

平成27年(ワ)第570号 マイナンバー離脱等請求事件

原告 坊 真彦 外49名

被告 国

## 準備書面 6

平成30年4月20日

金沢地方裁判所民事部合議A係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 岩 淵 正 明



### 第1 はじめに

従前の主張のとおり、原告は、本件について住基ネット判決（最判平成20年3月6日民集62巻3号665頁）の射程が及ばないものと考えている。

もともと、仮に、本件について、住基ネット判決の射程が及ぶとしても、住基ネット判決は、マイナンバー法の下における情報のやりとりについて「法律」に基づくことを厳格に求めていると解釈されるところ、以下の理由より、マイナンバー法は「法律」に基づかない情報のやりとりを認めるものであるから、同判決の趣旨に反し、そして、憲法13条後段、同41条の趣旨に反しているといえることから、違憲である。

マイナンバー法は、社会保障、税、災害対策の3分野について、分野横断的な共通の番号を導入することで、個人の特特定を確実かつ迅速に行うことが可能にし、行政の効率化、国民の利便性の向上、さらに公平・公正な社会を実現するものであるなどと一般的には説明されている。しかし、その文言を読み解くと、すでに主張しているところ以外にも憲法上の重大な問題があることが分か

った。

## 第2 問題となるマイナンバー法の枠組み、規定について

### 1 法9条5項及び法20条

- (1) 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（以下「マイナンバー法」、または「法」という。）では、行政機関による個人番号の利用範囲を定める法9条5項において、以下のとおり規定している。「前各項に定めるもののほか、第十九条第十二号から第十六号までのいずれかに該当して特定個人情報の提供を受けた者は、その提供を受けた目的を達成するために必要な限度で個人番号を利用することができる。」（法9条5項）

また、特定個人情報の収集・保管の制限を定める法20条では、以下のとおり規定している。

「何人も、前条各号（法19条各号のこと—原告代理人注）のいずれかに該当する場合を除き、特定個人情報（他人の個人番号を含むものに限る。）を収集し、又は保管してはならない。」（法20条）

- (2) これらにより、マイナンバー法が、個人番号を利用し、特定個人情報を収集、保管することを行政機関に許容している場合が読み取れる。

それは、法19条12号ないし16号に該当して特定個人情報の提供を受ける場合である。つまり、法19条12号ないし16号に該当して特定個人情報の提供を受けた者は、当該個人番号を利用し、特定個人情報を収集、保管することができるのである。

### 2 法19条各号

(1) それでは、法19条12号ないし16号はどのような規定か。

そもそも、法19条12号ないし16号を含む法19条各号には、特定個人情報の提供を禁止を定める同条柱書（「何人も、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、特定個人情報の提供をしてはならない。」）の規定を解除する場合、すなわち、特定個人情報の提供が許容される場合を個別に規定している。

ここでは、法19条各号のうち、法19条16号を取り上げる。

(2) 法19条16号は、以下の規定である。

「その他これらに準ずるものとして個人情報保護委員会規則で定めるとき。」（法19条16号）

この法19条16号により、個人情報保護委員会が制定する規則により特定個人情報の提供が認められる。

この場合には、情報提供ネットワークシステムの使用は義務づけられない（法19条7号等参照）。そのため、同システムによる情報提供の記録及び保存（法23条3項）はされず、その結果、国民が情報提供等記録開示システム（いわゆる「マイナポータル」）を利用して確認、監視することはできない（法附則6条3項）。なお、これは、法19条14号に規定する場合なども同様である。

(3) この点、法19条14号については、捜査機関、公安審査委員会（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施行令26条、同別表9号）などに広範な特定個人情報の収集・保管を許すものであり、それらの行政機関による独自のデータマッチング等に伴う情報の濫用の危険があると考えられるが、ここではその問題には触れない。

第3 住基ネット判決から導かれる合憲性判定のメルクマール（「法令等の根拠に

基づき」とは)

