マイナンバー法

担当　久世・中出・植之原

１．マイナンバー法の概要

文責　久世雄一郎

**○マイナンバー制度とは**

マイナンバー制度とは、複数の機関に存在する個人の情報を同一人物の情報であるということの確認を行うための基盤であり、社会保障・税制度の効率性・透明性を高め、国民にとって利便性の高い公平・公正な社会を実現するための社会基盤として、全国民に一人一つの番号を割り当てる制度のことである。

具体的には、市町村長から住民票の住所に通知カードが送付され、送付された個人が申請することにより「個人番号カード（ICチップつき）」を受け取ることができる。ちなみに個人番号の桁数は12桁が予定されている。この制度のための、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の通称を「マイナンバー法」と呼ぶ。2015年10月5日からは順次番号の付番・通知が開始され、今後のスケジュールとしては、2016年1月1日から順次利用が開始される予定となっている。

**○マイナンバーはどのような分野で使われるのか？**

＜社会保障分野＞

年金分野・・・年金の資格取得。給付を受ける際に利用

労働分野・・・雇用保険などの資格取得や確認、給付を受ける際に利用

福祉・医療・その他分野・・・医療保険などの保険料徴収などの医療保険者における手続き、福祉分野の給付、生活保護の実施など低所得者対策の事務などに利用

＜税分野＞

国民が税務当局に提出する確定申告書、届出書、調書などに記載。当局の内部事務などに利用

＜災害対策分野＞

被災者対策生活支援金の支給に関する事務などに利用

被災者台帳の作成に関する事務に利用

※民間事業者も社会保障や税の手続きに関してマイナンバーを利用する

**○マイナンバー制度はどのように運営されるのか？**

・マイナンバー制度下では、**マイナンバーに基づいて個人情報を一元管理する行政機関を設立するものではなく、これまで通り情報の分散管理は維持される。**すなわち、個人情報は従来と同様に、各行政機関が保有・管理を行う。また、これらの行政機関の間での情報照会（情報提供の求め）、回答（情報提供）は、これまでは文書や電子メール、分野ごとの情報システムにより行われてきたが、マイナンバー法により、マイナンバー法で規定された情報は今後、情報提供ネットワークを介して行われる。（別紙参照）

・**マイナンバー法では、特定個人情報を照会したり、回答を行ったりするための本人の同意は不要**である。この理由としては、マイナンバー制度の目的の一つは給付を受ける権利があるにもかかわらずそれに気付かず給付を受けられない人を減らすことにあり、この目的達成のためには本人の同意不要で給付の権利があることの通知などを行ったほうがよいということが挙げられる。加えて、不正受給の防止の為にも、本人の同意を不要としておくことが望ましいと考えられる。不正受給を受ける者は同意をせずに不正発覚から逃れようとするためである。以下番号大綱から引用。

「この制度の趣旨に鑑みれば、「番号」を利用し、又は情報連携を行うにあたって本人同意を前提とする場合、いわゆる情報過疎の状態に置かれ行政が把握しにくい芯に手を差し伸べるべきものに適切な給付を行うことが困難となる一方、意図的に不正申告を行い、又は不正受給を受けている者がマイナンバー制度に参加することも期待できず、**制度導入の目的が図れない**ことになる。」

このように本人同意を不要とした代わりに、**マイ・ポータル**を通じて、どのような情報が行政機関間で授受されているかを確認できるようになり、これを通して不適切な情報連携に気付くことができる。

・マイナンバーの最大の目的は、**異なる分野に属する情報を照合してこれらが同一の者に係るものであるかを確認できるようにすること、いわゆる各種情報の名寄せ**である。これまでは各種分野ごとに氏名や住所をキーとして名寄せを行っていたものの、この手法では、同姓同名の存在や引っ越しによる住所の変更が原因で正確かつ迅速な名寄せは困難で多くの人手を要していた。また、年金分野なら年金番号、健康保険の分野では健康保険証の番号など、分野ごとに異なるキーを用いていたので分野をまたぐ名寄せはできなかった。**これがマイナンバーにより、番号を用いた複数の分野にまたがる正確な名寄せが容易に可能となる。**（名寄せの具体的な方法については別紙参照）

〖マイナンバー制度のメリットとデメリット〗

**【メリット】**

**➀行政の効率化**

現状各機関から提出される資料を「氏名、住所など」をキーとして管理しているが、この場合同姓同名のものがいた場合など、同一人であることの識別に時間がかかり、正確性、効率性が欠ける。そこで、「マイナンバー」をキーに管理を行うことで、同一人物であることを確実に識別することができる。また、複数の業務を連携して行うこともできるようになり、作業の重複などの無駄が削減され、正確かつ効率的に管理できるようになる。そして、行政機関や地方公共団体等で、様々な情報の照合、転記、入力に要している時間や労力が大幅に削減される。

**➁国民の利便性向上**

添付書類の削減など、行政手続きが簡素化され負担が軽減される。また、記録開示システムによる情報の確認や提供などのサービスも受けることが可能になる。

**③公平・公正な社会の実現**

行政機関などの間や業務間の連携が行われることで、所得や他の行政サービスの需給状況を把握しやすくなり、脱税や生活保護などの不正受給を防止するとともに、真に困窮している人に適切な支援を行うことができる。

**【デメリット】**

* **個人番号カード（ICチップ）にはプライバシー性の高い情報が記録されているので、盗まれたり、落としたときに情報がもれるのではないかという懸念**

⇒個人番号カード（ＩＣチップ）に記録されるのは、①券面記載事項（氏名、住所、生年月日、性別、個人番号（マイナンバー）、本人の写真等）、②総務省令で定める事項（公的個人認証に係る『電子証明書』等）、③市町村が条例で定めた事項等、に限られるため、『地方税関係情報』や『年金給付関係情報』等の特定個人情報でプライバシー性の高い情報は記録されない。

また、第7条第2項により、市町村長は、個人番号が漏えいして不正に用いられる恐れがあると認められるときは、請求又は職権により、従前の個人番号に代えて、新たな個人番号を指定し、通知カードにより通知しなければならない、と定めている。

