

「デジタル監視法案」の狙いと根本的問題点 ——個人情報保護の観点から

三宅 弘

弁護士・獨協大学特任教授

一 法制定当初から警察情報は特別扱い

筆者は二〇〇一年当時総務省・行政機関等個人情報保護法制研究会委員や、二〇一一年当時マイナンバー導入の際の内閣府・個人情報保護検討チーム委員等を務めた。その立場をふまえても、デジタル情報が共通仕様で集中管理されることを前提として、この法案を「デジタル監視法案」とも呼び、個人のプライバシー、個人情報の保護、さらには国民の知る権利・表現の自由の保障についても、極めて危険なものであることを指摘したい。

個人情報の電子計算機処理の拡大に伴い、個人のプライバシーの侵害のおそれやこれに対する国民の不安感の存在など種々の問題が指摘されて、一九七〇年代から、諸外国においても個人情報保護が法制化され、一九八〇年にはこの問題に関するOECD理事会報告も出されていた。一九八八年、日本も、政府

内の大型コンピュータ処理情報を対象とする「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報保護に関する法律」(以下「二九八八年法」という)が制定された。当時は、立法過程でパブリック・コメントに付することもなく、「我が国は、諸外国に対しても大きな顔ができることになった」という評価が政府の公的見解であった¹⁾。

しかし、「犯罪の予防に関する事務」等については、個人情報ファイル等に掲載しないことができ(一九八八年法七条三項一号)、個人情報ファイルの公示をしないものとされた(同八条二項二号)。また、「相当の理由」や「特別の理由」があれば、本人の同意を得なくても、「処理情報の利用及び提供」ができるものとした(同九条一項二号、三号及び四号)。「相当な理由」は、社会通念上、客観的にみて合理的な理由のあるとき、「特別な理由」は、提供される情報の内容、受領者の使用目的などを個々の事実ごとに勘案して判断すると解説され

三宅 弘(みやけ ひろし)

1978年東京大学法学部卒業。83年弁護士登録(第二東京弁護士会)。2020年京都大学博士(法学)。二弁会長、日弁連副会長、内閣府消費者委員会個人情報保護専門調査会委員、内閣府公文書管理委員会委員・特定歴史公文書等不服審査分科会会長など歴任。現在、日弁連秘密保護法・共謀罪法対策本部本部長代行。著書多数。

た²⁾。これら法的枠組と運用は、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(以下「二〇〇三年行個法」という)の制定過程においても議論はされたが、結局は踏襲された。行政機関の長は、「相当な理由」や「特別の理由」があれば、本人の同意を得なくても「自ら利用し、または提供することができる」(同八条二項二号、三号及び四号)³⁾。また、犯罪の捜査等のために作成または取得する個人情報ファイルは、総務大臣への事前通知から除外され(同一〇条二項二号)、公表もしなくてよい(同一一条二項一号)。二〇〇三年行個法八条、一〇条及び十一条は、今般の「デジタル監視法案」においては、個人情報保護法六九条(利用及び提供の制限)、七四条(個人情報ファイル保有等に関する事前通知)、七五条(個人情報ファイル等の作成及び公表)へと同じ規定でもって移され、同ファイルの事前通知先が総務大臣から個人情報保護委員会に変更される。しかし、個人情報保護の規制は犯罪の捜査等を理

由とする警察情報の除外という点で、一九八八年法制定時から一貫しているのである。

次項以下では、「デジタル監視法案」を個人情報保護の観点から三点批判し提言する。

二 法目的に自己情報コントロール権の明記を

第一は、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は不明確であり、個人のプライバシー・個人情報保護についても、法の目的には記載していないことである。「国民の幸福な生活」を強調するあまり、「幸福な監視国家」の実現をもたらすものとして危惧される⁴⁾。憲法一三条の幸福追求権にも読み込まれたプライバシー権の積極的側面としての自己情報コントロール権を法の目的として積極的に明記すべきである。

三 デジタル庁によるデジタル独占体制の危険

第二に、デジタル庁設置法案では、従前の政府、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抜本的に改め、内閣総理大臣の下に、個人情報を含むすべてのデジタル情報を集中管理する。「内閣にデジタル庁を置く」(法案三六条)ことにより、デジタル庁は、内閣官房と横並びで、内閣総理大臣を助ける

