

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

直送済

原告 杉 並 区

被告 東 京 都 外1名

## 準備書面（6）

平成18年1月11日

東京地方裁判所民事第38部合A係 御中

原告訴訟代理人

弁 護 士 吉 川 基 道

同 藤 田 康 幸

同 市 川 和 明

第1	はじめに -----	3
第2	「住基法30条の5の文理等」について	
	（その1・市町村長の裁量権） -----	4
第3	「住基法30条の5の文理等」について	
	（その2・都知事の受信義務） -----	5
第4	「改正法の趣旨及び目的」について -----	11
1	はじめに -----	11
2	改正住基法の立法趣旨・目的の問題性 -----	11
	（1）地方分権無視の制定経緯 -----	11
	（2）住基ネット導入の必要性の問題 -----	12
	（3）立法目的の問題 -----	14
	（4）手段の問題性 -----	16
	（5）小括 -----	19
3	被告らの住基法解釈姿勢の問題性 -----	19
	（1）被告らの解釈姿勢の基本的問題 -----	19
	（2）住基法におけるプライバシー権保護 -----	20
	（3）行政効率化とプライバシー権保護の調和 -----	22
	（4）被告ら主張の制度設計について -----	23
4	想定される支障は軽微であること -----	24
第5	「住基法36条の2及び30条の29との関係」について -----	26
第6	「原告のその余の主張について」について -----	28
1	（1）のアないしウについて -----	28
2	（1）のエについて -----	28
3	（2）（3）について -----	29

原告は、以下のとおり、必要と認める範囲で被告ら準備書面（６）に反論する。

## 第１ はじめに

- 1 被告ら準備書面（６）の主張の骨子は、住基法３０条の５の文理並びに改正住基法の趣旨及び目的に照らして、住基法は、市町村長に対し、原告が主張するような裁量権を認めていないというものである（７頁）。

しかしながら、原告準備書面（５）１５頁以下で述べたように、住基法３０条の５の文理等から、原告の解釈は住基法自体の解釈として正当であるし、憲法、地方自治法など関係法令を体系的にみれば、原告の解釈が合理的であることは明らかである（原告準備書面（４）、同（５））。

また、改正住基法の趣旨及び目的についても、原告準備書面（４）１７頁以下で述べたように、住基ネットの行政目的は、つまるところ、「行政事務の効率化」であり、そこには住民のプライバシーの権利を犠牲にしてまでもなお達成すべき高度の必要性が認められないことは、金沢地裁判決（甲２９ ８３頁）も指摘しているところである。

- 2 ところが、被告らは、住基ネットに内在する危険性、つまり、コンピュータ・ネットワーク社会における個人情報の流出は取り返しがつかないプライバシー権侵害を引き起こすこと（原告準備書面（４）２０頁以下）を無視ないし軽視して、「行政事務の効率化」という趣旨及び目的から、住基ネットへの全国民の参加を強制し、一切の例外を許容しない不合理な主張をしている。また、横浜方式の継続により、住基ネット全体の運営に多大な支障を及ぼしている事実はなく、その影響も軽微なものにすぎないにもかかわらず、ことさらに横浜方式による行政効率化阻害の程度を過大評価して、横浜方式によりあたかも住基ネットが全く無意味化するかのような誤った主張を展開している。

以下、被告ら準備書面（６）について必要な反論を加え、被告らの主張の誤りを明らかにする。

## 第2 「住基法30条の5の文理等」について（その1・市町村長の裁量権）

- 1 被告らは、「仮に、本人確認情報の通知について原告が主張するような内容の裁量権が認められるとすれば、一部の住民について正確な本人確認情報が通知されない事態が生じることになるから、都道府県知事が住基法30条の7に基づく本人確認情報の提供の事務を適正に実施するためには、このような裁量権が行使された市町村の住民については、通知が実施されている住民と実施されていない住民を区別し、通知が実施されていない住民について、別途、住基ネットを使用しない方法を講じて、その本人確認情報を保存するなどの対応を強いられることになる。」（被告ら準備書面（6）8頁）と主張する。
- 2 しかし、これは誤りである。都道府県知事が「通知が実施されている住民と実施されていない住民を区別し、通知が実施されていない住民について、別途、住基ネットを使用しない方法を講じて、その本人確認情報を保存するなどの対応」をする必要はどこにもない。

なぜならば、原告の主張する裁量権が認められることを前提とする場合についての論述である以上、全住民の情報が都道府県知事に送信されることは前提となっていない。つまり、非通知希望者については真正な情報を出す義務が市町村にはないことが前提となっている。そうとすれば、かかる裁量権を行使した市町村から通知を受けた都道府県知事が、あえて、非通知希望者について、住基法30条の7に基づく本人確認情報の提供の事務を実施するために、何らかの措置を講じなければならない理由も必要性もないからである。

それ故、都道府県知事は、前記裁量権を行使した当該市町村については、通知希望者についてのみ、住基ネット上、その本人確認情報が使用できることを前提にして、提供事務を実施すれば足りるから、当該市町村から送信されたデータをそのまま受信すれば足りるのである（原告準備書面（5）17頁，甲34 6～8頁）。国の機関等が利用する際に、非通知希望者については、単に

住基ネットでは本人確認できないだけである。住民票の写しを提出させるなど別の手段で本人確認すればよい話である。

通知が実施されていない住民の本人確認情報の保存管理は当該市町村が行えば足りる。当該市町村が、裁量権を行使して、段階的参加方式である横浜方式を採用したのであれば、後日、全住民の参加が可能な形でデータを保存管理すればよいのである。それは、現に、横浜市が実行していることであり、神奈川県が被告ら主張のような措置をとっている事実はない。

