

プライバシー・個人情報保護 論議の世界的展開と日本



堀部政男

プライバシー・個人情報の歴史認識の 必要性

「プライバシー」や「個人情報」という言葉が各方面で広く使われている。「プライバシー」に「権利」を付けた「プライバシーの権利」ないし「プライバシー権」の意味するところは、歴史的に異なるといえる。「個人情報」という言葉は、歴史的には比較的新しい。これらについて理解するためには、その的確な歴史認識が必要不可欠であり、ここでは、法的観点から、プライバシー・個人情報保護論議の世界的展開の中でその位置づけ・意義づけを試みることにする。

プライバシー・個人情報保護論議の 世界的展開の時期区分

筆者は、プライバシー・個人情報保護については半世紀（50年）以上にわたり研究し、実践してきている。その成果を踏まえて、プライバシー・個人情報保護の時期区分を試みることにする。それは、次のようになると考える。

- 第1期 プライバシー権の歴史的展開期（19世紀末以降）
- 第2期 歴史的展開期・データ保護法議論期（1960年代）
- 第3期 データ保護法制定萌芽期（1970年代）
- 第4期 国際機関基準確立・データ保護法制定発展期（1980年代）
- 第5期 国際機関基準確立・データ保護法制定展開期（1990年代）
- 第6期 データ保護法制定拡大期（2000年代）
- 第7期 現行制度の再検討議論期（2010年代）

それぞれの時期について検討することにする。

◆ 第1期 プライバシー権の歴史的展開期 （19世紀末以降）

プライバシー権（right of privacy）という言葉は今日ではよく知られているが、この権利が最初に提唱されたのはアメリカにおいてであった。1890年のハーバード・ロー・レビュー（Harvard Law Review）という法律雑誌に掲載された、サミュエル・D・ウォーレン（Samuel D. Warren）とルイス・D・ブランドアイズ（Louis D. Brandeis）の論文「プライバシーへの権利」（The Right to Privacy）は、当時、新聞・雑誌などのプレスが個人の私生活を取り上げるようになってきたことに対して、新たにプライバシーの権利を主張し、私的な事柄を法的に保護する必要性を論じた。そのような主張の中で、プライバシー権は「ひとりにしておかれる権利」（right to be let alone）と理解されていた。

20世紀前半は、プライバシー権も、マスメディアとの関連などで議論が展開してきた（マスメディア情報化社会におけるマスメディア・プライバシー）。しかし、20世紀も後半に入ると、特に1960年代以降におけるコンピュータ化によって特徴づけられる情報化社会（コンピュータ情報化社会：コンピュータが情報を大量に処理することができるようになった社会）とかかわるプライバシー（コンピュータ・プライバシー）の問題が注目を集めた。

◆ 第2期 データ保護法議論期（1960年代）

ところが、日本においては、アメリカより半世紀以上も遅れて、プライバシー（権）というもののへの一般的な関心が示されるようになった。

1920年代や1930年代にこれに言及した論稿があ

ったけれども、法学界で重要な権利として正面から取り上げられるようになったのは、1950年代末になってからである。

「宴のあと」訴訟提起（1961年）

法学界での議論を踏まえ、三島由紀夫氏の小説「宴のあと」によりプライバシーを侵害されたとして1961年3月15日に有田八郎氏により東京地方裁判所に訴訟が提起された。

当時の状況も含めて、朝日新聞2011年2月26日（土）夕刊の「昭和史再訪」は、「宴のあと」訴訟を取り上げ、「耳慣れぬプライバシー争点」、「36年（1961年）3月15日『宴のあと』裁判提訴」などの見出しで報じた。その際、筆者は、インタビューを受けた。この記事は、訴訟について、「裁判で原告側は、作品は明らかに有田さんと輝井さんをモデルにしており、夫婦の私生活を『のぞき見』するような描写が公開されたことで、『平穏な余生を送ろうと一途に念じていた一身上に堪えがたい精神的苦痛を感じた』と主張。謝罪広告と損害賠償100万円を求めた。」と記述し、筆者の発言を次のようにまとめている。

