

令和3年（ネ受）第154号 上告受理申立て事件

申立人 本 秀紀 外6名

相手方 国

上告受理申立理由書

2021（令和3）年12月24日

最高裁判所 御中

申立人ら訴訟代理人弁護士 杉 浦 英 樹

同 加 藤 光 宏

外6名

第1 憲法41条に関する最高裁判例と相反していること（民事訴訟法318条1項）

1 総論

番号利用法19条14号（ただし現行法では15号）は憲法41条に反し違憲であるところ、原判決はこれを違憲としておらず、最高裁判例（後記3で詳述するいわゆる猿払事件最高裁判決〔最大判昭和49・11・6刑集28巻9号393頁〕）に相反する。

また、番号利用法施行令25条・別表各号は、番号利用法19条14号による委任の範囲を逸脱しており憲法41条に反し違憲であるところ、原判決はこれを違憲としておらず、最高裁判例（後記3で詳述するいわゆる猿払事件最高

裁判決〔最大判昭和49・11・6刑集28巻9号393頁〕に相反する。

2 憲法41条の意義と委任立法

(1) 憲法41条の意義

憲法41条は、「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。」と定める。

ここにおいて、国会が「唯一の」立法機関であるとは、実質的意味の立法はもっぱら国会が定めなければならないことを意味し、そこには、

- ①国会による立法以外の実質的な意味の立法は、憲法の特別の定めがある場合（議員規則、最高裁判所規則）を除いて許されないこと（国会中心立法の原則）
- ②国会による立法は、国会以外の機関の参与を必要としないで成立すること（国会単独立法の原則）

の2つの意味が含まれている（芦部信喜、高橋和之補訂『憲法 第七版』（岩波書店、2019年）307頁参照）。

このうちの国会中心立法の原則によれば、実質的意味の立法は、国会のみが行うことができ、行政がこれを行うことはできない。

(2) 委任立法とその限界

ア もっとも、今日の福祉国家においては、国家の任務が増大し、①専門的・技術的事項に関する立法や、②事情の変化に即応して機敏に適応することを要する事項に関する立法の要求が増加し、また、③地方的な特殊事情に関する立法や、④政治の力が大きく働く国会が全面的に処理するのに不適切な、客観的公正のとくに望まれる立法の必要が増加した。

イ 委任立法は、このような実際上の必要から条理上認められると解されているが、基準なき広範な委任は、国家機関と権能に関する憲法上の取決めを破壊するものとなるため、個別・具体的でない委任、すなわち白紙委任は許されない。

ウ また、委任立法に関しては、委任を行う法律側の問題のほかに、委任を受けた命令側の問題、すなわち、委任に基づき定められた命令が、法律による委任の範囲を逸脱していないかとの問題も生じることとなる。

法律による委任の範囲を逸脱して命令を定めることは、当該法律に反し違法となるのみならず、行政が実質的な意味の立法を行うものとなり、憲法41条に反し違憲となる。

3 憲法適合性の判断基準

(1) 判例の概観

ア この白紙委任の問題に関し、個別・具体的な委任といえるかが争われた最も著名な例としては、公務員の政治的行為を制限する国家公務員法102条1項において、例示の定めこそあるものの、「人事院規則で定める政治的行為をしてはならない。」との形で、禁止される「政治的行為」が何かをほとんど規則に一任していることが問題となった、いわゆる猿払事件最高裁判決（最大判昭和49・11・6刑集28巻9号393頁）がある。

イ この猿払事件最高裁判決において、多数意見中に、白紙委任の有無の判断の前提となるような一般論は示されていないが、4名の裁判官による反対意見は、授権規定の憲法適合性に係る一般論として、「国会が、法律自体の中で、特定の事項に限定してこれに関する具体的な内容の規定を他の国家機関に委任することは、その合理的必要性があり、かつ、右の具体的な定めがほしいままにされることのないように当該機関を指導又は制約すべき目標、基準、考慮すべき要素等を指示してするものであるかぎり、必ずしも憲法に違反するものということとはできず、また、右の指示も、委任を定める規定自体の中でこれを明示する必要はなく、当該法律の他の規定や法律全体を通じて合理的に導き出されるものであってもよいと解される。」としている。

この部分は、反対意見中に示されたものではあるが、昭和49年度最高

裁判所判例解説刑事篇243頁（香城敏磨）は、「委任の限度に関する一般論及び公務員関係の規律の対象となる行為の規定の委任についての見解は、多数意見と異なるものではなく、むしろこれを補足するものとして十分に参考に値する内容をもっている。」として、反対意見が示した上記の一般論は多数意見の立場と異なるものではない旨の説明を行っている（判例タイムズ第1423号117頁参照）。

