

平成18年(行コ)第119号 住基ネット受信義務確認等控訴事件

控訴人 杉 並 区

被控訴人 東 京 都 外1名

### 準備書面 (3)

平成19年2月22日

東京高等裁判所第10民事部 御中

控訴人訴訟代理人

弁 護 士 吉 川 基 道

同 藤 田 康 幸

同 市 川 和 明

はじめに	3
第1 プライバシー権・自己情報コントロール権に関する3判決の判示	3
1 プライバシー権の憲法的保障について	3
2 権利内容不明確論等について	6
3 本人確認情報の要保護性について	7
第2 大阪高裁判決による住基ネットへの違憲判断	12
1 はじめに	12
2 個人情報の共同利用を可能とするインフラが整備されたこと	13
3 データマッチングや名寄せの危険性について	13
(1) 本人確認情報保護の法制について	14
(2) 個人情報の集積・結合, 利用について	19
4 違憲判断へ	20
第3 名古屋高判・横浜地判の合憲判断の誤り	22
1 はじめに	22
2 データマッチングの危険性についての判断の誤り	23
(1) 両判決の判示の問題性	23
(2) 大阪高判の判断の妥当性	24
(3) 現行法制の解釈について両判決の問題性	25
(4) 都道府県審議会の評価についての両判決の問題性	27
3 まとめ	31

## はじめに

控訴人は、大阪高裁平成18年11月30日判決（以下「大阪高裁判決」という。）（甲72）、名古屋高裁金沢支部平成18年12月11日判決（以下「名古屋高裁判決」という。）（甲74）、横浜地裁平成18年10月26日判決（以下「横浜地裁判決」という。）（甲75）に関し、以下のとおり主張する。

### 第1 プライバシー権・自己情報コントロール権に関する3判決の判示

#### 1 プライバシー権の憲法的保障について

(1) プライバシー権が憲法13条によって保障されていることについて、大阪高裁判決（甲72 46～47頁）は、「個人の人格の尊厳は近代民主主義思想の根底をなすものであり、憲法13条は、そのような個人の尊重、その生命・自由及び幸福追求という個人の人格的生存に不可欠の権利を宣明し、公共の福祉の実現を任務とする国家も、これらの権利に最大の尊重を払うべきことを要求している。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、人の人格的自律ないし私生活上の平穩の維持に極めて重要なものというべきであるから、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ものと解するのが相当である。」とし、「自己の私的事柄に関する情報（個人情報）が、自己の知らないうちに、他者によって勝手に収集、利用されるということが行われれば、民主主義社会における自己責任による行動の自由（人格的自律）や私生活上の平穩が脅かされることになる。他方、社会の変化に伴い個人情報の取り扱われ方は変化していく。とりわけ、情報通信技術が急速に進歩し、情報化社会が進展している今日においては、コンピュータによる膨大な量の情報の収集、保存、加工、伝達が可能となり、また、インターネット等によって多数のコンピュータのネットワーク化が可能となり、

人は自己の個人情報他者によってどのように収集、利用等されるかについて予見、認識することが極めて困難となっている。このような社会においては、プライバシーの権利の保障、それによる人格的自律と私生活上の平穩の確保を実効的なものにするためには、自己のプライバシーに属する情報の取扱い方を自分自身で決定するということが極めて重要になってきており、その必要性は社会において広く認識されてきているといえる。今日の社会において、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となっているものと解するのが相当である。」としており、これらは、控訴人が控訴理由書31～35頁等で主張してきたことと同旨である。

- (2) また、名古屋高裁判決（甲74 32～33頁）も、「憲法13条は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と規定し、すべての国民は、人格的存在（社会的関係性にある人間）であるがために個人として尊重されるべき存在であり、生命、自由及び幸福追求に対する権利（以下、一括して「幸福追求権」という。）を有することを確認し、その保障すべき旨を定めているところ（最高裁昭和44年12月24日大法院判決・刑集23巻12号1625頁参照）、国民が個人として尊重されるためには個人の人格的自律を可能とする人格的生存に不可欠な利益を国家機関等の公権力の行使から保護する必要があることから、憲法13条は、その保護のために、国民に対し、幸福追求権として、包括的に個人の人格的自律を可能とする人格的生存に不可欠な利益を憲法上の権利として保障しているものと解されるのである。そして、個人の人格的自律ないし人格的生存は個人の私生活上の自由及び平穩が国家機関等の公権力の行使から保護されて初めて確保される関係にあるから、憲法は、その13条により、幸福追求権の一内容をなす憲法上の権利として、個人の人格的

自律ないし人格的生存の基盤をなす個人の私生活上の自由及び平穩を国家機関等の公権力の行使から包括的に保障するとともに、過去の侵害の事実等を踏まえて、上記の個人の私生活上の自由及び平穩の保護に関し、信教の自由に関する憲法20条、集会等の自由に関する憲法21条、居住等の自由に関する憲法22条、学問の自由に関する憲法23条、身体の自由に関する憲法33条及び34条、住居等の不可侵を定める憲法35条等による基本権を個別に列挙してその保障を明示しているものと解されるのである。」とし、「国家機関等の公権力が、他者に知られたくない個人の私生活上の情報を密かに収集し、それをみだりに他者に開示したり、そのような情報に基づき、直接にあるいは間接に個人の私生活に対して干渉する事態が生ずることになれば、個人の私生活における平穩が侵害され、個人が自由に自らの生き方を決定するという人格的自律が脅かされることになるから、このような国家機関等の公権力による個人の私生活上の情報の収集、公開及び私生活に対する干渉からの自由は、憲法13条が保障している幸福追求権の一内容として、個人の私生活上の自由及び平穩に関する利益で、個人の人格的自律ないし人格的生存に必要不可欠な利益（上記個別規定で保障されている基本権と同等の憲法的価値を有する人格的利益）を内容とする人格権に基づくプライバシーに関する権利（以下「プライバシー権」という。）として、すべての国民に保障されているものというべきであり、国家機関等の公権力といえども、正当な理由がなく、社会生活上当然に受忍すべき限度を超えて、上記のような私生活上の平穩を害し、あるいは、その自由・自律に干渉するような態様において、個人の私生活上の情報を収集し、管理し、利用（他者への開示を含む。）することは、憲法13条が保障するプライバシー権を侵害するものとして許されない。」としているが、これらも控訴人が控訴理由書31～35頁等で主張してきたことと同旨である。

