

マイナンバー法19条14号の規定・ 委任の趣旨とマイナンバー法施行令

實 原 隆 志*

〈目次〉

はじめに：本稿の主眼

- (1) マイナンバー法19条14号に基づく、特定個人情報の提供場面の広汎さ
- (2) 委任立法としてのマイナンバー法19条14号と政令
- (3) 最高裁の近年の判例
- (4) 小括：本稿の主眼

1. 規定・委任の趣旨を特定する方法

- (1) 法律の制定前後の状況を参照した検討
- (2) 関係法律・規定との比較を通じた検討
- (3) 規定の白紙委任性
- (4) 小括：委任・規定の趣旨を特定する方法

2. マイナンバー法19条14号の趣旨と憲法上の問題

- (1) マイナンバー法19条14号の重要性
- (2) マイナンバー法19条14号の趣旨の解釈上の手がかかり
- (3) 疑問点
- (4) 小括：マイナンバー法19条14号の趣旨と憲法上の問題

3. マイナンバー法施行令の違法・違憲性

- (1) 政令の合法性を判断する枠組み
- (2) マイナンバー法施行令とマイナンバー法の関係
- (3) マイナンバー法施行令による授權の広汎性
- (4) 小括：マイナンバー法施行令の違法・違憲性

4. まとめ・結論：マイナンバー法19条14号の規定・委任の趣旨とマイナンバー法施行令

*福岡大学法学部教授

はじめに：本稿の主眼

筆者は、以前に、マイナンバー制度の合憲性について検討する別稿を公表しており¹、各地裁の判決でも、そこで扱った論点の多くが扱われていたように思われる。しかし、委任規定としてのマイナンバー法19条14号に関する検討には、不十分な点も見受けられたとの印象もある。そこで、本稿ではマイナンバー法19条14号の問題を中心に検討することにしたい。

（１）マイナンバー法19条14号に基づく、特定個人情報の提供場面の広汎さ

マイナンバー法19条14号は、各議院審査や刑事事件の捜査が行われるときなどに、場面をそれ以上に限定することなく、特定個人情報の提供を認めている。加えて、同号自体で列挙されている場面に加えて、「その他政令で定める公益上の必要があるとき」にも特定個人情報の提供を認めていることで、受任命令としての政令を通じて、特定個人情報の提供がより広い範囲で認められることになると考えられる。しかし、その場合には、自己の情報が「みだりに他人に公表等されない権利」が、憲法に反するほどに制限されることになってはならない。それゆえ、マイナンバー法19条14号とそれを受けて制定された政令が、この権利を過度に広汎に制限するものとなっていないかが問題となる。

（２）委任立法としてのマイナンバー法19条14号と政令

上述のような、特定個人情報の提供場面の決定を政令に委ねているものとしてのマイナンバー法19条14号が、特定個人情報が提供される場面を十分に限定できていないとすれば、政令に委任している趣旨が明らかではないことになり、政令に白紙委任をしているものともなりうる。憲法41条は、国会を国の唯一の立法機関としており、マイナンバー法19条14号が白紙委任をしているのであれば、この規定は憲法41条に違反して、本人の権利を侵害するも

¹ 地裁向けに作成した意見書を基に執筆・公表したものとして、拙稿「マイナンバー制度と『自己情報コントロール権』」福岡大学法学論叢64巻4号（2020年）803頁以下。

のとなる。他方で、政令の側も、法律によって委任された範囲を逸脱する内容を定めるものであってはならず、法律による委任の趣旨を逸脱する政令はマイナンバー法に反して違法であり、それによって憲法41条・13条に反するものとなる。そのため、マイナンバー法19条14号が白紙委任をするものとなっていないか、そして、仮にマイナンバー法19条14号による委任が白紙委任でないとしても、政令がマイナンバー法19条14号による委任の趣旨を逸脱するものとなっていないかを検討する必要がある。

（３）最高裁の近年の判例

こうした委任法律と受任命令のそれぞれについて、近年の最高裁は慎重に審査する姿勢を見せている。薬事法施行規則を違法とした判決をはじめ、本稿でも以下において挙げる様々な事例からは、これらの争点を慎重に審査する傾向を読み取れる。そのため、近年の最高裁の判例に従うならば、まず、委任の趣旨を特定したうえで、法律による委任の趣旨がいかなるものであり、受任命令としての各種命令の内容が、そうした委任の趣旨を逸脱するものとなっていないかが慎重に検討されなければならない。

（４）小括：本稿の主眼

以上のような認識に基づき、本稿では、まず、マイナンバー法19条14号による委任・規定の趣旨を検討するための方法・枠組みを示し（１）、それをふまえて、この規定の白紙委任性と特定個人情報の提供範囲の広汎性の有無を検討する²（２）。その上で、マイナンバー法施行令とマイナンバー法19条14号の関係を検討し（３）、最後に本稿の見解をまとめ、マイナンバー法19

² なお、マイナンバー法19条14号によると、特定個人情報を民間の事業者が提供することもある。憲法上の権利は、公的機関と個人の関係で妥当するものであるため、民間事業者による提供行為がなぜ憲法上の権利の問題となるのかは考察を要するところではある。ただ、マイナンバー制度の下で、特定個人情報は警察等の機関で利用するために提供されるのであるから、民間事業者による特定個人情報の提供を認める規定も、本人の憲法上の権利を制約するものとして捉えられる。

条14号の規定とそれによる委任の趣旨を、様々な手法を用いれば特定できるのか、そして、それがどのような趣旨であると解されるかを検討する（4）。

なお、本稿の以下の記述は、「マイナンバー違憲訴訟」の原告側弁護団からの依頼に応じて執筆した、高裁向けの意見書の内容を基にしている。各地裁の判決をふまえ、マイナンバー制度の合憲性を「自己情報コントロール権」の観点から検討することを通じて同制度の憲法上の問題を洗い出し、それを論文という形式で公表することには一定の意義を見出せると考えている。

1. 規定・委任の趣旨を特定する方法

先に述べたように、マイナンバー法19条14号の規定は、文言上は、特定個人情報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、本人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。また、同号が一部の定めを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」とする他は見られず、やはり、文言上は、白紙委任となっているおそれがある。ただ、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、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。そこで以下では、最高裁が、法律による規定・委任の趣旨をどのような手がかりを基に解釈・特定してきたのかを整理しておくことにしたい³。

（1）法律の制定前後の状況を参照した検討

まず、法律の条文とは別のところに規定を解釈するうえでの手がかりを求めたものとして、「美術品として価値のある刀剣類」の登録に関する細目等を省令で定めるよう委任する、銃刀法の規定が問題となった事例がある⁴。

