

令和2年（ネ）第1349号マイナンバー（個人番号）利用差止等請求控訴事件

控訴人（1審原告） 関口博ほか

被控訴人（1審被告） 国

控訴理由書

2020年（令和2年）10月30日

東京高等裁判所第11民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人 弁護士 水 永 誠 二

同 瀬 川 宏 貴

同 出 口 か お り

目 次

第1章 総論～憲法13条で保障される「権利」・「自由」及びマイナンバー制度にかか る合憲性判断の基準について.....	3
はじめに	3
第1 憲法13条において認められる自由・権利等について.....	4
1 原判決は、理由を付することなく、アプリアリに「自由」の内容を結論し ており、理由不備である.....	4
2 国も「プライバシー権」や「自己情報コントロール権」を認めているから、 原判決の判示は誤りである.....	5
3 原判決の認める「自由」と「自己情報コントロール権」の関係について	11
第2 個人番号制度による控訴人らの「自由」侵害性の判断基準について....	13
1 原判決は「漏えい」のみに着目している点で誤っている	13
2 原判決は、個々の情報の価値判断においても誤っている	16
3 原判決は、個人番号と結び付けられるその他の個人情報の価値についても 軽く評価している.....	17
4 原判決の合憲性判断基準は極めて甘いものであって、失当である	18
第3 プロファイリング防止の必要性について.....	22
1 原判決は、プロファイリング防止に関する判断をしていない	22

2	現代的プロファイリングとはどういうものか？	22
3	現代的プロファイリングの危険性	23
4	個人番号制度と現代的プロファイリング	24
第2章	各論～具体的な合憲性判断が、証拠に基づかない・不合理な・甘い判断となっていること	26
	はじめに 原判決は、合憲性判断基準の当てはめにおいても、合理的な評価に基づかない、甘い判断を行っている	26
第1	行政目的の正当性について	26
1	行政目的の正当性は認められない	26
2	目的達成手段としての個人番号の生成・指定・利用には必要性和合理性もない	33
第2	利用場面が「正当な目的」の範囲内にあるかに関する判断の誤り	36
1	刑事事件の捜査に関する個人番号の利用について	36
2	番号法19条14号16号が政令等に個人番号の利用を委任している点について	43
第3	行政目的が正当でも、個人番号を各行政庁で保管することは違憲・違法である	46
第4	個人番号カードは法制度上の不備を抱えたまま、「正当目的」外で利活用が進められている	47
1	個人番号カードの利活用が、安全性を考慮しないまま推し進められている現状について	47
2	個人番号カードの利活用拡大が、安全性を軽視して押し進められている不備	49
	【求釈明】	55
3	そもそも「個人番号カード」の利便性と個人番号利活用とは別個のものであること	57
第5	個人情報保護委員会の体制・権限等の不備	58
1	刑事事件の捜査等に対する監督権限の欠如	58
2	委員会が規則を制定し、規則適合性を自らチェックするという不合理性	58
第6	民—民—官での利用が前提となることによる安全性確保上の不備	59
1	民間でも広く利用される個人番号であるから「事故前提社会」の認識にふまえた安全対策が必要である	59
2	容易に取りうる安全対策が存するにもかかわらず、対策をとっていない	59
3	原判決は本制度の構造的な危険性を軽視していること	60
結語		60

第1章 総論～憲法13条で保障される「権利」・「自由」及びマイナンバー制度にかかると合憲性判断の基準について

はじめに

原判決は、①憲法13条で保障された「自由」について、何の理由づけをすることもなく「個人に関する情報をみだりに収集若しくは利用され、又は第三者に開示若しくは公表されない自由」であると結論付けた。そして、②プライバシーに対する現代的危険性に関しては、被告国も、「社会保障・税番号大綱」(甲85)で指摘し、本訴訟においても一般論としては認めている「プロファイリング」(情報の名寄せ・突合による人物像の形成や分析等)の危険性を検討せずに、旧来からの「漏えい」や「公表」による危険性の枠内においてのみ考えた。

それ故、原判決は、③個人番号(マイナンバー)制度の合憲性判断基準についても、「漏えい」の具体的危険性が存するか否かという観点のみから検討し、「プロファイリング」の危険性防止という観点からの検討を行わなかった。後者の観点から必要となる、国や行政機関において、個人の自由保障のために、必要以上に個人番号を個人情報(データ)にひも付けたり、それらを保存したり、利用したりすることは制限されなければならないところ、そのような観点からの「基準」は検討されていない。

この点が、原判決の大きな不備である。

なお、④原判決が検討した「漏えい」の危険性防止に関しても、a:どのような制度や基準等が整備されているかという観点、及び、b:それらの制度が実効的に機能しているかという観点という2つの観点から検討されなければならないところ、原判決は、ほぼaの観点からの形式的な検討に終始しているという不備が存する。

以上の結果、人格権の中核をなすといってもよく、かつ、極めて傷つきやすく、一旦傷つけられたら回復が困難である「プライバシー」に関する自由の保障基準が極めて形式的かつ甘いものとならざるを得なくなっているのである。

原判決には、以上のような基本的誤りが存する。以下、順に詳述する。

第1 憲法13条において認められる自由・権利等について

1 原判決は、理由を付することなく、アプリアリに「自由」の内容を結論しており、理由不備である

(1) 原判決の判示（憲法13条で保障される自由について）

原判決は、「憲法13条は、国民の私生活上の自由が公権力の行使に対しても保護されるべきことを規定しているものであり、個人の私生活上の自由の一つとして、個人に関する情報をみだりに収集若しくは利用され、又は第三者に開示若しくは公表されない自由を保障するものと解される（最高裁昭和44年12月24日大法廷判決・刑集23巻12号1625頁、最高裁平成15年9月12日第二小法廷判決・民集57巻8号973頁、最高裁平成20年3月6日第一小法廷判決・民集62巻3号665頁等参照）」と判示する（原判決56頁）。

(2) 原判決には理由が付されていない

原判決は、いわゆる「京都府学連事件」、「早稲田大学名簿提供事件」、「住基ネット差止事件」に関する3つの最高裁判決を引用するだけで、何故現代社会において、本件個人番号制度との関係において、上記内容の自由が認められるのか・認められないといけないのかについて、何らの理由を付することなく、上記結論のみを判示している。

しかし、このような判断は、まず、①上記各事件とは事案が異なり、争点とされている点も異なるにもかかわらず、このような結論に至る理由が述べられていない点で不当である。

また、原判決は、②控訴人らの主張に答えていないのみならず、上記京都府学連事件最高裁判決が、「個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態・・・を撮影されない自由を有する」と判示しており、本人の「承諾」すなわち「同意」を要件としているにもかかわらず、本件において、本人の同意を不要としている理由を述べていない。

さらに、③原判決は、被告も「社会保障・税番号大綱」（甲85）において

認め、また、本訴訟においても少なくとも抽象的には認めている本個人番号制度の「プロファイリング」の危険性との関係において、その理由を述べていない（後述 2（2）で詳述）。

以上より、原判決は理由不備と言わざるを得ない。また、その後の判旨の展開との関係で言うならば、答えで問を解いているようなものと評価せざるを得ない。

2 国も「プライバシー権」や「自己情報コントロール権」を認めているから、 原判決の判示は誤りである

（1）原判決の判示（控訴人ら主張の「自己情報コントロール権」について）

原判決は、「原告らは憲法 13 条によって、『自己に関する情報を、収集、保存、利用及び提供されることについて、情報主体の同意によるコントロール及び自己決定を行う権利』としての『自己情報コントロール権』が保障されていると主張する。

しかしながら、個人に関する情報は、社会通念に照らした秘匿性や私事性の強弱、当該個人に関する情報を保有する目的、個人に関する情報を保有することにより生ずる利益と弊害、当該個人が主観的に秘匿を求める程度の大小などに照らして、様々な種類のものが存在すると認められる。現状においては、上記のように様々な類型が存在する個人に関する情報のうち、情報主体の同意によるコントロール及び自己決定を行うことを権利として認めるべき情報が何であるかが明確に定まっているとは認め難い。そうすると、これら個人に関する情報を、一律に情報主体の同意によるコントロール及び自己決定を行う権利を憲法 13 条が保障しているとはいえない。」と判示する（原判決 56 頁）。

（2）原判決は、控訴人らの主張に対するかみ合った否定の理由を述べていない

原判決は、

ア：平成 23（2011）年 6 月 30 日に、当時の政府・与党社会保障改革検討本部が作成した「社会保障・税番号大綱」（甲 85・これを基に本個人番号制度は設計されている）において、「番号制度の導入に当たっては、国民が

自己情報をコントロールできる仕組みとしつつ」と、「自己情報コントロール権」を前提とした仕組みづくりがうたわれていたことを無視しており、さらに、

イ：国が、EUに対して、日本では、憲法および判例において「プライバシー権」が保障されていること、及び、行政機関個人情報保護法は「憲法に基づき、かつ憲法の規定を具体化する」ものであることを宣明していること（なお、番号法は行政機関個人情報保護法を更に厳しくした特別法である）を無視し、しかも、

ウ：現代社会におけるプライバシーの特質を無視した理由づけにより、「自己情報コントロール権」を否定しており、失当である。

以下、詳述する。

ア 「社会保障・税番号大綱」における国の基本方針は「自己情報コントロール権」保障であった

本番号制度の基本構想を示した「社会保障・税番号大綱—主権者たる国民の視点に立った番号制度の構築—」（政府・与党社会保障改革検討本部 2011年6月30日付・甲85）においては、「番号制度の導入に当たっては、国民が自己情報をコントロールできる仕組みとしつつ、情報漏えい等をしっかりと防ぐ対策を講じるなど、個人情報の保護を図ることが肝要である」（甲85・16頁）などと、「自己情報コントロール権」を前提とした仕組みづくりがうたわれていた。したがって、「自己情報コントロール権」の保障は、その具体的内容としてどこまで認めるかの問題はあるとしても、当事者で争いのないところであったのである。

よって、「自己情報コントロール権」を全く認めない原判決は、その判断を誤っているといわなければならない。

イ 国もプライバシーの権利を認めている（EUに対するプライバシー保障の宣明）

（ア）GDPRの定めと日本政府の対応

国は、EUに対して、以下のように、EUの一般データ保護規則（GDPR・

General Data Protection Regulation) と同等の保障が日本においても与えられているという宣明を行っている。

GDPR とは、EUにおいて適用されていたEUデータ保護指令に代わる新たなルールであり、2018年5月から適用されている(個人情報保護委員会の仮訳がHP <https://www.ppc.go.jp/files/pdf/gdpr-provisions-ja.pdf> で公開されている)。

GDPR では、IP アドレスやCookie といったオンライン識別子も個人情報として取り扱われるのが特徴であり、また、企業がユーザーの個人情報を取得しようとするときには、あらかじめ同意が必要となっている。企業側は連絡先・処理の目的・第三者提供の有無・保管期間などを明示したうえで、ユーザーの同意のもとで個人情報を適切に管理していくことが求められている(なお、仮に、GDPR で定めるルールに従わなかったときには、年間売上高の4%以下もしくは2000万ユーロ以下のどちらか高いほうの制裁金が課される)。

GDPR ではEU域内で取得した個人情報をEU域外に持ち出すことを原則として認めていないが、欧州委員会が定める「十分性認定」の要件をクリアしている国や地域に限って、個人情報の持ち出しが認められている。

日本政府は、平成30(2018)年9月14日、欧州委員会宛に「法執行及び国家安全保障目的の日本の公的機関による個人情報の収集及び使用」を提出した(以下、「本書簡」という。甲86・個人情報保護委員会仮訳)。

その結果、2019年1月に日本に対しても十分性認定が認められており、これによってEU域外への個人情報の移転が可能となっている。

(イ)本件書簡における日本政府の宣明の内容

a 本書簡において、日本政府は、

「以下の文書は、法執行及び国家安全保障目的のための日本の公的機関による個人情報(電子)の収集及び使用に関する法的枠組み(以下「政府アクセス」という。)の概要を示したものであり、特に利用可能な法的根拠、適用条件(制限)、独立した監督及び個人の救済の可能性を含む保護

措置に関するものである。この書簡は欧州委員会に向けたものであり、EUから日本に移転された個人情報に対する政府アクセスが必要かつ相応な範囲に限定され、独立した監督の対象となり、当該個人はプライバシー及びデータ保護の基本的人権の侵害のいかなる可能性についても救済を受けられるというコミットメントを表明し、保証するものである。」としている（甲86・1頁）。

b そのうえで、

「A. 憲法の枠組み及び、法原則の留保」の章においては、「日本国憲法第13条及び判例にて、憲法上の権利としてのプライバシー権を認めている。この観点から、最高裁判所は、みだりに個人が他人に個人情報を知られたくないことは自然であり、この期待は保護されるべきであると判断した。」と宣明している（甲86・1頁）。

c また、「B. 個人情報保護に係る具体的規定」の章においては、「憲法に基づき、かつ憲法の規定を具体化する、個人情報保護法及び行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（行個法）は、民間部門及び公的部門における個人情報についての権利を保障している。

個人情報保護法第7条は、個人情報保護委員会が『個人情報の保護に関する基本方針』（基本方針）を策定することとしている。日本国政府の中心機関（内閣総理大臣及びその他閣僚）たる内閣の決定を得るこの基本方針は、日本の個人情報保護の方向性を指し示すものである。このようにして、独立機関である同委員会が日本の個人情報保護法制の司令塔となっている。

行政機関が個人情報を収集するときは、それが強制的な手段によるものか否かにかかわらず、原則として行個法の規定に従わなければならない。行個法は、（行個法第2条第1項で定義される）『行政機関』による『保有個人情報』の取扱いについて適用される一般法である。したがって、法執行分野及び安全保障分野における個人情報の取扱いも含むものである。政府アクセスを実施する権限を有する行政機関のうち、都道府県警察以外の

