

平成18年7月26日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 酒井三知男

平成14年(ワ)第16303号 住民基本台帳ネットワーク差止等請求事件

(以下「第1事件」という。)

平成14年(ワ)第16304号 住民基本台帳ネットワーク差止等請求事件

(以下「第2事件」という。)

平成14年(ワ)第16305号 住民基本台帳ネットワーク差止等請求事件

(以下「第3事件」という。)

平成14年(ワ)第16307号 住民基本台帳ネットワーク差止等請求事件

(以下「第4事件」という。)

平成14年(ワ)第16308号 住民基本台帳ネットワーク差止等請求事件

(以下「第5事件」という。)

平成14年(ワ)第23809号 住民基本台帳ネットワーク差止等請求事件

(以下「第6事件」という。)

平成15年(ワ)第 7000号 住民基本台帳ネットワーク差止等請求事件

(以下「第7事件」という。)

平成15年(ワ)第 7001号 住民基本台帳ネットワーク差止等請求事件

(以下「第8事件」という。)

平成15年(ワ)第19374号 住民基本台帳ネットワーク差止等請求事件

(以下「第9事件」という。)

平成15年(ワ)第19375号 住民基本台帳ネットワーク差止等請求事件

(以下「第10事件」という。)

口頭弁論終結日 平成18年6月22日

判 決

原 告 ら

別紙原告目録記載のとおり

訴訟代理人弁護士

別紙原告代理人目録記載のとおり

被 告 ら

別紙被告当事者目録記載のとおり

指 定 代 理 人 同
訴訟代理人弁護士 同
主 文

- 1 原告らの第1事件ないし第10事件についての各請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は、原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第 1 請 求

1 被告市らに対する差止請求

(1) 第1事件

被告さいたま市は、

ア 原告1の氏名、出生の年月日、男女の別及び住所（一括して、以下「4情報」という。）、住民票コード並びに住民基本台帳法施行令30条の5で定める住民票の記載等に関する事項の変更に関する情報（以下「変更情報」といい、4情報、住民票コード及び変更情報を一括して、以下「本人確認情報」という。）を被告埼玉県に通知してはならない。

イ 住民基本台帳（以下「住基台帳」という。）から原告1の住民票コードを削除せよ。

(2) 第2事件

被告調布市は、

ア 原告2の本人確認情報を被告東京都に通知してはならない。

イ 住基台帳から原告2の住民票コードを削除せよ。

(3) 第3事件

被告東伊豆町は、

ア 原告3の本人確認情報を被告静岡県に通知してはならない。

イ 住基台帳から原告3の住民票コードを削除せよ。

(4) 第4事件

被告板橋区は、

- ア 原告4の本人確認情報を被告東京都に通知してはならない。
- イ 住基台帳から原告4の住民票コードを削除せよ。

(5) 第5事件

被告川崎市は、

- ア 原告5の本人確認情報を被告神奈川県に通知してはならない。
- イ 住基台帳から原告5の住民票コードを削除せよ。

2 被告県らに対する差止請求

(1) 第1事件

被告埼玉県は、

- ア 住民基本台帳法30条の7第3項の別表第1の上欄に記載する国の機関及び法人（以下「国の機関等」という。）に対し、原告1の本人確認情報を提供してはならない。
- イ 被告センターに対し、原告1に関する住民基本台帳法30条の10第1項所定の本人確認情報処理事務（以下「本人確認情報処理事務」という。）を委任してはならない。
- ウ 被告センターに対し、原告1の本人確認情報を通知してはならない。
- エ 原告1の本人確認情報を、保存する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。）の磁気ディスク（これに準ずる方法により一定の事項を確実に記録しておくことができるものを含む。以下同じ。）から削除せよ。

(2) 第2事件、第4事件、第6事件、第8事件及び第9事件

被告東京都は、

- ア 国の機関等に対し、原告2、原告4、原告6ないし原告27、原告29ないし原告48の各本人確認情報を提供してはならない。
- イ 被告センターに対し原告2、原告4、原告6ないし原告27、原告29

ないし原告48に関する各本人確認情報処理事務を委任してはならない。

ウ 被告センターに対し、原告2、原告4、原告6ないし原告27、原告29ないし原告48の各本人確認情報を通知してはならない。

エ 原告2、原告4、原告6ないし原告27、原告29ないし原告48の各本人確認情報を、保存する住基ネットの磁気ディスクから削除せよ。

(3) 第3事件及び第7事件

被告静岡県は、

ア 国の機関等に対し、原告3及び原告28の各本人確認情報を提供してはならない。

イ 被告センターに対し、原告3及び原告28に関する各本人確認情報処理事務を委任してはならない。

ウ 被告センターに対し、原告3及び原告28の各本人確認情報を通知してはならない。

エ 原告3及び原告28の各本人確認情報を、保存する住基ネットの磁気ディスクから削除せよ。

(4) 第5事件及び第10事件

被告神奈川県は、

ア 国の機関等に対し、原告5及び原告50の各本人確認情報を提供してはならない。

イ 被告センターに対し、原告5及び原告50に関する各本人確認情報処理事務を委任してはならない。

ウ 被告センターに対し、原告5及び原告50の各本人確認情報を通知してはならない。

エ 原告5及び原告50の各本人確認情報を、保存する住基ネットの磁気ディスクから削除せよ。

3 被告センターに対する差止請求 第1事件ないし第10事件

被告センターは、

- (1) 被告県らから受任した原告ら（原告49を除く。）に関する各本人確認情報処理事務を行ってはならない。
- (2) 原告ら（原告49を除く。）の各本人確認情報を、保存する住基ネットの磁気ディスクから削除せよ。

4 被告県ら及び被告センターに対する損害賠償請求

(1) 第1事件

被告埼玉県及び被告センターは、原告1に対し、連帯して、金55万円及びこれに対する平成14年9月21日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

(2) 第2事件、第4事件、第6事件、第8事件及び第9事件

被告東京都及び被告センターは、原告2、原告4、原告6ないし原告27、原告29ないし原告48に対し、連帯して、それぞれ、別紙請求目録（以下「請求目録」という。）の「番号」2、4、6ないし27、29ないし48の各「金額」欄記載の各金員及びこれに対する被告東京都については請求目録の「番号」2、4、6ないし27、29ないし48の各「訴状送達の日」の翌日（被告県ら）」欄記載の日から、被告センターについては請求目録の「番号」2、4、6ないし27、29ないし48の各「訴状送達の日」の翌日（被告センター）」欄記載の日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

(3) 第3事件及び第7事件

被告静岡県及び被告センターは、原告3及び原告28に対し、連帯して、それぞれ、請求目録の「番号」3及び28の各「金額」欄記載の各金員及びこれに対する被告静岡県については請求目録の「番号」3及び28の各「訴状送達の日」の翌日（被告県ら）」欄記載の日から、被告センターについては請求目録の「番号」3及び28の各「訴状送達の日」の翌日（被告センタ

一) 」欄記載の日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

(4) 第5事件

被告神奈川県及び被告センターは、原告5に対し、連帯して、金55万円及びこれに対する平成14年9月20日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

(5) 第10事件

ア 被告センターは、原告49に対し、金11万円及びこれに対する平成15年8月29日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

イ 被告神奈川県及び被告センターは、原告50に対し、連帯して、金11万円及びこれに対する平成15年8月29日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

5 被告国に対する損害賠償請求 第1事件ないし第10事件

被告国は、請求目録の各「原告」欄記載の原告らに対し、請求目録の各「金額」欄記載の各金員及びこれに対する各「訴状送達の日(被告国)」欄記載の日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第2 事案の概要

- 1 本件は、原告らが、①住民基本台帳ネットワークシステム(住基ネット)の運用によって、原告らのプライバシー権(自己情報コントロール権)、氏名権又は「行政によって包括的に管理されない自由」が現に侵害され、あるいは侵害される危険にさらされているとして、その居住する都県(被告県ら)及び市区町(被告市ら)並びに被告センターに対して、原告らの本人確認情報に関する住基ネットの運用の差止めを求めるとともに、②住基ネットの運用により精神的苦痛を被ったとして、被告県らに対しては、国家賠償法(以下「国賠法」という。)1条1項に基づき、被告センターに対しては、民法709条に基づき、連帯して、それぞれ請求目録の「金額」欄記載の各金員及びこれに対する「訴状送達の日(被告県ら)」又は「訴状送達の日(被告センタ

一) 」欄記載の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を、また、被告国に対しては、国賠法1条1項に基づき、請求目録の「金額」欄記載の各金員及びこれに対する「訴状送達の日(被告国)」欄記載の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を支払うよう求めた事案である。

2 争いのない事実等(証拠等により容易に認定できる事実については、末尾に証拠等を記載した。)

(1)ア(ア) 原告らは、それぞれ肩書き住所地に居住し、住民登録をしている者である(甲A1ないしA48の各1、A49の2、A50の1)。

(イ) 原告■■■■(原告49)は、平成17年12月1日、横浜市から東京都江東区に転居した(甲A49の1・2)。

原告■■■■は、本件訴訟(第10事件)において、被告神奈川県に対して、損害賠償を請求していたが、平成18年1月18日付で、被告神奈川県に対する訴えを取り下げた。

イ(ア) 被告センターは、地方公共団体におけるコンピュータの利用を促進するために、昭和45年5月に設立された財団法人である。

(イ) 被告センターは、平成11年11月1日、自治大臣から、改正後(後記(2)ア参照)の住民基本台帳法30条の10第1項所定の「指定情報処理機関」に指定され、埼玉県知事、東京都知事、静岡県知事及び神奈川県知事の委任を受けて、同項所定の本人確認情報処理事務(後記(3)カ(ア)参照)を行っている。

(2) 住民基本台帳法の改正

ア 住民基本台帳法は、平成11年8月18日、同年法律第133号の住民基本台帳法の一部を改正する法律(以下「改正法」といい、同法による改正後の住民基本台帳法を、以下「住基法」という。)により改正され、同法のうち、指定情報処理機関の指定(住基法30条の10第1項)、住民

票コードの指定（住基法30条の7第1、第2項）等に係る規定は、同年10月1日に、住民票コードの記載（住基法30条の2）、電気通信回線を通じた本人確認情報の通知（住基法30条の5）、本人確認情報の提供（住基法30条の6）に係る規定は、平成14年8月5日に、住民票写しの広域交付（住基法12条の2）、転出転入特例（住基法24条の2）、住民基本台帳カード（住基法30条の44。以下「住基カード」という。）等に係る規定は、平成15年8月25日にそれぞれ施行された（改正法附則1条1項、平成11年政令第302号、平成13年政令第430号、平成15年政令第20号）。

イ 改正法附則1条2項には、「この法律の施行に当たっては、政府は、個人情報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。」との規定が設けられた（改正法附則1条2項所定の「所要の措置」を、以下「所要の措置」という。）。

ウ 平成11年6月11日、衆議院地方行政委員会において、以下の内容の附帯決議がされた。

(ア) 政令及び省令の制定並びに住基法の運用に当たっては、国会審議で論議されたプライバシー保護に関する意見及び地方公共団体の意見を十分尊重し、その業務に支障を来すことのないよう配慮するとともに、地域住民が制度の趣旨を十分理解できるよう徹底を図ること

(イ) 住基ネットの導入に当たって、データ保護及びコンピュータ・セキュリティの確保等について徹底した管理に努め、責任体制を明確化する等、プライバシー保護に十全の措置を講ずることにより、住民が信頼するに足る制度の確立を図ること

(ウ) 住基ネットの導入及び管理運営に要する経費について、地方公共団体に対し、必要な財政措置を講ずること

(エ) 住基カードの保持及び利用に当たっては、住民意思による交付の原則

を貫き、カード所有の有無によって行政サービスの内容等に差異が生じることのないよう十分留意すること

(オ) 国の機関等による住基ネットの利用目的を厳格に審査するとともに、定期的に利用状況を検証すること、また、システム利用の安易な拡大を図らないこと

エ 平成17年4月1日に施行された「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」（以下「行政個人情報保護法」という。）には、以下のような規定が設けられている。

