

平和研 研究ノート

NPI

経済安全保障研究会 研究報告(No. 3)

2020年9月17日

デジタル経済安全保障と「自由なデータ流通」の出口計画

0ECD 経済産業諮問委員会デジタル経済政策共同委員長 横澤 誠 (元京都大学大学院情報学研究科客員教授)

I. デジタル経済と国家安全保障の双方向関係

新型コロナウィルス(COVID-19)の影響が甚大である。未曾有の事態にこれまでの政策議論のすべてが影響を受け、これまでの前提の下で立案議論されていた項目は、改めてその有効性を確認し、必要に応じて大幅に異なる対策を進めていかなければならない事態となった。図らずも経済安全保障上の課題を浮き彫りにし、議論を深める機会である。

一国の安全保障を語る上で経済との関係は少なくとも二つのかかわり方があるようだ。 一つは、「国家安全保障」を実現させる上で軍事以外の「手段」として用いられる経済政策上の措置である。我が国にとっての国際情勢を悪化させないために、輸出管理規制や無償援助などの経済的な手段がとられるが、そうした経済面での対外交渉がこれにあたり、やむを得ない場合経済制裁、経済封鎖等の措置が取られることもある。一方で経済のグローバル化の進展を反映して、国内経済の安定を図り、国民の安心安全を守ることが以前とは比較にならない重要さを増している。私は食糧、エネルギー、資源という伝統的な安全保障対象に加えて新たに「デジタル」が加わったと見ている。「デジタル」はさらに要素資源に分解され、安全保障上特に重要なのは「デバイス(機器)」、「ネットワーク」、「データ」と「サービス」である。今回はこのデジタル経済の安定と成長の条件としての国家安全保障について考えてみたい。

デジタル経済の全般的な概要の前に、COVID-19の感染拡大が明示しつつある課題を考えてみよう。まず今回の感染情報および知識の自由流通が初期において国家権力により抑制されたことが、爆発的感染拡大の一因とする認識が多い。異なる主権意識を全面的に否定することは逆に危険ではあるが、激化する米中貿易摩擦、第五世代通信網やデジタルサービスの扱いについて急速な情勢の変化が続いている。一方で米欧間においても欧州側か

ら個人データ流通の制限やデジタル産業規制強化などで、国家安全保障にかかわるデジタル経済の「分断化」が進みつつある。

II. デジタル経済の階層構造と中国のデジタル経済安全保障政策

前述のようにデジタル技術は他の分野とは違いいくつかの要素の組み合わせによって機能する。スマートフォン上のサービス、オンラインショッピング、テレワーク、リモート会議、人工知能、自動運転、接触追跡アプリなどすべてのデジタル技術は、①デジタル機器とサポートインフラ、②デジタルコミュニケーションとインターネット、③デジタルサービスの3つの要素が組み合わさり④コンテンツ・知財としての価値が提供される。その成長と繁栄を担うのが⑤投資と信頼である。①から⑤までは依存関係があり、基盤に近い階層の安定が損なわれるとその上の安全も保障されなくなるので、下から順番に積み上げる形で示すと図1のようになる。それぞれの階層に応じて多くの課題が日々デジタル経済上の課題として議論され、多くの政策が著しい技術の進展とともに改変されている。

この図には例として、日本の経済安全保障を左右する一要素である、中国のデジタル経済政策を付記してある。じつに多くの規制や制度が体系を作り上げていて、デジタル経済安全保障が国家政策の重要案件として真剣に取り組まれていることがわかる。この方面における中国の政策の特徴としては、その独特の国家主権意識と非対象な対外貿易投資政策にある。前者は同じ国家主権の用語を用いる米国や欧州のデジタル経済政策とはイデオロギーにおいて異質である。この図で付記した中国のデジタル関連政策はその一点において実に整然とした体系を構築している。ただし実際の政策執行面において全く矛盾した面がないかというと、そうとは限らないことも事実である。

