

平成27年(ワ)第34010号

平成28年(ワ)第9404号

マイナンバー(個人番号)利用差止等請求事件

原告 関口博ほか40名

被告 国

## 準備書面(5)

2018年(平成30年)7月26日

東京地方裁判所民事第26部合議2係 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 水 永 誠 二

同 瀬 川 宏 貴

同 出 口 かおり

同 小 峰 将太郎

## 【 目 次 】

はじめに	3
第1「第1 自己情報コントロール権は憲法13条で保障された権利とはいえず、実定法上の権利とは認められないこと」について	3
1 被告の主張	3
2 被告は、「自己情報コントロール権」に絞った反論しか行っていない	3
第2「第2 番号制度における個人番号の利用及び特定個人情報の提供は、法令に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われていること」について	4
1「被告の反論」(1)について(個人情報の機微性・秘匿性)	4
2「被告の反論」(2)について(「刑事事件の捜査」名目の利用)	6
3「被告の反論」(3)について(制度目的である正確な所得の捕捉等)	7
第3「第3 番号制度にシステム技術上又は法制度上の不備があり、そのために個人番号及び特定個人情報が法令又は条例の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的危険が生じている事実はないこと」について	9
1「2 制度上の保護措置について」について	9
(1)被告は、マイナンバーの“秘密情報性”を軽視していることを自己暴露している	9
(2)被告は、「人為的ミス」であるとして、制度の不備から逃げている	10
2「3 情報連携におけるシステム上の保護措置について」について	12
(1)「システム上の保護措置の対象範囲について」	12
(2)「システム上の保護措置の内容について」	12
(3)原告らのその余の主張について	13
ア 被告は、各行政庁のサーバにおいて、マイナンバーを保存する必要がないとの原告らの主張に答えていない	13
イ 被告は、機構(J-LIS)が保有する情報についてゴマ化している	14
第4「第4 求釈明に対する回答等」について	14
第5 日本年金機構の再委託問題が示す構造的な諸欠陥	15
1 はじめに	15
2 個人情報保護委員会について	16
3 本件再委託問題の経過	18
4 委員会の本件再委託問題に対する対応	19
5 本件再委託問題によって露呈した番号制度の制度的・構造的欠陥	21

## はじめに

被告は、第3準備書面においても、原告らの主張にまともに反論をなしていない。すなわち、原告らの主張を曲解してとらえて反論しているか、もしくは、その一部のみについてのみ反論し、その他の重要な論点については反論しない。

原告らは、「ビッグデータ」の利活用がこれまでとは次元を異にする段階に急速に進展しつつあるという、高度なネットワーク情報化社会において、国民と外国人住民の個人情報の取り扱いに関する根幹的なデータシステムに係る問題であるので、その主張・反論と立証を尽くした上で、裁判所の判断を求めたいと考えている。的確な判断をなすためには、原告らが主張する各種問題点について、原被告の、かみ合った主張立証がなければならない。それなしには、現代社会におけるプライバシー保護をめぐる問題について、今後の指針となる判断基準も示しえないものである。

以上の観点から、以下、被告第3準備書面における「反論」内容について、順次再反論を行う。

### 第1「第1 自己情報コントロール権は憲法13条で保障された権利とはいえず、実定法上の権利とは認められないこと」について

#### 1 被告の主張

被告は、「被告第1準備書面第2（7ないし9ページ）、及び平成29年7月10日付け被告第2準備書面（以下「被告第2準備書面」という。）第1の2（5及び6ページ）で主張したとおり、原告らのいう「自己情報コントロール権」は、憲法13条で保障された権利であるとは認められず、これを実体法上の権利として明示的に定めた法令も存在しない」と主張する(6頁)。

#### 2 被告は、「自己情報コントロール権」に絞った反論しか行っていない

(1) 第1に、原告らは「自己情報コントロール権」だけを主張しているものではないから、その「権利性」に対する反論を行っただけでは、原告らの主張にかみ合った反論になっていない。被告の挙げる上記準備書面では、いわゆる「自己情報コントロール権」が最高裁判例上認められていないことを指摘

しているにとどまる。したがって、原告らが主張するように、上述したような現代の社会状況において、「みだりに収集されない自由」「みだりに保管されない自由」「みだりに利用されない自由」のいずれもが認められないことが主張されなければ、原告らの主張とかみ合った反論になっていない。

(2) 第2に、被告がその根拠として挙げる過去の最高裁判例は、過去のある時点において争われた事案において問題とされた論点に対する関係で、当該事件の原告が主張した権利が認められないと判断されたものに過ぎない。かつ、「プライバシー」をめぐる時代背景が、現在とはかなり異なっている時代における判断に過ぎない。したがって、本件マイナンバー制度に即して、原告らの指摘する問題点を検討する必要があるのである。かつ、過去の判決以降の社会情勢の変化や、世界及び日本における「プライバシー」「個人情報」に関する法意識の変化を踏まえて、改めて、現時点においてその憲法適合性を判断する必要があるのである。これらの点は、原告ら準備書面

(3)において、「第1 本件マイナンバー制度は、住基ネット制度とは根本的に異なる」、「第2 住基ネット判決とマイナンバー制度の違憲審査」等で繰り返し指摘しているにもかかわらず、被告は、未だこれらの指摘には反論していない。原告らは、被告が、“マイナンバー制度は、平成20年の住基ネット最高裁判決の要件に沿って設計されているから合憲である”旨主張したことに対し、反論しているのであるから、それらに対する被告からの再反論はできなかったということにならざるをえない。

