

副 本

平成18年(行コ)第119号 住基ネット受信義務確認等請求控訴事件

控訴人 杉並区

被控訴人 国, 東京都

準備書面(3)

平成19年5月24日

東京高等裁判所第10民事部 御中

第1章 事案の概要等	6
第1 事案の概要	6
第2 大阪高裁判決（甲第72号証）の判断の骨子	7
第3 大阪高裁判決に関する被控訴人らの主張の骨子	9
第2章 大阪高裁判決の判示が誤りである理由	10
第1 自己情報コントロール権は実体法上の権利とは認められず，また本人確認情報 がその保護の対象となるものでないこと	10
1 自己情報コントロール権は差止請求の根拠たり得る実体法上の権利とは認め られないこと	10
2 本人確認情報は，自己情報コントロール権の保護の対象とはならないこと	14
(1) 本人確認情報の意義，秘匿の必要性等	14
(2) 秘匿の必要性の程度は社会通念に照らして判断されるべきこと	16
(3) 変更情報は身分関係の変動等を端的に推知させる情報ではないこと	16
(4) 小括	17
3 小括	17
第2 住基ネットの運用を拒否している相手方らに住基ネットを運用することがプ ライバシー権（自己情報コントロール権）を侵害すると解することはできない こと	17
1 住基ネットの概要	18
2 住基法中の本人確認情報の保護規定が行政機関個人情報保護法に優先して適 用されること	19
(1) 住基法と行政機関個人情報保護法との関係	19
(2) 住基法中の本人確認情報の保護規定	20
(3) 大阪高裁判決の誤り	21
3 住基ネット制度には個人情報保護対策の点で無視できない欠陥があるとした	

大阪高裁判決の誤り	24
(1) 行政機関全体が保有する多くの部分の重要な個人情報が集積され，利用される具体的危険はないこと	24
ア 大阪高裁判決の判示	24
イ 大阪高裁判決の誤り	24
(2) 目的外利用を監視する第三者機関が置かれていること	25
ア 大阪高裁判決の判示	26
イ 大阪高裁判決の誤り	26
(3) 住民が本人確認情報の利用状況を把握することができること	29
ア 大阪高裁判決の判示	29
イ 大阪高裁判決の誤り	29
(4) 本人確認情報の民間利用は禁止され，実効性のある防止措置が講じられていること	30
ア 大阪高裁判決の判示	30
イ 大阪高裁判決の誤り	31
(5) 平成15年に明るみに出た自衛官の募集に関する事案は，本人確認情報が集積，結合される具体的危険の存在の根拠となるものでないこと	32
ア 大阪高裁判決の判示	32
イ 大阪高裁判決の誤り	32
(6) 住基カードを利用することによって名寄せの危険性が存在するとはいえないこと	33
ア 大阪高裁判決の判示	33
イ 大阪高裁判決の誤り	33
4 住基法に関する長谷部教授，堀部教授の見解	35
5 小括	36
第3 金沢支部判決その他住基ネットに関する事件の状況	37

1 住基ネットに関する事件の状況	37
2 金沢支部判決の内容	37
(1) 事案の概要	37
(2) 金沢支部判決の要旨	38
第4 結語	40

被控訴人らは、本準備書面において、控訴人が平成19年2月22日付け準備書面(3)（以下「控訴人準備書面(3)」という。）において、控訴人の主張する自己情報コントロール権及びデータマッチングや名寄せの危険性の根拠として引用する大阪高等裁判所平成18年11月30日判決（甲第72号証。以下「大阪高裁判決」という。）の判示が誤りであることを主張し、控訴人の主張に理由がないことを明らかにする。

なお、略語等は、本書面において新たに用いるもののほか、従前の例による。

第1章 事案の概要等

第1 事案の概要

- 1 大阪高裁判決の事案は、豊中市、箕面市、吹田市、守口市及び八尾市に居住する住民ら（以下「大阪事件控訴人ら」という。）が、それぞれ居住する各市に対し、平成11年法律第133号による改正後の住民基本台帳法（以下「改正法」という。）に基づいて設置された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。概要は後記第2章第2の1記載のとおり。）により、プライバシーの権利等の人格権を違法に侵害され、精神的損害を被ったと主張して、国賠法1条1項に基づく損害賠償（慰謝料）を請求した事案である。大阪事件控訴人らは、控訴審において、上記権利に基づく妨害排除請求（侵害状態の除去請求）として住民基本台帳からの自己の住民票コードの削除を求める請求（以下「削除請求」という。）を、上記権利に基づく妨害予防請求として住基ネットを使用して自己の本人確認情報を大阪府知事に通知することの差止請求を、それぞれ追加した。
- 2 大阪高裁判決は、大阪事件控訴人らの国賠法1条1項に基づく損害賠償請求及び本人確認情報を大阪府知事に通知することの差止請求を棄却したが、住基ネット制度には個人情報保護対策の点で無視できない欠陥があり、明示的に住基ネットの運用を拒否している大阪事件控訴人らのうち箕面市、吹田市及び守

口市に居住する控訴人ら（以下「吹田市等の別件控訴人ら」という。）について住基ネットを運用する（改正法を適用する）ことは、同人らに保障されているプライバシー権（自己情報コントロール権）を侵害するものであり、憲法13条に違反するものといわざるを得ないとして、同人らの住民票コードの削除請求を認容した。

第2 大阪高裁判決（甲第72号証）の判断の骨子

- 1 他人からみだりに自己の私的な事柄についての情報を取得されたり、他人に自己の私的な事柄をみだりに第三者に公表されたり利用されたりしない私生活上の自由としてのプライバシーの権利は、いわゆる人格権の一内容として憲法13条によって保障されている。また、自己のプライバシー情報の取扱いについて自己決定する利益（自己情報コントロール権）は、憲法上保障されているプライバシーの権利の重要な一内容になっている（甲第72号証46ページ8行目ないし47ページ5行目）。
- 2 住基ネットの対象となる本人確認情報（「氏名」、「生年月日」、「男女の別」、「住所」、「住民票コード」及び「変更情報」）は、いずれもプライバシーに係る情報として、法的保護の対象となり、自己情報コントロール権の対象となる。本人確認情報の漏洩や目的外利用などによる、住民のプライバシーないし私生活上の平穏が侵害される具体的危険がある場合には、自己情報コントロール権を侵害することになり、住基ネットによる当該本人確認情報の利用の差止めをすべき場合も生じる（同47ページ4行目ないし50ページ22行目）。
- 3 行政機関個人情報保護法は、保有個人情報を保有を開始した利用目的を変更して保有することができることを許容している（同法3条3項）。この利用目的の変更は一種の目的外利用といえるが、その変更された目的による利用や提供については、同法8条3項のような規定は置かれていないから、住基法30

条の34の違反にはならない。そして、上記利用目的変更の適切な運用が厳格に行われる制度的な担保は存在しないといわざるを得ず、住基法の利用目的明示の原則（同法4条）が形骸化する危険性は高い（同78ページ17行目ないし79ページ20行目）。

4 平成15年4月23日に、防衛庁長官が防衛庁の適齢者情報収集問題についての内部調査の結果を衆議院個人情報保護特別委員会において公表したことが新聞で報道された。これによると、自衛官募集に関する適齢者情報を提供していた市町村が794あり、このうち住民基本台帳で閲覧が認められている4情報以外も提供した市町村が332市町村あったことが明らかにされたが、このような個人情報の収集や取扱いが行われていたことは、住基ネットの本人確認情報を利用して当該本人に対する個人情報が際限なく集積・結合されて、それが利用されていく危険性が具体的に存在することを窺わせるものといえる（同82ページ18行目ないし83ページ11行目）。

5 上記3及び4のような点を考慮すれば、住基ネット制度には個人情報保護対策の点で無視できない欠陥があるといわざるを得ず、行政機関において、住民個々人の個人情報が住民票コードを付されて集積され、それがデータマッチングや名寄せされ、住民個々人の多くのプライバシー情報が、本人の予期しない時に予期しない範囲で行政機関に保有され、利用される危険が相当あるものと認められ、その危険は、抽象的な域を超えて具体的な域に達しているものと評価することができ、住基ネットの運用により、住民票コードをもって行政機関に保有されている多くの個人情報がデータマッチングや名寄せされて利用される具体的危険がある状態は、住基ネットを利用する住民の人格的自律を著しく脅かす危険をもたらしている。

そうであれば、明示的に住基ネットの運用を拒否している吹田市等の別件控訴人らについて住基ネットを運用する（改正法を適用する）ことは、同人らに保障されているプライバシー権（自己情報コントロール権）を侵害するもので

あり、憲法13条に違反する無効のものといわざるを得ない（同84ページ2行目ないし85ページ10行目）。

- 6 住基ネットの運用による吹田市等の別件控訴人らの権利侵害の状態は、主として住基ネット制度自体の欠陥に原因するものと認められる上、同人らの人格的自律を脅かす程度も相当大きいと評価できるものであることを考慮すれば、それが続く場合には同人らに回復し難い損害をもたらす危険がある。そして、相手方らについての個人情報のデータマッチングや名寄せの危険による権利侵害状態の排除は、住民票コードの削除によって最も実効性があるといえるから、吹田市等の別件控訴人らの差止め請求のうち、同人ら各自の住民票コードの削除の請求を認容すべきである（同86ページ6行目ないし87ページ20行目）。

第3 大阪高裁判決に関する被控訴人らの主張の骨子

- 1 自己情報コントロール権は、実定法上の明確な根拠がない上、その実質的な内容、範囲、法的性格についても様々な見解があり、権利としての成熟性が認められないものであるから、そもそも実体法上の権利とは認められない。また、本人確認情報は、自己情報コントロール権の保護の対象とはならないと解される。

したがって、本人確認情報が自己情報コントロール権の保護の対象となると解した大阪高裁判決は、法令の解釈適用を誤ったものである（第2章の第1）。

- 2 住基法や関係法令は、目的範囲内の利用等に当たらない本人確認情報を利用したデータマッチングや名寄せを絶対的に禁止するとともに、これに違反した場合には懲戒処分や罰則を科するなどの制度的な保障をしている。また、住基ネットの制度上の仕組みに照らしても、法の許容しない上記データマッチングが行われる具体的危険は皆無であるし、住基カードの利用が住民票コードによるデータマッチングをもたらすものでもない。この点につき、長谷部恭男東京

大学大学院教授（以下「長谷部教授」という。）は、住基ネットにおいては、データマッチングやネットワークへの侵入により個々の住民のプライバシーが侵害される具体的危険があるとは言い難いから、住基ネットを差止める理由がない旨述べており（乙第11号証（以下「長谷部意見書」という。）参照）、また、OECDの情報セキュリティ・プライバシー・ワーキング・パーティの副議長を務めている堀部政男中央大学大学院教授（以下「堀部教授」という。）も、住基ネットを規定する住民基本台帳法は国際的なスタンダードであるOECD 8原則に沿った個人情報保護措置を講じている旨述べているところである（乙第10号証（以下「堀部意見書」という。）参照）。

したがって、住基ネット制度には個人情報保護対策の点で無視できない欠陥があり、明示的に住基ネットの運用を拒否している吹田市等の別件控訴人らについて住基ネットを運用する（改正法を適用する）ことは、同人らに保障されているプライバシー権（自己情報コントロール権）を侵害するものであるとした大阪高裁判決は、住基法等の法令の解釈適用を誤っている（第2章の第2）。

第2章 大阪高裁判決の判示が誤りである理由

第1 自己情報コントロール権は実体法上の権利とは認められず、また本人確認情報がその保護の対象となるものでないこと

1 自己情報コントロール権は差止請求の根拠たり得る実体法上の権利とは認められないこと

以下に述べるとおり、自己情報コントロール権は、そもそも実体法上の権利とは認められない。

- (1) 自己情報コントロール権を実体法上の権利として定めた法文は存在しない。
先ごろ成立した行政機関個人情報保護法は、開示請求権、訂正請求権及び利用停止請求権を明文で定めており（同法12条、27条及び36条）、これらの権利は、その内容において、大阪高裁判決の判示する自己情報コントロ

ール権と共通するものを含んでいる。しかし、これらの規定は、実体法上既に存在する自己情報コントロール権を確認的に定めたものではない。このことは、同法の法案に対する国会審議において、政府側から、自己情報コントロール権については、その内容、範囲、法的性格に関し、様々な見解があり、明確な概念として確立していないことや、表現の自由等との調整原理も明らかでないことから、法案に明記することは適切ではないとの答弁がされたことから明らかである（平成15年4月8日衆議院会議録21号5ページ・乙第36号証）。その上、同法については、「『プライバシー権』について、判例から一義的な法概念を見いだすことは困難であり、「自己情報コントロール権」についても「論者によって様々な考え方がみられる」として、同「法は『プライバシー権』や『自己情報コントロール権』という文言を用いず、あくまで個人情報の取扱いに伴い生ずるおそれのある個人の人格的、財産的な権利利益に対する侵害を未然に防止することを目的として、個人情報の取扱いに関する規律と本人関与の仕組みを具体的に規定するものである」と解説されている（総務省行政管理局監修「行政機関等個人情報保護法の解説」12ページ）。

