

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11準備書面

(マイナ保険証への一本化について)

2022年12月13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



第1 マイナ保険証への一本化

1 政府の事実上の義務化方針公表

(1) 控訴人らは、控訴審第5準備書面において、マイナンバーカードを事実上義務化する高度の蓋然性があり、そのためマイナンバーカード所持に伴うプライバシー侵害の危険性があることについて主張したところである。

(2) しかるところ、今年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、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2024年度末から前倒しする方針も示した（甲120号証）。

遂に、マイナンバーカードの事実上の義務化を宣言したのである。

- (3) 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、新たな閣議決定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、今年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121号証・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、保険証を廃止とするものであった。

2 オンライン資格確認導入も義務化

- (1) ところで、マイナンバーカードを保険証の代わりにするには、カードのICチップに記録された電子証明書をカードリーダーで読み取り、資格確認システムに接続することによって資格情報を取得するオンライン確認システムが導入される必要があるが、前記のとおり、今年6月7日に閣議決定された、いわゆる「骨太の方針」では、オンライン資格確認について、2023年4月からの原則義務化が明記された。
- (2) さらに、今年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、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。しかし、2022年10月時点でオンライン資格確認システムに対応できる（具体的にはオンライン接続環境を整備した上で窓口で他人による不正使用を防ぐための顔認証機能付きのカードリーダーを備え付ける必要がある）医療機関は、30数%にすぎず、この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（甲122号証、甲123号証）、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。

- (4) そもそもオンライン資格確認システム導入の理由については、これまで厚労省は「退職者が保険証を返還せずに受診するケースなどに対応するため」と説明してきた。このシステムがあれば病院の窓口から資格情報のデータベースにアクセスでき、受診時点の資格がすぐ分かるというのである。

しかし、全国健康保険協会によると資格喪失後の受診で生じた返納金が保険給付費に占める比率は0.07%にすぎない。年に一度あるかないかの問題を解消するのに、膨大な税金を使っていいのかとの疑問が出されていたのである（甲123号証）。

- (5) 更に、疑問とされるのが、政府が「マイナカードに一本化する理由」である。何故なら、オンライン資格確認のシステムは保険証でも利用可能で、被保険者番号を入力すれば、マイナカードと同様に瞬時に照会できるからである。

オンライン資格導入だけであれば、マイナンバーカードに一本化する必要はないのである（甲123号証）。

政府は、マイナンバーカードを使えば、医療機関等が特定検診の情報や薬剤情報などを閲覧できるようになるとメリットを強調するが、特定健診等の情報も保険証で閲覧できるようにすればよいだけであり、マイナンバーカードに統一化する必要はないから、メリットとは言えないのである。

- (6) 結局、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マイナンバー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 2024年秋からのマイナ保険証への一本化による人権侵害

- (1) 番号法16条の2第1項、17条第1項では、本人の「申請」に基づき、マイナンバーカードを発行・交付するという任意取得の原則を規定している。

マイナンバーカードの裏面に記載されている個人番号が不正使用されれば、個人データが漏洩する上に、個人データが名寄せされデータマッチング（プロファイリング）されてしまう危険性がある。番号法も、このような危険への警戒から、個人番号の秘匿性を強く求め（第12条、第20条等）、不正取得等に重い罰則を課し（第48条以下）、利用できる場合を厳しく限定している（第9条）のである。

従って、任意取得の原則は、プライバシーの侵害からの保護や自己情報コントロール権の立場からして、憲法上要請された原則である。

ところが、国民皆保険制度の下で、健康保険証を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、これは事実上のマイナンバーカードの取得義務化といわざるを得ず、そもそも番号法の前記規定に違反して違憲であ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年を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、これは明らかに詭弁といわなければならない。

(3) このようなマイナ保険証への一本化の方針は、控訴人ら、マイナンバー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、マイナンバー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。

公法が専門の實原隆志・福岡大教授も、「このままでは、国民の利便性を高めるための制度が、取得しない国民に不利益を強いる制度になってしまう」と懸念する（甲123号証）。

(4) 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年毎にマイナンバーカードの更新を、役所において対面で行うことを強られるものである。

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、保険証利用のた

めの電子証明書の有効期限は5年であるから5年ごとに電子証明書の更新を、又、マイナンバーカードの有効期限は10年であるから10年ごとにマイナンバーカード自体の更新を、本人確認資料として、写真付きのもの（免許証やパスポート等）なら1点、ないもの（保険証、年金手帳等）なら2点を持参して、わざわざ役所に赴いて手続きしないといけないのであり、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不利益を受ける。

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、1～2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日程度はかかるとされている。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。

- (5) 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、政府は、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、ほとんどの新聞は政府の方針を批判するものであった(甲124号証)。

第2 義務化によるマイナンバーカードの人権侵害の危険性の増大

1 マイナンバーカードの利用拡大による危険性

- (1) 番号制度で利用されるマイナンバーカードでは、本人確認のためにICチップに格納された電子署名に付された「発行番号」が用いられ、ま

た、マイナンバーカードを利用する際には「マイキーID」なる識別情報が設定される。発行番号・マイキーIDは、マイナンバーカードを利用した本人確認に利用される点で個人と強固に結びつけられ、個人番号と同じレベルで個人を特定することが可能なものであるから、個人番号と同視されるべき個人情報である。

