

問われる 住民税通知書への個人番号の記載

毎年、5月に、市区町村から、事業者に対し、従業者の住民税の通知書が送付される。これら事業者は、前年の住民税の所得額に応じて天引き（徴収特別）徴収する義務を負っているからである。今年から、この住民税の通知書には、本人が望む、望まないのかかわらず、個人番号が記載される。総務省が、市区町村に記載するように通達しているからである。ほとんどの市区町村は、総務省の意のままに動くロボットのような存在である。

弱小企業に勤めている人で、勤め先に番号情報（特定個人情報）の安全管理に不安があり、自分や家族の番号の提示を思いとどまっていると。この人が、医療費控除をするということで、還付申告をするために所轄の税務署を訪れたとする。担当の職員の指導に従い、しつしつ還付申告書に自分と家族の番号を記載して提出したとする。税務署は守秘義務、安全管理がしっかりしていると信頼していたのに、税務署は市区町村のそれらの番号を通報することになる。市区町村は、これらの番号を、勤め先に密告／通報する。これは、勤め先の番号情報（特定個人情報）の安全管理に不安があり、勤め先への番号の提示

を思いとどまっている納税者の自由意思、完全管理意思を蹂躪するやり方ともいえる。

しかも、多くの市区町村は、普通郵便で事業者に送る方向だ。当然、誤配や紛失があるであろう。今年、筆者の自宅に年賀はがきが1月21日に大量に配達された。日本郵便に苦情を申し出たところ、所轄の郵便局の担当者から電話があった。いわく「どこか他の家に誤配され、その家が年賀はがきのお年玉の当選番号をチェックした後で、お宅の郵便受けにいれたのではないか？」とか。まるで他人事……。ほとんど職業意識が感じられない回答に、閉口した。「イヤなら、郵政サービスは利用しなくともいい」とでも言いたげであった。郵便がこんな実態で配達されているとすれば、普通郵便で市区町村が普通郵便で事業者に通知するとすれば、漏えいの危険は避けられまい。

総務省は、個人番号カードの入手をすすめるPRを盛んに流している。しかし、カードの表面に本人の個人情報、裏面に個人番号が書かれたカードを持ち歩かせる政策は誤りである。むしろ、すでに取得した高齢者などには「返納をすすめる」政策に切り替えるべきである。

カードを官民に幅広く使わせるなどもってのほかである。人生80年の時代に、同じパスワード（番号）を一生涯使わせるのは、アメリカなどのように、「なりすまし犯罪者天国」へまっしぐらである。

◆主な記事◆

- ・巻頭言～住民税通知書への個人番号の記載
- ・忘れてもらう権利を忘れた最高裁決定
- ・マイナンバー違憲訴訟・神奈川
- ・「課税・徴収漏れに関する情報の提供、制度とは
- ・アメリカの「大統領令」とは何か

2017年3月31日
PIJ代表 石村 耕治

石村耕治PIJ代表に辻村PIJ副代表が聞く

最高裁、ネット上の逮捕歴の削除要求に「ノー」、 「公益性ファースト」の厳しい判断

— “忘れてもらう権利”を忘れた最高裁決定 —

対 論

話し手 石村耕治（PIJ代表）

聞き手 辻村祥造（PIJ副代表）

最 高裁判所は、2017年2月1日、インターネット検索サイト「グーグル」の検索で表示される自分の逮捕歴を求めて争われた仮処分の申立てで、検索結果の削除を認めない決定をくださいました。

この決定で、最高裁は、「プライバシーを公表されない利益が、検索サイト側の表現の自由より明らかに優先する場合にだけ削除できる。」という基準を示した。

結果として、最高裁は、検索サイト大手の米グーグルに逮捕歴の削除を求めた男性の訴えは認めなかった。

また、最高裁は、個人のプライバシー保護を

重く見る欧州で新たなネット上のプライバシー権として法認され、グローバルな広がりを見せている「忘れてもらう権利（right to be forgotten）」には全く触れなかった（EU司法裁判所の「忘れてもらう権利」については、石村耕治「EU司法裁判所、`忘れてもらう権利、を認める」CNNニューズ78号参照）。

この最高裁判決の果たす意義や問題の所在について、石村耕治PIJ代表に辻村祥造PIJ副代表が聞いた。

（CNNニューズ編集局）

◆削除に「高い壁」を設けた初の最高裁判決

（辻村）インターネット検索サイトに不本意に自己の個人情報が掲載された人が、グーグルのような検索サイト側に、どの範囲まで削除要求ができるのかが問題になっています。この問題で、最高裁判所は、2017年2月1日に基準を示しましたが。

（石村）そうですね。これまで、下級審では、見解が分かれていました。この最高裁の判断では、「プライバシーを公表されない利益が、検索サイト側の表現の自由よりも明らかに優先する場合にだけ削除できる。」という基準を示しました。

（辻村）つまり、グーグルのような検索サイト事業者の表現の自由よりも、掲載された個人のプライバシーが明らかに優先する場合に限り、削除要求が優先するという趣旨の判断ですね。

（石村）仰せのとおりです。判断の基となったこの事件では、男性X（原告・被控訴人・上诉人）の名前と居住する県で検索すると、2011年に

児童買春事件で逮捕された際の報道が記載されたウェブページが複数表示されたことから、検索サイト事業者であるグーグルに、その削除を求めたのが、事の経緯です。

（辻村）犯罪者を実名報道することはマスメディアでは常態化していますし、犯歴情報がネット空間に浮遊するのは、社会的正義、あるいは公益の観点から、ある程度やむを得ないと見る考え方もありますね。

（石村）ただ、Xは、自分はずでに罰金を支払っており、周囲に逮捕歴を知られることで更生が難しくなり、プライバシーも侵害される、さらには、過去の犯罪からを社会から「忘れてもらう権利」があると、訴えたわけです。

（辻村）Xは、検索サイト事業者（グーグル）ではなく、情報の発信者（発信元）に削除を求めないのでしょうか？

（石村）もちろん情報の発信者（発信元）に削除を求めることも可能でしょう。ただ、ネット上では情報が簡単にコピーされ、かつ、瞬時に頒布さ

れるため、発信者（発信元）に個別に削除請求することは余り意味がない場合が多いからではないでしょうか。

（辻村）検索結果を表示させないようにして、ネット利用者の目に届かないようにせざるを得ないわけですね。

（石村）仰せのとおりです。

◆犯歴削除を求めた訴訟（仮処分申立て）の経緯

（辻村）今回問題とされたケースは、原審がさいたま地裁、控訴審が東京高裁でした。それぞれの裁判所はどのような判断だったのでしょうか。

（石村）おおまかにまとめてみますと、次のとおりです。

【図表1】犯歴削除を求めた訴訟（仮処分申立て）の推移と判断内容の概要

	(a) 判断	(b) 理由	(c) 忘れてもらう権利
①さいたま地裁決定 (2015年12月)	(児童買春の犯歴を表示する) 検索結果の削除を命じる。	更生が妨げられ、Xの利益が侵害されている。	過去の犯罪を社会から忘れてもらう権利がある。
②東京高裁決定 (2016年7月)	検索結果の削除を認めない。	削除は表現の自由や知る権利を侵害する。	判断しない。
③最高裁決定 (2017年1月)	検索結果の削除を認めない。	本件はプライバシーが表現の自由に優先するケースにはあたらない。	検討しない。

◆最高裁判判断の今後のネットプライバシーへの影響

（辻村）最高裁判判断は、プライバシーを公表されない利益が検索サイト（グーグル）側の表現の自由よりも明らかに優先する場合にのみ、削除を請求できるということですね。

（石村）そうです。最高裁は「明らかに」とか、「著しく」といった「不確定な概念」、*「アバウトな文言」*をしばしば用います。

（辻村）言い換えると、プライバシーの権利利益の侵害が明らかでない場合には、救済の対象とされないということになりますね。

（石村）そういうことです。こうした不確定な概

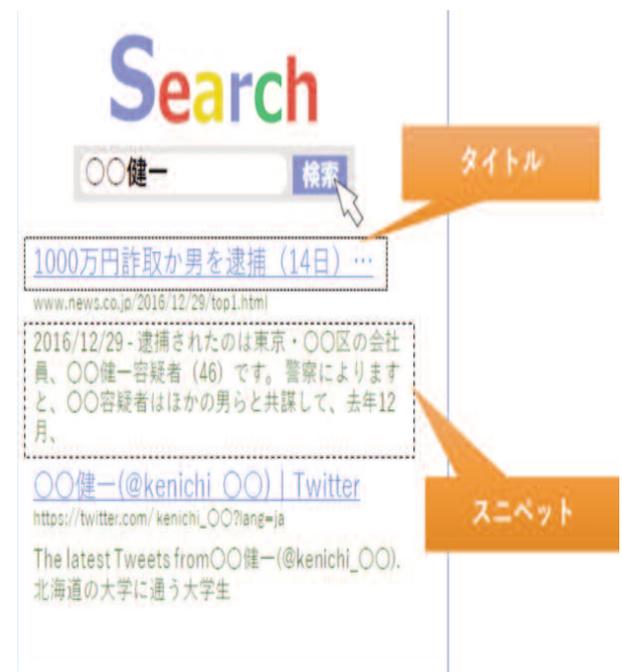
念を使いますと、いわば「公共性ファースト」、*「プライバシー・ラスト」*につながるおそれがあります。

（辻村）明らかでない場合には、削除を請求できないというのは、「疑わしきはプライバシーを大事にしたい市民の利益に」といった考え方とぶつかるのではないかと思います。

（石村）今回のケースは、男性（X）は、児童買春・ポルノ禁止法違反の罪で罰金50万円の略式命令が確定していました。Xが、自分の名前と住所で検索すると3年以上前の逮捕時の記事が表示されていたため、Xが、検索サイト事業者であるグーグルを相手に、さいたま地裁に仮処分の申立てをしました。さいたま地裁は、2015年6月に、「更生を妨げられない利益を侵害している」として削除を命令しました。グーグル側がこの決定の取消しを求め、同地裁に異議を申し立てました。そして、2015年12月22日に、今回の判断にいたったわけです。ただ、今回のケースが、社会的にも受け入れがたい犯罪にかかる個人情報でしたから、かなり特殊なケースとみることもできます。リベンジポルノのケースとかとはかなり大きな違いがあるのではないかと思います。

（辻村）そうですね。検索サイト事業者は削除基準を公表しています。例えば、グーグルでは、同意なく投稿された裸の撮像や銀行口座番号など悪用されかねない個人情報は削除するとしています。

●前科情報が表示される探索結果イメージ例 (Public Use)



(石村) ただ、犯罪に手を染めた人の更生などを織り込んで考えると、犯歴情報などについては、それをどう扱うか判断が難しいケースも考えられます。とはいっても、犯罪に手を染めた人を永久にスティグマタイズ（罪人の入れ墨）して、排斥するのでは、`赦す社会`、`赦される社会`の構築はできません。

(辻村) 「時間の経過」も一つの判断要素かもしれませんがね。最高裁はどれ位の期間が経過したら削除の対象となるか明確に示しませんでしたから。

(石村) 時間をかけて、裁判例を積み重ねていく必要があると思います。

(辻村) ということは、今後の削除の線引きは、ケース・バイ・ケースで考えることになるということですね。

(石村) そうです。いずれにしろ、この最高裁判断によって、今後、`公益性ファースト`の考え方がすすみ、検索サイト事業者への削除請求は難しくなるかも知れません。また、検索サイト事業者が情報主体からの削除請求に応じない場合、裁判所に救済を求めても、なかなか原告側の請求を認めてくれなくなるおそれもあります。

◆わが国で「忘れてもらう権利」をどう確立するのか

(辻村) この最高裁判断によって `公共性ファースト`の考え方がすすむようでしたら、こうした考え方にストップをかけ、ネット空間でのプライバシー保護を推進するためには、やはり「忘れてもらう権利」をしっかりと確立していく必要がありますね。

