

プライバシー保護法制の 歴史的経緯

堀部政男 氏 中央大学法学部教授 / 一橋大学名誉教授

表現を自由を保障しながら、個人情報はどう保護するか。
40年以上にわたりその問題に取り組み、個人情報保護検討部会では座長として
法案の原案のとりまとめにあられた中央大学法学部教授の堀部政男氏に、
今日に至るまでの国内外の議論の流れを中心にうかがった。

プライバシー権の定義の変化

プライバシーについて研究され、
早くから個人の権利として保護する立
法の必要性を説かれてきた堀部先生
に、まずこれまでの国内外の法整備の流
れについてうかがいたいと思います。

堀部 日本において、個人情報と密接
不可分な関係にあるプライバシーについ
て議論されるようになったの
は1950年代後半で
すが、法学界で
議論が深まる

契機となったのが1961年、三島由紀夫
の小説『宴のあと』によってプライバシー
を侵害されたとする訴訟¹でした。「プ
ライバシー」を流行語としたこの裁判で、
1964年9月28日、東京地方裁判所はプ
ライバシーの権利を正面から認める判決
を出します。その際、プライバシー権利に
ついて「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」という解釈
が示されました。それはプライバシー権
を最初に提唱したアメリカにおける有名
な定義、「ひとりにしておかれる権利
(right to be let alone)」をマスコ
ミュニケーションの発達との関
係をふまえたものと言えるで
しょう。

しかしその頃、当のアメリカに
おける定義は「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)」という、より積極的
な概念へ転換しつつあったのです。

その背景にあったのはコンピュータリ
ゼーションの進展です。1970年代に入
ると、プライバシーの危機が叫ばれるよう
になり、アメリカやヨーロッパで議論が活発
になり、個人情報保護法の制定が相次
ぎます(21頁・表参照)。

ただアメリカとヨーロッパ諸国では、保
護の制度の枠組みが異なりました。アメ
リカは、民間部門は特定の分野だけ個
別に保護措置を講ずるセクtral方式、
ヨーロッパ諸国は、一つの法律で公的部
門と民間部門の双方を対象とするオム
ニバス方式をとるのです。

アメリカでは、州の裁判所で、主として
不法行為に関してプライバシー侵害に関
する判例を積み重ねていくわけです。一
方、連邦政府は法律で対応しました。
1970年には信用情報についての保護措
置を定めた公正信用保護法²が制定さ
れ、1974年には連邦の行政機関が保有
する個人の記録の保護措置を定めたプ
ライバシー法が制定されます。

一方、ヨーロッパでは体系的に法律を



つくっていく傾向が見られました。例えば1970年には、ドイツのヘッセン州で体系的なデータ保護法が制定されました。国レベルでは1973年にスウェーデンがデータ保護法を制定しています。

慣習法と成文法という文化の違いとともに、個人情報の利用と保護について異なる感覚があるのでしょうか？

堀部 アメリカは情報の自由な流れをいかに確保するかという考え方であるとか、個人情報といえども利用してこそ価値があるという発想が強く、ヨーロッパは保護主義的な傾向が強いと言えます。個人情報保護法で先行したスウェーデンやフランスでは、自国の個人情報を国外で処理する際の問題が議論されました。この場合、国外とはアメリカを指すと言って差し支えないと思いますが、アメリカの情報処理の企業がヨーロッパから個人データの処理の委託を受ける時、きちんと保護しているかが問題になり、国外で処理をする場合、独立監視機関の許可を要件とするという考え方が出てきます。欧米で「情報自由主義」と「情報保護主義」の対立が顕在化して、その調整が必要になる。1978年にはOECDで個人情報の保護に関する議論が始まり、いわば最大公約数として1980年の理事会勧告で8原則が示されるわけです。

