

者権限を奪取することはできなかった。

(カ) 品川区におけるペネトレーションテスト (乙12)

控訴人センターは、平成15年10月10日及び翌11日、品川区の協力を得て、住基ネットの機器に対するペネトレーションテスト(ネットワークへの侵入実験)を実施した(実際のテストは、クロウ社(Crow Chizek and Company LLC)が実施した。)。総務省は、同テストの結果について、次のとおりであるとの発表をした。

- a 住基ネット-CS間のFW(指定情報処理機関監視FW)について、CSセグメントから3時間のテストを実施したが攻略できず、脆弱性も見出せなかった。
- b CS-庁内LAN間のFW(市町村設置FW)について、庁内LANセグメントから6時間のテストを実施したが攻略できず、脆弱性も見出せなかった。
- c 庁内LAN上のCS端末に対し庁内LANセグメントから6時間のテストを実施したが、CS端末の権限奪取できず、弱点も見出せなかった。

2 争点(1)(プライバシー権の侵害の有無)について

- (1) 前記前提事実のとおり、住基ネットは改正法によって創設された制度であり、控訴人県の知事が、住基法所定の国の機関及び法人からの住基法所定の事務に関して求めがあったときにおいて、その区域内の市町村長から通知を受けた住民(被控訴人らが含まれる。)に係る本人確認情報を上記の国の機関等に対して住基ネットにより提供するのであるが、上記提供を含む住基法所定の本人確認情報事務処理を控訴人センターに委任しているため、上記の本人確認情報を控訴人センターに通知し、上記委任を受けた控訴人センターにおいて、これを住基ネットの磁気ディスクに住基法所定の期間保存し、控訴人県の知事に代わって、住基ネットを通じて、上記提供を含む本人確認情

報事務処理を行うこととなっている。上記のような控訴人らによる本人確認情報事務処理は、いずれも住基法という法律の規定に基づく措置であるところ、住基法には、上記提供を含む住基法所定の本人確認情報事務処理に関し、本人確認情報に係る住民の同意又は住基ネットへの参加表明をその要件とし、あるいは、住基ネットへの不参加又は離脱を表明している者についての除外を定める規定はないから、住基法は、控訴人県の知事に対し、本人確認情報に係る住民の同意又は住基ネットへの参加意思の有無を問うことなく、一律に、その区域内の市町村長から通知を受けた住民（被控訴人らが含まれる。）に係る本人確認情報に関して住基法所定の本人確認情報処理をすることを命じているものであること（このことは控訴人県の知事からその委任を受けた控訴人センターによる本人確認情報事務処理に関しても同様であること）は明らかであり、住基ネットに関係する住基法の諸条項の文言に照らしても疑いを入れない。そして、住基ネットにおいて控訴人らが保存し、国の機関等に提供する本人確認情報は、住民票コードとその変更情報を除き、改正法施行前から、市町村長が、住基法により備え付けるべき住民基本台帳の編成単位である住民の住民票の作成（その内容の変更を含む。）に関して、住基法に基づき、住民からの届出により、又は自ら収集して取得した情報であり、住民票コードとその変更情報は、改正法により市町村長が住基法所定の方法で住民に付することとなった住民票コードとそれに関する変更情報であるから、いずれも、市町村長が住民票の作成に関して住基法に基づき取得した情報である。

したがって、控訴人ら（控訴人県の知事又はその委任を受けた控訴人センター）が、控訴人県の区域内に居住する被控訴人らの本人確認情報に関して上記のような本人確認情報事務処理を行うことは、いずれも、住基法という法律の規定に基づくものであって、上記のような本人確認情報処理を定めた改正法が有効なものである限り、適法なものというべきものである。

(2) 被控訴人らは、控訴人らが、住基ネットからの離脱を表明するなどして本人確認情報が住基ネットを通じて国の機関等に提供されることに同意していない住民の本人確認情報を、住基ネットを通じて国の機関等に提供するために住基ネットの磁気ディスクに保存し、これを国の機関等に提供するものとしていることは、憲法13条が当該住民に保障しているプライバシー権（自己情報コントロール権）を侵害するから、住基法中の住基ネットに関する規定（以下「住基ネット規定」という。）は、少なくとも住基ネットからの離脱を表明するなどして本人確認情報が住基ネットを通じて国の機関等に提供されることに同意していない被控訴人らとの関係では違憲無効である旨主張するので、以下において、住基ネット規定が憲法13条に違反して無効なものであるか否か検討する。

