

# 独立行政委員会の設置根拠に関する考察

## — 個人情報保護委員会を例として —

坂 本 眞 一\*

- I はじめに
- II 独立行政委員会の設置根拠
- III 個人情報保護委員会の設置根拠に関する議論
  - (1) 個人情報保護法の制定期（第Ⅰ期）
  - (2) 特定個人情報保護委員会の設置期（第Ⅱ期）
  - (3) 個人情報保護委員会の設置期（第Ⅲ期）
- IV まとめ

### I はじめに

我が国の行政組織の一形態として合議制の委員会<sup>1</sup>が存在する。この委員会（以下講学上の用語を用いて「独立行政委員会」という。）は、各省大臣の所轄の下に置かれながらも職権行使の独立性が保障されており、すなわち各省大臣を通じた内閣の指揮監督を受けずに行政権を行使するものである。このため、憲法の定める権力分立や民主的責任行政の観点からすればあくまで例外的な存在であり、個々の委員会に「制度自体の合理性」が存在する場合に限り合憲性が説明できるとされている<sup>2</sup>。

---

\*福岡大学法学部教授

<sup>1</sup> 国家行政組織法（昭和23年法律第120号）3条2項及び内閣府設置法（平成11年法律第89号）49条1項

<sup>2</sup> 佐藤幸治『日本国憲法論』（2011、成文堂）485～486頁

こうした独立行政委員会は、戦後の占領政策の中で行政民主化のために導入が推進されたが、占領終了後に多くが改組・廃止されており、我が国の国レベルにおいて多用されているとは言えない状況にあった<sup>3</sup>。しかしながら、近年では、平成20年に運輸安全委員会、平成24年に原子力規制委員会、平成28年に個人情報保護委員会(前身として平成26年に特定個人情報保護委員会)、令和2年にカジノ管理委員会がそれぞれ設置されており、行政機関の新設において独立行政委員会が活用される傾向にある<sup>4</sup>。

こうした独立行政委員会の設置の背景や事情、必要性や理由等は様々であるが、委員会が行政組織の形態として例外的な存在である以上は、設置に当たって設置根拠が十分に整理されるべきと考える。そこで本稿においては、独立行政委員会の設置根拠について、まず本稿における考え方を整理した上で(Ⅱ)、比較的最近発足した個人情報保護委員会を例として採り上げ、その設置に至る経緯やとりわけ設置根拠に関してなされた議論を概観することにより(Ⅲ)、得られる示唆について考察してみたい(Ⅳ)。

## Ⅱ 独立行政委員会の設置根拠

本章では独立行政委員会の設置根拠について、本稿における考え方を整理する。

憲法が行政権を内閣に属せしめ、内閣に国会に対する連帯責任を負わせることにより、行政の民主的統制を実現しようとしているところ、内閣から独立した行政委員会の存在が認められる理由については、①内閣が独立行政委

---

<sup>3</sup> 宇賀克也『行政法概説Ⅲ(第5版)』(2019、有斐閣)190～192頁

<sup>4</sup> 本文に挙げたもの以外に、現行では、国家行政組織法に基づくものとして公害等調整委員会、公安審査委員会及び中央労働委員会が、内閣府設置法に基づくものとして公正取引委員会及び国家公安委員会が設置されている。なお廃案となったが、平成24年には独立行政委員会として人権委員会を設置すること等を内容とする「人権委員会設置法案」が国会に提出された(第181回国会閣法第7号)。

員会の人事、財務、会計等について一定の監督権を有するので、これらを通じて国会に対して連帯責任を負うことになるため認められるとする見解（政府見解同旨）<sup>5</sup>と、②憲法65条はすべての行政について内閣が直接に指揮監督権を持つことまで要求してはならず、独立行政委員会の制度の沿革、作用の中立性・非政治性、民主的コントロールの方法、行政権との関係などを総合的に考えて判断しなければならないとしつつ、i) 政治的中立性の要求される行政については、最終的に国会のコントロールが及ぶのであれば認められ、ii) 裁決や審決などの準司法的作用は、そもそも国会のコントロールに親しまない作用であるから、内閣の監督を受けないとしても認められるとする見解<sup>6</sup>（通説的見解）がみられる。これらのいずれの見解に立っても、職権行使の独立性を認めるに足る合理的な設置根拠が必要とされるが<sup>7</sup>、これについては、通説的見解の挙げる①政治的中立性の確保及び②準司法的手続の必要性のほか、③専門技術的判断の必要性、④関係者間の利害調整に適した組織形態であること等が挙げられることが多く、またこれらが組み合わせられて説明されることが多い<sup>8</sup>。

これらの設置根拠とされる事項のうち、③専門技術性及び④利害調整については、これのみで根拠とすることはできないと考える。すなわち、現代行政の複雑化・高度化・多様化の中では、多くの行政分野において高度の専門技術的判断や複雑な利害調整が求められており、これは一般的な独任制の省庁の担う行政分野においても変わりがない<sup>9</sup>。この点、例えば本稿で採り上げる個人情報保護についてみても、近年の情報通信技術・サービスの急速な

<sup>5</sup> 田中二郎『新版行政法（中巻）〔全訂第二版〕』（1976、弘文堂）50頁及び阪田雅裕編著『政府の憲法解釈』（2013、有斐閣）149～153頁

<sup>6</sup> 芦部信喜『憲法（第5版）』（2011、岩波書店）314頁

<sup>7</sup> 注5、6に同じ

<sup>8</sup> 宇賀（2019）193頁

<sup>9</sup> 通常は例えば審議会等の活用により専門的知見の導入や利害調整の実施を図っている。

展開の中で、個人情報の適正な取扱いのための高度な専門技術的判断や、産業界・消費者等の関係者の中での複雑な利害調整が求められていることは疑うべくもないが、これが他の行政分野と質的に異なると説明することはできないだろう。

これに対し、①政治的中立性については、まさに職権行使に当たっての所管大臣ないし内閣からの独立を求める理由付けとなっており、また②準司法的手続については、①と密接に関連して、そもそも手続の主体として合議制機関が適当であり、所管大臣の指揮監督がなじまないとする理由付けとなっているため、それぞれ単独で設置根拠になり得るものと考ええる。

