

## 住基ネットと自己情報コントロール権

島 田 茂

平成一二年の住民基本台帳法の改正により、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。）が導入されることになった。国は、住基ネットの導入によって、住民負担の軽減やサービスの向上、国・地方を通じた事務処理の効率化がもたらされることになると、そのメリットを強調したが、不正なアクセスや情報の漏えいのおそれ、あるいは、国が国民の個人情報を一元的に管理するための手段として利用するおそれがあるとの批判が多方面からだされ、一定の制度的条件が整うまでは住基ネットへの参加を見合わせる自治体や自らの本人確認情報の提供・利用の差止めを求めて市民が裁判所に出訴する事例もみられるようになった。

このような、住基ネットの導入をめぐる自治体や裁判例の動向については以前に論じたことがある。<sup>①</sup>本稿の課題は、そこで取り扱うことのできなかつた論点を引き続き検討することにある。主要な論点は二つある。一つは横浜市の対応である。以前に論じたときは、横浜市は、住基ネットへ参加するか否かの判断を個々の市民に委ねる市民選択制を維持していた。しかし、その後、同市は、市民全員を住基ネットに参加させる決定を行った。こ

の横浜市の決定をどのように評価するのかという点が、本稿において検討すべき第一の課題となる。もう一つの課題は、裁判例の動向の検討である。以前の検討の際には、住基ネットの違憲性を認めた金沢地裁平成一七年五月三〇日判決<sup>(2)</sup>を中心に論じたが、本稿では、その後に見られた裁判例、特に金沢地裁と同様、住基ネットの違憲性を認めた大阪高裁平成一八年一月三〇日判決<sup>(3)</sup>を取り上げ、同判決が、住基ネットの違憲性を認める過程において、どのような法的論理構成を採用したのかという点を明らかにする。

## I 横浜方式Ⅱ 市民選択制の意義と限界

国の法令で住基ネットへの参加が義務づけられている以上、これに参加するか否かを決定する権限は自治体には認められない、というのが国（総務省）の一貫した主張であったが、横浜市は、国が、住基法附則一条二項に定められた、個人情報保護のための「所要の措置」を未だ講じていないことを理由として、住基ネットへの全面的な接続を見合わせ、そのうえで、市内の全世帯に向けて本人確認情報非通知届出書を送付し、非通知を希望する市民については、その届出に基づいて、本人確認情報を神奈川県に通知しない措置を講じた。この横浜方式と呼ばれる市民選択制は、国からは法令違反にあたるとして批判されることになったが、住基ネットの導入に反対する市民団体や自治体（杉並区等）からは、市民の自己情報コントロール権を尊重する画期的な制度として高い評価を受けることになった。

しかし、横浜市は、平成一八年四月に開催された第八回横浜市本人確認情報等保護審議会（以下、「保護審議会」と呼ぶ。）からだされた答申（「住民基本台帳ネットワークシステムの総合的な安全性について」（平成一八年

四月二五日)、以下、「平成一八年度審議会答申」と呼ぶ。)に基づき、住基ネットの総合的な安全性が確認できたと判断して、全ての市民の本人確認情報を県へ送信することを決定し、この決定に基づき、同年七月三日、非通知申出者の本人確認情報の送信を開始し、九月八日には、その作業を終了したのである。

住基ネットに接続するための条件として横浜市が挙げたのは、国が、住基法附則一条二項に定めるところに従って、住基ネット情報を保護するために「所要の措置」をとることである。この「所要の措置」として、個人情報保護法の制定が挙げられたことはいまでもないが、これ以外にも、①住基ネットの運用の過程において問題が生じた場合の責任の所在を明確にすること、②住基ネットに関連して事件・事故が生じた場合に、横浜市が国や他の自治体にたいして調査を行い、公表・改善等の措置を求めることができるようにすること、③市民が、自己の本人確認情報について、いつ、誰がアクセスしたのかを開示請求できるように、システム面および制度面において整備すること、④住基法等の法令上の罰則規定を整備・強化すること、⑤本人確認情報の集中管理や提供事務の拡大にたいする市民の不安や危惧を払拭するために、住基ネットの将来像を明確にすること、などの条件が提示されることになった。

平成一八年度審議会答申は、住基ネットへの接続を開始すべき理由として、まず、平成一五年五月に、国会において、「個人情報の保護に関する法律」、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」等の個人情報保護関連五法(以下、「関連法」と呼ぶ。)が可決・成立されたことを挙げる。横浜市が市民選択制に踏み切った理由として、当時、国レベルにおいて未だ個人情報保護制度の十分な整備がなされていなかったことを挙げていたことと鑑みるならば、関連法が成立したことが、住基ネットへの全面接続を決定する際の重要な契機となりえたこととは否定できない。しかし、同年七月に開催された第二回保護審議会においては、行政機関個人情報保護法の内

容は、横浜市等の自治体の個人情報保護条例と比べたとき、なお不十分なものであるといった問題点が指摘され、結局、関連法の成立をもって横浜市が提起している住基ネットの問題点が解消されたという結論には至らなかつたのである。

ところが、平成一八年度審議会答申においては、「個人情報保護法等が完全施行されてから約一年経過している状況の中で、法制度の不備により個人情報保護されていないといった問題は発生していない」という結論づけがなされたのである。この記述については、保護審議会が、関連法が成立したことをもって「所要の措置」がとられたとする国の見解をそのまま踏襲するものではなく、関連法の成立後、「法制度の不備により」問題が生じたかといった事実に言及することによって、関連法について一定の評価を行っていることは否定できない。「法制度の不備により個人情報保護されていないといった問題は発生していない」ということが事実であれば、それ自体を当該法制度の機能の正常性を示す一つの徴憑としてみることは可能である。しかし、これは極めて消極的かつ限定的な意味での評価であって、このことだけで、住基ネットへの接続を拒否する市民を説得しうるだけの制度上の整備が国レベルにおいて成し遂げられたと主張することは困難であるように思われる。関連法のなかで住基ネットの問題に直接関係する法律は行政機関個人情報保護法であるが、別稿<sup>4</sup>において述べたように、この法律は、自治体の標準的な個人情報保護条例に比べると規制の程度が緩やかで、自己情報コントロール権の保護の観点からみても問題があるといわざるをえないからである。

保護審議会の主要な職務は、「市長の諮問に応じ、住民基本台帳ネットワークシステムの安全性に関する事項」を審議することにある<sup>5</sup>。このように、保護審議会が市長の諮問機関にすぎないのであって、住基ネットへの接続を最終的に決定する権限は市長に帰属することになるが、保護審議会の答申が市長の判断を事実上拘束すること