* **情報社会の中で個人情報が漏洩、悪用されるのではないか、という懸念**

実際に外国では似たような番号制度で成り済まし事件が起きている（※１）

⇒これに対して政府は、「制度上の保護措置」と「システム上の安全措置」の存在を挙げている。

≪制度上の保護措置≫

・利用範囲、情報連携の範囲を法律に規定し目的外利用を禁止（マイナンバー法第9条・第19条）

・成りすまし防止のため、個人番号のみでの本人確認を禁止（第16条）

・マイナンバー法が規定しない特定個人情報（個人番号を含む個人情報）の収集・保管、特定個人情報ファイル（個人番号を含む個人情報ファイル）の作成を禁止（第20条、第28条）

・システム上情報が保護される仕組みとなっているか事前に評価する特定個人情報保護評価の実施（第26条、第27条）

・特定個人情報保護委員会による監視・監督（第50条～第52条）

・特定個人情報保護委員会による情報提供ネットワークシステムその他の情報システムに関する総務大臣その他の関係行政機関の長への措置の要求（第54条）

・罰則の強化（第67条～第77条）

　（例えば、個人番号利用事務等に従事する者が、不正な利益を図る目的で、個人番号を提供又は盗用した場合、３年以下の懲役or１５０万円以下の罰金or併科となる。この場合、住民基本台帳法では、２年以下の懲役or１００万円以下の罰金）

⇒個人情報保護法では、命令違反や、虚偽の報告等に限定して30万円以下の罰則を設けていたが、マイナンバー法では、罰の対象事項の多くなり、かなり罰則も強化されている。

・特定個人情報へのアクセス記録を個人自らマイ・ポータル※確認（附則第6条第5項）等（マイナンバー法９条、１９条、１６条、２０条，２８条、２６条、２７条etc）

※マイ・ポータル（情報提供等記録開示システム）

　行政機関がマイナンバー（個人番号）の付いた自分の情報をいつ、どことやりとりしたのか確認できる（情報提供記録表示）ほか、行政機関が保有する自分に関する情報や行政機関から自分に対しての必要な情報等を自宅のパソコン等から確認できる（自己情報表示）ものとして整備される。例えば、各種社会保険料の支払金額や確定申告等を行う際に参考となる情報の入手等が行えるようになる（プッシュ型サービス）とされている。 また、引越しなどの際の官民横断的な手続のワンストップ化や納税などの決済をキャッシュレスで電子的に行うサービスも検討されている。なお、なりすましの防止等、情報セキュリティに十分に配慮する必要があることから、マイナポータルを利用する際は、個人番号カードに格納された電子情報とパスワードを組み合わせて確認する公的個人認証を採用し、本人確認を行うための情報としてマイナンバーを用いない仕組みが考えられている。

　このように、民間利用はマイ・ポータルを通じてなされることになり、本人の同意を前提とした官・民間の情報提供等が可能となるとされている（利用者はあらかじめ事業者に利用の同意とともにマイ・ポータルのアドレス等を通知）。

→マイ・ポータルは法律施行後一年を目途に設置されるとしている。

≪システム上の安全措置≫

・個人情報は一元管理ではなく従来どおり各行政機関等が分散管理して保有

・個人番号を直接用いず符号を用いた情報連携を行うことで個人情報の芋づる式の漏えいを防止（第2条第14項）

・アクセス制御により、マイナンバー法が規定しない情報連携を防止

・個人情報及び通信の暗号化を実施

・公的個人認証の活用

・情報提供ネットワークシステム等の安全性の確保（第24条） 等

* **社会保障関連に必要な情報や納税に関する情報は機微情報であり、このような情報が管理される番号制度はプライバシーを侵害するのではないか、という懸念**

⇒これに対して政府は「住民基本台帳ネットワークシステム最高裁合憲判決」を挙げている。

（※１）

**○諸外国で導入されている類似制度(国民総背番号制度)**

日本におけるマイナンバー制度のような国民総背番号制度は諸外国においても存在している。これら国民総背番号制度のタイプとしては、以下のものがある。

・社会保険給付と保険料納付の状況を管理するために番号を付与するタイプ（社会保障カード）

・住民登録に基づいてすべての国民に番号を付与するタイプ

・納税管理を目的に税務当局がこれを利用するタイプ（納税者番号制度、グリーンカード）

**アメリカ**

社会保障番号制度。国民・労働許可を持つ在留外国人に対して発行。年金、医療、その他社会補助、行政サービス全般の本人確認に利用されている。

**韓国**

住民登録制度。韓国に居住する国民に対して発行。電子政府ログインID、年金、医療、税務などに利用されている。

**オーストリア**

中央住民登録制度。オーストリアで出生した国民・国内に居住地を得た外国人に対して発行。年金、医療、税務等慶26の業務分野で情報連携している。

**フランス**

住民登録番号制度。フランスで出生した全ての人・フランスの社会保障制度の利用者に対して発行。年金、医療、税務、その他などに利用されている。

**スウェーデン**

個人番号制度。国民・１年を超える長期滞在者に対し発行。年金、医療、税務、その他行政全般、行政サービス全般の本人確認などに利用されている。

**デンマーク**

国民登録制度。デンマークで国民に登録する者・労働市場補助年金基金に含まれるもの等に対し発行。年金、医療、税務の他に市民生活で必要となる行政サービスに利用されている。

**シンガポール**

国民登録制度。国民・永住権所有者・終了許可を受けた在留外国人に対し発行。出んし政府ログインID、強制積み立て貯蓄制度、税務などに利用されている。

**ドイツ**

総背番号制は憲法違反とされ導入されなかったが、税分野のみに利用される納税者番号制度が導入された。全ての居住者（外国からの移住者を含む）に対し発行。

**○外国での民間利用**

**制限なし**⇒　アメリカ・スウェーデン・デンマーク・韓国・シンガポール

**許可が必要**⇒フランス

**本人同意があれば民間分野番号を生成し利用可能**⇒オーストリア

**禁止**⇒ドイツ（税務で必要な用途は可能）ドイツでは、背番号制が違憲との判決が出たため、番号の使用範囲が税分野に限られている。

（注）　なお、日本における民間利用については、法律施行後3年をめどに、その段階での法律の施行状況等をみながら、検討を加えたうえで必要がある場合には、所要の措置を講じることにしている。

