

令和2年6月9日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官
平成27年(ワ)第570号 マイナンバー離脱等請求事件
口頭弁論終結日 令和2年2月18日

判 決

5 原告ら 別紙原告目録記載のとおり
上記原告ら訴訟代理人弁護士 別紙代理人目録記載のとおり
東京都千代田区霞が関1丁目1番1号
被告 国
同代表者法務大臣 三好雅子
10 被告指定代理人 別紙代理人目録記載のとおり
主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

15 第1 請求

- 1 被告は、原告らに係る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2条5項に定める個人番号を収集、保存、利用及び提供してはならない。
- 2 被告は、保存している原告らの個人番号を削除せよ。
- 20 3 被告は、原告らに対し、各11万円及びこれに対する平成28年1月15日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第2 事案の概要

1 事案の要旨

25 本件は、原告らが、被告が、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(平成25年法律第27号。以下「番号利用法」とい、同法の条文については、特記しない限り、令和元年法律第7号による改正

後の条文を引用する。)の規定に基づいて、個人番号を付された原告らの同意なく個人番号を含む個人情報を収集、保存、利用及び提供する制度を構築、運用していることは、原告らのプライバシー権(自己情報コントロール権)を侵害し、憲法13条及び41条に違反するものであると主張して、被告に対し、
5 ①プライバシー権等に基づき、原告らの個人番号の収集、保存、利用及び提供の差止め並びに被告が保存する原告らの個人番号の削除を求めるとともに、②
国家賠償法1条1項に基づき、各11万円(慰謝料、弁護士費用)及びこれに対する平成28年1月15日(訴状送達日の翌日)から支払済みまで民法(た
10 だし、法定利率については平成29年法律第44号による改正前の同法404条。以下同じ。)所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求めた事案である。

2 前提事実(当事者間に争いがない事実以外は末尾に証拠等を示す。以下、枝番は特記しない限り省略する。)

(1) 当事者

15 ア 原告らは、別紙原告目録の住所欄記載の市町村の住民基本台帳に記録され、市町村長から、番号利用法2条5項に定める個人番号の指定及び通知を受けた者らである(弁論の全趣旨)。

イ 被告は、番号利用法に基づき、番号利用法に規定された各分野において、個人番号の収集、保存、利用、提供等を行っている(弁論の全趣旨。以下、番号利用法に基づき導入された各制度を総称して「番号制度」という。)

(2) 番号制度の概要

ア 番号利用法

25 番号利用法は、行政事務を処理する者が、個人番号又は法人番号の識別機能を活用し、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どうかを確認することができるものとして整備された

情報システムを運用して、効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受を行うことができるようにすることにより、行政運営の効率化及び行政分野におけるより公正な給付と負担の軽減、手続の簡素化による国民の負担の軽減、本人確認の簡易な手段その他の利便性の向上を図ることを目的として導入する番号制度について必要な事項を定めるほか、個人番号その他の特定個人情報（個人番号をその内容に含む個人情報。番号利用法2条8項）の取扱いが安全かつ適正に行われるよう、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の特例を定めることを目的とするものである。

番号利用法は、平成25年5月31日に公布、平成27年10月5日に施行され、同日から個人番号の指定及び通知（同法7条）が行われ、平成28年1月1日から個人番号の利用等が開始された。（甲1、乙1、弁論の全趣旨）

イ 個人番号の付番

個人番号とは、番号利用法7条1項又は2項の規定により、住民票コードを変換して得られる番号であって、当該住民票コードが記載された住民票に係る者を識別するために指定されるものをいう（同法2条5項）。

市町村長は、法定受託事務として、住民基本台帳に記録された全ての者に対し、同法8条1項、2項の手続に従って生成された個人番号とすべき番号を個人番号として指定し、当該個人番号を通知する（同法7条1項、44条）。

ウ 個人番号の利用

番号利用法において、個人番号の利用範囲は、①国、地方の機関での社会保障分野、国税及び地方税の賦課徴収並びに防災に係る事務での利用（同法9条1項、2項、別表第1）、②当該事務に係る申請、届出等を行う者（代理人、受託者を含む）の事務処理上必要な範囲での利用（同

条3項), ③災害時の金融機関での利用(同条4項), ④同法19条1
2号ないし16号により特定個人情報の提供を受けた者による必要な限
度での利用(同法9条5号)に限定して列挙されている。

エ 個人番号を利用した情報連携

5 個人番号を利用した行政機関等相互の情報連携は, 情報提供ネットワー
クシステムを使用して行われる(甲1, 乙1)。

情報提供ネットワークシステムとは, 行政機関の長等(行政機関の長,
地方公共団体の機関, 独立行政法人等, 地方独立行政法人及び地方公共
10 団体情報システム機構(以下「機構」という。))並びに番号利用法19
条7号に規定する情報照会者及び情報提供者並びに同条8号に規定する
条例事務関係情報照会者及び条例事務関係情報提供者をいう。)の使用
に係る電子計算機を相互に電気通信回線で接続した電子情報処理組織で
あって, 暗号その他その内容を容易に復元することができない通信の方
法を用いて行われる同条7号又は8号の規定による特定個人情報の提供
15 を管理するために, 同法21条1項の規定に基づき総務大臣が設置し,
及び管理するものをいう(同法2条14項)。

3 争点

- (1) 番号制度が憲法13条及び41条に違反するか
- (2) 差止め等の必要性
- 20 (3) 原告らの損害の有無及び損害額

4 争点に関する当事者の主張

- (1) 争点(1)(番号制度が憲法13条及び41条に違反するか)について
(原告らの主張)

ア 憲法13条で保障された原告らの権利

25 憲法13条は, 個人の人格的生存にとって不可欠な権利としてプライバ
シー権を保障しているところ, 極めて高度な情報化社会を迎えた今日に

5 おいては、プライバシー権の一内容として、自己の個人情報、収集、保存、利用、提供される各場面において、事前にその目的を示され、その目的のための収集、利用等について、同意権を行使することによって、自己のプライバシーを保護できる権利としての自己情報コントロール権も保障されるべきである。最高裁判決も、自己情報コントロール権とい

10 う名称は使用していないものの、具体的なプライバシーの侵害状況に応じて侵害される権利、自由の内容を具体的に定義することにより、実質的には自己情報コントロール権を認めていると言い得る状況にある。

そこで、自己情報コントロール権の内容を、番号制度に即した権利、自由として構成すると、番号制度には、個人情報の大量漏えい、改ざんの危険性、個人情報の名寄せ、突合（以下「データマッチング」という。）により本人の関与しないところでその意に反した個人像が作られる危険性（他人による自己情報の集積、統合）、本人への成りすましが行われる危険性、監視国家化の危険性、データマッチングへの危惧感から個人の言動に委縮効果（チリング・エフェクト）を及ぼす危険性等の種々の危険がある。以上のような危険性の本質は、行政各分野で構築されている情報管理システムが個人番号によって紐付けされることによって、各分野に分散して管理されていた膨大な個人情報が、即座に正確かつ網羅的に収集、統合される点にあるところ、その危険性から逃れるためには、個人番号を付番されないようにし、その結果として番号制度という情報管理システム自体に取り込まれないようにする以外に方法はない。したがって、憲法13条は、現代におけるプライバシー権ないし自己情報コントロール権の一内容として、情報管理システムに接続されない自由も保障していると解すべきである。

25 番号制度は、憲法13条が保障する原告らの自己情報コントロール権及び情報管理システムに接続されない自由を侵害するものである。

イ 番号制度が憲法13条及び41条に違反すること

(ア) 厳格な違憲審査基準によれば番号制度が違憲であること

a 違憲審査基準

自己情報コントロール権及び情報管理システムに接続されない自由は、高度情報社会及びコンピューター・ネットワーク社会の進展に伴い、現代においては、憲法の基本原理である個人の尊重の中核ともいえる極めて重要で不可欠な権利であって、これが制約されると委縮効果等により選挙の公正や議会の自由な議論という民主的過程の前提に疑義が生じ、民主的過程による修正が不可能である。したがって、番号制度の合憲性判断には、厳格な審査基準（①目的が政府利益にとって必要不可欠なものであり、②その手段が目的を実現するために必要最小限のものであること）を用いなければならない。

b 目的審査

被告が主張する番号制度の目的は、㊦正確な所得の捕捉、㊧真に必要なとして人への必要な社会保障の給付である。

しかしながら、㊦については、番号制度を導入しても、特に問題の多い事業所得や海外資産、取引情報の正確な捕捉をすることはできず、政府として必要不可欠な制度ということとはできない。

㊧については、社会保障給付を希望するか否かはその人自身の生き方の問題でもあり、政府が後見的に社会保障給付に該当する人物を特定していくこと自体に微妙な問題を含んでいる。また、番号制度導入後も、生活保護受給基準を充たしている者に対して支給決定を渋る事例が頻発し、地方自治体から受給権を有する住民に申請を働きかけることもない。結局、社会保障給付の問題は予算の問題であり、番号制度の導入によって社会保障給付が充実するという効果はないから、番号制度が政府として必要不可欠な制度ということとはできない。

したがって、番号制度の目的は、目的審査を充たさない。

c. 手段審査

(a) 上記bのとおり、番号制度によっても、事業所得や海外資産、取引情報の正確な捕捉はできず、社会保障の充実は財源の問題に過ぎないから、番号制度は、目的達成のための手段としての実質的関連性を欠く。

(b) 番号制度の構築には3000億円程度の費用がかかり、運用コストも毎年数百億円を要するほか、約5年ごとに機器の更新費用も要する。この費用を社会保障分野の財源とすることで、少なくとも上記①の目的を現実を実現することが可能となるから、番号制度は、目的達成のために必要不可欠な手段とはいえない。

(c) 番号制度は、以下のとおり、人権侵害の深刻な危険性をはらんでいる。

すなわち、番号制度においては、制度上、民間での400万件を超える大量のデータベース作成、保管、利用が前提とされていることから、情報漏えいは事実上不可避といえる状況であり、コンピューター・ネットワークの急速な進展により、一度漏えいする情報の量も膨大で、完全な回収も不可能となる。また、個人に関する情報が、データマッチングを可能にする情報管理システムにおいて収集、集積、管理、利用、提供等されると、実際の監視の有無にかかわらず、個人は自身の言動が監視されているのではないかなどという危惧を抱き、その言動に萎縮効果を及ぼすことになる。さらに、番号制度によって、氏名、年齢、性別、住所、家族構成、勤務先に加え、本籍、年収、納税額、金融機関口座、前科、前歴、病歴、通院歴、投薬歴などの通常は他人に知られることのないセンシティブな個人情報

心までもがあらわにされることになる上、価値判断や言動及び行動（ひいては投票行動）にまで国家が介入できる基盤を提供することになる。

- (d) 番号利用法19条14号、16号が憲法13条及び41条に反するものであること

個人番号は、センシティブ情報に匹敵する重要情報であるから、濫用の危険性やサイバー攻撃その他の手段による漏えいの危険性に対する予防措置が十分に定められている必要があるが、その観点からすれば、番号利用法19条14号、16号は、明確に違憲である。

すなわち、同条14号は、「刑事事件の捜査」のための情報提供を許容しているところ、嫌疑の程度や犯罪の軽重などを一切問わずに捜査機関が個人番号に紐づけられた膨大な個人情報の提供を受ければ、明らかなプライバシーへの介入行為であるが、同法36条は、捜査機関への情報提供については個人情報保護委員会の権限が及ばないこととしており、濫用防止の措置が不十分である。また、同法19条14号は、「その他政令で定める公益上の必要があるとき」にも情報提供を認めるが、「公益上の必要」は文言として不明確であり、行政機関による範囲拡大を限定する意味を持ちえず、個人番号の濫用を引き起こす可能性があるものである。同条16号も、委任の範囲が抽象的で広汎であり、濫用の危険性が高い。

