

令和2年（ネ）第109号 マイナンバー離脱等請求控訴事件

控訴人 坊真彦 外

被控訴人 国

控訴審第9準備書面

(デジタル改革関連法の問題点)

2022年6月14日

名古屋高等裁判所 金沢支部 御中

控訴人ら訴訟代理人

弁護士 岩淵正明



【目次】

第1章 デジタル改革関連法の問題点.....	3
はじめに～国の説明の不十分性.....	3
第1 デジタル改革関連法の概要及び特徴.....	3
1 デジタル改革関連法の概要等.....	3
2 法改正の背景～データ活用の必要性の強調.....	6
3 デジタル改革関連法の特徴.....	6
第2 デジタル改革関連法の問題点.....	13
1 人格権・プライバシー権保障を前提にいないこと.....	13
2 P I Aが行われていないこと.....	15
3 J-L I Sへの個人データ集中と準「国家機関」化.....	16
4 ワクチン接種システム（V R S）による個人番号付き一元管理.....	24
5 プライバシー保護機関である個人情報保護委員会の力が弱いこと.....	29

6	その他.....	32
第2章	個人番号制度を土台とするシステムの構造的欠陥	32
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 ..	32
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.....	32
2	「包括的データ戦略」の概要	34
3	プラットフォームとしての行政の位置づけ	37
4	包括的データ戦略の目標	37
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	39
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） ..	39
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.....	41
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 ..	46
1	個人番号利用分野の拡大がめざされていること	46
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	47
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～	49
1	マイキープラットフォームとは.....	49
2	マイキープラットフォームの内容	50
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.....	51
第4	全員一律参加を前提とした硬直したシステムによる人権侵害	52
1	はじめに.....	52
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	52
3	個人番号制度を土台とするシステムの構造的欠陥.....	55

第1章 デジタル改革関連法の問題点

はじめに～国の説明の不十分性

被控訴人は、令和3年（2021年）5月12日に成立した、デジタル改革関連の6法案の目的や趣旨等に関する説明資料として、わずか4枚の極めて簡単な説明図（乙50・「デジタル改革関連法の全体像」と題するもの）しか提出しなかった。これでは、国が、極めて広範囲で大幅な改革を、63本の「束ね法」で行ったことにより、「何をどう変えようとしたのか?」、「個人番号制度との関係では、何をどう変えようとしたのか?」、「改革によるメリット・デメリットは何か?」、「プライバシー権やプライバシーにかかわる『自由』に対する重大な侵害の可能性はないのか?」などについて、理解することは不可能である。

そこで、改めて、本章第1において、同関連法の概要と、その特徴について述べるとともに、第2において、その問題点について主張する（甲86・令和3年3月付「デジタル改革関連法案について」内閣官房IT総合戦略室・デジタル改革関連法案準備室・総務省自治行政局作成）。

第1 デジタル改革関連法の概要及び特徴

1 デジタル改革関連法の概要等

デジタル改革関連法として成立したのは以下の6法であり、その内容はおよそ以下のとおりである。

① デジタル社会形成基本法（以下、単に「基本法」という。甲86・3頁） （令和3年9月1日施行）

同法は、国が目指す「デジタル社会の形成」に関する基本法である。

ア 第1条で目的を掲げる。

長文で分かりにくいいため、以下、3段に分ける。

「この法律は、デジタル社会の形成が、我が国の国際競争力の強化及び国民の利便性の向上に資するとともに、急速な少子高齢化の進展への

対応その他の我が国が直面する課題を解決する上で極めて重要であることに鑑み、」【立法事実】

「デジタル社会の形成に関し、基本理念及び施策の策定に係る基本方針を定め、国、地方公共団体及び事業者の責務を明らかにし、並びにデジタル庁の設置及びデジタル社会の形成に関する重点計画の作成について定めることにより、」【手段】

「デジタル社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進し、もって我が国経済の持続的かつ健全な発展と国民の幸福な生活の実現に寄与することを目的とする。」【目的】。

イ 第2条で、「デジタル社会」を定義する。

これも長文のため、3段に分ける。

「この法律において『デジタル社会』とは、インターネットその他の高度情報通信ネットワークを通じて自由かつ安全に多様な情報又は知識を世界的規模で入手し、共有し、又は発信するとともに、」

「官民データ活用推進基本法（平成二十八年法律第百三号）第二条第二項に規定する人工知能関連技術、同条第三項に規定するインターネット・オブ・シングス活用関連技術、同条第四項に規定するクラウド・コンピューティング・サービス関連技術その他の従来の処理量に比して大量の情報の処理を可能とする先端的な技術をはじめとする情報通信技術（以下「情報通信技術」という。）を用いて電磁的記録（略）として記録された多様かつ大量の情報を適正かつ効果的に活用すること（略）により、」

「あらゆる分野における創造的かつ活力ある発展が可能となる社会をいう。」

その上で、第2章「基本理念」、第3章「国、地方公共団体及び事業者の責務等」、第4章「施策の策定に係る基本方針」、第5章「デジタル庁」

(後述②)、第6章「デジタル社会の形成に関する重点計画」(後述3(1)イ)について規定する。なお、本法の成立により、IT基本法は廃止となった。

② デジタル庁設置法(甲86・5～7頁)(令和3年9月1日施行)

基本法36条に基づき、デジタル社会の形成に関する司令塔として、内閣総理大臣を主任大臣とするデジタル庁を設置して、国の情報システム、地方共通のデジタル基盤の整備、マイナンバー、データ利活用の推進等の業務を強力に推進すること等を規定する。

③ デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律(以下、「整備法」という。)(甲86・8～23頁)(令和3年9月1日より順次施行)

基本法に基づき、デジタル社会の形成に関する施策を実施するため、個人情報保護関係の3法の統合、番号法の改正による個人番号を活用した情報連携の拡大等による行政手続きの効率化、公的個人認証法、住基法、番号法、地方公共団体情報システム機構(J-LIS)法等の改正による個人番号カードの「利便性向上」や、J-LISへの国の監督権限の強化(後述3(1)エ)等、関係法の改正等を規定する。

④ 公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律(甲86・24～25頁)(公布日から2年以内に施行)

緊急時の給付金や児童手当などの公金給付のため、預貯金口座の情報を個人番号とともにマイナポータルにあらかじめ登録し、行政機関等が当該口座情報の提供を求めることが出来るようにするとともに、特定公的給付の支給のために個人番号を利用して管理できること等を規定する。

