

ドイツの個人識別番号・新制度と 日本の個人番号（マイナンバー）法

實 原 隆 志*

はじめに

1. ドイツの個人識別番号・新制度
 - (1) 従来の、租税法上の個人識別番号制度
 - (2) 個人識別番号・新制度への拡張
 - (3) 新制度の法的正当性：ドイツ国内での評価
 - (4) 総括：ドイツの個人識別番号・新制度
2. ドイツの身分証のデジタル機能
 - (1) 記載・入力事項
 - (2) 身分証関係の個人データの収集・利用
 - (3) 罰則
 - (4) 総括：ドイツの身分証のデジタル機能
3. 日本国内の個人番号法上の制度
 - (1) マイナンバー制度
 - (2) 個人番号カード
 - (3) 下級審の判決
 - (4) 総括：日本国内の個人番号法上の制度
4. 検討：ドイツの個人識別番号・新制度と日本の個人番号（マイナンバー）法
 - (1) 両国の番号制度
 - (2) 両国の行政カード：カードデータの保護
 - (3) 両国における番号制度と行政発行カードの関係
 - (4) まとめ：ドイツの個人識別番号・新制度と日本の個人番号（マイナンバー）法
おわりに

*福岡大学法学部教授

はじめに

ドイツでは2021年に「ファイル現代化法（Registermodernisierungsgesetz: RegMoG）」が可決され、各規定の施行につれて個人識別番号（Identifikationsnummer）を使った制度が新しいものになっていく予定である（本稿ではこれを「個人識別番号・新制度」とする）。これについてはドイツ国内で様々な議論があるが、日本ではすでに「個人番号（マイナンバー）法」が施行されている。そこで本稿では、ドイツの個人識別番号制度に対する関心を基に、同国内の議論状況を、行政発行カードについての規定を含む日本の個人番号法の規定内容もふまえながら概観した後に、日本の個人番号法上の制度を取り上げ、両国の制度を比較することで、ドイツの立法・議論状況が日本の個人番号法について検討する上でいかなる示唆を与えるかを検討する¹。

1. ドイツの個人識別番号・新制度

（1）従来の、租税法上の個人識別番号制度

① 番号制度の目的と、番号の指定に関連する手続

ドイツのファイル現代化法によって予定されている番号制度は、2008年に導入された従来の租税法上の番号制度を変更するものである。そこで、これまでの番号制度から確認すると、租税法139a条は識別符号（Identifikationsmerkmal）の割当てと、それを保有する目的について規定しており、各納税義務者に割り当てられる識別符号（同条1項1文前段）のうち、「自

¹ 本稿は、公益財団法人・日立財団 2021年度（第53回）倉田奨励金「マイナンバー制度を通じた個人情報の授受の法的問題：警察による特定個人情報の取得行為の統制」（奨励金 No. 1522）による研究成果の一部である。また、筆者は「マイナンバー違憲訴訟」において、原告側の意見書を作成・提出している。それらを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、拙稿「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」福岡大学法学論叢66巻1号（2021年）1頁以下。

然人」]として得るのが個人識別番号（Identifikationsnummer）²である（同項 3 文）。納税義務者³は識別符号が割り当てられたことについて直ちに通知される（同項 4 文）。租税法139a 条 1 項 1 文前段は、識別符号を割り当てる目的として租税手続⁴での一意的な本人確認を挙げ、同文後段は、識別符号は本人やそのデータを財務当局（Finanzbehörde）に提供する者によって、財務当局での手続に際して財務当局に提供されると規定している。このように、租税法における個人識別番号は、財務当局に提供されるデータとして位置づけられている。

個人識別番号の指定について租税法139b 条 6 項は、まず住民登録当局（Meldebehörde）が連邦税務庁に住民データを提供するとしている（同項 1 文）。その際に提供されるデータとして、同法は姓、旧姓、名、学位、出生の日・場所、性別、住居もしくは主たる住居の現住所、転入・転出日、連邦住民登録法上の登録拒否事由（Auskunftssperre）を挙げ（同項 1 文各号）⁵、それが仮に割り当てられた処理符号（Bearbeitungsmerkmal）（同項 2 文）と一緒に提供される（同項 3 文）。それを受けた連邦税務庁が個人識別番号を指定し、暫定的に割り当てられていた処理符号とともに住民登録当局に通知し、それをもって仮の処理符号は削除される。このように、個人識別番号は住民登録当局から連邦税務庁に個人データを提供することで始まり、番号の指定は連邦税務庁が行うことになっている。そこで提供されるデータは法規命令への委任を伴わない形で、法律において限定列挙されている。

² これとは別に、「経済活動」を行う主体としては「経済活動者識別番号（Wirtschafts-Identifikationsnummer）」が、それぞれの経済活動ごとに割り当てられることになっているが（租税法139a 条 3 文、同法139c 条 5 a 項）、この番号は未導入のままとされている。

³ 後述の改正法の施行後は、公的機関で行政手続を行った者も加わり、それらの者を包括するものとして「本人」との語が用いられる。

⁴ 後述の改正法の施行後は、行政手続の場面も加わる。

⁵ 施行後は、国籍と最後に行政と接触のあった月日が追加される（施行後の11号・12号）。

個人識別番号を指定・管理する上で連邦税務庁で保有されるデータとして租税法139b条3項は、同条6項に基づいて提供された先述のデータに加え、個人のデータに関しては、個人識別番号、管轄の財務当局、死亡日も挙げている⁶。そして、上記のデータのすべてに当てはまる保有目的として、同一番号の重複指定の回避、個人識別番号の決定、どの財務当局が納税義務者の管轄となっているかを知ること、その管轄機関への転送、財務当局による任務の遂行を挙げる(租税法139b条4項1文)。それとは別に、保有されるデータの一部については固有の目的を挙げ、たとえば個人識別番号と生年月日は年金関係の所得調査の目的でも保有されるとし(同項2文)、オンラインアクセス法上の個人認証の目的で保有されるデータとなるものや(租税法139b条4a項)、年金のデジタル閲覧の目的で保有されるデータとなるものを挙げる(同条4b項)。連邦税務庁で保有されるデータはこのような形で法律で列挙されており、そこでは法規命令への委任もなされていない⁷。

ここまで述べたことから、従来の納税者番号としての個人識別番号は財務当局に提供されるデータとして位置づけられており、番号の指定は連邦税務庁が保有するデータを基に行われ、連邦税務庁で保有されるデータについても法律で、しかも租税法上は法規命令への委任を伴わない形で限定列挙することで、厳格に限定しようとしていると考えられる。

② 個人識別番号の処理

個人識別番号は当該の者かそれを代理する者から財務当局に通知され(租税法139a条1項1文後段)、そうして個人識別番号の通知を受けた財務当局が個人番号を処理するのは、その処理が当該当局に課された任務を充足するために必要な場合か、法規範が個人識別番号の処理を明文で認めているか命

⁶ 施行後は、国籍と最後に行政と接触のあった月日が追加される(施行後の15号・16号)。

⁷ 連邦税務庁には、所得税法等の他の法律に基づいて保有されるデータも保有される(Gersch / Jäger/ Rätcke/ usw., Abgabenordnung, 15. Aufl., 2020, S. 965 (Bernd Rätke))。

じている場合である（同法139b条2項1文）。個人識別番号が財務当局で処理される場面はこのようにして限定されており、ここでの列挙は法規命令への委任を伴わないものとなっている。

次に、財務当局とは別の公的・非公的機関での処理がなされる場面として、財務当局との間でのデータの提供に必要であるか、法規定が個人識別番号の処理を明文で許可もしくは命令している場合を挙げ（租税法139b条2項2文1号）、当該機関内でのデータの整理は財務当局との間での定期的なデータの提供にとって必要な限りにおいてのみ認められている（同2号）。さらに、同3号・4号は、財務当局以外の公的・非公的機関、例えば銀行やコンツェルンなどに対して、合法的に収集した個人識別番号であり、かつ、財務当局との関係で負っている義務との関係においてであれば、個人識別番号を同一人物から繰り返し取得することなく利用することを認めている⁸。以上のように、財務当局以外の公的機関・非公的機関による個人識別番号の処理は、基本的にはここまでみたような財務当局とのやり取りにおいて必要な限りで認められるものとなっており、ここでの列挙も法規命令への委任を伴わないものとなっている。

個人識別番号が財務当局内部や財務当局と関係する限りで利用されるものとされているとして、そうした列挙が限定列挙として機能するためには、そこでいう「財務当局」の意味が確定されていなければならない。租税法にいう「財務当局」とはいかなる機関が該当するのかは租税法6条2項で列挙されており、そこでも、法規命令への委任を伴わない限定列挙となっている。

以上のように、個人識別番号が扱われる場面と提供先となりうる財務当局が法律において限定列挙されている。そして、いずれについても法規命令への委任はなされていないことも考えれば、納税者番号としての個人識別番号が扱われる場面は、租税法の規定において明確に限定されているといえるだ

⁸ Rätcke, Fn. 7, S. 964.

ろう。

③ 納税者番号制度としての個人識別番号制度の合憲性

2012年の判決において連邦財政裁判所はこうした租税法上の個人識別番号を扱う制度を合憲としたが⁹、この制度による情報自己決定権の侵害が決定的に重大なものとはいえないとした部分が、そうした結論を導く上で重要な役割を果たしたように思われる。連邦財政裁判所は、まず、租税法139b 条 2 項 1 文の前段が、「当該当局に課された任務の遂行」を財務当局による収集・利用が認められる場面として挙げていることについて、その任務が税務上のものでないといけないことは、明文にはないものの明らかであり、しかも、そうした収集・利用が法律上の任務のために「必要」でもなければならぬことになっていることを指摘する。また、それ以外の場合に個人識別番号の収集・利用が可能なのは、明文で認められている・命じられている場合だけであること（租税法139b 条 2 項 1 文後段）を指摘する。このようにして連邦財政裁判所は、財務当局による収集・利用場面が厳格に限定されているとの見解を示した¹⁰。

また、財務当局以外の公的・非公的機関による措置との関係では、まず、公的機関と非公的機関のそれぞれの定義が連邦データ保護法にあるため（BDSG 2 条 1 項 1 - 3；同条 4 項）、そうした措置を行う機関が法律上定義されていると指摘する。そして、個人識別番号の収集・利用要件は、租税法139b 条 2 項 2 文 1 号の場合には明文での許可・命令があることが前提となっており、それらの措置を命じる規定の側の合憲性はさておきとしながらも、収集・利用の要件は拡張解釈ができないものになっているとする。加えて、非公的な機関による違反は秩序罰の対象となっている（租税法383a 条）ことも指摘した。連邦財政裁判所による以上の説明は、関係措置の主体の限

⁹ BFHE 235, 151.

¹⁰ BFHE 235, 151 <Rn. 70-74>.

