

令和 5 年 6 月 5 日現在

機関番号：12501

研究種目：若手研究

研究期間：2019～2022

課題番号：19K13491

研究課題名(和文) データ駆動社会における制度設計学としての行政情報法の理論

研究課題名(英文) Theory of Administrative Information Law as Institutional Design in Data Driven Society

研究代表者

横田 明美 (Yokota, Akemi)

千葉大学・大学院社会科学研究院・准教授

研究者番号：60713469

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は「データ駆動社会における行政の役割は何か」を探究するための前提として、「行政機関における情報加工過程(収集・形成・利用・公表)全体を総論的に捉えた上で、そのレベルにおける概念や基本原則は何か」を明らかにすることを目的とした。コロナ危機に対応し、より具体的な法政策課題(EU法・ドイツ法におけるデータ保護法制と司法警察分野の関係、ドイツにおけるコロナ危機対応とその法制度設計上(特に情報行政法上)の課題の解明、日本の行政におけるAI利活用に関する国際的視点からの検討(比較法国際アカデミーの日本レポートとして))に取り組み、それぞれについて、十分な比較法研究の基礎となる論考・著作を公表した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

行政情報法の観点も含めて、リスクに対する対応としての法制度設計につき詳細に論じること、また、従来十分に知られていなかったドイツ・EUにおける刑事司法分野における法制度設計の基本構造を示すことによって、今後の情報法政策全体における課題を示すことに成功した。

また、日本の行政におけるAI利活用に関する情勢につき、実務上の動きと学術上の動きについて批判的に英語でオープンアクセスの形で紹介することで、国際的なAI利活用に関する議論の出発点となる論考を公表することができた。

研究成果の概要(英文)：As a prerequisite for exploring "what is the role of public administration in a data-driven society," this study aimed to clarify "what are the concepts and basic principles at the level of the overall information processing process (collection, formation, use, and publication) in administrative agencies from a general perspective. In response to the Corona crisis, more specific legal policy issues (the relationship between data protection legislation in EU and German law and the judicial police field, the response to the Corona crisis in Germany and the clarification of issues in the design of its legal system (especially in terms of information administration law), and an examination from an international perspective of the use of AI in Japanese public administration (as the national Report of Japan, in "International Congress of Comparative Law"), and has published a number of articles and works on each of these issues that provide the basis for further comparative law research.

研究分野：行政法、情報法、環境法

キーワード：行政情報法 法制度設計 コロナ禍 コロナ危機 データ保護法制 個人情報保護法制 行政によるAI利活用

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

1. 研究開始当初の背景

近年、急速な技術革新の進展により、実世界とサイバー空間との相互連関 (**Cyber Physical System**) が生まれ、デジタル化されたデータが収集、蓄積・解析されることを通じ、現実世界を動かしていく社会像 (データ駆動社会) が提示された。データ駆動社会を実現するためのデータ流通促進政策は公的部門が保有するデータにも広がり、データ利活用を促進するための個別法制定と枠組み作りが進んでいた。しかしながら、これらの策定にあたり、行政における情報の取扱いについて、理論的・横断的な検討を経たものとは言いがたい。データ駆動社会の本格的到来に向けた法整備に、理論的検討が追いついていない。

これまで行政法学において「情報」に関する制度は各論的に論じられるか、あるいは公文書管理・情報公開・個人情報保護のいわゆる「情報三法」を中心として扱われることが多かった。かろうじて情報公開・個人情報保護の実質化との関係では市民の権利利益が意識されるが、それ以外の文脈においては、単に行政機関の内部規律の問題 (行政組織法の課題として情報は捉えられてこなかった) として捉えられてしまい、外部法 (行政作用法・行政救済法) の問題として扱われてこなかったことも、行政における情報取扱いを総論的な視点で論じる視点が希薄であった原因となっている。

2. 研究の目的

本研究は「データ駆動社会における行政の役割は何か」を探究するための前提として、「行政機関における情報加工過程 (収集・形成・利用・公表) 全体を総論的に捉えた上で、そのレベルにおける概念や基本原則は何か」を明らかにすることを目的とした。

問い 全ての参照領域・個別法領域を包含した総論的な視点における、行政における情報取扱いについてのルール (概念や法の一般原則に相当する原理) の解明

問い データ駆動社会で生起するリスクに応じた拡散的利益の探究と、それを反映した法制度設計のために必要となる諸要因の抽出と分析

3. 研究の方法

上記の2つの視点を探求するための個別課題とそれへの取り組みとして、当初計画した研究方法は以下の通りであった。

・メタデータの取扱いに関する欧州 (特にドイツ、オーストリア等) の法制度の分析 :

