

平成27年（ワ）第34010号

平成28年（ワ）第9404号

マイナンバー（個人番号）利用差止等請求事件

原告 関口博ほか40名

被告 国

準備書面（9）

2019年（令和元年）12月2日

東京地方裁判所民事第26部合議2係 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 水 永 誠 二

同 瀬 川 宏 貴

同 出 口 かおり

同 小 峰 将太郎

第1 はじめに

本書面では、被告第5準備書面に対する反論を行う。

具体的には、憲法41条との関係で、

①番号法19条14号及び16号が、憲法41条により禁止される命令への白紙委任を行うものであって違憲であること、

②番号法施行令第25条・別表各号が、番号法19条14号による委任の範囲を、特定個人情報保護委員会規則が、番号法19条16号による委任の範囲を、それぞれ逸脱するものであって違憲かつ違法であること、

の2点について述べる。

原告は、準備書面(8)において、番号法19条14号及び16号が極めて広範に特定個人情報の提供・利用を可能とするものであり、かつ、現に番号法施行令で、破壊活動防止法による調査などおよそ番号法の目的と関係のない分野で個人番号を提供・利用を可能としていることを指摘した。

これを憲法41条との関係でいえば、番号法19条14号及び16号は、憲法41条により禁止される命令への白紙委任を行うものであって違憲であり、仮にそうではないとしても、すなわち同条14号及び16号の規定を限定的に解釈して合憲であるとしても、番号法施行令25条・別表各号、特定個人情報保護委員会規則は委任の範囲を逸脱するものであって違憲かつ違法である。以下、詳述する。

第2 番号法19条14号及び16号が憲法41条により禁止される命令への白紙委任を行うものであって違憲であること

1 憲法41条の意義と委任立法

(1) 憲法41条の意義

憲法41条は、「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。」と定める。

ここで、国会が「唯一の」立法機関であるとは、実質的意味の立法は、もっぱら国会が定めなければならないことを意味し、そこには、①国会による立法以外の実質的

な意味の立法は、憲法の特別の定めがある場合（議員規則、最高裁判所規則）を除いて許されないこと（国会中心立法の原則）

②国会による立法は、国会以外の機関の参与を必要としないで成立すること（国会単独立法の原則）

の2つの意味が含まれている（芦部信喜『憲法第7版』（岩波書店）307頁参照）。

この「国会中心立法の原則」によれば、実質的意味の立法は、国会のみが行うことができ、行政がこれを行うことはできない。

（2）委任立法の位置づけとその限界

もともと、今日の社会福祉国家においては、国家の任務が増大し、①専門的・技術的事項に関する立法や、②事情の変化に即応して機敏に適応することを要する事項に関する立法の要求が増加し、また、③地方的な特殊事情に関する立法や、④政治の力が大きく働く国会が全面的に処理するのに不適切な、客観的公正のとくに望まれる立法の必要が増加した。

委任立法は、このような実際上の必要から条理上認められると解されているが、基準なき広範な委任は、国家機関と権能に関する憲法上の取決めを破壊するものとなるため、個別・具体的でない委任、すなわち白紙委任は許されない。

また、この委任立法に関しては、上記のような、委任を行う法律側の問題のほか、委任を受けた命令側の問題、すなわち、委任に基づいて定められた命令が、法律による委任の範囲を逸脱していないかという問題も生じることとなる。

法律による委任の範囲を逸脱して命令を定めることは、当該法律に反し違法であるとともに、行政が実質的な意味の立法を行うものとなり、憲法41条に反し違憲となる。

（3）憲法適合性の判断基準

ア 判例の概観

上記の白紙委任の問題に関し、個別・具体的な委任といえるかが争われた最も著名な例としては、公務員の政治的行為を制限する国家公務員法102条1項が、例示の定めはあるものの、「人事院規則で定める政治的行為をしてはならない」という

ような、禁止される「政治的行為」が何かをほとんど規則に一任していることが問題となった、いわゆる猿払事件最高裁判決（最大判昭和49・11・6刑集28巻9号393頁）がある。

この猿払事件最高裁判決において、多数意見中に、白紙委任の有無の判断の前提となるような一般論は示されていないが、4名の裁判官による反対意見は、授權規定の憲法適合性に係る一般論として、「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、また、右の指示も、委任を定める規定自体の中でこれを明示する必要はなく、当該法律の他の規定や法律全体を通じて合理的に導き出されるものであってもよいと解される。」としている。

