

日本版プライバシー・コミッショナーの早期創設を求める意見書

2014年(平成26年)2月21日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 官民で管理する個人情報全般の取扱いを監視・監督する独立した第三者機関(日本版プライバシー・コミッショナー)が速やかに創設されるべきである。
- 2 前記第三者機関を速やかに国際的な水準に引き上げるためには、専門的な能力を備えた職員を揃える必要があるから、そのための定員と予算が担保されるべきである。

第2 意見の理由

1 個人情報(個人データ)保護の重要性

現代社会において、ICT(情報通信技術)と、それを利用した個人情報の流通、利活用は、官民を問わず、驚くべき勢いで進歩を遂げている。そこでは、必ずしも個人が識別できるとはいえない、人の移動履歴、商品購入履歴、インターネットの利用履歴等の「ビッグデータ」の利活用から、究極の個人情報と言われる「ヒトゲノム」の利活用まで、個人情報の利活用が、世界的規模で、しかも激しい競争の下に行われるようになってきている。

このような激しい潮流の中にあって、個人情報の保護は、世界的に極めて重要な課題となっており、今や世界的な水準における保護が強く求められている。

後述するように、EU等の諸国においては、このような趨勢に対応して、個人データの保護法の改正を進めると共に、個人情報やプライバシー情報全般の取扱いを監視・監督する独立した第三者機関を設立して、個人情報の保護を図りつつ、その流通・利活用を認めるという方策を採っている。

それに比して我が国では、2005年ようやく個人情報保護法が成立したものの、その解釈運用、見直しはうまく機能しているとはいえず、第三者機関は存在しない。我が国においても、早急に国際水準以上の個人情報保護の仕組みと体制を整える必要がある。

2 第三者機関の設置の訴え

当連合会では、2002年10月11日、福島県郡山市で開催された人権

擁護大会において採択した「自己情報コントロール権を情報主権として確立するための宣言」の中で、プライバシー保護のための監視機関としての第三者機関の設置を求めた。専門性が高く、かつ、独立性の強い第三者機関によって、官民を問わず、プライバシーの侵害に強い制度や制度運用を指導、勧告、命令等を通して是正しようということである。

そして、その後も、「社会保障番号制」や「共通番号制」等の法制度化が問題になるたびに、各種の個人データを同一の番号で管理することの危険性を指摘するとともに、プライバシー保護のために、第三者機関を設置することの重要性を訴えてきた。行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（いわゆるマイナンバー法、以下「共通番号法」という。）案の審議段階においても、同法案の問題点を指摘し、その成立に反対する一方で、同法案の一制度として設けられる「第三者機関」については、プライバシー保護のために独立性の強い、十分な権限とスタッフ数を擁する組織にする必要があることを訴えてきた（2011年7月29日付け「『社会保障・税番号大綱』に関する意見書」等）。

3 日本版プライバシー・コミッショナーの早期創設・充実の必要性

2013年5月24日に、共通番号法が成立し、同法に基づき、特定個人情報取扱いを監視・監督する独立した第三者機関として、特定個人情報保護委員会が設立されることになった。

しかし、同委員会が取り扱う個人情報は、「この法律の施行に必要な限度において、個人番号利用事務等実施者に対し、特定個人情報の取扱い」に関するものに限定されており、「個人番号」（マイナンバー）が付されていないものは対象外であるため、上述の世界的な趨勢に対応できていない。例えば、道路を走る車から撮影した画像を世界中に流している「ストリートビュー」は、場面によっては私人宅の敷地内や私人の個人的な行動が撮影されており、プライバシー侵害の問題を含んでいるため、EU等の諸国では第三者機関が監督対象とする問題であるが、日本では、これに対応できる公的機関は存在しない。今日、日本中の至る所に設置されている監視カメラの設置・運用等についても、統一的に監視・監督する機関も存在しない。

したがって、我が国においても、EU等の諸外国と同等かそれ以上の、個人情報及びこれに準じる情報全般を監視・監督する権限を有する独立した第三者機関（日本版プライバシー・コミッショナー）を早急に創設することが必要である。

