

番号利用法上の「特定個人情報の提供の制限」における 主観面の問題

板倉陽一郎^{†1} 寺田麻佑^{‡2}

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（平成 25 年法律第 27 号）においては特定個人情報の提供が制限されている（法 19 条柱書）。番号利用法は行政法規の一種であるため、本条項の違反において主観面は問題にならないことが原則であるが、特定個人情報には個人番号それ自体が含まれるとされており、文字通り解釈すれば、ランダムな 12 桁の数字を述べるだけでも違法になり、12 桁の数字をすべて読み上げると膨大な違法行為をすることになる。そのような解釈はあまりにも現実離れたものであるが、主観面の要件がない中で、どこまで違法性に制限を設けることが出来るか、考察する。

The Problem of Subjectivity Part Over The “Restrictions on the Provision of Specific Personal Information” on the Act on the Use of Numbers to Identify a Specific Individual in the Administrative Procedure

YOICHIRO ITAKURA^{†1} MAYU TERADA^{‡2}

In the Act on the Use of Numbers to Identify a Specific Individual in the Administrative Procedure (Heisei Year 25 Law No. 27), the Provision of Specific Personal Information is restricted (Article 19, main sentence). In principle, the subjectivity part will not be a problem in violation of the article 19 and its recognition because The Act on the Use of Numbers is one of the administrative laws. However, since specific personal information includes personal number itself, it could be illegal by stating the random 12 digits of number if we literally interpret the law and it could create enormous illegal activities if we read out all the possible 12 digit numbers. Such interpretation is too out of touch with reality. In this Article, ways to restrict the interpretation of the illegality is considered while there is no clue how to consider the subjectivity part in the act.

1. 問題の所在

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（平成 25 年法律第 27 号、以下「番号利用法」又は「法」という。いわゆるマイナンバー法）においては特定個人情報の提供が制限されている（法 19 条柱書）。

ここで、立案担当者の解説の中で特定個人情報には単体の個人番号が含まれるとされ[1]、単体の個人番号は特定個人情報であるとされている。また、平成 27 年改正個人情報保護法において、個人番号が「個人識別符号」に含まれるように政令が制定されることが見込まれ[2]、かつ、平成 27 年改正個人情報保護法における「個人情報」の定義の変更が「明確化」だとされている[3]以上、単体の個人番号は平成 27 年改正前であっても「個人情報」に該当することになり、いずれにせよ、単体の個人番号は特定個人情報（法 2 条 8 項）に該当する。

そして、法 19 条柱書は、「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。」として、何人にも原則、特定個人情報を「提供」することを禁じている。

番号利用法（抄）

（特定個人情報の提供の制限）

第 19 条 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。
一～十五 （略）

ここに、「提供」の意義について、個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号、以下「個人情報保護法」という。）の解説では、「個人データを第三者が利用できる状態に置くことをいう。個人データが物理的に提供されていない場合であっても、備付けやネットワーク等を利用することにより、個人データを第三者が利用（閲覧を含む）できる状態にあれば（その権限が与えられていれば）、「提供」にあたる。」とされている。

ここで、個人番号（法 2 条 5 項）は、単なる 12 桁の数字である（番号利用法施行令 8 条）。正確には、11 桁＋チェックデジットからなり、チェックデジットの算出方法は省令で定められている（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の規定による通知カード及び個人番号カード並びに情報提供ネットワークシ

^{†1} 弁護士・ひかり総合法律事務所
Attorney at Law, Hikari Sogoh Law Offices

^{‡2} 国際基督教大学教養学部准教授
Associate Professor of Law, College of Liberal Arts, International Christian University

システムによる特定個人情報の提供等に関する省令5条)。現在、我が国の住民基本台帳に搭載されている人数は平成27年1月1日現在で1億2,822万6,483人(外国人住民含む)であり、チェックデジットは0から9までのどれかであるから、12桁(100,000,000,000から999,999,999,999)の数字をランダムに取り出すと、概ね780個に1個は個人番号に該当することになる。