この部分は、反対意見中に示されたものではあるが、昭和49年度最高裁判所判例解説刑事篇243頁（香城敏麿）は、「委任の限度に関する一般論及び公務員関係の規律の対象となる行為の規定の委任についての見解は、多数意見と異なるものではなく、むしろこれを補足するものとして十分に参考に値する内容をもっている。」として、反対意見が示した上記の一般論は多数意見の立場と異なるものではない旨の説明を行っている（判例タイムズ第1423号117頁参照）。

なお、上記判決において、最高裁は国家公務員法102条1項の規定を白紙委任とは認めなかったが、学説では、この委任はやはり白紙的だとみる見解が支配的である（芦部信喜『憲法第7版』（岩波書店）308頁）。

イ 憲法適合性の判断基準

以上からすれば、番号法19条14号及び16号による命令への委任の憲法適合性の判断は、上記の判断基準、すなわち、他の国家機関への委任について合理的必要性があり、かつ、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

否かによって判断されるべきである。

2 他の国家機関への委任に合理的必要性がないこと

(1) 総論

上記でみたとおり、番号法19条14号及び16号による命令への委任の憲法適合性を判断するにあたっては、具体的な内容の規定を他の国家機関に委任することの「合理的必要性」が前提となる。

しかしながら、マイナンバー制度における番号法19条の重要性及びマイナンバー制度が採用する特定個人情報の取扱いについての基本姿勢からすれば、特定個人情報の提供の範囲については、法律自体によって明確に規定されることが必要なものであり、他の国家機関に委任することの合理的必要性を欠くものである。

(2) マイナンバー制度における番号法19条の重要性

ここで、番号法19条のマイナンバー制度全体における位置づけを考えたとき、同条は、個人番号と個人情報の結合体である特定個人情報について、いかなる場合にその提供を許容し、いかなる場合に許容しないかを定めるものであり、マイナンバー制度の基本的性格（個人のプライバシーとの調和点をどこに求めるか等）を決定する根幹規定となるものである。

加えて、番号法は、従来から存在する制度や価値観を具体化するといったものではなく、「マイナンバー制度」という全く新しい制度（価値観）を創設するものであるため、その解釈にあたり既存の価値観をよりどころとすることにも限界がある。

以上からすれば、番号法19条は、マイナンバー制度という全く新しい制度（価値観）の創設にあたり、その基本的性格を決定する根幹規定となるものであり、また、そこでは既存の価値観をよりどころとすることにも限界があるから、立法者自身が、その内容を明確に規定することが強く要求されるものである。

(3) マイナンバー制度が採用する特定個人情報の取扱いについての基本的定め

ア マイナンバー制度における特定個人情報の取扱い

原告準備書面（8）で述べたとおり、番号法は、19条柱書で特定個人情報の提供を原則禁止としたうえで、同条1号ないし16号に該当する場合のみ、例外的に

その提供を認めている。

このように、特定個人情報の提供について「原則禁止」との厳格な位置づけがなされているのは、特定個人情報は個人番号を含むものであり、より厳格に第三者提供を制限しなければ、不正なデータマッチングが行われる蓋然性が高いためとされている（宇賀克也『番号法の逐条解説〔第2版〕』（有斐閣）107頁）。

番号法9条5項は、「前各項に定めるもののほか、第19条第12号から第16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。」と規定し、特定個人情報の利用可能範囲を定めている。

これによれば、番号法19条14号及び16号によって特定個人情報の「提供」が認められる場合、その提供を受けた目的を達成するために必要な限度で、提供を受けた者においてその「利用」が可能となる。

イ 特定個人情報の取扱いについての厳格な定め

上記のとおり、マイナンバー制度は、特定個人情報の提供及び利用可能範囲について、本人の同意がある場合を含めた原則禁止という、非常に厳格な制度を採用している（ただし、後述のようにこの厳格な定めは番号法19条14号及び16号によって骨抜きとなっている）。

そして、その範囲を超えた提供や利用は、違法となるとともに、個人のプライバシーという今日の情報社会においてきわめて重大な利益を脅かすものとなるのであるから、この点からも、立法者自身がその内容を明確に規定することが強く要求されるものである。

