

## 1 本人確認情報の要保護性

(1) 原判決は、「住基法30条の5第1項及び2項により、市町村長から都道府県知事に送信される本人確認情報は、氏名、生年月日、性別、住所及び当該市町村において住所を定めた日、住民票コード、住民票の記載等を行った場合のその記載等の事由である。そして、上記の事項のうち、氏名、生年月日、性別及び住所については、従前から、原則として、何人も、閲覧や交付を求めることが可能であった（住基法11条1項、12条）こともあり、これらの情報については、完全に秘匿される必要性が高いものであるとまでいうことはできないのである。また、住基法7条13号によると、住民票コードは、住民票の記載事項であるにすぎず、行政機関からの住民に対する呼称として、氏名等に代わり用いられるというものでもないものであって、私生活上重要なものということとはできないものである。その他の情報についても、必ずしも、私生活上重要であり、完全に秘匿される必要性が高いものであるとまではいえないのである。」（81～82頁）としている。

しかし、そもそも「完全に秘匿される必要性が高いものである」か否かという枠組みで保護の有無を決めるのは正当ではない。例えば、センシティブな情報であっても親しい人の間では秘匿される必要がないであろうし、救命のために必要な情報については治療に当たる医師には秘匿される必要がない場合が多いであろう。したがって、誰に対しても、いかなる状況の下においても秘匿されるべき情報というのは通常は想定しにくい。オール・オア・ナッシングで保護の有無が決まるのではなく、誰に対して、どのような状況で開示されるのかという具体的な事情によって保護の有無は異なってくるはずである。

(2) 原判決は、前記のように「氏名、生年月日、性別及び住所については、従前から、原則として、何人も、閲覧や交付を求めることが可能であった

(住基法11条1項, 12条) こともあり, これらの情報については, 完全に秘匿される必要性が高いものであるとまでいうことはできないのである。」としているが, そもそも「原則として, 何人も, 閲覧や交付を求めることが可能であった」こと自体が問題であったのであり, 既に多くの自治体において, その裁量により是正する運用がなされてきたのである。

そして, 個人又は法人が住民基本台帳の一部の写しを閲覧することができるところを制限する住基法改正案が今国会(第164国会)に提出されているところ, 既に参議院を通過しており, まもなく改正が行われるところである。

なお, 金沢地裁判決も, 「なお, 本人確認情報のうち4情報については, 住基ネットシステムの導入前から, 何人も, 不当な目的によることが明らかである等として市町村長から拒まれぬ限り, 住民基本台帳の一部の写しの閲覧(住基法11条), 住民票の写し等の交付(同12条)の手続によって入手することができ, 本人にはこれをコントロールするすべがなかったから, もともと4情報については, その情報の本人には, これをコントロールできる可能性がなかったといえる。しかし, だからといって, 上記4情報が法的保護の対象にならないといえることはできない。なぜなら, 住基ネットシステムにおける市町村長, 都道府県知事及び被告地自センターによる本人確認情報の通知, 保存, 提供は, 本人確認情報の新たな, しかも甚だしい拡散であるし, そもそも現代社会に於けるプライバシーの権利の重要性に鑑みると, 住基法による上記閲覧及び写し等の交付を定めた規定自体の相当性を再検討すべきものと考えられるからである。」

(59頁) と述べているとおりである。

- (3) 原判決は前記のように, 本人確認情報について「完全に秘匿される必要性が高いものであるとまではいえない」としているが, 具体的状況等を見捨て一括判断をすべきではなく, 具体的状況等を考慮して個別に判断す

る必要があるのである。

この点、金沢地裁判決は、「本人確認情報が自己情報コントロール権の対象となるか否かを検討するに、個人情報といっても、上記のセンシティブな情報から単なる個人識別に使われる情報まで様々なものがあり、その秘匿を要する有無、程度も様々であって、すべての個人情報がプライバシーにかかる情報として法的保護の対象となるとは解せられない。そして、上記4情報は、一般的には個人識別情報であって、その秘匿の必要性が高いものではないということ是可以する。しかし、このような個人識別情報であっても、これを他者にみだりに開示されないことへの期待は保護されるべきものである上、秘匿の必要性は、個々人によって様々である。すなわち、ストーカー被害に遭っている人にとっては住所について秘匿されるべき必要性は高いし、性同一性障害によって生物学的な性と異なる性で社会生活を送っている人にとっては性別について秘匿されるべき必要性は高いといわなければならない。通名で社会生活を送っている人のうちには、それが戸籍上の氏名でないことを知られたくない人がいるであろうし、生年月日をむやみに人に知られたくないと思う人は少なくあるまい。また、住民票コードは、それ自体は数字の羅列に過ぎないが、住民票コードが記録されたデータベースが作られた場合には、検索、名寄せのマスターキーになるものであるから、これを秘匿する必要性は高度である（住基法30条の43によって、民間において、住民票コードの告知を求めることや、他に提供されることが予定されているデータベースを構成することが禁止されているが、本人が自主的に住民票コードを開示し、これをもとに特定の企業内部で利用するためにデータベースを構成することは禁止されていないから、民間においても、住民票コードの利用が広まっていく蓋然性は高い。）。更に、上記変更情報は、婚姻、離婚、養子縁組、離縁、氏名の変更、戸籍訂正等の身分上の重要な変動があったことを推知させるものであるから、

これらを秘匿する必要性も軽視できない。そうすると、本人確認情報は、いずれもプライバシーにかかる情報として、法的保護の対象となるというべきであり（早稲田大学事件最高裁判決参照）、自己情報コントロール権の対象となるというべきである。」（57～59頁）とし、具体的状況等を考慮して個別に判断しているところである。

## 2 早大名簿事件最高裁判決の意義

- (1) 前記金沢地裁判決は、最高裁第二小法廷平成15年9月12日判決（民集57巻8号973頁）（本章において、「早大名簿事件最高裁判決」という。）を参照判決としているが、早大名簿事件最高裁判決は、「(1) 本件個人情報、早稲田大学が重要な外国国賓講演会への出席希望者をあらかじめ把握するため、学生に提供を求めたものであるところ、学籍番号、氏名、住所及び電話番号は、早稲田大学が個人識別等を行うための単純な情報であって、その限りにおいては、秘匿されるべき必要性が必ずしも高いものではない。また、本件講演会に参加を申し込んだ学生であることも同断である。しかし、このような個人情報についても、本人が、自己が欲しくない他者にはみだりにこれを開示されたくないと考えることは自然なことであり、そのことへの期待は保護されるべきものであるから、本件個人情報は、上告人らのプライバシーに係る情報として法的保護の対象となるというべきである。」として、「学籍番号、氏名、住所及び電話番号」についても「プライバシーに係る情報として法的保護の対象となる」とした。
- (2) その上で、早大名簿事件最高裁判決は、「(2) このようなプライバシーに係る情報は、取扱い方によっては、個人の人格的な権利利益を損なうおそれのあるものであるから、慎重に取り扱われる必要がある。」とし、「本件講演会の主催者として参加者を募る際に上告人らの本件個人情報を収集した早稲田大学は、上告人らの意思に基づかずにみだりにこれを他者に開

示することは許されないというべきであるところ、同大学が本件個人情報を警察に開示することをあらかじめ明示した上で本件講演会参加希望者に本件名簿へ記入させるなどして開示について承諾を求めることは容易であったものと考えられ、それが困難であった特別の事情がうかがわれない本件においては、本件個人情報を開示することについて上告人らの同意を得る手続を執ることなく、上告人らに無断で本件個人情報を警察に開示した同大学の行為は、上告人らが任意に提供したプライバシーに係る情報の適切な管理についての合理的な期待を裏切るものであり、上告人らのプライバシーを侵害するものとして不法行為を構成するというべきである。原判決の説示する本件個人情報の秘匿性の程度、開示による具体的な不利益の不存在、開示の目的の正当性と必要性などの事情は、上記結論を左右するに足りない。」としたのであり、原判決のように単純に「完全に秘匿される必要性が高いものであるとまではいえない」と決めつけるような態度を採っていない。

#### 第4 自己情報コントロール権と住基ネット

##### 1 自己情報コントロール権の侵害

- (1) 住基ネットには一定の技術的セキュリティ対策が施されているが、「セキュリティに完全はない」というのがセキュリティ技術の専門家の常識である。OSにセキュリティホールが発見されることはしばしばであり、それに対してパッチが当てられても、すぐに別のセキュリティホールが発見されるのは日常の報道等からも明らかである。

なお、技術的なセキュリティ対策については、それを開示するとかえって攻撃を招くという可能性があるために開示されないという面があるため、住民としては技術的なセキュリティ対策についての情報が与えられておらず、その安全性を信頼すべき基盤が存在しない。