**○現在発生している問題**

**アメリカ**

社会保障分野に加え銀行口座・クレジットカード作成の際にも必要になるなど官民共通の番号である、社会保障番号（SSN）が幅広い分野で用いられ、SSNの下４桁を知っていることを本人確認の手段として広く用いてきたので、SSNを利用したなりすましが問題となった。

**韓国**

住民登録番号が民間でも利用されている。2005年の情報保護実態調査では、61万件以上の住民登録番号および個人情報が漏洩し、インターネットなどで露出したことが明らかとなった。また、2011年までの4年間に、全人口の2倍以上にあたる延べ1億2000万人分の個人情報がハッキングなどで流出。

２．マイナンバー法により制約されうる人権

文責　中出智也

１　憲法13条総論

　(１)　条文

　　13条　すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び**幸福追求に対する国民の権利**については、**公共の福祉に反しない限り**、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

　(２)　新しい人権

　　　例；プライバシーの権利、環境権、日照権、静穏権、眺望権、入浜権、嫌煙権、健康権、情報権、アクセス権、平和的生存権

ア　ステップ①：「新しい人権」を憲法13条によって導き出せるか

　　論点：**憲法は14条以下に人権規定を列挙**しているところ、**ここに列挙されていない「新しい人権」**を**13条**によって導き出せないか。

　　結論：導き出せる。

　　理由：①必要性：社会の状況の変化への対応

　　　　　②許容性：**人権の固有性 (11条、97条)**

11条　国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、**現在及び将来の国民に与へられる**。

97条　この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であつて、これらの権利は、過去幾多の試錬に堪へ、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として**信託されたもの**である。

イ　ステップ②：「新しい人権」として認められる基準はいかに解するか

　　論点：「新しい人権」を13条によって導き出せるとしても、**具体的に問題となっている当該人権が「新しい人権」として認められるか否かの判断基準**をいかに解するか。

　A説：人格的利益説

結論：当該権利が**個人の人格的生存に不可欠か否か**によって判断する。

理由：**人権のインフレ化の防止(保障の段階)**

　B説：一般行為自由説

　　結論：広く一般的行為が**自己決定権**として保障される。

　　理由：人権の重要性に応じた違憲審査基準の変化

　　　　　→**人権のインフレ化の防止**は可能(**正当化の段階**)

２　憲法13条各論

　憲法13条により、主に以下の権利が導き出せる。

　(１)　人格権

　　ア　定義

人格権：広く、各人の人格に本質的な生命、身体、健康、精神、自由、氏名、名誉、肖像及び生活等に関する利益の総体

　　　　　　→私法上の権利として認められてきた権利で、財産的利益でないものの総称

　　　　　　→**プライバシーも人格権の一種**

　　イ　関連判例

　　　・「北方ジャーナル」事件：最大判昭61.6.11

判旨：「**人格権としての名誉権**に基づき」

「**人格権**としての個人の名誉の保護(**憲法13条**)」

　　　・「エホバの証人」輸血拒否事件：最判平12.2.29

　　　　判旨：「患者が、輸血を受けることは自己の宗教上の信念に反するとして、**輸血を伴う医療行為を拒否するとの明確な意思**を有している場合、このような意思**決定をする権利**は、**人格権の一内容**として**尊重されなければならない**」

　(２)　個人の私生活上の自由

　　・京都府学連事件：最大判44.12.24

　　　判旨：「**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」

　　　　　　「これを**肖像権と称するかどうかは別**として、少なくとも、警察官が、正当な理由もないのに、個人の容ぼう等を撮影することは、**憲法13条の趣旨に反し**、許されない。」

　　・指紋押なつ制度事件：最判平7.12.15

　　　判旨：「**憲法13条**は、国民の私生活上の自由が国家権力の行使に対して保護されるべきことを規定していると解されるので、**個人の私生活上の自由の一つとして**、何人も**みだりに指紋の押なつを強制されない権利**を有する」

　　　　　　「国家機関が正当な理由もなく指紋の押なつを強制することは、**同条の趣旨に反し**て許され」ない。

(３)　プライバシー権

　ア　情報プライバシー権

(ア)　プライバシー権の内容

　　論点：プライバシー権の内容はいかに解するべきか。

　A説：「宴のあと」事件

　　結論：**私生活をみだりに公開されない法的保障ないし権利**

　　＝**自己情報の取得・公開をされない権利**

→**自由権的(消極的)側面のみ**

B説：通説

　　結論：**自己に関する情報をコントロールする権利**

**(情報コントロール権、情報プライバシー権)**

　　理由：現代社会…①個人情報が行政機関によって集中的に管理

　　　　　　　　　　②情報技術の高度化

　　　　　→個人が自己に関する情報をコントロールする必要

　　　　　　＝**自己情報の閲読・訂正・抹消請求**を認める必要

　　　　　　→**自由権的(消極的)消極的側面のみならず、請求権的(積極的)側面をも**

**具体的権利　　　　　　　　　　　　　抽象的権利**

(イ)　本件情報がプライバシー権の対象となるか

　　　問題となっている情報が、いかなる性質を有するものかによって、当該情報についてのプライバシーの保護の必要性が変化

　　　→慎重な検討が必要

　　　　　(a)　芦部説による分類

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 権利の重要性 | 具体例 | 違憲審査基準 |
| だれが考えてもプライバシーであると思われるもの | 私生活上の行状、前科、思想 | 厳格な基準 |
| 一般的にプライバシーと考えられるもの | 肖像 | 厳格な合理性の基準 |
| プライバシーに該当するかどうか判然としないもの | 氏名、生年月日、住所、性別 |

