

平成 16 年（行ウ）第 217 号、第 250 号、第 251 号

原 告 外 2 名

被 告 西東京市長

準 備 書 面（ 8 ）

2006 年（平成 18 年）5 月 8 日

東京地方裁判所民事第 38 部合 A 1 係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 清 水 勉

同 増 田 利 昭

同 鈴 木 雅 人

同 佐 渡 島 啓

同 結 城 大 輔

同 富 田 千 鶴

同 関 口 正 人

第 1 ドイツ個人情報保護法

1 はじめに

原告らは、準備書面（3）において、住基ネットにおける住民票コードは自己情報コントロール権の喪失をもたらすと主張し（3～4頁）、以下においてその内容を

詳しく論じた。

平松毅・大東文化大学法科大学院教授は、『住基ネットによるプライバシー侵害の危険性』と題する『意見書』(以下「平松意見書」という。)(甲 32)において、原告らと基本的に同趣旨の意見を述べているので、以下、平松意見書について若干の説明をすることによって、原告らの主張の補充説明とする。

2 ドイツ連邦憲法裁判所の国勢調査判決

平松意見書では、ドイツ連邦憲法裁判所の国勢調査判決を紹介している。同判決は以下の点を指摘している。

「自分に関する情報が世間の一定領域の人々にどれだけ知られているかということをも十分な確実性をもって見通すことができない者、自分と通信する相手方の知識をある程度評価することができない者は、自己決定に基づいて計画し、決定する自由を本質的に制限されている。

誰が何をいつどのような機会に自分について知ったのかということを知ることができない社会及びそれを可能とする法秩序は、憲法が保障した自己情報決定権を奪うものだ。」(10頁)

ここで示されているのは、自分に関する情報についての自己決定が損なわれることの意味は、単に個々人の人格の発展を損なうだけでなく、公益を損なうということである。なぜなら、個々人が自由な判断に基づいて行動し発言することこそが民主主義社会の基盤を形成するからである。

3 自己情報決定権

自己情報決定権とは、自己の社会的評価を自ら決定する権利であり、他人が自己の個人像を形成する情報に対する個人の処分権をいう(11頁)。

問題は、この権利に対する侵害は、単に自分が隠している情報、知られたくない情報を収集され、或いは公開されることだけによって生ずるのではないことにある。

それは、我々が様々な人々に公開している情報を結合することによっても発生する。

それらが結合されて個人の全体像が形成されると、それは本人が、交際する相手方によって与える個人情報を取捨選択してきた努力を無意味にし、本人の人間関係を破壊するだけでなく、自己の意思で行動し、協同する本人の能力を損ない、ひいては人格権を侵害する。

ドイツ連邦憲法裁判所は、「個人がこれから何を行おうとするか、またどういう行動をとろうとするのかについての無制限の決定の自由が、その決定を実行に移す可能性も含めて保障されなければならない。この決定の自由は、単なる個人情報の濫用からの保護以上のものである」と述べ、これをきっかけとしてドイツでは個人情報保護法が改正されることになった。

4 個人の萎縮効果

住基ネットと上記判決は関係ないように見える。しかし、そうではない。

住民基本台帳法は、法律や条例で定めさえすれば、どのような行政事務にも本人確認情報を利用できるとしている。法律を改正すれば、民間企業が業務に利用することもできる（14頁）。

このような法律が違憲かどうかの判断基準は、現在の法律による事務処理が合憲かどうかではない。これが個人情報の共同利用のためのインフラであることを前提として、広範な行政事務やさらには民間事業にも利用され得るという施策が個人の人格的自律権を定めた憲法に違反しないかどうかである。すなわち、ここでの判断基準はこの施策による個人の萎縮効果にある（同頁）。

5 行政機関個人情報保護法

行政機関個人情報保護法は、国の行政機関が保有する個人情報について、「相当の関連性」があれば利用目的を変更できるとし（3条3項）、「相当の理由」があれば目的外利用や他の行政機関への提供が許されるとし（8条2項2号・3号）、収集目