もう一点の非対称性についてである。通商交渉においては、互恵主義と対称性の維持は 重要な主張要素となりうるが、安全保障議論においてはその原則を部分的に崩した局面を 想定することが必要なことも多い。中国は自国市場の保護、あらゆるデータの国家主権に よる統制を目指すと同時に、その主権主義を周辺国が主張することについては、官民、中 央地方、産業分野毎に微妙な立場の違いを見せることがある。電子商取引ももうしばらく は中国国内市場での成長が続くことが見込まれる。しかしより付加価値の高いサービス産 業分野で米国の巨大デジタル産業の覇者と戦うには、アジア周辺国での越境電子商取引市 場を開拓する必要があり、その前提となるのは皮肉にも相手国における市場開放と自由な モノとデータの流通を要求することとなる。

図 1 デジタル政策の階層構造と中国の規制政策

	規制・政策の内容	対応する中国の政策の例
投資と信頼	地政学的課題 外国投資規制 データの所有権 金融規制 暗号資産規制 校源侵食・利益移転	人民元持ち出し規制、 デジタル人民元(央行数字货币)、 出資規制、出店規制、事業撤収規制、 私有財産制限・徴発の可能性
コンテンツ・知財	デジタル海賊版 特許と著作権・工業所有権 技術移転要求 ソースコード闘示要求問題	安全強制認証制度対象製品としてのソ フトウェアソースコード、 商標権逆転訴訟、 強制技術移転制限合意の実効性
デジタルサービス	個人情報保護 ネットワークセキュリティ データセキュリティ プラットフォーム規制 採介者責任 Alと倫理 設備現地化要求	中华人民共和国网络安全法(CS法)、 個人情報保護国家標準、 越境データ移転禁止、国内保持義務、
デジタルコミュニケーションと インターネット	ネットアドレス管理 インターネット交換局 通信料金 ネットワーク中立性 デジタルデバイト インターネットガバナンス データの自由な流通	金盾工程(検膜制限システム)、 ・密碼法(暗号法)、网络信息内容生态 治理規定(感染情報等統制)
デジタル機器と サポートインフラ	物品開稅 原産地国規制 標準必須特許	5G開発、 「北斗」GPS、 自動運転車開発、 半導件製造

(諸資料より筆者作成)

III. 日本のデジタル経済安全保障と米中対立で崩れる等距離バランス戦略

デジタル経済下での国家安全保障において中国の政策体系を示したが、これを一方の極としつつ、グローバルにデジタル経済を俯瞰すると、中国に加えて米国および欧州連合 (EU) の二つの地政学的な対立勢力を念頭に置く必要がある。米中間の貿易摩擦は COVID-19 以前から激化の一方をたどり、米国大統領選挙において両候補からも主要な主張の一つともなっている。また、米欧関係は防衛面においては対立構造ではないのだが、経済面、特にデジタルにおいては深い米欧亀裂があることを前提に、日本の立場を考えなくてはならない。

米中は間違いなくエスカレートを続ける対立関係にある。ただしこれは官民、産業分野、デジタル分野でも各企業の置かれた事業環境によりやや温度差がある。また中国においては前述のように法制度、規制の体系は一貫した構造があるものの、地方や民間のすべての立場が反米を貫いているわけではない。特にデジタルにおいては、前述の階層構造の各層において利害関係が異なる、また企業の規模が集中し寡占化するためお互いの競争関係も影響する。国や産業を挙げての全面対立構造とはなりにくいのが特徴である。中国の立場についても前述のとおりであるが、米国の「自由なデータ流通」を前提に、GAFA等に象徴される機能集中と寡占による市場支配モデルは、中国企業も踏襲し、既にかなりの部分追いついてきている。BATH は中国側の巨大デジタル産業群で、それぞれ百度