は容易に想像できることである。事実、平成一八年度審議会答申にたいして市長は全面的に従う意思を表明した。非通知の届出をした者の本人確認情報を、本人の意思に関わらず、県に通知することを決定することは、それが制度上想定されていたことであるとしても、多くの市民から批判されることを覚悟しなければならない。もとより、保護審議会は、市長からの諮問に応じて「住基ネットの安全性」に関して一つの見解を示しただけのことである。しかし、住基ネットの安全性の基準が明らかでない状況のもとで、保護審議会が、その「安全性」を認定することになれば、その判断の妥当性について、市民から多くの疑問が呈されることになるのは避けられないことであった。

横浜市の採用した市民選択制は、住基ネットに参加する者（非通知の届出をしなかった者）にたいしては、その決定を尊重するが、不参加を決定した者（非通知の届出をした者）については、それを最終決定としては認めず、市の判断によって、いずれかの時機を見計らって、全員を参加させることを前提としている。要するに、非通知届出をした者は、その後も、自らの判断で不参加を継続することのできる地位は与えられていなかったのである。これは、横浜市の採用した制度の前提である。しかし、非通知届出者の意図は多様である。非通知届出者の大半は、届出を行う段階では国等におけるプライバシー保護が十分ではないと判断したものと推測することができるが、これは、非通知届出者の最大公約数的な共通意識であって、これらの者のなかには、セキュリティの問題としてよりも、住基ネットの制度そのものについて疑問を有している者も決して少なくなかったと考えられる。また、住基ネットの問題点をセキュリティのレベルでとらえている市民においても、どのような条件が整えば住基ネットの安全性が確保されたとみるかは、個人によって異なることになる。この決定を横浜市や保護審議会に委ねようとする者もいれば、それを自分の判断で行ないたいと考える者もいたであろう。そして、自

己情報コントロール権の保護の観点からいえば、この後者の立場からの主張も正当性を有することになるのである。

横浜市が主張するように、同市が国にたいして行なってきた様々な要請が、国レベルでの住基ネットの保護施策の進展に一定の影響を与えたことは否定できない。しかし、それによって、住基ネットにたいする市民の不安が解消されることになったのかと問われれば、残念ながら、否定的な答えをださざるをえないであろう。住基ネットそのものにたいして不信任を有している市民からすれば、関係者にたいする規制や罰則を如何に強化しても、住基ネットという制度の安全性と正当性が確保されたことにはならないのである。

「住基ネットの安全性」が脅かされる状況として、まず、住基ネット情報が、当該制度の本来の趣旨・目的と異なる方法によって利用・提供されるような場合が考えられる。関係者による住基ネット情報の漏えい、私的な利用などが、このような事例として挙げられることになるであろう。そして、このような、法の趣旨に反することが明らかかな住基ネット情報の漏えい・不正利用に関しては、法律や条例において設けられた罰則規定が一定の効果を発揮することは十分にありうることである。しかし、住基ネット情報の漏えい、不正利用の問題もさることながら、当該制度の問題の核心は、住基票コードのもとに、様々な個人情報が集積され、集中的に管理され、また、その利用目的が国の一方的な判断によって合法的に拡大されていくことにある。この点に関して、平成一八年度審議会答申は、総務省の作成した資料や同省が自治体にたいして行った意見照会に言及するだけにとどまる。国が「住基ネットの将来像」を明示することに努めている点を評価しているのであろうが、それで国の説明責任が本当に果たされたのかという実質的な論点も含めて考えると、同答申の内容に不満をもつ者は少なくないと思われる。

以上の点を踏まえたうえで、横浜市の市民選択制の制度的特徴をまとめれば、次のようになるであろう。第一に、当該制度は、市民に住基ネットから離脱する権利を認めるものではない。ただ、一定の期間、参加を留保することが認められたにすぎない。第二に、住基ネットへの参加の条件が整えば、非通知者の意思に関わりなく、市民全員が参加することになる。第三に、その条件が成就したか否かの判断は、非通知者が個別に行うのではなく、市が行う、というものである。

次に、全員参加の判断基準についてであるが、この点については、平成一八年度審議会答申の内容から判断して、次の二点が特に重視されているということができようであろう。

(ア) 国の施策の進展

横浜市が市民選択制の採用に踏み切った当初、関連法の未制定を初め、住基ネット情報の保護のための国の施策が不十分なものであったことは否定できない。ただし、「国の対応が不十分である」という場合、「施策がとられていない」という意味での不十分さと、「施策はとられたが、その内容に問題がある」という意味での不十分さとは、意味合いを異にするように思われる。横浜市が住基ネットに関連して異議を唱えた時点においては、前者の意味での国の施策の不十分さが問題とされたことは間違いがない。施策の内容面での不十分さについては、少なくとも、この時点においては、関連法の制定を含めて、必要な施策がとられていなかったのであるから、そもそも問題となる余地はなかったといえるであろう。

ところが、国は、その後、住基ネットの導入・稼働にたいする批判にこたえて、同システムの安全性を確保するために一連の施策を講じたのである。この点は、平成一八年度審議会答申が強調するところでもある。しかし、このことによって、住基ネットの導入に反対してきた人々が今まで行なってきた批判を止めたかといえれば、そう

ではない。「国は確かに一定の施策を講じたが、その内容は、住基ネットの安全性を確保し、市民の不安を解消するものではありえない」という主張として、彼等の批判は継続したのである。

他方、横浜市も、国の施策の内容まで立ち入って評価し、当該施策によつて、住基ネットの問題点が払拭され、市民の不安が解消されたのかという論点まで立ち入って判断しているわけではない。そうではなくて、国が一定の制度上の改善策を講じたという事実を重視しているのである。平成一八年度審議会答申の場合、すでに触れたように、国の施策の内容にたいする評価を全く行っていないわけではないが、あくまでも住基ネットが稼動した当時の状況との比較において国がどの程度まで問題の解消に向けて対応・努力したのか、ということの評価の基準にしているように思われる。そして、住基ネットが稼動された当時に比べれば、確かに、国の施策に一定の進展がみられることは否定できないのであつて、横浜市は、この点を評価して、市民全員の住基ネットへの参加を決定したとすることができるのである。

(イ) 住基ネット情報の漏えいや不正アクセスの具体的な危険の有無

平成一八年度審議会答申は、住基ネット関係の裁判例にも言及し、住基ネットのセキュリティに関しては、裁判所が、その安全性を確認していることを強調する。この場合、審議会答申がいうところの「安全性」とは、「不正アクセスや情報漏えいに直結するような危険性」が存在しない状態を意味するといつてよいであろう。平成一八年度審議会答申は、住基ネットの違憲性を初めて認めた金沢地裁判決にも触れるが、それも「不正アクセスや情報漏えいの具体的危険があるとまでいえない」という本判決の文言に着目したからである。ただ、金沢地裁は、住基ネットのセキュリティに関して、「不正アクセスや情報漏えいの具体的危険」が存在しないということと強調したかったわけではなく、むしろ、セキュリティに関していえば、住基ネットには、情報漏えいなど



