

立憲民主党 憲法調査会

情報化社会と人権保障分科会・中間報告（案）

1. はじめに

当分科会では、「立憲主義に基づく論憲」の立場から、情報化社会がもたらしている憲法上の課題を幅広く議論の俎上に載せ、「結論ありき」ではない真摯かつ丁寧な議論を重ねた。その議論の概要を取りまとめ、以下のとおり報告する。

2. 情報化社会の現状と憲法上の課題

（1）現行憲法が保障している人権

現行憲法で情報化社会と関連する基本的人権としては、まず、憲法 13 条が規定する「個人の尊重」原理が重要である。また、明文の規定で保障されている権利として、内心の自由（19 条）、表現の自由（21 条 1 項）、検閲の禁止（同条 2 項前段）、通信の秘密（同項後段）といったものがある。一方、21 条の表現の自由からは、知る権利や、知る権利に奉仕する取材・報道の自由、さらには 13 条の個人の尊重からはプライバシー権が解釈により導かれる。特に、これらの人権の中心を担う表現の自由は、自己実現に資するだけでなく自己統治（民主主義）にも資するものとして人権規定の優越的な地位にあると解されてきた。

（2）情報化社会がもたらしている問題

これら憲法で保障される諸権利が、情報化社会の到来によって大きな影響を受けるようになってきている。

近年のインターネットや SNS の発達、官民の様々な分野にわたる DX（デジタル・トランスフォーメーション）の急速な進展は、個人が表現の自由をより豊かに効果的に行使できるようにするという利点をはじめとして数多くのメリットを国民にもたらしているといえよう。

その反面、DX の進展によって情報過多社会となった結果、情報の受け手である人々が払うことのできる関心や消費時間が流通する情報量に比べて希少となり、人々の関心を引き付けるための刺激的なコンテンツがあふれる傾向がある（アテンション・エコノミー）。さらに、GAF A などのデジタルプラットフォーム（DPF）等の情報の送り手が、AI（人工知能）を駆使したプロファイリングに基づいてユーザーの関心に合わせてコンテンツを配信するマイクロターゲティング、特定の傾向の情報過多による受け手のフィルターバブル・エコーチェンバーといった問題も生じている。

これらの問題は、内心の自由（憲法 19 条）が知らぬ間に侵されたりするなど重大な憲法問題であるが、伝統的な基本原則である「表現の自由市場」では解決できない点に特徴がある。しかも、その背後には、憲法に関わるより根本的な課題、つまり、近代立憲主義が前提とする「個人」像の大きな変容という問題が伏在する。すなわち、近代立憲主義は「自己決定」を合理的に行うことができる「強い個人」を前提とするが、情報化社会の進展により、①「自己決定」を行うプロセスである意思決定過程が歪められるおそれ、②「自己決定」の前提である多様な意見への接触が阻害されるおそれ、③「個人」の人生の重要場面において本人の関与や理由説明なしに決定されるおそれが現実化し、近代立憲主義が前提とする「個人」が成立しなくなっているとも評価しうるのである。また、このような「個人」像の変容は、人権保障の分野にとどまらず、選挙や国民投票といった自己統治（民主主義）のあり方にも影響を及ぼす。

また、DPFが行っているプロファイリングは、実は、「個人」そのものを分析するのではなく、その人の「属性」を分析しているのであって、それによって憲法 13 条による保障の中核である「個人の人格的自律」が脅かされる事態も起きている。

情報化社会では、上記の特色に加えて、人々が匿名で自ら情報を手軽に発信できるという特色があり、誹謗中傷やフェイクニュースなど自己実現や民主主義を阻害する有害無益な情報が膨大に流通したり、個人情報本人の意思に反して時空を超えて発信拡散されたりするといった重大な問題も生じている。

また、公権力が有する情報の管理は国家運営の基礎であるにもかかわらず、公文書管理制度や情報公開制度の不備により、行政府が国民の共有財産たる行政情報を隠蔽、廃棄、改ざんする言語道断の事案が次々と発覚しており、国民の知る権利が形骸化しつつある。その意味においても、「情報」の扱い方の位置付けを問い直す必要があるのではないか。

このように個人のあり方や国家のあり方に根本的な変容をもたらしつつある情報化社会において、日本国憲法の価値体系をよりよく実現するためには、憲法の基本原理に立ち返った本質的かつ精密な議論が必要である。

3. 当分科会における議論

（1）抽出した課題と議論の進め方

上記 2 の課題認識を踏まえ、現行憲法が明文又は解釈によって従来から保障してきた人権をより深化させる観点から、当分科会では、

① 自己情報コントロール権（＝国家等（国家及びそれと同視できる巨大DP

Fを指す。以下同じ。) からデータを通じて規律されない自由。国家等が保有する自己情報にアクセスする権利やデータ・ポータビリティ、利用停止権などの請求権的側面も含む。)

② **情報アクセス権** (=国家に必要な情報を開示させる請求権)

③ **情報環境権** (=多種多様で健全な情報に接する環境を保つよう国家等に求める権利。憲法学説上、「情報の健康」と呼ばれることもある。)

以上の三つの権利を課題として抽出し、これに関する解決の方向性について議論を進めた。具体的には、上記三つの権利を中心として、情報化社会に関わる人権について専門的知見を有する以下の三名の有識者からヒアリング、意見交換を行うなど、議論を深めていった。

