

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 関口 博 ほか26名
被控訴人 国

準備書面（4）

2022年(令和4年)5月11日

東京高等裁判所第11民事部 御中

控訴人ら代理人 弁護士 水 永 誠 二

同 瀬 川 宏 貴

同 出 口 か お り

【目次】

第1	包括的データ戦略におけるプライバシー保障の軽視による危険性	3
1	はじめに～包括的データ戦略とプライバシー・人格的自律性の関係	3
2	包括的データ戦略の概要	4
3	プラットフォームとしての行政の位置づけ	7
4	包括的データ戦略の目標	8
5	包括的データ戦略の実装の司令塔として位置づけられたデジタル庁	9
6	データ連携基盤と利活用環境の重点分野（健康・医療・介護と教育）	9
7	小括～急速に進められるデータ連携施策の不合理性と人権侵害性	11
第2	包括的データ戦略の実現のための個人番号の利用分野の拡大の問題点	16
1	個人番号利用分野の拡大がめざされていること	16
2	「デジタル化」できるものをただ挙げただけで、必要性・利便性は低い	17

第3	個人番号カードを利用した情報連携の危険性	
	～マイキープラットフォームについて～	19
1	マイキープラットフォームとは	19
2	マイキープラットフォームの内容	20
3	マイキープラットフォームにおける情報連携の危険性	21
第4	全員一律参加を前提とした硬直したシステムであることによる人権侵害	
1	はじめに	22
2	情報提供ネットワークシステムによる全員一律の情報連携	22
3	個人番号制度を土台とするシステムの構造的欠陥	24

第1 「包括的データ戦略」におけるプライバシー保障の軽視による危険性

1 はじめに～「包括的データ戦略」とプライバシー・人格的自律性の関係

(1) 控訴人らは、その準備書面(3)において、デジタル改革関連6法は、プライバシー保護の原則を措かないまま、データの利活用優先のものとなっている点を、法律自体や、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(甲104・令和3年(2021年)12月24日閣議決定)に基づいて、その概要を明らかにした。

そして、その中において、日本の「デジタル化」は、個人番号(マイナンバー)制度をインフラとして活用すること、とりわけ「マイナンバーカードの徹底的な利用を推進する」ことが前提となっていることについて明らかにした。

(2) 以下に述べる「包括的データ戦略」(令和3年(2021年)6月18日閣議決定・甲111)は、デジタル社会に向けた日本の包括的なデータ戦略と銘打ったものである。ここにおいても、データの利活用が大前提となっている。

そこでは、IoT(Internet of Thing 様々なモノが、ネットワークを通じてサーバーやクラウドサービスに接続され、相互に情報交換をする仕組み)、AI(Artificial Intelligence 人工知能)の活用による、いわばバラ色の・利便性の高い・「快適」な社会＝「スマートシティ」のような社会の実現が目的とされている。

(3) しかし、「スマートシティ」においては、全てのものがインターネットと接続し(IoT)、あらゆる個人データがビッグデータとして吸い上げられ、AIによりプロファイリングされた上、当該個人にとって「快適である」と統計的に判断された状態に誘導されることになる。

「スマートシティ」のような社会では、個人データが広く収集されることが前提となるため、これは反面においては、プライバシーが丸裸にされるおそれ、いかにえらば、「監視社会化」する恐れがあり、プライバシーの保障とは鋭い緊張関係をもたらすことを意味する。

(4) また、以下に述べるデータの循環(データ・サイクル)が一般化すると指摘されているから、プロファイリング(Step3)により、私たち個々人が、「一定の行

動パターン」をとる人物に分類（言い方を変えれば「レッテル張り」）されることとなり（Step 4）、個性や人格的自律性が認められなくなる恐れも高い。

山本龍彦教授・『A I と憲法』（日本経済新聞出版社 2018 年 8 月刊・20 頁）によれば、ビッグデータと A I との関係については、以下のようなデータの循環をとる。

- Step 1 大量のデータが収集され、プールされる（＝ビッグデータの収集・集積）段階
 - Step 2 それが A I によって解析され、我々人間が気づかなかったような事物の相関関係や行動パターンが抽出・発見される（＝「解析」段階）
 - Step 3 こうした相関関係やパターンが特定のデータベースに適用（apply）され、当該データベースに登録された特定個人の趣味嗜好、健康状態、能力、信用力などが自動的に予測される（＝「プロファイリング」段階）
 - Step 4 この予測結果が特定の目的（企業の採用活動、与信、テロリズム対策、裁判所の量刑判断など）のために利用される（＝「利用」段階）
 - Step 5 予測結果の妥当性を検証するために、データベース登録者の行動が事後的に追跡される（＝「追跡」段階）
- (5) 「包括的データ戦略」（甲 1 1 1）においても、データの利活用は強く主張されているが、上記のプライバシーや人格的自律性の侵害に対する危険性を防止する観点からの論及はほとんどされていない。これでは、プライバシー権侵害、人格的自律権侵害の危険性が高いものとならざるを得ない。

2 「包括的データ戦略」の概要

(1) 策定目的とビジョン

本戦略の策定目的とビジョンについて、以下のように述べられている。

「我が国では、これまで・・・幾多の関連戦略の策定にもかかわらず、日本社会全体でのデータに係るリテラシーの低さ、プライバシーに関する強い懸念

等から、データの整備、データの利活用環境の整備、実際のデータの利活用は十分に進んでこなかった。

今般のコロナ禍においては、国・地方公共団体での情報共有が進まない、公開されるデータが使いづらく民間のサービス提供が困難、事業所などの基礎的データの整備が不十分で迅速な給付行政が困難など我が国のデジタル化への対応の遅れが露呈した。これらの事態の背景にあるのは、デジタル社会実現の中核となるデータについて焦点を当てた戦略の不在である。(中略)