(石村) 仰せのとおりです。このケースの原審、つまりさいたま地裁は、Xには過去の犯罪を社会から忘れてもらう権利があると判断しました。この原審での意見・考え方を発展させていく必要があります。

(辻村) しかし、原審（さいたま地裁）を除くと、控訴審や最高裁は、この「忘れてもらう権利」を `忘れたふり`、をしましたから・・・。

(石村) 個人のプライバシー保護を重く見る欧州では、ネット上の新たなプライバシー権として「忘れてもらう権利」が法認されています。高裁や最高裁には、こうした世界の流れを学んでもらう必要があります。

【図表2】さいたま地裁仮処分決定の骨子

- ① 逮捕の報道があった者も更生を妨げられない利益がある。
- ② ある程度の期間の経過後は、過去の犯罪について社会から「忘れられる権利」（「忘れてもらう権利」）がある。
- ③ ネットに逮捕情報が表示されると、情報を抹消して平穏な生活を送ることが困難であることから、検索結果の削除の是非を判断する必要がある。
- ④ 原告（X）は、過去の逮捕歴が簡単に閲覧されるおそれがあり、その不利益は回復困難かつ重大である。

◆「ネット収監」よりも「更生」を優先させるべき

(辻村) 裁判所の判断は、一般に、上に行けば、行くほど「社会防衛」の考え方、「公益性」や「公共性」を優先させる考え方が目立ってきますね。

(石村) 仰せのとおりです。しかし、「罪を犯した人も、いずれは、また社会に戻ってくる」ということは否定できないのですから、それこそ「社会防衛」のためには、どう「更生」させるかも、しっかり考えないといけません。

(辻村) その辺、単純に「罪を犯した者は、できるだけ長く塙の中に閉じ込めておけばいい」という考えになりがちです。もっと、慎重に考える必要がありますね。

(石村) 仰せのとおりです。アメリカの刑事司法でも、考え方が対立しています。多くの州において、高等教育にかかる予算よりも受刑者や刑務所増設にかかる予算の方が多のが実情です。その片棒をかついでいるのが、検察官です。アメリカの学界では、犯罪者の刑務所送りに一所懸命になっている州や連邦の検察官の意識改革が必要という意見が強くなっています。

(辻村) 受刑者の「更生」が後回しにされているということですね。

(石村) 仰せのとおりです。アメリカでは、各地



● (Public Use)

で若い検察官や法律家が集まり、とりわけ若者を刑務所送りにするよりも、更生によって「社会秩序の維持」をはかるには、刑事司法はどうあるべきかを真剣に検討する傾向が強まっています。いずれにしろ、ネット空間で個人情報が頻繁に行き交う時代です。現実空間だけで個人情報が行き交う時代と同じ考えではダメだと思います。今日のようにネット空間で情報が瞬時に頒布されてしまう時代にあっては、「罪を犯した人の更生」について、考え方を変えないといけないと思います。

(辻村) つまり、ネット空間での「忘れてもらう権利」を確立しないと、罪を犯した者の更生は、難しい時代に入ったということですね。

(石村) 仰せのとおりです。犯罪情報がネット空間で頻繁に行き交う時代に対応した更生政策が必要です。

(辻村) 今回の事件で、Xは、その主張のなかで、EUの「忘れてもらう権利」について説明しているわけですから……。高裁や最高裁は、この権利の存在はわかっていたはずですが、一歩踏み出すことに躊躇したようです。

(石村) いずれ裁判所は、「忘れてもらう権利」を「忘れてしまった」というわけにはいかなくなるでしょう。ただ、もう少し時間が必要でしょう。それから、検索サイトを運営する事業者の自覚、企業としての社会責任をもっと厳しく問う必要があります。

(辻村) 今の段階では、検索サイト側は、情報を媒介しているだけ、と主張するかも知れませんが……。

(石村) 「忘れてもらう権利」がネット上の新たなプライバシー権として法認されれば、削除に応じない検索サイト側を名誉棄損などで損害賠償を求めて責任を問うことの途も拓けてくるのではないのでしょうか。

(辻村) 先ほどから石村代表が指摘されたように、保守的な考え方をとると、罪を犯した者は、刑期が終了しても、ネット空間で情報検索できるかたちで生涯監視し、隔離する方がいい、ということになるかも知れません。「格差社会」の頂点にいる人たちは、犯罪に走ってでも生きざるを得ないような下の層の人たちをネット監視するのは当たり前と考えるかも知れません。

(石村) ただ、そうなると、現実空間での刑罰、時効というのが意味をなさないことになります。

(辻村) 仰せのとおりですね。誤解を恐れずにいうと、世のなかには、警察官の姿を見ると安堵感

を憶える市民と、警察官の姿を見ると不安になる市民がいるわけです。警察官の姿を見ると安堵感を憶える人にとっては、罪を犯した者は、社会に邪魔者に見えるかも知れません。刑期が終了しても、ネット空間で情報検索できるかたちで生涯、幽閉して隔離する方がいいと考えるかも知れません。

(石村) しかし、一度でも罪を犯した人は、ゆるしてはならない。ネット収監して無期限に大衆監視すべきだとすれば、ネット空間は「ネット刑務所」と化してしまいます。

(辻村) 私たちは、「一度でも罪を犯した人は、犯罪を繰り返すことでしか生きられないような社会の構築」を求めてよいわけではないです。最近流行っている万引の嫌疑者の顔写真を、被害にあった事業者がネット空間にさらして、私刑を加えるのを放置していますが、これも熟慮が必要ですね。

(石村) 万引はいけません。しかし、万引の嫌疑者の顔写真をネット空間にさらすことは、誤りがあった場合、さらには「更生」の面からも精査すべき課題が山積しています。

(辻村) 難しい課題ですが、ネット空間では情報が簡単にコピーされ、かつ、瞬時に頒布されてしまいます。やはり、ここでも、人権、更生などを織り込んで考えると「忘れてもらう権利」の確立は急がれますね。

(石村) 万引や振り込め詐欺などは別としても、これだけ法令が複雑になってきますと、誰でもなんどき、罪を問われる可能性が出てくるわけです。国民背番号／共通番号（マイナンバー）で国民を徹底監視し、罪を償っても時効制度が無意味になってしまうほど無制限にネットで監視する……。これでは、人生80年の時代に、1回でも過ちをした人は再チャレンジのチャンスを奪われることにもつながりかねないわけで、まさに監視社会そのものです。自由や人権を大事にしない常時違憲状態にある社会といえるのではないのでしょうか？

(辻村) 仰せのとおりですね。

(石村) 国民監視、なりすまし犯罪のツールとなる国民背番号／共通番号（マイナンバー）をストップさせるとともに、わが国でネット上の人権として「忘れてもらう権利」の確立を急ぐ必要があります。

(辻村) 石村代表、今回は、有益なお話をいただきありがとうございました。

マイナンバー(共通番号)違憲訴訟・神奈川

第3回口頭弁論

辻村祥造 (PIJ副代表) による「意見陳述要旨」

CNNニューズ編集部

2 017年2月9日の午後4時から、横浜地方裁判所第101号法廷において、マイナンバー(個人番号)利用差止等請求事件の第3回の口頭弁論が開かれた。

この裁判の原告団は第1次と第2次の原告を含め、219名という全国で同様に争われている裁判の中で最も多い原告数を擁している。

当日の傍聴者も80名近くにのぼり、弁護団による準備書面に関する意見陳述が行われたが、その最後に、原告団の意見陳述としてプライバシ

ー・インターナショナル・ジャパンの副代表である辻村祥造氏が税理士の立場から意見陳述を行った。

なおこの裁判では、第1回公判において市民団体代表と小児科医、第2回公判において社会保険労務士がマイナンバーに反対する立場から意見陳述を行っている。

以下に、その意見陳述の内容を記載する。

事件番号 平成28年(ワ)第1181号、第3823号
事件名 マイナンバー(個人番号)利用差止等請求事件
原告 宮崎俊郎 外200名、浅賀きみ江ほか18名
被告 国

意見陳述要旨

2017年2月9日

横浜地方裁判所 第4民事部合議B係 御中

原告 辻村祥造
(原告番号112)

私は税理士であり、中小企業及び個人の事業者・納税者の会計計算・税務申告を職業としております。

今般、導入されましたマイナンバー・マイナンバーカード制度につきまして税理士としての立場、また一人の国民としての立場から意見を陳述させていただきます。

1. マイナンバー・マイナンバーカード制度の目的

現在、国民におけるマイナンバーカードの取得割合はおおよそ7~8%にとどまっているようです。政府はマイナンバーカード取得による行政事務等における国民生活

の利便性向上を宣伝しますが、国民の間に個人情報管理及び漏洩に対する懸念がいかに強いことを示している証左であります。

また、マイナンバー制度導入の際に災害時における活用が盛んに宣伝されましたが、最近発生した熊本震災、鳥取震災そして糸魚川における大火災などにおいて、このマイナンバーを被災者の救援に活用したという報道は全く聞きません。導入のためにする国の方便と言わざるを得ません。

さらに行政機関が個人情報をやり取りした履歴を国民が閲覧できるポータルサイト（マイポータル）の運用開始が2017年7月まで延期されましたが、わが国の人口が1億2千700万人であることから、このようなポータルサイトのシステム構築の作業量は膨大であり、その構築は永久に不可能ではないかと私は考えております。

実際インターネットでは、マイポータルの動作環境が旧式すぎて絶望的とのコメントも出ています。

そのうえ特定個人情報の取り扱いに関して監視・監督を担う個人情報保護委員会は委員長を含めて9人（内4人は非常勤）で構成されることから、その管轄する範囲の広範さに比してマンパワー不足は明らかであり、その実効性について疑問が持たれています。

結局、マイナンバー及びマイナンバーカードの制度は、行政における国民管理の効率化を目的とした制度であって、国民生活の利便性向上を目指した制度ではありません。

2. マイナンバーを提供する勤務者等の立場

企業等に勤務する人々は、その勤務先に源泉徴収事務、年末調整事務そして社会保険事務等のために個人情報を提供しなければなりません。その中には家族の状況、障害者の状況、結婚・離婚の状況など、秘匿性の高い情報が含まれています。

さらに被雇用者という拒否しづらい立場であるために、人生80年間の時代に、本人に加えて誕生間もない子供の原則、生涯不変であるマイナンバーを勤務先に提出しなければならないことに、親として不安を感じる人が多いのは当然のことです。

マイナンバーの提供を拒否することに対する罰則は規定されてはいませんが、経済的な力関係から事実上強制されているというのが実情です。

さらに、弁護士を始めとした士業など報酬・料金を受け取ることによって生計を立てている職業者は、自らのマイナンバーを含む特定個人情報を広く提供せざるを得ず、個人情報が悪用され、個人生活が侵害されることが懸念されます。

一方、講演者、家主・地主の中にはマイナンバーの提供を拒否する人がみられません。自分のマイナンバーを主体のはっきりしない講演依頼者そして企業者に提供することに不安を感じるためであり、提供を求めらるれば講演の依頼を断り、また貸家契約、貸地契約を解消すると申し出でるなど無用のトラブルも起きております。

以上のように、マイナンバーの提供する側のすべての人々が不安を感じているというのが税務の現状です。

3. マイナンバーの提供を受ける事業者の立場

民間企業、特に小規模企業・事業者におけるマイナンバーを含む特定個人情報の管

理に問題が発生することが十分に予測されます。全国には400万社を超える企業がありますが、そのうち90%前後が小規模企業・零細企業です。これらの企業そして町の八百屋、魚屋といった個人商店においては、特定個人情報の収集、管理、廃棄等の事務が適正に行われないケースは十分に予測されます。特に従業員の退職や、事業の廃止により本来廃棄をしなければならない特定個人情報が廃棄されず滞留し、これらが不法に流出することが懸念されます。