## 第2 「第2 番号制度における個人番号の利用及び特定個人情報の提供は、法令に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われていること」について

被告は、原告らの主張の一部を恣意的にまとめた上で反論するという手法をとっている。原告らの指摘する問題点（制度の不備）に関する主張に反論できないところを、原告らの主張のまとめから外して、反論を行っていないのである。

### 1 「被告の反論」(1)について(個人情報の機微性・秘匿性)

- (1) 原告らは、「マイナンバーと紐付けされた個人情報の機微性、秘匿性の程度」として、4つの点を挙げた（原告ら準備書面（3）・11頁以下）。これに対し被告は、現在番号法でマイナンバーとひもづけられて利用されている情報は、これまでも行政機関等に提供されたりしてきたものであるから、「原告らの・・・主張は、その前提において誤っており、失当である」と主張する（9頁）。
- (2) しかし、原告らが上記「機微性、秘匿性の程度」を主張したのは、平成20年住基ネット最高裁判決が、「本人確認情報の機微性、秘匿性の程度」を判断基準の1つの要素として、
- ① 住基ネットによって管理、利用等される本人確認情報は、氏名、生年月日、性別及び住所から成る4情報に、住民票コード及び変更情報を加えたものに過ぎないことを前提に、
  - ② 4情報は人が社会生活を営む上で一定の範囲の他者には当然開示されることが予定されている個人識別情報であり、変更情報も、転入・転出等の異動事由、異動年月日及び本人確認情報にとどまるもので、これらの情報はいずれも、個人の内面に关わるような秘匿性の高い情報とはいえない、
  - ③ これらの情報は、住基ネット導入以前から、法令に基づき必要に応じて他の行政機関等に提供され、その事務処理に利用されてきた、
  - ④ 住民票コードは、上記目的に利用される限りにおいて、その秘匿性の程度は本人確認情報と異なるものではない、
- と認定したこととの対比で、本マイナンバー制度において、マイナンバーと紐づけられる個人情報の「機微性、秘匿性の程度」は極めて高いことを指摘したものである。
- したがって、被告の反論は、原告の主張を曲解して反論しようとしているものであって、失当である。
- (3) 被告が反論しようとする点は、法令に基づき、正当な行政目的の範囲内で利用されているということだけである。被告は、「憲法に反しない」と評価

できる根拠について主張しなければならないところ、そのような主張はなされていません。

すなわち、「法令に基づき」、「正当な行政目的の範囲内で行われている」ことは、「憲法に反しない」ことの最低限の条件にすぎない。

問題となる権利の性格を踏まえるならば、その利用目的に高度の正当性が存することや、権利侵害性が最も少なくなるようにすることが必要であるはずである。これらの点については、原告ら準備書面（2）において、「安全性が確保されていないことを示した被告の釈明内容」、「プライバシー保護の国際的水準である Privacy by Design に反する日本のシステム」等の諸点を指摘したところである。被告は、これらの点については、ごく一部についてしか反論せず、また、原告らの主張を曲解して（もしくは故意に歪曲して）反論を行おうとしているに過ぎない。

#### 【求釈明1】

被告は、原告らの Privacy by Design と本マイナンバーシステムの関係に関する主張(原告ら準備書面(2))について認否反論を行っていない。しかし、同準備書面で指摘したように、このプライバシー・バイ・デザインに関しては、平成22年（2010年）10月に開催された第32回データ保護・プライバシー・コミッショナー国際会議において、プライバシー・バイ・デザインに関する決議が採択されている。したがって、同決議は、少なくとも、同会議の正式メンバーとなった個人情報保護委員会の指導的理念としての効力を有していると考えられるが、この効力について、被告は認めるのか否かを明らかにされたい。

## 2 「被告の反論」(2)について(「刑事事件の捜査」名目の利用)

原告らが、番号法19条14号による「刑事事件の捜査」名目による捜査関係事項照会の濫用的行使に関する主張を行ったことに対して、被告は、まともに答えていない。

### (1) 被告の主張

被告は、「番号利用法19条14号については、・・・刑事訴訟法等の法令に反しない限りにおいて書類の提供を受け、提供を受けた目的を達成するために必要な限度で個人番号を利用すること（同法9条5項）ができるにすぎない（なお、仮に警察機関が個人番号を入手しても、その入手した目的である刑事事件の捜査に必要な限度を超えて個人番号を利用した名寄せ等を行うことは認められないし、当該個人番号を利用して、情報提供ネットワークシステムを介した特定個人情報入手ができるわけでもない。）」と主張する（9頁）。

## (2)被告の主張の変遷

被告は、刑事事件の捜査においては、「そもそも個人番号の利用ができないのであるから、原告らのような照会を行うことができない」としていた（被告第2準備書面21～22頁）が、上記のように主張を変え、個人番号の利用ができるとし、しかも、「入手した目的である刑事事件の捜査に必要な限度を超えて個人番号を利用した名寄せ等を行うことは認められない」として、入手した目的である刑事事件の捜査に必要な範囲であれば、個人番号を利用した名寄せ等を行うことができるとした。