(4) 結論

以上のとおり、マイナンバー制度における番号法19条の重要性及びマイナンバー制度が採用する特定個人情報の取扱いについての定めからすれば、特定個人情報の提供の範囲については、法律自体によって明確に規定されることが必要なものであり、他の国家機関に委任することの合理的必要性を欠くものである。

また、仮に、他の国家機関に委任することの合理的必要性が直ちに否定されないと

しても、上記（２）及び（３）のような特徴からすれば、他の国家機関を「指導又は制約すべき目標、基準、考慮すべき要素等」は高度に具体的かつ明確であることが要されるというべきである。

3 番号法第19条14号の規定が白紙委任であること

（１）番号法19条14号の「公益上の必要があるとき」は指導制約指針たりえない

番号法19条14号は、同法19条柱書の例外として、「その他政令で定める公益上の必要があるとき」に特定個人情報の提供を可能としている。

ここで、「公益上の必要があるとき」との文言が、委任を受け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指示しているかを考えたとき、およそ法律というものは、公益のために制定されるものであり、公益上の必要の存在を大前提として競合する人権との調整を図る必要があるのだから、「公益上の必要があるとき」との文言は、特定個人情報の提供の限界を考えるにあたり委任を受けた機関をなんら指導・制約する意味を持ちえない。

（２）同号の例示は指導制約指針たりえない

また、同号は、「公益上の必要があるとき」の前に①各議院の調査等、②訴訟手続等、③裁判の執行、④刑事事件の捜査、⑤犯則事件の調査、⑥会計検査委員の検査という6つの例示を規定しているが、これらの例示から、特定個人情報の提供の限界を画すべき共通の指導・制約指針を見出すことは困難であり、委任を受けた機関を指導又は制約すべき目標、基準、考慮すべき要素等が指示されているとはいえない。

同号の例示のうち、①②③については、憲法上行政から独立した機関による調査であり、⑥についても憲法によって内閣から独立した機関による調査であるから、19条柱書の例外とすることも理解できないではない。

しかし、④刑事事件の捜査、⑤犯則事件の調査は行政機関が行うものであり、かつ特に④についてはこれまで繰り返し主張したように濫用の危険性が高いものであるから、④⑤と①②③⑥との間に何ら共通する性質は見出すことができない。

また、本訴訟で繰り返し述べているように、被告は番号法19条14号の「刑事事件の捜査」について、国民向けのHPでの説明（内閣官房のHPにある「マイナンバ

一制度に関する基本質疑集（平成29年3月）と国会での回答（「番号法、個人情報保護法に関する質問主意書」に対する答弁書（甲18））で矛盾した説明をしており、本訴訟においても主張を変遷させている（準備書面(8)・20頁、準備書面(6)・2頁等）。この点も、19条14号の例示が指導制約指針たりえないことを裏付けるものといえる。

以上より、上記の例示に委任を受け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見出すことはできない。

(3) 実際に政令に番号法の目的とおよそ関連性のない委任がされていること

原告準備書面（8）で詳述したところであるが、番号法19条14条に基づき、番号法施行令25条（同準備書面で26条としていたが訂正する）及び同施行令別表は26の分野で特定個人情報の利用を可能としている。その中には、破壊活動防止法による処分の請求、審査、調査等（同別表9号）・無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律による調査等（同17号）といった公安調査、国際捜査共助等に関する法律による共助等（同11号）といった外国の刑事事件への協力、少年法による調査（同7号）など多岐にわたる分野が含まれる。

さらに、番号法36条及び番号法施行令34条は、上記26の分野のうち13について個人情報保護委員会の監督が及ばないとしている（上記で例示した分野はすべてこの13分野に含まれる）。

このように19条14号により、実際に番号法の目的とおよそ関連性のない分野で特定個人情報の利用が可能とされており、個人情報保護委員会の監督も及ばないとされている。このことは公益上の必要という名目を立てれば、あらゆる分野で特定個人情報の利用が可能であること、すなわち番号法19条14号の規定が白紙委任であることを端的に示すものである。

(4) 以上からすれば、番号法19条14号について、委任を受け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見出すことのできないものであり、つまるところ白紙委任というほかない。したがって、番号法19条14号は憲法41条に反し違憲である。

(5) 被告の主張への反論

これに対し、被告は、番号法19条14号の『『その他政令で定める公益上の必要があるとき』とは、公益上の必要からされる調査等であって、同号に具体的に列挙された調査等と同様の公益上の必要があるときを指すと解することが相当である』として白紙委任ではないと主張する（被告第5準備書面4頁）。