すでに民間企業・事業者では国、地方公共団体から源泉徴収事務、年末調整事務、社会保険事務、住民税特別徴収事務など、様々な事務負担を強制されています。

さらに情報漏えいに関して、国の法律による厳しい罰則を課され、さらに特定個人情報の提供者からの民事訴訟にも備えなければならないという、マイナンバー関連事務の押し付けは民間企業・事業者として不安を感じるとともに、拒否したいというのが本音です。

4. マイナンバーに関する税務行政の方向と国の政策

マイナンバーに関する税務実務上の取り扱いが明らかになってきましたが、その方向はマイナンバーを記載する税務関係書類はできるだけ限定し、付随的な税務書類への記載を省略するというものです。これはマイナンバー記載の書類を限定することで人の目に触れる機会を物理的に少なくし、情報漏えいの危険性を抑制する趣旨と考えられます。

しかし一方において、マイナンバー・マイナンバーカードの利用範囲を、特に民間を含めて拡大させようという国の政策の方向は、このような税務行政の方向、そして民間の事業者に罰則を強化しその情報漏えいを防止しようとする法律の規定と矛盾し、国の政策として明らかな二律背反の状況を生じさせていると考えます。

特に総務省においては、最近テレビコマーシャルでマイナンバーカードはレンタルショップでも身分証明書として使えて便利だと宣伝をしたり、また住民税の特別徴収の通知書を事業者に送付する際、マイナンバーを通知書に記載し、普通郵便で送付するなど、国民の特定個人情報を保護する姿勢はまったく見られません。

このようなマイナンバー・マイナンバーカードの民間を含めた利用範囲の拡大は速やかに中止すべきです。

5. さいごに

行政における国民の個人情報の管理は、行政分野ごとにそれぞれ個別の番号によって管理すべきです。国民の情報を原則、生涯変わらない一つの番号により管理し、それを民間にも利用拡大させようとする現在の国の政策は、事業者を含めて国民の全般の理解を得られないものであり中止すべきです。

以上、陳述を終わります。

裁判の冒頭、裁判長は今回の意見陳述の要旨が不明確であるとして、弁護団に今後の意見陳述につき再考するように指示を出していた。

しかし辻村副代表が陳述を始めると、3人の裁判官は真剣な表情でそれを聞き取り、陳述が終了した後に、弁護団から意見の要旨は明確であると

述べたところ、裁判長も「陳述を聞いて内容はよく理解できた。」と述べていたのが印象的であった。

(CNNニューズ編集局)

問われる国税庁の「密告サイト」

課税・徴収漏れに関する情報の提供、制度とは

石村 耕治（PIJ 代表）／CNNニュース編集部

国税庁のホームページ（HP）の「ご意見・ご要望」みて見ると、「課税・徴収漏れに関する情報の提供」という制度がある。いつごろ、HPに登載されたのかは、定かではない。この制度は、「身近に、課税・徴収漏れの情報があれば、密告してください。」という内容のものである。一言でいえば、「密告サイト」だ。

しかも、「ご提供いただいた情報は、関係する国税局・税務署に回付し、税務署等における税務調査等に活用させていただく場合があります。」「提供いただいた情報に関する調査の実施の有無や経過、結果等については、守秘義務の関係上お答えすることはできませんのでご理解ください。」、そして、「ご提供いただいた情報については、回答及び受理確認の連絡は行っておりませんのでご了承ください。」とくる。

虚偽の密告で税務調査を受けた場合、あるいは精神的な被害を受けた場合などに、納税者（被調査者）の救済手続もはっきりしない。

これでは、安倍首相が口癖のようにいう「法の支配」から大きく逸脱した仕組みといえる。法的根拠もあきらかでなく、憲法に定める「適正手続の保障」はまったくない。不安をあおる仕組みだ。

わが国には、かつて、国税について、第三者通報制度という、いわゆる「密告制度」があった。これは、当時あった財産税や、所得税などの申告納税となった税目を対象に導入された。脱税の通報者に報奨金も出された。しかし、中傷目的、報奨金目的での通報など弊害もあり、この制度は、

昭和29

(195

4)年に廃止された。

高額所得者の公示制度も、窃盗団が入手した公示資料を

使った納税者宅への押し入り強盗が多発するなど弊害が目立った。また、こうした公示によるリスクを避けるために、緊急避難的に公示回避を試みる納税者も出ていた。つまり、高額納税者の公示対象が「3月31日までに提出された申告書」に限られることから、所得税額が1,000万円を超えない所得で申告しておいて、4月1日以後に修正申告することで公示回避をする方法の回避である。この方法では過少申告加算税や延滞税など余分な追徴課税がある。しかし、こうしたテーマ、ヒマをかけ、余分な負担をしてでも「住所を知られたくない」納税者が増加していた。個人情報保護が重視される時代に入ったことも手伝って、この公示制度は、平成18（2006）年について廃止されるにいたった。

国税庁の密告サイト「課税・徴収漏れに関する情報の提供」は、かつてあった脱税の「第三者通報制度」を、報奨金などを出さない形で、復刻させたものとも見られる。

通報／密告のターゲットとして、「租税回避スキーム（節税商品や特定の取引手法を利用した租税回避など）に関する情報やその組成・販売をしている者又は利用をしている者に関する情報」、いわゆる「タックスシェルター（租税回避スキーム）の販売者や利用者」の例をあげる。しかし、法的根拠が不透明である。憲法に定める租税法主義に反するおそれがある。

また、国会における真摯な議論もしないで導入されるこの種の密告制度は、国民相互の疑心暗鬼を醸成し、結果的に国民／納税者の分断を図るものである。隣国の新大統領が、議会に諮らず、大統領令を使って執行府／行政府の独断で政策を実施するに似ている。

同様の仕組みとしては、現在、生活保護の第三者通報（不正受給通報）制度がある。さいたま市などが、生活保護不正受給について住民から情報を通報する専用電話（ホットライン）を設置している（http://www.city.saitama.jp/002/003/008/p034342_d/fil/hotline_leaflet.pdf）。もちろん、生活

●昭和23（1948）年第三者通報制度のチラシ（国税庁HPより転載）



保護の不正受給はゆるさてはならない。しかし、2010年の統計によると、全体に占める不正受給は1.8%、金額的には約130億円規模で約0.38%程度。この程度の不正を摘発するために、不正受給通報)制度を導入して「相互監視社会」を構築するのは解せない。小田原市の生活保護担当職員の不適切ジャンパー事件も、仕事に余りにも熱心な気持ちがある背景があったとしても、ゆるされるものではない。これら市職員は、生活保護の受給者を、監視していないと悪いことをするものだとする「性悪説」に基づいて取り扱う。その一方、自分らは、公務員だから悪いことはしないものだとする「性善説」に基づいて行動する。こんなところに「諸悪の根源」が潜んでいる。

「公益通報」制度は、公益通報者保護法という根拠法がある。(もともと、この法律は通報者をリベンジから保つのが目的であるが。)いずれにしても、国税庁の「密告サイト」や自治体の「生活保護不正受給通報制度」については、密告された者の権利利益を保護し、公権力と対峙できるように手続を明確にする必要がある。ところが、現在、法的典拠がはっきりしないまま執行・運用されている。「法律・条例による行政」のルールに反する。

国税庁の「密告サイト」、実質的な国民総背番号である「個人番号/法人番号」、通称「マイナンバー」で相互監視する社会は、プライバシーを余りにも犠牲にする。国民/納税者を息ができないほど締め上げ、窒息させるような、目白押しの人権を蝕む政策が問われている。

国税庁のウェブページに現われた「課税・徴収漏れに関する情報の提供」募集広報

国税庁では、従来から、一般の皆様より、課税漏れ及び徴収漏れに関する情報を受け付けていますが、それには例えば下記のような情報が含まれます。

これまで提供を受けた情報の例

- ・租税回避スキーム(節税商品や特定の取引手法を利用した租税回避など)に関する情報やその組成・販売をしている者又は利用をしている者に関する情報
- ・虚偽の売上金額(収益)や必要経費(費用)に基づく経理等により、不当・不正に所得金額等を低く(又は還付税額を多く)申告している者

及びその手口の情報

- ・事業が活況を呈するなど、申告する必要があると考えられるにもかかわらず申告をしていない者に関する情報
- ・他人名義での取引、他人名義の口座等を利用した取引又は事実に基づかない契約書、領収書、請求書、納品書等の書類の作成、交付、作成依頼等(白紙領収書等の交付依頼等を含む。)を行っている者に関する情報
- ・海外で稼得した所得に係る課税を免れている者や各国の税制の違い・租税条約を利用して課税を免れている者に関する情報
- ・国税を滞納しているにもかかわらず、財産を隠匿している者に関する情報
- ・上記のような者の協力者に関する情報

上記のような具体的な情報をお持ちでしたら以下のフォームに入力の上、国税庁までお寄せ下さい。

(国税庁ホームページのほか、[国税局](#)や[税務署](#)においても面接又は電話・郵送にて、情報を受け付けています。)

皆様のお名前などの個人情報や提供いただいた情報内容は、外部に漏らすことはありません(国税職員には厳格な守秘義務が課されています。)。また、セキュリティには万全を期しております。

なお、税務行政に関する一般的なご意見・ご要望は、お手数ですが、「[ご意見・ご要望](#)」からお寄せ下さい。

また、電子メールによる税務相談は、詳細な事情をお聴きする必要があるなどの性質上、行っておりません。お手数ですが最寄りの[税務署](#)([国税局](#)・[税務署](#)を調べる)まで電話でご連絡いただくか、簡易な質問は[タックスアンサー](#)(よくある税の質問)をご利用ください。

提供情報の入力

【送付先】

対象者の住所・所在地のある国税局を選択してください。

なお、対象者の住所・所在地が不明な場合は、「その他」を選択してください。

- 札幌国税局(北海道)
- 仙台国税局(青森県・岩手県・宮城県・秋田県・山形県・福島県)
- 関東信越国税局(茨城県・栃木県・群馬県・埼玉県・新潟県・長野県)
- (千葉県・東京都・神奈川県・山梨県)
- 金沢国税局(富山

県・石川県・福井県) ○ 名古屋国税局 (岐阜県・静岡県・愛知県・三重県) ○ 大阪国税局 (滋賀県・京都府・大阪府・兵庫県・奈良県・和歌山県) ○ 広島国税局 (鳥取県・島根県・岡山県・広島県・山口県) ○ 高松国税局 (徳島県・香川県・愛媛県・高知県) ○ 福岡国税局 (福岡県・佐賀県・長崎県) ○ 熊本国税局 (熊本県・大分県・宮崎県・鹿児島県) ○ 沖縄国税事務所 (沖縄県) ○ その他

1. 対象者 氏名・名称 (屋号・法人名) (必須)

※関係者が複数いる場合には複数記載してください。

2. 対象者 住所・所在地 (任意)

※氏名・名称のみでは対象者の特定が困難であるため、可能な範囲でご記入ください。

3. 対象者の所轄税務署 (任意)

4. 本文 (必須)

(時期・期間、場所、人物 (会社)、金額、手段、方法、お持ちの文書等のほか、例えば関連する金融機関名や支店名、口座番号などを、具体的にご記入ください。)

帳簿、領収証、請求書、契約書、預金通帳の写しなど提供する情報に関する書類をお持ちでしたら、対象者の所轄の国税局又は税務署に郵送等してください。

なお、郵送等いただいた書類等の返却はできませんのでご了承ください。

以下の欄のご記入は任意です。差し支えなければご記入ください。

なお、ご記入いただいた場合でも、皆様のお名

前など個人情報や情報内容は、外部に漏らすことはありません。

1. 氏名

(匿名)

