

平成18年11月30日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成16年(ネ)第1089号損害賠償請求控訴事件(原審・大阪地方裁判所平成14年(ワ)第11400号)

口頭弁論終結日 平成18年4月25日

控 訴 人	判 決
控訴人ら訴訟代理人弁護士	別紙控訴人目録AないしE記載のとおり
同	桜 井 健 雄
同	上 原 康 夫
同	大 川 一 夫
同	井 上 二 郎
同	平 栗 勲
被 控 訴 人	別紙被控訴人目録記載のとおり
被控訴人ら指定代理人	石 井 義 規
同	奥 畑 薫
同	堀 江 明 子
同	橋 本 一 郎
被控訴人豊中市指定代理人	小 野 勝 康
同	山 崎 光 昭
被控訴人箕面市指定代理人	高 橋 正 信
同	西 尾 仁 志
被控訴人吹田市指定代理人	船 津 克 己
同	前 村 誠 一
被控訴人守口市指定代理人	小 林 憲 和
被控訴人八尾市指定代理人	山 野 公 嗣
同	奥 田 紀 明



主

文

- 1 被控訴人箕面市は、住民基本台帳から控訴人■■■■■■の住民票コードを削除せよ。
- 2 被控訴人吹田市は、住民基本台帳から控訴人■■■■■■の住民票コードを削除せよ。
- 3 被控訴人守口市は、住民基本台帳から控訴人■■■■■■及び■■■■■■の各住民票コードを削除せよ。
- 4 控訴人■■■■■■，■■■■■■，■■■■■■及び■■■■■■のその余の当審追加請求を棄却する。
- 5 控訴人らの控訴を棄却する。
- 6 控訴費用は、控訴人■■■■■■と被控訴人箕面市との間においては、これを2分し、それぞれを各自の負担とし、控訴人■■■■■■と被控訴人吹田市との間においては、これを2分し、それぞれを各自の負担とし、控訴人■■■■■■と被控訴人守口市との間においては、これを2分し、それぞれを各自の負担とし、控訴人■■■■■■と被控訴人守口市との間においては、これを2分し、それぞれを各自の負担とし、その余の控訴人らの控訴費用は、同控訴人らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 被控訴人豊中市は、別紙控訴人目録A記載の各控訴人らに対し、それぞれ5万円及びこれに対する平成14年8月5日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 3 被控訴人箕面市は、別紙控訴人目録B記載の控訴人に対し、5万円及びこれに対する平成14年8月5日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

- 4 被控訴人吹田市は、別紙控訴人目録C記載の控訴人に対し、5万円及びこれに対する平成14年8月5日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 5 被控訴人守口市は、別紙控訴人目録D記載の各控訴人らに対し、それぞれ5万円及びこれに対する平成14年8月5日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 6 被控訴人八尾市は、別紙控訴人目録E記載の控訴人に対し、5万円及びこれに対する平成14年8月5日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 7 (控訴人■■■■■の当審追加請求)
- (1) 被控訴人箕面市は、控訴人■■■■■の本人確認情報を大阪府知事に通知してはならない。
- (2) 主文第1項と同旨
- 8 (控訴人■■■■■の当審追加請求)
- (1) 被控訴人吹田市は、控訴人■■■■■の本人確認情報を大阪府知事に通知してはならない。
- (2) 主文第2項と同旨
- 9 (控訴人■■■■■及び同■■■■■の当審追加請求)
- (1) 被控訴人守口市は、控訴人■■■■■及び同■■■■■の各本人確認情報を大阪府知事に通知してはならない。
- (2) 主文第3項と同旨

第2 事案の概要

本件は、控訴人らが、住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」という。）により、プライバシーの権利等の人格権を違法に侵害され、精神的損害を被ったと主張して、控訴人らが居住する被控訴人各市に対し、国家賠償法1条に基づく損害賠償（慰謝料）の請求（附帯請求は遅延損害金請求）

をし、また、当審において、控訴人■■■■■、同■■■■■、同■■■■■及び同■■■■■（以下、この4名を「控訴人■■■■■ら4名」といい、差止め請求関係では単に「控訴人ら」ということもある。）が、各居住地の被控訴人市に対し、上記権利に基づく妨害排除請求（侵害状態の除去請求）として住民基本台帳からの住民票コードの削除及び上記権利に基づく妨害予防請求として住基ネットを使用して本人確認情報を大阪府知事に通知することの差止め（これらを合わせて、以下「差止め」という。）を追加請求した事案である。

原審裁判所は、控訴人らの原審請求を棄却した。控訴人らは、これを不服として控訴し、控訴人■■■■■ら4名は、上記のとおり当審において差止め請求を追加した。

1 前提となる事実（証拠を掲記しない事実は、当事者間に争いがない。）

(1) 当事者

ア 控訴人らは、それぞれ肩書き住所地に居住し、住民登録をしている者である。

イ 被控訴人らは、いずれも普通地方公共団体である。

(2) 住民基本台帳制度

住民基本台帳制度は、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）に基づき、市町村（特別区を含む。以下同じ。）において、住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに住民の住所に関する届出等の簡素化を図り、あわせて住民に関する記録の適正な管理を図るため、住民に関する記録を正確かつ統一的に行う制度として創設され、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ことを目的とするものである（同法1条）。

住民基本台帳は、同法7条に規定する事項を記載（磁気ディスクをもって調製する場合は記録）する住民票を編成して作成される（同法6条）。

(3) 住民基本台帳法の改正（住民基本台帳ネットワークシステムの導入）

ア 住民基本台帳法は、平成11年8月18日、同年法律第133号の住民基本台帳法の一部を改正する法律（以下「改正法」という。）により改正され（以下同法による改正後の住民基本台帳法を「住基法」という。）、同法のうち、指定情報処理機関の指定（住基法30条の10第1項）、住民票コードの指定（同法30条の7第1項、第2項）等に係る規定は、同年10月1日に、住民票コードの記載（同法30条の2）、都道府県知事（以下「知事」という。）への電気通信回線を通じた本人確認情報の通知（同30条の5）、本人確認情報の提供（同法30条の6）に係る規定は、平成14年8月5日に、住民票の写しの広域交付（同法12条の2）、転出転入特例（同法24条の2）、住民基本台帳カード（同法30条の44、以下「住基カード」という。）等に係る規定は、平成15年8月25日に、それぞれ施行された（改正法附則1条1項、平成11年政令第302号、平成13年政令第430号、平成15年政令第20号）。

イ 改正法は、附則1条2項において、「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。」と定めた。

(4) 住基ネットの概要

ア 住基ネットの仕組み

住民基本台帳の情報は、住民基本台帳を保有する各市町村内で利用されてきたが、住基ネットは、地方公共団体の共同のシステムとして、住民基本台帳のネットワーク化を図り、特定の情報の共有により、全国的に特定の個人情報の確認ができる仕組みを構築し、市町村の区域を越えて住民基本台帳に関する事務処理を行うものである。

すなわち、市町村には、既存の住民基本台帳電算処理システム（居住する住民の住民票を記録、管理するサーバ。以下「既存住基システム」という。）のほか、既存住基システムと住基ネットを接続し、その市町村の住

民の本人確認情報を記録、管理するシステムであるコミュニケーションサーバ（以下「CS」という。）が設置され、本人確認情報は、既存住基システムからCSに伝達されて保存されている。

都道府県には、管下の全市町村のCSから送信された本人確認情報を記録、管理するシステムである都道府県サーバが設置されている。知事は、総務大臣の指定する者（以下「指定情報処理機関」という。）に本人確認情報処理事務を行わせることができる（住基法30条の10第1項本文）。指定情報処理機関に本人確認情報処理事務を行わせることとした知事から送信された住民の本人確認情報が、指定情報処理機関に設置されたサーバに保存される（同法30条の11）。指定情報処理機関には、全国サーバ（全都道府県の都道府県サーバから送信された本人確認情報を記録、管理するサーバ）及びコールセンター（市町村及び都道府県からの住基ネットの障害連絡や問い合わせを一元的に受け付け対応する機関）が設置されている。全国サーバ、都道府県サーバ及びCSは、いずれも専用交換装置を介して専用回線で接続している。また、全国サーバは、国の機関等のサーバとも専用回線で接続している。

既存住基システムとCSとの間、都道府県サーバと既存の庁内LANとの間には、それぞれファイアウォール（組織内のコンピュータネットワークへ外部から侵入されるのを防ぐシステムであり、機能的には、組織内外からの通信要求をすべて捕捉し、定められたルールに従って通過させたり禁止したりすることによって、必要なサービスだけをユーザーに提供しつつ、セキュリティを確保するシステム。以下「FW」という。）が設置され、CSと都道府県サーバとの間、都道府県サーバと全国サーバの間、全国サーバと国の機関との間には、いずれも指定情報処理機関が監視するFW（以下「指定情報処理機関FW」という。）が設置されている。

イ 本人確認情報

本人確認情報とは、住民票の記載事項のうち、氏名、出生の年月日、男女の別及び住所（以下「4情報」という。）、住民票コード並びに住民票の記載等に関する事項で政令で定めるもの（変更情報）をいう（住基法30条の5第1項、7条1号ないし3号、7号及び13号）。