したがって、被告らが主張するような「これに対応するような規定が存在するはずである」ということにはならない。

それ故、被告らの批判は前提に誤りがあり、当たらない。

### 第3 「住基法30条の5の文理等」について（その2・都知事の受信義務）

1 住基法の解釈についていえば、被告らの主張こそ、住基法の全体構造を正解せず、同法の文理にも反する解釈を展開しているものといわなければならない。

そのことを端的に示しているのが、住基法30条の5第3項の解釈である。

同条項は、市町村長から本人確認情報の通知を受けた都道府県知事は、「当該通知に係る本人確認情報を磁気ディスクに記録し、（中略）保存しなければならない。」と定めている。

この点について、被告らは、同条項につき、原告から通知希望者・非通知希望者全部の本人確認情報が送信されないのは違法な送信であり、東京都知事がこれを受信する義務は発生しない旨主張している。つまり、同条項の解釈として、都道府県知事は、市町村長からの通知内容如何によっては、その通知を受けることを拒否できるというのである。

このような解釈こそ、同条項の文理にも住基法全体の趣旨にも反するものといわなければならない。

2 そもそも、住基ネットのシステムは、従来からの住民基本台帳制度を基礎と

し、それに付加する形で、市町村や都道府県の区域を越えるネットワークシステムを構築したものといわれている。

この点については、立法に関与した側からも、「このネットワークシステムの基本的な性格は、国のシステムとしてではなく、市町村の住民基本台帳を基礎とした地方公共団体共同の分散・分権的なシステムとすべきである。」(乙2

6頁)、「市町村が分権的に管理している住民基本台帳情報についてのデータベースの中から必要最小限の本人確認のための情報を地方公共団体間等で共通にやりとりをするためのネットワークシステムとして構想されているものである。」(乙3 36頁)、「住民基本台帳ネットワークシステムは、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す。」

(乙5 16頁)などと指摘されているところである。

改正法の審議が行われた第145回国会(平成11年4月13日衆議院本会議)においても、小淵総理大臣からは、「このシステムは、市町村と都道府県が連携して構築するものでありまして、地方分権の推進に資するものであると考えております。」との答弁がなされ、野田自治大臣も、「このシステムは、住民基本台帳を基礎とした地方公共団体共同の分散分権的なシステムであること」、「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まして、地方分権の推進に役立つものと考えております。」と答弁しているところである(甲45 5頁、下線は原告代理人)。

このようなことからすれば、住基ネットを法制化した改正住基法の各条項の解釈にあたっては、同システムの基礎となっている住民基本台帳制度の「基本的枠組み」を確認しておくことが重要となる。

3 では、その「基本的枠組み」について、住基ネット導入前の旧住基法との対比で見よう。

住民基本台帳制度に関わる事務処理の主体は、住民に身近な行政としての市町村が最もふさわしい。それゆえに、住基法においても、住民基本台帳の作成・管理等の権限・責任は、すべて市町村ないし市町村長に帰属するものとされている。この点に関する規定は、改正前後を通じて変わらない（住基法3条、5条、6条等）。

では、国、都道府県、その他の機関の関与はどうか。この点も、改正前後を通じて基本的には変わっていない。2条では、市町村長等への住民としての地位の変更に関する届出がすべて一の行為により行われ、かつ、住民に関する事務の処理がすべて住民基本台帳に基づいて行われるように、国・都道府県の責務を規定している。31条では、国または都道府県による指導、主務大臣または都道府県知事による助言・勧告等を定めているが、旧法では、その対象がもっぱら市町村ないし市町村長であったのに対し、改正法では、都道府県ないし都道府県知事も住基ネットの担い手として加わった結果、国・主務大臣からの指導等を受けるように改められている。

一方、旧法では、市町村の管理にかかる個人情報を使用する機関等も限られており、住民基本台帳に脱漏・誤載あるいは住民票に誤記・記載漏れ等が発見された場合の規定も、市町村自体の調査による場合のほかは、選挙管理委員会からの通知（10条）、市町村の委員会（13条）からの通報に限定されていた。市町村長は、これらの通知・通報等により脱漏等の事実を知ったときは、住民基本台帳の正確な記録を確保するため必要な措置を講じなければならないとされたのである（14条1項）。

これに対し、改正法では、12条の3「都道府県知事は、その事務を管理し、または執行するに当たって、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ときは、遅滞なく、その旨を当該住民基本台帳を備える市町村の市町村長に通報しなければならない。」が新設された。つまり、都道府県知事は、住基

法30条の5第3項に基づいて、市町村からの本人確認情報の通知を受けることになり、市町村の住民基本台帳の脱漏等を知る立場に立つことから、市町村の委員会等と同様、その旨を通報する義務を負うことになったのである。さらに、住基法30条の7は、住基ネットに関する都道府県知事の事務処理を定めているが、その中には、都道府県知事は、住民基本台帳に正確な記録が行われるよう、市町村長に必要な協力をすべき旨の規定も設けられている(10項)。

これらの規定から明らかなように、住民基本台帳の作成・管理については、市町村ないし市町村長の専権とされ、これに対し、国、都道府県は、あくまで、指導・助言等の限度で関与が認められているにすぎず、当然のことながら、指揮命令権は一切付与されていない。これが、住民基本台帳そして住基ネットに関する市町村と国・都道府県の関係の「基本的枠組み」なのである。

- 4 以上のような「基本的枠組み」を前提に、住基法30条の5第3項の意味するところを検討することにしよう。

「第一項の規定による通知を受けた都道府県知事は(中略)当該通知に係る本人確認情報を磁気ディスクに記録し、これを(中略)保存しなければならない。」との規定の意味するところは、文理上明白である。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づけられているし、その保存も一定期間義務づけられているのである。この規定からは、通知を受けた本人確認情報の全部または一部を記録しなかったり、保存しなかったりする権限は読みとれない。このように、記録・保存を都道府県知事に義務づけているということは、同時に、その対象となる本人確認情報について、市町村長から通知を受けることを義務づけている、つまり受信を義務づけているといわなければならない。

では、文理上はそうであっても、住基法全体の趣旨などから、市町村長からの送信内容如何によって、その受信をしないことができるかと解することは可能であろうか。答は、否である。



