

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

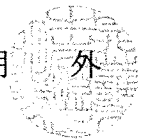
被告 国

準備書面 9

平成30年9月19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



目 次

第1 はじめに.....	4
第2 人権の制約とその審査方法.....	4
1 制約根拠.....	4
2 「公共の福祉」と人権の対立の内容.....	5
(1) 「公共の福祉に反しない」の意味.....	5
(2) 「公共の福祉」の内容.....	5
3 目的・手段審査.....	5
(1) 公共の福祉の判断方法.....	5
(2) 目的・手段審査の内容.....	6
(3) 「通常審査」の原則.....	6
第3 審査基準論及び二重の基準.....	7
1 審査基準論.....	7
2 二重の基準論.....	8
3 マイナンバー制度には厳格審査基準が適用されること.....	8
(1) 制限される人権の重大性.....	8
(2) 民主的過程での修正不能.....	9
(3) 厳格審査基準が適用されること.....	9
(4) 学説も厳格審査基準の適用を主張していること.....	10
4 厳格審査基準に基づきマイナンバー制度が違憲であること.....	11
(1) 目的審査.....	11
(2) 手段審査.....	13
(3) 結論.....	15
第4 ドイツ憲法裁判所の審査基準（比例原則）.....	15
1 比例原則.....	15

2	自己情報決定権を制約する立法に関する具体的な審査基準	16
3	ドイツ憲法裁判所の示す審査基準に基づいても違憲であること	17
(1)	審査基準①ないし③について	17
(2)	審査基準④及び⑤の内容	17
(3)	学説の理解と整合すること	17
(4)	ドイツ憲法裁判所の示す審査基準を充たさないこと	18
4	結論	19
第5	結語	20

第1 はじめに

マイナンバー制度は、人格権に基づく重要な権利である自己情報コントロール権ないし情報管理システムに接続されない自由を侵害する。そして、これらの権利は、日本国憲法が根本原理とする個人の尊重原理を確保するために非常に重要な権利であるとともに、民主的政治過程が有効に機能するための前提となる自律的な個人を確保するための基盤となる。

本書面においては、マイナンバー制度の合憲性判断には厳格な審査基準を用いなければならない、厳格な審査基準に基づいて審査するならば、離脱の自由が認められていないマイナンバー制度は違憲と判断されることを明らかにする。

さらに、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ドイツ憲法裁判所の示す審査基準に基づいて審査したとしてもマイナンバー制度が違憲であることも明らかにする。

第2 人権の制約とその審査方法

1 制約根拠

日本国憲法は、国家に憲法上の人権を尊重する法的義務を課しているが、国家による人権制限が一切許されないわけではなく、すべての個人を平等に尊重するために必要な限度での制限を許している。具体的には、日本国憲法は、国に対し人権を「公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で」最大限に尊重すべきことを義務付け（憲法第13条）、人権が「公共の福祉」に服することを認めている。

しかしながら、憲法が個人の尊重を基本原理とする以上、公共の福祉を全体主義的な思想を基礎にした「全体の利益」という意味に解することは許されず、あくまで個人主義を前提にしてその意味を理解しなければならない。憲法第13条は、その前段で個人主義を謳ったうえで、これを具体化する後段において「公共の福祉」について規定している。これは、個人が「個人として尊重」されることか

ら「生命、自由及び幸福追求に対する権利」を有するものの、「すべての」個人がかかる権利を享有するためには、「公共の福祉」に服する旨を述べている。したがって、「公共の福祉」とは、すべての個人に等しく人権を保障するために必要な措置をその核心とする（甲32・121頁）。

2 「公共の福祉」と人権の対立の内容

(1) 「公共の福祉に反しない」の意味

公共の福祉は人権を制約する概念であり、国家が人権を制約する際の正当化根拠である。憲法第13条は、「公共の福祉に反しない限り」人権の制約を認めていない。しかし、この「反する」の意味には注意しなければならない。

公共の福祉に「反する」とは、基本的・原則的には、公共の福祉を「害する」ということであり、公共の福祉を進展・増進するのに「役立たない」ということではない。憲法は公共の福祉に役立つように人権を行使することを命じておらず、人権はどのように行使することも自由な権利であり、唯一の制限が公共の福祉を害さないことである。人権は、個人の自律的生に役立つために認められる権利であり、公共の福祉に役立つことは求められておらず、公共の福祉を害することだけが禁じられているのである（甲32・124頁）。

