

とになった。

- c その他、国の機関等における種々の事務において、本人確認情報の利用により住民票の写し提出等が不要となり、住民の負担の軽減及び行政の効率化、正確化が図られることになる。
- d これらの住民票の写し添付省略により、試算では、一年間で、行政側で約90億円の、住民側で約136.7億円の経費節約ができる。

(ウ) 行政手続のインターネット申請の実現

- a 平成14年12月に、行政手続きオンライン化3法が成立し、行政手続について、書面によることに加えオンラインでも可能とするための法整備がなされた。これにより、婚姻届・離婚届、パスポートの交付申請、国民年金・厚生年金の裁定請求等がインターネットで可能となると同時に、住基ネット利用により住民票の写し提出が不要となった。これらの基盤となるのが公的個人認証サービスと住基ネットである。
- b 行政手続のオンライン化においては、各種申請の際に電子署名が必要となる。電子署名は、文書を各個人が有する「秘密鍵」により暗号化したものであり、オンライン申請の際には、電子署名と、「秘密鍵」とペアになる「公開鍵」の電子証明書を共にインターネットで送信することになるところ、当該電子証明書が当該個人のものであることを保証する公的個人認証サービスが必要となり、この公的個人認証サービスの提供を行うのは各地方公共団体であり、電子証明書の発行は都道府県が、電子署名発行申請受付、「秘密鍵」と電子証明書のICカードへの書込み等発行事務は市町村が行い、この電子証明書の発行申請手続受理の際の当該市町村における本人確認の手段として住基ネットが利用される。また、電子証明書の発行後の住民の住所氏名等の変更、死亡による電子証明書の失効の際の異動情報の確認において

住基ネットが利用される。

このように、公的個人認証サービスにおいて住基ネットは不可欠のものである。

なお、上記電子証明書の格納媒体として、住基カードが活用でき、そのため、別個に公的個人認証サービスのためのＩＣカードシステムの開発維持に関する費用約１２０億円が節約できる。

(エ) 市町村のネットワーク化による住民基本台帳事務の簡素化、広域化による住民負担の軽減と行政事務の効率化

各市町村の住基台帳をネットワーク化することで、住基台帳事務の簡素化・広域化を実現し、住民負担の軽減と行政経費の節減を図ることができる。

a 住民の転出・転入の際には、住民は転入先で転出証明書を提出する必要があるため、転出証明書の交付を受けるため、転出地の市町村に出頭する必要があるところ、住基カードの交付を受けている場合には、一定の要件のもと、転出証明書の提出が不要となり、住民は転出・転入に伴う負担を軽減され、市町村においては転出証明書に係る事務、転入通知に関する事務を軽減できる。これにより、試算では、一年間で、行政側で約５０億円、住民側で約３２．１億円の経費が節約できる。

b 住基ネットにより、住民は、当該市町村以外の市町村においても住民票の写しの交付を受けることができる。これにより、試算では、一年間で、住民側で約９８．５億円の経費節約ができる。

c 希望者に交付される住基カードについては、①市町村が条例で定めることで多目的カードとして使用できる、②カードに格納された住民票コードにより本人確認が迅速かつ確実に行える、③公的な身分証明書として活用できる等のメリットがある。

(オ) 住基ネット導入により、導入経費として３９０億円、年間経費として

約190億円が見込まれるが、他方、これに対する便益として、単純に試算しただけで、一年間で、行政側で上記合計約240億円の、住民側で合計約270億円の各経費節約が見込まれている。

(カ) 原告らは、原告ら個人が住基ネットワークに参加しないこととしても何らの不都合が生じない旨主張する。しかし、福島県矢祭町や東京都国立市、横浜市のような不参加等団体が存在することにより、同市町村住民の本人確認情報の共有がなされず、国の機関等においては従来のシステムや事務処理を存置せざるを得ず、行政コスト削減の効果が大きいに減殺され、また、不参加団体の存在により、ネットワークが寸断され、他の市町村の効率化も阻害されている。また、不参加等団体において住基ネット参加を希望する者が住基ネットによる負担軽減等を受けられないことは同住民にとって不利益であるし、不参加等団体自体が住基ネットによるコスト削減を享受できないことは当該不参加等団体にとっての不利益である。横浜市の行っている選択方式（横浜方式）は、非通知申出者の把握に多大なコストがかかり、上記の住基ネットの目的を阻害することは明らかである。したがって、不参加等団体の存在によって、住基ネットのメリットが大きいに減殺されていることは明白である。