## (3)濫用を防止する措置がないという構造的問題点

捜査に必要な範囲か否かを判断するのは捜査機関であり、その判断の当否について個人情報保護委員会の監督も及ばないのであるから（番号法36条）、捜査機関による濫用の危険は否定できない。これは原告が訴状段階から主張してきたことである（訴状9～10頁）。

原告の主張は、捜査機関による濫用を防止できる制度となっていない（別の言い方をすれば濫用しようと思えばできる）というものであるのに対し、被告の主張は、上記のように濫用するはずがないというものであり、原告の主張に対するかみ合った反論とはなっていない。

被告がこのような反論しかできないことは、捜査機関が番号法19条14号による「刑事事件の捜査」名目による捜査関係事項照会の濫用的行使について、防止する措置がないという構造的問題点を裏付けるものであるといえる。

## 3 「被告の反論」(3)について（制度目的である正確な所得の捕捉等）

(1) 被告の主張

被告は、①番号制度の導入によっても正確な所得の捕捉は不可能であるとの主張は、そもそも原告ら自身も「抜け穴」と述べるような事例を引き合いに出して主張するものにすぎないから、番号制度の目的を否定する一般的な理由とはならないであるとか、②そもそも番号制度は「社会保障の充実のみを目的とした制度ではない」とか述べて、「したがって、原告らの・・・主張は、失当である」と主張する。

(2) 番号制度の目的に関するごまかし

そもそもマイナンバー制度は、「税と社会保障の一体改革」の掛け声のもとに創設された制度である。そして、その内実を一言で述べるならば、「より正確な所得の捕捉」に基づいて、「真に必要なとする者に必要な社会保障の給付」を行うということであった（この点は、原告ら準備書面（3）・4頁（甲1）において具体的に引用して主張した）。

まず、被告は、この点を認めるのか否かを明確に認否すべきである。その上で、具体的に反論するべきである。

(3) 目的実現のための手段としての構造的問題点

原告らは、(2)記載の目的からすると、マイナンバー制度創設の必要性や相当性に問題があることを指摘した。原告らが、正確な所得の捕捉ができない点を“抜け穴”と形容したのは、例外的で・比較的小さな問題であるという趣旨ではなく、「より正確な所得捕捉」という制度創設の目的に鑑みるならば、大きな構造的問題点があることを指摘したものである。この2大目標の実現のための手段として、マイナンバー制度には、2つ共に大きな構造的問題点があることを指摘したことに対して、被告は、「番号制度の目的を否定する一般的な理由とはならない」、「社会保障の充実のみを目的とした制度ではない」などと、消極的な反論をすることしかなしえていないのである。

上述したように、本件において問題となる「プライバシー」という権利の性格を踏まえるならば、その制度目的に高度の正当性が存することや、権利侵害性が最も少なくなるようにすることが必要であるはずである。



被告は、マイナンバー制度は是非とも必要な制度であり、その実現のために権利制限やリスクは最小限にするこのような対策を採っているのであるから全く問題がない、というような積極的な反論を行うべきである。

未だにこのような主張をなしえていないことは、そのような積極的な主張を行うことができないものと評価せざるを得ない。

## 【求釈明 2】

制度目的としては、「行政事務の効率化」も当然に上げられると思われる。「行政事務の効率化」とは、費用対効果で測られることが多い。また、制度目的の必要性が高いことは、それによるプライバシーに関する自由の制約根拠を検討する前提となる。

被告は、これまで極めてアバウトな「費用対効果」に関する主張しか行ってこなかったところであるが、①マイナンバー制度(納税者番号制度)が実施済みとなったことでもあるので、その結果(経費削減や徴税の効果等)について立証を行う予定は存するのか。また、②その後の費用対効果の試算やその根拠について、主張立証を行う予定は存するのかについて、明らかにされたい。

### 第3「第3 番号制度にシステム技術上又は法制度上の不備があり、そのために個人番号及び特定個人情報が法令又は条例の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的危険が生じている事実はないこと」について

#### 1「2 制度上の保護措置について」について

(1) 被告は、マイナンバーの“秘密情報性”を軽視していることを自己暴露している

被告は、マイナンバーが漏洩したとしても、「直ちに被害が生じるものではない」(12頁)であるとか、「第三者が他人の個人番号を不正に入手したとしても、それのみをもって、厳格な本人確認手続や電子認証等を経ず、各種行政手続やマイナポータルを利用して当該他人の特定個人情報を得たり、無断で各種手続ができるわけではない」(13頁)と主張する。

しかし、マイナンバーは各種個人情報を名寄せするための、原則生涯不変の“マスターキー”であり、それゆえ、番号法上も“秘密情報”とされているものである。そのような“秘密情報”が漏れやすい不備があると指摘したことに対して、上記のように“大したことにはならない”というような「反論」しかできないのでは、そもそもこの“秘密情報”の価値を軽く見ているということを自己暴露しているといわざるを得ない。

(2) 被告は、「人為的ミス」であるとして、制度の不備から逃げている

ア 被告は、「2 制度上の保護措置について」の(3)において、「仮に、特別徴収税額通知を送付することにより情報漏洩の危険などの問題が生じるとしても・・・それは番号制度そのものとは別次元の人為的ミスなどを原因とするものであり、番号制度に直接的に由来するものではないし、番号制度の導入にかかわらず防がれるべきものである」と主張する（12頁）。

