

電子商取引における個人情報保護政策の変化に関する研究

富山研究室 0901010 竹内秀樹

電子商取引において、個人情報の保護の確保は重要であるが、その確保するためのアプローチとして、政府のみからの規制を与える法規制と、電子商取引を行う民間企業の自主規制に代わる自主規制という2つのアプローチが存在する。本論ではこの問題に対し法規制をとってきたとされるEUと、自主規制をとってきたとされるアメリカの動きを分析することにより、自主規制路線一本槍といわれていたアメリカは、実際には自主規制と法規制を、相互にその政策に反映させようとしていたし、法規制一本槍といわれていたEUも、次第に政策を自主規制の方向に向けつつあったということを説明する。これは、国内に閉じた分析である。その分析を踏まえて、Safe Harbor 原則という、アメリカ、EU間の個人の情報の流通に関する原則に対する、アメリカとEUとの交渉のやりとりを分析し、国内の交渉と国外の交渉とが別物であるということを、明確にする。つまり、当初は、アメリカ、EUとも従来言われているような、アメリカは自主規制、EUは法規制というスタンスを持って、お互いに交渉を挑んでいたということである。そして、最終的にアメリカ、EUとも、国内の変化に国際間の交渉も影響を受けて、変化をしてくるという可能性を示唆し、それらの動きをまとめて従来見えてこなかった、隠された変化を、本研究で説明する。

キーワード：電子商取引、個人情報保護、FTC、欧州委員会

1.はじめに

近年、情報通信技術の発展により、電子化された情報を情報通信ネットワークを介して大量かつ迅速に処理することが可能になった。これは、商取引を効率的に行うといったようなことに関して可能性を開くことが多い反面、ある程度の個人情報収集することが必要とされるため、適切な個人情報保護の確保は、緊急の課題である。

電子商取引をめぐる適切な個人情報保護の確保には、個人情報の保護については世界各国で様々な取組がなされているが、本論では2つの大きな流れであるアメリカとEUに注目する。両国は個人情報保護に対し、異なる政策をとってきた。世界的に影響のある両国の政策、交渉を整理することにより、この問題に対する制度の流れを把握できないであろうか。本研究は個人情報保護政策における2つの潮流であるアメリカとEUにおける現状を整理し、アメリカとEUとの交渉を整理することによって両国の政策の変化について論じていくことを目的にした。

法的に言えば、アメリカの個人情報保護制度は、「公的部門と民間部門のそれぞれで個別法が定められている『セクトラル方式』」であるのに対し、ヨーロッパは「ひとつの法律で公的部門と

民間部門を包括する『オムニバス方式』」を採用している点が、両者の違いとして上げられる。しかし、本論では両者の違いを、政府が規制を行う政府規制と、民間団体が自主的に行う自主規制という、規制についての政策に注目する。つまり、ヨーロッパにおいては、個人情報情報についても強い法的保護を政府が与えているということに注目し、政府が個人情報保護の問題の確保に主体的にかかわるアプローチとして、とる。一方、アメリカのように、個人情報情報は自由に利用することに意味があり、購買履歴や個人情報情報はそれほど強く保護せず、規制は最小限にすべきで、また、法律で保護されない分野は、民間の自主規制で対応するという考え方のように、政府は民間の自主規制を尊重するというアプローチである。

そのアプローチに従い、アメリカとEUの国内の個人情報保護をめぐる動きと、アメリカとEUのSafe Harbor 協定のやり取りを取り上げる。Safe Harbour 協定とは、欧州委員会がEU国民のプライバシー保護を目的とした指令「Directive on Data Protection」（通称 EU データ保護指令）を発行したことに始まる。指令では、適切な個人情報保護を実施していないEU外の諸国へEUから個人情報を移動することを禁止している。米国への個人

データの移動を可能にするために、クリントン政権下の米国商務省と欧州委員会が“safe harbour”の枠組みを策定した。これにより米国企業が Directive on Data Protection の条件を満たすことができるというものである。

それらの動きを分析することで、政府によるプライバシー保護に歴史的に熱心だといわれてきた EU、自主規制を主張してきたアメリカも、それぞれ変化をしているということが説明される。また、2 国間の交渉を詳細に分析し、変化を明らかにすることで、将来の各国間で行われるであろう、同様の交渉にも、対応できるであろう。

2.各国の個人情報保護への取り組み

2.1 プライバシーと個人情報

個人情報とプライバシーは、前者が後者を包摂する関係になると考えられる。プライバシーは元来捕捉しにくい私的領域の出来事であるが、モノを購入する、家を借りる、ビデオを見るなどプライバシーに属する行為の事実が、検索可能なデータ形式で記録し、蓄積された場合、プライバシーが個人情報に転化するからである。

