

住基ネットによって提供しないとすると、住基ネットによらない住民基本台帳事務の処理を存置せざるを得なくなるのである。

このような事態は、全国的な本人確認システムの導入により、行政事務の効率化を図ろうとした改正法の趣旨及び目的を没却させることになるというべきである。

そうすると、このような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というべきである。むしろ、改正法の趣旨及び目的からみても、すべての住民に係る本人確認情報が、住基ネットにおいて、提供及び利用されるべきなのである。

(4) また、恩給法の一部を改正する法律（平成17年法律第6号）により、恩給権者に係る失権等の届出義務に関する規定（同法による改正前の恩給法9条の3）は削除されている。上記規定の削除は、すべての住民について、住基ネットによって、漏れの無い、正確な本人確認情報が提供されることを前提としているものということができる。

(5) 以上のとおり、改正法制定の経緯、趣旨及び目的に照らして、より実質的に検討してみても、市町村長が、都道府県知事に対して、住民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行い、非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いは、住基法30条の5第1項及び2項に違反し、許容されな

いというべきである。

(三)(1) 以上によれば、原告が、被告東京都に対し、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行い、非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いは、住基法30条の5第1項及び2項に違反し、許容されないのである。

そうすると、原告が、そのような違法な取扱いをしようとして、被告東京都に対し、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行おうとした場合に、被告東京都が、このような違法な方式により原告から送信された本人確認情報を受信すべき義務は、存しないというべきである。

なぜなら、被告東京都が、原告から、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報を受信したとすれば、結果として、原告に、被告東京都に対し、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行い、非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いを許容することになり、住基法30条の5第1項及び2項に違反する事態を招来することになるからである。

(2) したがって、被告東京都が、原告が送信する、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報を受信すべき義務は存しないというべきである。

3-(1) これに対して、原告は、住基法30条の5第1項の末尾が「通知するものとする」と規定され、同条3項の末尾が「しなければ

ならない」と規定されていることに照らせば、市町村には、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については、送信された情報をそのまま受信すべき義務があるのであり、これを拒否する裁量権は一切ない旨主張する。

- (2) しかし、法令解釈上、「するものとする」という用語は、「しなければならない」という義務付けの用語と全く同義語として用いられることもあるのである。また、「するものとする」という用語は、行政機関等に一定の拘束を与える場合に用いられることが多いといえることができる。

さらに、住基法においても、「するものとする」という用語は、30条の5以外の多くの条文において用いられているのである。そして、住基法30条の5において、「するものとする」という用語と、「しなければならない」という用語が意図的に使い分けられたことを認めるに足りる証拠は存在しないのである。

- (3) そうすると、住基法30条の5第1項末尾において「するものとする」という用語が用いられていることを理由として、市町村には、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と解釈すべきであるといえることはできないといえるべきである。

したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

- (二)(1)ア 原告は、住基法30条の5第3項によると、都道府県知事は、

通知を受けた本人確認情報を磁気ディスクに記録することが義務付けられているところ、この規定からは、通知を受けた本人確認情報の全部又は一部を記録しない権限は読み取れないといふべきであるから、都道府県知事は、市町村から通知を受けた本人確認情報の受信が義務付けられている旨主張する。また、原告は、住基法のその他の規定からすると、住民基本台帳の作成及び管理については、市町村ないし市町村長の専権とされるのであって、このような基本的枠組みからも、都道府県知事が、市町村長からの送信内容いかんによってその受信を拒否する権限は認められていない旨主張する。

イ しかし、住基法30条の5第3項は、「第1項の規定による通知を受けた」場合について規定しているところ、原告が行おうとしているのは、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の通知であり、同条1項の定める要件に適合しない違法な通知である。

そうすると、原告が住基法30条の5第1項に違反した通知をしようとしている本件の場合には、同条3項の適用の前提を欠くのであって、被告東京都は、同条3項の規定に従って、本人確認情報を磁気ディスクに記録する義務を負わないといふべきである。

