

平成18年3月24日判決言渡し 同日原本領収 裁判所書記官
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
口頭弁論終結日 平成18年1月17日

判 決

東京都杉並区阿佐谷南一丁目15番1号

原	告	東	京	都	杉	並	区				
原	告	代	表	者	区	長	山	田	宏		
訴	訟	代	理	人	弁	護	士	吉	川	基	道
								藤	田	康	幸
								市	川	和	明

被	告	国							
被	告	国	代	表	者	法	務	大	臣
						杉	浦	正	健

東京都新宿区西新宿二丁目8番1号

被	告	東	京	都								
被	告	東	京	都	代	表	者	東	京	都	知	事
								石	原	慎	太	郎
上	記	両	名	指	定	代	理	人	榮	岳	夫	
								川	島	喜	弘	子
								宮	崎	雅	子	
								宮	之	下	信	一
								石	坂	浩	二	

東京地方裁判所

	下	屋	和	孝
	吉	武	啓	治
	寺	田	雅	一
	村	井	隆	一
	加	藤	隆	佳
被告国指定代理人	山	口	英	樹
	百	武	和	宏
	合	田		悠
被告東京都指定代理人	中	村	次	良
	平	野	善	彦
	加	藤	和	樹
	前	田	康	行
	保	家		力
	武		利	幸
	稲	葉		薫

主 文

一 本件訴えのうち、当該情報を被告東京都へ通知することを受諾した杉並区の住民に係る住民基本台帳法30条の5第1項所定の本人確認情報を、原告が被告東京都に対して住民基本台帳ネットワークシステムを通じて送信する場合に、被告東京都がこれを受信する義務を有することの確認を求める訴えを却下する。

二 原告の被告東京都に対するその余の請求及び被告国に対する請求をいずれも棄却する。

三 訴訟費用は、原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第一 請求の趣旨

- 一 被告東京都は、当該情報を被告東京都へ通知することを受諾した杉並区の住民に係る住民基本台帳法30条の5第1項所定の本人確認情報を、原告が被告東京都に対して住民基本台帳ネットワークシステムを通じて送信する場合に、これを受信する義務を有することを確認する。
- 二 被告らは、原告に対し、各自4476万9677円及びこれに対する平成16年9月17日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第二 事案の概要

一 事案の骨子

原告は、住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」という。）の導入に当たって、住基ネットには個人情報の流出等の危険が存在するとして、被告東京都に対し、住基ネットの安全性が確認されるまでの間、杉並区民のうち、住民基本台帳法30条の5第1項所定の本人確認情報（以下、単に「本人確認情報」という。）を被告東京都へ通知することを受諾した者（以下、一般に、市町村長（特別区の区長も含む。）から都道府県知事へ本人確認情報を通知することを受諾した者を「通知希望者」といい、これを希望しない者を「非通知希望者」という。）

に係る本人確認情報のみを被告東京都に通知し、非通知希望者に係る本人確認情報を被告東京都に通知しない方式によって住基ネットへ参加することを申し入れたところ、被告東京都からこれを拒否された。

本件のうち、請求の趣旨第一項に係る訴えは、原告が、杉並区民のうちの通知希望者に係る本人確認情報を住基ネットを通じて被告東京都に送信する場合に、被告東京都はこれを受信する義務があると主張して、被告東京都に対し、その確認を求めるものである（以下、請求の趣旨第一項に係る訴えを「本件確認の訴え」という。）。

また、請求の趣旨第二項に係る訴えは、被告東京都は、前記受信義務を怠り、また、被告国は、被告東京都に対して適切な指導を行わないとともに、原告に対し横浜市に対する対応と異なった対応をして、その結果、原告に損害を与えたなどと主張して、被告らに対し、国家賠償法1条に基づく損害賠償及びこれに対する訴状送達の日から翌日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求めるものである（以下、請求の趣旨第二項に係る請求を「本件国賠請求」という。）。

二 関係法令の定め

本件に関連する住民基本台帳法（以下「住基法」という。）の規定は、以下のとおりである。

なお、住基法においては、「市町村」は、特別区を含むものとされ、「市町村長」は、特別区の区長を含むものとされている（住基法1条、2条。本判決においても、以下、「市町村」は、特別区を含むものとし、「市町村長」は、特別区の区長を含むものとする。）。また、住基法は、