(Baidu)、阿里巴巴 (Alibaba)、騰訊 (Tencent)、華為 (Huawei)の頭文字である。 華為の代わりに電子商取引の京东 (Jingdong)を入れて、BATJと示した時期もあったが、 これは株式上場する香港市場で騰訊が筆頭株主、米国ウォルマートがそれに次ぐ出資構造 のため、完全に独立した事業体ではないという判断から、今では規模は大きいものの四大 グループには数えられないことが多い。替わって取り上げられた華為 (Huawei) は、早速 ながら米中間の争いの典型例として、第五世代通信網を巡り常に新聞誌面を賑わしてい る。

米国の巨大デジタル企業群と中国の同様の企業群は、互いに内部でも競争をしながら世界各地において市場支配の競争を繰り広げており、もちろん日本もその例外ではない。デジタル産業において支配を受け入れると言うことは、安全保障面で言うと自国内の個人情報を含むデータに自由にアクセスされることを許すことにつながる。ここがデジタル経済安全保障上の最大の論点であり、自国データ保護(個人情報、非個人情報双方)の理由となる。中国においてはインターネット上の「万里の長城」とも言われるグレートファイアウォールによる米国デジタルサービスの選択的遮断が続いている。米国側も華為

(Huawei) をはじめとする中国製品及びそれら製品により提供されるサービスの排除を実行段階に移し、「クリーンネットワーク」に代表される規制を自国のみならず日本を含む友好国に求める動きとなっている。米国政権が大原則として掲げてきた「自由」のインプリケーションにおいても、方向性が変化しつつあると見る。

米中両陣営の対外的な展開は熾烈を極めており、日本はその狭間で従来の「等距離」バランス維持戦略を転換する必要に迫られている。中国側の現代のシルクロード「一帯一路」構想も土木分野でのインフラ支配から次第にデジタル分野のインフラ、事業環境支配へと転じつつある。米国においても中国製品を完全に排除することは困難であるが、日本もこれを真っ向から否定することはせず、条件を付けながらも協力の可能性を探ると言う立場はまだ翻してはいない。

一方米国側は一帯一路構想に対抗して、友好国を巻き込み「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP)を打ち出している。日本は完全にイデオロギーの違いを否定することをしないなど、米国に完全に追従していない面もあるが、独自に FOIP に関連する政策を進めている。デジタルにおいては、「日米戦略デジタル・エコノミーパートナーシップ」(JUSDEP)を核として、FOIP 地域のスマートシティ連携を推進する立場を明確にしている。

このように日本のデジタル経済安全保障に関する立場は、米中間にあり米国に近いながらも中国との決定的な摩擦を避けるバランスを模索してきた。しかしながら米国大統領選

挙後の情勢変化を見込んでも、GAFA 等と BATH の海外市場獲得競争激化は規定の事実であり変わらない以上、微妙なバランスを長期間維持するのはますます困難となり、何らかの方針変更に迫られるはずだ。日本国内において官民、企業分野を通じてその方針を完全一致させないまでも、国内において誰がどう言うことを考えているかを理解することは必要ではないだろうか。

IV. 欧中関係と米欧調整、三極構造に囲まれる日本

欧州と中国の関係は様々な立場が錯綜し、EUを構成する各国ごとに事情も異なるので、まとまった分析をする事が難しい。一帯一路を積極的に受け入れる南欧の国々では、中国との間で人的な往来が多かったことから、初期にCOVID-19の爆発的感染を経験したところが多い。中央北欧においてもかつての国の基幹産業であった大規模企業に中国資本が入っているところも多く、またそうでなくとも中国を大きな市場としてその成長に依存する欧州企業も多い。第五世代通信網の中国製技術の受け入れが一つの試金石になるのかもしれないが、いまだに国・地域としての判断が流動的である。

