

日本と世界のプライバシー・個人情報保護論議

中央大学法学部教授(一橋大学名誉教授)
堀部 政男(ほりべ・まさお)

はじめに

まず、日本のプライバシー・個人情報保護論議をほぼ年代順に見た後に、世界のプライバシー・個人情報保護法等の制定状況を見るとともに、国際機関の動き、将来展望等について検討する。

日本におけるプライバシー・個人情報保護論議—プライバシー・個人情報関係クロノロジー

1 プライバシー権認識・制度化提唱期(1950 年代～1970 年代中葉)

時期	動向
(1) プライバシー権認識期(1950 年代・1960 年代)	
1950 年代	法学界におけるプライバシー権への関心増大 サミュエル・D・ウォーレン(Samuel D. Warren)とルイス・D・ブランドイス(Louis D. Brandeis)の論文「プライバシーへの権利」(The Right to Privacy)、ハーバード・ロー・レビュー(Harvard Law Review)(1890 年)掲載、プライバシー権:「ひとりにしておかれる権利」(right to be let alone)の紹介【マスメディア・プライバシー】
1960 年代	1961 年 三島由紀夫「宴のあと」によりプライバシーを侵害されたとする訴訟提起でプライバシー権への関心一層増大 ウィリアム・L・プロッサー(William L. Prosser)の論文「プライバシー」(Privacy)、カリフォルニア・ロー・レビュー(California Law Review)(1960 年)掲載の紹介、プライバシー侵害— 侵入、私事の公開、公衆の誤認、窃用
1964	東京地裁判決 「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」
1960 年代	アメリカでコンピュータとの関連等でプライバシー論議 「自己に関する情報の流れをコントロールする個人の権利」(individual's right to control the circulation of information relating to oneself)【コンピュータ・プライバシー】
(2) プライバシー権制度化提唱・無関心期(1970 年代前半)	
1970 年代	アメリカ・ヨーロッパでプライバシー・個人情報保護法制定、特にヨーロッパで個人情報保護の体系的法律制定

2 プライバシー権制度化提唱・実現期(1970 年代中葉～1980 年代以降)

時期	動向
(1) 個人情報保護制度化提唱・関心増大期(1970 年代中葉)	
1975	電子計算機処理条例の制定 東京都国立市(3 月)

1970年代後半	自治体で条例制定進む、ヨーロッパで体系的法律制定
(2)個人情報保護制度化実現・進展期(1980年代以降)	
1982	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 OECDプライバシー・ガイドライン 「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)(1980年9月23日)採択— 収集制限の原則(Collection Limitation Principle)、データ内容の原則(Data Quality Principle)、目的明確化の原則(Purpose Specification Principle)、利用制限の原則(Use Limitation Principle)、安全保護の原則(Security Safeguards Principle)、公開の原則(Openness Principle)、個人参加の原則(Individual Participation Principle)、責任の原則(Accountability Principle)の検討[ネットワーク・プライバシー]
1980年代	アメリカで個別法、ヨーロッパで体系的法制定
1983	臨時行政調査会最終答申(3月14日)
1984	総合的個人情報保護条例の制定 福岡県春日市(7月)

3 行政機関個人情報保護法検討制定・個人情報保護ガイドライン策定・都道府県個人情報保護制度化期(1980年中葉以降)

時期	動向
(1)行政機関個人情報保護法検討・制定期(1980年中葉以降)	
1986	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	「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)
(2)個人情報保護ガイドライン検討策定期(1980年代後半以降)	
1987	(財)金融情報システムセンター「金融機関等における個人データ保護のための取扱指針」(3月) 自治省個人情報保護対策研究会報告(10月)
1988	(財)日本情報処理開発協会「民間部門における個人情報保護のためのガイドライン」(3月) 国民生活審議会消費者政策部会報告「消費者取引における個人情報保護の在り方について」(9月)
1989	欧州評議会(Council of Europe)「雇用目的のために利用される個人データの保護に関する加盟国への閣僚理事会勧告」(Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the protection of personal data used for employment purposes)採択(1月)

