

平成19年(ネ)第5840号 損害賠償請求控訴事件

控訴人 小崎令子 外39名

被控訴人 西東京市

控訴理由書

平成20年1月31日

東京高等裁判所 第14民事部 口C係 御中

控訴人ら訴訟代理人

弁護士 清水 勉

弁護士 増田 利昭

弁護士 鈴木 雅人

弁護士 佐渡 島 啓

弁護士 富田 千鶴

弁護士 関口 正人

弁護士 結城 大輔

第1 国賠法1条1項の「違法」

1 原判決の判断について

? 原判決の「違法」の考え方

原判決は、国賠法1条1項の「違法」について、控訴人らの主張（「当該行政処分が客観的に法に違反していれば足りる」）は誤りだとして、以下のように述べている。

「国家賠償請求権の発生は、当然に具体的な権利ないし利益の侵害を要件とするものと解されること、公権力の行使は、その目的等に照らし、一定の法益侵害を予定しているものであり、手続要件を遵守し、かつ当該行為及び結果が法秩序を貫く諸原則に反しない限り、当該公権力の行使は適法であることからすると、国家賠償法1条1項にいう違法とは、国又は地方公共団体の公権力の行使に当たる公務員が、個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背して当該国民の権利ないし利益を侵害することをいうと解すべきである。」(55頁)

しかし、原判決の上記考え方にしても、どのような客観的違法があろうとも行為者が主観的に違法の意識がないかぎり国賠法上の「違法」には当たらないとしているわけではなく、一般論として、控訴人らの主張と対立矛盾するものではない。

本件において、控訴人らは、個別の国民である控訴人らに対して負担する職務上の法的義務違背を問題にしているのである。

? 本件へのあてはめ

ところが、原判決は、上記指摘に続けて、以下のように述べている。

「西東京市長が、住民票に住民票コードを記載し、本人確認情報を東京都知事に通知し、住民票コードを抹消又は送信停止しない行為は、住基法の規定に基づきなされるものであるから、西東京市長が、通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と当該行為をしたと認め得るような事情がある場

合に限り，国家賠償法 1 条 1 項にいう違法との評価を受けるものと解するのが相当である。」(55～56 頁)

原判決は，第 3 - 1 (3) ア (5 7 頁) においても同様の指摘をしている。

このような説明の仕方は，明らかに (1) の基準と異なる。

? 最高裁判例との対比

原判決は，最高裁平成 5 年 3 月 1 1 日第一小法廷判決（以下「平成 5 年判決」という。），最高裁平成 1 1 年 1 月 2 1 日第一小法廷判決（以下「平成 1 1 年判決」という。）を引用しているが，これらの判例をそのまま本件に引用するのは的確でない。

平成 5 年判決は，税務署長のする所得税の更正に関する事案であり，納税義務者に収入金額及び必要経費を正確に申告することが義務付けられていることを前提として，「所得金額を過大に認定していたとしても，そのことから直ちに国家賠償法一条一項にいう違法があったとの評価を受けるものではなく，税務署長が資料を収集し，これに基づき課税要件事実を認定，判断する上において，職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と更正をしたと認め得るような事情がある場合に限り，右の評価を受けるものと解するのが相当である。」としているのである。住基法上の住民票コードを住民票に付することは，市町村長が一方的に行うものであり，個々の住民が参加不参加を慎重に検討して申告するという筋合いではないから，同様に解することはできない。行政側が住民側に一方的に新たに押し付ける政策（住基ネットはまさにこれである。）については，行政側こそが全面的な責任を負う制度とみるべきであり，平成 5 年判決とは状況がまったく異なる。

また，平成 1 1 年判決は，市長が住民票に非嫡出子の世帯主との続柄を「子」と記載した行為について，「それ自体によって新たに国民の権利義務を形成し，又はその範囲を確定する法的効果を有するものではない。」「市町村長が住民票に法定の事項を記載する行為は，たとえ記載の内容に当該記載

に係る住民等の権利ないし利益を害するところがあったとしても、そのことから直ちに国家賠償法一条一項にいう違法があったとの評価を受けるものではなく、市町村長が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と右行為をしたと認め得るような事情がある場合に限り、右の評価を受けるものと解するのが相当である」としたもので、住民側から望んだわけでもなく、住民にとって必要不可欠な制度でもなく、しかも、住民に事前にほとんど説明しないで導入した、全く新しいコンピュータネットワークシステムによる個人識別情報の容易な流通という仕組みの危険性を問うたものではない。

原判決が引用している2つの最高裁判例は、当該事案の解決としては合理性を持つとしても、本件事案の問題点とはまったく異なるのであり、原判決の判断方法とその結論には重大な誤りがある。

2 違法性についての検討

原判決の「公権力の行使は、その目的等に照らし、一定の法益侵害を予定しているものであり、手続要件を遵守し、かつ当該行為及び結果が法秩序を貫く諸原則に反しない限り、当該公権力の行使は適法である」という説明自体は、きわめて抽象的な一般論であり、このような一般論から住民票コード乃至住基ネットの違法性の有無が導き出されるわけではない。

しかし、「公権力の行使は、その目的等に照らし、一定の法益侵害を予定しているものであり」とは言っても、「公権力の行使」であれば、「その目的」さえ何がしかの合理性があると言えれば、どのような法益侵害も予定されているというのであれば、公権力による人権侵害の横行を裁判所が是認することになってしまう。そのような事態は到底、許容できることではない。

主権者たる国民に対する公権力の一方的な行使が是認されるのは、当該公権力の行使について、その目的、効果、侵害利益の内容・程度等が慎重に検討さ

れた結果として適正だと判断されなければならないのであって、このような検討抜きに違法・適法を判断すべきではない。

3 コンピュータネットワーク社会と個人情報の保護

控訴人らが、原審で主張したのは、公権力の行使としての違法適法を判断するときに、1つの法律の1つの条文への適合性だけを形式的に判断するのは誤りだというものである。様々な法令や条例等が絡み合っている場合には、これらを全体的にみて判断しなければならない。本件の場合にはまさにそのような場合に当たるということである。

原判決がいうところの「法秩序を貫く諸原則」が具体的に何を指しているのかは不明であるが、インターネット社会における個人情報の取扱いは、その取扱い方法について本人の同意ないし本人保護が原則的な考え方である。コンピュータネットワーク上で個人情報を流通させる業務については民間・行政を問わず同様に当てはまる。

4 住基ネットの場合

しかるに、1999年8月に法制化された住基ネットは、住民票コードという個人特定手段として優れている番号を含む本人確認情報を行政機関相互で便利に利用しようという仕組みでありながら、この原則を採用していない。本人同意が欠落しており、本人保護として極めて不十分である。

個人情報ないしプライバシー保護については問題意識が個々人でさまざまであるため、個人保護を希望する者の意思が反映される制度設計にしなければならない。したがって、個人の識別手段である住民票コードを住民票に記録し、これをコンピュータネットワークを通じて全国の行政機関等で本人確認の手段として利用される仕組みに、プライバシー保護の観点から強い危惧感を抱く者との関係では、その意思を一切無視して住民票コードを決めて住民票に記載

し、これをコンピュータネットワークを通じて全国の行政機関等で本人確認の手段として利用できるようにすることは違法である。

西東京市長は、コンピュータネットワーク上で個人識別ができる個人情報を広く流通させようとする仕組みに強い危惧感を抱く住民がいることを当然予想すべきであって、通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と当該行為をしたと認められるから、「違法」となる。

その詳細は原審で詳しく主張立証したとおりであり、以下で改めて詳述する。

第2 プライバシー権侵害について

1 本人確認情報の要保護性

原判決は、本人確認情報がプライバシー権の保障の対象に含まれることは認められた。

この限りにおいては、その判断は正しいものと言えるが、第3 - 1 (3) イ (イ) における本人確認情報の秘匿性に関する理解は誤りである。

原判決は、本人確認情報の秘匿性について次のように述べている。

「4情報については、前示のとおり利用の仕方によっては私生活上の平穩を害することはあり得るものの、上記改正住基法施行後も、住民票の写し等の交付の請求は何人でもすることができ、本人確認情報は、外部への提供が一定の範囲で予定されている情報であるといえること、4情報は、基本的には個人の識別情報ないし客観的外形的事項としての性格を有し、思想、信条、宗教等個人の人格的自律に関する事項を直ちに推知させるような情報とは性格を異にすることに照らすと、それ自体が必ずしも秘匿性が高い情報であると認めることはできない。」(59頁)

