

令和3年9月29日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

令和2年(ネ)第457号 マイナンバー(個人番号)利用差止等請求控訴事件(原
審・福岡地方裁判所平成28年(ワ)第1123号, 同第2893号)

口頭弁論終結日 令和3年7月2日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 本件控訴をいずれも棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 被控訴人は、控訴人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、保管(保存)、利用及び提供してはならない。
- 3 被控訴人は、保存している控訴人らの個人番号を削除せよ。
- 4 被控訴人は、控訴人らに対し、各11万円及びこれに対する当事者目録記載1から11までの控訴人らにつき平成28年4月16日から、同目録記載12から17までの控訴人らにつき同年9月21日から、各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 5 訴訟費用は、第1, 2審とも被控訴人の負担とする。
- 6 第4項につき仮執行宣言

第2 事案の概要等(略称等は、原判決の表記による。)

番号利用法は、番号制度の枠組みを定める法律であり、関係法律とともに、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

が開始されている。

本件は、控訴人らを含む1審原告らが、被控訴人が番号利用法に基づいて、1審原告らの同意なく個人番号を含む個人情報を収集、保管（保存）、利用及び提供（以下「収集等」という。）することは、1審原告らのプライバシー権（自己情報コントロール権）を侵害するものであると主張して、被控訴人に対し、人格権（プライバシー権）に基づき、妨害予防請求として1審原告らの個人情報の収集等の差止め、及び妨害排除請求として1審原告らの個人番号の削除を求めるとともに、国家賠償法1条1項に基づき、損害賠償金各11万円及びこれに対する訴状送達の日から翌日から支払済みまで民法（平成29年法律第44号による改正前のもの）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。

原審は、後記3のとおり1審原告らの請求をいずれも棄却した。1審原告らのうち控訴人らは、これを不服として本件控訴をした。

なお、本判決中の番号利用法、番号利用法施行令及び番号利用法施行規則の条文は、当審の口頭弁論終結時に施行されているものを示す。

1 前提事実

以下の事実は当事者間に争いがなく、掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる。

(1) 当事者

控訴人らは、別紙当事者目録記載の住所地の市町村に住民票を置き、番号利用法2条5項が定める個人番号の付番を受けた者である。（弁論の全趣旨）

(2) 番号制度の概要

番号制度の概要は、後記(3)のとおり補正するほか、原判決「事実及び理由」第2の1(2)に記載のとおりであるから、これを引用するが、概略は次のとおりである。

ア 番号利用法

番号利用法は、行政事務を処理する者が、個人番号及び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、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得られるようにす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）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1条）。

イ 個人番号

個人番号は、住民票コードを変換して得られる番号で、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であり（番号利用法2条5項）、全国を通じて重複のない唯一無二の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（番号利用法施行令8条）。

ウ 個人番号カード

個人番号カードとは、一般に「マイナンバーカード」と称されているものであり、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）。

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に対し、その者の申請により、その者に係る個人番号カードを交付する（同法17条1

項)。

エ 個人番号の利用範囲並びに特定個人情報の提供ができる範囲及び提供の方法

(ア) 個人番号の利用範囲は、①国及び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12号から16号までのいずれかに該当して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）に限定されており、何人も、同法19条各号のいずれかに該当する場合を除き、他人に対して特定個人情報の提供を求め、特定個人情報を提供すること、及び特定個人情報を収集し又は保管することが禁じられている（同法15条、19条、20条）。

(イ) 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。

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、地方公共団体情報システム機構（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つて、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、管理するものをいう（同法2条14項）。

