

# デジタル監視法による情報の国家独占の危険とプライバシー保護 —個人情報保護の憲法政策論として

三宅 弘

弁護士・博士（法学）・元行政機関等個人情報保護法制研究会

## はじめに

本稿では、デジタル改革関連6法<sup>1</sup>による個人情報保護法改正の経緯をふまえて、この6法をデジタル監視法と呼び、同法による情報の国家独占の危険とプライバシー保護について、個人情報保護の憲法政策論の観点から論じる<sup>2</sup>。この6法によって、政府、独立行政法人等、地方自治体、民間企業がそれぞれ保有するデジタル情報には大量の個人情報が集積されているが、これが「ガバメントクラウド」と呼ばれる共通仕様のデータとし

1 デジタル改革関連6法（＝デジタル監視法）

①デジタル社会形成基本法

デジタル社会の形成に関し、基本理念及び施策の策定に係る基本方針、国、地方公共団体及び事業者の責務、デジタル庁の設置並びに重点計画の策定などについて規定する基本法。

②デジタル庁設置法

強力な総合調整機能（勸告権等）を有する、内閣直属の組織としてデジタル庁を設置し、内閣総理大臣の下にデジタル情報を集中管理する。

③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（整備法）

関連する63の法律を一括して整備する法律。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全国的な共通ルールを設定。所管を個人情報保護委員会に一元化する。住民基本台帳法やマイナンバー法の改正も含まれる。

④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

⑤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

⑥地方公共団体情報システムの標準化に関する法律

て保有され利用される。これまでの保有主体ごとの分散管理から、デジタル庁の主導する集中管理となるのである。そこで、特に、行政機関個人情報保護法やマイナンバー法の制定にかかわった立場から、デジタル監視法案に反対する法律家ネットワークの「『デジタル監視法案』（デジタル化関連法案）について、プライバシー保護の観点から慎重審議と問題箇所の撤回・修正を求める意見書」（2021年2月15日）と、日本弁護士連合会「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）をふまえて、デジタル情報の国家独占の危険を排し、個人のプライバシー保護のための抜本修正をしない限り、廃止又は抜本的に改正すべきことを指摘する<sup>3</sup>。

## 1 序論：デジタル監視法に含まれた個人情報保護法改正

第1は、デジタル社会形成基本法の目的において、国民の知る権利と政府の説明責任を定めた情報公開法との関係を不明確にし、個人のプライバシー・個人情報保護についても、法の目的には記載されていないことを問題とし、「幸福な監視国家」の実現を危惧した。憲法13条の幸福追求権にも読み込まれた自己情報コントロール権の保障をも法の目的に明記すべき

2 個人情報保護の憲法政策論については、小林直樹『憲法政策論』（日本評論社、1991年）67頁以下が、情報立法政策の考察——情報基本法の構想において論究している。これを受けて、筆者も三宅弘『知る権利と情報公開の憲法政策論——日本の情報公開法制における知る権利の生成・展開と課題』（日本評論社、2021年）の第3章「知る権利の課題1——高度情報通信社会の情報公開法制における知る権利とプライバシー・個人情報保護との調整」において論究し、終章「日本の情報公開法制における知る権利の生成・展開と課題とふまえての憲法政策学的課題」において、その今日的意義を整理した。プライバシー・個人情報保護についても、個人情報保護法の度重なる改正を、憲法政策論という観点から考察することは、改正作業の方向性を見失わないためにも必要であると考え。本稿2以下においても、いわゆるデジタル改革関連6法・デジタル監視法について、憲法政策論的観点から論じることに意義があると解せられる。

3 デジタル監視法案に反対する法律家ネットワーク（共謀罪対策弁護団共同代表＝秘密保護法対策弁護団共同代表・海渡雄一ほか）が2021年2月15日に「『デジタル監視法案』（デジタル化関連法案）について、プライバシー保護の観点から慎重審議と問題箇所の撤回・修正を求める意見書」を発表している。また、日本弁護士連合会が2021年3月17日に「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」を発表している。

ことを問題提起した。

第2に、デジタル庁設置法では、政府、独立行政法人等及び地方自治体によるデータの分散管理を改変し、内閣総理大臣の下にデジタル情報を集中管理する。「内閣にデジタル庁を置く」こと(2条)により、内閣官房と横並びで、内閣総理大臣を助けるが、同時に、内閣総理大臣が主任大臣として長を務める異例の行政機関となる(7条)。内閣総理大臣の下にデジタル大臣も置かれ、他の全行政機関に勧告権限を持つ(8条)。憲法・国家行政組織法等に基づく省庁の職務分担管理原則を超えて、デジタル情報を全てデジタル庁に集中管理する。デジタル情報の独占が真の狙いではなかろうか。内閣総理大臣が統括するデジタル行政情報は、情報公開法の公開請求に対して、秘密保護法による秘密指定とすることで公開されることはない。他方、権力が欲する個人情報は、内閣総理大臣と内閣情報調査室に集中管理される。しかも、集中管理であるがゆえに、個人情報が漏洩するとその影響も計り知れないことの危険性を指摘した。

