

の保護救済を目的とするものではないというべきである。

ウ したがって、原告の前記アの主張を根拠に、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たるということとはできないから、この主張は、採用することができない。

(3)ア さらに、原告は、原告から都道府県に対して本人確認情報を送信することを是認する住民とこれを是認しない住民とのいずれもがいる中で、いずれからも訴訟を提起されないようにするためには、住基法30条の5に基づく本人確認情報の送信についての裁量権を行使して、通知希望者に係る本人確認情報のみを送信せざるを得ないのであって、原告にとって、本件確認の訴えについて裁判所の審判を受けることが不可欠であり、そうであれば、本件確認の訴えは、原告の「自己の権利利益の保護救済を目的とするもの」にほかならない旨主張する。

イ しかし、原告の上記主張は、要するに、被告東京都の受信義務の存否について、裁判所の審判を受けることの不可欠性をいうものにすぎず、そのことが仮に認められたからといって、「自己の権利利益の保護救済を目的とするもの」であるというための根拠にはならないというべきである。

また、原告の上記主張は、住民から国家賠償請求訴訟や住民訴訟を提起される危険があることを主張するものと解されるが、国家賠償請求訴訟や住民訴訟を提起されること自体は、原告の権利利益と直結するものということとはできないのである。

さらに、国家賠償請求についていえば、その職員に違法な行為がなければ、地方公共団体において、賠償の責めを負うことはないというべきである（国家賠償法1条1項）。また、住民訴訟についていえば、むしろ地方公共団体の損害を填補するために提起されるものであるから、そもそも原告の財産の減少をもたらすものではないのである（地方自治法242条、242条の2）。

ウ したがって、原告の前記アの主張を根拠に、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たるということとはできないから、この主張は、採用することができない。

(4)ア さらに、原告は、相当数の杉並区民が住基ネットについてプライバシー保護に欠けるとの危ぐを抱いていることを踏まえれば、原告が、住基法36条の2第1項に基づき、住民票に記載されている事項の漏えい等の防止等の適切な管理のために必要な措置を執ることは、原告自身の主観的な権利利益であるとして、本件確認の訴えは、このような原告の権利利益の保護救済を目的とするものである旨主張する。

イ しかし、相当数の杉並区民が住基ネットについてプライバシー保護に欠けるとの危ぐを抱いていることと、原告自身の主観的な権利利益の有無とは関係がないというべきである。

また、住民票に記載されている事項の漏えい等の防止等の適切な管理のために必要な措置を執ることは、正に、住民基本台

帳事務の内容であり、そうすると、原告の主張によっても、本件確認の訴えは、行政権限の適切な行使の実現のため、提起されたものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものと見ることはできないというべきである。

ウ したがって、原告の前記アの主張を根拠に、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たるということとはできないから、この主張は、採用することができない。

(四)1) 以上のとおり、本件確認の訴えは、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たらないのである。むしろ、本件確認の訴えは、前示のとおり、その実質を見ると、地方公共団体の機関相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟であって、行政事件訴訟法6条にいう機関訴訟であるというべきである。

(2) そして、機関訴訟を含む法律上の争訟に当たらない事件は、裁判所がその固有の権限に基づいて審判することのできる対象には当たらないのであって、法律において特に定める場合に限り、訴えを提起することができるのである（裁判所法3条1項、行政事件訴訟法42条）。ところが、本件確認の訴えについて、これを認める法令の規定は存在しないから、本件確認の訴えは不適法であるというべきである。

3-(1) これに対して、原告は、平成14年最高裁判決は、専ら行政権主体として行政上の義務履行を求める訴訟について法律上の争訟性を否定するものであるから、行政権主体としての権利行使であ

るとともに、財産権主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求める場合については、法律上の争訟性を否定していないと解されるのであり、本人確認情報の送信及び受信は、非権力的な事業行政たる性格を有し、財産権主体性も多分に帯びるのであって、財産権主体性あるいは自己の財産上の権利利益の保護救済の目的を否定することができない旨主張する。

- (2) 確かに、平成14年最高裁判決は、専ら行政権主体として行政上の義務履行を求める訴訟について法律上の争訟性を否定するものであり、当該義務が行政主体の財産的権利に由来するものである場合、すなわち、財産権主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求める場合でもある場合には、法律上の争訟性を否定していないといえることができる。

しかし、住基法に基づく市町村長の本人確認情報の送信及びこれに対応する都道府県知事の受信が、行政処分ではないという点で、非権力的であったとしても、前記2(ニ)(3)のとおり、本件確認の訴えは、財産権主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求める場合に当たるといえることはできないのである。