本戦略は、抽出された課題に対する具体的対応とその実装に向けた方策を定めるものである。」(5頁)

「(ビジョン)

上記理念を実現するためには、まずは、我が国が目指すべきデジタル社会の在り方を描く必要があるが、我が国には既に Society5.0 の実現という国家戦略が存在する(第5期科学技術基本計画)。そのため、本戦略のビジョンは、『フィジカル空間(現実空間)とサイバー空間(仮想空間)を高度に融合させたシステム(デジタルツイン)を前提とした、経済発展と社会的課題の解決を両立(新たな価値を創出)する人間中心の社会であり、豊かな人間社会を支えるものである。それはまさに日本政府が目指す Society5.0 のビジョンと合致する』としたところである(第一次とりまとめ)。」(6頁)

(2) Society5.0

ア この「Society5.0」について、内閣府のHPでは、

「狩猟社会(Society1.0)、農耕社会(Society2.0)、工業社会(Society3.0)、情報社会(Society4.0)に続く、新たな社会を指すもので、第5期科学技術基本計画において我が国が目指すべき未来社会の姿として初めて提唱された、
「サイバー空間(仮想空間)とフィジカル空間(現実空間)を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会(Society)」である、と説明する。

イ そして、「Society 5.0 で実現する社会」について、以下のように述べる。

「これまでの情報社会（Society 4.0）では知識や情報が共有されず、分野横断的な連携が不十分であるという問題がありました。人が行う能力に限界があるため、あふれる情報から必要な情報を見つけて分析する作業が負担であったり、年齢や障害などによる労働や行動範囲に制約がありました。また、少子高齢化や地方の過疎化などの課題に対して様々な制約があり、十分に対応することが困難でした。」

「Society 5.0 で実現する社会は、IoT（Internet of Things）で全ての人とモノがつながり、様々な知識や情報が共有され、今までにない新たな価値を生み出すことで、これらの課題や困難を克服します。また、人工知能（AI）により、必要な情報が必要な時に提供されるようになり、ロボットや自動走行車などの技術で、少子高齢化、地方の過疎化、貧富の格差などの課題が克服されます。社会の変革（イノベーション）を通じて、これまでの閉塞感を打破し、希望の持てる社会、世代を超えて互いに尊重し合あえる社会、一人一人が快適で活躍できる社会となります。」

ウ 「Society5.0 のしくみ」としては、以下のように説明されている。

「Society5.0 は、サイバー空間（仮想空間）とフィジカル空間（現実空間）を高度に融合させたシステムにより実現します。これまでの情報社会（Society 4.0）では、人がサイバー空間に存在するクラウドサービス（データベース）にインターネットを経由してアクセスして、情報やデータを入手し、分析を行ってきました。

Society5.0 では、フィジカル空間のセンサーからの膨大な情報がサイバー空間に集積されます。サイバー空間では、このビッグデータを人工知能（AI）が解析し、その解析結果がフィジカル空間の人間に様々な形でフィードバックされます。今までの情報社会では、人間が情報を解析することで価値が生まれてきました。Society5.0 では、膨大なビッグデータを人間の能力を超えたAIが解析し、その結果がロボットなどを通して人間にフィードバックされること

で、これまでには出来なかった新たな価値が産業や社会にもたらされることとなります。

エ そして、「Society5.0の先行的な実現の場＝スマートシティ」であると説明されている。

「以上に述べたような Society5.0 の実現に向けて、政府では地域における ICT 等の新技術を活用したマネジメント(計画、整備、管理・運営等)の高度化により、都市や地域の抱える諸課題の解決を行い、また新たな価値を創出し続ける、持続可能な都市や地域、すなわち『スマートシティ』を推進しています。」

3 プラットフォームとしての行政の位置づけ

「重点計画」と同様に、包括的データ戦略の9頁においても、「③プラットフォームとしての行政」という項目をおくと共に、マイナンバー制度とリンクしたID制度の整備、ベース・レジストリをはじめとした基盤となるデータの整備及びカタログの整備等、民間ともオープン化・標準化されたAPI※で連動できるオープンなシステム構築が強調されている。

「デジタル社会においては行政機関が最大のデータ保有者であり、行政自身が国全体の最大のプラットフォーム (Platform of Platforms/System of Systems) となり、それがガバメントクラウド上で提供されることを通じて広く国民や民間企業等から活用されることが産業競争力や社会全体の生産性向上に直結する。また、行政自身がEBPMを進める上でも、データの利活用の環境整備が重要である。このため、行政機関は、上記行動原則を遵守・実践しつつ、データの分散管理を基本として、**行政機関全体のアーキテクチャを策定、マイナンバー制度とリンクしたID体系の整備、ベース・レジストリをはじめとした基盤となるデータの整備、及びカタログの整備等**を行うとともに、民間ともオープン化・標準化されたAPIで連動できるオープンなシステムを構築していくこととする。」

※ APIとは「アプリケーション・プログラミング・インターフェース (Application Programming Interface)」の略称。一言で表すと、ソフトウェアやプログラム、Webサービスの間をつなぐインターフェースのこと

