

ラム」，同年11月に「e-Japan重点計画，e-Japan 2002プログラムの加速・前倒し」，平成14年6月に「e-Japan重点計画－2002」を公表し，平成15年8月8日には「e-Japan重点計画－2003」を公表するなど，政府の行うべき施策を定めた各種計画を策定し，政府においてその実施がなされている。

上記「e-Japan重点計画－2003」においては，行政サービスとして，行政に関する手続きにつき，365日24時間ノンストップで，関連手続きの申請・届出等の案内情報の入手から実際の手続きまでをインターネットにより一元的に行うことのできる総合的なワンストップサービスの仕組みを平成17年度末までに整備することを目標として掲げている。（乙5，6，弁論の全趣旨）

- b 公的個人認証サービスについては，既に「電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律（平成14年度法律第153号，以下「公的個人認証法」という。）が施行されている。これによると，公的個人認証サービスの都道府県センターでは，住基ネットから異動等失効情報の提供を受け（同法12条），これによって失効リストを作ることができ，行政機関は，オンラインでの申請，届出等を受け取った際に，失効リストに照会することによって失効していないことの確認をすることができる（同法18条1項）。また，公的個人認証サービスの電子署名に用いる秘密鍵等の格納媒体として住基カードが利用されることとされている。
- c IT立国は，我が国の国家戦略であり，インターネットの急速な普及という社会情勢の中で，行政手続における申請，届出のオンライン化の推進は大きな政策課題であるといえるところ，その基盤の一つとしての公的個人認証サービスにおいて住基ネットが重要な役割を果たしているといえることができる。しかしながら，都道府県セ

ンターが失効情報を把握するためには、住基ネットを介さなくとも、市町村から直接提供を受ければ足りるし、電子署名の格納媒体は住基カードである必要はないから、公的個人認証サービスに住基ネットが不可欠であるとは言い難い。しかも、外国人や、オンライン申請、届出の必要性が高いと思われる企業には住基ネットシステムは使えないから、これらについては別なシステムを使う必要があること、既に「電子署名及び人証業務に関する法律」も制定されていて、オンライン申請、届出に民間事業者が発行する電子証明書を使うことが可能であること等を併せ考えると、オンライン申請、届出のために、公的個人認証サービスが必要不可欠であるとも言い難い。もともと、公的個人認証法17条1項で、民間の認定認証事業者が行う特定認証業務に係る本人確認に公的個人認証サービスが活用できるとされたから、公的個人認証サービスが民間認証事業のインフラとしての役割を果たすこととなったということ是可以する。

(エ) 住基カードによる住民の便益

被告は、住基カードには様々なメリットがあると主張する。すなわち、住基カードは、公的個人認証アプリケーションがプレインストールされ、電子証明書及び秘密鍵の格納媒体になるが、更に、市町村が条例で定めることにより前記のように多目的カードとして利用でき、また、上記4情報、住民票コードによって本人確認がスピーディかつ確実に行うことができるというのである。

なるほど、利用の方法によっては様々な用途に使い、住民にとっても便利であるが、必要があれば、各自治体でカードを作ればよいのであって、全国共通規格のICカードでなければならない理由は判然としない。

イ 以上を総合すると、住基ネットの目的については、様々な疑問もないではないが、一応の理由はあり、正当なものとして評価できないではない。

しかしながら、その目的は、詰まるところ「住民の便益」（アの(ア)ないし(エ)）と「行政事務の効率化」（アの(ア)ないし(ウ)）であるところ、「住民の便益」とプライバシーの権利は、いずれも個人的利益であり、そのどちらの利益を優先させて選択するかは、各個人が自らの意思で決定すべきものであり、行政において、プライバシーの権利よりも便益の方が価値が高いとして、これを住民に押しつけることはできないというべきである。すなわち、便益は、これを享受することを拒否し、これよりもプライバシーの権利を優先させ、住基ネットからの離脱を求めている原告らとの関係では、正当な行政目的たり得ないといわざるを得ない。

次に、「行政事務の効率化」についていえば、これは、行政にとって重要な政策課題であって、昨今の国及び地方自治体の厳しい財政事情やIT技術の急速な発展に伴って世界的規模で生じている社会経済構造の変化に適確に対応する必要があること等に照らせば、正当な行政目的であることは肯認できる。

