

令和2年（ネ）第109号 マイナンバー離脱等請求控訴事件

控訴人 坊真彦 外

被控訴人 国

## 控訴審第10準備書面

(デジタル改革関連法による個人情報保護委員会の機能不全)

2022年6月14日

名古屋高等裁判所 金沢支部 御中

控訴人ら訴訟代理人

弁護士 岩淵正明



### 目次

第1章 個人情報保護委員会の業務の変容・増大 .....	3
第1 はじめに .....	3
第2 個人情報保護委員会の意義について .....	5
1 2014年設置当初について .....	5
2 2015年9月の個人情報保護法改正による個人情報保護法の目的及び個人情報保護委員会の任務の変容 .....	7
(1) はじめに .....	7
(2) 2015年改正による個人情報保護法の目的の変容 .....	8
(3) 個人情報保護委員会の任務条項の創設 .....	9
3 相反する業務を担う個人情報保護委員会 .....	10
第3 個人情報保護委員会の権限 .....	11
1 番号法に関する権限 .....	11
2 個人情報保護法に関する権限 .....	12

3	2016年5月の行政機関個人情報保護法の改正 .....	12
4	2020年改正法.....	12
5	2021年5月成立の「デジタル改革関連法」 .....	13
第4	個人情報保護委員会の取り扱う業務 .....	14
1	多岐にわたる業務内容.....	14
2	2020年改正について.....	15
3	2021年5月成立の「デジタル改革関連法」 .....	15
4	まとめ.....	15
第5	小括.....	16
第2章	個人情報保護委員会の監督機能不全 .....	16
第1	はじめに.....	16
第2	個人情報保護委員会が機能不全に陥っていること .....	17
第3	個人情報保護委員会の近年における国際交流活動からみえるもの ...	28
第4	2020年改正による更なる任務の拡大 .....	30
1	はじめに.....	30
2	仮名加工情報.....	31
3	個人関連情報の第三者提供規制 .....	34
4	不適正利用の禁止.....	35
5	海外にある第三者への提供の制限—個人データの越境移転に係る制限 .....	36
6	漏洩等の報告等.....	38
第5	2021年改正により新たに国の行政機関等が監督の対象となったこ と.....	39
第6	個人情報保護委員会による地方公共団体への関与・監督 .....	47
第7	まとめ.....	55

## 第1章 個人情報保護委員会の業務の変容・増大

### 第1 はじめに

- 1 住基ネット最高裁判決は「本人確認情報が法令等の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じているということもできない」から権利侵害はないとしており、このことは住基ネットの構造上、将来的に「開示または公表される具体的な危険」があれば、未だ実害が生じていない段階においてもプライバシー権が侵害されうるものであることを述べたものと解することができる。
- 2 そして、同最高裁判決は、上記結論を導く論理として、「住基ネットのシステム上の欠陥等により外部から不当にアクセスされるなどして本人確認情報が容易に漏えいする具体的な危険はないこと、受領者による本人確認情報の目的外利用又は本人確認情報に関する秘密の漏えい等は、懲戒処分又は刑罰をもって禁止されていること、住基法は、都道府県に本人確認情報の保護に関する審議会を、指定情報処理機関に本人確認情報保護委員会を設置することとして、本人確認情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置を講じていることなどに照らせば、住基ネットにシステム技術上又は法制度上の不備があり、そのために本人確認情報が法令等の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じているということもできない」とした。

以上の判旨は、住基ネットにおける情報のやり取りについて、制度（システム）の「構造」が、正当な目的を越えて「開示または公表」されてしまうような脆弱なものでないことが要求されており、「構造」については、①住基ネットのシステム上の欠陥等により外部から不当にアクセスされるなどして本人確認情報が容易に漏洩する具体的な危険はないこと、②受領者による本人確認情報目的外利用または本人確認情報に関する秘密の

漏洩等は懲戒処分または刑罰をもって禁止されていること、③住基法は、都道府県に本人確認情報の保護に関する審議会を、指定情報処理機関に本人確認保護委員会を設置することとして、本人確認情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置を講じていることの3つの要件がチェックされ、その結論として住基ネットは「本人確認情報が法令等の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じているということもできない」としているのである。

- 3 特に、番号法においては、当該監視・監督の構造について、システムの安全性は、「一次的には上記専門知識を有する監視機関（特定個人情報保護委員会、注；現在の個人情報保護委員会）が担うべきであり、裁判所としては、監視機関がかかる審査を行うのに必要な実質的権限を与えられているか、同機関がかかる権限を適正に行使しているかなどを厳格に審査すべき」と指摘されている。
- 4 したがって、当該最高裁判決は、合憲性の要件として、独立の第三者監視機関による監視・監督という構造を要求したのであり、その重要な構造の一環として、当該構造を有するのみにとどまらず、「実質的な権限」として適正な権限の行使による実効的な監視・監督機能があつて初めて情報漏洩の危険がないと判断したのである。

当該最高裁判決を踏まえ、番号法においては、特定個人情報保護委員会（番号法制定当時）を設け、監視制度を設けたのである。

したがって、当該最高裁判決の判旨に基づき、番号法においても、個人情報保護委員会における適正な監視・監督権限による実効的な監視監督機能が担保された制度的措置が認められること（③）が、合憲性判断の条件となる。

- 5 本項では、個人情報保護委員会の権限の範囲やそれを執行するための体制について、当初の個人情報保護委員会の権限・目的から、現在その存在

意義が大きく変容し、業務量も膨大に増大していることから、当該委員会において適正な権限行使が困難となっていることについて概観し、特にデジタル改革関連法の成立による委員会の業務量の増大について主張する。

## 第2 個人情報保護委員会の意義について

### 1 2014年設置当初について

(1) 個人情報保護委員会は、もともと番号法により、2014年1月1日に特定個人情報保護委員会として設置された。いわば番号法の監督機関として開始をした(甲36号証・森田明尋問調書24頁(以下「森田尋問調書」という。))。

そして、番号法(当時)第36条から第57条には、「第6章 特定個人情報保護委員会」の規定が設けられていた。具体的には以下の通りである。

### (2) 番号法第36条(設置)について

同条第1項は「内閣府設置法第49条第3項の規定に基づいて、特定個人情報保護委員会を置く」、第2項は「委員会は、内閣総理大臣の所管に属する」とされていた。

「番号法の逐条解説」(宇賀克也著・有斐閣・第1版)によれば、当該規定の趣旨は、特定個人情報は、国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人及び民間事業者によっても保有されることとなるため、特定個人情報保護のための第三者機関は、国の行政機関を含め、すべて監督対象機関からの独立性を確保しなければならないことによる。

また、現行法令上、内閣から独立した機関として会計検査院があるが、会計検査院のように内閣から独立した機関を設置するためには憲法改正が必要になり現実性に乏しいこと、内閣総理大臣の所管の下に外局として置くこととする場合、独立性・政治的中立性という観点からは庁と

して設置するよりも委員会として設置する方が適切であることから、同条項において、委員会として第三者機関を設置することとしたのである。

そして、外局としておかれる委員会として規定した点について、外局としておかれる委員会ではなく審議会等としておかれる委員会であっても、委員長及び委員の職権行使の独立性を保障し、強力な調査権限を付与することも可能であるが、審議会等の場合、一般的にいつて、対外的に自己の名で意思表示をすることはできないため、外局としての委員会のほうが独立性が高いということがいえるとし、委員会の独立性に鑑みた規定であると評している。

そして、外局としての委員会を設置する場合、内閣府設置法49条1項の規定に基づき、内閣府の外局とする選択肢と国家行政組織法第3条3項の規定に基づき省の外局とする選択肢があるところ、番号法は、①内閣府が内閣補助事務を行う場合には各省の上位に位置づけられ、このことが分担管理事務を行う場合にも実効性の向上に資すると考えられること、②個人情報保護法、情報公開・個人情報保護審査会設置法は内閣府の所管であること（ただし、行政個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法は総務省の所管）に照らし、内閣府の外局として特定個人情報保護委員会を設置したとして、その権限の実効性を担保するものであると評している。

さらに、同逐条解説は、個人情報保護全般についての第三者機関が存在しない中で、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特例を定める番号法において独立の委員会を設置することとしたのは、特定個人情報は、主として社会保障・税分野の情報であるため、一般的にいつて機微性が高いこと、「民－民－官」で流通する「見える番号」であるため漏洩の危険性を回避するための十分な対策が必要なこと、データマッチングを前提としているため、それが不

正に行われた場合、重大なプライバシー侵害の危険があることに鑑み、一般の個人情報よりも保護策を強化する必要があり、そのための諸方策の一つとして、第三者機関の設置が位置づけられたからである。我が国の行政組織に関する合理的再編成（スクラップ・アンド・ビルド）原則の下で、スクラップなしに行政委員会が新設されたことは異例なことであり、番号制度導入に伴う特定個人情報保護対策として、独立した第三者機関を設ける必要性が政府により、より強く認識されたことを示している、と評されている。

以上の通りであり、特定個人情報保護委員会の設置の経緯に鑑みても、個人情報保護委員会における適正な監視・監督権限が担保された制度的措置が強く求められていたのである。

### （３）第３７条（任務）について

同法第３７条（任務）では「委員会は、国民生活にとっての個人番号その他の特定個人情報の有用性に配慮しつつ、その適正な取扱いを確保するために必要な個人番号利用事務等実施者に対する指導及び助言その他の措置を講ずることを任務とする」と規定していた。

同逐条解説では、特定個人情報保護委員会は、特定個人情報の適正な取り扱いの確保、すなわち、特定個人情報が番号法や個人情報保護の一般法制に則り、適正に取り扱われることを確保することにより、国民の権利利益を保護することを最大の任務としていると評されており、個人情報保護委員会における適正な監視・監督権限が担保された制度的措置が強く求められていたのである。

## ２ ２０１５年９月の個人情報保護法改正（以下「２０１５年改正」という）による個人情報保護法の目的及び個人情報保護委員会の任務の変容

### （１）はじめに

ア しかし、２０１５年改正により、個人情報保護法をも所管する機関

として、特定個人情報保護委員会は個人情報保護委員会に改組された。そして、同改正に伴い、番号法「第6章 特定個人情報保護委員会」の規定は、番号法から削除され、2015年改正後の個人情報保護法に移行されることとなった。これにより、個人情報保護委員会は、特定個人情報保護委員会として担当していた特定個人情報の適正な取り扱いの確保を図る任務に加え、個人情報保護法の全般についての独立した監督機関としての業務等を任務とすることになった。これは民間事業者に対する監督であり、従来主務大臣が分野ごとに行っていたものをすべて委員会が一元的に行うことになり、個人情報保護委員会のそれまでの意義が大きく変容したのである（甲36号証・森田尋問調書24頁）。

イ さらに、後述する通り、2015年改正後の個人情報保護法では、従前の番号法及び個人情報保護法に規定されていた委員会の目的・任務からはその内容が大きく変容することとなった。

すなわち、2015年改正後の個人情報保護委員会は、特定個人情報の適正な取扱いを確保する業務に加え、個人情報保護法の全般についての独立した監督機関として広範な業務（いわば「ブレーキ」としての業務）を取り扱うようになる一方で、以下に述べるように、個人情報の利活用の促進（いわば「エンジン」としての業務）という、相反する役割を担うこととなった。

このことは、個人情報保護委員会の相反する目的・任務により、同委員会における適正な監視・監督権限による実効的な監視・監督機能が担保されていない、現在の状況を生じさせることとなったのである。

## （2）2015年改正による個人情報保護法の目的の変容

ア 2015年改正前の個人情報保護法の目的（個人情報の保護に関する法律・改正前第1条）



2015年改正以前は、「この法律は、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し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等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する」と規定されていた。

#### イ 2015年改正後の個人情報保護法の目的（同法・改正後第1条）

しかし、2015年改正において、同条の目的規定において、「この法律は、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し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、個人情報の適正かつ効果的な活用が新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するものであることその他の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する。」と規定され、「個人情報の適正かつ効果的な活用が新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するものであること」の有用性への配慮が明記された。

#### (3) 個人情報保護委員会の任務条項の創設

2015年改正前個人情報保護法では、個人情報保護委員会の任務条項は規定されていなかった。

しかし、2015年改正後個人情報保護法は、第60条で個人情報保護委員会の任務として、「委員会は、個人情報の適正かつ効果的な活用が新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現

に資するものであることその他の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ため、個人情報の適正な取扱いの確保を図ることを任務とする。」と規定し、第1条の目的規定と同様に、「個人情報の適正かつ効果的な活用が新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するものであることその他の個人情報の有用性に配慮」することが規定された。

### 3 相反する業務を担う個人情報保護委員会

2015年改正は、欧州諸国やアジア諸国等では、プライバシーや個人情報の保護を担当する独立した監督機関を設置している例が多く、組織面での国際的な整合性を取る必要があったことも踏まえ、同改正が行われた経緯があり、この点は個人情報保護委員会の年次報告においても明記されている(2019年度個人情報保護委員会年次報告1頁、2020年度個人情報保護委員会年次報告1頁)。