(2) 「公共の福祉」の内容

現在、「公共の福祉」とは、人権間の矛盾・衝突を調整する原理として統一的に捉える一元的内在制約説を通説としつつ、具体的な公共の福祉の内容については、必ずしも他の人権との調整に限定されず、人権とはいえなくとも重要な公益との調整も含まれると理解されており、おおよそ「すべての国民を平等に「個人として尊重」するために必要となる調整原理あるいは公益」などと理解されている（甲32・126～127頁）。

3 目的・手段審査

(1) 公共の福祉の判断方法

上記のとおり「すべての国民を平等に「個人として尊重」するために必要と

なる調整原理あるいは公益」と理解される公共の福祉について、人権に対する制約が公共の福祉として認められる範囲を超えている、すなわち違憲であるか否かを判断する方法が必要となる。そしてその方法は、抽象的には、人権の制限により得られる価値・利益と失われる価値・利益を比較衡量し、得られる価値・利益の方が十分に大きいときに初めて制限が正当化されることになる。

しかし、一つの事件に関連する諸利益をトータルに総合して一挙に結論を提示する方法を用いた場合には、判断者個々人の主観に依存するところが大きくなり、法的安定性や予見可能性を大きく害することになる。そこで、総合判断を避け、利益衡量する場面を分節して段階ごとに利益衡量をしながら結論に至るという方法が採用されるようになった。そして、現在、人権制限に関連して利益衡量が行われる場合に通常採用される思考枠組みは、目的・手段審査といわれるものである。

(2) 目的・手段審査の内容

目的・手段審査の具体的内容は、次のようなものである。

まず、人権制限の目的が検討される。目的審査においては、制限される人権の性格や重要性と、制限によって得られる利益（政府利益と呼ばれる）の性格・重要性が検討され、両者が比較衡量される。

次いで、手段審査においては、立法目的とそれを達成するためにとられる手段との間の関連性が検討される。ここでは、手段が立法目的と合理的な関連性を有するかどうかや、目的達成に必要な以上に人権を制約していないか、などが審査される。

(3) 「通常審査」の原則

目的・手段審査の際の審査の程度については、原則的には、憲法が個人の尊厳を護るために不可欠の権利として人権を規定し、その最終的な保障の任務を裁判所に委ねている以上、裁判所による審査は厳格なものでなければならない。すなわち、憲法が裁判所に期待する役割に対応する独自の観点から、立法事実

を具体的に検討し、結論を出し、理由づけを行う、ということである。

このような審査のあり方を「通常審査」と呼ぶとすれば、現実の審査においては、通常審査を基本として、人権の性格や規制の性格などに応じて、基本線よりも一層厳格な審査が必要な場合もあれば、より緩やかな審査が適当な場合もありうることになる。具体的には、精神的自由と経済的自由では、その性格上、規制による萎縮効果に違いがありうることから、萎縮効果が懸念される場合には、萎縮効果を受けやすい精神的自由権の規制は、通常以上に厳格な審査がなされることになる（甲32・136～137頁）。

そして、具体的な事案に用いられる審査基準については、大きく分けると、アメリカにおける判例分析を通じて類型化・体系化が図られてきた審査基準論と二重の基準という考え方と、ドイツ憲法裁判所の採用する比例原則の考え方がある。いずれも学説において検討が行われ、日本の裁判例もこれらの審査基準の考え方によって説明されていることから、マイナンバー制度の合憲性についても、それぞれの考え方に基づいて検討する。

第3 審査基準論及び二重の基準

1 審査基準論

目的・手段審査の具体的方法として、日本において最も有力なのが、アメリカの判例分析を通じて類型化・体系化が図られてきた、審査の厳格度を3つの基準（厳格審査基準、中間審査基準、合理性基準）で区別する審査基準論である。

まず、厳格審査基準は、目的審査において、政府利益に必要不可欠性を要求し、手段審査においては、目的達成のために必要最小限の手段であることを要求する。

ついで、中間審査基準は、目的審査において、立法目的の重要性・実質性を要求し、手段審査においては、目的と手段との「実質的関連性」を要求し、具体的には「人権を制約することがより少ない他の方法」がないことを要求することが多い。