第3に、関係法律の整備に関する法律(整備法)では、改正法で63本を束ねた法の領域は広く、個人情報保護関連3法を1本の法律に統合し、地方自治体の制度にも共通ルールを強制し、マイナンバーカードの発行・運営体制を抜本的に強化するというが、この統合だけでは、個人情報の収集、管理、利用に対するプライバシー保護は不十分であることを指摘した。個人情報保護法の改正は、整備法としてではなく、本来は本格的な改正法として国民に提案されるべきであった。

その①として、行政機関個人情報保護法の本人情報開示請求権の対象を「容易性」の要件で限定していることである。容易に照合できないとして行政機関内に散在する個人情報を本人情報開示請求の対象外とすれば、情報隠しとなりかねない。

その②として、改正前の行政機関個人情報保護法8条の利用及び提供の制限の規定を改正法でも維持したことである。この規定の「相当の理由」及び「特別の理由」が濫用されてセンシティブ(機微)な個人情報がみだりに集積されかねない。個人情報保護法及び行政機関個人情報保護法制定時に、行政機関等個人情報保護法制研究会や衆参両院の附帯決議でも検討すべき課題とされていたが、デジタル監視法では、個別分野ごとの検討課

題には答えていない。

その③として、行政機関による濫用事例をチェックするための行政機関等の監視についての改正条文も、指導・助言及び勧告にとどまり、命令権限を規定していないことである。民間部門に対し、帳簿書類その他の物件の立入検査ができるのと同じ規定にすべきであった。ドイツではナチス・ドイツや東ドイツでの個人情報管理の不幸な歴史の反省にたつて、データ保護監察官は、警察などの情報機関にも立入検査をして、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。

その④として、地方公共団体の個人情報保護の共通仕様が強制され、独自条例は届出制とすることの問題点である。これは憲法が定める条例制定権への大きな制約にもなりかねない。

以上のような問題点が存することから、デジタル監視法については、プライバシー影響評価を実施した上で、慎重かつ十分な国会審議が尽くされ、必要な修正がなされないかぎり廃案にするべきことを訴えたのであった。

エドワード・スノーデン元CIA職員の指摘によれば、個人情報が内閣総理大臣やその直轄下にある内閣情報調査室に集積されて、本人自身の知らないうちに、自己情報をプロファイリングされて監視されるのではないかという危険がある(後掲注13参照)。警察は捜査照会手続(刑事訴訟法197条)で、本人の同意なくして個人情報を任意に集める。指紋データベース、DNAデータベース、顔認証データベースなど、公共の安全と秩序の維持のため(警察法2条)、収集、管理される。

上記の批判を通じて、特定秘密保護法に対する国会の情報監視審査会のようなチェック機関の設置又は権限拡大が喫緊の課題であることも指摘せざるを得ない。

## 2 2021年個人情報保護法改正の経緯と主な内容

- (1) 高度情報通信社会における個人情報とプライバシーの保護のための個人情報保護法制—デジタル社会化の前史  
高度情報通信社会においては、個人情報とプライバシーは分化して、そ

それぞれの保護が検討された。このうち、個人情報保護法制は、民間部門を対象にする個人情報保護法、公的部門を対象にする行政機関個人情報保護法、住民基本台帳ネットワークシステム、「社会保障と税の共通番号制」として、いわゆる分権型個人情報保護法制が構想された。

既に多くの先行研究が示すとおり、プライバシーの権利は、「ひとりで放っておいてもらう権利」として、アメリカの連邦裁判所の判例において発展してきた。これを受けて、日本においては、プライバシーの権利は、憲法13条の「幸福を追求する権利」を主要な根拠として、個人の私的領域に他者を無断で立ち入らせないという自由権的、したがって消極的なものと理解され、「宴のあと」事件第1審判決東京地判昭和39年9月28日下民集15巻9号2317頁を始めとして、判例・通説によって認められてきた。私法上の権利として認められた、人格権の一つとしてのプライバシーの権利は、「何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態を撮影されない自由」（京都府学連事件最判昭和44年12月24日刑集23巻12号1625頁）、「前科・犯罪経歴は人の名誉・信用にかかわり、これをみだりに公開されないのは法律上の保護に値する利益」（前科照会事件最判昭和56年4月14日民集35巻3号620頁）等、最高裁判決によって、国や地方公共団体等の公権力に対する国民の憲法上の権利としても確立した。

さらに、高度情報通信社会の進展にともない、「自己に関する情報をコントロールする権利」（情報プライバシー権）と捉えられて、プライバシーの保護を公権力に対して積極的に請求していくという側面が重視され、個人情報保護の基本法制によって、本人の情報についての開示・訂正ないし利用停止を求める権利として具体化されていった。その過程において、個人情報保護法は、高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることに鑑み、個人情報の適正な取扱いに関する努力義務としての基本理念等を定めるとともに、個人情報取扱事業者の遵守すべき法的義務を定めることにより、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的として（1条）、2003年5月に制定された<sup>4</sup>。

そもそも、個人情報保護制度は、近年、情報通信技術の発展により、電子化された情報を情報通信ネットワークを介して大量かつ迅速に処理することが可能となり、個人情報保護の必要性が一層高まってきていることか