しかし、(1)、(2)で前述のように、同改正では、個人情報保護法の目的及び委員会の任務について個人情報保護の監督機関といういわば「ブレーキ」の役割とともに、個人情報の利活用を促進するといういわば「エンジン」としての相反する役割が規定されることとなった(甲38号証・原田富弘尋問調書34頁(以下「原田尋問調書」という。))。

すなわち、諸外国におけるプライバシーや個人情報の保護を担当する独立した監督機関とは異なり、個人情報保護委員会は相反する個人情報の利活用を促進するという役割も担うこととなった。

このことは、個人情報の利活用の推進を担うことによる業務の増大にとどまらず、監督機関としての業務と相反する業務を担った結果、個人情報保護委員会の監督機関としての機能不全を生じさせている要因となっているのであり(甲38号証・原田尋問調書34頁)、住基ネット最高裁判決が求めた合憲性の条件である、個人情報保護委員会における適正な監視・

監督権限が担保された制度的措置を欠く結果となった。

### 第3 個人情報保護委員会の権限

個人情報保護委員会は主に以下のような権限を有している(2015年改正以降)。

#### 1 番号法に関する権限

ア 個人情報保護委員会が行使し得る権限として、個人番号利用事務等実施者に対し、必要な指導及び助言をすることができる(番号法33条)。

イ また個人情報保護委員会は、特定個人情報の取扱いに関して法令の規定に違反する行為が行われた場合、当該違反者に対して、勧告及び命令をすることができる(番号法34条)。

なお、同命令に違反した者には、2年以下の懲役又は50万円以下の罰金が科される(番号法53条)。

ウ このほか個人情報保護委員会が行使し得る権限として、特定個人情報を取り扱う者等に対し、必要な報告若しくは資料の提出を求め、または職員に立入検査させることができる(番号法35条)。

同条の規定による報告若しくは資料の提出をせず、若しくは虚偽の報告をし、若しくは虚偽の資料を提出し、又は当該職員の質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をし、若しくは検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者には、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金が科される(番号法54条)。

エ さらに、個人情報保護委員会は、措置の要求をすることができる(番号法37条)ほか、内閣総理大臣に対し、その所掌事務の遂行を通じて得られた特定個人情報の保護に関する施策の改善についての意見を述べることができる(番号法38条)。

## 2 個人情報保護法に関する権限

ア 個人情報保護委員会は、必要な限度で、個人情報取扱事業者等に対し、個人情報等の取り扱いに対し、必要な報告若しくは資料の提出を求め、又はその職員に立ち入り検査させることができる（個人情報保護法40条）。

イ また、個人情報保護委員会は、必要な限度で、個人情報取扱事業者等に対し、個人情報等の取扱いに関し、必要な指導及び助言をすることができる（個人情報保護法41条）。

ウ さらに、個人情報保護委員会は、個人情報取扱事業者が、法令の規定に違反した場合において、個人の権利利益を保護するため必要があると認めるときは、当該個人情報取扱事業者に対し、勧告及び命令をすることができる（個人情報保護法42条）。

エ 個人情報取扱事業者における個人情報の取り扱い等に関する苦情の申出についての必要なあっせん及びその処理を行う事業者への協力に関する事務を行う（個人情報保護法61条）。

## 3 2016年5月の行政機関個人情報保護法の改正

2016年改正により、国の機関の行政機関非識別加工情報の運用に当たっての規則制定等の権限が付与されるに至った（行政機関個人情報保護法第4章の2）。もっとも、従前、それ以外の情報について、行政機関及び独立行政法人については監督等の権限は有していなかった。

## 4 2020年改正法

個人情報の利活用促進の方策として、「匿名加工情報」「統計情報」に加えて、氏名等を削除した「仮名加工情報」を新たに創設し、企業などでの内部分析に限定する等を条件に、開示・利用停止請求への対応等の義務を緩和することとした。そのため、当該改正にともなう個人情報保護委員会の監視権限が増大した。

また、個人関連情報の第三者提供規制として、提供元では個人データに該当しないものの、提供先において個人データとなることが想定される情報の第三者提供について、本人同意が得られていること等の確認を義務付けることとし、これに伴う個人情報保護委員会の権限が規定されることとなった。

## 5 2021年5月成立の「デジタル改革関連法」

ア さらに、「デジタル改革関連法」により成立した以下の6つの法律により、それぞれ番号法が改正された。

### ① デジタル社会形成基本法（2021年9月1日施行）

デジタル社会の形成に関し、基本理念および施策の基本方針、国、地方公共団体および事業者の責務、デジタル庁の設置並びに重点計画の策定について規定（IT基本法は廃止）

### ② デジタル庁設置法（2021年9月1日施行）

デジタル社会の形成に関する司令塔として、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、データ利活用等の業務を強力に推進するデジタル庁を設置

### 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（2021年9月1日より順次施行）

個人情報関係の3法を統合、国家資格に関する事務へのマイナンバーの利用の範囲を拡大、押印・書面手続の見直し、転入地への転出届に関する情報の事前通知

### 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（公布日から2年以内に施行）

緊急時の給付金や児童手当などの公金給付に、登録した口座の利用を可能とする

### 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（公布日から3年以内に施行）

相続時や災害時に、預貯金口座の所在を国民が確認できる仕組みを創設

⑥ 地方公共団体情報システムの標準化に関する法律（2021年9月1日施行）

地方公共団体の基幹系情報システムについて、国が基準を策定し、基準に適合したシステムの利用を求める法的枠組みを構築

イ 特に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により、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本の法律を1本の法律に統合するとともに、地方公共団体の個人情報保護制度についても統合後の法律において全国的な共通ルールを規定し、全体の所管を個人情報保護委員会に一元化することとなった。

従前の個人情報保護委員会の膨大な業務に対し、個人情報保護委員会のマンパワーでは十分な監視監督機能を果たしていないことは、すでに控訴人らにおいて主張しているところである。このような従前の膨大な業務に加え、さらに地方公共団体に対する個人情報の監視監督権限が付与されることとなったため、これに伴う膨大な業務も担うことになった。

以上の通りであり、個人情報保護委員会の限られたマンパワーにおいて、このような膨大な業務に対して、権限を適正に行使し、監視監督業務を遂行することは不可能であることは明らかである。

#### 第4 個人情報保護委員会の取り扱う業務

##### 1 多岐にわたる業務内容

個人情報保護委員会が取り扱う業務内容は、①特定個人情報の監視・監督に関すること、②苦情あっせん等に関すること、③特定個人情報保護評

価に関する事、④個人情報の保護に関する基本方針の策定・推進、⑤国際協力、⑥広報・啓発、⑦その他委員会の所掌事務の処理状況を示すための国会報告や必要な調査・研究等、多岐に亘る。さらに、上記以外にも、匿名加工情報の取扱いについて、官民を通じて個人情報保護委員会が一元的に所管することが予定されている。

## 2 2020年改正について

個人情報の利活用促進の方策として、「仮名加工情報」が新たに創設され、これにともなう個人情報保護委員会の監視権限が増大したこと、及び個人関連情報の第三者提供規制の制定に伴う個人情報保護委員会の権限が規定され、業務が増大することとなった点は「第3」で既述の通りである。

## 3 2021年5月成立の「デジタル改革関連法」

「デジタル改革関連法」の成立により、地方公共団体の個人情報保護制度についても統合後の法律において全国的な共通ルールを規定し、全体の所管を個人情報保護委員会に一元化することとなり、従前の個人情報保護委員会の膨大な業務に加え、さらに地方公共団体に対する個人情報の監視監督権限が付与されることとなり、これに伴う膨大な業務も担うことになったことは、「第3」で既述の通りである。

## 4 まとめ

以上の通りであり、当初特定個人情報保護委員会に求められた業務から、現在、個人情報保護委員会に求められる業務は大きく変容・増大しており、個人情報保護委員会に本来求められる特定個人情報の漏洩等の防止のための、このような膨大な業務に対して、権限を適正に行使し、監視監督業務を遂行することは不可能であることは明らかであり、漏洩事故が起きても何ら実効的な対応を取ることができない。これは単なるマンパワー・ヒューマンエラーの問題ではなく、仕組みそのものに由来するものである。

## 第5 小括

以上の通りであり、個人情報保護委員会の現状に鑑みると、このような膨大な業務に対して、権限を適正に行使し、監視監督業務を遂行することは不可能であり、個人情報保護委員会における適正な監視・監督権限が担保されているとは到底認められず、住基ネット最高裁判決が求めた合憲性の要件は、番号制度において認められないことは明らかである。

## 第2章 個人情報保護委員会の監督機能不全

### 第1 はじめに

- 1 控訴人らは、前章において、住基ネット最高裁判決がその合憲性の要件として、住基ネットが法の目的に沿って適切に管理・運用され、個人情報の漏洩等のないよう独立の第三者機関による監視・監督がなされる制度を要求していること、番号法においてはその独立した監督機関は個人情報保護委員会（当初は「特定個人情報保護委員会」）であること、当初（特定）個人情報保護委員会は前記目的のため番号法に特化した監督機関としてスタートしたが、その後の法改正（2015年の個人情報保護法の改正）によってその任務が著しく拡大したために、番号法に基づく特定個人情報に関する監督機関としての役割が相対的に低下し、実質的に機能不全に陥っていることを主として制度面から指摘した。
- 2 本章においては、まず実態面として個人情報保護委員会の重要な任務としての「特定個人情報保護評価」の管理・運用について機能不全に陥っていることを実際の議事録から明らかにし（第2）、2015（平成27）年改正により、個人情報の利活用がその目的に加わった結果、個人情報保護に対する監督機能がさらに低下していることを議事録から明らかにする（第3）。

こうした現状にあるにもかかわらず、2020年改正でさらに個人情報



保護委員会の負担が増加したこと（第4）、2021年のいわゆるデジタル改革関連法の制定により、個人情報保護委員会の任務が、これまでの民間で取り扱う個人情報に加え、行政機関、独立行政機関の取り扱う個人情報までが加わることにより、その任務が飛躍的に拡大したこと（第5）、さらに地方公共団体の取り扱う個人情報保護制度への関与、監督の任務まで拡大したことによって（第6）、ますます特定個人情報に関する監督機関としての役割を果たし得ないことが明白となり、制度面からも実態面からも住基ネット最高裁判決の要求する番号制度に関する独立した監督機関としての役割を果たし得なくなったこと（すなわち合憲性の要件の欠落）を明らかにするものである。

## 第2 個人情報保護委員会が機能不全に陥っていること

- 1 特定個人情報保護評価は、番号制度の枠組みの下での重要な制度上の保護措置であり、特定個人情報ファイルの適正な取扱いを確保することにより特定個人情報の漏えいその他の事態の発生を未然に防ぎ、個人のプライバシー等の権利利益を保護することを基本理念とするものである（2018年5月（2021年9月改訂）個人情報保護委員会作成「特定個人情報保護評価の概要」より）。

特定個人情報保護評価に関することは個人情報保護委員会の所掌事務とされており（個人情報保護法61条5号）、個人情報保護委員会は、専門性と独立性を兼備した行政委員会であるから、特定個人情報保護評価の在り方についても、個人情報保護委員会に広範な委任が行われており、個人情報保護委員会規則で定められる部分が少なくない（「番号法の逐条解説（第2版）」（宇賀克也著・有斐閣））。

特定個人情報は、その適正な取扱いを確保する必要性が特に大きいことに鑑み、わが国の法律では初めて、プライバシー影響評価制度として特定

個人情報保護評価を導入したものである。個人情報漏えいした場合、事後にそれを完全に回収することは困難であり、事後救済に大きな限界があることから、特に事前の予防措置が重視されたものである。ここで委員会は「特定個人情報を適切に管理するために講ずべき措置を定めた指針」を作成することとされ、またその指針、及び委員会規則に基づいて策定される個々の行政機関等の特定個人情報保護評価書は、委員会の承認を得ることを義務づけられている。特定個人情報ファイルの取扱いの実態が、特定個人情報保護評価書の記載に反していた際は、委員会の指導・助言、勧告・命令の対象となることは、委員会自身が明言している。このように特定個人情報保護評価システムにおいて個人情報保護委員会は極めて重要な役割を担っており、個人情報保護委員会の適切な権限行使がなければ、このシステムは機能しない。

2 しかし、近時の個人情報保護委員会における特定個人情報保護評価（全項目評価書）に関する審議概要は（2）に引用したとおりであるが、到底十分な審議がなされているとはいえず、記載違反の際に適切な権限行使もなされておらず、特定個人情報保護評価システムが機能していないことが明らかである。