① しかし、第1に、「番号制度そのものとは別次元の人為的ミス」なる主張は、本マイナンバー制度において、このような「人為的ミス」が許されるのか、防止する必要があるのではないのか、仮に完全に防止できないとしても、可及的にその可能性を低減させているのか、ということに全く言及がない点で失当である。

繰り返し述べるように、マイナンバーは名寄せのマスターキーとなる“秘密情報”なのであり、それゆえ、「漏洩」自体を極力防止しなければならないものである。被告は、番号制度創設に伴って、マイナンバーと地方税徴収関係情報がセットになって送られるという危険性の高い仕組みができたこと、すなわち、制度の不備であるという点を無視している。

② 第2に、危険性の高い仕組みを作った場合は、その危険性を低減するための安全措置を講じて「人為的ミス」を減らすこと、そして、そのような対策を採ることにより、全体としてのリスクが許容限度内に収まるように管理することが必要である。にもかかわらず、被告は、従前と同様の送付方法をとっていることにより、飛躍的にリスクが高まっているこ

とを無視している。この点においても、被告の主張はリスク管理の通常  
の考え方に反しており、失当である。

被告は、その“秘密情報”の価値を低く見ているがゆえに、従前と同  
様の送り方をしているだけなのだから、「人為的ミス」があっても問題  
ないと評価しているということを自己暴露しているものと言わざるを得  
ない。

イ 被告は、続けて「既に誤送付された通知書については、各市区町村におい  
て廃棄依頼や回収を行い、誤送付先以外の漏洩はないことを確認しており、  
個人番号が記載されていた通知の誤送付があったからといって、原告らの権  
利又は法益に具体的な侵害が生じたわけではない」（13頁）とも主張す  
る。

しかしまず、この種の事故においては、公的に把握されない「暗数」が  
あることは公知の事実であり、誤送付のすべてが発送元である市区町村に報  
告されているとは限らない（発送元である市区町村に「誤送付である」と報  
告してくるようなところは、むしろ良心的な事業所等であって、連絡すらし  
てこないため「暗数」になっているところのほうが問題である）。さらに、  
被告は、「廃棄依頼や回収を行い」と述べるだけで「廃棄確認を行った」と  
は主張していない。よって、「誤送付先以外には漏洩はないし、誤送付先で  
も確実に廃棄等されている」こと自体、裏付けられていない。

### 【求釈明 3】

被告は、「人為的ミス」であれば、すべて「システム上の欠陥又は法制度  
上の不備にはならない」という前提であるのか、明らかにされたい。

### 【求釈明 4】

被告が把握している「誤送付先」「誤送付数」、及び、そこからの誤送付  
情報の回収・廃棄の確認方法・状況について、具体的に明らかにされたい。

ウ 被告はさらに、「仮に原告らが指摘するような問題が生じたとしても、直ちに番号制度自体に問題があり、番号制度の正当な行政目的が否定されるものではない」（13頁）とも主張する。

しかし、問題が生じたということは、番号制度に問題があることを示す事象に他ならない。それは「番号制度の正当な行政目的」があろうとなかろうと、手段が誤っている（少なくとも、より適切な手段を考える必要がある）ことを示しているのである。

プライバシーは傷つきやすい人権であり、かつ、一旦傷つけられたら回復は不可能ないし極めて困難という特性を有する人権である。それゆえ、最大限の保護措置が必要となるのであり、そのためには、人権に対する侵害が最小限となるような「手段」を採ることが求められるのは理の必然である。少なくとも、複数の「手段」が考えられる場合には、より制限的でない「手段」を採ることが求められるのである。

被告においては、何故、“このような送付制度を取り続けた結果、漏えい事故を発生させて、“秘密情報”であるマイナンバー付き地方税情報の漏洩という被害が発生するという番号制度自体に問題がある”とは言えないのかを具体的に主張しなければ、反論になっていない。

なお、「番号制度の正当な行政目的が否定されるものではない」に至っては、原告らがこの場面においては「手段」性を問題にしているのであって、「行政目的」自体を問題にしているわけではないから、このような反論を行う意味すら不明である。

エ 被告自身も認めるように、「平成30年度分以降の個人住民税に係る特別徴収税額決定通知については、書面により送付する場合に限って、当面、個人番号を記滅しないこととしている」のは、その主張の破綻を自認するものである。

## 2 「3 情報連携におけるシステム上の保護措置について」について

### (1) 「システム上の保護措置の対象範囲について」

ア 被告は、「個人番号を取り扱う国の機関・地方公共団体・民間企業は・・・その取扱いについて、番号利用法上安全に取り扱うようにする保護措置（制度上の保護措置）が講じられている(乙第31号証)」(14頁)と主張する。

イ しかし、この「保護措置」が実際に機能するかが問題なのであり、原告らはこの点を問題にしているのである。この点は、第5で項を改めて論ずる。

(2) 「システム上の保護措置の内容について」

ア 被告は、「情報提供ネットワークシステムを使用した情報連携を行うからといって、それによって直ちに各情報保有機関のシステムにそれぞれ分散管理されている情報について「一元管理」していることにはならない」(16頁)と主張する。

