

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 5 月 25 日現在

機関番号：37111

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2013～2015

課題番号：25590010

研究課題名(和文) 善き監守者のためのアポステリオリ

研究課題名(英文) Comparative Study of Japanese and French Public Law concerning the Independent Administrative Commissions

研究代表者

井上 禎男 (INOUE, Yoshio)

福岡大学・法学部・准教授

研究者番号：50346748

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,400,000円

研究成果の概要(和文)：放送・通信、情報公開・個人情報保護、原子力の各分野での日仏の独立行政委員会・第三者機関について、経験則(a posteriori)に基づく示唆可能性を検証し、もって「善き監守者」としての「官」の役割を解明することが目的である。さらに、当該各分野でのわが国に固有ないし独自の問題状況の把握と検証を行う。国内外の文献渉猟を軸に進め、原子力分野は防災にまで対象を広げた。継続課題は多く、期間中フランスに関しては問題状況の把握に終始し、国内調査も含め、わが国独自の問題の解明に力点が置かれた。公表済みの成果は、論文・図書(分担)16件、学会報告1件(その他関連して最終年度における口頭発表2件)である。

研究成果の概要(英文)：In this research, I analyze Japanese and French public Law concerning the Independent Administrative Commissions, especially the Law areas of Information Disclosure and Personal Information Laws, Broadcasting Laws, and Atomic energy Laws. I also analyze the current legislative system and the state of legal problems in Japan(e.g. the Disaster Countermeasures Basic Act, the District disaster management plan, the Social Security and Tax Number System, etc.). This analysis is based on legal references and also research at the Nuclear Regulation Authority(in Japan), Tome Community FM, etc. I have previously researched related topics in the sixteen academic papers and the one conference presentation.

研究分野：情報法、行政法

キーワード：放送通信 情報法 個人情報保護法制 情報公開法制 放送通信法制 災害法制 原子力法制

## 1. 研究開始当初の背景

本研究の対象領域は、(1)情報公開・個人情報保護、(2)放送・通信、(3)原子力の各法制度である。

まず、(1)の領域についてフランスでは、情報公開分野における独立行政委員会である「情報文書へのアクセスに関する委員会 (Commission d'accès aux documents administratifs : 以下「CADA」)」と、個人情報保護分野における「情報処理と自由に関する全国委員会 (Commission nationale de l'informatique et des libertés : 以下「CNIL」)」とが併存している。

わが国における国の「情報公開・個人情報保護審査会」は、公共部門について両者を一括した不服申立てにかかる義務的諮問に應ずる機関であるから、同じく第三者機関ではあるものの、フランスの両機関とは性質を異にする点も少なくない。特に個人情報保護分野に関しては、フランスでは公共部門のみならず民間部門も含めて個人情報の電算ファイル作成時の届出が CNIL に義務付けられており、両部門にかかる事前チェックからその活動が始まる。

そのため、その機能は、わが国の「審査会」よりも広い。そして実務上でも、開示・訂正にかかる業務よりも、特に民間部門における個人情報の利用に関する苦情への対応が主たるものとなる点で、CNIL は、わが国の「認定個人情報保護団体」制度まで包含した組織構造と解される。

具体的な研究への視点としては、2004 年の根拠法改正によって違反行為に対する種々の罰則が強化・新設されたのみならず、CNIL の制裁権発動が新設されたことに再度注目し、その後の動向を検証する。つまり本研究では、情報公開分野における CADA との“棲み分け”(権限分配・所管)の現状の再確認から始め、違反者への直罰制を導入しない(主務大臣の命令違反に対する行政刑罰を科す)わが国の制度設計を踏まえつつ、今日のわが国における直罰制への議論の高まりをも念頭に置き、フランスの法制度設計に基づく実態の検証を行うことが目的である。

次に、(2)の領域に関してもフランスは、「電子通信および郵便に関する規制機関 (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes: 以下「ARCEP」)」と「視聴覚通信に関する最高機関(Conseil supérieur de l'audiovisuel: 以下「CSA」)」という 2 つの独立行政委員会を併存させている。

目下のわが国では、当該領域での独立行政委員会組織を有しておらず、その必要性については、かねてから根強く主張されてきた経緯がある。両機関の組織および権限行使の根拠法令、運用実態については既にこれまでの研究成果として検証済みであるが、特に両者

の“棲み分け”については、フランスでは ARCEP 設置以来の議論がある。

本研究ではこの点についての状況の変化にも着目する。わけでも、わが国における 2011(平成 23)年改正の新「放送法」(既存 4 法律の統合)が、有線か無線かの媒体の別を問わない新たな「放送」概念を導入した点に着目すると、「比較法」研究の可能性(先行するフランスにおける「視聴覚通信」の法概念の追従から導かれるもの)を認めることになる。このことは、わが国において当該分野の担い手である事業者の多様性の創出が図られる一方、依然として行政介入・行政監督のあり方への真摯な議論を欠いている実情とも軌を一にする。

