

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 21

2020(令和2)年10月8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 はじめに—本書面の目的

原告らはすでに、これまでに提出した準備書面及び書証において、マイナンバー制度の違憲性・違法性について詳述した。

そこで、本書面においては、2020(令和2)年8月6日の尋問の結果を踏まえ、裁判所において特に留意し、また結論を導くに当たって、特にその判断を強く求める点に絞って主張するものである。

### 第2 原告の請求の根拠は憲法上の人権であること

#### 1 はじめに

本訴の当初から述べているように、原告らが本請求の根拠としているのは、憲法13条によって保障されたプライバシー権であり、これが判例上認められたもので

あることも明らかにした（原告準備書面1）。

これに対し、被告国はプライバシー権が憲法上の権利であることを否定するが、百歩譲って、「プライバシー権」という明確な形で保障されていないとしても、被告も認めるとおり、最高裁も「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」として憲法13条により保障されていることを認めている（被告第2準備書面9頁）。そして、最高裁が認めるこの自由は、収集、管理・利用、開示・公表といった個人情報の取り扱いの全般について、「みだりに」取り扱われないことを、公権力との関係でも保護している、と解すべきであることはすでに主張したとおりである（原告準備書面1第2項）。

このように憲法上保障された権利乃至利益である以上、裁判所は、安易に合憲性を推定してはならず、その侵害の有無を厳格に審査しなければならない。

この点、神奈川地裁判決（甲58）において、「国会における多数決を基本とする我が国憲法上の民主主義（憲法前文、41条、56条2項、59条）の下では、そのような少数の反対者の存在は想定されていたことであって、その存在から、直ちに番号利用法ないし番号制度の目的の正当性が否定されるものということとはできない」とされている（同判決59頁）。

しかし、言うまでもなく、そもそも裁判所が違憲立法審査権を付与されているのは（憲法81条）、国会という、基本的には多数決原理が支配する権力機構において排除されうる少数者の人権を守るためである。少数者の人権が問題となっている本件において、上記神奈川地裁判決のように民主主義原理によってその侵害を正当化するのは、「司法の自殺」とも言うべき判断である。

このような憲法の趣旨を無視するような判断は決して許されない。

## 2 原告らが問題としているのは個人情報の漏洩のみではないこと

被告国は、マイナンバーそのものは個人の重要なプライバシー情報を含むものではなく、また、マイナンバーと紐付けられた特定個人情報、マイナンバー制度の

導入前から行政機関で管理、利用されてきたものであることから、本件で問題となるのは、法制度の運用の過程で生ずる過誤や不正の手段による個人のプライバシーの侵害のみが問題となるかのように捉えている。しかし、被告国のかかる主張は失当である。

原告らは、すべての国民の同一性を認識し、それによって、あらゆる個人情報を紐付けることの出来る（現時点で実際に紐付けているかどうかは別として）制度を設けたこと自体の違憲性を問題としている。

後述のように、マイナンバー制度は全く国民の利便性向上に役立っていない。また、制度毎に区別できればよいのであって、あえてすべての制度に共通に用いることのできるマイナンバー制度を設ける必要性は、国民の側からは全くない。

むしろ、マイナンバー制度は、後述の刑事手続などを含め、あらゆる情報を紐付け、国民をプロファイリングし、その支配を容易にし、国民の人権を侵害する方向でしか役立たないものである。

### 3 平野尋問に見られるマイナンバー制度の恐ろしさ

原告平野かおる氏の尋問においても明らかとなったように、マイナンバーによって紐付けられた預貯金の履歴や購買歴は、当該個人の思想信条を推し量る重要な情報である。

このような情報を把握した行政機関が、公務員の採用にあたり、特定の思想信条を持つものを排除したり、あるいは優遇したりする危険性は決して抽象的なものではない。特に、裁判官や検察官といった司法・準司法的な権力作用に携わる公務員の採用にあたってこれらの個人情報が利用されれば、国家による不当な国民統制が容易に実現するであろう。

さらには、これらの個人情報は民間にも利用されるのであるから、例えば、国家と緊密に結びついた巨大広告代理店がこれらの情報を利用し、与党の選挙に有利な情報操作を行うことも懸念される。

