

PNRデータの移転をめぐる米EU関係（継続）：EUのPNRシステム計画

代表研究者 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

欧州連合（EU）では2007年11月、搭乗者名簿（passenger name record, PNR）を利用するシステムを設立するための枠組み決定（framework decision）が提案された。この提案は、EU域内の安全を確保しようとする動きであるだけでなく、「アメリカでの進展の副次的反応」¹でもあった。以下ではEUのPNRシステム提案をその対内的側面と対外的側面の関連に注目して分析する。

2 PNR枠組み提案

2007年11月17日、欧州委員会は「法執行目的での搭乗者名簿（PNR）の利用に関する理事会の枠組み決定の提案」を提出した。PNRは航空券を予約する際に収集される搭乗者に関する情報であり、航空事業者や旅行代理店のコンピューター予約システム（CRS）で利用されてきた。枠組み決定の提案によれば「9/11以降、世界中の法執行機関がテロおよび組織犯罪との闘いで、いわゆるPNRデータを収集、分析することの付加価値を理解するようになってきている」。そこでテロおよび組織犯罪に対処する目的で、航空事業者が保有するPNRデータを加盟国の法執行機関が利用できるようにする枠組み決定が提案された（第1条）。対象となるのは、EU加盟国に向かう、あるいはEU加盟国を出発する国際線旅客機の搭乗者データであり、EU域内およびEU加盟国内のフライトは除外される。

枠組み決定案では、氏名、住所、電話番号、電子メールアドレス、航空券の支払いの方法、フリークエントフライヤー情報、旅行代理店、座席番号、手荷物に関する情報など19項目のPNRデータを電子的に提供することが航空事業者には義務づけられる（第5条）。PNRの提供（電子ネットワークを通じたデータの移転）は、出発予定時刻の24時間前と搭乗手続きが終了した直後の2度にわたり、加盟国に設置される搭乗者情報ユニット（Passenger Information Unit, PIU）と呼ばれる機関がデータの移転先となる²。PIUに移転されたデータは5年間データベースに保存された後、さらに8年間、特別な事態でのみデータへのアクセスが認められる状態で保存される（第9条）³。ただし求められるPNRデータのリストに「人種あるいは民族、政治的意見、宗教的あるいは政治的信条、労働組合への加入の有無、個人の健康および性生活を明らかにする個人データ」が含まれてはならず、こうしたセンシティブなデータがPIUに移転された場合には即時消去される（第3条）。またデータの移転に際し、EU域内の航空事業者は「プッシュ」方式（航空事業者が法執行機関すなわちPIUにデータを送信する方式）を用いなければならない。第三国（EU域外の国）の航空事業者も可能である限り「プッシュ」方式を用いることが望ましいが、そのためのアーキテクチャがない場合には「プル」方式（法執行機関が航空事業者の予約システムにアクセスしてデータを引き出す方式）でPIUがデータベースからデータを引き出すことができるようにしなければならない。

PNR枠組み決定を起草するにあたり、欧州委員会は、すべてのEU加盟国の政府だけでなく、各加盟国のデータ保護コミッションおよび欧州データ保護監視官（EDPS）にも意見を求めた。また欧州委員会は、航空サービス産業を代表する組織である欧州航空協会（AEA）、米国航空運送協会、国際航空貨物運送協会（IACA）、欧州地域航空協会（ERA）、および国際航空運送協会（IATA）にも質問状を送付した。

「テロ攻撃の危険に常にさらされている」⁴加盟国の政府は提案を基本的に肯定した。これに対しデータ保

¹ EDPS関係者へのインタビュー、2010年6月3日。

² ただし、さらに早い時点でアクセスがテロや組織犯罪の具体的な脅威に対応するのに必要な場合には24時間より前に提供を求めることができる。

³ PIUはPNRデータを分析し搭乗者のリスク評価を行なうが、EUレベルでPNRデータを収集、分析、保存する中央集権的な機関を設立するのではない。

⁴ European Commission Staff Working Document, Impact Assessment: Accompanying document to the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes, COM(2007) 654 final, 6 November 2007, p. 14. Retrieved on December 25, 2009, from

護機関はきわめて否定的な反応を示した。

PNR 枠組み決定は、解説メモランダムによれば、「欧州の自由安全司法の領域を創出する目標に合致」し、「基本的権利、特に個人データとプライバシーの保護に関する規定を遵守する」。しかしデータプライバシーの擁護者は、PNR システムは「いかなる犯罪の容疑もかけられていない個人のデータの日常的収集」⁵ につながり、枠組み決定が採択されれば、「ヨーロッパは、すべての旅行者を容疑者にする、完全な監視社会に向かって飛躍的に進むことになる」⁶ として、提案に強い懸念を表明した。

2007 年 12 月 20 日、EDPS のペーター・ヒュスティンクス (Peter Hustinx) は意見 (opinion) を公表し、PNR データの利用は個人の生活に立ち入る措置であるにもかかわらず、そうしたプライバシーへの影響と均衡がとれるだけの有効性が具体的に示されているには程遠いと批判した⁷。提案された措置は EU 基本権憲章および欧州人権条約にある必要性 (necessity) と均衡性 (proportionality) の基準を満たさないというのである⁸。同様の批判は、第 29 条ワーキングパーティと司法内務に関するワーキングパーティが 2007 年 12 月に採択した合同意見でも出され、さらに EU 基本権機関 (FRA) が 2008 年 10 月に採択した意見でも出された⁹。