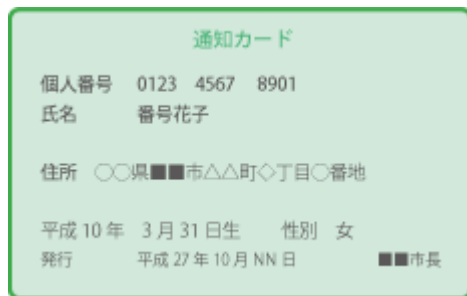


Figure 1 通知カードの例(個人番号カード総合サイトより)

しかしながら、世の中で12桁の数字を用いているのは個人番号だけではない。例えば、運転免許証番号は12桁である(個人番号と異なり、最後の1桁が再発行回数であり、発行都道府県を示す数字が含まれている等の規則性を有する)。



Figure 2 運転免許証の例(警察庁ウェブサイトより)

要するに、12桁の数字は、現時点でも概ね780個に1個は個人番号である。しかし、当該12桁の数字に個人番号が割り当てられているかを知ることはできない。正確に言えば、チェックデジットは各自で計算できるので、個人番号である「可能性があるかどうか」までは分かるが、その数字が実際に既に振られた個人番号であるかどうかは、偶然、その数字が個人番号として用いられていることを目にした限りは、分からない。

しかしながら、客観的に個人番号であれば個人番号であって、日本国では12桁の数字をネットワークを通じて第三者が閲覧できる状態に置く一個人情報保護法上の個人データの第三者提供と平行に考えれば単にインターネット

上に記載するだけでこの状態になる一だけで番号利用法上、違法という評価をするのだ、ということになるが、本当にそれで良いのか、というのが本稿の問題意識である。

なお、このような問題意識に関連して山口文彦教授が計算したところによると、あり得る再発行回数0の運転免許証番号のうち、個人番号と一致し得るものが945,454,620通りあり、52億通りのうちの約18%に達する[4]。

2. 行政法規違反と主観面

さて、客観的に個人番号である12桁の数字の提供が違法であるということは、①当該提供が行政法規上違法であるという評価の問題と、②当該提供に対して行政処分が行われるかという執行の問題に分解できる。

そこで、12桁の数字たる特定個人情報の提供についての主観面の問題を論ずる前に、一般的に上記①②についてどのような議論があるのかを概観する。

2.1 行政法規上の違法と主観面

阿部泰隆博士は、行政法規違反と主観面についてある程度網羅的な検討を加えている[5]。

そこでも、「一般的に言って、行政法規においては、違反について故意過失を問題とせず、客観的に違法であるというだけで、公共性を確保するために、是正できなければならない。」とされており、行政法規上の違法について主観面は問題にならないことが述べられている。

2.2 行政処分と主観面

他方、阿部泰隆博士は、行政処分の可否に主観面が影響するかという問題については、通常の行政処分と、制裁的行政処分を区分して考察されている。

2.2.1 通常の行政処分

例えば、建築基準法違反について、「建基法違反であれば、建築主が違反を知っていようと、知っていまいと、建築会社が勝手に違反したとしても、違反は違反であるから、その除去を命ずることができる。除去を命ずるか、一部是正を命ずべきかは違反の程度との関係での比例原則の問題になるが、そこでは違反者の悪質さという主観的な状況は関係がない。客観的な違反の悪質さだけが問題になる。」とし、廃棄物の処理及び清掃に関する法律、独占禁止法についても客観的な違反だけが問題になるとしている。

裁判例としては、東京地判平成4年9月25日判時1445号153頁・判タ815号172頁が挙げられている。同裁判例では、

「...車両法94条の8第1項に規定する適合証等の交付の停止命令は、事業者の権能の一部を一時的に剥奪する行為であり、講学上の行政処分の撤回に該当するものである。しかるに、かような行政処分の撤回については、法が要件

を定めている場合には、その要件に該当する事実がある場合に行い得るものである。したがって、結局、本件処分については、同法その他の法律の要件を充たしていたか否かが問題となる。