(3) さらに、横浜地裁判決（甲75 35頁）も、「憲法13条は、すべての

国民が個人として尊重されることを保障しているが、個人として尊重されるためには、私生活上の自由を保障することが不可欠であるから、「私生活をみだりに干渉されない権利」としてのプライバシー権は、憲法13条により保障されているというべきである。さらに、高度に情報化された現代社会においては、インターネット等を通じた個人情報の収集、利用、提供により個人の尊厳が脅かされるおそれがある。そうすると、個人の尊厳を保障するためには、プライバシー権を単に「私生活をみだりに干渉されない権利」と解するだけでは足りず、「みだりに自己の情報を収集、利用、提供されない権利」（自己情報コントロール権）をも含む権利であると解するのが相当であり、このような自己情報コントロール権は、憲法13条により保障されているものというべきである。」としているところである。

## 2 権利内容不明確論等について

- (1) 控訴人はプライバシー権の内容が不明確であるという主張などを行っているが、この点に関して、大阪高裁判決（甲72 47頁）は、「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。」としており、これは、控訴人が控訴理由書35～36頁、準備書面（1）20頁、準備書面（2）4～5頁、7～8頁で主張してきたことと同旨である。
- (2) この点については、名古屋高裁判決（甲74 37頁）も、「控訴人らは、被控訴人ら主張の自己情報コントロール権なる権利は、実定法上の根拠がな

く、権利としての成熟性も認められないから、被控訴人ら主張の請求権はそもそも実体法上の権利としては認められない旨主張するが、上記説示のとおり、個人の私的領域に関する情報が公権力によって不当に収集、管理、利用され、それが憲法13条により保障されるべきプライバシー権を害し、又は、これを害する具体的なおそれがある一定の場合には、人格権としてのプライバシー権に基づきこれを差し止める権利があるのであり（その権利を自己情報コントロール権と称するか否かは別として）、これに反する控訴人らの上記主張は採用できない。」としているところである。

### 3 本人確認情報の要保護性について

- (1) 本人確認情報が自己情報コントロール権の対象として保護されるかにつき、大阪高裁判決（甲72 47～50頁）は、「住基ネットの対象となる本人確認情報は、「氏名」「生年月日」「男女の別」及び「住所」の4情報に、「住民票コード」及び「変更情報」を加えた6情報である。」「本人確認情報のうち4情報は、人が他者との関わりを持つ社会生活の基礎となる個人識別情報であって、個人の私的情報ではあるが、同時に公共領域に属する個人情報であるといえるものであり、もともと秘匿性の高いものとはいえない。そして、4情報については、住基ネットシステムの導入前から、不正な目的によるものでないことが明らかであるとして市町村長から拒まれない限り、何人も、本人の同意なく、住民基本台帳の一部の写しを閲覧し（住基法11条）、住民票の写し等の交付を請求する（同法12条）ことができた。また、住民基本台帳制度は、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することを目的としており（同法1条）、住民登録事項が国及び地方公共団体の行政に利用されることが予定されているといえる。」としつつも、「しかし、そうだからといって、直ちに本人確認情報が法的に保護されるべき人格的利益に当たらないと結論できるわけではない。人は素性を知らない他人に対して然るべ

き理由もないのに自己の氏名や住所を明かすことはないといえるし、今日の社会においては、一般的に秘匿性の低い個人情報であっても、人によってはある私的生活場面では秘密にしておきたいと思う（秘匿性の高い）事柄があり、そのような個人情報の取扱い方についての本人の自己決定を承認する社会的意識が形成されていると認めて差し支えないと思われる。例えば、ストーカー被害に遭っている人にとっては氏名、年齢、住所等について、性同一性障害の人にとっては性別について、それぞれ秘匿の必要性は高いといえる。また、変更情報は、本人確認情報について変動が生じた場合に、「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」のみが記載され、これが「変更履歴」となり、婚姻、離婚等の具体的事由が記載されるわけではない（同法30条の5第1項、同施行令30条の5、同施行規則11条）けれども、氏の変更は身分関係（婚姻、離婚、養子縁組、離縁等）に変動があったことを推知させることにもなるから、秘匿の必要性も軽視できないといえる。住民票コードは、それ自体数字の羅列にすぎない技術的な個人識別情報であるが、住民票コードが記載されたデータベースが作られた場合には、検索、名寄せのマスターキーとして利用できるものであるから、その秘匿の必要性は高度であるといえる。さらに、4情報について何人も本人の同意なく住民基本台帳の一部の写しの閲覧や住民票の写し等の交付を請求することができたことについては、市町村長において閲覧を拒絶できる場合があったから、それが無制限に許されたわけではないし、そもそもその取扱いについてはプライバシー保護の観点から疑問が提起されていたものである……。また、住民基本台帳制度は、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することも目的としているが、そうだからといって、本人確認情報を自由に収集、利用することが許されるものではなく、利用の目的と手続について法の規制に従わなければならないものである。」として、「一般的には秘匿の必要性の高くない4情報や数字の羅列にすぎない住民票コード

についても、その取扱い方によっては、情報主体たる個人の合理的期待に反してその私生活上の自由を脅かす危険を生ずることがあるから、本人確認情報は、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（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973頁参照）、自己情報コントロール権の対象となるというべきである。」としている。これも、控訴人が控訴理由書37～40頁等で主張してきたことと同旨である。