全ての機関は国の行政機関であり、全ての国の行政機関は『行政機関』の定義に該当する。」と宣明する（甲 86・2～3頁）。

(ウ) 以上より、国は、①「日本国憲法第 13 条及び判例にて、憲法上の権利としてのプライバシー権を認めている」こと、及び、②行政機関個人情報保護法は「憲法に基づき、かつ憲法の規定を具体化する」ものであることを宣明しているのである。被控訴人国がこのように宣明している以上、それを前提とした判断がなされなければならないのであり、原判決は判断を誤っている。

ウ 原判決は、現代社会におけるプライバシーの特質を無視している

(ア) 控訴人らが主張したように、現代の高度情報ネットワーク社会においてプライバシーを保障していくためには、「情報の性質」を基準に保障を考えていたのでは十分ではない（原判決の主張の整理、第 2、4、(1)、ア、(ウ)、同イ、(ア)、b 参照）。個々の個人情報を個別に取り出せば重要性・機微性がないものであっても、それらが集積されてマッチングされれば、きわめて機微性の高い＝プライバシー性の高い情報となりうるのである。例えば、ある個人が、令和 2 年 6 月 10 日午前 10 時に A という場所にいたという情報は、それ自体をとりあげれば要保護性が低い情報と評価されるであろう。特に、それが屋外の場所であればそのように評価される。しかし、当該個人がいた時刻と場所に関する情報が 100、1000 と集積されれば、それは当該個人の立寄り先、趣味嗜好、交友関係、思想信条までを推知できるきわめて機微な情報と変化するのである。したがって、原判決が指摘するような「個人に関する情報」に「様々な類型が存在する」こと（原判決 56 頁）は、今や保護の対象を考える上では重要性がなくなっていると言わなければならない。

(イ) 原判決は、「情報主体の同意によるコントロール及び自己決定を行うことを権利として認めるべき情報が何であるかが明確に定まっているとは認め難い」と述べる（原判決 56 頁）。

しかし、上記（ア）の観点からは、個人情報保護法に定めるように、情

報のプライバシー性という基準によらずに、「個人識別情報」を保護することが必要となる。同法は、プライバシー保障を、(個人情報の利活用と調整しつつ) 図ろうとしているものであり、日本においてもすでに 15 年以上の歴史を有しており、国民の法的意識としても定着している。GDPR は、個人に関するデータの保護を規定しているが、前述のように、国は、EU に対する宣明においても、日本では、EU の GDPR と同等の十分な保護が与えられると宣明している。

なお、山本龍彦教授は以下のように述べている。

「情報自己決定権なり自己情報コントロール権は、権利の内実についてのコンセンサスが形成されていないので、権利として未成熟と言われる。しかし、渋谷のように考えることは十分可能であり (※引用者注)、いま存在するもの以上のコンセンサスを求めるとすれば、例えば『表現の自由』も権利として存在し得ないことになる。→なぜなら、表現の自由も、その根拠・機能や具体的な保護範囲に関して厳格なコンセンサスが形成されているとは考えにくいからである。→自己情報決定権に関してのみ、学説間の『共通性』ではなく『差異』に着目するのはフェアではない。」(甲 87・2020 年 6 月 23 日開催「第 4 回情報法制シンポジウム」5 頁)。

※ 渋谷秀樹 (立教大学大学院法務研究科教授) 「結局、自己情報の開示・非開示、そして開示する場合はその内容について、相手に応じて自分が決定できることにその核心部分があり、それは自己情報のコントロールという定義の中に吸収できる」

さらに言うならば、個人に関する情報は、いまや個人が有する一種の「財産権」とも評価できるものであり、GDPR の個人データのポータビリティの権利は、そのことを前提としている (山本龍彦教授『AI vs. 民主主義』NHK 出版新書 P180~183 など)

エ 小括

以上より、日本においても EU と同程度のプライバシー権、自己情報コン

トロール権は保障されなければならない、原判決にはその点で誤りが存する。

3 原判決の認める「自由」と「自己情報コントロール権」の関係について

以上を前提として、原判決の認める「個人に関する情報をみだりに収集若しくは利用され、又は第三者に開示若しくは公表されない自由」と、控訴人らの主張する「自己情報コントロール権」について、その内実を検討するならば、その基本内容においてそれほどの違いがあるものと捉えられてはならない。

(1) 控訴人らの主張する「自己情報コントロール権」

控訴人らの主張する「自己情報コントロール権」は、情報の流過程に即して、その収集－保管－利用－提供の各過程において、情報主体である本人の「同意」によるコントロール、すなわち、それぞれの目的で、収集してよい、保管してよい、利用してよい、提供してよいというコントロール、を原則として認めようというものであり、半面からいえば、勝手に自己の情報を収集・保管・利用・提供等されないという「権利」であって、その基本的性格は「自由権」である。

前述したように、原判決及び平成20年の住基ネット最高裁判決が引用する京都府学連事件の最高裁判決も、「個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態（以下「容ぼう等」という。）を撮影されない自由を有する」と判示しており、本人の「承諾」すなわち「同意」を要件とした「自由」を認めている（原審原告準備書面(3)、15頁参照）。

(2) 本訴訟で問題になるのは自由権侵害である

ところで、「自己情報コントロール権」には、「情報開示請求権」や「情報訂正請求権」など、「請求権」として考えられる面も存するといわれている。

しかし、まず、本件ではそのような「請求権」は問題となっていない。本訴訟では、国や行政による同意なき利用や提供を特に問題にしているものであり、その本質は「自由権」である。すなわち、控訴人らを含む全国民と外国人住民に対して、国（行政機関）が、重複しない個人識別番号（個人番号）

を割り振って、本人確認情報（氏名・住所等）や税や社会保障などの個人情報と紐付けて利用したり、情報提供ネットワークシステムを利用して提供したりすることを、控訴人らの同意なく行っていること、それにより控訴人らの個人情報（個人データ）に対する危険をもたらしていることに対して、「自己の一種の財産権である個人情報（個人データ）について、データ主体の同意なくそのような危険な利用・提供等の行為を勝手に行うな」という「自由」を求めているものである。

なお、請求の趣旨にある「削除請求」は、そのような「自由権」侵害の結果、発生している侵害状況からの「原状回復請求」としての削除請求であって、「自由権」が本質であることは動かない。

（3）常に「本人の同意」が必要とは主張していない

また、控訴人らも、あらゆる場面において「本人の同意」がなければ、収集等を行ってはいけないとまで主張しているものではない。原則は「（情報主体である）本人の同意」が必要であると主張しているものである。それは、憲法上のあらゆる権利でも同様のことがいいうる。憲法学の通説である「自己情報コントロール権」の理解としても、あらゆる場合に「本人のコントロール権」があると主張するものではない。

個人情報保護法の規定ぶりがそうであるように、基本的には「本人の同意」が必要であるが、それに代わる法律等の根拠がある場合や、審議会の同意がある場合、そして、社会通念上認められている場合などは「本人の同意」が必要とされていないのである（なお、念のため述べておこなれば、憲法で保障された権利であるから、憲法に適合した要件の「法律等」である必要があることは当然である）。

（4）以上のように考えるならば、原判決の認める「みだりに収集・・・されない自由」の「みだりに」の内容如何によっては、原判決の認める「自由」と控訴人らの主張する「自己情報コントロール権」はほとんど同一の結果をもたらすものとならざるを得ないものである。逆に言うならば、現代社会における「プライバシー」保護のために、原判決の認める「自由」における「みだりに」の

要件を如何に考えるかが慎重に検討されなければならないと言わなければならない。

第2 個人番号制度による控訴人らの「自由」侵害性の判断基準について

1 原判決は「漏えい」のみに着目している点で誤っている

(1) 原判決の判示（判断の観点について）

原判決は、第1で適示した判断に続いて、

「(2) 以上を前提として、番号利用法及び同法に基づく個人番号制度が、原告ら・・・(の上記) 自由を侵害するものであるか否かについて、検討する。」(原判決 57 頁) と述べ、

「ア まず、番号利用法及び同法に基づく個人番号制度が、原告らの上記の自由を制約しているか否かについて、具体的にどのような観点からこれを判断すべきか、検討する。」として、

「(ア)現代の高度情報化社会において、個人に関する情報が一度漏えいすると、これがインターネット等を介して無限定に流通する危険性があり、インターネット等を介して流通するに至った当該個人に関する情報を完全に回収したり消去したりすることが事実上不可能であることは公知の事実である。すなわち、現代においては、ひとたび個人に関する情報の漏えいが生ずれば、当該個人の権利や利益が侵害される危険性の除去が困難であり、また、侵害が生じた場合の損害の程度も拡大しやすいといえることができる。」

「そうすると、個人に関する情報を取り扱う制度においても、収集や利用ができる情報の範囲や情報を取り扱うことができる者の範囲について適切な限定がされていなかったり、情報の開示や公表に関し十分な制御がされていなかったりする場合には、個人に関する情報の漏えいを生ずるおそれがあり、また、漏えいする情報の質及び量の両面で高い危険性を生じさせるから、そのこと自体が個人の権利や利益を侵害するものとなり得る。」

「したがって、番号利用法及び同法に基づく個人番号制度により前記の自由に対する侵害があるかどうかについては、当該制度において、個人に関する情報をみだりに収集若しくは利用され、又は第三者に開示若しくは公表され

ることについて、具体的な危険が生じているかどうかの観点から審理判断すべきである。」(原判決 57～58 頁)と続ける。(下線は控訴人代理人)

(2) 原判決には「漏えいの危険性」の観点からしか判断していない不備が存する

ア 控訴人らの主張するプライバシー侵害の危険性

原判決は、現代社会におけるプライバシーに対する侵害の現代的危険性を「漏えい」の危険性に絞っている。

もちろん、個人情報デジタル化され、また、インターネットが高度に発達した現代社会において、「漏えい」によるプライバシー侵害の危険性は深刻なものがあることは、控訴人らも認めるところであり、強く主張してきたところである。

しかし、控訴人らは、「漏えい」による・ある意味で直接的な侵害及び侵害の危険性もさることながら、個人に関する情報が広く名寄せされ、マッチングされて、プロファイリングされる(人物像が作られ、分析されてしまう)という危険性をさらに深刻なものとして主張している(原判決の主張の整理 4(1)ア(ウ)参照)。そして、この危険性は、民主主義の前提である「個人の自律性」をも脅かす根底的なものともなりうる状況に至っていることを主張している。

イ 「社会保障・税番号大綱」における指摘

上述の「社会保障・税番号大綱」(甲 8 5)においても、以下のように指摘されている。

「(2) 個人情報の保護の必要性

番号制度においては、国民が公平・公正さを実感し、国民の負担が軽減され、利便性が向上し、権利利益がより確実に守られることを目的として、個人情報を有効に活用することが必要となる。

一方、個人情報の有用性が高まれば、扱い得る情報の種類や情報の流通量が増加し、情報の漏えい・濫用の危険性も同時に高まることから、情報活用の場面における不正は防がねばならない。もしこれを疎

かにするならば、国民のプライバシーの侵害や、成りすましによる深刻な被害が発生する危険性がある。

仮に、様々な個人情報、本人の意思による取捨選択と無関係に名寄せされ、結合されると、本人の意図しないところで個人の全体像が勝手に形成されることになるため、個人の自由な自己決定に基づいて行動することが困難となり、ひいては表現の自由といった権利の行使についても抑制的にならざるを得ず（萎縮効果）、民主主義の危機をも招くおそれがあるとの意見があることも看過してはならない。」（甲85・15頁）

ウ 被控訴人国も「プロファイリング」の危険性を認めていた

そして、このような危険性は、本訴訟においても、「集積・集約された個人情報によって本人が意図しない形の個人像が構築されたり、特定の個人が選別されて差別的に取り扱われ得る危険性等が考えられる」として、抽象的にではあるにせよ、被告も認めているのである（原審の平成28年10月4日付被告「求釈明に対する回答書」）。

エ 小括

よって、この危険性を考えていない点において、原判決は、控訴人らの主張に答えていないばかりか、当事者間において争いのない「危険性」についても判断をしていないこととなり、決定的に理由不備である。

(3) 原判決は、判断の順番が逆転している点でも誤っている

(2) で述べた点とも関連するが、原判決は、最初に、アプリオリに憲法13条で保障される「自由」の内容を定めて、その上で、その「自由」に対する危険性を検討している。これでは判断の順番が逆転しているといわなければならない。

すなわち、「プライバシー権」や「プライバシーに関する自由」は、「個人の尊厳」、「個人の自律保障」に深くかかわる重要なものであり、かつ、「傷つきやすい」人権であるにとらえられるものであるから、

a : 現代社会において、プライバシーに関する情報が置かれている状況と、

それに対する侵害の態様やその危険性を検討した上で、

b : 「プライバシーの権利」、「プライバシーに関する自由」として、現段階において保障されるべき内容や基準等が検討されなければならないはずである。

ところが、原判決は、ア priori に、保障される「自由」という“結論”を決めた上で、それに対する保障の内容や基準等を検討している。これでは検討の順番が逆である（後記 2 の判断も同様である）。

原判決が、控訴人らの主張にかみ合った検討結果を出していない理由は、この点にも存するといわなければならない。

2 原判決は、個々の情報の価値判断においても誤っている

(1) 原判決の判示（控訴人らの「自由」に対する具体的危険の存在に関して）

原判決は、

「(イ) 個人番号制度において取り扱われることとなる情報についてみると、行政機関や地方公共団体等に個人番号を利用した個人情報の管理等(番号利用法 9 条)や、一定の場合における特定個人情報の提供(番号利用法 19 条各号)が認められている。