この説明は現実を無視した詭弁である。

すなわち、原判決は、4情報(氏名・生年月日・性別・住所)と、思想、信条、宗教等を二分して、後者に比べて前者の秘匿性は低いという。しかし、現

実的に考えたとき、思想、信条、宗教等の情報の秘匿性が高くなるのは、特定の個人の思想、信条、宗教等だということわかってしまう場合であって、そうでない場合は何ら問題にならない。例えば、世界に日本国内に特定の自治体にキリスト教徒が何人いるかという統計があったとしても、だれが秘匿性が高いなどというだろうか。特定の人の医療情報も秘匿性が高いものに入るのであろうが、学術論文などでいくらかでも公表されている。これも秘匿性が高いものとして問題なのだろうか。

思想、信条、宗教等を金庫内にしまっている「財産」に例えれば、4情報はその金庫を開ける「鍵」である。「財産は大事だが、鍵はどうでもいい」などという考え方を採用する人がいるだろうか。「財産」を守るためには「鍵」も大事にしなければならないのである。

2 住民票コードの要保護性

原判決は、上記のような考え方の延長として住民票コードについても述べている。

「住民票コードについては、前記前提事実(3)エのとおり、無作為に作成された10桁の数字及び1桁の検査数字から成る11桁の符号にすぎず、それ自体から直ちに個人の思想、信条、宗教等個人の人格的自律に直接かかわる事柄を推知させるものでないし、住民票コードを他の個人情報と結び付けて収集するためには、住基ネットへの不正アクセス等による個人情報の不正取得や、民間企業においてデータベースが作成されておりこれを利用して個人情報を取得すること等の過程を経ることが必要であり、一般的には、住民票コードを取得することにより直ちに他の個人情報を取得できるものでないことからすれば、必ずしも秘匿性が高い情報であると認めることはできない。」(59頁) これも詭弁である。

住民票コードは、4情報による本人確認ではコンピュータネットワークを通

じての個人情報処理に不便だとして作られた制度である。氏名・生年月日・性別は同一人物が複数いる可能性が高く、情報処理上、人違いを起こすおそれがある。それを、だれとも共通しない番号によるデータ処理ができれば人違いを起こすことは、理論上（人による作業が介在することで誤入力完全に排除できないし、コンピュータが故障することもある。）、あり得ない。それが住民票コードである。

したがって、住民票コードは個人識別制度として最高のものであるから、一旦、特定の人住民票コードを知ることができれば、以後、その人の個人データは同一の住民票コードで処理されているものと判断してよいことになる。結婚・離婚によって姓が変わったとか、住所が変わったなどということは、同一性の判断において一切気にする必要がない。

1での例えで言えば、住民票コードは4情報よりも簡単に遥かに確実な「鍵」だということができる。

原判決は、住民票コードを入手することは簡単ではないと指摘する。これも社会認識として誤っている。

加害者は見ず知らずの人という前提が原判決にはあるようだが、この点がそもそも誤っている。虐待やストーカー行為は夫婦や親子など世帯を同じくしている人たちの間で起こりやすい。住民票コードは、最初、世帯単位で自宅にシールつき葉書で送られてくるので、同一世帯にいる者は当然のごとく知ることができる。また、自分の住民票コードを他人に知らせることにより「金」（例えば借金）になるのなら、自分の住民票コードを他人に知らせる人はいくらでもいる。自分のだけでなく、家族の住民票コードでも「金」に換えてしまう人はいくらでもいる。

自治体の担当職員が個人の事情で不正を働くことがないとは言えない。住民票コードが記載された住民票の交付を求める住民が来た場合、職員は、コピーをとるなり、記憶するなりして、後に自分で利用したり他人に提供したりする

ことができる。自治体職員にそのような不正を行う者はひとりもないなどということは、全国各地で多発していた年金横領事件をみるだけでも、あり得ないことである。しかも、このような情報に関する不正は不正が行われても誰も気づきにくいので、発覚する可能性はきわめて低い。

原判決の「住民票コードを取得することにより直ちに他の個人情報を取得できるものでない」などという立論は、現実に起こりうる事態を無視した空論である。

3 小 括

以上のとおり、住民票コードは4情報よりも簡単で遥かに確実な「鍵」だといえることができるから、住民票コードの秘匿性が低いという原判決の判断は誤りである。

第3 侵害行為の態様、侵害の程度について

1 行政の説明責任について

原判決は、第3 - 1 (3)ウにおいて、本人確認情報が如何に不正に利用されにくいのか、逆にいうと、本人確認情報が如何に強固に保護されているかということ論じている。この点を論じることは必要であるが、原判決は論じ方を誤っている。

原判決は、「原告らの本人確認情報が住基ネットにおける上記の利用又は提供の範囲を超えて不正に外部へ漏えいされるなどとした事実を認めるに足りる証拠はない。」(61頁)、「住民票コードが記録され、これにより名寄せやデータマッチングが容易となるようなデータベースが作成される具体的危険性を認めることはできない」(66頁)、「流通型アーキテクチャを採用していることを前提としても、直ちに原告らの本人確認情報が漏えいの具体的、現実的危険にさらされているということとはできない。」(67～68頁)、「直ちに原告

らの本人確認情報が漏えいの具体的危険にさらされているとはいえない。」(68 頁), 「原告らの本人確認情報について具体的な漏えいの危険性を認めることはできない。」(69 頁), 「セキュリティ基準に基づき全国の市町村が十分なセキュリティ対策を実行していることはあり得ない旨の原告らの主張は推測にすぎず, これを認めるに足りる証拠はないこと等に照らすと, 原告らの本人確認情報が漏えいの具体的危険にさらされていると認めることはできない。」(69 ~ 70 頁) という論じ方をしている。

しかし, 本件で問題にしているのは, 住基ネットを自治事務として管理運用している責任にある立場の被控訴人に, 住基ネットの内容も運用実態もほとんど知らない住民たる控訴人らが, 住基ネットに不安ないし不信を抱いているということであるから, 住民を保護すべき立場にある被控訴人こそが, 控訴人らの不安ないし不信に対して積極的かつ詳細に主張立証し行政の説明責任を果たすべきである。

訴訟を起こす前はほとんど何も答えず, 訴訟を起こしても, 住民を保護すべき自治体として(国の指定代理人にすべて「代弁」してもらうことは, 「自治体として」ではない。)主張立証を積極的にしないことが許されるなら, 行政の説明責任はないに等しい。自治体は住民に対して自ら説明責任を果たさなければならぬ立場にあり, それを誠実に実行してこそ, 住民に対して責任ある行政を果しているということができるのである。

しかも, 原判決は, 論理矛盾を犯してまで被控訴人の主張の正当性を維持しようとしたものであり, 到底公正な判断がなされたとは言えない。住基ネットをめぐる自治体と住民の上記関係をまったく無視して, 住民側が十分に主張立証していないというのは, 本末転倒である。

2 漏えいの有無に関する原判決の判断の誤り

原判決は, 「原告らの本人確認情報が住基ネットにおける上記の利用又は提

供の範囲を超えて不正に外部へ漏えいされるなどした事実を認めるに足りる証拠はない。」(61頁)とする。

しかし、そもそも控訴人らの本人確認情報が不正に外部へ漏えいされたか否かということについては、控訴人らが直接に知り得るものではない。

なぜならば、本人確認情報は控訴人らが管理・使用しているのではなく、被控訴人、都道府県知事、指定情報機関、さらにはそこから提供を受けた国や国の機関、市町村等において管理・使用されているものである。そして、本人確認情報の管理・使用に際しては、あらかじめ控訴人らの承諾を得ずに行われ、利用等された都度、事後的に本人に通知される仕組みになっていない。

住基法30条の37では、都道府県または指定情報処理機関に対して本人確認情報の開示を求めることができる旨規定されている。さらに、本人確認情報の利用および提供状況に関しては、地方自治情報センターが保有する本人確認情報を国の行政機関等に提供した場合の記録、地方自治情報センター、都道府県、市町村、国の行政機関等が検索・利用した場合の記録(以下、「ログ情報」という。)を、都道府県の個人情報保護条例に基づいて、本人が請求することによって都道府県により開示されるものとされているようである(甲63-1~2)。