このような状況の中で、住民が自己の個人情報の流出等に不安を抱くのもやむをえないところである。そして、個人情報の流出等の被害の最大の特徴は、原状回復がほとんど不可能であるという点である。情報というものの性質上、知ったものを知らなかったものにするにはできないという性質があるが、それに加えて、コンピュータ化された社会の中で複製が極めて簡単にでき、すべての複製物を網羅的に廃棄することが実際上不可能であるからである。

- (2) 個人情報の流出等については、住基ネットの技術的な問題だけでなく、住基ネットに関わる人の故意や過失による問題もありうる。紙ベースの情報処理の過程でも、関わる人の故意や過失による問題は発生してきたが、コンピュータ情報処理になったからそのような問題が起きないと軽信することはできないのであり、コンピュータ情報処理の場合の方が被害は大きくなる可能性が高い。
- (3) 現在までに、金沢地裁判決の事案を含め、多くの裁判所で住基ネットの技術的なセキュリティに関して主張・立証が行われてきているが、住基ネットの技術的なセキュリティについては、金沢地裁判決が次のように述べているところが一般的な理解と思われる。

「住基ネットのソフトウェアその他運用面についてみるに、前記のとおり、種々の制度ないし運用基準が定められており、一定の個人情報保護措置が講じられていると評価することができる。

しかしながら、定められた個人情報保護措置が全国3000の市町村で確実に実施されるか疑問であり、次々と発表されるOSのセキュリティーホールに対するパッチを速やかに当てることができるかすら疑問である。また、いわゆるソーシャルエンジニアリングに対する対策が行われていることについては何ら証拠がない。これらは、住基ネットに特有の問題ではなく、すべてのネットワークに共通の問題であるが、住基ネットの扱うデ

一タの量が膨大であり、漏洩したり、改ざんされればその結果は深刻であるだけに、これらの点についても万全の対策をとるべきものである。」(71頁)

なお、情報流出等の危険については、抽象的危険・具体的危険の有無という枠組みで語られることがあるが「抽象的危険は認められても具体的危険は認められないから、危惧するに足りない」などという文脈で、同義反復的あるいは結論先取的に使用されているにすぎない。危険性にレベルの差があるとしても、それは量的な違いであって、本質的な違いではないし、抽象的危険と具体的危険を截然と区別できるものではない。また、情報流出等の可能性自体は比較的小さい場合であっても、それが現実化した場合の被害の回復可能性や拡大可能性も視野に入れるべきであるから、抽象的危険・具体的危険の有無という枠組みだけで判断することは妥当ではない。

(4) 住基ネットと個人情報の扱いについて、住民は、次の2つのグループに分けることができる。

A群は、住基ネットからの個人情報の流出等の危険は心配する必要がないと考えるか、その危険があるとしても、行政との関係での利便性を重視しようとする住民であり、B群は、行政との関係での利便性よりも、住基ネットからの個人情報の流出等の危険を重視しようとする住民である。

個人情報コントロール権が個人の権利である以上、その行使は各個人の自由であるから、A群の住民がその考え方をB群の住民に強制することもできないし、その逆もできないはずである。

(5) さらに、住基ネットは、後述(第3, 3, (3))のように、一部の行政事務への利用では費用対効果の面で効用が乏しいものであり、したがって、住民の自己情報コントロール権との関係を考慮しなければ、効用を大きく

するために幅広い行政事務への適用が促進される蓋然性が高い。この関係では、データマッチングによる名寄せの危険が高まる。

このデータマッチングによる名寄せの危険については、金沢地裁判決が「通知、保存、提供の態様が個人の人格的自律を脅かす危険の有無、程度」として、以下に述べているとおりである。

「ア (中略)

これによって、すべての住民の本人確認情報は、被告地自センターのコンピュータで一元的に保存されるとともに、国の機関や法人、都道府県知事や市町村長に対して提供される。提供される事務は、住基ネットの一次稼働が始まった平成14年8月5日時点では93事務であったが、同年12月6日に成立した行政手続きオンライン化3法によって、264事務に拡大された。提供を受ける事務は、法律及び条例の制定、改正によって、今後も更に拡大されることが予想される。提供される本人確認情報には、住民票コードが含まれている。すなわち、被告地自センターから本人確認情報の提供を受ける行政事務に関するデータベースには、個人の情報に住民票コードが付されることになるから、これによって、そのデータベース内における検索が極めて容易になる。しかし、それだけに止まらず、これによって、行政機関が持っている膨大な個人情報データがデータマッチングされ、住民票コードをいわばマスターキーのように使って名寄せされる危険性が飛躍的に高まったというべきである。

なお、行政機関では、従前から住民に対して、年金番号、運転免許証番号、健康保険証番号等、様々な番号を付番してきた。しかし、これらの限定された範囲内で使用される番号と異なり、住民票コードは、あらゆる行政事務に利用されうるものであるから、従前の番号とは質的に異なるといわなければならない。

また、住民は、住民票コードの記載の変更を請求できる（・・・）が、変更してみても、本人確認情報に変更情報が含まれるから、住民票コードのマスターキーの役割に影響を与えない。

イ なるほど、住基法では、本人確認情報の受領者には、当該本人確認情報の提供を求めることができる事務の処理以外の目的のために受領した本人確認情報の利用又は提供をしてはならない旨が定められている（・・・、法30条の34）。しかし、これがデータマッチングや名寄せを禁ずるものであるか否かは文言上判然としない上、仮にそうだとすると、その違反行為に対する罰則は定められていないし、第三者機関の監視のシステムもないから、その実効性は疑わしい。また、行政機関における個人情報の取扱については、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」が平成17年4月1日から施行されているが、これによれば、行政機関は、特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を保有してはならない（同法3条2項）が、その利用目的と相当の関連性を有すると合理的に認められる範囲内では利用目的を変更することができる（同法3条3項）し、行政機関の長は、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない（同法8条1項）が、行政機関が法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であって、当該保有個人情報を利用するについて相当の理由があるとき、あるいは、他の行政機関等に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて相当な理由のあるときには、当該本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められる場合を除き、利用目的以外の目的のた

めに保有個人情報を自ら利用し、又は提供することが許容されている（同法8条2項2号、3号）から、同法も、上記のデータマッチングや名寄せを防止できるとする根拠にはなり得ない。

ウ （中略）

しかし、住民が住基カードを使って各種サービスを受ければ、その記録が行政機関のコンピュータに残るのであって、これに住民票コードが付されている以上、これも名寄せされる危険がある。なお、上記のとおり、住基カード技術的基準では、条例利用アプリケーションに係るシステムへアクセスするための利用者番号に住民票コードを使用しないことが定められているが、総務省は、告示の改正によっていつでもこれを改めることができるから、上記危険を否定することはできない。

エ 行政機関は、住民個人々人について膨大な情報を持っているところ、これらは、住民個人々人が、行政機関に届出、申請等をするに当たって、自ら開示した情報である。住民個人々人は、その手続に必要な限度で使用されるとの認識のもとにこれらの情報を開示したのである。ところが、これらの情報に住民票コードが付され、データマッチングがなされ、住民票コードをマスターキーとして名寄せがなされると、住民個人々人の多面的な情報が瞬時に集められ、比喩的に言えば、住民個人々人が行政機関の前で丸裸にされるが如き状態になる。これを国民総背番号制と呼ぶかどうかはともかくとして、そのような事態が生ずれば、あるいは、生じなくとも、住民においてそのような事態が生ずる具体的危険があると認識すれば、住民1人1人に萎縮効果が働き、個人の人格的自律が脅かされる結果となることは容易に推測できる。そして、原告らが上記事態が生ずると具体的危険があると認識していることについては相当の根拠があるというべ

きである。」(72～75頁)

## 2 OECD8原則と住基ネット

(1) 日本政府は国際人権規約を批准しており、同規約を遵守する法的義務を負っている。

この点につき、外務省のホームページ (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaikou/kiyaku/index.html>) では「国際人権規約は、世界人権宣言の内容を基礎として、これを条約化したものであり、人権諸条約の中で最も基本的かつ包括的なものです。社会権規約と自由権規約は、1966年の第21回国連総会において採択され、1976年に発効しました。日本は1979年に批准しました。なお、社会権規約を国際人権A規約、自由権規約を国際人権B規約と呼ぶこともあります。」として、社会権規約と自由権規約の内容等を紹介している。

自由権規約(市民的及び政治的権利に関する国際規約)の17条は、私生活、家族、住居、通信に対する恣意的もしくは不法な干渉を禁じるなど、プライバシーの権利を保障しているところ、日本政府はこれを遵守する法的義務を負っているから、憲法及び法令の解釈にあたっては、自由権規約17条を尊重すべき義務がある。

そして、OECD「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」(以下、同ガイドラインで示された8原則を「OECD原則」又は「OECD8原則」という。)は、自由権規約の17条を具体化したものとされているとともに、日本はOECD加盟国でもあるから、法的義務であるか政治的義務であるかはともかくとしても、日本政府としては尊重すべき義務を負っているものである。

なお、旧行政機関個人情報保護法、個人情報保護法、現行政機関個人情報保護法等につき、その立法過程で、いずれもOECD8原則との対応関

係が説明され、OECD 8原則に適合している旨の説明がなされてきたが、これは日本政府がOECD 8原則を尊重すべき義務を負っているからに他ならない。

(2) 原判決は「そもそもOECD 8原則は、OECDにおいて1980年に採択された「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」の付属文書中に記載されたものであり、このようなOECDの理事会勧告自体に、法的拘束力を認めることはできないというべきである。」(76～77頁)とし、あたかも付属文書中の記載であるから法的拘束力が認められないかのような判示をしているが、具体的な内容を別紙のように付属文書中に記載することがあるのであり、何らかの誤解に基づくものと思われる。

その点はともかく、原判決もOECD原則の第3原則及び第4原則との関係で検討を加えているので、法解釈にあたりOECD原則を無視してよいと判断しているわけではないと言える。

(3) 原判決は、「OECD 8原則のうちの目的明確化の原則(第3原則)との関係では、住基法は、その1条において、住民基本台帳及びその事務の目的を規定するとともに、その30条の6から30条の8までにおいて、本人確認情報の提供先と利用事務を明示し、かつ、これに限定しているのであるから、住基法の制度が、目的明確化の原則に違反するということとはできないのである。」(77頁)としているが、第3原則は個人情報の収集目的が少なくとも収集時点において明確にされていることを求めているのである。

もしも収集した後で法律によって収集目的の範囲を定めれば足りるのであれば、OECD 8原則のような具体的な定めは一切必要でなく、「個人情報の取り扱い法律の定めによる」という短い1文で足りるのである。原判決は第3原則を誤解しているとしか考えられない。

### 3 住基ネットの目的の正当性・高度の必要性との関係

(1) 以上の諸点からすれば、本人確認情報の一部は秘匿を必要とする程度が相当高いし、住基ネットのセキュリティは、不正アクセスや情報漏洩の危険は否定できないものであるし、住基ネットの運用によって個人の人格的自律を脅かす具体的な危険があるから、住基ネットの運用によるプライバシーの権利の侵害は、相当に深刻であるというべきである。

したがって、住基ネットによる個人情報の流通・利用につき、前述のB群の住民（プライバシー権（自己情報コントロール権）を放棄しない住民）との間では、住基ネットの運用によって達成しようとしている行政目的が正当であること、住基ネットを運用することについて、住民のプライバシー権（自己情報コントロール権）を犠牲にしてもなお達成すべき高度の必要性があることを必要とするというべきである（金沢地裁判決75～76頁）。

(2) 住基ネットの目的の正当性に関しては、第1に、財団法人地方自治情報センター（「地自センター」）から行政機関に対して本人確認情報が提供されることによる住民負担の軽減と行政事務の効率化については、住民側は、申請、届出、住民票の写しの添付等の負担が解消され、行政側としても、事務効率の向上や事務の正確性の向上が実現していることは容易に推測できるが、住民一人一人の立場から見た場合、これらの負担解消の程度がさやかであることは否定できないものである（金沢地裁判決76頁）。

第2に、住民基本台帳事務の簡素化、広域化による住民負担の軽減と行政事務の効率化については、住民一人一人の立場から見た場合、住所地市町村以外の市町村で住民票の交付を受けることができるというメリットを享受する機会がどの程度あるか疑問であるし、転入届出の際に転出証明書の添付を要しないとしても、付記転出届をすることが必要であること（住

基法24条の2第1項),従前から転出届の郵送送付,転出証明書の郵送交付を利用して転出市町村に出頭しない方法があったこと,住民が転居する場合には,国民健康保険,介護保険等の様々な手続のために転出地の市町村役場に出向く必要がある場合が多いこと等に鑑みると,そのメリットはさしたるものではない(金沢地裁判決76~77頁)。

第3に,電子政府,電子自治体の基盤(行政手続のインターネット申請の実現)については,行政手続における申請,届出のオンライン化の基盤の一つとしての公的個人認証サービスにおいて住基ネットが重要な役割を担うものとされているところ,都道府県センターが失効情報を把握するためには,住基ネットを介さなくとも,市町村から直接提供を受ければ足りるし,電子署名の格納媒体は住基カードである必要はないから,公的個人認証サービスに住基ネットが不可欠であるとは言い難いのである。しかも,外国人や,オンライン申請,届出の必要性が高いと思われる企業には住基ネットシステムを使えないから,これらについては別なシステムを使う必要があること,オンライン申請・届出に民間事業者が発行する電子証明書を使うことが可能であること等からすると,オンライン申請,届出のために,公的個人認証サービスが必要不可欠であるとも言い難いのである(金沢地裁判決77~79頁)。

第4に,住基カードによる住民の便益については,利用の方法によっては様々な用途に使え,住民にとっても便利であるが,必要があれば,各自治体でカードを作ればよいのであり,全国共通規格のICカードでなければならないとする必然的理由はない(金沢地裁判決76頁)。

これらの点からすると,住基ネットの目的は,詰まるところ「住民の便益」(第1点ないし第4点)と「行政事務の効率化」(第1点ないし第3点)であるが,まず,「住民の便益」とプライバシー権については,いずれも個人的利益であり,そのどちらの利益を優先させて選択するかは,各個人が

自らの意思で決定すべきものであり、行政において、プライバシーの権利よりも便益の方が価値が高いとして、これを住民に押しつけることはできないというべきである（金沢地裁判決80頁）。

次に、「行政事務の効率化」については、行政にとって重要な政策課題であって、行政目的として一定の正当性は認められようが、住民のプライバシー権（自己情報コントロール権）を犠牲にしてもなお達成すべき高度の必要性が認められるかどうかの問題となる。

(3)「行政事務の効率化」とは、突き詰めれば経費削減であるということができるところ、総務省自治行政局市町村課の試算によれば、住基ネットの導入にあたり、①平成11年度から平成15年度に必要とされる経費の累計額は、総額390億9300万円（うち都道府県負担分が28億5100万円、市町村負担分が306億6600万円）、②その後の住基ネットの運用経費は、年間総額が190億3600万円（うち都道府県負担分が68億6800万円、市町村負担分が87億8100万円）とされている（金沢地裁判決80～81頁）。

他方、住基ネット導入により1年間に行政側が受ける利益についての国の試算は、①住民の転入手続きについて、転入者の半数が住基カードの所持者として特例による転入手続をなすとして、その簡素化によって人件費が約18.7億円、②ネットワークによる市町村間の連絡等による省力化により人件費等の経費が約31億円、③住民票の写しの交付の省略等による窓口業務の簡素化として、1000万件の省略により、人件費が約60億円、これに伴い、国の事務においても、人件費が約30億円、④公的個人認証サービスのための新たなカードシステム開発を行わずにすむことにより、カードシステムのリース料として約25.1億円、開発費及び更新費用として約67.9億円が節約できるというものである（金沢地裁判決81頁）。

また、住基ネット導入により1年間に住民が受ける利益については、①転入手続きの簡素化により、住民が節約できる時間を1時間あたり1000円で計算し、更に節約できる交通費と加算すると、約32.1億円、②住民票写しの広域交付により、その利用者数を、域外通勤通学者3070万人の半分として、節約できる時間を同様に金銭評価し、これと交通費を合算すると、約98.5億円、③住民票の交付の省略等により節約できる時間を同様に金銭評価し、これと交通費を合算すると、約136.7億円と試算されている（金沢地裁判決81頁）。

しかしながら、以上の試算は、住民の半数が住基カードを所持することを前提としたものであり、住基カードの現実の普及率に鑑みると、参考に値しないと言うべきである。また、長野県の試算によれば、行政側及び住民側を総合した費用対効果は、長期的に見れば利益を生ずる可能性があるが、行政側だけでみると、恒常的に損失が予想されており、経費削減には役立たないという結果になっている（金沢地裁判決82頁）。

したがって、住基ネットは、長期的に見て、住基カードが幅広く普及し、提供事務が大幅に拡大した場合に経費削減効果が期待できる可能性はありうるが、その効果の程度は未知のものであり、経費削減のためには、適切な人員配置、必要性の乏しい公共事業の縮小、その他行政全般にわたって様々な改革の努力が必要であるところ、住基ネットにその効果があるとしても、それはその一部を担うものにすぎないし、住基ネットがなければ達成できないというものではない。また、電子政府、電子自治体の実現のために住基ネットが必要不可欠なものともまでは言えない。

- (4) それゆえ、住基ネットによる「行政事務の効率化」という行政目的に一定の正当性が認められるとしても、前述（本章第3・1（4））のB群の住民のプライバシー権（自己情報コントロール権）を犠牲にしてまで達成すべき高度の必要性があるとは言えない。

そして、前述のようにA群の住民とB群の住民が存在するのであるから、B群の住民につき本人確認情報を住基ネットを通じて利用できない場合でも、A群の住民については本人確認情報を住基ネットを通じて利用できるものであるから、B群の住民が住基ネットに組み込まれない場合でも、住基ネットそのものが全体として無意味になるわけではなく、住基ネットの行政目的はA群の住民との関係で達成できるのである。

したがって、B群の住民のプライバシー権（自己情報コントロール権）と比較衡量するのは、A群の住民だけでなくB群の住民についても、強制的に参加させる住基ネットでなければならない必要性（行政コスト削減効果を量的に、より大きくすること、B群の住民の把握のために要するコストを回避すること）が、B群の住民のプライバシー権（自己情報コントロール権）を犠牲にしてもなお達成すべきものとは評価することができない。

#### 4 住基法の合憲的限定解釈

- (1) 以上の諸点からすると、住基ネットによる本人確認情報の流通・利用については、前述（本章第3・1（4））のB群の住民との関係では、それら住民のプライバシー権（自己情報コントロール権）を侵害するものであり、それら住民の本人確認情報を住基ネットにより流通・利用することは違憲とならざるを得ない。

この点につき、金沢地裁判決は、「以上の検討の結果によれば、住基ネットは住民に相当深刻なプライバシーの権利の侵害をもたらすものであり、他方、住民基本台帳に記録されている者全員を強制的に参加させる住基ネットを運用することについて原告らのプライバシーの権利を犠牲にしてもなお達成すべき高度の必要性があると認めることはできないから、自己のプライバシーの権利を放棄せず、住基ネットからの離脱を求めている原告らに対して適用する限りにおいて、改正法の住基ネットに関する各条文は

憲法13条に違反すると結論づけるのが相当である。」(83頁)と判示しているが、憲法13条を正当に踏まえた判断である。

(2) したがって、住基法30条の5第1項を憲法13条に適合するように合憲的限定解釈をすれば、行政との関係での利便性よりも、住基ネットからの本人確認情報の流出等の危険を重視しようとする住民の個人情報については、市町村長(特別区の区長を含む。以下同じ。)は都道府県知事への通知義務を負わないと解すべきである。

(3) 仮に、前述(本章第3・1(4))のB群の住民との関係で、住基法30条の5第1項が憲法13条に違反することが明白とは言い難い場合においても、少なくとも違憲の疑いは認められるものである。このように違憲の疑いが認められる場合において、市町村長としては、住民基本台帳法30条の5第1項所定の本人確認情報の都道府県知事への通知につき、それを希望しないことを表明した住民の本人確認情報の通知を控えることが、公務員の憲法尊重擁護義務(憲法99条)からして認められるべきである。

### 第3章 住基法の解釈についての原判決の誤り(その2) —住基法・地方自治法から導かれる区の裁量権論

#### 第1 はじめに

仮に、上記合憲的限定解釈が認められないとしても、以下に述べるように、地方自治法制及び個人情報保護法制などの関連する法体系との整合的かつ合理的な解釈によれば、住基法上(30条の5、36条の2等)、市町村には、合理的な理由がある場合、一定の情報を送信しない裁量権があるというべきである。

それ故、控訴人が、住基ネットをめぐる問題状況(原告準備書面(4)17~30頁)を踏まえれば、全員参加を前提としつつも、住基ネットの安全性が総合的に確認できるまでの間の段階的な対応として、通知希望者と非通

知希望者とを区分して、通知希望者の本人確認情報のみを送信する「段階的参加方式」を採用した上で、非通知希望者の情報を送信しないとするには、十分に合理的な理由があり、区長の裁量権行使として是認される。

これに対し、原判決は、体系的総合的解釈を放棄したうえ、形式的な文理解釈から、プライバシー権保護の観点を見落とした極めて不当な判断を示している。

## 第2 住基法解釈のあり方

### 1 体系的条理解釈（原告準備書面（5）3～5頁参照）

住基法を含む個別行政法律の行政根拠法条については、体系的解釈をすべきことが強く意識されていなければならない。その際、概して各法条を個別に文理解釈するわけにはいかず、関係法制全体に渡る体系的な解釈を、事柄の性質に照らした「条理」に適う解釈として行う必要がある（体系的条理解釈）（甲33 兼子鑑定意見書3～4頁）。

また、行政法規も憲法体系の下にある以上、プライバシー権や地方自治の本旨などの憲法原理を踏まえた解釈論を展開すべきことも当然である。

本件に即していえば、住基法の各条項解釈にあたっては、住基法全体の中での位置付けを明らかにすることのほか、住基ネット事務が自治事務とされていることから地方自治法制の法体系と関わりが問題となる。さらに、住基ネットが本人確認情報という個人情報を取り扱うことから、個人情報保護法制の法体系との関連も重要な意味を持つ。そこでは、これらの関連する法体系との整合的かつ合理的な解釈が求められているのである。

### 2 原判決の誤り

#### （1）住基法30条の5第1項及び2項に体系的解釈の余地はないのか？

ア 原判決は、「体系的解釈を行うべきである旨の主張は、そもそも、一般論として、採用する余地がない」（69頁）とし、抽象的な文言の規定に

過ぎない住基法36条の2第1項等の規定を根拠に、改正法の趣旨及び目的を没却させるような方向で住基法の規定の文理解釈を修正することは許容されない(61, 71~73頁)として、「原告の主張は、住基法30条の5の文言から離れた解釈を志向するものであり、およそ採用することができない」(81頁)などと判示している。

しかしながら、原判決の解釈方法は、次のとおり、不当である。

すなわち、一般的に、刑法以外の法分野に関しては、法条の文理が明確であっても、その文理解釈が常に正しいとは限らないとされている。

確かに、立法者意思が資料的に重んじられることが多い。

しかし、それに裏づけられた文理解釈に対して、他法条や他法規とのつき合わせによる体系的解釈が必要な場合が少なくない。

イ 第1に、法律規定の文理を憲法の原理と体系的につき合わせる必要があるのは当然である。「最高法規」である憲法の条規に反する法律が違憲無効となる(98条)ほか、法律の憲法適合解釈が要請される。この場合、憲法の原理が、法律規定の正しい読み取り解釈において、指導原理(解釈指針)として作用し、その結果、法律規定の「合憲的限定解釈」または「運用違憲」という結論にもいたりうる。

現に、住基法30条の5の「適用違憲」を判示したのは前記の金沢地裁判決であったが、他の事項に関する合憲的限定解釈の顕著な例として、争議行為を明文で全面禁止する地方公務員法37条1項前段に関する当時の最高裁昭和44年4月2日大法廷判決(都教組事件)が存する。すなわち、同判決では、同条項を「文字どおりに」読むと「違憲の疑いを免れない」が、法律規定は「憲法の精神と調和するよう合理的に解釈されるべきもの」なので、その結果、「国民生活に重大な支障をもたらすおそれがある」争議行為のみが同法条で禁じられていると解するのが正しい、とされたのであった。

しかも、このように法律解釈に作用する憲法については、明文の条項に限らず、人権保障にかかわる等の憲法原理が法律の解釈基準として効力を示すことが知られている。すなわち、憲法92条にいう地方自治の本旨は自治体にかかわる法令の解釈・運用に生かされるべきであるということが、確認的に規定されている(地方自治法2条12項前段)。また、プライバシー権という新しい人権も、憲法13条の幸福追求権保障に含まれると解されている。それらは、まさに憲法原理として、住基法の住基ネット条項の正しい解釈に作用するはずである。この場合に、プライバシー権はそれ自体は憲法原理(原理的権利)なのであって、法令上に制度化された権利であると目する必要はない。

ウ 第2に、当該法条の文理のみでは問題事項に関する正しい現行法が判明しがたいと見られる場合に、他の関係法条や法規定との「体系的解釈」によるべきことを、確認的に規定した例として、行政事件訴訟法の改正9条2項の定めが存する。すなわち、行政処分を第三者が取消訴訟で争う場合における原告適格の有無を見定めるのに、処分の根拠法令の規定の文言のみによることなく目的を共通にする関係法令の趣旨および目的をも参酌するものと確認的に規定されている。もっとも、これは、同法9条1項にいう「法律上の利益」という不確定用語の拡大的解釈を可能ならしめるためではあるが、行政処分の根拠法律規定の文理との関係では、まさに体系的解釈によって、その「合理的解釈」が明らかにされることを例示したものにほかならない。

この点、原判決は、同条項は、原告適格に関し、裁判所が考慮すべき事項を確認的に定めたものであり、行政法規の解釈のあり方一般について一定の指針を示すものではないとするが(69頁)、正しくない。

エ 上記に加え、第3に、当該法条自体の文理が一応明確に読み取れる場合であっても、当該法条が問題事項に関する唯一無二の規定ではなく、

他の関係規定や法規定が当該の問題事項に関して重要な関連的定めをしているというときは、問題事項に関する現行法を全体として正しく明らかにするために「体系的解釈」を欠くことができないはずである。この例示がまさに、住基法30条の5第1項及び2項と36条の2の間に存している。

## (2) 住基法30条の5第1項及び2項と36条の2の体系的解釈

平成15年7月10日付総務省通知(乙8)は、住基法36条の2の解釈について、同法条に基づく「適切な管理」措置として、情報漏えい等の事故時における、住民票情報の安全確保のための市町村長による応急的な切断を合法と解している。これは、その限りで、同法30条の5第1項及び2項の住基ネット送信義務規定の効力範囲を、まさに一種の体系的解釈によって一部限定したものにほかならない。

つまり、住基法30条の5第1項及び2項は、住基ネットの専用回線を通ずる一般的な送信義務を定めたものにすぎない。そこに伴いうるセキュリティ・安全問題に関しては、同時に改正追加された条文として36条の2で定めているのである。

もともと、36条の2に基づいて住基ネットからの継続的・恒常的な離脱(個人選択の不接続を含めて)をも可とするのは、体系的解釈の度合いが一段と高まることは確かである。

しかし、もともと、30条の5第1項及び2項は、専用回線による電気通信という住基事務執行の技術的手段に過ぎない訳であるから、その義務的範囲が他の重要な関係規定とのつき合わせによって限定解釈されるということもありうるのである。問題は、体系的解釈による他の法律規定とのつき合わせ方と、いかにして現行法の全体解釈として限定解釈を正しく行うべきかということにある。

この点、原判決は、「セキュリティ基準第2.5(2)アは、住基ネット

の全部又は一部の停止を定めているのであり、市町村長から都道府県知事に対して送信する本人確認情報の内容について規定しているものではない」(76頁)などと形式的に決めつけているが、正しい理解ではない。

### 第3 改正住基法の趣旨目的と立法過程

#### 1 原判決の誤り—改正住基法の立法趣旨・目的の問題性について

原判決は、市町村長が裁量権を行使して、都道府県知事に対し、通知希望者のみの本人確認情報を通知することについて、改正住基法の立法趣旨・目的を没却するとか、これに反するなど述べて、控訴人の主張を論難している(61, 72, 75, 92頁等)。

しかし、改正住基法の制定の経緯は、地方分権を無視したものであり、制度の内実も、市町村にとってはその導入の必要性は皆無に等しく、住民票の広域交付や住基カードの利用実態などに鑑みれば、立法目的自体も机上の空論であったことは明らかであり、立法目的を実現する手段としてもきわめて不合理な制度なのである。

それ故、改正住基法の趣旨目的を金科玉条のごとくとらえて、解釈論を展開することは、すでに出発点において大きな誤りを犯しているのである(原告準備書面(6)11~19頁)。

#### 2 原判決の誤り—解釈姿勢の問題性

##### (1) 解釈姿勢の基本的問題(原告準備書面(6)19~22頁参照)

改正住基法が「本人確認情報を保護するための措置」(被告ら準備書面(6)11頁エ)を設けており、その提案理由では「あわせて住民の本人確認情報を保護するための各種の措置を講じようとするもの」(甲45 2頁)とされていることを踏まえれば、個人情報保護、プライバシー権保護の視点は、住基法制と不可分の関係にあり、これを無視した解釈は許されないはずである。

この点、原判決は、本人確認情報が秘匿性の高いものではない（82頁）として、これを軽視している。さらに、「行政効率化」を重視し、これをほとんど唯一の立法趣旨ととらえている。なぜなら、国の機関等が利用することを理由に、市町村長から都道府県知事に対する通知は、住基ネットの根幹を構成する必須のものという認識を示した上で（54頁）、一部不送信を認めると国や都道府県が住基ネットを利用できず、それ以外の方法で本人確認情報を収集する必要があるなどとして、行政効率化が阻害されると繰り返し述べているからである（56頁ほか）。なお、プライバシー権保護に至ってはほぼ完全に立法趣旨から除外している。また、住民の利便性については、住基ネット「不参加」住民が自らの判断で不利益を容認しているので問題にならないし、後述するように、横浜方式により、「参加」希望住民が不利益を受けるというのは誤りである。

しかし、原判決の判断は、被控訴人らの主張を鵜呑みにして、住基ネットが法制化された以上、全地方公共団体は、一糸乱れず参加すべきことを所与の前提として、これに反する解釈・行動は一切許さないと言っているだけであり、到底、適正な解釈態度とはいえない。

また、原判決のごとく、本人確認情報について、私生活上重要でもないし、完全な秘匿の必要性もないという立場に立つ限り、住基ネットについて、何故、極めて高度なセキュリティが要求されているのか、合理的に説明することはできない。本人確認情報の重要性について、全く理解がないといわざるを得ない。

原判決のような立場では、個人情報保護法制の存在意義はほとんどなくなり、不要になってしまうであろう。原判決は、行政機関個人情報保護法において、「個人情報」とは、氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるものとされ（2条2項）、それが権利利益として保護される対象とされていることを極めて軽視している。

原判決の立場は、住民票の閲覧・交付が制限される方向での住基法の改正経過（原告準備書面（6）20～21頁）や、そのような改正を求める背景としての「社会経済情勢の変化や個人情報保護に対する意識の高まり」（甲46の1「1 経過等」6行目）について、全く理解のない不当なものである。

そもそも、秘匿性は、その情報が直面する状況・相手方ごとに異なりうるものであり、一律に判断できる性質のものではない。すでに述べたように、ステッカー被害に遭っている人は、氏名や住所をステッカーに知られたくないであろう。原判決は、情報の特性に対する基本的な理解すらないのである。

## （2）行政効率化とプライバシー権保護の調和

また、住民の利便や行政の合理化といった改正住基法の趣旨・目的は、あくまでもプライバシー権（自己情報コントロール権）保護とのバランスの中で実現されなければならないが、憲法上の価値序列からすれば、優先されるべきは、いうまでもなく、プライバシー権である。

したがって、住民のプライバシー権を保護するために、一定の措置を取ることに伴って、住基ネットによって実現されうる行政効率化が、一定程度損なわれても、それは、改正住基法の立法趣旨からすれば、当然に甘受されるべき結果なのである（原告準備書面（6）22～23頁）。

原判決のように、プライバシー権保護よりも、行政効率化を上位に置いた解釈が、バランスを欠いた判断であることは明らかである。

なお、住基ネットにおいては、セキュリティ基準が定められるなどして、高度のセキュリティを求められており、本人確認情報は、取扱いに慎重を要するものとして位置付けられ、その結果、現に、行政効率化が損なわれているのである。しかし、それは、住民のプライバシー権保護という見地から、正当化されており、原判決も、その限りでは、皮肉にも、無意識的

にプライバシー権保護を前提にして、行政効率化の阻害を当然に正当なものとして結論づけているのである。

### (3) 立法過程での議論について

原判決は、被控訴人の主張した立法過程をほぼそのまま認定し、一部の住民に係る本人確認情報が通知されない事態は想定されていなかったと述べる（57～61頁）。

しかし、分散分権的なシステムであることのほか、一律実施への疑問や段階的参加を容認する旨の発言が立法過程の議論の中でなされており（原告準備書面（6）23～24頁、乙4 3枚目・5枚目）、これらの発言等も当然、解釈上、考慮されるべき事情であるが、原判決は、自らに都合のよい結論を導くため、ことさらに、これらを見做しているものであって、不当である。

## 第4 地方自治法制との関連

### 1 地方自治法の分権保障原理

自主性・自立性の尊重、市町村優先の原則といった、地方自治法の分権保障原理からすれば、地方公共団体が処理する事務とりわけ自治事務については、地方公共団体に地域の特性に応じた裁量を可能とする方向での解釈が要請されることは、当然のことといわなければならない（原告準備書面（4）7～11頁、同準備書面（5）5～6頁）。

この点、原判決は、市町村優先の原則が解釈原理になりうることを認めながら、抽象的原理から具体的な問題について結論を導くことはできないとして、改正住基法の趣旨目的などに反する解釈は認められないとする（74～75頁）。

しかし、これはおかしい。解釈原理である以上、解釈に反映させなければ面餅に帰する。住基法の規定に一部不送信を許容する旨が明文で記載されて

いないことや、プライバシー権以上に行政効率化を重視することで、地方自治法の基本原理を否定し去る解釈態度は、明らかに正しくない。

## 2 自治事務としての住民基本台帳事務（原告準備書面（5）6～8頁参照）

また、住民基本台帳制度が自治事務とされているという地方自治法制上の体系的な位置付けを見れば、市区町村は、住民基本台帳法の解釈運用についても、地域の特性に応じて事務処理をする裁量権が与えられているというべきである。

したがって、その反面として、全国的な統一性は、地方公共団体の判断により多少害されてもやむをえないものとされているといえるのである（甲34 阿部鑑定意見書3～6頁）。そうでなければ、地方分権、地方自治などと言ったところで、何の意味もなくなってしまう。

## 3 原判決の誤り

### （1）住基法30条の5第1項及び2項に伴う自治体裁量権の問題

原判決は、市町村長が都道府県知事に対し一律にすべて本人確認情報を送信する法律上の義務を負っており、「するものとする」という用語から、市町村に裁量権は認められないなどと述べる（56～57頁，63頁，93頁）。

確かに、「するものとする」という住基法30条の5第1項の文理は、原則的には義務規定の書き方である。

しかし、そこに行政事務執行上の自治体裁量権が存しないかどうかは、住基ネットの行政事務的編成をめぐる関係法規定の体系的解釈に俟つべき事柄である。

それ故、その場合における、現行法制の体系を見定める必要がある。その際、次の2点が肝要である。

すなわち、第1に、後述するごとく、住基ネットにおいても個人情報保護が全うされなければならないという、現行の「個人情報保護法制」にお

ける住基ネットの位置付け評価の問題が存する。

第2に、住基ネット送信が法定「自治事務」に属し、各自治体に「地方分権」的な解釈適用の自治的裁量権が存する。

この第2点に関しては、地方自治法2条13項が、国は自治体による法定「自治事務」の処理について「地域の特性に応じ」た取りくみができるように「特に配慮しなければならない」と定めている。それ故、同条項が、自治体の地域自治的裁量権を一般原則的に保障したものであることは明らかである。

原判決は、これらを見做して不当である。

## (2) 一般法と特別法について

また、原判決は、「住基法は、地方自治法の特別法というべきである。したがって、住基法に規定のある事項については、地方自治法の規定よりも、住基法の規定が優先するのである」(74頁)と述べ、住基法が地方自治法に特別法として優先することを自明視している。

確かに、住基法は、地方自治法下の自治体事務の個別根拠法律である。

しかしながら、地方自治法は、本来、組織法であるから、個別の行政権限の行使を基礎づける行政作用法である住基法と同一平面で一般法・特別法の関係に立つわけではない。加えて、分権自治の改正後には、地方自治法における組織法的な一般法原則が、「地方自治の本旨」(憲法92条)の内容として、分権自治体の行政事務執行のあり方を方向づけるという意味合いにおいて、住基法に基づく事務の解釈運用に原理的な拘束力を及ぼしているのである。

それ故、原判決のように単純に結論づけることはできない。

## 第5 個人情報保護法制との関連

### 1 問題の所在(原告準備書面(5)8~9頁参照)

住基ネットは、いうまでもなく、本人確認情報という住民個人情報の取扱いに関わるシステムである。しかも、すでに原告準備書面（４）で述べたとおり、住基ネットは、行政機関によるプライバシー権（自己情報コントロール権）侵害等の重大な人権被害をもたらす危険性を内包している（１７～３０頁）。

それ故、住基ネット接続条項（住基法３０条の５第１項及び２項）については、憲法、行政機関個人情報保護法をはじめとする我が国の個人情報保護法制の原理原則に照らした体系的解釈が行われる必要がある。

特に、国際的に公認された前記「OECD原則」など、個人情報取扱いの「条理」原則を踏まえて解釈すべきことが要請される（甲３３ 兼子鑑定意見書５～７頁）。

## ２ 住基ネット接続と本人確認情報データの目的外利用・提供（原告準備書面（５）９～１４頁参照）

「OECD原則」や行政機関個人情報保護法の背景にある「条理」原則としての「目的明確化の原則」などの諸原則に鑑みると、住基法３０条の５第１項に基づく住基ネットを通じた本人確認情報データの送信が、目的外利用・提供に該当することは明らかである。

また、改正住基法による住基ネット接続の法定は、国や都道府県による全国的・広域的に多様な行政利用をも予定したものである。それ故、あくまでも本来的な収集目的（住民の居住証明等）の範囲を超え出る目的外の外部提供ないし外部結合に該当するものであると解釈すべきである。そう解することが、住基ネット制度と個人情報保護法制とを実質的に調和させる所以にほかならない（甲３３ 兼子鑑定意見書１０～１１頁）。

## ３ 原判決の誤り

### （１）住基ネット送信は住民個人情報の目的内提供なのか？

原判決は、住基法１条が国等の行政機関の利用も予定しており、居住関係

の公証等の事務のために、本人確認情報を用いることは、明確化された収集目的内の利用にあたり、市町村長の送信も、明確化された収集目的内の情報の提供にあたりと述べる（78～79頁）。

しかし、この問題は、個人情報保護法制にとっては最も重要な出発点であって、容易に収集目的内としてコントロール原則の適用外とされるべきではない。

OECD原則においては、データ収集の目的は、収集の時期において明確化されるべきであり、その後の利用は、収集目的の実施、またはそれと両立しかつ明確化された変更目的の実施のために、限定されなければならないということが、後述する「目的明確化の原則」として、書かれている。

かねて住基法に基づく住民票情報管理の主目的は「住民の居住関係の公証」にあった（同法1条）。それに対して、住基ネットにより、本人確認情報を全国的・広域的に多様な行政利用を予定することは、法定の追加目的とはいえ、当初収集目的と容易に両立しうる変更目的と解しうるかどうか、多岐に問題である。

そもそも、「住基ネットを通じた」本人確認情報の多様な行政利用は、収集時には予定されていなかったものである。まして、利用の仕方が、高度のセキュリティを要するようなプライバシー権侵害の危険性を内包する使われ方なのである。しかも、利用される範囲は、全国的かつ広域的なのである。

それ故、明確化された収集目的内の利用であるなどと到底言えないのである。

したがって、住基ネットを個人情報保護法制と体系的につき合わせるに際しては、これを当初の居住関係公証の収集目的を超えた目的外の利用・提供と位置付けた上で、チェックすることこそが肝要なのである（なお杉並区の個人情報保護条例が、目的内を含めて「外部提供」の制限を定めているのも、この趣旨で相当と言える。）

(2) 住基法30条の5第1項及び2項は無条件に目的外提供の法令規定に該当するのか？

ア 原判決は、「そもそも、住基法に規定された国の機関等が、住基法に規定された事務のために本人確認情報を利用することや、住基法に規定された国の機関等に対して、住基法の規定に従って、本人確認情報を提供することは、いずれも、法律に基づく場合ということもできるのである。」

「目的外利用・提供を合理的に認め得る実質的内容を伴った法律的根拠を意味する旨主張するが、そのように解すべき根拠は何もない」(79頁)と述べる。

イ しかし、住基法30条の5第1項及び2項は、単なる行政法治主義の根拠法律規定ではなく、現行の個人情報保護法制の中においては、住民個人情報の目的外提供の根拠規定として特別な位置づけ評価を受けなければならない。

なぜなら、住基法に基づく住基ネットを含む住基事務の遂行に際し、住民の基本的個人情報を取扱う以上、個人情報保護を全うすべきことは、今や個人情報保護法11条1項に基づく地方公共団体の保有個人情報の保護責務に照らしても明らかである。まして、各自治体の個人情報保護条例は、その責務を実行する自治立法であって、国の法律ともども「個人情報保護法制」を形成していることになる。それ故、同法制が、住基法の個人情報保護の見地からの解釈運用に深くかかわるのは当然のことである。そうとすれば、住基法30条の5第1項及び2項は、住基ネット接続という目的外の外部提供を正当化しうる（そのまま正当なものとして受け入れられるかは別問題であるが）根拠規定として、立法されたと位置付けられることとなるのである。

この点、かねて住基法は、個人情報保護が不十分な法律と知られ、たとえば住民票の第三者閲覧請求が個人情報保護条例に基づく本人側開示

請求の対象となることから、第三者閲覧を縮減する住基法改正に進みつつあるのが公知のところである（甲46参照）。

ウ 現行の個人情報保護法制としては、国の個人情報保護法および行政機関個人情報保護法ならびに各自治体の個人情報保護条例が、「情報法」の体系として一体的な法原理を擁している。その情報原理は、前記OECD原則に根ざす「目的明確化の原則」および「本人同意の原則」である。

もともと、同時に、本人同意なしの収集目的外提供の根拠づけとして「法令の規定が挙げられているが（行政機関個人情報保護法8条2項3号、杉並区個人情報保護条例もほぼ同旨）、これが行政法治主義に基づく行政権限行使の根拠法条をすべて指すものと誤解されてはならない。

今後は個別立法的に法制的チェックを受けるはずであるが、本人同意なしの個人情報の目的外提供を特別に根拠づける法律規定は、それ自体として、個人情報保護の見地から、懸念なく合理的理由あるものと認められるものでなければならぬはずなのである。したがって、住基法30条の5第1項及び2項も、個人情報の目的外提供を根拠づける法律規定である以上、それが本人の同意なしに有効たりうる条件の如何が現行法の体系的解釈の重要課題にならざるを得ない。

それ故、無条件に送信を義務付けようとする原判決の判断は誤りである。

### （3）住基法が住基ネットの行政利用の法定主義を定めていることを個人情報保護の仕組みと見てよいのか？

原判決は、それぞれの機関が受領した本人確認情報を分散管理しており、これらの機関が分散管理している情報を統一的に収集し得る主体もシステムも存在しないから、目的の範囲内の利用等を越えて行政機関が持っている個人情報データマッチングされ、住民票コードをいわばマスターキーのように使って名寄せされる具体的な危険性があるとは認め難いと述べる

(90頁)。

確かに、住基法は、国の行政利用を法定事項に限り、自治体のそれを法定および条例規定の事項に限っている。これは、国民・住民選挙の議会民主制を通ずる住基ネット利用事務の限定制として、住基法に示されたせめても個人情報保護の姿勢にほかならない。

しかし、「個人情報保護法制」の情報法原理的観点からは、国民選挙の議会立法である法律の定めでは、各人の本人同意に代わる意味合いは本質的に弱く、また住民参政の自治体議会による条例の定めでもそれを大きく越えるものではないと目さざるをえない。

元来、法律は、国会の政治的多数決によって国策的に動かされる立法措置であることが公知であり、現に、現行住基法上は民間告知要求が禁じられている住民票コードの民間利用が、納税者番号制の税法改正によって容易に変更されうるものが、合理的に懸念されうる情勢である。

これは、住基ネット上の住民票コードが全国民の統一番号制であるため、これを汎用の共通番号制にすることに立法政策的な歯止めが乏しいという問題であり、いわゆる国民各人ごとの「名寄せシステム」化の問題でもある。

そして現に、住民の自己情報コントロール権としての住民ネット利用情報の本人開示システムが国民の要求に応じて組まれた結果、一種の「名寄せシステム」がすでに稼働しているのである。

名寄せがなされてしまってからでは、手遅れである。原判決には、その危機感が全くない。

## 第6 住基法30条の5その他住基法の解釈

### 1 住基法における市町村の役割・権限等

地方自治法の分権保障原理を受けて、住基法においても、市町村と都道府

県の関係は、相互に対等であり、市町村は、「市町村優先の原則」に則り、自主・自立性を発揮してその地域に特有の行政を行い、都道府県は、市町村行政の補充・調整役たる役目を果たすことになる（原告準備書面（４）１１～１２頁）。

そのような分権保障原理を踏まえて、住民基本台帳事務について検討すれば、市町村ないし市町村長は、地方自治法１３条の２及び住基法３条１項において、きわめて重要な自治事務である住民基本台帳の記録管理の適正を図るために、「必要な措置」をなす第一次的責任と判断権・実施権を有しているものというべきである（原告準備書面（４）１２頁）。

それ故、市町村ないし市町村長は、住民の「本人確認情報」の管理についても、きわめて重要な責任を負い、かつ、権限を有しているのである。

以上のような見地を踏まえて、住民のプライバシー保護に対する十分な措置を講じようとして設けられた住基法３６条の２第１項を解釈すれば、「適切な管理」「必要な措置」の判断について、当然、市町村長に裁量権を認めたものと解されるのである（原告準備書面（４）１２～１４頁）。

## 2 都道府県知事への義務付け

他方で、都道府県には、住基法においても、市町村と対等の関係にあることを前提として、市町村の第一次的判断を尊重しつつ、これをサポートするための必要な措置を講じることが義務付けられているというべきである（原告準備書面（４）１４～１６頁）。

それ故、市町村長が、３６条の２第１項に基づいて、上述したような裁量権を行使する場合、都道府県知事は、その反面として、市町村優先の原則に従い、３０条の２第１項により、その裁量権行使を受け入れることを義務付けられているといわなければならない（原告準備書面（４）１６頁）。

## 3 住基法３０条の５の解釈について（原告準備書面（５）１４～１７頁参照）

### （１）関係法令からの体系的解釈

住基法30条の5の解釈にあたっては、上述してきたように、当該条項のみならず、憲法、地方自治法、個人情報保護法制上の原理原則などをふまえた体系的解釈がなされなければならない。当然のことながら、プライバシー権保護の見地から住基法36条の2第1項との体系的解釈も重要となる。

そのような体系的解釈を行えば、住基法30条の5は、市区町村長に対して、住基ネット接続に際し、地域の特性に応じた適切な管理措置を果たすための一定範囲の裁量の余地を認めているものというべきであり、その裁量権行使の内容は、住民個々人の判断・意向をそれ相当に重んずるものであることを要するというべきである（甲33 兼子鑑定意見書15～16頁，12頁）。

## (2) 規定の仕方との整合性について

また、住基法30条の5においては、「するものとする」という規定が、「しなければならない」という言葉と意識的に使い分けられており、日本の法令用語では、例外裁量を認める趣旨とされているのである。

それ故、住基法30条の5の規定の仕方は、上述の体系的解釈の結果である市区町村長の裁量権を裏付けているものといえる。

## (3) 小括

以上のようなことからすれば、本人確認情報につき、市区町村に送信、都道府県に受信する義務を規定している住基法30条の5の解釈としては、市区町村には、合理的な理由があれば、一定の情報を送信しない裁量権がある一方で、この通知を受けた都道府県の方は、送信されたものをそのまま受信する義務があり、これを拒否する裁量権は一切ないという結論になる。つまり、住基法30条の5の規定の仕方が示すところは、市区町村の裁量権を明示し、その反面として、都道府県の裁量権を否定しているのである（甲34 阿部鑑定意見書6～7頁，10～11頁）。

## 第7 先例としての四者合意

### 1 四者合意（横浜方式）の先例としての意義

四者合意成立の経緯及び横浜方式の内容は、訴状14～16頁のとおりである（甲1）。

横浜市は、被控訴人国及び神奈川県等と協議のうえ、住基ネットの安全性の総合的な確認に至るまでの間の段階的措置として、実質上、非通知希望者の本人確認情報を除いたデータを送信していたが、その間、住基ネット全体の運営に多大な支障を及ぼしている事実はなかったのである（原告準備書面（4）30頁）。

そのような先例が存在したことは、市町村長に裁量権行使を認めることに支障がないことを裏付ける点でも重要な意義を有する。

なお、横浜市は、平成18年5月10日、控訴人とは判断が異なるものの、総合的な安全性が確認できたと表明して、市長が裁量権を行使し、住基ネットへの全面参加を実施している。そのような市町村の独自の判断を尊重することが地方分権の理念、「地方自治の本旨」の実現にかなうのである。

### 2 原判決の誤り—想定される支障は軽微であること

#### （1）原判決の判示

原判決は、一部不送信を許容すると、都道府県知事等が、国の機関等からの求めに応じて、正確な本人確認情報を提供できないため、これを回避すべく、住基ネット以外の方法で、本人確認情報を収集することが考えられるが、住基法にはそれを予定した規定がない、仮に収集が許容されるとしても、二重の事務処理体制が必要になり、行政事務の効率化等の改正趣旨に著しく反し、不合理であるとする（56頁）。

