

平成27年(ワ)第570号 マイナンバー離脱等請求訴訟

原告 坊 真彦 外49名

被告 国

準備書面 1 7

令和2年2月17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



外

第1 はじめに

本訴訟と同様にマイナンバー制度の違憲性を争う訴訟が、全国各地の裁判所に提訴されている。そして、全国に先駆けて、横浜地方裁判所（平成28年(ワ)第1181号、同第3823号、平成29年(ワ)第5123号マイナンバー（個人番号）利用差止等請求事件、乙37、以下「横浜判決」という。）及び名古屋地方裁判所（平成28年(ワ)第1294号、同第2523号マイナンバー（個人番号）利用差止等請求事件、乙38、以下「名古屋判決」という。）にて、二つの判決が出された。

これら二つの判決は、本訴訟において原告らが主張する「自己情報コントロール権」を明確に認めている点で、評価すべき部分もある。しかし、マイナンバー制度が新たな人権侵害の危険性を有する点を見落としているという根本的な欠陥がある。その結果、極めて緩やかな基準に基づいて目的審査、手段審査を行うと共に、委任立法についても安易にこれを認めるという過ちを犯している。

以下、これらの点について主張する。

第2 「自己情報コントロール権」について

1 横浜判決

横浜判決は、自己情報コントロール権につき、次のように判示した（乙37・51～52頁）。

「…行政機関によって、個人に関する情報がみだりに開示又は公表が行われることとなれば、当該個人の憲法13条により保障された権利が侵害されることとなるところ、現代の高度情報化社会においては、個人に関する情報を保有する行政機関が、その機関としての意思に基づき直接開示又は公表する場合はもとより、その収集、保有、管理、利用等をする過程で、行政機関の職員の過誤や行政機関の内外からの不正な手段による漏えいにより、結果的に開示又は公表されることになった場合であっても、一度漏えいした個人に関する情報は比較的容易に他者からのアクセスの対象となり、社会に伝播して、当該個人に関する情報を開示又は公表されない自由が侵害される可能性をはらんでいる…。

したがって、上記のような個人の情報に関する個人の私生活上の自由を保障する上では、個人に関する情報の収集、保有、管理、利用等をする行政機関において、その意思に基づき、直接当該個人以外の第三者に提供するなどして開示又は公表する場合だけでなく、その収集、保有、管理、利用等の過程で個人に関する情報が漏えいすることを防止することが求められる…。

そうであれば、憲法13条によって保障される、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は、個人に関する情報について、収集、保有、管理、利用等の過程でみだりに第三者に開示又は公表されない自由をもその内容に含むものと解するのが相当である。」

2 名古屋判決

名古屋判決も、自己情報コントロール権につき、次のように判示している（乙38・28頁）。

「憲法13条は、国民の私生活上の自由が公権力の行使に対しても保護されるべきことを規定しているものであり、情報通信技術が急速に進歩し、膨大な量の情報の収集、保管、加工、伝達等が可能になっている今日においては、何人も、個人の私生活上の自由の一つとして、個人に関する情報をみだりに収集、保管、開示又は公表されない自由又は法的利益を有するものと解される」

3 「自己情報コントロール権」が認められていること

横浜判決においても、名古屋判決においても、憲法13条により保護される私生活上の自由の内容として、住基ネット判決が言及した「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」にとどまらず、個人に関する情報について、収集、保有、管理、利用等の一連の情報流通の経路全体が憲法上の保護の対象になることを明言した。これは、従前より原告らが主張してきた「自己情報コントロール権」そのものである。

したがって、本訴訟においても、「個人に関する情報をみだりに収集、保有、管理、利用等されない自由又は法的利益」としての「自己情報コントロール権」が認められることを前提にしなければならない。

第3 「情報管理システムに接続されない自由」について

1 横浜判決

(1) 判示内容

横浜判決は、「情報ネットワークシステムに接続されない自由」（本訴訟において、原告らが主張する「情報管理システムに接続されない自由」と同義）について、次のように判示した（乙37・52頁）。