しかし、住基法30条の37の規定によって本人に開示される本人確認情報は、氏名、生年月日、性別、住所および住民票コードとその変更情報のみであるし、個人情報保護条例によって都道府県から開示されるログ情報については、当該提供もしくは検索・利用が適法になされたものであるかどうかについては分からないし(提供等の目的が開示されたとしても、実際に国の機関等がその目的通りに利用等しているかどうかまでを明らかにするものではない)、開示されるのはあくまでも本人の情報のみならず、住基ネットに基づく本人確認情報の提供・利用等がシステム全体として適正になされているかどうかを個人が実効的にチェックすることはできない。

以上のように、住基法上、本人確認情報の管理・利用に際して事前に本人の承諾を取る仕組みも、事後的に通知等する仕組みも存在していない。正常な管理・利用のみならず、不正に漏えいされた場合でさえ、そのような事実が当該本人に通知される仕組みは存在しない。したがって、控訴人らにしてみれば、自分の本人確認情報が不正に漏えいされたか否かについては、市町村等の発表か、さもなければ内部告発やマスコミで大々的な報道されなければ、知りようがない。つまり、被控訴人側にしか知りようのない事実を、さらには被控訴人側でさえ気づいていない事実を、控訴人側に主張立証しろというのは不可能を強いるものである。

プライバシー権保護の観点からセキュリティに万全を期すべき被控訴人は、控訴人らの本人確認情報の管理・利用の第一次的責任主体として住民に対しての責任として被控訴人において具体的に主張立証すべきである。この点、原審において、被控訴人は、控訴人らの本人確認情報が不正に外部に漏えいしていないということについての主張立証は全く行っていない。

3 情報漏えい事件と住基ネットの制度的欠陥

？ 愛媛県愛南町等の本人確認情報等漏えい事件

平成 19 年 5 月 14 日、愛媛県愛南町は、住民等の個人情報インターネット上に流出した旨発表した。愛南町によれば、流出した個人情報は、住所・氏名・生年月日・転入転出情報等の住基情報 68,426 件（うち、住民票コード 33,773 件）のほか、国民年金情報（35,816 件）、老人保健情報（13,959 件）、公営住宅入居者の口座情報（287 件）等、延べ 142,843 件になるとのことである（甲 64～69 - 2）。

当該個人情報流出事件は、合併時のシステム構築・データ移行の業務を業者に委託していたところ、再委託先の業者の従業員がデータを自宅パソコンにコピーしたが、同人の自宅パソコンにインストールされている Winny が

ウィルス感染していたことから、自宅パソコンを通じてインターネット上に大量流出してしまったというものであった（甲 73 - 2）

なお、再委託先の上記従業員は、愛南町以外の複数の地方自治体の業務を取り扱っていたため、時期を同じくして、同様の経緯で、山口県山口市（給与報告書データの氏名 4,293 件等、延べ 262,437 件）、長崎県対馬市（公営住宅保証人の氏名・住所・電話番号・間柄 4,293 件等、延べ 1,412 件）、秋田県北秋田市（住民票コード 41,351 件等、延べ 117,022 件）等の個人情報大量流出している（甲 70～72，73 - 2）

市町村においては、行政規模や予算規模からして、自前でシステムエンジニアを雇用し、電算処理をすべて市町村内部のみで行うということは、ほぼ不可能である。実際には、電算処理の大部分を外部の業者に委託しているのが通常である。

したがって、上記のように再委託業者から外部へ流出してしまうという事態は、当然予想しうるものであるし、今後も、同種事例が繰り返される可能性は十分にある。すなわち、上記の個人情報流出事件は、決して特異な事例ではなく、どの市町村においても起こりうる事態なのである。

？ 住基ネットの制度上の欠陥

？ から明らかなように、愛南町と北秋田市では、大量の住民票コードがインターネット上に流出するという、不正な外部漏えいが生じてしまっている。このような場合、流出した住民票コードを速やかに職権によって変更すれば、住民票コードを悪用した二次被害の発生・拡大を最小限に食い止めることができることは、容易に想到しうるところである。住民票コードが、検索キーとして、本人確認情報の中でもその機密性が格段に高い情報であることからすれば、そのような対策が必要不可欠であることは当然である。

しかし、現行の住基法では、住民票コードの秘密性を強く意識する一方で（住基法 30 条の 31，30 条の 35，30 条の 42～43 等）、住民票コ

ードが大量流出した場合の二次被害の発生・拡大の防止等ともいうべき市町村の判断による住民票コードの職権変更を規定していない（住基法30条の3参照）

このため、愛南町では、個別に住民に対して住民票コードの変更ができる旨を知らせ、住民からの自発的な変更を促すしか手だてがなかった。そのため、流出した住民票コード33,773件のうち、平成19年10月末日までに変更手続きがなされたのは、わずかに4,097名（12.13%）にすぎなかった（甲73-2～甲74）

すなわち、インターネット上に流出した住民票コードのほぼ90%は変更されない状態のまま放置されており、このことによる二次被害の発生・拡大を防止する対策は全く何もとられていない（なお、愛南町では相談窓口を設置しているが、被害にあったら相談して下さいというだけのことであり、二次被害の発生・拡大を防止することは実際上不可能である）

市町村は、委託業者等に対して損害賠償請求できるかもしれないが、住民票コードを流出された当の住民にとっては、外部漏えいした事実がなかったことになるわけでもないし、自己のプライバシー侵害が回復するわけでもない。

総務省の「住民基本台帳に係る電算処理の委託等に関する検討会」の報告書（甲75）では、技術的基準の規範性強化や罰則強化等が漏えい対策として提言されているが、漏えい事件に対する実効的な対策は何ら提言されていない。

？ 他人事ではない愛南町事件

原判決は、「原告らの本人確認情報が・・・不正に外部へ漏えいされるなどとした事実を認めるに足りる証拠はない。」（61頁）という。確かに、愛南町等の個人情報流出事件で西東京市の住民である「原告らの本人確認情報」が流失したわけではない。この事件が控訴人らの本人確認情報が外部へ

漏えいした証拠にならないことは言うまでもない。

しかし、問題はそういうことではない。

コンピュータネットワーク上の管理に関する問題が発生したとき、その問題が当該個人（自治体）だけに固有の問題だと言い切れるか、一般性があるかを見極める必要がある。上記事件は、自治体職員の管理能力の低さと、そのような職員を窓口とする外部委託の不可欠性という事情を基盤として発生している。これは全国の自治体に共通する問題である。だからこそ、総務省は、事件発覚直後に、住民基本台帳に係る電算処理の委託等に関する検討会」を設けて、対策を検討することにしたのである（甲73-1, 甲75）

被控訴人においても、住基ネットの管理運用の多くを外部の民間業者に依存しているはずである。そのような外部の者に対して自治体職員が常に永続的に厳しい監視をし続けることができるか、実際にだれがするのかという問題に対して、100%の保証をすることはできない。

被控訴人が、原判決と同様に、この事件を他人事と考えているのだとすれば、そのような発想ないし姿勢こそが被控訴人のセキュリティレベル＝プライバシー保護意識レベルの低さを表している。

4 本人確認情報の漏えいの危険性の有無について

? 原判決の判断の不当性

原判決は、不正アクセスが技術的に可能であること、ウィルス感染による漏えいの可能性があることを認定しながらも（65頁(a)）、「このことをもって、直ちに、上記の住基法における本人確認情報の保護の規定や行政機関個人情報保護法の規定が、本人確認情報の保護において何ら抑止効果を持たず実効性がないということとはできない。」（65頁(b)）とする。

しかし、そもそも控訴人らは、本人確認情報の保護規定等が本人確認情報の保護において「何ら抑止効果を持たず実効性がない」などとは主張してい

ない。条文等で規定しさえすればそのとおりに運用されるとは限らない，すなわち条文等の規定を定めただけでは不十分であると主張しているのである。とりわけ，日進月歩の発展を遂げているコンピュータネットワークシステムの情報技術分野に関しては，担当職員に対する継続的な研修が必要不可欠であるにもかかわらず，実際の市町村の現場では，職員教育については最初に1回やったきりで，その後に継続して行っていないのが現状であるということも指摘されている（甲76「長野県本人確認情報保護審議会議事録（2007.9.19）」）。