以上のようにみれば、設置根拠の根幹には①又は②が必要であり、それ以外は補充的な根拠として挙げることができると考えられる<sup>10</sup>。本稿ではこうした考え方に立ち、次章において個人情報保護委員会の設置根拠について考察する。

### Ⅲ 個人情報保護委員会の設置根拠に関する議論

本章では個人情報保護委員会（及びその前身となる特定個人情報保護委員会）を採り上げ、設置に至るまでの過程を①個人情報保護法の制定期（第Ⅰ期）、②特定個人情報保護委員会の設置期（第Ⅱ期）、③個人情報保護委員会の設置期（第Ⅲ期）の3つの時期に分け、委員会の設置根拠に関してそれぞれの時期に交わされた議論を概観する。

#### （1）個人情報保護法の制定期

我が国の個人情報保護法制は、欧米諸国の制度との国際的整合性を常に意識して整備されてきたと言っても過言ではない。特に1980（昭和55）年に採

---

<sup>10</sup> 宇賀（2019）は、一般的には政治的中立性の確保が重要な根拠になるとし、専門技術性及び準司法的手続の必要性は補充的根拠とは言えてもそのみでは十分な根拠とは言えないとする（193頁）。

択された「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する OECD 理事会勧告」（以下「OECD ガイドライン」という。）<sup>11</sup>と1995（平成7）年に採択された「個人データの処理に係る個人の保護及びその自由な流通に関する欧州議会及び理事会指令」（以下「EU 個人データ保護指令」という。）<sup>12</sup>は、個人情報保護関連法の策定において具体的な指針ないし目標となってきた。

OECD 理事会勧告に前後して、諸外国において個人情報保護法の制定が進む中で、我が国においては公的部門における個人情報保護の制度化が先行し、昭和63年に「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」（法律第95号）が制定されたが、衆参両院の附帯決議においては政府に対し民間部門における個人情報保護対策の検討も求められることとなった<sup>13</sup>。さらに、EU 個人データ保護指令が域外国の個人情報保護施策にも大きな影響を与える中、我が国国内においても、電子商取引等の拡大など高度情報通信社会の急速な進展の影で、顧客情報等の個人情報の不正売買や大量漏えいが相次ぎ社会問題化するなど、個人情報保護への関心が急速に高まることとなった<sup>14</sup>。そして、平成11年に住民基本台帳ネットワークシステムの導入のための法案が国会に提出されたことを契機として、政府においては高度情報通信社会推進本部の下に個人情報保護検討部会を設置し、初め

<sup>11</sup> 我が国を含む加盟国を拘束するものではないが、OECD 8 原則と呼ばれる個人情報保護の基本原則を示し、国内法において考慮することを求めている。なおガイドラインは2013年に改正された。

<sup>12</sup> EU 域内国を拘束し、指令の遵守のため3年以内に個人情報保護に関する法律を制定又は改正することを求めており、その25条では、域外第三国が十分なレベルの保護措置を確保している場合に限って個人データの移転を行うことができる旨の制限を定めるよう求めている。なお指令は2016年に改正され、域内国に直接適用される「EU 個人データ保護規則」となった。

<sup>13</sup> 公的部門を対象とする法整備の進展について、園部逸夫・藤原静雄編集『個人情報保護法の解説（第2次改訂版）』（2018、ぎょうせい）12～17頁参照

<sup>14</sup> 同9～11、17～18頁参照

て民間部門を含めた個人情報保護の在り方の検討を行うこととなり<sup>15</sup>、さらにその中間報告<sup>16</sup>が個人情報保護制度の中核となる基本法の必要性を指摘したことを踏まえ、法制化に向けた検討を進めることとなった<sup>17</sup>。

こうした初期の個人情報保護法制の検討においては、OECD 8 原則への適合など欧米諸国の制度を意識した立案がなされており、個人情報保護を担う行政機関の在り方についても、独立した監視機関を擁する欧州各国の状況を踏まえた議論がなされている<sup>18</sup>。しかしながら、当時は、上記中間報告が「EUにおける『データ保護庁』のようなあらゆる分野を通じた規制権限を有する監督機関の創設は、一般多数の事業者に対する規制措置によって本来自由であるべき事業活動を大幅に制約することとなるなど、我が国の現状にかんがみると適切ではなく、また、行政改革や規制緩和の流れにも反するところである」とするなど、新たな機関の創設は時期尚早と認識されていたことが伺える<sup>19</sup>。加えて、この時期における議論の特徴として、第三者機関を包括的な監督機関と捉えるよりもむしろ、個人情報の不適切な取扱いに関する苦

---

<sup>15</sup> 同18～22頁参照

<sup>16</sup> 「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（中間報告）」（平成11年11月高度情報通信社会推進本部個人情報保護検討部会）

<sup>17</sup> 園部・藤原（2018）23～24頁参照

<sup>18</sup> 個人情報保護を担う機関については、世界的な潮流として、欧州諸国を中心に独立監視機能及び紛争処理機能を有する第三者機関が設けられている（堀部政男「『第三者機関』は個人情報保護法制の必要条件」『季報情報公開・個人情報保護』Vol. 41（2011. 6、行政管理研究センター）1頁等を参照）。なおこうした監督機関の独立性について、OECDガイドラインでは触れられていないが、EU 個人データ保護指令には監督機関が職権を行使する上で完全に独立して活動しなくてはならないとの趣旨の規定があり（28条）、さらに域外第三国に関しても、十分なレベルの個人データの保護水準を確保しているかを欧州委員会が判断する（「十分性認定」）に当たり、独立した監督機関の存在が考慮事項とされている。

<sup>19</sup> 中間報告Ⅲ 3 ※ 1 前段。なお個人情報保護検討部会座長の堀部政男中央大学法学部教授（肩書当時）は、早期から国際的な潮流として個人情報保護のための独立第三者機関が必要であると主張している（堀部政男「社会保障・税番号大綱と個人情報保護－行政との関連性の検討」『季報情報公開・個人情報保護』Vol. 42（2011. 9、行政管理研究センター）15～16頁等を参照）。

