

令和2年(行ウ)第344号

LINEを用いたオンラインによる住民票の写し交付請求サービス適法確認請求事件

原 告 株式会社Bot Express

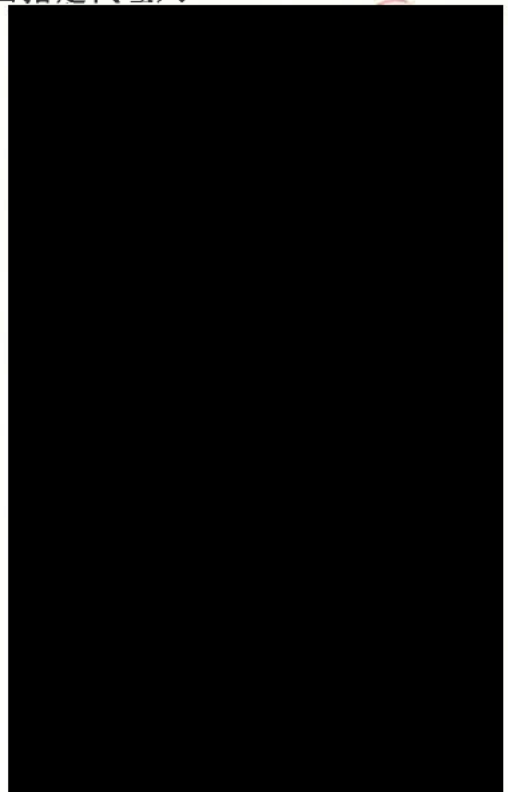
被 告 国

準 備 書 面 (1)

令和3年2月26日

東京地方裁判所民事第51部1C係 御中

被告指定代理人





第1	はじめに	5
第2	関係法令等	6
1	概要	6
(1)	住民基本台帳法等	6
(2)	デジタル手続法等	6
2	住基法等	7
(1)	住民基本台帳法(昭和42年法律第81号・住基法)	7
(2)	住民基本台帳の一部の写しの閲覧並びに住民票の写し等及び除票の写し等の交付に関する省令(昭和60年自治省令第28号)	9
(3)	住民基本台帳事務処理要領(自治振第150号自治省行政局長等通知)	10
(4)	住基法第12条の改正経緯及び趣旨目的等	11
3	デジタル手続法等	13
(1)	情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律(平成14年法律第151号・デジタル手続法)	13
(2)	総務省関係法令に係る情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律施行規則(平成15年総務省令第48号。以下「デジタル手続法総務省令」という。)	15
4	サイバーセキュリティ基本法	16
(1)	サイバーセキュリティ基本法(平成26年法律第104号)	16
(2)	サイバーセキュリティ基本法とデジタル手続法の関係	17
5	個人情報の保護に関する法律等	17
(1)	個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第57号)	17
(2)	個人情報保護法制とデジタル手続法の関係	19
6	電子署名及び認証業務に関する法律等	19
(1)	電子署名及び認証業務に関する法律(平成12年法律第102号)	19
(2)	電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律	

(平成14年法律第153号)	20
(3) 電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律 施行規則(平成15年総務省令第120号)	20
第3 本件訴訟に至る経過等	20
第4 本案前の答弁の理由	22
1 実質的当事者訴訟としての確認訴訟が適法であるためには、即時確定の利益 が認められる必要があること	22
2 即時確定の利益が認められないこと	23
(1) 本件通知の法的性質	23
(2) 本件通知は、原告の権利利益や法律上の地位に何ら影響を与えないこと	24
(3) 小括	25
3 原告の主張に対する反論	26
第5 結論	26

被告は、本準備書面において、本件の関連法令等（後記第2）及び本件訴訟に至るまでの事実経過（後記第3）について述べた上で、本案前の答弁の理由を述べる（後記第4）。

なお、略語については、本準備書面で新たに定めるもののほか、従前の例による。

第1 はじめに

原告は、住民がLINE株式会社が提供するアプリケーションLINE（以下「LINE」という。）上で稼働する原告が開発したソフトを用いて、電子情報処理組織を使用する方法（以下「オンライン」という。）での住民票の写しの交付請求を行うことができるサービス（以下「本件サービス」という。）の提供等の業務を行っている株式会社である。

渋谷区は、令和2年4月1日、原告の本件サービスを導入し、本件サービスに基づく住民票の写しの交付請求に対応する事務を開始した。

他方で、総務省自治行政局住民制度課長（以下単に「住民制度課長」という。）は、令和2年4月3日、都道府県及び指定都市の各担当部局長に対し、電子情報処理組織を使用して本人から住民票の写しの交付請求を受ける場合における、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「住基法」という。）及び情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律（平成14年法律第157号。以下「デジタル手続法」という。）の解釈などの留意点等を示した質疑応答（甲9。以下「本件通知」という。）を発出した。

