

ガバメントアクセスのルール形成に向けて ~個人データ・非個人データの国際流通の適正化~ 2021年度報告の概要

2022年3月3日 CFIEC 国際経済連携推進センター 横澤 誠

デジタル経済の中で比較的新しい議論「ガバメントアクセス」の背景とは?

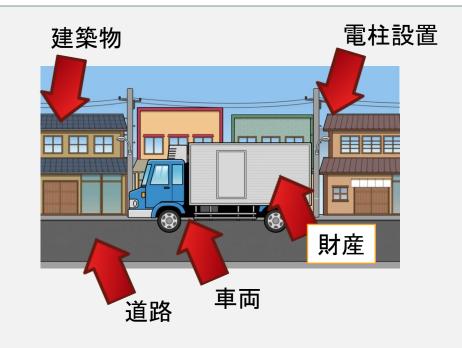
- デジタル、データは目に見えない、触れない、占有できない・・・
- ・かと言って規律がないと、「個人情報漏洩」「サイバー攻撃の対象」「脅 迫メール(ランサムウェア)」「人格・人権否定」など様々な事件事象の 原因となる
- * 我々のデータは、大部分が民間部門(巨大企業が中心)に保管され、政府 (自治体、政府機関を含む)がそれに次ぐ。

→ そこで大きな疑問

「政府(自治体、政府機関、他国政府を含む)」は民間部門が保有(管理) するデータにどのような場合、アクセスできるのか?アクセスしていいのか ?すべきなのか?

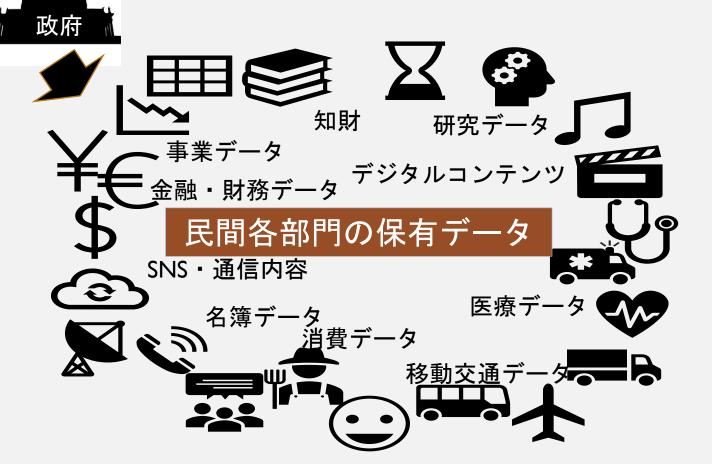
- →欧米間、中国との間で大きな考え方の隔たりがあり、不統一
- →DFFTの実現、データ利用に関する「信頼」確保における大きな障害
- →改正個人情報保護法における同意取得時の要説明事項

現実世界での政府のアクセスによる 様々な規律維持はデジタルの世界ではどうあるべきか?



Center for International Economic Collaboration

デジタル世界でのガバメントアクセスの規律は未整備 何から考えたらいいのか?



全てのガバメントアクセスが悪いわけではない

法執行、犯罪捜査

公益に基づく行為

- •税務
- •製品安全
- •交通、環境などの規律維持

公衆衛生(感染防止も含む)

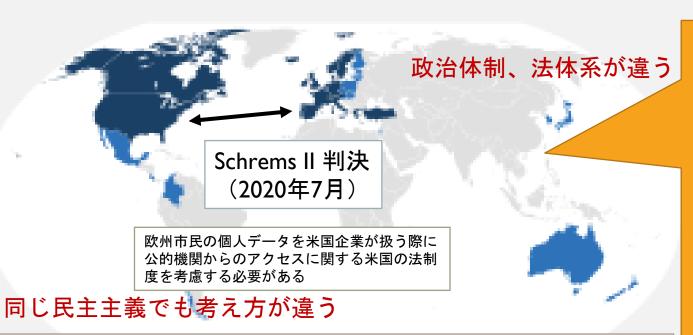
秩序の維持(諜報など含む)

