規制の枠外と考えるEUの考え方を反映している。そのため、個人データの越境流通については、別途、日本とEUとの間で2019年1月に合意された個人情報保護に関する十分性認定に基づく域外データ移転の相互承認によって可能とされた。

第2に、情報の電子的手段による国境を越える移転に対して認められる公共政策の正当な目的による制限に関しては、正当な公共政策の扱いについて、RCEPとCPTPP等とは大きく異なる。RCEP第12・15条2には注が付記されており、この規定の適用上、締約国は、正当な公共政策の実施の必要性については実施する締約国が決定することを確認している。また、締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める措置を採用し、又は維持することを妨げるものではないとされ、他の締約国は、当該措置については争わないとしている。

第3に、コンピュータ関連設備の設置に関しては、多くのFTAにおいて、一定の条件下で公共政策の正当な目的による制限は認められているが、USMCAには例外規定がない。また、金融規制上の観点から、領域内におけるコンピュータ利用・設置を要求する可能性がある金融サービスについては、日米デジタル貿易協定、オーストラリア・シンガポールDEAにおいて、別途の規定が設けられている。いずれも、金融サービス提供者が当該締約国の領域外において利用し、又は設置する金融サービスのコンピュータ関連設備において処理され、又は保存される情報に、当該締約国の金融規制当局が、規制及び監督を目的として、迅速、直接的、完全及び継続的なアクセスを認められる場合には、対象金融サービス提供者に対し、当該締約国の領域において事業を実施するための条件として、当該領域において金融サービスのコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならないと規定している。

第4に、ソース・コードに関しては、USMCA第19・16条1は、いかなる締約国も、自国の領域における当該ソフトウェア又は当該ソフトウェアを含む製品の輸入、流通、販売又は使用の条件として、他の締約国の者が所有するソフトウェアのソース・コード又は当該ソース・コードに表されたアルゴリズムの譲渡若しくは入手を要求してはならないとすると規定しており、CPTPP等より幅広く、アルゴリズムの要求も禁止している。日米デジタル貿易協定においても、同様に対象範囲はアルゴリズムに拡大されている。

他方、CPTPP第14・17条2においては、この条の規定の適用上、第14・17条1の規定の対象となるソフトウェアは、大量販売用ソフトウェア又は当該ソフトウェアを含む製品に限定するものとし、中枢的な基盤（critical infrastructure）のために利用されるソフトウェアを含まないと規定され、対象が限定されている。

### 3. FTA/EPAにおける公共政策目的の国際的調和化の契機

公共政策目的間の調整を行うためには、各公共政策目的に関して一定の国際的調和化を志向することが必要になる。ここでは、そのような国際調和化の契機が一定程度存在することを、個人情報保護とサイバーセキュリティに着目して確認しておきたい。

#### (1) 個人情報保護

第1に、CPTPPでは第14・8条1において、消費者の信頼確保のための個人情報保護の重要性を指摘する。その上で、第14・18条2において、各締約国は、個人情報の保護のための自国の法的枠組みを作成するに当たり、関係国際機関の原則及び指針を考慮すべきであると規定する。また、第14・18条5では、異なる制度の間の一貫性（compatibility）を促進する仕組みの整備を奨励すべきであるとする。このように、関係国際機関の原則及び指針を考慮すべきこと、各国間の制度の一貫性を促進することを重視している。

第2に、USMCAでは第19・8条1において、消費者の信頼確保のための個人情報保護の重要性を指摘する。その上で、第19・8条2において、各締約国はAPECプライバシーフレームワーク及びOECDプライバシー保護及び個人データの国境を越えた流通に関するガイドラインに関する理事会勧告（2013年）等の関連する国際機関の原則及びガイドラインを考慮するものとする規定する。また、第19・8条3では、個人情報の国境を越えた流れに対するいかなる制限も必要かつ提示されたりリスクに見合ったものであることを



