

事前搭乗者情報 API/搭乗者名記録 PNR のテロリズム・重大犯罪 対策利用の比較法的考察;CJEU 大法廷意見 1/15 を受けて

丸橋透[†]

概要：2017 年 7 月 26 日、欧州司法裁判所(CJEU)大法廷は、Passenger Name Record (PNR)に関するカナダと欧州連合間の協定案についての欧州議会からの意見請求事件 1/15 に対する意見を出した。JEU は詳細に PNR 協定の欧州設立条約と欧州基本権憲章との適合性を分析し、不適合箇所の修正をしなければ発効させてはならない、と断じた。そこで本発表では、まず、Advanced Passenger Information (API)と Passenger Name Record (PNR) の定義と処理を概観した上で、日本の法制の現状を確認し、課題を指摘する。その上で CJEU 大法廷意見をテンプレートとし、日本の API/PNR 法制に関して批判的検討を加える。

Use of Advanced Passenger Information and Passenger Name Record for Terrorism and Serious Crime; Comparing CJEU Opinion 1/15 with Japanese Law and Practice

TORU MARUHASHI[†]

1. はじめに

2017 年 7 月 26 日、欧州司法裁判所(CJEU)大法廷は、Passenger Name Record (PNR)データ(以下単に"PNR")に関するカナダと欧州連合間の協定案についての欧州議会からの意見請求事件 1/15 に対する意見(以下"CJEU 意見")[1]を出した。CJEU は詳細に PNR 協定の欧州設立条約と欧州基本権憲章との適合性を分析し、不適合箇所の修正をしなければ発効させてはならない、と断じた。これを受け、我が国の関税当局は PNR 協定の締結その他協定を早く結ぶか、執行で何らかの工夫を模索している[2]と思われる。そこで本発表では、まず、Advanced Passenger Information (API)と Passenger Name Record (PNR)の定義と処理を概観した上で、日本の法制の現状を確認し、課題を指摘する。その上で CJEU 大法廷意見をテンプレートとし、日本の API/PNR 法制に関して批判的検討を加える。

2. API と PNR

以下 API と PNR の態様と利用実態を概観[3]する。

2.1 API の概要

API は、航空機が出港する瞬間までに、Departure Control System (DCS:出発管理システム) に登録された航空便と乗務員、乗客に関する情報で、入港または出港する空港の入管・税関・検疫所その他の出入国行政のために生成される情報である。

航空会社は、各国の入出港届出の一部として名簿として提出されていたものを電子化し、API として整形して、入出港前に各国当局のシステムに一定の電文形式で送信するか、入力する。各国は、出入国に関わる行政に用いるが、特にテロ、重大国際犯罪のリスクを ICPO の盗難紛失旅客データベース等、自国の又は国際的なブラックリストと照合することにより迅速なスクリーニングをし、結果として、正当なビジネス旅客や観光客の出入国の円滑化を促進する一助としている。数ある出入国管理ツールの中でもっとも基本的かつ簡明なテキスト情報である。

2.2 PNR の概要

PNR は、航空会社の予約システムにより予約及び乗客へのサービス目的で生成・利用される情報である。そのうち、出入国各国の要求する事項を切り出し、データとして自主的または義務的に提出されるものである。

データの変遷としては、まず直接又は旅行代理店経由で航空会社のシステムに投入された予約システム中のデータがあり、チェックインを経て DCS にデータが引き渡されている。パスポート情報等が既に予約システムにある場合もあるが、最終的に確定するのはチェックイン後であるし、搭乗券番号や携帯品(手荷物)情報もチェックイン時に DCS に記録され確定する。

したがって、航空各社は、その営業用の予約システムに通常存在しないチェックイン関連のデータを

[†] 明治大学

[1] Opinion 1/15 of 26 July 2017 ECLI:EU:C:2017:592 翻訳として、丸橋透「搭乗者名記録(PNR)データの移転および処理に関するカナダと欧州連合間の協定案に関する欧州議会からの意見請求事件(1/15)欧州連合司法裁判所(大法廷)意見(2017 年 7 月 26 日)ECLI:EU:C:2017:592 [参考訳]『法と情報雑誌』2017, 2, 186-256 参照
[2] 関税・外国為替等審議会 関税分科会(平成 29 年 10 月 3 日開催)議事録

山崎関税局国際担当参事官発言

[3] API には航空機乗務員の情報も含まれるが、以下本報告においては、API/PNR とも航空機旅客に関するもののみ、また、航空機にはチャーター便もあるが、定期便のみを扱う。テロ及び重大国際犯罪の政策の主たる行政である出入国管理及び税関におけるデータの取扱いに関するシステムのみを対象とする

追加, 更新するシステムを構築しなければならない。

PNR データは, 9.11 事件以降テロリズム及び重大犯罪等に関わる潜在的に高リスクの搭乗客の絞込み(ターゲティング)に資する可能性, つまり各国の税関, 入管等空港関連当局及び2次の利用者である警察当局にとっての有用性が注目された。本意見請求で問題となった PNR データ(表1)は, 国際民間航空機関(ICAO)に採択され, 2010 年に発行された'搭乗者名記録(PNR)データについてのガイドライン'^[4]の付属書1に列挙された PNR データの要素に相当する^[5]とされる。加欧 PNR 協定案の項目は以下のとおりである。

