

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（令和3年）12月17日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

デジタル改革関連6法は、プライバシー・個人情報保護には十分ではなく、憲法の保障するプライバシー権（憲法第13条）を侵害し、個人情報が内閣総理大臣の下に集中しかねない。

よって、デジタル庁設置法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。）等、次の(1)～(6)の諸点について、必要な法改正を行うとともに、デジタル庁及び個人情報保護委員会を中心とする適正な運用並びに国会における十分な監視を求める。

- (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よう法改正すべきである。
- (2) デジタル庁設置法はデジタル庁と内閣総理大臣に、他の中央官庁のいずれにも例がない強大な権限を与えているが、デジタル庁を内閣（第2条）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（第6条第1項）ではなく特命担当大臣であるデジタル大臣（第8条）とするとともに、デジタル大臣の勧告についての尊重義務の規定（同条第5項）を削除し、かつ、勧告に当たっては、国民の個人情報やプライバシーを不当に侵害するものにならないよう配慮しなければならない旨の法改正を行うべきである。
- (3) 改正後の個人情報保護法第69条第2項第2号及び第3号で、行政機関等による保有個人情報の目的外利用や他の行政機関等への提供が可能となる「相当の理由」を「特別の理由」にするなど、そうした目的外利用や提供が許される場合を限定するよう法改正すべきである。
- (4) 個人情報保護法については、個人情報保護委員会の組織を、少なくとも公正取引委員会並みに、常時800名程度の職員と各地方事務所を有する組織に拡大することを始めとして、その権限が抜本的に強化されなければならない。まずは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よう法改正すべきである。

また、個人情報保護委員会に、行政機関に対する立入調査と命令の権限を付与する法改正をすべきである。

さらに、個人情報保護委員会の国会に対する年次報告について、従来の報告は全く不十分であるため、少なくとも行政機関については厳格な調査を行い、その報告がなされるよう運用されるべきである。同時に、個人情報保護委員会自体も、ウェブサイト等を活用して、より積極的に活動状況の情報公開を促進すべきである。

- (5) 預貯金口座と個人番号（マイナンバー）との紐付けについては、事実上の強制とならないように配慮した運用を求める。
- (6) デジタル改革関連6法自体の問題ではないが、内閣情報調査室、公安調査庁や自衛隊情報保全隊等の活動についての監視システムは存在しない。デジタル庁の発足に当たり、これらの情報機関の活動については、個人情報保護委員会又はこれとは別個に独立した専門の第三者機関が、職権で、特定秘密や情報機関が集めた情報、デジタル庁が共通仕様化した情報等の中身までもチェックし、これに対して是正の勧告・命令ができる制度が必要である。

第2 意見の理由

1 デジタル改革関連6法の制定が拙速であったこと

政府は、流通するデータの多様化・大容量化が進展し、データの活用が不可欠であることなどを理由として、デジタル改革関連6法案（デジタル社会形成基本法、デジタル庁設置法、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、地方公共団体情報システムの標準化に関する法律。以下合わせて「本6法」という。）を本年2月9日閣議決定し、国会に提出した。

本6法は、同年5月12日に可決・成立したが、国民の権利に重大な影響を及ぼす法律であるにもかかわらず、本年2月に国会に提出されるまで、政府から国民に対し要綱案としても明らかにされず、したがって、パブリックコメントに付されることもなかった。このような手続的な不備の結果、法案提出後も資料の誤りが多数発覚するなど不手際が続いた¹。

かかる本6法の立法過程は、要綱案全体のパブリックコメントを欠くなど、

¹ 本6法の衆議院内閣委員会及び参議院内閣委員会の各附帯決議も、政府に対し、要綱等に多数の誤りがあったことなどを反省し、再発防止策を徹底するよう求めている。

拙速で国民軽視も甚だしいものであったと言わざるを得ず、今後このような法制化作業が繰り返されないことを望むが、以下に述べるとおり、その内容においても、多くの問題を指摘しなければならない。