また欧州議会でも枠組み決定に対する批判が噴出した。提案への支持は皆無ではなかったが、2008 年 11 月 20 日、「大規模でシステムティックな PNR データの利用」はテロ対処という目的との均衡性を欠くとする決議が採択され、欧州議会として枠組み決定に反対する立場が表明された¹⁰。

他方、航空産業の関心は航空事業者の業務への影響と財政的負担に集中した。欧州航空協会 (AEA) は、枠組み決定の提案について「分散型のシステムには特に失望した」¹¹ とコメントしたが、これは加盟 27 カ国のデータ収集システムそれぞれに対応することは「業務上および技術上の悪夢」¹² だからである。また AEA は「市民の安全は航空事業者の責務であり得ない」とし、AEA の「立場と原則」として、航空事業者は

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st14/st14922-ad01.en07.pdf>

⁵ Opinion of the European Data Protection Supervisor on the draft Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes, 2008/C 110/01, 20 December 2007, Point 8. Retrieved December 21, 2009 from http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2007/07-12-20_EU_PNR_EN/pdf. EDPS は 2001 年 12 月 18 日の欧州議会および理事会の規制 (Regulation 45/2001) に基づき、EU の諸機関による個人データの処理を監視するために設置された独立機関である。

⁶ Article 29 Data Protection Working Party and Working Party on Police and Justice, Joint opinion on the proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes, presented by the Commission on 6 November 2007. Adopted on 5 December 2007 by the Art. 29 Working Party. Adopted on 18 December 2007 by the Working Party on Police and Justice. Section III. Retrieved on December 21, 2009, from http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp145_en.pdf.

⁷ Opinion of the EDPS, Point 26 and Point 31.

⁸ 欧州人権条約第 8 条は、「法律に従い」かつ「民主主義社会で、国家安全保障、公共の安全、国の経済的安寧、ないし犯罪の防止、健康ないし道徳の保護、他者の権利や自由の保護のために必要である」ときを除き、公的権威 (国家) はプライバシーの権利を侵害してはならないと規定する。Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Article 8 – Right to respect for private and family life. また EU 基本権憲章第 52 条は、均衡性の原則によって、基本権が制限されることができるとは「必要であり、真に [欧州] 連合によって認められた全体の利益という目標を達すること、あるいは他者の権利と自由を保護する必要を満たすときのみ」と規定する。Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 52.

⁹ Joint opinion of Article 29 Working Party and Working Party on Police and Justice, Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes, 28 October 2008. Retrieved on December 21, 2009, from

http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA_opinion_PNR_en.pdf. 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独立諮問機関である。司法内務ワーキングパーティは欧州データ保護機関会議のワーキンググループである。

¹⁰ European Parliament resolution of 20 November 2008 on the proposal for a Council framework decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes, P6_TA(2008)0561, 20 November 2008. Retrieved February 19, 2010 from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0561+0+DOC+XML+V0//EN>.

¹¹ Association of European Airlines, AEA Comments on the European Commission proposal to the Council of the European Union for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes (COM(2007)654 Final), Position Paper, 5 December 2007, Point. 6. Retrieved on March 8, 2010, from http://www.aea.be/assets/documents/positions/PP_AEA_Comments_EU_PNR_051207.pdf.

¹² Association of European Airlines, “European airline body dismayed at proposal for EU-PNR system.” Information. 8 November 2007. Retrieved on March 8, 2010, from <http://www.aea.be/assets/documents/press/Pr07-029.pdf>.

「航空に関連しない目的で政府のために搭乗者データをシステムティックに収集することを義務づけられるべきでない」とした¹³。産業界の懸念を欧州委員会が認識していたことは、航空事業者が「収集し予約システムで処理した範囲でPNRデータはPIUの利用に供される」（第5条）とする規定に表れている。航空事業者が「商業目的でPNRデータをすでに収集している」¹⁴ことは提案のいわば与件であった。

3 EUのテロ対処とPNR枠組み決定 —提案の対内的側面—

PNR枠組み決定の提案は、解説メモランダムによれば、テロが「EUの基本的価値である安全、平和、安定、民主主義、および基本的権利に対する最大の脅威の一つ」であるという認識に基づき、2004年3月25日の理事会の「テロとの闘いの宣言」、2004年11月5日に理事会が採択したハーグ・プログラム、および2005年7月13日の特別理事会の宣言を踏まえて作成された。この意味でPNR枠組み決定はEUのテロ対処の文脈で提案されたと言える。