	通商産業省機械情報産業局長「情報化対策委員会個人情報保護部会報告」(4月18日)
	通商産業省関係局長通達「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」(6月28日)
	通商産業省告示「電子計算機処理に係る個人情報の保護のための措置等についての登録簿に関する規則」(7月7日)
(3)都道府県個人情報保護条例制定・個人情報保護ガイドライン策定期(1990年以降)	
1990	都道府県個人情報保護条例の制定 神奈川県—民間事業者の登録制度・PDマーク(3月) 自治省・第二次個人情報保護対策研究会報告(7月) EC理事会「個人データ処理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)採択(7月)
1991	郵政省電気通信局「電気通信事業における個人情報保護に関する研究会」報告(8月) 郵政省電気通信局長「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」(9月)
1992	「個人データ処理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理事会指令の改正提案」(Amended proposal for a Council Directive on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data)
1995	「個人データ処理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 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)採択 第三国に十分なレベルの保護(adequate level of protection)を要求
1996	国際労働機関(International Labor Organization, ILO)「労働者の個人データの保護に関する実施綱領」(Code of practice on the protection of workers' personal data)採択→行動指針策定への直接的契機(10月)
1997	ILO 民間職業事業所に関する条約(第 181 号)(Convention Concerning Private Employment Agencies)(Convention 181) 総会において大多数の国の政労使一致の賛成により採択(6月)→職業安定法等の改正
1998	EU指令発効(10月)
1990年代	アメリカで個別法、ヨーロッパ、アジア等で体系的法制定

4 個人情報保護基本法制提案・議論期(1999年以降)

時期	動向
(1)高度情報通信社会推進本部個人情報保護検討部会検討・中間報告(1999年7月～同年11月)	
1999	高度情報通信社会推進本部アクション・プラン 個人情報保護検討部会の年内設置(4月)
	住民基本台帳法改正問題で個人情報保護が改めて注目を集める(6月)
	高度情報通信社会推進本部・個人情報保護検討部会第1回会合(7月23日)

	個人情報保護検討部会「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)」とりまとめ(11月19日)(下記図1「中間報告の構想」参照)
	高度情報通信社会推進本部決定「我が国における個人情報保護システムの確立について」(12月3日)
(2)高度情報通信社会推進本部個人情報保護法制化専門委員会検討・大綱(2000年2月～同年10月)	
2000	高度情報通信社会推進本部・個人情報保護法制化専門委員会第1回会合(2月4日)
	個人情報保護法制化専門委員会「個人情報保護基本法制に関する大綱案(中間整理)」(6月2日)
	情報通信技術(IT)戦略本部(7月7日上記高度情報通信社会推進本部にとって代わられた)・個人情報保護法制化専門委員会「個人情報保護基本法制に関する大綱」とりまとめ(10月11日)(下記図2「大綱の構想」参照)
	情報通信技術(IT)戦略本部決定「個人情報保護に関する基本法制の整備について」(10月13日)
	労働省「労働者の個人情報保護に関する行動指針」(12月)
(3)個人情報保護法案閣議決定・国会提出(2001年3月以降)	
2001	「個人情報の保護に関する法律案」閣議決定・国会提出(3月27日)
	行政機関等個人情報保護法制研究会「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について—電子政府の個人情報保護」(10月26日)
2002	次の法律案—閣議決定、国会提出(3月15日) ・行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案 ・独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律案 ・情報公開・個人情報保護審査会設置法案 ・行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案
	個人情報保護関係5法案廃案(12月13日)
2003	個人情報保護関係5法案閣議決定・国会提出(3月7日)
	野党個人情報保護関係法案国会提出(4月3日)
2003	個人情報保護関係5政府法案衆議院特委可決(4月25)、本会議可決(5月6日)

