国家による情報行為と法関係に関する考察（六・完）

―― 佐々木惣一「存在権」論を中心に ――

広　田　恭　子

第１章 国家による情報行為の拡大
　１ はじめに
　　(1)問題の所在
　　(2)課題の設定
　　(3)本稿の構成とその内容
　２ 国家による情報行為の拡大事例
　　(1)戸籍制度
　　(2)住民基本台帳制度
　　(3)個人番号制度
　３ 情報行為の特徴
　　(1)「情報」の定義（個別法等を参考に）
　　(2)「情報」の特質（学説を参考に）
　　(3)情報行為の特徴（以上，第75巻第６号）
第２章 情報自己決定権
　１ 基本権総論
　　(1)三段階審査の概要
　　(2)人格の自由な発展の権利
　２ 情報自己決定権に関する判例
　　(1)国勢調査判決（以上，第76巻第１号）
　　(2)自動車ナンバー記録Ⅱ決定
　３ 連邦憲法裁判所による判例法理
　　(1)情報の分離原則
　　(2)日本法の考察への視点
第３章「存在権」論に関する考察
　１ 情報行為に必要な三つの視点
　　(1)処分性概念とその意義
　　(2)侵害行為性
　　(3)両立かつ対抗関係
　２ 存在権の発見
　　(1)臣民の地位と国民の地位
　　（以上，第76巻第２号）
　　(2)存在権の発見
　３「存在権」論に関する考察
　　(1)「存在権」論に関する学説の見解
　　(2)自由権及び国務要求権に関する理解
　　(3)「存在権」論に関する考察
　　（以上，第76巻第３号）
　４「存在権」論の意義
第４章 国家による情報行為と法関係に関する考察
　１ 国家による情報行為と存在権に関する考察
　　(1)考察の枠組み
　　(2)戸籍制度と存在権
　　(3)住民基本台帳制度と存在権
　　（以上，第76巻第４号）
　　(4)個人番号制度と存在権
　２ 国家による情報行為と法関係に関する考察
　　(1)問題意識とその解答
　　(2)国家による情報行為と法関係に関する考察
　３ おわりに（以上，本号）

（４）個人番号制度と存在権

最後に取り上げるのは，個人番号制度である。個人番号制度は，第一章で見たとおり，付番，情報連携，本人確認の三つの機能で構成される制度である。このうち，本人確認のために使用されるのが個人番号カード（いわゆるマイナンバーカード）である。

個人番号カードは，行政手続における本人確認書類としての利用のほか，カード裏面のICチップには電子証明書が搭載されており，公的個人認証として利用することができる。また，民間事業者が主務大臣の許可を得てICチップ内の空き領域にAPを搭載することもできる[433)]。現在，個人番号カードの利用場面としては，行政手続上の本人確認のための

433）総務省自治行政局住民制度課「民間事業者によるマイナンバーカードの空き領域の活用について」（令和５年３月）２頁以下参照（https://www.soumu.go.jp/main_content/000871758.pdf）2025年10月確認。

身分証としての利用，マイナポータルにログインする際の公的個人認証，コンビニ等で住民票等を取得する際の公的個人認証機能，パソコンやスマートフォンを利用した確定申告時における公的個人認証，国民健康保険証（マイナ保険証），運転免許証（マイナ免許証）などの利用がある。

デジタル化の推進計画は，「デジタル社会の実現に向けた重点計画（2025年〔令和７年〕６月13日）」（以下「令和７年重点計画」という。）[434]を見ると顕著になっている。個人番号制度の施策の推進で特に強調されているものは，個人番号カードの普及と利活用の推進だろう。令和７年重点計画では，個人番号カードは，官民問わず対面やオンラインで確実な本人確認ができる「最高位の身分証」[435]であり，「デジタル社会のパスポート」であると記載されている[436]。

行政サービスの施策として挙げられているものは，国民の情報と個人番号カードとの連携の強化及び「一体化」の促進計画である。すでに運用開始しているものを含め，健康保険証や運転免許証との一体化，在留カード等との一体化，救急業務や健康・医療・介護分野，母子保健分野における利用等に加え，民間ビジネスにおける個人番号カードの利用シーンの拡大を図り，スマートフォンからオンラインで様々な行政手続ができる「オンライン市役所サービス」構想の推進や日常生活の様々な局面で利用できる「市民カード化」構想の推進など，カードが有する本人確認機能を民間ビジネスに利用し，個人番号カードの利用の普及に取り組むことが掲げられている[437]。

このうち注目される項目は，運転免許証との一体化に向けた取り組みである。これは，警察業務のデジタル化の推進施策の一つであり，「警察庁及び都道府県警察の運転免許の管理等を行うシステムを警察庁が整備する共通基盤（警察共通基盤）上に集約する」[438]取り組みである。運転者管理システムについては，2025年１月に集約化され全都道府県警察において運用が開始されており，さらに2026年度末までに遺失物管理システムを全都道府

434）デジタル庁「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（2025年〔令和７年〕）６月13日（https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5ecac8cc-50f1-4168-b989-2bcaabffe870/173b3039/20250613_policies_priority_outline_08.pdf）１頁以下参照。

435）デジタル庁・前掲注(434)10頁。公的個人認証機能を個人番号カードの電子証明書方式に限定させることに国の強い関心があることを示した事件がある。2020年，東京都渋谷区が住民に対し，住民票の交付請求に係る手続きについてLINEを利用した本人確認を認証するサービスを同年４月１日から開始したところ，総務省は同月３日付で全国の自治体に向けて「技術的助言（地方自治法245条の４第１項）」を発出し，2021年９月に省令が改正され，公的個人認証制度については個人番号カードに限定するということが行われた。したがって，この言葉には「唯一の」が含意されている。本判決については，東京地裁令和４年12月８日判決（LEX/DB文献番号25593988）を参照。

436）デジタル庁・前掲注(434)10頁参照。

437）デジタル庁・前掲注(434)10頁参照。

438）デジタル庁「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（2023年〔令和５年〕）６月９日（https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/5ecac8cc-50f1-4168-b989-2bcaabffe870/b24ac613/20230609_policies_priority_outline_05.pdf）49頁。

県警察において運用を開始することが明記されている[439]。また，個人番号カードの「市民カード化」の推進に向けた取り組みも注目すべき項目であろう。これは，個人番号カードを日常生活の様々なシーンに持ち歩き，安全・安心に利用ができるようにするための施策である。個人番号カードへの一体化の推進に加え，地方公共団体が共同利用できるシステムやアプリの提供を行うと共に，推奨すべきケースやシステム等を積極的に特定し，当該サービスの全国への展開を積極的に支援する取り組みもある[440]。なお，ここで参照した内容は計画の一部に過ぎないものの，個人番号制度が，国家のデジタル国家構想を支える中核的な制度として位置づけられていることは明らかである。

本稿が個人番号制度と存在権との関係を考察するにあたり重視する点は，同制度の利用範囲の拡大が存在権を制限しないかという点である。存在権の発見によって，国民には二つの立場があることは前述したとおりである。国民の二つの立場のうち，存在権が保護しようとする個人的立場が尊重されるためには，「『自分のことは自分で決める』ことを認めるという『秩序』とその運営が不可欠である」[441]と考えられる。逆に言えば，「少なくとも『自分のことを自分で決めさせない』秩序を採用しないという，公共的な選択が前提とされている必要がある」[442]。それは，第二の立場が尊重されるための前提として不可欠なものであると思われる。もっとも，個人の自己決定を尊重されるということと，公共的秩序の設定そのものを個人の選好に委ねるかどうかは，別の問題として捉えることができる[443]。本稿は，一の全部者として独立して行動しうる立場が尊重されるという観点を重視したい。個人番号制度の施策の拡大は，「自分のことを自分で決めさせない」[444]憲法的秩序が選択されてはいないか。あるいは，国民の一の全部者としての生活領域に何かしらの制限作用をもたらしはしないか。こうした観点で考察を進めることにしたい。

考察にあたっては，最初に二つの判例を参照する。取り上げるのは，公権力が，本人の同意なく個人に関する情報を取得する行為が，憲法13条等に違反すると争われた最高裁判例である。いずれの判決も国民の「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ものであると説示している。第一の判例は，京都府学連事件最高裁判決（以下「京都府学連最高裁判決」という。）[445]である。この判例は，マイナンバー訴訟最高裁判決[446]のなかで最高裁が先例として引いている判決である。第二の判例は，マイナンバー訴訟最高裁判決を参照する。これら二つの判例は，憲法13条が保障しうる具体的利益の内容は異なっているものの，最高裁はそれぞれの具体的利益が，「私生活上の自由」の一つとして保障されうるものだと説明している。そこで，まず，判旨を概観した後，京都府学連最高

439）デジタル庁・前掲注(434)107頁参照。
440）デジタル庁・前掲注(434)12頁参照。
441）石川・前掲注(356)129頁。
442）石川・前掲注(356)129頁。
443）石川・前掲注(356)129頁参照。
444）石川・前掲注(356)129頁。
445）最大判昭和44年12月24日刑集23巻12号1625頁。
446）前掲注(5)。

裁判決で導き出された「私生活上の自由」の概念についての学説の捉え方を確認する。そして，上記二つの判例がともに言及した「私生活上の自由」の概念について，学説の一つを参照軸に考察を行う。こうした作業を通じて，最高裁がいう，公権力の行使から保護されるべきという「私生活上の自由」とは，どのような概念であるのかを検討する。最後に憲法13条から最高裁が導き出した「私生活上の自由」と，佐々木説の「存在権」との保護範囲を確認したうえで，個人番号制度と存在権の関係について考察する。

①「私生活上の自由」に関する考察

1）京都府学連最高裁判決[447]

最初に京都府学連最高裁判決を参照する。同判決は様々な論点を含んでいるが，本稿は刑事分野の観点ではなく，国家の情報行為に関係する事件として参照することにしたい。

（a）事案の概要

事実の概要は次のようなものである。大学生であった被告人Xは，京都府学生自治会連合（以下「京都府学連」という。）主催の集団行進集団示威運動に参加し，同先頭集団である大学学生集団先頭列外に位置し，大学正門前から京都市東山区円山公園に向う途中，京都府山科警察署勤務巡査が，京都府公安委員会が附した許可条件に違反するとして前記集団先頭の行進状況を写真撮影するや，「どこのカメラマンか」と難詰抗議し，同巡査が殊更にこれを無視する挙動に出たところから憤慨し，所携の旗竿を以て同巡査の下顎部を一突きし，よって同人をして治療約一週間を要する下顎部挫創の傷害を蒙らしめ，以て同巡査の職務の執行を妨害したものである[448]。