　　(b)　 三重の基準論・目的手段審査・三段階審査

　　　　　　　以下のどの基準が適用されるかの一般的判断方法

　　　　 →**権利の重要性＋規制の強度性**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 違憲審査基準 | 目的 | 手段 |
| 適合性 | 必要性 | 相当性 |
| 厳格な基準 | やむにやまれぬ | 必要性不可欠の関係 | 必要最小限度 | 相当である |
| 厳格な合理性の基準 | 重要 | 実質的関連性 | より制限的でない代替手段がない | 相当である |
| 合理性の基準 | 正当 | 合理的関連性 | 著しく不合理であることが明白でない | 相当でないとはいえない |

　　　　　　＜自由権に対する制約についての、目的手段審査による違憲性判断方法＞

　　１　原則

　　　　　　(１)　当該権利が憲法上**保障される**

　　　　　　(２)　制約あり

　　　　　　　　→**原則として違憲**…絶対的保障の権利であれば例外なく違憲

　　　　　２　**例外的正当化**(公共の福祉による制約として)

　　　　　　(１)　形式的審査

　　　　　　(２)　実質的審査(**三重の基準論・目的手段審査・三段階審査**)

　　　　　　　ア　目的　…目的そのものの価値

　　　　　　　イ　手段

　　　　　　　　(ア)　適合性　…手段が目的達成のために有効か

　　　　　(イ)　必要性　…現に取られた手段が妥当か(他の手段との比較)

　　　　　　　　(ウ)　相当性　…得られる利益と失われる利益との均衡が取れているか

(ウ)　関連判例

　　(a)　前科照会事件：最判昭56.4.14

　　　ⅰ　事案

　　　　　解雇をめぐりXと紛争中の**A会社**(**自動車学校、XはA会社の技術指導員**)の弁護士が、Xの「前科及び犯罪歴について」Y市の区役所に照会をしたところ、区長がXに**前科**歴(道路交通法違反、業務上過失傷害、**暴行**等)がある旨の解答をした結果、A会社はXの前科歴を解雇に有利な情報として扱った。

　　　　　→**区長が情報を開示した行為によるプライバシー侵害**を理由に、Xは**Y市に対して損害賠償請求**

ⅱ　判旨

　　　　　①保障の有無

　　　　　　「**前科及び犯罪経歴（以下「前科等」という。）は人の名誉、信用に直接にかかわる事項であり、前科等のある者もこれをみだりに公開されないという法律上の保護に値する利益を有する」**

　　　　　②違法か否かの規範

**「前科等の有無が訴訟等の重要な争点となつていて、市区町村長に照会して回答を得るのでなければ他に立証方法がないような場合には、**裁判所から前科等の照会を受けた**市区町村長は**、これに応じて**前科等につき回答をすることができる**」。

③あてはめ

「弁護士の照会申出書に**『中央労働委員会、京都地方裁判所に提出するため』とあつたにすぎない**」。「**市区町村長が漫然と弁護士会の照会に応じ、犯罪の種類、軽重を問わず、前科等のすべてを報告することは、公権力の違法な行使にあたる**」。

　　　ⅲ　裁判官伊藤正己の補足意見

　　　　「**前科等は、個人のプライバシーのうちでも最も他人に知られたくないものの一つ**」。「もとより前科等も完全に秘匿されるものではなく、それを公開する必要の生ずることもありうるが、**公開が許されるためには、**裁判のために公開される場合であつても、その**公開が公正な裁判の実現のために必須**のものであり、**他に代わるべき立証手段がない**ときなどのように、**プライバシーに優越する利益が存在するのでなければならず、その場合でも必要最小限の範囲に限つて公開しうるにとどまる**」。

　　　　　→厳格な審査基準

(b)　江沢民早大講演会事件：最判平15.9.12

　ⅰ　事案

　　　早稲田大学は、江沢民・中華人民共和国国会主席の講演会を開催するに先立ち、**学籍番号・氏名・住所・電話番号**を記入した**名簿の写しを、出席した学生の同意なくして、警視庁の要請に応じて提出**した。

　　　→本件**名簿提出によるプライバシー侵害**を理由に、学生Xらは早稲田大学に対して**損害賠償請求**

　ⅱ　判旨

　　　　　①保障の有無

　　　　　　「**学籍番号，氏名，住所及び電話番号は，**Ｄ大学が**個人識別等を行うための単純な情報**であって，その限りにおいては，**秘匿されるべき必要性が必ずしも高いものではない**。」「しかし，このような個人情報についても，本人が，**自己が欲しない他者にはみだりにこれを開示されたくないと考えることは自然なこと**であり，**そのことへの期待は保護されるべきもの**であるから，……**本件個人情報は，上告人らのプライバシーに係る情報として法的保護の対象となる**」。

②違法か否かの規範

「本件講演会の主催者として参加者を募る際に上告人らの本件個人情報を収集した**Ｄ大学は，上告人らの意思に基づかずにみだりにこれを他者に開示することは許されない**」

③あてはめ

「同大学が**本件個人情報を警察に開示することをあらかじめ明示した上で本件講演会参加希望者に本件名簿へ記入させるなどして開示について承諾を求めることは容易であった**ものと考えられ」るから，「本件個人情報を開示することについて**上告人らの同意を得る手続を執ることなく，上告人らに無断で**本件個人情報を警察に開示した同大学の行為は，**上告人らが任意に提供したプライバシーに係る情報の適切な管理についての合理的な期待を裏切るもの**であり，**上告人らのプライバシーを侵害するものとして不法行為を構成する**」。

民法709条　故意又は過失によって他人の権利又は**法律上保護される利益**を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。

　　(c)　住基ネット差止等請求事件：最判平20.3.6

　　　ⅰ　事案

　　　　　住民基本台帳ネットワーク(住基ネット)の導入により、**氏名、生年月日、性別、住所、住民票コード、変更情報**の本人確認情報を国と地方公共団体の各機関が共有するシステムが完成した。