2 本6法が個人のプライバシー・個人情報保護において不十分であること

(1) 本6法は法案提出段階から、個人のプライバシー・個人情報保護において十全なものかが危惧された。しかし、63もの改正法を束ねた本6法は、衆参両議院を合わせてわずか50数時間しか審議されなかったこともあり、この危惧は払拭されなかった。本6法はプライバシー・個人情報保護の観点から、以下の問題がある²。

(2) 第1に、自己情報コントロール権の明記がない点である。

デジタル社会形成基本法は、デジタル社会の形成による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等を目的とし（同法第1条の目的規定）、デジタル社会の形成の基本的枠組みを明らかにしている。しかし、個人のプライバシー・個人情報保護は同条の目的に挙げられていない。これでは、「国民の幸福な生活」ではなく、いわば「幸福な監視国家」の実現をもたらすことが危惧される。

確かに同法では、基本理念として個人の権利利益が害されることのないようにされることを掲げ（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）。しかしながら、それらは抽象的な理念や方針にすぎず、自己情報コントロール権は明記されていない。しかも、第10条では、個人の権利利益が法人の権利利益や国の安全等と並べられ相対化している。国会審議の中で、野党から「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もなされたが、否決された。デジタル庁設置法や改正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。

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³は、2003年に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。）が制定された以降の判例⁴及び学説

² このほか、本6法には、個人情報保護法の改正により地方公共団体に画一的な運用を求めることで、地方公共団体の先進的な個人情報保護施策を後退させるおそれがあること、地方公共団体における情報システムの標準化・共同化により地方公共団体の自由度が低下するおそれがあることなど、地方自治の観点からの問題もある。

³ 当連合会「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」（2002年10月11日）参照。

⁴ 早稲田大学名簿提出事件（最判平成15年9月12日民集57巻8号973頁）は、情報法制におけるプライバシーの概念を明記して、個人情報にプライバシーに係る情報として法的

の展開により承認されるべき段階に至っている。しかしながら、デジタル社会形成基本法は、自己情報コントロール権を無視ないしは著しく軽視しており、日本社会のデジタル化を進める法制度において、構造的な欠陥があると言わざるを得ない。

(3) 第2に、デジタル庁の組織及び権限の問題である。

デジタル庁設置法では、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、個人番号（マイナンバー）、データ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）。このようにデジタル庁の長を内閣総理大臣としたことにより、全ての個人情報が入閣総理大臣の下に集中されるおそれがある。

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るが、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、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。

こうした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は、後述する保有個人情報の緩やかな利用及び提供制限の規定が濫用されることで、各行政機関や地方公共団体の保有個人情報がみだりに集積される事態を容易に招いてしまう。そして、このようにして集積された個人情報が一度漏洩すると、その影響は計り知れないものとなることが危惧される。

また、デジタル庁は、局も課も置かれない、いわゆるアジャイル型組織とされるが、行政組織として極めて特殊で不透明な構成であり、取り扱う個人情報が組織内の部局の壁がないままに不適正に利活用・流用されるおそれす

保護の対象となることを宣明した。また、住民基本台帳ネットワークシステムの憲法適合性が争われた最判平成20年3月6日民集62巻3号665頁は、「何人も、個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」が法的保護の対象になることを判示した。さらに、自衛隊イラク派遣に反対する活動等が情報保全隊によって監視され情報を収集されたとして人格権等に基づき「表現活動の監視による情報収集等」の差止めと損害賠償を請求した自衛隊情報保全隊事件において仙台地判平成24年3月26日判時2149号99頁は、行政機関個人情報保護法の制定までに、自己の情報をコントロールする権利は法的保護に値する利益として確立したと判示し、仙台高判平成28年2月2日判時2293号18頁は、行政機関が取得、保有した個人に関するどのような情報がプライバシーとして法的保護に値するのか、行政機関のどのような行為がプライバシー侵害を構成するかなどを検討するに当たっては、自己情報コントロール権の考え方、また行政機関個人情報保護法の定めは参酌されるべきであると判示している。