Xは，公務執行妨害罪及び傷害罪で起訴された。第一審及び控訴審はともに，巡査の行為は，現に犯罪が行われている違法なデモ行進及び違反者を撮影したものであるから，適法な職務行為に当たるとしてXを有罪とした。Xは，これを不服とし，最高裁判所に対して上訴した。Xは，本人の意思に反し，かつ裁判官の令状もなく行われた本件警察官の写真撮影行為を適法とした原判決の判断は，肖像権すなわち承諾なしに自己の写真を撮影されない権利を保障した憲法13条に違反し，また令状主義を規定した憲法35条にも違反するなどと主張し，争われたのが本件上告審である[449]。

（b）判旨

最高裁の判断はどうであったのか。本稿の問題関心に関係する部分を引用すれば，次のようになる。「憲法十三条は，『すべて国民は，個人として尊重される。生命，自由及び幸福追求に対する国民の権利については，公共の福祉に反しない限り，立法その他の国政の上で，最大の尊重を必要とする。』と規定しているのであつて，これは，国民の私生活上

447）前掲注(445)。
448）昭和39年７月４日京都地裁刑集23巻12号1655頁。
449）前掲注(445)。

の自由が，警察権等の国家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ということができる。そして，個人の私生活上の自由の一つとして，何人も，その承諾なしに，みだりにその容ぼう・姿態（以下「容ぼう等」という。）を撮影されない自由を有するものというべきである。これを肖像権と称するかどうかは別として，少なくとも，警察官が，正当な理由もないのに，個人の容ぼう等を撮影することは，憲法一三条の趣旨に反し，許されないものといわなければならない。しかしながら，個人の有する右自由も，国家権力の行使から無制限に保護されるわけでなく，公共の福祉のため必要のある場合には相当の制限を受けることは同条の規定に照らして明らかである。そして，犯罪を捜査することは，公共の福祉のため警察に与えられた国家作用の一つであり，警察にはこれを遂行すべき責務があるのであるから（警察法二条一項参照），警察官が犯罪捜査の必要上写真を撮影する際，その対象のなかに犯人のみならず第三者である個人の容ぼう等が含まれても，これが許容される場合がありうるものといわなければならない。

そこで，その許容される限度について考察すると，身体の拘束を受けている被疑者の写真撮影を規定した刑訴法二一八条二項のような場合のほか，次のような場合には，撮影される本人の同意がなく，また裁判官の令状がなくても，警察官による個人の容ぼう等の撮影が許容されるものと解すべきである。すなわち，現に犯罪が行なわれもしくは行なわれたのち間がないと認められる場合であつて，しかも証拠保全の必要性および緊急性があり，かつその撮影が一般的に許容される限度をこえない相当な方法をもつて行なわれるときである。このような場合に行なわれる警察官による写真撮影は，その対象のなかに，犯人の容ぼう等のほか，犯人の身辺または被写体とされた物件の近くにいたためこれを除外できない状況にある第三者である個人の容ぼう等を含むことになつても，憲法一三条，三五条に違反しないものと解すべきである」[450]。

2）マイナンバー訴訟最高裁判決[451]

次に概観するのは，令和５年３月に終結した，いわゆるマイナンバー訴訟最高裁判決である。特定個人情報の利用をめぐっては，憲法13条に基づくプライバシー権の侵害等を理由に各地（全国８ヶ所の地裁）で訴訟が提起されていた。最高裁は，憲法13条によって保護されるものは，「国民の私生活上の自由」の一つである「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」であると述べている。ここで注目しておきたいのは，「国民」の「私生活上」で保護される「自由」と述べている点である。最高裁の上記説示は，佐々木説でいうところの国民の第一の立場である国家を構成する成員としての立場，すなわち全部者の部分としての国民が，自由人であるときの私生活上の自由が保護される可能性を示唆していると理解しうる。この点は後でまた触れることにして，考察を先に進める。

450）前掲注(445)。
451）前掲注(5)。

(a) 事案の概要

本件は，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（令和３年法律第36号による改正前のもの。以下「番号利用法」という。）により個人番号を付番された上告人らが，被上告人が番号利用法に基づき上告人らの特定個人情報（個人番号をその内容に含む個人情報）の収集，保管，利用又は提供（以下，併せて「利用，提供等」という。）をする行為は，憲法13条の保障する上告人らのプライバシー権を違法に侵害するものであると主張して，被上告人に対し，プライバシー権に基づく妨害予防請求又は妨害排除請求として，上告人らの個人番号の利用，提供等の差止め及び保存されている上告人らの個人番号の削除を求めるとともに，国家賠償法１条１項に基づき，慰謝料等の支払を求める事案である。

第一審[452]では，個人番号の付番を受けた原告らが，同法に基づく個人番号の収集，保管，利用及び提供等の制度（以下「個人番号制度」という。）は，原告らのプライバシー権（自己情報コントロール権）等を侵害し憲法13条に違反すると主張して，被告に対し，〔１〕プライバシー権に基づく妨害排除又は妨害予防請求として，個人番号の収集，保管，利用及び提供（以下「利用等」という。）の差止め及び被告が保管している原告らの個人番号の削除を求めるとともに〔２〕国家賠償法１条１項に基づき損害賠償を請求した。しかし，第一審は，憲法13条により保障される「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」を侵害するものではないとして原告らの請求を棄却した。控訴審[453]においても請求に理由がないとしてこれを棄却した原判決を相当とし，原告らの請求を棄却した。原告らはこれを不服とし，上告されたのが本件である。

(b) 判旨[454]

最高裁の判断はどうであったのか。本稿の問題関心に関係する部分（上告理由のうち憲法13条違反をいう部分についての判断）を参照すれば，次のようになる。「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，個人の私生活上の自由の一つとして，何人も，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有するものと解される（最高裁平成19年（オ）第403号，同年（受）第454号同20年３月６日第一小法廷判決・民集62巻３号665頁）」。

最高裁は，番号法が「個人番号等の有する対象者識別機能を活用して，情報の管理及び利用の効率化，情報連携の迅速化を実現することにより，行政運営の効率化，給付と負担の公正性の確保，国民の利便性の向上を図ること等を目的とするものであり，正当な行政目的を有するものということができる」と言い，「個人番号の利用範囲について，社会保障，税，災害対策及びこれらに類する分野の法令又は条例で定められた事務に限定することで，個人番号によって検索及び管理がされることになる個人情報を限定するとともに，

452）LEX/DB 文献番号25570914。福岡地裁令和２年６月15日判決（判タ1491号203頁）。
453）LEX/DB 文献番号25591130。福岡高裁令和３年９月29日判決。
454）前掲注(5)。

特定個人情報について目的外利用が許容される例外事由を一般法よりも厳格に規定している」と評価する。また，「特定個人情報の提供を原則として禁止し，制限列挙した例外事由に該当する場合にのみ，その提供を認めるとともに，上記例外事由に該当する場合を除いて他人に対する個人番号の提供の求めや特定個人情報の収集又は保管を禁止するほか，必要な範囲を超えた特定個人情報ファイルの作成を禁止して」おり，以上によれば，同法に基づく「特定個人情報の利用，提供等は，上記の正当な行政目的の範囲内で行われているということができる」。

次に，取り扱われる特定個人情報の秘匿性については，「特定個人情報の中には，個人の所得や社会保障の受給歴等の秘匿性の高い情報が多数含まれる」とし，秘匿性の高い特定個人情報が取り扱われていることを認める。そして，「理論上は，対象者識別機能を有する個人番号を利用してこれらの情報の集約や突合を行い，個人の分析をすることが可能であるため，具体的な法制度や実際に使用されるシステムの内容次第では，これらの情報が芋づる式に外部に流出することや，不当なデータマッチング，すなわち，行政機関等が番号利用法上許される範囲を超えて他の行政機関等から特定の個人に係る複数の特定個人情報の提供を受けるなどしてこれらを突合することにより，特定個人情報が法令等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具体的な危険が生じ得る」と述べており，その危険性の有無の判断について法制度及びシステム上の安全性等の評価に照準を合わせている。そして，最高裁は，次のようにそれぞれの仕組みを解釈した。

まず，法制度については，「個人番号の利用や特定個人情報の提供について厳格な規制を行うことに加えて，（…）特定個人情報の管理について，特定個人情報の漏えい等を防止し，特定個人情報を安全かつ適正に管理するための種々の規制を行うこととし」，その「規制の実効性を担保するため，これらに違反する行為のうち悪質なものについて刑罰の対象とし，一般法における同種の罰則規定よりも法定刑を加重するなどするとともに，独立した第三者機関である委員会に種々の権限を付与した上で特定個人情報の取扱いに関する監視，監督等を行わせることとしている」。

システム上の安全性等ついては，「個人情報が共通のデータベース等により一元管理されるものではなく，各行政機関等が個人情報を分散管理している状況に変わりはない」。また，情報連携が行われるのは，「インターネットから切り離された行政専用の閉域ネットワーク内で，個人番号を推知し得ない機関ごとに異なる情報提供用個人識別符号を用いて特定個人情報の授受がされることとなっており，その通信が暗号化され，提供される特定個人情報自体も暗号化されるものである」。そして，これらの仕組みによれば，「特定個人情報の漏えいや目的外利用等がされる危険性は極めて低いものということができる」。さらに，「個人番号はそれ自体では意味のない数字であること」等により，「仮に個人番号が漏えいしたとしても，直ちに各行政機関等が分散管理している個人情報が外部に流出するおそれが生ずるものではない」。

そして，判決は，これらの諸点を総合すると，「特定個人情報の利用，提供等をする行

為は上告人らのプライバシー権を違法に侵害するものであるとする上告人らの主張には理由がない」と説示し，以上のことは，京都府学連最高裁判決の趣旨に徴して明らかであると述べて上告人らの請求を棄却した。

3)「私生活上の自由」に関する考察

(a)「私生活上の自由」に関する見解

ここからは，最高裁が判決で導き出した「私生活上の自由」概念について検討する。まずは，同概念についての学説の見解を参照し，そのなかの一つである蟻川論文を参照軸に「私生活上の自由」概念を考察する。

最高裁は，先に見た二つの判例のいずれも憲法13条は，国民の私生活上の自由が国家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と説示した。京都府学連事件では，私生活上の自由の一つとして，「これを肖像権と称するかどうかは別として，少なくとも，警察官が，正当な理由もないのに，個人の容ぼう等を撮影することは，憲法一三条の趣旨に反し，許されないものといわなければならない」と述べ，本件における被侵害利益は，「その承諾なしに，みだりにその容ぼう等を撮影されない自由」であるという。この被侵害利益と私生活上の自由との関係をどのように理解したらよいだろうか。「私生活上の自由」は，指紋押捺拒否事件最高裁判決[455]やマイナンバー訴訟最高裁判決においても言及されている[456]。

「私生活上の自由」に関する一つ目の見解は，京都府学連最高裁判決が「『個人の私生活上の自由』を上位概念として使い，そこから権利がいろいろと出てくる」[457]ため，「この論理では，人権として十三条でカバーされる行為の範囲は，一般的自由説のように，かなり広いものが導き出されることになる」[458]というものである。もう一つの見解は，旅券申請の拒否処分に対する損害賠償請求事件最高裁判決[459]における田中耕太郎・下飯坂潤夫の二名の裁判官の補足意見のなかに表われている[460]。補足意見では，「憲法の人権と自由の保障リストは歴史的に認められた重要性のあるものだけを拾つたもので，網羅的ではない。従つてその以外に権利や自由が存せず，またそれらが保障されていないというわけで

