

国際的な変革期にある
プライバシー・個人情報保護法制の現況
－ 国際的な駆け引きに負けないために －

慶應義塾大学 総合政策学部 教授
新保 史生



国際的な変革の動向と整合性ある法制度の整備のために必要な検討事項

■ プライバシー保護法制の構築と執行体制の整備

- 国内における統一的かつ実効性ある法執行
- 国際基準に対応した執行体制／越境執行協力
 - OECD(経済協力開発機構)
 - プライバシーガイドライン(2013年改正)
 - EU(欧州連合)
 - EU個人データ保護指令(1998年制定)
 - EU個人データ保護規則案、法執行指令案(2013年10月21日欧州議会採択:未制定)
 - APEC(アジア太平洋経済協力)
 - プライバシー・フレームワーク(越境執行協力協定(CPEA))
 - 欧州評議会
 - 個人データの自動処理に係る個人の保護に関する条約第108号(1981年)

■ プライバシー保護及び個人情報情報の取扱いに関する義務

- EU個人データ保護指令が定める「十分性の基準」
- 十分なレベルの保護基準に適合していること
- 「標準契約条項(Standard Contract Clauses)」に基づくデータ移転
- 「拘束力を有する企業の内部規程(Binding Corporate Rules(略称:BCR))」に基づく移転
- セーフ・ハーバーへの参加(EUと米国間のみ)
- 十分なレベルの保護基準に適合していると判断された国
 - アンドラ、イスラエル、ウルグアイ、ハンガリー(第三国からEU加盟国に)、スイス、アメリカ合衆国(セーフハーバー)、カナダ、ガーンジー(Guernsey)、アルゼンチン、マン島、オーストラリア、フェロー諸島、ジャージー

変革期の現況

何が変わるのか、何が変わっているのか／いないのか、何を变えなければならないのか

地域的・地理的観点	欧州	NIS	アジア	米州	北米	中南米	大洋州	中東	アフリカ
組織・機関毎	OECD	EU	ASEAN	APEC	国連				
国別	日本	各国							
環境の変化	技術的進歩		国際的なデータ流通		組織活動の変化		個人活動の変化		
	①データ量		②分析範囲		③データの価値		④処理頻度		
	⑤アクターの変化		⑥プライバシーへの脅威			⑦マルチポイントの利用			

自由貿易協定(FTA)／経済連携協定(EPA) / 環太平洋パートナーシップ(TPP)協定交渉



欧州連合(EU) 欧州理事会、欧州議会、Europol、Eurojust、シェンゲン協定)
 欧州評議会(CoE)
 北大西洋条約機構(NATO)
 欧州安全保障協力機構(OSCE)
 アジア欧州会合(ASEM)
 「V4+日本」対話・協力
 「中央アジア+日本」対話
 「GUAM+日本」会合
 黒海経済協力機構(BSEC)

ASEAN 日・ASEAN協力 アジア太平洋経済社会委員会(ESCAP)



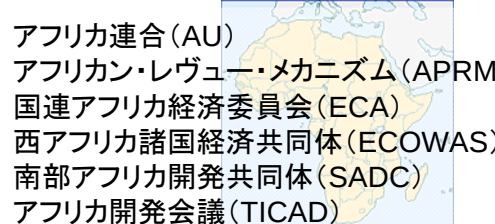
日中韓三国間協力
 ASEAN+3協力
 東アジア首脳会議(EAS)
 ASEAN地域フォーラム(ARF)
 日メコン協力
 日CLV(カンボジア、ラオス、ベトナム)
 アジア太平洋経済協力(APEC)
 アジア協力対話(Asia Cooperation Dialogue)
 アジア欧州会合(ASEM)
 南アジア地域協力連合(SAARC)
 東アジア・ラテンアメリカ協力フォーラム(FEALAC)

／ アジア太平洋経済協力(APEC)



米州機構(OAS)
 太平洋同盟
 ラテンアメリカ・カリブ諸国共同体(CELAC)
 中米統合機構(SICA)
 南米諸国連合(UNASUR)
 国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会(ECLAC/CEPAL)
 カリブ共同体(CARICOM)
 ラテンアメリカ統合連合(ALADI)
 南米南部共同市場(メルコスール)
 アンデス共同体(CAN)

アフリカ連合(AU)



