

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 （6）

2022年(令和4年)11月30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】

はじめに	2 頁
第 1 「第 4 準備書面」に対する反論	
1 「刑事事件の捜査」に関する反論が存しないことについて	3 頁
2 データマッチング・プロファイリングに関する反論について	4 頁
3 マイキープラットフォームに関する反論について	7 頁
4 「第 2 個人番号利用分野の拡大による危険性」に関する反論について	10 頁
5 個人情報保護委員会に関する反論について	13 頁
第 2 マイナ保険証への一本化について	
1 政府の事実上の義務化方針公表	19 頁
2 令和 5 年 4 月からオンライン資格確認導入を義務化について	20 頁
3 令和 6 年秋からのマイナ保険証への一本化について	21 頁
結語	23 頁

## はじめに

被控訴人「第 4 準備書面」は、重要論点である「刑事事件の捜査における特定個人情報の利用について濫用を防止する制度的保障がない」点などについて、まったく反論できていない。また、「データマッチング・プロファイリングの危険性」関する点については、「個人番号制度は、法令または条例に基づく正当な目的の範囲を超えてデータマッチングすることを目的とするものではない」(5 頁)などと、指摘された問題点に正面から答えずに、誤魔化している。「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り、これを利用した情報連携が行われる」との指摘に対しては、電子証明書の発行番号が個人を一意に特定する番号であるにもかかわらず、「全住民に付番され、原則、生涯不変の番号」でないなどの「差異」を挙げて反論するなど、まったくかみ合った反論を行っていない。

国は、個人番号(マイナンバー)及び個人番号カード(マイナンバーカード)を、デジタル社会の基本システムとして「徹底活用する」ことを目指している。よって、現段階において、その問題点についてかみ合った議論を行い、技術面だけでなく、人格権やプライバシー等に関わる法的問題点についても、プライバシー・バイ・デザインの精神にのっとり慎重に検討を行っておかなければ、近い将来において、取り返しのつかない結果をもたらすことになる。

以下、この観点から、第1において、被控訴人の第4準備書面に対し必要な反論を加えるとともに、第2において、去る10月13日にデジタル大臣が記者会見で公表した、2024年(令和6年)秋に紙の健康保険証を廃止し、マイナンバーカード保険証(以下、「マイナ保険証」という。)に一本化するとの方針について、その問題点を述べる。

## 第1 「第4準備書面」に対する反論

### 1 「刑事事件の捜査」に関する反論が存しないことについて

- (1) 控訴人らは、一貫して、捜査機関によって刑事事件の捜査等の名目で特定個人情報が増用的に収集、保管、利用されるおそれがあることを主張しているが、被控訴人の第4準備書面では、この点に関し何の反論もできていない。
- (2) 従前主張しているとおり、番号法は、「刑事事件の捜査」における特定個人情報の利用に関し、提供(19条15号)、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。さらに、刑事事件の捜査における特定個人情報の提供は情報提供ネットワークシステムを介さないものであるから、情報提供記録の保管の必要はなく、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(23条)。

したがって、捜査機関による特定個人情報の濫用を防ぐ制度上の担保はなく、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。

- (3) この捜査機関による濫用を防ぐ制度上の担保はないという主張に対し、被控訴人は、これまで何ら反論を行っていない。

その上で、被控訴人は、控訴人らの主張を「捜査機関が刑事事件の捜査のためであれば無限定に特定個人情報を収集できる」(答弁書16頁)と曲解し、無制限ではなく、刑事訴訟法の規制を受けている、と主張している。しかし、被控訴人の主張する刑事訴訟法の規定は濫用を防ぐ担保にならないことは、すでに控訴人準備書面(1)及び(5)で主張したとおりである。

- (4) 控訴理由書42頁以下で述べたとおり、住基ネット最高裁判決が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ことに鑑みれば、濫用を防止する制度的担保がないこと自体が制度上重大な不備であり、違憲の理由となるというべきである。

## 2 データマッチング・プロファイリングに関する反論について

- (1) 被控訴人は、「個人番号制度は、法令または条例に基づく正当な目的の範囲を超えてデータマッチングをすることを目的とするものではない」(5頁)、  
「個人番号制度はプロファイリングを目的とするものではない」(7頁)と繰り返し主張する。

- (2) しかし、これは、「目的とするものではない」というように問題点をずらして誤魔化すものである。

問題とされるべきは、a：本当に正当な目的の範囲内と言えるのか、b：仮に正当な目的の範囲内と言えるとしても、そこに濫用の危険性はないのか、c：濫用の危険性に対する防止措置は十分か、ということであり、「正当な目的の範囲を超えてデータマッチングをすることを目的とするものではない」というのは、答えで問いを解くようなものでしかなく、控訴人らの主張に答えていない。

本番号制度は、1で述べたように、a：「刑事事件の捜査」などのように、そもそも税と社会保障という限定された利用目的からするならば、「正当な目的」と言えるか疑わしいもの、少なくとも、b：その利用において濫用の危険性が高い分野が存する。そして、c：個人情報保護委員会の監督権限が及ばないなど、実効的な濫用防止措置が存しないものである。被控訴人は、濫用防止措置として、「罰則を重くするなど」としか触れていない（6頁イ）。