加えて、同条14号が政令に委任した内容の具体化として、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施行令（以下「番号利用法施行令」といい、同施行令の条文については、特記しない限り、令和元年政令第164号による改正後の条文を引用する。）25条（なお、令和元年政令第25号による改正前は26条。）及び別表が特定個人情報を提供できる場合を列挙

しているところ、番号利用法施行令25条、別表7号ないし9号、
11号は、番号利用法19条14号の想定外と考えられる場面（税
務調査、公安調査官の調査等）で特定個人情報を提供することを認
める点で、同号の委任の範囲又は「行政運営の効率化及び行政分野
5 における公正な給付と負担の確保」を目的とする番号利用法全体の
委任の趣旨を超えるものであり、憲法13条及び41条に反する。
仮に、番号利用法施行令別表の規定が番号利用法19条14号の委
任の範囲内であるとすれば、同号自体が、白紙委任を認めるもので
あって憲法41条に反し、また、過度に広範な特定個人情報の提供
10 等を認める点で憲法13条にも反する。

さらに、番号利用法19条16号は、「その他これらに準ずるも
のとして個人情報保護委員会規則で定めるとき」と規定するのみで、
委任の範囲について具体的な基準、考慮すべき要素等が提示されて
いるとはいい難く、白紙委任を認めるものであって、憲法13条及
15 び41条の趣旨に反する。

(e) 以上の諸事情に照らすと、番号制度の活用による一定の利便性が
あることは否定できないが、それに伴う深刻な人権侵害の危険性を
考慮するならば、当該利便性を享受するかどうかは個人の自由な意
思決定に委ねられるべきところ、その意思決定のために不可欠な離
20 脱の自由を認めていない番号制度は、目的を実現するための必要最
小限の手段ということとはできず、手段審査を充たさない。

d したがって、厳格な違憲審査基準によれば、番号制度は違憲である。

(イ) ドイツ憲法裁判所の違憲審査基準によれば番号制度は違憲であること

a 違憲審査基準

自己情報コントロール権と同義の自己情報決定権を認めるドイツ憲
25 法裁判所においては、自己情報決定権の重要性に鑑みて、これを制約

する法律は、①その内容が特定性、明確性、比例原則を充たす必要があり、かつ、②その内容については下位法令や規則によるのではなく、原則として、代表を通じて国民が見解を表明できる議会での議論及び決定が必要であるとの審査基準を採用しており、本件においても、これを適用すべきである。

b 内容の特定性、明確性、比例原則を充たさないこと

番号利用法19条16号は、個人番号の利用が許される範囲について、「その他これらに準ずるものとして個人情報保護委員会規則で定めるとき」とするところ、同条1号ないし15号は、特定個人情報の提供が認められる例を広範に規定し、抽象度の高い規定も認められるから、「準ずるもの」という基準のみでは、具体的な基準や考慮すべき要素等が提示されているとはいえず、内容の特定性や明確性を充たしていない。

c 議会による内容決定の要件を充たさないこと

番号利用法19条16号は、前記のとおり、個人番号の利用が許される範囲について個人情報保護委員会規則で定めることを許容しているところ、同委員会は国会による民主的コントロールを受けておらず、同委員会の判断であっても法律と同視することはできない。

d したがって、ドイツ憲法裁判所の違憲審査基準によっても、番号制度は違憲である。

(ウ) 制度そのものの審査（以下「制度審査」という。）によれば番号制度は違憲であること

a 番号制度のような、潜在的に広範で深刻な人権侵害、しかも侵害されたことが直ちには認識しにくい人権侵害を引き起こす危険性を有する制度については、制度そのものに安全対策、すなわち人権侵害を防ぐ仕組みが備わっているかを検討する必要がある。

b トラブル事例が頻発、反復していること

番号制度導入後、地方公共団体、民間を通じて、再委託問題等を含めて、個人番号や特定個人情報の取扱いをめぐるトラブルが頻発、反復している状況にあるが、国は、総合的な調査、分析を行って対策を講じるといった対応をしておらず、そもそもそのような対応体制自体が取られていない。

c 特定個人情報保護評価が機能していないこと

特定個人情報保護評価は、番号制度の導入に伴い、個人番号を検索キーとした不正なデータマッチングが行われるおそれがあり、その適正な取扱いを確保する必要性が特に大きいため、データマッチングの事前予防を強化するために導入された制度であり、個人のプライバシー保護のための柱の一つであるが、自己点検、自己評価による限界、時期的な限界が存在し、評価書の記載内容も難解であり、意見公募も形骸化しているなど、効果的に行われる体制になっておらず、効果的に実行していくための改善策などの道筋も示されていない。

d 個人情報保護委員会が十分に機能していないこと

監督機関として重要な役割を果たすはずの個人情報保護委員会は、委員長1名、委員8名（常勤は4名）の少人数による組織であって、その人的体制は極めて不十分なもので、その開催状況も同委員会の業務内容に照らして少ないことから、個人番号を取り扱う行政機関や民間企業を十分に監視、監督することは不可能である。現に、前記bのようなトラブルに対し、積極的に調査し、対策を講ずるなどの個別的な対応については十分に機能していない。

e その他、番号制度は、国民や行政機関の現場にとって大きな負担となっているのに対し、既存の業務をいかに効率的に行うかという問題である点で絶対的に必要性のある制度ではないところ、制度導入の必

要性とそれに伴う現場の負担量増加との均衡がとれていない。

f 以上に照らすと、番号制度は、制度としての安全性が欠けているといわざるを得ず、違憲である。

(被告の主張)

5 ア 憲法13条で保障された原告らの権利

原告らが主張する自己情報コントロール権、及び、情報管理システムに
接続されない自由について、実体法上の権利として明示的に定めた法令
は存在しない。また、自己情報コントロール権を論ずるに当たっては、
「自己に関する情報」とは何か、「コントロール」とはどのような行為
10 かなど、同権利の外延及び内容（誰に対して何を請求できる権利か）を
明確にする必要があるところ、これらの点について統一的な見解は見ら
れないのであって、その概念は未だ不明確である。「情報管理システム
に接続されない自由」なるものの意義も不明確である。

したがって、原告らが主張する自己情報コントロール権や情報管理シ
15 テムに接続されない自由は、名誉権などそのみで排他性を有する人格
権とは異なり、差止請求及び削除請求の根拠たり得る実体法上の権利と
は認められず、憲法13条により保障された権利とはいえない。

イ 番号制度が憲法13条及び41条に違反しないこと

(ア) 判断基準

20 憲法13条は、個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表さ
れない自由を保障していると解されるどころ、かかる自由の侵害の有無
は、①当該制度によって管理、利用等される本人確認情報の秘匿性の程
度、②当該制度による本人確認情報の管理、利用等が正当な行政目的の
範囲内で行われているものか否か、③システム技術上又は法制度上の不
25 備により本人確認情報が法令又は条例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

じているか否か等に照らして検討すべきである。

(イ) 情報の秘匿性の程度について

以下のとおり、個人番号自体は、プライバシーに係る情報を包含するものではなく、行政機関等が提供を受ける特定個人情報も、番号利用法
5 以外の法令又は条例に基づき行政機関等による保有、利用が認められて
いる情報に限られている。

すなわち、個人番号は、住民票コードを変換して得られる番号であつて、当該住民票コードが記載された住民票に係る者を識別するために指定されるものにすぎない。そして、個人番号は、住民票コードを変換して生成するものの、住民票コードを復元することのできる規則性を備えるものでないことが求められ、また、個人番号自体からは、他の何らの
10 個人情報を得ることも不可能である。このように、個人番号自体は、個人の重要なプライバシーに係る情報を包含するものではなく、単なる個人識別番号に過ぎない。

また、行政機関等は、番号利用法19条各号に個別具体的に限定列挙された事由に該当する場合に限り、他の行政機関等から特定個人情報の提供を受けることができるが、これらの個人情報は、各行政機関等が番号利用法以外の法令又は条例に基づいて保有、利用することが認められている情報に限られ、番号制度の導入によって、行政機関等が、法令又は
15 条例に基づく事務の処理に際して、法令又は条例で認められた範囲を超えて不必要な情報の提供を受けることが可能となるものではない。

(ウ) 法令等の根拠及び目的の正当性について

以下のとおり、番号制度における個人番号の利用及び特定個人情報の提供は、法令又は条例の根拠に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われている。
25

a 番号制度の目的が正当なものであること

番号制度は、㊦行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者が、個人番号や情報提供ネットワークシステムなどの基盤を活用することにより、効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受を行うことができるようにするとともに、これにより、㊧行政運営の効率化及び㊨公正な給付と負担の確保を図り、かつ、㊩国民が、手続の簡素化による負担の軽減、本人確認の簡易な手段その他の利便性の向上を得られるようにすることを目的とするものである。

これを受けて、番号利用法3条1項は、基本理念として、番号制度の下における個人番号等の利用について、行政事務の処理において、個人又は法人その他の団体に関する情報の管理を一層効率化するとともに、当該事務の対象となる者を特定する簡易な手続を設けることによつて、国民の利便性の向上及び行政運営の効率化に資すること、情報提供ネットワークシステムその他これに準ずる情報システムを利用して迅速かつ安全に情報の授受を行い、情報を共有することによつて、社会保障制度、税制その他の行政分野における給付と負担の適切な関係の維持に資すること、個人又は法人その他の団体から提出された情報については、これと同一の内容の情報の提出を求めることを避け、国民の負担の軽減を図ること、個人番号を用いて収集され、又は整理された個人情報に法令に定められた範囲を超えて利用され、又は漏えいすることがないように、その管理の適正を確保することを旨として行われなければならない旨定めている。

このような番号制度の目的は、住民サービスの向上及び行政事務の効率化という住基ネットの目的とも共通するものであつて、正当なものである。

b 行政事務における個人番号の利用及び特定個人情報の提供は、前記

番号制度の目的に資する場合に限定して行われること

番号利用法において、個人番号の利用が可能な範囲は、同法9条、別表第1及び同表による委任を受けた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別表第1の主務省令で定める事務を定める命令（平成26年内閣府・総務省令第5号）により、特定個人情報の提供が可能な範囲は、番号利用法19条、別表第2及び同表による委任を受けた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別表第2の主務省令で定める事務及び情報を定める命令（平成26年内閣府・総務省令第7号）により、いずれも限定列挙方式で個別具体的に規定されており、その範囲は、行政事務において、行政運営の効率化、公正な給付と負担の確保及び国民の利便性の向上という番号制度の目的に資する場合に限定されている。

このように、個人番号の利用や特定個人情報の提供は、激甚災害時における金融機関での個人番号の利用（番号利用法9条4項）や各議院による国政調査が行われる場合等の特定個人情報の提供（同法19条12号）など一部例外を除き、全て前記番号制度の目的に資する場合に限定して行われる。

c 番号利用法19条14号、16号等が違憲ではないこと

原告らは、番号利用法19条14号、16号について、濫用の危険性があること、同条14号の委任を受けた番号利用法施行令別表7号ないし9号及び11号は委任の範囲を超えていること、番号利用法19条14号及び16号自体が白紙委任を認めるものであることを指摘し、憲法13条及び41条に違反する旨主張する。

