

# データをめぐる経済安全保障

三浦 秀之

## Ensuring the Free Flow of Data and Economic Security

Hideyuki MIURA

### はじめに

経済成長におけるデータの重要性が認識されるようになったことで、米国や日本などの先進国は、デジタル貿易における自由で開かれたルールに基づく国境を越えた自由なデータ流通を標榜するようになった。他方で、中国をはじめとする多くの新興国はデータ保護主義を掲げ、データ主権、国家安全保障、情報収集、商業、プライバシーなどの理由から、データの国内保存・保管の義務化（データ・ローカライゼーション）を通じてデジタル主権を維持しようとする傾向が高まっている。こうしたデータ・ローカライゼーション規制は、データ保護主義国にデータの越境移転の制限や政府機関などの公的機関による民間事業者が保有するデータへの強制権を持ったアクセス（ガバメント・アクセス）を可能とし、当該国に進出する民間事業者にとり経済安全保障上の課題となり得る。

こうしたデータをめぐる経済安全保障上の課題は先進国間の中でも共有されており、2023年5月に日本の広島で開催された主要7カ国首脳会議（G7サミット）では、経済的強靱性及び経済安全保障に関するG7首脳声明が発出され、その中で、デジタル領域における有害な慣行への対抗という節において「企業に対してデータのローカライゼーションを不当に要求する規制、又は適切な保障や保護なしに、政府がデータにアクセスすることを許可する規制についての懸念」が表明された。経済安全保障をめぐる議論は、輸出管理やサプライチェーンの再編など有形資産・有体物に関する議論に焦点が当たりがちであるが、データのような無形資産・無体物に関する議論も重要である。

本稿では、経済的および国家安全保障上の理由からデータ保護主義的な措置を追求する中国をはじめとする新興国が、データの保護を通じていかなる経済安全保障上の課題を国際社会にもたらしているのか、またこうした課題に対して米国や日本をはじめとする先進国がこれ

をどのように対処してきたのかを考察する。第1節では米中の技術優位をめぐる競争とデータ覇権、第2節では中国のデータ取り扱いをめぐる経済安全保障上の課題、第3節では地域的及び多国間のルール形成について概観した上で、本稿を締めくくる。

### 第1節 米中の技術優位をめぐる競争とデータ覇権

米国のバイデン政権は、2022年10月12日に『国家安全保障戦略』を公表し、米国は、中国を「経済力、外交力、軍事力、技術力を併せ持つ自由で開かれた国際秩序に挑戦することができる唯一の競争相手」と位置付けた<sup>1</sup>。これを踏まえブリンケン國務長官は「冷戦後の世界は終わりを迎え、世界を形づくるための新しい競争が繰り広げられている。その競争の中心にあるのは技術である」と論じ、中国との先端技術をめぐる競争に対して米国の立場を鮮明にした<sup>2</sup>。

米国が中国に対して意識するようになった背景として、中国の習近平国家主席が、民間の資源を軍事目的に活用し、逆に軍事技術を民間に転用することで経済発展と軍事力強化を一体的に試みる軍民融合を目指したことにある。とりわけ2015年5月に中国國務院が「中国製造2025」を発布し、その中で産業革命を起こした国が覇権を握ってきたことを示唆した上で、「国際的競争力を持つ製造業を打ち立てることは、我が国の総合国力を高め国家の安全を保障し、世界強国を建設するための必須の路である」と述べている<sup>3</sup>。中国によるこうした動きを米国政府は米国への挑戦と捉え、2017年の国家安全保障戦略では、中国に対する強い警戒感が記された<sup>4</sup>。具体的には、中国は巨額の政府補助金、知的財産権の強

<sup>1</sup> The White House (2022)

<sup>2</sup> U.S. Department of State (2022)

<sup>3</sup> 國務院 (2015)

<sup>4</sup> The White House (2017)

制移転、米国人の個人情報の窃取など、あらゆる手段を通して中国は技術の優位性を高めようとしていると指摘した。さらに2018年に発行した「ホワイトハウス通商製造政策局報告書」では「中国の技術的競争力は中国による経済的な侵略によって実現している」と述べ、そのアプローチとして5つの知的財産権の侵害を論じている<sup>5</sup>。中国による知的財産権の侵害の一つのアプローチとして、外国企業の技術を中国に移転させるために中国に進出した外資系企業に技術移転を要求あるいは重要なデータを中国国内に保管する義務（データ・ローカライゼーション）を課しているという点が指摘されている。

