

いわゆる「プライバシー外交」の外交論的課題

橋本誠志^{†1}

概要: ビッグデータ時代の中、パーソナル・データの利活用が前提とされる社会環境の変化と企業活動のグローバル化が進行している。そのような中、わが国では近時、「プライバシー外交」の語が用いられだすようになった。法制度の変更を伴う主な取組みとして個人情報保護法改正が2015年9月に成立を見た。「プライバシー外交」では制度設計の重要性とともにわが国が何をプライバシーの要素とすべきかの定式化が必要であると主張されている。その一方で、「プライバシー外交」そのもの学問上の位置づけそれ自体は十分になされているとはいいがたい。本稿ではいわゆる「プライバシー外交」の外交論的側面から見た位置づけとその課題を整理する。

キーワード: プライバシー外交, 外交論, 覇権, 負の外部性, 期待の収斂, 規範政治

A study on “Privacy Diplomacy” from the Viewpoint of Diplomatic Theories

SATOSHI HASHIMOTO^{†1}

Abstract: The global community has multiple personal data protection systems compatible with transborder data flows on the Internet. They struggle for institutional supremacy in the world each other. This paper puts an argument into shape on "privacy diplomacy" from the viewpoint of diplomatic theories.

Keywords: Privacy Diplomacy, Diplomatic Theory, Supremacy, Negative Externality, Normative Politics

1. はじめに

ビッグデータ時代の中、パーソナル・データの利活用が前提とされる社会環境の変化と企業活動のグローバル化が進行している。そのような中、近時わが国では「プライバシー外交」の語が用いられだすようになった。法制度の変更を伴う主な取組みとして①個人情報保護委員会の新設に伴う権限の一元化、②個人情報の第三者提供に関するトレサビリティーの確保、③不正な利益を図る目的での個人情報データベース等提供罪の新設、④国境を越えた適用に関する規定の整備等を盛り込んだ個人情報保護法改正が2015年9月に成立を見た。「プライバシー外交」では制度設計の重要性とともにわが国が何をプライバシーの要素とすべきかの定式化が必要であると主張されている(石井[1]pp.3-4)。その一方で、所謂「プライバシー外交」そのもの学問上の位置づけそれ自体は十分になされているとはいいがたい。本稿ではいわゆる「プライバシー外交」の外交論的側面から見た位置づけとその課題を整理する。

2. 「プライバシー外交」の議論状況

Ciniiにより国内の文献を検索した結果、本稿執筆時点で「プライバシー外交」それ自体を表題に盛り込んでいる論考は(石井[2])のみであった¹。(石井[2]pp.3-4)は「プライバシー外交」の用語を最初に用いたのは堀部政男個人情報保

護委員会委員長であるとする。堀部教授は「比較法文献学」とともに「比較法実践学」を重視(堀部[16]p.4)し、1996年～2008年の間、OECDのWPISP副議長を務めたことを始めとして、理論、運用、実践の三面にわたる枚挙に暇がないその活動が2015 Louis D. Brandeis Privacy Awardsの受賞として国際的に評価されている²。あまたの国際経験の中で堀部教授は、欧州の個人情報保護当然視認識と日本の個人情報保護法無理解意識との相克の問題を強調している(堀部[16]pp.8-9)。

また、(加藤他[7]p.1)や(板倉[24])ではデータ保護に関する世界各国の外交上の手段であるとの文脈で「プライバシー外交」を用いており、(石井[1]pp.3-4)では、EUがデータ保護を個人の基本的権利たることを強調し、制度強化を図ることで米国に対抗してデータ流通における覇権を得るための手段であるとしている。この意味合いに関する「プライバシー外交」をめぐる今日のホットトピックスとしてEUデータ保護指令に関する十分性認定の問題がある。(新保[9]pp.87-88)によれば、個人情報保護制度の国際的な制度枠組は①OECDプライバシーガイドライン、②EU個人データ保護指令(1988)・並びにEU個人データ保護規則提案、③APECプライバシー・フレームワーク、④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108号、⑤米国消費者プライバシー権利章典が主なものである。EUは個人情報保護を人権保障の一環として捉え、EUのデー

^{†1} 徳島文理大学総合政策学部
Tokushima-Bunri University

¹ なお、報告資料としては(板倉[24])がある。

² 堀部政男「2015 Louis D. Brandeis Privacy Awards 受賞記念講演」情報ネットワーク法学会2015年研究大会(2015.11.28@福岡県北九州市)

タ保護指令の規則を第三国に遵守させるべく、EUの基準を「十分なレベルの保護」として満たしていない第三国に個人データの移転を原則禁止する規定を有している(石井[1]p.459以下)。従前、EU—アメリカ間ではセーフハーバー協定の締結による緩衝的措置が行われてきたが、2015年10月6日、欧州司法裁判所が当該協定を無効とする判断を示したことは大きな衝撃を与えた(板倉[24])。このトピックでは上述した(加藤他[7])のような世界各国(地域)ごとの外交上の手段としての機能をプライバシー問題が有することを示している一例であろう。更に外交の主目的のうち、伝統的なものである安全保障との関係ではサイバーセキュリティとプライバシーの関係は国際関係に影響しやすい³。果たして、「プライバシー外交」は石井らの指摘するような単にデータ流通の覇権を得るための手段としての意味しか無いのであろうか。