そこで、これらの個人番号制度において取り扱われることとなる情報が、原告らの前記の自由に対する具体的な危険を生じさせ得るものであるかどうか、まず検討する。」(原判決 58 頁)とした上、

「個人番号それ自体は、住民票コードを変換して得られる番号であって、それ自体に何らかの個人のプライバシーに属する情報を含むものではない。」、

「氏名等の情報は、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って、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。」と判断している(原判決 58 頁)。

(2) 原判決は、情報それ自体の性質・重要性のみしか検討しておらず、個人番号の機能を無視する誤りが存する

しかし、原判決の「情報」の評価は、情報それ自体の性質・重要性のみ着目した判断しか行っておらず、現代の高度情報ネットワーク社会にお

ける個人番号の「機能」を無視している不備が存する。

控訴人らは、玉蟲由樹教授の意見書（甲 54）を参考としながら、現代社会においては、個人番号の機能に注目しなければならないと主張した（原審準備書面(7)、8頁以下）。山本龍彦教授もその旨述べている（甲 14、48の1～4）。原判決は、控訴人らの主張に答えておらず、また、本訴訟がまさに「共通番号制」に関わる現代社会のプライバシー保障を巡る訴訟であることを考えると、極めて不十分な検討しか行っていないといわなければならない。

3 原判決は、個人番号と結び付けられるその他の個人情報の価値についても軽く評価している

(1) 原判決の判示（個人番号と結び付けられるその他の個人情報について）

原判決は、そして、以上のような基本認識の上でも、個人番号制度では、住基ネット制度の「住民票コード」が氏名、住所、生年月日、性別等の「本人確認情報」と結び付けられていたものである制度であったことと異なっており、税や社会保障関係の情報も取り扱われることから、

「個人番号制度に基づいて管理や提供が行われることになる個人情報は、いずれも個人番号制度の導入前から行政機関等において収集、利用等が行われていた個人情報であり、個人番号制度によって新たに収集、利用等が行われるようになった個人情報ではないものの、社会福祉に関する事務や納税に関する事務等における個人情報が含まれているものと認められる。これらの個人情報の中には、直ちに個人の内面に関わるような秘匿性の高い情報とまではいえないものの、みだりに第三者に開示されたくないと考えることが一般的であって、取扱方法によっては個人の人格的な権利利益を損なうおそれがある個人に関する情報も含まれていると認めることができる。」と判示している（原判決58～59頁）。

(2) 原判決は、個人番号と紐づけられた個人情報を軽く考えている

原判決は、特定個人情報中に、納税額や生活保護、障害年金の受給等、機微な情報が含まれていることは認めているが、その機微性の評価を、「直ち

に個人の内面に關わるような秘匿性の高い情報とまではいえないものの、みだりに第三者に開示されたくないと考えることが一般的であって、取扱方法によっては個人の人格的な権利利益を損なうおそれがある個人に関する情報」として、その情報の重要性に比して極めて低く評価している。「個人の内面に關わる」ような情報であれば、絶対的な保障が必要となる。納税額や生活保護、障害年金の受給等は、それに次ぐような機微な情報なのであり、「みだりに第三者に開示されたくないと考えることが一般的」などというレベルの情報ではない。原判決の評価は失当である。

4 原判決の合憲性判断基準は極めて甘いものであって、失当である

(1) 原判決の判示(結論としての判断基準について)

その上で、原判決は、「個人番号制度によって、上記のような個人に関する情報が個人番号と結び付けられ、情報提供ネットワークシステムによる情報連携の対象となったことにより、複数の行政機関等が保有する個人に関する情報の同一性の確認が、個人番号制度の導入前と比較して、格段に正確かつ迅速に行うことが可能になったと認められる。」(原判決59頁)と、個人番号制度・システムの特色を一部加味した上で、

「(ウ)以上によれば、個人番号制度では、その取り扱う情報として、個人識別情報以上に慎重に取り扱われるべき個人に関する情報が含まれるものと認められる。

そうすると、上記のような個人に関する情報を取り扱い、その取扱方法によっては原告らの前記の自由に対する具体的な危険を生じさせ得る制度を設けるにあたっては、これらの情報が正当な目的の範囲内においてのみ取り扱われるべきことが法令において定められている必要があるほか、当該制度及び当該制度において個人に関する情報を取り扱うこととなるシステムの2点において、法令において定められた正当な目的の範囲を逸脱して個人に関する情報が収集若しくは利用され、又は第三者へ開示若しくは公表されることのないような仕組みが構築されている必要があると解される。」とし、

「したがって、個人番号制度が個人に関する情報をみだりに収集若しくは

利用され、又は第三者に開示若しくは公表されない自由に対して具体的な危険が生じているかどうかは、⑦個人番号制度が、法令又は条例の根拠に基づき正当な目的の範囲内において個人に関する情報を取り扱う制度となっていること、及び、①番号利用法が政令等に委任する部分についても前記⑦にいう正当な立法目的の範囲内にあると認められること、これらに加えて、⑦個人番号制度に法制度上又はシステム技術上の不備があり、そのために個人に関する情報が法令若しくは条例の根拠に基づかずに又は正当な目的の範囲を逸脱して収集若しくは利用され、又は第三者に開示若しくは公表される具体的な危険が生じていないかどうかについて、それぞれを慎重に審理判断する必要があるというべきである。」（原判決 59～60 頁）

と結論する。

（２）原判決の判断基準に関する結論は、極めて不十分と言わざるを得ない

ア まず、原判決は、「これらの情報が正当な目的の範囲内においてのみ取り扱われるべきこと」が必要であると基準を述べているが、後述するように、この「正当な目的」の判断が極めて緩やかなものとなっている。

イ 第２に、これまで指摘してきたように、原判決は、「漏えいの危険性」しか検討していないため、その「判断基準」も不十分とならざるを得ない。

特に、たとえ法律等の定めに基づいて「適正」な収集・利用等がなされたとしても、それらが個人の人格権や自律権を侵害するようなマッチング・プロファイリングがなされる危険性があれば、憲法の保障に抵触するのであり、そのようなことが無いように制限する制度が必要である（原判決の主張の整理 7 頁（ウ）参照）。

ウ 原判決が、摘示された要件について、「それぞれを慎重に審理判断する必要がある」こと自体については、控訴人らも異論がないが、「そうすると」以下の結論（判断基準）だけは不十分である。

（ア）プライバシー・バイ・デザイン（P b D）に基づく必要性

これを考えるにあたっては、Privacy by design（設計段階から組み入れるプライバシー保護）という考えに基づくことが必要である。

原審の原告ら準備書面(2)で詳述し、また、甲2で個人情報保護委員会初代委員長である堀部政男一橋大学名誉教授編著『プライバシー・バイ・デザイン プライバシー情報を守るための世界的新潮流』でも示したように、現在では、プライバシー・バイ・デザインの考え方に基づいて制度設計を行うことが世界的なスタンダードである。

(イ) EU一般データ保護規則（GDPR）でも採用されているPbD

第1、2、(2)、イでも指摘したGDPRの第25条でも、「データ保護バイデザイン及びデータ保護バイデフォルト」という形で採用されている。よって、これと同等の保障を宣明している日本としても、この基準以上の基準に依らなければならない。

第25条は以下のように規定している（個人情報保護委員会の仮訳による）。

1. 技術水準、実装費用、取扱いの性質、範囲、過程及び目的並びに取扱いによって引きこされる自然人の権利及び自由に対する様々な蓋然性と深刻度のリスクを考慮に入れた上で、管理者は、本規則の要件に適合するものとし、かつ、データ主体の権利を保護するため、取扱いの方法を決定する時点及び取扱いそれ自体の時点の両時点において、データの最小化のようなデータ保護の基本原則を効果的な態様で実装し、その取扱いの中に必要な保護措置を統合するために設計された、仮名化のような、適切な技術的措置及び組織的措置を実装する。
2. 管理者は、その取扱いの個々の特定の目的のために必要な個人データのみが取扱われることをデフォルトで確保するための適切な技術的措置及び組織的措置を実装する。この義務は、収集される個人データの分量、その取扱いの範囲、その記録保存期間及びアクセス可能性に適用される。とりわけ、そのような措置は、個人データが、その個人の関与なく、不特定の自然人からアクセス可能なものとされないことをデフォルトで確保する。

(ウ) プロファイリング防止の諸原則

GDPR の第 25 条 1 項でも具体的に指摘されているように、具体的には、「プロファイリング」を防止するために、個人番号とひも付けた個人情報の収集や利用等における「必要最小限度性」が必要である。

また、「仕組みの構築」においても、漏洩等の事故は必ず発生するという「事故前提社会」の考え方を前提として、事故が起きても許容できる程度の危険性しか発生しないようにするという、リスクコントロールのできる制度を作ることなどが必要である(原審の原告準備書面(1)、17～18 頁参照)。

(エ) 第三者機関の必要性

「第三者機関」の設置も必須である。「社会保障・税番号大綱」の「(3) 住民基本台帳ネットワークシステム最高裁判決の関係」の箇所においても、「⑥ 第三者機関等の設置により、個人情報の適切な取り扱いを担保するための制度的措置を講じていること」という要件を備える必要があるとされている(17 頁)。

よって、すべての分野について監督権限を及ぼす、実効性のある第三者機関の存在が必要である(しかるに、個人番号制度には後述のように権限が及ばない重要な分野が存する)。

(オ) 運用面の審査の必要性

さらに、制度が作られるだけではなく、それらの制度が実効的に機能しているかどうか「慎重に審理判断」される必要が存するが、それらの審理判断がなされていない。

エ 小括

原判決は、以上述べたような不十分な基準によっているがゆえに、その具体的検討においても、控訴人らの主張する事実(制度の不備等)に関する判断を行わなかったり、判断したとしても、その危険性について極めて“甘い”評価判断を行っている。

この点、第 2 章において、具体的にその誤りを指摘する。

第3 プロファイリング防止の必要性について

1 原判決は、プロファイリング防止に関する判断をしていない

原判決は、控訴人らが主張し、そして被控訴人も抽象的であれ認めるプロファイリングの危険性についてほとんど判断していない。

控訴人らは、原審の準備書面(3)の「第4 現代的プロファイリングの危険性」等において、その特質と危険性について述べてきたところであるが、改めて現代のビッグデータ社会における危険性、特にコンピュータのアルゴリズム(問題を解決するための方法や手順)を利用した自動的プロファイリング(現代的プロファイリング)の危険性について述べる(甲14の山本達彦教授の論文参照)。

本件訴訟において問題となる「システム技術上又は法制度上の不備」による漏えい等の危険性という中には、当然、「漏えい」だけではなく、このような「現代的プロファイリング」によるプライバシー等の侵害の危険性も含まれると解されなければならない。

2 現代的プロファイリングとはどういうものか？

(1) GDPR (EU 一般データ保護規則「General Data Protection Regulation」)においては、プロファイリングの定義を「自然人に関する特定の個人的側面を評価するために、特に、当該自然人の職務遂行能力、経済状況、健康、個人的選好、関心、信頼性、行動、位置、もしくは動向を分析または予測するために、個人データを用いて行うあらゆる形式の自動化された個人データを処理」(すること)としている。

(2) 現代的プロファイリングの特徴は、以下のとおりである。

- ① プロファイリングの際に用いられるデータ量が膨大であること
- ② 手続きに人間が関与しない自動性があること
- ③ 科学的信憑性が一般的に高く、その結果に対する否定が困難であること
- ④ 人間が予想しがたいデータが広く用いられること(例えば、特定のサプリメントの購入から、ユーザーの妊娠の有無などを予測することが

可能であるなど)

⑤ プロファイリングの結果、予測可能な項目が広範で詳細であること

(3) 現代的プロファイリングの利用場面は、官民の広範囲にわたっている

① 公的部門における利用としては、警察による犯罪防止のための犯罪者予測などが挙げられる。例えば、既にシカゴ警察は、様々な経験的データから、暴力犯の実行者と犠牲者を予測するアルゴリズムを構築し、これを適用して、潜在的な暴力実行者等をリスト化している。行政の分野では、テロの危険性から航空機への搭乗を拒否すべき者をリスト化した“*No Fly List*”がその作成過程でプロファイリングを利用しているとされる。

② 民間部門による利用としては、企業によるターゲティング広告のための選好プロファイリング等が挙げられる。

③ 政治部門による利用としては、ユーザーの閲覧履歴や図書の購入履歴などのオンライン行動、投票記録などを基に、かなりの正確性をもって、個人の政治的思考について、把握することが出来ることが挙げられる。2016年アメリカ大統領選挙においてフェイスブックの個人データが利用され、結果に影響を与えた「ケンブリッジ・アナリティカ事件」はその端的な例である。

3 現代的プロファイリングの危険性

現代的プロファイリングにより、①センシティブな個人情報まで“丸裸”にされるというプライバシー権侵害の危険性が発生することはもちろんであるが、②上記「ケンブリッジ・アナリティカ事件」に示されるように、選挙権の侵害、選挙の公正の揺らぎによる民主主義の弱体化という危険性が発生している。

選挙権の適切な行使や選挙の公正には、有権者に正当や候補者に関する情報が「適正に」あるには「自由かつ均等に」伝達されること、それにより自らの思想等に基づき主体的・自律的に決定することが求められる。しかし、政治的プロファイリングの結果をもとに、個人に偏向的な情報を送ることによって、