- (2) 自己情報コントロール権を肯定する見解に対しては、名誉とプライバシーの双方を包括して保護の対象とすることにより、その区別をあいまいにしてしまい、その結果、真実性の抗弁の妥当範囲等についての的確な説明が困難になるとの批判もある（阪本昌成「『人格権』に基づく自己情報の訂正請求権」ジュリスト829号49, 50ページ）。また、阪本教授は、「ところが、この『自己情報コントロール権説』は、個人情報の保護法益の実体を明らかにできなかった。おそらく、それへの解答は『自己情報をコントロールすることが、人格的利益としての自律性の一部である』ことに求められるであろう。ところが、『自律性』は、伝統的なプライバシー概念の配慮するところであり、『自己情報コントロール』に特有のものではなく、解答に窮す

ることになる。そればかりでなく、『自己情報コントロール権説』には、『情報』、『コントロール』の意味の曖昧さが残された。『自己情報コントロール権』が憲法13条の幸福追求権（人格的利益の総体）の1つであるとされるためには、第1に、一定の自己『情報』の範囲がある程度明確であること、第2に、管理（支配）可能性があること、第3に、その管理利益が『人格』と関連していること、という条件が必要であろう。この条件を満たさない限り、『自己情報コントロール権』は、実定憲法上の権利であるというよりも、法定立のさいの指針として提唱されていると評価せざるを得ない。」と指摘されている（阪本昌成「プライバシーと自己決定の自由」樋口陽一編・講座憲法学3，235ページ）。

自己情報コントロール権を肯定する見解においても、例えば佐藤幸治教授は、高度にセンシティブな個人的かつ私的な情報（固有情報）とセンシティブ性の低い情報（外延情報）とを区別し、保障の程度に相違があることを示唆しようと試みているとされるが（芦部信喜「憲法学Ⅱ人権総論」380ページ）、この試みに対しては、固有情報と外延情報の区別は必ずしも明確でないなどの批判がある（松井茂記「プライバシーの権利について」法律のひろば41巻3号27ページ）。また、長谷部教授も、自己情報コントロール権の性格付けの内容及びその含意については慎重な検討が必要であるとし、「自己情報コントロール権として把握されるプライバシーには本質的な限界がある」と述べているところである（長谷部意見書1，2ページ）。

そして、自己情報コントロール権を肯定する見解が、個人情報の開示請求権・訂正請求権といった請求権的内容を認める点については、そもそも憲法13条の文言解釈を逸脱するものではないかとの疑問がある上、このような内容の請求権をプライバシーの権利に包括することは民事法上極めて困難であるとされており、開示請求権・訂正請求権をプライバシー権に含める見解においても、具体的権利性は否定するのが通例である。

- (3) 以上のとおり，自己情報コントロール権を肯定する見解には問題点が少なくなく，自己情報コントロール権の概念はいまだ不明確であり，行政機関個人情報保護法の立法担当者もこのような理解から「自己情報コントロール」権という文言を法文に使用しなかったのであるから，自己情報コントロール権を現行法秩序の中で，実体法上の権利とすることは相当でない。大阪高裁判決は，自己情報の取扱いを自己決定する利益を自己情報コントロール権と定義付けているが（甲第72号証47ページ2及び3行目），大阪高裁判決がいう「自己決定」が具体的に何を意味するのか，その内容，範囲は極めて漠としており，法的性格も明確にされておらず，このようなあいまいな定義付け，概念によって，自己情報コントロール権が憲法により保障された具体的権利であるとする点は相当でない。

プライバシーの法的保護の内容は，飽くまでも「みだりに私生活（私的生活領域）へ侵入されたり，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，プライバシーに属する情報をコントロールすることを内容とする権利とは認められない。

- (4) なお，大阪高裁判決は，自己情報コントロール権がプライバシーの権利の重要な一内容であるとした上で，「プライバシーに属する情報といっても，その中には，思想，信条，宗教などといった，人の人格的自律ないし評価に直接関わり，一般に秘匿の要請が高度な情報（固有情報）もあれば，そうでないもの（外延情報）もあり，特に後者に属する情報の内容や秘匿性の程度については明らかでないところがあるが，それは今後の具体的な事例の積み重ねによって自ずと明らかになっていくものであり，現在それが明確になっていないからといって，自己情報コントロール権自体を認めるべきではないとは解されない。」などと判示する（甲第72号証47ページ6行目ないし13行目）。

しかし，自己情報コントロール権は，実定法上の明確な根拠がない上，保

護されるべき権利・利益の内容やその外延も不明確であり，その内容や秘匿性の程度が不明確であることは大阪高裁判決も認めているところであって，権利として保護される適格や成熟性を欠く以上，これを実体法上の権利と認めるべきではない。

この点，近時，本件と同種事案に関するさいたま地方裁判所平成19年2月16日判決（乙第37号証。以下「さいたま地裁判決」という。）は，「なるほど，高度情報社会の発展により，個人情報私的にも公的にも利用される頻度が拡大している今日，個人情報保護の見地から，プライバシー権を発展させた形での自己情報コントロール権なるものを認める必要性が高くなっていることは当裁判所も否定するものではない。しかし，原告らのいう自己情報コントロール権なるものは，未だこれが認められる範囲，権利の内容等について不確定な要素が多く，これを直ちに憲法13条に基づく権利として認めることは困難である。したがって，自己情報コントロール権の侵害を理由に，住基ネットの運用の差止めを求める原告らの請求は理由がない。」と明確に判示しているところである（同27，28ページ）。

2 本人確認情報は，自己情報コントロール権の保護の対象とはならないこと

(1) 本人確認情報の意義，秘匿の必要性等

ア そもそも，4情報（「氏名」，「生年月日」，「男女の別」，「住所」）は，個人を識別するための単純な情報にすぎないものであり，住基法11条，12条の規定に基づき，閲覧等を求めることができるものである。また，住民票コードは，住民票に記載された11桁の数字であり，変更情報とは4情報が変更された旨の情報であって，これらの情報は，いずれもおよそ個人の人格的自律などにかかわらない客観的・外形的事項に関するものにすぎず，ましてや思想，信条など個人の道徳的自律に関係したり，人格権の内容を成すものでもない。

最高裁判所平成15年9月12日第二小法廷判決（民集57巻8号97

3 ページ。以下「平成15年最高裁判決」という。)は、学生の学籍番号、氏名、住所及び電話番号並びに当該学生が講演会の参加申込者であるという個人情報について、プライバシーに係る情報として、法的保護の対象になると判示したが、同判決も、氏名・住所・電話番号等の情報については、「早稲田大学が個人識別等を行うための単純な情報であって、その限りにおいては、秘匿されるべき必要性が必ずしも高いものではない」ことを明言しており、この判示部分で明らかにされた法理は、本人確認を可能とするための4情報等についても異なるものではないというべきである。長谷部教授もこれと同旨の意見を述べている(長谷部意見書4ページ)。

イ この点について、大阪高裁判決は、本人確認情報が、いずれもプライバシーに係る情報として、法的保護の対象となると判断した根拠として、平成15年最高裁判決を参照すべきであると判示する(甲第72号証50ページ1及び2行目)。

しかし、平成15年最高裁判決は、「氏名、学籍番号、住所及び電話番号」という「単純な情報」それ自体について、プライバシーに係る情報としての法的保護の対象とすべき旨を判示したものでないことは、上記アで説明したとおりである。そして、平成15年最高裁判決は、講演会の参加申込者であるという、公開することが当然視できない情報が、氏名等のこれらの「単純な情報」と結びつくことによって、誰が講演会に参加したかが明らかになることから、この情報全体について、プライバシーに係る情報としての法的保護の対象となることを認めたものである(杉原則彦・最高裁判所判例解説・法曹時報56巻11号2784, 2785ページ)。したがって、平成15年最高裁判決の判示するところによっても、本人確認情報自体が独立にプライバシーに係る情報として法的保護の対象になると解することはできないというべきである。

ウ なお、住民基本台帳の閲覧制度等は住基ネットの導入以前から存在する、

住基ネットとは別の制度である。住民基本台帳の閲覧制度等の在り方については、平成17年5月から総務省の検討会において検討が行われ、同年10月に同検討会の報告書が総務大臣に提出されたところである（なお、その後、平成18年3月、住民基本台帳の一部を改正する法律案が、第164回国会に提出され、同年6月に可決・成立したところである。）。これは、閲覧制度がダイレクトメール等の民間の営業活動で利用されていることから、閲覧を認める範囲が住基法1条の目的に照らして広すぎるのではないかという観点から検討されたものであり、その利用が行政目的に限定されている住基ネットとは何ら関係がない。このことは、閲覧制度の見直しに関する全国連合戸籍事務協議会の要望書の中で、むしろ厳しい個人情報保護措置があり、かつ目的が明確な住基ネットに比較して、閲覧制度の利用目的が広すぎるのではないか、との趣旨の指摘がされていることから明らかである。また、検討会の報告書においても、公証制度としての閲覧制度や住民票の写しの交付制度の意義を再確認した上で、閲覧制度につき、法の目的に即して閲覧できる主体と目的を限定するとともに、審査手続等についても整備するなど個人情報保護に十分留意した新たな制度として構築すべきことが述べられているのである。

(2) 秘匿の必要性の程度は社会通念に照らして判断されるべきこと

個人識別情報など類型的な情報がプライバシーとして保護されるかどうかを検討する際には、個別の事情を勘案するべきではなく、社会通念に従った類型的判断がされるべきである。そして、確かに個人情報のセンシティブィティに関して、時代や社会を超えた明確な判断基準があるとはいえないが、およそ一般的にみてセンシティブィティがあるとはいえない情報を選別することは可能であり、4情報等の情報はこのような類型に該当するものというべきである。

(3) 変更情報は身分関係の変動等を端的に推知させる情報ではないこと

住基ネットにおいては、婚姻、離婚等の「経歴」自体が変更情報として保有されることはない。例えば、婚姻により姓が変わった場合であれば、修正を行ったという単なる外形的事実を示す「住民票の記載の修正を行った旨」の記載に加え、「職権修正等」、「事由が生じた年月日」のみが「変更履歴」として記載され、これが都道府県知事に通知、提供されるにすぎず、婚姻、離婚等の具体的事由が通知されることはない（住基法30条の5第1項、住基法施行令30条の5、住基法施行規則11条）。そして、その保有期限も原則として5年に限定されている（住基法30条の5第3項、住基法施行令30条の6）。

したがって、変更情報は、身分関係の変動を端的に推知させる情報でないことが明らかであり、変更情報については秘匿の必要性の程度が相当高いなどということはない。

(4) 小括

以上のような本人確認情報の秘匿の必要性の程度も考慮すれば、本人確認情報は、自己情報コントロール権の保護の対象とならないことは明らかである。

3 小括

以上のとおり、自己情報コントロール権は、いまだ権利としての成熟性が認められず、実体法上の権利であると解することはできない上、仮に、実体法上の権利として観念する余地があるとしても、本人確認情報は秘匿の必要性が高いものではなく、自己情報コントロール権の保護の対象となるものではない。したがって、本人確認情報が自己情報コントロール権の保護の対象となとした大阪高裁判決の判示は、住基法等の法令の解釈適用を誤ったものである。

第2 住基ネットの運用を拒否している相手方に住基ネットを運用することがプライバシー権（自己情報コントロール権）を侵害すると解することはできない

こと

1 住基ネットの概要

住基ネットは、全国の市町村において、住民基本台帳事務が電算化されてきたことを踏まえ、コンピュータネットワークを活用することにより、市町村間の住民基本台帳事務の合理化を図るとともに、従来は紙面で市町村から都道府県や国の行政機関等に対して、住民を介して、あるいは介さずに、提供されていた住民票記載情報をオンラインで提供することにより、住民の負担の軽減と行政事務の効率化を図るべく創設された制度である。

住基ネットは、市町村が住民基本台帳制度を運営するという制度の基本的枠組みを変更することなく、全国的に市町村の区域を越えた本人確認ができるような仕組みを付加するものであり、①それぞれの機関が保有している個人情報、従前どおり分散管理することを予定した地方公共団体共同のシステムであって、国等が個人情報を一元的に管理するシステムではないこと、②住基ネットのサーバ上に保有される情報は、本人確認のための氏名、生年月日、男女の別及び住所の4情報、住民票コード及び付随情報（変更情報）のみであること、③国の機関等へのデータ提供は、個別の目的ごとに法律上の根拠が必要であり、かつ、目的外利用を絶対的に禁止していることから、様々な個人情報を一元的に収集・管理することを法律上認めない仕組みとなっている。そして、住基ネットの構築に当たっては、本人確認情報の漏洩や不正利用を防止するため、国際的基準（OECD 8原則）を踏まえて、法令上及び技術上の措置として、制度面、技術面及び運用面の様々な観点から、二重、三重に本人確認情報保護措置（本人確認情報の漏洩や、住民票コードを利用したデータマッチング等の不正利用を防止）が講じられている（これらの点は大阪高裁判決も認めている（甲第72号証59ページ6行目ないし74ページ6行目参照）。）。なお、住基ネットの仕組みや基本的事項については別紙図AないしDの概略図を参照されたい。

2 住基法中の本人確認情報の保護規定が行政機関個人情報保護法に優先して適用されること

(1) 住基法と行政機関個人情報保護法との関係

住基法30条の34を始めとする住基法中の本人確認情報の保護規定は、個人情報の中でも、住基ネットというネットワークシステムで取り扱う本人確認情報について、その保護措置を講じるために特に設けられたものである。

これに対し、行政機関個人情報保護法は、行政機関における個人情報一般について、その取扱いに関する基本的事項を定めるもの（同法1条参照）である。

してみると、国の行政機関が住基ネットを通じて受領した本人確認情報を保有する場合において、行政機関個人情報保護法等が一般法であるのに対して、住基法中の本人確認情報の保護規定が特別法の関係にある。したがって、国の機関等が住基ネットを通じて受領した本人確認情報は、まずは住基法中の本人確認情報の保護規定の適用によって保護されるのであり、住基法中に規定がない場合に初めて一般法である行政機関個人情報保護法が適用されるのであって、両者が抵触する場合には、住基法中の本人確認情報の保護規定が優先して適用されるのである（平成15年4月18日衆議院個人情報の保護に関する特別委員会会議録6号17ページ・乙第30号証，平成15年4月25日個人情報の保護に関する特別委員会会議録11号4ページ・乙第31号証，堀部意見書3ページ参照，本件と同種事案に関する名古屋高等裁判所平成19年2月1日判決（乙第38号証。以下「名古屋高裁判決」という。）51ページ参照）。

行政機関個人情報保護法8条2項2，3号は、一定の要件の下で利用目的以外の目的のための保有個人情報の利用，提供を認める規定であり，また，同法3条3項は，一定の要件の下で利用目的の変更を認める規定である。しかし，上記のとおり，住基法30条の34はこれらの規定の特別法に該当す

るのであるから、本人確認情報については、結局、住基法30条の34が優先して適用されることになる。したがって、目的の範囲内の利用等に当たらないデータマッチング、すなわち、受領者における同法所定の事務処理に必要とされる限度を超えた本人確認情報の利用、提供は、全面的に禁じられており、行政機関個人情報保護法の規定の適用により、その禁止が解除される余地は全くないのである。

(2) 住基法中の本人確認情報の保護規定

住基法30条の34は、住基法別表の事務を行うため本人確認情報を受領した者（受領者。住基法30条の33第1項参照）は、「その者が処理する事務であってこの法律の定めるところにより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、又は提供するものとし、当該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全部又は一部を利用し、又は提供してはならない」旨を規定しており、法の定める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明確に禁止している。そして、これを実効あらしめるために、法は違反者に対しては制裁を設けている。すなわち、行政機関の職員が目的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ことになるので、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）。また、行政機関の職員が、目的の範囲内の利用等に当たらないデータマッチングや名寄せを行うために、その職権を濫用し、専らその職務以外の用に供する目的で、本人確認情報に関する秘密が記載された文書、図画又は電磁記録を収集した場合には、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処せられることになる（行政機関個人情報保護法55条）。

さらに、目的の範囲内の利用等に当たらないデータマッチングや名寄せを行わせるために、指定情報処理機関の役員及び職員（住基法30条の17第

3項)、本人確認情報の提供を受けた国の機関等の職員が、その知り得た本人確認情報に関する秘密を他の国の機関等に漏らした場合には、公務員の守秘義務違反等に該当し、刑罰の対象となる(国家公務員法109条12号、100条1項、2項及び地方公務員法60条2号、34条1項、2項、行政機関個人情報保護法53条、54条、住基法42条)。

また、行政機関は、特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を保有してはならないし(行政機関個人情報保護法3条2項)、行政機関の長は、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならないのであるから(同法8条1項)、行政機関及びその職員は、これらの規定によっても、目的の範囲内の利用等に当たらないデータマッチングが厳格に禁じられているのである。

(3) 大阪高裁判決の誤り

ア 大阪高裁判決は、住基法の規定と行政機関個人情報保護法の規定との適用の優先関係を考慮せず、行政機関個人情報保護法3条3項によって保有を開始した利用目的を変更して個人情報を保有することが許容される場合には、同法8条3項によって保有個人情報の目的外使用を制限する住基法30条の34の規定が適用されることはないから、住基法の利用目的明示の原則が形骸化する危険性は高い(甲第72号証78ページ17行目ないし79ページ20行目)、と判示している。

しかしながら、行政機関個人情報保護法は、行政機関における個人情報一般について、その取扱いに関する基本的事項を定めるものであるのに対し(同法1条参照)、住基法中の本人確認情報の保護規定は、個人情報の中でも、住基ネットで取り扱う本人確認情報についてその保護措置を講ずるために、特に設けられたものであって、両者は一般法と特別法の関係に立つのである。したがって、本人確認情報については、住基法の本人確認情報の保護規定が当然に優先して適用されるべきものであり、

大阪高裁判決の判示が誤りであることは明らかである。そして、行政機関個人情報保護法8条3項は、他の法令の規定により個人情報の利用・提供が制限されている場合、同条2項がこれに反して利用・提供の権限を与えるものではないという当然の理を確認した規定にすぎず、当該規定があつて初めて個人情報の利用・提供を制限する他の法令の規定が優先的に適用されるという、創設的な効果を有する規定ではない。したがつて、同法3条3項について、8条3項のような調整規定が置かれていないことを理由にして、特別法の関係にあり、しかもより厳格な個人情報保護措置を講じる住基法の本人確認情報の保護規定の適用が排除されると解することは、明らかな誤りであり、行政機関個人情報保護法の趣旨にも反するものといわなければならない。

イ また、大阪高裁判決は、個人情報の取得について、本人にあらかじめ「利用目的を明示」することを要求し（行政機関個人情報保護法4条）、目的外の利用、提供の禁止の例外として「本人の同意」（同法8条2項1号）を定めている同法の制度趣旨にかんがみれば、目的外利用禁止の例外については、「本人の同意」とみなすことができるような相応の制度的担保が必要であると解されるが、目的外利用禁止の罰則等の規制を考慮しても、目的外利用禁止のための制度的担保が十分とはいひ難いと判示している（甲第72号証81ページ7行目ないし82ページ2行目）。

しかしながら、そもそも住基法は、法で定める目的の範囲外の利用を厳格に禁止し、その違反に対しては、懲戒処分や刑事罰を科し得る法制度となっているのであるから、目的外利用禁止の例外にどのような制度的担保を要するかは本来論じる必要のない事柄である（この点は、本件と同種事案に関する名古屋高等裁判所金沢支部平成18年12月11日判決（乙第27号証。以下「金沢支部判決」という。）において「被控訴

人ら主張の本人確認情報を使用したデータマッチングは、住基ネットに関係する都道府県知事、国の機関等あるいはその職員がこれら法律の定めを遵守する限りは実現しないのであり、これらの者がこれら法律の定めを違反することを前提として、上記データマッチングの具体的な危険があるとするのは、当を得たものということとはできない。」（同42ページ）と判示されているとおりでである。）。

その上、その例外の許容のために「本人の同意」又はこれと同視できる制度的担保を必要とする大阪高裁判決の判示自体にも明らかな誤りがある。すなわち、住基法は、その立法目的において、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承諾を得ずに住民票記載情報を利用することが当然に予定されている。すなわち、住民票記載情報のように、人間の社会生活の基礎となる個人情報、いわば公共領域に属する個人情報であるから、行政の合理化のため、これらの情報を個人の承諾を要することなく利用できるという法制度が採用されている。この点は、平成11年の住基法の改正前と後で何ら変わらないし、住民票記載情報を個人の承諾を得ることなく利用したからといって、何らかの人格的利益の侵害に当たると解する余地はない。また、OECD8原則に照らして本人の同意が要件になるのは、本来の利用目的以外のために個人データの開示、利用等を行おうとする場合であって、個人情報の収集目的の範囲内又は法律の規定による場合については、あえて本人の同意をとることは求められていない。本人確認情報を住基法別表に掲げられた国の機関等に対して別表に掲げられた事務のために提供することは、住民基本台帳の本来の目的の範囲内での個人情報の利用であるといえる。したがって、住基ネットを通じて本人確認情報を通知・提供することは、OECD8原則からしても、個別の住民の同意を得ることが求められていないのである。この点については、堀部教授も同旨の意見を述べてい

る（堀部意見書6ページ以下参照）。

ウ 以上のとおり，住基法中の本人確認情報の保護規定と行政機関個人情報保護法の制度趣旨に関する大阪高裁判決の判示は明らかな誤りがある。

3 住基ネット制度には個人情報保護対策の点で無視できない欠陥があるとした大阪高裁判決の誤り

(1) 行政機関全体が保有する多くの部分の重要な個人情報が集積され，利用される具体的危険はないこと

ア 大阪高裁判決の判示

大阪高裁判決は，行政機関においては目的外利用が可能な場合もあるが，それらの外延が明らかであるとはいえず，その外延目的情報については複数の行政機関の間で関連性が競合することがあることも十分予想される。そうであれば，現在の住基ネットのシステムの上では一元化の主体機関は存在しないことから，個人情報の完全な一元化までの具体的危険があるとはいえないにしても，各行政機関の間でデータマッチングが進められ，行政機関が個別に保有する個人情報の範囲が拡大して，少数の行政機関によって，行政機関全体が保有する多くの部分の重要な個人情報が結合・集積され，利用されていく可能性は決して小さくないといえると判示する（甲第72号証82ページ3行目ないし11行目）。

イ 大阪高裁判決の誤り

指定情報処理機関は国の機関等に対して住基法で定めるところにより本人確認情報の提供を行うことができるが，住基法30条の34において認められた範囲を超えて国の機関等と他の国の機関等との間で住民票コードを利用したデータマッチングをすることは，同条に違反する行為にほかならない。したがって，大阪高裁判決のいうような「少数の行政機関によって，行政機関全体が保有する多くの部分の重要な個人情報が結合・集積され，利用されていく」事態が生じるのは，個々の国の機関等が住基法別表

の事務処理を行うために管理している個人情報について、これらを扱う公務員が、法令上の根拠もないのにあえてこれを他の国の機関等に提供し、当該機関等がこれを集約管理した上で、同法30条の34等に違反して本人確認情報を利用して名寄せやデータマッチングを行うような場合に限られるのである。しかし、本人確認情報の提供が認められている293事務（平成18年5月15日現在）における保有情報を一元的に管理する国の機関や主体は、存在しない。本人確認情報を記録、保有する指定情報処理機関も、住基法別表で定める国の機関等に対し、その求めに応じて本人確認情報を提供することは予定されているものの（住基法30条の10）、指定情報処理機関には、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、これを管理する権限は付与されておらず、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や義務は認められていない。したがって、指定情報処理機関において、国の機関等が保有する情報を結合することも不可能である。そして、本人確認情報の提供について、その対象となる事務が法改正により追加されるとしても、法定された事務を遂行する範囲を超えた利用を禁止する諸規定が改正されたわけではないから、対象事務の拡大によって、データマッチングの具体的危険が認められることにはならないというべきである。この点について、名古屋高裁判決（乙第38号証）は、上記のとおり、住基法の改正による提供先等の拡大等について、「住基ネットにおける本人確認情報の提供先、利用目的の変更等は法律の改正によるべきものであって、国民の意思を離れて無制限に拡大する性質のものではないから、将来法律の改正によって提供先及び利用目的の変更があり得るからといって、住基ネットが名寄せ、データマッチングの可能性をもち、プライバシー保護の見地から危険な制度であるということとはできない」（同52ページ）と正当に判示している。