4 包括的データ戦略の目標

- (1) 本戦略の目標については、データがつながることで『新たな価値を創出』することであると述べられている。

「本戦略の目標はデータがつながることで『新たな価値を創出』すること（第7層）である（I. 2. (1) (ビジョン) 参照）。そのためには、データ利用者を含むステークホルダーの視点からみて、幅広いデータの集約・分析・活用が包括的・効率的・一元的に実現できていること、それらの実現によりステークホルダーがAI シミュレーション等でデータを最大限活用することを見据えたアーキテクチャとすることが必要である。その実現のためにはインフラ（第1層）からルール（第5層）に至るまでの「データ環境整備」と社会実装過程における業務改革（第6層）＝ビジネスプロセス・リエンジニアリング（以下「BPR」という。）が求められる。」（10頁）

- (2) 上記目標達成のため、以下のような「データ環境整備」が必要であるとする。データ環境についてはインフラからルールに至るまで構造的・網羅的・整合的に整備する。

① 第1層：インフラ

デジタル社会を支える 5G、データセンター、計算インフラなどのインフラを定義し、その整備を計画的・整合的に推進。

② 第2層：データ

政府や地方公共団体が整備するベース・レジストリをはじめとする社会活動の基礎となるデータの整備（公共分野を担う民間部門のデータ整備を含む）から着手し、必要なデータを構造的に構築。

③ 第3層：連携基盤（ツール）

上記のデータをシステムティックに連携させるためのAPI やカタログなどのデータ連携ツールを整備。

④ 第4層：利活用環境

PDS (Personal Data Store) ・情報銀行(※)やデータ取引市場などの連携されたデータを多様な主体が使いこなすための利活用環境を整備。

⑤ 第5層：ルール（データガバナンス／トラスト基盤等）

データ標準や品質などのデータ連携に必要なルールの整備に加え、安心してデータを利活用するためのトラスト基盤などのルールを整備。

なお、本戦略では、連携基盤（ツール）、利活用環境と、データ連携に必要なルールを包括的・有機的に提供する基盤を「プラットフォーム」と呼ぶ。(11～12 頁)

※ 実効的な本人関与（コントローラビリティ）を高めて、パーソナルデータの流通・活用を促進するという目的の下、本人が同意した一定の範囲において、本人が、信頼できる主体に個人情報の第三者提供を委任するというもの。データ提供・活用に関する便益が、事業者から本人に直接又は間接的に還元される。

5 包括的データ戦略の実装の司令塔として位置づけられたデジタル庁

デジタル庁は、包括的データ戦略を実装するための司令塔となると位置づけられている(12 頁)

6 データ連携基盤と利活用環境の重点分野（健康・医療・介護と教育）

第3層、第4層である「データ連携基盤と利活用環境の重点項目」として、「広く多様なデータを活用して新たな価値を創出するためには、『データ連携』とそれを『利活用したサービスを提供』する基盤（プラットフォーム）の構築が鍵となる」(20 頁)とし、「データ流通を促進・阻害要因を払拭するためのルール」(24 頁)を定めた上、「重点的に取り組むべき分野におけるプラットフォームの構築」(28 頁)として、① 健康・医療・介護分野(29 頁)、及び、② 教育分野(30 頁)を挙げている。

「① 健康・医療・介護分野での検討状況（29 頁）」

健康・医療・介護の分野において、国民の健康寿命を延伸し、社会保障費の効果的な活用と一人一人の QOL を高いレベルで両立するためには、医療の更なる質的向上に加え、平時からの健康管理や疾病予防への意識づけ、健康や医療の履歴に基づく介護サービスの提供も重要となる。このためには、必要に応じて関係する機関等がこれらの情報について相互に共有できる仕組みの実現に併せて、国民一人一人が自身の健康・医療・介護に関する情報を閲覧又は管理できる仕組みの構築も重要と考えられる。

現在、個人の健康・医療・介護に関する情報の多くは、地方公共団体、保険者、及び医療機関等が個別に管理しているほか、一部の情報については、個人を対象とした健康関連サービスを通じて民間事業者等が管理している。今後、一人一人の国民に対して、健康・医療・介護に関わる最適なサービスを提供するためには、これらのプレイヤー間での情報の連携の在り方について検討する必要がある。また同時に、これらの健康・医療・介護に関わる多様なデータを、本人が閲覧又は管理し、必要に応じて本人の意思に基づいて第三者に提供できるよう PHR (※) 実現も必要となる。

既に、厚生労働省が進めるデータヘルス改革において、オンライン資格確認等システム等の既存のシステムを活用し、特定健診情報は遅くとも令和3年(2021年)10月までに、レセプトに基づく薬剤情報は令和3年(2021年)10月から本格運用を開始することとしており、また、安全・安心な民間 PHR サービスの利活用の促進に向けた環境整備についても検討されているところ。

また、健康・医療に関する先端的研究開発及び新産業創出を推進するため、匿名加工医療情報作成事業者の認定等を内容とする医療分野の研究開発に資するための匿名加工医療情報に関する法律・・・が平成30年(2018年)5月に施行され、産学を問わず、大規模な匿名加工医療情報の提供が始まっている。

引き続き、個人・医療機関等・国・民間事業者 (PHR 含む) が、健康・医療・介護関連データを連携・活用できるよう、オンライン資格確認等システム等の既存のシステムを活用、拡充し、プラットフォームとして整備し、マイナポータルを介して個人自らが扱えるデータの拡充を検討する。次世代医療基盤法については、同法に関する国民・患者の理解を促進し普及啓発を図るとともに、データベース運営者の環境整備に取組、令和5年度中(2023年度中)に施行状況を踏まえ、認定事業者による仮名化情報の取扱い等の在り方を検討する。

※**Personal Health Record** 生まれてから学校、職場など生涯にわたる個人の健康等情報をマイナポータル等を用いて電子記録として本人や家族が正確に把握するための仕組み。