よって、個人情報の定義は、本研究では、名前から、医療情報まで収集する機関によって広範囲に渡るデータと、ここでは考える。

2.2 個人情報流通とそれに関する問題

コンピュータ上に蓄積された個人情報は、電子化されているため、収集、蓄積、加工および利用が容易であるという特徴がある。だが、個別対応が可能になった反面、情報主体の同意のない個人情報の収集・蓄積、第三者への提供など、不適正な取り扱い事例が社会問題化している。特に本人の意図しない目的や、誤情報あるいは不完全な情報が利用・提供されることで、誤った予断が形成されるなどの事態が懸念される。

2.3 海外における各国の個人情報保護の推進

2.3.1 アメリカ

米国は、基本的に個人情報保護は各業界の自主規制で行うべきであり、すべての業種を包括する法的規制を行うと、産業に打撃を与えたと考え

られている。

2.3.2 ヨーロッパ

ヨーロッパ諸国では 70 年代に入ると、プライバシー保護やデータ保護を目的とする法律が順次制定されている。また、指令「Directive on Data Protection」に見られるように、個人情報の保護に対して、法的な規制を加えるのに非常に熱心であった。この時点でアメリカ型個人情報保護とヨーロッパ型の個人情報保護の 2 つの潮流ができた。

2.4 国際機関、OECD における推進

1970 年代から各国で個人情報保護法が制定されるようになった。特に、制限条項を持つ情報保護法の制定はヨーロッパに集中していた。それは、自国民のプライバシー保護には役立つが、一方で、国を越えた情報流通を阻害するという側面も合わせ持っていた。これは情報技術分野で他国より先行する米国にとって、大きな障壁となってきた。なぜなら、全地球的な規模の通信ネットワークを所有する米国事業者は、ネットワークを通じて、ヨーロッパ市場をも抑えたいからである。しかし、ヨーロッパ諸国で次々に制定されるプライバシー保護法は、米国の利益を阻害する可能性があるため、米欧で利害の対立が見られるようになった。

3.主体そのものの変化-アメリカ、EU、企業を例にとり-

3.1 各主体に対する誤解

個人情報保護に関しては、一般的に欧州は積極的に法的保護を行い、アメリカは自己責任を重視し、民間の自主規制を尊重しているということが言われていた。その仮定は、かつては正しかったと思われるが、現在では必ずしも当てはまらない。本章において、それを説明する。

3.2 政府の役割の変化

3.2.1 アメリカ政府の政策の変化

本論においては、アメリカ政府というとき、FTC をさすことが多い。この問題に対しては、FTC が、監督する権限を有しているからである。

アメリカ政府の個人情報保護に対するスタンスの変化を表したのが、以下の表である。

1998年5月	ゴア副大統領の講演
1999年7月	FTC報告書（自主規制の流れへ）
2000年5月	FTCの調査（法規制の流れへ）
2001年10月	FTCの議長発言（自主規制の流れへ）

表のような変化がなぜ、起こってきたのかを考える。アメリカ政府は、時に法規制の姿勢を見せることもあれば、時には民間の自主規制を信頼するような動きも見せてきた。これから、その変化を分析する。その前に、前提となるべき要件を整理しよう。今まで述べてきた例を見てみると、表面に出てくる変化のほかには表面に出てこない変化があることに気が付く。その表面に出てこない変化とは、この問題に対する政府と民間団体の役割の変化である。政府が法規制を取る場合、当然ルールを作るのは、政府であるし、それにしたがって、業界団体は動く。つまり、政府はルールを作って、それに従う民間団体というモデルが出来上がる。これをモデル1と呼ぶ。一方、自主規制の場合はルールを作るのは、業界団体である。この場合、政府はルールを作るという役割ではなく、民間の自主的なルールを監視し、指導するという役割となる。モデルとしては、民間がルールを作り、それを監視するというモデルとなる。これをモデル2と呼ぶ。

その2つのモデルが、政府と民間の状況の変化に応じて移り変わってきたと考える。つまり、1998年5月14日のゴア副大統領の講演以前は、アメリカにおいてはそれぞれの主体の役割においてモデル2が採られ、それ以降、FTCがインターネット上のプライバシーを規制する法律の制定を見合わせるように議会に勧告するにいたった1999年7月13日まで、モデル1がとられていた。そして、その流れはFTCが、民間部門全体を規制するオンライン・プライバシー保護法の制定を推進する立場を取るようになった2000年5月まで続いた。そして、2001年10月から再び、モデル2がとられるようになるのである。ここで、ターニングポイント説と認識変化仮説、両仮説を通して考えてみる。ターニングポイント説とは、