1. PNR LOCATOR コード
2. 予約/発券日
3. 意図した旅の日付;
4. 名前;
5. 利用可能な頻繁な航空旅客及び特典情報(無償の航空券, アップグレード等々);
6. PNR のその他の氏名, 同一 PNR 上の旅客の人数を含む;
7. すべての利用可能な連絡先情報(連絡元情報を含む);
8. すべての利用可能な支払い/請求情報(クレジットカードまたは口座に繋がるその他の取引明細及び旅行の取引と関係のないものを含む);
9. 特定の PNR の旅程;
10. 旅行代理人/代理店;
12. [予約の]分割情報;
13. 搭乗者の旅行状況(予約確認及びチェックイン状況を含む);
14. 航空券番号, 片道チケットかどうか, 自動的チケット料金設定(ATFQ)を含む発券情報;
15. 全ての手荷物情報;
16. 座席番号を含む座席情報;
17. その他の補足情報(OSI), 特別サービス情報(SSI), 及び特別サービス要請(SSR)情報を含む一般的注記;
18. 予約目的で収集された事前搭乗者情報(API);
19. 上記第1項から第18項に列挙された PNR データの変更履歴

2.3 PNR データとその提出(push)・閲覧可能化(pull)義務及びターゲティング

日本を含む ICAO のガイドラインに準拠した各国は入出港する航空会社に対して, PNR データのうち一定のデータの提出(航空会社から見て"push")か, 税関, 入管当局により閲覧可能な状態にすること(当局から見て"pull")を義務付けることが許容されている^[6]。

搭乗者個々人の PNR データは, push 又は pull により, 航空会社の予約システムから入管・税関等の空港当局側のシステムに入出港前に転送される。転送された PNR データは, 当該システム(又はターゲティング専用の別システム)上, 高リスク者のパターン=シナリオと照合するためのアルゴリズムを組み込んだプログラムにより自動的にリスク評価される。これが, さらなる人的なリスク評価あるいはプロファイリングの前処理として行われるターゲティング(自動的な標的絞込み)である。PNR によりターゲティングされると, さらなるリスク評価や調査を経て, 対応する搭乗者については入出港における追加の尋問等の対策が取られる。たとえば, 加欧 PNR 協定により PNR を受け取るカナダ側の'シナリオベース標的絞込み(Scenario Based Targeting: SBT)プログラムは, ...[PNR]データであって訪カナダ旅行者のために民間航空会社により[Canada Border Services Agency:] CBSA に送信されたものを, たとえば, 年齢, 性別, 国籍, 海外に滞在した時間, 旅行のパターンその他の要因を用いて, 個人を更なるリスク評価のためのシナリオと照合して分析するためのアルゴリズムを利用している。シナリオは, ...PNR から生成された例えば, 年齢, 性別, 旅行書類の発行地, 旅程及び旅行の長さやパターン等の個人的特徴から成り立っている。'...'移民詐欺, 組織的及び国境を越える犯罪, 禁輸品の密輸, テロリズムやテロ関連犯罪など, いくつかの分野の予測リスク要因と考えられるものについて, シナリオを用いて旅行者を評価している。当該シナリオにマッチした個人については, 人的な更なるリスク評価が国家標的センター...によりなされる。...リスク評価後, 潜在的に高リスクであると特定された旅行者は, 入国港(POE)にて尋問又はさらなる審査の対象となり得る。'[7]

3. 日本の API/PNR 関連法令の最新状況

3.1 日本の API/PNR の法制とシステム

日本において航空会社からの API と PNR に相当する情報は各空港の法務省入国管理局(以下'入管')及び財務省税関(以下'税関')厚生労働省検疫所その他の官署への報告(又は閲覧可能な状態)を起点として処理されている。そしてそれらの報告は, 原則として輸出入・港湾関連情報処理センター株式会社(Nippon Automated Cargo And Port Consolidated Systems, Inc. 以下"NACCS")のシステムを経由する。(税関向けの出国 PNR の収集については平成 31 年 3 月 31 日までに施行。平成 29 年法改正)。

[4] Doc 9944 Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data (2010)

https://www.iata.org/iata/passenger-data-toolkit/assets/doc_library/04-pnr/New%20Doc%209944%201st%20Edition%20PNR.pdf (2018 年 7 月 29 日確認) ICAO Doc9944 は, 各国政府がそれぞれ要求する PNR データの内容及び取り扱いを標準化した。

[5] 日本の税関, 入管当局が収集し, 閲覧する PNR データも ICAO ガイドラインに準拠しているとされる。財務省税関局'旅客及び乗組員に係る事前報告制度の拡充について'(平成 29 年 5 月)

<http://www.customs.go.jp/mizuguiwa/ryogu/kekka01.pdf> (2018 年 8 月 22 日確認)

[6] 前掲注 4・ICAO Doc 9944 2.7 METHODS OF PNR DATA TRANSFER 参

照。

[7] 'Canada Border Services Agency – Scenario Based Targeting of Travelers – National Security (Audit report under Section 37 of the Privacy Act)' https://www.priv.gc.ca/en/opc-actions-and-decisions/audits/ar-vr_cbsa_2017/ (2018 年 8 月 22 日確認)同報告の翻訳として丸橋透'カナダ国境サービス庁による国家安全保障目的での旅行者のシナリオベース標的絞込みについてのカナダプライバシーコミッショナーオフィスのプライバシー監査報告(2017 年 9 月 21 日)[参考訳] 法と情報雑誌 2 巻 10 号 (2017 年 10 月) 21-39 頁参照。

以下、航空定期便の出入国に関する入管及び税関における API と PNR の取扱いに限定して法制度面と NACCS システムに関する業務上の制度を整理する。

3.2 日本の API

3.2.1 法令の最新状況(入管関係)

航空定期便乗客の出入国の API は、出入国管理及び難民認定法(昭和 26 年政令第 319 号、以下‘出入国管理法’)⁵⁷ 条において、入国の場合は、法務省令で定めるところにより、あらかじめ、乗客に係る氏名その他の法務省令で定める事項(同条 1 項)、出国の場合は、入国審査官の要求があったときに、同じ事項(同条 2 項)を入国審査官に報告する義務を機長に課している。出入国管理及び難民認定法施行規則(昭和五十六年法務省令第五十四号、以下‘法務省令’)の API は以下のとおり。

