

令和4年(オ)第39号 マイナンバー(個人番号)利用差止等請求事件

令和5年3月9日 第一小法廷判決

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人らの負担とする。

理 由

上告代理人山本一行ほかの上告理由について

第1 事案の概要

1 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(令和3年法律第36号による改正前のもの。以下「番号利用法」という。)により個人番号を付番された上告人らが、被上告人が番号利用法に基づき上告人らの特定個人情報(個人番号をその内容に含む個人情報)の収集、保管、利用又は提供(以下、併せて「利用、提供等」という。)をする行為は、憲法13条の保障する上告人らのプライバシー権を違法に侵害するものであると主張して、被上告人に対し、プライバシー権に基づく妨害予防請求又は妨害排除請求として、上告人らの個人番号の利用、提供等の差止め及び保存されている上告人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、慰謝料等の支払を求める事案である。

2 原審の適法に確定した事実関係の概要等は、次のとおりである。

(1) 番号利用法の目的

番号利用法は、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(以下「行政機関等」という。)が、個人番号等の有する特定の個人等を識別する機能を活用し、及び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、行政機関等に対し申請を行うなどする国民が、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、②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、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及び個人情報の保護に関する法律（いずれも令和3年法律第37号により廃止又は改正される前のもの。以下同じ。また、以下、これらを併せて「一般法」という。）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）。

（2）個人番号及びその利用範囲

ア 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、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）、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はなく、全国を通じて重複のない11桁の番号及び1桁の検査用数字によって構成されるところ、個人番号とすべき番号は、地方公共団体情報システム機構によって生成される（同法8条、同法施行令（令和3年政令第195号による改正前のもの。以下同じ。）8条）。

市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）は、当該市町村（特別区を含む。以下同じ。）が備える住民基本台帳に記録されている者について、上記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しなければならず（同法7条1項、附則3条）、また、その者の申請により、その者に係る個人番号カード（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、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総務省令で定める必

要な措置が講じられたもの)を交付する(同法17条、同法施行令13条)。

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、新たな個人番号を指定し、速やかに、その者に対し、当該個人番号を通知しなければならない(同法7条2項)。

イ 番号利用法は、行政機関等が、一定の事務の処理に関して保有する特定個人情報ファイル(個人番号をその内容に含む個人情報ファイル)に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することができるとするほか(同法9条1項、2項。以下、これらの規定により上記限度で個人番号を利用して処理する事務を「個人番号利用事務」という。)、法令又は条例の規定により上記一定の事務の処理に関して必要とされる他人の個人番号を記載した書面の提出その他の他人の個人番号を利用した事務を行うものとされた者は、当該事務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としているが(同条3項。以下、同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「個人番号関係事務」という。)、上記一定の事務の範囲を、社会保障、税、災害対策及びこれらに類する分野の法令又は条例で定められた事務に限定することで、個人番号によって検索及び管理がされることになる個人情報を限定している。

また、一般法においても、個人情報について、あらかじめ特定された利用目的以外の目的のために利用すること(以下「目的外利用」という。)は原則として禁止されているところ(行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律8条等)、番号利用法は、人の生命、身体又は財産の保護のために必要である場合であっ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や、激甚災害発生時等であって一定の要件を満たす場合に限り、特定個人情報の目的外利用を認め、目的外利用が許容される例外事由を一般法よりも厳格に規定している(番号利用法9条4項、30条、32条)。

(3) 特定個人情報の提供に関する規制

番号利用法は、特定個人情報の提供を原則として禁止し（同法19条）、その禁止が解除される例外事由を同条各号で規定している。具体的には、同法に基づく制度上当然に特定個人情報の提供が予定されるときや、同法制定以前から同様の個人情報の提供を認めていた他の法律の規定により特定個人情報の提供がされるとき等に加え、7号及び8号において、行政機関等が同各号により限定された一定の事務を処理するために必要な一定の特定個人情報の提供を他の行政機関等から受ける必要があるときについても、特定個人情報の提供を認めるものとし、7号又は8号の規定による提供に際して、後記(4)のように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。

また、番号利用法は、不必要に特定個人情報が入手されること自体を防ぐため、同条各号のいずれかに該当する場合を除き、他人（自己と同一の世帯に属する者以外の者をいう。以下同じ。）に対して個人番号の提供を求めることや、特定個人情報（他人の個人番号を含むものに限る。）の収集又は保管をすることを禁止している（同法15条、20条）。

(4) 情報提供ネットワークシステムによる情報連携

ア 番号利用法の下でも、個人情報が共通のデータベース等により一元管理されるものではなく、各行政機関等が個人情報を分散管理している状況に変わりはないため、同法の目的を達成するためには、各行政機関等との間の情報連携が必要となる。そのため、同法は、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について、次のような規定を設けている。

イ 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、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）。

上記システムによる情報連携は、番号利用法19条7号又は8号の規定により特定個人情報の提供を求める者（以下「情報照会者」という。）及びその提供をする者（以下「情報提供者」という。）が、情報提供用個人識別符号（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）を用いて特定個人情報の授受をするというものであり、具体的には、情報照会者は、上記符号を上記システムの設置及び管理をする総務大臣から取得した上で、総務大臣に対して上記符号や照会する特定個人情報の項目等を送信し、総務大臣は、当該特定個人情報の提供が同法21条2項所定の要件（同法19条7号又は8号により適法にされたものであること並びに情報照会者及び情報提供者の保有する特定個人情報ファイルについて後記(5)イの特定個人情報保護評価が適正に実施されていること）を充足するものであることを確認した上で、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、同通知を受けた情報提供者は、情報照会者に対して当該特定個人情報を提供するものとされている（同法19条7号、8号、21条、21条の2、22条、26条）。

番号利用法は、情報照会者及び情報提供者並びに総務大臣に対し、同法19条7号又は8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の名称、提供の求め及び提供の日時、特定個人情報の項目等を記録し、当該記録を一定期間保存することを義務付けており（同法23条、26条）、本人は、これらの記録の開示や訂正を求めることができる（同法31条、32条、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律12条、27条等）。

ウ 番号利用法は、総務大臣並びに情報照会者及び情報提供者に対し、同法19条7号又は8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の漏えいの防止等のために、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上記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等を義務付けている（同法24条、26条）。これを受け、上記システム

は、インターネットから切り離された行政専用の閉域ネットワークを使用し、特定の個人を識別するための符号として、個人番号を推知し得ず、かつ機関ごとに異なる情報提供用個人識別符号を用いるとともに、その通信が暗号化され、提供される特定個人情報自体も情報提供者により当該情報照会者しか復号できないように暗号化されている。

さらに、番号利用法は、上記事務又は上記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に対し、その業務に関して知り得た当該事務に関する秘密の漏えい又は盗用を禁止している（同法 25 条、26 条）。

(5) 特定個人情報の管理に関する規制

ア 番号利用法は、個人番号利用事務又は個人番号関係事務（以下、併せて「個人番号利用事務等」という。）を処理する者及びその委託を受けた者（以下、併せて「個人番号利用事務等実施者」という。）に対し、個人番号の漏えい等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ずることや、本人から個人番号の提供を受けるときに本人確認措置をとることを義務付ける（同法 12 条、16 条）ほか、個人番号利用事務等の委託に関して、委託者の許諾を得た場合に限り再委託を認める（同法 10 条）とともに、委託者に対し、特定個人情報の安全管理が図られるよう、受託者に対する必要かつ適切な監督を行うことを義務付けている（同法 11 条）。

イ また、番号利用法は、個人番号利用事務等実施者等に対し、同法 19 条 12 号から 16 号までのいずれか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を禁止する（同法 29 条）とともに、行政機関の長等において、上記ファイルを保有し、又は保有しようとするときは、上記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等に関する研修を行うものとしている（同法 29 条の 2）。

そして、番号利用法は、上記ファイルを保有しようとする者が、事前に特定個人

情報保護評価（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）を自ら実施し、これらの事態の発生の抑止等をするための措置を講ずるものとしている（同法27条、28条）。同法28条による評価の実施が求められる場合、行政機関の長等は、特定個人情報ファイルを保有する前に、当該ファイルを取り扱う事務の概要及び同事務に従事する者の数、当該ファイルに記録されることとなる特定個人情報の量、当該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、当該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等の各事項を評価した結果を記載した評価書を公示し、広く国民の意見を求め、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当該ファイルの取扱いについて個人情報保護委員会（内閣府設置法49条3項に基づき内閣府の外局として設置された第三者機関（個人情報の保護に関する法律59条）。以下「委員会」という。）の承認を受け、承認を受けたときは、速やかに当該評価書を公表するものとされ、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又は記録されることとなる情報については、番号利用法19条7号又は8号の規定による提供や提供の求めが禁止される（同法28条）。

（6）規制の実効性を担保するための制度

ア 番号利用法は、上記の各規制の実効性を担保するため、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の不正提供（同法48条）、業務に関して知り得た個人番号の不正な利益を図る目的での提供又は盗用（同法49条）、職権を濫用して専ら職務の用以外の用に供する目的で行った個人の秘密に属する特定個人情報が記録された文書等の収集（同法52条）等、上記の各規制に違反する行為のうち悪質なものについて、刑罰の対象とし、一般法における同様の罰則規定よりも法定刑を加重するなどしている（番号利用法第9章）。

イ また、番号利用法は、独立した第三者機関である委員会に種々の権限を付与した上で、特定個人情報の取扱いに関する監視、監督等を行わせることとしている。

すなわち、特定個人情報ファイルを保有する行政機関等は、当該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、定期的に、委員会による検査を受け、又は委員会に報告するものとし（同法29条の3）、個人番号利用事務等実施者は、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等の重大な事態が生じたときは、委員会に報告するものとされている（同法29条の4）。そして、委員会は、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（同法33条）、必要があると認めるときは、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をした者に対し、期限を定めて、当該違反行為の中止等を勧告した上で、又は緊急に措置をとる必要があると認めるときは勧告することなく、当該違反行為の中止等を命ずることができる（同法34条）。さらに、委員会は、特定個人情報を取り扱う者その他の関係者に対し、特定個人情報の取扱いに関し、必要な報告若しくは資料の提出を求め、又はその職員に当該関係者の事務所等に立ち入らせ、特定個人情報の取扱いに関し質問させ、若しくは帳簿書類等を検査させることができる（同法35条）。また、委員会は、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し、合理化及び効率化を図った上でその機能の安全性及び信頼性を確保するよう、総務大臣その他の関係行政機関の長に対し、必要な措置の実施を求め、さらに、その措置の実施状況について報告を求めることができる（同法37条）。

第2 上告理由のうち憲法13条違反をいう部分について

1 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（最高裁平成19年（オ）第403号、同年（受）第454号同20年3月6日第一小法廷判決・民集62巻3号665頁）。

2(1) そこで、行政機関等が番号利用法に基づき特定個人情報の利用、提供等をする行為が上告人らの上記自由を侵害するものであるか否かを検討するに、前記第

1の2(1)のとおり、同法は、個人番号等の有する対象者識別機能を活用して、情報の管理及び利用の効率化、情報連携の迅速化を実現することにより、行政運営の効率化、給付と負担の公正性の確保、国民の利便性向上を図ること等を目的とするものであり、正当な行政目的を有するものということができる。

(2) そして、前記第1の2(2)イのとおり、番号利用法は、個人番号の利用範囲について、社会保障、税、災害対策及びこれらに類する分野の法令又は条例で定められた事務に限定することで、個人番号によって検索及び管理がされることになる個人情報に限定するとともに、特定個人情報について目的外利用が許容される例外事由を一般法よりも厳格に規定している。

さらに、前記第1の2(3)及び(5)イのとおり、番号利用法は、特定個人情報の提供を原則として禁止し、制限列挙した例外事由に該当する場合にのみ、その提供を認めるとともに、上記例外事由に該当する場合を除いて他人に対する個人番号の提供の求めや特定個人情報の収集又は保管を禁止するほか、必要な範囲を超えた特定個人情報ファイルの作成を禁止している。

以上によれば、番号利用法に基づく特定個人情報の利用、提供等は、上記の正当な行政目的の範囲内で行われているということが出来る。

なお、番号利用法19条14号及び16号は、上記の特定個人情報の提供の禁止が解除される例外事由の一部の定めを政令又は個人情報保護委員会規則に委任するが、特定個人情報の提供が許されるべき全ての場合を同法に規定することは困難であり、その一部を政令等に委任することには合理的必要性があるというべきである。そして、同条14号は、各議院が国会法104条1項により審査又は調査を行うときなどといった具体的な場合を掲げた上で、「その他政令で定める公益上の必要があるとき」と定めるものであり、法令の規定に基づく審査や調査等が行われる場合であって、上記の具体的な場合に準ずる公益上の必要があるときに限定して政令に委任したものと解され、白紙委任を行うものとはいえないし、これを受けた番号利用法施行令25条及び別表各号の内容をみても、上記の委任の範囲を超えるも

