

〔研究ノート〕

公法学から見た日 EU 間相互充分性認定
個人情報保護法制の公法上の課題

異 智 彦

0 はじめに

1 日 EU 間相互充分性認定への道のり

1. 1 日本の個人情報保護法制の発展と世界の潮流
1. 2 改正法による充分性認定への対応
1. 3 充分性認定への交渉の経緯

2 充分性認定後の課題その 1——独立監督機関のさらなる発展

2. 1 個人情報保護委員会の権限拡張の必要性——公的部門の充分性認定
2. 2 個人情報保護委員会の独立性
2. 3 個人情報保護委員会の正統性

3 充分性認定後の課題その 2——「補完的ルール」の孕む問題

3. 1 法規命令と法律の委任
3. 2 委員会の説明の問題点
3. 3 法改正または政令改正の必要性

4 公法理論へのインパクト

4. 1 行政の実効性・独立性・正統性
4. 2 法の相克と調和

0 はじめに

2019 年 1 月 23 日、日本と EU との間で、いわゆる充分性認定の仕組み

による域外データ移転の相互承認が行われた⁽¹⁾。日本の側では個人情報保護法（以下単に「法」ということがある）の下での、EU の側では EU データ保護一般規則（General Data Protection Regulation（GDPR）⁽²⁾。以下単に「EU 規則」ということがある）の下での最初の認定だということもあり、同日は日本および EU のデータ法にとって記念すべき日となった。これは、国境を越えた個人データの円滑な流通の促進という観点からのみならず、日本法が EU にとっての「十分な」データ保護水準の一つとして、ヨーロッパに限らず世界から参照されうる重要性を獲得したという意味においても、日本法そのものにとって相当に重要な出来事であったと言える⁽³⁾。

-
- (1) 総括として、堀部政男「日 EU 間の個人データの円滑な移転実現への道程と今後の課題（上）（下）」NBL1148 号 9 頁、1149 号 20 頁（2019）。
 - (2) Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>). 概説として、クリスチャン・ゲミン（藤原静雄訳）「ヨーロッパデータ保護一般規則：EU における新たなデータ保護の規律の客観的考察」自治研究 93 卷 3 号 3 頁（2017）、藤原静雄「EU の個人情報保護法制的動向」園部逸夫＝藤原静雄編『個人情報保護法の解説〔第二次改訂版〕』453 頁以下（ぎょうせい、2018）、小向太郎＝石井夏生利『概説 GDPR』（NTT 出版、2019）。詳細な解説として、宮下紘『EU 一般データ保護規則』（勁草書房、2018）、岡田淳＝田中浩之＝杉本武重編著『実務担当者のための欧州データコンプライアンス——GDPR から e プライバシー規則まで』別冊 NBL168 号（2019）、石井夏生利『EU データ保護法』（勁草書房、2020）。調査報告書として、総務省＝株式会社 IT リサーチ・アート『EU 各国における個人情報保護制度に関する調査研究報告書』（2018 年 3 月 29 日）(https://www.soumu.go.jp/main_content/000545716.pdf)、個人情報保護委員会＝株式会社野村総合研究所『EU における GDPR（一般データ保護規則）の運用及び対応に関する動向調査調査報告書』（2019 年 3 月 29 日）(<https://www.ppc.go.jp/files/pdf/gdpr-doukou-report.pdf>)。
 - (3) Tomohiko Tatsumi, “Angemessene” Datenschutzaufsicht in Japan? – Kurze Diagnose der ersten Angemessenheitsfeststellung unter DSGVO, Computer und Recht 2019, 424 (424). 同稿は、筆者が同様の問題意識をもって（ドイツ語ではあるが）日本の個人情報保護法制的概要、十分性認定の内容および今後の課題を紹介したものである。本稿の 2 は、同論文で概要を論じたことを、日本語で詳論したものである。

個人情報の保護と利活用に関する法ないし法制（以下「データ法」ないし「データ法制」ということがある）の世界的潮流に関しては、これまで時宜に叶った詳細な紹介がなされてきている⁽⁴⁾。いわゆる情報法の観点からの分析にも、いくつもの決定版と呼ぶべき著作が存在する⁽⁵⁾。本稿は、これらに対して何かを付加しようとするものではなく、むしろデータ

-
- (4) 枚挙にいとまがないが、書籍として、行政管理庁行政管理局監修『世界のプライバシー法（改訂版）——情報化の進展とプライバシーをめぐる諸外国の動向』（ぎょうせい、1982）、経済企画庁国民生活局消費者行政第一課編『民間部門における個人情報の保護——情報商品としての個人情報の収集、提供等に伴うプライバシー保護等に関する総合実態調査（調査編）』（大蔵省印刷局、1986）、同『（資料編）』（大蔵省印刷局、1987）、総務庁行政管理局行政情報システム参事官室監修『世界の個人情報保護法——データ・プライバシー保護をめぐる諸外国の動向』（ぎょうせい、1989）、堀部政男編『情報公開・個人情報保護』ジュリ増刊（1994）、堀部政男編『情報公開・プライバシーの比較法』（日本評論社、1996）、森大樹編『日米欧個人情報保護・データプロテクションの国際実務』別冊 NBL162 号（2017）、太田洋＝柴田寛子＝石川智也編『個人情報保護法制と実務対応』312 頁以下（商事法務、2017）など。

特集として、「情報公開・プライバシー」ジュリ 742 号（1981）、「各国のプライバシー保護と日本」ジュリ 760 号（1982）、「個人情報保護法制化の動向と課題——個人情報保護法制化の国際動向」法律時報 72 卷 10 号（2000）、「個人情報保護法制の国際比較——民間部門を中心として」比較法研究 64 号（2002）、「プライバシーと個人情報保護法制の国際比較——GDPR への対応を中心として」比較法研究 81 号（2020）など。

論文として、藤原静雄「個人データの保護」中山信弘ほか編『岩波講座現代の法 10——情報と法』187 頁、193 頁以下（岩波書店、1997）、堀部政男「個人情報保護法制化の背景と課題」法律のひろば 2001 年 2 月号 4 頁（2001）、藤原静雄「諸外国における個人情報保護法制の動向——2000 年 12 月」法律のひろば 2001 年 2 月号 11 頁（2002）、宮下紘「諸外国等における個人情報の保護の動向」法律のひろば 2008 年 9 月号 43 頁（2008）、藤原静雄「個人情報保護法制の国際的動向——2016 年 3 月」法律のひろば 2016 年 5 月号 4 頁（2016）、石井夏生利「個人情報保護をめぐる世界的潮流」現代消費者法 35 号 4 頁（2017）など。

近時の調査報告書として、経済産業省＝デロイトトーマツリスクサービス株式会社「我が国経済社会の情報化・サービス化に係る基盤整備事業（越境データフローに係る制度等の調査研究）報告書」（平成 28 年 3 月）（https://www.meti.go.jp/policy/it_policy/privacy/downloadfiles/dataekkyou-houkoku.pdf）、個人情報保護委員会＝渥美坂井法律事務所・外国法共同事業「諸外国

法制の公法上の問題点ないし論点を抽出し、分析を加えようとするものである。

以下では、日 EU 間相互十分性認定に至る経緯を、主として日本の法制の展開という観点から整理し (1)、EU からの十分性認定に内在する課題として独立監督機関の問題を取り上げ (2)、EU からの十分性認定を得るにあたって整備されたいわゆる「補完的ルール」の孕む公法上の問題点とその解決方針を論ずる (3)。最後に、EU データ法制の展開がもたらす公法理論へのインパクトを、より広い視点からまとめ直す (4)。

1 日 EU 間相互十分性認定への道のり

EU データ法⁽⁶⁾においては、EU 域外ないし第三国への個人データの移転は、本人の同意がない限り、一定の条件の下でのみ許される。具体的には、個人データの第三国への移転は、①いわゆる十分性認定に基づく場合 (EU 規則 45 条)、②適切な保護措置 (拘束的企業準則、標準データ保護約款等) を伴う場合 (同 46 条) および③特例 (公益に関わる重大な理由等) に基づく場合 (同 49 条) である (同 44 条)。同様に、日本でも、外国にある第三者への個人データの提供は、本人の同意がない限り、①'いわゆる十分性認定に基づく場合 (法 24 条第 2 括弧書)、②'適切な保護措置を伴う場合 (法 24 条第 3 括弧書)、③'第三者提供の例外事由 (法 23 条 1 項) に当たる場合にのみ許される (法 24 条)。

ここで①①'十分性認定というのは、ある第三国ないし外国が、データ保護の十分な水準 (EU 規則 45 条 1 項) ないし自国と同等の水準 (法 24 条第 2 括弧書) にあることを、権限ある機関 (EU の場合は EU 委員会、

の個人情報保護制度に係る最新の動向に関する調査研究報告書」(平成 30 年 3 月) (https://www.ppc.go.jp/files/pdf/201803_shogaikoku.pdf)。

(5) たとえば、堀部政男『現代のプライバシー』59 頁以下 (岩波書店、1980)、堀部政男『プライバシーと高度情報化社会』65 頁以下 (岩波書店、1988)、新保史生『プライバシーの権利の生成と展開』とくに 264 頁以下 (成文堂、2000)、宮下紘『プライバシー権の復権——自由と尊厳の衝突』(中央大学出版部、2015)、村上康二郎『現代情報社会におけるプライバシー・個人情報の保護』(日本評論社、2017)、石井夏生利『個人情報保護法の現在と未来——世界的潮流と日本の将来像 (新版)』(勁草書房、2017) など。

(6) 本稿では、正確には EU 加盟国のみならず欧州経済領域 (EEA) 加盟国にも妥当する法を対象にするが、この点は省略する。

日本の場合(個人情報保護委員会)が認定することをいい、②②'のように事業者の個別の対応を必要とせずに、特定の国ないし地域に対する域外データ移転を一般的に可能とする手続として重要なものである。以下ではまず、日本とEUが相互にこの十分性認定を行うに至るまでの経緯を、主として日本の法制の展開という観点から確認する。

1. 1 日本の個人情報保護法制の発展⁽⁷⁾と世界の潮流⁽⁸⁾

日本のデータ法制は、当初からグローバルな法形成の動向をにらみながら整備されてきた⁽⁹⁾。1980年のOECD理事会勧告およびその付属文書としてのプライバシーガイドライン⁽¹⁰⁾は、我が国でも即座に政府による検討の対象となった⁽¹¹⁾。1984年に制定された、日本で最初の包括的な個人

(7) 概要として、宇賀克也『個人情報保護法の解説(第6版)』1頁以下(有斐閣、2018)、豊島明子「日本における個人情報保護制度の展開と法的課題」行政法研究28号213頁(2019)、藤原静雄「個人情報保護法制の整備」行政法研究30号85頁(2019)。

(8) 総括的な論稿として、堀部政男「情報通信の進展とプライバシー・個人情報保護の展開」同編『情報通信法制の論点分析』別冊NBL153号1頁(2015)。国際動向を丹念に追ってきた一連の業績として、石井夏生利『個人情報保護法の理念と現代的課題——プライバシー権の歴史と国際的視点』(勁草書房、2008)、同『個人情報保護法の現在と未来——世界的潮流と日本の将来像』(勁草書房、2014)、同・前掲註5)。

(9) むろん、日本の個人情報保護法制は、そのみを原因として整備されたわけではなく、その当初の動機はむしろ、行政管理庁「行政事務処理に関する個人コードの統一に関する調査研究」(1970年)を契機とした、行政による個人データの収集ないし利用に対する保護の要請の高まりにあった。参照、行政管理委員会「行政機関等における電子計算機利用に伴うプライバシー保護に関する制度の在り方についての中間報告(昭和50年4月)」ジュリ589号30頁(1975)、伊藤正己=林修三=村野賢哉「鼎談行政とプライバシーの保護——『行政機関等における電子計算機利用に伴うプライバシー保護に関する制度の在り方についての中間報告』を中心に」ジュリ589号14頁(1975)。なお、法制化が進められるにあたっては、時の行政改革の一環として位置づけられたという事情も大きかったと指摘されている。長谷部恭男=宇賀克也「情報公開・個人情報保護——憲法との対話」宇賀克也ほか編『対話で学ぶ行政法——行政法と隣接諸分野との対話』129頁、139頁(有斐閣、2003)[宇賀克也発言]。

(10) Recommendation of the Council concerning Guidelines governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, C (80) 58.