⑤ 預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律(甲86・24、26、27頁)(公布日から3年以内に施行)

預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理に關す

る制度及び災害時や相続時に、預貯金者又はその相続人の求めに応じて預金保険機構が口座に関する情報を提供する仕組みを創設すること等を規定する。

⑥ 地方公共団体情報システムの標準化に関する法律（甲 86・28頁）（令和3年9月1日施行）

地方公共団体の基幹系情報システムについて、国が基準を策定し、基準に適合したシステムの利用を求める法的枠組みを構築すること等を規定する。

2 法改正の背景～データ活用の必要性の強調

(1) 国は、「IT基本法施行後の状況の変化・法整備の必要性」として、①「データの多様化・大容量化が進展し、その活用が不可欠」となっていること、及び、②「新型コロナウイルス対応においてデジタル化の遅れ等が顕在化」したことから、「IT基本法の全面的な見直しを行い、デジタル社会の形成に関する司令塔としてデジタル庁(仮称)を設置」することが必要であると述べている(甲 86・1頁)。

(2) また、法改正の背景として、以上の①②に加えて、③「悪用・濫用からの被害防止の重要性が増大」、④「少子高齢化や自然災害などの社会的な課題解決のためにデータ活用が緊要」と述べている。(甲 86・2頁)

(3) 以上のように、今回の法改正の背景としてデータ活用が強調されている。

3 デジタル改革関連法の特徴

デジタル改革関連法による改正部分は極めて広範囲かつ重大なものが多い。しかも、改正法に明文で規定していない「改正」(例えば、後述の個人情報保護条例による上乗せ保護の禁止)などの規制もあり、本訴訟に関する特徴を、ここですべて指摘することは困難である。

しかし、甲 87の山田健太教授のコメントが、その全体的な特徴を指摘していると考えられるので、ここで一部引用する。

本改革関連法は、一見聞こえの良い諸原則を掲げているが、『オープン・透明』『公平・倫理』『安全・安心』という最初の三つの原則が骨抜きになっている。例えば『公平・倫理』の項目には、『個人が自分の情報を主体的にコントロールできるようにする』と明記されていたが、今回の法案には権利として盛り込まれていない。逆に本人同意なしの第三者提供や匿名加工情報の提供が拡大する可能性が含まれている。権利をきちんと保障しないとバランスがとれない。

また、『安全・安心』は普通に考えれば、情報の漏洩（ろうえい）を防ぐことだ。ヨーロッパは漏洩を防ぐため、国が収集した情報をできる限り一括で管理せず、分散管理を進めているが、今回の法改正は逆に、政府による集中管理に踏み出そうとしている。政府が何を『安全・安心』と考えているかがよく見えないことも残念だ。」

同様の指摘は、2021年（令和3年）3月17日付の日本弁護士連合会会長声明（デジタル改革関連6法案について慎重審議を求める会長声明・甲88）でもなされている。

以下、現時点で判明している主な特徴点（1）とプライバシー保護上問題となる特徴点（2）を挙げる。

（1）デジタル改革によるデータの利活用を重視し、強力な推進体制を構築

ア データの利活用重視

上述したように、「データの多様化・大容量化が進展し、その活用が不可欠」という問題意識から、これらデジタル改革関連法は生み出されている。そして、基本法の1条においては、「デジタル社会の形成が、我が国の国際競争力の強化及び国民の利便性の向上に資する」、「もって我が国経済の持続的かつ健全な発展と国民の幸福な生活の実現に寄与することを目的とする」と規定されている。これらは、デジタル技術を用いて、(デジタル) データを活用することにより、経済発展を図るこ

とに大きな目的が存することを示している。

イ データ戦略～行政自身が最大のプラットフォームとなることを目指す
上述の山田教授のコメントにも示されているように、データ戦略として、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を目指している。

基本法37条1項に基づく「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(甲89・令和3年(2021年)12月24日閣議決定・以下単に「重点計画」という。)において、「包括的データ戦略の推進」が掲げられた。そこでは、「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べく、データの分散管理を基本として、行政機関がそのアーキテクチャを策定し、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(※)を始めとした基盤データの整備、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が求められる」として、「デジタル庁にその実装の司令塔となること」を求めている(33頁)。

※ 国は、「ベース・レジストリとは、公的機関等で登録・公開され、様々な場面で参照される、人、法人、土地、建物、資格等の社会の基本データ」であり、正確性や最新性が確保された社会の基盤となるデータベース。日本では台帳等が相当する場合が多い。全ての社会活動の土台であり、デジタル社会における必須の環境。ベース・レジストリの有無が、国の競争力を左右する。AIやドローン等にはデータが必要。これらの最新のデジタルテクノロジーを活用する基盤をベース・レジストリが担う。」「ベース・レジストリは連携させることが重要」であるとして、「ベース・レジストリは単体でも効果はあるが、複数のベース・レジストリを相互参照することで、その効果を飛躍的に増大させることができる。そのため、政府横断で方針を決定し、その方針に従い、各データの担当府省が責任を持ち推進する必要がある。」としている。

ウ デジタル庁を創設し、異例の強力な推進体制を構築

デジタル庁を内閣直属の組織とし、内閣総理大臣自らが担当大臣となり、「強力な総合調整機能(勸告権等)」等を有するデジタル庁を創設し、「デジタル改革」の司令塔とする推進体制を構築した(甲86・1頁)。このような組織体制は復興庁以外に存しない。

デジタル庁の所掌は、以下のように極めて広範である(甲86・5～6頁)。

①内閣補助事務

デジタル社会の形成のための施策に関する基本的な方針に関する
企画立案・総合調整

②分担管理事務

a : デジタル社会の形成に関する重点計画(基本法37条)の作成及び
推進、

b : 個人を識別する番号に関する総合的・基本的な政策の企画立案等、

c : 個人番号、個人番号カード等の利用に関すること並びに情報提供
ネットワークシステムの設置及び管理、

d : 情報通信技術を利用した本人確認に関する総合的・基本的な政策
の企画立案等、

e : 公的個人認証(検証者に関すること)に関する事務、

f : データの標準化、外部連携機能、公的基礎情報データベース(ベー
ス・レジストリ)に係る総合的・基本的な政策の企画立案等、

g : 国・地方公共団体・準公共部門の民間事業者の情報システムの整
備・管理に関する基本的な方針の作成及び推進、

h : 国が行う情報システムの整備・管理に関する事業の統括管理、予
算の一括計上及び当該事業の全部または一部を自ら執行するこ
と(甲86・7頁)