最後に、(3)の領域に関しフランスは、5 人の委員から成る(約 450 人の職員を有する)「原子力安全機関(Autorité de sûreté nucléaire: 以下「ASN」)」を有する。わが国の「原子力規制委員会」(委員 5 人)および「原子力規制庁」(事務組織。定員 485 名)とほぼ同一の任務・構造を認める。しかし、本申請時点でわが国では、原子力規制委員会の業務が原発の安全性確認のみなのか、それとも「再稼働」の判断権限まで行使するのか、さらには原発の「新・増設」に関する政府の意向の反映をめぐる議論等も生じているところであり、種々の混乱が認められる。本研究では、ASN を擁し、原発 58 基をかかえる「原子力先進国」のフランスの経験と先駆性から、わが国への示唆可能性を検証することも目指す。

なお、特に前記(2)の領域に関しては、本研究実施期間の前に従事した文部科学省科学研究費補助金、若手研究(B)、新領域法学、課題番号 16730064、井上禎男「放送・通信融合期における『放送』をめぐる情報法理論の深化とその発展可能性の解明」(2004 年 4 月から 2006 年 3 月まで)ならびに、科学研究費補助金(文部科学省)交付、若手研究(B)、公法学、課題番号 19730030、井上禎男「放送・通信『融合』期における日仏比較公法学研究」(2007 年 4 月から 2010 年 3 月まで)からの発展・継続となることを付言しておく。同様に、前記(1)の領域に関しても、科学研究費補助金(日本学術振興会)交付(研究分担者として)、基盤研究(B)、公法学、課題番号 17330005、研究代表者・青柳幸一「安全および予防をめぐる公法理論と政策論」(青柳幸一、藤原静雄、宮城啓子、藤井樹也、小宮信夫、渡井理佳子、井上禎男)(2005 年 4 月から 2009 年 3 月まで)からの発展・継続となる。

## 2. 研究の目的

本研究の対象領域は、(1)情報公開・個人情報保護、(2)放送・通信ならびに、(3)原子力に

限定した。これら各領域での日仏の制度設計の理解および最新の問題状況の把握が研究目的となる。

「独立行政委員会」制度は、オリジナルであるアメリカを検討対象とすることが多い。しかし欧州、とりわけフランスにおける行政組織としてのその有意性を看過することはできない。前記いずれの領域においても、「民規制」のみに委ねることは不可能である。ここで国ないし行政の介入が排除されない以上、「官」の役割は「善き監守者」である点に求められると確信する。

本研究の対象領域に限定しても、独立行政委員会制度には、委員の人選等も含めて、第三者機関としての客観・公正さを担保する制度設計を採る点での難しさがある。また、フランスとわが国との先駆性は同一ではなく、一概に一方が優れていると断ずることもできない。そのため、示唆可能性の検証における経験則（a posteriori）についても、より慎重な検討を要するものとする。また並行してわが国に独自あるいは固有の当該諸分野にかかる問題状況も適宜把握・分析し、これらを検証することも不可欠である。

かかる基本軸と流動的な状況に応じて明確化される視点をも踏まえ、本研究の遂行にあたっては、所期の目的からの深化が図られることになった。

なお、(1)および(2)の領域においては、申請時点においてわが国での既存の「独立行政委員会」組織はいずれも存在しなかった。

この点について、申請者はこれまでに、(1)の領域におけるわが国の第三者機関である「情報公開・個人情報保護審査会」の機能を踏まえた日・仏比較検証（前記期間に従事した科研基盤(B)の分担分ならびに別途、平成16年度内閣府情報公開審査会事務局委嘱調査に基づく）を、(2)の領域については、かつての「電波監理委員会」廃止後のわが国における組織不在についての問題性を踏まえた、日・仏比較検証（前記期間に従事した2つの代表分科研若手(B)ならびに別途、平成17年度の(財)放送文化基金研究助成に基づく）を、それぞれ実践してきた。そのいずれにおいても、各分野における「独立行政委員会」への実地調査に従事し、その運用実態にまで踏み込んだ説明を図りながら、成果を継続的に公表してきた。

よって、当該2つの領域に限っては、最新の状況を加味したその発展継続性の探求に本研究の申請動機ないしは着想があり、本研究の目的意識と方向性を認めることになる。しかし本研究期間においては、これらの領域に関するフランスの最新状況に限定した成果物の公表にまでは至らなかった。この点は率直に反省しなければならない。もっとも、購入した文献を渉猟し、当該諸領域でのフラ

