

平成27年(ワ)第570号 マイナンバー離脱等請求訴訟

原告 坊 真彦 外49名

被告 国

令和元年12月7日

## 準備書面 16

金沢地方裁判所民事部合議A係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 岩 淵 正 明 外



本書面では、横浜地方裁判所にて係属したマイナンバー違憲訴訟において証人として証言を行った森田弁護士の見解(甲36、37の1ないし4)に基づき、現在のマイナンバー制度の運用面から見た違憲性について、以下に主張する。

### 第1 番号制度の危険性

住基ネットや番号制度には、潜在的には広範で深刻な人権侵害、しかも侵害されたことが直ちには認識しにくいような人権侵害を引き起こす危険性がある。

このような危険性のある制度の憲法適合性を論ずるにあたっては、従来言われていた「個別具体的な人権侵害が発生したこと」の立証を求めることは妥当ではない。このような制度にあつては、人権侵害の事実が具体的に証明された時点では手遅れで取り返しのつかないことになっているからである。

### 第2 憲法適合性の判断方法

#### 1 制度を検討する必要性

そこで、番号制度のような、潜在的には広範で深刻な人権侵害、しかも侵害されたことが直ちには認識しにくいような人権侵害を引き起こす危険性を有する制度については、まず制度そのものに安全対策、つまり人権侵害を防ぐ仕組みが

備わっているかを検討する必要がある。この点、住基ネット最高裁判決では、この観点からの検討がなされている。

## 2 運用状況を検討する必要性

次に、形式上人権侵害予防のための仕組みがあるとしても、その仕組みがきちんと運用されているかを検討する必要がある。運用上の問題が生じている場合には、運用者である国において、原因を究明し、今後同様の事態が生じないように再発防止措置を講じられているかが検討されなければならない。

このような措置が講じられていない場合には、制度自体の安全性が欠けていると判断せざるを得ず、具体的な危険性、すなわち人権侵害が発生していると判断しなければならない。

## 3 番号制度における問題点

番号制度において、上記のような具体的な運用状況に照らして憲法適合性を検討する場合に、大きな問題点となるのは、次の3点である。

第1に、トラブル事例が頻発、反復していること。

第2に、プライバシー保護のための柱の一つである特定個人情報保護評価が機能していないこと。

第3に、監督機関として重責を担う個人情報保護委員会（以下「委員会」という。）が十分に機能していないこと、である。

これらの具体的な問題については、後述する。

## 4 考慮要素

なお、違憲と判断して制度の運用を中止させるべきかについては、制度の必要性や合理性を基礎づける事情や、一方で否定する事情などを考慮しなければならない。そのほかに、違憲性を判断する上で考慮すべき諸事情として、次のような点がある。

第1に、番号法の運用が、地方公共団体を含む行政機関、事業者、国民個人に対する過大な負担を課してはいないか、また制度のあり方が他の憲法的価値、例

えば地方自治の観点から妥当といえるか。第2に、個人番号や特定個人情報が流出することによるリスクの大きさをどう見るか、どれほど重大なリスクと評価するか。第3に、番号制を運用するメリット、必要性がどれだけあるか、不可欠といえるのか、である。

### 第3 トラブル事例の頻発、反復

#### 1 トラブルの実情

##### (1) 地方公共団体でのトラブル事例

甲第37号証の2などで、全てではないが紹介されているとおり、全国の地方公共団体において、個人番号や特定個人情報の取り扱いをめぐるトラブルが頻発、反復している状況にある。マイナンバーカードの交付をめぐるトラブルや、誤送信・誤送付、人の取り違えやなりすましなども起きている。

これは、そもそも自治体業務においても完璧を期すことができないにもかかわらず、そこに個人番号を記載したことに起因する問題である。

##### (2) 民間でのトラブル事例

民間でのトラブルについては、全てが発表・報道されているわけではないが、地方公共団体以上に発生しているといえる。委員会の議事録にも民間トラブル事例が紹介されている(甲37の4、10頁)。これらは氷山の一角であり、様々なところで、様々なトラブルが発生している。