（1）個人情報保護委員会発足当初（2013年頃）は、公開されているのは議事概要にとどまるが、それでも各委員から多くの意見が出されており、議事概要数枚に意見が記載されているものもある。

一例であるが、第25回（2014年8月5日）地方公共団体情報システム機構から住民基本台帳ネットワーク及び番号制度関連事務の全項目評価書の概要について説明があった際には、以下のようなやりとりがなされている。

堀部委員長から「地方公共団体情報システム機構が保有する特定個人情報ファイルについて、ファイルの記録項目、保有期間、情報の提供先

は目的との関係で最小限のものになっているか」という旨の質問があり、これに対し地方公共団体情報システム機構から「住民基本台帳ネットワークの運用開始時から最小限の情報しか集めないということは強く意識している。各ファイルとも、これまでの経験等を踏まえ、情報をしっかり選択し、事務の実施ができる範囲で必要最小限の情報を保有するようにしたい」という旨の回答があった。

また阿部委員から「通知カードや個人番号カードに関する事務について、市町村と地方公共団体情報システム機構は、どのような役割分担となっており、それぞれどの部分を評価するのか」という旨の質問に対し、地方公共団体情報システム機構から「地方公共団体情報システム機構は、通知カードの印刷及び個人番号カードの発行に必要な個人番号カード用管理ファイルを管理するため、この部分を機構において評価する。一方、通知カード及び個人番号カード交付申請書を送るための送付先情報のファイルは、市町村が作成し地方公共団体情報システム機構に送ることになっていることから市町村が評価するという整理になっている」という旨の回答があった。

また阿部委員から「通知カードの誤送付に対するリスク対策は厳格に行われているか」という旨の質問に対し、地方公共団体情報システム機構から「送付先情報は市町村が作成し、実際の配送は日本郵便が行う。関係者間でしっかり対応していきたい」という旨の回答がなされている。

さらに阿部委員から「番号通知書類の印刷及び受付並びに個人番号カードの発行・送付に係る事務等を委託することだが再委託の許諾方法、特定個人情報の提供・消去のルール、委託終了後の専用線の処理等、リスク対策を厳格に行うべきだが、どのようなリスク対策を講ずるのか」という旨の質問に対しては、地方公共団体情報システム機構から「これから委託事業者を決めるが、セキュリティ要件を厳しく置いた上で事業

者を選び、しっかり監視、監督していきたい。また、現時点では再委託はしないことを考えている」という旨の回答がなされている。

手塚委員からは「評価書においてリスク対策に係る項目で『特に力を入れている』と記載した部分について、どのように力を入れているのかを説明いただきたい」という旨の質問があり、これに対し地方公共団体情報システム機構から「リスク対策については、住民基本台帳ネットワークの運用時から全ての項目で力を入れて取り組んでいるが、『特に力を入れている』と記載した部分は、これまで安定的に運用してきた住民基本台帳ネットワークの特に堅牢な部分である。例えば、機構保存本人確認情報ファイルについて、入手の際に特定個人情報が漏えい・紛失するリスクがあるかどうかということは国民の関心が高い部分であり、このような部分はこれまでも特に力を入れてきたし、今後も力を入れていきたいと考えている」という旨の回答がなされている。これは一例であるが、(特定)個人情報保護委員会の発足当時は、このように実質的な議論が行われており、独立した第三者機関としての任務を遂行しようとしていたことが伺われる。

- (2) これに対し、近時の個人情報保護委員会における審議は、事務局からの説明が大半を占め、委員による十分な審議がなされているとは言えない。

2019年度から2021年度の個人情報保護委員会の議事録のうち、特定個人情報保護評価(全項目評価書)に関するものは26件(案件数30件)存在したが、意見が出されたのは7件のみであり、残り23件は意見なしで終了している。

最近の案件では、第186回(2021年10月1日)デジタル庁(情報提供ネットワークシステムの運用に関する事務)の全項目評価書という重要な案件に関する審議においても、何ら意見は出されていないこと

が明らかになった。

意見が出された場合も、概要、安全管理対策を十分に確保してほしい、セキュリティ対策を十分にしてほしい、リスク対策は確実に実行してほしいといった意見にとどまっており、実質的な審理がなされているとはいえない。これは前述の（特定）個人情報保護委員会発足当時の議論とかけ離れたものとなっていることは一目瞭然である。これは委員の怠慢という問題ではなく、これまで主張してきたように個人情報保護委員会の任務が拡大したこと、及び後述する目的の変容に伴う変容であり、まさに制度そのものが個人情報保護委員会の機能不全を招いたものと評価されるべきものである。

以下は、実際の議事録から審議の実態を抜き出したものである。

#### 記

①第102回（2019年4月18日）

厚生労働省（職業安定行政業務に関する事務）の全項目評価書  
中村委員意見関連 13行

②第104回（2019年5月10日）

社会保険診療報酬支払基金の全項目評価書の概要説明  
小川委員意見関連 26行  
中村委員意見関連 49行

③第106回（2019年5月21日）

社会保険診療報酬支払基金の全項目評価書  
意見なし

④第108回（2019年6月12日）

東京電子機械工業健康保険組合の全項目評価書の概要説明  
小川委員意見関連 9行  
嶋田委員意見関連 9行

⑤第110回（2019年6月28日）

東京電子機械工業健康保険組合の全項目評価書

意見なし

⑥第117回（2019年8月30日）

地方公共団体情報システムの全項目評価書について（5年経過前の評価の再実施）

意見なし

⑦第122回（2019年10月11日）

日本学生支援機構の全項目評価書について（5年経過前の評価の再実施）

意見なし

⑧第127回（2019年11月25日）

国税庁の全項目評価書について

意見なし

⑨第135回（2020年2月12日）

総務省（情報提供ネットワークシステムの運営に関する事務）の全項目評価書について

意見なし

⑩第136回（2020年2月26日）

i 産業機械健康保険組合（適用、給付及び徴収関係事務）の全項目評価書について

意見なし

ii 内閣総理大臣（情報提供等記録開示システムの運営に関する事務）の全項目評価書

意見なし

⑪第145回（2020年6月17日）

法務大臣（戸籍関係情報の提供に関する事務）の全項目評価書の概要説明について

大滝委員意見関連 56行

⑫第146回（2020年6月24日）

法務大臣（戸籍関係情報の提供に関する事務）の全項目評価書  
意見なし

⑬第152回（2020年9月16日）

i 厚生労働省（特別給付金・特別弔慰金に関する事務）の全項目評価書

意見なし

ii 産業機械健康保険組合、東京都情報サービス産業健康保険組合及び関東ITソフトウェア健康保険組合（適用、給付及び徴収関係事務）の全項目評価書について

中村委員意見関連 11行

⑭第154回（2020年9月30日）

東京薬業健康保険組合、東京電子機械工業健康保険組合及び東京実業健康保険組合（適用、給付及び徴収関係事務）の全項目評価書  
意見なし

⑮第157回（2020年11月4日）

郵便貯金簡易生命保険管理・郵便局ネットワーク支援機構（簡易生命保険契約にかかる保険金等の支払に関する支払調書データ（税務署提出用）作成事務）の全項目評価書について

意見なし

⑯第165回（2021年2月1日）

i 東京都医業健康保険組合（適用、給付及び徴収関係事務）の全項目評価書について

意見なし

- ii 関東 IT ソフトウェア健康保険組合（適用、給付及び徴収関係事務）の全項目評価書

意見なし

⑰第171回（2021年4月7日）

農業者年金基金（農業者年金業務等に関する事務）の全項目評価書について

意見なし

⑱第180回（2021年7月28日）

東京不動産健康保険組合及び関東百貨店健康保険組合（適用、給付及び徴収関係事務）の全項目評価書

意見なし

⑲第183回（2021年8月25日）

厚生労働省（労働者災害補償保険法による保険給付等（年金給付）に関する事務）の全項目評価書

意見なし

⑳第183回（2021年8月25日）

厚生労働省（労働者災害補償保険法による保険給付等（年金給付）に関する事務）の全項目評価書

意見なし

㉑第186回（2021年10月1日）

デジタル庁（情報提供ネットワークシステムの運用に関する事務）の全項目評価書

意見なし

㉒第188回（2021年10月20日）

- i デジタル庁（公的給付支給等口座登録簿への登録等に関する事務）



の全項目評価書

中村委員意見関連 22行

丹野委員意見関連 5行

- ii 預金保険機構（預金保険法による預金等に係る債権の額の把握に関する事務）の全項目評価書

意見なし

㉓第193回（2021年12月1日）

厚生労働省（職業安定行政業務に関する事務）の全項目評価書

中村委員意見関連 19行

㉔第194回（2021年12月15日）

日本私立学校振興・共済事業団（公的年金業務等に関する事務及び短期給付に関する事務）の全項目評価書

意見なし

㉕第196回（2022年1月19日）

厚生労働省（公的年金業務等に関する事務）の全項目評価書

意見なし

㉖第197回（2022年1月26日）

厚生労働省（職業安定行政業務に関する事務）の全項目評価書

（議事概要のみ）意見なし

3 違法再委託問題と特定個人情報保護評価について

- (1) 控訴人らは、違法再委託問題についてこれまでも主張してきたが、特定個人情報保護評価が機能しなかったことが端的に現れた問題として、改めて整理してみる。

- (2) 埼玉県深谷市の特定個人情報保護評価書（重点項目評価書）（甲105・261頁）においては、給与支払報告書等データパンチ業務については、「再委託しない」と明記されているにもかかわらず、2016年度と2

017年度において、給与支払報告書等データパンチ業務につき、違法再委託がなされた。

上記のとおり、番号法27条の規定（特定個人情報ファイルを保有しようとする者に対する指針）は、個人番号を含む特定個人情報は、その適正な取扱いを確保する必要性が特に大きいことに鑑み、わが国の法律では初めて、プライバシー影響評価制度として特定個人情報保護評価を導入したものである。個人情報が漏えいした場合、事後にそれを完全に回収することは困難であり、事後救済に大きな限界があることから、特に事前の予防措置が重視されたものである。

しかし、深谷市は、特定個人情報の漏えいを事前に予防するために、自ら策定した給与支払報告書等データパンチ業務を再委託しないという決定事項に反して違法再委託を行っており、特定個人情報保護評価が機能していないことが明らかとなった。

(3) さらに、埼玉県深谷市のケースに限らないが、違法再委託問題に関して、個人情報保護委員会による十分な審議がなされたことは明らかになっておらず、適切な監視・監督権限の行使もなされなかった。

ア 控訴人らは、違法再委託問題が発生した時期の個人情報保護委員会の議事録を確認したが、非公表となっており、少なくとも十分な審議がなされたことは何ら明らかになっていない。

イ また、適切な監視・監督権限の行使もなされていない。

委員会は、違法再委託が発生した地方自治体に対しては、立入検査を実施して、各自治体に対し、問題点の改善につき、各自治体に押しつけて改善状況を報告させている。

しかし、東京国税局、大阪国税局に対しては、立入検査すら実施しておらず、ヒアリングを行ったのみである（甲106、甲107、甲108、甲109）。

各地方自治体と東京国税局、大阪国税局、国税庁とでは、違法再委託が発生したことは同じであるが、漏えいした特定個人情報の本人の数は、東京国税局、大阪国税局、国税庁は約55万人分であり、どの地方自治体よりも多い。

そうだとすれば、委員会は、東京国税局、大阪国税局、国税庁に対しては、最大限の権限行使をして、原因分析、再発防止、特定個人情報の適正な取扱いを確保しなければならない。

しかしながら、委員会は、東京国税局、大阪国税局、国税庁に対しては、立入検査すら実施していない。

ウ 委員会は、違法再委託問題について勧告・命令を出しておらず、罰則適用に至らないこと

委員会は、違法再委託につき、是正勧告、是正命令を出しておらず、そのために罰則を適用する前提が欠けており、罰則の適用ができない。

#### 4 小括

以上のとおり、特定個人情報保護評価は、個人情報漏えいした場合、事後にそれを完全に回収することは困難であり、事後救済に大きな限界があることから、特に事前の予防措置が重視されたことから設けられたものであるが、近時の個人情報保護委員会における特定個人情報保護評価に関する審議は、事務局からの説明が大半を占め、委員による十分な審議がなされているとは言えない。このことは、個人情報保護委員会の所掌事務が大幅に増えたことも大きく影響していると考えられる。

そして、違法再委託問題が典型例であるが、特定個人情報保護評価に反する事態が生じても、適切な監視・監督権限の行使もなされなかった。

このように、特定個人情報保護評価に違反する行為が行われ、特定個人情報大量漏えいして、プライバシーに対する脅威がもたらされたにもかかわらず、特定個人情報の適正な取扱いを監視・監督する委員会が、その