② 教育分野での検討状況(30頁)

教育分野では、学習者の観点からは、自らの教育データが様々な教育コンテンツに散在することなく、それらを統合分析した学習の最適化が求められており、教員の観点からは、学習者の教育データを個別に集約し、一人一人にあった指導を行うことが望ましい。現在、文部科学省において、教育データの利活用に関する有識者会議を開催し、教育データの学校内外での利活用について検討し、教育データの標準（第1版）を公表する等、取組を加速しているところ。

今後、これらの検討も踏まえつつ、文部科学省において、国際的な標準を参考にしつつ、教育データの更なる標準化を進めるとともに、全国の学校で CBT（Computer Based Testing）を活用した学習診断ができるプラットフォーム（MEXCBT）の活用を促進することで学びの変革を推進する。さらに学校内外のデータの将来的な連携も見据えた教育データの蓄積・流通の仕組みの構築に向けて、関係府省庁間で検討し、目指すべき姿やその実現に向けて必要な措置を盛り込んだロードマップを提示する。その際、個人データの取扱い（PDS や情報銀行の活用の在り方）等について検討する。」

7 小括～急速に進められるデータ連携施策の不合理性と人権侵害性

(1) プライバシー保護原則のないデータ利活用戦略である

以上みてきたように、包括的データ戦略は、先に検討した重点計画と同様に、データの利活用を進めることを国家戦略としており、6で挙げているように、健康・医療・介護分野と教育分野で実際に個人データの利活用が急速に進められている。その反面、この戦略には、EUに見られるように、プライバシー権や個人データを基本権として保障して、それとの調和を取りつつデータの利活用を進めようという基本姿勢が存在しない。

それ故、第2以下で具体的に述べるように、緊急の課題でもなく、かつ、重要な行政目的も認められない「デジタル化」施策やデータ利活用施策が、膨大な税金を投入して最優先で進められる反面で、プライバシーや人格権の保障のための手続き（例えばPIA＝プライバシー影響評価等）も踏まれず、人権を軽視した施策が進められていると言わなければならない。

(2) 施策実現の優先度・必要性は低い

国が挙げる施策は、実現の優先度や必要性が極めて低いものであると言わざるを得ない。

例えば、新型コロナ病床の空き具合について、未だに救急隊員が電話で一つ一つ確認するなどといった極めてアナログな状態が続いている。新型コロナ流行の初期において、台湾政府が、マスク不足に対して、ICTを用いて平等な配分を迅速に実現した施策などと比べるならば、日本の施策はその遅れが歴然としている。日本においては、新型コロナ対応よりも、それを口実とした個人番号や個人番号カードの普及の方に優先度をおいたとしか考えられない施策を続けたことにより、喫緊に必要であった施策が実施されず、かえって大混乱をもたらしたことは記憶に新しい。

(3) 個人番号の利用分野の拡大の危険性は高い

第1、3で述べたように、国は、「デジタル社会においては行政機関が最大のデータ保有者であり、行政自身が国全体の最大のプラットフォーム」となること、そのために、「マイナンバー制度とリンクしたID体系の整備、ベース・レジストリをはじめとした基盤となるデータの整備、及びカタログの整備等を行うとともに、民間ともオープン化・標準化されたAPIで連動できるオープンなシステムを構築していく」ことを目指している。

このデータ連携を実現するためには、共通番号制（個人番号制度）が鍵となる。個人番号（マイナンバー）は、行政分野を超えて、個人データの主体の同一性を容易・確実に担保する番号であるから、行政分野を超えたデータ連携の基礎となるものであるからである。国は、この個人番号の利用分野を、税・社会保障・防災の三分野以外にも広げることを行っている。

しかし、第2で述べるように、3分野以外へ個人番号の利用拡大をはかる必要性は極めて低い反面、プライバシー権等に対する侵害の危険性は高くなる。

(4) 個人番号カードの普及施策の人権侵害性とプライバシー侵害性

次に、国は、様々な分野で利用されている各種IDを個人番号と連携させて、さらにデータ連携を図ろうとしている。その一環として、個人番号カードの利活用も図られている。

国は、令和4年度末（2022年3月末）までに、ほとんどの住民が個人番号カードを所持する社会を目指して、様々な施策を行っているが、これもその実現の必要性が低い反面、強力な個人番号カード普及施策は人権侵害性が高いものである。

ア 公務員の上下関係を利用した取得の事実上の強要がなされていることは、既に主張立証したとおりである（原審の原告ら準備書面(8)の31頁、甲77）。

これは、「住民基本台帳に記録されている者の申請に基づき、その者に係る個人番号カードを発行する」（番号法16条の2、第1項）という、任意取得の原則にも反する、人権侵害行為である。

イ 健康保険証と個人番号カードの一体化により、個人番号カードの事実上の取得強制に繋がることも、既に指摘しているところである（前同29頁）。

ウ しかも、健康保険証と個人番号カードの一体化により、本年（令和4年）4月から、医療費が高くなっている。

すなわち、オンライン資格確認システムが導入されている医療機関では4月以降、個人番号カードか保険証を提示して資格確認を受けると、初診時には病院側に「3点」の診療報酬が加算される。1点は10円として計算されるため、診療報酬としては30円の、患者側の支払いとしては、3割負担ならば、窓口で初診時に9円を支払うことになる。さらに、個人番号カードを使って、医療機関が患者の薬剤情報や特定健診情報を（患者の同意のもとで）取得すると、診療報酬に「3点」ではなく「7点」が上乘せされ、3割負担ならば、患者は21円の負担増となる（再診でも「4点」が加算され、自己負担3割なら12円の負担増となる）。