「一般には耳慣れない『プライバシー』だったが、『こういう訴訟も出てくると法曹界で予測はされていた』と当時東京大院生だった一橋大名誉教授の堀部政男（74）は話す。日本のプライバシー研究の先駆者だった憲法学者の研究室にいて、米国の判例や論文に接していた。」

「米国に約50年遅れて、日本でも研究や議論が活発になっていた。人権派で鳴らした原告側弁護士は名誉棄損での提訴も検討したようだが、プライバシーでやってみようとなったのだろう。」

この訴訟は、当時、きわめて大きな関心呼び、プライバシーという言葉が一般に認識させる役割を果たした。プライバシーは、流行語にもなった。

「宴のあと」東京地裁判決（1964年）

当時、プライバシーと表現の自由との関係などさまざまな議論がマスコミや学界で展開された。そのような中で、東京地方裁判所は、1964年9月28日に、被告の三島氏と新潮社に対し、80万円の慰謝料の

支払いを命じる原告勝訴の判決を言い渡した。

この判決において、東京地裁は、プライバシー権を「私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利として理解」し、日本国憲法によって立つところである個人の尊厳という思想からは、「正当な理由がなく他人の私事を公開することが許されてはならない」という原則が導き出されるとし、また、今日のマスコミの発達した社会では、その尊重はもはや単に倫理的に要請されるにとどまらず、不法な侵害に対しては法的救済が与えられるまでに高められた人格的法益であると考えるのが正当であり、それはいわゆる人格権に包摂されるものではあるけれども、なおこれを1つの権利と呼ぶことを妨げるものではないと解するのが相当である、とした。日本でもマスメディア・プライバシーが最初に注目されたことがここに明確に出ている。

被告側は、東京高等裁判所に控訴したが、原告の死亡により和解に終わった。

この東京地裁判決は、プライバシー（権）について正面から判断した、我が国初のものとしてその後の議論に多大な影響を及ぼした。そのため、今日でも、プライバシー（権）とは何かという議論をする際には必ず引用されると言っても過言ではない。しかし、東京地裁判決は、後述の伝統的なプライバシー（権）に関するものであった。

この判決でプライバシーを権利として正面から認められるようになったこともあって、多くの問題がプライバシーとの関係で論じられるようになった。

アメリカなどにおける議論の展開

この1960年代には、アメリカなどでは、前述のように、1960年代以降におけるコンピュータ化によって特徴づけられる情報化社会（コンピュータ情報化社会：コンピュータが情報を大量に処理することができるようになった社会）とかかわるプライバシー（コンピュータ・プライバシー）の問題が注目されるようになってきた。

そのような時代背景のもとで、プライバシー権も、アランF. ウェステン（Alan F. Westin）博士の1967年刊行の名著『プライバシーと自由』（Privacy

and Freedom) において「個人、グループ又は組織が、自己に関する情報をいつ、どのように、また、どの程度に他人に伝えるかを自ら決定できる権利」であると解釈されるようになり、プライバシー権の自己情報コントロール権的理解が広まっていった。ちなみに、ウェステン博士は、2013年2月18日に逝去した。享年83歳であった(筆者はアランとはファースト・ネームで呼びかけ合う間柄であった)。

この現代的な考え方は、1980年代以降にネットワーク社会が急速に進展する中で議論されるようになったネットワーク・プライバシー、オンライン・プライバシーとの関連で普及するようになり、プライバシーないし個人情報を立法的に保護する議論に発展していくことになった。

しかし、日本においては、「個人情報」という概念は、1960年代には法的議論では論じられなかったといえる。

◆ 第3期 データ保護法制定萌芽期(1970年代)

1960年代の議論は、たとえば、アメリカにおける1970年公正信用報告法(Fair Credit Reporting Act of 1970)やドイツのヘッセン州における1970年データ保護法(Datenschutzgesetz)の制定の基礎になったといえる。

その後、1970年代は、ヨーロッパ諸国の国レベルでデータ保護法を制定する動きが活発になってきた。その国名とデータ保護法の制定年は、表-1のとおりである。

これらの立法において、アメリカでは1974年プライバシー法(Privacy Act of 1974)というように、プライバシーが使われているが、ヨーロッパでは、データ保護(data protection)という概念が一般的に使われていた。