(3) さらに、被控訴人は、「控訴人らの上記主張は、あたかも個人番号制度が、特定個人情報の収集、利用、保管及び提供等を無限定に行いうるものであるかのように説明するものであり」（6頁）と、捉え返している。

しかし、日本におけるデジタル改革の2つの中心政策分野は、医療と教育であり、例えば医療においては、PHR(パーソナル・ヘルス・レコード)のように、個人の生涯にわたる医療情報を記録することを計画しているし、教育においては、個人の生涯にわたる教育情報(学習・医療・健康情報など)を記録していくことを計画している。生涯にわたる個人情報をひも付けていくためには、個人番号ないし個人番号とひも付けられた個人識別IDを用いるしかないものであって、被控訴人の主張は「無限定に」などと控訴人らが主張もしていないような形容詞を付けて反論しようとしているものであり、失当である。

被控訴人の主張を善解するならば、現在の情報提供ネットワークシステムにおいては、確かに「勤務先」や「預貯金額」や「病名」などが「情報連携」されているわけではないとは言えるが、それだからと言って、国のデジタル化政策においてそれらが個人番号ないし個人番号とひも付いた個人識別IDとひも付けられていくことは計画されているのであるから、やはり被控訴人の主張はまったく失当である。

(4) 被控訴人は、「個人番号制度に基づいて収集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、個人番号を用いた情報連携以外の手段を用いて収集が行われてきたものであることからすると、個人番号を利用して行政機関が自らプロファイリングを行うという控訴人

らの主張の前提には誤りがある」とも主張する（7頁目（3））。

しかし、この点が失当であることは、すでに控訴人ら準備書面(5)の第2で詳細に述べたところである。被控訴人は、個人番号(=共通番号)というインデックス情報と結びつくことによって、情報の持つ意味がまったく変わってくることをあえて無視している。

なお、被控訴人の、「個人番号を利用して行政機関が自らプロファイリングを行うという控訴人らの主張の前提には誤りがあり」という主張(7頁)も誤りである。

例えば、社会保障費の「適正化」（実質は削減）のために、社会保障給付対象者を限定する（もしくはクラス分けする）施策を行うために、①収入が幾ら以上、②資産が幾ら以上、③どのような障害等を有しているか、等の複数の情報を個人番号を用いて効率的に名寄せしてマッチングして（すなわちその政策目的に合ったプロファイリングをして）対象者を絞り込むことを行うような「プロファイリング」は、当然想定されるのである。

実際、例えば、「新経済・財政再生計画改革工程表 2021」（令和3年12月23日 経済財政諮問会議作成）<sup>1</sup>においては、以下のように計画検討されている。

「5.5. 高齢者医療制度や介護制度において、所得のみならず資産の保有状況を適切に評価しつつ、「能力」に応じた負担の検討

a. マイナンバーの導入等の金融資産の把握に向けた取組を踏まえつつ、医療保険における負担への金融資産等の保有状況の反映の在り方について、2020年の関係審議会のとりまとめを踏まえ検討課題の整理を行うなど関係審議会等において、預金口座へのマイナンバー付番の状況を見つつ、引き続き検討。《厚生労働省》」（38頁）

「④世代間・世代内での負担の公平を図り、負担能力に応じた負担を求める

---

<sup>1</sup> [https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/report\\_211223\\_2.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/report_211223_2.pdf)

観点からの検討

ii 医療保険における後期高齢者の窓口負担の在り方（社保-56）

②⑥医療保険、介護保険ともに、マイナンバーの活用等により、金融資産等の保有状況を考慮に入れた負担を求める仕組みについて検討（社保-55）」（49頁）

### 3 マイキープラットフォームに関する反論について

#### (1) マイキーIDの個人識別符号性について

ア 被控訴人は、個人番号と電子証明書の発行番号との差異をもとに、「電子証明書の発行の番号及びマイキーIDが個人番号と同視されるべき個人識別符号であるとの控訴人らの主張は失当である」と主張する（9頁）。

イ しかし、この主張こそまったく失当である。

すなわち、電子証明書の発行番号やマイキーIDが、個人を一意に特定する（すなわち、特定個人を間違いなく識別する）機能を有する番号符号であることは当然である。被控訴人が主張しているのは、その番号符号に悉皆性(全員に漏れなく付番されていること)がないこと、及び、原則生涯不変でないということである。しかし、後述するように、健康保険証機能と一体化することなどにより、個人番号カードとそこに搭載された電子証明書の所持が事実上義務化されれば、「悉皆性」の点はほぼ解消される。そして、電子証明書の発行番号については、その変更情報がひも付けられれば、やはり個人を、生涯にわたって一意に特定できるのである。そして実際にひも付けられている。

なお、被控訴人は、「番号利用法の規制にはかからないが、・・・公的個人認証法において、必要な規制がかけられている」（10頁）と主張するが、同法45条違反について罰則規定もなく、また、電子証明書を用いて利用するマイナポータルにおいては、その「利用規約」で自由に情報の提供等が行われうるので、控訴人らの主張する危険性は高いものである。

