

令和2年6月11日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官
平成27年(ワ)第512号 マイナンバー(個人番号)利用差止等請求事件
(口頭弁論終結日 令和2年1月9日)

判 決

[Redacted]

原 告

[Redacted]

[Redacted]

原 告

[Redacted]

[Redacted]

原 告

[Redacted]

[Redacted]

原 告

[Redacted]

上記4名訴訟代理人弁護士

齋 藤 裕

同

猪 俣 啓 介

東京都千代田区霞ヶ関1丁目1番1号

被 告

国

上記代表者法務大臣

三 好 雅 子

同 指 定 代 理 人

河 合 陽 介

同

和 氣 礎 志

同

西 村 聡 志

同

最 上 康 成

同

山 本 尚 世

同

坂 上 悦 子

同

竹 内 幹 人

同

須 田 英 子

同

本 田 和 也

同	高	木	有	生
同	松	林	直	邦
同	平	岡	敬	博
同	谷	口	香	穂
同	大	山	伊	郎
同	鈴	木	知	佑
同	平	石	亮	大
同	阪	口	雄	介
同	岡	山	大	二
同	落	合	宏	之
同	野	村	盛	弘
同	中	村	正	将
同	小	園	英	登
同	岡	地	俊	季
同	保	科	聰	実
同	平	野	孝	司
同	小	泉	諒	敬
同	仁	木	進	明
同	内	山	涼	子
同	川	上	興	太
同	及	川		介
同	濱	田		己

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

第1 請求

- 1 被告は、原告らにかか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（平成25年5月31日法律第27号）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。
- 3 被告は、原告らに対し、各11万円及びこれに対する平成27年12月25日から支払済みに至るまで年5分の割合による金員を支払え。

第2 事案の概要

本件は、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」といい、同法の条文については、特に記載のない限り、本件口頭弁論終結時点で施行されている条文を引用する。）に基づき、個人番号の付番を受けた原告らが、番号利用法及び同法に基づく個人番号の収集、保存、利用及び提供の制度（以下「番号制度」という。）により、憲法13条で保障された自己情報コントロール権としてのプライバシー権等を侵害されたとして、プライバシー権に基づく妨害排除・妨害予防請求として、個人番号の収集、保存、利用及び提供の差止め、並びに被告が保存している原告らの個人番号の削除を請求するとともに、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求として、慰謝料各10万円及び弁護士費用各1万円並びにこれらに対する訴状送達の日から翌日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求めている事案である。

これに対し、被告は、自己情報コントロール権は実体法上の権利とは認められず、番号利用法に基づき番号制度の下でなされる個人番号の利用等は、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るものであり、また、個人番号及び特定個人情報、システム技術上又は法制度上の不備により、法令若しく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ということもできないから、

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いなどとして原告の請求を争っている。

1 前提事実（争いのない事実並びに掲記した証拠及び弁論の全趣旨により容易に認定できる事実）

(1) 番号利用法及び番号制度の概要

番号制度は、複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であることの確認を行い、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正・公平な社会を実現するための社会基盤として導入された制度であり、個人に個人番号を、法人等に法人番号を付番することにより、複数の機関間において、それぞれの機関ごとに個人番号やそれ以外の番号を付して管理している同一人の情報を紐付けし、相互に活用する情報連携の仕組みなどが設けられている（乙1）。

番号利用法は、平成25年5月31日に公布され、平成27年10月5日に施行されて同日から個人番号の指定・通知が行われるとともに、平成28年1月1日から、個人番号の利用が開始された（弁論の全趣旨）。

(2) 個人番号及び個人番号カード

「個人番号」とは、住民票コード（住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「住基法」という。）7条13号）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い（番号利用法2条5項）、重複のない11桁の番号及び1桁の検査用数字により構成されている（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施行令（平成26年政令第155号、以下「番号利用法施行令」という。）8条）。

また、「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（以下「カード記録事項」という。）が

電磁的方法により記録されたカードであって、番号利用法又は番号利用法に基づく命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）。個人番号カードは、個人の申請により交付されるところ（同法17条1項）、これを、個人番号提供の際の本人確認の手段として用いることが認められている（同法16条）。

(3) 番号制度における情報連携

「特定個人情報」とは、個人番号等をその内容に含む個人情報をいう（番号利用法2条8項）。特定個人情報の提供は原則禁止され、例外的に、番号利用法に規定される、行政機関が「情報提供ネットワークシステム」を使用して提供する場合などに限り提供が可能となっている（番号利用法19条、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番号利用法19条7号又は8号の規定による特定個人情報の提供を管理するために、総務大臣が個人情報保護委員会と協議の上、設置し、及び管理するものをいう（番号利用法2条14項、21条1項）。

(4) 原告らは、それぞれ番号利用法7条1項又は同法附則3条1項ないし3項により、個人番号の指定及び通知を受けた者である（弁論の全趣旨）。

2 争点

- (1) 番号利用法及び番号利用法に基づく番号制度の合憲性等
- (2) 個人番号の収集等の差止め及び原状回復の必要性並びに損害

3 争点に関する当事者の主張

- (1) 争点(1)（番号利用法及び番号制度の合憲性等）について

(原告らの主張)

ア 番号利用法及び番号制度が侵害する憲法上の権利

(ア) 被侵害利益

番号利用法及び番号制度は、原告らの同意なくプライバシーに係る情報を収集・保存・利用・提供等するものであって、そのようにして集積された情報が漏えいする危険性、同情報を名寄せ、突合することで、本人の関与しないところで、その意に反した個人像が作成される危険性、本人への成りすましが行われる危険性等の種々の危険性があるなど、番号利用法及び番号制度は、原告らのプライバシー権を侵害するものである。プライバシー権は、人格権の中でもっとも中核的な権利であり、人格的自律ひいては民主主義の基盤ともなる重要な権利であり、一旦侵害されるとその回復が事実上不可能である点からも、保護の必要性は極めて高く、憲法13条によって保障される人権である。ここにいうプライバシー権とは、極めて高度な情報化社会を迎えた今日においては、私事の公開や私生活への侵入を拒絶する権利として保障されるだけでは不十分であり、「自己情報コントロール権」として保障されるべき権利である。

(イ) 自己情報コントロール権の定義

自己情報コントロール権とは、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(=自己決定する)ことによって、自己のプライバシーを保護し、かつ自己の対外的なイメージをコントロールする権利である。

自己情報コントロール権には、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はもとより、みだりに収集・保管・利用されない自由、すなわち、個人のプライバシーに関わる情報を収集等される

際に、本人の同意によって情報をコントロールすることで自己のプライバシーを保護できる権利が含まれると解すべきである。この点、住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」という。）に関する最高裁判決（最一小判平成20年3月6日・民集62巻3号665頁。以下「住基ネット判決」という。）は、「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ものと解される」として、文言上、個人に関する情報の収集・管理・利用について保護の対象となることを明示していないが、同判決以前の最高裁判決の中には、個人に関する情報の収集・管理・利用についても憲法13条による保護の対象としたと解される判決が複数あり、また、個人に関する情報の開示について本人の同意を重要な要件とした判決も存在することに照らせば（最二小判平成15年9月12日、民集57巻8号973頁）、個人に関する情報をみだりに開示・公表・収集・管理されない利益は、最高裁判例上においても自己情報コントロール権を前提として、法的な保護を受けるものとされているというべきである。

また、個人情報保護制度の発展の経緯に鑑みても、プライバシー保護と個人データの円滑な流通の双方の要請に応えるべく、昭和55年に経済協力開発機構（OECD）理事会勧告により、個人に関する情報についての「収集制限の原則」、「データ内容の原則」、「目的明確化の原則」、「利用制限の原則」、「安全保護の原則」、「公開の原則」、「個人参加の原則」及び「責任の原則」の8つの原則を内容とする「OECD8原則」が示されているところ、同原則は、個人情報に国家の管理に置くのではなく、個人の自律に委ねることを意図したと解され、日本においても同原則に基づいて個人情報保護が議論されてきた。番号利

用法も、個人情報を取り扱う法制度である以上、OECD 8原則に基づく個人情報保護の原則を満たすものでなければならない。

さらに、現代の高度情報化社会での情報ネットワークシステムにおいては、一旦収集された自己の個人情報がどのように流通し、活用されているかをリアルタイムに把握することが不可能となっている。このような状況においては、ネットワークシステムに接続する前の段階で、接続を許容するか否かを個人が判断することでしか、構造上、プライバシー権を保護することができないのであるから、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内容は、「自己の意思に反して、個人に関する情報を情報ネットワークシステムに接続されない自由」をも包含するものと解すべきである。

なお、ここにいう個人情報とは、かつて秘匿性の高くないと考えられていた情報であっても、社会状況の変化・情報集積利用の方法の変化に伴い、その集積によっては秘匿性のより高い情報に接する危険性が飛躍的に高まり、保護の必要性も高まっていることから、どのような情報であっても個人情報の開示に関して「みだりに開示されたくない」と考えられる可能性を考慮し、本人の意思を尊重すべきなのであって、プライバシー情報そのものといわれるセンシティブ情報と、それ以外のプライバシー外延情報とを切り分けることはできない。

(ウ) 侵害態様

番号利用法による原告らの特定個人情報の収集・保存・利用・提供等の行為は、原告らの同意なくして行われるものであり、原告らにとっては、その利用範囲を認識することが極めて困難であり、原告らのプライバシー権を侵害するものである。これらは、人格的自律権の侵害、ひいては表現の自由に対する萎縮効果としての侵害、更には民主主義の基盤の破壊でもある。

さらに、性同一性障害者にとっては、雇用先に戸籍上の性を明らかにせざるを得なくなり、また、作家や芸能人にとっては、同様に通称ではなく戸籍上の氏名を告知せざるを得なくなるなど、プライバシーの侵害にとどまらず、自己のアイデンティティに対する侵害にもなる。