日本では、「宴のあと」訴訟の提起(1961年)、その判決(1964年)のインパクトが強く、「プライバシー」という概念が広く用いられていたが、立法化する場合に、プライバシー(権)を定義することは必ずしも容易ではないこともあって、パーソナル・データなどに相当するものとして「個人情報」とい

スウェーデン(1973)、アメリカ(1974)、西ドイツ(当時、1977)、デンマーク(1978)、ノルウェー(1978)、フランス(1978)、オーストリア(1978)、ルクセンブルグ(1979)

表-1 データ保護法を制定した国と制定年(1970年代)

う用語を使い始めるようになった。

「個人情報」は、「個人に関する情報」であって、普通名詞として使われていた面もある。

日本では、1975年に、東京都国立市電子計算組織の運営に関する条例が制定され、その中で、「個人的秘密」について規定された。当初の国立市条例では「個人情報」という概念は使われていなかったが、その施行規則では「個人情報」という言葉は出てくる。1979年4月1日現在、14市、7特別区、8町、合計29市区町で個人情報保護条例が制定されていた。

プライバシーないし個人情報の保護については、先進諸国ではほぼ同じ時期に論じられるようになった。しかし、プライバシーを法的にどう捉えるかということについては、先進諸国の間でも同じではない。特にプライバシー権を憲法上・法律上どのように位置づけるかは、近代憲法・近代法の成立時には確立されていなかった権利であるだけに一様ではない。

◆ 第4期 国際機関基準確立・データ保護法制定発展期(1980年代)

国際機関基準確立

1970年代の議論を受けて、国際機関で個人情報保護の国際的スタンダードの策定が実現するようになった。これが1980年代初頭の大きな特徴であった。それらは、次のとおりである。

(1) OECD

経済協力開発機構(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)は、「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」(Recommendation of the Council concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)を1980年9月23日に採択した。これ

は、OECD プライバシー・ガイドライン (OECD Privacy Guidelines) と呼ばれている。このガイドラインを見ても、「プライバシー」と「個人データ」(個人情報) の関係は複雑であって、整理は容易ではない。ガイドラインでは、タイトルで「プライバシー」と「個人データ」の双方が使われている。本文では、「プライバシー」については定義がないが、「個人データ」については第 I 部で『「個人データ」とは、識別された又は識別され得る個人 (データ主体) に関するすべての情報を意味する」 ("personal data" means any information relating to an identified or identifiable individual (data subject)) と定義されている。この個人データの定義が、日本では法令で「個人情報」の意味を定める際の基礎になっている。【2013年7月11日改正ガイドラインが理事会で採択された】

(2) CoE

OECD プライバシー・ガイドラインと比べると、欧州評議会 (Council of Europe) の条約第 108 号 (Convention 108) は、これまで日本では取り上げられることがほとんどなかったが、後述する欧州連合 (European Union, EU) の 1995 年採択のデータ保護指令 (Data Protection Directive) に大きな影響を与えているので、それについて紹介することにする。

欧州評議会 (Council of Europe, CoE) の「個人データの自動処理に係る個人の保護に関する条約」(Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data) (Convention 108) は、1980 年 9 月 17 日に閣僚委員会で採択され、1981 年 1 月 28 日に各国の署名に付された (最近、この 1 月 28 日にはデータ・プライバシー・デーなどとして行事が行われている)。この条約は、1985 年に、5 カ国目の西ドイツ (当時) が批准をしたので、同年 10 月 1 日に発効した。

この CoE は、欧州統合の推進を目的として第二次世界大戦後の 1949 年に設立された国際機関で、日本の外務省の資料によると、現在の加盟国は 47 カ国 (EU 全加盟国、南東欧諸国、ロシア、トルコ、NIS 諸国の一部) である。

アイスランド (1981)、イスラエル (1981)、カナダ (1982)、イギリス (1984)、フィンランド (1987)、オランダ (1988)、アイルランド (1988)、オーストラリア (1988)、日本 (行政機関電子計算機処理個人情報保護法、1988)