- (3) そうすると、原告の前記(1)主張は、採用することができない。
- (ニ)(1) また、原告は、平成14年最高裁判決は、行政上の義務の履行を求める訴訟についての判断であるところ、本件確認の訴えは、確認請求に係る訴えであり、給付請求に係る訴えではないから、平成14年最高裁判決の判断とは関係がない旨主張する。

(2) 確かに、平成14年最高裁判決は、「国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟」についての判断であり、本件確認の訴えのように、確認請求に係る訴えや国若しくは地方公共団体又はそれらの機関相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟について直接判断したものということはできない。

しかし、平成14年最高裁判決は「国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟」について、この訴訟が「法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものということはできないから、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではない」と判断したものである。そして、上記判断の実質的な理由は、上記訴訟と同じく行政権限の適正な行使の実現を目的とする、国若しくは地方公共団体又はそれらの機関相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟についても当てはまるということができるのである。

(3) したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(三)1) さらに、原告は、平成14年最高裁判決の射程は、行政権力で規制することができる国民に対する場合である「専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟」に限定すべきであり、地方公共団体が国を被告として提起する訴訟については、平成14年最高裁判決の射程に入らないのであって、法

律上の争訟に該当する旨主張する。

(2) 確かに、前記(二)のとおり、平成14年最高裁判決は、「専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟」についての判断であるが、その判断の実質的な理由は、本件確認の訴えについても妥当するといえることができる。すなわち、平成14年最高裁判決は、「専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟」が法律上の争訟に該当しない理由として、国民に対しては行政権力で規制することができることを挙げているわけではないのである。むしろ、平成14年最高裁判決は、上記訴訟が「法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものということとはできないから、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではない」と判断したのであるから、原告の主張は、平成14年最高裁判決の理解を誤ったものといわなければならない。

(3) したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(四)(1) 原告は、最高裁平成8年(行ツ)第261号同13年7月13日第二小法廷判決(平成13年最高裁判決)は、「警備上の支障が生じるほか、外部からの攻撃に対応する機能の減殺により本件建物の安全性が低減するなど、本件建物の所有者として有する固有の利益が侵害されること」が重視されて、国が地方公共団体の長に対して提起した訴訟が法律上の争訟に当たる旨判断している

ところ、上記利益は、自衛隊の司令部の庁舎であるからこそ問題になるものであり、一般の私人の建物には認められないものであって、防衛行政に固有の利益に係るものということができるから、行政主体が、その行政上の固有の利益の保護救済を求めて他の行政主体に対して出訴する場合にも、法律上の争訟に当たるというべきである旨主張する。

- (2) しかし、平成13年最高裁判決は、地方公共団体の長が情報公開条例に基づいてした建築工事計画通知書等の公開決定に対して、国が提起した取消しを求める訴えについて、あくまで、「本件建物の所有者として有する固有の利益が侵害されることをも理由として、本件各処分取消しを求めているものと理解することができる」ことから、法律上の争訟に当たると判断したものである。

そうすると、平成13年最高裁判決は、上記訴えを、建物の所有者として有する固有の利益の保護救済を求めたものであると解したというべきであって、行政上の固有の利益の実現を求めて他の行政主体に対して出訴する場合については判断していないというべきである。むしろ、平成13年最高裁判決は、建物の所有者として有する固有の利益の侵害を理由に法律上の争訟に当たることを認めているのであって、平成14年最高裁判決と同様の考え方に立つものと理解すべきである。

なお、平成13年最高裁判決は、その理由において、「本件建

物の内部構造等が明らかになると、警備上の支障が生じるほか、外部からの攻撃に対応する機能の減殺により本件建物の安全性が低減する」ことを挙げているが、これらは、あくまで「本件建物の所有者として有する固有の利益が侵害されること」の考慮要素であって、行政主体が、その行政上の固有の利益の実現を求めて他の行政主体に対して出訴する場合にも、法律上の争訟に当たると判断しているわけではないと解すべきである。

(3) 以上によると、原告の前記(1)の主張は、平成13年最高裁判決の理解を誤ったものというべきであって、採用することができない。

(五)1) さらに、原告は、憲法により地方公共団体の自治権が保障され、地方分権改革によりそれが具体化された現時点においては、国家と地方公共団体とは法律関係に立つのであって、その間の紛争は「法律上の争訟」に該当する旨主張する。また、原告は、諸外国は地方公共団体の出訴資格を否定していないのであり、本件確認の訴えを適法とすることが自然であるとも主張する。

