

平成16年（行ウ）第372号 住基ネット受信義務確認等請求事件

原 告 杉並区

被 告 国 ほか1名

準 備 書 面 (4)

平成17年7月20日

東京地方裁判所民事第38部合A2係 御中

被告国及び同東京都指定代理人

被告国指定代理人

被告東京都指定代理人

被告らは、本準備書面において、予備的に、本件国賠請求に係る原告の主張に対し、必要と認める限度で反論する。

なお、略称等は、本準備書面において初めて用いるもの以外は、従前の例による。

## 第1 はじめに

原告は、本件国賠請求において、①被告東京都が、住基法30条の5等に基づく行政上の義務（以下「受信義務」という。）を履行しないこと、②被告国が、被告東京都に対し、行政上の義務を履行するよう指導しないことがそれぞれ違法であり、これらの行為（以下「本件各行為」という。）により、財産的損害を被ったなどと主張するものである。

本件国賠請求は、本件各行為が国家賠償法（以下「国賠法」という。）上違法であることを理由とするものであるところ、本件各行為が国賠法上違法かどうかを判断するためには、原告が主張するような受信義務を被告東京都が杉並区に対して負っているかどうかを判断することが不可欠である。

しかしながら、受信義務の存否の確認に係る訴訟は、機関訴訟であって、法律上の争訟性を欠くことについては既に主張したとおりである（被告ら準備書面(3)3ページ以下）が、このことは、受信義務の存否の判断が裁判所に求められる国賠請求においても何ら異なるところはない。すなわち、受信義務の確認請求が法律上定めのない機関訴訟であり、法律上の争訟性を欠き不適法なものであるにもかかわらず、国賠請求の形式をとることによって、その前提問題として受信義務の存否につき裁判所が実質的な判断を示すことが可能となるのであれば、法律上の争訟性を欠く機関訴訟に司法権が及ぶことと同様の結果となってしまう、機関訴訟について、法律に定める場合において、法律に定める者に限り、提起することができるとした行政事件訴訟法42条の立法趣旨が損なわれることが明らかだからである。

以上のとおり、被告らは、本件国賠請求に係る訴えは法律上の争訟に当たら

ず、あるいは併合提起の要件を欠き、不適法であるとして、主位的にその却下を求めるものであるが、以下、本件国賠請求に理由がないことについて予備的に主張する。

## 第2 本件各行為が職務上の法的義務に違反して行われたものでないこと

### 1 国賠法1条1項の「違法」の意義

国賠法1条1項の違法とは、公務員が個別の国民に対して負う職務上の法的義務に違背することをいう（最高裁昭和60年11月21日第1小法廷判決・民集39巻7号1512ページ）。

また、公務員が通常尽くすべき注意義務を尽くさず、漫然と行為をしたと認め得るような事情がある場合に限り、同法1条1項の違法の評価を受ける（最高裁平成5年3月11日第一小法廷判決・民集47巻4号2863ページ、最高裁平成11年1月21日第一小法廷判決・判例時報1675号48ページ）。

### 2 被告東京都の行為について

(1) 原告は、被告東京都が、原告の「横浜方式」による参加への協力要請に応じず、住基法30条の5第1項及び2項、30条の29第1項並びに36条の2第1項に基づく、原告からの区民データの送信を受信する義務を履行しないことが違法であると主張する（訴状24、25ページ）。

(2) しかし、住基法30条の5第1項及び2項は、市町村長は、住民票の記載、削除又は記載の修正を行った場合には、住基ネットを利用して、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を都道府県知事に通知すべき旨を規定する一方、市町村長が一部の住民に係る本人確認情報を都道府県知事に通知しないことを許容する例外を定めていないのであるから、このような例外的な取り扱いを許容していないことは文理上明らかである。また、住基法30条の29及び36条の2は、都道府県知事又は指定情報処理機関及び市町村長が、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旨を

定めているが、これらの規定は同法30条の5に基づく本人確認情報等の通知がすべての住民について行われることを当然の前提とするものである。

したがって、原告がその主張の根拠として援用するこれらの規定が、原告が前記(1)で主張する東京都の受信義務を認める根拠になるものではない。そして、住基法には、他に市町村長が一部の住民に係る本人確認情報を都道府県知事に通知しないことを許容する規定は存在しない。

なお、原告は、住基法36条の2に基づく「必要な措置」として、非通知希望者についての本人確認情報を送信しないことができる旨主張している(訴状24ページ)。しかし、住基法30条の5第1項及び第2項等は、上記のとおり本人確認情報を通知しなくてよい場合があることなど全く想定しておらず、住基法36条の2も上記の規定と整合するように解釈すべきことは当然であるから、同条の「必要な措置」を情報送信拒否の根拠とすることはできないというべきである。

(3) なお、平成15年4月9日に国、神奈川県、横浜市及び地方自治情報センターの間で取り交わされた合意(以下「四者合意」という。)は、「横浜市が速やかに住基ネットに全員参加することを前提に、その具体的な手順について取り決めを行ったもの」である。この四者合意は、あくまで「全員参加に至るまでの段階的な対応」を定めるにすぎず、横浜市は、「住基ネットの本格的な稼働を踏まえて、住基ネットの安全性を総合的に確認し、速やかに市民全員の本人確認情報の更新データの送信を完了する」こととされている(甲第1号証)。

このように、四者合意は、横浜市が住基ネットに接続していない違法な状態にあることについて、住基ネットの本格的な稼働までの期間を念頭において当該違法状態を速やかに解消するための具体的な手順について国、神奈川県、地方自治情報センター及び横浜市の間で確認したものであり、原告の主張するように、「通知希望者と非通知希望者とを区分して送信する方式を容

認する」ものではなく、また安全性の総合的な確認を横浜市の全くの裁量に任せられたものでもない。なお、横浜市は、現在においても、市民全員の本人確認情報を神奈川県に通知していないが、これは住基法30条の5等に反する違法なものであり、四者合意はこのような取扱いを容認する趣旨のものではないし、被告国が法令に反するこのような措置を容認する趣旨の合意の締結に応じるはずもない。

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

- (4) そもそも、住基法が、住基ネットに基づく本人確認情報の処理及び利用等について規定を新設した趣旨は、国及び地方公共団体を通じた行政の効率化・合理化を図るとともに、行政手続における住民の負担軽減、住民サービスの高度化等により住民の利便を増進するため、地方公共団体の共同のシステムとして、各種行政の基礎であり居住関係を公証する住民基本台帳のネットワーク化を図り、本人確認情報により全国共通の本人確認ができる仕組みを構築し、また、市町村の区域を越えた住民基本台帳に関する事務の処理を行うための体制を整備し、併せて住民の本人確認情報等を保護するための十分な措置を講じようとするものである。

原告のいう「横浜方式」を採用し、一部の住民に係る本人確認情報について通知を行わないなどという処理を一般的に許容することは、以上のような住基ネットの行政目的を著しく阻害するものであり、住基法が予定するものでないことは明らかであって、当然に住基法の趣旨に反し、到底肯認できるものではない。現に、横浜市民に係る本人確認情報の通知については、四者合意に基づく暫定的な取扱いが行われているため、一部の市民に係る本人確認情報の利用・提供等を行うことができない状態が継続している。その結果、

他の市町村，都道府県，指定情報処理機関ないし国の機関等は，上記横浜市民に係る事務を処理する際には，住基ネットを利用した本人確認情報の利用・提供等によることができず，従前の住民基本台帳事務におけるのと同様，住民票の提出を求めて本人確認事務を行うなどの不合理な対応を強いられている。