表-2 データ保護法を制定した主要国と制定年 (1980 年代)

データ保護法制定国の増加

1980 年代にデータ保護法を制定した主要国と制定年は、表-2 のとおりである。

日本の議論と成果

この第 4 期の「国際機関基準確立・データ保護法制定発展期 (1980 年代)」における日本の議論を少し取り上げることにする。ここで年表的に示すと、次のようになる。

- 1982 年 行政管理庁 (当時) プライバシー保護研究会「個人データの処理に伴うプライバシー保護対策」(7 月) —1980 年の OECD プライバシー・ガイドラインを検討し、公的部門と民間部門の双方を対象とする総合的な立法を提唱した。この研究会は、政府でプライバシー・個人情報保護について正面から検討した最初のものであるといえる (筆者はこの研究会のメンバを務めたので、その経過をよく知っている)。これは、「ネットワーク・プライバシー」に関する側面を踏まえている。
- 1983 年 臨時行政調査会最終答申 (3 月 14 日)
- 1986 年 行政機関における個人情報の保護に関する研究会「行政機関における個人情報の保護対策の在り方について」(12 月)
- 1988 年 「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」(12 月 16 日公布、1989 年 10 月 1 日・1990 年 10 月 1 日施行)

◆ 第 5 期 国際機関基準確立・データ保護法制定展開期 (1990 年代)

国際機関基準確立・国際動向

第 5 期の国際動向のうち、ここでは、1990 年 12 月 14 日に、国際連合 (United Nations, UN) の「電子計算機処理に係る個人データ・ファイルに関するガイドライン」(Guidelines concerning Computerized Personal Data Files) が総会にて採択されたことを指

摘し、EU のデータ保護指令（後述）を中心に検討することにする。

(1) 最初のデータ保護指令提案

当時の欧州共同体（European Communities, EC）理事会（Council）は、1990年7月27日に、①「個人データ取扱いに係る個人の保護に関する理事会指令提案」（Proposal for a Council Directive concerning the protection of individuals in relation to the processing of personal data）および②「公衆デジタル通信網特に ISDN 及び公衆デジタル移動体通信網における個人データ及びプライバシー保護に関する理事会指令提案」（Proposal for a Council Directive concerning the protection of personal data and privacy in the context of public digital telecommunications networks, in particular the integrated services digital networks (ISDN) and public digital mobile networks）を採択した。これらは、「提案」（proposal）段階のものである。

(2) 指令（Directive）の法的性格

ここに出てくる指令（Directive）は、EEC 条約において、「達成すべき結果について、これを受領するすべての構成国を拘束するが、方式および手段については構成国の機関の権限に任せる」（同条約第 189 条）ものである（これに対し、最も拘束力の強い規則（Regulation）は、「一般的な効力を有し、そのすべての要素について義務的であり、すべての構成国において直接適用することができる」というものである）。換言すれば、指令は、規則のように直接適用するものではないが、構成国を拘束することに注意する必要がある。こうすることによって、構成国間において個人データ保護法の調和・統一を図ろうとする方向が出てきている。【2009年12月1日発効のリスボン条約（Treaty of Lisbon）後は、EU 機能条約（Treaty on the Functioning of the European Union）第 288 条】

(3) データ保護指令の採択

1995年10月24日、EU の「個人データ取扱いに係る個人の保護及び当該データの自由な移動に関する 1995年10月24日の欧州議会及び理事会の 95 / 46 / EC 指令」（Directive 95/46/EC of the European

ポルトガル（1991）、ベルギー（1992）、スイス（1992）、スペイン（1992）、チェコ*（1992）、ハンガリー*（1992）、ニュージーランド（1993）、モナコ（1993）、韓国（1994）、香港（1995）、台湾（1995）、イタリア（1996）、エストニア*（1996）、ギリシャ（1997）、ポーランド*（1997）、スロバキア*（1998）、スロベニア*（1999）、チリ（1999）

