

平成27年(ワ)第570号 マイナンバー離脱等請求事件

原告 坊真彦 外49名

被告 国

準備書面 7

平成30年4月22日

金沢地方裁判所民事部合議 A 係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 岩 淵 正 明



第1 はじめに

本書面では、日本と同様の個人情報保護法制を有するドイツにおける個人情報保護に関する裁判例を紹介する。これにより、日本においてあるべき個人情報保護に関する司法統制の在り方を検討するための判断材料を提供するものである。

第2 海外の状況

1 海外におけるプライバシー

プライバシーが重要であることに異論はないものの、その認識や軽重については、各国において微妙にニュアンスが異なっている。例えば次のように表現されることがある。

「アメリカのプライバシー法は自由という引力の軌道の中で回っており、ヨーロッパのプライバシー法は人間の尊厳という引力の軌道の中で回っている。

…一方は一貫して人間の尊厳に触れる問題に引っ張られ、他方は一貫して、国家による自由の破壊に触れる行為に引っ張られている。」

「プライバシーはヨーロッパでは基本的人権とみなされ、米国では現実的な利益として高く尊重され、アジアでは一つのトピックとして登場する」（甲23：34頁）

このように国や地域によってニュアンスに違いのあるプライバシーに対する認識や取り組みの中で、日本にとって最も参考になるのは、これから説明する、ドイツの議論状況である。

## 2 アメリカ型が参考にならないこと

ドイツを中心とするヨーロッパ型と比較される制度として、アメリカ型がある。そして、アメリカにおける番号制度としては、社会保障番号が存在する。これは、申請に基づく任意の制度である。そして、個人情報保護に関する包括的な法制度は存在せず、セクトラル（個別分野別）であり、問題ある分野が出れば対処するといった法制をとっている。さらに、個人情報保護の監督機関的な組織としてFTC（連邦取引委員会）が存在するところ、この組織は基本的には、情報をうまく流す、流通させることを目的として個人情報保護の問題を考えている（甲24：214～215頁）。

このようにアメリカ型は、個人情報保護を人権ではなく、現実的利益を生み出すための自由と捉え、基本的には、可及的に流通させて利益を生み出すものと見なしている。国家との関係では、個人情報の流通を阻害するような国家の介入を権利侵害と見なす傾向にある。

一方、日本においては、プライバシーの権利が人権として保障されることに争いが無い。また、本件で問題となっているマイナンバー制度は離脱の自由が認められない悉皆性のある制度であり、任意性に基づく番号制を導入しているアメリカの議論とは、その前提を異にしている。さらに、アメリカには個人情報保護のための包括的な法制度も存在しないのであって、アメリカの状況を参

考にする正当性も必要性もない。

ただし、アメリカ型については、共通番号制度を導入せずとも行政機関の業務が遂行されているという点については、日本におけるマイナンバー制度の必要性を検討するうえで、重要な意義を有するものである。

### 3 ドイツを参考にすべきであること

(1) 一方、ヨーロッパ型、特にドイツの状況は、日本における個人情報保護の在り方を考えるうえで大いに参考にすべきものである。

まず、プライバシーを人権として捉えるという点で、議論の出発点を同一にする。また、国内において税番号法という悉皆性のある番号制度が導入されているとともに、包括的な個人情報保護法制も整備されており、個人情報に関する法制度も類似の状況にある。さらに、個人の尊厳条項から導出される一般的人格権としてプライバシーに関する人権を保障するという憲法（ドイツでは基本法）の構造は、憲法13条「個人の尊重」から導出される人格権としてプライバシーに関する人権を保障する日本の憲法論・判例法理とも整合的である（甲24：218～220頁）。

さらに学説においても、日本の個人情報保護に関する立法は、「アメリカ法というよりもドイツの情報自己決定権を見ていたと考えている」「情報化社会ではとるに足らないデータはない、センシティブ性はコンテキストで決まるという立場の立法は、情報自己決定権を意識していた」と評されている（甲23：34～35頁）。

そして、ドイツにおいては、個人情報保護法制に関する議論が日本よりも蓄積されている。特に、自己情報決定権の概念を中心に、その枠組みが、後述の「国勢調査判決」以来の連邦憲法裁判所の判例理論の中で個人情報保護に焦点を当てて整理されており、この点が大いに参考になることから（甲23：35頁）、ドイツの裁判例について検討する。