なお、上記判決において、最高裁は国家公務員法102条1項の規定を白紙委任とは認めなかったが、学説では、この委任はやはり白紙的だとみる見解が支配的である（芦部信喜、高橋和之補訂『憲法 第七版』（岩波書店、2019年）308頁）。

(2) 憲法適合性の判断基準

ア 以上からすれば、番号利用法19条14号による命令への委任の憲法適合性は、上記の判断基準、すなわち、他の国家機関に委任すべき合理的必要性があり、かつ、具体的な定めがほしいままにされることのないように当該機関を指導又は制約すべき目標、基準、考慮すべき要素等が指示されているか否かによって判断されるべきである。

イ なお、今日、委任立法の手法は広範に用いられているが、既にみたとおり、憲法41条の国会中心立法の原則の下では、委任立法はあくまでも例外であることは、上記の判断に際しあらためて意識されるべきである。

4 特定個人情報の意義と要保護性

(1) 特定個人情報は、番号利用法2条8項により「個人番号をその内容に含む個人情報」と定義されており、概括的にいえば、従来の個人情報に個人番号を結合させたものである。

(2) 個人情報は、個人番号という原則終生不変・万人不同の情報と結合されることによって、その者の他の個人情報との名寄せがきわめて容易となる。

これは、公的機関における利用に限られず、民間においても、特定個人情

報が流出した場合には、流出した特定個人情報相互間で、個人番号をキーとした名寄せが可能となる。

なお、個人番号は、同じく終生不変・万人不同とされる指紋等とも異なり、単なる数字の羅列であることから、専門的な知識がなくとも容易に識別可能であり、誰でもこれを用いた名寄せが可能である。

この点に関し、今日、個人情報は、社会において高い利用価値を有するものと捉えられており、かつ、情報のデジタル化により、一度流出した情報を完全に消去することは不可能となっていることからすれば、いわゆるダークウェブ等の非合法市場において、各所から流出した特定個人情報を名寄せしたデータベースが作成され、情報が累積されていくであろうことは想像に難くない。

- (3) このように、特定個人情報は、従来の個人情報に名寄せのタグとなる個人番号が付加・結合されたものとして、従来の個人情報よりもはるかに高い要保護性を備えている。

5 他の国家機関への委任に合理的必要性がないこと

(1) 総論

上記3でみたとおり、番号利用法19条14号による命令への委任の憲法適合性を判断するにあたっては、具体的な定めを他の国家機関に委任することの「合理的必要性」が前提となる。

しかしながら、個人番号制度における番号利用法19条の重要性及び個人番号制度が採用する特定個人情報の取扱いについての基本姿勢からすれば、特定個人情報の提供範囲については、法律自体によって明確に規定されることが必要なものであり、他の国家機関に委任することの合理的必要性を欠くものである。

(2) 個人番号制度における番号利用法19条の重要性

ここで、番号利用法19条の個人番号制度全体における位置づけを考えた

とき、同条は、個人番号と個人情報の結合体である特定個人情報について、いかなる場合にその提供を許容し、いかなる場合に許容しないかを定めるものであり、個人番号制度の基本的性格（個人のプライバシーとの調和点をどこに求めるか等）を決定する根幹規定となるものである。

加えて、番号利用法は、従来から存在する制度や価値観を具体化するといったものではなく、「個人番号制度」という全く新しい制度（価値観）を創設するものであるため、その解釈にあたって既存の価値観をよりどころとすることにも限界がある。

つまるところ、番号利用法19条は、個人番号制度という全く新しい制度（価値観）の創設にあたり、その基本的性格を決定する根幹規定となるものであり、また、そこでは解釈にあたって既存の価値観をよりどころとすることにも限界があるから、立法者自身が、その内容を明確に規定することが強く要求されるものである。

(3) 個人番号制度が採用する特定個人情報の取扱いについての基本姿勢

ア 個人番号制度における特定個人情報の取扱い

(ア) 特定個人情報の「提供」

番号利用法は、同法19条柱書で「何人も、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、特定個人情報の提供をしてはならない。」と定め、特定個人情報の提供について、情報主体による提供さえ原則禁止としたうえで、同条1号ないし16号に該当する場合のみ例外的にその提供を認めている。

このように、特定個人情報の提供につき「原則禁止」との厳格な位置づけがなされているのは、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とされている（宇賀克也『番号法の逐条解説 第2版』（有斐閣、2016年）107頁）。

(イ) 特定個人情報の「利用」

番号利用法9条5項は、「前各項に定めるもののほか、第19条第12号から第16号までのいずれかに該当して特定個人情報の提供を受けた者は、その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することができる。」と規定し、特定個人情報の利用可能範囲を定めている。