³ 関係する先行業績として、横大道聡「委任立法の規定の解釈」横大道聡編著『憲法判例の射程 第2版』（2020年、弘文堂）270頁以下。

⁴ 最一小判1990年2月1日（民集44巻2号369頁）。

この事件において、最高裁は、美術品として文化的価値のある刀剣類であれば所持できるようになった経緯に触れるとともに、連合占領軍との意見の調整状況にまで遡って、委任の趣旨を特定しようとした。それゆえ、まずは、当該立法・規定がなされるに至った経緯が、解釈をするうえでの手がかりとなると思われる。

また、委任をする法律に関する国会での審議時の議論が参照された事例として、薬事法施行規則が一部の医薬品のネット販売を禁止していることが、薬事法による委任の範囲を逸脱していないかが問題となったものがある⁵。最高裁は、国会での審議状況を参照したうえで、郵便等販売に対する新薬事法の立場は不分明であるとの見解を示している。それをふまえて、この判決では、そもそも国会が郵便等販売を禁止すべきであるとの意思を有していたとはいえないとされた。こうした判決を参考にするならば、国会での法案審議の過程で、当該規定とそれによる委任の趣旨がどのように説明されていたのかを確認したうえで、それらの趣旨を特定することが可能か、そして、それらの趣旨はいかなるものなのかを検討することが考えられる。

加えて、法律が制定されたのちに、当該法律や規定がどのように改正され、制度がどのように変遷してきたかが参照された事例として、退職一時金利子加算額の返還に関する事項の定めの一部を政令に委任している法律と政令の関係が問題となった事例を挙げることができる⁶。判決において最高裁は、退職一時金を支給するための制度が設立されてから、判決当時の制度になるまでの変遷状況に触れる。そして、これらの法律が委任しているのは、利子の利率と返還方法に関してであるとした。この判決も考慮するならば、当該法律・規定、また、制度ができた後の状況も参照しながら、規定や委任の趣旨を明らかにすることも有益であろう。

⁵ 最二小判2013年1月11日（民集67巻1号1頁）。

⁶ 最一小判2015年12月14日（民集69巻8号2348頁）。

以上を総合して考えると、マイナンバー法19条14号の規定とそれによる委任の趣旨を検討する上でも、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ことが考えられる。

（２）関係法律・規定との比較を通じた検討

以上のような視点とは別に、銃刀法の14条1項による委任が問題となった先述の事例では⁷、同一法律内の他の規定も参照されている。この判決は、同じ刀剣の所持であっても、刀剣類等の所持の許可一般について規定する4条の場合には、同法5条1項各号が規定する主観的要件を満たす者が許可の対象者から除外されている一方で、美術品としての価値のある刀剣類等の登録について定める同法14条1項による登録の場合には、そのような要件が定められていないことを指摘している。その上で、上述の、制度が導入された経緯も踏まえながら、この規定は、刀剣類の文化財的価値に着目してその登録の途を開いているものだと説明している。また、医薬品の一部をインターネット上で販売することを禁止する薬事法施行規則と薬事法の関係が問題となった既述の事例でも⁸、同一法律内の他の規定が参照されている。最高裁は、薬事法の別の規定も参照したうえで、郵便等販売を規制すべきであるとの趣旨を明確に示すものは存在しないと指摘している。この二つの事例を総括すると、同一法律内における、当該規定とは別の条文の規定内容を参照して、規定・委任の趣旨を探るということが考えられる。

加えて、児童扶養手当の支給対象の定めの一部が政令に委任されていた事例では⁹、同一法律内の同一条文で挙げられている事項を比較しながら委任

⁷ 最一小判1990年2月1日（民集44巻2号369頁）。

⁸ 最二小判2013年1月11日（民集67巻1号1頁）。

⁹ 最一小判2002年1月31日（民集56巻1号246頁）。

の趣旨を特定しようと試みられている。この事件に関する判決において、最高裁は、同法4条1項による委任の趣旨を検討している。そこでは、同法4条1項が挙げている類型を確認した上で、この規定を、「児童の母と婚姻関係にあるような父が存在しない状態、あるいは児童の扶養の観点からこれと同視することができる状態にある児童を支給対象児童として類型化しているもの」として説明した。この判決においては、銃刀法や薬事法の委任の趣旨が問題となった時とは異なり、比較の対象が当該条文内の規定事項になっている。それゆえ、同一規定内で挙げられている事項も、規定・委任の趣旨を解釈する際の手がかりとなり得ると思われる。

さらに、地方自治体における地方議会議員の解職手続について、公職選挙法を準用する形で規定していた地方自治法と地方自治法施行令の関係を問題にした判決は¹⁰、当該の法律とは別の法律を参照することで、委任の趣旨を特定しようとしているように思われる。この判決において最高裁は、選挙権を有する者の側から当該投票手続を開始させる手続に相当する制度は、公職選挙法のなかには存在していないことを指摘し、地方自治法85条1項は、専ら解職の「投票」に関する規定であり、これに基づき政令で定めることができるのもその範囲に限られ、解職の「請求」について定めることはできないとした。この判決は先例を変更したものであり、そこでの解釈方法には一定の重要性を見出せると思われることも考えると、準用されている、別の法律と比較することで、規定・委任の趣旨を特定するということも必要になりそうである。

以上のことから、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が考えられる。

¹⁰ 最大判2009年11月18日（民集63巻9号2033頁）。

（３）規定の白紙委任性

ここまでにおいて述べた、当該規定の趣旨を特定する方法は、その規定による委任の趣旨を解釈することも可能にするものである。規定の白紙委任性を検討する上でも、まず、文言・文理の解釈によって、委任の趣旨を特定・限定できるかが問題となる。そして、先に述べたことからすれば、委任の趣旨も文理によってのみ解釈されるわけではないということになるだろう。よって、一部の定めを命令に委任する規定の白紙委任性についても、立法前後の過程、同一法律もしくは同一規定内の事項に加え、他の法律との関係を参照する必要があるだろう。こうした手がかりから委任の趣旨を特定できない規定は白紙委任をするものとなり、憲法に反していることになる。

（４）小括：委任・規定の趣旨を特定する方法

以上述べたように、ある条項の規定や、委任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ことが考えられる。そして、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、別の法律と比較することも必要であろう。規定の白紙委任性との関係でも同様の枠組みによることができ、それによって委任の趣旨を特定できない規定は白紙委任をするものとなる。本稿においても、以下、この枠組みにおいて検討を進める。

２．マイナンバー法19条14号の趣旨と憲法上の問題

（１）マイナンバー法19条14号の重要性

マイナンバー法においては、マイナンバー法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、この法律の19条に基づいて特定個人情報を「提供」してよく、マイナンバー法19条14号に基づ

いて提供される特定個人情報、同法20条によって、関係機関による「収集・保管」の対象となる。個人番号だけでなく、特定個人情報の「提供の求め」も同法15条で授權されていると解することができるのであれば、特定個人情報が授受される過程における、それぞれの場面について授權規定が設けられていることになり、それは個人情報の保護という観点で妥当なやり方といえる。