(2) なお、ドイツの裁判例を検討する前に、ドイツにおける共通番号制につい

での議論を紹介しておく。

ドイツにおいても番号法に相当する税法改正が議論され、その中で、ベルリン自由大学の教授グループが、番号法による個人のプロファイリングの可能性が否定できないこと、技術的に個人情報に対する侵害を防止できず、情報自己決定権の侵害として憲法違反の疑いがあるという鑑定書が提出されている。

また、ドイツの個人情報保護コミッショナーである連邦データ保護観察官（個人情報保護のための第三者機関）も、共通番号制に慎重な立場を示している。その理由として、一つには、適用範囲が拡大されていった場合には、共通番号は統一的な個人番号として情報自己決定権を著しく危険に晒すであろうこと、二つには、データベース横断的な利用が可能になることが予想されること、そして、この事実が多くの公的機関の間で情報の権力分立を潜脱する事態を招くであろうこと、を挙げている（甲24：219頁）。

すなわち、日本における個人情報保護委員会より独立性も権限も強いコミッショナーがいてもなお、共通番号制の下では、個人情報保護を実効的になすか疑問を持っているのである。

それでは以下に、ドイツの裁判例を検討する。

### 第3 ドイツの裁判例

#### 1 国勢調査違憲判決（1983年12月15日ドイツ連邦憲法裁判所判決）

##### (1) 事案

当時の西ドイツにおける国勢調査について、一部違憲との判断を示したうえで、様々なデータ保護の必要性に言及した判決である。

この判決は、情報の自己決定権を確立し、データ保護のマグナカルタと称されている重要な判決である。したがって、以下、重要な部分を引用する（甲26）。

## (2) 判旨

まず、自己情報決定権について、次のように定義づけた。

「基本法秩序の中心は…自由な自己決定を行う個人の価値と尊厳にあるといえるが、その保護に役立っているのが、基本法1条1項と相俟って同法2条1項において保障されている一般的人格権である。そして、人格権は、自己決定権の思想により、個人の生活状況が、いつ、いかなる範囲で開示されるかを、原則として自らが決定するという権能を含むものである。かかる権能は、今日及び将来の自動化されたデータ処理の状況下では、特別に保護を必要とする。とりわけこの権能は、今日では以下のような理由で危機にさらされている。すなわち、自動化されたデータ処理によって、特定の又は特定し得る個人の人的状況及び物的状況に関する事項(以下、個人に関連するデータという)を、技術的上無制限に蓄積することができ、且いつでも距離に関係なく瞬時に引き出し得るということによってである。のみならず、自動化されたデータ処理は、複合的な情報システムが出来上がった場合には特に、他のデータ集積と結びつくことにより、一方的に市民の個人像を作り上げることを可能としてしまう。そしてその場合、当事者はこの個人像の正確性やその利用について十分なコントロールを行うことができないのである。それゆえ、従来からは知られていない方法で個人の行動を監視し、これに影響を与える可能性が増大しているといえる。それは、当局が関心を持つという心理的な圧迫を加えることで、各人の行動に影響を及ぼすことができるものなのである。したがって、人格権の自由な発達は、現代のデータ処理の諸状況の下では、自己の個人的データの無制限な調査、蓄積、使用、提供から各人を保護することを前提とする。それゆえ、この保護は、基本法1条1項と相俟った同法2条1項の基本権に含まれるものである。その限りで、この基本権は、各人に自己の個人的データの開示、使用について原則として自ら決定する権能を保障するものといえる。」

次いで、自己情報決定権を制約する場合の根拠につき次のように判示した。

「各人は原則として重大な公共の利益による自己情報決定権の制限を受忍しなければならないのである。しかしながら、この制限は基本法2条1項により憲法に適合する法律上の根拠を必要とする。この法律はその制限の要件と範囲とを明らかにし、それを市民が認識できるようにし、

したがってまた規範の明確性という法治国家の要請に敵うことが必要である。この規律に際して、立法者はさらに比例原則を顧慮しなければならない。また立法者は、人格権の侵害に対抗できるような組織上及び手続法上の予防的措置を講じなければならない。」

さらに、情報技術の特性を考慮した上で、調査・収集される情報の内容についても重要な判示を行った。

「国政調査において…自己情報決定権がいかなる範囲で侵害されるかが判断されるべきである。その際には、申告事項の種類のみではなく、その利用ないし使用の可能性が重要である。これらは、一方では調査目的に依るものであるが、他方では、情報技術に特有の処理可能性や結合可能性にも依るものである。これらによって、それ自体としてみれば重要でないデータが新たな価値を持ちうるものであり、その限りでは、もはや「重要でない」データというものは存しないのである。情報がどの程度デリケートであるかは、したがって、それが私事に互る事象であるか否かということでは決まらない。むしろ、データが人格権にとり意義を有するか否かを確定するには、データの使用関係についての知識を必要とする。すなわち、申告がいかなる目的のために要求され、それがどのような結合可能性や使用可能性を有するのかが明らかになってはじめて、自己情報決定権の許される制限についての問題に対して答えることができるのである。」