(2) 確かに、憲法92条以下は、地方公共団体に対して、一定の自治権能を付与しているということができる。

しかし、憲法92条以下の規定によっても、地方公共団体が、国に対する何らかの実体的な権利として「自治権」を保障しているものと見ることはできない。むしろ、地方公共団体の「自治権」といわれるものには、課税権や条例制定権のような統治権能を含



むことからすると、憲法は、地方公共団体に対し、人権のように国家から侵害されないものとしての「自治権」を実体的な権利として保障していると解することはできないのである。

また、前記のとおり、裁判所がその固有の権限に基づいて審判することのできる対象である「法律上の争訟」の観念は、国民の裁判を受ける権利（憲法32条）との関係で検討されるべきであり、行政主体又はその機関相互間において、その権限の存否又は行使に関して提起した訴訟は、行政主体が国民と同様の立場から、自己の権利利益の保護救済を目的とするものということはいえないのであって、「法律上の争訟」に当たらないというべきなのである。

なお、原告は、諸外国においては、地方公共団体の出訴資格を否定していない旨主張するが、立法権、行政権及び司法権の三権間の関係や、その中での裁判所の位置付けは国ごとに異なるのであるから、諸外国の例を引いて、そのことから、我が国においても、地方公共団体において「自治権」の侵害を理由に出訴権を認めるべきであるということとはできない。

(3) 以上によると、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(六)1) 原告は、平成16年に行われた行政事件訴訟法の改正により、実質的当事者訴訟の一類型として「公法上の法律関係に関する確認の訴え」が明示され、処分性がない段階での実効的な権利救済

を求め得ることが明確にされたことを考えれば、本件確認の訴えを不適法であるとするのは不当である旨主張する。

- (2) 確かに、行政事件訴訟法の一部を改正する法律（平成16年法律第84号）により、行政事件訴訟法4条が改正され、「公法上の法律関係に関する確認の訴え」が当事者訴訟の一類型として明示されている。

しかし、上記改正は、国民と行政との間の多様な関係に応じた実効的な権利利益の救済を可能にする趣旨で行われたものと見るべきであって、地方公共団体相互間の訴訟であり、かつ、権利利益の救済の問題ではない本件確認の訴えを認めるかどうかについては、上記改正の趣旨とは何の関係もないというべきである。

しかも、「公法上の法律関係に関する確認の訴え」も、主観訴訟である当事者訴訟の一類型であるから、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たることが要件となるのである。そして、「法律上の争訟」の要件自体については、上記行政事件訴訟法の一部を改正する法律により、改正されたものではないのである。

- (3) よって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

- (七)(1) 原告は、国や地方公共団体が「是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの」を行わない場合について、訴えを提起することができるとする定めが地方自治法には置かれていないのであって、本件のように、国及び都道府県が是正の要求等をしない場合には、紛争が永遠に解決されない事態が生

ずるのであり、このような事態を放置することは正当といえない旨主張する。

- (2) 確かに、このような事態について法が予定している解決策としては、住基法31条1項に基づく国又は都道府県の指導、地方自治法245条の5に基づく是正の要求などがあるが、訴えを提起することができる場合としては、同法251条の5及び252条に基づく国又は都道府県の関与に関する訴えしかなく、かつ、これらの訴えは、「是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの」があることが前提とされているのである（同法251条の5第1項、250条の13第1項、252条、251条の3第1項）。

しかし、前記のとおり、行政事件を含む民事事件において、裁判所がその固有の権限に基づいて審判する対象は、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」である。したがって、「法律上の争訟」に当たらないものについては、法律上、特に裁判所の権限とされなければ、裁判所は審判をすることができないのは当然である（同項）。

そうすると、「法律上の争訟」に当たらない本件確認の訴えについて、出訴が認められていないことが不当であるということはいえない。

結局、このような紛争は、立法権、行政権、司法権の三権のうち行政権の内部の紛争なのであるから、法は、行政主体間の政

治的な交渉、合意等によって解決されることを予定していると思われるべきである。

(3) したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(八)(1) なお、原告は、本件確認の訴えは、国又は地方公共団体の間の訴訟であり、同一主体内部における争いではなく、機関相互の争いでもないから、機関訴訟には当たらない旨主張する。