(11) 住基ネットの必要性について

ア そこで、正当な行政目的であると認められる「行政事務の効率化」に関し、その必要性について検討するに、行政事務の効率化とは、突き詰めれば経費削減であるということが出来るが、証拠及び弁論の全趣旨（各項末尾に記載）によれば、住基ネットの運用についての経費削減効果に関して、次の事実が認められる。

(ア) 総務省自治行政局市町村課は、平成14年10月31日付で、住基ネットシステムの構築に要する経費概要を試算したが、これによれば、住基ネットの導入にあたり、平成11年度から平成15年度に必要とされる経費の累計額は、総額390億9300万円、うち都道府県負担分が28億5100万円、市町村負担分が306億6600万円であり、その後の住基ネットの運用経費は、年間総額が190億3600万円、う

ち都道府県負担分が68億6800万円、市町村負担分が87億8100万円とされている。(弁論の全趣旨)

(イ) 被告国は、平成10年3月時点において、住基ネット導入により、1年間に住民が受ける利益、同じく行政側が受ける利益について、次のような試算をした。(弁論の全趣旨)

a 行政側

住民の転入手続きについて、転入者の半数が住基カードの所持者として特例による転入手続をなすとして、その簡素化によって人件費が約18.7億円、ネットワークによる市町村間の連絡等による省力化により人件費等の経費が約31億円それぞれ節約できる。

住民票の写しの交付の省略等による窓口業務の簡素化として、1000万件が省略できるとして、人件費が約60億円節約でき、これに伴い、国の事務においても、人件費が約30億円節約できる。

公的個人認証サービスのための新たなカードシステム開発を行わずにすむことにより、カードシステムのリース料として約25.1億円、開発費及び更新費用として約67.9億円が節約できる。

b 住民側

転入手続きの簡素化により、住民が節約できる時間を1時間あたり1000円で計算し、更に節約できる交通費と加算すると、約32.1億円の節約になる。

住民票写しの広域交付により、その利用者数を、域外通勤通学者3070万人の半分として、節約できる時間を同様に金銭評価し、これと交通費を合算すると、約98.5億円になる。

住民票の交付の省略等により節約できる時間を同様に金銭評価し、これと交通費を合算すると、約136.7億円になる。

(ウ) 長野県は、平成16年2月、同時点における住基ネットの運用状況を

ふまえ、平成15年から同29年までの間における住基ネットの導入により行政側及び住民側が受ける費用対効果を、県内の自治体を人口規模別に4つに区分し、今後の本人確認情報の利用事務の拡大に伴う住民票の写しの省略数等の増加を予想して試算した。これによると、行政側は、業務簡素化による時間の節約よりも、住民票の写しの省略による手数料の減額の方が大きく、恒常的に損失が予想され、他方、住民側は、住民票の写しの交付を受ける時間の節約等による利益が大きいが、これらに住基ネットの維持、機器の更新のための経費を加えると、その累計は、平成18年度までは損失であり、平成19年度から利益に転ずる、しかし、平成11年度から要した初期投資を加えると、平成29年度末においても、なお累計はマイナスであるとの結果となった。（甲共24の2）

イ アの(イ)に記載した被告国の試算は、住民の半数が住基カードを所持することを前提としたもので、住基カードの現実の普及率（第2の2の(7)）に鑑みると、参考に値しない。アの(ウ)に記載した長野県の上記試算によれば、行政側及び住民側を総合した費用対効果は、長期的に見れば利益を生ずる可能性があるが、行政側だけでみると、恒常的に損失が予想されており、経費削減には役立たないという結果になっている。もっとも、これも住民票の写しの省略数等は予想値を使っており、その信頼性は定かではない。

ウ 以上を総合すると、住基ネットは、長期的に見て、住基カードが幅広く普及し、提供事務が大幅に拡大すれば経費削減効果が期待できないとまではいえないが、その効果の程度は未知数といわざるを得ない。経費削減のためには、適切な人員配置、必要性の乏しい公共事業の縮小、その他行政全般にわたって様々な改革の努力が必要であり、住基ネットにその効果があるとしても、それはその一翼を担うものにすぎないし、住基ネットがなければ達成できないものとも考えがたい。また、電子政府、電子自治体の