この点について、科学史・科学技術社会論を専門とする神里達博千葉大学大学院教授も、個人番号カードに搭載されている電子証明書の発行番号にも、「マイナンバーと同様の個人識別能力があるのだが、番号法とは別の法律に基づいており、利用規制は特段かかっていない」として、「プロファイリング」の問題点について指摘し、「日本での法的な対応は遅れている」などと問題提起している（甲135の2）。

## (2) 利用規約は歯止めになっていないことについて

被控訴人は、マイキーIDが番号法の規制にかからないことは認めつつも、「申請者本人の申請に基づいてのみマイキープラットフォームにおいて他サービスのID等と紐付けられるものである。」「利用者本人がプライバシーポリシー及び利用規約に同意しない限り、マイキープラットフォームを利用することはできないのであるから、本人の意図しないところで情報が利用されるという控訴人らの主張には理由がない」（12頁）と主張する。

このような被控訴人の主張は、マイナンバーカードの電子証明機能が実際にどのように利用されるかという実情を全く考慮しない、空論である。

### ア 「申請者本人の申請」に基づくとの点について

被控訴人は、マイキーIDについて、申請者本人の申請に基づいてのみ、マイキープラットフォームにおいて他サービスのID等と紐付けられるものであると、あくまで申請者の判断に委ねられていることを強調する。このような主張は、個人番号カードのICチップに搭載できる2種類の電子証明書は、公的個人認証法によれば、住民の「申請」により、市区町村の長を經由してJ-LISが「発行」し（法3条1）項、市区町村の長がこれを媒体に記録して申請者に「提供」する（同条6項及び7項）と定めていることを捉えたものと思われる。

しかし、実際は、個人番号カードの交付申請時に記入する書式は、公的個人認証法に基づく電子証明書の発行申請を兼ねるものになっており、申請者において、申請しない旨のチェックを入れない限り、個人番号の申請とともに



に電子証明書の発行申請も行うことになっている（甲137）。それどころか、署名用電子証明書及び利用者証明用電子証明書の発行を受けないと、「マイナポイントや健康保険証としての利用、住民票の写しなどのコンビニ交付サービス、e-Tax等の電子申請、マイナポータルへのログインなど多様なサービスの提供」を受けられなくなる旨の注意書きがあり、これらについての発行も申請するよう積極的に誘導されている。こうして、個人番号カードの申請者のほとんどが、自覚の無いまま、あるいは個人番号カードの申請に電子証明書の発行申請も含まれているものと認識して、電子証明書の発行申請をしているのである。

そして国も、個人番号カードを取得した者がほとんど当然に電子証明書の発行も受けていることを承知しているからこそ、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健康保険証としての利用を推進している。健康保険証としての利用についての問題点は第2で詳述する。

#### イ 利用規約への同意を事実上強制していることについて

被控訴人は、利用者本人がプライバシーポリシー及び利用規約(乙66)に同意しない限り、マイキープラットフォームを利用することはできないのであるから、本人の意図しないところで情報が利用されるという控訴人らの主張には理由がないと主張するが、これも空論である。

前提として、利用規約に同意するには、利用規約に書かれている内容を理解する必要があるが、この利用規約を読んで理解した上で、自分の意図しないところで情報が利用されるおそれがあるか否かを判断できる者がどのくらいいるか、疑問である。「マイキープラットフォーム」と聞いて何を指すか答えられる者すら少数であろう。

利用規約に書かれている内容を理解して判断できないということは、「意図しないところでの利用」があるかどうかの判断もできないということである。

利用規約の内容がわからないことから、同意しない、という方法は理論的にはあり得る。しかし、国は、後述するように、健康保険証としての利用を推

進し、事実上義務化しようとしている。健康保険証として利用できるかどうかは切実な問題であり、今後、大多数の住民は、健康保険証として利用するために利用規約に同意するしかない状況に追い込まれる。利用規約に同意しないという選択肢が事実上ないということは、利用規約への同意の強制であり、このような同意は有効な同意とはいえない。嫌なら使わなければいいという民間のサービスとは違うのである（甲136）。

しかも、利用規約は、デジタル庁が「必要があると認めるときは、システム利用者に対し事前に通知を行うことなく、いつでも本利用規約を改正することができる」し、この改正について、デジタル庁が公表していれば、利用者が具体的な改正内容を知らなくとも、システムを利用すれば、改正後の利用規約に同意したものとみなされる（乙66、14条）。そうだとすると、利用者は、利用規約が変更されて個人情報の利用範囲に変化が生じた場合であっても、そのことを具体的に知らないままにシステムを利用し続けて、自覚できないままに、改正後の利用規約に同意したとみなされてしまうということが日常的に起こるということである。

マイキープラットフォームにおいて収集・管理・利用される個人情報について、法律上の個別の規制が無く、利用規約への同意のみに基づき、しかも利用規約への同意を事実上強制することで利活用を可能にすることは、自己の情報に関する取扱いについては、自らが決定するという権利、いわゆる自己情報コントロール権の侵害にほかならない。