上記の変更情報は、政令により；①住民票の記載又は消除を行った旨並びにその事由及びその事由が生じた年月日、②4情報の記載の修正を行った旨並びにその事由及びその事由が生じた年月日、③住民票コードの記載の修正を行った旨、その事由及びその事由が生じた年月日並びに修正前住民票コードが定められている（住基法施行令30条の5）。具体的には、異動事由（「転入」、「出生」、「職権記載等」、「転出」、「死亡」、「職権消除等」、「転居」、「職権修正等」、「住民票コードの記載の変更請求」、「住民票コードの職権記載等」のいずれか）、異動年月日、異動前の本人確認情報がこれに当たる。

ウ 住民票コード

（ア）住民票コードの意義

住民票コードは、全国を通じて重複しない、無作為に作成された10桁の数字及び1桁の検査数字をその順序により組み合わせた数列であり、住民票に記載される（住基法7条13号、同法施行規則1条）。

（イ）住民票コードに係る措置等

a 住民票コードの指定

知事は、区域内の市町村の市町村長ごとに、住民票に記載することのできる住民票コードを無作為に指定し、市町村長に通知する（住基法30条の7第1項、同法施行規則14条1項）。

知事は、住民票コードの指定を行う場合には、あらかじめ他の知事と協議し、市町村長に対して指定する住民票コードがそれまでに指定された住民票コード又は他の知事が指定しようとする住民票コードと

重複しないよう調整を図る（住基法30条の7第2項）。

b 住民票コードの住民票への記載と通知

市町村長は、新たにその市町村の住民基本台帳に記録されるべき者について住民票の記載をする場合、その者がいずれの市町村においても住民基本台帳に記録されたことがない者であるときは、上記知事から指定された住民票コードのうちから選択するいずれか一の住民票コードを記載する（同法30条の2第2項）。この場合、市町村長は、速やかに、住民に対し、その旨及び住民票コードを書面によって通知する（同条の2第3項）。

c 住民票コードの変更請求

住民基本台帳に記録されている者は、住民基本台帳を備える市町村の市町村長に対し、住民票に記載されている自己に係る住民票コードの記載の変更を請求することができる（同法30条の3第1項）。

d 住民基本台帳の一部の写しの閲覧等の際の住民票コードの除外

住民票コードは、一般人の住民基本台帳の写しの一部の閲覧の際には閲覧対象から除外されており（同法11条1項）、また、自己又は自己と同一世帯に属する者以外の者に係る住民票の写し等の交付の際には、住民票コードは住民票の写し等の記載から省略される（同法12条2項）。

エ 本人確認情報の通知・保存

(ア) 通知

市町村長は、住民票の記載、消除又は4情報及び住民票コードの記載の修正を行った場合には、本人確認情報を知事に通知する（住基法30条の5第1項）。この通知は、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知事の使用に係る電子計算機に送信することによって行う（同条の5第2項）。

(イ) 保存

市町村長から通知を受けた知事は、通知された本人確認情報を磁気ディスクに記録し、これを通知の日から政令で定める期間（原則５年間）保存しなければならない（同条の５第３項，同法施行令３０条の６）。

オ 本人確認情報の提供及び利用

(ア) 市町村長による提供

市町村長は、条例で定めるところにより、他の市町村の市町村長その他の執行機関から事務処理に関し求めがあったときは、本人確認情報を提供する（住基法３０条の６）。

(イ) 知事による提供

a 国の機関又は法人に対する提供

知事は、住基法別表第１の国の機関又は法人から同表の下欄に掲げる事務の処理に関し、住民の居住関係の確認のための求めがあったときに限り、政令で定めるところにより、保存期間に係る本人確認情報を提供する（住基法３０条の７第３項）。

b 当該都道府県の区域内の市町村の市町村長等に対する提供

知事は、①区域内の市町村の執行機関であって住基法別表第２の上欄に掲げるものから同表下欄に掲げる事務の処理に関し求めがあったとき、②区域内の市町村の市町村長から求めがあったときは、いずれも政令で定めるところにより、③区域内の市町村の執行機関であって条例で定めるものから条例で定める事務の処理に関し求めがあったときは、条例で定めるところにより、保存期間に係る本人確認情報を提供する（同法３０条の７第４項）。

c 他の都道府県の知事等に対する提供

知事は、①他の都道府県の執行機関であって住基法別表第３の上欄に掲げるものから同表下欄に掲げる事務の処理に関し求めがあったと

き、②他の知事から住基法30条の7第10項に規定する事務の処理に関し求めがあったときは、いずれも政令で定めるところにより、③他の都道府県の執行機関であって条例で定めるものから条例で定める事務の処理に関し求めがあったときは、条例で定めるところにより、保存期間に係る本人確認情報を提供する（住基法30条の7第5項）。

知事は、①他の知事を経て他の区域内の市町村の執行機関であって住基法別表第4の上欄に掲げるものから同表下欄に掲げる事務の処理に関し求めがあったとき、②他の知事を経て他の区域内の市町村の市町村長から住民基本台帳に関する事務の処理に関し求めがあったときは、いずれも政令で定めるところにより、③他の知事を経て他の区域内の市町村の執行機関から条例で定める事務の処理に関し求めがあったときは、条例で定めるところにより、保存期間に係る本人確認情報を提供する（住基法30条の7第6項）。

知事は、当該都道府県の条例で定める執行機関から条例で定める事務の処理に関し求めがあったときは、条例で定めるところにより、保存期間に係る本人確認情報を提供する（住基法30条の8第2項）。

(ウ) 都道府県における本人確認情報の利用

知事は、①住基法別表第5に掲げる事務を遂行するとき、②条例で定める事務を遂行するとき、③本人確認情報の利用につき本人が同意した事務を遂行するとき、④統計資料の作成を行うとき、のいずれかに該当する場合には、保存期間に係る本人確認情報を利用することができる（住基法30条の8第1項）。

(エ) 国の行政機関による資料提供要請

国の行政機関は、その所掌事務について必要があるときは、知事に対し、保存期間に係る本人確認情報に関して資料の提供を求めることができる（住基法37条2項）。

カ 住基ネット利用可能事務の範囲

住基ネットの利用による本人確認情報の提供，利用が可能な事務は，住基法別表第1ないし第5の改正等により，現在（平成17年4月1日現在）275事務となっている。

キ 都道府県審議会

都道府県に，本人確認情報の保護に関する審議会を置き，住基法によりその権限に属させられた事項を調査審議させるとともに，知事の諮問に応じ，本人確認情報の保護に関する事項の調査審議及び知事への建議をさせることができる（住基法30条の9）。

ク 指定情報処理機関

（ア）知事は，指定情報処理機関に，住基法30条の10第1項所定の本人確認情報処理事務を行わせることができる（同条項）。

その本人確認情報処理事務は，住民票コードの指定及びその通知（同法30条の7第1項），協議及び調整（同条第2項），国の機関又は法人，区域内外の市町村長又は市町村の執行機関に対する本人確認情報の提供（同条第3項ないし第6項），国の行政機関に対する本人確認情報に関する資料の提供（同法37条2項）と定められている。

委任知事は，原則として本人確認情報処理事務を行わない（同法30条の10第3項）。

委任知事は，電子計算機から電気通信回線を通じて指定情報処理機関の電子計算機に送信することによって，本人確認情報を指定情報処理機関に通知する（同法30条の11第1，第2項）。委任知事から通知を受けた指定情報処理機関は，当該通知に係る本人確認情報を磁気ディスクに記録し，これを通知の日から政令で定める期間（原則5年間）保存する（同条第3項）。

旧自治大臣は，平成11年11月1日，指定情報処理機関として財団

法人地方自治情報センター（以下「情報センター」という。）を指定した。

(イ) 指定情報処理機関は、毎年、国の機関等への本人確認情報の提供状況を公表する（住基法３０条の１１第６項）。また、委任知事に対し、本人確認情報の電子計算機処理に関し必要な技術的な助言及び情報の提供を行う（同条第７項）。

(ウ) 指定情報処理機関には、本人確認情報保護委員会を置き、指定情報処理機関の代表者の諮問に応じ、本人確認情報の保護に関する事項を調査審議し、これに関し必要と認める意見を指定情報処理機関の代表者に述べることができる（住基法３０条の１５第１，第２項）。

(エ) 総務大臣は、本人確認情報処理事務等の適正な実施を確保するため必要があると認めるときは、指定情報処理機関に対し、上記各事務の実施に関し監督上必要な命令をすることができる。委任知事も、指定情報処理機関に対し、上記各事務の適正な実施のために必要な措置を講ずべきことを指示することができる。（同法３０条の２２）

総務大臣及び委任知事は、本人確認情報処理事務等の適正な実施を確保するため必要があると認めるときは、指定情報処理機関に対し、本人確認情報処理事務等の実施状況に関して必要な報告を求め、また、職員に、指定情報処理機関の事務所に立ち入って本人確認情報処理事務等の実施の状況、帳簿、書類その他の物件を検査させることができる（同法３０条の２３第１，第２項）。

ケ 住民基本台帳事務

(ア) 住民票写しの広域交付（交付の特例）

住民基本台帳に記録されている者は、住基カード又は運転免許証等を提示して、その者が記録されている住民基本台帳を備える市町村の市町村長（以下「住所地市町村長」という。）以外の市町村長に対し、自己

