

地方公共団体における個人情報保護国際環境変化認識の重要性

堀部政男

はじめに

日本の個人情報保護システムの構築において地方公共団体が果たしてきた役割は、極めて大きい。

個人情報保護の分野では、条例の制定が先行し、それが一九七〇年代に始まってから約四〇年が経過した。日本で個人情報保護の条例化に関心が集まった時期は、欧米諸国において個人情報保護関係の法律が成立するようになった時代でもあった。¹⁾その後も特に欧州においては多くの議論が展開され、このところ一定の方向が明確になり、日本でもその方向性を確に認識し、対応しなければならぬ状況になっている。

そこで、これまでの議論の展開も含めて現段階の状況を明らかにし、地方公共団体においても特に個人情報保護に関する国際的動向の検討を行い、国際環境変化認識の重要性を明らかにしたい。

一 欧州における個人データ保護の沿革と現状・将来

情報化・グローバル化の進展は、プライバシー・個人情報保護の分野に大きな影響を与えてきている⁽²⁾。この現象は、情報化・グローバル化が進展しているところでは共通にみられる。それとともに、保護水準を共通化する試みも歴史的にみられる⁽³⁾。

欧州連合 (European Union, EU) という名称 (組織体) になるまでには一九五二年以来の歴史があるが、ここではその歴史については割愛し、一九九三年に発効したマーストリヒト条約 (Maastricht Treaty) によって発足した欧州連合を軸にみることにする⁽⁴⁾。

欧州連合における個人データ保護の沿革と現状・将来は、次のような三つの段階に分けることができると考える。

- ・ 第一段階 一九七〇年代以降の各国データ保護法の制定
- ・ 第二段階 一九九五年EUデータ保護指令採択・発効
- ・ 第三段階 二〇一六年EU一般データ保護規則採択・施行

二 第一段階 各国データ保護法の制定

今日のEU加盟国⁽⁵⁾の中で、国レベルでは、スウェーデンが最も早く、一九七三年にデータ法を制定した⁽⁶⁾（スウェーデンのEU加盟は一九九五年）。現在の加盟国・非加盟国を問わず、欧州のいくつかの国のデータ保護法を年代順に掲げると、次のようになる⁽⁷⁾（ここでは、一九七〇年代、一九八〇年代及び一九九〇年代における制定状況をみるにとどめることにする）。

- 一九七七年 西ドイツ（当時） 連邦データ保護法
- 一九七八年 デンマーク 民間登録等法、公的機関登録法
- 一九七八年 ノルウェー 個人データ登録法
- 一九七八年 フランス 情報処理・蓄積及び自由に関する一九七八年一月六日法律第七八一―一七号
- 一九七八年 オーストリア 個人データ保護法
- 一九七九年 ルクセンブルク コンピュータ処理に係る個人データ利用規制法
- 一九七九年 グリーンランド 民間登録等法、公的機関登録法
- 一九八一年 アイスランド 個人データファイルに関する法律
- 一九八一年 イスラエル プライバシー保護法
- 一九八三年 サン・マリノ 個人データのコンピュータ収集を規制する法律

- 一九八四年 英国 データ保護法
- 一九八六年 マン島 データ保護法
- 一九八六年 ガーンジー データ保護（ガーンジー）法
- 一九八七年 フィンランド 個人データ法
- 一九八七年 ジャージー データ保護（ジャージー）法
- 一九八八年 オランダ 個人データ保護法
- 一九八八年 アイルランド データ保護法
- 一九九〇年 *スロベニア 個人データ保護法
- 一九九一年 ポルトガル 個人データ保護法
- 一九九二年 ベルギー 個人データの取扱いに係るプライバシー保護法
- 一九九二年 スイス データ保護法
- 一九九二年 スペイン 個人データ保護法
- 一九九二年 *チェコ 個人データ保護法
- 一九九二年 *ハンガリー 情報自己決定及び情報自由に関する法律
- 一九九二年 スロバキア 個人データの保護に関する法律
- 一九九六年 イタリア 個人データ保護に関する統合法
- 一九九六年 *エストニア データ保護法