らある。

以上のようなデジタル庁の強力な権限や組織に鑑みると、デジタル庁は、金融庁や消費者庁などと同様に、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、地方自治法第245条の4第1項に基づき普通地方公共団体に対して技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求を行う主体を、内閣総理大臣からデジタル大臣に変えるべきである。また、デジタル大臣の勧告についての尊重義務の規定を削除し、かつ、勧告に当たっては、国民の個人情報やプライバシーを不当に侵害しないよう配慮しなければならない旨の法改正もなされるべきである。

(4) 第3に、センシティブ情報を含む個人情報の目的外利用や提供に対する規制が緩やかである点である。

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機関とする個人情報保護関連3法を1本の法律に統合するとともに、地方公共団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。また、転職時等の利用者間での特定個人情報の提供（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（以下「番号法」という。）の一部改正）、国家資格に関する事務等における個人番号の利用及び情報連携の実施（番号法・住民基本台帳法の一部改正）、地方公共団体情報システム機構（J-LIS）の個人番号カードの発行・運営体制の抜本的強化（番号法・地方公共団体情報システム機構法の一部改正）が盛り込まれたほか、民法、戸籍法、宅地建物取引業法、建築士法、社会保険労務士法等を改正し、国民の負担の軽減及び利便性の向上に資する押印を求める手続並びに書面の交付等を求める手続の見直しがなされた。

しかし、整備法においても、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、現行の行政機関個人情報保護法第8条の保有個人情報の利用及び提供の制限の規定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が、デジタル化の時代に、この規定が定める目的外利用や他の行政機関等への提供を認める「相当の理由」（同条第2項第2号、第3号）及び行政機関等以外への第三者提供を認める「特別の理由」（同項4号）が濫用されて、

個人情報、特にセンシティブ情報（機微な情報）がみだりに収集され、他の行政機関はもとより民間企業にまで不当に提供されるなどして目的外で利用されることの危険を否定できない。

そもそも2003年の行政機関個人情報保護法の制定当時には、法制定を提言した総務大臣政務官主宰「行政機関等個人情報保護法制研究会」（座長：茂串俊元内閣法制局長官）は、2001年10月26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、「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」と述べ、今後の課題としていた。また、同時に制定された個人情報保護法について、衆議院個人情報の保護に関する特別委員会と参議院個人情報の保護に関する特別委員会も「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」する旨の同様の附帯決議をしていたのである。

ところが、本6法では、センシティブ情報について、個別分野ごとの保護の専門的な検討がなされたとは言えず、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おり、監視社会化の危険を内包していると言わざるを得ない。

したがって、保有個人情報の目的外利用や他の行政機関等への提供が可能となる「相当の理由」（改正後の個人情報保護法第69条第2項第2号、第3号）を「特別の理由」にするなど、行政機関等による保有個人情報の目的外利用や提供が許される場合を限定するよう法改正すべきである。

(5) 第4に、個人情報保護委員会の監督権限や組織体制が不十分である点である。

整備法における個人情報保護法改正によって、個人情報保護委員会が行政機関に対する監督権限を持つことになった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の要求、実地調査、指導及び助言、勧告にとどまるものであって（改正個人情報保護法第153条～第156条）、行政機関による濫用をチェックするためのものとしては実効的とは言えない。この点は、民間部門に対しては、立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（同法第145条第2項、第3項）を付与しているのとは異なり、監督権限が貧弱である。

衆参両議院の各内閣委員会における附帯決議によれば、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。また、それら附帯決議では、個人情報保護委員会による行政機関等の監視に当たっては、資料の提出及び実地調査を躊躇なく行うとともに、必要があれば、勧告や報告の要求を遅滞なく行うことにより、監視の実効性を確保することが求められている。しかし、個人情報保護委員会の権限が勧告にとどまるならば、適正な監督は困難である。