455）最判平成７年12月15日刑集49巻10号842頁。

456）もっとも，未決拘禁者の喫煙の全面禁止は，憲法13条により保障される喫煙の自由の侵害に当たるとして国家賠償が請求された事件（最大判昭和45年９月16日民集24巻10号1410頁）において，最高裁は，「私生活上の自由」に言及することなく判断しているため，憲法13条が争点となって争われた事件でも，「私生活上の自由」に該当する自由と該当しない自由との区別を黙示にしている可能性はある。この論点を含め，井上典之「憲法13条と私生活上の自由」法学セミナー605号（日本評論社，2005年）82頁以下。特に86頁以下を参照。

457）戸波江二＝小山剛「幸福追求権と自己決定権」法学セミナー568号（日本評論社，2002年）29頁〔戸波江二発言〕。

458）戸波＝小山・前掲注(457)29頁〔戸波江二発言〕。

459）最大判昭和33年９月10日民集12巻13号1969頁。

460）井上・前掲注(456)86頁参照。

はない。我々が日常生活において享有している権利や自由は数かぎりなく存在している。それらはとくに名称が附されていないだけである。それらは一般的な自由または幸福追求の権利の一部分をなしている」[461]という理解が示されている。第三の見解は，前二つの見解とは異なる分析に基づいて論じられている見解[462]である。この見解は，警察官により「その承諾なしに，みだりにその容ぼう等を撮影されない自由」と「私生活上の自由」とが，どのような関係に立っているのかを分析する。蟻川論文の問いは，なぜ判決は「警察官が，正当な理由もないのに，個人の容ぼう等を撮影することは，憲法十三条に反し，許されないものといわなければならない」と書かずに，「警察官が，正当な理由もないのに，個人の容ぼう等を撮影することは，憲法一三条の趣旨に反し，許されないものといわなければならない」と書かなければならなかったのかという問いから始まる。同論文は，これを推察する形で分析が進められ，「私生活上の自由」と「その承諾なしに，みだりにその容ぼう等を撮影されない自由」との関係を明らかにしている。

そこで，ここからは，蟻川論文をやや詳しく確認をしておきたい。最高裁の憲法13条に関する「私生活上の自由」の概念を確認するために有益であると考えられるからである。以下，具体的に確認していこう。

（b）蟻川論文

蟻川は，「自由」の一つの捉え方として，「あえて割り切っていうならば，『自由』とは，何かを束縛なくすることができることであると性格づけることも不可能ではな」[463]いとし，「『自由』をこのように捉えるとすれば，『私生活上の自由は』，私生活上において何かを束縛なくできる状態を指す」[464]と述べる。翻って，京都府学連最高裁判決における被侵害利益の「その承諾なしに，みだりにその容ぼう等を撮影されない自由」といわれる場合の「自由」はどう考えられるであろうか。例えば，「干渉からの解放をもって『自由』（以下「仮説１」という。）の意味であると捉えることもできる。この捉え方に立てば，『その承諾なしに，みだりにその容ぼう等を撮影されない自由』は，間違いなく『自由』といえる」[465]。しかし，「『自由』』の意味を，先に見た，人が何かを束縛なくすることができる状態（以下「仮説２」という。）と捉えるとしたら，『撮影されない自由』というときの『自由』は，撮影という行為それ自体との関係でいえば，人が何かを束縛なくすることができ

461）前掲注(459)。
462）蟻川恒正「行為『禁止』事案の起案(1)」法学教室414号（有斐閣，2015年）111頁以下（以下脚注において「蟻川①」と表記する。），同「行為『禁止』事案の起案(2)」法学教室415号（有斐閣，2015年）98頁以下参照（以下脚注において「蟻川②」と表記する。）。
463）蟻川①・前掲注(462)114頁。
464）蟻川①・前掲注(462)114頁。
465）蟻川①・前掲注(462)114頁。文中の（「以下「仮説１」という。）については，説明の便宜上，本稿が追記した。

る状態としての『自由』としては直截には説明することができない」[466]。そうすると，「同じく『自由』という言葉遣いはしていても，『私生活上の自由』」と「『その承諾なしに，みだりにその容ぼう等を撮影されない自由』とでは，『自由』という観念の捉え方が同一ではない」[467]といえそうである（仮説1及び仮説2の解釈のいずれにおいても「私生活上の自由」という場合の「自由」を説明することが可能だが，「その承諾なしに，みだりにその容ぼう等を撮影されない自由」という場合の「自由」は，仮説2の解釈では直接説明することができない）。

蟻川は，「私生活上の自由」と「その承諾なしに，みだりにその容ぼう等を撮影されない自由」との関係は，必ずしも「単純に前者が後者を包含する関係でしかないわけではなく，『個人の私生活上の自由の一つとして，何人も，その承諾なしに，みだりにその容ぼう等を撮影されない自由を有する』という判決の言明も，両自由が単に前者が後者を包含するというものとは違う関係を取り結んでいる可能性があることを排除してはいないと解釈すべきである」[468]という。

そこで，同論文は，判決では二つの概念が競合している点に着目する。一つは，被告人の上告趣意で述べられている「肖像権すなわち承諾なしに自己の写真を撮影されない権利」という概念であり，もう一つは，調査官解説と目される同判決に関する解説[469]から推察される被侵害利益としての「その承諾なく写真を撮影されない利益」という概念である[470]。けれども，「その承諾なしに，みだりにその容ぼう等を撮影されない自由」は，肖像権と称しても必ずしも不適切とまでいえない実体内容を有するものであり，それだけに憲法13条が保障する「私生活上の自由」との法的接続の論理が自覚的に案出されなければならない。ここに要請されたのが，憲法13条の趣旨という媒介項であったという[471]。ここまでが蟻川説の前半部分である。

警察官が，被告人の承諾なしに容ぼう等を撮影することは，被告人の「その承諾なしに，みだりにその容ぼう等を撮影されない自由」を直接的に制約する。これに対して，デモ行進に束縛なしに参加することができる自由としての「私生活上の自由」は，そのことによって失われるわけではないけれども（「私生活上の自由」に対する直接的な制約の欠如），撮影により公権力にデモ行進への参加という行動を把握されたが故に，被撮影者たる被告人のうちに，深刻な萎縮効果が発生して，束縛を感じることなく被撮影者がデモ行進に参加するということに対する実質的な困難（「私生活上の自由」に対する間接的な制約）を来す蓋然性が高い[472]。同論文は，「これを称して『憲法13条の趣旨』に反する行為がなさ

466）蟻川①・前掲注(462)114頁。文中の（「以下「仮説2」という。）については，説明の便宜上，本稿が追記した。
467）蟻川①・前掲注(462)114頁。
468）蟻川①・前掲注(462)114頁。
469）「判例時報」577号18頁。
470）蟻川①・前掲注(462)115頁参照。
471）蟻川①・前掲注(462)116頁参照。
472）蟻川①・前掲注(462)116頁参照。

れた」[473]と解するのである。

「その承諾なしに，みだりにその容ぼう等を撮影されない自由」は，本判決によって，「私生活上の自由」の「一つとして」あると記されているけれども[474]，最高裁判決のなかには，両自由の以上に見た如き規範的関係が折り畳まれている[475]。それゆえ，みだりに写真撮影をされない自由がそのまま無媒介に「私生活上の自由」（の一部）をかたちづくっているのではない。警察官により写真撮影をされること等によってデモ行動への参加への萎縮が生じ，束縛を感じて，被撮影者が自由にデモ行進等に参加することができなくなることから免れる自由が，かかる規範構造上の連関を経由して，ここにいう「私生活上の自由」になるのである[476]。したがって，「『みだりにその容ぼう等を撮影されない自由』が害されると，行為への萎縮が生じ，その故に，『私生活上の自由』が妨げられる，という関係が成り立つ」[477]いうのが，蟻川論文における京都府学連最高裁判決を通じた「私生活上の自由」と「その承諾なしに，みだりにその容ぼう等を撮影されない自由」との関係についての解釈である。

(c)「私生活上の自由」概念の考察

ここでは，前述した蟻川論文を参照軸に，二つの最高裁判決が憲法13条によって国家権力の行使に対しても保護されるべきという「私生活上の自由」とは，どのような概念であるのかを考察する。

京都府学連最高裁判決では，警察官が，正当な理由もないのに，個人の容ぼう等を撮影することは，憲法13条の趣旨に反し，許されないものといわなければならないとされている。そして，私生活上の自由の一つとして，何人も，「その承諾なしに，みだりにその容ぼう等を撮影されない自由」が憲法13条によって保護される被侵害利益である。これに対して，マイナンバー訴訟最高裁判決では，「私生活上の自由」の一つとして，何人も，「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」が憲法13条によって保護される被侵害利益である。

京都府学連最高裁判決では，警察官により，正当な理由もないのに，個人の容ぼう等を撮影された場合，「その承諾なしに，みだりにその容ぼう等を撮影されない自由」が直接侵害されたといえる。そして，蟻川論文の「国家権力からの干渉からの解放をもって自由」（仮説１）で説明可能である。なぜなら，本人の同意なく個人の容ぼう等を撮影されることは，個人に対する干渉である[478]といえるからである。しかし，自由を「人が何かを束縛なくすることができる状態」（仮説２）とすれば，本人の同意なく容ぼう等を撮影

473）蟻川①・前掲注(462)116頁。
474）蟻川①・前掲注(462)116頁参照。
475）蟻川①・前掲注(462)116頁参照。
476）蟻川①・前掲注(462)117頁参照。
477）蟻川②・前掲注(462)100頁。
478）蟻川①・前掲注(462)114頁参照。

されない自由が侵害されることを直接説明できない[479]。なせなら，本人の同意なく容ぼう等を撮影されない自由が侵害されることと，「人が何かを束縛なくすることができる状態」が侵害されたこととは，直接には関連性が見出せないからである。

マイナンバー訴訟最高裁判決では，個人に関する情報をみだりに「開示又は公表されない自由」は，蟻川論文の「国家権力からの干渉からの解放をもって自由」（仮説１）との関係において説明可能である。なぜなら，本人の同意なく個人の情報を第三者に開示又は公表されることは，個人に対する干渉であるといえるからである。しかし，自由を「人が何かを束縛なくすることができる状態」（仮説２）とすれば，「開示又は公表されない自由」が侵害されることを直接説明できない。なぜなら，「開示又は公表されない自由」が侵害されることと，「人が何かを束縛なくすることができる状態」が侵害されたこととは，直接には関連性が見出せないからである。