また，上記の原判決では，住基法における本人確認情報の保護規定等が具体的にどのようにして不正アクセスやウィルス感染を実効的に防止するものであるかどうかについては何も検討されていないのであるから，合理的な理由に基づく結論になっていない。

本人確認情報の漏えいの危険性については，すでに述べたところに加えて，大阪高等裁判所平成18年11月30日判決・平成16年(ネ)第1089号（以下，「大阪高裁判決」）の検討を踏まえて，原判決に対する反論を行う。

ア 利用目的の変更

行政機関個人情報保護法3条3項による利用目的の変更には，住基法30条の34は適用されない。また，当該利用目的の変更が合理的かどうかを判断するための第三者機関は設置されていない。このことからして，上記利用目的の変更が厳格になされるための制度的担保は存在していないことは明らかである。したがって，行政機関によって利用目的変更の「合理性」判断が緩やかに，あるいは不適切に行われる場合，住基法の利用目的明示の原則（住基法4条）が形骸化する危険性が高いものである。

イ 利用事務の拡大

国の利用事務は，当初の93事務から現在では273事務にまで拡大していることから明らかなように，国の判断によって容易に拡大されてし

まう。また、地方自治体においても条例によって利用事務を定めることができることからすれば、さらに容易に拡大してしまうことは十分に予想されるところである。こうした利用事務の拡大の容易性からして、本人同意や利用をめぐる異議申立の機会保障は実質的には無いに等しい。上述したように、開示請求権（住基法30条の37）の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いるし、提供先機関や、それ以外の情報を国、都道府県、指定情報処理機関が保有しているかどうかについて確認することは事実上不可能である。

ウ 告知要求禁止等の実効性

住基法30条の43は、住民票コードの告知要求を禁止しているものの、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、住民票コードを自ら告げたりすれば、第三者も知り得るところである。

また、住民票コードの民間利用禁止も、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・流出が少なからず行われている社会状況からして、違法利用がたまたま発覚することを期待する以外、禁止を担保する制度は存在していないに等しい。

エ 利用および提供の制限

行政機関個人情報保護法8条は、保有個人情報を利用目的以外の目的のために利用・提供してはならないとする（同条1項）。

しかし、同条2項では、「必要な限度」で「相当な理由」のある場合（同項1～3号）には、利用目的以外の利用・提供を認めている。「必要な限度」、「相当な理由」の有無について判断するのは、自ら目的外利用・提供を行おうとする行政機関自身である。当該目的外利用・提供については、行政機関自ら必要と判断するから行おうとするものであり、そのように行政機関自ら行政事務として必要だと判断する以上、殆どの場合には相当と判断されることになる。すなわち、自ら目的外利用・提供しようとする行政機関

に，目的外か否か，必要性・相当性の判断を委ねるのは歯止めにならないことは容易に想像できる。

? 名寄せ，データマッチングの危険性について

原判決は，国の機関等の保有する情報を一元的に管理する主体が存在していないことと，住基法の規定（30条の34，30条の43・2項，5項，44条）や行政機関個人情報保護法の規定（53ないし55条）によって抑止効果があるから，住民票コードが記録されたデータベースが作成される具体的危険性を認めることができず，名寄せやデータマッチングが容易であると認めることはできないとする（66頁）

しかし，第一に，国の機関等は，断片的であるにしても，共通のコード番号＝住民票コードによって個人を正確に識別できる状態で，様々な個人情報を所持している。この場合，個々の情報は当該機関の各部署，あるいは複数の機関において断片的に所持されていても，それらの個々の情報は，わざわざデータベースを作るまでもなく，住民票コードを検索キーとして検索することによってきわめて容易に集約できてしまう。

また，第二に，条文で禁止しているから，それによって当該禁止事項についての具体的危険性がないとする原判決の判断は，あまりにも観念的にすぎ，規範意識としてはともかく，事実認識として正しくない。

? 市町村の管理権限について

原判決は，市町村長が，提供した本人確認情報に対して直接的な管理権限を有していないとしても，市町村長が都道府県知事等に対して提供した本人確認情報の適切な管理のための措置の実施状況について報告を求め，その措置の実施を要請することができること，また，国や都道府県等において，住基法上の本人確認情報保護の規定やセキュリティ基準，行政機関個人情報保護法における目的外利用や職員による個人情報の漏えい禁止規定を定めていることなどからして，控訴人らの本人確認情報が漏えいされる具体的危

険が認められるものではないとする（66～67頁）。

しかし、については、本来自治事務として市町村長が管理責任かつ権限を有する本人確認情報について、あくまでも都道府県知事等に対して報告を求めたり、措置の実施の要請を行うことが「できる」というにとどまり、都道府県知事等に回答する義務や措置を実施する義務を課せられているわけではないから、住民に十分な説明ができるという意味での管理責任を果たすことはできない。提供後の本人確認情報は、あくまでも市町村から出たままであり、それ以上については市町村においては何ら管理できないのであるから、そもそも漏えい対策を直接的かつ具体的に行うことはできない。

次に、については、再三繰り返しているように、条文等の規定を定めれば、そのとおりに運用されると、期待するのはともかくとして、理解（安心）することはできないものである。

？ 流通型アーキテクチャについて

まず、原判決は、流通型アーキテクチャを採用しているとしても、住基法の本人確認情報の保護規定等が「何ら実効性を欠くものとは認められない」とするが（67頁）、そもそも控訴人らはこのような主張を行ったことはない。控訴人らは、条文等の規定を定めるだけで漏えい等の危険性がなくなる訳ではないと言っているのであって、セキュリティ対策が必要であることは、流通型アーキテクチャであるか隔離型アーキテクチャであるかにより異なるものではない。流通型の方が隔離型に比べて構造上不正が起こる危険が遥かに高いと指摘しているのである。

また、原判決は、コミュニケーションサーバ等が直接インターネットに接続されていないこと、長野県の侵入実験において、インターネットから庁内LANを通じてコミュニケーションサーバ等に侵入する具体的な可能性があると認められなかったこと、住基ネットでは専用回線、ファイアウォールの設置、サーバ間の相互認証、データの暗号化が実施されているこ

と等に照らして、インターネットを通じた不正アクセスの危険性やコンピュータウィルスの感染による漏えいの危険性が高いとは認められないとする（67頁）

しかし、については、控訴人らとしても、コミュニケーションサーバ等が直接インターネットに接続されているから漏えいの危険性が高いなどという主張は行っていない。ハッキング等の外部からの侵入の危険性がすべての自治体において皆無だということは言えないし、なりすましや不注意等の人的要因による漏えいの危険性はいつどこで起こってもおかしくないということである。したがって、直接インターネットに接続していないから漏えいの具体的危険性がないなどと判断するのは、コンピュータネットワークの脆弱性とは何であるかを全く理解していない暴論である。

また、については、長野県が当該自治体に侵入実験の協力を依頼してから実行されるまでに日にちの余裕があり、かつ、実験直前にブラスター騒動（甲19）が発生し、OSに適切なパッチを当てることの重要性が総務省にも自治体にも強く自覚が及び、当該自治体としてはインターネットから侵入されないよう万全の準備をすることができた。そのため、庁内LANにまでは侵入できたが、その時点では十分なパッチ対応がなされていたOSまでには侵入できなかったというだけのことでしかない。日にちが経てば、別の方法で侵入できる可能性があることはインターネットの世界においては常識である。

については、インターネットを通じた不正アクセス等についてはある程度の効果は有するであろうが、やはり、なりすまし等の人的要因を考えれば、それだけで直ちに漏えいの具体的危険性がないと即断することはできない。

? ストーカー被害等について

原判決は、住民票の写しの交付には、同一世帯に属することが必要であり、また、身分証の提示が要求されるから、ストーカー、DV加害者、ヤミ金業

者が被害者等の現住所を調査することが容易であるとは認められないとする(68頁)。

しかし、DV加害者は通常、DV被害者と同一世帯に属している。また、ストーカーはもともと個人的に親しい関係にあった人の間で起こることが多く、その場合には特定の個人の住所検索に必要な氏名、生年月日、住民票コードをすでに知っているということがあり得るし、仮に知らなかったとしても、事情を知らない家族を利用したり、自治体職員を脅迫・買収する等すれば、全国どこからでも被害者等の現住所を容易に検索できる。