デジタル改革により、医療費がむしろ高くなっているのが実情である。

エ 国は、個人番号カードの取得等に対して、高額のポイント付与キャンペーンを行っているが、これは個人番号カードの普及という、緊急性も、高い行政的必要性もない施策に膨大な税金を投入するものである。すなわち、国は、カードの新規取得で最大 5000 円分、健康保険証としての利用登録で 7500 円分、公的給付金の受取り用口座の事前登録で 7500 円分の高額のポイントを付与することとして、2021 年度補正予算案では、その事業費として、1 兆 8 1 3 4 億円もの予算が計上したが、これは「ばら撒き」と言わざるを得ない税金の無駄遣いである。

オ 以上に続いて、現在、生活保護受給者に対し、事実上の個人番号カードの取得強制が行われていることも判明した（甲 1 1 2・福井市福祉事務所長名の「マイナンバーカードの取得について（勧奨）」と題する連絡文（令和 4 年 3 月 2 5 日付））。

これは、以下の法律改正を契機として、生活保護受給者に対して、行政が、生活保護世帯が用いる「健康保険証」は、個人番号カードと一体となったものを利用しなければならないとして、強制しているものである。

令和 3 年 5 月 12 日成立した「全世代対応型の社会保障制度を構築するための健康保険法等の一部を改正する法律」の第 8 条の生活保護法改正により、生活保護法第 3 4 条（医療扶助の方法）に、「5 被保護者は、第二項に規定する医療の給付のうち、指定医療機関に委託して行うものを受けるときは、厚生労働省令で定めるところにより、当該指定医療機関から、電子資格確認その他厚生労働省令で定める方法により、医療扶助を受給する被保護者であることの確認を受けるものとする。」が新設された。

この「電子資格確認」について、「6 前項の『電子資格確認』とは、被保護者が、保護の実施機関に対し、個人番号カードに記録された利用者証明用電子証明書を送信する方法その他の厚生労働省令で定める方法により、被保護者の医療扶助の受給資格に係る情報（医療の給付に係る費用の請求に必要な情報を含む。）の照会を行い、電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信の技

術を利用する方法により、保護の実施機関から回答を受けて当該情報を医療の給付を受ける医療機関に提供し、当該医療機関から医療扶助を受給する被保護者であることの確認を受けることをいう。」として、被保護者は個人番号カードと一体化した保険証により、オンライン資格確認で「確認を受けるものとする」と規定されている。

これを受けて令和3年10月14日に厚労省社会・援護局保護課から、「医療扶助におけるオンライン資格確認の導入に向けた被保護者のマイナンバーカード取得の促進等の取り組みについて」と題する事務連絡が出されており、ケースワーカーがマイナンバーカード申請のサポートをするとともに、「カード交付者一覧と被保護者リストを照合して保有状況を確認すること」、「令和4年度中に全ての被保護者がマイナンバーカードを保有することを目指し取り組むこと」などが指示されている。

これは、「勸奨」といいながら、生活保護の被保護者という弱い立場の人に対する個人番号カードの取得強制と言わざるを得ず、任意取得の原則にも反する人権侵害行為である。

カ 以上に加えて、個人番号カードを利用しないと「不便」になる施策や、利益が享受できない施策が進められたならば、個人番号カードの取得・利用が事実上強制される社会となり、そこで用いられる公的個人認証の発行番号やマイキーIDにより、個人データが名寄せされ、プライバシーが侵害されるおそれが高い。この点については、第3で後述する。

(5) 全員一律参加を前提とした硬直したシステムであることによる人権侵害

包括的データ戦略のインフラとされる個人番号(マイナンバー)制度のシステム(情報提供ネットワークシステム、マイナポータル等)は、国民と外国人住民の全員が、一律に参加することを前提として設計されたシステムである。

そのため、DV被害者等、特殊な事情により「一律参加」もしくは「全面的参加」を強いられるとプライバシーはおろか、生命・身体に対して危険が及ぶ恐れのある個人に対する配慮がなされた設計になっていない。

これはつまり、プライバシー・バイ・デザイン（設計段階から組み込むプライバシー保護）の思想がない、古い・硬直したシステム設計になっていることを示している。また、住基ネットの運用開始の当初（平成14年から数年間）、国立市のように、DV被害者保護の制度設計が不十分であることなどを理由として住基ネットの不参加自治体があったにもかかわらず、個人番号制度(システム)を制度設計するに先立って、プライバシー影響評価（PIA）を行うなどして、プライバシーに配慮しなかったことの結果であると言わなければならない。

この点については、第4で後述する。

第2 包括的データ戦略の実現のための個人番号の利用分野の拡大の問題点

1 個人番号利用分野の拡大がめざされていること

(1) 「デジタル改革関連法案について」（甲101）の14頁、15頁によれば、「国家資格関係事務における個人番号の利用及び情報連携の拡大」が目指されている。

「税・社会保障・災害等に係る以下の32資格は、個人番号利用事務に指定することにより、住基システム・戸籍システムとの連携を行う。これらの資格は先行して国家資格等情報連携・活用システム（仮称）によるデジタル化の検討を行い、令和6年度のサービス開始を目指す。」としている。