そもそも、マイナンバー制度には、本質的に以下の危険性が存し、いずれも原告らのプライバシー権を侵害するものである。

① 漏えいの危険性

民間企業においては、従業員数に応じた特定個人情報データベースが作られることになるため、膨大なデータを収集することで情報の絶対量が増える分当然に漏えいの危険性が高まる上、企業によってはセキュリティ対策が不十分のまま個人情報が収集・保管されている状況にある。また、行政機関においても、日本年金機構からの125万件もの基礎年金番号付個人情報漏えい事件があったことから明らかなように、情報漏えいに対するセキュリティ対策は極めて不十分である。

② 名寄せ・突合（データマッチング）の危険性

マイナンバーは原則として生涯不変であり、特定個人情報が一旦漏えいしてしまうと、マイナンバーをいわばマスターキーとして、多くの分野の個人情報を容易かつ確実にデータマッチングすることが可能になる。更には、そのようにして収集された情報が本人の取捨選択とは無関係に結合され、本人の関与しないところで、その意に反した個人像が形成される危険性もあり（プロファイリング）、その結果、個人の自由な自己決定に基づいて行動することが困難となり、表現の自由等の権利行使に対する萎縮効果を与え、民主主義の基盤をも破壊することになる。本人の意思に反した個人像も一旦形成されてしまえば、消去することは事実上不可能なものである。

また、国家や行政機関は、情報提供ネットワークシステムを通じ

て、全国民・外国人住民の個人情報のデータマッチングが可能であるから、担当者が本来の収集目的を偽って不正に個人情報を取得するなどの危険性もあり、ひいては、国家・行政機関により、全国民らの個人情報が一元的収集・管理の対象となり、「監視国家」化する危険性も高い。

③ 成りすましの危険性

通知カードや個人番号カードの不正取得及び偽造等により、本人に成りすましたり、パスワードを取得さえすれば、マイナポータル上でその者の個人情報をのぞき見たり、無断で各種手続を行うなどの不正使用がなされる危険性がある。

イ 違憲審査の方法

(ア) 上記のとおり、憲法13条の保障するプライバシー権は、自己情報コントロール権ないし自己の意思に反してネットワークシステムに接続されない権利を保障していると解すべきであり、原告らの意思に反して原告らの個人情報を収集、管理、利用することを内容とする番号制度は、プライバシー権に対する強度な介入といえる。プライバシー権が個人の人格的自律に不可欠のものであることからすれば、いわゆる「二重の基準」論からしても、その制約が憲法上許容されるか否かの判断基準は厳格なものでなければならない。

(イ) 住基ネット判決は、住基ネットについて、具体的な違憲審査基準を示さないまま、制度の目的についてはほとんど具体的な検討をせず、情報漏えいの危険についても現実に実効性のある手段が講じられているのかという実質的な審査を行っていないなど、極めて緩やかな審査を行っており、プライバシー権という重大な憲法上の権利が侵害されていることに鑑みれば、極めて不十分な審査であるといわざるを得ない。

住基ネット判決がこのような緩やかな審査で足りるとしたのは、住基

ネットによって管理、利用等される本人確認情報が氏名、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ず、その秘匿性の程度が低いものであることを根拠とするものと解される。しかし、今日の社会において、4情報のような本人識別情報を、一般論として全て秘匿性が高くないと評価することが社会常識に反することは自明であり、氏名、住所、電話番号といった個人識別情報であっても、「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、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というべきである。」と判示した前記最二小判平成15年9月12日に真っ向から矛盾する。

よって、住基ネット判決が、4情報の秘匿性が高くないことを前提に厳格な違憲審査基準を用いなかったことは不適切である。加えて、番号制度で取り扱う情報は、住基ネットと比較にならないほど多様であり、かつ、秘匿性の高いものであるから、本件において、住基ネット判決と同様の判断方法をとることはできないというべきである。

(ウ) したがって、番号利用法及び番号制度の憲法適合性を判断するに当たっては、番号制度の運用によって達成しようとしている行政目的が正当であること、番号制度が当該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なもの（プライバシーの制約が必要最小限度であること）でなければならない。

ウ. 目的審査（目的の合理性）について

(ア) 原告らの意思に反して、原告らの機微性（他に知られたくないこと）の高い個人情報を収集、管理、利用することを内容とする番号制度においては、番号制度によって達成しようとしている行政目的が、プライバシーに対する強度な介入を正当化するだけの高度の実質的目的を有して

いることが必要である。そして、目的審査をするに当たっては、番号制度における行政目的である「国民の利便性の向上」、「行政運営の効率化」、「公正な給付と負担の確保」について、形式的・抽象的な認定にとどまらず、それぞれ、プライバシー権に対する強度な介入を正当化するだけの高度の実質的目的を有しているかどうか、立法事実に則して具体的に判断されるべきである。

- (イ) 「国民の利便性の向上」については、その具体的内容として、主に、従来の行政事務において提出を求められていた添付書類の省略が可能になること等が挙げられているところ、このような利益とプライバシーの権利は、いずれも個人的利益であり、いずれの利益を優先させて選択するかは、各個人が自らの意思で決定すべきものであって、本人利益を根拠にプライバシーへの介入を正当化することは本末転倒であるし、そもそも行政事務において添付書類の提出を求められる場面自体が日常的に頻繁に行われる性質のものでもない。加えて、企業は、番号制度の導入により、従業員とその家族の個人番号の収集・管理を行うこととされたところ、その収集・管理に伴い事務処理量が増加するとともに、ガイドラインに定められた安全措置を講じるために相当の支出をし、従業員は研修・教育等のため時間を割くことを余儀なくされる状況となっているなど、企業内では国民にかえって負担が生じているのであり、番号制度における「国民の利便性の向上」を評価するに当たっては、このような負担も正当に評価されなければならない。

以上のとおり、番号制度において向上する国民の利便性は些末なものであり、その程度の「国民の利便性の向上」は、プライバシーへの強度の介入を許容するものとはおよそなり得ないというべきである。

- (ウ) 「行政運営の効率化」、すなわち、「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」という目的についても、それが、行政機関の便宜という観点のみから設定された目的であるとすれば、プライバシーに対する介入を正当化する目的となり得ないというべきである。

仮に、上記目的が「公正な給付と負担の確保」という公共の福祉を追求するものとして、プライバシーへの介入をかりうじて正当化する余地があるとしても、被告が挙げる証明書発行事務や文書照会への回答書作成事務の減少、職員数の削減の見込みなどの行政効果は、制度の導入前の、推進派による試算資料に基づくものであり、客観性のあるものとはいえず、現に、番号制度により当然生じるセキュリティ費用や、番号制度の導入事務にかかる地方自治体の過大な負担については全く触れられていないのであり、論拠が極めて希薄である。

以上によれば、番号制度において、「行政運営の効率化」という目的は、プライバシー権への強度の介入を許容するものとはおよそいえない。

(エ) 「公正な給付と負担の確保」については、その性質上、「公共の福祉」の観点からの制約として、プライバシーへの強度な介入が正当化される余地があるが、被告自身、番号制度によっても、「公正な給付と負担」の大前提である、所得の把握には限界があるとしており、また、社会保障の給付は、結局は、予算の問題であることから、番号制度の導入と社会保障給付とは必ずしも結びつかず、むしろ、現在の社会保障費抑制・削減の大きな政策の下では、社会保障の充実については極めて厳しい見通しとなっていることからすると、番号制度において「公正な給付と負担の確保」が目的とされていること自体に疑問がある。

さらに、番号利用法の立法過程をみると、内閣提出法案の時点では、「公正な給付と負担の確保」は、番号制度の目的として規定されておら

ず、衆議院内閣委員会における審議中に、議員からの指摘を受けて目的に追加修正されたものであり、所得把握の適正化に伴う税収増加に関する試算も行われていない上、番号制度と一体として実現するとうたわれていた種々の方策が実現されないまま、番号制度だけが単体で実現する形となっていることに照らせば、「公正な給付と負担の確保」という目的が立法事実を欠くものであることは明らかであり、当該目的は、プライバシーに対する強度の介入を正当化するものとはいえない。

(オ) 以上から、番号制度においては、プライバシーに対する強度の介入を正当化するだけの高度の実質的目的が存しないことは明らかである。

エ 手段審査について

番号制度については、以下に主張するとおり、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若しく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若しくは公表される具体的な危険が生じており、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としての個人情報保護委員会の勧告及び命令、立入検査、刑罰などの制度は機能しておらず、その独立性にも疑問があり、特定個人情報保護評価も機能していない。個人情報が制度目的を超えて漏えいするなどして、原告らのプライバシー権が侵害される具体的な危険があるから、番号制度は、目的実現の手段としての合理性を欠いている。

(ア) 個人情報漏えいの具体的な危険

a 個人番号及びそれと共に管理される情報は、機微性があり格段に秘匿性が高い情報である上、個人番号が原則的に生涯不変の番号であり、流出した時点で被害が甚大であることからすると、番号制度は、仮に不正行為やミスが発生しても、情報漏えいが最小限度にとどまる仕組みが選択、設計されなければならないにもかかわらず、そのような選

択、設計がなされていない。

- b 番号制度における情報提供ネットワークシステムを介した情報連携においては、コアシステムによって生成された符号により連携が仲介されるとするが、かかるコアシステムは、第三者機関ではなく、国（総務大臣）によって一元的に管理されているという根本的な問題が存在する。すなわち、国の側からは、システム上いつでもあらゆる個人情報にアクセスし、名寄せすることが可能となっているのである。そのような仕組みになっていることはプライバシー上の懸念そのものであり、重大な委縮効果をもたらす民主主義の危機を招来するものである。行政職員による個人情報への不正アクセスや情報流用の事例は、実際に多発しており、プライバシー上の懸念が現実化しているといえる。

また、個人番号とコアシステムによる機関別符号との直接の対応関係がないとしても、コアシステムによる機関別符号の生成プログラムが解明されれば、各行政機関で保有されている個人情報の同一性は明らかになるのであって、各行政機関が独自の番号や符号を用いて管理していた時よりもリスクが高まるのは明白である。かかる危険性は、結局のところ、全ての行政機関が統一の番号で情報管理をしていることから生じるものである。

また、個人番号でなく「符号」によって情報連携するという事は「技術的事項」とされて、番号利用法上何らの規定もないため、政令が変更されて、個人番号を直接情報連携に用いることも違法ではなく、仮にそのような事態となれば、全ての行政機関の保有する個人情報は、直接個人番号で紐づけられるのであって、一層危険が増すことは明らかである。