- 1 さて、住基ネット判決（最判平成20年3月6日民集62巻3号665頁）では、以下のように述べられている。

「住基ネットによる本人確認情報の管理、利用等は、法令等の根拠に基づき、住民サービスの向上及び行政事務の効率化という正当な行政目的の範囲内で行われているものといえることができる。住基ネットのシステム上の欠陥等により外部から不当にアクセスされるなどして本人確認情報が容易に漏えいする具体的な危険はないこと、受領者による本人確認情報の目的外利用又は本人確認情報に関する秘密の漏えい等は、懲戒処分又は刑罰をもって禁止されていること、住基法は、都道府県に本人確認情報の保護に関する審議会を、指定情報処理機関に本人確認情報保護委員会を設置することとして、本人確認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ていることなどに照らせば、住基ネットにシステム技術上又は法制度上の不備があり、そのために本人確認情報が法令等の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じているということもできない。」

住基ネット判決では、以上に加え、住基法の目的外利用の制限は実効性が無いとはいえないこと、さらに、データマッチングされ、本人の予期しないときに予期しない範囲で行政機関に保有され、利用される具体的な危険が生じているとはいえないことを根拠にして、住基ネットを合憲であると判断した。

- 2 ここで、以上の内容に関する重要な指摘がある。それは、山本龍彦教授（慶應義塾大学法科大学院教授、憲法学）による指摘である。

「住基ネット判決は、住基ネットが「〔個人〕情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」を侵害するか、という問題設定を行った。そこでまず本判決が検討したのは、住基ネットを通じて各機関でやり取りされることになる「本人確認情報」の性質であった。上述のように、本人確認情報は、氏名、生年月日、性別、住所から成る4情報にコード等を加えたもの、別言すれば、索引としてのコードに、実体としての4情報を付着させたものであるが、本判決は、まず4情報について、単なる個人識別情報であるという秘匿性の低さと、住民基本台帳制度の下で「以前から」各市町村において管理等されてきたとともに、「法令に基づき必要に応じて他の行政機関等に提供され、その事務処理に利用されていた」という旧知性を指摘した（住基ネット導入以前から、アナログ式方法により各機関で既にやり取りされてきた）。そしてコードについては、それが他の個人情報（実体情報）を検索・名寄せするマスターキーとして使われる可能性を重視し、その秘匿性を高く見積もる考えを斥け、所定の「目的に利用される限りにおいては」と留保を付けながらも、その秘匿性を4情報と同様、低く捉えた。…本判決は、以上のような情報の性質に関する吟味を行った後で、住基ネットにおける情報実践が、果たして「みだりに第三者に開示又は公表されない自由」を侵害するといえるか、という本題の検討に入っている。ところで、「みだりに」（妄りに、濫りに）という言葉は、「むやみに。わけもなく。思慮もなく。無作法に」といった意味をもつ（『広辞苑〔第6版〕』）。したがって、この語義に忠実であれば、例えば一定の作法の下、適切な「わけ」（理由）あってなされた開示や公表は、「みだりに」なされたものとはいえず、上記自由を侵害しないことになる。本判決は、この点で、まず住基ネットによる本人確認情報のやり取りが、「〔①〕法令等の根拠に基づき、〔②〕住民サービスの向上及び行政事務の効率化という正当な行政目的の範囲内で行われている」点を指摘し、それが「わけもなく」、「むやみに」なされるものでないこと、すなわち、（少なくとも建前上は）「みだりに……開示又は公表されない自由」を侵害するものでないことを論証している。要するに、住基ネットにおける情報のやり取りは、①形式的理由（「法令等の根拠」と、②実質的理由（「住民サービスの向上及び行政事務の効率化」）の双方によって適