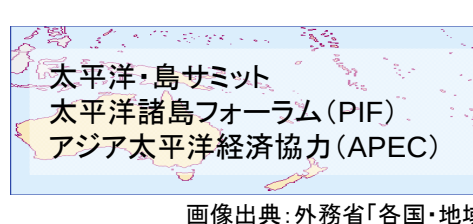
アフリカン・レビュー・メカニズム(APRM)
 国連アフリカ経済委員会(ECA)
 西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS)
 南部アフリカ開発共同体(SADC)
 アフリカ開発会議(TICAD)

湾岸協力理事会(GCC)



太平洋・島サミット
 太平洋諸島フォーラム(PIF)
 アジア太平洋経済協力(APEC)

中南米大使会議
FEALAC(アジア中南米協力フォーラム)
イベロアメリカ・サミット



欧州の司法及び捜査共助

■ 司法共助

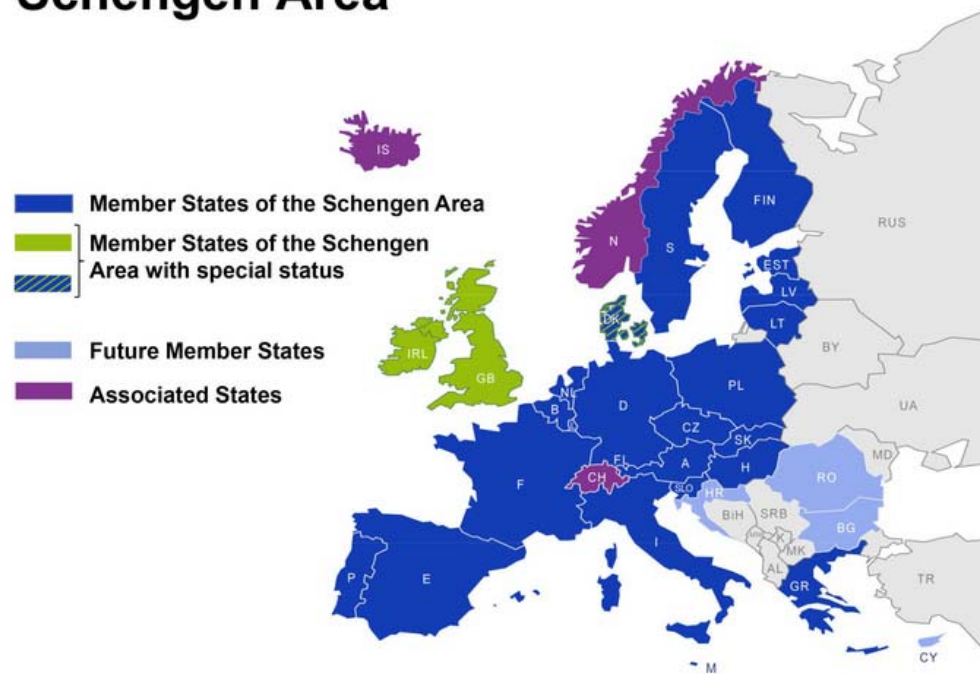
- 欧州評議会「犯罪に関する欧州相互共助条約」
- 「シェンゲン協定(Schengen Treaty)」

EU加盟国相互の司法および捜査共助

- EUにおける司法共助は、「欧州連合の機能に関する条約」第82条に基づいて同条約第83条に定める手続によって行われる



Schengen Area



The European Union, July 2013
© Directorate for European Affairs DEA

Schengen cooperation <<http://www.europa.admin.ch/themen/00500/00506/00510/index.html?lang=en>>



捜査令状指令（EIO）の採択

データの保全要請

- 「資産の凍結および証拠保全に関する評議会決定(Orders freezing property or evidence)」(2003年)
 - 保存されたコンピュータ・データの保全要請を他の加盟国に要求することが可能に
 - 加盟国間における証拠保全への要請を確実に実施することが目的

証拠差押手続

- 「欧州証拠差押令状に関する評議会決定(European evidence warrant (EEW))」(2008年)
(加盟国の国内法への履行期限は2011年1月19日)
 - 「令状発付機関(issuing authority)」が発した令状を受領した加盟国の「執行機関(executing authority)(警察等)」が、当該令状を直接執行する手続が定められた
 - 「ストックホルム・プログラム」(The Stockholm Programme 2009)に基づき、令状執行の対象となる証拠は、「現に存在および差押可能」な証拠に限られ、おとり捜査やリアルタイムの通信傍受、データ保全指令の適用を受ける通信事業者が保有するデータは対象にはならない。
- 2013年12月3日採択「欧州捜査令状指令 (Directive on the European Investigation Order in Criminal Matters(EIO指令))」(2010年4月公表)
 - 捜査令状指令においては、捜査共助における越境執行協力において実施することができなかった通信傍受による証拠収集手続なども可能となる