- ・曾我部真裕 京都大学大学院法学研究科教授
- ・山本龍彦 慶應義塾大学大学院法務研究科(法科大学院)教授
- ・三宅弘 弁護士・博士(法学)

(2) 三つの権利に係る議論

① 自己情報コントロール権

(現状と課題)

情報化社会においては、個人は、スマートフォン等を通じて常に高度に張り巡らされたネットワークとつながり、自身の個人情報収集・分析されている。高精度のプロファイリングとそれを前提とするマイクロターゲティング、そしてマイクロターゲティングにより対象者の属性に応じて高度に選別された情報を浴びせかけることによるフィルターバブルやエコーチェンバーといった情報化社会において生じている重大な問題は、いずれも、このような個人の意思を離れたデータの収集・分析に起因しているところである。

(保障の必要性)

社会の情報化により生じている諸問題に対し憲法論として対応するに当たり注目されている権利として、「自己情報コントロール権」がある。「自己情報コントロール権」は、プライバシー権から発展した人権であるが、情報化社会においては、DPFによるプロファイリングやスコアリングの規律、忘れられる権利、データ・ポータビリティや利用停止を求める権利といったものを含み得るものであり、冒頭に挙げた情報化社会がもたらしている問題の解決に当たり、重要な役割を果たす権利であると考えられる。

他方、情報化社会においては、産業発展、治安維持、疾病予防、被災者支援等の様々な場面でビッグデータの活用が不可欠となっているため、データの利活用という観点もまた重要である。そこで、「自己情報コントロール権」の検討に当たっては、データの利活用とのバランスをいかに図るかが大切になる。

② 情報アクセス権

(現状と課題)

行政府が保有する行政情報は、健全な民主主義の根幹を支える国民の共有財産であり、国民主権の理念の下、適切に、作成、保存、利用及び公開がなされなければならない。行政情報の適切な作成等は、行政府が国民に対して有する説明責任を全うするためにも、不可欠である。

それにもかかわらず、行政府による行政情報の隠蔽、廃棄、改ざんといった事案が発生しており、本来のあるべき理念が実現していないと言わざるを得ない。

現行の情報公開法制・公文書管理法制もまた、必ずしも十分ではない。例えば、情報公開法制においては、情報公開訴訟の実効性を確保するためのインカメラ手続の導入が課題となっているが、未だ実現に至っていない。

(保障の必要性)

このような課題に対応するために提唱されている権利が「情報アクセス権」である。国家に必要な情報を開示させる請求権である「情報アクセス権」は、知る権利や取材・報道の自由、ひいては国民主権の理念に由来するものと位置付けられる。しかしながら、最高裁は、「情報アクセス権」の承認に対して抑制的であり、憲法21条により保障される権利であると認めていない。

行政府による行政情報の取り扱いの現状に鑑みれば、「情報アクセス権」が明確に保障されなければならない。

③ 情報環境権

(現状と課題)

個人が自己の思想・人格を形成、発展させるためには、各人が自由に様々な意見、知識、情報に接し、これを摂取する機会の保障が不可欠である。この点について、従来は、表現の自由を十全に保障し、「表現の自由市場」における情報の流通を確保することによって達せられると考えられてきた。

しかし、情報化社会においては、人々の関心を引き付けるための刺激的なコンテンツがあふれる傾向（アテンション・エコノミー）、プロファイリングに基づいた情報の送り手によるマイクロターゲティング、さらには、特定の傾向の情報過多による受け手のフィルターバブル・エコーチェンバーや、誹謗中傷やフェイクニュースなど自己実現や民主主義を阻害する有害無益な情報が膨大に流通

するといった重大な問題が生じており、「表現の自由市場」に委ねるだけでは、実質的な保障に資さないことが明らかである。

(保障の必要性)

このような根本的課題に対応するためには、個々人が多様な情報にバランスよく触れることで、フェイクニュース等に対して一定の「免疫」(批判的能力)を獲得している状態を実現することが必要である。そして、このような「免疫」を獲得できる環境を積極的に作り出すよう国家等に対して求める権利である「情報環境権」を保障することが重要である。

なお、ネット空間における個人に対する誹謗中傷などの権利侵害について、国家等には被害救済制度を構築する責務があるのではないかとの議論もあった。

4. 結びにかえて—立法による解決か憲法改正による解決か

以上の「自己情報コントロール権」、「情報アクセス権」、「情報環境権」を保障するための法的整備の方向性については、「法律レベル」のアプローチと、「憲法の明文改正」のアプローチの二つの方向性が考えられる。

「法律レベル」のアプローチについては、迅速かつ柔軟な対応が可能である反面、個人情報保護法や情報公開法を巡る議論が芯の通ったものにならず、本質を外れてしまったのは、憲法レベルで「情報に関する基本的な条文」が設けられていないことも一因ではないかとの指摘もあるところである。

「憲法の明文改正」のアプローチについては、上記の三つの権利が明文で保障される反面、D P Fを憲法の中に明確に位置付ける場合には、情報化社会においてD P Fが国家に匹敵するような巨大な存在であるとはいえ、「国家対個人」を規律するものとされてきた古典的な憲法観を変質させてしまうことにつながり、慎重な検討が必要であるとの指摘がある。

「法律レベル」のアプローチか、「憲法の明文改正」のアプローチかについては、今後、党の憲法調査会や衆参の憲法審査会において、さらに議論を深めていく必要があると考える。

以上、当分科会における議論の概要を中間報告する。