

令和2年（ネ）第109号 マイナンバー離脱等請求控訴事件

控訴人 坊真彦 外

被控訴人 国

控訴審第2準備書面

2021（令和3）年8月25日

名古屋高等裁判所金沢支部 御中

控訴人ら訴訟代理人

弁護士 岩淵正明



第1 はじめに

本準備書面は、實原隆志教授（甲51）の意見書に基づく主張書面であり、控訴理由書14頁「第5 番号制度による個人情報の収集等は法令の根拠に基づくものではないこと」の内容に関連するものである。

以下、「規定、委任の趣旨を検討するための方法、枠組みについて」（第2）、「マイナンバー法19条14号の趣旨と違憲性」（第3）、「マイナンバー法施行令の違法、違憲性」（第4）について、順に詳述する。

第2 規定及び委任の趣旨を検討するための方法、枠組みについて（甲51：意見書2頁ないし同4頁）

1 意見書（甲51）2頁ないし4頁記載のとおり、最高裁の判例は、問題となっている規定の趣旨を条文の文言だけによって特定しようとしているわけではなく、この点は当該規定の白紙委任性を検討する場合でも同様である。

具体的には、当該規定の趣旨を特定する際には、当該法律・規定の導入が検討されるに至った経緯から、法案提出後、法律・規定が制定されるまでの議論状況に加えて、それらが制定・導入された後の議論状況を参照することで、法律・条文の文言からやや離れて検討する方法がある。

また、法律に焦点を当て、同一法律内の別の規定、同一法律内の同一条項内の別の事項、別の法律と比較して検討する方法もある。

2 そして、当該規定の白紙委任性の検討も同様の枠組みによることができ、その検討によって委任の趣旨を特定できない規定は政令に白紙委任をするものとなる。以下、この枠組みによって検討を進める。

### 第3 マイナンバー法19条14号の趣旨と違憲性(甲51:意見書4頁ないし同14頁)

#### 1 番号利用法19条14号の重要性

番号利用法においては、15条に基づいて個人番号の「提供の求め」が認められ、「提供の求め」を受けた機関は19条に基づいて特定個人情報を「提供」してよく、同条に基づいて提供される特定個人情報は20条によって関係機関による「収集・保管」の対象となる。

そして、15条が「提供の求め」の認められる場面として挙げるのは、19条各号のいずれかに該当して特定個人情報の「提供」を受けることができる場合である。そのため、個人番号の「提供の求め」が認められるか否かは、19条各号によって決まることになる。同様のことは、20条による特定個人情報の「収集・保管」にも当てはまる。つまり、具体的にいかなる場面で特定個人情報の提供・収集・保管が認められるかという問題は、19条各号によって規律されることとなっているのである。

したがって、特定個人情報がみだりに提供・収集・保管されることを防ぐためには、19条14号を含む同条各号によって特定個人情報が「提供」されうる場面が明確で、限定されていなければならない。19条14号はこのような重要性を有しているのである。

しかし、19条14号で挙げられている事項の中には、「刑事事件の捜査」のように、いかなる具体的な場面において、どのような法律・規定に基づく、いかなる手続・形式による場合を想定しているものなのかが明らかでないものもあり、19条14号の文言を確認するだけでは特定個人情報が提供される場面を特定できない場合もある。

このように規定に不明確さがある場合、それをもって、当該規定を違憲とするか、解釈を通じて埋め合わせていくかが問題となるところ、控訴人らは端的に違憲とす

れば済むと考えているが、念のため、解釈を通じた埋め合わせの可否についても検討しておくことにする。

## 2 番号利用法19条14号の趣旨の特定の可否

番号利用法19条14号で挙げられている事項のうち、「刑事事件の捜査が行われるとき」が、どのような事件で、どのような捜査が行われるときのことを指しているのかは、条文を見るだけでは明らかにはならない。加えて、国会での説明では税務調査について触れるものも見られるため、以下において、それも検討の対象とする。

### (1) 刑事事件の捜査が行われるとき

ア 「刑事事件の捜査が行われるとき」の特定個人情報の提供場面との関係で、法案が成立し、政令が制定される前になされていた説明として、「例えば調査した際に、たまたまそのある情報に番号が含まれていた場合、それを持ってこられないというのは非常に調査の妨げになる」との説明（第186回国会・衆議院内閣委員会・第4号（2014年3月7日）での向井治紀政府参考人による説明）がなされている。同様の説明は、政令の制定後にもみられ（内閣府「マイナンバー制度に関する基本質疑集」（2017年3月）。意見書（甲51）6頁）、