最後に、合理性基準は、目的が正当であること（憲法により禁止されていないこと）、手段が目的と「合理的関連性」を有すること（一般人が合理的な手段だと判断するものであること）を求める。

そして、規制される人権の性格や規制の手法などを基礎として具体的な場合に3つのうちのどの基準を用いるべきかを考える際に最も重要となるのが、二重の基準論である。

2 二重の基準論

二重の基準論とは、精神的自由の規制の場合には、経済的自由の規制の場合よりも厳格な基準で審査すべきという考え方である。

その根拠は、国会が民主的機関であることを空洞化するような立法を行ったことが危惧される場合、民主的機関としての国会の判断を尊重する理由がなくなることから、裁判所が独自の観点からその立法の違憲審査を行うべきとの考え方にある。そして、ここにいう民主的機関であることを空洞化するような立法とは、国民の意見が国会に反映されるプロセスを侵害するような立法、例えば、表現の自由を中心とする精神的自由や、参政権の自由な行使を制限するような立法が国会の多数派によって導入されるような場合を指し、このような場合には、裁判所がその違憲審査権を発動し、厳格に審査することになる。

このような二重の基準論に基づき、民主政の過程では修正が困難であり、その結果、国会の民主的機関としての位置づけを空洞化する恐れの高い立法については、原則として、厳格審査基準又は少なくとも中間審査基準が適用されることになる。

3 マイナンバー制度には厳格審査基準が適用されること

(1) 制限される人権の重大性

訴状や原告の準備書面1などですでに述べたとおり、マイナンバー制度により制限される人権は、憲法第13条による保障される人権であるところの自己情報コントロール権及び情報管理システムに接続されない自由である。これら

の権利は、高度情報社会及びコンピュータ・ネットワーク社会の進展に伴い、現代においては、憲法の基本原理である個人の尊重の中核ともいえる、自分像の形成を確保するために極めて重要な権利である。

二重の基準論の考え方に基づくならば、マイナンバーにより制限される人権は、経済的自由の問題ではなく、精神的自由の問題に属する人権である。より正確には、精神的自由のさらに前提となる個人の尊重の前提ともいうべき重大な人権である。

(2) 民主的過程での修正不能

マイナンバー制度では、個人の秘匿性の高い機微情報が大量かつ広範に収集・集積・管理・利用・提供等がなされ、様々な情報がデータマッチングされることになる。これにより、個人には萎縮効果（チリング・エフェクト）が発生し、自由な言動が抑圧されることになる。その結果、自由な政治的言動も抑圧されることとなり、このような状況で選出される議会においては国民の意見が自由に反映されているのかに疑義が生じることとなる。そして、このような疑義は、議会での議論においては回復することが出来ないのであるから、民主的過程での修正が不可能である。

また、原告の準備書面8でも指摘したとおり、マイナンバー制度によって行われるプロファイリングの使い方によっては、有権者に政党や候補者に関する情報が自由かつ均等に伝達されなくなり、その結果、民主的過程の根幹である選挙の公正も害されうる。これはもはや民主的過程での修正は不可能である。

さらに、萎縮効果（チリング・エフェクト）を検討するまでもなく、自己情報コントロール権や情報管理システムに接続されない自由は、議会を支える「尊重された個人」の前提自体を制限するものであるから、国会の議論という民主的過程の前提に疑義を生じさせるものであり、原理的に国会の議論という民主的過程による修正が不可能なものである。

(3) 厳格審査基準が適用されること

以上のとおり、制限される人権の重要性からして、通常審査よりも厳格な審査を行わなければならない。さらに、二重の基準論の考え方からしても、民主的過程による修正可能性がなく、民主的過程の前提自体を危うくするものであることから、裁判所による厳格な審査が必要となる。