また、国の機関等の利用者において、従来のシステムや事務処理を存置することを余儀なくされる事態となり、行政事務の効率化の趣旨目的を没

却すると述べるほか、住基ネットすべての住民参加を前提とした恩給法の改正を指摘している（60～61頁）。

さらに、支障の程度を大きいものと評価するか否かはともかくとして、少なくとも、横浜方式により、市民の利便性や国の機関等の事務の利便性が損なわれている事態は、趣旨目的を没却しているという（92頁）。

## （2）横浜方式による支障が軽微であること

しかし、横浜方式の採用により、住基ネット全体の運営に多大な支障を及ぼしている事実はない。

住基ネットシステムが故障すれば、国の機関等といえども、従来の方式で事務処理せざるを得なくなるのであるから、条理上、従来の方式を存置して置かざるを得ないのは、リスク管理上当然に必要なことである。恩給法の改正によっても同じことである。もし、それをしないということであれば、住基ネットが故障した場合、それこそ、行政事務は一切停止し、多大な被害をもたらすことであろう。原判決の論理は、つきつめるとそういう事態をもたらすものであって、不合理である。原判決の判断は、極めて形式論理的であり、「条理」に適ったものであるかどうかの検証が欠けている。

また、一部住民の不参加は、住基ネットシステムを完全に無意味化するものではない。通知希望者については、もともと微細ではあるが、住民票の広域交付、住基カードの利用、パスポート等申請時の住民票提出の省略などの利便性を享受できる。

原判決が、住民の不便で指摘しているのは、唯一、年金関係だけである。

しかし、これについては、社会保険庁が「横浜市民でも、本人確認情報を通知している人は手続きを簡略化できる。非通知の人はこれまで通り書類を郵送してもらおう」としており、通知希望者についても年金事務について住基ネットを利用できるのである（甲47）。なお、総務省は、横浜市に

対し、「横浜方式を続ければ市民全員が対象外になる」と説明したが、社会保険庁は「そんな説明はしていない」と否定しており、事実と異なる説明をしたとの疑いをもたれている。

さらに、もともと、住基ネット導入の目的は、その立法経過を詳細に見れば、建前上、国の機関等の行政効率化が主たる目的ではなかったはずであり、国の機関等の不便は、過大に重視すべきではない。

### (3) 小括

以上のとおり、横浜方式の採用により阻害される行政効率化の程度は軽微なものであり、その支障は、住民のプライバシーの権利保護を優先する衡量判断からすれば、甘受されるべき範囲内のものである。現に横浜方式の採用による重大な支障は生じていなかったのである(原告準備書面(6)24～26頁)。

いずれにしても、原判決の判断は、結論先にありきであり、実態に目をつぶった不合理なものといわざるを得ない。

### 3 原判決の誤り－横浜方式は違法なのか？

原判決は、「横浜市が、現在、神奈川県に対して、非通知希望者の住民に係る本人確認情報を除いた本人確認情報のみを送信している取扱いは、住基法30条の5第1項及び2項に違反する違法なものというべきである」(91頁)と述べる。

しかし、公知のとおり、横浜方式は、いわゆる四者合意ということで、国・総務大臣が一当事者としてその運用の仕組みを当面公的に是認したものである。もし横浜方式そのものが全く違法であるならば、法治国家としてなすべきでない違法状態を公認したことになってしまう。

ここで、実体法と手続法(紛争解決手続きのしくみ)との区別が有用と考えられる。横浜方式の内容となっている住基ネットへの希望者市民情報のみの接続が実体法としても住基法の解釈として違法と目されるにしても、手続

法的には過渡的に適法として当面国にも公認された、という理解が成り立つ。結局、横浜方式が、全くもって違法という判定は、国による同方式の公認とは両立しないと言わなければならない。

#### 第8 裁量権行使の適法性—杉並区の地域性（原告準備書面（5）17～20頁参照）

控訴人は、住民の自治意識が高いことに対応して、杉並区自治基本条例（甲40）を制定し、「区民等の自主性及び自立性を尊重しなければならない」（25条2項）と定めたほか、個人情報保護条例（甲35）も全国に先駆ける形で制定し、個人情報保護に努めてきた。

こうしたことから、控訴人は、個人情報保護に徹するとともに、区民の自主的判断を尊重する立場から、住基ネット問題に対処してきたものである。

そして、第二次稼働前の平成15年6月4日には、控訴人は、横浜方式の導入を表明している（甲12）。

このような控訴人の行為は、まさに「杉並区」という地域の特性に応じた「必要な措置」であって、しかも、プライバシー権侵害への危ぐを払拭するほどに住基ネットの安全性が確保されていない現段階において、非通知希望者の判断・意向をも十分に尊重したものであるから、住基法30条の5第1項が認める裁量権行使の範囲内で適法といわなければならない。

「杉並区」の特性に鑑みれば、控訴人が、住民の意向にも沿うとともにリスクを回避する必要があると判断したことは、その自主性、自立性の一面として、尊重されるべきである。

それ故、上記の結論は、住民が安全で安心できる生活を営めるように配慮すべき市区町村の責務からいっても、市区町村としてのリスクマネジメントからいっても、当然に導かれるものである（阿部鑑定意見書（甲34）7～8頁）。

#### 第4章 被控訴人東京都の受信義務について

控訴人による通知希望者のみの本人確認情報の送信は、第2章で述べたように、住基法30条の5第1項の合憲的限定解釈からすれば、また、第3章で述べたように、地方自治法などを含めた住基法の体系的解釈からすれば、適法なものであり、被控訴人東京都において当然に受信しなければならないものである。

したがって、被控訴人東京都は、控訴人が通知を受諾した杉並区民の本人確認情報を住基ネットを通じて送信する場合、これを受信する義務を有するものと解されるのである。

#### 第5章 国家賠償法上の損害賠償責任について（被控訴人らの違法行為（共同不法行為））

##### 1 東京都の行為の違法性

上記のように、住基法30条の5は、住基法36条の2第1項その他の規定と相俟って、市町村長が通知希望者のみの本人確認情報の通知をなすことを認める反面として、都道府県知事に対しては、かくして通知される本人確認情報をそのまま受け容れることを義務づけていると解される。

被控訴人東京都は、横浜方式が被控訴人国・神奈川県に受け容れられて現に実施され、住基法がこれを許容したことを認識しながら、控訴人からの通知の受領を一方的に拒否し（甲20の2）、前記受信義務に違反しているものである。すなわち、被控訴人東京都の知事の行為が、職務上通常尽くすべき注意義務を尽くさないどころか、故意に職務上の任務に違背したものであり、違法行為であることは明らかである。

##### 2 被控訴人国の違法行為

被控訴人国については、被控訴人東京都が控訴人の本人確認情報の通知を

違法として受信義務を履行しないのであるから、被控訴人国は、住基法31条等の規定に基づき、自ら適法と認識している横浜方式の例にならい、被控訴人東京都に対し、控訴人の横浜方式での参加につき、必要な協力をするよう適切な指導・勧告等を行うべき立場にあった（地方自治法2条13項参照）。

ところが、総務大臣ほか被控訴人国の職員は、適切な指導等をしないばかりか、故意に控訴人の横浜方式での参加が違法であるとの誤った法解釈を被控訴人東京都に示すという違法行為に至ったことは明らかである（甲20の1）。

さらに、四者合意成立の経緯に照らしても（訴状14～16頁）、横浜市が横浜方式での参加を表明した当時、横浜市と控訴人とは、両者の横浜方式での参加の条件は全く同一であったにもかかわらず、被控訴人国は、両者で取扱いを異にし、被控訴人東京都に対して横浜方式の適法性を前提とした適切な指導・勧告をせず、行政上の平等原則に反する違法を犯している。

なお、原判決は、行政主体についての憲法14条の平等権侵害は、主張自体失当であるとするが（95頁）、自治体ごとに合理的な理由もなく、差別的取扱いをすれば、当該住民は、間接的に不平等な取扱いを受けることになるが、原判決はそのようなことに何の配慮もない形式論で結論づけており、極めて不当である。

### 3 被控訴人らの共同不法行為

したがって、被控訴人らの行為は、国家賠償法上の違法性を有し、民法719条の共同不法行為を構成する（国家賠償法1条1項、4条）。

## 第6章 結語

よって、控訴人は、原判決の取消しを求め、被控訴人東京都につき、控訴人が通知を受諾した杉並区民の本人確認情報を住基ネットを通じて送信する

場合、これを受信する義務を有することの確認を求め、かつ、被控訴人らに対し、連帯して国家賠償法1条1項に基づく損害賠償金の支払いを求める。

以 上