この32資格とは、①医師、②歯科医師、③薬剤師、④看護師、⑤准看護師、⑥保健師、⑦助産師、⑧理学療法士、⑨作業療法士、⑩視能訓練士、⑪義肢装具士、⑫言語聴覚士、⑬臨床検査技師、⑭臨床工学技士、⑮診療放射線技師、⑯歯科衛生士、⑰歯科技工士、⑱あん摩マッサージ指圧師、⑲はり師、⑳きゅう師、㉑柔道整復師、㉒救急救命士、㉓介護福祉士、㉔社会福祉士、㉕精神保健福祉士、㉖公認心理師、㉗管理栄養士、㉘栄養士、㉙保育士、㉚介護支援専門員、㉛社会保険労務士、㉜税理士、である。

(2) その改正の背景は、「各省庁が所管する各種免許・国家資格等の管理は、必ずしもデジタル化が進んでおらず、資格者の各種届出等が徹底されていない場合もある。また、対面や郵送での手続が必要となることや、紙ベースの処理が行われ

ていること等、資格者の資格証明、行政機関等の資格確認の負担も少なくない。」とされ、「デジタル化」の効果は、「情報連携による戸籍関係情報等の提供や住基システムを通じた氏名・住所等の提供により、①添付書類の省略等の手続きの簡素化、②登録情報の正確性の確保・最新化を実現」することにより、「改正の効果」として、①各種届時に求められていた、戸籍抄(謄)本の写しの添付を省略、②マイナポータルを活用した、資格保有者から第三者への資格保有の証明及び就業支援情報の提供等、③遺族からの死亡届を不要とし、資格管理者が職権で登録の抹消を行うことにより、登録原簿の正確性を確保すること、を挙げている。

2 「デジタル化」できるものをただ挙げただけで、必要性・利便性は低い

(1) 必要性・利便性が低いこと

これらの「デジタル化」は、利便性の向上の効果すら低いものと言わなければならない。

ア まず、確かに、例えば医師の遺族からの死亡届がなくても、資格管理者が職権で登録の抹消を行うことができれば、医師資格者の登録原簿は生存者だけの名簿になることは間違いない。しかし、そのような原簿にする必要性が一体どれだけ存するというのか、想像がつかない。例えば、医師が休職している間に姓を変えたり、住所を変えたりした場合、再就職の際に医師資格の登録簿にある氏名・住所等と異なることについて、戸籍等を提出する手間が省けるであるとか、統計上、医師資格を持っている生存者で、実際に医師として登録して働いている人がどれ位の割合いるのか、どこの地方に、どれ位の生存している医師資格者が存在しているのかが分かる、位しか利用価値がない。

それだけのために、高額のシステム整備費用(初期費用)をかけ、また、一定期間ごとにこれまた一定の費用(1件当たり、原則として10円の手数料がかかる)をかけて、生存や住所確認の問合せを住基ネットに行う必要があるとは到底考えられない。少なくとも、費用対効果が悪すぎる。

この点は、年金事務と比較すれば、明確である。年金事務においても、一定期間ごとに、住基ネットで生存確認の問合せを行っている。しかし、これは、

年金は生存者にしか支給しないという大前提があるからであり、死亡者に対する過誤払いを極力少なくするためには、遺族からの届出がなくとも、死亡を確認し、年金支給を停止するということが、一定の合理性が認められる。これに対して、「国家資格等情報連携・活用システム（仮称）」において、医師等の死亡を確認して、生存者のみの、正確な資格者名簿にしておくことに、高額のコストをかけることには、ほとんど合理性がないと言わなければならない。

これでは、「デジタル改革」の号令の下、デジタル化できるものを、何らの必要性や合理性を検討することなく、ピックアップして推進しているとしか言えないものである。

イ デジタル化の優先順位の高いものには手を付けようとしていない

「デジタル化」の必要性があるものとして、例えば、本年4月12日の朝日新聞(朝刊)において、4月11日に行われた衆議院議員の資産公開報告書が、永田町の衆議院第1議員会館の1ヶ所だけで公開され、インターネット公開もされず、しかも、撮影・複写禁止となっていることが報道されている(甲113の1)。また、4月14日の朝日新聞(朝刊)においては、地方議員の資産公開においても、インターネットで公開されているのは長野県だけということが報道されている(甲113の2)。

国の議員の資産を公開する制度は、令和4年(1992年)に、「政治とカネ」の問題で政治不信が高まったことがきっかけで、「議員の資産の状況等を国民の不断の監視と批判の下におく」ために「国会議員資産公開法」が成立して、翌年始まったものであり、これこそ民主主義の実現のために、全国の国民が容易に監視できるようにインターネット公開の必要性が極めて高いと言わなければならないものである。

国や地方の議員は、まず自らに関する必要な「デジタル化」を行うべきなのである。

(2) 資格者は、常に住所の所在や氏名の変更等を監視されることになる

この国家資格関係事務における「登録情報の正確性の確保・最新化」が実現したならば、国家資格保持者は、本人の同意なく・強制的に・常にその住所や氏名の変更等を、国により一元管理されることになる。これはその行政目的の必要性等に比べて、プライバシー侵害性が高いと言わなければならない。

第3 個人番号カードを利用した情報連携の危険性

～マイキープラットフォームについて～

1 マイキープラットフォームとは

(1) 控訴人ら準備書面(3) 12頁以下において、個人番号(マイナンバー)カードに搭載されている、電子証明書の発行番号が個人番号と同等の個人識別符号となることを指摘した。

そして、民間事業者が構築する、発行番号と民間IDとを紐づけたデータベースに個人が個人番号カードを使用した履歴が蓄積されていくという問題点を主張した。

このようなデータベースに相当するものを、国自身が構築しているのがマイキープラットフォームである。

(2) 「マイキープラットフォーム及び自治体ポイント管理クラウド利用規約」(甲114) 2条2号は、次のように定義する。

「マイキープラットフォームとは、マイナンバーカードのマイキー部分(ICチップの空き領域と公的個人認証の部分)を利用して、マイナンバーカードを各種サービスを呼び出す共通の手段とするための共通情報基盤のことをいいます。」