実現は、短期的な経費削減効果の有無を超えた価値を持つというべきであるが、そのために住基ネットが必要不可欠とまで言えないことは前記のとおりである。

そうすると、「行政事務の効率化」自体は正当な行政目的であるが、住基ネットが住民のプライバシーの権利を犠牲にしてまで達成すべき高度の必要性があることについては、ただちにはこれを肯認できない。

ところで、原告らは、住基ネット全体の運用の停止を求めているのではなく、住基ネットからの離脱を求めているにすぎない。原告らが住基ネットから離脱しても、住基ネットの運用は続くのであって、これによって住基ネットの目的の完全な達成が阻害されるとはいえ、その目的の相当程度は達成できるのである。したがって、原告らのプライバシーの権利と比較衡量するのは、住基ネットの運用の必要性ではなく、希望者の離脱を認める住基ネットでは足りず、住民基本台帳に記録されている者全員を強制的に参加させる住基ネットでなければならない必要性であると捉えるべきである。そして、そう捉えた場合、その必要性は、行政コスト削減の所期の目的を全うすること、離脱者の把握のために要するコストを回避すること等に限定されると考えられるが、これらが、原告らのプライバシーの権利を犠牲にしてもなお達成すべきものとは到底評価することができない。

- (12) 以上の検討の結果によれば、住基ネットは住民に相当深刻なプライバシーの権利の侵害をもたらすものであり、他方、住民基本台帳に記録されている者全員を強制的に参加させる住基ネットを運用することについて原告らのプライバシーの権利を犠牲にしてもなお達成すべき高度の必要性があると認めることはできないから、自己のプライバシーの権利を放棄せず、住基ネットからの離脱を求めている原告らに対して適用する限りにおいて、改正法の住基ネットに関する各条文は憲法13条に違反すると結論づけるのが相当である。

(13) 差止め請求の許容性について

ア 明示的に住基ネットからの離脱を求めている原告らに対して改正法の住基ネットに関する各条文を適用することは憲法に違反する。すなわち、原告らとの関係では、改正法の上記各条文は無効であるから、被告県及び被告地自センターは、法令上の根拠なく、原告らの本人確認情報を通知、保存、提供していることとなる。

イ ところで、住基ネットからの離脱を求める原告らが、被告県及び同地自センターに対して具体的に求めているのは、次の行為である。

(ア) 被告県に対し

- a 国の機関及び法人に対して原告らの本人確認情報を提供する行為の差止め
- b 被告地自センターに対して原告らに関する本人確認情報処理事務を委任する行為の差止め
- c 被告地自センターに対して原告らの本人確認情報を通知する行為の差止め
- d 原告らの本人確認情報を磁気ディスクから削除すること

(イ) 被告地自センターに対し

- a 原告らに関する本人確認情報処理事務の差止め
- b 原告らの本人確認情報を磁気ディスクから削除すること

ウ 原告らが差止めを求めている行為（イの(ア)の a ないし c, (イ)の a）は、行政機関ないし行政機関から行政権限を付与された私人の行為であり、法律に基づく行為であるが、国民の権利義務を形成し、またはその範囲を具体的に確定する行政行為ではなく、事実行為であり、行政事件訴訟の差止めの訴えによっては救済できないものであると解せられるから、民事訴訟において差止めを求めることができると解せられる。また、イの(ア)の d, (イ)の b は作為を求めるものであるが、実質は差止めを実効あるものにする

ための原状回復行為であるから、差止め請求と同様に求めることができるものと解せられる。

エ 被告県及び同地自センターは、法令上の根拠なく、原告らの個人識別情報を通知、保存、提供しているのであるから、原告らの権利を保護するために必要があり、これを差し止めることによって被告らの行政事務の遂行上特段の不都合が生じない限り、人格権の一つであるプライバシーの権利に基づき差止めを求める原告らの請求を認容すべきである。そして、原告らのプライバシーの権利は、原告らの本人確認情報が住基ネットに通知、保存され、住基ネットから提供され、あるいは提供されようとしていることによって侵害されているのであるから、これを保護するために原告らが請求している差止めを認める必要があるというべきである。他方、被告らの行政事務の遂行上の特段の不都合があることについては、被告らは、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と主張するが、これが特段の不都合とまでは認められず、他に、不都合がある事実を認めるに足る証拠はない。