本件は、原告が、本件通知により特別区を含む市町村に対して本件サービスを提供することについて現に重大な支障が生じたとして、本件通知が違法であることの確認（以下「本件通知違法確認の訴え」という。）、又は、原告は本件サービスを適法に提供することができる地位にあることの確認（以下「本件地位確認の訴え」という。）を求めている事案である。

しかしながら、本件通知違法確認の訴え及び本件地位確認の訴えは、確認の

利益を欠く不適法な訴えであり、いずれも却下されるべきである。

以下、本件に関連する法令等を挙げ、事実関係を述べた後、本件通知違法確認の訴え及び本件地位確認の訴えが確認の利益を欠く不適法なものであることについて述べる。

第2 関係法令等

1 概要

(1) 住民基本台帳法等

前記第1で述べたとおり、本件通知は、電子情報処理組織を使用して本人から住民票の写しの交付請求を受ける場合における、住基法及びデジタル手続法の解釈など留意点等を示した質疑応答を発出したものである。そこで、住基法とその下位法令及び事務処理要領(通知)について後記2で述べる。

(2) デジタル手続法等

デジタル手続法の概要は後記3で述べるとおりである。ただし、同法は、第1条において、同法が高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(平成12年法律第144号。以下「IT基本法」という。)及び官民データ活用推進基本法(平成28年法律第103号)にある根拠規定に基づく法制上の措置である旨が示されている。また、デジタル手続法は、上記各法律にとどまらず、IT政策に関する基本法制全体を受けて制定されたものとされている(乙1・内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室デジタル・ガバメント担当「逐条解説デジタル手続法」26ないし29ページ)。

具体的には、まず、サイバーセキュリティ基本法(平成26年法律第104号)は、IT基本法制定時には想定し得なかったサイバーセキュリティへの対応のために制定されたものであり、IT政策全体を下支えするものとして、情報セキュリティ面からIT基本法を補完している。これについては後記4で述べる。

次に、IT政策においては個人情報保護の観点も考慮する必要があり、個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第57号)及び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)等が求める個人情報保護は、デジタル技術の活用とは独立してその必要性があるとされ、かかる個人情報保護の要請は、デジタル化に対して必要な制約と位置づけられている(乙1・「逐条解説デジタル手続法」29及び30ページ)。これについては後記5で述べる。

加えて、本件では、電子情報処理組織を使用した本人確認の取扱いが問題となっている。前述の個人情報保護の観点を踏まえると、オンラインによる行政手続における本人確認等のあり方は、情報システムの取り扱う情報の性質や当該行政手続の制度趣旨等を勘案し、適切な技術選択を行うことが重要であると解されるところ、本件通知に示されている電子署名については、電子署名及び認証業務に関する法律(平成12年法律第102号)及び電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律(平成14年法律第153号)等において規定されている。これについては、後記6で述べる。

2 住基法等

(1) 住民基本台帳法(昭和42年法律第81号・住基法)

第1条 この法律は、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、もつ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。

第3条第1項 市町村長は、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。

第2項以下 (略)

第12条第1項 市町村が備える住民基本台帳に記録されている者(括弧内省略)は、当該市町村の市町村長に対し、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(括弧内省略)又は住民票に記載をした事項に関する証明書(以下「住民票記載事項証明書」という。)の交付を請求することができる。

第2項 前項の規定による請求は、総務省令で定めるところにより、次に掲げる事項を明らかにしてしなければならない。

- 一 当該請求をする者の氏名及び住所
- 二 現に請求の任に当たっている者が、請求をする者の代理人であるときその他請求をする者と異なる者であるときは、当該請求の任に当たっている者の氏名及び住所
- 三 当該請求の対象とする者の氏名
- 四 前三号に掲げるもののほか、総務省令で定める事項

第3項 第1項の規定による請求をする場合において、現に請求の任に当たっている者は、市町村長に対し、個人番号カード(番号利用法第2条第7項に規定する個人番号カードをいう。以下同じ。)を提示する方法その他の総務省令で定める方法により、当該請求の任に当たっている者が本人であることを明らかにしなければならない。

第4項から第6項まで (略)

第7項 第1項の規定による請求をしようとする者は、郵便その他の総務省令で定める方法により、同項に規定する住民票の写し又は住民票記載事項証明書の送付を求めることができる。

第31条第1項 国は都道府県及び市町村に対し、都道府県は市町村に対し、この法律の目的を達成するため、この法律の規定により都道府県又は市町村が処理する事務について、必要な指導を行うものとする。