(3) 原判決の補正

ア 原判決2頁16行目の「など」を「等」と改める。

- イ 原判決3頁24行目の「7条1項, 2項,」を削る。
- ウ 原判決4頁5行目の「通知カード」から同頁7行目の「により」までを削る。
- エ 原判決4頁15行目の「認める」を「認められる」と改め, 同頁18行目から19行目にかけての「通知カードにより」を削る。
- オ 原判決4頁21行目の「基本4情報」を「氏名, 住所, 生年月日, 性別(以下, これらを併せて「基本4情報」という。)」と改め, 同頁23行目の「これら」の後に「の」を加える。
- カ 原判決5頁4行目の「プライバシー性の高い」を削る。
- キ 原判決5頁11行目の「など, 厳格な」を「などの」と改める。
- ク 原判決5頁18行目の「確認を行うほか」から同頁19行目の「されている」までを「確認を行うこととされている」と改め, 同行目の「1項,」の後に「16条,」を, 同頁20行目の「施行令」の後に「12条1項,」を, 同行目の「13条1項,」の後に「2項,」を, それぞれ加え, 同頁22行目の「(乙9)」を削る。
- ケ 原判決5頁25行目の「嚴重な」及び同頁26行目の「(乙9)」をいずれも削る。
- コ 原判決6頁22行目の「同条」を「同法9条」と改める。
- サ 原判決7頁18行目の「(括弧内)」から同頁20行目末尾までを削る。
- シ 原判決7頁22行目の「するとき」の後に「(番号利用法19条11号に規定する場合を除く。)」を加える。
- ス 原判決8頁17行目の「特定個人情報」の後に「(情報提供者の保有する特定個人情報ファイルに記録されたものに限る。)」を加え, 同頁19行目から20行目にかけての「(平成29年5月30日に施行された。)」を削る。
- セ 原判決9頁4行目の「定めるもの」の後に「(条例事務関係情報提供者の保有する特定個人情報ファイルに記録されたものに限る。)」を加える。

- ソ 原判決9頁7行目の「(平成27年)」から同頁8行目末尾までを削る。
- タ 原判決10頁23行目及び11頁4行目の「同システム」をいずれも「情報提供ネットワークシステム」と改める。
- チ 原判決11頁19行目の「同法」を削り、同頁22行目の「特定」の前に「当該」を加え、同頁24行目の「特定個人情報保護評価」を「3項及び5項を除く。」と、同行目の「に係る」を「の」と、同頁25行目の「認められる」を「認める」と、12頁2行目の「あったこと」を「あった旨」と、それぞれ改める。
- ツ 原判決12頁9行目の「情報提供」から同頁10行目の「すなわち」までを削り、同行目の「7号の」の後に「規定により」を、同頁13行目の「事項を」の後に「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」を、それぞれ加え、同頁14行目の「一定」を「当該記録を政令で定める」と改め、同行目から同頁15行目にかけての「2項」を削り、同行目の「総務大臣」の前に「また、当該特定個人情報の提供の求め又は提供の事実が所定の事由に該当する場合にも、その旨を上記と同様に記録し、当該記録を上記の期間保存しなければならない(同条2項)。さらに、」を加え、同頁16行目の「一定」を「当該記録を上記の期間」と改める。

2 争点及びこれに関する当事者の主張

争点及びこれに関する当事者の主張は、次のとおり原判決を補正し、後記4のとおりに控訴理由を付加するほか、原判決「事実及び理由」第2の2及び3に記載のとおりにあるから、これを引用する。

(原判決の補正)

- (1) 原判決13頁22行目の「目的の」の前に「当該」を加える。
- (2) 原判決17頁2行目の「作れられる」を「負わされる」と改める。
- (3) 原判決31頁24行目から25行目にかけての「生じなる」を「生じる」と改める。

(4) 原判決32頁6行目から7行目にかけての「対応を」を「対応が」と改める。

3 原審の判断

原審は、憲法13条によって保障されるプライバシー権の内容について、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と解し、1審原告らが主張する「自己の個人情報が収集等される各場面について、事前に目的を示され、当該目的のための個人情報の収集等について同意権を行使する権利」としての自己情報コントロール権が具体的な内容を有する権利として保障されているものと解することは困難であるとした。

その上で、番号利用法及び番号制度が、「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どうかについては、番号制度において取り扱われる個人番号及び特定個人情報の秘匿性の程度、行政機関等による情報の収集等に関する法令等の根拠の有無及び行政目的の相当性、法制度上又はシステム技術上の不備による情報漏えい又は目的外利用の具体的な危険の有無等の観点から判断するのが相当であるとし、結論として、番号利用法及び番号制度は、行政運営の効率化、より公正な給付と負担の確保、国民の利便性向上という正当な目的の下、個人番号や特定個人情報について、漏えい及び目的外利用等を防ぐ法制度上及びシステム技術上の措置がとられており、法令等の規定に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して収集等がされる具体的な危険があるとはいえないから、番号制度によって、1審原告らの「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」が侵害されているとはいえないと判断し、1審原告らの請求をいずれも棄却した。