2. 年齢

3. 対象者との関係

4. 職業

5. 郵便番号

6. 住所

7. メールアドレス

8. 電話番号

9. 携帯電話番号

* 半角カタカナ、機種依存文字は、正確に表示されませんので、使用しないでください。

情報提供に当たっての確認事項

情報提供に当たっては、下記の事項を確認・同意いただいた上で、提供情報の「確認画面」にお進み下さい。

<確認事項>

- ご提供いただいた情報は、関係する国税局・税務署に回付し、税務署等における税務調査等に活用させていただく場合があります。
- ご提供いただいた情報に関する調査の実施の有無や経過、結果等については、守秘義務の関係上お答えすることはできませんのでご理解ください。
- ご提供いただいた情報については、回答及び受理確認の連絡は行っておりませんのでご了承ください。

上記の【情報提供に当たっての確認事項】について同意しました。

アメリカの「大統領令」とは何か トランプ大統領が濫発する大統領令を学ぶ

石村 耕治 (PIJ 代表) / 白鷗大学 教授

アメリカ合衆国のドナルド・トランプ (Donald Trump) 大統領は、就任早々から、矢継ぎ早に「大統領令」を濫発して、連邦議会の議決を得ずに、次々と選挙公約を実施に移している。私ども日本人は、アメリカは連邦憲法に定める「三権分立 (separation of powers)」、つまり、国家権力を、大統領の「執行権 (executive power)」、連邦議会 (U.S. Congress) の「立法権 (legislative power)」、裁判所の「司法権 (judicial power)」の3つに分けて、チェック・アンド・バランスを維持していると久しく理解してきた。しかし、実際の政治においては、大統領の執行権が非常に強く、この権限に基づいて出される「大統領令」の威力のすごさに驚きを隠せない。

大統領は、行政府、つまり財務長官をはじめとした省庁の長官・副長官、長官補佐 (局

長)、CIAやFBI長官、大使の任用などの官職、最高裁判事をはじめとした各連邦裁判所裁判官については、連邦憲法2条2節2項に基づき、連邦議会上院での助言と承認 (advice and consent) 決議が求められている。これらに加え、大統領は、連邦議会上院での助言と承認決議の要らない官職を含め、4,000を超える官職を政治的に任免する権限を有している。役人の面従腹背をゆるさないアメリカの「政治任用制度 (Spoiled system)」は、政権交代があっても役人の顔ぶれはほとんど変わらないわが国とは大きく異なる。

今回は、石村耕治PIJ代表に、いま話題の「大統領令」について、少し学問的に詳しく論じていただいた。

(CNNニューズ編集局)

◆はじめに

アメリカ大統領が、連邦政府や軍に対して出す大統領府令 (E.O.=executive orders) その他の大統領令 (Presidential orders) (以下「大統領令」という。) ¹ が問われている。大統領令は、連邦議会の承認なしに実施され、【図表1】の理由で失効するまで法的拘束力を有する²。

大統領令の公布は、初代のジョージ・ワシントン (George Washington) の時代にまで遡る。歴史

【図表1】 大統領令が失効する主な理由

- ・連邦議会が当該大統領令を無効にする法案を通過させた場合 (ただし、大統領は当該法案に対し拒否権を発動できる。)
- ・連邦裁判所 (最終的には連邦最高裁判所) が当該大統領令を違法・違憲とした場合
- ・大統領が、前大統領が出した大統領令を失効させる新たな大統領令を出した場合

的にみると、1940年代の太平洋戦争時に、日系アメリカ人を強制収容所 (assembly centers) 送りとしたのも、当時のルーズベルト大統領 (Fran-

¹ 邦語で「大統領令 (Presidential orders)」という場合、一般に「executive orders」、「presidential proclamations」および「presidential memoranda」の3つを指すと理解されている。しかし、実際には、これらのほか、「administrative orders」、「certificates」、「designations of officials」、「general licenses」、「interpretations」、「letters on tariffs and international trade」、「military orders」、その他の国家安全保障関係文書 (national security instruments) (具体的には、「national security action memoranda」、「national security decision directives」、「national security reviews」、「national security study memoranda」、「presidential review directive」および「presidential decision directives」など)、「presidential announcements」、「presidential findings」、「presidential reorganization plans」、ならびに「presidential signing statements」などの名称の多様の大統領令がある。

² See, 「The Use and Abuse of Executive Orders and Other Presidential Directives,」 5 Tex. Rev. Law & Pol. 267 (2001) .

●ホワイトハウス (Public Use)



lin D. Roosevelt) が出した「大統領府令第9066号 (E.O.=Executive Order No. 9066)」であった。

また、アメリカ国防総省の諜報機関である国家安全保障局 (NSA=National Security Agency) や (CIA=Central Intelligence Agency) の職員であったエドワード・スノーデン (Edward Snowden) 氏は、アメリカの諜報活動情報を世界にリークし、ロシアに事実上亡命したことで名を馳せた。この事件のもととなった国家安全保障局 (NSA) の諜報活動も、法律ではなく、大統領府令第12333号 (E.O.No. 12333/ツェルプ・トリプル・スリー) に基づいて実施されている。

大統領令を最も汎用したのは、ルーズベルト大統領である。同大統領は、在任中に、実に3,721件の大統領府令 (executive orders) を発した。ビル・クリントン (Bill Clinton) 政権も大統領令を利用したことでよく知られている。

議会が共和党の手中にあり、ねじれ状態のなかオバマ (Barack Obama) 政権が、大統領府令を汎用し、法学界などから注目を浴びた³。オバマ前大統領は、8年の在任中に277件の大統領府令 (executive orders) を発しているが、過去100年間の比較でみると、その数はむしろ少ない方である。オバマ前大統領の場合は、大統領府令 (executive orders) よりも執行府覚書 (executive memoranda) などを多用したことも一因と見られる。

(1) トランプ政権による大統領令の濫発

そして今、想定外のトランプ大統領が誕生し、矢継ぎ早に大統領府令 (executive orders) や大統領府覚書 (executive memoranda) を出して、前政権の置き土産の一掃に乗り出した。

【図表2】 トランプ政権が発足時に出した主な大統領府令や大統領府覚書一覧

- ・オバマケアの廃止・再編 (Sweeping overhaul of Obama's affordable care act [正式名称: Minimizing the Economic Burden of the Patient Protection and Affordable Care Act Pending Repeal]) 【Executive order on Jan. 24, 2017, E.O. No. 13765】
- ・TPP永久離脱 (Permanent withdrawal from Trans-Pacific Partnership) 【Presidential memorandum on Jan. 23, 2017】
- ・連邦公務員の増員凍結 (Federal hiring freeze) 【Presidential memorandum on Jan. 23, 2017】
- ・オバマ政権が環境規制目的で凍結した石油パイプライン建設再開 (Keystone XL and Dakota Access pipelines) [正式名称: Expediting Environmental Reviews and Approvals for High Priority Infrastructure Project] 【Executive order on Jan. 24, 2017, E.O. No. 13766】
- ・メキシコ国境への壁建設 (Building the U.S.-Mexico border wall [正式名称: Border Security and Immigration Enforcement Improvements]) 【Executive order on Jan. 25, 2017, E.O. No.13767】
- ・中東・アフリカ7か国出身者の入国一時停止およびシリアからの難民受入れの無期限停止 (Ban on refugees) [正式名称: Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry Into the United States] 【Executive order on Jan. 27, 2017, E.O. No. 13769】
- ・外国テロリストの合衆国入国からの国家の保護 [正式名称: Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry Into the United States] 【Executive order on March. 6, 2017, E.O. No. 13780】

*大統領令/Executive orders (E.O.) は、必ずFederal Register (連邦官報) に掲載される。

前記一覧からもわかるように、トランプ政権は、前オバマ政権の政策の失効につながるさまざまな選挙公約を、大統領府令で実施する動きが目立つ。良識ある市民が、国民の分断をさらに深めかねない独断的な大統領令の汎用について、議会制民主主義を破壊に導く道具の濫用ではないか、あるいは大統領独裁への危惧を感じ取ったとしても無理のないことである。これまで、「大統領令」について、アメリカ市民のみならず、世界の政財界人・法政研究者などは、差ほど注目してこなかったが、一気に脚光を浴びることになった⁴。

³ See, U.S. Senator Ted Cruz, "Lawless: The Obama Administration's Expansion of Executive Power," 19 Tex. Rev. Law & Pol. 1 (2014).

⁴ See, Coby Hagan, "Myth or Reality: Obama's Presidential Power Grab by Way of Executive Order," 84 UMKC L. Rev. 493 (2015).

①大統領令第13769号の違憲性・違法性、執行の差止めを問う訴訟

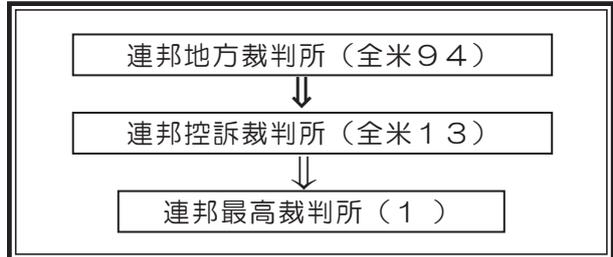
トランプ大統領は、2017年1月27日に、中東・アフリカ7か国出身者の入国一時停止およびシリアからの難民受入れの無期限停止 (Ban on refugees) 【Executive order on Jan. 27, 2017, E.O. No. 13769】の大統領令第13769号に署名、公布した。これに伴い、同日、イラクからニューヨーク州のジョン・F・ケネディ国際空港に正式の難民ビザを持って到着したイラク人 (Darweesh) が当局 (U.S. Customs and Border Protection) により空港内に拘束された。ちなみに、このイラク人は、アメリカ陸軍に通訳として10年以上従事し、アメリカ市民権を有している。

このイラク人の救済にあたったのがアメリカ自由人権協会 (ACLU=American Civil Liberties Union) である。同協会所属の弁護士は、入国を認められず空港内に拘束されている原告を代理して、この大統領令は、①移民について出身国に基づく差別を行うことにつながり、連邦憲法修正5条に定める適正手続および1965年移民帰化法 (INA=the Immigration and Nationality Act of 1965) などに抵触し違憲・違法であること、ならびに①正式の難民ビザを持って到着した難民の同大統領令第13769号の執行差止めを求めてニューヨーク東部地区連邦地方裁判所へ緊急の集団訴訟を提訴した。同地裁のアン・ドネリー (Judge Ann Donnelly) 判事は、1月28日午後9時に、原告への執行の差止請求を認め、本案について最終判決が確定するまで原告の暫定的な入国を認めるとともに、難民として承認され有効なビザを保有しアメリカに入国し各地の空港に拘束されている人たちおよびこれら関係諸国出身で入国を認められた人々を有効な入国リストから削除することを禁止する命令を入管職員に発した (Darweesh 対Trump事件決定, No. 1:17-cv-00480 (E.D.N.Y. 2017))⁵。

また、大統領令第13769号は、特定の国または特定の宗教を信じる者の入国を適正な審査手続を経ずに禁止するもので、連邦憲法修正1条に保障する「信教の自由 (religious freedom)」や修正5条に保障する「法の適正手続 (due process of law)」を侵害することを理由に、政府機関や議会からも批判が相次いだ。また、複数の州、人権

団体や市民団体が、全米各地の連邦地方裁判所に対し、違憲・違法であることを理由に、この大統領令に執行を差し止める訴訟を相次いで提起した。

【図表3】 大統領令の違憲・違法を問う訴訟ルート



ワシントン州司法長官は、同州知事とともに、2017年1月30日、中東・アフリカ7か国出身者の入国一時停止 (Temporary restraining order) を命じた大統領令第13769号は、連邦憲法に違反し無効である旨の宣言的判決 (declaratory relief)、および当該大統領令執行の差止めを求めて、ワシントン西部地区連邦地方裁判所 (United States District Court for the Western District of Washington) に対して、トランプ大統領および連邦国土安全保障省 (DHS) を相手に提訴した。同時に、ワシントン州司法長官は、同地裁に、大統領令第13769号の執行を即時停止する暫定的差止め命令を出すように申立てをした。

②連邦地裁は、大統領令第13769号の執行差止めを命令

ワシントン州司法長官が、大統領令第13769号を違憲・違法とした理由は、次のとおりである。

【図表4】 ワシントン州が大統領令第13769号を違憲・違法として訴えた理由一覧

- ①法の下での平等な保護を否定しており、連邦憲法修正5条の適正手続条項に反する。
- ②1つの宗教を他に優先することになり、連邦憲法修正1条の国境公認禁止条項【信教の自由の保障】に反する。
- ③手続的適正手続 (procedural due process) を保障した連邦憲法修正5条の適正手続条項に反する。
- ④差別的な査証手続を求めており、連邦移民・帰化法 (INA) に違反する。
- ⑤亡命および退去強制の留保を否定しており、連邦移民・帰化法 (INA) に違反する。
- ⑥拷問に反対する国連決議 (U.N. Convention against Torture) に違反する。

⁵ Michael D. Shear, Nicholas Kulish & Alan Feuer, Judge Blocks Trump Order on Refugees Amid Chaos and Outcry Worldwide, New York Times (January 28, 2017).