(2) また、名古屋高裁判決（甲74 35～36頁）は、「本人確認情報そのものが、個人の人格的自律ないし人格的生存に必要不可欠な、個人の私生活上の自由及び平穩に関する利益（憲法の個別規定で保障されている基本権と同等の憲法的価値を有する人格的利益）として、憲法13条により保障されているものと解することには疑問がないわけではない。」としつつも、「本人確認情報のうち、住民票コードとその変更情報を除いた氏名、住所、生年月日及び性別の4情報とこれらの変更情報は、その一体的な取扱いにより、特定の個人を極めて容易に検索することができるため、国家機関等の公権力が、これらの情報を媒介にして、その情報に係る個人の私生活に関する情報を広範囲に収集し、そのことにより、その言動等を把握し、監視し、さらには、これに直接あるいは間接に干渉することが可能となることから、国民がそのことに対する危惧、不安を感じ、その言動（例えば、集会や市民運動への参加）を抑制するなどのおそれがないわけではなく、その意味で、これら情報は、その取扱い（収集、管理又は利用）次第では、個人の人格的自律ないし人格的生存に必要不可欠な利益としての個人の私生活上の自由又は平穩に影響を及ぼし、プライバシー権を侵害する危険があり、また、住民票コードは、特定の個人についての迅速な検索処理を可能とし、かつ、確実な本人確認を可能とする目的で住民に付されたものであるから、住民票コードとその変更情報は、その高度な個人識別性の故に、他の本人確認情報以上に、そ

の取扱い次第では同様の危険があり、したがって、国家機関等の公権力が住基ネットにおいて本人確認情報を取り扱うことは、憲法13条が国民に対して保障している、個人の人格的自律ないし人格的生存に必要不可欠な利益としての私生活上の自由及び平穩と密接な関連をもつものということができる（指紋押なつに関する最高裁平成7年12月15日第三小法廷判決・刑集49巻10号842頁参照）。とし、「本人確認情報は、憲法13条が、国民に対して保障するプライバシー権の中核をなすところの、個人の人格的自律ないし人格的生存に必要不可欠な、個人の私生活上の自由及び平穩に関する利益（憲法の個別規定で保障されている基本権と同等の憲法的価値を有する人格的利益）には直接に関わるものとはいえないが、その高度な個人識別性の故に、これに密接に関連する利益として、なお憲法13条が国民に保障するプライバシー権の内容となり、それによる保護の対象となるものと解するのが相当である。」としている。

しかしながら、同判決は、本人確認情報が、「憲法13条が国民に保障するプライバシー権の内容となり、それによる保護の対象となる」ものにつき、「個人の人格的自律ないし人格的生存に必要不可欠な、個人の私生活上の自由及び平穩に関する利益（憲法の個別規定で保障されている基本権と同等の憲法的価値を有する人格的利益）には直接に関わるもの」と、「これに密接に関連する利益」とを十分な根拠なく区分し、後者についての要保護性を低く評価しているのは不当である。

つまり、「憲法13条が、国民に対して保障するプライバシー権の中核をなすところの、個人の人格的自律ないし人格的生存に必要不可欠な、個人の私生活上の自由及び平穩に関する利益（憲法の個別規定で保障されている基本権と同等の憲法的価値を有する人格的利益）」「に密接に関連する利益」であるにもかかわらず、要保護性を低く評価する合理的根拠は存在しないというべきである。

(3) さらに、横浜地裁判決（甲75 35～37頁）も、「住基ネットにおいて本人の同意なく提供される本人確認情報には、①氏名、②生年月日、③性別、④住所、⑤住民票コード、⑥変更情報がある。」、「上記①から④の基本4情報は、個別にみれば、個人識別のための単純な情報であって、その限りでは秘匿すべき必要性の高い情報とまではいえない。しかし、基本4情報を一体としてみた場合には、個人識別という側面を超え、個人の私生活に密接に結びつく情報として、秘匿すべき必要性のある情報となり得るというべきである。例えば、ストーカー行為等を行う相手（ストーカー行為等の規制等に関する法律第2条2項参照）に対しては、基本4情報であっても、開示されたくないと考えすることは自然なことであり、その期待は保護の対象となるというべきである。また、平成15年5月30日に施行された個人情報保護法は、氏名、生年月日を含む個人識別情報を保護の対象としていること（個人情報保護法2条1項）、従来、原則として誰でも住民基本台帳の一部の写しを閲覧できるとしていた住基法は、平成18年6月、一部改正され、閲覧することのできる場合を法律で定める一定の場合に限定し、不正の手段による閲覧、閲覧事項の目的外利用等の禁止に対する違反への制裁措置を強化したこと（平成18年法律第74号。11条、11条の2、46条、47条、49条、51条、54条等。平成18年9月政令297号により、平成18年11月1日より施行。）からも、基本4情報のような個人情報についても保護されるべき情報に当たるとの認識が広まっていることをみてとることができる。」、「住民票コードそれ自体は、11けたの数字の羅列でしかないが、住民一人一人に付された重複することのない固有の番号であり、住基ネットにおいては、基本4情報と共に提供され、本人確認情報の提供を受けた機関等がこれを基に当該機関が有している情報と結合することを予定していることからすると、秘匿する必要性の高い情報というべきである。」、「変更情報についても、住基ネット上、変更内容それ自体が記録されるわけではないが、