ンスの制度設計を確認した限りでは、従来からの基本的な枠組みからの大きな変更は認められなかった。当該確認済みの事項と従前からの変更点の精査およびその成果の公表については、平成28年度以降、順次行うことになる。

さらには、本研究の期間の終了時点において、わが国では新たに、個人情報保護法および関係法令に基づく「個人情報保護委員会」が発足することになった（2016年1月1日設置）。いわゆる“3条機関”としての高い独立性を有し、民間部門をも対象とする点ではCNILに近いが、前記した点での異同も認められる。よってこの点での対照について、さらには、前記個人情報保護法上での違反者への直罰制も個人情報保護委員会に同じく同法の2015(平成27)年一部改正法によって新設をみたために（第83条。法人につき第87条）これらに関しても、平成28年度以降の引き続きの検討課題とする。

他方、(3)の領域では、わが国において2012年に発足した「原子力規制委員会・原子力規制庁」が、またフランスにおいても2006年に改組・再編されたASN(前述)が存在する。

フランスについては、既にわが国においても若干ではあるが、それ自体についての紹介を散見できる（例えば、鈴木尊紘・「外国の立法」244号所収・2010年6月）。この点は申請時点において既に確認していたが、その後本研究期間中に、当該根拠法令の改正が行われた事実へに接した。そのため、目下継続的に最新の該当法典（Code l'énergie）に基づく法令確認と訳出を進めている。前述に同じく、ここでの成果物についても、平成28年度以降に順次公表する。

### 3. 研究の方法

国内外の文献の渉猟を軸としながら他方で、文献研究のみでは得られない実態や運用把握につき、国内の関係諸機関における実地の調査研究の方法で研究を遂行した。

期間中、(3)の領域でのわが国固有の問題状況を知るために、また広く災害法制度とりわけ期間中2014(平成26)年の災害対策基本法の改正と地区防災計画制度の創設およびその運用に関しても把握・分析するに至った。同時に、当該(3)の領域については、前記(2)の領域との関連からも、災害時に果たした放送事業者の役割について重要な意義を認めることになり、その実践としての先駆的なコミュニティFM局における取り組みに関する国内調査も実践した。

具体的には、まず実務面での問題点と現場での意識の確認についての理解を深めるべく、平成25年度（2013年7月）に原子力規制委員会・規制庁を訪問し、緊急対応センタ

ーの見分とあわせてわが国における原子力分野での独立行政委員会の制度設計について、原子力防災課の杉本伸正室長[当時]と意見交換を行った。さらに平成 26 年度(2014 年 6 月)には、宮城県の登米コミュニティエフエム社を訪問し、同局の斉藤恵一局長兼社長からの貴重な教示を得た。

さらに別途、国内および国外(主にフランス、さらにドイツおよび EU)における(1)ないし(3)の各領域での理論状況を知るための国内調査も行った。

ここでは平成 25 年度(2014 年 2 月)に、山口大学経済学部において立山紘毅教授、関西大学社会学部において松井修視教授との、また平成 26 年度(2014 年 6 月)には、京都大学法学研究科において曾我部真裕教授との意見交換を行った。あわせて、特に(1)の領域に関する個人情報保護・パーソナルデータをめぐる理論状況にかかる認識を確かなものにするため、平成 26 年度(2014 年 12 月)に、情報ネットワーク法学会第 14 回研究大会および総会(於・東京電機大学)に参加し知見を深めた。

#### 4. 研究成果

期間中に公表した研究成果は、以下「5」欄に個別に記載する。雑誌論文 13 件、図書(いずれも分担)3 件に加えて、前記(3)の領域にかかるものとして、平成 26 年度に 1 件の学会発表を行った。

もっとも、これらはいずれも流動的な状況に応じて明確化される視点をも踏まえた、主としてわが国に独自・固有の問題にかかる成果となっている。よって、フランスの最新状況に限定した成果物の公表については、なお現状確認と涉猟にとどまっており、公表にまで至っていない。当該公表作業については、重ねて平成 28 年度以降に継続する。

なお、学会とは別途の口頭発表の機会として、平成 27 年度に、前記(1)ないし(3)の領域にかかる以下 2 つの研究会での講演ないし個人報告も行っている。「学会報告」ではないので以下「5」欄には記載しないが、これらにかかる公表業績も、本研究との関連性を有しているため本欄に付記しておく。「大規模災害と住民参加(地区防災計画のあり方)」第 10 回都市防災研究協議会(政策)(2015 年 5 月。於・京都大学品川オフィス)ならびに、「コミュニティにおける災害時の情報伝達・共有のあり方」地区防災計画学会第 11 回研究会(2015 年 12 月。於・名古屋大学東京オフィス)である。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 13 件)