外交は元来、多義的な概念であり、後述するように外交政策の内容も一国の外交関係で最重要視される原則的な方針や個別案件への具体的な対処方針まで多種多様な意味が包含されうるし、外交政策の考慮要素も外交政策の決定、遂行、評価の分析枠組が存在し、外交官のスキルや相手方の対応も交えた複雑性を有する。また、科学技術外交のように外交に関与する組織のありようによってもその理解には多様性が生じ得る。このように「プライバシー外交」については現時点で統一された定義は無く、「プライバシー」領域をめぐる外交自体の理念や体制の問題を指したり、あるいは外交手段を指したりする等、多様な理解が可能であると言える⁴。

3. 外交概念の変遷

上述の通り、そもそも「外交」は多義的な概念を示す言葉であるとされる。辞書的な意味では「外交」は外国との交際、国際間の交渉、外部・他人との交際・交渉を指すとされる⁵。この定義からは保険会社の「外交員」も「外部・他人との交際・交渉」の意義での外交の担い手として位置づけられることになる。しかし、これでは英語の”diplomacy”の意味には対応しないし、「外国との交際」の側面を強調すると政府レベルによるのか民間レベルによるのかが判然としない。更には「国際間の交渉」の側面だけでは「政策」のニュアンスが強調されなくなってしまう(細谷[15]p.14)。細谷雄一によれば、外交とは「主権国家が自国の国益や安全そして繁栄を促進するため、また国際社会において国家間の関係をより安定的に維持しその友好関係を強化するため、政府間で行われる交渉あるいは政策を示す言葉」とされる(細谷[15]p.15)。

外交の定義について有名なものとしては、ニコルソンの

定義を挙げることができる。H.ニコルソンは外交を「交渉による国際関係の処理であり、大公使によってこれらの関係が調整され処理される方法であり、外交官の職務あるいは技術である」(ニコルソン[13]p.7)とする。本定義では外交の機能として国際社会において国家関係に発生する紛争を処理することによる円滑な交流の維持が強調される。このことは外交の主目的が紛争回避にあることを意味する(細谷[15]p.16)。また、ニコルソンの定義では外交の当事者が正規の外交官、つまり職業的外交官であると想定されている。本来の”diplomacy”には民間人等の正規外交官以外の者が直接あるいは間接的に外交に関連することはその意味に含まれていないことになる(細谷[15]p.17)。このような外交観はキリスト教的価値観に依拠した「文明諸国」間における交渉と対話が前提となっている点が特徴となっている(細谷[15]pp.25-26)。ニコルソンのこのような外交観はカリエールとアーネスト・サトウの外交観の影響を受けているとされる。(細谷[15],pp.17-22)によれば、カリエールは他国に派遣される外交官の職務として任国での殊勲の用務の処理と他人の用務の探知であり、これをバランスよく行い、その達成のために信義を重視した交渉の重視と約束の誠実な履行に基づく「文明的な行動」を重視する。一方でサトウの外交観は①独立国家政府間の公式関係での知性と起点の応用、②平和的手段を通じた諸国間の実務行動を内容とするとされる。

3.1 近代外交における主権国家と国益

サトウの外交観に登場する独立国家は対外的独立性を意味する主権を有する主権国家として捉えることができる。主権国家は一定範囲の土地(領土)に居住する人間(国民)に対して実効性を有する支配を政府が行う国家(山田文[19]pp.2-3)を意味する。各主権国家の国際社会における行動原理は自国利益の最大化である。国際社会は国内社会のような上位権力が存在しない無政府状態である。国際機関や国際法の権限は限定的であるため、主権国家同士の利害関係が対立という形式で顕在化しやすい。そのような中で国家が追求しようとする価値や利益が国益と呼ばれる。国益には①自国の領土や政治的独立性、②国民の生命・財産の維持、③経済上の利益、④自国文化の発展、⑤自国の国際的地位向上、⑥自国の立脚する理念・価値観の維持普及等が含まれる(山田文[19]p.3)。山田によれば、国益の中でも領土や安全保障に関する国益は比較的定義しやすいものの経済上の国益の定義は困難であるとする。その要因として山田は、国民が立つ立場の多様性のため、ある外交政策が同じ国民にとって有利にもなり、不利益にもなりうることでコンセンサスの醸成が困難となることを指摘する(山田文[19]p.4)。

17世紀以降に発展した所謂近代外交は「主権国家を国際政治の唯一の基本単位、すなわち主体とする」(山田文[19]p.5)主権国家体制に基づく国際システムがその前提と

³ 例えば、(土屋[12])や(エルツキ・トゥオミオヤ[5]pp.12-13)等を参照

⁴ 上記の議論状況に鑑み、本論においてはプライバシー外交を「プライバシー外交」と表記している。

⁵ 『広辞苑 第六版』(岩波書店,2008) p.458

される。このシステムは「パワー」の差で各主権国家間の関係が決定されるパワー・ポリティクスによる。この近代外交は「旧外交」と「新外交」に大別される。「旧外交」は特にルネサンス期にイタリアで生まれ、19世紀以降に発達し、常駐大使の存在を基礎とする秘密交渉に依拠した外交手法とされ、特質として①同質性、②貴族性、③自立性を踏まえた欧州協調を挙げることができる(細谷[15]pp.68-70)。「旧外交」は第一次大戦期に崩壊を迎え、アメリカが世界秩序の中心に加わるようになると、外交は「新外交」の局面に突入した。「新外交」の特質はそれまでの「旧外交」における秘密主義からの転換としての「公開外交」である。「公開外交」の本質は市民の同意に基づく外交の民主化とイデオロギー化である。「新外交」では会議や国際組織の場での公開討議による問題解決を志向することが特徴である。

