

モーリシャスデータ保護法の分析と我が国個人情報保護制度への示唆

板倉陽一郎^{†1}

2014年、第36回データ保護・プライバシーコミッショナー会議の開催地であるモーリシャスは、初のアフリカ開催国であるが、同会議の開催国であったイスラエルやウルグアイのその後の展開に鑑みると、欧州からの十分性認定、欧州評議会第108条約への加盟など、データ保護の国際的なコミュニティにおいて受け入れられていく見込みが高い。そこで、本発表ではモーリシャスデータ保護法を分析し、我が国個人情報保護制度への示唆を得る。

An Analysis of The Data Protection Act 2004 in Mauritius and Implication to Data Protection Regime in Japan

YOICHIRO ITAKURA^{†1}

In 2014, The 36th International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners was held in Mauritius. It was the first conference held in Africa, and Mauritius is expected as a future member of adequate country by European Commission and as a member of Convention 108 of Council of Europe. This study analyses The Data Protection Act 2004 in Mauritius and reads some implications to Data Protection Regime in Japan.

1. モーリシャスにおける第36回データ保護・プライバシーコミッショナー国際会議の開催

平成26年10月14日から17日、第36回データ保護・プライバシーコミッショナー国際会議がモーリシャス・バラクラバで行われた。大陸ではないとはいえ、初のアフリカ開催であり、画期的であるとともに、開催国であるモーリシャスのデータ保護法制についても注目が集まった。それというのも、イスラエル（2010年、第32回開催）やウルグアイ（2012年、第34回開催）といった開催国は、その後、欧州からの Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data（以下、「データ保護指令」という。）に基づく十分性認定を得（イスラエル2011年、ウルグアイ2012年）、あるいは欧州評議会第108条約に加盟するなど（ウルグアイ2013年）、国際的なデータ保護のコミュニティで顕著な存在感を発揮してきたからである。

しかしながら、蓋を開けてみると、第36回会議においてもモーリシャスデータ保護コミッショナー（以下「データ保護コミッショナー」という。）又はモーリシャスデータ保護室（以下、「DPO」という。）はプライバシーコミッショナー会議の正会員としての承認もされておらず、やや寂しい状況となっている（ガーナとセネガルのデータ保護機関が正会員として承認されるなど、アフリカ開催を意識したと思われる点もないではない。[1]）。

とはいえ、邦語文献に全く欠けることもあり、モーリシャスデータ保護法制についてひと通りの紹介をした上で、

我が国個人情報保護法制の示唆を得ることは、有益であろう。以下では、モーリシャスデータ保護法制の概説及び、制度見直しを含む我が国個人情報保護制度への示唆を述べた上で、今後の課題を提示する。

2. モーリシャスデータ保護法

以下のモーリシャスデータ保護法制、制定法としての The Data Protection Act 2004（2004年データ保護法、以下、「モーリシャスデータ保護法」又は単に「法」という。）の解説の多くは DPO の発行している各種手引 [2][3][4][5][6][7][8][9]及び、アフリカのプライバシー・データ保護について網羅的に調査された労作である[10]のモーリシャスに関する記述（pp.303-372）に負っている。

2.1 モーリシャスデータ保護法制の構成

モーリシャスにおけるデータ保護法制は、①憲法及び②制定法からなり、②制定法は更に、モーリシャスデータ保護法及び、各種関連法からなる（[10]p.312）。

以下では、憲法（1968年モーリシャス憲法、以下単に「憲法」という。）の規定と、制定法の構成を概観する。

2.1.1 憲法

憲法においては、プライバシーが基本的人権として規定されている（3条(c)）。

3. Fundamental rights and freedoms of the individual

It is hereby recognised and declared that in Mauritius there have existed and shall continue to exist without discrimination by

^{†1} 弁護士・ひかり総合法律事務所
Attorney at Law, Hikari Sogoh Law Offices

reason of race, place of origin, political opinions, colour, creed or sex, but subject to respect for the rights and freedoms of others and for the public interest, each and all of the following human rights and fundamental freedoms –

(a) ...