したがって、マイナンバー制度の合憲性の審査には、厳格審査基準が用いられなければならない。

(4) 学説も厳格審査基準の適用を主張していること

上記のとおり、マイナンバー制度の合憲性を判断する際には、厳格審査基準を用いなければならない。この点について、学説も厳格審査基準の適用を肯定している。

すなわち、著名な憲法学者である長谷部恭男教授は、自身の著書において、次のように述べる。

まず、プライバシー権の重要性について、「プライバシー権は、人に、公的な生活にかかわらない私的な領域があることを前提とする。私生活への干渉やその暴露、性生活上の選択に対する権力的な規制や監視、私的な情報やコミュニケーションの他者による収集・利用・伝達が権利侵害となるのは、それらが公的生活にかかわりのないその人自身の問題であり、言いかえれば、それらに対する侵害が、私的な領域で個人が自由に思考し、交流し、生きることをきわめて困難にするからである。とくに、自己に関する情報をコントロールすることは、人が自己に関する非公開の情報を相互に打ち明けることで信頼する少数の人と親密な人間関係を作り結ぶための前提条件となるし、また、自分が何者であるかを自ら構想し描き出すための基礎ともなる。プライバシーの保護は個々人の利益となるだけでなく、社会全体の利益にもつながる。社会の視線から逃れて自らの生き方や考え方を見つめなおすことを可能とする空間や自らの選ぶ相手とのみ親密な関係を取り結ぶ可能性を保護されることのない者は、自らを自律的に生きる存在として尊重されていると感じることもなく、社会公共の問題に真剣に取り組み、貢献しようとする意欲も持たないであろう。」と述べる（甲33・147～148頁）。

そのうえで、広義のプライバシー権に含まれる、個人が自己の私的情報をみだりに収集・利用・伝達されない権利としての狭義のプライバシー権（自己情報コントロール権）を国や公共団体が侵害した場合として住基ネット訴訟を挙げ、その最高裁判決の内容を紹介した後に、当該場合の審査基準について、次のように述べている。

「個人の私的情報の保護が個人の自律のために不可欠であることを考慮すると、保護の対象となることが合理的に期待しうる情報を、政府が本人の同意なく収集・利用・伝達する措置は、厳格な違憲審査に服することになり、措置が正当化されるのは、それが必要不可欠な利益を達成するための必要最小限の手段であることを政府が立証した場合に限定されるべきである」（甲33・152頁）。

この長谷部教授の指摘は住基ネット制度に関する審査基準について述べたものではある。しかし、マイナンバー制度は、その侵害される人権の重要性や、その危険性の深刻さにおいて、住基ネットの比較にならないことから、当然、その審査の厳格度は、住基ネットより厳格になることは論を待たない。

したがって、住基ネット制度ですら厳格な審査基準に服する以上、学説の理解によれば、マイナンバー制度については、当然に厳格な審査基準に服することになる。

4 厳格審査基準に基づきマイナンバー制度が違憲であること

次に、マイナンバー制度が厳格審査基準を充たすのかを検討する。結論から言えば、マイナンバー制度はこれを充たさないことから違憲との結論にならざるをえない。

(1) 目的審査

ア 被告の主張する目的

まず、マイナンバー制度の目的が政府利益に必要不可欠でなければならぬところ、被告の主張する目的は、①正確な所得の捕捉、②真に必要としている人への必要な社会保障の給付である。

イ ①正確な所得の捕捉

①については、被告自身が「全ての取引や所得を把握し、不正申告や不正受給をゼロにすることなどは非現実的であり、また、『番号』を利用しても事業所得や海外資産・取引情報の把握には限界がある」（平成23年6月30日付け「社会保障・税番号大綱」19頁）と認めているとおり、マイナンバー制度を導入しても所得を正確に捕捉することは到底できない。とくに、マイナンバー制度導入前から、給与所得者の所得の把握は源泉徴収制度などを通じて一定程度正確に捕捉できており、問題は、特に高額所得者に多い、事業所得や海外資産・取引情報の捕捉であった。しかし、マイナンバー制度においても、問題となっている事業所得や海外資産・取引情報の捕捉については、依然、正確に捕捉できないというのでは、政府として必要不可欠な制度とはいえない。