しかし、「同号に具体的に列挙された調査等と同様の公益上の必要があるとき」が何ら限定にならないことは前記のとおりであり、それを実際に示しているのが26もの分野での利用を許す政令である。むしろ被告のこの見解は、特定個人情報の利用の原則禁止を定めた番号法19条柱書の規定は全くの骨抜き条項であることを自ら認めたものと評価すべきである。

また、被告は、番号法36条が、19条14号が委任する手続について、政令で個人情報保護委員会の監督を及ぼさないことを可能とする点について、迅速な行使の阻害のおそれ、手続きの性質上独立性や密行性が強く要請されることを理由として適法であることは明らかとする（被告第5準備書面6頁）。しかし、番号法施行令25条が定める26の分野は、破壊活動防止法による処分の請求、審査、調査等（同別表9号）といった公安調査など、行政からの独立性がまったく認められないものが大部分であり、上記の被告の主張は事実から乖離している。また、「迅速な行使」や「密行性」は、事後的な個人情報保護委員会による審査監督を否定する理由とはならない。ドイツ等の諸外国では事後的な審査は行われている。番号法は個人情報保護委員会の監督の点も含めて政令に白紙委任しているというべきである。

4 番号法第19条16号の規定が白紙委任であること

(1) 白紙委任であること

番号法19条16号をみると、「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」として、個人情報保護委員会規則に委任を行っている。

しかし、これについては、既にみた14号ひとつとってもその限界を見出すことが困難な番号法19条各号の規定について、「これらに準ずる」との不明確な限定の下に広範な委任を行うものであって、14号における委任と同様、白紙委任というほかな

い。この点、被告の主張は「準じる」こと書いてあるから限定されているというものに過ぎず、理由とならない（被告第5準備書面5頁）。

したがって、番号法19条16号も憲法41条に反し違憲である。

(2) 個人情報保護委員会への委任に合理的必要性がないこと

ところで、番号法19条16号は、特定個人情報の提供の原則禁止の例外を規定することを、「個人情報保護委員会」に委ねている。

しかし、そもそも個人情報保護委員会は、その機関の設置された趣旨や使命から考えると、マイナンバーの提供範囲を拡大する機関としては全く不相当であり、具体的な内容の規定を個人情報保護委員会に委任することは、上記した憲法適合性の判断基準における「合理的必要性」を欠くものといわなければならない。個人情報保護委員会は、個人情報保護法60条において、「委員会は、個人情報の適正かつ効果的な活用が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ものであることその他の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ため、個人情報の適正な取り扱いを図ることを任務とする。」と規定されているとおり、個人情報の利用を拡大することを目的として設置された機関ではなく、法によって個人情報の利用範囲が限定されていることを前提として、プライバシー権（自己情報コントロール権）保護の観点から、法を遵守して適正な取り扱いが確保されているか否かについて、個人情報取扱事業者や個人番号利用事務実施者等の実施機関を監督する第三者機関である。

個人情報保護委員会は、このようなプライバシー権保護の役割から、独立性が保障され（個人情報保護法59条1項及び62条）、立入検査、勧告、命令、指導、助言等（同法40条ないし42条）を行う強力な監督権限を付与されている。

したがって、そもそも、監督機関であるにもかかわらず、特定個人情報の利用拡大を自ら許容した行政事務が存在した場合、当該行政事務に対する監督の実効性が疑われざるをえない。特定個人情報の無限定な第三者提供を可及的に防止することによって個人のプライバシー権を保護しようとする番号法及び同法19条の趣旨からは、番号の積極的な活用の拡大は内閣府の役割とし、個人情報保護委員会は、これらの機関

に対する監督機関として純化することがその職責を全うするために必要かつ相当である。

EU一般データ保護規則においても、独立した監督機関の設置が義務づけられているが、当該機関には、プライバシーの利用範囲の拡大権限は一切存在しない（51条ないし59条、甲83・宮下紘著「EU一般データ保護規則」(勁草書房)）。ちなみに、1995年に制定されたEUデータ保護指令においても、この構造は全く同様であったから、EUでは、このようなデータ保護機関の役割の純化は20年以上の伝統を有する。

