

PNRデータの移転をめぐる米EU関係

須田 祐子 東京外国語大学外国語学部非常勤講師

1 はじめに

アメリカと欧州連合（EU）は1990年代半ばから個人データの移転に関する協議を行なってきたが、2001年の同時多発テロ後、米EU間のデータ問題の焦点は経済（電子商取引）から安全保障（テロ対処）へと大きく変化している。本稿はPNR（搭乗者名簿）の移転と利用をめぐるアメリカとEUの交渉と協定の事例からデータ政策の「安全保障問題化」を探ろうとする試みである。

2 2004年のPNR協定

PNR問題は、同時多発テロを受けてアメリカで航空保安対策が強化されたことに端を発する。事件からほどない11月19日、航空運輸保安法が「行政、航空事業者、空港管理会社に対して妥協を許さない雰囲気の中で成立」（新田、39頁）した。同法は航空保安に関するさまざまな施策を求めているが、その一つとしてアメリカを離着陸する旅客機を運用するすべての航空事業者が搭乗者に関する情報を税関に電子送付することを義務づけている（第115条）。テロ事件後、税関は税関国境警備局として新たに発足した国土安全保障省に編入されたので、PNRデータは実質的には国土安全保障省に送付されることになる。

PNRは、もともと航空券を予約する際に収集される情報であり、航空事業者や旅行代理店のデータベースで利用されてきた。その中には、氏名、生年月日、住所、出身国などパスポートに記載されるような情報だけでなく、電子メールアドレス、電話番号、支払い方法（航空券を現金で購入したかクレジットカードで購入したか）、クレジットカード番号、場合によっては食事の好みといった情報も含まれる。こうしたデータがテロの対処、防止で重要であるのは搭乗者の中から「危険人物」を見つけ出す手掛かりとなり得るからである。税関国境警備局によれば、PNRデータの利用は「善意の（*bona fide*）旅行を円滑化し効率的で効果的な旅客の事前リスク評価」を可能にする（CBP PNR Privacy Statement）。

ところがPNR提出の義務化はヨーロッパの航空事業者を「不可能な状況」に追い込むことになった。アメリカの法律に従えば、EU域内を出発してアメリカに向かう旅客機を運用する航空事業者はPNRデータを国土安全保障省に移転しなければならないが、航空輸送サービスを提供するために収集した個人データを法執行の目的で転用することは1995年のEUデータ保護指令の「目的の制限」（第6条）に違反する（Heisenberg, 2005, p. 142）。そもそもアメリカにPNRデータを移転すること自体、データ保護指令に違反する可能性がある。データ保護指令の規定によれば、第三国（EU域外の国）に個人データを移転できるのは、当該第三国が「十分なレベルの保護」を確保している場合のみであるが（第25条）、アメリカはデータプライバシーについてヨーロッパとは異なるアプローチをとっているため、「十分性」の要件を満たすとは見なされない。しかし指令に従ってPNRデータの移転を拒否すれば、航空事業者は罰金を科せられるだけでなく、着陸権を剥奪される可能性すらあった。

そこでEUの法律に違反しないでデータを移転できるかどうか分からない不確実な状態を解消し、またEUの航空事業者（とその旅客）にペナルティが課せられる事態を回避するため、2001年12月、欧州委員会とアメリカ政府はPNRデータの移転に関する協議を開始した（PNR frequently asked questions）。

協議の焦点は、PNRデータを移転、処理、保存する条件であった。国土安全保障省は提供されるべきデータとして39項目をリストアップしたが、欧州委員会は19項目に制限すべきであると主張した。またアメリカ側は、当初、データを50年間保存することを主張し、その後7年間の保存を求めたのに対し、欧州委員会はデータ保存期間を3年にするよう主張した（Meller, 2003, pg. C.4; Tagliabe, pg. 5.3; Delegation of the European Commission）。

2003年12月17日、欧州委員会と国土安全保障省は「何とか針の穴に糸を通し」（Shenon, pg. A.18）PNRデータの移転に関する合意に達した。これを受けて2004年5月28日、「PNRデータの処理と移転に関する欧州共同体とアメリカ合衆国の協定」（PNR協定）が署名、即日発効し、EUは「アメリカへの、またはアメリカからの国際航空輸送で旅客便を運行する航空事業者が国土安全保障省の求めるよう自動化された予