ウ 実際上も、仮に、被告東京都が、原告から送信された、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報を受信したと

すれば、結果として、原告の住基法30条の5第1項及び2項に違反する取扱いを容認する事態となるのである。

また、東京都知事は、国の機関等からの求めに応じて、本人確認情報を提供する立場にあるのである（住基法30条の7第3項から6項まで）が、前述したように、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報を受領するのみでは、住基法に基づく本人確認情報の提供を行うことができなくなるのである。

そうすると、被告東京都が、このような原告から送信された本人確認情報の受信を拒否し、原告に、再度正しい本人確認情報を送信するように求めることは、当然に許容されるというよりも、むしろそのようにしなければならないものというべきである。

エ また、原告は、住民基本台帳の作成及び管理は、市町村ないし市町村長の専権とされるのであることから、都道府県知事が、市町村長からの送信内容いかんによってその受信を拒否する権限は認められていない旨主張する。

しかし、住民基本台帳の作成及び管理について、市町村ないし市町村長の事務とされていたとしても、そのことと、市町村長が送信内容を限定することができるか否かとか、都道府県知事がその送信内容いかんによって受信を拒否することができるか否かという問題は、全く別の問題であるというべきである。

オ したがって、原告の前記アの主張は、採用する余地がないというべきである。

(2)ア さらに、原告は、都道府県知事が、市町村からの送信を違法と判断した場合には、住基法12条の3に基づく市町村長あての通報、住基法14条に基づく「必要な措置」の促しをすべきであって、そのような措置をしたにもかかわらず、市町村長が必要な措置を執らなかった場合には、住基法31条1項及び2項に基づき、国又は都道府県による指導、主務大臣又は都道府県知事による市町村長に対する助言又は勧告等を行うべきであり、さらに、都道府県知事は、総務大臣の指示により、地方自治法245条の5第2項及び3項に基づき、市町村に違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求め、また、自ら、同法245条の6に基づき、是正の勧告を行うべきであって、それにもかかわらず、被告東京都は、全面的に受信を拒否するという法定外の行動に出たものであって、このような行為は、許容されない旨主張する。

イ しかし、そもそも、被告東京都に他に執り得る措置があったとしても、受信を拒否することが許容されないとすべき理由はなく、原告の主張は、主張自体失当である。

また、住基法12条の3は、都道府県知事が、当該都道府県の区域内の市町村の住民基本台帳に脱漏若しくは誤載があり、又は住民票に誤記若しくは記載漏れがあることを知った場合の

規定である。また、住基法14条1項は、市町村長が、住民基本台帳に脱漏若しくは誤載があり、又は住民票に誤記若しくは記載漏れがあることを知った場合の規定である。そうすると、元々、上記各規定は、いずれも住基法30条の5第1項及び2項に基づく市町村長から都道府県知事への本人確認情報の送信自体が一部しかされていなかった場合を想定した規定ではないというべきである。

ウ そして、住基法30条の5第1項及び2項に基づく市町村長から都道府県知事への本人確認情報の送信が一部しかされていなかった場合について、住基法は執るべき措置を明示していないのであるから、被告東京都は、原告の対応等の諸般の事情を考慮して、必要な措置を執ることができるのであって、必ずしも、原告が主張するような措置を執るべき義務はないというべきである。

そうすると、前記のとおり、被告東京都が、原告から送信された不十分な本人確認情報を受信しないで、原告に、再度、正しい本人確認情報の送信を求めることは、許容されるというべきである。

エ なお、甲20号証の2（添付の勧告）によると、東京都知事は、杉並区長に対し、平成15年5月30日、地方自治法245条の6により、杉並区長が住民基本台帳法等に規定する事務の執行を違法に怠っているとして、その速やかな執行を行うよ

う勧告していることが認められる。また、前記前提事実のとおり、原告が、総務大臣及び被告東京都に対し、横浜方式による住基ネットへの参加を認めるよう申し入れたのに対して、総務省自治行政局長及び東京都総務局長は、いずれもこれを拒否する対応をしているのである。

そうすると、被告らが、何らの対応もしていないということ
はできない。

オ 以上によると、原告の前記アの主張は、元々失当なものである上、その前提も欠き、いずれにせよ採用することができない。

4-(1) 原告は、住基法30条の5の規定の文言上、市町村長が都道府県知事に住民に係る本人確認情報を通知するに当たって、一部の住民に係る本人確認情報を送信しないことが許容されることがあるかについては明記されていないが、そのことから直ちに結論を導き出すのは早計であり、住基法36条の2第1項等の住基法の関連規定、市町村と都道府県との関係、地方自治法の規定、プライバシー権や地方自治の本旨などの憲法原理、OECD8原則、自己情報コントロール権及びこれらを前提とする個人情報保護法制にさかのぼり、体系的解釈を行う必要がある旨主張する。

(2) しかし、前記のとおり、住基法30条の5第1項及び2項によれば、市町村長が、都道府県知事に対し、住民の本人確認情報を通知するに当たって、一部の住民に係る本人確認情報を送信しないことが許容されていないことは、住基法の各規定の文理解釈上、

明らかというべきであり、かつ、このような解釈は、改正法の趣旨及び目的にも合致しているというべきである。

そうであるにもかかわらず、このような明示の規定や改正法の趣旨及び目的を軽視して、体系的解釈の名の下に、抽象的な文言の規定や抽象的一般的原則等から、個別具体的な本件の問題についての解釈を導き出すのは、法解釈の手法として、到底採り得るところではないというべきである。

また、一般論として、憲法の定めるプライバシー権や地方自治の本旨に配慮した解釈が求められるということは正当であるとしても、前記のとおり、住基法の規定自体から明らかな問題について、住基法の明文の規定にも、改正法の制定経過や立法趣旨にも反する解釈を採ることは許容されないというべきである。

- (3) なお、原告は、行政事件訴訟法9条2項は、行政法規に関する体系的解釈の必要性を確認的に例示したものである旨主張する。

しかし、行政事件訴訟法9条2項は、取消訴訟の原告適格に関し、処分又は裁決の相手方以外の者について、同条1項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たって、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いうべきであるから、上記主張は的を射ないものであるといわざるを得ない。

- (4) したがって、原告の前記(1)の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というべ

きである。

なお、原告が主張する個別の条文等に依拠する主張については、念のため以下に順次検討することとする。

(二)(1) 原告は、住基法36条の2第1項により、市町村長は、住民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る権限があるところ、同条は、「適切な管理」及び「必要な措置」という不確定概念を用いていることから、市町村長には、適切な裁量権を行使することが認められているのであり、一部の住民に係る本人確認情報のみを送信することは許容されるべきである旨主張する。すなわち、原告は、住基ネットについて、万全の安全体制にあることが確認されておらず、かつ、そのことにつき危ぐを抱く杉並区民が相当数存在する場合、住基法36条の2第1項に基づく「必要な措置」として、非通知希望者に係る本人確認情報を、被告東京都に対して、送信しない取扱いを行い得る旨主張する。また、原告は、住基法30条の29第1項に基づき、被告東京都は、原告の送信に応じて、限定された情報を受け入れる義務がある旨主張する。

(2) しかし、まず、住基法36条の2第1項は、「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。」と規

定しているにとどまっている。

そうすると、同項は、市町村長が、必要な措置を講じることを抽象的に定めているにとどまり、一部の住民のみに係る本人確認情報を都道府県知事に送信する取扱いを許容するような文言があるということとはできない。そうすると、単に住民票に記載されている事項等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定めている同項の規定を根拠として、市町村長が、住民票の記載等を行った場合に、都道府県知事に対して当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて送信するものと明示的に規定している住基法30条の5第1項及び2項の規定を、実質的に読み替えるような解釈をすることは許容されないというべきである。

