

電気通信分野の個人情報保護に見る世界の潮流とわが国の取り組み

堀部政男 氏 中央大学法科大学院法務研究科教授 / 一橋大学名誉教授
電気通信分野におけるプライバシー情報に関する懇談会座長

情報公開制度研究の第一人者であり、個人情報保護法についても、政府の個人情報保護検討部会の座長として私案を発表、包括的な基本法制定への筋道をつけた中央大学法科大学院教授・堀部政男氏に、特に電気通信分野における保護のあり方についてうかがった。

基本方針で具体化された内容

40年以上にわたってプライバシーや個人情報の保護の問題を研究され、具体的な制度化にも尽力されてきた堀部先生に、民間部門保有の個人情報保護についてうかがってまいりたいと思います。まず、「個人情報の保護に関する法律(以下、個人情報保護法)」に基づ

いて策定された「個人情報の保護に関する基本方針(以下、基本方針)」についてお聞きます。

堀部 個人情報保護法の第7条に「内閣総理大臣は、国民生活審議会の意見を聴いて、基本方針の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない」とあります。その議論が昨年7月、国民生活審議会の個人情報保護部会(10頁・註5参照)でスタートしました。2005年4月に全面施行となるのですから、事業者のためにも、国民のためにも、少なくともその1年前には方針を明らかにすべきだろう、ということから逆算したスケジュールです。当初、私が部会長に就くことが予定されていたようですが、他の公務の都合もあり、臨時委

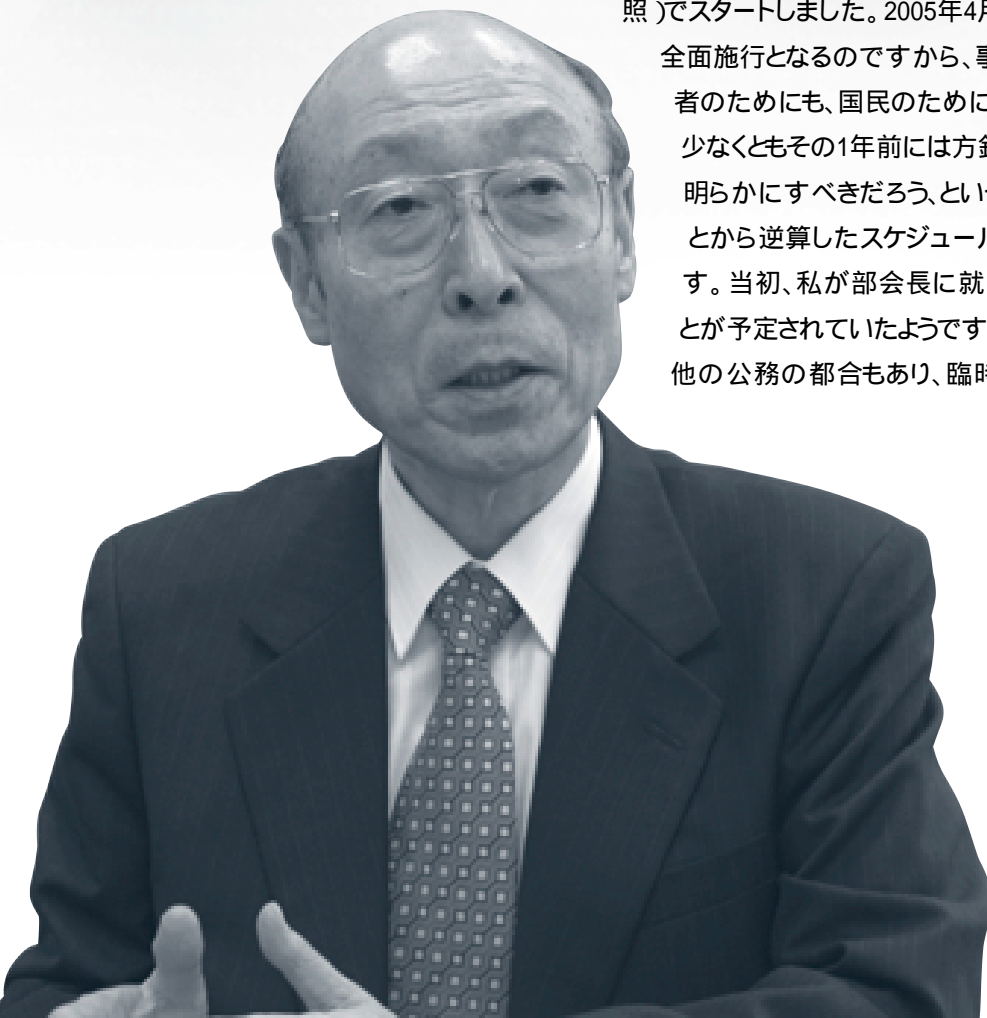
員の立場で参加することになりました。議論のスタンスとしては、もちろん法を基礎とするわけですが、包括法という性格上、どうしても記述が抽象的なので、それをできるだけ具体的なものにしていこう、必要とあらば、法律に定められていないことまで含めて示そう、そういうことで進めました。