情・紛争処理機関になり得るものとして捉えていたことが注目される<sup>20</sup>。

こうして立案され、平成15年5月に最終的に成立した個人情報保護関連5法<sup>21</sup>の国会審議等の過程においては、所管行政機関の在り方が争点の一つとなった。これについて、政府・与党<sup>22</sup>は、①個人情報の取扱いは事業と一体であり、業種・業態に応じて所管省庁が判断する必要があること、②業界の自主規制を前提とした事後チェックを重視する仕組みであるため、所管省庁の行政組織・ノウハウを活用すべきであること、③地方組織を含む大規模な行政機関の設置は行政改革の流れに反し、また事業所管大臣との二重行政となるおそれもあること、④現下の問題状況に鑑みても第三者機関の設置は時期尚早であること等を理由として、主務大臣制を主張した<sup>23</sup>。これに対し野党は、①主務大臣制では事業者への恣意的な関与・介入や癒着が起きるおそれがあること、②主務大臣の網の目から漏れるようなケース等が生じ得ること、③国民の表現の自由を守るために政治的に中立公正な監督機関が必要であること、④同じ包括法の形式をとる欧州諸国ではほとんどが第三者機関を

<sup>20</sup> 中間報告Ⅲ3※1後段、Ⅲ6参照。なお立案された法制の大綱では、独立的な苦情・紛争処理機関を設けることはされず、「行政機関と司法機関の役割分担の在り方、本基本法制制定後の運用状況等を勘案して、将来的に検討すべき課題であると考え」とされた（「個人情報保護基本法制に関する大綱」（平成12年10月情報通信技術（IT）戦略本部個人情報保護法制化専門委員会）7（2））。

<sup>21</sup> 「個人情報の保護に関する法律」（平成15年法律第57号。本文において以下「基本法」という。）、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」（同第58号）、「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」（同第59号）、「情報公開・個人情報保護審査会設置法」（同第60号）及び「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（同第61号）

<sup>22</sup> 自由民主党、公明党

<sup>23</sup> 第156回国会衆議院個人情報の保護に関する特別委員会議録第3号（平成15年4月15日）6頁（砂田圭佑委員に対する米田建三内閣府副大臣答弁）及び17頁（後藤斎委員に対する細田博之国務大臣答弁）、同第6号（平成15年4月18日）11～12頁（滝実委員に対する細田国務大臣答弁）参照。なお基本法において主務大臣制を採用した考え方について立案担当者が記したもののとして、藤井昭夫「個人情報保護法の成立と概要（四・完）」『自治研究』第80巻第1号（H16.1.1、第一法規）71～73頁参照

設置していること等を理由として<sup>24</sup>、独立行政委員会を新設する対案を提出したが<sup>25</sup>、最終的には、政府法案に対する衆参両院の附帯決議に第三者機関の論議を踏まえた法の見直しが盛り込まれるにとどまった<sup>26</sup>。

以上述べた基本法制定期の議論では、当初から欧州諸国にならった第三者機関の設置が論点にあったが、特に監督型の第三者機関について政府・与党が時期尚早として立案から外していたこと、また野党の第三者機関案も苦情処理等を行うための地方組織を含めた大規模なものであり<sup>27</sup>、実現性の面で疑問とされたことから、議論が深まらなかったことが伺える。他方で、第三者機関の設置根拠については、野党側の主張等をみると、主務大臣制との対比による原則的な観点からの主張があったことが注目される。すなわち、①表現の自由の保護を理由とした主務大臣からの政治的独立性<sup>28</sup>や、②紛争処理機能を念頭に置いた準司法的手続の必要性<sup>29</sup>など、独立行政委員会の根幹的な設置根拠に当たる主張がみられた。ただし、①については、基本法が個人情報取扱いに関連する司法上の権利利益の内容や範囲を確定し保護するものではなく、個人情報の適正な取扱いに関するルールを定めるものとなっていること<sup>30</sup>、②については、後に設置された個人情報保護委員会をみても審判機能等の導入が具体的な議論となっていないことから<sup>31</sup>、これらはその後主要な論点にはならなかったことが伺える。

---

<sup>24</sup> 衆議院特別委員会議録第11号（平成15年4月25日）8頁（平岡秀夫委員に対する山内功議員（野党法案提出者）答弁）参照

<sup>25</sup> 民主党、自由党、社会民主党及び共産党が共同で「個人情報の保護に関する法律案」（第156回国会衆法第10号）を提出した。

<sup>26</sup> 平成15年4月25日衆議院個人情報の保護に関する特別委員会附帯決議6及び同年5月21日参議院個人情報の保護に関する特別委員会附帯決議6

<sup>27</sup> 衆議院特別委員会議録第6号8頁（榎屋敬悟委員に対する山内議員答弁）参照

<sup>28</sup> 注24に同じ

<sup>29</sup> 衆議院特別委員会議録第3号17頁（後藤斎委員発言）、同第5号（平成15年4月17日）12～13頁（武正公一委員発言）参照

<sup>30</sup> 園部・藤原（2018）53～55頁

こうして制定された基本法について、衆参両院の附帯決議を踏まえた検討が法を所管する内閣府の国民生活審議会において行われたが、第三者機関の設置に関する有力な議論はみられず、同審議会の取りまとめにおいても「当面、主務大臣制を維持することが妥当であると考えられ、第三者機関の設置については、国際的な整合性も踏まえ、中長期的課題として検討することが必要である」とされるにとどまった<sup>32</sup>。

## （２）特定個人情報保護委員会の設置期

こうした主務大臣制を維持した基本法をめぐる環境は、平成22年頃から大きく変容することとなる。すなわち、番号制度の導入に伴いマイナンバー法<sup>33</sup>が基本法等の特別法として制定され、特定個人情報<sup>34</sup>という限られた範囲ではあるがその保護を担う第三者機関が設けられることになったのである。以下その経緯及び設置根拠に関する議論についてみる。

平成21年に発足した民主党政権は、そのマニフェスト<sup>35</sup>において、年金保険料に関する施策の一つとして「税と社会保障制度共通の番号制度を導入する」ことを掲げ、取組を急速に進めることとなった。この検討において、番号制度の制度設計と併せてプライバシー保護など国民の懸念への対応が大きい

