

KDDI 総研 R&A 誌は定期購読（年間 27,468 円）がお得です。お申し込みは、KDDI 総研ブックオンデマンドサービスまで。既刊の PDF 無料ダウンロードの特典もあります。

(<http://www.bookpark.ne.jp/kddi/>)

オーストラリアでサーバー上の E メールを通常令状で傍受できる法改正が成立



オーストラリアでサーバー上のEメールを通常令状で傍受できる法改正が成立

🕒 記事のポイント

サマリー 2004年12月、オーストラリア議会は、ISPのサーバーなどに蓄積されているEメールやボイスメールなどのいわゆる蓄積通信の傍受については、電話などの非蓄積通信とは異なり、傍受令状と呼ばれる特別の令状なしに捜査当局による傍受を認める旨の法改正案を成立させた。本稿では、この法改正案の背景、内容および成立経緯について紹介する。

主な登場者 上院 法律および憲法問題立法委員会 オーストラリア連邦警察 司法長官
連邦プライバシーコミッショナー オーストラリア議会

キーワード 電気通信傍受法 蓄積通信 傍受令状 捜査令状 反テロ プライバシー Eメール
SMS ボイスメール

地域 オーストラリア

執筆者 KDDI総研 調査3部 嶋田 実 (mi-shimada@kddi.com)

1 法改正の背景

オーストラリアでは、1979年 電気通信傍受法（the Telecommunications (Interception) Act 1979 : 以下、「傍受法」）により、当局が犯罪捜査の目的で傍受を行う場合は、電話などの非蓄積通信、EメールやボイスメールなどISPのサーバー上にある蓄積通信の如何を問わず、従来、「傍受令状（interception warrant）」という、要件が厳格な特別令状を必要としていた。

しかし、政府が2002年に提案した反テロ法パッケージにおける一部法改正案が端緒となり、テロ行為など重要犯罪の予防捜査の実効性を上げるため、これら蓄積通信に対しては傍受令状なしに、すなわち通常令状のみで傍受可能とすべきとして、傍受法改正の機運が高まっていた。今回の改正は1年の時限立法とはいえ、2002年以降何度か試みられてきた一連の傍受法改正の動きが一定の決着をみたものである。

オーストラリアでサーバー上のEメールを
通常令状で傍受できる法改正が成立

1-1 傍受法

傍受法は、それまでの1960年 電話傍受法 (the Telephonic Communications (Interception) Act 1960) に代わるものとして制定され、1979年以降オーストラリアにおいて、電話に限らず、電気通信全般に対する公権力による傍受を合法化するための主要な法的枠組みとなった。

傍受法によれば、(電気) 通信の傍受とは、「通信が電気通信システムを通過する間 (in its passage over)、その通信を行なう者の了解なく、いかなる手段であれ、これを聞き、記録すること」をいい (§ 6(1))、原則禁止とされている (§ 7(1))。ただし、特別な令状 (以下、「傍受令状」) の下での通信の傍受はその限りではない (§ 7(2)(b)) として、国家安全保障および犯罪捜査を目的とした公権力による傍受を認めている。

上記定義における「通過 (passing over)」の概念には、「一時的蓄積 (being stored temporarily)」を含むと解されており、通信当事者のプライバシー (通信の秘密) を守る意味で、電話のようリアルタイム通信のみならず、Eメールのような蓄積通信であっても、同法による保護の対象となり、犯罪捜査上、捜査当局がこれを傍受する際には、傍受令状という、通常令状より厳格な要件の特別令状が必要とされたのである。

傍受法は、傍受令状の目的、令状請求資格者、令状交付資格者、令状請求書式や構成、令状交付基準、適用範囲、記録の保存、報告義務などを定めることで、傍受が合法となる条件を定めている (コラム①参照)。

なお、傍受法が成立した1979年以降、犯罪捜査の実効が上がった反面、傍受令状の目的、令状請求資格をもつ機関が拡大されてきたため、公共の秩序・安全を重視し傍受を積極的に認める立場とプライバシー保護のため傍受に消極的な立場の対立の構図が認められた。

