

自由権規約委員会による事前質問（CCPR/C/JPN/QPR/7）公表  
後の重大問題に関する特別報告ーデジタル改革関連6法に  
ついて

2022年（令和4年）6月15日  
日本弁護士連合会

第1 日本政府に求める勧告の内容

- 1 日本政府は、2021年5月12日に成立したデジタル改革関連6法について、自由権規約第17条に定めるプライバシーの権利の保障のために次のような措置を採るべきである。
  - (1) デジタル社会形成基本法（以下「基本法」という。）、デジタル庁設置法（以下「設置法」という。）及び個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）について
    - ① デジタル社会形成基本法及び個人情報保護法にプライバシー権の一内容である自己情報コントロール権の保障を明記すること。
    - ② デジタル庁の行政組織としての位置付けを以下のとおり変更すること。
      - i) デジタル庁を内閣ではなく内閣府の外局に置く。
      - ii) デジタル庁の長は内閣総理大臣ではなく特命担当大臣であるデジタル大臣とする。
      - iii) デジタル大臣の勧告についての尊重義務の規定を削除する。
  - (2) 改正個人情報保護法について
    - ① 改正個人情報保護法第69条第2項第2号及び第3号の「相当の理由」を「特別の理由」等のより厳格な条項に改めるなど、行政機関等が保有する個人情報の目的外利用や提供が許される場合を厳しく限定するように法を改正すること。
    - ② 個人情報保護法については、法の目的を「個人の権利利益を保護すること」に限定するとともに、個人情報保護委員会の組織を、個人情報を保護する観点から飛躍的に拡大強化すること。
    - ③ 個人情報保護委員会の国及び地方公共団体等の各行政機関等（以下「各行政機関等」という。）に対する個人情報を保護するための監視・監督権限を次のように強化すること。

- i) 犯罪捜査と外交防衛分野に係る個人情報ファイルについて、個人情報ファイル簿の作成・公表及び個人情報保護委員会への事前通知を義務付ける法改正をする。
  - ii) 個人情報保護委員会に各行政機関等に対する立入調査と命令の権限を付与する法改正をする。
  - iii) 個人情報保護委員会の国会に対する年次報告について、各行政機関等については厳格な調査を行い、その透明性の確保につながるよう詳細に記載することとする。
- ④ システム標準化等の実施に当たっては、各行政機関等が保有する個人情報を特定の機関に集約し、その集約した個人情報に各行政機関等がアクセスできる「一元管理」の方法を採ることを禁止し、各行政機関等が個人情報を管理する「分散管理」の方法を徹底すること。
- (3) 地方公共団体情報システムの標準化に関する法律等について  
システム標準化等を進めるに当たっては、地方公共団体が定めた個人情報保護条例などにおける従前からの個人情報保護に関する取扱いの権限を維持し、プライバシー保護を後退させない仕組みとなるよう法改正をすること。
- 2 日本政府は、情報機関に対する効果的な監視監督のシステムを新たに設立するべきである。
- (1) 内閣情報調査室、公安調査庁、自衛隊情報保全隊、警備公安警察、2021年6月に国会で成立した「重要施設周辺及び国境離島等における土地等の利用状況の調査及び利用の規制等に関する法律」（以下「土地利用規制法」という。）に関して設置される予定の機関及び2022年4月に新たに設置された警察庁サイバー警察局について個人情報保護委員会による監視・監督の制度に加えて、別個の独立した専門の第三者機関を設立すること。
- (2) 上記(1)で記載した第三者機関は、特定秘密、上記の情報機関の集めた情報及びデジタル庁が共通仕様化し、情報各機関に集約された情報等について、職権でその中身までをチェックし、不適切な取扱いが行われていることが明らかになった場合には、これに対して是正の勧告・命令ができる制度を構築すること。

## 第2 勧告を求める理由

## 1 デジタル改革関連6法とは

2021年5月12日に成立したデジタル改革関連6法とは、基本法、設置法、デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律（以下「整備法」という。）、公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律、預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律及び地方公共団体情報システムの標準化に関する法律の総称である。

デジタル改革関連6法は、法案提出段階から、個人のプライバシーや個人情報の保護の観点から十分なものが危惧されていた。しかも、同法案は、63の改正法案を束ねたものにもかかわらず、衆議院と参議院の両院併せて、わずか50数時間しか審議されなかった。

