

住基ネット訴訟の論点

佐 伯 彰 洋

- 目 次
- 一 はじめに
 - 二 地裁レベルの判例
 - 三 高裁レベルの判例
 - 四 最高裁平成二〇年三月六日判決
 - 五 おわりに

一 はじめに

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。）は、一九九九年の住民基本台帳法（以下「住基法」という。）の改正により導入されたもので、地方公共団体の共同システムとして、市町村と都道府県・指定情報処理機関である地方自治情報センターとの間を専用回線で結び、本人確認情報を共有することによって、本人確認情報を相互に利用することを可能にしたシステムである。この本人確認情報とは、氏名、生年月日、性別、住所の基本四情報と住民票コードならびにこれらの変更情報である。このうち住民票コードとは、全国を通じて重複しない一一桁（無作為に作成された数字一〇桁と検査数字一桁の番号）の番号であり（住基法施行規則一条）、市町村長が各市町村の住民の住民票に対して割り当て、これを当該住民に書面で通知するものである（住基法三〇条の二）。政府は、この住基ネットの導入によって、全国各地でも住民票がとれることや、種々の事務において住民が提出を義務づけられている申請、届出の際の住民票の写しの添付等の負担が解消され、行政側にも事務効率が向上するなど、住民負担の軽減、行政事務の効率化というメリットがあると説明してきた。しかし、住基ネットにより本人確認情報がネット上流通されることになり、情報漏えいの危険性や個人情報が一元的に管理されることによる住民のプライバシー侵害の脅威が問題となり、その稼働の当初より住基ネットに参加しない自治体もあり、住基ネットシステムの導入の是非が問題になってきた。そのため全国各地で住基ネットへの本人確認情報の提供の差止めや、損害賠償、住民訴訟等多くの訴訟が提起され、裁判例が積み重ねられた。これらの訴訟ではほとんど住基ネットの合憲性が問題になったが、地裁レベルでは、平成一七年の金沢地裁判決^②がはじめて住基ネットの違憲性を認める判断を示した以外は、すべて合憲判決が下されている。他方、高裁レベルでは、四件の判決が下されており、三件が合憲判決、一件が違憲判決である。このような判例の対立を解消

するため最高裁の判断が待たれていたが、平成二〇年三月六日、最高裁として初の司法判断が示され、住基ネットが合憲であるとする判決が下され、住基ネットの合憲性をめぐる判例の対立に決着がついた。これらの住基ネット訴訟においては、第一に自己情報コントロール権は憲法上認められるか、第二に本人確認情報の要保護性、第三に住基ネットの立法目的の正当性、第四に住基ネットの必要性、第五に住基ネットに参加を希望しない個人が住基ネットから離脱することが認められるか、といった点が主たる論点（以下これらの論点を「住基ネット訴訟の論点」という。）として争われてきた。^③そこで本稿は、この住基ネット訴訟の論点についての司法判断を中心に、これまでの住基ネット訴訟の判例の動向をたどり、住基ネット訴訟の司法判断の到達点を明らかにするとともに、その到達点が果たして妥当なものになっているか否かについて若干の検討を加えることを目的とするものである。^④以下では、前述の住基ネット訴訟の論点ごとに、地裁レベルの判例を概観し、次に高裁レベルの判例を検討し、最後に右最高裁判決を考察する。^⑤

二 地裁レベルの判例

これまで地裁レベルで、住基ネットの合憲性が争われた裁判例は一〇件以上にのぼる。以下では前述の住基ネット訴訟の論点について、地裁レベルで唯一^⑥違憲判断を下した金沢地裁判決と他の裁判例を対比させながら、判例の動向を概観していく。^⑥ここで取り上げる裁判例は、金沢地裁判決を除いて、判例集と判例データベースで判決文を入手することができる以下の八つの裁判例である。^⑦①大阪地裁平成一六年二月二七日判決、^⑧②名古屋地裁平成一七年四月二八日判決^⑨、③名古屋地裁平成一七年五月三一日判決、^⑩④福岡地裁平一七年一〇月一四日判決、^⑪⑤大阪地裁平成一八年二月九日判決、^⑫⑥千葉地裁平成一八年三月二〇日判決、^⑬⑦東京地裁平成一八年四月七日判決、^⑭⑧さいたま地裁平成一九年二月二

六日判決¹⁵⁾(以下これらの判決については番号で表記する)。

1 自己情報コントロール権は憲法上認められるか。

この論点について、まず自己情報コントロール権の根拠となるプライバシーの権利は、憲法上の権利としては不明確であるといった主張が訴訟において行政側からなされてきたが、このような主張を認めた裁判例はなく、プライバシーの権利が憲法上保障されている権利であることは判例上確立されているといえる。そのうえで自己情報コントロール権がプライバシー権利の一内容として憲法上の権利として認められるか否かについて争われているが、自己情報コントロール権を憲法上の権利として明確に認めている裁判例として、まず金沢地裁判決は以下のように述べている。

「私生活の平穏や個人の人格的自律を守るためには、もはや、プライバシーの権利を、私事の公開や私生活への侵入を拒絶する権利と捉えるだけでは充分でなく、自己に関する情報の他者への開示の可否及び利用、提供の可否を自分で決める権利、すなわち自己情報をコントロールする権利を認める必要があり、プライバシーの権利には、この自己情報コントロール権が重要な一内容として含まれると解するべきである¹⁶⁾」。

また⑦判決も、「コンピュータの普及等に伴う情報化社会の進展によつて、国家権力や企業による広範な分野に及ぶ個人情報の収集、保有、利用及び伝播等が可能となり、個人情報の濫用のおそれが増大した現代社会の状況にかんがみれば、プライバシー権は、その内容を『一人にしておいてもらう権利』としてとらえるだけでは足りず、個人に関する情報が利用提供されることにつき、当該個人の意味が尊重され、個人の同意なく、みだりにこれを利用提供されない権利利益としてとらえることが相当であり、憲法一三条は、このような権利利益をも保障していると解される」と述べており、自己情報コントロール権を認めているといえる。

これに対し、たとえば⑧判決は以下のように述べて、自己情報コントロール権を認めていない。

「高度情報化社会の発展により、個人情報が私的にも公的にも利用される頻度が拡大している今日、個人情報保護の見地から、プライバシー権を發展させた形での自己情報コントロール権なるものを認める必要性が高くなっていることは裁判所も否定するものではない。しかし、原告らのいう自己情報コントロール権なるものは、未だこれが認められる範囲、権利の内容等について不確定な要素が多く、これを直ちに憲法一三条に基づき権利として認めることは困難である。」

また④判決も、「原告らが自己情報コントロール権と称する権利が憲法一三条によって保障されるプライバシーの権利の一内容であるか否かは別として¹⁷⁾と述べているし、「原告らの主張する自己情報コントロール権については、その内容及び外延が必ずしも明確ではない¹⁸⁾とも指摘している。但し、このように自己情報コントロール権を明確に認めていない判例も、みだりに自己の情報を収集、利用、供されない権利は認めている。たとえば⑥判決は、以下のように述べている。

「情報処理技術の発展に伴い、多くの分野において大量の個人情報情報が収集等されている状況下においては、個人情報情報が不当な目的のために収集されたり、想定された本来の目的以外に使用されるなどすると、著しく私生活の平穩を害するなど不都合な結果を招くおそれがあるのであって、かかる不都合を防止するためには、みだりに個人情報情報を収集・管理・利用されない利益を法的にも保護に値する個人の利益として認めるのが相当である。そこで、自己に関する一定の情報について、みだりに収集等されない権利は、人格権の一内容として憲法一三条により保護される権利と解するのが相当である。そして、本人確認情報は、それ自体は個人を識別するための比較的単純な情報であるということがいえるものの、みだりに開示等されることにより当該個人に不利益や不都合な結果が

生じる場合があり得ることは否定し難いから、一律に保護を否定することは相当ではない。」

以上のことから、判例の大勢は自己情報コントロール権を実質的に認めているとの見方もできよう。²⁰しかし、自己情報コントロール権には、自由権的側面と請求的側面があり、みだりに自己の情報を収集、利用、供されない権利はこの自由権的側面の権利にすぎない。自己情報コントロール権の自由権的側面については、自己情報コントロール権という概念を持ち出さなくとも、人格権の一内容として憲法二三条によって保障されていると解することができる。²¹他方、自己情報コントロール権の請求権的側面については、たとえば、④判決において原告が、自己情報コントロール権にいう「『コントロール』とは、自己に関する情報を、何時、どのように、どの程度まで他者に伝達するかを自ら決定することを行い、具体的には、閲覧請求権、訂正、削除要求権、利用、伝播統制権が認められると解すべきである」と主張したが、この主張は認められていない。自己情報コントロール権を認めない判例は、この自己情報コントロール権の請求的側面を意識して、この権利を認めていないようにも思われる。また住基ネット訴訟においては、住基ネットを通しての情報の提供や漏洩が争点となっていたため、自己情報コントロール権の請求的側面は問題となっておらず、自己情報コントロール権について言及する必要がなかったともいえよう。²²

2 本人確認情報の要保護性

住基ネット訴訟において本人確認情報の要保護性は極めて重要な論点になっている。後述するが、裁判例では、この要保護性についての評価が住基ネットの違憲性の判断に大きな影響を与えている。まず、本人確認情報の要保護性を軽視している判例として、たとえば⑦判決は、本人確認情報の性質について以下のように述べている。