なお、マイナポータル利用規約では、マイキープラットフォーム利用規約とも異なり、利用者に損害が生じても所管するデジタル庁は「一切の責任を負わない」としているのも、さらに問題が多いものである。

#### 4 「第2 個人番号利用分野の拡大による危険性」に関する反論について

##### (1) 番号法19条16号は根拠とならないこと

ア 被控訴人は、VRSにおいて特定個人情報を提供することについて、「人

の生命・身体に関わる新型コロナウイルス感染症のまん延予防上緊急の必要がある」「短期間で複数回の接種が速やかに実施できるよう、接種対象者を迅速に特定し接種券を発行するため、転入者の転出元の市町村における接種記録を迅速に照会・確認する必要がある」ことを挙げて、「高い必要性と緊急性が認められる」と主張し、番号法19条16号に基づき個人番号の利用ができると主張する（15頁以下）。

イ しかし、接種対象者のうち、引っ越し等によりほかの自治体に転出する者は少数であり、これらの者について、届出等に基づき異なる取扱いをすれば足りる。大多数の住民にとっては、従来の予防接種の接種記録の仕組みを活用する方が、時間をかけて新たにVRSを構築して運用するより確実に早く接種できる。VRSを構築すること自体に相当な時間がかかることからすれば、特定個人情報を提供する緊急性は到底認められない。

なお、単身赴任や下宿、DV・ストーカー被害から逃れていて現在の居所に住民登録できない等により、住民票上の住所地と異なる場所でワクチンを接種する者もあり、この場合はVRSのもとにおいても、「住所地外接種」として、住民票のある自治体に申請することが求められている。このように、届出に基づき個別の取扱いが必要となることはVRSの場合も変わらないのであり、引っ越し等により異なる自治体に転居することのみを捉えて、VRSという新たなシステムを構築する必要性は乏しい。

ウ 加えて、極めて例外的な場合の提供を認めた規定である番号法19条16号を根拠として、個人番号の提供を適法化しようとするには明らかな無理がある。

番号法19条16号は「事故で意識不明の状態にある者に対する緊急の治療を行うに当たり、個人番号でその者を特定するなど、緊急事態における特定個人情報の提供を認めるもの」（内閣府大臣官房番号制度担当室『行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律【逐条解説】』47頁参照）といった、極めて限られた場面において個別具

体的に認められる例外的取扱いに過ぎず、全国民の個人番号の提供を適法化する根拠とはなり得ない。

## (2) VRSにおいて特定個人情報が漏えいする危険性について

ア 被控訴人は、VRSに記録される各市町村の接種記録は、市町村毎に論理的に区別された領域に保存されており、1つのサーバを利用しているも、各市町村が別々にデータベースを管理し、外の市町村のデータベースは閲覧できない状態になっている等と反論する（19頁以下）。

イ しかし、自治体の情報システム担当者からは、個人番号を入力するだけで全自治体に照会して個人の接種記録を取得できるため、情報漏えいや不正利用のリスクが高まる、照会する個人番号の件数に制限が無く、全自治体に及ぶ不正アクセスのリスクがあるといった危険性が指摘されている。

ウ そのうえ、デジタル庁は、転居者の個人番号を入力したCSVファイル（データをカンマで区切ったテキストファイル・データ）をVRSへアップロードするだけで接種記録を一括照会できる機能を追加した。「数千件の転居者でもスムーズに作業できた」と歓迎する自治体担当者もいるようであるが、不正アクセスされた場合に流出する情報の件数にも上限がなくなってしまうリスクがある。

しかも、デジタル庁は、異なる自治体から転居してきた者については、そのことだけで「本人の同意を得ることが困難であるとき」に該当するとして、番号法19条16号に基づき、本人の同意なしに自治体をまたいだ接種記録の共有を認めている。異なる自治体から転居してきた者は、自らが知らないうちに、接種記録を自治体をまたいで共有されているのである。

## (3) VRSの違憲性・違法性

VRSを巡る一連の政府の対応は、番号制度の合憲性に極めて重大な疑問を投げかけた。すなわち、番号制度は、国会で審議された上で成立した

法律によって個人番号利用事務が定められており、それ以外の事務には利用されないことが大原則とされており、この原則は個人番号制度の合憲性を支える極めて重要な要素とされてきた。

ところが、VRSを巡る政府の対応により、法律によらずとも、政府が例外規定を拡大解釈することにより、本来の大原則をないがしろにして、国民全員の個人番号を、国民の同意なしに新たなシステムに利用できてしまうことが明らかになったのである。

政府によるVRSの構築と運用は、番号法19条柱書に違反する違法行為であり、国民のワクチン接種情報という医療上に対する管理権・決定権、いわゆる自己情報コントロール権を侵害する違憲なものである。