*は、2004年5月1日に、EU に新たに加盟した国である。

表-3 データ保護法を制定した主要国と制定年（1990年代）

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）が採択された。

(4) EU データ保護指令第 25 条の第三国へのデータ移転の原則

EU データ保護指令は、注目すべきさまざまな規定を有しているが、ここでは、日本のような EU にとっての第三国に対するデータ移転に関する規定を見ることにする。この問題に関する「原則」（Principles）を規定している第 25 条は、6 項からなっているが、そのうちの第 1 項および第 2 項は、次のようになっている。

1. 構成国は、取り扱われている又は移転後に取扱いが予定されている個人データの第三国への移転は、この指令に従って採択された国内規定の遵守に実体的効果を持つことなく、当該第三国が十分なレベルの保護（adequate level of protection）を確保している場合に限って、行うことができることを定めなければならない。
2. 第三国によって保障される保護のレベルの充分性は、一つのデータ移転作業又は一連のデータ移転作業に関するあらゆる状況に鑑みて評価されなければならない。特に、データの性質、予定されている取扱作業の目的及び期間、発信国及び最終の目的国、当該第三国において有効である一般的及び分野別の法規、並びに当該第三国において遵守されている職業上の規則及び安全保護対策措置が考慮されなければならない。

データ保護法制定国の増加

1990年代にデータ保護法を制定した主要国と制定年は、表-3のとおりである。

日本

1990年代における日本の状況は、次のようになっている。

(1) 地方公共団体

1990年3月に神奈川県で個人情報保護条例（筆者はその立案にかかわった）が成立したのを契機に、他の都道府県でも個人情報保護条例が制定されるようになった。

(2) 郵政省関係のガイドライン

郵政省では、1990年から電気通信事業における個人情報保護に関する研究会を開催し、同研究会は、1991年8月に、「電気通信事業における個人情報保護に関する研究会」（座長・堀部政男）報告書を取りまとめた。これに基づき、電気通信局は、同年9月に「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン」を公表した。

(3) 通産省ガイドライン改正

通産省では、前述のEUデータ保護指令の影響を受けて、次のような措置を講じた（筆者は作業部会の座長を務めた）。

- 1996年12月2日 通商産業省機械情報産業局「民間部門における電子計算機処理に係る個人情報の保護についての指針改正案について（意見照会）」
- 1997年3月4日 通産省「民間部門における電子計算機処理に係る個人情報の保護に関するガイドライン」（1997年3月4日通商産業省告示第98号）【1989年通産省ガイドラインの改正】

(4) 大蔵省・通産省の合同の懇談会

1996年8月に大蔵省所管の個人信用情報機関の情報が漏えいしていることが発覚し、翌1997年1月には通産省所管の個人信用情報機関の情報が漏れていることが明らかになった（筆者はこれら両方の漏えい事件について朝日新聞からコメントを求められ、それに応じて意見を述べた）。そこで、1997年4月に、大蔵省・通産省「個人信用情報保護・利用の在り方に関する懇談会」（座長・堀部政男）の第1回会合が開かれるようになり、1998年6月12日に、大蔵省・通産省「個人信用情報保護・利用の在り方に関する懇談会」報告書がとりまとめられた。

報告書は、個人信用情報の保護・利用に関する法的措置、自主ルール等の相互補完、重層的役割を提案した。当時大きな関心を集めた。

◆ 第6期 データ保護法制定拡大期（2000年代）

日本における個人情報保護法制定論議

(1) 個人情報保護法制定論議の開始

これまでの叙述からも明らかのように、日本においては、民間部門をも対象にしたデータ保護法は、1970年代にも、1980年代にも、さらには1990年代にも制定されなかった。そのような個人情報保護法を制定する議論は、1990年代末になってようやく始まった。筆者がそれに当初からかかわることになった。その経過を簡単に記すと、次のようになる。

- 1999年7月23日 高度情報通信社会推進本部（本部長＝内閣総理大臣）個人情報保護検討部会（座長・堀部政男）の第1回会合
- 1999年10月20日 座長私案（堀部私案）をまとめる
- 1999年11月19日 「我が国における個人情報保護システムの在り方について（中間報告）」公表