行革の観点からの議論

1970年代、1980年代の日本の状況は？

堀部 私は国際的な動向を研究しながら、日本でも措置を講ずるべきことを主張していましたが、残念ながら、アメリカやヨーロッパのような動きはありませんでした。

日本で最初に動いたのは自治体でした。コンピューター化が進む中、

日本労働組合総評議会を中心として運動が繰り広げられるという状況が生まれました。1972年には「国民総背番号制」に反対し、「プライバシーを守る中央会議」という団体が設立されています。1970年代の半ばになると市町村を中心として自治体で関心が高まっていきます。その背景には、コンピュータの導入が合理化につながるという組合の反対運動という側面もありましたが、やはり基礎的自治体として住民の個人情報を日常から扱っていたためです。

1975年3月に東京都国立市で制定された「電子計算組織の運営に関する条例」に「個人的秘密の保護」という規定が一カ条入りしましたが、それが日本における最初のプライバシー保護条例とされています。それに続き、1970年代の後半になると、各自治体で条例の制定が進んでいきます。

しかし、その頃、ヨーロッパははるかに先行しており、すでに（民間部門を含む）体系的な法律が制定され、さらに1980年9月にはOECDの理事会勧告が採択され、そのガイドラインで8原則が示されているわけです。

日本で体系的なプライバシー保護法が登場するのは？

堀部 自己情報管理権という観点から体系的なプライバシー保護法ができるきっかけとなったのは、行政管理庁（当時）のプライバシー保護研究会の議論でした。約1年半にわたる検討の後、1982年7月「個人データの処理に伴うプライバシー保護対策」をまとめます。諸外国の状況をふまえ、総合的、体系的な法律の必要性を訴えるものでした。それをいち早く取り入れたのが福岡県春日市で、1984年7月に総合的個人情報保護条例を制定しています。それを嚆矢として全国の自治体に広がっていきます。

国の行政機関がその保有する個人情報の保護について取り組みを始めたのはいつでしょうか？

堀部 土光臨調の頃（第二次臨時行政調査会）行政改革は省庁再編や人員、予算の削減といったハード面だけでなく、行政機関が保有する個人情報がかちんと保護することによって国民の信頼を確保していこうという、いわばソフト面の行政改革というかたちで出発します。1983年3月の臨時行政調査会最終答申で、行政改革という観点から行政機関が保有する個人情報の保護が提案されています。

1986年12月、総務省の「行政機関における個人情報の保護に関する研究会」が報告書を発表し、それを受けて、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」（11頁・註1参照）が制定されました。しかし、その時点でもなお保護の対象とされたのは、電算処理される個人情報であり、公的部門が保有する個人情報であるという限定があったわけです。

民間部門の保護措置

日本では、情報関連の企業や金融機関など民間部門が保有する個人情報についてはどのような枠組みで保護措置がとられていたのでしょうか？

堀部 日本では毎年のように行政改革大綱を閣議決定しましたが、そこで民間が保有する個人情報については、関係省庁が連絡調整を図りつつ保護措置を講ずるものとする、というかたちになっていたわけです。大蔵省や通産省など個人情報を多数扱っている業界を所管する省庁は、必要な保護措置を検討するための研究会を立ち上げていました。1987年には大蔵省所管の財団法人金

1 『妻のあと』は、選挙で敗北した候補の生活を赤裸々に描いたもので、モデルとされる人物は、これによって自分のプライバシーを侵害されたとして、作者の三島由紀夫と出版社の新潮社を相手取り、東京地方裁判所に慰謝料と謝罪広告を求める民事訴訟を起こした。

2 公正信用保護法：1970年制定。信用報告機関に対して、消費者のプライバシーの権利を尊重することを求め、さらに消費者の同意に基づかなければ、与信判断情報の収集・蓄積・提供を行ってはならないとされた。

融情報システムセンター³の委員会がガイドラインを作成しました。通産省も熱心に取り組み、財団法人日本情報処理開発協会⁴に研究会を設けてガイドラインをまとめています。