ア 憲法13条は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と規定し、すべての国民は、人格的存在（社会的関係性にある人間）であるがために個人として尊重されるべき存在であり、生命、自由及び幸福追求に対する権利（以下、一括して「幸福追求権」という。）を有することを確認し、その保障すべき旨を定めているところ（最高裁昭和44年12月24日大法廷判決・刑集23巻12号1625頁参照）、国民が個人として尊重されるためには個人の人格的自律を可能とする人格的生存に不可欠な利益を国家機関等の公権力の行使から保護する必要があることから、憲法13条は、その保護のために、国民に対し、幸福追求権として、包括的に個人の人格的自律を可能とする人格的生存に不可欠な利益を憲法上の権利として保障しているものと解されるのである。そして、個人の人格的自律ないし人格的生存は個人の私生活上の自由及び平穩が国家機関等の公権力の行使から保護されて初めて確保される関係にあるから、憲法は、その13条により、

幸福追求権の一内容をなす憲法上の権利として、個人の人格的自律ないし人格的生存の基盤をなす個人の私生活上の自由及び平穩を国家機関等の公権力の行使から包括的に保障するとともに、過去の侵害の事実等を踏まえて、上記の個人の私生活上の自由及び平穩の保護に関し、信教の自由に関する憲法20条、集会等の自由に関する憲法21条、居住等の自由に関する憲法22条、学問の自由に関する憲法23条、身体の自由に関する憲法33条及び34条、住居等の不可侵を定める憲法35条等による基本権を個別に列挙してその保障を明示しているものと解されるのである。

そして、国家機関等の公権力が、他者に知られたくない個人の私生活上の情報を密かに収集し、それをみだりに他者に開示したり、そのような情報に基づき、直接にあるいは間接に個人の私生活に対して干渉する事態が生ずることになれば、個人の私生活における平穩が侵害され、個人が自由に自らの生き方を決定するという人格的自律が脅かされることになるから、このような国家機関等の公権力による個人の私生活上の情報の収集、公開及び私生活に対する干渉からの自由は、憲法13条が保障している幸福追求権の一内容として、個人の私生活上の自由及び平穩に関する利益で、個人の人格的自律ないし人格的生存に必要不可欠な利益（上記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）を内容とする人格権に基づくプライバシーに関する権利（以下「プライバシー権」という。）として、すべての国民に保障されているものというべきであり、国家機関等の公権力といえども、正当な理由がなく、社会生活上当然に受忍すべき限度を超えて、上記のような私生活上の平穩を害し、あるいは、その自由・自律に干渉するような態様において、個人の私生活上の情報を収集し、管理し、利用（他者への開示を含む。）することは、憲法13条が保障するプライバシー権を侵害するものとして許されない。

したがって、国民は、国家機関等の公権力が、正当な理由がなく、社会

生活上当然に受忍すべき限度を超えて、上記のような私生活上の自由及び平穩を違法に侵害する行為に及んだときには、憲法13条に違反するものとして、その差止め等の救済を求めることができるところ、住基ネット規定が、国家機関等の公権力が、正当な理由がなく、社会生活上当然に受忍すべき限度を超えて、上記のような国民の私生活上の自由及び平穩を違法に侵害を許す内容のものである場合には、そのうち同侵害を許す部分については、憲法13条に違反して無効となるというべきである。また、住基ネット規定そのものは当然に憲法13条が保障するプライバシー権の侵害を許す内容のものではないが、住基ネットに使用されるシステムの安全に関する規定や住基ネットの管理運営に関してプライバシーの保護を担保する規定を欠くなどのために、使用されているシステムについて安全上無視し得ない欠陥があつて、容易に外部からの侵入を許すものであったり、住基ネットの管理及び運営が著しく杜撰になされ、住基ネットの管理運営に従事する者が不正に本人確認情報にアクセスするなどして、本人確認情報が簡単に漏えいし、あるいは流出する具体的な危険があるという場合にも、控訴人らがそのような住基ネットにおいて本人確認情報を取り扱うことは、国家機関等の公権力が、正当な理由がなく、社会生活上当然に受忍すべき限度を超えて、上記のような国民の私生活上の自由及び平穩を違法に侵害する場合として、住基ネット規定は憲法13条に違反し無効となることがあるというべきである。