性別及び氏名に関する変動のみが「職権修正等」として記録され（住基法7条1項1号, 同項3号, 施行令30条の5第3号, 施行規則11条3項2号), これにより, 性別の変更, 結婚, 離婚等の身分上の重要な変動があったことを容易にうかがわせることになるから, 秘匿する必要性があるというべきである。」として, 「住基ネットにおける本人確認情報は, 一体としてみた場合, 自己情報コントロール権の保護の対象となるというべきであり, また, 住民票コードはそれ自体, 秘匿性の高い情報といえるから, これも自己情報コントロール権の保護の対象となるというべきであって, 住民は, 原則として, 自己の同意なしにこれらの情報が収集, 利用, 提供されることを拒むことができるとするのが相当である。」とし, 本人確認情報の要保護性を認めているところである。

## 第2 大阪高裁判決による住基ネットへの違憲判断

### 1 はじめに

大阪高裁判決は, 以下のように判断して, 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とし, 住基ネットの行政目的実現手段としての合理性を否定して, その運用に同意しない住民に対して住基ネットを運用することは, そのプライバシー権(自己情報コントロール権)を著しく侵害し, 憲法13条に違反するとした(甲72 84~85頁)。

なお, かかる判断は, 全国の各新聞の社説において肯定的な評価を受けており, 国民的な世論の常識的な感覚に合致するものである(甲73)。

これに対し, 名古屋高裁判決(甲74)及び横浜地裁判決(甲75)は, いずれも, 本人確認情報がプライバシー権の対象となることを認めながら, 逆の結論を導いている。

以下においては, まずは, 大阪高裁判決の判旨の紹介を試みたうえで, 名古屋

屋高裁判決・横浜地裁判決の両判決がなにゆえに異なる結論に導かれたのかを明らかにしたい。

## 2 個人情報の共同利用を可能とするインフラが整備されたこと

大阪高裁判決は、次のとおり、住基ネットによって、個人情報を共同利用することを可能とするインフラが整備されたとしている。

「住基ネットは、市町村長が本人確認情報を知事に通知し、知事が、国の機関や法人、他の都道府県や市町村の執行機関に対して本人確認情報を提供するものであるが、知事は、これらの提供事務を、総務大臣が指定した指定情報処理機関である情報センターに委任している。そして、全都道府県知事が、情報センターに上記事務を委任している。

これによって、すべての住民の本人確認情報は、情報センターのコンピュータで一元的に保存されるとともに、国の機関や法人、知事や市町村長に対して提供される。提供される事務は、住基ネットの一次稼働が始まった平成14年8月5日時点では93事務であったが、現在（平成17年4月1日）までに275事務に拡大されており、法律及び条例の制定、改正によって、今後も更に拡大されることが予想される。そして、提供される本人確認情報には、住民票コードが含まれており、したがって、情報センターから本人確認情報の提供を受ける行政事務に関するデータベースには、個人の情報に住民票コードが付されることになるから、これによって、そのデータベース内における検索が極めて容易になり、また、行政機関が収集・保存している膨大な個人情報をデータマッチングし、住民票コードをいわばマスターキーのように使って名寄せすることにより、個人情報を共同利用することを可能とするインフラが、住基ネットにより整備されたということが出来る。」（74頁）

## 3 データマッチングや名寄せの危険性について

次に、大阪高裁判決は、本人確認情報の利用、提供等についての法規制に言及し、以下のように、本人確認情報の法制や個人情報の集積・結合、利用について、実質的な検討を加えて、データマッチングや名寄せが行われる危険性があるとしている。

#### (1) 本人確認情報保護の法制について

まず、本人確認情報の法制について、次のように、指摘している。

ア すなわち、変更された目的による利用や提供は住基法30条の34違反とならないことや、行政機関の裁量による目的変更についての監視機関がなく、審議会（住基法30条の9第1項）も部内機関であって第三者機関ではないことを指摘し、未周知の個人ファイルが多数予定されており、適切な監視機能を期待することは困難であって、審議会には国等への調査権限がないことからすれば、目的変更の厳格な運用に対する制度的担保はなく、住基法の利用目的明示の原則の形骸化の危険性が高いと述べ、極めて的確に制度の欠点を指摘している。

「個人情報保護法（行政機関個人情報保護法のこと、以下同じ：控訴人代理人註）は、個人情報の保有につき、法令の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限り、かつ、その利用の目的をできる限り特定しなければならないこと（同法3条1項）、その特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて、保有してはならないこと（同条2項）を定めるが、その利用目的を変更する場合には、変更前の利用目的と相当の関連を有すると合理的に認められる範囲を超えて行ってはならない（同条3項）と定め、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。この利用目的の変更は一種の目的外利用といえることができる（総務省行政局監修の「行政機関等個人情報保護法の解説」（26・27頁）も、利用目的以外の利用・提供が恒常的に行われる場合は、同法3条3項に基づく利用目的の変更該当し、臨時的に行われる場合は、

同法 8 条 2 項に基づく利用目的以外の利用・提供に該当するとしている。)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ことになる。そして、行政機関の裁量によって行われるそのような目的変更による利用、提供について、適切な監視機関は置かれていない。住基法 30 条の 9 第 1 項は、都道府県に都道府県審議会を設置し、同審議会は本人確認情報の保護に関する事項の調査審議及びこれらの事項に関する知事への建議をすることができるように定めているが、同審議会は部内機関であって第三者機関ではないし、個人情報保護法では、その存在さえ知らされない個人情報ファイルが多数予定されている(同法 10 条 2 項, 11 条 1 項(2 項及び 3 項: 控訴人代理人註)ことを考えると、都道府県審議会に対して上記利用目的変更についての適切な監視機能を期待することは困難であろうと思われる。のみならず、都道府県審議会は、国の行政機関等の本人確認情報の利用については調査権限はない。これらのことからすると、上記利用目的変更の適切な運用が厳格になさ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というべきである。」(78~79 頁)

イ また、次のとおり、利用事務が拡大して、實際上利用対象事務を把握することは困難となり、異議申立機会の保障がないに等しいこと、提供先・本人確認情報以外の情報の保有の有無の確認が事実上不可能であることを指摘している。