住民基本台帳法の一部を改正する法律（平成11年法律第133号。以下「改正法」という。）により、住基ネット及び住基法7条13号の住民票コード等に関する規定が新設され、これらの改正規定については、平成14年8月5日から施行されている（改正法附則1条1項本文、住民基本台帳法の一部を改正する法律の施行日を定める政令（平成13年政令第430号））。

7条（住民票の記載事項）

住民票には、次に掲げる事項について記載（前条第3項の規定により磁気ディスクをもつて調製する住民票にあつては、記録。以下同じ。）をする。

1号 氏名

2号 出生の年月日

3号 男女の別

4号から6号まで（省略）

7号 住所及び一の市町村の区域内において新たに住所を変更した者については、その住所を定めた年月日

8号から12号まで（省略）

13号 住民票コード（番号、記号その他の符号であつて総務省令で定めるものをいう。以下同じ。）

14号（省略）

30条の5（都道府県知事への通知）

1項 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（同条第7号に掲げる事項については、住所とする。以下この項において同じ。）の全部若しくは一部についての記載の修正を行つた場合には、当該住民票の記載等に係る本人確認情報（住民票に記載されている同条第1号から第3号まで、第7号及び第13号に掲げる事項（住民票の消除を行つた場合には、当該住民票に記載されていたこれらの事項）並びに住民票の記載等に関する事項で政令で定めるものをいう。以下同じ。）を都道府県知事に通知するものとする。

2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つて行うものとする。

3項 第1項の規定による通知を受けた都道府県知事は、総務省令で定めるところにより、当該通知に係る本人確認情報を磁気ディスクに記録し、これを当該通知の日から政令で定める期間保存しなければならない。

30条の6（他の市町村への本人確認情報の提供）

市町村長は、他の市町村の市町村長その他の執行機関であつて条例で定めるものから条例で定める事務の処理に関し求めがあつたときは、条例で定めるところにより、本人確認情報を提供するものとする。

30条の7（都道府県知事の事務）

1項及び2項 （省略）

3項 都道府県知事は、別表第1の上欄に掲げる国の機関又は法人から同表の下欄に掲げる事務の処理に関し、住民の居住関係の確認のための求めがあつたときに限り、政令で定めるところにより、保存期間に係る本人確認情報（第30条の5第1項の規定による通知に係る本人確認情報であつて同条第3項の規定による保存期間が経過していないものをいう。以下同じ。）を提供するものとする。

4項 都道府県知事は、次の各号のいずれかに該当する場合には、第1号又は第3号に掲げる場合にあつては政令で定めるところにより、第2号に掲げる場合にあつては条例で定めるところにより、当該都道府県の区域内の市町村の市町村長その他の執行機関（以下この項及び第30条の10第1項第4号において「区域内の市町村の執行機関」という。）に対し、保存期間に係る本人確認情報を提供するものとする。

1号 区域内の市町村の執行機関であつて別表第2の上欄に掲げるものから同表の下欄に掲げる事務の処理に関し求めがあつたとき。

2号 区域内の市町村の執行機関であつて条例で定めるものから条例で定める事務の処理に関し求めがあつたとき。

3号 当該都道府県の区域内の市町村の市町村長から住民基本台帳に関する事務の処理に関し求めがあつたとき。

(以下省略)

30条の8（都道府県における本人確認情報等の利用）

1項 都道府県知事は、次の各号のいずれかに該当する場合には、保存期間に係る本人確認情報を利用することができる。

1号 別表第5に掲げる事務を遂行するとき。

2号 条例で定める事務を遂行するとき。

3号 本人確認情報の利用につき当該本人確認情報に係る本人が同意した事務を遂行するとき。

4号 統計資料の作成を行うとき。

（以下省略）

30条の10（指定情報処理機関の指定等）

1項 都道府県知事は、総務大臣の指定する者（以下「指定情報処理機関」という。）に、次に掲げる事務（以下「本人確認情報処理事務」という。）を行わせることができる。

1号 第30条の7第1項の規定による住民票コードの指定及びその通知

2号 第30条の7第2項の規定による協議及び調整

3号 第30条の7第3項の規定による本人確認情報の別表第1の上欄に掲げる国の機関及び法人への提供

4号 第30条の7第4項の規定による本人確認情報の別表第2の上欄に掲げる区域内の市町村の執行機関及び同項第3号に規定する当該都道府県の区域内の市町村の市町村長への提供

