

主 文

- 一 本件訴えのうち、当該情報を被告東京都へ通知することを受諾した杉並区の住民に係る住民基本台帳法30条の5第1項所定の本人確認情報を、原告が被告東京都に対して住民基本台帳ネットワークシステムを通じて送信する場合に、被告東京都がこれを受信する義務を有することの確認を求める訴えを却下する。
- 二 原告の被告東京都に対するその余の請求及び被告国に対する請求をいずれも棄却する。
- 三 訴訟費用は、原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第一 請求の趣旨

- 一 被告東京都は、当該情報を被告東京都へ通知することを受諾した杉並区の住民に係る住民基本台帳法30条の5第1項所定の本人確認情報を、原告が被告東京都に対して住民基本台帳ネットワークシステムを通じて送信する場合に、これを受信する義務を有することを確認する。
- 二 被告らは、原告に対し、各自4476万9677円及びこれに対する平成16年9月17日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第二 事案の概要

一 事案の骨子

原告は、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。)の導入に当たって、住基ネットには個人情報の流出等の危険が存在するとして、被告東京都に対し、住基ネットの安全性が確認されるまでの間、杉並区民のうち、住民基本台帳法30条の5第1項所定の本人確認情報(以下、単に「本人確認情報」という。)を被告東京都へ通知することを受諾した者(以下、一般に、市町村長(特別区の区長も含む。)から都道府県知事へ本人確認情報を通知することを受諾した者を「通知希望者」といい、これを希望しない者を「非通知希望者」という。)に係る本人確認情報のみを被告東京都に通知し、非通知希望者に係る本人確認情報を被告東京都に通知しない方式によって住基ネットへ参加することを申し入れたところ、被告東京都からこれを拒否された。

本件のうち、請求の趣旨第一項に係る訴えは、原告が、杉並区民のうちの通知希望者に係る本人確認情報を住基ネットを通じて被告東京都に送信する場合に、被告東京都はこれを受信する義務があると主張して、被告東京都に対し、その確認を求めるものである(以下、請求の趣旨第一項に係る訴えを「本件確認の訴え」という。)

また、請求の趣旨第二項に係る訴えは、被告東京都は、前記受信義務を怠り、また、被告国は、被告東京都に対して適切な指導を行わないとともに、原告に対し横浜市に対する対応と異なった対応をして、その結果、原告に損害を与えたなどと主張して、被告らに対し、国家賠償法1条に基づく損害賠償及びこれに対する訴状送達の日から翌日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求めるものである(以下、請求の趣旨第二項に係る請求を「本件国賠請求」という。)

二 関係法令の定め

本件に関連する住民基本台帳法（以下「住基法」という。）の規定は、以下のとおりである。

なお、住基法においては、「市町村」は、特別区を含むものとされ、「市町村長」は、特別区の区長を含むものとされている（住基法1条、2条。本判決においても、以下、「市町村」は、特別区を含むものとし、「市町村長」は、特別区の区長を含むものとする。）。また、住基法は、住民基本台帳法の一部を改正する法律（平成11年法律第133号。以下「改正法」という。）により、住基ネット及び住基法7条13号の住民票コード等に関する規定が新設され、これらの改正規定については、平成14年8月5日から施行されている（改正法附則1条1項本文、住民基本台帳法の一部を改正する法律の施行日を定める政令（平成13年政令第430号））。

7条（住民票の記載事項）

住民票には、次に掲げる事項について記載（前条第3項の規定により磁気ディスクをもつて調製する住民票にあつては、記録。以下同じ。）をする。

1号 氏名

2号 出生の年月日

3号 男女の別

4号から6号まで（省略）

7号 住所及び一の市町村の区域内において新たに住所を変更した者

については、その住所を定めた年月日

8号から12号まで（省略）

13号 住民票コード（番号、記号その他の符号であつて総務省令で定めるものをいう。以下同じ。）

14号（省略）

30条の5（都道府県知事への通知）

1項 市町村長は、住民票の記載、消除又は第7条第1号から第3号まで、第7号及び第13号に掲げる事項（同条第7号に掲げる事項については、住所とする。以下この項において同じ。）の全部若しくは一部についての記載の修正を行つた場合には、当該住民票の記載等に係る本人確認情報（住民票に記載されている同条第1号から第3号まで、第7号及び第13号に掲げる事項（住民票の消除を行つた場合には、当該住民票に記載されていたこれらの事項）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をいう。以下同じ。）を都道府県知事に通知するものとする。

2項 前項の規定による通知は、総務省令で定めるところにより、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都道府県知事の使用に係る電子計算機に送信することによつて行うものとする。

3項 第1項の規定による通知を受けた都道府県知事は、総務省令で定めるところにより、当該通知に係る本人確認情報を磁気ディスクに記録し、これを当該通知の日から政令で定める期間保存しな

ければならない。

30条の6（他の市町村への本人確認情報の提供）

市町村長は、他の市町村の市町村長その他の執行機関であつ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つたときは、条例で定めるところにより、本人確認情報を提供するものとする。

30条の7（都道府県知事の事務）

1項及び2項（省略）

3項 都道府県知事は、別表第1の上欄に掲げる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つたときに限り、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（第30条の5第1項の規定による通知に係る本人確認情報であつて同条第3項の規定による保存期間が経過していないものをいう。以下同じ。）を提供するものとする。

4項 都道府県知事は、次の各号のいずれかに該当する場合には、第1号又は第3号に掲げる場合にあつては政令で定めるところにより、第2号に掲げる場合にあつては条例で定めるところにより、当該都道府県の区域内の市町村の市町村長その他の執行機関（以下この項及び第30条の10第1項第4号において「区域内の市町村の執行機関」という。）に対し、保存期間に係る本人確認情報を提供するものとする。

1号 区域内の市町村の執行機関であつて別表第2の上欄に掲げる

ものから同表の下欄に掲げる事務の処理に関し求めがあつたとき。

2号 区域内の市町村の執行機関であつ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つたとき。

3号 当該都道府県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つたとき。

(以下省略)

30条の8 (都道府県における本人確認情報等の利用)

1項 都道府県知事は、次の各号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。

1号 別表第5に掲げる事務を遂行するとき。

2号 条例で定める事務を遂行するとき。

3号 本人確認情報の利用につき当該本人確認情報に係る本人が同意した事務を遂行するとき。

4号 統計資料の作成を行うとき。

(以下省略)

30条の10 (指定情報処理機関の指定等)

1項 都道府県知事は、総務大臣の指定する者(以下「指定情報処理機関」という。)に、次に掲げる事務(以下「本人確認情報処理事務」という。)を行わせることができる。

1号 第30条の7第1項の規定による住民票コードの指定及びその通知

2号 第30条の7第2項の規定による協議及び調整

3号 第30条の7第3項の規定による本人確認情報の別表第1の上欄に掲げる国の機関及び法人への提供

4号 第30条の7第4項の規定による本人確認情報の別表第2の上欄に掲げる区域内の市町村の執行機関及び同項第3号に規定する当該都道府県の区域内の市町村の市町村長への提供

(以下省略)

30条の29 (本人確認情報の安全確保)

1項 都道府県知事又は指定情報処理機関が第30条の5第1項又は第30条の11第1項の規定による通知に係る本人確認情報の電子計算機処理等を行うに当たっては、当該都道府県知事又は指定情報処理機関は、当該本人確認情報の漏えい、滅失及びき損の防止その他の当該本人確認情報の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。

2項 (省略)

36条の2 (住民票に記載されている事項の安全確保等)

1項 市町村長は、住民基本台帳又は戸籍の附票に関する事務の処理に当たっては、住民票又は戸籍の附票に記載されている事項の漏えい、滅失及びき損の防止その他の住民票又は戸籍の附票に記載されている事項の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。

2項 (省略)

三 前提事実

本件の前提となる事実は、次のとおりである。なお、証拠及び弁論の全趣旨により容易に認めることのできる事実並びに当裁判所に顕著な事実は、その旨付記しており、それ以外的事実は、当事者間に争いのない事実である。

1 住基ネットの概要

(一) 住基ネットは、住民の居住関係を公的に証明する住民基本台帳のネットワーク化を図り、本人確認情報（氏名、生年月日、性別、住所、住民票コード及び付随情報）により、全国共通の本人確認ができるようにした仕組みをいう（乙5、弁論の全趣旨）。

(二) 住基ネットの基本的な仕組みは、以下のとおりである（乙5、7、弁論の全趣旨）。

(1) 市町村長は、住民票の記載、消除、又は氏名、生年月日、性別、住所及び住民票コードに掲げる事項の全部若しくは一部の記載の修正を行った場合には、市町村に設置されている住民基本台帳事務の電子計算機から、電気通信回線により送信すること等により、本人確認情報を、橋渡しをするための電子計算機（コミュニケーションサーバ。以下「CS」という。）に記録し、都道府県知事に電気通信回線を通じて送信する。

(2) 本人確認情報の送信を受けた都道府県知事は、本人確認情報を都道府県に設置された電子計算機に記録する（以下、この役割をする都道府県に設置された電子計算機を「都道府県サーバ」と

いう。)

- (3) 都道府県知事は、住基法 30 条の 7 第 3 項から 6 項までに基
づき、国の機関又は法人、他の都道府県、当該都道府県の区域内
の市町村等の機関等から、事務の処理に関し求めがあったときには、
電気通信回線等を通じて、本人確認情報を提供する。また、
都道府県知事は、住基法 30 条の 8 に基づき、自ら本人確認情報
を利用する。
- (4) 現在、47 都道府県知事すべてが、住基法 30 条の 10 に基
づき、本人確認情報処理事務を指定情報処理機関に行わせること
としている。

そこで、市町村長から本人確認情報の送信を受けた都道府県知
事は、本人確認情報を指定情報処理機関に電気通信回線を通じて
送信し、これを受けた指定情報処理機関は、指定情報処理機関に
設置された電子計算機に本人確認情報を記録する（以下、この役
割をする指定情報処理機関に設置された電子計算機を「全国サー
バ」という。）。そして、指定情報処理機関は、都道府県知事に
代わって、国の機関等への本人確認情報の提供を行う。

財団法人地方自治情報センター（以下「地方自治情報センター」
という。）は、旧自治大臣から、指定情報処理機関の指定を受け、
上記業務を行っている。

- (三) 住基ネットは、平成 14 年 7 月 22 日から仮運用がされ、同年
8 月 5 日から第 1 次運用が、平成 15 年 8 月 25 日から第 2 次運用

がそれぞれ開始された（弁論の全趣旨）。

2 横浜市の対応と四者合意について

（一） 四者合意成立までの経緯について

(1) 横浜市は、住基ネットに参加することを前提として、平成14年5月ころから、全国の他の市町村と同様に、横浜市民に係る仮の本人確認情報を、神奈川県に送信した。さらに、平成14年8月2日までに変更のあった分の本人確認情報についても、同様に送信していた（弁論の全趣旨）。

(2) 横浜市は、平成14年8月2日、改正法附則1条2項で予定されていた個人情報保護に関する法整備がいまだにされていないことなどを理由に、神奈川県に対し、準備段階で送信した横浜市民に係る仮の本人確認情報の消去を申し入れるとともに、住基ネットに参加することを前提としつつも、住基ネットの安全性が総合的に確認することができるまで緊急避難措置として、非通知希望者である住民に係る本人確認情報を神奈川県へ送信しないこととする方式による参加を表明した（弁論の全趣旨）。

(3) 横浜市は、平成14年8月ころから、上記方式による参加のため、被告国及び神奈川県との調整協議を開始し、同年8月5日の第1次稼働の際に、神奈川県のと道府県サーバとの接続を行わなかった（弁論の全趣旨）。

（二） 四者合意の成立について

被告国、神奈川県、地方自治情報センター及び横浜市は、平成1

5年4月9日、横浜市の住基ネットへの参加に当たっての措置として、概要、以下の内容の合意をした（以下、四者間で成立したこの合意を「四者合意」といい、四者合意に基づく住基ネットへの参加の方式を「横浜方式」という。甲1）。

(1) 全国サーバ及び神奈川県都道府県サーバには、準備段階で蓄積された平成14年8月2日時点の横浜市民に係る本人確認情報が保存されている。

一方、横浜市のデータは、通知希望者と非通知希望者が分かるように個別に管理されている。

ところで、横浜市民全員の更新データの送信が完了するまでの間は、データ全体の真正性を担保することができないため、横浜市民の本人確認情報を利用及び提供することができない。

そこで、横浜市民全員の本人確認情報についての住基ネットへの参加に至るまでの段階的な対応として、横浜市は、横浜市民の更新データ及び更新されていない旨のデータを送信することとする。

(2) 通知希望者については、平成15年6月9日をめどとして、本人確認情報の利用及び提供が可能となることを目指す。

(3) 横浜市は、住基ネットの本格的な稼働を踏まえて、住基ネットの安全性を総合的に確認し、速やかに市民全員の本人確認情報の更新データの送信を完了する。

(三) その後の経緯について

- (1) 総務省自治行政局市町村課長は、平成15年4月9日、各都道府県及び政令指定都市の住基ネット担当部長あてに、四者合意の概要を添付した「横浜市の住基ネットへの参加にあたっての措置について」と題する事務連絡を発出した。上記事務連絡においては、四者合意は、横浜市が速やかに市民全員に係る本人確認情報について住基ネットに参加することを前提に、その具体的な手順について取り決めを行ったものであり、市町村長が本人確認情報を都道府県知事に通知するか否かを住民の選択にゆだねる「選択制」を採るものではないこと、住基ネットにおいて「選択制」は認められていないことがそれぞれ記載されていた。(甲1)
- (2) 横浜市は、その後も、神奈川県知事に、横浜市民のうちの通知希望者に係る本人確認情報を送信しただけであり、非通知希望者に係る本人確認情報を送信していない。これに対して、神奈川県は、横浜市との住基ネットの接続を拒絶していない。(弁論の全趣旨)

3 住基ネットへの原告の対応とこれに対する被告らの対応

(一) 住基ネットへの原告の対応

- (1) 原告は、住基ネットに参加することを前提として、平成14年6月26日から、杉並区民に係る仮の本人確認情報を被告東京都に送信し、さらに、平成14年8月1日までに変更のあった分の本人確認情報についても、同様に送信した(弁論の全趣旨)。
- (2) 原告が、平成14年7月9日から同月31日までに、杉並区

民を対象に、アンケート調査を行ったところ、2764人の回答者のうち、1995人(約72.2%)が、同年8月5日の住基ネットの稼働について、凍結又は延期すべきである旨回答した(甲2)。

また、原告が、同年7月下旬に、杉並区内在住者を対象に電話によるアンケート調査を行ったところ、859人の回答者のうち、511人(約59.5%)が、同年8月5日の住基ネットの稼働について、凍結又は延期すべきである旨回答した(甲3)。

(3) 原告は、平成14年7月、住基ネットの構築に伴う法制度上、技術上、運用上の諸問題につき、専門家の意見を聴くため、杉並区住民基本台帳ネットワークシステム調査会議(以下「杉並区調査会議」という。)を設置した(甲5)。

杉並区調査会議は、杉並区長に対し、平成14年8月1日付けで、住基ネットは万全の個人情報保護対策を講じているとはいえ、住基ネットへの接続については、慎重に対応すべきである旨の中間報告を提出した(甲6)。

(4) 原告は、平成14年8月1日、杉並区長の見解として、被告東京都に対して、住基ネットの第1次稼働当初から、本人確認情報を送信しないこと、及び準備段階で送信した情報については被告東京都に対して消去を求めることを発表した(甲7)。

(5) 原告は、被告東京都に対し、平成14年8月2日、住基ネットの前提とされる確固とした個人情報保護のための法制度が整備

されるまでの間は、同月5日以降、被告東京都への杉並区民に係る本人確認情報の送信は行わないことを告知するとともに、既に送信した杉並区民に係る本人確認情報については、これを消去するように申し入れた（甲8）。

(6) 原告は、平成14年10月11日付けで、内閣総理大臣あてに、同年8月5日の住基ネットの第1次稼働に対して抗議するとともに、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「行政機関個人情報保護法」という。）の改正や、本人確認情報の利用事務の拡大の規制等を要望する内容の書面を提出した（甲9）。

(7) 原告が、平成15年5月12日から同月23日まで、杉並区民に対して、ホームページを通じてアンケートを実施したところ、回答数1255件のうち、843件（約67%）が、このまま住基ネットに参加しない方がよいと回答し、177件（約14%）が、住基ネットに参加するかどうかを個人の選択にゆだねられるようにした方がよいと回答した（甲10）。

(8) 杉並区調査会議は、杉並区長に対し、平成15年5月29日、住基ネットには現段階でも多くの問題点がある一方、住基ネットによる利便性を求める区民も一定数いるなどとして、全体として原告が適切な判断をすることを希望すると結論付けた第3回報告書を提出した（甲11）。

(9) 原告は、平成15年6月4日、住基ネットに対する対応方針

を公表し、横浜方式による住基ネットへの参加を表明した（甲 1 2 ）。

(二) 被告らの対応等

(1) 被告東京都は、平成 1 5 年 6 月 4 日、原告の横浜方式による住基ネットへの参加の表明について、横浜方式による住基ネットへの参加は、住民全員が参加した段階では適法であるが、それ以前の段階では住基法に違反していること、被告東京都としては、原告が提案した方式への対応はできないこと等の見解を表明した（甲 1 3 ）。

(2) 原告は、被告東京都に対し、平成 1 5 年 6 月 2 5 日及び同年 8 月 1 9 日に、原告の住基ネットへの参加のための協議を申し入れた（甲 1 4、1 5 ）。

(3) 原告は、平成 1 5 年 8 月 2 5 日、横浜方式による住基ネットへの参加が認められるように、被告東京都及び被告国に対し、強く要望すること、今後は、横浜方式による住基ネットへの参加のため、具体的準備に着手することなどを表明した（甲 1 6 ）。

(4) 原告は、平成 1 5 年 1 0 月 6 日、準備段階での住民票コードをそのまま住民票コードとして付番した（弁論の全趣旨）。

(5) 原告は、杉並区民全員に対し、平成 1 5 年 1 0 月 2 0 日、被告東京都に本人確認情報の送信を希望しない区民には「本人確認情報非通知申出書」に記入の上、原告に申し出るように呼びかける内容の「住基ネットについてのお知らせ」、「本人確認情報非

通知申出書」及び「住民票コード通知票」を送付した（甲17）。

上記本人確認情報非通知申出書を郵送した51万3501人のうち、8万6563人（約16.86%）の者が、被告東京都への本人確認情報の送信を希望しない旨を申し出た（甲18）。

(6) 原告は、平成15年12月9日、上記非通知申出の結果を発表するとともに、平成16年1月中には、横浜方式で被告東京都に杉並区民に係る本人確認情報を送信することができるよう準備をすること、被告らと協議を進めていくことなどを表明した（甲18）。

(7) 原告は、総務大臣及び被告東京都に対し、平成16年1月14日、横浜方式による住基ネットへの参加を認めること、及びこれを認めない場合には同月末日までに文書にてその理由を回答することをそれぞれ申し入れた（甲19の1及び2）。

(8) これに対して、総務省自治行政局長は、杉並区長に対し、平成16年1月30日、住基法に基づき、早急に杉並区民全員に係る本人確認情報の更新データを被告東京都に送信するよう求める文書を送付した。また、東京都総務局長は、杉並区長に対し、同日、住基法は、市町村長に、住民全員に係る本人確認情報の都道府県知事への通知を義務付けているとして、速やかに法令に規定する事務を執行することを求める文書を送付した。（甲20の1及び2）

四 争点

- 1 本件確認の訴えは、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たり、適法な訴えであるといえることができるか。(本案前の争点)
- 2 本件国賠請求に係る訴えは、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たり、適法な訴えであるといえることができるか。(本案前の争点)
- 3 本件国賠請求に係る訴えは、併合提起された本件確認の訴えが不適法であることから、併合提起の要件を欠くものとして、不適法な訴えとなるか。(本案前の争点)
- 4 被告東京都の受信義務の存否(本案の争点)
具体的には、被告東京都は、杉並区民のうちの通知希望者に係る本人確認情報のみを、原告が被告東京都に対して住基ネットを通じて送信する場合に、これを受信する義務を負うか。
- 5 被告東京都の行為の違法性の有無(本案の争点)
具体的には、原告が、被告東京都に対して、杉並区民のうちの通知希望者に係る本人確認情報を送信しようとしたのに、これに応じない被告東京都の行為は違法であるか。
- 6 被告国の行為の違法性の有無(本案の争点)
具体的には、被告国が、被告東京都に対して、横浜方式による住基ネットへの参加について、適切な指導、監督等を行わず、横浜市に対するのと異なった対応をした行為が違法であるか。
- 7 原告の損害の有無及び損害額(本案の争点)
具体的には、原告は、被告東京都及び被告国の上記違法な行為の結

果として、財産的損害を被ったとすることができるか、また、財産的損害を被ったとすることができる場合には、その損害額は幾らか。

五 争点に関する当事者の主張の要旨

別紙のとおり

第三 争点に対する判断

一 争点1（本件確認の訴えが「法律上の争訟」に当たるか）について

- 1 本件確認の訴えは、原告が、杉並区民のうちの通知希望者に係る本人確認情報を住基ネットを通じて被告東京都に送信する場合に、被告東京都はこれを受信する義務があるとして、その確認を求めるものである。