(b) ...and

(c) **the right of the individual to protection for the privacy of his home and other property and from deprivation of property without compensation.**

また、憲法9条(1)が「何人も、同意なくしては身体、財産を捜査されず、住居に立ち入れない」としていることも、プライバシーに由来するものと解されている([10]pp.312-313)。

9. Protection for privacy of home and other property

(1) **Except with his own consent, no person shall be subjected to the search of his person or his property or the entry by others on his premises.**

(2) ...

これらはモーリシャスも批准している世界人権宣言や市民的及び政治的権利に関する国際規約(人権B規約)の規定ふりと比較すると文言上は保護範囲が狭いように思われるが、米国や我が国のように、憲法の文言上プライバシー又はプライバシー権が規定されていなくとも、判例上認められるという事もあり得るのであって、保護範囲の解釈は裁判所に委ねられているといえる([10]p.313参照)。

憲法3条(c)及び9条(1)は後述するモーリシャスデータ保護法の制定根拠と解されるが、一般的な憲法上の権利と同様、公共の福祉による制限を受ける。憲法それ自身にも例外規定が存在する(9条(2), 18条) ([10]pp.313-314)。

2.1.2 制定法

制定法のうち、もっとも中心的なものがモーリシャスデータ保護法であり、公的部門、民間部門を通じて適用される、いわゆるオムニバス形式の立法である。これ以外にも、Information and Communication Technologies Act 2001 (2001年情報通信技術法)、National Computer Board Act 1988 (1988年国家コンピュータ審査会法)、Computer Misuse and Cybercrime Act 2003 (2003年コンピュータ誤用及びサイバー犯罪法)、Electric Transactions Act 2000 (2000年電子取引法)などが関連法であると考えられている([10]p.370)。

本稿では、モーリシャスデータ保護法を主として扱う。

2.2 モーリシャスデータ保護法の制定理由

モーリシャスデータ保護法のモチベーションは、第一にICTの利用から生じる、個人のプライバシーに関する権利についての潜在的リスクへの対応であり、第二に、モーリシャスにおける海外からの投資の誘引であるとされる([10]p.317)。

しかしながら、第一の目的についても、結局、第二の目的に収斂するのではないかという見方もまた、可能である。それというのも、制定時の国会答弁において、内閣総理大臣は、「欧州連合(EU)の各国は、EU指令(データ保護指令)によって厳格に規制されており、個人のプライバシー権について同様又は類似した法的保護を受けていない国とビジネスを行うことを躊躇する」と述べているとおり([10]p.319)、海外から、特に、EUからの投資を誘引するためには、データ保護指令上の十分性を満たすことが不可欠である。モーリシャスは、従来仏領(1715年)、のち英領であり(1814年)、初等教育で英語及びフランス語を取得する。主たる輸出国も英国、仏国である。主要産業は「EPZ(輸出貿易地区)における繊維工業や砂糖生産等、金融業、観光」とされているが[11]、中でも近年、金融業、ITアウトソーシングに力を入れている。大規模コールセンターも設置されている。金融業の進出に伴い、Deloitte, KPMG, Ernst&Youngといった大規模会計事務所も、モーリシャスにオフィスを構えている。アフリカ諸国及びインドとの関係における仲裁地としても注目されており、我が国においても、政府開発援助との関係で、「貿易・投資分野におけるアフリカ大陸およびインド洋諸国と我が国との経済関係を構築するために、海外投融資、周辺インフラ整備等を通じて、日本企業の進出・投資環境を促進・改善していく意義は大きい。」と評されている[12]。

金融業やITアウトソーシングを成長産業とし、EU(仏国、英国)を主たる取引相手と想定する以上は、望むと望まざるとに関わらず、十分性認定を受けて、EUからのデータ移転を可能とすることは、必須となる。そうでなければ、十分性認定を受けていない場合の個別の例外規定(標準契約約款、拘束的企業準則)について、個別企業がコストを負担せねばならず、また、国際競争上も不利であるからである。

データ保護コミッショナーは、モーリシャスデータ保護法の制定理由として、インタビュー([10]p.320)において、モーリシャス憲法上、プライバシーが保護されていることを挙げる。しかしながら、Makuliloも指摘するとおり([10]p.321)、憲法上の権利は、ICTの利用から生じる侵害について特別な立法を導き出すには、広きに過ぎる。すなわち、憲法3条(c)や9条が、それ自体、データ保護法の立法義務を国家に課す規定であるとまでは、考え難い。もちろん、第一の目的と第二の目的は排他的ではなく、並立するものであるが、客観的事実からは、第一の目的が究極目