図1 中間報告の構想

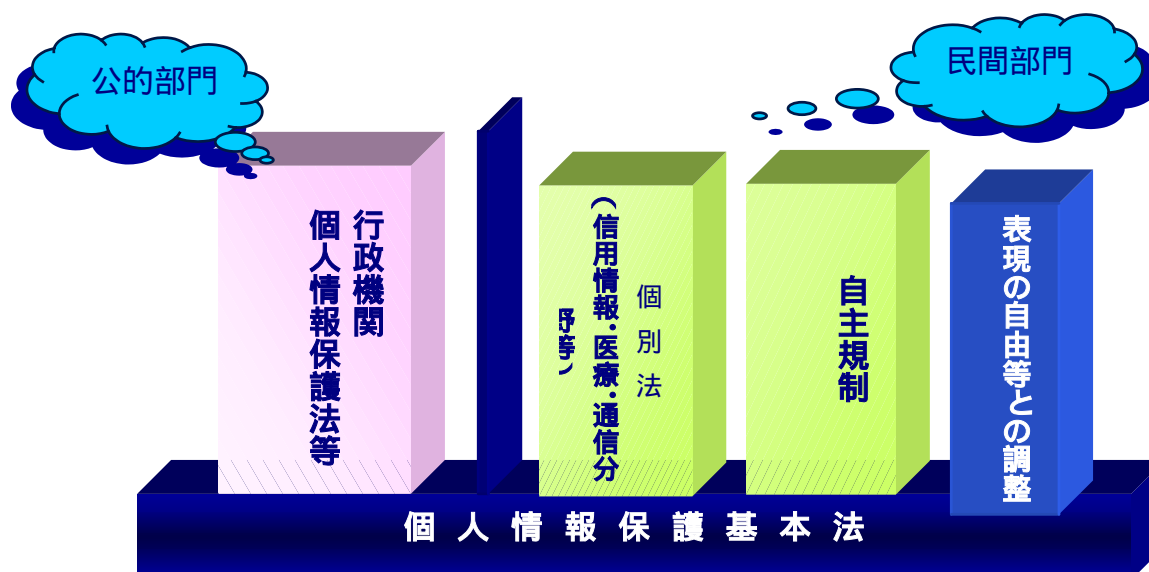
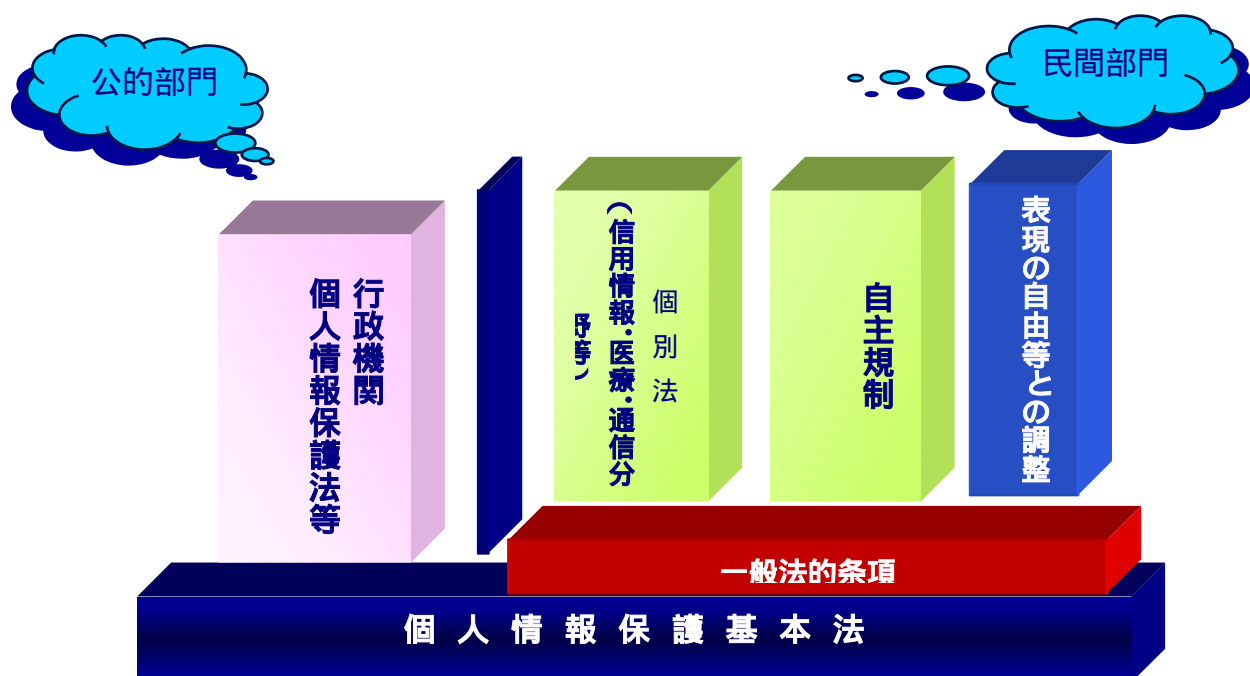


図2 大綱の構想



世界の個人情報保護法

1 プライバシー・個人情報保護法の制定

OECD加盟30か国の中で、個人情報保護法・プライバシー保護法は、現在、日本を含めほとんどの国において制定されている。世界的状況を的確に把握するのは困難であるが、知り得たところを記すことにする。連邦制をとる国については連邦法をあげると、その国名、適用部門、制定年及び法律名は、次のようになる(アメリカでは、多くの法律があるが、ここでは、とりあえず、主要なもののみを掲げるにとどめる)。