- ⑦連邦信教の自由回復法 (Religious Freedom Restoration Act) に違反する。
- ⑧手続的に連邦行政手続法 (APA=administrative Procedure Act) に違反する。
- ⑨実体的に連邦行政手続法 (APA=administrative Procedure Act) に違反する。

同連邦地裁は、2017年2月3日、大統領令第13769号が違憲、違法であるとの訴えの審理が終了するまで、この大統領令の執行を全米的に暫定的に差し止める命令を出した。そのうえで、両当事者に対して、2月6日までに、その主張 (belief) を裏付ける証拠を提出するように命じた (State of Washington 対 Donald J. Trump, et al 事件決定 (Feb. 3, 2017))。

③連邦政府・大統領は、控訴裁判所へ上訴 (控訴)

その後、2017年2月4日に、連邦司法省・連邦検事は、この連邦地裁差し止め命令を不服として、カリフォルニア州サンフランシスコに本部のある第9巡回区連邦控訴裁判所 (U.S. Court of Appeals for the 9th Circuit) に、地裁の暫定的な差し止め命令の停止を求めて、緊急の申立てを行った。同じ日の遅く、同控訴裁判所は、連邦の不服申立てを認めない決定をした。

同控訴裁判所は、3人の判事からなる全員法廷 (3 judge panel) で大統領令 (E.O. No. 13769) にかかる事件を審理することにした。ちなみに、控訴裁判所の全員法廷の判決・決定は、拘束力のある判例を構成することにつながるため、巡回区における他の連邦裁判所は、同様の事件についてその判断に従うように求められる。

④連邦控訴裁判所は、連邦地裁命令を支持

2017年2月9日、同控訴裁判所は、全員一致で、連邦の不服申立てを認めない決定に対する大統領からの緊急の申立てを棄却した。このため、大統領令第13769号が違憲・違法かどうかの裁判所の判断が確定するまで、執行が停止することになった。

この大統領令の違法・違憲を問う一連の訴訟が続く中、トランプ大統領は、連邦の「三権分立」

の統治ルール、「司法の独立」をあざけるような発言を繰り返し、連邦裁判所の裁判官の偏向を問う発言を繰り返した。

⑤連邦政府・大統領は、連邦最高裁への上告 (上訴) を断念

トランプ政権は、この件を連邦最高裁判所へ上訴 (上告/appeal)⁶しても、裁判官が8人 (保守4人、リベラル4人、欠員1人) の現状では、賛否同数になり、控訴審の決定が維持される可能性が高い。そこで、連邦最高裁への上告を断念し、合憲判断が得られる新たな大統領令の公布の途を探った。

⑥新たな大統領令の公布

2017年3月8日、トランプ大統領は、新たな、中東・アフリカ6か国出身者の入国90日間の制限 (+ 難民受入れの120日間禁止 + シリア難民の120日間受入禁止。ただし、グリーンカード保有者や二重国籍者は対象外) を命じた大統領令第13780号を公布した。この大統領令に、ハワイ州をはじめとしたいくつかの州は異論を唱え、連邦地方裁判所に執行停止、違憲を申し立てた。

(2) 大統領令による租税政策の実施

一般に、税制改正は、連邦議会の制定法によるべきであり、大統領令によることにはなじまないとされる。過去の大統領令およびそれらにかかる裁判例を取り上げ、問題点を点検する。

①問われたオバマ政権下での大統領令による租税政策の実施

オバマ政権は、大統領選の公約の柱として「包括的移民法制改革 (Comprehensive Immigration Reform)」を掲げ、包括的移民制度改革法案 (Comprehensive Immigration Reform Bill) の成立を期していた。オバマ政権の移民制度改革の核となったのは、必要書類不備滞在者 (undocumented immigrants)⁷の強制送還 (国外退去) を一時的に猶予し、かつ就労資格を付与する、または子ども (DREAMers) の呼び寄せを認めるなどの家族支援を

⁶ アメリカ法では、地裁から控訴裁への「控訴」、控訴裁から最高裁への「上告」に、同じ「appeal/上訴」という文言を使う。しかし、ここでは、日本法の言い回しに従う。

⁷ 一般に、差別を避けるために、「不法移民 (illegal immigrants)」や「不法外国人 (illegal aliens)」の文言に代えて、「必要書類不備滞在者/移民 (undocumented immigrants)」の文言が使われている。

行おうという趣旨のものである（以下「猶予措置（deferred action plan）」ともいう。）。しかし、連邦議会が共和党の手中にあり、ねじれ状態のなか、こうした猶予措置を認める改革法案は、医療制度改革（Obama Affordable Care）と同様に、連邦議会共和党の反対が強く改革は遅々としてすすまなかった。そこで、オバマ大統領（当時。以下同じ。）は、法改正ではなく、大統領令による制度改革を目指す方針に転換した。

2014年11月20日、オバマ大統領は、猶予措置を認める「DAPA（=Deferred Action for Parent of Americans and Lawful Permanent Residents）」および2012年からすでに実施されていた「DACA=Deferred Action for Children Arrivals）」の適用を拡大する大統領令（以下「executive actions/必要書類不備滞在者猶予措置令/DACA・DAPA」ともいう。）に署名、公布した。

オバマ大統領が出した必要書類不備滞在者猶予措置令に盛り込まれたDAPAでは、次の要件を充足すること前提に、必要書類不備滞在者の3年間の暫定在留および就労許可を認めることを内容とするものである。

【図表5】 猶予措置を認めるDAPAの適用要件の骨子

- ・合衆国に5年以上滞在していること。
- ・アメリカ市民権またはグリーンカード（永住権）を保有する子どもがいること。
- ・犯歴審査に合格すること。
- ・納税に同意すること。

また、これら猶予措置が認められた必要書類不備滞在者は、就労および納税申告にあたっては、社会保障番号（SSN=Social Security Number）に代えて、連邦課税庁（IRS/内国歳入庁）が申請に基づいて発行する個人納税者確認番号（ITIN=individual Taxpayer Identification Number）を使って確定申告することが認められる。加えて、これらの者の確定申告にかかる各種人的控除（所得控除や「働いて貧しい人たち（the working

poor）」を対象とした勤労所得税額控除（EITC/EIC）をはじめとした各種税額控除も、一定の範囲で認められる。

本来、これら猶予措置が認められた必要書類不備滞在者には社会保障番号（SSN）が交付されないことになっており、連邦所得税確定申告書〔様式1040（Form 1040）〕に本人および扶養家族の社会保障番号（SSN）の記載がなければ、これらの控除、とりわけEITC/EICは受けられないのが原則となっている。しかし、IRS（内国歳入庁）の法律顧問官は、従前から個人納税者確認番号（ITIN）で確定申告をしていても、社会保障番号（SSN）の交付が受けられた暁には、修正申告をすれば法定期間制限まで遡って勤労所得税額控除（EITC）を受けられる旨の通達（IRS memorandum）を発遣している⁸。この通達に基づく控除額が数十億ドルにも上っており、税法に基づかない大統領令に付随する租税負担の宥恕と認識され⁹、問題視する声も強くある¹⁰。

この必要書類不備滞在者猶予措置令は、最大で必要書類不備滞在者500万人にも及ぶことにもつながることから、職を奪われかねない市民層からの反発も強い。

テキサス州をはじめとしたいくつかの州から、オバマ大統領が出した必要書類不備滞在者猶予措置令/executive action）（以下、たんに「オバマ大統領令」ともいう。）は、違憲、違法、無効であるとの声が上がった。2015年11月5日に、テキサス州をはじめとした15の州およびワシントンD.C.（X=原告・被控訴人・被上告人）が（出訴後さらに9州が訴訟参加）共同で、オバマ大統領令の執行の差止めを求めて、連邦政府（Y=被告・控訴人・上告人）を相手取り連邦地裁に提訴するにいたった。

テキサス州他側（X）の主張は、①オバマ大統領令は、連邦憲法2条3節〔大統領のその他の権限〕の「大統領は、法律を誠実に執行されること

⁸ See, Memorandum from Acting Assistant Chief Counsel (Employee Benefits), Office of Chief Counsel, IRS, U.S. Department of the Treasury on Claiming Previously Denied Earned Income Tax Credit Due to Invalid Social Security Numbers to Candice v. Cromling, Earned Income Tax Credit Program Manager, IRS, Treasury Dept. (June 9, 2000). Available at: <https://www.irs.gov/pub/irs-wd/0028034.pdf#search=%27http%3A%2F%2Fwww.irs.gov%2Fpub%2Firs-wd%2F0028034.pdf%27>

⁹ See, Jan C. Ting, “U.S. Immigration Policy and President Executive Order for Deferred Action,” 66 Syracuse L. Rev. 65, at 70 (2016).