第2項 主務大臣は都道府県知事又は市町村長に対し、都道府県知事は市町村長に対し、前項の事務に関し必要があると認めるときは、報告を求め、又は助言若しくは勧告をすることができる。

第3項以下 (略)

(2) 住民基本台帳の一部の写しの閲覧並びに住民票の写し等及び除票の写し等の交付に関する省令(昭和60年自治省令第28号)

第4条第1項 法第12条第1項の規定による住民票の写し(括弧内省略)又は法第12条第1項に規定する住民票記載事項証明書(以下「住民票の写し等」という。)の交付の請求は、同条第2項各号及び次項各号に掲げる事項を明らかにするため市町村長が適当と認める書類を提出してしなければならない。

第2項 法第12条第2項第4号に規定する総務省令で定める事項は、次に掲げる事項とする。

一 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律(平成13年法律第31号)第1条第2項に規定する被害者のうち更なる暴力によりその生命又は身体に危害を受けるおそれがあるものに係る請求である場合その他市町村長が法第12条第6項の規定に基づき請求を拒むかどうか判断するため特に必要があると認める場合に
あつては、請求事由

二 法第12条第7項の規定に基づき住民票の写し等の送付を求める場合において、請求をする者の住所以外の場所に送付することを求めるときは、その理由及び送付すべき場所

第5条 法第12条第3項に規定する総務省令で定める方法は、次のいず

れかの方法とする。

一 個人番号カード等であつて現に請求の任に当たっている者が本人であることを確認するため市町村長が適当と認める書類を提示する方法

二 前号の書類をやむを得ない理由により提示することができない場合にあつては、現に請求の任に当たっている者が本人であることを確認するため市町村長が適当と認める書類を提示し、若しくは提出する方法又は現に請求の任に当たっている者が本人であることを説明させる方法その他の市町村長が前号に準ずるものとして適当と認める方法

三 法第12条第7項の規定に基づき住民票の写し等の送付を求める場合にあつては、第1号又は前号の書類の写しを送付し、現に請求の任に当たっている者の住所を送付すべき場所に指定する方法その他の市町村長が前2号に準ずるものとして適当と認める方法

第7条 法第12条第7項、第12条の2第5項及び第12条の3第9項に規定する総務省令で定める方法は、次に掲げる方法とする。

一 郵便

二 民間事業者による信書の送達に関する法律(平成14年法律第99号)第2条第6項に規定する一般信書便事業者又は同条第9項に規定する特定信書便事業者による同条第2項に規定する信書便

(3) 住民基本台帳事務処理要領(自治振第150号自治省行政局長等通知)

第2 住民基本台帳

4 住民票の写し等の交付

(略) 現に請求の任に当たっている者は、市町村長に対し、当該請求の任に当たっている者が本人であることを明らかにしなければならない(法第12条第3項)。

(1) 本人等の請求による住民票の写し等の交付

① 窓口における請求の場合

ア 請求の受理

(ア) 次に掲げる事項を請求書において明らかにさせる

A 請求者の氏名及び住所

請求者の氏名については、請求の意思を明らかにさせるため、自署又は押印を求めることが適当である。

(以下略)

(4) 住基法第12条の改正経緯及び趣旨目的等

ア 住民基本台帳制度については、昭和42年の住基法制定時から、何人でも住民基本台帳の閲覧を請求できること、住民票の写し及び住民票記載事項証明書並びに戸籍の附票の写しの交付を請求できることとなっていたが、その後、昭和60年の法改正により、不当な目的によることが明らかとなき等には、住民基本台帳の閲覧や住民票の写し等の交付の請求を拒否できるとされるなど、制度的な整備が行われてきた。

イ 住民基本台帳の閲覧制度については、平成17年に「住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会」において検討が行われ、情報通信技術の著しい発展等社会経済情勢の変化とそれに伴う個人情報保護に対する意識の高まりに的確に対応するため、「何人でも閲覧を請求できる」という閲覧制度は廃止し、法の目的に即して、閲覧できる主体と目的を限定するとともに、審査手続等についても整備するなど、個人情報保護に十分留意した新たな制度として構築すべきとの提言がなされた。この提言を踏まえ、平成18年通常国会において、住民基本台帳の閲覧について、何人でも請求できるこれまでの制度は廃止し、個人情報保護に十分留意した新たな制度として再構築を図る改正住基法が成立し、平成18年11月1日に施行された。

ウ 一方、住民票の写し等の交付制度については、上記の閲覧制度の改正に係る審議に際して、衆議院及び参議院で「個人情報保護の観点から、さらに厳格な運用を確保するように努めるとともに、制度の見直しを早急に検討すること。」との附帯決議がなされた。