これによれば、番号利用法19条14号及び16号による特定個人情報の提供範囲及びその提供目的は、その利用可能範囲とも直結している。

イ 特定個人情報の取扱いについての厳格な姿勢

上記アのとおり、個人番号制度は、特定個人情報の提供及び利用可能範囲につき情報主体による提供を含めて原則禁止とするという、非常に厳格な姿勢を採用している。

そして、その範囲を超えた提供や利用は、違法となるとともに、個人のプライバシーという今日の情報社会においてきわめて重大な利益を脅かすものとなるのであるから、この点からも立法者自身がその内容を明確に規定することが強く要求されるものである。

(4) 結論

ア 以上のとおり、個人番号制度における番号利用法19条の重要性及び個人番号制度が採用する特定個人情報の取扱いについての基本姿勢からすれば、特定個人情報の提供範囲については、法律自体によって明確に規定されることが必要なものであり、他の国家機関に委任することの合理的必要性を欠くものである。

また、仮に、他の国会機関に委任することの合理的必要性が直ちに否定されなかったとしても、上記(2)及び(3)でみたような事情からすれば、他の国家機関を「指導又は制約すべき目標、基準、考慮すべき要素等」は、高度に具体的かつ明確であることを要するというべきである。

イ また、別の観点として、番号利用法19条14号には、特定個人情報の提供が認められる場合として「刑事事件の捜査」が含まれるところ、その主体たる警察機構は、歴史的に人権侵害の主体となってきたものである。

そうであるところ、既にみたとおり、同号は、特定個人情報の利用可能範囲とも直結しており、同号の解釈次第では警察機構による特定個人情報の収集・利用が無限定に拡大しうるところであり、かかる観点からも、規定の明確性が強く要求される。

この点に関しては、番号利用法19条14号が、公的機関が従来適法に収集してきた資料について、当該資料中にたまたま特定個人情報が含まれることによって資料収集が妨げられることがないよう、あくまで副次的に提供を認める趣旨ということであれば、捜査機関による利用可能範囲は相当程度限定されうるが、国は、この点に関する解釈を明確にしておらず、また、番号利用法19条14号に基づく特定個人情報の提供には個人情報保護委員会による監督等も及ばない（番号利用法36条）ことから、十分な監督等の及ばない環境下で捜査機関による特定個人情報の収集・利用が広範になされうる構造が存在している。

なお、捜査機関に対する個人情報の提供は刑事訴訟法の定める手続（刑事訴訟法189条2項、191条1項等）に従って行われることになるであろうが、刑事訴訟法はそもそも特定個人情報の存在を前提として定められておらず、特定個人情報の保護の視点から十分なチェックが及ぶものとは考えがたい（例えば、令状審査に際し、差押対象物についていかなる特定個人情報を含むかを現場の裁判官が十分に考慮しているとは考え難い。）。

6 番号利用法19条14号の規定が白紙委任であること

(1) 番号利用法19条14号の規定

以上をふまえつつ、番号利用法19条14号をみると、同号は、

①各議院もしくは各議院の委員会もしくは参議院の調査会が国会法第10

4条第1項もしくは議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律第1条の規定により行う審査もしくは調査

②訴訟手続その他の裁判所における手続

③裁判の執行

④刑事事件の捜査

⑤租税に関する法律の規定に基づく犯則事件の調査

⑥会計検査院の検査

⑦その他政令で定める公益上の必要があるとき

として、数件の例示の後に「その他政令で定める公益上の必要があるとき」と定め、政令への委任を行っている。

(2) 「公益上の必要があるとき」が指導制約指針たりえないこと

ここで、「公益上の必要があるとき」との文言が、委任を受けた機関を指導又は制約すべき目標、基準、考慮すべき要素等を指示しているかを考えたとき、およそ国家の行為というものは、大なり小なり公益を目的としてなされるものであり、公益上の必要の存在を大前提に、競合する人権との調整を図る必要があるのであるから、「公益上の必要があるとき」との文言は、特定個人情報提供の範囲、とくに限界を考えるにあたり、委任を受けた機関をなんら指導・制約する意味を持ちえない。

(3) 同号の例示が指導制約指針たりえないこと

また、同号の例示からも、同号による特定個人情報の提供の限界を画すべき共通の指導・制約指針を見出すことは困難であり、委任を受けた機関を指導又は制約すべき目標、基準、考慮すべき要素等が指示されているとはいえない。

同号の規定について、上記5・(4)・イでみたような副次的な提供の規定とみたとしても、既にみた特定個人情報の要保護性及び個人番号制度における取扱いに鑑みれば、公的機関による調査等であれば無限定に特定個人情報の

提供が許されるものとは解し得ず、提供が許されるためには、当該調査等につき、特定個人情報の保護に優先すべき公益上の必要性が認められなければならないはずであるが、同号の規定がいかなる調査等であれば特定個人情報の保護に優先すると解しているかは、同号の解釈によっても見出せない。

