

- 主 文
- 1 本件控訴を棄却する。
 - 2 控訴費用は控訴人らの負担とする。
- 事実及び理由

第1 当事者の求めた裁判

1 控訴人ら

- (1) 原判決を取り消す。
- (2) 被控訴人が控訴人らに対して2002年（平成14年）8月5日付けで行った、住民基本台帳法に基づく11けたの番号を付与した行為を取り消す。
- (3) 訴訟費用は、第1, 2審とも、被控訴人の負担とする。

2 被控訴人

主文と同旨

第2 事案の概要

1 本件は、控訴人らが、被控訴人に対し、被控訴人が住民基本台帳法30条の2第1項に基づき控訴人らに11けたの番号（以下「住民票コード」という。）を付与した行為（以下「本件行為」という。）は憲法13条で保障されている控訴人らのプライバシーを侵害する違法な行政処分であるとして、本件行為の取消しを求めた事案の控訴審である。

原審は、本件行為は行政事件訴訟法3条2項にいう「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に当たらないとして、控訴人らの本件訴えをいずれも却下したところ、これを不服とする控訴人らが本件控訴を各提起した。

以下において、住民基本台帳法を「法」と、同法施行規則を「規則」という。

2 前提事実

次のとおり補正するほかは、原判決の事実及び理由の第2, 2に記載のとおりであるから、これを引用する。

（原判決の補正）

- (1) 原判決2頁7行目を次のとおり改める。

「(2) 被控訴人は、控訴人らに対し、平成14年8月5日付けで本件行為を行い、控訴人らは、同月10日ころ、本件行為に係る住民票コード通知票を受領した。」

- (2) 原判決2頁22行目と23行目との間に次のとおり加える。

「(5)ア 控訴人らは、平成14年9月8日、被控訴人に対し、本件行為に対する異議申立てを行ったところ、同年11月18日付けで上記異議申立てを棄却する旨の決定がされ、控訴人らは、同月19日、同決定書を受領した。

イ 控訴人らは、平成14年12月18日、富山県知事に対し、本件行為につき審査請求を行ったところ、平成15年3月14日付けで同審査請求を棄却する旨の裁決（甲5, 6）がされ、控訴人らは、同月15日、同裁決書を受領した。

ウ 控訴人らは、平成15年6月14日、本件訴訟を提起した（記録上明らかな事実）。」

3 争点及びこれに関する当事者の主張

次のとおり補正するほかは、原判決の事実及び理由の第2, 3に記載のとおりであるから、これを引用する。

（原判決の補正）

- (1) 原判決3頁12行目冒頭に「本件行為は、住基ネットに本人確認情報を流通させることを前提とするものであり、」を加える。

- (2) 原判決3頁13行目の「中央省庁において」の次に「、控訴人らの個々の承諾を得ることなく機械的に」を加える。

- (3) 原判決3頁16, 17行目を次のとおり改める。

「 原判決は、本件行為の法的意義及び効果並びに行政事件訴訟法3条2項の解釈を誤り、適法な本件訴えを却下したものであるから、取消しを免れず、また、本案につき更に審理が尽くされるべきである。」

第3 当裁判所の判断

1 争点(1)（本件行為が「行政処分」に当たるか）について

(1) 住民票コードの概要

ア 本件行為により付された住民票コードは、住民票の記載事項の1つであり（法7条13号）、無作為に作成された10けたの数字及び1けたの検査数字（住民票コードを電子計算機に入力するときの誤りを検出することを目的として、

総務大臣が定める算式により算出される数字をいう。)をその順序により組み合わせてなる11けたの数字である(規則1条)。

イ なお、氏名・住所等の文字情報のみによる本人確認を行う従来の方法では、氏名には異体字・俗字等が多数存在し、その識別が極めて困難であること、婚姻に伴う姓の変更により同居する親やその他の親族と同姓同名になるなど、氏名・住所等だけでは同一人物かどうか確認できないようなケースがあること、氏名・住所等による検索処理を行う場合には、より多くのデータを扱うことになって、システムに大きな負担がかかり、より多くの時間を必要とすることなどの問題点があった。そこで、住民基本台帳ネットワークシステムにおいて、迅速な検索処理を可能にし、かつ、確実な本人確認ができるようにするために、上記アのとおり11けたの数字からなる住民票コードを各住民に付し、これを利用することとしたものである。(乙1の2)