- 一九九六年 * リトアニア 個人データの法的保護に関する法律
 - 一九九七年 ギリシャ 個人データ取扱いに係る個人の保護に関する法律
 - 一九九七年 * ポーランド 個人データの保護に関する法律
 - 一九九八年 * スロバキア 個人データ保護法
- (*)は、二〇〇四年五月一日に、EUに新たに加盟した国である。

三 第二段階 一九九五年EUデータ保護指令

(一) EUデータ保護指令の採択

ア 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、一九九〇年七月二七日に、①「個人データの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) 及び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⁽⁸⁾。

イ 指令 (Directive) の法的性格

「」に出てくる指令 (Directive) の法的性格は、次のように規定されている。

「指令は、達成すべき結果についてその名宛のすべての加盟国を拘束するものとする。ただし、方式及び手段については加盟国の機関の選択に委ねるものとする。」(E E C 条約第一八九条第三段) (後述の E U 機能条約第二八八条第三段)

換言すれば、指令⁽⁹⁾は、後述する規則 (Regulation) のように直接適用するものではないが、加盟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、加盟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た。

ウ 改正提案

この最初の指令提案をめぐって各方面で多彩な議論が展開された。それらを踏まえて、欧州委員会は、一九九二年一〇月一五日、「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) を明らかにした。

改正提案で注目されるのは、最初の提案が「個人データの取扱いに係る個人の保護」というタイトルであったのに対して、「及び当該データの自由な移動」という新たな表記が追加されたことである。当時、欧州委員会の担当者は、「情報の自由な流れ」(free flow of information) も重要であるという、外部の意見(筆者の意見を含む)

をも踏まえた結果であると語ったことがある。

エ データ保護指令の採択

その後も様々な議論が展開されたが、一九九五年七月二四日に「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指令」(Directive 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) が公表され、「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一九九五年一〇月二四日の欧州議会及び理事会の九五／四六／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) として採択された。

また、前掲の②の「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」は、これまでにみえてきた個人情報保護指令よりかなり遅れて、一九九七年一月二五日に「電気通信分野における個人情報の取扱い及びプライバシー保護に関する一九九七年一月二五日の欧州議会及び理事会の指令九七／六六／EC」(Directive 97/66/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the telecommunications sector) として採択された。

(二) データ保護指令の発効と加盟国の対応状況

データ保護指令は、一九九八年一〇月二四日に発効した。しかし、この日までに、国内法を整備した国は、イタリア、ギリシャ、スウェーデン、英国及びポルトガルの五か国にすぎなかった。それまで個人情報保護法を有しなかったイタリア及びギリシャがそれぞれ一九九六年及び一九九七年に法律を制定し、スウェーデン、英国及びポルトガルは、それまでの法律にとって代わる新たな保護法を制定した。

四 第三段階 二〇一六年EU一般データ保護規則採択・施行

(一) 二〇一六年EU一般データ保護規則提案・施行・適用

ア 規則の法的性格

第三段階は、二〇一六年EU一般データ保護規則 (General Data Protection Regulation, GDPR) 採択・施行である。ここで使われている Regulation をどのように訳すかは議論のあるところであるが、地方自治法第二十五条をはじめとする地方自治法に規定されている「規則」及び国・地方の法令で使われている規則とは異なることはいうまでもない。

前述の機能条約では、次のように規定されている。

「規則は、一般的な効力を有するものとする。規則は、そのすべての点について拘束力を有し、すべての加盟国において直接適用が可能なものとする。」(EU機能条約第二八八条第二段)

イ 一九九五年E Uデータ保護指令と二〇一二年E U一般データ保護規則提案の比較

欧州委員会は、二〇一二年一月二五日に、「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）」(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)) を提案した。