情報保護条例⁽¹²⁾であるところの(福岡県)春日市個人情報保護条例⁽¹³⁾は、この OECD 理事会勧告を踏まえたものであった⁽¹⁴⁾。1988 年の行政機関電算機個人情報保護法⁽¹⁵⁾も、スウェーデン、アメリカをはじめとする諸外国のデータ法制ないしプライバシー保護法制の進展⁽¹⁶⁾や、上記の OECD 勧告に加え、同じく 1980 年に採択され、1985 年に発効した欧州評議会 108 号条約⁽¹⁷⁾を意識して立法された⁽¹⁸⁾。2003 年に制定された個人情報保

-
- (11) 1981 年 1 月から開催された行政管理庁「プライバシー保護研究会」の報告書である、行政管理庁行政管理局編『プライバシー保護の現状と将来——個人データの処理に伴うプライバシー保護対策』42 頁以下(ぎょうせい、1982)参照。
 - (12) なお、電子計算機処理分野に限った個人情報の保護に関しては、東京都国立市(1975 年)および岩手県紫波町、東京都世田谷区(1976 年)の条例が先行している。
 - (13) 昭和 59 年春日市条例第 12 号。当該条例は、同市情報公開条例と併せ、住民による条例制定請求がなされた例として、早くから注目されていた。参照、塩野宏ほか「<座談会>情報公開・プライバシー」ジュリ 742 号 8 頁、20 頁(1981)〔堀部政男発言〕。
 - (14) 春日市個人情報保護審議会専門研究会編『「知る権利」・「知られない権利」——春日市「情報二条例」の回顧と展望』9 頁(信山社、1996)。
 - (15) 行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律(昭和 63 年 12 月 16 日法律第 95 号)。
 - (16) 参照、堀部政男「世界の個人情報保護法と日本」ジュリ増『ネットワーク社会と法』267 頁(1988)。
 - (17) Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, ETS No.108.
 - (18) 総務庁行政管理局監修『逐条解説個人情報保護法(新訂版)』12 頁以下(第一法規、1991)、松村雅生「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律の概要(上)(下)」NBL419 号 31 頁、420 号 31 頁(1989)、同「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律(個人情報保護法)の制定について」北大法学論集 42 卷 4 号 131 頁(1992)。同法の立法を支えた自治省「行政機関における個人情報の保護に関する研究会」の意見の整理である、「行政機関における個人情報の保護対策の在り方について」自治研究 63 卷 2 号 142 頁以下、同 3 号 131 頁以下(1987)に即して、参照、瀧上信光「行政機関における個人情報の保護対策の在り方について——『行政機関における個人情報の保護に関する研究会』における意見等の概要」自治研究 63 卷 2 号 21 頁、同 3 号 17 頁(1987)、松村雅生「行政機関における個人情報保護対策の在り方について(上)(下)」住基時報 37 号 9 頁、40 号 10 頁(1987)。

護法⁽¹⁹⁾、行政機関個人情報保護法⁽²⁰⁾および独立行政法人個人情報保護法⁽²¹⁾も、上記の国際法規範に加え、1995年に制定されたEUデータ保護指令⁽²²⁾（以下単に「EU指令」ということがある）の影響下で立法された⁽²³⁾。

翌2004年11月にはいわゆるAPECプライバシー・フレームワーク⁽²⁴⁾が発効し、日本の個人情報保護もグローバルな法の下で展開されるべきものであるとの認識は強固なものとなっていった⁽²⁵⁾。2000年代後半からは、政府による諸外国、諸地域における個人情報保護の仕組みに関する調査検討が再び活発となり⁽²⁶⁾、その間の2012年のEUデータ保護規則案の公

-
- (19) 個人情報の保護に関する法律（平成15年5月30日法律第57号）。
- (20) 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年5月30日法律第58号）。
- (21) 独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年5月30日法律第59号）。
- (22) Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1995/46/oj>).
- (23) 参照、高度情報通信社会推進本部個人情報保護検討部会「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」（1999年11月）(https://www.ppc.go.jp/files/pdf/personal_kentobukai_111119chukanhokoku.pdf)「3個人情報保護を巡る内外の状況」。さらに参照、堀部政男「プライバシー保護の国際的調和論」103巻11-12号29頁、39頁（1997）、小早川光郎ほか「〔座談会〕個人情報保護基本法制大綱をめぐって」ジュリ1190号2頁、3頁（2000）〔藤原静雄発言〕、堀部政男「インターネットとプライバシー・個人情報の保護」同編著『インターネット社会と法』73頁、76頁以下（新世社、2003）。
- (24) APEC Privacy Framework (<https://www.apec.org/Publications/2005/12/APEC-Privacy-Framework>).
- (25) 参照、堀部政男「世界の個人情報保護法と日本——全面施行後の論議と2005年9月のモンルー宣言にも触れて」都市問題研究58巻1号3頁（2006）、新保史生「個人情報保護法は世界に通用するか？」都市問題研究58巻1号104頁（2006）。
- (26) 消費者庁「諸外国等における個人情報保護制度の実態調査に関する検討委員会・報告書」（平成20年3月）(https://www.ppc.go.jp/files/pdf/personal_report_2003caa_1.pdf)、消費者庁「個人情報保護制度における国際的水準に関する検討委員会報告書」（平成24年3月）(https://www.ppc.go.jp/files/pdf/personal_report_2403caa.pdf)、消費者庁「アジア太平洋地域等における

表⁽²⁷⁾、2013 年の OECD プライバシーガイドライン改訂⁽²⁸⁾、2014 年の APEC 越境プライバシールールシステム (CBPR)⁽²⁹⁾と並行して、法改正の準備が着々と進められていった⁽³⁰⁾。2015 年の個人情報保護法の改正⁽³¹⁾は、これらの国際的潮流に 대응ることを、その大きな目的としていた⁽³²⁾。

個人情報保護制度の実態調査に関する検討委員会・報告書」(平成 25 年 3 月) (https://www.ppc.go.jp/files/pdf/personal_report_2503caa.pdf)、消費者庁「個人情報保護における国際的枠組みの改正動向調査報告書」(平成 26 年 3 月 28 日) (https://www.ppc.go.jp/files/pdf/personal_report_260328caa.pdf)。

- (27) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation), COM (2012) 11 (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:EN:PDF>). 参照、藤原静雄「EU データ保護一般規則提案の概要」NBL975 号 4 頁 (2012)、石江夏生利「EU 一般データ保護規則提案の動向 (1) ~ (3)」NBL1025 号 30 頁、1029 号 30 頁、1031 号 18 頁 (2014)、新保史生「EU の個人情報保護制度」ジュリ 1464 号 38 頁 (2014)。
- (28) Recommendation of the Council concerning Guidelines governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, C (80) 58 (amended by C (2013) 79; <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/2013-oecd-privacy-guidelines.pdf>). 参照、板倉陽一郎「OECD プライバシーガイドライン改正と我が国個人情報保護制度への影響」信学技報 113 巻 274 号 19 頁 (2013)、堀部政男ほか『OECD プライバシーガイドライン——30 年の進化と未来』(JIPDEC、2014)、新保史生「OECD プライバシーガイドライン (2013 年改正) の解説」NBL1017 号 17 頁 (2014)。
- (29) 現行版として、Apec Cross-Border Privacy Rules System - Policies, Rules and Guidelines (Updated as of November 2019) (<http://cbprs.org/wp-content/uploads/2019/11/4-CBPR-Policies-Rules-and-Guidelines-Revised-For-Postin-g-3-16-updated-1709-2019.pdf>). 参照、前田恵美「データ移転と APEC 越境プライバシー・ルール (CBPR) について」比較法雑誌第 50 巻第 3 号 173 頁 (2016)。
- (30) 2013 年 9 月より、IT 総合戦略本部「パーソナルデータに関する検討会」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/pd/index.html>) が検討を行い、同年 12 月 20 日には「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」、2014 年 6 月 24 日には「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」を公表している。
- (31) 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の一部を改正する法律 (平成 27 年 5 月 27

1. 2 改正法による十分性認定への対応

この間、日本の法制にとりわけ大きな影響を与えたのは、EU 指令と EU 規則案であった。これらの第三国への個人データの移転の制限に係る規律は早くから注目されており⁽³³⁾、政府の調査報告書等においても意識されていた⁽³⁴⁾。同規律の運用を司るいわゆる「29 条作業部会 (Article 29 Working Party)」⁽³⁵⁾の公表した基準⁽³⁶⁾は、日本でも当然ながら重要視され

日法律第 65 号)。

- (32) 参照、宇賀克也「『パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針』について」同『個人情報保護法制』37 頁、43 頁以下 (有斐閣、2019) [初出: 2014]、同「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱について」同 46 頁、60 頁以下 [初出: 2014]。
- (33) 堀部政男「情報公開・プライバシーの比較法」同編『情報公開・プライバシーの比較法』前掲註 4) 1 頁、11 頁、同「EU 個人保護指令と日本」ジュリ増『変革期のメディア』358 頁、359 頁以下 (1997)、村上裕章「国境を越えるデータ流通と個人情報保護——欧州連合個人データ保護指令の第三国条項を手がかりとして」同『行政情報の法理論』271 頁 (有斐閣、2018) [初出: 2002]、岡田安功「EU から EU 圏外への個人データの伝送に関するプライバシー保護」法政論叢 39 巻 2 号 85 頁 (2003)、藤原静雄「第 3 国への個人データ移転と『個人データの処理にかかるプライバシー保護の国際標準草案のための共同提案』」情報公開個人情報保護 37 号 3 頁 (2010)、鈴木正朝「他国への個人データ越境移転制限条項の検討」ジュリ 1464 号 59 頁 (2014)、タンギー・ヴァン・オーヴァーストラテン (石井夏生利訳)「越境データ流通——現在と未来」NBL1105 号 12 頁 (2017) など。
- (34) たとえば、消費者庁「国際移転における企業の個人データ保護措置調査報告書」(2000 年 3 月) (https://www.ppc.go.jp/files/pdf/personal_report_2203_caa.pdf) 18 頁、国民生活審議会個人情報保護部会「個人情報保護に関する取りまとめ (意見)」(2007 年 6 月 29 日) (<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10311181/www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai2/20/pdf/torimatome.pdf>) 23 頁。
- (35) Working Party on the Protection of Individuals with regards to the Processing of Personal Data (https://ec.europa.eu/newsroom/article29/new.s.cfm?item_type=1358)。なお、2018 年 5 月 25 日の EU 規則適用開始に合わせて、同部会は EU データ保護会議 (European Data Protection Board (EDPB): <https://edpb.europa.eu/>) に改組されている。
- (36) WP12: Working Document of July 24., 1998, Transfers of personal data to third countries: Applying Articles 25 and 26 of the EU data protection directive (<https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion->