都市計画

国境を跨ぐ規律維持(人、物、無体物の入出國管理)

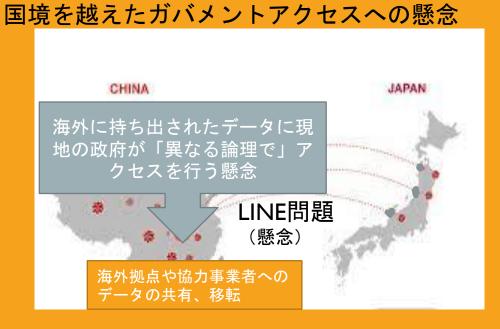
不十分不明確不適切なルール形成はデータに関連する事業の開発や維持拡大、市民生活に悪影響を与える。

ガバメントアクセスルールの 地政学、デジタル安全保障上の課題



より広い視点でのガバメントアクセス課題も生じつつある

民間インターネット地図へ領土表示方法強制(一方的主張) ウクライナ・ロシアの情報戦(諜報、統制、妨害、攻撃) 人権、差別、感染情報、環境問題等に関する過度な統制や歪曲



2022.4施行の改正個人情報保護法変更点の一つ (ガバメントアクセスのリスクについて本人通知義務)

ガバメントアクセスに関連する議論の現状

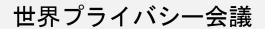
個人情報についてのガバメントアクセス規律議論



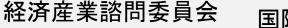




Global Privacy Assembly







国際商工会議所

XOECD "Government access to personal data held by the private sector: Statement by the OECD

Committee on Digital Economy Policy"

※世界プライバシー会議 (GPA)採択 "43rd

Closed Session of the Global Privacy Assembly"



OECDの2020年12月文書における論点の例

略称	規律要素8
法的根拠	政府が個人データに対するアクセスを強制できる法的根拠 (the legal bases upon which governments may compel access to personal data)
目的の正当性、 手段の必要性、 目的と手段の 比例性	アクセスが正当な目的に合致し、必要かつ比例的な方法で 実施されるという要件(requirements that access meet legitimate aims and be carried out in a necessary and proportionate manner)
透明性	透明性(transparency)
承認及び制約	ガバメントアクセスの要求に対する承認及び制約 (approvals for and constraints placed on government access)
データ取り扱 い制限	機密性、完全性、利用可能性の保護措置を含む、取得した個人データの取り扱いに関する制限 (limitations on handling of personal data acquired, including confidentiality, integrity and availability safeguards)
独立した監督	独立した監督(independent oversight)
実効的な救済	実効的な救済effective redress)

+データ主体の権利(GPA)

CFIEC ガバメントアクセスと貿易ルールに関する検討会 2021年6月-2022年1月

報告書(暫定公開版):2022年2月1日 HTTPS://WWW.CFIEC.JP/2022/GOV-REPORT-20220201/

検討成果 1 世界にはどのようなガバメントアクセスがあるのか

分類視点	視点の内容
データの種類による 分類	データの対象(個人か非個人か:一義的に決まらないことも含めて)、 データの性質(例えば3V、volume:量、variety:多様性、velocity:更新頻 度)、データの価値(知的財産等)
強制性による分類	罰則等を伴うかどうかにかかわらず強制によるものか、民間側からの 任意、自主的な提供によるものか
データのライフサイ クルによる分類	生じる課題がデータ取得時の行為に起因するものか、取得後の利用や 該当する政府以外への提供、改変や削除の要求を想定したものか
データの流れによる 分類	データ提供の流れが政府部門への直接の提供か、政府部門が指定する組織(特定の民間部門も含む)への提供を想定したものか
課題の越境性による 分類	該当する国・地域の内部に閉じた課題か、二箇所以上の国・地域をま たぐ要求からくる課題か
ガバメントアクセス の目的による分類	犯罪捜査、安全保障、国内産業振興、自国民の個人情報保護など、ガバメントアクセスにどのような目的が想定されるか

