

令和2年（ネ）第1349号 マイナンバー（個人番号）利用差止等請求控訴事件

控訴人 関口 博 ほか26名

被控訴人 国

準備書面（2）

2021年(令和3年) 11月10日

東京高等裁判所第11民事部 御中

控訴人ら代理人 弁護士 水 永 誠 二

同 瀬 川 宏 貴

同 出 口 かおり

第1 番号法19条14号の委任規定の違憲性

1 原審における控訴人らの主張と原判決の判示

(1) 原審における控訴人らの主張

原審において、控訴人らは、番号法19条14号が政令に委任することにより、番号法の目的外の極めて広範な手続で個人番号を利用することが可能とされていること、実際に政令等により公安調査、少年事件調査、外国犯罪の共助等といった広範な手続での利用が規定されていること、これらの手続での利用につき刑事事件捜査と同様に濫用を防止する制度的担保がないことから、番号法19条14号の規定は憲法13条に違反すると主張した（原告準備書面（8）22頁以下）。

また、同条同号の「その他政令で定める公益上の必要があるとき」という規

定は、「白紙委任」を認めたものであり、憲法41条にも違反すると主張した。

さらに、控訴人らは、仮にこの規程が「白紙委任」を認めたものでないとしても、番号法施行令第25条・別表各号が番号法第19条14号による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主張した（原告準備書面（9））。

(2) 原判決の判断は控訴人らの主張に答えていない

原判決は、番号法19条14号¹が定める政令への委任規定について、同号が「各議院審査等」を具体的に列挙するのに続いて定められている「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ものと理解することができる」として、白紙委任とは認められず、憲法41条に違反しないとのみ判示し、その他の控訴人らの主張には答えようとしなかった（原判決65頁）。

(3) 原判決の誤り

しかし、かかる判示は、委任立法に関する憲法及び最高裁判例の理解を誤っている。以下、實原隆志教授の意見書(甲97・以下単に「意見書」という。)を参考に、原判決の誤りについて詳述する。

¹ 番号法19条（特定個人情報の提供の制限） 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。

14号 各議院若しくは各議院の委員会若しくは参議院の調査会が国会法（昭和22年法律第79号）第104条第1項（同法第54条の4第1項において準用する場合を含む。）若しくは議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律（昭和22年法律第225号）第1条の規定により行う審査若しくは調査、訴訟手続その他の裁判所における手続、裁判の執行、刑事事件の捜査、租税に関する法律の規定に基づく犯則事件の調査又は会計検査院の検査（第36条において「各議院審査等」という。）が行われるとき、その他政令で定める公益上の必要があるとき。

2 委任立法において、法律による委任の趣旨の明確化が必要であること

(1) 憲法41条は、「国会は・・・国の唯一の立法機関である」と定める。同条は、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、国会による立法以外の実質的意味の立法は、憲法の特別の定めがある場合（議院規則、最高裁判所規則）を除いて許されない。これは一審における原告準備書面（9）で述べたとおりである。

(2) もっとも、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、仮に法律の規定が「白紙委任」ではないとしても、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。

具体的には、委任しようとする事項が給付や規制の対象者や内容など国民の権利義務に直接かかわる事項である場合には、委任の基準の明確性がより強く求められるといわなければならない。基準が法文自体に明確に記載される、ないしは、少なくとも委任規定の趣旨やその法律全体の趣旨・目的からおのずと

委任の限界が明らかになるような場合でなければならない。

- (3) 番号法は、個人番号の利用の仕方如何では、全国民・外国人住民のプライバシーや人格権、「個人に関する情報をみだりに収集若しくは利用され、又は第三者に開示若しくは公表されない自由」に重大な影響を与えることになる。そのため、その収集・利用等の目的が嚴重に制限され、目的外の利用等には重い罰則も定めている。また、番号法19条14号により定められた「各議院審査等」の場合、及び、「各議院審査等に準ずるものとして政令で定める手続きが行われる場合」（法36条）は、個人情報保護委員会による監督も及ばないものとされている。よって、その委任の趣旨は限定的で明確なものでなければならない。

3 番号法19条14号の委任の限界は明確であるかについて

- (1) 規定の文言上は「白紙委任」のおそれが高いこと

番号法19条14号の規定は、例えば「刑事事件の捜査」とあるのみで、「文言上は、特定個人情報を広い範囲で利用することを認める規定ともなり得るものとなっており、原告らの情報がみだりに第三者に提供されることを容認するものであるようにも感じられる」ものである（意見書2頁）。また、同号により政令に委任するにあたって、委任の趣旨を示す文言も「公益上の必要があるとき」と定めるのみであり、「その他」の前に例示された具体例から限定することは容易でない。よって、「文言上は、白紙委任をしている規定として、同法19条14号は憲法41条にも反しているおそれがある」ものである（同）。

- (2) 最高裁判例を踏まえた委任の趣旨の検討の方法

もつとも、意見書にあるように、最高裁は、「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、それは当該規定が白紙委任ではないかが検討される場合でも同様である」（意見書2頁）。そこで、次に、番号法19条14号の委任の趣旨を特定する方法として、最高裁判例を踏まえて、以下の観点から検討してみる。