イ しかし、被告自身が「直ちに」と限定をつけるように、現在の法的制限を緩めれば、直ちに各情報保有機関に分散管理されている情報を集めることができるのであるし、将来システムの改修を行うならば、さらに一元的に情報を収集することが可能となる。原告らが訴状をはじめ繰り返し指摘するように、日本にはドイツの憲法や憲法裁判所判決に示されるような“憲法的な制限原則”がないのであるし、被告もそのような“制限”についてはこれまでこれを認めるような主張は一切行っていないのであるから、“ネットワークを介した一元管理”の危険性は高いといわなければならない。

また、被告は明確に認否しないが、自治体中間サーバは“物理的”には一カ所に全部の情報が集中しているのである（一カ所のサーバにおける管理という意味での「一元管理」）から、当該サーバ自体への物理的な攻撃に対するリスクが高くなっていることは、紛れのない事実である。

(3) 「原告らのその余の主張について」

ア 被告は、各行政庁のサーバにおいて、マイナンバーを保存する必要がないとの原告らの主張に答えていない。

被告は、「各情報提供者のシステム等において個人番号を保有するのは、個人を悉皆性（住民票を有する全員に付番）を有する番号によって特定し、各情報提供者のシステム等において保有する個人情報と紐付けて管理するた

めであり、その特定が行われていることを前提として、情報照会又は情報提供を行うことが可能となるものである」（18頁）と主張する。

しかし、原告らは、仮に、各情報提供者のシステム等において保有する個人情報同士を紐づけるために必要である（4情報で紐づけるより迅速確実に紐付けすることができる）としても、一旦紐付けが終了した後は、機関別符号で迅速確実に紐付けできるのであるし、マイナンバーは使用しないのであるから、マイナンバーを保存しておく必要がないということも主張しているのである。

この間、原告らは、繰り返しこの点を主張しているが、被告は以上のような反論を繰り返しているだけである、つまり、その保存の必要性について主張し得ないといわざるを得ない。

#### 【求釈明5】

上記「保存の必要性」に関連して、各情報提供者のシステム等において保有するマイナンバーは、機関別符号を取得したのちに、情報連携のどのような場面で利用されるのか（機関別符号の取得後も保存の必要性が存するのか）、具体的に明らかにされたい。

イ 被告は、機構（J-LIS）が保有する情報についてゴマ化している

被告は、「機構は・・・電子証明書に係る失効情報確認を行った署名等検証者の名称、失効情報を確認された電子証明書に係る発行の番号等を記録しているのみであり、当該情報は個人が「いつ、どこで公的個人認証を利用したのか」を示すものではない」と主張する(20頁)。

しかし、まず「署名等検証者の名称」とは「どこで利用したのか」に関する情報である。そして、上記「発行の番号等」の「等」の中には、電子証明書を発行した日時・時刻が含まれているはずである。そうすれば、これらは、「いつ・どこで利用したか」が推知できる情報とならざるを得ない。被告の主張はゴマ化しである。

#### 【求釈明6】

被告は、上記イで原告らの主張する点を否定するならば、「等」の内容も含め、否定の理由を具体的に明らかにされたい。

#### 第4「第4 求釈明に対する回答等」について

- 1 被告は、原告ら準備書面(4)における【求釈明】1ないし3（日本年金機構の端末やパッチあて、のぞき見防止等）について、「本件において争点となる原告らの具体的な権利利益の侵害との関連性が全く不明であって、釈明を要しない」と回答する(21頁)。

しかし、これらは、原告らの特定個人情報、多数の端末から「のぞき見」されたり、パッチあての不備により端末が乗っ取られて流出させられたりする危険性があることを想定して求釈明していることは明らかである。また、日本年金機構のセキュリティ対策が脆弱であることは、125万件の年金情報の漏えいに引き続き、今春も発覚した「再委託」問題でも裏付けられている（第5参照）。

これらについて反論しないのであれば、被告らは、これらの危険性について反論し得ないものと理解せざるを得ない。

- 2 【求釈明】4（刑事事件の捜査について）については、第2、2で主張したとおりである。
- 3 【求釈明】6（各省庁のデータベースにおける4情報や個人番号は常時アップデートされているのか）について、被告は、「本件において争点となる原告らの具体的な権利利益の侵害との関連性が全く不明であって、釈明を要しない」(22頁)と回答する。

しかし、マイナンバーシステムの整備により、常時アップデートされるようになっているならば、各省庁のデータベースの本人確認4情報は常に最新のものとなっているから、省庁間でこの4情報を用いて、確実な個人情報の名寄せができることになる。ひいては、原告らの個人情報に対する危険性が高まることになる。よって、原告らの権利利益侵害と密接に関連することになる。

被告は、この危険性の有無及び防止措置についても、具体的に主張すべきである。

## 第5 日本年金機構の再委託問題が示す構造的な諸欠陥

### 1 はじめに

2018年（平成30年）3月、日本年金機構よりデータ入力を委託されていた株式会社SAY企画が、法令、契約、さらには特定個人情報保護評価書に反して、中華人民共和国の業者にデータ入力を再委託していたことが判明した（甲38～42）。一連の問題が発覚した後、SAY企画は解散し、清算手続きに入っている（甲43）。このことにより、同年3月26日に予定されていた個人番号による年金情報の連携が再延期されることとなった（甲39）。

この一連の問題（以下「本件再委託問題」という）において露呈したのは、第1に、日本年金機構のような公的機関においても、重大なセキュリティ上の問題を、短期間に・繰り返し引き起こすという実態にあるということであり、第2に、第三者機関である個人情報保護委員会がその権限を適切に行使できずに、その機能を果たしておらず、刑罰等を定めても抑止になっていないということである。