市町村長からの送信内容如何によって、受信、記録、保存を拒否できるというためには、その前提として、都道府県知事が、市町村長からの送信内容を審査し、その是非を判定できる権限、あるいは、送信された本人確認情報の内容の変更を命ずる権限を付与されていなければならない。たとえば、都道府県知事が市町村長に対し、住民基本台帳の作成・管理事務に関して指揮命令権を有していたとすれば、その権限行使の一環として、送信内容を審査して不備と判断したときは、その受信を拒否し、都道府県知事が完全と判断する本人確認情報の送信を命ずることは可能であろう。

しかし、住基法の「基本的枠組み」がそのようになっていないことは、上述したとおりである。つまりは、都道府県知事には、市町村長からの送信内容如何によってその受信を拒否する権限は認められていないのである。

本件に戻っていえば、原告による通知希望者のみの本人確認情報の送信は、すでに繰り返し述べてきたように、住基法上、適法なものであり、被告東京都において当然に受信しなければならないものである。

5 では、被告東京都側がそのような送信は違法と判断した場合、法は、どのような手立てを用意しているのでしょうか。

上述したように、住基法が30条の5第3項と並んで12条の3の規定を設けていることからすれば、都道府県知事は、市町村長から送信された本人確認情報の内容に欠落があり、それにより住民基本台帳の脱漏という事実を知った場合、都道府県知事は、まずは当該本人確認情報をそのまま受信して記録した上で、12条の3に基づく市町村長あての通報をし、14条に基づく「必要な措置」を促すことになる。

本件の場合、住民基本台帳の脱漏そのものではないが、被告東京都側から見て、住民の一部の本人確認情報が欠落しているというのであれば、脱漏に準ずるものと考えられよう。そうすると、被告東京都側が取りうる対応手段は、まず、当該送信をそのまま受けた上で、必要と判断すれば、原告に対し、12

条の3に基づく通報をすべきである。

そのような通報にもかかわらず、原告が14条に定める必要な措置を講じなかったと被告東京都が判断した場合は、以下の定めが取るべき道筋を示している。

住基法自身が定めるのは、上述したように、国または都道府県による指導、主務大臣または都道府県知事による市町村長に対する助言・勧告等である（31条1、2項）。

さらに、「国と地方公共団体との間の基本的な関係」を定める地方自治法は、245条の2で「普通地方公共団体は、その事務の処理に関し、法律又はこれに基づく政令によらなければ、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要するとされることはない。」と関与の法定主義の原則をうたった上で、都道府県知事から市町村長に対する自治事務の処理についての是正の勧告（245条の6）、大臣が都道府県知事に対し違反の是正などの措置を講ずべきことを市町村に求めるように指示した場合における都道府県知事による市町村に対する違反の是正などの措置の要求（245条の5第2項、第3項）を定めている（特別区への適用につき238条）。これに対して、市町村が不服として争う場合は、自治紛争処理委員の審査を経て（251条の3）、東京高等裁判所で違法な都道府県の関与の取り消し等を求めることになる（地方自治法252条）。

このように国・都道府県が取りうる手段が限定されるのは、住基ネットが、市町村の自治事務である住民基本台帳制度を根幹に据えていることから来る当然の結果である。

それにもかかわらず、被告らが、法が予定した手段を講ずることなく、被告東京都において、全面的に受信を拒否するという法外の行動に出ることによって、原告に不利益を与え続けることは、「法律のルールで解決されるべき紛争を、訴訟外でねじ伏せようとするもので、法治国家では許されないこと」（甲

34 9頁) というべきである。

#### 第4 「改正法の趣旨及び目的」について

##### 1 はじめに

被告らは、「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という改正法の趣旨及び目的」を前提として、住基法の各規定につき、「全国的な本人確認システムとしての住基ネットの導入・運用を困難ならしめるような解釈を行うことは、上記のような改正法の趣旨及び目的を没却するものとして、許されない」との解釈論を展開した上で、住民の一部にでも不参加があると、「住基法が予定する効果の達成は著しく困難となる。」と主張する(被告ら準備書面(6)12頁)。要するに、被告らの主張は、改正住基法の立法目的は適正であり、その立法目的に反する住基法解釈は許されず、かつ、原告の解釈では多大の支障が発生して立法目的は達成されないというもののようである。

しかし、このような被告らの主張については、①立法趣旨・目的に問題があり、②それに専ら依拠する被告らの住基法の解釈姿勢は誤りであって、③横浜方式の採用により想定される支障は軽微なものであるから、全体として失当といわざるを得ない。

以下、それぞれの項目に分かって、被告らの主張に必要な範囲で反論する。

##### 2 改正住基法の立法趣旨・目的の問題性

###### (1) 地方分権無視の制定経緯

被告らは、まず改正住基法の制定の経緯を主張して、立法趣旨・目的の正当性を裏付けようとするもののようである(被告ら準備書面(6)9~10頁)。

しかし、被告らが主張する改正住基法の立法経過自体が物語るように、総

務省（旧自治省）がしつらえた舞台装置・シナリオのもとに事は運んでいる。学識経験者からの意見聴取といっても一部にとどまり、テレビ新聞雑誌などマスコミを通じて取り上げられるなどして国民的な議論の対象となった事実はない。肝心な個々の市町村への全国的規模での意見聴取なども全くなされず、一部の関心のあった市町村が関与していたにすぎない。改正住基法成立までの間、総務省側から原告に対し、住基ネットに関しては、何らの働きかけも、連絡もなかった事実が示すように、大半の市町村は、何らの情報提供もされず、したがって、問題意識を持つことすらできなかったのである（日本弁護士連合会「プライバシーがなくなる日－住基ネットと個人情報保護法」79頁参照）。国会審議においても、市長経験者である野党議員から「この法改正によって政府が作り上げようとしている住民基本台帳ネットワークシステムが、情報の極めて高度な国家管理であり、昨今、国を挙げて推進しようとしているはずの地方分権に真っ向から逆らうものであるという点であります。（中略）住民基本台帳の事務は、本来、地方自治体の固有事務であります。地方から要望が上がっていないにもかかわらず、また、改正案の提出に当たって、当事者である地方自治体に説明も事情聴取もしていないのは、地方自治の軽視も甚だしいと、市長経験者の私は憤りを禁じ得ません。」と指摘されているところである（甲45 4頁）。

