

英国データ保護法をめぐる適用除外の議論

高橋郁夫

弁護士 高橋郁夫法律事務所 〒960-8022 福島県福島市新浜町6番24号

E-mail: comit@po.sphere.ne.jp

あらまし 英国のデータ保護法1998における報道に対する適用除外の要件および実務をわが国の個人情報保護法案におけるマスメディアの反対論と比較するとき、基本原則の適用の有無、除外要件の広狭、除外の認定の実務の手続的な観点などの問題が比較法的な問題点として意識されるべきことに関心がもたれる。これらの対照となる点について、具体的にその相違点を意識することは、非常に興味深く、また、わが国における立法にさいしてもきわめて示唆的である。とくにわが国において、自主的な苦情処理等の機関の設立およびその活動が社会的に信頼される程度に至るか否かが、全面的な適用除外を認めるか否かの重要なポイントになることがわかるであろう。

キーワード 個人情報保護、プライバシー、データ保護法、データ保護原則

Exemption for Special Purposes of UK Data Protection Act 1998

Ikuo Takahashi

The Chambers of Mr. Ikuo Takahashi 6-24, Shinahama-cho, Fukushima-city, Fukushima, 960-8022

E-mail: comit@po.sphere.ne.jp

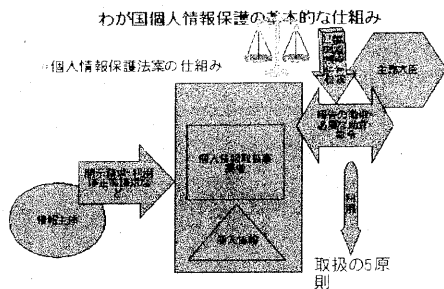
Abstract Comparing the Exemption for Special Purposes of the Data Protection Act 1998 in UK with proposed Personal data protection law in Japan, we find many differences in many points such as application of the basic principles, scope of the requirements of the journalism and practise of the procedure. When we find out such differences in details, such differences are very informative and suggestive for the discussion of data protection system in Japan. Especially, the establishment of the Codes of Practise and independent bodies are necessary for the journalism to insist the wide range of exemption.

Key words Data Protection, Privacy,

1 個人情報保護法をめぐる状況¹

1.1 個人情報保護法案概説

まず、最初に簡単にわが国の個人情報保護法案の内容を簡単に見ておくことにする。この法律は、「高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることにかんがみ、個人情報の適正な取扱いに関し、基本原則及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること」を目的とするものである。具体的には、その仕組みは、以下の図で明らかにされるといえよう。



ここでは、「第2章 基本原則」として、「個人情報 は、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきもの」とされ、個人情報を取り扱う者は、基本原則にのっとり、個人情報の適正な取扱いに努力せねばならない。そして、その原則として、

1. 利用目的による制限…利用目的の明確化、その達成に必要な範囲内での取扱
2. 適正な取得…適法かつ適正な方法による取得
3. 正確性の確保…利用目的の達成に必要な範囲内で正確性、最新性を確保

4. 安全性の確保…取扱に当たり、安全管理のための措置が講じられるよう配慮
5. 透明性の確保…取扱に当たり、本人が適切に関与し得るよう配慮

があげられているのである。

「第5章 個人情報取扱事業者の義務等」において、法案は、民間事業者等のうち、電子計算機等を用いて検索することができるよう体系化された個人情報の集合物（以下「個人情報データベース等」という。）を事業の用に供している一定の事業者（以下「個人情報取扱事業者（仮称）」という。）を特に法制度の整備の緊要度が高い者として位置づけ、それらに対する必要な制度を整備している。具体的には、(1) 利用目的の特定、利用目的による制限（20条、21条）、(2) 適正な取得、取得に際しての利用目的の通知等（22条、23条）(3) データ内容の正確性の確保（24条）(4) 安全管理措置、従業者・委託先の監督（25条～27条）(5) 第三者提供の制限（28条）(6) 公表等、開示、訂正等、利用停止等（29条～32条）(7) 苦情の処理（36条）(8) 主務大臣の関与（37条～40条）主務大臣（41条）などの規定が準備されている。

これ以外にも国や各地方公共団体の義務などが定められているが、「第7章 罰則」において、個人情報取扱事業者が主務大臣の命令に違反した場合等における罰則（61条～64条）が課せられることになっているのが注目される。

この個人情報保護法案をめぐる議論の断えないところである。とくにマスメディアは、マスコミ規制法案であるとの批判キャンペーンを繰り返している。本稿においては、かかるマスメディアに対する適用除外をめぐる議論に関して、英国における議論を参考にして、我が国の個人情報保護法案における個人情報と報道との相剋を比較法的に分析しようというところに目的がある。