権限を最大限行使して、是正命令等を出さないことは、明らかに不適切な対応である。

個人情報保護委員会による全項目評価書の審査が十分になされておらず、特定個人情報保護評価違反のケースにおいても適切な監視・監督権限の行使がなされていないことは、個人情報保護委員会が機能不全に陥っていることを明らかにするものである。

### 第3 個人情報保護委員会の近年における国際交流活動からみえるもの

- 1 個人情報保護委員会の近年における国際交流活動をみると、精力的・積極的な姿勢がみられ、その労力の多くを国際交流活動に割いていると認められる。

すなわち、2016（平成28）年7月29日の委員会からの議事録をみていくと、2020（平成28）年12月25日の委員会の議事録まで多数の回数を国際交流関連に割いている。

その中身をみると、事務局からの報告のほか委員からの積極的な発言・説明がなされたり（2019年4月12日委員会ほか）、その中には実際に国際交流をしてきた経験等を踏まえた報告が委員会に対してされたりしている（同7月26日委員会、同年11月18日委員会、2020年11月4日委員会、同年12月25日委員会）。

- 2 前記1のように精力的・積極的に国際交流活動を行っている個人情報保護委員会ではあるが、その中身を具体的にみていくと、個人情報保護の面が強化、深化しているとは評価することができず、逆に個人情報を危殆にさらす危険すらあるという懸念をもたざるをえない。

そのため個人情報保護委員会に対して番号制度における個人情報保護の機能を期待することができない状況だといえる。

その重要な原因として2015（平成27）年改正を指摘せざるを得な

い。この法改正により、個人情報の利活用の促進ということが法の目的に加わったのであるが、これは個人情報保護とは相反する、正反対の方向の価値が目的に加わったと評価すべきものである。つまり個人情報保護委員会に、「個人情報の保護」というブレーキと、「個人情報の利活用の促進」というアクセルの両方の目的が付与されたのである。その結果、個人情報保護のための機能が相対的に低下し、そのことが実際の委員会の機能に影響を与え、個人情報保護の機能が減退したものである。まさにこれも委員の個人的資質によるものでなく、仕組みそのもののもつ欠陥である。

具体的にみると、

2016年7月29日の議事録では

「経済・社会活動のグローバル化及び情報通信技術の進展に伴い、個人情報を含む大量のデータの国境を越えた流通が増大しており、(中略)国際的なデータ流通が円滑に行われるための環境を整備する」

2016年11月8日の議事録では

個人「情報の円滑な越境移転を図るため諸外国との協調を進めることとし」

2017年6月16日の議事録では

「個人情報保護委員会は、国境を越えた個人データの流通が増大する中、その円滑な移転を確保するための法整備に取り組んでいるところである。その中で、日・EU間の個人データの移転については相互の円滑な移転を図る枠組みの構築を視野に」

2019年4月12日(101回)の議事録等では

「世界的にデータエコノミーの重要性が急速に高まっている中で、個人データを適切に保護しつつ流通させていく」

「GDPRが考えている認証制度とCBPRをどのようにブリッジできるかということを考えていく必要がある」

2019年7月26日の（112回）議事録等では  
「個人情報を含むデータの国境を越えた流通が増大する中、個人情報に関して、信頼性が確保されたデータフリーフローのための国際的な枠組みの構築を図っていくことが重要となっている」

同回の資料では  
「1つのグローバルな規制を作ることはない。」、  
「異なる規制をブリッジする。」  
「単にGDPRをコピーすればよいというものではない。」  
「単一の世界基準は作れないだろう。」  
とされており、個人情報の流通、しかも、厳格な保護基準がなくても流通を進めるべきとの考えが示されている。

このように情報の流通に関する議論に多くの精力や時間を割いていたのでは、個人情報の保護に繊細な対応をする時間や精力が失われてしまうであろうし、流通に関する議論において、厳格な基準への消極性の態度を示している個人情報保護委員会に対しては、番号制度における個人情報漏洩に対する防波堤の機能を期待することはできない。ひいて、番号制度の合憲性を基礎づける制度たり得ないと認められる。

個人情報保護委員会において情報の流通が議論されるときには必ずと言っていいほど「個人情報保護を図りつつ」ということが言われるが、それは形式的な修辞に過ぎず、形骸化した枕詞に過ぎないと言わざるを得ない。

#### 第4 2020年改正による更なる任務の拡大

##### 1 はじめに

2020年に再度個人情報保護法が改正され、さらに個人情報保護委員会の業務が増大することになった。これを「2020年改正法」として、

同改正法により個人情報保護委員会の業務の増大について論じる。なお2020年改正法の後、2021年のいわゆるデジタル改革関連法の成立により、個人情報保護法制の一元化が図られたため、以下では2020年改正法の条文に加え、2021年改正による現行法の条文も挙げることにする。

なお、2020年改正法によって、一定の違反行為について、個人情報保護法その他、番号法や「医療分野の研究開発に資するための匿名加工医療情報に関する特別法」も併せて法人に対する法定刑の引き上げが規定されるなどしたが、本書面においては、改正の全てを取り上げるものではなく、主に個人情報保護委員会の権限の拡大とそれに伴う業務の増大が認められる点を特に論じる。

## 2 仮名加工情報

### (1) 制度趣旨

仮名加工情報とは、「個人情報」と「匿名加工情報」の中間的な制度として、他の情報と照合しない限り特定の個人を識別することができないように個人情報を加工した個人に関する情報をいう（同法2条5項）。

仮名加工情報は、成長戦略実行計画（2019年6月21日閣議決定）においては、「活用が必ずしも進んでいない匿名加工情報について、より利活用が進む仕組みへと見直すことを検討」する、とされているように匿名加工情報制度の利用が進まなかったことを背景とする。その理由は、AI等の日進月歩のイノベーションの進展により、匿名加工された情報と他の情報との照合による特定個人識別可能性が飛躍的に増大し、その結果、特定の個人が識別できず、元の個人情報を復元できないように高度な加工をすると、匿名加工情報としての利用目的の実現が困難になるほど大幅な情報の削減が必要になるケースが増大したことがある（宇賀克也著・「新・個人情報保護法の逐条解説」94頁参照）。

他方で、個人情報取扱事業者が、自己の組織内部で、安全管理措置の一環として、匿名加工より加工による抽象化の程度が低く、データとしての有用性を加工前の個人情報と同程度に維持することが可能で、高度な加工技術を要しない仮名加工を行う例が広く認められた。また、個人データ取得時において特定した目的内での利用における安全管理措置という観点とは別に、AIを用いてビッグデータを分析する技術が向上するに伴い、取得時に特定した利用目的とは異なる目的で個人情報取扱事業者が保有する個人データを仮名化して、本人を特定することなく、仮名化したデータを自社内部で利用したいという仮名化へのニーズが高まっていた（同上・96頁参照）。

もっとも、これは、加工前のデータと加工後のデータの対応関係を「対照表」が作成されるのが一般であり、当該対照表により容易に照合できる場合には特定の個人を識別することが可能であり、加工前の個人データを復元することが可能となる。そのため、当該「対照表」等の情報との適切な技術的・組織的分離措置を講ずること、仮名加工情報に係る本人の特定やアクセスなど本人に直接に影響を与えたりする目的で当該情報を用いないことを技術的・組織的に担保することを前提に、合理的な範囲で、個人情報取扱事業者の義務を緩和した「仮名加工情報」を設けた（同上・97頁）。

## （2）権限等

仮名加工情報制度では、①仮名加工情報を作成するための加工基準（同法第41条1項）②仮名加工情報に係る削除情報等の安全管理措置の基準（同2項）として具体的に講ずべき安全管理措置を定め、また個人情報取扱事業者が仮名加工情報を作成または取得したときに利用目的の公表を義務付けることにより（同4項）、個人情報保護委員会による監督を担保している。



ア そして、①加工基準については、個人情報保護委員会規則において定めるとしたうえで、同規則において、i 個人情報に含まれる特定の個人を識別することができる記述などの全部または一部を削除すること、ii 個人情報に含まれる個人別符号の全部を削除すること、iii 個人情報に含まれる不正に利用されることにより財産的被害が生じるおそれがある記述などを削除すること（同規則第31条）などと規定する。もっとも、個人情報保護委員会の検討においても、結局どのように加工基準を定めるかは事業者ごとに様々であることが考えられることから、ガイドラインにおいて具体例を示すこと等としている。

したがって、個人情報保護委員会は、匿名加工情報よりも緩和された要件の下、今後仮名加工情報の取扱事業者が増大するであろうことが予想される中、各事業者の個々の取り扱いにおいて、適切な加工基準に則った仮名加工が行われているかを監督することになる。

イ また、②安全管理措置基準（同2項）については、仮名加工情報を作成したとき、又は仮名加工情報及び当該情報に係る削除情報等（i 仮名加工情報作成に用いられた個人情報から削除された記述等及び個人識別符号、ii 加工の方法に関する情報）を取得したときは、当該情報の漏洩を防止するために必要なものとして個人情報保護委員会規則で定める基準に従って、削除情報等の安全管理のための措置を講じなければならないとする。

そして、同規則は、i 削除情報等を取り扱う者の権限及び責任を明確に定めること、ii 削除情報等の取扱いに関する規定等を整備し、当該規程類に従って削除情報などを適切に取り扱い、その取り扱い状況について評価を行い、その結果に基づき改善を図るために必要な措置を講ずること、iii 削除情報等を取り扱う正当な権限を有しないものによる削除情報等の取扱いを防止するために必要かつ適切な措置を

講ずることと規定する（同規則18条の8）。

もっとも、個人情報保護委員会は、当該安全管理措置基準も、加工基準と同様に、事業者ごとに様々であると考えられることから、ガイドラインにおいて具体例を示すとしているのであり、結局、各事業者の個々の取り扱いにおいて、適切な加工基準に則った安全管理が行われているかを監督することになる。

### （3）業務量の増大

①加工基準も②安全管理措置基準（同2項）も、その具体的な基準は事業者ごとに様々であると考えられることから、規則においても、抽象的な規定にとどめており、個人情報保護委員会のガイドラインにおいて具体例を示すとしているのであるから、結局、各事業者の個々の取り扱いにおいて、適切な加工基準に則った安全管理が行われているかを監督することになるのであり、現在の業務に加えてさらに過大な業務負担を負うことが明らかである。

## 3 個人関連情報の第三者提供規制

### （1）制度趣旨

本法は、個人情報について、無限定な個人情報の利用による本人の権利利益の侵害を防止することを目的とする、「利用目的による制限」原則の特則を定めたものである。

### （2）権限等

同規定では、提供元では個人データに該当しないものの、提供先において個人データとなることが想定される情報の第三者提供について、本人同意が得られていること等の確認、個人情報保護委員会への届出を義務付けるものである。

どのような方法で、本人同意が得られているか、これらの具体的な確認方法の検討及び、監督権限業務も個人情報保護委員会が行うこととな

る。

### (3) 業務量の増大

個人情報保護委員会は、個人関連情報を第三者に提供する事業者において、適切に本人同意を得ていることや、法が規定する事項について本人への通知又は本人が容易に知りうる状態に置くとの措置を適切に取っているか等の確認業務を負うこととなるのであり、各事業者ごとにおける、各確認業務は膨大なものになることが容易に想定されるところであり、限られたマンパワーに対し、過大な業務負担を負うことが明らかである。

## 4 不適正利用の禁止

### (1) 制度趣旨

2020年改正法第16条の2の趣旨は、個人情報の不適正な利用による個人の権利利益の侵害を防止する点にあり、法目的に照らして看過できないような相当程度悪質なケースを念頭においた規律である。グーグルマップに関連付けて「破産者マップ」が公開されたことを受けて、個人情報保護法の規定に照らして直ちに違法とまで言えないものの、法の目的である個人の権利利益保護の観点から看過し得ない方法で個人情報を利用されたことを受けて、本条が新設された（宇賀克也著・「新・個人情報保護法の逐条解説」210頁以下参照）。

### (2) 権限等

当該規程における「不当」とは「違法」とまではいえなくても、実質的にみて妥当でないことを意味する。一方で、個人情報の利用方法は様々であることから、ある利用方法が不適正利用に該当するか否かは、制度趣旨を踏まえつつ、事案ごとに個別具体的に判断する必要がある。

個人情報保護委員会は、当該規定に違反する事業者に対する利用停止等（同法35条）について、監督業務を負うことになる。

### (3) 業務の拡大

結局、本条に違反するか否かについて、個々の事案ごとに個別に対応することになり、個人情報保護委員会においても、個々の具体的な事案を踏まえて監督することになる。

そのため、これまでの業務に加えて、さらに膨大な業務量の増大となることは明らかである。

## 5 海外にある第三者への提供の制限－個人データの越境移転に係る制限

### (1) 制度趣旨

ア 2020年改正法24条は「個人情報取扱事業者は、外国に…ある第三者…に個人データを提供する場合には、…あらかじめ外国にある第三者への提供を認める旨の本人の同意を得なければならない」、第2項は、「個人情報取扱事業者は、前項の規定により本人の同意を得ようとする場合には、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、あらかじめ、当該外国における個人情報の保護に関する制度、当該第三者が講ずる個人情報の保護のための措置その他当該本人に参考となるべき情報を当該本人に提供しなければならない」、第3項は、「個人情報取扱事業者は、個人データを外国にある第三者…に提供した場合には、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、当該第三者による相当措置の継続的な実施を確保するために必要な措置を講ずるとともに、本人の求めに応じて当該必要な措置に関する情報を当該本人に提供しなければならない」と規定する。