(2) しかし、前記のとおり、機関訴訟は、「法律上の争訟」に当たらない争訟の一類型であって、このような「法律上の争訟」に当たらないものであっても、法律で特に規定されている場合には、裁判所が審判の対象とすることができるというにすぎないのである。

そうすると、裁判所の審判の対象となるか否かの判断に当たっては、そのような訴訟について法律で規定されているか否かは問題となるが、単に概念法学的にそれが機関訴訟に当たるか否かを論ずる意味は乏しいといわなければならない。

(3) また、この点はさておくとしても、現に、市町村の境界確定の訴え（地方自治法9条9項）は、地方公共団体が行政権主体として提起する訴えであり、課税権の帰属等に関する訴え（地方税法8条10項等）及び住民の住所の認定に関する訴え（住基法33条4項）は、地方公共団体の長が行政権主体として提起する訴えであり、これらは、いずれも「法律上の争訟」に当たらないものの、裁判所が審判することができるものであって、一般に機関訴

訟の一例と解されている。

そして、これらの訴えが法定されていることからすると、行政事件訴訟法6条にいう機関訴訟は、同一法人の機関相互の紛争のみならず、別法人の機関相互間の紛争や別法人相互間の紛争も含むと解すべきである。

(4) したがって、原告の前記(1)の主張は、いずれにせよ採用することができない。

(九)(1) さらに、原告は、平成13年最高裁判決に係る事件において上告人である国が上告理由において主張したことと異なる主張をすることは、国の公益性及び一貫性等から許されない旨主張する。

(2) しかし、行政事件訴訟法は、主張の制限に関して特段の規定を置いていないのである。また、民事訴訟においては、ある事実を主張するかしないかは、当事者の任意である。そして、このことは、訴訟の当事者が国であっても、異なるものではない。

(3) そうすると、国が別訴において一定の主張をしていたからといって、被告東京都が本訴においてそれと異なる主張をしてはならないとする根拠はないというべきである。

したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

なお、本件確認の訴えは、被告国に対する訴えではないから、その点からも、原告の前記(1)の主張は、失当であるというべきである。

二 争点2 (本件国賠請求に係る訴えが「法律上の争訟」に当たるか) に

ついて

1 本件国賠請求に係る訴えは、原告である杉並区が、被告東京都は、前記受信義務を怠り、また、被告国は、被告東京都に対して適切な指導、監督等を行わないとともに、原告に対して横浜市に対する対応と異なった対応をして、その結果、原告に損害を与えたなどと主張して、被告東京都及び被告国に対し、国家賠償法1条に基づく損害賠償及びその遅延損害金の支払を求めるものである。

原告は、本件国賠請求に係る訴えは、損害賠償請求権の存否が問題となるのであり、法律上の争訟に当たる旨主張し、被告らは、本件国賠請求に係る訴えの実体は、住基法上の権限の存否又は行使に関する紛争であるなどとして、法律上の争訟に当たらない旨主張する。

2 そこで、本件国賠請求に係る訴えが裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たるか否かについて検討することとする。

本件国賠請求に係る訴えそれ自体は、損害賠償請求権の存否をめぐる紛争であり、原告は、自己の金銭債権という財産上の権利の保護救済を求めているものといえることができる。

そうすると、本件国賠請求に係る訴えは、原告が財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものであるといえることができるから、「法律上の争訟」に当たるといえるべきである。

すなわち、本件国賠請求に係る訴えは、平成14年最高裁判決にいう「財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求める」

場合に当たるといえることができるのである。

3-(X1) これに対して、被告らは、原告の主張するところは、被告東京都に対しては、東京都知事は、住基法上、原告から送信された本人確認情報の受信義務があり、それを怠ったというものであり、被告国に対しては、被告国が住基法31条1項の指導権限の行使を怠った、あるいは、平等原則の下で、住基法に従った適切な指導権限の行使をしなかったというものであるから、本件国賠請求に係る訴えは、住民基本台帳事務に関する原告又は杉並区長と被告らとの関与のあり方をめぐる紛争であり、紛争の実体は、住基法上の権限の存否又はその行使に関するものであって、法律上の争訟に当たらない旨主張する。

(2) 確かに、本件国賠請求に係る訴えにおいて、原告が主張する損害賠償請求権の発生原因事実には、東京都知事が、住基法に基づく、原告から送信された本人確認情報の受信義務を怠ったことが含まれている。