「刑事事件の捜査などで必要な資料を収集する際、マイナンバー付の個人情報が含まれることはあり得ますが、これは、適正な捜査において、必要な資料収集が阻害されないように例外的に認められるもの」とされている。これらの説明では、刑事事件の捜査等に個人番号を用いるのではなく、番号利用法19条14号は、あくまでも、特定個人情報が記載されていることをもって必要な資料収集が妨げられることを回避するための規定ということになる。

また、「番号利用法の立案担当者」であるとする者（水町雅子『逐条解説 マイナンバー法』（商事法務，2017年）はしがきi頁）が、法案が可決された後に行っている説明においては、19条各号では「特定個人情報の提供として考えられる主たるもの、すなわち特定個人情報の利用に伴う提供、そして主たる提供行為と考えられるものから順に並べられている」ともされている。そし

て、19条14号の趣旨は「議会や裁判、捜査など本号及び政令に規定された場合であればどのような場合でも必ず特定個人情報の提供が認められるものではなく、特定個人情報を提供する必要性がある場合に限られるとする（水町雅子『逐条解説 マイナンバー法』（商事法務、2017年）308頁）。そうした場面の例として、この論者は、「番号利用法違反による刑事事件について関係者が警察に証拠を提供する場合」や、「番号利用法違反に関し地方自治法100条委員会が設置され、調査のために関係者が特定個人情報を提供する場合」を挙げている。つまり、19条14号における刑事事件は、番号利用法違反を意味すると述べているのである。

さらに、法案の可決後になされた福島みずほ参議院議員による質問では、別の場面での特定個人情報の「照会」の可否が問題とされている。福島議員は、「捜査関係事項照会書にマイナンバーを記せば、納税記録などが得やすくなり摘発の端緒として有用」と警察関係者が話していた旨の週刊誌の記事を受けて、捜査関係事項照会の際に個人番号により照会することが認められるか、政府の見解を示されたいと質問した。それに対して政府側は、「適法な特定個人情報の提供になり得る」と回答しており（福島みずほ参議院議員の質問主意書と、それに対する政府の答弁書（内閣参質189第136（2015年6月2日））、個人番号を使った捜査関係事項照会を通じて情報を取得できるとの理解が示されている。

イ 上記の政令が制定される前後のやり取りをみると、刑事事件の捜査等に個人番号を用いることは想定されておらず、刑事事件の捜査との関係で特定個人情報が提供される場面として想定されているのは、令状の執行に伴う捜索が行われる場合などの相当程度限定された場合であることを推測させる。

また、上記の「番号利用法の立案担当者」が法案の可決後に行っている説明を見る限り、19条14号に基づいて議院審査や刑事事件の捜査を行う際に特定個人情報が提供される基本的な場面として、番号利用法違反という刑事事件に

絞って、それに関する調査・捜査が考えられていたと思われる。

しかしながら、上記の法案可決後の福島議員の質問におけるやり取りを参照する限り、政府側は、特定個人情報が提供されるのはこれらの場面に限定されず、捜査関係事項照会を受けた機関も特定個人情報を提供することとなると考えていたと推測される。

ウ これらの説明は、全く整合性がないため、どこまで特定個人情報の提供が認められるのか、また、刑事事件の捜査のうちどのような場面で特定個人情報が提供されてはならないのかが判然とせず、刑事事件の捜査において特定個人情報が提供される場面を法律制定前後の議論だけを参考にして特定するのは難しいと思われる。

## (2) 税務調査

法案が成立し、政令が制定される前の説明では、「例えば刑事事件に類する少年法とか、あるいは、行政調査の中でも、例えば租税の調査とか、そういうものを政令事項として定めたいと考えている」との回答がみられ（第186回国会・衆議院内閣委員会・第4号（2014年3月7日）での向井治紀政府参考人による説明）、税務調査については新たに政令で定めるとの方針が政府側から示されていた。このことから、政府は税務調査での特定個人情報の提供も番号利用法19条14号で認められていると理解していると思われる。

しかしながら、平成24年の第180回国会に提出された旧法案が特定個人情報の提供禁止の例外として「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」を挙げていたのに対して（当時の17条11号）、現在の番号利用法では、旧法案にはあった「若しくは租税に関する調査」の部分が削除されている。このような立法経緯は「租税に関する調査」（税務調査）を特定個人情報の提供場面から除外する意思を推測させるものである。