## （2）住基ネット導入の必要性の問題

ア 次に、被告らは、住基ネット導入の必要性に関して、現代社会では、コンピュータ・ネットワークシステムが活用されているという一般論を述べたうえで、行政サービスの効率的提供やセーフティネットの必要性から、「市町村や都道府県の区域を越えた本人確認システムが不可欠」と結論づける（被告ら準備書面（6）10頁）。

イ しかし、上述したように、立法段階の政府答弁によれば、このシステムは、「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」

のうえに、「市町村と都道府県が連携して構築するもの」とされている（甲45 5頁）。そうであれば、まず、最も重要なシステムの構築主体とされている市町村にとって、「市町村や都道府県の区域を越えた本人確認システムが不可欠」であるのか、つまり、住基ネット導入の必要性があるのかが問われなければならない。

この点について、黒田意見書（甲42）は、次のように述べて、市町村にとっての導入の必要性を否定しているのである。

「ところで、国は、住基ネットは「全国共通の本人確認を可能とするシステム」であるとし、その存在意義を強調しているところであるが、では、誰が住基ネットを使って本人確認、すなわち本人確認情報を取得する必要があるのだろうか。

まず、必要とするのが市区町村でないことは明らかである。なぜなら、当該住民の住所地である市区町村の役場は、もともと住民基本台帳を備えているのであるから、本人確認に住基ネットを使う必要は全く考えられない。もちろん、現に住んでいる住民以外の者の本人確認情報を市区町村の役場が必要とするケースもある。例えば、当該住民がその市区町村に転入手続きを行う際である。が、この場合も、住基ネットは必須ではない。なぜなら、転入手続きには前住地の役場が発行した転出証明書を提出する必要があり、転入地の市区町村の役場はそれをもって転入者の本人確認情報を得ることが可能だからである。（中略）住基ネットは「全国共通の本人確認を可能とするシステム」だとの国の主張にもかかわらず、市区町村にとっては、本人確認のために住基ネットを使わなければならないような場面はそもそも存在しない上、万が一、利用したいと思ったところで市区町村だけの判断だけではどうにもならない仕組みになっているのである。

では、国や都道府県にとってはどうだろうか。言うまでもないが国や都道府県には住民基本台帳は存在しない。ために、これまで国や都道府県は、

本人確認が必要な場合には、当該住民に住民票の写しの提出を求めたり、当該住民の住所地の市区町村に照会文書などを発して本人確認情報の提供を求めてきたのである。住基ネットは、こうした行為を省こうというものであるから、結局のところ、住基ネットは都道府県と国のためだけの「全国共通の本人確認を可能とするシステム」なのである。」(29頁～31頁)

ウ また、住民への住基ネットによるサービス提供という面でも、後述するとおり、全く評価できない実情にある。

エ さらに、行政効率という面でも、「市区町村は、住基ネットの構築及び維持のために多額の費用を負担するだけでなく、住基ネットに流れる本人確認情報を常に最新かつ正確にするための業務やセキュリティ対策を日常的に強いられている。しかしながら、こうした負担に対して市区町村が得られるメリットは皆無と言って良い状況である。」(甲42 27頁)と指摘されていることからすれば、市町村にとっては、たとえ、なにがしかの行政効率化が図られたとしても、総体的には、導入の必要性は認められないのである。

### (3) 立法目的の問題

では、立法目的とされている「住民の利便の増進」ないし「行政サービスの向上」という点ではどうか。

この点で、具体的に想定されていると思われるのは、転出入手続の簡素化、住民票の広域交付や住基カードによる身元確認のようであるが、それらの利用実態や実績が、巨額の住基ネット導入経費に見合わないものであることはもはや周知のことである。

この点、黒田意見書(甲42)では、転出入手続の簡素化、住民票の広域交付について、次のように述べている。

まず、転入転出手続の簡素化のサービスについては、「国の主張にもかかわらず転出入の際には、全くといっていいほど利用されていない。例えば、

東京都の作成した『平成16年度住民基本台帳関係年報（東京都分）』によれば、同年度における東京都全体での転出届は603,572件であるが、この内、簡素化サービスを利用するための転出届である付記転出届はわずか170件（22市区町村では0件）である。（中略）全国的に見ても利用が極めて低調であることは間違いないであろう。」（3～4頁）というのが実情である。

続いて、住民票の広域交付についてはというと、「例えば、前掲の東京都の資料によれば、2004年度における東京都全体での住民票の写しの交付件数は約930万件であるが、広域交付はわずか13,630件（0.15%）である。状況は大阪府でも変わらず、広域交付が始まった2003年8月25日から2004年8月末までの約1年間の交付枚数が7,116枚、他市町村への住民票情報の送信が6,654件しかなく（前掲資料）、長野県でも同じく2005年10月末までの約2年2ヵ月に、前者が2,183件、後者が2,275件である（前掲資料）。大阪府と長野県の住民票の写しの交付総数はわからないが、東京都同様に広域交付の利用率が全体の1パーセントにも満たないのは間違いないであろう。住基ネットの利便性として国は「全国どこの市区町村でも住民票の写しが取れるようになる」と盛んに強調してきたにもかかわらず利用実態は、こんなに酷いのである。」（6頁）と指摘されているのである。

その上、「転入転出手続きの簡素化や、住民票の写しの広域交付は、今後、利用者が減ることはあっても増えることはまずない先細りのサービスなのである。」（9頁）とされている。

さらに、住基カードについても、「総務省は、2003年8月の交付サービスがスタートした当初、初年度だけで住基カードを300万枚交付するとしていた。しかしながら、現実はいへん厳しく、2004年3月末時点での交付枚数は251,671枚と目標の1割にすら達せず、1年後の200