? 情報漏えいの大量・網羅性と被害回復の不可能性について

原判決は、住基ネットは、住民の個人情報をコンピュータネットワーク上で流通するようにしたものであるという性格上、情報が漏えいすると大量かつ網羅的に流出し、回復は不可能であることや、職員等の人的要因による漏えいや外部からの侵入の危険性等の指摘について、住基法上の本人確認情報の保護規定や行政機関個人情報保護法上の目的外利用禁止規定、セキュリティ基準等により具体的な漏えいの危険性は認められないとする(68～69頁)。

しかし、住基ネットの仕組みにおいては、どこから情報が流出したか、更には自分の本人確認情報の流出の有無についても、本人としては皆目分らない。また、保護規定等を定めたからといって、それだけで情報漏えいの具体的な危険性が解消されるものではないことはあまりにも明らかである。

? 全国の市町村が十分なセキュリティ対策を実行しているか

原判決は、セキュリティ基準に基づき全国の市町村が十分なセキュリティ対策を実行していることはあり得ない旨の控訴人らの主張は推測にすぎず、これを認めるに足りる証拠はないとする(69頁)。

しかし、長野県本人確認情報保護審議会が長野県内の市町村に対して行ったアンケートの結果(甲42)によれば、住基ネットに関して費用対効果の

バランスを欠いている自治体が 55.4%と過半数を占めていることからしても(甲42・11頁の円グラフ参照),客観的に明らかである。なお,同アンケート結果では,過半数の自治体が費用対効果のバランスを欠くとしながら,何らかの取り組みを行っているのは2つの自治体しかない。また,住基ネットの継続を望んでいる自治体は33.5%となっているが(甲42・16頁の円グラフ参照),住基ネットが費用対効果のバランスを欠いているとしながら,存続を希望する自治体が3割もあることは,セキュリティ対策の実行の観点からして,著しく不合理である。住基ネットの運用にあたって過大の経費(コスト)を強いられている現状からして,市町村の現場において十分なセキュリティ対策を行い得ないものであることは明らかである。

? 長野県の侵入実験の評価の仕方

原判決は,長野県の侵入実験で侵入に失敗した点だけを捉えて,「当該実験の結果をおもって,住基ネットのセキュリティが十分でないことが明らかになったものと認めることはできない。」(70頁)と結論づけているが,このような理解は侵入実験の何たるかを理解していないと言わざるを得ない。

侵入実験はセキュリティレベルを高めるために行うものであって,安心(慢心)するために行うものではない。すなわち,コンピュータネットワーク上のセキュリティについては幾ら努力しても,セキュリティホールを発見して突破しようとする者が次々に現れ,破られるのが現実である。そこで,侵入をコンピュータ専門家に実験してもらうことにより,甚大な損害を被らずに問題点を発見し,その対策を立てることができるのである。

そのような観点から上記侵入実験をみると,事前に十分に侵入防御対策を立てる時間的余裕が与えられたこと,直前にブラスター問題が発生したことで,最新のパッチを当てることの重要性が強く認識されるようになり実行されたことなど,通常の侵入実験にはない前提条件があったことを十分に加味して評価する必要がある。そうすると,事前に十分に侵入防御対策を立てる

時間的余裕がなく、直前にブラスター問題が発生しておらず、最新のパッチをあてていなかったら、という条件を考えるだけでも、侵入実験が「失敗」したのは特殊な条件下においてであったということが理解できる。

第4 住基ネットの導入の正当性、合理性について

1 原判決の判断

住基ネット導入の意義について、原判決は以下のように述べている。

「改正法による住基ネットの導入の意義は、前記前提事実(3)アのとおり、国及び地方公共団体の行政の効率化、合理化を図るとともに、行政手続における住民の負担軽減、住民サービスの高度化等により住民の利便を増進するため、地方公共団体の共同のシステムとして、各種行政の基礎であり居住関係を公証する住民基本台帳のネットワーク化を諮り、本人確認情報により全国共通の本人確認ができる仕組みを構築し、また、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を行うための体制を整備し、併せて住民の本人確認情報等を保護するための十分な措置を講じるというものであるところ、国及び地方公共団体の行政の効率化、合理化を図り、住民の利便を増進するといった目的はそれ自体正当なものとして是認できるというべきである。」(71頁)

これは、総務省の言い分をそのまま書き写しただけのもの、総務省の言い分の合理性について何ら検討がなされていない。これでは、総務省が何かもっともらしい目的を主張しさえすれば、目的の合理性は認めると言っているのと同じであり、目的の合理性による制限という基準は何の意味も持たない。

2 「国及び地方公共団体」と「住民」

? 「地方公共団体の行政の効率化、合理化」

原判決は、「国及び地方公共団体の行政の効率化、合理化」という言い方をして、国と都道府県と市町村を一体の利害関係にあるものと位置づけてい

る。

しかし、国と都道府県と市町村は法人格がそれぞれ別であり、財政的にもそれぞれ独立し、それぞれが異なる行政事務を処理していることからすれば、利害関係を一体として捉える判断方法は、基本的に誤りである。

住基ネットの管理運用は住基法に基づく市町村の自治事務であるから、国や都道府県よりも市町村にとって有意義な目的を設定できるかどうかが問われなければならない。国の行政機関等や都道府県については、市町村にとって意義が認められたことを前提として、独自にその事務の効率化、合理化を検討すべきである。

原判決は、「地方公共団体の行政の効率化、合理化」の内容として「住民票の写しの交付に伴う事務や、年金や恩給の受給者の確認事務等が効率化されることとなる」（71頁）としている。

確かに、上記の交付事務や確認事務の場面だけを切り取ってみれば、原判決のような指摘も可能かもしれない。しかし、住基ネットを導入してこのような事務を効率的に行うためにかかる費用や自治体職員の学習・作業・心理的負担等のマイナス要因を検討した上で結論を出す必要がある。

しかるに、原判決ではマイナス要因について何ら検討していない。一言の言及さえしていない。これでは、市町村の行政事務にとって「行政の効率化、合理化」が実現できるかどうかを確認することはできない。

この点に関連して、被控訴人の職員である菅野照光証人（以下「菅野証人」という。）は、住基ネットの導入という要因もあって職員を数名削減出来たという証言もしているが（菅野調書22頁～）、そもそも住基ネットが導入される前の負担がどれほどであって、それが住基ネットを導入したことによってどの程度効率化されたのかについて、西東京市は具体的に明らかにしておらず、菅野証人もそのような調査結果をまとめたものはないと言う（同23頁）。また、住基ネット導入により増えた業務を担当する職員の勤務時間

(残業時間)の変化も把握されていない(同22頁)。

このように、本件では、被控訴人における住基ネットによる行政の効率化・合理化という目的がそもそも成り立つかが、被控訴人によって説明されていない。

原判決は、「地方公共団体の共同のシステムとして、各種行政の基礎であり居住関係を公証する住民基本台帳のネットワーク化を諮り、本人確認情報により全国共通の本人確認ができる仕組みを構築し、また、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を行うための体制を整備し、併せて住民の本人確認情報等を保護するための十分な措置を講じる」と指摘しているが、これは単にどのような仕組みを作ろうとしているかという説明に過ぎず、目的ではない。

? 「住民の利便の増進」

「住民の利便の増進」について、原判決は、「住民においては、・・・住基カードや運転免許証等を提示することにより、住所地市町村長以外の市町村長に対し、住民票の写しの交付を請求してその交付を受けることができ、また住基カードの交付を受けている者は、付記転出届を転出地市町村に郵送することにより転出証明書なしで転入届ができる。」「写真付きの住基カードは身分証明書として利用することができる。さらに、無線局の許可や不動産鑑定士の登録、旅券申請手続等において、住民票の写しの提出が不要となるし、住基カードのメモリの空き領域に必要な情報を入手することにより、市町村が条例で定めた独自のサービスを利用することができ、写真付きの住基カードは身分証明書として利用することができる」(71頁)という。