蟻川説は，「私生活上の自由」とは，「公権力担当者により自らの行動を把握されること等によって当該行動をすることへの萎縮が生じ，束縛を感じて，個人が，自由に当該行動をすることができなくなることから免れる自由」[480]と捉えている。

それでは，本人の同意なく個人の容ぼう等を撮影されない自由や個人に関する情報を第三者に開示又は公表されない自由が，「人が何かを束縛なくすることができる状態」という意味での自由と，上述した被侵害利益が侵害されることによって「何かの行動に萎縮が生じ，束縛を感じて，個人が何かに自由に参加したり行動したりすることができなくなることから免れる」という意味での自由との連関を観念することができるだろうか。もし，できるのであれば，私生活上の自由と被侵害利益との間の規範構造上の連関を経由して，被侵害利益を侵害することが間接的に「私生活上の自由」の侵害があったと観念することができると考えられる。

「私生活上の自由」概念を蟻川説のように捉えられるとすると，京都府学連事件の場合には，個人の容ぼう等が撮影されると，個人の内面に自らの行動を把握されること等によって行動をすることへの萎縮が生じ，束縛を感じて自由に行動をすることを躊躇したり，デモに参加することを中止したり，心理的な圧迫を感じて行動に萎縮が生じうる。また，マイナンバー事件の場合には，自己の同意なく個人に関する情報を第三者に開示又は公表されない自由が侵害されると，自己の情報が開示又は公表されたことによって個人の内面に行動をすることへの萎縮が生じ，束縛を感じて自由に行動をすることを躊躇したり，何かを行動することに心理的な圧迫を感じて行動に萎縮が生じうる。こうした現象は，国民の私生活上の自由が間接的に侵害されているといえるのではないだろうか。そうすると，最高裁は，前記二つの判例の被侵害利益が侵害されたことによって「私生活上の自由」が直接侵害されるといえない場面であっても，「私生活上の自由」を間接的に侵害されうる重要な利益の場合には，「私生活上の自由」との連関で「侵害」を観念しているのではないだろうか。一括りに「自由」といえど自由には様々な性格があり，その理解は一様では

479）蟻川①・前掲注(462)114頁参照。
480）蟻川①・前掲注(462)117頁。

ない。しかし，少なくとも，この二つの判例及び蟻川論文の指摘を踏まえていえば，「私生活上の自由」の一つとして保護される「自由」にも保護に値する重要な自由とそうでない自由とを区別し，私生活上の自由が直接的に侵害されうる場面と間接的に侵害されうる場面とを最高裁は黙示に取り分けている可能性はありえよう。

②「私生活上の自由」と「存在権」の保護範囲

前述のとおり，最高裁の「私生活上の自由」概念について蟻川説を参照軸に考察した。最高裁は，「私生活上の自由」概念から具体的事件における被侵害利益を導き出した。そして，これら二つの判決を参照したところ，「自由」にも様々な性格を有するものがあり，被侵害利益が，例えば「私生活上の自由」の侵害と直接説明できる「公権力からの干渉からの解放をもって自由」という場合もありうれば，「人が何かを束縛なくすることができる状態」を意味する「自由」もありうるということがわかる。そして，憲法13条に基づき保護されるという「私生活上の自由」概念によって，権利とまではいえない重要な利益は，判例において補充的に保護されうると思われる。ただし，「私生活上の自由」は全く制限のない自由ではない。そのことは，「みだりに」という語が挿入されていることからも明らかであり，それは，「正当な理由なく」，「正当な行政目的の範囲を逸脱して」という言葉遣いによって，「みだりに」に該当しない場合の「自由」を制限する際に用いられている。

先に触れた点であるが，憲法13条によって保護されるべきとする「私生活上の自由」について，最高裁は「国民」の「私生活上」で保護される「自由」と述べている。それは，「みだりに」には侵害されず，憲法13条に基づき国家権力の行使からも保護されるべき自由であるという。最高裁のこの一説は，佐々木説でいうところの国民の第一の立場である国家を構成する成員としての立場，すなわち，全部者の部分としての国民が，公的な関心を寄せられていない自由な領域が保護されうると言っていると捉えることができるのではないだろうか。最高裁の解釈によれば，憲法13条は，「私生活上の自由」が国家権力の行使に対しても保護されるべきであるが，それは，「みだりに」行われる国家権力の行使からの保護であり，「みだりではない」場合の制限の正当化の余地もありうることを同時に示している。それゆえ，最高裁の憲法13条の解釈の下では，国民は，国家を構成する成員としての立場でのみ捉えられている可能性がある。前述した二つの判例を参照する限り，憲法13条の保護が「私生活上の自由」概念によって，権利とまではいえない重要な自由についても補充的に適用されうることを示唆していると見ることができる[481]。しかし，国民は，あくまで国家という他の全部者の部分として公的な関心を寄せられていない自由な領域で一定の保護を受けうる立場に過ぎないのではないか。

これに対して，佐々木説に基づく「存在権」の保護範囲は異なる。同説によれば，国民

481）この点，蟻川②・前掲注(463)105頁は，「『私生活上の自由』が最高裁の諸判決において一般的な行動の自由に広く妥当する自由概念として用いられているものではな」く，「この自由は，前述した規範構造上の連関において，極めて抑制的ないし限定的に使用されている」と述べている。

には，国家の成員としての立場（第一の立場）と，国家とは無関係にそれ自身の目的を有する一の全部者として尊重されるべき立場（第二の立場）の二様がある。第一の立場は，「国民」という立場ゆえに公共の利益のために負担すべき制限を受けるのに対し，第二の立場としては，生命，自由及び幸福を追求する意欲をもった個体人として，国家に対し，これを実現することを主張する権利を有している。したがって，「私生活上の自由」概念の保護範囲と存在権の保護範囲とでは，保護の射程が異なっていることは明らかである。

③個人番号制度の問題点

考察の最後に本稿が考える個人番号制度の問題点について述べる。個人番号カードは，官民を問わず国民の様々な生活領域において，その利活用範囲の拡大が立法政策上選択されている。しかし，本来，自由であるべき独自の生活領域への施策の進出は，存在権との関係で問題となりうるというべきである。

もとより，個人は，独自の生活領域において何を利用することが便利であると思うのであれば，自由に選択すれば良く，そうした選択肢は誰に対しても開かれているのが望ましいであろう。しかし，国民の独自の生活領域に対する国家の情報行為は，（人によっては便利であると思う人もいるであろうが，それを法で強制することや選択肢のない事実上の強制は別の問題である。）それ自体を一つの国家権力による抑圧，干渉が生じている現象として捉えることが肝要であろう。個人番号制度はとりわけ個人番号カードを一つの手段として，国家が公共的活動とは直接関連性のない生活領域の至るところに分入って，国が選択した手段が最も安全安心便利であると謳い，それぞれの個人の自由な生き方や生活態様を，同制度を利用しなければ生活が事実上不利益を受けるか，あるいは困難になるような方向へと進めようとしている。こうした局面では，その都度の政策の是非を問うよりも，むしろ個人番号制度が真に何を目指そうとしているのか，利用範囲の拡大の先に一人ひとりの自由は守られているのかという観点から問題を捉える視点が必要だろう。

第一章で確認したとおり，情報行為がもたらしうる消極的作用に視点を向けず，個人番号制度の無制約な拡大を放任することは，独自の生活領域を有し，一の全部者として生きる可能性を保障した存在権に対する根底的な脅威になりうる。こうした脅威は，蟻川説で説明すれば，「何かを束縛を感じることなくすることができる自由」とは，相容れないだろう。国家や他の私人から何かを束縛を感じることなく，個人が自由に行動することを実際上難しくさせるような国家の情報行為は，個人の自由な「行為の『禁止』」[482]として言い換えてもよい問題である。

個人番号制度によって，国民の第二の立場の生活領域に個人番号カードを携帯することやその利用を事実上強制するような干渉等をもたらすのであれば，それは，独自の生活領域において選択肢のない行為を迫られるという意味で，「自分のことを自分で決められない」秩序が選択されているということを意味しよう。本稿が個人番号制度の問題点とする

482）蟻川①・前掲注(462)117頁。

のは，こうした意味においてである。たしかに，「行為を禁止することは，『自由』に対する露骨で直載的な侵害であろう。けれども，公権力は，そうしたあからさまな侵害をせずとも，何かしらの仕方で個人の行動を把握することができれば，それだけで，個人の『自由』に対する根源的な脅威を与えることができる」[483]。それは，行為を禁止することよりも，個人を心理的に圧迫し，干渉し，萎縮効果を生じさせることができる。「行為を禁止することよりも，謂わば真綿で締めるように，社会において行為する『自由』を容易に窒息させることができる」[484] ほどの脅威となりうる問題なのである。

④存在権に対する介入の有無

以上の問題意識に従って，ここからは，個人番号制度という国家の情報行為が，存在権に対する介入に当たるかどうかを確認する。まず，番号法の目的を参照し，同制度の意図及び関心が現われている基本理念の内容を確認していくことにしたい。

1）番号法の目的

番号法の目的は同法１条に定められているが，以下要点のみ確認することにしよう。まず，第一の目的は，「効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受を行うことができるようにする」ことである。第一の目的が書かれている箇所は，その直後の文言が「（第一の目的）とともに，これにより」との表現がなされていることから，第一の目的は，同法の目的の一つであり，尚且つ第二の目的から第四の目的までを実現するための手段でもある。第二の目的は，個人番号を活用し，行政運営の効率化及び行政分野における公正な給付と負担の確保を図ることである。第三の目的は，行政手続の簡素化による国民の負担の軽減，本人確認等における利便性の向上を得られるようにすることである。第四の目的は，個人番号や個人情報の安全かつ適正を確保するために，個人情報保護法の特例法として番号法を位置づけることである。

2）個人番号制度の意図及び関心

個人番号制度の意図及び関心は番号法の基本理念に現われている。以下では，基本理念の概要を確認する。

（a）番号法の基本理念

基本理念は，番号法３条に掲げられている。そのうち，本条２項以下は，2012年２月14日「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案及び関連法案」にはなかった規定である。第181回通常国会において衆議院解散後，再び自公政権に政権交代が行われると，一旦は廃案となった法案を自公政権及び民主党の三党協議にお

483）蟻川①・前掲注(462)117頁。
484）蟻川①・前掲注(462)117頁。

いて修正され，新法案及び関連法案として第183回通常国会に提出され，2013年５月24日参議院本会議で可決，成立した。

ここでは，各条項について要点[485]のみ確認しよう。なお，３条１項については，目的規定で定められたものと重複する内容が含まれているため省略する。第一に，個人番号等の利用の推進を行政分野の三分野以外の分野及び行政分野以外の分野の国民の利便性向上に資する分野にその利活用の推進を図ることである。第二に，個人番号カードについては，カード記録事項が不正な手段により収集されることがないよう配慮したうえで，行政事務以外の処理において個人番号カードの活用を図ることである。第三に，行政分野の三分野以外の行政分野においても特定個人情報の情報連携の利用の推進を図り，特定個人情報以外の情報の連携についても情報提供ネットワークシステムの利用用途の拡大を考慮することである。