「テロとの闘いの宣言」は2004年3月11日のマドリード列車爆破テロ事件直後に開催された理事会で採択された。この中で理事会は「テロとの闘いで重要な役割を果たす」国境管理の分野の作業を迅速化する必要があるとして「国境と航空の安全、および他の法執行の目的での搭乗者データの利用に関する共通のEUのアプローチのための提案を2004年6月までに提出するよう〔欧州〕委員会に要請」した¹⁵。同じ趣旨の要請は、「欧州連合における自由安全司法を強化する」ためのハーグ・プログラムにおいてもテロ対処および情報交換の文脈でなされた¹⁶。さらに2007年7月13日の「ロンドン爆弾テロへのEUの対応に関する理事会宣言」では「市民とインフラストラクチャを保護することによりテロ攻撃への脆弱性を減少させる必要性」があるとして「2005年10月までに航空機の搭乗者名簿に関する提案を提出するよう〔欧州〕委員会に求める」とした¹⁷。以上のような理事会の要請を受けて、法執行目的でのPNR利用に対する共通のアプローチに関する作業が2005年に開始され、2007年11月、欧州委員会は「PNR利用に関する理事会枠組み決定の提案」を提出した¹⁸。

しかしPNRデータに関するEUの政策の中核的要素は2003年12月16日の「航空搭乗者名簿（PNR）データの移転：グローバルなEUアプローチ」¹⁹と題する欧州委員会から理事会および議会への通知（communication）ですでに示されていた²⁰。同通知はPNRに関する「グローバルなEUのアプローチ」の主要な構成要素を提示する文書であるが、そのような要素の一つとして「航空および国境の安全のために、PNRを含む、旅客のデータに関するEUの立場を作り上げること」が挙げられていた²¹。

PNRデータの移転に関する第三国との協議は、〔欧州〕連合内におけるPNR〔の利用に関するEUの政策〕、あるいは、より一般的な旅客データの利用に関するEUの政策の発展により補完されるべきあり、また可能な限り〔EUの政策の発展が〕先に立つべきである……アメリカの当局とのあり得る情報交換は、EUとアメリカの間のデータの移転における相互性の原則に基づくべきであり、同時にヨーロッパの中央機関を通じたPNRデータの収集と管理された移

¹³ AEA Comments, Point 1; Association of European Airlines, AEA Policy Paper on transfer of airline passenger data to governments, 7 April 2008. Retrieved on March 8, 2010 from http://www.aea.be/assets/documents/positions/PP_Trans_Passen_Gover.pdf.

¹⁴ Proposal for a Council Framework Decision, 2007, p. 10.

¹⁵ Declaration on Combating Terrorism, adopted on March 25, 2004. Retrieved January 9, 2010 from <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/79635.pdf>.

¹⁶ The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union. *Official Journal of the European Union* 2005/C 53/01, paragraph 2.2. Terrorism. Retrieved on January 9, 2010 from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>.

¹⁷ Council Declaration on the EU Response to the London Bombings, point 6. Press Release, Extraordinary Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 13 July 2005. Retrieved on January 9, 2010 from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/85703.pdf.

¹⁸ European Commission, Accompanying document to the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes, Impact Assessment, November 6, 2007, p. 4. Retrieved from <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st14/st14922-ad01.en07.pdf>.

¹⁹ European Commission, Communication from the Commission to the Council and the Parliament, Transfer of Air Passenger Name Record (PNR) data: A global EU approach, December 16, 2003, COM (2003) 826. Retrieved on February 19, 2010, from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0024:0027:EN:PDF>.

²⁰ Proposal for a Council Framework Decision, 2007, p. 11.

²¹ COM (2003) 826, Point 2.

転の可能性を考慮すべきである²²。

また「グローバルなEUのアプローチ」は次のように述べている。「国境と航空の安全および他の法執行の目的で旅客データを利用することについて、EUのアプローチの概略を示す最初の提案を2004年半ばまでに行なう目的で、加盟国や他の関係者、例えばユーロポールと開始した協議を優先事項として続ける」²³。

したがってPNRデータの利用は「テロとの闘いの宣言」が採択される以前から検討されていたことになるが、法執行の目的で航空旅客の個人データを利用すること自体は目新しい政策ではなかった。2004年4月29日の理事会指令に基づき、EUの航空事業者は事前搭乗者情報（API）、すなわちパスポート番号、国籍、氏名、生年月日など搭乗者の身元に関する情報の提供を義務づけられていたからである²⁴。

4 米EU間のPNR協定とPNR枠組み決定 —提案の対外的側面—

4-1 提案のタイミングと背景

解説メモランダムによれば、枠組み決定は、PNRデータの利用が「テロ犯罪および組織犯罪を効果的に防止、対処し、したがってEU域内の安全を強化する」という理由で提案された。しかし枠組み決定の提案が第三国との協定を意識していたことは確実である。EUは、2004年、2006年、2007年の3度にわたり、アメリカとの間でPNRデータの移転に関する協定を締結し、2005年にはカナダとの間でもPNR協定を締結していた。さらに枠組み決定が提案された時点で、オーストラリアとニュージーランドはEUにPNRデータに関する協定の締結を正式に要請していた²⁵。EDPSの指摘によれば、枠組み決定の提案は「他の搭乗者データの収集および利用の計画、特に2007年7月のEU米協定と密接な関連がある」²⁶。