(ア) 行政機関は、個人情報を保有するに当たっては、法令の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限り、かつ、その利用の目的をできる限り特定しなければならない。行政機関は、特定された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。（3条1項及び2項）

(イ) 行政機関の長は、法令に基づく場合を除き、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、又は提供してはならない。ただし、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、当該情報を利用することについて相当な理由のあるとき、他の行政機関等に保有個人情報を提供する場合で、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があるときは、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ない限り、他の行政機関等への提供が許される。（8条1項、2項2号及び3号）

(ウ) 行政機関の職員若しくは職員であった者又は6条2項の受託業務に従事している者若しくは従事していた者が、正当な理由がないのに、個人の秘密に属する事項が記録された個人情報ファイルを提供したときは、

2年以下の懲役又は100万円以下の罰金が科される（53条）。

(3) 住基ネットの概要等

ア 住基ネットの仕組み（乙共12, 28, 39の1・2）

住民基本台帳（住基台帳）の制度は、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ものであり、これにより、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している（住基法1条）。

住基ネットの導入により、市町村には、既存の住基台帳電算処理システム〔以下「既存住基システム」という。別紙用語一覧表（以下「用語表」という。）「番号」欄1（用語表「番号」欄1ないし31を、以下「用語表1」ないし「用語表31」という。）〕のほか、既存住基システムと住基ネットとを接続するコミュニケーションサーバ（以下「CS」という。用語表2）が設置され、本人確認情報は、既存住基システムからCSに伝達されて保存されている。

都道府県には、都道府県サーバ（用語表3）が、また、指定情報処理機関には、全国サーバ（用語表4）及びコールセンター（用語表5）が設置された。全国サーバ、都道府県サーバ及びCSは、いずれも専用交換装置を介して専用回線（用語表6）で接続している。また、全国サーバは、国の機関等のサーバとも専用回線で接続している。

既存住基システムとCSとの間、都道府県サーバと既存の庁内LANとの間には、それぞれファイアウォール（用語表7。以下「FW」という。）が設置され、CSと都道府県サーバとの間、都道府県サーバと全国サーバとの間、全国サーバと国の機関との間には、いずれも指定情報処理

機関が監視するFW（以下「指定情報処理機関FW」という。）が設置されている。

指定情報処理機関は、構成機器稼働状況を監視し、指定情報処理機関FWを24時間監視している。

イ 本人確認情報

本人確認情報とは、住民票の記載事項のうち、氏名、出生の年月日、男女の別及び住所（4情報）、住民票コード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（変更情報）をいう（住基法30条の5第1項、7条1ないし3号、7号及び13号）。

変更情報として、政令は、①住民票の記載又は消除を行った旨並びにその事由及びその事由の生じた年月日、②4情報の記載の修正を行った旨並びにその事由及びその事由の生じた年月日、③住民票コードの記載の修正を行った旨、その事由及びその事由の生じた年月日並びに修正前住民票コードを挙げている（住基法施行令30条の5）。具体的には、異動事由（「転入」、「出生」、「職権記載等」、「転出」、「死亡」、「職権消除等」、「転居」、「職権修正等」、「住民票コードの記載の変更請求」、「住民票コードの職権記載等」のいずれか）、異動年月日、異動前の本人確認情報がこれに当たる（乙共12）。

ウ 住民票コード

(ア) 住民票コードは、無作為に作成された10桁の数字及び1桁の検査数字をその順序により組み合わせた数列であり、住民票の記載事項とされている（住基法7条13号、住基法施行規則1条）。

(イ) 都道府県知事は、その区域内の市町村の市町村長ごとに、住民票に記載することのできる住民票コードを無作為に指定し、市町村長に通知する（住基法30条の7第1項、住基法施行規則14条1項）。

(ウ) 市町村長は、新たにその市町村の住基台帳に記録されるべき者について

て住民票の記載をする場合、その者がいずれの市町村においても住基台帳に記録されたことがないときは、(イ)で都道府県知事から指定された住民票コードのうちから選択するいずれか一つの住民票コードを記載する。この場合、市町村長は、住民に対して、その旨及び住民票コードを書面によって通知する（住基法30条の2第2、第3項）。

(エ) 住基台帳に記録されている者は、住基台帳を備える市町村の市町村長に対し、住民票に記載されている住民票コードの記載の変更を請求することができる（住基法30条の3第1項）。

エ 本人確認情報の通知及び保存

市町村長は、住民票の記載、消除又は4情報及び住民票コードの記載の修正を行った場合には、本人確認情報を都道府県知事に通知する（住基法30条の5第1項）。この通知は、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（同条第2項）。

市町村長から通知を受けた都道府県知事は、通知された本人確認情報を磁気ディスクに記録し、これを通知の日から政令で定める期間（原則5年間）保存しなければならない（同条第3項、住基法施行令30条の6）。

オ 本人確認情報の提供及び利用

(ア) 市町村長は、条例で定めるところにより、他の市町村の市町村長その他の執行機関から事務の処理に関し求めがあったときは、本人確認情報を提供する（住基法30条の6）。

(イ) 都道府県知事は、住基法別表（以下、本項及び後記カにおいては、「住基法別表」を「別表」という。）第1の国の機関等から別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ったときに限り、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（以下、本項においては、「保存期間に係る本人確認情報」を「本人

確認情報」という。)を提供する(住基法30条の7第3項)。

都道府県知事は、①区域内の市町村の執行機関であって別表第2の上欄に掲げるものから求めがあったとき、②区域内の市町村の市町村長から求めがあったときは、いずれも政令で定めるところにより、③区域内の市町村の執行機関から求めがあったときは、条例で定めるところにより、本人確認情報を提供する(住基法30条の7第4項)。

都道府県知事は、①他の都道府県の執行機関であって別表第3の上欄に掲げるものから求めがあったとき、②他の都道府県知事から求めがあったときは、いずれも政令で定めるところにより、③他の都道府県の執行機関から求めがあったときは、条例で定めるところにより、本人確認情報を提供する(住基法30条の7第5項)。

都道府県知事は、①他の都道府県知事を経て他の区域内の市町村の執行機関であって別表第4の上欄に掲げるものから求めがあったとき、②他の都道府県知事を経て他の区域内の市町村の市町村長から求めがあったときは、いずれも政令で定めるところにより、③他の都道府県知事を経て他の区域内の市町村の執行機関から求めがあったときは、条例で定めるところにより、本人確認情報を提供する(住基法30条の7第6項)。

また、都道府県知事は、都道府県の執行機関から求めがあったときは、条例で定めるところにより、本人確認情報を提供する(住基法30条の8第2項)。

(ウ) 都道府県知事は、別表第5に掲げる事務を遂行するとき、条例で定める事務を遂行するとき、本人確認情報の利用につき本人が同意した事務を遂行するとき又は統計資料の作成を行うときには、本人確認情報を利用することができる(住基法30条の8第1項)。

(エ) 国の行政機関は、その所掌事務について必要があるときは、都道府県

知事に対し、本人確認情報に関して資料の提供を求めることができる（住基法37条2項）。

（イ）平成14年12月、行政手続オンライン化関係3法（①行政手続等における情報通信技術の利用に関する法律、②行政手続等における情報通信技術の利用に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律、③電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律）が成立し、このうち、行政手続等における情報通信技術の利用に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（②）により、別表第1ないし第5が改正され、住基ネットを利用することが可能な事務は、従来の93事務に171事務が追加されて264事務となり、さらに、信託業法附則58条（平成16年法律第154号）等により275事務となった（平成17年4月1日現在）。

カ 指定情報処理機関

（ア）都道府県知事は、指定情報処理機関に、住基法30条の10第1項記載の本人確認情報処理事務を行わせることができる。

本人確認情報処理事務として、住基法は、住民票コードの指定及びその通知（住基法30条の7第1項）、協議及び調整（同条第2項）、国の機関等、区域内外の市町村長又は市町村の執行機関、他の都道府県知事又は他の都道府県の執行機関に対する本人確認情報の提供（同条第3項ないし第6項）、国の行政機関に対する本人確認情報に関する資料の提供（住基法37条2項）を挙げている。

指定情報処理機関に本人確認情報処理事務を行わせることとした都道府県知事（以下「委任都道府県知事」という。）は、原則として本人確認情報処理事務を行わない（住基法30条の10第3項）。

委任都道府県知事は、電子計算機から電気通信回線を通じて指定情報処理機関の電子計算機に送信することによって、本人確認情報を指定情

報処理機関に通知する（住基法30条の11第1、第2項）。委任都道府県知事から通知を受けた指定情報処理機関は、当該通知に係る本人確認情報（以下、本項においては、「通知に係る本人確認情報」を「本人確認情報」という。）を磁気ディスクに記録し、これを通知の日から政令で定める期間保存する（同条第3項）。

(イ) 指定情報処理機関は、毎年、国の機関等への本人確認情報の提供状況を公表する（住基法30条の11第6項）。また、委任都道府県知事に対し、本人確認情報の電子計算機処理に関し必要な技術的な助言及び情報の提供を行う（同条第7項）。

(ウ) 指定情報処理機関には、本人確認情報保護委員会を置き、指定情報処理機関の代表者の諮問に応じ、本人確認情報の保護に関する事項を調査審議し、これに関し必要と認める意見を指定情報処理機関の代表者に述べる（住基法30条の15第1、第2項）。

(エ) 総務大臣は、本人確認情報処理事務等（本人確認情報処理事務、住基法30条の11第3項、第5ないし第9項に規定する事務並びに30条の37、30条の38及び30条の40に規定する事務をいう。）の適正な実施を確保するため必要があると認めるときは、指定情報処理機関に対し、本人確認情報処理事務等の実施に関し監督上必要な命令をすることができる。委任都道府県知事も、本人確認情報処理事務等の適正な実施のために必要な措置を講ずべきことを指示することができる（住基法30条の22）。

総務大臣及び委任都道府県知事は、本人確認情報処理事務等の適正な実施を確保するため必要があると認めるときは、指定情報処理機関に対し、本人確認情報処理事務等の実施状況に関して必要な報告を求め、また、職員に、指定情報処理機関の事務所に立ち入って本人確認情報処理事務等の実施の状況、帳簿、書類その他の物件を検査させることができ

る（住基法 30 条の 23 第 1、第 2 項）。

(カ) 指定情報処理機関にコールセンターを設置し、市町村及び都道府県からの操作方法、故障時の対応方法等の各種問い合わせを受け付け、回答する（乙共 28）。

キ 住基台帳事務

(ア) 住民票写しの広域交付

住基台帳に記録されている者は、住基カード又は運転免許証等を提示して、その者が記録されている住基台帳を備える市町村の市町村長（以下「住所地市町村長」という。）以外の市町村長に対し、自己又は自己と同一の世帯に属する者に係る住民票写しで、住基法 12 条の 2 第 1 項所定の事項を省略したものの交付を請求することができる（住基法 12 条の 2 第 1 項、住基法施行規則 5 条 2 項）。

この請求を受けた市町村長（以下「交付地市町村長」という。）は、電気通信回線を通じて住所地市町村長に通知し、住所地市町村長は、① 氏名、② 出生の年月日、③ 男女の別、④ 世帯主・続柄（選択）、⑤ 住民となった年月日、⑥ 住所、⑦ 住所を定めた旨の届出の年月日及び従前の住所、⑧ 住民票コード（選択）を交付地市町村長に電気通信回線を通じて通知して、この通知を受けた交付地市町村長が住民票写しを作成して、交付する（住基法 12 条の 2 第 2 項ないし 4 項）。