ただ、「提供の求め」が認められる場面として、マイナンバー法15条が挙げるのは、その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」が認められるかは、結局のところ、この法律の19条各号によって決まることになる。そして、同様のことは、特定個人情報の「収集・保管」にも当てはまる。それゆえ、マイナンバー法15条による個人番号の「提供の求め」の授權や、同法20条による「収集・保管」の授權が、特定個人情報がみだりに提供されることを防ぐものとして機能するためには、マイナンバー法19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、限定されている必要がある。

しかし、例えばマイナンバー法19条14号で挙げられている事項のなかには、「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、必ずしも明らかではないものもある。そして、マイナンバー法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り、その結果、個人番号の「提供の求め」（15条）、特定個人情報の「収集・保管」（20条）が認められる場面も、文言上は特定されていないことになる。

規定に不明確さがあると思われる場合、それをもって、当該諸規定を違憲とするか、解釈を通じて埋め合わせていくかの、どちらかが求められるだろう。端的に違憲とすることも考えられるが、以下では、条文の文言以外を手

がかりとして、マイナンバー法19条各号のうち、19条14号の射程範囲の明確化を、先述の最高裁の審査枠組みを参考にしながら試みる。また、それを通じて、委任規定としてのマイナンバー法19条14号の委任の趣旨の特定も図ることとする。以上の検討を経て、マイナンバー法19条14号の規定と、それによる委任の趣旨を整理したうえで、マイナンバー法の15条・19条・20条による、特定個人情報が授受される場面それぞれにおける授權規定による規律の問題や、かつ、マイナンバー法19条14号による委任の白紙委任性といった争点を扱う。仮に、それでも、この号によって特定個人情報の「提供」が認められる場面を特定できなければ、同号による委任は白紙委任となっていることになり、同時に、マイナンバー法15条と20条の射程範囲も特定できず、特定個人情報がみだりに提供されるおそれがあるということになる。

（２）マイナンバー法19条14号の趣旨の解釈上の手がかり

マイナンバー法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」というのが、どのような事件で、どのような捜査が行われる時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

「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、「例えば調査した際に、たまたまそこのある情報に番号が含まれていた場合、それを持ってこれないというのは非常に調査の妨げになるということ」¹¹との説明がなされている。これは、法案が成立し、政令が制定される前になされていた説明であるが、同様の説明は、政令の制定後にもみられ¹²、「刑事

¹¹ 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。

¹² 内閣府「マイナンバー制度に関する基本質疑集」（2017年3月）（https://www.cao.go.jp/bangouseido/pdf/qa_kihonh2903.pdf：最終アクセス2021年4月1日）13頁。

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。政令が制定される前後のこうしたやり取りを見る限り、刑事事件の捜査において特定個人情報提供が提供される場面としては、令状を伴う捜索など、相当程度限定的な場面において、不可避免的に特定個人情報が提供される場合が想定されていると推測される。

また、「番号法の立案担当者」¹³であるとする者が、法案が可決された後に行っている説明においては、マイナンバー法19条の各号では、「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、マイナンバー法19条14号の趣旨というのは「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いうことであるとする¹⁴。そうした場面の例として、この論者は、「番号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。こうした、「番号法の立案担当者」が法案可決後に行っている説明を見る限り、番号法違反に関する調査・捜査が、マイナンバー法19条14号に基づいて議院審査や刑事事件の捜査が行われる際に特定個人情報が提供される基本的な場面として考えられていたと推測できる。

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、

¹³ 水町雅子『逐条解説 マイナンバー法』（商事法務、2017年）はしがき重頁。また、内閣府、前掲注（12）。

¹⁴ 水町、前掲注（13）308頁。

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、と述べた。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¹⁵、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。「照会できるのか」という質問と、「提供できる」という回答がかみ合ったものとなっているのかはともかくとしても、法案が可決された後のやり取りを参照する限り、政府側は、捜査関係事項照会を受けた機関は、特定個人情報を提供することになると考えていたと推測される。

このように、刑事事件の捜査との関係で、政令が制定される前後のやり取りは、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が、令状の執行に伴う捜索が行われるなど相当程度限定された場合であることを推測させる。また、「番号法の立案担当者」が法案が可決された後に行っている説明を見る限り、番号法違反に関する調査・捜査が、マイナンバー法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考えられていたようにも感じられる。しかし、法案可決後の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も推測される。こうした説明だけでは、そこで挙げられている特定個人情報の提供場面自体が広汎であるとの印象は拭えず、また、これら以外の場面にまで、どこまで授權が及ぶのか、また、刑事事件の捜査のうちの、どのような場面では特定個人情報が提供さ

¹⁵ 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))。

れてはならないのかは判然とせず、刑事事件の捜査において特定個人情報提供される場面を、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そうである。

② 税務調査

また、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」とするものがみられ¹⁶、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。こうしたことから、政府は税務調査での特定個人情報の提供も、マイナンバー法19条14号で認められていると理解していると思われるが、2012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）、この法案が廃案になったのち、現在の法律では、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」を、特定個人情報の提供場面から除外する旨の意思を推測させるものであるが、法律が制定されるまでのこうした過程と、法律が制定された後に国会でなされている説明の整合性も問題となる。

③ 各種規定からの推測

以上においては、国会での審議における説明を中心に取り上げたが、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のであれば、まず、マイナンバー法19条、また、その14号が特定個人情報の提供を認めている場面を、マイナンバー法3条2項を参照して特定することが考えられる。それにより、マイナンバー法19条14号が特定個人情報の提供を認めようとし

¹⁶ 前掲注（11）での、向井治紀政府参考人による説明。

ているのは、国政調査権の行使にも憲法上の限界があることも考えるならば、「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」ための場合であると捉えることが可能であろう。そして、政令に委任されているのは、それらに含まれる場面・事項の定めであると思われる。よって、マイナンバー法3条2項と比較すると、特定個人情報の提供場面と委任の対象となる場面は、「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」場面であると理解できる。

また、同一規定内で挙げられている事項と比較することで、「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」ために必要な場面のうち、どのような場合に特定個人情報が提供されるのかを検討すると、まず、国会や会計検査院による審査・調査は、憲法上、一定の重要性が認められる機関による行為として位置づけることができる。また、犯則調査は、租税分野において重要な場面での調査であると整理できる。他方で、そのほかの、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」ために必要な場面での提供を念頭に置いているとの推測が可能である。このようにして、マイナンバー法19条14号で挙げられている事項と比較すると、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ふまえて、具体的に検討されることになると思われる。

マイナンバー法以外の法律の規定と比較すると、まずは、明文で挙げられているものとして、国会法がある。そこでは、各議院やそれぞれの委員会や調査会が審査・調査をするための提供が想定されている。そして、同様のことは議院証言法にも当てはまる。こうしたことから、マイナンバー法19条14