その認識が、政府で言えば、選挙のような主体内部の構造が一気に変わるような時に変化する事をさし、認識変化説とは、問題に関係する業務のコストが大きくなりすぎたり、交渉を通して少しずつ変化することをさすものである。

本章の分析においては、ターニングポイント説で説明されると見るべきである。例えば、2001年の10月の動きに関しては、新しい議長の就任が問題を決定づけたし、2000年の5月の動きにしても、FTCが米国の商用Webサイトに関して行った調査の結果、規制論が台頭したからである。

3.2.2 EUの政策の変化

EUにおいて、個人情報の保護が、いかなるプロセスを経て具現化をしてきたかを見てみる。本節では、アメリカとの交渉過程を踏まえない、EU単体の変化に焦点を当て分析を試みる。EUの変化を論ずるとき、アメリカで言うところのFTCにあたるのが欧州委員会である。本節でも、欧州委員会が中心となって、分析されることになる。

2. 3. 2節を見ると、EUは個人情報保護に法的にアプローチをすることに熱心であったと見て取れるかもしれない。しかし、それに相反する動きが、存在してきてる。具体的に見ていくことにしよう。

1999年6月14日の時点で、欧州委員会に対するECOMの調査において欧州委員会は、「規制に関しては、基本的に自主規制によっておこなうことを原則として考えている。」とはっきり述べている。また、ほかの発言として1999年11月、オーストリア科学アカデミー組織改正と欧州統合研究部副部長のミハエル・ラッツァ(Michael Latzer)氏は、講演で「コンテンツの規制やプライバシーの権利などにおいては、国家による規制以上に、業界内での自主規制が大切だ。」と述べているように、以前の法規制の動きから、1999年以降どちらかというと、アメリカよりの変化が見られる。これをEU単体で見た場合、政府はルールを作って、それに従う民間団体というモデル(モデル1)と民間がルールを作り、それを政府が監視するというモデル(モデル2)の変化

は、どうであろうか。従来は、EU に関しては現代においても、モデル1に従ったまま、つまり EU は、この問題について法規制を行いつづけている、とされてきた。しかし、EU にも変化が見て取れる。それでは、いかなる要因でこの変化が起きてきたのか。1999 年代、EU において、個人情報保護にかかわるような、特に政治的な変動は存在していなかった。よって、この変化に対しターニングポイント説を採ることは、できない。それでは、認識変化仮説は、どうであろうか。主な EU 諸国のインターネット人口を見てると、急激な変化がみてとれる。1999 年代ごろから、EU の変化が見て取れるところを考えると、認識変化仮説を、変化の説明するための仮説ととるべきであろう。

3.3 企業の変化

プライバシーに対しての企業の取り組みについて、述べる。アメリカ、EU と分析の点で異なるのは企業は、本質的に個人情報保護を望む存在ではないということである。すなわち、いわゆる One-to-One マーケティングと呼ばれる手法は、個人の情報を収集することにより成り立つものであり、企業側としては、ビジネスに必要な不可欠な情報が入ってこない可能性がある、個人情報保護は、望ましくないというわけである。この問題に対し、民間企業は、主体的には動いていない。主体的に動いていないという例をあげよう。政府の圧力によって、民間企業の取り組みに変化が生じるという例である。

98 年 5 月 14 日、ゴア副大統領はニューヨーク大学での講演において、ネット上の個人を保護するための「電子権利章典」の必要性を訴え、これに続き FTC は、6 月 4 日、連邦議会に「プライバシー・オンライン」と題する報告書を提出すると、すぐに、98 年 6 月に AOL、Microsoft、Netscape、DMA など 80 以上の企業及び業界団体からなるグループである Online Privacy Alliance (OPA) が発足し、民間部門による自主規制を促進しようとしている。つまり、副大統領の演説と FTC の報告書の圧力によって、企業の

取り組みが促進されたというべきである。

今まで見てきたように、この個人情報保護の問題に対しては、民間企業は政府が動かなければ、何もしない存在であった。節をわざわざ 1 つ、民間企業の分析のために設けたのは、アメリカと EU の分析に民間団体も加え、分析をより精緻なものにするためであったが、上記のようにこの問題に対して、主体性がない民間企業を分析に加えても、モデルにさしたる変化はないと考えられる。