原告は、本件確認の訴えは、行政事件訴訟法4条所定の当事者訴訟である旨主張する。他方、被告東京都は、本件確認の訴えは、客観訴訟である行政事件訴訟法6条所定の機関訴訟に当たるものであり、また、仮に機関訴訟でないとしても、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」には当たらない旨主張する。

ところで、当事者訴訟は、主観訴訟の一類型であるから、本件確認の訴えが原告の主張するように当事者訴訟に当たるということができるためには、その前提として、本件確認の訴えが裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たることが必要となる。

また、被告東京都は、本件確認の訴えが機関訴訟である旨主張するが、機関訴訟は、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たらない争訟の一類型であるから、本件確認の訴えが法律上の争訟に当た

らない争訟であると判断されて初めて、そのような争訟について裁判所が審判の対象とすることができるかを検討するに当たり、本件確認の訴えが法律で規定された機関訴訟に当たるか否かが問題となるのである。

そこで、まず、本件確認の訴えが、裁判所法 3 条 1 項にいう「法律上の争訟」に当たるか否かについて検討することとする。

2 (一)(1) 行政事件を含む民事事件において、裁判所がその固有の権限に基づいて審判することのできる対象は、裁判所法 3 条 1 項にいう「法律上の争訟」、すなわち、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であって、かつ、それが法令の適用により終局的に解決することができるものに限られるというべきである（最高裁昭和 5 1 年(オ)第 7 4 9 号同 5 6 年 4 月 7 日第三小法廷判決（昭和 5 6 年最高裁判決）参照）。

これを国又は地方公共団体が提起した訴訟について見ると、国又は地方公共団体が提起した訴訟であって、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるような場合には、かかる訴訟は、裁判所法 3 条 1 項にいう「法律上の争訟」に当たるというべきであるが、国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものということができないから、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるもので

はないというべきである（最高裁平成10年（行ツ）第239号同14年7月9日第三小法廷判決（平成14年最高裁判決）参照）。

(2) そして、平成14年最高裁判決にいう国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟についての判断は、国若しくは地方公共団体又はそれらの機関相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟についても妥当し、後者の訴訟も、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たらないというべきである。

なぜなら、国若しくは地方公共団体又はそれらの機関相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟は、結局、国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟と同様に、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものにすぎないからである。

また、裁判所がその固有の権限に基づいて審判することのできる対象である「法律上の争訟」の概念は、国民の裁判を受ける権利（憲法32条）との関係で検討されるべきであり、行政主体又はその機関相互間において、その権限の存否又は行使に関して提起した訴訟は、行政主体が国民と同様の立場から、自己の権利利益の保護救済を目的とするものということとはできないのであって、「法律上の争訟」に当たらないというべきであるからである。

(二)(1) これを本件について見ると、原告は、本件確認の訴えにおいて、原告が被告東京都に対して杉並区民のうちの通知希望者に

係る本人確認情報を住基ネットを通じて送信する場合に、被告東京都はこれを受信する義務があるとして、被告東京都に対し、その確認を求めている。

(2)ア そこで、市町村から都道府県に対する本人確認情報の送信及び都道府県を受信についての法令の定めを見ると、住基法30条の5第1項は、「市町村長は、住民票の記載、消除又は第7条第1号から第3号まで、第7号及び第13号に掲げる事項（…略…）の全部若しくは一部についての記載の修正を行つた場合には、当該住民票の記載等に係る本人確認情報（…略…）を都道府県知事に通知するものとする。」と規定し、同条2項は、「前項の規定による通知は、総務省令で定めるところにより、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都道府県知事の使用に係る電子計算機に送信することによつて行うものとする。」と規定し、さらに、同条3項は、「第1項の規定による通知を受けた都道府県知事は、総務省令で定めるところにより、当該通知に係る本人確認情報を磁気ディスクに記録し、これを当該通知の日から政令で定める期間保存しなければならない。」と規定している。

以上の住基法の各規定からすると、いずれも、住基法に基づき、市町村長は、電気通信回線を通じての送信の形で、本人確認情報を都道府県知事に通知するものとされ、他方、都道府県知事は、その本人確認情報を市町村長から受けるものとされて

いるということが出来る。

そうすると、本件確認の訴えは、市町村が、都道府県知事の行為が帰属する都道府県に対して、住基法に基づく市町村長の本人確認情報の送信に対応する都道府県知事の受信義務の確認を求めているものということができ、その実質において、市町村長及び都道府県知事の住基法に基づくそれぞれの権限の存否又は行使をめぐる訴訟であるということが出来る。

イ したがって、本件確認の訴えは、その実質において、地方公共団体の機関相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟であり、それぞれの機関の権限の帰属主体である地方公共団体をそれぞれ原告及び被告とした訴訟である点で、地方公共団体相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟であるということが出来る。

(3)ア また、本件確認の訴えは、以下のとおり、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求める場合のように、自己の権利利益の保護救済を目的とするものと見ることは出来ない。

イ 前示の本人確認情報の送信及び受信についての住基法の規定によると、本人確認情報の送信及び受信は、住基法に基づく住民基本台帳事務の一つであることが明らかである。

そして、住基法 1 条は、住民基本台帳制度について、「市町村（…略…）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」ものであり、それにより「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」ものである旨規定している。

ウ これらによると、本件確認の訴えは、原告における住民基本台帳事務の適切な実施や杉並区民に関する記録の適正な管理等を希求するものであって、行政権限の適切な行使の実現を目的とするものというべきである。そうすると、本件確認の訴えは、行政主体が、その所有する不動産の所有権等に基づいて何らかの請求を行う場合などのように、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるものと解することはできないというべきである。

したがって、本件確認の訴えは、行政主体としての原告が、行政権限の適正な行使の実現のため、提起したものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものと見ることはできないものというべきである。

(4) 以上によると、本件確認の訴えは、地方公共団体若しくは国又はそれらの機関相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟であって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものと見ることはできないものであるから、裁判所法3条1項にいう「法律上の争

訟」には当たらないというべきである。

(三)(1)ア これに対して、原告は、「行政権主体」として、本件確認の訴えを提起しているのではなく、広義の「財産権主体」として、本件確認の訴えを提起しているものであり、本件確認の訴えは、法律上の争訟に当たる旨主張する。そして、原告は、そのように主張する理由として、市町村長による本人確認情報の送信及び都道府県知事による受信は、行政処分ではなく、事実行為である上、非権力的な事業行政としての性格を有するものであり、民間企業のデータ・ネットワーキングと同様のものであること、原告は、被告東京都が本人確認情報を受信せず、杉並区民のうちの通知希望者が住基ネットによるサービスを受けられないために、原告が代替サービスの費用を予算執行せざるを得ないこと、原告が被告東京都に対して本人確認情報の受信を求めることは、杉並区民のうちの通知希望者の住基ネットによるサービス享有権を実質的に代位しているといえることを挙げる。

そこで、以下、これらの原告の主張についても検討することとする。

イ(ア) まず、原告の上記ア の主張について検討すると、確かに、市町村長による本人確認情報の送信及び都道府県知事による受信を、電気通信回線を用いた情報の送受信としての視点から見ると、民間企業のデータ・ネットワーキングと

同様のものであるということが出来る。

- (イ) しかし、市町村長による本人確認情報の送信及び都道府県知事による受信は、前記のとおり、住基法に基づく住民基本台帳事務の一つであり、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行政事務である。住民基本台帳事務が上記のような公益的な目的を有するからこそ、それが、都道府県、市町村やそれらの機関にゆだねられたものというべきである。

そうすると、市町村長による本人確認情報の送信及び都道府県知事による受信を、民間企業のネット・ワーキングと同様のものということとはできない上、これが行政処分ではないとしても、行政主体が住基法に基づく行政権限の行使として行う事務と見るべきであって、「財産権主体」としての事務と見ることはできないというべきである。

- (ウ) したがって、前記ア の原告の主張を根拠に、原告が、「財産権主体」として、本件確認の訴えを提起しているものと解することはできないから、電気通信回線を用いた情報の送受信の行為である点で民間企業におけるものと同様であるからといって、それを理由に、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たるということはできない。

- ウ(ア) 次に、原告の前記ア の主張について検討するに、原告が代替サービスの費用を予算執行せざるを得ないとしても、

本件確認の訴え自体は、行政主体としての原告が行政主体としての被告東京都に対して、住基法に基づく行政権限の行使として行う事務についての確認を求めるものであるということができるのである。

そうすると、例えば、地方公共団体が所有する土地や建物等についてその所有権に基づいて権利行使をする場合とは異なり、本件確認の訴えは、財産権の主体としての権利行使と見ることのできるものではないというべきである。

そもそも地方公共団体の行政事務のほとんどは、地方公共団体の財政に影響するものである。原告が住基ネットを利用した住民基本台帳事務の代替サービスの費用の支出を余儀なくされるとしても、そのことを理由に、原告が、「財産権主体」として、本件確認の訴えを提起しているということとはできないというべきである。

(イ) これに対して、原告は、損害が現に継続して発生し続けている以上、原告には、これを防止する権利利益がある旨主張する。

しかし、仮に、損害が原告に発生し続けていたとしても、原告は、その損害を理由とする何らかの権利利益に基づき、本件確認の訴えを提起しているものということとはできないのである。また、本件確認の訴え自体は、あくまで、実体法上の権利義務関係の確認の訴訟にすぎないから、仮に、損害が

原告に継続して発生し続けていたとしても、その発生を防止するためにされたものということとはできないというべきである。

(ウ) そうすると、前記ア の原告の主張を根拠に、原告が本件確認の訴えを「財産権主体」として提起しているものと見ることはできない。したがって、仮に、原告が代替サービスの費用を予算執行せざるを得ないこと等により損害が生じたとしても、そのことを理由に、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たるといえることはできないというべきである。

エ(ア) さらに、原告の前記ア の主張について検討するに、原告が主張するところによれば、住基ネットによるサービス享有権は、杉並区民の権利ということであるから、原告の主張によっても、原告の権利利益ではないというべきである。

これに対して、原告は、地方自治法 2 条 1 4 項等の規定や憲法 9 2 条以下の規定を根拠として、原告が杉並区民の権利を代位行使することができる旨主張するが、上記の地方自治法や憲法の規定を見ても、原告が杉並区民の権利を代位することを根拠付ける規定は見当たらない。

(イ) そうすると、前記ア の原告の主張を根拠に、原告が本件確認の訴えを「財産権主体」として提起しているものと見ることはできず、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たるといえることはできないというべきである。

オ 以上のとおり、原告の前記アの主張を根拠に、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たるということとはできないから、この主張は、採用することができない。

(2)ア 原告は、本件確認の訴えは、原告が住基法30条の5に基づく本人確認情報の送信につき裁量権を有しており、その裁量権を行使したことにつき保護救済を求めるものであるところ、原告が地域の特性を踏まえ、各種の具体的状況の下で裁量権を行使したことは、他の自治体等に共通に見られるものではなく、原告に固有のものであるから、本件確認の訴えは、原告が自己の権利利益の保護救済を目的とするものにほかならないのであって、法律上の争訟に当たる旨主張する。

原告が主張するところは、要するに、原告が住基法30条の5に基づく本人確認情報の送信につき裁量権を行使したのは、地方公共団体の中でも、原告等に限られることから、この裁量権は、原告に固有の自己の権利利益であり、本件確認の訴えは、この裁量権の保護救済を目的とするものという点で、原告に固有の権利利益の保護救済を目的とするものであると解することができる。

イ しかし、平成14年最高裁判決にいう「自己の権利利益の保護救済を目的とする」とは、例えば、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるような場合をいうのであって、行政主体の行政権限の適正な行使の実現を目的とする

ものではないことは明らかである。

ところが、原告が主張するところの裁量権は、住基法30条の5に基づく本人確認情報の送信の場面において、原告がその送信内容につき裁量があるというものであるから、行政権の主体が有する行政権限における裁量権にほかならないというべきである。そうすると、原告の主張するところによっても、本件確認の訴えは、結局、行政権限の適正な行使の実現を求めているものということになるのであるから、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものではないというべきである。

ウ したがって、原告の前記アの主張を根拠に、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たるということはできないから、この主張は、採用することができない。

(3)ア さらに、原告は、原告から都道府県に対して本人確認情報を送信することを是認する住民とこれを是認しない住民とのいずれもがいる中で、いずれからも訴訟を提起されないようにするためには、住基法30条の5に基づく本人確認情報の送信についての裁量権を行使して、通知希望者に係る本人確認情報のみを送信せざるを得ないのであって、原告にとって、本件確認の訴えについて裁判所の審判を受けることが不可欠であり、そうであれば、本件確認の訴えは、原告の「自己の権利利益の保護救済を目的とするもの」にほかならない旨主張する。

イ しかし、原告の上記主張は、要するに、被告東京都の受信義務の存否について、裁判所の審判を受けることの不可欠性をいうものにすぎず、そのことが仮に認められたからといって、「自己の権利利益の保護救済を目的とするもの」であるというための根拠にはならないというべきである。

また、原告の上記主張は、住民から国家賠償請求訴訟や住民訴訟を提起される危険があることを主張するものと解されるが、国家賠償請求訴訟や住民訴訟を提起されること自体は、原告の権利利益と直結するものということとはできないのである。

さらに、国家賠償請求についていえば、その職員に違法な行為がなければ、地方公共団体において、賠償の責めを負うことはないというべきである（国家賠償法1条1項）。また、住民訴訟についていえば、むしろ地方公共団体の損害を填補するために提起されるものであるから、そもそも原告の財産の減少をもたらすものではないのである（地方自治法242条、242条の2）。

ウ したがって、原告の前記アの主張を根拠に、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たるということはできないから、この主張は、採用することができない。

(4)ア さらに、原告は、相当数の杉並区民が住基ネットについてプライバシー保護に欠けるとの危ぐを抱いていることを踏まえれば、原告が、住基法36条の2第1項に基づき、住民票に記

載されている事項の漏えい等の防止等の適切な管理のために必要な措置を執ることは、原告自身の主観的な権利利益であるとして、本件確認の訴えは、このような原告の権利利益の保護救済を目的とするものである旨主張する。

イ しかし、相当数の杉並区民が住基ネットについてプライバシー保護に欠けるとの危ぐを抱いていることと、原告自身の主観的な権利利益の有無とは関係がないというべきである。

また、住民票に記載されている事項の漏えい等の防止等の適切な管理のために必要な措置を執ることは、正に、住民基本台帳事務の内容であり、そうすると、原告の主張によっても、本件確認の訴えは、行政権限の適切な行使の実現のため、提起されたものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものと見ることはできないというべきである。

ウ したがって、原告の前記アの主張を根拠に、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たるとすることはできないから、この主張は、採用することができない。

(四)(1) 以上のとおり、本件確認の訴えは、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たらないのである。むしろ、本件確認の訴えは、前示のとおり、その実質を見ると、地方公共団体の機関相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟であって、行政事件訴訟法6条にいう機関訴訟であるというべきである。

(2) そして、機関訴訟を含む法律上の争訟に当たらない事件は、

裁判所がその固有の権限に基づいて審判することのできる対象には当たらないのであって、法律において特に定める場合に限り、訴えを提起することができるのである（裁判所法 3 条 1 項、行政事件訴訟法 4 2 条）。ところが、本件確認の訴えについて、これを認める法令の規定は存在しないから、本件確認の訴えは不適法であるというべきである。

3 (一)(1) これに対して、原告は、平成 1 4 年最高裁判決は、専ら行政権主体として行政上の義務履行を求める訴訟について法律上の争訟性を否定するものであるから、行政権主体としての権利行使であるとともに、財産権主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求める場合については、法律上の争訟性を否定していないと解されるのであり、本人確認情報の送信及び受信は、非権力的な事業行政たる性格を有し、財産権主体性も多分に帯びるのであって、財産権主体性あるいは自己の財産上の権利利益の保護救済の目的を否定することができない旨主張する。

(2) 確かに、平成 1 4 年最高裁判決は、専ら行政権主体として行政上の義務履行を求める訴訟について法律上の争訟性を否定するものであり、当該義務が行政主体の財産的権利に由来するものである場合、すなわち、財産権主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求める場合でもある場合には、法律上の争訟性を否定していないといえることができる。

しかし、住基法に基づく市町村長の本人確認情報の送信及びこ

に対応する都道府県知事の受信が、行政処分ではないという点で、非権力的であったとしても、前記2(二)(3)のとおり、本件確認の訴えは、財産権主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求める場合に当たるといふことはできないのである。

(3) そうすると、原告の前記(1)主張は、採用することができない。

(二)(1) また、原告は、平成14年最高裁判決は、行政上の義務の履行を求める訴訟についての判断であるところ、本件確認の訴えは、確認請求に係る訴えであり、給付請求に係る訴えではないから、平成14年最高裁判決の判断とは関係がない旨主張する。

(2) 確かに、平成14年最高裁判決は、「国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟」についての判断であり、本件確認の訴えのように、確認請求に係る訴えや国若しくは地方公共団体又はそれらの機関相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟について直接判断したものといふことはできない。

しかし、平成14年最高裁判決は「国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟」について、この訴訟が「法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものといふことはできないから、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではない」と判断したものである。そして、上記判断の実質的な理由は、上記訴訟と同じく行

政権限の適正な行使の実現を目的とする、国若しくは地方公共団体又はそれらの機関相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟についても当てはまるということができるのである。

(3) したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(三)(1) さらに、原告は、平成14年最高裁判決の射程は、行政権力で規制することができる国民に対する場合である「専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟」に限定すべきであり、地方公共団体が国を被告として提起する訴訟については、平成14年最高裁判決の射程に入らないのであって、法律上の争訟に該当する旨主張する。

(2) 確かに、前記(二)のとおり、平成14年最高裁判決は、「専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟」についての判断であるが、その判断の実質的な理由は、本件確認の訴えについても妥当するということができる。すなわち、平成14年最高裁判決は、「専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟」が法律上の争訟に該当しない理由として、国民に対しては行政権力で規制することができることを挙げているわけではないのである。むしろ、平成14年最高裁判決は、上記訴訟が「法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするもの」ということはできないから、法律上の争訟として当然

に裁判所の審判の対象となるものではな」と判断したのであるから、原告の主張は、平成14年最高裁判決の理解を誤ったものといわなければならない。

(3) したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(四)(1) 原告は、最高裁平成8年(行ツ)第261号同13年7月13日第二小法廷判決(平成13年最高裁判決)は、「警備上の支障が生じるほか、外部からの攻撃に対応する機能の減殺により本件建物の安全性が低減するなど、本件建物の所有者として有する固有の利益が侵害されること」が重視されて、国が地方公共団体の長に対して提起した訴訟が法律上の争訟に当たる旨判断しているところ、上記利益は、自衛隊の司令部の庁舎であるからこそ問題になるのであり、一般の私人の建物には認められないものであって、防衛行政に固有の利益に係るものといえることができるから、行政主体が、その行政上の固有の利益の保護救済を求めて他の行政主体に対して出訴する場合にも、法律上の争訟に当たるといふべきである旨主張する。

(2) しかし、平成13年最高裁判決は、地方公共団体の長が情報公開条例に基づいてした建築工事計画通知書等の公開決定に対して、国が提起した取消しを求める訴えについて、あくまで、「本件建物の所有者として有する固有の利益が侵害されることをも理由として、本件各処分取消しを求めているものと理解すること

ができる」ことから、法律上の争訟に当たると判断したものである。

そうすると、平成13年最高裁判決は、上記訴えを、建物の所有者として有する固有の利益の保護救済を求めたものであると解したというべきであって、行政上の固有の利益の実現を求めて他の行政主体に対して出訴する場合については判断していないというべきである。むしろ、平成13年最高裁判決は、建物の所有者として有する固有の利益の侵害を理由に法律上の争訟に当たるとを認めているのであって、平成14年最高裁判決と同様の考え方に立つものと理解すべきである。

なお、平成13年最高裁判決は、その理由において、「本件建物の内部構造等が明らかになると、警備上の支障が生じるほか、外部からの攻撃に対応する機能の減殺により本件建物の安全性が低減する」ことを挙げているが、これらは、あくまで「本件建物の所有者として有する固有の利益が侵害されること」の考慮要素であって、行政主体が、その行政上の固有の利益の実現を求めて他の行政主体に対して出訴する場合にも、法律上の争訟に当たると判断しているわけではないと解すべきである。

(3) 以上によると、原告の前記(1)の主張は、平成13年最高裁判決の理解を誤ったものというべきであって、採用することができない。

(五)(1) さらに、原告は、憲法により地方公共団体の自治権が保障

され、地方分権改革によりそれが具体化された現時点においては、国家と地方公共団体とは法律関係に立つのであって、その間の紛争は「法律上の争訟」に該当する旨主張する。また、原告は、諸外国は地方公共団体の出訴資格を否定していないのであり、本件確認の訴えを適法とすることが自然であるとも主張する。

(2) 確かに、憲法 9 2 条以下は、地方公共団体に対して、一定の自治権能を付与しているといえることができる。

しかし、憲法 9 2 条以下の規定によっても、地方公共団体が、国に対する何らかの実体的な権利として「自治権」を保障しているものと見ることはできない。むしろ、地方公共団体の「自治権」といわれるものには、課税権や条例制定権のような統治権能を含むことからすると、憲法は、地方公共団体に対し、人権のように国家から侵害されないものとしての「自治権」を実体的な権利として保障していると解することはできないのである。