欧州委員会がPNR枠組み決定の提案を提出したのは2007年11月であるが、提案に向けた動きはその数ヶ月前から表面化していた。2007年7月3日、欧州委員会のフランコ・フラティーニ（Franco Frattini）副委員長（司法自由安全担当）は「テロ計画のほとんどにヨーロッパと世界の他の地域とを行き来する…イギリス生まれの過激な若者が関与している」ので「すべての加盟国はPNRシステムを備え、適切な場合には情報を共有すべき」であるとし、EU域内にPNRシステムを設立するための法案を10月に提出する意向を明らかにした。このとき引き合いに出されたのは前週にイギリスで起きた連続テロ未遂事件であった²⁷。

だがPNR法案を提出する方針が明らかにされたのは米EU間のPNR（再）交渉が妥結した直後のことでもあった。PNR協定が（再）締結されたのは2007年7月であるが、欧州委員会とアメリカ国土安全保障省は6月末には協定に関する合意に達していた²⁸。

枠組み決定の提案の主要部分が起草されたのはPNR交渉が最終段階にあった2007年5月から6月にかけてである²⁹。少し角度を変えて見ると、起草作業を短期間に行なうことができたわれたことを意味するが、欧州委員会にはアメリカとの「交渉の経験というきわめて大きな強みがあった」³⁰。

4-2 PNRデータの移転をめぐる交渉と協定

米EU間のPNR協定はEU域内からアメリカに法執行目的でPNRデータを移転するための取決めであ

²² COM (2003) 826, Point 3.4. なお「より広いEU米関係（the broader EU=US relationship）」は「グローバルなEUのアプローチ」で考慮すべき事柄の一つとされている。Point 2.

²³ COM (2003) 826, Point 5.

²⁴ Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data. Official Journal of the European Union L 261, 6.8.2004, pp. 24-27.

²⁵ Impact Assessment, p. 13. なおEUとオーストラリアは2008年6月にPNRデータの移転に関する協定を締結した。“Australia and the EU Sign Passenger Name Record (PNR) Agreement,” Media release, 1 July 2008. Retrieved February 19, 2010 from <http://www.foreignminister.gov.au/releases/2008/fa-s080701.html>.

²⁶ Opinion of the EDPS, point 2.

²⁷ Madhu Unnikrishnan, “EC VP Calls For PNR System To Fight Terrorism,” *Aviation Week*, July 5, 2007, Retrieved on February 1, 2010, from https://www.aviationweek.com/aw/generic/story_generic.jsp?channel=comm&id=news/ECL07057.xml&headline=EC%20VP%20Calls%20For%20PNR%20System%20To%20Fight%20Terrorism; BBC News, “EU proposes anti-terror measures,” July 3, 2007. Retrieved on February 1, 2010 from <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6267494.stm>.

²⁸ Madhu Unnikrishnan, “U.S., European Union Reach PNR Data Transfer Deal,” *Aviation Daily*, June 29, 2007. Retrieved February 10, 2010, from http://www.aviationweek.com/aw/generic/story_channel.jsp?channel=comm&id=news/PDEAL06297.xml.

²⁹ 欧州委員会関係者へのインタビュー、2010年6月3日。

³⁰ 同上。

る³¹。2001年11月に改正された航空運輸保安法により、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は、搭乗者に関する情報を税関長にあらかじめ電子送付することを義務づけられた。同時多発テロ後、税関は新たに発足した国土安全保障省に税関国境警備局として編入されたので、PNRデータは実質的には国土安全保障省に送信されることになる³²。

ところがEUデータ保護指令では、EU域内から第三国（EU域外の国）に個人データを移転できるのは、当該第三国で「十分なレベルの保護（adequate level of protection）」が確保されるときのみである。アメリカはデータプライバシーについてEUと異なるアプローチをとっているため、データ保護指令にある「充分性」の要件を満たすと見なされない。また航空サービスを提供するために収集した個人データをテロ対処や安全保障の目的に転用することはデータ保護指令にある「目的の制限」に抵触する³³。このため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アメリカの国内法とEU指令の板挟みの状態に陥ることになった。

そこで欧州委員会とアメリカ政府が協議し、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）が締結された³⁴。これにより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に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」³⁵措置を認めることになった。

しかしPNR協定はEU内で激しい反発を招いた。その急先鋒となったのは欧州議会である³⁶。PNR協定を締結するにあたり、欧州委員会は、国土安全保障省のPNRデータ取扱い方針は「十分なレベルの保護」を提供すると決定したが、3月31日、欧州議会はこの「充分性」の決定を撤回するよう欧州委員会に求める決議を採択した³⁷（ただし決議には法的拘束力はなかった）。さらに欧州議会は2004年7月、欧州委員会の「充分性」の決定とPNR協定の締結を承認した理事会の決定の取消しを求める訴えを欧州司法裁判所に起こした。

2006年5月30日、欧州司法裁判所は、PNR協定の法的基礎であ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下した。これを受けてEUとアメリカは再び交渉を行ない³⁸、2006年10月の暫定協定の締結を経て、2007年7月26日、新しいPNR協定（第三次PNR協定）が成立した³⁹。