EU 指令・規則と各国法制度の流れをメタデータの取扱いを中心に検討することで、法制度化する際の留意点と「情報取扱いにおける法理」に関する議論を確認する。

・情報と権限・組織の関係に着目した法制度設計比較 :

行政作用法に関する議論として、行政機関に規制権限があったり、あるいは民間事業者に対する業規制として何らかの審査義務を課したりしているにもかかわらず、それらを「判断」するための情報収集・利用・加工に関する法整備や、実効性を確保できる情報システム設計を欠くために、適切な法執行がなされていない分野における法制度設計の在り方を検討する。

・データ駆動社会の進展に伴うリスク生成とその制御方策の検討 :

行政が規制するべきリスクの増大・拡大の要因分析、行政自体がそのような情報分析手法を利用する場面における問題の指摘、行政が活用しない・できないことによって生じる問題の指摘、行政による情報分析手法の活用 (あるいは不活用) により問題が生じた場合に、いかなる手続で

是正するか課題の提示を試みる。

4. 研究成果

本研究は、当初計画での2つの問いに対して、コロナ危機における社会情勢の変化も踏まえて、以下の具体的課題を再設定して、それぞれにつき検討を行った。

(1) 再設定した課題1: EU法・ドイツ法におけるデータ保護法制と司法警察分野の関係

問い に対応すべく、ドイツにおける情報行政法制の現状と課題を明らかにするために、EU一般データ保護規則に対応する部分だけでなく、EU司法警察指令に対応する部分についての国内法である連邦法制と州法制の関係と問題点を明らかにし、加えて、コロナ危機前後における行政のデジタル化についてのドイツの取組みとそのEU法制度上の意義について、次の通り、一定の知見を得た(以下は、横田明美「EU刑事司法指令のドイツにおける国内法化と十分性認定」情報法制研究9号(有斐閣・情報法制学会)(2021年5月)92-103頁)の要旨である)。

警察・刑事司法分野におけるデータ保護について規律している刑事司法指令(以下、LEDとする)は、EU域外の第三国・領域・国際機関への越境移転について十分性認定の枠組み(LED35条)がある。2021年に初めてイギリスに対するLED十分性認定手続が開始され(本稿執筆後成立した)今後日本についても議論が始まる可能性があることから、それに先んじて、そもそも警察・刑事司法分野におけるEU法と各国国内法の間にはどのような関係になっているのか、特に監督機関の権限について詳述する。そして対日本との関係での一般データ保護規則(GDPR)十分性認定に加え、LED十分性認定についても議論する場合どのような課題があるのかを検討することを目的として執筆した。

ここで課題となるのは、十分性認定の「基準」とされる「本質的に同等」(essentially equivalent)の水準が実際どの程度であるのかを明らかにすることである。その根幹部分が加盟国に共通した規則で定められたGDPRと異なり、加盟国による国内法化を前提とするLEDでは、加盟国法においてどのように実現されているのかまで検討しない限り「本質的に同等」として見込まれる具体的な個人データ保護のレベルが把握できないため、LEDの加盟国法における実現を見る必要があるからである。

そのため、本研究ではまず、(まだ日本語では十分に紹介されていなかった)ドイツにおけるデータ保護関係法制の分野ごとにおける主たる適用法と監督機関の関係について図解も用いつつ紹介したうえで、刑事司法指令の国内法化が連邦データ保護法だけでなく、各州法(各州のデータ保護法及び司法警察指令実施法)に委ねられていること、特に監督機関の権限については、ドイツにおいてすら、刑事司法指令を忠実に「国内法化」しているとはいいがたく、監督機関に十分な是正権限を付与していないことが問題視されていることを指摘した。

そのうえで、越境移転の要件を確認し、これまでLED十分性認定の不在についての批判を紹介し、欧州データ保護会議(EDPB)勧告(2021/01勧告)の内容を確認した。ここでは、十分性認定以外の方法での越境移転が刑事司法指令の文脈では多く用いられているため、それゆえにGDPR制定以後の法的保護に対応するような規定がそれらの移転メカニズムでは取り込まれていないという状況が発生しており、法的には不安定な状況にあること、これまで用いられてこなかったLED十分性認定についてもEDPB勧告が登場し、一定の枠組みが示されたことが、これまで以上にLED十分性認定にも注目を集めること、そこで

示されたデータ保護主体の権利保護と効果的な監督機関が実際上確保することが今後日本においても課題になることを示した。

なお、この検討に引き続いて、ドイツ国内でのデジタル化の歴史と、コロナ以降のデジタル化の進展手法についての研究もおこなったが、学会報告でその中間到達点について報告するのみであり、その後の展開等を踏まえて、公表に取り組む予定である。