た⁽³⁷⁾。実際に、EU 委員会は日本が十分なデータ保護の水準を確保していないことを問題視しており⁽³⁸⁾、2010年1月20日に公表された文書においては、日本がEUからの十分性認定を得るにあたって障害となる点が具体的に指摘された⁽³⁹⁾。2015年の法改正は、この障害を除去し、EUから十分性認定を得ることを目的の一つとしていた⁽⁴⁰⁾。

EU 委員会が指摘したのは、具体的には、日本のデータ保護法制の執行の欠缺 (lack of enforcement) であった⁽⁴¹⁾。とりわけ、日本が国際データ保護コミッショナー会議の目から見て十分なデータ保護機関を有していないという指摘⁽⁴²⁾は、関係者に独立の監督機関の設置の必要を強く認識させた。EU 指令の下でも、29条作業部会の基準が独立の監督機関の存在を

recommendation/files/1998/wp12_en.pdf). 日本の十分性認定に際して参照されたと目されるのは、2018年2月6日のアップデート後のものである (http://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/wp/20180206_wp254_rev01.pdf)。

- (37) 詳細な検討として、堀部政男「プライバシー・個人情報保護の国際的整合性」同編『プライバシー・個人情報保護の新課題』1頁、37頁以下 (商事法務、2010)。
- (38) 堀部・前掲註 37) 52頁以下、特に 57-58頁は、2009年4月23日にブリュッセルで開催された会議で、EU 委員会事務官が、日本が未だ EU 指令上の十分性を満たしていないことを明確に述べたことを伝えている。
- (39) Comparative study on different approaches to new privacy challenges, in particular in the light of technological developments: Final report (Contract Nr: JLS/2008/C4/011 - 30-CE-0219363/00-28); Country studies B5: Japan (Contract Nr: JLS/2008/C4/011 - 30-CE-0219363/00-28). これらの文書は、現在では下記のアドレスから部分的に閲覧できるのみとなっている (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9c7a02b9-ecba-405e-8d93-a1a8989f128b>)。本稿の分析は、筆者が在外研修中に EU 委員会のウェブサイトから入手した当該文書の内容に基づいている。
- (40) 参照、瓜生和久『一問一答平成 27 年改正個人情報保護法』57頁 (商事法務、2015)、宇賀克也「改正個人情報保護法」同『個人情報保護法制』83頁、157頁以下 (有斐閣、2019) [初出: 2015]。具体的な検討として、板倉陽一郎「『パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱』についての欧州十分性審査の観点からの考察」情報処理学会研究報告 Vol. 2014-DPS-161 No.9。
- (41) Comparative study, op. cit., p.42 no. 100. ここでは、純粋に仮定的な (purely hypothetical) ものだとしながらも、「執行の欠缺」ゆえに日本の民間部門のデータ法が十分な水準にないと指摘されている。
- (42) Country studies, op. cit., p. 24.

考慮要素としていた (Chapter 3 C. 1)) が、EU 規則案は、独立の監督機関の存在を十分性認定の考慮要素の一つとして明記した (41 条 2 項 (b)) ため、この点は、EU からの十分性認定を受けるにあたっての必須の課題とみなされた⁽⁴³⁾。それゆえ、2015 年の個人情報保護法改正では、個人情報保護に係る独立した監督機関の設置が重要な課題とされた⁽⁴⁴⁾。周知のとおり、2015 年改正法は、番号法により設置された特定個人情報保護委員会を、個人情報保護委員会へと改組することで、この点に対応した⁽⁴⁵⁾。

1. 3 十分性認定への交渉の経緯

同改正後まもなく、日本政府ないし個人情報保護委員会と欧州委員会との意見交換が加速していった⁽⁴⁶⁾。2016 年 4 月 22 日には、個人情報保護委員会事務局が EU 委員会司法総局との対話を行っている。同年 5 月 4 日には EU 規則が公布され、同年中に個人情報保護委員会は、対 EU を含むデータの国際的流通の円滑化に関する決定を相次いで公表した⁽⁴⁷⁾。2017 年 1 月 10 日には、欧州委員会から欧州議会および理事会に対し、2017 年中に日本と韓国との間で十分性認定の手続に入る旨の通知がなされた⁽⁴⁸⁾。

(43) ただし、批判的な意見として参照、加藤隆之「EU 個人データ保護法における十分性審査と日本の対応」亜細亜法学 51 巻 2 号 1 頁、4-5 頁、13 頁以下 (2017)。

(44) 参照、宇賀・前掲註 40) 149 頁以下。なお、同 144 頁以下が述べるように、独立監督機関の必要性それ自体は、個人情報保護法制の適正な執行という内在的理由からも、諸外国の例を参照にして既に説かれてきたものであった。例えば現行法制定時の議論として、新美育文「個人情報保護基本法制大綱——アメリカ・EU との対比」ジュリ 1190 号 94 頁、103 頁 (2000)。

(45) 参照、宍戸常寿「個人情報保護委員会」ジュリ 1489 号 42 頁 (2016)。

(46) 参照、板倉陽一郎「平成 27 年改正個人情報保護法と欧州委員会十分性認定の距離」情報ネットワーク・ローレビュー 14 号 156 頁、162 頁以下 (2016)、板倉陽一郎=寺田麻佑「欧州委員会十分性決定の展望と課題」情報処理学会研究報告 Vol. 2018-EIP79 No. 2 3 頁以下 (2018)。以下の対話の実績やプレスステートメントは個人情報保護委員会ホームページにて一覧できる (<https://www.ppc.go.jp/enforcement/cooperation/cooperation/dialogues-Europe/>)。

(47) 「個人データの円滑な国際的流通の確保のための取り組みについて」(平成 28 年 7 月 29 日) (https://www.ppc.go.jp/files/pdf/280805_kokusai_taiouhous_in.pdf)、「国際的な取組について」(平成 28 年 11 月 8 日) (https://www.ppc.go.jp/files/pdf/torikumi_kokusai.pdf)。

(48) Communication from the Commission to the European Parliament and the

これを受けて、同年 3 月 20 日にはハノーファーで個人情報保護委員会委員と EU 委員会委員の対話の機会がもたれ、翌 21 日には内閣総理大臣と EU 理事会および EU 委員会委員長との会談において、上記の取り組みについて外交上の裏付けが与えられた⁽⁴⁹⁾。さらに、同年 7 月 3 日にはブリュッセルにて、同年 12 月 14 日には東京にて、個人情報保護委員会委員と EU 委員会委員の対話が進められた。その間、同年 10 月 31 日には欧州議会市民的自由、司法および内務委員会 (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE)) のメンバーも東京を訪れている。

2018 年 5 月 25 日には、いよいよ EU 規則が適用開始となり (同 99 条 2 項参照)、直後の 2018 年 5 月 31 日には、東京で個人情報保護委員会委員と EU 委員会委員との会合がもたれた。同年 7 月 17 日には、EU 委員会から、日本との間で相互の十分性認定についての対話を成功裏に終了した旨のプレスリリースが出された⁽⁵⁰⁾。同年 9 月 5 日には、EU 委員会が十分性認定の案を公表し、次いで日本が送付した二つの付属文書 (Annex)⁽⁵¹⁾ を公開した⁽⁵²⁾。付属文書 1 は、同年 9 月 7 日に個人情報保護委員会が制

Council, Exchanging and Protecting Personal Data in a Globalised World, COM (2017) 7 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2017%3A7%3AFIN>).

(49) 日 EU 首脳会談 (平成 29 年 3 月 21 日) (https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/ep/page1_000312.html).

(50) European Commission Press release on 17. July 2018: The European Union and Japan agreed to create the world's largest area of safe data flows (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4501_en.htm). Joint Statement by Haruhi Kumazawa, Commissioner of the Personal Information Protection Commission of Japan and Věra Jourová, Commissioner for Justice, Consumers and Gender Equality of the European Commission (http://www.ppc.go.jp/files/pdf/300717_prcsstatement2.pdf).

(51) Annexes to the Commission Implementing Decision pursuant to Regulation (EU) 2016/ 679 of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by Japan under the Act on the Protection of Personal Information, C (2019) 304 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annex_adequacy_decision_japan_2.pdf).

(52) Press release: International data flows: Commission launches the adoption of its adequacy decision on Japan (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5433_en.htm). 現在では案自体は公開されていないが、筆者は在外研修中に EU 委員会ウェブサイトから入手した。

定した「個人情報の保護に関する法律に係る EU 及び英国域内から十分性認定により移転を受けた個人データの取扱いに関する補完的ルール」の翻訳である⁽⁵³⁾。付属文書2は、EU から日本の民間事業者へ移転された個人データを、日本の行政機関ないし捜査機関が収集することがあり得ることに鑑み⁽⁵⁴⁾、それに関わる法制の基本事項を説明したものである⁽⁵⁵⁾。

同年12月5日には、規則70条1項2文s)に基づき、EU委員会の十分性認定案に対する欧州データ保護会議(EDPB)の意見が採択され⁽⁵⁶⁾、同意見は同年12月11日に欧州議会LIBEでの議論に付され、同13日に採用された⁽⁵⁷⁾。2019年1月23日、EU委員会は認定案を決定により最終

(53) Annex 1: Supplementary Rules under the Act on the Protection of Personal Information for the Handling of Personal Data Transferred from the EU based on an Adequacy Decision.

(54) 個人情報保護委員会によると、「欧州委員会の求めに応じ、EUから日本の民間事業者へ移転された個人データについて、日本の行政機関が収集・使用する場合における、当該個人データの取扱いに係る日本の法制度を説明する文書を発出し」たとのことである (<https://www.ppc.go.jp/enforcement/cooperation/cooperation/sougoninshou/>)。実際に、EU規則は、十分性認定に当たって、「公共の安全、国防、国家安全保障及び犯罪法を含め、一般的又は分野別の関連立法、及び、公的機関による個人データへのアクセス」を考慮するとしている(45条2項a)。See, EDPB, Opinion 28/2018, below, p. 24, no. 136.