しかしながら、番号法においては、同法第2条8項において広義の個人番号を定義しているものの、発行番号・マイキーIDは、この定義には該当しないとされている。その結果、発行番号・マイキーIDは、個人番号と同視されるべき個人情報であるにも関わらず、番号法の規制を一切受けないことになり、種々の情報の紐付けに利用可能となっている。

- (2) かかる事態を可能としているのは、番号法18条においてマイナンバーカードに搭載する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り、発行番号やマイキーIDに対して番号法の規制を何ら及ぼさない制度としていることによるものである。

これは番号制度における重大な欠陥であると言えることができる。

- (3) 又、政府は、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マイキープラットフォームの運用を2017年9月から開始した（甲70の1頁、3頁）。

マイキープラットフォームは、前述のマイキーIDという個人に特有の識別子に、ポイントや利用者番号などの情報を紐付けるものである（甲70の9頁）。

発行番号、マイキーIDは、公的個人認証を通じて、特定の個人と強固に結びつけられた情報であり、しかも番号法の規制が及ばないとされる現状では、自由に種々の情報を紐付けることができる情報である。また、発行番号・マイキーIDは、民間でも利用可能な情報であるから、

漏洩等も生じやすい情報である。

したがって、発行番号またはマイキーIDは、種々の情報が紐付けられる点で、自己情報コントロール権、接続されない自由を侵害する。

- (4) マイナンバーカードを個人認証に用いるとしても、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。

しかし、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およびマイキーIDを自由に利用する途を残し、自己情報コントロール権、接続されない自由を制約する環境を放置しているのである。「マイナンバーの民間利用は違法だから罰則で禁止しているが、電子証明書の発行番号とひも付けた民間利用は適法だから無限にやっていい。」というのは、矛盾と言わざるを得ない。

これは番号制度における重大な欠陥であると言うことができ、従って、番号制度は違憲である。

- (5) 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、この点以下の通り指摘している。

「政府は、この発行番号を顧客データと紐付けて使うことを民間業者に推奨している。これではいくらマイナンバーを厳しく管理したところで、個人データが勝手に蓄積されていくことは止められない。

特別な情報でなくても、個人と紐づいたデータがある程度集まれば、守られるべき高度なプライバシーも筒抜けになってしまうのだ。

国民にマイナンバーカードの取得を強く求め、民間業者にも利用を推奨する日本政府の前のめりの姿勢には、やはり疑問を感じざるを得ない。本当のところ、政府の狙いはどこにあるのだろうか。」(甲125号証)

- (6) 今回、健康保険証という日常生活に欠かせないものをマイナンバーカードに変えようとして、事実上全国民に取得を強制するものである。無限の民間利用との紐付けを前提とされたマイナンバーカードに対し、事

実上の強制によってその所持を義務づけられ、自らのプライバシー情報を意に反して利用されることは、純然たるプライバシー侵害であり、違法である。自己情報コントロール権、接続されない自由がより一層侵害されることは明らかである。

2 マイナンバーカードの危険性についての政府内からの指摘

控訴人らの指摘するマイナンバーカードの危険性については、政府内からも指摘されていたことが最近明らかとなった。

すなわち、本年11月16日の衆議院内閣委員会で、立憲民主党の山岸一生氏が「国家公務員身分証のマイナンバーカード一元化における問題点等について」と題する文書を示し、政府の見解を求めたのである。

政府は2016年から、霞が関の中央省庁でマイナンバーカードの身分証利用を実施しているが、前記文書はその直前の2015年11月、内閣官房と警察庁、公安調査庁、外務省、防衛省が連名で政府に提出したものである。

文書は、マイナンバーカードを身分証として使用することの問題点として「職員の人定把握の容易性」の項で、「身分証の紛失・盗難等により、職員の氏名、住所、年齢等を所属省庁とともに把握できる」とし、「外国情報機関、団体等が身分証を取得した場合、又は一般人等が取得しネット等で当該個人情報を拡散させた場合には、不正な働きかけ対象の職員やその関係者の人定を容易に把握することが可能となり、情報が流出するおそれが飛躍的に増大するほか、職員やその関係者に対する危害・妨害の危険性も高まることとなる。」と指摘している。

又、「個人情報・秘密情報の流出」の項で、マイナンバーカードだけでは社会保障や納税などの個人情報は分からないとしても、「専用のWEBサイト（マイナポータル）にアクセスすることにより、それらの個人情報を閲覧できることに鑑みれば、紛失・盗難等により外国情報機関等が個人番

号カードを入手した場合には、これらの個人情報を一括して盗まれ、それらを基にした職員個人に対する不正な働きかけに利用される可能性が否定できず、最悪の場合、秘密情報の流出に繋がるおそれがある。」と身分証との一元化からの除外を求めていたのである（甲126号証）。