当時、一九九五年E Uデータ保護指令と二〇一二年E U一般データ保護規則提案とを比較してみたことがある。それは、次のようになっていた。

- ・ 一九九五年E Uデータ保護指令 前文四二項目・本文三四条
- ・ 二〇一二年E U一般データ保護規則提案 前文一三九項目・本文九一条

ウ E U一般データ保護規則提案とコンサルテーション

欧州委員会は、二〇一〇年一月四日E Uデータ保護指令の改正提案について、二〇一一年一月一五日まで意見募集をした。

その結果、三〇五件の回答が寄せられた。それらは、市民から五四件、公的機関から三二件、私的組織から二二〇件であった。

エ その後の経緯

その後の経緯についてみるならば、いかに多くの議論が展開されたかを認識することができるが、欧州委員会のGDPRのポータルが設けられており、その経緯等もまとめられているので、それを参照されたい。⁽¹¹⁾

オ GDPRの採択・施行・適用

GDPRの採択・施行・適用は、結論のみを掲げると、次のようになる。

- ・二〇一六年四月八日 理事会 (Council of the European Union) で採択された。
- ・二〇一六年四月一四日 欧州議会で採択された。
- ・二〇一六年四月二七日 「個人データの処理に係る自然人の保護と当該データの自由な移動に関する、及び、指令九五／四六／ECを廃止する、二〇一六年四月二七日の欧州議会及び理事会の二〇一六／六七九 (EU) 規則 (一般データ保護規則)」 (Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)) が成立した。
- ・二〇一六年五月四日 EU官報に掲載された。
- ・二〇一六年五月二四日 施行された (EU官報に掲載された日の二〇日後に施行)。
- ・二〇一八年五月二五日 適用される。

カ 指令とGDPRとの比較

指令とGDPRの形式面を比較すると、次のようになる。

前文 章数 条数

指令 七二項 七章 三四条

GDPR 一七三項 十一章 九九条

(二) GDPRの全体像

GDPRがどのようなものであるかをみるならば、近年、注目されている概念(例えば、「忘れられる権利」(right to be forgotten))についても一定の認識は得られるが、字数の関係でここでは全体を掲げることができないので、各章(Chapter)、各節(Section)のタイトル及び条数[条(Article)の始めと終わり等]を掲げることとどめることにする。それらは、次のようになる。

第一章 総則 (General Provisions) [第一条—第四条]

第二章 諸原則 (Principles) [第五条—第一条]

第三章 データ主体の諸権利 (Rights of the data subject) [第十二条—第十三条]

第一節 透明性及び手続 (Transparency and Modalities) [第十二条]

第二節 情報及び個人データへのアクセス (Information and access to personal data) [第十三条—第一

五条】

第三節 訂正及び消去 (Rectification and erasure) 【第一六条—第二〇条】

第四節 異議申立権及び自動処理による個人に関する決定 (Right to object and automated individual decision-making) 【第二一一条・第二二一条】

第五節 諸制限 (Restrictions) 【第二三一条】

第四章 管理者及び処理者 (Controller and processor) 【第二四一条—第二四三一条】

第一節 一般的義務 (General obligations) 【第二四一条—第二二一条】

第二節 個人データの安全性 (Security of Personal Data) 【第二三二一条—第二三四一条】

第三節 データ保護影響評価及び事前の協議 (Data Protection Impact Assessment and Prior Consultation) 【第二五一条・第二六一条】

第四節 データ保護責任者 (Data protection officer) 【第二七一条—第二九一条】

第五節 行動規範及び認証 (Codes of conduct and certification) 【第四〇一条—第四三一条】

第五章 第三国又は国際機関への個人データの移転 (Transfers of personal data to third countries or international organisations) 【第四四一条—四五〇一条】

