

令和2年6月30日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官  
平成27年(ワ)第1632号 個人番号利用差止等請求事件 (以下「甲事件」という。)  
平成28年(ワ)第364号 個人番号利用差止等請求事件 (以下「乙事件」という。)  
口頭弁論終結日 令和2年2月4日

判 決

当事者の表示 別紙1当事者目録記載のとおり

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

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甲事件原告らにつき平成27年12月18日から、乙事件原告らにつき平成28年5月3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 本件は、原告らが、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」という。)は、憲法13条によって保障された自己情報コントロール権又はプライバシー権を侵害しており又は侵害するおそれがあり、違憲であると主張して、被告に対し、自己情報コントロール権又はプライバシー権に基づく妨害排除請求又は妨害予防請求として、番号利用法2条5項に定める個人番号の収集、保存、利用及び提供(収集、保存、利用及び提供を併せて、以下「収集等」という。)の差止め(請

求1)及び原告らの個人番号の削除(請求2)を求めるとともに、国家賠償法(以下「国賠法」という。)1条1項に基づき、各原告につき11万円(慰謝料10万円及び弁護士費用1万円)及びこれに対する訴状送達の日翌日(甲事件原告らについては平成27年12月18日、乙事件原告らについては平成28年5月3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(請求3)を求める事案である。

2 前提事実等(証拠摘示のない事実は、争いのない事実又は弁論の全趣旨により容易に認められる事実である。番号利用法の条文は、令和元年法律第16号による改正後の条文を記載した。)

(1) 番号利用法の目的等

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(以下「行政機関等」ということがある。)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ために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(以下「行政機関個人情報保護法」という。)、独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律(以下「独立行政法人等個人情報保護法」という。))及び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。)の特例を定めることを目的として制定さ

れた法律である。

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日に施行された。そして、同日から個人番号の指定及び通知（同法7条1項）が行われ、平成28年1月1日から個人番号の利用が開始された。

## 5 (2) 番号利用法によって導入された制度の概要

番号利用法によって導入された制度（以下「番号制度」という。）の概要は、次のとおりである。

### ア 個人番号

個人番号とは、住民票コード（住民基本台帳法7条13号）を変換して得られる番号であって（ただし、この番号は住民票コードを復元することのできる規則性を備えない番号となっている。）、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をいう。個人番号は11桁の番号及び1桁の検査用数字により構成され、11桁の番号は他のいずれの個人番号とも異なるものとされている（番号利用法2条5項、番号利用法施行令8条）。

市町村長（特別区の区長を含む。）は、住民基本台帳法30条の3第2項の規定により住民票に住民票コードを記載したときは、政令で定めるところにより、速やかに、地方公共団体情報システム機構（以下「機構」という。）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、その者に対し、当該個人番号を通知カード（氏名、住所、生年月日、性別、個人番号その他総務省令で定める事項が記載されたカードをいう。）により通知しなければならない（番号利用法7条1項及び8条2項。なお、番号利用法施行日において現に当該市町村の備える住民基本台帳に記録されている者については、経過措置として、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、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（番号利用法附則3条1項。）。）

### イ 個人番号カード

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、番号利用法又は同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（同法2条7項）。

### ウ 個人情報及び特定個人情報

番号利用法において、個人情報とは、①行政機関個人情報保護法2条2項に規定する個人情報であって行政機関（同法2条1項に規定する行政機関）が保有するもの、②独立行政法人等個人情報保護法2条2項に規定する個人情報であって独立行政法人等（同法2条1項に規定する独立行政法人等）が保有するもの又は③個人情報保護法2条1項に規定する個人情報であって行政機関及び独立行政法人等以外の者が保有するものをいう（番号利用法2条3項）。

番号利用法において、特定個人情報とは、個人番号（個人番号に対応し、当該個人番号に代わって用いられる番号、記号その他の符号であって、住民票コード以外のものを含む。）をその内容に含む個人情報をいう（同法2条8項）。

### エ 個人番号の利用範囲

番号利用法は、個人番号の利用範囲を同法9条のとおりと定めている。同条の内容は、別紙2記載のとおりである（別表第1の記載は省略した。）。同法9条によれば、個人番号の利用範囲は、①行政機関等又は地方公共団体の長その他の執行機関による社会保障、地方税又は防災に関する事務等の処理に必要な限度での利用（同条1項、2項）、②①の事務の処理に関して必要

とされる他人の個人番号を利用した事務を行う者による当該事務を行うために必要な限度での利用（同条3項）、③金融機関等による激甚災害が発生したとき等における金銭の支払を行うために必要な限度での利用（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提供を受けた目的を達成するために必要な限度での利用（同法9条5項）とされている。

#### オ 個人番号の提供

番号利用法は、個人番号利用事務等実施者は、個人番号利用事務等を処理するために必要があるときは、本人又は他の個人番号利用事務等実施者に対し個人番号の提供を求めることができると定めている（同法14条1項）。個人番号利用事務等実施者とは、個人番号利用事務実施者及び個人番号関係事務実施者をいい（同法12条）、個人番号利用事務実施者とは、個人番号利用事務を処理する者及び個人番号利用事務の全部又は一部の委託を受けた者をいい（同法2条12号）、個人番号関係事務実施者とは、個人番号関係事務を処理する者及び個人番号関係事務の全部又は一部の委託を受けた者をいう（同条13号）。個人番号利用事務等とは、個人番号利用事務又は個人番号関係事務をいい（同法10条1項）、個人番号利用事務とは、行政機関、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同法9条1項又は2項の規定によりその保有する特定個人情報ファイルにおいて個人情報を効率的に検索し、及び管理するために必要な限度で個人番号を利用して処理する事務をいい（同法2条10号）、個人番号関係事務とは、同法9条3項の規定により個人番号利用事務に関して行われる他人の個人番号を必要な限度で利用して行う事務をいう（同法2条11号）。

番号利用法は、何人も、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。同法20条において同じ。）に対し、個人番号の提供を

求めてはならないと定めている（同法15条）。

#### カ 特定個人情報の提供等

番号利用法は、何人も、同法19条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定めている（同法19条）。同条の内容は、別紙3記載のとおりである。

番号利用法は、何人も、同法19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定めている（同法20条）。

#### キ 情報提供ネットワークシステム

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、地方独立行政法人法2条1項に規定する地方独立行政法人及び機構並びに番号利用法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）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、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）。情報提供ネットワークシステムは、個人番号の有する個人識別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である。

#### ク 情報提供等記録開示システム（マイナポータル）

情報提供等記録開示システムとは、番号利用法制定附則6条3項に基づいて設置・運用されている、総務大臣の使用に係る電子計算機と番号利用法23条3項に規定する記録に記録された特定個人情報について総務大臣に対

して同法30条2項の規定により読み替えられた行政機関個人情報保護法12条の規定による開示の請求を行う者の使用に係る電子計算機とを電気通信回線で接続した電子情報処理組織をいう(番号利用法制定附則6条3項)。情報提供等記録開示システムは、マイナポータルと呼ばれている。

5 (3) 原告ら

原告らは、別紙1当事者目録記載の住所欄記載の市町村に住民票を置き、それぞれ市町村長より個人番号の指定及び通知を受けた者である。

3 当事者の主張の要旨

(原告らの主張の要旨)

10 (1) プライバシー権及び自己情報コントロール権の保障

憲法13条は、プライバシー権を保障しているところ、現代高度情報化社会において、プライバシー権は、自己情報コントロール権、すなわち、「自己の個人情報」が、収集等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」あるいは「自分の私的な情報について、それをいつ、い

15 (2) 自己情報コントロール権又はプライバシー権の侵害

番号利用法は、行政機関等が、個人番号及び特定個人情報(以下「個人番号等」という。)を収集等することを可能にしているが、原告らはこれに同意していないから、同法は原告らの自己情報コントロール権を侵害している。

仮に原告らの同意がないことのみをもって自己情報コントロール権が侵害されているとはいえないとしても、自己情報コントロール権又はプライバシー権は、個人が尊重され、人間の尊厳が擁護されるために保障される極めて重要な権利であるから、これに対する制約は必要最小限度でなければならない。そ

分野に関する個人情報(年金に関する相談・照会)、税分野に関する個人情報(申告書、法定調書等への記載)、災害対策分野に関する個人情報(被災者台帳の作成)といった機微な個人情報である上、金融機関(預金・所得に関する情報)との連携が開始され、今後、医療機関(病院・通院歴に関する情報)との連携も予定されているところ、原告らは、①これらの個人情報が名寄せ・突合(データマッチング)されることによって個人の全体像を勝手に形成されるおそれがあり(名寄せ・突合(データマッチング)の危険性あるいは包括的な人格プロフィールの構築可能性)、②これらの個人情報及びこれらの個人情報を紐づける個人番号(個人情報の索引情報、インデックス情報あるいは検索キーとして用いられる個人番号)が漏えいすること自体によって被害を受けるおそれがあり(漏えいの危険性)、③個人情報が名寄せ・突合(データマッチング)されること並びに個人情報及び個人番号の漏えいによって成りすましによる被害を受けるおそれがある(成りすましの危険性)。