平野氏の尋問でも触れられたが、トランプ氏が当選したアメリカの大統領選挙でフェイスブックの膨大な個人情報（約8700万人分）がイギリスの選挙コンサルティング会社に提供され、選挙に影響を与えたと言われている。マイナンバーによって集約される個人情報は、フェイスブックの比ではなく、これが選挙等に利用されれば民主主義自体が大きく歪められるであろう。

こうした事態は、まさに住基ネット最高裁判決が示した「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」が侵害された状態にほかならないというべきである。

### 第3 住基ネット最高裁判決との関係を明確にすべきであること

原告らは、住基ネットとマイナンバー制度の違いを詳述したうえで、住基ネットに関する最高裁判決の射程はマイナンバー制度には及ばず、むしろ同最高裁判決を前提とすれば当然に違憲となる旨主張した（原告準備書面6第1項）。

最高裁が住基ネットを合憲とした前提のうち特に留意すべきは以下のとおりである。

- 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、性別及び住所からなる4情報であり、個人の内面に關わるような秘匿性の高い情報とはいえない。
- ② 現行法上、本人確認情報の提供が認められている行政事務において取り扱われる個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体は存在しない

まず、上記①について言えば、言うまでもなく、マイナンバー制度では、医療情報等も含めあらゆる個人情報を管理するものであり、特に医療情報等は個人の内面に關わるような秘匿性の極めて高い情報である。

次に、②「個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体」は存在しない、とされるが、仮に、そのような機関等が、国民のあらゆる個人情報を自由

に取り扱うようであれば、それは「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」が侵害された状態にほかならない。しかし、逆にも、そのような機関等が存在しなければ、「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」が侵害されることはない、ということにもならない。特定の機関等が一元的に管理しなくとも、「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」が侵害されることはありうる。あくまで問題とされるべきなのは、「一元的」かどうかではなく、「みだりに」取り扱われている、と言えるか否かである。

この点、国の機関等と他の国の機関等との間で、住民票コードを利用してデータマッチングをすることは禁止されている（原告準備書面6第1項）。したがって、特定の国の機関等が、様々な行政機関等がそれぞれの目的に応じて保有している個人情報、住民票コードを使用して、集約することはできない。だからこそ、住基ネットを使用して「個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体」は存在し得なかったのである。

ところが、マイナンバー制度は、個人番号等を利用して、異なる行政機関等（行政機関のみならず、民間も含む）の保有する個人情報を名寄せ・データマッチングするための制度である（番号法1条）。番号法9条の定める利用目的の範囲内であれば、個人番号等を活用して、様々な機関等の保有する個人情報を集約して、利用することが可能である。そのため、（一元的管理と言えるかどうかは別として）場合によっては、個人情報が「みだりに」取り扱われる危険性がある。

なお、マイナンバーによって収集された個人情報が正当な行政目的の範囲を逸脱して利用されるかについて、被告国は、これを防止するために法制度上の仕組み・手当があるし、さらにシステム技術上の措置がある、などとする。また、これを合憲の一つの理由とする他地裁判決も多く見られる。

しかし、まず、番号法9条の定める利用目的は、必ずしも厳格に規定されておらず、したがって、利用目的の解釈によっては、これを逸脱せずに、プロファイリン

グ等が行われる危険性がある（後述する）。

また、上記のような理由付けは、「殺人は殺人罪として厳しく罰せられるから殺人が起こることはない」などと同じくらいに荒唐無稽な主張である。

さらに、システム技術上の措置がある、などという根拠も、日進月歩で進むAI技術のもと、世界的に重要な国家機密がハッキングされている実態を無視するものであり、同様に極めて非現実的なものである。

原告らは、そもそもこのような荒唐無稽、あるいは非現実的な理由を挙げなければならぬような制度を設けたこと自体の違憲性を問うているのである。

#### 第4 マイナンバー制度によるプロファイリングの危険性（黒田証言より）

##### 1 マイナンバー制度は国民を選別することが目的であった

マイナンバー制度の起源は、小泉内閣の骨太の方針2001年に遡ることができる。そこでは、社会保障費を削減するために、真に支援が必要な人とそうでない人を選別し、国が、真に支援が必要と判断した対象にだけ給付を行うようにすることなどが提唱されている。

そして、そのための手段として、社会保障個人会計（社会保障に係る負担と給付を個人単位で明らかにする制度）が提唱され、また、これを実現するために、社会保障個人番号を導入することとされた。個人毎に社会保障個人番号を割り振り、社会保障に関する負担や給付に関する情報と社会保障個人番号を紐付けることによって、社会保障に係る負担と給付を個人単位で明らかにすることが可能となるのである。

