

正送信等がなされる危険が具体的に存在することが明らかとなった。

被告らは、上記侵入実験の結果について、むしろ住基ネットの安全性が実証された旨主張するが、その主張は、ネットワークセキュリティの常識を無視した誤った事実認識とリスク評価を行っているものである。

(エ) 被告らの主張に対する反論

被告らは、住基ネットのセキュリティ対策について、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」中で定められた8原則（以下「OECD 8原則」という。）をふまえた厳重な秘密保護措置が講じられていることや総務省告示334号により情報漏洩防止措置が執られている旨主張する。

しかし、そもそも、現代の情報化社会においては、OECD 8原則では既に十分ではないと指摘されている上、被告がOECD 8原則に沿った秘密保護措置と主張するものは、実際にはOECD 8原則を満たしていないのであって、個人情報保護のための十全な措置が採られているということとはできない。

また、被告らは、住基法30条の29、30条の33、36条の2で規定される本人確認情報等の安全保護措置義務を受けて、総務省告示334号により基準を設けている旨主張するが、自治体の現場においては上記基準すら満たしていない状況にあり、また、上記基準は、セキュリティ対策の大前提である個別現場に見合った情報資産の洗い出し、リスクの洗い出しとリスク評価を行わずに対策面の基準を定めるものであって、セキュリティ対策としては不十分である。

オ 住基ネットに必要性がないこと

(ア) 住基ネットの導入とその目的について

被告らは、住基ネットの導入の目的として、行政サービスの向上と行

政事務の効率化を挙げ、また、我が国が実現を目指す電子政府・電子自治体の基盤となる公的個人認証サービスのために住基ネットが不可欠である旨主張するが、次に述べるとおり、このような被告らの主張は失当である。

(イ) 住民負担の軽減と行政事務の効率化、正確性向上について

被告らは、住民負担の軽減の例として、住民票の写し交付の省略化、年金受給者の現況届の省略等を挙げる。しかし、個々の住民において、住民票の写しの交付を受ける必要が生じるのは、現実の住民票交付申請の実績を元に被告の行った試算をもとにしても年間1回に満たない上、現実に行われている住民票交付申請の大半は本人以外の申請によるものであるから、一般住民が住民票の交付申請をする機会は更に少ない。また、年金受給者の現況届についても、年1回の葉書送付程度の負担である上、対象者は限定されているから、これらを、プライバシー権を侵害してでも軽減を図らねばならない負担などということとはできない。また、行政事務の効率化とは、結局のところ経費削減を目的とするものであるが、市町村によっては、住民票の写し交付の手数料収入が減少し、かえって住基ネットの維持費による経費がかかっているのであって、これらは結局住民の負担となるのであるから、行政事務の効率化の面ではマイナスともなりうるものである。

(ウ) 行政手続のインターネット申請の実現について

- a 住基ネットは、国が電子政府・電子自治体構想を打ち出す前に導入が決まったものであって、電子政府・電子自治体実現のために住基ネットが導入されたものではない。
- b また、公的個人認証サービスについては、このような行政サービスを享受したいと思う者のみが住基ネットに自己情報を提供、保存すればよいのであって、全国民を住基ネットに参加させる理由とはならな

い。

- c インターネット申請のサービスを受けられる者は、住基カードを所持し、パソコンを所有しかつインターネットを利用する者に限られるのであって、少なくとも、住基カードの交付を受けている者は、平成16年3月末時点において約25万人で、全人口の0.2%に満たず、公的個人認証サービスも、これらに該当しない者にとっては何の必要性もない。また、インターネット申請を行う場合には、民間事業者が発行する電子証明書も使用できるのであって、公的個人認証サービスがインターネット申請に必要不可欠との主張は事実と反している。そして、国民が日常生活において行政機関に何らかの申請を行うことはほとんどなく、逆に、その需要があると考えられる企業については、住基ネットを利用した公的個人認証サービスを利用できないのであり、外国人についても同様であって、住基ネットを利用した公的個人認証サービスは意味のある認証制度ということとはできない。

(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、広域化について

- a 転出・転入事務の簡素化について、このような行政サービスを享受したい者が住基ネットに参加すればよいのであって、全国民を住基ネットに参加させる根拠とはならない。現に、このサービスを利用できるのは住基カードの交付を受けた者だけである。また、上記サービスによっても、省略できるのは転入届への転出証明書の添付のみであるから、現行の、転出届の郵送送付・転出証明書の郵送交付を利用すれば、転出市町村に出頭しなくて良い点は同じであり、また、実際の転居の際には、その他の種々の手続のため役所に出頭する必要があるのであって、上記メリットの存在自体が疑問である。経費節約についての被告らの試算は、例えば、住基カード所持者が転入届提出者のうち