エ その後、類似の公証制度である戸籍謄抄本等の交付制度の見直しの動向をも踏まえ、「住民票の写しの交付制度等のあり方に関する検討会」（以下「交付検討会」という。）において、住民票の写し等の交付件数など制度の利用実態を勘案しつつ、住民票の写しの交付制度等のあり方について個人情報保護の観点から検討が重ねられた。その上で、情報通信技術の著しい発展等社会経済情勢の変化とそれに伴う個人情報保護に対する意識の高まりに的確に対応するため、住民票の写し等の交付制度についても、平成19年に法改正が行われた。これにより、①「何人でも交付を請求できる」という規定を見直し、住民票の写し等の交付請求の主体と目的を一定の要件に該当する場合に限定するとともに、②住民票の写し等の交付請求の一部において、なりすまし等の不当な手段による請求が行われていることを踏まえ、本人確認等の手続を整備することとされた（乙2・「住民票の写しの交付制度等の見直しについて（報告書）」1及び2ページ、乙3・市町村自治研究会「全訂住民基本台帳法逐条解説」178ないし181ページ）。

オ これは、全国各地で住民票の写し等の不正請求事件が相次ぎ発覚していたところ、住民票記載の情報は、個人情報保護の観点から本来本人が開示請求できるものであり、本人以外の者が請求できるとするには公益上の理由その他の理由を必要とするのが適当と解され、請求に当たっての本人確認等の手続の整備が検討されることとなったものである（乙4・「交付検討会第2回議事録」10ないし13、30及び31ページ）。

カ 具体的には、住民票の写し等の交付請求における本人確認等の手続にお

いては、原則として、請求の際に住民基本台帳カード又はこれに類する本人確認書類の提示を求め、かつ、必要に応じて、聴聞、電話確認など市町村長が適当と認める方法により、なりすまし防止を図っている当時の運用をもとに考えるのが適当とされ、その実効性を期するため、法令に明確な根拠が設けられたものである(乙2・「住民票の写しの交付制度等の見直しについて(報告書)」5ページ)。

キ このようにして、現行の住基法においては、住民票の写し等の交付請求を受け付ける際の厳格な本人確認の措置が定められ、個人情報保護に十分留意した制度となっているところである。

3 デジタル手続法等

(1) 情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律(平成14年法律第151号・デジタル手続法)

第1条 この法律は、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(平成12年法律第144号)第13条及び官民データ活用推進基本法(平成28年法律第103号)第7条の規定に基づく法制上の措置として、国、地方公共団体、民間事業者、国民その他の者があらゆる活動において情報通信技術の便益を享受できる社会が実現されるよう、情報通信技術を活用した行政の推進について、その基本原則及び情報システムの整備、情報通信技術の利用のための能力又は利用の機会における格差の是正その他の情報通信技術を利用する方法により手続等を行うために必要となる事項を定めるとともに、民間手続における情報通信技術の活用の促進に関する施策について定めることにより、手続等に係る関係者の利便性の向上、行政運営の簡素化及び効率化並びに社会経済活動の更なる円滑化を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

第2条 情報通信技術を活用した行政の推進は、事務又は業務の遂行に用

いる情報を書面等から官民データ(官民データ活用推進基本法第2条第1項に規定する官民データをいう。以下この条において同じ。)へと転換することにより、公共分野における情報通信技術の活用を図るとともに、情報通信技術を活用した社会生活の利便性の向上及び事業活動の効率化を促進することが、急速な少子高齢化の進展への対応その他の我が国が直面する課題の解決にとって重要であることに鑑み、情報通信技術の利用のための能力又は知識経験が十分でない者に対する適正な配慮がされることを確保しつつ、高度情報通信ネットワーク社会(高度情報通信ネットワーク社会形成基本法第2条に規定する高度情報通信ネットワーク社会をいう。)の形成に関する施策及び官民データの適正かつ効果的な活用の推進に関する施策の一環として、次に掲げる事項を旨として行われなければならない。

- 一 手続等並びにこれに関連する行政機関等の事務及び民間事業者の業務の処理に係る一連の行程が情報通信技術を利用して行われるようにすることにより、手続等に係る時間、場所その他の制約を除去するとともに、当該事務及び業務の自動化及び共通化を図り、もって手続等が利用しやすい方法により迅速かつ的確に行われるようにすること。
- 二 民間事業者その他の者から行政機関等に提供された情報については、行政機関等が相互に連携して情報システムを利用した当該情報の共有を図ることにより、当該情報と同一の内容の情報の提供を要しないものとする。
- 三 社会生活又は事業活動に伴い同一の機会に通常必要とされる多数の手続等(これらの手続等に関連して民間事業者に対して行われ、又は民間事業者が行う通知を含む。以下この号において同じ。)について、行政機関等及び民間事業者が相互に連携することにより、