(3) したがって、そもそも監督機関に対し特定個人情報の利用拡大権限を付与すること自体が、プライバシー権を制限する正当な行政上の必要性を全く欠いており、判断基準における「合理的必要性」を欠くものといわなければならない。この点、被告の主張は、三条委員会であること、規則制定権を付与されていることという形式的事項を挙げるのみで（被告第5準備書面5頁）、上記の主張の反論となるものではない。

(4) 以上より、番号法19条16号は、他の国会機関に委任することの合理的必要性を欠き、かつ不明確な限定の下に広範な委任を行うものであって、憲法41条に反し違憲である。

第3 命令が委任の範囲を逸脱していること

1 前記のとおり、番号法19条14号及び16号は憲法41条に反し違憲であるというべきであるが、仮に同法19条14号及び16号が違憲ではないとしても、すなわち同法19条14号及び16号を限定的に解釈して合憲であるとしても、番号法施行令25条・別表各号、特定個人情報保護委員会規則は委任の範囲を逸脱するものであって違憲かつ違法であるというべきである。

2 番号法施行令25条・別表各号が違憲かつ違法であること

(1) 番号法19条14号の趣旨

既にみたとおり、番号法19条14号は「その他政令で定める公益上の必要があるとき」に特定個人情報の利用を可能とし、これを受けて番号法施行令25条及び同別表は、26の分野で利用を可能としている。

この点、宇賀克也教授は、著書の「番号法の逐条解説」(初版、有斐閣、2014)で、19条14号(当時の12号)について、以下のような注目すべき解説を行っている(なお、同書の第2版においては、実際に制定された政令事項等を客観的に引用するのみとなっている)。

これらの場合には、特定個人情報の提供の必要性が大きい一方、不正な情報提供は想定しがたいという理由で、情報提供ネットワークシステムを介さない特定個人情報の提供が認められている。「その他政令で定める公益上の必要があるとき」としては地方議会が行う調査が考えられる。

ここには、宇賀教授の、「その他政令で定める公益上の必要があるとき」には、「特定個人情報の提供の必要性が大きい一方、不正な情報提供は想定しがたいという理由」を持つ制度的保障があると考えられる地方議会の調査が想定される、との考えが明確に読み取れる。

地方自治体において、行政をチェックするために議会が第三者として調査を行うことは住民の利益になることが想定されるため、国政調査権の行使と同様な状況といえ、必要性も大きく、不正な情報提供は想定しがたいという上記の理由が妥当する。

(2) 19条14号の解釈

「その他政令で定める公益上の必要があるとき」を何とか合憲的に限定的に解釈しようとする場合において、宇賀教授が解説するとおり、「行政上の必要性も大きく、不正な情報提供は想定しがたいという理由」がある国政調査権の行使など、そもそも憲法の明文規定で認められている内在的制約であるといえるような場合に限定することが、特定個人情報がみだりに第三者に提供されることを防止することによって、個人のプライバシー権を可及的に保障しようとする番号法19条の趣旨に合致するというべきである。

(3) 番号法施行令25条・別表各号は委任の範囲を超えている

このような限定解釈を施すことによって、仮に番号法19条14号の「その他政令で定める公益上の必要があるとき」との規定自体を一応合憲的なものと解釈した

場合であっても、番号法施行令25条・別表各号は、前記のとおり、破壊活動防止法による調査（同別表9号）など番号法の目的とおよそ関連性がなく、かつ、不正な情報提供は想定しがたいとは到底いえない分野での利用を規定しているから、法律による委任の範囲を逸脱し、違憲かつ違法というべきである。

（4）別表8号の問題（甲55・實原意見書）

さらに、番号法施行令25条・別表各号が委任の範囲を超えていることの例として、別表8号の問題を取り上げる（甲55・14頁以下）

ア 犯則調査と税務調査の性質の違い

別表8号は、「租税に関する法律又はこれに基づく条例の規定による質問、検査、提示若しくは提出の求め又は協力の要請が行われるとき」、すなわち税務調査の際の特定個人情報の提供を認めている。

一方、番号法19条14号は「租税に関する法律の規定に基づく犯則事件の調査」について特定個人情報の提供が認めており、そうすると委任により「税務調査」を含めることには一見問題がないように思われる。