①航空機の登録記号又は便名②所属する国名 ③到着日又は出発日及び④到着する又は出発する出入国港名(以上、同 52 条 3 項 2 号イ及び同条 4 項)という航空便の共通部分と個々の⑤乗客の氏名⑥国籍⑦生年月日⑧性別⑨旅券の番号⑩出発地及び⑪最終目的地(以上、同 52 条 3 項 2 号ハ)

入国 API は、本邦外の地域を出発した時から 30 分(2 時間以上の飛行時間がある場合は、遅くとも到着 90 分前)を経過するときまでに報告すること(同 52 条柱書・4 号)、やむを得ない事情がある場合を除き、書面によること(同条 2 項)とされる。出入国 API の報告は情報通信技術利用法によりコンピュータを使用して行うことができる(同 61 条の 3 第 1 項 2 号)。

3.2.2 法令の最新状況(税関関係)

関税法は、平成 29 年度改正により未施行条文があるので、以下平成 31 年 4 月 1 日時点での施行の状態を最新状況とする。

関税法上の API の取り扱いは、入港時と出港時で異なっている。

入港時には、政令で定めるところにより、あらかじめ、政令で定める航空機の登録記号及び国籍のほか、搭乗する旅客に関する事項(API)を所轄の税関に報告する義務を機長に課している(同法 15 条 9 項)。

出港時には、税関長は、この法律の実施を確保するため必要があると認めるときは、機長に対し、政令で定める搭乗する旅客に関する事項(API)を記載した書面の提出を求めることができる(同法 17 条 1 項)。

関税法施行令(昭和 29 年政令第 150 号、以下‘関税令’又は‘令’)¹³ 条及び 16 条をまとめ API の定義は以下のとおり。

①航空機の登録記号②国籍③仕向港及び④出港の日時という航空便の共通部分(入港時は①、②のみ(法 15 条 9 号)、①～④は出港時(関税令 16 条 2 項柱書))と個々の旅客の⑤氏名⑥国籍⑦生年月日⑧性別⑨旅券の番号⑩出

発地及び⑪最終目的地(以上、関税令 13 条 3 項 2 号、16 条 2 項 2 号)

入港時と出港時の報告は、電子情報処理組織を使用して行わなければならない。ただし、電気通信回線の故障その他の事由により電子情報処理組織を使用してこれらの報告ができない場合として財務省令で定める場合は、この限りでない(同法 15 条 14 項、17 条 5 項)。

当該ただし書により、電気通信回線の故障、天災その他の正当な理由により電子情報処理組織による輸出入等関連業務の処理等に関する法律(昭和五十二年法律第五十四号、以下‘NACCS 法’)² 条 1 号に規定する電子情報処理組織すなわち NACCS センターシステムを使用して報告を行うことができないことについて税関長が認めた場合(令 2 条の 5、2 条の 11)のみが例外とされており、NACCS センターシステムの利用による報告が原則とされる。

入国 API は、直前の空港を出港した時から 30 分を経過する時まで(施行令 13 条 2 項 2 号)の報告を原則とするが、航行時間が 3 時間以上 5 時間未満の場合は入港する一時間前、航行時間が 3 時間未満の場合入港する時までに報告すれば足りる(関税法施行規則、以下‘関税省令’)² 条の 3 第 2 項)。

3.2.3 API の NACCS における取扱い

NACCS は、NACCS 法により規律された、電子情報処理組織による税関手続その他の輸出入等関連業務を迅速かつ的確に処理するため、これに必要な電子情報処理組織の運営に関する業務を営むことを目的とする(同法 6 条)、国が常時会社の総株主の議決権の過半数を保有していることを義務付けられた法人である(同法 7 条)。

NACCS の業務範囲は、輸出入等関連業務としての NACCS センターシステムの使用、管理(NACCS 法 9 条 1 項 1 号)、センターシステムと接続するコンピュータとの情報の送受信(同項 3 号)、それらに必要なプログラム、データ、ファイル等の作成及び保管(同項 2 号、5 号)等に限定されている。API の報告は入管関係が同法 2 条 2 項イ及び電子情報処理組織による輸出入等関連業務の処理等に関する法律施行令(昭和 52 年 6 月 24 日政令第 220 号以下‘NACCS 政令’)¹ 条 2 項 2 号、関税関係が、同法 2 条 2 項イ及び同政令 1 条 1 号別表 4(入国)及び別表 7(出国)により法定された輸出入等関連業務である。

API 報告に関する業務は、旅客氏名表報告業務(PLROI)として NACCS の府省共通ポータルシステムを通じて他の業務メニューの一部として稼働している[8]。(‘旅客氏名表’)は、平成 18 年関税法改正前の表現の名残である。入管法 57 条は‘乗客名簿’だった。)

NACCS の行うのは、入国 API については、空港入港時

[8] 業務仕様やデータフォーマット等は、‘1511 PLROI 旅客氏名表報告’
https://bbs.naccscenter.com/naccs/dfw/web/system/ref_6nac/docs/2015081400401/
にまとめられている。報告済 API に対する税関向け照会業務は、‘P1501 PNR 旅客予約記録情報呼出し’である。入管は、さらに上位の入出港届出

に対する照会業務’ 1510 IGD 入山港届等情報照会’
https://bbs.naccscenter.com/naccs/dfw/web/system/ref_6nac/docs/2015081400371/
を通じて API が格納されている乗組員・旅客データベースへの照会が可能となっている。

に、運航便名、他国からの最終出発空港及び提出先空港単位に旅客情報の登録を受付け、(航空会社やその代理店に代わり、)旅客氏名表の報告を入管及び税関等の当局に行うことを可能とする業務である。また、出国 API については、空港出発時に、運航便名、提出先空港及び最初の到着地空港単位で旅客情報の登録を受付け、旅客氏名表の報告を行う。航空業界が利用している SITA や ARINC 等の航空通信回線を利用して登録することも可能である。NACCS に申し込んだ航空会社の航空機の機長の API 報告義務は、NACCS センター への通信回線を通じた電文送信又は NACCS のクライアントシステムへの航空会社の支社や代理店による入力により果たされることになる。