定、収集・利用要件の厳格な定め、それらが遵守されるための客観的な制度の保証がなされているとの見解を示すものであろう¹¹。

先に述べた通り、この制度においては連邦税務庁に様々なデータが保有されるが、それらのデータは単独では人格関連性が低いものであり、住民登録当局や財務当局に既に知られているデータでもあるとして、要保護性には限界のあるデータであるとの認識を示した。加えて、本人に通知する旨の規定があることで秘かに収集されるものとはなっていないことも指摘している。また、連邦税務庁が保有するデータの利用は、租税法139b条4項・5項（当時）で明確・一義的に、目的に関連づけて規律されていることも指摘し、連邦税務庁に保有されるデータの性質や収集形態、加えてその利用場面が限定されていることを基に、連邦税務庁に保有されるデータに関係する問題も認めなかった¹²。

ここまで、ドイツにおける納税者番号としての個人識別番号を用いた制度を合憲とした2012年の判決が、合憲との結論を導く上で述べたことを概観した。そこでの説明をみると、この判決は、財務当局とそれ以外の機関による納税者番号の収集・利用場面が厳格に限定されていることを確認し、そこで提供されるデータとの関係でも基本法違反とはならないとしたものと捉えることができるだろう。

④ 小括：従来の、租税法上の個人識別番号制度

以上のように、租税法においては、納税者番号としての個人識別番号の提供先、番号が扱われる場面が、法規命令への委任を伴わない形で限定されてきた。そして、連邦財政裁判所は租税法上の個人識別番号制度を合憲としたが、それはそれまでの番号制度の制度上の限定がある限りでの判断であり、その用途や提供先が変わればその判断も変わりうることになる。

¹¹ BFHE 235, 151 <Rn. 75-77>.

¹² BFHE 235, 151 <Rn. 80 ff.>.

（２）個人識別番号・新制度への拡張

① 番号を記載するファイルの拡張

こうした納税者番号として個人に指定されていた番号が、2021年に一部が施行されたファイル現代化法によって、連邦・州が保有する、この法律の別表1号から51号において、法規命令への委任を伴わない形で限定列挙されているファイルに、追加の整理指標として入力されることになった¹³（ファイル現代化法1条としての個人識別番号法【以下では「個人識別番号法」とのみ表記する】1条）。個人識別番号法の目的として同法1条は、一人の自然人について保有されたデータの質を向上させることと、公的機関のところに既に存在しているデータを、その当該本人に新たに添付させることを減らせること¹⁴、の二つを挙げている¹⁵。個人識別番号の新しい制度において連邦税務庁が保有するデータは「基本データ」（個人識別番号法4条2項）と「基本データ」以外のデータ（同条3項）であり、これらを包括するものを個人識別番号法は「4条2項・3項の挙げるデータ」と表記している。「基本データ」は個人識別番号、姓、旧姓、名、学位、出生の日・場所、性別、国籍、現在のもしくは最後に分かっている居住地、死亡日、転入・転出日からなるものであり、「基本データ」以外のデータとは、連邦住民登録法上の登録拒否事由と、最後に行政と接触があった年月のことである。「4条2項・3項の挙げるデータ」を構成する各データは、そこにおいて法規命令への委任を伴わない形で限定列挙されている。このように、ファイル現代化法の下での個人識別番号・新制度においては、納税者番号として使われてきた個人識別

¹³ この法律の施行の5年後までには行うことになっている（個人識別番号法2条1号）。

¹⁴ 立法理由では、「Once-Only」原理に資するものとして説明されている（BT-Drs. 19/24226 <S. 67>）。

¹⁵ 現在は未施行であるが、オンライン法10条には「データコックピット」に関する規定が置かれることになっている。これは、個人識別番号を使ったデータの利用状況を本人が確認できる仕組みであり、同条はそのための個人識別番号の利用を認めている。

番号がより多くのファイルに入力されるとともに、期待される効果や連邦税務庁が保有するデータが法律上、明記されることで、制度の方向性に加え、個人識別番号が入力されるファイルやそのための保有データの範囲が、法規命令への委任を伴わない形で厳格に限定されている。

② 目的の限定

このような制度へと移行する目的として個人識別番号法5条1項1文が挙げるのが、諸データが同一人物のものであることがわかるようにすることと、異なるファイルにある、一人の自然人の同法4条2項・3項の挙げるデータ相互の照合である。こうしたデータの同一性の確認に係る目的として同法5条1項2文は、オンラインアクセス法による法規範に基づく場合もしくは本人の同意がある場合の行政サービスの実施と、ファイルを基礎とした調査（Zensus）を挙げている。それに加えて、租税法139b条による従来の処理も挙げられており、財務当局による処理と、財務当局とのデータ交換を中心とする、財務当局以外の公的・非公的機関による処理も、引続き制度の目的であることになる。以上のように、個人識別番号法は個人識別番号の新しい制度の目的として、諸データが同一人物のものであることの確認、オンラインアクセス法上の行政サービスの実施、財務当局関係での処理を挙げ、それらは法規命令への委任を伴わない形で限定列举されている。

③ 「個人識別番号法4条2項・3項の挙げるデータ」の授受

個人識別番号の新しい制度においては「ファイル現代化機構（Registermodernisierungsbehörde）」が重要な役割を果たすことになっている。連邦税務庁のデータベースから、ファイル現代化機構が、租税法139b条3項1号・3号－10号・12号－16号の挙げるデータを自動手続で取得することになっている（個人識別番号法3条2項1文柱書）。ここでは、そのデータの授受に関する規定をみると、まず、連邦税務庁からデータを取得したファイル現代化機構はそのデータを自動手続において他機関に提供でき、その場合にデー

タを提供する先として認められているものの一つが、連邦と州のファイル管理機関である。ファイル現代化機構からデータを取得した機関は、保有しているファイルに個人識別番号を書き加えることになる。また、個人識別番号法6条2項の規定する公的機関も提供先となりえることから、オンラインアクセス法による行政サービスを行う機関への提供が認められ、個人識別番号を使つてのオンライン申請などが可能になる（同法3条1項1文2号）。このようにして、連邦税務庁からデータを取得したファイル現代化機構からのデータの提供先を限定する形で規律が試みられており、これらの列挙は法規命令への委任を伴わないものとなっている。

他方、ファイル現代化機構から個人識別番号法4条2項・3項の挙げるデータを取得する側の機関には、同法2条の挙げる目的を充足するための取得と、そのための処理が認められている（同法6条1項1文）。また、オンラインアクセス法による行政サービスを提供する目的での取得が可能であることも明記されており（同条2項1文）、提供を受けたデータを使った行政サービスの提供は、それぞれに適用される法的根拠による（同項2文）。ファイル現代化機構からの取得手続について規定しているのが個人識別番号法6条3項であり、そこでは取得はもっぱら自動手続によって、取得請求の類型に応じた以下のようなやり方によらなければならないとされている。まず、取得請求が本人の姓と出生地、郵便番号、誕生日を含んでいて、同法4条2項・3項の挙げるデータが、請求を行う機関の任務を遂行するのに必要な限りにおいて、ファイル現代化機構から提供されるとする（同法6条3項1号）。それとは異なり、データの取得請求が本人の個人識別番号と誕生日を含んでいる場合には、同項1号の場合と同様の要件の下で、同法4条2項・3項の挙げるその他のデータがファイル現代化機構から提供される（同法6条3項2号）。これにより、個人識別番号を使ってファイル現代化機構から同法4条2項・3項の挙げるデータを取得するためには、少なくとも出生日も伝え

なければならないことになる¹⁶。そして、こうした取得要件が満たされていることが保障されていなければ、ファイル現代化機構はデータを提供できない（同条4項1文）。個人識別番号法は、このようにして、ファイル現代化機構によるデータの提供と、同機構からのデータの取得それぞれについて固有の要件を定めており、特に、個人識別番号の提供の求めに慎重さを求めるとともに、個人識別番号だけを使ってデータの提供を求めることを禁止している。

個人識別番号法7条は、ファイル現代化機構とのデータの授受は接続ネットワーク上でしか行えないと規定するとともに（同条1項）、ファイル現代化機構を介さない、公的機関間でのデータの提供についても、提供場面を区別して規定する（同条2項）。そうしたデータの提供が異なる分野の公的機関の間でなされる場合には、「中間機関（Vermittlungsstelle）」¹⁷を通じて暗号化された形で、いわゆる「4コーナーモデル」によって提供されなければならない¹⁸。どのような、いくつの分野に分けるかの定めは連邦参議院（Bundesrat）の同意を得て連邦内務省によって制定される法規命令に委任されているが（同法7条2項1文）、同法12条1項2文はここでの委任に基づく法規命令は「個々人について一つの分野でのデータ提供を通じて一つの完全な人格プロフィールが作成されてしまうリスクが効果的に限定されるように」定められなければならないとして、委任の趣旨を限定している¹⁹。他方で、公的機関間でのデータの提供が同一分野内で行われる場合には、「4コーナーモデル」による必要はない（同法7条2項7文）。ここで取り上げたような、公的機関同士でのデータの提供であれば緩やかな枠組みによることも考えら

¹⁶ BT-Drs. 19/24226, S. 73.

¹⁷ 中間機関は公的機関でなければならない（個人識別番号法12条1項3文）。

¹⁸ BT-Drs. 19/24226, S. 73. 情報の内容は知らずに審査・転送される（個人識別番号法7条2項4文）。

¹⁹ 議会への法案提出後に修正された部分である（BT-Drs. 19/26247, S. 11）。

れるが、ドイツの個人識別番号法は一口に公的機関といってもそこには様々な分野があることに着目しているといえるだろう。どのような分野を設定するかの詳細の定めは法規命令に委任されているが、個人識別番号法による委任を受けて法規命令を定める際の注意事項を掲げることで、法律による規律が弱まることのないように配慮していると考えることができる。

このようにドイツの個人識別番号法は、同法「4条2項・3項の挙げるデータ」の授受について、データの提供側・取得側の双方に固有の要件を定めることで個人識別番号の提供の求めに慎重さを求め、ファイル現代化機構に対して個人識別番号だけを使ってデータの提供を求めることは禁止されている。それらのほとんどは法規命令への委任を伴わない限定列举となっているが、異なる分野を横断する形でのデータの提供の一部については、法規命令への委任がなされている。しかし、そこでも法規命令を制定する際の注意点が法律で明記されることで、委任規定が「白紙委任」となることを防ごうとの意図が見受けられる。こうしたことから、ドイツの個人識別番号法は同法「4条2項・3項の挙げるデータ」の授受に対する厳格な規律を試みているといえるだろう。

④ 小括：個人識別番号・新制度への拡張

ここでは、個人識別番号の新しい制度においては、従来の制度から様々な面での「拡張」がみられる一方で、法律において様々な「限定」が設けられていることを確認した。そのほとんどは法規命令への委任を伴わないものとなっており、法規命令への委任に際してもその趣旨の限定が試みられている。こうした「限定」は、記録作成義務（個人識別番号法9条）、ファイル現代化機構でのデータの削除（同法11条）、連邦データ保護コミッショナーによる検査（同法13条）、連邦内務省による事後評価（同法16条）、刑事制裁（同法17条）によって補強されており、ドイツにおいては新法を通じて従来の納税者番号の機能等の拡充が図られている一方で、そこではその利用等の限定

を、客観的な制度的担保を伴う形で行っているとみることができる。

（３）新制度の法的正当性：ドイツ国内での評価

このような、ドイツの個人識別番号・新制度であるが、まず、その EU 法上の妥当性が問題となる。EU データ保護規則は 87 条において、どのような固有の条件で、国内の識別番号もしくは「共通性のある（von allgemeiner Bedeutung）その他の符号」を処理の対象とするかについてであれば、加盟国は詳細を規定できるとしている（同条 1 文）。それゆえ、機能が拡張された個人識別番号であっても、それが「国内の識別番号」や「共通性のある、その他の符号」に該当しないのであれば、ファイル現代化法は EU 法違反となる。また、同規則 87 条は 2 文において、本人の権利や自由に対する適切（geeignet）な保障を遵守している必要があるとしてもしており、さらに、ファイル現代化法がドイツの基本法上の基本権を侵害していないかも問題になる。その場合には連邦憲法裁判所の国勢調査判決が、当該調査とは別の、問題が生じうるやり方として、「データ結合が統一的な個人番号（Personenkennzeichen）やその他の整理指標によって開かれる（Erschließung）場合」、それによって「市民の人格プロフィールを確立させる」ことを挙げていた²⁰こととの関係が問題となる。そこで以下では、ファイル現代化法の合憲性・合法性に関するドイツ国内の学説上の議論のうち、機能が拡大された個人識別番号は共通性のある国内の数字・符号に該当するのか、それを利用した制度における基本法上の権利保障は十分か、という観点でなされている指摘を概観することにした²¹。

① 新制度の下での個人識別番号の法的性質

個人識別番号法上の個人識別番号は、すべてのファイルに記録されるものではなく、法律が（限定）列挙しているファイルに記入されるにすぎないも

²⁰ BVerfGE 65, 1 <Rn. 169>.