オ 以上の次第で、争点(2)について検討するまでもなく、原告らの被告県及び被告地自センターに対する各差止め請求を認容するべきである。

2 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)）

(1) 国家賠償法1条1項は、国又は地方公共団体の公権力の行使に当たる公務員が、個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違反して当該国民に損害を加えたときに、国又は公共団体がこれを賠償する責に任ずることを規定するものである。

ところで、被告県の谷本知事は、地方自治体の執行機関として、住基法に従って住基ネットを運用したものである。公務員が法律にしたがって職務行為に及んだ場合に、その行為が国家賠償法上違法と評価されるのは、その法律が憲法に違反して無効であることが誰の目にも明らかであるという特段の

事情がある場合に限られるというべきである。改正法については、国民各層に、憲法違反であるとの意見から積極的に推進すべきであるとの意見まで、様々な意見があり、当裁判所は、離脱を表明する者の本人確認情報を通知、保存、提供する限度で憲法に違反すると考えるものであるが、これが憲法違反であることが誰の目にも明らかであるとは到底認めることができない。

よって、住基ネットを運用した谷本知事の行為が国家賠償法上違法であるということとはできない。

(2) 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る。当裁判所は、被告地自センターが住基法30条の10に基づいて原告らの本人確認情報を国の機関の法人等へ提供したのであれば、その行為を違法と判断するものであるが、被告地自センターとしては、上記提供をしたとしても、そのことを認識できなかったものと考えられる。そうすると、被告地自センターに故意過失を認めることができず、被告地自センターが原告らの本人確認情報を国の機関等へ提供した行為が原告らに対する不法行為になると認めることはできない。

3 被告国が改正法を施行したことが違法か（争点(4)）

改正法附則1条2項には、「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。」との規定がもうけられ、他方、附則1条柱書には、一部の規定を除いて、公布の日から日から起算して3年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することが定められた。すなわち、これらはいずれも立法府の意思だったのであり、3年が近づいても「所要の措置」が講じられていない場合、どちらを優先するかは、立法府が定めるべきことである。そして、第154回国会で「住民基本台帳法の一部を改正する法律の一部を改正する法律案（第154回

国会衆法37)」が提出され、これが廃案になった（弁論の全趣旨）から、立法府は、「所要の措置」を講ずることよりも、公布の日から起算して3年以内に施行することを優先したと考えざるを得ない。

そうすると、立法府は、附則1条柱書の施行日を平成14年8月5日と定めた平成13年12月政令430号を認めたというべきであるから、その施行に関与した小泉内閣総理大臣の行為が国家賠償法上違法と評価されるいわれはない。

4 結論

以上によれば、原告らの被告県に対する、住基法第30条の7第3項別表第一の上欄に記載する国の機関等に対する原告らの本人確認情報提供の差止めの請求、被告地自センターに対する原告らの本人確認情報処理事務の委任の差止めの請求、被告地自センターに対する原告らの本人確認情報の通知の差止めの請求及び原告らの本人確認情報について住基ネットの磁気ディスクからの削除の請求、並びに原告らの被告地自センターに対する、原告らの本人確認情報処理事務の差止めの請求及び原告らの本人確認情報について住基ネットの磁気ディスクからの削除の請求は、いずれも理由があるから認容し、原告らが被告県及び同国に対して求めた国家賠償請求及び被告地自センターに対して求めた不法行為に基づく損害賠償請求は、いずれも理由がないから棄却し、訴訟費用について民訴法61条、64条、65条1項を適用して主文のとおり判決する。

金沢地方裁判所第二部

裁判長裁判官 井 戸 謙 一

裁判官 村 山 智 英

裁判官野村賢は転補のため署名押印することができない。

裁判長裁判官 井 戸 謙 一