（b）個人番号制度の意図及び関心

基本理念を定める３条２項以下で追加された条文には，個人番号及び個人番号カード並びに情報提供ネットワークシステムの利用の可能性を考慮し，利用施策の推進を行うことが明確に示されている。このことからは，次の点を指摘することができる。まず番号法は，特定個人情報の保護に力点を置いているというよりは，むしろ幅広い分野で利用していくための制度として準備されたものである。その点で，「立法者自身による将来の利用範囲の拡大に関する縛りは，現行法の枠は必ずしも固くはない[486]との指摘は，利用範囲の拡大を急ぐ現在の状況を的確に指摘していたといえる。

個人番号制度は，導入時は，国民の関心の高かった社会保障制度，税制及び災害対策分野に限定された利用であると国民に説明されていたが，しかし導入当初からその利用範囲を拡大させていくことを主眼とし，そのために整備された制度である。そして，令和５年改正番号法により，準法定事務という一応の限定はあるものの，国会の改正手続きを経ずとも主務省令で定めることにより情報連携分野を行政府が決定することができる。これにより，個人番号制度は，さらなる利活用範囲の拡大が予想され，公共サービスメッシュ等，デジタル社会実現のための国家の情報行為を支える制度として，国民の生涯にわたる様々な生活領域のなかで不可欠になる方向に進んでいるといえるだろう。それを顕著に表しているのが，先に見た令和７年等の重点計画の取り組みである。

個人番号制度の導入目的，導入後の拡大施策の推進等を総合的に観察すると，個人番号制度に基づく国家の情報行為は，国民を特定するために番号を付番し，これにより様々な機関間で国民の情報を利活用することを目的として，個人番号の連携分野の拡大，個人番号カードの普及及び民間部門への施策の拡大を図り，唯一の身分証として国民全員が携帯するよう様々な施策の推進を図ることに国家の強い意図及び関心があると認められる。

485）紙数の関係で大幅に要約している。そのため，本文の記述が至らない点は番号法３条を適宜参照願いたい。

486）塩野・前掲注(277)388頁。

3）存在権に対する介入の有無

ここでは，存在権に対する介入の有無を確認するうえで，情報の分離原則の観点から個人番号制度について考察しておこう。個人番号制度に基づく国家の情報行為は，国民の行政手続における利便性の向上と，行政運営の効率化及び行政分野におけるより公正な給付と負担の確保に資する目的で導入された制度である。しかし，個人番号制度による国家の情報行為は，情報の分離原則の観点から問題があると指摘することができる。

（a）情報の分離原則の緩和

情報の分離原則の要請によって異なる行政機関に与えられているデータの収集，処理機能の権限は，それぞれの官庁に固有の任務の範囲に限定される。連邦憲法裁判所によれば，データは，憲法上の目的拘束を受け，容易には他の官庁に転送されえないとされている。その意味で，情報の分離原則は，目的拘束の原則と要請される内容が重複するところがある。例えば，統計目的で収集され，かつ，法律によって特定された個人に関する非匿名のデータを行政執行目的のために提供することがそれに該当する。統計と執行とでは，法律上の保護手続が別々のものでありうることを前提として，それにもかかわらず，二つの目的を同時に達成しようと意図された規定が，傾向として相容れないものを相互に結びつけていることは，規範の明確性，理解可能性を逸脱するだけでなく，規範の比例性に不均衡を生じさせうるというのが連邦憲法裁判所の指摘である。この指摘は，統計目的のためのデータの収集と異なり，行政執行の場合には，提供されるデータとの密接かつ具体的な目的拘束が不可欠であるという認識に基づいている。

しかし，第二章で参照したように，この原則も例外のないものではない。目的の正当性があり，かつ，その目的達成のために必要であり，その手段に合理性があれば例外的に許容される。したがって，情報の分離原則のポイントは，情報の分離を緩和する場合には，国家行為の基本権介入の重大性を高める要因として評価される点にある。そのため，分離を緩和する場合には，目的要件が加重され，それに見合う国家行為の重要な目的が求められることになる。すなわち，分離の緩和は，重要な公益がある場合に例外的にのみ許される。

では，様々な行政機関が保有する個人に関する情報を情報連携させる個人番号制度は，こうした情報の分離原則に適合しているだろうか。それがここでの問題点である。これに関して考慮すべき点は，番号法19条が規定する特定個人情報の提供の制限の例外の一つとして掲げられている「刑事事件の捜査」のための提供を許容している点である（同条15号）。19条各号のいずれかに該当する場合，特定個人情報の収集，保管の制限が適用されない（同法20条）。19条13号から17号までのいずれかに該当する場合には，特定個人情報ファイルの作成の制限が適用されない（同法29条）。また，19条８号（情報提供ネットワークシステムを使用して特定個人情報を提供する場合）に該当する場合以外の特定個人情報の提供については，行政機関等による個人情報の利用履歴がマイナポータルで閲覧[487]できない。さらに，19条15号が規定する各議院審査等が行われる場合又は19条15号の政令で定め

る場合のうち各議院審査等に準ずるものとして政令で定める手続が行われる場合は，個人情報保護委員会による指導及び助言（同法33条），勧告及び命令（同法34条），報告及び立入検査（同法35条）が及ばない（同法36条）[488]。換言すれば，19条15号に該当する場合は，①情報提供ネットワークシステムを経由すべき特定個人情報の提供制限が適用されない。したがって，個人番号を用いず符号を使用した情報連携は行なわれないから，国民は，行政機関等による個人情報の利用履歴を閲覧することはできない。②特定個人情報の収集，保管の制限が適用されない。③特定個人情報ファイルの作成の制限が適用されない。④第三者監督機関といわれる個人情報保護委員会の監督等が及ばない。さらに，個人番号の利用は９条に列挙されている範囲以外は利用できないのが原則である。しかし，同条６項で例外が設けられており，19条13号から17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，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。このように19条15号が規定する場合には，特定個人情報の利用等について，同法には制限が規定されていないということを確認しておきたい。

19条15号が定められた経緯については「これらの場合には，特定個人情報の提供の必要性が大きい一方，不正な情報提供は想定し難いという理由で，情報提供ネットワークシステムを介しない特定個人情報の提供が認められている」[489]と説明されている。前述の重点計画に挙げられている運転免許証の一体化計画では，すでに警察庁及び都道府県警察の運転免許の管理等を行うシステムを警察庁が整備する共通基盤（警察共通基盤）上に集約化が図られており，マイナ免許証を通じて取得される運転免許に係る情報が，警察庁の共通基盤で管理されうる。そして，その集約された運転免許に係る特定個人情報を19条15号に基づき刑事事件の捜査のために特定個人情報の収集，提供等を行うことができると解することも論理的には可能である。

けれども，情報の分離原則の要請として，仮に，特定個人情報の提供を受けた機関が，別の目的に服する警察や公安等などの刑事事件の捜査機関に提供することは，情報の分離原則の緩和に該当するであろう。また，公益の観点から特定個人情報の提供等の必要性が高いことが，番号法の制限規定を適用除外する理由にはならない。なぜなら，同条15号には，例えば犯則事件の調査は，租税に関する法律の規定に基づくことが定められている。これに対し，警察権による刑事事件の捜査のための特定個人情報の提供に関し，同号には根拠法が規定されていない。したがって，19条15号において「刑事事件の捜査」とのみ規定され，その利用範囲が限定されていない点は，法治国家原理の要請として，規範の明確性ないし規範の特定性の要請の観点で問題があると指摘すべきであろう。

487）この機能を「やりとり履歴」という。具体的には，行政機関の間で利用者本人のマイナンバー制度に関わる情報照会・情報提供が行われた記録が閲覧できる機能のことである。詳細は，マイナポータル公式サイト「よくあるご質問」を参照（https://faq.myna.go.jp/category/show/19?site_domain=default）2025年10月確認。

488）その理由や内容等については，宇賀・前掲注(26)228頁以下参照。

489）宇賀・前掲注(26)145頁。

以上のとおり，番号法は様々に法律の留保原則や情報の分離原則が緩和されており，ドイツ法と比較すると規律密度が低く，法理国家原理からしても問題がある。

(b) 存在権に対する介入の有無

国家の情報行為は，原則としてそれぞれの機関に固有の任務の範囲に限定される。それは，憲法上，目的拘束を受けることを意味する。それゆえ，正当な目的の範囲で情報収集し（第一の作用），その後に情報の分離原則が緩和され，それにより情報提供を受けた別の機関の情報行為によって，国民の地位に新たな作用（第二の作用）をもたらす場合は，個人的存在を尊重される権利に対する介入に当たる。分離の緩和は，基本権介入の重大性を高め，これに見合う重要な公益による正当化が必要である。他方で，正当な目的の範囲で情報収集し（第一の作用），その後に情報の分離原則が緩和され，それにより情報提供を受けた別の機関の情報行為によって，国民のそれ自身の目的を有する一の全部者としての地位に新たな作用（第二の作用）として無用な干渉，抑圧等をもたらす場合は，存在権に対する介入に当たり，存在権を侵害する行為といえる。

整理すると，個人番号制度を通じた国家による情報行為の拡大は，国民の生涯にわたる様々な生活領域にその作用をもたらしうる。それは，国民の，一の全部者として生きる意欲に対する国家権力の干渉が始まっている現象と捉えるべきである。そのことは，先に見た同制度の目的，基本理念，重点計画からも明らかである。そして，国家の情報行為によって国民の地位にもたらす作用が，個人的存在を尊重される権利を制限し（第一の作用），その行為が正当化されたとしても，その後に情報の分離原則の緩和により，別の機関の情報行為によって，国民のそれ自身の目的を有する一の全部者としての地位に新たな作用（第二の作用）として，無用な干渉，抑圧等をもたらす場合は，その行為は存在権に対する介入に当たり，存在権を侵害する行為といえるであろう。

近時，情報の分離原則が破られた事件がある。2024年９月13日，名古屋高裁判決[490]は，公安警察による個人情報の収集，提供行為が違法であるとして岐阜県に対し，収集した情報の抹消を命じた。第一審では，警察が収集した風力発電施設の建設に反対運動をしていた住民４名の個人情報（病歴，学歴，思想信条をうかがわせる情報等）を中部電力の子会社に情報提供した行為が違法であるとされたが，収集行為の違法性は否定されていた。これに対し，控訴審は，提供及び収集行為の違法性を認定した。名古屋高裁が，収集行為（第一の作用）まで違法とした理由は，今後の分析が必要である。しかし，公安警察という国家権力による情報行為の目的意図関心が，はじめから情報提供（第二の作用）に向けられていた可能性はありえよう。本判決は，主としてプライバシー権の侵害が問題とされたが，分離原則の緩和を正当化することができない違法な行為と認定された事件として見ることもできる。公安警察が情報を収集，管理する正当な目的とは関係のない別の目的の