これらは、1990年代の動きであるが、日本では、「第6期 データ保護法制定拡大期（2000年代）」の幕開けであると捉えることができる。

(2) 個人情報保護法の検討

1999年12月3日、高度情報通信社会推進本部は、「我が国における個人情報保護システムの確立について」を決定した。その後、個人情報保護法制化専門委員会が設けられた。筆者は、個人情報保護検討部会の座長としてこの専門委員会にも出席した。この委員会（委員長・園部逸夫氏 [元最高裁判事]）は、2000年10月11日に「個人情報保護基本法制に関する大綱」をとりまとめた。

(3) 個人情報保護法案の成立・施行

個人情報保護関係法案の閣議決定から成立までは、紆余曲折を経た。最終的には2003年5月23日参議院本会議成立、同年5月30日公布・一部施行、2005年4月1日全面施行ということになった。

EU データ保護指令による日本の評価

(1) 日本の個人情報保護論議に関する照会

日本の個人情報保護法制については、国内はもとより、外国からもその成り行きに関心が寄せられていた。筆者は、外国の関係者から問合せを受けてきたが、とりわけ、1996年初めにOECDの情報セキュリティ・プライバシー作業部会（Working Party on Information Security and Privacy, WPISP）の副議長に就任してからは（2008年まで12年間副議長を務めた）、OECDや国際会議等で、日本の状況等について照会・質問されてきた。また、多くの機会に議論してきた。それらのうちの1つで、しかも日本の個人情報保護について明確な評価が表明された会議を取り上げることにする。

(2) ブリュッセル・データ保護会議の開催（2009年4月23日）

ベルギーの首都ブリュッセルにおいて、2009年4月23日、日白協会（Belgium-Japan Association）主催のデータ保護会議（BJA-Conference on Data Protection）が開催された。この会議は、BJA副理事長であるタンギー・バン・オーバーストラテン（Tanguy Van Overstraeten）弁護士（リンクレーターズ法律事務所（Linklaters LLP）のパートナー）が中心になって企画された。以前から、この種の対話集会について相談を受けていた。

これは、「EUと日本におけるプライバシー・個人情報保護」（Privacy and Personal Data Protection between EU and Japan）会議であった。この会議では、堀部政男「日本におけるプライバシー・個人情報保護（Privacy and personal information protection in Japan）」、欧州委員会・司法自由安全総局（European Commission Directorate-General-Justice, Freedom and Security）のハナ・ペチャコバ（Hana Pechackova）女史の「十分性認定手続（Adequacy finding procedure）」等の問題提起があった。

(3) 欧州委員会データ保護担当官の日本評価

この会議のプレゼンテーションのうち、ペチャコバ女史のスピーチの一部を紹介することにする。

女史は、次のように日本が十分なレベルの保護を

提供している国であるとはEUではいまだ考えられていないことを明言した。

「日本は、個人の私生活にかかわる個人データ及び基本権に関して十分なレベルの保護を提供している国であるとは、EUによって未だ考えられていない。（Japan has not yet been considered by the EU as a country providing an adequate level of protection with respect to the protection of personal data and fundamental rights of the persons relating to their private life.）」

したがって、EU構成国から日本へのデータの移転は、EU構成国各国のデータ保護機関による事前の情報／権限付与（prior information / authorization）を意味する指令95/46/EC第26条に従って行われなければならない]

(4) 日本における認識の欠如

このような評価は以前から個人的には聞いてはいたが、数十人の参加者の前で評価を聞いたのはこのときが初めてであった。

そこで、その後、このことを日本国内で明らかにするようにしている。

日本は、OECDの加盟国（1964年加盟承認）であることもあり、そのプライバシー・ガイドライン（1980年）に準拠して、個人情報保護法制の整備を図ってきた。このガイドラインがなかったならば、日本の個人情報保護の整備は進まなかったであろう。

しかし、今や、OECDプライバシー・ガイドラインに準拠しているのみでは、EUデータ保護指令の「十分性」基準を満たさない。

そのため、法的にはEUから日本へのデータ移転は、本人の同意、拘束的企業準則（binding corporate rules, BCR）または標準的契約約款（standard contractual clauses, SCC）（BCRとSCCについては、データ保護機関による承認が必要な場合がある）に依らなければ、不可能であり、現にEUに所在する日本の企業等からはその対応策を求める意見が強くなってきている。企業等による個別的対応には限界があるので、政府による検討が必要である。