切な範囲内にとどめられているというのである。ただ、後に番号制を検討することとの関係で確認しておくべきは、本判決が、本人確認情報の秘匿性を強調しているにもかかわらず、上記①（形式的理由）について、実質的には「法律」の根拠まで求めているということである。例えば、住基法30条の7第3項は、都道府県知事は住基法の別表に定められた事務の処理に関して住民の居住関係の確認のための求めがあった場合に限り、国の機関等に本人確認情報を提供できることとしている（当該都道府県の区域内の市町村への提供も同様）。さらに、同法30条の34は、かかる情報の受領者は、住基法の定めるところにより当該事務の処理に関し本人確認情報の提供を求めることができることとされているものの遂行に必要な範囲内で、受領した本人確認情報を利用等できるとしている。これは、住基ネットを利用した情報のやり取りが、行政自身の手によって闇雲に拡大されていくことを防ぎ、その拡張に当たっては、常に法律による民主主義的な承諾を求める趣旨であると思われる。」（甲21（山本龍彦「番号制度の憲法問題—住基ネット判決から考える」同『プライバシーの権利を考える』213～214頁））

「住基ネット判決により、確かにセキュリティ「構造」の問題が、個人情報保護法制の問題を超え、憲法問題となった。とはいえ、判例上も、構造さえ整備されていれば、情報NWS（ネットワークシステム—原告代理人注）上の個人情報のやり取りがすべて許容されていると考えているわけではない。「構造」は、そこで実際に行われる情報実践が、憲法上許容された情報流通の範囲内にとどまっていることを担保するものに過ぎず、範囲それ自体を決定するものではない。所与の範囲自体が憲法上許容されていなければ、構造は、皮肉にも違憲の情報流通を保護するだけである。この点で、そもそも番号法が、番号制度の下での情報のやり取りを、憲法上許容される範囲内にとどめているかが問題となる。住基ネット判決に照らせば、その指標となるのが、①形式的理由と②実質的理由であった。」、「住基ネット判決は、①として、住基ネットによる情報のやり取りが「法令等」に根拠づけられていることに求めた。」（甲21（山本龍彦「番号

制度の憲法問題—住基ネット判決から考える」同『プライバシーの権利を考える』222頁)

さらに、山本教授は続ける。

「上述のように、ここでいう「法令等」は、実質的には「法律」を意味しているように思われるが、「法令等」という文言から別論もありえよう。ただ、もし番号制度の下でやり取りされる情報が、本人確認情報より明らかに秘匿性が高ければ、確実に「法律」の根拠まで、すなわち、確固たる民主主義のお墨付きまでが要求されるものと解される。」、「住基ネットでやり取りされる情報は、住民票コードと4情報から構成される「本人確認情報」と相場が決まっていたが、番号制度で扱う特定個人情報は「番号+x(実体情報)」であり、このxは、機関間の個々のやり取りによって変わりうる…。…秘匿性の高いものもあれば、低いものもあろう。」、「番号制度の背景には税と社会保障の公正という問題があり、番号と紐付けられるxとして、もともと税や社会保障に関する比較的センシティブな情報が予定されていることを踏まえれば、番号制度でやり取りされる特定個人情報は、さしあたり秘匿性の高いものと捉えておくべきであろう。こう解すると、そのやり取りについては、「法律」(法律の具体的な授権に基づいて制定された命令や、条例を含む)に基づくことが厳格に求められると解すべきである。番号制度の下における情報の流れは、我々自身が民主的にデザインし、コントロールすべきもので、行政自身の手による流通経路の「自己増殖」は憲法上決して許されるべきではない。」、「NWSは、けじめのつきにくい曖昧な世界であるからこそ、断固たるけじめが必要である。」(甲21(山本龍彦「番号制度の憲法問題—住基ネット判決から考える」同『プライバシーの権利を考える』222～223頁))

- 3 すなわち、山本教授は、住基ネット判決によれば、住基法より秘匿性の高い情報が扱われるマイナンバー法の下における情報のやりとりについて「法律」

(法律の具体的な授権に基づいて制定された命令や、条例を含む)に基づくことを厳格に求めている(住基法を合憲とした根拠の一つである)と解釈される  
ところ、マイナンバー法の下における情報のやり取りについて、具体的な「法律」の根拠を欠く情報のやり取りは、違憲であると論じている。

