

平成16年(行ウ)第372号 住基ネット受信義務確認等請求事件

直送済

原告 杉 並 区

被告 東 京 都 外1名

準備書面 (4)

平成17年9月7日

東京地方裁判所民事第38部合A係 御中

原告訴訟代理人

弁 護 士 吉 川 基 道

同 藤 田 康 幸

同 市 川 和 明

## 目 次

第1	被告らの本件行為の違法性 -----	5
1	はじめに -----	5
2	住基法30条の5の解釈のあり方 -----	6
3	地方自治法の方権保障原理 -----	7
(1)	はじめに -----	7
(2)	自主性・自立性の尊重 -----	7
(3)	市町村優先の原則 -----	8
(4)	自治事務における裁量権解釈の要請 -----	9
4	住基法における市町村の役割・権限等 -----	11
(1)	住基法における区・都の関係 -----	11
(2)	住基法における市町村の役割・権限 -----	12
(3)	住基法36条の2第1項の解釈 -----	12
(4)	住基法における都道府県の方割 -----	14
(5)	住基法30条の29第1項の解釈 -----	16
5	住基ネットをめぐる問題状況 -----	17
(1)	問題の所在 -----	17
(2)	住基ネットの行政目的の問題性 -----	17
ア	「住民の利便増進」について -----	18
イ	「行政事務の効率化」について -----	19
(3)	セキュリティ上の問題 -----	20
ア	住基ネットに内在する危険性 -----	20
イ	セキュリティシステム上の問題 -----	22
(4)	個人情報保護法制の不備 -----	22

(5) 行政機関によるプライバシー侵害の危険性 -----	24
ア データマッチングによる名寄せの危険性 -----	24
イ 目的外利用の問題性 -----	27
① 利用目的の不当な拡大のおそれ -----	27
② 目的外利用の捕捉不可能性 -----	28
(6) 小括 -----	30
6 先例としての横浜方式 -----	30
(1) 横浜方式の先例としての意義 -----	30
(2) 横浜方式の実際 -----	30
ア 横浜市における住基ネットの概略 -----	31
イ 横浜方式セットアップについて -----	31
7 住基法に基づく裁量権行使の適法性 -----	33
(1) 住基法30条の5の解釈 -----	33
(2) 原告の裁量権行使の適法性 -----	35
8 被告東京都の受信義務不履行による違法性 -----	37
9 被告国の違法行為 -----	37
第2 被告ら準備書面(4)について -----	38
1 被告東京都の行為について -----	38
(1) 被告らの文理解釈の誤り -----	38
(2) 個人情報保護の必要性との関係 -----	39
(3) 四者合意について -----	40
(4) 行政効率化の偏重 -----	43
(5) 被告東京都の講じるべき「何らかの措置」がないことについて ---	44
(6) 小括 -----	46
2 被告国の行為について -----	46
3 損害論について -----	47

(1) 住基ネット関連機器等賃借料について -----	47
(2) 転入転出手続上の郵便費用について -----	47
(3) 住民票無料交付について -----	49
(4) 人件費について -----	50

原告は、被告東京都の受信義務違反を前提とする被告らの違法行為について主張を補充した上、必要な範囲で被告ら準備書面（４）に反論する。

## 第1 被告らの本件各行為の違法性

### 1 はじめに

原告は、被告東京都に対し、段階的参加方式である横浜方式による住基ネットへの参加を求めているところ、被告らは、一部の住民に係る本人確認情報について通知を行わないなどという横浜市と同様の処理は、住基法30条の5に反するものであるとして、原告の通知に対する被告東京都の受信義務を否定した上で、被告らの各行為について、国家賠償法上の違法性を争う旨主張している。

そこで、以下においては、①市町村長（以下、単に「市町村長」という場合は特別区の区長も含む。）の都道府県知事への通知義務を定めた住基法30条の5の規定につき、住基法のみならず憲法・地方自治法までを視野に納めて体系的総合的解釈をすべきであること、②その場合、同条項は、市町村長に住民記録の適切管理のための裁量権行使を認めた住基法36条の2第1項と一体的に理解されるべきであること、③36条の2第1項に基づく裁量権行使にあたっては、住基ネットをめぐる問題状況が重要な考慮要素になること、④同様に、被告国が容認した横浜方式という先例の存在も考慮されるべきこと、⑤それらのことと杉並区という地域の特性を総合的に勘案するならば、原告が通知希望者の本人確認情報のみを被告東京都に通知する行為は、36条の2第1項が認める市町村長としての裁量権行使の範囲内であり、同条項と一体的に解釈されるべき住基法30条の5が許容するところであって適法であることなどを指摘した上で、被告東京都の受信義務不履行が違法であり、被告国も、被告東京都に対し適切な指導等をしないばかりか、故意に原告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告東京都に示すという違法行為に及んだことを明

らかにする。

## 2 住基法30条の5の解釈のあり方

住基法30条の5においては、

「市町村長は、住民票の記載、消除又は第7条第1号から第3号まで、第7号及び第13号に掲げる事項（中略）の全部若しくは一部についての記載の修正を行った場合には、当該住民票の記載等に係る本人確認情報（中略）を都道府県知事に通知するものとする。」（1項）

「前項の規定による通知は、総務省令で定めるところにより、市町村長の使用に係る電子計算機から電気通信回線を通じて都道府県知事の使用に係る電子計算機に送信することによって行うものとする。」（2項）

と規定されている。

この規定の文言上は、市町村長が都道府県知事に住民の本人確認情報を通知するにあたって、一部住民の本人確認情報を送信しないことが許される場合があるか、いいかえれば、一定の場合に一部住民の本人確認情報を送信しないことが認められるかは明記されていない。しかし、そのことから、被告ら主張のように、市町村長が一部の住民に係る本人確認情報を都道府県知事に通知しないことを許容していない旨の結論を導き出すのは早計である。

後にも述べるように、住民基本台帳事務は、市町村（以下、単に「市町村」という場合は特別区も含む。）にとってきわめて重要な自治事務である。そのような事務処理にあたって、市町村など地方公共団体あるいはその長がどのような権限が与えられているかについては、住基法の当該規定のみならず、住基法の関連規定、とりわけ36条の2第1項との関係、さらには、市町村と都道府県との関係とそのあり方、市町村ないしその長の権限等を定めた地方自治法の規定にさかのぼって検討されなければならない。そうすることによって、単なる文理解釈にとどまらず、関連法規定と整合する体系的解釈・総合的解釈が可

能となるのである。

### 3 地方自治法の分権保障原理

#### (1) はじめに

地方公共団体の地方行政執行権は、憲法94条に基づき、国の内閣に属する行政権とは別に保障されている。このことは、国会での法制局長官の答弁で確認されているところである（原告準備書面（2）7頁）。

平成11年の地方分権一括法により改正された地方自治法は、地方行政執行権の内実である地方公共団体の役割、自治事務の処理のあり方などにつき、以下に述べるような新たな原則をうち立てた。いずれも、新地方自治法の分権保障原理ともいうべきものであった。地方公共団体が行う事務に関する法解釈にあたっては、それらの原則をふまえることが不可欠に要求される。

#### (2) 自主性・自立性の尊重

まず、新たに規定された同法1条の2は、地方公共団体の役割等につき、次のような原則をうたって、地方公共団体の自主性及び自立性が尊重されるべきことを強調している。

「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」(1項)

「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては（中略）地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」

#### (2項)

地方公共団体の自主性及び自立性の尊重は、法の解釈・執行にあたって、まずは、地方公共団体の判断が優先的に尊重されるべきことを意味している。

法令の自主解釈権についてであるが、原田尚彦「〈新版〉地方自治の法としくみ（改訂版）」は、次のように説いている。

「法の解釈は、価値中立的な条文の国語的解釈ではなく、法目的の適切な実現に向けて移り行く具体のケースに即応した意味内容を盛り込む実践的価値判断であり、すぐれて創造的作用である」

「法の執行権をもつ者は、立法者の法解釈に盲従すべきではない。独自の解釈を確立して事にあたるべき地位におかれているのである。法案策定者の解釈が具体的な適用事例にふさわしければそれでよいが、ふさわしくないと判断される場合には、法の執行者は、法執行の権限と責任にもとづいて事案にふさわしい適切な法解釈を自主的に打ち出さなければならない。地方行政に関する法令についていえば、法の執行者としての地方公共団体は、地方自治の本旨にもとづいて法令を自主的に解釈しその運用をはかる権限と責任をもつと解されるのである」（152頁）

### （3）市町村優先の原則

次に、同法2条においては、

「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。」（2項）

とされ、市町村の事務処理については、

「市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。（以下略）」（3項）と規定されている。

その一方で、都道府県の事務処理については、

「都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務で広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模



又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるものを処理するものとする。」（5項）と定められている。