NACCS 府省ポータルに登録された API は、入管及び税関側の事前旅客情報システム(Advanced Passenger Information System “APIS”)に転送・記録され、一定期間を経過後にシステムから削除される[9]になっている。

3.2.4 入管・税関当局による取扱い

NACCS 経由で報告を受けた入管及び税関における API の取り扱いについては、不明な部分が多いが、それぞれの水際審査業務に利用される[10]のは間違いない。

又、NACCS 経由の報告となる前の APIS センター に関しては、‘航空会社が提供する情報は、国際航空情報通信機構が整備した回線を経由して、警察庁、法務省及び財務省が共同で迎用する API センター に送信され、さらに同センターから三省庁それぞれに転送されて’おり、‘出入国管理…法に定める上陸拒否事由に該当する者及び指名手配されている被疑者等の氏名等を電子的に記録したものであって、警察庁、法務省及び財務省がそれぞれ構築している。‘ものと警察庁、法務省及び財務省が、それぞれ、その保有するデータベースとの照合を行っている。航空会社から提供のあった情報及び照合の結果については、必要に応じ、それぞれにおいてその利用目的を達成するために必要とする期間、それぞれが構築したデータベース上に保有している。‘との政府答弁[11]がある。

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律(平成十五年法律第五十八号、以下‘行個法’) 11 条にもとづく保有個人情報ファイルとして財務省(税関)が届けられているのは、‘航空機乗組員・旅客氏名表情報管理’とのファイル名であるが、その利用目的は‘航空機乗組員・搭乗旅客を把握するため’となっている。きわめて抽象的かつ広範で限定の無い目的だ。

一方、法務省(入管)においては、API をそのままデータベース化した保有個人情報ファイルの存在は公開されていない。API そのものとしては 2 次的なデータベースを作成しておらず、法務省内部では、すべて‘外国人出入国記録マスターファイル’又は‘日本人出帰国記録マスターファイル’に転記してしまっている(ただし、電子的に報告されていない API については、転記されない)と推察される[12]。後者のファイルについては、法務大臣に対する同ファイルに対する訂正請求の審査会答申書[13]により API の取捨の実務が明らかにされているからである。

すると、入管で取得した API は、外国人出入国記録マスターファイル又は日本人出帰国マスターファイルに取り込まれれば、その利用目的の範囲内で利用されることとなる。前者は、‘出入国管理行政の施策策定並びに外国人の出入国及び在留の管理のため’とされ、後者は‘出入国管理行政の施策策定及び日本人の出帰国事実の把握のため利用する’とある。

入管、税関とも利用目的の記述自体も広範であるし、前記政府答弁以上に国内外の機関との情報共有については触れておらず、そもそも経常的な提供先(行個法 10 条 6 項)として警察庁をはじめ、国際重大犯罪や国際テロ対策に関わる他省庁は登録されていない。実際、テロリズムや国際重大犯罪のリスク分析目的と推察できるような情報共有は、総務省の施行状況調査結果[14]にも、開示されていない。

行個法上の制約があることは承知している。

まず、行政機関が個人情報ファイルを保有しようとするときは行政機関の長は、あらかじめ総務大臣に一定事項を通知する義務があり(同法 10 条 1 項)、データ項目を公表する義務がある(同法 11 条 1 項)が、国の安全、外交上の秘密その他の国の重大な利益に関する事項を記録する(同法 10 条 2 項 1 号)か、犯罪の捜査、租税に関する法律の規定に基づく犯則事件の調査又は公訴の提起若しくは維持のために作成し、又は取得する(同 2 号)個人情報ファイルは通知・公表義務の例外となっている(同法 10 条 2 項、11 条 2 項 1 号)ため、API を利用した結果作成された新しいデータベースか、API の内容が取り込まれた既存の別データベースがこれらに該当すると、その存在を知ることができない。

又、API にテロ等リスクのおそれがあるリスク候補データとして別な中間的データベースを作成し、収容したとしても、1000 人に満たなければ、法 10 条 2 項 9 号と政令 8 条により通知・公表の義務は課されない。

[9] 旅客氏名表報告(入港・出港)のシステム保存期間は、登録又は訂正の日から 8 日、削除の日から 1 日との仕様である。‘電算関係税関業務事務処理要領’ https://bbs.naccscenter.com/naccs/dfw/web/data/customs/jimu/toriatsukai_index_tetsu_k_1.html 以下の第 1 章 航空機入出港関係手続の概要 2 航空機入出港関係情報のオンライン保存期間’ 参照

[10] 平成 18 年版‘出入国管理’ 93 頁。しかし、その後同様の統計は発表されていない。第 164 回国会参議院法務委員会(平成 18 年 5 月 9 日)において入国管理局長の政府参考人答弁で回答してしまったため、その年度は数字を公開したが、それほど公開したい統計では無いと思われる。単純なスクリーニングによりヒットするかしないかは、結局のところ、比較対照さ

れるブラックリストの質と量に依存する。指紋の照合等を含めて、複数の手段を用いたときに、API が決め手となるケースの割合は小さいのではない。

[11] 答弁第 358 号内閣衆質 164 第 358 号(平成 18 年 6 月 22 日)

[12] 後述の通り APIS を共管する警察庁側のファイルとしても総務省に通知されておらず、存在が非公開となっている可能性も否定できない。

[13] 本人に係る日本人出帰国マスターファイルの不訂正決定に関する件 平成 25 年 11 月 15 日(平成 25 年度(行個)答申第 77 号)

[14] http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/shikojokyoku.html にある事例表を検索した。