これによって、社会保障給付に関して、制度の枠を超えて給付を抑制することや、年度を超えて給付を抑制することが可能となり、さらには、死後精算制度すら可能になる。こうしたことを通じて、社会保障費の削減を実現すべきものとされていたのである。

マイナンバー制度は、基本理念の一つとして、「行政分野における給付と負担の適

切な関係の維持に資すること」(番号法3条1項2号)を掲げているが、社会保障費を削減するために、国民を選別するための道具にほかならないのである。

## 2 マイナンバー制度はプロファイリングの道具としても有用である

2001年当時は、社会保障に係る負担と給付を個人単位で明らかにするための手段として提唱された社会保障個人番号であったが、その後の情報通信技術の飛躍的な発展により、個人番号を、いわゆるビッグデータを用いたプロファイリングの道具として活用する可能性が生まれてきた。

プロファイリングは、その使い方によってはプライバシー侵害を生じさせる。日本でも、リクナビが、就職活動を行っている学生のウェブサイトの閲覧履歴から、内定辞退率を算出し、企業に提供していた問題が発生しているが、これはまさに、「みだりに」個人情報を取り扱ったものと言えるであろう。こうしたことから、EUのGDPRでは、プロファイリングに対する規制が盛り込まれているところである。

個人番号のような識別子を活用すれば、より容易に、かつ精度の高いプロファイリングを行うことが可能となる。

個人番号を活用することによって、単なる給付と負担にとどまらず、医療情報や健康診断のデータ等、様々な情報を用いてプロファイリングを行い、国民を分類・選別し、社会保障費の削減につなげることが企図されているのである。

## 3 個人番号を使ったプロファイリングは番号法上違法とはされていない

EUのGDPRと異なり、日本には、プロファイリングを直接規制する法令は存しない。番号法にも、個人情報保護法にもプロファイリングに関する規定はない。

かえって、番号法は、同法9条の目的の範囲内であれば、個人番号を用いることができるとしている。例えば、同条1項は、別表第1に掲げる「事務の処理に関して保有する特定個人情報ファイルにおいて個人情報を効率的に検索し、及び管理す

るために必要な限度で個人番号を利用することができる」としており、さらに別表第1を見ると、その1は、「厚生労働大臣」は、「健康保険法第5条第2項・・・の規定により厚生労働大臣が行うこととされた健康保険に関する事務であって主務省令で定めるもの」とされている。そして、健康保険法5条2項は、「・・・被保険者の資格の取得及び喪失の確認、標準報酬月額及び標準賞与額の決定並びに保険料の徴収・・・並びにこれらに附帯する業務は、厚生労働大臣が行う」と規定されている。

そうすると、標準報酬月額等の決定をするにあたり、あるいは、保険料の徴収とこの業務を行う際に、個人番号を用いたプロファイリングを行ったとしても、番号法上は合法ということになってしまう。

もちろん、黒田証人も述べるように、プロファイリングによる様々な社会保障の制限が、今直ちに、可能ということではない。例えば、健診データ等から、健康維持に努めて来なかったと認定された者に対して、健康保険を適用しないなどという施策を実現するためには、健康保険法を改正する必要がある。しかしながら、番号法については、必ずしも法改正の必要はなく、主務省令を改正すれば、可能になってしまうのである。

そうすると、番号法9条1項の目的の範囲内で、しかも、他の関連する法律を改正することもなく、プロファイリングを活用して、社会保障費の削減が行われる可能性は否定できないというべきである。

#### 第4 刑事手続における利用の禁止が明らかにされる必要があること

##### 1 原告らの主張

この点について、原告らの主張は以下のとおり、一貫して明快に主張してきた。

「警察は番号法19条14号を根拠にして、犯罪捜査を行う上で、個人番号を活用して、様々な個人情報を収集し、データベース化し、データベースを活用すること



は行うことはできない」（原告準備書面18）

すなわち、原告らは、「刑事事件の捜査」が、個人情報保護委員会の監督の対象からも除外されている結果、「刑事事件の捜査」に該当するか否かの判断、つまり、「制度上の保護措置」のすべてが適用されずいわば自由に個人番号や特定個人情報を活用することができるかどうか、を判断するのが捜査機関自身であって、その判断が正しいかどうかを第三者が監督する仕組みがないことを問題としてきた。