そして、上記2条3項については、次のように説明されている。

「市町村が住民に最も身近な普通地方公共団体であり、住民の日常生活に直結する事務処理を幅広く包括的にその任務とすることを明らかにしたものである。「基礎的な地方公共団体」とは、現在の普通地方公共団体に関する制度が市町村と都道府県の二重構造になっている点に着目し、両者の普通地方公共団体としての性格付けを示すものとして用いられているのであって、都道府県が市町村を包括する「広域の地方公共団体」（法二五）であるのに対するものである。それは、市町村が第一次の基本的な普通地方公共団体というべきであることを意味するとともに、法律制度的にも実体的にも優先的に取り扱われるべきものという意味でもあって、本項により、法律上地方自治における市町村優先の原則が示されている。」（松本英昭「新編 逐条地方自治法〈第3次改訂版〉」28～29頁、下線は原告代理人）

#### （4）自治事務における裁量権解釈の要請

また、同法2条8項は、自治事務について、地方公共団体が処理する法定受託事務以外の事務と定義して、それが地方公共団体の中核的事務であることを明らかにしている。そして、「「自治事務」は、様々な性格を有する事務の総称であり、地方公共団体にどのような裁量があるのかとか、国がどのような関与を行うことができるのかということについては、本法の第1条の2、本条第11条から第13条などの規定、更には、関与の基本原則（法245条の3参照）を踏まえて定立される法律やこれに基づく政令の規定するところによって定まるものである。」（前掲松本・34頁、下線は原告代理人）とされている。

一方、上記の裁量権の解釈の指針となる2条11項から13項は、次のとおり、規定されている。

「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。」

(11項)

「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。(以下略)」(12項)

「法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない。」

(13項、下線は原告代理人)

そして、上記13項については、次のように解説されている。

「この規定の経緯として、地方分権推進委員会の第一次勧告では、「国は、自治事務（仮称）について基準等を定める場合には、全国一律の基準が不可欠で条例制定の余地がないという場合を除き、地方公共団体がそれぞれの地域の特性に対応できるよう、法律又はこれに基づく政令により直接条例に委任し、又は条例で基準等の付加、緩和、複数の基準からの選択等ができるように配慮しなければならない。」ということを国と地方公共団体との関係を規律する基本的な法律の中に明示することとしていた。この勧告の趣旨は、

「自治事務」であっても、法律やこれに基づく政令の規定を通じて地方公共団体を拘束できることに鑑みて、法律やこれに基づく政令に定める場合においても地方公共団体の裁量や選択の幅を確保するよう配慮すべきであるということである。これを踏まえて検討された結果、立法原則としてこの内容を

「国は、・・・」という形でそのまま規定することが適切かどうか、また、地方分権推進委員会が示した「基準等」という概念の外延が必ずしも明確でなく、どこまでを法律の規定で求める射程とすべきか、といったことの論議があり、法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとな

る事務が「自治事務」である場合一般について、地方公共団体が自主性及び自立性を発揮して当該事務を処理することができるようにするべき旨を規定することが、法制上可能な範囲で最も適切であると判断されたものである。」

(前掲松本・49頁，下線は原告代理人)

ここでいう「地域の特性」の意味内容については、「「区域の特性」とは、区域の人口、(中略)社会経済的諸条件、住民意識等に関する特性である。」

(宇賀克也「個人情報保護法の逐条解説」48頁，下線は原告代理人)との説明が参考となる。

以上のような法規定は、国の配慮義務の対象あるいは立法上遵守されるべき義務という形をとっているが、その趣旨からすれば、制定された法規定の解釈上の指針ともなっている。つまりは、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ているということになる。

#### 4 住基法における市町村の役割・権限等

##### (1) 住基法における区・都の関係

すでに述べたように、改正地方自治法は、地方公共団体の長を国の出先機関化していた機関委任事務を廃し、国と地方公共団体、都道府県と市町村とが相互に対等原則に立つことを宣明した。そして、市町村と都道府県との関係では、「市町村優先の原則」に則り、市町村は、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。

平成11年8月成立の改正住基法は、地方分権一括法による地方自治法改正が同年7月であるから、当然のことながら、地方自治法改正の趣旨をふまえて立法されたものである。したがって、上記のような市町村・都道府県の

関係は、改正住基法においても、基本的なベースとなっている。

## (2) 住基法における市町村の役割・権限

地方自治法13条の2は、「市町村は、別に法律の定めるところにより、その住民につき、住民たる地位に関する正確な記録を常に整備しておかなければならない。」と規定している。「別に法律の定めるところにより」とは、住基法のことである。同条については、「住民は、市町村及びそれを包括する都道府県の構成員であり、住民としての各種の権利及び義務を有するのみならず、あらゆる行政の対象となるものであり、これを正確に記録しておくことは、自治行政の基礎である。本条は、この自治行政の基礎となる住民の記録に関する市町村の責務に関する基本規定である。」とされている（前掲松本・123頁）。

このように、住民基本台帳事務は、市町村にとって極めて重要な自治事務である。

地方自治法を受けて、住基法においては、「市町村長は、常に、住民基本台帳を整備し、住民に関する正確な記録が行われるように努めるとともに、住民に関する記録の管理が適正に行われるように必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」（3条1項）とされている。

このように、住民基本台帳を整備し、住民基本台帳上の住民に関する記録を管理する責任を負うのは、市町村である。つまり、住基ネット上の「本人確認情報」を管理する第一次責任を負うのも、市町村である。3条1項は、その反面で、市町村長が、記録管理の適正を図るために、「必要な措置」をなす第一次的判断権・実施権を有することを規定しているものといわなければならない。このように、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、きわめて重要な責任を負い、権限を有しているのである。

## (3) 住基法36条の2第1項の解釈

住民記録管理について、住基法改正にあたってさらに新設されたのが、次

の住基法36条の2第1項である。

「市町村長は、住民基本台帳又は戸籍の附票に関する事務の処理に当たっては、住民票又は戸籍の附票に記載されている事項の漏えい、滅失及びき損の防止その他の住民票又は戸籍の附票に記載されている事項の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。」

これは、後に述べるように、住基ネットが制度化されることによって、本人確認情報の漏えいなどによるプライバシー権侵害の危険性が従来と比較にならないほど高まったことに伴って、被告らも認めるように「住民の本人確認情報等を保護するための十分な措置を講じ」（被告ら準備書面（4）6頁）る必要が生じたことによるものである。上記3条1項とは別にかかる規定を特設しているのも、適切管理のための措置規定がそれだけ重要であることの表れであろう。

36条の2第1項は「漏えい、滅失及びき損の防止その他の」と規定しており、法令用語としての「その他の」は例示の趣旨であるから、「住民票（中略）に記載されている事項の適切な管理」の例が「漏えい、滅失及びき損の防止」である。それゆえ、同条項は、「漏えい、滅失及びき損の防止」に限らず、広く「住民票（中略）に記載されている事項の適切な管理」のために必要な措置を講じるべきことを市町村長に義務づけている。そして、このような義務づけの反面として、同条項は、「住民票（中略）に記載されている事項の適切な管理のために必要な措置」を講じる権限を認めている。そこでは、「適切な管理」「必要な措置」という不確定概念を使用し、それが具体的状況によって異なってくるものである以上、市町村長が適切な裁量権を行使をすることを認めているものといわなければならない。つまり、発生する問題ごとあるいは地域ごとに、どのような行為を選択をすることが「適切」であり、「必要な措置」であるかは異なるはずであるから、同条項は、当然に、市町村長にそうしたことに対する裁量権を認めたものと解されるのである。

ちなみに、住基法30条の5第2項の総務省令である住基法施行規則に基づく「電気通信回線を通じた送信又は磁気ディスクの送付の方法並びに磁気ディスクへの記録及びその保存の方法に関する技術的基準」(第25. 緊急時体制 (2) データの漏えいのおそれがある場合の事務処理体制) においては、次のように規定されている。

「ア データの漏えいのおそれがある場合の行動計画(住民基本台帳ネットワークシステムの全部又は一部を停止する基準の策定を含む。)、住民への周知方法、都道府県知事、市町村長及び指定情報処理機関との連絡方法等について、都道府県知事、市町村長及び指定情報処理機関は、相互に密接な連携を図り定めること。

イ 実際に問題が発生した場合に適切な対応を図ることができるよう、都道府県知事、市町村長及び指定情報処理機関は、相互に密接な連携を図り、教育及び研修を行うこと。」

ここでは、市町村は、データの漏えいのおそれがある場合、住基ネットの全部又は一部を停止することができるとされ、被告国自身がそうした例外を許容している。これは、上記のような市町村長の裁量権行使の一場面と位置づけられよう。

#### (4) 住基法における都道府県の役割

住基法2条は、「国及び都道府県は、市町村の住民の住所または世帯若しくは世帯主の変更及びこれらに伴う住民の権利又は義務の異動その他の住民としての地位の変更に関する市町村長(特別区の区長を含む。以下同じ。)その他の市町村の執行機関に対する届出その他の行為(次条第三項及び第二十一条において「住民としての地位の変更に関する届出」と総称する。)がすべて一の行為により行われ、かつ、住民に関する事務の処理がすべて住民基本台帳に基づいて行われるように、法制上その他必要な措置を講じなければならない」と国及び都道府県の責務を定めている。