確認することの重要性を指摘する。さらに、第19・8条6では、異なる制度間の一貫性（compatibility）を促進する仕組みの整備を奨励するとともに、両締約国は、それぞれの管轄区域で適用されているメカニズムに関する情報を交換し、両締約国間の一貫性を促進するためにこれら又は他の適切な取り決めを拡張する方法を探求するよう努めなければならないとし、その際、両締約国は、APEC越境プライバシー規則が、個人情報保護しつつ越境的な情報伝達を促進するための有効なメカニズムであることを認識するとする。

第3に、日米デジタル貿易協定では、第15条に個人情報の保護に関する規定が置かれている。具体的には、第15条3において、異なる制度の間の相互運用性（interoperability）を促進する仕組みの整備を奨励すべきであるとし、第15条4では、個人情報保護するための措置の遵守を確保すること及び個人情報の国境を越える流通に対する制限が当該流通によりもたらされるリスクとの関係が必要であり、かつ、当該リスクに比例したものであることを確保することの重要性を認識するとする。

第4に、RCEPでは、第12・8条1において、各締約国は、電子商取引の利用者の個人情報の保護を確保する法的枠組みを採用し、又は維持するとし、第12・8条2において、個人情報の保護のための自国の法的枠組みを策定するに当たり、関係する国際的な機関又は団体の国際的な基準、原則、指針及び規準を考慮するとする。

これらの規定には、一定の共通の国際調和化の契機が見られる。まず、CPTPP、USMCAにおいては、個人情報保護が消費者の信頼の確保のために重要であることが強調されている。また、CPTPP、USMCA、日米デジタル貿易協定、RCEPのいずれにおいても、一定の国際機関等の基準・指針等を参照すべきであるとし、一定の国際調和化への配慮を行っている。ただし、その規範性の程度、具体性においては各々異なる。CPTPPにおいては、異なる制度の間の一貫性（compatibility）を促進する仕組みの整備を奨励すべきであり、関係国際機関の原則及び指針を考慮すべきとする。RCEPにおいては、関係する国際的な機関又は団体の国際的な基準、原則、指針及び規準を考慮するという、やや弱い表現となっている。他方、USMCAにおいては、参照すべき国際的仕組みとしてAPECプライバシーフレームワーク及びOECDプライバシー保護及び個人データの国境を越えた流通に関するガイドラインに関する理事会勧告を明示する。また、実質的な規制方法に関しては、USMCAや日米デジタル貿易協定は、個人情報保護のための個人情報の国境を越える流通に対する制限がリスクに基づく方法に依拠することの重要性を指摘している。

## (2) サイバーセキュリティ

第1にCPTPPでは、第14・16条において、(a) コンピュータの安全性に係る事件への対応について責任を負う自国の機関の能力を構築すること、(b) 締約国の電子的なネットワークに影響を及ぼす悪意のある侵入又は悪意のあるコードの拡散を特定し、及び軽減するために協力することを目的として、現行の協力の仕組みを利用することの重要性を認識する。

第2にUSMCAでは、第19・15条1において、両締約国はサイバーセキュリティに対する脅威がデジタル貿易に対する信頼を損なうものであることを認識するとし、その上で、(a) サイバーセキュリティ事象対応について責任を負うそれぞれの自国機関の能力を構築すること、(b) 電子ネットワークに影響を及ぼす悪意のある侵入又は悪意のあるコードの

流布を特定及び軽減するために協力するための既存の協力メカニズムを強化し、サイバーセキュリティ事象に迅速に対処し、また認識及びベストプラクティスのための情報を共有するためにこれらのメカニズムを利用することに努めるとする。また、第19・15条2では、両締約国は、サイバーセキュリティの脅威の進化する性質に鑑み、当該脅威に対処するに当たって、定められた規制よりもリスクに基づくアプローチが一層効果的なものとなることができることを認識するとする。