約システムに含まれるPNRデータを処理する」ことを認めた。

PNR協定の下で移転されるデータは、搭乗者の氏名、住所、電話番号、渡航日、同行者、往復航空券であるか片道航空券であるか、クレジットカード番号、手荷物の数など34項目に及ぶが、民族的背景や宗教的信条を示すセンシティブなデータはフィルターにかけられる。移転は航空事業者がデータを送付する「プッシュ」方式で行なわれ、移転されたデータは3年半のあいだ国土安全保障省のデータベースで保存される。

また移転されたPNRデータの利用目的は「テロとテロに関連する犯罪」および「組織犯罪を含む、トランスナショナルな性格の他の重大な犯罪」への対処に限定されることになった。アメリカ側はPNRデータを重大な国内犯罪を取り締まるためにも利用することを強く希望していたが、国内犯罪への対処は利用目的から除外されることになった（例えば、テロリストである疑いのない不法入国者を取締まるために転用してはならない）。一方、税関国境警備局が移転されたデータを他の法執行機関と共有することは「テロとテロに関連する犯罪、および他の重大な犯罪」に対処する場合に限りケース・バイ・ケースで認められる。さらにデータが濫用された場合やデータに誤りがあった場合、データ主体である旅客は国土安全保障省のプライバシー局に訴えることができ、EUのデータ保護機関はEU市民を代表できる。

以上の規定は、国土安全保障省の「PNRデータ取扱い指針」としてまとめられ、「アメリカ合衆国に移転されるPNRに含まれる個人データの十分な保護」に関する5月14日の欧州委員会の決定に付属資料として収録された（データ保護指令の規定では、第三国が十分なレベルの保護を確保していると欧州委員会が認めた場合には追加的な保証の必要なく個人データを移転することができる）。この「充分性」に関する欧州委員会の決定は、協定の締結を承認する5月17日の理事会決定と共にPNR協定の法的基礎となった。

3 欧州議会の提訴と欧州司法裁判所の判決

PNR合意について、トム・リッジ (Tom Ridge) 国土安全保障長官は「旅客のプライバシーを守る一方、テロおよび犯罪と戦う国土安全保障の任務を強化する」ものだとしてその意義を強調した (Shenon, pg. A.18)。またアメリカとの交渉にあたったフリッツ・ボルケシュタイン (Frits Bolkestein) 欧州委員 (域内市場担当) は、「交渉による解決は決して完璧ではないが…我々はバランスのとれた解決策を考え出すことができ、加盟国もこれを支持している」と述べた (Delegation of the European Commission)。

しかしPNR協定はデータプライバシー擁護者から厳しい批判を浴びた。2004年2月、市民団体の連合であるプライバシー・インターナショナルは報告書を公表し、「十分な保護要件、明確な目的制限、過剰でないデータの収集と保存期間、国土安全保障省から再移転しないという保障を確保していない」として欧州委員会を非難した (Privacy International)。また同年6月、欧米の消費者団体の連合であるトランスアトランティック・コンシューマー・ダイアログ (TACD) は、強固なプライバシー保護措置が採用されるまで協定を停止するようEUとアメリカに求める決議を採択した (TransAtlantic Consumer Dialogue's Resolution)。

PNR協定を批判したのは市民社会組織だけではない。EUレベルでは第29条ワーキングパーティが2002年10月、意見を公表し、アメリカ政府の要請に従えばデータ保護指令との関連でさまざまな問題が生じると指摘した (Article 29 Working Party, Opinion 6/2002)。またワーキングパーティは2003年6月と2004年1月にも意見を公表し、交渉中の協定の内容、とりわけ移転されるデータの項目数や保存期間は、テロ対処という目的と均衡がとれておらず「適切で関連性があり過剰でない」と考えられるものを越えていると批判した (Article 29 Working Party, Opinion 4/2003 and Opinion 2/2004)。(第29条ワーキングパーティは、データ保護指令第29条に基づき設置された諮問機関であり、データ保護問題について欧州委員会に専門的意見を提供すること、また加盟国におけるデータ保護指令の原則の適用を支援することを主な任務とする。)

こうした均衡性 (proportionality) を重視する意見の根底には個人データ保護は「基本的権利と自由に関わる問題である」という信条がある。第29条ワーキングパーティは次のように述べている。「テロと戦う際、プライバシーの権利とデータ保護を含む、個人の基本的権利および自由の尊重が確保されなければならない…アメリカ合衆国の国内の安全という正当な要請は、これらの根本原則を妨げてはならない」 (Article 29 Working Party, Opinion 6/2002)。