上述の地方自治法の分権保障原理に鑑みると、この規定は、都道府県が、市町村を包括する広域団体としての責務を負うものの、上位機関として市町村に対して指揮命令をする関係にはなく、基本的には、地方自治法の定める原則通り、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を義務付けたものであると解される。

なお、住基法全体では、都道府県知事は、市町村に対する広域的な機関としての立場から、以下のような事務を行うものとされている。

ア 市町村から通知を受けた本人確認情報の保存（30条の5第3項）

イ 市町村長が住民票に記載できる住民票コードの指定・通知（30条の7第1項）

ウ イの住民票コードが重複しないようにするための他の都道府県知事との調整（同2項）

エ 国の機関等に対する本人確認情報の提供（同3項）

オ 当該都道府県内の市町村長等に対する本人確認情報の提供（同4項）

カ 他の都道府県知事等に対する本人確認情報の提供（同5項）

キ 他の都道府県の市町村長等に対する本人確認情報の提供（同6項）

ク 国の機関等に対する本人確認情報の提供状況に関する報告書の作成・公表（同8項）

ケ 本人確認情報の送信その他の市町村の事務処理に関する当該都道府県内の市町村相互間における連絡調整（同9項）

コ 当該都道府県内の市町村長に対する必要な協力（同10項）

サ 都道府県知事による本人確認情報の利用（30条の8第1項）

シ 当該都道府県内の他の機関に対する本人確認情報の提供（同2項）

ス 国の行政機関等に対する本人確認情報に関する資料の提供（37条2項）  
ところが、このような都道府県の事務のうち、その主要部分であるイ～キ

およびスの事務（本人確認情報処理事務）については、財団法人地方自治情報センターに丸投げされているのが現状である。

つまり、これらの事務は、指定情報処理機関に委任することが許されており（30条の10第1項）、委任した場合には、都道府県は本人確認情報処理事務を行わないものとされている（同条3項）。さらに、現在、指定情報処理機関として指定されているのは財団法人地方自治情報センターのみで、しかも、すべての都道府県が地方自治情報センターに本人確認情報処理事務を委任しているのである。そして、地方自治情報センターに対しては、総務省が監督官庁として大きな影響力を有している。

それ故、住基ネットの実質は、国による個人情報の一元管理であるといえよう。

#### （5）住基法30条の29第1項の解釈

都道府県知事については、次のとおり、本人確認情報の適切な管理のための必要な措置を定めた住基法30条の29第1項が設けられている。

「都道府県知事又は指定情報処理機関が第30条の5第1項又は第30条の11第1項の規定による通知に係る本人確認情報の電子計算機処理等を行うに当たっては、当該都道府県知事又は指定情報処理機関は、当該本人確認情報の漏えい、滅失及びき損の防止その他の当該本人確認情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。」

これは、市町村長に対する36条の2第1項と同様の規定であるが、市町村長が、同条項に基づいて上述したような裁量権行使をする場合は、都道府県知事は、市町村長に対する必要な協力（30条の7第10項）がうたわれていることからしても、これを受け容れることが適切な管理のための必要な措置を講じたことになるものと解される。つまりは、都道府県知事は、そのように義務づけられているといわなければならない。



## 5 住基ネットをめぐる問題状況

### (1) 問題の所在

本人確認情報が、プライバシー権の保護対象であることは、平成11年4月20日の衆議院地方行政委員会における政府委員の答弁からも明らかである（甲31 平成11年4月20日衆議院地方行政委員会議録第12号21頁）。それ故、これが漏えいするなどすれば、住民がプライバシー権侵害の被害を被ることとなる。そこで、改正住基法は、住基ネット運用から想定されるセキュリティー問題さらにはそれがもたらすプライバシー権侵害の危険性などに対処するため、住基法36条の2の規定を新設した。それは、問題発生の場合、あるいはそのおそれがある場合に、何が適切な管理か、何が必要な措置かなどについては、市町村長の裁量判断に委ねたものと解されるが、その際に考慮を要する要素として浮かび上がってくるのが、住基ネットの問題状況の把握である。

そこでは、まず、住基ネットのマイナス面であるプライバシー権侵害の危険性との対置で、比較衡量の対象となる住基ネットの立法目的・行政目的の検討が不可欠である。

次いで、住基ネット自体のセキュリティー上の問題点、それに住基ネット稼動の前提となるべき個人情報保護に関する法制度上の問題点も、裁量権行使にあたっての重要な考慮要素にならざるを得ない。

そして、後者の個人情報保護法制の不備は、住基ネットを通じて行政機関によるプライバシー権侵害の危険性を惹起し、それは、住基ネットに内在するセキュリティー上の危険性と相まって、甚大な人権被害を発生させかねない。このこともまた、裁量権行使にあたって見逃し得ない考慮要素となる。

以下では、順次、これらの点を検討することとする。

### (2) 住基ネットの行政目的の問題性

## ア 「住民の利便増進」について

改正住基法に基づく住基ネット創設の立法目的は、行政事務の効率化と住民の利便増進とされている（被告ら準備書面（４）６頁参照）。

これらは同時に、住基ネット事務の行政目的でもあるが、それらが実際に通用性をもちうるかにつき、金沢地裁平成１７年５月３０日判決は、以下のように論じている。

まず、本人確認情報の提供による行政事務の効率化が実現されていることを認めつつも、住民の負担軽減については、「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さやかであることは否定できない。」としている（甲２９ ７６頁）。

次に、市町村の区域を越えた住民基本台帳事務については、「住民票の写しの広域交付及び転出・転入手続の簡素化が既の実現している（中略）。しかし、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。また、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。」としている（甲２９ ７６～７７頁）。

その上で、前記判決は、「住基ネットの目的については、様々な疑問もないではないが、一応の理由はあり、正当なものと評価できないではない。しかしながら、その目的は、詰まるところ「住民の便益」（中略）と「行政事務の効率化」（中略）であるところ、「住民の便益」とプライバシーの権利は、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るべきものであり、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。すなわち、便益は、これを享受することを拒否し、これよりもプライバシーの権利を優先させ、住基ネットからの離脱を求めている原告らとの関係では、正当な行政目的たり得ないといわざるを得ない。」と判示した（甲29 79頁）。

つまりは、住基ネット事務がもたらす「住民の便益増進」は、微細かつ副次的なものにすぎない上に、プライバシーの権利優先を望む住民との関係では、かかる行政目的は正当性を持ち得ないというのである。

本件に即していえば、現段階において、非通知希望者のプライバシー侵害の被害への危惧を重視して、これを優先させる行政選択は正当性を持ち得るということを意味している。

#### イ 「行政事務の効率化」について

以上のようなことからすれば、住基ネット事務の行政目的の主たるものは、「行政事務の効率化」のみということになるが、その点についても、なお、問題は残る。

前記判決は、「行政事務の効率化とは、突き詰めれば経費削減である」とし、住基ネットの運用についての経費削減効果に関して、平成10年3月時点における「被告国の試算は、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、住基カードの現実の普及率（0.2%。原告代理人註）に鑑みると、参考に値しない。」とし、「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。」としている（甲29 82頁）。

さらに、「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すれば経費削減効果が期待できないとまではいえな

いが、その効果の程度は未知数といわざるを得ない。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り、住基ネットにその効果があるとしても、それはその一翼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ものとも考えがたい。」としている（甲29 82頁）。

なお、前記判決事件において、被告国は、住基ネットを電子政府、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）となるものである旨主張したが、前記判決は、「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。」としている（甲29 79頁）。

こうしたことをふまえた上で、前記判決は、「行政事務の効率化」自体は正当な行政目的であるが、住基ネットが住民のプライバシーの権利を犠牲にしてまで達成すべき高度の必要性があることについては、ただちにはこれを肯認できない。」「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」（甲29 83頁）と結論づけている。

このように、住基ネット事務の主目的である「行政事務の効率化」についても、住民のプライバシーの権利保護に優先するような高度の必要性は認められないとされている。このことは、住基ネット事務の処理にあたって、「行政事務の効率化」よりも、プライバシーの権利など他の考慮要素を優先させるべき場合があることを物語っている。

### （3）セキュリティ上の問題

セキュリティ上の危惧については、訴状11～13頁に述べたとおりであるが、以下のような問題点も指摘しておきたい。

#### ア 住基ネットに内在する危険性

住基ネットは、住基法30条の5第2項、30条の7第7項のとおり、

デジタル化された本人確認情報（氏名、住所、性別、生年月日、住民票コード及び変更情報）を電子計算機から電気通信回線を通じて他の機関の電子計算機へ送信することが予定されている。これは、市町村のコミュニケーションサーバ（以下、「CS」という）と都道府県サーバの間、市町村CS間、都道府県サーバ間、市町村又は都道府県の各サーバと地方自治情報センターのサーバとの間のみならず、同センターと行政機関の電子計算機間においても電気通信回線を通じて送信することを含む。