¹ <http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/hourituan/327houan.html>

1. 2 「メディア規制」論の根拠²

1.2.1 マスメディア規制論の根拠

マスメディアは、個人情報保護法案においては、報道目的の場合、事業者の義務の適用除外になっている(第55条)。ただし基本原則が適用されることになる。また、55条2項においては、「個人データの安全管理のために必要な措置、個人情報の取扱いに関する苦情の処理その他の個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な措置を自ら講じ、かつ、当該措置の内容を公表するよう努めなければならない」とされている。

このようなシステムに対して、たとえば、議員のスキヤンダルに対する「調査報道」の場合、基本原則の一つである「透明性の確保」をもとに自分の情報の開示や利用停止を求めて裁判に訴える事が可能になるのではないかとか、「適正な取得」原則が適用されるから、裁判の場で適正な取得かどうかの立証を求められる際に取材源の秘匿という報道の根幹にかかわる問題がでてくると批判されている。そして、ひいては、社会全体に萎縮効果を生むとも批判されているのである。

これらの批判点をまとめると、基本原則の適用があるとされていること、出版が明記されていないこと、適用除外にならない報道でない場合に該当するか否か内閣府が判断できるということに整理できるものと思われる。

1.2.2. 反論

そもそも、事業者の義務が適用除外になっているといえる。基本原則の適用についての異議については、基本原則の適用については、公権力がチェックするシステムは設けておらず、報道機関が自主的に努力するのは当然であり、これをもって報道規制という批判はおかしい。また、出版が明記されなかったのは、「出版業界は文芸作品(やマンガ、情報誌)など範囲が広く、出版社全体を報道機関と言い切ってしまうのには違和感がある」からであり、「その他の報道機関」には、「報道目的の雑誌を発行して

いる出版社やフリージャーナリストの活動も報道機関に含まれる」から、出版がもれているわけではないといえる。

その上に、適用除外にならない場合においても、配慮義務があり、この配慮義務は、非常に強いものであり、努力規定とは異なっているとされている。

2 英国のデータ保護法における報道に対する適用除外

2.1. 英国データ保護法の仕組み概説³

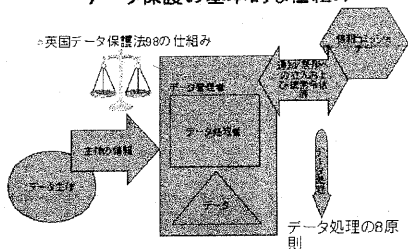
98年法は、6部(75条)と16の附則からなり立っている。「序」において、「センシティブ個人データ」「データ保護原則」「法の適用」「コミッショナーおよび審判所」などの基本的な概念が説明され、「データ主体の権利など」(2部)において「個人データへのアクセス権」「差止請求権」「訂正・抹消請求権」などが定められている。「データ管理者の通知」(3部)においては、「登録なしの処理の禁止」「変更の通知義務」「犯罪」「コミッショナーの事前評価」などが定められている。4部は、「例外」規定となり、5部は、「執行」の規定となっており、6部においては、「コミッショナーの機能」「個人データの違法取得」「データ主体のアクセス権のもとで取得された記録」などについての規定がおかれている。

その運用は、以下の図で示すことができよう。

² 田島泰彦「人権か表現の自由か—個人情報保護法・メディア規制立法を問う」(日本評論社 2001)、臺 宏士「個人情報保護法の狙い」(緑風出版 2001)、飯室勝彦、赤尾光史「包囲されたメディア—表現・暴動の自由と規制三法」(現代書館 2,002)など。

³ なお、Ian Lloyd "A Guide to The Data Protection Act 1998"(butterworth,1998)。“Data Protection Act 1998: Legal Guidance” (<http://www.dataprotection.gov.uk/dpa98.htm>)。

データ保護の基本的な仕組み



特徴としては、独立の官庁である情報コミッショナーが、データ保護の執行を司っていること、情報コミッショナーが、非常に強い権限を有していることなどがあげられるであろう。

2.2 1998 年法における例外規定に至るまで

2.2.1 1998 年法において報道に対する適用除外が規定されるまで

1984 年法の下では特別のメディアに対する規定があるわけではなかった。これは、かなりの程度、このアプローチは、コンピューターの設備がジャーナリスト的な目的のためにはあまり利用されていなかったこと、テキスト処理の存在の例外があったこと、そして処理の定義において、限定された性格があったことによるものとされている。しかし時間と技術の発展は状況を異にすることになった。92 年に、ヨーロッパ評議会は、メンバー国家において、データ保護法制におけるメディアの報道の取扱いの実務についての研究を明らかにしている。オランダやスウェーデンにおいてはデータ保護法からの全体的な例外を規定しており、他の国においては部分的な例外を準備していたのである。例えば、ドイツにおいては、メディアのユーザーは、法制においてセキュリティーの要件に適合することを要求されるのみである。イギリスを含む他の体制においては、特別の取扱いを要求されなかった。その研究は、ヨーロッパ人権条約の規定に関して、表現の自由と情報の探索および是正の権利との相克について明らかにしている。ヨーロッパ評議会はそれ自体、解決を提供することは困難であり、潜在的な相