イ　ところで、本人確認情報のうち、住民票コードとその変更情報を除いた氏名、住所、生年月日及び性別の4情報とこれらの変更情報は、その内容に照らして、それ自体では個人の人格、思想、信条、良心等の内心に関する情報とはいえないし、表現、集会等の私生活上の行動に関する情報ともいえないのであつて、個人の人格的自律ないし人格的生存の維持や発展に直接関わるような情報に当たるものではないのであり、また、住民票コー

ドは、特定の個人についての迅速な検索処理を可能とし、かつ、確実な本人確認を可能とする目的で、無作為に作成された10桁の数字及び1桁の検査数字からなる11桁の数字にすぎないから、住民票コードとその変更情報がそのものとして個人の人格的自律ないし人格的生存の維持や発展に関わるような情報に当たらないことは明らかである。したがって、本人確認情報そのものが、個人の人格的自律ないし人格的生存に必要な、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）として、憲法13条により保障されているものと解することには疑問がないわけではない。

しかし、本人確認情報のうち、住民票コードとその変更情報を除いた氏名、住所、生年月日及び性別の4情報とこれらの変更情報は、その一体的な取扱いにより、特定の個人を極めて容易に検索することができるため、国家機関等の公権力が、これらの情報を媒介にして、その情報に係る個人の私生活に関する情報を広範囲に収集し、そのことにより、その言動等を把握し、監視し、さらには、これに直接あるいは間接に干渉することが可能となることから、国民がそのことに対する危惧、不安を感じ、その言動（例えば、集会や市民運動への参加）を抑制するなどのおそれがないわけではなく、その意味で、これら情報は、その取扱い（収集、管理又は利用）次第では、個人の人格的自律ないし人格的生存に必要な不可欠な利益としての個人の私生活上の自由又は平穩に影響を及ぼし、プライバシー権を侵害する危険があり、また、住民票コードは、特定の個人についての迅速な検索処理を可能とし、かつ、確実な本人確認を可能とする目的で住民に付されたものであるから、住民票コードとその変更情報は、その高度な個人識別性の故に、他の本人確認情報以上に、その取扱い次第では同様の危険があり、したがって、国家機関等の公権力が住基ネットにおいて本人確認情報を取り扱うことは、憲法13条が国民に対して保障している、個人の

格的自律ないし人格的生存に必要不可欠な利益としての私生活上の自由及び平穩と密接な関連をもつものということができる（指紋押なつに関する最高裁平成7年12月15日第三小法廷判決・刑集49巻10号842頁参照）。

そして、情報通信技術の飛躍的な発展に伴い、インターネット等を通じて情報が瞬時にかつ大量に流通する現代社会にあつては、国家機関等の公権力が、本人確認情報を使用して、コンピュータ上の国民の私生活上の自由及び平穩に関連する私的領域に関する情報を広く収集し、これを管理し、利用（他の公的な機関に対する提供を含む。）することが容易になったのであるが、国家機関等の公権力が上記のようにして個人の私的領域に関する情報を広く収集し、管理し、利用するような事態となった場合には、上記で指摘した観点から、その管理又は利用に関する法制度とこれに関連する同法制度の運用の実情のいかんによっては、憲法13条により保障されているプライバシーに関する権利を害し、あるいはこれを害する具体的なおそれがあることになるだけでなく、収集又は管理されている情報の規模、内容等のいかんによっては、収集又は管理していること自体が、憲法13条により保障されているプライバシー権を害し、あるいは、これを害する具体的なおそれがあるため、憲法13条に違反する状態にあるものと評価されるに至ることもあり得ないではない。

以上を要するに、本人確認情報は、憲法13条が、国民に対して保障するプライバシー権の中核をなすところの、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）には直接に関わるものとはいえないが、その高度な個人識別性の故に、これに密接に関連する利益として、なお憲法13条が国民に保障するプライバシー権の内容となり、それによる保護の対象となるものと解するのが

相当である。

そして、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、その原因が上記アの観点からの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13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13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うべきである。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。