機関であると同時に、総理が主任大臣として長を務める異例の行政機関となる(同七条)。総理の下にデジタル大臣が置かれ、他のすべての行政機関に対する勧告権限を持つ(同八条)。憲法・国家行政組織法等に基づく各府省庁の分担管理体制を超えて、デジタル情報についてはすべてをデジタル庁に集中管理させるデジタル独占体制を作ることが真の狙いである。内閣総理大臣が統括するデジタル情報は情報公開法に基づく請求においても、秘密保護法によって秘密指定されれば、公開されることはない。他方ですべての個人情報内閣総理大臣の下へ集中管理される。内閣情報調査室は、内閣総理大臣の下にある。これでは、デジタル改革に名を借りた国家統治の独裁化になりはしないか(本特集・白藤博行論文及び海渡雄一論文参照)。

しかも、LINE(ライン)が中国のシステム開発委託会社の技術者によって利用者の個人情報にアクセスできる状態にあり、また韓国で情報が保管されていたことが報道されているが⁵⁾、集中管理であるがゆえに、一旦、個人情報漏洩するとその影響は計り知れない。基本法案一〇条には、個人及び法人の権利利益の保護が規定されているが、これでは不十分である。この点は、すでに、自衛隊情報保全事件についての仙台地判平成二四年三月二六日判時二一四号九九頁、仙台高判平成二八年二月二日判時二二九三号一八頁で、「自己の個人情報を正当な目的や必要性によらずに

収集あるいは保存されないという」法的保護に値する利益が形成途上にあることを認め、自己情報コントロール権の実定法上の根拠として、行政機関個人情報保護法が「斟酌されるべき」ものとされている⁶⁾。

四 議論が尽くされない関係法律の整備

第三に、関係法律の整備に関する法律案(以下「整備法案」という)では、改正法案で六本を束ねた法案の領域は広く、国民に理解されるには相当の時間をかけた議論が必要であると考えるが、衆議院でも二五時間余にとどまり、十分な審議は尽くされていない。とりわけ、個人情報関係三法を一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、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している。しかし、これら法律の統合だけでは、行政機関による個人情報の収集、管理、利用についての個人のプライバシー・個人情報保護は十分ではない。

その①として、現行の行政機関個人情報保護法は、保護の対象となる個人情報の定義として「他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができるものを含む」としている。ところが整備法案五〇条においては、現行の民間部門を対象とする個人情報保護法二条の個人情報の定義によるものとして、「他の情報と容易に照合するこ

とができ」という容易性の要件が入っている。容易性を要件とすることにより容易に照合できないとして、紙媒体の行政文書等に散在する個人情報と個人情報開示請求の対象外とするのであれば、政府による個人情報非開示の情報隠しといわれかねない。

その②として、一で述べた現行行政機関個人情報保護法八条の利用及び提供の制限の規定が法案六九条として、そのまま維持されている。しかし、デジタル化の時代に、この規定が定める「相当の理由」及び「特別の理由」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、共通仕様のシステム上、みだりに集積されることの危険を否定できない。

そもそも行政機関個人情報保護法制定時には、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。以下「行個法制研究会」という)は、二〇〇一年一〇月一九日「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た。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⁷⁾。特別委員会として設けられた衆議院個人情報の保護に関する委員会と参議院個人情報の保護に関する委員会も「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」という同様の付帯決議をしていたのである⁸⁾。

ところが、この「デジタル監視法案」は、個別分野ごとの個人情報保護の専門的な検討などされたものとはいえず、個人情報保護については不十分であり、広く国民が保有するデジタル情報を政府が一元管理することによる監視社会化のリスクを回避することのできないものといわざるをえない。

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るものであつて、実効的とはいえない。

この点は、民間部門に対しては、立ち入らせ、もしくは帳簿書類その他の物件を検査させることができる規定と規定されているのは異なり、調査権限が貧弱である。

この点、先進諸国をみるに、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)は立入検査をして、二年に一回、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⁹⁾。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が当然の前提となっているのである。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たうえで、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を定める法制度を構築すべきである。

この点、この「デジタル監視法案」では、個

人情報の保護について個人情報保護委員会に行政機関等の全体の監督を委ねているところ、その権限に関しては、不適切な個人情報の取扱いについて勧告はできるものの、警察を含む政府機関に対しては命令を発することはできず、これを認める民間部門に対するものと比べて不十分なものとなっているのである。