こうした中国をめぐる経済安全保障上の課題を解決すべく米中間で協議が断続的に行われた。中国政府と中国企業による知的財産権窃取や技術移転の強要などについては2019年に外商投資法を施行させ一定の対応する姿勢が示され、米中間で一定の妥協が図られたと考えられる。他方で、データ・ローカライゼーションについては、米国は2019年の米中協議において中国のデータ・ローカライゼーションを規定するサイバーセキュリティ法の見直しを要求したが、中国側は拒否している（『朝日新聞』2019年5月10日）。次節では、中国におけるデータ保護主義的な対応が、中国に進出する民間事業者などにかなる経済安全保障上の課題を突き付けているのかについて分析する。

## 第2節 中国のデータ取り扱いをめぐる経済安全保障上の課題

中国でインターネットにアクセスできるようになったのは1994年のことである。その後、中国政府は1998年から金盾計画を本格化させ、2006年に不適切と判断したウェブサイトへのアクセスを遮断する通称グレート・ファイアウォールと呼ばれるシステムの稼働を開始し、ネット規制を計画的に推進してきた。2009年頃からはSNSの普及によりさらに情報統制を厳格化させ、Facebook、Twitterなどへのアクセスを遮断するとともに、自己検閲の要請を受けたGoogleに、中国本土からの撤退を選択させた。グレート・ファイアウォールについては世界貿易機関（WTO）などにおいて問題視されてきたが、具体的な対応がほとんどなされず<sup>6</sup>、中国に対抗するためのルール形成は進展が見られなかった<sup>7</sup>。中国によるデータ保護主義的な措置を改善すべく米国産業界や米国政府は丸となって（1）越境データ移転

の原則自由化、（2）データ・ローカライゼーション要求の原則禁止、（3）ソースコードの開示強制的原則禁止などを規律する貿易枠組みを構築することを訴え、結果的にTPPにおいて規定された（TPP3原則）<sup>8</sup>。

一方、中国では2017年6月にサイバーセキュリティ法を施行させ、それ以降、データセキュリティ法（2021年9月施行）、個人情報保護法（2021年11月施行）などのデータや個人情報やサイバーセキュリティ関連の法令やガイドラインが次々と制定あるいは改正された<sup>9</sup>。中国におけるデータをめぐる制度構築は、習近平政権が2014年4月15日に開催された中央国家安全委員会第一回会議で打ち出した「総体国家安全観（総体的な国家安全保障観）」に基づいて制定されているとされている。たとえば、中国データセキュリティ法の第1条には、その目的として「データ取り扱い活動を規範化し、データセキュリティを保障し、データの開発利用を促進し、個人、組織の合法的権益を保護し、国家の主権、安全および発展の利益を擁護する」ことを掲げており、国家安全保障の重要性について論じている。中国のデータをめぐる法制度は、いずれも違反行為に対する法的責任として行政処罰、民事損害賠償および刑事責任を規定している。

中国がデータ保護的な措置を取る中で、米国や日本をはじめとする先進国の中国進出をする民間事業者を悩ませてきたのが、データ三法に、個人情報に限らない産業データを含む「重要データ」の広範な国外移転規制（データ・ローカライゼーション）とともに、民間事業者が政府の情報収集活動に協力すること（ガバメント・アクセス）を義務として規定されていることである。中国で事業運営する民間事業者は、政府命令に犯罪捜査などの正当な理由があり、かつ、裁判所の令状の取得など適正な手続を踏んでいるのであれば、ガバメント・アクセスを受け入れざるを得ない。例えば、中国サイバーセキュリティ法では、第37条において、重要情報インフラストラクチャー運営者は、中華人民共和国国内で収集及び発生した個人情報及び重要データを、中華人民共和国国内で保存しなければならないと規定しており、また同第28条において、ネットワークプロバイダーは、公安機関及び国の安全機関のため法により国の安全及び犯罪捜査の活動を維持及び保護し、技術支援及び協力を提供しなければならないと規定している<sup>10</sup>。

ここで民間事業者にとって課題となるのが、政府機関など公的機関により開示要求されたデータがその後どの

<sup>5</sup> White House Office of Trade and Manufacturing Policy (2018)

<sup>6</sup> Palmer (2010).

<sup>7</sup> Meltzer (2014) 90-102.

<sup>8</sup> Azmeh and Echavarri (2020) 671-692.