【コラム①】 1979年 電気通信傍受法における傍受令状システム

傍受令状には、特定の電気通信システムに対する「電気通信サービス令状 (telecommunication service warrants)」と電気通信システムに係わらず指名された個人に対する「個人名令状 (named person warrants)」がある。いずれのタイプも、「国家安全保障」または「通常の法執行」(以下、「犯罪捜査」) のいずれかの目的で交付される。国家安全保障を目的とする傍受令状 (以下、「安全保障傍受令状」) は、通常、連邦司法長官により、また国家安全保障上の緊急性など特定の条件下で、オーストラリア安全保障情報機構 (Australian Security Intelligence Organization : 以下、「ASIO」) の安全保障局長により交付される。犯罪捜査を目的とする傍受令状 (「安全保障傍受令状」と区別する意味でこれを「捜査目的傍受令状」と呼ぶが、本文中単に「傍受令状」と呼ぶ場合は、「捜査目的傍受令状」の意味で用いる) は、有資格裁判官、あるいは行政控訴裁判所 (Administrative Appeals Tribunal) の特命メンバーにより交付される。

オーストラリアでサーバー上のEメールを
通常令状で傍受できる法改正が成立

安全保障傍受令状の請求は、ASIOの安全保障局長によって行なわれる。捜査目的傍受令状の請求は、オーストラリア連邦警察（以下、「連邦警察」）、オーストラリア犯罪委員会（the Australian Crime Commission：以下、「ACC」）、州および北部エリアの有資格機関によって行なわれる。

安全保障傍受令状の交付条件は、国家安全保障を脅かす活動に関するかどうか、海外諜報目的に関するものが国防上あるいは国際関係上重要ななどの基準が明文化されている。捜査目的傍受令状の交付条件は、「クラス1」犯罪および「クラス2」犯罪[☞]（脚注）の捜査目的のみとされている。「クラス2」犯罪については、犯罪の重大さとプライバシーへの干渉の程度を考慮することが条件とされるが、より重罪である「クラス1」犯罪にはこの条件の適用はない。

傍受における令状主義には例外があり、捜査当局（連邦警察または州警察）による傍受が、捜査目的傍受令状なしに許される場合がある。ただし、次の条件の下に限られ、事後速やかに申請しなくてはならない。

- ・警察の職員が通信の一方であり、かつ通信の相手方が、死亡や重大な傷害をもたらす行為を行う（行なった）、あるいは殺人や重大な財産損傷を行なう、あるいは自殺するおそれがあると疑う合理的理由があり、傍受の緊急性かつ令状申請が合理的でない場合
- ・通信を受ける側が傍受に同意しており、かつその人物に、死亡や重大な傷害をもたらす行為を行う（行なった）、あるいは殺人や重大な財産損傷を行なう、あるいは自殺するおそれがある人物からかかってくると思われる合理的理由があり、傍受の緊急性かつ令状申請が合理的でない場合

傍受法は、通信傍受に関する多くのセーフガードを内在している。連邦警察は、捜査目的傍受令状を登録し（一般登録）、さらに刑事訴追に失敗した捜査目的傍受令状を登録しなければならない（特殊登録）。それら登録は、3カ月毎に検査のため司法長官に提出しなければならない。また、傍受された情報を他人に伝えたり、訴訟における証拠として提出することを、特定の例外を規定したうえで原則として禁じている。

司法長官によるモニタ機能として、捜査目的傍受令状発行と傍受の実施に関する連邦警察とACCの記録に関して、登録の正確さと法令遵守を目的として、オンブズマンが年2回以上検査し、各会計年度終了後、検査結果を司法長官に報告する。

議会によるモニタ機能として、傍受関連事項をモニタする4つの委員会を設置。



☞（脚注）

「クラス1」犯罪：殺人、誘拐、麻薬犯罪およびテロ、またこれらの幫助、教唆、共謀
「クラス2」犯罪：人命の損失、重大な傷害、重大な放火、児童ポルノ、麻薬密売、重大な詐欺、贈収賄、汚職、資金洗浄、サイバー犯罪、またこれらの幫助、教唆、共謀

オーストラリアでサーバー上のEメールを
通常令状で傍受できる法改正が成立

「ACCに関する共同委員会」：ACCの年次報告の検査と議会にACCの実績を報告。
「ASIO、ASIS^① およびDSD^②に関する共同委員会」：諜報および安全保障機関による通信傍受の監督と、これら3機関の運営と支出をレビュー。