ア 法律の制定前後の状況を参照した検討

番号法及び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、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・規定の文言からやや離れて検討することが考えられる。(意見書2～3頁)

イ 関係法律・規定との比較を通じた検討

法律に焦点を当てて、当該規定とそれによる委任の趣旨を解釈する際には、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、さらには、別の法律と比較することも考えられる。(意見書3～4頁)

ウ 規定の白紙委任性

規定の白紙委任性についても、上記ア、イの枠組みにより、委任の趣旨を特定できるかにより判断されることになる。特定できない規定は白紙委任をしているものとなる。(意見書4頁)

(3) 最高裁判例を踏まえた番号法19条14号の検討

ア 14号が挙げる6つの例示について

番号法19条14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。

このうち、④刑事事件の捜査についてみると、国民向けのHPでの説明(内閣官房のHPにある「マイナンバー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(一審被告準備書面(8)・20頁、準備書面(6)・2頁等)。すなわち、法律制定後、政令が制定される前の国会質疑においては、捜査の際に、たまたま個人番号付きの資料が存した場合に持ってこられないというのでは、大きな捜査の妨げになるというような、非常に限定的な

場合に限られるような答弁がなされ、「番号法の立案担当者」でもあった弁護士が書いた『逐条解説』においても、そのように限定された場合を想定していたと考えられるのに、その後、射程範囲が広げられている。結局、特定個人情報の提供場面自体が広範にならざるを得ず、刑事事件の捜査のうち、どのような場面では特定個人情報が提供されてはならないのか判然とせず、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ことは困難である（意見書6～7頁）。

次に、⑤犯則事件の調査についてみるに、旧法案では特定個人情報の提供禁止の例外として定められていた「租税に関する調査」が現行番号法では削除されている。このことから、現行法では、「租税に関する調査」を特定個人情報の提供場面から除外する趣旨とみるのが自然である。

ところが、番号法成立後の政令制定前の説明では租税の調査を政令事項として定めたいと考えている旨の説明がなされており、整合性を欠いている（意見書7頁）。

イ 番号法3条2項の参照

また、番号法19条14号が例外的に特定個人情報の提供を認めている場面を、同法3条2項²を参照して特定しようとする、「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」場面であると考えられる（意見書7～8頁）。そこで、番号法19条14号の同一規定内で挙げられている事項との比較を加味すると、特定個人情報が提供されてよいのは、「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

² 番号法3条2項 個人番号及び法人番号の利用に関する施策の推進は、個人情報の保護に十分配慮しつつ、行政運営の効率化を通じた国民の利便性の向上に資することを旨として、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とともに、他の行政分野及び行政分野以外の国民の利便性の向上に資する分野における利用の可能性を考慮して行わなければならない。

図る」ために必要な場面の一部であると解され、そうした場面に該当するかは、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（意見書8頁）。しかし、番号法以外の法律（国会法、議院証言法、各種訴訟法、国税通則法、会計検査院法）の規定と比較すると、いずれも、特定個人情報の提供に関する具体的な場面の規定が参照されているわけではないため、他の法律と比較をしても、番号法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ず、同号に基づく特定個人情報提供の場面を十分に特定することはできない。

ウ 番号法19条14号の委任の趣旨は特定されていない

結局、最高裁判例の判断枠組みを用いて検討しても、番号法が提供を求める側・収集する側に対して規律の基準や範囲が明らかになっているとはいえない。

(4) 施行令で認められる26分野は白紙委任を裏付けるものである

加えて、一审原告準備書面（8）で詳述したが、番号法19条14条に基づき、番号法施行令25条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。

しかも、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、番号法の目的とおおよそ関連性のない分野で特定個人情報の利用が実際に可能とされており、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。

- (5) 以上より、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」という規定は、白紙委任を認めたものであり、憲法41条に違反するといわざるを得ない。

4 原判決の「公益上必要」なる基準のおかしさ

以上に対し、原判決は、番号法19条14号の委任の趣旨を、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ものと理解することができると述べた。

しかし、こうした理解は、特定個人情報の提供の可否の基準を「公益上必要かどうか」とするものであり、番号法3条2項が挙げている、「税・社会保障・災害」とは全く異なる指標を基準とするものである。このような解釈が、最高裁の判例の枠組みから導き出せるとするのは失当である。

仮に、番号法19条14号の規定と、それによる委任の趣旨が、本当にそのようなものなのだとすれば、番号法19条14号は、「税・社会保障・災害」とは無関係な場合も含めて、特定個人情報の広汎な提供を認めるものであることにならざるを得ないからである。

特に懸念されるのは、「刑事事件の捜査が行われるとき」全般において、特定個人情報の「提供の求め」・「提供」・「収集・保管」が可能になり、同様の状況が政令により刑事事件の捜査以外の分野でも生じることで、結局、特定個人情報の授受・保管に対する統制がほとんど効かなくなる。