エ 地方公共団体情報システム機構(J-LIS)の準「国家機関」化

地方公共団体情報システム機構（J-LIS）は、国による個人情報の「一元管理」を避けるために、地方公共団体が主体となって業務運営を行う法人である地方共同法人であった。しかし、今回の法改正により、「ガバナンスの強化」を名目に、国の関与が強化され、国及び地方公共団体が共同して運営する法人となった（甲 86・22 頁）。これにより、主務大臣が個人番号カードや電子証明書に関する事務について目標を設定し、計画を認可し、実績評価等を行うことになった。また、主務大臣は、この事務について実績評価の結果に基づき、必要があるときは改善措置命令を行い、命令違反の場合は、J-LIS 理事長の解任を求め、解任されない場合には直接解任を行うこともできることとなった。

しかも、同機構は、個人番号カードの利活用推進策により、より一層多種多様な個人情報の集積・管理を行うことになり、個人情報（データ）の J-LIS による「一元管理化」が進むことになった。

オ 個人番号・個人番号カードを前提とした「デジタル社会」の実現を目指す

前述の「重点計画」（甲 89）において、「（3）マイナンバー制度の利活用の推進」を掲げ、【目指す姿】として、「個人の ID・認証基盤であるマイナンバー制度をデジタル社会における社会基盤として利用することにより、行政の効率化、国民の利便性の向上、公平・公正な社会を実現する」としている（甲 89・44 頁）。

また、「（4）マイナンバーカードの普及及び利用の推進」も掲げ、【目指す姿】として、「マイナンバーカードの IC チップには電子証明書などの機能を搭載しており、民間事業者を含め様々なサービスに活用することができる。例えば、マイナンバーカードの電子証明書で本人確認を行うことで、コンビニエンスストアで住民票の写しや印鑑登録証明書を取得できるほか、確定申告などの行政機関に対する電子申請などに利用で

きる、ネット証券などの民間サービスの申込みに利用できる等、様々なメリットがある」として、「マイナンバーカードの 徹底的な利用を推進する」との方針を掲げている(甲89・46頁)。なお、令和4年度末(2023年3月)までに、個人番号カードがほぼ全国民にいきわたることを目指すことは前提となっている。

具体的には、「① マイナンバー制度における情報連携の拡大」として、「行政手続等の横串での精査を行い、マイナンバーの利用や情報連携を前提とした制度等の業務の見直しを実施。マイナンバー法の規定の在り方と併せて、マイナンバーの利活用の推進に向けた制度面の見直しを実施。国民の理解が得られたものについて、R5年の通常国会に必要な法律案を提出。」、

「② 各種免許・国家資格等のデジタル化の推進」として、「R3年度に、各種免許・国家資格等の範囲等について調査を実施し、R5年度までに、資格管理者等が共同利用できる資格情報連携等に関するシステムの開発・構築を行い、R6年度にデジタル化を開始。」として、個人番号の利用分野を、税・社会保障・防災の3分野以外にも広げることが目指されている(甲89・44～45頁)。

また、準公共分野(医療・教育・防災・こども等)のデジタル化やデータ標準化、取り扱いルールの作成が目指されている。

(2) データ利活用推進に対して、個人情報やプライバシー保護の観点から薄い以上に述べた強力な推進体制等に比して、これも上記山田教授のコメントにあるように、データの主体である国民のプライバシーや人格権の保障は極めて弱い。

ア 「自己情報コントロール権」(自己情報決定権)を権利として保障せず(ア) まず指摘できるのが、EU等ではスタンダードとなっている「自己情報コントロール権」(自己情報決定権)を、今回の法改正でも権利と

して保障しなかったという点である。

(イ) デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針（令和2年12月25日閣議決定）では、デジタル社会を形成するための基本原則として、以下の10原則を掲げた。

「2. デジタル社会形成のための基本原則

①オープン・透明、②公平・倫理、③安全・安心、④継続・安定・強靱じん、⑤社会課題の解決、⑥迅速・柔軟、⑦包摂・多様性、⑧浸透、⑨新たな価値の創造、⑩飛躍・国際貢献」

このうち、「② 公平・倫理」の内容としては、「データのバイアス等による不公平な取扱いを起こさないこと、個人が自分の情報を主体的にコントロールできるようにすること等により、公平で倫理的なデジタル社会を目指す。」と解説されている。しかし、このように「聞こえのよい」ことは書かれているものの、「自己情報コントロール権」（自己情報決定権）の明文保障は存しない。10原則は、“使いやすさ” “利便性” に重きを置いているといわなければならない。

イ プライバシー・バイ・デザインの欠如

基本理念や上記10原則に、プライバシー・バイ・デザイン（P b D・設計段階から組み込むプライバシー保護）の原則については、全く触れられていない。

ウ デジタル改革関連法での諸改正について、PIAが未実施

今回の法改正による制度改革に関して、プライバシー影響評価（PIA・プライバシー・インパクト・アセスメント～環境影響評価のプライバシー版といえるもの）は行われていない。

エ 「基本理念」「10原則」制定前の古い個人番号制度を前提としている
本改正法の前に定められた基本理念や10原則は極めて抽象的なものであるが、個人番号制度・個人番号カードは、そのような理念等すら

定められていなかった、さらに相当以前に作られた制度である。いわば、古い制度の上に、新しい理念を咲かせようとしている。

オ 個人情報保護委員会の保護機関としての強化が不十分である

今回の法改正により、国のプライバシー保護機関である個人情報保護委員会の監督範囲が行政機関まで広げられた。それ自体を取り出せば、評価すべき点ではあるが、しかし、それに見合った予算・人員・権限等の拡充が伴っていない。

カ 地方を含めた個人情報保護水準を国の定めた水準に固定化している

今回の法改正により、個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法と各個人情報保護条例の保護水準が個人情報保護法の保護水準に統一された。そして、国会審議の際は明確にされなかったが、条例による上乗せ保護を厳しく制限する方向での条例改正が進められようとしている（甲 86・13頁）。