²¹ 租税法に納税者番号としての個人識別番号が設けられた際の議論は省略する。

のではある。しかし学説の多くは、ファイル現代化法における個人識別番号は「共通性を有する符号」に該当するとしており²²、ファイル現代化法はEU法違反ではないと一般的には考えられている。

② 国内法上・違憲説

ファイル現代化法がEU法違反ではないとして、次に問題となるのはその国内法上の合憲性である。国内法上の問題は、共通性のある個人番号を使うこと自体の合憲性と、共通性のある個人番号の使い方の問題とに分かれるが、ここでは後者に関する議論をみることにしたい²³。具体的には、基本法上の情報自己決定権に対する侵害が正当化されうかが問題となるが、先に述べた通り、従来の番号制度については合憲とした先例があるものの、ファイル現代化法を通じて個人識別番号が保有・利用される場面が広がるため、個人識別番号の新しい制度の合憲性は別途の検討を要することになる²⁴。ファイル現代化法には違憲であるとの批判が当初からみられ、そのうち、可決された法律にも妥当する指摘を取り上げると、まず、個人識別番号の利用範囲が広いものとなる可能性が指摘され、一つには、法律の規定に基づくと、個人識別番号が（すべてではないにしても）多くのファイルに入力されることが

²² Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Ausarbeitung WD 3-3000-196/20, S. 7; Eugen Ehemann, Registermodernisierung in Deutschland, ZD 2021, 509 <511>; Kai von Lewinski/Marvin Gülker, Europa-, verfassungs- und datenschutzrechtliche Grundfragen des Registermodernisierungsgesetzes (RegMoG), DVBl 2021, 633 <633>; BeckOK DatenschutzR/Kai von Lewinski DS-GVO Art. 87, Rn. 28.1; Enrico Peuker, Registermodernisierung und Datenschutz, NVwZ 2021, 1167 <1169>.

²³ 国勢調査判決は共通性のある番号の利用自体を禁止しようとしていたのか、そして、その見解は現在でも妥当するのか、といった点にも様々な見解があるが、国勢調査判決における当該の説示は傍論にあたるとも考えられることもあり、それらの点の議論は割愛する。

²⁴ BfDI, Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz), S. 4; Humanistische Union, Stellungnahme der Humanistischen Union zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, 2020, S. 8.

批判されている²⁵。また、個人識別番号の利用範囲が、将来的には非常に拡張するおそれも指摘されており²⁶、その根拠としては他国での経験や、立案者の考えからすればそれが容易に予想できることが挙げられている。このように、ファイル現代化法に対しては、それによって多くのファイルに個人識別番号が記録されることと、今後においてより多くのファイルに記入され、ひいてはその入力がすべてのファイルに及ぶおそれが指摘されている。

ファイル現代化法は新制度の下で個人識別番号が入力されるファイルや、データの利用目的を限定列挙しているが、それでも目的拘束性が不十分であるとの指摘もある²⁷。そうした批判のなかには、連邦長距離道路通行料金の規定と同等の、非常に厳格な目的拘束性が必要であるとするものもある²⁸。

また、新しい制度は従来の納税者番号としての個人識別番号を分野横断的に広い範囲で利用される番号とするものであるが、オーストリアで採用されているような分野別番号によるべきだとの指摘もある²⁹。分野別番号制度においても「原番号（Stammzahl）」が使用されることはあるが、こうした見解は、行政各部では異なる符号を用いることで原番号によって個人データが集約されるリスクを抑えられると考えているものと思われる。代替的な方法の存在に関連する別の指摘としては、「4 コーナーモデル」を異分野間での提供だけでなく同一分野の機関間での授受でも用いるべきとの批判もある³⁰。

²⁵ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Fn. 22, S. 16; S. 21.

²⁶ BfDI, Fn. 24, S. 4; Humanistische Union, Fn. 24, S. 3; Die Gesellschaft für Informatik, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Identifikationsnummer in die öffentliche Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz – RegMoG), 2020, S. 5.

²⁷ Humanistische Union, Fn. 24, S. 2.

²⁸ BfDI, Fn. 24, S. 6.

²⁹ BfDI, Fn. 24, S. 5; Christoph Sorge/ Maximilian Leicht, Registermodernisierungsgesetz – eine datenschutzgerechte Lösung?, ZRP 2020, 242 <243>; Die Gesellschaft für Informatik, Fn. 26, S. 4.

³⁰ BfDI, Fn. 24 S. 6 f. 与党の結論とも違っているとも指摘する。

これは「4 コーナーモデル」を有用なものとなしただけの指摘であろうが、外からの攻撃によって個人データが集約されるおそれなどの観点から、「4 コーナーモデル」の有用性自体を疑う見解もある³¹。以上のように、ファイル現代化法が予定している財務分野以外にも及ぶ共通番号制度や「4 コーナーモデル」の使用に対しては、より個人データの保護に資する代替策の存在が指摘されており、「4 コーナーモデル」についてはその有用性自体への批判もなされている。

ファイル現代化法に対する、ここまでみたドイツ国内の批判は、個人識別番号の入力範囲の広汎性と、もしくはそれが広汎に及ぶおそれ、新制度の目的拘束性の不十分さ、より個人データの保護に資する代替策の存在、を指摘するものである。そして、そうした批判は、ファイル現代化法が取り入れている個人データ保護の仕組み自体の有用性にも及んでいることを、先に述べたことから確認できる。

③ 国内法上・合憲説

しかし、以上のような批判に対する反論もみられる。ファイル現代化法には目的拘束性が不十分であるとの指摘があったが、個人識別番号法5条1項による目的拘束で十分であるとの見解がある。また、保有できるデータが個別法のなかで列挙されていることも指摘され、これらにより、ファイル現代化法には目的拘束性の点では憲法上の問題はないとの見解が示されている³²。

また、個人識別番号はすべてのファイルに入力されるわけではないことや³³、ファイル現代化機構は新しい長期的なデータベースを作るわけではなく、連

³¹ BfDI, Fn. 24, S. 5; Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Fn. 22, S. 22.

³² von Lewinski/Gülker, Fn. 23, 640; Peuker, Fn. 23, 1170 f. 例えば、ファイル現代化法14条は第10社会法典67c条・67d条・71条1項を改正する条項であり、そこでも保有されるデータは限定列挙されていることになる。

³³ Ehmann, Fn. 22, 512; Peuker, Fn. 22, 117. Peukerは、国勢調査判決の重要なところは情報自己決定権を導出したことにあるとしている。

邦税務庁が保有する基本データを提供するにとどまることからファイル管理は分散的なものにとどまっているとも指摘されている³⁴。これらの指摘は、将来的に制度が変容するおそれについてはさておくとして、ファイル現代化法自体は、すべての個人データを一か所で集中管理しようとするものではないことを指摘しようとするものであろう。

先述の分野別番号については、それにかかる負担などの観点から実行可能な代替策とはいえないとの指摘や、ドイツとオーストリアの制度上の違いに関する指摘がみられる³⁵。「4 コーナーモデル」の使用を同一分野間でのデータの提供にも拡張すべきとの批判についても、その場合に発生する様々な負担から、より穏当な手段とはいえないとの見解が示されている³⁶。このように、個人識別番号の新しい制度を批判する論者が挙げる代替策については、いずれもそれによることが憲法上必要とまではいえないとの趣旨の反論がなされている。ここでの議論はファイル現代化法が「必要性 (Erforderlichkeit)」原則を満たすかをめぐるものであり、ドイツ国内の違憲審査における「必要性」審査においては代替策との比較がなされるが、先に挙げた論者も指摘するように³⁷、そこでの比較においては立法者の裁量が広く認められるのが一般的である。ここでの指摘は、代替策の有用性を否定するものというよりは、別の方法による余地がなくはないにしても、ファイル現代化法による新しい制度の導入が、立法者に認められている裁量の範囲内であるとするものと捉えるのが妥当であろう。

ここでは、目的拘束性、データが集約されるおそれ、代替策の存在としての「必要性」といった観点での批判に対する反論をみたが、それらの反論は

³⁴ Peuker, Fn. 22, 1171.

³⁵ Von Lewinski/Gülker, Fn. 22, 637 f.; Peuker, Fn. 22, 1172.

³⁶ Von Lewinski/Gülker, Fn. 22, 637; Peuker, Fn. 22, 1172.

³⁷ Peuker, Fn. 22, 1172.