「法律および憲法問題立法委員会」（下院）：一般目的の調査委員会。また司法長官を含む関連政府機関の年次報告の内容を調査。

「法律および憲法問題立法委員会」（上院）：法案に関する調査を実施。

また、司法長官は、犯罪捜査目的の傍受に関し、請求令状数、交付令状数、傍受期間、傍受情報にもとづく逮捕者・起訴・有罪判決の数、緊急状況下での令状なしの傍受回数、支出などの項目を含む年次報告書を両議院に提出しなければならない。

1-2 蓄積通信の傍受に関する法改正の経緯

傍受法の成立により、傍受令状に基づき、公権力による通信の傍受が認められるようになったわけであるが、傍受が認められる通信は、前述の定義のとおり、電気通信システムを通過する（passing over）通信の概念がEメールやボイスメールなどのように、ISPのサーバー上に蓄積されている通信モードまで含んでいるとされていた。しかし、2001年の米国の9.11テロ以降、テロ対策を強化しようとするオーストラリア政府は、この点を問題視した。すなわち、テロ犯罪の未然防止の観点からは蓄積通信への傍受に要する令状は、要件が厳格な傍受令状ではなく、通常の捜査令状（search warrant）で足りるとすべきではないか、と考えたのである。こうして反テロ法パッケージの一部として2002年電気通信傍受法改正法案が議会に提案された。

(1) 2002年 電気通信傍受法改正法（the Telecommunications Interception Legislation Amendment Act 2002）

本法案は、政府による犯罪監視権限を強化するため、傍受による捜査対象となる「クラス1」犯罪に「テロ」の追加、「クラス2」犯罪として「児童ポルノ」、「重大な放火」の追加を提案した。これらについては争点とはならなかったが、最大の争点は、蓄積通信は傍受法の適用外、と提案した点であった。すなわち、Eメールやボイスメールなどの蓄積通信は、回線交換（line）を用いないでアクセスされる限り、電気通信システムを「通過する（passing over）」通信でなく、傍受法の規定は適用されないとしたのである。この提案は、捜査当局による蓄積通信へのアクセスは傍



① (用語解説1) ASIS (the Australian Secret Intelligence Service)

オーストラリア秘密諜報サービス：海外諜報を担当する機関

② (用語解説2) DSD (the Defense Signals Directorate)

通信防衛理事会：電子的な諜報と情報安全保障に関するオーストラリア国家機関

オーストラリアでサーバー上のEメールを
通常令状で傍受できる法改正が成立

受令状を必要とせず、通常の捜査令状により傍受可能ということの意味する^④（脚注1）。

司法省およびASIC^⑤（用語解説1）は、本法案に対する支持を表明したが、連邦プライバシーコミッショナー^⑥（用語解説2）などは、プライバシー問題に関する懸念からこれに反対した。最終的に、上院法律および憲法問題立法委員会（以下、「上院委員会」）が、蓄積通信へのアクセスには傍受令状が必要と勧告したため、当該提案部分案が削除され、2002年7月施行された。

(2) 2004年 電気通信（傍受）改正法（the Telecommunications (Interception) Amendment Act 2004）^⑦（脚注2）

本法案は、2002年電気通信傍受法改正法案に対するプライバシー問題などへの



^④（脚注1） 「傍受令状」と「捜査令状」

傍受令状（厳密には捜査目的傍受令状のこと、コラム①参照）は、「クラス1」犯罪および「クラス2」犯罪に関してのみ交付されるが、通常の捜査令状は、連邦 1914 年刑法（Crime Act 1914）の下、いかなる連邦刑事犯罪に対しても交付される。また、傍受令状は、有資格裁判官または行政控訴裁判所の特命メンバーへの申請が必要であるのに対し、捜査令状は、下級判事から取得できる。また捜査令状は、物的証拠の取得に関するものであり、その手続き上、プライバシー問題は特に考慮されていないが、私的な通信の傍受に関しては、特に第三者のプライバシー上の問題を孕むことから、傍受法により、少なくとも「クラス2」犯罪に関しては、プライバシー問題を考慮することが求められ、取得後の情報の扱いも厳格に取り決められている。

