

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、許容されないのである。

したがって、横浜市が、現在、神奈川県に対して、非通知希望者の住民に係る本人確認情報を除いた本人確認情報のみを送信している取扱いは、住基法30条の5第1項及び2項に違反する違法なものというべきである。

そして、現に、一部の地方公共団体において、住基法に基づかない違法な取扱いがされているからといって、あるいは、それを被告国が事実上容認したからといって、原告においても、あるいは他の地方公共団体においても、そのような違法な取扱いが許容されるということにはならないのである。

ウ したがって、原告の前記アの主張は、採用することができない。

(2)ア また、原告は、四者合意に基づく取扱いを行っている横浜市において、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旨主張する。

イ しかし、仮に、住基ネット全体の運営に多大な支障を及ぼさないからといって、違法な取扱いが許容されるわけではないから、原告の主張は、主張自体失当である。

ウ また、この点をさておくとしても、証拠（甲43、44の1及び2）によると、①本来であれば、住基ネットを利用することによって、年金受給者の現況届の提出等が不要になったにも

かかわらず、横浜市民については、通知希望者を含めて住基ネットを利用することができず、現況届の提出等が余儀なくされていること、②通知希望者の横浜市民から、①の点について、苦情が申し立てられていること、③①の点について、横浜市は、通知希望者に係る本人確認情報の利用については住基ネットを利用してもらうように、国の機関等に要望しているものの、受け入れてもらえていない機関もあること、及び④横浜市の住民に係る本人確認情報の提供を利用する国の機関等においても、住基ネットを利用することができない事態が生じ、本来実施する必要がない旧来の方法による事務処理を存置することを余儀なくされていることが認められる。

そうすると、横浜市が、現在採用している方式により、少なくとも、通知希望者を含めた市民の利便性や、横浜市民に係る本人確認情報を利用する国の機関等の事務の利便性が損なわれているといえるのである。

したがって、上記のような支障の程度を大きいものと評価するか否かはともかくとして、少なくとも、このような事態は、改正法の目的及び趣旨を没却しているものといわざるを得ない。

よって、原告の前記アの主張は、採用することができない。

(5)(1) 原告は、杉並区においては、住民の自治意識が高いことなどから、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項の認める裁量権の範囲内である旨主張する。

(2) しかし、原告の主張は、そもそも市町村長が、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を行う裁量権を有することを前提とするものであるところ、前示のとおり、そのような裁量権は認められないから、原告の主張は、その前提を欠くというべきである。

よって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

五 争点5（被告東京都の行為の違法性の有無）について

- 1 原告は、被告東京都に対して、通知希望者の住民のみに係る本人確認情報を送信しようとしたところ、被告東京都は、このような原告からの送信に対して、受信義務を負っているにもかかわらず、これに応じないとして、このような被告東京都の行為が違法である旨主張する。
- 2 しかし、前記四のとおり、被告東京都は、原告が送信す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について、受信義務を負っていないというべきであるから、被告東京都の上記行為には何ら違法性はないというべきである。

六 争点6（被告国の行為の違法性の有無）について

- 1(1) 原告は、被告東京都が、原告が送信す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について、受信義務を履行しないこと

から、被告国は、住基法31条1項及び2項に基づき、被告東京都に対し、横浜方式による住基ネットへの参加について、必要な協力をするよう適切な指導、監督等を行うべき立場にあったにもかかわらず、これを履行しないばかりか、横浜方式による住基ネットの参加は違法である旨の誤った法解釈を被告東京都に示した旨主張する。

- (2) しかし、前記四のとおり、被告東京都は、原告が送信す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について、受信義務を負っておらず、また、このような通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を前提とする横浜方式による住基ネットへの参加は違法というべきである。

したがって、被告国が、被告東京都に対し、横浜方式による住基ネットへの参加について、必要な協力をするよう適切な指導、監督等をしなかったことや、横浜方式による住基ネットの参加は違法である旨の法解釈を示したことに、何ら違法性はないというべきである。