情報法分野を主たる研究対象としている論者を中心になされている。それゆえ、ドイツにおける情報法研究者のなかでいえば、ファイル現代化法を違憲とはしない見解が有力になっているといえるだろう。

④ 小括：新制度の法的正当性：ドイツ国内での評価

ここで、ファイル現代化法に対するドイツ国内での上述の評価をまとめておきたい。ファイル現代化法はEU法違反ではないとはされながらも、個人識別番号の新しい制度の（ドイツ）国内憲法上の問題については見解に相違がみられるが、情報法学においては国内憲法上も問題がないとする見解が有力であるように思われる。

（４）総括：ドイツの個人識別番号・新制度

ドイツにおいては従来から個人識別番号が納税者番号として用いられてきたが、ファイル現代化法によって個人識別番号の機能が拡張された。これまでの租税法上の番号制度については、憲法上の問題はないとした連邦財政裁判所の判決があったが、個人識別番号の新しい制度の合憲性は改めて問題となる。ファイル現代化法の合憲性に対しては様々な見解があるなかで、ドイツの情報法学においてはそれを合憲とする見解が有力になっているが、ファイル現代化法も、技術的な細部を除けば、個人識別番号制度の規律をほとんどの場面で法規命令への委任を伴わない形で法律のなかで完結的に行おうとしており、例外的に委任を行っている規定においても、法規命令で定めを置く場合の留意事項が条文上で定められており、それがファイル現代化法を合憲とする見解を有力にしているように思われる。また、代替策との比較も行われるが、その場合には、立法者には広い裁量が認められていることをふまえた上で、それでもなおその裁量の範囲を超えていないかという観点でのものであることも重要と思われる。

2. ドイツの身分証のデジタル機能

後述のように、日本では個人番号法に「個人番号カード」に関する規定が設けられているため、ドイツで発行されている行政カードについてもみることにしたい。ドイツでは16歳以上の「ドイツ人」³⁸に身分証の保有と携行が原則的に義務づけられている（身分証法1条1項1文・2文）³⁹。身分証上の個人データは、本人確認を行う権限のある当局が国境管理などを行う場合（同法14条1号）と、公的・非公的機関がカードのデジタル機能を使う場合（同条2号）に収集・利用される。後者の、オンラインでの個人認証などのデジタル機能の搭載は2010年から行われているものであり、ここではドイツの身分証（Personalausweis）のデジタル機能に関係する規定を中心にみることにしたい。

（1）記載・入力事項

身分証の表面に記載される事項からみると、身分証法5条2項は姓と出生名（Geburtsname）、名、学位、出生の日・場所、顔写真、署名（サイン）、身長、眼の色、住所（ドイツ国内に住居がない場合には、「ドイツ国内の住居無し」との記載となる）、国籍、（カードの）シリアルナンバー、宗教名（Ordensname）・制作者名（Künstlername）を挙げている。これらの記載事項の規定は法規命令への委任を伴わない限定列举となっており、個人識別番号は記載されないことになる。カードの表面には機械で判読できる情報も記載されることになっており（身分証法5条4項）、それを構成するのは略称（暫定的な身分証明書かどうかなどを示す）、姓、名、シリアルナンバー、（ドイツ国籍保有者である場合の）「D」、出生日、有効期限、カードのバージョン情報、コード番号（Prüfziffern）と空白部分である。ここでも、法規

³⁸ 2017年からは、EU に在住する者を中心に、「ドイツ人」でなくても保有できる行政カードとして「eID-Karte」が「eID-Karte 法」に基づいて発行されている。

³⁹ 罰則付きの義務となっている（身分証法32条1項1号・2号）。

命令への委任を伴わない限定列举がなされ、個人識別番号は含まれていない。身分証のチップには、上述の券面表示事項からサイン、身長、目の色、カードのシリアルナンバーを除いたものと、身分証法5条4項2文による機械で判読できる領域のデータと、同条9項の規定する、EU法に基づいて保有される指紋が入力される（同5項）。カードの表面に記載される上述の事項についてと同様に、これらの列举も法規命令への委任を伴わない限定列举となっており、チップにも個人識別番号は入力されない。ここまで、現在のドイツの身分証における記載・入力事項をみたが、いずれについても共通しているのは、それらが法規命令への委任を伴わない形で法律において限定列举されており、個人識別番号を含むものではないということである。

（2）身分証関係の個人データの収集・利用

以上のような身分証に記載・入力されている個人データの収集・利用目的は、身分証法14条において法規命令への委任を伴わない形で挙げられており、そのうちで本稿の関心と密接に関係する目的は、公的・非公的機関がデジタル個人認証で利用する場合とデータ呼出機能（Vor-Ort-Auslesen）を利用する場合である（身分証法14条2号）。デジタル個人認証について規定するのは同法18条であり、データの受領者側が準備できているという条件つきではあるが（同条1項3文）、身分証の保有者であって16歳以上の者は、デジタル個人認証を利用して、公的・非公的機関に対して電子的に個人認証を受けることができる（同項1文）。カードを使ってデジタル個人認証を行う際に提供されるのは、チップに入力されているデータである（同条2項1文2号）。デジタル個人認証の手続について規定しているのが同条4項1文であり、それによると、まず、サービス事業者が有効な認定証（Berechtigungszertifikat）を本人に送信（übermitteln）し、それに続いて本人がコード番号を入力することで行われるが、本人がコード番号を入力する前に、事業者は同項2文所定の情報を提供しなければならない（同項2文）。このようなデジタ

ル個人認証機能の利用はカード保有者の権利としての位置づけであるが、身分証法による以上のような規律は、公的機関が発行するカードの運用に関わるものである以上、必要なものといえるだろう。そして、カードを使ってデジタル個人認証を行う際に提供されるデータはチップに入力されているデータだけであることは、法規命令への委任を伴わない形で規定されており、先に述べたように、チップに個人識別番号は入力されないため、身分証を使ったデジタル個人認証においては個人識別番号は利用されないことになる。

また、身分証法18a条は、上でみたのとは別の機能について規定している。それによると、身分証を利用して、同法18条3項2文で挙げられているデータを本人立会いの下で呼び出すこともでき（Vor-Ort-Auslesen）（同法18a条1項）、その機能を使うことで、アカウント登録等の際のインターネット上での入力が不要となる。この機能を使うにあたっては、まず、この機能を使うサービス提供者は、身分証を提示している者がその保有者本人であることを、身分証を使い、写真と照合して確認しなければならない（同条2項1文）。その後、サービス提供者は身分証の保有者の同意を得てコード番号を読み取り、そのコード番号を、この機能を行うために必要な認定証（Vor-Ort-Zertifikat）とともに身分証のチップに送る（同項2文）ことによってのみデータが提供されることになっており、こうした手続による旨については法規命令への委任がなされていない。こうしたカード情報の呼出機能の規律は、本人が希望する場合に利用されることや「認定証」の提供を経る点で先述のデジタル個人認証の場合と同様であり、それはそこで提供される個人データが法規命令への委任を伴わない形で限定列举されていることにもあてはまる。

上述のデジタル個人認証とカードデータ呼出機能について共通して設けられているのが、「認定（証）」を用いるという仕組みである。「認定」を得るためには、サービス提供者がその本人性を認定証の交付機関に対して証明し、認定を受ける上での利益、特に計画している利用についての利益を示すと

もに、データが濫用的に利用されると考える根拠が交付機関には見当たらないという要件が満たされなければならない（身分証法21条2項3文）。認定証の交付機関は連邦内務省が定めることになっており（同法4条3項1文3号）、連邦管理庁（das Bundesverwaltungsamt）が指定されている。そこで得られる認定は更新可能な期限つきのものであり、有効期限は3年以内でなければならない（同法21条3項）。この21条はサービス提供者がデジタル個人認証を利用するための認定に関する規定であるが、カードデータの呼出機能を利用するための認定（証）についても、この規定を準用することになっている（同法21a条）。これらの認定（証）に関する細部の定めは、連邦内務省が連邦参議院の同意を得て定める法規命令に委任されているが（同法34条11項）、認定（証）の交付に係る基本的な事項は身分証法で規定されており、本稿で取り上げた身分証の機能を使って、個人データを取得する側に適用される固有の要件が規定されている。

以上のように、身分証のデジタル個人認証機能の利用においても、カードデータ呼出機能の利用においても、提供される個人データは限定されており、それについては法規命令への委任もない。また、個人識別番号も提供されないため、個人識別番号とはその点では⁴⁰別のものとしての位置づけになっている。また、どちらの機能の利用についても設けられている認定（証）の制度は、これらの機能を使って情報を取得する側に対する厳格な規律を試みるものとみることができる。このようにして、身分証法のデジタル機能を使う場合には、カードデータを提供する者の同意を前提とし、データを取得する側には固有の要件を規定することで個人データの保護を図っており、こうした規律は、身分証の保有者による「同意」を実質化させるものともなるだろう。

⁴⁰ ファイル現代化法のうち、身分証法を改正する部分の規定が施行された後は、身分証ファイルに個人識別番号も入力されることになっている（身分証法23条3項（改正法施行後の）9a号）。

（３）罰則

ここまでみたような規律に対する違反があった場合のうち、身分証法18条2項4文に違反してデジタル個人認証を利用した者と、同法20条2項2文に反してコピーを転送（weitergeben）した者には秩序罰が予定されている（同法32条1項5号・6号）。他方で、故意または過失がある場合に秩序罰の対象となり得るものも、認定（証）によらないデータ取得（同法32条2項3号）をはじめとして様々なものが列挙されている。このようにして、同法は先述の規律を罰則によっても担保しようとしている。

（４）総括：ドイツの身分証のデジタル機能

ドイツにおいては、身分証への記載・入力事項、デジタル個人認証機能、カードデータ呼出機能のいずれについても、そこで提供されるデータは法律のなかで、法規命令に委任されることなく完結的に規定されている。そして、いずれの場面でも個人識別番号は扱われない。これらの機能を使って個人データを取得する側に対しては「認定」制度を通じた規律が図られている。「認定」制度の細部の定めは行政に委任されているが、個人識別番号制度とは別物としてのカードにデジタル機能を付与したサービスの展開を、法律に詳細な規定を設けることで厳格に規律しようとしている様子がうかがえる。先にみた個人識別番号の新しい制度に対して、分野ごとの番号を結合できないようになっている身分証並みのセキュリティの必要性や⁴¹、個人ではなくカードに番号・符号をつけることの意義が指摘されていることは⁴²、身分証法における個人データ保護の観点での規律が厳格なものであることを示唆するものであろう。

⁴¹ Die Gesellschaft für Informatik, Fn. 27, S. 4.

⁴² Sorge/ Leicht, Fn. 30, 243 f.