しかし、本件国賠請求に係る訴えにおいて、原告の請求に係る権利は、損害賠償請求権である。そして、損害賠償請求権の発生原因事実には、東京都知事が、住基法に基づく、原告から送信された本人確認情報の受信義務を怠ったことが含まれていたとしても、そのことから、原告が主張する損害賠償請求権が、原告の財産上の権利であることを否定することはできないというべきである。

また、仮に、本件国賠請求に係る訴えの紛争の実体が、住基法上の権限の存否又はその行使に関するものであったとしても、そのことを理由として、原告の主張する損害賠償請求権が原告の財産上の権利であることを否定することはできないというべきである。

そうすると、本件国賠請求に係る訴えは、原告が、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めているものである場合として、法律上の争訟に当たるといふべきである。

(3) したがって、被告らの前記(1)の主張は、採用することができない。

(二)(1) また、被告らは、原告が主張する損害は、私的な権利利益の侵害ではなく、住基法の規定により処理することとされた事務の遂行に伴う効果であって、公行政責任遂行に伴う効果にほかならないのであり、原告の主張する損害賠償請求権は、私法上のものではあり得ず、本件国賠請求に係る訴えは、地方公共団体が行政権の主体として、他の地方公共団体又は国に対し、行政上の義務の履行を求める訴訟にほかならないのであって、法律上の争訟に当たらない旨主張する。

(2) しかし、原告が主張する損害が、住基法の規定により処理することとされた事務の遂行に伴って発生するものであったとしても、それによって原告が取得したと主張する損害賠償請求権と、建物の所有権侵害などを理由として発生する不法行為に基づく損



害賠償請求権とは、金銭債権という点で同一のものであるから、質的に変わるものということとはできない。

そして、国家賠償法や不法行為に基づく損害賠償義務は、行政上の義務ということとはできないのである。

そうすると、本件国賠請求に係る訴えを、地方公共団体が行政権の主体として、他の地方公共団体又は国に対し、行政上の義務の履行を求める訴訟ということとはできないというべきである。

むしろ、前示のとおり、本件国賠請求に係る訴えそれ自体は、損害賠償請求権の存否をめぐる紛争であり、原告は、金銭債権という自己の財産上の権利の保護救済を求めているものということができるのであるから、本件国賠請求に係る訴えは、「法律上の争訟」に当たるのである。

(3) したがって、被告らの前記(1)の主張は、採用することができない。

(三)(1) さらに、被告らは、昭和56年最高裁判決を引用した上で、本件国賠請求に係る訴えは、原告から送信される本人確認情報についての受信義務の被告東京都の不履行を理由として、事務の遂行に要した費用の負担を求めるものであって、前記受信義務の存否に関する判断が、本件国賠請求の帰すうを左右する必要不可欠のものと認められるところ、この受信義務の存否の確認を求める本件確認の訴え自体は、法律上の争訟性を認め難いことからすると、本件国賠請求に係る訴えも、法律上の争訟ということとはできない

旨主張する。

(2) 昭和56年最高裁判決は、訴訟が具体的な権利義務ないし法律関係に関する紛争の形式をとっており、信仰の対象の価値ないし宗教上の教義に関する判断は請求の当否を決するについての前提問題にとどまるものとされていて、それが訴訟の帰すうを左右する必要不可欠のものであり、紛争の核心となっている場合には、当該訴訟は、その実質において法令の適用による結局的な解決の不可能なものであって、法律上の争訟に当たらないと判断したものである。

すなわち、昭和56年最高裁判決は、信仰の対象の価値ないし宗教上の教義に関する判断については、法令の適用により解決が不可能であるから、そのような判断が訴訟の帰すうを左右する必要不可欠のものであり、紛争の核心となっている場合には、当該訴訟は、その実質において法令の適用による結局的な解決の不可能なものと判断したものである。

確かに、当事者の主張によると、本件国賠請求に係る訴えは、原告から送信される本人確認情報についての被告東京都の受信義務の存否に関する判断が訴訟の帰すうを左右する必要不可欠のものであり、紛争の核心になっているといえることができる。

しかし、前記のとおり、本件確認の訴えが不適法となるのは、それが、地方公共団体若しくは国又はそれらの機関相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟であって、自己の権利利益の保護救

済を目的とするものと見る事ができないものであり、法律上の争訟に当たらないからなのであって、上記受信義務の存否に関する判断が、法令の適用により解決が不可能なものであるからではないのである。

そして、被告東京都の上記受信義務の存否に関する判断自体は、昭和56年最高裁判決で問題となった信仰の対象の価値ないし宗教上の教義に関する判断に類似するようなものではなく、法令の解釈により解決可能な問題というべきである。