有権者の心理状態に働きかけをして、主体的な判断過程をゆがめ、投票行動を秘密裡に操作することで、選挙の公正を脅かし得るのである。

さらに、③人生の重要場面でのプロファイリングは、人種的少数派等の歴史的被差別集団に対する差別や排除を助長し得るのであって、平等原則・個人の尊重原理とも抵触する。例えば、ビッグデータの分析により特定人種の保険リスクが高いとなれば、その人種一般に対して、保険への加入を断ったり、保険料を値上げするなどがあり得る。また、プロファイリング結果が真実らしく受け止められ、科学的信憑性も高いと受け止められていることから、プロファイリングという「確率的判断」によって、個人の特性が決定づけられてしまい、人工知能がはじき出した「確率」によって、概括的・抽象的・事前的に判断され、人生の重要な機会を奪われ、自律的な生き方を妨げられる危険性が発生している。これは、憲法の基本原理である「個人の尊重」(13条)と鋭く対立するものである。

4 個人番号制度と現代的プロファイリング

(1) 個人番号は現代的プロファイリングのインフラであること

個人番号は、まさに現代的プロファイリングのインフラであり、個人番号を活用した場合の現代的プロファイリングによる個人の権利侵害の危険性は極めて高い。個人データを名寄せする機能(データマッチング)を有する個人番号制度の下では、プロファイリングは容易・確実となる。すなわち、個人番号はすでに多くの情報と紐づけられており、今後も紐づけされるデータは増えてゆく。そこにおいて、データの集約は正確性を持って行われる。膨大なデータ量とデータの正確性という、まさに現代的プロファイリングの要素を備えたインフラである。このような状況の下で、現代的プロファイリングによる人権侵害の危険は抽象的な危険でなく、具体的危険へと化しているのである。この点について、「システム技術上又は法制度上の不備」がないか否かが検討されなければならない。

(2) 必要最小限度であることの必要性

上記観点からは、①分野を超えて個人情報名寄せされないよう「共通番

号」化をせずに、分野別番号制を原則とすること、②分野を超えた情報連携が必要な場面では、単純に共通番号を用いたマッチングをするのではなく、「分野別番号」を暗号技術を用いてマッチングできるようにすること（オーストリア等で実現しているし、国も個人番号制度を構築する前に視察して、知見を有していた）、③事務分野内で共通の番号を用いるとしても、その番号に紐づける個人情報はその目的と効果を勘案し、プライバシー保護との均衡上認められる必要最小限度のものとしなければならないこと等が必要である（原判決の主張のまとめ 8 頁 f 「政府が包括的プロフィールを作成するために利用しようとするならば利用できるような制度を構築されない権利」参照）。

（3）原判決の誤り

原判決は、まず、①個人番号に対して、それ自体は単なる数字に過ぎないと評価しており、そのデータマッチングやプロファイリングに関する機能的重要性に着目していない点で、根本的な誤りが存する。

また、②後述するように、個人番号制度において、情報提供ネットワークシステムでは「機関別符号」を用いて情報連携を行うのであるから、各データベースに個人番号付きのデータを保管する必要がないと控訴人らが主張したことについて、判断を行っていない点でも誤りが存する。

さらに、③警察の個人番号利用についても、控訴人らの主張にかみ合わない理由をあげて問題なしとしている。

④個人番号の利用事務を定める「別表」についても、被控訴人が、およそ利用できそうなものは何でも規定するというスタンスである点について、問題なしとしている。

⑤個人番号カードの利活用拡大について、令和元年 6 月頃を契機として、その券面に個人番号が記載されているカードを持ち歩いても安全であり、個人番号を知られても安全などとキャンペーンし始めていることについても、問題にしていない。

これらの問題点については、第 2 章で改めて詳述する。

第2章 各論～具体的な合憲性判断が、証拠に基づかない・不合理な・甘い判断と なっていること

はじめに 原判決は、合憲性判断基準の当てはめにおいても、合理的な評価に基づ かない、甘い判断を行っている

原判決は、第1章で述べたように、総論において、「人格権」「プライバシー権」保障の観点から、慎重な検討と、厳格な基準(規範)を定立していないため、各論における当てはめも、極めて甘い判断となっている。

その判断は、住基ネット最高裁判決の「基準」に照らしても、甘いと言わざるを得ない。例えば、住基ネット最高裁判決の「基準」では、データマッチングの主体も存しないことを理由としているが、個人番号制度はデータマッチングの主体があり、データマッチングのシステム(情報提供ネットワークシステム)が整備されている点において、決定的に異なるところ、原判決は、その点について重きを置いていない。また、上記「基準」においては、「第三者機関」が利用事務についてチェックしていることを合憲の理由としていたにもかかわらず、個人番号制度において、極めて重大な人権侵害が想定される「刑事事件の捜査」等に対して第三者機関の監督が及ばない点を看過している。

以上のように、原判決は、憲法で保障されたプライバシー権、プライバシーに関する自由に対する諸々の危険性についても、甘い判断を重ねているものであって、これでは控訴人らを含む全国民・外国人住民の権利利益を保障できないものである。

以下、詳述する。

第1 行政目的の正当性について

1 行政目的の正当性は認められない

(1) 原判決の判断

原判決は、個人番号制度が始まってからの運用実態に関する控訴人らの主張を具体的に検討することなく、形式的・表面的な検討だけで、①行政運営の効率化、②より公正な給付と負担の確保、③利便性向上の3つの目的がそ

れぞれ正当であると簡単に結論付けた（原判決60～62頁）。

（2）原判決の誤り

しかし、個人番号制度の制度設計及び運用実態を見れば、これらの3つの目的はいずれも名目だけの机上の空論である。そして、個人番号制度の運用開始により、これらの目的に反する実態も認められる。よって、これらの目的に正当性は認められない。

控訴人らは、一審において、個人番号制度の運用実態に即してこの点を具体的に主張立証した一方、被控訴人はこれらについて具体的な反論・反証を行わなかった。にもかかわらず、原判決は、「現時点においては個人番号制度の導入から年月が浅く、その制度が未だ過渡期的状況にあることを示すもの」として控訴人らの主張を具体的に検討することなく、「個人番号制度による経済効果は1兆1500億円であるとか、3兆円であるとかという試算（乙19、20）」もあるとして、制度運用開始前に作成された根拠薄弱な試算に基づいて正当な立法目的と判断した（原判決62頁）。

しかし、このような原判決の判断は民事訴訟の証明の優越（証拠の優越）関係を踏まえないものであり、証拠に基づく合理的な判断とはいえない。

まず、①前述したように、国も、個人番号制度の創設により、情報の漏えい・濫用の危険性が高まり、「情報活用の場面における不正は防がねばならない。もしこれを疎かにするならば、国民のプライバシーの侵害や、成りすましによる深刻な被害が発生する危険性がある」ことや、「仮に、様々な個人情報、本人の意思による取捨選択と無関係に名寄せされ、結合されると、本人の意図しないところで個人の全体像が勝手に形成されることになるため、個人の自由な自己決定に基づいて行動することが困難となり、ひいては表現の自由といった権利の行使についても抑制的にならざるを得ず（萎縮効果）、民主主義の危機をも招くおそれがある」ことは抽象的ではあれ認めている（原審の平成28年10月4日付被告「求釈明に対する回答書」）。

にもかかわらず、②原判決は、個人番号制度の制度目的の正当性や危険防止措置があることをもって、制度に違憲性や違法性はないとしているのであ

る。

したがって、③制度目的の正当性の一つである「行政運営の効率化」、その大きな要素を占める「費用対効果」の主張立証が、国によってなされなければならないことになる。

ところが、原審結審時において、制度運用開始から既に4年近くが経過し、被控訴人国は運用開始後の経済効果を具体的に算出することも十分できたにもかかわらず、その経済効果を具体的に示すことができなかつた（上記試算の証拠は、“そのような試算が存する”ことの立証に過ぎず、そのような試算の内容に合理性があることの立証にはなっていない。）。このことからすれば、結局、立証できるような具体的な経済効果はなかつたということになる。

民事訴訟の証明の優越（証拠の優越）関係からすれば、具体的立証のない被告（被控訴人）の主張立証よりも、控訴人原田の尋問等で具体的に立証活動を行った原告（控訴人）らの主張立証の方が優越するはずである。

（3）①行政運営の効率化という目的について

ア 原判決の判断

原判決は、①の目的について、「具体例としては、国民がある行政機関において、他の行政機関で発行される証明書等が必要となるような行政手続を行う際に、番号利用法の定める手続によって特定個人情報の提供を受けることで、当該特定個人情報と同一内容の証明書等の提出が不要となる（番号利用法22条2項）ことによって、証明書等の発行事務が減少するほか、文書照会についての回答書作成業務も減少することによって、行政運営の効率化を図ることが主に想定されているものである。」と述べただけで、個人番号制度の運用実態が行政運営の効率化とは真逆の状態にあることの控訴人ら主張立証について具体的に検討することなく、「行政運営を効率化することは、限りある国家予算等の資源を効率的に執行することに繋がるものであるから、正当な立法目的となり得ることは明らかである。」と結論付けた（原判決60～61頁）。

イ 自治体現場の行政効率はむしろ煩雑化している

しかし、一審で控訴人らが主張立証したように、個人番号を利用する分野である福祉行政である生活保護事務において、個人番号制度導入により減った業務はなく、むしろ、申請者の個人番号を自治体職員が職権で調べたり、番号確認と身元確認について確認書類を作成しなければならなくなるなど業務が増えて、煩雑化している。生活保護認定までの期間も短縮されていない。すなわち、仮に、特定個人情報と同一内容の証明書等の提出が不要となることによって証明書等の発行事務が一部減少する場合があるとしても、それ以上に行政事務の負担が増大しており、個人番号制度が行政運営の効率化に繋がっているとはとてもいえないのである。

原判決は、行政運営の効率化どころか事務が増大・煩雑化し、職員の負担が増している現実を無視している。

ウ 煩雑化は「過渡期」ゆえの現象ではない

原判決は、自治体職員として福祉行政に長年携わってきた控訴人原田の具体的な供述に基づき控訴人らが主張立証した内容を、「現時点においては個人番号制度の導入から年月が浅く、その制度が未だ過渡期的状況にある」（原判決63頁）として採用しなかった。

しかし、平成28年1月1日から制度運用が始まってから原審結審時までに既に4年近くが経過しており、年月が浅いとはいえない。しかも、控訴人原田が述べた行政事務の内容は、制度導入から年月が浅い「過渡期」であるために必要となった事務ではなく、現行制度を運用する限り、今後もずっと必要となる事務作業である。福祉行政における個人番号の運用実務について今後変更される予定もない以上、控訴人原田の説明（原田調書）に基づき控訴人らが原審で提出した準備書面(8)7頁以下の主張したこそが運用の現実である。

被控訴人は、「個人番号制度による経済効果は1兆1500億円であるとか、3兆円であるとかという試算（乙19、20）」しか主張できず、制度運用の実績に基づく説明ができなかった。控訴人らから釈明を求めても（原告ら準備書面(5)9頁）、被控訴人は、「原告らが述べる『結果(経費削減や

効果等)』や『費用対効果の試算やその根拠』について、今後、被告において主張・立証を行う予定はない」(第4準備書面、第3、3・9頁)と述べて、具体的な主張立証をしようとしなかったのである。

原審の原告ら準備書面(8)8頁以下で述べたように、個人番号制度の創設・運用に要する費用は、膨大な金額に上っている。個人番号制度は莫大な金喰い虫、いわば「IT箱物行政」といわざるを得ないのであり、「行政の効率化」に資しているなどとは到底評価し得ない。

被控訴人による具体的な主張立証に基づき行政運営が効率化された現実を認定できない以上、行政運営の効率化が目的とは認められず、このような目的に正当性はないことを正面から認めるべきである。

(4) ②公正な給付と負担の確保という目的について

ア 原判決の判示

原判決は、「社会保障制度における給付と負担の公平性は、国家として真に社会保障を要する者に対して適切な保障を行うべき要請を充足するために重要であり、また、税負担の公平は、憲法14条1項に由来する租税公平主義を実現するために重要であるといえ、これらが正当な立法目的となり得ることは明らかである。」(原判決61頁)というだけで正当な立法目的と結論付けた。

イ 目的達成の困難性～正確な所得・資産の把握は困難である

しかし、原審の原告ら準備書面(8)10頁以下で述べたように、そもそも2011年6月30日付社会保障・税番号大綱では、「全ての取引や所得を把握し、不正申告や不正受給をゼロにすることなどは非現実的であり、また、『番号』を利用しても事業所得や海外資産・取引情報の把握には限界があることについて、国民の理解を得ていく必要がある」(甲85・19頁)として、正確な所得把握が困難であることが示されている。被控訴人も、一審において、個人番号制度の導入によって具体的にどのくらい税収が上がるか、あるいは制度運用開始後に上がったかについて、具体的な説明ができなかった。

宇賀克也氏（現・最高裁判事）も、その著書「マイナンバー法と情報セキュリティ（有斐閣）」において、「もとより、共通番号制度にも限界がある。課税の適正化についていえば、個々の売買について、個人番号付きで領収書を作成し、事業者と購買者に個人番号付きで届け出ることを義務づけているわけではないので、事業所得の把握には限界がある。社会保障についても、所得のみならず資産まで把握しなければ、真に手を差し伸べるべき者を確定することはできないが、現行の共通番号制度では、資産の把握までできるわけではない。」（同書92頁）と指摘している。このように、番号制度はそもそも極めて限界があるものである。

ウ 生活保護行政の推進にも役立っていない

控訴人らは、原審において、控訴人原田の本人尋問に基づき、生活保護行政において個人番号制度が役立っておらず、無意味であることを具体的に主張立証した（一審の原告ら準備書面(8)12頁以下）。