(2) 再設定した課題2：ドイツにおけるコロナ危機対応とその法制度設計上（特に情報行政法上）の課題の解明

問い については、関連する課題でのドイツ渡航中にコロナ危機に見舞われるという困難に直面したものの、それこそがまさに「リスクに応じた拡散的利益の探究」という本研究の目的・手法に合致していたことから、まずはいかなる形でドイツ社会が法制度の改正・運用として重大な危機に取り組んだのかについて、ドイツ感染症予防法の多段改正を精緻に追いかけることによりそれを明らかにした。そして、これらの成果を学術論文として刊行しつつ、著書（横田明美『コロナ危機と立法・行政 - ドイツ感染症予防法の多段改正から』（弘文堂、2022年2月）として取りまとめた。

本書は「なぜ人権を大事にするドイツやフランスで、こんなに強度の制限ができたのか」という問いに対し、学問的忠実さを失うことなく答えることを目的として、2020年3月から2021年8月にドイツにおいて行われたコロナ危機に対する立法対応について、当時の報道等からの情勢も記録しつつ、特に連邦の感染症予防法（**Infektionsschutzgesetz, IfSG**）の多段改正の内容を詳細に追いかけることで詳解したものである。

本書が明らかにしたドイツにおけるコロナ規制立法の特徴は、立法過程、行政情報法関連の規定、そして司法の役割にある。まず、立法過程については、ドイツにおけるコロナ対策規制は主として感染症予防法 28条・32条を根拠にして行われたものの、当初の規定は今般のような広範な規制を予定していない保護措置命令権限・州政令制定権限の授権であったにもかかわらず、迅速な対応のために用いられたこと、それに対して立法府から一定の枠づけをするための 28a条が規定されたこと、立法審議過程において基本権規定との関係での逐条審査が行われ「(人権)制限の制限」にあたる規定が追加されていること、連邦制を前提にしている上記枠組が崩壊した時期における「連邦緊急ブレーキ」に対しては極めて異議が強いことなど、規律密度が日本法よりも高い反面、その弊害もまた大きいことがわかった。

行政情報法の観点からは、こちらも日本法に比べると法律レベルで規律されている部分が多く、それゆえに報告義務の電子化強制や行政機関間でのデータ流通やデータ保護法制との整合性確保のための規定が特に接触追跡のための連絡先提供について問題となったことがわかっている。

また、司法との関係では、これらの立法及び改正法に基づく行政行為に対して、行政裁判所や憲法裁判所への仮の救済申立てが相当数（一例として、2021年4月改正に対しては4000件以上の憲法異議が提起された）行われており、権利救済過程が停止することなく機能していたことを示した。

(3) 関連した課題3：日本の行政におけるAI利活用に関する国際的視点からの検討

問い と問い の両方にまたがる課題として、行政によるAI利活用につき、国際的な比較に基づいた検討を行う必要性があることから、それに関する国際共同研究プロジェクトに参画し、成果を公表した。具体的には、比較法国際アカデミー（**International Congress**

of Comparative Law, Academie internationale de droit compare) の活動の一環として、行政による AI 利活用に関する各国の情勢につき日本についての報告担当を行うこととなり、本研究の問題関心とアカデミーからの質問事項が大きく重なることから、本研究の課題として取り組むこととした。

「アルゴリズムによる説明責任は、アルゴリズム以前の説明責任や非アルゴリズムの説明責任に若干の調整を加えながら永続させているのか、それともアルゴリズムによる意思決定の特殊性が法体系の重大な刷新を促しているのか」という研究上の問いに対し、本研究では、現状の日本法・政策の状況を検討した。そして、将来的に、アルゴリズムの説明責任についての規律を埋め込むことが可能なかどうか、何らかの監督機関や特別な法制度を構築する契機があるのかどうか、あるとすればどこにあるのかという観点から必要となる検討を行った。

結論としては、日本法においては「段階的な透明性のレジーム」や、救済確保の必要性などが学説上は説かれているし、関連する研究は憲法における「構造審査論」など、法制度設計と個別の解決とを一挙通関に論じる議論が存在する一方で、個人情報保護法制の改革やデジタル庁の設置など、法制度設計上の実務の動きは、改善をみせてはいるものの、「透明性の確保」という点ではまだ道半ばである。とりわけ、人権保障との観点ではあまり議論が進んでおらず(唯一の例外として、デジタル臨時行政調査会における穴戸常寿委員の発言を紹介した) 国際的な透明性確保と人権保障のレジームからすると、日本の法制度は多くの課題を持つという点を指摘した。