以上によれば、番号利用法の合憲性は厳格な基準によって審査されるべきであり、同法が合憲と判断されるためには、①目的が極めて高度に重要であり、かつ、②手段が目的を達成するための真に必要な範囲にとどまっていることが必要というべきである。そして、(3)で述べるとおり、番号利用法の目的が極めて高度に重要であるとはいえないから、同法は違憲である。仮に目的の正当性が認められたとしても、(3)で述べるとおり、手段が目的を達成するために真に必要な範囲にとどまっているとはいえないから、同法は違憲である。よって、同法は原告らの自己情報コントロール権又はプライバシー権を侵害しており又は侵害するおそれがある。

(3) 番号利用法の合憲性審査

ア 目的審査

番号利用法の目的は、①効率的な情報の管理及び利用、②行政機関等における迅速な情報の授受、③行政運営の効率化、④公正な給付と負担の確保、

⑤手続の簡素化による国民負担の軽減、⑥本人確認等における利便性の向上とされている。このうち、①ないし④の目的は主として行政機関にとっての利益であり、⑤及び⑥の目的が国民にとっての利益であると解される。

しかし、まず、⑤及び⑥の目的は、何が本人の利益であるかの決定はまさに本人の自己決定権に委ねられるべきものであり、国が自らの価値観を個人に押し付けてよいものではない。よって、⑤及び⑥の目的に正当性は認められない。また、番号制度の導入によって向上する国民の利便性は些末である一方、個人番号等を取り扱う民間事業者（企業）は、番号制度の導入によって、従業員及びその家族の個人番号等の収集及び管理に伴う事務が増加したほか、ガイドラインによって、個人番号等の漏えい等を防止するために必要な措置（安全管理措置）、具体的には、特定個人情報ファイルを取り扱う情報システムを管理する区域及び個人番号等を取り扱う事務を実施する区域における壁や間仕切り等の設置、個人番号等の取扱機器及び書類等を保管するための書庫の施錠等といった物理的安全管理措置、責任者による個人番号等の取扱状況の定期的点検といった組織的安全管理措置、事務取扱担当者の監督及び教育といった人的安全管理措置等を講じるよう求められ、負担を強いられている。

次に、①ないし③の目的は、ほとんど純粋に行政機関等の便宜のみを追求するものであり、国民の利益につながる側面があるといっても極めて間接的なものにすぎない。したがって、①ないし③の目的に正当性は認められない。また、番号制度の導入によって①ないし③の目的が実現したかは疑わしく、かえって、番号制度の導入によって、膨大なコストがかかり、行政機関等の事務が増加し、ミスが誘発している。

最後に、④の目的は、これが積極的な社会経済政策の実現にあるとすれば、目的の正当性が認められる余地がある。しかし、番号制度が導入されても所得の把握には限界があるし（例えば、番号制度を導入しても国民の在外資産

を把握することはできない。）、社会保障給付が充実するか否かは結局のところ予算の問題である。したがって、④の目的は、被告が④の目的と番号制度との関連性を具体的に立証した場合には正当性が認められる余地があるが、被告はその立証をしないから、正当性が認められない。

以上のとおり、番号利用法の目的は、極めて重要な権利である自己情報コントロール権又はプライバシー権を制約するための目的としては重要度が余りにも軽すぎ、極めて高度に重要であるとはいえない。よって、番号利用法は手段審査を経るまでもなく違憲である。

#### イ 手段審査

仮に目的の正当性が認められたとしても、番号利用法及び番号制度等には次の問題点があり、目的を達成するために真に必要な範囲にとどまっているとはいえない。

#### (ア) 個人番号の利用とデータマッチングが過度に広範に行われ得ること

① 個人番号の利用範囲（番号利用法9条）及び特定個人情報提供される場合の範囲（同法19条）が極めて広範である。また、事務及び特定個人情報の内容が主務省令に委ねられているため、個人番号の利用範囲及び特定個人情報提供される場合を正確に認識することが極めて困難である上、個人番号の利用及び特定個人情報の提供が民主的コントロールの及ばない形で行われる危険がある。さらに、番号利用法の改正により、個人番号の利用範囲及び特定個人情報提供される場合の範囲は、特定健診（番号利用法別表第1の49号）、預金保険機構等によるいわゆる「ペイオフ」のための預貯金額の合算（同55の2号）、予防接種の実施に関する情報（接種の履歴）（番号利用法別表第2の16の2号）等、社会保障分野、税分野及び災害対策分野と必ずしも強く関連しないものにまで拡張されている。

② 番号利用法19条14号は、刑事事件の捜査等について何ら限定を付

すことなく特定個人情報の提供を認めているため、刑事事件の捜査等と称して特定個人情報が収集等される危険がある。また、この場合には委員会（個人情報保護委員会）の権限が及ばず（同法36条）、濫用を防止するための措置が全く不十分である。

- ③ 番号利用法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」と定めて特定個人情報が提供される場合の定めを政令に白紙委任しており、国会を国の唯一の立法機関と定めた憲法41条に反する。また、番号利用法19条14号が上記のように定められているため、個人番号の利用及び特定個人情報の提供が民主的コントロールの及ばない形で行われる危険がある。例えば、番号利用法施行令25条別表8号では、「租税に関する法律等による質問、検査、提示もしくは提出の求め又は協力の要請が行われるとき」が挙げられているが、番号利用法制定時に特定個人情報の提供禁止の例外から「租税に関する調査」が削除された経緯を鑑みれば、立法者は特定個人情報の提供例外の事項から税務調査を意図的に除外したと考えるのが合理的である。したがって、このような立法者意思を無視した別表8号は、番号利用法によって委任された範囲を超えるものとして違法であり、かつ、憲法41条に反する。
- ④ 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」と定めて特定個人情報が提供される場合の定めを委員会に委任しているが、委員会は特定個人情報の適正な取扱いを確保するために設置された監視機関にすぎず、かかる監視機関が情報提供範囲の拡大について権限を持つことになれば、個人のプライバシーへの介入が行政機関の自律的判断によって可能になることになり、同法19条16号は憲法41条に反する。また、番号利用法19条16号が上記のように定められているため、個人番号の利用及び特定個人情報の提供が民主的コントロールの及ばない形で行われる危険があ

る。具体的な委任内容を見ても、行政書士法の規定による立入検査、税理士法の規定による報告の徴収、質問又は検査が行われるとき、社会保険労務士法の規定による報告の求め又は立入検査が行われるときといったものは、同法19条1号ないし15号とは全く関連がなく、「これらに準ずるもの」とはいえない。

- (イ) 個人番号等を保護する措置又はシステムの構築が不十分であること並びに個人番号等が漏えいする具体的な危険があること
- ⑤ 番号利用法は、特定個人情報ファイルを保有しようとする者に対して特定個人情報保護評価を義務付けているが（同法27条以下）、特定個人情報保護評価は特定個人情報ファイルを保有している者によって行われる自己評価であるから、特定個人情報を保護する措置として不十分である。
- ⑥ 番号利用法は、委員会が特定個人情報の取扱いに関する監督等を行う旨定めているが（同法第6章）、委員会の所掌事務は、特定個人情報の取扱いに関する監督等以外にも広範にわたる（個人情報保護法61条）。また、委員会は、個人情報の保護と活用を両立させる難しい立場に置かれている（同法60条参照）。それにもかかわらず、委員会の人員体制は、委員長1名、委員8名（うち4名は非常勤）、委員の下で補助業務を行う職員が平成29年4月10日現在において116名となっており、このような体制の下で委員会が特定個人情報の取扱いに関する十分な監督等を行うことはできない。
- ⑦ 個人番号の違法利用及び特定個人情報の違法提供がされた事実を当該個人が知らなければ、当該個人はその予防ないし回復を求めることができず、当該個人が個人番号の利用及び特定個人情報の提供がされた事実を知ることができるシステムを構築する必要がある。しかし、被告が設置・運用しているマイナポータルでは、情報提供ネットワーク

システムを使用せずに行われた特定個人情報の提供の事実を確認することができない。

⑧ 個人番号等を取り扱う民間事業者（企業）は、個人番号等の取扱いに関する規制を十分理解していない。また、個人番号等を取り扱う民間事業者（企業）は、番号制度の導入によって安全管理措置を講じるよう求められたが、費用及び人員の面で中小企業がこれに対応することはできない。よって、民間事業者によって個人番号等が漏えいする危険がある。