第六章 独立監督機関 (Independent supervisory authorities) 【第五一一条—第五九一条】

第一節 独立の地位 (Independent status) 【第五一一条—第五四一条】

第二節 管轄、職務及び権限 (Competence, Tasks and Powers) 【第五五一条—第五九一条】

第七章 協力及び一貫性 (Cooperation and consistency) [第六〇条—第七六条]

第一節 協力 (Cooperation) [第六〇条—第六二条]

第二節 一貫性 (Consistency) [第六三条—第六七条]

第三節 欧州データ保護委員会 (European Data Protection Board) [第六八条—第七六条]

第八章 救済、法的責任及び罰則 (Remedies, liability and penalties) [第七七条—第八四条]

第九章 特別な取扱状況に関する規定 (Provisions relating to specific processing situations) [第八五条—

第九一条]

第一〇章 委任行為及び実施行為 (Delegated acts and implementing acts) [第九二条・第九三条]

第一章 最終条項 (Final Provisions) [第九四条—第九九条]

五 日本における検討課題とGDPR

GDPRについてみたにすぎないが、個人情報保護をめぐる国際的議論は、激しく動いている。ここでは、日本における諸課題⁽¹³⁾のうち、いくつかのものを取り上げて、GDPRはどのようになっていくかを概観することを予定していた。しかし、与えられた字数を既に超えている上に、GDPRの内容を対象にすると、更に大幅に超過することになるので、その検討は、別途行うことにする。

六 地方公共団体における個人情報保護条例と国際動向

本稿では、前述のように、欧州連合における個人データ保護の沿革と現状・将来を次のような三つの段階に分けて検討した。

- ・ 第一段階 一九七〇年代以降の各国データ保護法の制定
- ・ 第二段階 一九九五年EUデータ保護指令採択・発効
- ・ 第三段階 二〇一六年EU一般データ保護規則採択・施行

日本における地方公共団体の状況は、各地方公共団体がそれぞれ個人情報保護条例を制定してきているという点をとらえるならば、第一段階にあると言える。前述のところから明らかのように、情報化・グローバル化が進んでいる中で、保護水準を共通化する試みも出てきている。日本の地方公共団体は、どのように対応するのか。

地方自治法に基づき、地方公共団体が一九七〇年代中葉以降、個人情報保護条例（筆者も関わった情報公開条例も含めて）の分野において、先進的役割を果たしてきたことは高く評価されなければならない。

一方、特に個人情報保護制度の大きな流れとしては、共通化が試みられている。本稿で主として取り上げた欧州連合は、共通化というよりも統一化を図ってきている。国の個人情報保護法については、欧州連合との間で類似性が問題となっている。

地方公共団体には約二〇〇〇の個人情報保護制度があり、定義や解釈が異なるため個人情報の有効活用・連携

が妨げられているという、個人情報保護法制度二〇〇〇個問題が提起されている。

一九七〇年代・一九八〇年代においては、地方公共団体も国際動向・国際環境等も研究し、それぞれの地方公共団体に相応しい制度を構築する努力をしてきたとみられる（筆者はその一端に関わってきた経験をしてきた）。しかし、最近ではそのようなことを耳にしなくなっている。個人情報保護制度について、今後どのような方向性を打ち出すのか、その責務の一斑は地方公共団体の双肩にかかっていることを認識する必要がある。⁽¹⁴⁾

(1) この時期及びその後の状況については多くの機会に論じてきているが、ここでは、堀部政男『現代のプライバシー』（岩波書店、一九八〇年）及び同『自治体情報法』（学陽書房、一九九四年）を挙げるにとどめる。また、一九八〇年代中葉までの地方公共団体における条例を全国的に分析した自治大臣官房情報管理官室監修『個人情報保護対策の現状と課題―個人情報保護対策研究会中間報告』（きょうせい、一九八六年）、同室監修『地方公共団体における個人情報保護対策』（きょうせい、一九八七年）参照（筆者は、この研究会の座長として取りまとめに当たった）。