しかし、「住基カードや運転免許証等を提示することにより」とあることから明らかなように、住民票の広域交付を受けるために住基カードは必要ない。

そもそも住民票の広域交付というサービス自体、一般住民にとって日常生

活を送る上で住民票を必要とする場面はほとんどないので、必要がない。ましてや、遠方に出かけているときに、急に住民票が必要になることなどほとんどあり得ない。

付記転出届についていえば、役所の窓口での手続きを転入時の1回だけで済ませることができるというが、他の自治体への引越しに際して、税金の滞納、子どもの就学手続、介護保険サービスなど、引越し前の自治体として処理すべき事務があるし、引越し後の自治体への事務の引き継ぎが必要となることもあるから、これまで住んでいた市町村の役所に出向かないで、住民票の異動だけを簡単に処理してしまうことは、自治体にとっても住民にとっても不便を拡大することになる。だから、自治体の窓口では付記転出届を奨めることはしない。菅野証人が、西東京市において「付記転入や付記転出については、非常に少ないままであるというふうに認識しております」（菅野調書20頁）となるのは、当然のことなのである。

「無線局の許可や不動産鑑定士の登録」の手続は都道府県の事務であり、市町村の事務ではないから、市町村の行政事務の軽減には関係がない。また、これらの手続をする者の人数自体が全国民のうちごくわずかに過ぎない（甲77）上に、許可・登録手続をする者にしても、1度、許可申請や登録申請をすれば相当の有効期間が認められているから、頻繁に手続することはないから、住民一般、国民一般として利便性も必要性を実感できるものではない。

旅券申請手続は都道府県の事務のうち最も住基ネットの利用価値が高いものと評価されている。他方、市町村の行政事務の軽減にはならない。権限移譲により市町村の事務として処理するようになれば（現に地方分権の流れとして進んでいる。）都道府県にとって住基ネットはほとんど利用価値のないものになる。

「住基カードのメモリの空き領域に必要な情報を入手することにより、市町村が条例で定めた独自のサービスを利用することができ（る）」というの

はそのとおりだが、そのための初期設定及び維持管理に相当の費用と人を要することになる。原判決はこの点をまったく無視している。財政難に陥っている日本の圧倒的多数の市町村では、国からの補助金でもないかぎり、積極的に取り組める事業ではない。

原判決は、「写真付きの住基カード」の利便性を指摘するが、ＩＣカードはカード表面には現れない、カード内のデータによって本人確認をすることが本来の性能であるから、ＩＣカードを写真付きにすること自体、住基カードをＩＣカードにしていることの意味を大きく減殺する。

このように、「住民の利便の増進」はおよそ期待できない。

被控訴人は、西東京市においては期待できることの主張立証をしていない。

3 手段としての合理性

原判決は、住基ネットのコンピュータネットワークの構造上の問題点について何も検討することなく、「その目的を達成するための手段としても合理性がある」（72頁）と結論づけている。無責任極まりない判断である。

第5 費用対効果（1）

1 原判決

原判決は、「住基ネットの費用対効果という問題は、プライバシー権の侵害が公共の福祉の見地から許容されるか否かという問題と直ちに結びつくものではない」（72頁）という。

しかし、このような認識は、コンピュータネットワーク上のプライバシー保護の手段としてのセキュリティに関する基本的理解（甲4参照）を欠いていると言わざるを得ない。

2 原判決の認識の基本的な誤り

地方自治法2条14項、地方財政法4条1項は、地方行政の業務が公金で行われることから、有効活用すべきこと、無駄な公費支出を抑制すべきことを意図し、費用対効果の原則を規定している。

この規定がそれ自体としてプライバシー保護やセキュリティを目的とするものではないことは、言うまでもない。しかし、現実問題としてコンピュータネットワーク上で個人情報扱う業務においては密接かつ重大な関係がある。端的に言えば、データを守るためにセキュリティを高める、高く維持するということは、自治体はそれを実現するためにどれだけの費用と人材をかけることができるかという問題である。そして現実の自治体は、さまざまな行政事務にすべて適切に対応しなければならない立場にあるから、住基ネットの管理だけに十分な多額の予算を計上することはできないし、常にコンピュータネットワークの先端知識を有する職員を配置することはできない。それぞれの市町村において理解できる内容として十分な意義があることを実感できないかぎり、市町村はセキュリティ対策として多額の予算を計上することをしないし、予算上できない。そのような意味において、住基ネットの費用対効果とプライバシー保護の程度は密接に関連している。

そのため、個々の自治体において、自治体の行政事務の効率化や住民サービスの向上の内容や程度によって、費用や人材を検討査定することになり、自治体の行政事務の効率化や住民サービスの向上が芳しくなければ、費用を極力削り、優秀な人材は他の行政事務を担当させるということにもなる。そうすると、実際のセキュリティレベルは必然的に低くなる。

全国の市町村で住基ネットの導入を歓迎しているところはない。一応積極的に取り組んでいるような政策をとっている市町村にしても、「存在する以上は活用しないと無駄になるだけ」という発想に基づいているにすぎないから、他のほとんどの市町村は“先進的な”市町村に真似て積極的に取り組もうとはし

ない。

そのような実情からして、全国の市町村が同レベルの高度のセキュリティを維持することなど、到底できるものではない。

3 市町村長の判断権限の有無

? 原判決の考え方

原判決は、市町村長には一旦成立した法律については異論を述べる権限はないとして、以下のように述べる。

「住基ネットの導入により、上記のような行政事務の効率化、合理化や住民の利便性の増進を図り得るものである以上、仮に住基ネットが費用対効果の点に照らして相当性を欠くとしても、直ちにその目的の正当性や目的達成のための手段としての合理性がないと認めることはできない。そもそも住基ネットの導入によりどの程度の住民サービスの向上や行政の効率化がもたらされ、その費用と効果の点で住基ネットの設置、管理、運営等にかかる経費がその効用に対して過大であるのかといった問題は、改正法の審議過程において論議されるべき事柄であり、これが成立して施行されている以上、法律で定められた事務を処理することを義務付けられた市町村長が判断すべき事項ではないというべきである。」(72～73頁)

このような考え方は誤りである。

? 原判決の誤り

原判決は、「住基ネットの導入により、上記のような行政事務の効率化、合理化や住民の利便性の増進を図り得る」と述べているが、住基ネットの導入から5年以上が経過しているにもかかわらず、住基ネットの導入により行政事務の効率化を実現した自治体は1つもない。被控訴人において行政事務の効率化を実現したという証明もない。被控訴人は「図り得る」ことの証明もしていない。原判決の判断は証拠に基づかない判断である。

そうである以上、「図り得るものである以上」という前提で論じることは許されないのであって、以下の指摘には何らの合理性もない。すなわち、「上記のような行政事務の効率化、合理化や住民の利便性の増進を図り得る」証明がない上に、「住基ネットが費用対効果の点に照らして相当性を欠く」状態が全国に自治体で続いているという現実には照らせば、「その目的の正当性や目的達成のための手段としての合理性がないと認める」べきである。

原判決は、「そもそも住基ネットの導入によりどの程度の住民サービスの向上や行政の効率化がもたらされ、その費用と効果の点で住基ネットの設置、管理、運営等にかかる経費がその効用に対して過大であるのかといった問題は、改正法の審議過程において論議されるべき事柄であり」と指摘する。

このような「べき」論はそれ自体としては誤りではない。「論議されるべき」であったということと、十分な論議がなされたかどうかということは別である。住基ネットは市町村の自治事務でありながら、その立法化の過程に自治省（総務省）が全国の市町村に対して住基ネットの要否について事前調査をしたことはなく、いわば何の相談もないまま制度化されてしまったのである。だからこそ、住基ネットの利用拡大が進まないのである。住民票の広域交付は住基ネットが制度化されるまでもなく必要な地域で行われていたし、住民票の夜間・休日交付も各市町村の判断で実行されていた。原判決が「べき」論で指摘されていることが住基ネットでは行われてなかった。そして、実際に制度として運用を開始したところが、利用価値がほとんどないことが市町村の行政事務の現場で確認された。このような場合においても、市町村はひたすら無意味な制度に多額な予算と不足している人員を当てるべきで、国に対して制度改革（自治体選択制、廃止、個人選択制など）を求めるべきではないというのは、国と地方自治体の関係を法的に上位下達関係と捉えるものであり、地方自治法で規定する国と地方自治体の対等性（1条の2）に反する。