4年8月に至っても361,420枚という有様であった。しかし、同省は、こうした状態にもかかわらず「自治体の申請を基に積み上げた見込みが大幅に狂ったが、カードは着実に増えている」（2004年12月2日付『中日新聞』）と強気の構えを示していた。しかし、こうした低調さは、その後も改善されることなく、2005年3月末に至っても交付枚数はわずか544,708枚（対人口普及率0.4%）である。なお、2003年度と2004年度の交付枚数を月平均で比べると、2003年度（7ヵ月で計算）が31,459枚であるのに対し2004年度は24,420枚と、総務省の期待に反し毎月の交付枚数は「着実に」減少しているようだ。（11～12頁）と指摘されている。

このように、立法目的とされている「行政サービスの向上」なるものは、机上の空論でしかなかったのである。

#### （4）手段の問題性

ア 立法目的の議論は措いても、それを実現する手段として、住基ネットには合理性があるかが次に問われなければならない。

そこで、当然に問題にされなければならないのは、住基ネットによった場合には、プライバシー権侵害の危険性が格段に高まるという点である。このことは、これまでも繰り返し主張してきたところであるが（原告準備書面（4）17頁以下等）、黒田意見書（甲42）は、住基ネットにおける一括提供という角度から、次のように指摘している。

「一括提供では、住基ネットのサーバーから必要とする本人確認情報を特定の条件をもとに抽出し、これを照会結果ファイルとして磁気媒体もしくは電気通信回線で提供するのであるが、1つのファイルに記録される本人確認情報が抽出条件にもよるが数十万人分に達する場合も考えられる。」

（39頁）

「磁気媒体による流出を考えた場合、まず想定しなければならないのは磁



気媒体そのものの不正持ち出しや盗難である。照会結果確認票は例え数百人分であっても上着のポケットに入りきらないだろうが、光磁気ディスクやCD-Rなら数十万人分の本人確認情報を記録したものであってもポケットに収まるであろう。また、照会結果ファイルの別の媒体への不正なコピーや、インターネットなどを利用した外部への不正送信も考えられる。」

(40頁)

イ では、市町村等の区域を越えたシステムが不可欠であるとして、住基ネットのように「全国的な」システムでなければならないのであろうか。

大半の住民の生活圏は隣接市町村ないし隣接都道府県であり、日常的に全国的な移動を繰り返している住民がどれほどいるか疑問である。抽象的なイメージを振りかざすのではなく、現実の住民の生活実態に即して必要な範囲でネットワークを形成すれば足りるのである。

この点についても、黒田意見書(甲42)では、次のとおり指摘されている。

「静岡県浜松市を含む同県西部地方拠点都市地域の22市町村(市町村合併により、現在は6市町)は、住基ネットが稼働する約5年前の1997年10月から、共同で住民票の写しの広域交付をスタートさせており、現在では対象を印鑑登録証明書や戸籍謄抄本まで拡大している。ここでは、広域交付に住基ネットではなくファックスが使われている。例えば、浜松市の住民が、隣接する浜北市の市役所で住民票の写しを請求したとすると、浜北市の職員は、浜松市にファックスで当該住民の住民票の写しを請求し、浜松市はこれを受けて浜北市役所に住民票の写しをファックスで送るのである。ここでは、住基ネットを使わなくても、住基ネットを上回る便利で多彩な広域交付サービスが実現できているのである。同様のサービスは、住基ネット稼働後も含めて広がりを見せており、現在、富山県全市町村(2003年11月27日にサービス開始)や、栃木県、群馬県、神奈川県、

千葉県，長野県，石川県，岐阜県などの一部市町村でも実施されている。

住基ネットは全国規模での広域交付を実現したが，住民の利便を考えれば静岡県西部の市町村で行われているような住民の生活圏を対象としたもので充分ではないだろうか。実際，浜松市の「市政の概要 平成16年度版」によれば，2003年度におけるファックスを利用した住民票の他市町村分の交付枚数が1,863件なのに対して，住基ネットによる広域交付は，サービスが始まった2003年8月25日からの約7ヶ月間にわずか63件だけである。「ファックスを使った広域交付」によって浜松市も含めた静岡県西部地域といった日常の生活圏をカバーすることができれば，住民の必要にはほとんど応えられるのである。北海道稚内市の市民が東京都小笠原村でも住民票の写しが取れるといった住基ネットのサービスは，住民が一般に必要とする以上の過剰なものであると言わざるを得ない。」（6～7頁）

ウ さらに，典型例として，年金の現況届の提出を不要にする点で，「市町村や都道府県の区域を越えた本人確認システム」が不可欠といわれているが，その点についても，次のように指摘されているところである（甲4211頁）。

「現況届を廃止するにしても，住基ネットが不可欠であるとは一概に言えない。住基ネットの情報のもとには市区町村の住民基本台帳なのであるから，社会保険庁から市区町村に受給者のリストを送付し，市区町村が生存及び住所地等の確認をするやり方（コンピューター処理が可能な市区町村についてはデジタルデータで送付してもらい，既存の住民基本台帳システムを使って照合すればたいした手間はかからないであろう）でも，住基ネットの利用で想定されている毎年数回程度であるなら十分可能であろう。」

エ このように，被告らのいう立法目的を前提にしても，それを実現する手段としては，プライバシー権侵害の危険がきわめて高い全国規模でのネッ

トワーク構築の必要性は認められず、上記のように、より安全性の高い手段によって、住基ネットとほぼ同じ効果を達成できるのである。その意味では、目的実現の手段という点だけからしても、住基ネットは、きわめて不合理な制度といわなければならない。

#### (5) 小括

このように見てくると、改正住基法は、住基ネット導入の必要性、その立法目的、立法目的実現のための手段のいずれにおいても、きわめて問題があり、被告らのように、それらを金科玉条として解釈論を展開しようとすることは、すでに出発点において大きな誤りを犯しているといわなければならない。

