

マイナンバー制度（番号利用法）と「私生活上の自由」**【文 献 種 別】** 判決／最高裁判所第一小法廷**【裁判年月日】** 令和 5 年 3 月 9 日**【事 件 番 号】** 令和 4 年（オ）第 39 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】** 日本国憲法 13 条、番号利用法 19 条 14 号及び 16 号、番号利用法施行令 25 条及び別表各号、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十九条第十六号に基づき同条第十四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**【掲 載 誌】** 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25572676

慶應義塾大学准教授 齊藤邦史

事実の概要

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）により個人番号を付番された X らは、Y（国）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、X らの個人番号の収集、保管、利用又は提供（「利用、提供等」）の差止め及び保存されている X 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た。

X らの主張は、X 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 Y による利用、提供等が、憲法 13 条の保障する X らのプライバシー権を違法に侵害するというものである。

判決の要旨**1 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**

「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）」。

「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 X 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、……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えることができる」。

「……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えることができる」。

2 政令等への委任

「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えるべきである。そして、同条 14 号は、……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、……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 具体的な危険

「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、これらの情報が芋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、特定個人情報法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、「……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」。

「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、Y が番号利用法に基づき X らの特定個人情報の利用、提供等をする行為は X 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 X らの主張にも理由がないものというべきである」。

判例の解説

一 「具体的な危険」の位置付け

1 開示公表同視説

本判決が参照する最判平 20・3・6 民集 62 巻 3 号 665 頁（住基ネット事件）は、上告棄却の結論を導く過程で、「住基ネットにシステム技術上又は法制度上の不備があり、そのために本人確認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

い」と判示していた。

この「具体的な危険」に対する言及については、「個人情報のみだりに第三者に開示等される具体的な危険が認められれば、未だ現実に第三者への開示や濫用等がなされていない段階でも（実害が生じていない段階でも）、上記自由の『侵害』が肯定されうると判断した」との読解が有力に主張されている¹⁾。

もっとも、住基ネット最判の判示からは、「具体的な危険」の存在をもって現実の「開示」や「公表」と同視すべき理由は必ずしも明らかではない。そこで、下級審裁判例には補足の試みがみられた。

本件の控訴審判決（福岡高判令 3・9・29（LEX/DB25591130））は、「番号制度における特定個人情報は、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」としていた。

ここでは、現実の「開示又は公表」に至らない「具体的な危険」を「自由」の「侵害」に包含する解釈の前提として、マイナンバー制度に固有の特定個人情報の性質が挙げられていた。

2 予防請求要件説

これに対して、仙台高判令 3・5・27 判時 2516 号 26 頁（本判決と同日に上告棄却）は、「具体的な危険」を合憲性の審査とは切り離し、妨害予防請求の要件として位置付ける構成を示唆していた。

仙台高裁は、「マイナンバー制度の運用によって、個人番号を内容に含む控訴人らの個人情報（特定個人情報）が、控訴人らの同意なく行政機関等に対して提供されることにより、控訴人らの私生活上の自由（プライバシーの権利）の一つである『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』が侵害され、又は侵害される具体的な危険があるか否か」との問題設定を示した。ここでは、「具体的な危険」が「侵害」成否の判断要素ではなく、潜在的な「侵害」の可能性

に係る概念として提示されていた²⁾。

3 提供評価根拠説

本判決は、高裁段階で「具体的な危険」の法的構成が分かれていたにもかかわらず、そのいずれかに対する支持を明示せず、住基ネット最判の判示を踏襲して「具体的な危険」の存在を否定した。

学説からは、「住基ネットにおいてはすでに本人情報の利用はなされているのであるから、『具体的な危険』があるということは、そのような危険な状態で提供がなされ続けていることを意味する」との指摘もある³⁾。この立場では、第三者に対する「開示」（提供）は現実に行われていることを前提として、「具体的な危険」の有無は、その「開示」が「みだり」なものの可否かを判断する際の考慮要素と解することになろう。

本判決では、「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」として、現実に行われている「提供」が評価の対象とされている。「提供」を「開示」の一態様と解すれば、本判決における「具体的な危険」の否定は、行政機関等による「提供」を正当な「開示」と評価する根拠の一環と読むこともできる。