そうすると、本件国賠請求に係る訴えと、昭和56年最高裁判決とは、事案を異にするというべきである。

- (3) 本件国賠請求に係る訴えは、前示のとおり、原告が、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めているものであって、本件確認の訴えとは、自己の権利利益の保護救済を目的としているか否かの点で異なるのである。

そうすると、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たらないことと、本件国賠請求に係る訴えが法律上の争訟に当たることは矛盾しないというべきである。

- (4) したがって、被告らの前記(1)の主張は、採用することができない。

- (四)(1) さらに、被告らは、本件国賠請求は、金銭の支払請求という形を採ってはいるものの、紛争の実体は住民基本台帳事務に関する機関相互の住基法上の権限の存否又はその行使とその費用負担に

関する争いというべきであるから、行政機関内部の問題として、法律に特別の定めがない場合については、自主的処理にゆだねられるのが相当である旨主張する。

- (2) しかし、前示のとおり、仮に、本件国賠請求に係る訴えの紛争の実体が、住基法上の権限の存否又はその行使に関するものであったとしても、そのことを理由として、原告の主張する損害賠償請求権が原告の財産上の権利であることを否定することはできないというべきである。

そうすると、本件国賠請求に係る訴えは、原告が財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めているものとして、法律上の争訟に当たるといえるべきである。

そして、「法律上の争訟」については、裁判所の固有の権限として、当然に審判の対象となるのである。

- (3) したがって、被告らの前記(1)の主張は、採用することができない。

4 以上によれば、本件国賠請求に係る訴えは、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たるといえるべきである。

三 争点3（本件国賠請求に係る訴えが併合提起の要件を欠くとして不適法となるか）について

- 1 被告らは、本件国賠請求に係る訴えは、本件確認の訴えの関連請求（行政事件訴訟法41条2項、16条1項、13条）に該当することを前提に併合提起されているところ、併合が許されるためには、本件

確認の訴えと本件国賠請求に係る訴えがいずれも適法であることが要件とされているが、本件確認の訴えは不適法であるから、本件国賠請求に係る訴えは、併合提起の要件を欠いており、不適法である旨主張する。

- 2 確かに、関連請求として併合提起が許されるためには、基本となる訴え及び関連請求に係る訴えがともに適法な訴えであることを要するというべきである。

しかし、基本となる訴えが不適法である場合には、これに関連請求に係る訴えを併合提起することが許されなくなるだけであり、関連請求に係る訴えが、それ自体独立の訴えとして適法なものである限り、原則として、これを独立した訴えとして取り扱うべきである。そして、併合提起が許されない結果として、当該裁判所に管轄権が認められないときは、この訴えを管轄裁判所に移送すべきである。例外的に、関連請求に係る訴えが、基本となる訴えと同一訴訟手続内で審判されることを前提とし、専らかかる併合審判を受けることを目的として提起されたものと認められるときに限り、このような請求に係る訴えは不適法な訴えとして却下されるにとどまるというべきである（最高裁昭和55年（行ツ）第141号同59年3月29日第一小法廷判決・訟務月報30巻8号1455頁参照）。

- 3 本件国賠請求に係る訴えは、それ自体独立の訴えとしては、適法なものである。また、本件国賠請求に係る訴えは、本件確認の訴えと同一訴訟手続内で審判されることを前提とし、専らかかる併合審判を受

けることを目的としてされたものと認めることはできない。

さらに、本件国賠請求に係る訴えについては、当裁判所に管轄権を認めることができる。

- 4 したがって、被告らの前記1の主張は採用することができないのであって、本件国賠請求に係る訴えは、併合提起の要件を欠くものとして不適法となるということとはできない。

本件国賠請求に係る訴えは、それ自体独立の訴えとして適法なものというべきである。

#### 四 争点4（被告東京都の受信義務の存否）について

- 1(一) 原告は、原告が被告東京都に対して杉並区民のうちの通知希望者に係る本人確認情報を住基ネットを通じて送信する場合に、被告東京都は、これを受信すべき義務がある旨主張している。

- (二) ところで、前記前提事実によると、原告は、横浜方式による住基ネットへの接続を希望し、住基ネットの安全性を確認することができていない現在においては、杉並区民のうちの非通知希望者に係る本人確認情報を被告東京都へ通知することを拒否する一方、被告東京都に対して、通知希望者の本人確認情報のみを電気通信回線を用いて送信することを表明していることが認められる。