国際的な交渉や駆け引きにあたっての問題

- 制度的側面（法令遵守の状況（カールレーベンシュタインによる憲法の三分類を参考に））
 - ① 規範的憲法
 - 政治権力が憲法規範に適応
 - ② 名目的憲法
 - 成文憲法は存在するものの、現実には規範性を発揮しないで名目的な場合
 - ③ 意味論的憲法
 - 憲法が適用されていても、実際には権力保持者のためのものとなっている場合
- 政治学的側面
 - プライバシー外交の必要性
 - 影響力資源の行使の方法
 - 利益団体のあり方
 - Privacy Advocates
- 属人的側面
 - 象徴的存在やカリスマ性の必要性
 - 俗人的な対応は国益を損ねるおそれ
- その他
 - 組織、物、金、運、時代、環境
 - 情報収集、情報分析、情報発信のための体制整備

■ 政治学的にみた影響力行使の方法

- ① 有力者への接触
 - 政策決定過程で影響力のある当事者に直接接触
- ② 集団的示威行動
 - 宣伝活動、広告掲載、デモ行進、ストライキ、座り込み、大衆集会
- ③ 候補者の擁立ないし選挙による代表者としての選出
- ④ 審議会や委員会としての参加

■ 利益団体の政治的資源

- ① 会員数と資金力
 - 選挙の際の集票力、政治的発言の影響力
- ② 専門的能力
 - 専門的情報や知識、政策提言能力
- ③ 政策決定の中心部分との密接なつながり
 - 官僚や与党とのつながり
- ④ 社会的影響力
 - 社会において果たす役割や影響力
 - 情報発信や活動による影響や威嚇力
- ⑤ 政策や主義
 - 利益団体が提唱する政策ないし主義への支持

ロビー活動の手法

インサイド型(直接接触)

与党接触25.2%

野党接触17.2%

省庁接触46.1%

アウトサイド型(間接的影響力行使)

会員動員19.6%

マスメディア31.0%

参考資料: 辻中豊『現代日本の市民社会・利益団体』
木鐸社2002、174頁

Bonsai DPA

と言われなかったための努力が必要

The Commission will be perfectly formed, but with stunted growth and minimal effect on its environment: a bonsai DPA in keeping with the rest of Japan's data privacy laws. The Japanese legal system does have the capacity to create bodies with real powers and independence of the executive branch.

'My Number' unlikely to thaw Japan's frozen data privacy laws
Graham Greenleaf, Kiyoshi Murata and Andrew Adams, Privacy Laws & Business International Report, Issue 120, December 2012



OECD

プライバシー・ガイドライン(2013年改正)
越境協力勧告 / セキュリティ勧告等

GPEN (Global Privacy
Enforcement Network)

プライバシー執行機関の整備が課題

OECD加盟国間で国境を越えて個人情報保護への
取り組みを行うネットワークへの参加が課題

日本

個人情報保護法

米国

個 別 法

APPA (Asia Pacific
Privacy Authorities)

プライバシー・フレームワーク
越境プライバシー・ルール(CBPR)
越境執行協力協定(CPEA)

個人情報の漏えいなどが国境を越えて発生した場合などに対応可能な
越境執行協力への対応が課題

APEC

プライバシーコミッショナー会議

(世界の個人情報保護機関の集まり)

・データ保護機関としての認定基準

・的基礎、自主性及び独立性、国際基準との整合性、適
正な機能

日本はオブザーバ参加

欧州評議会条約第108号(1981)

及び同追加議定書 (2001)(個人データの自動
処理に係る個人の保護に関する条約)

EU

個人データ保護指令

個人データ保護指令による
第三国への個人データの移転制限

EUが定める「十分なレ

」をクリアすることが課題

個人データ保護規則(案)

(2012年1月25日公表、2013年10月21日欧州議会採択)