---

<sup>31</sup> なお準司法的手続に関しては、主な諸外国の第三者機関にも審判機能を有するものはみられず、また仲裁・調停機能を有するものもほとんどみられない（後出個人情報保護ワーキンググループ第3回会合（平成23年3月18日）資料1参照）。

<sup>32</sup> 「個人情報保護に関する取りまとめ（意見）」（平成19年6月29日国民生活審議会）24頁。その後平成21年9月に基本法の所管が消費者庁に移管された後は、内閣府の消費者委員会において基本法の運用に関する問題点等の審議が行われることになった。同委員会個人情報保護専門調査会が平成23年7月に取りまとめた報告書においては、第三者機関に関しては番号制度の議論を踏まえて検討する必要があるとされ（7頁）、実質的な検討は本文Ⅲ（２）及び（３）で述べる検討に委ねられた。

<sup>33</sup> 「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」（平成25年法律第27号）

<sup>34</sup> 同2条8項

<sup>35</sup> 「民主党 政権政策 Manifesto」（2009. 7）

な課題となったことを受けて、平成23年1月に決定された「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」<sup>36</sup>においては、個人情報保護方策の具体的検討を進めるとされ、それを担う第三者機関についても設置を前提として形態等を検討するとされた。我が国の行政組織にはスクラップ・アンド・ビルドの原則<sup>37</sup>が徹底されており、スクラップのない組織の新設には極めて高いハードルがあるところ、制度設計の初期段階から第三者機関の設置が前提とされていたことは、番号制度の導入がいかに至上の命題であったかを示すものであると言えるだろう<sup>38</sup>。

上記基本方針を受けては、新たに「個人情報保護ワーキンググループ」（以下「WG」と言う。）<sup>39</sup>が設置され、この場で第三者機関の在り方についても実質的な制度設計が行われることとなった。そして、WGの検討により、特定個人情報の保護を担う新たな独立行政委員会を設置することが実質的に決定されたが、その設置根拠に関するWGの主張は次の4点に整理できると考えられる。

①個人情報の国家管理に対する懸念への対応

特定個人情報が国家（主に行政府）に一元的に管理されることへの国民の懸念が生じるため、行政機関を監視する必要があるところ、お手盛りや圧力を防ぐためには独立した第三者的立場の監視機関が必要<sup>40</sup>

②特定個人情報の特殊性

主に社会保障・税分野の情報であるため機微性が高く、民間にも流通す

---

<sup>36</sup> 平成23年1月31日政府・与党社会保障改革検討本部決定

<sup>37</sup> 真淵勝『行政学』（2009、有斐閣）146～148頁参照

<sup>38</sup> 宇賀克也「特定個人情報保護委員会について」『季報情報公開・個人情報保護』Vol. 49(2013. 6、行政管理研究センター) 69頁参照

<sup>39</sup> 政府・与党社会保障改革検討本部の「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会」（副大臣級会合）の下の有識者検討会

<sup>40</sup> WG第2回会合（平成23年2月23日）資料2

るため漏えい回避の十分な対策が必要であり、かつデータマッチングを前提としており重大なプライバシー侵害の危険があるため、一般の個人情報よりも保護を強化する方策の一つとして第三者機関が必要<sup>41</sup>

③住民基本台帳ネットワークシステム最高裁判決（最判平成20年3月6日）の趣旨を踏まえる必要性

番号制度の基盤となる住基ネットに係る同判決の趣旨を踏まえれば、番号制度が備えるべき要件の一つとして、第三者機関等の設置により個人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ることが必要<sup>42</sup>

④国際的な整合性の観点

特定個人情報という限られた範囲ではあるが、その取扱いを監督する機関としては、国際的な潮流を踏まえた独立第三者機関が必要<sup>43</sup>

以上の主張のうち、①は、番号制度が国家（主に行政府）による個人情報の管理を前提とする制度であるため、行政機関の監視に政治的中立性を含めた高度の独立性が必要であるとする、独立行政委員会の根幹的な設置根拠であると言える<sup>44</sup>。②は、特定個人情報がその性質上特に高度な保護を必要とし、取扱いに専門技術性等が必要であるという、①を補完する設置根拠を導き出すものと言えるであろう。③は①と同趣旨の主張であるが、そもそも第三者機関に求められる独立性が独立行政委員会のレベルのものであるならば、番号制度の導入はすなわち委員会の設置を意味するものであったとも言える

---

<sup>41</sup> 宇賀（2013）70～71頁

<sup>42</sup> 「社会保障・税番号大綱」（平成23年6月30日政府・与党社会保障改革検討本部決定）17～18頁

<sup>43</sup> 「個人情報保護ワーキンググループ報告書」（平成23年6月23日）11～12頁（注）

<sup>44</sup> なお『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【逐条解説】』（内閣府大臣官房番号制度担当室）も、独立行政委員会の必要性について、「特定個人情報を保有することとなる（中略）全ての主体について監視又は監督を行うことが可能な機関となるため、国の行政機関を含めたあらゆる監視・監督対象からの独立性を有した存在でなくてはならない」からと説明する（78頁）。

であろう。④は一般の個人情報の保護に関する議論と同様の主張である。

WGにおいてはさらに、新たな独立行政委員会の機能・権限等の検討が行われ、その設置を含む個人情報保護方策を盛り込んだマイナンバー関連法案が立案された。国会に提出された法案は、民主党、自民党及び公明党の間で修正協議が行われたものの、衆議院解散に伴い廃案となっており、その後、総選挙により発足した自民党と公明党の連立政権が修正協議の内容を踏まえて再提出した法案が、平成25年5月に成立している<sup>45</sup>。