^⑤（用語解説1） ASIC（Australian Securities and Investment Commission）

オーストラリア証券投資委員会

^⑥（用語解説2） 連邦プライバシーコミッショナー

プライバシーコミッショナー事務局は、1989年発効のプライバシー法に基づき設立され、苦情処理、コンプライアンス検証、政府その他への忠告等、広範な機能をもつ。

^⑦（脚注2） 2004年 電気通信（傍受）改正法

連邦刑法典に近年追加された特定のテロ犯罪（爆発性や致死性の機器の使用、テロ活動に繋がる訓練、テロ活動を促進する文書の作成、テロ組織の活動命令、テロ活動の資金集めなど）を「クラス1」犯罪リストに追加した。また、様々な「サイバー犯罪」および「銃器および兵器の取引」を「クラス2」犯罪リストに追加した。

傍受の定義を、Eメールや画像ファイルなど、近年の技術発達に対応して、従来の「聞き、記録する」に、「読み、見る」を追加した。

電気通信サービスの傍受のための令状発行の際に、ASIOに義務付けられていた電気通信キャリアへの通知義務を削除した。捜査当局による同様の傍受については同通知義務を残した。

オーストラリアでサーバー上のEメールを
通常令状で傍受できる法改正が成立

批判を踏まえ、蓄積通信へのアクセスについて傍受令状が不要となる次のような3つのケースを提案した。

- ① 受信者本人がアクセスする場合、または受信者本人の許可の下でアクセスする場合
- ② ASIOまたは捜査当局によるアクセスが、受信者が既にアクセスした後である場合
- ③ ASIOまたは捜査当局によるアクセスが、受信者が使用しうる機器を用いて行なわれる場合^{☞ (脚注1)}

司法省は、現在の傍受法の下では、通信の途中で蓄積されているEメールに、事前に受信者がアクセスしていない状況で捜査当局がアクセスすることは、傍受令状が必要との見解を示した。一方、連邦警察は、1914年刑法 § 3Lの下で、通常の捜査令状により、未読か否かに係わらずISPのサーバーなど「遠隔」に保存されたものも含めてコンピュータに保存されるEメールへのアクセスは認められていると主張するとともに、こうした捜査当局の捜査に関する例外なしに、本法改正が成立すると、「重大な運用上の問題^{☞ (脚注2)}」が生ずると主張した。

その結果、上院委員会は、本改正案について司法省と連邦警察間でこのような見解の不一致があることについて、懸念を表明し施行の延期を求めたため、上記提案部分は最終的に削除され、2004年4月施行された。

(3) 2004年 電気通信（傍受）改正（蓄積通信）法（the Telecommunications (Interception) Amendment (Stored Communications) Act 2004）

この法案が、本稿の主題となる政府による（3度目の）傍受法改正案（以下、「傍受改正（蓄積通信）法」）である。以下、本改正案について述べる。



☞ (脚注1)

既に受信者の機器に存在するか、捜査当局などが機器を操作することで受信者の機器にダウンロードされる場合などを想定している（例えば、捜査令状で受信者の携帯電話を取り上げて受信者が読む前に、その携帯電話に受信する場合など）。

☞ (脚注2)

蓄積通信は、廃棄されやすく、簡単に破壊できるため、傍受令状取得に時間がかかっている間に、証拠が失われてしまう問題が指摘されている。

オーストラリアでサーバー上のEメールを
通常令状で傍受できる法改正が成立

2 傍受改正（蓄積通信）法案

2-1 改正内容

以下のような改正が提案された。

(1) 蓄積通信は傍受禁止の適用外

通信の傍受を原則禁止している傍受法 § 7(1)に対する例外を規定する § 7(2)に、次の規定を追加し、本改正法発効の1年以内^{☞ (脚注)}に発生する蓄積通信の傍受については、§ 7(1)の傍受禁止規定の適用外とした。

「§ 7 (2)(ad) 本節の発効から12カ月以内に発生する限りにおける、蓄積通信の傍受」（については § 7(1)の傍受禁止規定は適用されない）

(2) 蓄積通信の定義

(1)でいう「蓄積通信」の定義を、§ 7(3)に追加するとともに、VOIP (Voice Over IP) などのリアルタイム性の高いものは対象から外した。

「§ 7 (3A)蓄積通信は、機器あるいは他の物に蓄積された通信である。しかし、その伝送に用いられる技術の統合された機能として「高度に中継的に (highly transitory basis)」蓄積された、次の通信は含まない：