的であると疑いなく認定することは困難ではないか。

2.3 欧州委員会十分性認定及び欧州評議会第 108 条約への対応

モーリシャスは、欧州委員会十分性認定及び、欧州評議会第 108 条約への意欲を強く示している。

以下では、モーリシャスの、欧州委員会十分性認定及び欧州評議会第 108 条約への対応状況を述べる。特に、欧州委員会十分性認定については、[10]pp.366-369 において交渉経過が適切に整理されているため、原則としてこれに負う。

2.3.1 欧州委員会十分性認定への対応

欧州委員会十分性認定へのモチベーションについて、データ保護コミッショナーの議会向け年次報告においては、「2009 年のコミッショナーの最優先課題は、室(DPO)の、国際的な承認までの道程を確保することであって、そのためには、モーリシャスが欧州連合から認証されることが必要である。計画は現実味を帯び始めており、欧州連合は正式に、データ保護における十分性をモーリシャスに拡大するための申請を受け付けた。問題は、欧州連合レベルになっている」と述べられており、同時に、欧州連合のコンサルタント(ナミュール大学)がモーリシャスのデータプライバシー立法が欧州基準に達しているかどうかの調査のためモーリシャスを訪問したことが報告されている。

2010 年にはナミュール大学による報告書が出されたが、モーリシャスが十分な保護措置を取っているかどうかについては明らかにされていない。

2011 年 11 月 24 日には、首都ポートルイスにおいて、「欧州連合によるモーリシャスデータ保護の認証に関するワークショップ」が開催され、欧州連合のコンサルタントである Tira Greene を世話人とし、欧州連合モーリシャス大使、情報通信技術大臣、データ保護コミッショナーが参加した。これは、欧州連合からモーリシャス DPO 等に対する技術協力の一環である。欧州連合モーリシャス大使からは、モーリシャスにおけるデータ保護立法や原則(後述)はデータ保護指令に沿ったものであるとの指摘もあったが、Tira Greene が指摘したところによると、データ保護指令の観点からすると、モーリシャスデータ保護法については修正されるべき点が複数存在し、特に、法 51 条が「公にされている情報」について例外を認めている点が指令には適合しないとされている。

このような経過からすると、モーリシャスが直ちに欧州委員会の十分性認定を得られるという状況にはないと思われる。すなわち、さらなる改正が必要である。

2.3.2 欧州評議会第 108 条約への対応

従来、欧州評議会第 108 条約への対応は表立ってなされ

ていなかったが、第 36 回データ保護・プライバシーコミッショナー国際会議の中で、データ保護コミッショナーより、欧州評議会第 108 条約への加盟を申請したとの報告がなされた。今後は、加盟のための交渉を行っていくものと思われる。

2.4 モーリシャスデータ保護法の内容

以下では、モーリシャスデータ保護法の内容を、実体面(義務規定)と、手続面(データ保護コミッショナーに関する規定)に分けて概説する。

2.4.1 モーリシャスデータ保護法の内容(実体面)

モーリシャスデータ保護法の実体面(義務規定)の中心をなすのが、モーリシャスデータ保護法 First Schedule(別表 1)に定められた Data Protection Principles(データ保護原則)である。

法 2 条は”"data protection principles" means the data protection principles specified in the First Schedule;"(データ保護原則とは、別表 1 に定めるデータ保護原則をいう)とし、法 3 条(6)は、”Subject to the provisions of this Act, every data controller and data processor shall comply with the data protection principles.”(本法の規定に従い、すべてのデータ管理者およびデータ処理者は、データ保護原則に従わなければならない)としている。かくして、データ保護原則は、すべてのデータ管理者およびデータ処理者が従うべき義務の中心を為している。

データ保護原則は、以下の 8 つである。

1. Principle of lawfulness and fairness (公正及び公平の原則)
2. Principle of purpose specification (目的特定の原則)
3. Principle of adequacy and relevance (十分性及び妥当性の原則)
4. Principle of accuracy (正確性の原則)
5. Principle of time limitation (期間制限の原則)
6. Principle of respect for privacy rights (プライバシー権尊重の原則)
7. Principle of security (安全管理の原則)
8. Principle of control over transborder data flows (越境移転コントロールの原則)