情報通信技術を利用して当該手続等を一括して行うことができるようにすること。

第6条第1項 申請等のうち当該申請等に関する他の法令の規定において書面等により行うことその他のその方法が規定されているものについては、当該法令の規定にかかわらず、主務省令で定めるところにより、主務省令で定める電子情報処理組織（行政機関等の使用に係る電子計算機（入出力装置を含む。以下同じ。）とその手続等の相手方の使用に係る電子計算機とを電気通信回線で接続した電子情報処理組織をいう。次章を除き、以下同じ。）を使用する方法により行うことができる。

第2項以下 （略）

(2) 総務省関係法令に係る情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律施行規則（平成15年総務省令第48号。以下「デジタル手続法総務省令」という。）

第4条第1項 情報通信技術活用法第6条第1項の規定により電子情報処理組織を使用する方法により申請等を行う者は、行政機関等の定めるところにより、当該行政機関等の指定する電子計算機に備えられたファイルに記録すべき事項又は当該申請等を書面等により行うときに記載すべきこととされている事項を、申請等をする者の使用に係る電子計算機から入力して、申請等を行わなければならない。

第2項 前項の規定により申請等を行う者は、入力する事項についての情報に電子署名を行い、当該電子署名を行った者を確認するために必要な事項を証する電子証明書と併せてこれを送信しなければならない。ただし、行政機関等の指定する方法により当該申請等を行った者を確認するための措置を講ずる場合は、この限りでない。

第3項 （略）

4 サイバーセキュリティ基本法

(1) サイバーセキュリティ基本法(平成26年法律第104号)

第1条 この法律は、インターネットその他の高度情報通信ネットワークの整備及び情報通信技術の活用の進展に伴って世界的規模で生じているサイバーセキュリティに対する脅威の深刻化その他の内外の諸情勢の変化に伴い、情報の自由な流通を確保しつつ、サイバーセキュリティの確保を図ることが喫緊の課題となっている状況に鑑み、我が国のサイバーセキュリティに関する施策に関し、基本理念を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにし、並びにサイバーセキュリティ戦略の策定その他サイバーセキュリティに関する施策の基本となる事項を定めるとともに、サイバーセキュリティ戦略本部を設置すること等により、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(平成12年法律第144号)と相まって、サイバーセキュリティに関する施策を総合的かつ効果的に推進し、もって経済社会の活力の向上及び持続的発展並びに国民が安全で安心して暮らせる社会の実現を図るとともに、国際社会の平和及び安全の確保並びに我が国の安全保障に寄与することを目的とする。

第3条第1項 サイバーセキュリティに関する施策の推進は、インターネットその他の高度情報通信ネットワークの整備及び情報通信技術の活用による情報の自由な流通の確保が、これを通じた表現の自由の享有、イノベーションの創出、経済社会の活力の向上等にとって重要であることに鑑み、サイバーセキュリティに対する脅威に対して、国、地方公共団体、重要社会基盤事業者(国民生活及び経済活動の基盤であって、その機能が停止し、又は低下した場合に国民生活又は経済活動に多大な影響を及ぼすおそれが生ずるものに関する事業を行う者をいう。以下同じ。)等の多様な主体の連携により、積極的に対応することを旨として、行われなければならない。

第2項 サイバーセキュリティに関する施策の推進は、国民一人一人のサイバーセキュリティに関する認識を深め、自発的に対応することを促すとともに、サイバーセキュリティに対する脅威による被害を防ぎ、かつ、被害から迅速に復旧できる強靱な体制を構築するための取組を積極的に推進することを旨として、行われなければならない。

第3項以下 (略)

第4条 国は、前条の基本理念(以下「基本理念」という。)にのっとり、サイバーセキュリティに関する総合的な施策を策定し、及び実施する責務を有する。

第5条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、国との適切な役割分担を踏まえて、サイバーセキュリティに関する自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する。

(2) サイバーセキュリティ基本法とデジタル手続法の関係

前記1で述べたとおり、サイバーセキュリティ基本法は、情報セキュリティ面からIT政策に関する基本法であるIT基本法を補完するものであり、デジタル手続法によって推進される行政のデジタル化を含むIT政策全体を下支えしているものである。

5 個人情報の保護に関する法律等

(1) 個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第57号)

第1条 この法律は、高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることに鑑み、個人情報の適正な取扱いに関し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、個人情報の適正かつ効果的な活用が新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するものであることその

他の個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする。

第3条 個人情報は、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることにかんがみ、その適正な取扱いが図られなければならない。

第4条 国は、この法律の趣旨にのっとり、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有する。

第5条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その地方公共団体の区域の特性に応じて、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。