## 5 個人情報保護委員会に関する反論について

- (1) 被控訴人は、縷々、個人情報保護委員会は「適正に監視・監督している」と主張する（23頁以下）。
- (2) しかし、被控訴人は、件数等、その定量的数値を挙げて主張するものの、その具体的・質的内容については主張・立証できていない。
- (3) 日本弁護士連合会は、本年9月29日、旭川市において、第64回人権擁護大会シンポジウム第2分科会において、「デジタル社会の光と陰～便利さに隠されたプライバシー・民主主義の危機～」を開催した。その基調報告書（甲131）においては、個人情報保護委員会の監督機能の不十分性に関して、以下のように指摘されている。

### ア 個人情報保護委員会の任務について

個人情報保護法131条では、「本来的任務である『個人情報の保護』以外に、『個人情報の適正かつ効果的な活用が新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するものであることその他の個人情報の有用性に配慮』することが強調され、まるでこれまでもが任務に含まれているかのように見える。また、所掌事務として『個人情報の保

護及び適正かつ効果的な活用についての広報及び啓発に関すること。』(同法 132 条 6 号) が規定されている。これでは、個人情報保護委員会が本来果たすべき個人情報の保護についての取組が、弱体化することを懸念せざるを得ない。しかも、番号法 19 条 17 号により、個人情報保護委員会は、規則を制定して特定個人情報の提供先を拡大する権限さえ付与されていることから明らかなように、個人情報の保護だけでなく、個人情報の利活用を図ることさえその権限とされている。この点は、『取扱いと関連する自然人の基本的な権利及び自由を保障し』(GDPR51 条) と規定し、明確にプライバシー保護のための第三者機関として機能が純化され、基本権(人権)の保護を監督機関の目的としている GDPR と異なる。」(222 頁)

#### イ 独立行政委員会として備えるべき機能について

独立性を「制度面」と「運用面」から検討し、事務局の体制、人的スタッフに問題があると指摘している。

「職員定員は 195 名のままである。監督権限を適切に行使するためには、個人情報保護委員会の組織を、少なくとも公正取引委員会並みに、常時 800 名程度の職員と各地方事務所を有する組織に拡大強化することが必要である」、「個人情報保護委員会は、監督対象である民間企業から 18 名という多くの職員を受け入れている(2022 年 3 月現在)。人事院の資料によれば、受け入れている民間企業は、JR 東海、KDDI、NTT ドコモ、PwC コンサルティング(2 名)、イトーキ東光製作所、サイマル・ビジネスコミュニケーションズ、セブン&アイ・ホールディングス、トラベラー、みずほ銀行、大和証券、日本 IBM、日本ユニシス、日立製作所(2 名)、富士通、三井住友海上火災、三菱 UFJ ニコスとなっている。一方、公正取引委員会は、市場の取引実態の調査などを行う経済取引局に 1 名の職員を受け入れているのみであり、審査局や犯則審査部等には一切受け入れていない。公正かつ中立的な監督をすべき個人情報保護委員会が、このように多くの民間企業から職員の受け入れをしている

ことは、そのこと自体で公正性を疑われる状態になっていると言えるものである。直ちに民間企業からの受入れを中止すべきである。」(224頁)。

#### ウ 専門性について

「個人情報の保護に関する学識経験のある者」、「民間企業において個人情報の保護の実務に関して十分な知識と経験を有する者」の少なさ、不在等について指摘している。

「制度面からは、個人情報保護法 131 条 1 項で『委員会は、委員長及び委員 8 人をもって組織する。』、2 項で『委員のうち 4 人は、非常勤とする。』とするとともに、4 項で『委員長及び委員には、個人情報の保護及び適正かつ効果的な活用に関する学識経験のある者、消費者の保護に関して十分な知識と経験を有する者、情報処理技術に関する学識経験のある者、行政分野に関する学識経験のある者、民間企業の実務に関して十分な知識と経験を有する者並びに連合組織（地方自治法 263 条の 3 第 1 項の連合組織で同項の規定による届出をしたものをいう。）の推薦する者が含まれるものとする。』とされており、六つの分野から委員が選ばれることを個人情報保護法は求めている。

しかし、個人情報の保護について専門的見地から取り組む上で、この六つの分野が適切なのかが問われるところである。まず、『個人情報の保護及び適正かつ効果的な活用に関する学識経験のある者』を一つの分野とするのではなく、『個人情報の保護に関する学識経験のある者』とすべきであり、この分野からは少なくとも複数の者を選任すべきである。また、『民間企業の実務に関して十分な知識と経験を有する者』ではなく、少なくとも『民間企業において個人情報の保護の実務に関して十分な知識と経験を有する者』とすべきである。2022 年 7 月現在の個人情報保護委員会の常勤委員（委員長及び委員 5 人）には、『民間企業の実務に関して十分な知識と経験を有する者』が 2 人いるにもかかわらず、『個人情報

の保護及び適正かつ効果的な活用に関する学識経験のある者』は1人もいない。個人情報の保護を軽視していることが明らかとなっている。また、8人の委員のうち3人（うち、常勤委員は2人）が『民間企業の実務に関して十分な知識と経験を有する者』となっているとともに、専門委員5人のうち4人が『民間企業の実務に精通している者』として選任されており、著しく均衡を失っている。