また、個人情報保護委員会による指導監督は、今後は、地方公共団体も対象となるため、地方警察をも含む警察情報全般に及ぶことになる。それゆえ、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、不正を正す徹底した指導監督がなされるべきである。指導監督が勧告権限の行使をもってしては不十分であるから、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の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。

さらに、「国の安全、外交上の秘密その他の国の重大な利益に関する事項を記録する個人情報ファイル」や「犯罪の捜査、租税に関する法律の規定に基づく犯則事件の調査又は公訴の提起若しくは維持のために作成し、又は取得する個人情報ファイル」の保有については、個人情報保護委員会への事前通知義務の対象外とし(同法第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(同法第75条第2項第1号)。この点、先進諸国を見るに、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、防衛・外交、犯罪捜査等に係る個人データについ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強い権限を有している(当連合会第60回人権擁護大会シンポジウム第2分科会基調報告書「情報は誰のもの?～監視社会と情報公開を考える～」)。個人情報データベースの立入検査などによって行政機関を規制の対象とすることで、公権力により監視対象とされる個人の私的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。

個人情報保護委員会の国会に対する年次報告⁵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、年次報告

⁵ 個人情報保護法では、個人情報保護委員会はその所掌事務の処理状況について毎年国会に報告するものとされている(現行法では第79条)。

による個人情報利活用の透明性の確保が必要である。そこで、少なくとも、全ての行政機関についての厳格適正な調査とその結果の詳細な報告が、国会に対してなされる必要がある。また、その場合、国会の行政監視委員会等がその職責を果たさなければならない。また、個人情報保護委員会自体も、ウェブサイト等を活用して、より積極的に活動状況の情報公開を促進すべきである。

そして、以上のような監督権限を適切に行使するためには、個人情報保護委員会の組織を、少なくとも公正取引委員会並みに、常時800名程度の職員と各地方事務所を有する組織に拡大強化することが必要である⁶。

(6) 第5に、預貯金口座と個人番号(マイナンバー)との紐付けの問題である。

本6法に含まれる、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、及び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により、預貯金者の意思に基づくものとされてはいるが、預貯金口座と個人番号とが紐付けられることになる。当連合会は、「預貯金口座をマイナンバーにより検索できる状態で管理することに反対する会長声明」(2015年3月10日)において、番号法(マイナンバー法)について、情報漏えい等が発生した場合のプライバシー侵害のおそれは極めて重大であることを指摘し、個人番号(マイナンバー)による預貯金口座の付番制度化に反対してきた。両法律は、民間分野での個人番号の利用範囲を拡大するもので、懸念が多い。

したがって、預貯金口座と個人番号(マイナンバー)との紐付けについては、事実上の強制とならないように配慮した運用を求める。少なくとも、今後の更なる制度改正によって日常的な預貯金口座が個人番号で管理されることを強制することのないように求めたい。

(7) 以上、本6法が、流通するデータの多様化・大容量化への対応による便利さを強調する余り、プライバシー・個人情報の保護を後退させることを危惧する。

3 超監視社会におけるプライバシー権保障の充実

当連合会は、2017年10月に開催した第60回人権擁護大会において、「個人が尊重される民主主義社会の実現のため、プライバシー権及び知る権利の保障の充実と情報公開の促進を求める決議」を採択した。そこでは、日本に

⁶ 本6法に関する衆議院内閣委員会及び参議院内閣委員会の各附帯決議でも、個人情報保護委員会が民間部門と公的部門における個人情報保護に関する業務を所掌することに鑑み、個人情報保護委員会の体制強化を図るよう求めている。

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（共通番号）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（以下「組織犯罪処罰法改正法」という。）により、いわゆる「共謀罪」が多数新設されたことで、その捜査の拡大によって市民に対する監視が強化されることへの懸念を指摘した。

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、個人の尊重にとって不可欠な私的領域における人格的自律を実現するとともに、表現の自由の不可欠な前提条件となっており、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である。