- 4 なお、同様の趣旨の指摘を行う学者は他にもいる。以下、小山剛教授(慶應義塾大学法学部教授、憲法学)による指摘である。

「本人の同意に代わりうるものは、法律である。法律で取得目的・利用範囲を特定しないと、行政機関個人情報保護法に反しない範囲で利用範囲が自己増殖的に拡大していくのは、自然なことである。そして、権利制限および違憲性がどの時点で発生したのかについても、事後的な利用の段階ではなく、…どのように利用されるのかが特定されていない中で、…段階で発生したと考えるべきではないだろうか。利用範囲の自己増殖の危険は、法律による「特定」の欠如と不可避に結びついているためである。」、「本判決は、住基ネットを合憲と判断するにあたり、「法令の根拠」、個人情報保護のための「制度的措置」、「目的外利用禁止」を指摘している。この点は、ドイツ連邦憲法裁判所の国勢調査判決—優越する公益、法律の根拠、目的の特定性、比例原則、組織・手続的予防措置—と、相当程度に一致する。」(甲22(小山剛「住基ネット訴訟—単純個人情報の憲法上の保護」長谷部編『論究憲法 憲法の過去から未来へ』225~226頁))

- 5 さらに、マイナンバー法においてその情報のやり取りについては、「法律」(法律の具体的な授権に基づいて制定された命令や、条例を含む)に基づくことが厳格に求められるとする、この住基ネット判決から導かれる点については、従来の憲法学において委任立法の限界として説明されてきたところと問題意識を一にする。それは、行政権による恣意的な立法の危険という問題である。

そこで、マイナンバー法の具体的な規定を検討するにあたり、委任立法の限



界について述べた、猿払事件（最大判昭和49年11月6日刑集28巻9号393頁）の大隅裁判官ら4名の反対意見を引用する。

「国公法一〇二条は、上述のように、禁止行為の内容及び範囲を直接定めないのでこれを人事院規則に委任しており、そのためにかかる委任の適否について問題が生ずることは、さきに指摘したとおりである。そこでこの点について順次考察するのに、まず一般論として、国会が、法律自体の中で、特定の事項に限定してこれに関する具体的な内容の規定を他の国家機関に委任することは、その合理的必要性があり、かつ、右の具体的な定めがほしいままにされることのないように当該機関を指導又は制約すべき目標、基準、考慮すべき要素等を指示してするものであるかぎり、必ずしも憲法に違反するものということとはできず、」、「違反に対し刑罰が科せられる場合における禁止行為の規定に関しては、公務員関係の規律の場合におけると同一の基準による委任を適法とすることはできない。けだし、前者の場合には、後者の場合と、禁止の目的、根拠、性質及び効果を異にし、合憲的に禁止しうる範囲も異なること前記のとおりであつて、その具体的内容の特定を委任するにあつては、おのずから別個の、より厳格な基準ないしは考慮要素に従つて、これを定めるべきことを指示すべきものだからである。しかるに、国公法一〇二条一項の規定が、公務員関係上の義務ないしは負担としての禁止と罰則の対象となる禁止とを区別することなく、一律一体として人事院規則に委任し、罰則の対象となる禁止行為の内容についてその基準として特段のものを示していないことは、先に述べたとおりであり、また、同法の他の規定を通覧し、可能なかぎりにおける合理的解釈を施しても、右のような格別の基準の指示があると認めるに足りるものを見出すことができない。これは、同法が、両者のいずれの場合についても全く同一の基準、同一の考慮に基づいて禁止行為の範囲及び内容を定めることができるとする誤つた見解によつたものか、又は憲法上前記のような区別が存することに思いを致さなかつたためであるとしか考えられない。それゆえ、国公法一〇二条一項における前記のごとき無差別一體的な立法の委任は、少なしとも、刑罰の対象となる禁止行為の規定の委任に関するか

ぎり、憲法四一条、一五条一項、一六条、二一条及び三一条に違反し無効であると断ぜざるをえないのである。」

すなわち、大隅裁判官ら4名の反対意見では、委任立法の限界に関して、委任された機関を「指導又は制約すべき目標、基準、考慮すべき要素等」を委任する法律の中で指示すること、そして、当該規定により侵害されうる憲法上の権利の性質も考慮して当該指示内容の合憲性を論ずべきことを求めている。