(一財)国際経済連携推進センター

委員: 生貝 直人 一橋大学 石井夏生利 中央大学

板倉陽一郎 弁護士(ひかり総合法律事務所)

高倉 成男 明治大学

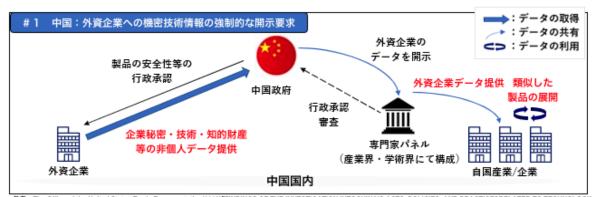
富士通・JEITA通商委員会委員長

根本 拓 元OECD 平見 健太 早稲田大学 経団連

渡邉真理子 学習院大学

敬称略 オブザーバー:経済産業省 他

CFIEC 検討成果 2 ガバメントアクセス事例分析

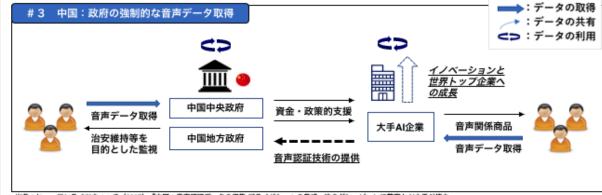


参考: The Office of the United States Trade Representative(2018)"FINDINGS OF THE INVESTIGATION INTOCHINA'S ACTS, POLICIES, AND PRACTICESRELATED TO TECHNOLOGY TRANSFER.INTELLECTUAL PROPERTY, AND INNOVATIONUNDER SECTION 301 OF THE TRADE ACT OF 1974"

記述については情報が提供された当時のものを基準としており、その後、法制度自体が改訂されたり、運用が変更となり問題が解消あるいは軽減された可能性のある事例を含む。 また参照した報告者の観測に基づくものもあり、状況によって異なる観測も否定しない点もあるが、できる限り柔敵な視点で記述を加えている。



また参照した報告者の観測に基づくものもあり、状況によって異なる観測も否定しない点もあるが、できる限り柔軟な視点で記述を加えている。



出典: ヒューマンライツウォッチ (2017) 『中国:音声認証データの収集 プライバシーへの脅威 法のグレーゾーンで警察とAI大手が協力』 https://www.hrw.org/ja/news/2017/10/23/310343 (2022年2月24日確認)

記述については情報が提供された当時のものを基準としており、その後、法別度自体が改訂されたり、運用が変更となり問題が解消あるいは軽減された可能性のある事例を含む。 また参照した報告者の観測に基づくものもあり、状況によって異なる観測も否定しない点もあるが、できる限り柔敵な根点で記述を加えている。

(これら以外に取り上げられた代表事例)

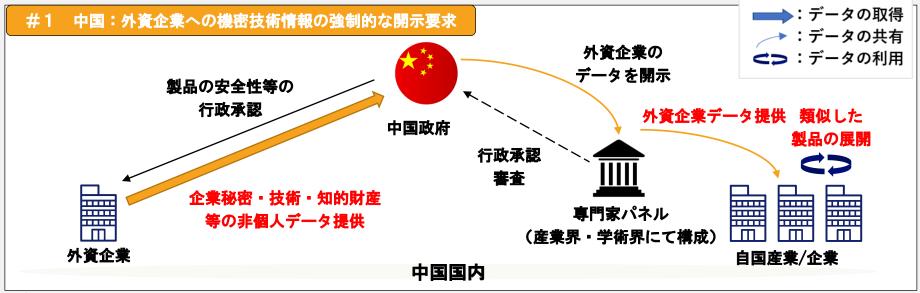
- 事例4 インド:付加価値データセット(非個人データガバナンス枠組み)
- 事例5 米EU間:監視プログラム強制アクセスの懸念(Schrems I/II)
- 事例6 米EU間:犯罪捜査に係るデータ開示要求(米国SCA)
- 事例7 中国:国家情報法による無制限のアクセス要求の懸念
- 事例8 シンガポール:COVID-19感染対策アプリデータの犯罪捜査等の利用