もちろん API が、入出国者のスクリーニング過程で他省庁や外国に提供、利用され、現にテロリズムや重大国際犯罪の回避に有用であった場合、行個法 10 条 2 項の例外事由に該当することとなれば、その後の保有個人データとしての処理についてはトレースできないブラックボックスの中にあることとなる。そこまでは仕方がないとして問題となるのは、究極的には誤判定かもしれない、グレー判定された API がいつまでもブラックボックスの中にあるままでよいのか、という問題点である。それは特に外国に提供された場合に顕著となろう。

又、実際の利用の範囲や、国内外の機関との共有についての統計データそのものは、行個法上の非公開事由にも行政機関の保有する情報の公開に関する法律(平成 11 年 5 月 14 日号外法律第 42 号)5 条 3 号以下の不開示情報にも 8 条の存否拒否できる情報にも該当しないか、該当しない範囲で公開できるのではないかな。

3.3 日本の PNR

3.3.1 PNR 法令の最新状況(入管関係)

出入国管理法上、航空定期便乗客の PNR に相当する情報(以下単に‘PNR’)については、同法 57 条 8 項において、入国の場合のみ、入国審査官に、上陸審査(同法 7 条 1 項)その他の規定の実施を確保するため必要があると認めるときに、本邦に入る航空機を運航する運送業者(法務省令 52 条 7 項 1 号)及び共同運送者(同 3 号)に対し、当該航空機が出入国港に到着する前に、報告を求める権限を与えている。

法務省令で定義された PNR は、以下のとおりである(以下行個法に基づき公開されている‘乗客予約記録情報マスターファイル’の項番を付す)。

・ 予約者に関する事項(法務省令 52 条令 8 項 1 号)
(1)氏名、(2)国籍・地域、(3)生年月日、(4)性別、(5)旅券の番号、(6)発行年月日及び(7)有効期間満了の日、(8)出発地及び(9)最終目的地並びに(10)予約者が運送業者の登録会員(当該運送業者の提供する輸送サービスを利用することで当該運送業者から特典を受けることができるものとして当該運送業者に登録している会員をいう。)であるときはその会員番号(当該登録会員であることを特定するために付された番号をいう。)及び(11)等級(当該予約者に係る予約に当該会員番号及び等級が記録されている場合に限る。)(12)〔予約者に関する〕その他参考となるべき事項
・ 予約者に係る予約の内容に関する事項(法務省令 52 条令 8 項 2 号)
(13)予約が行われた年月日、(14)予約番号(当該予約を特定するために付された番号をいい、当該予約が分割されたものであるときは、当該分割前の予約を特定するために付された番号を含む。)、(15)当該予約に係る航空券の番号、(16)発行年月日、(17)発行場所及び(18)支払方法、(19)当該予約に係る航空券の支払がクレジットカードで行われるときは当該クレジットカードの番号及び(20)名義(当該予約に当該クレジットカードの番号及び名義が記録されている場合に限る。)、(21)座席の位置を示す番号、(2)の航空機の旅客運賃の等級、(23)当該予約者の旅行の日程、(24)当該予約に係る他の予約者の氏名、(25)当該予約に係る旅行者(旅行業法(昭和二十七年法律第二百三十九号)第六条の四第一項に規

定する旅行者をいう。)があるときはその名称及び(26)所在地、(27)当該予約に係る外国旅行者(外国において旅行業法第二条第一項に規定する事業と同様の事業を行う者をいう。)があるときはその名称及び(28)所在地、(29)当該予約が共同運送に係るものであるときは当該予約に係る運送業者の名称並びに(30)当該予約者の国内における居所及び(31)連絡先(32)〔予約者に係る予約の内容に関する〕その他参考となるべき事項

・ 予約者の携帯品に関する事項(法務省令 8 項 3 号)

(33)予約者が搭乗する航空機に積み込むものとして当該航空機を迎航する者が受託した携帯品の個数、(34)重量及び(35)携帯品番号(予約者が搭乗する航空機に積み込むものとして当該航空機を運航する者が受託した携帯品を特定するために付された番号をいう。)(36)〔予約者の携帯品に関する〕その他参考となるべき事項

・ 予約者が航空機に搭乗するための手続に関する事項(法務省令 52 条令 8 項 4 号)

(37)搭乗するための手続をした時刻及び(38)搭乗手続番号(当該手続を管理するために付された番号をいう。)(39)その他参考となるべき事項

なお、上記に加え(40)便名(41)航空会社コードが事実上報告対象となっている。

入国 PNR の報告は、入国審査官の求めがあつた時から 60 日を経過する時までに書面により行わなければならない、やむを得ない事情がある場合を除き、書面による(法 57 条 9 項、令 52 条 9 項)。書面報告は情報通信技術利用法によりコンピュータを利用して行うことができる(令 61 条の 3 第 1 項 2 号)。

書面報告に代えて、入国審査官が電磁的記録(電磁的方式で作られる記録であって、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう)を利用して常にその情報を閲覧することができる状態に置く措置(以下同様の措置を‘pull 型’措置)を講じたときは、当該報告をしたものとみなす(法 57 条 9 項、令 52 条 10 項)。報告は航空会社からの Push によるのが原則だが、Pull 型措置の場合、入国審査官に予約システムのアクセス権限を与える形態となる。

NACCS システムを利用している場合は、航空会社からは同システムに対して Push する(NACCS が航空会社の代理人という構成だとすると、外形的には入管から Pull していることになる)。

3.3.2 PNR 法令の最新状況(税関関係)

関税法上の PNR については、入出国とも Push 型である。

入国の場合(同法 15 条 12 項)、税関長は、同法 69 条の 11(輸入してはならない貨物)その他の同法の規定の実施を確保するため必要があると認めるときは、入港しようとする航空機の運航者及び共同運送者(施行規則 2 条の 4)に対し、入港の前に、PNR を報告することを求めることができる。

出国の場合(同法 17 条 3 項)、税関長は、同法 69 条の 2(輸出してはならない貨物)その他の同法の規定の実施を確保するため必要があると認めるときは、出港しようとする航空機の運航者及び共同運送者(施行規則 2 条の 10)に対し、