しかしながら、番号利用法19条14号において刑事事件の捜査のための情報提供を許容し、同法36条において個人情報保護委員会の

5 権限が及ばないとしている点については、刑事事件の捜査のための情報提供は刑事訴訟法等の法令に定める手続に従って行われることを要するし、番号利用法9条5項により、捜査機関は、提供を受けた目的を達成するために必要な限度で個人番号を利用することができるにすぎない。そして、捜査手続等の性質上、独立性、密行性が強く要求され、個人情報保護委員会の監督の対象から除外しなければ各手続の迅速な行使が阻害されるおそれがあるから、適用除外とすることは合理性を有する。また、同法19条14号が「その他政令で定める公益上の必要があるとき」にも情報提供を可能としている点については、同
10 号が列挙する調査等と同様の公益上の必要があるものを定める趣旨の委任であるから、白紙委任ではなく、同号の委任を受けた番号利用法施行令別表7号ないし9号及び11号も委任の範囲を超えるものではない。さらに、番号利用法19条16号において「その他これらに準ずるものとして個人情報保護委員会規則で定めるとき」にも情報提供
15 を許容している点についても、同条各号に定めのないものにつき例外的に特定個人情報の提供を可能とする場合を、いわゆる「三条委員会」として設置され、独立性の確保された監視、監督機関である個人情報保護委員会が認める場合に限定する趣旨であり、かつ、同条各号に定める場合に準ずるものとの限定を加えているのであり、濫用の危険
20 あるとか、白紙委任であるとの主張は当たらない。

(エ) システム技術上又は法制度上の不備により本人確認情報が法令又は条例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かについて

25 以下のとおり、番号制度について、システム技術上又は法制度上の不備があり、そのために個人番号及び特定個人情報が法令又は条例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

表される具体的危険が生じている事実はない。

- a 個人番号及び特定個人情報の目的外利用が行われないように必要な措置が講じられていること

個人番号の利用や特定個人情報の提供が可能な場合は、前記のとおり限定列挙形式で個別具体的に規定されており、それ以外の場合には、たとえば、本人の同意がある場合であっても許されない。また、番号利
5
用法19条各号に規定する場合を除いては、個人番号の提供の要求、
特定個人情報の収集、保管が禁止されている。また、必要な範囲を超えた特定個人情報ファイルの作成も禁止されている。そして、国の機
関等の職員の職権濫用による特定個人情報の収集、個人番号利用事務
10
などに従事する者等による特定個人情報ファイルの不正提供及び個人
番号の不正提供又は盗用は刑罰の対象となるなど、制度的な措置が講
じられている。

加えて、番号利用法は、行政機関等が情報提供ネットワークシステムによる特定個人情報の提供を行う場合について、まず、情報照会者
15
から特定個人情報の提供の求めがあったときは、情報提供ネットワークシステムを設置、運用する総務大臣が、①情報照会者、情報提供者、
情報照会者の処理する事務及び当該事務を処理するために必要な特定
個人情報の項目が別表第2に掲げるものに該当すること、並びに②当
20
該特定個人情報が記録されることとなる情報照会者の保有する特定個人
情報ファイル又は当該特定個人情報が記録されている情報照会者の
保有する特定個人情報ファイルについて、同法28条（特定個人情報
保護評価）の規定に違反する事実があったと認められるときに該当し
ないことが確認できた場合に限り、情報提供の求めがあったことを情
25
報提供者に通知するものとし、かつ、情報提供者は、当該通知があつた場合にのみ情報照会者に特定個人情報の提供を行うこととする

で、適正な情報連携を確保している。また、情報照会者、情報提供者及び総務大臣は、情報提供の求め及び情報提供について記録し、保存することが義務付けられている。そして、当該記録は、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「行政機関個人情報保護法」という。）に基づく開示請求を行うか、情報提供等記録開示システム（マイナポータル）を利用することで確認することも可能である。このように、情報照会者や情報提供者に加え、本人（当該個人番号により識別される個人）も情報提供等の記録を確認できるようにすることで、行政機関等の職員が、職権を逸脱又は濫用し、情報提供ネットワークシステムを用いて、特定個人情報に不正にアクセスすることを抑止するとともに、万が一、不正アクセスがあった場合には、それを確認することで、必要な対応を行うことができる制度となっている。

b 個人番号及び特定個人情報の漏えいを防止するために必要な安全管理措置が講じられていること

個人番号利用事務等実施者（個人番号利用事務等の全部又は一部の委託先を含む。）には、個人番号の漏えい等を防止するために必要な措置（安全管理措置）をとることが義務付けられている。上記安全管理措置義務に違反する行為は、個人情報保護委員会による勧告及び命令並びに報告及び立入検査の対象となり、命令違反、検査忌避等は刑罰の対象となる。

行政機関の長等については、その公的性格に鑑み、特定個人情報ファイルを保有し、又は保有しようとするときは、当該特定個人情報ファイルを保有する前に、個人のプライバシー等に与える影響を予測、評価し、かかる影響を軽減する措置をあらかじめ講じるために実施する特定個人情報保護評価が義務付けられ、また、特定個人情報ファイルを取り扱う事務に従事する者に対し、特定個人情報の適正な取扱い

を確保するために必要なサイバーセキュリティの確保などに関する研修を行うものとされている。

個人番号を保有する者の管理を害する行為により個人番号を取得する行為や、偽りその他不正の手段により通知カード又は個人番号カードの交付を受ける行為は、刑罰をもって禁止されており、違法な手段による個人番号の取得も厳しく禁止されている。

- c 個人情報保護委員会の設置により、特定個人情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置が講じられていること

特定個人情報の取扱いに関する監視、監督機関として、独立性の高い、いわゆる「三条委員会」として個人情報保護委員会が設置されている。同委員会は、特定個人情報保護評価の承認、監視、監督のための指導及び助言、勧告及び命令、報告及び立入検査等の権限を有しており、委員会による命令への違反及び検査忌避は刑罰の対象となる。

- d 万が一個人番号が漏えいした場合でも、直ちに被害が生じるものではないこと

個人番号は単なる個人識別情報に過ぎず、これのみからは他の何らの個人情報を得ることも不可能である。また、番号利用法は、個人番号利用事務等実施者に対し、個人番号の提供を受ける際に、当該個人番号と本人とを紐付けるための身元確認の実施を義務付けることにより、成りすましの防止を図っているから、漏えいした個人番号を入手しても、直ちにこれを利用することはできない仕組みとなっている。さらに、市町村長は、個人番号が漏えいして不正に用いられるおそれがあると認められるときは、その者の請求又は職権により、その者の従前の個人番号に代えて、機構から通知された個人番号とすべき番号をその者の個人番号として指定し、速やかに、その者に対し、当該個人番号を通知カードにより通知することとしており、迅速な個人番号

変更対応を可能としている。個人番号カードを紛失した場合は、本人が直ちにコールセンターへ連絡して個人番号カードの機能を一時停止等させることができ、これにより、情報提供等記録開示システム（マイナポータル）にもログインすることができなくなり、同システムを利用した特定個人情報等の漏えいも防ぐことができる。

- e 情報提供ネットワークシステムを通じた情報連携についてシステム上の保護措置が講じられていること

番号制度においては、各機関がそれぞれ個人情報を保有し、必要に応じて情報提供ネットワークシステムを使用して情報の照会、提供を行う「分散管理」の方法を採用している。すなわち、地方公共団体に係る情報連携に当たって使用する各自治体中間サーバーは、同一の建物に設置したサーバーではあるものの、各自治体中間サーバーは、インターネットから隔離し、行政専用の閉鎖的なネットワークを活用し、VPN装置を利用して各自治体中間サーバーに接続する回線について地方公共団体ごとに分離するなどのセキュリティ対策を行っている。したがって、仮に一つの地方公共団体の自治体中間サーバーに不正アクセス等があったとしても、芋づる式に他の地方公共団体の自治体中間サーバーに保存された情報を引き出せるものではない。さらに、自治体中間サーバーに登録している当該住民の情報は、情報提供用個人識別番号によって管理されており、いわゆる4情報や個人番号は保存されていないから、仮に不正アクセス等による情報漏えいがあっても、具体的に誰の情報であるかを特定することは極めて困難である。

次に、情報提供ネットワークを用いて特定個人情報を提供するの、番号利用法19条7号の規定に基づき、別表第2第1欄に掲げる者（情報照会者）が同表第3欄に掲げる者（情報提供者）から同表第2欄に掲げる事務を処理するために必要な同表第4欄に掲げる特定個人

情報の提供をする場合に限定されているところ、情報提供ネットワークは、番号利用法が規定しない情報連携についてアクセス制御を行っている。また、地方公共団体の各自治体中間サーバーには、当該地方公共団体の職員にのみアクセス権限が設定されており、システムを設置、管理する総務大臣が中間サーバーにアクセスして個人の情報を把握することはシステム上なし得ない。

加えて、情報提供ネットワークシステムを使用した特定個人情報の提供時には、インターフェイスシステムを介して情報の授受が行われるのであり、コアシステムに情報が通過、蓄積されない仕組みになっている上、通信の暗号化措置に加え、情報提供者より特定個人情報自体が該当の情報照会者のみでしか復号できないよう暗号化されているため、情報提供ネットワークシステム設置、管理者である総務大臣であっても、情報連携が行われている通信回線内の情報を確認することもできない仕組みとなっている。

(オ) 小括

以上に照らすと、行政機関等による番号制度に基づく原告らの個人番号の収集、利用等は、憲法13条により保障された原告らの権利を侵害するものとは認められず、また、憲法41条にも違反しない。

(2) 争点(2) (差止め等の必要性) について

(原告らの主張)

番号制度は、原告らのプライバシー等に対する侵害の危険性が極めて高く、制度の必要性等も存在しない。その危険性を除去するためには、個人番号の収集、保存、利用、提供を差し止めるしかない。

また、プライバシー権侵害に対する原状回復として、被告が保存している個人番号の削除を求める。

(被告の主張)

争う。

(3) 争点(3) (原告らの損害の有無及び損害額) について

(原告らの主張)

原告らは、番号制度により、プライバシー権等を侵害され、かつ、前記のとおり
5 の種々の危険にさらされている状況にあり、これは国家賠償法上の違法行為に該当する。原告らの被った精神的苦痛を慰謝するための慰謝料は、原告一人当たり10万円を下らない。また、原告らは、原告ら訴訟代理人弁護士に対し本件訴訟を委任し、その費用及び報酬を支払う約束をしており、その一部金として、原告一人当たり1万円の損害が発生している。

10 (被告の主張)

公務員による原告らに係る個人番号の収集、保管、利用及び提供は、憲法
13条により保障された個人の自由を侵害するものではなく、番号利用法の規定に基づいて適法に行われるものであるから、何ら職務上の法的義務に違
背するものではなく、国家賠償法上違法と評価されるものではない。また、
15 番号制度によって原告らの個人情報に具体的な危険にさらされている事実もなく、原告らには精神的損害も含めて何らの損害も発生していない。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実に後掲証拠及び弁論の全趣旨を総合すると、次の事実が認めら
20 れる。

(1) 番号利用法及び番号制度の概要

ア 番号利用法の目的

番号利用法は、行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者
が、個人番号及び法人番号の有する特定の個人及び法人その他の団体を
25 識別する機能を活用し、並びに当該機能によって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どうかを確認するこ