そうすると、原告は、被告東京都に対し、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行い、非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いをしようとしていることが明らかである。

(三) したがって、被告東京都の受信義務を検討するに当たっては、原告が杉並区民のうちの非通知希望者に係る本人確認情報については送信しない状況においても、原告から送信される、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の受信義務があるか否かについて検討する必要がある。

そうすると、原告の主張する被告東京都の受信義務について検討するためには、原告が、非通知希望者に係る本人確認情報については送信せず、通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行うことが、適法か否かについて検討しなければならないというべきである。

そこで、以下、これらの点について、検討することとする。

2-(1) 住基法30条の5第1項は、「市町村長は、住民票の記載、消除又は第7条第1号から第3号まで、第7号及び第13号に掲げる事項（…略…）の全部若しくは一部についての記載の修正を行った場合には、当該住民票の記載等に係る本人確認情報（…略…）を都道府県知事に通知するものとする。」と規定し、同条2項は、「前項の規定による通知は、総務省令で定めるところにより、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つて行うものとする。」と規定している。

上記住基法30条の5第1項及び2項の文言からすると、市町村長は、住民票の記載、消除等を行った場合には、都道府県知事に対して、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回

線を通じて送信するものとされているのである。

そして、住基法30条の5第1項及び2項には、市町村長が、住民票の記載、消除等を行った場合に、都道府県知事に対して、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて送信しなくてもよいとするのは、規定されておらず、住基法の他の規定にも、このようなことは規定されていないのである。

- (2) そして、住基法においては、市町村長から都道府県知事に対し、住民に係る本人確認情報の通知があることを前提として、都道府県知事から、国の機関等を始めとする本人確認情報の利用者へ本人確認情報を提供することが定められており（住基法30条の7第3項から6項まで）、また、都道府県知事が、住基法30条の10第1項に基づき、指定情報処理機関に本人確認情報処理事務を行わせる場合においては、当該都道府県知事は、市町村長から通知を受けた住民に係る本人確認情報を指定情報処理機関に通知し、指定情報処理機関が、国の機関等を始めとする本人確認情報の利用者に対し、本人確認情報を提供することが定められているのである。したがって、市町村長から都道府県知事に対する市町村の住民に係る本人確認情報の通知は、住基ネットの根幹を構成する必須のものであるといえることができる。

そうすると、仮に、市町村長が、住民票の記載、消除等を行った場合であっても、都道府県知事に対して、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて送信しなくてもよい



場合があるのであれば、その旨の規定が設けられているはずである。ところが、住基法には、前述したように、市町村長が、住民票の記載、消除等を行った場合に、都道府県知事に対して、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて送信しなくてもよい場合があることは一切、規定されていないのである。

(3)ア また、前示のとおり、住基法30条の7第3項から6項まで、及び30条の10第1項は、都道府県知事又は指定情報処理機関が、国の機関等からその事務に関し求めがあったときは、保存期間に係る本人確認情報を提供することを規定している。

しかし、仮に、市町村長が、住民票の記載、消除等を行った場合であっても、都道府県知事に対して、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて送信しなくてもよい場合があるとすれば、都道府県知事及び指定情報処理機関は、一部の住民について正確な本人確認情報を保存していない事態になる。

そうすると、都道府県知事又は指定情報処理機関は、国の機関等からその事務に関し求めがあったときに、正確な本人確認情報を提供することができなくなってしまうというべきである。

このような事態を回避するため、都道府県知事は、住基ネット以外の方法で、本人確認情報を収集することが考えられるが、

住基法には、都道府県知事が、住基ネット以外の方法で、本人確認情報の提供を受けることを予定している規定はないのである。また、仮に、都道府県知事が、住基ネット以外の方法で、本人確認情報を収集することが許容されたとしても、そのような方法を執ることは、いわば二重の事務処理体制を設けるということになり、後に詳述するように、行政事務の効率化と行政サービスの向上を目指した改正法の趣旨に著しく反し、不合理であるというべきである。

イ なお、これに対して、原告は、原告が主張するように市町村長に裁量権が認められる場合には、都道府県知事は、非通知希望者に係る本人確認情報について、住基法30条の7に基づく提供の事務を実施する必要はないのであり、そのために何らの措置を執る必要はない旨主張する。

しかし、原告の主張する解釈は、住基法30条の7等の文言に反するというべきである。

したがって、原告の上記主張は、採用することができない。

(4) 以上からすると、市町村長は、住基法30条の5第1項及び2項に基づき、住民票の記載、消除等を行った場合には、当該住民票に記載等された住民の意向等のいかんにかかわらず、都道府県知事に対して、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて送信する法律上の義務を負うというべきである。

