

マイナンバー制度と「自己情報コントロール権」

實原隆志*

〈目次〉

1. 被侵害利益としての「自己情報コントロール権」

- (1) 意見の対立
- (2) 日本国内の議論
- (3) マイナンバー制度の危険性
- (4) 小括：被侵害利益としての「自己情報コントロール権」

2. マイナンバー制度全体の憲法上の問題

- (1) 罰則による予防の限界
- (2) 漏えいを防ぐための制度の不備
- (3) 「データマッチング」の危険性
- (4) 小括：マイナンバー制度全体の憲法上の問題

3. マイナンバー法19条14号と施行令の憲法上の問題

- (1) 憲法41条で規定している内容
- (2) マイナンバー法19条14号とマイナンバー法施行令25条・別表の関係
- (3) マイナンバー法19条14号の問題
- (4) 小括：マイナンバー法19条14号と施行令の憲法上の問題

4. まとめ

- (1) マイナンバー制度、全体の問題
- (2) 施行令25条・別表7・9・11-13・15-17・24号の違法性・違憲性
- (3) マイナンバー法19条14号の違憲性が問題となる場合
- (4) 総括：マイナンバー制度の違憲性

*福岡大学法学部教授

行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（以下、「マイナンバー法」）は、個人番号制度（以下、「マイナンバー制度」）の目的として、「行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者が」、「個人番号及び法人番号の有する特定の個人及び法人その他の団体を識別する機能を活用」することを挙げる。ここでいう「個人番号」とは「住民票コード」を基に作成されるものであり、その本人を識別するために指定されるものである（マイナンバー法2条5項）。こうした、特定の個人（法人）を識別するという、個人番号が有する機能によって「異なる分野に属する情報を照合してこれらが同一の者に係るものであるかどうかを確認することができるものとして整備された情報システムを運用」するとしている。

このような情報システムを運用することで可能になることとしてマイナンバー法は「効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受」を挙げる。加えて、このような情報の授受を可能にすることで、「行政運営の効率化及び行政分野におけるより公正な給付と負担の確保」を図ると同時に、「申請、届出その他の手続を行い、又はこれらの者から便益の提供を受ける国民」が「手続の簡素化による負担の軽減、本人確認の簡易な手段その他の利便性の向上を得られるように」し、マイナンバー法はそのために必要な事項を定めるとしている。このようにしてマイナンバー法はマイナンバー制度の有用性を指摘しているが、それと同時にマイナンバー法は「個人番号その他の特定個人情報の取扱いが安全かつ適正に行われるよう」行政機関個人情報保護法や個人情報保護法の特例を定めることを目的とするとしている。

この制度に対しては国を被告とする訴訟が提起されており、この事件（以下、「本件」）の原告らは被告・国に対して、原告らのマイナンバー（以下、「個人番号」）を収集、保存、利用、提供しないことと、保存している原告らの個人番号の削除等を求めている。原告らはその理由としてマイナンバー

制度の危険性を挙げ、そうした危険性を①漏えいの危険性、②データマッチングの危険性、③成りすましの危険性の三つに分けている。

本稿の以下の記述は、本件の原告側弁護団からの依頼に応じて執筆した意見書を基にしている。原告らが挙げている争点の中から「漏えいの危険性」と「データマッチングの危険性」を取り上げたうえでマイナンバー制度の法的な問題点を指摘し、この制度の合憲性を「自己情報コントロール権」の観点から検討する。先述のような作成経緯もあり、本稿では、マイナンバー制度が違憲であるとするればどのような点が問題となるかという観点で議論を進める。そうした検討を通じて同制度の憲法上の問題を洗い出せると思われ、本稿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. 被侵害利益としての「自己情報コントロール権」

(1) 意見の対立

原告らは、国が原告らの同意なく、特定個人情報を収集・保管し、さらに今後広く利用、提供等を行い利活用しようとしているとした上で、マイナンバー制度の下での個人情報の収集・保管・利用等はあまりに広範であり、その利用範囲を認識することは極めて困難であると指摘する。そして、国によるこのような特定個人情報の収集等は、原告らの予想を超え、同意しがたいものであるために、原告らの自己情報コントロール権を侵害するもので、憲法13条に違反していると述べる。これに対して、被告・国側は「自己情報コントロール権」がこれまで最高裁において認められたことがないことや、また、こうした権利の不明確性を主張しているようである¹。このように、本件の原告らと被告の間ではマイナンバー制度と憲法上の権利、特に自己情報

¹ 国側の主張については、法務省 HP (http://www.moj.go.jp/shoumu/shoumukouhou/shoumu01_00059.html) 参照。

コントロール権の関係について見解が対立しているようである。

(2) 日本国内の議論

原告らの主張するような権利は、既にドイツで1983年の国勢調査判決²において連邦憲法裁判所が「情報自己決定権」として導出したものと同様のものである。「自己情報コントロール権」を早い段階で提唱していた佐藤幸治は、「個人の道徳的自律の存在に直接かかわらない外的事項に関する個別的情報」もあるとして、それを「プライバシー外延情報」と呼ぶ。そして、このような「外的情報も悪用され又は集積されるとき、個人の道徳的自律の存在に影響を及ぼすものとして、プライバシーの権利の侵害の問題が生ずる」とし、そうした問題の一例として“データ・バンク社会”の問題を挙げる。佐藤はこうした場合に必要な権利を「自己に関する情報をコントロールする権利」とし、この権利は「その人についての情報の①取得収集、②保有および③利用・伝播、の各段階について問題となる」としている³。そして、このような見解は憲法学において一般的なものとなっている。

原告らが主張している権利はこのような権利である。最高裁の先例では「自己情報コントロール権」との言葉自体は用いられていないものの、佐藤が「自己情報コントロール権」によって保護されるべきとした利益は、「みだりに第三者に開示・公表されない自由」として法的なものとして認められている。プライバシー権的な権利を認めた最初の事例とされる京都府学連事件⁴においては写真が撮影されたのが公道上ではあったが、最高裁は、「承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態を撮影されない自由」を認めている。また、早稲田大学江沢民氏講演事件⁵においても、学籍番号や氏名、住所といった、必

² BVerfGE 65, 1 (平松毅「自己情報決定権と国勢調査—国勢調査法一部違憲判決」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例(第2版)』(信山社、2003年)60頁以下)。

³ 佐藤幸治『憲法[第三版]』(青林書院、1995年)453頁以下。

⁴ 最大判1969年12月24日(刑集23巻12号1625頁)。

⁵ 最二小判2003年9月12日(民集57巻8号973頁)。

ずしもそれ自体では私生活の様子が分からない情報についても、「このような個人情報についても、本人が、自己が欲しない他者にはみだりにこれを開示されたくないと思えることは自然なこと」であるとして、その事件における個人情報は法的保護の対象となるとしている。

加えて住民基本台帳ネットワーク（以下、「住基ネット」）の合憲性を問題とした2008年の判決⁶においても最高裁は、憲法13条で保護されるものの一つとして「個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、個人に関する情報をみだりに第三者に開示または公表されない自由」があるとしている（以下、「住基ネット判決」）。この判決の結論は住基ネットを合憲とするものであり、住基ネットは憲法13条により保障された自由を侵害するものではないとしたが、最高裁による審査は外部からの不当なアクセスに対する技術的対応、目的外利用等に対する刑罰、本人確認情報の保護に関する審議会等、の有無にも及んでいる。このことは、基本四情報と住民票コードからなる本人確認情報が一定程度の重要性をもつことを前提としていると思われ、調査官も「従前の最高裁判例の延長」にあり「『個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由』が憲法13条により保障されること」を示したものと説明している⁷。

このように、日本において「自己情報コントロール権」を提唱した佐藤は「個人の道徳的自律の存在に直接かかわらない外的事項に関する個別的情報」を「プライバシー外延情報」と呼び、この権利は情報の取得収集・保有・利用（伝播）の各段階で問題となるとしていた。最高裁も、京都府学連事件判決において「自己の容ぼう・姿態をみだりに撮影されない自由」が、早稲田大学江沢氏講演事件判決においては「個人情報のみだりに開示等さ

⁶ 最一小判2008年3月6日（民集62巻3号665頁）。

⁷ 増森珠美「住民基本台帳ネットワークシステムにより行政機関が住民の本人確認情報を収集、管理または利用する行為と憲法13条」『最高裁 時の判例IV』（有斐閣、2010年）2頁以下（4頁）。

れない」ことが法的に保護されることを認めている。さらに住基ネットの合憲性が問題となった事例でも基本四情報と住民票コードからなる本人確認情報が一定程度の重要性をもつことが前提とされていた。このような学説や判例に基づいて考えれば、「自己情報コントロール権」はこれまで最高裁において認められたことがないとの主張や、こうした権利の不明確性の指摘は成り立ちえないだろう。「自己情報コントロール権」と呼ぶかは別にしても、各種情報の「取得収集・保有・利用（伝播）の各段階で同意なしの取扱を拒む権利」は、「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」として憲法上の保護を受けるものである。特に、マイナンバー制度においては特定個人情報として、所得や支出といった、プライバシー性が高い事柄を含む多くの情報がやり取りされるのであり、以上のような憲法上の自由があることを認めた上で、その制約の妥当性が検討されるべきである。