3. 日本国内の個人番号法上の制度

翻って日本では住基ネットが使われており、同制度を合憲とする最高裁判決もあったが⁴³、その後、それは「マイナンバー制度」へと移行し、2016年から個人番号（マイナンバー）が利用されている。以下では、制度の詳細は専門書に委ねることとし⁴⁴、日本の個人番号法上の制度に関する規定内容を、本稿での検討に必要な範囲で概観することにした。

（1）マイナンバー制度

① 目的

個人番号法3条1項は、個人番号（いわゆる「マイナンバー」）⁴⁵の利用は、同項各号で挙げる事項を「旨として」いなければならないとしている。同項4号は個人番号法による個人情報保護に関係する規定であるため、マイナンバー制度のよって立つべき「旨」を規定しているのは同項1号から3号であり、そこでは何のために個人番号を利用し、それが何に資するものとなるべきかが規定されている。同項1号では、個人番号の利用は、行政事務の処理において、個人又は法人その他の団体に関する情報の管理の一層の効率化と、当該事務の対象となる者を特定する簡易な手続の創設のためになされるものであって、国民の利便性の向上及び行政運営の効率化に資するものとなるよう求められている。さらに同項2号では、個人番号の利用は、情報提供ネットワークシステムその他これに準ずる情報システムを利用して迅速かつ安全に情報の授受を行い、情報を共有するためになされるものであり、社会保障制度、税制その他の行政分野における給付と負担の適切な関係の維持に資するものとなるよう求められている。また、同項3号によれば、個人番号の利

⁴³ 最一小判2008年3月6日（民集62巻3号665頁）。

⁴⁴ 宇賀克也『番号法の逐条解説〔第2版〕』（有斐閣、2016年）、水町雅子『逐条解説 マイナンバー法』（商事法務、2017年）、ほか。

⁴⁵ 個人番号法は法人番号も扱うものであるが、ここではそれには触れず、個人番号に関する規定をみる。

用は個人又は法人その他の団体から提出された情報については、これと同一の内容の情報の提出を求めることを避けるために行われ、それが国民の負担の軽減となることを旨としていなければならないとしている。個人番号法3条の挙げる以上のような基本理念から、マイナンバー制度が、住基ネットとは異なり社会保障・税制等の分野でも使われるものであることが分かる。「旨とする」ことの法的性質は明らかではないが、個人番号を利用等できる具体的な場面は別の諸規定において定められている。

② 個人番号の指定・通知・提供の求め

個人番号を各人に指定するにあたり、まず、市町村長が住民票に「住民票コード」を記載する（個人番号法7条）。市長村長は、その住民票コードを「地方公共団体情報システム機構」（以下、「システム機構」）に通知し、個人番号の生成を求める（同法8条1項）。それを受けてシステム機構が個人番号を生成した後に、それを当該の市町村長に通知し（同条2項）、市町村長は個人番号を指定し、それを本人に通知する（同法7条）。以上のように、個人番号の指定と通知においては、市町村長が中心となって対応することになっている。

個人番号を使って個人情報を効率的に検索・管理する主体であって、かつ、個人番号法「別表第一上欄」や条例で定められている公的機関は「個人番号等利用実施者」と呼ばれるが（個人番号法2条10項・12項）、こうした機関が個人番号の提供を求めてよい場面は同法14条で挙げられている。まず、本人に対して提供を求めることができるが（同条1項）、その際には、それが個人番号利用事務等を処理するために必要でなければならず、さらに、その者が本人であることを確認するための措置も必要となる。この場合の本人確認においては、後述の「個人番号カード」の提示か、政令で定める、その他の措置が必要となる（同法16条）。加えて、個人番号利用事務等実施者は、個人番号の提供を他の個人番号利用事務等実施者に求めることもできる（同

法14条1項)。以上のようにして個人番号法は、個人番号利用事務等実施者が個人番号の提供を求めることができる相手を挙げる。そして、それらの機関が提供を求めることができるのは、「個人番号利用事務を処理するために必要があるとき」であるとしている。個人番号利用事務等実施者が個人番号の提供を求めてよい相手と場面が、以上のような形で法律において限定されているが、本人に対して提供を求める場合の本人確認の方法の一部の定めは政令に委任されている。

また、それ以外の者も含めたすべての者について、個人番号法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にだけ、個人番号の提供を求めることができるとしている（同法15条）。ここでは、提供を求めてよい場合についての固有の要件は挙げられず、それは特定個人情報の提供を受けられる場合として、提供側の要件を通じて間接的に示される形になっている。

個人番号の指定と提供の求めについて、ここまで述べたところを確認すると、個人番号法において個人番号は、システム機構で生成された後に市町村長を経て本人に知らされる。こうして生成・通知された個人番号を提供するよう求めることは無制約に認められているわけではないが、実際にどのような場面で個人番号の提供を求めることができるのかが、特定個人情報の提供を受けることができる場面を確認することではじめてわかる場合もある。

③ 個人番号（を含む情報）の処理

以上ような要件の下で取得・保有するに至った個人番号の利用目的も、法律において限定されている。まず、個人番号法の定める一定の対象事務において、保有する特定個人情報ファイルにおける個人情報の効率的な検索・管理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（個人番号法9条1項・2項）。また、届出事項としての利用、個人番号を記載した書面の提出に際しての利用、民間の金融機関での利用も認められており、それによっ

て税・社会保障・災害分野で個人番号を利用することも認められている（同条3項・4項）。さらに、別の機関から特定個人情報の提供を受けた機関も、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できる（同条5項）。これは同法19条13号から17号のいずれかに該当する場合であるとされ、それにより個人情報保護委員会や総務大臣などによる個人番号の利用が認められることになるが、政令や個人情報保護委員会規則で定められる場面や（同条15号・17号）、人の生命等の保護に必要な一定の場面（同条16号）で提供された個人番号（特定個人情報）を利用できる機関は明らかにならない。このようにして、個人番号法は個人番号を利用できる場면을定め、それによって個人番号を利用できる機関も定める形になっているが、特定個人情報の提供要件を定める別の規定（個人番号法19条13号－17号）を通じてそれらが間接的に定められている格好になっている規定もあり、それらの規定を参照しても個人番号法9条5項によって個人番号を利用できる主体が明らかにはならない場合もある。

マイナンバー制度の下では、個人情報個人番号つきでやり取りされることもある。個人番号を使って処理される情報は「特定個人情報」と呼ばれ（個人番号法2条8項）、個人番号をその内容に含む個人情報ファイルは「特定個人情報ファイル」と呼ばれる（同条9項）。ただ、個人番号とともに授受される情報としては「個人情報」が挙げられるにとどまり、授受される情報が具体的に列挙・特定されているわけではない。

特定個人情報を提供できる場面は、個人番号法19条各号で列挙されている。多くの場合、該当号や関係規定・法律を参照することで特定個人情報の提供場面やその提供元・提供先を理解できるが、人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合の一部で特定個人情報の提供を認める同条16号では、具体的にいかなる機関が特定個人情報の提供元・提供先となるかが明らかではない。また、同条17号は特定個人情報の提供場面の定めを個人情報保護委

員会規則に委任しており、委任される範囲も「その他これらに準ずるもの」とするにとどまっている。さらに同条15号のうち、例えば刑事事件の捜査機関に特定個人情報が「提供」されることは同号の規定から理解できるが、どのような事件における、どのような手続を経た、どのような調査について、どのような理由を挙げてなされた提供の求めに対するものでなければならぬかは規定されておらず、解釈次第では誰でも特定個人情報を提供しなければならないことにもなり得る規定になっている。加えて、同号は「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。この委任を受けた個人番号法施行令の25条別表では、特定個人情報の提供が認められる場面が、破壊活動防止法上の書類の閲覧等（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上の調査等（17号）、税務調査（8号）、国際捜査共助（11号）、国際刑事裁判所に対する協力等に関する法律関係での措置（24号）にまで及んでいる。個人番号法は19条において特定個人情報の提供が認められる場面を列举することで、特定個人情報の提供を厳格に規律しようとする規定であろうが、同条15号から17号の規定においてはそうした場面や提供元・提供先が明らかではないことも少なくなく、一部は政令等に委任され、そこでの委任は「その他これらに準ずるもの」、「その他政令で定める公益上の必要があるとき」など、概括的なものとなっている。ここでは特定個人情報の提供元となりうる具体的な機関を特定しがたいものを含んでいるという特徴があり、簡素な委任規定を受けた個人番号法施行令を通じて、特定個人情報の提供場面が広汎に及ぶ可能性もある。

以上のように、個人番号法は個人番号を利用できる場面と特定個人情報を提供できる場面を規定している。しかし、同法9条5項には、個人番号を利用できる場面を特定個人情報の提供要件を定める別の規定によって間接的に定める格好になっている部分もある。また、個人番号法19条を参照しても特定個人情報の提供元や提供場面を限定するのが難しい場合もあり、施行令に

よって特定個人情報の提供場面は広汎に及んでいる。個人番号法20条は、同法19条が定める場面以外では特定個人情報を収集・保有してはならないとするが、特定個人情報を収集・保有するための固有の要件を定める規定ではなく、19条各号の規定によってそれらの要件を間接的に規定する形になっているのに加え、参照されている19条各号の規定によるのでは、特定個人情報を収集・保有することができる場面も不明確なものとなる、ないしは、広汎に及ぶ可能性がある。

④ 小括：マイナンバー制度

このように、マイナンバー制度においては、それまでの住基ネットにおけるのとは異なり、社会保障・税制等の分野でも共通の番号が使われることになり、個人番号法において、個人番号の生成・通知や個人番号の利用・提供の求めの対象となる場面、特定個人情報の提供場面が定められている。しかし、特定個人情報として個人番号とともに提供される具体的な事項が、法律において列挙されているわけではない。また、特定個人情報の提供を認める個人番号法19条の各号のなかには、特定個人情報を提供できる場面やその主体が明らかではないものもあり、施行令の規定も含めると特定個人情報の提供は広汎に及ぶものとなりうる。個人番号法20条は、個人番号の提供の求めが認められるための要件や、個人番号の利用が認められる場面のうちの一部についての要件、特定個人を収集・保有するための要件を個別に規定するものではないため、同法19条によって特定個人情報の提供が認められる場面が広がれば、それに応じて、個人番号の提供を求めたり、特定個人情報を収集・保有したりできる場面も広がることになる。こうしたことは、個人番号の利用要件の一部にもあてはまる。さらに、特定個人情報の収集・保有が認められる場面が固有に規定されていなければ、特定個人情報の提供が安易に求められるおそれもあり、特定個人情報の提供を求める側と求められる側との間に「力」の優劣がある場合や、両者が有している法律に関する知識に差があ

り、個人番号や特定個人情報の提供を求められた機関にとっては19条各号を参照して提供の可否を判断することが困難であるというような場合には、個人番号法の想定以上に多くの場面で特定個人情報が提供されるおそれがある。個人番号法は、提供記録の文書化義務（同法23条）をはじめとする、制度の運用を適正なものとするための制度を設けており、また、違法な処理に対する個人情報保護委員会の監督（同法33条～38条）や罰則（同法48条～57条）についても定めているが、個人番号法の構成や規定内容に起因して個人番号や特定個人情報が広汎に取得・保有・利用・提供されることになれば、違法行為に対する枠組みは必ずしも有効に機能しないだろう。それゆえ、個人番号法が導入しているマイナンバー制度には、個人情報の保護という観点で少なからぬ課題があるように思われる。

（２）個人番号カード

① 「個人番号カード」とは

個人番号法は、先述のようなマイナンバー制度に加え、「個人番号カード」に関する規定も置いている。同法2条7項によれば、個人番号カードには氏名、住所、生年月日、性別、個人番号、その他政令で定める事項と、本人の写真が記載・表示される。また、個人番号カードにはチップが搭載されており、そこには、上記のカード表面の記載・表示事項と、その他主務省令⁴⁶で定める事項が入力される（「カード記録事項」）。さらに、個人番号カードには、カード記録事項を閲覧・改変する権限を有する者以外の者による閲覧・改変を防止するために必要な措置が講じられることになっており、そうした「必要な措置」は主務省令で定めることになっている。このような形で、個人番号カードの基本的な仕様が個人番号法において規定されているが、少なからぬ点で具体的な定めが政令や主務省令に委任されている。

⁴⁶ 個人番号法における「主務省令」は、デジタル庁令と総務省令である（同法46条）。

② 個人番号カードの発行等

個人番号カードは本人の申請に基づいて発行され、個人番号カード事業を管轄するのはシステム機構である（個人番号法16条の2）。個人番号カードの交付は市町村長によって行われるが、その際には本人確認の措置が必要であり、どのような措置によるかは主務省令で定めることになっている（同法17条1項2文）。さらに、同条8項は個人番号カードの様式、個人番号カードの有効期間、その他個人番号カードに関して必要な事項の定めを、主務省令に委任している。このように、個人カードの発行についても個人番号法において規定されているが、ここでも詳細については主務省令に委ねられており、主務省令に委ねられる事項も概括的に示されるにとどまっている。