克があることを心に留め法制化をしなくてはならないと述べているのである。

2.2.2 データ保護指令

その後、データ保護指令が制定されることになった。この指令の前文においては、「ところが、特に視聴覚の事項において、ジャーナリズムの目的のための、または文学・芸術的な表現の目的のための、個人データの処理は、これが情報の自由と特に情報を受領し是正する権利という個人の基本的権利を特に調和させる必要がある限り、この指令の要請から免除の参加資格を得るべきである。これらは、人権尊重と基本自由のためにヨーロッパ人権条約の第 1 条で特に保証される（以下、略）」としている。そして、指令においては、「第 9 条 個人データの処理と表現の自由」において、「加盟国は、プライバシー権と表現の自由に関する規則とを調和させる必要があると認められるジャーナリズム、芸術、文学のためにのみ行われる個人データの処理に対して、本章、第 4 章及び第 6 章からの規定の免除又は軽減を定めるものとする。」とされている。

2.3. 98 年法における「特別目的」規定

98 年法の第 3 条は「特別目的」という概念を定義している。これは、個人データの処理に関連して、ジャーナリズムの目的、芸術的目的そして文学的目的を意味するものである。議会においては、著作が、芸術的、報道的、文芸的であると区分されるに決定する定量的な基準があるわけではないということが強調された。この際、議論のほとんどがメディアの行動について集中してなされたが、この規定においては、文芸的・芸術的作品をも表現の自由の問題を提起することを認識しているのである。98 年の例外規定が主たる目的とするところは、データ主体が作品の公表を妨げる権利を制限するところにある。同様の制限が、コミッショナーの権限にも課されて情報および強制通知の送達の規定が変更されているのである。

ここで、具体的な規定をみると、98 年法は、特別目的のための処理では免除の恩恵を受けるか否かは 3 つのステージによって決定されるとしている。具体的に 32 条 1 項は、以下の 3 つの要件を定めている。

(1)報道、文芸または芸術的材料についての公表を目的とすること

(2)データ管理者が、表現の自由の公益の特別な重要性に関連してその公表が公益にかなうと信じる合理的な理由があること

(3)データ管理者が、すべての状況に照らしてその規定が特別目的と相いれないと信じる相当の理由があること

公表が公益目的にあると信じることに合理的な理由があったかどうかという点に関連する行動倫理基準によって特別に提供される。そのような倫理基準は、内務省によって指定される。貴族院で紹介された例によれば、独立テレビ委員会、放送標準委員会などの制定法に定められた委員会や、報道不平等委員会などの制定法を根拠としない委員会などがある。

2.4 免除の範囲

2.4.1 免除の範囲

98法の32条2項は、特別目的のために処理が遂行される際に適用されない規定の範囲を明らかにしている。データセキュリティーに関する第7原則を例外とするほかは、データ保護原則は適用されないし、アクセス規定やデータ主体がデータ処理に対する異議申立権も適用されないことになる。また、自動意思決定に関するデータ主体の権利の適用が排除されるし、損害賠償のデータ主体の権利に関する14条の一般規定の適用も排除される。しかしながらこれらの後者の規定は特別のより拡張された権利によって代替されている。

これらの例外はきわめて広範囲に及ぶものである。もともと、これらの例外は、作品の公表以前の時点に関するものである。いったん話が公表されてしまえば、一般の例外規定が、適用されることになる。

2.4.2 免除の適用の手続的側面

データ管理者が、その処理は特別目的のためであると主張をしたとき手続きは停止される。この際のデータ管理者の主張は、その主張の理由自体を問わな

いで停止されるのである。この手続きにかかる時間については、正当な理由もなく数カ月手続きを遅延させるということでデータ保護局から批判が出されてきたところである。

この手続きを詳細に照会すれば、裁判所が、手続きが停止されるべきだと1度決定すれば、コミッショナーが重大な役割を果たすことになる。第45条によれば、コミッショナーは、その処理が特別目的に関連してなされるか否か、またデータ管理者によって公表されていない素材に関する公表目的としてなされたものであるかについての書類による決定を出すことが要求されるのである。