しかし、全体をカバーする法律については日本ではなかなか議論が進みませんでした。

そのような中、ヨーロッパで注目すべき動きがありました。1990年に当時のEC（欧州共同体）理事会が発表した「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」の第24条で、EC構成国でない第三国が十分なレベルな保護措置を講じていない場合、データの移転をしてはならないとする規定を設けるべきとされていたのです。

私は重大事と受け止めました。個人データは国際的に流通しますから、日本としても、民間を含めて保護と利用のバランスという観点から、ヨーロッパと同レベルの保護措置を講じなければならなくなるわけです。

これにいち早く反応したのが、頻繁に海外と交渉している通産省です。通産省の情報化に関する研究会に、プライバシーワーキンググループ、セキュリティワーキンググループが設置され、私はその座長を務めることになりました。当時はまだ民間全体をカバーする法律をつくる状況にはなかったもので、できることからということで、通産省、あるいは情報通信を所管する郵政省と議論を始めたわけです。

住民基本台帳法改正の議論

その後、日本政府をあげて個人情報保護法に本格的に取り組むようになったきっかけとして、住民基本台帳ネットワークの導入を目的とする住民基本台

帳法の施行のために必要となったという見方があるようですが。

堀部 それはきっかけの一つに過ぎません。1990年代の中頃になると、いよいよ日本でもインターネットが普及して、それとともに、電子商取引をどのように実現するかという議論が出てきたわけです。例えば決済の時クレジットカードのナンバーを入れることになりませんが、その情報が本当に保護されるのか。そのような不安から、プライバシー保護の重要性が明確に認識されるようになったわけです。

1994年に総理大臣を本部長とする高度情報通信社会推進本部ができましたが、1997年9月には、そこに電子商取引等検討部会が設けられ、私もメンバーとして参加しました。1998年6月には同検討部会として報告書をまとめています。

やがて個人情報保護に関する議論は住民基本台帳法の一部を改正する法律案との関連でさらに活発になります。1999年5月6日、衆議院地方行政委員会で、住民基本台帳法の改正問題についての参考人質疑が行われました。私は参考人として意見を述べましたが、その際、多くの議員から私に対して出た質問は「包括的個人情報保護法が必要であると思うが、どうか?」ということでした。その時の議論が、後の法案の議論に結び付いていく重要な契機になるわけです。

1999年6月、改正住民基本台帳法（11頁・註3参照）の成立に際して、自民党、自由党、公明党・改革クラブの3会派が3年以内に民間も対象とした法律を制定する確認をします。

堀部先生は、それを具体化すべく、個人情報保護検討部会の座長に就任されたわけですね。

堀部 同年7月、個人情報保護検討部会の第一回の会合が開かれ、検討を開始します。検討部会は経済団体、消費者団体、個人情報を取り扱う企業、研究

者で構成されていました。11月半ばまでという要請だったため、大変な作業になりました。何とか基本的な考え方はとりまとめ、さらなる法制的な検討は、別に専門家をお願いしたいというまとめになりました。

議論は個人情報保護法制化専門委員会に引き継がれます。

堀部 私は常時出席という立場になりました。2000年2月、その第一回の会合が開かれ、ほぼ毎週会議を開いて検討を続け、10月11日に法案のもとになる「個人情報保護基本法制に関する大綱」をとりまとめ、森総理にお渡ししました。そして2001年3月27日に、「個人情報保護法案」が閣議決定して、国会に提出される。そのような経緯です（9頁・表参照）。

保護と利用のバランス

個人情報保護法案を基本法というかたちにすることを提言された理由は何?