コンピュータの性能の向上により、大量の本人確認情報が短時間に流出するおそれがあるほか、デジタルデータは複製・加工等が容易であるため、インターネットを通じて拡散してしまえば、これらをすべて消去することはほぼ不可能である。その結果、半永久的に個人情報データが、数も所有者も特定不能なコンピュータに残ることとなり、およそ当該個人ではコントロール不能な状態に陥る。

日本弁護士連合会「住民基本台帳法の一部を改正する法律案についての意見書」（甲30 20頁）においても、以下のとおり指摘されている。

「コンピューター、通信の技術発展、格段の利便性、低価格化等のスピードはその産業に関わる者の想像力をも凌駕しているといわれている。これにともない、不正なデータアクセスをする者にとっても不正アクセスを行う可能性はますます増大している。

コンピューターに入力された膨大な個人情報へ不正なアクセスがなされると、不正者が一般のパソコンを使っていた場合でも一瞬のうちに100万人単位の個人情報のコピーされ、また一瞬のうちに他へちょうどウイルスのように伝搬されるという。しかも、困ったことに、不正アクセスが行われたことやコピーがなされたことなどに情報管理者や情報主体が気づくのは往々にして大量のデータが流出し他のデータベースへマッチングされた事後のことが多いのである。さらに重大なことは、その結果を誰がどの

ように引き起こしたものが、何回どこまでコピーされたかなどを追跡調査することが困難であるということである。

最高級の技術とセキュリティを誇る米国国防省やNASA、我が国の大手電算機メーカーへすら不正アクセスは起こったし、今後決して起こらないとの保証はないのである。」

#### イ セキュリティシステム上の問題

住基法その他の法律には、住基ネットのセキュリティについて、いかなる方針で、いかなる機関が責任をもってこれを構築し、管理運営するののかについて、本人確認情報の利用・提供との有機的な関連をもった規定がない。単に、総務省令よりさらに下位の技術的基準の告示があるだけである。

現在、個人情報を取り扱っている機関等において、本人確認情報データの利用又は提供を受ける国、地方公共団体又はその他の法人等の職員や外部委託者従業員らによる個人情報の違法な利用・提供がないか否かについて、実効ある確認方法が取られているとは到底考えられない。

違法な利用・提供を捕捉する必要があるが、これを実効あらしめるには、指紋認証などの生体認証システムを利用するほかはない。しかし、住基ネットにおいては、これらは導入されていない。誰が利用したかをほぼ確実に捉えるシステムがなければ、なりすましや、ID・暗証番号等のルーズな使い回しを防止することはできない。

よって、現状では、不正利用者の捕捉のためのシステムが不十分である。

前記金沢判決においても、「住基ネットのセキュリティは、不正アクセスや情報漏えいの具体的危険があるとまではいえないものの、抽象的な危険は否定できない」とされているところである（甲29 75頁）。

#### （4）個人情報保護法制の不備

ア 改正住基法附則1条2項は、「この法律の施行に当たっては、政府は、個人情報の保護に万全を期するため、速やかに、所要の措置を講ずるもの

とする。」と定め、住基ネット稼働の前提として、個人情報保護に関する法制度の整備がなされることが予定されていた。

その後、平成15年5月30日に個人情報保護関連5法が制定・公布されたが、訴状10～11頁で述べたほか、以下のとおり、到底万全ではない。

イ まず、使用済み本人確認情報の消去義務が規定されていない。立法段階での政府委員の答弁では、安全確保措置の中で消去について対処していくとしていたが、これは各行政機関の情報管理規程などを設けるということを用いるにすぎず、法律上明記された義務ではないため、かかる答弁にしたがって実行されるか疑問がある。

ウ つぎに、住民本人へ、いかなる行政機関へ本人確認情報が提供されたか通知されるべきであるが、かかる規定がない以上、本人は消去されたかどうかはおろか、提供されたこと自体も全く把握できない。

エ さらに、後述するように、データマッチングの危険性が高いにもかかわらず、その禁止規定がない。

この点、行政機関個人情報保護法8条1項は、目的外利用を禁止するも、2項において、内部利用で、相当の理由があるとき(2号)、他の行政機関が事務の遂行上、必要な限度で利用することに相当の理由があるとき(3号)に、利用目的以外の目的のための利用・提供が認められ、行政機関によるデータベースのマッチングが予定されている。

同条については、「旧行政機関個人情報保護法9条をそのまま維持するものであるが、旧法下においていわゆる防衛庁リスト問題として、利用目的以外の目的のために保有個人情報を利用され、庁内のコンピュータネットワークを通じて提供されていたことから、その適用に疑問がもたれている。」ところである(三宅弘・小町谷育子「個人情報保護法 逐条分析と展望」277頁)。

なお、住基法30条の34が優先して適用になるが（行政機関個人情報保護法8条3項）、後述するとおり、行政機関が必要と考えるものについて広く利用・提供されるおそれがある。

さらに、行政機関個人情報保護法8条1項も住基法30条の34も罰則がないため、実効性がない。

行政機関個人情報保護法により、行政機関に対する開示請求権（12条）、訂正請求権（27条）、利用停止請求権（37条）が認められたが、前記金沢判決では、「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。」とされている（甲29 73～74頁）。

#### （5）行政機関によるプライバシー侵害の危険性

##### ア データマッチングによる名寄せの危険性

① 前記のとおり、住基ネットには、本人確認情報の漏えいによるプライバシー権侵害の危険性が内在している。

しかし、それは、単に住所、氏名、生年月日、性別等の個人情報が見知らぬ第三者に提供され、悪用されることを意味するだけではない。

② 住基法においては、地方自治情報センターが、全国民についての、プライバシー権の保護対象となる本人確認情報を管理・保有するばかりか、これが同センターから国の行政機関に提供されることになっている。その提供対象となる事務は、275事務に及ぶ。

この結果、個別の行政機関の保有する個人情報と結合されて、データベース化されることになる。しかも、行政機関の保有するデータベースにおいて、住民票コードが利用される。

このように、個人情報が当該個人の意味とは無関係に行政機関の意向で管理されるということ自体が、自己情報コントロール権としてのプライバシー権に対する重大な脅威にならざるを得ない。

③ さらに、平成11年4月20日、衆議院地方行政委員会において、政



府委員は、「住民票コードでございますが、氏名とか住所などによる本人確認に比べまして特色がありまして、コードによる照合が明確にできる、また迅速な検索が可能で経済的である、また重複がない住民票コードにより確実な本人確認ができるということで、このネットワークシステムで全国共通の本人確認を行うに当たって必要不可欠なものと考えております。」と答弁している（甲31 21頁）。

それ故、住民票コードは、上記のとおり、迅速な検索が可能で経済的であり、確実な本人確認ができるという性質を有しているため、データマッチングによる名寄せを通じて、行政機関が個人の人格を推知させる情報を一元的に管理することを可能にするという危険性をも有している。

- ④ 現に、それぞれの行政機関が、すでに収集している個人情報、犯罪情報、税務情報、医療情報、教育情報、年金・福祉情報、家族情報、国勢調査など多種多様である。行政事務によっては、複数の省庁が所轄を有するものがある。例えば、出入国の関連では、法務省と外務省が関係する。その両者の間で調整を付けるために個人情報の共有化を図ることも当然予想される。それは、相互の事務遂行上「必要な範囲」と正当化される可能性がある。

まず部分的なデータベースが形成され、さらに複雑な行政事務が新たに生じることによって、広く全省庁にまたがって情報が共有化されることも当然想定される。しかし、そのようなことが徐々に行われても、外部からチェックすることはできない。住民票コードで一元的に管理可能な蓄積データは、行政機関にとっては極めて便利なデータベースであるから、多用され、事実上一元管理されることとなる可能性は十分にある。

- ⑤ その上、次のようにデータマッチングへの強い動機付けがある。

すなわち、平成11年4月20日、衆議院地方行政委員会において、

政府委員より、30条の34の規定で目的外利用が禁止されているから、データベースのマッチングが禁止されているという答弁がなされているが、委員は、「私も役人の端くれをしておりましたから分かるのですが、もうこのデータベースとこのデータベースを絶対ひっつけたい、のどから手が出るほどひっつけたいと思うのですよ。その力というのは間違いなく加わってくる。それは大臣おっしゃったように、役人でありますから、最初から悪いことをしようなんて思っているわけじゃないのです。住民のサービスを向上するためには、この情報はひっつけた方がいい、データベースをつくった方がいいというふうに絶対思うわけでありまして……」と指摘している（甲31 28頁）。

⑥ そして、前記のとおり目的外利用への罰則がないなど各省庁の保有しているデータベースを結合することについて何ら実効ある明文規制はないことや、後述するような防衛庁職員のリスト作成・配布という違法行為が行われたという事実が存在していることなどからすれば、データマッチングによる名寄せの危険性は極めて高いと言わざるを得ない。

⑦ この点について、前記金沢地裁判決は、以下のように指摘している。

「被告地自センター（地方自治情報センター。原告代理人註）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ベース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。」（甲29 72頁）。