基本方針では、民間の個人情報取扱事業者が講ずべき措置について詳細に示されました。

堀部 まず、「事業者が行う措置の対外的明確化」を求めています。例えば、「類似の事案を防ぐため事実関係を公表することが重要である」としましたが、私は、これまで情報公開を進めてきた立場ということもあり、かなり前からその必要性を特に強く訴えてきました。行政もそれに理解を示し、民間を指導するようになり、企業も情報開示に積極的になったことが、昨今の個人情報をめぐる一連の報道に結び付いているとも言えるわけです。

次に言及したのは、「責任体制の確保」で、例えば、社内の体制を整えていく個人情報保護管理者の設置を求めて

1 CPO[Chief Privacy Officer]: 最高プライバシー責任者。企業における情報システムや情報の流通を統括し、情報経営戦略上経営トップとなる担当役員を指す。アメリカの企業マネジメント組織上での呼称。



います。米国では、CPO(Chief Privacy Officer / 最高プライバシー責任者)というポストをつくり、役員クラスを充てるようなことも広く行われています。

また、基本方針では、企業に対して、個人データの安全が図られるよう、従業者を適切に監督することを求めています。

「データ」は、刑法第235条の「窃盗」でいう「財物」と見なされません。顧客情報の流出などをめぐる一連の報道で、漏洩した従業者を処罰する法律が必要ではないか、という意見が出ました。**堀部** 法は、個人情報取扱事業者という事業者に監督義務を課していますが、従業者に直接、義務を課すかたちをとっていないため、どうしても直接処罰する規定が抜け落ちるわけです。情報窃盗の問題は今後の課題です。今回の議論では、従業者も含め処罰規定を、という意見も出ましたが、日本では情報窃盗が明確になっていないため、そこまではいきませんでした。情報窃盗罪ができれば、マスコミの報道も処罰対象になりかねないということもあり、慎重な検討を要します。したがって、今回は見送りましたが、その代わりに、従業者にも個人データ保護の重要性を認識していただくということで、個人情報保護法第21条で「従業者に対する必要かつ適切な監督を行わなければならない」と規定していることを受けて「従業者の意識啓発を行うことにより、従業者の個人情報保護意識を徹底することが重要である」という文言が入りました。

内容からして、初めから完全なルールをつくるのは至難の技ですが、それでも、この部会は、委員がそれぞれの立場での経験を出し合い、実践的な内容の意見を交わし、政府、地方公共団体、事業者の役割をかなり明確にすることができたと思います。

欧州と米国の相違

堀部先生はかつての個人情報保護検討部会(9頁・註3参照)でも、電気通信、医療など保護の必要性の高い分野について個別法の整備の必要性を提言されています。今回の基本方針で「格別の措置を必要とする」とされた電気通信分野の個人情報保護についてうかがいたいと思います。