米中対立に対して、そこまで深刻な対立とまでいかないという意味で米欧調整という表現を用いた。またより複雑な欧中関係という3つの関係性において、デジタル経済を捉えると以下の三極図(図2)のようになる。OECD は先進国の集まる政府間組織であるが、デジタル経済においては中国が参加していないという点でまとまった価値観の中で政策調整が行われる。しかしながらその限りにおいても完全に同じ原理において原理原則やガイドライン、政策評価が行われるということではない。そこには民主主義と人権の尊重を共通理解としながらも、ある範囲において共通な法律の制定と執行による統制を尊ぶ欧州と、企業及び国民の自主性を基調としたルール策定とその遵守を掲げる米国的な統制理念の差異が明確化し、時には激しい対立となることもある。このように米欧においては理念は共通なのでイデオロギー上の対立というよりは、調整が必要という表現が妥当である。また、欧州は日本と同様、実質的には米国のGAFA等に代表される巨大企業の市場支配を受け入れざるを得ないことも今のところ事実である。

図2 デジタル経済の分断化と3極化 「蛇口をひねるように瞬時に世界中のチータ」は幻想となりつつある



(諸資料より筆者作成)

米中対立のところで述べた日本の等距離戦略は、米欧調整の場においても、これまでは共通した方針であった。最も端的にそれを示すのが個人情報保護法制をめぐる 2013 年以降の動きである。OECD において、1980 年に策定された個人情報保護に関する 8 原則は、OECD 加盟国のみならず全世界で第一期の個人情報保護法制度の基礎を作ったが、実態としての制度は米欧間では対照的である。欧州は加盟国各国内での法制度を充実させる時期を経て、EU 政府としては一般データ保護指令を明示し、次第に各国間、官民各セクター間で共通化を図った。さらにまた長い調整の期間を経て、この指令は規則として、EU 内共通の法制度となり、2018 年 5 月 25 日正式に施行された。これに対して、米国は連邦レベルで医療分野、金融分野、未成年の個人情報保護など分野別に個別の立法がなされた上、各州における独自の立法によっても規制される複雑な多重構造を採った。概観すると、米国において立法化されていない事項については基本的に無規制とする解釈が優先されるが、同時に自主規制あるいは共同規制の取り組みを尊重し、認証制度により共通の理解と社会的信頼を維持する事を図る。こうした米欧中三極を含み日本とアジアも含めた個人情報保護法制の分断化(fragmentation)について、以下の表にまとめる(表 1)。

表 1 各国地域個人情報保護制度の違い

	日本	EU	米国	中国	アジア
法規制	個人情報保護法 (民間) 特定個人情報保 護法(政府・公的 機関)など	一般データ保護規 則(GDPR)	HIPPA(医療健康) COPPA(青少年保 護) FTC7原則など	サイバーセキュリ ティ法 個人情報保護法体 系	各国法
個人情報の 国内規制	・改正個人情報 保護法・同意の原則・自主規制に頼 る部分も	基本的人権を法制度的に保護厳密な同意主義リスクベースの部分も	 特定分野(医療健康、青少年児童、金融等)以外は自主規制が中心 州法や消費者保護による規制 	国家統制の原則同意の原則「情報ネットワーク運営者」が対象 (範囲が広い)	● 相次ぐ個人情報 保護法の改正 ● EU型の規制が広 がる気配
個人情報の 越境移転規 制	・本人同意、国地 域単位の指定、 事業者・企業単 位の適合認証 や契約の3つの いずれかを条 件	本人同意、十分 性認定、標準契 約状況、拘束的 企業準則等の厳 しい条件付き	原則自由不公正な競争・ 欺瞞について事 後規制	 特に重要インフラ 運営者は原則移 転禁止 重要インフラの定 義は広い(「国の 安全、人民の生 活、公共利益に 重大な可能性が ある」分野) 	インドネシア、フィリピン、マレーシア、シンガポール等で規制
ビッグデータ に関する規 制	原則自由(安全保障分野以外)	原則自由(公共の 安全に関わる部分 を除く)非個人データに関するデータ ポータビリティ要求 の動き	原則自由(安全保障分野以外)	原則国内保持義務	各国ごとに法整備 が進む
国内保持規制(個人情報保護法制度以外)	医療分野、金融 分野、電気通信 分野、公的機関 で分野ごとの規 制	各国ごとに税務、 機微情報、医療健 康情報、電気通信 などでローカライ ゼーション規制が ある	税務情報などで ローカライゼーショ ン規定	原則国内保持義務	ベトナム(ウェブサイト情報に規制)、インドネシア(B2C規制)など