このマイナンバー関連4法の内容は、上述の与野党の修正協議により最終的に確定したと言えるが、この協議によって、独立行政委員会に関し旧法案に対して2点の重要な追加がなされている。一つは、特定個人情報保護委員会の権限について、委員会は特定個人情報の取扱いにつき指導及び助言、勧告及び命令、報告及び立入検査を行うことができる<sup>46</sup>、成立した法案では、特定個人情報と共に管理されている特定個人情報以外の個人情報の取扱いに関しても併せて指導及び助言をすることができる<sup>47</sup>とされた点である<sup>48</sup>。もう一つは、成立した法案の附則に、政府は一般の個人情報の取扱いの監視・監督を委員会の所掌事務とすることについて検討を加え、所要の措置を講ずるとする見直し規定が盛り込まれた点である<sup>49</sup>。これらは、将来的に特定個人情報保護委員会が民間部門の個人情報保護全体を担う第三者機関に転化することを事実上方向付けるものであるが<sup>49</sup>、この時点では、国会審議を

---

<sup>45</sup> マイナンバー法、「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施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（平成25年法律第28号）、「地方公共団体情報システム機構法」（同第29号）及び「内閣法等の一部を改正する法律」（同第22号）（本文において以下「マイナンバー関連4法」という。）

<sup>46</sup> マイナンバー法50～52条（現33～35条）

<sup>47</sup> 同50条（現33条）後段

<sup>48</sup> 同附則6条2項

通じてその根拠については明確にされていない<sup>50</sup>。

以上述べた特定個人情報保護委員会設置期の議論では、特定個人情報が特に厳格な保護を必要とし、その監視・監督には国の行政機関を含めた対象からの高度の独立性が必要であるという理由付けが導き出され、独立行政委員会の設置が順当に決定されたと言えるであろう<sup>51</sup>。さらに、特定個人情報保護委員会は、特定個人情報保護の任務のために三条委員会とされたにも関わらず、将来的に民間部門の個人情報保護全体を所管する機関に転化することをいわば織り込まれて発足することとなった。そして、その理由付けについては番号制度の文脈からは導き出されず、(3)で述べる別の文脈から議論がされることとなった。

### (3) 個人情報保護委員会の設置期

基本法をめぐっては、(2)で述べた番号制度の整備の動きと並行して、パーソナルデータ<sup>52</sup>の利活用という文脈での見直しの動きが平成24年頃から具体化することとなる。すなわち、情報通信技術の急速な発展によりビッグデータの利活用等が可能となる中で、個人情報を含むパーソナルデータの利活用を図ることが重要であるとされ、プライバシーの保護や基本法等の定め

<sup>49</sup> なお WG 報告書（注43）にも、「監督対象分野について、当初は、社会保障・税分野が監督対象となるが、将来的には、これを拡大していくことが考えられる」との記述がみられる（11頁）。これは番号の活用分野の見直しに応じた拡大のみならず、個人情報全般への拡大を示唆しているようにも見受けられる。

<sup>50</sup> なお修正協議の経緯について第183回国会衆議院内閣委員会議録第4号（平成25年3月27日）18～19頁（高木美智代委員発言）参照

<sup>51</sup> 特定個人情報という限られた範囲であっても第三者機関が設置された意義について WG 座長が記したものと、注19堀部（2011）11～16頁参照。なお WG においては、さらに高度の独立性を有する会計検査院や人事院も議論の参考にされ、また諸外国のプライバシー・コミッショナーにならった独任制の機関についても議論がされたが、現行法制上採り得る形式の中で最も独立性の高い行政委員会が選択された（宇賀（2013）70頁参照）。

<sup>52</sup> パーソナルデータについての正式な定義はみられないが、例えば注53報告書においては、「個人識別性を有する『個人情報』に限定することなく、広く『個人に関する情報』を『パーソナルデータ』と定義」としている（6頁）。

る個人情報保護のルールとどのように調整を図るのが課題とされるようになった。これに伴い、個人情報保護を担う行政機関の在り方についても、パーソナルデータの適正な利活用を促進するための体制整備という観点から検討が行われることになった。

具体的には、平成25年6月に総務省の研究会が取りまとめた報告書<sup>53</sup>において、パーソナルデータの利活用の促進にはルール整備とともに体制整備が必要不可欠であるとされ、「専門的な知見を有する人材を集め、パーソナルデータの利活用の基本理念及び原則を実質的に判断して、分野横断的に迅速かつ適切に処理していくことを可能とし、かつ、諸外国の制度とも整合のとれた制度とするため」、独立した第三者機関の検討が必要であるとされた<sup>54</sup>。そして、同報告書の内容が盛り込まれた「世界最先端 IT 国家創造宣言」<sup>55</sup>においては、政府の高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT 総合戦略本部）の下に新たな検討組織を設置して、データ利活用ルールの策定を進めるとともに、「監視・監督、苦情・紛争処理機能を有する第三者機関の設置」も視野に入れた制度見直しを進めることとされた<sup>56</sup>。

パーソナルデータを扱うこうした第三者機関に関しては、従前とは異なる設置根拠の主張がみられるようになる。例えば、上記総務省報告書においては、ICT 分野の急速な技術革新やサービスの展開の中で、パーソナルデータの個人識別性の強弱による利活用の判断や、プライバシー性の高低による適正な取扱いの確保、暗号化・匿名化技術の活用などへの対応が求められるとされ、このため第三者機関が高度な専門技術性を備える必要性や、また分野横断的な迅速な事案処理等を行う必要性が主張されるようになった<sup>57</sup>。