50%を占めることを前提としているが、その前提は上記の現実とあまりに乖離しており、その他の想定する数字にも根拠がなく、恣意的なものである。

b 住民票の写しの広域交付も、住民にとって必要性が乏しい。また、経費節約についての被告らの試算は、全国で人口比約11.8%の利用を前提としているが、2次稼働後の1年間で、広域交付利用率実績が長野県や東京都においてせいぜい人口比0.1%であったことからすると、上記試算は恣意的なものと評価せざるを得ない。

c 住基カードの有用性についても、上記のとおり、平成16年3月末時点での発行枚数は、国が想定した300万枚の8%強である約25万枚にすぎない。

(オ) 原告らが住基ネットに参加しないことによる不都合性について

本件訴訟は、住基ネットの運用それ自体の差止めを求めているのではなく、原告ら個人の本人確認情報の流通等の差止めや記録からの削除を求めているに過ぎない。そして、住基ネットにおいて、原告らの本人確認情報の提供等が差し止められたとしても、住基ネットの運用において何ら支障はない。現に、福島県矢祭町、東京都国立市、同杉並区は自治体として住基ネットに参加せずあるいは接続を切断し、横浜市は住基ネットの参加に同意した住民の情報のみを通知する選択方式を採用しており、それでも住基ネットの運用に殊更な支障を生じていないことを考えると、住民の本人同意・選択方式を採用するのに実際上の不都合があるとは考えられない。

(被告らの主張)

ア プライバシー権の憲法上の権利性について

(ア) 憲法13条の規定する幸福追求権は、個人の人格的生存に不可欠な利益を内容とする権利の総体とされ、新しい人権の憲法上の根拠となり得、

また裁判規範性を有するものであるが、幸福追求権という概念が包括的で外延も明確でないだけに、その具体的権利性をもしルーズに考えると、人権のインフレ化を招いたり、それがなくても、裁判官の主観的な価値判断によって権利が創設されるおそれがあることから、幸福追求権の内容として認められるために必要な要件を厳格にしぼることが要求されている。

- (イ) プライバシー権は、20世紀に入ってから「ひとりで放っておいてもらう権利」として主張され始めたものであるが、プライバシーの概念は多義的であり、また、プライバシーは、一般人を基準として「通常他人に知られたくない」か否かによって保護範囲が左右されるものであるから、同じ情報であっても、利用される場面あるいは公表される相手方によってその侵害となるか否かが左右される外延の極めて不明確なものであり、未だ権利としての明確性がない。したがって、プライバシーは、憲法13条に規定された幸福追求権によって基礎づけられる法的に保護するに値する人格的利益であるが、その概念の不明確さゆえにそれ自体は一個の統一的な憲法上の権利とまでは認められないというべきである。
- (ウ) 原告らは、自己情報コントロール権もプライバシー権に内包された憲法上の権利である旨主張する。しかし、そのような見解（以下「情報コントロール権説」という。）と従来のプライバシー概念による見解とでは、第1に、一般人の感受性を基準として通常他人に知られたくない情報であるという限定を付するか（情報の限定の問題）、第2に、自由権的側面について、私生活へ侵入（それによる個人情報の収集・取得）されないという利益及びみだりに個人の情報を開示されないという利益に止まるのか、それともそれらに限らず、収集・取得をされない利益、保有・利用されない利益を認めるか（権利の内容）、第3に、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か（請求権的性

格の有無) という点において異なっている。

そして、まず、保護対象となる情報の範囲について、自己に関する情報すべてが対象となると解することは広範にすぎることが明らかであるところ、情報の内容により保護の対象とそれ以外を区別することはその基準が不明確であって、結局保護対象となる情報の範囲が不明確である。次に、権利内容については、包括的すぎる権利内容のため、知られたくない利益のみならず、正当に評価してもらい利益も保護することとなり、名誉とプライバシーの双方を包括して保護の対象とすることになり、その区別が曖昧になり、真実性の抗弁の妥当範囲等についての的確な説明が困難となる。さらに、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条の解釈としてこれが可能か問題があるし、仮に憲法上保障される権利・自由として認められたとしても、当然に国家に対する直接請求権という請求権的内容が認められるわけではない。そして、開示請求権・訂正請求権をプライバシー権に含める見解においても、開示請求権・訂正請求権については、原則として、法令の裏付けがあってはじめて具体的権利となると解されている。したがって、プライバシー権の内容として、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べきではない。