(2) 目的外利用を監視する第三者機関が置かれていること

ア 大阪高裁判決の判示

大阪高裁判決は、公権力を行使する行政機関による個人情報の取扱いに対する監視機関は、行政から独立した第三者機関であって実効性のある監督機能が果たせるが、住基ネットの運用に関して提供された情報の目的外利用を中立的な立場から監視する第三者機関は置かれていないなどと判示し、これを制度の不備と断言する(甲第72号証82ページ12行目ないし16行目)。

イ 大阪高裁判決の誤り

各行政機関が保有する個人情報ファイルについては、その利用目的、記録される個人情報、提供先等につき総務省に通知することとされており(行政機関個人情報保護法10条1項)、また、個人情報ファイルを保有する行政機関が、その保有する個人情報ファイルの概要を記載した個人情報ファイル簿を作成し、公表しなければならないこととされる(同法11条)など、法律上、行政機関の保有する個人情報の透明性は確保されている。

一方、住基法30条の9第1項は、「都道府県に、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の保護に関する審議会を置く」と定めている。この審議会は、「この法律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当該都道府県における第30条の5第1項の規定による通知に係る本人確認情報の保護に関する事項を調査審議し、及び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」と定められている(同法30条の9第2項)。したがって、この審議会は、当該都道府県における本人確認情報の取扱い等について調査審議を行うことができる機関であり、管理及び運営面において、住民の本人確認情報を保護する役割を果たしているのである。

また、同法30条の15第1項は、「指定情報処理機関には、本人確認

情報保護委員会を置かなければならない」と定め、この委員会は、「指定情報処理機関の代表者の諮問に応じ、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保護に関する事項を調査審議し、及び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ことができる」と定められ（同法30条の15第2項）、上記審議会と同様、管理及び運営面において、住民の本人確認情報を保護する役割を果たしている。

さらに、セキュリティ基準第6-8(1)-ウ及びエ（乙第32号証）は、都道府県知事は、本人確認情報の提供先である国の機関等における本人確認情報の管理状況について報告を求め、適切に管理するよう要請することができ、市町村長も、都道府県知事を経由して上記のような報告等を要請することができるものと定めており、これらの点においても、国の機関等が本人確認情報を不適切に扱うことを防止する制度的な担保が設けられている。

上記「本人確認情報の保護に関する審議会」及び「本人確認情報保護委員会」については、金沢支部判決（乙第27号証）においても、これらを設置する旨の規定があることを指摘して、「住基法が行政機関による個人情報の目的外利用禁止の制度的担保を設けていないということとはできない」（同43ページ）と正当に判示されているところである。

大阪高裁判決の判示は、以上のとおり、住基ネットでは、本人確認情報について、法令の定める事務の遂行に必要な範囲を超えて利用することのないよう二重、三重に本人確認情報保護措置が講じられていることを看過したものである。

なお、控訴人は、東京都が住基法30条の9に基づいて設置規定する審議会について、「その職務は、住基法30条の9に規定された事項の調査審議及び建議とされているが、実際には、担当職員からの住基ネットの運用状況や住基ネットをめぐる裁判の動向等についての報告に終始している。少なくとも本人確認情報の利用や提供への監視は、権限としても定められ

ておらず、また、それを遂行しうる体制にもなっていない。」（控訴人準備書面(3)第3の2(4)イ(29ページ)）と主張し、その根拠として、同審議会の平成14年7月25日第11回議事録における加藤委員の発言を引用するが、かかる控訴人の主張は、以下に述べるとおり事実誤認に基づくものであり、失当である。

すなわち、東京都は、住基法30条の9第3項を受け、平成14年3月29日東京都条例第33号により東京都情報公開条例（平成11年東京都条例第5号）を改正し、既に設置されていた東京都情報公開・個人情報保護審議会の権限に住基法30条の9第2項に定める事項を追加し、同審議会において住基法30条の9第2項に規定する事項を調査審議し、及び知事に建議することができることとしたが（同条例34条3項）、同審議会は、堀部会長をはじめとしてすべて外部の委員で構成されている。さらに、平成14年の同条例改正により、同審議会はその指名する委員3人以上をもって構成する部会に同条例34条3項に規定する事項について審議させることができるとされたことを受け（同条例34条6項）、東京都は、同審議会内に住民基本台帳ネットワーク部会を設置し、個別・具体的な審議については部会で行うこととした（ただし、平成14年の住基ネット稼働当初は、審議会の他の委員の関心も高かったことから、部会ではなく、審議会において審議及び報告を行っていた。）。そして、同部会においては、これまでに、本人確認情報の提供又は利用の状況（アクセスログ）に関する開示方法や東京都の住基ネットの運用管理に関する規程である「東京都住民基本台帳ネットワークシステム運用管理規程」の見直し等についての議論を行ってきた（ただし、同部会においては、セキュリティに関する事項を取り扱うため、議事を非公開としており、東京都のホームページ等でもその審議内容を明らかにしていない。）。また、同部会での審議に当たっては、審議会の委員の他に情報通信技術の分野に広く知識を有する専門

調査員に出席を求め、システムのセキュリティ面について意見を得ている。このようなことからすれば、東京都の上記同審議会において、単に担当職員からの住基ネットの運用状況や住基ネットをめぐる裁判の動向等についての報告しか行われていないかのような控訴人の主張は事実誤認であり、失当である。

また、控訴人が引用する第11回都審議会（平成14年7月25日）における加藤真代委員（主婦連合会参与）の発言（控訴人準備書面(3)29, 30ページ・甲第82号証10, 11枚目）は、住基ネットの第1次稼働（平成14年8月5日）前で、かつ、個人情報保護法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律が制定・公布される（平成15年5月30日）前にされたものであるから、前提が現状と全く異なっており、加藤委員の発言を殊更過大に捉え、これを根拠に住基ネットの危険性を論じる控訴人の主張もまた失当である。

(3) 住民が本人確認情報の利用状況を把握することができること

ア 大阪高裁判決の判示

大阪高裁判決は、本人確認情報を利用できる事務は現在275事務にまで拡大され、法律及び条例の制定、改正によって今後更に拡大することが予想されるが、そうなれば、住民が實際上本人確認情報の利用対象事務を把握することは困難となり、本人の同意や利用をめぐる異議申立ての機会は保障されないに等しく、また、本人確認情報がいかなる機関に提供されたか、それ以外の情報を都道府県や国、指定情報処理機関が保有していないかどうかといった重要な点について、本人において確認することが事実上不可能な状態にあるといえりと判示する（甲第72号証79ページ1行目ないし80ページ14行目）。

イ 大阪高裁判決の誤り

住基ネットを利用した本人確認情報の国の機関等への提供を認める事務

は、法律又は条例において明確に定められるのであり、これらは当然のことながら、国会又は地方公共団体の議会において、国民ないし住民の意思に基づいて制定されるのである。その規定の仕方も、住基法上は別表において限定列挙されており、条例において定める場合も同様の形で規定されていて、一覧性が確保されている。その上、住基法別表第一の国の機関等に係る本人確認情報の提供の状況については、指定情報処理機関が、毎年少なくとも1回、官報において公示していること（住基法30条の11第6項参照。平成18年については、平成18年号外第196号）などからしても、住民は、本人確認情報を利用できる事務を十分把握し得るのである。

また、都道府県知事は、自己に係る本人確認情報の提供又は利用の状況に関する情報の開示請求に適切に対応するため、個人ごとの本人確認情報の提供又は利用の状況に係る情報を必要な期間保存することとされており（セキュリティ基準第6-8-(5)・乙第32号証）、住民は、住基法30条の37に基づき、都道府県サーバ及び全国サーバに保存されている自己に係る本人確認情報の開示を請求することができる。その上、住民は、個人情報保護条例に基づき、①本人確認情報を提供した住民の住民票コード、②本人確認情報を提供した住民の氏名、生年月日、性別及び住所、③提供先及び検索元、④提供年月日、⑤利用目的について開示請求を行うことができる（住民基本台帳事務処理要領第6-5-(3)・乙第34号証）。

したがって、住民が、自己の本人確認情報の利用状況を知るための法制度が整備されていないとする大阪高裁判決の判示は、明らかに誤っている。

(4) 本人確認情報の民間利用は禁止され、実効性のある防止措置が講じられていること

ア 大阪高裁判決の判示

大阪高裁判決は、住民が第三者に住民票コードを告げれば住民票コード

は第三者の知るところとなること、住民票コードの民間における利用は禁止されているが（住基法30条の43第3項）、これを担保する制度が存在しないことから、住民票コードの民間利用禁止の実効性は、現実には非常に疑わしいと判示する（甲第72号証80ページ15行目ないし同ページ末行）。

イ 大阪高裁判決の誤り

住基法上、第三者が住民基本台帳の一部の写しの閲覧請求ができる対象から住民票コードは除かれており（住基法11条1項）、また、第三者は他人の住民票コードのついた住民票の写しの交付を求めることはできない（住基法12条2項参照）。そして、住基法30条の43第1項及び2項は、民間の相手方が住民本人に対し、住民票コードの告知を要求することを禁止しているから、このようなことが通常行われるとは考えられないし、住民本人が自己の個人情報である住民票コードをあえて民間の相手方に自発的に告知することも考えにくい。仮に、住民本人が民間の相手方から住民票コードの告知を要求されたとしても、法律上これを拒否することができるし、何らかの理由で住民本人が民間の相手方に住民票コードを告知してしまったとしても、住民票コードは、住民の申請によりいつでも変更することができるのである（住基法30条の3）。その上、民間の相手方が住民票コードの記録されたデータベースを業として構成することは禁止されており（同条3項）、これに違反する行為をした者に対しては、都道府県知事は中止の勧告及び命令をすることができ（同条4、5項）、命令に違反した者には1年以下の懲役又は50万円以下の罰金が科されることとなっている（同法44条）。

このように、第三者が他人の住民票コードを知ることは極めて困難であり、住民は、仮にこれが第三者に知られてしまったとしても、その変更が可能である上、違反行為に対する罰則も設けられ、厳格な利用規制が行わ

れているのであるから、住民票コードが本人の予期しない範囲で民間業者に保有され、利用される具体的危険があるとは到底いえないことは明らかである。

この点については、名古屋高裁判決（乙第38号証）においても、「住基法は、住民票コードの民間利用について禁止及び違反した場合の罰則を定めており、実効性のある防止措置が講じられている」（同55ページ）と正当に評価されている。

- (5) 平成15年に明るみに出た自衛官の募集に関する事案は、本人確認情報が集積、結合される具体的危険の存在の根拠となるものでないこと

ア 大阪高裁判決の判示

大阪高裁判決は、平成15年の防衛庁の適齢者情報収集問題についての内部調査の結果によると、自衛官募集に関する適齢者情報を提供していた市町村が794あり、このうち住民基本台帳で閲覧が認められている4情報以外も提供した市町村が332市町村あったことから、住基ネットの本人確認情報を利用して当該本人に対する個人情報に際限なく集積・結合されて、それが利用されていく危険性が具体的に存在する旨判示する（甲第72号証82ページ18行目ないし83ページ11行目）。

イ 大阪高裁判決の誤り

しかしながら、自衛官募集に関する情報の収集は、住基法ではなく、自衛隊法117条及び同法施行令120条に基づいて行われるものであって、住基ネットから自衛官の募集のための情報が提供されることはない。

前記のとおり、住基ネットでは、本人確認情報保護措置として極めて厳格な措置が講じられている上、各団体においては、職員のプライバシーに対する意識を高めるために繰り返し研修等も実施されているところであるから、過去の自衛官募集に関する事案を持ち出して、現在において、住基ネットの本人確認情報が国の機関等によって集積、結合され、利用される

危険性が具体的に存在することの根拠とすることはできない。

(6) 住基カードを利用することによって名寄せの危険性が存在するとはいえないこと

ア 大阪高裁判決の判示

大阪高裁判決は、市町村等は、条例によって、住基カードを様々な目的に使用することができるが、住民が住基カードを使ってそれらのサービスを受けた場合には、その記録が行政機関のコンピュータに残り、それらの記録を住民票コードで名寄せすることも可能であり、また、現在のところ、住基カードに関する技術的基準（総務省告示第392号第5、3(2)・乙第13号証）では、条例利用アプリケーションに係るシステムへアクセスするための利用者番号に住民票コードを使用しないことが定められているが、総務省は、告示の改正によりいつでもこれを改めることができると判示する（甲第72号証83ページ12行目ないし84ページ1行目）。

イ 大阪高裁判決の誤り

(ア) しかしながら、住基カードは、その内部構造及びそのセキュリティ対策上住基カード内に記録された情報が行政機関のコンピュータに残るようなシステムとはなっていないのであり（住基カードに関する技術的基準第2の2）、このことは証拠（乙第26、第39号証）から明らかである。すなわち、住基カードの内部構造は「住基ネットのエリア」と「独自利用のエリア」に分かれており、住基ネットのエリアには、住基ネットのアプリケーションのみが格納されており、このエリアには相互認証を行った上でないとアクセスができないことになっており、住民票コードは、このエリアに格納されている。他方、独自利用エリアには、印鑑証明や施設利用等、市町村が独自に住基カードを利用するためのアプリケーションが格納され、公的個人認証の電子証明書もこのエリアに格納される。