次に、運用面からは、現実に専門家が任免されているかどうかが問われる。専門家でない者を任命する人事は、任命権者や同意権者の意向に沿った職権行使を招くおそれがあり、独立性、中立性にも関わる。専門家でない者の任命は、任命権の濫用であり、個人情報保護法の遂行を弱めるおそれが大である。

個人情報保護法 131 条 3 項は、『委員長及び委員は、人格が高潔で識見の高い者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。』と規定している。同意権を有する衆参両議院は、委員長又は委員の候補者が専門資格を有しているか十分審査すべきであるが、個人情報保護委員会の委員については、従来から、議院運営委員会及び本会議において、実質的な審議もなく内閣総理大臣の提案が承認されている。日本の個人情報保護委員会に相当するイギリスの ICO (Information

Commissioner's Office (個人情報保護監督機関)) や米国の FTC

(Federal Trade Commission (連邦取引委員会)) の委員は、国会での同意に当たって、候補者からの意見聴取が行われているが、日本では、独立行政委員会のうち、公正取引委員会委員長と原子力規制委員会委員長のみが、各院の議院運営委員会で所信聴取・質疑を行うこととされているだけである。透明性に著しく欠ける手続だと言わざるを得ない。個人情報保護委員会の重要性に鑑み、任命手続の改善が必要である。

個人情報保護委員会のウェブサイトには、委員長及び委員の経歴のみが掲載されているが、これでは、委員としての専門性があるかどうかにつ



いて、外部から判断することが困難である。また、専門委員（うち4人が民間企業の関係者）については、経歴も一切掲載されていない。専門家としてふさわしい研究論文の実績や専門的な実務の経験を有することを理解するに足る実績を明確に記載すべきである。」（224～225頁）

#### エ 権限に関して

行政機関に対する監督権限が貧弱であることなどが指摘されている。

「制度面からは、個人情報保護委員会が本来の独立行政委員会としての機能を果たせていない原因として、委員会が有する権限が十分ではないのではないかという点が以前から指摘されている。整備法による個人情報保護法の改正によって、個人情報保護委員会が行政機関に対する監督権限を持つことになった点は一歩前進である。しかし、個人情報保護委員会の監督権限は、資料の提出及び説明の要求、実地調査、指導及び助言、勧告にとどまるものであって（改正個人情報保護法 153条～156条）、行政機関による濫用をチェックするための権限としては実効的とは言えない。民間部門に対しては、立入りや帳簿書類その他の物件の検査権限（同法 143条）や命令権限（同法 145条第2項、第3項）を付与しているのと比較して、監督権限が貧弱である。

衆参両議院の各内閣委員会における附帯決議によれば、行政機関等が保有する個人情報の目的外での利用又は第三者への提供については、その要件である『相当の理由』及び『特別の理由』の認定を厳格に行うこととし、行政機関等が行った判断の適否を個人情報保護委員会が監視することとされている。これらの附帯決議では、個人情報保護委員会による行政機関等の監視に当たっては、資料の提出及び実地調査をちゅうちょなく行うとともに、必要があれば、勧告や報告の要求を遅滞なく行うことにより、監視の実効性を確保することが求められている。しかし、個人情報保護委員会の権限が勧告にとどまるならば、適正な監督は困難である。個人情報保護法の更なる改正により、個人情報保護委員会の行

政機関に対する立入調査権や命令権限などが認められるべきである。

また、個人情報保護委員会による指導監督は、今後は、地方公共団体も対象となるため、地方警察をも含む警察情報全般に及ぶことになる。それゆえ、特定有害活動（スパイ行為等）や共謀罪捜査の名の下に行われる個人情報の収集やプロファイリングに対しても、不正を正す徹底した指導監督がなされるべきである。

さらに、『国の安全、外交上の秘密その他の国の重大な利益に関する事項を記録する個人情報ファイル』や『犯罪の捜査、租税に関する法律の規定に基づく犯則事件の調査又は公訴の提起若しくは維持のために作成し、又は取得する個人情報ファイル』の保有については、個人情報保護委員会への事前通知義務の対象外とし（同法 74 条 2 項 1 号、2 号）、個人情報ファイル簿の作成及び公表義務の対象からも外している（同法 75 条 2 項 1 号）。

この点、先進諸国を見るに、ドイツでは連邦及び州のデータ保護監察官（データ保護コミッショナー）が、防衛・外交、犯罪捜査等に係る個人データについても立入検査をして、2年に1回、データベースをチェックし、不正があれば削除を要求するなど強い権限を有している（日弁連第 60 回人権擁護大会シンポジウム第 2 分科会基調報告書『情報は誰のもの？～監視社会と情報公開を考える～』399 頁以下）。日本においても、個人情報データベースの立入検査などについて、行政機関を対象に加えるべきである。また、公権力により監視対象とされる個人の私的情報を必要最小限度とするとともに、公権力が私的情報を収集、検索、分析、利用するための法的権限と行使方法等を定めた法制度を構築すべきである。

個人情報保護委員会の役割を、個人情報の保護に特化し、個人情報の利活用の業務は法律から削除すべきである。現行法のままでは、流通するデータの多様化・大容量化への対応による便利さを強調する余り、プ