- 2(1) さらに、原告は、被告国が、法の下での平等を定めた憲法14条の精神に則り、行政など国家作用のあらゆる分野での平等取扱いを要請されているにもかかわらず、横浜市に対しては、非通知希望者の本人確認情報を送信しない方式での住基ネットへの参加を容認しながら、原告に対しては、横浜方式による住基ネットへの参加については違法である旨告知するのは、平等原則に反している旨主張する。

(2) しかし、前記のとおり、市町村長において、都道府県知事に対して、住民のうち通知希望者の本人確認情報のみを送信し、非通知希望者の本人確認情報を送信しない取扱いは、横浜方式を含め、違法なのである。

そのため、被告国は、原告に対して、上記のような取扱いを是認しなかったのであるから、そのような被告国の行為には何ら違法性はないというべきである。

なお、原告は、行政主体なのであるから、原告について、憲法の基本的人権の規定の適用はないのであり、憲法14条の平等権侵害を主張すること自体、失当というべきである。

(3) したがって、被告国の行為には、何ら違法性はないというべきである。

七 被告東京都及び被告国に対する損害賠償請求権の成否について

1 前記五によると、被告東京都の行為に何ら違法性はないから、争点7（原告の損害の有無及び損害額）について検討するまでもなく、被告東京都は、原告に対して、損害賠償義務を負わないというべきである。

2 前記六によると、被告国の行為にも何ら違法性はないから、争点7（原告の損害の有無及び損害額）について検討するまでもなく、被告国は、原告に対して、損害賠償義務を負わないというべきである。

八 よって、本件訴えのうち、原告が、被告東京都に対し、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、被告東京都がこれを受信する義務があるとして、被告東京都に対して、その確認を求める訴えについては不適法であるから、これを却下することとし、原告の被告東京都に対するその余の請求及び被告国に対する請求はいずれも理由がないから、これらを棄却することとし、訴訟費用の負担について行政事件訴訟法7条、民事訴訟法61条を適用して、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第38部

裁判長裁判官 菅 野 博 之

裁判官 市 原 義 孝

裁判官 近 道 暁 郎

(別紙)

争点に関する当事者の主張の要旨

1 争点1 (本件確認の訴えが「法律上の争訟」に当たるか) について

(一) 原告の主張

(1) 主張の骨子

以下のとおり、本件確認の訴えは、行政事件訴訟法4条の当事者訴訟である。したがって、本件確認の訴えは、「法律上の争訟」に当たるのであって、被告東京都が主張する機関訴訟には該当しない。

(2) 本件確認の訴えが「法律上の争訟」に当たることについて

ア(ア) 住基法に基づき杉並区長が東京都知事に対して杉並区民の本人確認情報を送信することや東京都知事がこれを受信することは、住民基本台帳事務における重要な法定権限の行使ではあるが、その法定手段は、行政処分ではなく、専ら行政の事実行為である。しかも、本人確認情報の送信及び受信は、コンピュータネットワークシステムを通じたデータ送信という電子通信事業活動にほかならないのであり、民間私企業におけるデータ・ネットワークと同様である。

したがって、住基ネットのデータの送受信は、非権力的な事業行政の中でも、さらに、私企業の事業活動に類似しているものと見ることができる。

イ) また、原告が被告東京都に対する杉並区民のデータの送信を

妨げられていることは、杉並区民のうちの通知希望者の住基ネットサービスを受ける法定の権利が害されていることを意味する。そこで、原告が、被告東京都に対して本人確認情報の受信を求めることは、当該区民の住基ネットサービス享有権に実質的に代位していることにはほかならないというべきである。

この「住基ネットサービス享有権」は、住基ネットを通じて遠隔地での住民票の写しを取得するなどの改正法に規定されている行政上の役務提供を受けることのできる権利であり、地方自治法10条2項及び改正法により保障されているのである。また、原告は、地方自治法2条14項等の規定及び憲法92条以下の規定を根拠として、上記住民の権利を代位行使することができるのである。

(ウ) さらに、杉並区民のうちの通知希望者が住基ネットサービスを受けられないために原告が代替サービスの費用を予算執行せざるを得ない支出額等は、原告にとって損害に当たるので、原告としては、当該損害発生の継続を防止するために、その原因である住基ネットによる本人確認情報の送信を被告東京都に対して主張することは、原告の自己法益であると解すべきである。