第6条 政府は、個人情報の性質及び利用方法に鑑み、個人の権利利益の一層の保護を図るため特にその適正な取扱いの厳格な実施を確保する必要がある個人情報について、保護のための格別の措置が講じられるよう必要な法制上の措置その他の措置を講ずるとともに、国際機関その他の国際的な枠組みへの協力を通じて、各国政府と共同して国際的に整合のとれた個人情報に係る制度を構築するために必要な措置を講ずるものとする。

第7条第1項 政府は、個人情報の保護に関する施策の総合的かつ一体的な推進を図るため、個人情報の保護に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない。

第2項 基本方針は、次に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 個人情報の保護に関する施策の推進に関する基本的な方向
- 二 国が講ずべき個人情報の保護のための措置に関する基本的な事項
- 三 地方公共団体が講ずべき個人情報の保護のための措置に関する基本的な事項

第四号以下 (略)

第11条第1項 地方公共団体は、その保有する個人情報の性質、当該個人情報保有する目的等を勘案し、その保有する個人情報の適正な取扱いが確保されるよう必要な措置を講ずることに努めなければならない。

第2項 (略)

(2) 個人情報保護法制とデジタル手続法の関係

前記1で述べたとおり、個人情報保護の観点からは、IT政策を推進する中で不可欠なものであり、個人情報の保護に関する法律等の個人情報保護法制はデジタル手続法による行政のデジタル化に対する必要な制約と位置づけられている。

6 電子署名及び認証業務に関する法律等

(1) 電子署名及び認証業務に関する法律(平成12年法律第102号)

第2条第1項 この法律において「電子署名」とは、電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によつては認識することができない方式で作られる記録であつて、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。以下同じ。)に記録することができる情報について行われる措置であつて、次の要件のいずれにも該当するものをいう。

- 一 当該情報が当該措置を行った者の作成に係るものであることを示すためのものであること。
- 二 当該情報について改変が行われていないかどうかを確認することができるものであること。

第2項以下 (略)

第3条 電磁的記録であつて情報を表すために作成されたもの(公務員が職務上作成したものを除く。)は、当該電磁的記録に記録された情報について本人による電子署名(これを行うために必要な符号及び物件を適

正に管理することにより、本人だけが行うことができることとなるものに限る。)が行われているときは、真正に成立したものと推定する。

**(2) 電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律
(平成14年法律第153号)**

第2条第1項 この法律において「電子署名」とは、電子署名及び認証業務に関する法律(平成12年法律第102号)第2条第1項に規定する電子署名であって、総務省令で定める基準に適合するものをいう。

第2項以下 (略)

**(3) 電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律
施行規則(平成15年総務省令第120号)**

第2条 法第2条第1項に規定する総務省令で定める基準は、電子署名(電子署名及び認証業務に関する法律(平成12年法律第102号)第2条第1項に規定する電子署名をいう。以下同じ。)の安全性がほぼ同じ大きさの二つの素数の積である2048ビット以上の整数の素因数分解の有する困難性に基づくものであることとする。

第3 本件訴訟に至る経過等

- 1 令和元年6月21日、総務省自治行政局住民制度課(以下「住民制度課」という。)は、当時、LINE株式会社の社員であった中嶋氏(原告の代表取締役)らの訪問を受け、LINEを活用した住民票の写しの交付請求の可否に関する相談に対応した。

住民制度課は、住基法の規定に基づく住民票の写し等の交付請求は、それが仮にオンラインの手続であったとしても同法の規定を満たす必要があり、同氏が主張する本人確認の手法は現行制度上認められない疑いがあることから、法令に基づき、電子署名を用いた手法の活用を検討する余地はないか、当該手法の導入を希望する場合には、制度的な裏付けがなされるよう、制度改正の働き

かけを行う方向で検討してみてもどうか、助言した。

それに対し、同氏らは、法令の条文がどうかということよりも、現行制度上の郵送請求と比較して安全であればよいと考えているが、住民制度課の指摘に対する対応を検討し、今後、制度改正を要望していくことになる述べた。

- 2 住民制度課は、渋谷区においてオンラインでの住民票の写しの交付請求に係る実証実験を実施する予定であることを報道等により確認し、令和2年2月5日、渋谷区に対し、住基法31条2項の規定に基づき、当該実証実験の内容、本人確認方法の妥当性等について疑義照会を行った。渋谷区は、同月17日、住民制度課に対し、同区の実証実験の概要を説明するとともに、同実証実験におけるオンラインによる住民票の写しの交付請求の根拠法令についてデジタル手続法総務省令4条2項ただし書であると考えていること、実証実験においては、原告らの開発したサービスを用いることなどを回答した。住民制度課はこれに対して、オンライン本人確認の具体的な方法や改ざん防止の方法などについて、さらに確認を求め、渋谷区において同区職員を対象とした実証実験が開始された後も、同区と断続的に協議を重ね、当該実証実験で利用しているオンラインでの住民票の写しの交付請求の手法(以下「本件手法」という。)について、本件手法により法令で求められている電子署名を用いる方法と同等の本人確認ができることを証明できる実証実験の結果を示していただきたいこと等を依頼した。