【事例1】中国政府の行政承認と引き換えの機密技術情報の開示要求

外資企業の機密技術情報が中国政府を通して専門家パネルに開示

専門家パネルの得た情報が中国企業に再提供され、それに基づいた類似商品の開発や販売が起こる懸念

2019年「外商投資法」で外資企業の強制技術移転が禁止 2021年「データ安全法」でデータ処理活動を規範化



参考: The Office of the United States Trade Representative(2018)" FINDINGS OF THE INVESTIGATION INTOCHINA'S ACTS, POLICIES, AND PRACTICESRELATED TO TECHNOLOGY TRANSFER, INTELLECTUAL PROPERTY, AND INNOVATIONUNDER SECTION 301 OF THE TRADE ACT OF 1974 "

記述については情報が提供された当時のものを基準としており、その後、法制度自体が改訂されたり、運用が変更となり問題が解消あるいは軽減された可能性のある事例を含む。 また参照した報告者の観測に基づくものもあり、状況によって異なる観測も否定しない点もあるが、できる限り柔軟な視点で記述を加えている。

Center for International Economic Collaboration

CFIEC 検討成果3個人・非個人データに関わらないガバメントアクセス規律要素の例14項目

非個人データを含むガバメントアクセスで検討されるべき拡大された規律要素の例

- 1. **法的根拠**(legal basis):ガバメントアクセスが行われる国(要求する政府、要求される民間部門の保有データ所在国など)において、有効な法律上の拠り所があるべき
- 2. **目的の正当性と手段の必要性・比例性**(meet legitimate aims and be carried out in a necessary and proportionate manner):ガバメントアクセスの目的が正当であり、そのために取られた手段が必要かつその必要性に比例したものであるべき
- 3. **透明性**(transparency)特にデータを提供する民間部門側にとって、そのガバメントアクセスの内容とプロセスが明示的であるべき
- 4. 承認及び制約(approvals for and constraints)ガバメントアクセスは承認を経たものであり範囲の制約を受けるべき
- 5. **制限**(limitations)データの最小限の取り扱いと維持について明確な制限を持つべき
- 6. 独立した監督(independent oversight):独立した機関による監督及び承認を前提とすべき
- 7. **実効的な救済**(effective redress):違法または不適切なガバメントアクセスに異議を唱え救済を求めるための明確なメカニズムを持つべき

- 8. 公平性(impartiality)・無差別性(non-discrimination):ガバメントアクセスの対象となる民間部門の選定に不公平や差別的な取り扱いは排除されているべき
- 9. 運用の一律性(uniformity):ガバメントアクセスにかかる法制度の運用が恣意的にならず、一律な基準と方法で行われるべき
- 10. 公正性(fair and equitable treatment):恣意的で不公正、不正義または特異なものでなく、人種、民族、文化、宗教、拠点・居住地、ジェンダーなど偏見や差別によらないものであるべき
- 11. 経済的合理性 (economic rationality):ガバメントアクセスの対象とされる民間部門あるいは社会全体に過度なコストや負担を強いるものではないこと
- 12. 補償(compensation):ガバメントアクセスを受ける企業や経済的な影響を被った個人について、求めに応じて相当な補償が行われるべき
- 13. 責任制限 (limitation of liability):民間部門がガバメントアクセスに応じたことにより生じうるさまざまな責任について、該当する民間部門の責任は不問あるいは限定されるべき
- 14. 法の抵触(conflicts of law):ガバメントアクセスの根拠となる法律に抵触する別の法制度が該当する国内外にあり、それらが矛盾・対立する場合は事前事後を問わず政府が調整の主体となるべき