<sup>9</sup> サイバーセキュリティ法、データセキュリティ法、個人情報保護法はデータ三法と呼ばれている。

<sup>10</sup> 藤井・三浦 (2022)

ように使用し管理されるかという点である。治安維持や公衆衛生上の理由によるアクセスは正当な手続きに則ってデータを利用し、有効な執行につなげることが想像できる。しかし一連の行為には、政府機関以外の第三者に対しての提供も含まれる可能性がある。このことからデータ・ローカライゼーションは、自国内に留め置くデータを増やしてガバメント・アクセスを拡張する意味合いを持ち、入手したデータについての扱いは不明瞭であることから結果的に中国などで事業運営する民間事業者にとって経済安全保障上の課題となり得る<sup>11</sup>。こうした中国をはじめとするデータ保護主義的な国における経済安全保障上の課題に対応するべく米国をはじめとする先進国は、ルールの構築を加速させた。次節では、いかなるルールに基づいて対応することを試みたのかを考察する。

### 第3節 地域的及び多国間のルール形成

デジタル貿易のルール形成は多国間ではなく、バイ(二国間)及びリージョナル(地域間)の枠組みで進行してきた。2003年に発行したオーストラリア・シンガポール自由貿易協定(FTA)は電子商取引章を持つ初のFTAであり、日本のEPAでは日本・スイスEPA以降に電子商取引章が導入されている。ただし、環太平洋経済連携協定(TPP)が締結される以前の多くのFTA及びEPAでは電子商取引章は含まれていなかった<sup>12</sup>。そうした中で、先述のようにTPP及びCPTPPは、越境データ移転の原則自由化、データ・ローカライゼーション要求の原則禁止、ソースコード及びアルゴリズムの開示強制的原則禁止などの高水準のデジタル貿易条項(TPP3原則)を含む最初のFTAとなった。以降、アメリカ・メキシコ・カナダ協定(USMCA)、日米デジタル貿易協定(日米DTA)、日英EPA、地域的な包括的経済連携協定(RCEP)などにおいても同様の規律が構築された。ただし、RCEPのハードな意味での規律力は乏しく、その背景には中国のデータ保護主義的な考えが影響していると考えられる。以下では、これら3原則が各地域的なデジタル貿易のルールをいかに規定するのかについて比較し、検討する。

第一に、情報の電子的手段による国境を越える移転に関してはCPTPP、USMCA、日米DTAおよび日英EPAにおいて認められており、公共政策の正当な目的のために必要な措置を除いて事業の実施のために行われ

る情報(個人情報を含む)の電子的手段による国境を越える移転を禁止または制限することを原則禁止している。ただし、CPTPPなどには電子商取引章とは別に総則的に安全保障例外が定められており、日米DTAにも総則的な規定に安全保障例外が規定されている。

第二に、コンピューター関連設備の設置要求などの禁止、すなわちデータローカライゼーション要求の禁止に関しては、CPTPP、USMCA、日米DTA、日英EPAでは自国の領域において事業を遂行するための条件として、当該領域においてコンピューター関連設備を利用または設置を要求することを禁止している。なお、金融機関や金融サービス提供者については、これらの協定の間で、一定のバリエーションはあるが、日英EPAでは、金融当局による規制や監督のためのアクセスが認められる限りにおいては禁止されるという点に到達している。

第三に、ソースコード・アルゴリズムの移転など要求の禁止においては、CPTPPが自国における輸入及び販売などの条件として、大量販売用ソフトウェアのソースコード移転アクセス要求を原則禁止している。ただし、商業的契約におけるソースコードの提供規定、国内法令への適合のためのソースコードの修正要求、及び特許権の出願などに関する要求は許容され得る。USMCA、日米DTAにおいては、自国における輸入・販売などの条件として、ソフトウェアのソースコードやソースコードに表現されるアルゴリズムの移転・アクセスを要求することを禁止している。ただし、規制機関や司法当局が、調査、検査、検討、執行活動または司法手続きのため、ソースコードやアルゴリズムを保存または入手可能とすることを要求することは許容され得る。また、日英EPAでは、自国における輸入・販売等の条件として、ソフトウェアのソースコードやソースコードに表現されるアルゴリズムの移転・アクセスを要求することを禁止している。ただし、規制機関や司法当局が、または適正評価機関に関して、(1)調査、検査、検討、執行活動または司法手続きのため、ソースコードやアルゴリズムの保存または入手可能とすること、(2)調査、検査、検討、執行活動または司法手続きのため、ソースコードやアルゴリズムの保存または司法手続きの後に、法律に基づく是正措置を課し、または執行するため、ソースコードやアルゴリズムの移転アクセスを要求することは強要され得るとの規定がある。