二 私生活上の自由

1 個人に関する情報をみだりに「収集」又は「利用」されない自由

本判決はその冒頭で、行政機関等による行為の態様である「収集、保管、利用又は提供」の略記を「利用、提供等」と定義している。一連のマイナンバー訴訟では、憲法 13 条の保障する「私生活上の自由」に基づく「個人に関する情報」の保護についても、住基ネット最判の判示した「開示又は公表」にとどまらず、行為態様を追加して言及する下級審裁判例もあらわれていた。

たとえば、東京地判令 2・2・25 判タ 1485 号 212 頁は、「憲法 13 条は、……個人に関する情報をみだりに収集若しくは利用され、又は第三者に開示若しくは公表されない自由を保障するものと解される」として、「開示又は公表」だけでなく「収集若しくは利用」によっても「私生活上の自由」の侵害が生じ得る旨を判示していた。

また、大阪地判令 3・2・4 (LEX/DB25571372) は、「……個人の私生活上の自由には、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があるにとどまらず、個人に関する情報をみだりに収集、保有、管理又は利用されない自由をもその内容に含むものと解するべきである」と判示し、控訴審判決（大阪高判令 4・12・15 (LEX/DB25594275)）もこれを引用していた。

さらに、名古屋高判令 3・10・27 (LEX/DB25591306)（本判決と同日に上告棄却）は、「……何人も、個人の私生活上の自由の一つとして、個人に関する情報をみだりに収集又は第三者に開示若しくは公表されない自由を有するとともに（……）、控訴人らが主張するように自己情報コントロール権と呼ぶかどうかはともかく、個人に関する情報をみだりに利用されないという法的保護に値する利益を有するものと解される」として、憲法により保護される「自由」の範囲に「収集」を追加するとともに、「自由」とは区別された「利益」により「利用」からも保護していた。

本判決は、これらの下級審による判断の蓄積にもかかわらず、「個人に関する情報をみだりに収集又は利用されない自由」という問題設定に対する応答を明示していない。

2 データマッチングと「開示又は公表」

本判決は、「不当なデータマッチング」を、「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」と言い換えた上で、「特定個人情報が法令等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」と関係する限度で言及している。ここでは、検討の対象とする「データマッチング」の概念が、「開示又は公表」を伴う行為に限定されているように見受けられる。

しかし、データマッチングを「不当」と評価し得る場合、問題の本質は、複数の行政機関の間における「開示又は公表」ではない。仮に、複数種類の事務を扱う一つの行政機関（番号利用法別表第一参照）が、その内部で異なる事務にまたがる「情報の集約や突合」のような「利用」を「法令等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」行う場合には、第三者への「開示」（提供）を伴わないとしても、「私生活上の自由」に抵触すると解すべきであろう。

本判決も、「私生活上の自由」に抵触し得る行

為を「開示又は公表」に限定する趣旨を含むものではない。本判決が引用する最大判昭 44・12・24 刑集 23 卷 12 号 1625 頁(京都府学連事件)が「私生活上の自由」の一環として認めた「みだりにその容ぼう・姿態……を撮影されない自由」の制約となる行為の態様は、「個人に関する情報」の「開示又は公表」には該当せず、むしろ「収集」に属する⁴⁾。

3 自己情報コントロール権又は 情報自己決定権との相違点

住基ネット最判の調査官解説は、「本判決は、個人に関する情報が『みだりに』第三者に開示又は公表されたか否かについて一般的な判断基準を示すものではない」としつつ、「個人の人格的生存ないしその尊厳が脅かされるような態様で開示等が行われたか否か、又はその具体的な危険があるか否かという観点から判断されるべきものと考えられる」と説明している⁵⁾。

しかし、判例が「私生活上の自由」に言及してきた文脈は、いずれも「人格的生存」や「尊厳」に対する直接の制約を問題とするものではなく⁶⁾、むしろ公権力の行使に固有の予防的かつ客観的な統制を要求するものである⁷⁾。「私生活上の自由」は、いわゆる三段階審査を前提としない「保護領域の限定されない自由」であり、『個人の尊重』の原則、あるいは『法治国家』の原理から理論的に帰結されるもの⁸⁾と考えられる。

他方で、三段階審査に依拠する憲法学説では、「少なくともネットワーク型データベースは、構築・運用それ自体が自己情報コントロール権の『侵害』になりうるものと解し、構造審査は、むしろ『正当化』の場面で行うべき⁹⁾、あるいは「政府機関が個人情報を取り扱う場合には、ひとまず制約が想定され、正当化を要する¹⁰⁾」との解釈も有力に主張されている。

これに対して、判例の立場は、公権力による「個人に関する情報」の「利用」全般に違憲性を推定して正当化を例外とするものでもない。仮に、「私生活上の自由」が憲法上の「権利」と位置付けられるとしても、「当該憲法上の権利に対する正当な理由による制限は『みだり』ではなく、憲法上の権利の制約が正当化されるというよりはそもそも憲法上の権利の制約が存在していないと見ることも可能」なのである¹¹⁾。

本判決は、「個人に関する情報をみだりに開示

又は公表されない自由」に関する判断とは別に、「X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Xらの主張にも理由がない」と判示する。これは、「個人に関する情報をみだりに収集又は利用されない自由」の保障を否定する趣旨ではなく、本件ではその制約が認められないとの判断から、将来の議論に委ねたものと解すべきであろう。

●——注

- 1) 山本龍彦「判批」長谷部恭男＝石川健治＝穴戸常寿編『憲法判例百選Ⅰ（第7版）』（有斐閣、2019年）43頁。
- 2) 齊藤邦史「マイナンバー訴訟における『私生活上の自由』」情報法制研究 10号（2021年）30～31頁参照。
- 3) 曾我部真裕「憲法上のプライバシー権の構造について」毛利透編『人権Ⅱ』（信山社、2022年）20頁。
- 4) 増森珠美「判解」最判解民事篇（平成20年度）159頁、成原慧「判批」ジュリ 1557号（2021年）11頁。
- 5) 増森・前掲注4）164頁注15。
- 6) 最判平7・12・15刑集 49卷 10号 842頁(指紋押捺事件)も参照。
- 7) 小山剛「なぜ『情報自己決定権』か」全国憲法研究会編『日本国憲法の継承と発展』（三省堂、2015年）326～327頁は、「その制約に当たり法律上の根拠が必ずしも要求されないこと、情報を取得・利用する目的・方法の正当性・妥当性にもつぱら焦点が当てられていることからすれば、（裁）判例における個人情報保護の実体は、一般的自由に対する客観法的な意味における介入限界論と、さほど異なるものとは見ることができるとする。木村草太＝西村裕一『憲法学再入門』（有斐閣、2014年）121～122頁〔西村裕一〕、青井未帆＝山本龍彦『憲法Ⅰ 人権』（有斐閣、2016年）38～39頁〔青井未帆〕、高橋和広「自己情報コントロール権のゆくえ」大林啓吾＝柴田憲司編『憲法判例のエンigma』（成文堂、2018年）276～281頁、齊藤・前掲注2）35～37頁も参照。
- 8) 押久保倫夫『『個人の尊重』と『一般的自由』『人格権』』憲法研究 4号（2019年）63～71頁。渡辺康行ほか『憲法Ⅰ 基本権（第2版）』（日本評論社、2023年）135頁〔松本和彦〕も参照。
- 9) 山本龍彦『プライバシーの権利を考える』（信山社、2017年）56～57頁。
- 10) 曾我部・前掲注3）16～17頁。同注31は、「擬制的な権利の侵害があったのだとするための装置として機能するのが情報自己決定権と解される」とする山田哲史『『権利ドグマティック』の可能性』岡法 68巻 3＝4号（2019年）720頁を援用する。
- 11) 穴戸常寿「幸福追求権(Ⅰ)（私生活上の自由・人格権）」警論 75巻 9号（2022年）160頁。

* 本研究は、JST ムーンショット型研究開発事業 JPMJMS2215 の支援を受けたものである。