また、前記のとおり、裁判所がその固有の権限に基づいて審判することのできる対象である「法律上の争訟」の観念は、国民の裁判を受ける権利（憲法 3 2 条）との関係で検討されるべきであり、行政主体又はその機関相互間において、その権限の存否又は行使に関して提起した訴訟は、行政主体が国民と同様の立場から、自己の権利利益の保護救済を目的とするものということはいえないのであって、「法律上の争訟」に当たらないといえるべきなのである。

なお、原告は、諸外国においては、地方公共団体の出訴資格を否定していない旨主張するが、立法権、行政権及び司法権の三権間の関係や、その中での裁判所の位置付けは国ごとに異なるのであるから、諸外国の例を引いて、そのことから、我が国においても、地方公共団体において「自治権」の侵害を理由に出訴権を認めるべきであるということとはできない。

(3) 以上によると、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(六)(1) 原告は、平成16年に行われた行政事件訴訟法の改正により、実質的当事者訴訟の一類型として「公法上の法律関係に関する確認の訴え」が明示され、処分性がない段階での実効的な権利救済を求め得ることが明確にされたことを考えれば、本件確認の訴えを不適法であるとするのは不当である旨主張する。

(2) 確かに、行政事件訴訟法の一部を改正する法律（平成16年法律第84号）により、行政事件訴訟法4条が改正され、「公法上の法律関係に関する確認の訴え」が当事者訴訟の一類型として明示されている。

しかし、上記改正は、国民と行政との間の多様な関係に応じた実効的な権利利益の救済を可能にする趣旨で行われたものと見るべきであって、地方公共団体相互間の訴訟であり、かつ、権利利益の救済の問題ではない本件確認の訴えを認めるかどうかについては、上記改正の趣旨とは何の関係もないというべきである。

しかも、「公法上の法律関係に関する確認の訴え」も、主観訴訟である当事者訴訟の一類型であるから、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たることが要件となるのである。そして、「法律上の争訟」の要件自体については、上記行政事件訴訟法の一部を改正する法律により、改正されたものではないのである。

(3) よって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(七)(1) 原告は、国や地方公共団体が「是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの」を行わない場合について、訴えを提起することができるとする定めが地方自治法には置かれていないのであって、本件のように、国及び都道府県が是正の要求等をしない場合には、紛争が永遠に解決されない事態が生ずるのであり、このような事態を放置することは正当といえない旨主張する。

(2) 確かに、このような事態について法が予定している解決策としては、住基法31条1項に基づく国又は都道府県の指導、地方自治法245条の5に基づく是正の要求などがあるが、訴えを提起することができる場合としては、同法251条の5及び252条に基づく国又は都道府県の関与に関する訴えしかなく、かつ、これらの訴えは、「是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの」があることが前提とされているのである(同法251条の5第1項、250条の13第1項、252条、251条の3第1項)。

しかし、前記のとおり、行政事件を含む民事事件において、裁判所がその固有の権限に基づいて審判する対象は、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」である。したがって、「法律上の争訟」に当たらないものについては、法律上、特に裁判所の権限とされなければ、裁判所は審判をすることができないのは当然である（同項）。

そうすると、「法律上の争訟」に当たらない本件確認の訴えについて、出訴が認められていないことが不当であるということはいできない。

結局、このような紛争は、立法権、行政権、司法権の三権のうち行政権の内部の紛争なのであるから、法は、行政主体間の政治的な交渉、合意等によって解決されることを予定していると思われるべきである。

(3) したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(八)(1) なお、原告は、本件確認の訴えは、国又は地方公共団体の間の訴訟であり、同一主体内部における争いではなく、機関相互の争いでもないから、機関訴訟には当たらない旨主張する。

(2) しかし、前記のとおり、機関訴訟は、「法律上の争訟」に当たらない争訟の一類型であって、このような「法律上の争訟」に当たらないものであっても、法律で特に規定されている場合には、裁判所が審判の対象とすることができるというにすぎないのであ

る。

そうすると、裁判所の審判の対象となるか否かの判断に当たっては、そのような訴訟について法律で規定されているか否かは問題となるが、単に概念法学的にそれが機関訴訟に当たるか否かを論ずる意味は乏しいといわなければならない。

- (3) また、この点はさておくとしても、現に、市町村の境界確定の訴え（地方自治法9条9項）は、地方公共団体が行政権主体として提起する訴えであり、課税権の帰属等に関する訴え（地方税法8条10項等）及び住民の住所の認定に関する訴え（住基法33条4項）は、地方公共団体の長が行政権主体として提起する訴えであり、これらは、いずれも「法律上の争訟」に当たらないものの、裁判所が審判することができるものであって、一般に機関訴訟の一例と解されている。

そして、これらの訴えが法定されていることからすると、行政事件訴訟法6条にいう機関訴訟は、同一法人の機関相互の紛争のみならず、別法人の機関相互間の紛争や別法人相互間の紛争も含むと解すべきである。

- (4) したがって、原告の前記(1)の主張は、いずれにせよ採用することができない。

- (九)(1) さらに、原告は、平成13年最高裁判決に係る事件において上告人である国が上告理由において主張したことと異なる主張をすることは、国の公益性及び一貫性等から許されない旨主張す

る。

(2) しかし、行政事件訴訟法は、主張の制限に関して特段の規定を置いていないのである。また、民事訴訟においては、ある事実を主張するかしないかは、当事者の任意である。そして、このことは、訴訟の当事者が国であっても、異なるものではない。

(3) そうすると、国が別訴において一定の主張をしていたからといって、被告東京都が本訴においてそれと異なる主張をしてはならないとする根拠はないというべきである。

したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

なお、本件確認の訴えは、被告国に対する訴えではないから、その点からも、原告の前記(1)の主張は、失当であるというべきである。

二 争点2（本件国賠請求に係る訴えが「法律上の争訟」に当たるか）について

1 本件国賠請求に係る訴えは、原告である杉並区が、被告東京都は、前記受信義務を怠り、また、被告国は、被告東京都に対して適切な指導、監督等を行わないとともに、原告に対して横浜市に対する対応と異なった対応をして、その結果、原告に損害を与えたなどと主張して、被告東京都及び被告国に対し、国家賠償法1条に基づく損害賠償及びその遅延損害金の支払を求めるものである。

原告は、本件国賠請求に係る訴えは、損害賠償請求権の存否が問題

となるのであり、法律上の争訟に当たる旨主張し、被告らは、本件国賠請求に係る訴えの実体は、住基法上の権限の存否又は行使に関する紛争であるなどとして、法律上の争訟に当たらない旨主張する。

- 2 そこで、本件国賠請求に係る訴えが裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たるか否かについて検討することとする。

本件国賠請求に係る訴えそれ自体は、損害賠償請求権の存否をめぐる紛争であり、原告は、自己の金銭債権という財産上の権利の保護救済を求めているものといえることができる。

そうすると、本件国賠請求に係る訴えは、原告が財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものであるといえることができるから、「法律上の争訟」に当たるといえるべきである。

すなわち、本件国賠請求に係る訴えは、平成14年最高裁判決にいう「財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求める」場合に当たるといえるのである。

- 3 (一)(1) これに対して、被告らは、原告の主張するところは、被告東京都に対しては、東京都知事は、住基法上、原告から送信された本人確認情報の受信義務があり、それを怠ったというものであり、被告国に対しては、被告国が住基法31条1項の指導権限の行使を怠った、あるいは、平等原則の下で、住基法に従った適切な指導権限の行使をしなかったというものであるから、本件国賠請求に係る訴えは、住民基本台帳事務に関する原告又は杉並区長

と被告らとの関与のあり方をめぐる紛争であり、紛争の実体は、住基法上の権限の存否又はその行使に関するものであって、法律上の争訟に当たらない旨主張する。

(2) 確かに、本件国賠請求に係る訴えにおいて、原告が主張する損害賠償請求権の発生原因事実には、東京都知事が、住基法に基づき、原告から送信された本人確認情報の受信義務を怠ったことが含まれている。

しかし、本件国賠請求に係る訴えにおいて、原告の請求に係る権利は、損害賠償請求権である。そして、損害賠償請求権の発生原因事実には、東京都知事が、住基法に基づき、原告から送信された本人確認情報の受信義務を怠ったことが含まれていたとしても、そのことから、原告が主張する損害賠償請求権が、原告の財産上の権利であることを否定することはできないというべきである。

また、仮に、本件国賠請求に係る訴えの紛争の実体が、住基法上の権限の存否又はその行使に関するものであったとしても、そのことを理由として、原告の主張する損害賠償請求権が原告の財産上の権利であることを否定することはできないというべきである。

そうすると、本件国賠請求に係る訴えは、原告が、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めているものである場合として、法律上の争訟に当たるといえるべきである。

(3) したがって、被告らの前記(1)の主張は、採用することができない。

(二)(1) また、被告らは、原告が主張する損害は、私的な権利利益の侵害ではなく、住基法の規定により処理することとされた事務の遂行に伴う効果であって、公行政責任遂行に伴う効果にほかならないのであり、原告の主張する損害賠償請求権は、私法上のものであり得ず、本件国賠請求に係る訴えは、地方公共団体が行政権の主体として、他の地方公共団体又は国に対し、行政上の義務の履行を求める訴訟にほかならないのであって、法律上の争訟に当たらない旨主張する。

(2) しかし、原告が主張する損害が、住基法の規定により処理することとされた事務の遂行に伴って発生するものであったとしても、それによって原告が取得したと主張する損害賠償請求権と、建物の所有権侵害などを理由として発生する不法行為に基づく損害賠償請求権とは、金銭債権という点で同一のものであるから、質的に変わるものということとはできない。

そして、国家賠償法や不法行為に基づく損害賠償義務は、行政上の義務ということとはできないのである。

そうすると、本件国賠請求に係る訴えを、地方公共団体が行政権の主体として、他の地方公共団体又は国に対し、行政上の義務の履行を求める訴訟ということとはできないというべきである。

むしろ、前示のとおり、本件国賠請求に係る訴えそれ自体は、

損害賠償請求権の存否をめぐる紛争であり、原告は、金銭債権という自己の財産上の権利の保護救済を求めているものといえることができるのであるから、本件国賠請求に係る訴えは、「法律上の争訟」に当たるのである。

(3) したがって、被告らの前記(1)の主張は、採用することができない。

(三)(1) さらに、被告らは、昭和56年最高裁判決を引用した上で、本件国賠請求に係る訴えは、原告から送信される本人確認情報についての受信義務の被告東京都の不履行を理由として、事務の遂行に要した費用の負担を求めるものであって、前記受信義務の存否に関する判断が、本件国賠請求の帰すうを左右する必要不可欠のものと認められるところ、この受信義務の存否の確認を求める本件確認の訴え自体は、法律上の争訟性を認め難いことからすると、本件国賠請求に係る訴えも、法律上の争訟ということとはできない旨主張する。

(2) 昭和56年最高裁判決は、訴訟が具体的な権利義務ないし法律関係に関する紛争の形式をとっており、信仰の対象の価値ないし宗教上の教義に関する判断は請求の当否を決するについての前提問題にとどまるものとされていても、それが訴訟の帰すうを左右する必要不可欠のものであり、紛争の核心となっている場合には、当該訴訟は、その実質において法令の適用による結局的な解決の不可能なものであって、法律上の争訟に当たらないと判断し

たものである。

すなわち、昭和56年最高裁判決は、信仰の対象の価値ないし宗教上の教義に関する判断については、法令の適用により解決が不可能であるから、そのような判断が訴訟の帰すうを左右する必要不可欠のものであり、紛争の核心となっている場合には、当該訴訟は、その実質において法令の適用による結局的な解決の不可能なものと判断したものである。

確かに、当事者の主張によると、本件国賠請求に係る訴えは、原告から送信される本人確認情報についての被告東京都の受信義務の存否に関する判断が訴訟の帰すうを左右する必要不可欠のものであり、紛争の核心になっているといえることができる。

しかし、前記のとおり、本件確認の訴えが不合法となるのは、それが、地方公共団体若しくは国又はそれらの機関相互間の権限の存否又は行使に関する訴訟であって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものと見るできないものであり、法律上の争訟に当たらないからなのであって、上記受信義務の存否に関する判断が、法令の適用により解決が不可能なものであるからではないのである。

そして、被告東京都の上記受信義務の存否に関する判断自体は、昭和56年最高裁判決で問題となった信仰の対象の価値ないし宗教上の教義に関する判断に類似するようなものではなく、法令の解釈により解決可能な問題というべきである。

そうすると、本件国賠請求に係る訴えと、昭和56年最高裁判決とは、事案を異にするというべきである。

- (3) 本件国賠請求に係る訴えは、前示のとおり、原告が、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めているものであって、本件確認の訴えとは、自己の権利利益の保護救済を目的としているか否かの点で異なるのである。

そうすると、本件確認の訴えが法律上の争訟に当たらないことと、本件国賠請求に係る訴えが法律上の争訟に当たることは矛盾しないというべきである。

- (4) したがって、被告らの前記(1)の主張は、採用することができない。

- (四)(1) さらに、被告らは、本件国賠請求は、金銭の支払請求という形を採ってはいるものの、紛争の実体は住民基本台帳事務に関する機関相互の住基法上の権限の存否又はその行使とその費用負担に関する争いというべきであるから、行政機関内部の問題として、法律に特別の定めがない場合については、自主的処理にゆだねられるのが相当である旨主張する。

- (2) しかし、前示のとおり、仮に、本件国賠請求に係る訴えの紛争の実体が、住基法上の権限の存否又はその行使に関するものであったとしても、そのことを理由として、原告の主張する損害賠償請求権が原告の財産上の権利であることを否定することはできないというべきである。

そうすると、本件国賠請求に係る訴えは、原告が財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めているものとして、法律上の争訟に当たるといふべきである。

そして、「法律上の争訟」については、裁判所の固有の権限として、当然に審判の対象となるのである。

(3) したがって、被告らの前記(1)の主張は、採用することができない。

4 以上によれば、本件国賠請求に係る訴えは、裁判所法 3 条 1 項にいう「法律上の争訟」に当たるといふべきである。

三 争点 3 (本件国賠請求に係る訴えが併合提起の要件を欠くとして不適法となるか) について

1 被告らは、本件国賠請求に係る訴えは、本件確認の訴えの関連請求(行政事件訴訟法 4 1 条 2 項、1 6 条 1 項、1 3 条)に該当することを前提に併合提起されているところ、併合が許されるためには、本件確認の訴えと本件国賠請求に係る訴えがいずれも適法であることが要件とされているが、本件確認の訴えは不適法であるから、本件国賠請求に係る訴えは、併合提起の要件を欠いており、不適法である旨主張する。

2 確かに、関連請求として併合提起が許されるためには、基本となる訴え及び関連請求に係る訴えがともに適法な訴えであることを要するといふべきである。

しかし、基本となる訴えが不適法である場合には、これに関連請求

に係る訴えを併合提起することが許されなくなるだけであり、関連請求に係る訴えが、それ自体独立の訴えとして適法なものである限り、原則として、これを独立した訴えとして取り扱うべきである。そして、併合提起が許されない結果として、当該裁判所に管轄権が認められないときは、この訴えを管轄裁判所に移送すべきである。例外的に、関連請求に係る訴えが、基本となる訴えと同一訴訟手続内で審判されることを前提とし、専らかかる併合審判を受けることを目的として提起されたものと認められるときに限り、このような請求に係る訴えは不適法な訴えとして却下されるにとどまるというべきである（最高裁昭和55年（行ツ）第141号同59年3月29日第一小法廷判決・訟務月報30巻8号1455頁参照）。

- 3 本件国賠請求に係る訴えは、それ自体独立の訴えとしては、適法なものである。また、本件国賠請求に係る訴えは、本件確認の訴えと同一訴訟手続内で審判されることを前提とし、専らかかる併合審判を受けることを目的としてされたものと認めることはできない。

さらに、本件国賠請求に係る訴えについては、当裁判所に管轄権を認めることができる。

- 4 したがって、被告らの前記1の主張は採用することができないのであって、本件国賠請求に係る訴えは、併合提起の要件を欠くものとして不適法となるということとはできない。

本件国賠請求に係る訴えは、それ自体独立の訴えとして適法なものというべきである。

四 争点4（被告東京都の受信義務の存否）について

1 (一) 原告は、原告が被告東京都に対して杉並区民のうちの通知希望者に係る本人確認情報を住基ネットを通じて送信する場合に、被告東京都は、これを受信すべき義務がある旨主張している。

(二) ところで、前記前提事実によると、原告は、横浜方式による住基ネットへの接続を希望し、住基ネットの安全性を確認することができていない現在においては、杉並区民のうちの非通知希望者に係る本人確認情報を被告東京都へ通知することを拒否する一方、被告東京都に対して、通知希望者の本人確認情報のみを電気通信回線を用いて送信することを表明していることが認められる。

そうすると、原告は、被告東京都に対し、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行い、非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いをしようとしていることが明らかである。

(三) したがって、被告東京都の受信義務を検討するに当たっては、原告が杉並区民のうちの非通知希望者に係る本人確認情報については送信しない状況においても、原告から送信される、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の受信義務があるか否かについて検討する必要がある。

そうすると、原告の主張する被告東京都の受信義務について検討するためには、原告が、非通知希望者に係る本人確認情報については送信せず、通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行うこと

が、適法か否かについて検討しなければならないというべきである。

そこで、以下、これらの点について、検討することとする。

- 2(一)(1) 住基法30条の5第1項は、「市町村長は、住民票の記載、
消除又は第7条第1号から第3号まで、第7号及び第13号に掲
げる事項(…略…)の全部若しくは一部についての記載の修正を
行つた場合には、当該住民票の記載等に係る本人確認情報(…略
…)を都道府県知事に通知するものとする。」と規定し、同条2
項は、「前項の規定による通知は、総務省令で定めるところによ
り、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
都道府県知事の使用に係る電子計算機に送信することによつて行
うものとする。」と規定している。

上記住基法30条の5第1項及び2項の文言からすると、市町
村長は、住民票の記載、消除等を行った場合には、都道府県知事
に対して、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回
線を通じて送信するものとされているのである。

そして、住基法30条の5第1項及び2項には、市町村長が、
住民票の記載、消除等を行った場合に、都道府県知事に対して、
当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて
送信しなくてもよいとすることは、規定されておらず、住基法の
他の規定にも、このようなことは規定されていないのである。

- (2) そして、住基法においては、市町村長から都道府県知事に対
し、住民に係る本人確認情報の通知があることを前提として、都

道府県知事から、国の機関等を始めとする本人確認情報の利用者へ本人確認情報を提供することが定められており（住基法30条の7第3項から6項まで）、また、都道府県知事が、住基法30条の10第1項に基づき、指定情報処理機関に本人確認情報処理事務を行わせる場合においては、当該都道府県知事は、市町村長から通知を受けた住民に係る本人確認情報を指定情報処理機関に通知し、指定情報処理機関が、国の機関等を始めとする本人確認情報の利用者に対し、本人確認情報を提供することが定められているのである。したがって、市町村長から都道府県知事に対する市町村の住民に係る本人確認情報の通知は、住基ネットの根幹を構成する必須のものであるといえることができる。

そうすると、仮に、市町村長が、住民票の記載、削除等を行った場合であっても、都道府県知事に対して、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて送信しなくてもよい場合があるのであれば、その旨の規定が設けられているはずである。ところが、住基法には、前述したように、市町村長が、住民票の記載、削除等を行った場合に、都道府県知事に対して、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて送信しなくてもよい場合があることは一切、規定されていないのである。

(3)ア また、前示のとおり、住基法30条の7第3項から6項まで、及び30条の10第1項は、都道府県知事又は指定情報処

理機関が、国の機関等からその事務に関し求めがあったときは、保存期間に係る本人確認情報を提供することを規定している。

しかし、仮に、市町村長が、住民票の記載、消除等を行った場合であっても、都道府県知事に対して、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて送信しなくてもよい場合があるとすれば、都道府県知事及び指定情報処理機関は、一部の住民について正確な本人確認情報を保存していない事態になる。

そうすると、都道府県知事又は指定情報処理機関は、国の機関等からその事務に関し求めがあったときに、正確な本人確認情報を提供することができなくなってしまうというべきである。

このような事態を回避するため、都道府県知事は、住基ネット以外の方法で、本人確認情報を収集することが考えられるが、住基法には、都道府県知事が、住基ネット以外の方法で、本人確認情報の提供を受けることを予定している規定はないのである。また、仮に、都道府県知事が、住基ネット以外の方法で、本人確認情報を収集することが許容されるとしても、そのような方法を執ることは、いわば二重の事務処理体制を設けるということになり、後に詳述するように、行政事務の効率化と行政サービスの向上を目指した改正法の趣旨に著しく反し、不合理であるというべきである。

イ なお、これに対して、原告は、原告が主張するように市町村長に裁量権が認められる場合には、都道府県知事は、非通知希望者に係る本人確認情報について、住基法30条の7に基づく提供の事務を実施する必要はないのであり、そのために何らの措置を執る必要はない旨主張する。

しかし、原告の主張する解釈は、住基法30条の7等の文言に反するというべきである。

したがって、原告の上記主張は、採用することができない。

(4) 以上からすると、市町村長は、住基法30条の5第1項及び2項に基づき、住民票の記載、消除等を行った場合には、当該住民票に記載等された住民の意向等のいかんにかかわらず、都道府県知事に対して、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて送信する法律上の義務を負うというべきである。

(5) したがって、原告も、住基法30条の5第1項及び2項に基づき、住民票の記載、消除等を行った場合には、一律にすべて、被告東京都に対して、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて送信する法律上の義務を負うというべきである。