このようにして成立したデジタル改革関連6法にはプライバシー・個人情報保護の観点から、以下の問題がある。

## 2 個人のプライバシー・個人情報保護を後退させること

基本法は、デジタル社会の形成に関する施策の推進により、我が国経済の持続的かつ健全な発展と国民の幸福な生活の実現に寄与することを目的とするとしているが（第1条）、国民の便利で幸福な生活を強調するあまり、個人のプライバシー・個人情報保護を後退させるものとなっている。

基本法は、基本理念として個人の権利利益が害されないことを掲げ（第10条）、基本方針として個人情報の保護を掲げている（第33条）。しかし、それらは抽象的な理念や方針に過ぎず、自己情報コントロール権が明記されていない。しかも、第10条は、法人の権利利益や国の安全等と並べられ、相対化されている。国会審議の中で、野党は「個人に関する情報の取扱いについて自ら決定する権利」を法の目的に明記するという修正提案を提出したが、政府与党はこの提案を否決した。設置法やデジタル改革関連6法中の整備法によって改正された個人情報保護法においても、自己情報コントロール権は明記されなかった。

2003年、日本において個人情報保護法及び行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「行政機関個人情報保護法」という。）が制定されて以降、日本の判例及び学説においても、プライバシー権の一内容である自己情報コントロール権を承認する意見が強まっている中で、基本法に同権利が明記されていないことは、日本社会のデジタル化を進めるに当たって問題がある。

このように自己情報コントロール権を認めない法制度は、自由権規約第17

条に反するおそれがあり、自己情報コントロール権を認める方が、自由権規約第17条の趣旨に適うといえる。

### 3 内閣総理大臣とデジタル大臣に大きな権力を与える設置法が自由権規約に抵触すること

次に、デジタル庁の組織及び権限に大きな問題がある。設置法では、強力な総合調整機能（勧告権等）を有する組織としてデジタル庁を設置し、国の情報システム、地方共通のデジタル基盤、マイナンバー（個人番号）、データの利活用等の業務を強力に推進するため、内閣直属の組織とし（第2条）、その長は内閣総理大臣とする（第6条第1項）。また、関係行政機関の長に対する勧告権を有するデジタル大臣（第8条）のほか、特別職のデジタル監（第11条）等を置くことされている。デジタル大臣は、特に必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、勧告することができ、行政機関は、当該勧告を十分に尊重しなければならないとされている（第8条第5項）。これは、大規模災害に対応して設置された時限組織であった復興庁にしか前例がない、異例の規定である。

デジタル庁の位置付け及び強大な権限や情報システムの共通仕様化に加え、後述する保有個人情報の緩やかな利活用及び提供制限の規定が濫用されることによって、各行政機関や地方自治体の保有個人情報、とりわけ内閣情報調査室、公安警察組織、新規立法された土地利用規制法に基づいて設けられる情報分析機関、さらには2022年4月に新たに設置された警察庁サイバー警察局等の情報が内閣総理大臣のもとに集積・集中管理・利活用されることが技術的に可能となる。

このような状況は、いわゆる監視社会を招来する懸念があり、自由権規約第17条に抵触するばかりでなく、さらには、自由権規約第19条で保障される表現の自由の萎縮、民主主義の危機につながるものである。

したがって、デジタル庁については、金融庁や消費者庁など、内閣府に置かれる他の政府機関と同様に、内閣ではなく内閣府の外局に置き、デジタル庁の長は内閣総理大臣ではなく特命担当大臣であるデジタル大臣とし、デジタル大臣の勧告を他の政府機関が尊重する義務の規定を削除すべきである。

### 4 センシティブ情報（機微な情報）を含む個人情報の目的外利用や提供に対する規制をより厳格なものとするべきこと

#### (1) 整備法の問題点

整備法では、関連する63の法律を改正し、整備を一括して行う仕組みとなっている。とりわけ、民間部門、行政機関、独立行政法人等を対象とする

個人情報保護関係3法を1本の法律に統合するとともに、地方自治体の制度についても全国的な共通ルールを設定し、所管が分かれていたものを個人情報保護委員会に一元化し、さらに医療・学術分野における現行法制の不均衡を是正することとしている。

しかし、整備法においては、個人のプライバシー・個人情報の保護の観点から見て、多くの問題点がある。特に、行政機関個人情報保護法第8条に規定されていた、個人情報の利用及び提供が許容される条件が、改正個人情報保護法第69条として、そのまま維持されている。すなわち、行政機関が個人情報を例外的に利用及び提供できる場合の条件を「相当の理由」（行政機関相互で利用等できるとき）及び「特別の理由」（行政機関と民間機関の間で利用等できるとき）がある場合として、かなり緩やかに共有できる規定となっている。しかし、情報の共通仕様化が図られ、デジタル化が強力に推し進められる現代にあっては、この規定が定める「相当の理由」及び「特別の理由」については、それぞれ、より厳格な規定に改定するべきであった。法規定がそのままであっても、共通仕様化が図られたことに伴い、同法第69条の規定の運用により、個人情報、特にセンシティブ情報がみだりに収集され目的外で利用される危険性が高まっているからである。