堀部 日本は保護の意識が稀薄であり、全体の底上げをする必要があると考えたからです。理念や原則を盛り込んだ基本法を中心として、分野別に自主規制や個別法で対応する日本独自の法制を考えました。

メディア規制という批判が出ました。

堀部 私はすでに1970年代からメディアに対して、日本で体系的な個人情報保護法ができる日のために理論武装することの必要性を指摘していたのですが、メディアの側に切迫した意識は感じられませんでした。新聞の社説なども、住基ネットの議論の際も、ただ個人情報保護法の推進に熱心だったわけです。

検討部会の議事録を見ますと、堀部先生は表現の自由を重視する立場から、基本原則すべてをメディアに適用す

3 財団法人金融情報システムセンター：1984年11月大蔵省の許可を得て、金融機関、保険会社、証券会社、コンピューターメーカー、情報処理会社等の出捐によって設立された財団。金融情報システムの安全性確保、業務推進における情報シ

ステムの効果的活用等について調査・研究を行うとともに、必要に応じて指針の提示、その他の提言を行っている。

ることに反対の発言をされていますが。
堀部 法案の作成に関与した者ですから、まとまった法案について問題点を挙げる立場ではありません。法案は、表現の自由との関係では調整を図ったつもりです。理解されていない側面もあると思います。

政府としては閣議決定しているわけですが、メディアが懸念を示している部分については、国権の最高機関である国会で十分審議していただきたいと思えます。そこで必要と判断すれば、修正を加え、日本の現状に相応しい法整備を図っていただきたいと思えます。

将来的に個人情報の保護はどうあるべきでしょうか。

堀部 情報化の進展なり、それを支える国民の意識は、そのときどきに変わっていきますので、それに応じてフレキシブルに対応していくべきです。いずれ国会で成立しても、それがベストだということではなく、常に見直しを図っていく必要があります。

今後、個人情報保護に関する世界的な議論の行方についてどのようにお考えですか？

堀部 フランスにCNIL(commission nationale de l'informatique et des libertes 情報処理と自由に関する全国委員会)という1978年のデータ保護法に基づいて設置された独立監視機関があります。その主催で、昨年9月24日から26日、パリで国際会議が開催されました。世界50カ国から約400人の専門家が集まり、最後のセッションは、「ワンワールド・ワンプライバシー」、つまり、どこに行ってもプライバシーが同じように保護されるべきだ、ということをやテーマにしました。私もこのセッションで日本の取り組みについてスピーチしました。それは独立監視機関の集まりですから、出席者は個人情報保護の重要性を認識しています。し