欧州議会でもPNRデータの移転を「個人の基本的権利」の問題として捉える見方が根強くあり (Heisenberg, 2005, p. 150)、PNR協定は「プライバシーに悪い取引」であるという批判が交渉時から出されていた (Meller, 2004, pg. W.1)。欧州委員会は問題のさまざまな側面を考慮する必要があるとしたが、欧州議会の関心は主にデータプライバシーの側面に向けられていた (Pawlak, p. 38)。

2004年3月31日、欧州議会は「充分性」の決定案を撤回するよう欧州委員会に求める決議を採択した。

このとき欧州議会は、個人の私生活に干渉できるのは「法律の規定があり、かつ民主主義社会において正当な目的を追求するのに必要であって目的に比して不釣り合いでない」ときのみであるとする欧州人権条約第8条を引用し、EUには公共の安全の目的で商用データを利用する法的根拠が存在しないと指摘した。しかし欧州議会の決議に法的拘束力はなく、5月28日、PNR協定が署名された。

そこで7月27日、欧州議会は、欧州委員会の「十分性」の決定とPNR協定の締結を承認した理事会決定の取消を求めて欧州司法裁判所に訴えを起こした。欧州議会によれば、欧州委員会の決定は越権行為であった。欧州委員会はデータ保護指令第25条で与えられた権限に基づき「十分性」の決定を行なったが、これはPNRデータの移転が域内市場（第一の柱）の問題として扱われたことを意味する。しかしPNRデータ移転はテロ対処を目的とするのであるから司法および安全保障（第三の柱）に関わる問題である。そしてデータ保護指令では「公共の安全、防衛、国家安全保障、および刑法の分野における国家活動に関する処理操作」は例外とされる（第3条）。

また理事会決定についても法的根拠が適切でないと欧州議会は主張した。PNR協定に関する理事会決定の根拠規定は、域内市場の確立および運営に関わる加盟国の法の調和化（harmonization）を規定したEC条約第95条であるが、PNR協定が締結されたのはアメリカにデータを移転するためでありEU域内の障壁を除去するためではない。したがって理事会決定は第95条に基づいて採択され得なかったというのである。

2006年5月30日、欧州司法裁判所はPNR協定に関する欧州委員会と理事会の決定が無効であるとする判決を示した。ただし判決は欧州委員会の決定を2006年9月30日まで有効とした。

ところが欧州司法裁判所の判決はPNR協定の根拠規定の妥当性を論じたのみで、PNRデータの移転が欧州人権条約にあるプライバシー権の侵害にあたるかという根本的議論は回避した。また判決はPNR協定が均衡性の原則に違反するかどうかについての判断も避けた。結果的には、欧州司法裁判所の判決によってPNRデータの移転は安全保障問題であることが確認されることになったのである。

4 2007年のPNR協定

PNR協定の再交渉は2006年7月に始まった。しかし3ヶ月以内に正式な協定を締結し直すことは不可能であったので、2006年10月、まず暫定協定が署名された。再交渉では「第三の柱」の手続きに従い理事会議長国であったフィンランドの代表が国土安全保障省と協議した（欧州委員会が補佐）。

2007年7月26日、暫定協定の期限が切れる直前、アメリカとEUは新しい協定を締結した。この新協定の下、EUは「PNRの保護措置を説明した書簡（DHSの書簡）の保証に基づき…アメリカ合衆国に向かう、あるいはアメリカ合衆国からの国際航空輸送で旅客機を運行する航空事業者がDHSの求めるよう予約システムにあるPNRデータを利用できるようにするのを確保する」ことになった。ここでいう国土安全保障省の書簡とは、マイケル・チャートン（Michael Chertoff）国土安全保障長官からルイス・アマド（Luis Amado）理事会議長への書簡（「アメリカのEUへの書簡」）のことであり、その返書（「EUのアメリカへの書簡」）の中でEUは「国土安全保障省が十分なレベルのデータ保護を確保すると見なす」ことが確認された（PNR協定のパッケージは、アメリカとEUが署名した国際協定、PNRデータの取り扱いを保証したアメリカからEUへの書簡、およびアメリカにおけるPNRデータの保護のレベルが十分であるとするEUからアメリカへの書簡で構成される）。

