

番号利用法（マイナンバー法）の合憲性

【文 献 種 別】 判決／横浜地方裁判所

【裁判年月日】 令和 1 年 9 月 26 日

【事 件 番 号】 平成 28 年（ワ）第 1181 号、平成 28 年（ワ）第 3823 号、平成 29 年（ワ）第 5123 号

【事 件 名】 マイナンバー（個人番号）利用差止等請求事件

【裁 判 結 果】 棄却

【参 照 法 令】 憲法 13 条、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・15 条・19 条・20 条

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25570527

事実の概要

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」、（以下「番号利用法」と略記）が定める個人番号制度の合憲性が争われた事案である。個人番号（マイナンバー）は住民基本台帳法に基づいて各自治体の住民に指定される 11 桁住民票コードを変換した 12 桁の番号を指し、住民票コードに記載された住民票記載の個人を特定、識別するために指定される。番号利用法による個人番号等が情報ネットワークへの接続も含めて運用されることが予定されているところ、原告らはこれらの運用が原告らの同意に基づくものでなく、憲法 13 条が保障する自己情報コントロール権、「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」を侵害するものであると主張し、このプライバシー権等の人格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求めた。また、国家賠償法 1 条 1 項に基づき、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た。

判決の要旨

請求棄却。

1 憲法 13 条プライバシー権の解釈について

判決は住基ネット最高裁判決を引用し、憲法 13 条を「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」と解した。

「現代の高度情報化社会においては」、「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、保有、管理、利用等の過程で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」。

番号制度について、「法制度上、個人に関する情報を行政機関の情報ネットワークシステムに接続することが憲法 13 条に違反するか否かを検討するに当たっては、上記法制度上及びシステム技術上の配慮とともに、問題となる制度の行政目的及び情報ネットワークシステムに接続される個人に関する情報の性質等に照らして検討することを要する」。「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」。「憲法 13 条が、……個人に関する情報について、自己の意思に基づかず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って」、「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」。

2 憲法 13 条解釈のマイナンバー制度への適用

(1) 個人番号及び特定個人情報の法的性質について

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……、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い」く、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」（番号利用法 2 条 8 項）ものであり、「プライバシーに属する情報を含まない」。また、「番号利用法及び番号制度は、……国民個人のプライバシーに係る情報について、新たに収集、保有、管理及び利用等をするものではない」。「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とどまる」。つまり、個人番号・特定個人情報は「個人の内面に関わる情報と比べると、秘匿が求められる程度が低い」。

(2) 個人番号及び特定個人情報の合憲性審査方法

判決は、個人番号・個人情報の性質決定・評価に基づき、合憲性の審査方法について「本件で問題となるのは」、公権力による「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」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」の問題である。「〈1〉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、〈2〉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は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」。

(3) 番号利用法の目的について

番号利用法の目的について、行政事務の効率化は、「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る点で公益にかなうものといえるから、番号利用法が掲げる行政運営の効率化と

いう目的は正当なもの」である。

具体的に利用が想定されている正確な所得把握等と社会保障の適切な給付について、「予算の制約により社会保障の充実に限界があるとしても、当該制約の中で可能な限り、公正な給付と負担の確保を実現することには十分な意義があり」、「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、なおさら、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、正確な所得把握等のための制度が必要」である。

(4) 番号利用法の法令・条例上の根拠について

番号利用法が特定個人情報の提供される事項を一部政令に委任したことについて、「特定個人情報の提供が必要となる場合について、立法時にその全ての場合について検討を尽くし、法律上これらを網羅して定めることは、その性質上困難であって、一部を政令等に委任することを直ちに不当ということはできない」。同法 19 条各号は「いずれも政令に白紙委任するものではなく、委任の趣旨に反する政令や規則が制定されれば、そのことを理由に当該政令や規則は無効となるものと解され」、「19 条 14 号、16 号が、特定個人情報の提供をできる場合について、政令あるいは規則に委任できる旨を定めていることによって、特定個人情報の提供が無制限に可能となるものではなく、同法の定め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いていないということとはできない」。

(5) 番号制度の法制度上又はシステム技術上の不備及び具体的危険性について

「同法 19 条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、同条に掲げる場合を除き、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、個人番号の提供を求めることも禁止されている」（同法 15 条、20 条）。

「政府から独立し、公正中立性が制度的に求められる機関」である個人情報保護委員会に「監視を行わせ」、「勧告、命令や立入検査などの是正権限を与えた上で、これに対する違反について懲役刑を含む刑罰の対象とすることによって、違反行為を禁圧しようとしている」。

「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、番号利用法及び番号制度上、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。

(6) 結論

「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法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」ず、「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」と解し、原告の請求を斥けた。

判例の解説

一 憲法 13 条と適用範囲・射程

本判決は憲法 13 条が保障するプライバシーの権利について、「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」を保障するものと解した。この解釈は、住基ネット最高裁判決¹⁾に依拠したもので、特段新味はないといってよい。本判決の新規性の一つは、「個人に関する情報について、収集、保有、管理、利用等の過程で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」と情報の「直接開示・公表」の場合にとどまらず、収集等の「過程」、いわば情報処理のプロセスについても憲法 13 条の適用可能性を明確にしたところにある。その結果、番号制度の「情報ネットワークシステム接続」も 13 条の射程に含めたと見ることができよう。ただし、この射程の拡張から「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」まで導いたわけではない。

原告は自己情報コントロール権の通説的理解²⁾からすればプライバシー固有情報に含まれない、その周辺に位置する外延情報にも 13 条の保障を拡張するアプローチを示し、プライバシー権ないし自己情報コントロール権は「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」、いわば、ネットワーク接続拒否権をその内容に組み込んでいと解した。

一方、判決は、「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」と解し、憲法 13 条が「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」だとして、番号利用法・制度それ自体をカテゴリーカルに違憲とする判断を斥けた。もっとも、接続される情報の内容・性質決定・秘匿性の程度、ネットワークシステムの制度・運用の状況如何によっては、合憲性の判断に疑義が生じうる論理的可能性を留保した判断と解する余地もありうるかもしれない。

二 接続される情報の内容・性質決定・秘匿性の程度について

判決は、情報の内容・性質決定等については、自己情報コントロール権と違って、プライバシー固有情報（人種・信条等の要配慮個人情報とほぼ重なる）と外延情報（要配慮性の低いとされる、単純な個人情報）という性質決定を採用してはいない。上記のように、当該事案における情報の内容、性質、プライバシーとしての秘匿性等を評価して、「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」、すなわちプライバシーが侵害されたかどうかを判断する。判旨で示したように、住民票コードを変換した個人番号及び特定個人情報自体はプライバシー情報を含むものではなく、番号制度の処理する情報は既得のそれであり、新規性はないと解する。それ故、情報ネットワークシステムに接続される情報に関する、上述の性質決定に基づき、「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」によるプライバシー侵害の危険性は「間接的」なものにとどまると判断する。このように危険性は「間接的」であるとの判断から、合憲性審査の手法についても住基ネット判決を踏襲し、(1) 個人番号制度・運用の法令・条例上の根拠、正当な行

政目的、(2) システム技術上又は法制度上の不備による具体的な危険の発生を検討すれば足りるとする。主として法令の規定を確認する表面的なそれに終始したといってもよい。判決は一方で「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」と漏洩発生的事实を認定する。そして、法制度上の仕組やシステム技術上の安全装置によっても「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」と判断し、住基ネット判決より踏み込んだ姿勢を見せてもいる。しかし、秘匿性の程度は高くないという情報の性質決定から、法令上の根拠のない、行政目的の範囲を逸脱した第三者への開示・公表の具体的な危険性を否定するのである。判決が運用に伴う漏洩の弊害を防止する改善が望まれると指摘していることからすれば、この秘匿性の判断及び危険性の認識は軽きに失する嫌いがある。結局、上記の検討方法によれば、個人番号等の情報漏洩によるプライバシー侵害はあくまで「間接的」なものにすぎない。一方、漏洩それ自体の弊害発生については、「具体的」な危険性を要求する。仮に「具体的」弊害発生が立証されたにしろ、プライバシーの侵害はあくまで「間接的」であるにとどまる。「間接的」にすぎない侵害から、憲法13条違反が導かれる間口は広くはないであろう。

三 残された課題

本判決は、憲法13条の情報ネットワークシステム接続への適用可能性や番号制度上の不十分性の認識等、新規性を示す判断もあるが、結論的には住基ネット判決からさほどの径庭を認めることはできない。この最大の理由は、上記のように個人番号及び特定個人情報に対する憲法上の保障の捉え方とそれに依拠した審査のあり方にある。この点について、合憲性審査を表面的なものにとどめない憲法上のアプローチとしては、要配慮個人情報（センシティブ情報）に含まれない単純個人情報に対する保護のあり方を実質化する方向が求められよう。番号法のような「システム構築を目的とした」「個人情報の収集・保存によって——それがセンシティブ情報であるか単純情報であるかにかかわらず——『侵害』されうるとする」³⁾ 見解や単純個人情報それ自体の憲法上の保護を主

張する見解、すなわち、「情報自己決定権の制限は、取得の時点で発生する。情報自己決定権が、情報それ自体の価値ではなく、人格的自律を脅かすような結合・利用からの保護にあるとすれば、情報自己決定権の保護領域は、侵害可能性から逆算して設定される」⁴⁾ とする見解に代表される方向性である。本判決にも見られる個人番号等の情報漏洩からプライバシー侵害認定までの懸隔を考慮すれば、2018年EU一般個人データ保護規則（GDPR）21条の個人情報利用又はネットワーク接続の差止め又は停止申立権⁵⁾の導入を組み込んだ理論構成、及び個人による救済を可能とする第三者機関の独立性・権限強化⁶⁾を実質化する立法措置の理論化が要請されうるのかもしれない。

● 注

- 1) 本横浜地裁判決の簡単な紹介として、毛利透「個人番号（マイナンバー）制度の合憲性」法教472号（2020年）133頁がある。また住基ネット訴訟最高裁判決については、最一小判2008（平20）3・6民集62巻3号665頁、判時2004号17頁、判タ1268号110頁（LEX/DB28140650）、同判決の評釈として、差し当たり山本龍彦『憲法判例百選Ⅰ〔第7版〕』（有斐閣、2019年）42頁以下参照。
- 2) 提唱者である佐藤幸治氏の『憲法〔第3版〕』（青林書院、1995年）454～455頁、同『日本国憲法論』（成文堂、2011年）182～186頁参照。
- 3) 山本龍彦『プライバシーの権利を考える』（信山社、2017年）11頁。なお、山本龍彦「自己情報コントロール権について」憲法研究4号（2019年）43頁以下も参照。
- 4) 小山剛「単純個人情報の憲法上の保護」論ジュリ1号（2012年）1240頁。なお、自己情報コントロール権説の主観的権利性を問い直す見解として、曾我部真裕「自己情報コントロールは基本権か？」憲法研究3号（2018年）71頁以下参照。
- 5) 宮下紘『EU一般データ保護規則』（勁草書房、2018年）119頁以下及び山本龍彦編著『AIと憲法』（日本経済新聞社、2018年）99頁以下〔山本龍彦執筆〕参照。ただし、後者は保護規則21条の紹介をプロファイリングの文脈で記述しているが、同条の適用はそれに留まるわけではない。
- 6) EU保護規則を国内法化したフランスの「情報処理、ファイル及び自由に関する法律」（2019年6月改正）108条は、第三者機関であるCNILへの市民による個人情報の利用停止等に関する直接の申立権を明記している（<https://www.cnil.fr/fr/la-loi-informatique-et-libertes>（2020年3月10日閲覧））。