（３）マイナンバー制度の危険性

① 情報漏えいの危険性

そこで「個人情報がみだりに第三者に開示・公表されない自由」がどの程度制約されうるかが問題となり、それを考えていく上ではマイナンバー制度によって発生しうる不利益の重大さが問題となる。自己情報コントロール権との関係で原告らが主張している不利益を見ると、原告らは、まず、マイナンバー制度で利用される個人の情報が漏えいする危険性を指摘している。マイナンバー制度においては特定個人情報が提供される際に情報提供ネットワークシステムを使わなければならない場合とそうでない場合とがあるが（マイナンバー法19条7号（及び8号）とその他の号）、まず、行政機関のみならず、民間においても、いたるところに特定個人情報データベースができることを指摘し、行政部門の機関においてですらセキュリティの実態が極めて不十分であることに加え、セキュリティ対策において事業者ごとに差がある民間部門が用いることに懸念を示している。さらには、一旦漏えいして

しまった特定個人情報をも抹消し、元の状態に回復することが事実上不可能であることも、原告らの不安に拍車をかけているのだと思われる。

② 「データマッチング」の危険性

さらに、「データマッチング」の危険性にも言及しており、原告らの個人番号を用いることで他人の個人情報と混同することなく、容易かつ確実に「データマッチング」することが可能であるとしている。こうした「データマッチング」を通じて個人のいろいろな情報が次々と知られてしまうことで、本人の意に反した個人像が勝手に作られるおそれがある。ここで挙げた原告らの不安は、マイナンバー制度を通じた情報の一元化と、「監視国家」の誕生に対する不安へとつながっている。

③ 住基ネットとの比較

原告らが抱いているこれらの不安は、住基ネットとマイナンバー制度の違いをふまえることで理解できる。原告らも指摘する通り、住基ネットにおいては住民票コードを扱うのが行政機関だけであったのに対し、マイナンバー制度においては関係する行政機関が増大しただけでなく、税務処理をする民間事業者も「個人番号関係事務実施者」(マイナンバー法2条13項、同19条2号)として個人番号を扱うことになっている。それに加えて住基ネットと比べてマイナンバー制度においては利用目的もかなり拡大している。住基ネットは「住民基本台帳に記録された個人情報のうち、氏名、住所など特定の本人確認情報を市町村、都道府県及び国の機関等で共有してその確認ができる仕組み」⁸であったが、先にも述べたように、マイナンバー制度の目的は「効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受」へと広がっている。また、住基ネットの下で「本人確認情報」を提供できる場面と比較すると、マイナンバー制度の下での個

⁸ 最一小判2008年3月6日(民集62巻3号665頁)。

人番号の利用範囲（マイナンバー法9条）や特定個人情報を提供できる場面（マイナンバー法19条各号）は税や社会保障、災害分野を中心に著しく広がっている。そのため、住基ネットと比較した場合のマイナンバー制度の特徴としては、関係する行政機関の増大、利用目的の拡張、民間事業者も番号を扱うこと、利用範囲や情報提供が可能な場面が著しく広がっていること、を挙げることができる。

また、住基ネットは、住民基本台帳に記録されている個人情報の一部を構成する、いわゆる「基本四情報」を、住民票コードを使って自治体・国が共有・確認するためのものであったのに対して、マイナンバー制度は個人番号とその他の個人情報からなる「特定個人情報」を提供するためのものであり、特定個人情報には所得や支出に関する情報がより多く含まれると考えられる⁹。しかし、一般的に自己の所得や支出は他人に知られたくない情報であり、なおかつ、個人の私生活をより映し出すものである。その点で、マイナンバー制度においてはプライバシー性の高い情報がより多く提供されることが見込まれる。

加えて、原告らの主張を理解する上では、住基ネット判決が下されてから現在までの状況の変化にも触れる必要がある。まずいわゆる IT 環境が変わっており、行政機関は以前よりも大量の情報を保有するようになっており、また、ハッキングの技術も巧妙化しているものと思われる。それと並行して、EUにおいて新たにデータ保護規則が施行されるなど、個人情報の保護を強める傾向は国際社会においても一層強まっている。そして日本国内でも、自己情報コントロール権の重要性は住基ネット判決当初よりも広く認識されるに至っており¹⁰、政府自身も「本人の意図しないところで個人の全体像が勝

⁹ マイナンバー法自体は「特定個人情報」を「個人番号をその内容に含む個人情報をいう」（2条8項）としているにすぎない。個人番号に加えてどのような（個人）情報が特定個人情報に含まれるのかはマイナンバー法の規定からは明らかではない。この点については後述する。

手に形成」される危険性に言及し、「個人の自由な自己決定に基づいて行動することが困難となり、ひいては表現の自由といった権利の行使についても抑制的にならざるを得ず(萎縮効果)」、「民主主義の危機をも招くおそれがあるとの意見があることも看過してはならない」との認識を示している¹¹。

このように、以前の住基ネットとマイナンバー制度とを比較すると、個人番号を扱う主体だけでなく制度の利用目的も拡張しており、提供される情報全体のプライバシー性も強まっている。住基ネット判決以降、個人情報保護との関係での状況にも国内外において変化がみられ、「本人の意図しないところで個人の全体像が勝手に形成」される危険性自体は政府自身も認識するに至っている。それゆえ、このような両制度とその時代背景の違い、特にマイナンバー制度に固有の問題が慎重に検討されなければならない。

④ 小括：マイナンバー制度の危険性

マイナンバー制度の危険性として原告らは情報漏えいと「データマッチング」の問題を挙げており、それらの指摘は住基ネットとマイナンバー制度の違いや、住基ネット判決以降の状況の変化を考えると理解できるものである。マイナンバー制度の前身にあたる住基ネットは確かに合憲と判断されたが、他の分野の判例も含めて状況の変化への言及が最高裁の判断に大きな影響を与えた事例は少なくない。2008年以降、マイナンバー制度の構想・導入に至るまでの間に社会状況は様々に変化しており、マイナンバー制度の合憲性についても、それらの状況をふまえて、より踏み込んだ検討がなされなければならない。

(4) 小括：被侵害利益としての「自己情報コントロール権」

① 日本国憲法上の位置づけ

自己情報コントロール権の侵害を主張する原告らに対して、被告・国側は

¹⁰ 山本龍彦『プライバシーの権利を考える』(信山社、2017年)47頁以下、など。

¹¹ 総務省「社会保障・税番号大綱」(2011年6月30日)15頁。

「自己情報コントロール権」はこれまで最高裁において認められたことがないとの主張や、こうした権利が不明確であるとの主張をしているようである。しかし、憲法学や情報法学を中心とした分野での研究を通じて「自己情報コントロール権」の実体はかなりの程度具体化されており、また、個人の情報を「みだりに第三者に開示・公表されない自由」の内容は既に先例でも憲法上の保護対象として認められている。

② 検討枠組み

そのため、原告らの主張する内容の権利が「自己情報コントロール権」と命名されるべきかはともかくとしても、原告らが保護を求めている利益が憲法上の保護を受けること自体は判例・学説・国の見解、いずれにおいても決着済みであるといえる。これに対して被告の主張は、ドイツの国勢調査判決以来のドイツや日本における議論動向と整合しがたいものとなっている。「自己情報コントロール権」と呼ぶかは別にしても、各種情報の「取得収集・保有・利用（伝播）の各段階で同意なしの取扱を拒む権利」は、個人番号や特定個人情報などが「みだりに第三者に開示または公表されない自由」として憲法上の保護を受けると考えることができる。本稿でも、この自由をマイナンバー制度と関連づけて捉えた上で、マイナンバー制度によるこうした憲法上の権利・自由の制約が妥当であるかを検討する。

③ 住基ネット判決との関係

そして、既に述べたことから、住基ネット判決を挙げるだけではマイナンバー制度の憲法上の問題を十分に検討したことにはならない。「個人の情報がみだりに第三者に開示・公表されない自由」が侵害される危険性がマイナンバー制度においては高まっているのであり、マイナンバー制度に関しては、そうした危険性にかんがみた、住基ネット判決の時よりも厳格・慎重な審査が必要である。それを怠り、単に住基ネット判決をなぞるだけの説明で済ませるとすれば、それは妥当ではないだろう。

④ 検討課題

具体的には、まず、『マイナンバー制度において、どのような情報が、どのような機関によって、どのような場合に取得収集・保有・利用等されうるか』が、法律において明確に規定されているか』が、慎重に検討されなければならない。それはマイナンバー制度の基本的な仕組みが、有権者によって直接選挙された者によって構成されている国会による決定を経た形で、なおかつ、容易に変更できないものとして、国民に明確に示されている必要があるからである。法律による明確な定めが必要なのは自己の個人情報がどのように利用されるのかを予測できるようにするためでもあり、その観点では、「どのような情報の、どのような収集等が合法（違法）となるのかをはっきりと読み取れるほどに、マイナンバー法の規定は明確であるか」も問題となる¹²。

また、「マイナンバー法が、個人情報の収集等を『みだり』に行うことを禁じ、合理的な範囲にとどめるものとなっているか」も慎重に検討されなければならない。この問題は、法律の規定自体は明確であったとしても検討されなければならないものである。というのは、そうした法律がマイナンバー制度の下で個人情報を「みだり」に収集等することを国に対して明確に認めさせてしまっているのであれば、やはり本人の利益を十分に保護できなくなるからである。

加えて、「マイナンバー法が取り入れている各種の仕組みが、個人の情報の違法な情報漏えいを防ぐものとなっているか」も問題となる。自己の情報が国や私人によって違法に扱われれば本人の利益はより強く侵害されるからであり、違法な情報漏えいに対する防御という点では、「本人が自己の権利の救済を迅速に求めるための制度が整備されているか」も慎重に検討されな