なお、控訴人らは、被控訴人ら主張の自己情報コントロール権なる権利は、実定法上の根拠がなく、権利としての成熟性も認められないから、被控訴人ら主張の請求権はそもそも実定法上の権利としては認められない旨主張するが、上記説示のとおり、個人の私的領域に関する情報が公権力によって不当に収集、管理、利用され、それが憲法13条により保障されるべきプライバシー権を害し、又は、これを害する具体的なおそれがある一定の場合には、人格権としてのプライバシー権に基づきこれを差し止める権利があるのであり（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として）、これに反する控訴人らの上記主張は採用できない。

ウ しかしながら、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13条が、国家機関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、国家機関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、国家機関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13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13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。

なお、被控訴人らは、本人確認情報もセンシティブな情報であり、秘匿の要請が大である旨主張するが、本人確認情報は、上記のような内容のものであるから、そのような内容の本人確認情報が国家機関等の公権力によって収集され、単なる本人確認情報として管理され、住基法所定の事務に利用される限りにおいては、そのこと自体で、国民が危惧、不安を感じ、その言動を抑制するなどして行動を規制することはほとんど考え難いから、被控訴人らの主張中上記説示の趣旨に反する部分は、採用できない。

しかるところ、都道府県知事及びその委託を受けた控訴人センターが保存し、国の機関等に対して提供する本人確認情報は、住基法により市町村長が適法に取得した住民に関する情報であるところ、上記1で認定したとおり、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関して必要なものである上、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ので、上記保存及び提供が、そのことに関して住民の同意がなければ、住民の本人確認情報に関するプライバシー権を侵害するものとはいえない。したがって、住基ネット規定がその内容自体において憲法13条に違反するものということとはできない。

エ 被控訴人らは、住基ネットが、コンピュータネットワーク上で住民の個人情報を通させるものであり、システムの性格上、いったん漏えいされれば、当該個人情報が大規模かつ網羅的に流出し、また、住基ネットにおいては、住民票コードによる名寄せが可能であることから、個人情報の大量、包括的な入手・集積がなされる危険性があり、さらに、プライバシーはその性格上、いったん侵害されたらその回復は不可能である旨主張し、具体的には、外部からのネットワーク侵入の危険性や、運用関係者等による漏えい等の危険性、法律の変更による利用範囲の拡大等の危険性があり、ハード面及びソフト面の両面にわたってセキュリティ対策の不備等もあることを指摘した上、長野県侵入実験においても、本人確認情報の閲覧や改ざん、それらの情報の不正送信等がなされる危険が具体的にあることが確認されたなどと主張するので、さらに検討する。

(7) 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、上記1(2)ア記載のとおり、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関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、上記1(2)イ及びエ記載の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上記1(2)ウ及びエのとおり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。

(イ) 被控訴人らは、住基ネットによるプライバシー侵害の危険性に関する立証責任につき、当事者間の公平の観点から、事実上の推定による主張立証責任の転換を図るべきであるとも主張するが、仮にそうであるとしても、既に認定説示したところによれば、被控訴人らが上記の事実上の推定についての一応の立証に成功したものとはいえない。

この点に関し、被控訴人らは、住基ネットのセキュリティ上の不備が

あることを裏付けるものとして、長野県侵入実験について言及するが、上記1(2)エ(オ)の事実及び証拠(乙15ないし17, 乙18の1, 乙19, 22, 乙31の1及び2, 乙32の1及び2)によれば、住基ネットに対する外部からの侵入の可能性の有無等を検討するために実施された長野県侵入実験においては、外部インターネットから庁内LANへの侵入はできていないばかりか、同インターネットと庁内LANとの間のFW, 市町村設置のFW及び指定情報処理機関監視のFWのいずれも突破できなかったことが認められ、個人情報の漏えい等の具体的危険性があるとはいえないから、上記の長野県侵入実験の結果によって、住基ネットが外部からの侵入等に対してシステムとして脆弱であることを認めるには十分でないし、他にこれを認めるに足りる証拠はない。