- ・ VOIP
- ・ その他の通信

注：一時的なバッファリング（ルータにおけるパス解決のための一時的な蓄積を含む）は、高度に中継的な蓄積の一例である」

(3) 「合法的に得られた情報 (lawfully obtained information)」とはみなさない

「合法的に得られた情報」について定義する § 6Eに、上記(1)により本法施行から12カ月以内の蓄積通信の傍受により得られた情報は含まないとする規定を追加した。

「§ 6E(3) 本法において合法的に得られた情報とは、本条文施行から12カ月以内に傍受が発生する限りにおいて、(§ 7(3A)の意味における) 蓄積通信を傍受するこ



☞ (脚注)

司法長官によれば、本法改正案においても、蓄積通信へのアクセスと傍受法の現代的な妥当性に関するより広い見直しが必要であることを認識しており、そのため改正案の効果は、1年間で失効するものになっていると述べている。そして、この間に司法省において傍受法の見直しを進めると述べている。(2004年5月27日のスピーチ)

オーストラリアでサーバー上のEメールを
通常令状で傍受できる法改正が成立

とから得られた情報を含まない」

これにより、傍受法第VII章に規定される傍受内容の使用および開示の制限から、当該蓄積通信の傍受により得られた情報を除外することを明らかにした^{☞(脚注1)}。

2-2 法案成立の経緯

2004年5月、本法改正案が下院に提出され、同年6月可決。同年6月16日、上院より上院委員会に調査が付託された。

上院委員会は、6月28日までの公開諮問を行なった結果、市民団体や政府機関などから13の提案が提出された^{☞(脚注2)}。また7月1日にこれら団体や機関の代表が出席する公聴会が行なわれた^{☞(脚注3)}。

各方面からの意見を踏まえて、同年7月22日、上院委員会の報告書が提出された。報告書で上院委員会は、法案に対する懸念事項を次の3点に整理した。

- ① 傍受令状なく、未読の蓄積メッセージが読まれることのプライバシーの問題
- ② 捜査令状が傍受令状と同等のプライバシー保護の機能をもたないこと
- ③ 法案において、傍受法の将来の見直しが要求されていないこと

上院委員会は、①について、ASICや連邦警察からの、その組織内部に権限濫用に対するセーフガードを持つことからプライバシーは保護されるという主張（ASICの主張は、連邦プライバシーコミッショナーによって裏づけられた）を指摘、また②については、捜査令状ではプライバシー保護機能が低下するとのEFAや連邦プライバシーコミッショナーからの懸念を指摘し、概要次の3点を述べた。

- － 本法施行はプライバシーを損なうとの主張には懸念がある。



☞(脚注1)

例えば、第VII章 § 63では、「合法的に得られた情報」が他人に通信されたり、訴訟における証拠として使用されることを一般的に禁止している。今回の法改正案では、蓄積通信の傍受により得られた情報はこうした禁止条項の対象から外れる。

☞(脚注2)

提出者；オーストラリアプライバシー財団、電子フロンティアーズオーストラリア（市民団体：以下、「EFA」）、連邦プライバシーコミッショナー事務局、連邦警察など

☞(脚注3)

EFA、ASIC、連邦プライバシーコミッショナー、連邦警察、司法省が参考人で出席。

オーストラリアでサーバー上のEメールを
通常令状で傍受できる法改正が成立

- 蓄積されたEメールは電話に近く、傍受法で保護されるべき、との法案反対者側の主張と、むしろ手紙（捜査令状のみで郵便ボックスにアクセスできる）に近いとする法案賛成者側の主張を対立的に示し、傍受法の将来の見直し局面において、徹底的な検討や検査が必要である。
- ③の懸念に対して、本法施行後の傍受法の見直しと公開は、法案に規定されるべきである。

結論として上院委員会は、傍受令状を必要とすることなく、蓄積通信に合法的にアクセスすることを認める本法案を承認する、とした。また、法案施行の後、12カ月以内に行なわれる見直しは、公開のうえ、傍受法からの蓄積通信の除外をさらに継続するか、再考すべきであるとし、次の勧告を行なった。