ら、その制度化が求められた。政府は、「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」（1998年11月9日高度情報通信社会推進本部決定）において、電子商取引等推進のための環境整備の一環として、個人情報の保護について、民間による自主的取組みを促進するとともに、法律による規制も視野に入れた検討を行っていくこととした。1999年4月には、この基本方針のアクション・プランが決定され、これに基づき、政府は、高度情報通信社会推進本部（情報通信技術（IT）戦略本部）の下に個人情報保護検討部会（1999年7月14日高度情報通信社会推進部長決定、座長：堀部政男中央大学教授（当時））を開催した。また、同年8月12日に145回通常国会で住民基本台帳法が改正されたが、その際、附則1条2項で「この法律の施行に当たっては、政府は、個人情報の保護に万全を期するため、速やかに、所要の措置を講ずるものとする」ことが規定され、民間部門を含む個人情報保護の制度化が要請され、同部会での検討に委ねられた。同部会においては、「我が国における個人情報保護システムの在り方について（中間報告）」（1999年11月19日）が取りまとめられた。この中で、日本の個人情報保護システムの中核となる基本原則等を確立するため、全分野を包括する基本法を制定することが必要であり、法制的な観点からの専門的な検討のための体制を整備すべき旨が指摘された。

この中間報告を受けて、政府は、基本的な法制について具体的な検討を進める旨を決定し、高度情報通信社会推進本部の下に、別途、個人情報保護法制化専門委員会を開催し（2000年1月27日高度情報通信社会推進部長決定）、2000年10月には、「個人情報保護基本法制に関する大綱」を決定した（大綱「はじめに」）。この大綱を受けて、2001年3月「個人情報の保護に関する法律案」（以下「旧法案」）が国会に提案されたが、基本

4 2003年の制定当時の個人情報保護法については、園部逸夫編＝藤原静雄ほか『個人情報保護法の解説（改訂版）』（ぎょうせい、2005年）。小町谷育子＝三宅弘『個人情報保護法逐条分析と展望』（青林書院、2003年）、三宅弘「個人情報保護法旧法案の修正提案と弁護士」獨協ロー・ジャーナル創刊号（2006年）24頁、宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説』（有斐閣、2004年）。「特集：個人情報保護の現在」法律のひろば2008年9月号4頁以下。宮下紘『個人情報保護の施策——「過剰反応」の解消に向けて』（朝陽会、2010年）、宇賀克也＝長谷部恭男編『情報法』（有斐閣、2012年）。また、2003年の個人情報保護法制定以前の法制化について論じたものとして三宅弘「個人情報保護基本法大綱の立法過程」田島裕教授記念『現代先端法学の展開』（信山社、2001年）211頁。

原則（旧法案3条ないし8条。具体的には、①利用目的による制限、②適正な方法による取得、③内容の正確性の確保、④安全保護措置の実施、⑤透明性の確保（当該個人が適切に関与しうる状態の確保）のことが、表現の自由、報道・取材の自由を侵害するなどという強い批判を受けた。

このため、旧法案は一旦2002年12月に廃案となり、新たに基本理念（3条）を明記し、適用除外（50条）を拡大した法案が2003年3月に国会に提出され、両議院で可決され、2003年5月個人情報の保護に関する基本法制が制度化された。同年12月には、「個人情報の保護に関する法律施行令」（政令507号）も定められた。

個人情報保護法は、2003年の制定当初、総則で、上記立法目的（1条）の他、「個人情報は個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであるということに鑑み、その適正な取扱いが図られなければならない」（3条）と定めて、個人情報保護法制の基本理念を明らかにした。さらに、この理念を実現するため、「個人情報取扱事業者」を定義した上で（制定時の2条3項）、この者に対し、情報収集の際の利用目的制限、情報の第三者提供の制限、当該個人から本人情報開示請求があった場合の情報開示義務および訂正・利用停止の請求があった場合の応諾義務等の具体的な義務を課した（制定時の25、26、27条など）。一方で報道機関等につき、一定の目的で情報を取り扱う限りにおいて、上記義務の適用除外とする場合があることも定めている（制定時の50条）。

上記義務の履行の確保については、各業界で個人情報保護指針を策定し、また個人情報保護団体が個人情報取扱事業者の個人情報の取扱いに関する苦情の処理を当該事業者とは別に行なうことを定めるとともに（制定時の42条）、当該事業者が上記義務に従わない場合は、当該事業者を所管する主務大臣が改善または中止の命令をはじめ、改善のための措置をとることができ（制定時の34条2項）、改善または中止の命令に従わない場合は6月以下の懲役または30万円以下の罰金を課す旨定めている（制定時の56条）。

## (2) 行政機関と地方公共団体の個人情報保護制度

国あるいは地方公共団体等の公的部門においても、2003年3月、53条

から57条までの罰則を付けた「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」が国会に提案され、個人情報保護法と共に、両議院で可決され、2003年5月に行政機関電算機個人情報保護法が改正されて、前掲行政機関個人情報保護法が制定された。