4 控訴理由

(1) 自己情報コントロール権は憲法13条によって保障されること

原判決の根源的かつ最大の問題点は、憲法13条によって保障されるプライバシー権の内容を「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」と定義づけた点である。プライバシー権をこのように捉えた結果、番

号制度はこれを直ちに制約するものではなく、厳格な違憲審査基準は必要ないとの理解に立つものと考えられる。

しかし、現代社会におけるプロファイリングは、膨大なデータ量を瞬時に自動的に分析して、広範かつ細微にわたる項目について、対象者の個人的側面を予測するもので、その中には極めてセンシティブな情報も含まれることになる。そして、こうしたプロファイリングの結果は、一般的に信憑性も高く、当該個人がその評価を覆すことは困難である。すなわち、一般に非センシティブな個人情報と考えられている情報を集積してプロファイリングすることで、容易かつ瞬時に、本人の同意のないままセンシティブな個人情報に到達し、事実上私生活をのぞき見ることが可能となるのである。このような状況においてプライバシー権を保護するためには、膨大な個人情報を収集、管理する主体に対する法的規制の必要性を自覚的に意識する必要がある。情報漏えいの防止という観点のみならず、情報の管理、利用の方法をどのように規制し、データ管理者が情報主体の私生活をのぞき見することをどのように防止していくのかにシフトしているといえる。

また、国際的にも、個人情報の取扱いについて情報主体の自己決定・同意を保障すべきであるということは当然の前提とされており、EUにおいては個人が自分の個人情報をコントロールする権利を保障することを目的として、GDPR (General Data Protection Regulations) が定められており、データ主体に対し、プロファイリングに対する異議を唱える権利や、プロファイリングのような自動処理のみに基づき重要な決定を下されない権利を認めている。そして、我が国もGDPRを承認し、「政府CIOポータル」において、GDPRプライバシーポリシーを掲げ、個人データに関する同様の取扱いを宣言している。

GDPRが、情報の様々な取扱いについて厳格な本人同意を求め、さらにプロファイリングに対する厳格な規制を及ぼしているのは、プライバシー権を自

己情報コントロール権を中心として捉えているからであり、そのように理解しなければ、コンピューターネットワークが張り巡らされ、ビッグデータの活用が過度に進んでいる現代において、到底プライバシーの保護を図ることはできない。原判決のように、個人情報のみだりに開示・公表されない自由という、ごく限定された範囲でしかプライバシー権を捉えられないとすると、データマッチングにより個人情報が名寄せされ、集積された個人情報をプロファイリングされ、本人の望まない個人情報の取得・利用がされることの危険性に対して、何らの保護を及ぼすこともできない。

(2) 厳格な違憲審査基準を適用すべきであること

番号制度が憲法13条で保障される権利を侵害する危険性を有するものである以上、その違憲審査においては、①目的が必要不可欠でやむにやまれぬ利益であるか否か、②手段がその目的を達成するための必要最小限度のものに限定されているかどうかを検討されなければならない。

この点、原判決は、番号制度における行政目的について、実質的な検討を加えることもなく、建前上の目的があることをもって安易に正当性を認めており、明らかに不当である。番号制度が掲げる、行政運営の効率化、公正な給付と負担の確保、国民の利便性の向上という目的を実現する上で、番号制度は不可欠のものではない。また、行政の効率化や公正な給付と負担の確保という目的については、その実現可能性について具体的な立証がなく、国民の利便性向上という目的については、そのためにプライバシーへの介入が正当化されるのでは本末転倒である。

(3) 番号利用法19条14号及び16号が違憲違法であること等

仮に、原判決が採用した審査方法によるとしても、番号利用法19条14号及び同条16号は、白紙委任として違憲であるから、法令の根拠たり得ない。すなわち、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」に、個人情報の提供を認める範囲を政令に委任しているが、同条各号の規定からも、

どのような場合に個人情報の提供が認められるのか判然とせず、一定の基準を導くことができないから、すべて政令に委ねる結果となっている。また、同条16号は、「その他これ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、個人情報を提供し得る場合を委員会規則に委任するが、そもそも、委員会は、番号制度の適正な運用を担保する監視機関であって、個人番号の利用拡大について役割を負わせるのは矛盾する。また、委員会は、民主的基盤を持つものでもないから、かかる委任は合理性を欠くものである。そして、委任の内容も、同条14号と同様に抽象的で、一定の基準を導き出すことは困難である。したがって、これらの規定は白紙委任を定めたもので、違憲である。