このように、個人番号制度の実態は、公正な給付と負担の確保という目的とは、理論上も実際上も関連性が極めて薄いものであり、個人番号制度の目的として公正な給付と負担の確保があるとはとても認められないものである。

(5) ③国民の利便性の向上との目的について

ア 原判決の判示

原判決は、「行政機関に対して行う各種の申請，届出等の簡素化による負担の軽減等の利便性向上は、国民全体に対する利益をもたらすものというべきであり、現に、個人番号制度による経済効果は1兆1500億円であるとか、3兆円であるとかという試算（乙19，20）もある」として、正当な立法目的であるとした（原判決62頁）。

イ 国民の利便性も向上しておらず、むしろ手続きが煩雑になった面もある

しかし、前述したように、乙19及び20は制度運用開始前に作成されたもので根拠のない見込みを述べたものに過ぎず、運用開始後約4年間の

実態を全く反映していない。逆に、被控訴人が、一審においてこのような見込み資料しか提出できず、運用開始後の実態を説明できなかったことにこそ着目すべきである。

そもそも、国民には個人番号を利用することによる手続の簡素化による負担の軽減等がない。個人番号を記載する場合は、個人番号カード等と照合して番号が正確であることの番号確認と、顔写真付き身分証明書である個人番号カードや運転免許証等と照合する本人確認手続を受けるために、窓口を持参する番号確認及び本人確認資料が従前より増えたとし、確認の手間も増えた。

また、手続時に個人番号を記入することで省略できる書類は限定的であり、一審の原告準備書面（８）５頁以下で詳述したように、社会保障分野の生活保護の手続でさえ、申請時に省略できる添付書類はほとんどない。このような運用は決して過渡的状況ではなく、個人番号制度が定着してからの運用である。

このことからすれば、原判決は、このような運用を前提に、「③国民の利便性の向上」が実態とかけ離れたスローガンに過ぎないか否かについて、実態に即した制度目的であるか否かについて、検討すべきであったにもかかわらず、それを放棄している。

結局、個人番号制度の運用実態を見れば、国民の利便性の向上とは名ばかりで、実際には国民が行政機関で手続する際の手間に変わりなく、むしろ新たに義務を負担する場面が増えたくらいであって、個人番号制度の目的が国民の利便性の向上であるとはとても認定できず、これが正当な目的であるとも認定できないものである。

（６）小括～「正当な目的」が認められない以上、違憲・違法である

以上述べてきたように、上記①②③の目的の実現のためには、個人番号制度の導入ではなく行政事務自体の見直しや税制制度の見直しこそが必要なのであって、従来の本人確認の仕組みを個人番号にしたことでは何ら解決しない。

原判決は、控訴人らについて、個人の私生活上の自由の一つとして、個人に関する情報をみだりに収集若しくは利用され、又は第三者に開示若しくは公表されない自由を有することを認めている。また、個人番号制度がこの自由を侵害する可能性があること自体は認めている（原判決57～58頁）

そうであれば、個人番号制度について正当な目的ないし立法事実が認められない場合は、具体的な危険が生じているかどうかを検討するまでもなく、「みだりに収集若しくは利用」するものとして、違憲・違法と判断すべきである。

2 目的達成手段としての個人番号の生成・指定・利用には必要性と合理性もない

1で述べたように、個人番号制度には、そもそも「正当な目的」が認められず、原判決は判断を誤っている。

その上で、仮に、上記各目的が「正当な立法目的」と認められる場合であっても、上述した個人番号制度の運用実態からして、同制度は、到底これらの各目的に資するものになっておらず、これら各目的と目的達成手段としての個人番号の生成・指定・利用には、必要性及び合理性は認められないから、その意味でも原判決は誤っている。

個人番号制度導入により、漢字表記上も同姓同名で生年月日も同じ人物を個人番号で区別して名寄せができたり、これまで整理番号がついていなかった等の理由で所轄の税務署で管理する整理番号では確認できない人物について個人番号で確認できる可能性はたしかにあるかもしれない。しかし、それらは、いずれもごく例外的な場面である。これら例外的な場面で役に立つからといって、個人番号制度が、①行政運営の効率化、②より公正な給付と負担の確保、③利便性向上に資することにならないのは、上述したところ、および、以下に述べることから明らかである。

また、「効率化」等をさらに追求しようとするならば、そのために国や自治体のシステムを個人番号対応とすべく多額のシステム改修費を投じたり、新たにシステム構築をし（構築コスト）、維持運営や定期的なセキュリティ対策、システ

ム機器改修に多額の費用をかけ（ランニングコスト）、さらに約5年で機器の更新費用をかける必要がある。

費用対効果の観点からも、合理性は存しない。

（1）そもそも個人番号制度の必要性はなかった

個人番号制度の運用開始以前から、行政事務においては、すでにコンピュータ処理に伴い分野ごとに番号を付番した事務処理が行われており、新たに個人番号を導入して事務処理する必要性はなかった。

例えば、税分野では納税者の整理番号があり、住民登録分野では住民票コードがある。市町村では、住民票コードが付く以前から「住民番号」をつけて事務処理をしていた。要するに、コンピュータ処理に伴い個人情報等をデータベース化するにあたり、識別番号を付けること自体は従前から行われていた。国民が個人番号制度を必要としなかっただけでなく、国税庁も各自治体も必要としていなかったのである。

（2）個人番号制度活用策についても必要性及び合理性は認められない

個人番号制度は費用対効果のバランスを欠く、「ITハコモノ事業」と言わざるを得ない。

制度運用開始から4年以上が経過した現在においても、政府は、国会等に対し、運用開始後の具体的な資料に基づき、上記①ないし③の目的に資する制度であること、特に費用対効果について説明できていない。にもかかわらず、政府は次々と新たな個人番号制度関連の施策を打ち出している。例えば、後述するような戸籍と個人番号の紐付けや銀行口座と個人番号との紐付け、また、個人番号カードの活用として、特別定額給付金の支給に際してマイナポータルでの手続等である。

よって、控訴審にあたり、控訴人らは、被控訴人に対し、この点に関する明確な認否と、特に具体的な根拠に基づく費用対効果等に関する主張を行うことを求めるものである。

ア 戸籍との紐付け

2019年5月、国が保有する戸籍データを全国の自治体で利用できる

新システムを導入し、これと個人番号とを連動させて、社会保障関連の手続きなどで戸籍謄本等の提出が不要になるという改正戸籍法が成立し、2023年度の運用開始に向けて準備が始まっている。

個人番号制度との連携で戸籍証明書の提出が不要になる主な行政手続きとして、婚姻届や死亡届などの「戸籍の届け出」「旅券発給の申請」「児童扶養手当の請求」「老齢年金の請求」が挙げられている（甲88）。しかし、これらの手続きは、多くの国民にとって一生に1, 2回とか、せいぜい旅券発給申請を最も頻繁に行う人で5年に一度あるくらいの極めて頻度の少ないものであり、このような稀な手続きで個人番号制度が活用できるとしても、①行政運営の効率化にもならなければ③国民の利便性の向上にもつながらない。

イ 預金口座との紐付け

銀行預金口座と個人番号を紐付けるための検討も、2020年6月頃から政府が始めている。

これは、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受けて一人10万円の特別定額給付金が支給されることになった際、その手続きに手間取ったことから、「国民の強いニーズ」があるとして始められたものであるという。

しかし、①そもそも今回のような定額給付を支給する事態そのものが極めて稀である。②しかも、このような施策は、国民の申請に基づいて給付するのが原則であり、結局、その都度国民一人一人に連絡をして意思確認を行わざるを得ないのであるから、あらかじめ口座と結び付けておく必要もない。③国民の利便性もない。すなわち、新生児が生まれたと同時に、使い道のない口座を開設する必要がある。開設済みの口座も、職業や生活する地域の変化等の様々な事情により、使用する口座は変化する。銀行の合併や支店の統廃合等により、銀行名や支店名が変わることもある。一旦紐付けた口座でも、必要がなくなれば解約することもあるし、使わない期間が長ければ休眠口座になってしまう可能性もある。④しかも、現状の個人番号のシステムは銀行口座と紐付ける仕組みになっていないから、個人番号を紐付ける場合は大規

模なシステム改修も必要となる。

以上のように、少し考えただけでもきわめて合理性のない施策であることは明らかである。このような施策は、例えば、国から全国民への給付が前提となる「ベーシック・インカム」のような社会制度を大きく変えるような政策との関連で考えるべきものであり、思い付きの進めるものではない。このような施策を急速に進めることに必要性和合理性が認められないことからすると、この施策は、全部の預貯金口座と個人番号とをひも付けるその第一弾と位置付けているとしか考えられないものである。

第2 利用場面が「正当な目的」の範囲内にあるかに関する判断の誤り

1 刑事事件の捜査に関する個人番号の利用について

(1) 原判決の判断（刑事事件の捜査）

原判決は、次のように述べて、刑事事件の捜査に個人番号の利用を認める番号法19条14号の規定を合憲であるとする。

「確かに、刑事事件の捜査のための利用は、」番号法の「3つの立法目的に直接資するものではない。」

「しかし、仮に、番号利用法が捜査機関における特定個人情報に含まれる個人番号の利用を認める規定を欠き、捜査機関において個人番号の利用が許されなくなるとすれば、例えば証拠となり得る書類等に個人番号が記載されていた場合において、当該個人番号の記載された書類等を用いて捜査等ができないことにもなりかねない。そうすると、刑事事件において、捜査機関における捜査を通じて事案の真相を明らかにし、刑罰法令を適正かつ迅速に適用実現すべきという要請に対する弊害は極めて顕著であると考えられる。

したがって、刑事事件の捜査における個人番号の利用には、目的の正当性が認められる。

一方、番号利用法は、捜査機関が情報提供ネットワークシステムを用いた特定個人情報提供を求めることができるとは定めていない。」

「以上によれば、番号利用法19条14号の規定は、番号法全体において個人番号を用いることができる場合を限定することと、捜査機関において少

なくとも従前と同様の捜査手法を用いた犯罪捜査を行う必要とを調整するための規定と解され、当該規定が全体として・・・番号利用法の目的に反するものではない。」(原判決62～63頁)。

(2) 原判決の誤り

ア 限定された「刑事事件の捜査」において必要となる利用場面をもって、全面的な正当性の根拠とすることの誤り

(ア) 原判決は、「例えば証拠となり得る書類等に個人番号が記載されていた場合において、当該個人番号の記載された書類等を用いて捜査等ができないことにもなりかねない」と判示して、そのような「顕著」な「弊害」があることを目的の正当性の根拠としている。

確かに、番号法違反事件の捜査などにおいて、個人番号が記載された書類を証拠等にすることは必要であろう。

(イ) しかし、このように限定された場面での弊害を理由に、個人番号の刑事捜査利用全体に目的の正当性が認められるとすることはできない。原判決の論証は、極めて粗雑である。

控訴人らが問題にしているのは、そのような限定された利用場面ではない。番号法19条14号、同法20条は、単に「刑事事件の捜査」を特定個人情報の提供、収集、保管禁止の例外としており、番号法の規定上は、上記の場面以外で広く個人番号を捜査のために利用することが可能であり、現に利用が想定される。

実際、被控訴人自身、原審において、主張を変遷させた上で、「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の入手ができるわけでもない)。」

(被告第3準備書面9～10頁)と主張しており、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ている。

仮に原判決の述べるような「顕著」な「弊害」が想定されるのであれば、上記のような限定された場面での特定個人情報の利用のみが許されるとの限定した規定にするのが原則である。解釈論としても、限定合憲解釈すべきである。限定された場面での弊害を理由に、個人番号の刑事捜査利用全体に目的の正当性が認められるという原判決の判示には、論理の飛躍があり、合理的な理由を述べたものとはいえない。

イ 刑事事件捜査における利用を認める規定(番号法19条14号)の解釈の誤り

(ア) 原判決は、番号法が、刑事事件捜査における個人番号の利用に、情報提供ネットワークを利用できるとしていないことから、「当該規定(引用者注:19条14号)は、番号利用法全体において個人番号を用いることができる場合を限定することと、捜査機関において少なくとも従前と同様の捜査手法を用いた犯罪捜査を行う必要とを調整するための規定と解される」と判示する。

(イ) しかし、このような解釈は番号法の構造の理解を誤ったものである。前記のとおり、番号法の規定は、単に「刑事事件の捜査」を特定個人情報の提供、収集、保管禁止の例外としており、文理上このように解釈する根拠はない。そして、番号法の規定上は、「刑事事件の捜査」における個人番号(特定個人情報)の利用に関し、提供(19条)、収集、保管(20条)を可能とし、特定個人情報ファイルの作成制限(29条)もなく、個人情報保護委員会の監督も及ばない(36条)としている。すなわち、警察等の捜査機関は、自己が刑事事件の捜査に必要であると判断すれば、個人番号を利用して特定個人情報の提供を受け、収集保管し、特定個人情報ファイル(「個人番号をその内容に含む個人情報ファイル」(番号法2条9項))を作成し、将来にわたって利用することが可能である。つま

り、番号法は、「刑事事件の捜査」における個人番号の利用に関して、制限なく、フリーハンドで利用することを可能としてしまっているのである。このような番号法の構造からすれば、原判決の述べる「調整するための規定」という解釈は誤りというべきである。

付言するならば、原判決のような解釈を前提とするならば、玉蟲教授の意見書(甲54)でも指摘されている「ラスター捜査」にも活用できることとなり、プライバシー保障上の問題が大きい。