- (3) 原告は、住基ネットについて、万全の安全体制にあることが確認されていない場合には、原告のような解釈を採る余地がある旨主張するが、上記のとおり、住基法30条の5第1項及び2項の規定を、実質的に読み替えるような解釈をすることは許容されないというべきであるから、現実の情報の漏えいが認められているなど緊急の措置を採る必要がある特別の状況下においては格別、そうでない状況において、一般的に、市町村長が、都道府県知事に対して、本人確認情報の送信を行わないことは許容されないのである。

また、上記の解釈は、住基ネットの安全体制について危ぐを抱

く杉並区民が存在することによって、変わるものではないというべきである。

(4)さらに、前述のとおり、改正法は、行政サービスの向上と行政事務の効率化のために、全国的な本人確認システムである住基ネットを導入することをその趣旨及び目的とするところ、市町村長から都道府県知事に対して、一部の住民に係る本人確認情報についてのみ送信することが許容されるとすれば、このような改正法の趣旨及び目的を没却することになるのであるから、抽象的な文言の規定にすぎない住基法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する、原告の主張するような解釈を採用することはできないというべきである。

(5)したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(三)1) さらに、原告は、地方自治法13条の2及び住基法3条1項の規定によれば、住民基本台帳を整備し、住民基本台帳の住民に関する記録を管理する責任を負うのは、市町村であり、住基法3条1項によれば、市町村長は、記録管理の適正を図るために、「必要な措置」を執る第一次判断権及び実施権を有することを規定している旨主張する。また、原告は、住基法2条の規定は、都道府県が市町村と対等の関係にあることを前提としつつ、市町村の第一次的判断を尊重し、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旨主張する。そして、原告は、これらの規定を根拠に、非通知希望者に係る本人確認情報を、被

告東京都に対して送信しない取扱いを行い得る旨主張する。

- (2) しかし、住基法3条1項の規定は、市町村長の住民基本台帳事務についての一般的な責務を、また、住基法2条の規定も、住民基本台帳事務についての国及び都道府県の一般的な責務をそれぞれ規定するにとどまっており、これらの抽象的な文言の規定を根拠として、市町村長が、住民票の記載等を行った場合に、都道府県知事に対して当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて送信するものと明示的に規定している住基法30条の5第1項及び2項の規定を、実質的に読み替えるような解釈をすることは許容されないというべきである。

また、前記のとおり、改正法は、行政サービスの向上と行政事務の効率化のために、全国的な本人確認システムである住基ネットを導入することをその趣旨及び目的とするところ、市町村長から都道府県知事に対して、一部の住民に係る本人確認情報のみについて送信することが許容されるとすれば、このような改正法の趣旨及び目的を没却することになるというべきである。

- (3) したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができないというべきである。

- (四)(1) 原告は、地方自治法1条の2、2条13項等に規定された分権保障原理からすれば、地方公共団体の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べきであるし、地方自治法2条

3項は、地方自治における市町村優先の原則を規定しているというべきである旨主張する。また、住民基本台帳事務は、自治事務であるから、市町村は、地域住民の利便の推進など住民の権利利益を守る立場に立って、主体的に判断し行動することが要請されるというべきであり、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得ないものとされているということが出来る旨主張する。

(2)ア しかし、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、同条の「法律の定め」として制定されているのが住基法なのであるから、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。

そして、前記のとおり、住基法は、30条の5第1項及び2項において、市町村長から都道府県知事への住民に係る本人確認情報の送信を規定しているのであるから、この規定がまず第一に適用されるというべきである。

イ また、地方自治法の規定により、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、さらに、地方自治における市町村優先の原則が解釈原理としてある程度認められるとしても、これらの地方自治

全般における抽象的な解釈原理を根拠として、住民基本台帳事務において、市町村長から都道府県知事に対して一部の住民に係る本人確認情報を送信しないことが認められるかという極めて具体的な問題について、市町村長から都道府県知事に対する本人確認情報の送信について規定する住基法30条の5第1項及び2項の規定や改正法の趣旨及び目的に反した解釈をすることは認められないというべきである。

