

平成27年(ワ)第11996号,平成28年(ワ)第2023号,平成  
28年(ワ)第2895号 個人番号利用差止等請求事件

原告 平野かおる ほか144名

被告 国

## 準備書面10

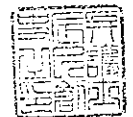
平成30年10月11日

大阪地方裁判所第24民事部合議2へ係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 大江 洋 一



同 辰 巳 創 史



### 第1 現代におけるプロファイリングの特徴とプライバシー権への侵害

#### 1 本訴訟でプロファイリングを述べる理由

番号制度は、個人情報をつづけるデータマッチングを可能とするとともに、制度上もこれを予定している。

ここでは、マイナンバーを通じたデータマッチングから可能となるプロファイリングの手法とその危険性について指摘したうえで、プロファイリングがプライバシー権を侵害すること、そのプロファイリングにマイナンバーが利用されることを述べる。

#### 2 プライバシー権

##### (1) 静穏のプライバシー権 (古典的プライバシー権)

19世紀のアメリカでは、イエロージャーナリズムと呼ばれる扇情的な報道による私生活の暴露が問題となっていた。これに対抗する手段として、「一人で放っておいてもらう権利」が保障されるべきと主張されるようになった。それから、半世紀を経た後、1960年代の日本においても、「宴のあと」事件一審判決において、「私生活をみだりに公開されない法的保障ないし権利」とし、この私法上の権利（人格権）は個人の尊厳を保ち幸福の追求を保障するうえにおいて必要不可欠なものであるとし、それが憲法に基礎づけられた権利であることを認めた。

## （2）自己情報コントロール権

その後、1960年代の情報化の進展により、国家や私企業が個人に関する情報を大量に保有することが問題視されるようになった。併せて、カメラ技術、盗撮技術、科学技術も発展し、国家が保有する個人情報の開示を求め、訂正や削除を行わせる権利が主張されるようになった。

個人の私的領域に他者を無断で立ちいらせないという自由権的、消極的なものから、個人に関する情報（個人情報）が行政機関によって集中的に管理されているという現代社会においては、個人が自己に関する情報を自らコントロールし、自己の情報についての閲読、訂正ないし抹消請求を求めることが必要であると考えられるようになった。

そこで、情報化社会の進展にともない、自由権的側面のみならず、プライバシーの保護を公権力に対して積極的に請求していくという側面が重視されるようになった。

## （3）当時指摘されていたプロファイリングの効用と課題

自己情報コントロール権が主張されてきたころ、既にプロファイ

リングの効用と課題について、以下のように指摘されていた（堀部政男：現代のプライバシー：岩波新書：1980年，57ページ～58ページ）。

「情報収集技術の発達，その蓄積能力の巨大化，個別情報の集中可能性などをあげることができる。個人の情報は，その部分，部分のみを取り出しても，ある特定の個人の全体像を浮かびあがらせることは困難である。しかし，部分的な情報が個人に付された統一的な番号で進められ，組み合わせられるならば，バラバラでは意味がないが，多数の部分の合成によって意味を持つようになるモンタージュ写真のように，個人を識別することが可能になってくる。ところが，個別的な情報のなかに誤っている物がある場合には，本人の真の姿をとらえることができなくなる。それは，あたかもいびつな金魚ばちに入れられて，ゆがんでみえる金魚のようなものである。」

ここで言われている「統一的な番号」とは，共通番号，現代のマイナンバーを指しており，マイナンバーを起点として部分的な情報が組み合わせられ，多数の部分が合成されることによって個人を識別することが可能となってくる。その際，誤った情報が入りこんだ場合，誤った結果が生じてしまう。

### 3 プロファイリングとは

平成26年6月24日，高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部がまとめた「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」において，「Ⅶ 継続的な検討課題」の中に，プロファイリングに関する記載がある。そこでは，「いわゆるプロファイリング」として，「多種多量な情報を，分野横断的に活用することによって生まれるイノベーションや，それによる新ビジネスの創出等が期待される中，プロフ

アイリングの対象範囲，個人の権利利益の侵害を抑止するために必要な対応策等については，現状の被害実態，民間主導による自主的な取組の有効性及び諸外国の動向を勘案しつつ，継続して検討すべき課題とする。」とされている。