的による利用制限を大幅に緩和している一方で、法に従った運用が実際に行われているかどうかをチェックする第三者機関を設けていない(14頁)。法律はデータマッチングを禁止していない(16頁)。

平松教授は、「これでは行政機関の善意に頼るしかありません。」(16頁)と指摘しているが、この指摘は不十分である。問題は職員らの善意悪意だけではない。管理能力(人的能力と財政的能力)も問題になる。コンピュータに精通した優秀な職員が常に管理し、必要な設備費用はいくらかかろうが出費できるということではなければならない。

6 データ節約と回避の原則

ドイツの個人情報保護法第3a条では、このような問題を強く意識して、データ節約と回避の原則を採用した(17頁)。

「情報処理装置の形成及び選択は、個人情報を全く又は可能な限り少なく収集し、処理し又は利用するという目的に照らして構成されなければならない。特に、匿名又は仮名が可能であり、かつ、費用が達成しようとする保護目的にとって適切な範囲にとどまる場合には、その可能性が試みられなければならない。」

ここにある考え方は、行政機関としてはなるべく個人情報を集めないようにする、個人識別をしないようにするというものである。精神的自由を行政の便宜に優先させることを明記したものである。ドイツはコンピュータネットワークの利便性を知らないのではない。知っているからこそ、あえて、いま、このような意識的な法規制を行うことにしたのである。

全国どこの自治体でも特定の個人の本人確認情報が簡単に手に入ることを最大のメリットとし、その利用範囲を拡大することこそが善と考える住基ネット政策ないし法制とは正反対の考え方である。

日本国憲法の下においても、精神的自由は行政の便宜に優先されるべきであり、精神的自由が制限されることになりかねない法制度は違憲と解すべきである。

7 住民票コードの利用価値

平松意見書の見解やドイツ連邦憲法裁判所判決，個人情報保護法第3 a条からすれば，住民票コードは極めて問題があると言える。

すなわち，住民票コードは，本人識別の手段として100%の正確性と，番号照合という検索手段として極めて単純であることから，コンピュータネットワークによって相互利用をしようとするれば極めて便利である。

極めて便利であれば，自治体は意識的にその利用度を高めようとする。そのため，厳密な本人確認が必要ないような分野についても本人確認をするようになる。現に，従来であれば，税理士が依頼者のために納税手続をしようとするとき，依頼者の本人確認は必要なかったが，現在行われている公的個人人証システムを税理士が利用する場合には，税理士の本人確認だけでなく，依頼者の本人確認が必要とされている。本人確認の過剰事態が進んでいる。

住民票コードを単なる数字と見切るのは，住民票コードの制度的意義を理解しない無責任な姿勢である。住民票コードは本人確認を極めて容易にする(してしまう)手段である。「本人確認がなくても，簡単にできるなら，できた方がいい」。大抵の人はそう考えてしまう。問題意識のある者がこの流れを意識的に抑制しようとしないと，本人確認の流れはあらゆる分野，行政だけではなく，企業でも，個人間でも広がって行く。流れに任せていれば，住民票コードを含む本人確認情報は，行政事務やさらには民間企業の業務においても広く利用されるようになる。そこには個人の判断で利用を制限する余地はないし，どこでどのように利用されているかを把握することもできない。仮に把握できる仕組みを作ったところで，自己情報の利用状況を追い掛け回しているほど人々は暇ではないから，結局は，自分で監視することを放棄せざるを得ない。

第2 東京地裁平成18年4月7日判決について

1 はじめに

残念ながら、これまで日本の裁判所ではドイツの連邦憲法裁判所や個人情報保護法第3 a条のような考え方で住基ネットの問題に取り組んだ判決はない。

被告が、本件訴訟の書証として提出した東京地裁平成18年4月7日判決書(以下「中野区判決」という。)(乙13)も同様である。証拠説明書の立証趣旨によると、住基ネットの必要性、及び、原告らの主張する人格権侵害ないしプライバシーの侵害がないことを立証しようとするものであるとのことであるが、同判決の内容は本件訴訟においてすでに原告らが行ってきた主張に対する反論たり得ていない。