490）事実の概要と判旨については，名古屋高裁令和６年９月13日判決（LEX/DB 文献番号25621036）を参照。なお，本判決の評釈については，ひとまず，小西葉子「警察による秘密裡の個人情報の収集等の違法性」新・判例解説 Watch Vol.36（2025年４月）21頁以下を紹介する。

ために他の機関（この事件では民間事業者）との間で情報が秘密裡に共有された時点で，すでに目的拘束の原則（情報の分離原則）は破られている。

この事件は，違法な情報収集，提供及び情報共有に加え，特定人を監視した行為が，憲法13条等に違反すると判断された事件だが，国家権力が正当化できない目的で市民の生活領域に対して無用な干渉・抑圧行為を行ったケースであり，存在権の侵害を示唆する事例ともいえよう。

⑤保護範囲

次に，存在権の保護範囲から何が主張しうるかを確認する。国民は，国家に対し，個人的存在を尊重される権利に基づいて，存在権を尊重して国政の為されることを要求することができる。すなわち，国民は，国家に対し，それ自身の目的を有する一の全部者として生命，自由及び幸福を追求する意欲を保障されるよう国政を為すことを要求することができる。それゆえ，国民は，国家に対し，個人番号制度に基づく干渉行為を取り除き，国民の個人的立場を尊重して，国家の情報行為が為されることを要求することができると解されよう。これは，国家による情報行為に対抗しうる個人的存在を尊重される権利に基づく主張である。

また，国民は，国家との関係において，存在権に基づいて，国家の情報行為によって干渉行為を受けることなく，それ自身の目的を有する一の全部者として生命，自由及び幸福を追求する意欲が保障される。それゆえ，国民は，国家に対し，個人番号制度に基づく干渉行為を取り除き，一の全部者として生命，自由及び幸福を追求する意欲を害されないよう，国民の個人的立場を尊重して，国家の無関心を求め，それが維持されるよう努力することを要求することができると解されよう。これは，国家による情報行為に対抗しうる存在権に基づく主張である。

さらに，国民は，他の私人との関係において，存在権に基づいて，人間としての存在を主張しうる。すなわち，国民は，国家に対し，国民が生来の人間として独立して行動する，独自的立場を尊重し，国民の独自的立場が維持されるよう努力することを要求することができる。それゆえ，国民は，国家に対し，個人番号制度に基づく他の私人による干渉行為を取り除き，他の私人との関係において存在が害されないよう努力することを，国家に要求することができると解されよう。これは，国家による情報行為に対抗しうる存在権に基づく主張である。

そして，国家は，個人的存在を尊重される権利について，国家の情報行為による制限が，公共の福祉に適うものであることを立証しなければならない。しかし，存在権に対する制限，すなわち，国家との関係において存在権を害することが認められる場合には，公共の福祉に基づく正当化は認められない。それゆえ，国家は，個人番号制度に基づく国家の情報行為が，国民のそれ自身の目的を有する一の全部者として生命，自由及び幸福を追求する意欲を害する干渉行為を取り除き，国民の個人的立場が維持されるよう努力することを義務づけられる。

また，他の私人との関係において存在を害することが認められる場合には，やはり公共の福祉に基づく正当化は認められない。それゆえ，国家は，個人番号制度に基づく国家の情報行為によって他の私人に干渉されぬよう，国民が生来の人間として独立して行動する独自的立場を尊重し，それが維持されるよう努力することを義務づけられるのである。

⑥国家による情報行為の区別

個人番号制度は，取り扱われる事務の内容によって個別的情報行為と全体的情報行為とに区別される。例えば，パスポートの更新をオンライン申請する場合は，個別的情報行為に区別することができる。手続の主な流れは，①マイナポータルにログインし，②個人番号カードを利用して電子証明書の暗証番号で認証を行い，必要に応じて戸籍情報をオンライン取得・提出し，個人番号カードを読み取る。申請が行われるとパスポートの交付予定・受取窓口が表示される。あとは受取窓口に行き，交付手数料の支払とパスポートを受領すれば行政手続は完結する[491]。したがって，このような国家の情報行為は個別的情報行為といえる。

それに対して，例えば，年金受給者の現況確認は全体的情報行為に区別される。具体的には，年金受給者の現況確認は，平成18年12月から住民ネットを活用し，日本年金機構が個人番号を利用して生存確認情報を取得することにより，現況届の提出は不要とされている[492]。年金受給者は，日本年金機構に個人番号を一度登録しておけば，以降の現況届の提出は原則不要である。これを実現しているのは，毎年，日本年金機構が年金受給者の個人番号をもとに情報連携を行ない本人の生存確認情報を取得しているためである[493]。このような国家の情報行為は，国民に対する一定の作用が目的と関連する行政事務やサービスに対して行われることが予定されている情報行為であり，かつ，連続的あるいは反復的に行われる行為であって，全体的情報行為に区別される。

個別的情報行為と全体的情報行為とでは，原則として，後者のほうが介入の重大性は高まると考えられるが，具体的に行われる国家の情報行為の内容や国民にもたらされる作用の性質等を勘案して判断すべきであろう。もちろん，介入の重大性を高める国家の情報行為の正当化は，比例原則に基づく厳密な審査が適用されるべきである。

2　国家による情報行為と法関係に関する考察

これまでの考察を通じて，第一章で掲げた本稿の二つの問題意識とその解答として本稿

491）マイナポータル「国機関の手続に申請する-パスポート申請-」をもとに記述した（https://img.myna.go.jp/manual/03-10/0225.html）を参照（2025年10月確認）。

492）大分県中津市公式サイト「年金受給者の必要な届出」をもとに記述した（https://www.city-nakatsu.jp/doc/2012040100136/）参照（2025年10月確認）。

493）日本年金機構公式サイト「年金を受けている方が誕生日を迎えたとき」をもとに記述した。（https://www.nenkin.go.jp/service/jukyu/tetsuduki/kyotsu/jukyu/20140421-11.html）参照（2025年10月確認）。

の見解を述べる。そして，最後に，国家による情報行為と佐々木説に基づく国民の国家との法関係を整理しておくことにする。

（１）問題意識とその解答

①国家による情報行為概念と三指標

本稿は，国家による情報行為を，「国家が一定の行政目的の実現のために行う情報の意味の形成に向けられた情報処理行為及びその過程を指し，国民に対し，直接的，間接的に一定の作用をもたらす概念」と定義した。この概念に基づいて，行政上の個別制度を通じて行われる様々な情報行為を，一定の広義概念で捉えることで一般的に説明しうると考えられる。情報行為の特徴を掴み，ドイツ連邦憲法裁判所の判例法理から導き出された介入に対する判断の指標，すなわち，「目的」，「意図」，「関心」の三指標を用いることにより，国家の情報行為が，国民の有する権利に対し，いかにしてその作用（制限ないし侵害）をもたらすのかが明らかになった。そして，国家による情報行為に対抗しうる権利としては，石川・前掲注（280）によって明らかにされた，佐々木惣一の『日本國憲法論』初版刊行前の原稿で叙述されている「存在権」が最も適合的である。

②問題意識とその解答

翻って，第一章では，本稿の問題意識を述べた。それは，第一に，国家の情報行為が拡大するなか，その行為によって国民に何かしらの制限を生じさせたとしても侵害留保説では国民の何を制限したのかということを説明することが困難であり，そのために国民に対する権利保護が十分ではないことである。第二に，しかし，侵害留保説を維持しながら，国家による情報行為の概念を確立し，国家による情報行為が国民の権利を制限しうる行為に当たるのか否かを考察したうえで，その行為によってもたらされる一定の作用を，国民に対する侵害行為として構成することである。本章までの考察を通じてこれらの問題意識については，概ね確認することができたように思う。そこで，上記二つの問題意識に対する解答としては，次のように説明することができるであろう。

本稿は，国家による情報行為の概念を建てることにより，国民全員を対象とした情報を取扱う国家行為を，一定の意味内容をもつ概念で説明することを可能にしている。そして，国家の情報行為がもたらす作用には，国民の第一の立場に対する作用と第二の立場に対する作用がある。このうち，第二の立場を保障する存在権に対する制限作用は，国家の無用な関心，干渉ないし抑圧行為として捉えることができる。それは，国民が一の全部者として独立して行動する立場，すなわち，国民の独自的立場に対する介入行為である。そして，存在権は，国民の独自的立場を尊重し，それを維持するよう努力することを国家の任務と定めたものと理解する[494]。それゆえ，国民は，この立場で生活する人間としては，国家から法的に関心を寄せられない，すなわち，国家の無関心を要求することができると解され

494）佐々木・前掲注(279)394頁参照。

よう。

従来，原則として国民の自由や財産を侵害しないと考えられていた国家の情報行為は，国民は独自的立場を尊重され，それは憲法13条で保障された具体的権利であるという佐々木の「存在権」の発見によって，国家の情報行為を無制約に拡大することは存在権を侵害しうる行為であることを明らかにしている。そこで，国家の情報行為の拡大によって国民の何を制限するのかという問いに対しては，国民の存在権を制限しうる行為であると説明することができる。それは，国民の自由や財産を制限しうる行為であるといえるから，侵害留保説に基づいて，「国家の情報行為の無制約な拡大は，存在権を制限しうる行為である」と解答することができる。

国民は，存在権に基づいて，それ自身の目的を有し，生命，自由及び幸福を追求する意欲をもつ人間としての存在が認められ，国家に対し個人的存在を主張することができる。それゆえ，国民の個人的存在として独自の目的を有する一の全部者として生きる意欲を害するような国家の情報行為は事実行為ではなく，国民の存在権を制限する行為であるといえる。そして，存在権に対する国家の制限行為は，公共の福祉に基づく正当化の認められない行為である。それゆえ，国民の個人的存在を制限する作用は，国民に対する侵害であると解されよう。国民の第一の立場に対する作用は，公共の福祉に基づく制限の可能性があり，正当化されたその制限を国民は引き受けるべき立場にある。しかし，国民の第二の立場に対する作用は，公共の福祉に基づく制限は予定されていない。したがって，国家の情報行為と両立し，かつ，対抗しうる権利は，佐々木惣一の「存在権」が最も適しているだろう。

（2）国家による情報行為と法関係に関する考察

①佐々木説の難点

存在権に関しては，学説から存在権，一般的自由権，個人的存在を尊重せられる権利について不明確であるとの批判があった。前述した「存在権」論では，これらの権利に関する本稿の理解を示した。しかし，佐々木説は，たしかにこれらの権利相互の関係性については書かれていない。また，公共の福祉に基づく制限の可能性についても存在権を説明している部分に書かれていないことは，すでに述べたとおりである。そのため，存在権に関する不明確性はまだ残されているように思われる。それは，次のような疑問である。