- c 地方公共団体の情報管理に関しては、自治体中間サーバー・プラットフォームが整備され、東日本と西日本の全国2箇所に設置された。

この2箇所の自治体中間サーバー・プラットフォームに各自治体の情報管理システムがネットワークを通じてつなげられ、各自治体の管理する個人情報はこちらで一括して集約整備されることとなっており、自治体中間サーバー・プラットフォームのデータベースには特定個人情報の副本が保存されているところ、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連携しバックアップを取り合う関係となっているため、地方公共団体の保有する全国民の個人情報が事実上1箇所に集積されている状態となっており、「分散管理」という実態はなく、地方公共団体の保有する全国民の個人情報が「一元管理」されているのである。

このような状況下においては、自治体中間サーバー・プラットフォームに何らかの不正アクセス、サイバー攻撃が行われた場合、全ての国民の多様な個人情報が一挙に漏えいするおそれがある。

- d 番号制度の目的は、正確に個人を識別する番号を付けることによって、迅速、正確に情報の交換、情報共有を行うことであり、個人を正確に識別することが制度の根幹であるにもかかわらず、複数の人物に同一の個人番号が付番される事例が発生しており、制度的に正確な付番がなされない仕組みは、重大な制度の欠陥である。
- e 番号制度の下で、個人番号利用事務につき、委託元の許諾のない違法な再委託が頻発しており、現実に個人情報の大量漏えいが発生している。流出した個人情報には、個人番号のみならず、年金という社会保障に関する重要な個人情報や、住民税という個人の給与に関する機密性の高い情報も含まれていたのもであって、特定個人情報流出の危険性が現実化したものである。

具体的には、番号制度開始以降、日本年金機構に始まり、大阪、東京の両国税局や地方自治体が、住民税のデータ入力業務や給与支払報

告書や個人住民税のデータ入力業務等を外部業者に委託したところ、当該業者が委託元の行政機関等の許諾を得ることなく、別の業者に業務を再委託していたという事例が明らかとなったものである。被告は、これらの問題について、番号利用法33条に基づく個人情報保護委員会の指導や、同法35条に基づく検査を実施していると主張するが、その指導は、抽象的かつ数行で終わる精神論に終始するにすぎないものとなっており、対応として不十分であることは明らかである。加えて、これらの違法な再委託に対し、具体的な再発防止策が全く採られておらず、現行の仕組みが違法な再委託を防止する有効な手立てを持っていないという点において、番号制度の本質的な欠陥であるということができ、今後も、同様の事態が発生する現実的危険を有しているといわざるを得ない。

(イ) 個人情報保護委員会が機能していないこと

- a 個人情報保護委員会は、番号利用法上定められた指導や勧告及び命令、検査等の重要な権限を行使し、また、その取り扱う業務は、①特定個人情報の監視・監督に関すること、②苦情あっせん等に関すること、③特定個人情報保護評価に関すること、④個人情報の保護に関する基本方針の策定、推進、⑤国際協力、⑥公報・啓発、⑦その他個人情報保護委員会の所掌事務の処理状況を示すための国会報告や必要な調査・研究等多岐にわたっている。これに対して、個人情報保護委員会の組織は委員長1名、委員8名（常勤が4名、非常勤が4名）の計9人にすぎず、非常勤については、欠席も多いなど、実情としては9名に満たない体制で業務を行っており、取り扱う業務の量に比して、体制が不十分であることは明らかであって、個人情報保護委員会において、全国民の個人情報が適切に取り扱われているかどうかを監視、監督することは不可能である。

被告は、百数十名の職員がいることから、個人情報保護委員会が十分にその機能を果たせるかのような主張をしているが、職員はあくまで補助業務を行うのであり、判断は委員の合議によるのであって、仮に、実際には職員任せになっているのであれば、それ自体、個人情報保護委員会が機能していないことの証左である上、職員についても、職員数の内訳やその専門性等は明らかにされておらず、個人情報保護委員会の体制には疑問が生じざるを得ない。

以上のとおり、個人情報保護委員会は、人的体制等が極めて不十分な状況にあり、このような状況では、個人情報保護委員会の権限を行使して個人情報保護を図ることは困難である。

- b また、個人情報保護委員会の権限行使についてみても、上記の年金機構の違法再委託問題について行われたという、番号利用法33条に基づく指導の実態は、「責任をもって請け負うという緊張感を持ち、危機管理に関する意識改革を引き続き行う」、「特定個人情報等の適正な取扱いに向けた取組を継続的に実施すること」というごく抽象的で、簡潔な内容の記載された書面を交付したにすぎず、その他の事例については、どのような権限行使を行ったのかが明らかにされていないものも多い。そもそも違法な再委託問題について、それが当初発覚したのも内部通報によるのであって、個人情報保護委員会の検査等によるものではないから、個人情報保護委員会は、法令違反行為を確実に認知・発見できる組織となっておらず、監視機関として法令違反の摘発及び予防の機能を果たしていないという、構造的かつ法制度上の不備が存在する。加えて、刑罰を科す前提となる勧告や命令が個人情報保護委員会によってなされない限り刑罰は適用されることはないのだから、現実の問題への対処として個人情報保護委員会による勧告・命令がなされていない現状では、法令上重い刑罰の規定が定められて

いたとしても、それが有効な抑止手段として機能しておらず、何ら役に立たない。

c さらに、個人情報保護委員会は、番号利用法19条14号、36条の定めにより、刑事捜査等に関してはその権限を行使できない。もっとも人権侵害の恐れが高い刑事捜査等について権限を行使できない以上、個人番号の適切な取扱いを監督できないことは明らかである。

(ウ) 特定個人情報保護評価が機能していないこと

a 特定個人情報保護評価は、番号制度に対する懸念を踏まえた制度上の保護措置の一つであり、事前対応による個人のプライバシー等の権利利益の侵害の未然の防止及び国民、住民の信頼の確保を目的とするものである。本来であれば、個人情報保護委員会の定めた「特定個人情報保護評価指針」に基づきシステム構築の要件定義の終了までに評価が実施されることになっていたところ、個人情報保護委員会が評価制度に関する適切な指導を行わなかった結果、132機関171件の特定個人情報保護評価のうち116件が要件定義の終了前までに評価が実施されず、情報システムが備えるべき機能、性能を具体的に定めて明確化する前に評価するという特定個人情報保護評価の意義が没却された。

b また、特定個人情報保護評価書は難解で読みづらく、作成すること自体が難しいことから、他の機関のものをそのまま記載したり、誤った記載をしたりすることも少なくないところ、このような状況において、自己評価がきちんとされているか、評価の前提となるリスク対策が本当にされているのかといった疑問は否定できない（そもそも自己点検・自己評価の仕組みであること自体、安全対策を各自治体等に任せきりになっている点で問題である。）。評価書に対する意見募集の手續についても、その記載の難解さに加え、評価実施者に意見募集を

することに対するインセンティブが乏しいことなどから、手続自体が形骸化しているといえる。

實際上、作成される特定個人情報保護評価書の大部分は、形式的な事項にとどまる基礎項目評価になっているのが実態であり、自己評価としての実効性に疑問がある。第三者点検についても、地方公共団体に設置される個人情報保護に関する審議会がこれを担うこととされているものの、同審議会には固有の業務がある外、同審議会の中で特定個人情報保護評価に必要なシステムの知識がある人も限られているなど、能力的にも時間的にも充実した第三者点検をすることは難しい。

- c. 前記違法再委託問題に関わった年金機構、国税庁、地方自治体は、それぞれ特定個人情報保護評価書の中で再委託は行わない旨明確に記していたにもかかわらず、違法な再委託が行われたこと自体、特定個人情報保護評価が機能していないことを示しており、さらに、個人情報保護評価書への違反があつたにもかかわらず、業務停止などの具体的な措置も採られていない。

保護評価書は、その自己点検・自己評価という性質上軽視されやすく、個人情報取扱業務の増加に伴い委託・再委託業務も増加することにより、今後ますます保護評価書が形骸化する状況にある。さらに、保護評価書に違反したとしても情報連携をしない等の措置は取られておらず、保護評価書は実効性のある保護措置とはなっていない。

オ 小括

上記のとおり、番号制度の目的はプライバシー権への強度の介入を許容又は正当化するものとはいえず、行政目的を超えて不必要かつ広汎大量に個人情報漏えいする危険性が極めて高いといえ、目的達成のための必要最小限度のシステムになっておらず、プライバシー権を侵害し、違憲であるといわざるを得ない。

カ 住基ネット判決の判断方法に照らしても番号利用法ないし番号制度は違憲である。

(ア) 住基ネット判決の判断方法に即して考えると、個人情報の本人の同意なきやり取りが「みだりに」なされたものでないとされるには、本人の承諾なく情報を流通させることが憲法上許容されることの合理的「理由」の存在と、システムの「構造」としての安全性が担保されていることが必要である。具体的には、「理由」については、①形式的には法令上の根拠をもっていること、②実質的には、正当な行政目的が存在していることについて審査し、また、「構造」については、①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の有無（システムの安全性）、②目的外利用又は本人確認情報に関する秘密の漏えい等が懲戒処分又は刑罰をもって禁止されるなどして漏えい防止等の実効性ある措置がとられているか否か（罰則等による厳格な禁止）、③法が、監視機関を設置するなどして、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か否か（監視機関等の設置）の審査が必要となる。

(イ) 「理由」について、番号制度に正当な行政目的が存在しないことは、上記のとおりである。

また、「形式的には法令上の根拠をもっていること」について、住基ネット判決は、形式的には「法令等」の根拠を求めているものの、実質的には国会で制定された「法律」の根拠を求めていると解される。本人の同意に代わる根拠として意味をなすのが民主主義の基盤を有する「法律」に限られるのは当然であり、しかも、番号制度によってやり取りされる情報は、住基ネットで扱うものより遥かに多様で、秘匿性が高いのであるから、番号制度においても「法律」の根拠を要すると解すべきである。