の「抽象的な危険」が認められること、および、その運用によって「個人の人格的自律を脅かす具体的な危険」があることを指摘しようとしたと考えるのが正当であろう。この意味において、平成一八年度審議会答申の裁判例の引用の仕方には疑問を感じざるをえないが、ともかく、このような点から判断しても、保護審議会が問題としていることは、不正アクセスや情報漏えいに直結するような具体的な危険性の有無であることが確認できるところであろう。

結局、保護審議会による全員参加の決定（および、同決定に従った横浜市の判断）は、住基ネットの稼動以降に行われてきた国等の施策に一定の前進がみられたことと、不正アクセスや情報漏えいに直結するような具体的な危険性が存在しないこと（また、住基ネットの稼動後、実際にその危険性が現実のものにはならなかったこと）の二点を主に評価してなされたものであるということができよう。したがって、国の行った保護措置は実際に市民の住基ネットにたいする不安を解消するような効果を有したのか、あるいは、住基ネットに参加することによって市民の人格権の侵害に至るような状態が将来発生するおそれがないといえるのか、といった実質的な論点にまで立ち入って検討がなされたとはいいがたいのである。もし、保護審議会が、これらの点も考慮に入れて審議した場合には、また別の結論に至っていたことも充分に考えられるのである。

## II 裁判例にみられる住基ネットの法的問題点

### 一、住基ネットの合憲性の論拠

本人確認情報の利用・提供の差止めを求める一連の訴訟において、金沢地裁と大阪高裁以外の裁判所の判決は、

住基ネットの合憲性を認めたくらうので、原告の請求を斥けている。ここでは、金沢地裁判決と大阪高裁判決の意義を検討するための準備作業の意味も込めて、まず、住基ネットの合憲性を認める裁判例を幾つか取り上げ、これらの判決に共通してみられる判断枠組みを明らかにしておきたい。

(ア) 大阪地裁平成一八年二月九日判決<sup>6</sup>は、プライバシーの権利が、「個人の私生活上の自由を保護するものであり、人格権の一種として、憲法一三条によって保障されている」ということを前提といたうので、「行政機関等が不当に個人情報保有、利用しているような場合には、その情報が他の行政機関等へ提供されることを差止めたり、その情報の抹消を求める権利も保障される必要がある」と述べる。しかし、同裁判所は、他方において、差止めの根拠となる個人情報について、「人格の生存や発展に不可欠な情報」に限定し、「それに直接かわらない、外的事項に関する個人情報については、行政機関等が正当な目的で、正当な方法により収集、利用、他へ提供しても、プライバシー権の侵害にはならない」と判示した。そして、本人確認情報を、「思想、信条などの人格の生存や発展に不可欠な情報」ではなく、「外的事項に関する個人情報」として位置づけることによって、正当な目的・方法によって同情報を他の行政機関に提供したとしても、自己情報コントロール権（大阪地裁は、原告の主張する権利内容と区別するために、同権利を「自己情報管理権」と呼ぶ。）を侵害するものではないと帰結したのである。

このように、大阪地裁は、自己情報コントロール権（自己情報管理権）の保護対象となる情報の範囲を狭くならえたが、これによって、本人確認情報の提供等にかたい差止めの可能性を全面的に否定したわけではない。すなわち、同裁判所は、「自己情報管理権」の保護対象に入らない本人確認情報（「外的事項」に関する情報）であっても、①当該情報を扱う住基ネットが、その目的・手段において正当性がないと認められる場合、また、②当該情報の漏えいのおそれが具体的にある場合には、差止めが認められる可能性があることを示唆したのである。

そして、大阪地裁は、住基ネットに関しては、結局、「目的・手段等の正当性」の要件に関しても、また、不正なアクセスや情報漏えい等の「具体的危険性の不存在」の要件に関しても問題がないと判断して、住基ネットの合憲性を認めたのである。

(イ) 千葉地裁平成一八年三月二〇日判決<sup>(7)</sup>は、「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二三条により保護される権利と解するのが相当である」とする。この判決では、「自己に関する一定の情報」というように、個人情報すべてが憲法上の保護の対象とされているわけではないようであるが、少なくとも、本人確認情報については、これも「みだりに収集等されない権利」の一つとして憲法二三条の保護を受けることが前提にされているといえるであろう。しかし、他方、本判決は、本人確認情報の秘匿の必要性の程度は、「一般的には必ずしも高くないといわざるを得ない」として、「正当な目的のために必要かつ合理的な範囲で、公権力が本人確認情報の収集等を行うことは、公共の福祉による制約又は上記権利に内在する合理的な制約として許容される」こともまた付言しているのである。

このように、本人確認情報を「みだり」に収集・提供することは法的に否定されるが、「正当な目的のため」であるならば、行政機関が、同情報を収集し、他の行政機関等に提供することも認められると判示する裁判例は少なくない。そして、このように、本人確認情報の収集・提供が許容される理由として、当該情報の秘匿の必要性がそれほど高くないという点を強調するのも、住基ネットの合憲性を認める裁判例の多くに共通してみられる特徴である<sup>(8)</sup>。

(ウ) 大阪地裁判決のように、本人確認情報を「外的事項に関する個人情報」としてとらえ、自己情報コントロール権（自己情報管理権）の保護の対象から排除したうえで、別途、「住基ネットの必要性（目的の正当性）の有

無」と「住基ネットの稼動による本人確認情報の漏えいの具体的危険性（方法の正当性）の有無」に関して審査し、これらの点について問題があれば、当該情報の提供等の差止めが認容される可能性があることを示唆する裁判例と、千葉地裁判決のように、本人確認情報をプライバシーの権利の保護対象としたうえで、その秘匿の要請がそれほど強くないことを理由として、適正な目的のための当該情報の収集・提供等を許容する裁判例では、結論において、どれほどの差異が生じてくるのかは疑問とせざるをえない。千葉地裁は、どのような状況下において本人確認情報の提供の差止めが認められるのかという点に関して、住基ネット情報の目的外利用や漏えいの「危険性が具体的・合理的な根拠を有するものである場合に限り、法的保護に値するもの」として、人格権に基づきこれを差止めることができる」とする。そして、そのうえで、外部からの不正アクセスの危険性、関係者による権限濫用の危険性などについて個別的に検討し、いずれも、具体的な危険性を確認することができないと結論づけているのである。このように、千葉地裁判決にあつても、結局、「目的・手段等の正当性」の要件と不正なアクセスや情報漏えい等の「具体的危険性の不存在」の要件の二つの論点に着目して住基ネットの合憲性が審査されているのであり、この点では大阪地裁判決と基本的に変わらないのである。