ウ したがって、住民票コードそれ自体は11個の数字を羅列したものにすぎない。

(2) 住民基本台帳法の目的等

住民票コードを規定する法は、市町村(特別区を含む。以下同じ。)において、住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに住民の住所に関する届出等の簡素化を図り、あわせて住民に関する記録の適正な管理を図るため、住民に関する記録を正確かつ統一的に行う住民基本台帳の制度を定め、もって住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することを目的とするものである(法1条)。そして、上記目的を達成するために、法は、国及び都道府県は、市町村の住民の住所又は世帯若しくは世帯主の変更及びこれらに伴う住民の権利又は義務の異動その他の住民としての地位の変更に関する市町村長(特別区の区長を含む。以下同じ。)その他の市町村の執行機関に対

する届出その他の行為(法3条3項及び21条において「住民としての地位の変更に関する届出」と総称する。)がすべて一の行為により行われ、かつ、住民に関する事務の処理がすべて住民基本台帳に基づいて行われるように、法制上その他必要な措置を講じなければならない(法2条)、また、市町村長も、常に、住民基本台帳を整備し、住民に関する正確な記録が行われるように努めるとともに、住民に関する記録の管理が適正に行われるように必要な措置を講ずるよう努めなければならないものとされている(法3条1項)。

(3) 住民票コードに関する具体的規定等

上記(2)の法の目的等の観点から、住民票コードに関する法の規定を概観すると、次のとおりである。

ア 都道府県知事は、総務省令で定めるところにより、当該都道府県の区域内の市町村の市町村長ごとに、当該市町村長が住民票に記載することのできる住民票コードを指定し、これを当該市町村長に通知する(法30条の7第1項)。

イ 市町村長は、次項に規定する場合を除き、住民票の記載をする場合には、当該記載に係る者につき直近に住民票の記載をした市町村長が当該住民票に直近に記載した住民票コードを記載する(法30条の2第1項)。市町村長は、新たにその市町村の住民基本台帳に記録されるべき者につき住民票の記載をする場合において、その者がいずれの市町村においても住民基本台帳に記録されたことがない者であるときは、その者に係る住民票に30条の7第1項の規定により都道府県知事から指定された住民票コードのうちから選択するいずれかの住民票コードを記載する。この場合において、市町村長は、当該記載に係る者以外の者に係る住民票に記載した住民票コードと異なる住民票コードを選択して記載する(法30条の2第2項)。

ウ 市町村長は、住民票の記載、消除又は法7条1号から3号まで、7号及び13号に掲げる事項(法7条7号に掲げる事項については、住所とする。以下この項において同じ。)の全部若しくは一部についての記載の修正を行った場合には、当該住民票の記載等に係る本人確認情報(住民票に記載されている同条1号から3号まで、7号及び13号に掲げる事項(住民票の消除を行った場合には、当該住民票に記載されていたこれらの事項)並びに住民票の記載等に関する事項で政令で定めるものをいう。)を都道府県知事に通知する(法30条の5第1項)。

エ 市町村長は、他の市町村の市町村長その他の執行機関であつて条例で定めるものから条例で定める事務の処理に関し求めがあったときは、条例で定めるところにより、本人確認情報を提供する(法30条の6)。

オ 都道府県知事は、別表第一の上欄に掲げる国の機関又は法人から同表の下欄に掲げる事務の処理に関し、住民の居住関係の確認のための求めがあったときに限り、政令で定めるところにより、保存期間に係る本人確認情報（法30条の5第1項の規定による通知に係る本人確認情報であって同条第3項の規定による保存期間が経過していないものをいう。以下同じ。）を提供する（法30条の7第3項）。

カ 都道府県知事は、次の各号のいずれかに該当する場合には、1号又は3号に掲げる場合にあつては政令で定めるところにより、2号に掲げる場合にあつては条例で定めるところにより、当該都道府県の区域内の市町村の市町村長その他の執行機関（以下この項及び法30条の10第1項4号において「区域内の市町村の執行機関」という。）に対し、保存期間に係る本人確認情報を提供する（法30条の7第4項）。

一 区域内の市町村の執行機関であつて別表第二の上欄に掲げるものから同表の下欄に掲げる事務の処理に関し求めがあったとき。

二 区域内の市町村の執行機関であつて条例で定めるものから条例で定める事務の処理に関し求めがあったとき。

三 当該都道府県の区域内の市町村の市町村長から住民基本台帳に関する事務の処理に関し求めがあったとき。

キ 都道府県知事は、次の各号のいずれかに該当する場合には、1号又は3号に掲げる場合にあつては政令で定めるところにより、2号に掲げる場合にあつては条例で定めるところにより、他の都道府県の都道府県知事その他の執行機関（以下この項及び法30条の10第1項5号において「他の都道府県の執行機関」という。）に対し、保存期間に係る本人確認情報を提供する（法30条の7第5項）。