（以下省略）

30条の29（本人確認情報の安全確保）

1項 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。

2項 （省略）

36条の2（住民票に記載されている事項の安全確保等）

1項 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。

2項 （省略）

三 前提事実

本件の前提となる事実は、次のとおりである。なお、証拠及び弁論の全趣旨により容易に認めることのできる事実並びに当裁判所に顕著な事実は、その旨付記しており、それ以外の事実は、当事者間に争いのない事実である。

1 住基ネットの概要

(一) 住基ネットは、住民の居住関係を公的に証明する住民基本台帳の

ネットワーク化を図り、本人確認情報（氏名、生年月日、性別、住所、住民票コード及び付随情報）により、全国共通の本人確認ができるようにした仕組みをいう（乙5、弁論の全趣旨）。

(二) 住基ネットの基本的な仕組みは、以下のとおりである（乙5、7、弁論の全趣旨）。

(1) 市町村長は、住民票の記載、消除、又は氏名、生年月日、性別、住所及び住民票コードに掲げる事項の全部若しくは一部の記載の修正を行った場合には、市町村に設置されている住民基本台帳事務の電子計算機から、電気通信回線により送信すること等により、本人確認情報を、橋渡しをするための電子計算機（コミュニケーションサーバ。以下「CS」という。）に記録し、都道府県知事に電気通信回線を通じて送信する。

(2) 本人確認情報の送信を受けた都道府県知事は、本人確認情報を都道府県に設置された電子計算機に記録する（以下、この役割をする都道府県に設置された電子計算機を「都道府県サーバ」という。）。

(3) 都道府県知事は、住基法30条の7第3項から6項までに基づき、国の機関又は法人、他の都道府県、当該都道府県の区域内の市町村等の機関等から、事務の処理に関し求めがあったときには、電気通信回線等を通じて、本人確認情報を提供する。また、都道府県知事は、住基法30条の8に基づき、自ら本人確認情報を利用する。

(4) 現在、47都道府県知事すべてが、住基法30条の10に基づき、本人確認情報処理事務を指定情報処理機関に行わせることとしている。

そこで、市町村長から本人確認情報の送信を受けた都道府県知事は、本人確認情報を指定情報処理機関に電気通信回線を通じて送信し、これを受けた指定情報処理機関は、指定情報処理機関に設置された電子計算機に本人確認情報を記録する（以下、この役割をする指定情報処理機関に設置された電子計算機を「全国サーバ」という。）。そして、指定情報処理機関は、都道府県知事に代わって、国の機関等への本人確認情報の提供を行う。

財団法人地方自治情報センター（以下「地方自治情報センター」という。）は、旧自治大臣から、指定情報処理機関の指定を受け、上記業務を行っている。

(三) 住基ネットは、平成14年7月22日から仮運用がされ、同年8月5日から第1次運用が、平成15年8月25日から第2次運用がそれぞれ開始された（弁論の全趣旨）。

2 横浜市の対応と四者合意について

(一) 四者合意成立までの経緯について

(1) 横浜市は、住基ネットに参加することを前提として、平成14年5月ころから、全国の他の市町村と同様に、横浜市民に係る仮の本人確認情報を、神奈川県に送信した。さらに、平成14年8月2日までに変更のあった分の本人確認情報についても、同様に

送信していた（弁論の全趣旨）。

(2) 横浜市は、平成14年8月2日、改正法附則1条2項で予定されていた個人情報保護に関する法整備がいまだにされていないことなどを理由に、神奈川県に対し、準備段階で送信した横浜市民に係る仮の本人確認情報の消去を申し入れるとともに、住基ネットに参加することを前提としつつも、住基ネットの安全性が総合的に確認することができるまで緊急避難措置として、非通知希望者である住民に係る本人確認情報を神奈川県へ送信しないこととする方式による参加を表明した（弁論の全趣旨）。

(3) 横浜市は、平成14年8月ころから、上記方式による参加のため、被告国及び神奈川県との調整協議を開始し、同年8月5日の第1次稼働の際に、神奈川県のと道府県サーバとの接続を行わなかった（弁論の全趣旨）。