そして、それらのデータベースが一元的に管理される状態になれば、住民票コードをマスターキーとして極めて容易に名寄せが可能となり、

「住民個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な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」とした上で、  
「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。」と結論づけている(甲29 75頁)。

これらの指摘は的確であり、正当な判断といわなければならない。

## イ 目的外利用の問題性

### ① 利用目的の不当な拡大のおそれ

まず、都道府県知事による本人確認情報の提供について、住基法30条の7第3項は、「住民の居住関係の確認のための求めがあったときに限り」という限定があるが、第4項から第6項までは、別「表の下欄に掲げる事務の処理に関し求めがあったとき」又は「条例で定める事務の処理に関し求めがあったとき」についても本人確認情報を提供することとなっている。

しかし、別表下欄には、いずれも「総務省令で定めるもの」との記載があり、かかる総務省令や他の市町村・都道府県の条例の規定の仕方如何によって、利用目的が不当に拡大しかねない。

また、30条の34で、国の機関を含む本人確認情報の受領者は、目的外利用の制限があるものの、「当該事務の処理に関し本人確認情報の提供を求めることができることとされているものの遂行に必要な範囲内で、受領した本人確認情報を利用し、又は提供する」と規定されているに過ぎないため、当該事務処理にあたって、およそ行政機関が総合判断

を要するとして必要と考えるものについては、本人確認情報を利用・提供できることとなる危険性を内包している。

例えば、当該行政機関又は行政機関一般に対して、苦情が多い人物かどうかで、事務処理上の対応を決めようと考えれば、行政効率化という観点から、当該事務処理の遂行上、本人確認情報を当該事務処理の核心部分ではない部分についてまでも利用範囲が拡大していくおそれがある。

さらに、「住基法別表第1から別表第5までの総務省令で定める事務を定める省令」においても、事務内容は、「事実についての審査」などという文言が多用され、抽象的なものとなっている。そのため、法律上、明文で禁止されていないということから、各行政機関が上記のような運用をしないという保障はない。

むしろ、政府は行政事務の効率化の観点から、住基ネットの導入を決めたのであるから、国の機関等が、事務処理上便宜と考える事柄にこれを使用することについては、十分な動機がある。

それ故、利用目的が不当に拡大していくおそれは否定できない。

## ② 目的外利用の捕捉不可能性

国の機関が、いかなる事務について、個人情報はいかなる管理をしているか、その目的外利用がないかどうかについては、以下のとおり、これを確認する手段は住基法にはない。

30条の37は、都道府県知事又は指定情報処理機関に対してしか住民の開示請求権を規定していない。

30条の40においては、住民が、都道府県知事又は指定情報処理機関に対し、削除の申出ができることや苦情を述べる事が予定されている。しかし、国の機関などの受領者においては、不要となった情報を削除すべき義務も定められていないため、コンピュータの保存容量の拡大

から、バックアップデータが蓄積され続け、これらが消去されずに、デジタル情報として半永久的に残る可能性がある。

にもかかわらず、利用制限についても、都道府県知事が国の機関等の市町村長等以外の者に対して勧告や中止命令が出せることとなっているに止まり（30条の43第4項及び5項）、住民はおろか市町村にも、国の機関等に対し利用制限を求める具体的な権限は何ら規定されていない。

行政機関個人情報保護法4条においても、本人からの個人情報を取得する場合にのみ、本人への利用目的の通知が行われるに過ぎず、住基ネットを通じて行政機関へ提供された本人確認情報については、いかなる機関にどのような情報がいかなる目的に利用するために提供されたかは、本人に通知されない。

同法10条1項においても、個人情報ファイルを保有しようとする場合に限り、行政機関の長に対し総務大臣への通知を義務づけているにとどまり、同2項においては、11にわたる除外事由が広く規定されている。

現行法令上は、個人情報の一元管理がされていないかどうかを確認するための住民の権利規定等の実効的な制度は全くない状態であり、住民本人によるチェックができないこととなっているのである。

それ故、住民が、目的外利用がなされているかどうかについて、これを捕捉することはほぼ不可能である。

このようなことからすれば、個人情報の一元管理は、事実上可能である。しかも、一元管理されていても、これが発覚することは、公務員の守秘義務違反等がない限り、あり得ないこととなる。

東京地裁平成16年2月13日判決（判例時報1895号73頁）において、防衛庁職員が情報公開法に基づく行政文書の開示請求をした者

の氏名、住所及び職業等の個人情報に記載したリストを作成し、これを配布した事案につき、当該リストに記載された者のプライバシー侵害を理由とする国家賠償責任が認容されているところであるが、その発覚の経緯は、新聞記者の情報公開請求が端緒となっており、被害者は、偶然かかるプライバシー侵害を知ることができたにすぎない。

## (6) 小括

以上から明らかなように、住基ネットは、その行政目的を考慮してもなお、看過しがたい重大なプライバシー権侵害をもたらす危険性を内包するシステムであり、市町村長に対し、その裁量に基づき、適切な管理のための必要な措置を選択して対応することを迫っているものといわなければならない。

## 6 先例としての横浜方式

### (1) 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)。ここで肝要なことは、横浜市が、被告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、神奈川県もこれを受信することで合意を見たこと、現に、現時点においても、横浜市は、そのように限定されたデータを神奈川県に送信し続け、神奈川県は、これを拒否することなく受信していること、被告国は、神奈川県に対してそのようなデータの受信を拒否する方向での指導はしていないことである。しかも、そのような横浜方式が継続しているからといって、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ということも見逃してはならないであろう。

### (2) 横浜方式の実際

横浜方式による具体的な参加手順の詳細は、以下のとおりである。

#### ア 横浜市における住基ネットの概略

横浜市における住基ネットの概略は、イメージ図のとおりである（甲32の1 杉並区作成横浜市資料「横浜市における住基ネットイメージ図」）。

他の市町村には、既存住民記録システム（以下「既存住記システム」という）とCSとの間の情報のやりとりをMOなどの磁気媒体を用いて行うシステムをとるところもある。

これに対し、横浜市では、新横浜計算センター内における、既存住記システムとCSとの間に、住基ネット連携サーバ（以下「連携サーバ」という）及びファイアウォールを介在させており、この点に特徴がある。

連携サーバは、既存住記システムとCSとのデータの連携及び変換を行うもので、横浜市の仕様で作ったものである。

横浜市では、既存住記システムにおける1日分の変更情報を貯めて、その日の夜のうちに、連携サーバを経由して、CSへデータが送信されるシステムとなっている。

#### イ 横浜方式セットアップについて

神奈川県ないしセンターのサーバ内にある横浜市民のデータを完全に消去することはシステム上、極めて困難である。

そのため、非通知希望者のデータについては、「職権消除」という区分のデータとして、神奈川県サーバへ送信し、使用できないデータとして管理してもらうこととし、通知希望者については、異動データを神奈川県サーバへ送信するという処理を行うこととした。

これらの処理を具体的な手順をおって説明したものが、「横浜方式セットアップのシステムイメージ図」（甲32の2）である。

##### ① 平成14年8月5日時点へのデータ復旧作業

まず、住基ネットの第1次稼働日である平成14年8月5日時点のデ

ータについて、非通知希望者のデータを「職権削除」とするため、既存住記システム内の住民基本台帳データベースの内容を同日のバックアップデータを使用して同日の状態に復旧する（以下「復旧データベース」という）。

第1次稼働日から、正式に住基ネットシステムが稼働するため、その日以降の異動情報を県サーバに通知しなければ、住基ネット上、正確なデータとして利用できないことから、一旦同日のデータに復旧したものである。

## ② 職権削除データ及び職権記載データ作成

次に、既存住記システム内において、復旧データベース及び非通知希望者のデータベースを使用して、非通知希望者のうち、同日時点で住民であった者（復旧データベースに住民として記録されている者）についての「職権削除データ」及び「職権記載データ」を作成する。

なお、「職権削除データ」とは、横浜方式での参加の際に神奈川県へ通知するための非通知希望者の本人確認情報データであり、「職権記載データ」とは、全面参加時点で神奈川県へ通知するために使用する非通知希望者の本人確認情報データである。

## ③ 職権削除データ送信

上記「職権削除データ」については、既存住記システムから連携サーバ及びCSを経由して、神奈川県サーバへ送信する。これにより、非通知希望者かつ前記日住民についてのデータは、住記ネット上「職権削除」されたデータとして現れるため、その後の変更等については不明であることから真正性が担保されず、本人確認に使用できないこととなる。

## ④ 連携サーバへの非通知希望者データベースのセットアップ

連携サーバにて、本人確認情報の通知・非通知の振分処理を行うため、非通知希望者のデータベースを既存住記システムから連携サーバへセッ



トアップする。その上で、通知希望者のデータは「通知データ」としてCSへ送信し、非通知希望者のデータは「非通知データ」として連携サーバ内に蓄積することとする連携サーバ内の振分処理システムを稼働させる。