又は自己と同一世帯に属する者に係る住民票写しで、住基法12条の2第1項所定の事項を省略したものの交付を請求することができる（同法12条の2第1項、同法施行規則5条2項）。

この請求を受けた市町村長（以下「交付地市町村長」という。）は、電気通信回線を通じて住所地市町村長に通知し、住所地市町村長は、①氏名、②出生年月日、③男女の別、④世帯主・続柄（選択）、⑤住民となった年月日、⑥住所、⑦住所を定めた旨の届出の年月日及び従前の住所、⑧住民票コード（選択）を交付地市町村長に電気通信回線を通じて通知して、この通知を受けた交付地市町村長が住民票写しを作成して、交付する（同法12条の2第2項ないし第4項）。

イ) 転出・転入手続の特例

転出・転入手続には、転入届の際に転出地での住民票の情報を記載した転出証明書を添付することが必要とされ（住基法22条2項、同法施行令23条）、住民は、通常、転出証明書の交付を受けるため、転出地の市役所等に出向く必要がある。しかし、住基カードの交付を受けている者が、住基法施行令に定める一定の事項が記載された「付記転出届」をした場合には、当該転出届をした以後最初に行う転入届であって、住基カードを添えて行われるものについては、転出証明書の添付を要しない（同法24条の2第1項）。

コ 住基カード

住民基本台帳に記録されている者は、住民基本台帳を備える市町村の市町村長に対し、自己の住基カード（その者に係る住民票に記載された氏名及び住民票コードその他政令で定める事項が記録されたカード）の交付を求めることができる（住基法30条の4第1項）。市町村長その他の市町村の執行機関は、住基カードを、条例の定めるところにより、条例に規定する目的のために利用することができる（住基法30条の4第8項）。

(5) 本人確認情報の開示

何人も、知事又は指定情報処理機関に対し、自己に係る本人確認情報について、書面により開示請求ができ、知事又は情報処理機関は、その請求があったときは、開示請求者に対し、これを開示しなければならない（住基法30条の37）。

(6) 住基ネットの稼働（甲10、弁論の全趣旨）

平成14年8月5日、住基ネットの本運用（第1次稼働）が開始された。

しかし、東京都杉並区、東京都国分寺市、福島県矢祭町は、個人情報保護のための法制度が未だ十分整備されていないなどとして、住基ネットへの不参加を表明し、住基ネットへの接続を行わなかった。第1次稼働開始後、三重県二見町及び小俣町は、同月9日から参加したが、東京都中野区は同年9月11日、東京都国立市は同年12月26日、住基ネットから離脱した。また、神奈川県横浜市は、住基ネットに参加することを前提にしつつ、安全性が確認できるまでの間、非通知の申出をした住民の住民票コードは通知しないこととする選択方式（横浜方式）を採用し、本人確認情報について神奈川県へ非通知とすることの申出を受け付けたところ、約84万人（全人口の約24%）から非通知の申出があった。総務省は、当初、選択制は住基法30条の5に反し違法であるとの見解を表明し、神奈川県も、参加者のみの一部データは受入できないとしていたが、平成15年4月9日、横浜市、神奈川県、総務省、情報センターとの間で、段階的受入の合意がされた。

平成15年5月23日に個人情報保護法が成立した後、東京都国分寺市（同年28日）及び東京都中野区（同年8月13日）が、住基ネットへの接続を表明した。

2 争点

- (1) 住基ネットによる控訴人らの権利の侵害の有無（被控訴人らが、住民票コードを控訴人ら住民に割り振り、住民票コードを住民票に記載し、平成14

年8月5日、住基ネットに接続したことにより、控訴人らの主張する権利が侵害されたと認められるか。)

(2) 控訴人らの慰謝料請求権の有無

(3) 控訴人■■■■4名の差止め請求権の有無と差止め請求の可否

3 争点についての当事者の主張

(1) 住基ネットによる控訴人らの権利の侵害の有無

【控訴人らの主張】

ア 控訴人らの権利

(ア) プライバシーの権利

a 憲法13条は、国民のプライバシーの権利として自己情報コントロール権（自己情報決定権）を保障している。自己情報コントロール権とは、自己に関する情報を、いつ、どのように、どの程度まで、開示するのかしないのか、及び、利用ないし提供の可否を自ら決定する権利である。国民は、自己に関する個人情報の収集・取得、管理（保有）・利用、開示・提供につき、情報主体によるコントロール権を有する。

したがって、行政機関による個人情報の取扱いが問題となる場面においては、情報主体の「コントロール」（同意・意思決定）が最大限保障されなければならない。行政機関が本人の同意なく国民のプライバシー情報を収集・取得し、保有・利用し、開示・提供することは、原則として違法である。それが例外として許容される場合があるとしても、それは、本人の同意を不要とする程のやむにやまれない利益を達成する必要がある場合でなければならない。あるいは、厳格な合理性を有する正当な目的により行わなければならない。しかも、プライバシーに対しより制限的でない態様でしか許されない。それゆえ、行政機関が、国民のプライバシー情報をこのような要件を満たすことなく収集・取得し、保有・利用し、開示・提供すれば、それは国民のプライ

バシー権の侵害として憲法違反となる。

- b また、国民は、プライバシー権の一環として、公権力から監視され、包括的に管理されない自由権（公権力から一方的に全人格的な管理の客体に置かれないという自由権）を有している。また、プライバシー権は、それが個人の尊厳に由来するものであることから、多様な権利概念を含むものとして認識されるようになった。その中には、平穩生活権も含まれる。平穩生活権は、法的保護に値する人格的利益として観念される。すなわち、人は、他者から、自己の欲しない刺激によって心の静穏を乱されない権利、利益を有する。これらの権利は、プライバシー権が認められるのと同様に、憲法13条の幸福追求権に基づくものであり、同条により保障されているものである。

(イ) 人格権

憲法13条は個人の尊厳を保護し、人格権を保護している。人は個人としての尊厳を有し、その人格は最大限尊重されるべきことは論をまたない。人はそれぞれに姓名を持ち、人格を持っているのであって、番号ではない。人を番号で呼び合うようなことは、個人の尊厳を侵害するものである。

イ 住基ネットによる控訴人らの権利の侵害

(ア) プライバシー権の侵害

住基ネットは、すべての国民に一方的に11桁の住民票コードを付し、そのコードとともに氏名、生年月日、性別、住所及びそれらの情報の変更履歴が、本人の与り知らないままに、市町村と都道府県・情報センターの間で専用回線をもって構築された住基ネットを流通し、本人確認情報として提供され、利用される。情報センターから国へ提供され、国が利用する事務は、264に及ぶ。この間、本人の同意を得られることはまったくなく、本人に選択の余地はまったく与えられない。とりわけ、

住基ネットは、住民票コードという「共通番号」の付されたデジタル化された情報であり、その伝播力は大きく、その提供、利用による被害の危険性は、計り知れないものである。そして、住基ネットは、必要性、有用性のないものであり、個人情報漏えいの危険性のあるものである。

このような住基ネットにより、控訴人らの同意なく控訴人らの個人情報を流通・提供・利用することは、憲法13条により保障されている控訴人らのプライバシー権としての自己情報コントロール権を侵害するものである。

(イ) 公権力から監視、包括的に管理されない自由権、平穩生活権の侵害

住民票コードは、国民全員に対して重複しないように付された個人識別番号であり、多数の行政機関がそれぞれ保有している個人情報を統合し、個人情報を検索するために不可欠のものである。住基ネットによる個人情報は、現状では一応限定されているが、住基法は、政省令に多くを委任しており、将来、住基ネットによる個人情報の拡大を防ぐ保証はない。また、情報が限定されているとしても、そもそも個人の情報を一か所に集中させること自体、その個人の公権力から監視されない権利を侵害するものである。さらに、本人確認情報の送信は、将来のいわゆる国民総背番号制に道を開くものであり、国民総背番号制となれば、まさに監視社会そのものであり、公権力から監視されない権利を侵害するものである。現在の住基ネットでは、公権力から監視されず、包括的に管理されない自由権が侵害される具体的危険性がある。

また、住基ネットにより、住民は、自己の個人情報が、住基ネットで国によって集中的に管理されることにより、それが漏えいされるのではないか、他人に知られたくない自己の情報が不当に利用されるのではないか、ときには公開されるのではないか、との不安感、危惧、危機感を常に抱きながらの生活を余儀なくされる。これは、まさに、他者から自

己の欲しない刺激によって心の静穏を乱されることにほかならず、これは、生活における精神的平穏の侵害であって、プライバシーの権利の一態様である平穏生活権を侵害するものである。

(ウ) 人格権の侵害

人はそれぞれに姓名を持ち、人格を持っているのであって、番号ではない。人を番号で呼び合うようなことは個人の尊厳を侵害するものである。被控訴人らが、勝手に、11桁の番号を控訴人らにつけることは、そのこと自体、憲法13条で保護されている控訴人らの人格権を侵害している。

各行政機関が、その各行政機関ごとに国民の情報を保有することはその限りでやむを得ないものであるが、住民票コードは、そのような限定番号ではなく、11桁の番号によって、個人の情報が一か所に集められることが可能な共通番号であり、個人情報の蓄積、結合、検索のマスターキーとして使用して、個人情報のデータファイルを作成し、個人のあらゆる行政情報を1箇所にまとめることを可能にするものである。このような住民票コードによって、個人の情報が一か所に集められるのは、行政目的をはるかに超え、その個人を全人格的に管理するものであって、その個人の人格権を侵害するものである。