五 個人情報保護条例の制定性の侵害の危険

整備法案五〇条及び五一一条関係によれば、地方公共団体の個人情報保護も含めルールの一本化が原則とされ、条例を定めた際には届け出なければならぬ体制へとドラスティックに変化する。これは憲法が定める条例制定権に対する大きな制約ともなりかねない重大な制度変更である(本特集・大住広太論文参照)。

六 デジタル監視社会・デジタル国家独占体制に抗う

デジタル国家独占体制に抗う

さまざまなデータが分野横断的かつ地域横断的に収集・利用される趨勢にあることは避けられないとしても、このような広汎かつ重大な制度変更は、地方自治のあり方を含め、現在及び将来の国民生活に大きな影響を及ぼす。

各問題点が存することから、「デジタル監視法案」については、プライバシー・影響評価個人情報保護法六一条五号・個人情報保護委員会による特定個人情報保護評価参照)を実施する

まで制定されるべきではないのである。プライバシー・個人情報保護の後退させてはならず、仕組みを強化し透明性の確保と情報公開を促進しつつ、地域の多様性や実情にも十分に配慮して地方自治の本旨に則った制度設計とする必要がある。かかる観点より、「デジタル監視法案」について、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ることと求められた。

そうでない限り、個人情報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危険を感じてしまうと考える。

Edワード・スノーデン元CIA職員がすでに明らかにしているが、メールなどに使用されるXKeyscore(エックス・キースコア)が日本側に供与されている。私たちは、XKeyscoreが、世界中のほぼすべてのインターネット上の通信情報を収集できることを知っている。そうであるにもかかわらず、本人の同意なくして個人情報任意に集めることができる。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、警察法二条の公共の安全と秩序の維持という抽象的な根拠だけに基づいて収集、管理される¹⁰⁾。

廃棄の基準も法律に基づくものではない。二〇一七年に日弁連の調査でドイツ連邦憲法裁判所に行った際に、マージング裁判官から

るべきではなかったか。デジタル監視社会化とデジタル国家独占体制を防ぐとの視点も欠いたままで、首相の肝入りで拙速に提案された「デジタル監視法案」については、衆議院内閣委員会においても「行政機関等が保有する個人情報の目的外での利用また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」や「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、資料の提出及び実施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」等、整備法案についてだけでも一四項目に及ぶ付帯決議がなされた。しかし、このような決議内容は、本来ならば行政機関個人情報保護法の単独での改正としてなされるべき課題なのである。

いわゆるマイナンバー法三四条は、個人情報保護委員会は、特定個人情報の取扱いに關して法令の規定に違反する行為が行われた場合において、当該違反行為の中止その他違反を是正するために必要な措置をとるべき旨を勧告し(一項)、勧告を受けた者が正当な理由がなくその勧告に従わなかったときには、勧告に係る措置をとるべき命令を発することができる(二項及び三項)、との権限を規定している。これをマイナンバーにかかる特定個人

「日本はなんて野蛮な国」と言われた点である¹¹⁾。前記一、四で述べたとおり、行政機関個人情報保護法一〇条二項では犯罪の捜査、租税に関する犯罪事件の調査等の個人情報ファイルの存在を警察は総務大臣に事前通知することの例外扱いとされており、「デジタル監視法案」ではこの点の改正もなされていない。

私は、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が少なくとも必要であると考えている。ドイツでは、一九六八年に制定された基本法一〇条に関する法律に基づき基本法第一〇条審査会(Gro-Kommission)が設置され、通信の秘密に制限を加える措置(信書・郵便の開封や通信の傍受等)の妥当性について判断を下す。その任務を遂行することができるよう、審査会の委員には、情報機関のすべての資料を閲覧する権限及び情報機関に立ち入る権限が与えられている¹²⁾。日本では、国会の情報監視審査会の権限を拡張することで同様の働きを求めるべきではないかと考える。

七「デジタル監視法案」の民主的統制のための再改正を

二〇二〇年九月三〇日に「デジタル庁」をつくるための準備室が発足した際に、「デジタル庁の位置付けは①復興庁のような内閣直轄②内閣官房③内閣府④内閣官房に司令塔部分、