¹² これらの問題と憲法41条の関係については後述する。

ければならない。

さらに、上の争点と関連するものとしては、「マイナンバー制度が、本人に『萎縮効果』を生じさせるものとなっていないか」という問題も挙げることができる。憲法13条との関係で本人に「萎縮効果」が生じ得るのは、自己に關係する情報が知らないうちに収集等されている、もしくは、そのおそれがあることで、日常的な、合法的な行動も控えてしまうような心理が生ずる場合である。このような心理が生じかねない場面としては、法律の規定が不明確な場合に加え、法律が頻繁に改正されることで個人情報の提供場面が際限なく広がる、もしくは、そのおそれがある場合、さらには法律の明文で認められている以上に広い範囲で個人情報が提供される場合、などが考えられ、マイナンバー制度の合憲性は「萎縮効果」とも関連づけて検討されなければならない。

2. マイナンバー制度全体の憲法上の問題

(1) 罰則による予防の限界

個人番号や特定個人情報の違法な利用・提供を防ぐ方法としては、刑罰による威嚇が考えられる。マイナンバー法でも違法な行為を処罰の直接の対象としているが、後にも述べるように、マイナンバー制度においては広い分野の膨大な情報が多くの場面で利用・提供されることが予定されているため、刑罰規定が違法な情報漏えいを防ぐものとして、個人の情報が「みだりに第三者に開示・公表されない」ことを保証する仕組みといえるかが、まずは問題となる。しかし、違法な行為をした者を処罰してもそれは事後的な対応に過ぎず、ひとたび個人情報が漏えいしたならば、そのこと自体の原状回復は不可能であるという限界がある。そして何より、仮に厳罰が予定されていても、それは諸事情から冷静な判断を行えなくなるに至った者が違法な行為の実行に踏み切ることを完全に防げるわけではなく¹³、違法な情報漏えいを確

実に防げるわけではない。

(2) 「漏えい」を防ぐための制度の不備

情報漏えいを防ぐ仕組みとしては、独立性のある外部の機関による監督も考えられる。住基ネット判決が住基ネットを合憲とした際には、本人確認情報の保護に関する審議会や本人確認情報保護委員会の設置が、その理由として挙げられていた。他方で、マイナンバー制度では個人情報保護委員会による監督が予定されており、この個人情報保護委員会による監督が、マイナンバー制度において違法な情報漏えいが起こること、ないしは、個人情報が「みだり」に提供等されることを防ぐための仕組みとして十分なものといえるかが検討されなければならない。

こうした委員会の設置はマイナンバー制度を適切に運用する上で最低限必要なことではあるが、個人情報保護法において個人情報保護委員会は個人の権利利益を保護するものとのみ位置づけられているわけではないことが、まずは問題となる。この委員会の任務は、「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扱いの確保を図ること」と規定されている(個人情報保護法60条)。「個人情報の適正かつ効果的な活用」が個人の情報を様々な目的で、「国民」全体で利用することを意味するのだとすれば、それは「みだりに第三者に開示・公表されない」という意味での「個人情報の適正な取扱いの確保」とは相容れないものであるはずであり、「個人情報の適正かつ効果的な活用」という目的自体が、個人情報保護委員会に「個人情報の適正な取扱いの確保」を期待する上での限界として作用するおそれがある。たしかに、この文言については、「両者を対等に比較衡量す

¹³ 「情報漏えいは防げない」長崎新聞2015年10月20日24面にて、その旨を述べたことがある。

るのではなく、個人の権利利益の保護を最重要の任務とする趣旨である」との説明もあるものの¹⁴、こうした説明は個人情報保護委員会が個人の権利利益をどの程度保護するかは委員会の運用次第であることも示すものであり、個人情報保護委員会が当初の予想以上に情報の「利活用」に重きを置くことも考えられる。そして、個人情報保護委員会は四人の常勤委員と四人の非常勤委員で構成されることになっているが（個人情報保護法63条1項・2項）、委員会の所掌事務は多岐に渡る。マイナンバー制度で扱われる情報も多岐に渡るため、このような少人数の委員でマイナンバー制度の運用を十分に監督できるかが問題となる。こうした個人情報保護委員会の設置目的と規模から考えると、個人情報保護委員会がマイナンバー制度における個人番号や特定個人情報の提供・利用等を十分に監督できるかが問われる。

また、マイナンバー法36条は、同19条14号の委任に基づいて政令で定める場合のうち、各議院審査等に準ずるものとして政令で定める手続が行われる場合には、個人情報保護委員会による監督等に関する規定（マイナンバー法33-35条）を適用しないとしている。そして、このマイナンバー法36条を具体化しているのがマイナンバー法施行令34条であり、マイナンバー法施行令が別表で挙げるもののうちの一部がマイナンバー法と同施行令34条の意味での「各議院審査等に準ずるもの」となる。そこには別表7・9・11号などによる場合も含まれるため、特定個人情報が警察官や公安調査官に提供される際にも個人情報保護委員会の監督等について規定するマイナンバー法の条文が適用されないことになる¹⁵。しかし、これらの場合の特定個人情報の提供が個人情報保護委員会による監督等に服さないのであれば、マイナンバー制

¹⁴ 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説 [第6版]』（有斐閣、2018年）305頁。

¹⁵ マイナンバー法施行令別表はマイナンバー法19条14号のいう「その他政令で定める公益上の必要があるとき」の部分も具体化するものでもある。しかし、別表で列挙されている事項がマイナンバー法19条14号による委任の範囲内にとどまっているかは疑問である。この点については後に述べる。

度における特定個人情報の利用における重要な少なからぬ場面に個人情報保護委員会の監督等が及ばないことになる。それゆえ、個人情報保護委員会がマイナンバー制度の運用を十分に監視できるかは、権限の面でも疑わしい。

以上のように、個人情報保護委員会は個人の権利保護のみを目的として設置されているわけではない。また委員会が広範囲の所掌事務を担当するにもかかわらず少人数の委員で構成されており、与えられている権限も十分とは言い難い。それゆえ、マイナンバー制度に対する個人情報保護委員会による監督はマイナンバー制度の下で個人の権利を保護するための仕組みとして十分なものといえるかが問題となる。

(3) 「データマッチング」の危険性

以上に述べた、マイナンバー法の規定する刑罰や個人情報保護委員会の役割・機能は、主にマイナンバー制度の下での違法な情報漏えいを念頭に置くものであった。しかし、マイナンバー制度において何よりも問題とされるべきは、個人番号や特定個人情報の利用・提供が違法でないかが明らかではない場合が少なくないことと、個人情報が「『合法的に』みだりに第三者に開示・公表される」おそれがあることであろう。

① 利用目的の広さ

第一に、マイナンバー制度における個人番号の利用範囲や特定個人情報の提供場面は広範であり、情報の利用範囲とその提供場面を正確に認識することは容易ではない。また、個人番号の利用範囲や「情報提供ネットワークシステム」を使用して特定個人情報を提供できる場面については、マイナンバー法の9条や19条で規定されているが、それらの具体的な事務の範囲や提供可能な情報の具体的な中身は主務省令で規定されることになっている(マイナンバー法別表1・2)。そのため、マイナンバー法が認める個人番号の利用範囲や上記システムを使った特定個人情報の提供場面が広範であることに加え、マイナンバー制度の下での個人番号の利用範囲や特定個人情報の上で示

したような利用場面を具体的に把握するためには主務省令にも目を通さなければならぬために、マイナンバー制度の下で自己の情報が開示・公表される範囲の全体像を捉えることが難しくなっており、本人からすれば思いもよらない形で自己の情報が利用されるおそれがある。

加えて、既に、マイナンバー法施行前に行われた2015年9月の法改正では、個人番号の利用範囲や、特定個人情報の情報提供システムネットワーク上での提供場面が拡張されている。その例としては、特定健診（マイナンバー法別表1・第49号）、預金保険機構等によるいわゆる「ペイオフ」のための預貯金額の合算（マイナンバー法別表1・第55の2号）、ないしは、予防接種の実施に関する情報（接種の履歴）（マイナンバー法別表2・第16の2号）、などがあるが、これらは、税や社会保障、災害と必ずしも強くは関連しないものであろう。マイナンバー制度の目的として挙げられているものとは関連性が強くない範囲・場面にまで情報の「開示・公表」が及んでおり、その意味でマイナンバー制度の下で個人の情報が「みだり」に収集等される、ないしは、今後においてもより一層広範囲に扱われるおそれがある。さらには、主務省令で規定できる個人情報の利用範囲や特定個人情報の提供場面、情報提供ネットワークシステム上で提供される特定個人情報の具体的内容を法律の規定が輪郭づけているといえるのかも疑わしくなるだろう。

また、個人番号の利用範囲や特定個人情報の提供場面が広範に及ぶのであれば、それらの利用・提供の多くが合法的なものとなり、マイナンバー制度の下での個人情報の収集等が「合法的」に「みだり」に行われ得ることになる。加えて、マイナンバー法の規定する罰則や個人情報保護委員会の役割の中心は違法な行為への対応やその予防にあるのであり、マイナンバー制度の下での個人の情報の「開示・公表」の多くが違法とまではいえないということになると、マイナンバー制度の下での違法な情報漏えいを防ぐ仕組みである罰則や個人情報保護委員会による統制では十分には機能しなくなるおそれ