(イ) 転出・転入手続の特例

転出・転入の手続には、転入届の際に転出地での住民票の情報を記載した転出証明書を添付することが必要とされ（住基法 22 条 2 項、住基法施行令 23 条）、住民は、通常、転出証明書の交付を受けるため、転出地の市役所等に出向く必要がある。しかし、後記（ク参照）の住基カードの交付を受けている者が、住基法施行令に定める一定の事項が記載された「付記転出届」をした場合には、当該届出をした日以後最初に行

う転入届であつて、住基カードを添えて行われるものについては、転出証明書の添付を要しない（住基法24条の2第1項）。

ク 住基カード

(ア) 住基台帳に記録されている者は、住基台帳を備える市町村の市町村長に対し、自己の住基カード（その者に係る住民票に記載された氏名及び住民票コードその他政令で定める事項が記録されたカード）の交付を求めることができる（住基法30条の4第1項）。市町村長その他の市町村の執行機関は、住基カードを、条例の定めるところにより、条例に規定する目的のために利用することができる（住基法30条の4第8項）。（乙共28）

(イ) 「住民基本台帳カードに関する技術的基準」（平成15年総務省告示第392号（平成15年5月27日付け。以下「住基カード基準」という。））によれば、住基カードには、中央演算処理装置付きの半導体集積回路が組み込まれ、以下のようなセキュリティ対策が定められている（乙共15、34）。

a 暗証番号を設定して初めて、住基カード又は住基ネットに係るアプリケーション（用語表8）を利用可能な状態とする。暗証番号は、住基カードに設定し、外部から読み取ることができないようにする。暗証番号の照合は、住基カードの内部で行う。

b 交付後の住基カードと住基ネット相互間の認証を行うための情報を住基カードに設定し、外部から内部情報を読み取ることができないようにする。

c 住基カードに記録された情報を保護するために、アクセス権限〔住基カードに記録された各情報ごとに、認証、暗証番号照合等が正しく行われた場合に限り情報へのアクセス（用語表9）を可能とするようにあらかじめ設定した権限〕の制御を行う。

- d 情報の読み取り又は解析を防止する仕組みを保持する。
- e 基本利用領域（住基ネットに係るアプリケーションのために住基カードの半導体集積回路上に割り当てられた領域）、公的個人認証サービス利用領域とそれぞれの条例利用領域（条例利用アプリケーションのために住基カードの半導体集積回路上に割り当てられた領域）は、住基カードの内部で独立し、それぞれのアプリケーションのために割り当てられた領域以外の領域に情報を記録し、又は他の領域に記録された情報を読み取ることができない仕組みを保持する。
- f 市町村長その他の市町村の執行機関、都道府県知事その他の都道府県の執行機関又は国の機関等は、法定の事務処理のため必要がある場合を除き、基本利用領域を利用してはならない。
- g 市町村長その他の市町村の執行機関、都道府県知事その他の都道府県の執行機関又は国の機関等以外の者は、基本利用領域を利用してはならない。

(4) 住基ネットの稼働

ア 住基ネットは、平成14年7月22日に仮運用が、同年8月5日に本運用が開始された。

東京都杉並区、東京都国分寺市及び福島県矢祭町は、同日、住基ネットへの不参加を表明して、接続を行わなかった。また、横浜市は、同月2日、住基ネットへの参加を希望しない住民の本人確認情報を通知しない選択方式を採用すると発表した。横浜市における不参加を表明した住民は、平成17年3月末現在で83万人（対人口比23パーセント）である。（甲共1、46の1ないし3、126、127、128の4）

東京都中野区及び東京都国立市は、平成14年8月5日、住基ネットを本運用させたが、中野区は、同年9月11日、国立市は、同年12月26日、それぞれ、住基ネットへの接続を切断した（甲共43の1・2、乙共

31)。平成15年5月23日、「個人情報の保護に関する法律」の成立を契機に、東京都国分寺市は、同月28日、東京都中野区は、同年8月13日、それぞれ、住基ネットへの接続を表明した。

東京都杉並区は、同年6月14日、選択方式での参加を表明したが、被告国及び都から、参加を拒否されている。

イ 埼玉県知事、東京都知事、静岡県知事及び神奈川県知事（一括して、以下「本件知事ら」という。）から委任を受けた被告センターは、各都県下の市町村に対して11桁の数字からなる住民票コードを指定し、被告市らの長（以下「本件市区町長ら」という。）は、それぞれ、住民票コードを原告らの住民票に記載し、平成14年8月5日以降、原告らに対して、住民票コードを通知した。

ウ 本件市区町長らは、住基法に基づいて、原告らの住民票を作成し、本人確認情報を含む住基法7条所定の事項を電子計算機に記録し管理している。被告市らは、原告らの本人確認情報が記録された既存住基システムを住基ネットのCSに接続し、また、電気通信回線を通じて、被告県らのサーバに接続し、現在も接続を継続している。

本件市区町長らは、住基ネットのCSを通じて本件知事らに本人確認情報を通知し、現在も通知を継続している。中野区長は、平成14年9月12日以降、住基ネットへの接続の切断に伴い、被告都に対する本人確認情報の通知を停止したが、平成15年8月13日以降、再開した（前記ア）。国立市長は、平成14年12月27日以降、被告都に対して、本人確認情報を通知していない。

エ 被告県らは、サーバをCSにつながる電気通信回線に接続した。本件知事らは、区域内の本件市区町長らから通知を受けた本人確認情報をサーバの磁気ディスクに記録して保存し、被告センターに対して、本人確認情報を通知した。被告県らは、現在も通知を継続している。

オ 被告センターは、通知された原告らの本人確認情報を磁気ディスクに記録して保存するとともに、その本人確認情報を、国の機関等に対して提供した。被告センターは、現在も提供を継続している。

(5) 本人確認情報の保護

住基法は、本人確認情報の保護に関して、次のように規定している。

ア 安全確保義務

都道府県知事又は指定情報処理機関が前記(3)エ及びカ(ア)の住基法30条の5第1項又は30条の11第1項による通知に係る本人確認情報（本項においては、この「通知に係る本人確認情報」を「本人確認情報」という。）の電子計算機処理等を行う場合、都道府県知事又は指定情報処理機関から本人確認情報の電子計算機処理等の委託を受けた者が受託した業務を行う場合には、本人確認情報の漏えい、滅失及びき損の防止その他の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（住基法30条の29）。

本人確認情報の提供を受けた市町村長その他の市町村の執行機関若しくは都道府県知事その他の都道府県の執行機関又は住基法別表（以下、本項においては、「住基法別表」を「別表」という。）第1の上欄に掲げる国の機関等（一括して、以下「受領者」という。）が本人確認情報の電子計算機処理等を行う場合、受領者から本人確認情報の電子計算機処理等の委託を受けた者が受託した業務を行う場合にも、前記のような措置を講じなければならない（住基法30条の33）。

市町村長及び市町村長から委託を受けた者は、住基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（住基法36条の2）。

イ 利用又は提供の制限

都道府県知事は、前記(3)オの場合を除き、本人確認情報を利用又は提供してはならない（住基法30条の30）。指定情報処理機関は、前記(3)カ(ア)の委任都道府県知事の事務を行う場合を除き、本人確認情報を利用又は提供してはならない（住基法30条の30）。

受領者は、住基法に定めるところにより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者の事務の遂行に必要な範囲内で、本人確認情報を利用又は提供するものとし、それ以外の目的のために受領した本人確認情報を利用又は提供してはならない（住基法30条の34）。

ウ 秘密保持義務

(ア) 次の者は、本人確認情報処理事務等に関して知り得た秘密を漏らしてはならず、これに違反した者は、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処せられることとされている（住基法42条）。

- a 指定情報処理機関の役員又は職員若しくはこれらの職にあった者（住基法30条の17第1項）
- b 指定情報処理機関から本人確認情報の電子計算機処理の委託を受けた者若しくはその役員若しくは職員又はこれらの職にあった者（住基法30条の17第2項）
- c 本人確認情報の電子計算機処理等に関する事務に従事する市町村の職員若しくは職員であった者（住基法30条の31第1項）
- d 本人確認情報の電子計算機処理等に関する事務に従事する都道府県の職員若しくは職員であった者（住基法30条の31第1項）
- e 市町村又は都道府県知事から本人確認情報の電子計算機処理等の委託を受けた者若しくはその役員若しくは職員又はこれらの者であった者（住基法30条の31第2項）
- f 住基法30条の6、30条の7第4項から第6項まで又は30条の

8 第2項の規定により市町村長その他の市町村の執行機関又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関が提供を受けた本人確認情報の電子計算機処理等に関する事務に従事する市町村又は都道府県の職員又は職員であった者（住基法30条の35第1項）

g 住基法30条の7第3項により国の機関等が提供を受けた本人確認情報の電子計算機処理等に関する事務に従事する同欄に掲げる法人の役員若しくは職員若しくはこれらの職にあった者（住基法30条の35第2項）

h 受領者から受領した本人確認情報の電子計算機処理等の委託を受けた者若しくはその役員若しくは職員又はこれらの者であった者（住基法30条の35第3項）

(イ) 住基台帳に関する調査に関する事務に従事している者又は従事していた者は、その事務に関して知り得た秘密を漏らしてはならず、これに違反した場合、1年以下の懲役又は30万円の罰金が定められている（住基法35条、45条）。

エ 住民の記録保護義務

都道府県知事又は指定情報処理機関の委託を受けて通知に係る本人確認情報の電子計算機処理等に関する事務に従事している者又は従事していた者は、その事務に関して知り得た事項をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に使用してはならない（住基法30条の32）。

受領した本人確認情報の電子計算機処理等に関する事務に従事している者又は従事していた者は、その事務に関して知り得た事項をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に使用してはならない（住基法30条の36）。

市町村長の委託を受けて行う住基台帳又は戸籍の附票に関する事務の処理に従事している者又は従事していた者は、その事務に関して知り得た事項をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に使用してはならない（住基

法 36 条)。

オ 本人確認情報の開示

何人も、都道府県知事又は指定情報処理機関に対し、住基法 30 条の 5 第 3 項又は 30 条の 11 第 3 項の規定により磁気ディスクに記録されている自己に係る本人確認情報について、書面により、その開示を請求することができる。この場合、都道府県知事又は指定情報処理機関は、開示請求をした者に対して、書面により、本人確認情報を開示しなければならない(住基法 30 条の 37)。

都道府県知事又は指定情報処理機関は、開示を受けた者から、本人確認情報の内容の全部又は一部の訂正、追加又は削除の申出があったときは、遅滞なく調査を行い、その結果を通知する(住基法 30 条の 40)。

カ 苦情処理

都道府県知事又は指定情報処理機関は、住基法に規定する事務の実施に関する苦情の適切かつ迅速な処理に努めなければならない(住基法 30 条の 41)。

市町村長は、住基法に規定する事務の実施に関する苦情の適切かつ迅速な処理に努めなければならない(住基法 36 条の 3)。

キ 住民票コードに関する制限

㍑) 市町村長その他の市町村の執行機関は、住基法規定の場合を除き、何人に対しても、当該市町村の住民以外の者の住民票コードの告知を求めてはならない(住基法 30 条の 42 第 1 項)。

都道府県知事その他の都道府県の執行機関、指定情報処理機関及び住基法別表第 1 の上欄に掲げる国の機関等は、住基法規定の場合を除き、何人に対しても、住民票コードの告知を求めてはならない(住基法 30 条の 42 第 2 ないし第 4 項)。

㍒) 市町村長その他の市町村の執行機関、都道府県知事その他の都道府県

の執行機関、指定情報処理機関又は国の機関等（以下、本項においては、一括して「市町村長等」という。）以外の者は、何人も、自己と同一世帯に属する者以外の者（以下「第三者」という。）に対し、住民票コードの告知を求めてはならない（住基法30条の43第1項）。

(ウ) 市町村長等以外の者は、その者が業として行う行為に関し、その者に対し売買、賃借、雇用その他の契約（以下「契約」という。）の申込みをしようとする第三者若しくは申込みをする第三者又はその者と契約の締結をした第三者に対し、当該第三者又は当該第三者以外の者に係る住民票に記載された住民票コードの告知を求めてはならない（住基法30条の43第2項）。