番号利用法19条が特定個人情報の提供を原則的に禁止し、例外的に特定個人情報を利用できる範囲を同条1号から16号まで列挙しているとしても、同条16号が「個人情報保護委員会規則」で定めた場合に特定個人情報の提供を許容していることは重大な問題であって、民主的基盤を持たない個人情報保護委員会の定める規則は本人同意に代わる根拠とはなり得ないものである。同様に、同条14号は、「その他政令で定める公益上の必要があるとき」と定めるものの、国が「公益上の必要がある」として政令で定めさえすれば、14号で定められている事柄と必ずしも関係していなくても、特定個人情報の提供が認められかねず、結局のところ特定個人情報の提供の範囲を全て政令に委ねてしまっている。このように、番号利用法は、法律の根拠なく、特定個人情報の提供を許容し、しかもその範囲が際限なく広がる可能性をもっているから、「法律」の根拠が必要であるという形式的理由を欠くものといわざるを得ず、憲法上の許容範囲を逸脱したものとなっている。

(ウ) 「構造」について、「①システムの安全性」に関し、情報提供ネットワークシステムを総務大臣が一元的に管理していること、これにより国家内部からの情報漏えいの危険性が現実化していること、国家内部からの情報漏えいに止まらず機関別符号の生成プログラムさえ解明されてしまえば外部からの不正アクセス・情報漏えいの懸念が存すること、中間サーバー・プラットフォームに関しては、実質的に一箇所に情報が集中していることから端的に不正アクセス・情報漏えいの危険性が高いといえることから、システムの安全性が確立されているとは到底いえない。

また、システムの安全性に関する審査を担うべき個人情報保護委員会が権限を適正に行使できておらず、機能不全に陥っており、この点からもシステムの安全性が確立されているということとはできない。

「②罰則等による厳格な禁止」については、番号利用法は、不正行為

に対する罰則を強化しているものの、個人番号ないし特定個人情報の利用制限、提供制限、収集制限に対する通常の違反については、番号利用法の定める罰則の対象になっておらず、罰則が欠如している。この点を個人情報保護委員会の適切な権限行使によりカバーしている実態もない。

さらに、「③監視機関等の設置」については、特定個人情報の適切な取扱いを担保するための制度的担保であるはずの個人情報保護委員会は、無断再委託問題を中心とする夥しい数の事故事例からも、機能不全に陥っていることは明白であり、システムの法制度上の不備が決定的なものであることが明らかになっている。

以上のとおり、番号利用法及び番号制度がシステムの「構造」としての安全性が担保されているとは認められない。

(エ) したがって、住基ネット判決の判断方法に照らしても、番号利用法及び番号制度は、違憲であるといわざるを得ない。

(被告の主張)

ア 自己情報コントロール権について

原告らのいう自己情報コントロール権は、実定法上の根拠も不明確である上、その外延及び内容も統一的な見解はないのであって、差止請求及び削除請求の根拠足り得る実体法上の権利と認められない。

また、最高裁判例においても、「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」については明示的に憲法13条により保障された人権であることを認める判断をしているものの、「自己情報コントロール権」については正面から判断をしていない以上、憲法13条は、「自己情報コントロール権」を憲法上の人権として保障するものとは解されない。

イ 番号利用法及び番号制度の合憲性について

(ア) 判断枠組（権利侵害の有無の判断における考慮要素）

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」を保障したものであると解されるどころ、番号利用法及び番号制度が上記自由を侵害するものであるかを判断するに当たっては、住基ネット判決と同様、①当該制度によって管理、利用等される個人に関する情報の秘匿性の程度、②当該制度による個人に関する情報の管理、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備により個人に関する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という観点から判断すべきである。そして、上記①ないし③の観点に照らせば、番号利用法及び番号制度は、以下のとおり、憲法13条の保障する「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」を侵害するものとはいえない。

(イ) 個人番号制度により管理される情報の秘匿性

個人番号は住民票コードを変換して得られる番号であるところ、その番号には当該者の住民票コードを復元することができる規則性は備わっていない上、個人番号自体からは何らの個人情報を得ることも不可能である。

また、行政機関等は、番号利用法19条各号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) 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

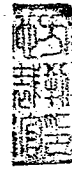
づき、正当な行政目的の範囲内で行われていること

a 個人番号制度の目的

今日、国の行政機関や地方公共団体などにおいては、その行政事務の処理のためにそれぞれ必要な個人情報を取得、保有、利用しているが、国民が行政と関わる場面は多様であり、それらの個人情報の中に同一人のものが別々に散在していることが一般的に想定される。そこで、個人識別性を持つ個人番号によって、これら同一人の個人情報を正確かつ迅速に特定することを可能とし、社会的な基盤となるものとして導入されたのが、番号制度である。

このように、番号制度は、複数の行政機関等に存在する個人の情報が同一人の情報であるということの確認を行うための基盤を構築する目的で導入されたものであり、①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、②「行政運営の効率化」及び③「行政分野におけるより公正な給付と負担の確保」を図り、かつ、④「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。このような番号制度の目的が正当なものであることは明らかである。

番号制度上の情報連携による行政効果としては、社会保障、税務関係の証明書の発行事務、文書照会への回答書作成事務の縮減により、職員数については、社会保障関係につき単年度当たり7130人分の事務削減、税務関係につき単年度当たり1910人分の事務削減がそれぞれ見込まれるほか、税務関係については、上記作業の効率化によ



り人員を調査・徴収事務に充てた場合における税収は、単年度当たり2400億円の増加が見込まれる。番号制度により、行政運営の効率化や公正な給付と負担の確保、国民の利便性の向上に資することは明らかである。

b 個人番号の利用範囲

特定個人情報の提供は、提供先において、個人番号と個人情報を紐付けて管理することを可能にし、個人番号が無限定に利用されると、個人番号と紐付けされた個人情報の漏えいや不正利用のおそれがあるため、番号利用法は、個人番号の利用できる範囲を限定列举方式で定めることにより、その範囲内に個人番号の利用を限定している。

具体的には、個人番号の利用が可能な範囲は、番号利用法9条、別表第1及び別表第1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条各号、別表第2及び別表第2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、いずれも限定列举方式で個別具体的に規定されており、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）など一部の例外を除き、全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して行われるものである。

c 小括

以上のとおり、行政運営の効率化、公正な給付と負担の確保及び国

民の利便性の向上を図るといふ番号制度の目的は正当なものであり、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、かかる目的に資する場合に限定して行われるものであるから、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るものである。

(エ) 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性が生じている事実はないこと

a 目的外利用に対する措置

個人番号の利用や特定個人情報の提供が可能な場合は、それぞれ番号利用法9条(別表第1)、19条(別表第2)において、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、本人の同意がある場合であっても許されない。また、特定個人情報が必要に保持され、流出等の危険性が高まることのないように、同法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(同法15条)、特定個人情報の収集・保管(同法20条)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(個人番号をその内容に含む個人情報ファイルを指す、番号利用法2条9項)の作成も禁止されている(同法29条)。

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(番号利用法52条)、個人番号利用事務等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(同法48条)及び個人番号の不正提供又は盗用(同法49条)等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。

更に、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は、総務大臣は、番号利用法21条2項各号

に該当しないことを確認の上、情報提供の求めがあったことを情報提供者に通知するものとし、情報提供者は、当該通知があっ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ことで（同法22条1項）、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おり（同法23条）、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（平成15年法律第58号。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い又は情報提供等記録開示システムを利用することで確認することができる。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。

原告らは、データマッチングひいては監視国家化の危険性を主張するが、番号制度の下においては、個人情報は「一元管理」ではなく、従来どおり「分散管理」されているのであるから、番号制度が監視国家化の実現を目的とするものでないことは明らかである。

b 漏えい防止に対する措置

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）を講じることが義務付けられており（番号利用法12条）、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

反及び検査忌避等は刑罰の対象となる。なお、個人情報保護委員会は、講じるべき安全措置の具体的内容について、「特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン（事業者編）」及び「特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン（行政機関等・地方公共団体等編）」並びに各別添資料を定めて公表している。これらにより、民間部門に対しても、各事業者の実情に応じた安全対策が示されているほか、新聞広告やチラシ等を利用した十分な周知・広報を行っており、原告らの主張する、民間部門のセキュリティ対策が不十分との主張は極めて抽象的な危惧を述べるものにすぎない。

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ている（番号利用法27条1項）。特定個人情報保護評価制度において、行政機関の長等は、評価した内容を公示して広く国民の意見を求め、個人情報保護委員会による承認（地方公共団体等においては第三者点検）を受けた上で公表することが義務付けられ、これらに違反する場合には情報提供ネットワークシステムの利用ができなくなるなど、国民を含めた第三者の監視を制度として定めており、単なる自己評価にすぎないとの原告らの主張は制度を正解しないものである。また、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などに関する研修を行うものとされている（同法29条の2）。

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（番号利用法51条1項）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（同法55条）は、
 厳重な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。

なお、原告らは、個人番号を含む個人情報の流出、紛失等の事案を引用した上、特定個人情報が開示又は公表される具体的危険が生じているなどと主張する。しかしながら、そもそも原告らの挙げる事故事案は、担当する職員等の人為的ミスに起因するものであり、番号制度そのもののシステム上の欠陥又は法制度上の不備に起因するものとはいえない。また、個人情報の盗難、悪用のおそれがあることは、情報を記した書面等を保管する業務一般に抽象的に存在する危険であるから、番号制度の有無や内容とは直接的関係がない。番号制度においては、人為的ミスであっても個人番号を含む個人情報の漏洩等が起きないように、地方公共団体等に対して適切な対応・措置を行うよう求めている。すなわち、原告らの主張する事故事例についてはいずれも、①番号制度においては、個人番号の漏洩等を防ぐための法令上又はシステム上の各措置が講じられている上、万が一個人番号が漏えいしても、これ自体は何ら個人の重要なプライバシー情報を内包するものではなく、②万が一個人番号が漏えいした場合であっても、これを不正に用いて重要な特定個人情報に紐付けがされないよう、法令上又はシステム上の措置が講じられており、③現にこれまで番号制度の法令上又はシステム上の欠陥に基づく特定個人情報の漏えいといった事案は発生していないのであるから、各種の事故例を根拠とする原告らの主張は、いずれも理由がない。

c 個人情報保護委員会による監視体制の整備

特定個人情報の利用・提供等が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ることを担保するため、個人情報保護委員会による監視体制が整備されている。