(諸資料より筆者作成)

日本の個人情報保護制度の対外交渉はここにおいて、時期によってふらつきがあるものの、やはり欧米間で等距離バランスをとることを原則としている。2019年1月23日に長期間かけて交渉してきたEUからの「十分性認定」が発効し、同時に日本からEUへの個人情報の越境移転も可能となった。一方で米国との協力関係においては、APECの越境データ移転認証制度であるCBPRを日米両国が率先して運用し、次第にAPEC地域の加盟国が増え、現在合計9カ国がCBPR認証制度の運用しているか、運用に向けて準備を進めている。APEC地域を超えて、この制度を広めようとする議論もあり、日本も主体的にその推進役を果たそうとしている。

そんな中、大方の期待と予想を裏切って下された判断が、本年7月16日の欧州司法裁の「シュレムスII」判決であり、この分野における欧米間の越境データ移転を規定して

いた前提が覆された。主たる要因は個人情報への政府によるアクセスの制度と運用実態にあり、現在米欧間の個人情報を含むデータ移転はその大部分が厳密に言えば「違法」の判断をされてもおかしくはない異常な事態となっている。諸説あるものの先に述べた日本の十分性認定は、他の諸国に出された認定と違い、この状況下で有効とする見方もある。ただそれも間も無く定期的なレビューのプロセスが始まるので、そこでどういう判断が日本に対して下されるか、日本側の対応も厳しく求められる情勢である。

このように「等距離バランス」を保つ事が日増しに困難、あるいは不可能となり、難しい判断を迫られる事態はますます頻発することになるだろう。それに代わる新たな安全保障の基本戦略は、他の経済安全保障や総体的な国家安全保障の観点からも検討されるべきである。

V. 「新自由主義」、「DFFT」の出口議論と等距離外交からの脱却

米中欧の三極構造においてもう一つ述べておく必要があるのが「自由」とのその「統制」についての考え方である。極めて乱暴な言い方をすれば、米欧間では「自由」の重要性については共通の認識があるものの、その統制の仕方について法の支配をどの程度重要視するかの点において違いが生じる。一方、残る中国のデジタル経済政策においては、自由は国家統制のもとにおいて限定的に認められる。

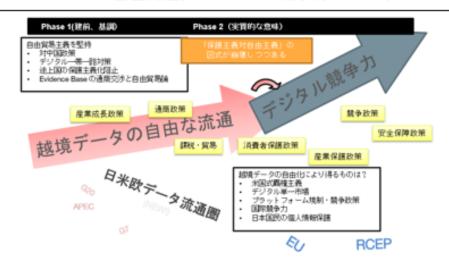
経済を極端に単純化して、無条件の自由と「神の見えざる手」による統制の自然な帰結を図るモデルから、一定の規律・統制が「自由の条件」であると主張するのが、前世紀から受け継がれた「新自由主義」の(今となっては)古典経済理論である。「ガバナンス」の四要素として、「規範」、「法」、「市場原理」、「アーキテクチャ」が挙げられ、その組み合わせによって社会の統制が図られるとする。その要素の組み合わせ方により三極それぞれの主張が異なるという分析もできる。