しかし、わが国の裁判所は、これまで「犯則調査」と「税務調査」は異なる性格を持つものとしてきたのであり、これは委任の範囲を超えている。

すなわち、名古屋高判昭和50・8・28税資93号1198頁では、法人税法第153条ないし第155条による質問・検査や「各種税法上において規定されている質問検査権」は「法所定の租税の賦課、徴収を適正ならしめるために納税義務者等に対しなされる純然たる行政手続」であるとし、これに対して犯則調査はこれらの「法所定の調査の場合と全くその目的性格を異にする」とされている（なお、最二小判昭和51・7・9裁判集（刑事）201号137頁もこれを確認している。）。

そして、その後の下級審においても、「税務調査は、租税の公平かつ確実な賦課徴収という行政目的をもって、課税要件事実を認定し、課税処分を行うために認められた純然たる行政手続である」のに対して、「犯則調査は、犯則事件の証憑を収集して、犯則事実の有無や犯則者を確定するために認められ、犯則事実が存在

すれば、告発を経て刑事事件に移行する手続であり、「両者はその目的、手続等を異にするものである」との説明がなされている（松山地判平成13・11・22判タ1121号264頁）。

イ 現行法での規定の削除

また、番号法の旧法案では「犯則調査」及び「税務調査」がともに特定個人情報の提供禁止の例外とされていたが、現行法では「税務調査」は削除されている（甲84）。

すなわち、平成24年の第180回国会に提出された旧法案では、特定個人情報の提供禁止の例外のひとつとして、「租税に関する法律の規定に基づく犯則事件の調査若しくは租税に関する調査」を挙げていた（当時の17条11号）。

しかし、この法案が廃案となった後、現在の法律には、旧法案に存在した「若しくは租税に関する調査」の部分が削除されている。

ウ 強制力の違い

また、犯則事件の調査においては、裁判所の発行する許可状により臨検等を行うことができる場合があり（国税通則法132条）、必要があるときには警察官の援助を求めることもできる（同141条）。

他方で、税務調査においては、当該職員の質問に対して答弁をしなかった場合に刑罰が予定されているにすぎず（例：同128条）、調査自体の強制までは認められていない。

このように、「犯則調査」と「税務調査」は、強制力の点で大きな差異があるところ、そのような中で裁判所の判断に基づいて行われることがある「犯則調査」だけを規定したのは、より強制力が弱く、裁判所の関与もないままに行われることを特質とする「税務調査」の場面では特定個人情報の提供を認めない、というのが番号法の趣旨であることを示している。

エ 頻度の違い

また「犯則調査」と「税務調査」との間には、それらが行われる頻度の点において大きな違いがある。

すなわち、国税庁が平成29年度に犯則調査に着手した件数は「174件」であるのに対して、同年度において行った税務調査の件数は「62万3000件」である。このように租税分野において圧倒的割合を占める「税務調査」において特定個人情報の提供を認めるかはマイナンバー制度においてきわめて重要であり、「税務調査」においても特定個人情報の提供を想定していたのであれば、明文で規定したはずである。それが明記されていないことは、特定個人情報の高度なプライバシー性も考慮し、特定個人情報の提供が認められるのは「犯則調査」を行わなければならないほどに重要な場合に限るという番号法の趣旨の表れであろう。

オ 以上のとおり、番号法19条14号は、「税務調査」を意図的に除外したと考えるのが合理的であり、これに反し「税務調査」に際しての特定個人情報の提供を認める番号法施行令25条・別表8号は、番号法19条14号によって委任された範囲を逸脱するものとして違憲かつ違法である。

3 特定個人情報保護委員会規則が違憲かつ違法であること

(1) 番号法19条16号の趣旨

番号法19条16号は、「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」に特定個人情報の利用を可能とし、特定個人情報保護委員会規則は、行政書士法の規定による立入検査、税理士法の規定による報告の徴収、質問または検査、社会保険労務士法の規定による報告の求め、又は立ち入り検査など、4つの分野で特定個人情報の利用を可能としている。

この点、前記の『番号法の逐条解説』初版において、宇賀教授は、番号法19条16号（当時の14号）について、以下の解説を行っている（なお、同書の第2版では実際に制定された規則を客観的に引用するのみである）。

特定個人情報の提供は法律で明確に規定することが望ましいが、すべての場合を予想して網羅的に規定することは困難であることから、臨機応変に対応するために、特定個人情報保護委員会（引用者注：当時の名称）の判断で例外を認めることとしている。地方公共団体が条例に基づき第三者に特定個人情報を提供する場合であって特定個人情報保護委員会が情報提供ネットワークシステムの使用を