これに対して、被告東京都は、原告の主張によれば、本件確認の訴えに係る義務が履行される限り損害が発生しないのであり、このような場合は、義務の確認を求める訴えが同時に損害賠償請求権の行使でもあるような関係にはない旨主張する。

しかし、損害が現に継続して発生し続けている以上、原告には、これを防止すべき権利利益が存在するというべきである。

(エ) 以上によれば、原告は、公権力行使の「行政権主体」として出訴しているのではなく、相当額の予算支出にかかわるコンピュータデータを送信する電子通信事業の主体であり、区民の権利に代位して予算支出を実効あらしめようとする広義の「財産権主体」の立場で提訴しているということができ、法律上の争訟性の要件を満たすというべきである。

イ 本件確認の訴えは、原告が住基法30条の5に基づく本人確認情報の送信につき裁量権が原告にあることを前提として、その裁量権を行使したことにつき保護救済を求めるものであるところ、原告が地域の特性を踏まえ、各種の具体的状況の下で裁量権を行使したことは、他の自治体などに共通に見られるものではなく、原告に固有のものであり、本件確認の訴えは、原告が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。

ウ 住基ネットにおいて本人確認情報を送信することを是認しない住民がいる中で、仮に、原告が、全住民に係る本人確認情報を送信すれば、原告は、このような住民から訴訟を起こされる可能性がある。他方、住基ネットにおいて本人確認情報を送信することを是認する住民もいることから、仮に、原告が、全住民の本人確認情報を一切送信しないとすれば、原告は、このような住民から逆に訴訟を起こされる可能性があるのである。

したがって、原告は、上記の住基ネットにおいて本人確認情報を送信することを是認する住民及び是認しない住民のいずれからも提訴されないようにするために、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せざるを得ないのである。原告とすれば、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るというべきである。

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」にほかならないというべきである。

エ 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解される。

オ 最高裁平成10年(行ツ)第239号同14年7月9日第三小法廷判決・民集56巻6号1134頁(以下「平成14年最高裁判決」という。)は、「専ら」行政権主体として行政上の義務の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。

そうすると、行政主体の行う行政サービスが非権力的な事業行政たる性格を有する場合には、財産権主体性も多分に帯びるので

あるから、その場合には、仮に行政権主体性やそれに即した訴訟目的が一部に認められるからといって、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」の目的は否定されないというべきである。

カ 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、確認請求であり、給付請求ではないから、行政上の義務の履行請求とは関係しないというべきである。

キ 平成14年最高裁判決の射程は、権力で規制することができる場合である「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」に限定すべきである。地方公共団体が他の地方公共団体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」に該当するというべきである。

すなわち、地方公共団体の提起する行政上の訴訟としては、住民に対するものと、他の地方公共団体なり国に対するものがあるところ、住民に対するものであれば、中止命令に対する違反行為を処罰する規定を置くなど、権力をもって規制することができるのである。これに対して、地方公共団体が他の地方公共団体等に対して求めるものについては、権力で規制する方法はないのである。

ク 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・訟務月報48巻8号2014頁（以下「平成13年最高裁判決」という。）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、国の地方公共団体に対する訴訟が法律上の争訟に当たる旨判断している。ところが、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り、防衛行政に固有の利益に係るものといえることができる。

そうすると、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性が認められるというべきである。

ケ(ア) 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」に該当するというべきである。

(イ) 地方公共団体の出訴資格に関する先進諸外国法制について見ると、米国、英国、フランス、ドイツの各国において、市町村などの地方公共団体の出訴資格を一般的には否定していないというべきである。そうすると、本件確認の訴えを適法とすることは国際的に見ても自然であり、否定する方が異常である。

(ウ) これに対して、被告東京都は、憲法は、国に対する地方公共

団体の自治権を実体的な権利として保障しているものではなく、手続法において何らかの訴訟を提起する権利として認めているものでもないものであり、さらに、実体的な権利としての「自治権」に基づく抗告訴訟の提起を認めることは、現行法上の抗告訴訟が個人の主観的利益の保護を目的とする主観訴訟とされていることと整合しない旨主張する。また、被告東京都は、自治権侵害を主張する主観的な訴訟の提起の保障は地方自治の本旨には含まれない旨主張する。