さらに、同条14号の委任に基づく番号利用法施行令25条別表8号は、税務調査の場合に個人番号の利用を認めているが、番号利用法19条14号が犯則調査の場合にのみ個人番号利用を認めたのは、より強制力が弱く、司法の関与もない税務調査については、個人番号利用を認めない趣旨と解されるから、税務調査について利用を拡大することは委任の範囲を逸脱するものである。同様に、破壊活動防止法に基づく調査(番号利用法施行令25条別表9号)、外国の刑事事件の捜査に必要な証拠の提供や協力(同条別表11号)、触法少年に対する警察官の調査(同条別表7号)について個人番号の利用を認めたことは、委任の範囲を逸脱するものであるし、そもそも、これらは番号利用法の目的とは何らの関係もない。

(4) 情報漏えい又は目的外利用の具体的危険があること

ア 原判決は、個人番号の利用や特定個人情報の提供が可能な範囲の限定、懲戒処分又は刑罰による抑止、独立性の高い委員会の設置等を挙げ、漏えい及び目的外利用等を防ぐ法制度上の措置が取られているとする。

しかし、そもそも、いかなる制度であろうと漏えいや目的外利用等は生じ得るのであるから、形式的に法制度が存在するか否かだけではなく、当該制度が実際に機能しているかどうか具体的に判断しなければならない。こうし

た観点からすると、番号利用法19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、例外を無限定に認めることになり、重大な抜け穴となり得る。特定個人情報保護評価制度も有効に機能しているとはいえない。また、委員会は、個人情報保護法に基づく個人情報取扱事業者の監督や行政機関個人情報保護法における非識別加工情報の運用に関する規則制定等、極めて広範にわたる業務を少人数で対処しなければならず、番号制度において、十分な監督等がなし得るとはいえない。番号利用法36条が、政令で定める手続が行われる場合に、委員会の権限が適用除外としていることも大きな欠陥である。そして、罰則に関しては、それさえ設ければ違法行為を抑止できるものでないことは、経験則上明らかである。なお、番号利用法は、特定個人情報の利用制限や提供制限に対する通常の違反については、罰則の対象としていない。

さらに、番号制度においては、今後もマイナンバーカードの利用拡大（身分証明書、各種証明書、健康保険証、マイナポイントでの買い物等）が図られているところ、このようにマイナンバーカードの利用機会を増大させれば、関係する機関や人の数も拡大し、結びつき得る個人情報の範囲も量も拡大するから、漏えいや不正が生じる危険性は高まるといえる。

これらの事情からすれば、番号制度において情報漏えいや目的外利用等が発生する危険性は、十分に具体的危険のレベルに達している。なお、原判決の判断手法は、住基ネット訴訟で最高裁が示したものと同様であるが、住基ネットにおいては、制度設計上、機微情報を扱うのは原則として守秘義務を負う公務員に限られていたが、番号制度では民間企業も機微情報を扱う制度設計となっており、情報漏えい等のリスクが高まるとともに、いつ、どこから漏えいしたのかも正確に把握することが困難であろう。

イ 原判決は、情報提供ネットワークシステムのインターネットからの隔離やアクセス制御、分散管理といった点を挙げ、漏えい及び目的外利用等を防ぐ

システム技術上の措置が取られているとする。

しかし、これらの措置が講じられていても、個人番号という個人情報を紐づけるキーが存在する以上、それを介した個人情報の不正取得の可能性は常に生じる。また、分散管理については、全国2か所に設置された自治体中間サーバー・プラットフォームのそれぞれに、全国すべての地方公共団体の保有する個人情報が集積されているのであるから、一元管理と呼ぶほかない。そして、原判決は、人為的なミスによる漏えいは、法制度上又はシステム技術上の不備とは無関係であるかのようになっているが、人為的なミスによる漏えいも、システムの運用の中で生じているのであるから、かかる説示は詭弁である。一定の人為的なミスが避けられないものであれば、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されなければならないし、そのように設計されなければならないが、番号制度ではそうした仕組みは全く考慮されておらず、システム技術上の不備があるといわざるを得ない。