第2 デジタル改革関連法の問題点

第1で指摘した特徴を踏まえて、以下、デジタル改革関連法の個別の問題点について、順次述べる。

1 人格権・プライバシー権保障を前提においていないこと

(1) 自己情報コントロール権(自己情報決定権)の保障の欠如

本訴訟における被控訴人の対応に明らかなように、国は「自己情報コントロール権」(自己情報決定権)が存することを認めようとしな

い。これまで控訴人らが繰り返し主張してきたように、現代社会におけるプライバシーに対する危険性は、決して「漏えい」等にだけあるのではない。個人情報(個人データ)の利活用が飛躍的に進むことに伴い、それらのデータが名寄せ突合(データマッチング)されることにより個人がプロファイリングされ、類型化されてレッテル張りされることが最も中心的な問題であ

る。そして、それにより、個人の自律性が損なわれ、民主主義の基礎も掘り崩される事態が招来されることが問題である。近時、プラットフォーム規制が問題となっているのも、このような観点からである。

このような状況の中にあつて、EU等では、個人の尊厳を守るために、自己情報コントロール権(自己情報決定権)を保障し、GDPRでは、それを基礎として、「忘れられる権利」や「プロファイリングされない権利」等を具体的に保障するに至っている。

これに対し、日本においては、“データ活用が遅れている”という点だけが強調されている。そして、それに対する対応として、上述したように「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」ことが、強力に目指されている。デジタル庁の創設に端的である。

そのような国家的施策を推進する中においては、それとのバランスをとり、国民の個人の尊厳や自律性を保障するために、まず、個人に、自己情報コントロール権(自己情報決定権)を保障することが必要である。そして、次に、高度な情報化社会であり、巨大なプラットフォームが存在する現代社会において、個人の力ではプライバシー保護について十分には対応しきれないことに鑑み、個人を補完するための機関(個人情報保護委員会)の強化や地方自治(個人情報保護条例)による保障をはかることが重要である。

にもかかわらず、本関連法の中では、そのような観点が極めて薄いといわざるを得ない。このような権利保障が薄い中で、強力なデータ利活用推進施策が行われた場合、個人が自己のプライバシーを守る手段が限られ、プライバシーが重大な危険にさらされることになる。

(2) P b D(プライバシー・バイ・デザイン)思想の欠如

P b Dの原則(考え方)は、EUをはじめとする世界のプライバシー・コ

ミッショナーではスタンダードとなっている。既に10年以上前の平成22年(2010年)10月に開催された第32回データ保護・プライバシー・コミッショナー国際会議において、プライバシー・バイ・デザインに関する決議が採択されてもいる。そして、日本の個人情報保護委員会も、平成26年度から同会議にオブザーバーとして参加しており、平成29年度から正式メンバーになっている。

このような国際的な趨勢の中にあつて、日本が、P b Dの原則を掲げないということは、P b Dの考え方に基づかない制度設計が行われる危険性が高いということである。既に控訴人ら指摘しているように、国は、個人番号カードの普及にあたって、秘匿すべき個人情報である「個人番号が漏れても安全である」旨のキャンペーンを行っている。このような国の基本姿勢が、個人のプライバシーを危険な状態に置く可能性は極めて高いといわなければならない。

2 P I Aが行われていないこと

今回の法改正とそれに基づく大幅な制度改正について、プライバシー影響評価(P I A)が行われていない。

P I Aは、制度やシステムが作られる前に、プライバシーに対する影響を調査して、極力プライバシー侵害が無いようにするための制度であり、高度な情報化社会では必須の手続きと言わなければならない。そうしなければ、システム等を作ってから「弊害」に気が付いたのでは侵害されたプライバシーは回復が困難であるし、システムの改修等にも莫大な費用がかかるからである。

しかし、デジタル改革の取りまとめ期間の短さからみて、およそP I Aを行ったとは考えられない。

これは、プライバシーの保障が、手続き的にも保障・担保されていないことを意味する。上記日本弁護士連合会会長声明(甲88)にも指摘されている

ように、「デジタル改革関連6法案については、よりプライバシーを侵害しない方策を検討しプライバシー侵害を最小限に抑えるプライバシー影響評価を実施するまで制定されるべきではな」かったのである。このような評価がなされていないことにより、そのプライバシー保護上の問題点も検討・公表されないことになるから、個人は、自己のプライバシー侵害の危険性について知ることも困難となり、プライバシー侵害の危険性が高い状態に置かれているといわなければならない。

3 J-LISへの個人データ集中と準「国家機関」化

(1) 個人番号カード、特に電子証明書機能の利用拡大について

ア デジタル社会の実現に向けた重点計画

個人番号カードについて、国は従前から利用拡大を図ってきたが、デジタル改革関連法の成立と軌を一にして、現在、より積極的に利用拡大を図っている。

国の「重点計画」の「マイナンバーカードの普及及び利用の推進」の項目では、【目指す姿】として、次のように、個人番号カードの「徹底的な利用」を推進する方針が掲げられている（甲89・46頁）。

マイナンバーカードのICチップには電子証明書などの機能を搭載しており、民間事業者を含め様々なサービスに活用することができる。例えば、マイナンバーカードの電子証明書で本人確認を行うことで、コンビニエンスストアで住民票の写しや印鑑登録証明書を取得できるほか、確定申告などの行政機関に対する電子申請などに利用できる、ネット証券などの民間サービスの申込みに利用できる等、様々なメリットがあるため、マイナンバーカードの徹底的な利用を推進する。

その上で、上記「重点計画」では、「令和4年度（2022年度）末までに、個人番号カードがほぼ全国民に行き渡ることを目指す」とされている（甲89・46頁）。

イ 電子証明書機能とは

上記【目指す姿】に述べられているように、国は、個人番号カードのＩＣチップに搭載されている電子証明書機能の利用を図っている。電子証明書とは、オンラインで手続等をする際に用いられる本人確認のための証明書であり、個人番号カードには署名用電子証明書と利用者証明用電子証明書という２種類の電子証明書が搭載されている（甲９０・１０頁）。

署名用電子証明書は、電子文書に対する電子署名の付与を可能とし、電子申請が本人から申請されたものであることや、文書が改ざんされていないことを証明するために使用されるものである（甲９０・１４頁）。例えば、ｅ－ＴＡＸによる確定申告など、文書を伴う電子申請で利用される。

利用者証明用電子証明書は、署名用電子証明書で利用者登録をした後の公的個人認証に用いられるものである（甲９０・１４、１６頁）。例えば、コンビニなどでの証明書の取得、マイナポータルログインなど、本人であることの認証手段として利用される。