「個人情報については、情報取扱者の使用目的や使用の実態を知ることができるよう、利用目的を明確にし、本人がそれを知ることができるようにし、本人において個人情報保護の救済手段がとれるようにすべきことが要請されていると解されるが(個人情報保護法 4 条, (住基法: 控訴人代理人註) 30 条の 37, (個人情報保護法: 控訴人代理人註) 36 条な

いし41条参照), 行政機関が保有する本人確認情報を利用できる国の事務は, 当初は93事務であったものが現在では275事務にまで拡大され, それは今後さらに拡大することが予想される。加えて, 条例で定めれば, 自治体が独自に他の機関に本人確認情報を提供することも可能である。もちろん住民は, 法令上の拡大を知ろうと思えば知ることができるであろうが, 上記のように拡大してくれば, 實際上利用対象事務を把握することは困難であり, 本人の同意や利用をめぐる異議申立ての機会には保障されないに等しいといえる。また, 本人確認情報についての開示請求権(住基法30条の37第1項)は, 自己に関してどのような情報が収集管理されているかを確認し, 必要に応じて訂正請求を行うために極めて重要な意味を有するが, 開示対象は本人確認情報の記録された磁気ディスクに限定されており, 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る。」(79~80頁)

この点, 被控訴人らも, 住基ネットは, 「我が国の国家戦略である電子政府・電子自治体の実現のために不可欠な基盤を成すものである。」などと主張して(被控訴人ら準備書面(1)6頁), 本人確認情報の利用範囲の拡大を予定していることを自認しているところである。

ウ さらに, 次のとおり, 民間利用禁止の実効性が非常に疑わしいことを看破し, 利用事務範囲の無制限な拡大の結果, 不必要な個人情報収集の禁止が形骸化する危険をはらんでいることを指摘する。

「住基法上, 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ず(同法12条2項), 何人も業として住民票コードの告知を求めることが禁止されている(同法30条の43第2項)が, 本人や家族が, 住民票の写しを請求して第三者に交付したり, 住民票コード

を告げたりすれば、第三者は人の住民票コードを知ることができる。また、住民票コードの民間における利用は禁止されているが（同法30条の43第3項）、法の規制にかかわらず、個人情報そのものが商品価値を持ち、大量の個人情報の収集や流出が少なからず行われている社会の現状を考えると、違法な利用がたまたま発覚することを期待する以外に、実際に上記の禁止を担保する制度は存在しないといわざるを得ず、その意味では、民間利用禁止の実効性は、現実には非常に疑わしい。

また、住基法30条の42第1項から第4項は、住民票コードの不必要な収集禁止を定めるが、ここでいう「不必要な」場合とは、住基法上の事務ないし同法に基づき本人確認情報の提供を求められることができる事務の遂行に必要な場合以外のことを指しているから、法律や条例によって、利用できる事務の範囲を将来的に無制限に拡大できる以上、これもまた、実質を伴わない禁止に墮する危険も小さくない。」（80～81頁）

エ また、次のとおり、「必要な限度」「相当な理由」等の要件は行政機関が判断するものであることから、実効性のある利用制限の歯止めがなく、「本人同意」とみなすことができるような相応の制度的担保が不十分であると適切に指摘しているところである。

「個人情報保護法は、利用・提供の制限を定めるが、①行政機関が法令の定める所掌事務の「遂行に必要な限度で」保有個人情報を内部で利用する場合であって、当該個人情報を利用することについて「相当な理由のあるとき」（同法8条2項2号）、②他の行政機関、地方公共団体等に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に「必要な限度で」提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて「相当な理由のあるとき」（同3号）は、本人の同意がなくとも、利用目的以外の目的のために保有個人情報を利用し又は提供することができる（ただし、それが本人

又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、その限りでない。)と定める。上記の「必要な限度」、「相当な理由」等の要件の有無は、行政機関が自ら判断するのであるから、実際には、実効性のある利用制限の歯止めになり得ず、行政機関が住基ネット上における本人確認情報の利用を事実上自由に行いうることになってしまう危険性が高い。個人情報の取得について、本人に対しあらかじめ「利用目的を明示」することを要求し(同法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、目的外利用禁止の例外については、「本人同意」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、目的外利用の禁止違反に対する前記の罰則等の規制を考慮しても、上記の目的外利用禁止のための制度的担保は十分とはいえない。」(81～82頁)

オ さらに、次のとおり、目的外利用の外延の不明確性から、複数の行政機関の間で関連性の競合があることを見抜き、少数の行政機関で個人情報の結合・集積、利用の可能性があること、目的外利用を中立的立場から監視する第三者機関がないことを的確に指摘している。

「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、そうなれば各行政機関の間でデータマッチングが進められ、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、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。」(82頁)

「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（外部機関）であって実効性のある監視機能が果たせるといえるが、住基ネットの運用について、データマッチングや名寄せを含む目的外利用を中立的立場から監視する第三者機関は置かれていない。」（82頁）

## （2）個人情報の集積・結合、利用について

また、大阪高裁判決は、次のとおり、個人情報の集積・結合、利用について指摘している。

ア まず、自衛官募集に関し、行政機関の個人情報の杜撰な取扱いの実態が表面化した象徴的な事案を、具体的危険性の存在を窺わせる例として、的確に指摘している。

「証拠（略）及び弁論の全趣旨によれば、平成15年4月23日、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が、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法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市町村であったことが明らかにされたこと、また、防衛庁により、自衛官募集に関する手引を作成した地方公共団体が、24都道府県、128市町村あり、このうち3県、27市町村が、上記手引の中に4情報以外である「健康状態」「技能免許」「職業」「世帯主の氏名と本人の続柄」「電話番号」等を提供するよう取り決めていたこと、そして、実際には上記手引を作成していない自治体からも適齢者情報の提供があったこと、また、自衛官の募集などを担当する全国50の地方連絡部のうち17地方連絡部では、こうした情報がコンピュータなどで電算処理され、うち7地方連絡部では、4情報以外の世帯主や学校名、筆頭者、保護者名なども入力されていたことが明らかになったとされていることが認められる。