堀部 1990年7月に、当時のEC理事会が「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」²を採択して、欧州基準の案を示しました。その中で、第三国に十分なレベルの保護(adequate level of protection)を要求する、その措置を講じていない国に、データの移転を禁ずる、との考えが示されました。情報通信分野は、外部からの影響が大きく、グローバル化に伴い、情報が国境を超え、瞬時に地球を駆け巡る時代になった。そうであれば、世界のどこでも、同じような保護措置がとられる必要がある。そのような発想によるものですが、これは欧州の加盟国内部にとどまらず、重大なインパクトを与え得るもので、私はその指令の持つ必要性について訴えたのですが、日本国内ではほとんど関心が寄せられませんでした。ただ、さすがに欧州で活動している日本企業はこれを重視し、日本も措置をとってほしい、と政府に要求するようになります。最初に反応したのが通産省(当時)で、1997年にガイドライン(「民間部門における電子計算機処理に係る個人情報に関するガイドライン」)を公表しています。また、その後、プライバシーマーク制度³が創設されました。やがて各省で個別分野ごとの検討が始まり、私も各省庁のさまざまな懇談会や委員会の座長や委員を要請されるようになって、ガイドラ

インづくりに関与したり、諸外国の動向を踏まえながら、改訂の作業にも協力してきました。電気通信分野については、1991年に郵政省(当時)がガイドライン(「電気通信事業者における個人情報保護に関するガイドライン」)を策定しています。これはOECD8原則(9頁・資料参照)に則った一般的なものでしたが、1998年に、より詳細なものに改訂しようということになり、私は郵政省電気通信局の研究会(「電気通信分野における個人情報保護法制の在り方に関する研究会」)の座長として、新たなガイドライン(「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」)を取りまとめました。この分野の事業者が個人情報をどのように取り扱えばよいのか、行政機関として指針を示したもので、形式としては郵政省告示で、内容としては消費者、個人の信頼の確保を重視するものです。また、これに基づいて個人情報取扱業務登録制度⁴が設けられました。

それをつくる際、EUの指令を参考にしました。EUは一般的な指令は、日本の個人情報保護法に当たるものですが、それとは別に、電子通信分野の個別法に当たる指令(「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の保護に関する理事会指令提案」)が採択されていて、その後、何度かの改訂を経ています。

要素としては、EU指令と同じものを網羅されたということでしょうか。

堀部 1998年の「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」では、EUの情報分野の指令におけるいくつかの条項も参考にしました。日本でも以前から議論されていたものですが、例えば、Traffic data(通信履歴)、Itemised billing(利用明細)、Location data(位

2 「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」：EC(当時)が1990年7月に公表した指令に関する提案で、世界的に注目された。その後、さまざまな議論を経て1995年10月にデータ保護指令として採択された。
3 プライバシーマーク制度：財団法人日本情報処理開発協会(JIPDEC)が1998年より行っている「個人情報保護に関する事業者認定制度」のこと。認定にあたってはJISQ15001に基づいた審査を行い、該当する事業者の事業活動に対して、

その旨を示すロゴマーク「プライバシーマーク」を付与するシステム。

4 財団法人日本データ通信協会が1998年より「個人情報保護登録センター」で登録申請受け付けを開始。登録の対象となるのは、「電気通信事業者」および「発信者情報通知サービス(ナンバーディスプレイなど)の事業用利用者」。事業者は個人情報を取り扱う業務の目的、個人情報の取扱いの概要、収集先、提供先、個人情報保護措置の概要などを登録し、登録証と個人情報保護マークが交付される。

置情報などを盛り込みました。

米国はどのようにかたちでこの問題に取り組んでいるのですか。

堀部 欧州では一つの法律で公的部門と民間部門を包括するオムニバス・アプローチ(omnibus approach)がとられますが、米国は、セクトラル方式(sectoral approach)といって個別の分野ごとに法規制をする方式をとるといように、方法論に基本的な相違があります。また米国は、伝統的に「情報の自由な流れ(free flow of information)」を重視することもあり、欧州のEU指令には批判的な態度です。潜在的には、自分たちでイニシアティブをとれないことに対する感情的な反発もあるのでしょうか。1999年7月に欧米は一応の合意に達したものの、現在、再び見直しの議論があります。エレクトリック・コミュニケーションの分野について言えば、対立というより、米国があまり話題にしたがらない、という方が表現として妥当なのかもしれません。