さらに、市町村長等以外の者は、業として、住民票コードの記録されたデータベースであって、当該住民票コードの記録されたデータベースに記録された情報が他に提供されることが予定されているものを構成してはならない（住基法30条の43第3項）。

(エ) 都道府県知事は、前記(ウ)に違反する行為が行われた場合において、当該行為をした者が更に反復してこれらに違反する行為をするおそれがあると認めるときは、その者に対し、当該行為の中止等を勧告し、その勧告に従わない場合は、都道府県の審議会の意見を聞いて、その者に対し、期限を定めて、当該勧告に従うべきことを命ずることができる（住基法30条の43第4項）。当該命令に違反した者は、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金の刑事罰が定められている（住基法44条）。

ク 都道府県の審議会

都道府県に、本人確認情報の保護に関する審議会（以下「都道府県の審議会」という。）を置き、この審議会は、住基法の規定により、その権限に属させられた事項を調査審議するほか、都道府県知事の諮問に応じ、本人確認情報の保護に関する事項を調査審議し、これらの事項に関して都道

府県知事に建議することができる（住基法30条の9第1、第2項）。

ケ 昭和55年9月23日、OECD（経済開発協力機構）において採択された「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」では、国内適用における基本原則として、収集制限の原則、データ内容の原則、目的明確化の原則、利用制限の原則、安全保護の原則、公開の原則、個人参加の原則及び責任の原則（一括して、以下「OECD8原則」という。）が定められた。

(6) 住基ネットのセキュリティ

ア 「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」〔以下「セキュリティ基準」という。平成14年総務省告示第334号（同年6月10日付け）、平成15年総務省告示第391号（同年5月27日付け）、同第601号（同年9月29日付け）〕によれば、以下のように定められている（乙共1、2の1及び2）。

(ア) 体制、規定等の整備

住基ネットのセキュリティを確保するため、責任体制、連絡体制を明確にし、責任体制を確立する。

都道府県知事、市町村長及び指定情報処理機関は、住基ネットのセキュリティ対策に関し、連絡調整を行う場を設け、住基ネットの運用上、異常な状態を早期に発見し、相互に連絡することができるよう体制の整備を図る。

住基ネットの企画、開発及び運用に関する規定、住基ネット設計書、操作手順書、緊急時における作業手順書等を整備する。

住基ネットの運用に必要な職員を配置し、職員に対して、住基ネットの操作及びセキュリティ対策についての教育及び研修を実施するための体制を確立する。

監査の体制を確立し、住基ネットの企画、開発及び運用の各段階におけるセキュリティ対策の評価を行う。

(イ) 住基ネットの環境及び設備

住基ネットに関する建物及び重要機能室（用語表 10）への侵入防止策を講ずる。重要機能室の所在を明らかにしないようにし、その配置及び構造については、セキュリティ対策が行えるよう配慮する。電気通信回線からのデータの盗取を防止するため、CS、都道府県サーバ及び指定情報処理機関サーバを結ぶ電気通信回線は、専用回線を使用する。また、国の機関等に本人確認情報を提供するために都道府県サーバ又は指定情報処理機関サーバと国の機関等の使用する電子計算機を結ぶ電気通信回線は、専用回線を使用する。

(ウ) 住基ネットの管理

重要機能室への入室者を限定する。重要機能室に入退室する者に鍵を貸与する際に、その者が入室する権限を有することを確認すること等により、重要機能室への入退室の管理を適切に行う。

住基ネットを運用する職員に対して、電子計算機、端末機、電気通信関係装置、電気通信回線、ファイル等に関し、必要なアクセス権限を付与する。

電気通信回線に接続する電子計算機における不正な行為や、電子計算機への不正アクセス行為から住基ネットを保護するため、CS、都道府県サーバ及び指定情報処理機関サーバ間等、必要な部分に、指定情報処理機関が管理するFW（指定情報処理機関FW）を設置し、通信制御を行う。

エラー、不正行為により電気通信関係装置の不当な運用が行われないようにするため、電気通信関係装置の管理に際しては厳重な確認を行い、通信に際しては相互認証（用語表 11）をする。

C S. 都道府県サーバ又は指定情報処理機関サーバ間の通信については、相互の認証を行い、交換するデータの暗号化を実施する。都道府県サーバ又は指定情報処理機関サーバから国の機関等に本人確認情報を提供するためのデータ交換についても、相互の認証を行い、データの暗号化を実施する。

端末機は、管理を行う責任者の指示又は承認を受けた者が取り扱い、操作者が正当な権限を有していることを識別カード及びパスワードによって確認する。

住基ネットの開発、変更、運用、保守等について委託を行う場合には、委託先事業者等の社会的信用と能力を確認し、本基準と同様のセキュリティ対策を実施させ、適切な監督を行う。

(エ) 既存住基システムとの接続

住基ネットと既存住基システムとを接続する場合は、既存住基システムにおいて、体制の整備、専用回線の使用、住基ネットとの間のFWの設置、住基ネットと電気通信回線等の不共有を、既存住基システムと外部のネットワークとを接続する場合は、FW設置による厳重な通信制御の実施等の措置を講ずる。

(オ) 都道府県知事は、必要に応じ、国の機関等、市町村の執行機関又は他の都道府県の執行機関に対し、提供した本人確認情報の適切な管理のための措置の実施状況について報告を求め、その措置の実施を要請する。

市町村長は、必要に応じ、他の市町村の執行機関に対し、提供した本人確認情報の適切な管理のための措置の実施状況について報告を求め、その措置の実施を要請する。

イ 照会条件の限定

即時提供（端末機から照会条件を入力し、都道府県サーバ又は全国サーバから即時に本人確認情報の提供を受ける方式）の場合、「住民票コー

ド」若しくは「氏名及び住所」又は「氏名及び生年月日」を端末機に入力しないと本人確認情報の提供を受けることができない仕組みとなっている。

「氏名及び住所」又は「氏名及び生年月日」を入力する場合は、前方一致検索（文字列検索の手法の一つで、先頭が検索語に一致する単語やフレーズを探すこと。）が可能であるが、該当者が50人を超えるときは本人確認情報の提供を受けることができない。

一括提供（本人確認情報の照会対象者の情報をファイル化して都道府県サーバ又は全国サーバに照会し、これらのサーバから照会結果ファイルを受け取る方式）の場合も同様であり、照会元から送られてきた「住民票コード」、「氏名及び住所」又は「氏名及び生年月日」等のファイルに、都道府県サーバ又は全国サーバにおいて本人確認情報を追記して照会元にファイルを返送する。（乙共12）

ウ 平成15年8月8日付けの「住民基本台帳ネットワークシステム及びそれに接続している既存住基システムに関する調査票による点検状況」によれば、3207の市町村で、同年1月及び2月に、「住民基本台帳ネットワークシステム及びそれに接続している既存住基システムに関する調査票」に基づいて、セキュリティ対策（体制・規定等の整備、環境及び整備、システムの管理、既存住基システムとの接続）に関する自己点検を実施し、各項目について3点満点で集計を行った。その結果、同年5月12日段階の平均点は2.48点、同年8月25日段階の平均点は2.82点であった（乙共13）。

平成16年12月1日付けの「住民基本台帳ネットワークシステム及びそれに接続している既存住基システムに関する調査票による点検状況」によれば、2959の市町村で、同年6月に、上記の調査票に基づいてセキュリティ対策に関する自己点検を実施したところ、同年11月24日段階の平均点は2.88点であった（乙共41）。

エ 長野県侵入実験

長野県本人確認情報保護審議会は、平成15年5月28日、「長野県本人確認情報保護審議会第1次報告」において、住基ネットに関する長野県下の市町村のアンケート調査結果及び現地調査結果を発表し、ネットワークの安全性確保のため、庁内LANと住基ネットとを分離すること等を提言した（甲共2の1）。

また、長野県は、住基ネットの安全性に関して、平成15年9月22日から同年10月1日まで、下伊那郡阿智村（以下「阿智村」という。）、諏訪郡下諏訪町（以下「下諏訪町」という。）、東筑摩郡波田町（以下「波田町」という。）を対象に第1次調査を行い、同年11月25日から同月28日まで、阿智村を対象に第2次調査を行った（第1次調査及び第2次調査を一括して、以下「長野県侵入実験」という。）。

長野県侵入実験の方法及び結果の概要は、以下のとおりである（甲共12の1・2, 13, 26, 27, 28の1ないし4, 30, 31, 32, 33, 36, 37, 乙共17）。

（ア）調査内容

内部からの侵入（庁内LANから住基ネットへの侵入を試みるもの）と外部からの侵入（インターネットから庁内LANへの侵入を試みるもの）の2種類の安全性調査を行った。

内部からの侵入調査では、庁内LANに調査用コンピュータを接続して、庁内LAN及び庁内LAN上に存在する各種サーバについての情報を収集し、その情報をもとにサーバの管理者権限（用語表12）の奪取を試みた。また、管理者権限を奪取した既存住基システムから、CSとの間のFWに関する情報を収集し、既存住基システムに偽装した調査用コンピュータにより、CSとの通信を試みた。さらに、CSに接続した調査用コンピュータにより、CS及びCS端末（用語表13）についての情報を収集し、既

知の脆弱性を利用して、CS及びCS端末の管理者権限の奪取を試みた。

外部からの侵入調査では、遠隔地からインターネットを経由して、FW及び公開サーバ（用語表14）についての情報を収集し、得られた情報をもとに公開サーバへの侵入を試みた。

これらの調査では、指定情報処理機関監視FWを突破して、CSに直接侵入することは試みられていない。

(イ) 阿智村での調査

a 第1次調査

平成15年9月22日から同月24日までの間、村役場のサーバ室内のHUB（用語表15）、隣接する施設のLANポート（用語表16、17）；庁内LANにダイヤルアップ接続（用語表18）されている出先機関のルータ（異なるネットワークを相互接続する機器）に調査用コンピュータを接続して調査した。

この結果、既存住基システム及び庁内ウェブサーバの管理者権限を奪取した。また、出先機関の端末に調査用コンピュータを接続して、庁内LANに接続することができた。

b 第2次調査

平成15年11月25日から同月28日までの間、CSが格納されている村役場のサーバ室内のラックを開錠し、CSセグメント（用語表19）にあるHUBに調査用コンピュータを接続して調査した。

この結果、CSについて、管理者権限の奪取に成功した。

CS端末には、セキュリティパッチ（用語表20）が当たっていたため、管理者権限を奪取できなかった。

(ウ) 下諏訪町での調査

平成15年9月25日及び26日、調査用に構築した無線LAN（用語表21）を利用し、町役場に隣接する建物から調査用コンピュータを庁内

LANに接続して調査した。

この結果、既存住基システムの管理者権限を奪取し、調査用コンピュータから操作を行うことができたが、FWを突破することはできず、CSの管理者権限を取得することはできなかった。

(エ) 波田町での調査

平成15年9月29日から同年10月1日までの間、遠隔地（東京）から、インターネットを経由して、FW及びDMZ（用語表22）にある公開サーバを調査したが、セキュリティパッチが当たっていたため、管理者権限は奪取できなかった。

オ 品川区ペネトレーションテスト

総務省が、平成15年10月17日付けで発表した「住基ネットに対するペネトレーションテスト結果報告」の内容は、以下のとおりである（乙共14）。

(ア) 被告センターは、平成15年10月10日ないし12日、品川区の協力を得て、ペネトレーションテスト（侵入テスト）を行った（実施は米国クロウ社）。それによれば、①住基ネットとCS間、②CSと庁内LAN間の指定情報処理機関FWに侵入を試みたが、成功せず、脆弱性も見出せなかった。また、③庁内LAN上のCS端末の管理者権限の奪取を試みたが、成功せず、不正侵入を許すような弱点も見出すことができなかった。