(55) Annex 2: Collection and use of personal information by Japanese public authorities for criminal law enforcement and national security purposes. 個人情報保護委員会による参考仮訳が公表されている (https://www.ppc.go.jp/files/pdf/kariyaku_government_access.pdf)。

(56) Fifth Plenary session: EU-Japan draft adequacy decision, DPIA lists (DK, HR, LU, and SI), and guidelines on accreditation (https://edpb.europa.eu/news/news/2018/european-data-protection-board-fifth-plenary-session-eu-japan-draft-adequacy-decision_en). EDPB, Opinion 28/2018 regarding the European Commission Draft Implementing Decision on the adequate protection of personal data in Japan (https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/2018-12-05-opinion_2018-28_art.70_japan_adequacy_en.pdf)。経緯と内容について、板倉陽一郎=寺田麻佑「欧州十分性認定の現状と展望——欧州データ保護会議(EDPB)の意見を踏まえ」情報処理学会研究報告 Vol. 2019-EIP-83 No. 2 (2019)。

(57) これは加盟国によるEU委員会のコントロールの一環としての、いわゆるコミトロジー手続のうちの審査手続(examination procedure)として実施さ

版として確定し⁽⁵⁸⁾、日本に対する十分性認定の手続が完了した⁽⁵⁹⁾。同日に日本も、「個人の権利利益を保護する上で我が国と同等の水準にあると認められる個人情報保護に関する制度を有している外国」(法 24 条第 2 号)として、EU 加盟国を認定した⁽⁶⁰⁾。

2 十分性認定後の課題その 1——独立監督機関のさらなる発展

とはいえ、今回の十分性認定により、EU 加盟国と日本との間の相互の円滑なデータ移転が全面的に保障されたわけではない。すなわち、今回の EU からの十分性認定は個人情報取扱事業者を対象にするにとどまり、国や地方公共団体の機関をはじめとするいわゆる公的部門を対象としていないが、これはとりわけ独立監督機関の欠如という問題が影響したものと見受けられる (2. 1)。他方で、今回の十分性認定の対象とされた民間部門に関しても、特に監督機関の独立性ないし法執行の実効性に関して、なお改善すべき課題が存在する (2. 2)。ただし、後者の問題は行政の正統性という理論的問題に関わるものであることに注意を要する (2. 3)。

れるものである (EU 規則 45 条 3 項 4 文、93 条 2 項)。参照、庄司克宏『新 EU 法基礎編』106 頁以下 (岩波書店、2013)。同委員会の議事は以下のリンクから確認可能である (<https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/2979> (RSP))。

(58) Commission Implementing Decision of 23.1.2019 pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by Japan under the Act on the Protection of Personal Information (C (2019) 304) (https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2019/419/oj).

(59) European Commission Press release on 23 January 2019: European Commission adopts adequacy decision on Japan, creating the world's largest area of safe data flows, Brussels, (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-421_en.htm).

(60) PPC, The framework for mutual and smooth transfer of personal data between Japan and the European Union has come into force (<https://www.ppc.go.jp/en/aboutus/roles/international/cooperation/20190123/>). 具体的な認定対象国は、「個人の権利利益を保護する上で我が国と同等の水準にあると認められる個人情報保護に関する制度を有している外国等」(平成 31 年個人情報保護委員会告示第 1 号) (https://www.ppc.go.jp/files/pdf/200201_h31iinkaikokuji01.pdf) に定められている。

2. 1 個人情報保護委員会の権限拡張の必要性——公的部門の十分性認定

今回のEU委員会の決定では、識者により予想されていた通り⁽⁶¹⁾、個人情報取扱事業者（法2条5項）に対するデータ移転に関してのみ、十分性が認められている⁽⁶²⁾。裏を返せば、個人情報取扱事業者に当たらない主体に対するデータ移転、とりわけ国（法2条5項1号）、地方公共団体（同2号）、独立行政法人等（同3号）、地方独立法人（同4号）に対するそれは、いまだ十分性認定を得られていない⁽⁶³⁾。ここでとりわけ大きな障害となるのは、民間部門についてかつてそうだったように（1. 2 参照）、独立した監督の仕組みが存在しない点である。

2. 1. 1 国および独立行政法人

行政機関個人情報保護法および独立行政法人個人情報保護法は、2016年に改正され、要配慮個人情報の導入など、部分的には2015年改正後の個人情報保護法と足並みをそろえることになったものの、個人情報保護法改正時ほどにデータ保護の国際的水準へのキャッチアップが目指されたわけではなかった⁽⁶⁴⁾。改正法⁽⁶⁵⁾の立法過程においては、個人情報保護委員

(61) 板倉陽一郎＝寺田麻佑「欧州委員会十分性決定の展望と課題」情報処理学会研究報告 Vol. 2018-EIP79 No. 2 6頁以下（2018）。

(62) Commission Implementing Decision (C (2019) 304), op. cit., 2.1 (10).

(63) EU規則上は、EU委員会が第三国における「一つまたは複数の特別のセクター」についてのみ十分な保護の水準を確認することが認められており（45条1項1文）、民間セクターのみについて認定がなされることも想定されている。実際にカナダに対しては、民間セクターのみに十分性認定がなされている。Commission Decision of 20 December 2001 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data provided by the Canadian Personal Information Protection and Electronic Documents Act (2002/2/EC) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32002D0002>).

(64) 参照、宇賀克也「行政機関および独立行政法人等の個人情報保護制度の見直し」同『個人情報保護法制』275頁、275頁以下（有斐閣、2019）〔初出：2016〕。

(65) 行政機関等の保有する個人情報の適正かつ効果的な活用による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ための関

会の監督権限を行政機関に及ぼすことも視野に入れた議論がなされ⁽⁶⁶⁾、国会審議でも議論になった⁽⁶⁷⁾が、結論的には、行政機関に対する個人情報保護委員会の監督権限は、特定個人情報ないし個人番号に関して（番号法 33 条以下）および行政機関非識別加工情報に関して（行政機関個人情報保護法 51 条の 5 以下）のみ、一定程度認められるにとどまった。独立行政法人に関しても同様である（独立行政法人等個人情報保護法 48 条の 5 以下）。それ以外の行政機関の個人情報の取扱いに関しては、いまだ各行政機関の長から独立した監督の仕組みはなく、総務大臣に限定的な監督権限が認められているのみである（行政機関個人情報保護法 49 条以下、独立行政法人等個人情報保護法 48 条）。

なお、2015 年改正法の附則 12 条 6 項においては、「政府は、新個人情報保護法の施行の状況、第一項の措置の実施の状況その他の状況を踏まえ、新個人情報保護法第二条第一項に規定する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ものとする」とされており、公的部門の個人情報保護に係る規定を民間部門に係るそれと一体化することが視野に入れられていた。近時、個人情報保護委員会からは、EU からの十分性認定が得られなかったことに加え、特に官民の垣根を超えた個人情報の利活用に障害があるとの認識が示され⁽⁶⁸⁾、個人情報保護法のいわゆる 3 年ごと見直しの検討課題として、民間、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・一体化し、「これらの制度を個人情報保護委員会が一元的に所管する方向で」検討することとされた⁽⁶⁹⁾。これを承けて、内閣官房において検討が進められてい

係法律の整備に関する法律（平成 28 年 5 月 27 日法律第 51 号）。

(66) 「行政機関等が保有するパーソナルデータに関する研究会」第 9 回以降の議事要旨を参照（https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/gyousei_personal/index.html）。

(67) 参照、小松由季「行政機関等の保有する個人情報の利活用に向けた法整備——行政機関個人情報保護法等改正法案」立法と調査 379 号 32 頁、41 頁（2016）。

(68) 第 125 回個人情報保護委員会（令和元年 11 月 15 日）（<https://www.ppc.go.jp/aboutus/minutes/2019/20191115/>）「資料 1 国・独立行政法人等の個人情報保護制度に係る検討の在り方について」（https://www.ppc.go.jp/files/pdf/191115_shiryoul.pdf）。

る⁽⁷⁰⁾。

行政機関におけるデータ保護は、データ法上の諸原理のみならず、憲法秩序における行政の位置づけや基本権の理解などのさまざまな一般公法上の諸要素にも関わる。それゆえ、民間事業者に関するものと行政機関に関するものとの、データ保護法上の規律を統一すべきとは必ずしも言えず、実際にEU規則も、「公共の利益において、またはデータ管理者に委ねられた公務の行使において実施される任務の遂行にとって処理が必要な場合」を、データ主体の同意等の他の事由と区別されたデータ処理の適法事由として挙げている(6条1項e)⁽⁷¹⁾。しかしながら、独立した監督機関の必要性は、両者で変わりがないどころか、憲法上の権利の対国家性に照らすならば、むしろ行政機関についてより強く妥当するとの理解もあり得るところである⁽⁷²⁾。行政機関の個人情報の取扱いに関する独立の監督機関の設置は、上記の検討の中で重要な位置を占めるべき論題である⁽⁷³⁾。

(69) 第128回個人情報保護委員会(令和元年11月29日)(<https://www.ppc.go.jp/news/press/2019/20191129/>)「個人情報保護法いわゆる3年ごと見直し制度改正大綱(骨子)」(https://www.ppc.go.jp/files/pdf/191129_houdou_koshi.pdf)4頁Ⅶ1。

(70) 内閣官房「個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース」および「個人情報保護制度の見直しに関する検討会」(https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kojinjyoho_hogo/?fbclid=IwAR2mhrICReH21Fv7rGUyathxX81fYxqZt3RnOB_WLp8_iOe1_9J7M9_04nw)。

(71) 例えばドイツは、同条項に基づいて、連邦データ保護法3条に公的部門のデータ処理に関する一般規定を置いている。Vgl., *Kühling/Klar/Sackmann*, *Datenschutzrecht*, 4. Aufl., 2018, Rn. 394 ff. このことの法的意味は、のちの分析課題としたい。

(72) 特に行政警察活動および司法警察活動との関連で参照、宍戸常寿「安全・安心とプライバシー」論ジュリ18号54頁、60頁以下(2016)。

(73) 行政機関に対する監督の強化に触れるものとして、宇賀克也ほか「座談会：個人情報保護法・マイナンバー法改正の意義と課題」ジュリ1489号14頁、24-25頁(2016)〔森亮二発言、大谷和子発言〕、宍戸常寿「個人情報保護法制——保護と利活用のバランス」長谷部恭男編『論究憲法——憲法の過去から未来へ』353頁、371頁(有斐閣、2017)〔初出：2015〕。なお、十分性認定に関する付属文書2(1.3参照)において説明がなされた、日本の警察活動に起因する個人データの取得および利用に関しては、あくまで民間部門に対する十分性認定の一環として審査がなされたのみであって(前掲註54参照)、日本の警察ないし捜査機関がEU域内から直接に個人データを取得する場面

2. 1. 2 地方公共団体および地方独立行政法人

地方公共団体および地方独立行政法人に関しては、行政機関個人情報保護法は適用されず（同法 2 条 1 項各号参照）、地方公共団体の条例に規律が委ねられている⁽⁷⁴⁾。2015 年および 2016 年の法改正後、総務省は地方公共団体および地方独立行政法人の保有する個人情報の取り扱いに関して検討会を開催し⁽⁷⁵⁾、その結果を踏まえて地方公共団体に対して条例改正に関する技術的助言を通知している⁽⁷⁶⁾が、そこでは独立の監督機関の設置は項目として明示されていない⁽⁷⁷⁾。EU 委員会は決定においてこの問題に触れていない⁽⁷⁸⁾が、公的部門の十分性認定を得ようとするならば、地方

には、今回の十分性認定の射程は及んでいない。しかも、EU データ保護会議の意見書では、付属文書 2 の内容が不明瞭である点、ないしはその当否を判断するための資料（法令、内規等の翻訳）の提出が不十分である点が多数指摘されており（e. g. EDPB, Opinion 28/2018, op. cit., pp. 25-41）、現在の日本の刑事実務のデータ保護水準が十分であると評価されたわけでは決してない。現状の説明として参照、星周一郎「GDPR と刑事司法指令・PNR 指令の相関——データの越境移転の規律を中心に」ジュリ 1521 号 20 頁（2018）。