オ プライバシー侵害を理由とする差止めの可否について

原告らは、プライバシー権の侵害ないし侵害の危険性を理由として差止めを求めているが、プライバシーについては、上述のとおり、その概念自体が不明確であり、統一的理解を得られていないことから、現段階においては、名誉権と異なり、プライバシーを保護する利益を排他性を有する絶対権ないし支配権としての人格権であるとして差止めが容認される状況にはなく、プライバシーの侵害のみを理由として差止め請求を認めることはできないというべきである（最高裁判所平成14年9月24日第三小法廷判決・判時1802号60頁参照）。

- (2) 氏名権及び「公権力による包括的管理からの自由」が憲法13条によって保障されているか。住基ネットの運用が開始されたことにより、「氏名権」及び「公権力による包括的な管理からの自由権」が侵害されたか。(争点(2))

(原告らの主張)

ア 人格権とは、個人的人格的属性を対象とし、その自由な発展のために第三者の侵害に対し保護すべき諸利益の総体をいう。

憲法13条は、個人を尊重し、生命・自由・幸福追求の権利を尊重すべきとするものであるが、これは個人的人格的な生存・発展にとって不可欠と思われる権利・自由の保護の必要性を包括的に述べたもので、一方で憲法各条において個別に規定されている権利自由を包含する性質を有し、他方で人権のカタログにないものであっても個人の生存・人格的な発展にとって不可欠な利益(無名人権)は、法的に最大限に保障する趣旨の規定である。憲法13条が人格権を保障した規定であると解されることは、今日では判例・通説である。そして、人格権が、裁判規範性を有していることもまた判例・通説であり(北方ジャーナル事件・最高裁判所昭和61年6月11日大法廷判決・民集40巻4号872頁参照)、行政の管理が、国民各個々人の自由な発展の阻害をもたらすに至る場合には、国民は人格権に基づきその侵害を排除する権利を有するといふべきである。

イ 各国民は、「行政の全人格的な管理の客体におかれぬ」権利・自由もしくは「公権力による包括的管理を拒否する」権利・自由(以下「公権力による包括的な管理からの自由」という。)を有しており、これは人格権に内包されるものとして憲法上の保護を受ける。なぜなら、公権力による包括的管理により、公権力に不都合な思想を有し、あるいは行動を行う者に対し事実上の不利益を課し、あるいはその恐れを国民が認識することで、国民個人の一人の人間としての基本的な意思決定や行動の自由を著しく萎

縮させることになるからである。

住基法に基づいて付された住民票コードは、すべての国民に、重複しないように付された11桁の番号であり、1億2000万人を超える国民を確実に識別するために付されたものであるから、正に共通番号に他ならず、これまで行政機関が保有してきた個人情報、全国一元的に管理するものである。そして、住民票コードの利用事務は、平成14年12月にそれまでの10省庁93事務から11省庁264事務に拡大されたが、今後も拡大されることが予想され、事実上利用事務に制限はなく、また平成15年8月に導入された住基カードは、今後様々な情報を搭載していくことが前提とされており、これらによって、住基カードが電子身分証明書化され、実質的な携帯義務化が進むこととなり、個人の生活が全面的に住民票コードの下に記録され、蓄積されていくことは必至である。住民票コードが、国民総背番号制としての役割を果たし、この番号をもとに、個人のあらゆる情報が行政によって把握され、管理される事態となるのであって、住基ネットの稼働が「公権力による包括的な管理からの自由」を侵害するものであることは明らかである。

ウ さらに、住民票コードによる付番は人格権に内包される氏名権を侵害するものである。

すなわち、氏名は、人の同一性を示すものとして人格と密着しており、他人による冒用等によって侵害されるときは、一般的人格権侵害の一種として法律上の保護が与えられる（最高裁判所昭和63年2月16日判決・判例タイムズ662号75頁参照）。住基ネットにおいては、住民票コードにより個人の情報が管理され、流通することになり、個人の人格の同一性を表す中核となる氏名は、住民票コードで分類される個人情報の一つにおとめられることになる。しかも、住民票コードは全国的に生涯にわたって番号を付するものであり、人格権を侵害するものである。

エ そして、上記人格権侵害は現になされているものであり、また侵害の主体が公権力である以上、対立する他の人権との調整を考慮する必要もないから、原告らの上記人格権侵害を排除するために、原告らについて住基ネットの運用を差し止める必要がある。

(被告らの主張)