そうすると、原告が、被告東京都に対し、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行い、非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いは、住基法30

条の5第1項及び2項に違反し、許容されないといわなければならない。

(二)(1) さらに、念のため、改正法制定の経緯、趣旨及び目的に照らして、より実質的な検討を加えてみたとしても、市町村長が、都道府県知事に対して、住民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行い、非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いは、以下のとおり、許容されないというべきである。

(2) 証拠(甲45、乙1から5まで及び弁論の全趣旨)によると、次の事実が認められる。

ア 平成6年8月に、旧自治省行政局長の私的研究会として、住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会が発足した。上記研究会は、平成8年3月28日に、住民サービスの向上と行政の簡素効率化を図るため、住民基本台帳を基礎とした、市町村や都道府県の区域を越える本人確認のためのネットワークシステムの構築等を内容とする報告書(乙2)を作成した。

上記報告書には、一部の住民について本人確認情報が通知されない制度については全く触れられておらず、むしろ、すべての住民を対象としている旨の記載がある(5頁目)。また、自治省行政局振興課がまとめた「『住民記録システムネットワークの構築等に関する研究会』報告書のポイント」(乙1)には、

目的として、「住民基本台帳に記録された全ての住民を対象とした、市町村や都道府県の区域を越える本人確認のためのネットワークシステムを構築する。」との記載がある。

イ 旧自治省は、平成 8 年 7 月から同年 12 月にわたって、旧自治大臣主催の住民基本台帳ネットワーク懇談会を 3 回開催し、上記報告書に記載されたネットワークシステム（住基ネット）のあり方等について、幅広く意見を聴取した。

ウ 旧自治省は、前記アの報告書及び上記懇談会の意見の概要等を基礎に、国会での議論等を踏まえ、平成 9 年 6 月に、「住民基本台帳ネットワークシステム構築について（住民基本台帳法の一部改正試案）」を公表した。

エ 旧自治省は、平成 10 年 2 月に、個人情報の保護のための措置を加えた「住民基本台帳法の一部を改正する法律案の骨子」を公表した。さらに、同年 3 月には、住民基本台帳法の一部を改正する法律案が、閣議決定され、国会に提出された。

オ 住民基本台帳法の一部を改正する法律案は、衆議院における議員修正として、附則 1 条 2 項として、「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。」との規定が追加されたものの、それ以外の修正はなく、平成 10 年 8 月 12 日、国会において可決された。住民基本台帳法の一部を改正する法律は、同月 18 日に公布された。

カ 国会においては、住民基本台帳法の一部を改正する法律案の提案理由として、「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ため、住民票の記載事項として新たに住民票コードを加え、住民票コードをもとに、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及び国の機関等に対する本人確認情報の提供を行うための体制を整備し、あわせて住民の本人確認情報を保護するための措置を講じようとするものであります。」と説明されている。

キ 改正法の立法担当者による解説（乙5）においても、市町村長が都道府県知事に一部の住民に係る本人確認情報を通知しない制度については、触れられていない。

(3)ア 以上のような改正法の制定過程等によると、改正法の制定過程においては、新たに構築される住基ネットは、市町村から都道府県に対して市町村の全住民に係る本人確認情報が通知される制度であると認識されていたものというべきである。そして、改正法の制定過程においては、一部の住民に係る本人確認情報が通知されない事態は、想定されていなかったというべきである。

イ また、前記(2)カの国会における提案理由説明によると、改正法の目的の一つは、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ため、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及び国の機関等に対する

本人確認情報の提供を行うための体制を整備することにあると認められる。

換言すると、改正法は、行政サービスの向上と行政事務の効率化のために、全国的な本人確認システムである住基ネットを導入することをその趣旨及び目的としているのである。このことは、前記(2)アの住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会の報告書の記載からも明らかである。

ところが、住基ネットにおいて一部の住民に係る本人確認情報を利用することができないこととなると、国の機関等を始めとする本人確認情報の利用者において、従来のシステムや事務処理を存置するとともに、これらの住民について、本人確認情報の利用が必要な場合には、住基ネット以外の手段により、当該事務に必要な氏名、住所等の情報をこれらの者から収集するか、又は提出させるかせざるを得なくなるのである。

また、市町村においても、一部の住民に係る本人確認情報を住基ネットによって提供しないとすると、住基ネットによらない住民基本台帳事務の処理を存置せざるを得なくなるのである。

このような事態は、全国的な本人確認システムの導入により、行政事務の効率化を図ろうとした改正法の趣旨及び目的を没却させることになるというべきである。

そうすると、このような改正法の趣旨及び目的を没却させる

ような方向で住基法の規定の文理解釈を修正することは許容されないというべきである。むしろ、改正法の趣旨及び目的からみても、すべての住民に係る本人確認情報が、住基ネットにおいて、提供及び利用されるべきなのである。

(4) また、恩給法の一部を改正する法律(平成17年法律第6号)により、恩給権者に係る失権等の届出義務に関する規定(同法による改正前の恩給法9条の3)は削除されている。上記規定の削除は、すべての住民について、住基ネットによって、漏れの無い、正確な本人確認情報が提供されることを前提としているものということができる。

(5) 以上のとおり、改正法制定の経緯、趣旨及び目的に照らして、より実質的に検討してみても、市町村長が、都道府県知事に対して、住民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行い、非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いは、住基法30条の5第1項及び2項に違反し、許容されないというべきである。

(三)(1) 以上によれば、原告が、被告東京都に対し、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行い、非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いは、住基法30条の5第1項及び2項に違反し、許容されないのである。

そうすると、原告が、そのような違法な取扱いをしようとして、被告東京都に対し、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人

確認情報の送信を行おうとした場合に、被告東京都が、このような違法な方式により原告から送信された本人確認情報を受信すべき義務は、存しないというべきである。

なぜなら、被告東京都が、原告から、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報を受信したとすれば、結果として、原告に、被告東京都に対し、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行い、非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いを許容することになり、住基法30条の5第1項及び2項に違反する事態を招来することになるからである。

(2) したがって、被告東京都が、原告が送信する、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報を受信すべき義務は存しないというべきである。

3(一)(1) これに対して、原告は、住基法30条の5第1項の末尾が「通知するものとする」と規定され、同条3項の末尾が「しなければならない」と規定されていることに照らせば、市町村には、合理的な理由があれば、一定の情報を送信しない裁量権がある一方で、この通知を受けた都道府県については、送信された情報をそのまま受信すべき義務があるのであり、これを拒否する裁量権は一切ない旨主張する。

(2) しかし、法令解釈上、「するものとする」という用語は、「しなければならない」という義務付けの用語と全く同義語として用

いられることもあるのである。また、「するものとする」という用語は、行政機関等に一定の拘束を与える場合に用いられることが多いといえることができる。

さらに、住基法においても、「するものとする」という用語は、30条の5以外の多くの条文において用いられているのである。そして、住基法30条の5において、「するものとする」という用語と、「しなければならない」という用語が意図的に使い分けられたことを認めるに足る証拠は存在しないのである。

(3) そうすると、住基法30条の5第1項末尾において「するものとする」という用語が用いられていることを理由として、市町村には、合理的な理由があれば、一定の情報を送信しない裁量権があると解釈すべきであるといえることはできないといえるべきである。

したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(二)(1)ア 原告は、住基法30条の5第3項によると、都道府県知事は、通知を受けた本人確認情報を磁気ディスクに記録することが義務付けられているところ、この規定からは、通知を受けた本人確認情報の全部又は一部を記録しない権限は読み取れないといえるべきであるから、都道府県知事は、市町村から通知を受けた本人確認情報の受信が義務付けられている旨主張する。また、原告は、住基法のその他の規定からすると、住民基本台

帳の作成及び管理については、市町村ないし市町村長の専権とされるのであって、このような基本的枠組みからも、都道府県知事が、市町村長からの送信内容いかんによってその受信を拒否する権限は認められていない旨主張する。

イ しかし、住基法30条の5第3項は、「第1項の規定による通知を受けた」場合について規定しているところ、原告が行おうとしているのは、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の通知であり、同条1項の定める要件に適合しない違法な通知である。

そうすると、原告が住基法30条の5第1項に違反した通知をしようとしている本件の場合には、同条3項の適用の前提を欠くのであって、被告東京都は、同条3項の規定に従って、本人確認情報を磁気ディスクに記録する義務を負わないというべきである。

ウ 実際上も、仮に、被告東京都が、原告から送信された、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報を受信したとすれば、結果として、原告の住基法30条の5第1項及び2項に違反する取扱いを容認する事態となるのである。

また、東京都知事は、国の機関等からの求めに応じて、本人確認情報を提供する立場にあるのである（住基法30条の7第3項から6項まで）が、前述したように、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報を受領するのみでは、住基法

に基づく本人確認情報の提供を行うことができなくなるのである。

そうすると、被告東京都が、このような原告から送信された本人確認情報の受信を拒否し、原告に、再度正しい本人確認情報を送信するように求めることは、当然に許容されるというよりも、むしろそのようにしなければならないものというべきである。

エ また、原告は、住民基本台帳の作成及び管理は、市町村ないし市町村長の専権とされるのであることから、都道府県知事が、市町村長からの送信内容いかんによってその受信を拒否する権限は認められていない旨主張する。

しかし、住民基本台帳の作成及び管理について、市町村ないし市町村長の事務とされていたとしても、そのことと、市町村長が送信内容を限定することができるか否かとか、都道府県知事がその送信内容いかんによって受信を拒否することができるか否かという問題は、全く別の問題であるというべきである。

オ したがって、原告の前記アの主張は、採用する余地がないというべきである。

(2)ア さらに、原告は、都道府県知事が、市町村からの送信を違法と判断した場合には、住基法 12 条の 3 に基づく市町村長あての通報、住基法 14 条に基づく「必要な措置」の促しをすべきであって、そのような措置をしたにもかかわらず、市町村長

が必要な措置を執らなかった場合には、住基法 3 1 条 1 項及び 2 項に基づき、国又は都道府県による指導、主務大臣又は都道府県知事による市町村長に対する助言又は勧告等を行うべきであり、さらに、都道府県知事は、総務大臣の指示により、地方自治法 2 4 5 条の 5 第 2 項及び 3 項に基づき、市町村に違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求め、また、自ら、同法 2 4 5 条の 6 に基づき、是正の勧告を行うべきあって、それにもかかわらず、被告東京都は、全面的に受信を拒否するという法定外の行動に出たものであって、このような行為は、許容されない旨主張する。

イ しかし、そもそも、被告東京都に他に執り得る措置があったとしても、受信を拒否することが許容されないとすべき理由はなく、原告の主張は、主張自体失当である。

また、住基法 1 2 条の 3 は、都道府県知事が、当該都道府県の区域内の市町村の住民基本台帳に脱漏若しくは誤載があり、又は住民票に誤記若しくは記載漏れがあることを知った場合の規定である。また、住基法 1 4 条 1 項は、市町村長が、住民基本台帳に脱漏若しくは誤載があり、又は住民票に誤記若しくは記載漏れがあることを知った場合の規定である。そうすると、元々、上記各規定は、いずれも住基法 3 0 条の 5 第 1 項及び 2 項に基づく市町村長から都道府県知事への本人確認情報の送信自体が一部しかされていなかった場合を想定した規定ではない

というべきである。

ウ そして、住基法30条の5第1項及び2項に基づく市町村長から都道府県知事への本人確認情報の送信が一部しかされていない場合について、住基法は執るべき措置を明示していないのであるから、被告東京都は、原告の対応等の諸般の事情を考慮して、必要な措置を執ることができるのであって、必ずしも、原告が主張するような措置を執るべき義務はないというべきである。

そうすると、前記のとおり、被告東京都が、原告から送信された不十分な本人確認情報を受信しないで、原告に、再度、正しい本人確認情報の送信を求めることは、許容されるというべきである。

エ なお、甲20号証の2（添付の勧告）によると、東京都知事は、杉並区長に対し、平成15年5月30日、地方自治法245条の6により、杉並区長が住民基本台帳法等に規定する事務の執行を違法に怠っているとして、その速やかな執行を行うよう勧告していることが認められる。また、前記前提事実のとおり、原告が、総務大臣及び被告東京都に対し、横浜方式による住基ネットへの参加を認めるよう申し入れたのに対して、総務省自治行政局長及び東京都総務局長は、いずれもこれを拒否する対応をしているのである。

そうすると、被告らが、何らの対応もしていないということ

はできない。

オ 以上によると、原告の前記アの主張は、元々失当なものである上、その前提も欠き、いずれにせよ採用することができない。

4(一)(1) 原告は、住基法30条の5の規定の文言上、市町村長が都道府県知事に住民に係る本人確認情報を通知するに当たって、一部の住民に係る本人確認情報を送信しないことが許容されることがあるかについては明記されていないが、そのことから直ちに結論を導き出すのは早計であり、住基法36条の2第1項等の住基法の関連規定、市町村と都道府県との関係、地方自治法の規定、プライバシー権や地方自治の本旨などの憲法原理、OECD8原則、自己情報コントロール権及びこれらを前提とする個人情報保護法制にさかのぼり、体系的解釈を行う必要がある旨主張する。

(2) しかし、前記のとおり、住基法30条の5第1項及び2項によれば、市町村長が、都道府県知事に対し、住民の本人確認情報を通知するに当たって、一部の住民に係る本人確認情報を送信しないことが許容されていないことは、住基法の各規定の文理解釈上、明らかというべきであり、かつ、このような解釈は、改正法の趣旨及び目的にも合致しているというべきである。

そうであるにもかかわらず、このような明示の規定や改正法の趣旨及び目的を軽視して、体系的解釈の名の下に、抽象的な文言の規定や抽象的一般的原則等から、個別具体的な本件の問題についての解釈を導き出すのは、法解釈の手法として、到底採り得る

ところではないというべきである。

また、一般論として、憲法の定めるプライバシー権や地方自治の本旨に配慮した解釈が求められるということは正当であるとしても、前記のとおり、住基法の規定自体から明らかな問題について、住基法の明文の規定にも、改正法の制定経過や立法趣旨にも反する解釈を採ることは許容されないというべきである。

(3) なお、原告は、行政事件訴訟法 9 条 2 項は、行政法規に関する体系的解釈の必要性を確認的に例示したものである旨主張する。

しかし、行政事件訴訟法 9 条 2 項は、取消訴訟の原告適格に関し、処分又は裁決の相手方以外の者について、同条 1 項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たって、裁判所が考慮すべき事項を確認的に定めたものであり、行政法規の解釈のあり方一般について、一定の指針を示すものではないというべきであるから、上記主張は的を射ないものであるといわざるを得ない。

(4) したがって、原告の前記(1)の体系的解釈を行うべきである旨の主張は、そもそも、一般論として、採用する余地がないというべきである。

なお、原告が主張する個別の条文等に依拠する主張については、念のため以下に順次検討することとする。

(二)(1) 原告は、住基法 3 6 条の 2 第 1 項により、市町村長は、住民票に記載されている事項の適切な管理のために必要な措置を講

じる権限があるところ、同条は、「適切な管理」及び「必要な措置」という不確定概念を用いていることから、市町村長には、適切な裁量権を行使することが認められているのであり、一部の住民に係る本人確認情報のみを送信することは許容されるべきである旨主張する。すなわち、原告は、住基ネットについて、万全の安全体制にあることが確認されておらず、かつ、そのことにつき危ぐを抱く杉並区民が相当数存在する場合、住基法36条の2第1項に基づく「必要な措置」として、非通知希望者に係る本人確認情報を、被告東京都に対して、送信しない取扱いを行い得る旨主張する。また、原告は、住基法30条の29第1項に基づき、被告東京都は、原告の送信に応じて、限定された情報を受け入れる義務がある旨主張する。

(2) しかし、まず、住基法36条の2第1項は、「市町村長は、住民基本台帳又は戸籍の附票に関する事務の処理に当たっては、住民票又は戸籍の附票に記載されている事項の漏えい、滅失及びき損の防止その他の住民票又は戸籍の附票に記載されている事項の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。」と規定しているにとどまっている。

そうすると、同項は、市町村長が、必要な措置を講じることを抽象的に定めているにとどまり、一部の住民のみに係る本人確認情報を都道府県知事に送信する取扱いを許容するような文言があるということとはできない。そうすると、単に住民票に記載されて

いる事項等の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定めている同項の規定を根拠として、市町村長が、住民票の記載等を行った場合に、都道府県知事に対して当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて送信するものと明示的に規定している住基法30条の5第1項及び2項の規定を、実質的に読み替えるような解釈をすることは許容されないというべきである。

- (3) 原告は、住基ネットについて、万全の安全体制にあることが確認されていない場合には、原告のような解釈を採る余地がある旨主張するが、上記のとおり、住基法30条の5第1項及び2項の規定を、実質的に読み替えるような解釈をすることは許容されないというべきであるから、現実の情報の漏えいが認められているなど緊急の措置を採る必要がある特別の状況下においては格別、そうでない状況において、一般的に、市町村長が、都道府県知事に対して、本人確認情報の送信を行わないことは許容されないものである。

また、上記の解釈は、住基ネットの安全体制について危ぐを抱く杉並区民が存在することによって、変わるものではないというべきである。

- (4) さらに、前述のとおり、改正法は、行政サービスの向上と行政事務の効率化のために、全国的な本人確認システムである住基ネットを導入することをその趣旨及び目的とするところ、市町村長

から都道府県知事に対して、一部の住民に係る本人確認情報についてのみ送信することが許容されるとすれば、このような改正法の趣旨及び目的を没却することになるのであるから、抽象的な文言の規定にすぎない住基法36条の2第1項等の規定を根拠に、改正法の趣旨及び目的を没却する、原告の主張するような解釈を採ることはできないというべきである。

(5) したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(三)(1) さらに、原告は、地方自治法13条の2及び住基法3条1項の規定によれば、住民基本台帳を整備し、住民基本台帳の住民に関する記録を管理する責任を負うのは、市町村であり、住基法3条1項によれば、市町村長は、記録管理の適正を図るために、「必要な措置」を執る第一次判断権及び実施権を有することを規定している旨主張する。また、原告は、住基法2条の規定は、都道府県が市町村と対等の関係にあることを前提としつつ、市町村の第一次的判断を尊重し、これをサポートするための必要な措置を講じることを義務付けたものである旨主張する。そして、原告は、これらの規定を根拠に、非通知希望者に係る本人確認情報を、被告東京都に対して送信しない取扱いを行い得る旨主張する。

(2) しかし、住基法3条1項の規定は、市町村長の住民基本台帳事務についての一般的な責務を、また、住基法2条の規定も、住民基本台帳事務についての国及び都道府県の一般的な責務をそれ

ぞれ規定するにとどまっております、これらの抽象的な文言の規定を根拠として、市町村長が、住民票の記載等を行った場合に、都道府県知事に対して当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて送信するものと明示的に規定している住基法30条の5第1項及び2項の規定を、実質的に読み替えるような解釈をすることは許容されないというべきである。

また、前記のとおり、改正法は、行政サービスの向上と行政事務の効率化のために、全国的な本人確認システムである住基ネットを導入することをその趣旨及び目的とするところ、市町村長から都道府県知事に対して、一部の住民に係る本人確認情報のみについて送信することが許容されるとすれば、このような改正法の趣旨及び目的を没却することになるというべきである。

(3) したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができないというべきである。

(四)(1) 原告は、地方自治法1条の2、2条13項等に規定された分権保障原理からすれば、地方公共団体の処理する事務とりわけ自治事務については、地方公共団体に地域の特性に応じた裁量を可能とする方向での解釈が要請されるべきであるし、地方自治法2条3項は、地方自治における市町村優先の原則を規定しているというべきである旨主張する。また、住民基本台帳事務は、自治事務であるから、市町村は、地域住民の利便の推進など住民の権利利益を守る立場に立って、主体的に判断し行動することが要請

されるというべきであり、その反面として、全国的な統一性は、地方公共団体の判断により多少害されてもやむを得ないものとされているということが出来る旨主張する。

(2)ア しかし、地方自治法 13 条の 2 は、「市町村は、別に法律の定めるところにより、その住民につき、住民たる地位に関する正確な記録を常に整備しておかなければならない。」と規定し、同条の「法律の定め」として制定されているのが住基法なのであるから、住基法は、地方自治法の特別法というべきである。したがって、住基法に規定のある事項については、地方自治法の規定よりも、住基法の規定が優先するのである。

そして、前記のとおり、住基法は、30 条の 5 第 1 項及び 2 項において、市町村長から都道府県知事への住民に係る本人確認情報の送信を規定しているのであるから、この規定がまず第一に適用されるというべきである。

イ また、地方自治法の規定により、自治事務については、地方公共団体に地域の特性に応じた裁量を可能とする方向での解釈が要請され、さらに、地方自治における市町村優先の原則が解釈原理としてある程度認められるとしても、これらの地方自治全般における抽象的な解釈原理を根拠として、住民基本台帳事務において、市町村長から都道府県知事に対して一部の住民に係る本人確認情報を送信しないことが認められるかという極めて具体的な問題について、市町村長から都道府県知事に対する

本人確認情報の送信について規定する住基法30条の5第1項及び2項の規定や改正法の趣旨及び目的に反した解釈をすることは認められないというべきである。

ウ さらに、住基法1条は、住基法の目的として、「住民に関する記録を正確かつ統一的に行う住民基本台帳の制度を定め」ることを規定し、前記のとおり、改正法も、全国的な本人確認システムである住基ネットを導入することを目的としているのであるから、原告の主張するように、全国的な統一性は、地方公共団体の判断により多少害されてもやむを得ないなどということとは到底できないのである。