(74) 具体的な状況について参照、夏井高人＝新保史生『個人情報保護条例と自治体の責務』（ぎょうせい、2007）、塩入みほも「個人情報保護法制の体系と地方公共団体における個人情報保護の現状」駒澤大學法學部研究紀要 76 号 1 頁、17 頁以下（2018）。

(75) 総務省「地方公共団体が保有するパーソナルデータに関する検討会報告書」（報告書：2017 年 5 月）（https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihoukoukyou_personal/index.html）。参照、若林拓「『地方公共団体が保有するパーソナルデータの効果的な活用のための仕組みの在り方に関する検討会報告書』について」地方自治 848 号 115 頁（2018）。

(76) 総務省大臣官房地域力創造審議官「個人情報保護条例の見直し等について（通知）」（平成 29 年 5 月 19 日総行第 33 号）（http://www.soumu.go.jp/main_content/000486409.pdf）。

(77) 「第 1 個人情報保護条例の見直し」として挙げられた項目は、「1 個人情報の定義の明確化等」「2 要配慮個人情報の取扱い」「3 非識別加工情報の仕組みの導入」「4 罰則について」「5 オンライン結合制限」「6 地方独立行政法人に係る取扱い」のみである。なお、「3」に関して付言すれば、非識別加工情報に関して国の場合は個人情報保護委員会が行政機関に対する監督権限および調査権限を有しているのに対し、地方公共団体に対しては各団体の設置する個人情報保護審議会等に一定の事項を諮問する仕組みを設けることを求めるに留めている。

公共団体の個人情報の取扱いについて独立の監督機関を設置することも不可避の課題となろう。

この点に関しては、団体ないし法人ごとに規律が異なること自体に焦点を当てたより広い文脈で、いわゆる「個人情報保護条例 2000 個問題」という標語の下⁽⁷⁹⁾、とくに災害や医療に関する深刻な問題が指摘され⁽⁸⁰⁾、地方公共団体の個人情報の取扱いを法律により規律する必要が説かれてきた⁽⁸¹⁾。法律による規律の可能性については、必ずしもこれを前提としない形で、地方公共団体の保有する個人情報に係る非識別加工情報の仕組みの制度化に関する総務省の検討会が開催されてきたところ⁽⁸²⁾、個人情報保護委員会は、上記の個人情報保護法のいわゆる 3 年ごと見直し (2. 1. 1 参照) の検討課題として、「現在条例で定められている地方公共団体が保有する個人情報の取扱いについて、法律による一元化を含めた規律の在

- (78) ただし、付属文書 2 (1. 3 参照) を通じて、日本の地方公共団体における個人データの保護の仕組みの一部は、EU 委員会および EU データ保護委員会の知るところとなった。EU データ保護会議の意見書においては、都道府県公安委員会の個人データ保護監督の仕組みに対して疑念が呈されている (EDPB, Opinion 28/2018, op. cit., p.29 no. 163 etc.)。
- (79) たとえば、平成 28 年度規制改革会議第 3 回投資等ワーキング・グループ (<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/toushi/20161115/agenda.html>)。
- (80) 総合的な考察として、湯浅壘道「個人情報保護法改正の課題——地方公共団体の個人情報保護の問題点を中心に」情報セキュリティ総合科学 6 号 53 頁 (2014)、同「特別地方公共団体の個人情報保護の現状と課題」情報法政研究 1 号 100 頁 (2017)、同「地方公共団体における個人情報保護法制の課題」都市問題 2019 年 2 月号 55 頁 (2019)。なお、番号条例 2000 個問題を指摘するものとして、板倉陽一郎＝寺田麻佑「平成 27 年個人情報保護法改正及び平成 28 年行政機関個人情報保護法等改正を踏まえた地方公共団体の責務についての考察」情報処理学会研究報告 Vol. 2016-EIP-72 No.17 3 頁 (2016)。
- (81) 鈴木正朝「番号法制定と個人情報保護法改正——個人情報保護法体系のゆらぎとその課題」論ジュリ 18 号 45 頁、51 頁以下 (2016)。
- (82) 総務省「地方公共団体が保有するパーソナルデータの効果的な活用のための仕組みの在り方に関する検討会」(報告書：2018 年 4 月) (https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihoukoukyou_personal_katuyou/index.html)、総務省「地方公共団体の非識別加工情報の作成・提供に係る効率的な仕組みの在り方に関する検討会」(中間とりまとめ：2019 年 6 月) (https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihoukoukyou_hinshiki/index.html)。

り方、地方公共団体の個人情報保護制度に係る国・地方の役割分担の在り方に関する実務的論点について地方公共団体等と議論を進める」こととした⁽⁸³⁾。これを承けて、個人情報委員会は、地方三団体、地方公共団体、個人情報保護委員会事務局および総務省自治行政局地域情報政策室（オブザーバー参加）を構成員とする懇談会を立ち上げ⁽⁸⁴⁾、法律による一元化の可否を含め、地方公共団体の個人情報保護制度に係る国・地方の役割分担の在り方等について、議論を進めている。

いかなる形でデータ法制の実体法的な規律を統一するにせよ⁽⁸⁵⁾、独立の監督機関の設置に関しては、以下の点に留意する必要がある。一方で、①個人情報保護委員会をはじめとする国の機関が地方公共団体の個人情報の取扱いについて何らかの権限を有することとする場合には、地方公共団体に対する関与に関わる法制（地方自治法 245 条以下）が問題となる。他方で、②地方公共団体の機関として独立の監督機関を設置することとする場合には、附属機関としてのいわゆる行政不服審査会（行政不服審査法 81 条参照）やいわゆる情報公開・個人情報保護審査会とは異なり、執行機関としての委員会または委員（地方自治法 138 条の 4、180 条の 5 以下）に関する法制が問題となる。いずれにせよ、当然ながら、データ法制に留まらない視点からの検討が必要である。

2. 2 個人情報保護委員会の独立性

他方で、今回の十分性認定の対象となった民間部門についても、今後も円滑な域外データ移転が保障され続けるとは限らない。EU 規則上、十分性認定は 4 年ごとの定期的な見直しが予定されており（EU 規則 45 条 3 項）、また EU 委員会は十分性認定を与えた国の状況を監視することとされており（同 45 条 4 項）、これらを契機として日本のデータ保護法制が十分な水準を確保していないと評価される場合、十分性認定は撤回される

(83) 「個人情報保護法いわゆる 3 年ごと見直し制度改正大綱（骨子）」前掲註 69) 4 頁Ⅶ 2。

(84) 「地方公共団体の個人情報保護制度に関する懇談会」(<https://www.ppc.go.jp/personalinfo/kondankai/>)。

(85) 「責務の一斑は地方公共団体の双肩にかかっている」とするものとして、堀部政男「地方公共団体における個人情報保護国際環境変化認識の重要性」総務省『地方自治法施行 70 周年記念自治論文集』35 頁、49 頁（2018）。

(同 45 条 5 項)。実際に、EU 委員会の十分性認定に係る決定では、上記の旨が確認されたうえで、決定の通知から 2 年以内に最初の見直しを行う旨が宣言されており（決定 3 条、特に同 4 項）、EU データ保護委員会は EU 委員会に対し、日本のデータ保護法が実効的に実施されるか否かについて、引き続き注意深く観察する必要があるとしたうえで、多くの具体的な懸念を提示している⁽⁸⁶⁾。EU から日本への円滑なデータ移転が保障されるか否かは、今後のデータ保護法制の実施のあり方に掛かっている。

以下では、見直し大綱においては具体的な検討の対象とはされていないものの、無視することができない実務上、理論上の重要性を持つ点として、今回の法改正で対応がなされた独立の監督機関の設置に関する問題を取り上げる。

2. 2. 1 個人情報保護委員会の組織

個人情報の保護に関しては、EU の第一次法および第二次法において、独立の官庁による監督が要請されている。第一次法のレベルでは、EU 運営条約の 16 条 2 項 2 文、および同条約と法的に同等の位置づけを有する EU 基本権憲章（EU 条約 6 条 1 項第 1 段落第 2 文参照）の 8 条 3 項が、加盟国における EU データ法の順守は独立の機関（independent authority/ -ies）により監督されなければならない旨を定めている。第二次法のレベルでは、データ保護規則 52 条がもう一步具体的に、「すべての監督機関は、その任務を果たすにあたって、およびこの規則に基づいてその権限を行使するにあたって、完全に独立して（with complete independence）活動する」と定めている。

今回の十分性認定では、日本の個人情報保護委員会は、この監督官庁の「完全」な独立性を満たすものと認められたように見える⁽⁸⁷⁾。ここで「完全」な独立性の根拠として決定が言及しているのは、直接には、委員長および委員の職権行使の独立に関する法 62 条のみである⁽⁸⁸⁾。ただし、関連箇所においては、委員長及び委員の任免、任期、身分保障および罷免に関する規律（法 63 条ないし 66 条）、政治運動の禁止や秘密保持義務に関す

(86) EDPB, Opinion 28/2018, op. cit., pp. 5-8, no. 11-30.

(87) Commission Implementing Decision (C (2019) 304), op. cit., 2.4.1 (97).

(88) Commission Implementing Decision (C (2019) 304), op. cit., 2.4.1 (97) fn.

る規律（71、72条）も挙げられており⁽⁸⁹⁾、これらの規律も合わせて考慮されたと解するのが妥当であろう。

しかし、EU 指令以来、監督機関の「完全」な独立性を要求され続けてきた EU 加盟国の例と比較した場合に、現状の個人情報保護委員会の組織が同等程度の独立性を確保できているかに関しては、疑問の余地がある。たとえば、日本の個人情報保護委員会は、あくまで内閣総理大臣の所轄の下に置かれており（59条1項および2項）、その構成員は、議会同意人事ではあるものの、内閣総理大臣によって任命される（63条1項）⁽⁹⁰⁾。ドイツの例を見ると、連邦データ保護監督官は連邦政府と同格の最上級連邦行政官庁とされており、その任命は、連邦政府の提案によるものの、最終的には連邦大統領が行うものとされている⁽⁹¹⁾。日独の仕組みの実質にどれだけの差異があるかはより詳細に検討する必要があるものの、少なくとも、加盟国に要請されている監督機関の任命手続の透明性（EU 規則 53 条 1 項参照）の観点から、第三国の監督機関の独立性を評価するにあたっても重要視されるものと解され、個人情報保護委員会委員の任命手続が十分な透明性を備えているかは重要な論点である⁽⁹²⁾。

2. 2. 2 調査権限の事業所管大臣への委任

より具体的な問題点としては、個人情報保護委員会が、その権限の一部を事業所管大臣に委任できるとされ、実際にこの委任が相当程度なされている点が挙げられる。

個人情報保護法は、個人情報保護委員会に、個人情報取扱事業者および匿名加工情報取扱事業者に対する一定の監督権限を付与している。具体的には、資料提出の求め、立ち入り、質問および物件の検査（40条1項。

(89) Commission Implementing Decision (C (2019) 304), op. cit., 2.4.1 (96).