地方公共団体においても、個人情報保護法5条をふまえて、新しい行政機関個人情報保護法をも参考として、各地方公共団体で個人情報保護条例の制定・見直しなどの取組みが行われてきた。地方公共団体が保有する個人情報については、2008年4月1日時点で、47都道府県、1,811市区町村（当時）のすべての地方公共団体において個人情報保護条例が制定され、その適正な取扱いが図られることとなった（同時点で総務省発表）。

他方、住民基本台帳法（住基法）の改正により、住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」という。）が構築されて、氏名、生年月日、性別、住所の基本4情報が、総務大臣が指定する指定情報処理機関（いわゆる全国センター）へ送信されることになったが、地方公共団体では個人情報保護条例、指定情報処理機関では個人情報保護法と住民基本台帳法、国の行政機関では行政機関個人情報保護法が適用され、それぞれ個人情報としての保護をはかることとなった<sup>5</sup>。

## (3) 2015年個人情報保護法改正から2021年同法改正へ

個人情報保護法制は、その後、2015年9月に「個人情報の保護に関する法律及び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案」（「マイナンバー法等」）が、国会で可決・成立した。この

5 住基法の改正について、「特集・改正住民基本台帳法と今後の展開」ジュリ1168号（1999年）72頁以下。住基ネットについて、日本弁護士連合会編『プライバシーがなくなる日』（明石書店、2003年）。「特集2：住基ネット——本格稼働後の検証と課題」法学セミナー588号（2003年）33頁以下。平松毅『個人情報保護——理論と運用』（有信堂、2009年）200頁は、日本が「住民基本台帳ネットワークシステムの構築とともに、このような[ミッシェル・フーコーが指摘した一望監視方式による——引用者注]監視社会へのシステムづくりに乗り出した」ことをつとに指摘していた。他に、監視社会の当時の国際動向も含めて、田島泰彦ほか『住基ネットと監視社会』（日本評論社、2003年）。田島泰彦ほか『共通番号制度のキャラクター』（現代人文社、2012年）。以上本稿（1）、（2）については、三宅・前掲注1）『知る権利と情報公開の憲法政策論』149頁以下を、個人情報保護の憲法政策論という主題に即して一部修正して再録した。

改正により、マイナンバーを扱うことを目的とした特定個人情報保護委員会が、マイナンバーに限定しないで個人情報全般を対象とする個人情報保護委員会に改組された。これによって、民間部門における個人情報保護の一元的な管理体制が整備されることとなった。加えて、2015年個人情報保護法改正法の附則12条6項において、「政府は…個人情報及び行政機関等保有個人情報の保護に関する規定を集約し、一体的に規定することを含め、個人情報の保護に関する法制の在り方について検討する」ことが規定された。

これを踏まえ、2019年12月、民間部門、行政機関、独立行政法人等に係る個人情報の保護に関する規定を集約し、一体的に規定すること等について検討するため、関係省庁から成る「個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース」（議長：内閣官房副長官補（内政担当）。以下「タスクフォース」という。）が内閣官房に設置された。2020年3月、タスクフォースに対して有識者としての提言を行うため、憲法・行政法の専門家や消費者団体の代表、産業界の代表等から成る「個人情報保護制度の見直しに関する検討会」（座長：高橋滋法政大学法学部教授。以下「検討会」という。）が内閣官房に設置された。

検討会は、2020年8月に「個人情報保護制度の見直しに向けた中間整理（案）」を、同年12月に「個人情報保護制度の見直しに関する最終報告案」を取りまとめ、タスクフォースに提出した。タスクフォースは、これらを基に、2020年8月に「個人情報保護制度の見直しに向けた中間整理」（以下「中間整理」という。）を、同年12月に「個人情報保護制度の見直しに関する最終報告」（以下「最終報告」という。）を取りまとめ、公表した。タスクフォースでは、中間整理と最終報告のそれぞれについて、パブリックコメント手続を実施したが、デジタル改革関連6法（デジタル監視法）のうちの整備法の中で改正されるということについて、法改正の要綱案として個人情報保護法の改正の全体像が一覧できるものではなかった。

その後、内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室において、最終報告の内容を基に法制化作業を進めた結果、個人情報保護制度の改正案は、2021年2月9日に「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案」の一部として閣議決定され、同日に第204回国会に提出され、同

年5月に可決・成立した<sup>6</sup>。

#### (4) 2021年個人情報保護法改正による法制の一元化

2021年の個人情報保護法制の一元化は、個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法の3法を統合して1本の法律とした。地方公共団体等（地方公共団体及び地方独立行政法人）における個人情報の取扱いについても、統合後の法律の中で全国的な共通ルールを設定し、独立規制機関である個人情報保護委員会が、我が国全体における個人情報の取扱いを一元的に監視・監督する体制を構築するものである。