「個人に関連するデータの強制的な調査、とりわけ、こうしたデータが行政的執行(たとえば課税や社会給付の供与)のために使用される場合、その調査が無制限に行われてはならないことは従前から承認されている。すなわち、データの厳密かつ具体的な目的による拘束が前提とされるのである。」

「個人に関わる事項の自動的な調査及び処理という状況の下では、各人が単なる情報客体にならないことを保障する明確に定義づけられた処理要件が形成されねばならないのである。データ事項の限界を画するような、目的に方向づけられた制限が当初から存しないということは、国勢調査が、人格権に反する各人の記録化及びカタログ化の危険につながりうることを示すものである。」

また、情報連携の危険性についても、次のとおり判示している。

「既存の諸々の行政データから全てのデータを転用するという手法も…許されるべきではない。なぜなら、様々な記録簿やデータからの情報を利用することは、特定の個人や団体に関するデータのリンクを許すような、組織的・法的措置がとられることを前提とするからである。そのような措置としては、例えば、全ての記録簿やデータに通用する統一的な個人標識またはこれに代わるべきものを導入することが考えられる。しかし、このことは、まさしく個々の市民をその全人格において記録化しカタログ化することへの決定的な一歩を踏み出すことになるであろう。」

### (3) 意義

まず何より、自己情報決定権について明示した点で、画期的な判決といえる。人格権の基礎として、行動の萎縮を回避するために、自己情報決定権が重要な人権であることを明言した点は、非常に重要である。

また、今から30年以上も前、インターネットなどの情報技術が普及するはるか前の段階で、このように、情報技術の進展に伴う危険について、正確に見通していた点も先見性の高さがうかがわれる。情報の中身や人格権とのかかわりよりも、情報技術の進展した状況下においては、個人情報保護にとっては、情報の利用・連結可能性が決定的な要となることを指摘している点は、まさに現在の問題状況を的確に言い当てている。

さらに、このように重要な権利を制約するための法律の根拠についても、規範の明確性の要請及び比例原則に適合することが厳格に求められることも指摘している。

### (4) ドイツ国内での反応

この後、ドイツの判例では、データ処理による侵害の強度の判断基準として、情報の質と量、処理の態様と蓄積期間、処理の目的、濫用の危険性が挙げられるようになった（甲23：36頁）。

また、法律の留保論との関係でも、ドイツ国内において、実務に大きな影

響を与えた。すなわち、警察法等の分野において下位法令や規則で対応していた実務が法律によるものになった。政府から提出された連邦データ保護法の改正案では、「die wesentlichen Entscheidungen」（主要な決定）については立法者が行わなければならないと明示された（甲23：36～37頁）。

(5) 日本の法解釈への影響

基本法1条1項「人間の尊厳」と同条2項「人格の自由な発展の権利」に基づいて憲法上保護される「自己情報決定権」は、日本の憲法13条が個人の人格的生存に不可欠な利益を保障していると解されていることから、同条から同様の結論を引き出すことができる。

この点、学説においても、日本国憲法第13条から同様の根拠を引き出すことができるとされており、その内容についても、情報に関する自己決定権であるから、他人の権利をコントロールするのではなくて、表現の自由や職業の自由と同様、自己の行動の自由であって、その行動の自由を確保するために、付随的に開示、訂正、利用の停止は認められるから、それは自由権である。自由権である表現の自由に基づいて、名誉を毀損する出版物の差止めが認められるように、自己情報決定権を保全するために開示・訂正・利用停止などの権利が引き出される、と解されている（甲25）。

(6) 小山剛教授の見解（甲27）

ドイツ憲法に精通する憲法学者として知られる小山剛教授（慶応義塾大学法学部・法科大学院教授）の、本判決に対する見解を紹介しておく。

ア 自己情報決定権について

本判決を、自己情報決定権（小山教授は「情報自己決定権」と表現している。）を確立した判例と評している。そして、私的領域の保護とは別の権利として構成され、私的領域の保護には直接には関わらない個人情報収集・結合・利用に対象が特化されている（したがって、古典的プライバシー権に代わるものではなく、これと併存する。）。また、自己情報コントロ