イ これは、既にグーグル等の多国籍企業が膨大な個人データを、国境を超えて利用するようになり、また海外のサーバーに個人データを保存して管理するクラウドサービスが急速に発展してきており、日本国内に居住する者が、国内の事業者提供した個人データが、本人が知らないまま越境移転する場合が増大している。

そのため、移転先の外国における個人情報の保護に関する制度や移転先の第三者による個人情報の取扱いを含む移転先の状況の多様性等に起因する個人データの越境移転に伴うリスクについて、本人の同意を要件として、本人の予測可能性を高めるために本条が設けられた。

## (2) 権限等

具体的には、個人データの越境移転後において、移転先の第三者による相当措置の継続的な実施を確保するとともに、本人が自己の個人データの移転先の第三者における相当措置の実施状況について把握できるようにするものである（第1項、第2項）。

また、個人情報の移転元の事業者が講ずべき「必要な措置」として、移転先の第三者による相当措置の実施状況、移転先の第三者の所在する外国における相当措置の実施に影響を及ぼすおそれのある制度の有無を定期的に確認するものとしている（第2項、第3項）。

この点、個人情報保護委員会は、本人による適切なリスク認識の観点から、本人にとって分かりやすい情報が提供されることが重要であり、移転先の第三者における個人情報の保護のための措置全体についての網羅的な情報まで求める必要はないとする。一方で、個人データの取扱いについて個人情報取扱事業者に求められる措置との間に差異が存在する場合には、本人に対し、当該差異が明確に示されている必要があり、また、移転先の第三者が講ずる個人情報の保護のための措置は、移転先ごとに様々であると考えられるとして、ガイドラインで適切な例示を行うとしている。

## (3) 業務の拡大

本条項においても、個人情報保護委員会は、個々の事案ごとに適切な措置が取られているかを、個別に監督・確認することになるのであり、膨大な事案に対応することになることは容易に想定される。

## 6 漏洩等の報告等

### (1) 制度趣旨

同条は、漏えい等が発生し、個人の権利利益を害するおそれ大きい場合に、委員会への報告・本人への通知を義務化した。これは、従前、事業者からの報告によらずに、個人情報保護委員会が探知した漏洩等について、個人情報保護委員会が当該事業者に対して報告を求めたところ、法的義務ではないことを理由に拒否する事例が多発したこと、個人情報保護委員会が探知できない漏洩等について、監督権限を行使する端緒が得られないことへの対策として、報告を義務化した。

### (2) 権限等

個人情報保護委員会は、漏洩等の報告が適切になされているかの監督権限を有することとなる。

もともと、事業者に漏洩等の報告が義務付けられる「個人の権利利益を害するおそれ大きい場合」について、如何なる事案が該当するかは、委員会規則に委任（本法施行規則第7条）しており、これを受けて法施行規則では、(i)要配慮個人情報が含まれる個人データ（高度な暗号化その他の個人の権利利益を保護するために必要な措置を講じたものを除く。以下この条及び次条第一項において同じ。）の漏えい、滅失若しくは毀損（以下この条及び次条第一項において「漏えい等」という。）が発生し、又は発生したおそれがある事態、(ii)不正に利用されることにより財産的被害が生じるおそれがある個人データの漏えい等が発生し、又は発生したおそれがある事態、(iii)不正の目的をもって行われたおそれがある個人データの漏えい等が発生し、又は発生したおそれがある事態、(iv)個人データに係る本人の数が千人を超える漏えい等が発生し、又は発生したおそれがある事態のいずれかに該当するものとされている（同規則7条）。

### (3) 業務量の増大

個人情報保護委員会において、漏洩等の報告が適切になされているか、上記「個人の権利利益を害するおそれ」が認められるか否か、これに該当する事案において、事業者から適切に漏洩等の報告及び、本人への通知がなされているかを、全て個人情報保護委員会が監督することとなる。

一方で、現在も多数の漏洩事案が報告されている状況にあり、多数の漏洩事故の発生の下で、上述のような個々の事案に対し、適切な報告、本人への通知についての監督業務が増大することになるのであり、限られたマンパワーに対し、過大な業務負担を負うことが明らかである。

## 第5 2021年改正により新たに国の行政機関等が監督の対象となったこと

- 1 2021年改正によって、個人情報保護委員会はこれまでの業務に加えて、国の行政機関に対する監督等の業務をすることとされた（デジタル社会形成整備法第50条による改正）。国の行政機関の定義としては、個人情報保護法2条8項で、法律で内閣に置かれる機関及び内閣の所轄のもとに置かれる機関などと規定されている。

改正に伴い、総務省所管だった国の行政機関、独立行政法人等（法第2条9項。国立大学法人、国立病院機構、国立研究機関も含む）における個人情報等についても新たに監督の対象となった。学術研究機関が学術研究目的の場合は個人情報取扱事業者の義務は適用除外だったが、例外はあるものの安全管理措置等の規制は適用され、監督の対象になった。

これによって、民間事業者、国の行政機関、独立行政法人等の個人情報及び匿名加工情報の取り扱いを個人情報保護委員会が一元的に監視・監督することとなった（甲110・スライド22～27、甲111）。

本改正は、個人情報保護委員会の業務を飛躍的に増大させ、同委員会の

一層の機能不全を招くばかりか、行政機関等の個人情報保護に重大な影響を及ぼすこととなる。以下詳述する。

## 2 新たに監督の対象となる行政機関、独立行政法人等、規律移行法人について

(1) 新たに監督の対象となった、国の行政機関としては、内閣又は内閣の所轄の下に置かれる機関（個人情報保護法第2条第8項第1号。例えば内閣官房、デジタル庁など）、国家行政組織法第3条第2項の省並びに省の外局として置かれる委員会及び庁（個人情報保護法第2条第8項第3号）、国家行政組織法第8条の2の施設等機関（個人情報保護法第2条第8項第5号。例えば法律又は政令により設置される試験研究機関、検査検定機関、矯正収容施設等）など多数ある（甲112）。

(2) また、独立行政法人通則法第2条第1項のすべての独立行政法人を行政機関に準じて扱う。各省庁所管の独立行政法人は令和3年4月時点で87法人あり（甲113）、それぞれ多岐にわたる業務を行っている。法別表第1に掲げる国立大学法人、日本年金機構等も対象となり、合わせて「独立行政法人等」とされる。

それに加え、1年遅れて、地方公共団体と同じく2023年から地方独立行政法人も対象となる。

(3) さらに、規律移行法人（法別表第2。民間の個人情報取扱事業者と原則として同様の規定を適用すべき独立行政法人等、地方公共団体の病院・大学等及び地方独立行政法人）として、国立大学法人、国立病院機構、国立研究開発法人等には民間事業者と同様の規律を適用し、個人情報保護委員会が法の遵守状況を外部から規制・監督することとなった。

(4) 学術研究機関が学術研究目的の場合は、個人情報取扱事業者の義務は適用除外だったが、例外はあるものの安全管理措置等の規制は適用され、新たに監督の対象になった。内容としては、自主規範の策定を支援する



観点で個人情報保護委員会が指針を策定・公表することや、安全管理措置等、保有個人データの開示等に関する個人情報保護法の規定を適用すること、利用目的の特定・公表、不適正利用・取得の禁止、漏えい報告についても同法の規定を適用することとされた。

(5) このように、対象となる行政機関、独立行政法人等、規律移行法人などを合わせれば監督の対象となる機関・法人は相当数に及び、監督の対象となる行為も日々無数に生じることとなる。

### 3 想定される業務と監督の必要性

(1) 法律で記載のあるものだけでも、個人情報保護委員会は国の行政機関等に対して、以下のような業務をすることとなる（以下、法案は個人情報保護法）。

例えば、①不適正な利用・不適正取得の制限・禁止（63条、64条）、②漏えい等報告等（68条）、③外国にある第三者への提供制限（71条）、④個人関連情報の提供を受ける者に対する措置要求（72条）、⑤仮名加工情報の取り扱い（73条）、⑥個人情報ファイルの保有等についての通知を受ける（74条）、⑦個人情報ファイル簿の作成及び公表（75条）、などが挙げられる。

(2) 特に、①や③、⑤は民間事業者のルールとの整合性の観点で、④は民間事業者と同等の事態が起こり得るとして、行政機関においておかれた規定である。

(3) ⑥について、行政機関はそれぞれ膨大な量の個人情報ファイルを保有しているが、それぞれについて、「個人情報ファイルが利用に供される事務をつかさどる組織の名称」「個人情報ファイルの利用目的」「記録項目」「記録範囲」「記録情報の収集方法」「要配慮個人情報が含まれるときは、その旨」「記録情報の経常的提供先」「開示請求等を受理する組織の名称及び所在地」「個人情報ファイルの種別」などを記載し、その通知を受け

ることとなる。個人情報ファイルの保有についての通知は、個人情報保護の観点から利用目的や記録範囲を明確化し、利用目的を制限すること、情報開示請求等を可能とすることを趣旨とするものである。そうだとすれば、個人情報ファイルの保有等についての通知は、個人情報保護委員会において個人情報ファイル簿に適切かつ必要な記載がされているかを確認することが期待されている。

例えば、国税庁の保有する名寄せ済資料ファイル（甲 1 1 4 の 1）には、「納税義務の適正な履行に資する」目的で、記録項目で「4 電話番号」「8 名称（漢字）」「1 8 生年月日」「4 3 個人番号」とあり、厚生労働省の保有する個人番号管理ファイル（甲 1 1 4 の 2）には、「被保険者、年金受給権者等の（中略）基本情報及び個人番号を管理し、個人番号による年金の相談、照会業務、各種届出の処理等に使用する」目的で、記録項目に「1. 基礎年金番号」「2. 住民票コード」「3. 個人番号」「4. 氏名」「5. 生年月日」「6. 性別」「7. 住所」とある。

また、デジタル庁の保有する連携用符号発行管理ファイル（甲 1 1 4 の 3）には、記録項目として「1. 連携用符号」「2. 連携用符号管理情報」「3. 連携用符号のバージョン」「5. 情報提供用個人識別符号生成方式等のバージョン」があり、収集方法として「情報照会者等から住民基本台帳ネットワークシステムを介して符号生成の対象者の住民票コードを受領」し、「対象者ごとに異なる連携用符号を生成し、連携用符号発行管理ファイルに保存する」「住民票コードは連携用符号生成後に直ちに削除する」とあるほか、同庁が保有する情報提供等記録ファイル（甲 1 1 4 の 4）には、記録項目として「1. 情報提供等記録用符号」「2. 整理番号」「6. 情報照会者機関名」「8. 情報提供者機関名」「1 0. 提供の日時」とあり、個人番号制度の根幹をなす部分の記録が入った個人情報ファイルも対象となっている。

しかし、行政機関の保有する個人情報ファイルは膨大な量があり、一つ一つが個人情報ファイルとして適切かつ必要な記載がされているか確認することは不可能に近い。

- (4) また、上記については法令の趣旨に沿った規則・ガイドラインの整備が必要となる。66条の安全管理措置、67条の従事者の義務等についても、今後、法令の趣旨に沿った政令・規則・ガイドライン等の整備が求められることにもなる(甲110・スライド11)。現在、個人情報保護委員会のウェブサイトで「行政機関等編」のガイドライン、Q&A、並びに「行政機関等向け」の事務対応ガイドが掲載されている(甲115)が、特に事務対応ガイドは500頁を越える内容であり、相応の分量にのぼる。今後も都度、ガイドライン等の改訂作業が必要となる。
- (5) さらに、国の行政機関等の他に新たに監督の対象となった、規律移行法人(民間の個人情報取扱事業者と同様の規律適用すべき独立行政法人等)について、民間事業者と同じ規律を及ぼしつつ、公的部門にふさわしい個人情報保護を及ぼすため、一部行政機関と同等の規律として、個人情報の本人請求(76条以下)、訂正(90条以下)、利用停止請求(98条以下)、個人情報ファイル簿の作成公表(74条)、匿名加工情報の作成・提供が定められた。

これらは、民間事業者に対して個人情報保護委員会がする業務と、大きく相違はない内容であり、現状行っている業務に加えて担当することとなる。国の行政機関、規律移行法人以外の独立行政法人とは別の規律を規律移行法人に適用することとなり、その業務は複雑・過大なものである。