これにより、政府は、以下のような効果を期待している。

- ① 高い独立性を保障された個人情報保護委員会が、国の行政機関、独立行政法人等（独立行政法人等個人情報保護法の適用対象となる法人）、地方公共団体等における個人情報の取扱いを監視・監督する。
- ② 我が国の個人情報保護の体制が国際的な趨勢にも合致したものとなる。これによって、我が国の個人情報保護法制に対する国際的な信頼が高まり、国境を越えたデータ流通が円滑化する。
- ③ 現行の個人情報保護法制の縦割りに起因する規制の不均衡や不整合（法の所管が分かれていることに起因する解釈上の不均衡や不整合を含みます）が是正され、官民や地域の枠を越えたデータ利活用が活発化する。

特に、③については、従来、国立病院と公立病院、民間病院では、同じ「病院」であっても適用される規律が大きく異なることや、1,700以上ある地方公共団体のそれぞれが、個人情報保護について異なる規律やその解釈を採用していることに起因して、新型コロナウイルス感染症への対応を始めとして、様々な場面でデータ連携に支障が生じていた。今回の改正は、政府関係者によれば、この「2,000個問題」を解消するものだと説明

6 以上2021年個人情報保護法改正の経緯については、富永泰一郎＝中田響編『一問一答令和3年改正個人情報保護法』（商事法務、2021年）1頁以下に依る。2015年個人情報保護法改正からの動きについては、宇賀克也『新・個人情報保護法の逐条解説』（有斐閣、2021年）31頁以下。

している。例えば、

- ① 複数の医療機関の間での連携医療や共同研究がスムーズに行われる。
- ② 感染症の流行や大規模災害への対応等の全国的課題について、迅速な対応が可能になる。

といった効果を期待するのである<sup>7</sup>。

### 3 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（日弁連）

これに対し、上記1で整理した問題点をより精緻なものにして、2021年12月17日、日本弁護士連合会は、表題3のとおり意見書（以下「デジタル法日弁連意見書」という。）を公表した。筆者も、この日弁連意見書の作成に関与したが、今後のデジタル監視法の、さらなる改正のための指標になるものとして、本稿において、デジタル監視法による情報の国家独占の危険とプライバシー保護について、個人情報保護の憲法政策論の観点から、以下論じる<sup>8</sup>。

デジタル法日弁連意見書は、意見の趣旨で冒頭、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ことを指摘している。

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ものである。

- 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、他の中央官庁のいづ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。

7 富永＝中田・前掲注6）4頁。

8 憲法政策論の今日的意義については、前掲注2）で論じた。筆者も、弁護士になって1年目から今日まで38年余り、日弁連の司法制度調査会、国家秘密法対策本部、情報公開法・民訴法対策本部、情報問題対策委員会、秘密保護法・共謀罪法対策本部等で、政府提案の情報法制について意見を提言し、また、日弁連情報公開法試案（1997年3月18日、北沢義博＝三宅弘『情報公開法解説』（三省堂、1999年）218頁に所収）を発表するなどしてきたが、これらの政策提言や立法提案は、憲法政策論として一貫したものと顧みることができる。他の日弁連の活動なども憲法政策論に対する同様の観点から整理することもできる。また、行政学者が多く登用される政府の審議会や審査会での活動についても、憲法政策論的観点から精査することで、時の政府の意向に流されない学者としての矜持を示すことができると考える。

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。

以下、①から⑥までの意見の理由を示し、デジタル監視法による情報の国家独占の危険を指摘し、より一層のプライバシー保護を求める理由を述べる。

#### 4 デジタル法日弁連意見の理由

##### (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法案を2021年2月9日閣議決定し、国会に提出した。この6法案とは、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であった。（以下合わせて「本6法」という。）

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、2021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、本6法の全体像が見える要綱形式による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。

デジタル法日弁連意見書の理由の冒頭では、「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、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」という異例のコメントが明示されている。

本稿2(3)で述べたとおり、政府は、タスクフォースで、個人情報保護法改正についての中間整理と最終報告のそれぞれについて、パブリックコメント手続を実施したと説明している。しかし、法改正の要綱案として、個人情報保護法の条文に即して、行政機関個人情報保護法を一体化することについての法条の全体像は全く明らかではなかった。このような個人情報保護法制の一元化についての学問的研究については、宇賀克也「個人情報保護法制の一元化」（行政法研究39号（2021年5月）3頁）などが出始めただけで本格検討はなされなかった。今後は、このような拙速な法改正は厳に慎まなければならないと考える。

(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が危惧された。しかし、63もの改正法を束ねた整備法をあわせての本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 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<sup>9</sup>。

9 「幸福な監視国家」については、梶谷懐＝高口康太『幸福な監視国家・中国』（NHK出版、2019年）がある。日本が目指すべき国家像は、中国型の監視国家ではないから、法目的に「国民の幸福な生活」を明記するあまりに、法運用が監視国家化をもたらさないように運用することが必要であろう。

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（10条）、基本方針として個人情報の保護を掲げている（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<sup>10</sup>。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及び学説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（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、全ての個人情報が内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（8

10 「個人に関する情報の取扱いについて自ら決定する権利」は、音無知展『プライバシー権の再構成——自己情報コントロール権から適正な自己情報の取扱いを受ける権利へ』（有斐閣、2021年）の学問的研究までも視野に入れての改正提案であったと解せられる。しかし、野党修正案については、政府は従前どおり、プライバシー権については多義的なため、法目的に具体的に明記できないという説明にとどまり、学問研究を無視することで終わってしまった。このような国会審議についても、憲法政策論的な観点から検証されるべきであると考えられる。