他方、中国が参加するRCEPについても、こうした諸原則への歩み寄りは見られるものの、RCEPは広範な公共政策例外、安全保障例外を留保していることから、実際上の規律力は乏しいとの指摘ができる。RCEP12.15条(情報の電子的手段による国境を超える移転)3項(a)号は、CPTPP14.11条3項に相当する公共政策目的に基

<sup>11</sup> 藤井・三浦(2022)

<sup>12</sup> Miura and Urata(2023)

づく例外について、「締約国が公共政策目的を達成するために必要であると認める」という自己判断的な文言を採用した上で、注釈において「この (a) 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」と明記しており、締約国に広範な裁量が認められることを明らかにしている。また、RCEP12.15条3項 (b) 号は、協定全体に適用される安全保障例外である 17.13条とは別に、「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られる措置」が正当化される旨を規定している。さらに、同号は、「他の締約国は、当該措置については、争わない」と規定しており、安全保障に基づく例外についても、締約国に広範な裁量が認められることを明らかにしている。12.14条 (コンピューター関連設備の設置強制禁止) も同様である。また、RCEPにはソースコード及びアルゴリズムの移転の禁止に関する規定がない。RCEPに、TPP3原則を含む電子商取引章を加えるよう主張したのは日本であったが、先述のようにRCEPには多くの例外が存在し、その背景には中国のデータ保護主義的な影響があったといえる (Nikkei Asia, December 30, 2020)<sup>13</sup>。

デジタル貿易をめぐる地域的枠組み形成が積極的に進む中で、多国間枠組みをつくる動きも出てきた。日本、米国、EUはデジタル貿易をめぐるルールについて異なる見解を有しているが<sup>14</sup>、WTO、OECD (経済開発協力機構)、G7、G20などの国際フォーラムや日米欧貿易大臣会合を通じて、中国を念頭にしたデジタル貿易をめぐる市場歪曲的な措置の改善に向けて、日本、米国、EUは共同で働きかけていた<sup>15</sup>。

2017年12月、日本、オーストラリア、シンガポール

<sup>13</sup> Nikkei Asia (December 30, 2020) によると、2017年5月にハノイで開催されたRCEP閣僚会合で世耕弘成経済産業大臣 (当時) がデジタルルールをカバーする案を記した資料を配布し、それに対して中国が反発したという。この案が出される1カ月前に世耕経産大臣は選挙区である和歌山にASEANの閣僚を招き、また5月の会合前にASEAN諸国の代表を夕食に招き、交渉に向けた地ならしをしていたという。

<sup>14</sup> GAFAMのようなプラットフォーマーを抱える米国はデータの越境移転を保証すべきと訴える一方で、EUは競争法の下で欧州委員会がプラットフォーマーを厳しく規制し、個人情報保護の保護という基本的人権の確保を目的とした厳格な措置を課し、信頼性が担保されるデジタル市場構築に向けて2018年に一般データ保護規則 (GDPR) を施行した。日本は両者に配慮する姿勢を示している。

<sup>15</sup> 三浦 (2020)

のイニシアティブにより、アルゼンチンのブエノスアイレスで開催されたWTO第11回閣僚会議において、WTO加盟164カ国・地域のうち71カ国がデジタル貿易に関する共同声明を発表した<sup>16</sup>。この声明の中で、参加国は電子商取引の貿易関連側面について、将来のWTO交渉に向けて共同作業を開始することに合意した<sup>17</sup>。この取組は共同声明イニシアティブ (Joint Statement Initiative, JSI) と呼ばれ、WTOにおいて「有志国が議論を主導する」という今後の議論の進め方の方向性を示すこととなった。この共同声明を受けて、2018年3月からデジタル貿易をめぐる多国間ルールの策定を視野に入れた議論が開始された<sup>18</sup>。

そうした中で、2019年1月23日にスイスのダボスで開催された世界経済フォーラム (ダボス会議) で、安倍晋三首相 (当時) は信頼性のある自由なデータ流通 (Data Free Flow with Trust: DFFT) という新しい概念を提唱した<sup>19</sup>。その2日後の1月25日、ダボス会議の傍ら、日本と共同開催国のオーストラリア、シンガポールが主催したWTO非公式閣僚会合電子商取引イニシアティブで、米国、EU、日本、中国、ロシアなど主要なWTO加盟国を含む76カ国・地域が、既存のWTO協定と枠組みに基づいてWTOで電子商取引交渉を開始する意思を確認する共同声明を発表した<sup>20</sup>。その後、78の国・地域は本格的な交渉を始動した。加盟国から提出され、交渉の対象となった統合交渉テキスト案は、電子取引の円滑化、消費者保護、透明性、電子的な送信に対する関税不賦課、情報の流れ、個人情報保護とプライバシー、サイバーセキュリティ、電気通信、デジタル貿易の円滑化と物流、インターネットとデータへのアクセス、ビジネスの信頼、能力開発、技術支援、市場アクセス、横断的問題、法的問題の15項目を中心に展開されている<sup>21</sup>。