3.2 現代外交の特質

「新外交」は民族自決論理の高まりによる排外的ナショナリズム等の要因からナチス・ドイツがパワー・ポリティクスに回帰し、国際連盟が機能不全に陥ると外交的無秩序の段階に突入することになった(細谷[15]pp.130-132)。アメリカは第一次世界大戦後、ヨーロッパ大陸での国際政治に関与することを避けていたが、ヘンリー・ルースが提唱した「アメリカの世紀」を契機として方針を転換した。また、核兵器がその後盾となることで第二次世界大戦後の世界秩序はアメリカにより民主主義や自由と言った価値観と共に規定されるようになった(細谷[15]pp.148-150)。また、「新外交」の公開外交や会議外交の方法を受け継ぎつつ、「旧外交」の要素も併せ持つ国際連合が誕生したが、国連では事務総長が独自の国際外交力を身に着けるようになった。

また、第二次大戦後の現代外交では国際組織に基づいた多国間外交が盛んに行われるようになり、国際組織は連邦的ガバナンスを有するようになったことから、規範や価値が重視されることとなった。つまり、現代外交の特質は従来の二国間外交に変わり、多角的外交の下、多数国が広範なアジェンダについてサミットに代表される国際会議で協議を行う手法が確立されたことにある(細谷[15]pp.155-158)。さらに現代外交は通信技術の発達に伴いその方式そのものも変化させることになった。つまり、かつては外交使節が相手国を訪問して君主と会談することで行っていた交渉を文書に依拠する外交に変化し、通信技術の発展により電話などの口頭による手段が用いられるようになった。また、航空機の時間短縮と運賃の低廉化、大陸間鉄道網等交通手段の発展により、イシュー別に各省庁の担当者が相手国を直接訪問する形式での外交が発達するようになる。

更にはインターネットの登場により国境を越え、政府をも迂回して人々はコミュニケーションを行うことができるようになった。このような中、従来の職業的外交観の役割は副次的なものとなった。現代外交では国際的 NGO の役割も無視できず、多層化している。細谷によればこれらの

現象は歴史的には新しい現象とは言えず、外交の方法・主体の変化は大きく変化してきており、外交の多層化により職業的外交官の役割が副次的なものとなったとしてもそれは外交の衰退ではなくむしろ外交の強化につながっていると指摘する(細谷[15]p.168)。

3.3 外交政策の考慮要素とは

ところで外交を国際社会での主権国家間の公式な関係、交流(特に各国を対外的に代表する政府間の交渉や交際)と位置づけた場合、いかなる主権国家のいかなる政府もかかる関係や交流そして交渉等においてその方針を有することとなる。この方針を外交政策と呼ぶが、外交政策の内容は一国の外交関係で最重要視される原則的な方針を指す場合や個別案件に対する具体的な対処方針まで多種多様である(山田文[19]pp.33-34)。このような外交政策を分析する要素として、(入江[3]pp.169-170)は以下を挙げる。

1.外交政策の決定

- イ) 政策決定者による国際情勢の認識
- ロ) ナショナル・インタレストの定義
- ハ) 政策選択の限定要素

2.政策遂行

- イ) 政策を表現する言葉
- ロ) 世論の支持を得る努力
- ハ) 対外交渉や協定締結のための技術

3.政策評価

- イ) 当該政策の目的達成
- ロ) 政策決定者による国際情勢認識と現実の差異
- ハ) 当該政策が国際環境に及ぼした影響

(入江[3])によれば、上記のうち、1-ロ)には具体的に軍事(国防)、経済(貿易、投資)、思想(道徳的考慮、国の威信、地位等)が、1-ハ)には外交通則、国際法、条約、先例による拘束、軍事的経済的能力、そして国内的条件(例えば、行政上法規上の障害や国内治安秩序維持への配慮、政策決定者による世論の判断)が含まれるとする。(入江[3]p.170)では外交論において、外交政策は上記要素に加え、個別外交官のスキルや相手の対応等との関連が生み出す複雑性の中が各国の外交に影響を与えることを強調する。

外交政策の最も高次元のものは当該国の立国精神やイデオロギーに立脚するもので冷戦期の自由主義と共産主義はその典型例であるが、戦前の日本もその是非を別として国家目標としての外交政策を有していたと見ることができる。(山田文[19])によれば、冷戦後、帝国型的外交政策は影を潜めるようになったものの宗教や民族対立の分散激化が国際情勢を今日不安定なものにしている。このような中で各国の外交政策の主眼は(山田文[19]p.35)によれば、永続的な他国との共存共栄を図る安定的な世界のイメージとそれを体現する価値観に現れるようになり、かかる価値観は外

交政策固有のものではなく、国内の政治、経済ひいては社会を取り巻く基本原則や理念と表裏一体として表現される傾向にあると指摘する。外交と内政は連動し、今日、外交政策の決定には外務省以外の省庁が関与するのが通例である。山田[11]pp.46-48では外務省が関与する領域を「外交関係（政策）」他省庁の関与領域を「対外関係（政策）」と定義し、「対外関係（政策）」が「外交関係（政策）」を内包し、両者の間にグレーゾーンがある関係を示している。今日の多様化した専門領域が存在する行政において、外務省は「対外関係（政策）」については重要な国益に関連して相手国や関係国内省庁との関係で総合的な調整が必要なものに主体的に関与することになるし、外務省が主に担当するとされる「外交関係（政策）」も多くは関係国内省庁との調整や協力により進められることが増えている。