また，原告は，平成14年6月26日から同年8月1日までの間，区民全員について被告東京都に対する本人確認情報及びいわゆる更新情報の通知を行った後，更新情報の送信を停止するに至ったものであり（訴状16ページ参照），通知済みの情報の中には，いわゆる通知希望者と非通知希望者の本人確認情報が混在している。したがって，今後，原告が主張するようないわゆる通知希望者のみの本人確認情報の通知が行われた場合には，被告東京都としては，別途，個々の住民がいわゆる通知希望者であるのか，非通知希望者であるのかを区別するための何らかの措置を講じなければならないことになる。しかし，このような措置を講じること自体，住基法が全く予定していないものであるし，仮に都道府県知事においてこのような措置を講じなければならないとすれば，都道府県知事に住基法が全く予定しない義務を新たに負わせることになり，住基法から著しく乖離した結果になる。同法30条の5の文理からみても，同条が都道府県知事にこのような措置を講ずることを求めているものとはおよそ考えられない。

(5) したがって，市町村長が，その住民の一部に係る本人確認情報についてのみ都道府県知事に対する通知を行うなどということは，住基法30条の5に反するものであり，このような住基法の予定しない違法な本人確認情報の通知があったとしても，都道府県知事は，このような通知について受信の措置を執る住基法上の義務を負わないというべきである。

そして，原告は，「横浜方式」の採用を主張し，その住民の一部に係る本人確認情報について通知を行わない旨をあらかじめ宣言した上で，残る住民

に係る本人確認情報について被告東京都に対する通知をしようとするものであるから、被告東京都がこのような通知について受信の措置を執る義務を負わないことは明らかである。

### 3 被告国の行為について

原告は、被告国が、被告東京都に対し、原告が主張するような受信義務を履行するよう指導しないことが住基法31条1項、地方自治法2条13項、憲法14条に反し、違法であると主張する（訴状25、26ページ）。

しかし、そもそも被告東京都が原告が主張するような受信義務を負うものではないことは前記2のとおりであるから、このような受信義務の存在を前提とした原告の上記主張は、失当であることが明らかである。

また、四者合意は、横浜市が住基ネットに接続していない違法な状態にあることについて、住基ネットの本格的な稼働までの期間を念頭において当該違法状態を速やかに解消するための具体的な手順について国、神奈川県、地方自治情報センター及び横浜市の間で確認したにすぎないものであることは、前記2(3)のとおりであるから、被告国の原告への対応が、横浜市への対応と比べて不平等であるなどということもない。

### 4 小括

以上のとおり、そもそも被告らは、原告が主張するような義務を負っていないというべきであるし、まして、被告らに所属する公務員が、通常尽くすべき注意義務を尽くさず漫然と行為をしたなどは到底認められないというべきであって、本件各行為が職務上の法的義務に違反して行われたものでないことは明らかである。

## 第3 原告が主張する損害が本件各行為に基づく損害と評価できるようなものでないこと

### 1 「住基ネット設備関連費用」について



- (1) 原告は、リース会社に対して支払ったCSをはじめとする住基ネットに関連する機器等の賃貸料のうち、原告が「横浜方式」での住基ネットへの参加を表明した平成15年6月4日以後の期間に相当する部分が、本件各行為に基づく損害に当たると主張する（訴状26, 27ページ）。
- (2) しかしながら、CSをはじめとする住基ネットに関連する機器等は、住基法の規定に従った本人確認情報の処理及び利用等を行うために必要とされるものであり、原告は、住基法上住基ネットに係る業務を行うべき義務を負っていたのであるから、これらの機器等の賃貸料は、本件各行為の有無にかかわらず、原告において、当然に支出しなければならなかったものであり、本件各行為と上記賃貸料の支出の間には相当因果関係がないというべきである。
- (3) したがって、本件各行為の違法性を検討するまでもなく、原告が主張する「住基ネット設備関連費用」は、本件各行為と相当因果関係のある損害に当たると解する余地はない。