第3に日米デジタル貿易協定では、第19条1において、両締約国は、サイバーセキュリティに対する脅威がデジタル貿易に対する信頼を損なうものであることを認識するとし、(a) コンピュータの安全性に係る事象への対応について責任を負うそれぞれの権限のある当局の能力を構築すること、(b) 電子的なネットワークに影響を及ぼす悪意のある侵入又は悪意のあるコードの拡散を特定し、及び軽減するために協力するための現行の協力の仕組みを強化すること並びに当該仕組みをサイバーセキュリティに係る事象への迅速な対処のために並びに意識の向上及び良い慣行に関する情報の共有のために利用することに努めるとする。また、第19条2では、サイバーセキュリティの脅威の進化する性質に鑑み、当該脅威に対処するに当たって、定められている規制よりもリスクに基づいた方法が一層効果的なものとなることができることを認識するとする。

第4にRCEPでは、第12・13条において、(a) コンピュータの安全性に係る事象への対応について責任を有するそれぞれの権限のある当局の能力を構築すること、(b) サイバーセキュリティに関連する事項について協力するために既存の協力の仕組みを利用することの重要性を認識するとする。

第5にDEPAでは、第5・1条2において、(a) コンピュータ・セキュリティ事象対応を担当する自国機関の能力を高めること、(b) 既存の協力メカニズムを用いて、締約国の電子ネットワークに影響を及ぼす悪意のある侵入又は悪意のあるコードの流布を特定し、これを緩和するために協力すること、(c) 資格の相互承認、多様性及び平等に関する可能なイニシアティブを含む、サイバーセキュリティの分野における人材育成（workforce development）の重要性を認識するとする。オーストラリア・シンガポールDEAにおいても同様の規定が存在する。また、DEPAでは、第5・2条において、オンラインの安全・セキュリティ一般についても規定されており、具体的には第5・2条2において、オンラインの安全及びセキュリティの問題に対処するために、マルチステークホルダーアプローチをとることの重要性を認識するとしている。

これらの規定においても、各国機関の協力強化、既存の協力メカニズムの活用に関しては共通の国際調和化の契機がみられるが、差異もみられる。CPTPP、RCEPにおいては、各国機関の能力強化、既存の協力の仕組みの活用に焦点を当てたシンプルな規定になっているのに対して、USMCA、日米デジタル貿易協定においては、リスクに基づいた方法が効果的であることが強調され、一定の規制のあり方についても示されている。また、DEPAでは人材育成の重要性が指摘され、安全及びセキュリティの問題への対処におけるマルチステークホルダーアプローチの重要性も認識されている。

#### 4. 世界レベルでの政策調整

世界レベルでは、デジタル経済化に関して、国際連合でも一定の議論が行われた。例えば、

2018年7月には、デジタル協力に関する国連事務総長ハイレベルパネルが設置され、2019年6月には、5つの主要な勧告を含む報告書が提出された。主要な勧告は、デジタル技術の活用において、包摂性の確保、能力構築、人権及び主体性の確保、信頼及びセキュリティの確保、グローバルなデジタル協力を求めるものであった<sup>14</sup>。また、国際連合国際商取引法委員会（UNCITRAL）では電子商取引に関するモデル法等が策定され、国連貿易開発会議（UNCTAD）では電子商取引に関するモニタリング等が行われた<sup>15</sup>。ただし、全体としてみると国際連合の役割は限定されていた。他方、一定の役割を果たしている世界レベルでの場としては、G7、G20、OECD、WTO等がある。

### (1) G7、G20によるアジェンダセッティング

データの自由な越境流通と様々な公共政策目的の調整に関するデータガバナンスに関しては、FTA/EPAにおいて具体的規定が検討されるのと並行して、世界レベルでは、G7、G20といった場において、一定のアジェンダセッティングが行われてきた。

2016年5月に開催されたG7伊勢志摩サミットにおいては、「サイバーに関するG7の原則と行動」が採択され、目指すべきサイバー空間においては、情報の自由な流通がグローバルな経済及び開発を促進することの基本原則であり、デジタル経済の全ての活動主体によるサイバー空間への公平かつ平等なアクセスを確保するものであること、プライバシー、データ保護及びサイバーセキュリティを促進することの重要性が再確認された。同時に、知的財産の開発及び保護の重要性を確認するとともに、市場へのアクセスの条件として、それらの製品のソース・コードへのアクセス又はその移転を求める政策に反対するとした<sup>16</sup>。