ウ 政府は、マイナンバーカードに健康保険証の機能を持たせるなど、これを全国民に保有させることを事実上強制しようとしている。そして、マイナンバーカードにおいては、本人確認のためにICチップに格納された電子署名に付された発行番号が用いられ、また、マイナンバーカードを利用する際には、マイキーIDなる識別情報が設定される。こうした発行番号、マイキーIDは、マイナンバーカードを利用した本人確認に利用される点で、個人番号と同じレベルで個人を特定することが可能となるものであるから、個人番号と同視されるべき個人情報である。ところが、発行番号、マイキーIDは、番号利用法上の規制を一切受けず、種々の情報を紐づけることが可能となっており、また、民間でも利用可能な情報であるから、漏えい等も生じやすいといえる。したがって、発行番号及びマイキーIDについて何らの法的規制も施さないことは、個人に関する情報をみだりに開示、公表、収集又は保管

されない自由，自己の意思に反して個人に関する情報を脆弱なネットワークシステムに接続されない自由を侵害する。

第3 当裁判所の判断

1 当裁判所も，控訴人らが主張する意味での自己情報コントロール権が憲法13条によって保障されていると解することはできず，番号制度における特定個人情報の利用及び提供は，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ものと認められ，かつ，法制度上又はシステム技術上の不備に起因して特定個人情報が法令等の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じているとは認められないから，控訴人らの権利を侵害するものと認めることはできないと判断する。その理由は，後記2のとおり原判決を補正し，後記3のとおり控訴理由に対する判断を付加するほか，原判決「事実及び理由」第3の1から4までに記載のとおりであるから，これを引用する。

2 原判決の補正

- (1) 原判決38頁22行目の「事態も」を「事態が生じる可能性があることは」と改める。
- (2) 原判決39頁6行目から7行目にかけての「目的のため」の前に「当該」を加える。
- (3) 原判決41頁24行目の「調査」を「検査」と改める。
- (4) 原判決45頁3行目の「より」を削る。
- (5) 原判決49頁8行目の「安全に」を「安全の確保に」と改める。
- (6) 原判決50頁3行目の「かかわらず，」の後に「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，」を加え，同頁5行目の「特定個人情報」から「行為」までを「当該違反行為」と改める。
- (7) 原判決50頁16行目の「関し，」の後に「費用の節減その他の合理化及び効率化を図った上でその」を加える。

- (8) 原判決52頁11行目の「若しくは」から同頁13行目の「書類」までを削り、同行目の「又はこれらに代わるべき」を「その他」と改める。
- (9) 原判決54頁23行目の「通知カード及び」及び同頁24行目の「通知カード又は」をいずれも削る。
- (10) 原判決55頁8行目の「法人又は人に対しても、各本条の罰金刑を科する」を「法人に対して、上記iv(48条)、v(49条)及びvii(53条)の規定の違反につき1億円以下の罰金刑、上記vi(51条)、viii(54条)及びix(55条)の規定の違反につき各本条の罰金刑を科し、その人に対して各本条の罰金刑を科する」と改める。
- (11) 原判決55頁17行目の「11条」を「3条」と改め、同行目の「罰則」の後に「(同法11条)」を加える。
- (12) 原判決57頁15行目の「漏えいのおそれがある場合」を「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場合」と改める。
- (13) 原判決58頁12行目の「番号利用法施行令」の前に「番号利用法21条の2第1項、2項、」を加える。
- (14) 原判決61頁5行目の「進入」を「侵入」と、同頁7行目の「防止等に対する」を「防止等の」と、それぞれ改める。
- (15) 原判決63頁12行目の「又は通知カード」を削る。
- (16) 原判決63頁21行目の「講じられている」の後に「(弁論の全趣旨)」を加える。

3 控訴理由に対する判断

(1) 憲法13条によって保障される権利について

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障されるべきことを規定しているものであるから、個人に関する情報について、同条が保障する権利の内容は、それをみだりに第三者に開示又は公表されない自由と解するのが相当である。そして、かかる自由が侵害されることを未然に防止す

るための手段として、いかなる措置を講じ、いかなる範囲で本人の関与を認めるべきであるかは、憲法13条によって一義的に導かれるものではない。

この点、控訴人らは、国家による現代的プロファイリングの危険性を指摘し、個人のプライバシーを保護するためには、個人情報が収集等される各場面について事前に目的を示され、その収集等について同意権を行使する権利が、憲法上の権利として認められるべきであると主張する。