　　　　　→**住基ネットによりXらの個人情報を収集・管理・利用**することにより、憲法13条の保障する**プライバシー権その他の人格権を侵害**されたとして、Xらの住民基本台帳を保管する自治体に対して、**上記の人格権に基づく妨害排除請求として、**Xらは、**住民基本台帳からのXらの住民票コードの削除と損害賠償請求**

ⅱ　原審

　　　　　住民票コードの削除請求を認容(損害賠償請求は棄却)

①保障の有無

「**自己の私的事柄に関する情報の取扱いについて自ら決定する利益（自己情報コントロール権）**は，**人格権の一内容であるプライバシーの権利として，憲法１３条によって保障**されている」。

「**一般的には秘匿の必要性の高くない４情報や数字の羅列にすぎない住民票コード**についても，その**取扱い方によっては**，情報主体たる個人の**合理的期待に反してその私生活上の自由を脅かす危険を生ずることがある**から，本人確認情報は，**いずれもプライバシーに係る情報として法的保護の対象**となり，**自己情報コントロール権の対象**となる。」

②侵害の有無の規範

「本人確認情報の管理，利用等は，**正当な行政目的の実現のために必要**であり，**かつ**，その**実現手段として合理的**である場合には，自己情報コントロール権の内在的制約又は**公共の福祉**による制約により，**原則として自己情報コントロール権を侵害するものではない**が，**本人確認情報の漏えいや目的外利用**などにより**住民のプライバシーないし私生活上の平穏が侵害される具体的な危険がある場合**には，上記の**実現手段としての合理性がなく**，**自己情報コントロール権を侵害**するものというべきである。」

　　　　　③あてはめ

ⅰ「**行政個人情報保護法**によれば，行政機関の裁量により利用目的を変更して個人情報を保有することが許容されているし，行政機関は，法令に定める事務等の遂行に必要な限度で，かつ，相当の理由のあるときは，利用目的以外の目的のために保有個人情報を利用し又は提供することができるから，**行政機関が 同法の規定に基づき利用目的以外の目的のために保有個人情報を利用し又は提供する場合には，本人確認情報の目的外利用を制限する住基法３０条の３４に違反することにならない**ので，**同法による目的外利用の制限は実効性がない」**

**ⅱ**「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として，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」

上記ⅰ、ⅱより、「住基ネットは，その行政**目的実現手段として合理性を有しない**から，**その運用に同意しない被上告人らに対して**住基ネットを運用することは，被上告人らの**プライバシー権ないし自己情報コントロール権を侵害**するものである。」

　　　ⅲ　判旨

　　　　　①保障の有無

「**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，何人も，個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を有する**」。

「住基ネットによって管理，利用等される本人確認情報は，**氏名， 生年月日，性別及び住所から成る４情報**に，**住民票コード及び変更情報**を加えたものにすぎない。」「**４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**であり，**変更情報も**，転入，転出等の異動事由，異動年月日及び異動前の**本人確認情報にとどまるもの**で，」「いずれも，**個人の内面に関わるような秘匿性の高い情報とはいえない**。」「**住民票コードは，**住基ネットによる本人確認情報の管理，利用等を目的として，……無作為に……各人に割り当てたものであるから，上記目的に利用される限りにおいては，**その秘匿性の程度は本人確認情報と異なるものではない**。」

　　　　　②侵害の有無

「住基ネットによる本人確認情報の管理，利用等は，法令等の根拠に基づき，住民サービスの向上及び行政事務の効率化という正当な行政目的の範囲内で行われているものということができる。住基ネットのシステム上の欠陥等により外部から不当にアクセスされるなどして本人確認情報が容易に漏えいする具体的な危険はないこと，受領者による本人確認情報の目的外利用又は本人確認情報に関する秘密の漏えい等は，懲戒処分又は刑罰をもって禁止されていること，住基法は，……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などに照らせば，**住基ネットにシステム技術上又は法制度上の不備があり，そのために本人確認情報が法令等の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じているということもできない**。」

原審の主張するⅰ「については，本人確認情報については，**住基法中の保護規定が行政個人情報保護法の規定に優先して適用**されると解すべきであって，住基法による目的外利用の禁止に実効性がないとの**原審の判断は，その前提を誤る**ものである。」ⅱ「については，システム上，住基カード内に記録された**住民票コード等の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……ない**。**……データマッチングは**本人確認情報の目的外利用に当たり，**それ自体が懲戒処分の対象**となるほか，データマッチングを行う目的で個人の秘密に属する事項が記録された文書等を収集する行為は刑罰の対象となり，さらに，秘密に属する個人情報を保有する行政機関の職員等が，正当な理由なくこれを他の行政機関等に提供してデータマッチングを可能にするような行為も刑罰をもって禁止されていること，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**ことなどにも照らせば，**住基ネットの運用によって原審がいうような具体的な危険が生じているということはできない**。」

「行政機関が住基ネットにより住民である被上告人らの本人確認情報を管理，利用等する行為は，**個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表するものということはできず，当該個人がこれに同意していないとしても，憲法１３条により保障された上記の自由を侵害するものではない**」。

イ　自己決定権

　(ア)　定義

　　　 自己決定権：**個人の人格的生存にかかわる重要な私的事項**を**公権力の介入・干渉なし**に各自が**自律的に決定**できる自由

　　　　　　　　　→例；①子どもを持つかどうかなど**家族の在り方を決める自由**

　　　　　　　　　　　　②身じまいなど**ライフスタイルを決める自由**

　　　　　　　　　　　　③尊厳死他の医療拒否など**生命の処分を決める自由**

　(イ)　関連判例

　　　　・「エホバの証人」輸血拒否訴訟

　　　　　**原審**：輸血への同意権を「**自己決定権に由来する」権利**

ウ　総括

プライバシー権は、

①そもそも**私生活への侵入**と**私事の公開を排除**する「ひとりで**放っておいてもらう権利**」として発展

②**個人の人格的生存にとって必要不可欠**な基本的権利として理解

→上述のように、プライバシー権＝情報プライバシー権と捉えると、自己決定権は、

**情報プライバシー権とは別個**の**憲法上の具体的権利**(∵②)

　もっとも、**情報プライバシー権と並んで広義のプライバシーの権利**を構成(∵①)