とができるものとして整備された情報システムを運用して、効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受を行うことができるようにすること、これにより、行政運営の効率化及び行政分野におけるより公正な給付と負担の確保を図り、
5 かつ、これらの者に対し申請、届出その他の手続を行い、又はこれらの者から便益の提供を受ける国民が、手続の簡素化による負担の軽減、本人確認の簡易な手段その他の利便性の向上を得られるようにすることをその目的として掲げている（同法1条）。

イ 個人番号の付番

10 市町村長は、住民基本台帳に記録された全ての者に対し、番号利用法8条1項、2項に基づき生成された個人番号とすべき番号を個人番号として指定し、当該個人番号を通知する（同法7条1項）。個人番号とすべき番号は、機構によって生成される他のいずれの個人番号とも異なり、住民票コードを変換して得られるものであり、住民票コードを復元することのできる規則性を備えるものでない番号である（同法8条1項、2
15 項）。

個人番号を付すことにより、当該個人番号に係る特定の個人を識別することが可能となり、行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者が保有する個人の情報が、同一人の情報であるか否かを確認することが可能となる。
20

付された個人番号は、原則として生涯不変であるが、市町村長は、住民基本台帳に記録されている者の個人番号が漏えいして不正に用いられるおそれがあると認められるときは、請求又は職権により、その者に対し、従前の個人番号に代えて、機構により生成された新たな個人番号とすべき番号を個人番号として指定し、当該個人番号を通知する（同法7条2
25 項）。

ウ 個人番号カードの交付

個人番号カードとは、氏名、住所、生年月日、性別、個人番号その他政令で定める事項が記載され、本人の写真が表示され、かつ、これらの事項その他総務省令で定める事項が電磁的方法により記録されたカードであり、法令で定めるところによりカード記録事項を閲覧し、又は改変する権限を有する者以外の者による閲覧又は改変を防止するために必要なものとして総務省令で定める措置が講じられたものをいう（番号利用法2条7項）。

市町村長は、住民基本台帳に記録された者に対して個人番号を通知するときは、当該通知を受ける者が個人番号カードの交付を円滑に受けられることができるよう、当該交付手続に関する情報提供その他の必要な措置を講ずる（同法7条3項）。

個人番号カードの交付は、所定の本人確認措置（運転免許証や旅券等の顔写真が貼付された本人確認書類の提示を受け、当該書類の掲示を行う者が当該個人番号カードを交付すべき者かどうかの確認）を行い、かつ、通知カードの返納と併せて行われる（同法17条、16条、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施行規則（以下「番号利用法施行規則」という。）1条）。

エ 個人番号を利用できる事務

番号利用法9条は、個人番号の利用範囲を、以下のとおり定めている。

(ア) 国、地方公共団体、独立行政法人等その他の行政事務を処理する者が、社会保障分野、国税、地方税の賦課徴収及び災害対策のいずれかの分野における事務の処理に必要な限度での利用（同条1項、2項、別表第1）

(イ) 上記(ア)の事務に係る申請、届出等を行う者（代理人、受託者を含む）の事務処理上必要な限度での利用（同条3項）

(ウ) 激甚災害等が発生した際に、金融機関等があらかじめ締結した契約に基づき金銭の支払を行うために必要な限度での利用（同条4項）

(エ) 同法19条12号ないし16号により特定個人情報の提供を受けた者が、提供を受けた目的を達するために必要な限度での利用（同法9条5項）

5

オ 特定個人情報の提供ができる範囲

番号利用法19条は、特定個人情報の提供の範囲につき、「何人も、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、特定個人情報の提供をしてはならない。」として、大要、以下のとおり、特定個人情報の提供が許される場合を限定列挙している。

10

(ア) 個人番号利用事務実施者が個人番号利用事務を処理するために必要な限度で本人若しくはその代理人又は個人番号関係事務実施者に対し特定個人情報を提供するとき（1号）

(イ) 個人番号関係事務実施者が個人番号関係事務を処理するために必要な限度で特定個人情報を提供するとき（2号）

15

(ウ) 本人又はその代理人が個人番号利用事務等実施者に対し、当該本人の個人番号を含む特定個人情報を提供するとき（3号）

(エ) 機構が14条2項の規定により個人番号利用事務実施者に機構保存本人確認情報を提供するとき（4号）

20

(オ) 特定個人情報の取扱いの全部若しくは一部の委託又は合併その他の事由による事業の承継に伴い特定個人情報を提供するとき（5号）

(カ) 住民基本台帳法30条の6第1項の規定その他政令で定める同法の規定により特定個人情報を提供するとき（6号）

(キ) 別表第2の第1欄に掲げる者（情報照会者）が、政令で定めるところにより、同表の第3欄に掲げる者（情報提供者）に対し、同表の第2欄に掲げる事務を処理するために必要な同表の第4欄に掲げる特定個人

25

情報の提供を求めた場合において、当該情報提供者が情報提供ネットワークシステムを使用して当該特定個人情報を提供するとき（7号）

5 (ク) 条例事務関係情報照会者が、政令で定めるところにより、条例事務関係情報提供者に対し、当該事務を処理するために必要な同表の第4欄に掲げる特定個人情報であって当該事務の内容に応じて個人情報保護委員会規則で定めるものの提供を求めた場合において、当該条例事務関係情報提供者が情報提供ネットワークシステムを使用して当該特定個人情報を提供するとき（8号）

10 (ケ) 国税庁長官が都道府県知事若しくは市町村長に又は都道府県知事若しくは市町村長が国税庁長官若しくは他の都道府県知事若しくは市町村長に、地方税法46条4項若しくは5項、48条7項、72条の58、317条又は325条の規定その他政令で定める同法又は国税に関する法律の規定により国税又は地方税に関する特定個人情報を提供する場合において、当該特定個人情報の安全を確保するために必要な措置として
15 政令で定める措置を講じているとき（9号）

(コ) 地方公共団体の機関が、条例で定めるところにより、当該地方公共団体の他の機関に、その事務を処理するために必要な限度で特定個人情報を提供するとき（10号）

20 (サ) 社債、株式等の振替に関する法律2条5項に規定する振替機関等が同条1項に規定する社債等の発行者又は他の振替機関等に対し、これらの者の使用に係る電子計算機を相互に電気通信回線で接続した電子情報処理組織であって、社債等の振替を行うための口座が記録されるものを利用して、同法又は同法に基づく命令の規定により、社債等の振替を行うための口座の開設を受ける者が9条3項に規定する書面に記載される
25 べき個人番号として当該口座を開設する振替機関等に告知した個人番号を含む特定個人情報を提供する場合において、当該特定個人情報の安全

を確保するために必要な措置として政令で定める措置を講じているとき
(11号)

(シ) 35条1項の規定により求められた特定個人情報を個人情報保護委員会に提供するとき(12号)

(ス) 38条の7第1項の規定により求められた特定個人情報を総務大臣に提供するとき(13号)

(セ) 各議院若しくは各議院の委員会若しくは参議院の調査会が国会法104条1項若しくは議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律1条の規定により行う審査若しくは調査, 訴訟手続その他の裁判所における手続, 裁判の執行, 刑事事件の捜査, 租税に関する法律の規定に基づく犯則事件の調査又は会計検査院の検査が行われるとき, その他政令で定める公益上の必要があるとき(14号)

(ソ) 人の生命, 身体又は財産の保護のために必要がある場合において, 本人の同意があり, 又は本人の同意を得ることが困難であるとき(15号)

(タ) その他これらに準ずるものとして個人情報保護委員会規則で定めるとき(16号)

カ 情報提供ネットワークシステムによる情報連携

前記オ(キ)及びクのとおり, 番号利用法19条7号及び8号は, 情報提供ネットワークシステムを使用して特定個人情報を提供する場合について定めているところ, その概要は, 以下のとおりである。

(ア) 情報提供ネットワークシステムは, 総務大臣が, 個人情報保護委員会と協議して, 設置, 管理する(番号利用法21条1項)。

(イ)a 情報照会者から番号利用法19条7号の規定により特定個人情報の提供の求めがあった場合, 総務大臣は, ①情報照会者, 情報提供者, 情報照会者の処理する事務又は当該事務を処理するために必要な特定

個人情報の項目が別表第2に掲げるものに該当しないとき、及び、②当該特定個人情報記録されることとなる情報照会者の保有する特定個人情報ファイル又は当該特定個人情報が記録されている情報提供者の保有する特定個人情報ファイルについて、同法28条（特定個人情報保護評価）に係る規定に違反する事実があったと認められるときに該当する場合を除き、政令で定めるところにより、情報提供ネットワークシステムを使用して、情報提供者に対して特定個人情報の提供の求めがあった旨を通知する（同法21条2項）。

b 情報提供者は、前記aの総務大臣からの通知を受けたときは、政令で定めるところにより、情報照会者に対し、当該特定個人情報を提供する（番号利用法22条1項）。

c 番号利用法19条7号の規定により特定個人情報の提供の求め又は提供があったときは、①情報照会者及び情報提供者の名称、②提供の求めの日時及び提供があったときはその日時、③特定個人情報の項目、④その他総務省令で定める事項を記録し、一定期間保存するものとされ（同法23条1項、2項）、かつ、総務大臣は、同じ情報を情報提供ネットワークシステムに記録し、一定期間保存することとされている（同条3項）。

(ウ) 情報提供ネットワークシステム自体の仕組みの概要

a 行政機関等及び地方公共団体は、本人から特定個人情報の提供を受けるなどして保有するに至った個人情報を当該機関等の既存システム群に、個人番号及び基本4情報（氏名、性別、生年月日、住所）と結び付けた形で保有、管理する。番号利用法19条7号又は8号による情報連携の対象となる個人情報については、個人番号及び基本4情報そのものではなく、それらを推知し得ない情報提供用個人識別符号（以下「機関別符号」という。）を用いる。すなわち、情報照会者等

は、情報連携に備えて、あらかじめ情報提供ネットワークシステム（コアシステム）に対し、情報連携に用いるための識別子であり、①住民票コードを変換して得られ、②①の住民票コードを復元することのできる規則性を備えず、③情報照会者等が取得した他のいずれのものとも異なり、④他のいずれの情報照会者等が取得したものとも異なる機関別符号の生成を要求した上でこれを取得し（番号利用法21条の2、番号利用法施行令27条）、地方公共団体以外の機関にあっては、中間サーバー上に、地方公共団体にあっては、自治体中間サーバー上に、生成を受けた機関別符号と上記個人情報を結び付けた形で保有、管理する。（乙25、26）

- b 番号利用法19条7号又は8号による情報連携が行われる際は、まず、情報照会者が既存システム群から中間サーバーないし自治体中間サーバーを経由し、インターフェイスシステムを介して、コアシステムに対し、特定個人情報の提供を要求する。この際、情報照会者は、当該本人に係る機関別符号と特定個人情報の提供を求める先となる行政機関等又は地方公共団体を識別する情報をコアシステムに通知し、コアシステムは、通知された機関別符号と提供を求める先の行政機関等又は地方公共団体における当該本人に係る機関別符号とを照合することで、当該本人を識別した上で、番号利用法21条2項1号及び2号に該当する事由がないことを確認し、情報提供者に対し、当該本人に係る特定個人情報の提供の求めがあった旨を通知する。通知を受けた情報提供者は、提供を求められた特定個人情報を、インターフェイスシステムを介して（コアシステムを介さず）情報照会者に提供する。なお、インターフェイスシステムは、情報を送信、受信するのみであり、特定個人情報は蓄積されない仕組みとなっている。（乙1、24）
- c 番号利用法19条7号又は8号による情報連携の対象となる個人情