もっとも、北海道斜里町において、住基ネットに関する情報がファイル交換ソフトWinnyを介してネット上に流出したことが認められるものの(甲共181ないし183), これは、同町職員の自宅にある私用パソコンがコンピュータウイルスに感染した結果発生したものであって、住基ネットを構成するコンピュータ等から当該情報が直接流出したのではなく、結果的にも流出した情報によりもたらされるおそれのあるシステムの脆弱性はパスワードの変更等により既に対応済みであることが認められる(乙61, 65, 66)。また、帯広市において、同嘱託職員が当該施設に配置してある業務端末を用いて住民基本台帳の目的外閲覧を行ったことが認められるものの(甲共184, 乙67), 内部者による漏えいの抽象的な危険性は住基ネット以外の制度にもないわけではなく、これに対しては法令の規定や又は運用基準を遵守させることにより対応せざるを得ないものであって、住基ネット固有のシステムの脆弱性があることを基礎付けるものではないから、住基ネットが、その制度として、被控訴人ら主張のプライバシー権侵害の具体的な危険があ

る制度であるとはいえない。

(ウ) 被控訴人らは、住基ネットには本人確認情報を使用したデータマッチングの危険がある旨主張する。しかし、上記1で認定のとおり、住基法は、本人確認情報に関する利用又は提供の制限、本人確認情報の処理事務に従事する職員に対する刑事罰を伴う守秘義務等を規定することで、本人確認情報が住基法所定の事務処理又は目的以外での使用を制限しているのであるから（なお、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律は、行政機関による個人情報について、法令の定める所掌事務を遂行するために必要な場合に、できるかぎり特定された利用目的の達成に必要な範囲でのみ保有することを許すものとし（3条）、利用目的以外の利用又は提供も同法所定の場合に限定している（8条）のであり、行政機関の職員等による保有個人情報の不正な提供や不正な目的での個人情報の収集については刑事罰を科することとしている（54条、55条）。）、被控訴人ら主張の本人確認情報を使用したデータマッチングは、住基ネットに関係する都道府県知事、国の機関等あるいはその職員がこれら法律の定めを遵守する限りは実現しないのであり、これらの者がこれら法律の定めを違反することを当然の前提として、上記データマッチングの具体的な危険があるとするのは、当を得たものということとはできない。被控訴人ら指摘の上記事例（甲共181ないし184）も、住基ネットの管理の末端における、ごく例外的な事例に関するものであって、住基ネットについての制度的な欠陥を示すものとはいえず、上記判断を左右するものではない。

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の目的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（都道府県にあっては「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っては「本人確認情報保護委員会」）を設置するものと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っ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の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とはできない（乙41）。

(エ) 被控訴人らは、住基ネットについてその導入の必要性がない旨主張するが、上記1で認定したとおり、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、立法府又は行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うべきである。したがって、被控訴人らの上記主張は採用できない。

また、被控訴人らは、住民の利便性よりも自らのプライバシーの権利の保持を望む被控訴人らに対し、住民の利便性を根拠として住基ネットを導入する必要性はないとも主張するが、住基法は、住基ネットのシステム上ですべての本人確認情報が網羅的に提供、利用されることを当然の前提としており、住民の一部でもこれに参加しないことを許容すれば、

住基ネットのシステムの本来予定する機能を果たし得ないばかりか、従来のシステムや事務処理を併存的に存置せざるを得ないことになるなど、被控訴人らが住基ネットから離脱することにより重大な支障が生ずるといふべきであるから（甲共125、乙59によれば、非通知希望者につき神奈川県への本人確認情報を送信しないことを暫定的に許容した横浜市では、通知希望者及び非通知希望者の混在により、本来、書類の作成すら必要のない年金受給者の現況届を自ら作成の上、郵送、提出しなければならないなど、住基ネットの利便性を享受できない実際上の支障が生じていることが認められる。）、被控訴人らの上記主張は採用できない。