「住基ネットにおいて利用提供される本人確認情報のうち、基本四情報は、人が社会生活を営む上で、一定範囲の

他者に対し、必然的に開示され、利用されている情報であり、個人の思想、信条等に関する情報と比べると、平均的な一般人がその開示に苦痛を感じる程度は相対的には低いものである。また、基本四情報は、改正法施行前から住民基本台帳の記載事項とされ、住民はこれらの情報について市町村長に対して届出義務があり、届出を受けた市町村長はその情報を住民基本台帳に記載して保有していたものである。そして、行政機関が行政事務を処理するに当たって必要がある場合など正当な理由があるときは、社会通念上、これを使用することが容認されている情報である。さらに、住民票コードは、基本四情報の利用提供に当たって、技術上これを効率的に送信するための便宜的数字であり、それ自体に格別の意味がある数字ではない。したがって、このような情報が結合された本人確認情報は、個人の人格的自律に直接かわるものとまではいえないし、社会通念上、個人の思想、信条等に関する情報と比べて、秘匿の必要性が必ずしも高いということとはできないものである。²³⁾」

また①判決も、「住民票の記載事項のうち、氏名、出生の年月日、男女の別及び住所は、請求事由を明らかにすれば、不当な目的によることが明らかでない限り、何人でも閲覧しうる事項であり（住基法二一条）、また、これらの事項を記載した住民票の写しは、同様の手続で、何人でも交付を請求できるものである（住基法二二条）。してみると、これらの個人情報、住民票の他の記載事項に比べて秘匿されるべき必要性が必ずしも高いものということはできない」と述べている。このように本人確認情報の要保護性を軽視する判例は、その根拠のひとつとして、住民基本台帳法によって本人確認情報のうち基本四情報は閲覧可能なものになっている点をあげている。

さらに②判決は、基本四情報は住民基本台帳法上閲覧可能になっていることを指摘しているが、同時に自己情報について以下のような認識を示している。

「一口に自己に関する情報といっても、思想・信条など個人の人格的自律に直接関わり、プライバシーのいわば中

核に位置するような情報と、かかる人格的自律には関わらない客観的・外形的事項に関する情報に大別されるところ、共同社会においては、他人と全く無関係に存在することは不可能であるから、後者については絶対的な保護の対象となるものではない。²⁶⁾」

②判決は、このような認識の下に本人確認情報の性質について以下のような判断を示している。

「これらの各情報は、個人の人格的自律に直接関わらない客観的・外形的事項に関するものとどまり、思想・信条など個人の道徳的自律に関するものでないことは明らかであるから、秘匿の必要性が必ずしも高くはないと考えられる。このことは、立法論としての批判があることはともかくとして、不当な目的に基づくものでない限り、何人でも住民基本台帳を閲覧することができ、かつ、住民票の写しを取得できるとされている(法一条一項、一二条二項)ことから裏付けられる。そうすると、住基ネットを通じて取得、保存、提供される本人確認情報については、必ずしも秘匿の必要が高度なものであるとはいえない。」²⁶⁾

以上のように、本人確認情報の要保護性を軽視している判例が、その根拠としている住民基本台帳法の閲覧制度については、平成一八年の改正により、閲覧自由の原則がなくなり、閲覧できる場合が限定されたが、それでもなお⑧判決は、「国又は地方公共団体の機関が、法令で定める事務の遂行のために閲覧する場合は、請求事由等を明らかにした上で、四情報の閲覧を請求できると定めている」と指摘し、本人確認情報の秘匿の必要性が高くないことの根拠にしている。他方、金沢地裁判決は、以下のように述べて本人確認情報の要保護性を重視している。

「上記四情報は、一般的には個人識別情報であって、その秘匿の必要性が高いものではないということではできない。しかし、このような個人識別情報であっても、これを他者にみだりに開示されないことへの期待は保護されるべきものである上、秘匿の必要性は、個々人によって様々である。すなわち、ストーカー被害に遭っている人にと

つては住所について秘匿されるべき必要性は高いし、性同一性障害によって生物学的な性と異なる性で社会生活を送っている人にとっては性別について秘匿されるべき必要性は高いといわなければならない。通名で社会生活を送っている人のうちには、それが戸籍上の氏名でないことを知られたくない人がいるであろうし、生年月日をむやみに人に知られたくないと思う人は少なくあるまい。また、住民票コードは、それ自体は数字の羅列に過ぎないが、住民票コードが記録されたデータベースが作られた場合には、検索、名寄せのマスターキーになるものであるから、これを秘匿する必要性は高度である（住基法三〇条の四三によって、民間において、住民票コードの告知を求めることや、他に提供されることが予定されているデータベースを構成することが禁止されているが、本人が自主的に住民票コードを開示し、これをもとに特定の企業内部で利用するためにデータベースを構成することは禁止されていないから、民間においても、住民票コードの利用が広まっていく蓋然性は高い）。更に、上記変更情報は、婚姻、離婚、養子縁組、離縁、氏名の変更、戸籍訂正等の身分上の重要な変動があったことを推知させるものであるから、これらを秘匿する必要性も軽視できない。²⁷⁾」

金沢地裁判決も、本人確認情報が一般的には秘匿性の高い情報ではないことを認めている。しかし同判決は、そこからさらに一步踏み込んで、情報の性質を深く検討している。とくに住民票コードや変更情報については、本人確認情報の要保護性を軽視する判例は、住民票コードについては数字の羅列にすぎないし、変更情報については客観的事実であると理解しているが、同判決は、住民票コードは本人確認情報確認の個々の情報を結合する役割を果たすものであるし、変更情報についても個人の身分関係を推知させる秘匿の必要性の高いものであると判断している。

3 住基ネットの立法目的の正当性

行政事務の効率化、住民負担の軽減という住基ネットの立法目的について、これを明確に否定している裁判例は存在しない。まず住基ネットの合憲性を認めている判例は、この立法目的を明確に認めている。たとえば⑤判決は、以下のように判示している。

「住基ネットには、「(一) 行政手続の際に住民票の写しの提出を省略すること、(二) 年金受給者が現況届等を提出することを省略すること、(三) 恩給受給者が受給権調査申立書を提出することを省略すること、(四) 住民票の写しの広域交付、「(五) 転出・転入手続の簡素化、「(六) 住基カードの活用、「(七) 公的個人認証サービスの提供による行政事務のオンライン化などの目的がある。これらの目的は、行政事務の効率化や適正化を図り、ひいては行政サービスの向上を実現して住民の利便性を高めること、行政事務のオンライン化による行政サービスの広域化を図り、電子政府・電子自治体の実現に資することを旨とする」として、その合理性が認められる。」

また③判決は、住基ネットの目的について以下のように述べて、住基ネットの目的が行政事務の効率化、住民負担の軽減にあることを明確に認めている。

「住基ネットは、地方公共団体の共同のシステムとして、住民基本台帳のネットワーク化を図り、全国規模での本人確認情報の検索、確認を可能とするものであり、当該住民の住民票を備える市町村以外の行政機関等が、その事務処理の範囲内において、当該住民本人であるか否かを確認する際の事務効率の向上や、その事務の正確性の向上に資するものであり、ひいては住民基本台帳に係る市町村の窓口業務の簡素化、自己が記録されている住民基本台帳を備える市町村の市町村長以外の市町村長に対し、自己又は自己と同一の世帯に属する者に係る住民票の写し（ただし、法七条五、九ないし一二、一四号に掲げる事項の記載を省略したもの）の交付を請求すること

ができる（法一二条の二第一ないし三項、法施行規則五条、法施行令一五条の二）等、住民の利便性の増進を図ることが可能となるのであるから、住基ネットにより本人確認情報を利用する必要性は認められるといふべきである。⁽²⁰⁾」

他方、金沢地裁判決は、住基ネットの目的について以下のように述べている。

「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』……と『行政事務の効率化』……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るべきものであり、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ふべきである。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つて、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つ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。⁽²¹⁾」

この判示から判断して、金沢地裁判決は、住基ネットの目的のうち、「行政事務の効率化」は正当な目的であるが、「住民の便益」については全国民に対し主張することができると正当な行政目的ではないと判断しているといえよう。

4 住基ネットの必要性

この住基ネットの必要性については、訴訟において原告側が、住基ネットの費用対効果を問題にし、自治体において住基ネットによる経費削減が実現されていないことや、住基カードの発行数が極めて少ないことを指摘し、住基ネットの必要性を否定する主張を行ってきた。このような主張に一定の理解を示した裁判例が金沢地裁判決であるが、同判決は、以下のように述べている。

「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……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ませんが、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はすぎないし、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。」³¹⁾

このように金沢地裁判決は、住基ネットの効果については未知数と述べて、住基ネットの必要性を疑問視している。これに対して⑤判決は、「住基ネットの必要性は……電子政府、電子自治体など将来に向けた発展的なものも含むことから、現時点における便益と経費を単純に比較して費用対効果の観点からその必要性を判断するのは相当ではない」と述べている。また⑧判決は、「住基ネットの規模やこれを利用した事務の内容に照らせば、住基ネットの利用状況や費

用対効果については、全国的かつ長期的な観点から評価する必要があるといえる」と述べており、住基ネットの合憲性を認めている判例は、金沢地裁判決が指摘している費用対効果は未知数であるという認識を、逆に将来的に費用対効果が成り立つ可能性があるとして捉えて、住基ネットの必要性を肯定する根拠としているといえる。