一 他の都道府県の執行機関であつて別表第三の上欄に掲げるものから同表の下欄に掲げる事務の処理に関し求めがあったとき。

二 他の都道府県の執行機関であつて条例で定めるものから条例で定める事務の処理に関し求めがあったとき。

三 他の都道府県の都道府県知事から第10項に規定する事務の処理に関し求めがあったとき。

ク 都道府県知事は、次の各号のいずれかに該当する場合には、1号又は3号に掲げる場合にあつては政令で定めるところにより、2号に掲げる場合にあつては条例で定めるところにより、他の都道府県の区域内の市町村の市町村長その他の執行機関（以下この項及び法30条の10第1項6号において「他の都道府県の区域内の市町村の執行機関」という。）に対し、保存期間に係る本人確認情報を提供する（法30条の7第6項）。

一 当該他の都道府県の都道府県知事を経て当該他の都道府県の区域内の市町村の執行機関であつて別表第四の上欄に掲げるものから同表の下欄に掲げる事務の処理に関し求めがあったとき。

二 当該他の都道府県の都道府県知事を経て当該他の都道府県の区域内の市町村の執行機関であつて条例で定めるものから条例で定める事務の処理に関し求めがあったとき。

三 当該他の都道府県の都道府県知事を経て当該他の都道府県の区域内の市町村の市町村長から住民基本台帳に関する事務の処理に関し求めがあったとき。

ケ 都道府県知事は、次の各号のいずれかに該当する場合には、保存期間に係る本人確認情報を利用することができる（法30条の8第1項）。

一 別表第五に掲げる事務を遂行するとき。

二 条例で定める事務を遂行するとき。

三 本人確認情報の利用につき当該本人確認情報に係る本人が同意した事務を遂行するとき。

四 統計資料の作成を行うとき。

コ 都道府県知事は、都道府県知事以外の当該都道府県の執行機関であつて条例で定めるものから条例で定める事務の処理に関し求めがあったときは、条例で定めるところにより、保存期間に係る本人確認情報を提供する（法30条の8第2項）。

(4) 上記(1)ないし(3)を前提として、本件行為の「行政処分」該当性について検討する。

ア 取消訴訟の対象となる「行政処分」（行政事件訴訟法3条2項が定める「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」）とは、公権力の主体である国

又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって直接国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定する法的効果が認められているものをいうのである（最高裁昭和39年1月24日第二小法廷判決・民集18巻1号113頁参照）。

ところが、市町村長がその住民に対して付する住民票コードは、上記(1)のとおり11個の数字が羅列された一種の符号にすぎないから、これが住民に対して付されたからといって、そのことで直ちにその住民の権利義務が新たに形成されたり、その住民の権利義務の範囲が確定されるような法的効果を生じるものでないことは明らかである。そして、また、住民票コードは、法により、住基ネット上において住民を識別するための符号として機能することが予定されているのであるが、それ以上のものではないのであるから、これを住民に対して付することでその住民の権利義務が新たに形成されたり、その住民の権利義務の範囲が確定されるような法的効果を有するものでもなく、そのような法的効果を認める法規も見出し難い。

イ もっとも、住民票コードは住民票の記載事項とされている（法7条13号）ところ、前記前提事実(3)及び(4)並びに上記(1)ないし(3)によれば、市町村長は、その住民に対して住民票コードを付し、これを住民票に記載した場合には、平成14年8月5日開始の第一次稼働以降、その住民票コードを含む本人確認情報を当該市町村の属する都道府県知事に通知するものとされ（同通知は、法30条の5第2項により、市町村長の使用に係る電子計算機から電気通信回線を通じて都道府県知事の使用に係る電子計算機に送信する方法で行われる。）、これを受領した都道府県知事から本人確認情報が法30条の10に定める指定情報処理機関である地方自治情報センターに通知されること（この通知も、法30条の11第2項により、電気通信回線を通じた送信の方法でされる。）、住基ネット上に本人確認情報が登載されるため、国の行政機関等は、住民票コードにより、住基ネットの端末から本人確認情報を検索又は閲覧することが可能な状態となり、また、富山市も参加したものと推認される平成15年8月25日開始の第二次稼働以降は、全国の都道府県及び市町村（ただし、住基ネットへの参加を見合わせている一部公共団体を除く。以下同じ。）を結ぶ住基ネットが完成するため、国並びに全国の都道府県及び市町村にある住基ネットの端末から、住民票コードにより、本人確認情報を検索又は閲覧することが可能な状態（以下、このような状態を「閲覧等可能状態」という。）に置かれることになるが、上記(3)で概観したとおり、市町村長が住民に対する住民票コードを付与し、これを住民票に記載