- ・独立個人情報保護機関の設置が必須要件
- ・データ主体の権利の拡大(消去権、データ・ポータビリティ)
- ・セキュリティ(情報漏洩時の24時間以内の通報義務)
- ・管理責任(データ保護影響評価、データ保護のためのマーク(シール)制度)
- ・個人データの移転(統一的手続)
- ・独立の個人情報保護機関の設置は必須要件



欧州評議会条約第108号改正案が定める執行機関の要件

改正第12条(執行機関の設置と要件)

- 1項 単独又は複数の執行機関の設置
- 2項 執行機関が具備すべき要件
 - a. 調査及び仲裁の権限
 - a'. 立法及び行政規則立案に関する諮問
 - b. データ移転に関する保護措置の執行
 - c. 国内法の執行及び制裁に関する権限
 - d. 国内法違反に対し司法機関の手續に留意した法執行
 - e. データ保護に関する普及啓発
- 3項 本人からの苦情申立てに対する調査
- 4項 独立した執行権限の行使
- 5項 権限行使のための専門的知識
- 改正5項 活動報告の公表及び透明性の確保
- 補足5項 秘密保持
- 6項 司法手續への移行
- 7項 執行機関の共助義務
 - a. 情報共有
 - b. 調査及び仲裁の共助
 - c. データ保護に関する情報提供
- 8項 連絡会議やネットワークの整備
- 9項 司法手續の優先

第13条(相互共助)

- 1項 条約履行のための相互共助
- 2項 単独又は複数の執行機関の設置

第15条(特定の執行機関による支援情報の安全管理)

- 1項 他機関からの支援要請により提供された情報の保護
- 2項 本人同意に基づかない代理の支援要請の禁止

第16条(支援要請の拒否)

特定の執行機関は13条に基づく要請は原則として拒否することはできないが、以下の場合はその限りではない

- a. 権限行使の範囲外
- b. 本条約の規定に基づかない場合
- c. 国家の主権や安全保障等

第17条(手續及び支援に係る費用負担)



独立監督機関(第6章)

独立性(第1節)

- 監督機関の設置(EU個人データ保護指令(以下「指令」)28条1項に規定)(46条)
- 独立性の担保(2001年EC規則45号(以下「規則」)44条に規定)(47条)
- 加盟国への一般的な条件(規則42条2項)(48条)
- 加盟国の法律に基く監督機関の設立(49条)
- 職務遂行上の秘密保持義務(指令28条7項)(50条)

職務及び権限(第2節)

- 加盟国内における所掌範囲(指令28条6項)(51条)
- 監督機関の職務(聴聞及び調査、リスク、規則、安全管理及び権利保障に関する啓発)(52条)
- 監督機関の権限(指令28条3項及び規則47条)(53条)

協力及び統一性(第7章)

協力(第1節)

- 年次報告の作成(指令28条3項に規定)(54条)
- 執行の主導及び相互共助(指令28条後段)(54a条)
- 相互共助(指令28条後段)(55条)
- 監督機関の共同執行(2008年理事会決定17条)(56条)

統一性(第2節)

- 統一的な執行体制(57条)
- 個別事案に対応した統一性の確保(58a条)
- 欧州データ保護委員会による統一的な執行のための確認手続(58条)

- 欧州議会及び理事会への報告(60a条)
- 緊急時の対応手続(61条)
- 統一性ある執行体制整備の要求事項(62条)
- 執行(63条)

欧州データ保護委員会(第3節)

- 欧州データ保護委員会の設置(64条)
- 独立性(65条)
- 欧州データ保護委員会の任務(指令30条1項)(66条)
- 年次活動報告の実施(指令30条6項)(67条)
- 規則の採択等の手続(68条)
- 委員長及び副委員長の任命(69条)
- 委員長の職務(70条)
- 欧州データ保護管理者から構成される事務局の設置(71条)
- 秘密保持義務(72条)

法的救済、法的責任及び制裁(第8章)

- 監督機関への不服申し立ての権利(指令28条4項に基づく権利)(73条)
- 監督機関に対して法的救済を求める権利(74条)
- 管理者又は処理者に対して法的救済を求める権利(75条)
- 訴訟手続(76条)
- 損害賠償請求権(77条)
- 罰則の適用(78条)、行政罰(79条)



APEC プライバシーフレームワーク (2004)

「APECプライバシーフレームワーク」(2004年10月29日採択。国際的実施の部分は2005年11月16日承認)