プライバシー・個人情報の保護を後退させることが危惧される。

運用面からは、個人情報保護委員会の国会に対する年次報告も、従来のものでは全く不十分である。同委員会による監督が機能しているか否か、ひいては国民のプライバシーや個人情報保護が守られているかを確認するためには、年次報告による個人情報利活用の透明性の確保が必要である。そこで、少なくとも、全ての行政機関についての厳格適正な調査とその結果の詳細な報告が、国会に対してなされる必要がある。

また、その場合、国会の行政監視委員会等がその職責を果たさなければならない。さらに、個人情報保護委員会自体も、ウェブサイト等を活用して、より積極的に活動状況の情報公開を促進すべきである。」(225～227頁)

- (4) 以上に指摘されているように、個人情報保護委員会が「適正に監視・監督」できているとは評価し得ないものである。

## 第2 マイナ保険証への一本化について

### 1 政府の事実上の義務化方針公表

本年10月13日、河野デジタル大臣は、記者会見を開き、「デジタル社会を新しく作っていくための、マイナンバーカードはいわばパスポートのような役割を果たすことになる」と述べて、令和6年(2024年)の秋に、現在使われている紙の健康保険証を廃止し、マイナンバーカードへ一体化した形に切り替えると発表した。また、併せて運転免許証とマイナンバーカードの一体化の時期についても、当初予定していた令和6度末から前倒しする方針も示した(甲132)。

しかし、この方針は、その4ヶ月前に閣議決定された方針を、閣議決定も、ましてや国会での審議もなく変更したものであり、かつ、この変更により、控訴人ら患者・一般国民・医療関係者に重大な権利侵害や不利益を与えるものである。

すなわち、まず、本年6月7日に閣議決定された、「経済財政運営と改革の基本方針2022」（いわゆる「骨太の方針」）においては、「オンライン資格確認について、保険医療機関・薬局に、2023年4月から導入を原則として義務付けるとともに、導入が進み、患者によるマイナンバーカードの保険証利用が進むよう、関連する支援等の措置を見直す。2024年度中を目途に保険者による保険証発行の選択制の導入を目指し、さらにオンライン資格確認の導入状況等を踏まえ、保険証の原則廃止を目指す」とされていた。そして、この「原則廃止」については、「加入者から申請があれば保険証は交付される」と明確に記載されていた（甲133・32頁・注142）。

ところが、上記10月13日に発表された方針は、この「原則」を外して、廃止とするものである。

## 2 令和5年4月からオンライン資格確認導入を義務化について

(1) 前記のとおり、本年6月7日に閣議決定された、いわゆる「骨太の方針」で、オンライン資格確認について、令和5（2023）年4月からの原則義務化が明記された。

(2) さらに、本年9月5日、国は、保険医療機関及び保険薬局（以下、「保険医療機関等」という）が遵守すべき基本規程というべき「保険医療機関及び保険医療担当規則」（いわゆる「療担規則」、健康保険法に基づく厚労省令）を改正した。

この改正により、令和5（2023）年4月から保険医療機関等は、患者がマイナンバー保険証によるオンライン資格確認を求めた場合は、オンライン資格確認により保険資格の確認を行う義務を負うことになる。

(3) 療担規則は、これに違反した場合、保険医資格の取消しもあり得る重要な規程である。オンライン資格確認システムを導入することが困難な保険医療機関等の中には、同年4月までに廃業を選択せざるを得ないと明言するところも出ており、健康保険法の趣旨からして本末転倒の事態となっている。

オンライン資格確認システムの導入義務化は、保険証の廃止と相まって、なりふり構わない姿勢で住民に個人番号カードを取得させるための国の施策の一環というべきである。

### 3 令和6年秋からのマイナ保険証への一本化について

- (1) 番号法16条の2第1項、17条第1項 本人の「申請」に基づき、個人番号カードを発行・交付するという任意取得の原則を規定している。しかし、国民皆保険制度の下で、健康保険証を個人番号カード（マイナンバーカード）に一体化して、「マイナ保険証」しか認めないとするならば、これは事実上の個人番号カードの取得義務化といわざるを得ず、番号法の規定に違反していると言わざるを得ない。
- (2) デジタル庁のHPにおいては、「よくある質問：健康保険証との一体化に関する質問について」において、「Q1 マイナンバーカードと健康保険証を一体化し、紙の健康保険証を2024年秋めどに廃止すると聞きました。マイナンバーカードの取得は任意だと思っていましたが、必ず作らなければいけないのでしょうか。施設に入所している高齢者などマイナンバーカードを取得できない者は保険診療を受けることができなくなるのですか。」という質問に対し、「マイナンバーカードは、国民の申請に基づき交付されるものであり、この点を変更するものではありません。・・・デジタル庁・総務省中心に、全力をあげて、施設に入所している方なども含め、すべての方々がマイナンバーカードを持ちうるように努めてまいります。」と記載してあるが、これは明らかな詭弁といわなければならない。
- (3) このような方針は、控訴人ら、個人番号カードを取得したくないと考える者にとって、事実上の取得義務化を強いるものである。