条）のほか、特別職のデジタル監（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（8条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、局も課も置かれぬ、いわゆるアジャイル型組織とされるが<sup>11</sup>、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

11 アジャイル型組織の問題点については、前掲注3)のデジタル監視法案に反対する法律家ネットワーク主催の勉強会（2021年3月17日）で、白藤博行「デジタル庁の設置と法治国家の転形～内閣総理大臣の法治国家DX」で明らかにされた。白藤「デジタル庁の設置と国家統治のDX——デジタル改革で進む内閣総理大臣の『隠された大統領化』」法と民主主義2021年4月号3頁も参照。翌3月18日の衆議院内閣委員会の参考人審議でも、アジャイル型組織の問題点について深めることはできなかったという反省がある（衆議院内閣委員会議事録令和3年3月18日）。これも、本6法の法案審議があまりにも拙速だったことに帰因している。ちなみに、アジャイル型組織については、今日のインターネットから将来のロボットまで発明したアメリカ国防高等研究計画局において、ベトナム戦争に対処するための行動計画について「アジャイル計画とは、東南アジアにおけるゴダルの対反乱研究計画を表す総称」として用いられている（ジャロン・ワインバーガー『DARPA 秘史——世界を変えた「戦争の発明家たち」の光と闇』（光文社、2018年）107頁）。このような行政組織論についても、法案審議においては十分に検証することができなかった。前記法律家ネットワークでは、本稿末尾の図表（大住広太弁護士作成）をもって、アジャイル型組織の問題について広報した。しかし、アジャイル型組織における国家情報の統制が、デジタル庁から日本型の中央情報局（CIA）を構想しているという危険性を明らかにするものとして、海渡雄一「監視社会と戦争する国づくり——特定秘密保護法／刑訴法・盗聴法改悪／共謀罪／デジタル監視法／土地規制法／内閣情報局」法と民主主義2021年11・12月号34頁）。情報公開法や公文書管理法の制度化後の、安倍・菅政権の情報・安全保障政策については、北村滋『情報と国家——憲法史上最長の政権を支えたインテリジェンスの原点』（中央公論新社、2021年）。

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 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 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 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 2 項 2 号、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：茂申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、同時に制定された基本法としての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<sup>12</sup>。

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 69 条 2 項 2 号、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。

12 センシティブ情報の個人情報保護が不十分であることは、小町谷育子＝三宅弘『個人情報保護法 逐条分析と展望』（青林書院、2003 年）278 頁で、つとに指摘していた。しかし、2021 年個人情報保護法改正においては、検討会及びタスクフォースにおいても、検討されていない。個人情報保護法制定時からの、積み残しの課題は依然として残っているというべきであろう。

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 156 条～159 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 146 条）や命令権限（同法 148 条 2 項、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 74 条 2 項 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 75 条 2 項 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、犯罪捜査等の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～」<sup>13</sup>）。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も、従来の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行使するためには、個人情報

13 [https://nichibenren.or.jp/library/ja/jfba\\_info/organization/data/60th\\_keynote\\_report2\\_2.pdf](https://nichibenren.or.jp/library/ja/jfba_info/organization/data/60th_keynote_report2_2.pdf) この基調報告書資料編 408 頁で、連邦データコミッショナーによる、連邦警察と連邦憲法擁護庁の共同データベースに対する、データベース中の個人情報に直接立入検査すること、また、413 頁で、ベルリン州データ保護コミッショナーによる、右翼過激派データベースの立入検査による個人データの削除が報告されている。ドイツの個人情報保護については、日本弁護士連合会第 60 回人権擁護大会シンポジウム第 2 分科会実行委員会編『監視社会をどうする！——「スノーデン」後のいま考える、私たちの自由と社会の安全』第 3 章「監視社会の実態——日本」（武藤糾明）2 の中で、ドイツにおける情報機関への規律（95 頁）で、連邦データコミッショナーとベルリン州データ保護コミッショナーの両職員に対するヒアリングが再録されている（98～100 頁）。また、平岡秀夫「ドイツの情報機関に対する個人情報保護の制度から日本のそれを考える」法と民主主義 2021 年 4 月号 26 頁。

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 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利便性を強調する余り、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。

なお、このデジタル法日弁連意見書の他に、日弁連は、デジタル社会形成基本法が、地方自治体の条例制定権に基づく個人情報保護条例における個人情報保護施策を後退させることのないように、「地方自治と個人情報保護の観点から個人情報保護条例の画一化に反対する意見書」（2021 年 11 月 16 日）と、「地方公共団体における情報システムの標準化・共同化に関する意見書」（2021 年 11 月 16 日）を公表している。紙面の関係上、両意見書の詳細を述べることは省くが、デジタル改革関連 6 法（デジタル監視法）に対しては、この 3 意見書をあわせ、その問題点の指摘と法改正の方