- (6) そして、国の行政機関等や規律移行法人においては、民間事業者と同様あるいはそれ以上の個人番号を含む個人情報を扱うのであるから、国の行政機関に対しても適切に監督する必要があることは当然である。

4 付与された行政機関等への監督権限が不十分であり、人員が拡充されてもいないこと

(1) 2021年改正50条に基づいて、個人情報保護委員会には国の行政機関等への監督のため権限が付与された。その権限は、個人情報保護法153条から157条において以下のように規定されている。

まず、①153条において、資料の提出の要求及び実地調査ができることとされ、②154条で指導及び助言が可能となる。

また、③155条で勧告を行い、④156条で勧告に基づいてとった措置についての報告の要求をすることができる。⑤157条で委員会の権限の行使の制限が定められている。⑥158条で行政機関等における個人情報等の取扱いについての勧告、⑦159条で勧告に基づいてとった措置についての報告の要求についての権限を有することとなる。

(2) 上記のように、改正法において国の行政機関に対しては、民間事業者に対して認められているような命令や立ち入り検査の権限が設けられていない。勧告をしても改善されない場合や勧告では不十分な場合には命令を出す必要がある上、立ち入り検査ができる状況があつて初めて十分な実態調査ができ、適切な監督権限の行使ができるようになる。

これら命令や立ち入り検査の権限がない以上、違反に対する罰則や、罰則による担保のある立入検査を行うこともできず、個人情報保護委員会が実効性をもって監督することはできないというべきである。

(3) 改正法の検討において、内閣官房の「個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース」の「個人情報保護制度の見直しに関する最終報告」（2020年12月、甲116）では監督権限の実効性確保のため、他法の例（内閣府12条4項等）に倣い、個人情報保護委員会に内閣総理大臣に対する意見具申権限（内6条の規定に基づく行政各部への指揮監督権限の行使を求める権限。なお、この権限は番号法38条の保護に関

する施策の改善についての意見具申とは内容が異なり、より実効的なものである。)を付与することが適当と述べられたが、これも導入されなかった(甲116・27頁)。

EUのGDPRは監視機関に立入検査権限やGDPRの遵守命令を公的機関に対しても与えている。その結果、特別支援を要する児童の健康データの安全管理措置違反について、地方政府に対し4万7500ユーロの制裁金を課したり(ノルウェー・2020年8月18日)、地方政府へ命令を出したりした事案がある(甲117・50頁など)。

(4) これまで、控訴人らは、民間事業者に対しても個人情報保護委員会が十分な監督権限行使ができておらず機能不全となっていることを指摘してきたが、新たに追加された監督業務については、権限すら縮小されており、十分な監督権限はもはや期待できない。

(5) さらに、監督業務の増加に伴って、人員の拡大は必要不可欠であり、そのことが予め指摘されている(甲117・26頁。富安泰一郎氏「これまでよりも業務量も、かつ内容の深度も増しますから、個人情報保護委員会の体制の拡充、強化。これは政府全体として取り組んでいく事項だと思っています。」、33頁高橋滋氏「一元的に個人情報保護を所管されて、公的部門の個人情報保護についても監督権限を持つことになる個人情報保護委員会が、その役割を十分に果たされるということに対して大いに期待をしています。国会でもご議論がありましたし、佐脇さんからもご言及がありました。組織・体制を格段に強化していただきたいと思っています。公的規律の特殊性に知見がある職員を配置していただきたいと思えますし、委員の構成についても、これはお願いですが、常勤委員に公的部門の情報保護に詳しい人材を継続して配置していただくご配慮もあつたらと思っています。))。

このような専門家の指摘があるにもかかわらず、個人情報保護委員会

の人員は拡充されていない。

## 5 まとめ

2021年の改正がされるまでは、国の行政機関、独立行政法人（国立大学、国立病院、国立研究機関も含む）等の監督は、総務省の所管であった。

上記第5の2、3で述べてきたように、国の行政機関等に対して個人情報保護委員会が監督することはなかったことであり、その業務量は膨大に増加することとなる。

しかし、上記第5の4で述べたように、この点について、専門家からも人員の拡充と充実の必要性が指摘されているにもかかわらず、個人情報保護委員会の人員は拡充されていない。行政機関等に対して命令、立入検査などの権限が与えられておらず、その業務量の多さからしても個人情報保護委員会が行政機関等に対して必要な監督をすることはもはや期待できない。

また、監督するにあたって、個人情報保護委員会は独立した第三者として活動を行う必要がある。他方で、これまで個人情報保護委員会は調査にあたって、国の行政機関に調査を委任することも少なくなく、両者は協力体制にあった。そのなかで、2021年改正がなされ、個人情報保護委員会は協力とは全く異質の、国の行政機関等に対する監督業務をすることとなる。

しかし、これまで協力体制にあったという両者の関係性を考えても、改正がなされただけで、個人情報保護委員会が、独立した第三者として、実効的な監督権限を行使することが可能かどうかについては懐疑的にならざるを得ない。

したがって、2021年改正は、個人情報保護委員会の業務を増大させ、同委員会の機能不全をより決定的なものにするばかりか、行政機関等にお

ける個人情報保護についての監督がなされないことで国民のプライバシー権に深刻な影響を及ぼすものとなっている。もはや個人情報保護委員会は、制度としても実態としても、住基ネット最高裁判決が求めている独立した第三者による監督機関としての機能を果たし得ないことが明白となっている。

## 第6 個人情報保護委員会による地方公共団体への関与・監督

1 第5で詳しくみたとおり2021年改正により個人情報保護委員会の職掌範囲は飛躍的に拡大したが、さらにこれに留まらず、その業務は地方公共団体の個人情報関係全般に拡大されている（本書面添付の資料1、2）

(1) デジタル社会形成整備法第51条に基づく個人情報の保護に関する法律の2021年改正により、これまで各地方公共団体の条例で規律されていた事項についても、原則として国の行政機関に関する条文がそのまま適用されることとなった（第2条11項2号）。

①団体ごとの規定・運用の相違が、データ流通の支障となり得ること、  
②条例がないなど、求められる保護水準を満たさない団体があること等の問題から（いわゆる「2000個問題」）、社会全体のデジタル化に対応した「個人情報保護」と「データ流通」の両立に必要な全国的な共通ルールを法律で設定することが目的である。地方自治体には、法律の範囲内で、必要最小限の独自の保護措置を許容するとしており、法律的確な運用を確保するため、国がガイドラインを策定する。

(2) 改正法は、公布の日である2021年5月19日から2年を超えない範囲で政令で定める日から施行されるとされたところ、2023年4月1日施行と定められた。これに伴い、地方自治体も個人情報保護委員会の監督対象となる。主な具体的改正は、以下のとおりである。

改正法では、156条から159条において、行政機関等の義務等を

定めた第5章の規定の円滑な運用を確保するため必要があると認めるときは、個人情報保護委員会が、地方公共団体の機関、独立行政法人等及び地方独立行政法人に対しても、資料の提出要求や指導及び助言、勧告等の監督権限を行使することができるものとされた。

地方公共団体は、166条1項に基づき、地方公共団体の機関、地方独立行政法人及び事業者等による個人情報の適正な取扱いを確保するために必要があると認めるときは、個人情報保護委員会に対し、必要な情報の提供又は技術的な助言を求めることができ、同条2項により、個人情報保護委員会は、当該求めに対して必要な情報の提供又は技術的な助言を行うものとする旨が定められた。

167条1項により、「地方公共団体の長は、この法律の規定に基づき個人情報の保護に関する条例を定めたときは、遅滞なく、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、その旨及びその内容を委員会に届け出なければならない。」とされ、個人情報保護委員会は、同条2項に基づき、1項の規定による届出があったときは、当該届出に係る事項をインターネットの利用その他適切な方法により公表しなければならないこととされた。

これにより、個人情報保護委員会の責任範囲は格段に拡大し、監督すべき業務量は想像を絶する程増大することになる。

- 2 個人情報保護委員会は、法施行までの短期間に、ガイドライン等膨大な資料を作成・公表しなければならない（本書面添付の資料3）

2023年春の改正法施行を前に、個人情報保護委員会は、2022年春に個人情報の保護に関する法律についてのガイドラインを公表すべく、意見募集を実施した。このガイドラインは、行政機関等に対して個人情報の取扱いに関する規律の概要を示すとともに、国民・事業者に対しても情報提供を行なうものである。



今後、主に行政機関等の実務担当者に向けて、個人情報の取扱いや開示等手続を適正かつ円滑に行なうための標準的な様式、手順等を示す資料として、「個人情報の保護に関する法律に関する行政機関等向け事務対応ガイド」、及び具体的事例への当てはめ等ガイドライン等を補足する事項を示す「個人情報の保護に関する法律についてのQ & A（行政機関等編）」を作成・公表しなければならない。その間、引続き、説明会等を通じて地方公共団体等との意見交換も実施しなければならず、その業務は多忙を極めることが予測される。

現在、膨大な量の案が作成されており、残された1年足らずの間に、地方自治体の意見を聞きながら確定させる作業が実施されようとしている。

- 3 各地方自治体が独自の創意工夫を凝らしたこれまでの条例を統一化するのは、重大な困難を伴う（本書面添付の資料4）

改正法の規定に違反する地方公共団体の個人情報保護条例の規定は無効となるから、地方公共団体としては、改正法の施行までに個人情報保護条例を一旦廃止し、法が許容する事項のみを規定する新たな条例を制定するか、既存の個人情報保護条例を改正法に適合するように大幅に改正する必要がある。

しかし、これまでの個人情報保護は、保護を重視する住民の意見に沿って、各地方自治体が、独自の創意工夫を凝らして安定的な制度運用を行ってきた。確かに、GDPR十分性認定のための対応の必要性、地方公共団体等の業務におけるデジタル化の推進等、法制度を一元化する意義は認められるものの、個人情報保護委員会は、データ利活用の推進を重視するあまり、地方自治体の実績を軽視するようなことにならないよう配慮しつつ実際の運用をしなければならない困難な問題に直面する。

- 4 「規律の考え方」によっても、個人情報保護委員会の業務が膨大になることは明らかである

個人情報保護委員会の業務が膨大になることは、2021年6月に同委員会が公表した「公的部門（国の行政機関等・地方公共団体等）における個人情報保護の規律の考え方」（以下「規律の考え方」という）によっても、以下のとおり明らかになる。これまで地方公共団体は、各団体の実情に応じた創意工夫によって個人情報保護制度を進めてきているのであって、これを画一化することは至難の業である。

（１）要配慮個人情報の取扱いについて

規律の考え方では、「法の規律を超えて、地方公共団体による取得や提供等に関する独自の規律を追加することや、民間の個人情報取扱事業者等における取扱いを対象に固有の規律を設ける等の対応は、許容されない。」とされるが、そもそも国の行政機関には、要配慮個人情報についての取扱規制がない。

総務省「地方自治情報管理概要」（令和元年度）によれば、情報の種類による収集・記録規制を設けている地方公共団体は、都道府県で45団体、市区町村で1644団体に上る。

（２）オンライン結合（電子計算機組織を通信回線で結合して情報をやり取りすること）

規律の考え方では、「条例でオンライン化や電子化を伴う個人情報の取扱いを特に制限することは許容されない。」とされるが、改正法には、オンライン結合についての規定がない。

「公益上の必要性」「個人の権利利益を侵害するおそれがないこと」など、通常の第三者提供よりも重い要件を設けている地方公共団体は、都道府県で44団体、市区町村で1625団体に上る。

オンライン結合について、典型的に審議会等への諮問を要件とする条例を定めることは、法改正の趣旨に照らして許されないとされる。地方公共団体の個人情報保護条例には、オンライン結合による個人情報の提

供について制限する規定を置くものが数多くある。仮に、地方公共団体が、従来の考え方に近い内容として条例で定める場合、改正法167条1項により、個人情報保護委員会に届出なければならず、個人情報保護委員会が法制一元化の趣旨に反すると判断したときは、指導・助言・勧告が行なわれるため、個人情報保護委員会と十分な事前協議を行なう必要がある。

### (3) 個人情報保護に関する審議会

規律の考え方では、「個人情報の取得、利用、提供、オンライン結合等について、類型的に審議会等への諮問を要件とする条例を定めることは、今回の法改正の趣旨に照らして許容されない。」として、改正法第129条は、「専門的な知見に基づき意見を聴くことが特に必要であると認めるときには、審議会・・・に諮問することができる。」と、審議会の役割を限定した。

しかし、地方公共団体の多くは、個人情報保護に関する審議会を設置し、地方公共団体における個人情報保護と行政運営上の利活用の必要性とを調整している。

例えば、個人情報を取扱う事務を開始する際に審議会の意見を聴取する手続きを義務付ける規定を条例で定めることは許されなくなるが、様々な地方公共団体等の個人情報を取扱う事務について、当初から、網羅的に統一的な考え方をガイドラインで示すことは困難である。国が直接取扱うことがない個人情報について、これを取扱う地方公共団体の事務については、国にノウハウやスキルの蓄積がないからである。