号は、記録や書類の提出を求める国会の権限の裏付けとして、特定個人情報の提供を認めていると考えられ、政令に委任されているのも、それらに含まれる場面・事項の定めであると考えられる。また、条文上は明記されていないものの、参照することが見込まれるものとしては、裁判関係での各種訴訟法や、刑事事件の捜査に係る刑事訴訟法、脱税犯罪であれば、犯則事件の調査について規定する国税通則法を挙げることができる。会計検査院の検査との関係では、会計検査院法のいずれかの条文が参照されることになるだろう。それゆえ、マイナンバー法19条14号自体が準用する旨を規定しているわけではないが、刑事訴訟法を含む各種訴訟法に加え、刑事処罰をする特定の場面で適用される法律、また行政調査関係では会計検査院による検査に係る法律が参照されることが予想される。しかし、これらの条文が参照されている、また、参照されることがになると見込まれるものの、いずれの法律にも様々な適用場面や条文がある。例えば、マイナンバー法19条14号は、国会法や議院証言法に基づく審査・調査の場面での特定個人情報の提供について規定するが、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、当然ではあるが、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、参照法律を明文で挙げているかを問わず、いずれにしても、特定個人情報の提供に関する具体的な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、マイナンバー法19条14号の規定とそれによる委任の趣旨が明確になるわけではない。

先に述べた通り、マイナンバー法3条2項と比較すると、特定個人情報の提供場面と委任の対象は、「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」場面であると考えられる。そして、マイナンバー法19条14号で挙げられている事項と比較すると、特定個人情報の具体的な提供場面は、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

によって決まる。ただ、他の法律と比較しても、マイナンバー法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ため、マイナンバー法19条14号による委任の趣旨を、各種規定から推測することには難しさがあると言わざるを得ない。

④ 小括：マイナンバー法19条14号の趣旨の解釈上の手がかり

ここまでは、マイナンバー法19条14号の規定と、それによる委任の趣旨を、法律制定前後の議論や関係規定との比較を通じて明らかにしようと試みてきたが、まず、法律制定前後の議論を参考にするだけでは、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特定するのは難しい。そして、法律の制定前後、それぞれから導かれる見解には相違もありうる。さらに、他の法律と比較しても、マイナンバー法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。そうしたことを考えると、マイナンバー法19条14号の趣旨を解釈する上で、一つの手がかりを参照するだけでは不十分な場合があるため、どの法律のどの条文を参照したらよいのか、も含めて、法律の制定前後の状況も参照しながら具体的に検討する必要があるといえるだろう。

（３）疑問点

① 提供を求める側・収集する側に対する授權の不明確さ

そこで、問題とされるべきは、マイナンバー法19条14号の適用範囲に関し、て不明確な部分があるとしたら、どのような問題が生じるかである。先にも述べたように、マイナンバー法19条各号が挙げる「提供」場面は、同法15条によって個人番号の「提供の求め」が認められる場面でもあり、同法20条によって特定個人情報が「収集・保管」の対象となりうる場面でもある。そのため、同法19条14号による「提供」場面の不明確さは、「提供の求め」と「収集・保管」に対する授權も不明確なものとしてしまうおそれがある。

資料に「たまたま」含まれていた特定個人情報の「収集」との関係では、

国会での審議でなされた説明を見る限り¹⁷、特定個人情報が収集はされるが、刑事手続（捜査・起訴など）以外の場面での新たなデータベースの作成は認められず、それについては監視するという見解なのだと思う。そして、そうした説明は、マイナンバー法の条文上も、特定個人情報ファイルの作成の制限について規定する29条と、個人情報保護委員会の権限について規定する27条以下によって裏付けることはできるだろう。その一方で、特定個人情報の収集が可能なのが、政府によるこれまでの説明において示されている場面に限定されるのか、それとも、それらは例示にすぎず、他の広い場面にも及ぶのか、また、刑事事件の捜査と関係する場面で、いかなる場合に特定個人情報の収集が禁止されるのかは明らかではない。そもそも、マイナンバー法は、特定個人情報を収集し、保管する機関に対して過度な信頼を置いてはならず、提供後の措置（「新たなデータベースの作成」）だけでなく、その前の、収集段階での統制も試みているはずである¹⁸。それゆえ、新たなデータベースの作成が禁止されているのだとしても、それだけでは刑事捜査の場面において特定個人情報が取得される範囲が憲法に反しない程度に限定されることにはならないだろう。

¹⁷ 第183回国会・衆議院内閣委員会・第8号（2013年4月24日）における向井治紀政府参考人の説明

¹⁸ 「別件」での利用については、個々の捜査範囲を超えて、取得したマイナンバー付の個人情報を分析したり、他の捜査に活用したりすることは法律で禁止されているとの説明がみられる一方（内閣府、前掲注（12）13頁）、「刑事事件捜査のために提供された特定個人情報は、提供を求めた個別の刑事事件捜査に限定して利用されるのか、その他の刑事事件捜査等にも利用されるのか」との質問に対して、「個別具体的な事案に即して判断されるべきものであり、あらかじめお尋ねの『判断基準』をお示しすることは困難」と回答するとどまり、明言を避けている（前掲注（15））。警察等に提供された特定個人情報が適切に取り扱われていることを確認する仕組みと、不適切な扱いに対する救済措置について、法案が成立した後の時期に問われた政府は、「刑事事件の捜査において押収された資料等については、刑事訴訟法その他の関係法令に基づき適切に取り扱われるものと考えている」と答えるのみであり、そのための仕組みを示しておらず（福島みずほ参議院議員からの質問に対する答弁書（同））、取得された特定個人情報が適正に保管・利用されるための法的な仕組みは明らかではない。

また、特定個人情報が、「番号法違反」に関係する調査・捜査に際して提供されるということであって、つまりは、そこでの提供に限定されるということなのであれば、特定個人情報が収集される場面を合理的に特定できると言えなくもないだろう。しかし、プライバシー性の高い特定個人情報が、刑事訴訟法197条2項のような、令状を求めることなく、さらには、マイナンバー制度のような制度を念頭に置いていなかった規定に基づいて、要求・収集されることになれば、その妥当性も問題となる。

以上のようにして、最高裁の判例の枠組みを用いて検討しても、特定個人情報の収集が認められる範囲が明らかになるわけではない。さらに、マイナンバー法19条14号を通じて、個人番号（や特定個人情報）の「提供の求め」（15条）や特定個人情報の「収集・保管」（20条）が認められる場面が、「番号法違反」に関係する調査・捜査という場面に限定されるというのであれば、まだしも、そのような趣旨ではなく、刑事事件の捜査において特定個人情報の収集がより広く認められるというのであれば、提供を求めるための個別法による授權規定の不備に加えて、マイナンバー法15条・20条の授權規定としての不十分さが指摘されることになるだろう。