これまでの主張の重複になるが、若干の説明をしておくことにする。

2 住基ネットの必要性

中野区判決は、本人確認情報がプライバシー権の保護の対象になることを前提(26頁)にした上で、「公共の福祉のため必要がある場合には相当の制限を受ける」(同頁)として、「上記自由の制限が公共の福祉による制限として許容されるか否かは、住基ネットにおける個人情報の利用提供の目的に必要性、合理性があるか否か、住基ネットにおける個人情報の利用提供の態様が一般的に許容される限度を超えない相当なものであるか否かという基準によって判断すべきである。」(同頁)という判断基準を示している。

このような極めて緩やかな判断基準自体、行政の便宜を個人のプライバシー権に優先させているという意味で問題がある。コンピュータないしコンピュータネットワークの特性を慎重に検討していないという点でも問題である。後に説明するドイツの個人情報保護法第3 a条に規定するデータ節約と回避の原則の考え方を全く採用していないことは、裁判所の問題意識の低さを示していると言わざるを得ない。

この点を置くとしても、中野区判決は、住基ネットの必要性(行政事務の効率化、住民負担の軽減、住民の便益の向上など)について言及している(27頁~)ものの、いずれも基礎自治体や住民生活の実態を見ない机上の空論の域を出ず、これまでの

原告の主張を覆す内容になっていない。

(1) 行政事務の効率化

行政事務の効率化という点についていえば、それは国の行政機関や都道府県ではなく、自治事務として住基ネットを導入し管理運用している基礎自治体におけるそれが最も注目されなければならない。中野区判決にはこの視点がまったくない。国と都道府県と市町村はそれぞれ別の行政組織であり、財政責任も別である。住基ネットが市町村を責任主体とするコンピュータネットワークとされている以上、市町村が住基ネットの導入によって行政効率を上げることができているかどうかこそが決定的に重要である。

この点に関連して、長野県本人確認情報保護審議会で行った『住民基本台帳ネットワークシステムに関する行政事務の効率化と行政サービスの向上についての自治体アンケート結果』（甲 33）によれば、長野県内の市町村では、効率化した事務は転入事務が簡単になったというものだけで、しかも、付記転入手続はほとんど利用されていない（甲 34）。そうだとすると、ここで「簡単になった」と指摘されていることは、「従来できなかったことができるようになったということと言えるが、ほとんど利用されていない」ということであり、さらに利用されていない理由を言えば、「利用する必要がないから」「利用すると却って他の行政手続との関係が面倒になるから」なのである。そのため、市町村は通常、付記転入転出届を勧めない。したがって今後、付記転入届が急増する可能性はない。

費用対効果のバランスを欠いている自治体が多数を占め、住基ネットの継続を望んでいる自治体は3割しかない（甲 33）。

(2) パスポートの交付申請

中野区判決は、パスポートの交付申請において必要な住民票の写しが不要になったこと（28頁）をメリットと評価しているが、パスポート発行手続はもともと市町村事務ではないので、市町村の行政事務の効率化には関係がない。

住民票を発行しなくてよいという点を効率化とみることができないではない

が、その代わりに、住民票発行収入を失うことになる。中野区判決は、「年間約 300 万枚の住民票の写しの提出が不要になっている。」(28 頁)が、それは同時に、市町村が財源を失うことなのである。中野区判決にはこの点の配慮が全くない。財源の少ない市町村にとって、手数料財源は「ちりも積もれば山となる」であって、本来、失いたくないものである。

住民個人のメリットという点からみても、初回の申請では住民票が不要であるとしても戸籍謄本が必要であるから、やはり役所に行って交付申請手続きをしなければならないことに差はない。申請用紙に「戸籍謄本」に をつけるだけか、「住民票」にも をつけるか、という違いでしかない。また、パスポートの更新手続きは 10 年に 1 度だけであるから、住民の負担が軽減されたなどといえるレベルの話ではない(原告準備書面(3)30 頁参照)。