(イ) テストを実施したクロウ社の助言として、庁内LANについても、チェックリストによる自己点検及びセキュリティ監査を行い、また、庁内LAN上のデータ送信における高度なセキュリティレベルを維持するための方策を実施すべきであるとのことであった。

カ 北海道斜里町（以下「斜里町」という。）事故

平成18年3月、北海道斜里町職員の自宅の個人用パソコンがウィルスに感染し、パソコン内に保管されていた斜里町の保有する業務資料が、ファイ

ル交換ソフト「Winny」（以下「Winny」という。）のネットワーク上に流出した（以下「斜里町事故」という。）。流出情報には、被告センターが、平成16年に各市町村に送付した「セキュリティーホールの対策について」と題する通知（以下「平成16年通知」という。）、斜里町で平成15年に使用されていたCSのパスワードが記載された、斜里町作成の業務操作マニュアル（以下「平成15年マニュアル」という。）が含まれていた。平成16年通知は、同年当時のOS上の脆弱性に関する公開情報とその対応策を通知したものであり、既に対策は完了していた。

斜里町では、既存住基システム及び住基ネットは、インターネットに接続する情報系OSとは切断されており、インターネットとは接続されていなかった。（乙共108の1・2、斜里町に対する調査囑託の結果、弁論の全趣旨）

総務省は、平成18年3月29日付け「住民基本台帳ネットワークシステムのセキュリティ対策について（通知）」と題する書面（乙共109）を、都道府県の住基ネット担当部長に送付し、①総務省又は被告センターから送付される住基ネットのセキュリティに関する文書等を厳重に管理し、自宅に持ち帰ったり、個人用のパソコンに保存しないこと、②パスワード及び識別カード等の適正管理について関係職員に周知徹底することを、各都道府県内の市区町村に周知するよう通知した。

キ 北海道帯広市（以下「帯広市」という。）事故

平成15年8月21日から平成16年1月13日までの間に、一般事務を担当する帯広市職員が、「宛名管理システム」によって表示された宛名情報を見つめた。また、平成17年6月18日から同年10月12日までの間に、帯広市囑託職員が、住基台帳の情報が入った、既存住基システムの端末を、業務以外目的で見つめた（一括して、以下「帯広市事故」という。）。帯広市は、同職員らに対し、厳重注意処分をした。（乙共110、帯広市に

に対する調査囑託の結果)

ク 福島県塙町（以下「塙町」という。）事故

平成16年9月13日、塙町が、住民票コードが記載された名簿を行政区長の会合で配布し、その場で全て回収した。（以下「塙町事故」という。甲共83、塙町に対する調査囑託の結果）

(7) 電子政府及び電子自治体（電子政府等）

ア 平成7年5月16日付けの「地方公共団体における行政の情報化の推進に関する指針」及び平成9年7月10日付けの「高度情報通信社会に対応した地域の情報化の推進に関する指針」と題する総務審議官通知において、地方公共団体による個人情報のオンラインによる外部提供の可否について、通信回線を活用しての情報処理は、高度情報通信社会の実現のために不可欠であり、具体的事情を検討し、安全確保の措置等対策の充実を図ったうえで可否を決定するとされた（乙共48）。

平成8年3月に住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会が発表した「『住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会』報告書」によれば、ネットワークシステムを構築することは、住基台帳事務の効率化・広域化や、その他住民の利便性の向上等に大きく資するものとされた（乙共42）。

平成8年12月25日付けの閣議決定「行政改革プログラム」では、国民に対する質の高い行政サービスを実現するために、高度な情報流通を可能とする情報通信基盤として整備を進めている霞が関WAN（省庁間ネットワーク）の一層の高度利用を図るとともに、LAN（施設内ネットワーク）の整備を地方支分部局を含め早急に進め、併せて、霞が関WANと地方支分部局、地方公共団体、特殊法人等との接続方策の検討を進めるとされた。また、地方公共団体に対し、情報通信システムの外部とのオンライン接続禁止措置の見直しを要請するとされた。（乙共47）

平成12年8月28日付けの「IT革命に対応した地方公共団体における情報化施策等の推進に関する指針」では、国の電子政府構築に対応して、地方公共団体についても、各地方公共団体を相互接続し、霞が関WANとも接続する総合ネットワークの整備を促進するとともに、住民の利便の観点から、行政手続のオンライン化を進めるべきであるとされた。また、改正法の趣旨を踏まえて地方公共団体がIT革命に対応し、情報化政策を総合的に推進していくための新たな指針として、地方公共団体には、住基ネットの整備促進に向けた対応を行う必要があるとされた（乙共5）。

イ 平成12年12月6日に制定された「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」は、以下のように規定している。

(ア) 高度情報通信ネットワーク社会の形成は、すべての国民がインターネットその他の高度情報通信ネットワークを容易にかつ主体的に利用する機会を有し、その利用の機会を通じて個々の能力を創造的かつ最大限に発揮することが可能となり、もって情報通信技術の恵沢をあまねく享受できる社会が実現されることを旨として行われなければならない（3条）。

(イ) 高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する施策の策定に当たっては、国民の利便性の向上を図るとともに、行政運営の簡素化、効率化及び透明性の向上に資するため、国及び地方公共団体の事務におけるインターネットその他の高度情報通信ネットワークの利用の拡大等行政の情報化を積極的に推進するために必要な措置が講じられなければならない（20条）。

ウ IT戦略本部は、平成13年1月22日、「e-Japan戦略」を発表し、5年以内に世界最先端のIT国家となることを目的とし、電子政府の実現を重点政策分野とした。その概要は、次のとおりである。（乙共6）

(ア) 電子政府は、行政内部や行政と国民、事業者との間で書類ベース、対面ベースで行われている業務をオンライン化し、情報ネットワークを通じて省庁横断的、国、地方一体的に情報を瞬時に共有・活用する新たな行政を実現するものである。

(イ) 電子政府の実現に当たっては、行政の既存業務をそのままオンライン化するのではなく、IT化に向けた中長期にわたる計画的投資を行うとともに、業務改革、省庁横断的な類似業務・事業の整理及び制度・法令の見直し等を実施し、行政の簡素化・効率化、国民・事業者の負担の軽減を実現することが必要となる。これにより、国民が、自宅や職場からインターネットを經由し、全ての行政手続の受付が24時間可能となるから、快適で便利な国民生活や産業活動の活性化が実現できることとなる。

エ IT戦略本部が平成15年7月2日に発表した「e-Japan戦略Ⅱ」は、行政サービスにおけるITの活用方法について、次のように記載している（乙共7）。

(ア) 日本の国際競争力の基盤となる効率的で質が高く、24時間365日ノンストップ・ワンストップの行政サービスを提供する。業務の外部委託や調達制度の改革等により、政府行政部門の業務効率の向上を図り、財政支出を抑制しつつ、サービスの向上を実現する。

(イ) (ア)の実現のために、電子政府の総合窓口と各府省、地方公共団体等のシステムと連携し、関連手続を一括してオンライン申請できるワンストップサービスを整備する。

オ IT戦略本部が平成15年8月8日に発表した「e-Japan重点計画－2003」は、重点政策5分野の一つである「行政の情報化及び公共分野における情報通信技術の活用の推進」の項において、次のように記載している（乙共8）。

(ア) 国民の利便性の向上と行政運営の簡素化、効率化、信頼性及び透明性の向上を図るため、電子政府構築計画に基づき、利用者本位の行政サービスの提供と予算効率の高い簡素な行政の実現を目指す。電子自治体の実現のため、地方公共団体の取組みを支援する。

(イ) 目標

①行政の情報化について、行政情報の電子的提供、申請・届出手続等の電子化、文書の電子化、ペーパーレス化及び情報ネットワークを通じた情報共有・活用に向けた業務改革を重点に推進し、平成15年度までに、電子情報を紙情報と同等に扱う行政を実現する。また、平成17年度末までに総合的なワンストップサービスの仕組みや利用者視点に立った行政ポータルサイト等の整備を図り、利用者本位の行政サービスの提供を目指すとともに、業務分析の実施、業務プロセス等の抜本的な見直しを通じて、平成17年度末までの早期に各業務・システムの最適化に係る計画を策定し、予算効率の高い簡素な政府の実現を目指す。②公共分野においてITを活用することにより、サービスの多様化及び質の向上等を図り、広く国民がITの恩恵を享受できる社会を実現する。

(ウ) 具体的施策

(イ)の目標を実施するために、電子政府を構築し、また、地方公共団体による電子自治体の構築を支援する。電子自治体構築の前提として、地方公共団体に共通するシステム基盤を早急に整理する必要があることから、公的個人認証サービスのシステム整備等をはじめとする共通基盤の構築に向け、地方公共団体の住基ネットの運用を支援する。

カ 平成16年12月24日付けの閣議決定「今後の行政改革の方針」では、電子政府の推進のためにオンライン利用を促進すること、電子自治体を推進し、情報通信技術を利用した質の高い行政サービスを提供するために、地方公共団体を取り扱う手続のうち主要な申請、届出等手続についてのオ

ンライン化を推進するために引き続き必要な支援を行うこと、電子政府及び電子自治体（以下「電子政府等」という。）の共通基盤の活用の推進のために、手続のオンライン化で必要となる本人確認のために公的個人認証サービスの利用を推進し、また、住民の利便性の向上を図るとともに、行政事務の効率化を推進するため、住基ネットの活用を促進し、住基カードについて、多目的利用の促進を図り、その普及に努めることとされた（乙共76）。

キ IT戦略本部は、平成17年2月24日付けの「IT政策パッケージ2005 ―世界最先端のIT国家の実現に向けて―」において、電子政府等を推進するために、行政手続のオンライン利用を促進するとした。また、年金受給者の現況確認や、不動産登記の申請手続を初めとして、法令に基づいて、住基ネットの利用、活用を推進するとした（乙共77）。

総務省は、前記カの閣議決定を踏まえ、平成17年3月29日付けの「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」を策定し、電子自治体の推進のため、情報セキュリティの確保にも十分留意しながら、閣議決定の趣旨を踏まえ、行政手続のオンライン化の推進、共同アウトソーシングの推進、公的個人認証サービス、住基ネット、住基カードなどの活用に積極的に取り組むこととした（乙共78）。

(8) 費用対効果に関する調査結果等

ア 被告国は、平成10年3月、「住民基本台帳ネットワークシステムのベネフィット（試算）」（以下「平成10年試算」という。）において、住民と行政それぞれの費用対効果を試算した。その内容は、次のとおりである（弁論の全趣旨）。

（ア）行政側 合計約240億円

 a 転入手続の簡素化（約18億円）

 転入件数を470万件、転入届出者に占める住基カード所有割合を

1/2, 1件当たりの手続時間を13.2分, 公務員の時給を3623円と仮定

b 住基台帳事務の合理化(住基ネットによる転入通知) (約31億円)

転入件数を470万件, 1件当たりの手続時間を10分, 郵送費を55円と仮定

c 住民票写しの交付省略等による窓口業務の簡素化(約90億円)

住民票写しの交付事務件数を1000万件, 1件当たりの手続時間(国及び地方公共団体の合計)を15分と仮定

d カードシステムのハード経費と開発経費の節約(約100億円)

ハード経費を770万円, リース期間を5年, 団体数を1628, 開発費を4170万円と仮定

(イ) 住民側

合計約270億円

a 転入手続の簡素化(約32億円)

転入件数を470万件, 転入届出者に占める住基カード所有割合を1/2, 手続時間を70分, 交通費を200円, 住民時給を1000円と仮定

b 住民票写しの広域交付による手続時間等の省略(約98億円)

域外通勤通学者を3070万人, 利用率を1/2, 住民票交付件数を9278万件, 全国の住基人口を1億2526万人, 手続時間を40分, 交通費を200円と仮定

c 住民票写しの交付省略等による手続時間等の省略(約136億円)