ウ さらに、住基法1条は、住基法の目的として、「住民に関する記録を正確かつ統一的に行う住民基本台帳の制度を定め」ることを規定し、前記のとおり、改正法も、全国的な本人確認システムである住基ネットを導入することを目的としているのであるから、原告の主張するように、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得ないなどということとは到底できないのである。

(3) したがって、原告の前記(1)の主張も、採用する余地はない。

(五)(1) 原告は、セキュリティ基準第2. 5(2)アが、データの漏えいのおそれがある場合の事務処理体制として、「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。）…（中略）…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。」と規定しているところ、これは、被告国自身が、市町村が、データの漏えいのおそれがある場

合に、住基ネットの全部又は一部を停止することができることを前提としているということができ、市町村長の裁量権行使の一場面であるということができ旨主張する。

- (2) しかし、セキュリティ基準第2.5は、「緊急時体制」について規定しているのであり、日常の処理体制について規定したものであるということとはできない。また、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のである。

そして、このような緊急時の例外的な場合に、技術的措置として、一時的に住基ネットの全部又は一部の停止の措置が講じられることがあることを根拠として、市町村長に、恒常的に、都道府県知事に対して、一部の住民に係る本人確認情報を送信しない取扱いをする裁量権があるということとはできないというべきである。

- (3) したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(六) (1) 原告は、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本人確認情報の送信は、個人情報の目的外利用及び提供に当たり、このままでは、OECD8原則のうちの目的明確化の原則(第3原則)及び利用制限の原則(第4原則)に違反するのであって、個人情報に係る本人の同意が必要である旨主張する。

- (2) しかし、そもそもOECD8原則は、OECDにおいて198

0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。

- (3) また、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。

なお、住基法1条は、「この法律は、市町村（特別区を含む。以下同じ。）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住民基本台帳の制度を定め、もつて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。」と定めている。したがって、住民基本台帳制度は、その目的として、当該住民の居住する市町村における事務処理の便宜等のみならず、「国及び地方公共団体の行政の合理化に資すること」も含むのであるから、住民基本台帳に記載された事項の全国的・広域的な行政利用をも予定していたものというべきであ

る。

(4)ア さらに、OECD 8原則のうちの利用制限の原則(第4原則)は、「個人データは、第9条(注:目的明確化の原則を定めている。)により明確化された目的以外の目的のために開示、利用、その他の使用に供されるべきではないが、次の場合はこの限りではない。(a)データ主体の同意がある場合、又は(b)法律の規定による場合」と定めている。そうすると、個人情報収集目的の範囲内で利用、提供すること又は法律の規定による場合には、個人情報の利用等が許容されているというべきである。

イ ところで、住基法は、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。また、住基法30条の30及び30条の34は、本人確認情報の目的外利用を禁止しているのである。そうすると、住基法においては、本人確認情報を収集目的の範囲内で利用、提供することが、担保されているというべきである。

また、住基法1条の規定によると、住民基本台帳の制度における本人に係る情報の収集目的には、国及び地方公共団体の行政に用いることも含まれるというべきである。

そうすると、住基法に規定された都道府県知事や国の機関等が、居住関係の公証等の事務のために、住民基本台帳に記載された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

利用に当たるといふべきである。また、市町村長が、このような目的のために、住基法30条の5に基づき、都道府県知事に対して、本人確認情報を送信することは、明確化された収集目的内の情報の提供に当たるといふべきである。

ウ さらに、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。

したがって、住基法30条の5に基づく市町村長から都道府県知事への本人確認情報の提供は、法律に基づく場合であるということもできるのである。

なお、原告は、OECD8原則のうちの利用制限の原則にいう「法律の規定による場合」の「法律」とは、すべての法律を指すものではなく、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のであって、この点についての原告の主張は、採用することができない。

エ 以上によれば、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本人確認情報の送信は、OECD8原則のうちの目的明確化の原則（第3原則）及び利用制限の原則（第4原則）に適合するものであるといふことができる。