ール権が積極的権利としての内実を含むのと異なり、防御権としての内実に（少なくとも額面上は）限定されている，とする。

#### イ 侵害発生時点について

収集の時点で自己情報決定権の制限が発生する。国政調査についていえば，取得された個人データが不当に使用・転用された時点ではなく，不当な使用・転用の可能性がある中で個人データを取得すること自体の中に，違憲となる契機が見出されることになる，とする。

そして，判決の前提となっているのは，「自動データ処理という条件のもとで『些細』なデータはもはや存在しない」という認識であり，情報がどの程度センシティブかは，それが内密事項に関わるものかどうかだけで決まらない。あるデータの人格権上の重要性を認定するには，その利用の連関について知る必要がある。いかなる目的のためにデータ提出が要求され，いかなる結合可能性や利用可能性が存在するのかが明らかになって初めて，自己情報決定権の制限がどこまで許されるのかという問いに答えることができる，とする。

#### ウ 正当化根拠について

判決の要求する正当化根拠については，単なる法律上の根拠ではなく，規範の明確性が求められ，また組織・手続上の予防措置が求められていることに特徴を見出している。

そして，規範の明確性とは，基本権を制約する法律に対して一般的に妥当する憲法上の要請（法治国家原理）であり，表現の自由については萎縮効果が指摘され，犯罪構成要件についてはより高度の明確性が要求されている。しかしながら，自己情報決定権の制限に際して要求される明確性の要請は，これらに比しても，格段に厳格であると指摘する。つまり，一般には，不明確な規範は，ただちに違憲となるのではなく，合憲限定解釈による救済が試みられるところ，自己情報決定権の制限が問題となる場合に

は、合憲限定解釈による救済は認められないとする。

その理由として、自己情報決定権の問題では、当事者が知らないままに行われる監視になりうることから国家による濫用を抑止する必要がある、また、当事者が自己の行動を合わせるべき法的状態が不明確であることから基本権行使を妨げうる（行動の萎縮を招きうる）ことから、高度の明確性が要請されると説明する。

#### (7) マイナンバー制度との関係

マイナンバー制度においては、国政調査判決が確立した自己情報決定権が、重大なレベルで侵害されることは明らかである。特に、判決自身が、「行政的執行（たとえば課税や社会給付の供与）のために使用される場合、その調査が無制限に行われてはならないことは従前から承認されている。すなわち、データの厳密かつ具体的な目的による拘束が前提とされるのである。」と明言しているとおり、マイナンバー制度はまさに行政的執行のための制度であり、その合憲性を判断する際には、法律の明確性及び比例原則等、厳格に審査しなければならないことが明らかである。

## 2 ビデオ監視違憲判決（2007年2月23日ドイツ連邦憲法裁判所判決）

### (1) 事案

ドイツ・バイエルン州レーゲンスブルク市の広場に4台の監視カメラが設置されることになったところ、バイエルン州のデータ保護法の規定、具体的には、個人情報の処理と利用に関する第17条の1項2号「個人情報が収集された目的のために行われる場合、個人情報は、蓄積された目的利用のためにも、変更され、利用されることができる」との規定が、違憲とされた事案である。

### (2) 判旨（甲25参照）

ア 自己情報決定権について

一般的人格権は、私的領域及び内密領域だけではなくて、公共領域における情報も、自己情報決定権の保護という形式で保護しているとしたうえで、データマッチングの危険性について、「録画によって得られた映像は、記録され、将来呼び出され、選別され、他のデータと結合することができる。この結果、個人を特定し得る多数の情報が得られると、監視場所における当事者の行動のプロフィールが形成される」「この侵害は、録画によって得られた映像が、他の情報と結合され得ることによってより高いものとなる」と指摘した。

#### イ 制限の正当化根拠について

自己情報決定権も、公共の福祉による制限に服するが、その制限は、法治国家原則から引き出される規範の明確性の原則に適合し、かつ、比例原則に合致した法律に基づかなければならないと指摘した。

その理由として、「市民の自由の限界は、行政の裁量に委ねられてはならない」という原則を前提としたうえで、「法律には最良の限界を設定する機能がある」とし、それが規範の特定性の原則と規範の明確性の原則であり、それは、行政の活動を限界づけることにより、裁判所による法的統制を確保する機能を有し、他方では、市民に負担を課す処分に対しては、市民があらかじめ備えることを可能にする。従って、市民に対する権利侵害の原因、目的及び限界は、権限を授権する法律の中で市民が、濫用されるおそれを抱くことがないように、詳細かつ明確に定められなければならない、とした。