5 データマッチングの危険性

データマッチングとは、行政機関が、国又は地方公共団体が有する膨大な個人のデータベースについて、住民票コードをマスターキーとして、検索、名寄など行い、個々のデータベースを統合して新たなデータベースを構築することというが、このデータマッチングについて、金沢地裁判決は、以下のように述べて、住基ネットによるデータマッチングの具体的な危険性を認定している。

「行政機関は、住民個々人について膨大な情報を持っているところ、これらは、住民個々人が、行政機関に届出申請等をするに当たって、自ら開示した情報である。住民個々人は、その手続に必要な限度で使用されることの認識のもとにこれらの情報を開示したのである。ところが、これらの情報に住民票コードが付され、データマッチングがなされ、住民票コードをマスターキーとして名寄せがなされると、住民個々人の多面的な情報が瞬時に集められ、比喩的に言えば、住民個々人が行政機関の前で丸裸にされるが如き状態になる。これを国民総背番号制と呼ぶかどうかはともかくとして、そのような事態が生ずれば、あるいは、生じなくとも、住民においてそのような事態が生ずる具体的危険があると認識すれば、住民一人一人に萎縮効果が働き、個人の人格的自律が脅かされる結果となることは容易に推測できる。そして、原告らが上記事態が生ずると具体的危険があると認識していることについては相当の根拠があるといふべきである³³。」

他方、住基ネットの合憲性を認めている判例は、データマッチングの危険性について全く触れていないか、その危険性を否定している。たとえば⑦判決は、以下のように述べている。

「本人確認情報の提供が認められている事務は、平成一七年四月一日現在、二七五事務であるところ……、これらの事務に関して行政機関が保有する個人情報を一元的に管理する主体は存在しないことが認められる（指定情報処理機関には、市町村等の行政機関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、保有する権限はなく、市町村等の行政機関が、そのような情報を指定情報処理機関に対して提供することはない）。また、住基法の規定により本人確認情報の提供を受けた者（市町村長、都道府県知事及び国の機関等。以下「受領者」という。）は、住基法所定の範囲内に限り、本人確認情報を利用提供することとされている（住基法三〇条の三四）。したがって、受領者は、住基法所定の範囲内に限り、本人確認情報とその保有する個人情報とを、比較、検索及び結合することができるものであり、その範囲外においては、比較、検索及び結合することはできない。以上によれば、住基ネットが利用される事務に関して行政機関が保有する個人情報を一元的に管理する主体は存在せず、かつ、特定の行政機関が自己の有する個人情報と他の行政機関が有する個人情報とを比較、検索及び結合することとは認められていないのであるから、現行法制の住基ネットにおいて、原告の個人情報について名寄せ、データマッチングの危険性があるとはいえない（原告の主張は、将来の法改正等による名寄せ、データマッチングの危険性を主張するものであって、現行法制の住基ネットの危険性を基礎付けるものとはいえない³⁴。）」。

また⑥判決も、以下のように述べて、データマッチングの危険性を否定する。

「(ア)住基法三〇条の三四の規定により、本人確認情報の受領者が、これを法で定められた目的外に利用することは禁止されている。そして、行政機関の職員がこれに反して、専らその職務の用以外の用に供する目的で個人の秘

密に属する事項が記録された文書、図画又は電磁的記録を収集した場合には刑罰の対象となる（行政機関個人情報保護法五五条）。本人確認情報の提供を受けた関係職員が、知り得た本人確認情報に関する秘密を漏らした場合にも、刑罰の対象となる（住基法四二条）。(イ)また、都道府県には本人確認情報保護審議会が、指定情報処理機関には本人確認情報保護委員会が設置されており、これらを活用することによって、本人確認情報の目的外利用を監視し得る（住基法三〇条の九、一五）。さらに、住民は、自己の本人確認情報の提供状況について開示を受けることができるが、これにより不正利用の有無について、調査の端緒とすることができる。(ウ)以上によれば、個人に関する情報を全面的にデータマッチングすることは法で禁止されており、これを担保するための措置も一応講じられていると認められるから、これらの法に違反して不当なデータマッチングが行われる可能性は高いとはいえないといふべきである。⁽³⁵⁾

このようにデータマッチングの危険性を否定する判例は、その根拠として、住基法によって本人確認情報の利用に制限が課されている点や目的外利用について監視機関があることをあげているが、金沢地裁判決は、以下のように述べて住基法の規定する個人情報保護措置は十分でない指摘している。

「住基法では、本人確認情報の受領者には、当該本人確認情報の提供を求めることができる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旨が定められている（……法三〇条の三四）。しかし、これがデータマッチングや名寄せを禁ずるものであるか否かは文言上判然としない上、仮にそうだととしても、その違反行為に対する罰則は定められていないし、第三者機関の監視のシステムもないから、その実効性は疑わしい。また、行政機関における個人情報の取扱については、『行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律』が平成一七年四月一日から施行されているが、これによれば、行政機関は、特定された利用目的の達成に必要な

範囲を超えて個人情報保有してはならない（同法三条二項）が、その利用目的と相当の関連性を有すると合理的に認められる範囲内では利用目的を変更することができる（同法三条三項）し、行政機関の長は、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない（同法八条一項）が、行政機関が法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度で保有情報を内部で利用する場合であつて、当該保有個人情報を利用するについて相当の理由があるとき、あるいは、他の行政機関等に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて相当な理由のあるときには、当該本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められる場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することが許容されている（同法八条二項二号、三号）から、同法も、上記のデータマッチングや名寄せを防止できるとする根拠にはなり得ない。³⁶⁾」

このように金沢地裁判決は、住基法の個人情報保護規定の実効性を疑問視し、また行政機関個人情報保護法の下でも行政機関の裁量による目的外利用が可能になっている点をあげ、現行の個人情報保護対策が十分でないことを指摘している。以上のように現行の個人情報保護対策の十全性についての評価の相違が、データマッチングの具体的な危険性の認定を左右する重要な判断要素になっているといえよう。

6 個人が住基ネットから離脱することは可能か

この論点については、具体的には、住基ネット訴訟においては、地方自治センターに対する差止め請求として、自己の本人確認情報の住民基本台帳ネットワークシステムの磁気ディスクからの削除を要求するといった主張がなされてき

たが、その可否の問題ということになる。このような原告の主張は、住基法が原告のプライバシー権を侵害していることを前提にしたものであり、合憲判決では当然その削除は拒否されており、唯一金沢地裁判決のみが、以下のように述べて、この削除要求を認めている。

「被告原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、提供しているものであるから、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すべきである。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。」³⁷⁾

このように金沢地裁判決は、個人の住基ネット離脱の不都合を軽視しているが、そもそも住基法は、このような個人離脱を認めているものといえるのであろうか。この問題については、杉並区が住基ネットについて個人選択制を認めるいわゆる横浜形式によって住基ネットに参加しようとしたところ、東京都から拒否されたため、杉並区が東京都を被告として訴訟を提起した事例である東京地裁平成一八年三月二四日判決が参考となる。³⁸⁾ 同判決は、住基ネットが全国統一のシステムであることを強調し、住基ネットへの参加は個々の自治体の判断に委ねられるべきものではないとの判断を示し、横浜方式は住基法の規定からみて許容されない違法なものであるとして、横浜方式を杉並区がとることを認めな

かった。杉並区は、横浜方式をとつても横浜市でそうであるように住基ネットの全体の運営に多大な支障を及ぼさないと主張したが、同判決は、横浜市では横浜方式がとられたために通知希望者（住基ネットへの参加希望者）にも不便が生じていることを指摘し、横浜方式の問題点を指摘している。具体的には同判決は、住基ネットに参加した住民「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、現況届けの提出等が余儀なくされていること」や「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」⁴⁰などの問題点を指摘している。このように、住基ネットの参加について個人選択制を認めることになれば、何らかの不都合が生じるようになるが、これを「特段の不都合」ではないとして無視することはできるか問題になる。住基法の趣旨、目的から判断すれば、同法が個人選択制を許容しているものと解することは難しいと思われる。住基ネットはあくまでも国民の全員参加を前提としたシステムであり、金沢地裁判決のように、住基ネットから離脱を希望する者に対して適用違憲判決を下し、個人の住基ネットからの離脱を認めることになれば、住基ネットシステムの存在意義そのものが問われることになる。

三 高裁レベルの判例

高裁レベルの裁判例については、これまで四件の判決が下されているが、ここでは前述の住基ネット訴訟の論点について対照的な判断を示している大阪高裁平成一八年一月三〇日判決⁴¹と名古屋高裁平成一八年二月一日判決⁴²を取りあげて、以下、住基ネットの論点ごとに以下検討する。⁴³

1 自己情報コントロール権は憲法上認められるか

まず大阪高裁判決は、この論点について、以下のように判示している。

「自己の私的事柄に関する情報（個人情報）が、自己の知らないうちに、他者によって勝手に収集、利用されるといふことが行われれば、民主主義社会における自己責任による行動の自由（人格的自律）や私生活上の平穏が脅かされることになる。他方、社会の変化に伴い個人情報の取り扱われ方は変化していく。とりわけ、情報通信技術が急速に進歩し、情報化社会が進展している今日においては、コンピュータによる膨大な量の情報の収集、保存、加工、伝達が可能となり、また、インターネット等によって多数のコンピュータのネットワーク化が可能となり、人は自己の個人情報が他者によってどのように収集、利用等されるかについて予見、認識することが極めて困難となっている。このような社会においては、プライバシーの権利の保障、それによる人格的自律と私生活上の平穏の確保を実効的なものにするためには、自己のプライバシーに属する情報の取扱い方を自分自身で決定するということが極めて重要になってきており、その必要性は社会において広く認識されてきているといえる。今日の社会にあつて自己のプライバシー情報の取扱いについて自己決定する利益（自己情報コントロール権）は、憲法上保障されているプライバシーの権利の重要な一内容となつていゝものと解するのが相当である。もつとも、プライバシーに属する情報といつても、その中には、思想、信条、宗教などといった、人の人格的自律ないし評価に直接関わり、一般に秘匿の要請が高度な情報（固有情報）もあれば、そうでないもの（外延情報）もあり、特に後者に属する情報の内容や秘匿性の程度については明らかでないところがあるが、それは今後の具体的な事例の積み重ねによつて自ずと明らかになっていくものであり、現在それが明確になっていないからといって、自己情報コントロール権自体を認めるべきではないとは解され¹⁴ない。」