同法 94 条の 8 第 1 項は、適合証等の交付の停止を命じ得る要件として、その 1 号において、事業者が「この法律及びこの法律に基づく命令又はこれらに基づく処分に違反したとき」と規定しているところ、同法 94 条の 5 は、その第 1 項本文において、「指定自動車整備事業者は、運輸省令で定める基準により自動車（検査対象外軽自動車を除く。）を整備した場合において、当該自動車が保安基準に適合する旨を自動車検査員が証明したときは、請求により、保安基準適合証及び保安基準適合標章を依頼者に交付しなければならない」と、また、同法 94 条の 6 は、その第 1 項において、「指定自動車整備事業者は、指定整備記録簿を備え、保安基準適合証及び保安基準適合標章を交付した自動車について、次に掲げる事項を記載しなければならない。・・・二整備及び検査の概要・・・」と規定している。

この規定からすれば、適合証等の交付については、少なくとも事業者自身によって整備が正しくなされていることが前提となっており、また、指定整備記録簿の備付けについては、整備及び検査がなされていることが前提となっていることは明らかである。前記の事案の概要によれば、本件においては整備及び検査が全くなされていないわけであるから、原告は同法 94 条の 5 第 1 項及び 94 条の 6 第 1 項 2 号に違反したことになる。

この点につき原告は、適合証等の交付の停止の処分を行うためには、同法違反の事実について処分を受ける者に故意又は過失（法人の従業員の行為による場合には、代表者の故意または監督上の過失）を要すると主張する。しかるに、同法には事業者における故意又は過失を要する旨の規定はないところ、本件のような適合証等の交付停止命令は、主として、交通の危険ないし公害の発生の危険を有する自動車を交通の用に供させ、あるいは内容虚偽の指定整備記録簿の作成備付けを行う等、法の予定する指定自動車整備事業制度の目的を阻害するに至った事業者について、その権能の一部を剥奪することにより、かような車両が交通の用に供されないようにして交通の危険と公害の発生を防止し、あるいはかような内容虚偽の指定整備記録簿が備えつけられないようにしてその信用性を維持するという客観的な行政上の目的に出た制度と解される。右のような制度目的に照らせば、適合証等の交付の停止を命じる処分を行うに当たっては、事業者については客観的に車両法 94 条の 8 にいう違反行為があれば足り、その行為につき故意又は過失を要すると解釈する余地はないというべきである。」（傍線筆者、以下同じ）

としており、道路運送車両法の適合証等の交付停止命令について、「客観的な行政上の目的に出た制度」であり、そ

のような制度目的に照らせば、当該行政処分について故意又は過失は要件にならないと判示している。

2.2.2 制裁的行政処分

これに対し、阿部泰隆博士は、「違反を理由とする営業停止命令・許可取消し・指示は制裁的な面があり、こうした処分を行うについては、その悪質さの程度を判定する必要があるから、違反者の故意過失の程度が問題になる。」として、制裁的行政処分については故意又は過失を問題とする立場を採用している。

大分地判平成 8 年 6 月 3 日判時 1586 号 142 頁・判タ 911 号は、

「ところで、公務員に対する懲戒処分は、公務員が法令及び職務上の義務に違反する行為を行うなど、公務員としてふさわしくない非行があった場合に、その責任を確認し、公務員関係における秩序を維持する目的をもって科される行政上の制裁である。このように、懲戒処分は、公務員にとって不利益な行政上の処分である点においては、分限処分と同様であるが、分限処分は、公務員が法の定める一定の事由に該当する場合に、任命権者が主として公務員維持の観点から当該公務員の責任の有無とは無関係になされる処分であるのに対し、懲戒処分は、懲戒権者が、当該公務員に対して、一定の義務違反を理由として公務員維持の観点から、その責任を問うために制裁として行う処分である点で、両者は異なるというべきである。