そもそも、2003年の行政機関個人情報保護法の制定当時、法制定を提言した総務大臣政務官主宰の「行政機関等個人情報保護法制研究会」は、2001年10月19日に「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について—電子政府の個人情報保護」と題する報告書を取りまとめ、センシティブ情報については、「引き続き、国民等の意見及び要望を踏まえつつ、個別分野ごとの専門的な検討を行うことを期待する」として、今後の課題とされていた。衆議院及び参議院の各個人情報の保護に関する委員会でも、「特に適正な取扱いの厳格な実施を確保する必要がある個人情報を保護するための個別法を早急に検討すること」という同様の附帯決議がなされていた。

ところが、デジタル改革関連6法では、センシティブ情報を含む個人情報がデジタル庁の下に一元的に管理される仕組みとなっているにもかかわらず、センシティブ情報について、個別分野ごとの保護に関する専門的検討はなされていない。このまま施行されるならば、自由権規約第17条の権利が侵害される監視社会を招く危険性があるとともに、自由権規約第19条で保障される表現の自由の萎縮、民主主義の危機も懸念される。

## (2) 個人情報保護条例の柔軟な構築の必要性

地方公共団体における個人情報保護条例は、国に先んじて地方公共団体が、住民自治に基づき構築してきたものである。そのため、国の定める法律に先んじて、先進的な定めがなされている場合も多い。具体的には、センシティブ情報の取得に際して個人情報保護審議会の審議を必要とする、死者についても個人情報として認める、外部機関とのオンライン結合に制限を設ける等である。

このような自治体独自の取組は、憲法第92条が保障する地方自治の本旨に基づき尊重されるべきであり、地方公共団体が個人情報保護条例を定めるにあたっては、柔軟に独自の個人情報保護措置を講じることが保障される必要がある。かかる保障があることによって、自由権規約第17条で定められたプライバシー保護が地域の実情に応じた実効性のあるものとなる。

しかし、今回の整備法の改正により、地方の実情に応じて制定されていた各地方公共団体の個人情報保護条例が強制的に法律に画一化されることとなった。

憲法第94条は地方公共団体に条例制定権を保障しているが、法律に先んじて制定されていた条例を法律に画一化することは、憲法の保障する地方自治の本旨を否定し、条例制定権を不当に制約するものである。そのことは、自由権規約第17条に規定するプライバシーの保護が害されることにつながる。

## 5 個人情報保護委員会による監督権限の大幅強化が必要であること

整備法における個人情報保護法の改正によって、個人情報保護委員会がすべての行政機関に対する監督権限を持つことになった。この点は一步前進である。

しかし、個人情報保護委員会の監督権限は、資料の提出及び説明要求、実地調査、指導・助言及び勧告にとどまる（個人情報保護法第153条～第156条）。これらの権限のみでは、行政機関による個人情報の不適切な利用をチェックするためのものとして実効性に欠けている。個人情報保護法が、民間部門に対しては、立ち入りや帳簿書類その他の物件の検査権限（同法第143条）や命令権限を付与している（同法第145条）ことと対比しても、個人情報保護委員会の行政機関への監督権限は不十分である。

衆議院及び参議院の各内閣委員会における附帯決議によれば、各行政機関等が保有する個人情報の目的外での利用又は第三者への提供については、その要件である「相当の理由」及び「特別の理由」の認定を厳格に行うこととし、行

政機関等が行った判断の適否を個人情報保護委員会が監視することとされている。しかし、個人情報保護委員会の権限が勧告に留まるならば、適正な監督は不可能である。個人情報保護委員会による指導監督は、地方警察をも含む警察情報や、自衛隊の情報保全隊、内閣情報調査室及び公安調査庁等の各種情報機関が収集している個人情報の全般に及ぶことになる。したがって、特定有害活動（スパイ行為等）や共謀罪捜査の名の下に行われる個人情報の収集やプロファイリングに対しても、その目的外の不正利用や不適切な情報利活用がなされないよう、徹底した指導監督が必要である。この点から、個人情報保護法の更なる改正により、個人情報保護委員会における行政機関に対する立入調査権や命令権限が認められるべきである。