⑨ 個人番号カードの不正取得やマイナポータルへの不正アクセス等によって、個人番号等が漏えいする危険がある。

⑩ 各地方公共団体の情報提供ネットワークシステムによる情報連携の対象となる情報の副本を保存、管理する中間サーバーは、東西2か所のデータセンター内に集約して設置されているから、これらのデータセンターに対して物理的な攻撃が加えられれば、当該サーバーにあるデータが全て奪われてしまう危険がある。また、情報提供ネットワークシステム上の保護措置は法律の定めに基づくものではないから、セキュリティを犠牲にしてコスト面や運用面での便宜を優先し、保護措置の内容が変更される可能性がある。

⑪ 番号利用法は、一部の違法な行為を罰則の対象としているが（同法48条以下）、罰則はそもそも事後的な対応にすぎず、個人番号の違法利用及び特定個人情報の違法提供に対する抑止力としてどれだけ機能するか疑問である。

#### (4) 個人番号の収集等の差止め及び削除請求

このように、原告らは、行政機関等が個人番号等を収集等することによって、自己情報コントロール権又はプライバシー権を侵害されており又は侵害されるおそれがある。この侵害を除去するため又はこの侵害を予防するためには、原告らの個人番号の収集等の差止め及び原告らの個人番号の削除が必要であ

る。よって、原告らは、被告に対し、自己情報コントロール権又はプライバシー権に基づく妨害排除請求又は妨害予防請求として、原告らの個人番号の収集等の差止め及び原告らの個人番号の削除を求める。

#### (5) 損害賠償請求

原告らは、公務員が個人番号等を収集等することによって自己情報コントロール権又はプライバシー権を侵害されており又は侵害されるおそれがある。番号利用法は憲法であるから、公務員による個人番号等の収集等は違法である。原告らは、公務員による違法な個人番号等の収集等によって精神的苦痛を被ったものであり、その精神的苦痛を慰謝する金額は一人当たり10万円を下らない。また、原告らは、本請求を実現するために弁護士に本件訴訟を委任せざるを得なかったところ、慰謝料額10万円の1割である1万円の弁護士費用は公務員による違法な個人番号等の収集等によって発生した損害というべきである。よって、原告らは、被告に対し、国賠法1条1項に基づき、各11万円及び遅延損害金の支払を求める。

#### (被告の主張の要旨)

##### (1) 憲法13条が保障している自由

憲法13条が保障している自由は、「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」と解される。原告らが主張する自己情報コントロール権は、権利の外苑及び内容が不明確であり、憲法13条がこれを保障していると解することはできない。

##### (2) 憲法13条が保障している自由に対する侵害の有無

ア 個人番号等の収集等が憲法13条によって保障される上記自由を侵害しているか否かは、①個人番号等の秘匿性の程度、②番号制度による個人番号の利用及び特定個人情報の提供が正当な行政目的の範囲内で行われているか否か、③システム技術上又は法制度上の不備により個人番号等が法令等の根拠に基づかず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、の各観点から判断されるべきである（最高裁判所平成20年3月6日第一小法廷判決・民集62巻3号665頁（以下「最高裁住基ネット判決」という。）参照）。

イ ①（秘匿性の程度）について

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、単なる個人識別情報にすぎない。また、行政機関等が提供を受ける特定個人情報、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ている。番号制度の導入によって、行政機関等が、法令等に基づく事務の処理に際して、法令等

ウ ②（正当な行政目的の範囲内か否か）について

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を図るという番号制度の目的が、いずれも正当な行政目的であることは明らかである。また、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ている。よって、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き、正当な行政目的の範囲内で行われている。

エ ③（システム技術上等の不備による正当な行政目的の範囲の逸脱等による第三者への開示等の具体的な危険の有無）について

番号利用法及び番号制度においては、個人番号等が法令等の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表されないように、様々な措置が講じられている。措置の内容は次のとおりである。

（ア）個人番号等の目的外利用が行われないようにするための措置

a 個人番号の利用範囲や特定個人情報の提供が可能な範囲は、番号利用法9条（別表1）、同法19条（別表2）において、限定列挙形式で個別

具体的に規定されている。また、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、特定個人情報の収集・保管が禁止されている（同法15条、20条）。さらに、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（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（同法52条）、個人情報利用事務等に従事する者等による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）は刑罰の対象になっている。

番号利用法19条によって特定個人情報の提供が可能な範囲が限定されている点について、原告らは、①同条14号によって刑事事件の捜査等と称して特定個人情報が収集等される危険がある、②「その他政令で定める公益上の必要があるとき」と定めた同号は憲法41条に反する、③「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」と定めた番号利用法19条16号は憲法41条に反すると主張する。しかし、まず、①については、捜査機関に対する特定個人情報の提供は刑事訴訟法等の法令の定める手続に従って行われるから、番号利用法19条14号によって特定個人情報が無限定に収集等されるわけではない。したがって、原告らの主張①は理由がない。次に、②については、同号は、公益上の必要性から特定個人情報の提供を例外的に認める場合を具体的に定めるという処理すべき問題を決定し、同号列挙の調査等と同様の公益上の必要があるものを定めるという問題の解決方向を決定した上で委任した規定であって、政令に白紙委任した規定ではない。したがって、原告らの主張②も理由がない。最後に、③については、委員会は、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、国家行政組織法3条2項の委員会（いわゆる三条委員会）として設置されたものであり、単なる行政機関ではないところ、番号利用法



19条16号は、前各号に定めのないものについて例外的に特定個人情報の提供を可能とする場合を監視・監督機関である委員会が認める場合に限定するものである上、委員会規則で定めることができる場合も「これらに準ずるもの」との限定を加えている。したがって、原告らの主張

③も理由がない。

b 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（番号利用法19条7号）；情報照会者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2に掲げるものに該当すること、並びに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報提供者に通知するものとし（同法21条2項）、かつ、情報提供者は、当該通知があった場合のみ情報照会者に特定個人情報の提供を行うこと（同法22条1項）になっている。

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（番号利用法23条）。そして、当該記録は、行政機関個人情報保護法に基づく開示請求を行えば確認することができるほか、情報提供等記録開示システム（マイナポータル）を活用すれば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ができるようにすることで、必要な対応を行うことができるようになっている。

(イ) 個人番号等の漏えいを防止するための措置

a 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。）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いる（番号利用法12条、2条12項及び13項）。そして、上記安全管理措置義務に違反する行為は、委員会による勧告及び命令（同法34条）並びに報告及び立入検査（同法35条）の対象になっており、命令違反及び検査回避等は刑罰の対象になっている（同法54条、55条の2）。

b 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、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28条1項）。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）。

c 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。

(ウ) 委員会の設置

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、委員会（個人情報保護委員会）が設置されている。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、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）は刑罰の対象になっている。

(エ) システム上の保護措置

番号利用法24条は、「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（中略）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（中略）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」と定めている。そして、番号利用法及び番号利用法施行令の規定に基づき、番号利用法及び番号利用法施行令を実施するため、番号利用法の規定による通知カード及び個人番号カード並びに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等に関する省令（平成26年総務省令第85号）が定められており、同省令に基づき、電気通信回線を通じた送信又は電磁的記録媒体の送付の方法及び情報提供ネットワークシステムを使用した送信の方法に関する技術基準（平成27年総務省告示第401号）が策定されている。

システム上の保護措置の内容は、次のとおりである。

a 個人情報の分散管理

個人番号をキーとして、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」を行うことは、プライバシー上の懸念が大きいものと考えられ、万が一そのデータベースから情報漏えい等が

生じた場合の影響も甚大なものとなる危険があることから、番号制度においては、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」の方法が採られている。

b アクセス制御

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になっている。

c 符号による紐付け

各機関が情報提供ネットワークシステムを利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、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。これによって、万が一、情報提供ネットワークシステムによる情報連携の情報が第三者に傍受された場合でも、芋づる式に特定個人情報が漏えいすることを防止するシステムになっている。

d 通信の暗号化

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）。

(オ) 個人番号が漏えいした場合における措置

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できないようになっている。

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、特定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(同法16条)ことにより、成りすましの防止を図っている。

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(番号利用法7条2項)、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にもログインすることができなくなり、情報提供等記録開示システムを使用した特定個人情報等の漏えいも防ぐことが可能となっている。

#### オ まとめ

以上のとおり、個人番号自体は、単なる個人識別情報にすぎず、特定個人情報等は、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である。また、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き、正当な行政目的の範囲内で行われている。さらに、番号利用法及び番号制度においては、個人番号等が法令等の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表されないように、様々な措置が講じられている。したがって、個人番号等の収集等によって、憲法13条によって保障された「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」は侵害されておらず、また、前記自由が侵害される具体的な危険もない。

よって、原告らの個人番号の収集等の差止め及び原告らの個人番号の削除に係る原告らの請求は理由がない。また、番号利用法は憲法に違反せず、公務員による個人番号等の収集等は番号利用法に基づいて適法に行われてい