報については、地方公共団体以外の機関にあっては、中間サーバーに、地方公共団体にあっては、自治体中間サーバーに、それぞれ機関別符号と結び付けた形で保有されている。このうち、自治体中間サーバーについては、全国2箇所を設置されている自治体中間サーバープラットフォーム上に置かれ、2箇所の自治体中間サーバープラットフォームは相互にバックアップをとっている。各自治体中間サーバーで管理するデータは、各情報保有機関である地方公共団体が当該地方公共団体の管理する情報にアクセスできる権限を設定することでアクセスできる者を限定し、かつ、各地方公共団体がそれぞれ暗号化されたデータベースにおいて管理している。(乙19, 25)

d 情報提供ネットワーク(コアシステム)や自治体中間サーバーは、LGWANと呼ばれるネットワークで接続されており、インターネットから隔離されており、また、情報提供ネットワークシステムを通じた通信は、暗号化されている(番号利用法2条14項)。自治体中間サーバーに接続する回線については、VPN装置の利用等により地方公共団体ごとに分離されている。(乙19, 25)

(エ) 総務大臣並びに情報照会者及び情報提供者は、情報提供等事務(番号利用法19条7号の規定による特定個人情報の提供の求め又は提供に関する事務)に関する秘密について、その漏えいの防止その他の適切な管理のために、情報提供ネットワークシステム並びに情報照会者及び情報提供者が情報提供等事務に使用する電子計算機の安全性及び信頼性を確保することその他の必要な措置を講じなければならない(同法24条)、また、情報提供等事務又は情報提供ネットワークシステムの運営に関する事務に従事する者又は従事していた者は、その業務に関して知り得た当該事務に関する秘密を漏らし、又は盗用してはならない(同法25条)。

(オ) 番号利用法 26 条は、同法 19 条 8 号の規定による特定個人情報の提供の求めがあった場合について、同法 21 条（1 項を除く）から 25 条までを準用している。

キ 個人番号の漏えい、不正利用等を防ぐための措置等

5 (ア) 特定個人情報ファイルの作成について

番号利用法は、特定個人情報ファイル（個人番号をその内容に含む個人情報ファイル）について、番号利用法 29 条において、個人番号利用事務等実施者その他個人番号利用事務等に従事する者は、19 条 12 号から 16 号までのいずれかに該当して特定個人情報を提供し、又はその提供を受けることができる場合を除き、個人番号利用事務等処理するために必要な範囲を超えて特定個人情報ファイルを作成してはならないと規定し、例外事由に該当する場合を除き、個人番号利用事務等処理するために必要な範囲を超えて特定個人情報ファイルを作成することを禁止している。

15 (イ) 特定個人情報保護評価の仕組みについて

番号利用法 27 条 1 項は、特定個人情報の漏えいその他の事態の発生の危険性及び影響に関する事前の評価である特定個人情報保護評価について、個人情報保護委員会が指針を作成し、これを公表するものとしている。

20 そして、同法 28 条 1 項は、行政機関の長等は、特定個人情報ファイルを保有しようとするときは、当該特定個人情報ファイルを保有する前に、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、特定個人情報ファイルに記録されることとなる特定個人情報の量や特定個人情報ファイルを取り扱う事務の概要、特定個人情報ファイルを取り扱うために使用する電子情報処理組織の仕組み及び電子計算機処理等の方式、特定個人情報
25 報ファイルに記録された特定個人情報を保護するための措置などについて

て評価を行い、その結果を記載した書面（以下「評価書」という。）を
公示し、広く国民の意見を求めるものとしている。

さらに、行政機関の長等は、国民からの意見を十分考慮した上で当該
評価書に必要な見直しを行った後に、当該評価書に記載された特定個人
5 情報ファイルの取扱いについて個人情報保護委員会の承認を受けるもの
とされ（同条2項）、個人情報保護委員会は、その取扱いが個人情報保
護委員会の定めた指針に適合していなければ、承認してはならないもの
とされている（同条3項）。

その上で、行政機関の長等は、この承認を得たときは、速やかに当該
10 評価書を公表するものとされ（同条4項）、この公表を行っていない特
定個人情報ファイルに記録された情報を、情報提供ネットワークシステ
ムを使用して提供すること、又は当該特定個人情報ファイルに記録され
ることとなる情報の提供を求めることは禁止されている（同条6項）。

(ウ) 個人番号利用事務等実施者の義務等について

15 a 個人番号利用事務等実施者には、個人番号の漏えい、滅失又は毀損
の防止その他の個人番号の適切な管理のために必要な措置を講じるこ
とが義務付けられている（番号利用法12条）。この安全管理措置と
して、特定個人情報たる書類を机上に放置することの禁止、特定個人
情報を施錠できる場所に保管すること等の物理的な保護措置、特定個
20 人情報を含むデータベースにアクセスできる従業員の限定、これへの
ウイルス対策等の技術的な保護措置、特定個人情報の取扱いについて
の従業員への教育、研修等の人的な保護措置及び特定個人情報の取扱
責任者の設置等の組織的な保護措置などがあり、このような観点から
個人情報保護委員会が安全管理措置の内容について、行政機関、地方
25 公共団体等及び民間事業者に対し、それぞれガイドライン等を示して
おり、適切な安全管理措置を講じることを求めている（乙7、8）。

b 個人番号利用事務等については、その全部又は一部を委託することができ（番号利用法9条1項ないし3項各項の第2文）、その委託に伴い、委託元は委託先に対し、特定個人情報を提供することができる（同法19条5号）。委託を受けた者は、その全部又は一部を再委託することができるが、その場合には、委託者の承諾を得る必要がある（同法10条1項）。

委託先となった者は、委託の対象が個人番号利用事務であるときは個人番号利用事務実施者として（同法2条12項）、委託の対象が個人番号関係事務であるときは、個人番号関係事務実施者として（同法13項）、それぞれ同法12条の安全管理措置義務を負う。また、委託者は、当該委託に係る個人番号利用事務等において取り扱う特定個人情報の安全管理が図られるよう、当該委託を受けた者に対する監督義務を負う（同法11条）。

c 行政機関の長等は、特定個人情報ファイルを保有し、又は保有しようとするときは、特定個人情報ファイルを取り扱う事務に従事する者に対して、特定個人情報の適正な取扱いを確保するために必要なサイバーセキュリティの確保に関する事項その他の事項に関する研修を行うものとされている（番号利用法29条の2）。

d 個人番号利用事務等実施者は、本人から個人番号の提供を受ける場合には、個人番号カード又は通知カード及び当該通知カードに記載された事項がその者に係るものであることを証するものとして主務省令で定める書類の提示を受け、あるいは、それらに代わるべき、その者が本人であることを確認するための措置として政令で定める措置（氏名、生年月日、性別、住所及び個人番号が記載された住民票の写し等と、運転免許証等の身元確認書類の提示を受けること等（番号利用法施行令12条1項、番号利用法施行規則1条））により、本人確認措

置をとらなければならない（番号利用法16条）。

(エ) 個人情報保護委員会について

- 5 a 個人情報保護委員会は、内閣府設置法49条3項に基づき、内閣府の
外局に合議制の機関たる委員会として設置され（個人情報の保護に
関する法律（以下「個人情報保護法」という。）59条1項）、内閣
総理大臣の所管に属するものとされている（同条2項）。

個人情報保護委員会は、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した委員長及び委員8人をも
って組織される（同法63条1項、3項）。

- 10 b 委員会の所掌事務のうち、番号利用法に関するものとしては、特定
個人情報の取扱いに関する監視又は監督並びに苦情の申出についての
必要なあっせん及びその処理を行う事業者への協力に関すること、特
定個人情報保護評価等に関することが掲げられている（個人情報保護
法61条4号、5号）。

- 15 c 番号利用法における個人情報保護委員会の権限等は、以下のとおり
である。

(a) 特定個人情報ファイルを保有する行政機関、独立行政法人等及び
機構は、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、定期的に、
当該特定個人情報ファイルに記録された特定個人情報の取扱いの状
況について委員会による検査を受ける（同法29条の3第1項）。
また、特定個人情報ファイルを保有する地方公共団体及び地方独立
行政法人は、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、定期
的に、委員会に対して当該特定個人情報ファイルに記録された特定
個人情報の取扱いの状況について報告する（番号利用法29条の3
第2項）。

- 25 (b) 個人番号利用事務等実施者は、個人情報保護委員会規則で定める

ところにより、特定個人情報ファイルに記録された特定個人情報の漏えいその他の特定個人情報の安全の確保に係る重大な事態が生じたときは、委員会に報告する（番号利用法29条の4）。

5 (c) 個人情報保護委員会は、番号利用法の施行に必要な限度において、
個人番号利用事務等実施者に対し、特定個人情報の取扱いに関し、
必要な指導及び助言をすることができる。また、個人情報保護委員
会は、同指導及び助言に当たり、特定個人情報の適正な取扱いを確
保するために必要があると認めるときは、当該特定個人情報と共に
10 管理されている特定個人情報以外の個人情報の取扱いに関し、併せ
て指導及び助言をすることができる（同法33条）。

(d) 個人情報保護委員会は、特定個人情報の取扱いに関して法令の規
定に違反する行為が行われた場合において、特定個人情報の適正な
取扱いの確保のために必要があると認めるときは、当該違反行為を
した者に対し、期限を定めて、当該違反行為の中止その他違反を是
15 正するために必要な措置をとるべき旨を勧告することができる（番
号利用法34条1項）。また、個人情報保護委員会は、勧告を受け
た者が、正当な理由なくその勧告に係る措置をとらなかったときは、
その者に対し、期限を定めて、その勧告に係る措置をとるべきこと
を命ずることができる（同条2項）。さらに、同条3項では、個人
20 情報保護委員会は、前2項の規定にかかわらず、個人の重大な権利
利益を害する事実があるため緊急に措置をとる必要があると認める
ときは、法令の規定に違反する行為をした者に対し、勧告を前提と
することなく、期限を定めて、当該違反行為の中止その他違反を是
正するために必要な措置をとるべき旨を命ずることができるとされ
25 ている。

(e) 個人情報保護委員会は、特定個人情報を取り扱う者その他の関係

者に対し，特定個人情報の取扱いに関し，必要な報告若しくは資料の提出を求め，又はその職員に，当該特定個人情報を取り扱う者その他の関係者の事務所その他必要な場所に立ち入らせ，特定個人情報の取扱いに関し質問させ，若しくは帳簿書類その他の物件を検査させることができる（番号利用法35条1項）。

(f) 個人情報保護委員会は，特定個人情報の取扱いに利用され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の構築及び維持管理に関し，機能の安全性及び信頼性を確保するよう，直接，その設置，管理主体たる総務大臣その他の関係行政機関の長に対し，必要な措置を実施するよう求めることができる（番号利用法37条1項），当該措置の実施状況について報告を求めることができる（同条2項）。

また，個人情報保護委員会は，内閣総理大臣に対し，その所掌事務の遂行を通じて得られた特定個人情報の保護に関する施策の改善についての意見を述べる（番号利用法38条）。

d 前記個人情報保護委員会による命令（番号利用法34条2項，3項）に違反した者には，2年以下の懲役又は50万円以下の罰金が科される（同法53条）。

また，前記個人情報保護委員会による報告及び立入検査（同法35条1項）について，報告若しくは資料の提出をせず，若しくは虚偽の報告をし，若しくは虚偽の資料を提出し，又は当該職員の質問に対して答弁をせず，若しくは虚偽の答弁をし，若しくは検査を拒み，妨げ，若しくは忌避した者には，1年以下の懲役又は50万円以下の罰金が科される（同法54条）。