③ 個人番号カードの利用

1) 法律上の利用場面

個人番号カードの利用は様々な場面で予定されており、まず、顔写真つきの身分証明書として個人番号を使わずに行われる場合の利用は、個人番号法による規制の対象外である。また、電子証明書を使つての公的個人認証や、後述の「空き領域」の利用も可能である。そして、以上のいずれの場面においても個人番号は用いられない⁴⁷。

2) 公的個人認証と、「空き領域」の利用に関する規定

公的個人認証は住民基本台帳に記録されている者が利用できるものであり（公的個人認証法3条1項）、個人番号カードのチップに記録される「署名用電子証明書」に記録された事項を用いて行われるものである。「署名用電子証明書」は利用者からの申請によって発行されるものであり、「署名利用者検証符号が当該署名利用者のものであることを証明するために作成される電磁的記録」のことである（同法3条1項）。政府はこれを「作成・送信し

⁴⁷ 個人番号を提供する場面の利用について規定する16条による場合でも、個人番号カードを顔写真つきの身分証としてのみ使うという場合もありうるだろう。

た電子文書が、利用者が作成した真正なものであり、利用者が送信したものであること」を証明するものと説明している⁴⁸。

この「署名用電子証明書」には、「署名用電子証明書の発行の番号、発行年月日及び有効期間の満了する日」、「署名利用者検証符号及び当該署名利用者検証符号に関する事項で主務省令で定めるもの」、「氏名、出生の年月日、男女の別、住所（住民基本台帳法7条1号－3号、7号）」、「その他主務省令で定める事項」が記録されることになっており（公的個人認証法7条）、法律で挙げられている限りにおいては、個人番号は記録されない。これを用いて利用者の個人認証を行うためには、主務省令で定めるところによりシステム機構にあらかじめ届け出ることが必要であり（同法17条）、行政機関、裁判所等のほか、政令で定める基準に適合して行うことができる者として主務大臣が認定する者が、利用者の個人認証を行うことができる（同法17条6号）。以上のように、公的個人認証法は署名用電子証明書について様々な規定を置いているが、署名用電子証明書に記録される事項、システム機構への届出の方式、認定を受けるための基準の定めが⁴⁹、それぞれ行政に委任されている。

次に、個人番号カードのカード記録事項が記録された部分と区分された部分である、いわゆる「空き領域」の利用についてみると、空き領域は「カード記録事項」が記録されていない部分であるため、個人番号は記録されていない領域である。この領域の利用について、個人番号法が18条2文1号において市町村の機関による利用を認めている。市町村の機関が利用するためには、それが条例で定められており、地域住民の利便性の向上に資する事務で

⁴⁸ 総務省「マイナンバー制度とマイナンバーカード（https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/index.html）」「公的個人認証サービスによる電子証明書（民間事業者向け）」（最終アクセス日：2022年3月15日）。

⁴⁹ 認定を取り消すための要件は規定されている（公的個人認証法17条3項）。

利用するのでなければならない。さらに同文2号は市町村の機関以外の主体が、特定の個人を識別して行う事務を処理する場合に「空き領域」を利用することも認めている。この場合には、民間事業者も含めた、政令で定められた者が、当該の事務において利用することができるとしており、これについて個人番号法施行令18条2項各号は、国民や利用者の「利便性の向上」に資するものとして、内閣総理大臣・総務大臣や条例が定める事務を処理する各種主体のことだと規定している。このようにして、個人番号法18条は、個人番号カードのうち、個人番号が記録されていない領域の利用を民間の事業者にも認めている。これらの「空き領域」を利用するための要件やその主体についての定めは条例や政令に委任されており、政令における規定もその利用が広範囲に及びうるものとなっている。

このように、公的個人認証法や個人番号法は、個人番号カードを使って電子的な公的個人認証や空き領域の利用が行われる場合について定めている。他方で、詳細の定めが政令・主務省令・条例に委任されていることも少なく、政令は「空き領域」の利用を広く認めるものとなっており、それがこれらの利用場面に対する現行法上の規律の特徴であるといえるだろう。

3) 個人番号カードを使った「ポイント」事業

こうした個人番号カードを利用した事業として注目を集めているのが、各種のポイント事業である。国の「マイキープラットフォーム構想」によれば⁵⁰、「自治体ポイント」は民間事業者の提供するポイントサービスを通じて得たポイントを、地域の商店の買い物等の場面で使うことを可能とする制度であるが、自治体ポイントを付与する方法は二つあるとされる。一つは、クレジットカードのポイントや航空会社のマイレージなどを自治体ポイントに変換す

⁵⁰ 総務省「報道資料 マイキープラットフォームの運用開始等」(2017年9月21日)、「自治体ポイントナビ」(<https://www.point-navi.soumu.go.jp/point-navi/summary/mykey> : 2022年3月1日最終アクセス)。

るという方法であり、もう一つは各自治体が自己財源によって対象者に自治体ポイントを付与する方法である。そのうち、自治体ポイント制度で特徴的なのは前者の、民間事業者のポイントを変換するものであると思われる、最近では国も「マイナポイント」事業を精力的に展開してきた。

総務省の説明によれば、「マイキープラットフォーム」とは、個人番号カードのチップの空き領域と公的個人認証の部分を活用して、「マイナンバーカードを各種サービスと呼び出す共通の手段とするための共通情報基盤」のことである⁵¹。自治体ポイント事業においては「ID 連携」が用いられるとされており、「ID 連携」は、自治体ポイントの口座番号としての「マイキー ID」と他のサービス ID とを連携させて、自治体ポイントをオンライン連携で活用したり、オンラインで自治体ポイントへの交換を行ったりする機能であるとのことである。そして、そこでいう「マイキー ID」を、総務省は「マイナンバーカードのマイキー部分のうち、公的個人認証サービス対応して（原文ママ）」「利用者が任意で作成し、一意性が確保された ID」のことであるとしている⁵²。こうした、公的個人認証サービスに対応して作成される「マイキー ID」を基に、ID 連携を使って自治体ポイントへの交換を行う際には、各社のポイントシステムを「地域経済応援ポイント」に変換した後に、「自治体ポイント管理クラウド」上で自治体ポイントに合算し、それによって自治体ポイントとして利用・提供できるようになるとのことである。

この場合には、利用者の購入履歴等の情報が行政に集約されることにならないかが問題となるが、「マイナポイント」との関係で政府は「キャッシュレス決済サービスで取り扱う個人情報やお買い物情報についても、国が管理、保持できない仕組みとなっています」と説明しており⁵³、これについては、

⁵¹ マイキープラットフォーム及び自治体ポイント管理クラウド利用規約 2 条 2 項。

⁵² 同規約 2 条 3 項。

⁵³ <https://mynumbercard.point.soumu.go.jp/> 「よくあるご質問」（最終アクセス日：2022年3月14日）。

当初から「マイナンバーカードやマイキープラットフォームには、マイキー ID を搭載するが、図書の貸出し履歴や物品の購入履歴等の情報は保有できない」との説明がなされていた⁵⁴。このように、マイナポイント事業においては各主体・サービスの ID や「ポイント」が連携されるが、それらは個人情報保護を前提としているとの説明がなされている。

ここでは民間事業者のポイントを変換して行われる事業に注目し、そこでは「マイキー ID」を基にした ID 連携が行われ、「マイキー ID」は公的個人認証サービスに対応して作成されるものであると説明されていることを確認した。これらの事業について、政府は個人情報の保護を前提としている旨の説明をしているが、それらの規律や説明が、実効性を伴うものとなりえているかは問題となりうるだろう。

4) 個人番号カードの利用と、その規律状況

ここでは個人番号が用いられることなく個人番号カードが利用される場面に着目した。これらについては関係法令による様々な規律がなされ、政府の「構想」においては個人情報の保護に対する配慮がなされている。しかし、関係規定においては法律とは別の規定に詳細の定めが委任されていることが少なくなく、「空き領域」の利用は政令を通じて広い範囲に及びうる。また、先述の「利用規約」においては、「マイナンバーカード」の定義の場合とは異なり、「マイキープラットフォーム」や「マイキー ID」といった概念の定義の法律上の根拠は示されておらず、これらの事業の法令上の位置づけは明らかではなく、その際の個人情報保護の方針も法定のものではない。さらに、「マイキー ID」は公的個人認証の機能に対応して作成されるものとはされながらも、個人番号法の適用対象となる個人番号を用いて作成・利用されるものではなく、また、公的個人認証法や個人情報保護法における位置づけも

⁵⁴ 総務省「マイキープラットフォーム構想の概要～地域活性化戦略（素案～）」（2016年3月24日）1頁。

必ずしも明らかではないものである。以上のような状況をみる限り、個人番号法の挙げるカードに関係する個人情報に十分に保護されることが確保されている状況にあるかには、疑問の余地もある。

④ 小括：個人番号カード

以上のように、個人番号法においては、個人番号カードの基本的な仕様や発行について規定されている一方で、少なからぬ部分の定めが政令や主務省令に委任されており、このことは公的個人認証法の関係規定についても同様である。また、個人番号が含まれない「空き領域」を使った事業についても定めるが、それらの一部の定めは政令や主務省令に委ねられており、「マイキープラットフォーム」を使用した事業についても、その法令上の根拠は必ずしも明らかではなく、個人番号法の挙げるカードに関係する個人情報の保護が十分であるとは断言しがたい。個人番号との関係でいえば、個人番号カードの機能を利用する際には不要な個人番号がカードに記載・記録され、個人番号を電子的に使うことはないカードを「個人番号カード」と呼び、これに関する規定を「『個人番号』法」に設けていることになる⁵⁵。それゆえ、「個人番号カード」の名称と法的位置づけ、その利用に対する規律と政令・主務省令への委任、また、法令上の位置づけや法律上の個人情報保護の仕組みが必ずしも明らかではない「マイキープラットフォーム構想」や「自治体ポイント」・「マイナポイント」事業が活発に展開されていることが、個人番号カードをめぐる日本の現在の状況の特徴といえるだろう。

(3) 下級審の判決

個人番号法上の制度については、その合憲性を争う訴訟が提起されている。既に出されている下級審の判決においては、表現にはばらつきもあるが、この制度の運用が「個人に関する情報をみだりに開示又は公表されない自由」

⁵⁵ 公的個人認証については公的個人認証法の定めはある。ただ、個人番号法16条の2から18条の2において、公的個人認証法の規定が参照されているわけではない。

に関わる憲法上の問題として、その制限の正当性が検討されている⁵⁶。いずれの判決も個人番号法上の制度の違憲性を認めていないが⁵⁷、以下において、それらを概観することにした。