新旧のPNR協定の骨子は同じである。しかし2004年の協定では移転されるデータが34項目であったのに対し、2007年の協定では19項目に削減された（これはEU側が当初求めていた項目数である）。一方、データの保存期間は、2004年の協定では3年半であったが、2007年の協定では実質15年に延長された。すなわち移転されたPNRデータは活性の分析データベースに7年間保存され、その後、不活性なデータベースに8年間保存されてから最終的に削除されることになった（不活性な状態で保存される間、データへのアクセスは、国土安全保障省長官が指名する同省の上級職員の承認があり、特定の脅威または危険性に対処する場合にのみ許される）。

センシティブなデータの扱いにも微妙な違いがある。2004年のPNRデータ取扱い指針にはセンシティブなデータ（人種、民族、宗教、思想、労働組合への加入、健康や性生活に関する個人データ）を利用しないことが明記されていた。これに対して2007年の「アメリカのEUへの書簡」では、国土安全保障省はセンシティブなデータはフィルターにかけて利用せず、「例外的な場合」にアクセスされない限り、センシティブなデータは速やかに消去されることになった。「例外的な場合」とは「データ主体〔個人〕または他者の生命が危険にさらされる、あるいは重大に損なわれる」場合であり、裏返して言えば、一定のルールに従ってセンシティブなデータの例外的利用が認められる場合である。

さらに 2007 年の協定では PNR データを利用できる機関の範囲が広がった。国土安全保障省は「テロと関連する犯罪、組織犯罪を含む、越境的な性質を持つ他の重大な犯罪、以上の犯罪に関する令状または拘禁からの逃亡を防止、対処」する目的で PNR データを利用するが、こうした目的のために「法執行、公共安全、あるいはテロ対処の機能を担う他の国内の政府機関」（例えば司法省や FBI）とデータを共有できる。また PNR データにアクセスできる時点については、2004 年の協定では出発予定時刻の 72 時間前からとされたのに対し、2007 年の協定では 72 時間より早い移転もあり得るとされた。すなわち早期のアクセスが「フライトに対する具体的脅威に対処することを支援するのに必要な」徴候がある場合、あるいはテロの防止と対処という目的に関連した状況では、国土安全保障省は 72 時間より前に要求できることになった。

5 「プル」システムと「プッシュ」システム

PNR 協定にはさまざまな批判が加えられてきた。2007 年 7 月、欧州議会は PNR 協定が「十分なレベルの保護を提供しない」とする決議を採択し、特に明確な利用目的の制限がないこと、データ保持期間が 3 年半から 15 年に延長されたこと、PNR データの移転の「必須条件」である「プッシュ」システムへの移行が何年も遅れていること、どの政府機関が PNR データを共有できるのか正確に定められていないことに遺憾の意を表明した。また第 29 条ワーキングパーティは、2007 年 8 月、PNR 協定に関する意見を採択し、目的の制限が明確でない（「テロと関連する犯罪および重大な犯罪」の定義がない）こと、データを利用し得る機関が大幅に増えたこと、他の機関へのデータ移転の制約が緩められたこと、移転されるデータの項目が実質的にほぼ同じであること（旧協定の 34 項目のうち 33 項目が統合されたり名称を変えたりして新協定の 19 項目に含まれたという）、データを「プッシュ」するシステムへの移行が遅れていること、データ保持期間が長すぎることを問題点として列挙した。

ところで欧州議会の決議でも第 29 条ワーキングパーティの意見でも、「プル」システムから「プッシュ」システムへの移行の遅れが問題視されているが、データの移転方式は単なる技術的問題ではない。第 29 条ワーキングパーティが指摘するように、PNR データをどのように移転するかは均衡性の原則に関わる重要な問題である（Article 29 Working Party, Opinion 4/2003）。

実は当初、アメリカ政府が求めたシステムでは、国土安全保障省（税関国境警備局）が航空事業者の予約出発システムに直接アクセスしてデータを引き出す（「プル」する）仕組みになっていた。この仕組みは「プル」システムと呼ばれる。だが航空事業者のデータベースに直接アクセスできれば、国土安全保障省は——均衡性の原則に反して——テロ対処の目的と不釣り合いに多くのデータを引き出すかもしれない。予約出発システムからはアメリカ以外の国々に向かう旅客に関する情報を入手することも可能である。