4-3 PNR協定とPNR枠組み決定案

新旧のPNR協定の骨子はほぼ同じである。だが2007年の協定とそれに付帯する「アメリカからEUへの書簡」には次のような曖昧な文言が含まれていた。

³¹ PNR協定については、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、159頁；Heisenberg, *op. cit.*, pp. 140-150; Stephen Saxby, "Parliamentary Committee strongly criticizes EU/US Passenger Name Record Agreement," *Computer Law and Security Report* 23 (2007), pp. p. 29; Hailbronner et al., *op. cit.*, pp. 187-197; Abraham L. Newman, *Protectors of Privacy: Regulating Personal Data in the Global Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 2008), pp. 132-140 を参照せよ。

³² 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）、39頁。

³³ Heisenberg, *op. cit.*, p. 142.

³⁴ "Airline passenger data transfers from the EU to the United States (Passenger Name Record) frequently asked questions," MEMO/03/53, December 3, 2003. Available at <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/03/53&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>. Accessed on August 7, 2009.

³⁵ 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 May 2004.

Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 10/2006 on the processing of personal data by the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT), WP 128, Adopted on 22 November 2006, Retrieved from http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp128_en.pdf.

³⁶ 欧州議会はEDPSと協力関係にあったが、欧州議会議員はPNR問題に非常に強い関心を抱いていたのでEDPSが注意を喚起する必要はなかった。EDPS関係者へのインタビュー、2010年6月3日。

³⁷ 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)). Retrieved on August 19, 2009, from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:103E:0665:0670:EN:PDF>.

³⁸ このときの交渉は理事会議長国と国土安全保障省の間で行われた。Hailbronner et al., *op. cit.*, p. 190.

³⁹ 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. Retrieved on August 5, 2009, from http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_204/l_20420070804en00180025.pdf.

欧州連合、あるいはその二つ以上の加盟国において、欧州連合への、ないし欧州連合からのフライトを含む旅程の個人のPNRデータを当局が入手できるようにすることを航空事業者に義務づけるPNRシステムが実施された場合、DHS [国土安全保障省] は、厳密に相互性に基づき、その管轄内の航空会社の協力を積極的に促す⁴⁰。

このような相互性に関する条項が設けられたのは、EUからアメリカにデータが移転されるだけでは片務的であるとの理由による⁴¹。つまり条項は、EUがアメリカの航空事業者にPNRデータの提供を求める可能性を想定しているのであるが、枠組み決定の提案との関連で興味深いのは、将来、EUが域内のPNRシステムを導入することを示唆しているように読める点である。

枠組み決定の提案ではEUのPNRシステムは対内的理由すなわちEU域内の安全のために必要であるとされ、アメリカのPNRシステムやPNR協定への直接的言及はない。これは欧州委員会が「EU内部の反対を軽減しようとしてアメリカのPNRイニシアティブとの連想を避けよう」と⁴²したからであろう。しかしアメリカにPNRデータを移転する法的枠組みの存在を前提としていたとすれば、PNR枠組み決定は米EU協定への対応であったことになる。

実際、提案された枠組み決定は、多くの点で米EU協定のPNRシステムの「ほとんど正確な鏡像」⁴³と言える。特に注意を引くのは移転されるデータ項目の数とデータ保持期間の類似性である⁴⁴。まずデータ保持期間について見ると、2007年のPNR協定では、国土安全保障省に移転されたデータは活性のデータベースに7年間保存された後、不活性のデータベースに8年間保存される。一方、枠組み決定案ではPIUに移転されたPNRデータは活性のデータベースに5年間保存され、さらに不活性のデータベースに8年間保存される。つまり枠組み決定案にあるデータ保持期間（実質13年）はPNR協定にあるデータ保持期間（実質15年）にほぼ相当する長さである。またデータ項目数について見ると、枠組み決定案でも2007年のPNR協定でも19項目が移転されることが規定され、まったく同じ数となっている。こうした類似性について、第29条ワーキングパーティと司法内務ワーキングパーティは、次のような評言を呈している。「提案は、アメリカの当局が考えるように、これらの[項目の]セットは役立つと考えるのは当然だとしているようだが、それらの必要性については何の証拠も示していない」⁴⁵。

5 PNR枠組み決定提案への「外からの影響」

以上で見たように、PNR枠組み決定の提案にはEUのテロ対処政策という対内的側面だけでなくPNRデータに関するアメリカとの交渉および協定という対外的側面がある。PNR交渉と協定が提案されたPNR枠組み決定の内容と提案のタイミングに影響を及ぼしたことは明らかである。この「外からの影響」を(1)外圧、(2)規範、および(3)「デモンストレーション」を概念的手がかりとして検討してみよう。

5-1 「外圧」による強制?

データプライバシーの擁護者によれば、PNRデータの移転の要求は「アメリカが他国にテロとの闘いに関連する情報を提供するためにプライバシー基準を引き下げるよう圧力をかけた最も著しい例の一つ」⁴⁶であるという。この見方によれば、PNR枠組み決定の提案は、米EU間のPNR協定の延長上にあり、アメリカが「押しつけた」政策選好を反映する。

PNR協定に「強制」の要素があることは否定できない⁴⁷。EUの航空事業者は、アメリカへのPNRデータの移転を拒否すれば、罰金を科せられるだけでなく、最悪の場合には着陸権を剥奪される可能性すらあ

⁴⁰ 2007 PNR Agreement, Paragraph 5; “US letter to EU,” Recital IX.