1. 井上禎男, マイナンバーで何が変わるか, 福岡大学法学論叢 60(3), 405-422, 2015/12, 査読なし
2. 井上禎男, 開示請求対象となった行政文書の不存在を理由とする不開示決定の取消訴訟において当該不開示決定時に当該行政機関が当該行政文書を保有していたことの主張立証責任 沖縄返還「密約」文書開示事件上告審判決 (最二判平 26・7・14), 判例時報(2265)(判例評論(680)), 136-142(6-12), 2015/10, 査読なし
3. 井上禎男, 上大河平地区(宮崎県えびの市)における地区防災計画策定への取組み, 地区防災計画学会梗概集(C+Bousai/地区防災計画学会誌別冊)(1), 45-51, 2015/7, 査読なし
4. 井上禎男 = 山崎裕行 = 山辺真一 = 川田伸一, 中山間地における地区防災計画 上大河平地区・えびの市の取組み, 福岡大学法学論叢 59(4), 775-821, 2015/3, 査読なし
5. 井上禎男, 不成立となった住民投票において住民投票条例上「開票する」という規定がない場合の投票済投票用紙の法令秘情報等該当性(東京地裁平成 26 年 9 月 5 日判決), 季報情報公開個人情報保護(56), 17-20, 2015/3, 査読なし
6. 井上禎男, 地区防災計画制度と「共助」の意義, C+Bousai/地区防災計画学会誌(1), 56, 2014/9, 査読なし
7. 井上禎男, 会議・議事録の公開, 高木光 = 宇賀克也編, 行政法の争点(ジュリスト増刊), 66-67, 2014/9, 査読なし
8. 井上禎男 = 西澤雅道 = 筒井智士, 東日本大震災後の「共助」をめぐる法制度設計の意義 改正災害対策基本法と地区防災計画制度を中心として, 福岡大学法学論叢 59(1), 1-34, 2014/6, 査読なし
9. 井上禎男, 全国消費実態調査の調査票情報を記録した準文書の公務秘密文書(民事訴訟法 220 条 4 号ロ)該当性 最高裁平成 25 年 4 月 19 日第三小法廷決定, 福岡大学法学論叢 59(1), 75-111, 2014/6, 査読なし
10. 井上禎男, 全国消費実態調査の調査票情報を記録した準文書が民訴法 231 条において準用する同法 220 条 4 号ロのいわゆる公務秘密文書に当たるとされた事例(最三決平 25・4・19), 判例時報(2217)(判例評論(664)), 140-144(2-6), 2014/6, 査読なし
11. 井上禎男 = 稲葉一将 = 中村英樹 = 西土彰一郎, 地域放送のもうひとつのモデルを求めて 登米コミュニティエフエム, 福岡大学法学論叢 58(3), 571-607, 2013/12, 査読なし
12. 井上禎男, 電子メールの公文書該当性(佐

賀県情報公開・個人情報保護審査会平成25年3月29日答申), 福岡大学法学論叢 58(3), 535-570, 2013/12, 査読なし

13. 井上禎男, 建設業許可失効後の建設業者役員にかかる個人情報の開示義務付け訴訟(東京地裁平成25年2月12日判決), 季報情報公開個人情報保護(50), 11-14, 2013/9, 査読なし

〔学会発表〕(計1件)

1. 井上禎男, 上大河平地区(宮崎県えびの市)における地区防災計画策定への取組み, 地区防災計画学会第1回大会(第3回国連防災世界会議パブリックフォーラムイベント), 2015年3月14日-2015年3月14日, 東京エレクトロンホール宮城

〔図書〕(計3件)

1. 井上禎男(分担執筆), 新基本行政学(第2版), 手島孝=中川義朗監修・村上英明=小原清信編, 127-136(行政による規範定立), 204-213(行政事前手続のしくみ), 214-229(情報管理制度 情報公開と個人情報の保護), 230-234(行政調査), 269-275(苦情処理とオンブズマン(パーソン)制度), 2016/4
2. 井上禎男(分担執筆), 憲法学へのいざない(第3版), 大隈義和=大江正昭編, 2036(国民主権), 2015/4
3. 井上禎男(分担執筆), 新基本法コンメンタール情報公開法・個人情報保護法・公文書管理法(情報関連7法), 右崎正博=多賀谷一照=田島泰彦=三宅弘編, 310-314(行政機関個人情報保護法第14条3号), 386-388(独立行政法人等個人情報保護法第14条3号), 2013/10

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称:  
発明者:  
権利者:  
種類:  
番号:  
出願年月日:  
国内外の別:

取得状況(計0件)

名称:  
発明者:  
権利者:  
種類:  
番号:  
取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕  
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

井上禎男(INOUE Yoshio)

福岡大学・法学部・准教授

研究者番号: 50346748

(2) 研究分担者

( )

研究者番号:

(3) 連携研究者

( )

研究者番号: