

判 決 要 旨

判決期日：令和元年9月26日午後1時10分

事件番号：平成28年(ワ)第1181号，同第3823号，平成29年(ワ)第5123号

裁判所：横浜地方裁判所第4民事部（裁判長裁判官関口剛弘，裁判官齋藤麻，同川野裕矢）

（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。

（事案の概要及び争点）

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（番号利用法）及び同法に基づく個人番号の収集，保存，利用及び提供等の制度（番号制度）は原告らのプライバシー権等の人格権を侵害するものであり，憲法13条に違反する旨を主張して，個人番号の収集，保存，利用及び提供の差止め等を求めるとともに，上記プライバシー権等の人格権の侵害による損害賠償を求める事案である。

本件の主な争点は，番号利用法及び番号制度の憲法適合性（憲法13条違反の有無）である。

（判決理由の要旨）

1 番号利用法及び番号制度の憲法適合性と判断の枠組み

憲法13条は，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するものと解されるところ，現代の高度情報化社会においては，個人に関する情報を保有する行政機関が，その機関としての意思に基づき直接開示又は公表する場合はもとより，その収集，保有，管理，利用等をする過程で，行政機関の職員の過誤や不

正な手段による漏えいにより，結果的に開示又は公表されることとなった場合であっても，一度漏えいした個人に関する情報は比較的容易に他者からのアクセスの対象となり，社会に伝播して，当該個人に関する情報を開示又は公表されない自由が侵害される可能性をはらんでいるといえることができるから，個人の情報に関する私生活上の自由を保障する上では，個人に関する情報の収集，保有，管理，利用等をする行政機関において，その意思に基づき，直接当該個人以外の第三者に提供するなどして開示又は公表する場合だけでなく，その収集，保有，管理，利用等の過程で個人に関する情報が漏えいすることを防止することが求められるというべきである。

そうであれば，憲法13条によって保障される，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は，個人に関する情報について，収集，管理，利用等の過程のみだりに第三者に開示又は公表されない自由をもその内容に含むものと解するのが相当である。

そこで，番号利用法及び番号制度の憲法適合性については，このような自由が，行政機関による収集，保有，管理，利用等の過程で侵害される危険の有無，侵害の態様及び程度について，収集，保有，管理，利用等の対象とされる個人に関する情報の内容，性質等を踏まえて検討することが必要というべきである。

このような見地から検討すると，番号利用法及び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であり，それ自体に何らかの個人のプライバシーに属する情報を含むものではなく，同様に利用等の対象とされている特定個人情報も，個人番号及びこれと結び付けられた個人情報によって構成されているところ，個人番号と結び付けられる個人情報も，番号制度の導入前から行政機関等で利用等を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利用等を行うことができるようになったものではない。

したがって，番号利用法及び番号制度は，その施行により新たに個人のプラ

プライバシーを直接制約するものではなく、あくまで、個人番号や特定個人情報の不正な取得等や過失による漏えい等の制度の弊害により、個人のプライバシーが侵害される危険性を間接的に有するものとどまるといえることができる。

こうした番号制度において利用される個人番号及び特定個人情報の内容、性質に鑑みると、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を検討するに当たっては、第1に、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ているか否か、第2に、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といえるか否かについて検討するのが相当である。

なお、情報ネットワークへの接続の対象となる個人に関する情報の内容、性質、特に個人のプライバシーとして秘匿が求められる程度は様々であり、その性質に応じて、接続される情報ネットワークシステムの制度ないし運用に対する要請の内容、程度にも様々なものが考えられるところであって、憲法13条が、そうした点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情報ネットワークシステムに接続されない自由を、あらゆる場合を通じて一律に保障していると解することは困難であるから、番号制度における情報ネットワークシステムにおいて、個人に関する情報の接続が、当該個人の意思に反して可能とされていることから直ちに、番号利用法ないし番号制度が憲法13条に反するものと解することはできない。

また、本件で問題となるのは、公権力（行政機関）による直接の個人のプライバシーの開示・公表による人権の制約が憲法13条に違反するか否かということではなく、法制度の運用の過程で生ずる過誤や不正の手段による個人のプライバシーの間接的な侵害の危険の有無・程度から、当該制度自体が憲法13

条に違反するといえるか否かということであって、このような問題の性質からすると、上記の判断枠組が、法令の合憲性審査の基準としてきわめて緩やかで不当であるということもできない。