(90) 任命および再任に関する問題についてはさらに、西上治「データ保護法上の監督機関の独立性と民主的正統性」法律時報 91 卷 8 号 88 頁、93 頁 (2019)。

(91) 西上・前掲註 90) 89 頁。

(92) なお、個人情報の保護に関する基本方針が閣議によって決定される（7条3項、4項参照）ことも、それが委員長および委員の職権行使に具体的な影響を与えることになると、その独立との関係で問題になる可能性がある（板倉陽一郎「OECD プライバシーガイドライン改正と我が国個人情報保護制度への影響」信学技報 113 卷 274 号 19 頁、22 頁 (2013)）。

以下「調査権限」という)、指導及び助言(41条)、勧告および命令(42条)の権限がこれに当たる。このうち調査権限に関しては、「政令で定めるところにより」、事業所管大臣に委任することができる(44条1項)。例えば、金融に関する個人情報取扱事業者に対する調査権限に関しては、(内閣府の長としての)内閣総理大臣に権限が委任され⁽⁹³⁾、内閣総理大臣は当該権限を金融庁長官に委任することとされており(44条4項)、さらに金融庁長官は、当該権限の大部分を証券取引等監視委員会に委任することとされており(44条5項)、さらに一定の場合には、証券取引等監視委員会は当該権限を財務局長または財務支局長に委任することができる(44条7項)⁽⁹⁴⁾。そのほかにも、電気通信業、放送業、郵便事業等に関する調査権限が総務大臣に委任されているなど、調査権限の委任は実際に多く行われている⁽⁹⁵⁾。

この調査権限の委任の仕組みは、個人情報保護委員会に十分な人的リソースが確保されていない中で、調査の実効性を確保するために必要であり⁽⁹⁶⁾、ある意味ではEU委員会およびEUデータ保護委員会の要求する「実効的な法執行」の要請(1,2参照)にかなうものである。しかしながら、EU規則は、独立した官庁による監督の仕組みの構築を強く求めており、EU委員会のいう「実効的な法執行」の要請もまた、独立の監督の仕組みを当然の前提とするものとも解される。そうだとすると、独立監督機関たる個人情報保護委員会の権限が独立性のない各府省に委任されていることは、EU委員会のいう「実効的な法執行」の要請を満たさないもの、より具体的には、十分性認定の重要な考慮要素のひとつ(規則45条2項b)を満たさないものと評価されるおそれがある。

この点に関しては、①個人情報保護法が委任を認めるのは調査権限のみであり、指導および助言、ならびに勧告および命令の権限(以下「監督権

(93) 「権限の委任を受ける事業所管大臣、委任しようとする事務の範囲、委任の期間及び報告の期間」(https://www.ppc.go.jp/files/pdf/1904_kengeninin.pdf)。

(94) この規律は、金融商品取引法に基づく規制ないし監督権限の所在に、個人情報保護に係る調査権限の所在を合わせることで、調査の実効性を確保するものと説明されている。宇賀・前掲註7)272頁以下。

(95) 前掲註93)参照。

(96) 宇賀・前掲註7)267頁

限」という)は事業所管大臣への委任が許されず、個人情報保護委員会に残されていること、②調査権限の委任を行うには、「緊急かつ重点的に個人情報等の適正な取扱いの確保を図る必要があることその他の政令で定める事情があるため」、および「勧告又は命令を効果的に行う上で必要があると認めるとき」という要件を満たす必要があること(法44条1項本文)、③調査権限の委任の際には、「委任しようとする事務の範囲及び委任の期間を定め」、それを公示することとされていること(施行令13条1項および3項)、④委任を受けた事業所管大臣は委員会が定める一定期間の経過ごとに個人情報保護委員会が定める期間を経過するごとに調査権限の行使の結果を委員会に報告するものとされていること(法44条2項、令14条)、⑤委員会自身が調査権限を行使することも排除されていないこと(令13条1項但書)等に鑑みて、現行法の下でもなおデータ保護監督の独立性は確保されているとの見方もあり得よう。ただし、監督権限を行使するためにはまず調査権限を行使して情報を収集する必要がある、調査権限が適切に行使されなければ監督権限の適切な行使も不可能となると考えるならば、調査権限の委任がデータ保護監督全体の独立を害するという評価が与えられることもあり得よう。こうした消極的な評価を回避するには、一方で、自身で調査権限の行使を十全に行えるように、個人情報保護委員会の組織を拡充する必要がある⁽⁹⁷⁾、他方で、委員会から事業所管大臣の調査権限の行使を求めたり、事業所管大臣による調査に委員会が関与したりする手続を整備する必要がある⁽⁹⁸⁾。

2. 3 個人情報保護委員会の正統性

他方で、監督機関の独立性を高める方策には、憲法上ないし行政組織法上の一定の限界が存在する(2.3.1)。また、EU規則が第三国にも「完全な」独立性を本当に要求しているのかは議論の余地がある(2.3.2)。

(97) 参照、宇賀克也ほか「<鼎談>個人情報保護法改正の意義と課題」行政法研究13号1頁、23頁以下(2016)〔宇賀克也、藤原静雄、山本和徳発言〕。

(98) なお、個人情報保護委員会の設置に際しては、各省大臣との権限分配の在り方について各種のバリエーションが提案されていた。宍戸常寿「パーソナルデータに関する『独立第三者機関』について」ジュリ1464号18頁、23-24頁(2014)。

2. 3. 1 行政委員会の民主的正統性と行政組織法

個人情報保護委員会は、内閣府の外局として、内閣総理大臣の所轄の下に設置されている（法59条）。その理由は、同委員会にEU規則の要求する独立した監督機関としての役割を与えることを前提にしながらも、①内閣から完全に独立した機関としては、会計検査院（会計検査院法1条参照）があるが、その内閣からの独立は憲法上許容されていると解される（憲法90条2項参照）⁽⁹⁹⁾のに対し、それ以外の機関についてはそれを憲法上許容する根拠がないと解されること、②次いで独立性の高い機関としては、内閣の所轄の下に設置する機関が考えられるが、既存の例であるところの人事院（国家公務員法3条1項参照）と同等の独立性を必要とする根拠を見出しがたいことに求められている⁽¹⁰⁰⁾。

このように、内閣から独立した行政組織を設置することに対して抑制的な態度がとられるのは、憲法65条が「行政権は、内閣に属する」と規定している以上、他に憲法上の根拠がない限り、内閣または行政各部の所轄の下におく以外の選択肢はとりえないこと、それが内閣の国会に対する連帯責任の原則（憲法66条3項）に反すること、およびそれが憲法上要請される行政の民主的正統性（憲法15条1項等参照）を阻害することなどによる⁽¹⁰¹⁾。こうした論拠またはその相互関係が、日本国憲法の解釈論としてもつ意味自体も問題であるが、そもそもこれを論ずるためには、内閣または行政各部の長の所轄の下に置かれる行政機関が、それらといかなる関係に立つのかを明らかにする必要がある⁽¹⁰²⁾。敷衍すれば、ある行政機

(99) 正確に言えば、会計検査院法1条が「会計検査院は、内閣に対し独立の地位を有する」と定めることが憲法に違反しないのは、憲法90条2項が「会計検査院の組織及び権限は、法律でこれを定める」としている点などが、そのような定めを許容する趣旨を含むものと解される、ということであろう。

(100) 宇賀・前掲註7) 302頁。

(101) 例えば、佐藤幸治『日本国憲法論』485-486頁（成文堂、2011）、塩野宏『行政法Ⅲ（第4版）』76頁（有斐閣、2012）、宇賀克也『行政法概説Ⅲ（第5版）』195頁（有斐閣、2019）。

(102) 曾我部真裕「公正取引委員会の合憲性について」石川正先生古稀記念『経済社会と法の役割』5頁、20頁（商事法務、2013）は、所轄の概念を、一定の権限が所轄を有する機関に留保されることを要請する実質的な概念として理解する。

関の統括を受けるのではなく、所轄の下にあるにとどまる組織が、いかなる意味で、またいかなる範囲で当該機関から独立しているのかを、国家行政組織法および内閣府設置法ならびに各種の行政組織に関する実定法の解釈として明確に分節したうえで、それがいかなる意味で行政の民主的正統性と緊張関係に立つのかを、より具体的に論ずる必要がある。

2. 3. 2 不完全だが十分な独立性？

現在進められている十分性認定の見直し作業では、「個人情報保護法いわゆる3年ごと見直し制度改正大綱」の内容が評価され、個人情報保護委員会の独立性に関する具体的な問題点は認識されていないようである⁽¹⁰³⁾。ただし、個人情報保護委員会の独立性が「完全」なものではないとしても、データ保護基本規則上は、なお十分性認定は可能である。というのも、加盟国に対して監督機関の「完全な」独立性を要求する52条1項とは異なり、第三国に対する十分性認定の考慮事由を列挙した42条2項bや、規則前文の理由104には、監督機関の独立性が挙げられているものの、そこに「完全な」という修飾は付与されていないからである。EUデータ保護会議も、EU規則は第三国に対してヨーロッパのデータ保護法制のコピーを求めているわけではないと述べており⁽¹⁰⁴⁾、第三国の監督機関は加盟国のそれと比して独立性の程度が低くてもよいという解釈は、十分成り立つように思われる⁽¹⁰⁵⁾。とはいえ、EU規則上の十分性認定の考

(103) 欧州委員会委員との会談(令和2年1月30日)(https://www.ppc.go.jp/enforcement/cooperation/cooperation/200130%E2%80%90EF%BC%91_LUX/)、欧州データ保護監察機関(EDPS)総裁との会談(令和2年1月30日)(https://www.ppc.go.jp/enforcement/cooperation/cooperation/200130%E2%80%902_LUX/)。なお、本稿で言及した課題に関しては、第201回国会(2020年1月20日召集)に提出予定の個人情報保護法改正案では対応されていない。参照、個人情報保護委員会「『個人情報の保護に関する法律等の一部を改正する法律案』の閣議決定について」(<https://www.ppc.go.jp/news/press/2019/20200310/>)。

(104) EDPB, op. cit., no. 7. EU司法裁判所のセーフハーバー協定無効判決の影響を指摘するものとして、堀部・前掲註1)「(上)」16頁、藤原静雄「GDPRをめぐる法的課題——特色と留意点」ジュリ1534号14頁、15頁(2019)。

(105) なお、板倉・前掲註46)181頁は、EU指令の下で出された十分性認定の例を分析して、「欧州内部の国家に求められる『完全独立性』と、十分性審査で求められる『独立性』にはなお隔たりがあるように思われる」と述べてい

慮事項は全体的ないし相関的に考慮されるものだとすれば、監督機関の独立性の程度が低い場合には、少なくとも、他の要素に対する要求がかなりの程度強まると見るべきだろう。また、監督機関の独立性が、それこそ独立の考慮事項として明記されている点に着目して、諸般の事情の中ではとりわけ重視されるのだとすれば、独立の監督機関をそもそも置かない状態で十分性認定を得ることは、やはり困難であろう。

3 十分性認定後の課題その 2——「補完的ルール」の孕む問題

十分性認定を巡る我が国のデータ法の展開の中で、公法の観点からとりわけ問題なのは、十分性認定と同日の 2019 年 1 月 23 日から施行されている、十分性認定により移転を受けた個人データに適用される「補完的ルール」⁽¹⁰⁶⁾である⁽¹⁰⁷⁾。これは、個人情報保護委員会の見解では、その違反が個人情報保護委員会による勧告および命令の要件に該当するものであり、行政機関のみならず裁判所をも拘束するものとされる⁽¹⁰⁸⁾。ここでは、当

る。

(106) 「個人情報の保護に関する法律に係る EU 及び英国域内から十分性認定により移転を受けた個人データの取扱いに関する補完的ルール」(https://www.ppc.go.jp/files/pdf/Supplementary_Rules.pdf)。