※ラスター捜査とは、捜査機関が被疑者等の発見を目的として、公的機関等のデータを手し、そのデータと捜査の過程において判明した犯人像に関する特徴(Raster、ラスター)を比較する捜査手法。例えば、銀行強盗において、使用された車両の型が判明し、また犯人は特定地域出身者の特徴を持つ外国人であった場合、まず自動車局の保有する自動車登録データから該当する車両の抽出を行い、その車両の所有者と外国人局に登録されたデータの比較を行って、該当車両を所有する当該地域出身の外国人をリスト化し、それを基に捜査を進め、犯人にたどりつくことが期待できる。(警察庁のHP)

原判決の「個人番号を用いることができる場合を限定することと、捜査機関において少なくとも従前と同様の捜査手法を用いた犯罪捜査を行う必要とを調整するための規定」という解釈は、つまるところ、刑事事件の捜査における個人番号利用の危険性を矮小化して合憲の結論を導くためのものであり、番号法の合理的な解釈から導かれるものではない。

真に「従前と同様の捜査手法を用いた犯罪捜査を行う必要」が合憲の理由と考えるのであれば、少なくとも、前記のとおりこのような場合に限って合憲限定解釈をしなければならない。「少なくとも従前と同様の捜査手法を用いた犯罪捜査を行う必要」(下線引用者)などと、「従前と同様の捜査手法を用いた犯罪捜査」以上の捜査利用の余地を認めるあいまいな理由で、上記のようなフリーハンドの個人番号利用を認める原判決の判示は、誤った番号法の解釈に基づくものである。

(ウ) 検察官の定年延長に関する検察庁法の解釈問題や日本学術会議の任命拒否問題など、昨今の政府による法令の強引な解釈変更の実例から見るならば、プライバシーに対する重大な脅威となる個人番号の刑事捜査利用について恣意的な解釈の余地のない判断を行うことが司法に求められているというべきである。

ウ 自ら立てた基準に基づいた判断をしていない誤り

(ア) 原判決は、番号法及び個人番号制度の審査基準として、「㊦個人番号制度が、法令又は条例の根拠に基づき正当な目的の範囲内において個人に関する情報を取り扱う制度となっていること」等の基準を立てた上で（原判決59～60頁）、上記判示をしている。

(イ) しかしながら、原判決は、この自ら立てた基準に基づいた判断をしていない。

すなわち、原判決の述べるとおり、仮に刑事事件の捜査のための個人番号の利用が正当な目的であるといえるとしても、個人番号制度上、当該正当な目的の範囲内において個人に関する情報を取り扱う制度となっているかは別の問題である。原判決は、前記のとおり、目的の正当性のみ判断しており、正当な目的の範囲内において個人に関する情報を取り扱う制度となっているかという点について何ら判断をしていない。このことは、前記判示の「当該規定が全体として・・・番号利用法の目的に反するものではない」という結論部分からも確認できる。したがって、原判決には自ら立てた基準に基づいた判断をしていない誤りがある。

なお、この点、前記の「顕著」な「弊害」を防ぐことや、「従前と同様の捜査手法を用いた犯罪捜査を行う必要」といった目的からみれば、前記のように番号法上はそれらに限定されず個人番号を捜査に利用することが可能であり、被控訴人自身も従前と同様の捜査方法を超えて、個人番号を利用した名寄せ等を行うことができると主張しているのであるから、原判決の基準からみても、刑事捜査利用を認める番号法19条14号は、当該正当な目的の範囲を超えた違憲の規定というべきである。

エ 小括

以上のとおり、原判決は、番号法19条14号の「刑事事件の捜査」における利用につき、合理的な理由を述べずに、かつ、自ら立てた審査基準に基づかずに合憲と判断したものであって、誤っている。

(3) 控訴人らの主張

ここで、刑事事件の捜査に関する個人番号の利用につき、念のため、控訴人らの主張の概要を述べる。

ア 刑事事件捜査における利用には番号法の「制度上の保護措置」は及ばない

前記のとおり、番号法は、「刑事事件の捜査」における個人番号（特定個人情報）の利用に関し、提供（19条）、収集、保管（20条）を可能とし、特定個人情報ファイルの作成制限（29条）もなく、個人情報保護委員会の監督も及ばない（36条）としている。

したがって、警察等の捜査機関は、自己が刑事事件の捜査に必要であると判断すれば、個人番号を利用して特定個人情報の提供を受け、収集保管し、特定個人情報ファイルを作成し、将来にわたって利用することが可能である。このような収集、保管、利用は捜査の端緒となる嫌疑の程度や犯罪の軽重などに関わりなく行うことが可能であり、それらが違憲違法か否かを判断する監督機関は存しない。さらに、刑事事件の捜査における提供は、情報提供記録を保管する必要がなく、個人が自己の情報提供記録をマイナポータルで確認することもできない（番号法23条）ことから個人が自己の情報の違法な提供を知ることは極めて困難である。

すなわち、原審で被控訴人が主張している番号法上の「制度上の保護措置」は、一切、個人番号の刑事事件捜査利用には及ばず、捜査機関による濫用を防ぐ制度上の担保はない。

イ 刑事訴訟法の規定は濫用を防ぐ担保にはならない

捜査機関の濫用をチェックしうるのは刑事訴訟上の制度であるが、任意捜査には令状審査は及ばず、事件が起訴され、提出された証拠の証拠能力

が争われてはじめて裁判所により濫用の有無がチェックされるに過ぎない。ほとんどの場合、捜査機関は、第三者のチェックなく、特定個人情報の収集、保管、利用が可能であり、刑事訴訟法を捜査機関による濫用を防ぐ制度上の担保とみることはできない。

ウ 捜査活動の本質危険性とDNAデータベースと同様の特定個人情報のデータベースが作成されるおそれ

捜査機関の活動は、日本共産党幹部宅盗聴事件（東京高裁平成9年6月26日判決）、ムスリム情報収集事件（東京高裁平成27年4月15日判決）、GPS捜査事件（最高裁平成29年3月15日大法廷判決）などに代表されるように、本質的に濫用ないし過剰な情報収集の危険性がある。特に、公安警察は情報警察と言われるように、あらゆる手段（盗聴のような違法不当な手段を含む。）を使って情報収集を行っている。

その他の例をいえば、警察庁が、各都道府県警察が捜査で採取した被疑者のDNAデータを収集し、データベース化して犯罪捜査のために利用していることは近時では広く知られている（甲89の1～3）。このようなデータベース化は、法律に基づかず、DNA型記録取扱規則（平成17年国家公安委員会規則第15号）に基づき行われている。報道によれば、すでに130万件ものDNAデータベースが構築されており（甲89の1）、いったんデータベースに登録されてしまえば抹消するか否かは警察の判断次第とされている（前記規則7条）。

前記のとおり、刑事事件捜査には、番号法の定める特定個人情報ファイルの作成制限の適用はないことから（番号法29条）、警察等の捜査機関は、DNAデータベースと同様に、自己が刑事事件の捜査に必要であると判断すれば、個人番号を利用して特定個人情報の提供を受け、収集保管し、特定個人情報ファイルを作成し、将来にわたって利用することが可能である。

エ 濫用を防止する制度的担保がないこと自体がプライバシー権侵害となる

住基ネット最高裁判決は、「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、すなわち本人確認情報の適切な取扱いを監督する第三者機関のあることを合憲の理由としている。

原判決は、「個人番号制度に法制度上・・・の不備があり、そのために個人に関する情報が法令若しくは条例の根拠に基づかずに又は正当な目的の範囲を逸脱して収集若しくは利用され、又は第三者に開示若しくは公表される具体的な危険が生じていないかどうかについて、それぞれを慎重に審理判断する必要がある」と判断基準を立てているが、その中には、当然第三者機関による逸脱や濫用防止の制度が含まれていることになる。

これに対し、繰り返し述べているように、刑事事件捜査における個人番号の利用には、番号法上、捜査機関の濫用を防止する制度的担保がない。個人番号制度が住基ネットに比べ機微な情報を取り扱う制度であることからすれば（この点は原判決も認めるところである。原判決59頁）、濫用を防止する「第三者機関」という制度的担保がないこと自体が制度上重大な不備というべきであり、プライバシー権を侵害するものというべきである。

2 番号法19条14号16号が政令等に個人番号の利用を委任している点について

(1) 原判決の判断

原判決は、番号法19条14号及び16号が政令等に個人番号の利用を委任している点について、控訴人の主張のうち憲法41条違反に関するもののみを取り上げ、番号法19条14号及び16号は、政令等への白紙委任を認めるものではないとして、控訴人らの主張を排斥する。

(2) 原判決は、控訴人らの憲法13条違反の主張について判断をしていない

しかし、控訴人らは、番号法19条14号及び16号が政令等に個人番号の利用を委任している点について、まず憲法13条違反を主張しており、原

判決はこの控訴人らの主張について何ら判断をしていない。

控訴人らは、番号法19条14号及び16号が政令等に委任することにより、番号法の目的外の極めて広範な手続で個人番号を利用することが可能とされていること、実際に政令等により公安調査、少年事件調査、外国犯罪の共助等といった広範な手続での利用が規定されていること、これらの手続での利用につき刑事事件捜査と同様に濫用を防止する制度的担保がないことから、番号法19条14号及び16号の規定は憲法13条に違反すると主張している（原告準備書面（8）22頁）。この主張につき原判決は何ら判断をしていない。

（3）白紙委任ではないという原判決の判示について

ア 番号法19条14号の「その他政令で定める公益上の必要があるとき」における利用について

（ア）原判決は、番号法19条14号の「『その他政令で定める公益上の必要があるとき』とは、公益上の必要からされる調査等であって、同号に列举された調査等と同様の公益上の必要があるときを指すもの理解することができる」として、同号は白紙委任を認めたものではないとする（原判決65頁）。

（イ）しかし、「公益上の必要からされる調査等であって、同号に列举された調査等と同様の公益上の必要があるときを指すもの」とは、どのような基準で判断されるのかが全く不明であり、委任を限界付ける機能があるとは言いがたい。およそ法律というものは、公益のために制定されるものであり、公益上の必要の存在を大前提として競合する人権との調整を図る必要があるのだから、「公益上の必要」との文言は、特定個人情報の提供の限界を考えるにあたり委任を受けた機関をなんら指導・制約する意味を持ちえないからである。

具体的にみても、なぜ国会の各議院の審査と公認会計士法の規定による処分（番号法施行令別表5号）や少年法、破壊活動防止法、国際捜査共助法などと同様の公安・警察目的での調査（同7号、9号、11号）、情報公

開法ないし個人情報保護法の規定による諮問等（同18号～21号）、公文書管理法の規定による諮問（同26号）などが「同様の公益上の必要」と言えるのか不明である。結局、原判決の考え方は、何らかの法律に基づいた手続であれば公益上の必要があると言っているだけであり、何らの限定もない白紙委任に等しいものである。

控訴人らは、原審において、實原教授の意見書（甲55）に基づき、具体的に主張を行ったが、原判決はこれに答えていない。控訴人らは、控訴審においても實原教授の追加意見書を提出し、さらに主張を行う予定である。

イ 番号法19条16号の「その他これらに準ずるものとして個人情報保護委員会規則で定めるとき」における利用について

（ア）原判決は、番号法19条16号の「その他これらに準ずるものとして個人情報保護委員会規則で定めるとき」とは、番号法19条の「各号のいずれかに準ずる場合に限って委任を認めるものであり、個人情報保護委員会規則による無限定な利用場面を設けることを認める規定ではない」とする。また、原判決は、網羅的に特定個人情報の提供が認められる場合を規定することは困難であり、政府から独立した個人情報保護委員会の規則に提供が認められる場合を委ねることは合理的であるとする（原判決66頁）。

（イ）しかし、「各号のいずれかに準ずる」という基準も不明確であり、現に個人情報保護委員会規則で規定される行政書士法、税理士法及び社会保険労務士法の規定による調査等と、番号法19条1号ないし15号の定める手続とに同等の公益上の必要があるとは言い難い。

また、監督機関である個人情報保護委員会が特定個人情報の利用拡大を行うことは、監督の実効性を損なうものであり、制度上の不備である。

（4）命令が委任の限界を超えているという控訴人らの主張について

ア 控訴人らは、憲法41条違反の主張について、①番号法19条14号及び16号の規定が命令への白紙委任を行うものであって違憲であると主張するとともに、②番号法施行令第25条・別表各号が、番号法第19条

14号による委任の範囲を、特定個人情報保護委員会規則が、番号法第16号による委任の範囲を、それぞれ逸脱するものであって違憲かつ違法であると主張した（原告準備書面（9）、実原意見書・甲55。なお、この点についても追加意見書を提出する予定である）。

イ この点、原判決は、番号法施行令第25条・別表各号の規定が「上記『公益上の必要からされる調査等であって、同号に列挙された調査等と同様の公益上の必要があるとき』に含まれるものであることは明らかである」と述べて、何ら理由を示さず控訴人らの主張を排斥した。また、特定個人情報保護委員会規則が、番号法第16号による委任の範囲を逸脱するとの主張に対する判断は何らされていない。

原判決がこのように何ら問題意識なく委任の範囲を逸脱してないと判断していることこそが、番号法19条14号及び16号の規定が何の基準もない白紙委任であることを示すものといえる。

第3 行政目的が正当でも、個人番号を各行政庁で保管することは違憲・違法である

原審において、控訴人らは、個人番号制度の中核をなすシステムである情報提供ネットワークシステムにおいて、情報連携に個人番号が使用されず、機関別符号が使用されることから、各省庁に個人番号付きの個人データを保存する必要がないことを繰り返し指摘した。