よって、プライバシーの法的保護の内容は「みだりに私生活へ侵入されたり、他人に知られたくない私生活上の事実又は情報を公開されたりしない」利益として把握されるべきであって、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。

(エ) 原告らの引用する早稲田事件最高裁判決は、あくまで個人のプライバシーに係る情報が不法行為の被侵害利益として法的保護に値するものであるかにつき判断を示したものであって、プライバシーが憲法13条により保障されるかどうかについて判断を示したものではない。

イ 本人確認情報についてのプライバシー侵害の事実について

(ア) 原告らは、原告らの同意なく本人確認情報を金沢市ほかの行政機関等に常時情報が提供できる状態におくことは、原告らの自己情報コントロール権を侵害し、憲法13条に反する旨主張するが、原告らはその主張の前提とする「自己情報コントロール権」は憲法13条により保障された権利とは認められない。

(イ) 情報コントロール権説をとる学者の見解によっても、住基ネットが直ちにプライバシーを侵害するものとしてはとらえられておらず、十分な秘密保護の措置等がとられているか否かを問題としているところ、住基ネットにおいては、後述のとおり、十分な秘密保護措置がとられているから、仮に原告らの主張するように、情報コントロール権説を前提とするとしても、住基ネットが原告らのプライバシー権を侵害するものとはいえない。

ウ 住基ネットの秘密保護の措置について

(ア) OECD 8原則をふまえた保護措置

住基法は、住基ネットにおける本人確認情報の保護・適正な利用を図るため、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受領機関に対する安全確保措置義務（住基法30条の29、30条の33、36条の2）を初めとする、OECD 8原則をふまえた厳重な保護措置を講じており、さらに、総務省は、住基法の規定をふまえて、「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334号、以下「セキュリティ基準」という。）によって、セキュリティ対策についての基準を定めている。その結果、住基ネットにおいては、次のような安全保護措置がとられている。

まず、制度面からのセキュリティ対策としては、保有情報の制限並び

に本人確認情報の利用及び提供の制限，各地方公共団体，指定情報処理機関の責任体制の確立及び第三者機関による監督，住民票コードの利用制限，緊急時における対応計画の策定等の措置がとられている。外部からの侵入防止策としては，建造物への侵入防止その他の物理的なセキュリティ対策が義務づけられ，電気通信回線経由による侵入に対する対策としては，専用回線の使用，公開鍵方式によるサーバ間の相互認証システム，通信プロトコルの制限，セキュリティホール対策，IDS・(侵入検知装置)による監視とFWによる不正な通信の遮断と監視，ソフトウェア統一による住基ネット全体の高度なセキュリティ確保等の措置がとられている。内部の不正利用防止対策としては，関係者に対する秘密保持義務及びその罰則による担保，指定情報処理機関に対する総務大臣による監督，照会条件の限定，操作者識別カード認証によるアクセス制御，アクセスログの定期的解析と調査，住民票の写しの広域交付における不正防止，担当職員に対する教育・研修等の措置がとられているほか，住民に対する本人確認情報提供状況の開示等として，石川県においては，平成15年11月20日から，石川県個人情報保護条例に基づく本人確認情報提供状況の開示がなされている。外部監査等によるセキュリティ確保としては，指定情報処理機関と総務省の協力による各市町村におけるセキュリティ対策の自己点検の実施及び指導，外部監査法人によるシステム運用監査の実施，平成15年10月の東京都品川区におけるペネトレーションテスト(模擬攻撃)の実施による安全性の確認等の措置を講じている。また，住基カードについても，希望者のみへの交付，記録される情報及び券面記載事項の限定，ICカードの採用による暗証番号の設定やアクセス権限の制御，カード内の記憶領域のアプリケーション毎の独立性，偽造防止策等，種々のセキュリティ対策を講じている(住基カード技術的基準)。その他，住基ネットにおける記録の最新性及び