住民票写しの交付事務件数を1000万件, 1件当たりの手続時間を70分, 交通費を200円と仮定

イ 総務省自治行政局市町村課が発表した平成14年10月31日付けの「住民基本台帳ネットワークシステムの構築に要する経費概要」(以下

「平成14年概要」という。)によれば、平成11年度から平成15年度までの住基ネット費用の累計額は、以下のとおりである(乙共55)。

(ア) 導入費用(基本設計費、プロジェクト開発管理費、工事費、ソフトウェア開発費、システムテスト費、データ移行作業費、通信回線初期費用、既存住基システム改修費及び住民票コード通知費)

a 被告センター	55億7600万円
b 都道府県	28億5100万円
c 市区町村	306億6600万円
d 合計	390億9300万円

(イ) 経常費用(ハードウェアリース料、通信回線使用料、保守料、賃貸料及び運営事務費)

a 被告センター	33億8700万円
b 都道府県	68億6800万円
c 市区町村	87億8100万円
d 合計	190億3600万円

ウ 平成16年2月、長野県総務部市町村課が発表した「住民基本台帳ネットワークシステムの費用対効果再試算について」(以下「長野県資料」という。甲共20の2)では、県内の地方公共団体を人口規模で区分(人口10万人以上、3万人以上10万人未満、1万人以上3万人未満、1万人未満)したうえで、住基ネットを導入した平成11年から平成14年までと、その後の平成15年から平成29年までの住民と行政のそれぞれの費用対効果を試算している。これによれば、住民側は、住民票写しの提出省略による手続時間の短縮及び費用削減、恩給受給者及び年金受給者の負担軽減により、時間短縮及び費用削減の効果が上がっている。しかし、行政側は、住基ネットを利用した転入通知による手続時間の短縮、住民票写しの提出省略による窓口業務の簡素化等の費用削減効果があるものの、住基

ネットの管理運用のための事務増加により、平成15年から平成29年まで、全て損失となっている。さらに、住民側の削減費用及び行政側の増加費用の累計は、平成19年以降は利益があるものの、平成11年から平成14年までの初期費用を計上すると、全期間を通して損失となっている。

エ 特例措置の利用状況

(ア) 住民票写し、年金受給者・恩給受給者の各種書類提出の省略

総務省が発表した「電子政府・電子自治体を支える住基ネット・公的個人認証サービス」によれば、旅券の交付申請、厚生年金・国民年金の裁定請求等について住民票写しの省略は、年間約300万件であり、各種年金支給のための現況届等の省略は、年間約500万件であった（乙共27, 50）。

(イ) 住民票写しの広域交付、転出入手続の簡素化

平成15年8月25日から平成16年3月ないし6月までの住民票写しの広域交付件数は、東京都が約1万6000件、横浜市が約1700件、長野県が約900件、愛知県が約2800件、大阪府が約4500件、京都府が約1100件であった（甲共24, 25, 84, 127）。

平成15年8月25日から平成16年3月ないし6月までの転入転出の特例の利用件数は、東京都が約200件であり、横浜市が約90件、長野県が約24件、愛知県が約60件、大阪府が約80件、京都府が約15件であった（甲共24, 25, 84, 127）。

(ウ) 住基カード

総務省が発表した「電子政府・電子自治体を支える住基ネット・公的個人認証サービス」によれば、住基カードの全国における発行枚数は、平成17年3月末現在、累計54万枚である（乙共50）。また、東京都における平成15年8月25日から平成16年3月末までの住基カードの申請件数は、約4万件であり、申請率は、対人口比で1パーセントに満たなか

った（甲共24, 25）。さらに、平成15年8月25日から平成16年3月ないし6月までの住基カードの申請件数は、横浜市が、約1万5000件、長野県が約5000件、愛知県が約1万3000件、大阪府が約1万7000件、京都府が約4100件、福岡県が約7300件であった（甲共84, 127）。

オ 公的個人認証サービス

平成14年に成立した「電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律」（以下「公的個人認証法」という。）では、電子証明書の発行を受けた者について、住民票の記載の修正等があった場合は、都道府県知事は、通知に係る本人確認情報について、住基法30条の8第3項に基づき、電磁的記録媒体に記録し、失効リストを作成する（公的個人認証法12条）。また、住基カードは、電子証明書及び秘密鍵を格納する媒体としても利用される（弁論の全趣旨）。

電子証明書の発行枚数は、平成17年7月末現在、9万2000枚であった（乙共50）。

3 争点

(1) プライバシー権（自己情報コントロール権を含む。以下同じ。）侵害に基づく差止請求の当否

ア プライバシー権の内容

イ(ア) 住基ネットによるプライバシー権の侵害の有無

イ(イ) 住基ネットによるプライバシー権の侵害の危険性の有無

ウ 差止めの必要性（許容性）

(2) 氏名権侵害に基づく差止請求の当否

ア 氏名権の内容

イ 住基ネットによる氏名権の侵害の有無

ウ 差止めの必要性（許容性）

(3) 「行政によって包括的に管理されない自由」の侵害に基づく差止請求の当否

ア 「行政によって包括的に管理されない自由」の内容

イ 住基ネットによる「行政によって包括的に管理されない自由」の侵害の有無

ウ 差止めの必要性（許容性）

(4) 損害賠償請求責任の成否

ア 被告国の責任（国賠法1条1項）

イ 被告県らの責任（国賠法1条1項）

ウ 被告センターの責任（民法709条）

エ 損害

4 争点についての当事者の主張

(1) 争点(1)（プライバシー権侵害に基づく差止請求の当否）について

ア 原告らの主張

(ア) プライバシー権（自己情報コントロール権）の内容

a プライバシー権は、憲法13条の幸福追求権を根拠とする具体的権利である（最高裁判所昭和44年12月24日大法廷判決・刑集23巻12号1625頁，最高裁判所昭和56年4月14日第一小法廷判決・刑集35巻3号84頁参照）。そして、コンピュータが普及し、大量の情報を収集、蓄積、加工することが容易になった現代の高度情報化社会においては、プライバシー権には、「ひとりで放っておいてもらう権利」とどまらず、「自己に関する情報をコントロールする権利」（以下「自己情報コントロール権」という。）も含まれると解するべきである。

自己情報コントロール権には、自己情報の①収集・取得、②保有・利用、③開示・提供を自らコントロールする権利と、これに附随して、

④自己情報の開示・提示請求権が含まれる。このような自己情報コントロール権は、憲法上極めて重要な権利である以上、それが侵害された場合は、他の人格権侵害の場合と同様に、自己情報コントロール権に基づく侵害の差止請求が認められるべきである。

- b 住基ネットで流通する本人確認情報のうち4情報は、個人の識別のために最も重要な情報であり、個人情報索引として利用される可能性があり、保護の必要が極めて高く、また、住民票コードは、住民ごとに付された重複しない番号であり、これらにより、名寄せ及び個人情報の検索（特定個人に関する各省庁や市役所等が保有する情報を集積すること。名寄せ及び個人情報の検索を一括して、以下「名寄せ」という。）を可能にするものであるから、個人の人格的自律を脅かし得るような重要な情報である。さらに、変更情報は、本人確認情報の変更の有無に関する情報であるから、身分上の変動を把握させるものとして重要な情報である。

また、住基ネットにおいては、個人情報が一括して流通することになるから、個々の情報が独立している場合に比して、保護の必要性がより高いことになる。さらに、住基ネットにおいては、全国の市町村、都道府県、被告センター及び国の機関等のコンピュータがネットワーク化されることになるから、個人情報が極めて広範囲に流通し、共有されることになり、その保護の必要性は飛躍的に高まることが明らかである。

したがって、本人確認情報は、自己情報コントロール権による保護の対象となると解するべきである。

(イ) 住基ネットによるプライバシー権の侵害

- a 前記のとおり、自己情報コントロール権は、自己情報の収集・取得、保有・利用、開示・提供を自らコントロールする権利と、これに付随

して、自己情報の開示・提示請求権を内容とするものであるから、本人確認情報の取扱いに当たっても、本人の意思に基づく必要がある。特に、公権力による個人情報の取扱いが問題となる場面では、私人間のように、プライバシー権と他の権利との相互調整が問題とはならないのであるから、本人の意思を保護する必要性は一層強まる。したがって、公権力が本人確認情報を取り扱う際は、相当な手段によっても同意を得ることが不可能又は困難である場合を除き、原則として、本人の同意を要すると解するべきである。特に、公権力の進める施策が国民に一律に適用されるものであって、それにより自己情報コントロール権が侵害されるときは、全ての国民に適用しなければ施策として成り立たないことが要求されるというべきであり、本件においては、①住基ネットを運用することによって、原告らの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存し、②全ての国民が住基ネットに参加しなければ施策として成り立たないような重大な支障が存する場合に、初めて住基ネットへの参加を強制することが許されるというべきである。

原告らは、住基ネットで本人確認情報を流通させることについて、同意したこともなければ、個別に同意を求められたこともない。そして、前記(ア)のように、住基ネットでは、従来、市町村だけに保有されていた本人確認情報が、一体として全国的にコンピュータネットワーク上で共有されることになる。情報の主体である原告らは、これらの情報が、いつ、どこで、誰によって、どのように流通、蓄積、利用されているかを全く知ることができないのであるから、これによって原告らが抱く不安の程度は決して無視することができないものである。したがって、住基ネットの運用による原告らの自己情報コントロール権はすでに侵害されており、その侵害の程度は、非常に深刻であると

いうべきである。

また、住基ネットは、国民一人一人に重複しない番号を付したうえで、全国の地方公共団体、国の機関及び被告センターを接続しているネットワーク上で、個人情報と共有するものである。これによって、行政機関等は、自ら保有している個人情報と、本人確認情報及びその他の機関が保有している情報とを名寄せすることが可能となった。行政機関は、国民の個人情報を自由に保有利用し得ることになり、このような事態は、原告らの人格的自律を甚だしく脅かしている。

b 所要の措置の不履行

改正法附則1条2項では、政府に対し、所要の措置を講ずることを義務づけたが、政府は、この措置を講じないまま住基法を施行し、住基ネットの運用を開始した。なお、個人情報保護法は、個人情報を保護するための措置として不十分なものである。

(ウ) 住基ネットによるプライバシー権の侵害の危険性

a 住基ネットによって、全国の都道府県、市町村及び被告センターのコンピュータが接続されたことにより、ハッカー等がシステムに侵入し、原告らの個人情報を不正閲覧、取得及び改ざんする危険性や、住基カードを不正取得する危険性が生じた。

特に、長野県侵入実験により、①管理者のIDやパスワードを入手すること、バッファオーバーフロー（用語表23）攻撃により、CSやCS端末の管理者権限を奪取することが容易であること、②庁内LANを外部の侵入から守るFWを突破して、庁内LANに侵入することが可能であること、③庁内LANに侵入した場合、CSに到達することも可能であることが明らかとなった。そして、被告市ら以外の市町村にあるCS端末の管理者権限が略奪され、遠隔操作されることにより、被告県らのサーバ、CSにアクセスして、原告らの本人確認情

報が不正に閲覧、取得される危険性や、被告市らの既存住基システムに不正侵入されて、住民票コードとともに、原告らの個人情報閲覧・改ざんされ、住基ネットに送信される危険性のあることが判明した。