このように、法律制定過程と法律制定後に国会でなされた説明には整合性を欠く部分がみられるため、犯則調査以外（税務調査）の場合に特定個人情報の提供が

認められるのか否かが判然としない。

(3) 各種規定からの推測

ア 最高裁の判例の枠組みに従って各種の法律・規定と照らし合わせるとすれば、番号利用法3条2項により、19条14号が特定個人情報の提供を認めようとしているのは、「社会保障制度、税制及び災害対策に関する分野における利用の促進を図る」ための場合と捉えることになるはずである。

イ したがって、国会や会計検査院による審査・調査、犯則調査、訴訟手続その他の裁判所における手続、裁判の執行、(犯則調査を除く)刑事事件の捜査についても、「社会保障制度、税制及び災害対策に関する分野における利用の促進を図る」ために必要な場面での提供を念頭に置いていると考えられ、そうした場面に該当するか否かは、提供先となる機関の憲法上の位置づけや、対象案件の重要性などを踏まえて、具体的に検討されることになると思われる。

ウ 番号利用法以外の法律の規定を参照するとすれば、明文(番号利用法19条14号)で挙げられている国会法や、条文上は明記されていないものの、刑事訴訟法、国税通則法、会計検査院法などが考えられるが、これらの法律を参照する(ないしは参照することが見込まれる)としても、番号利用法19条14号が、国会法や議院証言法に基づく具体的な審査・調査の場面を明文上で特定しているわけではない。同様に、参照法律が明記されていないものについても、具体的な場面や規定が明文で特定されているわけではない。そのため、他の法律を参照しても、番号利用法19条14号の規定とそれによる委任の趣旨は明らかにならない。

エ 以上のとおり、特定個人情報の提供場面と委任の対象は、番号利用法3条2項を参照して「社会保障制度、税制及び災害対策に関する分野における利用の促進を図る」場面であるとしても、具体的な提供場面に関連する、番号利用法以外の法律を参照しても、19条14号に基づいて特定個人情報が提供される場面を十分には特定できないことになる。

(4) 小括

以上より、結局、番号利用法19条14号の規定とその委任の趣旨を法律制定前後の議論や関係規定との比較を通じて特定することは、困難と言わざるを得ない。

### 3 番号利用法19条14号が抱える憲法上の問題

上記2のとおり、番号利用法19条14号の規定とその委任の趣旨を特定することは困難であるから、同号は、特定個人情報が提供される場面をその列挙事由によって十分に限定できていないと同時に、委任立法として特定個人情報が提供される場面を政令に白紙委任しているものと言わざるを得ない。

そして、上記1のとおり、19条各号は、特定個人情報の提供・収集・保管が容認される具体的な場面を規律する規定であるから、その規定及び委任の趣旨を特定することが困難な19条14号は、特定個人情報がみだりに提供・収集・保管されることを容認するものであるとすることができ、憲法13条に反すると言える。

## 第4 マイナンバー法施行令の違法、違憲性（甲51：意見書14頁ないし同20頁）

番号利用法19条14号の委任を受けて制定されている同法施行令25条は、同法19条14号の「政令で定める公益上の必要があるとき」として、別表の1号から26号までにおいて様々な事項を列挙している。

仮に、同法19条14号の委任の趣旨が特定可能であるとしても、同法施行令25条が上記委任の趣旨に反するとすれば、同施行令は違法・違憲となり得る。また、同施行令自体に問題がある場合、その問題が同法19条14号に起因するとすれば、番号利用法が違憲ということにもなり得る。

そこで、以下では、政令の合法性・合憲性を判断する枠組みを整理し、番号利用法施行令と番号利用法の関係における問題と同施行令自体の問題について検討する。その上で、同施行令自体の問題と番号利用法の違憲性について述べる。

### 1 政令の合法性を判断する枠組み

意見書（甲51）14頁ないし16頁記載のとおり、最高裁の判例によれば、まず、法律による当該事項に関する委任の趣旨を特定することが難しい場合には、命令で勝手に一定事項を禁止することで当事者の権利が制約される形になっていないかが

検討されなければならない。

他方で、委任の趣旨が解釈を通じてある程度特定できる場合には、法律で挙げられている事項と命令で挙げられている事項の同質性や均衡性が検討されるべきであり、かつ、命令を通じた当事者の利益の制限が正当化されるか否かの検討が必要である。