したがって、懲戒処分は、有責行為に対する法律上の制裁であるから、懲戒処分の対象となった非違行為は、当該公務員において責任能力を有している状態のもとにおいて行われたことが必要であり、行為当時、心神喪失の状態にあった者のなした行為に対しては、懲戒処分を科すことはできないといわざるを得ない。

そうすると、本件処分は、心神喪失の状態のもとで行われた本件非違行為に対してなされていることが明らかであるから、本件処分は、懲戒処分を科すことができない場合であるにもかかわらず、行われた瑕疵があるというべきである。」

としており、「制裁」としての性質を有する行政処分たる公務員の懲戒処分について、「責任能力を有している状態のもとにおいて行われたことが必要」だとし、責任能力を有することを要件であるとしている。故意又は過失の体系的な位置付けにも関わるが、主観面を要件としたものとして参考になるであろう。さらに、いわゆる違法性の意識の可能性について阿部泰隆博士は、「ことが法解釈の問題で、特に当局の解説書では、許されると思ったところが、許されないと解釈されるような場合には、有責ではないので、制裁的な処分等をするには許されないと解すべきであろう。」とされる。また、宇賀克也教授においても、行政上の秩序罰についての検討の中で、「刑法総則の規定の適用はないた

め、浦和地決昭和 34・3・17 下民集 10 卷 3 号 498 頁は、行政上の秩序罰を科すには、違反者の主観的責任要件の具備は不要であり、違法の認識の要否も問題にする余地が無いとする。しかし、行政上の秩序罰も制裁である以上、責任主義という刑法の原則が基本的に妥当すると解すべきであろう。」[6]として、制裁としての性質を有する行政上の秩序罰について主観的要件を要求している。

3. 番号利用法上の「特定個人情報の提供の制限」への適用

以上のとおり、阿部説をベースに考えると、①行政法規違反において主観面は問題とならず、②通常の行政処分の段階でも主観面は問われないが、③制裁的行政処分では主観面が問題になるということになり、これに沿った裁判例も見受けられ、制裁的行政処分においては宇賀説も整合的である。

それでは、番号利用法上の「特定個人情報の提供の制限」にこれらの規範を適用した場合、どのようになるか。行政法規違反において主観面は問題とならないということは検討の結果も同様であり、客観的に個人番号に該当する 12 桁の数字を提供するだけで行政法上、違法であるということは免れないようである。

そうすると、次の問題は、①番号利用法上の「特定個人情報の提供の制限」に違反した場合、行政処分が、主観面を問題とせずに行われるものか、②番号利用法上の「特定個人情報の提供の制限」に該当し、違法であるということが、番号利用法上、行政指導・行政処分の可能性があるということ以外に波及するかということになる。

3.1 番号利用法における行政処分の性質

番号利用法上の「特定個人情報の提供の制限」違反に対して行われる可能性のある行政処分は、是正命令（法 34 条 2 項）、緊急命令（法 34 条 3 項）、報告徴収・資料提出要求・立入検査（法 35 条 1 項）である。

これらは明らかに制裁を目的とした行政処分ではなく、違法状態の是正を目的としている。そうすると、これらの行政処分はやはり主観面を問題とせずに行われるということになる（①）。

もちろん、比例原則の適用があるため、例えば、たまたま個人番号である 12 桁の数字を個人番号であることを知らずにインターネット上に書き連ねただけで緊急命令を出すというのは裁量権を逸脱しているということにはなる。しかしながら、12 桁の数字をすべてインターネット上に書き出した場合、すべての個人番号を全世界に提供してしまっていることになるが、これに対して比例原則の適用をしたとしても、行政処分が行われることの歯止めにはならない。

結局、たまたま個人番号である 12 桁の数字をインターネット上に記載した場合には故意又は過失とは無関係に違法となり、かつ、番号利用法上の行政処分も理論上は免れない、しかも、比例原則による歯止めも掛からない、ということになる。