共通番号法の附則6条2項においても、その必要性は認識されており、「政

府は、この法律の施行後一年を目処として、この法律の施行の状況、個人情報保護に関する国際的動向等を勘案し、特定個人情報以外の個人情報の取扱いに関する監視又は監督に関する事務を委員会の所掌事務とすることについて検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」と規定されているが、近時の国際的、国内的動向を踏まえるならば、それでは遅きに失する。同法の施行とは切り離して、早急に実現すべきである。

4 諸外国においてスタンダードとなっているプライバシー・コミッショナー制度

(1) 上述したように、個人データの国際的な収集・利用・提供等が官民を問わずますます重要性を増している現代社会において、EU等の諸外国においては、個人情報全般を監視・監督する権限を有する独立の第三者機関（プライバシー・コミッショナー）を置くことがスタンダードとなっている。

(2) 例えば、EUにおいては、既に1995年のEU個人情報保護指令（個人データ処理に係る個人の保護及び当該データの自由な移動に関する1995年10月24日の欧州議会及び理事会の95/46/EC指令）において、以下のような権限を有する、完全に独立した第三者機関を設置しなければならないとしている。

すなわち、個人データの処理に係る個人の権利及び自由の保護に関する行政措置の実施または規則の制定の際に協議を受ける権限、処理作業の対象を構成するデータにアクセスする権限及び監督責任の遂行に必要な全ての情報を収集する権限等の調査権限、データ主体の権利と自由に明白な危険をもたらすおそれのある処理作業の実施前に意見を述べ、及びこの意見の適切な公表を行う権限、データの封鎖もしくは消去または破壊を命ずる権限、処理を一時的または確定的に禁止する権限、管理者に警告または戒告する権限、国会その他の政治機関に事案を付託する権限等の関与権限、EU個人情報保護指令に基づき制定された国内法の規定に違反する行為があった場合に法的手続を開始する権限、またはこの違反を司法機関に通知する権限、が付与されていなければならないとされているのである（同条2項・3項）（宇賀克也「特定個人情報保護委員会について」・『情報公開・個人情報保護』2013 vol.49参照）。

そして、EU個人情報保護指令25条1項は、「加盟国は、処理されている又は移転後に処理が予定されている個人データの第三国への移転は、本指令の他の規定に従って立法された国内法の規定の遵守を損なわず、かつ、当該第三国が適切な水準の保護措置を確保している場合に限り行うことが

できることを定めなければならない」と規定しており、上記の第三者機関の存在も、「適切な水準の保護措置」が確保されているかを判断する際の考慮事項となっている。

- (3) 日本は、未だこのような第三者機関を備えておらず、国際データ取引とその保護における支障となっている状況にある。従来、政府はこの問題に積極的とはいえなかったが、世界の趨勢が個人データ保護の強化に向かっており、このような流れに沿う対応をしていない国が国際的な取引に遅れを取ることが明らかになってきたことから、政府のIT総合戦略本部に「パーソナルデータに関する検討会」を置いて、制度導入に向けて検討するなどしている。総務省や経済産業省等の関係省庁も、最近になって、EU等の水準に合わせた第三者機関を創設することの必要性を明言するに至っている。

したがって、個人データの対象範囲を限定している共通番号法の施行とは切り離して、別個の法律によって、早急に、上記のような権限を有する独立性の強い機動性のある第三者機関を創設すべきである。

5 前例にとらわれることなく、必要十分な組織体制を整えるべきである

- (1) EU等と同等以上にするには、第三者機関を設置しさえすればよいのではなく、十分な予算をもとに優秀なスタッフを確保し、継続的に最先端の課題に取り組み、迅速に対応処理できる世界に通用するものにしなければならない。

ところが、実際には、このような第三者機関の創設は、極めて難しいのではないかという懸念がある。

すなわち、現在、行政機関を新設したり、定員を増加したりするためには、各府省庁が総務省行政管理局に対し機構・定員要求を行い、同局による審査を受ける必要がある。その際、「スクラップ・アンド・ビルド原則（合理的再編成原則）」が採用され、機構改正と定員増加を要求するためには既存の機構・定員を廃止した上で新しい機構・定員に振り替えることが求められる。つまり、組織を新設するためには同等の組織を廃止することが必要であり、一方で定員を増加するためには同等の定員を廃止することが必要というのである。

(2) 新設組織の定員確保の困難さ

この原則に従うならば、既存の府省庁内で一つの課を新設したり、定員を増加させるのであれば、自府省庁内の別の機構や定員を廃止し、新たな機構・定員に振り替えればよい。しかし、新しい組織の場合、そもそも廃止する機構や定員を保有していないため、関連する行政事務を遂行する府省庁が