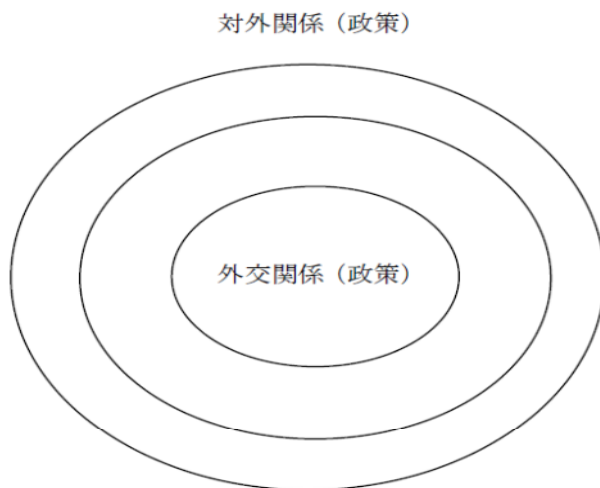


図1 外交関係（政策）と対外関係（政策）の関係

出所：山田文比古『外交とは何か』（法律文化社,2015）p.47

3.4 近現代における日本外交の特徴

所謂「プライバシー外交」において日本は、諸外国に比して著しく後塵を拝していることは(石井[2])等により言及されている。このような傾向はプライバシー問題への対応に限ったことであろうか。(入江[3])によれば、明治以来の日本の外交はほとんどの期間が現実的、实际的で国際情勢の時々刻々の変化に対して都度対応することを以て自国の国土安全と貿易進展を重視した軍事経済面でのナショナル・インタレストに基づいてその外交思想を形成してきており、西洋諸国とは宗教的、人道主義的、理想主義的色彩を帯びていなかった点をその特徴として指摘する。戦後は国際信用と国際信義の重視により正義に則した外交を行い、短期的利益のみならず長期的な自国利益を視野に入れた堅実外交を展開したとされる(細谷[15]p.192)。

日本が国際社会で外交活動を始めたのは上述した「旧外交」の時代であるが、細谷[15]pp.193-194は日本の外交方法は二国間外交を硬直的に固定化させ、欧州協調の経験もなく、国際連盟脱退により会議外交からも逸脱したことで

会議外交や多国間外交に適応するための理論制度の導入が進んでこなかったことを指摘する。また、細谷はパブリック・ディプロマシーの展開が不十分であり、国際世論におけるプロパガンダ醸成が進んでいない点からソフト・パワーやワード・ポリティクスに対応できなくなっている点、さらに地域ごとへの細やかな文明論的関与によるソフト・パワーの構築にも遅れをとっているとする。

このように1990年代以降の現代日本外交は堅実賢明な外交に努めてきたと総体ではいえることができるが、確固たる外交理論や外交観、国際秩序観に立脚しているわけではないことも指摘されている(細谷[15]p.195)。

3.5 小括

いわゆる「プライバシー外交」について、日本の外務省HPには「プライバシー外交」は独立した項目としては本稿執筆時点では挙がっておらず(外務省[19])、消費者庁HPに「諸外国、国際機関における個人情報保護制度」(消費者庁[19])が、また、個人情報保護委員会HPには「国際協力」(個人情報保護委員会[22])の箇所に活動実績が各々紹介されている。一方、ニュージーランドのプライバシーコミッショナーの2014年7月4日付ブログにはコロンビアのペレイラで開催された第2回ラテンアメリカ国際データ保護会議の報告が紹介されており、その表題に“privacy diplomacy”の文言が見られる(ニュージーランドプライバシーコミッショナー[23])。これらの点から「対外関係（政策）」の範囲内にあると位置づけることができる。理念の点では(石井[2])はこれまで日本は個人情報保護法制定や第三者機関設置等において欧米に大きく遅れをとってきており、今後制度設計のみならずプライバシーの要素として何を重視し、どのようなプライバシー侵害に着目すべきかを再定義する必要性を指摘する。

このような現象は外交概念の変化の歴史の観点からは「プライバシー外交」が上述の外交の多層化現象の中にあるイシュー別外交の一つの類型であると位置づけることができる。そして、「プライバシー外交」のようなイシュー別外交を考える際にも3.4で見たような日本外交の特徴を踏まえる必要があると思われる。

4. イシュー別外交としての「プライバシー外交」の特質

日本は冷戦期においては国際経済体制が安定している環境で経済力重視の政策を推進し、政治・外交面では日米同盟を基本として政策を展開したとされる。冷戦後のグローバル化時代に入ると日本は、経済力を活用して国際社会でのリーダーシップの発揮を目指した。戦後の経済成長とともに日本の貿易や投資が世界経済にもたらす影響が強まり、相手国との摩擦が表面化するようになった。特に対欧米では日本の貿易の不正性を指摘する声が強まるようになる。この問題に対して、日本は当初二国間協議での対応

を重視していたが、やがて国際機関での問題解決を摸索するようになるとともに対外援助や文化外交を展開するようになった。また、冷戦後、日本は国際社会でのリーダーシップを発揮すべく、地球規模での資源枯渇、環境破壊、貧困、そしてテロ等の問題(グローバル・イシューズ)について、単に国益のみならず、国際公共利益の実現の観点から関与することを志向した。しかし、各イシューでは必ずしもリーダーシップを発揮できたわけではなく、日本外交は手詰まり感がみられるようになり、2000年代にはイシュー別外交は国際社会での日本の役割に関する新たなアイデンティティの醸成が模索されるようになる(大芝[6]pp.5-7)。このような流れの中で「プライバシー外交」はどのように位置づけることができるだろうか。