¹⁰ See, Guy Benson, “Why Yes, Obama is Looking into Raising Taxes by Executive Order,” Townhall (March 3, 2015). Available at: <http://townhall.com/tipsheet/guybenson/2015/03/03/wh-yes-obama-is-looking-into-raising-taxes-by-executive-order-n1964793>

に留意すること」という、いわゆる「法律の誠実執行配慮条項 (Take Care Clause)」、および、適正なパブリックコメント手続などを踏まずに執行されていることから行政手続法 (APA=Administrative Procedure Act) に違反するというものであり、かつ、②この違憲および違法なオバマ大統領令の執行の差止めを求めた。

このオバマ大統領令 (必要書類不備滞在者猶予措置令/DACA・DAPA) をめぐる訴訟は、最終的には、裁判所がオバマ大統領令の執行の差止めを認め、テキサス州他側 (X) が勝訴、連邦政府側 (Y) が敗訴する形で決着を見たが、その経緯は、次のとおりである。

【図表6】 オバマ大統領令執行差止訴訟の経緯

<p>第1審/連邦地方裁判所判決 (2015年2月16日) 【連邦政府敗訴】</p> <p>テキサス州他 (X) は、オバマ大統領令は違憲・違法であるとの理由でその執行の差止めを求めて、テキサス州ブロンズビル (Brownsville) にあるテキサス南部地区連邦地方裁判所 (U.S. District Court for the Southern District of Texas) に集団訴訟を提起した。連邦政府側 (Y) は、テキサス州他側 (X) には原告適格 (standing) が無い旨主張した。これに対して、Xは、連邦のDAPAおよびDACAプログラムの拡大により猶予された必要書類不備滞在者がテキサス州で運転免許証を申請した場合、州政府による財政補助が行われることになり、このための財政支出が数百万ドルにも及びことをあげ、原告適格を有する旨反論した。同連邦地裁は、Xの原告適格を認めるとともに、2015年2月16日に、Xの主張を認め、オバマ大統領令の執行を差し止める裁断をくださった (Texas対 United State事件, 86 F. Supp. 3d 591 (S.D. Tex. 2015))。</p>
<p>控訴審/連邦控訴裁判所判決 (2016年4月18日) 【連邦政府敗訴】</p> <p>連邦政府 (Y) は、2015年11月9日に、連邦地裁判決を不服として、ルイジアナ州ニューオーリンズにある第5巡回区連邦控訴裁判所 (Federal 5th Circuit Court of Appeals) に控訴した。同連邦控訴裁判所は、2016年4月18日に、連邦地裁の執行差止の判決を支持し、連邦政府 (Y) の</p>

控訴を棄却する判決をくださった (Texas対 United States事件, 787 F.3d 733 《5th Cir. 2015》)。その理由として、判決多数意見では、オバマ大統領令が典拠としている連邦移民帰化法 (INA=Immigration and nationalization Act of 1965) では、連邦政府による一律の国外退去猶予行為 (deferred action) を法認していないことから、大統領令の執行は違法となることをあげた。これに対して、少数意見では、国外退去猶予行為は、起訴裁量 (prosecutorial discretion) の範囲内にあることから、司法審査の対象外 (non-justiciable) であるとして、多数意見に反対した。

控訴審/連邦控訴裁判所判決 (2016年4月18日) 【連邦政府敗訴】

連邦政府 (Y) は、連邦控訴裁判所の判決を不満として連邦最高裁判所 (U.S. Supreme Court) に上告受理の申立て (a petition for writ of certiorari) を行った。連邦最高裁は、2016年1月19日に上告を受理した。そして、2016年6月23日に、連邦最高裁は、「裁判所の意見はまったく同数に分かれ、下級審の判決は承認された (The judgment is affirmed by an equally divided Court.)。」旨、9文字の主文のみで、理由/裁判官の意見 (opinion) なしの判決をくださった (United States 対 Texas事件, June 23 2016, 579 U.S. ___)。すなわち、賛否同数ということは、下級審での大統領令の執行を差し止める判断が支持され、連邦は敗訴したことを意味する¹¹。

2016年6月23日の連邦最高裁判決を受けて、オバマ大統領 (当時) は、同日、連邦議会上院共和党がスカリア最高裁判官の死去に伴うガーランド連邦控訴裁判所判事の連邦最高裁判事への任用を妨害した結果でもあるとの認識を示したうえで、「今日の最高裁の裁断 (ruling) は、この国で生活し、家族を養い、働く機会を望み、懸命に税金を払い、軍務にも就き、この国を心から愛し、これからもっと貢献しようとしている数百万人の夢見る人たちを深い悲しみに陥れるものである。」と批判した¹²。

一方、この訴訟を提起し勝訴したテキサス州のパクシトン・W・デリンジャー (Texas Attorney

¹¹ 連邦最高裁判事の席数は9人であるが、2016年2月13日に、レーガン政権が任命した保守派のアントニン・スカリア裁判官 (Justice Antonin Scalia) が急逝し、後任にオバマ大統領はリベラルなメリック・B・ガーランド (Merrick B. Garland) コロンビア巡回区連邦控訴裁判所判事を任用しようとしたが、連邦議会上院の共和党議員が強く反対し空席が続いていた。2017年1月31日、トランプ大統領は、保守派の第10巡回区連邦控訴裁判所のニール・ゴースッチ (Neil Gorsuch) 判事を、連邦最高裁判事に政治任用する旨をアナウンスした。ちなみに、連邦憲法2条2節2項は、最高裁判事の正式な任用には、連邦議会上院での助言と承認決議が必要であると規定している。2017年1月現在、連邦議会上院は100人 (民主48人+共和52人) の議員からなる。

¹² President Obama delivered remarks on the Supreme Court ruling on United States v. Texas (June 23, 2016) . Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2016/06/23/president-obama-supreme-court-ruling-immigration-reform>

General Paxton Walter Dellinger) 司法長官は、「この件は、オバマ大統領の執行権限の拡大の企ての主要なつまずきであり、権力の分立および法の支配を信じる人々の勝利である。」との声明を出した¹³。

2016年6月23日の連邦最高裁判決に従い、テキサス州をはじめとして全米25の州がオバマ大統領令(必要書類不備滞在者猶予措置令/DACA・DAPA)の執行を停止したことから、オバマ政権が目指した移民制度改革は、事実上凍結されるにいたった。

ヒラリー・クリントン民主党大統領候補は、先の大統領選挙キャンペーンにおいて、自分が勝利した暁には、これら500万人にも及ぶ必要書類不備滞在者に対し、連邦移民・帰化法(INA=Immigration and nationalization Act of 1965) 212条d項5号/8巻合衆国法典1182条d項5号)に基づき仮放免(parole)を与えることを公約した¹⁴。しかし、大方の予想に反してトランプ大統領の誕生をみた現在、流れが変わり、連邦の移民関連法の厳格な執行により、これら必要書類不備滞在者の国外退去手続が進められる可能性も高まっている。トランプ政権は、オバマ政権が出した必要書類不備滞在者猶予措置令によるDACA・DAPAプランの廃止、これらのプランに基づき強制送還(国外退去)を猶予されている必要書類不備滞在者の厳格な再審査を開始している。

また、IRS(連邦課税庁)が、新政権の必要書類不備滞在者排斥政策に沿って個人納税者確認番号(ITIN)の交付を厳格化すれば、就労および所得課税上の人的控除の適用も大きく縮減さ

れる可能性も強い。

ちなみに、オバマ政権は、大統領令による大企業への租税特別措置の制限や節税策封じを検討したこともあった。

②民主党サンダース議員の大統領令による租税政策実施案

2016年2月の大統領民主党予備選挙前後に、民主党のサンダース(Bernie Sanders)候補が、選挙キャンペーンにおいて、共和党支配下にある連邦議会が大企業・富裕層への増税案に同意しない場合には、大統領令により実現する方向を打ち出す注目する提案を行った¹⁵。これに対して、ヒラリー・クリントン民主党大統領候補は、選挙キャンペーンにおいて、サンダース上院議員の大企業・富裕層への増税案に賛意を示す一方で、議会の同意を得て税制改正で実現をはかる提案を行った¹⁶。

サンダース上院議員の大統領令による増税(税制改正)は、「租税正義(tax justice)」実現がねらいであるとしても、問題なしとはしない。なぜならば、連邦憲法修正16条は、所得にかかる租税を賦課しかつ徴収する権限を連邦議会に付与すると規定するからである。言い換えると、「大統領令による税法制定(tax laws by executive orders)」については、「課税は制定法による創造物である(Taxation is a creature of statutes)」というアングロ・アメリカ法の伝統的な基本原理、連邦憲法に定める租税法律主義(No taxation without statutes)の原則とぶつかるからである。

また、いったん大統領令に基づく増税の途を拓

¹³ President Obama delivered remarks on the Supreme Court ruling on United States v. Texas (June 23, 2016). Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2016/06/23/president-obama-supreme-court-ruling-immigration-reform> See, Adam Liptak & Michael D. Shear, "Supreme Court Tie Blocks Obama Immigration Plan," The New York Times (June 23, 2016). Available at: <https://www.nytimes.com/2016/06/24/us/supreme-court-immigration-obama-dapa.html>

¹⁴ オバマ前大統領も、彼の「前倒し恩赦(advance parole)」の執行をねらいとした必要書類不備滞在者猶予措置令/DACA・DAPA)の法的根拠として、INA 212条d項5号を持ち出している。しかし、INA 212条d項5号は、司法長官が、緊急の人道的理由などで「個別ベース(on a case by case basis)」で仮放免を判断するものとしており、500万人もの無審査仮放免には大きな疑問符がついていた。また、アメリカ市民権を有する子どもは、その子が21歳になるまでグリーンカードを保有する直系親族である両親の身元保証人になることはできない(INA 201条、8巻合衆国法典1151条b項2号A i)。

¹⁵ サンダース候補は、法人納税者が利用している節税策を封じるとともに、個人納税者については、給与所得が年収25万ドル以上の納税者には、長期キャピタルゲインに対する軽減税率の適用を制限する政策を打ち出した。See, Nick Timiraos, "Sanders to Obama: Don't wait for Congress on Tax Overhauls," The Wall Street Journal (March 1, 2015).

¹⁶ クリントン候補は、「高所得者への租税歳出(優遇措置)に一定の制限をかける」政策を打ち出した。投資家で億万長者であるウォーレン・バフェット(Warren Buffett)氏の提案に沿って、年収100万ドルを超える納税者は、投資所得か勤労所得かを問わず、30%の税率で課税するとともに、年収500万ドルを超える納税者については、4%の付加税を負担するように求める政策を打ち出した。See, Hannah-Fraser-Chanpong, "In Obama, Hillary Clinton promises to expand Buffett rule," CBS News (Dec. 16, 2015).

くことは、減税の途も拓くことにもつながる。増税ないし減税が大統領の一存で決定できる仕組みは、一見効率的なようにもみえるが、連邦憲法に規定された租税立法手続を形骸化してしまうことにつながる。

(3) 大統領令と法の支配

アメリカは「法の支配 (rule of law)」に重きを置く国として評価されてきている。それでは、大統領令はどのような法的典拠に基づいて発せられているのであろうか。

大統領令の法的典拠としては、直接、連邦憲法の「執行権はアメリカ合衆国大統領に属する。」(2条1節1項)規定があげられる。加えて、1949年連邦財産・管理サービス法(FPAS A = Federal Property and Administrative Services Act of 1949)があげられる。また、1947年国家安全保障法(NSA = National Security Act of 1947)なども典拠とされる。ちなみに、FPASAは、連邦政府の調達および財産管理の効率化ならびに経済性を改善するために発遣される大統領令に典拠を与えることを目的に制定された法律である。

いずれにしろ、立法府がつくる制定法(statutes)では複雑な法案審査手続、各政府機関が発遣する規則(regulations)の場合にはパブリックコメントの徴収などの制定手続(notice-and comment rule-making processes)を踏む必要がある。これに対して、大統領令の場合には、こうした手続がなく、大統領が署名すれば、発効する。このため、難しい立法手続を回避するねらいで、大統領令が選択される場合が多い。特定国からの移民や難民流入の制限、人工妊娠中絶の制限、差別解消のための優遇措置(affirmative action)の廃止など、市民の人権や自由の伸縮にかかわる政策を、一介の大統領令で執行できるとすれば、法的コントロールを考えないわけにはいかない。事実、連邦最高裁を含め司法の場で争われた多くの著名な裁判例は、三権分立および国家安全保障に加え、市民的自由をめぐる大統領令の適用・解釈、合憲性にかかわるものである。

(4) 大統領令統制のための公聴会開催および権力分立回復法案

ビル・クリントン政権時代に、大統領令が汎用された。この状態を危惧した連邦下院議員から、2000年前後に、連邦議会下院の司法委員会(House Judiciary Committee)および下院規則委員会(House Rules Committee)には、歯止め策を講じることを目的とした複数の下院一致決議(House Concurrent Resolution)案が共和党下院議員(共同提案者75人)から提出された。下院司法委員会は、この決議案に関する公聴会を開催した。この決議案は、大統領は、「合衆国憲法1条8節〔連邦議会の権限〕に規定する議会の権限および責務を侵害する執行令(大統領令)、または執行令のために特に連邦資金支出に充当の必要がない執行令(大統領令)は、単に勧告的なものであり、かつ法律の制定が伴わない限り拘束力を有しないものとする。」旨を内容とするものである。この決議案は日の目をみなかった。仮に日の目を見たとしても、この決議案に盛り込まれた「単に勧告的(advisory only)」の意味、さらには、憲法上の「連邦議会の権限および責務を侵害(infringe)する」大統領令といった不明瞭な文言は、憲法上の大統領の執行権(executive power)とどのように調整すべきかなど、さらに精査すべき点多々ある。