(3) このようなマイキープラットフォームには、番号法やその他の法令の根拠はない。マイナンバーカードの活用策の一つとして、様々な利用者カードをマイナンバーカード1枚に統合化したり、種々のポイントを一元管理等したりすることを可能とする、国(総務省)が実施する事業である(甲115)。

2 マイキープラットフォームの内容

(1) マイキーIDの発行

マイキープラットフォームを利用するには、マイキーIDというIDを発行する必要がある。このマイキーIDの発行には、個人番号カードが必要であり、マイキーIDの生成に個人番号カードの利用者証明用電子証明書が利用される（甲116・2頁）。

(2) マイキープラットフォームにおける情報の一元管理

甲116・5頁の「マイキープラットフォーム」という表をご覧ください（なお甲116は、総務省作成の資料である）。

ここでは、マイキープラットフォームにおいて情報が一元管理される仕組みが視覚的に示されている。

すなわち、マイキープラットフォームにおいて、マイキーIDと、利用者証明用電子証明書の発行番号、署名用電子証明書の発行番号、個別の事業者等のIDが一元的に管理されることになる。

この一元管理に同表の「JPKI」（公的個人認証）が利用され、マイキーID設定時に利用者証明用電子証明書が利用され、利用者証明用電子証明書が再発行された場合も、自動的にマイキーIDと紐づけられることになる（甲116・5頁）。

(3) マイキープラットフォームの利用

マイキープラットフォームで管理される情報、IDには、図書館やスポーツ施設などの各種公共施設がある。

加えて、現在国が強力に申込を誘引しているマイナポイントも、マイキープラットフォームを利用した制度である。

マイナポイントとは、個人に最大2万円分のポイント（個人番号カードを取得者に5000円、カードと健康保険証を一体化した者に7500円、公金受取口座の登録をした者に7500円）を付与するものであり、マイナポイントの申請には、マイキーIDの作成が必要となる。

また、自治体ポイントについてはマイキープラットフォームとは別に自治体ポイント管理クラウドという情報基盤が設置されるが、同クラウドの情報もマイキーIDで管理される（甲116・5頁）。したがって、自治体ポイントに変換されるクレジットカードや、航空会社、携帯電話会社等のポイントもマイキーIDと紐付けられることになる。

3 マイキープラットフォームにおける情報連携の危険性

- (1) 控訴人ら準備書面（3）12頁以下で、個人番号カードの電子証明書の発行番号が個人番号と同等の個人識別符号となり、この発行番号を利用することで番号法の規制の及ばない情報連携が行われ、それが強力に推進されようとしていることを主張した。
- (2) マイキープラットフォームにおける情報連携は、このような番号法の規制の及ばない情報連携を国自らが行っているというものである。マイキープラットフォームに個人の様々な情報が集約されることになれば、本人の意図しないところで情報が利用され、プロファイリング等される危険が生じることになる。

マイキープラットフォームにどのような情報がどのような形で集積されていくかは、控訴人らが調べた限りでは明らかではない。これにより危険性が発生しないというのであれば、この点を被控訴人が明らかにするべきであると考えるが、少なくとも、クレジットカードによる購買履歴等の個人の生活の様々な情報が蓄積されることはシステム上可能であると考えられるし、かつ、法的には何ら規制がない。

- (3) このように、マイキープラットフォームをはじめ、発行番号に個人情報紐づけることは、住基ネット訴訟の大阪高裁判決が指摘した、「個々の住民の多くのプライバシー情報が住民票コードを付されてデータマッチングされ、本人の予期しないときに予期しない範囲で行政機関に保有され、利用される具体的な危険」と同等の危険を生じさせるものであり、違憲であるというべきである。

第4 全員一律参加を前提とした硬直したシステムであることによる人権侵害

1 はじめに

個人番号制度における情報連携及びマイナポータル各システムの仕様は、個人番号制度と同じく、全員一律参加を前提として設計されたシステムになっている。

国は、国民の基本4情報すなわち「氏名・住所・性別・生年月日」を秘密情報と扱っておらず、各種手続に対応する行政職員や同一世帯として住民票に登録されている者に知られても問題がないことを前提に各システムを設計したために、特殊な事情によって同一世帯の者であっても住所を知られてはならない者の権利利益が脅かされている。以下、配偶者からの暴力（DV）、ストーカ行為等、児童虐待及びこれらに準ずる行為の被害者（以下「DV等被害者」という。）を例に挙げて説明する。

2 情報提供ネットワークシステムによる全員一律の情報連携

(1) 個人番号による情報連携開始により自動的に情報提供されること

平成29年7月から運用が開始された自治体等を中心とした特定個人情報の連携とは、特定の事務の実施にあたり、必要な情報を他の情報保有機関に対し照会できる仕組みである。例えば、番号法別表第2の74項では、自治体は児童手当支給事務の実施にあたり、申請者がその年の1月1日時点で居住していた自治体に対し、申請者の所得情報を確認するために、地方税関係情報を照会できるとしている。地方税関係情報を保有する自治体は、事前に中間サーバーに地方税関係情報を登録しておくことで、他の自治体から照会があった際、職員による手作業を介することなく、自動的に照会者側に地方税関係情報が提供される仕組みになっている（甲117）。