ウ 住基ネットによる個人情報漏えいの危険性

(ア) 住基ネットによる控訴人らの個人情報の流出の危険性が、次のとおり考えられる。

- a ハッカー等による外部からのネットワークへの侵入の危険性
- b 運用関係者などによる漏えい等の危険
 - (a) 住基ネットの運用従事者による情報漏えい等の危険
 - (b) 公務員等の職権濫用等による情報利用の危険
 - (c) 民間委託者の不正行為による情報漏えいの危険

(d) バックアップデータの紛失，窃取による情報漏えいの危険

c セキュリティ対策の不整備

(a) ハード面でのセキュリティ対策の不整備

(b) ソフト面でのセキュリティ対策の不整備

(イ) 住基ネットの安全性は，コンピュータ通信網全体が外部や内部からの情報取得権限のない者が磁気ディスクに記録された情報を取得することができないようになっているかどうかにかかっている。通信網につながるすべてのコンピュータの安全性が技術面においても運用面においても確保されていなければ，結局，住基ネットの安全性は十分に確保されているとはいえず，全国の各市町村に置かれているすべてのCSを含めて十分なセキュリティが確保されなければならない。CSの安全性が不十分な市町村が一つでもあれば，当該市町村の住民の個人情報のみならず，すべての国民の個人情報が流出することになる。住基ネットの各市町村のセキュリティ体制には重大な欠陥があり，本人確認情報に不当にアクセスされたり，同情報が漏えいしたりする具体的危険性があるというべきである。住基ネット稼働下では，個人情報流出の危険は飛躍的に高まった。

(ウ) 長野県本人確認情報保護審議会の調査結果をみても，担当職員がCSの安全性の不十分さを感じている。また，長野県が行った住基ネットの侵入実験の結果，通信網に幾つかの脆弱性が発見され，住基ネットの安全性の程度は平均以下で，平均的なコンピュータエンジニアなら誰でも侵入し，情報を盗んだり損害を与えることができることが実証された。すなわち，パスワードの設定に問題があったほか，サーバのOSが，既知の脆弱性を含んだまま運用されており，一定の条件の下においては，一般に入手可能なツールによるCSの管理者権限を取得することが具体的に可能な状況にあった。そして，管理者権限を奪取すると，住基ネット

ト網を介して各市町村ＣＳや指定情報処理機関のサーバ内の本人確認情報が閲覧され、漏えいしたり、改ざんされたりする危険があることが実証された。

また、通信網やＣＳの安全性にとって最も脅威なのは、人間そのものである。末端の職員まで統一した考え方で十分な教育を受けていなければ、情報が持ち出されてしまう可能性がある。そして、全国の多数の自治体において、セキュリティが職員の信頼関係のみに支えられており、各職員の信頼関係が悪用され情報が持ち出される危険性は高く、また、それを防ぎ得る十分な体制は全く整っていない。

(エ) 総務省告示による「電気通信回線を通じた送信又は磁気ディスクの送付の方法及び磁気ディスクへの記録及びその保存の方法に関する技術的基準」(平成１４年総務省告示第３３４号，平成１５年同第３９１号，同第６０１号。以下「セキュリティ基準」という。)により、各自治体における住基ネットの運用及びセキュリティ(正確性，機密性及び継続性の維持)について一定の技術水準を求めている。しかしながら，以下のとおり，各自治体の運用状況は，セキュリティ基準からほど遠いものであり，セキュリティの上で欠陥がある。

a 重要機能室(電子計算機室，磁気ディスク等保管室，受電設備等の設備を設置する室，空気調和機及びその付属設備を設置する室)の配置及び構造として，電子計算機室及び磁気ディスク等保管室は他の部屋と区別して専用の部屋とすること(セキュリティ基準第３－１－(2)エ)，重要機能室への入室者を限定し入退室管理カードによって重要機能室に入退室する者が入室する権限を有すること等により，入退室の管理を適切に行うこと(同第４－(1))とされている。このため各自治体は住基ネットのＣＳの管理運用のため庁内に重要機能室を設置しているが，その運用は杜撰であり，セキュリティ基準を満たしていない。

い。例えば、被控訴人八尾市では、重要機能室への入退室の管理簿もなく、重要機能室への入退室を記録する管理簿に記入するなどすることなく入退室しているなど、重要機能室への入退室の厳正なチェックが行われていない。被控訴人吹田市においては、平成17年1月まで入退室管理簿は作成されず、その作成後それに実際に記録されているかどうかは、確認されていないし、CSを設置した重要機能室の入退室の管理も十分でないなかで、その運用上の問題が指摘されている。柏原市においては、重要機能室の入退室管理簿は企画情報政策室が管理しているが、企画情報政策室の職員の名前がタイプ印刷され、一日のうち何度か出入りしても、一度しか記入する余地はなく、職員の入退室はあたかも出勤簿のような体裁となっており、業者が入室する場合も本人に記入させるだけで偽名で入室されれば誰が入退室したか分からない状況である。

- b アクセスログ（履歴）の確認については、セキュリティ基準によれば、端末機の操作者について正当なアクセス権限を有していることを操作者識別カード及びパスワードにより確認する（同第4-4-(2)）とともに、住基ネットを操作した履歴を磁気ディスクに記録し、法令を遵守していることを監視する等、その利用の正当性について確認すること（同第4-4-(6)）とされており、このためにはアクセスログの確認が必要であるが、木津町では、技術上の問題もあり、業者任せにして、アクセスログをほとんどチェックしていないし、柏原市においては、ログオン失敗歴も定期的にチェックしているとされるが、本来管理責任者である住民課長が自らしているのではなく、住民課の誰かがしているというにすぎない状態であり、被控訴人八尾市においても、責任者たる市民課長は自らアクセスログをチェックできず、操作主任に一任している。このように、各自治体におけるアクセスログの

確認は、セキュリティ基準を満たしているとはいえないものである。

- c CSの保守・点検は、一般に地方自治体の職員はコンピュータ技術について専門的な知識を有せず、せいぜい運用上の知識やセキュリティに関する研修を受けている程度であるため、民間の業者に委託するほかはないところ、セキュリティ基準によれば、住基ネットの開発、変更、運用、保守等について、委託を行う場合は、委託先事業者等の社会的信用と能力を確認し（同第4-10-(1)）、委託事業の一部を第三者に委託する場合は、その制限、事前承認及び承認に関する事項を委託先事業者と取り交わすこととされ（同第4-10-(3)）、複数の委託業者が関わる場合は、分担して行う範囲及び責任の範囲を明確にするとともに、作業上必要な情報交換を行えるような措置を講ずることとされている（同第4-10-(4)）。多くの地方自治体では、民間委託業者は住基ネットの運用、保守等について、第三者の事業者に再委託しているが、被控訴人吹田市においては、事前の再委託承認を得ることなく自治体が知らない間に再委託がなされており、このため受託業者は謝罪文を作成しているし、加茂町においては、実情は、業者に任せた上、作業報告書に基づいて報告を受けている程度であり、作業報告書に書かれている以上の詳細な確認はなされておらず、木津町においては、再委託のセキュリティの状況についても、業者が作成する作業報告書の内容以上のことは確認されていない。

- (d) 兵庫県内の市町におけるCSの管理体制、安全性を点検するため、「本人確認情報提供に当たってのセキュリティ体制チェックリスト」（以下「兵庫県チェックリスト」という。）を各市町に配布し、その回答を得たが、その回答をみると、市町の管理体制には重大な欠陥があることが明らかになった。

すなわち、被控訴人らは、総務省が行った「住民基本台帳ネットワー

クシステム及びそれに接続している既設通信網に関する調査票」(以下「総務省チェックリスト」という。)を活用して各市町村における管理体制の徹底を図っており、特に重要な重点7項目については、すべての市町村において3点満点を達成したから、管理体制は万全であると主張するが、兵庫県チェックリストには、重点7項目と重複する項目があり、その項目につき、姫路市、加古川市、猪名川町、芦屋市、伊丹市及び宝塚市がクリアしていないとの回答をしている。したがって、市町には、セキュリティ基準を満たしていないところがあり、伊丹市についてみると、①重要機能室の鍵又は入退室のカードの管理責任者を定めていない、②CSが存在するLANの通信網機器の物理的配線状況を管理していない、③通信網機器の保守内容及び点検項目を明確にしていない、④重要機器に対する保守を行う場合に職員が立ち会っていない、⑤データのバックアップの実施記録簿を保管していない、⑥自己チェックリストによる点検を定期的に行っていない、⑦委託業者の管理も極めて不十分であり、庁内LANの管理が極めて杜撰である、等の多数の問題があり、信じ難い管理状況にある。このように、市町の管理体制が不十分なことは明らかで、住基ネットの安全性が危機的な状況にある。

(カ) 国立市の住基ネット切断

国立市は、平成14年12月26日に、住基ネットを切断している。国立市は住基ネットで流通する住民の情報の管理に責任を持ってないことをその理由として挙げている。そして、国立市長は、その問題点として、住民から届けられた個人情報の管理者として、住基ネットで拡散する個人情報、どこでどのように取得、管理、消去されるのかを、具体的に把握できず、かつ、その安全性を確認できない、住基ネットに参加するということは、情報漏えいの危険性が付きまとうが、その危険性を上回るようなメリットがあるのだろうか等と指摘し、住基ネットの切断によ