しかし、被告東京都の主張は、行政主体間の関係を内部関係と見て、その間の訴訟を機関訴訟であると見ることに起因するものであるから、前提を誤ったものである。

また、被告東京都の主張は、地方自治制度を憲法自身が規定している趣旨を全く無視した議論であり、不当である。

コ 平成16年の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実効的な権利救済を求め得ることが明確にされたことも考えれば、被告東京都の志向する解釈の方向性は明らかにこの方向性に反する。

サ(ア) 国の関与に関する訴えは、国が「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」を行った場合の手続である（地方自治法250条の13以下）。また、市町村に対する都道府県の関与についても同様の仕組みが採用されて

いるのである（同法252条）。

しかし、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の定めは地方自治法に置かれていない。

そうすると、自治事務に関して国、都道府県が是正の要求等をしない場合は、紛争が永遠に解決されない事態が生ずるのであり、そのような事態を容認し放置することは、正当とはいえないというべきである。

(イ) これに対して、被告東京都は、法が予定している解決策として、住基法31条や地方自治法245条の5、250条の13、251条の3などがあるが、裁判手続をすることができる場合としては同法251条の5、252条しか規定されていない旨主張する。

しかし、上記のような裁判手続をすることができる場合の規定があるからといって、それ以外の紛争が法律上の争訟にならないということではないというべきである。

また、住基法31条についていえば、国及び都道府県は指導権限しかないのであって、命令権限がある場合と異なり、上下関係をもって解決を図ることはできないのである。

また、本件では、本来、被告東京都は、地方自治法上の是正の要求をするはずであるところ、その場合には、自治紛争委員の審査を経て杉並区長から高等裁判所への提訴が想定されるこ

とから、あえてその提訴を妨げるために是正の要求を回避した
ものと思われる。被告東京都の主張によれば、原告は、この場
合に、法的紛争解決のために何らの手段も取り得ないことにな
るのである。このような結果は、法治国家における司法の役割
を考えれば、到底容認することができない結論といわなければ
ならない。

(3) 本件確認の訴えが機関訴訟に該当しないことについて

ア 機関訴訟は、本来的には、同一主体内部における機関相互の争
いをいうのであり、国又は公共団体相互間の訴訟は、機関訴訟に
は該当しないというべきである。

なぜなら、行政事件訴訟法6条によれば、機関訴訟とは、「国
又は公共団体の機関相互間における権限の存否又はその行使に関
する紛争」と規定されているからである。また、法人の機関は、
法人の内部組織であり、一般に、独立して権利義務を有するに値
しないものであるから、機関相互間における紛争については、一
般に訴訟の提起を認めるべきでないとされたのであり、国又は地
方公共団体相互間については、この理が当てはまらないからであ
る。

イ(ア) 被告東京都は、本件確認の訴えについて、住基法30条の5
等の各規定が、市町村長及び都道府県知事の権限・義務につい
て定めていることを根拠に、本件確認の訴えの實質は、機関訴
訟に当たるから、行政内部における問題として解決すべきであ

る旨主張する。

- (イ) しかし、これは、住基法の規定において「市町村」、「都道府県」という文言が使用されておらず、「市町村長」、「都道府県知事」という文言が使用されていることを理由とするものであるが、上記前提自体が不当である。なぜなら、国又は公共団体の機関がその権限に基づいて行った行為は、国又は公共団体にその法的効果が帰属するのであり、「市町村」、「都道府県」という法主体の中で、どの機関が権限を行使することができるのかを明らかにする意味を持っているにすぎないからである。

そうすると、本件における杉並区長と東京都知事との関係は、原告である杉並区と被告東京都という別個独立した法主体間の権利義務関係に帰着するのであり、その権利義務関係は、もはや内部関係ではなく、それに関する争訟も機関訴訟の内実を備えるものではないというべきである。