(2) これについても、多くの機会に論じてきている。ここでは、堀部政男「まえがき―情報通信法制の現段階と展望」、堀部政男編著『情報通信法制の論点分析』（商事法務、二〇一五年）：頁以下、同『情報通信の進展とプライバシー・個人情報保護の展開」、同『情報通信法制の論点分析』三頁以下参照。

(3) これについても、多くの機会に論じてきているが、ここでは、堀部政男「国際的水準の意義」、消費者庁『個人情報保護制度における国際的水準に関する検討委員会・報告書』（二〇一二年）五五頁以下を挙げるにとどめる。

(4) 一九九一年一月にオランダのマーストリヒトで開催された理事会で「欧州連合条約」(Treaty on European Union)（一般に「マーストリヒト条約」(Maastricht Treaty)と呼ばれる)の締結について合意され、一九九二年二月にこの条約が調印された。マーストリヒト条約は、一九九三年一月一日に発効し、欧州連合 (European Union, EU) が発足した。

(5) 本稿執筆時は、二〇一六年六月二三日実施の国民投票で離脱が過半数を占めた英国を含め二八カ国である（ベルギー、ブル

ガリア、チェコ、デンマーク、ドイツ、エストニア、アイルランド、ギリシャ、スペイン、フランス、クロアチア、イタリア、キプロス、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルク、ハンガリー、マルタ、オランダ、オーストリア、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロベニア、スロバキア、フィンランド、スウェーデン、英国)

(6) 堀部政男『現代のプライバシー』(前掲注1) 六二頁以下参照。

(7) 欧州各国の状況については、独自に検討してきているが、最近までの各国における個人情報保護関係法の制定状況については、網羅的で、信頼できる次の調査を参照されたい。Greenleaf Graham, *Global Tables of Data Privacy Laws and Bills* (5th Ed2017) (January 31, 2017). (2017) 145 *Privacy Laws & Business International Report* 14-26. Available at SSRN : <https://ssrn.com/abstract=2992986>

(8) 本稿で使っている文献・資料の多くは、それぞれ様々な努力をして収集してきているが、一九九〇年のEUデータ保護指令提案は、その公表直後に私の研究室に郵送されてきた。それは、一九七〇年代・一九八〇年代に欧米の関係機関との意見交換、国際的会議への参加等を通じて知合いができた。その好意によるものであった。今日の資料収集の容易性・簡便性とは雲泥の差があったことを(11)で指摘しておきたい。

(9) 指令の法的性格は、二〇〇九年十二月一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) 第二八八条に規定されている。

(10) 堀部政男「情報通信の進展とプライバシー・個人情報保護の展開」(前掲注1) 二七頁等参照。

(11) <https://www.eugdpr.org/gdpr-timeline.html>

(12) 日本語訳としては、一般社団法人日本情報経済社会推進協議会 (JIPDEC)「個人データの取扱いに係る自然人の保護及び当該データの自由な移転に関する欧州議会及び欧州理事会規則(一般データ保護規則)(仮日本語訳)」(二〇一六年)参照。タイトル等の日本語訳については、石井夏生利『新版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、二〇一七年) 四七頁以下参照。前文の日本語訳としては、夏井高人訳 KDDI 総合研究所 <https://ppkddi-research.jp/article/GN2016001>がある。また、その概要は様々な形で論じられている。(11)では、筆者も関わった「EU一般データ保護規則施行への対応」「ビジネス法務」二〇一七年八月号のみを挙げるにとどめる。

- (13) I-T総合戦略本部「パーソナルデータの活用に関する制度改正大綱」(二〇一四(平成二六)年六月二四日) (www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/info/h260625_siryou2.pdf) 参照。
- (14) 別の観点からも、堀部政男「マイナンバー法と改正個人情報保護法」プライバシー・個人情報保護の新側面と地方公共団体の課題」、「住民行政の窓」二〇一六年一月号一九―二〇頁で論じたので、参照されたい。

(一橋大学名誉教授・個人情報保護委員会委員長)