また、同じ2000年前後に、連邦議会下院には、議会と大統領の「権力分立回復法(Separation of Powers Restoration Act of 1999)」(下院法案2655号)の名称を付した「大統領令統制法案」も提出された。この1999年下院法案2655号「権力分立回復法」案は、成立には至らなかったが、「大統領令」の定義、や憲法または法律に抵触する大統領令を争う際に原告適格の規定など、多くの興味なる論点が明確化されている¹⁷。

そこで、以下に、三権分立回復法案の重要なポイントをまとめてみる。

【図表7】 大統領令統制のための三権分立回復法案のポイント

- ・ 法案の趣旨 議会と大統領との間の権力分立を回復すること。
- ・ 法案の目的 (1) 政府の権限に歯止めをかける

¹⁷ アメリカ法では、地裁から控訴裁への「控訴」、控訴裁から最高裁への「上告」に、同じ「appeal/上訴」という文言を使う。しかし、ここでは、日本法の言い回しに従う。一般に、差別を避けるために、「不法移民(illegal immigrants)」や「不法外国人(illegal aliens)」の文言に代えて、「必要書類不備滞在者/移民(undocumented immigrants)」の文言が使われている。

ため、憲法の起草者は、連邦の権限を政府の相互に平等な3つの部門に帰属させた。各部門は、固有の限定された権限を有し、かつ合衆国憲法を擁護、維持する相互に平等な責務を有する。

(2) 最高裁判事が述べたように、「権力分立の原則は、1787年の制憲会議で採択されたように、効率性を推進することになるのではなく、恣意的な権限行使を防ぐことにある。その目的は衝突を回避することにあつたのではない。むしろ、政府の権限を3つの部門に配分することに伴う必然的な衝突により、専制から国民を護ることにある(Myers 対 United States事件, 272 U.S. 52, 293 (1926))。ただし、ブランドイス判事は反対意見)。

(3) ジェームス・マジソンは、モンテスキューを引用し、彼の著書『フィデラリスト』47頁で、「立法権限と執行権限、または統治組織を同じ者に握られている場合には自由がなくなる可能性がある」と述べている。

(4) 憲法第1条は、「すべての立法権限は連邦議会に属する。」と規定する。

(5) 議会の委員会の文書では、「大統領は、個人市民およびその権利に関与する権限または権利を有しないことから、当該権限や権利が憲法の規定または制定法によって大統領に付与されている場合を除き、大統領布告(proclamation)は、付与された権限に基づいていない限り、法的拘束力を有せず、かつ、積極的に評価してもせいぜい勧告的な意味を有するに過ぎない(第85回連邦議会第1回期、「執行命令および布告：大統領の権限利用の研究(1957年版)」)としている。

(6) 最高裁判所は、仮に大統領が、議会の承認なしに、議会のみが行使できる行為を遂行できるとした場合、「議会は、それによって憲法に基づいて合衆国政府またはそのいかなる部門の職員の付与された権限を遂行するために必要かつ適切な

法律を制定する専属的な憲法上の権限を失うことはない。」と述べている(Youngtown Sheet & Tube Co. 対 Sawyer事件, 343 U.S. 579 (1952))。

(7) その他

- ・ **議会の戦争権限決議廃止** 実効性のない戦争権限決議(war powers resolution)を廃止すること¹⁸。
- ・ **大統領の国家緊急事態宣告権限の議会への移譲** 各種制定法に基づき大統領に付与されている国家安全保障のための国家緊急事態宣告にかかる各種権限を議会に移譲すること¹⁹。
- ・ **大統領令への法的根拠明示要件**
 - (1) 大統領は、大統領令を出す場合には、実際に大統領が行う行為を是認する根拠となる特定の制定法または憲法上の規定を明記すること。
 - (2) 前記(1)に規定する根拠となる特定の制定法または憲法上の規定を明記していないで公布された大統領令を無効とすること。
- ・ **大統領令効力の限定**
 - (1) 大統領令は、原則として法律ではなくまたは法的強制力を有せず、かつ、その適用および効力は執行部門に限定される。
 - (2) ただし、次の場合には、前記(1)の例外とする。①合衆国に対する罪にかかる刑の執行停止または特赦(ただし弾劾の場合を除く。)にかかる大統領令、②合衆国軍の最高司令官としての職責を果たす行為にかかる大統領令、③特定の議会制定法に基づく大統領令、④条約に基づき発する大統領令、⑤その他
- ・ **大統領令を争う原告適格** 次の者は、①大統領令が憲法の規定または制定法で認められた権限を越えている、②連邦議会の権限を侵害している、③大統領令への法的根拠明示要件を満たしていない、または④憲法で付与された州の権限が侵害されていると思う場合には、裁判所でその効力を争う資格が認められる。

¹⁸ 戦争権限決議(war powers resolution)は、1973年に成立した連邦議会上下両院合同決議(joint resolutions)であり、アメリカ大統領の指揮権に制約を課すものである。この決議はニクソン大統領の拒否権を覆して(両院の3分の2以上の賛成による再可決)により成立した。事前の議会への説明努力義務、事後48時間以内の議会への報告義務、60日以内の議会からの承認などを骨子とする。ベトナム戦争の反省から、制定された。しかし、ビル・クリントン政権時に、ユーゴスラビアの解体に伴うコソボ(Kosovo)への米軍派兵が行われ、連邦議会は60日以内の宣戦布告をせずに、軍事活動が継続された。その当時、トム・キャンベル下院議員(共和党・カルフォルニア選出)は、戦争権限決議の履行を求め、コロンビア地区連邦地方裁判所に提訴した。しかし、同地裁は、政治問題原則(political question doctrine)を楯に門前払いとした。この事実などをあげ、下院法案2655号(H.R. 2655)では、実効性のない戦争権限決議の廃止を求めている。ただし、この点については、異論も少なくない。

¹⁹ 連邦憲法には、明示的な国家緊急権規定が存在しないため、緊急事態には、英米法特有の制度である「martial rule」に基づき、大統領が、公共の安全を保障するため、国家緊急事態宣告(presidential declaration of states of national emergency)を発し、法律で明示的に禁止されていないあらゆる措置を講ずることとされている。このような広範な大統領の権限に対し、連邦議会は、立法権を確保するために、1970年代に、「戦争権限決議」、「国家緊急事態法(National Emergency Act)」、「国際緊急経済権限法(International Emergency Economic Powers Act)などの制定を通じて、一定の制約を試みている。しかし、現実には、その後も平和時に、大統領の国家緊急事態の宣告(presidential declaration of states of national emergency)が濫用されている。下院法案2655号(H.R. 2655)では、国家緊急事態の宣告を行う権限を議会のみ帰属させることを謳っている。ただし、この点については、緊急事態を宣言する権限が大統領の権限であるとの考え方が固まっていることから、異論も少なくない。See, “The Use and Abuse of Executive Orders and Other Presidential Directives,” 5 Tex. Rev. Law & Pol. 267, at 313 et seq. (2001) .

- (1) 議会およびその構成員：議会上院、議会上院、上院議員、下院議員
- (2) 州および地方政府：州や地方などの統治団体の長またはその代理人
- (3) 権利利益を侵害された人

・「大統領令」の定義

- (1) 「大統領令 (Presidential order) 」とは、大統領府令 (Executive order) 、「大統領布告 (Proclamation order) 」または「大統領指令 (Presidential directive) 」を指す。
- (2) これらのほか、その名称を問わず、その他大統領または大統領府の行為を形式的に周知するために大統領および大統領府の職員が発する文書。

以上のような内容を盛り込んだ権力分立回復法 (Separation of Powers Restoration Act of 1999) (下院法案2655号/H.R.2655) は、廃案になった。確かに、「戦争権限決議」や「国家緊急事態の宣告を行う権限の大統領から議会への移譲」など、より慎重な精査を要する重い課題を含んだ提案であった。しかし、この法案は、議会がいかん大統領令に「法の支配」を徹底させるかを考えるうえでの1つのモデルを示した点では高く評価されている²⁰。

(5) 大統領令と司法審査

大統領令は、初代のジョージ・ワシントンの時代にまで遡るが、連邦裁判所は、150年以上にわたり、数多くの大統領令の司法判断を下してきた。

アメリカの統治機構においては、三権分立の原則のもと、国家権力を「執行権 (executive power) 」、「立法権 (legislative power) 」および「司法権 (judicial power) 」に分立し、チェック・アンド・バランスを保つ形で行使される。その一方で、「司法権の優位 (judicial supremacy) 」の原則も貫かれている。すなわち、執行権も立法権も、争いがある場合、最終的には司法権/司法府の判断に委ねられることになる。

連邦憲法に抵触する立法権の行使について、司法府/裁判所は、違憲立法審査権を行使できる。また、大統領令をめぐる訴訟においては、市民や州政府など原告 (X) は、連邦の首都にあるワシ

ントンD.C.地区連邦地方裁判所 (U.S. District Court for the District of Columbia) をはじめとした各地区の地方裁判所に提訴することになる。そして、原告 (X) または被告 (Y) が、地裁の裁断に不満な場合には、連邦控訴裁判所 (U.S. Court of Appeals/正式名称は連邦巡回区控訴裁判所) 控訴することになる。例えば、ワシントンD.C.の場合には、ワシントンD.C.巡回区 (D.C. Circuit) に控訴する。さらに、控訴審の裁断に不満な訴訟当事者は、その後、連邦の首都であるワシントンD.C.にある連邦最高裁判所 (U.S. Supreme Court) に最終審査を委ねることになる²¹。

一般に、大統領令を司法審査に付すにあたり主に問題となる点は、次のとおりである。

【図表8】 大統領令が司法審査対象となるかどうかの主な判断基準

- ・政治問題論 (political question doctrine)

政治問題論とは、いわゆる「統治行為」、つまり司法に問われた事が「高度の政治性を有する場合には司法審査になじまない (political questions are nonjusticiable) 」とする考え方である。この理論のもとでは、司法はもっぱら「法的問題 (legal question) 」を裁断する政府の部門であり、「政治問題 (political question) 」を裁断する部門ではないという理由で、裁断をくだすことを忌避するのが道理にかなっているとされる²²。
- ・大統領の裁量論 (Presidential discretion)

例えば、一般に、恩赦 (仮放免等を含む。) を与える大統領令は、大統領の執行権限の裁量の範囲にあるとされる。したがって、原告は、争った大統領令が、大統領に付与された裁量権を著しく逸脱し不合理である旨の立証が必要となる。
- ・原告適格要件 (standing requirements)

「議員の原告適格 (congressional standing) 」に基づいて大統領令の違法、無効を争う途がある。また、大統領令による権利利益を侵害される一般市民も、原則として原告適格があるとされる。ただし、事件によっては、議員の原告適格に基づき大統領令の適用により当該議員が侵害されたと訴える権利利益が「総体的に抽象的かつ広く拡散しており (wholly abstract and widely dispersed) 」、具体性を欠くとして棄却される例も少なくない²³。

²⁰ See, William J. Orson, Analysis of H.R. 2655: The Separation of Powers Restoration Act. Available at: <http://www.reocities.com/CapitolHill/Lobby/1221/hr2655an.htm>.

²¹ See, Erica Newland, "Executive Orders in Courts", 124 Yale L. J. 2026 (2015).
ちなみに、トランプ政権誕生前までに、ワシントンD.C.巡回区連邦控訴裁判所および連邦最高裁判所に限って見ても、700件を超える大統領令の司法審査を行ってきた。

²² See, Nada Mourtada-Sabbah, The Political Question Doctrine and the Supreme Court of the United States (2007, Lexington Book).