被告は、「個人番号を取り扱う国の機関・地方公共団体・民間企業は・・・その取扱いについて、番号利用法上安全に取り扱うようにする保護措置（制度上の保護措置）が講じられている(乙第31号証)」(14頁)と主張するが、その「保護措置」が実際に機能していないことが実証された。

また、被告が依拠する住基ネット最高裁判決は、住基ネットの合憲性を根拠づける柱として、「本人確認情報に関する秘密の漏えい等は、懲戒処分又は刑罰をもって禁止されていること、住基法は、都道府県に本人確認情報の保護に関する審議会を、指定情報処理機関に本人確認情報保護委員会を設置することとして、本人確認情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置を講じていること」をあげている。つまり、情報漏洩が刑罰等によって抑止されていることと、監視機関が設置され、本人確認情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置が講じられていることを根拠として、住基ネットの合憲性を導いているのである。



今回の再委託問題によって露呈した個人情報保護委員会の機能不全は、上記住基ネット最高裁判決の合憲性の根拠が、本マイナンバー制度において欠落していることを示したものであり、極めて重要な問題である。以下、詳述する。

## 2 個人情報保護委員会について

### (1) 個人情報保護委員会（以下「委員会」という。）について

委員会は、特定個人情報の取扱いに関する監視・監督機関として、個人情報保護法59条1項の規定に基づき内閣府の外局として置かれるものであり、次のような権限を有する。

### (2) 委員会が行使し得る権限

ア 委員会が行使し得る権限として、個人番号利用事務等実施者に対し、必要な指導及び助言をすることができる（番号法33条）。

イ また委員会は、特定個人情報の取扱いに関して法令の規定に違反する行為が行われた場合、当該違反者に対して、勧告及び命令することができる（番号法34条）。

なお、同命令に違反した者には、2年以下の懲役又は50万円以下の罰金が科される（番号法53条）。

ウ このほか委員会が行使し得る権限として、特定個人情報を取り扱う者等に対し、必要な報告若しくは資料の提出を求め、または職員に立入検査させることができる（番号法35条）。

同条の規定による報告若しくは資料の提出をせず、若しくは虚偽の報告をし、若しくは虚偽の資料を提出し、又は当該職員の質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をし、若しくは検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者には、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金が科される（番号法54条）。

エ さらに、委員会は、措置の要求をすることができる（番号法37条）ほか、内閣総理大臣に対し、その所掌事務の遂行を通じて得られた特定個人情報の保護に関する施策の改善についての意見を述べることができる（番号法38条）。

### (3) 特定個人情報保護評価等

委員会は、特定個人情報の適正な取扱いを確保するため、特定個人情報ファイルを保有しようとする者が、特定個人情報保護評価（特定個人情報の漏えいその他の事態の発生の危険性及び影響に関する評価）を自ら実施し、これらの事態の発生を抑止することその他特定個人情報を適切に管理するために講ずべき措置を定めた指針を作成し、公表するものとされている（番号法２７条１項）。

行政機関の長等は、この指針、及び委員会規則に基づき特定個人情報保護評価書を策定し、委員会の承認を受けなければならない（番号法２８条１項、２項）。委員会は、この承認にあたり必要があれば、当該行政機関に対し、報告を求めたり、立入検査を行うことができる（番号法３５条１項）。

番号法２７条の規定は、個人番号を含む特定個人情報は、その適正な取扱いを確保する必要性が特に大きいことに鑑み、わが国の法律では初めて、「プライバシー影響評価制度」の一種として特定個人情報保護評価を導入したものである。個人情報が漏えいした場合、事後にそれを完全に回収することは困難であり、事後救済に大きな限界があることから、特に事前の予防措置が重視されたものである。ここで委員会は「特定個人情報を適切に管理するために講ずべき措置を定めた指針」（乙１５）を作成することとされ、またその指針、及び委員会規則に基づいて策定される個々の行政機関等の特定個人情報保護評価書は、委員会の承認を得ることを義務づけられている。特定個人情報ファイルの取扱いの実態が、特定個人情報保護評価書の記載に反していた際は、委員会の指導・助言、勧告・命令の対象となることは、委員会自身が明言している（乙１５・１８頁）。このように特定個人情報保護評価システムにおいて、委員会は極めて重要な役割を担っており、委員会の適切な権限行使がなければ、このシステムは機能しない。

また、個人番号利用事務等実施者は、委員会規則で定めるところにより、特定個人情報の漏えいその他特定個人情報の安全の確保に係る重大な事態が生じたときは、委員会に報告することとされている（番号法２９条の４）。これは２０１５年（平成２７年）に発生した日本年金機構からの年金情報大量漏えい事件

を受けて追加されたもので、委員会による監督権限の更なる実効化を図ったものである。

因みに、厚生労働大臣が、公的年金業務等に関して、委員会の指針及び委員会規則に基づき策定した特定個人情報保護評価書においては、「扶養親族等申告書のシステムへの入力等に係る業務」については、「再委託しない」ことが明記されている（甲44・43～44頁）。