ここに，プロファイリングとは，「ある分野における能力を評価・予測するため，若しくは人々の分類の識別を支援するために，個人の精神的及び行動的特性を記録・分析すること」をいう。また，（宮下紘「EUI一般データ保護規則」平成30年）では，「自然人に関する一定の個人の特性を評価する，特に当該自然人の仕事の成績，経済状況，健康，個人的選考，興味，信頼度，行動，位置もしくは移動に関する特性を分析または予測するために個人データの利用から構成される個人データの自動処理の全ての形態をいう。すなわち，①自動処理，②個人データに関連すること，③個人の特性を評価することが含まれる。」とされている。

プロファイリングの大雑把なイメージとしては，個人のウェブ閲覧，購買，移動履歴等の行動履歴データが，様々なサイトからオンライン，オフラインを問わず収集，集約され，それがネット上のデータベースに蓄積される。そのデータベースに蓄積された情報を分析，予測することにより，当該個人が「たぶん40代の男性」，「たぶん関西圏在住」，「たぶん妻と幼い子供がいる」，「たぶんマンガ好き」等と予測される。

#### 4 現在におけるプロファイリングの手法について

これまでは，図書館の貸し出し記録から，利用者の家族構成や趣味嗜好や政治的信条等を予測することはやろうと思えばできた（たとえば，幼児向けの絵本や子育ての本を頻繁に借りていれば幼い子供がいるということがわかるし，「資本論」や「共産党宣言」などを借りて

いれば左翼的思想の持ち主，ミルトン・フリードマンやフリードリヒ・ハイエクなどを借りていけば新自由主義思想の持ち主ということがある程度予測できた。）。複数のデータから，人間が経験則や自らの感を頼りに対象者の個人的側面を予測していた。

しかし，現代においては，コンピュータのアルゴリズム（自動処理する際の計算方法）を用いて，ユーザーの過去の閲覧，購買履歴から当該ユーザーの選好を分析，予測して，その者の選好に合致した商品をおすすめする（ターゲティング広告）ためにプロファイリングが活用されている。

たとえば，利用者の過去の購入履歴から当該利用者の身体状態や選考を分析，予測し，その者の身体状態や選考に合致した商品をすすめるという特定個人を標的化したターゲティング広告に利用されたりする。原告ら準備書面6でも挙げたように，無香料性ローションの購入履歴，特定のサプリメントの購入履歴，大きめのバッグの購入履歴などから，その購入者が女性である場合，妊娠している可能性が高いことが発見されると，顧客データの中から当該条件に合致する女性に向けてベビー用品のクーポンを送付して，販売促進に利用していた。この場合では，女性の妊娠の有無のみならず，出産予定日まで予測されていた。

妊娠しているか否かというのは，妊娠初期においては秘匿性の高い個人情報であるにもかかわらず，そのような情報が一見すると妊娠とは直接関係のない商品の購入履歴から高い精度で予測され，実際のマーケティングに利用されていた。

プロファイリングが行われる手順としては，以下のように行われる（山本龍彦「おそろしいビッグデータ」（平成29年）参照）。

① 収集と集積：大量のデータを収集してデータの海を作る。

- ② 解析：データの海の中からコンピュータで分析して（その際には、アルゴリズムによる自動処理がなされる）、人間では気がつかなかったような相関関係や一定のパターンを引き出す。
- ③ プロファイリング：この相関関係や一定のパターンをデータベースに適用し、データベース登録者の趣味嗜好、健康状態、心理状態、性格、行動、能力、信用力などを予測する。
- ④ 利用：この予測結果を特定の目的のために利用する。このとき、データの海が広くて大きい方が、より多くの正確で詳細なパターンが抽出され、予測精度も向上し、さらには利用価値も高まることとなる。

## 5 現代社会におけるプロファイリングの特徴

現代におけるプロファイリングの特徴としては、以下のとおり①データ量の膨大さ、②自動性、③科学的信憑性、④意外性（予測困難性）、⑤項目の広範性、細目性が挙げられる（山本龍彦「プライバシーの権利を考える（ビッグデータ社会とプロファイリング）」（平成29年）参照）。