るから、原告らの国賠法1条1項に基づく損害賠償請求も理由がない。

#### 4 主たる争点

- (1) 憲法13条は、原告らが主張する自己情報コントロール権を保障しているか(自己情報コントロール権の保障の有無)。
- (2) 個人番号等の収集等によって、憲法13条によって保障された原告らの権利が侵害されているか又は侵害されるおそれがあるか(憲法13条によって保障された原告らの権利侵害の有無)。

#### 第3 当裁判所の判断

##### 1 主たる争点(1)(自己情報コントロール権の保障の有無)について

(1) 原告らは、憲法13条は、自己情報コントロール権、すなわち、「自己の個人情報収集等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」、あるいは、「自分の私的な情報について、それをいつ、いかなる範囲で他者に対して明らかにするのかを自分自身で決定するという個人情報に関する自己決定権」を保障していると主張するところ、原告らの主張並びに玉蟲由樹教授が作成した意見書(甲13。以下「玉蟲意見書」という。)及び實原隆志教授が作成した意見書(甲14。以下「實原意見書」といい、玉蟲意見書と實原意見書を併せて、以下「本件意見書」という。)の内容からすれば、原告らは、「自己の個人情報」ないし「自分の私的な情報」とは個人に関する情報の全てを指していると主張しているのではなく、番号利用法が定める個人番号及び個人情報は、少なくとも、「自己の個人情報」ないし「自分の私的な情報」に当たると主張しているものと解される。

(2) しかしながら、原告らが主張する自己情報コントロール権は、個人に関する情報の収集等は当該個人の同意がない限り許されないという点に本質があると解されるところ、憲法は、12条において、「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない。又、

国民は、これを濫用してはならないのであって、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。」と定め、13条において、「生命、自由及び幸福追求に関する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と定めるなど、憲法が国民に保障した権利が「公共の福祉」によって制約されることを認めているから、個人に関する情報に関わる国民の権利についても、「公共の福祉」によって制約されることを認めていると解される。そして、個人番号は、番号利用法の目的を達成するために住民票コードを変換して生成される個人を識別するために情報にすぎないし、個人情報、行政機関、独立行政法人等及びそれら以外の者が法令又は条例に基づいて保有している情報であるから、少なくとも、このような個人番号及び個人情報について、憲法13条が、当該個人に対し、その「収集等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等についての同意権」又は「それをいつ、いかなる範囲で他者に対して明らかにするのかを自分自身で決定するという個人情報に関する自己決定権」を保障していると解することはできない（なお、原告らも、原告らの準備書面⑩の5頁において、「憲法上の人権といえども、絶対無制限に行使できるものではなく、『公共の福祉』を根拠に制約が認められる場合はある」と主張しているから、個人の同意がなくても、個人番号及び個人情報の収集等が許される場合があることを認めていると解される。また、本件意見書も、個人番号及び個人情報の収集等について、必ず、当該個人の同意が必要であると述べているものではないと解される。）。

(3) したがって、個人番号等の収集等によって原告らの自己情報コントロール権が侵害されているという原告らの主張は、原告らが主張する自己情報コントロール権が認められない以上、その前提を欠くというほかはない。よって、自己情報コントロール権の侵害を理由とする原告らの請求は、その余の点について判断するまでもなく、理由がない。

2 主たる争点②（憲法13条によって保障された原告らの権利侵害の有無）について

(1) 憲法13条によって保障された自由

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」を保障しているものと解される（最高裁住基ネット判決）。そして、ある行政機関が保有している個人情報を他の行政機関に提供することは、「個人に関する情報」を「第三者」に「開示」することに当たると解されるから（最高裁住基ネット判決も、このような解釈を前提にしていると解される。）、行政機関等相互における個人情報の提供は、「個人に関する情報」を「第三者に開示又は公表する」ことに当たると解される。

また、プライバシーの侵害は、開示又は公表の場面だけで問題となるのではなく、収集、保存、利用の各場面でも問題となりうるから、公権力の行使から国民の私生活上の自由を保護するためには、「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」が保障されるだけでは足りず、「個人に関する情報をみだりに収集、保存、利用されない自由」も保障される必要があると解するのが相当である。よって、憲法13条は、「個人に関する情報をみだりに収集、保存、利用されない自由」も保障していると解するのが相当である。

そうすると、個人番号等の収集等（収集、保存、利用及び提供）が「みだりに」行われている場合には、「個人に関する情報をみだりに収集、保存、利用されない自由及び第三者に開示されない自由」が侵害されているということができるところ、原告らは予備的に上記主張をしていると解される（むしろ、原告らの主張及び本件意見書の内容からすれば、原告らの主たる主張は上記の予備的主張であると解される。）。そこで、以下、原告らの予備的主張について検討する。

(2) 憲法13条によって保障された自由が侵害される場合

ア 最高裁住基ネット判決の事例で問題となった「個人に関する情報」は、住基ネットによって管理、利用等される本人確認情報、すなわち、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（転入、転出等の異動事由、異動年月日及び異動前の本人確認情報）を加えたものであり、いずれも秘匿性の高い情報とはいえないものであった。

しかし、本件で問題となっている「個人に関する情報」は、番号利用法が定める個人番号及び個人情報であるところ、まず、個人情報の中には、その人が社会生活を営む上で一定の範囲の他者には当然開示されることが予定されている情報（例えば、氏名、生年月日、性別及び住所から成る4情報）だけでなく、人がみだりに他者に開示されたくないと考えることが一般的といえる情報（例えば、生活保護法24条1項の保護の開始の申請の受理に関する事務の処理において利用される、保護の開始を申請する者の資産及び収入の状況に関する情報（番号利用法9条、同法別表第1の15の項、番号利用法別表第一の主務省令で定める事務を定める命令15条2号、生活保護法24条1項4号）、地方税法による地方税の課税標準の決定に関する事務の処理において利用される、前年の所得について算定した総所得金額（番号利用法9条、同法別表第1の16の項、番号利用法別表第一の主務省令で定める事務を定める命令16条、地方税法32条等）等）まで、多種多様なものがある。

次に、個人番号は、住民票コードを変換して生成される個人識別情報であり、個人番号からは住民票コードを復元することができず、個人番号自体からは他の何らの個人情報を得ることができないようになっているが、個人番号は個人情報と紐づけられるものであり、個人番号をキーに個人情報の追跡・名寄せ・突合が行われ、集積・集約された個人情報によって本人が意図しない形で個人像が構築されたり、特定の個人が選別されて差別的に取り扱

われたりする一般的・抽象的な危険があるから（このような一般的・抽象的な危険があることは被告も認めている。被告の平成28年9月30日付け求釈明に対する回答書参照）、個人番号自体が、当該個人番号に紐づけられた個人情報のみだりに他者に開示されたり、名寄せ・突合等されたりすることを防止するため、適切に管理、利用等されるべき情報ということができる。

そうすると、番号制度によって、個人番号等が、正当な目的の範囲を逸脱して収集等されている場合には、番号制度によって、「個人に関する情報をみだりに収集、保存、利用されない自由及び第三者に開示されない自由」が侵害されているという余地があり、この場合には、上記自由を侵害された者は、上記自由を侵害している者に対し、妨害排除請求として、上記自由の侵害の除去を求めることができると解する余地がある。

また、番号制度によって、個人番号等が、正当な目的の範囲を逸脱して収集等される具体的な危険がある場合には、番号制度によって、「個人に関する情報をみだりに収集、保存、利用されない自由及び第三者に開示されない自由」が侵害されるおそれがあるという余地があり、この場合には、上記自由を侵害されるおそれがある者は、上記自由を侵害するおそれがある者に対し、妨害予防請求として、上記自由の侵害の予防を求めることができると解する余地がある（なお、上記妨害予防請求が認められるためには、個人番号等が、正当な目的の範囲を逸脱して収集等される抽象的な危険があると認められるだけでは足りず、少なくとも、その具体的な危険があると認められることが必要であると解すべきである。）。

そこで、番号制度によって、個人番号等が、正当な目的の範囲を逸脱して収集等されていると認められるか又はその具体的な危険があると認められるか、以下、検討する（以下、番号制度によって個人番号等を正当な目的の範囲を逸脱して収集等することを「目的外利用」という。）。

イ また、個人番号等の収集等によって、個人番号等が外部に漏えいする具体

的な危険がある場合には、番号制度によって、「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」が侵害されるおそれがあるという余地があり、この場合には、上記自由を侵害されるおそれがある者は、上記自由を侵害するおそれがある者に対し、妨害予防請求として、上記自由の侵害の予防を求めることができると解する余地がある（この場合も、上記妨害予防請求が認められるためには、個人番号等が外部に漏えいする具体的な危険があると認められることが必要であると解すべきである。）。

そこで、個人番号等の収集等によって、個人番号等が外部に漏えいする具体的な危険があると認められるか、以下、検討する（以下、個人番号等の収集等によって個人番号等が外部に漏えいすることを「情報漏えい」という。）。