出港の前に、PNR を報告することを求めることができる。

関税法(15 条 12 項・17 条 3 項)、同政令(13 条 5 項・16 条 4 項)、同省令(2 条の 3 第 5 項・2 条の 9 第 3 項)で定義された PNR は、以下のとおりである(以下行個法に基づき公開されている‘航空機旅客予約記録情報照会’ファイルの項番の対応をとれるものは同項番を付し、取れないものは下線を付す)。

なお、同ファイルの項番には、(2)初期登録年月日時分秒(3)税関職員登録識別など利用者である税関向けのフィールドもある。

・予約者に関する事項：政令 13 条 5 項 1 号・16 条 4 項 1 号 [省令 2 条の 3 第 5 項 1 号・2 条の 9 第 3 項 1 号] (1)旅客氏名、(12)旅客国籍、(13)旅客生年月日、(14)旅客性別、(16)旅券(身分証明書等)番号、 <u>発行年月日</u> 、(20)旅券有効期間満了の日、(18)出発地空港、(19)最終目的地、[(22)登録会員番号、(23)登録会員等級、参考事項] ※法令外：(15)旅客身分証明書等種類(17)旅券識別(特別旅客) ・予約内容に関する事項 政令 13 条 5 項 2 号・16 条 4 項 2 号 [省令 2 条の 3 第 5 項 2 号・2 条の 9 第 3 項 2 号] (24)予約年月日、(25)予約航空券番号、(27)航空券発行(発券)年月日、(29)航空券発行(発券)場所、(30)航空運賃支払方法、(31)座席番号、(33)座席等級、(40)予約者滞在先所在地、(41)予約者滞在先名、 <u>予約者旅行日程</u> 、 <u>他の予約者の氏名</u> 、(34)旅行代理店名称、(47)旅行代理店国コード(36)予約者居所(住所)(37)予約者居所(都市)(38)電話番号(連絡先)[(42)予約番号、(45)クレジットカード番号、 <u>クレジットカードの名義</u> 、(46)共同運送者の名称、参考事項] ※法令外：(26)航空券番号識別(28)航空券発券年月日識別、(30)航空運賃支払方法(32)旅客識別番号(35)住所識別(39)滞在先識別(43)予約分割情報、(44)クレジットカード会社識別 ・予約者の携帯品に関する事項(政令 13 条 5 項 3 号・16 条 4 項 3 号) [省令 2 条の 3 第 5 項 3 号・2 条の 9 第 3 項 3 号] (49)手荷物個数、(50)手荷物重量、[(52)手荷物番号] 参考情報 ※法令外：(51)重量単位 ・予約者の搭乗手続に関する事項(政令 13 条 5 項 3 号・16 条 4 項 4 号) [省令 2 条の 3 第 5 項 4 号・2 条の 9 第 3 項 4 号] (54)搭乗手続時刻 [(55)搭乗受付番号(56)参考情報] ※法令外：(53)搭乗手続き識別

入出国 PNR は、税関長の求めがあったときから(政令 13 条 6 項・16 条 5 項)、以下の区分での期限で報告する義務がある。

・予約者・予約内容(政令 13 条 5 項 1, 2 号・16 条 4 項 1, 2 号)：60 分以内

・予約者の携帯品・搭乗手続(政令 13 条 5 項 3, 4 号・16 条

4 項 354 号)：30 分以内

PNR の入出港時の報告は、API と同じく NACCS センターシステムによる報告が原則とされ(同法 15 条 14 項、17 条 5 項)、NACCS を使えない場合は税関長が認める必要がある(令 2 条の 5, 2 条の 11)。

3.3.3 PNR の NACCS における取扱い

入国の PNR 報告に関する業務は、旅客予約記録情報報告(PNR01)として NACCS の府省共通ポータルシステムを通じて他の業務メニューの一部として稼働している[15]。

又、出国 PNR 報告は、暫定的に汎用報告システム[16]を用いて、エクセルデータを添付することで行われている[17]。平成 19 年改正により税関への出国 PNR データの報告が義務化され(平成 19 年 6 月 30 日施行)、平成 21 年 4 月 1 日からは NACCS 経由報告が事実上義務化されたが、出国報告用のシステム整備はまだ終わっていない。API と同様、NACCS の行うのは、PNR については、空港入港前に、PNR の登録を受け、(航空会社やその代理店に代わり)、旅客予約記録情報の報告を push 型で入管及び税関等の当局に行うことを可能とする業務である。航空業界が利用している SITA や ARINC 等の航空通信回線を利用して登録することも可能である。

NACCS に申し込んだ航空会社及び共同運航者の PNR 報告義務は、NACCS センターへの通信回線を通じた電文送信又は NACCS のクライアントシステムへの入力により果たされることになる。

NACCS 府省ポータルに登録された PNR は、入管及び税関側の APIS に転送・記録され、一定期間を経過後にシステムから削除されることになっている[18]。

3.3.4 入管・税関当局による取扱い

PNR の入管・税関における取扱いは、API 以上に公表資料が少ない。

わずかに、最近公表された税関のウェブページ‘乗客予約記録(PNR)の概要’[19]によると ‘関税法第 15 条及び 17 条等に基づき航空会社から報告された PNR の情報を、テロ関連物資や不正薬物の密輸を阻止することを含む関税法上の取締りのために使用’する、とある。また、行個法に則り、テロ関連物資や不正薬物の取締りを含む関税法上の取締りのために活用する場合において、個別に必要性を判断の上、他の政府機関に提供’すること、そして‘関税法 108 条の 2 及び税関相互支援協定に基づいて、テロ関連物資や不正薬物の取締りを含む関税法上の取締りのために活用す

[15] 業務仕様や入力項目等は、‘1501 PNR01.旅客予約記録情報報告’
https://bbs.naccscenter.com/naccs/dfw/web/system/ref_6nac/docs/2016012900427/
にまとめられている。報告済 PNR に対する税関向け照会業務は、