### ① データの量（の膨大さ）

プロファイリングの際に用いられるデータの量が、過去にも行われていたプロファイリング（古典的プロファイリング）とは比べものにならないほど膨大となっている。

### ② 自動性（アルゴリズムによる自動処理）

古典的プロファイリングでは、複数のデータから、人間が経験則や自らの感を頼りに対象者の個人的側面を予測する方法で行っていた。

しかし、現在のプロファイリングでは、アルゴリズムがコンピ

ュータ上で自動的に対象者の個人的側面を予測するようになった。膨大な量のデータからプロファイリング項目の決定やアルゴリズムの構築において人間による関与がなされるものの、データの分析、対象者の予測、評価の場面では人間の関与は必要とされず、自動的に行われる。

### ③ 科学的信憑性

古典的プロファイリングの場合には、限られたデータから人間の直感等によってなされていたため、分析者の偏見や思い込みが入りこみ、プロファイリング結果に対して、「誤解だ,」,「それは本当の自分ではない。」と否定することが比較的容易であった。

しかし、ビッグデータ社会においては、豊富なデータ量と偏見や直感を廃した自動処理によって予測精度が高くなり、プロファイリングの結果（虚像）と対象者そのもの（実像）とのギャップが小さくなることがある。そのため、人はこれを科学的に裏付けられた客観的眞実かと思いやすく、予測と眞実とが異なった場合には、プロファイリングの結果を否定し評価を覆すことが困難となる。

### ④ 意外性（予測困難性）

ビッグデータ社会では、世界的規模で情報が収集され、プールされるデータの海から、人間が想像できないような物事の相関関係が明らかになることがある。

たとえば、風が吹くと土埃がたって目に入り盲人が増えると、盲人は三味線で生計を立てようとするから、三味線の胴を張る猫の皮の需要が増える。猫が減るとねずみが増え、ねずみが増えると桶をかじるから桶屋が儲かって喜ぶ（風が吹けば桶屋が儲かる）ということは想像できる。また、産婦人科の受診記録や妊娠

検査薬の購入履歴等といった妊娠と直接関連した情報があれば、妊娠の有無が想像できる。

しかし、無香料性ローションと特定のサプリメントと大きめのバッグの購入履歴と妊娠の有無や出産予定日とが相関関係にあるとは誰も想像できない。

#### ⑤ 項目の広汎性，細目性

古典的なプロファイリングでは、限られたデータに基づいて分析が行われるため、前述の妊娠の例で言えば、せいぜい妊娠の有無を予測できるにとどまっていた。

しかし、現代のプロファイリングは、膨大なデータの量と高度なアルゴリズムにより、妊娠のみならず出産予定日まで予想されている。大量のデータ収集及びデータ処理が可能となった現代においては、予測の項目がより広範に、より細かい個人的情報まで予測、評価できるようになってきている。大量のデータ収集及びデータ処理が可能となり、その予測の項目がより広範に、より細かい個人的情報まで予測・評価できるようになってきている。

## 6 プロファイリングの危険性

### (1) プライバシーの喪失

現代のプロファイリングの危険性としてもっともわかりやすいのは、個人のプライバシーが失われかねないことである。現代でのプロファイリングの特徴である使用データの意外性は、われわれが日常、特段、秘密にすべきと考えていない情報（無香料性ローションや大きめのバッグ等の購入履歴）から、要配慮情報（妊娠の有無、出産予定日）を推知（収集）することすらも可能となる。

個人の私生活を覗き見することは、プライバシーの権利を侵害す



ると考えられている。また、個人は自己のセンシティブな情報を誰に開示するかを自ら主体的に選択・コントロールできるとする自己情報コントロール権の考え方によっても、妊娠の事実というようなセンシティブ情報を本人の同意なく取得することはプライバシーの権利を侵害する。妊娠の有無のような私生活の核心、センシティブな私的事項を本人の同意なくアルゴリズムによって自動的にプロファイリングすることはプライバシーを侵害する。

## (2) 訂正困難性

現代のプロファイリングの特徴の一つである科学的信憑性（確からしさ）は、予測結果を訂正することが困難ならしめている。

ビッグデータに基づく評価判断は、同じような属性を持つ集団に属する者の能力や選好等を予測するものであり、集団属性によって個人を典型的に捉えることをその本質としている。しかも、予測のために利用されている個人情報があるか、分析評価にどのようなアルゴリズムが利用されているか等を知ることはできず、出された結果に対する反論の機会も与えられていない。一度、アルゴリズムにより低い評価を受けてしまえば、社会生活の様々な場面で不当に差別にさらされ、これを是正する機会も与えられない。