しかしながら、現代社会において、行政機関等が個人情報を適正かつ効果的に活用することは、行政サービスの質の向上や国民生活の安定を図る上で不可欠であり、行政機関等が個人情報を利用又は提供するに当たり、その情報の内容や性質、利用目的等にかかわらず一律本人に告知して同意の有無を確認することは、行政事務の遅滞を招くことになり、現実的でもない。また、番号制度の下で取り扱われる個人情報は、従前から行政機関等によって取り扱われてきたものであり、その目的外の利用及び提供は原則として禁止される一方、それが許容される要件として、本人の同意を得ることが必ずしも求められてきたものではないから（行政機関個人情報保護法8条1項、2項参照）、その利用や提供を行う際の保護措置として本人の同意を要件とする必然性はない。確かに、番号制度における特定個人情報は、個人番号が含まれる結果、多数の情報の結合が容易になり、これを用いてプロファイリングを行うことにより、秘匿性の高い情報や包括的な人格プロフィールを引き出せる可能性があるが、前記のとおり、番号制度の下で取り扱われる個人情報については、目的外の利用又は提供が原則として禁止されているところ、現行法制度上、行政機関等が、その保有する個人情報を利用してプロファイリングを行うことを許容する規定は見当たらず、そのようなシステムあるいはプログラムを構築することが容易であるかのような前提は採り得ない。

そうすると、個人情報の結合を容易にする個人番号の特質を踏まえても、行政機関等が個人情報を利用又は提供するに当たり、一律に本人の同意を要件と

することを憲法上の権利として保障しなければ、直ちに個人の私生活上の自由が脅かされる状況にあるとは認められない。

したがって、控訴人らが主張する意味での自己情報コントロール権が憲法13条によって保障されていると認めることはできない。

(2) 違憲審査基準について

ア 控訴人らは、憲法13条によって保障される権利の内容が、前記(1)において主張するとおりであることを前提として、番号制度が憲法違反でないというためには、①目的が必要不可欠でやむにやまれぬ利益であり、②手段がその目的を達成するための必要最小限度のものに限定されている必要があると主張する。

しかしながら、憲法13条によって保障される権利の内容について、控訴人らの主張を採用し得ないことは、原判決引用部分及び前記(1)のとおりである。もっとも、番号制度における特定個人情報、個人の識別性が高いことに加え、所得や社会保障の受給歴など秘匿性の比較的高い情報も含まれるから、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、現実にそれが第三者に開示又は公表されたかどうかにかかわらず、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いえる。

番号制度が、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どうかについて、原判決が以上と同旨の判断枠組みに基づいて検討したことは相当であり、控訴人らの主張は採用することができない。

イ そして、番号制度は、複数の機関に存在する個人情報が同一人の情報であるということの確認を正確かつ迅速に行い、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平・公正な社会を実現するための

社会基盤を構築するために導入された制度であり、原判決が説示するとおり、個人番号の利用及び特定個人情報の提供は、番号利用法9条各項及び19条各号に定められている場合に限られ、いずれの場合も目的を達成するために必要な範囲内での利用又は提供が予定されており、必要な範囲を超えた利用及び提供は許容されていないから、法令の根拠に基づき、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及び国民の利便性の向上という正当な行政目的の範囲内で行われるものと認められる。

控訴人らは、行政の効率化や公正な給付と負担の確保という目的については、その実現可能性について具体的な立証がなく、国民の利便性向上という目的については、そのためにプライバシーへの介入が正当化されるのでは本末転倒であると主張する。しかしながら、行政機関等相互の情報連携を適正かつ円滑に行うことが、上記の3つの目的の達成に資するものであることは、現代社会における行政事務の性質及び態様に照らせば明らかであるし、番号制度の運用のみによってそれらの目的が達成されるものではないことも明らかである。そして、こうした事柄の性質上、その効果や国民生活への影響を定量的に正確に予測することは困難と思われるが、そのことから制度自体が不要であるということにはならないのであって、目的の実現可能性について具体的な立証がないという控訴人らの主張は当たらない。また、番号制度が国民のプライバシーあるいは憲法13条によって保障される私生活上の自由を侵害するという前提に立つことはできないから、利便性向上という目的のための制度創設が本末転倒であるという主張も当たらない。

(3) 番号利用法19条14号及び16号について

控訴人らは、番号利用法19条14号及び16号が白紙委任であって違憲であると主張するが、「公益上の必要があるとき」(14号)や「これらに準ずるもの」(16号)の文言上、その基準が一義的に明らかでないとしても、同条各号の規定から委任の趣旨を合理的に解釈し得ることは原判決が説示するとお