国名	適用部門	制定年	法律名
スウェーデン	公民	1973年	データ法(1998年に新法)
フィンランド	公民	1987年	個人データファイル法(1998年に新法)
デンマーク	公	1978年	公的機関におけるデータファイルに関する法律
	民	1978年	民間機関におけるデータファイルに関する法律
ノルウェー	公民	1978年	個人データファイルに関する法律
フランス	公民	1978年	データ処理・データファイル及び個人の自由に関する法律(2001年7月改正法案閣議決定)
オランダ	公民	1988年	個人データ保護法(2000年個人データ保護法)

オーストリア	公民	1978年	個人データの保護に関する連邦法律(2000年にデータ保護法)
ドイツ	公民	1977年	データ処理における個人データの濫用防止に関する法律(データ保護法)(1990年に改正)(2001年改正法)
ベルギー	公民	1992年	個人データの処理に係るプライバシーの保護に関する法律(1999年に新法)
ルクセンブルグ	公民	1979年	電子計算処理に係る個人データ利用規制法(2001年に改正法)
スイス	公民	1992年	データ保護法
スペイン	公民	1992年	個人データの自動処理の規制に関する法律(1999年月日に改正法)
ポルトガル	公民	1991年	個人データ保護法(1998年にデータ保護法)
イタリア	公民	1996年	個人データ処理に係る個人及び法人の保護に関する法律
ギリシャ	公民	1997年	個人データ処理に係る個人の保護に関する法律
イギリス	公民	1984年	データ保護法(1998年に新法)
アイルランド	公民	1988年	データ保護法(2001年に改正予定)
アイスランド	公民	1981年	個人データファイルに関する法律
ポーランド	公民	1997年	個人データ保護に関する1997年8月29日の法律
チェコ	公民	1992年	情報システムにおける個人データ保護法
ハンガリー	公民	1992年	個人データ保護及び公共データ公開に関する法律
スロバキア		1998年	情報システムにおける個人データ保護法
アメリカ	民	1970年	公正信用報告法
	公	1974年	プライバシー法
	民	1984年	ケーブル通信政策法
	民	1986年	電子通信プライバシー法
	民	1988年	コンピュータ・マッチング及びプライバシー保護法
	民	1988年	ビデオプライバシー保護法
	民	1998年	子どもオンライン・プライバシー保護法
カナダ	公	1982年	プライバシー法
	民	2000年	個人情報保護及び電子文書法
メキシコ	公	2002年	連邦の透明性及び公共機関の情報へのアクセス法

オーストラリア	公民	1988年	プライバシー法(1990年に改正で信用報告に適用)(2000年にプライバシー修正(民間部門)法)
ニュージーランド	公民	1993年	プライバシー法
韓国	公	1994年	公共機関における個人情報保護に関する法律
	民	1995年	信用情報の利用及び保護に関する法律
日本	公	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

2 OECD非加盟国等

国名	制定年	法律名
イスラエル	1981 年	個人情報保護法
モナコ	1993 年	データ保護法
スロベニア	1990 年	個人データ保護法
リトアニア	1996 年	個人データ保護法
エストニア	1996 年	個人データ法
香港	1995 年	個人データ(プライバシー)法
台湾	1995 年	個人情報保護法
アルゼンチン	2000 年	個人情報保護法
チリ	1999 年	個人情報保護法
パラグアイ	2001 年	個人情報保護法
ペルー	2001 年	個人情報保護法
その他		

3 法的対応の方式

これらを見ると、欧米諸国では、1970 年代初めから個人データないしプライバシーを保護することを目的とする法律が制定されるようになり、現在に至っている。それらは、第1に、一つの法律で国・地方公共団体等の公的部門(パブリック・セクター)と民間企業等の民間部門(プライベート・セクター)の双方を対象とするオムニバス方式(統合方式)、第2に、公的部門と民間部門とをそれぞれ別の法律で対象とするセグメント方式(分離方式)とに分けることができる。また、第3に、それぞれの部門について、特定の分野で保護措置を講じるセクトラル方式(個別分野別方式)がある。オムニバス方式の立法例はヨーロッパ諸国に多く、特にセクトラル方式の立法例はアメリカに見られる。