そして、住基カードの住基ネットエリアに格納された住民票コードにアクセスするには、認証を経ることが必要であるが、市町村の独自利用によるサービスを提供する機関は、当該認証権限を付与されていない。独自利用によるサービス提供機関は、住民票コードが存在しないエリアを利用してサービスを提供するのであり、その記録には、サービスを享受した住民の住民票コードが残るということとはあり得ないのであって、それらのデータをもって名寄せされる危険性も存在しない。

この点については、名古屋高裁判決（乙第38号証）においても、（住基カードの）「条例利用領域が設けられたのは、住基カードの多目的利用のために、住基カードの空き領域を住基ネットとは別個独立のものとして活用できるというものにすぎず、同領域の活用それ自体は住基ネットのシステムそのものには含まれない。そして、同領域には、特に必要性が認められる場合を除き、条例利用アプリケーションに係るシステムへアクセスするための利用者番号など以外の個人情報を記録しないこととされており、住基カードに直接住民個人の情報が蓄積されることはなく、上記利用者番号等に住民票コードを用いることも禁止されているから、住基カードの多目的利用が進んでも、個人情報やプライバシーの保護に対しては、十分な措置が講じられており、住基カードがデータマッチングに利用されることはない」（同39、40ページ）と判示されている。また、さいたま地裁判決（乙第62号証）においても「住基カードは、その構造上、住基ネットサービスを利用するためのアプリケーションと市町村独自サービスを利用するためのアプリケーションとを独立して搭載し、利用する仕組みとなっているため、市町村がその独自サービスを提供する際は、住基ネットサービス利用エリアに格納された住民票コードにアクセスすることができない。したがって、市町村独自サービスの利用のために住基カードを利用することが住民票コードを利

用したデータマッチングに直結するものではない」(同45ページ)と正当に判示されている。

- (イ) また、大阪高裁判決は、前記のとおり、条例利用アプリケーションに係るシステムへアクセスするための利用者番号に住民票コードを使用しないことを定めた住基カードに関する技術的基準について、総務省は、告示の改正によっていつでもこれを改めることができるとも判示する(甲第72号証83ページ23行目ないし84ページ1行目)。

しかしながら、住民票コードの利用拡大は、住民基本台帳法の30条の42、30条の43等において厳しく抑制されており、上記告示はこうした住基法の趣旨を踏まえて定められたものである(住基法30条44第4項、住基法施行規則46条参照)。したがって、住基カードの独自利用領域において住民票コードの利用を可能にすることは、この住基法の趣旨に明らかに反するものであり、法律の趣旨に適合する告示が法律に反するものに改正されることはおよそ考え難い。

なお、住基カードの仕組みからしても、告示の改正がされない限り、市町村の独自利用サービスを受けた記録に住民票コードが付加される可能性は全くない(乙第26、第39号証)。

4 住基法に関する長谷部教授、堀部教授の見解

長谷部教授は、「住民基本台帳法によれば、法の定める事務を行うために4情報等を受領した者は、当該事務処理の遂行に必要な範囲内で、受領した情報を利用し、または提供することとされており(同法30条の4)、4情報等の受領者は、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または提供をしてはならない旨を明確に規定している(同法30条の34)。法の認める範囲を超えるデータマッチングが行われれば、職務上の義務に違反するものとして、当該公務員は懲戒処分の対象になるはずである(国家公務員法82条、地方公務員法29条)。このように、現行法

制度を前提とする限り、住民基本台帳ネットワークの運用を通じて、行政機関により住民票コードをマスターキーとするデータマッチングが行われ、住民のプライバシーが侵害される具体的な危険が生じているとはいいがたく、回復不可能な重大な損害の発生を抑止するためにシステムの差止を考慮すべき理由があるとはいいがたいと思われる。」（長谷部意見書5，6ページ）と述べている。

また、堀部教授も、「平成11年住民基本台帳法改正法においては、個人情報保護の観点から現行の法制度の枠内で可能な限りの対応策が盛り込まれた。同法の立案に当たっては、国際的な水準に対応した個人情報保護対策を内包するシステムを構築すべく、十分な検討が行われたところである。（中略）以上見てきたように、住民基本台帳ネットワークシステムについては、住民基本台帳法に基づき、国際的なスタンダードに対応した個人情報保護措置が講じられていると評価することができる。」（堀部意見書1，7ページ）と述べている。

5 小括

以上にかんがみれば、大阪高裁判決が指摘するような「行政機関において、住民個々人の個人情報が住民票コードを付されて集積され、それがデータマッチングや名寄せされ、住民個々人の多くのプライバシー情報が、本人の予期しない時に予期しない範囲で行政機関に保有され、利用される危険」（甲72号証84ページ3行目ないし6行目）が、抽象的な危険の域を超えて具体的な危険の域にまで達しているとは到底認められない。

したがって、住基ネット制度には個人情報保護対策の点で無視できない欠陥があり、住基ネットの運用を明示的に拒否する吹田市等の別件控訴人らについて住基ネットを運用する（改正法を適用する）ことは、同人らに保障されているプライバシー権（自己情報コントロール権）を侵害するものであるとした大阪高裁判決は、住基法等の法令の解釈適用を誤るものである。

第3 金沢支部判決その他住基ネットに関する事件の状況

1 住基ネットに関する事件の状況

改正法による住基ネットの稼働、運用によって、プライバシーが現に侵害され、あるいは侵害される危険にさらされているなどとして、市町村、都道府県及び同指定情報処理機関に対し、住基ネットの運用の差止め及び本人確認情報の住基ネット磁気ディスクからの削除等を、また、各市町村、国等に対し、上記権利侵害によって被った精神的損害の賠償を求める訴訟が全国に係属している。

平成19年5月1日現在において、別紙住基ネット訴訟結果一覧表のとおり、大阪高裁判決の一審である大阪地方裁判所の判決及び金沢地方裁判所平成17年5月30日判決のほか、延べ13の地方裁判所で判決がされているところ、上記金沢地裁判決を除くいずれの判決においても、住基ネットからの情報漏洩の具体的危険、データマッチング等の具体的危険は認められず、住民のプライバシー権ないしその法的利益を違法に侵害するものとは認められないとの判断がされており、うち大阪地方裁判所平成18年9月27日判決は確定している。

また、現在までに、大阪高裁判決のほか、2件の控訴審判決が言い渡されている。すなわち、①金沢支部判決（乙第27号証）は、上記金沢地裁判決の控訴審判決であるが、原判決のうち一審被告ら敗訴部分を取り消し、住基ネットの差止請求等をいずれも棄却している。なお、同判決の事案の概要及び判決要旨については、後記2のとおりである。②名古屋高裁判決（乙第38号証）は、控訴を棄却し、住基ネットの差止請求等をいずれも棄却した原判決を維持している。

2 金沢支部判決の内容

(1) 事案の概要

金沢支部判決は、以下の事案に関するものである。すなわち、石川県内に

在住する別件被控訴人らが、改正法に基づいて設置された住基ネットの稼働、運用によって、プライバシーが現に侵害され、あるいは侵害される危険にさらされており、また、別件被控訴人らに住民票コードが付されることによって氏名権が侵害され、かつ、住民票コードのもとに個人の情報が包括的に集約、管理されることによって、「行政権力によって包括的に管理されない自由」が侵害されていると主張して、別件控訴人石川県及び同指定情報処理機関に対し、別件被控訴人らに関する住基ネットの運用の差止め及び別件被控訴人らの本人確認情報の住基ネット磁気ディスクからの削除（以下「差止請求」という。）を請求し、別件控訴人ら及び国に対し、上記権利侵害によって被った精神的損害の賠償を求めた事案である。

第一審判決は、別件控訴人石川県、同指定情報処理機関及び国に対する損害賠償の請求は棄却したが、別件控訴人石川県及び同指定情報処理機関に対する本人確認情報についての住基ネット運用差止請求については、別件被控訴人らの請求を認容し、これに対して、別件控訴人石川県及び同指定情報処理機関が控訴した。

(2) 金沢支部判決の要旨

金沢支部判決は、おおむね以下のとおり判示して、別件被控訴人らの差止請求等を棄却した。

ア 本人確認情報は、それ自体で個人の人格的自律や人格的生存の維持に直接的に関係するものではないから、国家機関等の公権力が、正当な理由に基づき、相当な方法によって、本人確認情報を収集、管理、利用することは、「公共の福祉」による制限として許され、憲法13条に違反しない。

イ 住基ネットは、住民サービスの向上と行政事務の効率化を目的とし、住民票の写しの広域交付、転入・転出の特例処理、各種手続の簡素化等、住民の利便性の増進を図ることを可能とするものであり、その導入には正当な理由がある。住基法は、住基ネットのシステム上ですべての本人確認情

報が網羅的に提供，利用されることを当然の前提としており，住民の一部でもこれに参加しないことを許容すれば，システムの本来予定する機能を果たし得ず，従来のシステムや事務処理を併存的に存置せざるを得なくなるなど，一部の者の離脱は住基ネット全体にとって重大な支障をもたらすことになるから，住民の利便性よりも自らのプライバシー権の保持を望む別件被控訴人らとの関係でも，住基ネット導入の正当性は否定されない。

ウ 住基ネットに関する法制度とこれに関連する運用の実情に照らしても，住基ネットにおいては，個人情報保護のための対策が制度面，技術面及び運用面にわたって種々講じられており，プライバシー権の侵害又はその具体的危険があるとはいえない。

住基法は，本人確認情報に関する利用又は提供の制限，本人確認情報の処理事務に従事する職員に対する刑事罰を伴う守秘義務等を規定することで，本人確認情報が住基法所定の事務処理又は目的以外での使用を制限しているのであるから，本人確認情報を使用したデータマッチングは，住基ネットに関係する都道府県知事，国の機関等あるいはその職員がこれら法律の定めを遵守する限りは実現しないのであり，これらの者がこれら法律の定めを違反することを当然の前提として，上記データマッチングの具体的な危険があるとするのは，当を得たものではない。北海道斜里町情報流出事件等も，住基ネットの管理の末端における，ごく例外的な事例であって，住基ネットについての制度的な欠陥を示すものではない。さらに，住基法は，本人確認情報の適正な取扱い確保のため，都道府県知事及び指定情報処理機関には本人確認情報の保護に関する事項を調査審議するための第三者機関（都道府県にあっては「本人確認情報の保護に関する審議会」，指定情報処理機関にあっては「本人確認情報保護委員会」）を設置するものとしているのであるから，住基法が行政機関による個人情報の目的外利用禁止の制度的担保を設けていないということとはできない。