ア 住民票コードは、住民票に付するのであって、個々の住民に付するものではない。

イ 確かに、氏名については、不法行為法上の保護を受けうる人格的利益を有するものである。しかし、住民票コードは、特定の住民の本人確認を確実かつ効率的に行うために使用される11桁の番号であって、住基ネットを稼働させる上で必要不可欠な情報（記号）であり、住民基本台帳に記載された4情報を電子計算機及び電気通信回線を用いて効率的に送信させるために、技術上新たに設けられた符号にすぎず、個人の人格的価値とは無関係である。よって、本件住民票コードの記載により、およそ原告ら的人格権も人格的利益も侵害したとはいえず、原告らの主張は失当である。

ウ また、原告らは、住民票コードが総背番号制としての役割を果たす旨主張するが、行政機関が住民票コードを利用する場合には目的外利用の禁止、告知要求制限等の規定により利用が制限されており（法30条の34、30条の42及び30条の43）、さらに、居住関係の確認を行うためのみ利用されるものであり（法30条の7第3項）、国の機関等と他の国の機関等との間で住民票コードを利用してデータマッチングをすることは禁止されているのであり、共通番号としては機能しないものである。

なお、住民票コードを付さないとは、①氏名や住所の記載が住民基本台帳上の記載と異なる場合にアクセスできない、②処理の際にサーバに大きな負荷がかかる、③氏名及び住所が同一の場合には同一人物か否かが確認できない、④行政機関が保有する情報が最新のものでない場合に、これに基

づいてアクセスするためには、住基ネット内に本人確認情報の過去の履歴を保存しておく必要があり、効率的でない等の不都合があり、住民票コードは住基ネットに不可欠である。

- (3) 被告県及び同地自センターが住基ネットを運用したことが違法か（争点(3)）

(原告らの主張)

ア 被告県の谷本正憲知事は、憲法11条、同13条、同17条、同99条等の規定から、石川県の機関及びそれを担う公務員として憲法を遵守する義務があるところ、これに違反して、上記のとおり、①当該市区町村の長に対し住民票コードを指定し通知し、②本人確認情報を磁気ディスク等に記録して保存し、③国の機関等へ本人確認情報を提供し、④被告地自センターに対し、住民票コードの指定及び通知並びに国の機関等への本人確認情報の提供等の本人確認情報処理事務を委任し、⑤被告地自センターへ本人確認情報を通知し、これらの違法行為により原告らの人格権ないしプライバシー権を侵害したものであり、これらの行為は国家賠償法上、違法である。

イ 被告地自センターは、金沢市他の市町村が有する本人確認情報をネットワーク化することにより、原告らの人格権ないしプライバシー権を侵害したものであり、これらの行為は不法行為（民法709条）に該当する。

(被告県の主張)

国賠法上の違法性が認められるには、被告県の公務員が個別の国民に対する職務上の法的義務に違反したことが必要である（最高裁判所昭和60年11月21日判決・民集39巻7号1512頁）。この場合、住基法の内容が憲法に違反するかは直接の争点とならず、住基法の施行に当たった公務員について、「職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と」当該行為をした事実があるか争点となるところ、本件において、谷本知事に、これ

らの法的義務違反の行為がないことは明らかである。

(被告地自センターの主張)

被告地自センターは、住基法に基づいて、総務大臣から指定情報処理機関としての指定を受け、各都道府県知事から委託された事務及び同法に定められた事務を同法の定めるところにより行ったものであり、その事務の遂行につき何ら違法はない。

(4) 被告国が改正法を施行したことが違法か (争点(4))

(原告らの主張)

ア 「所要の措置」について

(ア) 「所要の措置」をとるべき義務

改正法附則1条2項は、「この法律の施行に当たっては、政府は、個人情報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」と規定しているところ、同附則制定の経緯からも、同附則の文言からも、改正法施行の前提として、政府は「所要の措置」をとらなければならない義務を負っていたことは明白である。被告国は、少なくとも「所要の措置」をとるまでは、住基ネットの稼働をしてはならないことは知悉していた。

(イ) 「所要の措置」の内容

「所要の措置」として要請される個人情報保護制度は、住基ネットの運用が開始されるに際して、憲法13条で保護された国民のプライバシー権を真に保障するために、行政機関によりプライバシーの権利が侵害されないような保護措置、すなわち、行政機関による個人のプライバシー権の侵害を防ぐために、行政機関の行為を厳格に規制する保護制度である。そして、住基ネットの稼働により、住民票コードが濫用され、多目的利用される危険性が存在するという観点からすれば、①本来に業務処理に必要な範囲を超えた名寄せの制限、②複数の行政機関相互におけ