認める場合としては、たとえば、乳幼児医療制度において個人番号を利用することを本法9条2項の規定に基づく条例で定めている市区町村が、他の市区町村から税に係る特定個人情報の提供を受けることが想定される。また、反復性がなく1回限りの提供であるため本法別表第2または本条に規定する必要性が認められない場合、大量の特定個人情報を提供するが頻度が低く、かつ情報提供ネットワークシステムを使用すると他の事務に著しい支障を及ぼすおそれがある場合等に特定個人情報保護委員会規則で例外的に情報提供ネットワークシステムを使用しない特定個人情報の提供を認めるべきかが論点となろう。

ここには、宇賀教授の、「その他これらに準ずるもの」の事由には、文字どおり1号ないし15号に準ずるものに厳格に限定すべき必要性を前提とする考えが表れている。

(2) 19条16号の解釈

仮に、「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」を何とか合憲的に限定的に解釈しようとする場合においては、宇賀教授が解説されているとおり、1号～15号に厳格に準じる場合に限定することが、特定個人情報がみだりに第三者に提供されることを防止することによって、個人のプライバシー権を可及的に保障しようとする番号法19条の趣旨に合致するというべきである。

(3) 個人情報保護委員会規則は委任の範囲を超えている

このような限定解釈を施すことによって、仮に番号法19条16号を一応合憲的なものと解釈した場合であっても、現行の規則事由はこの範囲を超えており、法律による委任の範囲を逸脱し、違憲かつ違法というべきである。

行政書士法の規定による立入検査、税理士法の規定による報告の徴収、質問または検査が行われるとき、社会保険労務士法の規定による報告の求め、又は立ち入り検査が行われるときなど、番号法19条1号ないし15号とは全く関連がなく、これらに準ずるものとは到底いえない。

もしこのような積極活用を図りたいのであれば、番号法19条自体に明記することが可能であるし、1号ないし15号と全く関連がない以上、法の明文に記載し、

国会でその妥当性について審議がなされるべきであったはずである。

したがって、現在、個人情報保護委員会規則で定められている利用範囲は、仮に番号法19条16号が限定的で合憲的なものであると解釈された場合においても、その委任の範囲を超えており、法律による委任の範囲を逸脱し、違憲かつ違法というべきである。

第4 原告らの権利侵害性

- 1 番号法において特定個人情報の提供の範囲を限定した19条14号、16号及びそれに基づく政令・規則が委任立法の限界を超えて違憲である場合、原告らは自らのプライバシー権を侵害される関係にある。

たとえば、1983年に当時の西ドイツで出された国勢調査事件判決では、あらかじめ法律によって収集された個人情報の利用範囲の限定がなされていない形式で実施されようとした国勢調査が、個人の情報自己決定権を侵害するとして、当時の連邦憲法裁判所で違憲とされ、実施が差し止められた。

そこでは、違憲の理由として、以下のように述べられている。

1983年国勢調査法から選択された個人データは、統計目的だけではなく、具体的な目的拘束を受けない行政執行のためにも利用することができるし、さらに届出記録と照合する官庁は、その任務を達成するために、伝達されたデータを他の官庁に伝達することもできるから、どの官庁がどんな目的のためにデータを使用するのかを予測することができないからである。

ここでは、行政による利用範囲が不明であり、情報主体がコントロールできない個人情報の利用が行政機関からなされることは、プライバシー権を侵害するという一般原則を認めている。

- 2 わが国においても、マイナンバー制度に類似した制度として、住民基本台帳ネットワークシステムが問題とされ、訴訟で争われたことがある。

その際、金沢地判平成17・5・30判時1934号3頁や、大阪高判平成18・11・30判時1962号11頁において違憲判断が示されたが、本件においても、

原告らがあらかじめその利用範囲を把握できない広範囲に対しての個人番号の利用範囲の拡大がなされていること、それが必要性を十分に吟味した最小限のものといえないことは、原告らのプライバシーを侵害する関係にあるのである。

- 3 以上のとおりであり、番号法19条14号及び16号は、憲法41条により禁止される政令等への白紙委任を行うものであって違憲であるとともに、番号法施行令25条・別表各号は、番号法19条14号による委任の範囲を、特定個人情報保護委員会規則は、番号法19条16号による委任の範囲を、それぞれ逸脱するものであって違憲かつ違法である。

以上