なお、被控訴人らは、控訴人らが、従前の審理経過に反して、当審になってこの点に関する主張をにわかに行うことは禁反言の法理に反するし、仮にそうでないとしても、控訴人ら主張の、被控訴人らが住基ネットから離脱することによって生じる支障は極めて抽象的なものであり、また、被控訴人らが住基ネットの運用の中止を求めたにもかかわらず、これを強行することによって築いたシステムなどに支障が生じることを根拠に住基ネットの正当性を基礎付けることはできないとも主張するが、上記で説示したとおり、住民の一部が住基ネットに参加しないことにより支障が生ずることは法の予定するところに照らして明らかである上、控訴人らは、原審においても、その旨の主張をしていた（原判決47頁の「(カ)」欄の主張）から、この点に関する控訴人らの主張が禁反言の法理に反するとはいえず、また、上記支障は具体的かつ現実的なものであり、これを抽象的なものとは言い難いし、さらに、住基ネットの導入が被控訴人らのプライバシー等の権利利益を直ちに侵害するものではなく、被控訴人らの中止要請の有無によって、その必要性が否定されるものでもないから、被控訴人らの上記主張は採用できない。

オ 以上によれば、住基ネット規定が、その内容自体において憲法13条に違反するものということとはできないのみならず、住基ネットに使用されるシステムの安全に関する規定や住基ネットの管理運営に関してプライバシーを保護する規定を欠くなどのために、使用されているシステムについて安全上無視し得ない欠陥があつて、容易に外部からの侵入を許すものであったり、住基ネットの管理及び運営が著しく杜撰になされ、住基ネットの管理運営に従事する者が不正に本人確認情報にアクセスするなどして、本人確認情報が簡単に漏えいし、あるいは流出する具体的な危険があるという場合にも当たらないため、控訴人らが住基ネットにおいて本人確認情報を取り扱うことが憲法13条に違反するものということもできない。

なお、住基法は、平成18年法律第74号により、何人でも住民基本台帳の一部の写しの閲覧を請求できるという現行の閲覧制度（住基法11条1項）を変更し、閲覧することができる場合を法律で定める一定の場合に限定する旨改正されたものの（平成18年政令第297号により同年11月1日施行）、これは、現行の閲覧制度の下では、ダイレクトメールなどの営業活動のために住民基本台帳の一部の写しが大量に閲覧され広く利用されていること、制度を悪用したと考えられる事件が発生していること、不当な目的又はそのおそれがある場合等には閲覧請求を拒否できるとしても（住基法11条3項）、その審査基準が不明確なこともあつて市町村の審査は区々になっていること等の問題点を踏まえた改正であつて（乙45、46）、住基ネットにプライバシー権侵害等の具体的な危険性があることを前提とした改正であるとは解されないから、上記判断を左右するものではない。

(3) 被控訴人らのその余の主張について

ア 被控訴人らは、控訴人らが、被控訴人らの同意を得ることなく、住基ネットにより本人確認情報を当該市区町村から全国に流通させることによつ

て、被控訴人らが自己の情報をコントロールすることが不可能となっているから、そのことで直ちに被控訴人らの自己情報コントロール権としてのプライバシー権が侵害され、また、被控訴人らが有する自己情報の開示に関する権利も侵害される旨主張する。

しかし、被控訴人らは、住基法の定めるところに従い、自己の本人確認情報の開示、訂正等を請求することができるのであるから、控訴人らが、被控訴人らの同意を得ることなく、住基ネットにより本人確認情報を当該市区町村から全国に流通させることによって、自己の情報をコントロールすることがおよそ不可能となるものではないから、被控訴人らのプライバシー権や自己情報の開示権を侵害するものともいえない。

イ 被控訴人らは、本人確認情報以外の個人情報、すなわち、氏名のふりがな、住基カードに関する情報及び本人確認情報の提供を受ける事務に関する個人情報についても、本人確認情報と同様に、住基ネットにより被控訴人らの自己情報コントロール権が侵害されているとも主張するが、既に認定説示したところに照らして採用できない。

ウ 被控訴人らは、改正法附則1条2項にいう「個人情報の保護に万全を期するために、速やかに、所要の措置」が講じられていない旨主張するが、既に認定説示したことに加え、平成15年5月には、上記の「所要の措置」の一環として、個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号）、独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第59号）等の法律が成立し、同年5月から平成17年4月にかけて施行されたことも考慮すると、上記の「所要の措置」が講じられていないということとはできない。