(5) 以上によると、原告の前記(1)の主張は、いずれにせよ採用することができない。

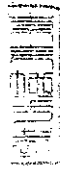
(七)(1) 原告は、憲法13条に基づく自己情報のコントロール権に照らせば、個人情報の目的外利用・提供を行う際には、あくまで本人の同意こそが必要である旨主張する。

(2) しかし、前記(六)記載のとおり、市町村長から都道府県知事への本人確認情報の送信、国の機関等の利用は、いずれも個人情報の目的外利用及び提供に当たらないというべきであるから、原告の前記(1)の主張は、その前提を欠くというべきである。

(3) また、上記の点はさておくとしても、原告が主張する自己情報のコントロール権は、内容が不明確であり、それ自体憲法13条によって保障されるか疑問があるというべきである。原告が主張するような個人情報の憲法上の保護としては、後記のようにプライバシー権の問題として検討されるべきである。

(4) したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(八)(1) 原告は、住基ネットをめぐる問題状況として、改正法による住基ネットの導入の目的自体が正当なものでない上、セキュリティ上の問題点や個人情報保護法制の不備のために、憲法13条の保障するプライバシー権の侵害の危険性があることが挙げられるのであって、この点は、原告が被告東京都へ本人確認情報を送信するに当たって、裁量権を行使する際の重要な考慮要素とすべきである旨主張する。



(2) しかし、そもそも、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。

なお、原告の主張は、改正法の立法目的を正当なものでないとし、住基ネットには、現実上の問題点があると指摘するものであるが、仮に、そのような問題点があったとしても、そのことから、市町村長が都道府県知事に対して住民のうちの非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いが許容されることにはならないというべきである。

(3)ア また、原告は、住基ネットの導入による本人確認情報の提供等によるプライバシー権の侵害の危険を主張する。

イ 確かに、個人的な情報をみだりに収集、開示されないという利益については、その限度で、法的保護が認められるべきである。

しかし、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。

ウ これに対して、住基ネットの導入は、住民に係る住民票を備える市町村以外の行政機関等が、その事務処理において、当該住民本人であるか否かを確認する際の事務の効率化や正確性の向上に資するものである。それだけでなく、住基ネットの導入により、住民は、全国どこの市町村においても、自己に係る住民票の写しの交付を請求することができるほか、今まで場合によっては必要であった、恩給等の支給や資格の付与の際における住民票の提出が不要になるなど、住民の利便性の増進を図ることも可能になるのである。

そうすると、改正法は、正当な目的を有するというべきである。

エ したがって、改正法ないし住基ネットの導入によって、個人情報について、みだりに収集、開示が行われているということとはできないのである。

(4) 以上からすると、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(5)ア これに対して、原告は、住基ネットを採用することによる住民のメリットとして、全国どこの市町村においても、自己に係る住民票の写しの交付を請求することができるという住民票の写しの広域交付や、異なる市町村への転入の際に、転入先の市町村の窓口に行くだけで足りるという転入転出の特例処理が挙げられるが、いずれも多数の住民にとって利便性が乏しいものである旨主張する。また、原告は、住基ネットの導入による経費削減効果には疑問があり、行政事務の効率化については、住民のプライバシーの権利の保護に優先するような高度な必要性は認められない旨主張する。

イ しかし、住民票の写しの広域交付や転入転出の特例が、仮に、多数の住民にとっては利便性の乏しいものであったとしても、それは、単に、このような制度を利用した者が多数ではなかったというだけであり、住基ネットを導入した立法目的の正当性とは、原則として、関係しないというべきである。

また、住基ネットについては、国の機関等へ本人確認情報が提供されることにより、住民票を提出しなければならない機会を減らすことができることなどによって、住民の利便性が向上することがあるし、前述したとおり、行政事務の効率化、正確性の向上に資する目的もあるのである。