また、最近では、2021年10月にロンドンで開催された「G7貿易大臣会合のコミュニケ」において、付属文書Bとして、「G7デジタル貿易原則」が採択された。そこでは、公正かつ包括的なグローバル・ガバナンスとして、デジタル貿易における共通ルールが世界貿易機関の場で合意されるべきだとされるとともに、包摂的な形での成長を推進するため、低所得国、とりわけ後発開発途上国の特定のニーズを考慮し、各国間及び国内のデジタル・デバインドへの取組への努力が強化されるべきこと、デジタル貿易を管理するルールは、労働者、消費者及び企業が全ての潜在能力を強化できるように、将来性がありイノベーションや新興技術に応えられるものであるべきであり、そのプロセスを支援するため、政府は、デジタル貿易の急速な発展への取組に寄与することができる証拠と分析をOECDによるものを含め検討すべきであることが強調された<sup>17</sup>。

2019年6月に大阪で開催されたG20では、「首脳宣言」、「貿易デジタル大臣声明」において、デジタル化を伴うイノベーションを進めるために、データ・フリー・フロー・ウィズ・トラスト（DFFT：信頼性のある自由なデータ流通）を確立するという方針が示された。そして、電子商取引に関する共同声明イニシアティブの下で進行中の議論に留意し、WTOにおける電子商取引に関する作業計画の重要性を再確認するとされた<sup>18</sup>。DFFTについては、その後のサウジアラビアにおける2020年7月の「G20デジタル大臣宣言」、イタリアにおける2021年8月の「G20デジタル大臣宣言」においても継続的に取り上げられた。

G20の役割については、金融危機対応の際の役割をモデルとして、一般的にも強化すべきであるという議論もある。例えば、G20の下に、FBB（Financial Stability Board）にならっ

てDBB (Digital Stability Board) を設置し、さらにその下に具体的な国際基準設定を担うDSWG (Digital Standards Working Group) あるいはDSTF (Data Standards Task Force) を設置すべきだといった議論がある<sup>19</sup>。

### (2) OECDにおけるアジェンダセッティングと予備的検討

G7、G20とともに、OECDも一定のアジェンダセッティングの役割や、さらに予備的検討を行う役割を担っている<sup>20</sup>。OECDは、過去においては、電子署名や電子商取引における消費者保護の議論を先導してきた。また最近では、後述のWTO電子商取引交渉に参加していない諸国が関与するものも含めた既存のルール、規格、原則のインベントリー作成を行い<sup>21</sup>、様々な越境データ移転に関するアプローチに一定の共通性があることを明らかにした<sup>22</sup>。

### (3) WTOにおける検討

G7、G20、OECD等におけるアジェンダ設定や予備的検討も踏まえ、WTOにおける検討も最近進みつつある。2017年12月にブエノスアイレスで開催された第11回閣僚会議において、「電子商取引に関する共同声明」<sup>23</sup>が出され、有志国グループで将来の交渉に向けた探求的作業を開始することになった。71加盟国により2018年3月に電子商取引に関する第1回有志国会合が開催され、2018年12月まで計9回開催された。そして、2019年1月にダボスで開催された非公式閣僚会合で、「電子商取引に関する共同声明」<sup>24</sup>が再度出され、可能な限り多くのメンバーとともに高いレベルのルール作成を目指し、交渉開始の意思が確認された。そして、76加盟国が参加して、交渉が開始された。中国は当初は参加していなかったが、2019年1月の共同声明には参加した<sup>25</sup>。