エ その他、被控訴人らは、住基ネット規定又は住基ネットの実際の運用が憲法13条の保障するプライバシー権を侵害し、又は、その危険がある違

憲違法なものである旨を種々主張するが、いずれも、既に認定説示したところに照らして、採用できない。

3 争点(2) (氏名権の侵害の有無) について

(1) 被控訴人らは、住基ネットが、個人の情報を住民票コードという番号をもとにして流通させ、個人の特定を氏名ではなく番号によって行うものであり、異なる行政分野にまたがり番号が共通化されることと相まって、行政担当者は個人の氏名よりも番号を重視することになり、個人の人格の同一性を表す中核となる氏名を住民票コードで分類される個人情報の一つにおとしめるものである、また、個人を番号によって扱うこと、特に住民票コードが全国民にその生涯にわたって番号を付すものであることは、氏名を中核とする個人のアイデンティティ又はその感覚を害するものであるから、住基ネットは被控訴人らの氏名権を侵害する旨主張する。

(2) 氏名は、社会的にみれば、個人を他人から識別し特定する機能を有するものであると同時に、その個人からみれば、人が個人として尊重される基礎であり、その個人の人格の象徴であって、人格権の一内容を構成するものというべきであるから、個人の尊厳を害するような態様で上記の人格的利益が侵害された場合には、これを氏名権と称するか否かは別として、憲法13条による保護を受け得るというべきである。

しかし、上記1及び2の認定説示に照らせば、住基ネットにおいて各個人の住民票に住民票コードを付すことは、住民サービスの向上と行政事務の効率化の目的に資するための手段にすぎず、住民票コードが無作為の番号で住民の申請により変更可能なものである点でも、行政機関が住民に対する呼称として氏名等に代替すべく住民票コードを用いるものではないから、これをもって行政担当者が個人の氏名より住民票コードという番号を重視することにはならず、個人の人格的利益を侵害するものとはいえないし、個人のアイデンティティを侵害するものとはいえない。仮に、被控訴人らが自らに住民

票コードが付されたことにより不快な感情を抱くところがあったとしても、顧客番号、登録番号等にみられるように、個人情報の簡便かつ正確な処理のために、個人の氏名や住所に加え、英数字等の組合せにより構成された番号を付すことは一般に広く行われており、社会通念上許容されるものというべきであるから、被控訴人らの感情いかんが上記判断を左右するものとはいえない。

(3) したがって、被控訴人らの上記主張は採用できない。

4 争点(3) (公権力による包括的管理からの自由の侵害の有無) について

(1) 被控訴人らは、住基ネットにおける住民票コードが、全国民を確実に識別するために付されたものであり、また、今後、住民票コードの利用が可能な事務が無限定に拡大されていくことが予想され、個人の全生活分野において住民票コードを基点として様々な個人情報が蓄積され、かかる個人情報を公権力が事実上無制限な利用目的をもって一元的に管理することを可能とするものであるから、住基ネットは、被控訴人らの公権力による包括的な管理からの自由を侵害する旨主張する。

(2) 被控訴人ら主張の公権力による包括的管理からの自由の具体的な権利内容は必ずしも明確ではないものの、憲法13条、19条及び21条等の趣旨に照らせば、個人の人格的自律を害するような態様で個人を公権力の包括的な管理下に置くことは許されないというべきであるから、そのような態様で上記人格的利益が侵害された場合には、これを公権力による包括的管理からの自由と称するか否かは別として、憲法13条等による保護を受け得るというべきである。

しかし、上記1及び2の認定説示に照らせば、住基ネットが行政機関において個人を包括的に管理することを目的とするものでないことはもとより、個人情報保護のための対策等に照らせば、公権力が住基ネット上の個人情報を事実上無制限な利用目的をもって一元的に管理したり、又はそのような具

体的危険性があるものとはいえない。

(3) したがって、被控訴人らの上記主張は採用できない。

5 結論

以上によれば、被控訴人らの請求は、争点(4)につき判断するまでもなく、いずれも理由がないから、これを棄却すべきである。なお、被控訴人らは、2006年11月21日付け口頭弁論再開申立書をもって、口頭弁論再開の申立てをするが、その内容を検討しても、口頭弁論再開の必要は認められないので、これをしない。

よって、これと異なる原判決中、控訴人ら敗訴部分を取り消し、被控訴人らの請求をいずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。

名古屋高等裁判所金沢支部第1部

裁判長裁判官 長 門 栄 吉

裁判官 沖 中 康 人

裁判官 田 中 秀 幸