これらの類型には重複するところもあるため、これらの観点を踏まえた総合的な検討を行うのが有益である。

## 2 番号利用法施行令と番号利用法の関係における問題

### (1) 税務調査での特定個人情報の提供（番号利用法施行令25条別表8号）について

ア 法19条14号は、納税に関連して特定個人情報の提供が認められる場合として、犯則調査を挙げるにとどまり、租税調査は含まれていない。

イ しかも、番号利用法の立法過程において、平成24年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として「租税に関する調査」が挙げられていたにもかかわらず、成立した法律では、この部分を敢えて削除して、「犯則事件の調査」のみとされたのであるから、番号利用法施行令で税務調査の場合を追加することは法律による委任の趣旨を逸脱するものと思われる。

また、犯則調査と比べて税務調査の強制力は弱く、その分、権利保護も弱いものとなっているとともに、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手続に移行する手続」である一方で、税務調査は「法所定の租税の賦課、徴収を適正ならしめるための」「純然たる行政手続」であり、両者は異なる目的をもつものとして説明されてきている。

また、平成30年度に実施した犯則調査の件数は160件であるのに対し税務調査の件数は約3800倍の61万655件であると公表されており、件数の違いからも、税務調査は犯則調査とは異質なものと言わざるを得ない。番号利用法19条14号に犯則調査しか含まれていないにもかかわらず、番号利用法施行令で税務調査を追加することは、これらに基づく特定個人情報の提供の



機会を、約3800倍に拡大することになる。

したがって、税務調査は、犯則調査との均衡性・同質性を欠くと考えられる。

ウ 上述の番号利用法の立法過程及び税務調査が犯則調査との均衡性・同質性を欠いていることからすると、番号利用法施行令25条のうち、特定個人情報を提供してよい場面として税務調査を挙げている部分は、番号利用法19条14号によって委任された範囲を逸脱しており、違法であると同時に、国会を唯一の立法機関とする憲法41条に反する形で控訴人らの自己情報コントロール権を侵害するもの（憲法13条違反）といえる。

(2) 少年法や国際捜査共助法上の措置、国際刑事裁判所に対する協力等に関する法律による措置等に際しての提供（施行令25条別表7号・11号・24号）について

ア 番号利用法施行令25条別表は、少年法に基づく調査や国際捜査共助法上の協力に際しての特定個人情報の提供も認めている。刑事事件の中の特殊事例を政令で追加する形になっており、番号利用法19条14号が、特定個人情報を提供してよい場面として刑事事件の捜査を挙げるにとどまっていることとの関係が問題となる。

イ 法19条14号による委任の趣旨を合理的に理解すれば、上記第3・2(3)イで述べたように、刑事事件との関係で「社会保障制度、税制及び災害対策に関する分野における利用の促進を図る」ために必要と考えられる具体的な場面を政令で挙げることになるはずであるが、番号利用法施行令の標記各号では、これらに限定せず、特定個人情報の提供が認められる場面を規定している。

ウ したがって、政令によって少年法や国際捜査共助法上の措置に際しても特定個人情報の提供を可能とすることは、法19条14号が刑事事件の捜査で特定個人情報の提供を認めていることと均衡せず、違法・違憲（憲法41条及び13条違反）であると言わざるを得ない。

(3) 公安上の措置での提供（番号利用法施行令25条別表9号・17号）について

ア 番号利用法施行令では、破壊活動防止法上の書類及び証拠物の閲覧の求めとの関係でも特定個人情報の提供が認められており（施行令25条別表9号）、そこで挙げられている関係条文に基づくと、特定個人情報が、番号利用法の規定では挙げられていない公安調査官等にも提供される可能性がある。そして、同様の問題は「無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律」の規定による調査等が行われるとき（同別表17号）にもあてはまる。

そこで、これらについても、法19条14号が、特定個人情報が提供されてよい場面として公安目的の調査を挙げておらず、刑事事件の捜査を挙げるにとどまっていることとの関係が問題となる。

イ 刑事事件の捜査を通じた情報収集は、具体的な事件との関係で、その事件に係る人物・団体を調べるために行われるものである。これに対して、公安目的での情報収集は、特定の人や団体に着目するものである。

そのため、刑事事件での捜査と比べて、公安目的での情報収集は個人や団体に対する偏見に基づいてなされる危険性を内包している。こうした場面で特定個人情報が提供されるのであれば、個々人に対して、自身を標的にして情報収集がなされているとの印象を与え、調査対象者以外の人々の中に「政府によって監視されている」との意識を生むであろう。さらに、そうした意識が、憲法で認められているはずの行為をも控えようとする心理的効果を生むことになる。