#### ウ 結論

そして、「基本権侵害の重大性に鑑みると、バイエルン州データ保護法には、公共の広場におけるビデオ監視の基礎となるべき十分な基準が含まれていない。なぜなら、この法律は、単に必要性の要請に基づく限定を加えているに過ぎないからである。この必要性の要請は、より詳細に規定され

た目的によって限定されない限り、官庁の実務を指導し、統制のための基準となることができない。他方、各人も、これにより自己に関する情報が、どんな機会に、どんな目的で、どうして取得されたのかを予見することができない」から違憲である、と判示した。

### (3) 意義

本判決は、データマッチング（プロファイリング）の危険性に言及している。そして、データマッチング（プロファイリング）により情報自己決定権に対する侵害が高まるとの指摘は、データマッチングを目的とするマイナンバー制度においても同様にあてはまるものである。

また、法律の根拠についても、「詳細かつ明確」に規定することを求めており、これが行政の濫用を防止し、市民の行動の予見可能性を確保するためのものであることを明言している。この指摘もマイナンバー制度においても同様にあてはまるものである。

特に、知らないところでデータマッチングが進行するという性質上、具体的な危険が生じたときにはもう遅く、本人が了知し得ないところで、どれだけ本人がコントロールしえる状態を制度的につくることが非常に重要になる。そして、単に必要性があるというだけで、あとから利用目的がいろいろ付け加えられていくということがないように、「詳細かつ明確」な法律の規定が要求されるとする点は、非常に重要な指摘である。

## 3 ドイツーオンライン判決（2008年2月27日ドイツ連邦憲法裁判所・第1小法廷判決）

### (1) 事案（甲28：261～263頁）

ドイツ中西部ノルトライン・ヴェストファーレン州に居住する原告ら、これは直接にオンライン監視の被害を受けていないが、その被害をうける可能性が高いと自覚する者らである。彼らが、同州憲法擁護法が認める秘密裡で

の情報技術システムへの関与（具体的に詳細な方法は不明であるが、ある種のソフトウェアをインターネット経由で特定のコンピュータに送り込み、ハードディスク等に蓄積された内容を解読するもの（「警察トロイの木馬、国家による木馬、連邦の木馬」などと通称される。）と考えられている。）が、原告らの基本権（人間の尊厳、生命・身体を侵害されない権利、通信の秘密、住所の不可侵等）を侵害するとして、ドイツ連邦憲法裁判所に提訴したものである。

(2) 判旨（甲23：37頁，甲28：264～267頁）

自己情報決定権では人格権を保障しきれないとして、次のように新しい人格権を認めた。

「複雑なシステムの中で私的なデータと私的でないデータの切り分けはできない」という前提に立ち、「情報の自己決定権は、人が情報技術システムの利用に依存していること、その際にシステムに任意あるいは強制的に個人データを提供することから生じる人格にとっての脅威を十分には考慮していない」

「技術的手段(いわゆるトロイの木馬)を用いた秘密裡での情報技術システム(コンピュータのシステム)への監視」について、「情報技術システムに秘密裏に関わることを定めた、…(規定)は、内密性を保障し、情報技術システムの不可侵性を保障する権利という、特別な表現をもって表される一般的な人格権に違反する」

「情報技術システムの利用者が求める保障内容は、その利用者の私的領域にあるデータだけに留まるものではない。…システムへのアクセスによって当面の個人のデータがえられるだけでなく、システム利用者の包括的な全体像がつかめる」ことになると指摘し、国家によるこのような情報技術システムにおける私的領域への侵害、すなわち「人の生活様式の本質的な部分への認識を獲得し、個人にとっての重要な映像を獲得することを可能にするシステムにアクセスすることで、個人と関係するデータの利用を可能にする場合」に、自己を護るために、「情報技術システムにおける不可侵性と秘匿性を保障する基本権」が求められると判示している。