2019年6月、米中貿易戦争の最中に大阪で開催されたG20サミットでは、日本が初めて議長国を務め、前述の世界経済フォーラムで安倍首相が提案したDFFTをG20首脳宣言に盛り込むことに成功した<sup>22</sup>。サミット

<sup>16</sup> 黒田 (2019)

<sup>17</sup> WTO (2017)

<sup>18</sup> WTO (2018)

<sup>19</sup> MOFA (2019a)。DFFTを提唱される前に、日本では2018年12月に「デジタル時代の新たなIT政策の方向性」(首相官邸、2018)が発表された。この文書では「安全なデータの流れを促進するための国際的な枠組みの構築」のための相互信頼の必要性が論じられている。

<sup>20</sup> WTO (2019)

<sup>21</sup> Ismail (2020)

<sup>22</sup> MOFA (2019b)

の傍ら行われたデジタル経済に関する首脳特別イベントでは、WTO 電子商取引に関する非公式会合に参加している G20 首脳などが集まり、デジタル経済に関する大阪宣言を発出し、デジタル経済、特にデータ流通や電子商取引に関する国際的なルール作りを進めていく「大阪トラック」の立ち上げを宣言した<sup>23</sup>。経済産業省は、米中摩擦、米欧相互不信、先進国と途上国の対立という「3つの対立」が先鋭化する中で、G20 サミットで日本が主導してデータに関する基本コンセプトを合意に導いたことは宿主国の日本による成果と論じている<sup>24</sup>。

実際、日本による DFFT のイニシアティブは、先進国と新興国・途上国のみならず先進国同士のバランスを配慮したものであった。日本政府は DFFT の概念を構築する際に「データの自由な移動」という点で米国に配慮する一方で、「信頼性」という点においては欧州に気を配っていた<sup>25</sup>。一方、新興国・途上国は、市場を開放しデータを共有することに必ずしも経済的利益を感じておらず、DFFT への参加に消極的であった<sup>26</sup>。実際、米国、中国、ロシア、EU 及びラテンアメリカと東アジアの数カ国を含む 24 カ国がデジタル経済に関する大阪宣言への参加に合意した一方で、インド、インドネシア、南アフリカ、エジプトなどは署名を見送った<sup>27</sup>。これらの国が宣言に参加しなかった背景にはいくつかの理由があった。第一に、データに関する枠組みづくりは WTO において議論されるべきであり、大阪トラックのようなクリティカルマスによる枠組みは WTO の基本原則を損なうという考えである<sup>28</sup>。第二に、DFFT は一部の国におけるデータ・ガバナンスに関する政策の余地を奪うことになるという考えによるものである<sup>29</sup>。最後に、これらの国々はデータ・ローカライゼーションを要求する規則を制定しており、DFFT によって損なわれる可能性が高いからである。

このような点から、多国間枠組みの形成プロセスにお

<sup>23</sup> MOFA (2019c)

<sup>24</sup> 経済産業省 (2019)

<sup>25</sup> Carter (2019)

<sup>26</sup> 欧州国際政治経済研究所 (ECIPE) が公開している世界 64 カ国・地域におけるデジタル貿易関連の規制を調査したインデックスによると、中国のデジタル貿易関連の規制が最も厳しく、それにロシア、インド、インドネシア、ベトナムなどのアジア各国が続く。

<sup>27</sup> エジプトは G20 のメンバーではないが、アブデルファタハ・シシ大統領はアフリカ連合の議長としてサミットに出席した。

<sup>28</sup> 例えば、インドのビジェイ・ゴカレ外務大臣は、データに関わる議論や交渉は WTO で行われるべきと言及している (The Indian Express, June 29, 2019)。

いて、「データの自由な移動」を重んじる米国、「信用性」を重んじる EU、そして「データを自国で囲い込みたい」新興国・途上国という 3つの政策アイデアが浮上した。このことは今後の地域的枠組みにおいても影響を及ぼすものと考えられる。