って、住民に対するサービスの面でも、国立市の住民関係の行政事務の面でも、国の機関や他の自治体との関係、それらの機関の事務の面においても、いずれも特段の支障は生じないとしている。

(キ) 以上のところからすれば、住基ネットは本人確認情報の漏えいや不正利用される具体的な危険がある。

エ 住基ネットの必要性・有用性の不存在

住基ネットを推進してきた総務省は、住基ネットの存在意義として、①国の行政機関等に何らかの申請、届出をするときに住民票の写しの添付が不要となること、②住基カードを所持する者は、全国どこの市町村からでも住民票の写しの交付を受けられること、③住基カードを持っている人については、市町村を越えた転居の際に、転出市町村役場へ行く必要がなく、転入市町村役場へ1回行けばすむことを指摘し、宣伝してきた。

しかしながら、①については、一般市民が国の行政機関等へ申請、届出をする場合はほとんどない。一般市民が住民票の写しを必要とする場合は、パスポートの取得や運転免許証の取得の場面である。しかしこれらの場合、通常は同時に戸籍謄抄本も必要とされ、いずれにしても一般市民は市町村役場へ行かなければならない。②については、一般市民にとって、住民票の写しを必要とする場合自体ほとんどない。また、住基カードを所持する場合でも、住民票の写しの交付を受けるためには、どこかの市町村役場へは行かなければならない。さらに、昨今では、ほとんどの自治体で、夜間サービスや、土曜日、日曜日の行政サービスを実施している。③については、一般市民が市町村を越えて転居することが頻繁にあるとは通常考えられない。また、一生で数回あるかないかの転居の際、転出先、転入先の各市町村役場に出向くことを不便と感じている住民は少ない。さらに、現在でも転出届は、郵送で可能であり、転出元の市町村役場に出向く必要はない。転出地での住民票の情報を記載した転出証明書が必要な場合も、郵送

によって取得することが可能である。したがって、総務省の強調する、住民にとっての利益はほとんどない。

さらに、総務省の作成した住基ネットに関する条例規定例によれば、各市町村において、各個人の健康診断結果、血液型、公共施設予約サービス等に利用することが想定されている。そうすると、氏名、住所、生年月日、性別そして住民票カードという情報だけが住基ネットを流れるのではなく、各個人が知らない間に、それぞれの個人の様々な情報が、市町村から都道府県、そして情報センター、国へと住基ネット上を流されることになる。しかも、住基ネットは、そうした情報が流されることをその当該個人が確認することができないシステムである。

以上のとおり、住基ネットには、国民にとって必要性や有用性が認められない。

オ 以上のところからすれば、住基ネットは、控訴人らの権利を違法に侵害しているというべきである。

【被控訴人らの主張】

ア 控訴人ら主張の権利と住基ネットの非侵害性について

(ア) プライバシー権について

- a プライバシーは、憲法13条に規定された幸福追求権によって基礎づけられる法的保護に値する人格的利益である。しかし、プライバシーの概念は多義的であるとともに、プライバシーは、一般人を基準として通常他人に知られたくないか否かによって保護範囲が左右されるものであるから、同じ情報であっても、利用される場面あるいは公表される相手方によってその侵害となるか否かが左右される外延の極めて不明確なものであり、権利としての明確性がない。プライバシーの権利は、その概念の不明確さゆえに、それ自体は一個の統一的な憲法上の権利とまでは認められないというべきである。

プライバシーの法的保護の内容は、みだりに私生活（私的生活領域）へ侵入されたり，他人に知られたくない私生活上の事実又は情報を公開されたりしない利益として把握されるべきであって，控訴人らが主張するように，プライバシーに属する情報をコントロールすることを内容とする権利を含むものとは認められない。また，公権力から監視されない権利を含むものでもない。控訴人らが主張する自己情報コントロール権は，実定法上の根拠があるとはいえない。行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）12条，27条，36条において，保有個人情報につき，本人からの開示請求権，訂正請求権及び利用停止請求権が明文で認められたが，これらの規定は自己情報コントロール権を認めたものではない。

また，プライバシー権が，自己情報コントロール権であり，公権力から包括的に管理されない権利であるとしても，その権利の内容や権利の外延については不明確であって，実定法上の権利としての適格性や成熟性を欠いており，到底憲法上の権利と認めることはできない。したがって，プライバシーについては，人格権としての名誉権等とは異なり，権利性を認めることはできず，排他性を有する人格権であるにとらえて名誉権等と同一の差止め請求ができる権利であるとは認められない。

- b 仮に控訴人らが主張するようなプライバシーの権利が認められるとしても，住基ネットはそれを侵害するものではない。

住基法においては，その目的（同法1条）にも示されているとおり，社会生活の基礎となる個人情報（同法7条各号記載の情報）は，いわば公共領域に属する個人情報であるから，少なくとも行政機関内部で使用される限り，行政の合理化のため，個人の承諾を要することなく利用できるとの法制度が採られているのであり，この点は平成11年

の住民基本台帳法の改正前と後で何ら変わらないのである。

そして、住民票コードは、住基ネットを構築するに当たり、行政において確実な本人確認をし、迅速かつ効率的な検索を実現するために住民票に記載することとされたものであり、控訴人らが主張するような行政機関が個人情報を一元的に管理するために記載したものではなく、目的以外の使用を禁止され、住民票コードを利用して個人情報を名寄せすることは認められていないのである。

したがって、住基ネットは、控訴人ら主張のプライバシー権（自己情報コントロール権等）を侵害するものではない。

- (イ) 公権力から監視、包括的に管理されない自由権、平穩生活権について
憲法13条により「プライバシー権」が一個の統一的な憲法上の権利として保障されているとはいいい難い上、控訴人らが主張する「公権力から監視されない権利」も、その権利の内容、根拠、外延などのいずれをとっても明確ではなく、およそ憲法13条により保障されているとはいいい難い。また、住基ネットがいわゆる国民の総背番号制としてイメージされているものを企図した制度ではない。控訴人らの主張は理由がない。

- (ウ) 人格権について

住民票コードは、住基ネットにおいて本人確認を確実かつ効率的に行うために使用される10桁の数字及び1桁の検査数字にすぎず、住民基本台帳に記録されている者は、理由のいかんを問わず、住民票コードの記載の変更を請求することができる（住基法30条の3第1項）のであるから、住民票コードは、個人の人格的価値とは無関係である。住民票コードの記載により、控訴人らの人格権及び何らかの人格的利益が侵害されるとはいえない。また、住民票コードを用いてデータの名寄せをすることは禁じられており、この場合には懲戒処分を受けたり、刑事罰を科せられることになるのであって、これらの違法行為がなされることを

前提として、その具体的危険性があるとはできない。

イ 住基ネットの安全性（セキュリティ対策の構築）

住基ネットにおいては、情報漏えいを防止するための各種の措置がとられ、セキュリティ対策が具体的に講じられている。

（ア）制度面からの対策

- a 都道府県、指定情報処理機関が保有する情報は、法律上、本人確認情報に限定されている（住基法30条の5第1項）。
- b 本人確認情報の提供を受ける行政機関の範囲や利用目的は限定されているし（同法30条の6、30条の7第3項ないし第6項、30条の8）、本人確認情報の提供を受ける者に対し、目的外の利用又は提供は禁止されており（同法30条の34）、知事及び指定情報処理機関は、法律の規定によらない本人確認情報の利用及び提供を禁止されている（同法30条の30）。
- c 市町村はCSの管理責任を負い、都道府県は都道府県サーバ（都道府県の住民の本人確認情報の保存）と都道府県通信網の管理責任を負い、指定情報処理機関は全国サーバ（全住民の本人確認情報の保存）と全国通信網の管理責任を負い、それぞれ安全性を確保する責任を負っている。また、総務省は、指定情報処理機関への監督命令等（同法30条の22第1項）、地方公共団体への指導、助言、勧告等（同法31条）、本人確認情報管理規程の認可（同法30条の18）、セキュリティ基準の策定等の権限を有し、委任知事は、指定情報処理機関に対する指示（同法30条の22第2項）、指定情報処理機関は、委任知事に対する技術的助言等（同法30条の11第7項）の権限を有し、これらの権限により、安全性の確保を担保している。

そして、指定情報処理機関が、国の機関等に本人確認情報の提供

を行う際には、協定書を取り交わすこととして国の機関等の責任を明確にし、委任知事は、指定情報処理機関に対し、報告要求等を行うことができ、都道府県及び指定情報処理機関には、本人確認情報保護のための諮問機関が設置されるなど、個人情報の保護を図る制度が確保されている（同法 30 条の 23 第 2 項、30 条の 9 及び 30 条の 15）。

d 住民票コードは、無作為の番号で、住民の申請によりいつでも変更できるとし（同法 30 条の 3）、さらに、民間部門が住民票コードを利用することを禁止し、行政機関が利用する場合も目的外利用を禁止するなどし、住民票コードの利用を厳しく制限する措置を講じている（同法 30 条の 34、42 ないし 44）。

e 都道府県、市町村及び指定情報処理機関は緊急時対応計画を定め、本人確認情報の漏えい等の危険が具体的に発生した場合には、相互に連絡調整を行い、被害拡大を防止するための措置等を講ずることとされている（セキュリティ基準第 2-5）。