## (3) 過去の呪縛

ビッグデータは、データ量が多くなればなるほど予測精度が高まるため、自動化と相まって、データ収集がどん欲になる。特定個人の行動や能力等の予測精度向上のためには、当該個人が生まれてからのあらゆる情報が収集されることになる。また、インターネットの発達により双方向での情報流通が容易になった現代社会においては、個人が意図せず自己の個人情報をインターネット上の情報網に提供することが可能となった。一度、インターネット上の情報網

に載った情報を完全に消去することは、ほぼ不可能である。その結果、個人は自らの過去から逃れることができない。

さらに、個人の身体的特徴や特定の病気への罹患率などは、その両親ら祖先に遡ることにより、より正確に予測できるとされており、自身の生まれる前の過去からも逃れることができない。

#### (4) 自己決定のゆがみ

プロファイリングによって、個人の選好に合致した情報を当該個人に提供することが可能となる（行動ターゲティング広告）。このことを反対から言えば、当該個人の選好に合致しないとアルゴリズムが判断した情報は提供されないこととなる。プロファイリングによって、その人の選好に合致していないと判断された情報がフィルタリングされ届かなくなり、その人は、選好に合致していると判断された情報のみに取り囲まれることとなる。

個人が自己決定するに際しては、様々な情報を個人が能動的に取捨選択したうえで一定の判断をすることにより、適切な自己決定が可能となる。個人が特定の情報のみを受け取らされ、しかも、その情報は価値中立的な情報とは限らない。個人は、一方的に与えられた情報に基づいて判断することになりかねず、その場合自己決定にゆがみが生じかねない。

## 7 プライバシーの権利の保護について

プライバシーの権利は、個人が道徳的自律の存在として、自ら善であると判断する目的を追求して、他者とコミュニケーションし、自己の存在にかかわる情報を開示する範囲を選択できる権利として理解すべきである（佐藤幸治「憲法」（第三版・平成9年）それ以降の改訂版も同じ）。また、個人が自己に関する情報を自らコントロールし、自己の情

報についての閲読, 訂正ないし抹消請求を求めることができる必要(芦部信喜「憲法」(第六版・平成27年))もある。

そうすると, ビッグデータの時代の自己情報コントロール権は,

- ① プロファイリングの普及を見据えて, 自分の管理下にないところで「事実らしく受け取られる情報」が生み出されることに対しても, 本人のコントロールを及ぼしていくべきである。

従来の自己情報コントロール権においては, もともと自分の管理下にあった事実に関する情報をコントロールすることが主に念頭に置かれていた。例えば, 自分が鬱病に罹患しているという事実を自分が知っているという状況下で, この事実を誰に開示し, 誰に開示しないかを自分でコントロールすることが重要視されてきた。

しかし, ビッグデータ時代においては, プロファイリングにより, 自分の預かり知らないところで, 事実らしく受けとられる情報(鬱病らしい)が勝手に生み出されることから, 自分の管理下にないところで事実らしく受け取られる情報が生産されることも, 本人によるコントロールの対象として考えていく必要がある。

- ② データベース上に記録された自らの「過去」に対するコントロールを強化していくべきである。

ビッグデータ時代以前においては, データを保存しておくのにも一定のコストがかかっていたため, 「過去」の情報の保存, 利用には事実上, 技術上の限界があった。しかし, 現代においては, 技術の進展によりコストが低減し「過去」の情報を保存し続けることができるようになった。そうすると, より精度の高いプロファイリングのために, 遠い「過去」の情報を含めて, 個人に関するあらゆる「過去」の情報を利用し始めることができるようになった。

- ③ 自らが「つながる」ネットワークシステムを主体的に選択する権

利を強化していくべきである。

現代においては、個人は、スマートフォンの携帯やインターネットの利用によって常に何かとつながっていることから、どのネットワークシステムとつながるかを自分で主体的にコントロールできるようにするべきである。

- ④ 個人が情報管理の構造やシステムに対して、一定のコントロールを及ぼしていくことも重要となる。ビッグデータ解析のために、匿名化したかたちで個人から様々な属性データを集積した場合でも、その属性データが一定数集まれば、どこかのタイミングでそれが誰のものかわかってしまうことがある。しかし、ビッグデータ解析の過程で個人が特定できるようになったことについて、本人は実際にコントロールできない。そうすると、データの匿名性を維持するための制度的、技術的工夫が必要になってくる（山本龍彦「おそろしいビッグデータ」（平成29年）参照）。