- ウ(ア) 被告東京都は、本件確認の訴えに係る紛争を解決するために、本来杉並区長が東京都知事を相手として訴えを提起すべきであり、そうすれば機関訴訟であるから不適法であるのに、行政主体間の確認訴訟の形式を借りて訴えることにより適法になるとすれば、行政事件訴訟法42条の立法趣旨が損なわれる旨主張する。

- (イ) しかし、杉並区長の行為は原告である杉並区に帰属し、東京都知事の行為は被告東京都に帰属するのであるから、本来、杉

並区長と東京都知事との間の紛争であるということとはできない
というべきである。

また、被告東京都の主張する行政事件訴訟法42条の立法趣
旨は、行政内部の問題は、内部で解決すべきであるということ
であろうが、地方分権改革の流れに反するもので、不当である。

(4) 被告東京都の主張が不当であることについて

平成13年最高裁判決に係る事件において、上告人である国は、
上告理由において、①憲法が地方自治の保障を基本原理として掲げ
たことから、国と地方公共団体とが独立した別個の法主体として利
害の対立を生ずる事態を生ずることもあるのであり、この利害の対
立が具体的な紛争となって現れたときに、法を適用することは、司
法の役割にほかならないこと、②司法権の範囲は、裁判を受ける権
利の権利主体の範囲と対応関係に立つものではないこと、③地方公
共団体が国の行政機関に対し抗告訴訟を提起することができるか
については、これを認めるのが学説の大勢であることなどを主張して
いるのである。

被告東京都が、これらの主張と異なる主張を本件において行うこ
とは、国の公益性及び一貫性などから許されないというべきである。

(二) 被告東京都の主張

(1) 主張の骨子

以下のとおり、本件確認の訴えは、客観訴訟である行政事件訴訟
法6条所定の機関訴訟に当たるのであり、仮に、機関訴訟でない

しても、裁判所法 3 条 1 項にいう「法律上の争訟」には当たらない。

(2) 本件確認の訴えが機関訴訟の内実を備えていることについて

ア(ア) 国又は公共団体の機関相互間における権限の存否又はその行使に関する紛争についての訴訟（機関訴訟）については、法律上の争訟に当たらず、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のである（行政事件訴訟法 6 条、42 条）。

イ(イ) 原告の主張によると、本件確認の訴えは、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 項等に基づき被告東京都の義務の確認を求めているものと解される。そして、上記各規定は、いずれも市町村長及び都道府県知事の住民基本台帳事務に関する権限、義務について定めたものといえることができる。

そうすると、本件確認の訴えは、行政主体としての原告である杉並区の被告東京都に対する確認の訴えという形式を取ってはいるものの、その実質は、杉並区長と東京都知事の間における上記各規定に基づく住基法上の権限の存否又はその行使に関する紛争にほかならず、機関訴訟に当たるべき内実を備えているものといえるべきである。

したがって、特別に法律で定めるほかは、行政内部における問題として解決すべき問題であって、裁判手続で解決することは認められないといえるべきである。

イ 原告は、機関訴訟は、行政事件訴訟法6条の字義どおり、国又は公共団体の「機関相互」間におけるもののみを指し、国と公共団体の間、公共団体相互間におけるものは含まないと解すべきである旨主張する。

しかし、一般に、「国又は公共団体の機関相互間における権限の存否又はその行使に関する紛争」には、同一法人の機関相互間の紛争のみならず、別法人の機関相互間の紛争、更に別法人相互間の紛争も含まれるものと解されているというべきである。

例えば、市町村の境界確定の訴え（地方自治法9条等）、課税権の帰属等に関する訴え（地方税法8条等）及び住民の住所の認定に関する訴え（住基法33条）は、いずれも、形式的にも実質的にも同一とはいえない別法人相互間の紛争について訴えの提起を認めたものであるが、これらの訴えは、機関訴訟の一類型として分類されている。

ウ(ア) 原告は、法人格を認められている原告には、独立の権利主体性が認められているから、住民基本台帳に関する事務につき、原告は被告国や被告東京都の行政組織の機関ではあり得ないこと、機関訴訟の法律上の争訟性が否定される実質的な理由は「機関相互の紛争は、これらの上級機関によって解決することができ、また解決すべきものである」ということにあると考えられるところ、原告と被告らとの間には上級機関は存在しないから、本件紛争を上級機関によって解決することは不可能であるこ