よって、今後の分析において民間企業は、分析からはずしアメリカと EU に限ったより精密な分析を行うこととする。

3.4 本章のまとめ

今まで、アメリカと EU に関してはモデル 1、モデル 2 の分析を行い、民間企業に関しては主にアメリカ政府との関係の視点で、状況を概観してきた。ここで、アメリカと EU を時系列的に並べ、改めて分析をしておしてみよう。

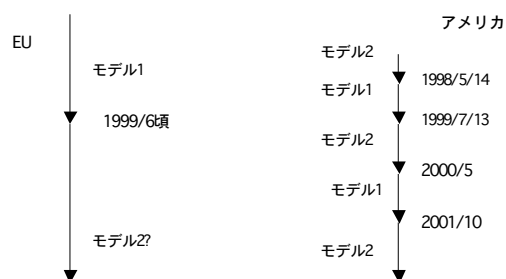


図1

上記の図1は、アメリカとEUの年代ごとのモデルのそれぞれの変化を表している。アメリカは、もともと自主規制を主張していたのが、1998 年 5 月に第一の変化、すなわち法規制のスタンスを取るようになり、再び 1999 年 7 月に自主規制の方針に戻ったということを示している。EU は、伝統的に法規制を主張してきたのに対し、1999 年ごろから、自主規制に、近づきつつあるということが、上図から見て取れる。アメリカは、短い頻度で、モデルが入れ替わっており、EU は、ただの 1 度、モデルが変化しただけである。

これは、アメリカがターニングポイント説にしたがい、EU が認識変化仮説にしたがっていることの説明になるのではないだろうか。なぜなら、

政権の移り変わり、または組織の改選に伴うトップの移動などはたびたびあり、状況は変化しやすいが、認識の変化は、変化するまで時間を要し、一度変化したらそう簡単に変化しないからである。上記の図を見てみるとそのような形になっている。

今まで、各主体単体の分析にとどめてきたが章を改めて、各主体間の分析に移る。目的は、各主体の変化そのものの分析である。

4. アメリカと EU との間の関係性の変化

4.1 目的

本章では、アメリカと EU とのデータ保護指令をめぐる動きを、上記の図 1 に当てはめて、考察する。本章および、この論文の目的は、図 1 のモデルをさらに精緻なものにし、よって各主体の変化を明確にすることである。

4.2 「EU データ保護指令」から Safe Harbor 協定まで

米国商務省は、10 月 25 日からの EU データ保護指令の施行を受けて、Safe Harbor 原則のドラフトを発表している。この Safe Harbor 原則は米国の多国籍企業に EU 指令を遵守させるために考案されたものであり、米国は EU に対し、同原則を遵守すると宣言した企業は、EU 指令第 25 条にある「十分な」レベルの個人情報保護を行っている」とみなすことができると主張した。

2000 年 3 月に両者の交渉はまとまっており、Safe Harbor 協定 (1)EU の規制者による公式な監督を受けるか、または(2)FTC により監督される自主規制体制を取るか選択できる、として同意されたが、本章においてより詳しく交渉過程を分析することにする。

アメリカは、EU 加盟国との間で膨大な、データ流通があり、2000 年の EU との貿易額が約 3850 億ドルに登るといわれる。国家間のデータの流通は、企業にとって、必要不可欠のものであり、電子商取引にとっては、基盤そのものである。したがって、EU データ保護指令の第 25 条は、アメリカにとって大問題であり、だからこそ節の最初に述べたとおり米国商務省は、EU 指令の施行の数

日後に、Safe Harbor 原則のドラフトを発表しているのである。しかし、このドラフトは EU の入れるところにならなかった。なぜなら、米国は、個々の企業等の自主規制による個人情報保護のガイドラインである"safe harbor"による保護で足りるとしているのに対して欧州は法的な汎用的な強制が必要としたからである。

1999 年 4 月、米国商務省は個人情報の国際間の移動に関する米国と EU 間の論争を解決する手段として、Safe Harbor 原則の改訂版を発表した。そして、EU は米政府が発表した"safe harbor"の最新版をもって適正なレベルの保護と認めた。

ところが、4 月に出たドラフトは、本来 6 月のサミットの時点で正式に条約化されるはずだったのであるが、EU のニュースリリースによると EU が最終合意を拒否したので、話し合いが続行されることになった。そして、1999 年 11 月 15 日、米国商務省は Safe Harbor 原則ドラフトの改訂版を発表した。

