

スーザン・アリエル・アーロンソンとパトリック・レブ ロンド「もう一つのデジタル・ディバイド：データ王国 の出現とその WTO への影響」

Susan Ariel Aaronson and Patrick Leblond (2018): “Another Digital Divide: The Rise of Data Realms and its Implications for the WTO”, *Journal of International Economic Law*, 2018, 21, 245-272

高橋直樹（小島国際法律事務所）

本論文は、米国・EU・中国がデータに関して異なる政策・法制を採用し、3つの勢力間に分裂が生じていることを指摘する。そして、その分裂が、データ取引（trade in data flows）を統治する WTO の能力を衰えさせる可能性がある一方、3つの勢力がそれぞれのアプローチに共通する基盤を見出す為に WTO の仕組みを用いる圧力を産み出す、あるいは、データ取引を統治する新たなルールを創出する動機を WTO 加盟国に提供する可能性がある旨を論じる。

以下、概要を紹介する。

WTO はデータ取引にも関連するいくつかの協定を有するが、どの協定も、国境を越えたデータ流通、又は、新しいインターネット関連サービスを明示的に取り扱っていない。WTO において、一部の加盟国が国境を超えたデータ取引を統治するルールを形成することを試みている。しかし、その議論が進展しないことから、米国・EU・中国を始めとする国又は地域が、データ取引に関わる経済を統治するために FTA を積極的に締結し始めている。中国が願望を示すだけの文言を含むことに留まる一方、米国と EU は取引を歪曲する一定の種類の子国家的行為を禁止する拘束力を有する文言を FTA に含めようとし始めている。2018 年前半時点では、国境を越えたデータ取引を統治する明示的かつ拘束力がある規定を含む FTA は CPTPP のみである。CPTPP は、国が、データの域内での保存又は処理を要求すること、又は、企業に対して財産的価値があるソース・コードの開示を要求することを禁止している。

米国は、ビル・クリントン政権以降、データ取引に関する市場アクセスを最優先事項として来た。また、米国企業がデータ輸出に対する障壁の増大を懸念し始めたことから、オバマ政権がこれらを重要視し、二国間又は地域貿易協定を通じて、データ取引の障壁となる行為を規制し始めた。国境を超えた電子的な情報流通に対する不必要な障壁を賦課又は維持しない国家の努力義務を米韓 FTA にて規定し、TPP にて拘束力を有する義務条項を規定した。一方で、米国は、個人情報保護に関しては、通商条約又は国内法を通じて、他国に対して何かを強く要求することはしていない。

EUは、オンライン上のデータ保護を重視しており、加盟国に対して、人権法の下で個人データ保護を確保することを要求している。EUは、1995年のデータ保護指令により、個人データ保護のための「十分性」基準を充足していない非EU加盟国への個人データ移転を禁止し、2016年にはデータ保護指令に替わるデータ保護一般規則（GDPR）（2018年5月25日発効）を採択した。EUは上記規則を通じて、域外のデータ供給者及び消費者にその価値観を押し付けている。EUが巨大市場であることから、いくつかの国がEUのデータ保護方針を採用する又はEUからデータ保護が「十分」とみなされるよう努めている。EUは、個人データ保護を確保しつつ、国境を越えたデータ取引を通商条約の中で対処する方法を見出せず、その結果、通商条約には国境を越えたデータ取引に関する願望を示す文言が含まれるのみであった。しかし、EU委員会が“Horizontal Provisions for Cross-border Data Flows and for Personal Data Protection (in EU Trade and Investment Agreements)”を作成し、EUは、個人データ保護を確保しつつ、保護主義的な措置に対処するための道具として通商条約を締結し、データ取引のグローバル・ルールの形成をリードする姿勢を示している。

中国は、国家安全の名目の下に政府によるデータに対する強い規制を正当化する。また、制限的かつ差別的な政策により外国企業との競争を減少させ、ナショナル・チャンピオンの出現を促進している。2017年6月に発行した中国の新しいサイバー・セキュリティ法は、中国で操業する企業に対して国内で収集したデータを国内にあるサーバーに保管することを要求する（この要求は法律制定以前にも存在したが、公式な要求ではなかった）。また、オンライン上のコンテンツを掲載する者は「必要な技術的機器、関連するサーバー及びデータ保管装置」を設置しなければならない。データ・ローカライゼーションに加え、セキュリティー検査を経た上での公式な承認がなければ、データを国外に移転することができない。さらに、中国のパートナーが合弁企業の少なくとも50%を所有していなければ、外国企業はクラウド・コンピューティング・サービスを提供できない。中国政府は個人データの保護を優先課題としておらず、中国では、根源的な人権としてのプライバシーは比較的新しい概念である。なお、中国のFTAには、データ取引に関する拘束力のあるルール又はデータ取引に関する保護主義的措置を制限する文言は含まれていない。