4.1 日本の科学技術外交の特徴

(山田敦[18])によれば、日本の科学技術(基礎科学から応用・実用化までを包括的に捉える)政策をめぐる科学技術外交において、日本は3点の側面で構造的変化に直面しているとする。第一に日本は科学技術分野においてキャッチアップ段階からフロンティア段階に移行した点、第二に科学技術のグローバル化の進展、そして第三に情報革命による社会変化である。第一の点は特許出願数や半導体シェアが1980年代に米国を逆転したことを契機として外交面では特に対米貿易摩擦への対応が困難となり、政治外交面だけでなく市場圧力も強まるようになり、成功の可否が不確実な研究開発のリスクとコストを負う必要に迫られた。第二の点については、①R&D活動のグローバル化、②技術自体グローバル化、そして③人材面でのグローバル化がある。②は情報・知識面での技術グローバル化と製品化された技術のグローバル化があり、コンピュータに代表されるハイテク製品が世界共通仕様となったことでグローバル戦略と個別の地域戦略を並行して対応する「グローバル」戦略への対応に迫られた。③はICT技術者の世界規模での雇用流動により、人材確保の困難が強まった。技術のグローバル化は科学技術分野での国境を無意味化し、不確実性に伴うリスクとコスト対策として国際提携を活発にした。第三の点では①情報通信技術が経済成長の牽引要因としての比重を高めた点、②知財がより重要視されるようになった点、第三にICT関連人材の需要増に伴う地球規模での人材争奪が特徴的であり、EU地域のようにICT技術者を対象としたビザ発給や永住権取得要件の優遇措置を講ずる国々も見られる。

4.2 知財をめぐる科学技術外交の特徴

以下では知財をめぐる日本外交の特徴を整理する。上述のようにフロンティア化、グローバル化、そして高度情報化の構造変化を経験した科学技術は知財の時代へと突入した。科学技術における知財の重要性が切っても切れない状況に至ると科学技術外交における知財の問題は無視できないものとなってきた。(山田敦[18])によれば知財外交の特徴

は第一に国際協調、第二に国際協調と国際競争の同時進行、第三に先進国一途上国間での知財面での対立である。第一の点は知財制度が分野ごとに異なる担当省庁で所管されているところ、例えば著作権の保護期間や特許権の審査基準等で各国により運用が異なる点でその相違を縮小する取り組みが継続されている。第二の点は特にグローバルスタンダードの獲得をめぐる国際協調の中にどの基準を標準とするかをめぐる争いが起こる点である。圧倒的な市場シェアを得た技術が標準となる「デファクト・スタンダード」よりも交渉と合意によって世界共通規格が決定される「デジュレ・スタンダード」で外交課題が表面化しやすい。(山田敦[18] pp.129-132)によれば、世界標準の形成プロセスで見られる共通点には①最も優れた技術が世界標準化されるわけでは必ずしもない点、②交渉に臨む態勢や戦略が重要な意味を持つ点がある。ヨーロッパは情報収集、早期参加、代表権、意思疎通を伴う態勢構築で長けており、ISOやIECでの標準化で高い実績を有し、アメリカは企業の有志連合による標準化活動である「フォーラム活動」に優位を持つ。第三の点は知財のグローバル化の進展により、先進国と途上国が同じ知財制度の下にあるようになると途上国は、発明者が有する独占的権利の保護に知財制度が偏っていると不満を持つようになり、後発者の技術利用を容易にするように主張する。特に医薬品特許とジェネリックの関係では人道的問題を含むことから人道支援NGOが登場する等アクターが多様化しやすい。このように知財外交においては、関与者が多様化しやすく、特許分野ではプロパテントアンチパテント間の対立のみならず、グローバル化の推進と反対をめぐる対立が問題となる傾向が見られる。また、知財外交では人道・倫理問題が考慮要素として登場しやすい。

4.3 科学技術外交の環境変化と「プライバシー外交」への示唆

上述した科学技術外交の長中期的な課題として、山田敦は以下の点を指摘する。第一に科学技術外交では対象アクターが伝統的外交で扱われてきた範囲を遥かに超え、この傾向が今後も継続し続ける点、第二に対象となるイシューも常に拡大し続ける点、第三は科学技術外交の決定アクターも伝統的外交で扱われてきた範囲を遥かに超えて拡大を続ける点、第四に科学技術外交の決定プロセスについて、グローバルに開いたものにすべきである点、第五に機動性とスピードの重要性がさらに増す点である。第一の点は主権国家のみならず、非政府機関を含めた国際機関、さらには大学や企業、市民団体のような民間アクター、留学生や市民も科学技術に関与することから、外交的なアクションもより多様化することになる。第二の点は経済情勢や企業の経営環境のみならず、各国の法制度や教育体制、人材需給等がシームレスに変化することで常に新たな外交課題が追加されるようになる。第三の点は科学技術外交では従来の縦割りによる個別省庁の対応ではなく、民間アクターも

含めたものである必要が生じる。

5. 「プライバシー外交」と覇権

5.1 「プライバシー外交」における負の外部性と覇権

上述のように現時点で「プライバシー外交」は(石井[1])らの理解のように一国が他国に対して、データ流通における覇権を得るための手段として捉える場合がある。しかし、データプライバシー政策全体から考えた場合、データ流通における覇権の観点から「プライバシー外交」を考えることは逆効果になりうる場合もある。(須田[10])は「負の外部性(Negative Externality)」の概念をデータプライバシーに適用し、データ主体が所属するある一国のデータプライバシーの規制が他国に比べて厳しくてもデータ移転先の他国の規制が緩ければ、データ主体の所属国の規制も結果として骨抜きとなるし、その一方で他国よりも厳しい規制を実施してもかかる規制によりデータの流通や利用が阻害される可能性を指摘する。国内においてもパーソナル・データの保護と利活用のバランスを如何に取りうるかが問題となるが、国際的には更にその意義が強調されることになる。国際関係論においては制度化が発達していない国際社会において、これを国際システムと捉える際には国際システムのあり方に大きな影響をもたらす大きな国力の相対的突出度を基準として一国のみが突出した国力を有する単極システム、2カ国併存型の双極システムやそれ以上の数の大きな国力を有する国が併存する多極システム等の概念が存在する。特に安全保障の分野では国力分布の状況と国際システム秩序との関係をこれまで研究対象としてきており、覇権の存在が国際システムの平和と安定をもたらすとする覇権安定論、多極システムと国際平和との関係を考える勢力均衡論が主要なものとしてある(山影[17]pp.196-198)。