ウ ②真に必要なとしている人への必要な社会保障の給付

②については、社会保障給付を希望するか否かは、その人自身の生き方の問題という側面もあり、政府が後見的に社会保障給付に該当する人物を特定していくこと自体に微妙な問題を含んでいる。ただし、それとは別に、現実には、マイナンバー制度が導入された後も、各自治体の窓口において、生活保護受給基準を充たしているにもかかわらず、支給決定を渋る事例が頻発している。当然、受給権があるにもかかわらず申請していない住民に対し、自治体から申請するように働きかけることなどもない。結局、社会保障給付の問題は予算の問題であって、マイナンバー制度の導入によって社会保障給付が充実するなどという効果もなければ、実際にもそのような運用もなされていない。したがって、マイナンバー制度は、社会保障給付の充実にとって、必要不可欠な制度とはいえない。

エ 目的審査に適合しないこと

以上のとおり、被告の主張するマイナンバー制度の目的は、政府利益にと

って必要不可欠なものとはいえない。したがって、マイナンバー制度は、目的審査を充たさない。

(2) 手段審査

ア 手段との関連性がない

目的審査でも述べたとおり、社会保障の充実が財源の問題に過ぎず、所得の捕捉についても特に問題の多い事業所得や海外資産・取引情報については依然として正確に捕捉することもできない（特に、高額所得者ほど、海外資産や海外証券取引により利益を上げる傾向にある。）。これは、目的達成に対して手段としての実質的関連性がないことを示している。

イ 費用対効果もないこと

また、訴状でも述べたとおり、マイナンバー制度の構築には、地方自治体などの関連費用を除いても3000億円程度の費用がかかり、運用コストも毎年数百億円を要するほか、約5年ごとに機器の更新費用も要する。目的との関連性もない事業にこれほどの費用をかけるのは、いわゆる「ITハコモノ行政」というべきものである。この費用を社会保障分野の財源とすることで、少なくとも被告の主張する目的のうち、社会保障給付の充実を現実に実現することが可能となるのであって、この点からも、マイナンバー制度は目的達成のために必要不可欠な手段ということとはできない。

ウ 人権侵害の危険性

訴状及びそれ以降の原告の準備書面で述べてきたとおり、マイナンバー制度は、次のような極めて深刻な危険性をはらんでいる。

(ア) 大量漏えいの危険性

マイナンバー制度においては、制度上、民間での400万件を超える大量のデータベース作成・保管・利用が前提とされていることから、もはや情報漏えいが事実上不可避といえる状況である。さらにコンピュータ・ネットワークの急速な進展により、一度に漏えいする情報の量も膨大であ

り、一度漏えいした場合には完全な回収も不可能となる。

(イ) 萎縮効果（チリング・エフェクト）

また、原告の準備書面1にも記載したとおり、個人に関する情報がデータマッチングを可能にする情報管理システムにおいて収集・集積・管理・利用・提供等が行われると、実際の監視の有無にかかわらず、個人は自身の言動が監視されているのではないかと、望まない個人像が形成されるのではないかとといった危惧を抱く結果、その言動に萎縮効果（チリング・エフェクト）を及ぼすことになる。これは、憲法の基本原理である個人の尊重原理を支え、ひいては民主主義を支える個人の人格的自律に対する極めて深刻な侵害を及ぼすことになる。

(ウ) プロファイリングの危険性

さらに、原告の準備書面8で詳細に論じたとおり、マイナンバー制度によって、氏名、年齢、性別、住所、家族構成、勤務先などに加え、本籍、年収、納税額、金融機関口座、前科・前歴、病歴、通院歴、投薬歴など（予定されているものを含む。）の通常は他人に知られることのないセンシティブな個人情報、国家によって、強制的に、収集・集積・保管・利用・提供等されることを通じ、本来国家から覗き見られることのない思想信条といった個人の内心までもが露わにされることになる。また、個々人に対応した情報のみを提供することでフィルターバブルを形成し、価値判断や言論及び行動（ひいては投票行動まで）にまで国家が介入できる基盤を提供することになる。

エ 手段審査に適合しないこと

上記アないしウで検討したとおり、マイナンバー制度は、被告の主張する税や社会保障の充実を実現するための手段として、実質的関連性を有しないばかりか、極めて深刻な人権侵害を引き起こす危険性を有している。