#### ⑤ 職権記載データ送信

上記「職権記載データ」について、既存住記システムから連携サーバへ送信する。これらのデータはすべて非通知希望者分であるから、連携サーバの振分処理により、全て非通知データになるので、CS以降へは送信されない。ただ、連携サーバ内の住基ネットに連携したデータベースにおいては、職権記載された非通知データとして管理される。

この時点で職権記載データを連携サーバに送信して、それらを職権記載された非通知データとして保存しておく。そうしておかなければ、職権記載データに記載された非通知希望者の前記日以降の異動データの更新ができなくなるからである。

#### ⑥ 異動データ送信

その後、前記日以降の異動データを送信すると、連携サーバの振分処理により、通知データのみがCSを経由して神奈川県サーバへ送信される。

#### ⑦ 全面参加時の処理

連携サーバ上で管理していた非通知データをCSを経由して神奈川県サーバへ送信することにより、全面参加となる。

### 7 住基法に基づく裁量権行使の適法性

#### (1) 住基法30条の5の解釈

すでに述べたように、地方自治法の分権保障原理のもとでは、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、関連法規の解釈にあた

って、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ている。

一方、住基法は、住民基本台帳事務が、市町村の最重要の自治事務であることを前提に、3条で「住民に関する記録の管理」の適正確保のために、「必要な措置」を講ずべき市町村長の責務・権限をうたうとともに、36条の2第1項においては、「漏えい、滅失及びき損の防止その他の」「適切な管理のために必要な措置」を講ずべきとして、適切管理義務をあらためて規定している。

これらの規定、とりわけ、後者の36条の2第1項は、想定される住基ネットの高度の危険性に対応して、住民記録管理上の問題が発生あるいはそのおそれが生じた場合、問題対処のために、適切な裁量権行使をすることを認めている。それも、地方自治法2条13項などの規定をふまれば、地域の特性に応じた「必要な措置」を講ずる裁量権を認めたものと解される。

都道府県知事についても、本人確認情報の適切な管理のための必要な措置を定めた住基法30条の29第1項が設けられているが、市町村長が、上述したような裁量権行使をする場合は、都道府県知事は、これを受けられることが適切な管理のための必要な措置を講じたことになるものと解される。

ひるがえって、住基法30条の5に基づく市町村長から都道府県知事に対する通知に際しては、住基ネット上の問題から、市町村長が、36条の2第1項に基づき、その適切な管理を全うするために必要な措置として、通知する情報内容を限定することも認められるものといわなければならない。つまり、市町村長の責務である住民記録管理からすれば、適切な管理のための必要な措置は、当該市町村内部に限っての措置で足りる場合もあれば、住基ネットの性格上、情報の通知先に対する何らかの措置が必要に

なる場合も当然に想定される。後者の場合に、市町村長が通知行為につき何らの措置もなし得ないとするれば、住民記録管理の第一次責任者としての任務は全うし得ないことになることは見易い道理である。地方自治法の分権保障原理に則り、かつ、住基法の上記各規定を体系的総合的な見地から解釈すれば、市町村長は、30条の5に基づき都道府県知事に対して通知をなす場合には、36条の2第1項に基づく必要な措置の一環として通知内容を限定することも許されているものといわなければならない。その意味では、両規定は、一体的に解釈されなければならないことになる。

また、これに応じて、都道府県知事は、本人確認情報の適切な管理のための必要な措置を定めた住基法30条の29第1項に基づき、そこで定められた必要な措置の一環として、上記のような限定された情報を受け容れる義務があり、30条の5はそのことも含意しているというべきである。

## (2) 原告の裁量権行使の適法性

前記「5 住基ネットをめぐる問題状況」で明らかにしたように、住基ネットは、その行政目的を考慮してもなお、看過しがたい重大なプライバシー権侵害をもたらす危険性を内包するシステムであり、住民記録管理の第一次責任者である原告としては、36条の2第1項に基づく何らかの措置をその裁量権に基づいて講ずることが必要な立場にあった。

訴状で述べたように、原告は、平成13年9月25日に「杉並区住民基本台帳に係る個人情報の保護に関する条例」(甲4)を制定・公布しているが、その6条では、次のように規定されていた。

「区長は、住民票記載事項の漏えい又は不適正な利用により、区民の基本的人権が侵害されるおそれがあると認めるときは、国、他の地方公共団体、指定情報処理機関その他の関係者(以下この条において「国等」という。)に対し報告を求めるとともに、必要な調査を行わなければならない。」

(1項)

「区長は、前項の規定による国等からの報告又は調査により、区民の基本的人権が侵害されると判断したときは、区民の個人情報の保護に関し、必要な措置を講じなければならない。」（2項）

原告は、平成14年7月、杉並区住民基本台帳ネットワークシステム調査会議を設置し、複数回にわたって、同会議から住基ネットの問題点を指摘する内容の報告書の提出を受けた（甲5，甲6，甲11）。その一方で、相当数の住民が住基ネットに危惧を抱いている実情もふまえて（甲2，甲3，甲10），横浜方式による参加を表明するに至ったものである（訴状17ないし19頁）。

つまり、原告は、横浜方式の先例にならって、まず通知希望者のみの参加を行い、その後安全性を総合的に確認した後、将来的に非通知希望者も含めて全員参加することを前提として、現段階では、通知希望者の本人確認情報のみを被告東京都に通知することとしたものである。

原告としては、上述したような住基ネットの問題性をふまえ、原告住民の総意が反映された上記条例に基づく慎重な調査を経た。その結果、相当数の住民が抱くプライバシー権侵害への危惧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では、非通知希望者の本人確認情報については、住基法の36条の2第1項に基づく必要な措置の一環として、これを通知しないこととする一方で、プライバシー保護よりも住民としての便益増進を優先させる通知希望者との関係では、いずれも個人に根ざす法益であることからその選択を尊重し、併せて、「行政事務の効率化」の行政目的に資する観点から、通知希望者の本人確認情報については、これを通知することとしたものである。

このような通知行為は、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、住基法36条の2第1項が認める裁量権行使の範囲内であり、同条項と一体的に解釈されるべき住基法30条の5が許容すると

ころであるから、適法であるといわなければならない。

## 8 被告東京都の受信義務不履行による違法性

上記のように、住基法30条の5は、住基法36条の2第1項と相まって、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。

被告東京都は、横浜方式が被告国・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ていることを認識しながら、原告からの通知の受領を一方的に拒否し（甲20の2）、受信義務に違反しているものである。すなわち、被告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。

## 9 被告国の違法行為

被告国については、住基法31条において、

「国は都道府県及び市町村に対し、都道府県は市町村に対し、この法律の目的を達成するため、この法律の規定により都道府県又は市町村が処理する事務について、必要な指導を行うものとする。」（1項）

「主務大臣は都道府県知事又は市町村長に対し、都道府県知事は市町村長に対し、前項の事務に関し必要があると認めるときは、報告を求め、又は助言若しくは勧告をすることができる。」（2項）とされている。なお、主務大臣は、総務大臣である（住基法40条）。

それ故、被告東京都が原告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、被告国は、上記規定に基づき、自ら適法と認識している横浜方式の例にならい、被告東京都に対し、原告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。

これは、地方自治法2条13項により、被告国が「地域の特性」に配慮すべきであることから導かれるところである。

ところが、総務大臣ほか被告国の職員は、適切な指導等をしないばかりか、故意に原告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告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、横浜市と原告とでは、いずれも全面的に不参加状態であり、原告の参加表明も、第2次稼働日前であったことからすれば、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、被告国が両者で取扱いを異にし、被告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・勧告をしないことは、行政上の平等原則に反する違法を犯している。

## 第2 被告ら準備書面（4）について

### 1 被告東京都の行為について

#### （1）被告らの文理解釈の誤り

被告らは、住基法30条の5第1項及び2項は、文理上、一部の住民の本人確認情報を通知しないことを許容しておらず、通知しなくてよい場合があることなど全く想定していない旨主張している（被告ら準備書面（4）4頁、5頁）。

しかし、前記の地方自治法や住基法について述べたところ、その他個人情報保護法制をめぐる状況、さらにこれらを前提とした住民の意向などからすれば、市町村が、横浜方式を先例として、住基ネットの安全性の確認ができるまで、非通知希望者のデータを通知しないことは、住基法30条の5第1項及び2項が許容していることは明らかである。

被告らの主張は、当該条文の法制度全体における体系的な位置づけを無視して、「一部」という文言がないということのみから特定の結論を導いているが、それは被告ら独自の解釈にすぎない。

## (2) 個人情報保護の必要性との関係

また、被告らは、住基法30条の29及び36条の2は、30条の5に基づく本人確認情報等の通知がすべての住民について行われることを当然の前提とするものであり、住基法36条の2も上記の規定と整合するように解釈すべきであるから、同条の「必要な措置」を情報送信拒否の根拠とすることはできない旨主張する（被告ら準備書面（4）4～5頁）。

しかし、前記のとおり、同法30条の5が、横浜方式と同じく、非通知希望者について通知しないことを許容しているかどうかは、住基法30条の29や36条の2などの規定や地方自治法、個人情報保護法制などに照らして、総合的に判断されるべき問題である。

それ故、被告らのように、住基法や個人情報保護法制における議論を無視して、文理に固執した解釈をすること自体が失当といわざるを得ない。被告らの主張は、解釈の仕方が逆である。

そもそも、被告ら自身も、住基法の趣旨につき、「併せて住民の本人確認情報等を保護するための十分な措置を講じようとするものである」と認めているところである（被告ら準備書面（4）6頁）。かかる観点から解釈すべきことは、住基法自身も予定しているのである。

そして、同法30条の29は、「その他の当該本人確認情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない」と規定しており、同36条の2は、「その他の住民票又は戸籍の附票に記載されている事項の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない」と規定している。いずれも一義的な内容ではなく、解釈で補充することを予定している文言であり、開かれている規定である。

行政の効率化や住民の利便の増進は絶対的な利益ではない。プライバシーや個人情報保護の見地からすれば、広く立法裁量を認めるべき分野ではなく、国民の権利利益との関係で当然に制約を受ける分野である。

開かれた規定であることからすれば、前記市町村優先の原則や地域の特性への配慮の必要性などに鑑みて、その保護のバランスをどこでとるべきかについては、各市町村長の裁量に任されているとみるのが自然である。

ちなみに、被告東京都自身、平成15年6月4日付総務局長コメント（甲13）において、一方で「杉並区長が表明した横浜市と同じ参加方式は、住民全員が参加した段階では適法ですが、それより前の段階においては依然として住民基本台帳法に違反しています。」と述べながらも、他方で、「同方式は、横浜市民全員の住民票コードを住民票に記載した上で、あくまでも、住民基本台帳ネットワークシステムに全員参加することを前提として総務省が認めた特例措置です。」と、住基法30の5第1項及び2項の例外を被告国自身が許容している旨自認しているのである。これは、横浜方式の適法性を前提としなければ説明がつかないものである。

被告東京都自身も、同コメントにおいて、全員参加の「時期を区長が明示し確約した上で」あれば、「区長が提案した方式」（横浜方式）への対応が可能であることを自認している。つまり、一時期にしる、非通知希望者のデータを被告東京都へ通知しないことを認めているのである。これも、横浜方式のうち参加時期の確約の部分を除いてではあるが、その適法性を前提としている。

本人確認情報を通知しなくてよい場合があることは、被告ら自身が前提としており、一概に想定外であるといえないことは明らかである。

### （3）四者合意について

ア 被告らは、四者合意は、「通知希望者と非通知希望者とを区分して送信する方式を容認する」ものではない旨主張している（被告ら準備書面（4）



5～6頁)。

しかし、被告らの主張によれば、一部の住民のデータ送信は違法であるというのであるから、横浜市に全部のデータを送信させるべきこととならざるを得ないはずである。この点、横浜市は、既存住基システム上、住民全員の正確なデータを保有していたはずであり、全住民のデータを一括して送信させれば足りたはずである。もし仮に、横浜市のデータ量が膨大であることを理由として段階的に参加することを許容したというのであれば、通知希望者と非通知希望者を区別して段階的にデータ送信することを許容することとは結びつかない。

ところが、四者合意（甲1）においては、通知希望者についてのみ利用提供予定時期が明記されている。しかも、「住基ネットの安全性を総合的に確認し、速やかに市民全員の本人確認情報の更新データの送信を完了する。」とあり、非通知希望者については、直ちに正確なデータを送信することが予定されていないものである。四者合意は、一時的にしろ非通知希望者のデータの非送信を前提としているといわざるを得ない。そうであれば、四者合意は、一部のみのデータ通知が適法であるとの判断のもとに行われていることになる。違法であるならば、原告への対応と同様に、全部のデータを通知しない限り、神奈川県も地方自治情報センターも受信拒否することとせざるを得ないはずであり、被告国もこれを許容できないはずである。

しかし、被告国は、横浜市には、四者合意をもって横浜方式を許容しているのであるから、横浜方式の適法性を前提としていたはずである。にもかかわらず、原告には横浜方式は違法であるとしてこれを認めていない。被告らの主張は自己矛盾というほかはない。かかる取扱いの相違は、憲法14条に基づく平等原則に違反するものといわざるを得ない。

イ 被告らは、四者合意について、横浜市が住基ネットに接続していない違

法な状態を解消するため、「横浜市が速やかに住基ネットに全員参加することを前提に、その具体的な手順について取り決めを行ったもの」であり、あくまで「全員参加に至るまでの段階的な対応」を定めるにすぎず、横浜市は、「住基ネットの本格的な稼働を踏まえて、住基ネットの安全性を総合的に確認し、速やかに市民全員の本人確認情報の更新データの送信を完了する」こととされており、また安全性の総合的な確認を横浜市の全くの裁量に任せたものでもないなどと主張している。

しかし、何故、横浜市については四者合意による横浜方式が合法的であり、同条件下で横浜方式による参加を求めた原告についてはそれが違法となるのか、全く不可解である。

被告らは、「住基ネットの本格的稼働までの期間を念頭において」四者合意を締結した旨主張しているが、本格的稼働が平成15年8月25日の第2次稼働ことであるとすれば、原告の横浜方式での参加表明は、本格的稼働前の平成15年6月4日であるから、被告らの主張を前提にしても横浜市と原告の取扱いを異にする理由は見あたらない。

ウ また、被告らは、「横浜市は、現在においても、市民全員の本人確認情報を神奈川県に通知していないが、これは住基法30条の5等に反する違法なものであり、四者合意はこのような取扱いを容認する趣旨のものではない」という（被告ら準備書面（4）5～6頁）。

しかし、被告らの主張を前提とすれば、被告国は、違法な対応をしている横浜市に対し、是正の要求を出していないし、横浜市からの違法な通知について、その受信を拒絶していない神奈川県に対しても、是正の要求を出していないのであるから、その違法状態の解消について、適切な法的手段をとることなく漫然とこれを放置しているということになる。

被告国が違法なことを容認する合意をするはずがないとすれば、これを放置することもまたあるはずがないのである。

つまり、被告国がこれを放置しているということは、改正住基法を立案した被告国（総務省）が横浜方式を適法であることを十分認識していたことを意味する。

エ さらに、被告らは、「横浜方式」を採用し、一部の住民に係る本人確認情報についてのみ被告東京都に対する通知を行うことが当然許されるかのような原告の主張は、四者合意に基づく取扱いの法的な意味を正解しておらず、失当というべきである。」と主張する（被告ら準備書面（４）５～６頁）。

しかし、「四者合意に基づく取扱い」とは、つまり横浜方式のことであり、その法的意味は、前記のとおり、市町村の裁量権行使の範囲内における選択肢の一つとして適法ということであるが、被告らの主張では、「四者合意に基づく取扱いの法的な意味」とは具体的に何を意味するのか全く不明であり、何をもって正解というのか理解不能である。

#### （４）行政効率化の偏重

被告らは、改正住基法の立法趣旨に触れて、横浜方式を一般的に許容することは、住基ネットの行政目的を著しく阻害し、住基法の趣旨に反するなど主張する（被告ら準備書面（４）６～７頁）。

しかし、被告らの解釈は、行政効率化に偏っており、本人確認情報等の保護といった個人情報保護やプライバシー侵害の危険性の側面を無視した極めて不合理かつ不当な解釈であるといわざるを得ない。

この点、被告らは、「現に、横浜市民に係る本人確認情報の通知については、四者合意に基づく暫定的な取扱いが行われているため、一部の市民に係る本人確認情報の利用・提供等を行うことができない状態が継続している。その結果、他の市町村、都道府県、指定情報処理機関ないし国の機関等は、上記横浜市民に係る事務を処理する際には、住基ネットを利用した本人確認情報の利用・提供等によることができず、従前の住民基本台帳事務における

のと同様、住民票の提出を求めて本人確認事務を行うなどの不合理な対応を強いられている。」と主張する（被告ら準備書面（4）6～7頁）。

しかし、具体的にいかなる場合に、他の市町村、都道府県、指定情報処理機関ないし国の機関等が、上記横浜市民に係る事務を処理しているのか不明であるが、いずれにしても、それが住基ネットシステムそのものを否定するほどのものであるとは到底考えられず、住基法上許容し得ないほどの不合理さでないことは明らかである（甲29 85頁参照）。

前記のとおり、全国規模で住基ネットシステム導入による上記の行政効率化について、金額的に評価してみた場合、どの程度コスト削減効果があったのか大いに疑問がある。上記コスト削減効果から、住基ネットシステム導入費用・維持管理などのコストを差し引けば、大幅な赤字となることが容易に想定される。