⁴¹ See Rey Koslowski, “Border and transportation security in the transatlantic relationship,” in Anja Dalgaard-Nielsen and Daniel S. Hamilton, eds., *Transatlantic Homeland Security: Protecting Society in the Age of Catastrophic Terrorism* (Routledge, 2006), pp. 97-98.

⁴² Patryk Pawlak, “Made in the USA? The Influence of the US on the EU’s Data Protection Regime,” CEPS Paper, November 2009, p. 6. Retrieved on January 9, 2010, from <http://www.ceps.be/book/made-usa-influence-us-eu%E2%80%99s-data-protection-regime>.

⁴³ Javier Argomaniz, “When the EU is the ‘Norm-taker’: The Passenger Name Records Agreement and the EU’s Internalization of US Border Security Norms”, *European Integration* Vol. 31, No. 1 (January 2009), p. 130.

⁴⁴ Pawlak, *op. cit.*, 2009, pp. 6-7 を参照せよ。

⁴⁵ Article 29 Working Party and Working Party on Police and Justice, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁶ Klosek, *op. cit.*, p. 93.

⁴⁷ Pawlak, *op. cit.*, 2009, p. 3.

った。アメリカは制裁の可能性を梃子にPNR交渉と協定の締結をEUに強要したと言えるだろう。

また協定の内容からいってもアメリカは自らの選好をEUに「押しつけた」ように見える。PNR協定の下でアメリカ側に移転されたデータは実質15年間保存されるが、EDPSによれば15年という（EDPSの考えでは過剰に）長い保持期間は「アメリカ政府の強い圧力があつたからこそ合意された」⁴⁸。

しかしEU内にはPNR提案に反対するアクターが存在した一方、積極的に賛成するアクターも存在した。そもそも提案は理事会の要請に基づき提出されたものである。また枠組み決定が提案された時点で、一部の加盟国はナショナルなPNRシステムの導入にすでに踏み切っていた。すなわちイギリス、フランス、およびデンマークでは、航空事業者にPNRデータの提供を義務づける国内法が制定されていた⁴⁹。特に「EU加盟国のなかで十分に機能するPNRシステムを有する唯一の国」⁵⁰であるイギリスでは、内務省の電子国境（eボーダーズ）プログラムの第一段階として2004年11月から「プロジェクト・セマフォア（Project Semaphore）」が実施されていた。セマフォアは、航空事業者が提供するAPIデータとPNRデータを利用して搭乗者のリスクを評価すると共に出入国の電子的記録を作成するプロジェクトである⁵¹。後述するように、欧州委員会は「イギリスのパイロット・プロジェクトの経験から学ぶことができた」としており、枠組み決定の提案は、加盟国レベルで導入が始まったPNRシステムをEU全体に拡大しようとする試みであったと解釈することもできる。つまり、すべてのEU加盟国とすべてのEU機関の意思に反して、アメリカが法執行目的でPNRデータを利用する政策を一方的に「押しつけた」とは考えられない。

5-2 規範の取り込み？

PNR問題で「EUは単に外圧に反応したのではない」という見方は「EUはアメリカの唱える安全保障の規範を内面化（internalize）した」という議論にも見ることができ⁵²。「PNR交渉を通じてEUはアメリカの経験から学習した」という解釈の根拠は、PNRデータの移転に関する協定が締結されていることを指摘した「解説メモランダム」の一節である。

これらの第三国〔アメリカとカナダ〕との情報の交換に基づき、EUはPNRデータの価値を評価し、法施行の目的での潜在的可能性に気づくことができた。さらにEUは、そうした第三国の経験だけでなく、イギリスのパイロット・プロジェクトの経験からも学ぶことができた。より具体的には、イギリスはパイロット・プロジェクトを運用した2年間に、数多くの逮捕、人身売買ネットワークの識別、およびテロに関連した貴重な情報の入手を報告することができた⁵³。

確かに、PNR協定と枠組み決定の類似性を考えれば、アメリカのPNRシステムが提案されたEUのPNRシステムのモデルでなかったと論じることは難しい。またEUでPNRデータの利用に関する政策が立案された時期はPNR交渉の時期とほぼ重なる。

しかしPNR交渉でEU側は当初からテロ対処に「有用であればPNRデータを利用すべき」という規範をアメリカと共有していた⁵⁴。交渉の焦点は、どのような条件でPNRデータを移転するかであり、データを移転すべきか否かではなかった。またEUはアメリカだけでなく加盟国であるイギリスからも「学んだ」としている点にも留意すべきである。

5-3 「デモンストレーション効果」

EUのPNR政策はアメリカとの交渉と並行して形成された。フリッツ・ボルケシュタイン（Frits

⁴⁸ Opinion of the EDPS, Point 103. EDPSによれば、欧州委員会の質問状への回答で、加盟国が必要だとした保持期間は平均3.5年であった。Point 102.