(二) 四者合意の成立について

被告国、神奈川県、地方自治情報センター及び横浜市は、平成15年4月9日、横浜市の住基ネットへの参加に当たっての措置として、概要、以下の内容の合意をした（以下、四者間で成立したこの合意を「四者合意」といい、四者合意に基づく住基ネットへの参加の方式を「横浜方式」という。甲1）。

(1) 全国サーバ及び神奈川県のと道府県サーバには、準備段階で蓄積された平成14年8月2日時点の横浜市民に係る本人確認情報が保存されている。

一方、横浜市のデータは、通知希望者と非通知希望者が分かるように個別に管理されている。

ところで、横浜市民全員の更新データの送信が完了するまでの間は、データ全体の真正性を担保することができないため、横浜市民の本人確認情報を利用及び提供することができない。

そこで、横浜市民全員の本人確認情報についての住基ネットへの参加に至るまでの段階的な対応として、横浜市は、横浜市民の更新データ及び更新されていない旨のデータを送信することとする。

- (2) 通知希望者については、平成15年6月9日をめどとして、本人確認情報の利用及び提供が可能となることを目指す。
- (3) 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。

(三) その後の経緯について

- (1) 総務省自治行政局市町村課長は、平成15年4月9日、各都道府県及び政令指定都市の住基ネット担当部長あてに、四者合意の概要を添付した「横浜市の住基ネットへの参加にあたっての措置について」と題する事務連絡を発出した。上記事務連絡においては、四者合意は、横浜市が速やかに市民全員に係る本人確認情報について住基ネットに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、市町村長が本人確認情報

を都道府県知事に通知するか否かを住民の選択にゆだねる「選択制」を採るものではないこと、住基ネットにおいて「選択制」は認められていないことがそれぞれ記載されていた。(甲1)

- (2) 横浜市は、その後も、神奈川県知事に、横浜市民のうちの通知希望者に係る本人確認情報を送信しただけであり、非通知希望者に係る本人確認情報を送信していない。これに対して、神奈川県は、横浜市との住基ネットの接続を拒絶していない。(弁論の全趣旨)

3 住基ネットへの原告の対応とこれに対する被告らの対応

(一) 住基ネットへの原告の対応

- (1) 原告は、住基ネットに参加することを前提として、平成14年6月26日から、杉並区民に係る仮の本人確認情報を被告東京都に送信し、さらに、平成14年8月1日までに変更のあった分の本人確認情報についても、同様に送信した(弁論の全趣旨)。
- (2) 原告が、平成14年7月9日から同月31日までに、杉並区民を対象に、アンケート調査を行ったところ、2764人の回答者のうち、1995人(約72.2%)が、同年8月5日の住基ネットの稼働について、凍結又は延期すべきである旨回答した(甲2)。

また、原告が、同年7月下旬に、杉並区内在住者を対象に電話によるアンケート調査を行ったところ、859人の回答者のうち、511人(約59.5%)が、同年8月5日の住基ネットの稼働

について、凍結又は延期すべきである旨回答した（甲3）。

- (3) 原告は、平成14年7月、住基ネットの構築に伴う法制度上、技術上、運用上の諸問題につき、専門家の意見を聴くため、杉並区住民基本台帳ネットワークシステム調査会議（以下「杉並区調査会議」という。）を設置した（甲5）。

杉並区調査会議は、杉並区長に対し、平成14年8月1日付けで、住基ネットは万全の個人情報保護対策を講じているとはいえ、住基ネットへの接続については、慎重に対応すべきである旨の中間報告を提出した（甲6）。

- (4) 原告は、平成14年8月1日、杉並区長の見解として、被告東京都に対して、住基ネットの第1次稼働当初から、本人確認情報を送信しないこと、及び準備段階で送信した情報については被告東京都に対して消去を求めることを発表した（甲7）。

- (5) 原告は、被告東京都に対し、平成14年8月2日、住基ネットの前提とされる確固とした個人情報保護のための法制度が整備されるまでの間は、同月5日以降、被告東京都への杉並区民に係る本人確認情報の送信は行わないことを告知するとともに、既に送信した杉並区民に係る本人確認情報については、これを消去するように申し入れた（甲8）。

- (6) 原告は、平成14年10月11日付けで、内閣総理大臣あてに、同年8月5日の住基ネットの第1次稼働に対して抗議するとともに、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「行