被告らは、本件知事ら及び本件市区町長らには、安全確保義務が課されており、また、セキュリティ基準に基づく対策も実施されていると主張する。しかし、自治体によっては、住基ネットとインターネットが物理的に接続されていること、重要機能室が設置されていないこと、重要機能室への入退室が何ら管理されていないこと、インターネットに接続している庁内LANにCS端末を設置していることなどの問題をかかえており、全ての自治体において、セキュリティ基準に適合した対策が採られているとは到底いうことができない。また、自治体のCS及びCS端末のセキュリティパッチ当ては極めて遅く、ウィルス対策及びセキュリティホール（用語表24）対策も不十分な状況にある。実際に、斜里町事故では、住基ネットに関する情報が流出したのであり、これらを利用して情報が流出する危険性は極めて高い。

b 運用関係者などによる漏洩の危険

住基ネットの運用従事者によって情報が漏洩される危険、公務員が、職権を濫用して個人情報収集のために住基ネットを利用する危険、住基ネットの開発及び管理を委託した民間業者が、不正行為を行う危険などが予想され、運用関係者による漏洩の危険性も極めて高いというべきである。実際に、斜里町事故では、業務用データの持ち出しについて何らの規制も存しておらず、持ち出したデータが業務用パソコンの全データであり、パスワードや操作手順書などのデータも持ち出されており、個人用パソコンに業務用データを移していたなど、職員に対する研修が不十分であったことが明らかになった。また、帯広市事故及び埴町事故では、運用関係者による不適切な情報管理から、住基

ネットに関する情報が流出、目的外閲覧されたのであり、実効的なセキュリティ対策が採られていないことが明らかになった。

c 制度の整備状況（いわゆる「ソフト面の危険」）

多くの自治体では、リスクアセスメント（用語表25）を行っておらず、セキュリティポリシー（用語表26）すら策定していない。第三者機関による運用状況の監査や、コンピュータ及びセキュリティに関する専門性を持った担当職員の養成も不十分な状況にある。

d 被告らは、OECD8原則に基づく嚴重な個人情報保護措置を講じていると主張する。

しかしながら、現に、住基ネットの運用開始後、銀行が、本人確認のために住民票コードの告知を求めるなど、住基法の明文の規定に反した住民票コードの民間への提供が行われており、住基法等による個人情報保護の制度も実効性に乏しい。また、住基法は、本人確認情報の提供先及び利用目的を制限しているが、提供先及び利用目的は、法令の改正によって今後も安易に拡大することが予想され、法令の存在が歯止めにならないことは明らかである。住基法の定める本人確認情報に関する開示請求権も、その対象が限られ、通知先は公表されないなど、極めて不十分なものである。このように、被告らの主張する保護措置は、実際にはOECD8原則を充たしておらず、個人情報保護のための十分な措置が採られているということとはできない。

(エ) 差止めの必要性（許容性）

住基ネットは、前記イ)及びウ)記載のとおり、原告らの同意なくして本人確認情報を全国のネットワーク上に流通させ、また、共通番号である住民票コードにより原告らの個人情報の名寄せを可能にするものであり、原告らのプライバシー権を深刻に侵害している。また、住基ネットのセキュリティには不備が多く、個人情報の漏えいや改ざん等の危険性が極

めて高くなっているのであるから、原告らのプライバシー権を侵害する危険性も極めて高いというべきである。

これに対して、住基ネットには、原告らのプライバシー権を犠牲にしてもなお達成すべき高度の必要性は存在しておらず、また、原告らが住基ネットに参加しなくとも、重大な支障が生じることはないのであるから、原告らの差止請求は認容されるべきである。

なお、以下のとおり、被告らの主張する住基ネットの目的は、原告らを強制的に住基ネットに参加させる根拠とは到底なり得ないものである。

a 電子政府等

被告らは、住基ネットが、電子政府及び電子自治体（電子政府等）の構想（一括して、以下「電子政府構想」という。）を実現する基盤になると主張する。しかし、電子政府構想が提唱されたのは、改正住基法の成立後である平成12年のことであり、電子政府構想を実現することが住基法改正の目的であったとは考えられない。

b 行政事務の効率化

被告らは、住基ネットが、行政事務の効率化をもたらし、経費の削減につながると主張する。しかし、住基ネットは、極めて非効率なものであり、むしろ経費の増大をもたらす可能性がある。被告らが主張する平成10年度試算（前記2(8)ア）は、その前提とする数値自体に裏付けがなく、信用性に乏しいうえ、平成14年10月に実施された総務省の調査によると、全国の住基ネットの構築及び維持管理に要した費用は合計804億9400万円にもものぼると算定されているのであり、被告らの試算〔平成14年度概要（前記2(8)イ）。導入費用約390億円、維持費用約190億円〕とは大幅に異なっている。また、住基ネットの安全性を維持するためには、毎年、バージョンアップしたコンピュータ及びソフトウェアの導入、メンテナンス及び職員の

研修等に膨大な費用を要するところ、被告らの試算では、このような経費が過小に評価されている。したがって、住基ネットによる経費の節減効果は期待できない。

また、被告らは、行政機関への申請等の際、住民票写しの提出が省略されることによって、市町村の住民票交付事務に伴う経費を削減できると主張する。しかし、住民票写しの提出省略は、住民票交付に伴う手数料収入が減少する〔長野県資料（前記2(8)ウ）によると、収入は、長野県だけでも13億7000万円減少する。〕から、一概に市町村の利益になるとはいえない。また、小規模の自治体にとっては、人件費の削減や住民負担の軽減というような住基ネットによる恩恵が少ないにもかかわらず、一定の経費負担を避けられず、不利益の方が大きい。

さらに、被告らは、住基ネットの運用により、職員の適切な配置が可能になると主張するが、住基カードの利用により住民票写しの提出が省略されることになる制度の利用は従来から極めて少なく、職員の配置に与える影響は小さい。

c 住民負担の軽減

住民にとっての利益は、それによって失う権利や利益と比較衡量することによって自ら選択すべきものであるから、被告らが主張する住民にとっての利益は、このような利便を望まない原告らに対して、住基ネットへの参加を強制することを正当化する根拠とはなり得ない。

被告らは、行政機関への申請等の際、住民票写しの提出が省略されることになることを主張する。しかし、旅券の交付申請等、住民票写しを取得する必要が生じるのは数年に一度にすぎず、その負担はもともと大きいものではないし、現に住民票写しの交付は第三者の請求によるものが多いから、その提出が省略されても、住民にとってさほどの利

便とはならない。また、行政機関が住基ネットを利用することができるとされている275事務のうちには、申請時の添付書類として、住民票写しのほか、戸籍謄本・抄本や印鑑登録証明書等が必要とされる事務も含まれており、住民票写しの提出が省略されるとしても、他の書類を取得する必要があることから、住民の負担が軽減されることにはならない。

被告らは、年金受給者の現況届提出が不要となることも主張する。しかし、この負担は、そもそも毎年1回郵送されるはがきに記入して返送するだけのものであり、住民にとって大きなものではない。現に、住基ネットに接続していない東京都国立市においては、この点に関する苦情は皆無である。

被告らは、住民票の広域交付が可能になると主張する。しかし、住民にとって、住民票の交付を受けることは日常的なことではないし、住基ネットが導入される以前から、自治体は、最寄りの交通機関周辺での住民票の取り寄せ、夜間、休日における住民票写しの交付サービスを行っており、莫大な費用を投下してまで広域交付を実現する必要はない。現に、住基ネット導入後の広域交付の利用状況は低調であり、対人口比による広域交付の申請件数は、長野県が0.052パーセント、東京都が0.1パーセント程度であった。

また、被告らは、市町村をまたぐ住所の移動があった場合に、転出した市町村窓口で発行した転出証明書を、転入先の市町村窓口で提出することが必要であったところ、住基ネットの導入により、転入先の市町村窓口で住基カードを提示すれば、転出証明書が不要となり、転出市町村の窓口に行く必要がなくなったと主張する。しかし、従来も、転出届を転出した市町村に郵送し、転出証明書の返送を受けたうえで、転入する市町村の窓口で提出することが可能であったから、住民は、

転出した市町村の窓口に出向く必要はなく、その負担に変わりはない。現に、この制度の利用も低調である。

さらに、住基カードは、平成15年8月25日から平成16年3月末日までの間、わずか25万枚が発行されたに止まり、その利用率は極めて低い。また、住基カードの有用性が低いにもかかわらず、住基カードに本人確認情報以外の個人情報を載せた場合、住民票コードにより個人情報を名寄せされる危険性も極めて高い。

被告らの主張する公的個人認証サービスの実現についても、希望しない原告らを住基ネットに強制的に参加させる根拠とはなり得ないし、国民が日常生活で行政機関に対して申請等を行うことは少なく、公的個人認証サービスへの需要も乏しい。また、インターネットを利用した申請をするためには、民間業者が発行する電子証明書によることも可能であるから、公的個人認証制度を創設する必要はない。

d 原告らは、住基ネットの運用そのものの差止めを求めているのではなく、原告らの本人確認情報の提供の差止め及び記録からの削除だけを求めているにすぎない。そして、原告らの本人確認情報の提供等が差し止められたとしても、住基ネットの運用には何ら支障は生じない。現に、福島県矢祭町、東京都国立市、同杉並区は、自治体として住基ネットに接続しておらず、また、横浜市は、住基ネットの参加に同意した住民の情報だけを通知する選択制を採用しているところ、これらによっても住基ネットの運用に不都合が生じたということはない。

イ 被告らの主張

(ア) プライバシー権（自己情報コントロール権）の内容

a プライバシーの利益は、みだりに私生活を侵害されたり、他人に知られたくない私生活上の事実又は情報を公開されたりしない利益として把握されるべきであって、原告らが主張するような自己情報をコン

コントロールする権利までは含まれていない。原告らの主張する自己情報コントロール権には、実体法上の根拠がなく、その実質的な内容、範囲、法的性格についても見解は統一されておらず、権利としての成熟性が認められないから、実体法上の権利としては保護されず、差止請求の根拠となるような排他性を備えたものとも解することはできない。

また、仮に、自己情報コントロール権がプライバシーの利益に含まれるとしても、プライバシーの概念は多義的であって不明確であるから、プライバシーの利益が、憲法13条によって保障された憲法上の権利とまではいうことができない。判例も、プライバシーについては、憲法13条により尊重される人格的利益であることは認めるものの、憲法上の明確な権利とまでは認めていない。したがって、プライバシーの利益は、内容が不明確で、それ自体、差止請求の根拠となるような排他性を有するものということとはできないから、原告らの差止請求は認めることができない。

b 本人確認情報のうち4情報は、個人を識別するための単純な情報であって、住基ネットの制度が導入される前から、住基台帳の閲覧制度に基づいて閲覧等を求めることができたものであるし、住民票コードは、単なる11桁の数字にすぎない。また、本人確認情報のうち変更情報については、具体的な変更内容まで記載されるわけではないから、原告らが主張するように身分関係の変動を端的に推知させる情報には当たらない。したがって、これらの情報は、いずれも個人の人格的自律に関わらない客観的外形的事項にとどまり、プライバシーに関する情報として法的保護の対象となるものではない。

なお、住基台帳の閲覧制度は、住基ネットの制度が導入される前から存在する別の制度であり、その利用の是非は、住基ネットとは何ら関係がない。

(イ) 住基ネットによるプライバシー権の侵害

- a 原告らは、同意なく本人確認情報を住基ネットで流通させることが、原告らの自己情報コントロール権を侵害すると主張する。しかし、改正前の住基法も、行政の合理化のため、都道府県や国の機関が、個々の住民の同意を得ずに住民票上の情報を利用することを認めていたのであるから、これらの情報は、公共領域に属する個人情報として、行政の合理化の目的で、行政機関内部で使用される限り、本人の同意なしに利用することができるというべきである。したがって、本人確認情報を本人の同意を得ることなく利用したとしても、それが、原告らの自己情報コントロール権を侵害することにはならない。

また、原告らは、住基ネットの導入により、市町村のコンピュータが、全国の自治体、被告センター及び国の機関等のコンピュータと同一のネットワークで接続したため、市町村だけに保有されていた原告らの個人情報に、極めて広範囲で流通することになったと主張する。しかし、住基ネットの制度が導入される前から、行政機関が事務を遂行する際には、市町村から住民票写しの交付を受けるなどしていたのであるから、原告らの主張には理由がない。

b ① 名寄せのおそれ等の不存在

住基法は、受領者（前記2(5)ア参照）について、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、提供すると定めている（前記2(5)イ）から、この範囲で本人確認情報と他の個人情報とを比較、検索及び結合することは、法律で許容されている。