⁴⁹ Impact Assessment, p. 12. したがってPNRデータの利用について、加盟国の政策と制度にばらつきがあつたことになる。枠組み決定の提案にはPNRデータの移転に関する加盟国の規定を調和化する狙いもあつた。Proposal for a Council Framework Decision, 2007, p. 7.

⁵⁰ United Kingdom House of Lords, European Union Committee, The Passenger Name Record (PNR) Framework Decision: Report with Evidence, 15th Report of Session 2007–08, 11 June 2008, p. 7. Retrieved on December 24, 2009, from <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldecom/106/106.pdf>.

⁵¹ UK Border Agency, “How we tested e-Borders.” Retrieved on February 1, 2010, from <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/managingborders/technology/eborders/testingeborders/>; UK Home Office, “Cutting-Edge Technology To Secure UK Borders,” press release, 28 September 2004. Retrieved on February 1, 2010, from http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Cutting-Edge_Technology_To_Secur.html.

⁵² Argomaniz, *op. cit.*, pp. 119-136.

⁵³ Proposal for a Council Framework Decision, 2007, p. 2.

⁵⁴ 欧州委員会関係者へのインタビュー、2010年6月3日。

Bolkestein) 欧州委員によれば、米EU間のPNR交渉が本格化したのは2000年12月である⁵⁵。それからまもなくEUで利害関係者を交えたPNR政策の検討が始まった。欧州委員会は2003年11月(「グローバルなEUのアプローチ」が公表される前月)にデータ保護、国境管理、および法執行を担当する機関とユーロポールの代表を招いてPNRの利用に関する最初の会議を開催している⁵⁶。その後もEUの内外で協議が重ねられたが、欧州委員会と利害共有者の会合は、アメリカとのPNR交渉(2003-2004年、2006年)、さらにカナダへのAPIデータおよびPNRデータの移転に関する交渉(2004-2005年)が行なわれた時期に組織された⁵⁷。

ところで米EU間のPNR交渉はPNR政策に関連する情報の交換および提供の場であった。そこで情報の拡散という点に注目すると、PNR交渉は一種の「デモンストレーション効果」をもたらしたと理解することができる⁵⁸。アメリカとの交渉を通じて、法執行目的でPNRデータを利用する可能性と実際の運用についてEU側が広く知るところとなり、EU独自のPNRシステムを導入しようとする動きに弾みがついたのではないだろうか。欧州委員会が「グローバルなEUのアプローチ」と題する通知を出したのは、PNR協定の一部を構成する「十分性」の決定とその背景であるPNRデータの移転と利用について理事会および欧州議会に説明するためであったが、欧州委員会には「PNRデータがアメリカにとって重要であるならEUにも重要であるはず」という発想があった⁵⁹。

このようにPNR交渉の影響を「デモンストレーション」として単純に捉えると、PNRデータの有用性が必ずしも明白でないにもかかわらず、アメリカに倣ってEUのPNRシステムが提案されたことが理解しやすくなる⁶⁰。枠組み決定の提案はアメリカのPNRシステムに言及しているが、EDPSが指摘するように、「EUはPNRデータの価値を評価し、法執行のための潜在的な可能性を理解することができた」とあるだけで詳細な記述はない。また提案によればイギリスのセマフォア・システムでは「さまざまな犯罪」に関連して「数多くの逮捕」が報告されたとしているが、それらとテロや組織犯罪との繋がりには明らかにされていない⁶¹。有用性を示す具体的事実が挙げられていないことについて、第29条ワーキングパーティと司法内務に関するワーキングパーティの共同意見は次のように指摘している。

これまでのところ提案の必要性和均衡性の基礎は、アメリカのPNRの枠組みとイギリスの経験だけに置くことができる……アメリカは収集する膨大な量の搭乗者データがテロと重大な犯罪との闘いに実際必要であると証明していないことを考慮すれば、この文脈で入手可能な情報のそうした欠如によって、提案の必要性、有効性、均衡性を評価することは、不可能ではないにせよ、疑問である⁶²。

要するにEUでPNRシステムが提案されたのは、法執行目的でPNRデータを利用することの有用性が「デモンストレート」された結果であったとは考え難い。むしろアメリカでPNRシステムが導入されたこと自体がEUで独自のPNRシステムを検討する触媒になったと考えられる。

⁵⁵ “Intervention by Frits Bolkestein Member of the European Commission in charge of the Internal Market and Taxation Airline passenger data transfers from the EU to the United States (Passenger Name Record) European Parliament’s plenary session Strasbourg, 12th March 2003,” SPEECH/03/125, March 12, 2003. Retrieved August 7, 2009, from <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/125&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

⁵⁶ Impact Assessment, p. 5. PNRデータの利用に関する会議は2005年5月および7月にも開催された。

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ ここでいう「デモンストレーション効果」は経済学でいう消費者行動の相互依存性(ある消費者の行動が他の消費者の行動に影響されること)に近い。国際政治学における用例として Walter Mattli and Ngaire Woods, “In Whose Benefit?: Explaining Regulatory Change in Global Politics”, in Mattli and Woods, eds., *The Politics of Global Regulation* (Princeton: Princeton University Press, 2009), pp. 22-26 を参照せよ。

⁵⁹ 欧州委員会関係者へのインタビュー、2010年6月3日。

⁶⁰ 政策決定者は当該政策が有効であるという証拠がなくても他国の政策を「模倣」する。これに対して政策決定者が「学習」するのは、当該政策の有効性を示す妥当な証拠が存在するときであるという。Beth A. Simmons, Frank Dobbin, and Geoffrey Garrett, “Introduction: the diffusion of liberalization,” in Simmons, Dobbin, and Garrett, eds., *The Global Diffusion of Markets and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), p. 35.