② 提供側に対する授權規定の不明確性

上で挙げた問題は、直接的には、「刑事事件の捜査が行われるとき」という、「提供」要件に関わるものである。収集側とも関連付けて指摘するならば、特定個人情報の提供が求められたときに、その「求め」や、そこで予定されている「収集・保管」が、本当に合法的なものなのかを事業者側が確認するにしても、そこには限界もあるだろう。民間の事業者が、当該の特定個人情報の提供の求めの合法性を、どのような場合に、どの程度、何を手がかりに判断していれば免責されるのが規定されていないという状況で、警察の独断で、特定個人情報が形式を問われることなく求められるということになれば、事業者が法的な責任を免れるために、相手から言われるがままに特

定個人情報を提供せざるをえなくなることにもなりうると思われ、特定個人情報の提供側に対するマイナンバー法による規律が機能しなくなるおそれがある。こうした状況は、規定の不備を示すものともなりえ、権利の制限に対する、有権者の代表者としての国会を通じた民主的正統性という問題を生むものでもあろう。それゆえ、「提供の求め」が法律に適合的ではない可能性があることは、「提供」側の統制に関わることであり、さらには、そうした措置の民主的正統性にも関わるといえる。

③ 行政調査・税務調査における特定個人情報の取得

税務調査については、マイナンバー法19条14号が挙げているわけではないが、政府の参考人が示した、税務調査での特定個人情報の提供を政令で認めるとの方針は、税務調査での特定個人情報の提供も、マイナンバー法19条14号で認められることを前提としていると思われる。たしかに、税務調査は「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」ために行われる措置ではあるだろう。しかし、税務調査を、犯則調査と同じようなものとして考えてよいかは検討を要するところであり、後述するように、量的にも質的にも、税務調査一般を犯則調査と同様のものと考えてよいとは思われず、税務調査での特定個人情報の提供は、重要性に欠ける案件での提供ともなりうる。そのため、マイナンバー法19条14号が税務調査での特定個人情報の提供を予定しているといえるのかが一つの問題となり、同様に、この場面での個人番号（や特定個人情報）の「提供の求め」（15条）も、特定個人情報の「収集・保管」（20条）も認められるとすることにも、慎重さが求められるだろう。

④ 小括：疑問点

ここまでにおいて述べたように、刑事事件の捜査との関係では、新たなデータベースの作成はできないとの理解が示されるにとどまり、どのような場合に特定個人情報の「収集」が認められないのかが明らかなわけではなく、マ

マイナンバー法19条14号に基づいて、同法15条や20条によって、個人番号（や特定個人情報）の「提供の求め」や、特定個人情報の「収集・保管」が認められるのが、「番号法違反」の事件に関係する捜査・調査の場面に限られないとの説明の合理性が、まずは問題となる。さらに、「提供の求め」が法律に適合的ではない可能性があることは、「提供」側の統制や、そうした措置の民主的正統性といった問題をもたらしうるものである。さらに、税務調査は、租税分野において重要性を欠く場面での調査であることも少なくないことから、税務調査一般での特定個人情報の「提供の求め」・「提供」・「収集・保管」が認められるのかも、検討されるべき課題であるといえる。よって、マイナンバー法の諸規定のうち、個人番号や特定個人情報の「提供の求め」・「収集・保管」を授権する規定、特定個人情報の「提供」を授権する規定を、政府側の説明の一部に見られるように広く解することには疑問の余地があり、税務調査一般での個人番号や特定個人情報の「提供の求め」・「提供」・「収集・保管」までマイナンバー法が予定しているとは断言し難い。

（４）小括：マイナンバー法19条14号の憲法上の問題

ここまで、条文の文言だけでなく、様々な手がかりを基にマイナンバー法19条14号の規定と、それによる委任の趣旨を探ってきた。まず、マイナンバー法は、個人番号（や特定個人情報）の「提供の求め」と、特定個人情報の「提供」・「収集・保管」の授権規定を、それぞれ独自に設けようとしていると考えられる。「提供の求め」や「収集・保管」の要件を特定する個別の授権規定がなければ、「提供を求める」・「収集・保管」する側を十分に統制できなくなる結果として、マイナンバー法の規定が十分に機能しなくなり、十分な制約がないままに、特定個人情報が「提供」されるおそれがあることを考えると、そうした構成となっていること自体は理解できる。

その場合、マイナンバー法19条14号が認めているのが特定個人情報の「提供」にとどまるにも関わらず、同法15条が、同法19条14号を特定個人情報の

「提供を『受ける』」ことも授權する規定としていることは、授權の体系性という点で問題となりうるが、特定個人情報の「提供」を授權するマイナンバー法19条各号が、同法15条を通じて、特定個人情報の「提供を受ける」ための授權にもなると捉えることも、相当に変則的ではあるが、不可能ではないだろう。また、特定個人情報の「収集」という形で「提供を受ける」ことは、マイナンバー法20条によって授權されている。しかし、いずれにしても、特定個人情報のプライバシー性を考えるならば、特定個人情報の広範囲にわたる取得が、こうした簡素な規定のみを根拠として、個別の分野での授權規定の整備を待たずに認められるかは検討を要するところである。マイナンバー法19条14号に基づいて特定個人情報が「提供」される際には、本来であれば、個別法による直接的な授權に基づく「提供の求め」が先行しているべきであり、それが満たされる場合に個人番号の「提供」が認められると解するのが合理的であるように思われる。

上で述べたように、個人番号（や特定個人情報）の「提供の求め」や、特定個人情報の「収集」にあたっては、それらの情報の重要性に見合った、厳格な手続・要件が必要であると思われ、それらが十分には整備されていない現状で、上記のような「提供の求め」や「収集・保管」を簡単に認めるわけにはいかないだろう。解釈を通じて、必要な手続・要件を明らかにするということも考えられるが、その場合には、条文解釈の限界を超え、「裁判官による立法」とならないかが問題となる。特定個人情報を、いかなる機関が、いかなる利益の保護を目的として、いかなる場合に、どのような手続を通じて取得できるのかを具体的かつ直接的に規定する立法や法改正が、関係各分野においてなされているわけではなく、特定個人情報の重要性に見合った、具体的で厳格な手続・要件がそれらの情報の「提供の求め」・「収集」に関して定められていないという現状においては、マイナンバー法19条14号によって、特定個人情報を「提供」するための規定はある程度整備されたが、特定

個人情報の「提供を求める」、また、「収集・保管」をするための規定の整備は十分ではなく、マイナンバー制度は法的には整備途上の状況にあるともいえるだろう。

そして、最高裁の先例に従って、法律制定前後の状況、各種法律の規定内容、政府の説明を（批判的に）参照することで、客観的な事実と照らし合わせ、かつ、憲法との整合性も考慮すれば、マイナンバー法19条14号の規定内容と委任の趣旨を、仮説的にはなるが、さしあたり以下のようなものとして理解するのが合理的なように思われる。