(オ) 罰則について

番号利用法や関係法令は，以下の不正行為を刑罰の対象として，罰則

を設けている。

a 特定個人情報ファイルの不正提供

個人番号利用事務等又は個人番号の指定若しくは通知、個人番号とすべき番号の生成若しくは通知若しくは機構保存本人確認情報の提供に関する事務に従事する者又は従事していた者が、正当な理由がないのに、その業務に関して取り扱った個人の秘密に属する事項が記録された特定個人情報ファイル（その全部又は一部を複製し、又は加工した特定個人情報ファイルを含む。）を提供したときは、4年以下の懲役若しくは200万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する（番号利用法48条）。

b 個人番号の不正提供、盗用

前記aに掲げる者が、その業務に関して知り得た個人番号を自己若しくは第三者の不正な利益を図る目的で提供し、又は盗用したときは、3年以下の懲役若しくは150万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する（番号利用法49条）。

c 情報提供ネットワークシステムに関する秘密漏えい

情報提供等事務又は情報提供ネットワークシステムの運営に関する事務に従事する者又は従事していた者が、その業務に関して知り得た当該事務に関する秘密を漏らし、又は盗用したときは、3年以下の懲役若しくは150万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する（番号利用法50条）。

d 詐欺行為等による情報取得

人を欺き、人に暴行を加え、若しくは人を脅迫する行為により、又は財物の窃取、施設への侵入、不正アクセス行為その他の個人番号を保有する者の管理を害する行為により、個人番号を取得した者は、3年以下の懲役又は150万円以下の罰金に処する（番号利用法51条

1項)。

e 職権濫用による文書等の収集

5 国の機関，地方公共団体の機関若しくは機構の職員又は独立行政法人等若しくは地方独立行政法人の役員若しくは職員が，その職権を濫用して，専らその職務の用以外の用に供する目的で個人の秘密に属する特定個人情報記録された文書，図画又は電磁的記録を収集したときは，2年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する（番号利用法52条）。

f 命令違反

10 番号利用法34条2項又は3項の規定による個人情報保護委員会の命令に違反した者は，2年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する（番号利用法53条）。

g 検査忌避等

15 番号利用法35条1項の規定の個人情報保護委員会への報告若しくは資料の提出をせず，若しくは虚偽の報告をし，若しくは虚偽の資料を提出し，又は当該職員の質問に対して答弁をせず，若しくは虚偽の答弁をし，若しくは検査を拒み，妨げ，若しくは忌避した者は，1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する（番号利用法54条）

h 通知カード及び個人番号カードの不正取得

20 偽りその他不正の手段により通知カード又は個人番号カードの交付を受けた者は，6月以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する（番号利用法55条）。

i 個人情報保護委員会の委員等による秘密漏えい等

25 委員長，委員，専門委員及び事務局の職員で，職務上知ることのできた秘密を漏らし，又は盗用した者は，2年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。その職務を退いた後も同様である（個人情報

保護法 8 2 条)。

- j) なお、番号利用法 4 8 条ないし 5 2 条及び個人情報保護法 8 2 条の規定は、日本国外においてこれらの条の罪を犯した者にも適用するものとされている(番号利用法 5 6 条、個人情報保護法 8 6 条)。

また、法人(法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものを含む。)の代表者若しくは管理人又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して、番号利用法 4 8 条、4 9 条、5 1 条又は 5 3 条から 5 5 条までの違反行為をしたときは、その行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、各本条の罰金刑を科することとされている(同法 5 7 条 1 項)。

(カ) 情報提供等の記録の管理について

前記のとおり、番号利用法 2 3 条(同条を準用する同法 2 6 条についても同様。)では、情報提供ネットワークシステムの利用についての記録を残すべきことが規定されている。すなわち、番号利用法 1 9 条 7 号の規定により特定個人情報の提供の求め又は提供があったときは、①情報照会者及び情報提供者の名称、②提供の求めの日時及び提供があったときはその日時、③特定個人情報の項目、④その他総務省令で定める事項を記録し、一定期間保存するものとされ(同法 2 3 条 1 項、2 項)、かつ、総務大臣は、同じ情報を情報提供ネットワークシステムに記録し、一定期間保存することとされている(同条 3 項)。

そして、特定個人情報に係る個人である本人が上記記録の開示を求めるとして、番号利用法は、行政機関個人情報保護法の特例を定めている(同法 3 1 条 1 項、2 項)。また、当初同法の成立当時には、本人から開示請求(行政機関個人情報保護法 1 2 条、番号利用法 3 1 条 2 項)があった際に、開示請求とこれに対する総務大臣の通知を行うための仕組みとして、総務大臣の使用に係る電子計算機と本人の使用に係る電子

5 5 計算機とを電気通信回線で接続した電子情報処理組織（情報提供等記録
開示システム）を設置することとされていたところ（番号利用法附則6
条3項），同システムは，政府が運営するオンラインサービスであるマ
イナポータル機能の一部として，平成29年7月から運用が開始され
た（甲3の33，乙18，24）。

10 10 なお，マイナポータルはインターネットに接続して利用されるが，イ
ンターネットとの接続部分に，ファイアウォール，データ及び通信経路
の暗号化，大量のデータ送信によるサービス妨害攻撃の防止などの外部
からの不正アクセスに対する防御を施している。また，マイナポータル
が接続している情報提供ネットワークシステムについても，データ保護，
マルウェア対策，不正アクセス等外部からの攻撃や内部不正等へのセキ
ュリティ対策を施している。（乙28，弁論の全趣旨）

(2) 個人番号及び特定個人情報の流出，不正利用並びにこれらに対する対応

15 15 ア 個人番号の利用が開始された後，個人番号の指定，通知及び利用等の過
程で，以下のとおり，個人番号や特定個人情報の流出した事例や，不正行
為が行われた事例等が発生した。

20 20 (ア) 行政機関等又は地方公共団体からの個人番号，特定個人情報の漏え
いについては，他の住民の個人番号を記載した住民票の誤送付によるも
の（甲3の4），個人番号通知カードの誤配達や窓口での誤交付，配達
員の紛失によるもの（甲3の9ないし20），個人番号通知カード等の
窓口での誤交付や詐取によるもの（甲3の26，30），ふるさと納税
を受けた地方公共団体が，ふるさと納税者の居住する市区町村に税控除
に関する通知をした際に誤って他人の個人番号を記載したもの（甲3の
31），個人番号付き特別徴収税額通知の誤送付によるもの（甲19）
などの事例が発生した。

25 25 (イ) 民間部門からの個人番号，特定個人情報の漏えいについては，小学

校の事務職員が教職員等の個人番号が記載された書類を紛失する（甲3の36）、医療従事者などが加入する健康保険組合が1000人以上の個人番号等のデータが入ったCD-ROMを紛失した（甲3の47）などの事例が発生した。

5 (ウ) 個人番号に係る事業の委託に関する個人番号、特定個人情報の漏えいについては、日本年金機構、国税局、各地方公共団体から特定個人情報に係る業務を受託していた業者が、番号利用法10条に反して、当該データ入力業務を外国の業者に再委託していた事例（甲38）など、番号利用法で禁止されている委託者の許諾を得ない個人番号利用事務等の
10 再委託が行われた事例が発生した。

イ 個人情報保護委員会の対応

(ア) 特定個人情報の取扱いに関する監視又は監督をその所掌事務の一つとする個人情報保護委員会は、平成31年3月31日時点で119名の職員がおり、平成30年度には、番号利用法に基づく立入検査を85件、
15 指導、助言等を87件実施している（乙31）。

(イ) 個人情報保護委員会は、前記ア(ウ)の違法な再委託の事例について、日本年金機構、国税庁、各地方自治体、委託先等に対し、それぞれ、番号利用法33条に基づく指導や、同法35条1項に基づく立入検査を実施し、立入検査を踏まえた改善事項を指摘するとともに、改善状況について報告を求めた（乙32ないし34）。
20

2 争点(1) (番号制度が憲法13条及び41条に違反するか) について

(1) 憲法13条で保障された原告らの権利

ア 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ところ、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
25 い自由を有するものと解される（最高裁平成20年3月6日第一小法廷

判決・民集62巻3号665頁等参照)。この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は、行政機関等が個人情報を収集、保有、利用、提供等（以下「個人情報の収集等」ともいう。）する過程においても認められるものと解される。

5 イ これに対し、原告らは、憲法13条は、自己の個人情報が、収集、保存、利用、提供される各場面において、事前にその目的を示され、その目的のための収集、利用等について、同意権を行使することによって、自己のプライバシーを保護できる権利としての「自己情報コントロール権」を保障するものであり、情報管理システムに接続されない自由もその保障内容に含まれると解すべきである旨主張する。

10 15 20 25 26
しかしながら、個人に関する情報は、その内容の秘匿性の有無及び程度、当該情報を保有する目的、当該情報の利用方法、当該情報を保有することにより得られる利益と失われる利益の内容及び程度、当該情報に係る個人が秘匿を求める程度等において多種多様なものがあり、個人の人格的生存との関係での要保護性の程度も一様とはいえない。加えて、番号制度及び情報提供ネットワークシステムにおいて取り扱われる情報自体は、従前から行政機関等によって取り扱われてきた情報であり、その取扱いの都度当該個人の同意が必須のものとして運用されてきたものでないことも併せ考慮すると、現時点においては、多種多様な個人情報が収集、保存、利用、提供される各場面において、一律に本人に事前の同意の機会を与えることまで憲法13条が保障していると解することは困難である。したがって、憲法13条が、自己の個人情報の収集、保存、利用、提供等について、本人が事前に同意権を行使できるとの趣旨での自己情報コントロール権を保障している旨の原告らの主張は採用できない。

また、憲法13条が情報管理システムに接続されない自由を保障している旨の原告らの主張は、上記事前の同意権が保障されることを前提とし

た主張であって、その前提を欠く上、情報管理システム自体の目的、内容、仕組み、接続によって生ずる利益、弊害等を検討することなく、一律に情報管理システムに接続されない自由を認めることもできない。

(2) 番号制度が憲法13条及び41条に違反するかについて

5 ア 判断要素について

そこで、番号制度が、憲法13条及び41条に違反するか、すなわち、原告らの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侵害するものであるかを検討する。

番号利用法に基づく番号制度は、一定の場合に、行政機関等が、特定個人情報を収集、保管、管理、利用等することを認める制度であるが（番号利用法9条、19条、20条等）、番号制度が取り扱う情報自体は、個人番号を除けば、従前から行政機関等が取得していた情報であって、番号制度の導入により行政機関等が新たに個人のプライバシーに係る情報を収集、保有するものではない。他の行政機関や地方自治体との間の特定個人情報の提供が第三者への開示にあたり得るとしても、法令等の根拠に基づき正当な目的の範囲内で行われる限り、直ちに個人に関する情報を「みだりに」開示するものともいえない。もともと、番号制度自体に法制度上又はシステム技術上の不備があり、そのために法令等の根拠に基づかずに又は正当な目的の範囲を逸脱して特定個人情報が第三者

10

15

20

25

に開示又は公表される具体的な危険が生じている場合には、当該情報の秘匿性の程度、具体的な危険の態様、程度等によっては、そのような制度の運用自体が、個人に関する情報を「みだりに」、すなわち個人の尊厳を脅かすような態様で第三者に開示又は公表するものと同視し得る場合もないとはいえない。

したがって、番号制度による特定個人情報の収集等が原告らの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侵害するもの