日本の現行の個人情報保護制度について、欧州委

員会が審査し、「十分性」が認められない場合、日本は国際的恥辱を受けることになる。現行法のままではそうならないという保障はない。しかし、そのような認識すらほとんどないことが日本におけるプライバシー・個人情報保護に関する最大の問題点の1つであるといわなければならない。

(5) プライバシー・バイ・デザイン

第6期末ころから特に注目を集めるようになったものとしてプライバシー・バイ・デザイン (Privacy by Design, PbD) がある。PbDは、カナダ・オンタリオ州情報・プライバシー・コミッショナー (Information and Privacy Commissioner, Ontario, Canada) のアン・カブキアン博士 (Dr. Ann Cavoukian) が1990年代半ばから提唱し、2009年に1冊の本にまとめ、世界中で注目されるようになった。PbDとは、計画的なプライバシー保護対策であって、プライバシー・インパクト・アセスメント (Privacy Impact Assessment, PIA) はその具体的な手法の1つである。第7期の「ヨーロッパ・アメリカにおける最近の動向」に掲げた文書類のほとんどでこの概念を重要視している。また、総務省の報告書などでも取り入れられている (文献1) を参照)。

◆ 第7期 現行制度の再検討議論期 (2010年代)

ヨーロッパ・アメリカにおける最近の動向

情報通信技術 (ICT) の急速な進展は、大量の個人情報の蓄積・流通をグローバルな規模で可能にし、現行のデータ保護体制に変革を迫ってきている。そのため、それらへの対応に関連する提案・報告書・文書類が、2010年代に入っていくつも公表されている。ヨーロッパおよびアメリカの主要なものを掲げると、表-4のようになる。

日本における個人情報保護体制の将来展望

(1) 番号利用関係法の成立・公布・施行

行政手続番号関係法 (行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案 (番号利用法案)、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴

- 2012年1月25日 欧州連合、個人データの取扱いに係る個人の保護及び当該データの自由な移動に関する欧州議会及び理事会の規則 (一般データ保護規則) の提案 (Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation))
- 2012年2月23日 アメリカ合衆国ホワイトハウス、ネットワーク世界における消費者データ・プライバシー：グローバルなデジタル経済におけるプライバシー保護及びイノベーション促進のための枠組み (CONSUMER DATA PRIVACY IN A NETWORKED WORLD: A FRAMEWORK FOR PROTECTING PRIVACY AND PROMOTING INNOVATION IN THE GLOBAL DIGITAL ECONOMY)
- 2012年3月19日 欧州委員会ビビアン・レディング副委員長及び合衆国ジョン・プライソン商務長官による欧州連合・合衆国データ保護共同声明 (EU-U.S. joint statement on data protection by European Commission Vice-President Viviane Reding and U.S. Secretary of Commerce John Bryson)
- 2012年3月26日 アメリカ合衆国連邦取引委員会 (Federal Trade Commission)、急激な変化の時代における消費者のプライバシー保護：ビジネス及び政策立案者への勧告 (Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change: Recommendations For Businesses and Policymakers)
- 2012年10月16日 条約第108号現代化に関する最終文書 (Final document on the modernisation of Convention 108)、第23条非加盟国による加入 (Accession by non-member States)

表-4 ヨーロッパおよびアメリカの主要な報告書・文書類

う関係法律の整備等に関する法律案 (番号利用法整備法案)、地方公共団体情報システム機構法案 (機構法案) 及び内閣法等の一部を改正する法律案 (政府CIO法案) は、2013年5月24日参議院本会議で4法案が賛成多数で可決成立し、同年5月31日公布、一部施行された。

(2) 番号利用法の特徴

これらのうち、番号利用法の個人情報保護については、2011年6月23日にとりまとめた「個人情報保護ワーキンググループ報告書」(筆者が座長を務めた) 趣旨が反映されているが、いくつかの特徴を持っている。ここでは、日本における個人情報保護の歴史との関係で特徴であるといえるものを指摘するにとどめることにする。