向性が示されたものとする。

### (3) 超監視社会におけるプライバシー権保障の充実

日弁連は、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<sup>14</sup>。そこでは、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（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

14 [https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/civil\\_liberties/data/2017\\_1006\\_02.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/civil_liberties/data/2017_1006_02.pdf) この決議の冒頭では、エドワード・スノーデン氏が、米国政府がインターネット関連企業の協力を得て、全世界のインターネット上のデータを監視できる情報環境を作り、秘密裏に活用していた実態を内部告発し、世界を震撼させたことについて触れているが、人権擁護大会シンポジウムにおけるエドワード・スノーデン氏の発言については、前掲注 13) 人権擁護大会シンポジウム実行委員会編『監視社会をどうする！』中のプロローグ「情報は誰のもの？——監視社会の恐怖 エドワード・スノーデン《インタビュー》」で、シンポジウム当日、ロシア在住のスノーデン氏とシンポジウム会場を結んでのインタビューの内容が反訳されている。前掲注 11) 『DARPA 秘史』442 頁では、DARPA（アメリカ国防高等研究計画局）が、諜報、警察、商業などのデータを収集し、一元的なデータベースに保管する全情報認知プログラムを構築し、「データマイニングを諜報コミュニティの極秘世界の奥深くへと追いやり、大規模な分析収集システムの知的な土台を築いた。そのシステムの全貌は、10 年後にエドワード・スノーデンという国家安全保障局の関係者によって暴露されることとなる」（442 頁）と、スノーデン氏による暴露の背景事情を明らかにしている。アジャイル型組織としての DARPA が開発したクラウドソーシングやビッグデータ分析等は、非軍事の民間人についても利便性を与えてくれたが、その反面で、「関連するプライバシー研究に終止符を打って」（442 頁）、個人データをすべて、アメリカのインテリジェンスに集約させ、プライバシーを侵害することも決定付けたのである。

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、日弁連は、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 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) 小括

以上をふまえて、デジタル法日弁連意見書は、以下のとおり、結論付けている。

すなわち、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。

## 5 まとめにかえて一透明性のあるプライバシー・個人情報保護の憲法政策論の展開を

本稿4(2)で述べた行政機関等個人情報保護研究会において、筆者は委員として、行政機関個人情報保護法だけでは、個人のセンシティブ情報の保護に不十分であることを力説した。これによって、前掲の同研究会報告書において、「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」という今後の課題が提示された。筆者が『個人情報保護法 逐条分析と展開』（前掲注11）において明らかにしたとおり、「行政機関個人情報保護法においては、本人情報の開示、訂正等及び利用停止等の請求を通じて、個人情報の性質に応じた、個別的救済を実現し、その集積を受けて、一般的義務としてのセンシティブ情報の収集禁止を行政機関個人情報保護法の将来的課題とすること」を確認したのであった。本稿4(2)で引用した個人情報保護法制定時の衆議院及び参議院の附帯決議も、センシティブ情報について、「利用目的を厳密に特定するとともに、可能な限り法律その他の法令等によって取得根拠を明確にし、その利用、提供及び安全確保に特段の配慮を加えること」を附帯決議としたのであった<sup>15</sup>。

その後、個人情報保護法は内閣府、消費者庁の所管とされ、行政機関個人情報保護法は総務省の所管とされたままで、センシティブ情報の保護、とりわけ警察が収集する個人情報についての行政及び司法による統制に手を付けることができなかった。

その間、政府は、個人情報保護法7条1項（制定当時）に基づき、国民

15 小町谷＝三宅・前掲注12）278頁。

生活審議会の意見を聞いて、「個人情報の保護に関する基本方針」を策定するが、「いわゆる『過剰反応』問題への対応や住基ネットや住基カードの運用状況とプライバシー保護のための対策等を、総合的・恒常的に審議検討し、建議することが必要不可欠の前提とな」ることを論じ、それゆえ「個人情報・プライバシー保護のみならず、行政情報の公開についても総合的・恒常的に審議検討する情報公開・個人情報保護審議会、または情報公開・個人情報保護審議官（オンブズパーソン）を新設し、同審議会または審議官が個人情報の公開と個人情報の保護のあり方についても継続的に建議することが望ましい」と提言したが<sup>16</sup>、そのような法政策論的展開には至らなかった。かえって、国民生活審議会においては、刑事訴訟法197条の2項の任意捜査としての捜査照会について、これが個人情報保護法23条1項1号の「法令に基づく場合」に該当することを、弁護士法23条の2第2項の弁護士会照会と同様に該当するものとして、確認することとなった。それを機会として、筆者は、その後の刑事訴訟法197条の解釈適用を危惧して、「自己情報コントロール権の重要性を再認識した上で、個人情報保護法23条1項の個人情報の第三者提供の制限についての本人同意の原則の例外は、厳格に解釈適用することが求められる。そして、その見地から、刑事訴訟法197条2項の任意捜査としての捜査照会について、これが個人情報保護法23条1項1号の「法令に基づく場合」に該当するかを検討するにあたっては、刑事訴訟法197条2項は、罰則を伴う強行規定ではなく、逆に秘密事項については捜査照会に応じる義務はないとする見解もあることから、会社は、ライフログで収集された個人情報を秘密事項として取り扱っていることを理由として、当該秘密情報については、個人情報保護法23条1項の「法令に基づく場合」に該当しないとする合憲的な限定解釈をすることにより、これを警察に任意に提供しないことができる」と論じたことがある<sup>17</sup>。