これに対して「プッシュ」システムでは EU 側でデータの処理と移転をコントロールできる。センシティブなデータについても EU 側でフィルターにかけることができれば確実に保護できるはずである。第 29 条ワーキングパーティによれば、PNR 「データを送付する前にフィルターするのは管理者〔出発予約システムを管理する航空事業者〕の責任」であり、国土安全保障省にセンシティブなデータのフィルタリングを任せるとはデータ保護の原則に反する（Article 29 Working Party, Opinion 5/2007）。

したがってデータプライバシー擁護者は「プッシュ」システムを強く要望した。第 29 条ワーキングパーティは 2003 年 6 月に公表した意見で「大きな問題を引き起こさない唯一の移転の仕組みは『プッシュ』システムである」と主張し、TACD の PNR に関する決議も「唯一の受け入れられるデータ移転システムはプッシュ・システムである」とした。

結局、2004 年の協定では移転方式として「プッシュ」システムが採用されたが、国土安全保障省のデータ取扱い指針は「CBP〔税関国境警備局〕は、航空事業者が CBP にデータを『プッシュ』するシステムを実施できるまで、航空事業者の予約システムから旅客の情報を『プル』する」と規定していた。つまり当面のあいだ税関国境警備局は EU 加盟国の領域に所在する航空事業者のデータベースから PNR に電子的にアクセスできることになったのであり、実質的には「プル」システムの運用が認められたのである。この規定は再交渉された協定にも引き継がれた。2007 年の協定では、国土安全保障省は「DHS の技術要件に適合するシステムを稼働させた航空事業者すべて」について、「遅くとも 2008 年 1 月 1 日までに」「プッシュ」システムに移行するとしながら、「そのようなシステムを実施しない航空事業者には、DHS の技術要件に適合するシステムを稼働させるまで、現在のシステムが実施され続ける」ので、「DHS は、航空事業者による PNR データの移転を可能にする満足できるシステムが稼働するまで、欧州連合の加盟国の領域に位置する航空事業者の予約システムから PNR に電子的にアクセスする」としている。

国土安全保障省によれば「プッシュ」システムの導入を延期する理由は技術的なものである。しかしデー

タプライバシー擁護者によれば「プル」システムから「プッシュ」システムに切り替える技術的障害はないはずであった。PNR批判の急先鋒であるソフィー・イントヴェルト (Sophie in 't Veld) 欧州議員によれば、2006年に暫定協定が締結された時点で『「プッシュ」システムに切り替えることは……すでに約1年間技術的に可能』(Letter from Sophie in 't Veld to Franco Frattini) であったという。この点に関して、イギリス上院の欧州連合委員会 (House of Lords European Union Committee) の報告書は次のように指摘している。「アメリカの当局 [国土安全保障省] は、3年前 [2004年] に公表した、『プル』から『プッシュ』のシステムに変更するという取扱い方針を後悔しているように我々には見える。そして、いつでも好きなだけ航空事業者のデータベースにアクセスできるままでいることを確保するためにできることはすべてしているように見える。そうすることで、彼らは受け入れられない重荷を航空事業者に課し、航空事業者は実施のコストをすべて負担しなければならない。」

航空事業者が負担する「実施のコスト」には、出発予定時刻の72時間前にデータを送付 (プッシュ) した後も国土安全保障省の求めに応じて追加の送付を行わなければならないことが含まれる。「アメリカのEUへの書簡」では、「PNRデータは正確を期すために更新される」とあるが、これは送付が一度限りではない可能性を示唆する。しかし2007年8月の第29条ワーキングパーティの意見では、PNRデータを何度移転するかという決定は国土安全保障省の裁量に委ねられるべきでなく、データの「更新は旅客のプライバシーへの含意と航空事業者の財政面を考慮して釣り合いがとられなければならない」(Article 29 Working Party, Opinion 5/2007)。

もちろん「プッシュ」システムを導入すること自体、航空事業者にとっては非常に大きな負担となる。2007年の「アメリカのEUへの書簡」によれば、「『プッシュ』[システム]への移行を開始する責任は航空事業者にあり、航空事業者は、システム移行のための資源を用意し、またDHSの技術要件に従うためDHSと協働しなければならない」からである。