すなわち、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「3条委員会」として個人情報保護委員会が設置されている。個人情報保護委員会は、特定個人情報保護評価の承認（番号利用法28条2項及び3項）、監視・監督のための指導及び助言（同法33条）、勧告及び命令（同法34条）、報告及び立入検査（同法35条）等の権限を有しており、個人情報保護委員会による命令への違反（同法53条）及び検査忌避等（同法54条）は刑罰の対象となる。

このように、独立性を保障され、十分な権限が付与された第三者機関である個人情報保護委員会が設置されており、特定個人情報の適切な取扱いを監視・監督するための制度的措置が講じられている。

原告らは、個人情報保護委員会の態勢の不十分性を主張するが、個人情報保護委員会には事務処理のための事務局が置かれており、平成30年8月1日時点における個人情報保護委員会の職員数は141名であり、当該職員らは、個人情報保護に関する専門的知識や、情報システム等に関する知識・経験を有する者を国及び民間企業から出向等により受け入れ、所掌事務を適切に行っている。たとえば、平成29年度における個人情報保護委員会の実績として、番号利用法に基づく立入検査は27件、指導及び助言は173件実施している。原告らの指摘する日本年金機構が株式会社SAY企画に委託したデータ入力業務の無断再委託の問題についても、番号利用法35条に基づく検査を実施して問題点等に係る指摘を行うと共に、番号利用法33条に基づく指導を行っている。したがって、原告らの指摘は当たらない。

d 情報提供ネットワークを通じた情報連携においてシステム上の保護

措置が適切にとられていること。

番号制度においては、特定の機関に個人情報を集約して単一のデータベースを構築する「一元管理」ではなく、従来どおり、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」の方法を執ることとしている。情報提供ネットワークシステムは、番号利用法が規定しない情報連携についてアクセスを制御し、同法が規定しない情報連携を防止するシステムとなっている。

すなわち、各自治体中間サーバーは地方公共団体ごとに区分して構築されており、各地方公共団体が管理するデータは、当該地方公共団体において、業務ごと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することとしている。したがって、データを保有する地方公共団体以外は当該データを取り扱えず、情報提供ネットワークシステムを設置・管理する総務大臣や第三者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よう措置がなされている。

なお、自治体中間サーバーは、物理的には同一建物に設置されたサーバーではあるものの、クラウド技術の活用により、別々の建物にサーバーを設置しているのと何ら変わらない状態となっている。さらに、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たり、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（VPN装置の利用）して各専用回線を利用したりする等のセキュリティ対策を行っている上、上記のとおり、情報は地方公共団体ごとにアクセスが限定され、暗号化されたデータベースにおいて管理されている。したがって、仮に1つの地方公共団体の自治体中間サ

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。

また、各機関が情報提供ネットワークシステムを使用した情報連携を行うに当たっては、本人を一意に特定する何らかの識別子を介在させることにより、他の機関が有するデータベースの中から必要な情報を特定する必要があるが、番号制度においては、基本4情報や個人番号を、直接個人を特定する共通の識別子として用いず、当該個人を特定するための情報提供用個人識別符号（番号利用法施行令20条）を識別子として用いている。情報提供用個人識別符号から個人番号は推知し得ないため、情報提供ネットワークシステム設置・管理者が、当該個人情報具体的に誰の情報であることを識別し把握することは不可能である。また、自治体中間サーバーに登録している当該住民の情報は、当該自治体中間サーバー上、情報提供用個人識別符号によって管理されており、基本4情報や番号利用法2条5項にいう個人番号は保存されていない。そのため、仮に不正アクセス等により情報の漏えいとなされたとしても、それが具体的に誰の情報であることを特定することは極めて困難である。

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、情報提供ネットワークシステムのコアシステムは通らず、インターフェイスシステムを介して授受が行われる、コアシステムには情報が通過・蓄積されない仕組みとしている上、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ため、たとえ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はできない仕組みとなっている。

その他にも、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行っており、地方公共団体に対しても、個人番号利用事務等では、端末からの情報持ち出し不可設定等を図り住民情報流出を徹底して防止することなどの三層からなる情報セキュリティ対策の抜本的強化を求めている。

- e 仮に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

仮に、個人番号が漏えいした場合でも、個人番号は単なる個人識別情報にすぎず、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り、また、個人番号利用法は、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たとしても、直ちにこれを利用することはできない。

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、本人からの請求のみならず、市町村長の職権による個人番号の変更を認めることで、迅速な個人番号変更対応を可能としている。また、個人番号カードを紛失した場合にも、本人がコールセンターに連絡することで、カードの機能を一時停止等させることができる。

- f 小括

したがって、番号制度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な危険が生じているものでないことは明らかである。

ウ 以上によれば、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、番号制度において行政機関等が提供を受ける特定個人情報も、番号利用法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上、番号制度の下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るものである。また、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な危険が生じているということもできない。番号利用法及び番号制度は、憲法13条により保障された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はない。

(2) 争点(2) (個人番号の収集等の差止め及び原状回復の必要性並びに損害) について

(原告らの主張)

番号利用法及び番号制度は前記のとおり違憲であり、原告らのプライバシー権に対する侵害の危険性が極めて高く、また、制度の必要性も存在しない。その危険性を除去及び予防するには、原告らの個人番号の収集・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が必要である。

さらに、原告らは、上記のとおり、自己情報コントロール権を侵害され、かつ危険性にさらされている。その精神的苦痛に対する慰謝料は、少なくとも原告1人当たり10万円を下らない。また、1人当たり1万円の弁護士費用が損害として発生した。

(被告の主張)

いずれも争う。

上記のとおり、原告らの主張する自己情報コントロール権は、憲法13条で保障された権利であるとはいえず、差止請求及び削除請求の根拠足り得る実体法上の権利とは認められない上、番号制度に基づく原告らの個人番号の収集等は、憲法13条が保障する「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」を侵害するものとはいえないから、原告らの本件差止請求及び本件削除請求には理由がない。

また、上記のとおり、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1条1項の適用上違法と認められる余地はない。番号制度により原告らの個人情報に具体的な危険性にさらされている事実はなく、原告らには、精神的損害を含めて何らの損害も発生していない。原告らの本件国家賠償請求に理由がないことは明らかである。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実に、括弧内掲記の証拠及び弁論の全趣旨を総合すれば、以下の事実が認められる。

(1) 番号利用法及びそれに関する制度の概要

ア 制度趣旨及び目的

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とともに、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、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（番号利用法1条）。

イ 個人番号の指定等

個人番号は、住民票コードを変換して得られる番号であり、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（番号利用法2条5項）。

市町村長は、個人番号を新たに指定又は変更するときは、あらかじめ地方公共団体情報システム機構（以下「機構」という。）に対し、当該指定しようとする者に係る住民票に記載された住民票コードを通知するとともに、個人番号とすべき番号の生成を求め、これを受けた機構は、①他のいずれの個人番号とも異なり、②住民票コードを変換して得られる番号であって、③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を生成し、速やかに、当該市町村長に対し、通知するものとされている（番号利用法7条1項、2項、8条1項、2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。

一旦指定された個人番号は、原則として、当該個人を識別する番号として変更されることなく使用されるが、例外的に、市町村長は、当該市町村が備える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、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しなければならないこととされている（番号利用法7条2項）。

ウ 個人番号の利用範囲

番号利用法は、個人番号の利用について定めているところ、同法9条は、個人番号の利用範囲を、①国・地方の機関での社会保障分野、国税・地方税の賦課徴収及び防災に係る事務での利用（同条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12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項）に限定して列挙している（弁論の全趣旨）。

エ 特定個人情報の提供

特定個人情報の提供の範囲につき、番号利用法は、19条柱書において、「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、特定個人情報の提供を原則禁止し、例外的に各号に限定列挙された以下の場合につき提供を認める旨定めている。

- ① 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）
- ② 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）
- ③ 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）

- ④ 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）
- ⑤ 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）
- ⑥ 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）
- ⑦ 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）
- ⑧ 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）
- ⑨ 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政令で定める措置を講じているとき（9号）
- ⑩ 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）

- ⑪ 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）

- ⑫ 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）

- ⑬ 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）

- ⑭ 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）

- ⑮ 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）

- ⑯ 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）

オ 情報の提供ネットワークシステムを利用した特定個人情報の提供

番号利用法 19 条 7 号及び 8 号において、特定個人情報の提供につき、情報提供ネットワークシステムを使用して行う場合が定められており、同時に、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はかかる場合に限られるところ、情報提供ネットワークシステム及びこれを使用した特定個人情報の提供に関する制度概要は以下のとおりである。

(ア) 総務大臣は、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、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）の規定に違反する事実があったと認め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しなければならない（同法 21 条 2 項）。

(イ) 情報提供者は、上記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しなければならない（番号利用法 22 条 1 項）。

(ウ) 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、情報照会者及び情報提供者は、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など、所定の事項を、情報提供ネットワークシステムに接続されたその者の使用する電子計算機に記録し、7 年間保存するものとされ（同法 23 条 1 項、2 項、番号利用法施行令 29 条）、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、7 年

間保存することとされている（同法23条3項）。

(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。

(2) 個人情報を保護するための措置等

ア 特定個人情報等の取扱いに係る規定

番号利用法は、上記のとおり、同法19条に掲げる場合を除き、特定個人情報の提供を禁止しているほか、同法20条において、「何人も、前条各号のいずれかに該当する場合を除き、特定個人情報（他人の個人番号を含むものに限る。）を収集し、又は保管してはならない。」と規定し、また、同法は、同法19条各号のいずれかに該当して特定個人情報の提供を受けることができる場合を除き、他人（自己と同一の世帯に属する者以外の者をいう。）に対し、個人番号の提供を求めることも禁止している（同法15条）。

さらに、特定個人情報ファイルについても、同法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、第19条第1.2号から第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を処

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。

イ 特定個人情報保護評価

(ア) 特定個人情報保護評価とは、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評価を指す（番号利用法 27 条 1 項）。