もある。

以上のように、マイナンバー制度は利用目的の広さとの関係で様々な問題を含んでいる。マイナンバー制度では当初から個人番号や特定個人情報が広く利用・提供されることが予定されていたのに加え、既に施行前の法改正によって個人番号の利用範囲や「情報提供ネットワークシステム」を使用して特定個人情報を提供できる場面が広がっており、さらにそれらは税や社会保障・災害と直接的な関連性があると言い難い事務やそれらが用いられる場面にまで至っており、このことは主務省令を通じてより一層、それまでは予想されていなかったような範囲にまで利用・提供が及ぶおそれがあることを示している。そのため、マイナンバー制度においてどのような収集等が合法・違法となるのかをマイナンバー法の規定から読み取ることは容易でなく、また、マイナンバー制度は個人の情報が「『合法的』に『みだり』に第三者に開示・公表される」危険性を有するものでもあるといえる。加えて、マイナンバー制度の下での個人の情報の「開示・公表」の多くが違法とまではいえないということになると、マイナンバー制度の下での違法な情報漏えいを防ぐ仕組みとしての罰則や個人情報保護委員会による統制では十分には機能しなくなるおそれもある。その結果、マイナンバー制度は、その利用目的の広さという点で、憲法上の問題を含むものとなっている。

② 住民・個人に与えられている権利

また、個人番号の違法な利用による権利侵害に対して個人が予防・防御・回復する、もしくは、それを迅速に求めるためには、そうした権利侵害の有無を個人が知るための制度の整備が必要であるが、地方自治体の条例のなかには自己情報の開示・訂正・利用の停止・消去・提供の停止請求権を明示していないものもあり、自己情報の開示等を実施するために必要な措置を講ずるよう求めるマイナンバー法32条が現時点では有効に機能しないおそれがある。加えて、個人番号を使って特定個人情報が提供される際に情報提供ネッ

トワークシステムが使われない場合には情報提供を記録（マイナンバー法23条）する必要はなく、特定個人情報の提供記録を「マイナポータル」では確認できない¹⁶。それゆえ、個人番号が適切に利用されているかを知るためには個々の情報保有機関単位で開示請求を行わなければならない、この場合には開示を求める自己情報がそれらの機関に保有されているかがわからないままの請求を強いられるなど、煩雑な手続が要求されることになる。特定個人情報が情報提供ネットワークシステムを通じて提供される場合、つまり、マイナポータルによってその記録を確認できる場合（マイナンバー法31条）を除くと、マイナンバー法の下で扱われる個人情報の開示を求めるための特別な規定があるわけでもなく、このような状況は、本人が自身の特定個人情報の提供の有無やその合法性を知り、違法な提供による権利侵害に対する防御やその回復を求めることを難しくすると思われ、本人に対する不利益の救済という点でもマイナンバー制度に対しては憲法上の不備を指摘する余地がある。

③ 特定個人情報を提供できる場合の不明確性

上でも述べた通り、マイナンバー法19条は特定個人情報の提供禁止の例外事項を挙げるが¹⁷、そのうち同条14号は最後の部分で「その他政令で定める公益上の必要があるとき」と規定している。それを受けてマイナンバー法施行令25条（以下、「施行令」）がその具体的内容を規定し、それらは別表において列挙されている。しかし、同別表には多くの事柄が列挙されており、マ

¹⁶ 23条の意義について、宇賀克也『番号法の逐条解説 [第2版]』（有斐閣、2016年）136頁参照。なお、マイナポータルを通じた情報提供等の記録の開示等の請求（マイナンバー法附則6条3・4項）には任意代理が認められることになっている（マイナンバー法31条参照）。本稿においては「なりすまし」の点についての検討を省略しているが、上述の場面で任意代理はある意味での「なりすまし」のおそれを含むものであることは指摘しておく。

¹⁷ そこで挙げられているものは「提供」禁止の例外であると同時に、「収集」・「保管」禁止の例外でもある（マイナンバー法20条）。本稿ではそれらも含めて「提供」とのみしている。また、マイナンバー法19条12-16号は、特定個人情報ファイルの作成の制限に対する例外でもある（マイナンバー法29条）。

インナンバー制度においてどのような情報が、どのような機関によって、どのような場合に取得収集・保有・利用されるのか、こうした規定によって明確に規定されているといえるか、また、個人情報の収集等を「みだり」に行うことを禁じ、合理的な範囲にとどめるものとなっているか、が問題となる。特に租税に関する法律等による質問等（以下、「税務調査」¹⁸）の場合にも特定個人情報の提供を認める施行令25条・別表8号、ならびに、少年法、破壊活動防止法、国際捜査共助法などと関係する公安・警察目的での調査に際して特定個人情報の提供を認める号（施行令25条・別表7・9・11号、ほか）の憲法上の問題を検討する必要がある。

マイナンバー法19条14号が挙げている「租税に関する法律の規定に基づく犯則事件の調査」（以下、「犯則調査」）が刑事処罰のための手続と密接に関係するものであるとは異なり、税務調査は本人の協力の下で行われ、質問に対する回答自体は強制できないものとされており、また、正しい申告と税の徴収を目的としているという点で、犯則調査とは異なる性質を有するものである。そのため、税務調査の際の特定個人情報の提供を施行令で認めることがマイナンバー法による委任の範囲内であるかが問題となる。また、マイナンバー法1条が挙げている目的をふまえるならば、マイナンバー法19条14号が列挙しているのは税・社会保障・災害と関係する事柄であることになるだろうが、公安・警察目的の調査はそれらとは異質のものであるように思われ、施行令25条・別表の挙げる項目のうち、公安・警察目的での調査に際しての特定個人情報の提供を認めている部分は、マイナンバー法19条14号、ならびに、マイナンバー法全体の趣旨の範囲にとどまらないものであるようにも思われる。加えて、例えば自己の特定個人情報が公安調査官などに提供されている（されるかもしれない）との疑いが生じるのであれば、それは個々

¹⁸ 学説では「質問検査権」や「税務調査」と呼ばれており、それらの説明に倣った。水野忠恒『体系 租税法 第2版』（中央経済社、2018年）55頁以下等参照。

人の日々の行動に対して「萎縮効果」を発生させるおそれがあり、憲法上小さくない問題を含んでいる。

他方、これらの号で挙げられている場面での特定個人情報の提供がマイナンバー法による委任の範囲内だということであれば、マイナンバー法19条14号末尾の「その他政令で定める公益上の必要があるとき」との文言の抽象性・広範性が問題となる。特にマイナンバー法19条14号で挙げられている事柄と必ずしも関係していなくても、国が「公益上の必要がある」と考えて政令で定めさえすればいかなる場合の特定個人情報の提供も認める規定であることになり、また、具体的な内容の定めを政令に丸投げするものともなりうるだろう。

このような意味で施行令25条・別表の一部はマイナンバー法による委任の範囲を超えているおそれがある。そのため、マイナンバー法と憲法41条に違反する形で憲法13条の権利を侵害しているおそれがある。他方、施行令25条・別表のすべての号が委任の範囲を超えていないのだとすればマイナンバー法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」との部分政令に対して白紙委任をするものとして憲法41条に違反し、そうした規定によって原告らの特定個人情報を収集等することは原告らの憲法13条によって保護されている権利を侵害し、違憲であることになるだろう。なお、この点の問題は多岐にわたるため、項を改めて後述する。

④ 小括：「データマッチング」の危険性

以上の通り、マイナンバー法には利用範囲の広範さ、権利侵害に対する防御の機会の不足、19条14号ないしは施行令25条の抽象性・広範性といった問題がある。たしかに個人情報保護委員会には法令の規定に違反する行為が行われた場合にマイナンバー法34条により期限を定めて必要な措置を取るよう勧告・命令・重大な場合の中止及び是正することが認められているが、利用範囲が広範であったり、違法性が微妙な場合が多かったりすれば、それらの

監督権限が有効に行使されるとは必ずしも期待できない。加えて、施行令25条・別表の一部については個人情報保護委員会の権限を定めるマイナンバー法の規定の適用が除外されることは既述した通りである。

(4) 小括：マイナンバー制度全体の憲法上の問題

マイナンバー法は自己情報コントロール権の制約として憲法上、多くの問題を含んでおり、その例として罰則による「救済」の不十分さ、個人情報保護委員会の設置目的の問題と委員会の人数・権限の不足、自己の権利の救済を迅速に求めるための制度の不備、マイナンバー制度の下での情報の利用・提供範囲の広さとその拡張への歯止めのなさ、マイナンバー法19条14号の抽象性・広範性や施行令25条・別表の広範さ等がある。マイナンバー制度には住基ネットにはない特質が少なからずあり、ここで挙げた問題が、そうした特質を踏まえて、合憲性の観点で慎重に検討されなければならないが、いずれの点でもマイナンバー制度が全体として憲法13条等に反しているおそれがある。特に、マイナンバー制度の下でどのような情報が、どのような機関によって、どのような場合に取得収集・保有・利用されるのかが、法律において明確に規定されているとはいえず、また、法律自体が認めている個人情報の収集等は合理的な範囲にとどまっておらず、それらを「みだり」に行うことが可能になっている。制度全体として、本人に「萎縮効果」を生じさせるものともなっており、マイナンバー制度が憲法上の問題を含んでいることは否定できないだろう。