第29条ワーキングパーティによれば、2007年までに「ヨーロッパの航空事業者は『プッシュ』システムに多額の投資を行い、そのようなシステムは現在技術的に可能であることを確認して」いた。しかしデータ移転システムの技術仕様を決定するのは国土安全保障省である。この点について第29条ワーキングパーティは次のように述べている。『「プル」から『プッシュ』のシステムに変更するのに必要な技術要件は何かを片方の当事者が一方的に決めるのを認めることは『プッシュ』システムへの最終的な移行を危うくする』(Article 29 Working Party, Opinion 5/2007)。

6 データ問題の「安全保障問題化」

PNR交渉ではEUからアメリカへの個人データの移転は法執行および安全保障の問題として枠づけられていた。これは1990年代の米EU交渉で個人データの移転が経済問題として枠づけられていたことと対照的である。

1995年にデータ保護指令が採択されたことを受けて、EUとアメリカは2000年、「セーフハーバー・アレンジメント」(Safe Harbor Arrangement) を取り決めたが、その直接的意図は商業目的でのデータの自由な移動と利用を確保することであった。表書き (カバーレター) によればアレンジメントは「電子商取引に関する画期的な意見の一致」であったという。セーフハーバー交渉で欧州委員会の交渉相手 (カウンターパート) が商務省であったのに対し、PNR交渉では国土安全保障省であったことは象徴的である。

法執行および安全保障の「フレーム (枠)」がPNR問題の主要フレームとなった最大の要因は、同時多発テロ後、「アメリカ政府の一部に…公共の安全のために個人の情報プライバシーを正当にトレードオフできるという認識」(Heisenberg, p. 140) が広まったことである。しかしEU側でも法執行および安全保障のフレームはある程度、受け入れられていた。欧州委員会のボルケシュタイン委員は2003年9月、欧州議会で行なった演説で「国土の安全についてアメリカには異なるアプローチがあるという事実を避けることはできないが、こうした相違を誇張すべきでない」と述べているが、テロ対処の目的で個人データを利用すること自体については欧州委員会と国土安全保障省の間には当初から基本的な見解の一致が見える。議長国として2007年の交渉にあたったドイツのヴォルフガング・ショイブレ (Wolfgang Schäuble) 内相によれば、PNR協定はテロ対処に不可欠な情報収集に関する「国際協力」の「さらなる成果」であった。

他方、データプライバシー擁護者によれば、PNRデータ移転の要求はアメリカがテロ対処の名目で他国にプライバシー基準を下げるよう圧力をかけた「最も注目すべき例の一つ」(Klosek, p. 93) であるという。この見方は単純すぎるようにも思えるが、プライバシー保護のフレームが相対的に後退したことは否定できないであろう。PNR交渉では、個人データに関する中心的課題は、データによって特定される個人、すな

わちデータ主体をさまざまな脅威（国家政府や企業を含む）からいかにして守るかではなく、社会と国家をテロの脅威から守るために個人データをいかにして利用するかであった。

このような法執行および安全保障のフレームの台頭は、同時多発テロの衝撃を考えれば当然のようにも見えるが、PNRの「安全保障問題化」が一瀉千里に進展した一つの要因として対抗する力が弱かったことが指摘できるだろう。特に、商業利益の積極的関与がなかったことは重要である（Heisenberg, p. 154）。

実は、ヨーロッパのほとんどの航空事業者は2003年3月からアメリカにPNRデータを移転していた。米EU協議の開始を受けて、税関国境管理局は2003年3月5日まで規制の実施を延期したが、それ以降はPNRデータを提供しない航空事業者に制裁を課す意向を示していたからである。だがPNRデータの収集と移転によって多大なコストを被るのであったならば航空事業者はアメリカ政府の要求に抵抗したのではないだろうか。前述したように、PNRは航空券を予約する際に収集されるデータであり、航空事業者は日常業務の一環として予約出発システムで利用する。つまりテロ対処のためにわざわざ収集、利用するのではない。

航空産業の積極的反対がない中、データ問題の「安全保障問題化」に抵抗したのは欧州議会とデータ保護機関のデータプライバシー擁護者であった。しかし第29条ワーキングパーティは、専門的意見を提供することはできたが、PNR協定の作成に直接関与することはできなかった。また欧州議会は当時、協定について十分に諮問される権利があったが、米EU交渉の直接の当事者ではなかった。