(5) したがって、原告も、住基法30条の5第1項及び2項に基づ

き、住民票の記載、消除等を行った場合には、一律にすべて、被告東京都に対して、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて送信する法律上の義務を負うというべきである。

そうすると、原告が、被告東京都に対し、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行い、非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いは、住基法30条の5第1項及び2項に違反し、許容されないといわなければならない。

(二)(1) さらに、念のため、改正法制定の経緯、趣旨及び目的に照らし、より実質的な検討を加えてみたとしても、市町村長が、都道府県知事に対して、住民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行い、非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いは、以下のとおり、許容されないというべきである。

(2) 証拠（甲45、乙1から5まで及び弁論の全趣旨）によると、次の事実が認められる。

ア 平成6年8月に、旧自治省行政局長の私的研究会として、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足した。上記研究会は、平成8年3月28日に、住民サービスの向上と行政の簡素効率化を図るため、住民基本台帳を基礎とした、市町村や都道府県の区域を越える本人確認のためのネット

ワークシステムの構築等を内容とする報告書（乙2）を作成した。

上記報告書には、一部の住民について本人確認情報が通知されない制度については全く触れられておらず、むしろ、すべての住民を対象としている旨の記載がある（5頁目）。また、自治省行政局振興課がまとめた『住民記録システムネットワークの構築等に関する研究会』報告書のポイント（乙1）には、目的として、「住民基本台帳に記録された全ての住民を対象とした、市町村や都道府県の区域を越える本人確認のためのネットワークシステムを構築する。」との記載がある。

イ 旧自治省は、平成8年7月から同年12月にわたって、旧自治大臣主催の住民基本台帳ネットワーク懇談会を3回開催し、上記報告書に記載されたネットワークシステム（住基ネット）のあり方等について、幅広く意見を聴取した。

ウ 旧自治省は、前記アの報告書及び上記懇談会の意見の概要等を基礎に、国会での議論等を踏まえ、平成9年6月に、「住民基本台帳ネットワークシステム構築について（住民基本台帳法の一部改正試案）」を公表した。

エ 旧自治省は、平成10年2月に、個人情報の保護のための措置を加えた「住民基本台帳法の一部を改正する法律案の骨子」を公表した。さらに、同年3月には、住民基本台帳法の一部を改正する法律案が、閣議決定され、国会に提出された。

オ 住民基本台帳法の一部を改正する法律案は、衆議院における議員修正として、附則1条2項として、「この法律の施行に当たっては、政府は、個人情報の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。」との規定が追加されたものの、それ以外の修正はなく、平成10年8月12日、国会において可決された。住民基本台帳法の一部を改正する法律は、同月18日に公布された。

カ 国会においては、住民基本台帳法の一部を改正する法律案の提案理由として、「住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資するため、住民票の記載事項として新たに住民票コードを加え、住民票コードをもとに、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及び国の機関等に対する本人確認情報の提供を行うための体制を整備し、あわせて住民の本人確認情報を保護するための措置を講じようとするものであります。」と説明されている。

キ 改正法の立法担当者による解説(乙5)においても、市町村長が都道府県知事に一部の住民に係る本人確認情報を通知しない制度については、触れられていない。

(3)ア 以上のような改正法の制定過程等によると、改正法の制定過程においては、新たに構築される住基ネットは、市町村から都道府県に対して市町村の全住民に係る本人確認情報が通知される制度であると認識されていたものというべきである。そして、

改正法の制定過程においては、一部の住民に係る本人確認情報が通知されない事態は、想定されていなかったというべきである。

イ また、前記(2)カの国会における提案理由説明によると、改正法の目的の一つは、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ため、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及び国の機関等に対する本人確認情報の提供を行うための体制を整備することにあると認められる。

換言すると、改正法は、行政サービスの向上と行政事務の効率化のために、全国的な本人確認システムである住基ネットを導入することをその趣旨及び目的としているのである。このことは、前記(2)アの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の報告書の記載からも明らかである。

ところが、住基ネットにおいて一部の住民に係る本人確認情報を利用することができないこととなると、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、これらの住民について、本人確認情報の利用が必要な場合には、住基ネット以外の手段により、当該事務に必要な氏名、住所等の情報をこれらの者から収集するか、又は提出させるかせざるを得なくなるのである。

また、市町村においても、一部の住民に係る本人確認情報を