### 3 本件再委託問題の経過

#### (1) 2017年（平成29年）

ア 8月9日、日本年金機構（以下「機構」という。）は、株式会社SAY企画（以下「SAY企画」という）に対し、1300万人分の「扶養親族等申告書のシステム・個人番号申出書データ入力及び画像化業務」を、1億8200万円で委託した。契約上、及び機構の個人情報保護評価において、再委託は禁止されていた。

イ 10月2日、データ入力等の作業が開始されるが、SAY企画は契約では800人の作業員を確保するとしていたところ、実際には百数十人しかいなかったため、同月16日に、機構がSAY企画の人員態勢について増員を指示した。

ウ 11月から12月にかけて、機構がSAY企画の入力内容を調査し、履行の遅れや入力ミスを発見したものの、そのまま業務の委託は継続された。

エ 12月31日、上記業務の委託契約に反して、SAY企画が中華人民共和国の業者（以下「業者」という。）に上記業務の再委託をしていたことにつき、法令違反の通報窓口に公益通報があった。

#### (2) 2018年（平成30年）

ア 1月6日、機構の調査により、SAY企画が業者に上記業務の再委託をしていたことが判明した。

同月22日、機構は、委員会に対し、上記再委託について、番号法29条の4に基づき報告した。

イ 同月31日から2月2日にかけて、機構は、情報セキュリティ対策支援の業務契約を締結している日本アイ・ビー・エム株式会社に対し、再委託先の業者

における情報セキュリティ管理体制や個人情報の取扱状況等の実地監査を委託し、機構職員も随行した。

ウ 3月20日、機構は、プレスリリースにて、約32万人のデータ入力ミスがあったこと、SAY企画が契約に違反した再委託を行っていたこと等につき、公表した。

同月26日、機構は、プレスリリースにて、約7万人の年金支給ミスと約7.9万人の年金支給漏れがあったことを公表した。

なお、再委託先の業者に渡った個人情報の中に、個人番号が含まれていた可能性は明確には否定されていない。

#### 4 委員会の本件再委託問題に対する対応

##### (1) 委員会についての被告の主張

被告は、番号制度における個人情報を保護するための制度上の保護措置の一つとして、委員会による監視・監督等を挙げる（被告答弁書29頁～33頁、被告第1準備書面18頁～19頁）。

そして、被告は、行政部門から特定個人情報が漏洩する具体的な危険が生じているとはいえないことの根拠として、「番号制度により特定個人情報に厳格な保護措置が講じられることとなるから、番号制度の施行により行政機関等が保有する特定個人情報が流出危険性が低くなることはあっても、その危険性が高まることはないというべきである」（被告第1準備書面23頁）と述べた上で、委員会の権限やマンパワーの不十分さが指摘されているとの原告ら主張に対しては、「いかなる点がどのように不十分であるのか」を具体的に主張・立証していないと反論する（同書面34頁）。

##### (2) 委員会の対応

ア SAY企画は、委託契約に反して、業者に上記業務の再委託をしていた。これは、単なる契約違反に留まらず、特定個人情報保護評価書に反するものであり、かつ委託者の許諾を得た場合に限り再委託することができる旨と定めた番号法10条1項にも違反するものである。機構がこうした明白な違法行為を防止できなかったことは、委託者が受託者に対し、必要かつ適切な監督をする義務

(番号法11条)を怠ったものといわなければならない。それと同時に、機構が違法な再委託を防止できなかったことは、「個人番号の漏えい、滅失又は毀損の防止その他の個人番号の適切な管理のために必要な措置」を講じていなかったこととなり、番号法12条にも違反する。

そして、2018年(平成30年)1月22日、機構は、委員会に対し、番号法29条の4に基づき、上記再委託について報告したのだから、委員会は、上記法令、及び個人情報保護評価に違反した、本件再委託問題について当然認識していたものである。

イ しかしながら、同日以降、委員会は、本件再委託問題について、必要な指導及び助言(番号法33条)をしていない。

ウ 次に、上記のように、「特定個人情報の取扱いに関して法令の規定に違反する行為が行われた」にもかかわらず、勧告・命令(番号法34条1項2項3項)もなされていない。

エ さらに委員会は、機構等に対し、必要な報告若しくは資料の提供を求めてもおらず、立入検査(番号法35条1項)もしていない。

ほかにも、委員会は、本件再委託問題を受けて、措置の要求をしたり(番号法37条)、内閣総理大臣に対する意見の申出もしていない。

加えて、本件は個人情報保護評価書(甲44)で、「再委託しない」と明記していた(甲44・43～44頁)ことに反していたのであるから、前述のとおり、委員会自身が指導・助言、勧告・命令の対象となるとしているにもかかわらず、何らの権限行使もしていないのである。

オ 結局のところ、委員会は、数々の法律違反を含む本件再委託問題を受けても、何らその権限を行使することがなく、むしろその役割を放棄していたといっても過言でない。このような委員会のあり方は、委員会が「特定個人情報の適切な取扱いを監視・監督するための制度的措置」としては全く機能していないことが明白となったものといえる。

## 5 本件再委託問題によって露呈した番号制度の制度的・構造的欠陥

### (1) SAY企画への委託に関する問題

本件の委託先であるSAY企画は、委託業務に必要な人員の確保さえできず、その点を機構に指摘されると、自ら人員確保することを放棄し、安直に中国企業に再委託している。そして、問題が発覚すると直ちに解散し、清算手続きに入っている。このような無責任極まりなく脆弱な企業が、1300万人分の「扶養親族等申告書のシステム・個人番号申出書データ入力及び画像化業務」の委託を受けることができる体制であることが、まず大きな問題である。