すると、都道府県知事に対して本人確認情報を通知するものとされ、この通知を受けた都道府県知事は、一定の条件ないしは制約はあるものの、当該都道府県の他の市町村長、他の都道府県知事及び国にこれを提供するものとされて、いずれも上記通知及び提供が義務付けられていることに照らすと、上記閲覧等可能状態は、市町村長が住民に対して住民票コードを付与する行為を起点として、市町村長から都道府県知事への本人確認情報の通知、都道府県知事から本人確認情報の国等の執行機関への提供を経て生じる必然的な結果であり、法の予定するところであるということが出来る。

控訴人らは、このような閲覧等可能状態となることをもって、市町村長が住民に対して住民票コードを付与する行為が当該住民票コードに係る住民の本人確認情報を内容とするプライバシーの権利を直接制限し又はその範囲を確定することにほかならないと主張する。しかし、上記閲覧等可能状態となるのは、上記説示したところからも明らかなように、市町村長が住民に対して住民票コードを付与する行為をしたからではなく、都道府県知事が本人確認情報を国等の執行機関に提供することによって生じるのであるから、市町村長が住民に対して住民票コードを付与する行為により直接生じたものということとはできないのであり、また、同行為から生じる法的効果であるということもできない。そして、そもそも、法は、住民票について、何人でも

、不当な目的による場合を除き、住民票の記載事項の一部（法7条第1号から3号まで及び第7号に掲げる事項）に係る写しの閲覧をすることができるものとし（法11条）、住民票記載事項のうち住民票コードの記載を省略したものの写しの交付を市町村長に求めることもできるものとしている（法12条）のであるから、本人確認情報のうち住民票コード以外の事項は、市町村長が住民に対して住民票コードを付与する行為以前から、法的には原則として第三者がその内容を知り得る状態に置かれていたものであるところ、住民票コードそのものは上記のとおり11個の数

字からなる符号に過ぎず、それ自体が当該住民票コードに係る住民のプライバシー情報に該当するものではないから、結局、市町村長が住民に対して住民票コードを付与する行為以後に

生じた上記閲覧等可能状態により、同行為前と比較して、当該住民のプライバシーの権利又は利益が定型的に侵害されてその行使が制限されている状態が生じているということもできない。

なお、控訴人らは、住基ネットには外部からの不正侵入、行政機関内部における濫用防止措置の欠如等による情報漏えいの危険があるなどの点で憲法13条により保障されているプライバシー権を侵害する旨主張するが、その主張に係る事柄は、住基ネット制度の安全性に対する措置の適否やその運用状況等のいかに係ることであって、もとより、市町村長が住民に対して住民票コードを付与する行為により直接に生じる法的効果であるということとはできないから、同行為の「行政処分」該当性を基礎付けるものではない（法においても、その第4章の2第4節に本人確認情報の保護に関する諸種の規定を置くほか、同附則（平成11年8月18日法律第133号）1条2項において、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旨定めて、プライバシー保護の観点から種々の措置を講じるものとしているのである。）。

ウ また、法31条の4は、法の規定により市町村長がした処分に不服がある者は、都道府県知事に審査請求をすることができる旨定め、法32条は、上記処分の取消しの訴えは、同処分についての審査請求の裁決を経た後でなければ、提起することができない旨定めるが、これらの規定により、行政事件訴訟法3条2項が定める「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に該当しない市町村長が住民に対して住民票コードを付与する行為について、同法による取消しの訴えによる不服申立てを認める趣旨を含むものと解することはできない。すなわち、法31条の4は、法の規定により市町村長がした処分については、それが、行政事件訴訟法3条2項が定める「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に該当するか否かを問わず、広

く審査請求という方法での不服申立てを認める趣旨であることを窺うことができないではないものの（富山県知事が控訴人らの審査請求を不適法却下することなく、これを棄却する裁決をしたことは、このような考えによるものと解される。）、法32条については、法の規定により市町村長がした処分のうち行政事件訴訟法3条2項が定める「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に該当する行為については同法による取消しの訴えにより不服申立てをすることもできるため、その場合の審査請求前置を定めたものと解することができるのであり（同法8条1項参照）、「法律の規定により市町村長がした処分」という法31条の4の概括的な規定に照らすと、上記のとおり解するのが相当である（最高裁平成11年1月21日第一小法廷判決・裁

判集民事191号127頁参照）。

2 結論

以上によれば、控訴人らに対する住民票コードの付与行為を内容とする本件行為は「行政処分」に該当しないというほかないから、本件訴えはいずれも却下を免れない。

よって、控訴人らの本件訴えをいずれも却下した原判決は相当であり、本件控訴は理由がないからこれを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 渡邊和義

裁判官 田中秀幸