---

<sup>53</sup> 総務省「パーソナルデータの利用・流通に関する研究会報告書」

<sup>54</sup> 同37頁

<sup>55</sup> 平成25年6月14日閣議決定

<sup>56</sup> 同別紙25頁

<sup>57</sup> 注53報告書23～30、32～37頁参照

上記閣議決定を受けては、平成25年9月から「パーソナルデータに関する検討会」が開催され、この場で第三者機関の具体的な制度設計が行われることとなった。同検討会においては、既に存在する特定個人情報保護委員会を拡張して第三者機関とすることを念頭に置き、その理由付けや機能・権限の在り方について議論がされている。具体的にみれば、第3回会合において検討会構成員から、独立第三者機関の基本的なデザインとして、特定個人情報保護委員会の機能・権限を引き継ぎながら、加えて①専門性・技術性（テクノロジーに対する理解と政策・法制度の連動／国際動向への対応）、②利害調整・横断性（縦割りの行政機関を超えた対応／マルチステークホルダープロセス）、③準司法的手続（行政機関の保有する個人情報保護に関する不服申立て処理／行政処分や課徴金制度等の事後手続）の機能を備えるべきとし、それぞれの観点から権限を具体化すべきとの提案がなされている<sup>58</sup>。そして、同検討会の検討状況を踏まえたIT総合戦略本部決定<sup>59</sup>を経て、さらに具体的な検討が行われているが、ここでも、第三者機関による分野横断的な法解釈などの見解の提示や、主務大臣からの権限の移管・執行協力及び認定個人情報保護団体の監督等を通じた統一的な法執行の確保など、その専門的知見を活かした省庁横断的な政策立案・実施を重視した議論がなされた。そのほか注目される点として、個人情報をめぐる紛争処理に関して、訴訟とは別の民衆間の紛争処理体制の整備（第三者機関から独立した審査会の設置等）を検討するとされたもの<sup>60</sup>、後に、現下の問題状況からすれば必要性は高く

<sup>58</sup> 第3回会合（平成25年10月29日）資料2（宍戸常寿構成員提出）12～17頁。なお同構成員が第三者機関の機能についてさらに具体的に記したものとして、「パーソナルデータに関する『独立第三者機関』について」『ジュリスト第1464号』（2014. 3、有斐閣）21～23頁参照

<sup>59</sup> 「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」（平成25年12月20日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定）。第三者機関の体制整備によりパーソナルデータの保護と利活用をバランスよく推進し、また国際的な執行協力等の実現など国際的な調和を図るとされている（3頁）。

<sup>60</sup> 第6回会合（平成26年3月27日）資料3（事務局提出）4頁

ないとして事実上撤回されたことが挙げられる<sup>61</sup>。

こうした検討を踏まえた制度改正大綱<sup>62</sup>においては、特定個人情報保護委員会を改組した第三者機関の整備が明記された。その設置の目的は「専門的知見の集中化、分野横断的かつ迅速・適切な法執行の確保により、パーソナルデータの保護と利活用をバランスよく推進するため」であるとされ、業務としては「番号法に規定されている業務に加えて、パーソナルデータの取扱いに関する監視・監督、事前相談・苦情処理、基本方針の策定・推進、認定個人情報保護団体等の監視・監督、国際協力等」を担うものとされた<sup>63</sup>。

同大綱を踏まえて立案され、国会に提出された基本法等改正案は、参議院での修正議決を経て平成27年9月に成立した<sup>64</sup>。法案の国会審議においては、新設する個人情報保護委員会の個々の権限等に関する議論はあったが、設置の目的や機能に関する政府案を超えた特段の主張はみられなかった<sup>65</sup>。

以上述べた個人情報保護委員会設置期の議論をみると、新たな独立行政委員会の設置は、既に存在する特定個人情報保護委員会の改組を前提とするものであったため、検討が比較的スムーズに進んだことが伺える。しかしながら、その設置根拠については、特定個人情報と一般の個人情報との間には性質に大きな断絶があるにも関わらず、議論の進展はみられなかった。すなわち、

---

<sup>61</sup> 第9回会合（平成26年5月20日）資料5（事務局提出）2～6頁。なお課徴金制度についても、直ちに導入することとはされず将来的な検討課題とされた（10～11頁）。

<sup>62</sup> 「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」（平成26年6月24日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定）

<sup>63</sup> 同13頁

<sup>64</sup> 「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年法律第65号。本文において以下「平成27年改正法」という。）

<sup>65</sup> なお、個人情報保護委員会が公的部門の個人情報の監視・監督についても担うべきとの主張があったが、基本法等の改正を踏まえて政府において検討を進めることとされた（第189回国会参議院内閣委員会議録第9号（平成27年5月26日）10頁（相原久美子委員に対する向井治紀政府参考人答弁）参照）。

新たな委員会に関して、①政治的独立性については、特定個人情報の範囲を超えた個人情報全般に関する必要性は議論されず、また②準司法的手続についても、紛争処理機能の整備や課徴金制度の導入が早期に断念されたところ、こうした根幹的な設置根拠が存在しない中で、③パーソナルデータの取扱いに必要な専門技術性や④分野横断的な法執行といった補充的根拠が強調され、これらと国際的な整合性の確保の主張が相まって、個人情報保護委員会の設置根拠を形成するにとどまった。

ここまで述べた経緯を経て、平成28年1月に内閣府の外局として個人情報保護委員会が発足している。なお、委員会発足から約3年後の平成31年1月には、我が国はEUからEU個人データ保護規則に基づく民間部門の十分性認定を受けることとなり、長年の懸念が解消されることになった。

最後に、発足した個人情報保護委員会の年次報告<sup>66</sup>をみると、委員会が独立行政委員会として設置された理由については、「(特定個人情報を保有する) 国の行政機関を含むあらゆる監視・監督機関からの独立性が必要であること」<sup>67</sup>とされている。また、設置の経緯を記した部分には、「欧州諸国やアジア諸国等では(中略)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とる必要があった」<sup>68</sup>との記述がみられる。

#### IV まとめ

Ⅲで述べた個人情報保護委員会の設置の経緯について、若干の補足を加えながら総括すれば次のようになる。

第二次世界大戦時の差別や迫害の歴史への反省から、個人情報を人権として捉える欧州諸国とは異なり、我が国においては、個人情報保護をプライバ

---

<sup>66</sup> 『平成30年度個人情報保護委員会年次報告』

<sup>67</sup> 同第1章第2節前文

<sup>68</sup> 同第1章第1節2

シーの人格的利益の保護と結び付けて捉える考え方は強くない<sup>69</sup>。そして、欧米諸国の制度にならって立案した基本法も、プライバシーの保護を念頭に置いてはいるものの、権利利益の内容ではなく、個人情報の取扱いに関するルールを定めるものとなっている<sup>70</sup>。このため、個人情報保護を担う機関についても、欧州諸国が政府から独立した第三者機関を置いたのとは異なり、我が国においては、主務大臣ないし内閣から独立した委員会に担わせるという発想は乏しく、理解も進んでいなかった。(第Ⅰ期)