- 2 第1の点（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ているか否か）について

番号利用法によれば、番号制度は、行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者が効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受を行うことができるようにすることによって、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実現することを、その目的としている（同法1条）。このうち、①行政運営の効率化という目的は、従来の行政手続で必要とされた証明書の発行事務等を縮減することなど、限りある国家予算を効率的に執行することに繋がるものであり、②行政分野における、より公正な給付と負担の確保という目的は、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が実現されるものであり、③国民の負担の軽減及び利便性の向上という目的は、番号制度を通じて、証明書の交付を受けるなどの手続的な負担を減少させることを主な内容とするものであって、これらの目的が公共の利益にかなない、国民の利益となることは明らかというべきである。

そうすると、いずれの目的も正当であるといえることができ、番号利用法が特定個人情報の提供が可能と認める場合は、これらの番号制度の目的の範囲を逸脱するものであるとは認められない。そして、特定個人情報の提供について、同法が政令への委任を認める規定も、委任が認められる場合を具体的に列挙していて、政令への白紙委任を認めるものではないから、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ていると認められる。

なお、番号制度は、導入時だけでなく将来にわたって長期継続的に行政運営の効率化を実現するための基盤として導入されたものであることは、その内容及び性質上明らかであり、このように将来にわたって長期継続的に効果を生ずる制度を導入する際、一般に、制度の導入時に一時的に多大な負担が生じることは、その性質上やむを得ないところであって、番号制度について、将来継続的に生ずることが想定される効果を度外視し、導入時の負担のみに着目して、目的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。

また、番号制度の掲げる公正な給付と負担の確保という目的は、その性質上、広く国民に負担を求めることを前提とするもので、その目的を達成するために、番号制度について、番号制度の実施を望まない国民を含め、広く国民の参加を要する制度とすること自体、不合理ということはできず、むしろ、国会における多数決を基本とする我が国憲法上の民主主義（憲法前文、41条、56条2項、59条）の下では、そのような少数の反対者の存在は想定されていたことであって、その存在から、直ちに番号利用法ないし番号制度の目的の正当性が否定されるものということとはできない。

3 第2の点（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といえるか否か）について

(1) 法制度上の仕組みないし手当ての有無・内容

番号利用法上、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に、以下の①から⑦のとおり法制度上の仕組みが多重的に設けられている。

① 個人番号及び特定個人情報の提供、収集、保有等の制限

番号利用法19条1号から16号に掲げる場合を除き、特定個人情報を提供することは禁止され、他人に係る特定個人情報を収集、保管することや他人に対して個人番号の提供を求めることも禁止されている。

さらに、例外事由に該当する場合を除き、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することも禁止されているなど、個人番号や特定個人情報を提供、収集、保有することは制限されている。

② 行政機関の長等が特定個人情報ファイルを保有しようとする際の規制
－特定個人情報保護評価

行政機関の長等が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として、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について評価を行うことが義務付けられている。そして、作成した評価書については、政府から独立し、公正中立性が制度的に求められる行政委員会である個人情報保護委員会の審査を受け、その承認を得ることを要するものとされ、その承認が得られない場合、対象となっている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。

③ 個人情報保護委員会による監視等

さらに、個人情報保護委員会には、番号制度の運営に関し、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権限、法令違反の行為者に対し、違反行為の中止等の勧告及び命

令をする権限，報告・立入検査を求める権限などの監督是正権限が与えられ，命令違反や虚偽報告，立入検査忌避については，懲役刑を含む刑罰の対象とすることにより，これを禁圧しようとされている。

④ 安全管理措置等の義務付け

個人番号利用事務等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，この安全管理措置の実施状況は，個人情報保護委員会の監視対象とされ，実際に安全管理措置の内容について，ガイドライン等が示されるなど，個人番号や特定個人情報を扱う者が安全管理を行うことを確保しようとされている。

⑤ 本人確認の義務付け（成りすまし等の防止のための手当て）

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，本人であることを証することができる書類等により，本人確認措置を執るべきこととされ，第三者による成りすまし等を防止しようとされている。

⑥ 広汎な罰則規定の存在

情報提供ネットワークシステムに関する秘密漏えい，個人情報保護委員会の委員等による秘密漏えい等，職権濫用による文書等の収集，特定個人情報ファイルの不正提供，個人番号の不正提供，盗用，詐欺行為等による情報取得，通知カード及び個人番号カードの不正取得といった行為は，懲役刑を含む刑罰の対象とされ，かつ，一部の規定については国外犯も処罰の対象とされている外，一部の態様の行為については，法人との両罰規定が設けられているなど，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を禁圧しようとされている。