答弁した谷公一国家公安委員長は「当時の判断として懸念があったことから一部の関係省庁とともに見送ることにした」と文書の内容を認めていた。

河野太郎デジタル相は、この文書について「先日知ったが、ここに出ているすべての省庁が身分証の導入を決めて、いま具体的な方策を考えている」とし、一方で「民間にもどんどん活用してもらいたいと思っている」と強調している（甲127号証）。

この文書は、控訴人らを含めマイナカードに反対する人たちと全く同じ理由で、マイナンバーカードの危険性を指摘していたのである。政府の一部の省庁で、マイナンバーカードの危険性を自ら認識しながら、国民には問題ないと強調するのは矛盾していることは明らかである。

今回、身分証の対象者である国家公務員とは桁違いの数の全国民の健康保険証をマイナンバーカードに一体化するのであるから、政府の一部の省庁が危惧する個人情報の流出の危険性がより一層大きくなったものである。

3 マイナンバー情報の紛失・漏洩の危険性の増大

前述の内閣官房と警察庁、公安調査庁、外務省、防衛省が危惧していたマイナンバー情報の紛失や漏洩についても、その実態が明らかとなった。

すなわち、本年11月に公表された個人情報保護委員会の年次報告によると、2017年度から21年度までの5年間で、企業や行政機関からマイナンバー情報が紛失や漏洩したとの報告は、少なくとも約3万5,000人分に上るとされた。

同委員会は、紛失や漏洩が百人以上に上ったり、不特定多数に閲覧される恐れがあったりする場合は「重大な事態」として概要を毎年公表していた。この重大事態のうち「紛失」は5年間で計約3万5,260人分であり、具体的にはデータを保存しているUSBを紛失したりしたケースが多かった。

又、「漏洩」は計約510人分で、いずれも企業のサーバーに不正アクセスがあった事例である。

しかし、この発表では「重大な事態」に含まれないケースは公表されておらず、実際の件数はさらに多いとみられている(甲128号証)。

このような紛失・漏洩の事故の多さを見るに、通常は常時携帯が予定されているマイナ保険証が義務化されることにより、更に一層、紛失・漏洩が多くなることが予想され、プライバシー侵害の危険性はより増大するのである。

4 行政効率化による経費削減の虚構

政府は、マイナンバー制度で行政が効率化し、その結果国民の利便性が向上し、公平・公正な社会が実現できると説明していた。

しかし、マイナンバー制度には、行政目的としての行政効率化を図る機能はない。

そもそも、マイナンバー制度における行政効率化による経費節減の試算については、国会に一切提出されないまま、法案が承認されている。その結果、どのように経費が節減されるから行政効率化が図れるのか、説明すらされなかった。

ところが、最近、逆にマイナンバーカード発行のために膨大な経費が支出されていることが明らかとなった。

今年12月1日にあった参院予算委員会で、国民民主党の伊藤孝恵氏が質問し、松本剛明総務相が説明したが、その中でマイナンバーカードの普

及に向けて総務省が実施した事業の予算額が2兆円を超えることが分かった。

予算の大部分を占めるのは、カード取得者らに最大2万円分のポイントを付与する「マイナポイント事業」で、2020年9月に始まった第1弾では2,979億円、今年6月から本格実施した第2弾では1兆8,134億円を計上している。

更に、今年4～6月、ショッピングセンターなど全国約500カ所でカードの出張申請サポートを展開し、7月からは全国の携帯ショップでも申請サポートを実施しているが、こうした予算は259億円にのぼるとされる。これらを総合してマイナポイント事業と合わせると、計2兆1,372億円になるのである。

一方、この日説明があったのは総務省が実施する普及促進事業の予算で、自治体への補助金は含まれていない。たとえば2022年度予算では、市区町村でのカード交付事業の補助金などとして約1千億円を計上している（以上 甲129号証）。又、オンライン資格確認のためのシステム導入の補助金などに1,270億円が投じられる（甲123号証）。こうした金額も含めれば、マイナカードの関連予算はさらに膨れることになる。

伊藤氏は、「2兆円を超える大きなお金を投じてマイナンバーカードを持ってくださいと国民に周知をしてきたわけだが、実質義務化するのであれば、これは何だったのか説明する義務がある」などと批判している（甲129号証）。

更に、2023年5月11日から米グーグルの基本ソフト（OS）「アンドロイド」を採用するスマートフォンにカード機能を付加することも明らかにされたが（甲120号証）、もし、希望者に対するスマートフォン搭載を先行させれば、実物であるマイナンバーカードは一切不要であるから、スマホ希望者に対して発行されるマイナンバーカードとこれの普及に要

した費用は、すべて税金の無駄であったこととなる。

にもかかわらず、すでに50%もの国民に、実物のカードを取得させているのである。

マイナンバーカード活用の現状を見る限り、行政効率化が図られるとは全くいえず、マイナンバーカードの普及促進、事実上の義務化政策には、行政効率化という正当な行政目的を達成しうる手段としての合理性、正当性という合憲性の基礎を欠いているから、違法違憲である。

第3 結語

第1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今年10月28日の朝日新聞朝刊に、前述の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130号証)。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。

そして私たちがここで注目すべきは、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。

たと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、新型コロナ拡大の際にも給付金等を国民に速やかに支給することができた

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を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)

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