したがって、大量の情報が集積される超監視社会とも呼ぶべき現代にあって、個人が尊重されるためには、公権力により監視対象とされる個人の私的情報の収集は必要最小限度のものとし、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と提言した。

以上を踏まえ、当連合会は、上記決議において、超監視社会におけるプライバシー権保障の充実について、以下の具体策を提言している。

- ① 公権力が、自ら又は民間企業を利用して、あらゆる人々のインターネット上のデータを網羅的に収集・検索する情報監視を禁止すること。
- ② 監視カメラ映像やGPS位置情報などを取得し、それを捜査等に利用するに際して、これを適正化するため、新たな立法による法規制を行うこと。
- ③ 捜査機関による通信傍受の対象犯罪を更に拡大し、また、会話傍受を可能とする立法を行わないこと。加えて、通信傍受の適正な実施について独立した第三者機関による監督を制度化すること。
- ④ 市民監視を拡大し、市民の自由を著しく萎縮させるおそれの強い、組織犯罪処罰法改正法によって多数新設された、いわゆる「共謀罪」の規定を削除すること。
- ⑤ 公安警察や自衛隊情報保全隊などの情報機関の監視権限とその行使については、法律により厳格な制限を定め、独立した第三者機関による監督を制度化すること。
- ⑥ マイナンバー制度が、あらゆる個人情報の国家による一元管理を可能とする制度となり、市民監視に利用されることのないよう、制度上・運用上の問題点を明らかにし、廃止、利用範囲の大幅な限定、民間利用の禁止等

の対応を行うこと。

これらの立法提言は、いずれもデジタル庁が設立された今こそ、緊急に実現する必要がある。特に、内閣情報調査室、公安調査庁、自衛隊情報保全隊の活動についての監視システムは存在しない。これらの情報機関の活動については個人情報保護委員会、又はこれとは別個に独立した専門の第三者機関が、職権で、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までもチェックし、これに対し是正の勧告・命令ができる制度が必要である。

2017年の上記人権擁護大会シンポジウム第2分科会が実施した調査に基づく基調報告書「情報は誰のもの？～監視社会と情報公開を考える～」では、①情報機関の活動に根拠を与える法律自体に、情報保護機関による監督の在り方を同時に定める方法や、②国会内に独立した第三者機関を設置し、そこで情報機関を監視する方法、③これらを重畳的に適用する方法が考えられるとされている。

2016年5月5日に発効したEU捜査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ついて、同指令の遵守を監視する一つ以上の独立した公的機関を規定するよう義務付けており、その公的機関については、GDPR（欧州一般データ保護規則）に基づいて設立されるデータ保護機関でも、別途独立した機関でもよいとされている。

我が国においては、第三者機関による監視の定めのない情報機関が多く、あっても実効性に欠けているため、国際的なプライバシー保護水準に到達していない。それゆえ、マイナンバー制度を始めとする情報システムに関するプライバシーリスク防止の観点からも、情報機関の活動に対する個人情報保護委員会、又はこれとは別個に独立した専門の第三者機関による実効的な監視・監督システムが必要である。

4 結論

今般のデジタル庁関連の本6法は、政府の府省庁を横断し地方公共団体との連携を密にしてセンシティブ情報を含む個人情報システムをデジタル庁が一元管理し、マイナンバーと紐付けることで、政府における利便性を高めようとするものである。

しかし、上述したとおり、衆参両議院の内閣委員会はいずれも、「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」等を

附帯決議としている。かかる附帯決議に鑑みても、プライバシー・個人情報の保護の施策が十全なものとなり、その保護が後退しないように、また、権力監視の仕組みが強化された上で透明性が確保されるように、個人情報保護法及び関係法令の適正な運用を強く求める。さらに、今後の継続的な国会審議により、個人情報保護及び国家行政組織の観点からの必要な法改正がなされるよう強く求める。

以上