他方、名古屋高裁判決は、この論点について以下のように判示している。

「住基ネット上の本人確認情報に関して上記のような違憲状態が生じた場合において、その原因が……住基ネット規定によるものであるときには、同規定は憲法一三条により無効となり、本人確認情報に係る住民は、人格権としてのプライバシー権に基づく妨害排除請求権又は妨害予防請求権によりその差止め等の救済（憲法一三条が国民に対して保障している人格権としてのプライバシー権に基づき、公権力による個人情報の提供を禁止し、公権力が保有する個人情報の削除を求めること）を求めることができるものといふべきである。被控訴人ら主張のプライバシー権（自己情報コントロール権）は、上記の趣旨と範囲において、これを肯定することができる⁴⁶。」

このように両判決は、自己情報コントロール権を認めているものの、その含意するところは、異なっている。大阪高裁判決では、情報化社会の進展のなかで、自己情報コントロール権を保障することの重要性が説かれているが、名古屋高裁判決では、自己情報コントロール権を「人格権としてのプライバシー権に基づく妨害排除請求権又は妨害予防請求権により差止め等の救済を（憲法一三条が国民に対して保障している人格権としてのプライバシー権に基づき、公権力による個人情報の提供を禁止し、公権力が保有する個人情報の削除を求めること）を求めることができる」権利として認めているにすぎず、自己情報コントロール権をこれまで認められてきた権利としてしか認識していない。このことは、名古屋高裁判決が、「その権利を自己情報コントロール権と称するか否かは別にして⁴⁶」と述べていることから明らかであろう。つまり同判決は、自己情報コントロール権を新たな権利として認識しておらず、自己情報コントロール権の請求権的側面は全く念頭に置かれていないといえよう。これに対して大阪高裁判決は、自己情報コントロール権を「自己のプライバシー情報の取扱いについて自己決定する利益」と定義しており、自己情報コントロール権の請求権的側面まで言及しているわけではないが、それに繋がる判断を示しているといえよう。

2 本人確認情報の要保護性

大阪高裁判決は、この論点について以下のように判示している。

「本人確認情報のうち四情報は、人が他者との関わりを持つ社会生活の基礎となる個人識別情報であって、個人の私的情報ではあるが、同時に公共領域に属する個人情報であるといえるものであり、もともと秘匿性の高いものとはいえない。……人は素性を知らない他人に対して然るべき理由もないのに自己の氏名や住所を明かすことはないといえるし、今日の社会においては、一般的に秘匿性の低い個人情報であっても、人によってはある私的生活場面では秘密にしておきたいと思う（秘匿性の高い）事柄があり、そのような個人情報の取扱い方についての本人の自己決定を承認する社会的意識が形成されていると認めて差し支えないと思われる。例えば、ストーカー被害に遭っている人にとっては氏名、年齢、住所等について、性同一性障害の人にとっては性別について、それぞれ秘匿の必要性は高いといえる。また、変更情報は、本人確認情報について変動が生じた場合に、『住民票の記載の修正を行った旨』の記載に加え、『職権修正等』、『事由が生じた年月日』のみが記載され、これが『変更履歴』となり、婚姻、離婚等の具体的事由が記載されるわけではない（同法三〇条の五第一項、同施行令三〇条の五、同施行規則一条）けれども、氏の変更は身分関係（婚姻、離婚、養子縁組、離縁等）に変動があったことを推知させることにもなるから、秘匿の必要性も軽視できないといえる。住民票コードは、それ自体数字の羅列にすぎない技術的な個人識別情報であるが、住民票コードが記載されたデータベースが作られた場合には、検索、名寄せのマスターキーとして利用できるものであるから、その秘匿の必要性は高度であるといえる。……本人確認情報は、いずれもプライバシーに係る情報として、法的保護の対象となり……、自己情報コントロール権の対象となるといふべきである……本人確認情報は、公権力との関係でみれば、他の地方公共団体や行政機関において

行政目的実現のために必要な範囲で個人識別情報として収集、保有、利用等する必要がある場合があることはいうまでもないことである。⁽⁴⁷⁾

他方、名古屋高裁判決は、以下のように判示している。

「本人確認情報は、そのものとして、個人の人格的自律ないし人格的生存に必要不可欠な、個人の私生活上の自由及び平穩に関する利益（憲法の個別規定で保障されている基本権と同等の憲法的価値を有する人格的利益）に直接に関わるものではないから、本人確認情報のプライバシーとしての要保護性について、憲法一三条が、国家机关等の公権力との関係で、国民に対し、本人確認情報に係る住民の同意を得ることなくしては、国家机关等の公権力においてこれを収集し、管理し、利用することができないような強度なものとして保障しているものと解することはできないのであり、国家机关等の公権力において、その行政事務の処理の必要等の正当な理由がある限り、相当な方法で、これを収集し、管理し、利用することは、その本人確認情報に係る住民の同意がなくとも、憲法一三条に違反するものではなく、これにより、当該本人確認情報に係る個人の私生活上の自由及び平穩が一定の範囲で制限されることがあったとしても、憲法一三条にいう『公共の福祉』による制限として、許されるものというべきである。⁽⁴⁸⁾」

この論点については両判決は見解が対立している。まず大阪高裁判決は、違憲判決を下した金沢地裁判決と基本的には同様の認識を示しながらも、プライバシー情報には秘匿性の高い固有情報と秘匿性が低い外延情報があることを指摘している。そして本人確認情報のうち基本四情報は秘匿性の低い情報であると判示していることから、同判決は基本四情報が外延情報にあたりと判断しているといえる。また同判決は、本人確認情報の行政上の利用の有用性にも言及しており、金沢地裁判決ほど本人確認情報の要保護性を重視していないといえよう。その結果、本人確認情報の要保護性を

強調し、それゆえに住基ネットの正当性を判断する際に、このシステムの高度の必要性の立証を要求し、厳格な違憲審査基準を採用した採用した金沢地裁判決と異なり、大阪高裁判決は、違憲性審査の判断基準として、以下のように述べて、合理性の基準を採用している。

「このような個人識別情報としての本人確認情報の性質を考慮すれば、その収集、保有、利用等については、(一)それを行う正当な行政目的があり、それらが当該行政目的の実現のために必要であり、かつ、(二)その実現手段として合理的なものである場合には、本人確認情報の性質に基づく自己情報コントロール権の内在的制約により（もしくは、公共の福祉による制約により）、原則として自己情報コントロール権を侵害するものではないと解するのが相当である。」⁽⁴⁾

これに対し名古屋高裁判決は、憲法一三条に基づいて自己情報コントロール権が保障され、本人確認情報がそれによる保護の対象になることは認めてはいるものの、原判決たる金沢地裁判決が秘匿の必要性が高いとした住民票コードや変更情報については、そのような理解は示していないし、本人確認情報それ自身が「憲法一三条によって保障されると解することには疑問がないわけではない」⁽⁵⁾とも述べており、本人確認情報の要保護性については軽視している。それゆえ本判決は、単に本人確認情報の取り扱い次第でプライバシー権を侵害し、憲法一三条違反になる可能性を指摘するにとどまっている。⁽⁴⁾

3 住基ネットの立法目的の正当性

両判決とも住基ネットの立法目的の正当性は認めている。まず名古屋高裁判決は、以下のように判示している。

「住基ネットは、住民サービスの向上と行政事務の効率化を目的とするものであり、また、都道府県知事及びその

委託を受けた控訴人センターによる本人確認情報の保存及び国の機関等に対する提供、国の機関等によるその利用は、いずれも住基法所定の事務の処理に必要なるものである上、その利用は、上記事務に係る住民の居住関係の確認等の住基法所定の目的に限定され、住基法が定める以外の利用は許されないものとされているのであって、住民の本人確認情報がみだりに公開されたり、上記事務の処理以外の用途で利用されるものではないのであるから、控訴人らが住基法に従って住基ネットにおいて本人確認情報を取り扱うことについては、正当な理由があり、その方法も相当である。」⁵²⁾

他方、大阪高裁判決は、住基ネットが「住民サービスの向上及び行政事務の効率化に役立つところがあることも否定できないところであり、住基ネットの行政目的の正当性及び必要性は、これを肯認することができるというべきである」と述べているが、同時に「住基ネットの導入による住民サービスの向上や行政事務の効率化（経費削減）がどの程度実現できるかについては不透明なところがあり、特に市町村に求められる効率化以上の負担を課すというところもなきにしもあらずという実態が窺える」との指摘もしており、住基ネットの必要性を疑問視しており、この立法目的に消極的な評価しかしていないといえよう。

4 住基ネットの必要性

この論点について、まず名古屋高裁判決は以下のように、住基ネットの必要性を認めている。

「住基ネットは、住民サービスの向上と行政事務の効率化を目的とするものであり、これにより住民票の写しの広域交付、転入・転出の特例処理、各種手続の簡素化等、住民の利便性の増進を図ることが可能となるのであって、住基ネット導入の必要性を否定することはできないというべきである。なお、被控訴人らは、住基ネット導入に

伴う行政事務の効率化が導入に伴うコストに遠く及ばないとも主張するが、この点は、国又は地方公共団体における行政事務の処理に関する立法政策又は行政上の施策の当否の問題として、立法府又は政府が広範な裁量権を有する事項であるから、被控訴人ら指摘のような事情があるとしても、そのことから直ちに住基ネットについてその導入の必要性がないと断定することはできないといふべきである⁽⁵⁵⁾。」

住基ネットの必要性については、これまでの裁判例においても住基ネット導入の実際上の効果について、その費用対効果が問題とされてきたが、名古屋高裁判決は、この費用対効果の問題を政策及び施策の当否の問題、すなわち立法裁量、行政裁量の範囲内のものとして捉えている点は特徴的である。同判決がこのような判断を下したのは、本人確認情報⁽⁵⁶⁾の要保護性を低くみて、これを取り扱う住基ネットのシステムそれ自体は個人のプライバシーの権利を侵害するものではなく、住基ネットの導入は政策、裁量の問題として捉えて差し支えないとの認識に基づくものといえよう。

他方、大阪高裁判決は、住基ネットの必要性を一応肯定しつつも、住基ネットの実際上の効果については疑問視している。金沢地裁判決では、住基ネットの目的とされている「行政事務の効率化」について、その効果の程度については未知数であるとの判断は示しているものの、実際上の効果についての検討は行われていない。これに対し大阪高裁判決は、住基ネットのメリットとされている住民票の写しの広域交付、行政経費削減効果、住基カードの多目的利用等が実際にはそれほど効果があがっていないことを指摘している。たとえば同判決は、住基カードについて、以下のように述べている。

「住基カードの交付数については、国は具体的な枚数を明らかにしていない。総務省は、平成一五年八月の制度スタート当初、初年度三〇〇万枚と見込んでいたが、毎日新聞が平成一六年七月に行った独自調査によれば、初年度の交付枚数はわずか二五万枚であり、総務省の見込み数の一〇%にも満たなかった。また、福岡県においては、

平成一五年八月二五日から平成一六年三月三一日までの住基カードの発行は、県内全市町村計で七三三九枚であり、同年三月末の住民基本台帳人口で割った普及率は〇・一五％にすぎなかった。また、住基カードの多目的利用（市町村条例に基づく独自サービス）について、東海大学政治経済学部的小林隆講師が行った人口一〇万人以上の二四八自治体を対象としたアンケート調査（調査期間平成一六年五月二二日から同年六月一二日、有効回答率四八・四％）によると、独自サービスを現に搭載している自治体は二六自治体（二一・七％）であり、今後五年以内に独自サービスを搭載する予定も一八自治体にすぎず、六三％以上の自治体では独自サービスを搭載する予定がないと回答している。⁽⁵⁶⁾

このような同判決は、住基ネットの必要性について疑問視しており、それゆえに、前述したように住基ネットの立法目的を消極的にしか評価していない。そして、この評価が同判決の違憲判断の重要な判断要素になったものといえよう。

5 データマッチングの危険性

この論点については、両判決は対照的な判断を示しているが、この論点の焦点は、住基法の個人情報保護対策がデータマッチングを防ぐのに十分なものになっているか否かという点にあると思われる。まず大阪高裁判決は、行政機関個人情報保護法も引き合いに出しながら、以下のように判示している。やや長くなるが、以下引用する。

「(ア)個人情報保護法は、個人情報の保有につき、法令の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限り、かつ、その利用の目的をできる限り特定しなければならないこと（同法三条一項）、その特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて、保有してはならないこと（同条二項）を定めるが、その利用目的を変更する場合には、変更

前の利用目的と相当の関連を有すると合理的に認められる範囲を超えて行つてはならない（同条三項）と定め、保有個人情報保有を開始した利用目的を変更して保有することができることを許容している。この利用目的の変更は一種の目的外利用といふことができる（総務省行政局監修の『行政機関等個人情報保護法の解説』（二六・二七頁）も、利用目的以外の利用・提供が恒常的に行われる場合は、同法三条三項に基づく利用目的の変更に該当し、臨時的に行われる場合は、同法八条二項に基づく利用目的以外の利用・提供に該当するとしている。）が、その変更された目的による利用や提供については、同法八条三項（筆者注）前項の規定は、保有個人情報の利用又は提供を制限する他の法令の規定の適用を妨げるものではない）のような規定は置かれていないから、住基法三〇条の三四の違反にはならないことになる。そして、行政機関の裁量によつて行われるそのような目的変更による利用、提供について、適切な監視機関は置かれていない。住基法三〇条の九第一項は、都道府県に都道府県審議会を設置し、同審議会は本人確認情報の保護に関する事項の調査審議及びこれらの事項に関する知事への建議をすることができるものと定めているが、同審議会は部内機関であつて第三者機関ではないし、個人情報保護法では、その存在さえ知らされない個人情報ファイルが多数予定されている（同法一〇条二項、一一条一項）ことを考えると、都道府県審議会に対して上記利用目的変更についての適切な監視機能を期待することは困難であろうと思われる。のみならず、都道府県審議会は、国の行政機関等の本人確認情報の利用については調査権限はない。これらのことからすると、上記利用目的変更の適切な運用が厳格になされる制度的な担保は存在しないといわざるを得ず、住基法の利用目的明示の原則（同法四条）が形骸化する危険性は高いといふべきである。

(イ) 〈中略〉

(ウ) 〈中略〉

- (エ) 個人情報保護法は、利用・提供の制限を定めるが、(一) 行政機関が法令の定める所掌事務の『遂行に必要な限度で』保有個人情報を利用する場合であつて、当該個人情報を利用することについて『相当な理由のあるとき』（同法八条二項二号）、(二) 他の行政機関、地方公共団体等に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に『必要な限度で』提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて『相当な理由のあるとき』（同三号）は、本人の同意がなくとも、利用目的以外の目的のために保有個人情報を利用し又は提供することができる（ただし、それが本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、その限りでない。）と定める。上記の『必要な限度』、『相当な理由』等の要件の有無は、行政機関が自ら判断するのであるから、実際には、実効性のある利用制限の歯止めになり得ず、行政機関が住基ネット上における本人確認情報の利用を事実上自由に行うことになってしまう危険性が高い。個人情報の取得について、本人に対しあらかじめ『利用目的を明示』することを要求し（同法四条）、目的外の利用、提供の禁止の例外として『本人の同意』（同法八条二項一号）を定めている同法の制度趣旨にかんがみ、目的外利用禁止の例外については、『本人の同意』とみなすことができるような相応の制度的担保が必要であると解されるが、目的外利用の禁止違反に対する前記の罰則等の規制を考慮しても、上記の目的外利用禁止のための制度的担保は十分とはいえない。
- (オ) 行政機関においては目的外利用が可能な場合もあるが、それらの外延が明らかであるとはいえず、その外延目的の情報については複数の行政機関の間で関連性が競合することがあることも十分予想され、そうなれば各行政機関の間でデータマッチングが進められ、現在の住基ネットのシステムの上では一元化の主体機関は存在しないことから、個人情報の完全な一元化までの具体的危険があるとはいえないにしても、行政機関が個別に保有する個

人情報の範囲が拡大して、少数の行政機関によって、行政機関全体が保有する多くの部分の重要な個人情報(結合・集積され、利用されていく可能性は決して小さくないといえる)。

(カ) 公権力を行使する行政機関による個人情報取扱いに対する監視機関は、行政から独立した第三者機関(外部機関)であつて実効性のある監視機能が果たせるといえるが、住基ネットの運用について、データマッチングや名寄せを含む目的外利用を中立的立場から監視する第三者機関は置かれていない。……上記……の諸点を考慮すれば、住基ネット制度には個人情報保護対策の点で無視できない欠陥があるといわざるを得ず、行政機関において、住民個々人の個人情報(住民票コード)を付されて集積され、それがデータマッチングや名寄せされ、住民個々人の多くのプライバシー情報が、本人の予期しない時に予期しない範囲で行政機関に保有され、利用される危険が相当あるものと認められる。そして、その危険を生じさせている原因は、主として住基ネット制度自体の欠陥にあるものといふことができ、そうである以上、上記の危険は、抽象的な域を超えて具体的な域に達しているものと評価することができ、住民がそのような事態が生ずる具体的な危険があるとの懸念を抱くことも無理もない状況が生じているといふべきである。したがつて、住基ネットは、その行政目的実現手段として合理性を有しないものといわざるを得ず、その運用に同意しない控訴人らに対して住基ネットの運用をすることは、その控訴人らの人格的自律を著しく脅かすものであり、住基ネットの行政目的の正当性やその必要性が認められることを考慮しても、控訴人らのプライバシー権(自己情報コントロール権)を著しく侵害するものといふべきである。⁶⁷⁾これに対し名古屋高裁判決は、以下のように判示している。

「住基法は、本人確認情報を含む個人情報保護のための施策として、……本人確認情報を含む個人情報保護を目的とする多数の規定を置いているのであり、これによれば、都道府県知事及び指定情報処理機関が住基ネットに關