本稿1でも述べたとおり、警察は、捜査照会手続（刑事訴訟法197条2

16 三宅弘「報道の自由を認める法改正がなぜできなかったか」ジャーナリズム2008年10月号43、53頁。

17 第二東京弁護士会編『ソーシャルメディア時代の個人情報保護Q&A』（日本評論社、2012年）、「Q10捜査当局への提供」（三宅弘）32、37頁。

項)で本人の同意無くして個人情報を任意に集める。指紋データベース、DNA データベース、顔認証データベースなど、公共の安全と秩序の維持のため(警察法2条)、収集、管理する。これに対し、行政機関個人情報保護法は、本稿3のデジタル法日弁連意見書における改正項目の③、④で摘示したとおり、犯罪捜査と外交防衛分野にかか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の義務付けはなく(行政機関個人情報保護法10条2項1号及び2号、2021年改正個人情報保護法74条2項1号及び2号)、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」についてもより厳格な「特別の理由」に変更されていない(行政機関個人情報保護法8条2項3号、2021年改正個人情報保護法69条2項3号)。個人情報保護委員会には、行政機関に対する立入調査と命令の権限も付与されていない(2021年改正個人情報保護法158条で行政機関等への勧告権限にとどまる)。日本の個人情報保護法制は、「公共の安全と秩序の維持」名目での個人情報の法律に根拠のない個別具体的な無制限の収集、保管、利用に対して、2021年個人情報保護法改正によってもなお、無力なのである。

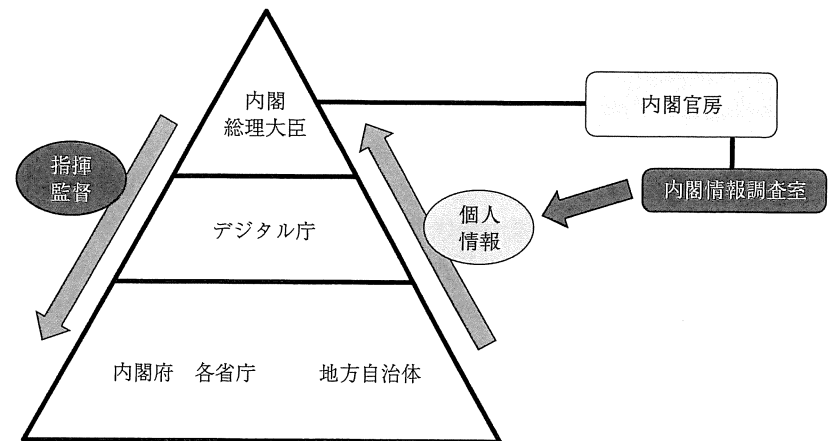
公権力の行使による個人情報の収集、保管、利用に対し、透明性のあるプライバシー・個人情報保護の積極的な憲法政策が求められる。この点を、筆者は、かつて、ドイツにおける情報自己決定権・IT基本権の保障と、日本のGPS任意捜査違憲最高裁判決2017年3月15日刑集71巻3号13頁とを比較したうえで、日本においても自己情報コントロール権の再構成とIT基本権の確立を求めて提言したことがある<sup>18</sup>。

デジタル法日弁連意見書は、このような行政機関個人情報保護法におけるプライバシー・個人情報保護施策の不十分さを根本的に改革するためのものとして、3年を目途として見直される個人情報保護法改正(2020年改正個人情報保護法附則11条)の喫緊の課題として位置付けられるべきであろう。

18 三宅弘『監視社会と公文書管理——森友問題とスノーデン・ショックを超えて』(花伝社、2018年)70、90頁。

IT基本権を憲法改正条項として明記しようという動きもあるが、現代日本における憲法をとりまく状況は、単に憲法条項とするのではなく、現行憲法の基本的人権の具体化法として、憲法政策論的に個別法規を見直すことに立法機関が注力することを求めているのである。また、個人情報を管理される人々は、2021年改正個人情報保護法に基づき、個人情報取扱事業者に対する本人情報の開示請求権(33条)、訂正等請求権(34条)及び利用停止等請求権(35条)並びに「行政機関の長等」に対する保有個人情報の開示請求権(78条)、訂正請求権(90条)及び利用停止請求権(98条)を行使し、民間事業者と「行政機関の長等」に対する個人情報の適正な管理を求めていくことが肝要である<sup>19</sup>。そして、その請求権が認められる限界を画し、さらなる立法及び行政運用を求めていくことが、個人情報保護の憲法政策論の課題である。

脚注11内記載の図表(大住広太弁護士作成)



19 三宅・前掲18)184頁では、個人情報保護法に基づく本人情報開示請求権、訂正請求権、利用停止等請求権についての要件事実を提示している。