ウ 電子証明書機能の利用拡大

このような電子証明書機能について、具体的に次のような利用拡大が図られている。

(ア) 健康保険証との一体化

２０２０年５月の健康保険法等の改正により、２０２１年３月から個人番号カードを健康保険証にすることが可能になった。

前記「重点計画」では、「２０２２年度末までにおおむね全ての医療機関等で利用できることを目指し、医療機関等での環境整備を推進する」とされている（甲８９・４６頁）。国は「将来的に保険証の発行を不要として個人番号カードのみの運用への移行を目指していく」（厚

生労働省・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）としており、紙の保険証を廃止し、すべての医療機関の受診者に対する強制に向かっている。

（イ）電子証明書機能の民間利用

個人番号カードの電子証明書機能は、民間事業者でも利用可能なものである。国は、デジタル社会の実現に向けた重点計画（令和3年6月18日）において、「外部有識者から構成される検討会において、個人番号カードの公的個人認証サービスに紐付いた民間事業者のIDの利活用に関する課題と対応を整理する」として、「民間IDとマイナンバーカード電子証明書との紐づけの推奨」をする、としている（甲91・19頁）。

電子証明書の利用を規制する条項は番号法になく、公的個人認証法63条1項が規定するのみである。

しかし、同条項も、

「機構、署名検証者等、署名確認者又は利用者証明検証者以外の者は、何人も、業として、署名用電子証明書の発行の番号又は利用者証明用電子証明書の発行の番号の記録されたデータベース（自己以外の者に係る署名用電子証明書の発行の番号又は利用者証明用電子証明書の発行の番号を含む当該自己以外の者に関する情報の集合物であって、それらの情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したものをいう。以下この項において同じ。）であって、当該データベースに記録された情報が他に提供されることが予定されているものを構成してはならない」

と規定するのみであって、機構（J-LIS）、署名検証者等、署名確認者、利用者証明検証者（いずれも総務大臣の認定を受けた民間事業者を含む）が、電子証明書の発行番号と紐付けたデータベースを構築

することについて、何ら法律で制限されていない。

(2) デジタル社会形成整備法による「マイナンバーカードの発行・運営体制の抜本的強化」～J-LISの準「国家機関」化～

ア デジタル社会形成整備法による番号法等の改正

このような電子証明書の発行業務を行うのが、地方公共団体情報システム機構(J-LIS)である。従前、J-LISの業務は全国の全市町村の委任に基づき行われてきた。

今般、デジタル改革関連法の一つであるデジタル社会形成整備法により、「マイナンバーカードの発行・運営体制の抜本的強化」(甲86・2頁)が図られ、番号法やJ-LIS法の改正が行われている。

イ J-LISとは

前記のとおり、J-LISとは、財団法人地方自治情報センターを前身として、2014年に地方公共法人¹として設立された特殊法人であり、地方公共団体が共同して運営する法人であった。

J-LISは、住基ネットの全国センターとしての業務(全住民の基本4情報を一元管理)、個人番号関連業務(個人番号の生成、個人番号カード発行、自治体中間サーバーの運営等)、電子証明書の発行等の業務等を行っている。

このうち、住基ネットの全国センターとしての業務は、J-LISの前身である財団法人地方自治情報センター時代から行っていたが、2014年に同センターからJ-LISに改組する際、国の機関ではなく、地方公共法人とされたのは、国の機関が全国民・外国人住民の基本4情報を一元管理することを避けるためであった。

¹ 地方公共法人とは、地方公共団体の共通の利益となる事業等、その性格上地方公共団体が主体的に担うべき事業であって、国の政策実施機関に実施させるまでの必要性が認められないものの実施主体として、民商法又は特別法によって設立される法人のことをいう

ウ デジタル社会形成整備法による改正

(ア) ところが、2021年5月に成立したデジタル社会形成整備法（「整備法」）により、J-LISは地方公共法人から、国と地方公共団体が共同して管理運営する法人に改組された（整備法57条によるJ-LIS法1条の改正）。

(イ) その上で、概要、以下のような改正がされている（甲86・22頁）。

- ・ J-LISを個人番号カードを発行する主体として明確に位置付け（整備法55条による番号法16条の2の改正）
- ・ 個人番号カードや電子証明書に関する事務について、内閣総理大臣及び総務大臣が目標設定、計画認可、実績評価等を行う（整備法55条による番号法38条の8から10の改正）
- ・ 自治事務とされていた電子証明書の発行に係る市町村の事務を法定受託事務化（整備法48条による公的個人認証法及び地方自治法の改正）

エ 全住民の基本4情報を一元管理する機関がないことは、住基ネット最高裁判決の根拠の一つであった（同判決は、「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」ことを理由中で述べている）。

しかしながら、上記のとおり、デジタル社会形成整備法による改正により、J-LISは、国と地方公共団体が共同で管理する法人へと転換され、個人番号カード・電子証明書に関する事務について、国の関与と責任が明確化されている（甲86・22頁）。

(3) 電子証明書機能の利用拡大の問題点

ア 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

(ア) 署名用電子証明書に記録されている発行番号と、利用者証明用電子証明書に記録されている発行番号は異なるものであるが、両者はJ-

L I Sの電子証明書の紐付け情報データベースによって紐付けて一元的に管理されている（甲90・19頁）。また、前記のとおり、発行番号は、本人確認の過程で民間業者にも提供されるものであり（甲90・19頁）、民間利用が可能となっている。

（イ）電子証明書には原則5年とする有効期限があり（甲90・24頁）、電子証明書を更新すると発行番号も変更されることになるが、平成29年1月以降は、新旧の発行番号を紐付けて管理することが可能とされており（甲90・29頁）、このことは、J-L I Sの電子証明書の紐付け情報データベース（甲90・19頁）において、新旧の発行番号が紐付けて管理されることを意味している。

（ウ）即ち、個人番号カードに記録されている署名用電子証明書と利用者証明用電子証明書の発行番号は、更新された新旧一連のものが一元的に管理され、公的個人認証によって特定の個人のものであることが保証された個人情報である。

このように、電子証明書の発行番号は、個人と強固に結びつけられ、個人番号と同等の個人識別符号となる。

イ 民間事業者のデータベースに電子証明書の利用履歴が蓄積される

前記のとおり、民間事業者が電子証明書の発行番号と紐付けたデータベースを構築することは法律で制限されておらず、国によって推奨されている。したがって、個人番号カードの「徹底的な利用」がされることになれば、民間事業者の構築するデータベースに、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ことになる。