(3) したがって、原告の前記(1)の主張も、採用する余地はない。

(五)(1) 原告は、セキュリティ基準第2.5(2)アが、データの漏えいのおそれがある場合の事務処理体制として、「データの漏えいのおそれがある場合の行動計画（住民基本台帳ネットワークシステムの全部又は一部を停止する基準の策定を含む。）…（中略）…について、都道府県知事、市町村長及び指定情報処理機関は、相互に密接な連携を図り定めること。」と規定しているところ、これは、被告国自身が、市町村が、データの漏えいのおそれがある場合に、住基ネットの全部又は一部を停止することができることを前提としているということができ、市町村長の裁量権行使の一場面であるということができ旨主張する。

(2) しかし、セキュリティ基準第2.5は、「緊急時体制」につ

いて規定しているのであり、日常の処理体制について規定したもののということとはできない。また、セキュリティ基準第2.5(2)アは、住基ネットの全部又は一部の停止を定めているのであり、市町村長から都道府県知事に対して送信する本人確認情報の内容について規定しているものではないのである。

そして、このような緊急時の例外的な場合に、技術的措置として、一時的に住基ネットの全部又は一部の停止の措置が講じられることがあることを根拠として、市町村長に、恒常的に、都道府県知事に対して、一部の住民に係る本人確認情報を送信しない取扱いをする裁量権があるということとはできないというべきである。

(3) したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(六)(1) 原告は、住基法30条の5に基づく市町村長から都道府県知事に対する本人確認情報の送信は、個人情報の目的外利用及び提供に当たり、このままでは、OECD8原則のうちの目的明確化の原則(第3原則)及び利用制限の原則(第4原則)に違反するのであって、個人情報に係る本人の同意が必要である旨主張する。

(2) しかし、そもそもOECD8原則は、OECDにおいて1980年に採択された「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」の付属文書中に記

載されたものであり、このようなOECDの理事会勧告自体に、法的拘束力を認めることはできないというべきである。

- (3) また、OECD 8原則のうちの目的明確化の原則（第3原則）との関係では、住基法は、その1条において、住民基本台帳及びその事務の目的を規定するとともに、その30条の6から30条の8までにおいて、本人確認情報の提供先と利用事務を明示し、かつ、これに限定しているのであるから、住基法の制度が、目的明確化の原則に違反するということはないのである。

なお、住基法1条は、「この法律は、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住民基本台帳の制度を定め、もつて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。」と定めている。したがって、住民基本台帳制度は、その目的として、当該住民の居住する市町村における事務処理の便宜等のみならず、「国及び地方公共団体の行政の合理化に資すること」も含むのであるから、住民基本台帳に記載された事項の全国的・広域的な行政利用をも予定していたものというべきである。

- (4) ア さらに、OECD 8原則のうちの利用制限の原則（第4原

則)は、「個人データは、第9条(注:目的明確化の原則を定めている。)により明確化された目的以外の目的のために開示、利用、その他の使用に供されるべきではないが、次の場合はこの限りではない。(a)データ主体の同意がある場合、又は(b)法律の規定による場合」と定めている。そうすると、個人情報を収集目的の範囲内で利用、提供すること又は法律の規定による場合には、個人情報の利用等が許容されているというべきである。

イ ところで、住基法は、その30条の6から30条の8までにおいて、本人確認情報の提供先と利用事務を明示し、かつ、これに限定しているのである。また、住基法30条の30及び30条の34は、本人確認情報の目的外利用を禁止しているのである。そうすると、住基法においては、本人確認情報を収集目的の範囲内で利用、提供することが、担保されているというべきである。

また、住基法1条の規定によると、住民基本台帳の制度における本人に係る情報の収集目的には、国及び地方公共団体の行政に用いることも含まれるというべきである。

そうすると、住基法に規定された都道府県知事や国の機関等が、居住関係の公証等の事務のために、住民基本台帳に記載された本人確認情報を用いることは、明確化された収集目的内の利用に当たるといえるべきである。また、市町村長が、このよう

な目的のために、住基法30条の5に基づき、都道府県知事に対して、本人確認情報を送信することは、明確化された収集目的内の情報の提供に当たるといふべきである。

ウ さらに、そもそも、住基法に規定された国の機関等が、住基法に規定された事務のために本人確認情報を利用することや、住基法に規定された国の機関等に対して、住基法の規定に従って、本人確認情報を提供することは、いずれも、法律に基づく場合ということもできるのである。

したがって、住基法30条の5に基づく市町村長から都道府県知事への本人確認情報の提供は、法律に基づく場合であるということもできるのである。

なお、原告は、OECD8原則のうちの利用制限の原則にいう「法律の規定による場合」の「法律」とは、すべての法律を指すものではなく、目的外利用・提供を合理的に認め得る実質的内容を伴った法律的根拠を意味する旨主張するが、そのように解すべき根拠は何もないのであって、この点についての原告の主張は、採用することができない。

エ 以上によれば、住基法30条の5に基づく市町村長から都道府県知事に対する本人確認情報の送信は、OECD8原則のうちの目的明確化の原則（第3原則）及び利用制限の原則（第4原則）に適合するものであるといふことができる。

(5) 以上によると、原告の前記(1)の主張は、いずれにせよ採用す

ることができない。

(七)(1) 原告は、憲法 13 条に基づく自己情報のコントロール権に照らせば、個人情報の目的外利用・提供を行う際には、あくまで本人の同意こそが必要である旨主張する。

(2) しかし、前記(六)記載のとおり、市町村長から都道府県知事への本人確認情報の送信、国の機関等の利用は、いずれも個人情報の目的外利用及び提供に当たらないというべきであるから、原告の前記(1)の主張は、その前提を欠くというべきである。

(3) また、上記の点はさておくとしても、原告が主張する自己情報のコントロール権は、内容が不明確であり、それ自体憲法 13 条によって保障されるか疑問があるというべきである。原告が主張するような個人情報の憲法上の保護としては、後記のようにプライバシー権の問題として検討されるべきである。

(4) したがって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(八)(1) 原告は、住基ネットをめぐる問題状況として、改正法による住基ネットの導入の目的自体が正当なものでない上、セキュリティ上の問題点や個人情報保護法制の不備のために、憲法 13 条の保障するプライバシー権の侵害の危険性があることが挙げられるのであって、この点は、原告が被告東京都へ本人確認情報を送信するに当たって、裁量権を行使する際の重要な考慮要素とすべきである旨主張する。

(2) しかし、そもそも、原告の主張は、住基法30条の5の文言から離れた解釈を志向するものであり、およそ採用することができない。

なお、原告の主張は、改正法の立法目的を正当なものでないとし、住基ネットには、現実上の問題点があると指摘するものであるが、仮に、そのような問題点があったとしても、そのことから、市町村長が都道府県知事に対して住民のうちの非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いが許容されることにはならないというべきである。

(3)ア また、原告は、住基ネットの導入による本人確認情報の提供等によるプライバシー権の侵害の危険を主張する。

イ 確かに、個人的な情報をみだりに収集、開示されないという利益については、その限度で、法的保護が認められるべきである。

しかし、住基法30条の5第1項及び2項により、市町村長から都道府県知事に送信される本人確認情報は、氏名、生年月日、性別、住所及び当該市町村において住所を定めた日、住民票コード、住民票の記載等を行った場合のその記載等の事由である。

そして、上記の事項のうち、氏名、生年月日、性別及び住所については、従前から、原則として、何人も、閲覧や交付を求めることが可能であった（住基法11条1項、12条）ことも

あり、これらの情報については、完全に秘匿される必要性が高いものであるとまでいうことはできないのである。また、住基法7条13号によると、住民票コードは、住民票の記載事項であるにすぎず、行政機関からの住民に対する呼称として、氏名等に代わり用いられるというものでもないのであって、私生活上重要なものということとはできないものである。その他の情報についても、必ずしも、私生活上重要であり、完全に秘匿される必要性が高いものであるとまではいえないのである。

ウ これに対して、住基ネットの導入は、住民に係る住民票を備える市町村以外の行政機関等が、その事務処理において、当該住民本人であるか否かを確認する際の事務の効率化や正確性の向上に資するものである。それだけでなく、住基ネットの導入により、住民は、全国どこの市町村においても、自己に係る住民票の写しの交付を請求することができるほか、今まで場合によっては必要であった、恩給等の支給や資格の付与の際における住民票の提出が不要になるなど、住民の利便性の増進を図ることも可能になるのである。

そうすると、改正法は、正当な目的を有するというべきである。

エ したがって、改正法ないし住基ネットの導入によって、個人情報について、みだりに収集、開示が行われているということとはできないのである。

(4) 以上からすると、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

(5)ア これに対して、原告は、住基ネットを採用することによる住民のメリットとして、全国どこの市町村においても、自己に係る住民票の写しの交付を請求することができるという住民票の写しの広域交付や、異なる市町村への転入の際に、転入先の市町村の窓口へ赴くだけで足りるといった転入転出の特例処理が挙げられるが、いずれも多数の住民にとって利便性が乏しいものである旨主張する。また、原告は、住基ネットの導入による経費削減効果には疑問があり、行政事務の効率化については、住民のプライバシーの権利の保護に優先するような高度な必要性は認められない旨主張する。

イ しかし、住民票の写しの広域交付や転入転出の特例が、仮に、多数の住民にとっては利便性の乏しいものであったとしても、それは、単に、このような制度を利用した者が多数ではなかったというだけであり、住基ネットを導入した立法目的の正当性とは、原則として、関係しないというべきである。

また、住基ネットについては、国の機関等へ本人確認情報が提供されることにより、住民票を提出しなければならない機会を減らすことができることなどによって、住民の利便性が向上することがあるし、前述したとおり、行政事務の効率化、正確性の向上に資する目的もあるのである。

そして、前記のように、本人確認情報に含まれる事項は、いずれも完全な秘匿性が要求されるものとははいえない情報なのである。

ウ そうすると、原告の前記アの主張は、採用することができない。

(6)ア さらに、原告は、住基ネットについて、個人情報保護の制度が不十分である旨主張する。原告は、使用済み本人確認情報の消去義務が規定されていないこと、住民本人に対して、いかなる行政機関へ本人確認情報が通知されたか通知する義務が規定されていないこと、住基法30条の7第4項から7項までの規定では、総務省令や市町村及び都道府県の条例の規定の仕方によっては、利用目的が不当に拡大しかねないこと、本人確認情報の目的外利用があるか否かについて、住基法上、捕捉する手段が設けられていないことを挙げる。

しかし、原告が指摘するような規定等が設けられていないからといって、住基ネットに関する個人情報保護のための措置が不十分であり、本人確認情報について漏えい等が生じる具体的な危険性があるということとはできないというべきである。

イ また、原告は、住基ネットについてのセキュリティ上の問題点として、そもそもコンピュータ・ネットワークにおいて完全なセキュリティを確保することは不可能であること、住基ネットには、膨大な数のコンピュータが接続されることになる

が、それらのすべてについて、完全なセキュリティを確保することはほとんど不可能であること、住基ネットに接続されている国や地方公共団体のコンピュータが庁内LANを介してインターネットに接続されていること、都道府県サーバには都道府県の全住民の本人確認情報が、全国サーバには全国民の本人確認情報が集積されており、これらのコンピュータへ外部から侵入がされ、情報が流出すると、その被害は甚大となること、CSや庁内LANなどに利用されていると思われるOSであるWindows2000には、セキュリティ・ホールがしばしば見つかっていること、住基ネットにおいては、セキュリティ統括責任者が不明確であり、セキュリティ対策が強力に行われにくいこと、違法な利用・提供を捕捉するための、生体認証システムは導入されていないことを指摘し、住基ネットは、個人情報の流出の危険がある旨主張する。

しかし、このような原告の主張は、本人確認情報の漏えい等に関する抽象的な危険を述べるにすぎないというべきである。

ウ さらに、住基法においては、下記のとおり、個人情報保護の措置が採られているのである。

(ア) 全国サーバや都道府県サーバにおける保有情報の限定

全国サーバや都道府県サーバにおいて保有する情報を本人確認情報に限定している（住基法30条の5第1項）。

(イ) 民間における利用の禁止の措置

- a 民間部門には、本人確認情報を提供することができないように、法令で本人確認情報の提供先を公共部門に限定している（住基法30条の6から30条の8まで、別表第1から第5まで）。
- b 民間の者が、他人に住民票コードを告知するよう求めることを禁止している（住基法30条の43第1項）。
- c 民間の者が、契約の相手方に住民票コードを告知するよう求めることを禁止するとともに、住民票コードの記録されたデータベースを作成することを禁止し、これらに違反する行為をした者に対し、都道府県知事が中止の勧告及び命令をすることができるものとし、その命令の違反には罰則を科している（住基法30条の43第2項から5項まで、44条）。

(ウ) ネットワークの外部への情報提供の限定

行政機関のうち、提供先機関と利用事務が法律で具体的に列挙されたものに限り、情報を提供することとしている（住基法30条の6から30条の8まで、別表第1から第5まで）。

(エ) 行政機関に対する保護措置義務

- a 本人確認情報の提供を受けた行政機関等の職員については、本人確認情報の安全確保措置義務が課されている（住基法30条の33）。

b 本人確認情報の提供を受けた行政機関等の職員は、法律で規定された利用事務以外の目的への本人確認情報の利用が禁止されている（住基法 30 条の 34）。

c 本人確認情報の提供を受けた行政機関等の職員について、国家公務員法等よりも重い罰則付きの守秘義務を課している（住基法 30 条の 35、42 条）。

(オ) 情報の漏えい防止

a 本人確認情報の漏出等を防止するため、市町村長、都道府県知事、指定情報処理機関及び本人確認情報の提供を受けた国の機関、地方公共団体の機関等における本人確認情報等の安全確保措置義務を課している（住基法 30 条の 29、30 条の 33、36 条の 2）。

b 指定情報処理機関の職員を含めて、関係職員に通常よりも重い罰則付きの守秘義務を課している（住基法 30 条の 17、30 条の 31、42 条）。

(カ) 自己情報の開示請求等

何人も、都道府県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の開示を請求し得るものとし、さらに、開示を受けた者から、開示された本人確認情報について、訂正、追加又は削除の申出をする等の手続を設けている（住基法 30 条の 37、30 条の 40）。

エ 以上からすると、原告の前記ア及びイの主張は、いずれも採

用することができないというべきである。

(7)ア なお、意見書(甲33)は、住基ネットについて、金沢地裁平成14年(ワ)第836号及び同15年(ワ)第114号同17年5月30日判決(甲29)を引用し、複数の個人情報ファイルに含まれる電子データを比較、検索及び結合すること(以下「データマッチング」という。)や、当該個人の氏名を用いて複数の個人情報ファイルに含まれる電子データの検索等を行うこと(以下「名寄せ」という。)の危険性を指摘する。

イ 確かに、事務を行うために本人確認情報を受領した者は、当該事務処理の遂行に必要な範囲内で、受領した本人確認情報を利用し、又は提供することとされている(住基法30条の34)。

したがって、住基法30条の34の規定の定める範囲内で、本人確認情報と他の個人情報ファイルに含まれる電子データを比較、検索及び結合すること(データマッチング)は許容されるのである。

しかし、住基ネットの運用以前においても、国の行政機関等が事務を遂行する際には、市町村から、住基法12条に基づき、当該市町村の住民の住民票の写しの交付を受けるなど、住民基本台帳に係る住民に関する情報を住基ネット以外の方法で受領した上、従前から保有する当該機関の事務に係る住民に関する情報と、住民基本台帳に係る住民に関する情報を照合し、必要な行政目的を達していたのである。

そうすると、国の行政機関等は、住基ネットを用いることによって、本人確認情報の提供を受けることができる点は異なるものの、住民に関する情報の取扱い自体は、住基ネットの導入前と住基ネットを利用する場合とで同じであるといえることができる。

ウ また、住基法30条の34は、受領者は、当該本人確認情報の提供を受けることが認められた事務の処理以外の目的のために、受領した本人確認情報の利用又は提供をしてはならないと明確に規定し、目的の範囲内の利用等に当たらないデータマッチングを禁止している。そして、目的の範囲内の利用等に当たらないデータマッチングを行うことは、住基法30条の34所定の職務上の義務の違反に該当するため、懲戒処分の対象となる（国家公務員法82条及び地方公務員法29条）のである。

エ さらに、都道府県には本人確認情報の保護に関する審議会が置かれるとともに、指定情報処理機関にも、本人確認情報保護委員会が設置されており、第三者機関による監視が規定されている（住基法30条の9第1項、2項、30条の15第1項、2項）。

オ 加えて、住基法上、本人確認情報の提供が認められている国の機関等は多数に上るものの、これらの機関等の保有する情報を一元的に管理する主体は存在しないのである。

すなわち、指定情報処理機関においても、国の機関等からそ

の保有する本人確認情報以外の住民に関する情報を収集し、これを管理することができる権限は付与されておらず、また、国の機関等もそのような情報を指定情報処理機関に対し、提供する権限は認められていないのである。また、住基ネットは、それぞれの機関が受領した本人確認情報を分散して管理することを制度として予定していることから、これらの機関が分散管理している情報を統一的に収集し得る主体もシステムも存在しないのである。

カ 以上によれば、住基ネットの導入により、目的の範囲内の利用等を越えて行政機関が持っている個人情報データマッチングされ、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される具体的な危険性があるとは認め難いというべきである。

(九)(1)ア 原告は、横浜市が、四者合意により、被告国及び神奈川県等と協議の上、住基ネットの安全性の総合的な確認に至るまでの間の段階的措置として、非通知希望者の住民に係る本人確認情報を除いた本人確認情報を送信し、神奈川県もこれを受信することで合意し、実際に、横浜市及び神奈川県は、上記措置を実施し、被告国も、神奈川県に対して横浜市からのデータの受信を拒否するように指導していない旨主張する。

イ しかし、前記のとおり、市町村長が、都道府県知事に対して、住民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行

い、非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いは、許容されないのである。

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

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

ウ したがって、原告の前記アの主張は、採用することができない。

(2)ア また、原告は、四者合意に基づく取扱いを行っている横浜市において、住基ネット全体の運営に多大な支障を及ぼしている事実はない旨主張する。

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

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

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

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

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

よって、原告の前記アの主張は、採用することができない。

(一〇)(1) 原告は、杉並区においては、住民の自治意識が高いことなどから、原告が、被告東京都に対し、杉並区民のうちの通知希

望者のみに係る本人確認情報の送信を行い、非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いは、住基法30条の5第1項の認める裁量権の範囲内である旨主張する。

(2) しかし、原告の主張は、そもそも市町村長が、都道府県知事に対して、住民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信を行い、非通知希望者に係る本人確認情報の送信を行わないとする取扱いを行う裁量権を有することを前提とするものであるところ、前示のとおり、そのような裁量権は認められないから、原告の主張は、その前提を欠くというべきである。

よって、原告の前記(1)の主張は、採用することができない。

五 争点5（被告東京都の行為の違法性の有無）について

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

六 争点6（被告国の行為の違法性の有無）について

- 1 (1) 原告は、被告東京都が、原告が送信する杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報について、受信義務を履行しないこ

とから、被告国は、住基法 3 1 条 1 項及び 2 項に基づき、被告東京都に対し、横浜方式による住基ネットへの参加について、必要な協力をするよう適切な指導、監督等を行うべき立場にあったにもかかわらず、これを履行しないばかりか、横浜方式による住基ネットの参加は違法である旨の誤った法解釈を被告東京都に示した旨主張する。

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

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

- 2 (1) さらに、原告は、被告国が、法の下での平等を定めた憲法 1 4 条の精神に則り、行政など国家作用のあらゆる分野での平等取扱いを要請されているにもかかわらず、横浜市に対しては、非通知希望者の本人確認情報を送信しない方式での住基ネットへの参加を容認しながら、原告に対しては、横浜方式による住基ネットへの参加については違法である旨告知するのは、平等原則に反している旨主張す

る。

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

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

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

(3) したがって、被告国の行為には、何ら違法性はないというべきである。

七 被告東京都及び被告国に対する損害賠償請求権の成否について

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

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

八 よって、本件訴えのうち、原告が、被告東京都に対し、杉並区民のう

ちの通知希望者に係る本人確認情報を住基ネットを通じて送信する場合には、被告東京都がこれを受信する義務があるとして、被告東京都に対して、その確認を求める訴えについては不適法であるから、これを却下することとし、原告の被告東京都に対するその余の請求及び被告国に対する請求はいずれも理由がないから、これらを棄却することとし、訴訟費用の負担について行政事件訴訟法7条、民事訴訟法61条を適用して、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第38部

裁判長裁判官 菅 野 博 之

裁判官 市 原 義 孝

裁判官 近 道 暁 郎

(別紙)

争点に関する当事者の主張の要旨

1 争点1 (本件確認の訴えが「法律上の争訟」に当たるか)について

(一) 原告の主張

(1) 主張の骨子

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

(2) 本件確認の訴えが「法律上の争訟」に当たることについて

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

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

(イ) また、原告が被告東京都に対する杉並区民のデータの送信

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

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

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

これに対して、被告東京都は、原告の主張によれば、本件確認の訴えに係る義務が履行される限り損害が発生しないのであり、このような場合は、義務の確認を求める訴えが同時に損害