して保有する情報は本人確認情報のみに制限され、都道府県知事及び指定情報処理機関が本人確認情報を利用し、提供できる場合及び提供の相手は住基法により限定され、その提供を受けた国の機関等（受領者）が受領した本人確認情報の利用及び提供も住基法により制限されているのであり、また、指定情報処理機関の役職員、住基ネットにおいて本人確認情報事務処理に従事する都道府県及び受領者（国の機関等の職員等）に対して秘密保持義務を課し、その違反に対して刑事罰を科することとし、控訴人ら及び受領者に対して本人確認情報の漏えい等の防止のために必要な安全確保措置を講ずる義務を課しているほか、本人確認情報の適正処理のための指導監督あるいは検査等権限を国又は都道府県知事に対して付与し、都道府県知事及び指定情報処理機関には本人確認情報の保護に関する事項を調査審議するための第三者機関を設置するものとされている。被控訴人らは、住基ネットについて、セキュリティに不備がある上、管理及び運用面にも不備があるため、本人確認情報の漏えい、流出の危険があると主張する。しかし、住基ネットのセキュリティのために、……種々の対策が講じられており、また、管理及び運用面でも、被控訴人らを含む住民の個人情報保護のために……種々の措置が講じられているのであるから、住基ネットワーク及びシステムについて、そのセキュリティの不備や管理及び運用面での不備があるため、本人確認情報が漏えいし、流出する具体的な危険があるとは認められない。したがって、住基法は、本人確認情報を含む個人情報保護に相応の配慮をし、その保護のための施策を講じているものといえることができる⁽⁵⁸⁾。」

さらに同判決は、以下のような判断も示している。

「被控訴人らは、本人確認情報を使用したデータマッチングの危険に関連して、これを防止するための第三者監視機関の不存在を指摘して、行政機関による個人情報目的の外利用禁止の制度的担保の不備を主張する。しかし、住基法は、本人確認情報の適正な取扱い確保のため、都道府県知事及び指定情報処理機関には本人確認情報の保

護に関する事項を調査審議するための第三者機関（都道府県にあつては『本人確認情報の保護に関する審議会』、指定情報処理機関にあつては『本人確認情報保護委員会』）を設置するものとしてしているのであるから、これらが、その組織及び権限等において本人確認情報の適正な取扱い確保のための第三者監視機関として将来にわたつても十分なものか否かに関しては議論があり得るとしても、住基法が行政機関による個人情報目的外利用禁止の制度的担保を設けていないということはできない。⁽⁵⁹⁾」

以上のように、両判決の判断は異なっているが、両判決の判断を対比してみると、まず大阪高裁判決は、行政機関個人情報保護法の個人情報利用・提供の制限規定、住基法の本人確認情報の目的外利用の禁止規定及び監視機関の設置規定等をあげ、住基ネットの運用により「データマッチングや名寄せが行われることは考え難いといえなくもない」と述べながらも、実際には、これらの規定が実効性のあるものではないと判断している。さらに地裁レベルの判例で指摘されていた、データマッチングの具体的な危険性がない理由の一つである、行政機関が保有する個人情報を一元的に管理する主体が存在しないという点についてはこれを認めつつも、行政機関が保有する個人情報と結合、集積され、利用されていく可能性は指摘している。そして、その具体例として同判決は、防衛庁の適齢者情報収集問題をあげているが、この問題について、具体的には以下のように述べている。

「平成一五年四月二三日、防衛庁長官が防衛庁の適齢者情報収集問題についての内部調査の結果を衆議院個人情報保護特別委員会において公表したことが新聞で報道されたが、これによると、自衛官募集に関する適齢者情報を提供していた市町村が七九四あり、このうち住民基本台帳法で閲覧が認められている四情報以外も提供した市町村が三三二市町村であったことが明らかにされたこと、また、防衛庁により、自衛官募集に関する手引を作成した地方公共団体が、二四都道府県、一二八市町村あり、このうち三県、二七市町村が、上記手引の中に四情報以

外である『健康状態』『技能免許』『職業』『世帯主の氏名と本人の続柄』『電話番号』等を提供するよう取り決めたこと、そして、実際には上記手引を作成していない自治体からも適齢者情報の提供があったこと、また、自衛官の募集などを担当する全国五〇の地方連絡部のうち一七地方連絡部では、こうした情報がコンピュータなどで電算処理され、うち七地方連絡部では、四情報以外の世帯主や学校名、筆頭者、保護者名なども入力されていたことが明らかになったとされていることが認められる。⁽⁶⁾

同判決は、このような具体例をあげて、行政機関が保有する個人情報を一元的に管理する主体が存在しないとしても、データマッチングの危険性は具体的なものになっていると判断している。⁽⁶⁾ また同判決は、行政機関個人情報保護法の下でも、行政機関は裁量的に利用目的を変更できるが、それに対する適切な第三者機関による監視のシステムが存在しないと指摘する。住基法によって設置を義務づけられている都道府県審議会は第三者性が疑問であるし、そもそも国の機関に対する調査権限もないと指摘している。以上のように同判決は、本人確認情報の保護規定の実効性を疑問視しているが、このことは本判決の行政権に対する不信の現れといえよう。⁽⁶⁾

他方、名古屋高裁判決は、住基法の規定や行政機関個人情報保護法の規定を職員が遵守している限り、データマッチングは実現しないと判断し、また第三者監視機関の不存在については、住基法が本人確認情報の保護に関する事項を調査審議するための第三者機関の設置を規定していることを指摘し、住基法が個人情報の目的外使用禁止の制度的担保を設けていないということはできないと判断している。原判決たる金沢地裁判決や大阪高裁判決が、現行の個人情報保護規定について、その実効性の観点から検討を加えているのに対し、名古屋高裁判決は、いわば行政の性善説にたち、現行の個人情報保護規定で十分であると判断している。

6 個人が住基ネットから離脱することは可能か

この論点については、合憲判断を下した名古屋高裁判決は当然判断していないが、適用違憲の判断をした大阪高裁判決は、以下のように判示している。

「控訴人らは、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ところ、住基ネットは全住民を対象として構想、構築されていることから、一部の者の離脱を認める場合には、住基ネットの目的の完全な達成が阻害されることになり、また、離脱者の把握のためのコストが必要となることになるということはいえるが（もつとも、それらがどの程度のものであるかは明らかでない）、住基ネットの運用により、住民票コードをもって行政機関に保有されている多くの個人情報データマッチングや名寄せされて利用される具体的危険がある（民間においてもそのような事態が生じる危険がある。）状態は、住基ネットを利用する住民の人格的自律を著しく脅かす危険をもたらしているものといえるのであり、個人の人格的自律の尊重の要請は、個人にとつてだけでなく、社会全体にとつても重要なものであることも合わせ考慮すれば、控訴人らが住基ネットから離脱することにより生ずる上記障害等を回避する利益が、控訴人らの自己情報コントロール権により保護される人格的利益に優先するものとは考え難い。」

このように同判決は、住基ネットによる個人情報利用を承諾しない住民は、住基ネットから離脱することができるか否かについて、一部住民による住基ネットの離脱の弊害も指摘するものの、その弊害よりも住基ネットによって脅かされる個人の人格的自律そして自己情報コントロール権によって保護される利益のほうが上回ると判断して、適用違憲の方法を用いてこれを認めた。しかし住基ネットからの離脱を要求している者についてのみ適用違憲を認めるといふこ

とは、そのような主張をしていない住民については住基ネットは違憲の状態ではないということになるが、同判決は「住基ネット制度には個人情報保護対策の点で無視できない欠陥がある」と述べて、データマッチングの具体的危険性を認めている。したがって、その危険性は住基ネットからの離脱を主張していない者にも及ぶものであり、これらの住民のプライバシーの権利も侵害するものとなるのではなからうか。もし、そうでないとすれば、住基ネットからの離脱の希望を表明していない住民はプライバシーの権利を黙示的に放棄したという擬制がなければ、本判決の論理は矛盾したものになるように思われる。⁶⁴しかし住基法には、住基ネットへの参加拒否を表明できる規定がなく、訴訟を提起しなければその参加拒否の意思を表明することは難しい。このような現状の下では上記の擬制が成り立つ前提を欠いているといえよう。また本判決も「住基ネットは全住民を対象として構想、構築されている」と指摘している。前述したように住基法の立法趣旨や規定からみれば、住基ネットはあくまでも全住民が参加することを前提としたシステムであり、個人離脱を認めるシステムではないと思われる。⁶⁵したがって住基ネットからの個人離脱を認めることは、住基法の運用の空洞化を招くものとなる。以上のように考えるならば、本判決が、データマッチングの具体的危険性を認めるのであれば、適用違憲ではなく、法令違憲とする判決を下すことが最も妥当な結論であったと思われる。⁶⁶

四 最高裁判平成二〇年三月六日判決⁶⁷

本件最高裁判決は、先に取り上げた大阪高裁判平成一八年一月三〇日判決の上告審判決である。以下、判旨を紹介し、住基ネットの論点についての最高裁の判断を検討する。

〈判旨〉

一 「住基ネットによって管理、利用等される本人確認情報は、氏名、生年月日、性別、及び住所からなる四情報に、住民票コード及び変更情報を加えたものにすぎない。このうち四情報は、人が社会生活を営む上で一定の範囲の他者には当然開示されることが予定されている個人識別情報であり。変更情報も、転入、転出等の異動事由、異動年月日及び異動前の本人確認情報にとどまるもので、これらはいずれも、個人の内面に関わるような秘匿性の高い情報とはいえない。これらの情報は、住基ネットが導入される以前から、住民票の記載事項として、住民基本台帳を保管する各市町村において管理、利用等されるとともに、法令に基づき必要に応じて他の行政機関等に提供され、その事務処理に利用されてきたものである。そして、住民票コードは、住基ネットによる本人確認情報の管理、利用等を目的として、都道府県知事が無作為に指定した数例の中から市町村長が一を選んで各人に割り当てたものであるから、上記目的に利用される限りにおいては、その秘匿性の程度は本人確認情報と異なるものではない。」