左側7つはOECDにおいて個人情報を主対象に記されている項目

右側7つは検討会において、非個人情報、貿易ルール視点を加えて議論された項目

ガバメントアクセスー今後に向けて一

課題の理解と認知度の向上

日本の考えるデジタル変革の中のGA 官民連携そのものを問う規律議論 個人情報、非個人情報を問わない課題 広い視点での課題の認識

エビデンスの収集、調査

信頼の要素としてのGA規律要件 ステークホルダーの認識の理解 国ごとの違い、地域ごとの違い、対立 社会的・経済的な影響の定量化

官民連携体制

議論の場の展開 規律議論の深化と理解の醸成 デジタル変革の主要要因として連携

<講師への事前質問>

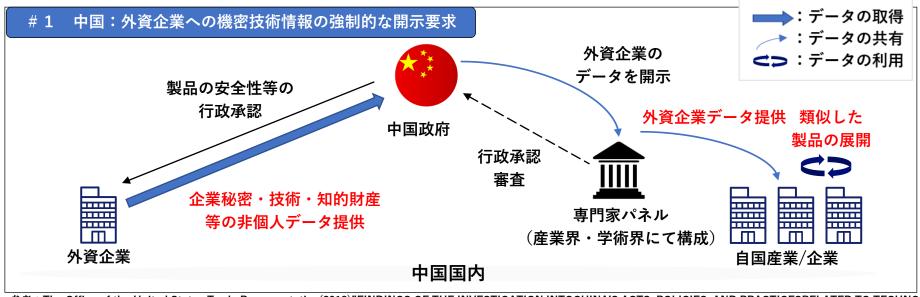
- Q1 ガバメントアクセスを日本語で本質的意味を捉えつつ、わかりやすくいうと どういう言葉が適切だろうか? 特に「アクセス」の示す範囲とその影響(誰に対して)は何か?
- Q2 ガバメントアクセスがどうして今、議論を呼んでいるのか。日本の立場から見て、この議論が解決すべき課題は何なのか?(それぞれの専門の観点から)特に中国など権威主義国におけるガバメントアクセスの動向と対応策を含めて
- Q3 信頼ある越境データの自由流通、データローカライゼーションとの関係は? そしてそれがどのようなインパクトを個人、ビジネス、社会に与えるのだろうか?

【事例1】中国政府の行政承認と引き換えの機密技術情報の開示要求

外資企業の機密技術情報が中国政府を通して専門家パネルに開示

専門家パネルの得た情報が中国企業に再提供され、それに基づいた類似商品の開発や販売が起こる懸念

2019年「外商投資法」で外資企業の強制技術移転が禁止 2021年「データ安全法」でデータ処理活動を規範化



参考:The Office of the United States Trade Representative(2018)"FINDINGS OF THE INVESTIGATION INTOCHINA'S ACTS, POLICIES, AND PRACTICESRELATED TO TECHNOLOGY TRANSFER, INTELLECTUAL PROPERTY, AND INNOVATIONUNDER SECTION 301 OF THE TRADE ACT OF 1974"

記述については情報が提供された当時のものを基準としており、その後、法制度自体が改訂されたり、運用が変更となり問題が解消あるいは軽減された可能性のある事例を含む。 また参照した報告者の観測に基づくものもあり、状況によって異なる観測も否定しない点もあるが、できる限り柔軟な視点で記述を加えている。

産業政策とガバメントアクセス

- ・ 中国政府とデータ
 - データは資源
 - 1. 強い対外防護意識
 - 2. 高い利活用の意識
 - 内外差別·競争歪曲が起き やすい
- ガバメントアクセスと規制に 求められる原則
 - 1. データ権益者の保護
 - 2. 競争を歪曲しないこと
 - 8. ガバメントアクセスの対象となる民間部門の選定に不公平や差別的な取り扱いは排除されているべき

• 現行ルール

- 国家は自然人、組織のデータにかかわる合法的利益を保護し、合法的なデータの利用を奨励し、法に依る保護を受けたデータの自由流通を保障し、データを主要な要素とするデジタル経済の発展を促す(データ安全法第7条)
- 競争歪曲性への対応が必要
 - 中国国内法
 - 貿易の技術的障害に関する 協定
 - 日中韓投資協定の特定措置 の履行要求の禁止