## 8 番号制度によるプロファイリングの問題点（危険性）

番号制度は、特定個人に割り振られた特定番号であるマイナンバーによるデータマッチングを企図する制度であり、データマッチングはプロファイリングと分かちがたく結びついている。

マイナンバーによって紐づけられることが予定されている情報は、氏名、年齢、性別、住所の基本情報に加え、家族構成、勤務先名、本籍、年収、納税額、金融機関口座、病歴、通院歴、投薬歴等の通常他人が知ることのないセンシティブな個人情報も含まれている。

このような紐づけられた個人情報をもとに、自動化されたプロファイリングによって本来開示していない当該個人の更なる情報を推知（収集）することは、個人が自らの情報を開示するかしないかといっ

た自己情報をコントロールする権利を奪うものであり、「個人に関する情報をみだりに第三者に開示されない自由」（憲法13条）を侵害する。

しかも、納税額、金融機関口座等の紐づけられた情報は、その正確性が担保されている。正確な個人情報と結びつくことにより、より一層、プロファイリングの持つ危険性が高まる。

たとえば、個人の金融機関口座の取引履歴からは、当該個人の継続的な取引形態が正確に把握できることから、その選好をプロファイリングして将来の消費行動を予測することは容易である。しかもマイナンバーを使えば、複数の金融機関口座の情報をデータマッチングすることができるのであり、取引形態に加えて他のさまざまな情報を結びつけてプロファイリングすれば、当該個人の思想信条まで予測可能となりうる。どのような情報と思想信条とが相関関係にあるかは人間には不明であっても収集分析や予測はコンピュータによって全て自動化されており、使用データの意外性から個人の思想信条の推知は十分にその可能性がある。

とりわけ番号制度において危険なのは、これらの紐づけを国が個人の正確な情報をもとに、かつ、広範囲に行うことにある。紐づけが強制的に実施され、自動的にプロファイリング可能な状態におかれることにより、本来、国家からのぞき見られることのない思想信条といった個人の内心までもが露わにされ、思想良心の自由（憲法19条）が侵害されるのみならず、個々人に対応した情報のみが提供されフィルターバブルの形成により価値判断、言論及び行動（ひいては投票行動）にまで国家が介入できる危険性があるのである。

しかも、誰か（為政者）が意図的に行わなくとも、自動的にこれらの危険性が生じることが一層問題なのである。

## 9 マイナポータルはプロファイリングをすることを前提としている

マイナポータルは、行政機関から自分に対しての必要なお知らせ情報等を自宅のパソコン等から確認できるシステムである。これは、「あなた」のみに提供されるポータルサイトで、このサイトでは「あなた」にぴったりの行政情報が提供されることが予定されている。そのためには、政府がいつも「あなた」を見ていて、「あなた」に関するいろいろな情報から「あなた」の傾向を予測している必要がある。

行政機関などから個人に合ったきめ細やかなお知らせを確認できるとされているが、きめ細かくなればなるほど、「あなた」に関する多くの情報を使って、「あなた」の個人的側面をつぶさにプロファイリングすることが求められる。

そうすると、政府がどのような情報をどのように送るかによって「あなた」の意思形成に圧力がかかり、「あなた」の意思決定が政府の政策に誘導される可能性が出てくる。政府が、財政上の観点から医療費の抑制のために、個人の行動記録を網羅的に把握して、その者の健康上のリスクを細かく予測し、そのリスクを減らすような方向に個人を仕向ける（管理する）こともできる。また、子どもを持つ・持たない等家族のあり方も、本来は個人が自律的・主体的に決めるべき問題であるにもかかわらず、マイナポータルを通じて政府が、かかる領域に侵入し、個人の判断を特定の方法に誘導することもありうる（山本龍彦「おそろしいビッグデータ」（平成29年）参照）。

## 10 警察によるマイナンバーの利用

過去の膨大な犯罪データから一定のパターンを抽出、発見して、車両、住居への不法目的侵入及び車両窃盗のような財産犯が発生しやす

い場所と時間を予測するコンピュータプログラムが構築されている。このプログラムにより、有限の警察資源が効果的に配分され、犯罪の発生しやすい場所、時間に警察官を重点的に配備することが可能となっている。これは「予測的ポリシング」と言われるものである。