データ保護指令上の原則に近似するが、論者によっては、データ保護指令の原則と、OECD プライバシーガイドラインの双方から着想を得たとする([10]p.328)。以下で個別に解説するとおり、これらの原則は極めて概括的に記載されており、立法段階でも、詳細はコミッショナーが制定する code of practice に依るとされた。

このような立て付けについて、Makulilo は、データプライバシーという概念自体が新しいモーリシャスにおいて、code of practice が成立するのかという点と、利害関係者や

専門家との協議の義務すら無いコミッショナーにフリーハンドで委任されてしまう点についての疑問を呈している。これらの点については、我が国個人情報保護制度への示唆において、再度取り上げる。

公正及び公平の原則

1. Principle of lawfulness and fairness

Personal data shall be processed fairly and lawfully.

“fairly”（公平）、特に“fairly collection”（公平な取得）の意義につき、DPO は、本人への通知義務と解し、詳細な通知項目を挙げている（[3]p.15）。これは、法 22 条（個人データの取得）において通知が要求される項目と概ね同様である。

また、“fairly processing”（公平な取扱い）につき、DPO は、法 24 条（一般個人データ）及び法 25 条（センシティブデータ）を参照し、“express consent”（明示の同意）を要求する。常に明示の同意を要求する点は厳格であるといえるが、口頭又は書面による別は問われておらず、年齢による制限も存在しない（[10]p.331）。

“lawfully”（公正な）については、詳細な解釈は示されていない。

上記の解釈だけをみても分かるとおおり、抽象的なデータ保護原則それ自体が義務の内容となっているため、データ保護原則の解釈が重要になってくる上に、法に定められた個別の義務規定との重なりあいも生じ、しかもその適用関係が明らかではない。必ずしも、データ管理者にとって、確証性が担保された立て付けとはいえないように思われる。

目的特定の原則

2. Principle of purpose specification

Personal data shall be obtained only for any specified and lawful purpose, and shall not be further processed in any manner incompatible with that purpose.

この原則は、法 22 条 1 項、26 条(a)(b)及び 29 条にある程度反映されている（[10]p.331）。更に、[3]p.18 では、そのようにするための、表明され、明確で適法な目的がない限り、“routinely and indiscriminately”（機械的、非差別的）に取得をすること自体を違法と解している。

十分性及び妥当性の原則

3. Principle of adequacy and relevance

Personal data shall be adequate, relevant and not excessive in relation to the purpose for which they are processed.

用語の問題であるが、実質的には目的に適合した取扱いを定めたものである。法 26 条(c)が、“adequate, relevant and not excessive in relation to the purposes for which such data has been collected and processed;”と定めており、内容はほぼ繰り返

返しである。

なお、通常、“adequate”というとき、データ保護指令上の十分性認定のための「十分性」ということで、データ保護の世界ではテクニカルタームとなっているため、この単語の使用には慎重さが求められるが、モータリヤスデータ保護法における用法は、必ずしもそのような配慮がなされているようには見られない。

正確性の原則

4. Principle of accuracy

Personal data shall be accurate and, where necessary, kept up to date.

個人データは正確性を備え、必要に応じてアップトゥデートに保たなければならないとの原則であり、法 23 条が“A data controller shall take all reasonable steps to ensure that personal data within his possession is -(a) accurate; and (b) kept up to date where such data requires regular updating.”と定めているのはほぼ繰り返しである。

本原則に関しては、Makulilo が指摘するとおり、DPO の解釈において、他には見られない、本人への損害賠償が参照されている（[3]p.27）。モータリヤスデータ保護法における正確性確保義務は、相当程度厳しいものとして捉えられているといえる。

期間制限の原則

5. Principle of time limitation

Personal data processed for any purpose shall not be kept longer than is necessary for that purpose or those purposes.