と、原告が行う住民基本台帳に関する事務は原告の自治事務であり、被告らが指揮命令を行うこともできないことを挙げて、本件訴訟が機関訴訟であることを否定する。

(イ) しかし、機関訴訟は、同一行政主体に属する機関相互間の紛争に限られないのであり、紛争を解決する上級機関が存在することは、機関訴訟と認めるための前提条件であるとはされていないというべきである。

また、本件について見れば、住民基本台帳に関する事務について地方公共団体相互間ないし地方公共団体と国との間に紛争等が生じたときは、原則として、住基法31条に基づく指導等、地方自治法245条の5に基づく是正の要求、同法245条の6に基づく是正の勧告、同法250条に基づく協議、同法250条の13以下に基づく国地方係争処理委員会による審査の手続、同法251条の2以下に基づく自治紛争処理委員会による調停及び審査の手続などを利用して解決することが予定されているのである。

さらに、地方自治法251条の5、252条には、国又は都道府県の関与に関する訴えの手続が設けられている。そして、同法251条の5第8項及び9項、252条4項及び5項が設けられていることから明らかなとおり、この訴えは機関訴訟と位置づけられており、法律上の争訟に該当しないことが前提とされている。

(3) 本件確認の訴えが「法律上の争訟」に当たらないことについて

ア 仮に、本件確認の訴えが機関訴訟に該当しないとしても、本件確認の訴えは、法律上の争訟には当たらないというべきである。

すなわち、住民基本台帳事務は、原告を始めとする全国の市町村等の地方公共団体にとって基本的かつ重要な自治事務であり、かつ、一般公益の維持・確保を目的とする公行政としての事務であることは明らかである。

そこで、本件確認の訴えは、原告である杉並区における住民基本台帳事務の適切な実施や杉並区民に関する記録の適正な管理等のための法規の適用の適正ないし一般公益の保護のために認められている行政上の権限の実現を目的として提起されたものであって、当事者間の具体的権利義務に関する争いではないから、法律上の争訟には当たらないというべきである。

イ(ア) 原告は、住基ネットの送受信が非権力的な事業行政である性格を有することに照らせば、本件確認の訴えは、平成14年最高裁判決のいう「財産権の主体」としての原告が提起するものであり、法律上の争訟に該当する旨主張する。

イ(イ) しかし、平成14年最高裁判決は、司法権の概念について、国民の権利利益の保護救済ととらえ、行政主体の「行政権限」の救済を本来的な司法権の枠外の問題と位置づけてきた従来の考え方の延長線上に立つものと理解することができるから、法律上の争訟の概念についても、国民の権利義務に関する紛争の

概念を中心に構成されていると解すべきである。このような理解を前提とすれば、行政主体が、法規の適用ないし一般公益の保護ではなく、自己の主観的な権利利益に基づき保護救済を求めている場合に限り、法律上の争訟性を肯定することができる旨を判示したものと解すべきである。

ところが、仮に、住基ネットを使用したデータの送受信が非権力的な事業行政の性格を有するものであったとしても、当該データの送受信は、原告である杉並区における住民基本台帳事務の適切な実施や杉並区民に関する記録の適正な管理のために行っているのであるから、原告は、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的として本件確認の訴えを提起するものにほかならないというべきである。

そうすると、本件確認の訴えは、自己の主観的な権利利益に基づき保護救済を求める場合に当たらないというべきである。

ウ(ア) 原告は、杉並区民の「住基ネットサービス享有権」に実質的に代位している、あるいは、原告は公権力行使の「行政権主体」として出訴しているのではなく、コンピュータデータを送信する電子通信事業の主体であり、区民の権利に代位して予算支出を実効あらしめようとする広義の「財産権主体」の立場で提訴しているなどと主張する。

(イ) しかし、原告が主張する「住基ネットサービス享有権」なるものの根拠、内容が不明確である上、原告がいかなる根拠で、

杉並区民の「住基ネットサービス享有権」を実質的に代位することができるのかも明らかでない。

エ(ア) 原告は、住基ネットへの参加を希望しながらサービスを受けられない杉並区民のために、原告が、代替サービスを提供するために支出した費用は原告の損害に当たるので、損害発生 of 継続を防止するために、住基ネットにデータを送信する権利を主張することは、原告の自己の利益を図るためのものであるなどとも主張する。

(イ) しかし、平成14年最高裁判決は、行政権の主体として行政上の義務の履行を求める訴訟自体が財産権の主体としての権利行使とも見られる場合には、法律上の争訟に当たると判断しているのである。

これに対して、本件確認の訴えは、その確認を求める訴訟自体は財産権の主体としての権利行使と見られるものではなく、専ら法規の適用ないし一般公益の保護を目的とするものにほかならないというべきである。原告の主張によれば本件確認の訴えに係る義務が履行される限り損害が発生しないのであり、このような場合には、義務の確認を求める訴えは、同時に損害賠償請求権の行使でもあるような関係にはないのである。

オ(ア) 原告は、地方分権改革により具体化された憲法の自治権保障の下では、地方公共団体は国家の外部にあり、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。このような原告の主張は、地方公共団体はその固有の自治権の侵害を根拠として抗告訴訟を提起することができるとする学説と共通する考え方に立つものと解される。

- (イ) しかし、そもそも憲法は、国に対する地方公共団体の自治権を実体的な権利として保障しているものではなく、手続法において何らかの訴訟を提起する権利として認めているものでもないのである。また、実体的な権利としての「自治権」に基づく抗告訴訟の提起を認めることは、現行法上の抗告訴訟が私人の主観的利益の保護を目的とする主観訴訟とされていることと整合しないというべきである。

むしろ、地方公共団体の自治権は、課税権、条例制定権のような国家的な統治権を含むから、人権のように国家から侵されないものとしての保障を受けるものではなく、したがって、自治権侵害を理由する主観訴訟の提起の保障は、地方自治の本旨には含まれないというべきである。

- カ(ア) 原告は、住基法30条の5に基づく本人確認情報の送信につき原告に裁量権が認められることを前提として、本件確認の訴えが「自己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、住基法30条の5に基づき本人確認情報を送信するに当たり、原告には、送信するか否かについて、あるいは送信

する情報の範囲を決定するについて、「裁量権」はないから、原告の上記主張は前提を欠き、失当である。

キ(ア) 原告は、平成13年最高裁判決は、行政主体がその行政上の固有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、法律上の争訟性を認めたものである旨主張する。

(イ) しかし、平成13年最高裁判決は、「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と理解することができる。」と判示していることからすれば、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ことを理由として、法律上の争訟性を認めたものであり、行政上の固有の利益の保護救済を求めた場合に法律上の争訟性を肯定したものではないというべきである。

ク(ア) 原告は、自治事務に関して国や都道府県が是正の要求等をしていない場合は、紛争が永遠に解決されない事態が生じる旨主張する。

(イ) しかし、紛争解決に向けていかなる方策が採られるべきかは状況に応じて判断されるものであり、国及び地方公共団体の間の紛争が解決されないまま永遠に放置されることなどおよそ考え難い。現に、東京都知事は、杉並区長に対し、平成15年5月30日、杉並区長が住民基本台帳法等に規定する事務の執行を違法に怠っているとして、その速やかな執行を行うよう勧告

しているところである。

2 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

(一) 原告の主張

(1) 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、正に当事者間の具体的な権利義務に関する紛争に当たる。

また、被告らの行為が違法であるか否かは、住基法上の受信義務違反があるか否かにかかるところ、これは法律の解釈の問題であり、法を適用して終局的に解決することが可能な問題である。

さらに、本件国賠請求に係る訴えは、平成14年最高裁判決にいう「地方公共団体が提起した訴訟であって、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ような場合」に当たるから、法律上の争訟に当たるといふべきである。

(2)ア 被告らは、本件国賠請求の実体は、住基法上の権限の存否又はその行使に関するものである上、原告が主張する損害は、私的な権利利益の侵害の結果ではなく、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から、本件国賠請求は、地方公共団体が行政権の主体として、国に対し行政上の義務の履行を求める訴訟である旨主張する。