そして、これを制限する同州憲法擁護法の規定について、規範の明確性及び比例原則を充たしていないとした。

「改正法の内容は明確でもなく、テロ対策に組織的に対応することに限定されたわけでもない」。当該規定は、「文言上で示された評価と口頭でなされた専門官の評価にあるように、技術的な保護が可能である」ことで適正であるというわけではない。当該規定がさらに狭義の比例原則に一致しないのは、高い程度に及ぶ基本権侵害を引き起こすからであり、それは、「複雑な情報技術システムを用いての国家による調査は、該当者の人格を抉り出す」ことになるからである。さらに、「情報技術システムへの秘密裏での関りは、国家機関が多様な情報を把握するデータの实体に接することになる入り口を開くことになる」。また、第三者への通信も監視することにより、一般市民の自由への影響もでてくる。

当該法規によってなされる措置は、個人の中核に位置するデータに関わることであり、そのための十分な配慮を国家機関は払わなければならない、「立法者が手続き規定において確認すべきは、私的な生活の中心に位置するデータに関わる場合は、侵害が最小限に抑えられ、該当者の人格への作用が最小限に抑えられるようにしなければならない」。以上の観点から判断すると、技術的手段(いわゆるトロイの木馬)を用いた秘密裏での情報技術システム(コンピュータのシステム)の監視は、「情報技術システムが有する秘匿性と不可侵性の保障(基本法1条1項と結びついた2条1項)に示された一般的な人格権への侵害をなしているが故に、無効である」と判示した。

なお、この判決は、上記に続き、インターネットへの秘密裏での解析を憲法擁護局に授権する規定についても、基本法10条1項に保障された電気通信の秘密を侵害しており、「重大な基本権侵害をなす場合は、憲法擁護機関の目的を考慮して、少なくとも侵害の質を客観化した閾値を示す規定を持つことが前提となる。この規定が欠けているので、こうした広範な関与を認めていることによって、(当該規定の措置は)比例原則と一致するものではない」として、無効であると判示した。

### (3) 意義

本判決は、ドイツにおいて、第2の国勢調査判決と呼ばれ、コンピュータ基本権を確立したものと評価されている。判決のいう「情報システムの機密性と不可侵性の保障に対する基本権」は、情報セキュリティの原則である機密性等を、一般的人格権の一形態として位置付けたものといえる。セキュリティと人格権との関係について触れた点が画期的と評価されている（甲23：37頁）。

この判決に基づけば、情報セキュリティの万全でないネットワークシステムを用いて、自己の個人的データを同意なく収集・保存すること自体が基本権への侵害となり、必ず正当化する法律が必要となる。そして、その際の法律には、当然ながら明確性が求められることになる。

## 4 自動車登録番号自動読取装置（Nシステム）違憲判決（2008年3月11日ドイツ連邦憲法裁判所判決）

### (1) 事案

自動車登録番号自動読取装置、日本でいうところのNシステムを用いて、公衆に公開されている情報を収集する法律について、違憲と判断した。

### (2) 判旨（甲25，甲29：275～278頁）

自己情報決定権による保障とそれに対する介入について、次のように判示した。

「自己情報決定権に基づく保護範囲は、性質上知られたくない、それ故に基本法上保護されるべき情報に限定されない。それ自体としては些細な意味しか有しない情報であっても、利用の目的及び現在の処理及び結合の可能性によれば、該当者の私生活及び行動の自由」、すなわち自己決定に基づいて行動する自由に、「基本法上重要な影響を及ぼすことがありうる。現在の電子情報処理技術の下では、利用の脈絡と関係なく、全く重要でない個人情報は、もはや存在

しない」といい、いわゆる固有情報や外延情報という区別は、もう現在では通用しないのだということ指摘した。

「基本法上の保護は、自動車登録番号のように特定個人を識別できる情報を公然と知ることができる」場合でも、「基本法上の保護を失うのではない。個人が、公益のため放棄している場合であっても、自己情報決定権は、個人情報が、他に利用される可能性を有する蓄積のための自動的な情報収集において、把握されない利益を保護している」と指摘した。

次に、ネットワークについて、「基本権侵害の重大性のために重要なのは、一方では、把握される情報が、人格にとってどのような関連性を有しているのか、把握された情報の更なる処理と結合によって得られる情報の人格に対する意味である。」「自己の行動によって侵害のきっかけを与えたのではない人に対する情報収集は、きっかけを与えた場合よりも、基本的に高度の侵害強度を有する。きっかけを与えたのではない人々が、大量に措置の作用範囲に含まれている場合には、それにより、基本権の行使に影響を与えうる一般的な萎縮効果が発生し得る。」行動の率直性は、調査措置の拡大の範囲が、乱用の危険に晒され及び監視の対象となっているとの感情を生じさせる場合には、特別の危険に晒される」と言っている。