#### 第4節 ガバメント・アクセスをめぐるガイドラインの制定

地域あるいは多国間におけるデジタル貿易をめぐる枠組みが推進されたものの、それらを通じていかに中国のデジタル貿易をめぐる市場歪曲的な行為を是正させるかという点には課題がある。このことを示すかのごとく中国は、2021 年 9 月に CPTPP への加盟申請をし、同年 11 月に DEPA への加盟申請を行った。データ三法などを通じてデータ・ローカライゼーション措置を支持する中国が、そうした措置を制御しようとする CPTPP や DEPA にどのように参加しようとしているのであろうか。ここで課題として浮上するのが、CPTPP や DEPA における例外規定である。CPTPP などにおけるデジタル貿易条項では、データの越境移転を促進し、デジタル経済圏の形成という点の重要性を強調しつつも、個人情報の保護を含む公共政策例外や安全保障例外を伴っている。例えば、CPTPP 29.2 条 (b) では、前述のように電子取引章とは別に総則的に「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」という CPTPP 適用の例外が規定されており、安全保障をめぐる例外が規定されている。このことから国際的に「安全保障」概念が拡大する中で、中国が CPTPP に加盟したとしても安全保障をめぐる例外を事由にデータ・ローカライゼーション措置を継続させ、不誠実なガバメント・アクセスを行う可能性が残り得る。DFFT のコンセプトにおいて経済的価値の創出という点で国境を越える自由なデータ流通は重要である。一方で個人情報などを扱う限り信頼がなければ自由なデータ流通の成立は困難である。こうした観点からガバメント・アクセスの問題はこの信頼が担保されず、結果的に民間事業者が国外にデータを持ち出すことを慎重になり、データの越境流通に制限をかける措置になり得る。

ガバメント・アクセスは、二つの観点から、国境を越えたデータ経済圏構築の質や量に大きなインパクトを与

<sup>29</sup> インド産業・国際貿易省による文書“Draft National E-commerce Policy for Stakeholder Comment”によると、セキュリティを確保し、技術移転を促進し、地域のニーズに合わせたアプリケーションを開発するためにソースコードの開示を求める政策空間を保持しなければならないと述べている。

える重要な検討事項と捉えることができる。第一に、企業や個人、国家は、不透明で恣意的なガバメント・アクセスが存在する国及び地域へのデータ移転を懸念している。EUの一般データ保護規制（GDPR）や日本の改正個人情報保護法ではそういった国へのデータの移転については制度的な手当てがある。第二に、国家は、自国の規制監督や法施行の実効性が損なわれること、つまり規制のために必要な情報あるいは刑事関係も含む証拠について、国外に出て行くことを調査あるいは操作することができなくなる。結果、国家としては、監督や法執行の実効性が損なわれることを恐れ、自国の権限が及ぶ範囲にデータを留置しておきたいとの要請が働く。法執行目的などの公共の利益を達成するために必要なガバメント・アクセスは許容されるべき一方で、企業価値の源泉たるデータに政府が広くアクセスすることが許容され、適切なセーフガードが確保されない場合、企業が競争力を確保・維持する上で大きな懸念が生じ、企業の事業基盤が大きく損なわれる恐れがあるばかりでなく、越境データ流通の障壁にもなり得る。こうした背景から、ガバメント・アクセスの適切なあり方について検討する機運が生まれている。

これに対処するため、2019年11月、世界各国の個人情報保護政策の基礎及び原則となっているOECDプライバシーガイドラインの見直しプロセスにおいて「無制限なガバメント・アクセス」について議論を行うことが日本から提案された。OECD デジタル経済政策委員会（CDEP）は、2020年12月に声明を公表し、民間部門が保有する個人データへの信頼できるガバメント・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、経済的に悪影響を及ぼす可能性があるとの懸念を提起し、「信頼あるガバメント・アクセスに関する高レベルの原則または政策ガイダンス」を定義するための議論が開始された。2021年4月に開催されたG7のデジタル技術大臣会合では、信頼あるガバメント・アクセスのガイドラインの策定を支持することが合意された<sup>30</sup>。

OECDにおける議論は、不透明、無制限な情報アクセスを許容する権威主義体制から民主主義・法治国家を区別するための試みであると評価されている。とはいえその道程は一様ではなく、2021年7月に一度暗礁に乗り上げたが、2022年の早い段階で議論が再開された。そして2022年12月に開催されたOECDのCDEP閣僚会議において国家安全保障や法執行目的で個人データにアクセスする際のプライバシーやその他人権と自由を保護する共通のアプローチに関する初の政府間合意とし