であるかは、①番号制度において取り扱われる個人情報の秘匿性の程度、②番号制度による個人情報の収集等が法令等の根拠に基づき正当な目的の範囲内で行われているか、③番号制度自体に法制度上又はシステム技術上の不備があり、そのために法令等の根拠に基づかずに又は正当な目的の範囲を逸脱して個人情報が第三者に開示又は公表される具体的危険性の有無、態様、程度等に照らし、番号制度の運用自体によって、原告らの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具体的な危険が生じているといえるかによって判断することが相当である。

イ 個人情報の秘匿性の程度について

(ア) 前記認定事実のとおり、個人番号は、住民票コードを変換して得られる番号であって、当該住民票コードが記載された住民票に係る者を識別するために指定されるものであり（番号利用法2条5項）、住民票コードを復元することのできる規則性を備えるものでない番号であるから（同法8条1項、2項）、それ自体に個人のプライバシーに係る情報を含むものではない。また、行政機関等の既存システム群に個人情報とともに保有、管理されている基本4情報は、番号制度の導入以前から各行政機関等において収集、保有、管理、利用等がなされていた情報であって、個人の内面に関わるような秘匿性の高いものでもない。

(イ) もっとも、番号制度において特定個人情報として個人番号と結びついて保有、管理されている各情報については、例えば所得の情報や行政サービスの受給状況、医療の受診履歴など秘匿性の高いものを含み得るものである上、他の行政機関等が保有、管理する情報についても照会、取得することができることも踏まえれば、その量は膨大なものとなる。そして、これらの情報を結び付けている個人番号が漏えい又は目的外使用等された場合に、これを基に秘匿性の高い情報まで紐付けて検索、収集等される抽象的な可能性があること自体は否定できない。このような情

報の性質、内容及び量、秘匿性の高い情報の漏えい可能性等の諸事情を踏まえると、番号制度が取り扱う情報が漏えい又は目的外使用等された場合に、個人の私生活上の自由が侵害される危険性は、従前から各行政機関等において収集、保有、管理、利用等していた情報の場合に比して高くなることもあり得るといふべきである。

したがって、番号制度の憲法適合性を判断するに当たっては、番号制度が、個人に関する情報を適切に収集、保有、管理、利用し、漏えい等の危険性を可及的に排除するような制度的担保を備えているかという観点からも考察する必要がある。

ウ 個人情報の収集等を法令等の根拠に基づき正当な目的の範囲内で行う制度となっているかについて

(ア) 法令等の根拠の有無

a 前記認定事実(1)のとおり、番号利用法は、個人番号の付番の方法(同法7条、8条)、個人情報や特定個人情報等を利用(9条)又は提供できる範囲(19条)について、それぞれ法定しており、番号制度による個人情報の収集等は法令の根拠に基づくものといえる。

b この点に関連して、原告らは、⑦特定個人情報の提供が認められる場合を定める番号利用法19条のうち、同条14号及び16号が濫用の危険性の高いものであること、⑧同条14号及び16号が番号利用法施行令や個人情報保護委員会規則へ委任している点が白紙委任であること、⑨同施行令別表7号ないし9号及び11号が番号利用法19条14号又は同法全体の委任の趣旨を超えるものであることを指摘し、同条14号、16号、同法施行令別表7号ないし9号及び11号が憲法13条及び41条に反し違憲であると主張する。

(a) 前記⑦については、確かに、番号利用法19条14号が刑事事件の捜査のための情報提供を認めており、捜査機関が提供を受けた特

定個人情報を利用等することについて個人情報保護委員会の検査等の権限が及ばないとされていること（同法36条）は原告らの指摘のとおりである。

しかし、仮に捜査機関において、個人番号の利用が一切認められないとすると、個人番号の記載のある書類を証拠として収集することが不可能になる事態も生じ得るのであって、刑事事件について事案の真相を明らかにするため（刑事訴訟法1条参照）、例外を認める必要性は否定できない。そして、独立性、密行性が強く要請される捜査手続においては、個人情報保護委員会の検査等の対象から除外しなければ、適正迅速な捜査の実現に著しい支障を及ぼすおそれも考えられるところ、刑事事件の捜査のための情報提供及び利用は、刑事訴訟法等の関係法令によって厳格に定められた手続に従って行われるものである上、特定個人情報の提供を受けた捜査機関は、提供を受けた目的を達成するために必要な限度で個人番号を利用することができるにとどまること（番号利用法9条5項）から、個人情報保護委員会の検査等の対象から除外することによる弊害が大きいとまではいえない。

また、同法19条16号については、特定個人情報の取扱いに関する監視、監督機関として、独立性の高い、いわゆる「三条委員会」として設置された個人情報保護委員会が定める規則へ委任するものであって、行政機関等の恣意が入り込む余地が少ないものである。

したがって、同法19条14号及び16号が濫用の危険性が高いものであるとはいえない。

(b) 前記④については、同条14号は、特定個人情報の提供が認められる場合について、国政調査、訴訟手続その他裁判所における手続、刑事事件の捜査などといった、公益上の必要がある場合を具体的に

5 列挙し、それに引き続き「その他政令で定める公益上の必要がある
とき」として政令へ委任しているものであって、先に列挙した場合
と同程度の公益上の必要がある場合を具体的に定めることを委任す
る趣旨の規定であると解することができる。また、公益上の必要の
ためになされる調査等には、同号が列挙する場合以外にも、今後の
社会情勢の変化等に応じて新たに調査等すべき必要性が生ずる場合
が想定され、その都度柔軟な対応を求められるものであるから、こ
れを政令に委任する合理的必要性もあると認められる。

10 また、同条16号は、同条1号ないし15号に「準ずるものとし
て」個人情報保護委員会規則に定める場合に特定個人情報の提供を
認めるものであるところ、同条1号ないし15号は特定個人情報の
提供が認められる場合を個別具体的に規定していることに照らせば、
同条16号が、個人情報保護委員会規則による提供場面の拡大を無
制限に認めるものでないことは明らかである。そして、特定個人情
15 報の提供が認められる具体的な場合について、あらかじめ全てを予
想して規定することは困難である上、前記(a)のとおり、個人情報保
護委員会は、政府から独立した中立的な立場から個人番号等の取扱
いを監視、監督する機関であって、恣意が入り込む余地が少ないか
ら、個人情報保護委員会に対し、特定個人情報の提供を認める場面
20 を規則で定めることを委任する合理的必要性もあると認められる。

したがって、同条14号及び16号は、政令及び規則への白紙委
任を認めるものということとはできない。

25 (c) 前記⑦については、番号利用法施行令別表7号は触法少年の調査
の場合を、同8号は税務調査の場合を、同9号は公安調査の場合を、
同11号は国際捜査共助等の場合をそれぞれ規定しているところ、
これらはいずれも番号利用法19条14号に具体的に列挙された調

査等と同様の公益上の必要のあるものに含まれると解するのが相当であり、同号の想定外と認めるべき根拠は見出せない。

したがって、これらの規定が同号の委任の範囲を超えるものと認めることはできない。

5 (d) よって、原告らの上記主張はいずれも採用できない。

(イ) 目的の正当性

10 a 前記認定事実(1)アのとおり、番号制度の目的は、行政機関等が、個人番号を活用し、情報システムを運用して、効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受を行うことができるようにすることで、①行政運営の効率化（以下「目的①」という。）、②行政分野におけるより公正な給付と負担の確保（以下「目的②」という。）、③手続の簡素化による国民の負担の軽減、本人確認の簡易な手段その他の利便性の向上（以下「目的③」という。）を図ることにある。

15 b 目的①（行政運営の効率化）について

(a) 目的①は、主として行政機関等が行う行政事務の効率化を図る趣旨によるものであるところ、かかる目的が果たされることにより、限りある国家予算、人的資源等を効率的に運用することに繋がるものであって、公益の増進に資するから、目的①は正当なものであると認められる。

20 (b) これに対し、原告らは、番号制度導入により、行政機関等の職員の残業時間が伸びる、番号の確認や本人確認事務など新たな負担が加わる、セキュリティ対策費用等が財政を圧迫するなど、かえって行政事務の負担は増大しており（甲7ないし10、38、39）、行政運営の効率化は図られていない旨主張する。

25 しかしながら、番号制度導入による行政運営の効率化や経済効果

等については、種々の試算がなされているところ（乙12ないし14）、現時点でこれらの試算が誤りであると認めるに足りる証拠はない。また、前記前提事実(2)アのとおり、番号利用法は、平成27年10月5日に施行され、同日から個人番号の指定、通知（同法7条）が行われ、平成28年1月1日から個人番号の利用等が開始されたものであって、番号制度は制度の導入期にあるといえる。そして、番号制度のような長期的な運用を前提とした制度については、その導入期に一時的に一定の負担が生ずることはやむを得ないものというべきであるから、導入期の負担の増大にのみ着目して行政運営の効率化の効果の有無、程度等を評価することは相当ではない。

したがって、原告らの上記主張は採用できない。

c 目的②（公正な給付と負担の確保）について

(a) 目的②は、主として、番号制度を運用することにより正確な所得の把握を行い、社会保障を真に必要とする者に対して適切な給付を行う一方、担税力のある者に対しては適切な税負担を求める趣旨によるものと認められる（甲1、乙1）。かかる目的が果たされることは、公平、公正な社会の実現及び社会保障がよりきめ細やかに的確に行われる社会の実現に繋がるものであって、公益の増進に資するから、目的②は正当なものであると認められる。

(b) これに対し、原告らは、正確な所得の把握という点については、番号制度を導入しても、事業所得や海外資産、取引情報の正確な捕捉をすることはできず、政府として不可欠な制度ということとはできないと、社会保障の適切な給付という点については、社会保障給付の問題は予算の問題であり、番号制度の導入によって社会保障給付が充実するという効果はないなどと主張する。

しかしながら、制度上の制約や予算の制約があり得る場合でも、

その制約の中で可及的に上記のような公平、公正で社会保障がきめ細やかに的確に行われる社会を目指すことには意義があるものである上、税の公平な負担を実現することは、ひいては予算の拡充にも結び付くことになるから、社会保障給付の充実にも資するものといえる。

したがって、原告らの上記主張は採用できない。

d 目的③（国民の利便性の向上）について

(a) 目的③は、主として、各種の申請、届出等を行うことで行政サービスを受ける国民が、番号制度を利用することによって、手続の簡素化による負担の軽減や利便性の向上という利益を享受することが可能になるという趣旨によるものと認められる。かかる目的が果たされることにより、例えば、申請や届出の手続が複雑あるいは煩瑣であることにより当該申請や届出を躊躇せざるを得ない国民を減らすことが可能になり、ひいては国民全体に対する利益をもたらし得るものといえ、公益の増進に資するから、目的③は正当なものと認められる。

(b) これに対し、原告らは、個人番号カードの交付枚数率が少数であり（甲11）、多くの地方自治体が費用対効果が乏しいなどとして個人番号カードを活用しておらず（甲12）、マイナポータルは初期作業の煩雑さから（甲13、14）、利用できる国民はごく一部に限られ、国民全体の利便性向上にはつながらない旨主張する。

しかしながら、前記b(b)のとおり、番号制度導入による効果については、国民の利便性の向上を含めて種々の試算がなされているところ（乙12ないし14）、現時点でこれらの試算が誤りであると認めるに足りる証拠はない上、長期的な運用を前提とした番号制度について、今後の普及が期待される導入期の議論にのみ着目して国