覇権安定論の下では単に国力分布のみで国力が突出した一強国が覇権国と位置付けられるわけでは必ずしもないが、覇権国は自他ともにその存在を認識された覇権の行使により国際制度を管理する。安全保障分野では覇権国による国際制度の管理は覇権国が国力を基に制度参加国を牛耳るとともに制度維持コストも負担することになる。制度が次席国にメリットをもたらす場合、次席国は覇権国に挑戦することは無いことで秩序が保たれる(山影[17]pp.203-204)。覇権安定論は今日、安全保障分野よりも19世紀イギリスによる自由貿易帝国主義や第二次大戦後におけるアメリカ主導によるIMF-GATT体制に基づく国際経済制度のような経済制度で主張されてきた。経済制度面での覇権安定論の特徴は突出した強大国が理念的に望ましい国際制度を構築・維持しようとする、そのような理念を参加国が共有して利益がもたらされることで覇権を基礎とした国際システムが安定するとする。ただし、強大国は自国の利害関心のみならずシステム全体の利害関心をも考慮して参加国が制度に参加することが「理念的に望ましい」制度と位置付けられ

る(山影[14]p.204)。覇権安定論の下では覇権が衰退すれば制度は不安定化する⁶。

他方、覇権国が存在しない場合の国際システム下での制度維持を説明する理論に国際レジーム論⁷がある。国際レジーム論は国際システムの個別部分領域でメンバーが行動するための規範、原則、規則そして手続等の制約要因により参加者相互の行動確実性を高める期待収斂が成立する規定の下で制度を説明するアプローチであり、期待収斂維持がメンバーの利害関心の共通事項である場合に当該制度が維持されると説明する(山影[17]p.205)。通常、パワー(この場合は、権力や国力としての意味で把握される)はその主体が客体に行使することが前提となるが、レジーム論下での国家行動の規制はその規制主体が想定されない場合もあるため、国際システムにはその参加者を客体とするものの非主体的であるパワーも存在する。国際社会では統治機関や一般的統治制度が存在しないが、個別問題領域では圧倒的に多数の国が参加する普遍的性格を有する制度や地域制度が存在する。このような国際制度には制度設計者のパワーを反映して参加者間の不平等な力関係が実装された制度やそうでない制度も存在するとされる。国際システムにおける制度を示すレジームの下で参加者が規範遵守的行動を取るのには規範内面化が条件となり、期待の収斂はレジームの下で制度のパワーが維持される主要因となる(山影[17]pp.205-206)。

(石井[1])に言う意味での「プライバシー外交」においては越境データ流通に伴う法執行体制と越境執行をめぐる主導権が問題となるが、上記の意味での「プライバシー外交」の文脈に即し、上述の負の外部性に関する指摘をも踏まえて考えれば厳しすぎる規制を制度覇権者が制度参加者に強いればデータの流通・利用が阻害される可能性も出てくることになるから、覇権者は覇権を維持できなくなる可能性もある。外交理論の観点から見た覇権の概念では制度維持コストが覇権者により負担されることや期待収斂によりパワーが維持されることを考慮に入れる必要がある。外交論の観点から「プライバシー外交」について考える場合、単に覇権を得ることを「プライバシー外交」の中心にするのみならず、「プライバシー外交」におけるパワーとその維持のありようとしての期待収斂は如何に図られるべきなのかという点も考慮する必要があると思われる。

5.2 EUの規範政治

上記では「プライバシー外交」を一国が他国に対して、データ流通における覇権を得るための手段として捉える場合に覇権がもたらす意味を考察した。上述のように特に今日の「プライバシー外交」ではEUデータ保護指令に関す

6 単独コスト負担型覇権と制度安定は経済学の観点からは公共財の過少供給モデルに基づくと考えられる。

7 類似の理論に経済学における新制度論との親和性との観点から制度に着目しつつ参加者の利害関心が合理的意思決定に反映され、複数の可能性からの特定制度形成に国際制度論もある

る充分性認定の問題に焦点が当たりがちであるように思われる。しかし、国際政治学のスキームで考えた場合、特にEUを中心に考えた場合、「プライバシー外交」も規範政治の一分野に当たると考えられる。(臼井編[5])によれば、EUをめぐる国際政治学の領域では今日、コンストラクティヴィズムに基づく規範を扱う研究が本流の一角となっているとする。つまり、軍事力や経済力のような物的パワーのみならず国家理念や国民的価値意識に国際政治構造を変容させるパワーを見出し、国際規範はビッグパワーによりその都合のよいように利用されるのみならず国家のアイデンティティの再形成にも資するよう作用する場合がある。そのため、国家にとって国際規範は有力な戦略手段の候補となる(臼井編[5]p.11)。