⑦ 情報提供の記録と本人への開示

情報提供ネットワークシステムの利用についての記録を一定期間保存することが義務付けられ，これらの記録について，行政機関個人情報保護

法に基づく開示請求又は政府が運用するオンラインサービスであるマイナポータルの利用により，本人が開示を受け，これを確認することが可能とされて，情報提供の適正を確保するとともに，国民にその状況を確認する手段を与えようとされている。

(2) システム技術上の措置の有無・内容

番号利用法上，同法19条7号又は8号に掲げる特定個人情報の提供について，情報提供ネットワークシステムを用いて行うことが定められているところ，①情報提供ネットワークシステム及びこれを用いた情報連携は，インターネットから隔離されていることから，外部からの不正アクセスのリスクは極めて低いと考えられること，②仮に何らかの理由により，内部又は外部から不正アクセスが試みられたとしても，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，情報提供ネットワーク（コアシステム）や情報連携のための自治体中間サーバーに接続される回線がVPN装置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，各自治体ごとに暗号化されたデータベースで管理されていることから，不正アクセス等により，直ちに芋づる式に個人情報が流出する構造とはなっていないこと，③番号利用法2条14項により，情報提供ネットワークシステムを通じた通信自体が暗号化されているため，通信を傍受されただけでは，その内容を読み取ることができないようにされていること，④情報連携においては個人番号とは異なる符号が用いられるため，中間サーバーでは，個人情報は個人番号とは異なる符号と結び付けられた形で保存され，万が一，情報連携の過程で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など，不正アクセス等を防止するためのシステム上の安全措置が多重的にとられている。

(3) 法制度上の仕組みないし手当て及びシステム技術上の措置と，個人番号及び特定個人情報の漏えい事例の評価

以上のとおりであるから、番号利用法及び番号制度においては、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、法制度及びシステムの両面から、安全を担保するために多重的な措置が定められているところ、これらの措置が、それ自体実効性を欠き、不合理なものであるとまでは認め難い。

もともと、番号制度の運用開始以後、行政機関等における過誤や不正、民間事業者の違法な再委託及び欺罔等による不正な取得により、個人番号及び特定個人情報の漏えいが生じていることに鑑みると、上記安全措置によっても、個人番号及び特定個人情報の漏えいを完全に防ぐことが困難であることは否定できない。

しかし、本件で認定され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るところ、個人番号自体は、それ自体としてプライバシーに関する情報を含んでいないことは、前記のとおりである。また、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は、番号制度運用開始以前においても同様の過誤等があれば発生していたものであって、番号制度の不備によって発生したものということとはできない。

番号制度固有の問題があるとするれば、上記のような漏えいによって流出した個人番号を共通の鍵として、本人の他の個人情報を名寄せ、突合される危険性があるのかという点であるが、番号利用法上、個人番号のみで本人確認を行うことは想定されておらず、個人番号を知っているだけでは、第三者が本人に成りすますことができないため、成りすましによって、情報を名寄せすることは困難であり、現に、番号制度運用開始以後、個人番号及び特定個人情報の漏えいに起因して、本人の情報が複数名寄せされる被害が生じたことを認めるに足りる証拠もない。結局、漏えいした個人番号を入手した者が、

自ら当該個人番号に係る個人情報を名寄せすることは困難であると認められるのであって、流出した個人番号を共通の鍵として、本人の他の個人情報を名寄せ、突合される危険性があるということとはできない。

(4) 総合評価

以上の諸点を総合すると、個人番号及び特定個人情報の漏えい事例が存在することから、番号制度に対する国民の信頼を維持し、同制度の円滑な運用を可能にするために、今後も、制度の運用並びに制度及びシステム技術の内容について、同種の漏えい事例を含む、制度の運用に伴う弊害防止に向けた不断の検討を継続し、必要に応じて改善を重ねていくことが望まれるとしても、その範囲を超えて、番号利用法ないし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とまではいえない。

4 結論

以上によれば、番号利用法及び番号制度の内容について、情報の収集、保有、管理、利用の過程で、行政機関の職員の過誤や行政機関の内外からの不正な手段により当該個人に関する情報が漏えいするなどして、当該個人に関する情報が開示又は公表される具体的な危険があるということとはできないから、番号利用法及び番号制度を、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を侵害するものとして違憲であるということとはできない。

したがって、原告らの請求は、いずれも理由がない。