りである。なお、控訴人らは、委員会は特定個人情報の取扱いに関する監督機関であるから、個人番号の利用拡大について役割を負わせるのは矛盾すると主張するが、番号利用法19条16号の趣旨は、委員会が、その監督機関としての知見に基づき、同条1号から15号に掲げられた場合に該当しない場合であっても、特定個人情報の提供を認める公益上の必要性が高い場面を的確に把握し得ると考えられることから、個人情報保護委員会規則においてそれを定めることとしたものと解され、委員会に対して特定個人情報の提供範囲の拡大を推進させる役割を負わせる趣旨とは解されない。

また、控訴人らは、これらの委任を受けた番号利用法施行令や個人情報保護委員会規則には、委任の趣旨を逸脱する規定があると主張するが、この点も原判決が説示するとおり、番号利用法施行令25条及び別表において特定個人情報の提供が認められた、税務調査、破壊活動防止法に基づく調査、少年法に基づく調査、国際捜査共助等に関する法律に基づく措置、国際刑事裁判所に対する協力等に関する法律に基づく措置等については、いずれも番号利用法19条14号に列挙された場合と同様の公益上の必要性が認められ、個人情報保護委員会規則（「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第19条第16号に基づき同条第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」）において特定個人情報の提供が認められた、行政書士法、税理士法及び社会保険労務士法に基づく調査等が行われる場合も、同様に公益上の必要性が認められる。

なお、控訴人らは、これらの提供場面が番号利用法の目的とは何らの関係もないと主張するが、そもそも、同法19条12号から15号までの規定は、同法の目的と直接関連するものでなくても、特定個人情報の提供の必要性が高いものとして、一定の場合に特定個人情報の提供ができることを定めた規定であると解されるから、同法の目的との関係性から、上記の番号利用法施行令及び個人情報保護委員会規則の各規定の違法性をいう控訴人らの主張は失当であ

る。

控訴人らの主張は採用することができない。

(4) 情報漏えい又は目的外利用の具体的危険について

ア 法制度上の措置について

原判決が説示するとおり、番号利用法及び番号制度は、個人番号の利用及び特定個人情報の提供ができる場合を限定した上で、個人番号の適切な管理を担保するために、物理的・技術的・人的・組織的な保護措置を講じることとし、特定個人情報の適切な取扱いを担保するために、特定個人情報保護評価制度を導入して、行政機関等が特定個人情報ファイルを保有する前から、その保護措置を定めることを求め、委員会を監視・監督機関として必要な権限を付与するとともに、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については、記録の保存を義務付けた上、本人の開示請求を可能としており、さらに、不正行為や違反行為に対しては罰則を定めるなど、情報漏えいや目的外利用を防止するために必要な制度的措置を講じていることが認められるから、番号制度に法制度上の不備があり、そのために特定個人情報が法令等の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じているとは認められない。

控訴人らは、番号利用法19条16号の規定により、無限定に特定個人情報の提供が許容されることになる、特定個人情報保護評価制度や委員会による監視監督は機能しておらず実効性がない、罰則の抑止力も十分ではない、マイナンバーカードの利用拡大により情報漏えい等の危険性が増大するなどとして、控訴人らの権利が侵害される具体的な危険性があると主張する。

しかしながら、番号利用法19条16号の規定により無限定に特定個人情報の提供が許容されることになるものでないことは、前記の説示に照らせば明らかである。また、特定個人情報保護評価に関し、システムの要件定義終了前に評価ができていなかった問題（甲107の20頁）や、日本年金機構