しかしながら、個人情報保護制度導入の初期段階から、制度の国際的な整合性を求める主張がみられ、特にEU 個人データ保護指令に基づく十分性認定において独立した監督機関の存在が考慮されていたことなどから<sup>71</sup>、国際的な事業活動の円滑化等のために、欧州諸国にならった第三者機関の導入を求める主張が次第に強くなった。他方で、国内のイベントとして番号制度の導入が喫緊の課題になると、特定個人情報の政府による管理といった性質などから、政治的中立性を備えた独立監督機関がむしろ政府により積極的に必要とされるようになった。こうした新たな組織の設置は、我が国の行政管理の在り方からすれば極めてハードルが高いが、番号制度の導入という命題の実現のために、個人情報保護の一部を担う独立行政委員会が設置された。(第Ⅱ期)

他方、ビッグデータ時代を迎え、個人情報を含むパーソナルデータの利活用の推進が課題となる中では、従来の主務大臣制よりむしろ、パーソナルデータの取扱いに関する専門技術性を備え、省庁横断的な統一的な法執行を行う

---

<sup>69</sup> 第189回国会参議院内閣委員会議録第9号21頁(山本太郎委員に対する山口俊一國務大臣答弁)参照

<sup>70</sup> 注30に同じ

<sup>71</sup> 2016年に採択されたEU 個人データ保護規則においては、十分性認定の考慮要素として独立した監督機関の存在が明文化された(石井夏生利『新版 個人情報保護法の現在と未来』(2017、勁草書房)166~169頁参照)。

第三者機関の方が、分野横断的な事業活動にとっては対応しやすく、また国際的な事業展開の観点からも望ましいという考え方が生じてきた。この対応のために、主務大臣制を改め第三者機関に移行することは、行政管理の側面からは、財源なく組織を新設するならばハードルが高く、また理論的な側面からも、従来の独立行政委員会の設置の考え方からすれば容易なものではない。しかしながら、こうした検討は特定個人情報保護委員会の発足を横目で見ながら行われ、同委員会をベースとすることによって、前者の財源の課題を乗り越えることができたため、理論的な課題はともかくとして、我が国において個人情報保護を担う独立行政委員会の設置が比較的スムーズに実現された。（第Ⅲ期）

もちろん、個人情報保護委員会の設置が、番号制度の導入というイベントにより現実化したとするこうした見方は、一面的な見方であって、むしろ、特定個人情報の保護・利用も個人情報の保護・利用の高度化された一形態なのであるから、一連の過程を、個人情報保護という時代や社会の要請に応じた行政組織の発展として捉えることもできるであろう。

以上の考察を踏まえて、個人情報保護委員会ないし独立行政委員会の設置根拠に関して以下の点を指摘したい。

個人情報保護委員会が独立行政委員会の形態を採ることが順当であるとしても、その設置根拠については改めて整理が必要である<sup>72</sup>。Ⅲで具体的に考察したとおり、これまでの議論をみても、①政治的独立性の必要性について

<sup>72</sup> 「パーソナルデータに関する検討会」において第三者機関の制度設計が行われていた途上、宍戸（2014）は、独立行政委員会の機能のうち③専門技術性及び④省庁横断的政策の実施については第三者機関に具現化できるとしつつ、①政治的中立性、②準司法的手続及び⑤関係者間の利害調整については、（1）基本法の基本理念の明確化においてプライバシーの人格的利益性と要保護性にどのような力点を置くか、（2）行政機関等が保有する個人情報の取扱いに関する不服申立て処理に第三者機関が関わるかどうか、（3）第三者機関に課徴金制度が導入されるかどうかの3点によって、機能に相当の違いが生じると分析していた（22～23頁）。実際に設置された委員会をみると、これらの3点に基づく機能は具現化されていない。

は特定個人情報情報の範囲を超えた部分について議論されておらず、②準司法的手続についてはそもそも採用されていない。③専門技術性及び④分野横断的な統一的な法執行といった点は強調されてきたが、これらの要請が他の行政分野に比べて高いことは説明されていない<sup>73</sup>。なお国際的な整合性は委員会の担うべき機能の説明になっていない。

この整理においては、同じ独立行政委員会である公正取引委員会(以下「公取委」という。)に関する曾我部真裕の考察<sup>74</sup>が一つの視座を与えるように思われる。曾我部は、公取委の存立の合理性について、従来主張されてきた①行政における政治的中立性・政策的一環性、②専門的知識に基づく公正な処理、③準司法的な慎重な争訟手続といった観点からの説明には疑問があるとする<sup>75</sup>。その上で、公取委の審判業務といった受動的な法の適用業務よりも、能動的な活動<sup>76</sup>に着目し、これは独占禁止法の定める「国民経済の民主的で健全な発達」(法1条)という長期的な公益の実現のため、立法者が「公正且つ自由な競争」(同条)の促進という手段を、内閣から独立した公取委に委ねたものであるとする。すなわち、競争政策という政府や国会が短期的な手法を選考しがちな行政分野において、長期的な公益の確保を図るため、競争促進のための任務の遂行について内閣からの独立性を認めているというわけである<sup>77</sup>。

個人情報保護の分野において、政府や国会が短期的な目標に向かいがちで

---

<sup>73</sup> 例えば、従前個人情報保護行政を所管していた消費者庁をみても、同庁の担う消費者行政も③・④の要請が極めて高いと考えられる。同庁は縦割りであった消費者行政の一元化を実現するために創設されが、独任制の行政機関とされている。

<sup>74</sup> 曾我部真裕「公正取引委員会の合憲性について」『経済社会と法の役割』(2013、商事法務)

<sup>75</sup> 同26～28頁

<sup>76</sup> 例えば産業の実態調査、事業者への相談指導活動、ガイドラインの公表、競争促進のための政策企画機能、景表法と下請法の運用を通じた消費者政策と中小企業政策の機能等が例示されている(同28～29頁)。