ウ J-L I Sのデータベースに電子証明書の利用履歴が蓄積される

さらに問題だと考えられるのが、J-L I Sのデータベースに、電子証明書の利用履歴が蓄積されるのではないかという点である。

前記のとおり、J-L I Sは全住民の基本4情報を一元管理し、かつ

電子証明書の発行を行う機関である。

そのため、電子証明書の申請日や民間事業者等の署名検証者がどこであるのかといった利用履歴が、J-LISのデータベースに蓄積されていくのであれば、全住民をプロファイリングするのが可能な情報が国の共管する機関に蓄積されていくことを意味する。例えば、どの医療機関を受診しているのか、どのネット通販サイトを利用しているのか、どの会社の店舗で商品を購入しているのか、その頻度等の情報が蓄積されていくことが考えられる。

(4) 電子証明書の発行番号に個人情報をつづけることの違憲性

ア 発行番号は自己情報コントロール権を制約する

控訴人らは、個人番号制度は、自己情報コントロール権を侵害するものであると主張している。

前記のとおり、電子証明書の発行番号は、個人番号と同等の個人識別符号となる番号であり、かつ、番号法の規制が及ばない番号である。したがって、発行番号に種々の情報が紐付けられた場合には、自己情報コントロール権を制約するものとなる。

イ 任意取得であることは制約でないという理由にならない

もともと、発行番号に個人の情報が紐付けられるのは、個人が個人番号カードを取得した場合に限られ、番号法上は、個人番号カードの取得は任意とされている。

しかし、前記のとおり、政府は個人番号カードを全国民に所持させるよう政策を推進しており、その用途の一つとして、健康保険証など日常生活に欠かせないものも含まれているのである。

即ち、個人番号カードは、その取得についても、その利用についても、事実上全国民に強制されたものであるとすることができる。したがって、個人番号カードの取得が任意であるからという形式的理由だけで、自己

情報コントロール権を制約するものではないと結論づけることはできない。

ウ 住基ネット最高裁判決の判示に照らし違憲である

住基ネット最高裁判決は、以下のように判示している。

「なお、原審は、・・・② 住民が住基カードを用いて行政サービスを受けた場合、行政機関のコンピュータに残った記録を住民票コードで名寄せすることが可能であることなどを根拠して、住基ネットにより、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が生じていると判示する。・・・しかし・・・上記②については、システム上、住基カード内に記録された住民票コード等本人確認情報が行政サービスを提供した行政機関のコンピュータに残る仕組みになっているというような事情はうかがわれない。」(下線引用者)

このように、住基ネット最高裁判決は、「本人確認情報が行政サービスを提供した行政機関のコンピュータに残る仕組み」がないことを合憲の理由の一つとしている。しかし、前記のように、J-LISや民間事業者が電子証明書の利用履歴が蓄積されることになれば、最高裁判決が否定した、本人確認情報がコンピュータに残る仕組みが存在することになる。しかも、その残る情報は本人確認情報にとどまらず、前記のような個人の生活の様々な情報ということになる。

したがって、発行番号に個人情報を紐づけることは、最高裁判決の原審である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」を生じさせるものであり、違憲であるというべきである。

エ 番号法、番号制度の違憲性

これを番号法との関係でいうと、上記のような発行番号と個人情報の紐づけを可能としているのは、番号法18条において、個人番号カードに対しICチップの空き領域を自由に使用することを認めているからである。そもそも電子証明書は、個人番号カードに限らず、電子契約などで本人により署名がなされたこと等を証明するために用いられているものであるから、個人番号カードを個人認証に用いるとしても、そのために必要な署名用電子証明書を記憶させるとともに、その利用方法に個人番号と同じく番号法上の規制をかければ済むはずである。

しかるに、番号法は、このような手段をとらず、個人番号と同視されるべき発行番号を自由に利用する途を残しているのである。これは番号制度における重大な欠陥であると言いき、したがって、番号制度は違憲である。

4 ワクチン接種システム（VRS）による個人番号付き一元管理

(1) デジタル改革関連法の成立前に先立って構築され、デジタル庁設置法によるデジタル庁発足後にデジタル庁が管理するようになったシステムとして、ワクチン接種記録システム（以下、「VRS」という。）がある。これは個人番号制度の仕組みや安全性に関する制度設計を根本から覆すシステムである。

VRSは、番号法の例外規定を初めて適用して個人番号を利用するものであるが、情報連携ネットワークシステムを使わずに、個人番号と結びついた個人情報を直接やりとりするために、情報連携ネットワークシステムについて、従来説明されてきたシステム上の安全措置が一切当てはまらない。すなわち、①情報を一元管理せずに、分散管理しているという点も、②個人番号を使わない情報連携であるとの点も、まったく当てはまらない。

以下、詳述する。

(2) VRSの仕組み

VRSは、新型コロナウイルス感染症のワクチン接種に当たり、個人の接種状況を記録するシステムであり、接種者情報と接種記録情報により、いつ・どこで・どのワクチンを接種したかが記録される（甲92）。接種者情報として、個人番号を含む接種者の氏名や生年月日等が登録される（なお、個人番号は、市区町村が住民基本台帳や予防接種台帳から登録するものであり、国民がワクチン接種時に個人番号を提供するものではない）。

システムとしてVRSが特徴的なのは、情報提供ネットワークシステムを使用せず、クラウドサービスであるAmazon Web Services(AWS)上に構築されたシステムである点である。

これまで国は、個人番号制度における安心・安全の確保として、システム面における保護措置として、①個人情報を一元的に管理せず、分散管理を実施、②個人番号を直接用いず、符号を用いた情報連携を実施することを強調して、十分な保護措置が講じられていると主張してきた。

しかし、VRSは①②とも当てはまらない。VRSでは、同じクラウド基盤に、全国の自治体が個人番号を含む個人情報（特定個人情報）を管理することになり、これは一元管理にほかならない。また、情報提供ネットワークシステムを使用しないために、機関別符号を用いた情報連携は実施されず、個人番号そのもので照会することになる。

したがって、VRSについては、本件訴訟で国が主張してきたシステム上の保護措置が全く当てはまらない。

(3) VRSの危険性

VRSの構築によりクラウド基盤上に全国民の情報が集められると、サイバー攻撃のターゲットとされる危険性が高まる。全国の自治体の中に、予算や技術不足によりセキュリティ対策が不十分な自治体があると、その自治体のシステムに不正侵入され、そこからVRSにアクセスされて、全