民間のトラブル事例については、本来は、国が積極的に広く集約・分析を行い、対応等を広く検討する必要があるところ、そのような対応は見られない。

#### 2 国の認識の誤り

##### (1) 個人番号の価値について

地方公共団体や民間におけるトラブル事例に対して国は、番号自体の流出は大きな問題ではないなどの認識を示している。しかし、このような認識は誤っている。

個人番号は、まさに個人を特定するための唯一無二の番号であり、様々な情

報をつなぎ合わせるための鍵になる「索引情報」である。索引情報となる確実な情報は、漏洩等により不正なデータマッチングが行われるおそれがあり、非常に価値が高く、これを保護する必要性は極めて高い。このことは、現在、最高裁判事である宇賀克也裁判官の逐条解説においても指摘されているところである（甲37の3、資料6）。

## (2) 人為的ミスについて

国は、人為的ミスが起きることは不可避であるなどとの認識も示している。しかし、これも誤りである。

番号制度は、個人番号を積極的に活用する方針で制度設計がされており、そうである以上、安全性を確保する必要性が強く求められている。人為的ミスが発生した場合には、偶発的なミスだとして済ますことは許されず、原因の究明や分析を通じて、なぜミスが生じたのか、どうすれば今後のミスがなくせるのかを十分に検討して対応する必要がある。このような対応がなされる仕組みが整って初めて、番号制度は許容される。

また、ミスの反復が許されないだけでなく、極めて大量の情報が流出したり、センシティブな情報が流出するようなミスが発生した場合には、人為的ミスだからとの理由で済ませることは許されず、そもそもの仕組み自体を見直す必要もある。

## 3 違法再委託問題の発生

トラブル事例の具体例として日本年金機構の違法再委託問題について言及するならば、年金の運用は、番号制度の目的である社会保障の中核であり、そこでトラブルが生じたという点が、まず大きな問題である。

それだけではなく、日本年金機構は、その前に情報流出事件を起こしており、一番高いレベルの特定個人情報保護評価を受け、委員会においても相当の時間をかけて審議がなされていた。その際、委員会の委員長から、現場職員の教育、研修を徹底して行うようにわざわざ告げられ、日本年金機構の担当者がもちろん実

施する旨を力強く回答しているにもかかわらず、それが守られていなかった。

この違法再委託の問題からも分かるように、現在の仕組みでは、トラブルを回避するためには限界がある、すなわち不可能であると言わざるを得ない。

#### 第4 特定個人情報保護評価の機能不全

##### 1 特定個人情報保護評価

特定個人情報保護評価とは、個人情報漏洩等した場合に事後的に完全に回収、回復することが困難であり事後的な回復が期し難いことに鑑み、個人情報を取り扱う業務を始める前に、プライバシー侵害のリスクを予め評価し、プライバシー侵害が起きないように制度設計を図る一連の手続である。

番号制度に特定個人情報保護評価が導入された目的は、前出の宇賀裁判官の逐条解説においても記されているとおり、個人番号を検索キーとした不正なデータマッチングが行われるおそれがあり、その適正な取扱いを確保する必要性が特に大きいと、事前予防を強化するためである（甲37の3、資料6）。

##### 2 特定個人情報保護評価の限界

###### (1) 自己点検・自己評価による限界

まず、この評価方法は、基本的には自己点検・自己評価の手続である。自ら情報漏洩等のリスクを評価し、それへの対応を記載し、自らその内容で十分であると評価して提出される。したがって、きちんとやろうとしている団体においては効果が発揮されると考えられるが、そうでない団体においては、検討も不十分なままに形式だけ揃えた評価書が作成され、結果的に見落とされる問題が多く発生したり、実際に個人情報保護の仕組みが守られるかどうか各団体如何になる、という限界が存在する。

###### (2) 時期的な限界

ついで、特定個人情報保護評価は事前手続であることから、評価する段階においては未だ実際に運用が開始しておらず、詳細な部分については未定となっている場合がある。この点については、実効的な事前評価が出来ないという限

界が存在する。

また、事前評価である以上、実際の運用が評価書に記載された個人情報保護の仕組みに基づいて履行されているかを確認することもできないという限界も存在する。

この限界が如実に露呈したのが日本年金機構により違法再委託の問題であった。再委託はしないと評価書に記載しておきながら、それに違反していたのであり、特定個人情報保護評価制度が実効的に機能していなかったといわざるを得ない。