二 「住基ネットによる本人確認情報の管理、利用等は、法令等の根拠に基づき、住民サービスの向上及び行政事務の効率化という正当な行政目的の範囲内で行われているものということができる。住基ネットのシステム上の欠陥等により外部から不当にアクセスされるなどして本人確認情報が容易に漏えいする具体的な危険がないこと、受領者による本人確認情報の目的外利用または本人確認情報に関する秘密の漏えい等は、懲戒処分または刑罰をもって禁止されること、住基法は、都道府県に本人確認情報の保護に関する審議会を、指定情報処理機関に本人確認情報保護委員会を設置することとして、本人確認情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置を講じているなどに照らせば、住基ネットにシステム技術上又は制度上の不備があり、そのために本人確認情報が法令等の根拠に基づかずには正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じているということもできない。」

三 「行政個人情報保護法は、行政機関における個人情報一般についてその取扱いに関する基本的事項を定めるものであるのに対し、住基法三〇条の三四等の本人確認情報の保護規定は、個人情報のうち住基ネットにより管理、利用等される本人確認情報につきその保護措置を講ずるために特に設けられた規定であるから、住基法中の保護規定が行政個人情報保護法の規定に優先して適用されると解すべきであって、住基法による目的外利用の禁止に実効性がないと原審の判断は、その前提を誤るものである。」

四 「システム上、住基カード内に記録された住民票コード等の本人確認情報が行政サービスを提供した行政機関のコンピュータに残る仕組みになっているというような事情はうかがわれない。……データマッチングは本人確認情報の目的外利用に当たり、それ自身が懲戒処分の対象となるほか、データマッチングを行う目的で個人の秘密に属する事項が記録された文書等を収集する行為は刑罰の対象になり、さらに秘密に属する個人情報保有する行政機関の職員等が、正当な理由なくこれを他の行政機関等に提供してデータマッチングを可能にするような行為も刑罰をもって禁止されていること、現行法上、本人確認情報の提供が認められている行政事務において取り扱われる個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体は存在しないことなどにも照らせば、住基ネットの運用によつて原審がいうような具体的な危険が生じているということはできない。そうすると、行政機関が住基ネットにより住民である被告人らの本人確認情報を管理、利用等する行為は、個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表するものということはできず、当該個人がこれに同意しないとしても、憲法一三条により保護された上記の自由を侵害するものではないと解するのが相当である。」

〈検討〉

一 本判決は、まず自己情報コントロール権の位置づけについて、「憲法一三条は、国民の私生活上の自由が公権力の

行使に対しても保護されるべきことを規定しているものであり、個人の私生活の自由の一つとして、何人も、個人に
関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を有するものと解される」と判示するのみで、自己情報コ
ントロール権について何ら言及していない。この判示から判断すれば、最高裁は自己情報コントロール権を認めず、
個人情報侵害については憲法一三条に基づく人格権によって保護されているという立場にたっているといえよう。
下級審においては、情報化社会の進展によりプライバシーの権利の概念も変容をせまられ、その結果、自己情報コン
トロール権の確立が必要になっていることに言及しているものも多い。最高裁は、本件は個人情報の提供の差止めが
請求されているもので、あえて自己情報コントロール権を持ち出す必要はなく、人格権に言及すれば十分であるとの
考え方をとり、自己情報コントロール権を認めなかった。しかし住基ネット訴訟は、情報化社会のなかで自己情報コ
ントロール権の確立の必要性を最高裁が示すことができる絶好の機会であつたように思われる。最高裁が、住基ネッ
トの合憲性を認めるとしても、自己情報コントロール権がプライバシーの権利の一内容であるとの判断を示してい
たならば、最高裁判決の意義もより重要なものになつたといえよう。⁽⁸⁸⁾

二 本人確認情報の要保護性については、最高裁は、本人確認情報を秘匿性の高い情報とはみていない。最高裁は、本
人確認情報のうち基本四情報については、これらの情報は元来外部に開示される性質のものであるという情報の特質論
を持ち出している。また最高裁は、これらの情報が住基ネットの導入以前から、住民票の記載事項とし、市町村にお
いて管理、利用等されるとともに、法令の根拠に基づいて他の行政機関等によって利用されてきたことも指摘してい
る。下級審では、住民票が当初は誰でも請求できていたが、住基法の改正によって原則非公開になつたことを根拠に、
本人確認情報の要保護性が高いとする裁判例もあるが、最高裁は、この点には触れず、本人確認情報の行政的利用の
側面を強調している点は興味深い。また住民票コードについては、金沢地裁判決、大阪高判決は、住民票コードによ

つて名寄せ、データマッチングが可能になることに鑑みて、秘匿性の高い情報であると認識を示したが、最高裁は、そのような認識を示しておらず、他の本人確認情報と異ならないものと判断している。

三 住基ネットの立法目的の正当性については、最高裁は「住民サービスの向上及び行政事務の効率化という正当な行政目的」と述べており、その正当性を認めている。また住基ネットのシステム技術上の不備もないと指摘しており、住基ネットの安全性も認めている。但し、下級審で争われてきた住基ネットの必要性については言及していない。

四 データマッチングの危険性については、まず最高裁は、行政機関個人情報保護法と住基法との関係を一般法と特別法の関係として捉え、住基ネットにより利用される本人確認情報については、住基法が優先して適用されるから、原判決が指摘しているような、行政機関個人情報保護法の下での裁量的な目的外利用は禁止されると判断している。原判決たる大阪高裁判決は、総務省の解説書に依拠し、個人情報の目的外利用について恒常的な場合と臨時的な場合があり、前者の場合は行政機関個人情報保護法三条三項にいう利用目的の変更になるが、同条には行政機関個人情報保護法八条三項のような他の法律の規定が適用されることが定められておらず、変更された目的による利用、提供については、住基法の目的外利用禁止の規定は適用されないと解している。つまり行政機関個人情報保護法三条三項は、「行政機関は、利用目的を変更する場合には、変更前の利用目的と相当の関連性を有すると合理的に認められる範囲を超えておこなってはならない」と規定しているが、この規定から「変更前の利用目的と相当の関連性を有すると合理的に認められる範囲」であれば、利用目的の変更が許されるということになるとの解釈である。これに対して最高裁は、行政機関個人情報保護法三条三項が想定する利用目的の変更による目的外利用それ自体が、住基法の目的外利用禁止規定によって行うことができないものであると判断をしている。なぜなら最高裁は、住基法と行政機関個人情報保護法は特別法と一般法との関係にあり、住基法が行政機関個人情報保護法に優先して適用されると考えているか

らである。したがって、最高裁の理解によれば、行政機関個人情報保護法八条三項の規定は、この規定により個人情報の利用・提供を制限する他の法令の規定が優先的に適用されるという創設的な効果を有する規定ではなく、他の法令の規定により個人情報を利用、制限されている場合は、同条二項がこれに反して利用、提供の権限を与えているものにはならないことを確認している規定ということになる。^⑩しかし、行政機関個人情報保護法が八条三項の規定を設けたことに鑑みれば、同規定は右に述べたような創設的な効果を有する規定であり、このような規定を設けていない同法三条三項に基づく恒常的な目的外利用については、住基法の目的外利用禁止の規定は適用されないと解するほうが、住基法と行政機関個人情報保護法との関係の整合的な解釈といえるのではなからうか。このように考えていけば、最高裁判決よりも原判決の判断のほうがより説得力があるように思われる。

五 おわりに

以上、地裁レベルから最高裁判決にいたるまで、住基ネット訴訟の論点についての司法判断を中心に判例の動向を検討してきたが、判例の見解は必ずしも一様ではない。特に、本人確認情報の要保護性とデータマッチングの危険性については、違憲判決と合憲判決とは対照的な判断を示している。違憲判決は、本人確認情報のうち住民票コードや変更履歴については秘匿性の高い情報であるとし、データマッチングについてもその具体的な危険を認定しているが、この判断が違憲判決を導く大きな要因になっていることは否定し難い。しかし違憲判決は、住民票コードがデータマッチングに利用されたことや、住基ネット上の本人確認情報がデータマッチングされた実例をあげているわけではなく、具体的な危険を認定するのに足る主張がなされていると言い難く、^⑪違憲判決の論理が合憲判決よりも説得力のあるものに