皮肉なことに、司法に訴えるという戦略によって、欧州議会はPNR協定をめぐる政策過程からますます遠ざけられることになった。欧州司法裁判所の判決を受けて、PNRデータ移転は「第一の柱」ではなく「第三の柱」の問題として再交渉されたが、「第三の柱」では欧州議会には正式の役割がない。裁判所の判決は、結果的に法執行および安全保障のフレームを強化し、データプライバシー擁護者によれば、EUのデータ保護体制に「巨大できわめて重要な抜け穴」（Klosek, p. 95）を作り出したのである。

7 結びに代えて

「テロとの闘い」はデータプライバシーと法執行および安全保障のバランスという問題を改めて提起している。PNRデータの移転をめぐるアメリカとEUの交渉および協定はこうした「データのディレンマ」を際立った形で示す事例である。

現在、アメリカ政府と欧州委員会は2007年のPNR協定の見直し作業を続けているが、その含意は米EU関係にとどまらない。他の国々、例えば、日本政府がEUにPNRデータの移転を要請した場合、日EU間で締結されるPNR協定は米EU協定に倣ったものになるであろう。PNR問題の今後の「グローバル」な展開が注目される。

【参考文献】

中川かおり「航空旅客の個人情報保護 米国・EU間PNR協定の締結」『ジュリスト』第1342号、2007年10月1日。

新田慎二「課題山積の航空・運輸保安法の施行」『運輸政策研究』第5号、第1巻、2002年春。

Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by air carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection. Signed in Washington on 28.5.2004.

Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security. Done at Luxembourg on 16 October 2006 and at Washington D.C. on 19 October 2006.

Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement). Done at Brussels, 23 July 2007 and at Washington, 26 July 2007.

“Airline passenger data transfers from the EU to the United States (Passenger Name Record) frequently asked questions,” MEMO/03/53, December 3, 2003. Retrieved on August 7, 2009 from <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/03/53&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 6/2002 on transmission of Passenger Manifest Information and other data from Airlines to the United States, 11647/02/EN WP 66, Adopted on 24 October 2002.

_____ Opinion 4/2003 on the Level of Protection ensured in the US for the Transfer of Passengers' Data, 11070/03/EN WP 78, Adopted on 13 June 2003.

_____ Opinion 2/2004 on the Adequate Protection of Personal Data Contained in the PNR of Air Passengers to Be Transferred to the United States' Bureau of Customs and Border Protection (US CBP), 10019/04/EN WP 87, Adopted on 29 January 2004.

_____ Opinion 5/2007 on the follow-up agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security concluded in July 2007. 01646/07/EN WP 138. Adopted on 17 August 2007. Retrieved on August 26, 2009, from http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp138_en.pdf.

Commission Decision 2004/535/EC of 14 May 2004 on the adequate protection of personal data contained in the Passenger Name Record of air passengers transferred to the United States Bureau of Customs and Border Protection.

Council Decision 2004/496/EC of 17 May 2004 on the conclusion of an Agreement between the European Committee and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by Air Carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection.

Cover Letter. July 21, 2000. Robert S. LaRussa, Acting Under Secretary for International Trade Administration. Retrieved on September 2, 2009, from http://www.export.gov/safeharbor/eu/eg_main_018494.asp.

Customs and Border Protection Passenger Name Record Privacy Statement For PNR Data Received in Connection with Flights Between the U.S. and the European Union. Retrieved on July 24, 2009, from <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy-stmt-pnr.pdf>.

Customs and Border Protection Passenger Name Record Privacy Statement For PNR Data Received in Connection with Flights Between the U.S. and the European Union. Retrieved on July 24, 2009, from <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy-stmt-pnr.pdf>.

Department of Homeland Security, "Homeland Security and European Commission Reach PNR Agreement," December 16, 2003. Retrieved on July 24, 2009, from http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0322.shtm.

European Parliament resolution on the draft Commission decision noting the adequate level of protection provided for personal data contained in the Passenger Name Records (PNRs) transferred to the US Bureau of Customs and Border Protection (2004/2011(INI)).

European Parliament resolution of 12 July 2007 on the PNR agreement with the United States of America. Retrieved on August 24, 2009, from P6_TA(2007)0347. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?Type=TA&Reference=P6-TA-2007-0347&language=EN>.

European Union - Delegation of the European Commission to the United States, "EU Commission Secures Guarantees for Protecting Personal Data of Transatlantic Air Passengers," New Release No 79/04, May 17, 2004. Retrieved on July 24, 2009, from <http://www.eurunion.org/news/press/2004/20040079.htm>.