　　　　　　　　　　　　　　　　　情報プライバシー権(自己情報コントロール権)

　　　　広義のプライバシー権

　　　　　　　　　　　　　　　　　自己決定権

【参考文献】

芦部(高橋補訂)『憲法［第５版］』(岩波書店・2011年)

小山『「憲法上の権利」の作法［新版］』(日本評論社・2014年)

　　　　宍戸『憲法　解釈論の応用と展開［第２版］』(日本評論社・2014年)

３．マイナンバー法に対する日本弁護士連合会の意見書要旨

文責　植之原佳代

『全国民等に固有の番号を割り振る「共通番号」制度は，官民両分野に存在する膨大な個人情報を極めて容易に名寄せしうる（連携させる），情報を管理する者にとっては便利なツールだと言われている。一方で，情報を管理される国民等の側から見た場合，名寄せされる個人情報の範囲が広範になればなるほど，プライバシーに重大な脅威をもたらすツールとなることは疑いのない事実である。（途中略）以下，「社会保障・税番号大綱」（以下「大綱」という。）の問題点を指摘するが，その要旨は，次のとおりである。

問題点１

**「共通番号」制の具体的な必要性や利用目的が，全く明らかとされていない。必要性や利用目的が具体的に明らかにされない限り，本制度によるプライバシー権などに対するリスク受忍の当否，費用対効果の妥当性等は検討できない。**

問題点２

大綱は，個人情報の利活用の推進を優先し，プライバシー権（自己情報コントロール権）の核心的内容である，**情報主体の「事前の同意」による情報コントロール権の保障をないがしろにしている**。また，**「共通番号」を民－民－官で広く利用することに伴うリスクを現実の問題として検討しておらず，示された対策も，極めて抽象的かつ不十分である。**

問題点３

大綱は，具体的な利用目的が定まっていないことなどもあり，概略の**費用対効果**の検討すら示していないため，検証できない。』

**問題点１ 「共通番号」制の利用目的が全く明確となっていないこと（「共通番号」制の具体的必要性が明らかでないこと）**

１ **政府は「共通番号」の導入目的を具体的に国民に明らかにすべきである**

社会保障分野や税務分野において，政府が共通番号制を使って**具体的にどのような施策を講じたいのかについて何ら論及がない。**しかも、共通番号制があれば、政府の提示する施策が実現できるという、目的と手段（共通番号制）の関連性は何ら明らかにされておらず、むしろ，その提示された施策の中には「共通番号」制とは無関係と思われるようなものも多い。

共通番号は政策実現のための一情報システムに過ぎず、そしてそもそも情報システムについては、その利用目的が具体的に明らかにならない限り、その効率性や、最善のプライバシー保障システムの検討，費用対効果の検討などができない。とにかくまずは，**共通番号制の利用目的が具体的に明らかにされなければ，その当否について結論を出すことは不可能**である。共通番号制を導入すれば何ができるのかを羅列するのではなく、実現すべき政策をまず議論し、決定した上、そのために共通番号制を導入することは必須か、政府の本来の役割である充実した社会保障制度を実現することとの関係で、共通番号制が本当に必要となるのかを検討するという形で、国民的な議論を促すべきである。

２ **「共通番号」は情報化社会に必要不可欠なインフラとは言えない**

複数の機関に存在する個人情報が同一人の情報であることを確認する基盤が，情報化された現代社会に必要不可欠なインフラであるかのように主張しているが、このような結論付けがなされる根拠は全く示されていない。

(1) コンピューターネットワークの発達に伴い、**現代社会では相当程度個人情報の同一性確認が可能**となっている。こうした状況の中で共通番号を利用した、より確実・容易な同一性確認手段を新たに導入することは、**むしろプライバシーにとって危険**である。

(2) 高度情報通信技術が進展する中で実現すべき社会とは、**プライバシー権を保障するための基盤が整備された上で，便利さを追求できる社会**であるべきである。このような社会において必要不可欠なインフラは、情報保有機関に分散されている個人情報の同一性確認が、その目的を超えて容易にはできないし、情報結合もされないというシステムになるはずであるが、共通番号制はそのようなインフラシステムには当たらない。

(3) 仮に、政府が国民ＩＤ制度の創設を目標とし、国民一人ひとりを他と完全に識別できるＩＤ（番号等）が必要であると考えているのであるとしても、この国民ＩＤ（番号）をそのまま「共通番号」としてあらゆる個人情報に付するということとは、全く異なる問題であることを認識すべきである。

３ **情報連携のために，各情報保有機関が共通番号を保有することは不要なはずである**

仮に，政府の考えるような広範な情報連携が必要とされたとしても、**現在検討されている情報連携基盤のシステムは**ＩＤコードを用いて他の情報保有機関の個人情報と連携させるシステムであるから、各情報保有機関が保有する情報に**共通番号が付されていなくとも情報連携は可能**となるはずである。共通番号を情報連携の手段として用いることを禁止する大綱の立場からすれば、**各分野の個人情報にまで共通番号を付する必要性は全く認められず、プライバシー保護の観点からは有害極まりない。**

４ 大災害時における共通番号の活用には重大な疑問がある大綱では、共通番号制の早期導入が東日本大震災の被害を受けた被災者の生活再建に資するものであるという。また、今後の大災害の備えにもなるという。しかし、**具体的に大綱が指摘する災害時の共通番号の活用場面は非現実的であり、かつ共通番号の必要性が疑わしいものばかりである**。