情報にとどめず、公的機関が取り扱う個人情報全般に及ぼすべきではなかったか。

また、同法三五条は、マイナンバーにかかると特定個人情報については、立ち入り検査権を認めているのであるから、マイナンバーも含めて共通仕様のシステムになるのであれば、同じくこれを行政機関が取り扱う個人情報全般に及ぼすべきではなかったか。有識者検討会メンバーの力不足といわれても仕方ないのではなからうか。

「デジタル監視法案」は、本論で取り上げた個人情報保護の問題点を解決しない限り、国民の不信や不安を解消するものにはならないであろう。

注

- (1) 総務省行政管理局監修「逐条解説個人情報保護法」第一法規一九八九年一頁(林修三「推薦のことば」)参照。
- (2) 総務省監・前掲(1)書、一四二―一四四頁。
- (3) 「相当な理由」は、「社会通念上、客観的にみて合理的な理由があること」、「特別の理由」は、「行政機関等以外の者に例外として提供することが認められるためにふさわしい要件として、個人情報の性質、利用目的等に即して、「相当な理由」よりも更に厳格な理由が必要であるという趣旨である」とされる。総務省行政管理局監修「行政機関等個人情報保護法の解説(増補版)」(きょうせい、二〇〇五年)四〇―四一頁。
- (4) 梶谷懐、高口康太「幸福な監視国家・中国」NHK出版、二〇一九年参照。
- (5) 朝日新聞二〇二一年三月一七日「LINE個人情報不備」、同日「個人情報保護委、LINEに報告を求める 法的措置も視野」、同日「LINE

内閣府にシステム構築部分を並立、の四案を検討している」と報道された¹³⁾。この時点では、前記四のデジタル独占体制ができることは、全く伝達されていなかった。その全貌は、デジタル庁設置法案の国会提出まで不明であった。

同じく前記四のとおり、二〇二〇年の行個法制研究会では、センシティブ情報の保護を今後の課題としていたが、今回の法改正にあたり、「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)の議長決定に基づき、同タスクフォースに対して有識者としての立場から提案を行うための「個人情報保護制度の見直しに関する検討会」(座長・高橋滋法政大教授)が設けられた。しかし、同有識者検討会からの提案内容(最終報告案)は、二〇二〇年行個法制研究会報告書で摘示したセンシティブ情報の取扱いについての今後の課題について看過していた。この看過した課題こそが、前記四の②の「相当の理由」及び「特別の理由」による個人情報の利用及び提供であり、共通仕様のデジタル情報として一元管理する危険を高めている問題点の一つなのである。有識者としての専門学問領域を超えて、広く憲法政策的視野に立ち、相当の理由」及び「特別の理由」のさらなる限定や現行行政機関個人情報保護法一〇条二項による犯罪の捜査等の個人情報ファイルの事前公表の例外措置を撤廃すること等さらには前記四③の個人情報保護委員会の行政機関に対する命令権限の付与にまで立ち入

- Eに立ち入り検査、個人情報保護委「実態を確認」。
- (6) さしあたり、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、二〇二一年)一七二頁。
- (7) 総務省監・前掲(3)書、四二二頁。
- (8) 総務省監・前掲(3)書、四八二―四八三頁。
- (9) 日本弁護士会連合会第六〇回人権大会シンポジウム第二分科会基調報告書「情報は誰のもの?」(監視社会と情報公開を考える)「四〇九頁(連邦データベースと通信履歴の保存を中心に)「外国の立法」二六九号(国立公文書館、二〇一六年)一四頁。
- (10) XKeyscoreが「スパイのゲークル」と呼ばれていることなどについて、さしあたり三宅弘「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、二〇一八年)二二頁。
- (11) 三宅・前掲(10)書、二〇九頁。
- (12) 日弁連・前掲(9)報告書、四一六頁(ヨハネス・マージング裁判官メッセージ)参照。
- (13) 日弁連・前掲(9)報告書九七頁。渡邊斉志「ドイツにおける議会による情報機関の統制」(外国の立法)二二〇号(国立国会図書館、二〇〇六年)、小西葉子「テロリズムに対抗するための国家的監視活動の統制: 諜報機関の統制機構としての基本法一〇条審査会を中心に」(橋法学一八巻三号四六五頁)。
- (14) 朝日新聞二〇二〇年一〇月一日「デジタル庁へ始動 調整事項の山」。
- (15) 憲法政策論については、さしあたり三宅・前掲(6)書、三二五―三三六頁。