「…憲法13条が、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を

保障している趣旨からすると、番号制度において、個人に関する情報を情報ネットワークシステムに接続する上でも、行政機関の職員の過誤や行政機関の内外からの不正な手段により、個人に関する情報が法令又は条例の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表されることがないように、法制度上及びシステム技術上の配慮が求められる…

…法制度上、個人に関する情報を行政機関の情報ネットワークシステムに接続することが憲法13条に違反するか否かを検討するに当たっては、上記法制度上及びシステム技術上の配慮とともに、問題となる制度の行政目的及び情報ネットワークシステムに接続される個人に関する情報の性質等に照らして検討することを要する…」

(2) 評価

横浜判決は、結論においてはマイナンバー制度が「情報ネットワークシステムに接続されない自由」を侵害していることは認めなかった（原告らはこの判断自体は誤っていると主張するものである。）。

しかし、上記に引用した判示部分において、法制度上及びシステム技術上の配慮や、行政目的及び情報ネットワークシステムに接続される情報の性質等に照らして検討した結果、個人に関する情報を情報ネットワークシステムに接続することが憲法13条に違反する可能性があることを前提とした論を展開している。

すなわち、横浜判決は、実質的には、「個人に関する情報を情報ネットワークシステムに接続されない自由」が存在することを認めている、又は少なくとも否定していないのである。

2 名古屋判決

名古屋判決においても、「情報管理システムに接続されない自由」は何ら否定されていない。すなわち、名古屋判決は次のように判示する（乙38・53頁）。

「…番号制度の運用によって、みだりに個人に関する情報の収集、保管、開示又は公表が行われる具体的な危険があるとはいえないことからすれば、かかる具体的な危険のある弱い弱なシステムに接続されない自由が侵害されているとの原告の主張は、前提を欠き、理由がないことが明らかである。」

名古屋判決の当該判示部分は、接続される情報管理システムの構造等に問題がある場合については何ら判断しておらず、本訴訟において原告らの主張する「情報管理システムに接続されない自由」を否定する裁判例ではない。

3 「情報管理システムに接続されない自由」が認められるべきこと

上記のとおり、横浜判決は、実質的に「個人に関する情報を情報ネットワークシステム（本訴訟では「情報管理システム」）に接続されない自由」が存在することを認めているといえる。

したがって、本訴訟においては、「個人に関する情報を情報管理システムに接続されない自由」が憲法13条により保障されていることを認めたとえ、「個人に関する情報をみだりに収集、保有、管理、利用等されない自由又は法的利益」が侵害される可能性のある情報管理システムに接続される場合には、憲法13条に違反するとの判断がなされなければならない。

第4 プライバシー侵害の態様について

1 横浜判決・名古屋判決の内容

横浜判決及び名古屋判決は、個人番号と結び付けられる個人情報について、次のとおり、マイナンバー制度の導入によって新たに収集されたものではなく、個人のプライバシーが侵害される危険性も間接的にとどまる、などと判示する。

「…番号制度の導入前から行政機関等で収集、保有、管理、利用等されていた情報であって、番号制度の導入により新たに行政機関等が収集、保有、管理、利用等を行うことができ

るようになったものではない。

このように、番号利用法及び番号制度は、少なくとも行政機関や地方公共団体において、従来、収集、保有、管理及び利用等をされていなかった国民個人のプライバシーに係る情報について、新たに収集、保有、管理及び利用等をするものでないのであって、このことに鑑みると、番号利用法及び番号制度は、その施行により新たに個人のプライバシーを直接制約するものではなく、あくまで、個人番号や特定個人情報の不正な取得等や過失による漏えい等の制度の弊害により、個人のプライバシーが侵害される危険性を間接的に有するものにとどまる…」(乙37・54頁)