(エ) 住基ネットの合憲性を認める一連の判決のなかでも、原告にたいして特に厳しい判断（したがって、被告側の主張に沿った判断）を示したのは、さいたま地裁平成一九年二月一六日判決<sup>9)</sup>であろう。この判決において、さいたま地裁は、住基ネットの導入によつてもたらされる事務処理の効率性の向上に関して積極的な評価を示すとともに、法的な論点としては、次の二点において、被告側の主張を大幅に認め、反対に原告側にたいしては厳しい判断を示すことになった。その一つは、自己情報コントロール権の明確な否定である。さいたま地裁は、「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く権利として認めることは困難である」として、自己情報コントロール権の侵害を理由に住基ネットの運用の差止めを求める原告らの請求を斥けたのである。二つ目は、差止めの要件である。すなわち、本判決は、本人確認情報の提供等の差止請求に関して、原告らの本人確認情報に係る人格的利益が侵害される具体的な危険が存在すること、および、差止めが認められなければ原告らが回復困難な損害を被るおそれのあることが必要とされ、しかも、この二つの要件は、「予防的差止請求の請求原因であるから、これらを基礎付ける事実については原告らにおいてこれを主張立証する責任がある」と判示したのである。

このように、さいたま地裁は、自己情報コントロール権に関して、その存在を差止請求の直接の法的根拠とすることを正面から拒否することによって、原告側からは、住基ネットの合憲性を認める一連の判決のなかでも、最も国寄りの姿勢を示す判決として批判の対象とされることになった。<sup>(10)</sup>しかし、本判決は、表現方法の違いは別として、基本的には、前掲大阪地裁判決と変わらないともいえる。確かに、大阪地裁は、「思想、信条などの人格の生存や発展に不可欠な情報」と「外的事項に関する個人情報」とを分け、前者については、なお自己情報コントロール権（自己情報管理権）の成立する余地を認めたのであり、この点に関していうならば、当該権利の成立に関して、このような「限定付き承認」の可能性すらも言及することがなかった、さいたま地裁の判決とは異なるものといえる。しかし、住基ネットで問題となる本人確認情報に関しては、いずれの判決でも、自己情報コントロール権の保護の対象外におかれていること、また、さいたま地裁において差止めの要件として述べられた「本人確認情報に係る人格的利益」のなかに、大阪地裁がいうところの「思想、信条などの人格の生存や発展に不可欠な情報」が組み込まれていると考えれば、結局、両判決の実質的な差異は殆どないともいえそうである。（オ）さいたま地裁判決とは対照的に、結論としては住基ネットの合憲性を認めたにも拘らず、その理論構成に

において原告側から一定の評価を受けたのは、横浜地裁平成一八年一〇月二六日判決（判例集未登載）である。その理由は、以下の点にある。

① 横浜地裁判決は、原告の主張している自己情報コントロール権が憲法一三条によって保障されている権利であること、および、本人確認情報も同権利の保護の対象に入ることを認めた点に、その特徴がみられる。ただし、自己情報コントロール権の承認については、現代の高度情報化社会においては、プライバシーの権利を単に「私生活をみだりに干渉されない権利」と解するだけでは足りず、「みだりに自己の情報を収集、利用、提供されない権利（自己情報コントロール権）」も含む権利としてとらえる必要があると述べるだけで、それ以上の説明を行っていない。次に、氏名、生年月日、性別、住所の基本四情報に関しては、「個別にみれば、個人識別のための単純な情報であって、その限りでは秘匿すべき必要性の高い情報とまではいえない」としながらも、「基本四情報を一体としてみた場合には、個人識別という側面を超え、個人の私生活に密接に結びつく情報として、秘匿すべき必要性のある情報となり得る」と述べる。さらに、住民票コードについては、「本人確認情報の提供を受けた機関等がこれを基に当該機関が有している情報と結合することを予定している」点において、また、変更情報に関して「これにより、性別の変更、結婚、離婚等の身分上の重要な変動があったことを容易にうかがわせることとなる」点において、秘匿する必要性が高い情報であると判断した。前掲大阪地裁判決は、本人確認情報を「外的事項」に関わる情報として、その秘匿の必要性を低くみたが、横浜地裁は、本人確認情報を構成する個々の情報を「一体として」とらえ、そこに高度の秘匿性を見出したということもできるであろう。そして、同裁判所は、このように、本人確認情報の高度の秘匿性を認めただけで、同情報を自己情報コントロール権の保護の対象とし、「自己の同意なしにこれらの情報が収集、利用、提供されることを拒む」ことができる住民の権利を承認したの

である。

② しかし、横浜地裁判決は、このように、本人確認情報が自己情報コントロール権の保護の対象になることを承認したにも拘らず、「公共の福祉」による権利制約論を足掛りにして、他の判決と同様、目的・手段等の正当性と具体的危険性の不在の要件の審査を行ない、その結果、住基ネットは合憲であるという結論に至ったのである。したがって、この判決の結論部分および審査方法の選択に関していえば、住基ネットの合憲性を認める他の判決と比べてそれほど変わらないということもできるであろう。しかし、他の判決と異なり、本判決が、「住基ネットにおいて、本人確認情報を提供等する目的に必要性、合理性があるか否か、本人確認情報の提供等の手段方法が相当か否か」という点についての主張立証責任が被告側にあると明示した点は注目し値する。これは、住基ネットが原告の有する自己情報コントロール権にたいして規制的な効果を有しているという前提から導かれてくる結論であるということができよう。すでに触れたように、自己情報コントロール権の存在を正面から否定して、人格的利益が侵害される具体的な危険が存在し、かつ回復困難な損害の発生するおそれがある場合にのみ差止めが認められるとした、さいたま地裁の前掲判決が、差止めの要件事実の主張立証責任を原告に負わしたことを考え合わせるならば、横浜地裁が、本人確認情報と自己情報コントロール権の関係に積極的に踏み込んで判断したことには、原告の権利救済に有利な結論を導くための一つの理論的前提を作り出すという意味が認められるのであって、これを単なるリップサービスとしてとらえることは妥当ではない。

(カ) 住基ネットの合憲性を認める判決は右に挙げたものに限られないが、いずれにせよ、住基ネット裁判<sup>①</sup>においては、①本人確認情報の法的保護の必要性、②本人確認情報の秘匿の必要性の程度、③住基ネットの目的・手段等の正当性および目的外利用や漏えい等の具体的危険性の有無等の諸論点について審査が行なわれている。そ

して、住基ネットの合憲性を認める裁判例は、①および②に関しては、本人確認情報が自己情報コントロール権の保護の対象になるか否かはともかくとして、一定の条件のもとにおいては、それが法的保護の対象になることを承認する一方、秘匿の必要性に関しては、その程度を低くとらえ、また、③に関しては、プライバシーの権利（自己情報コントロール権）の内在的制約（または「公共の福祉」による制約）に言及するかどうかはともかくとして、住基ネットの目的・手段に関する正当性と不正なアクセスや情報漏えいの具体的危険性の不存在を主要な根拠として、同システムの法的正当性を認めたのである。