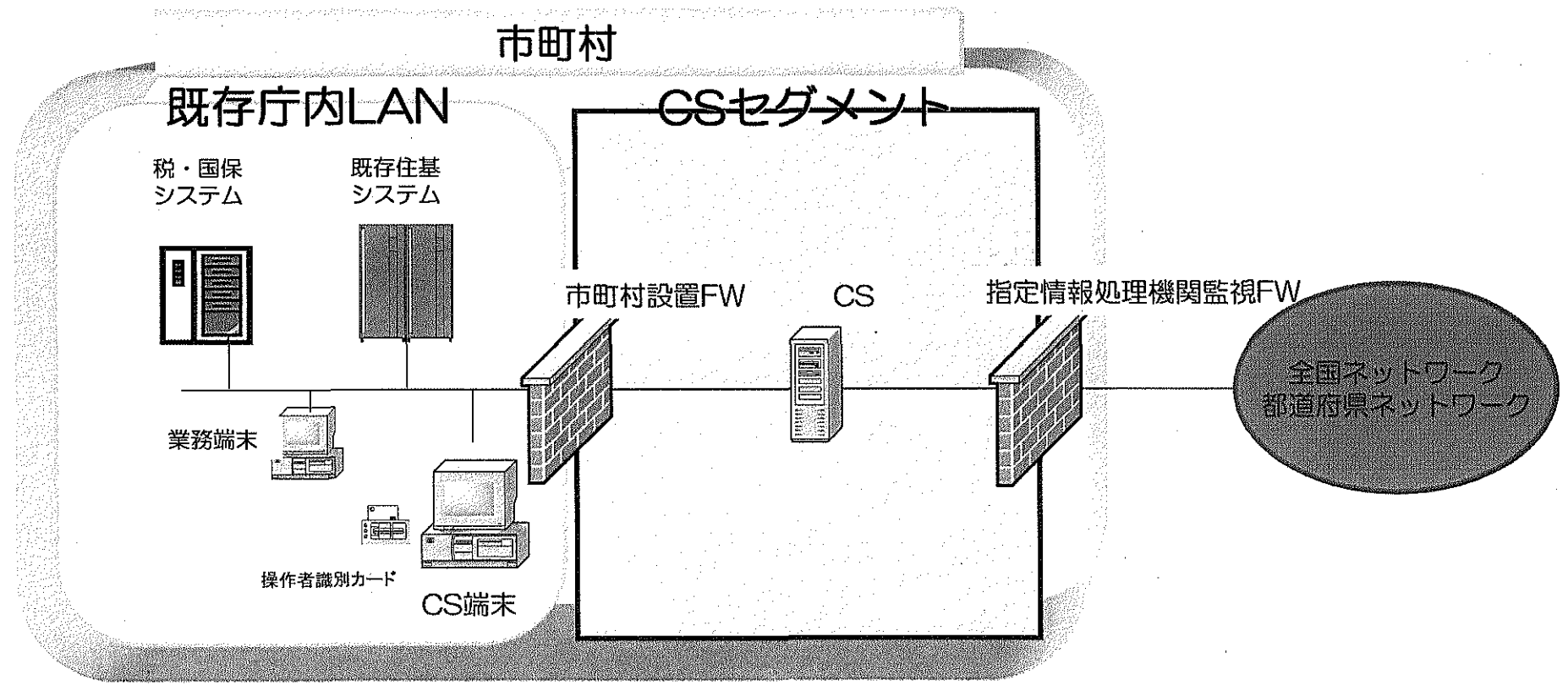
エ 以上によれば、住基ネット規定が、その内容自体において憲法13条に違反するものということとはできないのみならず、住基ネットに使用されるシステムの安全に関する規定や住基ネットの管理運営に関してプライバシーを保護する規定を欠くなどのために、使用されているシステムについて安全上無視し得ない欠陥があつて、容易に外部からの侵入を許すものであったり、住基ネットの管理及び運営が著しく杜撰になされ、住基ネットの管理運営に従事する者が不正に本人確認情報にアクセスするなどして、本人確認情報が簡単に漏洩し、あるいは流出する具体的な危険があるという場合にも当たらないのであるから、住基ネットにおいて本人確認情報を取り扱うことが憲法13条に違反するということもできない。

第4 結語

以上のとおり、大阪高裁判決の判断は、住基法等法令の解釈適用を誤り、金沢支部判決その他住基ネットに関するこれまでのほとんどの判決の判断と相反するものである。したがって、大阪高裁判決をその根拠として引用する控訴人らの主張には理由がない。

A 市町村における住基ネットの概要

CSと既存庁内LAN及び住基ネットとの通信はFWにより制御されている。



【凡例】

- ▨ : 既存構成
- : 新規構成

既存住基システム

各市町村に既に設置されている住民基本台帳事務のためのコンピュータ

CS (コミュニケーションサーバ)

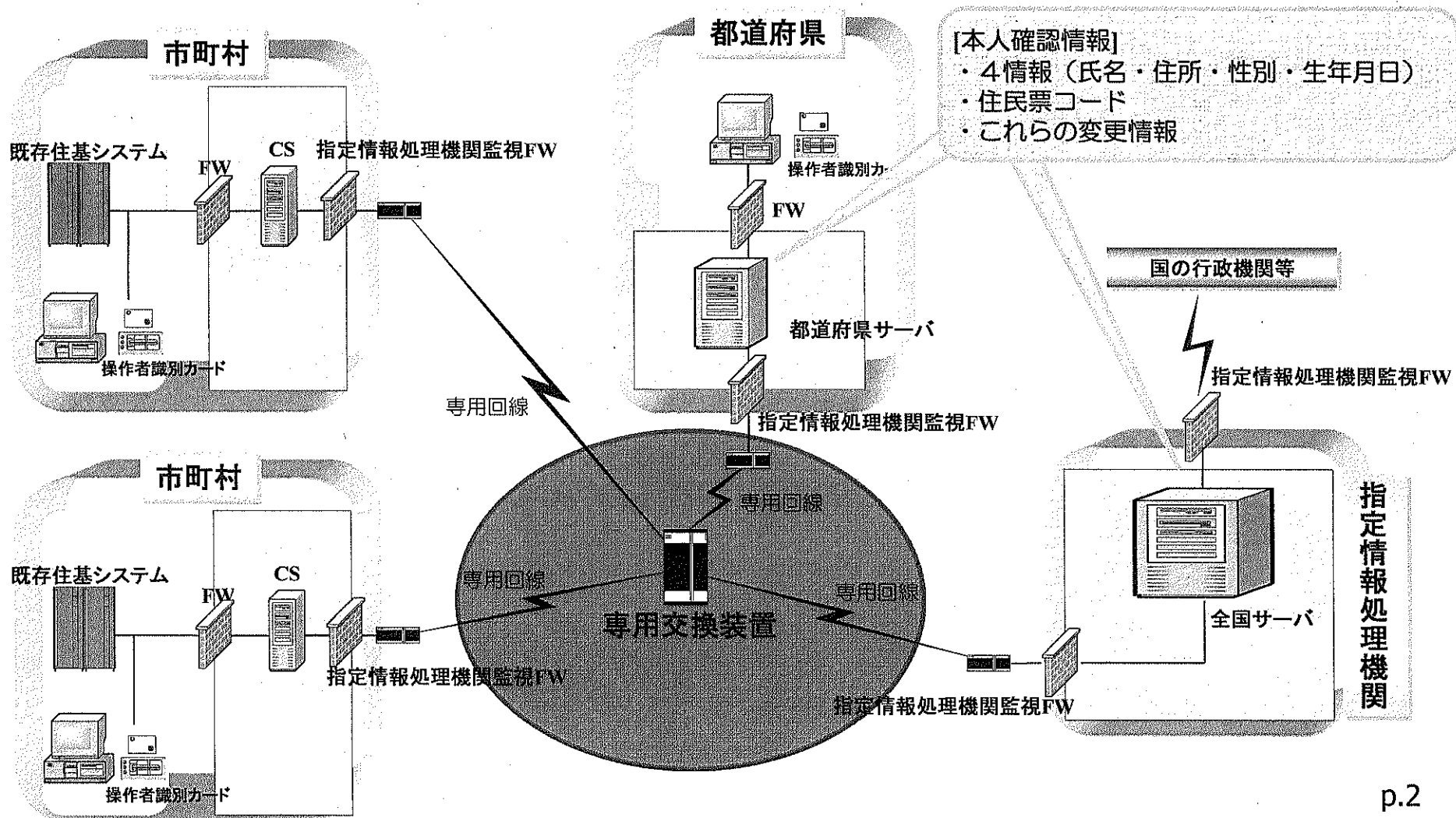
既存住基システムと住民基本台帳ネットワークシステムとの橋渡しをするために新たに設置するコンピュータ

FW (ファイアウォール)