(3) 年金受給者の現況届

中野区判決は、年金受給者にとって、年に 1 度、現況届・身上報告書を提出することが不要になったことなどをメリットとして評価する(28 頁)。

しかし、年金を受け取るための簡単な手続きを重い負担だと感じていた人がどれだけいるだろうか。受給者にとってはどちらでもよいことだったのではないだろうか。少なくとも、上記のような手続きが著しく負担になっている受給者が無数に存在するという調査結果はない。

中野区判決が指摘する「年間 500 万枚の現況届等の提出が不要になっている。」(28 頁)というメリットは「年金支給機関」が受けるのであって、市町村ではない。

(4) 住基カードの発行枚数

中野区判決が指摘する住民の便益向上は、住基カードを住民が受けていることが前提である。

『住民基本台帳カード発行枚数の推移』(甲 35)によれば、被告が発行してきた住基カードの枚数は、平成 15 年度で 730 枚、同 16 年度で 546 枚、同 17 年度

も 10月 25日現在で 321枚と、合計でわずか 1,597枚でしかなく、しかも発行枚数は毎年減少傾向にある。真に住基カードが住民にとって利便性の高いものであるならば、被告は住基カードの宣伝に積極的に取り組み、何割もの住民が交付を受けようになっているに違いない。しかし、被告はそのような宣伝活動をしていないし、西東京市の職員における住基カードの浸透状況さえ把握していないほどである。これは被告自身が住基カードの利便性の低さ、必要なさを熟知しているからにほかならない。

(5) 事実に基づかない判断

以上の通り、中野区判決で指摘されている住基ネットの必要性は、客観的な証拠のないし事実に基づかない主張の字面だけで認定してしまったものにすぎない。

3 人格権・プライバシー権侵害について

中野区判決は、結論として、住基ネットにおける本人確認情報の利用提供が、プライバシー権の侵害でないと判断する。

(1) 4情報と本人確認情報

しかし、そもそも同判決は、「基本 4情報は、個人の思想、信条等に関する情報と比べると、平均的な一般人がその開示に苦痛を感じる程度は相対的に低い」、
「住民票コードは、・・・それ自体に格別の意味がある数字ではない」、
「このような情報が結合された本人確認情報は、・・・秘匿の必要性が必ずしも高いということとはできない」（以上、乙 13・30頁）という認識を前提にする。

これは、いわゆる早稲田大学江沢民講演会名簿提出事件判決（最高裁平成 15年 9月 12日判決・民集 57 卷 8 号 973 頁）の判示を参考にしたものと考えられるが、この事案と住基ネットに関する事案とを同一に理解する姿勢が誤りである。

すなわち、被告西東京市が住基ネットの正当性及び住民票コードの正当性の根拠としている住民基本台帳法自身でさえ、住民票コードについては特に告知要求制限（住基法 30 条の 42）を規定しているくらいであり、住民票コードが「格別

に意味がある数字ではない」(乙 13・30 頁)などという評価は、立法者もしていなかった暴論である。

住基ネットというコンピュータネットワークにおいては、住民票コードが存在することによって、本人や本人が住民登録している市町村の意思とは関係なく、他の市町村・都道府県・L A S D E C等が正確かつ容易に本人確認ができてしまうことの問題性についての問題意識が、東京地裁中野区判決には全くない。住民票コードがあつて始めて、本人が住民登録している市町村以外でも完全に正確かつ容易に本人確認ができるという点こそ、重大かつ決定的な違いなのである。

上記の講演会名簿を例とすれば、氏名と住所を書くときにどこかの文字を省略したり略字を使ったりすると、これをコンピュータにデータとして取り込んで、省略をせず略字を用いずに書いたものとの同一性を確認させようとしても、コンピュータは同一性を確認できない。しかし、自分の住民票コードを書かせることにすれば、ほかの人の住民票には同一のコード番号が記載されていることは絶対にはないのであるから、コンピュータにも同一性の確認が極めて簡単かつ正確にできるのである。