賠償請求権の行使でもあるような関係にはない旨主張する。

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

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

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

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

逆に訴訟を起こされる可能性があるのである。

したがって、原告は、上記の住基ネットにおいて本人確認情報を送信することを是認する住民及び是認しない住民のいずれからも提訴されないようにするために、住基法30条の5に基づく本人確認情報の送信についての裁量権を行使せざるを得ないのである。原告とすれば、本件確認の訴えについて裁判所の審判を受けることが不可欠であるというべきである。

そうであれば、本件確認の訴えは、原告の「自己の権利利益の保護救済を目的とするもの」にほかならないというべきである。

エ 相当数の杉並区民が住基ネットについてプライバシー保護に欠けるとの危ぐを抱いていることを踏まえれば、原告が、住基法36条の2第1項に基づき、住民票に記載されている事項の漏えい等の防止等の適切な管理のため必要な措置を執ることは、原告自身の主観的な権利利益であると解される。

オ 最高裁平成10年(行ツ)第239号同14年7月9日第三小法廷判決・民集56巻6号1134頁(以下「平成14年最高裁判決」という。)は、「専ら」行政権主体として行政上の義務の履行を求める訴訟について、法律上の争訟性を否定するものであるから、行政権主体としての権利行使であるとともに、財産権主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求める場合については、法律上の争訟性を否定していないと解される。

そうすると、行政主体の行う行政サービスが非権力的な事業行

政たる性格を有する場合には、財産権主体性も多分に帯びるのであるから、その場合には、仮に行政権主体性やそれに即した訴訟目的が一部に認められるからといって、財産権主体性あるいは「自己の財産上の権利利益の保護救済」の目的は否定されないというべきである。

カ 平成14年最高裁判決は、行政上の義務の履行を求める訴訟についての判断であるところ、本件確認の訴えは、確認請求であり、給付請求ではないから、行政上の義務の履行請求とは関係しないというべきである。

キ 平成14年最高裁判決の射程は、権力で規制することができる場合である「専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟」に限定すべきである。地方公共団体が他の地方公共団体を被告として提起する訴訟については、平成14年最高裁判決の射程に入らないのであって、「法律上の争訟」に該当するというべきである。

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

ク 最高裁平成8年(行ツ)第261号同13年7月13日第二小法廷判決・訟務月報48巻8号2014頁(以下「平成13年最高裁判決」という。)は、「警備上の支障が生じるほか、外部からの攻撃に対応する機能の減殺により本件建物の安全性が低減するなど、本件建物の所有者として有する固有の利益が侵害されること」が重視されて、国の地方公共団体に対する訴訟が法律上の争訟に当たる旨判断している。ところが、上記利益は、自衛隊の司令部の庁舎であるからこそ問題になるものであり、一般の私人の建物には認められないものであり、防衛行政に固有の利益に係るものといえることができる。

そうすると、行政主体が、その行政上の固有の利益の保護救済を求めて他の行政主体に対して出訴する場合にも法律上の争訟性が認められるというべきである。

ケ(ア) 憲法により地方公共団体の自治権が保障され、地方分権改革によりそれが具体化された現時点においては、国家と地方公共団体は、法律関係に立つのであって、その間の紛争は「法律上の争訟」に該当するというべきである。

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

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

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

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

コ 平成16年の行政事件訴訟法の改正により、実質的当事者訴訟の一類型として「公法上の法律関係に関する確認の訴え」が明示され、処分性がない段階で実効的な権利救済を求め得ることが明確にされたことも考えれば、被告東京都の志向する解釈の方向性は明らかにこの方向性に反する。

サ(ア) 国の関与に関する訴えは、国が「是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの」を行った場合の手続である（地方自治法250条の13以下）。また、市町

村に対する都道府県の関与についても同様の仕組みが採用されているのである（同法 252 条）。

しかし、国や地方公共団体が「是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの」を行わない場合についての定めは地方自治法に置かれていない。

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

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

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

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

また、本件では、本来、被告東京都は、地方自治法上の是正の要求をするはずであるところ、その場合には、自治紛争委員

の審査を経て杉並区長から高等裁判所への提訴が想定されることから、あえてその提訴を妨げるために是正の要求を回避したものであると思われる。被告東京都の主張によれば、原告は、この場合に、法的紛争解決のために何らの手段も取り得ないことになるのである。このような結果は、法治国家における司法の役割を考えれば、到底容認することができない結論といわなければならない。

(3) 本件確認の訴えが機関訴訟に該当しないことについて

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

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

イ(ア) 被告東京都は、本件確認の訴えについて、住基法30条の5等の各規定が、市町村長及び都道府県知事の権限・義務について定めていることを根拠に、本件確認の訴えの実質は、機関

訴訟に当たるから、行政内部における問題として解決すべきである旨主張する。

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

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

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

(イ) しかし、杉並区長の行為は原告である杉並区に帰属し、東

京都知事の行為は被告東京都に帰属するのであるから、本来、杉並区長と東京都知事との間の紛争であるということとはできないというべきである。

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

(4) 被告東京都の主張が不当であることについて

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

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

(二) 被告東京都の主張

(1) 主張の骨子

以下のとおり、本件確認の訴えは、客観訴訟である行政事件訴訟

法6条所定の機関訴訟に当たるのであり、仮に、機関訴訟でないとしても、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」には当たらない。

(2) 本件確認の訴えが機関訴訟の内実を備えていることについて

ア(ア) 国又は公共団体の機関相互間における権限の存否又はその行使に関する紛争についての訴訟(機関訴訟)については、法律上の争訟に当たらず、法律に定める場合において、法律に定める者に限り、提起することができるのである(行政事件訴訟法6条、42条)。

(イ) 原告の主張によると、本件確認の訴えは、住基法30条の5第1項及び2項、30条の29第1項並びに36条の2第1項等に基づき被告東京都の義務の確認を求めているものと解される。そして、上記各規定は、いずれも市町村長及び都道府県知事の住民基本台帳事務に関する権限、義務について定めたものといえることができる。

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

したがって、特別に法律で定めるほかは、行政内部における問題として解決すべき問題であって、裁判手続で解決すること

は認められないというべきである。

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

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

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

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

本件紛争を上級機関によって解決することは不可能であること、原告が行う住民基本台帳に関する事務は原告の自治事務であり、被告らが指揮命令を行うこともできないことを挙げて、本件訴訟が機関訴訟であることを否定する。

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

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

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

とされている。

(3) 本件確認の訴えが「法律上の争訟」に当たらないことについて

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

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

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

イ(ア) 原告は、住基ネットの送受信が非権力的な事業行政である

性格を有することに照らせば、本件確認の訴えは、平成14年最高裁判決のいう「財産権の主体」としての原告が提起するものであり、法律上の争訟に該当する旨主張する。

(イ) しかし、平成14年最高裁判決は、司法権の概念について、

国民の権利利益の保護救済ととらえ、行政主体の「行政権限」の救済を本来的な司法権の枠外の問題と位置づけてきた従来の考え方の延長線上に立つものと理解することができるから、法

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

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

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

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

(イ) しかし、原告が主張する「住基ネットサービス享有権」な

るものの根拠、内容が不明確である上、原告がいかなる根拠で、杉並区民の「住基ネットサービス享有権」を実質的に代位することができるのかも明らかでない。

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

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

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

オ(ア) 原告は、地方分権改革により具体化された憲法の自治権保障の下では、地方公共団体は国家の外部にあり、国家と地方公

共団体とは法律関係に立つのであって、その間の紛争は「法律上の争訟」に該当する旨主張する。このような原告の主張は、地方公共団体はその固有の自治権の侵害を根拠として抗告訴訟を提起することができるとする学説と共通する考え方に立つものと解される。

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

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

カ(ア) 原告は、住基法 30 条の 5 に基づく本人確認情報の送信につき原告に裁量権が認められることを前提として、本件確認の訴えが「自己の権利利益の保護救済を目的とするもの」である旨主張する。

(イ) しかし、住基法 30 条の 5 に基づき本人確認情報を送信す

るに当たり、原告には、送信するか否かについて、あるいは送信する情報の範囲を決定するについて、「裁量権」はないから、原告の上記主張は前提を欠き、失当である。

キ(ア) 原告は、平成13年最高裁判決は、行政主体がその行政上の固有の保護救済を求めて他の行政主体に対して出訴する場合に、法律上の争訟性を認めたものである旨主張する。

(イ) しかし、平成13年最高裁判決は、「本件建物の所有者として有する固有の利益が侵害されることをも理由として、本件各処分取消しを求めていると理解することができる。」と判示していることからすれば、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めていることを理由として、法律上の争訟性を認めたものであり、行政上の固有の利益の保護救済を求めた場合に法律上の争訟性を肯定したものではないというべきである。

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

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

行を違法に怠っているとして、その速やかな執行を行うよう勧告しているところである。

2 争点2（本件国賠請求に係る訴えが「法律上の争訟」に当たるか）について

（一）原告の主張

- (1) 本件国賠請求に係る訴えは、損害賠償請求権の存否が問題となるのであり、正に当事者間の具体的な権利義務に関する紛争に当たる。

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

さらに、本件国賠請求に係る訴えは、平成14年最高裁判決にいう「地方公共団体が提起した訴訟であって、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるような場合」に当たるから、法律上の争訟に当たるといふべきである。

- (2)ア 被告らは、本件国賠請求の実体は、住基法上の権限の存否又はその行使に関するものである上、原告が主張する損害は、私的な権利利益の侵害の結果ではなく、住基法の規定により処理することとされた事務の遂行に伴う効果であって、公行政責任遂行に伴う効果にほかならないから、本件国賠請求は、地方公共団体が行政権の主体として、国に対し行政上の義務の履行を求める訴訟である旨主張する。

イ しかし、原告が、被告らの行為による損害の賠償を求めることは、自己の財産上の権利利益の保護救済を求めることにほかならないというべきである。原告が、本件国賠請求により、被告らに対して請求しているのは、自己の財産上の損害の賠償義務の履行であって、行政上の義務の履行ではないというべきである。

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

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

(二) 被告らの主張

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

イ しかし、原告の主張するところは、被告東京都に対しては、杉並区長が、住基法上、上記受信義務があることを主張することができる法的地位を有するというものであり、また、被告国に対しては、被告国が住基法 3 1 条 1 項の指導権限の行使を怠った、あ

るいは、平等原則の下で、住基法に従った適切な指導権限の行使をしなかったというものである。

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

また、原告が主張する損害（経済的利害）は、私的な権利利益の侵害の結果ではなく、住基法の規定により処理することとされた事務の遂行に伴う効果であって、公行政責任遂行に伴う効果にほかならない。そうすると、その主張する損害賠償請求権も私法上のものではあり得ず、本件国賠請求は、地方公共団体が行政権の主体として、他の地方公共団体又は国に対し行政上の義務の履行を求める訴訟というほかない。

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

- (2) さらに、本件国賠請求は、被告東京都の受信義務の不履行を理由として、事務の遂行に要した費用の負担を求めるものであって、上記受信義務の存否に関する判断が、本件国賠請求の帰すうを左右する必要不可欠のものと認められる。そして、この受信義務の存否の確認自体は、法律上の争訟性が認め難い。

そうすると、本件国賠請求に係る訴えも、法律上の争訟ということとはできないというべきである（最高裁昭和51年(才)第749号同56年4月7日第三小法廷判決・民集35巻3号443頁（以下「昭和56年最高裁判決」という。）参照）。

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

本件国賠請求は、金銭の支払請求という形を取ってはいるが、紛争の実体は自治事務である住民基本台帳事務に関する機関相互の住基法上の権限の存否又はその行使とその費用負担に関する争いというべきであるから、行政機関内部の問題として自主的処理にゆだねられるのが相当というべきである。

- 3 争点3（本件国賠請求に係る訴えが併合提起の要件を欠くとして不適法となるか）について

(一) 原告の主張

併合して提起された関連請求に係る訴えは、それ自体独立の訴えとして適法なものである限り、原則として、これを独立した訴えとして取り扱い、仮に、併合されない結果、当該裁判所に管轄権が認められないときは、管轄裁判所に移送すべきである。基本となる取消訴訟が不適法である場合には、併合が許されないこととなるにすぎないとい

うべきである。

ただし、併合して提起された関連請求に係る訴えが、取消訴訟と同一訴訟手続内で審判されることを前提とし、専ら併合審判を受けることを目的として併合提起されたものであると認められるときには、このような併合して提起された訴えは不適法な訴えとして却下すべきであるとされているにすぎないのである。

本件国賠請求に係る訴えは、それ自体独立の訴えとして適法であるし、本件確認の訴えと同一の訴訟手続内で審判されることを前提としたものでも、専ら併合審判を受けることを目的として併合提起されたものでもないから、適法である。

(二) 被告らの主張

本件国賠請求に係る訴えは、本件確認の訴えの関連請求に該当することを前提に、併合提起されていると解されるところ、併合が許されるためには、本件確認の訴え及び本件国賠請求に係る訴えがいずれも適法であることが要件とされている。

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

したがって、本件国賠請求に係る訴えは不適法である。

4 争点4（被告東京都の受信義務の存否）について

(一) 原告の主張

(1) 主張の骨子

以下のとおり、原告が、被告東京都に対して、杉並区民のうちの通知希望者のみに係る本人確認情報を通知することは、許容されるのであり、被告東京都は、住基法30条の5第1項及び2項等の規定により、原告からの上記のような本人確認情報の送信に対して、これを受信する義務を負うというべきである。

(2) 住基法30条の5の解釈のあり方について

ア 住基法30条の5第1項は、「通知するものとする。」と規定している。これに対して、同条3項は、「保存しなければならない。」と規定している。

このような規定ぶりからすると、住基法30条の5の解釈としては、市町村には、合理的な理由があれば、本人確認情報のうち、一定の情報を送信しない裁量権がある一方で、この通知を受けた都道府県は、送信された情報をそのまま受信する義務があり、これを拒否する裁量権は一切ないというべきである。

イ(ア) 住基法30条の5の規定の文言上は、市町村長が都道府県知事に住民の本人確認情報を通知するに当たって、一部住民の本人確認情報を送信しないことが許される場合があるかについては明記されていない。

(イ) しかし、そのことから、被告ら主張のように、市町村長が一部の住民に係る本人確認情報を都道府県知事に通知しないことを許容していないとの結論を導き出すのは早計である。

市町村にとって極めて重要な自治事務である住民基本台帳事

務の処理に当たって、市町村長にどのような権限が与えられているかは、住基法36条の2第1項等の住基法の関連規定や市町村と都道府県の関係、地方自治法の規定にさかのぼり、体系的解釈を行う必要がある。さらに、行政法規も憲法体系の下にある以上、プライバシー権や地方自治の本旨などの憲法原理を踏まえた解釈論を展開すべきである。

(ウ) このことは、平成16年の行政事件訴訟法の改正により新設された行政事件訴訟法9条2項の規定からも根拠付けられるというべきである。

ウ(ア) 住基法30条の5第3項によると、都道府県知事は、通知を受けた本人確認情報を磁気ディスクに記録することが義務付けられているところ、この規定からは、通知を受けた本人確認情報の全部又は一部を記録しない権限は読み取れないというべきである。

そうすると、都道府県知事は、市町村から通知を受けた本人確認情報の受信が義務付けられているというべきである。

(イ) また、住基法のその他の規定からすると、住民基本台帳の作成・管理については、市町村ないし市町村長の専権とされ、これに対して、国、都道府県は、あくまで、指導・助言の限度で関与が認められているにすぎず、指揮命令権は一切付与されていないのである。

そうすると、このような基本的枠組みからも、都道府県知事

が、市町村長からの送信内容いかんによってその受信を拒否する権限は認められていないというべきである。

エ(ア) 都道府県知事が、市町村からの送信を違法と判断した場合には、住基法 12 条の 3 に基づく市町村長あての通報をし、14 条に基づく「必要な措置」を促すことになる。

また、そのような措置をしたにもかかわらず、市町村長が必要な措置を執らなかった場合には、住基法 31 条 1 項及び 2 項に基づき、国又は都道府県による指導、主務大臣又は都道府県知事による市町村長に対する助言・勧告等を行うべきである。

さらに、都道府県知事は、総務大臣の指示により、地方自治法 245 条の 5 第 2 項及び 3 項に基づき、市町村に違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求め、また、自ら、同法 245 条の 6 に基づき、是正の勧告を行うべきなのである。

(イ) それにもかかわらず、被告らは、法の予定した手段を講ずることなく、被告東京都は受信を全面的に拒否するという法定外の行動に出たものであって、許されないというべきである。

(3) 住基法 36 条の 2 等の規定及び地方自治法制との関係について

ア(ア) 住基法 36 条の 2 第 1 項は、市町村長に、住民票に記載されている事項の「適切な管理」のために「必要な措置」を講じることが義務付けている。

ここでいう「適切な管理」や「必要な措置」は、不確定概念であるし、必要な措置は具体的状況によって異なるものである

以上、同項は、市町村長に対して、適切な裁量権を行使することを認めているものというべきである。

(イ) すなわち、住基ネットにつき、万全の安全体制にあることが確認されるまでには至っておらず、かつ、このことにつき危ぐを抱く相当数の区民が存在する場合、原告は、住基法36条の2第1項に基づく必要な措置として、少なくとも、本人確認情報を被告東京都に通知しないことを希望する者については、横浜市の先例にならい、その本人確認情報を被告東京都に送信しない扱いをし得るというべきである。

そして、その限りで、住基法30条の5第1項及び2項に基づく被告東京都への送信義務の内容も限定されると解すべきである。

さらに、被告東京都は、これに応じて、本人確認情報の適切な管理のための必要な措置を定めた住基法30条の29第1項に基づき、上記のように限定された情報を受け入れる義務があるというべきである。

イ(ア) また、地方自治法13条の2及び住基法3条1項の規定によれば、住民基本台帳を整備し、住民基本台帳上の住民に関する記録を管理する責任を負うのは、市町村である。そして、住基法3条1項は、その反面として、市町村長が、記録管理の適正を図るために「必要な措置」を執る第一次判断権・実施権を有することを規定しているというべきである。

また、都道府県知事の市町村長に対する必要な協力が住基法 30 条の 7 第 10 項に定められていることからすると、住基法 30 条の 29 第 1 項の規定は、市町村長が住基法 36 条の 2 第 1 項に基づく裁量権を行使する場合に、これを受け入れることとしなければならないものとされた規定であると解釈すべきである。

(イ) 住基法 2 条の規定は、都道府県が、市町村と対等の関係にあることを前提としつつ、市町村の第一次的判断を尊重しつつ、これをサポートするための必要な措置を講じることを義務付けたものというべきである。

ウ(ア) 被告らは、住基法 30 条の 29 及び 36 条の 2 は、住基法 30 条の 5 に基づく本人確認情報等の通知がすべての住民について行われることを当然の前提とするものであり、住基法 36 条の 2 も住基法 30 条の 5 と整合するように解釈すべきである旨主張する。

(イ) しかし、住基法 30 条の 5 が、通知を希望しない者について通知しないことを許容しているかどうかは、住基法 30 条の 29 や 36 の 2 等の規定や地方自治法、個人情報保護法制などに照らして、総合的に判断されるべき問題であり、被告らの主張は失当である。

また、被告東京都自身は、平成 15 年 6 月 4 日付け総務局長コメント(甲 13)において、横浜方式は、横浜市民全員の住

民票コードを住民票に記載した上で、あくまでも、住民基本台帳ネットワークシステムに全員参加することを前提として総務省が認めた特例措置である旨、住基法30条の5第1項及び2項の例外を被告国自身が許容している旨自認しているのである。

エ(ア) 地方自治法1条の2、2条13項等に規定された分権保障原理からすれば、地方公共団体の処理する事務とりわけ自治事務については、地方公共団体に地域の特性に応じた裁量を可能とする方向での解釈が要請されているというべきである。

また、地方自治法2条3項は、地方自治における市町村優先の原則を規定しているというべきである。

(イ) また、地方自治法によれば、住民基本台帳事務は、自治事務である。

したがって、市町村は、地域住民の利便の推進など住民の権利利益を守る立場に立って、主体的に判断し、行動することが要請されているというべきである。

そうすると、その反面として、全国的な統一性は、地方公共団体の判断により多少害されてもやむを得ないものとされているということができるのである。

オ 総務省令である住民基本台帳法施行規則に基づく、「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並びに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。乙17。以下「セキュリティ基準」という。)の第2の5(2)アは、市町村において、データの漏えいのおそれがある場合、住基ネットの全部又は一部を停止することができることを前提としている。このことは、市町村長の裁量権行使の一場面であるといえることができる。

(4) 個人情報保護法制との関連

ア(ア) 昭和55年(1980年)にOECD(経済協力開発機構)において採択された「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」の付属文書である「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドライン」中に示された8原則(以下「OECD8原則」という。)には、個人情報データの収集目的は、収集時よりも遅くない時点において明確化されなければならないという目的明確化の原則(第3原則)、個人データは、データ主体の同意がある場合又は法律の規定による場合を除くほか、明確化された目的以外の目的のために開示、利用その他の使用に供されてはならないとする利用制限の原則(第4原則)が含まれている。

そして、我が国の個人情報保護法制は、上記OECD8原則に沿って制定されている。

(イ) また、憲法13条には、自己情報のコントロール権が含まれている。

(ウ) このように、国際的に見ても、我が国の憲法に照らしても、

個人は自己の情報をコントロールする権利を有するため、個人情報収集の際には、その目的が明確化される必要があり、かつ、その利用は、当該収集目的の達成のために限定されなければならないとされている。