上記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。」(82～83頁)

イ また、次のとおり、総務省の告示改正で住基カードに関する記録の名寄せが可能である。

「住基カードは、ICカードで、大容量のデータ蓄積機能があり、4情報及び住民票コードが記録されている(住基法30条の44第1項、同法施行令30条の12)ほか、公的個人認証アプリケーションがプレインストールされている。そして、市町村長その他の執行機関は、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、市町村が提供するサービスとして、検診、健康診断等の申込み、結果の照会等を行うサービス、公共施設の空き照会、予約等を行うサービス、介護保険の資格確認を行うサービス、病院の診察券として利用するサービス、公共料金等の決済に係るサービス、その他多くのことが考えられている(弁論の全趣旨)。そして、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る。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))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、告示の改正によっていつでもこれを改めることができる。」(83～84頁)

#### 4 違憲判断へ

以上を踏まえて、大阪高裁判決は、次のように結論づけている。

「上記(4)の諸点を考慮すれば、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、住民個々の個人情報に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る。そして、その危険を生じさせている原因は、主として住基ネット制度自体の欠陥にあるものといえることができ、そうである以上、上記の危険は、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、住民がそのような事態が生ずる具体的な危険があるとの懸念を抱くことも無理もない状況が生じているというべきである。したがって、住基ネットは、その行政目的の実現手段として合理性を有しないものといわざるを得ず、その運用に同意しない控訴人らに対して住基ネットの運用をすることは、その控訴人らの人格的自律を著しく脅かすものであり、住基ネットの行政目的の正当性やその必要性が認められることを考慮しても、控訴人らのプライバシー権（自己情報コントロール権）を著しく侵害するものというべきである。

控訴人らは、住基ネット全体の運用の停止を求めているのではなく、住基ネットからの離脱を求めているにすぎないところ、住基ネットは全住民を対象として構想、構築されていることから、一部の者の離脱を認める場合には、住基ネットの目的の完全な達成が阻害されることになり、また、離脱者の把握のためのコストが必要となることになるということはいえるが（もっとも、それらがどの程度のものであるかは明らかでない。）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な危険がある（民間においてもそのような事態が生じる危険がある。）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ものといえるのであり、個人の人格的自律の尊重の要請は、個人にとってだけでなく、社会全体にとっても重要なものであることも合わせ考慮すれば、控訴人らが住基ネットから離脱することにより

生ずる上記障害等を回避する利益が、控訴人らの自己情報コントロール権により保護される人格的利益に優先するものとは考え難い。

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控訴人らについて住基ネットを運用すること（改正法を適用すること）は、控訴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。」（84～85頁）

したがって、控訴人が、被控訴人らに対し、住基ネットを通じて、通知を希望しない住民の本人確認情報を通知することは、当該住民との関係で、憲法13条に違反することとなる。

それ故、控訴人が、被控訴人らに対して、住基ネットを通じて送信することが許されているのは、通知を受諾した住民の本人確認情報のみである。

その結果、被控訴人らは、控訴人が住基ネットを通じて送信する通知を受諾した住民の本人確認情報を受信する義務を有するのである。

### 第3 名古屋高判・横浜地判の合憲判断の誤り

#### 1 はじめに

すでに述べたように、名古屋高裁判決・横浜地裁判決は、大阪高裁判決と同じく、本人確認情報がプライバシー権の保護対象となることを認めながら、住基ネットに関する判断では、目的外利用の禁止など法律の規定の存在を根拠に、きわめて形式的にデータマッチングや名寄せの具体的な危険性を否定し、合憲との結論を導いている。

3判決は、いわば総論部分では共通する理解に立ちながら、各論では正反対の結論に至っているのはなにゆえだろうか。

その判断過程を対比してみると、名古屋高裁判決・横浜地裁判決は、大阪高裁判決が丹念に提示した法制上・実体上の論点・問題点に正面から向き合うことなく、合憲との結論を急ぐ余りに、あえてそれらへの判断を回避したので

はないかと思われるのである。以下では、そのことを明らかにしたい。

## 2 データマッチングの危険性についての判断の誤り

### (1) 両判決の判示の問題性

名古屋高裁判決（甲74 42～43頁）も、横浜地裁判決（甲75 57～58頁）も、いずれも、現時点の法制下において、住民票コードをマスターキーとして本人確認情報以外の情報が収集、結合される具体的危険性があるとは認め難いとして、データマッチング・名寄せの具体的危険性を否定している。

両判決がその理由として挙げるのは、次のような点である。

まず、第一に、本人確認情報をそれ以外の情報とデータマッチングして情報を集約し、これを一括管理したりする主体は現実にはないという。つまり、技術的にはコードを利用し、名寄せ、データマッチングをし得るのは、指定情報処理機関のみであるところ、指定情報処理機関は、住基法上の事務を処理する以外に本人確認情報を利用することを禁止され、本人確認情報を提供した相手方の国の機関等から情報の提供を受けることはできないからだとする。

第二に、住基法が、本人確認情報の提供を受ける行政機関の範囲を限定し、法定の事務処理以外の目的での本人確認情報の使用を制限していること、行政機関個人情報保護法が、行政機関における個人情報の取り扱いについて、利用目的以外の利用・提供も同法所定の場合に限定し、職員らの秘密漏えいや不正提供等の行為には刑事罰を科していることを挙げる。

第三に、都道府県に設置される「本人確認情報の保護に関する審議会」（以下、「都道府県審議会」という。）、指定情報処理機関に設置される「本人確認情報保護委員会」については、「その組織及び権限等において本人確認情報の適正な取扱い確保のための第三者監視機関として将来にわたっても十分