目的に比して、必要以上の期間、個人データを取り扱ってはならないという原則であり、DPO の解釈においては、期間を定めることも義務であるとされている（つまり、期間制限が無限ということは想定されていない）。

通常、期間制限は目的制限の原則と正確性の原則から導かれるものであり、これらと独立して定めるという方法はあまり一般的ではないように思われる。

プライバシー権尊重の原則

6. Principle of respect for privacy rights

Personal data shall be processed in accordance with the rights of the data subjects under the DPA.

法に定められたアクセス権等についての原則であり、具体的には法 41 条ないし 44 条において権利行使についての定めがなされている。

DPO は、これに加えて、自動化された個人の意思決定についての説明義務を課すものであるとする（[3]p.32）。これは、データ保護指令 15 条を意識したものであると思われるが、Makulilo が指摘するとおり、アクセス権の解釈を超え

ているものであって ([10]p.333), このような権利を付与するのであれば, 立法が必要ではないかと考えられる。

安全管理の原則

7. Principle of security

Appropriate security and organisational measures shall be taken against unauthorised or unlawful processing of personal data and against accidental loss or destruction of, or damage to, personal data.

セキュリティに関する措置義務であり, 法 27 条により広くカバーされている。

越境データ移転コントロールの原則

8. Principle of control over transborder data flows

Personal data shall not be transferred to another country, unless that country ensures an adequate level of protection for the rights of data subjects in relation to the processing of personal data.

データ保護指令上の十分性認定をほぼ倣い, 十分なレベルで個人データの取扱いに関して本人の権利を保護していない国については, 越境データ移転をしてはならないと定める。

ここでは, 法 31 条(1)が, "Subject to subsection (2), no data controller shall, except with the written authorisation of the Commissioner, transfer personal data to another country."と定めていることが問題になる。詳細な解釈上の争いは [10]pp.334-340 に譲るが, 法 31 条(1)が, モーリシャスが十分性認定をした国にまで及ぶとすると, あらゆる越境データ移転は, コミッショナーの書面による承認が必要であるということになり, データ管理者およびデータ保護コミッショナーのいずれにとっても, 過度な負担である上に, 金融業や IT アウトソーシングを前提とすると, 承認される越境データ移転の単位にもよるが, 到底現実的な規制とはいえない。データ保護指令を意識し過ぎるあまりに, 遵守不可能な定めを置いているとすると, 残念ながら本末転倒といえよう。

2.4.2 モーリシャスデータ保護法の内容 (手続面)

モーリシャスデータ保護法の手続面として, データ保護コミッショナーに関する規定を中心に述べる。

データ保護コミッショナー

データ保護コミッショナー[a]は, 法 4 条(2)に基づいて設置される。DPO は法 4 条(1)に基づいて設置され, データ保護コミッショナーは DPO の Head (長) である。

問題となっているのが, データ保護コミッショナーの独

立性である ([10]p.314 以下)。法には, データ保護コミッショナーと行政機関との利害相反や, 任期, 再任, 予算の独立性などの規定が存在しない。データ保護指令 28 条は「完全独立性」を要求しているが, 同条の要件を満たすためには (必ずしも, 十分性認定において「完全独立性」までが必要であるかどうかは, 解釈上判然としないが), 法改正が必要のように思われる。

データ保護コミッショナーには報告徴収, 執行通知, 課徴金賦課等の権限があるほか, これに Judge in Chambers による preservative order (保全命令) を得ることもできる。執行に対して異議がある場合には, ICT Appeal Tribunal (ICT 控訴裁判所[13]) への上訴が可能である。

更に, モーリシャスデータ保護法は, その制定において, 国民への十分な周知が欠けていたとされており, 立法過程でも問題にされているそのため, DPO は広報啓発を重要な任務として進めているが, 必ずしも十分な成果を挙げるには至っていない ([10]pp.346-349)。

3. 我が国個人情報保護制度への示唆

概観したとおり, モーリシャスデータ保護法は必ずしも練られた立法とはいえないが, ①モチベーション, ②欧州十分性認定への対応, ③Code of Practice の制定方法などの点において, 参考にすべき点があると思われるので, 簡単に述べる。

3.1 モチベーション

モーリシャスデータ保護法の制定理由の一つが海外からの投資の誘引であり, 私見においては, 個人の基本的な権利たるプライバシー権の保護すら凌駕するようなモチベーションである。