臼井によれば、EUの対外行動の歩みは規範指向性が重要なファクターとなっているEU法秩序の進化過程である(臼井編[5]p.12)。EUは国家連合であり、EU自身の法に基づく統合に邁進してきた。EUの歴史は三期に分類でき、1950～1980年代の三共同体時代、1990年代以降の①欧州共同体、②共通外交安全保障政策、③司法内務協力に代表される三本柱構造時代、そして2009年以降のリスボン条約による単一法秩序体制がそれである。リスボン体制ではEU条約、EU機能条約、そしてEU基本権憲章が憲法的秩序のように機能し、EU権力制御のための基本原則が確立されている(臼井編[5]pp.12-13)。EUでは閣僚理事会がEUでの立法権を担っているが、これには輪番制の議長国制度が採用されており、加盟国主導による運営が想定されている一方で、EU制度外での個別交渉で意見調整が非公式に行われる場合もある。このため、政体システムとして大統領制でも議院内閣制でもない制度複合体と位置づけられる(臼井編[5]p.14)。この制度複合体システムは微妙なパワー・バランスの下での均衡であるため、政策ごとにEUの権限が異なるようになる。EUという超国家機関の権限の拡張は大国の支配力の軽減には寄与するものの加盟国はその主権国家としての個性を薄めさせられてゆくことにもなる。各加盟国がEUにどの程度拘束されるかについて、国毎のコントロールが可能にしようとする大国の支配力の制御が困難となる。

EUの対外行動と国際政治上のインパクトはそのままグローバル・パワーがゆえに国際政治学の領域でも強い研究関心が寄せられている。(臼井編[5])は「規範のための政治」、「政治のための規範」の両者を射程に入れた「規範政治」⁸の概念を元にEUを分析する。つまり、EUを中心に「プライバシー外交」を論ずる場合もEU自体の対外行動のなんたるかを検討すること自体が大きな学問的な問いかけとなりうる。EUがデータ保護指令を元に対外行動に

おける規範の追求を行うとして、これは一般的にはアメリカのような域外国に自らの規範を認識させ、従わせることを指すように思っても規範の拡散、浸透、内面化にもさまざまなケースが見られ、時代によっても変化が予想される(臼井編[5]pp.16-19)。

EUの規範政治を分析する方法としてはこれまで、①政策形成過程と当該政策をめぐる多国間交渉の過程に焦点が当てられてきた。そして、EUの規範を考える際にはEUの有する規範をEU域外から観察する視点から特にEUが有する規範パワーが行使されるEU域外市民が、EUそれ自体そしてEUの規範に対して有する認識を把握することが重要であるとする(福井[14]p.65)。パワーにはパワーの源泉に着目し、軍事力や富の存在の多寡でパワーを測る考え方と他者の行う行為に変化をもたらす影響力を有するかという点に着目する考え方に基づく考え方があるが、規範パワーはパワーを他者との関係から考慮する関係性のパワーと位置づける。規範パワーの下では交渉相手国は国際交渉と国内社会両面において、その規範がEUの規範に接近するようになり、最終的にEU規範に基づいた批准手続が進む影響力を有する。このような関係性のパワーに属する規範パワーを有するEUは自己完結的にならず他者との関係性を必要とする存在である。その上で規範パワーは誰の行為に影響力を特に有するかに着目すべきである(福井[14]pp.67-68)。

従来は国際交渉の場面に焦点が当たり勝ちであり、「プライバシー外交」をEUの文脈で考える言及もこの点に終始してきたように思われる。国際政治における研究では、交渉による規範形成と拡大の過程を記述的に分析するアプローチは基本的なものとして位置づけられるが、対外政策が直面する状況は日々変化する状況で伝統的な外交論が採用してきた職業外交官による秘密裡な利益調整の方式は18世紀以降のナショナリズムの勃興する世界では通用しなくなり、対外関係は市民への責任がつきまとうようになった。そして、越境データ流通の問題に典型的に代表されるグローバル化時代における対外政策では伝統的な安全保障分野だけでなく、日常の市民生活への関係を直接有する分野に拡大している。そのため、市民自身が対外政策への直接的な利害関係者としての意識を強めつつある。規範パワーが妥当する分野は交渉の繰り返しと内容の公表が行われる分野が多く、このことは市民の関与による政策実施コストの低減にも寄与している(福井[14]pp.67-68)。

6. おわりに

本稿では近時、わが国で用いられ始めたいわゆる「プライバシー外交」に関して、伝統的な外交理論上の整理と位置づけを行った。現時点での「プライバシー外交」におけるホットトピックであるEUデータ保護指令の第三国における充分性認定の問題を考えるにしろ、外交論的側面から

⁸ 地理学の観点からは規範の越境問題として捉えられる。越境的な規範形成問題について、例えば杉浦章介『越境的な規範の形成と執行』(慶應義塾大学出版会,2014)等を参照。

はデータ保護以外の分野でも展開されている「規範政治」と EU において規範が有するパワーそれ自体や覇権を維持することに伴うコストの負担や覇権による負の外部性からデータ保護分野における覇権の継続性についても考えることが必要となる。現在、「プライバシー外交」として最もホットな地域であるとされている EU のみに着目してみても EU の規範志向が意味するところそれ自体もその概念化は発展途上である。ましてデータ保護指令が世界標準となりえたとしてそれが規範政治の成功例であると特定することも難しい。また、「プライバシー外交」にわが国がどのように取り組むべきかという問題を考えるにしても上述したように各国の外交政策の主眼は、永続的な他国との共存共栄を図る安定的な世界のイメージとそれを体現する価値観に体現され、この価値観は外交政策に固有のものではなく、国内の政治、経済ひいては社会を取り巻く基本原則や理念と表裏一体として表現される。明治期には欧州から、第二次大戦後はアメリカからもそれぞれ法を輸入し、日本社会に適応させることでその法体系を形成してきたわが国は、プライバシーの権利概念をもやはり外国から輸入しているが、外交面でもわが国の外交は歴史的に現実と実際を重視し、価値観を打ち出すことが外交全体を通して少なかったことがわかった。繰り返しとなるがこの点は、外交政策だけに特有のものではなく、国内の政治、経済、社会をめぐる理念や基本原則との相関で成り立っている。データ保護分野のみならず、わが国の情報政策は理論的な先触れから産業や政策等の現実社会での具現化が起り、更に同時代的な後追い理論の登場と具現化事象への理論検証が循環的過程に基づいて展開されるという特徴がある（伊達[11]pp.150-154）。こうした情報政策の特徴と元々外交面でも現実と実際を追いかけた経緯を踏まえれば、石井がその必要性を指摘するプライバシーの要素として何を重視し、どのようなプライバシー侵害に着目すべきかを再定義する上でも一朝一夕にはいかないように思われる。