なものか否かに関しては議論があり得るとしても、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はできない」(名古屋高判)ことを挙げる。

しかし、これらは、以下に述べるように、いずれも大阪高裁判決が指摘する具体的危険性を否定する理由たり得ていない。

## (2) 大阪高判の判断の妥当性

大阪高裁がデータマッチングの具体的危険性があると指摘しているのは、指定情報処理機関が主体となつてのデータマッチングでもなければ、刑事罰の対象とされている職員の個人的な不正行為の結果としてのデータマッチングでもない。

上述のように、大阪高裁は、「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」(82頁)があること、つまり、「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る。」(84頁)と判示しているのである。そして、それを可能ならしめているのが、行政機関に対する現行法制の規制の緩やかさであり、監視する第三者機関の不在であると指摘しているのである。

このような「少数の行政機関」による本人確認情報を利用したデータマッチングの危険性は、次のような事実からも窺い知ることができる。

その一つは、行政機関個人情報保護法制定時の衆議院・参議院の附帯決議に、次のような点が明記されていることである。

「保有個人情報の目的外の利用及び提供が所定の要件に該当するか否かの判断は慎重かつ客観的に行うとともに、利用目的が異なる二以上の個人情報フ

ファイルを電子計算機を用いて照合し、又は結合する場合には、個人の権利利益を侵害しないよう十分に留意すること。」

このような附帯決議が必要とされたのは、目的外の利用・提供が行政機関の恣意的判断によって実行されかねない懸念とともに、その結果として、個人の権利利益を侵害するに至るようなデータマッチングがなされるおそれが現実にあると認識されたからであった。

その二は、最近の税制調査会の答申である。政府税制調査会は、平成18年12月1日付「平成19年度の税制改正に関する答申－経済活性化を目指して－」（甲76）において、納税者番号制度は「各種資料の名寄せ・・・を効率化することにより、税務行政の効率化・高度化・・・に資するもの」と指摘している。このことは、次のようなことを物語っている。

つまり、内閣総理大臣の諮問機関が、行政の効率化・高度化に資するものとして、「名寄せ」を位置づけ、「名寄せ」に、国政上、積極的な評価を与え、それを希求しているということである。もちろん、そこには、関係する省庁の意向が色濃く反映されていることはいうまでもない。

このことからいえることは、現行法制下の緩やかな規制のもとでは、大阪高裁判決が指摘するとおり、行政の効率化などの行政目的に資するためという大義名分により、一部行政機関が名寄せ・データマッチングに及ぶことは現実に十分あり得るということである。

しかも、それにとどまらず、この答申は、住民票コードの民間利用を合法化することへの政策変更が現実のものとして迫っている事実をも示しているのである。

### （3）現行法制の解釈について両判決の問題性

両判決の問題性として、まず、行政機関に対する規制についての関係法律の解釈について、以下に検討する。

行政機関個人情報保護法3条は、個人情報保有に際しての利用目的

の特定をうたっているが、それは「できる限り」であって、特定されない場合があることを前提としている。

その利用目的にしても、当該行政機関が、「変更前の利用目的と相当の関連性を有すると合理的に認められる範囲」内と判断すれば、変更可能となる（3条3項）。しかも、3条3項の利用目的の変更に関しては、次に述べる目的外利用に関する定めと異なって、住基法30条の34による利用制限が及ぶ旨の規定は設けられていない。

保有個人情報の目的外利用に関しては、当該行政機関が、「相当な理由」があると判断したうえで、「所掌事務の遂行に必要な限度で・・・内部で利用する」ことを意図すれば、そのことが可能である（8条2項2号）。

その場合は、住基法30条の34の適用があり、それによる利用制限が及ぶとされている（8条3項）。しかし、住基法30条の34自体、本人確認情報の提供を求めることができるとされている事務の「遂行に必要な範囲内」で、本人確認情報の利用・提供は可能であるから、私的流用・盗用のように、明白に「当該事務の処理以外の目的」のために利用・提供する場合は別として、当該行政機関がその事務の「遂行に必要な範囲内」と判断すれば、本人確認情報の利用・提供は可能となる。この規定の射程範囲は、その程度のものにすぎない。もちろん、罰則も用意されていない。

このように、住基法も行政機関個人情報保護法も、行政機関による本人確認情報の利用・提供に際しては、その目的にしる、範囲にしる、基本的に行政機関による裁量判断に委ねているのである。このような法制に対する日弁連からの次のような批判は、正当といわなければならない。

「専ら行政機関の事務に支障を来さないという観点のみから定められたものであり、自己情報のコントロール権という観点は欠落している。」（甲77，3頁，同旨 甲78，3・4頁）。

その日弁連からは、データマッチングを効果的に規制するための規定とし

て、次のような提案がされているが、現行法制には、その片鱗も見られないのである。

「1 行政機関の長は、次に定める場合を除き、2つ以上の個人情報ファイルにそれぞれ含まれる電子データを電子計算機を用いて比較、検索及び結合してはならない。

(1) 法令の規定に基づくとき。

(2) 行政機関が法令に定める所掌事務の遂行に必要な限度であつて、当該個人情報ファイルにそれぞれ含まれる電子データを、電子計算機を用いて比較、検索及び結合することがやむを得ないと認められるとして、委員会（第三者機関である「個人情報保護委員会」を指す：控訴人代理人註）が同意したとき。

2 行政機関の長は、前項各号に基づき2つ以上の個人情報ファイルにそれぞれ含まれる電子データを、電子計算機を用いて比較、検索及び結合した場合は、その実施を公示しなければならない。」（甲79の1、4・5頁）