また、住基法は、OECD 8原則に基づく個人情報保護のための手段を講じている。例えば、住基法は、受領者に対し、本人確認情報の目的外の利用又は提供を禁止し（住基法30条の34）、行政個人情報保護法も、行政機関及び行政機関の長に対し、個人情報の

目的外の利用を禁止している（行政個人情報保護法 3 条 2 項、8 条 3 項）。また、これらの規定に反した公務員は、懲戒処分の対象となり（国家公務員法 8 2 条、地方公務員法 2 9 条）、秘密を漏洩した場合は刑事罰の対象にもなる（住基法 4 2 条、行政個人情報保護法 5 5 条）。さらに、住基法は、都道府県に審議会を設置することとしており（住基法 3 0 条の 9）、第三者機関による監視も義務づけている。

住基カードにおいて、住民票コード及び住基ネットに関するアプリケーションが格納される基本利用領域は、相互認証を行わないとアクセスできないように設計されている（前記 2(3)ク(イ)b）。そして、市町村の独自利用によるサービスを提供する機関は、基本利用領域に入るための認証を受けることのできる権限を付与されていない（前記 2(3)ク(イ)e）から、住基カードにより個人情報の名寄せがされる危険はない。

このように、住基法では、公務員、行政機関による目的外利用を防止するための十分な制度が整備されており、名寄せがされる危険は皆無である。

② 所要の措置の履行

政府は、改正法附則 1 条 2 項に定める所要の措置として、平成 13 年 3 月 2 7 日、「個人情報の保護に関する法律案」（以下「個人情報保護法案」という。）を第 1 5 1 回国会に提出した。そして、政府は、自ら法律を制定することはできないのであるから、所要の措置とは、法律案の検討、作成及び国会への提出を意味することは明らかである。したがって、政府としては、個人情報保護法案の国会への提出によって、所要の措置を講じたことになる。

(ウ) 住基ネットによるプライバシー権の侵害の危険性

a 外部からの侵入防止対策

総務省が定めたセキュリティ基準によれば、建物等への侵入の防止、重要機能室の配置及び構造、入退室管理、磁気ディスク、構成機器及び関連設備等やデータ等の管理等、外部からの侵入に対する物理的なセキュリティ対策が関係機関に義務づけられている。特に、市町村における住基ネット及びこれに接続している既存住基システム（用語表 1）については、「住民基本台帳ネットワークシステム及びそれに接続している既存住基システムに関する調査票」に基づき、自己点検、都道府県等による指導などで対策の強化を図っている。

また、住基ネットでは、CS、都道府県サーバと指定情報処理機関サーバ間の通信は、専用回線で、公開鍵暗号方式（用語表 27）を用いて行われ、通信ごとに相互認証を行い、独自の通信プロトコル（用語表 28）が使用され、徹底したコンピュータウイルス（用語 29）対策や、セキュリティホール対策が実施されているし、指定情報処理機関も、不正な通信の有無を常時監視している。このように、住基ネットでは、徹底したセキュリティ対策が実施されている。

原告らは、長野県侵入実験により、住基ネットの危険性が明らかになったと主張する。しかし、この実験では、インターネットを経由した庁内LANへの侵入には失敗しており、インターネット側FW、市町村が設置したFW及び指定情報処理機関FWのいずれも突破できておらず、かえって、各FWにより保護されている住基ネットの安全性が明確になったというべきである。また、長野県侵入実験は、FWを回避し、重要機能室等に立ち上がったうえでネットワークへの侵入を試みており、通常想定しがたい極めて特異な状況のもとで、CSやCS端末のOS（用語表 30）の管理者権限を取得したものであり、むしろ通常の状態における安全性が確認されたというべきである。したが

って、長野県侵入実験によっても、住基ネット本体の本人確認情報に関する危険性はないことが判明している。斜里町事故は、職員の個人用パソコンから情報が流出したものであり、住基ネットそのもののセキュリティに問題はなかった。また、流出情報は、既に使用されていないパスワード等であり、住基ネットのセキュリティに影響を及ぼすものではない。

b 運用関係者による漏洩の危険

住基法は、本人確認情報の提供を受けた機関の職員に対し、秘密の保持義務を課し（住基法30条17）、通常の守秘義務違反よりも重い刑罰を科している。また、指定情報処理機関も、総務大臣や委任都道府県知事等による監督を受けている。

また、本人確認情報の検索については、照会条件を限定し、担当者が個人情報を容易に検索できないようなシステム上の措置が講じられ、担当者が住基ネットアプリケーションを起動・利用する場合も、識別カードの認証によるアクセス制御が行われている。さらに、住民からの請求に応じて本人確認情報の提供状況を明らかにするとともに、指定情報処理機関サーバのアクセスログ（用語表31）を定期的に解析することにより、不正使用があった場合は、直ちに必要な対策が行われることになる。このように、運用関係者による情報漏洩への対策も万全なものである。斜里町事故、帯広市事故、埴町事故についても、実際に本人確認情報が漏洩したものではないし、その後、再発防止のために各都道府県に通知をしているのであるから、問題はない。

c 制度の整備状況（いわゆる「ソフト面の危険」）

住基法は、OECD8原則を踏まえ、①市町村における住民票に記載されている事項の安全確保等を義務づけ（住基法36条の2）、②都道府県及び指定情報処理機関が保有する情報を本人確認情報に限定

し（住基法 30 条の 5），③本人確認情報の提供を受ける行政機関の範囲や利用目的を限定し（住基法 30 条の 6，7），④民間での利用（住基法 30 条の 4 3）及び行政機関での目的外利用（住基法 30 条の 3 4）を禁止し，⑤行政機関に対する保護措置義務（住基法 30 条の 3 3）を明示し，関係機関の責任を明確化し（住基法 30 条の 1 1，1 8），⑥第三者機関による本人確認情報の保護についての監視制度を設け（住基法 30 条の 9），⑦住民票コードの利用による名寄せを禁止し（住基法 30 条の 3 4，4 3，4 4），⑧住民票コードを民間に告知することを禁止しており（住基法 30 条の 4 3），関係機関において緊急時対応計画も策定されるなど，制度面からも万全のセキュリティ対策を講じている。

(エ) 差止めの必要性（許容性）

- a 住基台帳は，住所の変更等に伴う各種届出を一本化し，住民に関する記録を正確かつ統一的に行うために各市町村に設けられているものであり，住民の利便の増進と国及び自治体の行政の合理化に寄与する目的を有する。そして，住基ネットは，高度に情報化された現代社会において，全国的な広がりを持った住民の移動や交流という実態に合わせて行政サービスを的確かつ効率的に提供していくため，また，市町村や都道府県の区域を超えた本人確認システムを構築するために導入されたものであり，以下のような正当かつ重要な目的を有している。

① 電子政府構想の実現

住基ネットは，電子政府等の基盤となる不可欠な本人確認システムである。政府は，平成 12 年，IT 戦略本部及び IT 戦略会議を設置し，「IT 基本戦略」において 5 年以内に世界最先端の IT 国家となることを目標とし，これを受け，国会が，同年 11 月，「高

度情報通信ネットワーク社会形成基本法」を制定し、国全体として電子政府構想を推進することとなった。住基ネットについても、自治省が作成した同年8月28日付けの「IT革命に対応した地方公共団体における情報化施策等の推進に関する指針」において、その推進が決定された。

② 住民負担の軽減と行政事務の効率化及び正確性の向上

住基ネットの運用によって、他の市町村、都道府県、国の機関等において本人確認情報を利用・提供できることにより、住民に義務づけられていた申請、届出、住民票写しの添付等の負担が解消され、行政側としても事務の効率化や正確性の向上が図られている。

住基ネットの導入により、旅券申請を初めとする行政機関等への申請や届出の際に義務づけられていた住民票写しの提出が不要になり、住民は、住民票写しの交付に伴う負担（手数料負担や交付を受けのための出頭の負担）を免れ、また、市町村は、交付事務に伴う行政費用を削減することが可能になった。現に、平成15年度、平成16年度における省略枚数は、年間約300万枚にものぼり、将来的には年間2500万枚の省略が見込まれる。

また、住基ネットの導入により、毎年提出を義務づけられていた年金受給者の現況届又は身上報告書や、恩給受給者の受給権調査申立書の提出が不要になったことにより、年金受給者及び恩給受給者は、その負担を免れ、年金支給機関及び市町村も、これらの書面の交付事務を削減できるようになった。さらに、これらの支給の都度、本人確認をすることができるようになり、過誤払も防止できることとなった。現に、年金受給者の現況届又は身上報告書の省略枚数は、平成16年度で約500万枚であり、平成18年度以降は年間2000万枚に達すると予想されている。

③ 行政手続のオンライン化

平成14年12月に成立した行政手続オンライン化関係3法により、行政手続については、書面のほか、オンラインでも可能とするための法整備が行われた。これにより、婚姻届・離婚届、住民票写しの交付申請、戸籍謄抄本の交付請求等がオンラインで可能となると同時に、住基ネットの利用により住民票写しの提出が不要となった。これらの基盤となるのが公的個人認証サービスであるところ、住基ネット及び住基カードは、公的個人認証サービスにおいて、電子証明書を取得する際の本人確認や、異動状況確認等のために不可欠である。

④ 市町村のネットワーク化による住基台帳事務の簡素化、広域化

ネットワーク化することによって、住基台帳事務を簡素化・広域化し、住民負担の軽減と行政経費の節減を図ることができる。

住民が転出転入をする際、転入先に転出証明書を提出する必要がある。この証明書を取得するためには、転出地の市町村に出頭等する必要があった。しかし、住基法では、住基カードの交付を受けている者が、住基カードを添えて転入届を提出する場合は、転出証明書を添付する必要がなくなった。これにより、住民は、転出・転入に伴う負担が軽減され、市町村は、転出証明書の発行に伴う事務を削減できるようになった。なお、届出内容の審査は、対面による審査が原則であって、原告らが主張する転出証明書を郵送により取得する方法は、例外的な取扱いであり、これが一般的に認められるわけではない。また、住基ネットにより、住民は、いずれの市町村からも住民票写しの交付を受けることができるようになり、利便の増進が図られた。

⑤ 住基カードの有用性

住基カードは、格納された住民票コードによって本人確認を迅速かつ確実に行うことができるだけでなく、市町村が条例で定めるところによって多目的カードとして利用でき、また、公的な身分証明書として使用できるなどの特色があり、住民にとって大きな便益となっている。

⑥ 経費削減

被告らの試算によれば、住基ネットの導入費用として約390億円及びコンピュータ維持費等として年間約190億円が必要となるのに対して、行政側の経費削減として年間約240億円が削減され、また、住民側の負担が年間約270億円削減されるものと見込まれる。なお、上記の試算では、操作者の研修費等の人的費用、バージョンアップを含むハード及びソフトの機器費用が、適切に算入されている。また、住基ネットの運用に要する経費の実績はほぼ試算どおりとなっており、原告らが主張するように約804億円もの費用を要したという事実はない。

- b 原告らは、一部の者が住基ネットに参加しなくとも何ら不都合は生じないと主張する。しかし、住民の一部が参加しないと、国の機関等を始めとする本人確認情報の利用者において、従来のシステムや事務処理を存置するとともに、本人確認情報の提供・利用が行われる都度、住民票コードの記載や本人確認情報の通知提供を希望しない住民であるかどうかを確認せざるを得ないことになり、行政側の経費削減効果が達成されないこととなる。また、住基ネットは、市町村間をネットワーク化し、住基台帳事務の広域化、効率化を図ることを一つの重要な行政目的としているが、住民の一部が参加しないと、ネットワークが寸断され、全員が参加した市町村にもネットワークによらない住基台帳事務の処理方法を存置せざるを得ないこととなり、住基法の目的