のとは認められない。また、同法19条16号も、具体的かつ詳細な規定である同条1号から15号までに準ずる相当限られた場合に限定して個人情報保護委員会規則に委任したものであり、白紙委任を行うものとはいえず、これを受けた同規則の内容をみても、上記の委任の範囲を超えるものとは認められない。

3 もっとも、特定個人情報の中には、個人の所得や社会保障の受給歴等の秘匿性の高い情報が多数含まれることになるところ、理論上は、対象者識別機能を有する個人番号を利用してこれらの情報の集約や突合を行い、個人の分析をすることが可能であるため、具体的な法制度や実際に使用されるシステムの内容次第では、これらの情報が芽づる式に外部に流出することや、不当なデータマッチング、すなわち、行政機関等が番号利用法上許される範囲を超えて他の行政機関等から特定の個人に係る複数の特定個人情報の提供を受けるなどしてこれらを突合することにより、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得るものである。

しかし、番号利用法は、前記第1の2(2)イ及び(3)のとおり、個人番号の利用や特定個人情報の提供について厳格な規制を行うことに加えて、前記第1の2(5)及び(6)のとおり、特定個人情報の管理について、特定個人情報の漏えい等を防止し、特定個人情報を安全かつ適正に管理するための種々の規制を行うこととしており、以上の規制の実効性を担保するため、これらに違反する行為のうち悪質なものについて刑罰の対象とし、一般法における同種の罰則規定よりも法定刑を加重するなどするとともに、独立した第三者機関である委員会に種々の権限を付与した上で、特定個人情報の取扱いに関する監視、監督等を行わせることとしている。

また、番号利用法の下でも、個人情報が共通のデータベース等により一元管理されるものではなく、各行政機関等が個人情報を分散管理している状況に変わりはないところ、前記第1の2(4)のとおり、各行政機関等の中で情報提供ネットワークシステムによる情報連携が行われる場合には、総務大臣による同法21条2項所定の要件の充足性の確認を経ることとされており、情報の授受等に関する記録が一定期

間保存されて、本人はその開示等を求めることができる。のみならず、上記の場合、システム技術上、インターネットから切り離された行政専用の閉域ネットワーク内で、個人番号を推知し得ない機関ごとに異なる情報提供用個人識別符号を用いて特定個人情報の授受がされることとなっており、その通信が暗号化され、提供される特定個人情報自体も暗号化されるものである。以上によれば、上記システムにおいて特定個人情報の漏えいや目的外利用等がされる危険性は極めて低いものということができる。

さらに、個人番号はそれ自体では意味のない数字であること、情報提供ネットワークシステムにおいても特定の個人を識別するための符号として個人番号が用いられていないこと等から、仮に個人番号が漏えいしたとしても、直ちに各行政機関等が分散管理している個人情報が外部に流出するおそれが生ずるものではないし、前記第1の2(2)アのとおり、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きは、本人の請求又は職権によりこれを変更するものとされている。

これらの諸点を総合すると、番号利用法に基づく特定個人情報の利用、提供等に関して法制度上又は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いうこともできない。

4 そうすると、行政機関等が番号利用法に基づき特定個人情報の利用、提供等をする行為は、個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表するものということとはできない。したがって、上記行為は、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ではないと解するのが相当である。また、以上に述べたところからすれば、被上告人が番号利用法に基づき上告人らの特定個人情報の利用、提供等をする行為は上告人らのプライバシー権を違法に侵害するものであるとする上告人らの主張にも理由がないものというべきである。

以上は、当裁判所大法廷判決（最高裁昭和40年（あ）第1187号同44年1

2月24日大法廷判決・刑集23巻12号1625頁)の趣旨に徴して明らかである。論旨は採用することができない。

第3 その余の上告理由について

論旨は、違憲をいうが、その前提を欠くものであって、民訴法312条1項及び2項に規定する事由のいずれにも該当しない。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

(裁判長裁判官 深山卓也 裁判官 山口 厚 裁判官 安浪亮介 裁判官
岡 正晶 裁判官 堺 徹)