2020年12月には「電子商取引に関する共同声明：共同議長国による進捗報告」が共同議長国（日、豪、シンガポール）によって出された<sup>26</sup>。そこでは、主要な進展が、電子署名及び電子認証、ペーパーレス貿易、電子的な送信に対する関税、公開された政府データ、インターネット・アクセス、消費者保護、迷惑メール、ソース・コード等について見られたとされた。他方、データ流通を促進する規律については、高い水準で商業的に意義のある成果には必須であり、2021年前期にはこれらの議論を一層深める必要があるとされた。このような進展に至る交渉過程において、中国は、1) 技術進歩、ビジネスの発展、正当な公共政策目的のバランスを踏まえたリーゾナブルな目標設定が重要である、2) 当面はモノの貿易に焦点を当てるべきである、3) 発展段階や政策関心も異なる発展途上国にも配慮すべきである、4) データ流通、データ保存等の議論を一部の国は主張するが、様々な議論があるのであり、交渉に先立ってより探求的議論が必要である、5) データ流通の基礎にはセキュリティがあるべきだ、といった原則的な議論を行った<sup>27</sup>。

その後、2021年12月には、WTO電子商取引交渉の共同議長国である日本、オーストラリア及びシンガポールは、これまでの交渉の実質的な進捗を確認するとともに、今後の目標を示す、「オーストラリア、日本、シンガポールの閣僚によるWTO電子商取引共同声明」<sup>28</sup>を発表した。その中では、8つの条文（①オンラインの消費者保護、②電子署名及び電子認証、③要求されていない商業上の電子メッセージ、④政府の公開されたデータ、⑤電子契約、⑥透明性、⑦ペーパーレス貿易、⑧開かれたインターネット・アクセス）について

意見の収斂が達成され、その結果、消費者の信頼性の向上、オンラインで取引するビジネスの支援といった便益がもたらされることが確認された。他方、電子的な送信に対する関税、国境を越えるデータ流通、データ・ローカライゼーション、ソース・コード、サイバーセキュリティ等の分野については条文提案の統合は進んだものの、これらの分野の交渉を2022年初めから強化する必要があることが確認された。その上で、データ流通を可能とし、促進する規定が、高い水準かつ商業的に意義のある成果のための鍵であること、途上国及び後発開発途上国の関与を支援することの重要性の認識が示された。

さらに、2022年6月の「オーストラリア、日本、シンガポールの閣僚によるWTO電子商取引共同声明」では、途上国及び後発開発途上国の経済が電子商取引の便益を享受できるよう支援するため、共同議長国が「電子商取引キャパシテビルディング枠組み」を立ち上げたことが報告された。また、非常に困難な地政学的環境の下での国際的なルールの重要性が強調され、2022年末までに統合交渉テキストを改訂するというコミットメントを再確認した<sup>29</sup>。

## 5. おわりに

以上のように、グローバルなデータガバナンスにおける多様な公共政策目的間調整は、FTA/EPA、G7、G20、OECD、WTO等がアジェンダ設定、予備的検討及び検討に関する役割を複合的に分担する中で、一定程度進展してきた。

ベトナムを含むTPP、中国を含むRCEPにおいても一定の規定が可能であったことを考えると、条文レベルではWTOにおいて一定の合意が行われる可能性もあると思われる。ただし、特にRCEPの規定に見られるように、公共政策目的の判断、特に安全保障の観点からの判断が各国に委ねられる可能性も高く、その場合、実質的な公共政策目的間バランスの一定の差異は持続する可能性が高い。特に、アメリカとEU、あるいはアメリカ、EU、中国の間で一定の合意が可能であったとしても、データガバナンスの分野においてインドとの合意を得ることは困難であることが予想される。戦略的關係においてインドと接近しつつある日本が2019年の大阪におけるG20で主導したDFFTについても、インドが合意することはなかった<sup>30</sup>。また、経済安全保障が政治的注目を集める中で、狭義の安全保障と、個人情報保護、サイバーセキュリティ、実効的規制、産業政策、倫理的法的社会的課題(ELSI)への対応強化等との境界も曖昧になりつつあり、「安全保障」が肥大化する恐れがある。このような広義の「安全保障」を適切にマネジメントするためにも、個別の公共政策毎に国際調和化を図ることは重要である。