不正侵入を防止するコンピュータ

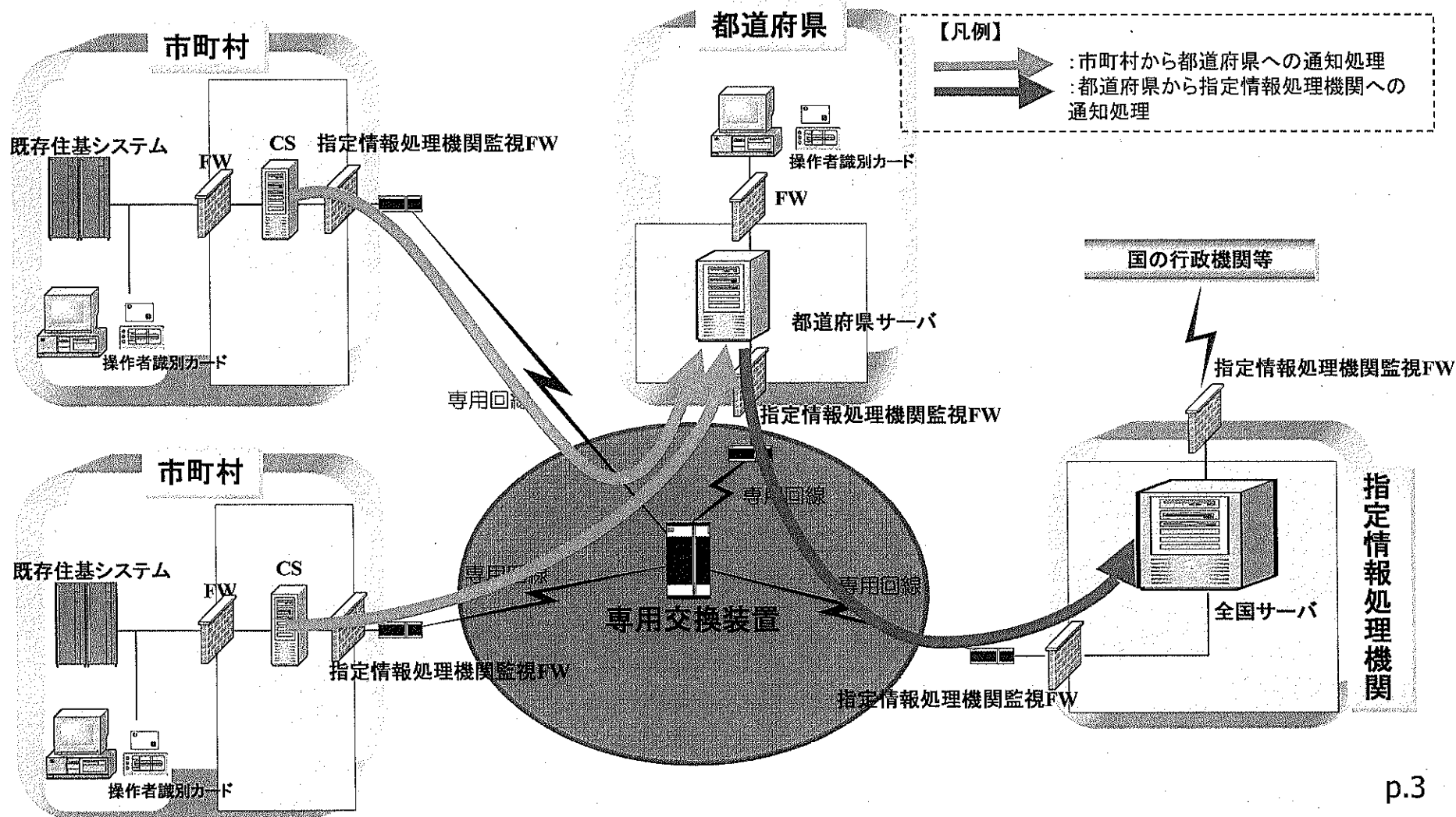
B-1 本人確認情報の所在

CSには自市町村の住民に係る本人確認情報、都道府県サーバには自都道府県の住民に係る本人確認情報、全国サーバには全国民の本人確認情報がそれぞれ保存されている。



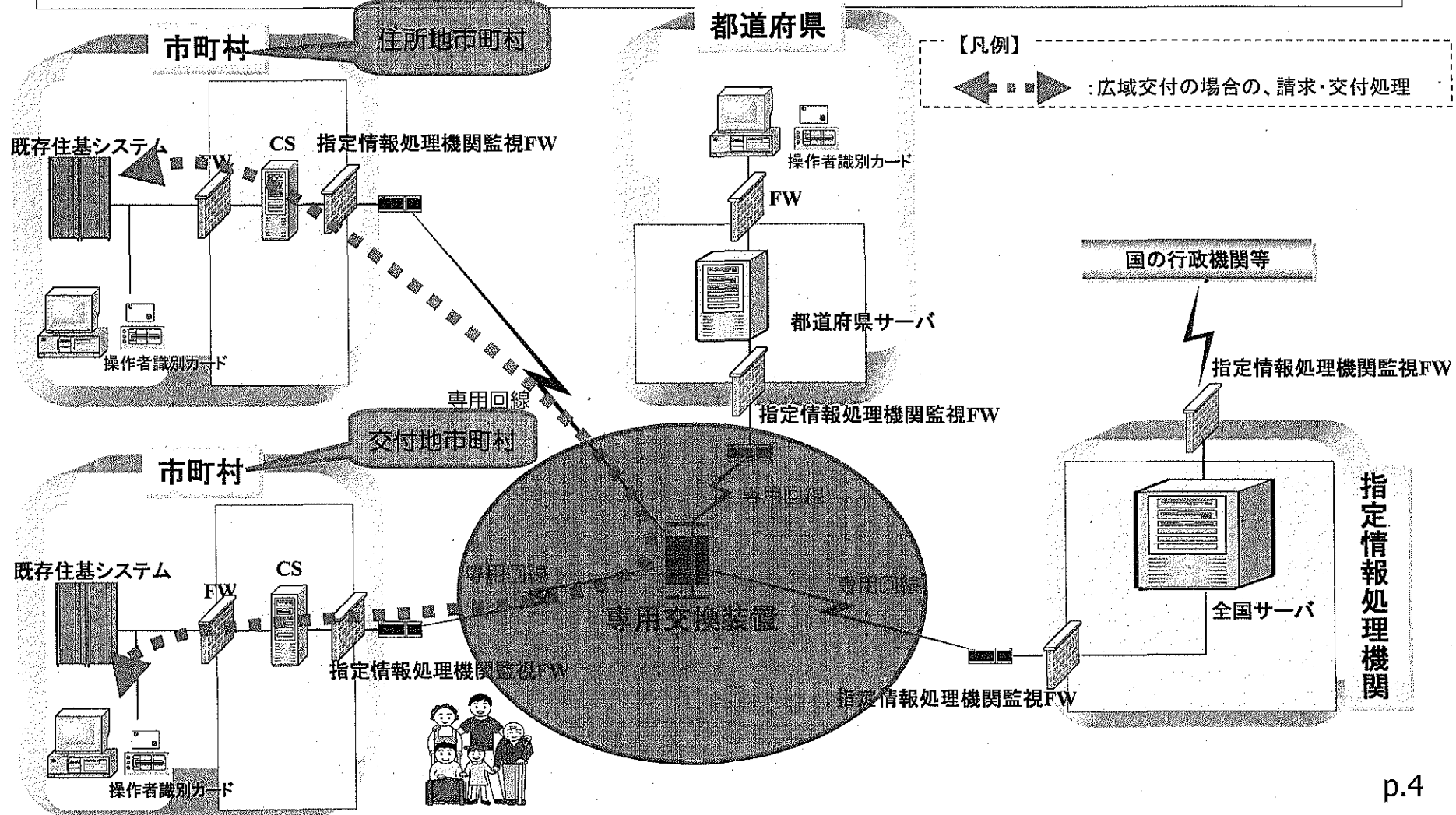
B-2 本人確認情報の通知イメージ

CSに新規に登録された本人確認情報は、都道府県サーバに通知され、都道府県サーバから全国サーバに通知される。更新時も同様な方法で通知、更新処理が行われる。



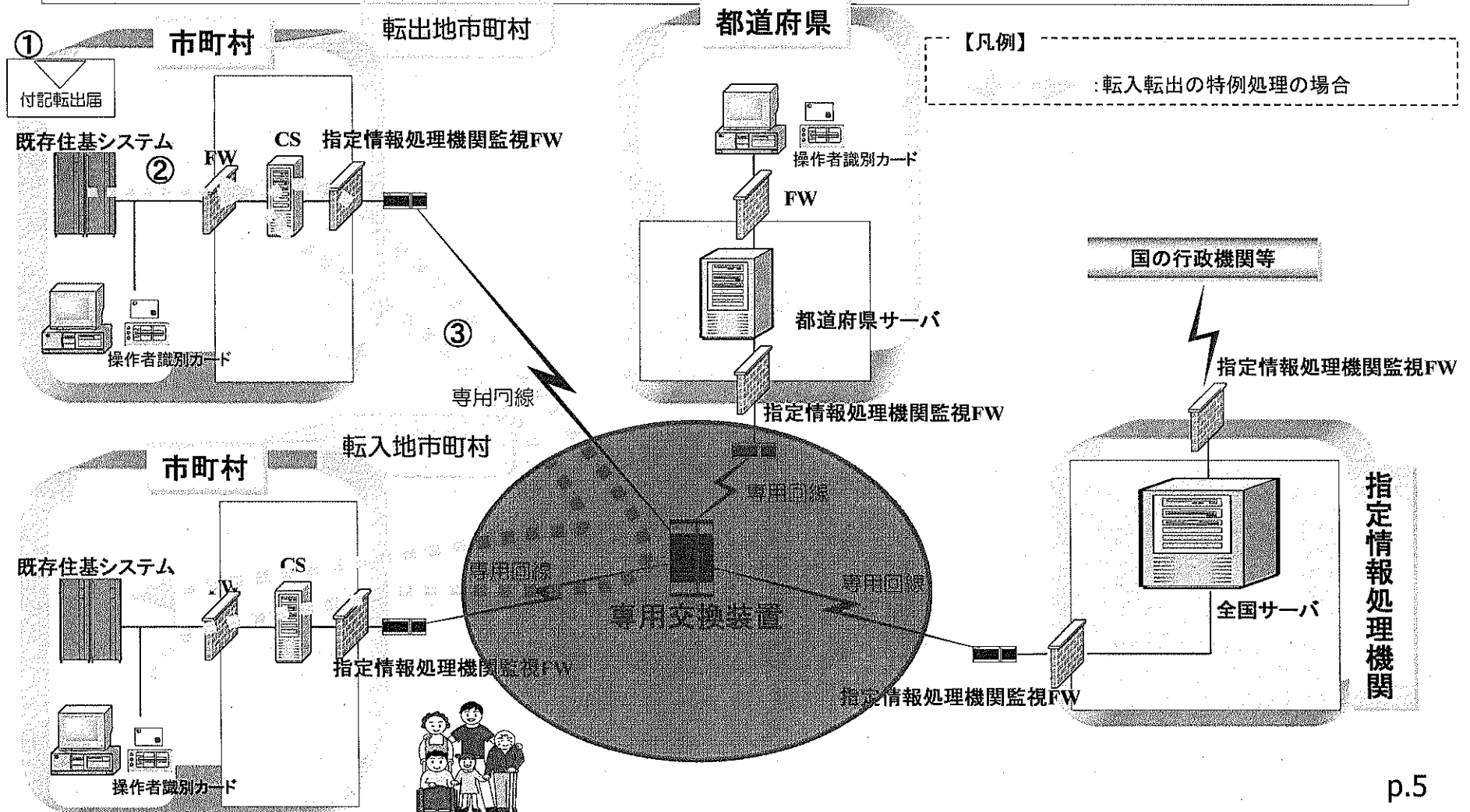
B-3 住民票の写しの広域交付イメージ

広域交付では、本人確認情報以外の情報が専用回線を通じて送信されることとなるが、交付地市町村のCSと住所地市町村のCS（及び既存住基システム）の間のみで通信されるため、異なる都道府県における市町村間で行う場合においても、全国サーバや都道府県サーバを経由せず、全国サーバや都道府県サーバに情報が保存されることはない。



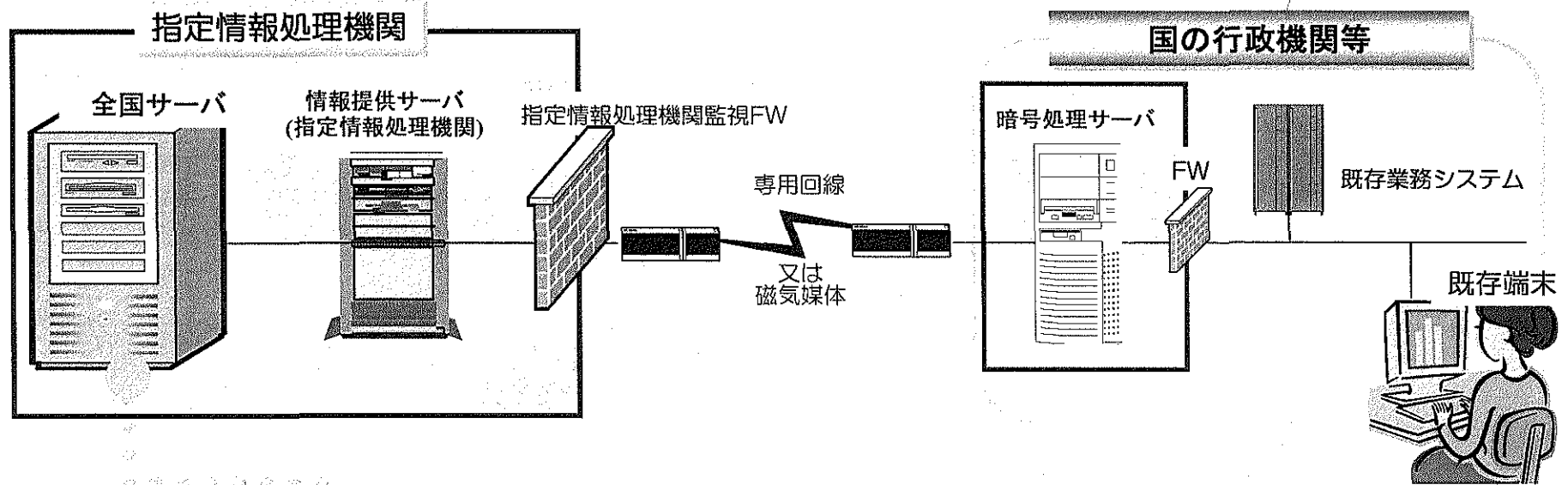
B-4 転入転出の特例処理のイメージ

転入転出の特例処理では、本人確認情報以外の情報が専用回線を通じて送信されることとなるが、転入地市町村と転出地市町村のCS（及び既存住基システム）の間のみで通信されるため、異なる都道府県における市町村間で行う場合においても、全国サーバや都道府県サーバを経由せず、全国サーバや都道府県サーバに情報が保存されることはない。



C-1 本人確認情報の行政機関への提供イメージ

指定情報処理機関は、住基法に規定する国の行政機関等に対し、保存期間に係る本人確認情報を提供する（利用目的も住基法で限定）。



[本人確認情報]

- ・ 4情報（氏名・住所・性別・生年月日）
- ・ 住民票コード
- ・ 変更情報

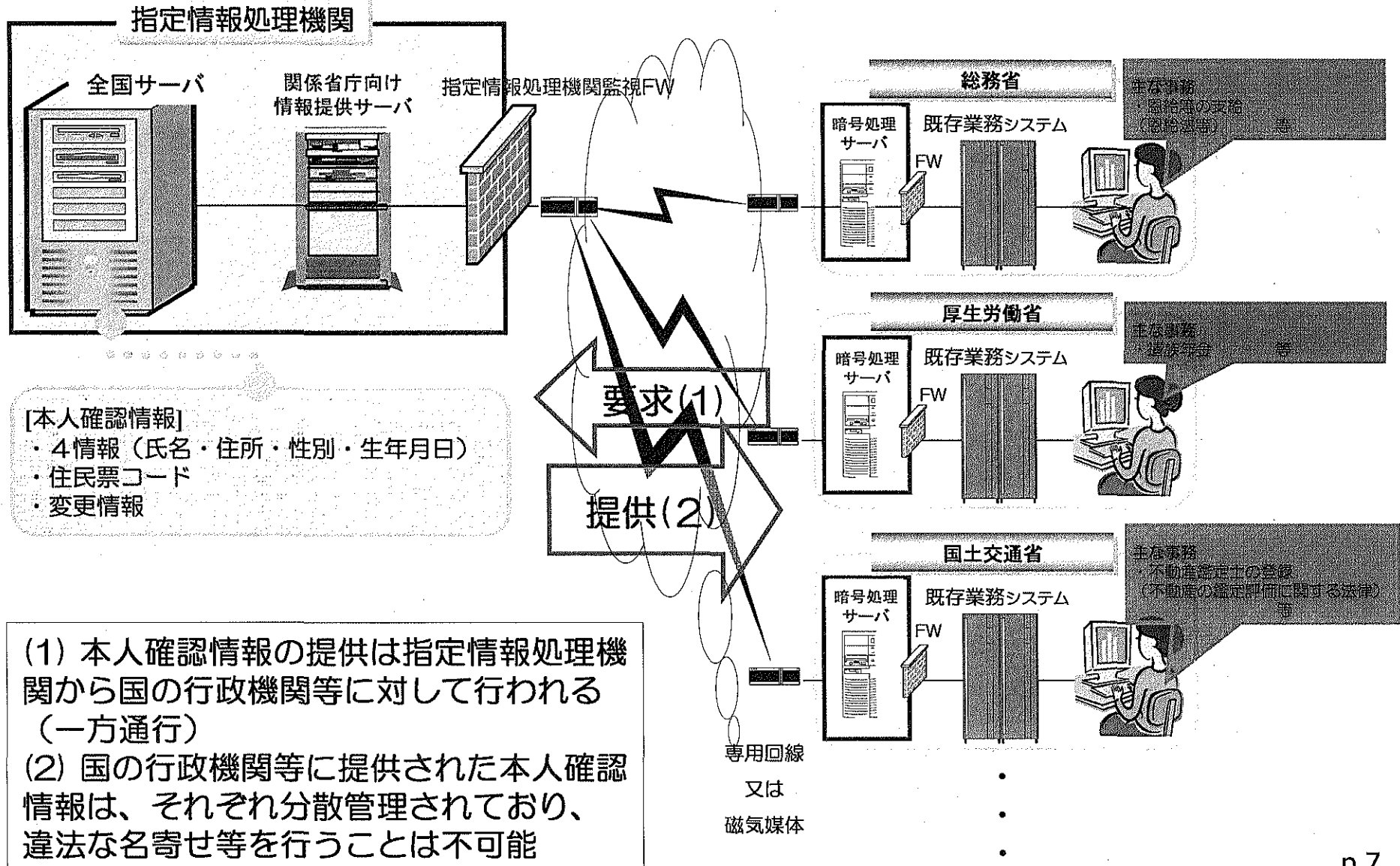
要求(1)