- APECプライバシーフレームワークとは、APEC加盟エコノミーにおける整合性のある個人情報保護への取組を促進し、情報流通に対する不要な障害を取り除くことを目的として制定された規制
- 対象国は、日本を含むAPEC加盟エコノミー
- 越境個人情報漏洩事案等について、国内法令に基づく法執行を行う際に、他のエコノミーのプライバシー執行機関に協力を求めること(援助要請)ができる体制を構築

「APEC越境プライバシー規則」(APEC Cross-Border Privacy Rules (CBPRs)) 及び「APECデータ・プライバシー・パスファインダー」プロジェクト

「APEC越境執行協力協定(APEC Cross-border Privacy Enforcement Arrangement (CPEA))」

- CBPR: 日本、米国、メキシコ(日本は、2013年6月7日に参加申請)
- CPEA: 日本、米国、カナダ、香港、韓国、メキシコ(日本は、2011年11月に国内の15省庁がプライバシー執行機関として参加)

■ 目的

- APECエコノミーのプライバシー執行機関間の情報共有
- 事案照会・共同調査・執行活動等のプライバシー保護法の執行に係るプライバシー執行機関間の有効な越境的協力
- 越境プライバシー・ルールを執行する際のプライバシー執行機関の協力
- OECD勧告との緊密な協力確保によるAPEC域外のプライバシー執行機関との情報共有及び協力

■ 執行機関の定義

- 「プライバシー執行機関」とは、プライバシー法の執行に責任を有し、調査の実施又は執行手続の遂行をなす権限を有する公的機関

■ 協力取決めの内容

- 本協力取決めの開始(第3条)/ 定義及び法的制限(第4条、第6条、及び第7条)/ 運営管理者の役割(第5条)/ 本協力取決めへの参加及び脱退の方法(第8条)/ 越境協力(第9条)/ 秘密保持(第10条)/ 情報共有(第11条)/ 雑則(スタッフ交流、紛争、見直し)(第12条ないし第15条)



プライバシーコミッショナー会議

「資格に関する委員会の基準及び規則並びに認定の原則」(2001年9月25日
データ保護コミッショナー国際会議採択(2002年9月9日データ保護プライバ
シーコミッショナー国際会議改定))

- a 所属する国家ないし国際機関の法的慣習に基づき、適切な法的根拠のもと設置された公的機関であること。
- b 主たる規制権限の一つとして、個人データやプライバシーの保護に関する法律の施行について監督権限を有すること。
- c 所掌事務を定めている法律が、データ保護やプライバシーに関する国際的な枠組みに準拠していること。
- d 機能を果たすべく、適切な範囲の法的権限を有していること。
- e 適切な自主性と独立性を有していること。

消費者庁企画課個人情報保護推進室「諸外国等における個人情報保護制度の監督機関」2010年11月19日掲載訳



EU個人データ保護指令（十分性の基準への適合性判断にあたっての検討事項）

- ① 「基本原則」
 - 目的明確化の原則、データ内容の原則、透明性の原則、安全性確保の原則、アクセス、訂正、及び異議申立てに関する権利、移転の禁止について検討
- ② 「その他の原則」
 - センシティブ・データ、ダイレクト・マーケティング、自動化された個人に関する決定について検討
- ③ 「手続及び実効性担保の仕組み」
 - 情報主体の救済手続、監督機関

個別の検討事項

- 個人情報定義及びセンシティブ・データの取扱い
 - わが国の個人情報保護制度においては、センシティブ・データの取扱い制限が課されていない。その一方で、「個人情報」「個人データ」「保有個人データ」という区分けによって個人情報取扱事業者の義務の内容も段階的に適用される構造になっている
 - EUでは、個人データ（個人情報保護法にいう個人データではない）について、特に、センシティブ・データの処理に関する定義を置いた上で、これを原則的に処理することを禁止している
- 個人情報取扱事業者の義務規定の適用を受けない事業者の存在
 - 個人情報取扱事業者の義務については、報道活動、著述活動、学術研究、宗教活動、政治活動を行う者について、その目的がそれらの用に供することを条件とした上で義務規定が免除されている。この点について、EU各国では、報道目的での利用にあたってのすべての義務規定が適用除外となっているわけではない（首相官邸「主要各国における個人情報保護制度の概要とメディア関係規定」<http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/hourituan/pdfs/media.pdf>を参照）
 - 個人情報保護法も第2条2項4号において「その取り扱う個人情報の量及び利用方法からみて個人の権利利益を害するおそれが少ないもの」を義務規定の適用を受けない者として定めた上で、その基準を、「その事業の用に供する個人情報データベース等を構成する個人情報によって識別される特定の個人の数合計が過去6月以内のいずれの日においても5,000を超えない者」としている。諸外国では、個人情報の取扱いの「数量」によって義務規定の適用が免除されることはまれ