### 3 被告らの住基法解釈姿勢の問題性

#### (1) 被告らの解釈姿勢の基本的問題

上述したように、被告らは、「行政サービスの向上と行政事務の効率化」という立法目的を掲げて、住基法の各規定につき、「全国的な本人確認システムとしての住基ネットの導入・運用を困難ならしめるような解釈を行うことは、上記のような改正法の趣旨及び目的を没却するものとして、許されない」と主張する（被告ら準備書面（6）11～12頁）。

しかしながら、それは、住基ネットが法制化された以上、全地方公共団体は、一糸乱れず参加すべきことを所与の前提として、これに反する解釈・行動は一切許さないといっているだけであり、到底、適正な解釈態度とはいえない。

被告らに欠落しているのは、住基ネットが、国の指揮命令下にある国策としてのシステムではなく、「地方公共団体共同の分散・分権的なシステム」であることの認識であり、そしてとりわけ、個人情報保護ないしプライバシー権の保護が最重要であることの認識である。

住基法に関して正しい解釈に到達するためには、そうした地方分権・プライバシー権の理念に十分に目を行き届かせつつ、地方自治法、そして住基法全体の趣旨をふまえた議論を展開することである。

## (2) 住基法におけるプライバシー権保護

ア　すでに述べたように、改正住基法は、「本人確認情報を保護するための措置」（被告ら準備書面（6）11頁エ）を設けており、その提案理由では「あわせて住民の本人確認情報を保護するための各種の措置を講じようとするもの」（甲45 2頁）とされている。

ところが、被告らは、「エ 本人確認情報を保護するための措置」（被告ら準備書面（6）11頁）に関する規定の存在を指摘しながらも、何故にかかる規定が置かれたのかというその実質的意味や背景事情については触れることを避けている。そして、改正住基法の趣旨・目的を論じながら、行政サービスの向上と行政事務の効率化を強調するのみで、個人情報保護やプライバシー権保護への配慮はみじんも見られないのである。

かかる被告らの解釈姿勢の不当性を明らかにするため、ここでは、立法過程でも重視された個人情報保護の視点が、住基法制と不可分であることを確認しておきたい。

イ　住基法においては、昭和42年の制定当初は欠落していたプライバシー権保護の視点が、時代の進展とともに意識され、重視されるようになってきたという改正経緯がある。それが、住民基本台帳の公開の制限等の法改正の経緯において端的に現れている。

すなわち、社会一般のプライバシー意識の高揚や情報化社会の進展等の社会情勢の変化に伴い、住民基本台帳の公開の制限等、より一層の適正な管理を望む声が強まってきたことを受けて、昭和60年法律第76号による住基法の改正において、同法の目的規定に「住民に関する記録の適正な管理」という文言が加えられた。その意味するところは、従前から定めら

れている適正な管理のための所要の措置とともに、「住民基本台帳の閲覧、住民票の写しの交付等に係る合理的な制限、住民基本台帳の閲覧等の制度を利用する者の責務、市町村選挙管理委員会等における住民記録の適正な取扱いの責務等」の上記改正により新たに付け加えられた事項を指すものとされている（甲46の3）。

上記改正により、基本的に何人でも市町村長に対して住民基本台帳の閲覧を請求できることとしていたものを、「住民基本台帳の閲覧、住民票の写しの交付等に係る合理的な制限」として、請求者に閲覧を請求する理由を具体的に明らかにすることを求めたり、不当な目的が明らかである場合などにおいては請求を拒めることとされ、さらに、平成11年の法改正では、閲覧対象が住民基本台帳の一部の写し（氏名、出生の年月日、男女の別、住所の4事項）に限ることとされた（甲46の2）。

なお、従来から、市町村においては、住民のプライバシー権保護の見地から、住民基本台帳の一部の閲覧請求に対する審査に際し、個別の条例等で閲覧手続や条件を厳格化するなどして、住基法や総務省令とは異なる独自の運用がなされてきたところである（甲46の4）。つまり、自治事務である住民基本台帳事務に関しては、市町村による主体的な独自の運用がなされてきたのである。

ウ そして、改正住基法において、プライバシー権保護の視点は、決定的に重要な意味を持つに至った。そのことが、改正住基法の提案理由である「あわせて住民の本人確認情報を保護するための各種の措置を講じようとするもの」（甲45 2頁）であることに表れているし、これを受けて、30条の9（都道府県の審議会の設置）、30条の12第1項1号（指定の基準）、30条の15（本人確認情報保護委員会の設置）、30条の17（役員等々の秘密保持義務等）、30条の29～43（本人確認情報の保護）、35条（秘密を守る義務）、36条の2（住民票に記載されている事項の

安全確保等), 42~48条(罰則), 附則1条2項などの規定が設けられている。そこでは, 個人情報保護, プライバシー権保護を図るべきことが想定されているのである。

特に, 附則1条2項は, 「個人情報の保護に万全を期するため」との記載があり, 改正住基法の解釈指針としても重要な意味を有することは明らかである。

エ このように, 住基法制と不可分ともいえる関係にあり, しかも, 提案理由でも重視された個人情報保護, プライバシー権保護の視点は, それなくして住基法の正しい解釈はありえないはずであるが, 不可解なことに, 被告らは, それをあえて回避しているのである。

### (3) 行政効率化とプライバシー権保護の調和

住基法の解釈において, 「住民の利便」「行政の合理化」を貫けば, 個人情報保護, ひいてはプライバシー権の保護が危うくなり, 他方, プライバシー権の保護を強調していけば, 利便性や効率性は低下するという関係にある。したがって, 両者のバランスを図ることが肝要であり, そのバランスに配慮することはまた, 重要な解釈指針となるべきものである。