さらにその上で、原告らは、「刑事事件の捜査」の範囲が、番号法施行令によって、警察官による少年法の規定による調査（施行令別表7号）、公安調査官による破壊活動防止法の規定による調査（同表9号）、国際捜査共助（同表11号）の場合等にまで拡大されていることを問題としてきた。

## 2 曖昧な反論に終始した被告国

ところが、被告国は一貫して、この原告の主張に対する認否を明確にしなかった。被告国の主張の変遷については原告準備書面18において詳述したところであるが、被告国は以下のとおり主張を変遷させている。

すなわち、当初は以下のとおり主張していた。

「刑事事件の捜査において、個人番号を用いて個人の特定個人情報を照会するというような使い方はそもそもできない」（被告第4準備書面12頁）

ところが、最終的には、以下のとおりの主張に変遷させている。

「捜査機関が刑事事件の捜査のためであれば無制限に特定個人情報を収集できるものでないのは当然であり、捜査機関に対する個人情報の提供が、刑事訴訟法等の法令の定める手続き（刑事訴訟法189条2項、191条1項等）に従って行われる

ことを要するところ、番号利用法19条14号の『刑事事件の捜査』は、このような捜査を前提とするのであって、番号利用法上、刑事事件の捜査が行われる場合であればどのような場合でも必ず特定個人情報の提供が認められるものではない。」（被告第9準備書面9頁）。

すでに指摘したとおり、原告は、個人番号や特定個人情報を活用することができるかどうかを判断するのが、捜査機関自身であって、その判断が正しいかどうかを第三者が監督する仕組みがないことを問題としているが、上記の被告国の主張は、まさに、捜査機関自身のみが判断することを自認するものである。

### 3 警察はすでにプロファイリングを行っている

警察白書令和元年版によると、犯罪捜査における科学技術の活用として、プロファイリングをすでに実施しているとされている。これによると、「プロファイリングとは、犯行現場の状況、犯行の手段、被害者等に関する情報や資料を、統計データや心理学的手法等を用い、また情報分析支援システム等を活用して分析・評価することにより、犯行の連続性の推定、犯人の年齢層、生活様式、職業、前歴、居住地等の推定や犯行の予測を行うもの」とされている。また、ここで活用するとされている情報分析支援システムについては、「警察では、様々な犯罪関連情報を迅速に系統化し、総合的な分析を可能とするシステムとして、情報分析支援システムを運用している」とされ、「同システムにおいては、犯罪発生状況のほか、犯罪手口、犯罪統計等の犯罪関連情報を地図上に表示し、その他の様々な情報とも組み合わせることで、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」と説明されている。

プロファイリングに使われる情報は、犯罪関連情報が中心のようであるが、「その他様々な情報とも組み合わせる」とされているように、どの範囲の情報が分析に用いられるか不明である。また、すでに発生した犯罪の犯人像を絞り込むために用

いるだけでなく、プロファイリングによって「犯行の予測を行う」とされており、将来の犯行を予測することにも使用されているようである。

犯罪捜査におけるプロファイリングを規制する法令はなく、どの範囲の情報をどのように使用するのか、あるいは、どのような場合に将来の犯行の予測が許容されるのか等については、もっぱら警察が判断することになる。

一般にプロファイリングを行う場合には、個人番号のような識別子を活用することが有用であることから、警察が「犯罪捜査のため」に、個人番号を活用したプロファイリングを行うことは十分ありうるというべきである。

そして、「犯罪捜査のため」に、個人番号を含む特定個人情報を取り扱うことは、番号法上認められていることから、警察がすでに、個人番号を活用したプロファイリングを行っていたとしても、番号法には抵触しないことになってしまう。

## 第5 マイナンバーによる国民の利便性は皆無であること

### 1 はじめに

前述のように、原告らは、マイナンバー制度は憲法に反する極めて違法性の高いものであると考えている。百歩譲って、仮にそこまで高い違法性がないとしても、少なくとも全く利便性がないのであれば、違憲性の疑義がある制度を維持する必要はないはずである。

従って、原告は、マイナンバー制度自体に国民にとっての利便性があるか否かはその合憲性を判断するうえで不可欠な争点であると考えていることから、この点についても詳述してきた（原告準備書面7他）。