本人確認情報と住基ネットとの関係についてこのように理解し、ストーカーやDV、あるいはヤミ金被害者らが生命、身体、財産等に対する現実的かつ具体的な脅威にさらされている実態等(甲 15, 16)を直視するならば、東京地裁中野区判決も「本人確認情報が・・・秘匿の必要性が必ずしも高いということとはできないもの」などと安易に切り捨てることはできなかったはずである。

(2) 法律による規制の限界

次に、中野区判決は、住基ネットにおける本人確認情報の利用提供の態様は法律上限定されていること(30 頁～)、住基ネットのセキュリティ対策は立てられていること(32 頁～)などから、本人確認情報の漏えい、改ざんなどは防止し得ると評価している(36 頁)。また、名寄せやデータマッチングも現行法上は危険性があるとはいえないとする(37 頁)。

しかし、「してはいけないことになっている」という規範が存在するということと、実際におこなわれるか否かは同じではない。してはいけないことになっていても、する意味ないし価値がある人がいれば、その人は実行することの難易度に応じて出現率が異なる。手間も時間も費用もかかるということであれば、してはいけないことをする人は少ない。しかし、手間も時間も費用もかからなければ、してはいけないことをする人は多くなる。しかも、物理的に接続しているコンピュータネットワーク上のことであれば、作業する者の物理的な移動を必要としないので、遥かに「してはいけないことになっている」ことに参加できる人の範囲は広がってしまう。

いくら法律で情報漏えいにつながる行為や名寄せなどが禁止されていたとしても、不正を行う者は、何らかの圧力や金銭的誘惑などによって、それを乗り越えて行うのである(その意味で、これらの危険性は、「将来の法改正等による・・・抽象的危険性」(乙 13・37 頁)などではなく、法がどうあろうが関係のない具体的危険性なのである。)。仮にそのような悪意がないとしても、運用関係者等がソーシャルエンジニアリングに関連して情報漏えいしてしまう危険は常に存在する。

セキュリティ対策にしても、仮に、考え得る最良の対策を書類上で計画したとしても、予算的に、あるいは担当者の能力的に、西東京市でその対策を確実に実行できるのか。全市町村における実行は不可能である。長野県本人確認情報保護審議会が実施した『住民基本台帳ネットワークに関する市町村調査結果の概要』(甲 36)ではこの点が端的に現れている。マニュアルがよく出来ていても、それをその通り実行しないと意味がないし、そのためにはその通り実行されるよう担保が必要であるが、その担保はない(甲 37)。ウィニーソフトによる個人情報の漏えいは、警察や大学、病院、裁判所などで起こっているが、それらの組織においてパソコンの利用マニュアルがないはずがない。マニュアルがあるから大丈夫、ということではない。

ハード面についても，専用回線，ファイアー・ウォール，侵入検知装置の実効性が疑わしいことは，すでに原告準備書面(3)21頁以下で詳細に述べた通りである。

(3) 長野県侵入実験について

中野区判決も，これまでの住基ネット訴訟判決と同じく，長野県侵入実験結果の読み方を理解していない。同判決は，「長野県侵入実験の結果によっても，本人確認情報の漏えい，改ざんなどの具体的危険性があるとは認められない」（41頁）と結論づけている。

しかし，このような理解は誤りである。

そもそも同判決は，セキュリティ対策のハード面についての評価，すなわち上記侵入実験を評価する前提を見誤っている。また，侵入実験は極めて限られた範囲内の中で行われたこと，それでもインターネット側ファイアー・ウォールを突破して省庁LANに侵入することが可能であること，さらに，市町村設置ファイアー・ウォールを突破してCS端末やCSに到達することが可能であること，「操作者識別カード」や「パスワード」がなくともCS端末やCS管理者権限を奪取することが可能であること，CS管理者権限が剥奪されても，地方自治情報センターは全く検知することはできなかつたのである（原告準備書面(3)24頁～）。

したがって，長野侵入実験の結果をもって，本人確認情報の漏えい，改ざんなどの具体的危険性がないとは到底評価し得ないのである。

4 結 論

以上の通りであるから，住基ネットの必要性，及び，原告らの主張する人格権侵害ないしプライバシーの侵害がないことは，中野区判決によって立証されていない。

以上