個別の検討事項

■ 各義務規定における個別の適用除外事由の解釈による義務規定の免除

- 個人情報取扱事業者の義務の適用除外規定として、「法令に基づく場合」における除外規定が利用目的による制限(16条3項1号)及び第三者提供の制限(23条1項1号)に定められているが、EU指令では、法的紛争解決に必要な場合については法令に基づく場合として義務規定の適用が除外されるものの、法令一般に基づく適用除外としての規定はない

■ オプト・アウト

- 個人情報保護法の基本的立場は、個人情報の保護と有用性に配慮した上での個人情報の取扱いを求めていることから、本人の承諾なしに取得し既に保有している大量の個人データについては、第三者に提供するにあたって本人同意を原則としつつも、本人の求めに応じて当該本人が識別される個人データの第三者への提供を停止することとしていること(オプト・アウト)によって、本人の同意なしに第三者に個人データを提供することが可能
- 事業者に対してオプト・アウトの手続による対応も選択肢として用意し、第三者提供にあたって本人同意を不要とする手続を定めている点については、EUのスタンスとは正反対
- 第三者提供については、原則「本人同意」を要件としている点についてはEU指令と同レベルであると考えられるが、本人同意を必要としない場合として、オプト・アウトの機会を提供している場合、委託先への提供、合併等による提供、及び共同利用については本人同意が不要。EUでは、第三者提供については本人同意を原則としているだけでなく、電子通信指令においては、ダイレクトマーケティングの用に供するにあたっては、さらに、「オプト・イン」による本人同意要件を課している

■ 監督機関の権限(パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針(案))

- 独立した第三者機関(いわゆる三条委員会)を設置し、パーソナルデータの保護と利活用をバランスよく推進する観点から、分野横断的な統一見解の提示、事前相談、苦情処理、立入検査、行政処分の実施等の対応を迅速かつ適切にできる体制を整備する。
- その際、実効的な執行かつ効率的な運用が確保されるよう、社会保障・税番号制度における「特定個人情報保護委員会」の機能・権限の拡張や現行の主務大臣制の機能を踏まえ、既存の組織、権限等との関係を整理する。



個別の検討事項

■ 本人関与規定の法的性格

- 個人情報保護法が定める本人関与規定が、個人情報の開示等の法律上の請求権を行使することを保障するものと考えられるのかについては議論の存するところである

■ 国外への個人情報の移転

- わが国の個人情報保護関連5法には、国外移転を禁止する規定が存在しない。つまり、我が国を経由して個人情報が第三国に移転される場合には一切の規制が存在しない。
- 国内法が及ばない国における個人情報の処理の問題
- 例えば、紙媒体に記入された個人情報を取得した場合、必然的にデータベースへの登録作業が必要となるが、その際に行われる個人情報の入力作業（データエントリー）は件数が多くなればなるほど、それを取得した事業者内部ではなく外部の事業者に入力を委託することが多い。ところが、入力作業のコスト削減のために、国内で作業を行うのではなく、海外、特に日本人の氏名に用いられている「漢字」を認識できる近隣諸国において入力作業を行う事業者が増えている
- 国外に拠点を置く作業場が、当該作業を委託された事業者の海外支所等であれば一定の監督を行うことが可能であると考えられるが、国外の事業者にさらに外部委託をするような場合、委託先の監督を行うことが物理的に不可能な場合がある。そのような場合に、委託先である国外事業者に入力作業の「生データ（個人情報データベース等を構成する個人データには該当しない「個人情報」）」を提供することは、そもそも「個人データ」の第三者提供の制限（利用目的の範囲内での委託先への提供）にも該当せず、本来、委託先の事業者が個人情報を取得する際に負うべき義務（利用目的の特定、利用目的による制限（15条、16条）、適正な取得、取得に際しての利用目的の通知等（17条、18条）、苦情の処理（36条））を、個人情報保護法が適用されない国外の事業者に適用することはできないという問題もある