「…個人番号自体が、個人のプライバシーに属する情報を含むものではない…個人番号と結び付けられる個人情報も、番号制度の導入前から各行政機関等で収集、保有、管理、利用等されていた情報であって、番号制度の導入により新たに行政機関等が収集、保有、管理、利用等することができるようになったものではない。その意味で、番号制度は、少なくとも行政機関において、従来、収集、保有、管理、利用等されていなかった国民個人のプライバシーに係る情報について、新たに収集、保有、管理、利用等するものではない」(乙38・29～30頁)

2 直接的な(新たな)プライバシー侵害であること

- (1) マイナンバー制度導入によるプライバシー侵害が間接的であり、新たな個人情報の収集、保有、管理、利用等に該当しない、とする上記の各判決の判断は誤っている。
- (2) すなわち、マイナンバー制度導入以前においては、情報連携システムとして住基ネットが存在したものの、各行政機関及び地方公共団体は、本人確認情報としての氏名、生年月日、性別及び住所(以下「基本4情報」という。)を共有するのみで、各行政機関で取り扱う種々の個人情報の授受は認められていなかった。

そこに、マイナンバー制度が導入されたことにより、各行政機関や地方公共団体等は、個人番号を利用した個人情報の管理等が認められ(番号利用法9条)、また、番号利用法19条各号に定める場合にのみ特定個人情報の提供が認められることになった。

これにより初めて、各行政機関や地方公共団体は、国民が直接提出してくる方法により取得、保有、管理、利用等できる個人情報に加え、国民が他の行政機関や地方公共団体に提出した個人情報まで、マイナンバー制度を利用した情報連携により、取得可能となったのである。これは、国民の側から見れば、必要な行政サービス等を受給するために、必要な範囲で各行政機関に提出していた個人情報、本人の同意もなしに、提出先とは別の行政機関や地方公共団体にも提供(入手)されるようになったのである。

(3) したがって、各行政機関単位で見た場合には、マイナンバー制度は、各行政機関において、従来、収集、保有、管理、利用等されていなかった(できなかった)国民個人のプライバシーに係る情報について、新たに収集、保有、管理、利用等する(できるようになった)ものである。これは、国民にとっては、個人情報を提出していない(これまでは取得されることの無かった)行政機関や地方公共団体に新たに個人情報を取得されるようになるという点で、個人情報・プライバシーに対する新たな、そして直接的な、侵害に外ならない。

(4) そして、横浜判決及び名古屋判決は、マイナンバー制度の導入によっては新たなプライバシー侵害は無いとの誤った前提に立った結果、憲法適合性の判断基準を極めて緩やかなものとした。立法目的については、実質的な内容を検討することもなく、形式的な正当性があればこれを認め、手段審査においても、形式的な禁止規定や罰則規定の存在をもって、これを認めるに至った。

しかし、既にみたように、マイナンバー制度は、各行政機関においてこれまでは入手できなかった国民の個人情報を、各国民の意思にかかわらず、新たに入手可能にする制度である。これに伴い、国民の個人情報・プライバシーに対す

る新たな侵害をもたらすものである。そして、国家からの個人情報の保護、自己情報コントロール権の保護は、個人の人格的自律にとって不可欠な極めて重要であることから、その憲法適合性の判断基準は厳格になされなければならない。

- (5) したがって、本訴訟においては、マイナンバー制度について、その目的が現実の立法事実に基づいて裏付けられた、必要不可欠なものであるかを厳格に判断しなければならない。また、そのための手段についても、他により侵害の程度の少ない手段が無いのかなどの視点から、厳格に判断しなければならない。