正確性の確保や庁内LANのセキュリティレベルの強化・維持等も図られている。

(イ) 長野県侵入実験について

原告らは、長野県が実施した侵入実験により、住基ネットの安全性が極めて脆弱であり、原告らのプライバシーが危機に瀕していることが明らかになった等と主張する。

しかし、公正に評価すれば、長野県侵入実験においては、インターネット経由での庁内LANへの侵入はいずれも失敗し、インターネット側FW、市町村設置FW及び指定情報処理機関監視FWのいずれも突破できておらず、各種FWにより保護されている住基ネットの安全性が明確になったというべきである。しかも、長野県侵入実験は、インターネット経由でインターネットと庁内LANとの間のFW越しにこれらのサーバを攻略することができなかつたため、FWを回避して重要機密室等への物理的侵入を伴う方法で行われたものであり、通常想定しがたい極めて特異な条件の下で、CSやCS端末のOSの管理者権限を取得したものであって、むしろ通常の状態における安全性が確認されたというべきである。また、CSやCS端末のOSの管理者権限を取得しただけでは、住基ネットアプリケーションを立ち上げることはできない。更に、指定情報処理機関が監視しているのは、指定情報処理機関FWまでの住基ネット本体であって、CSは市町村が責任をもって管理すべき分野であるから、CSの監視を指定情報処理機関が行っていないことは住基ネットの監視が不十分であることを示すものではない。

長野県侵入実験の結果は、住基ネット本体の本人確認情報に対する危険性がないことを明らかにしており、わずかに、庁舎内に物理的かつ違法に侵入する方法によつた場合に、市町村の庁内LAN上にある当該市町村の住民の個人情報という限定された情報について漏洩、改ざん等の

可能性があることが示されたに過ぎない。

(ウ) 立証責任について

なお、原告らは、プライバシー権侵害の危険性についての事実上の立証責任が転換されるべきである旨主張している。

まず、被告らに対する国家賠償請求ないし損害賠償請求が認められるためには、原告らの法的利益が現実侵害されていることを要し、プライバシー侵害の危険それ自体は賠償を要する法的利益になり得ないから、これについて、立証責任を論ずる必要はない。

また、差止め請求については、原告らの引用する裁判例は、原子力発電所関係訴訟であって、本件訴訟とは被侵害利益、侵害態様等においても事情を全く異にしており、これらの判決例の判断を類推する基礎がない。本件においては、証拠の偏在も認められず、立証責任を事実上転換させる理由がない。

(エ) 以上のように、住基法は、本人確認情報を保護するために厳重なる保護措置等を講じており、プライバシー侵害のおそれがあるとしても、それは抽象的なおそれにとどまるというべきである。

よって、原告らのプライバシー権が現実侵害されているとの原告らの主張は失当であり、また、プライバシー侵害の危険性があるとの主張も失当である。

エ 住基ネットの必要性

(ア) 住基ネットの導入とその目的

高度に情報化された現代社会においては、行政も、全国的な広がりを持った住民の移動や交流といった実態に合わせて行政サービスを的確かつ効率的に提供していく必要があり、そのために市町村や都道府県の区域を超えた本人確認システムが必要不可欠であるし、そのために、行政部門においても情報通信技術を的確に利用することが求められている。

住基ネットは、すでに全国的な電算化の進んでいる住民基本台帳をネットワークで接続することで、本人確認システムを構築し、行政サービスの向上と行政事務の効率化を図るという発想に基づくものである。さらに、国は、情報通信技術（IT）の活用により世界的規模で生じている急激な社会経済構造の変化に的確に対応することが緊急に求められているとの認識から、「電子政府・電子自治体」の実現を目指しているが、このような電子政府・電子自治体の基盤となる不可欠なシステムが、ネットワーク社会における本人確認手段としての住基ネットである。

このような住基ネットの導入により、次に述べるようなメリットがある。

(イ) 住民負担の軽減と行政事務の効率化、正確性向上

住基ネットによって他の市町村、都道府県、国の機関等において本人確認情報を利用できることにより、それぞれの事務毎に住民に義務づけられていた、申請、届出の際の住民票の写しの添付等の負担が解消され、行政側としても、事務効率の向上や事務の正確性の向上が実現している。

a 従前、パスポート交付申請を初めとする行政機関等への申請や届出の際に義務づけられていた住民票の写しの提出が不要となることで、住民は住民票の写しの交付に伴う負担（手数料負担や交付を受けるための郵送や出頭の負担）を免れ、また、市町村は、交付事務に伴う負担を削減できることとなった。

b 従前、年金受給者に毎年義務づけられていた現況届又は身上報告書の提出が不要となり、また、恩給受給者に毎年義務づけられていた受給権調査申立書の提出が不要となることで、年金受給者及び恩給受給者は上記提出に伴う負担を免れ、年金あるいは恩給支給機関も上記書面受付事務が削減されたことに加え、毎年4ないし6回の各支給毎に本人確認が可能となることにより過誤払いを防止することができるこ