## 二、データマッチングと自己情報コントロール権

住基ネットに関して最も危惧されるのは、このシステムの稼動により、国民の本人確認情報がネットワーク上で一元的に管理されるようになり、住民票コードをマスターキーとして使用することによって、個人情報が無制限にデータマッチングされるような状況が生じることである。この点に関して、住基ネットの合憲性を認める地裁や高裁の判決は、データマッチングや名寄せの具体的な危険性はないとして、原告側の主張を一貫して斥けている。その理由として、住基ネットは、①行政機関が個人情報を包括的に管理することを目的とするものではない、②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しない、③データマッチングや名寄せは、そもそも目的外利用にあたるものとして法令によって禁止されていることなどが挙げられる。これに加えて、住基法に基づいて、都道府県には「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は「本人確認情報保護委員会」などの第三者的監視機関が設置されていること（三〇条の九、一五）、さらに、都道府県や指定情報処理機関にたいして、自己の本人確認情報の開示、訂正を求める制度がおか



れていること（三〇条の三七、四〇）なども、データマッチングや名寄せがなされる具体的な危険性が認められない理由として挙げられている。

しかし、前掲大阪高裁判決は、このような裁判例とは対照的に、以下のように、住基ネットの安全性を確保するためにつくられた諸制度の境界と問題点を指摘したのである。

（ア） 目的拘束の原則の形骸化 行政機関個人情報保護法は、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に必要な範囲において行うこと、また、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を定めるが（三条一項、二項）、「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」内であれば、行政機関の判断によって利用目的を変更することを認めている（同条三項）。そして、このように、行政機関個人情報保護法によって保有個人情報の利用目的の裁量的変更が認められている以上、当該行政機関が保有する個人情報を、変更された目的の範囲内で利用・提供したとしても、受領者の本人確認情報の利用・提供を制限する住基法の規定（三〇条の三四）に抵触することはないということになる。

また、行政機関個人情報保護法は、保有個人情報の利用・提供に関して、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」内部において利用する場合であって、当該個人情報を利用することについて「相当の理由のあるとき」（八条二項二号）、さらに、他の行政機関や自治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、法令の定める事務または業務の遂行に「必要な限度」において、提供された個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することに「相当な理由」のあるときは（同条三号）、本人の同意がなくても、本来の利用目的以外の目的のために保有個人情報を利用・提供することができることと定める。しかし、上記の「必要な限度」や「相当の理由」等の要件の有無は、結局、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はなり得ず、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いうることになってしまいう危険性が高い」。

(イ) 適切な監視機関の不存在 行政機関の裁量によって目的が変更された本人確認情報の利用・提供について、その妥当性を審議・検討する適切な監視機関がおかれていない。本人確認情報の保護に関する事項の調査審議およびこれらの事項に関わって知事へ建議することを主たる任務とする都道府県審議会は、「部内機関であって第三者機関ではないし、「行政機関」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（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」である。また、都道府県審議会には、国の行政機関等による本人確認情報の利用に関して調査権限が認められていないことから、結局、「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」といわざるをえない。

(ウ) 本人による利用目的等の確認の困難性 住基法は自己の本人確認情報の開示請求制度をおくが（三〇条の三七）、行政機関が保有する本人確認情報を利用できる国の事務が当初九三であったものが、二七五事務まで拡大されてきており、この傾向は今後もさらに強まるものと考えられる。このことを勘案すると、市民が自己の本人確認情報の実際の利用状況を把握しようとしても、極めて困難であるといわざるをえず、本人の同意や利用をめぐる異議申立ての機会も保障されていないに等しいといえる。また、この制度を利用することによって開示されることになる情報は、「磁気ディスクに記録されている自己に係る本人確認情報」に限定されており、「本人確認情報がいかなる機関に提供されたか、それ以外の情報を都道府県や国、指定情報処理機関が保有していないかどうかといった重要な点について、本人において確認することが事実上不可能な状態にある」。

(エ) 禁止事項を担保する制度の不存在 住基法上、第三者は他人の住民票コードのついた住民票の写しの交付を求めることができず(一二条二項)、何人も業として住民票コードの告知を求めることが禁止され(三〇条の四三第二項)、住民票コードの民間における利用は禁止されているが(三〇条の四三第三項)、実際に、これらの禁止事項を担保する制度は存在しない。

大阪高裁は、以上のことを踏まえたうえで、「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」と指摘し、この欠陥のある制度のもとでは、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や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性があり、住基ネットは、そ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、控訴人らの自己情報コントロール権を著しく侵害するもので違憲である、と結論づけたのである。

### 三、大阪高裁判決と金沢地裁判決の意義

前掲大阪高裁判決は、住基ネットの違憲性を認めた数少ない判決の一つであるが、その論理構成をみてみると、意外にも、前掲横浜地裁判決などの、住基ネットの合憲性を認める判決との類似点を指摘することができる。それは、本人確認情報を自己情報コントロール権の保護対象に入れたうえで、住基ネットが正当な行政目的の実現のために必要であり、かつ、その実現手段としての合理性が認められれば、自己情報コントロール権の内在的制約(あるいは、「公共の福祉」による制約)により、その合憲性が認められることになるが、本人確認情報の漏えいや目的外利用などの具体的な危険性が存在する場合には、住基ネットは、自己情報コントロール権を侵害することになり違憲になる、という判断方法に顕著に表れている。そして、本判決は、さらに、住基ネットの行政目

的の正当性および必要性を認めたくえで、技術面においても一定の個人情報保護の措置が講じられていることから、「現時点において、住基ネットのセキュリティが不備で、本人確認情報に不当にアクセスされたりして、同情報が漏えいする具体的危険があるとまで認めることはできない」と判断しているのである。

そこで、住基ネットの合憲性を認める裁判例と、同システムを違憲であると判断する大阪高裁の判決との差異は、どのようにして生じたのかという疑問が生じることになるが、それは、結局、データマッチングや名寄せを適正に統制する法システムの整備状況にたいする評価の違いに帰するといえるであろう。自己情報コントロール権の妥当性そのものに疑問を呈する前掲さいたま地裁判決は別として、本人確認情報とプライバシーの権利との関係に一定の配慮を行う他の判決は、当該情報の漏えい等の具体的危険性がないと判断したところで住基ネットの合憲性を認める結論に入っていくのが普通である。しかし、大阪高裁判決は、住基ネットの目的・手段等の正当性を認め、さらに、当該情報のセキュリティ面での安全性についても一定の評価を行いながら、これに止まることなく、現行の個人情報保護法や住基法上の規制によって、住基ネットを使ったデータマッチングや名寄せを適正に制御することができるのかという、より本質的な論点にまで立ち入って審査を行ない、そのうえで結論をだしているのである。そして、この点が、住基ネットの違憲性を認定したもう一つの裁判例である金沢地裁判決と本判決の相違点ともなっているのである。