**問題点２ プライバシー権（自己情報コントロール権）のとらえ方が，単に利用状況を確認できれば足るといった程度に限定解釈されていること。また，プライバシー保護に関して検討されている諸対応策が，極めて抽象的かつ不十分であること。**

１ **個人情報の利用等の状況を確認する仕組みによってプライバシー権が保障されたことにはならない。**

情報主体が自己の私的事柄に関する情報の取扱いについて自ら決定する権利（自己情報コントロール権）の本質は，「自己の個人情報を知らないうちに，収集・保管・利用・提供（以下「収集・利用等」という。）されることを防止する，逆にいえば，自己情報の収集・利用等を，自らの同意によって決定（コントロール）できる」点にある。これに対し，大綱は，「共通番号」の利用や情報連携について，原則として本人同意を前提としない仕組みとする一方で，アクセス記録の確認を国民等が行いうることを強調しており，これによって自己情報コントロール権の保障が実現されると考えている。

(1) しかし、**自己情報コントロール権の核心は、個人情報の収集・利用等に対する「事前の同意」によるコントロールである。国民が事後的にアクセス記録を確認した時点では、個人情報は自らの意思に基づかずに当該機関や他の機関によって提供時とは異なる目的で既に収集・利用等されてしまっているのであって、権利が保障されているとは評価し得ない。**

(2) 共通番号制における収集･利用等ができる事務については、法律ないし法律に基づく政省令に明記する旨主張されている。しかし、現在住基ネットの利用事務を規定する住民基本台帳法別表を見ても、その規定の抽象性故、**自己の個人情報が一体どのような目的で収集･利用等されるのかを理解することは困難**である。特に、この共通番号制では、民間分野を含めて広範な事務での利用が予定されているから、その困難性は更に高まる。したがって、**共通番号制における利用事務を法律や政省令で規定することによって、「事前の同意」に代わると考えることは困難である。**特に、共通番号制が扱う情報の質を考えれば（ここが住基ネット判決との大きな相違点である。）、たとえ法律に規定があろうと、自己情報コントロール権が実質的に保障されたとは到底評価し得ない。

(3) 共通番号制における個人情報の利用･提供等のアクセス記録の確認は、コンピュータを操作して「マイ・ポータル」にアクセスして行うことが想定されている。しかし、**世の中にはコンピュータを使えない（または使わない）国民が一定割合存在するのであり、このような人にとっては何ら有益ではない**。

(4) 全ての個人情報の収集･利用等が情報連携基盤を通じてやりとりされるわけではない。したがって、このような情報のやりとりは「マイ・ポータル」を利用した事後的な確認の機会が存しない。

(5) 情報連携基盤を通じた個人情報のやりとりであっても、行政機関個人情報保護法第１４条などに規定される除外事由を踏まえた除外事由が設けられる。したがって、このような除外事由に該当すれば「マイ・ポータル」を利用したアクセス記録の確認ができない。

(6) 犯則調査又は犯罪の捜査等一定の事由を目的として保有されている個人情報は、本人の確認のみならず第三者機関においてもチェックができないこととされている。したがって、この例外の設定の仕方によっては、第三者機関による事後的なチェックすら有名無実化するおそれがある。

以上のように「マイ・ポータル」があったとしても、**目的外利用や不正アクセスの監視は限定的**なものとならざるを得ない。しかも、不正利用等が確認できた場合に、**本人の情報利用中止請求や訂正請求に関わる迅速な手続が保障されていない点も重大な問題**である。反対に「マイ・ポータル」において、自己に関わる広範な情報の利用・提供等に関する記録が確認できるシステムにした場合、**なりすまし等により不正にアクセスされるなどした場合には、自己に関する広範な、機微情報を含む個人情報が漏えいする結果にもなる。これは、かえって自己情報コントロール権に対するリスクとなるものである。**

２ **最高裁判決の引用が部分的かつ形式的である**

大綱は住基ネット最高裁判決を引用しているが、その引用内容はまさしく我田引水である。住基ネット最高裁判決は結論を導くに当たり、住基ネットによって管理・利用等される情報（本人確認情報）の性質を検討している。そして、「個人の内面に関わるような秘匿性の高い情報」ではなく、住基ネット導入以前から市町村において管理・利用したり，法令に基づき必要に応じて他の行政機関等に提供されていた情報であると指摘した。これを前提に、「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表するもの」ではないとか、「プライバシーに関わる情報の取扱いについて自己決定する権利ないし利益が違法に侵害された」とはいえないとしているに過ぎないのである。にもかかわらず、**大綱では、情報連携を行おうとしている情報の性質を考慮しても、より高度の安全性が確保できれば当然に合憲となると考えているようである。これは大きな誤りである。**例えば、要綱でも特別の配慮が必要だと指摘されている診療情報のような機微情報を考えた場合、どれだけ安全措置を講じようと、本人の関与なく第三者へ情報提供することが違憲とされる可能性は十分に残されている。

【住民基本台帳制度（住民票コード）とマイナンバー制度の違い】

・主な違いは利用可能な範囲。マイナンバー制度の個人番号は異なる分野に属する情報を照合してこれらが同一の者に係るものであるかを確認するために用いることができるが、住民票コードはこうした目的に利用することができない。すなわち、住民票コードは個々の業務において利用することはできるが、複数の業務を組み合わせて事務を効率化するといった目的には利用できない（＝データマッチングが禁止されている）。

・住民票コードは民間での利用が一切禁止されているが、個人番号は禁止されておらず、民間の書類の中には記載を義務付けているものもある。

・住民基本台帳根とワークシステムでは、入手できる情報は氏名、住所、性別、生年月日、住民票コードの5種類のみ。マイナンバー制度における情報提供ネットワークシステムでは、非常に幅広い情報を行政機関間で交換することが可能。

３ **個人情報の不正利用・漏洩の危険を現実の問題として捉えるべきである**

共通番号制による不正利用・漏洩について、その危険を現実のものとして捉えているのか疑問がある。そもそも、過去の情報漏洩の例を引くまでもなく、セキュリティに完璧はないのであり、セキュリティレベルを高めればアメリカや韓国のような弊害は起きないといった考えは誤りである。共通番号制は先行しているこの二か国において弊害が生じた原因やその対応等を調査・検討しないまま共通番号制を評価することは、将来的に重大な被害をもたらすおそれが極めて高い。