政機関個人情報保護法」という。)の改正や、本人確認情報の利用事務の拡大の規制等を要望する内容の書面を提出した(甲9)。

(7) 原告が、平成15年5月12日から同月23日まで、杉並区民に対して、ホームページを通じてアンケートを実施したところ、回答数1255件のうち、843件(約67%)が、このまま住基ネットに参加しない方がよいと回答し、177件(約14%)が、住基ネットに参加するかどうかを個人の選択にゆだねられるようにした方がよいと回答した(甲10)。

(8) 杉並区調査会議は、杉並区長に対し、平成15年5月29日、住基ネットには現段階でも多くの問題点がある一方、住基ネットによる利便性を求める区民も一定数いるなどとして、全体として原告が適切な判断をすることを希望すると結論付けた第3回報告書を提出した(甲11)。

(9) 原告は、平成15年6月4日、住基ネットに対する対応方針を発表し、横浜方式による住基ネットへの参加を表明した(甲12)。

(二) 被告らの対応等

(1) 被告東京都は、平成15年6月4日、原告の横浜方式による住基ネットへの参加の表明について、横浜方式による住基ネットへの参加は、住民全員が参加した段階では適法であるが、それ以前の段階では住基法に違反していること、被告東京都としては、原告が提案した方式への対応はできないこと等の見解を表明した(甲13)。

(2) 原告は、被告東京都に対し、平成15年6月25日及び同年8月19日に、原告の住基ネットへの参加のための協議を申し入れた(甲14、15)。

(3) 原告は、平成15年8月25日、横浜方式による住基ネットへの参加が認められるように、被告東京都及び被告国に対し、強く要望すること、今後は、横浜方式による住基ネットへの参加のため、具体的準備に着手することなどを表明した(甲16)。

(4) 原告は、平成15年10月6日、準備段階での住民票コードをそのまま住民票コードとして付番した(弁論の全趣旨)。

(5) 原告は、杉並区民全員に対し、平成15年10月20日、被告東京都に本人確認情報の送信を希望しない区民には「本人確認情報非通知申出書」に記入の上、原告に申し出るように呼びかける内容の「住基ネットについてのお知らせ」、「本人確認情報非通知申出書」及び「住民票コード通知票」を送付した(甲17)。

上記本人確認情報非通知申出書を郵送した51万3501人のうち、8万6563人(約16.86%)の者が、被告東京都への本人確認情報の送信を希望しない旨を申し出た(甲18)。

(6) 原告は、平成15年12月9日、上記非通知申出の結果を発表するとともに、平成16年1月中には、横浜方式で被告東京都に杉並区民に係る本人確認情報を送信することができるよう準備をすること、被告らと協議を進めていくことなどを表明した(甲18)。

(7) 原告は、総務大臣及び被告東京都に対し、平成16年1月14日、横浜方式による住基ネットへの参加を認めること、及びこれを認めない場合には同月末日までに文書にてその理由を回答することをそれぞれ申し入れた（甲19の1及び2）。

(8) これに対して、総務省自治行政局長は、杉並区長に対し、平成16年1月30日、住基法に基づき、早急に杉並区民全員に係る本人確認情報の更新データを被告東京都に送信するよう求める文書を送付した。また、東京都総務局長は、杉並区長に対し、同日、住基法は、市町村長に、住民全員に係る本人確認情報の都道府県知事への通知を義務付けているとして、速やかに法令に規定する事務を執行することを求める文書を送付した。（甲20の1及び2）

四 争点

- 1 本件確認の訴えは、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たり、適法な訴えであるということが出来るか。（本案前の争点）
- 2 本件国賠請求に係る訴えは、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たり、適法な訴えであるということが出来るか。（本案前の争点）
- 3 本件国賠請求に係る訴えは、併合提起された本件確認の訴えが不適法であることから、併合提起の要件を欠くものとして、不適法な訴えとなるか。（本案前の争点）
- 4 被告東京都の受信義務の存否（本案の争点）

具体的には、被告東京都は、杉並区民のうちの通知希望者に係る本人確認情報のみを、原告が被告東京都に対して住基ネットを通じて送信する場合に、これを受信する義務を負うか。