マイナンバー制度の活用によって一定の利便性があることは否定しない

が、それに伴う深刻な人権侵害の危険性を考慮するならば、個人がマイナンバー制度による利便性を享受するか否かは個人の自由な意思決定に委ねられるべき事柄である。したがって、マイナンバー制度に伴う危険性を甘受するか否かを個人が自らの意思で判断するために不可欠な離脱の自由を認めない現行のマイナンバー制度は、目的を実現する手段としての必要最小限の手段ということはできず、手段審査を充たさない。

(3) 結論

以上のとおり、国民が強制的に組み込まれ、離脱の自由が認められていない現行のマイナンバー制度は、厳格審査基準を充たさないことから、違憲である。

なお、前述のとおり、憲法第13条「公共の福祉に反する」とは、公共の福祉・利益を害する場合にのみ認められるのであり、単に公共の福祉・利益に役立たないという理由では認められない（甲32・124頁）。この点で、個人にマイナンバー制度からの離脱の自由を認めることは、他の個人がマイナンバー制度を通じて税と社会福祉の充実という利益を享受する自由を何ら侵害するものではない。単に、個人の判断として、マイナンバー制度のもたらす利便性とそれ伴う危険性を検討した結果、自分はその利益を享受する権利を放棄するという自律的な判断を確保するに過ぎない。したがって、このような他人の利便性を害することのない個人の自律的な判断までも禁止するマイナンバー制度は、目的に対する手段として過大であり、「公共の福祉」として許容される範囲を逸脱しているといわざるをえない。

第4 ドイツ憲法裁判所の審査基準（比例原則）

1 比例原則

違憲審査基準の議論において、審査基準論（二重の基準論）に次いで分析検討が進められているのが、ドイツ憲法裁判所の審査基準とされる比例原則である。その内容は、目的との手段との適合性審査、目的達成のための必要性審査、目的

と手段の均衡性審査（狭義の比例原則）の3段階審査であると言われている。

2 自己情報決定権を制約する立法に関する具体的な審査基準

原告は、準備書面7において、比例原則に基づくとされるドイツ憲法裁判所の裁判例を分析し、自己情報決定権（自己情報コントロール権とほぼ同義である。）に関する合憲性の判断基準を抽出した。その内容は、次のとおりであった。

- 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、個人情報に他に利用・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。

これらは、ドイツにおける自己情報決定権に関する判例であるが、自己情報決定権は、日本における自己情報コントロール権とほぼ同義である。そして、マイ

ナンバー制度との関係で問題となる情報管理システムに接続されない自由は、コンピュータ・ネットワーク社会の進展に伴い、自己情報コントロール権がより具体化された権利・自由であることからすると、これら①ないし⑤の基準は、マイナンバー制度が制限する自己情報コントロール権及び情報管理システムに接続されない自由のいずれについても、合憲性を判断するための審査基準となる。

3 ドイツ憲法裁判所の示す審査基準に基づいて違憲であること

(1) 審査基準①ないし③について

前記①ないし⑤のうち、マイナンバー制度は、自動化されたデータ処理のもと、個人に関する情報が収集・集積・保存・利用・提供等がなされ、各行政部門においてデータマッチングが行われる制度であることから、①ないし③に該当することが明らかである。したがって、④ないし⑤の基準を充たしているかが重要な判断基準となる。

(2) 審査基準④及び⑤の内容

前記④及び⑤の審査基準は、要するに、自己情報決定権が重要な権利であることから、あとから必要性だけを理由に利用目的が付加・拡大しないように、これを制約する法律は、⊖その内容が特定性・明確性・比例原則を充たす必要があり、なおかつその内容については⊖下位法令や規則によるのではなく、原則として、代表を通じて国民が見解を表明できる議会での議論及び決定が必要とするものである。

このようなドイツ憲法裁判所の審査基準の内容は、日本の学説において有力に主張されている見解とその内容を一にする。

(3) 学説の理解と整合すること

原告の準備書面6で詳細に検討したとおり、情報管理ネットワークにおける人権問題について研究を行っている著名な憲法学者である山本龍彦教授も、上記⊖⊖の基準と同旨の基準を主張している。すなわち、山本教授は、住基ネッ