かかる予測的ポリシングは、エリア（場所）や時間帯に着目したものであれば問題は少ないと思われるが、「個人」に着目した場合は、プライバシーの侵害となりかねない。

例えば、様々な経験的データから、殺人の犠牲者を知る者が自らも殺人に巻き込まれる可能性は通常の数倍であるといったデータから、暴力犯の実行者と犠牲者を予測するアルゴリズムが開発され、その適用によってこれらのものを具体的にまとめたリストが作成された場合、警察は、そのリストに掲載されている者を1人1人たずね、将来犯罪に手を染めた場合の結果について警告するとともに、その者が受けられる社会的サービスを告知することもできる。

現在公表されているものだけでも、警察庁は、DNA型鑑定、DNA型記録検索システム、指掌紋自動識別システム、三次元顔画像識別システム、自動車ナンバー自動読み取りシステム、プロファイリング等のデータベース化をおこなっている。これは、「人からの捜査」、「物からの捜査」が困難となる中、犯罪の迅速な検挙を確保するためには、犯罪関連情報の総合的な分析を推進することにより、捜査の方向性や捜査項目の優先順位の判断を支援することが重要であるとの考えに基づくものである。警察庁では、現在、犯罪手口、犯罪統計等の捜査管理に関する情報の統合を行っている警察総合捜査情報システムを高度化し、情報分析支援システムを構築することとしている。このシステムにより、警察総合捜査情報システムで行っている業務と被疑者写真照会業務及びDNA型照会業務を統合したり、業務間の連携によ

り重複入力を排除し、横断的検察を可能とするなど、登録、照会の効率化を図ったりするほか、犯罪手口、犯罪統計等の犯罪関連情報を地図上に表示し、他の様々な情報と組み合わせるなどして犯罪の発生場所、時間帯、被疑者の特徴等を総合的に分析することが可能となる（警察庁のHPより）。

警察が捜査等でマイナンバーの提供を受け、一旦取得したマイナンバーの保管や利用状況を制限するものはないとなると、マイナンバーを起点とした情報の一元管理の危険性は否定できない。

## 第2 被告のいう「制度上の保護措置」が実際には機能していないこと

### 1 はじめに

2018年3月、日本年金機構は、「扶養親族等申告書・個人番号申出書データ入力及び画像化業務」について、約32万人分のデータ入力ミスがあり、そのうち約7万人の年金支給額に影響が出たこと、さらに、8万4000人分のデータ入力漏れがあり、そのうち7万9000人の年金支給額に影響が出たことを公表した（甲25）。また、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企画は、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。さらに、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26）。このことにより、本年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27）。

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、個人情報保護委員会がその権限を適切に行使せず、その機能を果たしておらず、その結果、適切な刑罰の適用が阻害されているこ



とである。

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、情報漏えいが刑罰等によって抑止されていることと、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、番号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 3 4 条）。

なお，同命令に違反した者には，2 年以下の懲役又は 5 0 万円以下の罰金が科される（番号法 5 3 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 3 5 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 5 0 万円以下の罰金が科される（番号法 5 4 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 3 7 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ることができる（番号法 3 8 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 2 7 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 2 8 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、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」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（甲 28，P 18）。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。

### 3 本件再委託問題の経過

#### (1) 2017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

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い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) 特定個人情報保護評価及び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として、特定個人情報保護評価と委員会による監視・監督等を挙げる（被告第1準備書面28頁ないし33頁）。

そして、被告は、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、独立性の高い、いわゆる「三条委員会」として設置された機関であり、監視・監督のための指導・助言、勧告・命令及び立入検査、特定個人情報保護評価の承認等の権限を有すると主張する。

##### (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で、「再委託しない」と明記していた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 このように、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。

結局のところ、被告が制度上の保護措置として挙げている特定個人情報保護評価も委員会も、「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され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」の委託を受けていること自体、驚愕すべきことである。

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扱われることを前提とした制度となってい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。事務を委託とし、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年に100万件を超える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）特定個人情報保護評価及び委員会の機能不全

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、ただ特定個人情報保護評価を行い、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かったりした場合に、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驚愕すべ



きことである。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、委員会の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限に達しているといっている。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。

特に2015年9月の個人情報保護法改正によって、委員会の役割の範囲が大幅に拡大され、膨大な事務量を負担しなければならなくなった結果、機能不全に陥ったことが、本件のような重大問題が発生しても、何ら適切な権限行使ができないことの最も大きな要因であろう。