そして、前記のように、本人確認情報に含まれる事項は、いずれも完全な秘匿性が要求されるものとははいえない情報なのである。

ウ そうすると、原告の前記アの主張は、採用することができない。

(6)ア さらに、原告は、住基ネットについて、個人情報保護の制度が不十分である旨主張する。原告は、①使用済み本人確認情報の消去義務が規定されていないこと、②住民本人に対して、いかなる行政機関へ本人確認情報が通知されたか通知する義務が規定されていないこと、③住基法30条の7第4項から7項までの規定では、総務省令や市町村及び都道府県の条例の規定の仕方によっては、利用目的が不当に拡大しかねないこと、④本人確認情報の目的外利用があるか否かについて、住基法上、捕捉する手段が設けられていないことを挙げる。

しかし、原告が指摘するような規定等が設けられていないからといって、住基ネットに関する個人情報保護のための措置が不十分であり、本人確認情報について漏えい等が生じる具体的な危険性があるということとはできないというべきである。

イ また、原告は、住基ネットについてのセキュリティ上の問題点として、①そもそもコンピュータ・ネットワークにおいて完全なセキュリティを確保することは不可能であること、②住基ネットには、膨大な数のコンピュータが接続されることになる

が、それらのすべてについて、完全なセキュリティを確保することはほとんど不可能であること、③住基ネットに接続されている国や地方公共団体のコンピュータが庁内LANを介してインターネットに接続されていること、④都道府県サーバには都道府県の全住民の本人確認情報が、全国サーバには全国民の本人確認情報が集積されており、これらのコンピュータへ外部から侵入がされ、情報が流出すると、その被害は甚大となること、⑤CSや庁内LANなどに利用されていると思われるOSであるWindows2000には、セキュリティ・ホールがしばしば見つかっていること、⑥住基ネットにおいては、セキュリティ統括責任者が不明確であり、セキュリティ対策が強力に行われにくいこと、⑦違法な利用・提供を捕捉するための、生体認証システムは導入されていないことを指摘し、住基ネットは、個人情報の流出の危険がある旨主張する。

しかし、このような原告の主張は、本人確認情報の漏えい等に関する抽象的な危険を述べるにすぎないというべきである。

ウ さらに、住基法においては、下記のとおり、個人情報保護の措置が採られているのである。

(ア) 全国サーバや都道府県サーバにおける保有情報の限定

全国サーバや都道府県サーバにおいて保有する情報を本人確認情報に限定している（住基法30条の5第1項）。

(イ) 民間における利用の禁止の措置

- a 民間部門には、本人確認情報を提供することができないように、法令で本人確認情報の提供先を公共部門に限定している（住基法30条の6から30条の8まで、別表第1から第5まで）。
- b 民間の者が、他人に住民票コードを告知するよう求めることを禁止している（住基法30条の43第1項）。
- c 民間の者が、契約の相手方に住民票コードを告知するよう求めることを禁止するとともに、住民票コードの記録されたデータベースを作成することを禁止し、これらに違反する行為をした者に対し、都道府県知事が中止の勧告及び命令をすることができるものとし、その命令の違反には罰則を科している（住基法30条の43第2項から5項まで、44条）。

(ウ) ネットワークの外部への情報提供の限定

行政機関のうち、提供先機関と利用事務が法律で具体的に列挙されたものに限り、情報を提供することとしている（住基法30条の6から30条の8まで、別表第1から第5まで）。

(エ) 行政機関に対する保護措置義務

- a 本人確認情報の提供を受けた行政機関等の職員については、本人確認情報の安全確保措置義務が課されている（住基法30条の33）。

b 本人確認情報の提供を受けた行政機関等の職員は、法律で規定された利用事務以外の目的への本人確認情報の利用が禁止されている（住基法30条の34）。

c 本人確認情報の提供を受けた行政機関等の職員について、国家公務員法等よりも重い罰則付きの守秘義務を課している（住基法30条の35、42条）。

(オ) 情報の漏えい防止

a 本人確認情報の漏出等を防止するため、市町村長、都道府県知事、指定情報処理機関及び本人確認情報の提供を受けた国の機関、地方公共団体の機関等における本人確認情報等の安全確保措置義務を課している（住基法30条の29、30条の33、36条の2）。