5 被告東京都の行為の違法性の有無（本案の争点）

具体的には、原告が、被告東京都に対して、杉並区民のうちの通知希望者に係る本人確認情報を送信しようとしたのに、これに応じない被告東京都の行為は違法であるか。

6 被告国の行為の違法性の有無（本案の争点）

具体的には、被告国が、被告東京都に対して、横浜方式による住基ネットへの参加について、適切な指導、監督等を行わず、横浜市に対するのと異なった対応をした行為が違法であるか。

7 原告の損害の有無及び損害額（本案の争点）

具体的には、原告は、被告東京都及び被告国の上記違法な行為の結果として、財産的損害を被ったとすることができるか、また、財産的損害を被ったとすることができる場合には、その損害額は幾らか。

五 争点に関する当事者の主張の要旨

別紙のとおり

第三 争点に対する判断

一 争点1（本件確認の訴えが「法律上の争訟」に当たるか）について

- 1 本件確認の訴えは、原告が、杉並区民のうちの通知希望者に係る本人確認情報を住基ネットを通じて被告東京都に送信する場合に、被告東京都はこれを受信する義務があるとして、その確認を求めるもので

ある。

原告は、本件確認の訴えは、行政事件訴訟法4条所定の当事者訴訟である旨主張する。他方、被告東京都は、本件確認の訴えは、客観訴訟である行政事件訴訟法6条所定の機関訴訟に当たるものであり、また、仮に機関訴訟でないとしても、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」には当たらない旨主張する。

ところで、当事者訴訟は、主観訴訟の一類型であるから、本件確認の訴えが原告の主張するように当事者訴訟に当たるということができるためには、その前提として、本件確認の訴えが裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たることが必要となる。

また、被告東京都は、本件確認の訴えが機関訴訟である旨主張するが、機関訴訟は、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たらない争訟の一類型であるから、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たらない争訟であると判断されて初めて、そのような争訟について裁判所が審判の対象とすることができるかを検討するに当たり、本件確認の訴えが法律で規定された機関訴訟に当たるか否かが問題となるのである。

そこで、まず、本件確認の訴えが、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たるか否かについて検討することとする。

- 2(-)(1) 行政事件を含む民事事件において、裁判所がその固有の権限に基づいて審判することのできる対象は、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」、すなわち、当事者間の具体的な権利義務ない



し法律関係の存否に関する紛争であって、かつ、それが法令の適用により終局的に解決することができるものに限られるというべきである（最高裁昭和51年(オ)第749号同56年4月7日第三小法廷判決（昭和56年最高裁判決）参照）。

これを国又は地方公共団体が提起した訴訟について見ると、国又は地方公共団体が提起した訴訟であって、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるような場合には、かかる訴訟は、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たるといふべきであるが、国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものといふことができないから、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではないといふべきである（最高裁平成10年（行ツ）第239号同14年7月9日第三小法廷判決（平成14年最高裁判決）参照）。

- (2) そして、平成14年最高裁判決にいう国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟についての判断は、国若しくは地方公共団体又はそれらの機関相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟についても妥当し、後者の訴訟も、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たらないといふべきである。

なぜなら、国若しくは地方公共団体又はそれらの機関相互間の

権限の存否又は行使に関する訴訟は、結局、国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟と同様に、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものにすぎないからである。

また、裁判所がその固有の権限に基づいて審判することのできる対象である「法律上の争訟」の概念は、国民の裁判を受ける権利（憲法32条）との関係で検討されるべきであり、行政主体又はその機関相互間において、その権限の存否又は行使に関して提起した訴訟は、行政主体が国民と同様の立場から、自己の権利利益の保護救済を目的とするものということとはできないのであって、「法律上の争訟」に当たらないというべきであるからである。

(二)(1) これを本件について見ると、原告は、本件確認の訴えにおいて、原告が被告東京都に対して杉並区民のうちの通知希望者に係る本人確認情報を住基ネットを通じて送信する場合に、被告東京都はこれを受信する義務があるとして、被告東京都に対し、その確認を求めている。

(2)ア そこで、市町村から都道府県に対する本人確認情報の送信及び都道府県の受信についての法令の定めを見ると、住基法30条の5第1項は、「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(…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(…略…)を都

道府県知事に通知するものとする。」と規定し、同条2項は、「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つて行うものとする。」と規定し、さらに、同条3項は、「第1項の規定による通知を受けた都道府県知事は、総務省令で定めるところにより、当該通知に係る本人確認情報を磁気ディスクに記録し、これを当該通知の日から政令で定める期間保存しなければならない。」と規定している。