⁶¹ Opinion of the EDPS, Point 27.

⁶² Joint Opinion of Article 29 Working Party and Working Party on Police and Justice, Section II Introduction.

6 おわりに

法執行目的での PNR の利用は、公共の安全とデータプライバシーのバランスをどのようにとるかという問題を改めて浮かび上がらせているが、EU の PNR システムの事例は「国内政治」（EU 内の政治）と「国際政治」（米 EU 関係）の両方に起源が求められる点で興味深い。

PNR 枠組み決定は EU 域内の安全の確保およびテロ対処の一環として提案された。一見、突然出されたようにみえるが、法執行目的での PNR データの利用については数年来検討が続けられていた。その背景にはアメリカとの PNR 交渉および協定の影響があり、特に交渉を通じて PNR システムの現実的可能性が「デモンストレート」されたことは PNR 枠組み決定の提案に至る過程を促進したと考えられる。

しかし同時多発テロ後アメリカで PNR データの利用が一瀉千里に進展したのとは対照的に、PNR 枠組み決定案は EU の政策過程で弾みを失っていった。欧州委員会が提出した後、PNR 枠組み決定は、組織犯罪に関する多領域グループ（Multidisciplinary Group on Organised Crime; MDG）などの場でさらに検討が加えられた⁶³。ところが 2009 年 12 月 1 日にリスボン条約が発効すると、PNR 枠組み決定は理事会と欧州議会の共同決定の手続きに従うことになった⁶⁴。つまり欧州議会が全面的に関与することになったのであるが、PNR 問題について理事会と欧州議会に意見の隔たりがあることは本稿で述べた通りである

2009 年 10 月、議長国スウェーデンは「理事会と欧州議会の溝を埋める可能性が見えない」として提案の協議を一時中断することを表明した⁶⁵。2007 年に提案された PNR 枠組み決定は、実施について「加盟国は 2010 年 12 月 31 日までに必要な措置をとらなければならない」（第 16 条）⁶⁶としたが、当初のスケジュールは守られなかった。しかし 2011 年 2 月、欧州委員会は EU の PNR システムを設立するための「PNR 指令」の提案を提出し、EU の PNR システム構想は新たな展開を見せている⁶⁷。

【参考文献】

脚注に引用した文献。

〈発表資料〉

題名	掲載誌・学会名等	発表年月
EU の PNR システム提案	日本比較政治学会研究大会	2010 年 6 月 19 日
EU の PNR システム提案—PNR 協定との関連を中心に—	成蹊大学一般研究報告	2011 年 2 月

⁶³ 枠組み決定案については 2008 年 1 月の司法内務閣僚の非公式会合で協議され、同年 7 月と 11 月の理事会会合でも協議された。Proposal for a Council Framework Decision, 2009, p. 1. MDG は司法内務理事会の下にある常駐代表委員会第 II 部（COREPER II）に設置された高級事務レベル専門家グループの一つである。福田耕治「EU・加盟国警察協力におけるユーロポールの役割と e ガバナンス—欧州公共空間の安全確保と EU 条約「第 3 の柱」の改革—」『ワールドワイド・ビジネス・レビュー』第 3 巻第 2 号、21-23 頁を参照せよ。

⁶⁴ リスボン条約の発効に伴う手続きの変化とデータ保護に対する含意については Alfonso Scirocco, “The Lisbon Treaty and the Protection of Personal Data in the European Union,” *dataprotectionreview.eu* No. 5, February 2008, available at <http://www.dataprotectionreview.eu/> を参照せよ。

⁶⁵ Nikolas Busse, “EU setzt Beratung uber Fluggastdaten aus,” *Frankfurter Allgemeine* 7 October 2009. Available at <http://www.faz.net>.

⁶⁶ すなわち加盟国は同日までに航空事業者が P I U に PNR データを提供することを確保する国内法を制定しなければならないとされた。

⁶⁷ European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, COM(2011) 32 final, 2.2.2011. Retrieved from <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st06/st06007.en11.pdf>. なお欧州委員会は 2010 年 9 月に「グローバルなアプローチ」の改訂版を公表している。Communication from the Commission on the global approach to transfers of Passenger Name Record (PNR) data to third Countries, COM(2010) 492 final, 21.9.2010. Retrieved from http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/COMM_NATIVE_COM_2010_0492_F_EN_COMMUNICATION.pdf.