ウ なお、情報漏えいの事実が現に認められた場合には、その漏えいの原因や態様等によっては、「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」が侵害されたということができ、原告らの個人番号等が現に外部に漏えいした事実を認めるに足りる証拠はない。

したがって、以下では、①目的外利用が認められるか、②目的外利用の具体的な危険が認められるか、③情報漏えいの具体的な危険が認められるか、の3点について検討する。

### (3) 目的外利用が認められるかについて

#### ア 番号利用法の目的が正当な行政目的といえるかについて

番号利用法の目的は、大きく、①行政運営の効率化、②公正な給付と負担の確保、③国民の利便性の向上に分けることができるところ、原告らは、これらの目的はいずれも憲法13条によって保障された原告らの自由を制約する目的として重要度が余りにも軽すぎ、正当な行政目的とはいえないと主張する（なお、この原告らの主張は、番号利用法の合憲性審査基準に関するものであるが、憲法13条によって保障された原告らの自由の侵害との関係においては目的外利用の主張と理解することができる。）。

しかしながら、上記目的はいずれも正当な行政目的ということができる。

その理由は次のとおりである。

#### ① 行政運営の効率化について

番号利用法において想定されている行政運営の効率化とは、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行政手続を行う際、同法の規定により、当該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（同法22条1項）、当該特定個人情報と同一の内容の証明書等の提出を不要とすること（同条2項）によって、証明書等の発行事務を減少することや、行政機関や地方公共団体等における様々な情報の照合、転記、入力等に要している時間及び労力を削減すること等であるところ（乙1、5、9、弁論の全趣旨）、このような行政運営の効率化は、過誤や無駄のない社会の実現及び限りある国家予算等の効率的な執行に結びつくものであるから、正当な行政目的ということができる。

これに対し、原告らは、行政運営の効率化は国民の利益に間接的にしかつながらないから正当な行政目的とはいえないと主張するが、過誤や無駄のない社会の実現及び限りある国家予算等の効率的な執行に結びつく行政運営の効率化は、ひいては国民の利益につながるものである。したがって、原告らの主張は採用することができない。

また、原告らは、番号制度の導入によって行政運営の効率化が実現したか疑わしく、かえって膨大なコストがかかり、行政機関等の事務が増加し、ミスが誘発していると主張するが、仮に原告らが主張するような事態が生じているとしても、行政運営の効率化は正当な行政目的ということができる。したがって、上記原告らの主張も採用することができない。

#### ② 公正な給付と負担の確保について

番号利用法において想定されている公正な給付と負担の確保とは、番号制度によって所得や行政サービスの受給状況を把握しやすくし、負担を不

当に免れたり、給付を不正に受けたりすることを防止するほか、真に社会保障を必要とする者に対してきめ細かな支援を行うことであるところ（乙1, 5, 9, 弁論の全趣旨）、このような公正な給付と負担の確保は、社会保障がきめ細やかかつ的確に行われる社会の実現に結びつくものであるから、正当な行政目的ということができる。

これに対し、原告らは、番号制度が導入されても所得の把握には限界があること及び社会保障給付が充実するか否かは結局予算の問題であることを理由に、番号制度を導入しても公正な給付と負担が確保されることにはならないと主張する。しかしながら、所得の把握に限界があることや予算による制約があるとしても、そのような制約がある中で、可能な限り、所得や行政サービスの受給状況を把握することには、適切な社会保障を実現する上で意義があるということができる。したがって、原告らの主張は採用することができない。

### ③ 国民の利便性の向上について

番号利用法において想定されている国民の利便性の向上とは、情報提供ネットワークシステムを使用した情報連携による添付書類の削減といった行政手続の簡素化による国民の負担の軽減（前記①）、情報提供等記録開示システム（マイナポータル）を設置し（番号利用法附則6条3項）、同システムを利用して（同法附則6条4項柱書）、i 情報提供ネットワークシステムに記録された同法23条2項に規定する事項の開示の請求及び開示の請求に対する決定の通知（同法附則6条3項）、ii 法律又は条例の規定による個人情報の開示に関する手続（同法附則6条4項1号）、iii 個人番号利用事務実施者が、本人に対し、個人番号利用事務に関して本人が希望し、又は本人の利益になると認められる情報の提供（同法附則6条4項2号）を行うこと等であるところ（乙1, 5, 9, 弁論の全趣旨）、このような国民の利便性の向上は国民の利益になるから、正当な行政目的とい

うことができる。

これに対し、原告らは、何が本人の利益かは本人が決定するものであるから、利便性の向上を望まない原告らとの関係では利便性の向上は正当な行政目的といえないと主張するが、たとえ原告らが利便性の向上を望まないとしても、国民の利便性の向上が正当な行政目的といえることは明らかである。したがって、原告らの主張は採用することができない。

また、原告らは、番号制度の導入によって向上する国民の利便性は些末である一方、民間事業者は一方的な負担を強いられていると主張する。しかしながら、今後、国民の利便性が向上する可能性があることに加え、後述するとおり、民間事業者に求められる安全管理措置は事業者の規模を考慮して定められていることに照らすと、原告らの主張は、国民の利便性の向上が正当な行政目的といえるとの前記判断を左右しない。

以上のとおり、番号利用法の目的はいずれも正当な行政目的ということができる。そうすると、個人番号等の収集等が、番号利用法の目的を実現するために行われていると認められれば、「個人に関する情報をみだりに収集、保存、利用されない自由及び第三者に開示されない自由」が侵害されていると認めることはできない。そこで、個人番号等の収集等が、番号利用法の目的を実現するために行われていると認められるか、検討する。

イ まず、個人番号の利用範囲を定めた番号利用法9条（その内容は別紙2のとおり）及び特定個人情報の提供が可能な範囲を定めた同法19条（その内容は別紙3のとおり）によれば、個人番号等の収集等は、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利用法の目的を実現するために行われることが予定されていると認められる。

ウ 次に、上記例外に当たる次の①ないし⑥は、番号利用法の目的を実現するために行われるものとは認められない。しかしながら、これらについても、

次のとおり、個人番号等の収集等は、全て、正当な目的を実現するために行われることが予定されていると認められる。

① 番号利用法 9 条 4 項による個人番号の利用

番号利用法 9 条 4 項は、金融機関等が、激甚災害が発生したとき等に、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個人番号を利用することができる旨定めているところ、同項は、金融機関等が、激甚災害が発生したとき等に、被災者の預金等の金融資産の引出し等を円滑に行うため等の目的で、金融機関等が保有する被災者の個人番号を顧客検索のキーとして利用するために設けられた規定と認められるから（弁論の全趣旨）、同項による個人番号の利用は、正当な目的を実現するために行われることが予定されていると認められる。

② 番号利用法 1 9 条 1 2 号による特定個人情報の提供及びこれに係る個人番号の利用

番号利用法 1 9 条 1 2 号は、同法 3 5 条 1 項により求められた特定個人情報を委員会に提供することができる旨定めているところ、これは、委員会が同項に基づく特定個人情報の取扱いに関する監視監督を行うために特定個人情報の提供が必要になる場合があるからであり、また、同法 9 条 5 項により、この場合における個人番号の利用は、上記目的を達成するために必要な限度と定められている。

以上によれば、番号利用法 1 9 条 1 2 号による特定個人情報の提供及びこれに係る個人番号の利用は、正当な目的を実現するために行われることが予定されていると認められる。

③ 番号利用法 1 9 条 1 3 号による特定個人情報の提供及びこれに係る個人番号の利用

番号利用法 1 9 条 1 3 号は、同法 3 8 条の 7 第 1 項により求められた特定個人情報を総務大臣に提供することが提出することができる旨定めて

いるところ、これは、総務大臣が同項に基づいて機構に対して提出を求め資料に特定個人情報が含まれている場合があるからであり、また、同法 9 条 5 項により、この場合における個人番号の利用は、上記目的を達成するために必要な限度と定められている。

以上によれば、番号利用法 1 9 条 1 3 号による特定個人情報の提供及びこれに係る個人番号の利用は、正当な目的を実現するために行われることが予定されていると認められる。

④ 番号利用法 1 9 条 1 4 号による特定個人情報の提供及びこれに係る個人番号の利用

番号利用法 1 9 条 1 4 号は、まず、各議院審査等が行われるときに、特定個人情報の提供をすることができる旨定めているところ、これは、各議院審査等が行われるときに、その調査等の対象となる資料の中に特定個人情報が含まれている場合があるからであり、また、同法 9 条 5 項により、この場合における個人番号の利用は、上記目的を達成するために必要な限度と定められている。

以上によれば、番号利用法 1 9 条 1 4 号による各議院審査等が行われるときにおける特定個人情報の提供及びこれに係る個人番号の利用は、正当な目的を実現するために行われることが予定されていると認められる。