### (3) 評価書の記載内容が難解であること

さらに、評価書は、一般人が一読して分かるような平易な表現で記述すべきとされているところ、現実にはそうっておらず、非常に難解な評価書が作成されている（甲37の3、資料3、資料7）。その結果、専門的な知見を有する審議員であってもその内容を理解することが容易ではなく、次に述べる意見募集の形骸化や、特定個人情報保護評価制度における形式的な評価が横行する一因になっているといえる。

### (4) 意見募集の形骸化

加えて、特定個人情報保護評価制度においては、評価書を公開し、広く国民の意見を募集する手続が設けられている。この趣旨について、前出の宇賀裁判官の逐条解説は、「評価実施者や個人情報保護委員会の委員長、委員以外の国民の中にも、情報システムについての優れた知見を有する者が少なくなく、重要な論点や事実が国民の意見聴取手続を通じて提出されることはありうると思われる。また、何がプライバシーにあたるかは相対的な面があり、一般にプライバシー性が低いと考えられている住所がストーカー被害者にとっては生死にかかわる情報であることもあり、性同一性障害者にとっては性別が機微性のある情報でありうる。したがって、広く国民の意見を聴き、多様な意見を十分に考慮した上で評価書の見直しを行うこととしている。」と説明している（甲

37の3、資料6)。

しかし、現実には、非常に難解な評価書をそのまま公開して意見を求めるだけであり、ほとんど機能しておらず、まさに形骸化していると言わざるを得ない。さらに、評価実施者としては意見がない方が進めやすいのであり、積極的に意見を掘り起こそうとするインセンティブに乏しいことが、意見募集の形骸化に拍車をかけている。

#### (5) 第三者機関による点検の限界

ア 現在、地方公共団体における特定個人情報保護評価書は、各地方公共団体に設置される個人情報保護に関する審議会が、審査、承認している。

しかし、これら審議会は、元来固有の業務が割り振られており、特定個人情報保護評価に必要な知見を有している審議員も限られている。したがって、能力的にも、時間的にも、充実した第三者機関による点検には限界がある。

イ また、特定個人情報保護評価制度においては、評価書の内容として3種類の形式が用意されており、その内容が厳格なものから順に「全項目評価書」「重点項目評価書」「基礎項目評価書」がある。このうち、最も簡易な形式である「基礎項目評価書」については、リスク対策の記載が無くても良いとされている。すなわち、評価書が作成されたとしても、どの形式で作成するかによって、評価手続の密度が大きく異なっている。

その結果、重要なプライバシー保護上の問題を含んでいたとしても、「基礎項目評価書」の形式で評価書が作成されることにより、第三者機関による実効的な事前評価がなされない事態も生じている。

### 第5 個人情報保護委員会の機能不全

#### 1 個人情報保護委員会の役割

番号制度を監督する機関として個人情報保護委員会（委員会）が設置され、番号制度の安全性を担保するために、最も重要な役割と権限が与えられている。

具体的には、いわゆる「3条委員会」として設置され、個人情報保護の問題全

般について、主体的に調査し、対応し、改善させる役割が求められている。トラブルが発生した際には、委員会が調査、勧告、命令などの権限を発動して、原因を究明し、改善策を取ることが想定されている。違反に対する処罰についても、制度上、違反に対してまずは委員会の命令が発令され、この命令にも違反した場合に初めて、処罰できるとされている。すなわち、委員会が主導的にその適切な役割を果たすことで初めて実効的な情報漏洩等を防止することができるように制度設計されている。

なお、委員会の活動内容としては、上記のほかにも、規則や告示、ガイドライン、「補完的ルール」等の制定・改正、国際会議への参加などの海外協力といった相当な時間と労力を要するものも割り振られている。

さらに、個人情報保護法の改正により、委員会は、個人情報保護法上の監督権限も引き受けることになった。その結果、従来は主務大臣が各分野ごとに担っていた民間事業者に対する監督権限を、委員会が一元的に担うことになった。

## 2 人的体制の不十分さ

上記のとおり、重大かつ大量の業務を担う委員会であるが、その人的体制は極めて不十分、脆弱である。

具体的には、委員長1名、常勤員4名、非常勤員4名の合計9名の体制が敷かれているものの、非常勤員については欠席が非常に多い。過去3年の欠席率が3割以上の非常勤委員が3名（4名中）。過去1年の欠席率が過半数の非常勤委員が2名（4名中）という状況である。欠席率が3割を超える者が委員としてふさわしいとは言い難く、外部のアドバイザーと位置付けた方が実態に合う。