両判決はというと、現行法制を表面的に概観するのみで、大阪高裁判決のように、個々の規定、とりわけ、行政機関の行為規制にかかわる規定について、厳密な検討を怠っている。たとえば、名古屋高裁判決は、「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」というが、巨大な利用主体として登場している国の行政機関等が本人確認情報を利用するにあたって、上記のような裁量判断が認められていることについては、何ら黙して語らない。つまりは、両判決とも、このような法制上の問題点について、判断を回避しているといわざるを得ないのである。

#### （4）都道府県審議会の評価についての両判決の問題性

ア 次に問題になるのは、行政機関によるデータマッチングを監視する機関

として、都道府県審議会がふさわしいかという点である。

上述したように、本人確認情報の利用等についての目的・範囲規制に関し、行政機関の裁量を認める以上、その行政機関の裁量判断が適切であるか否か、その独自の判断により本人確認情報をベースにしたデータマッチングに及んでいないか否かをチェックしうる機関の存在は不可欠である。それは、当然のことながら、行政機関から独立した第三者監視機関でなければならない。上述の日弁連意見書（甲79の1，2）は、1995年E.Uデータ保護指令の要求をも踏まえ、各省庁の個人情報の取扱いを監視・監督するために、立ち入り権限、利用停止命令、データマッチング規制、目的利用の制限等につき独自の権限を有し、しかも各省庁から独立した公正取引委員会類似の行政委員会「個人情報保護委員会」の設置が必須である旨主張している。

ところが、それらしきものとして法制化されているのは、上述の都道府県審議会しかない。国政レベルでは皆無である。

住基法は、都道府県審議会については、「この法律の規定によりその権限に属せられた事項を調査審議する」ことと、「都道府県知事の諮問に応じ、・・・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」旨を定めている（30条の9）ほかは、住民票コードの利用制限の違反者に対する都道府県知事の中止命令に際して意見を述べる旨の規定を設けているにすぎない（30条の43）。

しかし、大阪高裁が指摘しているように、そもそも、同審議会は部内機関であって第三者機関ではないし、単なる諮問機関であって、監視機関ではあり得ない。

イ 被告東京都に即していえば、同審議会については、先行して設けられていた東京都情報公開・個人情報保護審議会の所掌事項を追加する形で定め

られ（東京都情報公開条例34条3項，甲80），その審議会中に，7名の審議会委員のうちの3名で構成される住民基本台帳ネットワーク部会が設けられたのである（甲81，甲82 5・6・9枚目）。

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。そうであるからこそ，審議会委員自身から，次のような発言がなされるに至っているのである（平成14年7月25日第11回議事録における加藤委員発言，甲82 10・11枚目）。

「私たちとしては，小さなところで，自治体の皆さんを信頼しないわけにいかないけれども，この間の防衛庁の事件なんかを見ておりますと，全面的に性善説で，今ある関係法令だけ，あるいは条例だけで都民の個人情報が守られるとは思えないわけです。例えば，本人確認の提供を受けた行政機関が，今93外の目的のために本人情報を提供しちゃっていますよね。なっているけれども，行政機関の担当者か，そうじゃない人が住民票コードを含む本人確認情報をデータベース化することは禁じられていない。この間の防衛庁のミニカみたいなものですね。そういうことをやっちゃいけないとか，それから，それをどこかに接続しちゃいかんということも明確には禁止していないわけですね。あるいは集めたものを消去しなきゃいけないという義務づけもない。

それで，さっき言ったように霞が関WANとつながるということは，警察とか，全部くっついていくわけですから，住民票コードに基づく検索でもって多くの個人情報を容易に収集、管理することが可能になって，その目的外利用の禁止については，特に行政機関法の関係では，今は確かに罰

則があるとおっしゃったけれども、書いていないことについてはやっちゃいけないということは書いていないわけです。やはり行政機関法の個人情報保護法も、現在抜本的改正がまだ立法されていない、そういう中で、私たちとしては、今回のような大ネットワーク化については物すごい不安を持っているわけです。」

ウ 以上に加えて、データマッチング規制という点で致命的なことは、都道府県審議会ということから来る当然の帰結ではあるが、国の行政機関の本人確認情報の利用等については、何ら調査権限がないことである。総務省告示第334号（乙7）では、その第6、8、（1）、ウ項で、都道府県知事は、国の行政機関等に対し、報告を求め、あるいは要請を行うことが定められているが、それは、あくまでセキュリティ対策のための措置に関してである。いずれにしても、データマッチング規制等のための権限の定めではない。

住基ネット自体、国の巨大な行政機関群がその利用主体として登場するという事態になったにもかかわらず、審議会は、全くそのような事態に即応していない。つまり、住基法上の審議会は、あくまで、立法時の政府答弁に見られたように、「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」「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」（原審原告準備書面（6）6頁参照）を前提にし、せいぜい都道府県レベルの事柄を取り扱う諮問機関としての位置付けを与えられたにすぎないのである。

このように見てくると、大阪高裁の上述の判示は、まさに正鵠を射ていることがわかる。

それからすると、名古屋高裁のように、「第三者監視機関として将来にわたっても十分なものか否かに関しては議論があり得る」あるいは「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」などとの判示は、上記実態に目を覆ったきわめて杜撰な判断というほかはない。両判決とも、都道府県審議会が、第三者監視機関といえるのか、その権限は国の行政機関等に及ぶのか、その権限によってデータマッチングを抑止しうるのかが問われていたにもかかわらず、ここでも正面からの判断を回避しているのである。

### 3 まとめ

以上で明らかのように、名古屋高裁・横浜地裁の両判決は、関係法律の解釈にあたって、問題となりうる規定につき個別具体的に検討することを怠り、しかも、都道府県審議会につき、国の行政機関等による住基ネットの運用実態からいって、その性格と限界性については議論の余地がないほどに明白であるにもかかわらず、あえて正面からの判断を回避するという誤りをおかし、その結果、大阪高裁が指し示した違憲判断の途を放棄するに至ったものである。

以 上