これに対し、原告らは、番号利用法 1 9 条 1 4 号によって刑事事件の捜査等と称して特定個人情報が収集等される危険があると主張するが、捜査機関に対する特定個人情報の提供は刑事訴訟法等の法令の定める手続（刑事訴訟法 1 8 9 条 2 項、1 9 1 条 1 項等）に従って行われるから、番号利用法 1 9 条 1 4 号によって特定個人情報が無限定に収集等されるわけではない。したがって、原告らの主張は採用することができない。

番号利用法 1 9 条 1 4 号は、次に、その他政令で定める公益上の必要があるときに、特定個人情報の提供をすることができる旨定めているところ、



同条が、特定個人情報の提供を原則として禁止した上で、同条各号のいずれかに該当する場合のみ、特定個人情報の提供を認めていること、同条14号が、各議院審査等を具体的に列挙するのに続けて、「その他政令で定める公益上の必要があるとき」と規定していることからすれば、上記規定は、同法を制定した国会が、各議院審査等が行われるときと同様の公益上の必要がある場合を具体的に規定することを、政令に委ねたものと解することができる。したがって、上記規定は、国会が内閣に対し、特定個人情報の提供が認められる場合について、いわゆる白紙委任をした規定とは認められず、同号は国会を唯一の立法機関と定めた憲法41条に違反しないというべきである。そして、同号を受けて制定された番号利用法施行令は、番号利用法が定めた「公益上の必要があるとき」を同施行令25条及び別表に限定列挙しているところ、同別表を子細に検討しても、同別表各号はいずれも、各議院審査等が行われるときと同様の公益上の必要があるということができる。この点について、實原意見書は、同別表8号は、番号利用法19条の特定個人情報の提供が認められる場合から税務調査を意図的に除外し、犯則調査の場面においてのみ特定個人情報の提供を認めることとした立法者の意思を無視するものであり、また、同別表7号、9号、11号ないし13号、15号ないし17号及び24号は、特定個人情報が税・社会保障・災害とは必ずしも関係しない場面において提供されることを認めているため、番号利用法19条14号及び憲法41条に違反すると述べる。しかし、国会が、番号利用法19条14号において、その他政令で定める公益上の必要があるときに、特定個人情報の提供をできると定めた趣旨は、前述のとおりと解することができる。実原意見書が指摘する番号利用法施行令別表各号は、いずれも、各議院調査等が行われるときと同様の公益上の必要があるということができるから、税務調査や、税・社会保障・災害以外の場面において特定個人情報の提供をす

ることができることをもって、委任の範囲を超えているとはいえない。よって、實原意見書は採用することができない。そして、番号利用法9条5項により、この場合における個人番号の利用は、上記目的を達成するために必要な限度と定められている。

以上によれば、番号利用法19条14号による政令で定める公益上の必要があるときにおける特定個人情報の提供及びこれに係る個人番号の利用は、正当な目的を実現するために行われることが予定されていると認められる。

#### ⑤ 番号利用法19条15号による特定個人情報の提供及びこれに係る個人番号の利用

番号利用法19条15号は、人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合、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は、特定個人情報の提供をできると定めているところ、これは、人の生命、身体又は財産を保護するために特定個人情報の提供が必要になる場合があるからであり、また、同法9条5項により、この場合における個人番号の利用は、上記目的を達成するために必要な限度と定められている。

以上によれば、番号利用法19条15号による特定個人情報の提供及びこれに係る個人番号の利用は、正当な目的を実現するために行われることが予定されていると認められる。

#### ⑥ 番号利用法19条16号による特定個人情報の提供及びこれに係る個人番号の利用

番号利用法19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で定めるときは、特定個人情報の提供をできると定めているところ、同条が、特定個人情報の提供を原則として禁止した上で、同条各号のいずれかに該当する場合のみ、特定個人情報の

提供を認めていること、同条16号が、同条1号ないし15号に続けて「これらに準ずるものとして個人情報保護規則で定めるとき」と規定していることからすれば、上記規定は、同法を制定した国会が、同条1号ないし15号に形式的に該当しなくても、これらに準じて特定個人情報の提供が必要となる場合があることを想定し、同条1号ないし15号に準ずる場合を特定個人情報の取扱いに関する監視・監督機関である委員会が制定する規則で定めることにしたものと解することができる。また、委員会は、内閣府の外局として設置された国家行政組織法3条2項の委員会（いわゆる三条委員会）であって（内閣府設置法49条1項、同条3項、個人情報保護法59条1項）、内閣総理大臣の所轄に属するものとされており（個人情報保護法59条2項）、その職権行使の独立性が保障された行政機関である。以上のとおり、番号利用法19条16号は、同号の文言及び同条の趣旨から、特定個人情報の提供が可能な場合として委員会が規則で定めることができるのは、同条1号ないし15号に準じて特定個人情報の提供が必要となる場合に限定する趣旨の規定であると解することができること、委員会はその職権行使の独立性が確保された行政機関であることを踏まえれば、同条16号は、行政機関の自律的判断によって特定個人情報の提供を可能とする規定とは認められず、国会を唯一の立法機関と定めた憲法41条に違反しないというべきである。そして、同号を受けて制定された番号利用法19条16号に基づき同条14号に準ずるものとして定める特定個人情報の提供に関する規則（乙32）によれば、特定個人情報の提供をすることができるときとして、①行政書士法、税理士法及び社会保険労務士法の規定による調査等が行われるときや、②地方公共団体の機関がした開示決定等又は開示請求等に係る不作為について審査請求があった場合において、当該審査請求に対する裁決をすべき当該地方公共団体の機関による諮問が行われるときが定められているところ、これらは、公益上の

必要があるときに特定個人情報の提供をすることができる」と定めた同条14号に準じているということが出来る。この点について原告らは、行政書士法の規定による立入検査、税理士法の規定による報告の徴収、質問又は検査が行われるとき、社会保険労務士法の規定による報告の求め又は立入検査が行われるときといったものは、同条1号ないし15号とは全く関連がなく、「これらに準ずるもの」とは認められないと主張するが、上記説示に照らし、採用することができない。そして、同法9条5項により、この場合における個人番号の利用は、上記目的を達成するために必要な限度と定められている。

以上によれば、番号利用法19条16号による特定個人情報の提供及びこれに係る個人番号の利用は、正当な目的を実現するために行われることが予定されていると認められる。

エ 以上のとおり、個人番号等の収集等は、全て、正当な目的を実現するために行われることが予定されていると認められる。そして、本件全証拠によっても、原告らの個人番号等が、上記で認定した正当な目的の範囲を逸脱して収集等されている事実（すなわち目的外利用の事実）は認められない。よって、目的外利用がされていることを前提とする原告らの請求（妨害排除請求としての原告らの個人番号の収集等の差止め及び原告らの個人番号の削除並びに国賠法1条1項に基づく損害賠償請求）は、その余の点について判断するまでもなく、理由がない。

(4) 目的外利用の具体的な危険又は情報漏えいの具体的な危険が認められるかについて

ア はじめに

番号制度においては、個人番号を用いた個人情報の追跡・名寄せ・突合が行われ、集積・集約された個人情報が外部に漏えいする危険、個人番号の不正利用（例えば、他の個人番号を用いた成りすまし）等により財産その他の

被害が発生する危険、国家により個人の様々な個人情報が個人番号をキーに名寄せ・突合されて一元管理される危険、集積・集約された個人情報によって本人が意図しない形で個人像が構築されたり、特定の個人が選別されて差別的に取り扱われたりする危険等がある（この点は被告も認めるところである。被告の平成28年9月30日付け求釈明に対する回答書参照）。

しかし、既に述べたとおり、「個人に関する情報をみだりに収集、保存、利用されない自由及び第三者に開示又は公表されない自由」を侵害されるおそれがある者が、上記自由を侵害するおそれがある者に対し、妨害予防請求として、上記自由の侵害の予防を求めるためには、少なくとも、上記自由が侵害される具体的な危険があると認められることが必要であると解すべきである。そこで、目的外利用の具体的な危険又は情報漏えいの具体的な危険があると認められるか、検討する。

イ 番号利用法及び番号制度等における目的外利用及び情報漏えいを防止するための措置

(ア) 目的外利用及び情報漏えいを防止するための法制度上の措置

番号利用法は、前記前提事実等(2)エないシカのとおり、個人番号の利用範囲及び特定個人情報が提供される場合の範囲を限定列挙し、同法19条各号に規定する場合を除き、個人番号の提供の要求及び特定個人情報の収集・保管を禁止しているほか、目的外利用及び情報漏えいを防止するための法制度上の措置として、概要、以下の内容の定めを置いている。

a 個人番号利用事務等の再委託の制限及び委託先等の監督

個人番号利用事務等実施者は、当該個人番号利用事務等の委託をした者の承諾を得た場合に限り、その全部又は一部の再委託をすることができる（番号利用法10条）。また、個人番号利用事務等の全部又は一部の委託をする者は、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