「保存や利用するために行われるナンバー記録がすでに情報自己決定権に対する介入である。自動車の場所、方向についてのデータのような情報が保存される場合には介入が拡張する。ナンバー記録が他の、たとえばある人の行動像のような情報を入手するために利用される場合には介入が深まる。」

次いで、情報自己決定権に対する介入を正当化することの可否について、判断した。まず、介入の重大性については次のとおり。

「本件で判断すべき自動的なナンバー記録は特に利用の文脈次第で異なる重大性をもつ基本権制約を導きうる。」

「自動的なナンバー記録が他の目的、たとえば運転者の行為を解明する目的での利用に役立つ場合には基本権との関連性は変わってくる。特定のナンバーをつけた自動車が通過した場所・時間についての情報と運転者もしくは同乗者の身分についての情報とを結合することで該当



者の行動態様についての情報を導く。同乗者のその他の行動について間接的に解明する、もしくは更なる照合を通じて他の個人データを確立するなどの場合には得られた情報と人格との関連性は高まりうる。」

「登録されたデータが他の目的のためにも利用されるかどうかはカメラを見ても本人には分からない。分からなければ権利保護を求める手がかりもない。個別の経路について個人情報の獲得を授権できる、もしくは複数の経路についての情報を1つの行動プロフィールに統合できるのであれば、措置は新たな介入可能性を示す。どのような目的である人が長い間それぞれの場所にいたか、誰と会っていたか、そこで何を行っていたのかなどといった他の情報と結合されれば、介入の強さは人格像の確立とすぐに匹敵しうる。」

授権の特定性と明確性については、次のとおり、これに適合しないと判示した。

「特定性の要求は、民主的正当性を有する議会の立法者が、基本権侵害及びその程度に対する基本的な決定を自身で行い、政府及び行政が、法律によって方向付けられ、限界付けられた執行基準を見出し、そして裁判所が、効果的な法的統制を行うことができることを確保すべきである」。そのためには、「規範の特定性と明確性は、該当する市民がありうべき不利益に対抗することができるよう」、「立法者は、侵害の理由、目的及び限界を、領域を特定した上で、正確かつ規範の内容を明確にして確定しなければならない」。

そして、「特定性の要求は、議会による立法権の留保と密接な関係にある」。「議会の留保は、このような射程を有する決定を、公衆が自己の見解を形成し、代表させ、国民代表が基本権侵害の必要性と程度を公開の会議で明らかにする手続によって形成できなければならない。授権の特定性と明確性への具体的な要求は、侵害の性質と深刻さにより異なるから、侵害の根拠規定は、重大な侵害が許されるべきなのかどうかを認識できるものでなければならない」。

そして、「法律の根拠規定が、基本権である自己情報決定権の侵害を授権している場合には」、「特定性及び明確性の要求は、処分の根拠を限界付け、該当する情報の可能な利用目的を確保するという特殊な機能をも担う」。N システムによって得られた情報は、「捜査記録と照合する

ために収集することができる」こととされているが、捜査記録には、「犯罪者又は被告人及び被疑者に関する文書の管理だけでなく、すべての刑事領域、周辺環境、犯罪場面及び社会的背景に関する情報も収集されている。すなわち、告発者、証人及び参考人、又は被疑者、若しくは疑われている組織と接触した者若しくはそう認められる者など、他の人々に関する情報も収集している」。したがって、それは特定性を満たしていないとした。

「捜査記録と照合するという「目的での」ナンバー記録を認める。しかし手がかりが挙げられておらず、収集と照合が最終的に役に立つべき捜査目的も挙げられていない。法律の中に利用目的について言明がなければ授權は考えらえるすべての利用目的を含んでしまう。」

「捜査記録を詳細に定義しておらず、他の法律の規定や判例、学説にも一般に認められた定義があるわけでもない。同じことは捜査メモについても妥当する。法律による授權が不特定の範囲となっているため、自動的なナンバー記録を使用して警察の監視も行われ得る。介入はそれによってより高い強度をもつものになり、それにふさわしい介入授權が必要になる。警察が監視するためにナンバー記録を利用できるのかについては立法者の決定を通じた正当化が必要である。問題となっている授權においてそのような決定が含まれていることは確認できない。」

「特定性の欠如についてのいくつかのものは解釈を通じて克服できるとしても、合憲的解釈を通じてすべてが治癒するわけではない。憲法に反するほど広く理解された利用目的を合憲的に縮減できるとすれば、少なくとも狭く理解された目的が標準的であると考え手がかりを適切な解釈が導き出すということではなければならない。それができないのであれば立法者によって広く把握された侵害規範を合憲的な程度に切り詰めることは連邦憲法裁判所の任務ではありえない。」