また、寝たきりや痴呆症などの人など、個人番号カードの取得が困難な人に対して、保険診療を困難にするものであって、生命にも関わる重大な問題である。

その他全ての人にとっても、マイナ保険証の取得義務化は、5年毎に電子証明書の更新を、10年毎に個人番号カードの更新を、役所において対面で行うことを強いられるものである。現在の健康保険証は、自動的に自宅に送付されてくるので、それを用いて保険診療を受けられるが、マイナ保険証の場合は、5年ごとに電子証明書の更新を、10年ごとに個人番号カード自体の更新を、わざわざ役所に赴いて手続きしないと行けないのであり、それを失念すると保険診療を受けられないという重大な被害を受ける。また、マイナ保険証を紛失した際の再発行にも、厳格な本人確認手続きが必要であることなどから、1ヶ月程度の時間がかかる（今後、政府はその手続きを早めるとしているが、それでも10日程度はかかると言われている。）。その間の保険資格確認をどうするかの問題も解決していない。

痴呆症の人などは、マイナ保険証を紛失することが多くなることが想定されるが、その場合、再発行費用の負担（1000円）も要することになる。

さらに、受診受付時の顔認証の事実上の義務化を強いられることになる。そして、受付時に、どのような必要性があるのかも説明を受けないうちに、医師が「3年間分の薬剤情報の閲覧」「特定健診等情報」等を閲覧することに対する同意を求められる等の問題が存する。しかも、この情報を閲覧する範囲を、患者本人の方で制限することもできない。

- (4) このような様々な権利侵害等の問題点が存することが明らかであるにもかかわらず、国は、それらの問題点への対処はこれから考えるなどという対応方針である。それ故、上記10月13日のマイナ保険証への一本化方針に対して、全国の新聞社の社説も、日経新聞、読売新聞など一部を除いて、北は北海道新聞から、朝日新聞、毎日新聞、東京新聞、南の琉球新報、沖縄タイムズに至るまで、ほとんどの新聞は国の方針を批判するものであった(甲134)。

## 結語

第2で述べたマイナ保険証への一本化方針が発表された後の本年10月28日の朝日新聞朝刊に、科学史・科学技術社会論を専門とする神里達博千葉大学大学院教授が、「そもそもマイナンバーとは 目的は達成 その先急ぐ政府」と題する論考を寄せた(甲135の1)。そこでは以下のように述べられている。

「よく『マイナンバーは失敗した』などと言われるが、それは国民の側から、この制度の利便性があまり見えないことや、マイナンバーカードの普及率が低迷しているためであろう。だが個人を共通番号で特定して行政機関の間で情報のやり取りをするという本来の目的は、既に達成していると言える。政府はマイナンバーの導入に『成功』したのだ。

そして私たちが個々で注目すべきは、分散的に国民の情報を持っているさまざまな行政機関が、制度的な制限が設けられてはいるものの、技術的には相互に個人の情報を活用できるようになったという点である。これはかつて『国民総背番号制度』と呼ばれた構想と、重なる面もある。現在の私たちは、これをどう評価すべきなのか。そのためにはまず、諸外国との比較が有益だろう。

例えばドイツの行政機関も、それぞれが国民に番号を付けて管理している。1人に一つの『納税者番号』が与えられており、これを使うことで、新型コロナ拡大の足にお給付金等を国民に速やかに支給することができたという。

日本では2年前、給付金の手続きで自治体が混乱し、『行政システムのデジタル化の遅れ』を印象づける格好となったのは記憶に新しい。

だが実は、ドイツには共通番号=マイナンバーは現在も存在しない。なぜなら、これは『違憲』だと考えられているからである。

ドイツでは、かつてのナチスの人権蹂躪や、旧東ドイツの国民監視の暗い歴史を踏まえ、個人が自分に関する情報をコントロールする権利が非常に重視されている。個々の行政機関が必要な範囲で国民の個人情報扱うことは問題ないが、複数の行政機関が情報を突き合わせ、いわば個人を『丸裸』にできるような仕組みは、ドイツ基本法(憲法)の理念になじまないと理解されているのだ。

実はフランスや英国でも統一的な共通番号は使われていない。いずれも、国民監視の強化やプライバシーの侵害が懸念されてのことである。(中略)

このように、先進諸国でも対応は分かれており、共通番号や国民IDカードが、必ずしも普及しているわけではないのだ。

だが最近の日本政府は『前のめり』が目立つ。去年はデジタル庁も発足し、政府の『デジタル社会の実現に向けた重点計画』においても、マイナンバー制度の利活用が、中心的な手段として位置づけられている。

デジタル化で効率化や成長を促すことも重要だが、それがこの社会に対してどんな影響を与えるのか、不断の客観的な検証も必要だろう。

いずれにせよこれは、かなり大きな問題とつながっている。」

裁判所におかれては、上述したようなこのような諸外国の「共通番号制」に対する規制状況も踏まえて、日本の近い将来におけるプライバシー保障・人格権保障という大きな観点から、この問題について判断されることを求めるものである。

以上