日本では、国レベルで1988年に「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」が制定されたが、日本の個人情報保護法は、公的部門のみを対象とするセグメント方式をとっている。アメリカには民間部門を対象とするセクトラルの法律がかなりある。最近も、アメリカでは、1998 年 10 月 21 日に、子どもオンライン・プライバシー保護法(Children's Online Privacy Protection Act of 1998)が成立し、注目されている。これは、セクトラル・アプローチの法律である。

わが国では、地方公共団体レベルでオムニバス方式の個人情報保護条例が制定されるように

なっている。しかし、条例には法律と異なり法的に限界があるので、実効性が法律のようにあがらないのが難点である。

日本でも、1982 年に、私もそのメンバーであった、当時の行政管理庁で開かれたプライバシー保護研究会で、オムニバス方式の個人情報保護法を提唱したが、臨時行政調査会ではセグメント方式を提言し、前述の 1988 年の個人情報保護法が制定された。当時の内閣委員会では附帯決議で「個人情報保護対策は、国の行政機関等の公的部門のみならず、民間部門にも必要な共通課題となっている現状にかんがみ、政府は早急に検討を進めること」という項目があったが、その後の状況はむしろ、民間部門について包括的な個人情報保護法というよりも分野別に個別に対応するというようになってきている。その一つの例は、1998 年 6 月 12 日の個人情報信用情報保護・利用の在り方に関する懇談会が示した立法化の方向である。また、高度情報通信社会推進本部個人情報保護検討部会の中間報告(1999 年 11 月 19 日)も個別法の方向性を明らかにしている。

OECDにおけるプライバシー論議

1 OECDプライバシー・ガイドライン(1980 年)〔上記参照〕

2 OECDにおけるプライバシー問題の検討

OECDには多くの委員会があるが、その 1 つとして「情報・コンピュータ・通信政策委員会」(Committee for Information, Computer and Communications Policy, ICCP)があり、そのもとに専門家会合(Group of Experts)、ワーキンググループというものが置かれている。その 1 つとして「世界情報基盤におけるセキュリティ、プライバシー及び知的財産の保護に関する専門家会合」(Group of Experts on Security, Privacy and Intellectual Property Protection in the Global Information Infrastructure)という非常に長い名前の専門家会合が、1995 年の秋に設置が決まった。後日、この専門委員会は、「情報セキュリティ及びプライバシー作業部会」(Working Party on Information Security and Privacy, WPISP)と改められ、現在に至っている。

1996 年以来、この作業部会の副議長を務めているが、ここでセキュリティやプライバシー問題について検討してきている。

3 OECDのプライバシー閣僚宣言

(1) プライバシー閣僚宣言の採択

OECDオタワ閣僚会議は、1998 年 10 月 9 日、「グローバル・ネットワークにおけるプライバシー保護に関する閣僚宣言」(Ministerial Declaration on the Protection of Privacy on Global Networks)を採択した。

(2) プライバシー閣僚宣言の概要

OECDオタワ閣僚会議で採択された「グローバル・ネットワークにおけるプライバシー保護に関する閣僚宣言」(Ministerial Declaration on the Protection of Privacy on Global Networks)は、「デジタル・コンピュータ及びネットワーク技術の地球的規模の発達と普及が、情報の交換を奨励し、消費者の選択を増加し、並びに、市場の拡大及び製品の革新を促進することにより、社会的及び経済的な便益を提供することを考慮し」、「個人情報、プライバシーを正當に尊重しつ

つ収集され、かつ、取り扱われることを考慮し」、「デジタル・コンピュータ及びネットワーク技術が、個人情報の処理に関する伝統的な手段を強化し、大量の情報を整理、収集及び関連付け、並びに、付加価値を付した情報及び消費者像を作り出す能力を増加することを考慮し」等 11 項にわたって考慮事項をあげ、OECD加盟国政府が次のことを宣言するとしている。

「重要な権利の尊重を確認し、グローバル・ネットワークにおける信頼感を醸成し、及び、個人情報の国境を越えた流通に対する不必要な規制を防止するため、グローバル・ネットワークにおけるプライバシーの保護に関する自らの公約を再確認すること、

OECDガイドラインに基づくグローバル・ネットワークにおけるプライバシー保護を確保するために加盟国により採用される異なる方策の間を橋渡しすべく作業すること、

OECDプライバシーガイドラインがグローバル・ネットワークとの関係において効果的に実施されることを確保するため、それぞれの法と慣行の枠組みの中で必要な手段を講じること、