## 2 「転入転出手続上の郵便費用」について

- (1) 次に、原告は、平成15年8月以後に負担した、杉並区に転入し、あるいは杉並区から転出する住民の転入通知の郵送費用が、本件各行為による損害に当たると主張する（訴状27, 28ページ）。
- (2) しかし、仮に、東京都に通知希望者である杉並区民の本人確認情報の受信義務違反があったとしても、前記郵送費用のうち、杉並区から転出する区民の転入通知を転入地の市町村役場から郵送するために支出したとされる費用については、本来、転入地の市町村役場において支出すべきものであり、原告が代わりに負担する法的義務はない。

結局、前記郵送費用は、原告が自らの選択の結果、支出せざるを得なくなった費用にすぎず、通常発生する費用負担とはいえないのであるから、本件各行為と相当因果関係を有するものではない。

- (3) なお、原告が主張する郵送費用は、いわゆる非通知希望者に係るものを含

むものと解されるところ、原告が主張する「横浜方式」においては、いわゆる非通知希望者について、従前の住民基本台帳事務におけるのと同様の事務を継続しなければならないことになるはずであり、非通知希望者に係る郵送費用は、もともと原告が負担すべきものであるというべきである。

これらの区別すらしめない原告の主張はそもそも失当である。

### 3 「住民票無料交付」について

(1) 原告は、いわゆる通知希望者である杉並区民に対して、無料で交付した住民票に係る交付手数料に相当する費用が、本件各行為による損害に当たると主張する（訴状28, 29ページ）。

(2) しかし、仮に、東京都に通知希望者である杉並区民の本人確認情報の受信義務違反があったとしても、杉並区が通知希望者である杉並区民に対し上記のように住民票を無料で交付しなければならない法的義務があるわけではない。

前記住民票交付手数料に相当する費用については、法律上、原告において負担する理由のない費用を、原告自らの判断において負担したというにすぎないものであって、通常発生する費用負担とはいえないのであるから、本件各行為と相当因果関係を有するものではないというべきである。

(3) なお、原告は、杉並区民に対して無料で交付した住民票に係る交付手数料に相当する費用から、いわゆる非通知希望者の割合に相当する部分を減額した額をもって、通知希望者である杉並区民に対して無料で交付した住民票に係る交付手数料に相当する費用であると主張するが、通知希望者に交付した住民票数と非通知希望者に交付した住民票数の比率が、通知希望者数と非通知希望者数の比率と一致すると解すべき根拠は何ら示されていないのであるから、原告の算定する上記費用額は不当である。

(4) したがって、本件各行為の違法性を検討するまでもなく、原告が主張する「住民票無料交付」に係る費用が本件各行為による損害に当たると解する余

地はない。

#### 4 「人件費」について

(1) 原告は、住基ネットを利用せず、従前の転出入事務や住民票交付事務を行ったために負担せざるを得なかった人件費が、本件各行為による損害に当たると主張する（訴状29, 30ページ）。

(2) しかし、原告が主張する「横浜方式」においては、いわゆる非通知希望者について、従前の住民基本台帳事務におけるのと同様の事務を継続しなければならないことに照らせば、住基ネットを利用しない場合と住基ネットを利用した場合とを比較して、原告が主張するような人件費の増減が生じると即断することはできない。かえって、前述のように、「横浜方式」は行政の効率化を阻害するものである。

(3) したがって、本件各行為の違法性を検討するまでもなく、原告が主張する「人件費」が本件各行為による損害に当たると解する余地はない。

#### 5 小括

以上のとおり、原告が本件国賠請求について主張する損害は、本件各行為により生じたと評価できる支出でもないことから、本件各行為の違法性を検討するまでもなく、これが本件各行為による損害に当たると解する余地はないことは明らかである。

### 第4 結論

以上のとおりであって、本件国賠請求に係る訴えは仮に却下すべきでないとしても、本件国賠請求に理由がないことは明らかであるから、速やかに棄却されるべきである。