国民の情報がまるごと盗まれる危険が現実味を帯びてくる。VRSは極めて危険なシステムである。

自治体にはVRSを利用する法的義務はない。従前のシステム（各自治体が保有する住民基本台帳や予防接種台帳のシステム）の活用で足り、あえて危険を冒してVRSを利用する必要は全くなかった。

しかし国は、VRSを有効活用するには、全自治体の利用が前提となると考えて、令和3年3月5日付文書で、内閣官房IT総合戦略室は、「システムの利用に対する障害やシステムから個人情報の漏洩が発生する等のトラブルについては国が全責任を負う」と、極めて異例な宣言をした（甲93・5頁）。国がこのような文書を出して参加を強く促さざるを得ないほど、各自治体の担当者は、VRSについて、個人情報漏洩事故等が発生する具体的危険性があると懸念し、参加を躊躇していたのである（甲94）。日々、個人番号を含む住民の個人情報を取り扱うシステム運用を担っている各自治体の担当者が、VRSで個人番号を扱うことを恐れた事実は、VRSに個人情報が漏洩する具体的な危険があることのあらわれである。個人番号を利用するシステムに求められる保護措置がないか、保護措置が極めて不十分なVRSにおいて、個人番号を使用することは、特定個人情報流出の現実的危険があり、控訴人主張からはもちろん、国の従前の主張からしても許されないことである。

（4）特定個人情報提供の法的根拠についての国の説明は誤りである

ア VRSにおける特定個人情報の提供は番号法19条16号違反である

国は、VRSに個人番号を利用できる法的根拠として、番号法9条1項別表第1の10及び93-2「予防接種法及び新型インフルエンザ等対策特別措置法による予防接種の実施等に関する事務」を挙げる。

各自治体における利用にとどまる限り、同条項を根拠とすることは、条文上は問題ない。

しかし、VRSに保存した個人番号を含む個人情報（特定個人情報）を他の自治体に提供する場合、同条項は法的根拠とならない。

特定個人情報を他の自治体に提供することは原則としてできないのである（番号法19条柱書き）。この点について、国は、令和3年3月5日付「ワクチン接種記録システムへの御協力をお願い」（甲93）において、新型コロナウイルス感染症対策ワクチン接種履歴の確認について高い緊急性が認められるとして、番号法19条16号に基づき、提供元市区町村が本人同意等を確認できる仕組みを構築することで、他の市区町村への特定個人情報の提供が許容されるとした。

番号法19条16号は、特定個人情報の提供の必要性が高く、情報提供ネットワークシステムを使用する暇がないほどの緊急の必要があると認められる場合に、例外的に情報提供ネットワークシステムを使用することなく特定個人情報の提供を認める規定であるが（宇賀克也「番号法の逐条解説 第2版」（2016年、有斐閣）126～127頁）、これをVRSにおける特定個人情報の提供の法的根拠とするには無理がある。

各自治体でワクチン接種記録システムを構築するに際して、個人番号を使用する必要性は全くなく、従前のシステム（各自治体が保有する住民基本台帳や予防接種台帳のシステム）の活用で足りた。他の自治体から照会を受けて接種記録を提供するに際しても、新型コロナウイルス感染症対策ワクチンについては、自治体コードと接種券番号によって接種者ごとの唯一無二の番号として利用でき、個人番号は必要ない。個人番号を利用しないシステムであれば、他の自治体からの照会に対応するに際して、番号法による制限もない。

にもかかわらず、国は、個人番号の利活用を優先するあまり、自治体に対し、新たにVRSに対応させて、個人番号を使用させることとした。これによって全国の自治体は、住民基本台帳や予防接種台帳のシステム

から接種対象者の氏名や個人番号などをCSVファイル形式で抽出し、VRSに保存したり、特定個人情報保護評価（PIA）を行うなどの膨大な手間をかけることを余儀なくされた。

このような経緯からすれば、VRSにおけるワクチン接種記録の確認・提供に際して、番号法19条16号が定めるような特定個人情報の提供の必要性はなく、情報提供ネットワークシステムを使用する暇がないほどの緊急の必要も認められない。

国は、各自治体の従前のシステムを活用することが最も速いことを承知しながら、個人番号を活用していると国民にアピールするために、あえて時間をかけて新たにVRSを構築したといわざるを得ない。

VRSという新たなシステム構築にあたり、あえて情報提供ネットワークシステムを利用しないシステムを構築しながら、特定個人情報の提供場面について、情報提供ネットワークシステムを使用する暇がないほどの緊急の必要があるから例外的に提供を認めるというのは本末転倒である。

番号法19条16号に基づきVRSにおいて特定個人情報の提供を認めることはできないというべきであり、VRSは番号法に違反するシステムである。

イ 番号法19条柱書に違反する無理な運用

さらに問題なのは、デジタル庁は、同号の「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、本人同意すらなくとも接種歴を照会できる運用に変えるとのことである（甲95）。引越し先の市町村がワクチン接種記録を照会するに当たり、本人の同意を得ることが困難であるとは一般的にはいえないのであり、デジタル庁のこの解釈は、同号の文言の通常の意味内容を見捨てるものである。例外規定である同号のこのような緩やかな運用は、特定個人情報を他の自治体に提供することは

原則としてできないとした番号法19条柱書に違反するというべきである。

ウ 番号法自体が憲法13条に違反するといわざるを得ないこと

仮に、国が説明する運用が番号法19条16号や同条柱書に違反しないとすれば、番号法の規定の素直な文言解釈を捻じ曲げてでも「例外的に特定個人情報の提供が認められる場面にあたる」と国が宣言しさえすれば、「適法に」特定個人情報を提供できることになり、番号法19条柱書が定める特定個人情報の提供制限の原則は無意味となる。

番号法19条柱書による提供制限は、番号制度における法律上の保護措置の要である。原判決も、特定個人情報の情報連携を行い得る場面が番号法19条各号においてそれぞれ定められていることを挙げて、「個人番号制度は、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もの」（63～64頁）と認定した上で、「法制度上の仕組みについて」として「特定個人情報が法令又は条例に定める正当な目的の範囲を逸脱して収集等が行われないようにする仕組み」が設けられていることを理由に、「番号利用法及び同法に基づく個人番号制度においては、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、又は第三者への開示若しくは公表されることを防ぐための法制度上の仕組みが設けられている事実が認められる。」（66～67頁）と結論付けている。