したがって、実質的には、9名以下の委員により構成されているような状況である。

## 3 開催状況

委員会の開催状況について検討すると、平成28年1月から平成30年12月までの3年間に83回開催されている。その会議時間の合計は約106.5時間



であった。つまり、平均すると、2週間に1回開催され、1回当たりの会議時間が1時間20分を切る程度であった。

会議の時間がその質を担保するものではないものの、上記の委員会の業務内容に照らして会議時間が非常に短いと言わざるを得ず、実質的に十分な検討がなされていないと考えざるを得ない。

#### 4 機能不全の実態

(1) 上述のとおり、番号法においては、トラブルが発生した際には委員会が調査、勧告、命令などの権限を発動して、主導的に原因を究明し、改善策を取ることで初めて情報漏洩等を実効的に防止することができるように制度設計がなされている。しかし、現実には、委員会はそのような役割を十分に果たせていない。

(2) 例えば、前出の日本年金機構の違法再委託問題への対応についても、委員会の機能不全が如実に表れている。

日本年金機構は、2015年5月に大きな情報漏洩事件を起こしており、特定個人情報保護評価においても他の案件よりも慎重な審議がなされた。その際、委託についても担当職員が対応方法や監査体制について説明を行い、委員長よりリスク対策の確実な実行や実務に即した教育・研修の実施を求められていた。それにもかかわらず、評価書違反・契約書違反の再委託がなされ、特定個人情報保護評価の予防効果の限界を露呈した。

このような重要な事態に対して委員会としては、独自に調査等を尽くして改善策を示して指導する必要があった。しかし、委員会自身は「意識改革」などの抽象的な精神論を述べただけで、あとは年金機構が設置した調査委員会の報告書を確実に履行せよという当たり前のことを告げ、所管官庁の厚労省に対しても監督せよというこれまた当然のことを伝えただけで、結局は行政機関に丸投げにしてしまい、主導的な対応が取られなかった。

(3) 結局、委員会は、法律上は様々な権限等を付与されているものの、その権限

を適切に行使して実効的に情報漏洩等を防止することが出来るような状態にはなっていない。

## 第7 結論

### 1 トラブル事例の頻発、反復

地方公共団体、民間を通じてトラブルは頻発しており、無くなっていない。これに対して国は、個別の大きな事件に対する場当たり的で形式的な対応はしているかもしれないが、総合的な調査・分析を行い対策を講じるといった対応をしていないし、そういう対応体制自体が取られていない。

### 2 特定個人情報保護評価の機能不全

制度の狙い自体は重要であるものの、それが効果的に行われる体制になっていない。さらに、効果的に実行していくための改善策などの道筋も示されていない。

### 3 個人情報保護委員会の機能不全

委員会の業務に照らして人員が足りておらず、特に個人情報の漏洩等の事案について、積極的に把握し、調査し、対策を講ずるなどの個別的な対応については、機能していない。

### 4 その他の考慮すべき事情

国民や行政機関の現場にとって大きな負担になっており、かつそれが本当に必要な負担なのかについて納得も得られていない。

そもそも、番号制度は、新しい業務をするということではなく、既存の業務をいかに効率的に行うかという問題であり、絶対的な必要性のある制度ではない。逆に言えば、番号制度が無くなったとしても行政事務自体はこれまでどおり成り立つものである。それにもかかわらず、自治体の現場では効率化どころか安全管理のための業務が増している状況にある。

これでは、制度導入の必要性とそれに伴う現場での負担量増加との均衡がとれていない。

### 5 憲法に違反していること

安全対策の柱とされる特定個人情報保護評価制度や個人情報保護委員会は機能不全の状態にあり、それを改善させる議論もなされていない。その一方で、官民間問わずトラブル事例が頻発・反発しているにもかかわらず、今後どのような対応、改善をするのかについても全く見えていない。

このような状況が継続する以上は、制度としての安全性が欠けていると言わざるを得ず、憲法に違反した状況にあると言える。

なお、このような現状は、山本龍彦教授のいう「裁判所としては、監視機関がかかる審査を行うのに必要な実質的権限を与えられているか、同機関がかかる権限を適正に行使しているかなどを厳格に審査すべき」（甲21、219頁）との指摘からも、憲法に違反した状況にあると言える。

以上