(107) 寺田麻佑＝板倉陽一郎「EU 一般データ保護規則 (GDPR) に基づく『十分性認定』とデータ保護体制の在り方——監督機関の組織と監督・執行の現状と課題」情報処理学会研究報告 Vol. 2018-EIP-81 No. 1 5 頁 (2018)、寺田麻佑「EU と日本における個人情報保護法制の比較と課題」比較法研究 81 号 168 頁、181 頁 (2020)。佐伯祐二「省庁における『先例』」公法研究 81 号 135 頁、141 頁以下 (2019)。

(108) 当該ルールの前に付された説明書き曰く、「個人情報保護委員会による執行に関しては、個人情報取扱事業者が本ルールに定める一つ以上の義務を遵守しない場合、個人情報保護委員会は法第 42 条に基づく措置を講ずる権限を有する。一般的に、EU 域内から十分性認定により移転を受けた個人情報について、法第 42 条第 1 項の規定による勧告を受けた個人情報取扱事業者が正当な理由がなくその勧告に係る措置をとらなかった場合は、法第 42 条第 2 項に定める『個人の権利利益の重大な侵害が切迫している』と認められる」。「本ルールは、EU 域内から十分性認定により移転される個人データを受領する個人情報取扱事業者を拘束し、個人情報取扱事業者はこれを遵守する必要がある。本ルールは法的拘束力を有する規律であり、本ルールに基づく権利及び義務は、本ルールがより厳格でより詳細な規律により補完する法の規定と同様に個人情報保護委員会の執行対象となる。本ルールに定める権利及び義務

該ルールに講学上の外部効果があると解されており、委員会は当該ルールに講学上の法規命令としての位置づけを与えようとしていると解さざるを得ない。しかし、個人情報保護法上、当該ルールを法規命令として発出する権限は個人情報保護委員会に与えられておらず、端的に言って、当該ルールに通常のガイドラインを超えた意味を認めることは不可能である。

3. 1 法規命令と法律の委任

各省大臣および内閣府の長としての内閣総理大臣は、「法律の委任」なくしては、「義務を課す規定、または「権利を制限する規定」を、命令中に設けることは許されない（省令について国家行政組織法 12 条 3 項、内閣府令について内閣府設置法 7 条 4 項）。これは府省の長の所轄に属する庁または委員会についても同様である（国家行政組織法 13 条 2 項、内閣府設置法 58 条 5 項）。換言すれば、こうした規定は、法律の具体的な委任によって初めて、これらの機関の発する命令により定めることができるのであり、この規律は、法律の法規創造力ないし法律の留保の原則の現れであると位置づけられる⁽¹⁰⁹⁾。

そして、上記の「補完的ルール」には、「義務を課す規定ないし「権利を制限する規定」が含まれていると解さざるを得ない。たとえば、EU 域内から十分性認定の仕組みの下で提供を受けた個人情報について、個人情報取扱事業者は「性生活、性的指向又は労働組合に関する情報」を「要配慮個人情報と同様に取り扱うこととする」規定（「補完的ルール」(1)）や、個人情報取扱事業者は「消去することとしている期間にかかわらず」これを「保有個人データとして取り扱うこととする」規定（同 (2)）は、要配慮個人情報や保有個人データの範囲を拡張することを通じて、個人情報取扱事業者に、たとえば法 17 条 2 項、23 条 2 項括弧書き、27 条の適用に係る追加的な規制を及ぼすものと位置付けられるが、これはとりもなおさず、個人情報取扱事業者に、法律上は課せられていない新しい「義務を課す」ものである。したがって、これらのルールを規則により定めるに

に対する侵害があった場合は、本ルールがより厳格でより詳細な規律により補完する法の規定と同様に、本人は裁判所からも救済を得ることができる。

(109) 塩野宏『行政法 I（第 6 版）』104 頁以下（有斐閣、2015）、宇賀克也『行政法概説 I（第 7 版）』301 頁以下（有斐閣、2020）。なお、このような法規命令を講学上は委任命令と呼んでいる。

は、法律の具体的な委任が必要である。

なお、各省大臣および内閣府の長としての内閣総理大臣は、法律または政令を「実施」ないし「施行」するためであれば、法律の委任に基づくことなく、省令ないし内閣府令を発出することができる（国家行政組織法 12 条 1 項、内閣府設置法 7 条 3 項）。府省の長の所轄に属する庁または委員会も、「別に法律の定めるところにより」規則の制定が可能であり（国家行政組織法 13 条 1 項、内閣府設置法 58 条 4 項）、個人情報保護委員会も、「法律若しくは政令を実施するため」に規則を発することが可能である（個人情報保護法 74 条）。ただし、こうして定められる法規命令（いわゆる執行命令）は、当然ながら法律を実施するもの、すなわち法律により既に規定された事項の細目を定めるものに限られる。「補完的ルール」の上記規定は、既に述べた通り、個人情報保護法上は定められていない義務を発生させるものであるから、これを執行命令と見ることは不可能である。

3. 2 委員会の説明の問題点

委員会は、この点に関して、当該ルールの発出は「各国政府との協力の実施等に関する法の規定」、具体的には「法第 4 条、第 6 条、第 8 条、第 24 条、第 60 条及び第 78 条、並びに規則第 11 条」に基づくものであり⁽¹¹⁰⁾、「特に法第 6 条は、個人情報に関する一層の保護を図り国際的に整合のとれた個人情報に係る制度を構築する観点から、法令で定める内容を補完し上回る、より厳格な規律を設けられるよう必要な法制上の措置その他の措置を講ずる権限を規定している。したがって、個人情報保護委員会は、個人情報保護法を所管する機関として、法第 6 条に従い、法第 2 条第 3 項に定める要配慮個人情報及び法第 2 条第 7 項に定める保有個人データ

(110) 当該ルールの前に付された説明書き曰く、「日 EU 双方の制度は極めて類似しているものの、いくつかの関連する相違点が存在するという事実を照らして、個人情報の保護に関する基本方針を踏まえ、EU 域内から十分性認定により移転を受けた個人情報について高い水準の保護を確保するために、個人情報取扱事業者による EU 域内から十分性認定により移転を受けた個人情報の適切な取扱い及び適切かつ有効な義務の履行を確保する観点から、各国政府との協力の実施等に関する法の規定（※ 1）に基づき個人情報保護委員会は補完的ルール（以下「本ルール」という。）を策定した。・・・（※ 1）法第 4 条、第 6 条、第 8 条、第 24 条、第 60 条及び第 78 条、並びに規則第 11 条」。

(保有期間に関する定めを含む)に関する定義を含め、EU 域内から十分性認定により移転を受けた個人データの取扱いについて、個人の権利利益のより高い水準の保護を規定した補完的ルールを策定することにより、より厳しい規律を策定する権限を有している」と述べる。しかしながら、そこに挙げられた各条文は、国の責務ないし講ずべき措置を定めたもの(4条、6条、8条)、個人情報保護委員会の任務(60条)および外国執行機関への情報提供の権限(78条)を定めたもの、ならびに域外データ移転の原則禁止(24条)とその例外たる十分性認定の考慮事由(規則11条)を定めたものであり、いずれも個人情報取扱事業者に対し義務を賦課する法規命令の発出を委任するものと解することはできない。当該ルール案に関するパブリックコメントを見ても、これ以上の説明はない⁽¹¹¹⁾。

当該補完的ルールは、法令改正によるのでは時間がかかりすぎる中で、拘束力のあるルールが必要であるとの認識の下、EU 委員会との折衝の過程で考案されたものであるようだが⁽¹¹²⁾、当然ながら、そうした外交上の必要性のみをもって、当該ルールを法規命令として定める権限が個人情報保護委員会に与えられることにはならない⁽¹¹³⁾。委員会には、「独立行政委

(111) 「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン (EU 域内から十分性認定により移転を受けた個人データの取扱い編) (案)」に関する意見募集結果 (<https://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000177736>) の番号 26 では、「法より厳格な規律であるガイドライン上の規定に関する措置の実施については、法第 42 条においてはその根拠が明確になっていない。十分性認定の早期実現のためには、EU 域内から移転を受けた個人データの取扱いに関してガイドラインの形式で定めることが相当であるとは考えられるものの、上記の考え方を明確にするための法改正が望まれる」との指摘に対して、「法第 42 条は、個人情報取扱事業者が第 4 章第 1 節又は第 2 節に規定する一定の義務に違反した場合に、個人情報取扱事業者等に対して当委員会が勧告又は命令をすることができることを定めております。本案は、EU 域内から十分性認定により移転を受けた個人データの取扱いについて法第 6 条に基づいて規定したものであり、本案に基づく権利及び義務は、当委員会の執行対象となるものです」と回答されているに留まる。

(112) 堀部・前掲註 1) 「(上)」16-17 頁、堀部政男 = 宍戸常寿「第 1 期個人情報保護委員会を振りかえる」ジュリ 1534 号 ii 頁、60 頁以下 (2019) [堀部発言]。

(113) 藤原静雄「日本と EU の個人情報保護法制の比較」ジュリ 1521 号 14 頁、19 頁 (2018)。

員会」には「準立法的権限」が与えられており、その行使としてこうしたルールを定めることも許されるとの発想があったのかもしれないが、ある行政組織が「独立行政委員会」であるという性質決定のみから、アプリアリに当該機関の「準立法的権限」なるものを導出する理解は、先に見た実定法の解釈として成り立たない⁽¹¹⁴⁾。

3. 3 法改正または政令改正の必要性

要するに、「補完的ルール」に外部効果を持たせ、法規命令として機能させるには、まず、法律により個人情報保護委員会にその発出権限を具体的に委任しなければならない。ただし、その際にも、他の行政委員会の例に比して広範にすぎる授権を行うことはできない。たとえば、公正取引委員会の規則への委任（独占禁止法2条9項6号、71条および72条（不正な取引方法の指定）、同76条（事件処理手続）など）、人事院規則への委任（国家公務員法102条1項（「政治的行為」の内容）など）⁽¹¹⁵⁾、原子力規制委員会の規則への委任（原子炉等規制法43条の3の6第4号（発電用原子炉の位置、構造及び設備の基準）など）を見ても、法律が法規命令ないし委任命令の制定を認める際には、その範囲ないし対象を、少なくとも当該条文が規律する事項に限定していることがわかる。これらの例と比較するならば、「補完的ルール」で規律しようとする事項ごとに、対応する法の条文を改正し、委任条項を個別に置くことが必要であるといえる⁽¹¹⁶⁾。

(114) つとに塩野宏「行政委員会制度について——日本における定着度」同『行政法概念の諸相』447頁、461頁（有斐閣、2011）〔初出：2004〕は、日本の行政委員会のいわゆる準立法的権限について、「広範な委任立法をすることを一つの根拠として行政委員会を設立することにはならないし、行政委員会なるがゆえの広範な委任立法の許容性という形で問題とされることもなかった」と述べている。白石忠志『独占禁止法（第3版）』564頁（有斐閣、2016）も、公正取引委員会の「準立法的権限」は、一般指定、公取委規則、ガイドラインなどを制定・策定することを超えるものではなく、他の府省も当然に行っていることであるから、取り立てて強調するようなことではない」とする。