必要かつ適切な監督を行わなければならない（同法11条）。

b 安全管理措置の実施

個人番号利用事務等実施者は、個人番号の漏えいの防止等のために必要な措置を講じなければならない（番号利用法12条）。

上記規定を受け、委員会は、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）（乙7）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）（乙8）において、講じるべき安全管理措置の具体的内容を定めている。

c 個人番号の提供を受ける際の本人確認の措置

個人番号利用事務等実施者は、個人番号の提供を受けるときは、個人番号カード若しくは通知カード及び主務省令で定める書類の提示を受ける等して、その者が本人であることを確認するための措置をとらなければならない（番号利用法16条）。

d 情報提供の記録等

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ときは、同法21条2項各号に掲げる場合を除き、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（同項本文）、情報提供者は、当該通知を受けたときは、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（同法22条1項）。

総務大臣、情報照会者及び情報提供者、並びに条例事務関係情報照会者及び条例事務関係情報提供者（以下「情報照会者等」という。）は、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、特定個人情報の提供の求め及び情報提供について記録し、当該記録を政令で定める期間保存しなければならない（同法23条1項、3項、26条）。

また、情報照会者等は、当該特定個人情報の提供の求め又は提供の事実が、行政機関個人情報保護法の不開示情報等に該当する場合には、その旨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、当該記録を番号利用法23条1項に規定する期間保存しなければならない（同法23条2項、同条3項、26条）。

上記のとおり保存された情報提供等の記録について、本人（当該特定個人情報に係る個人）は、行政機関個人情報保護法に基づく開示請求（同法12条以下）又はマイナポータルの利用によって確認することができる（乙9・3頁、弁論の全趣旨）。

e 情報提供等事務に関する秘密の管理

総務大臣等は、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、26条）。

f 情報提供等事務等の従事者に対する秘密保持義務

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（番号利用法25条）。

g 特定個人情報ファイルの作成制限

一定の事務の目的を達成するために特定の個人情報を容易に検索することができるように体系的に構成した情報の集合物を個人情報ファイルといい（行政機関個人情報保護法2条6項、独立行政法人等個人情報保護法2条6項、個人情報保護法2条4項）、個人番号をその内容に

含む個人情報ファイルを特定個人情報ファイルという（番号利用法2条9項）。

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、番号利用法19条12号から同条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（同法29条）。

h 特定個人情報保護評価等

行政機関の長等は、特定個人情報ファイル（専ら当該行政機関の長等の職員又は職員であった者の人事、給与又は福利厚生に関する事項を記録するものその他の個人情報保護委員会規則で定めるものを除く。）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、番号利用法28条1項各号に掲げる事項を評価した結果を記載した書面を公示し、広く国民の意見を求めるものとする（同項）。

行政機関の長等は、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、番号利用法28条1項前段の規定により得られた意見を十分考慮した上で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情報ファイルの取扱いについて委員会の承認を受けるものとされている（同条2項）。委員会は、評価書の内容、同法35条1項（報告及び立入検査）の規定により得た情報その他の情報から判断して、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が指針に適合していると認められる場合でなければ、同法28条2項の承認を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、同条2項の規定により評価書について承認を受けたときは、速やかに当該評価書を公表することとされている（同条4項）。

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に関する事項等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）。

#### i 委員会の設置

番号利用法は、委員会に対し、特定個人情報保護評価（上記h）の承認（同法28条2項及び3項）、指導及び助言（同法33条）、勧告及び命令（同法34条）、特定個人情報の取扱いに関する必要な報告若しくは資料の提出の求め及び立入検査（同法35条）、情報提供ネットワークシステム等の構築及び維持管理に関する必要な措置の要求（同法37条）、内閣総理大臣に対する意見の申出（同法38条）等の各権限を付与している。

#### j 罰則

正当な理由のない特定個人情報ファイルの提供（番号利用法48条）、個人番号の提供又は盗用（同法49条）、情報連携に係る秘密の漏えい又は盗用（同法50条）、詐欺又は暴行等による個人番号の取得（同法51条1項）、国の機関等の職員の職権濫用による特定個人情報が記録された文書等の収集（同法52条）、個人情報保護委員会の命令違反（同法53条）、行政調査等の拒否（同法54条、55条の2）、個人番号カードの不正取得（同法55条）に対しては、それぞれ罰則が設けられている。

#### (イ) 目的外利用及び情報漏えいを防止するためのシステム技術上の措置

番号利用法は、同法19条7号及び同条8号の規定により特定個人情報の提供を求めるとき並びに上記求めに応じて当該特定個人情報を提供するときには、情報提供ネットワークシステムの使用を義務付けている。

情報提供ネットワークシステムは、総務大臣が委員会と協議して設置及び管理するものとされており（番号利用法21条1項）、総務大臣は、情報提供等事務に関する秘密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とされている（同法24条、上記アe）。

情報提供ネットワークシステムを使用した送信の方法に関する技術的基準については、総務大臣が定めるものとされており（番号利用法の規定による通知カード及び個人番号カード並びに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等に関する省令41条2項等）、同省令に基づき、電気通信回線を通じた送信又は電磁的記録媒体の送付の方法及び情報提供ネットワークシステムを使用した送信の方法に関する技術的基準（以下「技術的基準」という。）が定められている（乙18）。

上記の各規定に基づき、情報ネットワークシステムを使用した特定個人情報の提供については、目的外利用及び情報漏えいを防止するためのシステム技術上の措置として、次の措置が講じられている。

#### a 分散管理

情報提供ネットワークシステムで提供される特定個人情報の管理については、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（年金事務所、税務署等）がそれぞれ個人情報を共有し、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又は提供を行う分散管理の方法を採っている（乙1・9頁、10頁、乙5・9頁）。

#### b アクセス制御

情報提供ネットワークシステムに対するアクセスは制御されている（乙1・9頁、乙5・9頁）。例えば、コアシステム（情報提供用個人識

別符号（後記 c）の生成，同符号同士の紐付け，情報提供を許可するシステム（乙 1・8 頁）とインターフェイスシステム（コアシステムと情報照会者等の使用に係る電子計算機との間で，必要な処理を行うシステム）との間にはファイアウォール（電気通信回線において不正侵入を防御するための通信を制御する装置）が設置され，通信制御を行うこととされているほか（技術的基準第 5 の 2），インターフェイスシステムの重要機能室への入室者は限定されており（技術的基準第 5 の 1），インターフェイスシステムの運用保守を実施する職員等必要な者に対してのみ，必要なアクセス権限が付与されている（技術的基準第 5 の 2）。

c 情報提供用個人識別符号の利用

情報提供ネットワークシステムによる情報連携を行うにあたっては，個人番号ではなく，当該個人を特定するための情報提供用個人識別子を識別子として用いることとされている（番号利用法施行令 20 条）。

情報提供用個人識別符号とは，番号利用法 19 条 7 号又は同条 8 号の規定による特定個人情報の提供を管理し，及び当該特定個人情報を検索するために必要な限度で同法 2 条 5 項に規定する個人番号に代わって用いられる特定の個人を識別する符号であって，同条 8 項に規定する個人番号であるものをいい，情報照会者又は情報提供者は，情報提供用個人識別符号を総務大臣から取得することができることとされている（同法 21 条の 2 第 1 項）。

d 通信の暗号化

情報提供ネットワークシステムにおけるシステム間の通信には，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が用いられる（番号利用法 2 条 14 項）。例えば，情報提供等事務に使用する他の情報システムとインターフェイスシステムとの間の通信や（技術的基準第 6 の 3），情報提供等事務に使用する他の情報システムが情報照会者

に特定個人情報を送信する場合の当該特定個人情報について（技術的基準第 6 の 4），暗号化が実施されている。

e その他のセキュリティ対策

情報提供ネットワークシステムについては，アクセス制御の実施（上記 b）や通信を暗号化する機能（上記 d）等によるデータ保護の他，マルウェア対策，システム管理者やシステム運用者の認証や権限設定を厳格に行うこと，ソフトウェアのセキュリティパッチ等の適用を適宜正確かつ迅速に行うこと等のシステム管理・システム運用におけるセキュリティ対策，システムに用いる暗号鍵の管理，その他不正アクセスや内部不正等へのセキュリティ対策が行われている（乙 2 2）。

(ウ) 個人番号が漏えいした場合の措置等

個人番号は，住民票コードを変換して得られる番号であるが，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ている。また，市町村長は，当該市町村（特別区を含む。）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）。さらに，個人番号カードを紛失した場合は，本人又は個人番号カードの機能を一時停止させることができる（乙 4・8 頁）。