ト判決の内容を分析したうえで、住基法より秘匿性の高い情報が扱われるマイナンバー制度の下における情報のやりとりについては、行政自身の手によって利用目的が闇雲に拡大することを防止するため、「法律」（法律の具体的な授権に基づいて制定された命令や、条例を含む。）に基づくことが厳格に求められている（住基法を合憲とした根拠の一つである）と解釈したうえで、マイナンバー制度の下における情報のやり取りについて、具体的な「法律」の根拠を欠く情報のやり取りは、違憲であると論じている（甲21・213～214頁、222～223頁）。

さらに、これまた著名な憲法学者であり、ドイツ憲法についての深い知見を有する小山剛教授も、上記㊦の基準と同旨の基準を主張している。すなわち、住基ネット最判の分析を行ったうえで、個人情報の国家による取得・保管・利用等は行政機関個人情報保護法に反しない範囲で利用範囲が自己増殖的に拡大していくとの認識のもと、これに制限をかける方法として、本人の同意もしくはこれに代わりうるものとして、法律で取得目的・利用範囲を特定しない限りは許されないと論じている（甲22）。

このように、著名な憲法学者らによる住基ネット最判の分析を通じて同旨の基準が展開されているということは、ドイツ憲法裁判所の示す審査基準から導かれる上記㊦の基準に基づいて日本の制度であるマイナンバー制度の合憲性を審査することは、論理的にも正当なものであることを示している。

(4) ドイツ憲法裁判所の示す審査基準を充たさないこと

ア 内容の特定性・明確性・比例原則（上記㊦）を充たさないこと

内容の特定性についても、原告の準備書面6で論じたとおり、個人番号法第19条16号は、マイナンバーの利用が許される範囲について、「その他これらに準ずるものとして個人情報保護委員会規則で定めるとき」と定めるのみである。「これらに準ずるもの」という基準はあるものの、法19条は、その1号から15号まで特定個人情報の提供が認められる例を広汎に規定し

ており、同15号「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合において、本人の同意があり、又は本人の同意を得ることが困難であるとき」のように抽象度の高い規定も認められ、「これらに準ずるもの」という基準のみでは、具体的な基準や考慮すべき要素等が提示されているとはいえない。したがって、マイナンバー制度は、その法律自体では、内容の特定性や明確性を充たしていない。

イ 議会による内容決定の要件（上位⊖）を充たさないこと

さらに、法第19条16号は、マイナンバーの利用を認める場合を、個人情報保護委員会規則で定めることを認めているが、これは議会による内容決定の要件を充たさない。すなわち、原告の準備書面6で詳細に論じたとおり、個人情報保護委員会は、行政機関や事業者等、特定個人情報の取扱者に対して指導・助言や報告徴収・立入検査を行い、法令違反があった場合には勧告・命令等を行う専門性の高い機関ではある。しかし、同委員会は国会による民主的コントロールを受けておらず、同委員会の判断であっても「法律」と同視することはできない。したがって、同委員会にマイナンバー等の収集・保管・利用等について決定する広範な裁量を認めることはできない。

この点につき、山本教授は、次のように述べている。

「委員会は、あくまで法律で定められた範囲どおりに番号制度が運用されていることを担保する監視機関であって、その範囲を決定する機関ではない。委員会は、情報技術に関する豊富な専門知識を有するが、これは技術面にかかわる「立法」（指針等の策定）を行う正当性を与えるものであっても、情報経路の決定・拡張する「立法」を行う正当性を与えるものではない。したがって、委員会規則のみに基づいてなされる個人情報の提供は、形式的根拠を欠くものとして違憲と解すべきであろう。」（甲21・224頁）

5 結論

以上のとおり、違憲審査基準の議論において分析検討が進められているドイツ憲法裁判所の審査基準に基づいたとしても、マイナンバー制度は、その内容が不

明確であり、その内容も法律に基づかないで拡大する危険性をはらんでいることから、違憲といわざるをえない。

第5 結語

本書面にて検討したとおり、マイナンバー制度は、日本国憲法の基本原理である個人の尊重原理の基盤となる自己情報コントロール権及び情報管理システムに接続されない自由を侵害するものであって、その審査は厳格に行われなければならない。そして、審査基準論（二重の基準論）及びドイツ憲法裁判所の示す違憲審査基準のいずれの基準に基づいたとしても、違憲との結論を免れない。

以上