その上で、名寄せ等の危険性を飛躍的に高める共通番号の危険性に鑑みて、仮に番号法の目的が正当だとして、そして、その目的達成のために情報連携が必要だとしても、各省庁等のデータベースに個人情報と一緒に個人番号を保存せずに情報連携を行うという、より制限的でない方法（プライバシー権にとってより危険性の少ない方法）で目的を達成することができることから、個人情報と一緒に個人番号を保存するという手段を採ることが「システム技術上または法制度上の不備」にあたりと主張した（準備書面（4）7頁、準備書面（8）14頁等）。

しかし、原判決はこの主張に対し何ら判断を行っていない。

この制度に危険性の存しないことが判示されていない以上、仮に行政目的が正当だとしても、その手段において相当性がなく、違憲・違法であるといわなければならない。

第4 個人番号カードは法制度上の不備を抱えたまま、「正当目的」外で利活用が進められている

1 個人番号カードの利活用が、安全性を考慮しないまま推し進められている現状について

(1) 「経済財政運営と改革の基本方針2019」、及び、デジタル・ガバメント閣僚会議の決定

ア 政府は、個人番号カードの普及率を高めるために、2019年6月21日、「経済財政運営と改革の基本方針2019」（いわゆる骨太の方針）において、「マイナンバーカードを活用した新たな国民生活・経済政策インフラの構築」を目指し、「安全・安心で利便性の高いデジタル社会をできる限り早期に実現する観点から、2022年度中にほとんどの住民がマイナンバーカードを保有していることを想定し、国は市町村ごとのマイナンバーカードの交付円滑化計画の策定の推進と定期的なフォローアップを行うとともに必要な支援を行うなど、マイナンバーカードの普及を強力に推進する。」との方針を閣議決定した。

イ そして、これに先立つ同年6月4日、政府は、デジタル・ガバメント閣僚会議において、「マイナンバーカードの普及とマイナンバーの利活用の促進に関する方針」（甲90）を決定し、その中で、例えば、

- ① 特に国家公務員及び地方公務員等に、2019年度内に同カードの一斉取得を推進する、
- ② 同カードに健康保険証としての機能を持たせる（2022年度中におおむね全ての医療機関での導入を目指す）、
- ③ 個人番号カードを活用した者にポイントを付与する（2020年度）、
- ④ 2022年度中にほとんどの住民が同カードを保有することを想定し、国として、市区町村の関係人員増員への対応等、必要な財政支援を行

う、

など、極めて具体的に個人番号カードの普及を図る施策を決定した。

(2) 個人番号を知られることの危険性について説明を変えた政府

政府は、これまでホームページ等で「マイナンバーは、生涯にわたって利用する番号なので、忘失したり、漏えいしたりしないように大切に保管してください。」と説明していた。ところが、上記施策の決定を行った 2019 年 6 月頃を契機に、「うら面のマイナンバーを・・・見られても他人は悪用できない仕組みなのじゃ！」などと、従前の説明と異なる、個人番号を知られる危険性を意識的に低くするという説明を開始し始めた（甲 9 1・「持ち歩いて大丈夫！ マイナンバーカードの安全性」と題するリーフレット）。

(3) 通知カードの廃止

政府は、2020 年 5 月 25 日をもって、個人番号を通知する「通知カード」制度を廃止した。

これにより、新規の個人番号取得者のみならず、既に「通知カード」を取得していた者でも、住所の変更などを行った場合は番号確認をする場合には「通知カード」が使えなくなった。これも、個人番号カードの取得に誘導する施策と言える。

(4) 特別定額給付金の申請に個人番号カード利用の電子申請手続きを急遽採用

今年度に入ってから、新型コロナウイルス対策である給付対象者一人につき 10 万円の「特別定額給付金」の申請手続において、個人番号カードを利用したマイナポータルからのオンライン申請ができるシステムを急遽作り、郵送によるものより早く申請できるとした。

(5) 運転免許証との一体化などのさらなる利活用推進策

また、政府は、2020(令和 2)年 6 月 23 日開催の行政のデジタル化を進めるワーキンググループの会合において、個人番号カードの普及に向けて運転免許証との一体化を検討する方針を決めた。

以上のように、政府は、次々と個人番号カードの利活用策＝取得促進策を検討し、実行に移している。

2 個人番号カードの利活用拡大が、安全性を軽視して押し進められている不備

1で指摘した個人番号カード普及促進策は、いずれもプライバシー権保障に対する対策をとらないまま、番号法17条1項において申請があった場合にのみ個人番号カードを取得するものとされていることに反して、事実上取得を強制するものであるなど、人格権・プライバシー権の侵害、個人情報の漏洩に結び付きかねないものである。

以下、順に述べる。

(1) 現行の個人番号カード券面の記載事項には、構造的な欠陥が存する

ア 現行の個人番号カードは、その券面に、顔写真、及び、住民票記載の住所、生年月日、性別等、及び個人番号が記載されている。このような記載があることにより、電子的な読み取り機がない相手であっても、このカード一枚で、券面記載の個人識別情報で本人確認ができたり、個人番号を確認できたりするという便利さがある。

イ しかし、その便利さは半面で同時に、本人確認のために見せる必要のない場合にも券面記載の個人識別情報の全てを相手に見られてしまう危険性が存在していることをも意味している(最小限度性の原則違反)。

このことに強い抵抗を感じているがために、個人番号カードの取得を拒絶している人は少なくない。

ウ 特に、「性別」の記載は、性同一性障害者にとって深刻な精神的苦痛を与えるものとなっている。

エ 最も問題が大きいのは、個人番号の記載である。

繰り返すまでもなく、個人番号は秘匿することが強く求められているものであり(番号法12条、20条等)、故意の漏洩等に対しては重い罰則が規定されている(48条以下)。にもかかわらず、現行の個人番号カードにおいては、本人は個人番号カードの表面だけを見せるつもりでも、相手方が

裏面の個人番号を見て記録し、自ら利用したり他者に提供したりしてしまう危険性が生じる。このような個人番号カードの記載事項のため生涯不変の個人番号にひも付けられた個人情報に他人に不正取得される危険性に対する不安を感じるにより、個人番号カードの取得を欲しない者も多数存在している。

(2) プライバシー保護（個人情報漏えいの防止）政策上の問題

上記のような記載事項のために生ずる情報漏洩問題がある現在の個人番号カードの利用場面が増え、多くの国民に日常的に携帯されるようになると、個人の人格権及びプライバシー権侵害の発生のみならず、紛失やのぞき見等による情報漏えいの危険性も明らかに高くなる。したがって、①現在の個人番号カードに本来の用途とは異なる機能を持たせることにより利用範囲を拡大することは、慎重でなければならないのであり、②そもそもプライバシー保護のためには、通常持ち歩く必要ない個人情報（特に個人番号）は、持ち歩かないような制度設計にすることが求められるのである（プライバシー・バイ・デザインの考え方）。

(3) 任意取得の原則（番号法17条1項）の趣旨にも反する

番号法17条1項は、個人番号カードを本人の申請によって交付することとしており、その取得を国民全員に義務付けていない。これは、そもそも個人番号カードの交付のためには厳格な本人確認が必要であり、その様な手続きを強制することは適当でないからであるが（宇賀克也『番号法の逐条解説』（有斐閣）第2版92頁参照）、それだけにとどまらず、上記(1)で述べたような理由から、同カードの取得を欲しない住民も数多く存するのであり、それを配慮したからに他ならない。

しかるに、上記政府の方針・施策は、事実上個人番号カードの取得を強制するものであるといわざるを得ない。

(4) 個人番号カードの任意取得に基づく普及を目指すものとは言えない理由

ア そもそも、国が、「利便性の高いカードであるから、任意取得に基づく普及を目指す」というのであれば、国が、国民に対し個人番号カード取得

のメリットのみならずそのデメリットや危険性をも十分に説明すれば、国民は納得して自然に普及が図られるものである。上記のような「強力な」普及施策を講じているにもかかわらず、上記施策が決定された2019年7月1日現在で人口比13.5%、その後1年以上にわたって上記のような強力な普及策をとったにもかかわらず(しかも、取得は無料で行っているにもかかわらず)、2020年8月1日現在で18.2%程度の普及率にとどまっているということは、このカードに根本的な欠陥がある、もしくは、重大な不人気の理由があることの反映であると考えるのが素直である。にもかかわらず、膨大な税金を使った「強力な」施策によって普及を図るのは、国の政策の在り方として不適切であるし、国の「説明責任」が果たされていないことの端的な現れであるといわなければならない。

このような国の施策・方針は、個人番号カードの普及と日常的な携帯を無理矢理にでも促進するために、公務員という身分関係を利用した事実上の強制や、不当な利益誘導による普及策と評価せざるを得ず、個人番号カードの取得を欲しない者にまでその取得を事実上強制する施策にほかならない。

以下、上記施策の主なものについて、個別にその問題点を指摘する。

イ 公務員のカード一斉取得推進

同施策は、公務員という身分関係を利用して、個人番号カードの交付枚数を増やそうとするものである。総務省は、自治体や共済組合などへ通知を出し、職員らに取得を促すとともに、令和元年(2019年)6月末時点の一人一人の個人番号カード取得状況と、同年10月末時点の取得・申請状況を報告するよう通知した。総務省はこの通知の中で、被扶養者のカード取得も促すとともに、自治体の新規採用職員についても採用時に取得済みとなるよう求めている。

内閣官房内閣参事官と国家公務員共済組合健康保険証の発行者を所管する財務省給与共済課長名で各省庁宛てに出された同年7月30日付け依頼文では、骨太の方針に基づき、各省庁などの部局長から全職員に対し、

家族も含めてカード取得を勧めるよう依頼し、同年10月末時点の取得状況の調査と集計・報告、同年12月末と2020年3月末時点の集計・報告を求めている。同文書に添付された調査用紙には、個人名の記入欄、家族を含む取得の有無や交付申請の状況、申請しない場合は理由を記す欄があり、所属する部局長に提出することを求めている（2019年11月25日付け朝日新聞朝刊・甲92）。一部の公務員共済組合においては、事前に組合員の住所や氏名などを印字したカードの申請書を作成し、自治体が職場を通じて配布、提出させることも行っている。

地方公務員、国家公務員は、職務の遂行に当たり、上司の職務命令に従う義務を負う（地方公務員法32条、国家公務員法98条1項）関係にあるところ、上記新聞記事によれば、顕名で同カードを申請しない理由まで所属部局長に提出することを求められており、本来、任意であるべきカードの取得が事実上強制されているといわざるを得ない。

ウ 健康保険証機能の付与

同施策は、個人番号カードの公的個人認証機能を用いて、健康保険の被保険者資格をオンラインで確認できるようにしようとするものである。国は、令和3年（2021年）3月からの運用開始、令和5年（2023年）3月末にはおおむね全ての医療機関等での導入を目指して、令和2年度（2020年度）において、「マイナンバーカードの保険証利用の環境整備」に768億円もの予算措置を行っている。

しかも、厚労省作成の「オンライン資格確認等システムに関する運用等の整理案（概要）（令和元年6月版）・甲93」では、「保険証へのQRコード記載における検討」は「将来的に保険証の発行を不要としてマイナンバーカードのみの運用に移行を目指していく中で、円滑な移行にマイナスの影響が生じる可能性がある。」と記載しており（11頁10項）、また、多額の予算を投じて、「おおむね全ての医療機関」に個人番号カードの読み取り装置配置を行おうとしていることからみて、政府は、従来型健康保険証を廃止して一律に個人番号カードによることを目指していると考えら

れる。

同施策も、健康保険に加入している住民全員に対して個人番号カードの取得を促そうとするものであるが、このような利用方法が普及した場合、医療機関等に個人番号カードを提示する際に、従来の健康保険証には記載がなかった個人番号を見られる危険性がある。しかし、そのことを嫌う者も健康保険を利用したければ個人番号カードを取得せざるを得ないのである。したがって、本施策は人格権及びプライバシー権に基づき個人番号カードの取得を拒絶する者に対する個人番号カードの取得の事実上の強制と言わなければならない。

エ 消費活性化策としてのポイント付与

同施策は、個人番号カードを取得してマイキーIDを設定した住民に対して、国が25%という高率のプレミアム（上限2万円に対して5000円のプレミアム）を付与し、前払金+プレミアムを店舗やオンラインでの支払いに充てられるようにするものである。政府は、令和2年度予算において「マイナンバーカードを活用した消費活性化策」として2478億円を計上している。

本施策が実施されれば、人格権及びプライバシー権に基づく理由で個人番号カードを取得しない者は高率のプレミアムを得られないこととなり、経済的に不利に扱われる。本施策は、「行政事務の簡素化」などのマイナンバー制度の本来の目的とは無関係であり、同カードの交付枚数を増加させたいだけのものにすぎない。しかも、このような利益誘導による取得者は、ポイントの取得のためだけに個人番号の交付を求めがちであり、ポイント取得後の管理が疎かとなり、カードを紛失したり盗まれたりしても、個人番号の不正利用を防止するための市区町村への届出（法17条5項参照）をしない可能性も高い。したがって、プライバシー保護政策（個人情報漏えいの防止）にとっても明らかに有害である。

オ 「特別定額給付金」のオンライン申請

同施策についても、「外出自粛要請」による経済的困難から一刻も早い

支給を求める住民に個人番号カードの取得を誘導するものである。

しかし、そもそも、個人番号カードを利用しなくてもよい「電子申請」手続きに、強引に同カード利用を結び付けたために、かえって自治体現場の確認の手間が増すなど、現場に負担を押し付ける結果となっている。さらに、個人番号カードの発給には1か月程度を要するので、電子申請には役立っておらず、かえってコロナ禍の中において自治体窓口の混雑(三密)を増加させており、新型コロナウイルス防止対策に反する結果になったことは公知の事実である。