以上の住基法の各規定からすると、いずれも、住基法に基づき、市町村長は、電気通信回線を通じての送信の形で、本人確認情報を都道府県知事に通知するものとされ、他方、都道府県知事は、その本人確認情報を市町村長から受けるものとされているといふことができる。

そうすると、本件確認の訴えは、市町村が、都道府県知事の行為が帰属する都道府県に対して、住基法に基づく市町村長の本人確認情報の送信に対応する都道府県知事の受信義務の確認を求めているものといふことができ、その実質において、市町村長及び都道府県知事の住基法に基づくそれぞれの権限の存否又は行使をめぐる訴訟であるといふことができる。

イ したがって、本件確認の訴えは、その実質において、地方公共団体の機関相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟であ

り、それぞれの機関の権限の帰属主体である地方公共団体をそれぞれ原告及び被告とした訴訟である点で、地方公共団体相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟であるということが出来る。

(3)ア また、本件確認の訴えは、以下のとおり、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求める場合のように、自己の権利利益の保護救済を目的とするものと見ることはできない。

イ 前示の本人確認情報の送信及び受信についての住基法の規定によると、本人確認情報の送信及び受信は、住基法に基づく住民基本台帳事務の一つであることが明らかである。

そして、住基法1条は、住民基本台帳制度について、「市町村（…略…）において、住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに住民の住所に関する届出等の簡素化を図り、あわせて住民に関する記録の適正な管理を図るため、住民に関する記録を正確かつ統一的に行う」ものであり、それにより「住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することを目的とする」ものである旨規定している。

ウ これらによると、本件確認の訴えは、原告における住民基本台帳事務の適切な実施や杉並区民に関する記録の適正な管理等を希求するものであって、行政権限の適切な行使の実現を目的

とするものというべきである。そうすると、本件確認の訴えは、行政主体が、その所有する不動産の所有権等に基づいて何らかの請求を行う場合などのように、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるものと解することはできないというべきである。

したがって、本件確認の訴えは、行政主体としての原告が、行政権限の適正な行使の実現のため、提起したものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものとするものを見ることができないものというべきである。

- (4) 以上によると、本件確認の訴えは、地方公共団体若しくは国又はそれらの機関相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟であって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものとするものを見ることができないものであるから、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」には当たらないというべきである。

(三)1)ア これに対して、原告は、「行政権主体」として、本件確認の訴えを提起しているのではなく、広義の「財産権主体」として、本件確認の訴えを提起しているものであり、本件確認の訴えは、法律上の争訟に当たる旨主張する。そして、原告は、そのように主張する理由として、①市町村長による本人確認情報の送信及び都道府県知事による受信は、行政処分ではなく、事実行為である上、非権力的な事業行政としての性格を有するものであり、民間企業のデータ・ネットワーキングと同様のものである

こと、②原告は、被告東京都が本人確認情報を受信せず、杉並区民のうちの通知希望者が住基ネットによるサービスを受けられないために、原告が代替サービスの費用を予算執行せざるを得ないこと、③原告が被告東京都に対して本人確認情報の受信を求めることは、杉並区民のうちの通知希望者の住基ネットによるサービス享有権を実質的に代位しているといえることを挙げる。

そこで、以下、これらの原告の主張についても検討することとする。

イ(ア) まず、原告の上記ア①の主張について検討すると、確かに、市町村長による本人確認情報の送信及び都道府県知事による受信を、電気通信回線を用いた情報の送受信としての視点から見てみると、民間企業のデータ・ネットワーキングと同様のものであるといえることができる。

イ(イ) しかし、市町村長による本人確認情報の送信及び都道府県知事による受信は、前記のとおり、住基法に基づく住民基本台帳事務の一つであり、住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することを目的とする行政事務である。住民基本台帳事務が上記のような公益的な目的を有するからこそ、それが、都道府県、市町村やそれらの機関にゆだねられたものというべきである。

そうすると、市町村長による本人確認情報の送信及び都道

府県知事による受信を、民間企業のネット・ワーキングと同様のものということとはできない上、これが行政処分ではないとしても、行政主体が住基法に基づく行政権限の行使として行う事務と見るべきであって、「財産権主体」としての事務と見ることはできないというべきである。