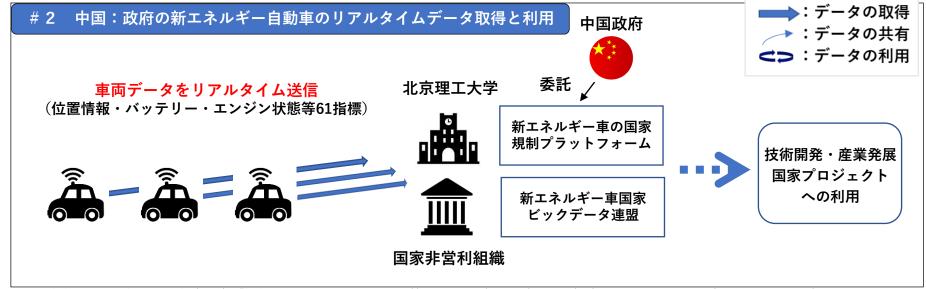
【事例2】中国政府のリアルタイム走行データの取得と利用

中国政府は新エネルギー自動車の走行データをリアルタイムで収集

安全監督、車両管理、補助金制度の不正防止、技術開発、産業発展等に利用

自動車関連データが国民の監視にも利用される懸念

2021年「データ安全法」でデータ処理活動を規範化



出典: 中華人民共和国中央人民政府(2018)『新能源汽车开启大数据时代』http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/29/content_5310143.htm(2022年2月25日確認) Erika Kinetz(2018)"In China, your car could be taking to the government" AP NEWS,

https://apnews.com/article/north-america-ap-top-news-international-news-shanghai-china-4a749a4211904784826b45e812cff4ca(2022年2月25日確認)

ガバメントアクセス

● 2020年12月、OECDのデジタル経済政策委員会(CDEP)は、民間部門が保有する個人データへのガバメントアクセスに関する共通原則がない場合、データの流れが不当に制限され、経済に悪影響を及ぼす可能性があるとの懸念を表明。



わが国としては、非個人データに対するものを含め、信頼性のあるガバメントアクセスに係る 国際ルール検討の議論をリードすべき。



民間提供データ取扱いに関する国内での検討を 参照しつつ、企業を含む多様なステークホル ダーの意見を取り入れることが必要。



今後、非個人データに対するガバメントアクセスのあり方について、OECDの声明で示された個別要素の他に考慮すべきものが無いか検討し、円滑な越境データ移転に資するガバメントアクセスのあり方を示すべき。

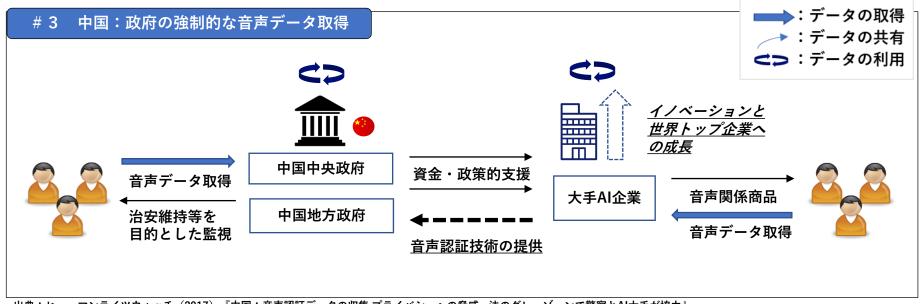
【事例3】中国政府の音声データ取得とAI企業の協力

中国中央・地方政府が人工知能発展のため資金・政策面から民間企業を支援

民間企業が発展したAI技術を提供し、政府は国家規模の音声認証データベースを構築

国民監視と収取した音声データ悪用への懸念

2021年「データ安全法」でデータ処理活動を規範化



出典:ヒューマンライツウォッチ (2017) 『中国:音声認証データの収集 プライバシーへの脅威 法のグレーゾーンで警察とAI大手が協力』 https://www.hrw.org/ja/news/2017/10/23/310343 (2022年2月24日確認)