カ 「2022年度中にほとんどの住民が同カードを保有すること」の想定

この想定は、上記のような施策を更に進めて、住民全員が個人番号カードを持たざるを得ないような社会を目指すということである。これは、人格権及びプライバシー権に基づき個人番号カードの取得を欲しない者の人権を無視する政策に等しく、憲法の人権尊重主義の理念に反するものである。

また、現在の個人番号カードの構造上の問題を放置したままでこのような政策を推進すれば、紛失やのぞき見等による情報漏えいの危険性が高くなることも明らかであるから、プライバシー保護政策(個人情報漏えいの防止)にとっても有害である。

キ その他、個人番号カードに運転免許証機能等を付与すること

同施策は、個人番号カードのICチップ内に運転免許資格等の情報を保存して、読み取り端末を用いて確認しようとするというものである。

しかし、このような施策は、上述したように、①個人番号カードの日常的持ち歩きによる、遺失・盗難等の危険性の増大や、②券面記載事項の「盗み見」の危険性の増大、③暗証番号無しによる免許資格情報の確認等が可能となることによるプライバシー情報の「盗み見」の危険性の増大、さらに、④免許資格等の全国一元的確認システムの構築により、これまで「分散管理」されていた被保険資格に関する一元的データベースが構築される

ことになり、一元管理による危険性が高まる（④に関しては健康保険の資格に関する全国一元のデータベースも同様である）等、問題が多い。

【求釈明】

① 費用対効果の「費用」について

ア 個人番号カードに健康保険証機能を持たせる施策に関して、医療施設等に設置される読み取り機、照会端末は、一台あたりおおよそ幾らと見積もり、また、総計何台を補助することを前提として、合計どれ位の予算措置を講じているのか、明らかにされたい。

イ 医療機関等の自己負担は存するのか。存するとすれば幾らくらいと見積っているのか、明らかにされたい。

なお、零細医療機関においては、未だにレセプトコンピュータが設置されていないところも多いところ、この施策は、レセプトコンピュータとの接続も前提としている。よって、レセプトコンピュータ未設置の医療機関等の場合も想定した費用も明らかにされたい。

ウ 保険資格の照会先の中央データベースの構築費用、運用費用、更新費用は幾らくらいと見積もっているのか、明らかにされたい。

② 費用対効果の「効果」について

ア 同施策による効果はどれ位と想定しているか、明らかにされたい。

イ 医療機関にとっては、医療保険の請求誤りや未収金が減少するという効果があるとされているが、例えば、従業員が退職した際に、各雇用主等から保険者を通じて保険資格の照会先の中央データベースにデータが伝えられ、登録されるまでに一定のタイムラグがあると想定される。そうすると、この減少額は100%にはならないと考えられる。よって、どれ位になると想定しているのか、明らかにされたい。

③ 安全性について

ア 主なセキュリティ対策について、明らかにされたい。

イ それらに要する費用はどれ位を見込んでいるのか、明らかにされたい。

ウ 健康保険証機能を有する個人番号カードにするためには、あらかじめオンラインで利用登録をしておく必要があるところ、事前登録がなされていない場合でも医療機関においてこの登録ができるとされている。しかし、オンライン登録に不慣れなお年寄り等も多いと考えられ、そのような方から医療機関の関係者に対して「手続きをして欲しい」、「手伝ってほしい」と要請されるような場合も考えられる。このような場合の対策等を考えているのか、明らかにされたい。

④ おおよそ5年後には医療現場の機器の更新が必要となるが、その費用等は設置者(医療機関)負担という理解でよいか、明らかにされたい。

⑤ 健康保険証機能を有する個人番号カードを持参したにもかかわらず、医療機関側の機器の不調により、オンライン資格確認が出来なかった場合、患者は保険資格ありとして「3割」の自己負担のみで診療を受けられるのか、明らかにされたい。

また、この場合の保険請求の手続きについて、明らかにされたい。

⑥ ⑤のような場合に備えて、結局患者は従来の健康保険証と個人番号カードの2枚をもって受診せざるを得ないようになると、却って不便になると考えられるが、そのようにならないために何か対策を考えているのか、明らかにされたい。

⑦ 国は、将来的には、従来型の健康保険証を廃止して、個人番号カード(ないしは公的個人認証システム)を利用した被保険者資格のオンライン確認に一元化する計画があるのかどうかを明らかにされたい。

(5) このような施策を実現しても、利便性はさほど向上しない

ア 上述のような数多くの施策を実現しても、国民や関連事業者における利便性はさほど向上しない。

その端的な例が、今回の新型コロナ対策としての1人当たり10万円の特別定額給付金の配布をめぐる、個人番号カードを利用した電子申請を巡る大混乱である。

イ 自治体現場では、却って個人番号の厳格な管理等の負担などのため、手

続きが不便になっていることについては、原審で主張立証済みである（第2章、第2参照）。

ウ そもそも、個人番号カードに搭載された公的個人認証を利用したマイナポータルの利用拡大は、構造的に困難があることが、関係者によって明らかにされている（甲94 楠正憲「何故お役所ってオワコン I Eが大好きなの？」参照）。

3 そもそも「個人番号カード」の利便性と個人番号利活用とは別個のものであること

（1）個人番号カードの利便性向上には個人番号は不要である

翻って、そもそも、個人番号(マイナンバー)の利活用と個人番号カードの利活用は全くの別問題であって、両者は切り離すことができるものであり、むしろ、プライバシー保護の観点からは切り離すべきである。

国は、「個人番号制度の利便性」をもって、目的の正当性を主張する。

しかし、まず、①その内実は、個人番号を用いない＝個人番号カードの公的個人認証機能を用いた各種手続きの「利便性」を指している。そして、②公的個人認証機能は、簡単に言えば、I Cチップさえあれば利用できるものであり、個人番号カードに搭載されているI Cチップでなくとも利用可能である。よって、国の主張する「利便性」を実現するためには、単なるI Cカード（さらに言えば、I Cチップが搭載されたスマートフォン等のデバイス）さえあればよいのであって、個人番号カードにすべての機能を持たせる必要はない。

（2）個人番号カードへの個人番号の記載はかえって危険である

むしろ、プライバシーの保護を制度設計(デザイン)段階から組み込むことが要請される「プライバシー・バイ・デザイン」(P b D)の考えからすれば、プライバシー保護を考えて、少なくとも個人番号記載のないI Cカードを利用することを考えるべきであることになる。個人番号を確認する必要がある機会は、1年に1度あるかどうかの場合が多いのであるから、「番号確認と本人確認を一枚のカードでできる」必要はなく、2枚のカードに分けた

ほうが、安全確保とのバランス上、むしろ合理的である。(少なくとも、住基カードのように、個人番号は券面に記載せず、カードの I C チップの中にデータとして保存するような安全対策も考えられる)。

(3) 小括

以上より、現行の個人番号カードの設計は、制度的不備と言わざるを得ない。

第5 個人情報保護委員会の体制・権限等の不備

1 刑事事件の捜査等に対する監督権限の欠如

刑事事件の捜査の項(第3、1)でも述べたように、第三者機関のチェック体制の存在が、プライバシー保護の上では非常に重要である。

住基ネット最高裁判決においても、「第三者機関」によるチェックの存在が、合憲性の1つの重要な要件となっているのであるから、個人番号制度の合憲性を検討するにあたっては、個人情報保護委員会という独立性の強い第三者機関を設立したのであるから、そのような機関に、人権侵害の可能性の高い「刑事事件の捜査」等に関する監督権限を付与するなど、十分な権限(形式面)を与えること、及び、その権限を十全に行使できるだけの体制や予算(実質面)をつけることが必要である。

ところが、現行の制度においては、そのような体制になっていない。

原判決は、この点に関して合理的な理由を示さないまま問題はないと判断する間違いを犯している。

2 委員会が規則を制定し、規則適合性を自らチェックするという不合理性

番号法19条は、「何人も、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、特定個人情報の提供をしてはならない。」と定め、その例外の一つとして、16号において、「その他これらに準ずるものとして個人情報保護委員会規則で定めるとき。」と規定する。

しかし、個人情報保護委員会は、監督機関なのであって、監督機関自らが監督の「基準」を作ることは背理である。これは、法律で禁止規定があるにもかかわらず、裁判所が自らその例外を定めた「裁判所規則」を定めて、それに基

づいて「それは許されている」との司法判断をすることを許すようなものである。裁判所は、「許容範囲」を定めた法律について「解釈」をすることはできるとしても、自ら基準となる規則を作ることはできないのは当然である。

したがって、この点を看過した原判決は誤りである。

第6 民—民—官での利用が前提となることによる安全性確保上の不備

1 民間でも広く利用される個人番号であるから「事故前提社会」の認識にふまえた安全対策が必要である

本制度における個人番号は、社会保障・税分野で広く民間でも雇用や報酬の支払い等に関連して広くやり取りされ、民間から税務署や市区町村等へ、税や社会保障関係の個人情報と結び付けられて提供されるものである。

このように広く利用される番号は、どれだけ注意していても一定の割合で漏洩等事故が発生したり、一定の割合で存する「悪意」の関係者による不正取得等は避けられない。そうであるからこそ、「事故前提社会」の考え方に基づいて、①この漏洩等が発生する一定の割合を極力低減させる安全対策をとるとともに、②たとえ漏洩や不正取得等が発生しても、許容できるだけの範囲にリスクを抑える対策が必要なのである(前述の第1章、第2、4、(2)、原審の原告準備書面(1)、17~18頁参照)。

2 容易に取りうる安全対策が存するにもかかわらず、対策をとっていない

その観点からは、例えば、①個人番号を、税と社会保障の共通番号として広く利用することを避けて、(オーストリアの制度のように)事務分野別の番号としつつ、暗号を利用して情報連携を行うシステムにするとか、②定期的に個人番号を変更するとかの、プライバシー保護対策をとることが必要である。また、③上述したように、個人番号カード1枚で番号確認も本人確認もできるというようなカードにせずに、個人番号確認機能を別のカードにするとか、少なくとも券面に個人番号を記載せずに、読み取り機にかけて、暗証番号を入力しないと個人番号を確認できないカードにするなどの対策が必要である。

また、これらの対策は、制度設計の当初より、オーストリア等の視察により

国も知悉していた。かつ、これからでも比較的容易に取りうる対策でもある。

3 原判決は本制度の構造的な危険性を軽視していること

控訴人らは、原審において、本制度のままでは安全性確保が無理であり、かつ、現実にも多数の事故が発生していることを具体的に主張立証した。

にもかかわらず、原判決は、民間の取り扱い義務者の義務が法定等されていることを述べるのみで、事故事例については人為的ミスであると片付けている。

しかし、これでは、資力も安全対策に割く人的資源もない(特に中小零細)民間事業者には、手足を縛って泳げといているに等しいものである(控訴人らは、医療機関や税理士等の負担について、原審において立証している)。国は、このような制度を作り、民間事業者に個人番号を取り扱う「関係事務」を法律で強制しているのであるから、その反面として、取扱事業者がなるべく費用と手間が掛けずに一定の安全性を確保できるような制度を整備する義務が存したのである。にもかかわらず、上述のようにデフォルトの状態ですべての安全性が確保できる制度設計・整備を行っていない。国の安全確保に関する責任を放棄しているものと言わざるを得ない。

原判決は、この点を看過しているものであって、誤りである。

結 語

- 1 有斐閣法律学全集3『憲法I』(清宮四郎著)の「第三章 自由主義的統治の機構(権力分立制)」には、以下のような記述が存した。

「 権力分立論は、もともと積極的に能率を増進せしめるための原理ではなくて、消極的に権力の乱用または権力の恣意的な行使を防止するための原理である。そのねらいは、アメリカのブランドイス(Brandeis)判事のいうように、摩擦を避けることではなくて、政府の権力を三つの部門に配分することにとまなう、不可避的な摩擦によって、国民を専主政から救うことにあつた。このように、消極的な目的をもつということは、自由主義的性格に次いで、権力分立原理の第二の特性である。そうして、この原理の歴史的な意義または役割も、権力の「分立」そのもののためよりは、むしろ、権力の集中に対して消極的にはたらいたという点に存するのである。

(Kelsen, Hans : General Theory of Law and State, 1946、p. 282)。」

2 現在、政府は、個人番号及び個人番号カードの利活用の推進により、効率的な国づくりを推し進めることに、前のめりと言っていいほど積極的である。

しかし、効率性を求め過ぎることはプライバシー保障とのバランスを失するものである。バランスの取れた、すなわち、プライバシーを保障しながら、効率性・利便性を追求する基本姿勢が必要である。そして、それが近時の世界的潮流であるプライバシー・バイ・デザイン (P b D) の考え方でもある。

3 ところが、その点で、近時の政府の姿勢はあまりにも「マイナンバーありき」「マイナンバーカードありき」となっている。そして、その政府の姿勢で目につくのは、法律解釈の変更が限度を超えており、また、説明責任を果たしていないという点である。北欧等の番号制度は、政府が情報公開と説明責任を日本とは比較にならないくらい徹底して果たしているから、国民の信頼を得ていることを忘れてはならない。

4 本来は、立法府において、予め、厳格な、明確な立法を行うべきであろう。

しかし、最近の検察庁法の解釈や日本学術会議会員の選任に関する法解釈や国会答弁の“無視”に見られるように、明らかに解釈論の枠を超えた解釈変更が繰り返され、説明責任も果たさないというような事態が続いており、国会がその自由主義的な権能を發揮できないでいる。

5 このような場合、冒頭に述べたような権力分立の原理にのっとり、司法府がその権能を發揮して、法律による行政・法の支配を実現することが求められていると言わなければならない。

控訴人らが求めているのも、法の支配による「自由」の保障である。

控訴審においては、事実に基づいた、慎重かつ厳格な審理を求めるものである。

以上