(ウ) したがって、前記ア①の原告の主張を根拠に、原告が、「財産権主体」として、本件確認の訴えを提起しているものと解することはできないから、電気通信回線を用いた情報の送受信の行為である点で民間企業におけるものと同様であるからといって、それを理由に、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たるとすることはできない。

ウ(ア) 次に、原告の前記ア②の主張について検討するに、原告が代替サービスの費用を予算執行せざるを得ないとしても、本件確認の訴え自体は、行政主体としての原告が行政主体としての被告東京都に対して、住基法に基づく行政権限の行使として行う事務についての確認を求めるものであるということができるのである。

そうすると、例えば、地方公共団体が所有する土地や建物等についてその所有権に基づいて権利行使をする場合とは異なり、本件確認の訴えは、財産権の主体としての権利行使と見ることのできるものではないというべきである。

そもそも地方公共団体の行政事務のほとんどは、地方公共

団体の財政に影響するものである。原告が住基ネットを利用した住民基本台帳事務の代替サービスの費用の支出を余儀なくされるとしても、そのことを理由に、原告が、「財産権主体」として、本件確認の訴えを提起しているということとはできないというべきである。

(イ) これに対して、原告は、損害が現に継続して発生し続けている以上、原告には、これを防止する権利利益がある旨主張する。

しかし、仮に、損害が原告に発生し続けていたとしても、原告は、その損害を理由とする何らかの権利利益に基づき、本件確認の訴えを提起しているものということとはできないのである。また、本件確認の訴え自体は、あくまで、実体法上の権利義務関係の確認の訴訟にすぎないから、仮に、損害が原告に継続して発生し続けていたとしても、その発生を防止するためにされたものということとはできないというべきである。

(ウ) そうすると、前記ア②の原告の主張を根拠に、原告が本件確認の訴えを「財産権主体」として提起しているものとする見ことはできない。したがって、仮に、原告が代替サービスの費用を予算執行せざるを得ないこと等により損害が生じたとしても、そのことを理由に、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たるとすることはできないというべきである。

エ(ア) さらに、原告の前記ア③の主張について検討するに、原告が主張するところによれば、住基ネットによるサービス享有権は、杉並区民の権利ということであるから、原告の主張によっても、原告の権利利益ではないというべきである。

これに対して、原告は、地方自治法2条14項等の規定や憲法92条以下の規定を根拠として、原告が杉並区民の権利を代位行使することができる旨主張するが、上記の地方自治法や憲法の規定を見ても、原告が杉並区民の権利を代位することを根拠付ける規定は見当たらない。

(イ) そうすると、前記ア③の原告の主張を根拠に、原告が本件確認の訴えを「財産権主体」として提起しているものと見ることはできず、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たるといふことはできないというべきである。

オ 以上のとおり、原告の前記アの主張を根拠に、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たるといふことはできないから、この主張は、採用することができない。

(2)ア 原告は、本件確認の訴えは、原告が住基法30条の5に基づく本人確認情報の送信につき裁量権を有しており、その裁量権を行使したことにつき保護救済を求めるものであるところ、原告が地域の特性を踏まえ、各種の具体的状況の下で裁量権を行使したことは、他の自治体等に共通に見られるものではなく、原告に固有のものであるから、本件確認の訴えは、原告が自己

の権利利益の保護救済を目的とするものにほかならないのであって、法律上の争訟に当たる旨主張する。

原告が主張するところは、要するに、原告が住基法30条の5に基づく本人確認情報の送信につき裁量権を行使したのは、地方公共団体の中でも、原告等に限られることから、この裁量権は、原告に固有の自己の権利利益であり、本件確認の訴えは、この裁量権の保護救済を目的とするものという点で、原告に固有の権利利益の保護救済を目的とするものであると解することができる。

イ しかし、平成14年最高裁判決にいう「自己の権利利益の保護救済を目的とする」とは、例えば、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるような場合をいうのであって、行政主体の行政権限の適正な行使の実現を目的とするものではないことは明らかである。

ところが、原告が主張するところの裁量権は、住基法30条の5に基づく本人確認情報の送信の場面において、原告がその送信内容につき裁量があるというものであるから、行政権の主体が有する行政権限における裁量権にほかならないというべきである。そうすると、原告の主張するところによっても、本件確認の訴えは、結局、行政権限の適正な行使の実現を求めているものということになるのであるから、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利利益