そして、そのような判断を出すために必要な書類は、特別情報通知を送達することによって収集することができる。しかしながら、それらの通知は、それ自体データ保護審判所に対する異議申立の対象にもなるのである。もしコミッショナーが、その処理は例外規定に該当するものではないと決定した場合、この判断についても審判所に異議申立できる。すべての異議申立手続きが、出され尽くした場合にその判断は効力を生ずることになり、その停止を撤回し手続きを再開することになる。手続上は、迅速手続きが定められているにもかかわらず、この手続きが遅延をきたすものとして問題視されているところである。

特別情報通知は、44条によってコミッショナーが特別目的の調査のために有する権限として定められている。これには2つの場合があるが、そのひとつはデータ主体が、その処理が原則に従っているかどうかについての評価を要求するのに対応する場合であり、いまひとつは、データ管理者がアクセス要求を拒絶するために特別目的規定の免除を理由がないのに主張していると疑うに足りる十分な根拠がある場合である。この通知は、データ管理者に対して、そのデータ処理が特別目的のためか、もしくは新たな情報の公開の目的のためであるかどうかをコミッショナーに決定させるために特定の情報を提供することを要求するものである。コミッショナーは、情報を受領してから、特別目的の免除が適用されるか否かについての判断を行う。コミッショナーが、そのデータ処理が法律に違反すると決定をした場合、強制通知が行われることになる。この場合、特別目的に反する別個の手続きが再度行われる。この強制通知は、裁判所の許可がなくてはならないものである。この許可は、裁判所が、コミッショナーが実質的に公共の重要性を持ったデータ保

護原則に対する違反があると疑うに足る相当な理由があると裁判所が判断したときに限ってなされることになる。

3 個人情報保護法案に対する英国のデータ保護法の実務の示唆

では、に英国のデータ保護法の規定を見たときに我が国の個人情報保護法制について、どのような示唆を得ることができるかという点がある。

3.1 基本原則の適用について

個人情報取扱事業者には、報道機関等が該当しないとしても、基本原則が適用されることについては、一定の批判がある。この点については、比較法的には、英国においては、データセキュリティの規定を除いては、データ保護原則が適用されないことになり、我が国の個人情報保護法案が、除外される範囲が狭いと批判されそうである。しかしながら、英国においては、マスメディアにおいて自主的な行動指針が定められており、法律においても、そのような行動指針が前提となっているのである。そうだとすると、我が国政府が、マスメディアの自主的な努力が前提となるといつているのとおなじことになる。また、同法(案)55条2項においては、「個人データの安全管理のために必要かつ適切な措置、個人情報の取扱いに関する苦情の処理その他の個人情報の適切な取扱いを確保すべくために必要な措置を自ら講じ、かつ、当該措置の内容を公表するよう努めなければならない」としているのである。これらの規定をみるとむしろ、我が国の法案は、英国の立場と同様だということができるように思われる。

基本原則の適用があるとすると、日本新聞協会意見書では、「取材を受ける側が萎縮したり、基本原則を口実に取材を拒否するケースが増加し、報道できなくなることも予想される」としているが、これは、どのような問題にもおこりうるもので直接的な説得力は弱いというべきである。

そもそも、社会的に十分な信頼を受ける行動指針と苦情処理システムを確立して初めて、基本

原則の排除を要求しうるのではないかといえる。

3.2 報道目的について

個人情報保護法案第55条においては、報道機関の報道目的においては、個人情報取扱い事業者としての義務が適用されないのは、すでに前述したところである。ここで、この適用除外の要件を考えたときに、「報道機関であること」および「報道目的」の2つの要件ということになる。一方、英国データ保護法についてみたとき、さらに具体的には、公益目的に報道が適用ということや原則を適用することが、その目的自体に反することなどの要件が課されている。実質的には、同様の範囲ともいえるが報道目的というだけの限定が我が国で妥当かとい議論が起きる可能性もありうるであろう。

3.3 適用除外の実務について

英国においては、特別情報通知については、報道目的という適用除外の申立があるだけで、手続きを停止することができること、その手続きが、やや煩雑で批判がなされていること、また、強制処分通知については、裁判所の許可が必要とされることなどの特徴がある。一方、我が国においては、主務官庁の報告の徴収、助言、勧告又は命令にたいしての違反に対して刑事手続きという形で執行がなされるようになっている。したがって、我が国では、報道目的による適用除外であったかどうかというのは、最終的には、この最後の刑事手続きのなかで、判断されることになる。この点、個別の情報通知に対して異議申立の手続きが完備されている英国と比較するとき、やや問題がある。我が国において個別の行為について独立の機関に対する不服申立や司法審査の可能性を確保する必要はありそうである。

ただし、一連の議論において、報道機関の主務官庁である内閣府が報道であるかどうかの決定権限を有しているかのような主張は、法的には、妥当なものではないということはいえるであろう。