① 特定個人情報の要保護性（審査の厳格さ）：住基ネットとの比較

先にも述べたように、マイナンバー制度においてはそれまでの住基ネットにおけるのとは異なり、いわゆる「基本四情報」に加え、社会保障や税といった分野で所得や支出に関係する情報も個人番号を使って処理されることになり、処理される情報が量と質の両面において拡大した。横浜地裁⁵⁷と名古屋地裁⁵⁸の判決は、マイナンバー制度の下で扱われる情報の要保護性は住基ネットの頃のものと大きくは異ならないとの見解を示すものとなっているが、その他の判決は、個人番号自体の要保護性の点を別にすれば、より厳格な審査の必要性を認めている。それゆえ、住基ネットと比較した場合の、マイナンバー制度において扱われる特定個人情報の要保護性の高さと、厳格な合憲性審査を行う必要性は、一部の例外はあるものの、下級審において広く認識されているといっていよう。

② 個人番号法19条15号の問題

特定個人情報の提供が認められる場面を挙げる個人番号法19条のうち、15号については、それらの場面での提供は個人番号法が掲げる目的から外れると指摘したものがあるが、公益上の必要がある場合における特定個人情報の提供を認めるものであって、問題ないとしている⁵⁹。仙台地裁は、そこでい

⁵⁶ 「自己情報コントロール権」は、例外なく一律に同意を求める権利として理解されているようである。なお、筆者が「情報自己決定権」について述べる際には、そのような権利としては理解していない。拙著『情報自己決定権と制約法理』（信山社、2019年）参照。

⁵⁷ 横浜地判2019年9月26日（判時2465・2466号合併号75頁）。

⁵⁸ 名古屋地判2019年12月27日（判例時報2465・2466号合併号99頁）。

⁵⁹ 前掲・名古屋地判、金沢地判2020年6月9日（平成27年（ワ）第570号）、仙台地判2020年6月30日（平成27年（ワ）第1632号・平成28年（ワ）第364号）。

う「公益上の必要」があるといえる理由について、その調査等の対象となる資料のなかに特定個人情報が含まれている場合があることを挙げている。同条15号が挙げる場面のうち「刑事事件の捜査」のための利用について、東京地裁⁶⁰は、それは個人番号法が掲げる目的に直接資するものではないとしながらも、証拠となり得る書類等に個人番号が記載されていた場合に当該個人番号の記載された書類等を用いて捜査等ができなくなる場合の不利益を指摘して、そうした場面での提供を認めている。また、別の判決には、文脈は必ずしも一様ではないが、刑事事件の捜査のための情報提供及び利用は、刑事訴訟法等の関係法令によって厳格に定められた手続に従って行われることを理由にして正当化するものが散見される⁶¹。このように、個人番号法19条15号で列挙されている提供場面については、個人番号法の全体の目的との整合性を疑う判決もあるものの、個人番号が記載されている書類等を捜査において使用する必要性や、刑事捜査における個人番号・特定個人情報の提供等が刑事訴訟法等による厳格な定めの下にあるとの認識に基づいて正当化がなされている。

個人番号法19条15号には、特定個人情報の提供が認められる場面の一部の定めを政令に委任しているという特徴もある。命令への白紙委任は、国会を国の唯一の立法機関であるとする憲法41条に反するものとなるが、ここまでの判決は個人番号法19条15号の白紙委任性を否定している。ここでは、それらの判決が同号による委任の趣旨をどのように説明したかをみると、同号中で列挙された場合と同様に公益上の必要がある具体的な場合を定めることを委任したものとする判決が目立つ⁶²。他の判決では、同号の文言の一定の不

⁶⁰ 東京地判2020年2月25日（判タ1485号212頁）。

⁶¹ 前掲・金沢地判、福岡地判2020年6月15日（平成28年（ワ）第1123号）、大阪地判2021年2月4日（平成27年（ワ）第11996号・平成28年（ワ）第2023号・平成28年（ワ）第2895号）。

⁶² 前掲・名古屋地判、前掲・金沢地判、新潟地判2020年6月11日（平成27年（ワ）第512号）16頁、前掲・福岡地判（福岡高判2021年9月29日（令和2年（ネ）第457号）もその見解を支

明確性を指摘したものもあり⁶³、仙台高裁は同号で例示された調査等に準ずるような重要性を有する公益上の必要がある場合のうち、その事実の調査や情報収集が法令に基づいて行われるものに限定して、政令に規定を委任したものと説明している。さらに名古屋高裁は⁶⁴、「公益上の必要」がある場面を、重要性を有する調査・情報収集の手続として行われる場面に限定したうえで、その事実の調査や情報収集の手続が法令に基づいて行われるものに限定して政令に委任したものであると説明し、調査等の重要性と調査等の法令上の根拠を求める形で、委任の範囲を二重に限定している。地裁では、個人番号法19条15号による委任の趣旨が、税・社会保障・災害分野以外の場面も含めて、単に同号の列举事項に準ずる公益上の必要がある場合を定めることとされることが多かったが、高裁段階では特定個人情報を取得する側の法令上の根拠があることを前提とする説明もみられるようになっており、同号の委任の趣旨の説明には若干の変化がみられるようにも思われる。

法律が詳細の定めを命令に委任している場合には、それを受けて制定された命令が法律によって委任された範囲を逸脱していないかも問題となる。この点を全く検討しない判決もあったが、多くの判決は個人番号法施行令（25条別表）では個人番号法19条15号に具体的に列举された調査等と同様の公益上の必要のあるものが挙げられているとして、委任の範囲内であるとの見解を示している⁶⁵。個人番号法施行令が税務調査の場面での特定個人情報の提供を認めていることは、個人番号法が挙げているのが、調査案件の数・重大性や本人の権利保護において大きく異なる犯則事件の調査にとどまっている

持っている）、前掲・仙台地判、前掲・大阪地判。前掲・東京地判は調査についても公益上の必要からなされるものに限定しているが、その趣旨は上記の判決のものと大きくは異ならないようである。

⁶³ 仙台高判2021年5月27日（令和2年（ネ）第272号）、前掲・福岡高判。

⁶⁴ 名古屋高判2021年10月27日（令和2年（ネ）第55号）。

⁶⁵ 金沢地判、福岡地判、仙台地判、福岡高判、名古屋高判（いずれも前掲）。

こととの関係で問題になるが⁶⁶、これについては税務調査には「犯則調査」との間に特段の差異はないとの認識による指摘や⁶⁷、法案の審議過程で削除されたことは違法性を裏づけるわけではないとの指摘がなされている⁶⁸。これらの指摘をみる限り、ここまでの判決では施行令の合法性が簡単に認められているように感じられる。

先に述べたように、個人番号法19条15号には、そこで列挙されている提供場面の広汎さ、委任の趣旨の特定性、施行令と委任法律の関係といった争点がある。これまでの判決はいずれについても憲法上の問題はないとしたが、高裁段階では特定個人情報を取得する側の法令上の根拠が前提となっているとの認識も示されている。他方、政令に委任されている部分があることとの関係では、近年の最高裁の判例が受任命令が法律による委任の趣旨を逸脱していないかを慎重に検討する傾向があることが想起されるが⁶⁹、特定個人情報の提供場面に関係する委任立法・受任政令の問題の検討は簡単なものにとどまっている。

③ 「マイキー ID」に関する判示

また、マイキー ID について、福岡高裁と名古屋高裁は個人番号法上の法規制は存在しないとしている⁷⁰。しかし、マイキー ID は個人番号と同視すべき個人情報に当たるという前提に立つことはできないとして、その要保護性は高くないとの認識が示されており⁷¹、マイキー ID の機能が濫用される

⁶⁶ 拙稿・前掲注(1)「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」28頁以下。

⁶⁷ 前掲・福岡地判。

⁶⁸ 前掲・仙台高判。

⁶⁹ 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、拙稿・前掲注(1)「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」25頁以下。

⁷⁰ 前掲・名古屋高判は、マイキー ID が個人番号法2条8項の広義の個人番号に該当せず、同法の規制にかからない点は、被控訴人（国）も争っていないとしている。

おそれも小さいとされている。そのように述べる根拠としては、カードの不正な扱いや濫用を防止する仕組みが設けられていることが挙げられたり⁷²、申請者の意思により変更や廃止が可能であり、また、マイキープラットフォームから他のサービスシステムに外部提供されるものではないと認められる等から、マイキー ID は種々の情報のひもづけに利用可能となっているわけではないことが挙げられたりしている⁷³。こうして、マイキー ID の利用には個人番号法による規律がないとの認識を示した判決も、以上のような理由を挙げることでマイキー ID の使用についても違憲とはしなかった。

④ 小括：下級審の判決

これらの判決をみると、上でも述べたように、マイナンバー制度の合憲性は住基ネットの合憲性よりも厳格な審査を要するとの認識を示した判決は多く、マイナンバー制度に関係する部分では個人番号法には19条15号との関係で、また、個人番号カードに関係する部分では「マイキー ID」の扱いをめぐって様々な検討がされている。個人番号法19条15号による委任の趣旨の説明には若干の変化もみられる一方で、同号と施行令の関係に関する説明は簡潔なものにとどまっており、「マイキー ID」については個人番号法上の規律が及ばないことが指摘されながらも、違憲とはされなかった。

（４）総括：日本国内の個人番号法上の制度

個人番号法上の制度には、個人番号を使って行われるものと、個人番号を使わない「個人番号カード」によるものがある。そのうち、まず、マイナンバー制度には個人情報の保護という観点で少なからぬ課題もあるようにも思われる。そして、「個人番号カード」との関係では、その名称と法的位置づけ、その利用に対する規律と政令・主務省令への委任、また、法令上の根

⁷¹ 前掲・福岡高判。

⁷² 前掲・福岡高判、前掲・名古屋高判。

⁷³ 前掲・名古屋高判。

拠や個人情報保護の枠組みが必ずしも明らかではない事業の展開といった問題がある。個人番号法上の制度の合憲性を扱ったここまでの下級審の判決は、日本国内の個人番号法上の制度には、いずれの点でも憲法上の問題はないとの見解を示した。「マイキー ID」・「マイキープラットフォーム」の活用において個人情報の保護への配慮が図られているとされ、それも基となってそれらの活用についても違憲とはされなかったが、そこでの個人情報保護の仕組みは法律で明記されているものではない。その意味で、それらの事業での個人情報の保護は法的な裏づけのあるものとはいいがたく、それは「ポイント」制度等の利用に対する本人の同意や、それを利用するにあたっての本人の意思による統制の実効性にも影響しうるだろう。それゆえ、下級審はいずれも個人番号法を合憲としているとはいえ、日本国内の個人番号法上の制度は、マイナンバー制度にしても、個人番号カードを使った制度・事業にしても、個人情報の保護という点で様々な課題を含むものとなっている印象を依然として拭いがたいものとなっているように思われる。

4. 検討：ドイツの個人識別番号・新制度と日本の個人番号（マイナンバー）法

日独両国の番号制度の沿革を比較すると、ドイツとは異なり日本では、新しい制度において個人番号が税分野で使われるようになったという経緯がある。また、番号制度を比較すると、異分野間でのデータの連携がネットワーク上で行われていることになっている（個人番号法19条8号・9号）ことをはじめ、様々な共通点もある。ただ、以下では両国の制度の内容面での相違点を中心に両国の番号制度の比較から順に行い、日本の個人番号法上の制度をみる上でそれらがいかなる示唆を与えうるかを検討することにしたい。