それ故, 住民の利便や行政の合理化といった改正住基法の趣旨・目的は, あくまでもプライバシー権保護とのバランスの中で実現されなければならない。

ただ, そこで考慮されなければならないのは, 憲法上の価値序列からすれば, 優先されるべきは, いうまでもなく, プライバシー権であるということである。まして, 利便性なる立法目的はすでに内容空疎なものになり, 残った行政効率性にしても, 現実に住基ネットにより実現されるのは微小なものにすぎない。そうとすると, 価値衡量上, どちらに重きを置くべきかは自ずから明らかである。したがって, 住民のプライバシーの権利保護を優先するがために, 住基ネットによって実現される行政効率性が, 一定程度損なわれて

も、それは、改正住基法の立法趣旨からすれば、当然に甘受されるべき結果なのである。

しかも、住基ネットが、市町村運営にかかる住民基本台帳制度の基本的枠組みのうえに構築された地方公共団体共同の分散分権的なシステムであるということからすれば、バランス判断の主体はあくまで市町村のはずである。

いいかえれば、市町村が、上記のような規定の存在を踏まえて、プライバシー権保護の見地より、独自の運用を図ることも、改正住基法において想定された範囲内のことであり、行政の効率化が若干妨げられることとなることはやむを得ないことなのである。

#### (4) 被告ら主張の制度設計について

被告らは、「改正法制定時における研究会の報告書や改正法の概要等に関する文献においても、一部の住民について本人確認情報が通知されない制度を設計することなど、全く想定されていなかった（乙第1号証ないし第5号証）。」（被告ら準備書面（6）13頁）と主張する。

しかし、立法担当者が明言しているように、住基ネットが、国の指揮命令下にある統一的システムとしてではなく、「地方公共団体共同の分散分権的なシステム」として制度設計されたからには、とりわけ住民基本台帳事務の担い手である市町村の自主的判断が尊重されるべきは当然であり、そのことは統一的システムではなく分散的システムを目指すということの中にも含意されているはずのものである。したがって、全くの想定外などということ自体、立法者意思の無視もはなはだしいといわなければならない。

「住民基本台帳ネットワークシステム懇談会」意見の概要（乙4）においても、「住民が、行政サービスは何も受けないかわりにコードを設定してほしくないということは言えるのか、市町村として反対できるのかどうか、ということも考えるべきではないか。国が完全に何かを一律に実施するという発想が問われているのではないか。」（3枚目）との意見が出されている。こ

れは、まさに横浜方式の背景にあるものであり、それが立法過程の議論として残っているのである。住基ネット肯定派と思われるメンバーの発言として、「是非ともやれる地域から、このようなシステムが実施できるようにしてもらいたい。」(3枚目)という意見も残されている。「全国一斉に完璧なものをつくってよーいドンでやるということはどうかと思う。やれるところからやっていってその後つないでいくべきではないか。試行錯誤で改善していけばいいのではないか。」(5枚目)といった意見も残っているのも見逃せないところである。

#### 4 想定される支障は軽微であること

(1) 被告らは、住基ネットにつき、「住民の一部にでも不参加があると(中略)住基法が予定する効果の達成は著しく困難となる。」、「対象となる事務の内容によっては、一定の行政機関等において、非通知希望者に関する事務のみならず、通知申出者も含めて住基ネットの利用を全面的に見合わせざるを得なくなることも予想される」、「住基ネットは、市町村間をネットワーク化し、住民基本台帳事務の広域化、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、住民の一部にでも不参加があると、市町村においてネットワークによらない住民基本台帳事務の処理方法を存置せざるを得ないことになり、住基法が目的とする市町村における住民基本台帳事務の効率化が阻害されることになる(乙第7号証(乙第6号証の誤記と思われる。原告代理人註))」(被告ら準備書面(6)12~13頁)などと主張する。これは、原告のように横浜方式を許容する解釈では、全国的な本人確認システムとしての住基ネットの導入・運用が困難になるという趣旨と思われる。

(2) しかし、原告準備書面(4)30頁以下で述べたとおり、横浜方式の採用により、住基ネット全体の運営に多大な支障を及ぼしている事実はない。

この点、横浜市職員は、横浜市の内部において行政上支障が生じているか



どうかの質問に対して、次のとおり証言している（甲43）。

「横浜方式をやっているということで、もちろん横浜方式の受付をしたりとか、システムに普通の住基ネットにはないものをやっているとこの部分でのことはありますけれども、例えば、住民基本台帳事務で今、住基ネットが使われてますけれども、それについては、普通の他都市と同じように使わせていただいていますので、特に今、何か支障が出てるといことは聞いてないです。また、その住民基本台帳事務以外で何か支障が出てるといことも、特に私は聞いてないです。」（13頁）

また、行政機関側が、一部の資格試験で通知希望者のデータについて、住基ネットを使わないため、横浜市に対し、住民から、住民票の写しの省略という利便性を得られなかった旨の苦情があったようであるが、その数は、1年半でわずか数十件程度にすぎず、行政上の支障は生じていないとしている（甲43 13～14頁）。

横浜市から他の市町村へ住民票を移す場合、横浜市から他の市町村に対して、その住民の本籍情報などを含めて14くらいある住民票上の全情報を移動することとなるが、通知希望者であっても非通知希望者であっても、住基ネットを通じて情報の移動が行われる点では相違はないとしている（甲43 16～17頁）。この点でも何ら支障はない。

さらに、国の機関等において支障が生じているかについても、証言しているが、次のとおり、さほどのものではない。

国の機関等の話では、横浜方式を採用した場合、住基ネットを使うものと、そうでない、2つのシステムを国の方で用意しなければならないとして一部の共済年金で横浜市のデータを利用していないため、横浜市では通知希望者についても現況届の提出が必要となっているとか、住基ネットによる本人確認と旧来までの方法の2通りの仕組みを用いなければならないということのようである（甲43 16頁、24頁）。