すべてを個人情報保護委員会が監督することは不可能であり、個人情報保護審議会の役割は、依然として大きくならざるを得ない。

仮に、地方公共団体が審議会等の意見を聴く事項や手続きについて、従来の考え方に近い内容として条例で定める場合、改正法167条1項

により、個人情報保護委員会に届出なければならず、個人情報保護委員会が法制一元化の趣旨に反すると判断したときは、指導・助言・勧告が行なわれるため、個人情報保護委員会と十分な事前協議を行なう必要がある。

#### (4) 行政機関等匿名加工情報

規律の考え方は、「(行政機関等匿名加工情報に関する規律について) 地方公共団体の機関及び地方独立行政法人(規律移行法人を含む)に関しても、国の行政機関及び独立行政法人等と同様の規律が適用されることになるが、(中略) 当分の間は都道府県及び指定都市のみに提案募集を義務付けることとする。」とし、法の規定がそのまま地方公共団体に適用され(改正法第109条以下)、都道府県及び指定都市に毎年度1回以上、30日以上提案募集を義務付ける。

最終報告では、非識別加工に関する十分な知見を持った人材がいない等の課題を有する地方公共団体については、「非識別加工情報について加工基準を定め、制度運用について監視を行う個人情報保護委員会に対し、非識別加工情報に係る事務の実施にあたり必要な支援を求めることができることとすることが適当である。」とされた。

法改正前の非識別加工情報の仕組みを導入しているところは、都道府県で2団体、市区町村で9団体に過ぎず、導入の条件が整っているとは言い難い。

#### (5) その他の問題点

地方公共団体の議会が改正法の適用対象から除かれることに伴い、これまで議会と行政機関が同一内容の条例の適用を受けている多くの地方公共団体において、大きな混乱が生じる。

### 5 今後、調整困難な問題が山積している

#### (1) 漏えい等の報告

従来、特定個人情報ファイルに記録された特定個人情報の漏えいその他の特定個人情報の安全の確保に係る重大な事態に該当する事案については、個人情報保護委員会への報告が義務付けられていた。

改正法68条1項により、地方公共団体は、特定個人情報以外の一般の個人情報についても、個人情報保護委員会が規則で定めるものの事故等については、同委員会に報告しなければならないこととされた。これにより、個人情報保護委員会が把握・対処しなければならない、地方公共団体の事故等の範囲が拡大され、同時に同委員会が権限を及ぼさなければならない範囲も拡大された。

## (2) 保有個人情報の開示義務（78条）

地方公共団体等が、「国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれ」がある保有個人情報の開示請求を受けたとき、移送して78条1項4号の開示・不開示の判断を国の行政機関に委ねるべき場合であるか、移送せずに同項7号イにより自ら判断すべき事案かを決定しなければならない。実務的には、このような保有個人情報の開示請求があった場合、所管する国の機関及び個人情報保護委員会に事前に相談し、調整を行なって移送の必要性や開示・不開示の判断を行なう。

地方公共団体における運用上の混乱を避けるためにも、如何なる場合に移送が必要であるか、移送しない場合、開示・不開示の判断はどのように考えるべきかについて、国がガイドライン等において、詳細かつ明確に示す必要がある。

## (3) 手数料

改正法89条は、手数料について定めているが、従来の地方公共団体等の個人情報保護条例においては、写しの交付についてのみ実費相当を徴収するのみで、申請手数料を定めている例はほとんどない。従来無料

であったものが、法制一元化に伴って有料となることについては、住民からの反発や苦情が相当数寄せられることが予想される。これについても、改めて広く国民に趣旨を説明し、周知を図ることが必要である。

#### (4) 審査請求

最終報告では、自己情報の開示決定等に対する審査請求については、一元化後も、現行の情報公開・個人情報保護審査会の機能を基本的に維持しつつ、個別の開示決定等について個人情報保護委員会の判断が及ぶようにするために、個人情報保護委員会に勧告権限を与えるのが適当であるとされる。このため、審査会等への諮問の内容とそれに対する答申の内容を個人情報保護委員会に対して共有することが必要になり、個人情報保護委員会の職務は増大する。

また、個人情報保護委員会が、どのように地方公共団体の審議会制度の運用に対して関与するのか、難しい問題である。

### 6 個人情報保護委員会の所掌事務拡大に、現状の定員・予算では対応できない

#### (1) 宇賀克也東京大学名誉教授（現最高裁判所判事）編著「自治体職員のための個人情報保護法解説」において、同教授は、以下のとおり指摘している（甲118）。

「実際に、個人情報保護委員会が、すべての地方公共団体の機関および地方独立行政法人の保有する個人情報の取扱いについて、実効的な監視を行うことが、現在の定員・予算の下で可能かという問題がある。整備法による改正で、個人情報保護委員会の所掌事務が大幅に拡大したことを受けて、同委員会の定員・予算も拡充されると思われるし、それを期待したいが、地方公共団体の機関および地方独立行政法人全体について実効的な監視を行いうる程度の定員・予算の拡充が、近い将来において実現しうると考えるのは、おそらく楽観的にすぎるであろう。」

(2) 同書の中で、東京都の情報公開制度担当職員として約20年の経験を有する高野祥一大阪経済法科大学法学部准教授も、同様に、以下のとおり指摘している。

「今回の法制一元化により、個人情報保護委員会は改正法に基づき全ての地方公共団体等を監視し、必要に応じて助言や指導・勧告を行い、地方公共団体等がこれに従わない場合、国は地方自治法245条の5により是正の要求を行うことができるのであるが、個人情報の収集から廃棄に至るまでの個人情報の取扱い、開示・訂正・利用停止請求に係る開示・不開示の処分、行政機関等匿名加工情報の作成・提供手続など、監視等の対象となる事務は広範囲にわたる。今後、個人情報保護委員会の体制強化が図られることとされているが、従来からの所掌事項である民間企業における個人情報の取扱いのほかに、2000近くの団体に係る膨大なボリュームの事務を処理する人的体制が個人情報保護委員会に整備されることは現実的ではないと思われ」る。

7 個人情報保護委員会は、権利保護を担保する制度的措置とはなり得ない  
これまで控訴人らが主張してきたとおり、現状でも個人情報保護委員会による監視・監督は権利保護に充分というにはほど遠い。そのうえ、今後、上記のような地方公共団体等に関する監督権限までその責任範囲が拡大されたのでは、到底、適正かつ実効的な権限行使は期待できず、権利保護を担保する制度的措置とはなり得ない。

## 第7 まとめ

番号法に特化した独立した第三者による監督機関としてスタートした(特定)個人情報保護委員会は、その後数次にわたる個人情報保護法の改正によって、その任務、業務が著しく変容されることとなった。

控訴人らは、原審の段階からすでに個人情報保護委員会は当初期待され

た役割を果たすことができず、もはや機能不全に陥っていることを繰り返して主張してきた。その原因は、本書面でも指摘した通り、委員の怠慢等の内部的事情によるものでなく、法改正によって変容された仕組みそのものに原因のあることは明らかであった。

もともとそうした状況であったにもかかわらず、2021年のデジタル改革関連法の成立により、その任務、業務は飛躍的に拡大されたのであり、もはや番号制度の適切な運用のための監督機関とはほど遠いものとされてしまったのである。そして複数の専門家から、ここまで拡大した業務に見合う体制整備について悲観的な見通しが述べられるなど、もはや適正な権限行使を期待することそのものが絶望視されているのである。

こうしたことからすると、住基ネット最高裁判決が合憲性の要件として掲げた独立した第三者による監視・監督機能は、番号制度においては失われてしまっているといわざるを得ない。したがって、番号制度の合憲性の重要な要件は、明らかに欠落しているといわざるを得ない。

山本龍彦慶大教授（憲法学）は、無限定なデジタル化が「人間の尊厳」という個人の尊重原理の最も基底的な層を動揺させることに警鐘を鳴らしつつ、EUのGDPRにおける「基本的人権としてのデータ保護」の有効性を述べた上で、「他方、この国に目を転ずると、最高裁判所の判例上、自己情報コントロール権の承認は忌避され続け、個人情報保護法制、憲法との結びつきを曖昧にしたまま、グロテスクなかたちで改正が積み重ねられてきている。日本でも、デジタル化が個人の尊重原理に与えるリスクを正視し、デジタル社会の基底的人権として自己情報コントロール権を承認・確立する必要があることは論を俟たない。個人情報保護法制はこの権利の実現を目的に再編成され、体系化されねばならない」（甲119号証・204頁 『世界』956号「デジタル化する世界と憲法」）と述べていることは極めて重要である。

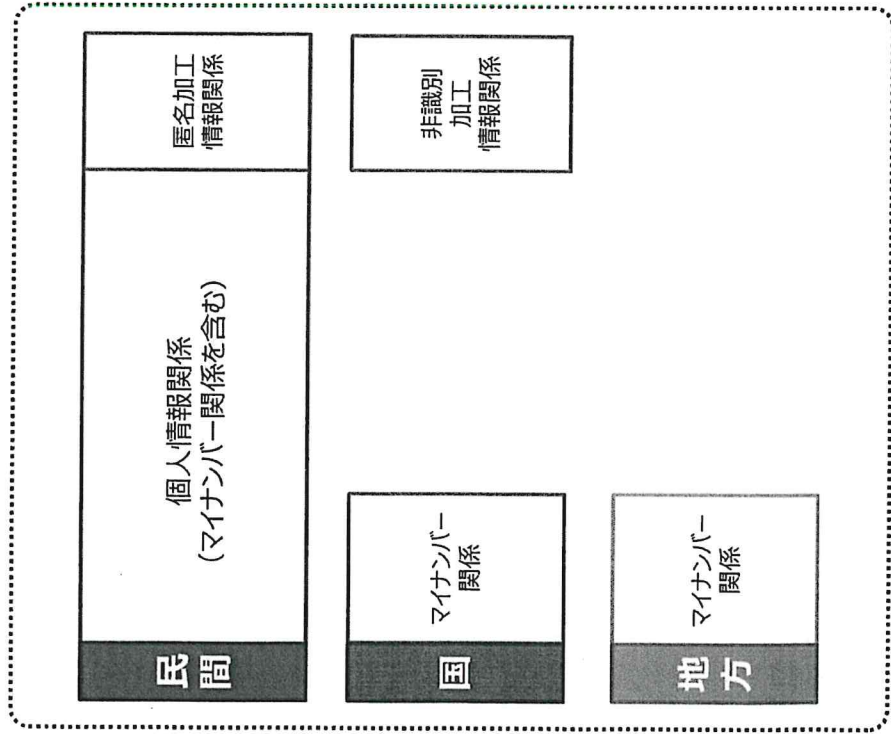


この国のデジタル化は、これまでみた通り、プライバシー保護を置き去りにしたまま、ひたすら利活用の促進、利便性の向上に向かって突き進んでいるからである。控訴人らが提起しているのは、まさにデジタル社会における個人の尊重原理の確保のあり方についてなのである。情報漏洩や濫用の危険が極めて大きい番号制度において、独立した第三者による監督さえ確保されていないことは、住基ネット最高裁判決を持ち出すまでもなく論外といわなければならない。