- 3 令和2年4月1日、渋谷区は、LINEを利用したオンラインでの住民票の写しの交付請求のサービス(本件サービス)を開始し、同区のホームページ上でその旨公表した(甲6)。

なお、渋谷区が、本格導入開始前に、住民制度課に対し、実証実験の結果を共有することはなかった。

- 4 令和2年4月3日、高市総務大臣(当時)の定例記者会見において、記者から本件サービスの開始に対する受け止めについて質問があった。同大臣は、画像

の改ざんやなりすましの防止といったセキュリティの観点及び住基法の観点等から問題があると思われること、総務省としては、オンラインで住民票の写しの交付を請求する場合には、電子署名を付して本人確認を行う必要がある旨を助言する通知を全国に発出するとともに、渋谷区に対しても丁寧に説明し改善を促したい旨答えた(乙5)。

- 5 住民制度課長は、同日、都道府県及び指定都市の各担当部局長にあてて本件通知(甲9)を発出し、電子情報処理組織を使用して本人から住民票の写しの交付請求を受ける場合の取扱いに係る留意事項やデジタル手続法総務省令4条2項ただし書の解釈、郵送による住民票の写しの交付請求との比較について質疑応答を示した。

また、住民制度課長は、渋谷区に対し、直接本件通知の趣旨を説明に伺う旨連絡した。

- 6 令和2年4月10日、渋谷区は、住民制度課に対し、本件実証実験の報告書を送付するとともに、近日中に対面にて対応することは困難である旨伝えた。住民制度課は、その後も渋谷区に対し、面会の日程調整を続け、令和2年7月17日、総務省自治行政局長等が渋谷区長と面会し、直接本件通知の趣旨を説明した。しかし、同区の理解は得られず、本件サービスは中止されることはなかった。

- 7 令和2年9月10日、原告が、本件訴えを提起した。

第4 本案前の答弁の理由

- 1 実質的当事者訴訟としての確認訴訟が適法であるためには、即時確定の利益が認められる必要があること

(1) 原告は、本件通知違法確認の訴え及び本件地位確認の訴えが行政事件訴訟法4条の公法上の当事者訴訟としての確認訴訟であるとした上で、本件通知は渋谷区とともに事実上原告に向けられたものであると評価でき、原告には

市町村に対して本件サービスを提供することについて現に重大な支障が生じているから、本件通知違法確認の訴え及び本件地位確認の訴えによる請求の趣旨のとおり確認がなされれば、上記支障を除去することができ、また、即時確定の利益が認められるとし、よって、確認の利益が認められる旨主張する(訴状5及び28ページ)。

- (2) しかしながら、公法上の当事者訴訟としての確認の訴えも、確認の訴えである以上、民事訴訟としての確認訴訟と同様に、それが適法であるためには、確認の利益があることが必要である。確認の利益が認められるためには、現に、原告の有する権利又は法律的地位に危険又は不安が存在し、これを除去するため被告に対し確認判決を得ることが必要かつ適切な場合である必要があるとされる(即時確定の利益。最高裁昭和30年12月26日第三小法廷判決・民集9巻14号2082ページ)。

これを公法上の当事者訴訟としての確認の訴えに係る即時確定の利益についていうと、即時確定の利益を肯定する余地があるものと解されているのは「法令の実施によって直接に具体的な法律上の地位の侵害が考えられるような場合」とされている(矢野邦雄・最高裁判例解説民事篇〔昭和41年度〕359ページ(注一)参照)。したがって、本件通知違法確認の訴え及び本件地位確認の訴えが適法と評価されるためには、原告に「法令の実施によって直接に具体的な法律上の地位の侵害」が生じる可能性が認められる必要がある。

以上を踏まえると、次に述べるとおり、本件通知違法確認の訴え及び本件地位確認の訴えは、原告に上記の侵害の可能性は認められず、即時確定の利益を欠くものであるため、確認の利益を欠く不適法なものとして却下されるべきである。

2 即時確定の利益が認められないこと

(1) 本件通知の法的性質

ア 本件通知は、地方自治法(以下「地自法」という。)245条の4第1項に基づく「技術的な助言」であるところ(甲9参照)、「技術的な助言」とは、各大臣が普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の事務の運営等について、客観的に妥当性のある行為又は措置を実施するために必要な事項を示すことをいう(松本英昭・「逐条地方自治法(第1次改訂版)」957ページ)。