‘1501PNR 旅客予約記録情報呼出し’
https://bbs.naccscenter.com/naccs/dfw/web/system/ref_6nac/docs/2016012900410/
であり、入管向けは、‘1502 IPN 旅客予約記録情報照会’
https://bbs.naccscenter.com/naccs/dfw/web/system/ref_6nac/docs/2016012900434/
である

[16] ‘7119 HYS 汎用申請’
https://bbs.naccscenter.com/naccs/dfw/web/system/ref_6nac/docs/2015101600378

/に共通業務仕様がある。

[17] ‘K45 税関空港出港時旅客予約記録情報報告(外国貿易機)’。汎用申請手続一覧

https://bbs.naccscenter.com/naccs/dfsv/web/data/code/hanyo/hanyojyomu_all.html
にある申請様式(EXCEL 表)を使用。

[18] 旅客予約記録情報報告のシステム保存期間は登録又は訂正の日から 6 日との仕様である。前掲注 9 参照

[19] <http://www.customs.go.jp/news/news/advance4j/index.htm> 2017 年 6 月 17 日に公開されたものと思われる。

る場合において、個別に必要性を判断の上、外国税関に提供することを明らかにしている。

これは、抽象的ではあるが、保有個人情報ファイルについて総務省に通知した目的よりも、より狭い具体的な表現[20]であり、入管側も同様の利用目的、提供範囲を明らかにすべきと思われる。

財務大臣(税関)は、外国税関当局に対して税関の職務の遂行に資すると認める情報の提供を行うことができる(関税法 108 条の 2 第 1 項)。又、外国税関当局に対する情報提供に際し、当該外国において、秘密として提供する情報について、当該外国の法令により、日本と同じ程度の秘密の保持が担保されていること、及び当該外国税関当局において、提供する情報が、その職務の遂行に資する目的以外の目的で使用されないことを確認しなければならない(関税法 108 条の 2 柱書及び 2 項 2 号及び 3 号)。

この基本的な条件は、外国税関当局に提供される PNR にも該当することになるが、外国税関当局による PNR の再開示及び目的外利用の歯止めとしては、いかにも抽象的である。実際、最新の税関相互支援協定の例を見ても、個人情報、プライバシー保護の側面での規律が書き込まれているものは見当たらない。たとえば、1997 年 7 月 7 日に署名した税関に係る事項における日本国税関当局と豪州移民・国境警備省との間の協力枠組み[21]9.5 項は、‘両参加当局は、個人のプライバシーを含む個人情報を保護することの重要性を認める。このような情報は、情報を提供する参加当局によって適用される条件及び情報を受領する参加当局の国において適用されるプライバシー並びにデータ保護の法令に従って保護される。’とあるが、それだけである。

しかし、API に関して前述した通り、行個法上、国の安全、外交上の秘密その他の国の重大な利益に関する事項を記録する(同法 10 条 2 項 1 号)か、犯罪の捜査、租税に関する法律の規定に基づく犯則事件の調査又は公訴の提起若しくは維持のために作成し、又は取得する(同 2 号)個人情報ファイルは通知・公表義務の例外となっている(同法 10 条 2 項、11 条 2 項 1 号)。したがって、税関が、このように PNR の利用目的、提供範囲を明らかにしたとしても、これらの例外に該当する(サブ)ファイルに組み込まれる場合には、その具体的な提供先と利用範囲についてはファイルの存否も開示されないブラックボックスのままであることになる。

API 同様、少なくとも実際の利用の範囲や、国内外の機関との共有についての実績の統計は公開できるはずで、公開すべきではないか。

また、ブラックボックスに引き渡すまでの過程についての監査がなされている様子が無い。搭乗者のリスク分析手法については、‘情報センター内に設置した PIU(Passenger Information Unit)で集中的に PNR の分析・活用を一元的に実施し、ハイリスク旅客の選定の効率化を図っているところである。’[22]とのことだが、監査に耐えるターゲティング手法と運用が必要である。

4. CJEU 意見の概要

以下、CJEU 意見のうち、PNR の処理について具体的な示唆がある部分を概括する。

4.1 PNR データの種類

移転される PNR データは明瞭かつ精緻に定義し、正確に表現されるべきである。‘頻繁な航空旅客及び特典情報（無償の航空券、アップグレード等々）を言及する第 5 号、及びすべての利用可能な連絡先情報（連絡元情報を含む）’に適用される第 7 号、第 17 号の‘その他の補足情報（OSI）、特別なサービス情報（SSI）及び特別なサービス要請（SSR）情報を含む一般的な注目事項’は、基本権に対する介入の範囲を限定していない[23]。

（機内食の種類等）機微なデータは第 17 号（の SSI, SSR）に入る可能性があり、（差別を禁ずる）憲章 21 条 に反する[24]。

4.2 PNR データの自動的処理

PNR データが比較される事前設定されたモデル及び基準は、信頼でき、非差別的であるべき。データベースも信頼でき、カナダがテロリズムと重大国際犯罪に関して使用するものでなければならず、陽性の結果は、必ず非自動的手段による再審査を要する[25]。

4.3 PNR データの目的外処理

協定案...は、カナダが‘ケースバイケースで’公共の行政の監督と説明責任を確保し、及び‘裁判所により発行された召喚状もしくは逮捕状又は出された命令に従う’ために、それぞれ PNR データを処理することを承認するが、漠然かつ一般的にすぎる[26]。

4.4 PNR データの保持と利用

保持されたデータへのカナダの機関による利用は、客観的基準によるべきで、緊急事態を除き、裁判所又は独立した行政機関の事前審査に服すべきである[27]。

出国までに目的を達成するので、客観的証拠によりリスクが生じた場合を除いて出国後の PNR の保持は厳格に必要な範囲を超える[28]。

[20] 保有個人情報ファイルとして総務省に通知した‘航空機旅客予約記録情報照会’ファイルの利用目的も改訂すべきであろう。

[21] 租税相互支援協定(CMAA: Customs Mutual Assistance Agreement)サイト <http://www.customs.go.jp/kyotsu/cmaa/cmaa.htm> にある仮訳による。