(イ) 特定個人情報保護評価は、まず個人情報保護委員会が、特定個人情報保護評価についての指針を作成、公表する（番号利用法 27 条 1 項）。そして、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（同法 28 条 1 項）。そして、同項では、この際評価する事項として、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を挙げている。

(ウ) 行政機関の長等は、国民からの意見を十分考慮した上で、評価書につき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とされている（同条 3 項）。行政機関の長等は、評価書につき個人情報保護委員会による承認を得たときは、速やかに当該評価書を公表することとされており

(同条4項), 評価書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や, 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 個人情報保護委員会

(ア) 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)。

(イ) 個人情報保護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, 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に関することが挙げられている(個人情報保護法61条4号, 5号)。

(ウ) 個人情報保護委員会の具体的権限に関する規定については以下のものが挙げられる。

① 検査等

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個人情報保護委員会による検査を受けるものとされている(番号利用法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、個人情報保護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ものとされている（同条2項）。

② 特定個人情報の漏えい等に関する報告

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、個人情報保護委員会に報告するものとされている（番号利用法29条の4）。

③ 指導及び助言

番号利用法33条前段において、「委員会は、この法律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。」とし、同条後段において、「この場合において、（中略）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。」とされている。

④ 勧告及び命令

番号利用法34条1項において、「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。」とされ、同条2項において、「委員会は、前項の規定による勧告を受けた者が、正当な理由がなくて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。」とされ、さらに、同条3項においては、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。」としている。

⑤ 報告及び立入検査

番号利用法35条1項において、「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。」とされている。

⑥ 措置の要求等

個人番号その他の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とともに（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とされている（同条2項）。

また、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事ができるとされている（同法38条）。

⑦ 罰則規定

上記④の個人情報保護委員会による命令に違反した者には、2年以

下の懲役又は50万円以下の罰金が科され(番号利用法53条),上記⑤の個人情報保護委員会による報告及び立入検査について,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)。

エ 個人番号利用事務等実施者の安全管理措置義務等

(ア) 安全管理措置義務

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)。

具体的な安全管理措置として,個人情報保護委員会は,事業者並びに行政機関等及び地方公共団体等に向けて,それぞれガイドラインを公表しており,特定個人情報の取扱いに対する基本方針の策定や組織体制の整備,特定個人情報の取扱いにかかる担当者への教育・監督等の人的な保護措置,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,特定個人情報を含むデータベースにアクセスできる者の限定等の技術的な保護措置,不正アクセス対策などを行うべきことを,具体例と共に示している(乙7,8)。

(イ) 再委託の制限及び委託先の監督

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~3項各後段参照),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(同条13項),

個別に同法12条により安全管理措置義務を負う。

また、番号利用法11条は、委託者が、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、当該委託の委託先（受託者）に対する監督義務を負う旨を定め、同法10条は、再委託をするには委託者の許諾を必要とする旨定めている。

(ウ) 研修の実施

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）。

(エ) 本人確認

番号利用法16条は、個人番号利用事務等実施者が本人から個人番号の提供を受ける場合に、①個人番号カード又は②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、上記①②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を執ること（個人番号が記載された住民票の写し等と併せ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））により、本人確認措置を執るべきことを定めている。

オ 罰則規定

番号利用法は、以下の不正行為を刑罰の対象として、罰則を設けている。

(ア) 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こととされている（番号利用法50条）。

(イ) 個人情報保護委員会の委員等による秘密漏えい等

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こととされている。その職務を退いた後も同様とされる（個人情報保護法72条、82条）。

(ウ) 職権濫用による文書等の収集

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こととされている（番号利用法52条）。

(エ) 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こととされている（番号利用法48条）。

(オ) 個人番号の不正提供、盗用

上記(エ)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こととされている（番号利用法49条）。

(カ) 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こととされている（番号利用法51条1項）。

(キ) 命令違反

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こととされている（番号利用法53条）。

(ク) 検査忌避等

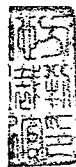
番号利用法35条1項の規定による個人情報保護委員会への報告若しくは資料の提出をせず、若しくは虚偽の報告をし、若しくは虚偽の資料を提出し、又は当該職員の質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をし、若しくは検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者は、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処することとされている（番号利用法54条）。

(ケ) 通知カード及び個人番号カードの不正取得

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こととされている（番号利用法55条）。

(コ) 国外犯処罰規定及び両罰規定

番号利用法48条ないし52条及び個人情報保護法82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56条，個人情報保護法86条）。

また，法人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48条，49条，51条又は53条から55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57条1項）。

カ 提供の記録・保存等

前述のとおり，情報照会者及び情報提供者並びに総務大臣には，特定個人情報の提供の求め又は提供があったときは，番号利用法23条により，7年間の保存義務が課されているところ，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方法として，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31条1項，2項）。

キ 情報提供ネットワークシステムにおける保護措置

情報提供ネットワークシステムは，コアシステムとインターフェイスシステムから構成され，コアシステムは，情報提供ネットワークシステムの中核的機能を担い，連携用符号の生成，情報連携の媒介，情報提供等の記録の管理の3つの機能を有する。インターフェイスシステムは，情報照会者等の側のシステムとコアシステム等との接続の役割を担うシステムである（乙41）。

（ア）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おいて，個人番号及び基本4情報と結び付けた形で保有，管理する。

上記個人情報のうち，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，情報提供ネットワークシステム上では個人番号を一切用いず個人を特定するために，情報照会者等は，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，情報提

供用個人識別符号生成の依頼を行う。情報提供用個人識別符号とは、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当該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識別しようとする当該特定の個人について他のいずれの情報照会者等が取得したものとも異なる、情報連携用の符号である(番号利用法施行令20条, 27条5項)。コアシステムでは、住民基本台帳ネットワークシステムを介して、情報照会者等から住民票コードを受領し、住民票コードを基に暗号演算により、対象者ごとに異なり、情報提供用個人識別符号生成の基となる全ての情報照会者等に共通の連携用符号を生成し、連携用符号発行管理ファイルに保存する(住民票コードは連携用符号生成後直ちに削除する)。この連携用符号に暗号演算による変換を行うことにより、情報照会者等ごとに異なる情報提供用個人識別符号を生成し、依頼元の情報照会者等へ送信する。情報提供用個人識別符号はコアシステム内には保存されない。

(乙1, 38, 41)

- (イ) 実際に番号利用法19条7号又は8号による情報連携が行われる際は、まず、情報照会者が中間サーバーを経由し、コアシステムに対し情報提供用個人識別符号による情報照会要求を行う。コアシステムでは、情報照会が番号利用法で認められる範囲内かどうかの確認を行い、範囲内であれば、情報提供用個人識別符号及び照会内容等を情報提供者へ送信する。

情報照会の通知を受けた情報提供者は、情報照会者に対し、提供を求められた特定個人情報の提供を行うが、かかる情報提供は、コアシステムを介さず、インターフェイスシステムを介して行われ、コアシステムに特定個人情報が蓄積されることが防止される。なお、インターフェイスシステムは、情報の送受信のみを行い特定個人情報が蓄積されること

はない。

(乙41)

(ウ) 自治体中間サーバーは、情報連携の対象となる特定個人情報等を保有・管理し、インターフェイスシステムと既存システムとの情報の授受について、仲介の役割を担っている。自治体中間サーバーを構成するための機器等は、東西2か所のデータセンターに集約設置されており（自治体中間サーバー・プラットフォーム）、相互バックアップを行っている。

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、特定個人情報を保管するデータベースの情報は、各地方公共団体が異なる暗号化を実施して管理している。

情報提供ネットワーク（コアシステム）や、全国に2か所ある自治体中間サーバー・プラットフォームは、インターネット回線から隔離され、高度なセキュリティを維持した行政専用回線等で接続されている。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おり（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。

(甲18, 乙5, 22, 24, 37, 40)。

(3) 番号制度の具体的運用状況等

ア 漏えい事例等

番号制度の運用開始後、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、不正利用等が生じた。

(ア) 個人番号制度の導入後、地方公共団体等において個人番号を表示すべきでない住民票に個人番号を表示したまま発行・交付する過誤、他人の個人番号が記載された住民票を送付する過誤、同姓同名の別の人物に対

し個人番号の付記された住民票を交付する過誤，個人番号カード及び個人番号通知カードの誤配，個人番号の記載された書類等の紛失，個人番号通知カードの作成漏れ及び交付の遅延，同一の個人番号が複数の人物に重複して付番される過誤などの各種過誤事例が生じた(甲3，4，20～31)。

また，住民税の特別徴収義務者に対する特別徴収税額通知を送付するに当たり，同通知書には個人番号が記載されているところ，平成29年7月31日時点で，681名分の誤送付が確認されている(弁論の全趣旨)。

(イ) 平成30年3月には，日本年金機構がデータ入力を委託した株式会社SAY企画が，契約に違反して入力業務の一部を，国外の関連事業者に再委託していたことが判明した。なお，この再委託で国外の関連事業者に送付されていた情報は，氏名及びフリガナのみであったことが確認されている。

(甲37)

(ウ) 平成30年4月には，日本年金機構がデータ入力を委託した情報処理会社である恵和ビジネスが，契約に違反して入力業務の一部を，国内の会社に再委託していたことが判明した。なお，この再委託においては，国民年金の被保険者の氏名，前年所得等が記載された国民年金保険料免除・納付猶予申請書等を再委託先に提供しており，その一部には，個人番号が記載されたものも含まれていた。

(甲40，弁論の全趣旨)

イ 個人情報保護委員会の活動状況等

(ア) 個人情報保護委員会は，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しているところ，平成30年8月1日時点における個人情報保護委員会の職員数は141名であり，平成29年度には，

番号利用法に基づく立入検査を27件、指導及び助言を173件実施している(乙47)。

(イ) 個人情報保護委員会は、株式会社SAY企画による日本年金機構からの受託業務の違法な再委託に係る事案に関して、番号利用法33条に基づく指導として、日本年金機構に対し、危機管理に関する意識改革及び特定個人情報等の適正な取扱いに向けた取組みの継続的な実施並びに日本年金機構において取りまとめられた業務委託の在り方についての報告書への対応を確実に履行することを指示し、厚生労働大臣に対し、日本年金機構への適切な監督を求めるなどした(乙48、弁論の全趣旨)。