<sup>30</sup> UK Department for Digital, Culture, Media & Sport (2021)

て、国際経済の重要な鍵である国境を越えてデータが行き交うことに対する信頼を向上させることを目的とした「信頼性のあるガバメントアクセスに関する高次原則に係る閣僚宣言」が採択された<sup>31</sup>。同宣言では、

我々は、民主的な価値観や法の支配と矛盾し、無制約・不合理・恣意的・過度な、民間企業が保有する個人データへのガバメントアクセスについては、そのいかなるアプローチも拒絶する。このようなアプローチは、プライバシーやその他人権と自由を侵害し、国際的な義務に違反し、信頼を損ない、データの流通に重大な障害を引き起こし、ひいては国際経済に障害をもたらすことになる。これとは対照的に、我々のガバメントアクセスに関するアプローチは、民主的な価値観、プライバシーやその他人権と自由の保護、独立した司法を含む法の支配に従っている。これらの保護は、この文脈において責任を果たすべき民間企業の信頼を高めることにも寄与する。

と記され、①政府が個人情報へのアクセスをすることができる法的根拠、②アクセスが正当な目的を満たし、必要かつ適切な方法で実行される必要性、③透明性、④ガバメント・アクセスに課された制約に対する承認、⑤機密性、完全性、可用性を含む取得した個人データの取り扱いに関する制限<sup>32</sup>、⑥独立した監督体制、⑦効果的な救済、という7つのガバメント・アクセスが備えるべきセーフガードが示された<sup>33</sup>。企業によって構成される、OECDの諮問機関の一つである経済産業諮問委員会（Business at OECD）もこれを支持しており、このセーフガードについて、自らの理解を敷衍して具体化することを促している<sup>34</sup>。日本においても現在、個人情報保護法の改正に向けた動きが進行している。

## おわりに

越境データ流通量の増加とともに、越境ビジネスに従事する民間事業者が直面する経済安全保障上の課題が増加している。こうした課題を克服するべくルール構築が長らく求められてきた一方で、データの取扱いをめぐる米国、EUや日本をはじめとする先進国と、中国をはじめ

<sup>31</sup> OECD (2022)

<sup>32</sup> 「機密性 (confidentiality)」とは情報に対するアクセス権限を徹底して保護・管理すること、「完全性 (integrity)」は改ざんや過不足のない正確な情報が保持されている状態、「可用性 (availability)」は、情報をいつでも使える状態を保持することである。

<sup>33</sup> OECD (2020)

<sup>34</sup> BIAC (2021)

めとする新興国などにおいて不一致がみられた。OECDが2022年12月に採択した「信頼性のあるガバナメント・アクセスに関する高次原則に係る閣僚宣言」は、データガバナンスのあり方に新たな方向性を示したといえる。すなわち、データ経済圏構築のために多様な国際フォーラムで国際ルールを構築していくことは重要であるものの、その前提としてまずは民主主義及び法治主義国家を中心とした有志国でルール形成のためのフォーラムを構築することが、懸隔点の大きいデータの扱いにおいては重要であるという点である。

CPTPPはデータ・ローライゼーションの防止を厳しく求めているものの、データ三法などでデータ・ローライゼーションを要求する中国がCPTPPに参加を表明した。中国がCPTPPに自国が参加できると考えた背景には、こうした経済枠組みで規定される例外条項を考慮したからに他ならない。中国はCPTPPのような拘束力が比較的強いとされる国際協定の抜け穴を突くような形で、自国が主導するデータガバナンスを維持しつつ経済枠組みに参画しようとしている。こうした懸念が、米国による中国を除外する有志国によるインド太平洋経済枠組み(IPEF)の提唱につながったと考えられる。

IPEFを通じて米国がインド太平洋に経済的に関与することは歓迎すべきことであり、IPEFは今後のインド太平洋におけるデジタル貿易のルール形成において重要な役割を果たすことが期待される。しかし、IPEFがCPTPPのような高水準で拘束力のあるデジタル貿易ルールを確立することは困難であると予想される。IPEFが困難に直面する理由のひとつとして、デジタル保護主義を志向する途上国が多く含まれていることがあげられる。さらに、旗振り役の米国自身が、ビックテックの利益と影響力の拡大につながる懸念から、米国通商代表部(USTR)がTPP3原則を支持しないという決定を下した。