イ(ア) 住基法30条の5第1項に基づく住基ネットを通じた本人確認情報の送信が、目的外利用・提供に該当することは明らかである。

(イ) もっとも、住基ネットが法令で規定されたものであることから、一見すると、住基ネット接続による「本人確認情報」の外部提供は、個人情報の収集目的内のものであるということができそうである。

しかし、改正法附則1条2項は、改正法の施行に当たって、政府は、「所要の措置」を講ずることとされ、この「所要の措置」として個人情報保護法制が整備された立法経緯に照らせば、改正法を「法令に基づく場合」(行政機関個人情報保護法8条1項)であるとして、本人確認情報の行政機関等への外部提供ないし目的外利用・提供を、無条件に認めたものと解することはできないというべきである。

(ウ) また、OECD8原則も、法律に基づく目的外利用・提供を認めているが、ここでいう法律は、行政法上の法治主義原則として行政事務を根拠付ける法律のすべてを意味するのではなく、あくまでも目的明確化の原則に対する例外として、目的外

利用・提供を合理的に認め得る実質的内容を伴った法律的根拠を意味している。

(5) 住基ネットをめぐる問題状況について

ア 住基ネットを採用することによる住民のメリットとして、住民票の写しの広域交付や転入転出の特例処理が挙げられるが、いずれも多数の住民にとって利便性が乏しいものである。

イ また、住基ネットの導入による経費削減効果には、疑問があるというべきであり、行政事務の効率化については、住民のプライバシーの権利の保護に優先するような高度な必要性は認められない。

ウ(ア) 改正法附則 1 条 2 項は、住基ネットの稼働の前提として、個人情報保護に関する法制度の整備を講じることを規定している。

その後、平成 15 年 5 月 30 日に、個人情報の保護に関する法律や行政機関個人情報保護法等いわゆる個人情報保護関連 5 法が制定された。しかし、これによっても、公共部門の個人情報の保護は万全にはならなかった。

(イ) すなわち、使用済み本人確認情報の消去義務が規定されていないこと、住民本人に対し、いかなる行政機関へ本人確認情報が通知されたか通知する義務が規定されていないこと、行政機関によるデータマッチングが禁止されていないことの問題点がある。

また、住基法30条の7第4項から7項までによると、総務省令や市町村・都道府県の条例の規定の仕方によっては、利用目的が不当に拡大しかねないのである。また、目的外利用がないかどうかについて、住基法上、捕捉する手段が設けられていないというべきである。

エ 住基ネットにおいては、一定のセキュリティ対策が施されている。

しかし、そもそもコンピュータ・ネットワークにおいて完全なセキュリティを確保することは不可能であること、住基ネットには、膨大な数のコンピュータが接続されることになるが、それらのすべてについて、完全なセキュリティを確保することはほとんど不可能であること、住基ネットに接続されている国や地方公共団体のコンピュータが庁内LANを介してインターネットに接続されていること、都道府県サーバには都道府県の全住民の本人確認情報が、全国サーバには全国民の本人確認情報が集積されており、これらのコンピュータへ外部から侵入がされ、情報が流出すると、その被害は甚大となること、CSや庁内LANなどに利用されていると思われるOSであるWindows2000には、セキュリティ・ホールがしばしば見つかったこと、住基ネットにおいては、セキュリティ統括責任者が不明確であり、セキュリティ対策が強力に行われにくいこと、違法な利用・提供を捕捉するための、生体認証システムは導入されていないことから、

住基ネットは、セキュリティの点において、個人情報の流出の危険がある。

(6) 先例としての横浜方式について

ア(ア) 横浜市は、被告国及び神奈川県等と協議の上、住基ネットの安全性の総合的な確認に至るまでの間の段階的措置として、通知を希望しない住民の本人確認情報を除いたデータを送信し、神奈川県もこれを受信することで合意した。

(イ) そして、横浜市は、そのように限定されたデータを神奈川県に送信し続けており、現在でも、神奈川県は、これを拒否することなく受信している。

さらに、被告国も、神奈川県に対して、横浜市からのデータの受信を拒否するように指導していないのである。

(ウ) また、上記のように横浜市が限定されたデータのみを送信し続けているからといって、住基ネット全体の運営に多大な支障を及ぼしている事実はないのである。

イ(ア) 被告らは、四者合意は、通知希望者と非通知希望者を区分して送信する方式を容認するものではない旨主張する。

(イ) しかし、四者合意は、一時的にしる非通知希望者のデータの不送信を前提としているといわざるを得ない。また、被告国は、違法な対応をしている横浜市及び横浜市からの違法な通知についてその受信を拒絶していない神奈川県に対し、是正の要求をすべきであるのに、是正の要求を出していないのであるか

ら、これを放置しているというべきである。

ウ(ア) 被告らは、現に、横浜市民に係る事務を処理する際には、住基ネットを利用した本人確認情報の利用・提供等によることができず、従前の住民基本台帳事務におけると同様、住民票の提出を求めて本人確認事務を行うなどの不合理な対応を強いられている旨主張する。

(イ) しかし、全国規模での住基ネットの導入による行政効率化については、疑問があるのであり、横浜方式により不合理な対応が強いられるとしても微細なことにすぎないのであるから、被告らの主張は、失当である。

(7) 住基法に基づく裁量権行使の適法性について

ア 杉並区においては、住民の自治意識が高いことに対応し、杉並区自治基本条例や個人情報保護条例が制定されたところである。原告は、個人情報保護に資するとともに、杉並区民の自主的判断を尊重する立場から、住基ネット問題に対処してきたものである。

そうすると、原告の行為は、杉並区という地域の特性に応じた「必要な措置」であって、しかも、プライバシー権侵害への危ぐを払しょくするほどに住基ネットの安全性が確保されていない現段階においては、非通知希望者の判断をも十分に尊重したものであるから、住基法30条の5第1項の認める裁量権行使の範囲内であるというべきである。

イ また、住民が安全で安心な生活を営むことができるように配慮

すべき原告の責務、及び原告が本人確認情報をそのまま被告東京都に送信すると住民から訴えられて責任を負わされる危険もあり、そのリスクマネジメントを行う必要があることからしても、上記結論は正当である。

(8) 被告らの主張に対する反論について

ア(ア) 被告らは、改正法の立法目的は適正であり、その立法目的に反する住基法解釈は許されず、かつ、原告の解釈では多大の支障が発生して立法目的は達成されない旨主張する。

(イ) しかし、以前から住民基本台帳を備えていた市町村は、住基ネットを必要としないのであり、転入転出手続の簡素化や、住民票の広域交付、住基カードによる身元確認も、実際にはほとんど必要性がないのである。また、住基ネットには、プライバシー権侵害の危険性がある一方で、その利便は少ないというべきである。

そうすると、改正法は、立法目的及びその手段のいずれにおいても、問題があるというべきである。

イ(ア) 被告らは、住基ネットに係る住基法の改正において、一部の住民について本人確認情報が通知されない制度を設計することなど、全く想定されていなかった旨主張する。

(イ) しかし、住基ネットは、国の指揮命令下にある統一的システムとしてではなく、地方公共団体共同の分散分権的システムとして制度設計されたからには、住民基本台帳事務の担い手で

ある市町村の自主的判断が尊重されるのは当然である。

また、「『住民基本台帳ネットワークシステム懇談会』意見の概要」(乙4)においても、全国一律のシステムを前提としない意見も残っているのである。

ウ(ア) 被告らは、仮に、本人確認情報の通知について原告が主張するような内容の裁量権が認められるとすれば、一部の住民について正確な本人確認情報が通知されない事態が生じることになるから、都道府県知事が住基法30条の7に基づく本人確認情報の提供の事務を適正に実施するためには、このような裁量権が行使された市町村の住民については、通知が実施されている住民と実施されていない住民を区別し、通知されていない住民について、別途、住基ネットを使用しない方法を講じて、その本人確認情報を保存するなどの対応を強いられる旨主張する。

(イ) しかし、原告が主張するように市町村長に裁量権が認められる場合には、都道府県知事は、通知希望者についてのみ住基法30条の7に基づく本人確認情報の提供の事務を実施すれば足りるから、何らかの措置を講じなければならない理由はないというべきである。そして、通知が実施されていない住民の本人確認情報の保存及び管理は、当該市町村が行えば足りるというべきである。

したがって、上記被告らの主張は失当である。

エ(ア) 被告らは、原告が平成14年6月26日から同年8月1日までの間に杉並区民全員について行った通知済みの情報の中には、いわゆる通知希望者と非通知希望者の本人確認情報が混在しているため、今後、いわゆる通知希望者のみの本人確認情報の通知が行われた場合には、被告東京都としては、別途、個々の住民がいわゆる通知希望者であるのか、非通知希望者であるのかを区別するための何らかの措置を講じなければならない旨主張する。

(イ) しかし、そのような措置を講ずる必要はない。すなわち、原告は、被告東京都に対して、住基ネットにおいて、非通知希望者分については、「職権消除」の情報を上書き情報として送信することで足りるというべきである。

したがって、被告らの主張は、失当である。

(二) 被告らの主張

(1) 主張の骨子

以下のとおり、市町村長が、都道府県知事に対して、その住民の一部に係る本人確認情報についてのみ通知を行うことは、住基法30条の5に反し、違法である。

そこで、このような違法な本人確認情報の通知があったとしても、都道府県知事は、このような通知について受信の措置を執る住基法上の義務を負わないというべきである。

原告は、横浜方式の採用を主張し、その住民の一部に係る本人確

認情報について通知を行わない旨をあらかじめ宣言した上で、残る住民に係る本人確認情報について被告東京都に対する通知をしようとするものであるから、被告東京都がこのような通知について受信の措置を執る義務を負わないことは明らかである。

(2) 住基法30条の5の文理等について

ア 住基法30条の5第1項は、市町村長は、住民票の記載、削除又は記載の修正を行った場合には、住基ネットを利用して、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を都道府県知事に通知すべき旨を定めたものであることが明らかである。上記規定は、一定の場合に本人確認情報の通知を行わないことを認めておらず、また、通知する本人確認情報の範囲につき、市町村長に裁量権を認めたものと解する余地はない。

イ(ア) 原告は、住基法30条の5第1項の末尾が「するものとする」と規定され、同条3項の末尾が「しなければならない」と規定されていることに照らせば、市町村には、合理的な理由があれば、一定の情報を送信しない裁量権がある一方で、この通知を受けた都道府県の方は、送信されたものをそのまま受信する義務があり、これを拒否する裁量権は一切ない旨主張する。

(イ) しかし、法令解釈上、「するものとする」という用語は、「しなければならない」という義務付けと全く同義語として用いられることもあるほか、多岐にわたる用例があるとされているのである。さらに、住基法においても、「するものとする」

という用語が、住基法30条の5以外の多くの条文で、用いられているのであって、住基法30条の5において、「するものとする」という用語と、「しなければならない」という用語が意図的に使い分けられたことを認めるに足りる資料等は存在しない。

(ウ) したがって、住基法30条の5第1項において「するものとする」という用語が用いられていることから直ちに、同項の規定を、原告が主張するような裁量権が認められると解釈すべきであるということにはならないというべきである。

ウ(ア) 原告は、住基法30条の5の規定を解釈する際には、「地方自治法の分権保障原理」及び「住基法における市町村の役割・権限」を考慮すべきである旨主張する。

(イ) しかし、原告の上記主張は、当該規定の文理解釈や当該法令の趣旨及び目的の検討といった作業を無視ないし軽視し、上記のような抽象的・一般的原則等から、直ちに、住基法30条の5の規定について、その文理や改正法の趣旨及び目的からは考えられない解釈を導こうとするもので、失当である。

そもそも、地方分権一括法による改正後の地方自治法の下においても、地方公共団体は、自治事務であると法定受託事務であるとを問わず、法令に違反してその事務を処理してはならないのは当然である。また、住基法は、地方自治法の特別法に位置づけられるものである。

そうすると、市町村長が住民基本台帳事務を処理する際には、住基法の規定に従うのが当然であり、地方自治法の規定やこれから導かれる原則等を根拠にして、住基法の規定の文理や目的・趣旨に反した恣意的な取扱いを行うことは許されないというべきである。

また、住基法は、その目的を達成するため、住民基本台帳事務の実施に関し、市町村及び都道府県の役割分担を定めているのであるから、住民基本台帳事務が自治事務であることを理由に、住民基本台帳事務は専ら市町村長が自主的に運営すべきであり、これに対する都道府県や国の関与は許されるべきではないなどとする原告の主張は、失当である。

(ウ) また、原告は、行政事件訴訟法9条2項は、行政法規に関する体系的解釈の必要性を確認的に例示したものである旨主張する。

しかし、同項は、取消訴訟の原告適格に関し、処分又は裁決の相手方以外の者について、同条1項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たって、裁判所が考慮すべき事項を定めるものであり、法令の規定の解釈のあり方一般について一定の指針を示すものではないというべきである。

(3) 改正法の趣旨及び目的との関係について

ア(ア) 住基ネットは、本人確認情報を国の機関等、都道府県及び市町村で共有することにより、行政コストの削減等を図ること

を一つの重要な行政目的としている。

仮に、住民の一部に不参加があると、国の機関等を始めとする本人確認情報の利用者において、従来のシステムや事務処理を存置するとともに、本人確認情報の提供・利用が必要な業務が行われる都度、いわゆる非通知希望者については、住基ネット以外の手段により、当該事務に必要な氏名、住所等の情報を非通知希望者から収集するか、提出させざるを得なくなる。

そうすると、住基法が予定する効果の達成は著しく困難となる。対象となる事務の内容によっては、一定の行政機関等において、非通知希望者に関するもののみならず、通知申出者に関するものを含めて住基ネットの利用を全面的に見合わせざるを得なくなることも予想される。

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が、住民の一部にでも不参加があると、市町村においてネットワークによらない住民基本台帳事務の処理方法を存置せざるを得ないことになり、住基法が目的とする市町村における住民基本台帳事務の効率化が阻害されることになる。

(イ) このような事態は、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という改正法の趣旨及び目的に明らかに反するものである。なお、改正法施行時における研究会の報告書や改正法の概要等の文献においても、一部の住民

について本人確認情報が通知されない制度を設計することなど、全く想定されていなかったのである。

(ウ) したがって、住基法30条の5が、市町村長が都道府県知事に対して本人確認情報を送信するか否か等について裁量権を認めているなどということは、改正法の趣旨及び目的に照らしてあり得ないというべきである。

イ(ア) 仮に、本人確認情報の通知について原告が主張するような内容の裁量権が認められるとすれば、一部の住民について正確な本人確認情報が通知されない事態になる。

そのような状況下において、都道府県知事が住基法30条の7に基づく本人確認情報の提供の事務を適正に実施するためには、すべての住民の本人確認情報を正確に把握することが不可欠となる。

そこで、都道府県知事は、上記のような裁量権が行使された市町村に係る通知が実施されていない住民の本人確認情報については、別途、住基ネットを使用しない方法を講じて、それを保存するなどの対応を強いられることになる。

(イ) しかし、都道府県知事が住基ネットの運用以外にこのような事務を行うことは、事務の効率化に逆行し、煩さであり、不合理である。このような事態は、改正法の目的である「住民票コードを基に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及び国の機関等に対する本人確認情報の提供を行うため

の体制」の構築を阻害するものであるばかりか、住民の利便を増進し、国及び地方公共団体の行政の合理化を図るという改正法の趣旨及び目的に反するものであることは明らかである。

ウ また、原告は、平成14年6月26日から同年8月1日までの間、杉並区民全員について被告東京都に対する本人確認情報及びいわゆる更新情報の通知を行った後、更新情報の送信を停止するに至ったものであり、通知済みの情報の中には、いわゆる通知希望者と非通知希望者の本人確認情報が混在している。

したがって、今後、原告が主張するようないわゆる通知希望者のみの本人確認情報の通知が行われた場合には、被告東京都としては、別途、個々の住民がいわゆる通知希望者であるのか、非通知希望者であるのかを区別するための何らかの措置を講じなければならないことになる。

しかし、このような措置を講じること自体、住基法が全く予定していないものであるし、仮に都道府県知事においてこのような措置を講じなければならないとすれば、都道府県知事に住基法が全く予定していない義務を新たに負わせるというべきである。

エ 恩給法は、恩給法の一部を改正する法律（平成17年法律第6号）によって、すべての住民について住基ネットを利用して恩給事務に関する本人確認情報が実施されることを前提として、恩給権者に係る失権等の届出義務に関する規定が削除された。この関連法令の改正経緯に照らしても、住基法30条の5が、市町村長

に対して、一部の住民について本人確認情報を通知しない裁量権を認めているとの解釈は成り立ち得ないことは明らかである。

(4) 住基法 36 条の 2 及び 30 条の 29 との関係について

ア(ア) 原告は、住基法 36 条の 2 第 1 項により、市町村長は、住民票に記載されている事項の適切な管理のための必要な措置を講ずる権限があるところ、同条は、「適切な管理」、「必要な措置」という不確定概念を使用しているから、市町村長には適切な裁量権を行使することが認められている旨主張する。また、原告は、住基法 30 条の 5 を住基法 36 条の 2 及び 30 条の 29 と一体的に解釈すれば、本人確認情報の通知につき市町村長に裁量権が認められるべきである旨主張する。

(イ) しかし、改正法の趣旨及び目的は、行政サービスの向上と行政事務の効率化のために、全国的な本人確認システムである住基ネットを導入することにある。そうすると、改正法の規定について、全国的な本人確認システムの住基ネットの導入・運用を困難にするような解釈を行うことは、改正法の趣旨及び目的を没却するものとして許されないというべきである。

(ウ) したがって、住基法 36 条の 2 及び 30 条の 29 について、原告主張に係る解釈を採る余地はなく、上記各条文は、住基法に定める事務を実施することを前提として、住民票等に記載されている事項又は本人確認情報の適切な管理のために必要な措置を講ずべきことを定めたものにすぎないというべきである。

イ(ア) セキュリティ基準第4.9(4)は、不正アクセスが判明した場合の対応について、「都道府県知事、市町村長及び指定情報処理機関は、不正アクセスが判明した場合、相互に連絡調整を行い、被害状況の把握、被害拡大を防止するための措置等必要な措置を講ずること」を定めており、ファイアウォールで不正アクセスの兆候を発見したときなど本人確認情報に脅威を及ぼすおそれの高い事象が確認され、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のように、緊急かつやむを得ないと客観的に認められる事情の存する場合に、応急的な措置として、市町村長又は都道府県知事が、一時的に住基ネットとの切断等の措置を講ずることを認めている。

(イ) しかし、このような措置は、本人確認情報の漏えい等の危険が具体的に発生したような例外的場合に、被害状況を把握したり、被害拡大を防止するための技術的措置として、一時的に講じられることがあり得るものにすぎない。

(ウ) したがって、具体的な漏えい等の危険性が生じていないにもかかわらず、住基法36条の2及び30条の29を根拠として、一部の住民の本人確認情報を通知しないという取扱いを恒常的に行うことは許されないというべきである。

(5) 地方自治法制との関係について

ア 原告は、住民基本台帳事務が自治事務であることから、住民基本台帳制度は、全国的な統一性よりも、地方公共団体の自主性及

び自立性が十分に発揮されるように設計されているというべきであり、市町村は、住民基本台帳法の解釈運用についても、地域の特性に応じて事務処理をする裁量権が与えられているというべきである旨主張する。

イ しかし、自治事務は、「地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう」(地方自治法2条8号)とされているとおり、法定受託事務以外の広範な事務をいうのであって、自治事務であることから直ちにそのすべての事務処理についての裁量性を導き出せるような性質のものということとはできないというべきである。

そして、地方自治法1条の2第2項において、国は「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動」及び「全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施」等を重点的に担うものとされている。

ウ 住民基本台帳制度は、市町村の事務処理のみならず、都道府県及び国の行政機関等において利用され、私人間における取引の安全にも資する多岐にわたる機能を果たすべきものである。これらの機能を果たすためには、市町村長の行う住民基本台帳事務が、住基法に基づき、正確かつ統一的に実施されることが必要不可欠である。

エ さらに、改正法は、行政サービスの向上と行政事務の効率化のために、全国的な本人確認システムである住基ネットを導入する

ことを行政目的とするものであり、住民の一部にでも不参加があると、改正法が予定する行政コストの削減や市町村における住民基本台帳事務の効率化などという効果の達成が著しく困難となる。

そうすると、住基ネットの運用における統一的な事務処理の必要性は、より一層高まったものというべきである。

(6) 個人情報保護法制との関連について

ア 住基法は、OECD 8原則を踏まえた厳重な保護措置を講じているから、住基法の規定の内容がOECD 8原則の内容に照らして不相当であるとはいえない。

すなわち、住基法においては、民間での利用の禁止、全国サーバや都道府県サーバでの保有情報の限定、ネットワークの外部への情報提供の限定、行政機関に対する保護措置義務、情報漏えい防止措置、市町村における住民基本台帳システムの保護、制度運用に関する住民参加等、記録の最新性及び正確性の確保といった保護措置が講じられているものである。

イ 住基法は、行政機関個人情報保護法との関係では、特別法であり、また、地方公共団体の個人情報保護条例との関係では、上位規範にある。そうすると、住基法の規定について、行政機関個人情報保護法や個人情報保護条例の内容に照らして、あえてその文理を離れた解釈を採るべき必要性はないというべきである。