第5 法令又は条例の根拠について

1 横浜判決及び名古屋判決の内容

横浜判決及び名古屋判決は、番号利用法19条14号、16号の委任立法の問題について、次のとおり、白紙委任に該当しないなどと判示する。

「特定個人情報の提供が必要となる場合について、立法時にその全ての場合について検討を尽くし、法律上これらを網羅して定めることは、その性質上困難であって、一部を政令等に委任することを直ちに不当ということはできない。政令への委任について定めた番号利用法19条14号の規定の内容についてみても…（利用できる）場合を具体的に列挙した上で、その末尾で「その他政令で定める公益上の必要があるとき」として、政令に委任する旨を定めていること、同条16号も、同法19条各号に準ずる場合として個人情報保護委員会規則に委任する旨を定めており、いずれも政令に白紙委任するものではなく、委任の趣旨に反する政令や規則が制定されれば、そのことを理由に当該政令や規則は無効になるものと解される。

上記のような規定の趣旨及び文言に鑑みれば、番号利用法19条14号、16号が、特定個人情報の提供をできる場合について、政令あるいは規則に委任できる旨を定めていることによって、特定個人情報の提供が無制限に可能となるものではなく、同法の定める個人番号の利用及び特定個人情報の提供が法令又は条例の根拠に基づいていないということ

はできない。」(乙37・60～61頁)

「特定個人情報の提供が必要になる場合について、立法時にその全ての場合について検討を尽くし、法律上これらを網羅して定めることは、その性質上困難であって、一部を政令等に委任することが直ちに不当ということとはできない。…番号利用法19条14号は、…公益上の必要がある場合を具体的に列挙した上で、その末尾で「その他政令で定める公益上の必要があるとき」として政令に委任する旨を定めており、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する趣旨であることは明らかであるし、同条16号も、同条各号に準ずる場合について個人情報保護委員会規則に委任する旨を定めており、いずれも政令や個人情報保護委員会規則に白紙委任するものではない。」(乙38・31頁)

2 法律の趣旨に違反した委任に該当すること

- (1) 上記の判示は、特定個人情報の提供が必要になる場合について、立法時にその全ての場合を検討し尽くすことが不可能であり、番号利用法19条14号、16号の文言からも白紙委任ではなく、憲法13条、41条に反しないなどとするが、これも誤りである。
- (2) 国民の意思に基づかない特定個人情報の提供は、個人の人格的自律への影響が大きく、自由な行動の萎縮にもつながりかねない。したがって、その提供される場合は、国民にとって事前に明確化されていなければならない。

上記判決は、立法時に全ての場合を検討し尽くすことが不可能だからとの理由で委任立法の根拠とするが、侵害される自由・法的利益の重要性に照らして、そのような安易な委任立法は許されるべきではない。立法時に検討が尽くされていないのであれば、情報連携を認めなければよいだけである。その後の社会情勢の変化に応じて情報連携の必要性が生じた時点で検討を行い、検討が尽くされた時点で法律改正により法律上明文化すればよいのである。

国民の自由な行動の萎縮に繋がりにかぬ以上、規則ではなく、国会での議論を経たうえでの法律改正という手段を採らない限り、特定個人情報の提供の場面の拡大は認められるべきではない。

- (3) また、そもそも委任立法が認められるのは、現代国家においては専門的・技術的な事項に関する能力や社会経済の変化に対する迅速な対応という面で議会に限界があること、が根拠とされている。その一方で、国民の権利義務に直接かかわる事項であれば委任の基準の明確性がより強く求められ、専門的能力よりもむしろ政策判断を要求される事項に関しては、法律で明文化する必要性が高いとされる。

本件のマイナンバー制度は、個人情報の提供という人格的自律・行動の萎縮に繋がりにかぬ事項に関するものであり、その明確性が強く求められる。そして、どの分野において情報提供を認めるのかは、専門的・技術的事項ではなく、専ら政策的判断の要素が強く働く事項である（専門的・技術的事項は、情報連携する分野が特定されてからの問題にすぎない。）。