もっとも、上記「技術的な助言」等を受けた普通地方公共団体は、当該助言等に従って事務を処理すべき法律上の義務を負わない。また、地自法247条3項は、普通地方公共団体が「技術的な助言」に従わなかったとしても、不利益な取扱いをすることを禁止している(最高裁令和2年6月30日第三小法廷判決・裁判所時報1747号1ページ(以下「令和2年最高裁判決」という。)参照)。

イ このように、本件通知は、地方公共団体に対する「技術的な助言」であって、地方公共団体との関係でも、本件通知自体が法的義務を課すものではない。ましてや、原告のような私人に対しては何らの法的効力を及ぼすものではない。

(2) 本件通知は、原告の権利利益や法律上の地位に何ら影響を与えないこと

ア 上記のとおり、本件通知は、地方公共団体に向けて、オンラインにより本人から住民票の写し等の交付請求を受け付ける場合の取扱いに係る質疑応答を示す技術的な助言であり、本件サービスを提供しあるいは提供しようとしている原告に対して法的義務あるいは法的拘束力を有するものではない。

すなわち、渋谷区において、原告をして本件サービスを提供させていたとしても、本件通知によって、これを直ちに禁止するなどの法的効果が生じ得るものではない。

したがって、本件通知は、原告の権利や法律的地位に影響を与えるもの

ではなく、原告に「法令の実施によって直接に具体的な法律上の地位の侵害」が生じる可能性は認められない。

イ 原告は、本件通知の発出を受け、渋谷区以外の他の行政機関等が、本件サービスの導入を見送るなどしていることから、原告が本件サービスを提供することについて重大な支障が生じている旨主張する（訴状 28 ページ）。

この「重大な支障」については、原告からの確な立証がなく、現実に具体的な損害が生じているのかは定かではない。また、仮に、渋谷区以外の行政機関等が本件通知を受けて本件サービスの導入を見送っているというような実情が存在するとしても、前記のとおり、本件通知自体はオンラインによる本人からの住民票の写し等の交付請求を受け付ける場合の取扱いに係る質疑応答を示す技術的な助言にすぎず、地方公共団体に対してでさえ、法的義務ないし法的拘束力を有するものではないのであるから、本件通知が原告に与える影響は法的なものではなく、原告の権利や法律的地位に及ぶものではない。

ウ しかも、原告が、本件通知に従わず、本件サービスの提供を継続したとしても、住基法上、本件サービスの提供を理由として原告に適用し得る行政処分や罰則は法定されていない。この点からも、本件通知により、原告に「法令の実施によって直接に具体的な法律上の地位の侵害」が生じる可能性は認められず、原告の権利又はその法律的地位に現に危険又は不安が存在するといえないことは明らかである。

(3) 小括

したがって、本件通知により、原告の権利又はその法律的地位に現に危険又は不安が存在するとはいえない。したがって、かかる危険や不安を除去するため確認判決を得ることが必要かつ適切であるともいえない。

以上より、本件訴えについては、即時確定の利益が認められず、本件通知

違法確認の訴え及び本件地位確認の訴えはいずれも確認の利益を欠く不適法なものである。

3 原告の主張に対する反論

(1) 原告は、技術的な助言について、本来の法制度の趣旨・目的を超えて、行政実務上、総務省が地方公共団体をコントロールするものとして、絶大な力を持っており、事実上、各地方公共団体はこれに従わざるを得ない実情にあるなどと主張し、令和2年最高裁判決を具体例として挙げる(訴状27及び28ページ)。

(2) しかしながら、前記2(1)アでも述べたとおり、地自法247条3項は、「国(中略)の職員は、普通地方公共団体が国の行政機関(中略)が行った助言等に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。」と規定しているところ、原告の挙げる令和2年最高裁判決においても述べられているように、これは「普通地方公共団体は助言等に従って事務を処理すべき法律上の義務を負わず、これに従わなくても不利益な取扱いを受ける法律上の根拠がないため、その不利益な取扱いを禁止する」趣旨であり、「技術的な助言」等に従わなかったとしても、そのことによって不利益な取扱いを受けるものではない。

すなわち、原告の述べる上記実情は、法的な主張ではなく、本件通知違法確認の訴え及び本件地位確認の訴えに確認の利益が認められることを根拠づけるものとはいえない。

したがって、原告の主張は理由がない。

第5 結論

以上のとおり、本件の各訴えは、確認の利益を欠くために不適法なものであるから、速やかに却下されるべきである。

以 上