ウ(ア) 原告は、自己情報のコントロール権が実体法上の権利であ

ることを前提として、個人情報の目的外利用又は提供を行う際には、あくまで本人同意が必要である旨主張する。

(イ) しかし、自己情報のコントロール権を実体法上の権利として定めた法文は存在しないというべきである。また、自己情報のコントロール権を肯定するとすれば、その権利の対象となる情報がどの範囲にあるのかが、不明確である。さらに、自己情報のコントロール権を肯定する見解が、個人情報の開示請求権・訂正請求権といった請求権的内容を認める点については、そもそも憲法13条の文言解釈を逸脱するものではないかとの疑問がある。

そうすると、自己情報のコントロール権の概念はまだ不明確であるから、自己情報のコントロール権を実体法上の権利として承認することは相当ではないというべきである。

(ウ) そして、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くない利益」として把握されるべきであって、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とは認められないというべきである。

(エ) また、仮に、自己情報のコントロール権を認めるとしても、これを認める論者の見解によれば、住基ネットの運用が直ちに自己情報のコントロール権を侵害するものではないというべき

である。

エ(ア) 原告は、住基法30条の5第1項に基づく住基ネットを通じて本人確認情報の送信は、目的外利用及び提供に該当することは明らかである旨主張する。

(イ) しかし、住基法の目的の一つである居住関係の公証とは、住民の住所、住居等の居住関係について公に証明することであり、その証明の相手方としては、住民本人のほか国や地方公共団体の各種行政機関等が予定されているというべきである。そして、この目的を達成するために、各市町村において住民基本台帳事務が整備されているのであって、その記載事項の一部である本人確認情報を住基法別表に掲げられた国の行政機関等に対して別表に掲げられた行政目的のために提供することは、住民基本台帳の本来の目的の範囲内での個人情報の利用であると解すべきである。

そして、OECD8原則との関係においても、住基ネットを通じて本人確認情報を通知・提供することにつき、個別の住民の同意を得ること等が求められているとは考えられないというべきである。

オ(ア) さらに、現行の住基ネットにおいて、原告が危くするような行政機関による大規模なデータマッチングや名寄せが行われる具体的危険は存在しないというべきである。

(イ) すなわち、まず、住基ネットの運用以前においても、国の

行政機関等が住基法別表の事務を行う際には、市町村から、住基法 12 条に基づく当該市町村の住民の住民票の写しの交付を受けるなど、住民基本台帳に係る住民に関する情報を住基ネット以外の方法で受領した上、従前から保有する当該機関の事務に係る住民に関する情報と住基ネット以外の方法で受領した住民基本台帳に係る住民に関する情報とを照合し、必要な行政目的を達していたのであって、住民に関する情報の取扱いは、住基ネットを利用する場合と全く同じであるというべきである。

(ウ) また、住基法 30 条の 34 は、目的の範囲内の利用等に当たらないデータマッチングを禁止している。さらに、目的の範囲内の利用等に当たらないデータマッチングを行うことは、懲戒処分の対象となるなどの措置が設けられている。加えて、住基法 30 条の 9 第 1 項により、都道府県には本人確認情報の保護に関する審議会が置かれているなど、違反行為に対する第三者機関の監視も規定されている。

(エ) さらに、本人確認情報の提供が認められている事務は、平成 17 年 4 月 1 日現在で 275 あるが、これらの国の機関等の保有する情報を一元的に管理する主体は存在しない。また、住基ネットは、それぞれの機関がそれぞれ受領した本人確認情報を分散して管理することを制度として予定しており、これらの機関が分散管理している情報を統一的に収集し得る主体もシステムも存在しない。そうすると、住民個々人の多面的な情報が

瞬時に集められるという事態は、およそ想定することができないというべきである。

(オ) 加えて、住基カードの利用がデータマッチングをもたらすということもできないのである。

(7) 原告の指摘する住基法をめぐる問題状況について

ア(ア) 原告は、本人確認情報の通知について市町村長に裁量権が認められるかどうかを検討する際に、「住基ネットをめぐる問題状況」として、住基ネットの行政目的等を考慮することが必要不可欠である旨主張する。

(イ) しかし、原告の上記主張は、法令解釈の名の下に、国会が制定した改正法の趣旨及び目的を否定しようとするものにほかならず、法律を誠実に執行すべき責務を放棄するものといわざるを得ない。

イ(ア) 原告は、住基ネットについてのセキュリティ上の問題を指摘する。

(イ) しかし、これらは、本人確認情報の漏えい等に関する抽象的な危険を述べるにすぎないのである。また、原告の上記主張は、住基法30条の5の解釈と何ら関係しない事情を述べるにすぎないというべきである。

ウ(ア) 原告は、個人情報保護法制の不備を指摘し、使用済み本人確認情報の消去義務等について規定を設けるべきである旨主張する。

(イ) しかし、原告が指摘するような規定が存在しないからといって、住基ネットに関する個人情報保護のための措置が不十分であり、本人確認情報について漏えい等が生じる具体的な危険性があるというわけではないというべきである。また、原告の上記主張は、住基法30条の5の解釈と何ら関係しない事情を述べるにすぎないというべきである。

(8) 横浜方式について

ア(ア) 四者合意は、横浜市が住基ネットに接続していない違法な状態にあることについて、住基ネットの本格的な稼働までの期間を念頭に置いて当該違法状態を速やかに解消するための具体的な手順について国、神奈川県、地方自治情報センター及び横浜市の間で確認したものにすぎない。四者合意は、原告が主張するように、「通知希望者と非通知希望者とを区分して送信する方式を容認する」ものではなく、また、安全性の総合的な確認を横浜市の全くの裁量に任せたものでもないのである。

なお、横浜市は、現在においても、市民全員の本人確認情報を神奈川県に通知していないが、これは住基法30条の5等に反する違法な状態であり、四者合意はこのような取扱いを容認するものではない。

(イ) したがって、横浜方式を採用し、一部の住民に係る本人確認情報についてのみ被告東京都に対する通知を行うことが当然許容されるかのような原告の主張は、四者合意に基づく取扱い

の法的な意味を正解していないというべきである。

イ(ア) 原告は、横浜市において、現在も以前の運用が継続されており、それにもかかわらず、住基ネット全体の運営に多大な支障を及ぼしている事実はない旨主張する。

(イ) しかし、一部の住民について本人確認情報の通知が行われないことは、住基ネットの運用にとって極めて重大な悪影響を及ぼすものである。現に、横浜市の住民に関する国の機関等の事務処理の一部については、住基ネットを利用した本人確認等の事務を行うことができず、行政サービスの向上と行政事務の効率化が阻害された状態が継続しているのである。

(9) 原告のその他の主張について

ア 原告は、住基ネットの運用に関する原告の行為は、杉並区という地域の特性に応じた「必要な措置」であり、原告の住民の意向を踏まえても適法である旨主張する。

イ しかし、原告の主張は、住基法30条の5第1項について一定の裁量権が認められることを前提とするものであり、このような前提自体が失当であることは、これまで述べてきたことから明らかである。

5 争点5（被告東京都の行為の違法性の有無）について

(一) 原告の主張

(1) 被告東京都は、前記のとおり、住基法30条の5第1項及び2項に基づき、原告からの通知希望者のみに係る本人確認情報の送信

に対して、これを受信する義務を負っているところ、原告の横浜方式による参加への協力要請に応じず、上記受信義務を履行しない。

被告東京都は、被告国及び神奈川県が、四者合意により、横浜方式を受け入れ、さらに、住基法が横浜方式を許容していることを認識しながら、原告からの通知の受領を一方的に拒否し、上記受信義務に違反しているのである。

(2) そうすると、東京都知事の行為は、職務上通常尽くすべき注意義務を尽くさないどころか、故意に職務上の任務に違背したものであるべきである。

(3) よって、被告東京都の行為は、住基法30条の5第1項ないし3項に違反し、違法性を有する。

(二) 被告東京都の主張

(1) 国家賠償法1条1項の違法とは、公務員が個別の国民に対して負う職務上の法的義務に違背することをいう。

また、公務員が通常尽くすべき注意義務を尽くさず、漫然と行為をしたと認め得るような事情がある場合に限り、同法1条1項の違法の評価を受けるといふべきである。

(2) 被告東京都は、前記のとおり、原告が主張するような原告からの本人確認情報の受信義務を負っていないといふべきであるし、まして、被告東京都に所属する公務員が、通常尽くすべき注意義務を尽くさず漫然と行為をしたとは認められない。

6 争点6（被告国の行為の違法性の有無）について

(一) 原告の主張

(1) 被告東京都に対する必要な指導義務違反について

被告国は、住民基本台帳法 31 条 1 項及び 2 項に基づき、都道府県や都道府県知事に対し、指導や勧告等を行うこととされている。

ここで、被告東京都は受信義務を履行しないから、被告国は、上記条項に基づき、横浜方式の例にならぬ、被告東京都に対し、原告の横浜方式による参加につき、必要な協力をするよう適切な指導又は監督等を行うべき立場にあった。

ところが、被告国は、これを行わないのみならず、原告の横浜方式による参加については違法である旨の誤った法解釈を被告東京都に示した。

(2) 原告に対する平等取扱違反について

被告国は、法の下での平等を定めた憲法 14 条の精神にのっとり、行政など国家作用のあらゆる分野での平等取扱いを要請されている。

ところが、被告国は、横浜市に対して横浜方式による住基ネット参加を容認しながら、原告に対しては横浜方式による参加については違法である旨告知して、平等原則に反する違法を犯している。

(二) 被告国の主張

(1) 国家賠償法 1 条 1 項の「違法」の意義について

国家賠償法 1 条 1 項の違法とは、公務員が個別の国民に対して負う職務上の法的義務に違背することをいう。

また、公務員が通常尽くすべき注意義務を尽くさず、漫然と行為をしたと認め得るような事情がある場合に限り、同法 1 条 1 項の違法の評価を受けるといふべきである。

(2) 被告東京都に対する必要な指導義務違反の主張について

原告は、被告国が、被告東京都に対し、原告が主張するような受信義務を履行するよう指導しないことが住基法 3 1 条 1 項、地方自治法 2 条 1 3 項、憲法 1 4 条に反し、違法である旨主張する。

しかし、そもそも被告東京都が原告が主張するような受信義務を負うものでないことは前記のとおりであるから、このような受信義務の存在を前提とした原告の上記主張は失当である。

(3) 原告に対する平等取扱違反の主張について

原告は、被告国の原告への対応が、横浜市への対応と比べて不平等であり、憲法 1 4 条に反し、違法である旨主張する。

しかし、四者合意は、横浜市が住基ネットに接続していない違法な状態にあることについて、住基ネットの本格的な稼働までの期間を念頭に置いて当該違法状態を速やかに解消するための具体的な手順について国、神奈川県、地方自治情報センター及び横浜市の間で確認したにすぎないものである。

したがって、被告国の原告への対応が、横浜市への対応と比べて不平等であるとはいえないのであって、原告の上記主張は失当である。

7 争点 7 (原告の損害の有無及び損害額) について

(一) 原告の主張

(1) 住基ネット設備関連費用について

ア 原告は、平成14年2月1日、P1株式会社との間で、CSを始めとする住基ネット関連機器等の賃貸借契約を締結し、平成15年4月からは、賃借料として、毎月84万2940円の支払を継続している。

ところで、原告は、平成15年6月4日、横浜方式による住基ネットへの参加を表明したが、被告東京都は、被告国と共同して、現在まで、原告の参加を認めず、自らの受信義務を履行しない。

そこで、原告は、被告らの違法行為により、住基ネットへの参加が不可能となり、不要な支出を余儀なくされた。また、原告としては、被告東京都が将来受信義務を履行した場合、直ちに横浜方式による参加が可能となる態勢を維持しておく必要があることから前記賃貸借契約を解約することができない。

したがって、原告は、平成15年6月4日から平成16年7月31日までの間の賃借料相当額の1171万6866円の損害を被った。

イ これに対して、被告らは、被告らの行為の有無にかかわらず、原告において当然に支出しなければならなかったものであり、住基ネット設備関連費用については、被告らの行為と相当因果関係がない旨主張する。

しかし、平成15年6月4日以降の原告による住基ネット関連

機器等の賃借料支出については、本来の効果を発揮することがなく、無為に帰しているのである。また、原告は、いつでも横浜方式による参加が可能となる体制を維持しておかなければならないのである。

そうすると、住基ネット設備関連費用と被告らの行為との間に相当因果関係があることは明らかである。

(2) 転入転出手続上の郵便費用について

ア 原告に転入する住民については、本来、住基ネット上で処理を行うことができるにもかかわらず、原告の費用で転入通知を転出地市町村役場へ郵送せざるを得ない。

また、原告から転出する住民について、原告は、転入市町村に対して横浜市と異なる負担をさせないために、転出届の提出に来た住民に対し、転入地市町村役場の担当者に渡すように依頼して、転出証明書と併せて受取人払用封筒を交付せざるを得ず、受取人払郵便の費用相当額が原告の損害となった。

そこで、原告は、平成15年8月から平成16年6月までの期間の上記転入通知に係る郵便費用及び上記受取人払郵便の費用である合計304万2160円の損害を被った。

イ これに対して、被告らは、原告から転出する住民の転入通知に係る郵便費用については、本来、転入地の市町村において支出すべきものであり、原告が負担すべき法的義務はなく、相当因果関係がない旨主張する。

しかし、本来、原告にしる転入地の市町村にしる、このような郵便費用を支出すべき法的義務はない。しかし、これは、原告から転出する住民の転入通知にかかわる事務処理をするためにかかる費用であるから、いずれかの市町村がこれを支出せざるを得ないのである。そして、このような問題は、原告と被告らとの紛争に起因するものであるから、転入地の市町村に支出させるべきではなく、条理上原告がこれを支出し、原告に被った損害として、被告らに対し、損害賠償を求めることは当然許容されるべきである。

ウ 被告らは、非通知希望者については、横浜方式で参加した場合でも、従前と同様の事務処理を継続することになるから、非通知希望者に係る郵便費用は原告が負担すべき旨主張する。

しかし、横浜市は、非通知希望者の転入転出手続について、通常の市区町村と同様に、住基ネットを通じたデータ送信を行っているのであるから、原告においても、住基ネットに参加している限り、負担するものではないのである。

(3) 住民票無料交付の費用について

ア 原告は、被告らにより、住基ネットへの参加を妨害されているために、住基ネットを通じた本人確認手続きができず、杉並区民によるパスポート申請や所定の資格試験に際しては、必ず住民票が必要となる。

そこで、原告は、パスポート申請等のために住民票を要する杉

並区民に対し、横浜市民とは異なる負担をさせないため、原告が手数料を負担せざるを得なくなった。

その手数料相当額は、平成15年6月4日からの上記用途の住民票交付2万3478通に、単価300円を乗じ、非通知希望者の割合(16.86%)分を差し引いた585万5882円であり、原告は、上記金額分の損害を被った。

イ これに対して、被告らは、原告が通知希望者である住民に対し、住民票を無料で交付すべき法的義務はないから、被告らの行為と損害との間に相当因果関係を欠く旨主張する。

しかし、住民票交付手数料については、通知希望者と原告とのいずれかがこれを負担せざるを得ないところ、被告東京都の受信義務等に係る損害賠償請求訴訟を考えた場合、訴訟の費用対効果の点から見て、住民に提訴を強いるのは不当である。そして、原告は、住民の住基ネットサービス享有権を実質的に代位する立場にあることからすれば、条理上、原告の損害賠償請求が認められてしかるべきである。

ウ 被告らは、原告に転入した住民の転入通知の郵便費用は、法律上の義務に基づく費用ではなくなったことから、被告らの違法行為と相当因果関係がない旨主張する。

しかし、被告らの違法行為により、電気通信回線を通じた送信ができない以上、従前と同様に郵送の措置を執らざるを得ないことは、条理上当然であるというべきである。

エ 被告らは、通知希望者に交付した住民票数と非通知希望者に交付した住民票数の比率が通知希望者と非通知希望者の比率と一致する根拠が示されていないことから、原告の主張する算定額は不当である旨主張する。

しかし、住民票を必要とする住民が、通知希望者か非通知希望者のいずれかに偏る特別の理由はないのであるから、原告の主張する算定額は合理的というべきである。

(4) 人件費について

ア 杉並区から前住所地市町村への転入通知について、少なくとも一人1週間で12時間の作業時間を要し、年間では624時間を要している。また、転入地市町村から送付される転入通知の入力処理について、平均1件5分の処理時間を要し、年間少なくとも3万3000件の処理が行われていることから、年間2750時間を要している。これらは、横浜方式による住基ネットへの参加により、不必要となる事務処理である。

また、住民票の写しの交付には、平均で1件につき4分の処理時間を要し、少なくとも年間1万7963件を処理していることから、年間1198時間の事務処理が必要となる。住民票の写しの交付も、横浜方式による住基ネットへの参加により、不必要となる。

上記の不必要となる合計時間は、4572時間となり、原告の職員の1時間当たりの平均人件費が4194円であるから、原告

は、少なくとも年間で1917万4968円の余計な出費を余儀なくされたものである。平成15年6月4日から447日分について計算すると、この額は、2348万2769円に相当する。

したがって、原告は、削減可能であった人件費相当額2348万2769円の損害を被ったものである。

イ 原告は、横浜方式で住基ネットへ参加することができないために、杉並区民の転入転出が多い3月ないし4月の繁忙期において、人員不足に陥り、転入転出手続の事務補助のため、アルバイトを採用せざるを得なくなり、これにより、アルバイト報酬相当額の支出を余儀なくされた。

そこで、原告は、平成15年3月分のアルバイト報酬相当額である67万2000円の損害を被った。

ウ これに対して、被告らは、非通知希望者については従前の事務処理を継続する必要があることを前提に、原告主張の人件費の増減が生じるとは即断できない旨主張する。

しかし、前記のとおり、非通知希望者の転入転出手続について、従前の事務処理を継続して行う必要はなく、前提自体に誤りがあるから、被告らの主張は失当である。

(二) 被告らの主張

(1) 住基ネット設備関連費用について

CSを始めとする住基ネットに関連する機器等は、住基法の規定に従った本人確認情報の処理及び利用等を行うために必要とされる

ものであり、原告は、住基法上、住基ネットに係る業務を行うべき義務を負っていたのであるから、これらの機器等の賃借料は、被告らの行為の有無にかかわらず、原告において、当然に支出しなければならなかったものである。したがって、被告らの行為と上記賃借料の支出の間には相当因果関係がないというべきである。

(2) 転入転出手続上の郵便費用について

ア 杉並区から転出する住民の転入通知を転入地の市町村役場から郵送するために支出したとされる郵便費用は、仮に、被告東京都に通知希望者である杉並区民の本人確認情報の受信義務違反があったとしても、本来、転入地の市町村役場において支出すべきものであり、原告が代わりに負担する法的義務はないものである。そうすると、前記郵便費用は、原告が自らの選択の結果、支出せざるを得なくなった費用にすぎず、通常発生する費用負担とはいえないから、被告らの行為と相当因果関係を有するものということとはできない。

イ 杉並区に転入した住民の転入通知に係る郵便費用は、改正法による住基法の改正以前は、住民基本台帳事務という公の行政事務を法律に基づいて遂行するために必要とされた費用であった。しかし、住基法の改正後は、原告は住基法の規定上、原告に転入した住民の転入通知を電気通信回線を通じて送信する義務を負うものの、このような郵送の措置は、法律上予定された行為ではなくなったのであるから、上記郵便費用は、法律上の義務に基づき支

出された費用ではなく、被告らの行為と相当因果関係を有するものではないというべきである。

ウ なお、原告が主張する郵便費用は、いわゆる非通知希望者に係るものを含むものと解されるところ、原告が主張する横浜方式においては、いわゆる非通知希望者について、従前の住民基本台帳事務におけるのと同様の事務を継続しなければならないことになるはずであり、非通知希望者に係る郵便費用は、元々原告が負担すべきものである。

(3) 住民票無料交付の費用について

ア 原告は、通知希望者である杉並区民に対して、無料で交付した住民票に係る交付手数料に相当する費用が、被告らの行為による損害である旨主張するが、仮に、被告東京都に通知希望者である杉並区民の本人確認情報の受信義務違反があったとしても、杉並区が通知希望者である杉並区民に対し住民票を無料で交付しなければならない法的義務があるわけではないのである。そうすると、住民票の無料交付費用については、法律上、原告において負担する理由のない費用を、原告自らの判断において負担したというにすぎないのであって、通常発生する費用負担ということはできない。したがって、このような費用は、被告らの行為と相当因果関係を有するものではないというべきである。

イ 原告は、杉並区民に対して無料で交付した住民票に係る交付手数料に相当する費用から、いわゆる非通知希望者の割合に相当す

る部分を減額した額が、通知希望者である杉並区民に対して無料で交付した住民票に係る交付手数料に相当する費用である旨主張するが、通知希望者に交付した住民票数と非通知希望者に交付した住民票数の比率が、通知希望者数と非通知希望者数の比率と一致すると解すべき根拠は何ら示されていないのであるから、原告の算定する費用額は不当である。

(4) 人件費について

原告が主張する横浜方式においては、いわゆる非通知希望者について、従前の住民基本台帳事務におけるのと同様の事務を継続しなければならない。そうすると、住基ネットを利用しない場合と住基ネットを利用した場合とを比較して、原告が主張するような人件費の増減が生じると即断することはできない。

- 以上 -