において業務を再委託していた問題（甲108の11頁）が生じた事実は認められるものの、前者については、委員会が、特定個人情報保護評価の実施時期について、原則として要件定義終了前としていたところを（乙15）、その後、プログラミング開始前に変更したことが窺われるところ（甲107の21頁）、かかる変更は、こうした時期に評価を実施したとしても、その実効性は確保し得るとの判断によるものと考えられ、その判断が不合理であるとは認められないし、後者については、再委託の発覚後に委員会が監督権限を行使しなかったと認めるに足りる証拠はない。したがって、特定個人情報保護評価制度や監視・監督機関としての委員会が機能していないとは認められない。そして、罰則については、そもそもそれによって不正行為や違反行為の完全な抑止を期待するものではなく、委員会による監視・監督等の保護措置を補完する役割を担うものであり、こうした役割さえ期待できないとする根拠はない。また、マイナンバーカードの利用拡大により、抽象的には情報漏えい等の機会が増大するといえるとしても、マイナンバーカード（ICチップ）には特定個人情報は記録されないことに加え、マイナンバーカード自体に施された偽造防止措置、マイナンバーカードを交付する際の厳格な本人確認、個人番号利用事務等実施者が個人番号の提供を受けるときの厳格な本人確認など、本人への成りすましや不正な情報取得を防止する措置が講じられていることからすれば、その利用拡大が、直ちに情報漏えい等の具体的な危険を生じさせるものであるとは認められない。

したがって、控訴人らが指摘する点は、いずれも法制度上の不備には当たらない。

イ システム技術上の措置について

原判決が説示するとおり、番号利用法及び番号制度においては、特定個人情報の情報連携について、インターネットから隔離された上で厳格なアクセス制御が施された情報提供ネットワークシステムが使用されていることに

加え、特定個人情報分散管理され、情報自体も暗号化や情報提供用個人識別符号による管理がされるなど、不正アクセスによる情報漏えいを防止する技術上の措置が講じられていることが認められるから、番号制度にシステム技術上の不備があり、そのために特定個人情報が法令等の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じているとは認められない。

控訴人らは、分散管理について、ハードウェア的には全国2か所に設置された自治体中間サーバー・プラットフォームに全国すべての地方公共団体が保有する個人情報が集積されるから一元管理である、人為的ミスによる情報漏えいもシステム技術上の不備に当たると主張する。

しかしながら、原判決が認定するとおり、自治体中間サーバーは、地方公共団体ごとにアクセス権限が限定され、他の地方公共団体が保有する情報を引き出すことはできない仕組みとなっているから、物理的に2か所に集約されているからといって、情報漏えいの危険性の高い一元管理であるということとはできない。また、住民票に誤って個人番号が記載された事例、個人番号が記載された住民票等の誤送付、誤配達及び誤交付などが発生したこと自体は事実であるが、これらは運用上の人為的な過誤であり、制度の構造自体に不備があることに起因するものとはいえない。したがって、控訴人らが指摘する点は、いずれもシステム技術上の不備には当たらない。

ウ 発行番号、マイキーIDについて

控訴人らは、電子証明書の発行番号及びマイキーIDが個人番号と同視すべき個人情報であると主張するが、電子証明書の発行番号は、申請者本人からの申請を受けて発行される電子証明書に記録されるものであって、電子証明書が発行される度に変更されるものであるから、個人番号と同程度に個人の識別機能が高いものとはいえない(甲121, 弁論の全趣旨)。また、マイキーIDについても、申請者本人からの申請を受けて発行され、任意にその

改廃が可能なものであり、申請者本人の申請に基づいてのみ他サービスのID等と紐付けられるものである(乙46)。そうすると、これらが個人番号と同視すべき個人情報に当たるという前提に立つことはできない。

さらに、電子証明書の発行番号については、他の機関の電子計算機システムや他の個人情報ファイルとの結合によって、特定の個人に係る個人情報を集積することができないよう、電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律により、必要な規制が設けられている(同法45条, 46条, 52条, 53条及び63条等参照)。マイキーIDについては、こうした特別の法規制は存在しないが、当然のことながら、マイキープラットフォームに係るサーバーやネットワークその他のシステムへの不正アクセスや、本人への成りすまし等は禁止される(乙46)。

したがって、電子証明書の発行番号やマイキーIDが、個人番号と同視すべき個人情報であり、その漏えい等の具体的危険性があるという控訴人らの主張は採用することができない。

- 4 その他、原審及び当審における当事者双方の主張に鑑み、証拠の内容を検討しても、当審における上記認定判断(原判決引用部分を含む。)を左右しない。

第4 結論

以上によれば、控訴人らの請求はいずれも理由がないから、これらを棄却した原判決は相当であり、本件控訴は理由がない。

よって、主文のとおり判決する。

福岡高等裁判所第4民事部

裁判長裁判官

増 田

稔

裁判官 水野正則

裁判官 矢崎豊

これは正本である。

令和3年9月29日

福岡高等裁判所第4民事部

裁判所書記官 竹下 文