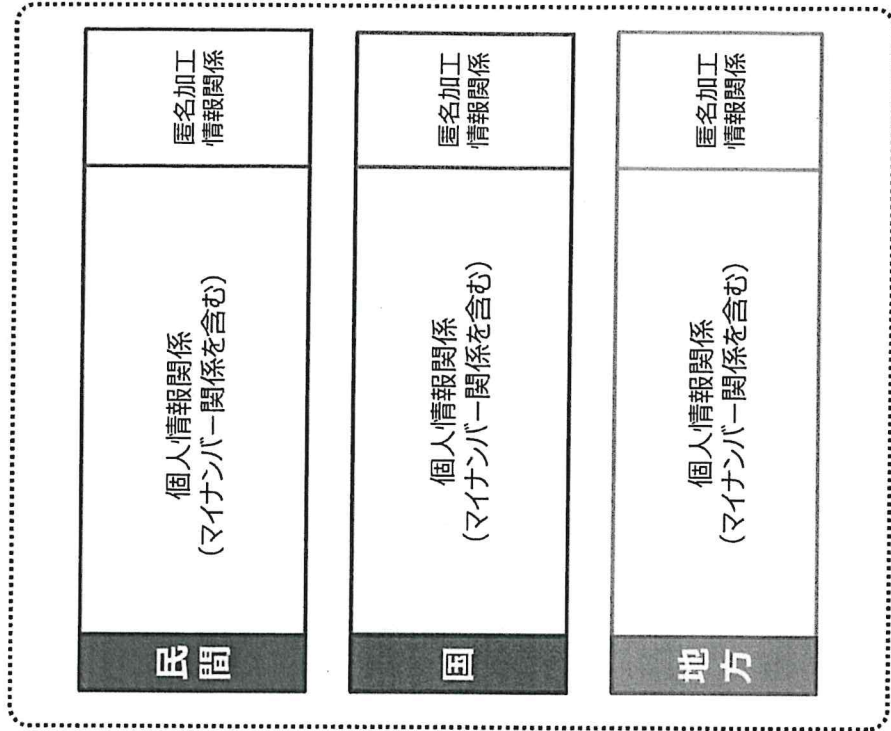
以上

## 【参考】個人情報保護委員会による一元的な監督体制の確立

### 【現行の個人情報委の監督範囲】

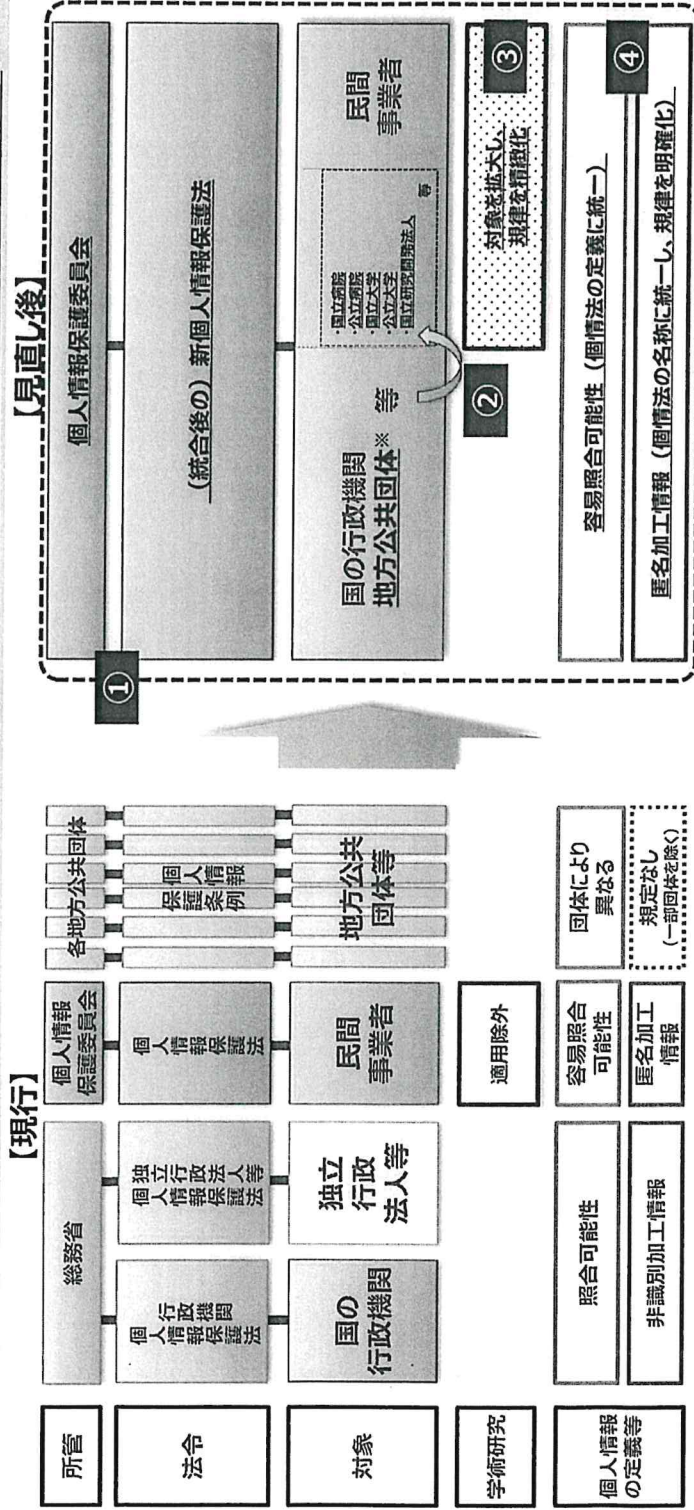


### 【見直し後の個人情報委の監督範囲】



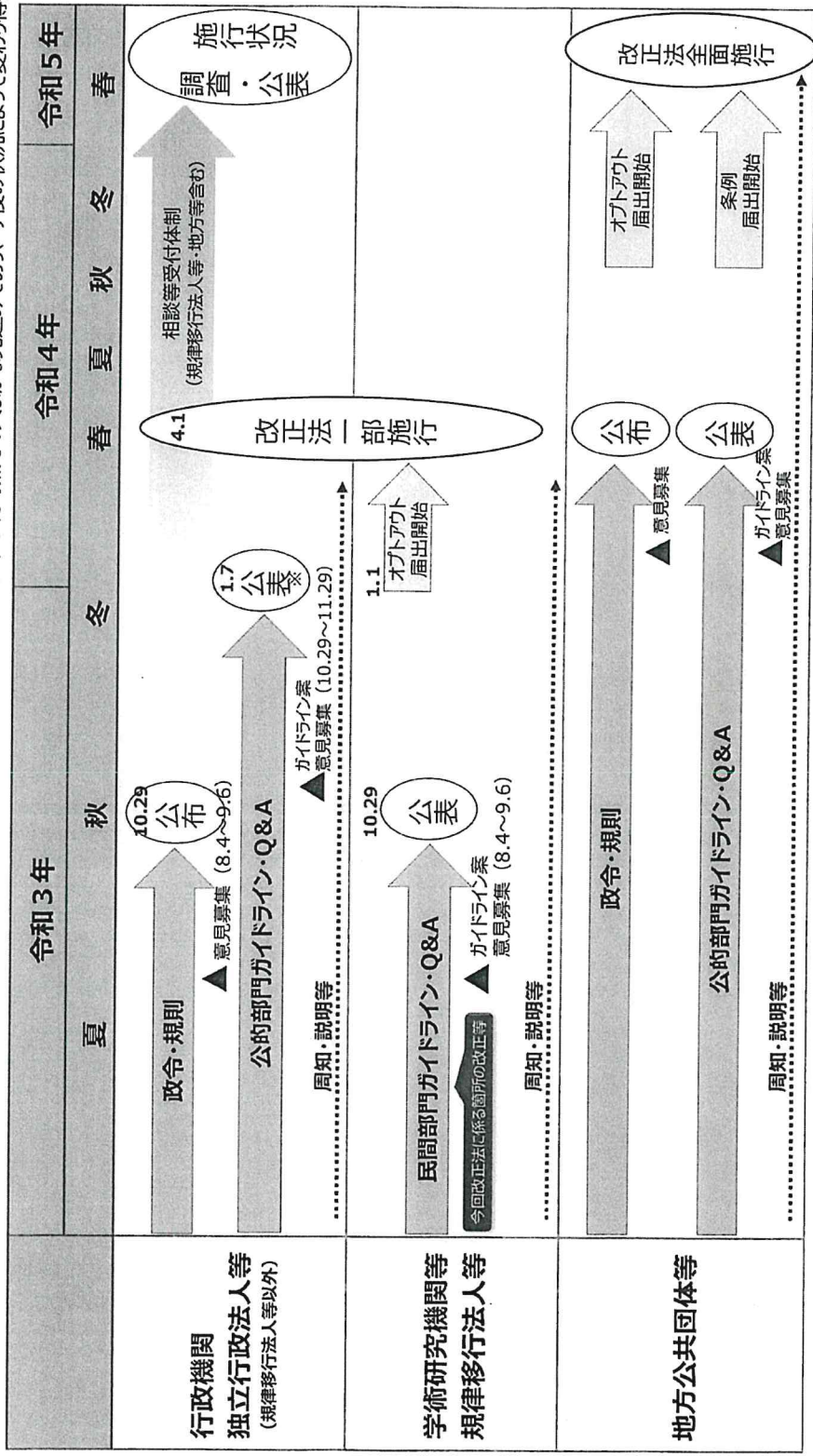
# 令和3年改正法の概要①

- ① 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本の法律を1本の法律に統合するとともに、地方公共団体の個人情報保護制度についても統合後の法律において全国的な共通ルールを規定し、全体の所管を個人情報保護委員会に一元化。
- ② 医療分野・学術分野の規制を統一するため、国公立の病院、大学等には原則として民間の病院、大学等と同等の規律を適用。
- ③ 学術研究分野を含めたGDPRの十分性認定への対応を目指し、学術研究に係る適用除外規定について、一律の適用除外ではなく、統合後の法律を適用し、義務ごとの例外規定として精緻化。
- ④ 個人情報の定義等を国・民間・地方で統一するとともに、行政機関等での匿名加工情報の取扱いに関する規律を明確化。



# 令和3年改正法に関するスケジュール

以下は現時点での大まかな見込みであり、今後の状況によって変わりが得る



※ ガイドライン（行政機関等編）を公表。今後、「事務対応ガイド」及び「Q & A」を公表予定。

注：令和2年改正法は令和4年4月1日に全面施行予定。同法及び令和3年改正法の施行に向け、「個人情報保護に関する基本方針」も変更予定。5

## 令和3年改正法の概要②

### ＜地方公共団体の個人情報保護制度に求められるもの＞

1 社会全体のデジタル化に対応した「個人情報保護」と「データ流通」の両立

※ いわゆる「20000個問題」

- ① 団体ごとの規定・運用の相違が、データ流通の支障となりうる
- ② 条例がないなど、求められる保護水準を満たさない団体があること等への問題提起がなされている

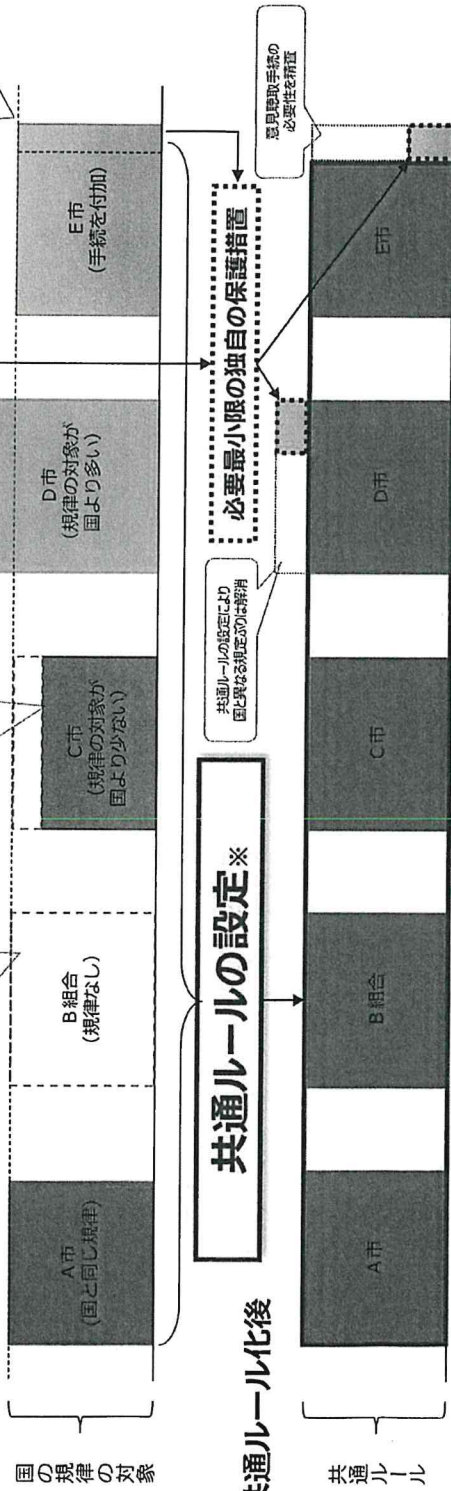
2 個人情報保護に関する国際的な制度調和と我が国の成長戦略への整合

- 例) ・EUにおけるGDPR (一般データ保護規則) 十分性認定
- ・G20大阪首脳宣言におけるDFFT (信頼ある自由なデータ流通)

### ＜改正の方向性＞

- 「個人情報保護」と「データ流通」の両立に必要な全国的な共通ルールを法律で設定
  - 法的に確かな運用を確保するため、国がガイドラインを策定
  - その上で、法律の範囲内で、必要最小限の独自の保護措置を許容 ⇒ 条例を個人情報保護委員会に届出
- 例) ・「条例要配慮個人情報」として保護する情報を規定  
 ・個人情報の適切な取扱いを確保するため、特に必要な場合に限り審議会等からの意見聴取手続を規定

### ○ 地方公共団体の現状



### ○ 共通ルール化後

※ 医療・学術分野については、国の組織同様、民間規律を適用する。  
 ※ 審議会等の役割は、個別事案に関する審議から、定型事例についての事前ルールの設定や、制度の在り方に関する調査審議に主な役割が移行。