４ システム上の安全措置として、共通番号を使った情報保有機関同士の直接の情報連携が不可能な仕組みを故意に欠落させている大綱は、共通番号を用いない情報連携の仕組みを構築することで、国家管理や情報漏洩の懸念に対応できるシステム上の安全措置が図られると主張する。しかし、情報連携基盤技術ＷＧで議論されているモデルでは、各情報保有機関が共通番号と結びつく形で個人情報を保有することとなっている。よって、**情報保有機関同士が、情報連携基盤を通さずに直接に共通番号を用いて情報のやりとりを行うことが極めて容易であり、まったくシステム上の安全措置たり得ていない。**

５ **罰則では不正利用・漏洩に対応できない**

**共通番号は他人の目に晒されるものとして世の中に存在することになる**。そして、共通番号は全ての国民等に漏れなく・重複しない個人識別番号として割り振られるものであるから、**民間事業者にとって極めて確実な個人識別手段として決定的に有意義なものとなる。**共通番号の利用範囲が広がれば広がるほど民間事業者にとって共通番号がますます魅力的な存在となり、民間分野においては**例え法律で禁止されていたとしても共通番号の下に個人情報データベースが作られる危険性が高まることは必至**である。したがって、このような利益を求めて、**敢えて違法を行う者に対して、罰則でその取り締まりを図ることができないことは明らか**である。

また、このような悪質な場合は別としても、情報保有機関による法の制限に反する共通番号に係る個人情報の記録や漏洩などは、**過失犯が多い**と考えられる。特に共通番号の利用事務が広範に認められることを合わせ考えるならば、故意の立証は困難になることが予想される。したがって、**故意犯処罰を予定している大綱の罰則案ではこれに対応できない。逆に、過失犯まで含めて処罰を行おうとする場合には、犯罪成立の事案が無限定に広範化するおそれが高い。**

以上のように、法律でその閲覧・記録等を制限し、罰則の強化によって共通番号に係る個人情報の不正利用や漏えいに対応できるという考えは非現実的と言わざるを得ない。

６ **第三者機関が本来的な役割を果たすとは考えられない**

大綱は、個人情報の保護のために第三者機関の設置を予定している。しかし、大綱の表現からは第三者委員会の権限の限定、独立性の強い第三者機関の成立を拒絶等の、到底受け入れがたい意思が読み取れる。プライバシー侵害の危険に対する気休めに過ぎない。第三者機関は作ったが実際には独立性が確保されず、また、約１億３０００万人の共通番号制に関わるプライバシー等を保護するという、世界最大規模の対象を有する日本において、適切な権限を行使しうるだけの人的・物的資源、予算などが十分に投下されないといった組織になりかねない。

**問題点３ 費用対効果の検討がほとんどなされていないこと**

１ **費用対効果を国民に明らかにすべきである**

具体的な費用対効果のシミュレーションが全く示されていない。これは、制度の構造が定まっておらず、誰がどのような負担を負うかということを確定できないという根本的な問題が未解決だからであるが、そうであるとしても、どのような制度にすれば誰がどれくらいの費用を負担することになり、誰にどのような効果があるかを概略でも示すべきである。そうすることによってこそ、この制度に関わることになるそれぞれの立場から、制度に対する検討評価が行われることになるのである。その際、まず費用については、単にシステムの開発と整備のための費用だけでなく、共通番号制の弊害面に関する費用を考慮すべきである。

反面、効果については国民の労力の削減、公務員の労力の削減など（例えば，３０分かかっていた作業が１０分でできるようになったから，２０分に相当する人件費の削減ができた）といった計算上の効果を示すのではなく、国民が納得しうるだけの現実の費用削減効果を示すべきである。また、上記の費用対効果の検証に当たっては共通番号制度の創設ではなく、現行のシステム自体を変えることによってプライバシー権保障や費用対効果の面でより優れた効果が見込めないかといった検証も重要となる。

２ **国民の被害回復の方策を明らかにすべきである**

これと関連して、個人情報の漏洩・不適切利用があった場合、情報主体は重大な被害を受けることとなるにもかかわらず、大綱では、情報漏洩が（できるだけ）起きない（システムを構築する）ことを前提とするだけで、この点に対する何らの手当も行っていない。情報漏洩等を行った者が罰則の適用を受けても何ら被害回復は図られないのである。簡易迅速に被害回復を実現するための制度の創設など、個人の被害回復手段を制度として検討していないことは、プライバシー権保障への不十分さが現れているだけでなく、費用対効果の十分な検証にもつながらない。

参考文献　「社会保障・税番号大綱」に関する意見書　日本弁護士連合会

　　　図でわかる！マイナンバー法のすべて　みずほ情報総研株式会編　中央経済社

４．ディベート論題

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(以下「マイナンバー法」とする。)　の施行に伴い、Xらの個人番号が指定され、Xらの住所地の市(Y)長が、Xらの個人番号を管理することとなった。マイナンバー法の具体的内容(個人番号の対象・個人番号の利用のされ方・個人情報漏洩の防止措置)は、上述の通りである。

　Xらは、国がマイナンバー法により住民個々人に個人番号を振った上で、その個人番号において社会保障・税・災害対策の各分野の個人情報を集積集約させ、その個人情報を各分野で使わせることによって、憲法13条で保障された権利を違法に侵害されたとして、Yに対し、①マイナンバー法による個人情報の集積・集約が憲法13条に違反すること(法令違憲)、前期①が認められないとしても、②マイナンバー法による運用に同意しないXらに対してマイナンバーを運用することが憲法13条に違反すること(適用違憲)の2点を主張して、出訴した。

設問：Xらの上記主張①、②は認められるか。以下の点に留意して解答せよ。

　(１)　マイナンバー法によって、憲法上のいかなる権利が侵害されることとなるのか。

(２)　マイナンバー法で収集、管理又は利用される住民の個人情報は、いかなる性質のものか(特に、秘匿性の程度はどの程度のものか)。

　(３)　マイナンバー法の運用により，「個々の住民の多くのプライバシー情報が」、「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」といえるか。