米国は州ごとにルールがかなり異なるのでしょうか。

堀部 米国にはFCC(Federal Communications Commission / 連邦通信委員会)の規則がありますが、それはインターステイツ、つまり州間にまたがるものおよび外国との通信に関するもので、その他はすべて州の公益事業委員会⁵の所管事項です。例えば、日本では、電話番号の発信者情報の問題について、NTTが本格的な検討を始めたのは1990年代半ばですが、ニューヨーク州では、既に1980年代末から問題として認識されるようになり、番号を相手に伝える装置を製造すること自体、プライバシーの侵害行為に当たるのではないかと、そのような議論が州レベルで行われました。

新しい事態に対して、州ごとの試みを重ねることでよりよい制度を求めて

いくという利点があるようですね。

堀部 とはいえ、州法ごとの違いがあったり、さらに後からFCCが規則をつくったり、米国の制度は複雑で分かりにくいものであることは否めません。その点、成文法的な法文化の欧州は、EUとしての統一的な指令を出しますから、全体の方向性が分かるという点では有益であると言えるでしょう。

通信の秘密の問題

今回の個人情報保護法の成立を受け、電気通信分野におけるガイドラインを検討する目的で、昨年2月に総務省総合通信基盤局の懇談会(「電気通信事業分野におけるプライバシー情報に関する懇談会」)が始まりました。堀部先生はその座長を務められていますが、ここでは、どのような問題意識を持って議論をされているのでしょうか。

堀部 法が定めるのは、あくまでも必要最低限の規定です。電気通信事業は公共性の高い事業でもあり、法律をベースに、より高次のレベルの規定が求められます。法はもちろん、基本方針で触れていることも取り込み、電気通信事業者にはこれを見ていただければよい、そのような包括的なガイドラインにしていこうという意気込みを持って取り組んでいます。検討の手法としては、電気通信にかかわるトラブルの実態を調査して各国の対策を比較法的に研究する、というかたちです。

この分野は発展が著しく、対処すべき新しい事象が次々に現れると思われれますが。

堀部 例えば、事前の承認もなく送られてくるスパムメール⁶の問題は、個人のプライバシーに土足で踏み込んでくるようなものだ、と世界的に問題になってい

ます。私はOECDの情報セキュリティ・プライバシー関係のワーキング・パーティの副議長を務めていますが、そこでもこの問題を取り上げよう、ということになっていて、今年9月に韓国の釜山市で開催される国際会議でも議題にする予定です。ちなみに、これに関連して、オプトイン(opt-in)、オプトアウト(opt-out)という言葉が使われます。オプトインとは、利用者がウェブなどでこのような情報が欲しい、と意思表示して初めて電子ルールなどの情報が送られてくるかたちで、欧州はそのような考え方を指向しています。それに対してオプトアウトとは、まず情報が送られてきて、自分は欲しくない、今後送るな、と意思表示するかたちです。日本で言えば、未承認広告がそれに当たりますし、米国でも一般的に見受けられるかたちです。

国際的な動向を国内のルールづくりにも反映させていくことが求められると。

堀部 電気通信分野は共通するところが多く、しかもネットでつながっていることもあります。以前、EU委員会で電気通信分野を扱う方々とも意見交換したところ、共通する課題が多いことが分かりました。ただ、日本語の表現には違和感があるようで、例えば、個人情報保護法の第15条に「その利用目的をできる限り特定」という表現がありますが、ガイドラインでも使いましたので、英語で「as much as possible」と訳すと、「曖昧だ」と不思議そうな顔をされました。

いずれにせよ、国際情勢への目配りは必要です。EUは、頻繁に指令の改正作業を行っており、最近のものは2002年7月12日に採択されています。現在、総務省の懇談会では、そのあたりも視野に入れながら、来年の個人情報保護法の全面施行に向け、1998年のガイドラインをど

5 公益事業委員会：電話、電力、ガス、交通などの民間公益事業を規制する州の機関のこと。アメリカでは、このような規制権限のかなりの部分を州が行っている。

6 スパムメール：不特定多数に向けて、一方的に送付される広告メールなどのこと。ネットワークへの負荷を高めるほか、発信者を隠し不正にメールサーバーを使用するなど、問題点が多い。