IPEFにおけるデジタル貿易のルール作りには限界があることが予想されることから、IPEFのルール形成とともに、すでに高いレベルで拘束力のあるデジタル貿易規律を持つCPTPPへの参加国の拡大を通じて、インド太平洋におけるデジタル貿易ルールを確立することが重要である。とはいえ、中国におけるデータ三法はTPP3原則に適合していないため、中国のCPTPP参加申請は慎重に扱われるべきである。したがって、仮に中国がCPTPPへの加盟交渉を行うとしても、デジタル貿易をめぐるルールで譲歩することは避けなければならない。国境を越えたデータの流れは不可欠であるが、信頼の確保もまた極めて重要である。DFFTのコンセプトの下、法の支配、民主主義、表現の自由の保障といった価値観を共有する志を同じくする国々とルール作りを着実に進めていくことに意義がある。日本は、オーストラリアや

シンガポールなど、志を同じくする国々とともに、中国などによるデジタル保護主義的な措置に一貫して反対しており、インド太平洋におけるデジタル貿易のルール構築において、中国のイニシアティブに対して牽制することが重要である。IPEFが規律性を高めることは難しいかもしれないが、CPTPPにはその潜在的可能性がある。したがって、日本はCPTPPに復帰するよう米国を説得し続けることが求められる。

## 参考文献

- 経済産業省(2019)『対外政策の現状と今後の方向性』第6回 産業構造審議会 通商・貿易分科会、2019年6月19日。
- 黒田淳一郎(2019)『WTO改革に向けた わが国の取り組み』日本貿易会月報。No.782、2019年10月号。
- 国务院(2015)『关于印发《中国制造2025》的通知』2015年5月8日。
- 藤井康次郎・三浦秀之(2022)「デジタル貿易における国際経済ルール形成」『ルール志向の国際経済システム構築に向けて』一般財団法人国際経済交流財団。
- 三浦秀之(2020)『デジタル貿易をめぐるルール形成の重要性』世界経済評論 IMPACT。
- Azmeh, Shamel, Christopher Foster, and Jame Echavarri (2020) “The International Trade Regime and the Quest for Free Digital Trade.” *International Studies Review* 22, 671-692.
- BIAC (2021) “Business at OECD (BIAC) Statement on the OECD Committee on Digital Economy Policy’s work to develop high-level principles or policy guidance for trusted government access to personal data held by the private sector,” April 7, 2021.
- Carter, William A. (2019) “RESOLVED: Japan Could Lead Global Efforts on Data Governance.” *CSIS, Debating Japan Vol.2 Issue 6*, 27 June.
- Ismail, Yasmin (2020) “E-commerce in the World Trade Organization: History and Latest Developments in the Negotiations Under the Joint Statement.” *International Institute for Sustainable Development and CUTS International*, January 2020.
- Meltzer, Joshua Paul (2014) “The Internet, Cross-Border Data Flows and International Trade.” *Asia and the Pacific Policy Studies* 2 (1) : 90-102.
- Miura, Hideyuki and Urata Shujiro (2023) ‘Establishing Multilateral and Regional Rules on Digital Trade: The Role of Japan and Middle Powers’ “Great Power Competition and Middle Power Strategies” Springer.
- MOFA (2019a) “Speech by Prime Minister Abe at the World Economic Forum Annual Meeting: Toward a

- New Era of Hope-Driven Economy” January 23, 2019.
- MOFA (2019b) “G20 Osaka Leader’s Declaration” June 29, 2019.
- MOFA (2019c) “Osaka Declaration on Digital Economy” June 28, 2019.
- OECD (2020) “Government access to personal data held by the private sector: Statement by the OECD Committee on Digital Economy Policy,” December 2020.
- OECD (2022) “Declaration on Government Access to OECD Legal Instruments Personal Data held by Private Sector Entities” OECD/LEGAL/0487.
- Palmer, Doug (2010) “U.S. Weighing China Internet Censorship Case.” Reuters, March 10, 2010.
- UK Department for Digital, Culture, Media & Sport (2021) “Ministerial Declaration G7 Digital and Technology Ministers’ meeting,” April 28, 2021.
- U.S. Department of State (2022) “Remarks to the Press” October 17, 2022.
- The White House Office of Trade and Manufacturing Policy (2018) “How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World” June 2018.
- The White House (2017) “National Security Strategy” December, 2017.
- The White House (2022) “National Security Strategy” October 12, 2022.
- WTO (2017) “Joint Statement on Electronic Commerce” WT/MIN (17)/60, 13 December, 2017.
- WTO (2018) “DDG Yi: Inclusiveness and transparency have been the guiding principles of our work” 14 March, 2018.
- WTO (2019) “Joint Statement on Electronic Commerce.”