(イ) 内部的な具体的不正防止対策

a 担当者が多数の個人情報を容易に検索できないよう、本人確認情報の照会条件を限定している。

b 住基ネットにアクセス権限のない職員がアクセスできないよう、操作者識別カード認証による制御を行うことになっている。

c アクセスログを定期的にチェックし、不正アクセス等を発見したときは、適切な措置を講ずることになっている。

d 住民から請求があった場合、本人確認情報提供状況を開示することとなっており、住民が本人確認情報の提供状況を把握することが可能となっている。

e 一定時間に一定数以上の住民票の写しの広域交付を停止する措置

を講じるほか、担当職員に対し、住基ネットの安全性の確保等を目的とした教育・研修が実施されている。

(ウ) 物理的な侵入防止対策

セキュリティ基準においては、建物等への侵入の防止、重要機能室の配置及び構造、入退室管理、磁気ディスクの管理、構成機器及び関連設備の管理、データ・プログラム・ドキュメントの管理等、外部からの侵入に対する物理的なセキュリティ対策を関係機関に義務付けている。

特に、市町村における住基ネット及びこれに接続している既設通信網における対策については、総務省チェックリストに基づく自己点検と、これに基づく都道府県、指定情報処理機関及び総務省による指導、助言を実施し、対策の強化、徹底を図っている。

なお、セキュリティ基準及び総務省チェックリストは、高いレベルの安全性を実現することを目的としており、これを遵守しなければ、本人確認情報の漏えい、改ざん等の具体的危険が生じないという基準を設定したものではない。仮にセキュリティ基準の一部が達成されていなくても、また総務省チェックリストで最高点に満たない項目があったとしても、そのことから直ちに、本人確認情報の漏えい、改ざんの具体的危険があるとはいえない。

(エ) 電気通信回線上の侵入防止対策

a CS、都道府県サーバ及び全国サーバの間の通信網は、すべて専用回線及び専用交換装置で構成された閉鎖的な通信網である。

b サーバ間で相互認証・暗号通信を実施しており、仮に、他のコンピュータを住基ネットに接続できたとしても、通信を行うことはできないし、盗聴による恒常的な暗号鍵の解読が極めて困難となる対策がとられている。

- c 住基ネットの通信プロトコルには、インターネットで用いられる汎用的なプロトコルを使用せず、住基ネットに独自のものが用いられており、すべてのCSの通信網側、すべての都道府県サーバの通信網側と端末機側、全国サーバの全方向及び国の機関等サーバの通信網側にFWを設置して、インターネットで用いられるプロトコルの通過を遮断しており、CS、都道府県サーバ、全国サーバ及び国の機関等サーバに対し、住基ネットのアプリケーション以外の通信を使用してアクセスすることはできないようにされている。
- d 指定情報処理機関において、コンピュータウイルス、セキュリティホールの発生情報を入手し、ウイルス対策ソフトの新パターンファイルの配布や対応方法の通知を全団体に対して行い、徹底したコンピュータウイルス・セキュリティホール対策が実施されている。
- e 指定情報処理機関は、監視FW等により、不正な通信がないか、24時間常時監視を行っている。
- f システム全体で統一ソフトウェアを導入することにより、住基ネット全体で均質かつ高度な安全性の確保が実現されている。
- g 被控訴人ら以外の、ある特定の市町村におけるセキュリティ対策につき仮に不十分な点があるとしても、直ちに他の市町村の住民の本人確認情報のセキュリティに具体的危険が生じるわけではない。すなわち、市町村のCSは、当該市町村の住民の本人確認情報を保持するのみであり、他の市町村の本人確認情報を保有していない。そもそも、他の市町村の住民の本人確認情報は、他の市町村のCS、都道府県サーバ、全国サーバに保有されているものであり、これらの情報を閲覧、改ざんするためには、他の市町村、都道府県、指定情報処理機関が管理するFWを突破して、地方公共団体の共同のネットワークである住基ネット本体に侵入する必要があるが、これは

極めて困難な対策がとられていることは上記のとおりである。

(カ) 外部監査等によるセキュリティの確保

指定情報処理機関と総務省は、市町村に対し、総務省チェックリストを活用して、指導、助言するなどしてセキュリティ対策の維持、向上を図り、外部監査法人による市町村のシステム運営監査を実施して管理体制の強化に活用した。また、住基ネットの主要な機器に対する模擬攻撃を実施して安全性の確認を行った。

(キ) 住基カードの安全性の確保

住基カードについても、住民の申請により交付する（住基法30条の4第3項）、市町村の独自サービスの範囲は、市町村が条例で定める目的に限定する（同法30条の4第8項）など、様々な対策を講じることにより、安全性を確保している。

(ク) 長野県が行った住基ネットの侵入実験について

上記侵入実験は、①市町村設置FWを回避して、重要機能室に物理的に侵入し、施錠を開けるなど通常の対策を幾重にも外した上、直接CSに攻撃端末をつなぎ、CSのOSの管理者権限を取得し、そのCSから得られたID、パスワードでCS端末の管理者権限を取得したことや、②庁舎内に入り、市町村の庁内LANにつないだ攻撃端末から、庁内LAN上にある既存住基システムの機器の脆弱性を検査し、これを攻撃することに成功したというものにすぎない。外部のインターネットから庁内LANへ侵入することや、庁内LANからCSセグメントへ侵入することにはことごとく失敗したのである。

実験結果から明らかになったのは、特殊な環境の下でCSのOSの管理者権限が取得できるということや、住基ネットに含まれない既存住基システムに対する攻撃がされたことに止まるのであって、住基ネットの危険性を示すものではない。

そして、住基ネットアプリケーションを起動させるには、操作者が識別カードをカードリーダーに挿入することなどが必要となるから、CS、CS端末のOSの管理者権限を取得したとしても、住基ネットアプリケーションを起動させることもできないし、住基ネットにおいては、サーバ間で相互認証するシステムを採っており、他のコンピュータをネットワークに接続できたとしても、通信を行うこともできない。

上記侵入実験の結果は、住基ネットの危険性を実証するものではなく、かえって、その安全性が確認された。すなわち、①実験市町村以外の住民の個人情報に不正にアクセスされたり、インターネットから庁内LANへ侵入されることや、庁内LANからFW越しにCSへ侵入される具体的危険性が実証されず、むしろ安全性が確認され、②CSのOS管理者権限やCS端末のOS管理者権限の取得は、通常の状態ではむしろ安全であることが確認され、③庁内LANからFW越しにCSのOS管理者権限を取得することが不可能であること、④住基ネット本体に対する監視が適正に実施されていること、⑤既存の住民基本台帳システムの改ざんが直ちにCSに反映されるものではないこと及び既存の住民基本台帳システムは住基ネットと峻別してとらえるべきこと、⑥庁舎外から庁内LANへ侵入される具体的危険性は実験で実証されておらず、むしろ安全性が確認され、実験市町村における庁内LANの脆弱性は限定的であり、一般論としても市町村における対策が徹底されていること、が明らかになったのである。

ウ 住基ネットの目的の合理性・必要性

(ア) 住基ネットは、行政サービスの向上と行政事務の効率化を目的とするシステムである。住基ネットにより、パスポート申請の際の住民票の写しの提出の省略をはじめ、行政機関等への申請、届出の際に、住民票の写しの提出が不要になった事務が多数あり、将来的には、より多数の事

務で、住民票の写しの提出を不要とする計画である。これにより、住民は、住民票の写しの交付に伴う負担を免れ、市町村は、交付事務に伴う人件費などの行政経費を削減できることとなった。また、年金受給者は、毎年現況届又は身上報告書を提出しなければならなかったが、住基ネットにより、上記書面の提出が不要となった。このように、住基ネットにより、住民の申請、届出、住民票の写しの添付等の負担が解消され、行政側としても、事務効率の向上や、事務の正確性が向上している。さらに、住基ネットにより、行政機関への申請、住民の転入、転出事務の簡素化、住民票の写しの交付の広域化も実現されている。このように行政事務の効率化が達成されることにより、税金負担の軽減、福祉施設の充実等といった「住民の利益」にも還元されるものである。行政事務の効率化と住民の利益の便益とは、それぞれ全く別の行政目的ではなく、総合的に評価されるべきものである。

(イ) 住基ネットは、高度に情報化された現代社会において、すでに民間ではコンピュータ・ネットワークシステムが構築されて、顧客サービスの向上や業務の効率化が積極的に進められてきている中であって、行政も、全国的な広がりをもった住民の移動や交流という実態に合わせて、行政サービスを的確かつ効率的に提供していく等の必要性があり、そのためには、市町村や都道府県の区域を越えた本人確認情報システムが不可欠であり、行政部門においても、民間部門と同様に、情報処理技術を的確に活用することが不可欠であるとの認識から、行政サービスの向上と行政事務の効率化を目的とするものとして、構想され、導入されたものである。