金沢地裁判決と大阪高裁判決を比較してみると、いずれも、国民にたいして全員参加を強制する住基ネットが国民の自己情報コントロール権を違法に侵害するものであることを認める点では共通するが、その論拠に関して、一定の相違が認められる。すなわち、金沢地裁判決においては、専ら、プライバシーの権利の保護という憲法的要請を犠牲にしてまで確保すべき公益性を住基ネットに見出すことができるのかという視点から審査がなさ

れているのにたいして、大阪高裁判決においては、住基ネットの公益的必要性の問題よりも、住民票コードを媒体としてデータマッチングや名寄せが行われる具体的な危険性の有無に着目して審査が行なわれているのである。金沢地裁判決においても、住民票コードを利用したデータマッチングや名寄せの危険性についての指摘がみられるが、大阪高裁判決のように、個人情報保護制度の内容にまで立ち入って具体的な検討がなされているわけではない。

住基ネットの違憲性を判断する際の論拠にみられる両判決の差異は、住基ネットの合憲性を認める判決が採用する論拠と比較したとき、より一層鮮明なものになる。ここでは、とりあえず、比較的簡明に住基ネットの合憲性の論拠を提示している前掲千葉地裁判決を引用しながら、大阪高裁判決と金沢地裁判決との相違点を明らかにしたい。

千葉地裁判決は、次のような論拠を採用することによって住基ネットの合憲性を認定している。①「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二三条により保護される」。

②「本人確認情報は、個人を識別するためなどに利用する必要性が高く、一定の範囲の他者には当然開示すべき情報であるといえることなどからすれば、その秘匿の必要性の程度は、一般的に必ずしも高くない」。

③「正当な目的のために必要かつ合理的な範囲で、公権力が本人確認情報の収集等を行うことは、公共の福祉による制約又は上記権利に内在する合理的な制約として許容される」。

④「本人確認情報を収集等する目的は、……これらの事務「本人確認情報が提供されている二七五の事務」を誤りなく、かつ効率的に遂行することにあると解されるところ、その目的は正当である」。また、「本人の同意を得ることなく本人確認情報の提供を受けることは、上記の目的「住基法で定められた目的」達成のため必要かつ合理的であるといえる」(目的・手段等の正当性)。

⑤「本

人確認情報の提供方法が、その外部への漏えいや不当なデータマッチング等がなされる相当の具体的な蓋然性が認められるものである場合には、人格権に基づき本人確認情報の提供を差し止めることができる」（具体的危険性の不存在）。⑥「住基ネットにおいて、原告らの個人情報漏えいしたり、住基票コードをマスターキーとした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ず、これらが行われる相当の具体的蓋然性があることを認めることはできない」。

このような、住基ネットの合憲性を認める千葉地裁判決との比較でみた場合、金沢地裁は特に②ないし④の判断において、また、大阪高裁は⑥の判断において、以下に述べるように、千葉地裁判決とは異なる視点を提示していることが分かる。

まず、千葉地裁は、本人確認情報の「秘匿の必要性の程度は、一般的に必ずしも高くない」ということを前提にして、「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」については「公共の福祉」による制約ないしは内在的制約があることを強調するが、金沢地裁は、自己情報コントロール権が「公共の福祉」によって制約されることは認めるものの、本人確認情報について、その秘匿の必要性の程度が低いという認識は示していない。むしろ、自己情報コントロール権を前面にだして、住基ネット情報を使うことによってデータマッチングや名寄せがなされる危険性があることを指摘しているのである。

さらに、金沢地裁は、「住基ネットを使用することについて、住民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」ことを、住基ネットの合憲性を認めるための要件として提示し、結局、住基ネットの導入・稼働によって実現される行政事務の処理の効率化だけでは、原告のプライバシーの権利の制限を正当化するだけの「高度の必要性」があるとは認められないと判示したのである。

このように、千葉地裁判決は、憲法一三条によって保障される「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」の「公共の福祉」による制限（あるいは当該権利の「内在的制約」）を認め、そこから、住基ネットにおける「目的・手段等の正当性」と不正なアクセスや情報漏えいの「具体的危険の不存在」の要件の審査に入り、これらの要件充足を確認することによって、住基ネットの合憲性の判断に至っているのであるが、この判決において述べられている「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」を「自己情報コントロール権」あるいは「プライバシーの権利」に置き換えたとしても、結論は変わらないであろう。結局、「目的・手段等の正当性」と「具体的危険の不存在」の両要件が充足されれば、住基ネットの合憲性は認められることになるのである。そして、この両要件の充足の認定は、国（被告）の主張にほぼ全面的に依拠することによってなされているのである。

これにたいして、金沢地裁判決においては、住基ネットは、自己情報コントロール権にたいして「侵害」的効果を及ぼすことから、それを正当化するには一定の条件を満たすことが求められることになるが、この条件は、「目的・手段等の正当性」と「具体的危険の不存在」の要件の充足ではなくて、「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「住基ネットの」高度の必要性」の証明である。本人確認情報が憲法一三条の保護対象となることを一旦承認したうえで、「公共の福祉」による権利制限論あるいは権利の「内在的制約」論を媒体として、目的・手段等において正当性が認められ、かつ情報の漏えい等が生じる具体的危険性がなければ、住基ネットの合憲性は認められることになるという判決の論理構成は、千葉地裁だけでなく、住基ネットの合憲性を認める他の判決にも一般的にみられるところである。しかし、このような、住基ネットの合憲性の判断方法においては、憲法によって認められた住民の権利保障が実質的に機能する場を与えられることはないのである。判決

理由の最初では、本人確認情報と住民の憲法上の権利の関連に形式的に触れられることがあっても、その後、「公共の福祉」論あるいは「内在的制約」論に言及されることよって、それらの実質的な関連性は否定され、あとは、国（被告）が主張するところに従って、「目的・手段等の正当性」と「具体的危険の不存在」が認められることになるのである。

他方、金沢地裁判決においては、憲法一三条によって保障される自己情報コントロール権の保護の視点が一貫して維持されているといえる。金沢地裁判決も、自己情報コントロール権が「公共の福祉」によって制限されることを承認する。しかし、それは、「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」が住基ネットに認められるときに初めて承認されるのである。この判決が求めているのは、「目的・手段等の正当性」と「具体的危険の不存在」の要件の充足↓住民の基本権の「公共の福祉」による制約ないし「内在的制約」の承認↓住基ネットの合憲性の判断という形式論理的な理由づけではなく、憲法一三条によって保障されている原告の人格権と住基ネットの公益性との間の実質的な比較衡量なのである。