3. マイナンバー法19条14号と施行令の憲法上の問題

マイナンバー法では、19条が特定個人情報の提供を原則的に禁止し、その例外を1号以下で列挙することで、特定個人情報が提供されてもよい場面を限定する形になっている。そして、同法19条14号は最後のところで「その他政令で定める公益上の必要があるとき」とのみ述べる規定を置いているが、

同号にこの文言が加わることで例外要件の明確性が弱まっている。場合によっては特定個人情報が極めて広範に提供される可能性があり、さらにこの号は特定個人情報を提供してよい具体的な場面の定めを政令に委ねているもののようにも解される。このような規定が、マイナンバー制度において扱われる情報や、個人情報を提供する場面・機関を明確に規定しているといえるかが問題となり、個人情報の収集等を「みだり」に行わせない、つまり、それを合理的な範囲にとどめるものとなりうるかも検討されなければならない。さらに、どのようにして個人情報が収集等されているかが法律では明確に決定されていないのであれば、本人に「萎縮効果」を生じさせるものともなりえる。加えて憲法41条は国会を国の唯一の立法機関としているのであり、マイナンバー法19条14号と憲法41条の関係について詳しく検討することも必要である。

(1) 憲法41条で規定している内容

憲法41条が国会を「国の唯一の立法機関」としていることの意味は、①実質的な意味での法律を作ることができるのが国会だけであること（国会中心立法の原則）と、②立法手続に関与できるのが国会だけであること（国会単独立法の原則）であると解されている。そのうち、マイナンバー法19条14号は「国会中心立法の原則」との関係で問題となり、マイナンバー制度における重要な部分の立法が、国会自身によって行われているといえるかが問題となる。

先に述べた「実質的な意味での法律」とは事件・適用対象が一般的・抽象的な法規範をいうとされている。そのため、このような法規範を国会が作ることが必要となるが、立法による対応には時間がかかることもあり、国会ですべてを決定し尽くすことは現代社会では困難になっており、また、得策でもなくなっている。こうしたことから、法律による委任は禁止はされないまでも、その委任が個別具体的なものである必要はあるとされている。そして、

制定される法規範の内容の決定を国会が全く行わず、すべて行政機関に委ねること(白紙委任)は憲法41条に反するとされ、また、法律は重要な部分について規定していても、法律によって委任された範囲を超える内容を含む命令は違法となるとされており、このような命令は憲法上は国会しか行えないはずの実質的な立法を行っているものともなりえ、憲法41条との関係でも問題となる¹⁹。

法律による委任を受けて制定された命令の合法性は、最高裁においても近年、しばしば扱われている。児童扶養手当法と児童扶養手当法施行令の関係が問題となった2002年の判決では²⁰、児童扶養手当の支給対象となる児童について、児童扶養手当法4条1項5号が「その他前各号に準ずる状態にある児童で政令で定める者」と規定していたのを受けて同法施行令1条の2がその一つを「母が婚姻によらないで懐胎した児童(父から認知された児童を除く)」としていたことが問題となった。これについて最高裁は、法4条の趣旨から読み取れる支給対象は世帯の生計維持者としての父による現実の扶養を期待することができないと考えられる児童であるとしたうえで、認知した父が世帯の生計維持者となるとは限らないことや、認知があったからといってその父による現実の扶養を期待できるとは限らないことから、認知により法律上の父がいる状態になっても同じ状態が続くことはあるとして、児童扶養手当法施行令の規定のうち上記括弧書き部分を違法・無効とした。また、一部の医薬品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の問題を扱った2013年の判決は²¹、薬事法は対面販売を義務づけているわけではなく、国会もそのような意思を有していたとは言い難いとして、この施

¹⁹ 以上につき、芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法 第七版』(岩波書店、2019年)305頁以下参照。

²⁰ 最一小判2002年1月31日(民集56巻1号246頁)。

²¹ 最二小判2013年1月11日(民集67巻1号1頁)。

行規則は薬事法の委任の範囲を逸脱しており、違法・無効であるとしている。他方で、法律を違憲としたり命令を違法としたりはしないながらも、法律が委任している内容を解釈を通じて具体化することもしばしばみられる。例えば国家公務員に禁止されている「政治的行為」とそれへの該当性を検討した1974年の判決において最高裁は、公務員の政治的行為を制限する国家公務員法102条1項が規定する「その他人事院規則で定める政治的行為をしてはならない」とは、公務員の「政治的中立性を損なうおそれのある」行動類型に属する政治的行為を具体的に定めることを委任するものであると説明している²²。

以上のように、憲法41条の要請の一つとして実質的な意味での立法を国会だけに行わせることが挙げられており、それをすべて国会だけで行わなければならないとされているわけではないとはいえ、白紙委任や法律によって委任された範囲を超える命令の制定は違憲・違法になるとされている。最高裁の近年の判例には法律によって委任されている範囲を命令が超えているとしたり、法律が委任している内容を明確化させようと試みたりするものがみられる。そのため、現在の最高裁の姿勢を前提とするならば、マイナンバー法19条14号との関係でも、この法律による政令への委任が個別具体的なものとなっているか、また、この規定を受けて制定された政令の内容がマイナンバー法19条14号によって委任されている範囲を超えていないか、などが、憲法41条の観点でも慎重に検討されなければならない。

(2) マイナンバー法19条14号とマイナンバー法施行令25条・別表の関係

マイナンバー法19条14号が政令に委任した内容を具体化しているのが施行令25条である。そして、施行令25条・別表²³において特定個人情報を提供し

²² 最大判1974年11月6日（刑集28巻9号393頁）。同様の説示は「堀越事件」（最二小判2012年12月7日（刑集66巻12号1337頁））にもみられる。

²³ この施行令別表は、先にも述べたように施行令34条を具体化するものでもある。

てよい場合が列挙されている。しかし、施行令25条・別表には上で述べたような委任立法との関係で問題があると思われる部分があるため、以下において、関係する号の法的な問題について述べる。

① 「租税に関する法律の規定に基づく犯則事件の調査」が行われる
ときと施行令25条・別表8号

マイナンバー法19条14号は犯則調査のための特定個人情報の提供を認めている。そして、同号の規定する「その他政令で定める公益上の必要があるとき」の一つとして、施行令25条・別表8号は、租税に関する法律等による質問、検査、提示もしくは提出の求めまたは協力の要請²⁴が行われるときを挙げている。内閣府の説明では、同8号は「租税に関する法律の規定による質問、検査等を行う際に、納税者等が保有している個人番号が記載された税務関係書類など（特定個人情報）の確認等を行う場合があることから」設けられたものとされている²⁵。また、国税通則法によれば税務調査において質問検査の相手方となるのは納税義務者・納税義務があると認められる者、支払調書や源泉徴収票の提出義務を有する者、取引のある第三者（銀行等）（反面調査）、である（国税通則法74条の2・第1項1号）。両者を比較してみると、たしかに、マイナンバー法の挙げる犯則調査と施行令の挙げる税務調査は、租税が関係しているという点で関連性の強いもののようにもみえる。そのため、施行令25条・別表8号には特に問題がないようにもみえるかもしれない。

しかし、これまでの日本の判例では、犯則調査と税務調査は異なる性格を

²⁴ 内閣府（案件番号095131380「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律施行令（仮称）案に対する意見募集結果」（結果の公示日：2014年4月4日）別添1・パブリックコメント結果 No. 12ほか）は、ここでいう「協力の要請」とは「国税通則法第74条の12、国税徴収法 第146条の2等の規定による官公署等に対する協力の要請を想定している」としている。

²⁵ パブコメ・前掲注（24）No. 4ほか。

もつとされている。1975年の名古屋高裁の判決では、法人税法153条ないし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」である一方で、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」²⁶とされている。そして、その後も、「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、告発を経て刑事手続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、下級審においてはあながなされている²⁷。そのため、犯則調査と税務調査は異なる性質を有するとの認識の下で、施行令25条・別表8号がマイナンバー法19条14号の委任の範囲内といえるかが検討される必要がある。

施行令（案）に対するパブリックコメントにおいても既に指摘されているように²⁸、2012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一つとして「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。ただ、それをもって特定個人情報の提供が可能な場面から税務調査を排除する明確な意図を立法者が有していたと断言することは必ずしも妥当ではないだろう。租税分野での特定

²⁶ 名古屋高判1975年8月28日（税資93号1198頁）。最二小判1976年7月9日（裁判集（刑事）201号137頁）もこれを確認している。

²⁷ 松山地判2001年11月22日（判タ1121号264頁）。

²⁸ パブコメ・前掲注（24）No. 163、No. 174。

個人情報の提供全体（犯則事件の調査＋租税に関する調査）のうち、前者だけを法定する一方で、後者については立法者では決定せず、政令制定者に委ねたということも考えられるからである。国会での法律の審議過程においてもマイナンバー法19条14号の末尾部分に関する議論は特にみられないこともあり、この規定による委任の趣旨を、法律の制定過程以外の論拠にもよりながら検討する必要がある。

そこで以下では、法律が犯則調査だけを挙げているのは租税法の分野における特定個人情報の提供をそれに限定する趣旨によるのか、もしくは、それは最低限認められる場合を挙げたにすぎず、その他の調査に際しての特定個人情報の提供の可否の決定は政令に委ねられたと考えるべきかを検討する。マイナンバー法において本人による特定個人情報の提供も原則禁止となっているのは、「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」ためであるとされており²⁹、特定個人情報のこうした高度なプライバシー性も考慮しながら検討する。