まず、マイナンバー法19条14号が想定しているのは、一つには、憲法上の根拠を有する重要な機関による権限の行使の裏付けとしての特定個人情報の提供であろう。例えば、国会や会計検査院による調査・審査がそれに当たる。そして、上述のように、特定個人情報の「提供の求め」には、それに特化した、個別法での授權規定があってしかるべきであり、現状では、特定個人情報の「提供を求める」、また、「収集・保管」を行うための規定が未整備である以上、「提供の求め」まで認めることには慎重さが求められるだろう。憲法上の根拠を有する重要な機関に対して特定個人情報を提供する場合にも、国政調査権の憲法上の限界も考えると、それは、「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」ために必要な場合であろう。こうした場面は具体的には、「税・社会保障・災害関係での措置に不可欠な場合」か、「マイナンバー制度の維持・運用において不可欠な場合」のいずれかということになると思われる。後者の場面として、これまでにおいて挙げられているのは、「番号法違反」での調査である。ここで挙げたような、憲法上、一定程度の重要性を有する機関によるものであっても、その他の場面での特定個人情報の提供まで認められるのかは問題となりうる。

マイナンバー法19条14号が想定していると考えられる、それとは別の場面が、租税分野での情報収集のうち、一定の重要性があると考えられる案件で

の特定個人情報の提供である。これは、この号が、犯則調査を挙げていることから推測できる。ただ、現状では、特定個人情報の「提供を求める」、また、「収集・保管」を行うための規定が未整備であり、「提供の求め」まで行えるのが問題となる。犯則調査とは異なり、重要性という点でそれに劣る、その他の場面での特定個人情報の提供まで租税分野において想定されているとは限らず、マイナンバー法19条14号は、税務調査一般での特定個人情報の提供を認めるものではないとする余地はあるように思われる。

その他の、訴訟手続その他の裁判所における手続、裁判の執行、また、（犯則調査を除く）刑事事件の捜査での特定個人情報の提供については、まず、現状では、特定個人情報の提供を求める、また、収集・保管をするための個別法での規定が未整備であり、「提供の求め」まで行えるのが問題になる。そして、これらの分野で特定個人情報が提供されてよいのは、令状の執行に伴うような場合での提供（取得）のほかには、「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」ために必要な場合、具体的には、「税・社会保障・災害関係での措置に不可欠な場合」か、「マイナンバー制度の維持・運用において不可欠な場合」のいずれかであり、後者については、現在のところでは「番号法違反」での捜査しか挙げられていない。そして、その他の場面でも特定個人情報が提供されてよいのかには疑問もある。

マイナンバー法19条14号の上記のような理解は、最高裁の判例の枠組みにおいて合理的と思われるものであるだけでなく、この規定が憲法に整合的なものであると、一定程度推定した場合に、合理的と考えられるものでもある。マイナンバー法19条14号は、このように解される限りにおいては、特定個人情報が提供される場面と委任の趣旨を特定できるものとなり、特定個人情報のプライバシー性にも配慮した規定であることになるだろう。他方で、ここで示したような理解を、マイナンバー法19条14号のような簡素な規定から導けるのかは定かではない。仮に、上記の理解がマイナンバー法19条14号の解

釈の限界を超えるものなのであれば、また、政府の見解がマイナンバー法19条14号の正しい適用範囲を示しているとすれば、マイナンバー法19条14号が違憲である可能性がある。地裁の判決には、マイナンバー法19条14号の委任の趣旨を、この号で列挙されている事項と同様の公益上の必要があるときの定めとするにとどまるものも散見されたが、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、マイナンバー法の3条2項が挙げている、「税・社会保障・災害」とは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のかには疑問もあり、仮に、マイナンバー法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、マイナンバー法19条14号が、「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もなり、憲法に反していることにもなるだろう。特に、「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ことが懸念される。

3. マイナンバー法施行令の違法・違憲性

次に、マイナンバー法19条14号の委任を受けて制定されている政令に目を移すと、マイナンバー法施行令の25条は、マイナンバー法19条14号の、政令で定める公益上の必要があるときとは、別表に掲げる場合のことであるとし、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。上述のように、命令は法律によって委任された範囲を逸脱するものであってはならず、委任された範囲を逸脱する命令は違法であり、憲法41条にも反するものとなる。この点について、近年の最高裁の判例では、命令が法律に反しないかを慎重に検討する傾向がみられる。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、最高裁の判例を基に整理し¹⁹、政令とマイナンバー法の関係と政令自体の問題について検討する。

（１）政令の合法性を判断する枠組み

① 委任の趣旨が明確ではない場合

まず、やや特殊な事例ではあるが、委任の趣旨が明らかではない場合があり、一部の医薬品のネット販売の規制を違法とした判決がその場合に当たる²⁰。この判決において最高裁は、薬事法による委任の趣旨について、一部医薬品をインターネット上で販売してはならないとの共通の認識がないことが分かるとした。ところが、薬事法施行規則がそれを禁止していたために、同規則は違法であるとした。それゆえ、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ことになるだろう。

② 委任の趣旨をある程度は特定できる場合

これまでの判例では、委任の趣旨は、解釈を通じてある程度は特定できる場合が多かったように思われるが、その場合の検討事項としてもいくつかのものを挙げることができる。解職を「請求」するための要件を定めていた地方自治法施行令を問題とした判決は²¹、地方自治法が準用していた公職選挙法が解職の「投票」について定めていたのに対し、解職の「投票」と「請求」は別の事項だとして、判例を変更し、地方自治法施行令を違法とした。また、別の事例では、法律が政令に委ねていた、利子の利率と返還方法に関する事項を、政令が定めているといえるかが詳しく検討されている²²。こうしたこ

¹⁹ この点を簡潔に述べているものとして、横大道、前掲注（３）270頁以下。

²⁰ 最二小判2013年1月11日（民集67巻1号1頁）。

²¹ 最大判2009年11月18日（民集63巻9号2033頁）。補足意見と3名の裁判官による反対意見も執筆されている。

²² 最一小判2015年12月14日（民集69巻8号2348頁）。

とから、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が、近年の判例では慎重に検討されているといえる。

また、児童扶養手当法施行令を違法とした判決は²³、児童扶養手当法による委任の趣旨は、「児童の母と婚姻関係にあるような父が存在しない状態、あるいは児童の扶養の観点からこれと同視することができる状態にある児童を支給対象児童として類型化」することであるとした。それを受けた児童扶養手当法施行令が、母親が婚姻によらないで懐胎した児童のうち、父から認知された児童を除外していたのに対して、最高裁は、「同項が一定の種類の児童を支給対象児童として掲げた趣旨や支給対象児童とされた者との均衡等をも考慮して解釈すべき」であるとして、施行令を違法とした。この判決は、本稿の関心に関連づけるならば、当該事項が法律で掲げられている趣旨と、政令の内容が均衡しているかを基準にして、政令が法律による委任の範囲内にとどまっているかを考える必要があることを示しているように思われる。