1999 年 12 月 3 日、EU 指令の第 29 条で規定されたワーキングパーティーは、米国の Safe Harbor 原則ドラフトの改訂版に対する意見を発表した。同ワーキンググループは Safe Harbor 原則が、EU 域内の現行の個人情報保護法と比較して不十分であることを指摘している。しかし、2000 年 3 月、ここにきてようやく EU と米国の交渉は、米国の提案する Safe Harbor 原則について米国商務省と欧州委員会が Safe Harbor 協定として同意する形で決着をつけている。同協定では、米国企業は(1)EU の規制者による公式な監督を受けるか、または(2)FTC により監督される自主規制体制を取るか選択できる。

4.3 Safe Harbor 原則に関する交渉

さて、ここで Safe Harbor 原則にかかわる交渉の流れを、図 1 に付け加えてみる。

図を分析してみると、EU が自主規制に傾きつつあった第 3 回目の交渉にかんしても、アメリカとの交渉に関しては、法規制をその選択肢にしているし、アメリカにしても第 1 回目の交渉の時には、自国内では法規制に傾きつつあったにもかか

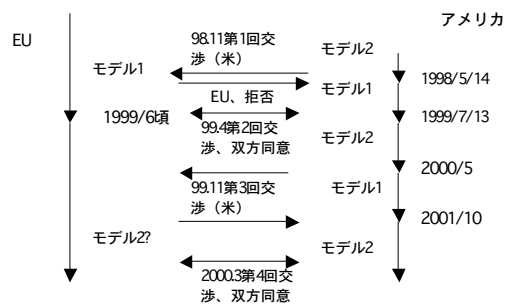


図3

わらず、EU との交渉においては、自主規制を主張している。

4.4 結論

本論では、以上のような分析により、アメリカと EU の個人情報保護に対する隠された変化を明らかにしてきた。それは、以前言われていたアメリカは自主規制、EU は法規制、という単純な視点からの脱却を目指すものである。

3 章で分析したとおり、自主規制路線、一本槍といわれていたアメリカは、実際には自主規制と法規制を、相互にその政策に反映させようとしていたし、法規制一本槍といわれていた EU も、次第に政策を自主規制の方向に向けていった。アメリカ、EU それぞれに限った分析では以上のような結論が得られた。

4 章においては、その結論を踏まえた上に Safe Harbor 原則に関する交渉のやりとりを分析し、国内の交渉と国外の交渉とが別物であるということ、を明確にすることができた。その交渉過程を見るに、当初は、アメリカ、EU とともに従来言われているような、アメリカは自主規制、EU は法規制というスタンスを持って、お互いに交渉に挑んでいた。すなわち、国内でいかなる政策のスタンスを取っていようと、アメリカは自主規制、EU は法規制というスタンスであった。

このような、対外的な政策のスタンスの不動性は、アメリカ、EU の国内での変化から目をそらさせてしまい、最近においてもアメリカは自主規制、EU は法規制という、古い前提にのっとって、議論がなされることもあった。

しかし、2000 年 3 月の最終的な合意内容を見てもわかるとおり、アメリカ、EU の国内の変化に国際間の交渉も影響を受けて、変化をしてきてい

ると考えることも、可能である。同協定の内容をもう一度振り返ってみると、米国企業は(1)EU の規制者による公式な監督を受けるか、または(2)FTC により監督される自主規制体制を取るか選択できる、とある。

重要なのは (2) である。これは、米国企業の選択であって彼らは、当然 (2) をとるはずである。それは、アメリカと交渉した EU もわかっていたはずであるが、あえて、この内容で合意をしたということに我々は、注目しよう。

2000 年 3 月に、Safe Harbor 原則に関する交渉の最終的な合意がなされたとき、アメリカ、EU とともに国内は、モデル 2 の状態、すなわち民間がルールを作り、それを政府が監視するというモデルにしたがっていたことになる。もちろん、それ以前の交渉の段階も同じような、状況は存在したが、2000 年 3 月のように、交渉を重ねているうちに少しずつ変化した可能性を見ることができ、以上述べてきたことをまとめて、隠された変化の説明とすることができる。

参考文献：

- 木村、土屋 (1998) ネットワーク時代の合意形成
- 堀部 (1988) プライバシーと高度情報化社会
- ECOM プライバシー問題ワーキンググループ訳、OECD 「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」
- ECOM プライバシー問題ワーキンググループ訳、個人データ処理に係る個人の保護および当該データの自由な移動に関する欧州議会および理事会の指令
- 「日本経済新聞」1999年9月3日・朝刊
- 大寺 (2001) 郵政研究所月報
- 堀部 (1997) 「EU 個人情報保護指令と日本」
- 電子商取引推進協議会国際課 (1999) 電子商取引に関する ECOM 欧州視察団報告書
- 電子商取引推進協議会消費者WG 消費者保護SWG (2001) 電子商取引における消費者保護の推進