したがって、特定個人情報の提供を認める場合を規則に委任することは、そもそも委任立法が認められる根拠にも反している。

- (4) 以上のとおり、横浜判決及び名古屋判決は、極めて安易に委任立法を認めているが、マイナンバー制度が新たなプライバシー侵害をもたらす制度であり、国民の行動の自由に対する重大な萎縮効果を及ぼす以上、高度の明確性が求められることを看過しているといわざるを得ない。

第6 結語

- 1 全国に先駆けて出された横浜判決と名古屋判決は、自己情報コントロール権を明確に認めた点、情報管理システムに接続されない自由の存在を前提とした判断を為している点で、一部評価すべき点もある。
- 2 しかし、マイナンバー制度におけるプライバシー侵害の態様について、根本的

な誤りを犯している。

すなわち、従前、国民は、必要な行政サービス等を受給するために、必要な範囲で各行政機関に個人情報を出していた。そして、その個人情報は、本人の同意なしに、提出先とは別の行政機関や地方公共団体にも提供されるようなことはなかった。そうしたところ、マイナンバー制度の導入は、各行政機関において、従来、収集、保有、管理、利用等されていなかった（できなかった）国民個人のプライバシーに係る情報について、新たに収集、保有、管理、利用等する事を可能にしたのである。これは、国民にとっては、個人情報を提出していない（これまでは取得されることの無かった）行政機関や地方公共団体に新たに個人情報を取得されるようになるという点で、個人情報・プライバシーに対する新たな、そして直接的な、侵害に外ならない。

横浜判決及び名古屋判決は、このマイナンバー制度がもたらした新たなプライバシー侵害の危険を（意図的か否かは不明であるが）見落としている点で、誤っていると云わざるを得ない。

3 本訴訟においては、マイナンバー制度がもたらした新たなプライバシー侵害の危険について、これを考慮した判断をしなければならない。

そして、マイナンバー制度により新たに侵害される危険のある国民の個人情報・プライバシー権は、個人の人格的自律にとって不可欠な極めて重要なものであることから、その憲法適合性の判断基準は厳格になされなければならない。横浜判決や名古屋判決がなしたような、立法目的については、実質的な内容を検討することもなく、形式的な正当性があればこれを認め、手段審査においても、形式的な禁止規定や罰則規定の存在をもって、これを認めるといった、緩やかな憲法適合性判断は、もはや許されない。

4 さらに、マイナンバー制度を用いて特定個人情報を提供する場合についても、法令又は条例の根拠が明確に定められているかを厳格に審査しなければならない。マイナンバー制度が侵害する個人情報・プライバシーが個人の人格的自律にとつ

て極めて重要なことからすれば、横浜判決や名古屋判決のように、安易に委任立法の合憲性を認めることは許されない。

5 最後に、日本国憲法において、国民の個人情報・プライバシーの保護は、基本的人権として最大限尊重されなければならない。これまでに国民が各行政機関に提出してきた情報は、必要な行政サービスを受けるために、必要な範囲で最小限の情報を各行政機関に提供してきたものである。決して、各行政機関間において、自らの意に反して情報連携されることを前提にしたものではない。

それにもかかわらず、マイナンバー制度並びにこれを合憲とした横浜判決及び名古屋判決は、一度どこかの行政機関に提供された以上は、当該国民の個人情報・プライバシーはもはや、(各行政機関の統合体としての) 国家に帰属すると考えるものである。(各行政機関の統合体としての) 国家がどのように使おうとも、それは個人情報・プライバシーに対する間接的な侵害に過ぎないとの判示は、まさにこのことを端的に表している。

しかし、このような認識(国家が取得した個人情報はもはや国家のものであり、それを用いて国民を管理することも当然とする認識)は、第二次世界大戦以前の国家による国民統制や大日本帝国憲法(明治憲法)下の臣民の権利の発想にはなじむものの、現在の個人の基本的人権を尊重する日本国憲法のもとにおいては、もはや採ることはできない。

裁判所においては、マイナンバー制度が、現在の憲法制度にも悖るものであることを真摯に受け止め、違憲の判断を為すよう求める。

以上