我が国におけるパーソナルデータの利活用に関する制度改正のモチベーションは, 「利活用」とあるように, パーソナルデータ (個人に関するデータ) に関する制度を改正し, 「新産業・新サービスの創出と国民の安全・安心の向上等のための利活用を実現する環境整備」をすることとされる [14]。また, 「我が国に世界中のデータが集積し得る事業環境に対応するためにも, 諸外国における情報の利用・流通とプライバシー保護の双方を確保するための取組に配慮し, 制度の国際的な調和を図る必要がある。」とされている。

このようなモチベーションを達成するための方法は, まさに, モーリシャスデータ保護法が達成しようとしたとおり, 国際的に通用する適切な保護措置を定め, データ, 投資が我が国に向かうようにすることであって, 決して, パーソナルデータの利活用についての規制が「緩い」データヘブンを創設することではない。モチベーションにおける基本的な考え方は, 参考にされねばならない。

[a] 2014 年 10 月現在は Mrs. Drudeisha Madhub が務めている。

3.2 欧州十分性認定への対応

我が国個人情報保護法制の見直しは明らかに欧州十分性認定を意識しており、今後、欧州との交渉（又は相談）が断続的に行われるものと思われるが、モーリシャスが行っているように、長期的な「お付き合い」をしていく必要がある。無論、我が国は主権国家であり、また、憲法上の制約があるのであるから、欧州委員会との調整は、その中で行う必要があるが、欧州十分性認定についての長期的な相談をしていくためには、2015年通常国会での改正以降も、定期的に改正が行える体制が整備される必要がある。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/13_databook/pdfs/05-44.pdf (2014年10月23日閲覧)

[13] Regulations on ICT Appeal Tribunal ,
<https://www.icta.mu/laws/appeal.html>

[14] 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部, パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱,
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20140624/siryou5.pdf>
(2014年10月23日閲覧)

3.3 Code of Practice の制定方法

モーリシャスデータ保護法における Code of Practice の制定が天下り式であり、委任の範囲を超えているのではないかという指摘は、我が国において「民間の自主的取組」を推進する際にも、気をつけておくべきポイントである。つまり、Code of Practice は、あくまで自主的に定められねばならず、しかも、複数の利害関係者の理解を得たものになる必要がある。実務的な工夫が求められるところである。

4. 今後の課題

データ保護の国際社会におけるモーリシャスの今後の振る舞いは、それ自体興味深いものであるが、同時に、常に我が国の個人情報保護制度へのフィードバックが考察されねばならない。動態を見守るべき対象として、複数面からの考察が期待される。

参考文献

- [1] Resolution Accreditation,
<http://www.privacyconference2014.org/media/16599/Resolution-Accreditation.pdf> (2014年10月23日閲覧)
- [2] DPO, Protecting the confidentiality of Personal Data by government department(s). GUIDANCE NOTE, DPO(2013)
- [3] DPO, *A Practical Guide for Data Controllers & Data Processors Volume 1*, DPO(2010)
- [4] DPO, *Registration Classification & Guidance Notes for Application of Data Controllers & Data Processors Volume 2*, DPO(2010)
- [5] DPO, *GUIDELINES to regulate THE PROCESSING OF PERSONAL DATA BY VIDEO SURVEILLANCE SYSTEMS (Volume 5)*, DPO(2010)
- [6] DPO, *Guidelines on PRIVACY IMPACT ASSESSMENTS Volume 6*, DPO(2012)
- [7] DPO, *PRIVACY ENHANCING TECHNOLOGIES An Absolute Necessity for Effective Compliance with Data Protection Laws Volume 7*, DPO(2012)
- [8] DPO, *Data Protection – Online Behavioural Advertising, Search Engines and Social Networking Sites: What is the connection? Volume 8*, DPO(2012)
- [9] DPO, *A GUIDE ON APPS ON SMART DEVICES Volume 11*, DPO(2014)
- [10] Alex Boniface Makulilo, *Privacy and Data Protection in Africa*, Scholar's Press(2014)
- [11] 外務省, モーリシャス共和国 (Republic of Mauritius) 基礎データ, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/mauritius/data.html>
(2014年10月23日閲覧)
- [12] 外務省, 政府開発援助 (ODA) 国別データブック 2013 [44] モーリシャス,