存在権は，人間としての存在が認められ，人間の存在の内容は，人間は，人間本来の本能として生命を愛し，自由を有し，幸福を追求する意欲を有する存在であり，これらの意欲を実現することを，国家に対し，主張する権利である。佐々木は，存在権の内容を憲法13条後段に即して解釈している。しかし，佐々木は，憲法13条後段の「公共の福祉に反しない限り」のいわゆる公共の福祉による制限を存在権に本当に読み込んでいないのかという疑問が残っている。なぜなら，憲法13条後段の「自由」に間接的に示されるという一般的自由権の内容が，「一般的自由權は，公共の福祉に反しない限り一般に自由を制限せられない，という權利である」[495]と説明しているからである。つまり，存在権の内容として

は，「公共の福祉」を読み込まず，しかし，一般的自由権が間接的に示されている「自由」には，「公共の福祉」による制限を読み込んでいるとするなら，それは，矛盾してはいないのか，あるいは，そういう解釈が果たして可能なのだろうか。このあたりの佐々木説の叙述は不明確さを残していると思われる。

②国家による情報行為と法関係に関する考察

1）佐々木説の難点の克服

佐々木説の一般的自由権と存在権の一見矛盾するかのような解釈をどのように理解すべきであろうか。一般的自由権と存在権の違いについて，一つの見方として，本稿の理解を示したいと思う。

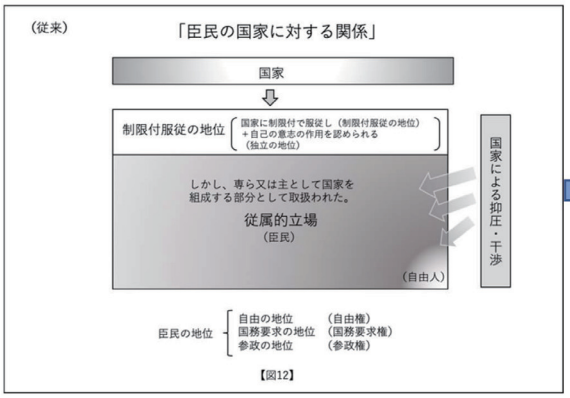
まず，図12及び図13を使って，佐々木説による臣民の地位論と国民の地位論を比較しておこう。帝国憲法の下では，臣民は，国家との関係において，制限付服従の地位として国家に服従する一方，自己の意志の作用を認められる独立の地位があると説かれていた（図12）。

自己の意志の作用を認められる方法は三種あり，第一は，「自己ノ自由ノ活動ニ依テ自己ノ目的ヲ遂グルコトヲ認メラルヽナリ。」[496]（臣民の自由の地位）。第二は，「臣民ハ或範囲ニ於テ國家ノ行動ヲ要求スルコトヲ認メラル。」国家の行動は，皆国民の利益の為に行われるものの，国民より云うときは，「國家ノ行動ヲ自己ノ利益ノ爲ニ要求スルコトヲ認メラルヽ場合ト然ラザル場合アリ。」[497]（国務要求の地位）。第三は，「臣民ハ國家の意志ノ成立ニ参加スルノ資格ヲ認メラルヽコトアリ。」[498]（参政ノ地位）。

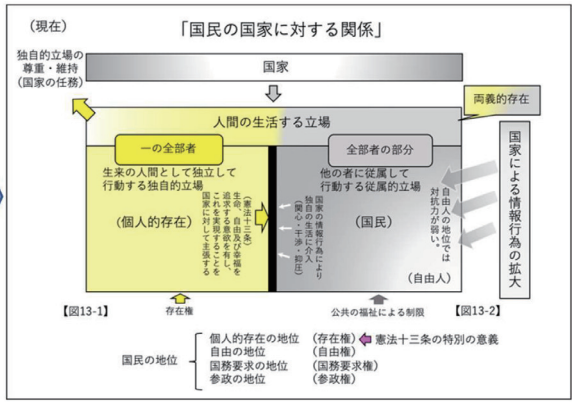
これが，日本国憲法の下ではどうなったのか。すべての国民には，国家との法関係において人間の生活する立場として二つの立場がある（図13）。一つは，国家という全部者の部分として従属して行動する従属的立場である（図13-2）。国家との法関係において，国民は，国家という団体の構成員であり，それゆえ国務を要求できる地位にある。他方で，国家という他の全部者の部分で活動する国民は，国家の構成員として公共の福祉に反しない限り，一般に自由を制限されない意味での一般的自由を有し[499]，国民は，構成員としての立場を離れれば一私人[500]であり，国家の関心を寄せられない立場[501]で自由な領域を活動することができる。それを図示したのが，「全部者の部分」としての自由人である。したがって，公共の福祉に基づく制限は，国家の構成員であるからゆえに負うべき公共の利益の負担であり，自由権はその制限に反しない限りの消極的自由である。これに対して，国民には，もう一つの立場がある。それが，一の全部者たる個人的存在としての独自的立

495）佐々木・前掲注(279)396頁。
496）佐々木・前掲注(278)215頁。
497）佐々木・前掲注(278)215頁。
498）佐々木・前掲注(278)215頁。
499）佐々木・前掲注(279)396頁参照。
500）石川・前掲注(373)6頁参照。
501）石川・前掲注(374)46頁では，「国家権力とは無関係な（indifferent）立場」という表現を使っている。

場である（図13-1）。この立場を保障したのが憲法13条前段に基づく存在権である。



【12】[502]



【13】[503]

佐々木によれば，個人的存在は，生来の人間として国家や他の私人から独立して行動する独自的立場と表現されている。すべての国民は，存在権に基づいて個人として尊重されるため，一の全部者として有する独自の生活領域に対し，国家からの無用な関心，干渉ないし抑圧を受けることなく，一生活体としてそれ自身の目的と意欲を有する人間として生きる可能性を保障される。それゆえ，一の全部者として独自的立場で生きることは，国家とは無関係な立場で生きることを意味している。だから，公共の福祉による制限は，基本的に想定されていない。このように理解できるとすると，一般的自由権と存在権は矛盾することなく説明することができると思われる。ただ，いくら独自で生きる可能性が認められるといっても，何をしても許されるわけではないのは当然である。例えば，自宅に泥棒が侵入して来たので実力でその泥棒を撃退したとする。私人間に不法行為等の法律違反が発生すると，もはや国家は放置することはできないから公共の関心事として介入してくる。このとき，私人は，公共の福祉による制限を受ける可能性が生じるのである。そして，その私人は，泥棒を実力で撃退したことは正当防衛であって違法な行為には当たらないと通常は考えるだろうから，国民の地位に基づき裁判所に対して訴訟を提起しようとするだろう[504]。この場合，その私人が「国家に対して守るべきは，諸自由権ごとに複数発生する個別の『法関係』ではなく，それらの前提にある『自由人』としての身分そのもの」[505]，すなわち，自由を享受できる地位を守らなければならないのである。

502）佐々木・前掲注(278)213頁以下をもとに作成した。

503）佐々木・前掲注(313)1037頁以下，及び，佐々木・前掲注(318)393頁以下をもとに作成した。

504）石川・前掲注(373)7 頁参照。

505）石川・前掲注(373)7 頁。石川・前掲注(373)7 頁は，この言葉に続いて，「だからこそ，イェリネックは，憲法が認める諸自由権条項の背後に，端的に『自由人としての身分』の国家による承認をこそ，読みとるべきだというわけである。」と述べる。

佐々木説による一般的自由権と存在権の違いは何であろうか。佐々木は，臣民の地位，国民の地位の理論をイェリネックの地位理論に基づいて展開していた。そのことからすれば，おそらく自由人の地位とそれと区別される個人的地位の違いであろう。それは，公共の利益の負担を負うべき立場にある国民が，公共の関心事のないところの自由を享受する自由人としての地位を保障されているのか，そうした制限を受けることのない個人として生きることを尊重される個人的地位を保障されているのかの違いではないかと考えられる。

佐々木は，臣民には，独立の地位としての立場があることを説いていた（図12）。けれども，その時代（戦前・戦中）において，臣民は，専ら又は主として国家を組成する部分として取扱われたために，自由を制限され，自分自身の幸福を追及することができず，生命さえも国家に吸い上げられたのである。この時代における臣民の自由は，国家という他の全部者のなかに埋没させられた自由しか認められなかったのである。佐々木がいう，「従來，動もすると，國民は，専ら又は主として，國家の部分たる立場において取扱われたために，一の全部者たる生活体としての活動を爲すことを抑圧せられるの風があった。」[506] と述べているのは，そのことを示している。

一般的自由権は，公共の福祉に基づく制限の及ばないところでしか自由は保障されない。だから，国家の活動が活発になり，その活動範囲を拡大させているときには，私人の自由はひどく消極的な自由でしかない。とりわけ戦中において，国家権力の行使を最大化させた結果，臣民は，ほとんどを従属的立場の色（図12灰色部分）で覆い尽くされ，もはや自由人としての活動領域（図12白色部分）は，国家という他の全部者のなかに埋没させられて部分として生きることしかできなかった。

しかし，憲法は，国家という他の全部者の部分としての立場に埋没させられない国民の独自的立場を尊重し，それを維持することを国家の任務として義務づけた。「然るに，憲法は，國民の，全部者として，獨自の生活体としての立場を認め，これについて，國民の權利を認める。」[507] のである。それが，存在権である。それゆえに，存在権は，人間として国家から無用な関心，干渉ないし抑圧されることによって他の全部者に埋没させられることなく，独自の生活体として生きる可能性を保障したものであると理解することができるのではないだろうか。そして，国民の国家に対する法関係において，この二つ立場が維持されるべきことを憲法13条は保障していると考えられる。それは，再び，個人として生きる可能性が奪われることのないよう，存在権が保護しているのである。

2）まとめ

最後に，国家による情報行為と佐々木説に基づく国民の国家に対する法関係を整理する。本稿は，国家作用が，国民全員に向けられて行われる情報行為を国家の情報行為と呼ぶこととし，国家の情報行為を，「国家が一定の行政目的の実現のために行う情報の意味の形

506）佐々木・前掲注(313)1038頁～1039頁。
507）佐々木・前掲注(313)1039頁。

成に向けられた情報処理行為及びその過程を指し，国民に対し，直接的，間接的に一定の作用をもたらす概念」として定義した。その具体例は，戸籍制度や住民基本台帳制度及び個人番号制度である。

国家による情報行為は，国民全員を対象としているため，その作用を及ぼす範囲が広いという特徴がある。しかし，現実の行政活動は，国民の自由や財産を侵害しないものは法律の根拠を必ずしも必要としないという侵害留保説に基づいて活動されている。ある行政の行為が，処分に当たる場合は，侵害留保説によれば行政作用法が必要である。また，処分に当たる行為であれば，国民には，行政手続法に基づく事前の権利利益保護の手続，行政不服審査法に基づく事後の権利利益の救済，あるいは訴訟要件が充たされれば，取消訴訟を中心とした抗告訴訟を提起し，救済を求める道が拓かれている。これに対して，個人番号制度のような個人に関する情報の収集利用等を行う行為は，処分性概念からは説明ができない行為であり，処分性を有しない事実行為であると考えられている。したがって，個人番号制度に基づいて行われる国家の情報行為が，国民に対する何かしらの制限をもたらしたとしても，その制限行為に侵害性が見出せない限り，行政手続法を始めとする行政上の権利保護のための手段を利用することは困難である。けれども，国民全員の生活領域に大きな影響を与える国家の情報行為を侵害性が見出せないから，という理由だけで問題なしとすることはできない。