なっているとはいえないであろう。また違憲判決が、法令違憲ではなく適用違憲の判決を下したのは、住基ネットの立法目的、必要性を全く否定することができないことや、本人確認情報についても基本四情報は秘匿性が低いということを確認していることから、法令違憲判決まで下すことは困難であるとの判断が働いたものとみることができよう。さらに適用違憲という判断は、住基ネットからの個人離脱を認めるものとなり、住基ネットシステムの存在意義を失わせることのみならず、住基ネットから離脱の希望を表明している住民と表明していない住民とを区別することになるが、住基ネットの違憲状態を判断するに際してこの区別を合理的に説明することは困難であることは本稿で指摘したとおりである。以上のことに鑑みれば、最高裁が、住基ネットの合憲判断を下したことは無理からぬところであろう。但し、この最高裁判決によって、住基ネットは何ら問題のないシステムであるとされたと考えるべきはない。平成一八年の名古屋高裁判決は住基ネットの運用次第によっては、住民のプライバシーの権利の侵害する危険性を指摘しているし、監視機関の第三者性も疑問視している。住基法によって設置される監視機関は、知事らの諮問に応じて本人確認情報に関する事項を調査審議し、建議することができるのみであって、事前規制的な権限を有しておらず、第三者監視機関としての機能が疑問視されるのも当然であろう。⁷² さらに住基法は、法律が認める事務については本人確認情報の提供と利用を認めているが、その利用について本人に通知することを要求していない。⁷³ このように見てくると、個人情報保護の原理ともいべきOECDの八原則に照らして、住基法が十分な個人情報保護措置をとっているとは言い難い。⁷⁴ 住基法は、本人確認情報の目的外利用を禁止しているが、法律の根拠があれば、その利用範囲は拡大することができ、目的外利用の禁止規定が形骸化される危険は高い。⁷⁵ いわば本人確認情報の無限の利用が認められていくことになる。⁷⁶ 最高裁の合憲判決により、今後、住基ネットの利用対象事務の更なる拡大も予想される。したがって、早急に住基法の個人情報保護措置の見直しが求められているといえよう。

- (1) 住基ネットの導入に対する自治体の反応については、島田茂「住民基本台帳ネットワークシステムの法的諸問題」甲南法学四六巻四号二五七―二五八頁参照。
- (2) 平成一七年五月三〇日判決・判例時報一九三四号三頁。
- (3) 判例時報一九六二号二頁・匿名コメント参照。住基ネット訴訟において、本文であげた論点以外にも、住基ネットのセキュリティ対策が十分なものになっているか否かという住基ネットの安全性の問題も争点となっているが、この問題については、住基ネットの安全性を否定した裁判例はなく、本稿の考察の対象外とした。
- (4) 住基ネット訴訟の動向を検討したものととして、右崎正博「住基ネット関連判例の総合的研究」法律時報七九巻二二号八五頁以下参照。
- (5) なお本稿では、取り上げる裁判例の事実関係についてはすべて省略する。
- (6) 地裁レベルの住基ネット訴訟の判例を検討したものととして、岡村久道「住基ネット関連判例の研究(上)(下)」NBL八一六号二二頁以下・NBL八一六号二六頁以下参照。
- (7) 住基ネットに関連する判例として、本文にあげるもの以外で、判例データベースに搭載されているものとして、市長が住民票コードを附番し住民票に記載する行為が行政処分該当しないと判断された富山地裁平成一六年六月三〇日判決(LEX/DB28092112)と住民票コードの通知行為は行政処分にあたらないと判断された大分地裁平成一九年五月二二日判決(LEX/DB28131297)があるが、いずれも、本稿が考察の対象とする住基ネット訴訟の論点について判断をしていないので、本稿の考察の対象外とする。
- (8) 判例時報一八五七号九二頁。
- (9) 訟務月報五二巻一―号三四〇九頁。
- (10) 判例時報一九三四号三三頁。
- (11) 判例時報一九一六号九一頁。
- (12) 判例時報一九五二号二七頁。
- (13) 判例自治二八五号八頁。
- (14) 判例タイムズ二二四四号七九頁。
- (15) LEX/DB28130877。

- (16) 同右三三頁。
- (17) 同右九九頁。
- (18) 同右
- (19) 平成一八年三月二〇日判決 (LEX/DB38111074)。
- (20) 右崎・前掲 (注2) 八九頁。
- (21) 右崎・前掲 (注2) 八九頁。
- (22) 岡村久道「住基ネット関連判例の研究(上) NBL八一六号三二一三三頁参照。
- (23) 判例タイムズ八九頁。
- (24) 判例時報一八五七号九八頁。
- (25) 訟務月報五二卷一一号三四四七頁。
- (26) 同右三四四九頁。
- (27) 判例時報一九三四号三三二四頁。
- (28) 判例時報一九五二号一四二頁。
- (29) 判例時報一九三四号四〇頁。
- (30) 同右三〇頁。
- (31) 同右三〇一三二頁。
- (32) 判例時報一九五二号一四二頁。
- (33) 判例時報一九三四号二九頁。
- (34) 判例タイムズ九一頁。
- (35) 判例地方自治二八五号二三三頁。
- (36) 同右二八頁。
- (37) 同右三三頁。
- (38) 判例時報一九三八号三七頁。

- (39) 同右五九頁。
(40) 同右五九頁。
(41) 判例時報一九六二号二二頁。
(42) 同右四〇頁。
(43) 高裁レベルでは四件の判決が下されているが、本文で取り上げた判決以外の二つの判決は、住民訴訟である名古屋高裁平成一八年四月一九日判決（LEX/DB3831665）と名古屋高裁平成一九年二月一九日判決（判例集未搭載）であり、いずれも合憲判決である。
(44) 判例時報一九六二号二七頁。
(45) 同右五二頁。
(46) 同右五二頁。
(47) 同右二七―二八頁。
(48) 同右五一―五二頁。
(49) 同右二八頁。
(50) 同右五一頁。
(51) 同右五一頁。
(52) 同右五二頁。
(53) 同右三一頁。
(54) 同右三一頁。
(55) 同右五四頁。
(56) 同右三〇頁。
(57) 同右三七―三八頁。
(58) 同右五二頁。
(59) 同右五四頁。
(60) 同右三八頁。

- (61) この自衛官適齢者情報の収集の問題について、内野正幸「本件判批」判例評論五八七号六頁は、「住基ネット制度の導入以前からみられた自衛官適齢者情報の収集という悪しき問題と、住基ネット制度に伴う個人情報集積・結合・利用の危険性の問題とは、結びつきの弱い別個の話である」と述べている。
- (62) 坂本団「本件判批」甲南法務研究三号三三三頁参照。
- (63) 同右三七頁。
- (64) 本判決の原審たる②判決は、「住基ネットのシステムを運用することがいかなる場合に許されるかを検討するに、住民が、プライバシーの権利を明示又は黙示に放棄した場合はこれが許されることが明らかである（判例時報一九三四号二九頁）と述べている。
- (65) 坂本・前掲注（62）三三三頁は、「住基法の条文からは、住基ネットの運用を拒否するものについては住基ネットの運用をしないという解釈・運用が可能であるかや疑問である。したがって、形式的には適用違憲の判決であるが、実質的には、全国民に参加を強制している住基法の法令全体を（一部）違憲とするものと評価できよう」と述べている。
- (66) 内野・前掲注（61）七頁は、この論法は法令（制度）違憲論にも通じるものがあるが、これを避けて、適用違憲を用いたものと捉え、適用違憲のほうが法令違憲論よりも成立しやすいものとの理解を示している。
- (67) LEX/D/B28140650。
- (68) 憲法学説として自己情報コントロール権説は有力学説となっているが、その内容の不明確さについての批判は多い。たとえば大西勝滋「判例評釈」行政判例研究会編『平成一八年行政判例解説』きょうせい・二〇〇八年）一〇三頁は、「自己情報コントロール権には、その対象となる『情報』の範囲や権利の内容である『コントロール』の意味について不明確さが否めず、憲法上の権利とされるだけの適格性・成熟性が認められるかは疑問の残るところである」と指摘している。
- (69) 本件における上告理由書において上告人は、このような解釈を示している。本件上告理由書については、<http://www.jca.apc.org/e-GovSec/>を参照。
- (70) 村田哲夫・京極務「情報の網に絡まるプライバシー」判断分かれる住民基本台帳ネットワーク訴訟」判例地方自治二七一号一〇頁。
- (71) 松井茂記「住民基本台帳法の改正とその問題点」ジュリスト一一六八号八九頁は、「本人確認情報を全国的に利用するネットワークシステムの必要性にはうなずけるものがある。それゆえ、その政策的な当否は別にして、目的外利用が禁じられ、秘密保護の措置が十分とらわれている場合には、本人確認情報に必要最小限度の個人情報情報をオンラインで利用することそれ自体をプライバシーヴァシーの権利侵害ということとは

困難であろう」と指摘する。また松井教授は、住基法上の本人確認情報の利用制限等の規定からみて、「かろうじて本人確認情報のオンラインでの利用を合憲とすることができるかもしれない」(前掲論文九〇頁)と指摘している。

(72) 棟居快行「公共空間とプライバシー」西原博史編『岩波講座 憲法2人権論の新展開』岩波書店・二〇〇七年) 一九三頁。

(73) 右崎正博「憲法二三条と自己情報コントロール権」愛敬浩二ほか編『現代立憲主義の認識と実践 浦田賢治先生古希記念論集』(日本評論社、二〇〇五年) 二八四頁。

(74) OECDの八原則とは、①収集制限の原則、②データ内容の原則、③目的明確化の原則、④利用制限の原則、⑤安全保護の原則、⑥公開の原則、⑦個人参加の原則、⑧責任の原則である。

(75) 羽淵雅裕「住基ネットのプライバシー性」帝塚山法学一五卷一号二〇頁。

(76) 福島力洋「住基ネット訴訟最高裁判決のポイント」法学セミナー六四二号五頁。

(77) 松井教授は、本人確認情報が課税目的で利用されることは、住民基本台帳法の目的と明らかに異なっており、憲法二三条に反し許されないと指摘する。松井・前掲注(67) 九〇頁。

(校正中に最高裁平成二〇年三月六日判決が判例時報二〇〇四号一七頁以下に掲載された。)