### (3) 意義

ア 本判決も、国勢調査判決が確立した自己情報決定権が侵害される旨を判示している。しかし、そこで問題となっているのは、単に知られたくない情報を知られることによってではなく、自己の意思によって他人に与えたそれぞれの個人情報処理・結合の方法によっても、自己情報決定権への侵害となる点を明示的に指摘している。

すなわち、自己の意思で医師、銀行、警察、保険会社、税務署等に与えた情報を相互に結合することによっても、自己情報決定権の侵害が生じるのである。

イ 個人を特定できるどのような情報であっても、それをキーワードとして他の個人情報を集積する核となりうる。それによって個人の意思に反する社会的イメージを形成し、個人に不利益を与え、自己決定を反故にするなどの人格権侵害が発生する。

ウ また、自己決定権侵害は、このような具体的な不利益を被らなくても、単に自己と関係をもつ他者が、自己に関してどのような情報を有しているのかを知ることができないことにより、個人に自己の判断に基づいて行動することに不安感を与え、その行動を萎縮させるだけでも生じる。なぜなら、現代の個人情報処理は、秘密警察による監視の対象とされると同様の萎縮効果を与えることにより、個人の人格の発展を妨げると同時に、個人の自律的な自己決定を前提とする民主主義を機能不全に陥らせることにより、公益も妨げるからである。

エ また、法律の根拠の明確性についても、侵害される権利の性質及び深刻さにより異なるとしたうえで、「公衆が自己の見解を形成し、代表させ、国民代表が基本権侵害の必要性和程度を公開の会議で明らかにする手続によって形成できなければならない」と判示している。これは、自己情報決定権の重大性に鑑み、これを制限する場合には、原則として、国会における議論により法律の内容を具体化することを求めているものと解される。

#### 第4 ドイツの裁判例から導かれる視点

上記第3で検討したドイツの裁判例から導かれる視点について整理すると、以下のとおりである。

- ① 現在の情報技術（自動化されたデータ処理）の下では、人格権の一つとして、自己の個人的データの開示、使用について原則として自ら決定する権能  
が、保障される（自己情報決定権）。そして、このような自己情報決定権は、  
社会権ではなく、自由権（防御権）として導かれる。
- ② 自己情報決定権の侵害にとっては、情報それ自体だけではなく、その利用  
ないし使用、結合可能性が重要であり、もはや「重要でない」情報というも  
のは存在しない。
- ③ 自己情報決定権は、個人が公益のために放棄している場合であっても、個  
人情報が他に利用・結合される可能性を有する蓄積のための自動収集におい  
て、把握されない利益を保護している。
- ④ 自己情報決定権を制約する法律については、特定性・明確性・比例原則が  
求められる。  
特に、自己情報決定権が重要な権利であることに鑑み、単なる法律上の根  
拠では不十分であり、下位法令や規則による対応ではなく、原則として、代  
表を通じて国民が見解を表明することのできる議会での議論及び決定が必  
要である。
- ⑤ そして、後から必要性だけを理由に利用目的が付加・拡大しないよう、そ  
の内容も、「詳細かつ明確」なものでなければならない。

これら①ないし⑤の視点は、いずれも、日本の法制度にあてはまるものであ  
る。したがって、マイナンバー制度の合憲性を判断する際にも、十分吟味され  
なければならない。

そして、詳細は次回の書面に譲るものの、現行のマイナンバー制度は、これ  
らの視点に照らして、違憲と言わざるを得ないものである。

## 第5 さいごに

ドイツにおいては、上記の一連の違憲判決を受けても、司法と行政・立法の対立などは認められない。むしろ、政府（行政・立法）の側は、立法の過ちが連邦憲法裁判所によって示され、正しい方向性が明白になったことによって、次の対処がし易くなったと理解している。これは、政府（行政・立法）の負け惜しみなどではなく、連邦憲法裁判所と政府（行政・立法）との「対話」を通じて、正しい憲法解釈への回答が導かれてくるという判断がなされているのである（甲28：269～270頁）。

このような司法と政府（行政・立法）との関係は、日本においても見習うべきものである。司法は、理由があると判断した場合には、何ら躊躇することなく、違憲判決を出す義務があり、またそれが求められているのである。そして、それによって初めて、権力分立が適切に機能し、国民の人権が適正に保障されるのである。

以上