(ウ) そして、住基ネットは、我が国が実現を目指す電子政府・電子自治体の基盤となる最も重要なシステムである。

すなわち、我が国政府は、情報通信技術（IT）の活用により世界的

規模で急激に生じている社会経済構造の変化に的確に対応することの緊急性にかんがみ、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に実施する必要があるとの認識の下に、平成12年7月7日、内閣総理大臣を本部長とするIT戦略本部とIT戦略会議を設置した。ここでは、ITを国家戦略として推進することが検討され、平成12年11月27日、IT戦略本部とIT戦略会議合同会議は、「IT基本戦略」の内容を明らかにして、「5年以内に世界最先端のIT国家となる」との目標を掲げた。

国会は、これに対応するものとして、平成12年11月、「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」（同年法律第144号、以下「IT基本法」という。）を制定した（平成13年1月6日施行）。このIT基本法は、基本理念として、①すべての国民が情報通信技術の恵沢を享受できる社会の実現（同法3条）、②経済構造改革の推進及び産業国際競争力の強化（同法4条）、③ゆとりと豊かさを実感できる国民生活の実現（同法5条）、④活力のある地域社会の実現及び住民福祉の向上（同法6条）、⑤国及び地方公共団体と民間との役割分担（同法7条）、⑥利用の機会等の格差の是正（同法8条）、⑦社会経済構造の変化に伴う新たな課題への対応（同法9条）を定めた。

そして、国及び地方公共団体は、このような基本理念にのっとり、①高度情報通信ネットワーク社会の形成に関し、相互の適切な役割分担を踏まえ、その地方公共団体の区域の特性を生かした自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有するとされ（同法10条、11条）、②高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する施策の策定に当たっては、国民の利便性の向上を図るとともに、行政運営の簡素化、効率化及び透明性の向上に資するため、国及び地方公共団体の事務におけるインターネットその他の高度情報通信ネットワークの利用の拡大等行政の情報化を

積極的に推進するために必要な措置が講じられなければならないとされた（同法20条）。

さらに、平成13年1月22日、「IT基本戦略」を衣替えした「e-Japan戦略」が決定発表され、その後の同年3月29日、IT基本法35条に基づいて策定された「e-Japan重点計画」が発表され、平成15年度には「原則として24時間、自宅やオフィスからインターネットを利用して実質的にすべての行政情報の閲覧、申請・届出等の手続、手数料納付・政府調達手続が可能」となる社会の実現が目標とされた。そして、平成15年7月2日、第2期の国家戦略として、「e-Japan戦略Ⅱ」が決定され、これを受けて、同年8月8日、「e-Japan重点計画-2003」が策定された。

そして、住基ネットは、ネットワーク社会における本人確認手段として、上記のような電子政府・電子自治体の基盤となる最も重要なシステムとして位置づけられているのである。

エ 住民票コードと住民のプライバシー等について

(ア) 住民票コードは、住基ネットを構築するに当たり、行政において確実な本人確認をし、迅速かつ効率的な検索を実現するために住民票に記載することとされたものであり、控訴人らが主張するような行政機関が個人情報を一元的に管理するために記載したものではない。

そして、前記のとおり、住基ネットにおいては、住民票コードについての目的以外の使用を禁止しており（住基法30条の34、同条の42、同条の43、個人情報保護法8条3項）、住民票コードを利用して、個人情報をも寄せることは認められておらず、その知り得た本人確認情報に関する秘密を他の国の機関等に漏らす行為は、公務員の守秘義務違反となり、その職権を濫用して、専らその職務の用以外の用に供する目的で行ったものとして、個人情報保護法55条の規定に該当し、刑事罰

により処罰されることになる。民間においても、住民票コードの告知を要求することは禁じられており、業としてデータベースを作ることも禁じられている。知事は中止の勧告及び命令をすることができ（住基法30条の43第3項）、命令に違反した者には懲役刑又は罰金刑が科せられるのである（同法44条）。

(イ) 住民票コードは、個人の人格的価値とは無関係であり、住民票コードの記載により、控訴人らの人格権及び何らかの人格的利益が侵害されるものでないことは、前記被控訴人らの主張のとおりである。

(ウ) 住民票コードは、住民基本台帳に記録された本人確認情報を市町村の区域を越えて確実かつ効率的に利用するために必要不可欠なものである。すなわち、住基ネットは、住民基本台帳に記録された市町村の区域を越えて全国共通に効率よく利用できるようにするための情報システムとして構築されたものであるところ、このシステムを構築するためには、電気通信回線に接続された電子計算機を利用して、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、国の機関等への本人確認情報の提供等を行うための体制を整備する必要がある。かかる観点からすると、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には、市町村長が保有する住民基本台帳に記載された個人に係る情報にアクセスすることが可能であることが必要であり、電子計算機の処理によるアクセスの確実な方法として住民票コードが最適なのである。

オ 以上のとおり、控訴人らにその主張のような権利が憲法上保障されているとはいえないし、仮に控訴人ら主張の権利が認められたとしても、住基ネットは、セキュリティその他の組織的な個人情報保護制度からいっても、本人確認情報の漏えいや不正利用の具体的危険性はなく、他方で合理的な行政目的を達成するために必要性のあるものであるから、控訴人らの権利を侵害するものではない。

(2) 控訴人らの被控訴人らに対する慰謝料請求権の有無

【控訴人らの主張】

ア 被控訴人らは、住基法に基づき、各被控訴人の電子計算機と電気通信回線を接続し、控訴人らの本人確認情報を大阪府に提供している。これは、被控訴人らの各市長が、公権力の行使として、職務を行うにつきなした行為である。被控訴人らの各市長は、住基ネットに接続すれば、控訴人らの本人確認情報が、住民登録をした地方自治体から外部に漏出し、これにより控訴人らの上記の権利が侵害されることは容易に認識予見できたものであるから、被控訴人らの各市長には、故意又は過失がある。

イ 控訴人らは、被控訴人らの地方公共団体に住む一般市民である。控訴人らは、前記控訴人ら主張のとおり権利を侵害され、各5万円を下らない精神的損害を受けた。

ウ よって、控訴人らは、それぞれ住所を有する自治体の被控訴人らに対し、国家賠償法1条に基づき慰謝料各5万円及びこれに対する違法行為（住基法施行）の日である平成14年8月5日から支払済みまで民法所定年5分の割合による遅延損害金の支払を求める。

【被控訴人らの主張】

ア 住民票コードを住民票に記載したり、本人確認情報を住基ネット上に保有したり、法定事務について本人確認情報を行政機関等に提供したりするだけで控訴人らの権利を侵害するものといえないことは、前記被控訴人らの主張のとおりである。

イ 国家賠償法上の違法性が認められるためには、被控訴人らの公務員が個別の国民に対する職務上の法的義務に違反したことが必要である（最高裁判所昭和60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512頁）。そして、被控訴人らの各市長の行為について違法性が認められるためには、各人が「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」

当該行為をしたことが必要である（最高裁判所平成5年3月11日第一小
法廷判決・民集47巻4号2863頁）。

被控訴人らの各市長が住基法に基づいて実施することは、その職務上の
法的義務に違反するものではなく、被控訴人ら各市長に上記の注意義務違
反行為がないことは明らかであり、その行為は、国家賠償法1条1項の違
法性を有するものではない。したがって、控訴人らの慰謝料請求は理由が
ない。

(3) 控訴人■■■■ら4名の差止め請求権の有無と差止め請求の可否

【控訴人らの主張（当審追加）】

ア 住民の住基ネット離脱請求権

(ア) 住基ネットにより、住民のプライバシー情報が漏出し、これにより控
訴人らのプライバシーの権利が侵害され、あるいはその侵害の具体的か
つ急迫の危険がある場合には、これを回避するため、差止め請求権の一
内容として住基ネット離脱請求権（妨害排除としての住民票コードの削
除、妨害予防としての住基ネット使用による本人確認情報の大阪府知事
への通知の差止め）が認められる。

(イ) 上記住基ネット離脱請求権は、次のところからも実定法上の根拠を有
するものである。

個人情報保護法36条は、「何人も、自己を本人とする保有個人情報
が次の各号のいずれかに該当すると思料するときは、この法律の定め
るところにより、当該保有個人情報を保有する行政機関の長に対し、当該
各号に定める措置を請求することができる。」として、当該保有個人情
報の利用の停止、消去、又は提供の停止が請求できることを規定してい
る。これは、行政機関が保有する個人情報の処理について、情報主体た
る個人情報の自己の削除を求める権利及び自己情報の利用提供を拒否す
る権利を認めるものであり、一定の条件下における本人の個人識別情報

の差止め請求の一態様として、利用の停止、消去又は提供の停止請求権を認めようとするものである。これを住基ネットに即していえば、行政機関が保有する個人識別情報である4情報について、これを住基ネットで運用されることによる第三者への個人識別情報の流出・漏えいを防止し、もって人格権としてのプライバシー権を保護することが必要である。このためには、住基ネットからの離脱を認めるほかはない。このための具体的な離脱の方法は住民票コードの削除を求めることであり、このことが同法の規定する利用の停止請求権を構成する。したがって、住基ネットからの離脱請求権は実定法上の根拠を有するものといつてよい。