らスクラップ財源を差し出してもらい必要がある。しかし、どの府省庁も、一般的にあって、自府省庁自身の機構でも定員のために、自庁の機構改正と減員をすることは考えにくい。

例えば、共通番号制度のように、現在は存在していない省庁横断的な制度に対して組織（特定個人情報保護委員会）を新設する場合、関連する行政事務を遂行する省庁といえ、社会保障事務を行う厚生労働省、日本年金機構、国税事務を行う国税庁、防災事務を行う内閣府等が考えられるが、これらの省庁は個人番号を利用する側であり、個人番号の取扱いを厳しく監視されたくない側の省庁である。これらの省庁が、特定個人情報の監視・監督機関たる特定個人情報保護委員会の新設のために、機構・定員の廃止に協力するとは考えがたい。

しかし、共通番号制度は、政府行政機関、地方公共団体のみならず、従業員を雇用する等一定の支払いを行っている事業者においても運用されるものとなる。このように多数の関係者によって運用され、取り扱われる特定個人情報について、適正な取扱いがなされるよう監視・監督し、不適正な取扱いを是正していくためには、プライバシー権保護や情報システムに関して知見を有する人材を、特定個人情報保護委員会に多数確保することが不可欠である。充実した人員体制を整備することができなければ、実効的な監視・監督はできない。

また、特定個人情報保護委員会は監視・監督・是正等の業務のみにとどまらず、海外のプライバシー・コミッショナーと同様に、国民からの苦情を受け付け、国民の不安の声に真摯に対応し、必要なあっせんを行うことも、その所掌事務とされている（共通番号法38条1号）。このような苦情受付・あっせんについても、充実した人員体制なくしては実現不可能である。

ところが、同委員会は、当初、わずか30人程度の体制で発足するとのことであり、これでは十分な活動など望むべくもない。

このような機構改正と定員増加の要求に係る問題は、特定個人情報保護委員会のみの問題ではない。消費者行政全般に対する監視・提言機関である消費者委員会は、いわゆる八条委員会（国家行政組織法8条に基づく委員会）であるが、2012年度の定員は11名であり、消費者行政全般というその監視対象の広範さに比して、あまりにも小規模な人員体制となっている。

消費者行政も、プライバシー権保護と同様、従来から熟慮すべき課題であったにもかかわらず、昨今ようやく重要な行政課題として認識されるようになった分野である。せつかく行政課題として認知されるに至ったにもかかわらず

らず、「スクラップ・アンド・ビルド原則」のために、十分な定員が確保できなくては、消費者委員会の設立目的を達成することができない。

以上述べたように、常にこの原則を貫くことは、極めて重要な課題に対する組織の新設が著しく困難となり、また困難を乗り越えて設立した組織に必要な定員の配置と予算の配置が極めて困難となる。

このような重要かつ喫緊の課題に対する省庁横断的な組織に対して、「スクラップ・アンド・ビルド原則」を適用すべきではない。

(3) 実働要員確保の現状打破の必要性

ところで、現行実務では、定員要求が困難であるため、行政機関において、定員を確保せずに実働要員のみを確保するという運用を行っている例も多い。具体的には、ある府省庁の職員を併任として稼働させたり、地方公共団体の職員を「研修生」として国の組織で稼働させたり、民間企業の従業員を非常勤職員として採用し、国の組織で稼働させるなどの対応が行われている。

しかし、地方公共団体の研修生や民間企業の非常勤職員の給料の大部分は、地方公共団体や民間企業に依存しており、国からの支出は極めて限定されている。これでは、任務にふさわしい能力を有する職員を安定的に確保することはできない。

査定回避のために、本来必要な国の定員や予算を確保せず、実働要員に関して他の組織に実質上負担させたり、非常勤職員に対し、待遇に見合わない、献身的な労働を強いたりするような現状は、根本的に改める必要がある。

6 結語

現代の行政は、今生起している様々な課題に迅速・的確に対応することが求められている。国際的にも必要とされている個人情報全般を監視・監督する日本版プライバシー・コミッショナーを早急に創設することが喫緊の課題であるから、そこに必要な人員と予算を確保する措置を直ちにとるべきである。