また、データガバナンスの検討プロセスにおいては、政策的調整の場としてはFTA/EPAが先行し、最近になってWTOにおける試みも再度みられるようになってきた。また、その過程では、G7、G20、OECD等の横断的な場も触媒として活用されてきた。そのなかで、日本はG20等を通して、DFFTをかかげて議論を主導することを試みた。日本は、米国、EU、中国といったデータに関する主要領域に比べれば小さな単位ではあるのだが、EUとの個人情報保護に関する十分性認定の取得、日米デジタル貿易協定、TPP、中国を含むRCEP等様々な仕組みの実験の結節点になっている面はあり、様々な立場の橋渡しを行うには、興味深い位置にあるとは言える。また、その際、DEPAやDEAといった地域における先端的な実験を行っているシンガポールやオーストラリアといったミドルパワーと連携

する方策も有効かもしれない<sup>31</sup>。

— 注 —

- 1 Susan Ariel Aaronson and Patrick Leblond, “Another Digital Divide: The Rise of Data Realms and its Implications for the WTO”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 21, 2018; Susan Ariel Aaronson, *Data is disruptive: How data sovereignty is challenging data governance*, Hinrich Foundation, 2021 (<https://www.wita.org/wp-content/uploads/2021/08/Data-is-disruptive-Hinrich-Foundation-white-paper-Susan-Aaronson-August-2021.pdf>).
- 2 Susan Ariel Aaronson and Patrick Leblond, “Another Digital Divide”, p. 255.
- 3 須田祐子 『データプライバシーの国際政治：越境データをめぐる対立と協調』 勁草書房、2021年、18、20、39頁。
- 4 「ネットワーク安全法（大地法律事務所仮訳）」 ([https://www.jetro.go.jp/ext\\_images/world/asia/cn/law/pdf/others\\_005.pdf](https://www.jetro.go.jp/ext_images/world/asia/cn/law/pdf/others_005.pdf))。
- 5 Neha Mishra, “Data Governance and Digital Trade in India: Losing Sight of the Forest for the Trees?”, *ANU College of Law Research Paper No 21.16*, SSRN, 2021 ([https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3835497](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3835497)).
- 6 「第14章 電子商取引」 ([https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/kyotei/tpp\\_text\\_yakubun/pdf/160308\\_yakubun\\_14.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/kyotei/tpp_text_yakubun/pdf/160308_yakubun_14.pdf))。
- 7 “Chapter 19 Digital Trade” (<https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/19-Digital-Trade.pdf>).
- 8 「デジタル貿易に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000527426.pdf>)。
- 9 「第12章 電子商取引」 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100129065.pdf>)。
- 10 「経済上の連携に関する日本国と欧州連合との間の協定」 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000382088.pdf>)。
- 11 “Digital Economy Partnership Agreement” (<https://www.mti.gov.sg/Improving-Trade/Digital-Economy-Agreements/The-Digital-Economy-Partnership-Agreement>).
- 12 “Australia-Singapore Digital Economy Agreement” (<https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/australia-singapore-digital-economy-agreement.pdf>).
- 13 以下の文献においても、一定の収斂傾向の側面が重視されている。Yves Tiberghien, Danielle Luo, Panthea Pourmalek, “Existential Gap: Digital/AI Acceleration and the Missing Global Governance Capacity”, Centre for International Governance Innovation, 2022 (<https://www.cigionline.org/articles/existential-gap-digitalai-acceleration-and-the-missing-global-governance-capacity/>). Francesca Casalini, Javier López-González, and Taku Nemoto, Mapping Commonalities in Regulatory Approaches to Cross-Border Data Transfer, *OECD Trade Policy Paper*, No. 248, OECD Trade and Agricultural Directorate, 2021 ([https://www.oecd-ilibrary.org/trade/mapping-commonalities-in-regulatory-approaches-to-cross-border-data-transfers\\_ca9f974e-en;jsessionid=WXXCM4LLzmEizyQFPOEj-UmLq7-TtnoE9J-A-cEo.ip-10-240-5-52](https://www.oecd-ilibrary.org/trade/mapping-commonalities-in-regulatory-approaches-to-cross-border-data-transfers_ca9f974e-en;jsessionid=WXXCM4LLzmEizyQFPOEj-UmLq7-TtnoE9J-A-cEo.ip-10-240-5-52)).
- 14 UN, *The age of digital interdependence: Report of the UN Secretary-General’s High-level Panel on Digital Cooperation*, 2019 (<https://www.un.org/en/pdfs/HLP%20on%20Digital%20Cooperation%20Report%20Executive%20Summary%20-%20ENG.pdf>).
- 15 Douglas Lippoldt, “Regulating the International Digital Economy, with Trade and Innovation in Mind”, *Centre for International Governance Innovation Papers*, No. 265, 2022 ([https://www.cigionline.org/static/documents/no.265\\_5slBcxS.pdf](https://www.cigionline.org/static/documents/no.265_5slBcxS.pdf)).
- 16 「サイバーに関するG7の原則と行動」 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000160315.pdf>)。
- 17 「G7貿易大臣コミュニケ」 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100251121.pdf>)。
- 18 「G20大阪首脳宣言」 ([https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/osaka19/jp/documents/final\\_g20\\_osaka\\_leaders\\_declaration.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/osaka19/jp/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration.html))。
- 19 Robert Fay, “Global Governance of Data and Digital Technologies: A Framework for Peaceful Cooperation”,