これらの事例とは少し異なり、銃刀法による委任を受けた規則の合法性が問題となった事例では²⁴、まず、銃刀法14条1項の文言上は外国刀剣を除外してはいないことが確認された。しかし、最高裁の法廷意見は、美術品として文化財的価値を有する日本刀に限る旨を規則で定めたことは、法14条1項の趣旨に沿う合理性を有する鑑定基準を定めたものであるとして、違法とはしなかった。ただ、この判決においては反対意見も執筆されており、反対意見は、法の段階では、外国刀剣にも美術品として価値のあるものがあることを認めており、同条5項の委任に基づいて規則を定める場合にも、日本刀・外国刀剣の両者について、同項所定の事項を定めることこそ法の要請するところというべきであると述べている。ここで挙げた多数意見も反対意見も、銃刀法14条1項が文言上は外国刀剣を除外してはいないと理解した上で、規

²³ 最一小判2002年1月31日（民集56巻1号246頁）。

²⁴ 最一小判1990年2月1日（民集44巻2号369頁）。

則において外国刀剣を除外することが認められるかを検討している。その意味で、政令の合法性を検討するうえでは、法律が対象としていた事項が規則において除外されることで本人の利益が制限されても、それが正当化されるかを検討する必要があるといえる。

以上のように、委任の趣旨が解釈を通じてある程度は特定できる場合に、まず、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が、近年の判例では慎重に検討されている。また、それらに従うならば、当該事項が法律で掲げられている趣旨と、命令の内容が均衡しているかを基準にして、命令が法律による委任の範囲内にとどまっているかを考えることが必要である。さらに、命令の合法性を検討する上では、法律が対象としていた事項が規則において除外されることによる本人の利益の制限が、正当化されるかを検討する必要もある。こうしたことから、委任の趣旨が解釈を通じてある程度は特定できる場合には、法律で挙げられている事項と政令で挙げられている事項の同質性と均衡性が検討されるべきであり、かつ、政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と思われる。

③ 類型間の重複

上では、特に、委任の趣旨がある程度特定できる場合の検討事項を、「同質性」と「均衡性」とに分けて述べたが、法律と命令で挙げられていることに同質性があるかは、法律の趣旨と命令の内容が均衡しているかによるところもあるだろう。その意味で、そこで整理したのは、事案に応じて示されている指標にすぎない。マイナンバー法とマイナンバー法施行令の関係についても、両者の内容に着目し、これまでの判例の分類のいずれかに必ずあてはまるということはないと思われ、本稿においても、どちらの要件に関わるのかを厳密に特定することは必ずしも必要ではなく、それらの観点をふまえた総合的な検討を行えば十分であろう。

④ 小括：政令の合法性を判断する枠組み

ここまで、最高裁の判例において法律と命令の関係が問題となった事例の類型化を試みたが、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、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、当事者の権利が制約される形になっていないかが検討される必要がある。他方で、委任の趣旨が解釈を通じてある程度は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、命令を通じて本人の利益を制限することの正当性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、それらの観点をふまえた総合的な検討を行うのが有益と考えられる。よって、法律による当該事項に関する委任の趣旨を特定できるか、委任の趣旨が解釈を通じてある程度は特定できるのであれば、法律で挙げられている事項と政令で挙げられている事項に同質性や均衡性があるといえるか、政令を通じた本人の利益の制限が正当化されるかを、適宜検討することになる。

(2) マイナンバー法施行令とマイナンバー法の関係

① 税務調査での特定個人情報の提供：マイナンバー法施行令25条別表8号

マイナンバー法とマイナンバー法施行令の関係という点で、まず、マイナンバー法施行令25条別表8号が、税務調査における特定個人情報の提供を認めていることが問題となる。先述の通り、たしかに、政府側は、マイナンバー法が成立し、政令が制定される前の段階で、税務調査での特定個人情報の提供を既に予定していたと考えられる。ただ、マイナンバー法19条14号は、納税に関係する場面で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る。それゆえ、ここでは、政令で税務調査を追加することが法律による委任の趣旨を逸脱しないかを、犯則調査と税務調査がいかなる関係にあるかを考えながら検討する必要がある。

その点でまず問題となるのが、マイナンバー法の立法過程である。これも既述の通り、2012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」が挙げられていたが、現在の法律では、その部分が削除されている。それゆえ、マイナンバー法19条14号と税務調査の関係については、マイナンバー法の現在の19条14号が制定されるまでの経緯と、政府側の説明に整合性を欠く部分もあるように思われるため、税務調査の場面での特定個人情報の提供を政令で認めることが違法ではないかを検討する上では、別の観点も必要であろう。

まず、税務調査と犯則調査の違いに関係して、「通常の行政調査の場合には、一般に手続的統制は十分でない」²⁵との指摘がある。実際、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。判例でも、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た²⁶。こうしたことから、犯則調査と税務調査が異なる性質をもつことは、学説・判例において共通の認識となっているように思われる。また、それぞれの調査件数を比較すると、国税庁が2018年度に犯則調査に着手した件数は160件であるのに対し²⁷、同年度において行った税務調査の件数は61万655件であると公表されている²⁸。両調査の件数の間にこれほどの開きがあるのは、犯則調査が行われる場面が、悪質性が一定程

²⁵ 宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論【第7版】』（有斐閣、2020年）175頁。

²⁶ 名古屋高判1975年8月28日（税資93号1198頁）（これを確認したものとして、最二小判1976年7月9日：裁判集（刑事）201号137頁）。松山地判2001年11月22日（判タ1121号264頁）。

²⁷ 国税庁「報道発表資料 令和元年 査察の概要」（2020年6月）https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2020/sasatsu/r01_sasatsu.pdf による（最終アクセス日：2021年4月1日）。同資料によると、2019年度の着手件数は150件だったとのことである。

度高い事案、時々の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。よって、量的な面でも、税務調査は犯則調査と異なっている。このように、犯則調査と税務調査が異なる性質をもつことは、学説・判例において共通の認識となっており、量的な面でも、質的な面でも、税務調査は犯則調査と異なるものである。こうしたことから、税務調査と犯則調査の均衡性・同質性には疑問の余地がある。

以上のようにして、政令で税務調査を追加することが法律による委任の趣旨を逸脱しないかを、マイナンバー法19条14号による委任の趣旨はある程度は特定できると考えたとして、犯則調査と税務調査がいかなる関係にあるかを考えながら検討すると、マイナンバー法19条14号と税務調査の関係については、マイナンバー法の現在の19条14号が制定されるまでの経緯と、政府側の説明との整合性が問題となることを、まずは確認できる。そして、税務調査と犯則調査との均衡性・同質性も問題となる。そうであるならば、マイナンバー法施行令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ことが、マイナンバー法19条14号によって委任された範囲を逸脱しているおそれや、国会を国の唯一の立法機関であるとする憲法41条に反しているおそれがあることになる。

- 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

また、マイナンバー法施行令25条別表は、少年法の下での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。刑事事件の中の特例事例を、政令で追加している形になっており、マイナンバー法19条14

²⁸ 国税庁「平成30事務年度 所得税及び消費税調査等の状況」（2019年11月）https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2019/shotoku_shohi/pdf/0019011-068.pdf（最終アクセス日：2021年4月1日）。