EU 領域内においてもイギリスが EU の過度の規制強化に対して、加盟各国議会に EU 法への拒否権を付与することを求めているとされ、冷戦以降のグローバリゼーションと情報化の進展に伴って発生した成熟国と新興国の経済力格差の変化の過程で生じた摩擦は、EU を起点に成熟国の価値観の差がその対象になりつつあるとされる。（日本経済新聞[25]）

以上の諸点を総合すると「プライバシー外交」を外交論の観点から考える際の課題として「外交」それ自体が複雑性と多様性を有している以上、「プライバシー外交」も上述してきた通り複雑性と多様性を有しているという点を指摘できよう。近時のホットトピックとして EU 諸国への難民流入問題をめぐる対応をめぐって EU が理想としてきたヨーロッパの団結が弱まれば、「プライバシー外交」の枠組みそれ自体も変容しうることは避けられない。

「プライバシー外交」を学問領域として発展させてゆくために必要なことはこのように多様性かつ複雑性を有する研究対象に対して、多様な研究アプローチから明らかにしてゆくことであると考えられる。

謝辞 本研究は（公財）電気通信普及財団平成 26 年度調査研究助成による研究の成果の一部である。

参考文献

- 1) 石井夏生利『個人情報保護法の現在と未来 世界的潮流と日本の将来像』（勁草書房,2014）
- 2) 石井夏生利「『プライバシー外交』のためのプライバシー」『情報通信政策レビュー』Vol.8(情報通信政策研究所,2014)pp.1-26
- 3) 入江 昭『日本の外交』（中央公論新社,1966）
- 4) 入江 昭『新・日本の外交』（中央公論新社,1991）
- 5) 白井陽一郎編『EU の規範政治 グローバルヨーロッパの理想と現実』（ナカニシヤ出版,2014）
- 6) エルッキ・トゥオミオヤ著,柴田裕介訳「わが「国家サイバーセキュリティ戦略」『外交』Vol.24（外務省,2014） pp.10-13
- 7) 大芝 亮編『日本の外交 第 5 巻 対外政策 課題編』（岩波書店,2013）
- 8) 伊藤尚徳, 高崎晴夫, 村上陽亮「国際連携情報共有プラットフォームにおける情報主体のプライバシー保護に関する一考察」情報処理学会研究報告 2015-EIP70/SPT16-(3),pp.1-6
- 9) 新保史生「個人情報保護制度の国際的な新たな段階への移行」『法とコンピュータ』No.33(法とコンピュータ学会,2015)pp.87-92
- 10) 須田裕子「データプライバシーの国際政治：米 EU 摩擦の事例に見る争点」『Cosmopolis』No.9（上智大学大学院グローバル・スタディーズ研究科国際関係論専攻『コスモポリス』編集委員会,2015） pp.35-40
- 11) 伊達康博『IT 社会における情報社会論』（学文社,2010）
- 12) 土屋大洋『サイバーセキュリティと国際政治』（千倉書房,2015）
- 13) H.ニコルソン著,齊藤 眞,深谷満雄訳『外交』（東京大学出版会,1968）
- 14) 福井英次郎「域外からみた規範パワーとしての EU」白井陽一郎編『EU の規範政治 グローバルヨーロッパの理想と現実』（ナカニシヤ出版,2014)pp.65-80
- 15) 細谷雄一『外交』（有斐閣,2007）
- 16) 堀部政男「プライバシー・個人情報保護の国際的整合性」堀部政男編著『プライバシー・個人情報保護の新課題』（商事法務,2010） pp.1-59
- 17) 山影 進『国際関係論講義』（東京大学出版会,2012）
- 18) 山田 敦「科学技術外交—知財と人材をめぐって」大芝 亮編『日本の外交 第 5 巻 対外政策 課題編』（岩波書店,2013） pp.119-146
- 19) 山田文比古『外交とは何か』（法律文化社,2015）
- 20) 外務省 HP <http://www.mofa.go.jp/mofaj/> (2015.12.14 確認)
- 21) 消費者庁 HP http://www.caa.go.jp/planning/kojin/index_en3.htm (2015.12.6 確認)
- 22) 個人情報保護委員会 HP <http://www.ppc.go.jp/enforcement/cooperation/> (2016.1.7 確認)
- 23) ニュージーランドプライバシーコミッショナー <https://www.privacy.org.nz/blog/colombia/> (2015.12.14 確認)
- 24) 板倉陽一郎「欧米セーフハーバーに係る十分性認識無効判決に関する動向及び我が国プライバシー外交への影響」（情報法制研究会第 3 回シンポジウム,2015 年 12 月 5 日@一橋記念講堂） http://www.dekyo.or.jp/kenkyukai/data/3rd/20151205_Doc2.pdf (2015.12.22 確認)
- 25) 日本経済新聞 2016 年 1 月 18 日付 p.6