2 判断

(1) 争点(1)(番号利用法及び番号制度の合憲性等)について

ア 番号利用法及び番号制度によって制約され得る憲法上の権利

(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ものと解される(最高裁判所平成19年(オ)第403号、同年(受)第454号平成20年3月6日第一小法廷判決・民集62巻3号665頁(住基ネット判決))。その趣旨は、公権力による個人情報の収集、保存、利用及び提供の各過程に及ぶものと解すべきである。

(イ) この点に関して、原告らは、憲法13条は、個人のプライバシーに関わる情報が収集・保存・利用・提供される際に、本人の同意によって情報をコントロールすることで自己のプライバシーを保護できる権利(原告らは、これを「自己情報コントロール権」と主張している。)を保障したものであるとした上で、高度情報化社会を迎えた今日では、自己の意思に反して、個人に関する情報を情報ネットワークシステムに接続さ

れない自由をも保障したものと理解されるべきであるとして、個人の意思に反する接続を認める番号利用法ないし番号制度は違憲である旨主張する。

しかしながら、個人のプライバシーに関する情報といっても、その内容や性質は様々であり、その秘匿性の程度も様々である。また、情報同士の組合せによって情報の秘匿性の程度が変わる場合も考えられる上に、情報の収集、保存、利用及び提供の態様も一律ではない。

このように、様々な内容や性質、秘匿性の程度を有する個人に関する情報について、憲法13条が、その内容や性質、開示の態様等の差異を一切考慮することなく、およそ情報の収集、保存、利用及び提供のあらゆる場面において、当該個人の同意がなければ一切開示又は公表されない自由を当該個人に保障しているとまで解することはできない。

また、憲法13条において保障されている個人の私生活上の自由が侵害され得る具体的危険性の程度は、当該個人の情報が、行政機関内部の専用回線におけるネットワークシステムに接続される場合と、インターネットに接続される場合とでは、当然ながら異なってくるものである。憲法13条は、そのような差異を考慮することなく、個人に関する情報について、自己の意思に基づかずにあらゆる情報ネットワークシステムに接続されない自由を保障しているとも解し難い。そして、原告らが指摘する住基ネット判決の趣旨やOECD8原則が、上記のような解釈を否定するものとは解されない。

したがって、原告らの憲法13条に関する解釈を前提とする各主張は、いずれも採用することができない。

- (ウ) その上で、番号利用法及び番号制度が、憲法13条の保障する個人の私生活上の自由の一つとして、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制約するものとして違憲であるかどうかを判

断するに当たっては、番号利用法及び番号制度によって取り扱われる情報の内容や性質、秘匿性の程度、番号利用法及び番号制度の行政目的の正当性、利用等が法令等に基づき正当な行政目的の範囲内で行われる制度となっているかどうか、システム技術上又は法制度上の不備により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の有無、程度などを総合考慮して判断すべきである。

そこで以下では、かかる点につき具体的に検討する。

イ 番号利用法及び番号制度によって取り扱われる情報の内容や性質、秘匿性の程度

(ア) 番号利用法は、行政機関や地方公共団体等に個人番号を利用した個人情報等の管理等を認め（番号利用法9条）、また、同法19条各号に定める場合にのみ特定個人情報の提供を認める形で、個人番号及び特定個人情報の利用について定めているところ、上記認定事実のとおり、番号制度において利用等の対象とされている個人番号自体は、住民票コードを変換して得られる番号にすぎず、それ自体に何らかの個人の内面に關わる秘匿性の高い情報を含むものではないと認められる。また、利用等の対象とされている特定個人情報は、番号制度の導入される以前から各行政機関等において収集、保存、利用及び提供がなされていた情報であって、番号制度の導入により新たに行政機関等が収集、保存、利用及び提供を行うことができるようになったものではない。

(イ) もっとも、番号制度においては、住基ネットの制度において利用の対象とされる基本4情報（氏名、生年月日、性別及び住所）のみならず、特定個人情報についても利用等がなされることから、住基ネット制度と比較すると、取り扱われる情報の種類に関していえば広がったものといえる。そして、かかる特定個人情報については、社会生活の中で開示が

予定される場面は必ずしも多いものとはいえ、基本4情報と比較すると、相対的に、みだりに第三者に開示されたくないと考えることがより一般的な、個人の私生活に近い情報と認められる。したがって、これらの情報については、より慎重な取扱いが求められるようになったといえる。

ウ 個人番号及び特定個人情報の利用等が、法令等の根拠に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われる制度となっているか。

(ア) 番号制度の掲げる目的

a 番号制度の目的については、上記認定事実のとおり、番号利用法1条において、①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、②行政運営の効率化、及び③行政分野における、より公正な給付と負担の確保を図り、かつ、④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掲げており、番号制度による、行政運営の効率化、行政分野におけるより公正な給付と負担の確保並びに国民の負担の軽減及び利便性の向上を、その目的と定めているものと認められる。

b 番号制度の掲げる目的のうち、行政運営の効率化については、例えば、国民が、ある行政機関において、他の行政機関で発行される証明

書等が必要となるような行政手続を行う際に、従来、国民が他の行政機関で証明書等の発行を受け、それを手続を行う行政機関に提出する必要があったところ、番号利用法の定める手続により、行政機関が他の行政機関から特定個人情報の提供を受けることで、当該特定個人情報と同内容の証明書等については、提出が不要となること（同法22条2項）などにより、証明書等の発行事務や、文書照会についての回答書作成事務の削減等による行政事務の効率化が図られるといえる。

行政事務の効率化は、有限である行政機関等の人的物的資源を効率的に活用することで、翻って、国民に対する更なるサービスの提供等に資源を回すことに繋がるものであるから、公益にかなうものといえる。

この点、原告らは、番号制度の導入に伴うセキュリティ費用の負担や導入事務の負担などに鑑みれば、種々の行政効果が生じるなどという論拠が希薄であると主張するものの、新たな制度の導入時に、導入に係る諸費用等の負担が一時的に生じ得るのはやむを得ないことであって、かかる事情は番号制度だけに特有のものではない。番号利用法及び番号制度における行政の効率化という目的は、より長期的な視点で行政機関等の人的物的資源を効率的に利活用することを念頭に置いたものであると解されることに照らせば、導入時のコストという一事情をもって行政事務の効率化という目的自体の正当性を否定することは相当でないというべきである。

したがって、原告らの上記主張は採用することができない。

- c. 番号制度の掲げる目的のうち、公正な給付と負担の確保について、その具体的な内容として主に想定されているのは、番号制度を通じてより正確な所得把握等を行うことで、社会保障を要する者に対してより適切な給付を行い、担税力のある者に適切に税負担を求めることで

あるものと認められるから、番号制度の掲げる上記目的は、社会保障制度の充実及び公平の見地から、正当なものと認められる。

これに対し、原告らは、番号制度が導入されても、結局のところ所得の把握には限界があり、社会保障の充実については予算の制約による限界があること、番号利用法の立法過程において、「公正な給付と負担の確保」が目的として掲げられたのは、国会審議に至ってからであることなどを理由に、立法事実を欠くなどと主張する。しかし、予算の制約により社会保障の充実に限界があるからこそ、正確な所得把握の上、担税力のある者に適切に税負担を求め、社会保障を要する者に対して適切な給付を行うことを可能にするための制度が必要となるのであって、原告らの指摘は当たらない。また、内閣の法案提出時に「公正な給付と負担の確保」の目的が掲げられていなかったからといって、そのことから直ちに当該目的について立法事実を欠くということとはできない。

したがって、原告らの上記主張はいずれも採用することができない。

- d 番号制度の掲げる目的のうち、国民の負担の軽減及び利便性の向上について、その具体的な内容として主に想定されているのは、上記b（行政事務の効率化）において説示したとおり、行政機関の証明書等発行事務が削減されることにより、翻って、国民の証明書等発行申請の負担が減り、各種手続が簡素化されるというものであり、国民にとって、このような手続上の負担が削減されることが利益となることは明らかである。したがって、番号制度の掲げる上記目的は正当なものであると認められる。
- e 以上によれば、番号利用法ないし番号制度の掲げる、行政運営の効率化、公正な給付と負担の確保並びに国民の負担の軽減及び利便性の向上という目的は、いずれも正当なものであると認められる。

(イ) 法令又は条例の根拠の存在

- a 上記認定事実のとおり、番号利用法上、個人番号の利用範囲については同法9条が、特定個人情報の提供が認められる場合については同法19条各号が、いずれも限定列挙の方式でこれを定めており、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、法令等の根拠に基づいてなされるものといえる。

これらはその内容に照らして、いずれも上記(ア)の正当な目的の範囲内にあると認められる。

- b これに対し、原告らは、本来、特定個人情報の提供には本人の同意が必要であって、特定個人情報の提供の根拠として、本人の同意に代わり得るためには、確固たる民主主義の基盤を有する「法律」によって定められる必要があるところ、特定個人情報の提供が認められる場合の一部を、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」として、政令に委任し、また、同条16号が、「その他これに準ずるものとして委員会規則で定めるとき」として、個人情報保護委員会規則に委任していることから、特定個人情報の提供の範囲が、法律の根拠なしに際限なく広がる可能性があり、これらは憲法上の許容範囲を逸脱したものであると主張する。

- c しかしながら、憲法が内閣に法律の規定を実施する限度で政令を制定する権能を付与していること（憲法73条6号）などからしても、法律の委任は、立法権が国会に属するという憲法の原則（憲法41条）を崩さない程度において、個別具体的に限られた特別の事項についてのみ行われる限り、憲法の許容する委任の限度を超えるものではないと解すべきである。

そして、番号利用法の19条14号及び16号の授權規定が、憲法の許容する委任の限度を超えるか否かについては、当該規定のみなら

ず当該法律の他の規定や法律全体の趣旨、目的の解釈によって、その委任を受けた機関を指導又は制約すべき目標、基準、考慮要素等が合理的に導き出される限り、憲法の許容する委任の限度を超えるものではないというべきである。