金沢地裁が、住基ネットの公益性に着目するのにたいして、大阪高裁は、住基ネットの稼働によってもたらされるデータマッチング等の具体的危険性に注目する。すでに述べたように、千葉地裁は、「住基ネットにおいて、原告らの個人情報漏えいしたり、住基コードをマスターキーとした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ず、これらが行われる相当の具体的蓋然性のあることを認めることはできない」と判示したが、その理由づけは、極めて単純かつ形式的なものである。すなわち、①本人確認情報の受領者が、当該情報を目的外に利用したり、漏えいすることは法令によって禁じられている。②都道府県や指定情報処理機関に設置された審議会や委員会が本人確認情報の目的外利用を監視しうる。また、③住民は、自己の本人確認情報の利用状況に



ついて開示を受けることができ、これによって、「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といふものである。このように、既存の法制度を前提として、そこから直截にデータマッチングや名寄せの危険性を否定する論法は、表現方法に一定の差異がみられるものの、住基ネットの合憲性を認める他の判決でもみられるところである。そして、これらの判決に共通することは、実定法上の保護制度の存在に着目するだけで、その実際上の機能・効果についてまで立ち入って検討しようとする姿勢が欠如していることである。大阪高裁判決の意義は、すでに述べたように、個人情報保護法や住基法上の本人確認情報の保護制度によって実際に原告が危惧しているようなデータマッチングや名寄せが防止できるのかという疑問に正面から向き合い、一定の結論をだした点に認められる。千葉地裁判決（および、住基ネットの合憲性を認めるその他の裁判例）と大阪高裁判決との相違点は、結局、本人確認情報のデータマッチングや名寄せが法令によって禁止されている以上、行政機関が、このようなことをする具体的なおそれはないと考えるのか、それとも、その禁止が法定されているだけでは不十分であり、その禁止が守られるための実効的な制度的担保がなければ、データマッチングや名寄せがなされる危険性が具体的に存在すると考えるのか、という点に見出すことができるであろう。千葉地裁判決においても、本人確認情報の保護に関して審議する審議会制度等の存在や同情報の違法な取扱いにたいする罰則規定の適用などについて言及がなされているが、既述のように、これらの制度が、住民のプライバシーの権利の保護の観点からみて、どの程度の効果があるのかという点にまで立ち入った検討はなされていない。この観点からの審査の必要性は、千葉地裁等の判決においては、「公共の福祉」論あるいは基本権の「内在的制約」論によって、最初から排除されているのである。

## Ⅲ 自己情報コントロール権の保護と住基ネットの法的問題点

横浜市が、平成一八年度審議会答申に基づき、全ての市民の本人確認情報を県に送信することを決定し、その作業を終えたすぐあとに大阪高裁判決が現れた。これが、もし、横浜市の保護審議会が開催される前に大阪高裁判決が現われた場合には保護審議会の判断がどうなっていたのか興味もたれるところである。おそらく、理論的な観点からアプローチする金沢地裁判決よりも、制度的な観点から住基ネット問題にアプローチする大阪高裁判決の方が保護審議会にたいするインパクトは大きかったように思われる。

もつとも、横浜市が市民選択制に踏み切った第一の理由が本人確認情報の不正なアクセスや漏えいの危険性の存在であったとするならば、保護審議会の判断は、データマッチングや名寄せの危険性に着目する大阪高裁判決とは視点を異にするということもいえないわけではない。セキュリティの問題に関しては、大阪高裁も国や自治体の施策について一定の評価を行っていることに鑑みるならば、少なくとも、本人確認情報への不正なアクセスや情報漏えいの危険性に関しては、同判決の影響を受けることなく、住基ネットが稼動した時期に比べて相当程度の制度上の改善がなされたとして、全員参加の決定が行なわれていたのかもしれない。しかし、同判決のなかで、住基ネットによるデータマッチングや名寄せの具体的危険性が指摘されたあとでも、なお、この論点を避けて、不正アクセスや情報漏えいなどの問題をクリアしたということだけで将来の住基ネットの安全性を確認することができたであろうか。横浜市は、本人確認情報の集中管理や提供事務の拡大にたいする市民の不安や危惧を払拭するために、住基ネットの将来像を明確にすることを国に求めたが、平成一八年度審議会答申は、「情

報提供を受ける行政機関や利用事務を変更する法律案を検討する場合、地方公共団体の意見を十分に踏まえ、第三者機関である住民基本台帳ネットワークシステム調査委員会の審議を経て行う」という説明が総務省からなされたこと、および各種研修会や説明会において国側から一定の情報提供がなされたことをもって市の要望が受け入れられたと判断している。このような横浜市（および保護審議会）の対応に鑑みるならば、結局、住基ネットの根本的な問題であるデータマッチングや名寄せのおそれの解消は当初から全員参加の要件とするものではなかったということもできるのである。外部からの不正アクセスや内部からの漏えいの危険性にたいしては、技術的および法的な手段を講じることによって、ある程度まで対処することができるとしても、本人確認情報を取り扱う行政機関が意図的にデータマッチングや名寄せを行わないように継続的に監視・統制するシステムをつくることは極めて困難である。もし、横浜市が、このようなシステムが国や自治体においてつくられることを市民選択制の解消の条件として挙げていた場合、全員参加の決定がほぼ不可能になるか、それでも、あえて参加を決定するのであれば、保護審議会が、平成一八年度審議会答申よりもさらに説得力を欠いた答申をだすかのどちらかの途を選ばざるをえなくなった可能性も十分にありうる。

いずれにせよ、横浜市の採用した市民選択制にたいする評価は、住基ネットへの参加が法令によって義務づけられた時点を中心になされるべきであると考えられる。その当時において、住基ネットという国民のプライバシーの権利に深く関わる制度を発足させるにも拘らず、国は、個人情報保護法の制定をはじめ、国民の不安を解消するために必要とされる立法的・行政的対応を十分にとることはなかった。それにも拘らず、大半の自治体は、法令遵守を理由に国の方針に従ったのである。このような状況のなかで、横浜市が、国の方針に異議を唱え、かつ、実際に、住基ネットへの参加に関して個々の市民の選択を尊重する制度をつくったことの意味は決して過小

評価すべきではない。ただ、横浜市の意図は、①市が将来住基ネットの安全性を確認したうえで参加を決定するまでの間、暫定的に、住基ネットのメリットを享受するか、それとも、自己のプライバシーの権利の保護を優先するかを自分で決めてもらうということにあつたのであり、住基ネットへの参加への拒否権を個々の市民に認めることにあるのではなかった。さらに、②市民選択制を導入するにあつて横浜市が関心をもつたのは、住基ネットのセキュリティの問題（不正なアクセスや情報漏えいなどの危険性）であつて、行政機関が行うデータマッチングや名寄せの危険性ではなかつた点にも留意すべきである。