(4) 結論

そのため、番号利用法19条14号は憲法41条により禁止される白紙委任を行うものであって違憲であり、これを違憲としなかった原判決には憲法解釈の誤りがある。

7 番号利用法施行令25条・別表各号が委任の範囲を逸脱していること

(1) 総論

上記6のとおり、番号利用法19条14号は、政令への白紙的な委任を行うものであるところ、委任側の法律が白紙的な委任しか行っていない場合において、受任側の政令が委任の趣旨に沿った適切な定めを行うことは不可能であり、番号利用法施行令25条・別表各号は、番号利用法19条14号の委任の範囲を逸脱し違憲というべきである。

(2) 各論

ア はじめに

上記(1)のとおり、番号利用法施行令25条・別表各号は全体が違法かつ違憲というべきであるが、念のため個別にもみていく。

イ 別表8号について

(ア) 番号利用法19条14号は、納税に関連して特定個人情報の提供が認められる場合として、犯則調査を挙げるにとどまり、租税調査は含まれていない。

しかも、番号利用法の立法過程において、平成24年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として「租税に関する調査」が挙げられていたにもかかわらず、成立した法律では、この部分を敢え

て削除して、「犯則事件の調査」のみとされたのであるから、別表8号で税務調査の場合を追加することは法律による委任の趣旨を逸脱するものと思われる。

(イ) また、犯則調査と比べて税務調査の強制力は弱く、その分、権利保護も弱いものとなっているとともに、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」である一方で、税務調査は「法所定の租税の賦課、徴収を適正ならしめるための」「純然たる行政手続」であり、両者は異なる目的をもつものとして説明されてきている。

平成30年度に実施した犯則調査の件数は160件であるのに対し税務調査の件数は約3800倍の61万655件であると公表されており、件数の違いからも、税務調査は犯則調査とは異質なものと云わざるを得ない。番号利用法19条14号に犯則調査しか含まれていないにもかかわらず、番号利用法施行令で税務調査を追加することは、これらに基づく特定個人情報の提供の機会を、約3800倍に拡大することになる。

したがって、税務調査は、犯則調査との均衡性・同質性を欠くものと考えられる。

(ウ) 上述の番号利用法の立法過程及び税務調査が犯則調査との均衡性・同質性を欠いていることからすると、別表8号は、番号利用法19条14号によって委任された範囲を逸脱しており、違憲である。

ウ 別表7号について

別表7号の少年法6条の2の規定による調査について、被上告人は、列挙事由の「刑事事件の捜査」と同様のものと解するようであるが、少年法6条の2の規定による調査の主体は、司法警察職員たる警察官のほか、警察官ではない警察職員にまで拡大されており（少年法6条の2第3項）、捜

査機関として刑事訴訟法等による規制が及ばない者にまで範囲が拡大されている。

エ 別表 1 1 号及び 2 4 号について

(ア) 別表 1 1 号の国際捜査共助等に関する法律に規定する共助及び協力、別表 2 4 号の国際刑事裁判所に対する協力等に関する法律に規定する証拠の提供、執行協力及び管轄刑事事件の捜査に関する措置は、いずれも国際協力に関するものであり、そこでは、特定個人情報が国外に提供され、国外において利用されることが前提とされている。

(イ) しかしながら、番号利用法 1 9 条 1 4 号の列挙事由はもちろん、同条の他の規定をみても、特定個人情報の国外提供につき定めるものはなく、特定個人情報の国外提供は、番号利用法施行令において、突如として出現している。

(ウ) この点について、わが国に住民票を有する者の個人番号と個人情報の結合体である特定個人情報について、国外への提供を認めるか否かはきわめて重要な問題であり、番号利用法 1 9 条 1 4 号が特定個人情報の国外提供を明確に認めていると解すべき指針がないにも関わらず、その国外提供を認めている別表 1 1 号及び 2 4 号は、番号利用法 1 9 条 1 4 号による委任の範囲を逸脱するものである。

オ 別表 9 号及び 1 7 号について

別表 9 号の破壊活動防止法の規定による調査等及び別表 1 7 号の無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律による調査等も、「刑事事件の捜査」と比較したとき、調査等の主体が司法警察権を持たない公安調査官に拡大されており、刑事訴訟法等による規制も及ばない（なお、これらの法律によって公安調査官に認められている調査権限はかなり抽象的かつ広範であり、特定個人情報の広範な取得・利用がなされる危険性が大きい。）。

カ 結論

以上のとおりであり、個々の規定をみても、番号利用法施行令25条・別表各号は、同法19条14号による委任の範囲を逸脱するものである。

8 結論

以上のとおり、最高裁判例に従えば、番号利用法19条14号及び番号利用法施行令25条・別表各号は、憲法41条に反し違憲であるところ、原判決はこれを違憲としておらず、最高裁判例に相反するものである。

以上