同条が形だけの規定となり実際上の歯止めが無くなると、特定個人情報が法令の根拠に基づかずに収集・利用され、第三者に開示されることになる。これは原判決の規範からしても、番号法が憲法13条に違反するといわざるを得ない。

5 プライバシー保護機関である個人情報保護委員会の力が弱いこと

上述したように、デジタル庁が創設され、内閣総理大臣がトップとなって「デジタル改革」政策、データの利活用、個人番号や個人番号カードの利活用等の政策が推し進められることが明確となった。これに対して、個人情報保護委員会が実効的なプライバシー保護の観点からの規制をかけられる体制と権限を有していない。(尚、デジタル改革関連法による個人情報保護委員会の機能不全の問題は、別に第10準備書面でも詳述する。)

(1) 極めて広範な任務分担範囲となった

「令和4年度 個人情報保護委員会 重点施策のポイント」にもあるように、委員会は、本改正法により、以下のようにさらに広範で重要な任務を負担するようになった。

- ① 行政機関個人情報保護法及び独立行政法人等個人情報保護法が個人情報保護法に統合されたことにより、地方公共団体の個人情報保護に係る全国共通ルールを規定すること、
- ② 個人情報保護政策の企画立案と、民間事業者、国の行政機関、独立行政法人等及び地方公共団体に対する監視監督をおこなうことを一元的に担うこと、
- ③ 令和2年6月に成立した個人情報の保護に関する法律等の一部を改正する法律（一定の漏えい等報告の義務化、仮名加工情報制度の創設、越境移転に係る情報提供の充実等を措置）が令和4年4月1日に全面施行されることから、その円滑な施行に取り組むこと、
- ④ 「個人情報に関する問合せに一元的に相談に対応する総合案内所の整備」をすること、
- ⑤ 国際連携活動として、「米国・欧州等の各国機関等との戦略的な対話や国際的な議論への参画」をすること、「事業者の外国における円滑な事業活動のための外国制度の調査・発信」を行うこと、
- ⑥ 「マイナンバー制度における安心・安全の確保 特定個人情報の適正な

取扱いの確保のため、行政機関や地方公共団体の検査を始め、効率的かつ効果的な監視監督に向けた取組の強化を図る」ために、「マイナンバーの漏えい等を想定した各機関の『インシデント訓練』の実施」を行うこと、「監視監督システムにおける分析精度の向上」をはかること、

- ⑦ 「デジタル社会における個人情報リテラシーを高めるための広報・啓発」活動を行うこと、などである。

(2) 予算・定員が任務の増加に応じていないこと

以上のような任務に比して、その予算・人員、そして権限は貧弱と言わざるを得ない。

例えば、令和4年度予算案を見ても、委員会の予算は、平成3年度の40.1億から40.8億（デジタル庁一括計上分を含む）へとほとんど変わっていない。

定員は、令和2年度末定員139名から、令和3年度末定員148名、令和4年度末定員195名と増員しているが、これでは十分とはいえない。

ちなみに、例えば、会計検査院は、平成4年度予算が170.2億円（デジタル庁一括計上分を含む）、定員が、特別職4人（院長1、検査官2、秘書官1）、一般職1250人である。また、内閣府所管で個人情報保護委員会の次に予算書が掲載されている「カジノ管理委員会」と比べてみるならば、平成3年度予算額41.5億円、平成4年度予算案額は42.4億円（デジタル庁計上分を含む）で、定員も、令和3年度末定員140名から令和4年度末定員157名となっている。単純には比較できないところであるが、上記個人情報保護委員会の任務が、行政分野も含めさらに広範となったこと、広範な分野における多数の重大な制度・システムの改革を伴う「デジタル改革」や、民間における個人データ（3で述べた公的個人認証データを含む）利活用の推進について、専門的知見をもって一定数のサンプル調査を定期的に行う必要があること、そして、データの利活用

が重視され、重点政策とされている中での個人情報・プライバシーの保護という任務の重要性に鑑みるならば、あまりにも少ない予算と人員、そして弱い権限であるといわなければならない。

これでは、政府の強力な「デジタル改革」等に対して、適切な監督機能を果たすことができないことは明らかであり、この点でも個人のプライバシーは、監督体制の面からも危険にさらされているといわなければならない。

6 その他

以上に指摘したほか、「デジタル改革」は、広範かつ重大な制度・システムの変更を目指すものであるので、個人番号自体の利用範囲の拡大や、自治体の情報システムの標準化による住民のプライバシー保護上の危険性（DV被害者保護等を含む）や個人情報保護条例の上乗せ規制の制限等による危険性、マイナポータルの利活用推進（機能の拡充等）に伴う利用者のプライバシーに対する危険性等、多くの問題が存する。

第2章 個人番号制度を土台とするシステムの構造的欠陥

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

(1) 控訴人らは、その第1章において、デジタル改革関連法は、プライバシー保護の原則をおかないまま、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89・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96)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、I o T (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)、A I (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(I o T)、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、A I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、いいかえるならば、「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(Step 3)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(言い方を換えれば「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・甲97)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AI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96)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(甲98)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、I o T（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（A I）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（A I）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」という項目において「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、行政自身が説明要す、データの利活用の環境整備が重要である。」とし、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。

※ 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、そのためには、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り、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が求められる。」（10頁）とする。

(2) そして上記目標達成のため、インフラからルールに至るまで以下のような構造的・網羅的・整合的「データ環境整備」が必要であるとする。

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・阻害要因を払しょ
くするためのルール」（24頁）を定め、例えば、「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、次の通り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 P H R (※) 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 P H R 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(P H R 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、第1章で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図っている。

しかし、第2で述べるように、三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。

ウ 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、1兆8134億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。

エ 更に、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99・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（勸奨）」と題する連絡文（令和4年3月25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34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、「勧奨」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。

オ 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(P I A)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86)の15頁、16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、住基ネットでは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ところに、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、高額の費用をかけることには、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100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100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) 控訴人らは第1章16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（乙42）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70）。

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101・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101・5頁の「マイキープラットフォーム」という表では、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101・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101・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) 第1章16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、それが強力的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ますが、少なくとも、クレジットカードによる購買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を紐づけることは、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）、ストーカー行為等、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102）。

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10

2)。

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103・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の各システム導入は、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104・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、対症療法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