特に、

法的、自主規制的、行政的又は技術的手段のいずれかにより実施される、プライバシーに関する方針の採用を勧奨すること、

使用者に対してプライバシーに関する方針をオンラインにより通報することを勧奨すること、

プライバシー原則及び方針を遵守しない場合に対応し、かつ、救済を受ける権利を確保するため、効果的な執行制度を確保すること、

オンラインにおけるプライバシーの論点、及び、グローバル・ネットワークにおけるプライバシー保護のためにOECD加盟国政府が用いることができる手段に関する、使用者の教育と自覚を促すこと、

プライバシーを守る技術の使用を勧奨すること、並びに、

契約上の解決の使用、及び、オンラインの国境を越えた情報の流通に関してモデルとなる契約上の解決の開発を勧奨すること、

本宣言の目的の推進に関する進捗を 2 年の期間内に調査すること、及び、本宣言の目的の達成のためにグローバル・ネットワークにおける個人情報の保護を確保するための更なる行動の必要性を評価することに合意していること」

この宣言は、個人情報保護論のグローバル化とともに、その対立化の状況を踏まえていることに注目する必要がある。

4 OECDオンライン・プライバシー・ポリシー・ステートメント・ジェネレーター等

作業部会は、1998 年「プライバシー保護に関する宣言」を踏まえ、それを具体化するために、オンライン・プライバシー・ポリシー・ステートメント・ジェネレーター (Online Privacy Policy Statement Generator) を作成している。これは、ネットワーク上で商取引等のために個人情報を取り扱う主体が、1980 年OECDプライバシー・ガイドラインにおける公開の原則をネットワーク上で実現するために情報主体に提示する自らのプライバシー・ポリシーの作成を支援するものである。

OECDは、これらによって、グローバル・ネットワーク、インターネットにおけるプライバシー保護を図ることを目指している。

また、OECDの消費者政策委員会 (Committee on Consumer Policy, CCP) で検討されてい

て、1999 年 12 月 9 日に OECD 理事会で採択された「電子商取引消費者保護ガイドライン」(Consumer Protection Guidelines for E-Commerce)でも、プライバシーは 8 則の一つとして掲げられている(正式の題名は「電子商取引の文脈における消費者保護のためのガイドライン」(Guidelines for Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce)である)。

5 OECD の「プライバシー・オンライン：政策及び実際のガイダンス」

OECD の情報セキュリティ・プライバシー・ワーキング・パーティは、2002 年 10 月に「プライバシー・オンライン：政策及び実際のガイダンス」(Privacy Online: Policy and Practical Guidance)の案をとりまとめた。

APEC における個人情報保護をめぐる最近の議論

APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation, アジア太平洋経済協力)の ECSG (E-Commerce Steering Group)のデータ・プライバシー・ワークショップでもプライバシー問題について検討するようになった。

オーストラリア司法長官省ピーター・フォード氏の問題提起(2003 年 2 月 13 日、タイのチェンライ)の要旨を掲げると、次のようになる。

国境を越える電子商取引が発展するにつれて、個人情報の保護について取り決める必要性が大きくなってきている。電子商取引について多くの調査が行われているが、オンライン取引において個人情報が適切に保護されることに対する消費者の信頼が確保されるまでは、電子商取引は、十分にはその有効性を発揮しないであろうということを調査結果は示している。

エコノミーにおいてそれぞれ独自のプライバシー保護策がとられているのが、APEC の特徴である。

1980 年に OECD は、プライバシー原則を採択した。多くの国は、それ以降、それらの諸原則を法律又は自主規制の中で具体化してきている。1995 年には、EU は、データ保護指令を採択した。この指令は、第三国が欧州委員会によって行われる「十分性」の基準テストに合格しない限り、そのような第三国に個人データを移転してはならないとしている。

EU 指令がとるアプローチは、APEC のエコノミー内のスタンダードとしては適していない。

一方、OECD のプライバシー原則は、プライバシー保護の共通のスタンダードを発展させる出発点として有効であろう。

オーストラリアは、APEC のエコノミーが OECD のプライバシー原則を実施しているということを自己認証することを提案したい。これを基礎にして、事業者は、その旨の認証をすることになる。

個人情報保護議論の将来展望

世界における個人情報保護の議論は、当分の間、EU、OECD、APEC のそれぞれにおいて、相互に連絡調整を図りつつ、展開することになるであろうと思われる。