この二点において、横浜市の市民選択制は、自己情報コントロール権の保護を重視する者からすれば満足できる制度ではなかつたという最終評価がなされるかもしれない。自己情報コントロール権の保護を重視する者の立場からすれば、横浜市は、住民による参加・不参加の決定が同権利の行使であることを認め、そのうえで、通知拒否を行った市民の権利を制限するだけの公益性が住基ネットに認められるかどうか、また、不正なアクセスや情報漏えいの危険性はいうまでもなく、データマッチングや名寄せの危険性もないかどうかを具体的に検証し、これらの危険性がないことが立証されるまでは全員参加を決定すべきではない、ということになるであろう。そして、これが、金沢地裁および大阪高裁の判決の趣旨に沿つた行政の対応であるということもできるのである。

個人の思想・信条に関わる情報のように、個人の人格的自律に関わる個人情報<sup>13</sup>の漏えいや不正な目的外利用が公的機関によって行なわれた場合、そこに基本権としてのプライバシーの権利の侵害の契機を見出すことは比較的容易である。センシティブな個人情報の収集・利用等については、必要性の原則、目的拘束の原則等の個人情報保護制度上の原則を厳格に適用することができるのであつて、したがつて、この原則に抵触する行為の違法性もまた容易に認定することができる。しかし、住所、氏名等の、個人の人格的自律に直接関わるとはいえず、ま

た、日常的に使用される機会が多い個人情報については、情報内容の高度の秘密性の故に厳しい法的規制をかけるという発想は採りにくい。本人確認情報は、もとより、それが個人情報である以上、それ自体が法的保護の対象となることはいうまでもないが、この情報の取扱いが基本権の侵害として観念される所以は、この情報の秘匿の必要性ではなく、住基ネットという特定の情報管理・利用システムの特質に見出されねばならない。<sup>14)</sup>法令の制定・改正という合法的な手続を経ることによって、大量かつ多様な個人情報が集散的に蓄積・管理される態勢が徐々に整えられ、行政が、その意図する目的のために、特定の市民の個人情報を取り出し、データマッチングや名寄せによって、この者の生活状態、思想、行動等を総体的に把握することができるようになる。ここでは、監視する者の不可視性と監視される者の可視性という、ミシェル・フーコーが『監獄の誕生』のなかで取り上げたパノプティコン（一望監視装置）を想起させるような社会的支配関係が行政と市民の間に新たに形成されるおそれが生じてくることになる。

裁判所が住基ネットの合憲性を判断するにあたって、このような意味での「監視社会」の出現の可能性までも考慮に入れて審査すべきかどうかについては意見が分かれるかもしれない。しかし、合法的な個別措置の積み重ねによって次第に強化されていく個人情報の管理システムが個人の人權状況に及ぼす影響を、裁判所の法的判断の枠内においてとらえることは可能である。そして、裁判所が、このような視点から、個人情報の管理システムの妥当性をチェックしようとする場合に、その法的基点を提供すると考えられるのが、自己情報コントロール権の存在である。本人確認情報それ自体の人格権的保護の必要性の低さを指摘することによって、プライバシー権の保護の観点からの審査の範囲・程度を限定化しようとする裁判例や、自己情報コントロール権の成立の可能性には、ある程度肯定的に言及しつつも、「公共の福祉」論や基本権の「内在的制約」論を用いることによって、当

該権利が妥当する範囲を予め縮小しておき、これによって、当該権利の保護の要請にたいする住基ネットの公益性の優位を結論づけようとする裁判例のもとでは、住基ネットの法的問題の本質は明らかにされない。この意味においても、自己情報コントロール権を基点にして住基ネットが内包する法的問題に立ち入って検討することを試みた金沢地裁判決と大阪高裁判決は注目すべき存在であり、これらの裁判例の意義と限界を法的な観点から検討することは、憲法学や行政法学などの公法学にとつても重要な意味があるものと考えられる<sup>(17)</sup>。

## 注

- (1) 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」甲南法学四六卷四号一頁以下参照。
- (2) 判例時報一九三四号三頁。
- (3) 判例時報一九六二号一一頁。
- (4) 島田茂「行政機関個人情報保護法の制定と条例の改正」甲南法学四六卷三号一二一頁以下参照。
- (5) 「横浜市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例」(平成一七年条例一四号)一〇条二項参照。
- (6) 判例時報一九五二号一二七頁。
- (7) 判例地方自治二八五号八頁。
- (8) また、住基ネットの合憲性を承認する裁判例においては、行政サービスの向上と事務の効率化による住民の便益の増進が同システムの導入を正当化する論拠の一つとして強調されることになる。
- (9) LEX/DB 文献番号二八一三〇八七七参照。
- (10) 毎日新聞二〇〇七年二月一七日朝刊。
- (11) 現在審理中の案件も含めて、住基ネット裁判の一覧は、「住基ネット差し止め訴訟を支援する会」のwebページ (<http://www005.upp-so-net.ne.jp/jukisoshou/>) でみる<sup>(18)</sup>ことが出来る。
- (12) 「みだりに収集等されない権利」の「公共の福祉」による制約ということが何を意味するのか理解しがたいが、千葉地裁は、

- おそらく、原告が主張する「自己情報コントロール権」という用語の使用を避けたいがために、このような難解な表現を用いたと推測される。
- (13) 個人の人格的自律に直接関わる個人情報と、そうでない個人情報とは、その憲法的保護の程度において異なった評価がなされることは憲法学説においても一般に承認されているといつてよいであろう（佐藤幸治『憲法（第三版）』（青林書院、一九九五年）四五五頁、伊藤正己『憲法（第三版）』（弘文堂、一九九五年）一三四頁、長谷部恭男『憲法（第三版）』（新世社、二〇〇四年）一六一頁以下参照）。
- (14) 住基ネットの違憲性を認めた金沢地裁判決の控訴審においても、裁判所は、判決の論理を、本人確認情報が、「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」という前提から展開していく（名古屋高裁金沢支部平成一八年二月二一日判決、判例地方自治二八八号二一頁）。
- (15) 同様の見解として、棟居快行「公共空間とプライバシー」『岩波講座 憲法2・人権論の新展開』（岩波書店、二〇〇七年）二〇四頁参照。
- (16) 本件裁判において被告の立場にあった箕面市は、控訴人の自己情報コントロール権を尊重する立場から、上告の手続きをとらず、同判決を確定させる途を選んだ。このように、大阪高裁判決が特定の自治体の住基ネットへの対応にも一定の影響を与えたことは注目に値する。
- (17) 棟居教授は、行政処分のような直接的な侵害を念頭において、その抑制方法を考案してきた従来の公法学は、住基ネットのような、新しいタイプの公権力の行使にたいして有効な歯止めを用意することができなかったと指摘する（前掲書・二二〇頁）。
- (18) 憲法学の観点から住基ネット問題にアプローチする論稿として、松井茂記「住民基本台帳法の改正とその問題点」ジュリス ト一六八号八四頁以下が注目される。この論稿において、松井教授は、住基ネットには違憲の疑いがあることを指摘するが、その論拠については、金沢地裁判決や大阪高裁判決の立場と共通する点が多い。