地方財政法が、「国は、地方財政の自主的な且つ健全な運営を助長することに努め、いやしくもその自律性をそこない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない。」(2条2項)と規定しているのは、まさに国と自治体との関係でこのようなことが起こりうることを想定して、そのようなことがあってはならないと、法律に明記したのである。住基ネットは、上記条文にいうところの「(地方財政)の自律性をそこない」、また「地方公共団体に負担を転嫁するような施策」である。この規定違反を指摘する立場にあるのは市町村において他にはない。

4 アーキテクチャの選択

? 原判決の考え方

原判決は、「隔離型アーキテクチャを採用して既存住基システムを利用するという手段を選択しなかったとしても、上記目的を達成する手段として適合性を欠くものとは認められない」(73頁)という結論を導くために、「住基ネットの導入により、本人確認情報を利用した国の機関等や都道府県の事務処理の効率化が図られ、また市町村においても住民票に関する事務等が簡素化され、住民にとっても一定の利便性の向上を図り得ると認められるのであり、これらを総合すると住基ネットの導入により上記目的を達成することが可能であると認められる」(同頁)と認定している。

しかし、すでに説明したとおり、被控訴人らの主張立証によってこれらの事実を認定することはできない。

? 原判決の誤り

流通型アーキテクチャと隔離型アーキテクチャとでは、不正侵入の危険の度合いに雲泥の差があり、それは程度の差ではなく、まったく異質というべきものである。

本人確認情報という個人識別手段を他人に不正に利用されないようにす

ることが、自治体にとって住民に対する重大な責任であることからすれば、不正侵入の危険の度合いに雲泥の差がある場合において遥かに安全な手段を選ぶことは法的義務であって、裁量の問題ではないというべきである。しかも、隔離型アーキテクチャの方が自治体にとって管理しやすく費用も低く抑えられるということからすれば、尚更のこと、隔離型を選択することは法的義務というべきである。

西東京市個人情報保護条例3条1項は、西東京市における個人情報の保護のあり方として、「個人情報の保管等をするときは、市民の基本的な人権を尊重するとともに、個人情報の保護を図るために必要な措置を講じなければならない。」と義務規定しており、努力規定にしていなかったことからしても、隔離型か流通型かは行政裁量の領域の問題ではなく、違法適法の問題と判断されるべきである。

保護規定さえしっかり作ってあれば、当該保護規定の十分性も検証せず、全国の自治体で実行し続けることができているかも検証せず、どのような構造のネットワークを作ろうが国の自由であるというのは、コンピュータネットワークの基礎的理解を欠いた暴論である。

本人確認情報の利用の制限や秘密保持義務が課せられ、罰則が用意されているとしても、多発していたことが近時明るみに出てきた社会保険庁職員の保険料横領などの例からみても、そもそも違反行為が発覚してそのような罰則を適用されることは稀であり、仮に組織内部で発覚しても上司の監督責任が問われることをおそれてもみ消されることが大いにあり得る。原判決でも述べてきたように、金銭的な誘惑や脅迫を受けてなどの理由によって本人確認情報が流出する可能性も常に存在する（甲9，12，17，19，20，31，44の1，2，53の9）。

第6 住基法36条の2違反について

1 原判決の考え方

原判決は、「住基ネットに接続するか否かを市町村の選択に委ねるような明文の規定が存在しないことに照らすと、住基法36条の2第1項の必要な措置として、住基ネットへの接続をしないことを望まない住民の本人確認情報を送信しないことや、隔離型アーキテクチャの実現を目指して他の自治体や国等に働きかけることが想定されていると解することはできない」とし、住基法やセキュリティ基準等において本人確認情報を保護すべき規定がされていることなどをもって、「西東京市が住基法36条の2第1項によって要求される措置の実施につき通常尽くすべき注意義務を漫然と怠ったものと認めることはできない」と認定している。

しかし、原判決の判断は誤っている。

2 「必要な措置」の内容

原判決は、住基法36条の2第1項の「必要な措置」の解釈を誤っている。

住基ネットは市町村の責任と費用で運用されている自治事務であるから、地方分権を原則とする現行地方自治法の下ではとくに市町村の判断が尊重されるべきである。

住基法36条の2第1項は、個人データの「漏えい、滅失及びき損の防止その他・・・適切な監理のため」に、市町村長が「必要な措置」を講じることを義務付けているのである。住基ネットの構造そのものが、個人データの「漏えい、滅失及びき損」の危険のある構造だという理解は十分に成り立つ。だからこそ、日本以外の国で住基ネットの構造を真似たネットワークシステムを構築した国は未だに1つもない。つまり、日本以外は選択しない仕組みが住基ネットなのである。

住基法は個人データの「漏えい、滅失及びき損」を回避する方法を限定する

ことなく、「必要な措置」とだけ規定しているのであるから、広く選択肢が認められていると解すべきであり、その中の1つとして、住基ネットに接続しないという方法があり得る。費用負担にも的確な職員配置にも万全な責任が持てない自治体にとっては、あり得る選択肢である。

コンピュータウィルスブラスター問題が発生した際には、全国で幾つもの自治体が住基ネットとの接続を止めたという事態が起こったが、これに対して、総務省は「違法だから、今後は行わないように」という注意をしていない。つまり、現場レベルでは、住基ネットに接続しないことは場合によっては実行すべき「必要な措置」の1つなのであり、総務省もこれを是認しているのである。原判決の解釈はこのような実情さえ無視する全く独自の議論である。

住基ネットに多くのしかも重大な問題があることからすれば、住基ネットへの接続を止めるということ以外に、せめて住基ネットへの接続をしないことを望まない住民の本人確認情報だけでも送信しないという「必要な措置」もあり得るし、住基ネットを続けるのであれば安全性の高い隔離型アーキテクチャへの変更を実現するべく他の自治体や国等に働きかけることも「必要な措置」の1つと解すべきである。

原判決は、「被告においては、西東京市セキュリティポリシー等の規程の整備や、情報セキュリティ会議の設置運営，全職員に対する研修の実施，定期的な内部監査及び外部監査の実施，重要機能室への入退室の管理等の具体的セキュリティ対策を実施している」（74頁）と認定しているが、これが十分なセキュリティ対策を実行しているものと認定するには、これらの規定の実行について自治体の職員に対し継続的に教育が出来ているのか、そして日々実行されているか、内部監査・外部監査を頻繁に行なっているか、業務委託先に対して必要十分な監視がなされているかなど、具体的に主張立証されなければ理解できない事項について、被控訴人は主張立証していない。にもかかわらず、原判決が「具体的セキュリティ対策を実施している」と認定することは、証拠に基

づかない事実認定である。

3 費用対効果（２）

？ 原判決の考え方とその誤り

原判決は、「西東京市長は、改正法に基づき住基ネットを稼働させるに当たっては、最小の経費で最大の効果を挙げるべき義務を負っている」（７６頁）としながら、続けて、「本件各証拠に照らし、西東京市長が、住基ネットを稼働させるに当たり、漫然と不必要な経費を支出させたと認めることはできない」（同頁）と認定している。

前半の「最小の経費で最大の効果を」という原則から出発している以上、「本件各証拠に照らし」て立証されるべきは、「最小の経費で最大の効果を」という原則が実行されているか否かであって、それを「漫然と不必要な経費を支出させたと認めることはできない」と認定して問題なしと結論づけるのは、およそ論理性を欠いている。しかも、「本件各証拠」が何を指すのかまったく不明である。これは単に結論を押し付けているだけであって、証拠に基づいて事実を認定しているのではない。

？ 西東京市の実績から

原判決は、西東京市が多額の初期費用と毎年継続的に運用費がかかっている事実を認定する一方で、住基カードが住民基本台帳人口に比較してごくわずかしか発行されていないことや、付記転出届がたった６件しか利用されていないことを認定している。社会常識からすれば、明らかに費用対効果のバランスを失している。

しかるに原判決は、「住基ネットが、被告の財政基盤を著しく害し、地方公共団体自らの責任による地方自治の実施を著しく困難にさせているとは認められず、住基ネットについて規定する改正法が地方自治の本旨に反するとは認められない」（７６頁）と認定している。これはまさに現実無視の証