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機能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特定個人情報保護評価と委員会が、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3

4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。

無許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仕組みがない以上, 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) 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, 情報漏えい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える。

### 第3 番号制度の費用対効果について

#### 1 はじめに

番号制度による行政効果について被告が提出した乙24号証は、その表題が示すとおり、番号制度の活用による経済・財政効果の「検討状況」を説明したものにすぎず、「今後、整理や係数等の精査を行い、平成29年度中に公表できるよう作業中」と記されていた。

そこで原告は平成30年7月11日付第8準備書面第1項において、そのとりまとめ結果が提出されるのを待って反論する旨予告した。

ところが、被告は最終的なとりまとめ結果を証拠として提出することはしないとのことであるので、被告が提出している証拠の範囲内で反論することとする。

#### 2 政府による番号制度の効果に関する試算の経緯

乙24号証は、平成29年11月28日付で公表されているが、それに先立ち、同年4月26日付で公表された同じ表題の資料がある（甲29）。

ここで説明されている「検討経緯」によると、「平成26年6月3日公表資料をベースに、より具体的に検討が進められ、新たなマイナンバーカードやマイナポータルの利活用場面も想定されるようになってきたことから、効果項目の再整理を実施」することとなったとされている。

そして「平成28年7月、『マイナンバー効果試算関係府省打合せ』を開催し、効果項目に関する事務及び係数の精査、並びに意見聴取への協力を依頼」したとのことであり、「平成29年度中に関係者の了解を得て公表できるよう鋭意調整」とされていた。

これによると、番号制度の活用による経済・財政効果の試算を示す

ことは、政府としても課題としてとらえられており、遅くとも平成28年7月には具体的な検討作業を開始し、平成29年度中に試算をとりまとめて公表することを目指し、約1年9ヶ月間にわたって鋭意作業をしてきたことがわかる。

にもかかわらず、結局、同年度中にとりまとめはできず、本件訴訟において証拠として提出できるような水準の試算はできなかったものと思われる。

### 3 乙24はまともな試算とは評価できない

なお、被告は被告第6準備書面第3項において、乙24号証を引用して、「例えば、現在情報連携の対象となっている約1800事務の本格運用開始によって、試算時点で年間情報連携数は約1.9億件となる見込みであり、これにより、住民票の写しや課税証明書等の各種申請等に必要な証明書発行は年間約9300万枚削減され、郵便等により行っていた公用照会は、年間約1億件削減される見込みと試算している」と主張している。

しかし、被告の主張でも、平成25年度から平成31年度における番号制度導入のための費用は総額約2840億円、平成27年度から平成31年度におけるシステムの運用に必要な費用は総額約590億円に上る（被告第5準備書面9頁）。これほど多額の費用をかければ証明書の発行がいくらか減るのは当然である。本来であれば、それも含めた行政効率化の効果を試算し、かけた費用に見合うものかが問われなければならないはずであるが、上記のとおり、結局、政府はまともな試算をとりまとめることができなかったのである。

### 4 乙13の試算の問題点がさらに明らかになった

上記試算のベースにしたとされている「平成26年6月3日公表資料」というのは、乙13号証であるが、その問題点については原告準備書面7で指摘したところである。

そこでは「税収増 2400億円」があげられていたが、甲29号証でも、乙24号証でも、税収増という効果にはまったく言及されていない。

甲29号証によると、乙13号証の試算の後、「新たなマイナンバーカードやマイナポータルの利活用場面も想定されるようになってきたことから」新たに試算を行うというのであるから、効果の数字は増えることはあっても減ることはないはずである。にもかかわらず、番号制度による税収増の効果への言及がない。

また、甲29号証によれば、番号制度の経済・財政効果の検討においては、「行政運営の効率化効果について、一般的に確立された試算方法はない」との前提で、番号制度の効果は「定量化が困難な定性的効果が多く、定量化を試みる際には、一定の前提の下での粗い試算にならざるを得ない」との考え方に立つものとしている。

しかしながら、番号制度はすでに実施されており、その結果として、具体的な税収増（例えば脱税の摘発や不正な還付の阻止など）があったのであれば、それはまさに定量的に評価することができるはずである。それができないというのは、乙13号証における「税収増 2400億円」がまったく根拠のないものであることの証左というべきである。

以上