他方で、横浜方式により、「不合理な対応」を強いられることによる行政効率化の減殺の程度を金銭評価した場合、極めて微細なものとなることが容易に想定される。

被告らの主張は、膨大な無駄遣いには目をつぶる一方で、個人情報保護の必要性を無視し、かかる微細な点をとらえて、行政効率化が阻害されたと強調しているにすぎず、具体的な数字の裏付けのない説得力を欠いた主張であり、取るに足らない。

なお、本格稼働前は不合理な対応を強いられなかったとすれば、原告について横浜方式による参加を拒否したことは、本格稼働前の時点に限れば何ら合理的な理由がなかったことになる。

#### （5）被告東京都の講じるべき「何らかの措置」がないことについて

被告らは、原告が平成14年6月26日から同年8月1日までの間に区民全員について行った通知済みの情報の中には、いわゆる通知希望者と非通知希望者の本人確認情報が混在しているため、今後、原告が主張するような

いわゆる通知希望者のみの本人確認情報の通知が行われた場合には、被告東京都としては、別途、個々の住民がいわゆる通知希望者であるのか、非通知希望者であるのかを区別するための何らかの措置を講じなければならないことになる旨主張している。

しかし、被告東京都が「別途、個々の住民がいわゆる通知希望者であるのか、非通知希望者であるのかを区別するための何らかの措置」を講じる必要はない。四者合意に基づいて横浜市が横浜方式での参加をした際に、神奈川県が被告らのような「何らかの措置」を特別に講じたことはないし、横浜市で取られた方法で実施する限り、神奈川県と被告東京都とで、横浜市や原告からデータを受信するために取るべき措置について違いは生じない。理由は以下のとおりである。

すなわち、原告は、住基ネットへの参加のための準備を行い、平成14年6月26日から、他の市区町村と同様に、被告東京都に対し、仮の本件確認情報の送信を開始し、更新情報については、第1次稼働前の同年8月1日まで送信していた。

これを前提として、今後、原告が横浜方式で参加する場合、既に送信した情報を一旦削除させてあらためて送信し直すという方法と、被告東京都の既存のデータに上書きする方法が考えられるところ、前者は、前記のとおり全部削除させることはシステム上極めて困難であることから、原告も横浜市と同様に後者を選択したものである。

原告が、被告東京都に仮データを送信したのは3年前であり、この間の異動処理情報を上書きしなければならない。そのため、原告は、いわば住基ネット参加自治体が毎日やってきたことを、ここにきてまとめて実施するということになる。

その際、非通知希望者分の情報については、現住確認ができなかった、という形で、住基ネットで送信する情報に限って、「職権消除」の情報を上

書き情報として被告東京都に送信し、被告東京都の既存のデータが真正な情報ではない、という扱いにしようとするものである。原告の住民票からも、住基システムからも、実際には削除するわけではない。

前記6（2）のとおり、厳密には、これを行うためには、原告の中で、電算処理上の二重帳簿のようなことが必要で、システムの的にはもう少し複雑になるが、概略は以上のとおりである。

このようなことからすると、原告が横浜方式での参加をするに際し、被告東京都に対しては、通常の住基ネットの情報書き換えの作業の延長線上での対応を求めることになるだけで、被告東京都に新たに何らかの特別の措置を講じることを義務付けるものではない。

したがって、被告らの主張は当たらない。

#### （6）小括

以上のとおり、原告が横浜方式での参加を求めている以上、被告東京都は、原告からの通知を受信すべき義務を負っていることは明らかである。

にもかかわらず、被告東京都は、かかる義務を履行せず、訴状記載の損害を被らせたものであるから、国家賠償法に基づき、損害賠償義務を負っている。

## 2 被告国の行為について

被告らは、被告東京都への受信義務がないことを前提としているが、前記のとおり、被告東京都の受信義務の存在は明らかである。

そして、被告国の違法行為は、前記のとおりである。

また、被告らは、四者合意が、住基ネットの本格的な稼働までの期間を念頭においたものであることを理由として、横浜市への対応と原告への対応が不平等ではないなどと主張するが、前記のとおり、原告は本格的な稼働までの期間内に横浜方式での参加を表明しており、参加を拒絶したことについて、何ら合

理的な理由を示すものではない。そもそも、かかる期間を念頭においたことが四者合意を合法化する理由になるというのであれば、いかなる理論構成においてそのようなことになるのか説明されたい。

被告らの原告に対する対応が、横浜市への対応と比較して、憲法14条の精神に根ざした行政の平等原則に反する違法な行為であることは明らかである。

### 3 損害論について

#### (1) 住基ネット関連機器等賃借料について

被告らは、住基ネット関連機器等の賃借料は、被告らの本件各行為の有無にかかわらず、原告において当然に支出しなければならなかったものであり、本件各行為との相当因果関係がない旨主張する(被告ら準備書面(4)9頁)。

しかし、平成15年6月14日以降、被告東京都が受信義務に違反して参加を妨害しているため、原告による住基ネット関連機器等の賃借料支出は、本来の行政上の効果を全く発揮することができず、現在に至るまでそれは無為に帰している。

しかも、原告は、いつにても横浜方式での参加が可能となる態勢を維持しておかなければならない。一旦、上記機器等の賃貸借契約を解約すれば、再設置のための期間を空費するほか、再び巨額の初期投資を要することとなる。損害の拡大を回避する観点からも、解約することはできない。この点、地方自治法2条14項において、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、(中略)最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と定めているところである。

このように、原告は、被告らの本件各行為によって、無駄な支出を強いられているものであるから、相当因果関係があることは明らかである。

#### (2) 転入転出手続上の郵便費用について

ア 被告らは、原告から転出する住民の転入通知の郵送費用については、本

来、転入地の市町村において支出すべきものであり、原告が負担すべき法的義務はなく、相当因果関係がない旨主張している（被告ら準備書面（4）9頁）。

しかし、被告東京都が前記受信義務に違反することなく、原告を住基ネットに参加させている限り、転入転出手続に関する郵便費用は発生しない。

被告らの本件各行為があるがために、かかる郵便費用を要する事態が発生するのである。

そもそも、原告にしる転入地の市町村にしる、かかる郵便費用を支出すべき法的義務はない。

しかし、これは、原告から転出する住民の転入通知に関わる事務処理をするためにかかる費用であるため、いずれかの市町村がこれを支出せざるを得ない。

本件は、原告と被告らとの間での法的紛争に基因するものであり、転入地の市町村に支出させるべきものではないから、条理上原告がこれを支出し、原告の被った損害として、被告らに対し、賠償請求を求めることは至極当然のことというべきである。

なお、原告に転入する住民の転入通知については、被告らの論理に従えば、原告が支出を余儀なくされることとなり、この点については、被告らが原告の損害として自認している。

イ また、被告らは、非通知希望者については、横浜方式で参加した場合でも、従前同様の事務処理を継続することとなるから、非通知希望者に係る郵送費用は原告が負担すべき旨主張する。

しかし、横浜市は、非通知希望者の転入転出手続について、従前の事務処理を継続して行っておらず、通常の市区町村と同様に、住基ネットを通じたデータ送信を行っている。

それ故、原告においても、被告東京都が前記受信義務に違反することな



く、原告を住基ネットに参加させている限り、転入転出手続に関する郵便費用については、非通知希望者の分を含め、横浜市におけるのと同様に何ら負担すべきものはない。

被告らの主張は明らかに誤解に基づくものであって、被告らのような区別はそもそも不要なのである。

### (3) 住民票無料交付について

ア 被告らは、原告が通知希望者である住民に対し、住民票を無料で交付すべき法的義務はないから、相当因果関係を欠く旨主張している（被告ら準備書面（4）10頁）。

しかし、これも、住民票交付手数料については、通知希望者住民と原告のいずれかがこれを負担せざるを得ないところである。被告東京都の受信義務違反等に関わる損害賠償請求訴訟を考えた場合、訴訟の費用対効果からみて住民に提訴を強いるのは不当である。すでに述べたように、原告は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努める」との地方自治法2条14項、ひいては、地方自治を保障した憲法92条以下の規定に基づいて住民の住基ネットサービス享有権を実質的に代位する立場にあることからすれば（原告準備書面（2）18, 19頁）、条理上、原告の損害賠償請求を認められてしかるべきである。

イ 被告らは、通知希望者に交付した住民票数と非通知希望者に交付した住民票数の比率が通知希望者と非通知希望者の比率と一致する根拠が示されていないことから、原告の算定額は不当であるという（被告ら準備書面（4）10頁）。

しかし、通知希望者か非通知希望者かは外見上区別不能であるし、住民票を必要とする住民が、通知希望者か非通知希望者かのいずれかに偏る特別の理由はない。それ故、非通知希望者割合分を減額すれば、合理的な損害額を算定することができることは明らかである。

#### (4) 人件費について

被告らは、非通知希望者については従前の事務処理を継続する必要があることを前提にして、原告主張の人件費の増減が生じるとは即断できないと主張する（被告ら準備書面（4）11頁）。

しかし、前記のとおり、非通知希望者の転入転出手続について、従前の事務処理を継続して行う必要はなく、前提自体に誤りがあり、不当な論難である。

以 上