拠評価を意図的に捻じ曲げている暴論である。

? 全国の実情から

全国的に住基ネットの利用状況は極めて低調である。

都道府県レベルで最も多く利用されている旅券法に基づくパスポート申請であっても年間6,7万件にとどまり、森林法や公営住宅法, 建築基準法, 高齢者居住法, 労働金庫方など法律によっては2年間で1度も利用されていないものもある(甲77・法律別の住基ネット利用数)。しかも, 旅券法改正により平成18年から旅券事務が市町村でも可能になっており, 旅券法での住基ネット利用も今後大幅に減少することが確実である。

このように総務省は住基ネット(住基カード)の多目的利用を盛んに試みているが, 実際に多目的利用に取り組んでいる自治体は, 全国約1800自治体のうち100程度しかない。しかもそれらは, 証明書自動交付や印鑑登録証, 図書館カード等, 各自治体で個別に発行するカードで事足りるものばかりで, 住基ネット(住基カード)を利用する必要性のないものばかりである(甲78~79)。

これらのことからすると, 住基ネットは全国的に費用対効果のバランスを著しく失っており, 改正住基法が地方財政原則に反していることは明白である。

4 説明義務違反

? 原判決の考え方

住基ネットの行政目的や住民票コードを付けることとその意味, 住基ネットの構造, 市町村の法的責任, 財政負担等重要な事項について, 被控訴人は住民に説明すべき義務があったと控訴人らが指摘した点について, 原判決は, 西東京市個人情報保護条例の規定からは被控訴人が控訴人らに対して, 説明すべき具体的な法的義務を負う根拠は見あたらない, 特に条例3条1項

は「抽象的に住民の個人情報の保護を図るために必要な措置を講じるべき義務を課したにすぎない」という（77頁～）。

しかし、原判決の上記条文に関する解釈は誤っている。

？ 西東京市個人情報保護条例3条1項

西東京市個人情報保護条例は、西東京市が管理する個人情報（本人確認情報を含む）の適正な管理を目的とするものである。コンピュータで個人情報を管理利用することが常識となっている自治体の実情において、管理ミスや不正侵入によって大量な個人データが瞬時に不正取得される危険がある。このような状況下では、個人情報の適正管理は努力義務にしているだけでは、到底、住民の信頼を得られない。そこで、日々実行され続けなければならない義務とする必要がある。本件条例3条1項が、「個人情報の保管等をするときは、・・・個人情報の保護を図るために必要な措置を講じなければならない」と義務規定にしているのは、まさにそのためである。

「必要な措置」の内容は、そのときどきの状況に応じて、具体的実効的なものである必要がある。そうでなければ、義務規定とした意味がない。

このような変化は、個人情報の保護に関する法律の改正にもはっきり現れている。すなわち、昭和63年成立の行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律第5条1項では「個人情報の適切な管理のために必要な措置を講ずるよう努めなければならない」と規定され、個人情報保護のために必要な措置は努力義務に過ぎなかった。これに対し、同法を全部改正した行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年改正）第6条2項では「適切な管理のために必要な措置を講じなければならない」と規定され、個人情報保護のために必要な措置をとることが法的義務に変わったのである。

？ 住民に対する説明責任

「必要な措置」の主要な内容の1つとして住民に対する説明義務がある、

というのが控訴人らの主張である。

住基法は、もともと市町村における住民の居住関係の認証、並びに各種公的サービスの提供による住民の利便の増進を目的とするものであり(1条)、そのために個人特定のための情報として氏名、生年月日、性別、住所の登録を住民に義務づけていた。つまり、住民とすれば、公証事務や公的サービスのために当該自治体だけが情報を保有するという前提で本人確認情報を自治体に届けていたのである。

それが、住基法の改正により、住民個々人の意思とは関係なく、本人確認情報が自治体から都道府県、地方自治情報センターに送信されることになった。住民からすれば、それまでとは全く異なる仕組みに自らの本人確認情報が拡散されることになるのであるから、その住基ネットの仕組みの中で自らの本人確認情報を自治体がどのように保護しようとしているのかの正確な情報を与えられなければ、その対策が十分か否かを検討し、不十分ならばその改善を自治体に要求するなどの機会を逸し、住民は自分のプライバシーを守る術さえないことになってしまう。

このような重大な変更を、しかも、個々の市町村には責任を負い切れない仕組みであることなどを、住民に説明すべきは当然であって、そうすることによってこそ、住民は問題意識を持って自治体の一構成員としてプライバシー権の主体として、住基ネットのあり方、自治体の住基ネットへの接続の是非、個人としての本人確認情報の送信の是非などを、的確に判断することができる。

市民に対して重要な事項を説明しなければならないことは、被控訴人自身も十分に自覚しており、平成14年10月1日に公布、同日施行された西東京市市民参加条例(甲80)においても、「市民と市との情報の共有」が市民参加の基本原則とされている(3条4項)。そして被控訴人は、「市政に関する情報の公開に努める」ことや(5条1項)、「市政運営における市民

参加の機会を積極的に提供する」こと（同条2項）、さらに「施策の実施結果について、市民に対し、適切な方法により説明する」こと（同条3項）を役割として負っている。被控訴人は、このように宣言しているとおり、市政に関する重要な情報を市民と共有し、市と住民の協働による自治を目指しているのである。

5 本件条例10条1項違反

本件条例10条1条が、法令の定めのあるときには、個人情報の目的外利用や外部提供が認められると規定しているところ、控訴人らは、上記法令とは、個人情報保護について必要な事項を定めているものでなければならないと主張し、住基法では個人情報保護の規定としては不十分であるから、上記法令にはあたらないと主張した。

これに対し、原判決は、住基法の本人確認情報のための保護規定を設けている等として、上記法令に該当するとする（78頁～）。

しかし、住基法の本人確認情報のための保護規定に実効性がないことはすでに述べた通りである。

6 改廃要求義務

控訴人らが、自治事務に関する法令である改正住基法が、憲法上保障されているプライバシーを侵害していることが明白であるにもかかわらず、国がこれを放置しているときには、地方自治の本旨を侵す法令であるとして、被控訴人は国に住基法の改廃要求義務があると述べたところ、原判決は、西東京市が控訴人らの住民票に住民票コードを記載し、本人確認情報を東京都知事に通知し、住民票コードを抹消又は送信停止しない行為は、控訴人らのプライバシー権を侵害しないとする（79頁）。

しかし、被控訴人が控訴人らのプライバシー権を侵害していることはすでに

述べた通りである。

第7 まとめ / 社会保障番号について

一昨年、安倍総理は社会保障番号制度を提案し（甲81, 82）昨年、年金未記入問題に関連して再び社会保障番号制度の導入を訴えた（甲83）。社会保障番号は、年齢・国籍を問わない、日本国内で生活する者すべてを登録対象とするもので、住民登録している日本人に限定している住民票コードより更に広範囲に及ぶ制度である。

コンピュータネットワークの利便性とともに危険性ないし脆弱性に関する知識レベルが高まり、とくに共通番号制度（住民票コードはまさに共通番号である。）については住基ネット及び住民票コードに関する問題意識が社会的に高まり、不信感は強まりこそすれ、弱まることはない社会的状況になっていることから、社会保障番号の制度化については強い反対意見（甲84）が相次ぎ、政府は、社会保障番号の制度化を棚上げにして、社会保障カード制度の導入の議論だけをするしかなくなった（甲85）

それでも、社会保障カードの導入についてだけでも、住基カード以上に多くの問題をかかえている関係から、強い懸念をいだく意見が強く（甲86, 87）検討会では意見がまとまらなかった（甲88, 89-1, 2）

社会保障番号、社会保障カードには、住民票コード、住民基本台帳カードと共通する問題がある。社会保障番号、社会保障カードに関する議論が混迷を深めているということは、いま改めて住民票コード、住民基本台帳カードに関する議論をするならば、同様に混迷を深めるということであり、現在、社会保障番号、社会保障カードに対して社会が抱く危惧は、住民票コード、住民基本台帳カードに対する危惧でもある。

裁判は、基本的に、事後的に行政の違法適法を判断する制度である。

社会保障番号、社会保障カードに関する現在の議論は、住民票コード、住民

基本台帳カードに関する議論とまさに重なり合っているものである。裁判所においても、「すでに制度化されてしまったことだから、今更議論することではない」という現状追認に陥ることなく、真摯に検討すべきである。そして、法律面において、日本はインターネット社会に対応できる社会に向かうべきである。

以上