例えば、加害者（以下「Y」）とともにA自治体に居住していたDV等被害者（以下「X」）がB自治体に避難したあと、B自治体に住民税の申告を行い、B自治体がXに関する所得、住民税等の地方税関係情報の副本を中間サーバーに登録したとする。XがB自治体に避難していることを知らないYが、A

自治体に対し、Xの地方税関係情報の情報紹介を必要とする申請を行うと、A自治体は、Xの居住地がB自治体にあることを確認して、B自治体に対し、Xについての情報照会を実施する。すると、Yは、A自治体の窓口職員に対して情報照会結果を確認することで、XがB自治体に居住していることを把握できてしまう。

または、XがB自治体に対し、Yの地方税関係情報等の情報照会を必要とする申請を行った場合、Yがマイナポータルで、B自治体からA自治体への情報提供記録があることを確認することで、XがB自治体に居住していることを把握できてしまう。

これは、単にプライバシー情報が漏えいするという問題にとどまらず、生命身体に対する危険に直結する問題である。

(2) 自動応答不可フラグと不開示フラグの設定がその都度必要となること

以上のような漏えいに対する対策として、自治体側において、DV等被害者からの申出があれば、自動応答不可フラグ、不開示フラグの設定ができるようになっている。

自動応答不可フラグとは、他の機関からの情報提供の要求があった際に、自動的に提供しないようにする設定であり、不開示フラグとは、情報提供等記録をマイナポータル上で表示させないようにする設定である（甲117）。

しかし、いずれの設定についてもDV等被害者が申し出て手続きをした自治体限りのものであり、他の機関と共有されない。DV等被害者がさらに別の自治体に避難した場合は、当該避難先の自治体でも同様の申し出をした上で、当該自治体において不開示フラグ、自動応答不可フラグの設定を講じてもらう必要がある。

異なる自治体に避難する度にDV等被害者であることの申し出をした上で、申し出を受けた自治体において的確に不開示フラグ、自動応答不可フラグの設定を講じてもらわないと、DV等被害者の居所情報等の漏洩が発生する具体的危険が常にあるのである。

(3) オンライン資格確認システムの運用開始による漏えいの危険

さらに、令和3年10月20日からオンライン資格確認システム（甲93）の本格運用が開始されたことにより、DV等被害者は、健康保険証の発行元に対しても、自らの情報を開示しないよう届け出る必要が生じた。届出をしないと、加害者に自身の情報を閲覧される可能性が生じている。

このように、個人番号を利用する事務が新たに追加されるたび、DV等被害者は、遅滞なく必要な届出を行う必要があり、これを行わないと、加害者がDV等被害者の居場所の特定に繋がる情報を得てしまうという具体的危険に晒されている。

(4) DV等被害者を危険に晒す個人番号制度のシステム

加害者から逃げて日々の生活で精一杯のDV等被害者が、適時に新たに個人番号を利用する事務が追加されることや、さらなる届出が必要になることなどの情報を得て、その都度、不開示申出等の的確な対応を素早く取ることができるとは限らない。むしろ、個人番号を利用する事務が新たに追加されたことを知らず、不開示申出をしないまま、DV等被害者が知らないうちに、新たに個人番号と連携した情報が加害者に知られる事態が多発するおそれがある。

配偶者からの暴力に限っても、配偶者暴力支援センターにおける相談件数及び警察における配偶者からの暴力事案等の相談等件数は増加の一途を辿っている。警察に相談するほどの比較的深刻な暴力である後者の相談件数に限定しても、平成30年度の件数は7万7482件に上る（甲118・18頁）。年間約8万人ものDV被害者が、配偶者の暴力から逃れるために実際に避難し、又は避難を検討せざるを得ない状況で暮らしているのである。これらの者の居所情報が加害者に知られてしまう具体的危険がある状況を作り出してしまったのが、個人番号制度における情報連携及びマイナポータルであり、オンライン資格確認システムである。

3 個人番号制度を土台とするシステムの構造的欠陥

このように、全員一律参加を前提とした個人番号制度を土台に情報連携及びマイナポータル各システムの導入は、住所等を知られることで生命・身体の危険が発生するDV等被害者のことを何ら考慮しないものである。新たな制度を設計しシステムを導入するにあたり、企画・設計段階からユーザー（国民）のプライバシー保護をあらゆる側面で検討し、あらかじめプライバシー保護対策を組み込む考え方であるプライバシー・バイ・デザインを無視しているといわざるを得ない。

プライバシー・バイ・デザインは、経済産業省及び総務省が令和3年7月に策定した「DX時代における企業のプライバシーガバナンスガイドブック ver1.1」（甲119・39頁）において、基本的なプライバシー保護の考え方として参照できるグローバルスタンダードの1つとして紹介していることからしても、国はその重要性を理解しているはずである。

国民全員の個人情報を取り扱うシステムの設計にあたり、現在の情報連携及びマイナポータルのように、DV等被害者の居所情報が加害者に知られる危険があるという問題が発覚する都度、対症的に自動応答不可フラグや不開示フラグの設定をすることで対応するのではなく、あらかじめ・デフォルトの状態において、DV等被害者のプライバシーも保護できる仕組みを、システム構築の最初の段階で組み込むべきなのである。

国が進める個人番号制度を土台とした各システムには、プライバシー・バイ・デザインのコンセプトを無視した構造的な欠陥があり、このような欠陥は国民の自己情報コントロール権・人格権・プライバシー権等の権利を脅かすものである。企業のみならず、国のシステムこそ、プライバシー・バイ・デザインの観点にもとづきプライバシー影響評価を行うなどして、システム設計全体を見直すべきである。

以上