(115) いわゆる白紙委任が問題視されながら、最高裁が合憲と判断している人事院規則14-7についても、国家公務員法102条1項は、あくまで職員に禁止される「政治的行為」の範囲を定めることのみを委任している点に注意を要する。

(116) たとえば、行政機関非識別加工情報については、行個法44条の4などの

次に、個人情報保護委員会による法規命令の発出は、法律に特別の定めを置かない限りは（独禁法 72 条参照）、規則という形式によってなされるべきである（法 74 条参照）。「補完的ルール」は、いわゆるガイドラインと同じ位置づけで意見公募手続（行手法 39 条）に付されたものであり、現在も個人情報保護委員会の規則としての形式をとっていない⁽¹¹⁷⁾が、その時点ですでに大きな問題があると言わざるを得ない。

最後に、法律が政令に委任している事項を、規則によって変更することはできないことにも留意する必要がある。というのも、当該事項は法律により政令の所管事項とされ、規則の所管事項ではないことが明確にされているからである。たとえば、法律上、要配慮個人情報の内容は「政令で定める」とされている（法 2 条 3 項）以上、この規定を改正することなく、規則限りで「性生活、性的指向又は労働組合に関する情報」を要配慮個人情報に加えること（「補完的ルール」(1)）はできない。この点は政令（個人情報保護法施行令）の改正で対応しなければならない。付言するに、政令がすでに執行命令として定めている事項についても、政令が規則に優位する⁽¹¹⁸⁾以上は、規則によってその内容を変更することはできない。

4 公法理論へのインパクト

以上のように、十分性認定をめぐっての日本のデータ法制の展開には、公法上の重大な問題を含んでいると言わざるを得ない部分がある（3 参照）が、裏面において、公法学にとって重要な理論的問題を提示しているともいえる（2 参照）。最後に、この点を小括して、本稿のまとめと代えたい。

具体的な規定に基づき、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律第四章の二の規定による行政機関非識別加工情報の提供に関する規則」（平成 29 年 3 月 31 日個人情報保護委員会規則第 1 号）が制定されている。

(117) 経緯等の解説として、北山昇『「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（EU 域内から十分性認定により移転を受けた個人データの取扱い編）（案）」の概要』金法 2090 号 16 頁（2018）、北山昇『「個人情報の保護に関する法律に係る EU 域内から十分性認定により移転を受けた個人データの取扱いに関する補完的ルール」の概要：意見募集の結果を踏まえて』金法 2099 号 22 頁（2018）。

(118) 吉田利宏『新・法令解釈・作成の常識』70 頁（日本評論社、2017）。

4. 1 行政の実効性・独立性・正統性

EU データ法は、加盟国および第三国によるデータ法の実効的な実施のために、個人情報取扱いを監督する機関の独立性を要求してきた。その背景には、独立の行政機関による法執行が、その実効性の確保に資するという発想がある。他方で、行政機関の独立性は行政の民主的正統性を害するという対抗関係もまた見いだされる。ここでは、公法学に、法執行を担う行政の実効性、独立性および正統性について、その相互関係および憲法上の位置づけを明確にすることが要請されているといえよう。

これまでの日本の公法学の議論に引き付けていうならば、いわゆる独立行政委員会の合憲性に関する議論を、上記の観点からより具体的に分析し直す必要がある⁽¹¹⁹⁾。いわゆる独立行政委員会違憲論は、およそ独立行政委員会なるものが憲法上許容されないわけではないという限りで議論の収束を見たのみであり、それぞれの行政委員会については、組織の特性に合わせて許容される具体的な態様を引き続き問わなければならない。その際には、これまでよく論じられてきた組織編制や人事、予算等の組織法の観点(2. 3 参照)のみならず、当該機関が活動するための根拠、すなわち作用法の観点(3. 1 参照)からも、行政の独立性と正統性を問題とすべきである⁽¹²⁰⁾。

この点でひとまず有力な参照軸となるのは、組織法と作用法を貫く理論構成を持ち、憲法原理との関係づけも明確な、ドイツの民主的正統化論である⁽¹²¹⁾。この理論は、いわゆる機能的自治の正統性から、共同体法の執

(119) 曾我部・前掲註102) 8頁は、独立行政委員会を巡る議論は、「民主制や責任政治といった立憲民主制の基本原則とも関連する広がり」と重要性を有するものである」と指摘する。

(120) 宍戸・前掲註73) 353頁、371頁以下(有斐閣、2017)〔初出：2015〕は、「行政による私人間の秩序形成を憲法解釈によって統制するという意識」が希薄であったとの認識の下、個人情報保護の文脈における法律の留保の重要性を指摘する。電気通信法に関して同様の理解に立ち分析の端緒を提供したものとして、巽智彦「規整法と法律の留保—『多元的システム』における行政の正統性」法律時報91巻10号98頁(2019)。

(121) さしあたり参照、田代澁貴「ドイツ公法学における『民主的正統化論』の展開とその構造」行政法研究14号25頁(2016)、高橋雅人『多元的行政の憲法理論——ドイツにおける行政の民主的正統化論』(法律文化社、2017)、山

行構造の正統性まで、連邦憲法裁判所が多くの題材を用いて長年にわたり彫琢してきたものであり⁽¹²²⁾、高い汎用性と首尾一貫性を有する⁽¹²³⁾。他方で、あくまでこれはドイツ基本法の解釈論に、かつ一定の民主政理解に根差した理論であり、異なる憲法構造において無条件に大きな説得力を有するものではない。行政の正統性を民主政に由来する原理に還元し切ることが果たして妥当であるのか、そもそもそこで念頭に置かれるべき正統性、民主政の概念の内実は何かといった点は、一方で日本国憲法の解釈論として、他方でより広い比較法的、比較方法論的文脈で考察されるべき問題である⁽¹²⁴⁾。

4. 2 法の相克と調和

より広い視野から見ると、EU データ法は、加盟国に対しては法共同体としての EC ないし EU の仕組みを通じて、第三国に対しては域外データ移転の禁止と十分性認定によるその解除という仕組みを通じて、法の国際的調和を強力に推し進めてきたといえる。他方で、その際には、EU 域内域外を問わず、多様な形で存在してきた各国ないし各地域のデータ法制間の相克があらわになり、場合によっては深刻な紛争が生じてきた。

このように、EU データ法の展開を、法の調和と相克という観点から捉え直すことは、諸国のデータ法制の改善のための比較法の前提作業とな

本隆司「ガバナンスと正統化——『ガバナンスを問い直す』を導きの糸にして」社会科学研究 69 巻 2 号 51 頁、58-59 頁 (2018)。

(122) 参照、太田匡彦「ドイツ連邦憲法裁判所における民主政的正統化 (demokratische Legitimation) 思考の展開——BVerfGE93, 37 まで」樋口陽一先生古稀記念『憲法論集』315 頁 (創文社、2004)、高橋・前掲註 121)、田代滉貴「判例理論としての民主的正統化論：ドイツ連邦憲法裁判所判例研究」法政研究 84 巻 2 号 341 頁 (2017)。

(123) データ法における展開として参照、ベッティーナ・シェンドルフ・ハウボルト (山本隆司訳)「新しい EU データ保護法とデータ保護監視の新組織 (一) (二・完) ——ヨーロッパ行政連携の正統化の諸問題」自治研究 94 巻 10 号 27 頁、12 号 58 頁 (2018)。

(124) むろんこの点は、ドイツの理論を考察対象とする論者においても認識されている。具体的な検討を含め参照、山本・前掲註 121) 59 頁以下。ヨーロッパ諸国の行政の正統性をめぐる法理論の比較検討の試みとして、Matthias Ruffert ed., LEGITIMACY IN EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW: REFORM AND RECONSTRUCTION, Europa Law Publishing, 2011.

る⁽¹²⁵⁾のみならず、それ自体が興味深い法学的なアプローチでもある⁽¹²⁶⁾。具体的には、法共同体としての EC ないし EU の仕組みの下での加盟国間の法の調和は、加盟国を何らかの意味で拘束する法共同体の法源によってもたらされており、加盟国の法との相克を調整するメカニズムが法共同体の立法・執行・司法のプロセスに組み込まれているのに対し、越境データ移転制限とその例外としての十分性認定による法の調和は、それが法源として通用するのはあくまで EU 加盟国に対してのみであるにもかかわらず、欧州市場の経済力を背景とした事実上の、しかし強力な標準化圧力を第三国に対して発揮することでもたらされており、第三国の法との相克を調整するメカニズムを内在しないまま進行している⁽¹²⁷⁾。このように、データ法の調和は多様な形で進行し、法の相克を調整するメカニズムも多様であり、これを他の法領域と比較することは、公法学のみならず法学全体に実りある視点をもたらすように思われる⁽¹²⁸⁾。

※本稿が参照するウェブサイトは、すべて 2020 年 3 月 23 日に最終確認したものである。

(125) ここでは、日本にとって EU データ法制が重要であるのみならず、とりわけ十分性認定の要件の解釈にとって日本のデータ保護の水準が参照点となることを通じて、EU にとっても日本のデータ法制が重要となるはずである。Vgl. Tatsumi, a.a.O., Rn. 30.

(126) フランス民法と地域的・国際的法統一の潮流との相克を印象的に描いたものとして、小塚莊一郎「法の統一と『国民国家の法』」落合誠一先生古稀記念『商事法の新しい礎石』499 頁 (2014)。

(127) 参照、藤原静雄「個人情報保護に関する国際的ハーモナイゼーション：あなた方が気に入ろうと気に入るまいと、EU が EU 以外の世界のためにプライバシー保護の標準を設定中である」論ジュリ 18 号 64 頁 (2016)。かつて欧米間の利害対立を OECD が調整したというのは、外在的な調整プログラムが例外的に機能したという意味で、重要な参照例である。参照、堀部・前掲註 5) 『プライバシーと高度情報化社会』65 頁以下。

(128) 具体的に立ち入る余裕はないが、大いに示唆的なものとして、山元一ほか編『グローバル化と法の変容』(日本評論社、2018)、浅野有紀ほか編『グローバル化と公法・私法関係の再編』(弘文堂、2015)、同編『政策実現過程のグローバル化』(弘文堂、2019)、特集「国際制度の新展開と日本——規範形成と国内受容のダイナミズム」論ジュリ 19 号 (2016)、特集「グローバルな公共空間と法」論ジュリ 23 (2017)。

※筆者は、ドイツ連邦共和国バーデン＝ヴュルテンベルク州立ルプレヒト・カール大学ハイデルベルク (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg) 法学部にて、2017年9月1日から2019年8月31日まで、成蹊大学の長期研修制度を利用して、在外研究を行った。その際、ハイデルベルク大学分子・細胞生物系定量分析センター (the Center for Quantitative Analysis of Molecular and Cellular Biosystems at Heidelberg University: "BioQuant") の Fruzsina Molnár-Gábor 博士と知己を得、数度の機会において、同博士の研究室メンバーと、ヨーロッパ、ドイツおよび日本の個人情報保護の歴史と近時の展開について意見交換を行った。本稿は、その成果の一部を日本に向けて公表するものである。

※本稿の執筆に当たり、Alexander von Humboldt Foundation および公益財団法人野村財団から助成を受けた。また、本稿の内容については、西上治准教授 (神戸大学) との意見交換によって多くの教示を得た。さらに、寺田麻佑准教授 (国際基督教大学) からは、関連文献などをご教示いただいた。記して謝意を表す。