b 指定情報処理機関の職員を含めて、関係職員に通常よりも重い罰則付きの守秘義務を課している（住基法30条の17、30条の31、42条）。

(カ) 自己情報の開示請求等

何人も、都道府県知事又は指定情報処理機関に対し、自己に係る本人確認情報の開示を請求し得るものとし、さらに、開示を受けた者から、開示された本人確認情報について、訂正、追加又は削除の申出をする等の手続を設けている（住基法30条の37、30条の40）。

エ 以上からすると、原告の前記ア及びイの主張は、いずれも採

用することができないというべきである。

(7)ア なお、意見書（甲33）は、住基ネットについて、金沢地裁平成14年（ワ）第836号及び同15年（ワ）第114号同17年5月30日判決（甲29）を引用し、複数の個人情報ファイルに含まれる電子データを比較、検索及び結合すること（以下「データマッチング」という。）や、当該個人の氏名を用いて複数の個人情報ファイルに含まれる電子データの検索等を行うこと（以下「名寄せ」という。）の危険性を指摘する。

イ 確かに、事務を行うために本人確認情報を受領した者は、当該事務処理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、又は提供することとされている（住基法30条の34）。

したがって、住基法30条の34の規定の定める範囲内で、本人確認情報と他の個人情報ファイルに含まれる電子データを比較、検索及び結合すること（データマッチング）は許容されるのである。

しかし、住基ネットの運用以前においても、国の行政機関等が事務を遂行する際には、市町村から、住基法12条に基づき、当該市町村の住民の住民票の写しの交付を受けるなど、住民基本台帳に係る住民に関する情報を住基ネット以外の方法で受領した上、従前から保有する当該機関の事務に係る住民に関する情報と、住民基本台帳に係る住民に関する情報を照合し、必要な行政目的を達していたのである。

そうすると、国の行政機関等は、住基ネットを用いることによって、本人確認情報の提供を受けることができる点は異なるものの、住民に関する情報の取扱い自体は、住基ネットの導入前と住基ネットを利用する場合とで同じであるといえることができる。

ウ また、住基法30条の34は、受領者は、当該本人確認情報の提供を受けることが認められた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と明確に規定し、目的の範囲内の利用等に当たらないデータマッチングを禁止している。そして、目的の範囲内の利用等に当たらないデータマッチングを行うことは、住基法30条の34所定の職務上の義務の違反に該当するため、懲戒処分の対象となる（国家公務員法82条及び地方公務員法29条）のである。

エ さらに、都道府県には本人確認情報の保護に関する審議会が置かれるとともに、指定情報処理機関にも、本人確認情報保護委員会が設置されており、第三者機関による監視が規定されている（住基法30条の9第1項、2項、30条の15第1項、2項）。

オ 加えて、住基法上、本人確認情報の提供が認められている国の機関等は多数に上るものの、これらの機関等の保有する情報を一元的に管理する主体は存在しないのである。

すなわち、指定情報処理機関においても、国の機関等からそ

の保有する本人確認情報以外の住民に関する情報を収集し、これを管理することができる権限は付与されておらず、また、国の機関等もそのような情報を指定情報処理機関に対し、提供する権限は認められていないのである。また、住基ネットは、それぞれの機関が受領した本人確認情報を分散して管理することを制度として予定していることから、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のである。

カ 以上によれば、住基ネットの導入により、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具体的な危険性があるとは認め難いというべきである。

(九)(1)ア 原告は、横浜市が、四者合意により、被告国及び神奈川県等と協議の上、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、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を送信し、神奈川県もこれを受信することで合意し、実際に、横浜市及び神奈川県は、上記措置を実施し、被告国も、神奈川県に対して横浜市からのデータの受信を拒否するように指導していない旨主張する。

イ しかし、前記のとおり、市町村長が、都道府県知事に対して、住民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行