また、公安目的での情報収集が「社会保障制度、税制及び災害対策に関する分野における利用の促進を図る」場面に限定して行われるとは考え難い。

ウ このように、公安目的での情報収集は、個々人の憲法上の権利の行使を抑圧する効果を持ち得るものである上、「社会保障制度、税制及び災害対策に関する分野における利用の促進を図る」場面に限定して行われるものでもない。それゆえ、公安上の措置に際しての特定個人情報の提供は、番号利用法19条14号が認めている刑事事件の捜査の際の提供との均衡性・同質性を欠くものであり、番号利用法施行令25条別表において公安目的での特定個人情報の提供が認め

られていることは、法19条14号による委任の範囲を逸脱しており、違法・違憲（憲法41条及び13条違反）である。

#### (4) 小括

以上より、番号利用法施行令の規定のうち、税務調査での特定個人情報の提供を認めている25条別表8号、少年法、国際捜査共助法、国際刑事裁判所に対する協力等に関する法律に基づく特定個人情報の提供を認めている同別表7号・11号・24号、公安分野での特定個人情報の提供を認めている同別表9号・17号は、いずれも番号利用法による委任の範囲を逸脱しており、違法・違憲（憲法41条及び13条違反）である。

### 3 番号利用法施行令による特定個人情報の提供の広汎性の問題

- (1) 以上では、番号利用法施行令25条別表が特定個人情報の提供場面として挙げているものを取り上げ、それが番号利用法との関係で問題がないのかを検討したが、番号利用法施行令が特定個人情報の提供を認めている場面の広さ自体が、控訴人らの自己情報コントロール権を侵害するものとなっていないかも問題となる。
- (2) まず、税務調査が行われるのは、租税分野での情報収集のうち、特に重要性があると考えられる一定の重要事項に関する場合だけに限られるわけではなく、また、行政調査に際しての手続的な保護が弱いことも問題となる。

次に、国際捜査共助法、少年法、国際刑事裁判所への協力に関する法律と関係する特定個人情報の提供は、刑事事件の一部であったり、これに関係する分野であったりするが、法19条14号の適用範囲を実質的に拡張するものといえる。しかし、この場合、「社会保障制度、税制及び災害対策に関する分野における利用の促進を図る」ために必要な場面での提供に限定されているわけではない。

また、公安目的での特定個人情報の提供を「社会保障制度、税制及び災害対策に関する分野における利用の促進を図る」ために必要な場面に限定することも難しい。さらには、公安上の調査に際しての特定個人情報の提供が、憲法上の権利の行使をする上で個人に対して心理的な萎縮効果を生じさせるおそれもある。

(3) したがって、税務調査、少年法・国際捜査共助法・国際刑事裁判所に対する協力等に関する法律との関係及び公安分野での特定個人情報の提供は、いずれも、特定個人情報の提供を過度に広汎に認めるものとなり、自己情報コントロール権を侵害し、憲法13条違反となる。

#### 4 番号利用法施行令自体の問題と同法19条14号の違憲性

上記3のとおり、同施行令自体、特定個人情報の提供を過度に広汎に認めるものであり、憲法13条に反するものと言わざるを得ない。

仮に、このような問題のある同施行令の規定が違法でないとするれば、同施行令の上記問題点は番号利用法19条14号に起因するものということなり、同法19条14号自体が憲法13条に違反していることになる。

#### 5 小括

以上より、上記2及び3で検討した番号利用法施行令25条別表の各号(8号、7号・11号・24号、9号・17号)、並びに、番号利用法19条14号のうち、少なくとも一方は正当化できず、憲法41条及び13条の双方、又は、憲法13条に違反する。

### 第5 まとめ

以上のとおり、番号利用法19条14号は、その規定及び委任の趣旨を特定することができないという点で憲法41条及び13条に反するものであり、また、仮にそうでないとしても、上記第4で検討した番号利用法施行令25条別表の各号(8号、7号・11号・24号、9号・17号)及び番号利用法19条14号のうち、少なくとも一方は、憲法41条及び13条の双方、又は、憲法13条に反する。

したがって、番号利用法19条14号及び同施行令25条別表の上記各号に基づく番号制度は、憲法41条及び13条の双方、又は、憲法13条に反するものである。

以上