番号法は、このような個人番号利用事務等の業務委託を許容している。さらにいえば、委託者の許諾さえあれば、再委託も再々委託も可能とされている。これはそもそも膨大な量の特定個人情報を含むデータの入力等の事務が、行政機関の内部で処理しきれないことを前提としたものであり、言い換えれば、番号制度は特定個人情報が行政機関外部の機関によって取り扱われることを前提とした制度となっているというリスクが構造的に存するということである。

そして、委託先、再委託先の選定は、各行政機関等に任されており、法令上何らの制限も規制も存在していない。事務を委託し、外部に個人に関する重要な情報を提供することを前提としておきながら、委託先についての規制さえないのは、制度の根本的欠陥といわなければならない。確かに、委託者の委託先への監督義務が法定されているが（番号法12条）、監督権限を十分に及ぼすことが困難であることは、今回の再委託問題が端的に示しており、委託先選定についての事前の規制が不可欠である。

とりわけ2015年（平成27年）に125万件もの大量のデータ流出を引き起こしている機構が、今回もこのような杜撰な委託先の選定によって重大な事故を起こしたことは特筆すべきであり、これは個別の問題でなく、制度の問題として捉えなければならない。データ入力等の委託、再委託は常態化しており、このように委託先について何らの規制のない現状では、同種の問題が引き起こされる可能性は十分あるといわなければならない。

## (2) 委員会の機能不全

番号制度における個人情報を保護するための制度上の保護措置として、ただ委員会を設けさえすればそれでよいということにはならないのは当然である。

特定個人情報の取扱い等に関して法令違反行為がなされたり、特定個人情報等の適正な取扱いがなされていない場合、委員会が適切に権限を行使して、特定個人情報の適正な取扱いを確保しなければ、委員会を設ける意味がない。委員会において、特定個人情報の適正な取扱いを確保する仕組みが備わっていないのであれば、委員会を法律上設けたとしても、それは制度上の不備にほかならないのである。

すでに述べてきたとおり、本件再委託問題は数々の法令違反があり、また特定個人情報保護評価にも反することが行われていたにもかかわらず、委員会が何らの権限行使もしなかったことは重大な問題である。特に特定個人情報保護評価書は、委員会の作成した指針に基づき策定され、委員会が承認したものであり、これに明確に反していても、指導・助言さえ行っていないことは、委員会の機能不全の程度も極めて高いといっている。これは単なる委員会の怠慢という問題でなく、制度上の欠陥であるとしか説明できないものである。

委員会の法律上の権限は、すべて任意に行使すべきことが定められているに過ぎない（番号法33条、34条、35条、37条、38条等）。本件再委託問題について、委員会は何ら権限を行使することなく放置してしまっている原因は、結局のところ、委員会がこのような権限を形式的に有するだけで、実質的に権限を適切に行使する体制・マンパワーが備わっていないという、まさに構造的な問題によるものであり、法制度上の不備にほかならないといえるのである。

制度上の保護措置の要ともいえるべき委員会が、このような重大な欠陥を有するものである以上、制度上の保護措置は有効に機能しないものといわざるを得ない。

### (3) 刑罰の不適用

番号法上は、本件再委託問題のように、法令に反し、無許諾で再委託を行った者に対する直接の刑罰は設けられていない。このような事が起きた場合、委員会は違反行為の中止その他の違反を是正するために必要な措置をとるべき旨を勧告することができ（番号法34条1項）、勧告を受けた者が正当な理由なく勧告に係る措置をとらなかった時は、その勧告に係る措置を命ずることができ（同

条2項)、この命令に違反した場合に初めて刑罰が適用される(番号法53条)。緊急性のある場合は、勧告を経ずに命令をすることができ、この命令に違反した場合も同様に刑罰が適用される。

無承諾の再委託に限らず、特定個人情報の利用制限違反(番号法9条)、提供制限違反(番号法19条)、収集制限違反(番号法20条)についても直接の刑罰はなく、委員会の勧告・命令に反した場合に初めて刑罰が適用される。

このように番号制度において、刑罰が適切に適用されるためには、委員会の適切な勧告・命令がなされることが、制度的な前提となっている。したがって、本件再委託問題で露呈したように委員会がその権限を適切に行使できる体制が整えられていない以上、刑罰の適正な適用もなされないことになり、刑罰が有効な抑止手段として機能しないことになる。これもまた制度的構造的欠陥である。

(4) 小括～番号制度は、住基ネット最高裁判決の合憲性の要件を満たしていない

冒頭に引用したとおり、住基ネット最高裁判決は、情報漏洩が刑罰等によって禁止されていること、独立した監視機関が設置され、本人確認情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置が講じられていることが合憲性の要件としているが、これまで述べてきたとおり、番号制度においては、この要件が満たされていないことが明らかとなった。もはや、番号制度は住基ネット最高裁判決の示した要件さえ満たしておらず、その違憲性は明白となったものといわなければならない。

**【求釈明7】**

本件再委託において、マイナンバー情報が再委託先等に無断提供されていないかどうかは、誰が、いつ、どのように確認したのか。確認の結果はどうであったのか、明らかにされたい。

以上