それで、何か不都合があるのであろうか。一つは、行政裁量が非常に広くなるということである。番号利用法上の行政処分が制裁的行政処分ではないとはいえ、それは行政法学上の分類の話であって、名宛人となる事業者等からすれば、レピュテーションリスクは変わらない。たまたま個人番号である 12 桁の数字をインターネット上に記載したことをとらまえて個人情報保護委員会に行政処分され、それが全国報道されるとなればたまらない、というわけである。

それ以外にも、波及する問題（②）として、(1)本人からの損害賠償請求の端緒になりうるということ、(2)事業者が契約上求められる表明保証条項で問題になるということ、(3)個人情報保護法においても同様の問題が起こりうること、が挙げられる。順に説明する。

3.2 本人からの損害賠償請求の端緒

自分の個人番号を検索エンジンで検索し、当該 12 桁の数字を記載している事業者に対して違法な公表であるとして損害賠償請求をする、というケースを考えてみよう。常識的に考えれば荒唐無稽な話であるが（「個人番号のリスト」として公開されていれば別論）、たまたま個人番号である 12 桁の数字をインターネット上に記載したことが行政法規上違法であるとする、本人からの損害賠償請求においても、勘案され得る。

勿論、行政法規上違法であるということは、直ちに民事上違法であるとの評価を招来しないが[7]、例えば本人から「私の個人番号を公表するな」との通知を受けてなお、これを修正せず、かつ、修正が容易であったような場合にこれを放置したとすると、違法性及び故意過失が肯定される場合もあろう。

3.3 表明保証条項違反の問題

同様に、表明保証条項との関係で、違法性が問題になることがあり得る。例えば、システム開発契約等において、「第三者の権利を侵害していない」という表明保証条項が設けられることがある。通常は、著作権や特許権等の知的財産権に関して「第三者の権利」とし、そのクリアランスを義務付けるものであるが、たまたま個人番号である 12 桁の数字がインターネット上顕出するようなシステムであるとする（ブラウザ上で読めるソースに記載されている場合を含む）行政法規上違法であるということになり、場合によっては表明保証条項違反を問われかねない。

単に行政法規上違法であるというだけでは第三者の権利

は過失の有無にかかわらず違法であり、しかも行政処分も理論上あり得る。本人からの損害賠償請求や、表明保証条項違反の問題にもなりかねず、歪である感が否めない。更に、改正個人情報保護法全面施行後は、個人番号のみならず、政令指定される個人識別符号でも同様の問題が生じる。

この問題は、単に個人情報保護委員会が執行しなければ良いという問題に矮小化してはならない。行政法規上とりあえず違法であるとしておくという立法手法の是非が問われる問題である。解決方法は直ちにはなく、偶然の提供のような場合には問題としないとのガイドラインを定めることは不可能ではないが、逆に、執行をしないことについて不作為の違法の可能性がないではない。今後、課徴金等の新たな行政処分が番号利用法・個人情報保護法上も導入されないとも限らず、その際には故意又は過失を要件とする余地が無いか、本論点をも理解した上での議論が必要であろう。

参考文献

- [1] 水町雅子『Q&A 番号法』（有斐閣，2014年）59頁。
- [2] 日置巴美・板倉陽一郎『平成27年改正個人情報保護法のしくみ』（商事法務，2015年）37頁。
- [3] 前掲日置・板倉30頁。
- [4] 山口文彦『マイナンバーとUPC』，
<https://drive.google.com/file/d/0B8p5GS6bsi90RnMIUnlMYWtjazA/view>（閲覧：2016年1月23日）
- [5] 阿部泰隆『行政法解釈学1』（有斐閣，2008年）356頁以下。
- [6] 宇賀克也「ベーシック行政法第14回 第11章 行政上の義務の実効性確保(2)」法学教室296号49-64頁（2005年），56頁。
- [7] 板倉陽一郎「個人情報保護法違反を理由とする損害賠償請求に関する考察」情報ネットワークロー・レビュー11巻1-12頁（2012年）。
- [8] 前掲日置・板倉36-41頁。