- 蓄積通信が傍受法から除外されるべきかどうかを検討する、傍受法について見直し実施の要求規定を盛り込むよう法案を修正すること。また見直しとその成果は、公開されること。
- 上記修正を行なうことで、本法案を成立させること。

法改正案は、上院で審議中に選挙による議会解散により一旦消滅。選挙後、上院に再度提出され、2004年11月29日、上院委員会が勧告した修正を加えることなく上院を通過（民主党とオーストラリア緑の党は反対票^④（脚注））。同年12月8日、下院を通過し、成立した。

📖 執筆者コメント

今回の法改正では、上院委員会の勧告した施行後1年以内の見直し・公開について法案に盛り込まれることはなかったが、1年後に失効する時限立法の延長の要否に向け、司法省を中心にレビューが進められることは確実で、その過程で蓄積通信の傍受に関する考え方や条件などについて、一層明確化されることになると考えられる。

オーストラリア政府は、過去2度にわたる改正案の撤回にも諦めることなく、3度目にしてついに蓄積通信の傍受に関する法改正案を成立させたわけだが、こうした執念は、傍受令状発行数が近年急増している（コラム②参照）ことなどとも考え合わせ、既存のプライバシー保護に一部メスを入れてでも、テロをはじめとする犯罪に対抗しようとする現政権の強い姿勢を示すものとみてとることもできる。



④（脚注）

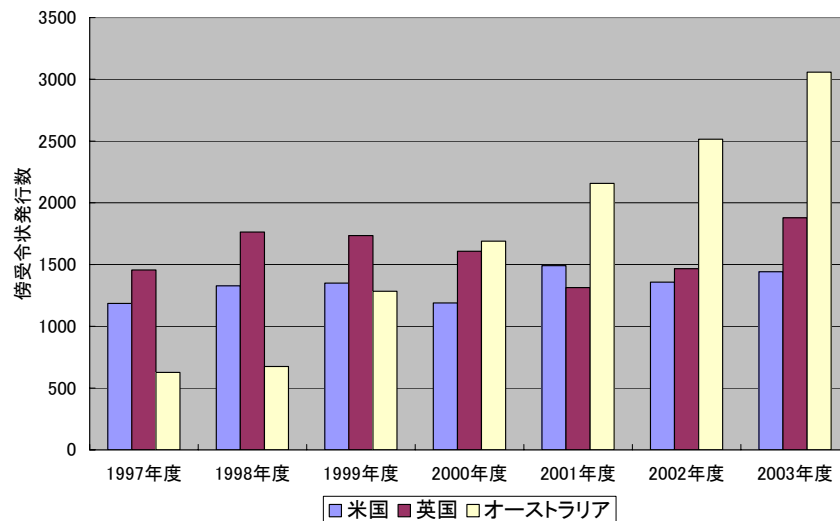
オーストラリア議会の政党は、自由党、労働等、国民党、民主党、オーストラリア緑の党があり、与党は、1996年から自由党と国民党の連立政権（ハワード首相）である。

オーストラリアでサーバー上のEメールを
通常令状で傍受できる法改正が成立

【コラム②】各国の傍受令状発行数の比較

米国、英国、オーストラリアにおける傍受令状発行数の推移を【図表1】に示す。
各国の傍受制度の違いなどを考慮しても、オーストラリアの傍受令状発行数が、
米、英と比較し、近年急増していることがわかる。

【図表1】 米国、英国、オーストラリアにおける傍受令状発行数の推移



〔米国〕 1968年 総合犯罪防止・安全市街地法のタイトルⅢによる通信傍受令状数
〔英国〕 イングランドおよびウェールズにおける法執行および安全保障目的の通信傍受令状数の合計

〔オーストラリア〕 法執行のための通信傍受令状数（横軸の年度は、前年7月1日から当年6月30日まで）

（WONG 'Regulation of Interception of Communications in Selected Jurisdictions' のデータをもとにKDDI総研で作成）

📖 出典・参考文献

Electronic Frontiers Australia, ' Telecommunications (Interception) Amendment (Stored Communications) Bill 2004 ', 9 Dec 2004

'Bills Digest No.153 2003-04', 3 June 2004

'Bills Digest No.111 2003-04', 23 March 2004

Legal and Constitutional Legislation Committee, ' Provisions of the Telecommunications (Interception) Amendment (Stored Communications) Bill 2004'. July 2004