²³ See, e.g., Chenoweth 対 Clinton事件, 181 F. 3d 112, at 115 (D.C. Cir. 1999).

◆むすびにかえて～難しい大統領令の統制

現在、違憲・違法な大統領令を問いたすためには、連邦裁判所に訴えて「司法審査」の途を探るより有効な手立てはない。

また、連邦裁判所の裁判官は、連邦憲法に基づき、議会上院の助言と承認を得て大統領が政治任用 (political appointments) することになっている。

連邦裁判所の裁判官の政治任用は、租税裁判所や請求裁判所の裁判官を除き、「終身」が原則である。したがって、良い意味でも、悪い意味でも、裁判官の身分保障は安定している。

【図表9】各連邦裁判所の大統領政治任用裁判官の席数 (任期) 一覧

裁判所名	裁判官の席数 (任期)
・連邦最高裁判所	9席 (議会上院に助言と承認を得て大統領が政治任用・終身)
・連邦控訴裁判所	179席 (議会上院に助言と承認を得て大統領が政治任用・終身)
・連邦巡回区控訴裁判所	16席 (議会上院に助言と承認を得て大統領が政治任用・終身)
・連邦地方裁判所	677席 (議会上院に助言と承認を得て大統領が政治任用・終身)
・連邦請求裁判所	16席 (議会上院に助言と承認を得て大統領が政治任用・15年で再任可)
・連邦租税裁判所	19席 (議会上院に助言と承認を得て大統領が政治任用・15年で再任可)

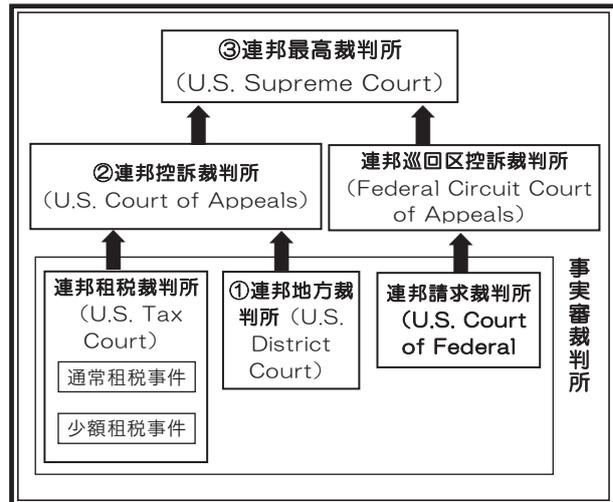
*ただし、終身任用が多いため、任用する裁判官の数は大統領により異なる。

このことは、下級審の裁判官は、大統領令に対して、堂々と「異議を申す」ことができる仕組みにある。また、「権力分立」、「司法権の独立」にも資する。すなわち、大統領が出した大統領令を違憲または違法であると思う場合には、それを理由として執行を差し止める裁断 (命令) を出すことができる。

もちろん、トランプ大統領には、4年の任期内に、100席程度の連邦下級裁判所の裁判官の政治任用が可能と見られる。「司法の右旋回」をめざし、大統領の政治信条に近い、あるいは「執行府のなびく、裁判官の政治任用に力を注ぐもの」と見られる。

すでに見てきたように、「大統領令」をめぐる

【図表10】連邦における訴訟ルート



裁判は、①連邦地方裁判所→②連邦控訴裁判所→③連邦最高裁判所へとステップアップしていく。①か②の段階で裁判を中断しない限り、最終的には最高裁判事がキーマンとなる。現在、席数 (9) のうち、保守派 (4)、進歩派 (4)、欠員 (1) で、この欠員の補充に、トランプ大統領が最高裁判事として保守派の人材の任用に必死になるのには一理ある。

しかし、「司法審査」の途を選択することの最大の問題は、一般に、最終判断を得るまでには長い時間がかかることである。

すでにふれたように、かつて、連邦議会には、大統領令を法的にコントロールするねらいで「権力分立回復法 (Separation of Powers Restoration Act of 1999)」 (下院法案2655号) が上程されたことがある。この法案が廃案になった後は、同じような内容の法案は、連邦議会には上程されていない。しかし、傍若無人なトランプ政権の誕生により、市民の自由権の侵害につながりかねない大統領令の濫発が問われている。今まさに、大統領令に対し、「法の支配」を及ぼし、いかに社会正義 (social justice) を確保するかが重い課題となっている。連邦議会は、大統領令を使った権利侵害 (presidential usurpations) に歯止めをかけるために再びこの種の法律の制定を検討する時機にあるのではないか。

もつとも、いかなる意味においても、現在のトランプ大統領に社会正義を期待するのは至難とする見方が強い。

共通番号は要ラネ！ニュース**総務省が進める企業に従業者の個人番号を通知する愚策
良心的番号拒否者の人格権を侵害し、憲法違反！**

CNNニュース編集部

◆愚策の所在

地方税法は、企業、つまり事業者のもとでフルタイムで働く従業者（サラリーマン・OL）の給与所得にかかる住民税【市町村民税+都道府県民税】については、特別徴収【給与からの天引き徴収】によるのを原則としています（地方税法321条の3第1項）。普通徴収【従業者が直接市区町村に納付する】方法によるのを原則認めていません。しかも、市区町村は、国税の所得税の源泉徴収義務者である事業者（企業）を住民税の特別徴収義務者にして指定して徴収にあわせています（地方税法321条の4）。

特別徴収義務者に指定された事業者（企業）は、毎年1月末までに従業者が住民登録している各市区町村に前年分の給与支払報告書を提出します。これを受けて、各市区町村は、5月に、6月分以降の1年間に給与から天引き（特別徴収）する住民税額（特別徴収額）を事業者と従業者に通知します。

個人番号（マイナンバー＝私の背番号）制度の実施に伴い、市区町村は、今年から事業者にはこれまでの住民税額（特別徴収額）に加え、各従業者の個人番号（マイナンバー）も通知することになりました。この場合、個人番号の提示を拒否している従業者の分も含め通知されます。番号提示拒否者分については、市区町村が、直接、付番機関であるJ-LIS（ジェイリス）にアクセスして番号を入手する手はずになっているからです。国民から嫌われものの「私の背番号」は、あらたな問題を抱えたわけです。

◆事業者への番号通知は違憲

市区町村は、これまで特別徴収義務者である事業者（企業）に対し、「地方税法施行規則第3号様式」を使って、特別徴収（天引き徴収）される従業者全員の「特別徴収額（天引き徴収額）」を通知してき

知してきました。ところが、個人番号（マイナンバー＝私の背番号）実施に伴い、この「様式」は変更され、今年から、市区町村は、各人の「個人番号」を含めて通知することになったわけです。この通知には、良心に従い勤務先に個人番号の提出を拒否している従業者の分も含まれます。しかも、「給与所得」は、他の種類の所得とは異なり、原則、特別徴収（天引き徴収）の方法によるしかないことになっていますから、問題は根深いわけです。

憲法13条は、「すべて国民は、個人として尊重される」と定め、すべての国民に人格権を保障しています。また、憲法19条は「思想及び良心の自由は、これを侵してはならない。」と定め、思想・良心の自由を保障しています。「マイナンバー＝私の背番号」制度は、人格権や良心の自由を侵害するものであり違憲だとして、良心的に勤務先に自分の個人番号の提出を拒否している人も少なくありません。にもかかわらず、市区町村が、これら良心的個人番号拒否者の番号を勤務先に漏らすのは、人格権や良心の自由を侵害し憲法に違反すると解されます。

関東近辺の市町村をはじめとして全国の自治体のなかには、住民のプライバシー、人格権を護るために、個人番号を記載しない、あるいは番号の一部（例えば下4桁）のみを記載して事業者に通知することになっているところもあります。

◆「大本営発表」気取りの総務省

こうした自治体の不服従の動きを封じるために、総務省の自治税務局市町村税課が、最近、Q&A（FAQ）のかたちで、「不記載ないし一部記載の通知は、地方税法上の罰則はないものの、地方税法施行規則第3号様式で記載を求めていることから、認められない」と各市区町村に傳達しました。

2-2-3 市区町村が個人番号を記載せずに通知した場合は、なんらかのペナルティがあるか。

○特別徴収義務者用の特別徴収税額通知に記載すべき個人番号の記載をしない場合、地方税法上の罰則はないが、地方税法施行規則第3号様式により、市区町村は事業者【特別徴収義務者】に対し、個人番号を記載することとしているから、（個人番号を）記載しないことは認められない。



《表面》



《裏面》

◆総務省の影におびえるひ弱な自治体

ある市では、市議が、この通知の件について市議会で質問をするとのことで、同市の住民税課の職員は、てんやわんや、`大本营発表、気取りの総務省Q&A（FAQ）通達にうろたえていたと聞きました。

自治体の現場職員は、国の役人にタテ突くことは相当勇気が要るようです。国の方針に従順で、大負けする戦争を着々とすすめた末端の地方役人の気質は今もあまり変わっていないようにみえます。3,000億円も血税を注ぎ込み大失敗した住基ネットをみても、誰も反省せず、責任も問われないわけです。

自治体のトップも、あっち見、こっち見して・・・`まるで風見鶏、なわけです。「都下の自治体の半数くらいは、記載しない」あるいは「13ケタの4桁だけを記載する`1234XX XXXXXX、方式を採用している」等々。情報収集に躍起。ただの臆病者なわけです。悲しいかな、まさに「赤信号、皆で渡れば怖くない」の認識。住民自治とか、住民の人権とか、上の空なわけです。

各自治体は、租税条例に基づいて課税すること

になっています。ただ、一般に、市区町村の税条例には、地方税法施行規則第3号様式のような書式についての規定はないようです。そこで、住民税課の現場職員は、トップの耳元で「地方税法の様式に従うより他ないのではないか」、「君子危うきに近寄らず」と囁くわけです。

◆自治体は、良心的な番号拒否者の人格権を護れ！

そもそも、今回の「総務省Q&A（FAQ）通達の憲法適合性」が問われています。市区町村は、憲法13条に定める住民の個人情報、プライバシー、人格権、さらには憲法19条に定める良心の自由を保障し、良心的な番号拒否者を護る砦とならなければなりません。もはや肅々と`赤紙、を届けた時代ではないのです。住民税の特別徴収額の企業（事業者）への通知にあたり、自治体のトップは「濫りに個人番号は通知しない」という政策をすすめる「勇気」を持ち、「英断」をする必要があります。

「個人番号は課税事務の効率化に役立つ？」
 そんなの`大うそ、です。個人番号なしでも特別徴収事務はこれまでもうまくやってこれたわけです。むしろ、企業（事業者）は煩雑な番号事務に悲鳴をあげています。「マイナンバー！ そんなもの要ラネ！」

プライバシー・インターナショナル・ジャパン
(PIJ)
 東京都豊島区西池袋3-25-15 IBビル10F 〒171-0021
 Tel/Fax 03-3985-4590
 編集・発行人 中村克己
Published by
 Privacy International Japan **(PIJ)**
 IB Bldg. 10F, 3-25-15 Nishi-ikebukuro
 Toshima-ku, Tokyo, 171-0021, Japan
 President Koji ISHIMURA
 Tel/Fax +81-3-3985-4590
http://www.pij-web.net
2017.3.31 発行 CNNニューズNo.89

入会のご案内
 季刊・CNNニューズは、PIJの会員（年間費1万円）の方にだけお送りしています。入会はPIJの口座にお振込み下さい。

郵便振込口座番号
 00140-4-169829
 ピー・アイ・ジェー (PIJ)

NetWorkのつぶやき

・役人を呼んで大本营発表を聴いて、市民に伝える御用聞き運動では、番号はますます栄える。住基ネットのときのように、知識人、金持ちも巻き込む大衆運動は難しいのだろうか

(N)