では無条件の「自由」は絶対必要なのだろうか?デジタル経済において適切な「自由」をめぐる違いは、特に国境をまたいで流通する越境データに対する考え方に現れる。昨年から日本政府の主張として G20 等で放たれたメッセージである DFFT (Data Free Flow with Trust、信頼のあるデータの自由な流通) は、「条件付きの自由」のデジタル版であり、新自由主義的なフレーズであると言える。中国が APEC などで主張してきた、「(国家主権による)安全保障のもとでの自由なデータ流通」という言葉の並びと意味上の主客を転じて、原則自由なデータ流通の条件としての「信頼」を主張した。これまでの「越境データの自由な流通」の旗手であった米国に代わり、日本独自の新たな表現を与えたもの

で、一部の消極的な戸惑いを除き、その趣旨については多くの共感を受けていると言って 良いかと思う。

ただし、今後考えるべきなのは、DFFTの「出口」である。外交フレーズとしての意味を与えることには成功したが、その上で日本のデジタル経済安全保障にどのような意味を与えうるのか、また日本企業の現実のビジネス展開にどのような好条件をもたらしうるのかについては、残念ながら後付けの議論となっている。特に条件付けとしてのT(Trust)、つまり「信頼」については、それがどの程度の国家統制の正統性を与えうるのかにより、中国寄りにも米国寄りにも解釈される。また、自国民のデータと自国産業と技術の保護、育成という観点からも議論を深めなくてはならない。図3に示したように今が転換点である。これまで主張してきた越境データの自由な流通、DFFT はその流れを維持しつつも、その本質的な意味をデジタル競争力につなげられるよう、方向を変えて継続議論すべきである。

図3 「データの自由流通」をデジタル競争力につなげられるか?



(諸資料より筆者作成)

さて、そうした三極間の情勢についてまだまだ議論を深める必要があるが、等距離バランスの維持が困難となった際に、採りうる手段はおそらくそれほど多くない。デジタル分野に限っても対立関係の中でどの局面でも同一の立ち位置を維持する事が困難なのであれば、①思い切っていずれかの極に寄り添う、または②局面や材料を分割して、それぞれには偏りがあるものの総体としてバランスを維持する戦略を深めるのどちらかであろう。幸い前述の階層構造を持つデジタル経済においては、それぞれの階層で政策議論が分割され

独立に検討され、交渉の対象となる。これは我が国のみならず、欧米でも同じである。中 国はややその点、ある意味整合性が強いものの、全ての局面で交渉相手はただ一つの部局 というわけではない。

デジタル経済の階層構造に注目し、どの階層においてどの極とどのように連携あるいは 対峙していくのかを 考え、その基本方針をすべての省庁および官民で共有することで、 全面等距離戦略に代わる新たな対応方針が生まれるのではないかと考える。ただしその戦 略立案にあたっては、「出口」をどこに置くかについても精査する必要があることは言う までもない。無条件な「自由」は既に米国においても絶対的な共通認識でない。「自由」 と「制限」の両方で、その方策を採用した後で何が得られるのかについて熟慮することが 求められる。

※本論で述べている見解は執筆者個人のものであり、当研究所を代表するものではありません。

参考文献

- ・雑誌「外交」Vol.55May/Jun.2019「デジタル・エコノミーの地政学」-情報通信の経済秩序と「自由と信頼」- 横澤 誠 (発行) 外務省 (発売) 都市出版株式会社
 - https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/gaikou/vol55.html
- ・世界経済評論2020年5月6日号「中国のデジタルパンデミックと日本の対応」 横澤 誠
- ・JISA 会報 (No. 138) 「ニューノーマル」対応と情報サービス産業- 「ニューノーマル」10 項目と有望ビジネス」 横澤 誠 一般社団法人情報サービス産業協会
 - https://www.jisa.or.jp/public_info/transaction/tabid/451/Default.aspx
- ・コロナの先の世界 (4) COVID-19 後の新デジタル経済における 10 の「ニューノーマル」
 掲載日:2020年5月13日 横澤 誠 一般財団法人国際経済連携推進センターWEB 出版 https://www.cfiec.jp/2020/0004-yokozawa/
- ·月刊経団連, 2013 年 12 月号「ビッグデータ利活用と国際ルール」 横澤 誠