② 税務調査の特殊性

まず、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（国税通則法141条）。しかし、税務調査では、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：国税通則法128条）、調査自体の強制までは認められていない。犯則調査と税務調査との間に、強制力の点でこのような差異があるなかで、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特定個人情報の提供が認められる場面として挙げたことは、より強制力が弱く、裁判所の関

²⁹ 宇賀・前掲注（16）107頁。

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マイナンバー法19条14号の趣旨であることを示しているようにも解される。

税務調査における質問に答えなかった者が刑罰を課される可能性があることは、別の観点でも法律による委任の趣旨を考える上で参考になる。税務調査に際して特定個人情報の提供を認めることは、税務調査上の質問検査を拒んだ者が処罰されるリスクを生じさせるものになる。また、施行令25条・別表8号に規定されているような形での特定個人情報の提供を立法者が容認・想定していたのであれば、税務調査の場面で特定個人情報の提供を求められた者がそれを拒めるのかの明記や、それに応じなかった場合の罰則に関しても別途、個別の規定がなされなければならないはずである³⁰。にもかかわらず、法律においては犯則調査の場面だけが挙げられていることは、特定個人情報の提供を犯則調査の場面においてのみ認めるというのがマイナンバー法19条14号における委任の趣旨であることを推察させるものであろう。

加えて、犯則調査と税務調査の間には、それらが行われる頻度という点で大きな違いがあり、国税庁が2017年度に査察調査に着手した件数は174件であるのに対して³¹、同年度において行った税務調査の件数は62万3000件であったとされる³²。こうした、租税分野での調査において圧倒的な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重要な判断であり、この場合にも特定個人情報が提供されると想定されていたのであれば、それを法律の明文で定めていたはずである。しかし、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、

³⁰ これは施行令25条・別表8号自体の問題でもある。

³¹ 国税庁「報道発表資料 平成29年度 査察の概要」(2018年6月) https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2018/sasatsu/h29_sasatsu.pdf.

³² 国税庁「平成29事務年度における所得税及び消費税調査等の状況について」(2018年11月) <https://www.nta.go.jp/information/release/pdf/0018011-079.pdf>.

特定個人情報を使ってまで所得を捕捉してよいのは犯則調査を行わなければならないほどに重大な場合に限るという、マイナンバー法19条14号の趣旨の表れなのではなかろうか³³。

以上述べたように、マイナンバー法の挙げる「犯則事件の調査」と、施行令の挙げる税務調査は別の性質をもつとされており、税務調査の場合にまで特定個人情報の提供を認めていることが、マイナンバー法19条14号による委任の範囲を超えていないかが問題となる。そこで検討すると、税務調査は裁判所の関与もなく行われるものであることや、税務調査を拒んだ場合の処罰の可否とその要件を定める必要があることを考えると、税務調査の場面でも特定個人情報の提供が認められるのであれば、それを法律に明記していたはずである。加えて、犯則調査に比べてはるかに頻繁に行われている税務調査の場面で特定個人情報を提供してよいのであれば、特定個人情報が多くの場面で提供されることになり、「みだり」に提供されることにならないかが懸念されるにもかかわらず、このような重要事項についてもマイナンバー法19条14号は特段の定めを置いていない。そのため、立法者はその判断を政令に委ねたのではなく、旧法案と比較して考えても、特定個人情報を提供できる場面から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、だからこそ国会において批判的な指摘がなされなかったのだとも考えられる。「租税に関する調査」を法律の条文から削除し、法律に書かなかった場面での提供を、下位法令である政令で認めようとしたと考えるのは、以上のような理由から困難といえる。施行令25条・別表8号は、特定個人情報を「みだり」に提供することを認めるおそれがあるという点で憲法13条との関係で問題を含んでいるとともに、マイナンバー法によって委任された範囲を超えるものと

³³ なお、税務調査において税務署職員が入手した情報が国税局に提供され、それが刑事捜査を行うための資料として使われたことを違法とはしなかったものとして、最二小決2004年1月20日(刑集58巻1号26頁)。

して違法であり、さらには国会を国の唯一の立法機関と定める憲法41条に反していると考える余地があるといわざるを得ない。

③ 「その他政令で定める公益上の必要があるとき」と施行令25条・別表7・9・11-13・15-17・24号

さらに、施行令においては破壊活動防止法上の措置との関係でも特定個人情報提供が認められている（施行令25条・別表9号）。破壊活動防止法の下では、公安調査官が破壊活動防止法による規制に関する必要な調査を行えることがある（破壊活動防止法27条）。同様に、調査のために必要な際に「検察官又は司法警察員に対して当該規制に関係のある事件に関する書類及び証拠物の閲覧を求めること」が可能な場合もある（破壊活動防止法28条1項）。それゆえ、施行令25条・別表9号によって、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ことになる。

しかし、破壊活動防止法上の措置における特定個人情報が個人番号以外にどのような情報を含むものであるのかや、それらの合理的な用途が明らかではないのに加え、破壊活動防止法上の調査において関係機関が特定個人情報を公安調査官等に提供できるのであれば、本人の知らないうちに公安・警察部門の関係者に自己の情報が提供されることになり、これ自体、本人の行動に萎縮効果をもたらす可能性がある点で、憲法13条との整合性が問題となる。また、破壊活動防止法上の調査と関係する場面で特定個人情報の提供が認められていることは、マイナンバー法19条14号、さらに、「行政運営の効率化及び行政分野におけるより公正な給付と負担の確保」を目的とする（にとどまる）、マイナンバー法による委任の範囲を超えているように思われる。破壊活動防止法上の調査に際しての特定個人情報の提供は個人情報保護委員会による監督権限規定の適用除外を受ける（マイナンバー法36条と施行令34条：上述）べき場合とも考え難く、また、仮に破壊活動防止法上の調査も特

定個人情報の提供事例として想定されていたのであれば国会審議においても検討対象になったはずであるが、これが議論された形跡もみられない³⁴。これらのことを考えると、やはりこの場合の特定個人情報の提供はマイナンバー法19条14号の末尾部分では想定されていないのではないかとの疑問が残る。

施行令25条・別表に記載されている同種の他分野との関係では、このほかにも施行令25条・別表7号によると、「14歳に満たないで刑罰法令に触れる行為をした少年」(少年法3条1項2号)「であると疑うに足りる相当の理由のある者」を警察官が発見した際に事件について調査できる場合があり(少年法6条の2・第1項)、その際に特定個人情報の提供が認められている。また、施行令25条・別表11号の下では、「外国の要請により、当該外国の刑事事件の捜査に必要な証拠の提供(受刑者証人移送を含む。)をする」場合(国際捜査共助法1条1号)や、「国際刑事警察機構から外国の刑事事件の捜査について協力の要請を受けたとき」(国際捜査共助法18条1項)にも特定個人情報を提供できる。しかし、施行令25条・別表7号と同11号の、いずれにおいても、特定個人情報の提供が認められるのが税・社会保障・災害と関係する事例に限定されているわけではない。また、これらの場合の特定個人情報の提供は憲法13条との関係で重要な問題となると思われるにも関わらず、この問題に関する議論が国会での審議過程においてなされていたわけでもない。施行令・別表9号について述べたところと同様に、少年法や国際捜査共助法上の措置に際しての特定個人情報の提供も個人情報保護委員会による監督権限規定の適用が除外される(マイナンバー法36条と施行令34条：上

³⁴ なお、第183回国会・参議院内閣委員会での審議(2013年5月21日)においては「公安の世界というのはある意味最も比較的遠い世界」との向井治紀政府参考人(内閣官房内閣審議官)の指摘を確認できるが(<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/183/0058/main.html>)、マイナンバー制度を「駐車違反などの交通記録の確認の事務」には利用しない旨の指摘にとどまり、この発言と本稿の関心との関係は定かではない。

述) べき場合とは考え難く、これらの場合の特定情報の提供もマイナンバー法19条14号の想定外と考える余地がある。また、自己の特定個人情報がどのような情報を含み、それらがどのような場面で、どのような機関に提供されるかを予測することも困難であることもあり得ると思われる。それゆえ、施行令25条・別表7・11号も、マイナンバー法19条14号、ないしはマイナンバー法全体によって委任された範囲を超えており、憲法41条に反するかたちで、原告らの憲法13条によって保護されている権利を侵害しており、違憲・違法である可能性がある。

以上のように、施行令25条・別表9号は、特定個人情報が、税・社会保障・災害とは必ずしも関係しない場面において公安調査官に提供されることを認めている点で、個人情報の提供を「みだり」に行うことを禁じていないという意味で憲法13条に反し、また、マイナンバー法によって委任されている範囲を超えるおそれのあるものでもあるため、マイナンバー法19条14号と憲法41条に違反していないかが問題となる。同様に、施行令25条・別表7・11号もマイナンバー法19条14号、ないしはマイナンバー法全体によって委任された範囲を超えており、マイナンバー法と憲法41条に反しており、原告らの憲法13条によって保護されている権利を侵害する場合も考えられる。ここでは詳しく述べなかったが、施行令25条・別表12・13・15-17・24号にも同様の問題があるため、ここで挙げた号、それぞれについての詳しい検討が必要である。