表 OECD加盟国における個人情報保護法等

国名	個人情報の保護に関する法律の名称(制定年月)
オーストラリア(Australia)	プライバシー法(Privacy Act) 1988(制定)2000(改正) 2000年の改正で、民間部門を対象に追加。
オーストリア(Austria)	連邦データ保護法(Federal Data Protection Act) 1978(制定)1994(改正)
ベルギー(Belgium)	個人データの処理に係る個人生活の保護に関する法律 (Law on the Protection of Privacy Regarding the Processing of Personal Data) [1992(制定)1999(改正)]
カナダ(Canada)	プライバシー法(Privacy Act) 1982(制定) 個人情報保護及び電子文書法 (Personal Information Protection and Electronic Documents Act) 1999(制定)
チェコ(Czech Republic)	情報システムにおける個人データ保護法 (The Protection of Personal Data in Information Systems Act) 1992(制定)
デンマーク(Denmark)	個人情報の処理に関する法律(The Act on Processing of Personal Data) 2000(制定)
フィンランド(Finland)	データ保護法(Personal Data Act) 1987(制定)1994、1999(改正)
フランス(France)	データ処理、データ・ファイル及び個人の諸自由に関する法律 (Act on Data Processing, Data Files and Individual Liberties) 1978(制定)1994(改正)
ドイツ(Germany)	連邦データ保護法(Federal Data Protection Act) 1977(制定)1990(改正)
ギリシャ(Greece)	個人データ処理に係る個人の保護に関する法律 (Protection of the Individual Against Processing of Personal Data) [1997(制定)]
ハンガリー(Hungary)	個人情報保護及び公的データのアクセスに関する法律 (The Law on Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest) 1992(制定)
アイスランド(Iceland)	個人データの登録及び処理に関する法律 (Act Nr.121 Concerning the Registration and Handling of Personal Data) 1989(制定)
アイルランド(Ireland)	データ保護法(Data Protection Act) 1988(制定)
イタリア(Italy)	個人データの処理に係る個人等の保護に関する法律 (Law on Protection of Individuals and Other Subjects Regarding the Processing of Personal Data) [1996(制定)]
日本(Japan)	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 (Act for protection of computer Processed Personal Data held by Administrative Organs) 1988(制定)
韓国(Korea)	公共機関における個人情報保護に関する法律 (The Protection of Personal Information by Public Organisations Act) 1994(制定)
ルクセンブルグ(Luxembourg)	電子計算機処理に係る個人データ利用規制法(Nominal Data Automatic Processing Act) 1979(制定)
メキシコ(Mexico)	
オランダ(Netherlands)	データ保護法(Data Protection Act) 1988(制定、1993(改正))
ニュージーランド(New Zealand)	1993年プライバシー法(Privacy Act) 1993(制定)
ノルウェー(Norway)	個人データ登録法(Act Relating to Personal Data Registers) 1978(制定)1994(改正)
ポーランド(Poland)	データ保護法(Act on the Protection of Personal Data) 1997(制定)
ポルトガル(Portugal)	個人データ保護法(Protection of Personal Data Act) 1991(制定)1994、1998(改正)
スペイン(Spain)	個人データ保護法 (Law on the Regulation of the Automated Processing of Personal Data) 1992(制定)1999(改正)
スウェーデン(Sweden)	データ法(Personal Data Act) 1973.5(制定)1992、1998(改正)
スイス(Switzerland)	連邦データ法(Federal Law on Data Protection) 1992(制定)
トルコ(Turkey)	データ保護法案(Bill on Data Protection)
イギリス(United Kingdom)	1998 データ保護法(Data Protection Act 1998) 98年法制定に伴い、1984年に制定した旧法を廃止
アメリカ(United States)	1974年プライバシー法(Privacy Act of 1974) 1974(制定)1988(改正)

(注) : 官民双方を対象とした法律 : 公的部門を対象とした法律 : 民間部門を対象とした法律。
 ■ は、民間部門を対象とする法律を持たない国

出典：内閣官房個人情報保護担当室による

かし当日、フランスのジョスパン首相が昨年のアメリカの同時多発テロに触れたように、プライバシー保護を強めれば、犯罪捜査などにも影響が出てくるというジレンマは確かに存在するわけです。国際的な潮流として、これまではプライバシー保護の方向に傾いてきていましたが、昨年9月11日を境に揺り戻しが起きています。すでに約40カ国で個人情報保護法ができていますが、情報自由主義、情報保護主義のバランスについては、未だに各国、考え方がまちまちです。法的な伝統がありますので、同じようにはいかないにせよ、できる限りハーモナイゼーションを図ることを期待したいですし、そのため

の議論に日本としても積極的に参加していくことを願いたいと思えます。

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)

1936年栃木県生まれ。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、一橋大学専任講師、同助教授、同教授、法学部長を経て、1997年4月より中央大学法学部教授(現職)。一橋大学名誉教授。著書に『アクセス権』(東京大学出版会・1977)、『アクセス権とは何か』(岩波書店・1978)、『現代のプライバシー』(岩波書店・1980)、『情報化時代と法』(NHK市民大学テキスト/日本放送出版会・1983)、『プライバシーと高度情報化社会』(岩波書店・1988)、『自治体情報法』(学芸書房・1994)、『情報法入門』(共編著/法律文化社・1999)、『名誉・プライバシー保護関係訴訟法』(共著/青林書院・2001)など多数。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

ネット社会の発展は
 個人情報の味方が敵か

4 財団法人日本情報処理開発協会：1967年12月20日設立。公益法人として、経済産業省をはじめ国の情報化政策との密接な連携の下で、日本の情報化の発展に貢献するための事業を行っている。