第1に、この法律は、現行の個人情報保護関係法の特例法であり、保護を強化している。個人情報保護関係法としては、個人情報保護法、行政機関個人情報保護法および独立行政法人等個人情報保護法がある。それらの法律よりも保護に厚い。

第2に、保護を図るために第三者機関である特定個人情報保護委員会を設置することにした(第36条)。世界のデータ保護法では、独立監視機関を設けることが常識になっている。また、特定個人情報保護評価の実施(第27条)について規定し(プライバシー・インパクト・アセスメントの導入)、特定個人情報保護委員会が所掌する(第38条第2号)。第3に、罰則の強化(第67条～第77条)である。これも特定個人情報の保護を強化するためのもので、現行の個人情報保護関係法よりも、およそ2倍の重い罰則を規定している。

(3) 保護と利活用のバランスの重要性

番号利用法は、日本の個人情報保護法体系に大きな影響を与えるであろう。保護というと、利活用が進まないのではないかという考えもあるが、保護することにより個人情報を取り扱うものへの信頼を構築し、確保し、さらに強化することにより、利活用を図ることが可能になるという発想に転換する必要がある。監視機関は、独立性、専門性、継続性などを備えているので、監視機関の中にはきめ細かい指針などを示して保護と利活用のバランスがとれるようにしているものも目立つ。また、監視機関にはそのような期待を寄せることができる。

日本の特定個人情報保護委員会の所掌事務は、特定個人情報(個人番号をその内容に含む個人情報)に限られるが、法附則第6条第2項は法施行後1年(公布後3年以内)を目途として特定個人情報保護委員会の権限に特定個人情報以外の個人情報の取扱いに関する監視または監督を追加することについて検討を加えること等を定めている。近い将来に、個人情報保護全般を対象とする個人情報保護委員会に発展することが予想される。保護と利活用のバランスをとるうえで、そのことはきわめて重要である。

(4) 新たな検討組織の設置

2013年5月24日に公表され、同年6月14日に閣議決定された「世界最先端IT国家創造宣言」で

は、「Ⅲ. 目指すべき社会・姿を実現するための取組」を掲げ、「1. 革新的な新産業・新サービスの創出と全産業の成長を促進する社会の実現」の「(1) オープンデータ・ビッグデータの活用の推進」の中の「② ビッグデータ利活用による新事業・新サービス創出の促進」で、「速やかにIT総合戦略本部の下に新たな検討組織を設置し、個人情報やプライバシー保護に配慮したパーソナルデータの利活用のルールを明確化した上で、個人情報保護ガイドラインの見直し、同意取得手続の標準化等の取組を年内できるだけ早期に着手するほか、新たな検討組織が、第三者機関の設置を含む、新たな法的措置も視野に入れた制度見直し方針(ロードマップを含む)を年内に策定する」ことを明記した。

展望

ここに掲げた閣議決定は重要である。IT総合戦略本部の下に新たな検討組織として、「パーソナルデータに関する検討会」(パーソナルデータ検討会)の開催が閣議決定と同じ日の6月14日にIT総合戦略本部長により決定された。

その第1回会合が9月2日に開かれた(座長は山本一太情報通信技術(IT)政策担当大臣指名で筆者)。議論のかじ取りをする立場から第三者機関の設置を含む、新たな法的措置も視野に入れた制度見直し方針に取り組んでいく所存である。意見を寄せられることを期待する。

参考文献

1) 堀部政男・JIPDEC 共編：プライバシー・バイ・デザイン，日経BP社(2012)。

(2013年8月6日受付)

堀部政男 | m-horibe@beige.plala.or.jp

現在、一橋大学名誉教授、1962年東京大学大学院修士課程(基礎法学)修了、東京大学助手、一橋大学教授、法学部長・法学研究科長を経て、1997年退官、1997～2007年中央大学教授(法学部・法科大学院)、情報法学の提唱、情報公開・個人情報保護の研究・実践で知られる。