そこで，本稿は，近時，ほとんど語られることのなかった，佐々木惣一の「存在権」論に着目し，これを国家の情報行為に対抗しうる新たな権利として検討してきた。日本国憲法13条に特別の意義を発見した佐々木の「存在権」論は，国家の情報行為が国民にもたらす微妙な作用を捉えられる。また，国家による情報行為は，存在権が保障する国民の個人的地位に直接変動を与えうるということは，すでに確認したとおりである。したがって，国家による情報行為が，存在権を侵害する場合は，侵害をもたらしているその行為に処分性を見出すことができる。情報行為が処分に当たる場合には，もちろん行政上の権利利益保護の手続が可能になる。これらの効果は，国家の情報行為に侵害性を見出せたからこそ，行政上の権利利益保護の手続が可能になるということができる。侵害性を見出すことを可能にしたのは，国家の情報行為に対抗しうる存在権が発見されたからである。

存在権の発見は，国民の国家に対する法関係にどのような変化を起こしたのであろうか。存在権を発見する前は，国民は，国家との法関係において一つの立場しかない。それは，全部者の部分としての立場である。このとき，国民は，国務要求の地位と自由人の地位を有している。佐々木は，これを包括的自由権として憲法13条が定めたものと理解した。ここにおいて，国民は，日本国憲法の下でも臣民の地位と同様の地位しかなかったのである。それゆえに，もし存在権が発見されていなかったならば，戦前・戦中のように，国民は全部者に抑圧され埋没しうる自由を享受するしかない危険が残されていただろう。国民の国家に対する法関係は，存在権の発見によって，それまでの単一の立場しかなかった法関係から，人間として生活する二つの立場をもつ法関係に変化をもたらした。そして，憲法13条は，国民が生来の人間として独立して行動する独自的立場を尊重し，国民の独自的立場

が維持されるよう努力することを国家の任務と課している[508]。

この二つの立場は，常に法的な緊張関係になりうる。国民は，国家からの要求に基づいて構成員として公共の利益のために自己の自由が制限されることも受け入れなければならない場合がある。他方で，国民は，個人として「それぞれ自分の考えに従って自由にその生き方を決め，それを自ら生きていくべき存在であり」[509]，この権利は，一般的に自由を制限されないという意味での消極的自由とは異なる。佐々木は，国民に二つの立場があることを発見した。そして，国民の国家に対する法関係は，両義的立場を有する存在に変化したのである。

この両義的立場を維持することは，ときに困難をもたらすと考えられる。国家による情報行為は，国民の「情報」という，それ自体何らかの自由ではなく有形の財産でもないものが客体とされ，とりわけ個人番号制度は一見して権利侵害の外観を呈していない制度であり，国民にとって何が問題なのかを法的に説明することが難しい行為である。また，一方では，国民の利便性が向上し，行政運営の効率化が図られるという利点がある。他方では，個人番号の情報連携分野は主務省令で決定する道が拓かれ，独自の生活領域に対してもこれまで以上のスピードで利用範囲の拡大が予想される。もっとも，個人番号カードを保有することは，法律で義務化されているわけではない。それゆえ，あからさまに国民の自由を制限しているわけではないが，しかし，国家や社会の外側から心理的な圧迫や干渉される形で施策が進められており，社会構造を変えることで個人番号カードを「必須」にする戦略が取られている。蟻川が言うように，公権力は，自由に対する露骨で直截的な侵害をせずとも，何かしらの仕方で個人を把握することができれば，それだけで，個人の自由に対する根源的な脅威を与えることができる[510]。そうした心理的干渉，抑圧行為は，それ自身の目的を有する一の全部者として生きようとする意欲を削ぎ，国民を萎縮させるということもありうるのである。

第一章で見たように，国家の情報行為は今後も拡大傾向にあり，国民の利便性の向上と行政運営の効率化を掲げ，その活動範囲をさらに拡大させるだろう。国民の立場と個人的存在の立場の境界（図13黒線）を区別し，個人的存在の立場を保護する存在権は，境界線を侵食しようとする国家の情報行為の力に押し流される危険に晒される。こうした危険は，国民の国家との法関係において絶えず緊張関係として現われる。

裁判所は，この二つの立場の境界線を維持するとともに，国家が，国民の一の全部者としての立場の領域を侵食していないかという観点から審査すべきである。その判断については，ドイツ連邦憲法裁判所が用いてきた，国家の「目的意図関心」に加え，「濃密化」の四つの指標が参考になる。本稿では，「濃密化」の指標については論じられなかったが，おそらく国民の第一の立場の領域に対する作用であるのか，それとも国民の第二の立場の領域に越境する作用であるのかについて判断する有力な指標となりうる。国家の情報行為

508）佐々木・前掲注(279)394頁参照。
509）長谷部・前掲注(364)79頁。
510）蟻川①・前掲注(462)117頁参照。

の目的意図関心が，許容されない限度に達しているのか否かは，「濃密化」の指標を用いるのが有効ではないかと考えている[511]。そして，抱きすぎた国家の情報行為の関心（濃密化された関心）によって，第二の立場で生活する国民の生活領域に強制力をもってその作用をもたらすとき，存在権を確定的に侵害する（verletzen）といいうるであろう。それは存在権が保護している境界線を超えたということである。そのときには，裁判所は，存在権に基づいて，その国家の情報行為は違法である旨を宣言すべきである。

「國家が國民を個人として尊重するとは，國民を，國民が國家を構成する成員である，という立場でのみ見ないで，それ自身独立の存在を有する者として見て，これを尊重しなくてはならぬ。本條に，『國民は，個人として尊重される。』というはこの義である。」[512]。

佐々木惣一が賢明に読み解いた日本国憲法13条が有する特別の意義を見失えば，国民は，国家という全部者の「部分」としか生きられぬ。国民のそれ自身の目的を有する一の全部者として，国家とは無関係な（indifferent）立場で生きる根拠が失われるからである[513]。

国家による情報行為が，国民のそれ自身独立の存在を有する者として見て，これを尊重し目的意図関心を寄せて行われているのか，それとも，全部者の目的のために国民を全部者の部分としての立場でのみ見て，これに目的意図関心を寄せて行われているのか。佐々木の読み方が示す憲法13条の解釈が指標となろう。「全て国民は，人として尊重される。」。国家による情報行為の目的意図関心が，この改憲草案の13条に表されていることを，「存在権」論は示しているのである。

3　おわりに

個人番号制度を代表する国家の情報行為から生じる問題としては，主にプライバシー権侵害が問題となっている。しかし，最高裁は，憲法13条が保障するのは，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第三者に開示又は公表されない自由」であると説示する。そして，専ら目的外利用や漏洩等による個人情報の「開示又は公表」の場面に焦点を合わせている。その正当化としては，法制度として目的が正当であるか否か，正当であれば目的範囲内の利用等であるか否か，扱われる情報の秘匿性が高いものかどうか，情報の秘匿性に対し相当な予防措置が採られているかどうかを考慮要素としている。具体的には，罰則や第三者機関である個人情報保護委員会の監視等の予防措置，システム的には，個人番号を用いない符号を使った情報連携，情報の一元管理は行われていないなどを判断要素とした。最高裁が，上述のように対抗利益を絞り込み，限定された角度から考察し，基本的には住基ネット判決を踏襲して簡単に合憲としたのは，国民の個人情報を収集，

511）「濃密化」については，具体的な基準（閾値）を示す必要があると思われるが，今後の課題としておきたい。

512）本文に引用したのは，佐々木が朱を入れる前の浄書された原稿の記述である。この段階では，存在権発見前であり，国務要求権〔国民の個人的存在の権利〕の内容として書かれていた。佐々木・前掲注(313)1164頁～1171頁。（図11参照）。

513）石川・前掲注(280)38頁～39頁参照，石川・前掲注(374)46頁参照。

利用する行為自体は基本的には侵害作用をもたらさない行為であり（したがって，目的外の収集，利用や漏洩等をもたらさない限りということになろう），国民の自由や財産を侵害しないという侵害留保説を前提にしているからと推察される。もっとも，本論でも述べたとおり，番号法の規律が及ばない範囲はかなり存在する。しかし，それが問題視されないのは，こうした前提があるからと思われる。

けれども，国家とは無関係に，一個独立した個体人として生きることをも保障したのが，憲法13条であると解するなら，その生活領域における国家の干渉，抑圧は，国民の個人的地位に対する無用な干渉，抑圧行為として，存在権に対する介入に当たるというべきであろう。

国は，令和７年重点計画の基本方針の下，目指す社会の姿として「誰一人取り残されないデジタル社会」[514]を掲げ，その実現に向けた施策を推進している。判例や現行法の枠組みの下では，個人番号カードが全国民に普及し，分散管理されているデータベースが技術的に統合され，さらに必要な法改正が行われた場合，個人番号制度が国民を統治するシステムへと転用される将来の危険性を完全に排除することは困難であろう。国家権力が，社会全体の利益を根拠にその必要性を強調し，国民全体の情報を網羅的に把握するための法制度として利用することはないと果たして言い切れるであろうか。

しかし，憲法13条は，全体の利益のほうを優先させて突き進んだ「かつての全体主義と，きっぱりと手を切る」[515]ことにした。その意義を説いたのが「存在権」論であり，今日のデジタル行政の展開に照らせば，同条が有する特別の意義をあらためて確認しておく必要があるだろう。

最後に，本稿の多くの課題のうち，一つだけここに記しておきたい。それは，行政法学上の一つの行為概念として，国家の情報行為をより具体的に説明可能にすることである。国家が情報を取り扱う行為は，今後いっそう多様な行為が行われることが予想される。本稿は，共通の特徴・性質を持つ情報行為を類型ごとに整理し提示することができなかった。この点について考察を深めるのが今後の大きな課題である。

＊　本稿は，第一巻から第六巻にわたる連載として公表するにあたり，大阪経大学会から貴重な機会をいただきました。関係者の皆様に深く感謝申し上げます。草稿段階から公表に至るまでご助言，ご尽力を賜りました大阪経済大学の藤澤宏樹先生，塚谷文武先生，そして在学時代から現在に至るまで温かいご指導を賜りました慶応義塾大学の戸部真澄先生に，心より感謝申し上げます。

514）デジタル庁・前掲注(434)7頁。

515）石川健治「公共の福祉」高橋和之＝長谷部恭男編『芦部憲法学-軌跡と今日的課題』（岩波書店，2024年９月）94頁。