ウ 上記イの措置が講じられていることを前提に，以下，目的外利用の具体的危険及び情報漏えいの具体的な危険が認められるか，検討する。

(ア) 目的外利用の具体的な危険について

a 原告らは，委員会の広範な所掌事務及び人員からすれば，委員会が特

定個人情報の取扱いに関する十分な監督等を行うことはできないなどとして、番号利用法等における目的外利用を防止するための措置は不十分であるから、目的外利用の具体的な危険があると主張する。

しかし、委員会による特定個人情報の取扱いに関する監督等が、所掌事務が広範であることや人員不足を理由に不十分となっていることを認めるに足りる証拠はないことに加え、上記イのとおり、番号利用法等においては目的外利用を防止するために様々な措置が講じられているところ、現時点までに目的外利用の事実があったことを認めるに足りる証拠もないことからすれば、今後、番号制度によって、原告らの個人番号等が正当な目的の範囲を逸脱して収集等される具体的な危険（目的外利用の具体的な危険）があると認めることはできない。

b また、原告らは、番号利用法の改正により、個人番号の利用範囲及び特定個人情報が提供される場合の範囲は、社会保障分野、税分野及び災害対策分野と必ずしも強く関連しないものにまで拡張されていることからすれば、個人番号等が正当な目的の範囲を逸脱して収集等される具体的な危険があると主張する（個人番号の利用範囲及び特定個人情報が提供される場合の範囲が拡張されている旨の原告らの主張は、妨害予防請求との関係においては、上記のとおり理解することができる。）。

しかし、個人番号の利用範囲を定めた番号利用法9条及び特定個人情報が提供される場合の範囲を定めた同法19条によれば、現行法上、個人番号等の収集等は、全て、正当な目的を実現するために行われることが予定されていると認められることに加え、個人番号の利用範囲及び特定個人情報が提供される場合の範囲が拡張されることが見込まれているとしても、番号利用法の具体的な改正内容は現時点において明らかではないことからすれば、今後、番号制度によって、原告らの個人番号等が正当な目的の範囲を逸脱して収集等される具体的な危険（目的外利用

の具体的な危険）があると認めることもできない。

c 以上のとおり、目的外利用の具体的な危険があるとの原告らの主張は、いずれも採用することができない。

(イ) 情報漏えいの具体的な危険について

a 原告らは、個人番号等を取り扱う民間事業者（企業）が個人番号等の取扱いに関する規制を十分理解しておらず、また、費用及び人員の面で、中小企業が個人番号等について安全管理措置を講じることはできないから、民間事業者（企業）において情報漏えいの具体的な危険があると主張し、原告三戸部も本人尋問において同旨の供述をする。

しかし、委員会は、個人番号を取り扱う事業者が特定個人情報の適切な取扱いを確保するための具体的な指針として、特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン（事業者編）（乙7）を定めているところ、上記ガイドラインは、番号利用法の特定個人情報に関する保護措置の概要を示すとともに、中小規模事業者（従業員の数が100人以下であって、個人番号利用事務実施者等を除く事業者）における個人番号等の安全管理措置については、事務で取り扱う個人番号の数量が少なく、また、個人番号等を取り扱う従業員が限定的であるなどとして、特例的な対応方法を示している（乙7・50頁等）。このように、民間事業者（企業）が個人番号等の取扱いに関する規制を理解し、事業者の規模に応じた個人番号等の安全管理措置を講じられるよう、ガイドラインが定められていることを考慮すれば、民間事業者（企業）によって個人番号等が漏えいする具体的な危険があると認めることはできない。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。

b また、原告らは、その他にも、番号利用法等における情報漏えいを防止するための措置は不十分であるから、情報漏えいの具体的な危険があると主張するが、原告らの主張を慎重に検討しても、原告らの個人番号

等の収集等によって原告らの個人番号等が外部に漏えいする具体的な危険（情報漏えいの具体的な危険）があると認めることはできない。

c さらに、原告らは、現に個人番号等の漏えい及びその危険性を有する事故が発生していることからすれば、情報漏えいの具体的な危険性があると主張するところ、確かに、証拠によれば、誤って個人番号を記載した住民票が発行された事例（甲4の①）、誤って個人番号を記載した住民票が交付若しくは郵送された事例（甲4の②ないし④）、住民票コードが誤って同一となっていた男性二人に対し同一の個人番号が割り振られた事例（甲4の⑧）、郵便局員によって個人番号の通知カードが誤配達された事例若しくは郵便局窓口で個人番号の通知カードが誤交付された事例（甲4の⑨ないし⑪）、区役所の窓口で個人番号の通知カードが誤交付された事例（甲4の⑬）、個人番号カードが誤発送ないし誤交付された事例（甲4の⑯、⑳）、親族名義の個人番号カード申請書を不正に入手し、これを用いて個人番号カードを申し込み、個人番号カードの交付を受けた事例（甲4の㉑）、60代の女性宅を訪れて同人に対し個人番号の通知カードの交付を求め、同人から一家5人分の個人番号の通知カードを詐取した事例（甲4の㉒）、小学校の事務職員が、個人番号が記載された書類が入った鞆を紛失した事例（甲4の㉓）、車上荒らしにより従業員の個人番号が記載された扶養控除申請書が持ち去られた事例（甲4の㉔）、マイナンバー占いと称して個人番号を入力させようとするインターネットサイトの存在（甲4の㉕）、個人番号に特定の番号が含まれていたら焼肉を無料で食べられるという焼肉店のサービス（甲4の㉖）等が確認されていることが認められる。

しかし、上記事例はいずれも原告らの個人番号等に関する事例ではないところ（弁論の全趣旨）、住民票に誤って個人番号が記載された事例や個人番号の通知カード又は個人番号カードが誤配達又は誤交付がさ

れた事例があったからといって、原告らの住民票も誤って個人番号が記載される又は原告らの個人番号の通知カード又は個人番号カードが誤配達又は誤交付されるとはいえないし、個人番号カードや個人番号の通知カードを不正に入手した事例があるからといって、原告らの個人番号カードや個人番号の通知カードが不正に入手されるともいえないし、個人番号が記載された書類が紛失ないし持ち去られた事例があったからといって、原告らの個人番号を記載した書類が紛失ないし持ち去られるともいえないから、上記事例の存在によって原告らの個人番号等が漏えいする具体的な危険があるということとはできない（あくまでも原告らの個人番号等が漏えいする抽象的な危険があるということにとどまる。）。また、二人に対して同一の個人番号が記載された事例は、住民票コードが誤って同一となっていたことが原因と認められるから、原告らについてそのような事情が認められない以上、原告らの個人番号等の漏えいに結びつく事例とはいえないし、マイナンバー占いと称して個人番号を入力させようとするインターネットサイトの存在や個人番号に特定の番号が含まれていたら焼肉を無料で食べられるという焼肉店のサービスの事例も、原告らが個人番号を入力したり他者に教えたりしなければ原告らの個人番号等が漏えいすることはないから、原告らの個人番号等の漏えいに結びつく事例とはいえない。以上のとおり、上記事例の存在から、原告らの個人番号等が漏えいする具体的な危険があるということとはできない。

d また、仮に原告らの個人番号等が漏えいしたとしても、個人番号自体からは他の何らの個人情報を得ることができないようになっていること、個人番号利用事務実施者が本人から個人番号の提供を受けるときは、本人確認措置を採ることが義務付けられており、個人番号を取得しさえすれば直ちに漏えいした個人情報以外の個人情報を得ることができる



わけではないこと、上記イ(ウ)のとおり個人番号が漏えいした場合の措置等が設けられていることに加え、現に個人番号等が漏えいした事例において、漏えいした個人情報以外の個人情報がさらに漏えいした事実を認めるに足りる証拠はないことからすれば、漏えいした原告らの個人番号等以外の個人情報がさらに外部に漏えいする具体的な危険（情報漏えいの具体的な危険）があると認めることはできない。


(ウ) 以上のとおり、番号制度によって原告らの個人番号等が正当な目的の範囲を逸脱して収集等される具体的な危険（目的外利用の具体的な危険）及び原告らの個人番号等の収集等によって原告らの個人番号等が外部に漏えいする具体的な危険（情報漏えいの具体的な危険）があると認めることはできないから、目的外利用の具体的な危険又は情報漏えいの具体的な危険があることを前提とする原告らの請求（妨害予防請求としての原告らの個人番号の収集等の差止め及び原告らの個人番号の削除並びに国賠法1条1項に基づく損害賠償請求）は、その余の点について判断するまでもなく、理由がない。

## 5 結論

以上のとおり、原告らの請求はいずれも理由がない。よって、原告らの請求をいずれも棄却することとし、主文のとおり判決する。

仙台地方裁判所第1民事部

裁判長裁判官

村主隆行 

裁判官

溝口千恵 

裁判官西岡慶記は、転補につき、署名押印することができない。

裁判長裁判官

村主隆行 