- d そこで検討すると、番号利用法19条14号は、特定個人情報の利用が認められる場合として、「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」(括弧内省略)と具体的に列挙した上で、その末尾において「その他政令で定める公益上の必要があるとき」として、政令に委任する旨を定めている。同条14号のかかる規定の仕方からして、政令への委任において、同号に具体的に列挙された場合と同程度の公益上の必要性を要求していることは明白であって、一般的抽象的に政令への委任を許したものと解されない。したがって、同条14号の授權規定をもって憲法の許容する委任の限度を超えるものと認めることはできない。

また、同条16号は、同法19条各号に「準ずるものとして」個人情報保護委員会規則に委任する旨を定めており、そもそも番号利用法において、特定個人情報の提供が認められる場合を19条各号において限定列挙方式で定めている趣旨を併せ考えれば、個人情報保護委員会に対し、特定個人情報の利用範囲を無限定に拡大することを認める趣旨とは解し得ない。

- e したがって、特定個人情報の利用は、番号利用法及びその趣旨に則った政令及び個人情報保護委員会規則における根拠に基づいて、限定

的な範囲で行われるものといえるから、この点に関する原告らの上記主張は、採用することができない。

(ウ) 以上によれば、個人番号及び特定個人情報の利用等は、法令等の根拠に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われる制度となっているといえる。

エ 法制度上又はシステム技術上の不備があり、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な危険の有無

(ア) 法制度上の仕組み

前記認定事実によれば、番号利用法及び番号制度においては、①個人番号及び特定個人情報の収集、保存、利用及び提供に当たり、限定列举方式の規定により利用場面を限定し、法令等に基づかない正当な行政目的の範囲を逸脱した利用を防止する規定となっていること、②特定個人情報ファイルを保有しようとする際には、これに先立って特定個人情報保護評価を実施してその結果を公示し、個人情報保護委員会の承認を受けるとされ、個人情報保護の観点からの事前評価の仕組みが設けられていること、③国家行政組織法3条2項に基づく行政委員会（いわゆる3条委員会）として、個人情報保護委員会が設置され、特定個人情報保護評価の承認等の権限のほか、監視・監督のための指導・助言、勧告・命令及び立入検査等の権限が与えられており、かかる政府から独立した公正中立な機関により、特定個人情報の取扱いにつき監視・監督が実施されていること、④個人番号利用事務実施者及び個人番号関係事務実施者に対し、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おり、個人番号を取り扱う事業者や行政機関、地方公共団体等に対して特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドラインが示されるなど、個人番号や

特定個人情報を扱う者に対して、安全管理に対する喚起がなされていること、⑤個人番号利用事務等実施者が本人から個人番号の提供を受ける場面において、当該提供者が本人であることを証することができる書類等による本人確認措置を規定することにより、第三者による成りすまし等を防止する措置が取られていること、⑥個人番号及び特定個人情報を不正に流出させ、あるいは、その危険性を生じさせる行為について、広く懲役刑を含む刑罰の対象とすることで、上記のような行為を禁圧しようとする仕組みとなっていること、⑦情報提供ネットワークシステムを利用した情報連携が行われた場合には、その利用についての記録を一定期間保存することが義務付けられ、行政機関個人情報保護法に基づく開示請求等により、本人が情報連携の実施状況等を確認することを可能にすることで、情報提供の適正を確保することが図られていることが認められる。

以上のとおり、番号利用法及び番号制度の仕組みに照らせば、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ことを防ぐための法制度上の仕組みが取られているものと認められる。

これに対し、原告らは、個人情報保護委員会の監督権限が刑事捜査に及ばない点をもって、個人番号の適正な取扱いを担保できないことは明らかなどと主張するが、刑事事件において事案の真相を明らかにし、刑罰法令を適正迅速に適用実現するとの目的との均衡上、個人情報保護委員会の監督が及ばないとしても、これをもって直ちに個人情報保護委員会が機能不全であるとはいえないことは明らかである。したがって、原告らの上記主張は採用することができない。

(イ) システム技術上の仕組み

前記認定事実から明らかなように、番号制度においては、特定の機関

に個人情報を集約して単一のデータベースを構築する、いわゆる「一元管理」ではなく、従来どおり、各機関がそれぞれにおいて、提供された情報を特定個人情報として保有し、必要に応じて情報提供ネットワークシステムを利用して、情報照会者からの照会に応じて特定個人情報の提供を行うという、いわゆる「分散管理」の方式が採用されていることが認められる。かかる分散管理方式を採ることにより、たとえば一部のデータベースに不正アクセスがあった場合であっても、当該データベースから、同一人に関する特定個人情報の全てが流出してしまうリスクを軽減することができる。

また、前記認定事実によれば、上記のように「分散管理」の方法によって各機関等に保有されている特定個人情報についても、特定個人情報自体は、各行政機関の既存システム群に保存されており、情報連携の際に個人情報が保管される自治体中間サーバーに関しても、全国2箇所にある自治体中間サーバー・プラットフォームは、物理的には同一の箇所
に所在しているとしても、インターネットから隔離されている上、自治体中間サーバーに接続する回線は、VPN装置の利用等により地方公共団体ごとに分離されるなどアクセスが制限されている。自治体中間サーバー上の特定個人情報が保存されたデータベース自体も、各自治体によりアクセス権限を有する者は限定され、自治体ごとに異なる暗号化がされて管理されていることなどが認められるから、仮に自治体中間サーバーを構築する一つの地方公共団体のサーバーについて不正アクセスがあったとしても、直ちに他の自治体のサーバーにまでアクセスされて芋づる式に他の個人情報が流出する構造とはなっていないものと認められる。

さらに、前記認定事実のとおり、情報提供ネットワークシステムを利用して行う情報連携においては、そもそも情報提供ネットワークシステム（コアシステム）はインターネットから隔離されていることから、そ

れ自体がインターネットを介した外部からの不正アクセスのリスクを軽減するものといえる。また、情報提供ネットワークシステムの通信は暗号化されていることに加え、情報連携時に特定個人情報の帰属する個人を一意に特定するための識別子として、個人番号そのものではなく、情報照会者ごとの情報提供用個人識別符号が用いられていることから、仮に、情報連携の過程で第三者による傍受や漏えいが生じたとしても、当該情報が誰の情報であるのかを特定するのは困難となっていることが認められ、原告らが指摘するように個人番号をマスターキーとしてあらゆる特定個人情報がデータマッチング可能な仕組みとはなっていないことは明らかである。また、情報提供はコアシステムを介さずになされることから、情報提供が繰り返されることによって、コアシステムに情報が蓄積されて、一元管理の実態が生じるなどの危険性も認められない。

以上のようなシステムが構築されていることに照らせば、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ことを防ぐためのシステム技術上の仕組みが取られているものと認められる。

(ウ) 過去に発生した漏えい事例等の評価

原告らは、番号制度の運用開始後、漏えいや不適正取扱いの事例が相次いだことをもって、原告らのプライバシー情報が日々侵害される具体的危険性が生じており、これらは番号制度上の欠陥によるものであると主張する。

確かに、前記認定事実のとおり、番号制度の運用開始以後、行政機関等における過誤事例などにより、個人番号及び特定個人情報の漏えいが一定程度生じていたことが認められる。

しかしながら、これまでに生じた個人番号及び特定個人情報の漏えいは、いずれも、個人番号と当該個人番号と結び付けられていた特定の個

人情報が漏えいした事例であり、漏えいした個人番号や特定個人情報から、更に当該個人に関する他の特定個人情報が芋づる式に漏えいしたり、データマッチングやプロファイリング等が行われたりしたことを認めるに足る証拠はない。漏えいした個人番号及び特定個人情報についても、個人番号自体にプライバシーに関する情報が含まれていないことは、前記認定事実のとおりであり、個人番号のみが漏えいした場合に、第三者のなりすましを防止する措置が取られていることや、個人番号の変更の制度が存在することも前記認定事実のとおりである。個人番号と結び付けられた特定の個人情報の流出についても、たとえば特別徴収税額通知を例にとっても、当該通知の誤送付により特別徴収税額が他人に知られること自体は、番号制度の開始以前にも想定し得たものであって、番号制度の運用の開始に起因する流出とはいえない。したがって、これまでに生じてきた個人番号及び特定個人情報の漏えい事例につき再発防止策の検討や、個人情報保護委員会による監視監督の適切な実施を継続すること等の不断の取組みは必要であるとしても、少なくとも証拠上認められる過誤事例の存在をもって、番号制度に、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な危険が生じているものとまで認めることはできない。

オ 総合考慮

以上検討したところによれば、番号利用法で取り扱われる情報については、基本4情報にとどまらず、個人番号と紐付けされた各地方公共団体等が保管する特定個人情報についても、番号利用法に規定する範囲内においては情報連携の対象となるのであって、住基ネット制度と比較すると、より情報量としても多く、より個人の私生活に近い情報が取り扱われるもの

といえる。他方で、番号制度は、行政運営の効率化、行政分野におけるより公正な給付と負担の確保並びに国民の負担の軽減及び利便性の向上という正当な行政目的に資するものであり、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がされることのないよう、番号利用法において、利用範囲を明示的に限定し、個人情報保護委員会による監督制度を設けるなどの制度上の仕組みを設け、また、外部及び内部からの不正アクセス等を防止し、データマッチング等がなされることのないよう、システム技術上の様々な保護措置を採っていることが認められる。

これらの諸要素を総合的に考慮すれば、番号利用法及び番号制度は、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制約するものであるとはいえず、直ちに違憲であると認めることはできない。その他、番号利用法及び番号制度が原告らの権利を不当に侵害するものであると認めるに足りる証拠はなく、原告らの請求には理由がない。

第4 結論

よって、原告らの請求は、その余の点について判断するまでもなく、いずれも理由がないから、これらを棄却することとして、主文のとおり判決する。

新潟地方裁判所第二民事部

裁判長裁判官

菅野正朗

裁判官

高倉文彦

裁判官

井筒土筆



これは正本である。

令和2年6月11日

新潟地方裁判所第二民事部

裁判所書記官 本間 洋