これは、マイナンバー法において、情報のやり取りが「法律」（法律の具体的な授権に基づいて制定された命令や、条例を含む）に基づくといえるか否かを検討する上でも参考にすべきである。

#### 第4 法19条16号は憲法13条後段及び同41条の趣旨に反し違憲である

- 1 以上を前提にして、マイナンバー法における情報のやり取りについて、「法律」（法律の具体的な授権に基づいて制定された命令や、条例を含む）に基づくといえるか否かを検討する。
- 2 法19条16号は、先に述べたとおり、「その他これらに準ずるものとして個人情報保護委員会規則で定めるとき。」と規定するだけである。確かに、「これらに準ずるもの」という基準はあるものの、法19条は、その1号から15号まで特定個人情報の提供が認められる例を広汎に規定しており、また、同15号の「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合において、本人の同意があり、又は本人の同意を得ることが困難であるとき」のように抽象度の高い規定も認められる。そして、マイナンバー法においてやり取りされる情報が税や社会保障に関する比較的センシティブな、秘匿性の高い情報であることから憲法上も特に保護すべき情報であることに鑑みれば、「これらに準ずるもの」という基準のみでは、具体的な基準、考慮すべき要素等が提示されているとはいえない。逆から言えば、同号により規定された規則は、法律の具体

的な授権に基づいて制定された規定とはいえない。

この点、個人情報保護委員会規則に委任する他の規定として、個人情報保護法24条（外国にある第三者への提供の制限を定める規定）では、「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の保護に関する制度を有している外国として個人情報保護委員会規則で定めるもの…」とか、「個人データの取扱いについてこの節の規定により個人情報取扱事業者が講ずべきこととされている措置に相当する措置を継続的に講ずるために必要なものとして個人情報保護委員会規則で定める基準…」のように、規則制定の際に考慮すべき要素が一応明示されているところ、これらに比しても、法19条16号の規定は、具体的な基準や考慮すべき要素等を提示していないものであるといえ、不十分な規定であると言わざるをえない。

確かに、個人情報保護委員会は、行政機関や事業者等、特定個人情報の取扱者に対して、必要な指導・助言や報告徴収・立入検査を行い、法令違反があった場合には勧告・命令等を行う専門性の高い機関ではある。しかし、そうであるからといって、行政機関が個人番号を利用し、特定個人情報を収集、保管することについて、広範な裁量による規則制定を認めてよいことにはならない。なぜなら、同委員会は国会による民主的コントロールは受けておらず、同委員会の判断であっても、「法律」と同視することは許されないからである。

この点につき、山本教授は、次のように述べている。

「委員会は、あくまで法律で定められた範囲どおりに番号制度が運用されていることを担保する監視機関であって、その範囲を決定する機関ではない。委員会は、情報技術に関する豊富な専門知識を有するが、これは技術面にかかわる「立法」（指針等の策定）を行う正当性を与えるものであっても、情報経路の決定・拡張する「立法」を行う正当性を与えるものではない。したがって、委員会規則のみに基づいてなされる個人情報の提供は、形式的根拠を欠くものとして違憲と解すべきであろう。」（甲21（山本龍彦

「番号制度の憲法問題—住基ネット判決から考える」同『プライバシーの権利を考える』  
224頁) )

3 したがって、法19条16号による委任の範囲は、抽象的で広汎であり、そこに、「指導又は制約すべき目標、基準、考慮すべき要素等」はなく、同号により規定された規則は、法律の具体的な授権に基づいて制定された規定とはいえない。

以上のとおり、法19条16号は、「法律」（法律の具体的な授権に基づいて制定された命令や、条例を含む）に基づかない、特定個人情報の収集・保管等を認めるものであり、住基ネット判決の趣旨に違反している。よって、かかる規定を含むマイナンバー法は、憲法13条後段、同41条の趣旨に反し、違憲である。

以 上