しかし、横浜方式を採用しても、後述するように大半の国の機関等は、住基ネットを利用しており、住基ネットの導入・運用を困難にするような事態は全く生じていない。

すなわち、通知希望者についてまでも住基ネットを利用していない国の機関等の数は、「1つや2つ」、つまりはせいぜい一桁程度であるにすぎない(甲43 23頁)。このように、国の機関等は、住基ネットを利用しようとするれば、通知希望者に関しては利用できるものであり、現に大半の国の機関等は、横浜市の住民のうち通知希望者については住基ネットを利用しているのである。その範囲で行政効率化が図られている。

なお、住民についていえば、現況届の提出は、年に1回誕生月に送られてくるハガキに住所、氏名を記入してポストに投函するだけの「手間」である。現在、受給者の大部分は市区町村役場に出向く必要はない(甲42 10頁)。

(3) 以上のとおり、横浜方式の採用により阻害される行政効率化の程度は軽微なものであり、住民のプライバシーの権利保護を優先する衡量判断からすれば、甘受されるべき範囲内のものである。被告らの主張は、単にこれを誇大化して喧伝しているにすぎない。現に横浜方式の採用による重大な支障は生じていないのである。

## 第5 「住基法36条の2及び30条の29との関係」について

- 1 被告ら準備書面(6)15～16頁の主張は、従前の主張の繰り返しであり、横浜方式の採用により住基ネットの導入・運用が困難になるという前提そのものに誤りがある。
- 2 また、被告らは、「セキュリティ基準」(乙7)は、本人確認情報の漏えい等の危険が具体的に発生したような例外的場合に、一時的に住基ネットとの切断等の措置を講ずることを認めているにすぎないとして、その告示解釈を根拠に、一部の住民の本人確認情報を通知しないという取扱いを恒常的に行うことは許

されない旨主張する（被告ら準備書面（6）16～17頁）。

ここで注目すべきは、被告らは、「切断等の措置を講ずること」が、セキュリティ基準に明文で規定されていないにもかかわらず、それが容認されるとしている点である。もともと、この告示の内容「不正アクセスが判明した場合（中略）必要な措置を講ずること」は、住基法36条の2および30条の29の「必要な措置」を受けたものであるから、結局、被告らは、市町村長等の裁量権を前提として、その適切な裁量権行使の1つの選択肢として、一時的にしろ住基ネットとの切断等が改正住基法上認められると解釈していることとなる。

ただ、問題は、「緊急かつやむを得ないと客観的に認められる事情が存する場合において、応急的な措置として」などと独自の限定解釈を施したうえで、告示の「必要な措置」が限定されることを根拠に、住基法36条の2の「必要な措置」の限定を試みようとしている点である。明らかに逆立ちした議論といわなければならない。

さらにいえば、前記セキュリティ基準「第2 体制、規程等の整備 5 緊急時体制（2）データの漏えいのおそれがある場合の事務処理体制」においては、「ア 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。」とされており、そもそも、どのような場合に停止するかなどの基準の策定は、三者協議のうえ、それぞれが定めることが前提となっている。この点においても、被告らが独自に限定解釈を施したからといって、それは公権的な意味は持ち得ないものなのである。

ところで、システム上の問題以外の運用での危険性については、金沢判決（甲29 75頁）や黒田意見書（甲42 33頁以下）の指摘するとおりである。

それ故、システム上のプライバシー権侵害の危険性がある場合に切断等の適切な措置を採りうるのであるから、システム上の問題に限らず、住基ネットと

いう制度の運用上、総合的にみてプライバシー権侵害の危険性があると市町村長が判断した場合も、同様に裁量権を行使して「適切な管理のために必要な措置」（住基法36条の2第1項）を講ずべきであることは当然のことといわなければならない。

このこともまた、住基ネットが、市町村が第一次的管理権限と責任を有する住民基本台帳制度を根幹に据えていることから来る必然の結果である。

## 第6 「原告のその余の主張について」について

### 1 (1) のアないしウについて

被告らの主張する解釈方法の誤りは既に述べたとおりである。

### 2 (1) のエについて

(1) 被告らは、住民基本台帳事務の正確かつ統一的な実施の必要性を強調し、住基法は、その目的を達成するため、国等の指導（住基法31条）や通報義務等の規定（住基法12条の3、30条の29等）を規定して、市町村及び都道府県の役割分担を定めているのであるから、住民基本台帳事務が自治事務であることを理由に、住民基本台帳事務は専ら市町村長が自主的に運用すべきであり、これに対する都道府県や国の関与は許すべきではないなどとする原告の主張は失当である旨主張する。

(2) しかし、そもそも、住民基本台帳制度は、「住民に関する記録を正確かつ統一的に行う」ために設けられたものである。住民基本台帳制度が設けられる以前は、住民登録法により事務処理が行われていたが、台帳制度等が重複、不統一であったために、昭和42年に住基法が新設され、「住民に関する記録を正確かつ統一的に行う」制度として住民基本台帳制度が設けられたものにほかならない。

それ故、住民基本台帳制度は、住民に関する記録を正確かつ統一的に行うためのものであるから、被告らが、「正確かつ統一的」な実施を強調したと

ころで、それは、住民基本台帳事務を実施することの同義反復にすぎない。

問題は、その先にある。すなわち、住民基本台帳制度の管理主体をそのままに、格段のプライバシー権への危険をもたらす住基ネットをこの制度を付加したことから、誰がどのような管理をするかがあらためて問われ、それに関する住基法解釈が問われているのである。

にもかかわらず、被告らのように住民基本台帳制度そのものの目的を強調したところで、解釈上何らの意味を持たない。

そもそも、原告は、都道府県・国の関与は許すべきでないなどとの主張はしていないのであるから（原告準備書面（４）１４頁）、被告らの主張は的はずれである。

### 3 (2)(3) について

被告らの主張は、裁量権を否定すれば、その関係の事実論も無意味化することを述べているにすぎない。すなわち、住基法の解釈を誤ったため、裁量権行使に際しての考慮要素である諸事実を理解できなかったための主張であり、考慮に値しない。

また、横浜方式の採用による支障が軽微なものにすぎないことも既に述べたとおりである。

以 上