また、個人情報保護法は、国の安全、外交上の秘密、犯罪の捜査、租税に関する調査については、個人情報保護委員会への事前通知義務の対象外とし（第74条第2項第1号、第2号）、個人情報ファイル簿の作成及び公表義務の対象からも外している（第75条第2項第1号）。

他方、先進諸国の実情をみると、ドイツではデータ保護監察官（データ保護コミッショナー）は、上記の秘密や活動（捜査、調査）に関しても立入検査をして、2年に1回、データベースをチェックし、不正があれば削除を要求するなどの強い権限を有している。

個人情報保護委員会による個人情報データベースの立入検査などによって、このような捜査機関や情報機関を含む行政機関を規制の対象とすべきである。公権力により監視対象とされる個人情報は必要最小限度とし、公権力が私的情報を収集、検索、分析、利用するための法的権限と行使方法等を定めた法制度を構築すべきである。

さらに、個人情報保護委員会の国会に対する年次報告も、従来のもものでは全く不十分である。同委員会による監督が実際に機能しているか否か、ひいては国民のプライバシーや個人情報保護が守られているかを確認するためには、同委員会の年次報告によって、個人情報利活用の透明性の確保を図る必要がある。このため、個人情報保護委員会は、その権限が行政機関にも拡大されることに伴って、すべての行政機関についての厳格かつ適正な調査がなされ、今後の改善すべき点などについての詳細な報告が国会に対してなされるような制度設計にすべきである。

以上のような監督権限を適切に行使するために、個人情報保護委員会の組織を、抜本的に拡大強化することが必要であり、このような改善がなされなけれ

ば自由権規約第17条に抵触する事態を招来するものである。

#### 6 プライバシー権保障の充実のため、情報機関に対する監視システムが必要であること

そもそも、社会のデジタル化を進めるにあたっては、これによって侵害されるおそれがあるプライバシー権の適正な保障を実現する法制度を同時に導入する必要がある。しかし、デジタル改革関連6法の制定過程では、この点の配慮が全くなされていない。日本においても、インターネット、監視カメラ、GPS装置など、大量の情報を集積する技術が飛躍的に進歩し、マイナンバー（個人番号）制度も創設され、「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律等の一部を改正する法律」により、いわゆる「共謀罪」が多数の犯罪について新設された。そのもとで、捜査の拡大によって市民に対する監視が強化される懸念も指摘されている。

人は監視されていると感じると、自らの価値観や信念に基づいて自律的に判断し、自由に行動して情報を収集し、表現することが困難になる。すなわち、プライバシー権は、個人の尊厳の前提となる人格的自律を実現する基盤であるとともに、表現の自由の不可欠な前提条件である。そして、立憲民主主義の維持・発展にも寄与する極めて重要な基本的人権なのである。

このため、内閣情報調査室、公安調査庁、自衛隊情報保全隊、警察（とりわけ警備公安警察）、さらに、土地利用規制法により内閣府に設置される予定の住民個人情報等の分析機関、2022年4月に新たに設置された警察庁サイバー警察局などの活動については、確実な監督機関、すなわち、個人情報保護委員会とは別個に、独立した専門の第三者機関が、特定秘密や情報機関の集めた情報、デジタル庁が共通仕様化した情報等の中身を職権でチェックしたうえ、是正の勧告・命令ができる法整備が不可欠である。

2016年5月5日に発効したEU捜査等機関データ保護指令第41条も、捜査や犯罪予防、諜報などの活動を行う機関に対し、同指令の遵守を監視する1つ以上の独立した公的機関を規定するよう義務付け、その公的機関はGDPRに基づいて設立されるデータ保護機関を指定してもよいとされている。

自由権規約第17条によるプライバシー保護を実現するため、既に活動している情報機関の活動に対して、個人情報保護委員会に加えて、独立した専門の第三者機関による実効的な監視・監督システムを設置することが必要である。

### 第3 過去の当連合会の見解



- 1 デジタル改革関連6法についてプライバシー・個人情報保護の観点から、必要な法改正と法の適正な運用を求める意見書（2021年12月17日）<sup>1</sup>
- 2 地方公共団体における情報システムの標準化・共同化に関する意見書（2021年11月16日）<sup>2</sup>
- 3 デジタル改革関連6法案について慎重審議を求める会長声明（2021年3月17日）<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2021/211217.pdf>

<sup>2</sup> [https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2021/211116\\_2.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2021/211116_2.pdf)

<sup>3</sup> [https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2021/210317\\_2.html](https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2021/210317_2.html)