提供(2)

主な事務

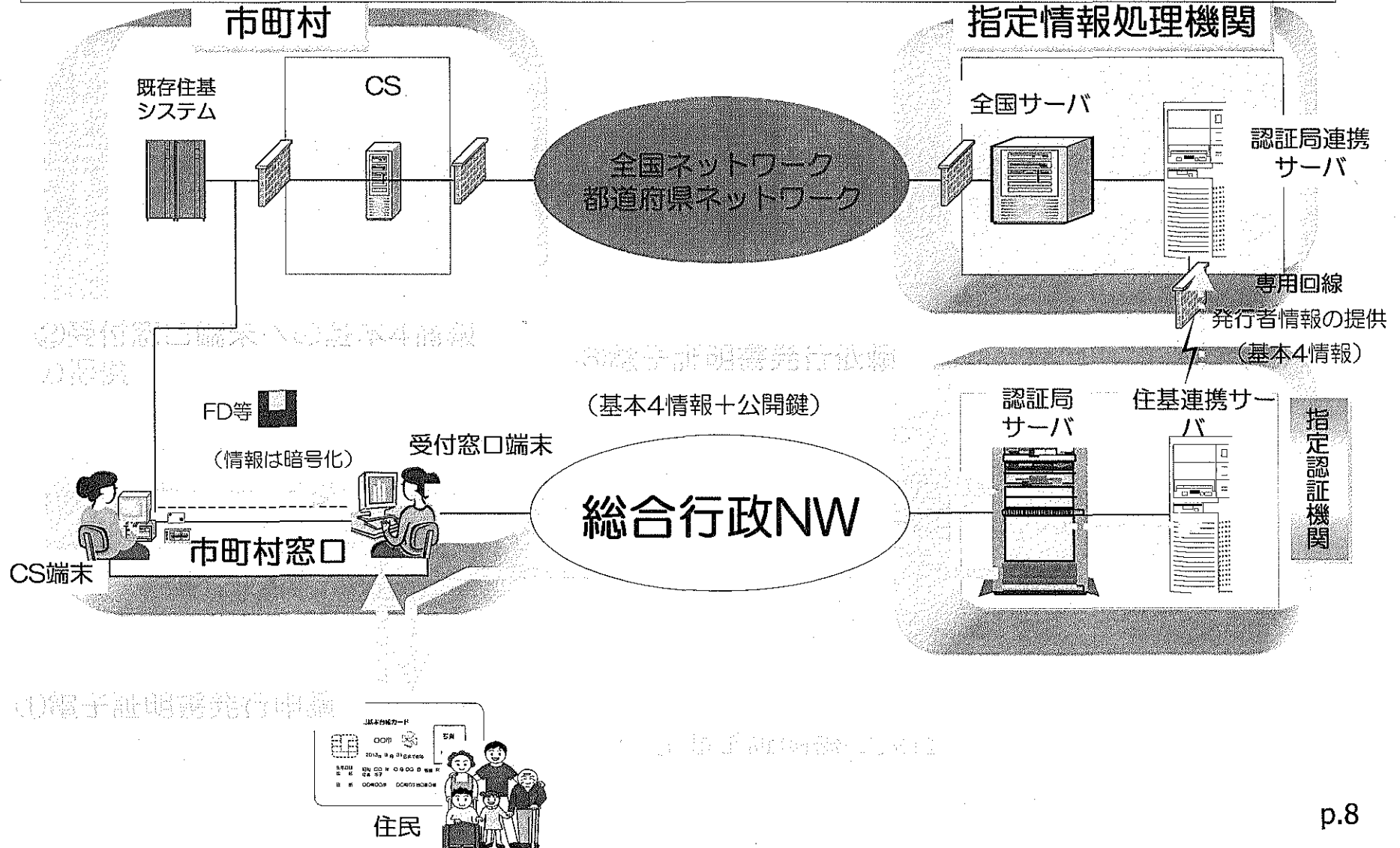
- ・ 恩給、公務員共済年金の支給
- ・ 建設業の許可
- ・ 一般旅券の発給
- ・ 不動産登記 等

C-2 本人確認情報の行政機関への提供イメージ



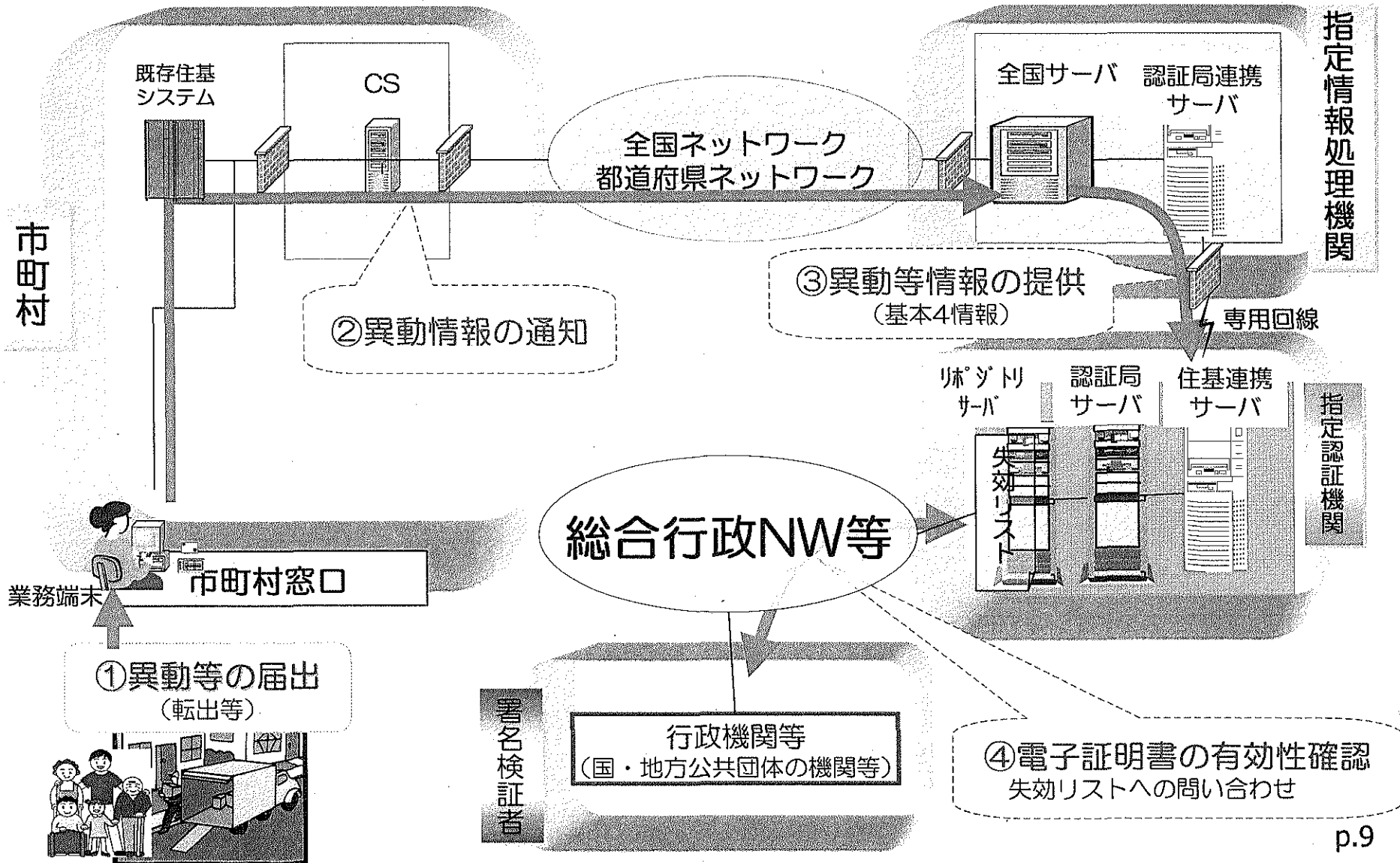
D-1 電子証明書交付における公的個人認証サービスの利用イメージ (発行)

CS端末から受付窓口端末を経由して指定認証機関に基本4情報(氏名、住所、生年月日、性別)が送信される。



D-2 電子証明書交付における公的個人認証サービスの利用イメージ (異動等による失効)

CSから全国サーバに通知した異動情報を元に指定認証機関に異動等情報が通知される。



住基ネット訴訟結果一覧表
(第一審判決)

青 上訴
赤 確定

受理年月日	提訴日	一審裁判所	係属部	事件番号		一審原告	原告数	一審判決の日	一審判決結果	高裁係属状況等	一審被告
H15.1.17	H14.11.11	大阪地裁	12	14	ワ	11400	■	58	H16.2.27	棄却①	大阪高裁H18.11.30判決(原判決取消)
H15.1.16	H14.12.19	金沢地裁	特乙	14	ワ	836	■	28	H17.5.30	一部認容②	豊中市, 箕面市, 吹田市, 大阪市, 守口市, 泉佐野市, 東大阪市, 八尾市
H15.2.20	H15.2.10	名古屋地裁	10	15	ワ	491	■	13	H17.5.31	棄却③	名古屋高裁金沢支部H18.12.11判決(原判決取消)
H15.2.20	H15.2.10	福岡地裁	3	15	ワ	29	■	24	H17.10.14	棄却	名古屋高裁H19.2.1判決(棄却)
H15.4.17	H15.4.1	大阪地裁	7	15	ワ	3127	■	153	H18.2.9	棄却	福岡高裁係属中
H14.11.20	H14.11.1	千葉地裁	2	14	ワ	2427	■	4	H18.3.20	棄却	大阪高裁係属中
H16.9.16	H16.8.24	東京地裁	25	14	ワ	16306	■	1	H18.4.7	棄却	東京高裁係属中
H15.8.13	H15.8.1	和歌山地裁	1	15	ワ	431	■	30	H18.4.11	棄却	東京高裁係属中
H15.9.12	H15.8.25	神戸地裁	6	15	ワ	1984	■	75	H18.6.9	棄却	大阪高裁係属中
H14.9.20	H14.7.26	東京地裁	50	14	ワ	16303	■	50	H18.7.26	棄却	大阪高裁係属中
H14.11.11	H14.8.5	大阪地裁	2	14	行ウ	109	■	1	H18.9.27	棄却(確定)	東京高裁係属中
H15.7.7	H15.6.17	名古屋地裁	6	15	ワ	2511	■	5	H18.9.29	棄却	確定(H18.10.12)
H14.11.11	H14.11.1	横浜地裁	4	14	ワ	4129	■	10	H18.10.26	棄却	名古屋高裁係属中
H14.11.12	H14.11.1	宇都宮地裁	1	14	ワ	611	■	4	H18.11.9	棄却	東京高裁係属中
H14.11.18	H14.11.1	さいたま地裁	4	14	ワ	2240	■	6	H19.2.16	棄却	東京高裁係属中

(控訴審判決)

受理年月日	控訴日	控訴審裁判所	係属部	事件番号		控訴人	控訴人数	控訴審判決の日	控訴審判決結果	一審判決の表示	被控訴人
H16.5.21	H16.3.12	大阪高裁	7	16	ネ	1089	■	16	H18.11.30	原判決取消・一部認容	大阪高裁H16.2.27判決(第一審①事件)
H17.6.6	H17.6.6	名古屋高裁金沢支部	1	17	ネ	154	■	■	H18.12.11	原判決取消・棄却	豊中市, 箕面市, 吹田市, 守口市, 八尾市
H17.7.8	H17.6.10	名古屋高裁	4	17	ネ	631	■	12	H19.2.1	控訴棄却	金沢地裁H17.5.30判決(第一審②事件) ほかに27名 名古屋地裁H17.5.31判決(第一審③事件)