るデータマッチングの制限，③第三者機関による電子政府の監督及び監視，④罰則による担保の4条件（以下「4条件」という。）が，国民が自己の個人情報を行行政機関に委ねることができる最低限の条件として，「所要の措置」を講じる義務の不可欠の内容をなすものというべきである。具体的には，住基法制定当時存在した，公的部門における個人情報保護制度としての「行政機関の保有する電子計算機処理にかかる個人情報の保護に関する法律」（1988年制定，以下「1988年法」という。）について，その内容の不備を，4条件を最低限満たす内容に改正し，個人情報保護に関する法整備をすることが求められていたというべきである。

(ウ) しかし，政府は，1988年法が未改正であるにもかかわらず，政令で住基法の改正法の施行日を決め，平成14年8月5日から同法を施行した。

総務省は，平成13年3月に「個人情報保護法案」を提出したことで「所要の措置」を講じたと主張しているが，上記のとおり，住基法の改正法施行の前提として，1988年法の改正を含め個人情報保護法制を整備する法的義務があったのであるから，政府は，個人情報保護法制を整備できないのであれば，住基法の改正法施行を見送るべき法的義務があったというべきである。

(エ) ところで，平成15年5月に，行政機関個人情報保護法を初めとする個人情報関連5法が成立したが，うち行政機関個人情報保護法は，4条件のうち，①名寄せの制限，②データマッチングの制限，③第三者機関による監視の条項を全く欠き，④罰則も最小限のものに止まっているばかりか，個人情報の目的外利用を広く認める内容となっているのであって，同法は，「所要の措置」というべき内容を欠いているというべきであり，上記附則の形式的要件を満たしているとしても，実質的要件は未

だ満たされていないというべきである。

イ 以上のとおりであるから、小泉内閣総理大臣には、改正法で政府に義務づけられている所要の措置を講じないまま住基法の改正法を施行し、住基ネットの運用を開始した違法があり、これらの行為により原告らの人格権ないしプライバシー権を侵害したものである。

(被告国の主張)

ア 所要の措置について

(ア) 改正法は、附則1条1項により、公布の日から3年を超えない範囲内で政令の定める日から施行する旨定めており、政府は公布日から3年以内に住基法を施行することが法律上義務づけられていたのであって、政令で平成14年8月5日を施行日と定め、同日施行したことに何ら違法はない。

(イ) 政府は立法機関ではないから、住基法の改正法附則にいう「所要の措置」が法律案の検討、作成、国会への提出を意味することは明らかであり、政府は、平成13年3月に「個人情報の保護に関する法律案」(以下「個人情報保護法案」という。)を提出したことで、「所要の措置」を講じたものである。

(ウ) そもそも、「所要の措置」とは、民間部門における個人情報保護に関する制度についての措置を指すものであり、「所要の措置」が1988年法の改正であるとの原告らの主張は独自の見解というべきであって、かかる誤った前提に立って、4条件といった「所要の措置」の具体的内容を論ずることは無意味である。

また、原告らは、行政機関個人情報保護法が「所要の措置」というべき内容を欠いていると主張するが、上記のとおり、「所要の措置」が行政機関個人情報保護法を成立させることではないから、その内容は何ら住基法の改正法施行に影響を及ぼすものではない。

イ 原告らは、小泉総理大臣が「所要の措置」を講じないまま住基法の改正法を施行し運用を開始したことが違法である旨主張する。しかし、上記(3) (被告県の主張) 欄の主張と同様、小泉総理大臣に「職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と」当該行為をした事実がないことは明らかであり、また上記アのとおり、「所要の措置」は既にとられている。

(5) 争点(5)について (損害)

(原告らの主張)

ア 上記のとおり、原告らは、被告県及び同地自センターが運用する住基ネットによりプライバシーの権利ないし利益を侵害され、今後原告らのプライバシーの漏洩ないし不正使用の危険にさらされることにより常時精神的に不安な状態におかれることになった。その精神的苦痛を慰謝するのに各原告につき金10万円が相当である。

また、本件訴訟の弁護士費用としては各原告につき金1万円が相当である。

イ 上記のとおり、原告らは、被告国の行為により、プライバシー及び人格権を侵害され、今後原告らのプライバシーの漏洩ないし不正使用の危険にさらされることにより常時精神的に不安な状態におかれることになった。その精神的苦痛を慰謝するのに各原告につき金10万円が相当である。

また、本件訴訟の弁護士費用としては各原告につき金1万円が相当である。

(被告らの主張)

否認ないし争う。

第4 争点に対する当裁判所の判断

- 1 プライバシーの権利は憲法13条によって保障されているか。住基ネットの運用が開始されたことにより、原告らのプライバシーの権利が侵害されたか。あるいはその危険性があるか。(争点(1))