のように見直すか検討している最中で、予定としては、6月末には案をまとめ、パブリックコメントを求めようと考えています。

検討課題としてはどのようなことがありますか。

堀部 課題は山積みです。例えば、日本にプロバイダーが8,000社以上もあると言われていますが、そのかなりのものが、個人情報保護法で個人情報取扱事業者から除かれる5,000件を超えない個人情報を扱う小規模な事業者です。あるいは、事業者が潰れたら、そこが保有していた情報の扱いをどうするのか、ということもある。さまざまな課題が控えていますが、より根本的なところでは、憲法が謳う「通信の秘密」をどのようにとらえるか、という難題があります。

日本の場合、通信の秘密が厳格に守られているようです。

堀部 憲法第21条第2項の「通信の秘密は、これを侵してはならない」、電気通信事業法の第4条の「通信の秘密の保護」や電波法などで保護されていますが、傾向として、通信の秘密は非常に厳格に守られています。もちろん、それはよいことではあるのですが、反面、迷惑通信などによる権利侵害があったとき、救済の妨げにもなります。例えば、プロバイダーにすれば、下手に発信者情報を開示すれば電気通信事業法違反に問われる、ということがありました。それを何とかしよう、ということで、プロバイダー責任(制限)法⁷が⁷つくりられ、平成14年5月に施行されています。通信の秘密とインターネット上の権利侵害の調整というぎりぎりのところを詰め、発信者情報の開示について定めたものであり、いくつかの要件を定め、必要であれば、発信者が開示を請求できるようになり、あるいは接続業者が迷惑通信を削除できるようになりました。漸進ではありますが、インター



ネットにおける通信の秘密は、なお徹底した議論を要する重要なテーマです。欧米をはじめ各国もこの問題に直面しており、検討には国際的な調整という視点も必要です。

インターネットにおける匿名性の重要性を主張する声があります。

堀部 通信の秘密が公権力の通信への介入の防壁になっている、との見方があるわけです。通信の秘密をどのように扱っていくのか。現在検討中のガイドラインもその一環で、電気通信事業者としてとるべき対応をできるだけ明らかにしよう、というものです。世論にも、オークション詐欺や「2ちゃんねる」の書き込みの問題などインターネットにおける詐欺や中傷に対して、通信の秘密を過度に保護するのはいかがなものか、という意識が強まっているのではないのでしょうか。

新たな事態に対処していくにはガイドラインという手法は適しているのでは。

堀部 ITの分野は技術の発展が著しく、新しい事象が次々と出てきます。それには柔軟な対応が必要で、ガイドラインという形態は適しています。しかし、それだけでなく、同時に、個別法の軸となるような哲学も大切です。一昨年、OECDは情報セキュリティに関するガイドライン

の改訂版を公表していますが、そこで「セキュリティ文化」という概念を打ち出しました。インターネットの急激な発展によって不正アクセスやウイルスなどの被害が増加している。その危機的な状況に対して、セキュリティ文化という観点から先進国の集まりとしてきちんと対処していこう、という趣旨です。そのような将来を左右する議論に対して、わが国も相応の役割を果たしていくべきでしょう。

中央大学法科大学院法務研究科教授 / 一橋大学名誉教授
電気通信分野におけるプライバシー情報に関する懇談会座長
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。一橋大学名誉教授。情報公開・個人情報保護関係では、行政改革委員会行政情報公開部会専門委員、大蔵省・通産省個人情報保護・利用の在り方に関する懇談会座長、特殊法人情報公開検討委員会委員、物価安定政策会議特別部会公共料金情報公開検討委員会委員長、高度情報通信社会推進本部高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部個人情報保護検討部会座長等を歴任。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』(学要書房・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』(共編著/青林書院・2001)、『インターネット社会と法』(編著/新世社・2003)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

7 プロバイダー責任(制限)法：正式名称「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律」。平成13年11月30日公布、平成14年5月27日施行。全4条の法律で、法律の趣旨、定義、プロバイダー等の損害賠償責任の制限、発信者情報の開示請求等を定めている。