<sup>77</sup> 同29～31頁

あると言えるのかはさておき、同分野が比較的新しい行政分野であり、「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」（基本法1条）を目的とする法制度の下で、長期的な視点に立ちながら保護と利活用のバランスのとれたルール形成を必要としていることは確かであって、個人情報保護委員会は様々な権限<sup>78</sup>を活用してその中核的な役割を果たすことを期待されていると言えるのではないか。また、こうした長期的な視点に立った公益の確保やルール形成という機能は、Iで述べた近年設置ないし設置が検討された独立行政委員会のうちいくつかにも共通してみられるように思われ<sup>79</sup>、今後の独立行政委員会の在り方をめぐる議論にも影響を与え得るものと考えられる。

折しも、平成27年改正法附則12条3項（いわゆる「3年ごと見直し」規定）に基づく基本法の見直しが行われており、既に改正法案が国会に提出されている<sup>80</sup>。加えて、個人情報保護委員会の機能にさらに大きな変容を与え得る動きとして、同条6項に基づき、行政機関等の保有する個人情報の保護に関する規定<sup>81</sup>を基本法に集約・一本化し、委員会が一元的に所管するよう措置を講ずる方向で検討が進められている<sup>82</sup>。これが実現されれば、行政事務遂

<sup>78</sup> 基本方針の策定・推進、個人情報取扱事業者等の監視・監督、苦情のあっせん、認定個人情報保護団体の認定、広報・啓発、調査・研究等

<sup>79</sup> 少なくとも原子力規制委員会及び人権委員会の機能にはこのような要素が読み取れると考えられる。

<sup>80</sup> 「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」（第210回国会閣法第48号）。なお同法案は、個人情報の保護の側面では個人の請求権の拡充、事業者による不適正な利用の禁止の明確化、第三者提供の条件の厳格化等を、利活用の側面では仮名加工情報の創設等を定める内容とされており、委員会の設置根拠の議論に影響を与えるものとはならないように見受けられる。

<sup>81</sup> 現在は、総務省所管の「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」及び「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」に規定されている。

<sup>82</sup> 関係省庁によるタスクフォース（「個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォースの開催について」（令和元年12月25日関係省庁申合せ））及び有識者検討会において検討が行われている。

行上多種多様な個人情報保有する行政機関等に対し、独立行政委員会たる個人情報保護委員会が監視・監督を行うことになり、委員会には従来とは質の異なる機能・業務が付加されることになる<sup>83</sup>。さらには、地方公共団体における個人情報の取扱いについても、現在は各自治体の条例によっているところ、法による一元化を含めた規律の在り方等の検討が行われている<sup>84</sup>。

こうした動きは、本稿における時期区分にならえば、個人情報保護委員会の機能・権限を拡充する「第Ⅳ期」に当たると言えるだろう。言うまでもなく、個人情報をめぐる技術的、社会的な急速な変化の中で、委員会に期待される役割は拡大していく。他方で、その機能・権限は、現行制度の延長として整備されるのみならず、常に「独立行政委員会」たる委員会の存立から説明される必要があるだろう。

今後も、個人情報保護委員会及び他の独立行政委員会の在り方について、考察や検討が深められることを期待したい。

---

<sup>83</sup> なお現状でも、委員会は行政機関等による個人情報の取扱いに関して、特定個人情報及び非識別加工情報（行政機関法2条8項、独立行政法人等法2条8項）については監視・監督権限を有している。

<sup>84</sup> 個人情報保護委員会が関係者による懇談会を開催している（「地方公共団体の個人情報保護制度に関する懇談会の開催について」（令和元年10月25日個人情報保護委員会決定））。

（参考）我が国の個人情報保護制度に係る主な経緯

- 昭和55年 9月 プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに  
（1980年） 関する OECD 理事会勧告採択
- 昭和63年12月 「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  
（1988年） 法律」（法律第95号）成立
- 平成 7年10月 個人データの処理に係る個人の保護及びその自由な流通に関する欧州  
（1995年） 議会及び理事会指令採択
- 平成11年11月 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  
（1999年） 情報保護システムの在り方について（中間報告）」
- 平成12年10月 情報通信技術（IT）戦略本部個人情報保護法制化専門委員会「個人情報  
（2000年） 保護基本法制に関する大綱」
- 平成15年 5月 「個人情報の保護に関する法律」（法律第57号）等関連 5 法成立  
（2003年）
- 平成19年 6月 内閣府国民生活審議会「個人情報保護に関する取りまとめ（意見）」  
（2007年）
- 平成23年 1月 政府・与党社会保障改革検討本部「社会保障・税に関わる番号制度に  
（2011年） ついての基本方針」
- 6月 政府・与党社会保障改革検討本部社会保障・税に関わる番号制度に関  
する実務検討会個人情報保護ワーキンググループ報告書  
政府・与党社会保障改革検討本部「社会保障・税番号大綱」
- 7月 内閣府消費者委員会個人情報保護専門調査会「報告書～個人情報保護  
法及びその運用に関する主な検討課題～」
- 平成25年 5月 「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  
（2013年） る法律」（法律第27号）等関連 4 法成立
- 6月 総務省パーソナルデータの利用・流通に関する研究会「報告書～パー  
ソナルデータの適正な利用・流通の促進に向けた方策～」  
「世界最先端 IT 国家創造宣言」（閣議決定）

7月	OECD プライバシー・ガイドライン改正
12月	高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針」
平成26年1月 (2014年)	特定個人情報保護委員会発足
6月	高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」
平成27年9月 (2015年)	「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」(法律第65号) 成立
平成28年1月 (2016年)	個人情報保護委員会発足
4月	EU 個人データ保護規則 (GDPR) 採択
5月	「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係法律の整備に関する法律」(法律第51号) 成立
平成29年5月 (2017年)	改正個人情報保護法全面施行 (個人情報保護委員会への監督権限の一元化)
平成31年1月 (2019年)	GDPR に基づく欧州委員会による我が国に対する十分性認定
令和元年12月	個人情報保護委員会「個人情報保護法 いわゆる3年ごと見直し制度改正大綱」
令和2年3月 (2020年)	個人情報保護制度の見直しに関する検討会開催  「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」国会提出
[今後の予定]	
令和3年 (2021年)	個人情報保護制度一元化法案の通常国会提出