④ 小括：マイナンバー法19条14号とマイナンバー法施行令25条・別表の関係

ここでは、マイナンバー法が租税法の分野で特定個人情報を提供できる場面として犯則調査だけを挙げているのは、この分野における特定個人情報の提供をそれに限定する趣旨によるのか、もしくは、それは最低限認められる場合を挙げたにすぎず、その他の調査について政令に委ねたと考えるべきか

を検討した。まず、税務調査は裁判所の関与もなく行われるものであること、税務調査を拒んだ場合の処罰の可否とその要件を定める必要があること、犯則調査に比べてはるかに件数の多い税務調査の場面で特定個人情報を提供してよいのであれば特定個人情報がきわめて多くの場面で提供されるという問題が生じることになり、また、そのような提供の仕方が認められるかはマイナンバー制度において重要な決定事項であることから、立法者は特定個人情報を提供できる場面から税務調査を意図的に除外したと考えるのが合理的であるように思われる。さらに、施行令25条・別表7・9・11号は公安・警察分野一般において、税・社会保障・災害とは必ずしも関係しない場面での特定個人情報の提供も認める。これも特定個人情報が「みだり」に提供されることを認めるものとなりうるという点で憲法13条に反するとも考えられ、また、マイナンバー法によって委任されている範囲を超え、マイナンバー法19条14号と憲法41条に違反していないかが問われる。それゆえ、ここで検討対象とした施行令25条・別表7・9・11号は、いずれもマイナンバー法19条14号による委任の範囲を超えるものであり、マイナンバー法19条14号と憲法41条に反しており、場合によっては憲法13条で保護されている権利も侵害しうるものとみる余地がある。そして同様の問題は他にも施行令25条・別表12・13・15-17・24号にもあてはまるため、施行令25条・別表7・9・11-13・15-17・24号がマイナンバー法によって委任されている範囲を超えていないかが、逐一、検討されなければならない。

(3) マイナンバー法19条14号の問題

先にも述べた通り、税務調査上の質問等がなされる件数は犯則調査と比べて極端といえるほどに多くなっている。そのため、税務調査の場面でも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ける重要な決定事項であるはずである。にもかかわらずマイナンバー法19条14号がその決定を政令に委ねているのであれば、今度は、それ自体が憲法41条に違反している可能性

が生じる。また、施行令25条・別表8号がマイナンバー法による委任の範囲内なのだとすると、犯則調査以外の調査の場面においても特定個人情報の提供をマイナンバー法19条14号自体が容認していることにもなる。しかし、マイナンバー法19条14号が租税部門での調査の圧倒的多数を占める税務調査の場面でも特定個人情報の提供を認めていると解するのであれば、特定個人情報の提供を過度に広範に（「みだり」に）認めている点でマイナンバー法19条14号が憲法13条に反するとも考えられる。

同様に、公安・警察部門の措置との関係でも特定個人情報の提供を認める施行令25条・別表7・9・11号等がマイナンバー法による委任の範囲内なのだとすれば、マイナンバー法19条14号がそうした提供を認めていることになるだろう。しかしこの場合にも、特定個人情報が税や社会保障、災害の場面を超えて公安・警察目的でも提供されることをマイナンバー法自体が容認していることになる。そうであるならば、特定個人情報が「みだり」に提供されるおそれがあり、また、特に、自己の特定個人情報が公安調査官に提供されたり、国際警察機構からの共助の要請に際して提供されたりしたかもしれない（もしくは、されるかもしれない）との疑念が生じることは、個人の日々の行動に際して「萎縮効果」を発生させるおそれもあり、これがマイナンバー法19条14号に起因するものとなり、マイナンバー法19条14号の規定自体が憲法13条違反となるということにもなるだろう。

また、少年法、破壊活動防止法、国際捜査共助法といった、税・社会保障・災害とは必ずしも強く関係していない場面での調査等での特定個人情報の提供が、いずれも「その他政令で定める公益上の必要があるとき」に含まれるのだとすれば、マイナンバー法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」との委任があることで、公益上の必要があるとさえすれば、法改正によらなくても政令で規定することでいかなる場面でも特定個人情報を提供できることになり、一種の「白紙委任」となっている可能性がある。

しかし、国会を国の唯一の立法機関であるとする憲法41条は、立法者による個別具体的な委任を求めていると考えられている。もし、マイナンバー法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」との委任が個別具体的な内容を含んでいないのであれば、それは憲法41条に反していることになるだろう。

以上のように、施行令25条の別表8号がマイナンバー法19条14号による委任の範囲内なのであれば、マイナンバー法19条14号は税務調査での特定個人情報提供の提供も認めることで、個人情報が「みだり」に提供・利用等されることを容認するものとして憲法13条に、この場合の提供の可否という重要な決定を政令に委ねてしまっているのであれば憲法41条に反するものとなるはずである。また、施行令25条・別表7・9・11-13・15-17・24号がマイナンバー法19条14号による委任の範囲内なのであれば、特定個人情報が「みだり」に提供されるおそれを生じさせ、また、本人に対して萎縮効果を発生させるものとして、マイナンバー法19条14号自体が憲法13条違反となるだろう。加えて、施行令25条・別表7・9・11-13・15-17・24号がマイナンバー法19条14号による委任の範囲を超えていないのだとすると、「その他政令で定める公益上の必要があるとき」との委任が政令への白紙委任となっていることにもなりえ、そうだとすると、マイナンバー法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」との部分憲法41条に反することになる。つまり、ここで挙げた施行令25条・別表各号がマイナンバー法19条14号による委任の範囲内であると結論づけるならば、マイナンバー法19条14号の違憲性を審査しなければならなくなるのである。そして、その場合にはマイナンバー法19条14号が違憲となる可能性があることは既に述べた通りである。

(4) 小括：マイナンバー法19条14号と施行令の憲法上の問題

マイナンバー法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」との不明確な文言を含んでいることもあって、その委任を受けてそれら

の内容を具体化している施行令25条がマイナンバー法19条14号による委任の範囲にとどまっているかを検討した。そこでの検討では、まず、施行令25条・別表7・9・11・13・15・17・24号は、いずれもマイナンバー法19条14号による委任の範囲を超えるものであり、マイナンバー法19条14号と憲法41条に反しており、場合によっては自己の情報が「みだり」に利用等されることに対して憲法13条で保護されている権利も侵害しうるものとなっているとの見解を示した。しかし、仮に施行令25条・別表の上記各号がいずれもマイナンバー法19条14号による委任の範囲内なのであれば、マイナンバー法19条14号自体が特定個人情報の提供を極めて広範に（「みだり」に）認めていることになり、憲法13条に反するおそれがある。また、マイナンバー法19条14号が税務調査の場面での特定個人情報の提供の可否という重要な決定を政令に委ねてしまっているのであれば憲法41条に反していることになる。また、施行令25条・別表のすべての号がマイナンバー法19条14号の委任の範囲内なのであれば、本人に対して萎縮効果を発生させるものとして、マイナンバー法19条14号自体が憲法13条違反となる。加えて、公安等の分野での調査に際しての特定個人情報の提供も委任の範囲内なのであれば、「その他政令で定める公益上の必要があるとき」との委任は政令への白紙委任に等しいものともなりえ、その場合には憲法41条に反することになる。このような規定の仕方には、マイナンバー制度においてどのような情報が、どのような機関によって、どのような場合に取得収集・保有・利用されるのかを明確に規定していないという問題があり、個人情報の収集等を「みだり」に行わせないものとなり得ているかが問題となる、また、どのような個人情報がどのような機関で収集等されるかが法律では十分に決められていないことで、本人に「萎縮効果」を生じさせるものとなっているという問題もある。加えて、ここで挙げた施行令25条・別表各号がマイナンバー法19条14号による委任の範囲内であると結論づけるならば、マイナンバー法19条14号の違憲性を審査しなければならな

くなり、この場合にはマイナンバー法19条14号が違憲とされることになる可能性もある。

なお、施行令25条との関係での憲法上の問題は、例えば、本人の特定個人情報と実際に公安調査官などに提供された際に争われるべきもののように思われるかもしれないが、マイナンバー法19条14号によって特定個人情報が提供される際には情報提供ネットワークシステムによる必要はないことになっており、そうした提供があってもマイナンバー法23条に基づく記録義務は発生しない。そのため、本人はマイナポータルを見ても自身の特定個人情報が公安調査官などに提供されているかを知ることができず、それを知るためには、個々の情報保有機関単位で開示請求を行わなければならない、その際にはそれらの機関に情報提供の記録があるかが不明なままに請求を行うことを強いられる。さらに、マイナンバー制度の下で扱われる特定個人情報がプライバシー性の高い情報となると見込まれるにもかかわらず、その下での自己情報の開示請求について、マイナポータルで確認できる場合の他にはマイナンバー法が特別の規定をしているわけでもない。そうした点で、本人が施行令25条に基づいて特定個人情報が「みだり」に提供されたことを知り、場合によっては違法な情報提供によって生じている権利侵害に対する防衛・救済を求めることは極めて難しい。それゆえ、本人が施行令25条の問題を具体的な事件において争うことは極めて難しく、本件のような段階で裁判所の見解が示される必要があるだろう。他方で、少年法の下での調査の場面での特定個人情報の提供（施行令25条・別表7号）に原告らが直接関係することはほとんど考えられないが、上でも述べたように、施行令25条・別表7号の理解次第ではマイナンバー法19条14号自体が違憲・無効となる可能性があるため、施行令25条・別表7号の法的内容や合憲性・合法性は本件の原告らと無関係な問題ではない。そのため、施行令25条・別表7号についての検討が本件でも必要であるといえる。そして、施行令25条・別表の一部、もしくは、マイ