民の利便性の向上の有無，程度等を評価することは相当ではない。

したがって，原告らの上記主張は採用できない。

e 以上より，番号制度の目的は，いずれも正当なものと認められる。

(ウ) 個人情報の利用，提供等を正当な目的の範囲内で行う制度となっているか

a 前記認定事実(1)エ及びオのとおり，番号利用法9条各項が個人番号を利用できる事務を，同法19条各号が特定個人情報の提供が可能な場合を限定列挙しているところ，これらは，一部の例外（同法9条4項，19条14号，15号）を除き，いずれも，前記(イ)の目的を達成することに資するものであると認められる。また，同法9条は，個人番号を利用する場面においていずれも必要な限度での利用のみを認め，同法19条も多くの場面で必要な限度に限り特定個人情報の提供を認めるものであるところ，これらは，目的達成のために必要な範囲を超える個人番号の利用及び特定個人情報の提供を許容しない趣旨と解するのが相当である。

b 次に，上記例外については，必ずしも前記(イ)の番号制度の目的に直接資するものとはいえない。しかしながら，同法9条4項は，激甚災害等が発生した際に，金融機関に対し，あらかじめ締結した契約に基づく金銭の支払を行うために必要な限度での個人番号の利用を認めるものであり，これは，緊急状況下において，被災者の預金の引き出し等の事務を円滑に行うという正当な目的を有する場面での利用といえる。また，番号利用法19条14号は，国政調査，裁判所における手続，刑事事件の捜査，犯則事件の調査，会計検査院の検査等の場合に特定個人情報の提供を認めるものであるが，その公益上の必要性の高さに照らせば，正当な目的を有する場面での提供といえる。さらに，同条15号は，人の生命，身体及び財産の保護のために必要がある場

合において、本人の同意がある場合又は本人の同意を得ることが困難なときに、特定個人情報の提供を認めるものであるが、その緊急性の高さを踏まえれば、正当な目的を有する場面での提供といえる。

c 以上より、番号制度は、個人情報の利用、提供等を正当な目的の範囲内で行う制度となっていると認められる。

エ 法制度上又はシステム技術上の不備による情報漏えい、目的外利用される具体的危険性の有無、程度等について（前記③）

（ア）法制度上の不備の有無

a 前記認定事実(1)によれば、番号利用法及び番号制度においては、個人番号の利用や特定個人情報の提供が可能な場合は限定列挙されており、行政機関等や個人番号利用事務等実施者には、個人番号及び特定個人情報の収集、利用等をする各場面において様々な義務が課され、これに違反すれば刑罰の対象にもなる。また、行政機関等が本人から個人番号の提供を受ける場面においては、成りすまし等を防止するために、本人確認措置をとることが義務付けられている。さらに、情報ネットワークシステムを用いた情報連携が行われた場合には、その記録を一定期間保管することが義務付けられ、個人情報保護法に基づく開示請求等によって本人がその情報を確認することができる仕組みが整っている。加えて、行政機関等が特定個人情報ファイルを保有するに先立って、特定個人情報保護評価を実施して個人情報保護委員会の承認を受ける仕組みが設けられているほか、個人情報保護委員会は、特定個人情報の取扱いに対する指導、助言、勧告、命令、立入検査等の権限を有し、独立性が強く保障された立場から個人情報の取扱いの監視、監督を実施する仕組みが整っている。

このように、番号利用法は、個人番号や特定個人情報が漏えいし、目的外利用されることを防ぐための種々の法制度上の措置を講じてお

り、これらに不備があるとまでは認められない。

5 b(a) 以上に対し、原告らは、特定個人情報保護評価は、自己点検、自己評価による限界、時期的な限界が存在し、評価書の記載内容も難解であり、意見公募も形骸化しているなど、効果的に行われる体制になっていないなどと主張する。

10 しかしながら、特定個人情報保護評価の指針を示し、承認を行うのは、独立性の高い、中立公正な立場から監視、監督を行う個人情報保護委員会であって、単なる自己点検、自己評価にとどまるものではない。また、時期的な問題を指摘する点に関しても、事後的な
15 評価では個人番号や特定個人情報の漏えいを防止する観点からはむしろ問題がある上、特定個人情報ファイルを保有する行政機関等は、定期的に特定個人情報の取扱いの状況について委員会による検査を受けることとなっている（同法29条の3第1項）など、個人番号や特定個人情報を実際に取り扱っている最中の評価も行い得る制度
20 となっている。さらに、記載内容が難解で、意見公募も形骸化していると認めるに足りる証拠はない。

したがって、原告らの上記主張は採用できない。

20 b) また、原告らは、個人情報保護委員会の監視、監督について、個人情報保護委員会は人的体制の不足から、その監視、監督機能を十分に果たし得ない旨主張する。

25 しかしながら、個人情報保護委員会は、前記認定事実(1)キ(エ)aのとおり、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した委員長及び委員8人をもって組織され、前記認定事実(2)イのとおり、平成31年3月31日時点における委員会の職員数は119名であって、平成30年度には、実際に番号利用法に基づく立入検査を85件、指導、助言等を87件実施して

いるから、十分な監視、監督機能を果たすための人的体制が整備されていると認められ、原告らの上記主張は採用できない。

(イ) システム技術上の不備の有無

前記認定事実(1)によれば、番号制度は、以下のとおりのシステム上の保護措置を講じているものと認められる。

a 分散管理の採用

番号制度は、特定の機関に個人情報を集約させて単一のデータベースを作成してそこから行政機関等が情報を取得する方法（いわゆる「一元管理」の方法）ではなく、各行政機関等においてそれぞれ個人情報を収集、保有等し、他の行政機関等は必要に応じて情報ネットワークシステムを用いて情報を保有する者に対して照会を行い、番号利用法に定められた要件を満たした場合に情報の照会に応じて特定個人情報の提供を行うという方法が採用されており、「分散管理」の方法により個人番号及び特定個人情報の管理を行っているものと認められる。このような分散管理の方法を採用することにより、単一のデータベースを作成する一元管理の方法に比して、不正アクセス等があった場合における情報の大量流出の危険性を相当程度減らす効果が期待できるところである。

b 情報提供ネットワークシステムの保護措置

前記認定事実(1)のとおり、番号利用法19条7号の規定に基づき、情報提供ネットワークを用いて特定個人情報を提供するのは、別表第2第1欄に掲げる者（情報照会者）が同表第3欄に掲げる者（情報提供者）から同表第2欄に掲げる事務を処理するために必要な同表第4欄に掲げる特定個人情報の提供をする場合に限定されているところ（情報連携できる事務、場合及び者の限定）、情報提供ネットワークは、番号利用法が規定しない情報連携についてはアクセスを制御して、

個人番号や特定個人情報が法令等に定める目的に合致しないような情報連携を防止するシステムが構築されている（アクセス制御）。また、情報提供ネットワークシステムは、システム自体がLGWANと呼ばれるインターネットと接続しない環境に置かれている上（インターネットからの隔離）、情報提供ネットワークシステムを通じた通信は暗号化されているから（通信の暗号化）、インターネットを通じた不正アクセス等や通信の傍受による情報漏えいを防止するシステムが取られているといえる。さらに、仮に不正アクセス等があった場合にも、情報提供ネットワークシステムを通じた情報連携は、個人番号や特定個人情報そのものではなく機関別符号を用いて行われているから（符号による紐付け）、不正に入手した個人情報と特定個人を結び付けることは困難であって、これを利用して情報提供ネットワークシステム上でデータマッチングが行われる危険性は高くない上、自治体中間サーバーに接続する回線については、VPN装置の利用等により地方公共団体ごとに分離されているから、他の地方公共団体の自治体中間サーバーにアクセスして更なる情報の不正入手をすることは困難な構造となっている。

- c 以上のとおり、番号制度で用いられるシステムは、個人番号や特定個人情報が法令等の根拠に基づかずに又は正当な目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表されることを防ぐための種々の保護措置を講じており、これらに不備があるとまでは認められない。

(ウ) 漏えい等の事故事例について

前記認定事実(2)アのとおり、個人番号を含む情報を不適切に取り扱った、あるいは番号利用法に反する違法な再委託が行われたことにより、個人番号が流出し、又はその危険が生じた事故事例が複数存在する。

しかしながら、これらの事故事例は、その内容からして、いずれも専

ら人為的なミスや故意の不正行為に起因するものであり、番号制度自体の不備によるものとは認め難い。また、個人番号のみが流出する場合には個人のプライバシーに係る情報は含まれない上、流出した個人番号の不正利用を防止するため請求又は職権により新たな個人番号を取得することもできる（同法7条2項）。さらに、当該個人番号が流出した者について、流出した個人番号を用いて他の特定個人情報流出したとか、データマッチングが行われたとの事実を認めるに足りる証拠もない。このことから、成りすまし防止のための本人確認措置や罰則、分散管理や符号による紐づけなど、個人番号を用いた他の特定個人情報の流出やデータマッチングをできる限り防ぐための各種制度は、一定程度機能していることがうかがわれる。

加えて、違法な再委託に対しては、前記認定事実(2)イのとおり、個人情報保護委員会が、番号利用法33条に基づく指導や、同法35条1項に基づく立入検査を実施し、立入検査を踏まえた改善事項を指摘するとともに、改善状況について報告を求めるなど、再発防止に努めている。

そうすると、これらの事故事例が今後発生しないためのさらなる方策を検討すべき必要はあるにせよ、これらの事故事例の存在をもって、直ちに番号制度自体に法制度上又はシステム技術上の不備があり、そのために原告らの特定個人情報が流出し又は不正な名寄せ、突合（データマッチング）がなされるなどの具体的な危険が生じていると認めることもできない。

(エ) したがって、番号制度自体に法制度上又はシステム技術上の不備があり、そのために原告らの個人番号や特定個人情報が法令等の根拠に基づかずに又は正当な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発生しているとまでは認められない。

オ 争点(1)についての結論

以上説示したところによれば、番号制度は、取り扱う情報の中に社会保障、税等に関わる一定の秘匿性のある特定個人情報を含み得るものの、それらの情報の利用、提供等を、番号利用法及びその委任を受けた政令等に基づき、行政運営の効率化、公正な給付と負担の確保及び国民の利便性の向上といった正当な目的の範囲内で行う制度となっている。そして、番号制度の法制度上又はシステム技術上、本人確認義務や罰則、個人情報保護委員会による監視、情報連携システムにおける分散管理、アクセス制限や暗号化など、個人番号や特定個人情報の漏えいや目的外利用、不正なデータマッチングをできる限り防止するための各種対策がと

5

10

られているところ、番号制度自体に法制度上又はシステム技術上の不備があり、そのために法令等の根拠に基づかずに又は正当な目的の範囲を逸脱して原告らの個人番号や特定個人情報が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。

したがって、被告による番号制度の運用（個人番号の利用及び特定個人情報の収集等）自体によって、憲法13条によつて認められる原告らの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が侵害

15

されているとはいえない。

また、番号利用法19条14号、16号、番号利用法施行令別表7号ないし9号及び11号が、政令や個人情報保護委員会規則への白紙委任をするものであるとか、委任の範囲を超えたものであると認められないことは前記のとおりであるから、これらが憲法41条に違反するともいえない。

20

その他原告は種々主張するが、他に結論を左右するに足りる主張立証はない。

以上より、番号制度が、憲法13条及び41条に違反するとは認められない。

25

第4 結論

よって、その余の争点について判断するまでもなく、原告らの請求はいずれも理由がないから棄却する。

金沢地方裁判所民事部

5

裁判長裁判官 押 野 純

裁判官 山 部 佑 輝

10

裁判官武見敬太郎は、異動につき署名押印することができない。

15

裁判長裁判官 押 野 純