（１）両国の番号制度

① 処理されるデータとその目的の規定

まず、ドイツでは個人識別番号を使って処理されるデータは「個人識別番号法４条２項・３項の挙げるデータ」とされ、それを構成する情報は、法規命令への委任を伴わない形で個人識別番号法において限定列挙されている。それに対して、日本においては個人番号を使って処理される個人情報「特定個人情報」とされるが、それを構成する情報は「個人情報」とされるのみであり、そこに含まれる個別の事項が列挙されているわけではない。それは、番号を使う目的についても同様であり、ドイツでは個人識別番号を使う目的が、法規命令への委任を伴わずに法律のなかで限定列挙されているのに対して、日本の個人番号法においては個人番号法の利用の趣旨に「その他」のものが含まれ、拡張的な利用の余地を残したものとなっている。ここではまず、番号を使って処理されるデータとその目的に関する両国の規定をみたが、ドイツにおいてはそれらが法律のなかで完結的に限定列挙されている一方で、日本の個人番号法では処理される情報の内容や個人識別番号を利用する目的がそのような形では限定されていないという違いを確認できる。

② 情報の提供場面の規定

次に、番号を使って情報が提供される場面をみると、ドイツでは「司法上の機関」としての公的機関（租税法６条１a項）による個人識別番号やデータの利用も認められているが、それは課税・行政手続の場面に限られ、刑事事件の捜査という場面での提供は個人識別番号法上は予定されていない。他方で、日本においては、個人番号法が特定個人情報を刑事事件の捜査において提供することを認めており、公安機関への提供も施行令によって認められている。

これとも関連するが、そうした提供場面の規定の仕方という点でも両国には違いがあり、ドイツでは個人識別番号を使った情報の提供場面・提供元・

提供先について、法規命令への委任を伴わずに、法律のなかで限定列挙される形になっているが、日本の個人番号法は特定個人情報の提供が認められる場面の定めの一部を政令に委任している。

個人番号法の場合には、特定個人情報の提供要件がそれらの請求・取得・保有の要件にも影響するため、取得等を行う側に対する両国の規定も確認すると、ドイツの個人識別番号法には、個人識別番号の取得側に対する固有の要件と手続の規定があり、ファイル管理機関はファイル現代化機構からデータを取得する際に、個人識別番号だけで照会することはできない。他方で、日本の個人番号法では、個人番号や特定個人情報を取得するための要件が、それらの提供要件を通じて間接的に規定されるにとどまっている場合もある。

以上のように、番号を使った情報の提供場面に関する両国の規定を比較する限りにおいては、日本のマイナンバー制度の特徴は刑事事件の捜査の場面でも特定個人情報の提供を認めていること、公安機関への特定個人情報の提供も認めていること、提供が認められる場面の一部の定めが政令に委ねられていること、情報を請求・取得等する側に対する固有の要件が定められていないこと、にあるように思われる。その分、日本においては、個人番号によって様々な個人情報が警察・公安機関に不必要に集約されることを防ぐための方策が必要になると思われるが、この場合の特定個人情報の提供には個人情報保護委員会の監督が及ばない（個人番号法36条）。また、下級審の判決のなかには、刑事事件の場面での捜査の情報提供は厳格に定められた法令上の手続に従って行われると指摘したものもあったが、法律上は個人番号だけを用いた提供の求めは禁止されていない。さらに、刑事事件の捜査の場面で特定個人情報を含む（含みうる）資料等の提供の求め・収集が行われる際に満たされなければならない固有の要件は法定されていないため、法令上の手続が厳格に定められているといえるのかには疑問の余地もあるだろう。個人番号を含む可能性の高い資料の提供が単に「刑事事件の捜査」のためとして安

易に求められ、法律が想定しているよりも多くの場面で特定個人情報が提供される可能性がある。これらは、特定個人情報の提供に関する、個人番号法の憲法上の正当性にも影響しうるだろう。

③ 独立性のある機関による監督

ドイツの個人識別番号・新制度に対しては、連邦データ保護コミッショナーによる定期的な検査が求められており、日本のマイナンバー制度の運用状況についても、一部の例外はあるが、個人情報保護委員会による監督が広く及ぶことになっている。独立性のある機関による番号制度の運用状況の監督が予定されているという点で両国の制度には類似性があるといえるが、先に挙げたように、ドイツの連邦データ保護コミッショナーはファイル現代化法（案）を違憲とする旨の意見を提出していた。他方で、日本の個人情報保護委員会は個人情報の有用性に配慮することも求められており（個人情報保護法60条）、また、マイナンバー制度の広報活動も行っている。ドイツでは個人識別番号の新しい制度が導入されるのに先立って、その制度の違憲性を主張していた機関が制度の運用状況を監視する形になっているが、日本の個人情報保護委員会は個人番号法の制定によって設置された「特定個人情報保護委員会」を起源とするものでもある。このような両国の監督機関の活動状況や沿革の違いは、両国での監督の実態を異なるものにするかもしれない。

④ 小括：両国の番号制度

このようにして両国の番号制度を比較すると、日本のマイナンバー制度の規律においては、政令に委ねられている部分が多い。また、日本の個人番号法は、ドイツとは異なり刑事事件での捜査においても特定個人情報の提供を認めている一方で、それに応じた個人情報保護の固有の仕組みを設けているわけでもない。マイナンバー制度の運用状況については個人情報保護委員会による監督も予定されているが、ドイツの連邦データ保護コミッショナーによるものと同様の監督がなされる保証はない。ドイツでは従来の納税者番号

制度としての個人識別番号制度は合憲とされ、個人識別番号の新しい制度についても合憲とする見解が情報法学においては有力であるが、それは日本のマイナンバー制度を合憲とする結論を直ちに導くものではない。ドイツの個人識別番号の新しい制度と比較すると、日本のマイナンバー制度における個人情報の保護の仕組みは緩やかなもののようにも映り、このことは、マイナンバー制度の合憲性を検討する際にも留意されるべきであろう。

（２）両国の行政カード：カードデータの保護

また、両国の行政発行カードを比較すると、ドイツでは身分証には個人識別番号は記載・入力されないとされ、カードへの記載・入力事項は、法規命令への委任を伴わない形で、身分証法において限定列挙されている。他方で、日本ではカードの表面とチップに、カードの機能を利用する上では必要のない、個人番号も記載・記録されることになっており、さらに、チップへの入力事項の定めの一部は主務省令に委任されている。次に、カードのデジタル機能を比較すると、ドイツの身分証のデジタル機能の利用は、デジタル個人認証での利用とカードデータ呼出機能としての利用に、法規命令への委任を伴わない形で身分証法において限定されており、民間での応用例としてもアカウント登録の補助等にとどまっているようである。他方、日本においては公的個人認証機能や「空き領域」の利用についての詳細の定めが、少なからぬ部分において条例・政令に委ねられる形になっており、政令において「空き領域」の利用が広く認められている。また、法令上の根拠・規律が明らかではない「マイキープラットフォーム構想」や各種ポイント事業も展開されている。行政発行カードに関する両国の違いをさらにみると、ドイツでは身分証のデータを取得する際に必要な「認定」を受けるための要件が、細部については法規命令に委任されているとはいえ、法律のなかで規定されている。その一方で日本の公的個人認証法においては、個人番号カードの公的個人認証機能を利用するために必要な認定を得るための基準・手続の詳細の定めは

政令や主務省令に委ねられている。このように、両国の行政発行カードを比較すると、日本の個人番号カードと関係する個人情報の扱いの定めについて、法律以外の定め委ねられている部分が多いように感じられる。個人番号カードの発行や機能拡充は本人の任意によるものとはいえ、行政が発行するカードである以上、カードと関係する個人データ保護の仕組みは厳密なものである必要がある。それがあってこそ本人の同意・統制も機能するものとなりうるが、日本国内の実際の運用状況をふまえながらドイツの状況と比べると、これらの点の厳密さが日本においては弱いようにも感じられる。

（３）両国における番号制度と行政発行カードの関係

本稿でみた行政発行カードは、個人（識別）番号を利用するものではないという点で共通の性質を有している。ドイツの法律はそうしたカードを現在でも「身分証」と呼んでいる一方、日本ではそうしたカードについて『『個人番号』カード』との名称が法律によって用いられている。また、ドイツの身分証のデジタル機能については、個人識別番号法とは別の、身分証法に詳細な規定が置かれているが、日本においては、公的個人認証法にも定めがあるとはいえ、個人番号を用いないカードに関する規定が個人番号法に置かれている。さらに、ドイツでは個人識別番号法上の規律よりも身分証法における個人データ保護の方が厳格であると評されている一方、日本においては、個人番号法では個人番号カードに関してはわずかな条文で規定されているにとどまり、個人データの保護という点でもマイナンバー制度に対するよりも緩やかな規律となっているように思われる。ドイツにおいては身分証の発行・携行が罰則つきで義務づけられている一方で、日本においてはそうした義務づけはなく、個人番号カードを従来の自動車運転免許証に代わる身分証として発行・利用するか等は本人の意思次第となっており、それが行政発行カードに関する個人データ保護の規律の厳格さに差異をもたらしている可能性はある。それでも、日本の個人番号カードに記載・入力された個人データ

の保護が十分なものとなっているかを検討する上で、日本の個人番号カードの個人データの保護がドイツよりも緩やかなもののように映ることが考慮されなければならないことはたしかだろう。

(4) まとめ：ドイツの個人識別番号・新制度と日本の個人番号（マイナンバー）法

本稿では、ドイツでは、個人識別番号法により個人識別番号の新しい制度へと移行し、そこにおいては個人情報保護のための方策が、法律のなかで多くは完結的に設けられていることを確認した。そして、それは身分証に記載・入力されている個人データの保護についても同様であり、さらにドイツでは、個人識別番号制度とは別のものであるカードは「身分証」と呼ばれ、個人データの保護については個人識別番号法と身分証法において別々に規定され、身分証法におけるデータ保護は厳格であると評されている。その一方で、日本においては、個人番号が利用されないカードを「個人番号カード」と呼んでいることの誤誘導性がまずは問題となる。また、本来は別物であるはずのマイナンバー制度と個人番号カード（制度）が、ともに『『個人番号』法』で規定されている。規律内容の点でも、マイナンバー制度と個人番号カード上の個人情報保護の法律上の規律は、ドイツのものと比べると緩やかなものとなっている。身分証の発行・携行の義務づけをはじめとする、日独両国の様々な違いがそうした差異をもたらしている可能性はあるが、ドイツの個人識別番号・新制度と日本の個人番号（マイナンバー）法を比較すると、日本の個人番号法には個人情報の保護という点で少なからぬ検討課題が含まれているように感じられる。

おわりに

本稿では、日独両国の制度の法律面を中心に比較し、日本の個人番号法の課題を検討したが、残された課題も少なくない。特に、個々の分野での情報

の授受に焦点を当てることはできなかった。刑事事件の捜査において個人番号や特定個人情報がどのように提供・利用されると想定されているのか、そして、その客観的な立法意思はいかなるものか等を検討する必要があるが、それは別の機会に行うこととしたい。