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。まず、マイナンバー法19条14号による委任の趣旨を合理的に理解すれば、先にも述べたように、それは、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マイナンバー法19条14号が認めているのが刑事事件の捜査での特定個人情報の提供であることとの関係で問題になる。マイナンバー法施行令25条別表のうちの少年法や国際捜査共助法上の措置に際しての提供についても、「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に限定され则认为られなくはないが、その場合、政令と法律の適用場面の双方を限定的に解釈することになり、そこまでして、解釈を通じて政令を合法・合憲であるとするものの妥当性は問題となるだろう。条文の文言から離れた解釈をするよりも、ここで挙げた各条項を端的に違法・違憲であるとしたうえで、詳細の中身の決定・確認は立法者に委ねるとする余地はあると思われる。

③ 公安上の措置での提供：マイナンバー法施行令25条別表9号・17号

さらに、マイナンバー法施行令では、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いる（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、マイナンバー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」の規定による書類及び証拠物の閲覧の求めが行われる時（同17号）にもあてはまる。よって、これについてもマイナンバー法19条14号が、特定個人情報提供がよい場面として公安目的の調査を挙げず、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ろう。それに対して、公安目的での資料の収集は、特定の人や団体自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」との意識も生むだろう。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ももちうるものである。それゆえ、公安上の措置に際しての特定個人情報の提供には、刑事事件の捜査時の提供との均衡性・同質性という問題があり、マイナンバー法施行令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が、マイナンバー法19条14号による委任の範囲を逸脱している、また、それがゆえに違法・違憲だとする余地はあるだろう。

④ 小括：マイナンバー法施行令とマイナンバー法の関係

よって、マイナンバー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25条別表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25条別表9号・17号は、いずれもマイナンバー法による委任の範囲を逸脱して

いないかという観点で、法的に、また、憲法上、問題となりうる。

（３）マイナンバー法施行令による授權の広汎性

ここまでは、マイナンバー法施行令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、それがマイナンバー法との関係で問題がないのかを検討した。しかし、マイナンバー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、法律との関係は別にしても、特定個人情報をみだりに第三者に提供等するものとなっていないかも問題となる。特に、「1.」の「(4)」で示した枠組みにしたがって、マイナンバー法施行令の25条別表が挙げている場面での特定個人情報の提供が、憲法に反するほどに広い範囲に及ばないかを検討する必要がある。

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。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、関係する分野ではあったりするが、マイナンバー法19条14号の適用範囲を、実質的に拡張するものといえるだろう。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られるのかは明らかではない。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容易ではないだろう。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、憲法上の権利を行使するうえで、個々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。よって、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、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広汎に認めるものとなりえるものであり、それ自体に憲法上の問題があるといえ

る。

仮に、そうしたマイナンバー法施行令がマイナンバー法に反しないのであれば、マイナンバー法施行令によって、特定個人情報が過度に広汎に提供されるおそれがあっても、マイナンバー法19条14号に違反していないことになる。その場合、特定個人情報の提供を過度に広汎に認めているのは、マイナンバー法19条14号であることになり、これは、本稿で示した、マイナンバー法19条14号の「合理的」な理解を否定する結果ともなりかねない。それゆえ、マイナンバー法施行令が「違法」でないのであれば、マイナンバー法施行令が特定個人情報が広汎に提供されることを容認しうる内容となっている要因は、マイナンバー法19条14号自体にあることになろう。

ここでは、本稿で示した枠組みにしたがって、マイナンバー法施行令の25条別表による授権の広汎性を検討した。そこで検討したことに基づいて考えれば、マイナンバー法施行令自体が、特定個人情報の提供を過度に広汎に認めるものとなっていないかが問題となる。他方で、こうしたマイナンバー法施行令が違法でないのであれば、ここで指摘した問題はマイナンバー法19条14号に起因するものとなり、マイナンバー法19条14号が憲法に違反しているおそれがあることになる。

（４）小括：マイナンバー法施行令の違法・違憲性

このように、まず、マイナンバー法施行令の合法性・合憲性に関して、法律による当該事項に関する委任の趣旨を特定できるか、委任の趣旨が解釈を通じてある程度は特定できるのであれば、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あるといえるか、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、適宜検討しなければならない。まず、マイナンバー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

25条別表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25条別表9号・17号には、いずれもマイナンバー法19条14号による委任の範囲からの逸脱性という問題があり、その違法性・違憲性が問題となる。また、マイナンバー法施行令自体が、特定個人情報の提供を過度に広汎に認めるものとなっているおそれもある。他方で、こうしたマイナンバー法施行令がマイナンバー法による委任の範囲内なのであれば、ここで指摘した問題はマイナンバー法19条14号に起因するものともなりえる。以上のことから、マイナンバー制度との関係では、マイナンバー法施行令25号別表のうちの、本稿において検討の対象とした各号か、マイナンバー法19条14号の、少なくとも、どちらかが正当化できないおそれがあり、いずれにしても、マイナンバー法施行令25条別表の一部の号の規定ゆえ、マイナンバー制度の合憲性を問う余地があると言える。

4. まとめ・結論：マイナンバー法19条14号の規定・委任の趣旨とマイナンバー法施行令

規定の内容や委任の趣旨の特定にしても、規定の白紙委任性の検討にしても、立法前後の過程、同一法律もしくは同一規定における別事項を参照し、また、他の法律との関係を検討することが考えられる。本稿で示したようなマイナンバー法19条14号の理解は、合理的と思われるものであるだけでなく、憲法に違反しないとすれば合理的と思われる捉え方でもある。他方で、ここで示したような理解を、マイナンバー法19条14号のような簡素な規定から導くことはできないというのであれば、マイナンバー法19条14号は違憲であり、マイナンバー法19条14号の適用範囲に関する政府の説明は、この規定が違憲であることを示しているものともなりうる。それは、マイナンバー法19条14号の委任の趣旨を、この号で列挙されている事項と同様の「『公益上の必要』があるときを定めること」とするにとどめる場合にも同様である。他方で、

マイナンバー法施行令に目を移すと、マイナンバー制度との関係では、マイナンバー法施行令25号別表のうちの、本稿で取り上げた各号か、マイナンバー法19条14号の、少なくとも、どちらかの違法性や違憲性は問題になるということができ、いずれにしても、マイナンバー制度の違憲性を検討する意義はあるといえるだろう。

マイナンバー法の成立から7年以上が経過し、その間に個人情報の保護を取り巻く社会の状況は変化しており、また、判例・学説も大なり小なり変容しているものと思われる。マイナンバー制度の合憲性を検討する上では、「住基ネット判決」やマイナンバー法制定以降の動向もふまえた慎重さが必要であろう。そして、以上のように、マイナンバー制度の特徴を、日本の最高裁の近年の判例を基に検討すると、マイナンバー制度には憲法に反しているおそれがある部分が、少なからずあるように思われる。