原告らはこの点を繰り返し主張し、被告に、具体的に反論するよう求めたが（原告・準備書面7、同10第3項など）、被告は、これは争点ではないので認否の必要はないとして、まともな反論は一切しなかった。このため、本訴において、マイナンバー制度による国民の利便性は全く明らかとなっていない。

## 2 疋田証言によってかえって不便であることが明らかとなったこと

それどころか、マイナンバー制度はかえって関係者の手間を増やしただけである。この点、税理士である原告疋田英司氏の尋問において以下の点が明らかとなった。

### ● 行政運営の効率化について

事業者が確定申告を行う場合、マイナンバーを記載すると、事業者は本人確認書類を準備し、代行者である税理士は、本人確認を行わなければならない、税務署も確定申告書に記載されたマイナンバーが正しいかどうかの確認と、場合によっては本人確認をしなければならない、国民および行政機関ともに手間だけが加重されており、行政運営の効率化に全く役立っていない（疋田尋問調書1～2頁）。

### ● 公正な給付と負担について

公正な負担が実現するためには、適正な申告がなされると必要があるところ、マイナンバー制度と適切な申告は全く関係がなく、公正な給付についても、国民の申請を前提とする制度であるから、マイナンバー制度とは全く関係がない。したがって、マイナンバー制度を導入したからと行って、公正な給付および負担は実現されない（疋田尋問調書2～4頁）。

なお、マイナンバー制度は、税務調査を強化し、脱税を予防するようなことにも資さない（疋田尋問調書4～5頁）。

### ● 手続の簡素化による負担の軽減

マイナンバー制度を導入することによって、国民等の手続の簡素化による負担の軽減は全く図られていない。

すなわち、マイナンバー制度を導入することにより、その保管場所の確保や保管のためのセキュリティーを確保するために、これまで以上に事務負担が増え、費用面の負担が増加している。事業者によっては、年間で1000万円から2000万円の費用が増加したところもあり、原告疋田も初期費用として31万円を支出し、運用費用として年間1万2000円増加している（疋田尋問調書6～11頁）。

## ● 利便性の向上

マイナンバー制度は国民等の利便性向上に全く役立っていない。

繰り返しになるが、マイナンバーを記載することにより、本人確認書類を準備しなければならず、行政機関においても、マイナンバーの記載内容が正しいかどうかの確認、本人確認等を行わなければならず、国民等の利便性の向上に何ら資するところはない。

そればかりか、マイナンバー以前から付番されていた番号を利用することにより行政手続を行うことができ、マイナンバー制度がなければできないような行政手続や制度も存在しない。結局、上記のような事務負担が増えるだけであって、マイナンバー制度は何ら国民の利便性を向上させるものではない（疋田尋問調書 11～16頁）。

### 3 新型コロナウイルスにおける持続給付金手続での不便性

新型コロナウイルスの感染拡大は、現在もまさに渦中であり、その対応の緊急性が強く要請されることは周知の事実である。これに関する主張は裁判所におかれても実感しやすいと考えられることから、すでに原告・準備書面18において詳述したが、再度述べる。

すなわち、今般、新型コロナウイルス感染症緊急経済対策として、一律10万円の特別定額給付金が支給されることとなった。政府は従来、まさにこのような施策を効率的に実施するために、マイナンバー制度が必要であるかのような宣伝を行ってきた。

しかし現実には、マイナンバー制度は全く役に立たなかったどころか、むしろ、ネットワーク経由で受け取ったデータを紙にプリントアウトして既存システムに入力する自治体もあるなど、多くの自治体で、マイナポータルによる申請を中止したのである。

### 4 マイナンバー制度が施行されてからすでに4年以上が経過していること

確かに、「一般に、制度の導入時に一時的に多大な負担が生じることは、その性質上やむを得ない」（甲58 神奈川地裁判決）かもしれない。

しかし、2016（平成28）年1月にマイナンバー制度が施行されてからすでに4年以上が経過している。

この間、「行政運営の効率化、行政分野におけるより公正な給付と負担の確保、国民の手続の簡易化による負担の軽減」など導入の目的とされたものが一度でも実現した事実はあるであろうか。すでに繰り返し述べるとおり、番号法が目的としたこれらの内容は一切実現していない。

他方で、飛躍的に効率的に個人情報をつまみ食いし、容易なプロファイリングを可能としたこの制度について、司法が何らの懸念も示さず、お墨付きを与えるだけなら、それはまさに「司法の自殺」と言わざるを得ない。

以上