Frits Bolkestein Member of the European Commission in charge of the Internal Market, Taxation and Customs EU/US talks on transfers of airline passengers' personal data Address to European Parliament Committees on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs and Legal Affairs and the Internal Market Strasbourg, 16th December 2003, SPEECH/03/613 , 16/12/2003, Retrieved from <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/613&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

- Kay Hailbronner, Vagelis Papakonstantinou, and Marcel Kau, "The Agreement on Passenger-Data Transfer (PNR) and the EU-US Cooperation in Data Communication," *International Migration* Vol. 46, No. 2 (2008).
- Jacqueline Klosek, *The War on Privacy* (Westport, Connecticut; London: Praeger, 2007).
- Dorothee Heinsenber, *Negotiating Privacy: The European Union, the United States and Personal Data Protection* (Boulder; London: Lynne Rienner, 2005).
- "Internal security challenges in the transatlantic relationship – How can we reconcile personal freedoms and security?" Speech by the Federal Minister of the Interior, Wolfgang Schäuble at the German Marshall Fund of the United States Washington, DC. Washington - Mon 24. Sep 07. Retrieved on August 11, 2009, from http://www.en.bmi.bund.de/nn_769688/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2007/09/BM_MarshallFunden.html.
- Joined Cases C-317/04 and C-318/04. European Parliament v Council of the European Union and Commission of the European Communities. Judgment of the Court (Grand Chamber). 30 May 2006.
- Letter from Sophie in 't Veld, Rapporteur for the EU-US agreement on PNR, to Franco Frattini, Vice-President and Commissioner for Freedom, Security and Justice, European Commission. 10 October 2006. Retrieved from <http://www.statewatch.org/news/2006/oct/eu-us-pnr-letter-to-commission.pdf>.
- Paul Meller, "Europe Fights U.S. Over Passenger Data," *New York Times*, September 22, 2003.
- _____, "Europe Asks Court to Rule on Air Security Pact," *New York Times*, April 22, 2004.
- Abraham L. Newman, *Protectors of Privacy: Regulating Personal Data in the Global Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2008).
- Patryk Pawlak, "The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice: Hijacker or Hostage of Cross-pillarization?" *Journal of European Integration* Vol. 31, No. 1 (January 2009).
- Privacy International In co-operation with European Digital Rights Initiative, the Foundation for Information Policy Research, and Statewatch, *Transferring Privacy: The Transfer of Passenger Records and the Abdication of Privacy Protection*, February 2004. Retrieved on July 24, 2009, from <http://www.privacyinternational.org/issues/terrorism/rpt/transferringprivacy.pdf>.
- "Speech by Frits Bolkestein Member of the European Commission in charge of the Internal Market and Taxation EU/US talks on transfers of airline passengers' personal data Address to European Parliament Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs Brussels, 9th September 2003," SPEECH/03/396, September 9, 2003. Retrieved on August 7, 2009, from <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/396&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.
- Stephen Saxby, "Parliamentary Committee strongly criticizes EU/US Passenger Name Record Agreement," *Computer Law and Security Report* 23 (2007).
- Philip Shenon, "U.S. and Europeans Agree on Sharing of Airline Passenger Data," *New York Times* December 17, 2003.
- John Tagliabue, "Europe and U.S. at Odds On Airlines and Privacy," *New York Times*, November 2, 2003.
- TransAtlantic Consumer Dialogue's Resolution on Passenger Name Records, 22 June 2004. Retrieved on July 24, 2009, from <http://www.statewatch.org/news/2004/jun/pnr-resol-action.htm>.
- United Kingdom House of Lords European Union Committee. 21st Report of Session 2006–07. The EU/US Passenger Name Record (PNR) Agreement Report with Evidence. Ordered to be printed 22 May 2007 and published 5 June 2007. Published by the Authority of the House of Lords. London: The Stationery Office Limited. HL Paper 108. Retrieved on August 24, 2009, from <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/lducom/108/108.pdf>.

〈発 表 資 料〉

題 名	掲載誌・学会名等	発表年月
「データプライバシーをめぐる米EU 関係—セーフハーバー協定とPNR協 定を中心に—」	『成蹊大学一般研究報告』 第43巻第6分冊	2010年3月