[22] 佐藤功‘時事問題 事前情報を活用したセキュリティ強化の取組について’貿易と関税、日本関税協会、2017、65、22-40 39 頁

[23] CJEU 意見前掲 1 paras para.155-163, 主文 3(a)

[24] *Id.* para. 164-167, 主文 2

[25] *Id.* paras. 172-173 主文 3(e)

[26] *Id.* para. 181

[27] *Id.* paras. 200, 208, 主文 3(c),

[28] *Id.* paras 204-206

4.5 対政府機関・第三国へのさらなる移転

対政府機関への開示と利用は、客観的基準と事前統制が必要である。十分なレベルの保護は他の機関又は第三国に移転され迂回されてはならない。移転先が第三国の場合、EU-カナダ間の協定と同等な協定があるか、十分に決定がなされている場合に限定すべきである[29]。

4.6 情報利用を知る権利、アクセス権、訂正請求権

航空旅客のアクセスする権利及び訂正請求権を行使するためには、PNR の利用及び他の機関に開示した事実は、捜査に支障がなくなった時点で本人に対する個別通知の権利を規定すべきである[30]。

4.7 PNR データ保護の安全確保措置の監督

独立した機関による統制は個人データ保護の本質。憲章第 8 条第 3 項の意味における完全に独立した機関による監督を明瞭で精緻な方法で保障していない[31]。

5. CJEU 意見との比較；日本の API/PNR 処理の課題

CJEU 意見をテンプレートとして、日本の API/PNR 法制の課題を分析する。EU と PNR を含む公共分野についての協定を締結する場合を想定したものになる。

5.1 明瞭で精緻なデータの描写及び機微データの排除

ICAO ガイドラインの「一般的注記」、'得意客(Frequent Flyer)情報'に相当する PNR 項目は CJEU の基準を満たさないおそれがある。入管法の個人情報ファイルでは、「10 運送業者の登録会員番号」、「11 運送業者の登録の等級」、「12 予約者に関するその他参考となるべき事項」、「32 予約者に係る予約の内容に関するその他参考となるべき事項」関税法の個人情報ファイルでは、「31 会員番号」、「32 会員等級」、「60 予約その他情報(1)」、「61 予約その他情報(2)」が該当すると思われる。バスケットクローズをなるべく排して定義する必要がある。

特に、機内サービスにおける食事の情報がテキスト情報で含まれるとすると、機微データに該当するおそれがあるので、それはフィルターするのが必須である。

5.2 保持された PNR データへのアクセスと 2 次利用

税関、入管に保持された API/PNR データへの警察その他の省庁からのアクセスは、行個法上禁じられていない。警察・検察当局により適正に発行された捜査関係事項照会(刑訴 197②)に応じる場合、法令行為(行個法 8①)が該当する。

これは、原則として裁判所又は独立した行政機関の事前審査に付すべき、とする CJEU の要件を満たさない。

API については財務省、法務省、警察庁も共管する APIS においてヒットした場合、自動的に警察庁側 APIS に転送される仕組みとなっている。警察庁側にこのヒットしたデ

ータがブラックリストとして個人情報ファイル化されていると思われるが、保有個人情報ファイルとしては公開されていない。行個法上、その存在を秘匿できる類型であるとしても、前記 2.2.4. のとおり、グレー判定された API の処理について少なくとも削除の基準等を明らかにする必要がある。

PNR をターゲティングした後の処理については、API ほど自動的ではないかもしれないが、削除する基準に加えて、その後のプロファイリング等の利用形態の記録、統計、ターゲティング手法の見直し等の統制が必要である。

5.3 滞在期間後の PNR データの保持制限

CJEU は搭乗者のリスクが証明できる客観的証拠がある案件を除き PNR データの保持を禁じているが、日本の API も PNR も出国後の削除義務が課されていない。保有年限自体は内規で定めているが、積極的に削除することも考えられる。大法廷意見は判断していないが、理屈としては、出国 PNR の保持が絶対的に禁止されていることになるので、その必要性について見直す必要がある。

5.4 第三国の権限ある行政機関への開示の制限

CJEU の判示によると、第三国と PNR に関する協定が締結されている場合であっても欧州基本権憲章を遵守していると解される第三国以外には二次的に移転できない。EU の保護レベルにあるかどうかを毎回個別判断する、のでは足りないだろう。

5.5 独立した監督官による監督

CJEU が完全に独立した監督官による監督を要求しているのに対し行個法上の監督に独立性は無い。少なくとも省庁の課単位での個人データ処理の保護と管理だけではならず、監督機能には何らかの独立性が必要と考える。

6. 終わりに

API/PNR という民間部門が保有するデータをテロ対策という目的で、強制的に push させ、あるいはいつでも pull できるようにする仕組みは、Snowden 事件で問題となったマス・サーヴェイランスと共通である。データの規模がより小さい点、少なくとも収集の実体自体が明らかにされている点で、より分析し易いモデルである。さらに詳細な分析をすることにより、民間部門が保有するデータの公共目的利用の在り方についての研究が深めることができる。

しかしながら紙幅の関係で、米国の実体の比較分析、さらには、情報処理の側面、特に NACCS を通じることの意義とリスク、ICAO、IATA の標準化や国際機関の啓発活動の側面について掘り下げることができなかった。

これらを総合的に分析した上で研究発表するのは、他日を期すこととしたい。

[29] *Id.* para. 212-214, 主文 3(c)

[30] *Id.* para. 220, 225, 主文 3(f)

[31] *Id.* Para. 231, 主文 3(g)