イ しかし、原告が、被告らの行為による損害の賠償を求めることは、自己の財産上の権利利益の保護救済を求めることにほかなら

ないというべきである。原告が、本件国賠請求により、被告らに対して請求しているのは、自己の財産上の損害の賠償義務の履行であって、行政上の義務の履行ではないというべきである。

ウ 被告らの主張によれば、地方公共団体に発生する損害には、私的な権利利益の侵害の結果生ずる損害と、公行政責任遂行に伴う効果として生ずる損害とがあり、後者は、損害賠償請求権も私法上のものではあり得ず、その履行も行政上の義務履行であり、それを求める訴訟は、法律上の争訟に当たらないというものである。

しかし、そのような主張は、法律上の争訟につき、従来の裁判例にない新たな限定要件を持ち込むものであって、合理的根拠を欠くというべきである。

(二) 被告らの主張

(1)ア 原告は、住基ネット設備関連費用、転入転出手続上の郵便費用、住民票交付手数料及び人件費について、国家賠償法に基づく損害賠償を求めている。

イ しかし、原告の主張するところは、被告東京都に対しては、杉並区長が、住基法上、上記受信義務があることを主張することができる法的地位を有するというものであり、また、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。

そうすると、本件国賠請求は、原告が自己の権利利益が侵害されたことを理由にその賠償を求めるものではなく、自治事務である住民基本台帳事務に関する被告らと原告の関与のあり方を巡る紛争であり、いずれも、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る。

また、原告が主張する損害（経済的利害）は、私的な権利利益の侵害の結果ではなく、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。そうすると、その主張する損害賠償請求権も私法上のものではあり得ず、本件国賠請求は、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というほかない。

ウ したがって、本件国賠請求は、私人と同様の立場で自己の権利利益の保護救済を求めるものではないから、法律上の争訟に当たらないというべきである。

- (2) さらに、本件国賠請求は、被告東京都の受信義務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、上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。そして、この受信義務の存否の確認自体は、法律上の争訟性が認め難い。

そうすると、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というべきである（最高裁昭和51年(才)第749号同

56年4月7日第三小法廷判決・民集35巻3号443頁(以下「昭和56年最高裁判決」という。)参照)。

- (3) 自治事務をめぐって、関係する機関の間で紛争が生じた場合、その解決については、本来、行政組織の内部の問題として、自主的処理にゆだねられるべきであり、法律に特別の定めのある場合に限り、裁判所での司法的解決が図られるものである(行政事件訴訟法6条、42条等)。

本件国賠請求は、金銭の支払請求という形を取ってはいるが、紛争の実体は自治事務である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自主的処理にゆだねられるのが相当というべきである。

- 3 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

(一) 原告の主張

併合して提起された関連請求に係る訴えは、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い、仮に、併合されない結果、当該裁判所に管轄権が認められないときは、管轄裁判所に移送すべきである。基本となる取消訴訟が不適法である場合には、併合が許されないこととなるにすぎないというべきである。

ただし、併合して提起された関連請求に係る訴えが、取消訴訟と同

一訴訟手続内で審判されることを前提とし、専ら併合審判を受けることを目的として併合提起されたものであると認められるときには、このような併合して提起された訴えは不適法な訴えとして却下すべきであるとされているにすぎないのである。

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であるし、本件確認の訴えと同一の訴訟手続内で審判されることを前提としたものでも、専ら併合審判を受けることを目的として併合提起されたものでもないから、適法である。

(二) 被告らの主張

本件国賠請求に係る訴えは、本件確認の訴えの関連請求に該当することを前提に、併合提起されていると解されるところ、併合が許されるためには、本件確認の訴え及び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。

ところで、本件確認の訴えは前記のとおり、不適法であるから、本件国賠請求に係る訴えは併合して提起し得る要件を欠いているというべきである。

したがって、本件国賠請求に係る訴えは不適法である。

4 争点4（被告東京都の受信義務の存否）について

(一) 原告の主張

(1) 主張の骨子

以下のとおり、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のみに係る本人確認情報を通知することは、許容される