(4) 本研究成果の国際的・国内的インパクトと今後の展開

課題1及び課題2は、ドイツ法及び EU 法における具体的な対応とその法制上の位置づけを詳細に論じ、情報行政的な観点での検討が不可避であることを示すとともに、その関連で重要な情報法制上の改正についても詳細に紹介することで、リスクに対応した法制度設計の在り方につき検討するための基礎的資料を作成することができた。これは、日本語で得られるドイツのコロナ危機対応としては社会科学一般における重要な基礎資料であるとともに、行政法の比較法研究の基礎となる水準に達していると考えている。実際、2021年以降の公法学における文献等において、ドイツ法について言及する際には、必ず引用されるほどの成果となった。

また、課題3の成果物については、公表されてからまだ日が浅いためどのような反応があるかは未確定であるものの、2021年度段階における日本法における AI 利活用の全体像を、国際的な議論の文脈から英語でオープンアクセスで紹介したものであり、国内外での議論に資すると考えられる。特に、情報法に通じた公法学者における議論を、コンパクトかつ AI 利活用との関係で説明した論文はまだなく、その新規性からも、今後の AI 利活用における基礎的なたたき台となる資料となる見込みである。

本研究は、情報行政法の基礎理論を提示することを目的として行ったが、コロナ危機対応により各論的課題に注力した面があり、得られた示唆を今後は総論的な視点からまとめなおすことが今後の課題となる。特に、日本の個別行政法規定における規律密度(どの程度まで詳細に「法律」のレベルに書き込むべきかという視点)が、かなり弱いということが明らかとなった。今後は本来目指していた総論的な視点からの基本概念や理論の整理・構築に注力する予定である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計7件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 4件）

1. 著者名 Akemi Yokota	4. 巻 16
2. 論文標題 ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACCOUNTABILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN JAPANESE LAW & POLICY CONTEXT	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 ICCLP Publications	6. 最初と最後の頁 159-175
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 横田明美	4. 巻 136(5=6)
2. 論文標題 学界展望 行政法 VVDStRL 80: Staat und Gesellschaft in der Pandemie. Berichte und Diskussionen auf der Sondertagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Wien am 9. April 2021	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 国家学会雑誌	6. 最初と最後の頁 (掲載確定、ページ不明)
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 横田 明美	4. 巻 9
2. 論文標題 EU 刑事司法指令のドイツにおける国内法化と十分性認定	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 情報法制研究	6. 最初と最後の頁 92～103
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.32235/al.is.9.0_92	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 横田明美, 阿部和文	4. 巻 3-14
2. 論文標題 ドイツ感染症予防法の2020年11月改正 コロナ規制の「カタログ化」	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 JILISレポート	6. 最初と最後の頁 1～13
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 横田明美、阿部和文	4. 巻 3
2. 論文標題 ドイツにおける COVID-19(新型コロナ ウイルス感染症) への立法対応 連邦と州の権限配分及び行政情報法の観点から	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 JILISレポート	6. 最初と最後の頁 1-17
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 横田明美	4. 巻 35
2. 論文標題 ドイツ感染症予防法の多段改正と市民への情報提供 : COVID-19(新型コロナウイルス感染症)への法的対応	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 論究ジュリスト	6. 最初と最後の頁 70-74
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 横田明美	4. 巻 49
2. 論文標題 ドイツにおけるCOVID-19対策規制と市民生活への影響	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 現代消費者法	6. 最初と最後の頁 58-61
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計4件(うち招待講演 4件/うち国際学会 0件)

1. 発表者名 横田明美
2. 発表標題 ドイツにおけるCOVID-19(新型コロナウイルス感染症) への立法対応(続) ~ ワクチン接種情報の共有と規制緩和を中心に ~
3. 学会等名 情報処理学会第95回CSEC・第45回SPT・第94回EIP合同研究発表会(招待講演)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 横田明美
2. 発表標題 「ドイツにおける感染症予防法の多段改正～連邦と州、立法と行政の緊張関係」
3. 学会等名 神戸大学社会システムイノベーションセンター「ポスト・コロナ時代の社会システムイノベーション」(招待講演)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 横田明美
2. 発表標題 ドイツにおけるCOVID-19(新型コロナウイルス感染症)への立法対応 連邦と州の権限配分及び行政情報法の観点から
3. 学会等名 電子情報通信学会電子化知的財産・社会基盤研究会(IPSJ-EIP)(招待講演)
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 横田明美
2. 発表標題 AI活用社会のための法制度設計～日本の状況と未来の展望
3. 学会等名 Symposium "TECHNICAL AND ETHICAL ASPECTS OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN JAPAN AND GERMANY"(招待講演)
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 横田 明美	4. 発行年 2022年
2. 出版社 弘文堂	5. 総ページ数 150
3. 書名 コロナ危機と立法・行政	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関			
ドイツ	マインツ大学			
ベルギー	ベルギー自由大学	KUルーベン大学		