意見書が述べるように、少なくとも、控訴審においては、番号法19条14号の規定とそれによる委任の趣旨が丁寧に特定されなければならない。

第2 番号法施行令の違法・違憲性

1 政令の違法・違憲性を判断する枠組み

番号法施行令 25 条・別表各号の違法・違憲性を検討するにあたり、まず政令の合法性・合憲性を判断する枠組みについての最高裁判例を整理すると、以下のとおりである（意見書 14～16 頁）。

① 委任の趣旨が明確でない場合

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、それにもかかわらず、命令で、勝手に一定事項を禁止することで、当事者の権利が制限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。

② 委任の趣旨をある程度は特定できる場合

委任の趣旨をある程度は特定できる場合、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、当該事項が法律で掲げられている趣旨と命令の内容の均衡性が検討されるべきであり、かつ、命令を通じて本人の利益が制限されることが正当化されるかを検討する必要がある。なお、同質性と均衡性は重複するところもあるため、同質性や均衡性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 番号法施行令と番号法の関係

(1) 税務調査での特定個人情報の提供（番号法施行令 25 条別表 8 号）

ア 番号法 19 条 14 号と税務調査の関係については、旧法案では「租税に関する調査」が掲げられていたが、現行法ではその部分が削除されている。他方で、政府説明は税務調査を政令に加えることを予定していたと考えられ、整合性はない。そのため、別の観点で検討する必要がある。

そこで、税務調査と犯則調査との関係を検討するに、両者は目的や強制力を異にする。また、両者の調査件数には大きな差があり、それは犯則調査が悪質性の一定程度高い事案、時々状況に応じた重点事案、社会的波及効果が高いと見込まれる事案に限られているからであろう。このように、税務調査と犯則調査は、質的な面でも量的な面でも異質なもの

であり、同質性や均衡性を欠く。

したがって、番号法施行令 25 条別表 8 号は、番号法 19 条 1 4 号によって委任された範囲を逸脱しており違法であり、国会を国の唯一の立法機関であるとする憲法 4 1 条に反し、控訴人らの権利を制限するものである（意見書 16～17 頁）。

イ これに対して、原判決は、上記のような検討を怠り、漫然と「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もの」（原判決 65 頁）と判示するのみであって、法令の解釈を誤っているといわざるを得ない。

(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（番号法施行令 25 条別表 7 号、11 号、24 号）

ア これらは、番号法 19 条 1 4 号が「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。

まず、番号法 19 条 1 4 号による委任の趣旨を合理的に理解すれば、刑事事件との関係で、資料収集の際にたまたま個人番号が書かれている場合の弊害防止のために必要である場合、もしくは「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」ために必要だと考えられる場面を、政令で挙げるということとなる。しかし、マイナンバー法施行令のこれらの号は、特定個人情報の提供が認められる場面を、「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」場面に限定しているわけではない。

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を提供することは、上記のような趣旨で委任をしている番号法 19 条 1 4 号が刑事事件の捜査での特定個人情報の提供を認めていることと均衡せず、違法・違憲であると言わざるを得ない（意見書 17～18 頁）。

イ これに対して、原判決は、上記のような検討を怠り、漫然と「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もの」

(原判決65頁)と判示するのみであって、法令の解釈を誤っている。

(3) 公安上の措置での提供(番号法施行令25条別表9号、17号)

ア これらは、番号法19条14号が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。

刑事事件の捜査を通じた情報収集から考えると、それは具体的な事件との関係で、その事件に関係する人物・団体を調べるために行われるものである。それに対して、公安目的での資料の収集は、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、公安目的での資料の収集は、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提供がなされるのであれば、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生み、それは、調査対象者でなくても、人々に「政府によって監視されている」との意識も生む。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も控えようとする心理的効果を生むことも懸念される。

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心理的な効果を有する。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、刑事事件の捜査時の提供との均衡性・同質性を欠くものであり、番号法施行令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、番号法19条14号による委任の範囲を逸脱しており、違法・違憲である。(意見書18頁)

イ これに対して、原判決は、上記のような検討を怠り、漫然と「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もの」

(原判決65頁)と判示するのみであって、法令の解釈を誤っている。

- (4) 以上述べたように、番号法施行令 25 条・別表各号は、番号法 19 条 1 4 号による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。

第3 番号法 19 条 1 6 号の個人情報保護委員会規則への委任について

- 1 原判決は、網羅的に特定個人情報の提供が認められる場合を規定することは困難であり、政府から独立した個人情報保護委員会の規則に提供が認められる場合をゆだねるのは合理的であるとする（原判決 66 頁）。
- 2 しかし、上述した 19 条 1 4 号の場合と同様に、「各号のいずれかに準ずる」という基準は極めてあいまいであり、番号法 19 条 1 6 号の規定も白紙委任であり、憲法 41 条に反し違憲である。
- 3 また、仮に白紙委任でないとしても、「監督機関」である個人情報保護委員会が、みずからルールを作って特定個人情報の利用拡大を行い、一方でその利用の遵守状況を監督するというのは背理であり、他の国家機関へ委任を行う合理的必要性を欠くものであって、この点で憲法 41 条に反し違憲である。

以 上