ナンバー法19条14号に含まれる法的な問題は、上で述べた通りである。

4. まとめ

本稿では、原告らが挙げている争点の中から「漏えいの危険性」と「データマッチングの危険性」を取り上げ、マイナンバー制度の法的な問題点を示し、主に「自己情報コントロール権」との関係で有している憲法上の問題を検討した。その検討の結果、「自己情報コントロール権」と呼ぶかは別にしても、本件で原告らが問題としている、各種情報の「取得収集・保有・利用（伝播）の各段階で同意なしの取扱を拒む権利」は、個人番号や特定個人情報などが「みだりに第三者に開示または公表されない自由」として憲法上の保護を受けると考えることができるものであり、マイナンバー制度によるそうした憲法上の権利・自由の制約が妥当であるかを問う必要があるとの見解を明らかにした。そしてそれについて検討し、マイナンバー制度には自己情報コントロール権の制約として憲法上、多くの問題があり、罰則による「救済」の限界、個人情報保護委員会の監督能力、権利侵害に対する防御・回復の機会、マイナンバー法19条14号の不明確さや施行令25条・別表の広範さ等が問題となることを示した。そこで本稿では、特に、マイナンバー法が取り入れている各種の仕組みが違法な情報漏えいを防ぐものとなっているか、さらには、マイナンバー制度においてはどのような情報が、どのような機関によって、どのような場合に取得収集・保有・利用されるのかが、法律において明確に規定されることで、有権者を代表する機関である国会による決定を経た形で、なおかつ、容易に変更できないものとして、国民に明確に示されているといえるかを検討した。それに関連して、どのように個人情報が収集等されているかが不明なことで本人に「萎縮効果」を生じさせるものとなっていないかも検討対象とした。こうした見地から行った検討の結果、マイナンバー制度の合憲性や原告らの請求についていかに考えるべきか、本稿で述

べたことをまとめる。

(1) マイナンバー制度、全体の問題

まず、マイナンバー制度全体の問題として、違法な情報漏えいを防ぐ仕組みとしての刑罰規定には限界があるのに加え、違法な情報提供を個人情報保護委員会による監督によって未然に防げるとも考え難いという問題があり、マイナンバー制度は憲法13条に反し、違憲である可能性がある。さらに、個人番号の利用範囲や特定個人情報の提供が広く認められていることで、「違法」な情報漏えいを防ぐ仕組みとしての罰則や個人情報保護委員会による統制では十分には機能しなくなるという問題が生じているのであれば、憲法13条との関係でマイナンバー制度の違憲性を導く。次に、情報提供ネットワークシステムによらずに特定個人情報が提供される場合には、その記録を残す義務がなく、自己の特定個人情報がどのように提供されているかを本人はマイナポータルで確認できない。それを知るためには個々の情報保有機関単位で自己情報が存在するかが不明な状態で開示請求をするよう強いられ、違法な情報提供による権利侵害の防御や回復が困難になっている。それゆえ、マイナンバー法のうち、情報提供ネットワークシステムによらない情報提供の記録をマイナポータルで確認できないことは、本人に対する不利益の救済という観点でマイナンバー制度がもつ憲法上の不備であるとみる余地があり、その場合には憲法13条に反して違憲となる。また、マイナンバー法の改正を受けて、もともと広がった個人番号の利用範囲と「情報提供ネットワークシステム」を使った特定個人情報の提供場面がより広がっており、現在では税・社会保障・災害と直接には関連しない場面にまで及んでいる。こうした動向はマイナンバー制度の下での個人情報の利用範囲が際限なく広がる可能性があることを示しており、さらに法改正だけでなく、主務省令の規定次第でより一層歯止めがかけられなくなるおそれがある。個人情報の利用範囲や提供場面を本人の同意もなく際限なく拡大することはまさに「みだりに第三者に

開示・公表」することに外ならず、この点でもマイナンバー制度は憲法13条に反しているおそれがある。

(2) 施行令25条・別表7・9・11-13・15-17・24号の違法性・違憲性

加えて、マイナンバー法19条14号は「その他政令の定める公益上必要のあるとき」にも特定個人情報を提供してよいと規定し、それを受けて同法施行令25条がそれを具体化している。しかし、マイナンバー法19条14号は「租税に関する規定に基づく犯則事件の調査」を挙げているにとどまるにもかかわらず、施行令25条・別表8号は税務調査を加えている。それゆえ、施行令25条・別表8号はマイナンバー法によって委任された範囲を超えているとみる余地があり、そうだとするとマイナンバー法19条14号と憲法41条に違反する。さらに、施行令25条・別表7・9・11-13・15-17・24号は税・社会保障・災害と関連性が薄いと思われる場合の特定個人情報の提供も認めており、マイナンバー法による委任の範囲を超えており違法ではないが問われると同時に、憲法41条との整合性も問題になる。これらの号により、本人が予想しえなかったやり方で特定個人情報が扱われるおそれがあることで本人に「萎縮効果」が発生するおそれがある点では憲法13条にも違反しているおそれもある。施行令25条・別表の関係する号が法律の委任の範囲を超えて特定個人情報の提供を認めていることで、マイナンバー制度において特定個人情報の提供を「みだり」に行うものになりかねないという点でも、憲法13条との関係で問題がある。

(3) マイナンバー法19条14号の違憲性が問題となる場合

仮に、施行令25条・別表の上記の各号がマイナンバー法19条14号による委任の範囲内であるのだとすると、上述の問題はマイナンバー法19条14号自体に起因するものとなり、マイナンバー法19条14号自体が憲法13条に反する場面が考えられる。さらに、税・社会保障・災害のいずれにも関係しない場面でも特定個人情報の提供が法改正によらなくとも政令を制定しさえすれば可

能であることにもなる。それゆえ、政令の規定次第でそれが可能な場面が際限なく広がる可能性もあり、この場合には「特定個人情報」として自己のどのような情報が、どのような機関によって、どのような場合に、どのように収集・保存等されるのかが不透明となる。これは原告らが「自己情報コントロール権」として主張している憲法上の権利にとって重要な問題であり、19条14号の末尾部分が憲法13条に反していないかも検討されなければならない。また、どのような個人情報がどのような機関で収集等されているかが法律では十分に決められていないことで、本人に「萎縮効果」を生じさせるものともなりうる。そして同時に、マイナンバー法19条14号における「その他政令で定める公益上の必要があるとき」との部分は政令への白紙委任として、特定個人情報の提供が可能な具体的な場合について重要な決定を怠っていることで憲法41条にも違反しているおそれがある。たしかに、「その他政令で定める公益上の必要があるとき」との委任の趣旨を解釈を通じて具体化するということも考えられるが、この規定には「『重要な』公益上の必要」との限定や、「公益上の必要『があり、その侵害が差し迫っている』」との限定などがなく、限定解釈をする手がかりが含まれていないように思われる。それにもかかわらず施行令25条・別表の上記各号がマイナンバー法19条14号による委任の範囲内であるとすると同時に、マイナンバー法19条14号の解釈を通じて委任の範囲を限定し、違憲との判断を避けるのであれば、それが裁判所による法律の書換となる危険性も否定できない。

公安調査官などへの特定個人情報の提供のような場合には、情報提供ネットワークシステムを用いずに行われうるため、公安調査官などに自己の特定個人情報が提供されたかどうかをマイナポータルで知ることができない。このこと自体、迅速に権利を救済する仕組みの不備を生じさせる可能性があるため、憲法13条との関係で問題となり、また、先に述べたような理由から違法な情報提供による権利侵害を訴えること自体が難しいため、施行令25条の

合法性・合憲性が本件において審査される必要がある。そして本稿で述べた通り、マイナンバー制度全体に憲法上の問題があり、特に施行令25条・別表の一部の号は違法・憲法に反しているおそれがあり、また、これらの号が法律による委任の範囲内なのであれば、少なくとも、マイナンバー法19条14号の末尾にある「その他政令で定める公益上の必要があるとき」との部分は違憲・違法・無効となる余地がある。

（４）総括：マイナンバー制度の違憲性

マイナンバー制度には憲法13条との整合性が問題となる部分があり、特に、マイナンバー法や施行令の一部に、憲法13・41条に反しているおそれがあるものがみられる。そのため、マイナンバー制度全体の見直し、少なくとも、施行令25条・別表の改正、場合によってはマイナンバー法19条14号の末尾部分（「その他政令で定める公益上の必要があるとき」）を削除する旨の改正が行われるまでの間は原告らの個人番号の収集を禁じ、また、原告らの個人番号を削除するよう命じるべきであると考ええる余地はある。既に住基ネットを合憲とした最高裁の先例はあるが、マイナンバー制度についてはより厳格な審査が必要であり、判例変更をせずともマイナンバー制度を違憲とすることはできる。原告らはマイナンバー制度そのものの廃止を求めているわけではなく、原告らの「マイナンバー」を収集しない、かつ、削除するよう求めているに過ぎず、原告らの主張・請求を認めたとしてもマイナンバー制度の目的を大きく阻害することにはならない。よって、原告らの請求を認めた上で、起り得る混乱については裁判所における様々な検討を通じて対処すればよいだろう³⁵。

³⁵ 横浜地裁の判決について、既に毛利透による解説がある。毛利透「個人番号(マイナンバー)制度の合憲性」法学教室472号(2020年)133頁。