(ウ) OECD 8原則自己情報コントロール権

OECD 8原則とは、1980年9月30日OECD（経済協力開発機構）理事会勧告により定められたものであり、日本もその加盟国となっているものであり、①収集制限の原則、②データ内容の原則、③目的明確化の原則、④利用制限の原則、⑤安全保護の原則、⑥公開の原則、⑦個人参加の原則、⑧責任の原則と呼ばれるものである。このうち個人参加の原則は、個人の権利として、㊶データ管理者が自己に関するデータを有しているか否かについて、データ管理者又はその他の者から確認を求める権利、㊷自己に関するデータを合理的な期間内に、もし必要なら過度にならない費用による合理的な方法で自己にわかりやすい形で自己に知らしめることを求める権利、㊸上記請求が拒否された場合にはそのような拒否に対して異議を申し立てる権利、㊹異議が認められた場合には、そのデータを消去、修正、完全化、補正させることができる権利を内容とするものである。このような個人参加の原則は、OECD勧告においては、データ保護の核心部分として理解されており、個人の自己情報コントロール権を裏付けるものである。そのための法的整備こそがプライバシー保護法となるものであり、OECD加盟国たる我が国に課



せられた義務といってよい。ところが、住民基本台帳法はこの点において極めて不十分である。このためOECD8原則の趣旨に照らせば、現行法上、保護が不十分な自己情報コントロール権について、これを補完するものとして住基ネットからの離脱請求権が認められるべきである。

(エ) 人格権に基づく差止め請求権に関する判例

最高裁判所昭和61年6月11日大法院判決（民集40巻4号872頁）は、名誉を違法に侵害された者は、損害賠償又は名誉回復のための処分を求めることができるほか、人格権としての名誉権に基づき、加害者に対し、現に行われている侵害行為を排除し、又は将来生ずべき侵害を予防するため、侵害行為の差止めを求めることができると判示している。本件において控訴人らが主張するプライバシー権は、まさに同判決のいう人格権としての名誉権と同質性を有する重大な保護法益である。同最高裁判決の趣旨からすれば、プライバシー権も排他性を有する人格的権利であり、権利侵害行為に対して妨害排除請求権の行使として侵害行為の差止め請求が認められるべきは当然である。

(オ) 離脱請求権行使の合理性

a 離脱請求権は、住基ネットの運用自体の差止めを求めるものではなく、それを請求する特定の個人についてのみ住民票コード番号を削除することにより、容易に住基ネットからの離脱を可能とするものである。このため離脱請求を認容することによる住基ネット制度全体への影響も少なく、プライバシーの侵害行為に対し、侵害を回避するための最小限度の措置により救済が可能となる。したがって、具体的な権利救済方法としても合理的かつ妥当なものである。

b 住民票コード番号を付することにより控訴人らのプライバシー情報を住基ネット上におくことは、第三者からのアクセスを容易にし、プライバシー情報に対する侵害の危険性は、個別の登録住所地において、

住民票の不正交付により受ける個々の権利の侵害とは比較にならないほど甚大である。

- c 仮に住基ネットからの離脱を認めても、住基ネットそのものの運用を困難にするものではなく、当該個人情報自体は登録住所地の市町村に登録されたままであるから、住民基本台帳制度の趣旨を没却することもなく、公共性を阻害することはない。また、控訴人らのような特定個人の住民票コード番号を削除しても何ら制度の障害とはならず、被控訴人らが被る損害はまったくないといってよい。これに対し、離脱が認められないことによる控訴人らのプライバシー権の侵害による不利益の重大性及び危険性は計り知れないものである。受忍限度論によってこのような重大な人格権侵害が許容されるべきでないことは明らかである。

d 離脱を実行するための手続費用

控訴人らが住基ネットから離脱するに必要な措置は、単に住民票コード番号を削除するだけであるから、被控訴人らとしても極めて容易になし得ることである。このため、被控訴人らにおいて格別の費用等損害が新たに発生することもない。しかも、実際に住基ネットから離脱した国立市、矢祭町、杉並区、横浜市等の自治体においても、何ら行政上の不都合や障害は発生していない。

- (カ) 以上のとおりであり、控訴人らの同意もないまま、一方的に控訴人らについて住民票コード番号が付されて住基ネット上に控訴人らの個人情報流出されており、第三者に漏出される危険性は極めて高いものである。したがって、このような危険を回避するため、速やかに控訴人らの住民票コード番号の削除請求及び控訴人らの本人確認情報の大阪府知事への通知に対する差止め請求が認められるべきである。

(キ) 訴えの追加的変更について

- a 控訴人■■■■ら4名は、原審において、同控訴人らがそれぞれ住所を有する被控訴人らに対して、住基ネットを使用しての本人確認情報の大阪府送受信の差止等を求める追加的訴えの変更を申立てたが、原審裁判所は、従前の控訴人らの慰謝料請求と請求の基礎に同一性がないとして訴えの変更を認めなかった。しかし、控訴人らが、慰謝料の支払を求めたのは、控訴人らのプライバシー等の権利を侵害したことによる精神的損害の賠償を求めたものであり、これにプライバシー等の人格権に基づく妨害排除・予防として本人確認情報の差止め請求を追加したに過ぎないものであるから、被侵害利益も同じであり、訴訟資料、証拠資料を審理において共通に利用でき、かつ、両請求の主張が社会生活上同一事象、同一紛争、同一権利侵害を基礎としているのものであり、請求の基礎に同一性がある。原審裁判所が、控訴人■■■■ら4名の訴え変更の申立てを却下したのは失当である。
- b 被控訴人らは、差止め請求は民事訴訟の形式を取りながら実質的には公権力の行使、不行使に関する訴訟であるとして、両請求の内容が大きく異なり、当審において追加的請求を審理するに当たっては、被控訴人らの同意を必要とすべきであると主張する。しかし、控訴人■■■■ら4名が求める差止め請求は、行政事件としての処分の取り消しを求めているのではなく、プライバシー等の人格権に基づく妨害排除請求権に基づく差止めを民事訴訟手続によって求めているのであり、被控訴人らの審級の利益を害するものではない。
- c 仮に、当審において控訴人■■■■ら4名の差止め請求について審理することが実質的に被控訴人らの審級の利益を害するものであるならば、上記差止め請求については、原審に差戻されるべきである。

【被控訴人らの主張】

ア 訴えの追加的変更について

(ア) 控訴人■■■■ら4名は住基法により大阪府知事に対して本人確認情報の送信を公法上義務付けられている各市長に対して、控訴人らの一部に係る本人確認情報を送信しないように義務付けるものであるから実質的には公権力の行使、不行使に関する訴訟ともいうべきである。そうすると、従前の控訴人らの慰謝料請求と追加的請求の被侵害利益は共通であるとしても、その実質的な内容は異なるものといわざるを得ず、請求の基礎の同一性を欠くというべきである。

(イ) 仮に、請求の基礎の同一性を欠くものでないとしても、実質的には義務付け訴訟であり、無名抗告訴訟ともいうべきであるから、当審において追加的変更を認めて審理するに当たっては、被控訴人箕面市、同吹田市及び同守口市の審級の利益を害さないように、同意が必要であると解すべきである。そして、上記被控訴人らは、上記同意を予定していないから、訴えの変更は許されないというべきである。

イ 差止め請求について

(ア) 差止め請求が認められるためには、①差止めができる排他的権利があること、②違法な権利侵害の危険性があること及び③差止めの必要性があることが必要である。

(イ) 差止めができる排他的権利の不存在

a 控訴人■■■■ら4名は、差止め請求の根拠として、憲法13条で保障されたプライバシーの権利（自己情報コントロール権）を主張しているが、その自己情報コントロール権は憲法13条で保障された権利といえないことは、被控訴人ら主張のとおりである。

b また、控訴人■■■■ら4名は、プライバシーの権利を人格権として基礎づけ、プライバシーの権利の一態様である公権力から監視されない権利や自己情報コントロール権を根拠に差止めを求めているとみる余地もあるが、プライバシーについては、その概念自体が不明確であり、

統一的な理解を得られないことから、現段階ではプライバシーを保護する利益を排他性を有する絶対権ないし支配権としての人格権に属するものととらえ、これを根拠に差止めが認容される状況にない（名誉権が、歴史が古く、内容も一義的であって、権利としての成熟性が高いことから、人格権として排他性を認めることに異論がないのと異なる。）。プライバシーの侵害のみを理由として、差止め請求を認めることはできないというべきである。

(ウ) プライバシーの権利等の侵害やその危険性の不存在

住基ネットのセキュリティは十分なものであり、住基ネットに人格権を侵害する危険性がないことは、前記被控訴人らの主張のとおりである。

(エ) 住民の一部の差止めを許容することの不合理性

住基ネットは、本人確認情報を、国の機関等、都道府県、市町村で共有することにより、行政コストの削減を図ることを一つの重要な行政目的とする全国民、全員参加の制度である。そして、一部でも不参加があると、本人確認情報の共有がなされなくなるから、国の機関等などにおいて、従来のシステムや事務処理を存置せざるを得ないこととなり、住基法の予定する効果を達成することは不可能になる。

また、住基ネットは、市町村間をネットワーク化し、住民基本台帳事務の広域化、効率化を図ることを一つの重要な行政目的としているところ、不参加を認めることにより、ネットワークが寸断され、他の市町村の効率化が阻害されることは明らかである。このような事態は住基法のおよそ想定するところではなく、情報通信技術を利用して、住民サービスの向上と行政事務の効率化を図ることを目的とした住基法の意義を没却し、住基ネットの存在そのものを否定することにほかならない。

(オ) したがって、住民の一部の者の住基ネットの使用を差止めることは、住基法は予定しておらず、許されないことというべきであるから、控訴