- Centre for International Governance Innovation, 2022 (<https://www.cigionline.org/articles/global-governance-of-data-and-digital-technologies-a-framework-for-peaceful-cooperation/>); Michel Girard, Standards for Digital Cooperation, CIGI Papers No. 237, Centre for International Governance Innovation, 2020 (<https://www.cigionline.org/static/documents/documents/Paper%20no.237.pdf>).
- 20 Douglas Lippoldt, “Regulating the International Digital Economy”.
- 21 Taku Nemoto, Javier López-González, “Digital Trade Inventory: Rules, Standards and Principles”, *OECD Trade Policy Paper* 251, OECD Trade and Agricultural Directorate, 2021 ([https://www.oecd-ilibrary.org/trade/digital-trade-inventory\\_9a9821e0-en](https://www.oecd-ilibrary.org/trade/digital-trade-inventory_9a9821e0-en)).
- 22 Francesca Casalini, Javier López-González, and Taku Nemoto, “Mapping Commonalities”.
- 23 WTO, “Joint Statement Initiative on Electronic Commerce” (WT/MIN (17)/60).
- 24 WTO, “Joint Statement Initiative on Electronic Commerce” (WT/L/1056).
- 25 Henry Gao, “Across the great wall: E-Commerce joint statement initiative negotiation and China”, SSRN, 2021 ([https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3695382](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3695382)).
- 26 WTO, “Joint Statement Initiative on E-commerce: Co-convenors’ Update” ([https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/ecom\\_14dec20\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ecom_14dec20_e.pdf)).
- 27 WTO, “WTO Joint Statement Initiative on Electronic Commerce- communication from China” (INF/ECOM/19 24 April 2019).
- 28 WTO, “WTO Joint Statement Initiative on E-commerce: Statement by Ministers of Australia, Japan and Singapore” ([https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/ji\\_ecom\\_minister\\_statement\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/ji_ecom_minister_statement_e.pdf)).
- 29 WTO, “WTO Joint Statement Initiative on E-commerce: Statement by Ministers of Australia, Japan and Singapore” ([https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/ji\\_ecom\\_minister\\_statement\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/ji_ecom_minister_statement_e.pdf)).
- 30 Neha Mishra, “Data Governance and Digital Trade in India”.
- 31 Shiro Armstrong, Rebecca Sta Maria, Tetsuya Watanabe, *Towards an Asia-Pacific Digital Economy Governance Regime*, RIETI, 2021 (<https://www.rieti.go.jp/en/special/policy-update/092.pdf>).