米国及びEUの大きなデジタル市場へのアクセスは、他国が米国又はEUの勢力圏に加入することを促す。また、中国は、自国のGreat Firewallをモデルとするインターネットインフラの構築を一帶一路イニシアティブの一部として他国への支援を提供する。米国・EU・中国以外の国は、3つの勢力のいずれと関わっていくべきかの難しい選択を迫られることになり得る。

3つの勢力の台頭はWTOを衰えさせる一方で強化してもいる。一部の加盟国がデータ取引に関するルールを含むFTAを締結し始めていることはWTOを弱体化させている。一方で、WTOが唯一の正当なフォーラムを提供できるとの認識から一部の加盟国がWTOに回帰している。た

例えば、2018年3月、米国の要請により、加盟国は、中国（及びベトナム）のサイバー・セキュリティ規制が国境を越えた自由なデータ移転を妨げるかを議論した。これらの議論は加盟国が重要な問題に関する共通の基盤を見出すことを促したという意味でWTOを強化した。しかし、EU及び米国が、データ・ローカライゼーションに関する規制とともに国境を越えた自由なデータ流通を支持する一方、中国と連携するアフリカ・グループなどの他の加盟国が、データ流通の自由化及びデータ・ローカライゼーションの制限に反対しており、解決すべき課題は多く残っている。

上記論文を踏まえ、今後のデータ取引に関わる国際ルール形成につき、簡単にコメントする。

WTOでは1998年以来断続的にデジタル貿易に関するルールについて議論されてきたが、2017年末のブエノスアイレス閣僚会議で共同声明が採択され、2018年3月以降、有志国会合において複数国間協定に向けた情報共有、認識の擦り合わせ、論点の洗い出し等を行う「探究的作業（exploratory work）」が月一回のハイペースで継続されている。複数の加盟国が提案を行い、国境を越えた自由なデータ流通及びデータ・ローカライゼーションに関する規制など主要論点も含めて活発に議論が行なわれている。しかし、本論文が指摘するように、加盟国間の立場の相違が深いことを考慮すると、WTOにおいて共通のルールが早期に形成される可能性は見通せない。

一方で、本論文に示された、①自由なデータ取引に対する障壁の除去（米国（及びEU））、②個人情報及びプライバシー保護の観点からのデータ利用・移転等の制限（EU）、③保護主義的な観点又は国家安全保障の観点からのデータ利用・移転等の制限（中国）という動きは、それぞれが締結するFTAを媒介として広がると思われる。例えば、米国の①に関する関心はCPTPP第14章に投影されている（詳細は藤井康次郎・河合優子「14 電子商取引」『Web解説TPP協定』（経済産業研究所、2016）を参照）。EUは、本論文の概要紹介で言及した本年5月18日に公表されたEU委員会のHorizontal provisions（国境を越えた自由なデータ流通、個人データ及びプライバシーの保護、電子商取引に関連する規制に係る事項についての協力のそれぞれを定める3つの条項）が示す方針を今後のFTAに投影することになる。日EU・EPAには、電子商取引の利用者の個人情報を保護するための措置を採用・維持することの重要性を確認する規定（第8・78条3項）、電子商取引に関連する規制に係る事項についての対話を維持することを合意する規定（第8・80条2項）が含まれている。国境を越えた自由なデータ流通に関する条項は含まれないが、協定効力発生日から3年以内に、その条項の必要性の再評価を合意する規定がある（第8・81条）。

日本は、CPTPP及び日EU・EPAを締結するなど、FTAを媒介として自由なデータ取引に対する障壁を除去する動きに加わっている。また、有志国会合で2つの提案文書（JOB/GC/177及びJOB/GC/180）を提出するなど、WTOにおけるルール形成の議論にも積極的に参加してい

る。データ・ローカライゼーション規制等を撤廃し、国境を越える自由なデータ流通の確保する要請が経済会からも出ており（日本経済団体連合会「デジタルエコノミー推進に向けた統合的な国際戦略の確立を」（2018年5月15日）など）、日本は今後もWTOでの議論及びFTAの締結を通じて、積極的にその実現を目指すと思われる。