

副 本

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

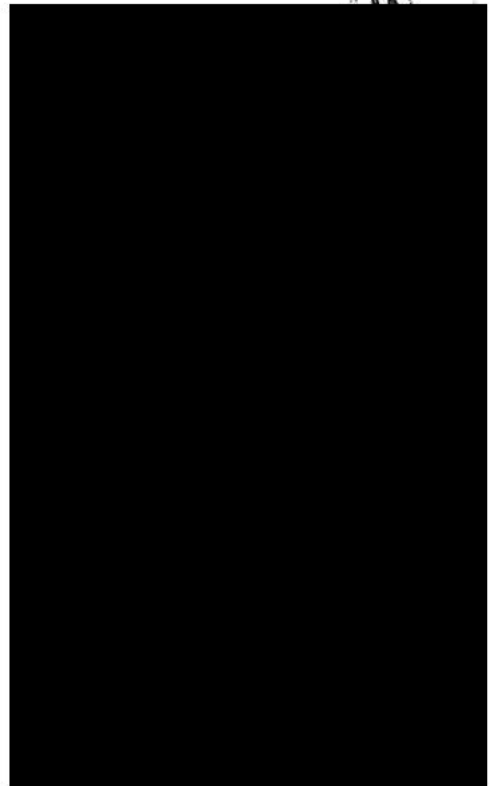
被 告 国

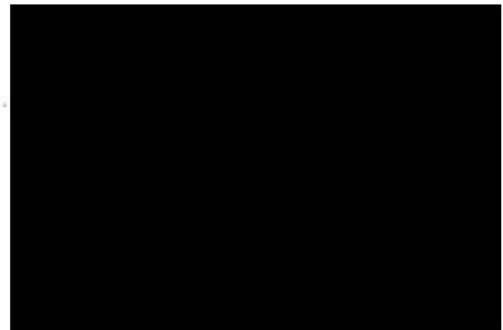
準 備 書 面 (2)

令和3年10月12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 関係法令の趣旨等を踏まえると、電子情報処理組織を使用した住民票の写しの交付請求について、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書が適用されず、本件省令改正はその趣旨を明確化したものであること5
- 1 関係法令を踏まえると、電子情報処理組織を使用した住民票の写しの交付請求について、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書が適用されないこと 5
- (1) はじめに6
- (2) デジタル手続法6条1項の趣旨、及び同条項と申請等を定める各個別の根拠法令等との関係等6
- ア デジタル手続法6条1項は、オンライン申請に係る具体的手法を定めるに当たり、書面等による申請等を定める各個別の根拠法令の趣旨を踏まえることを当然に予定していること6
- イ デジタル手続法6条1項は、オンライン申請の具体的方法について、当該申請に係る根拠法令を所管する主務大臣に申請手続の具体的方法を定める権限を付与していること7
- ウ デジタル手続法6条1項等と申請等を定める各個別の根拠法令等との関係等9
- (3) オンライン申請手続の方法により住民票の写しの交付請求を行う場合におけるデジタル手続法総務省令の適用の在り方9
- ア デジタル手続法総務省令は、オンライン申請方法について、原則として、厳格な本人確認を要求していること10
- イ デジタル手続法総務省令4条2項ただし書は、例外的に、厳格な本人確認が要求されない申請等について、厳格な本人確認方法の原則を免除したものであること13
- (4) 住基法は、住民票の写し等の交付主体を本人等に限定するとともに、交付申請に当たって申請者が本人であることの証明を申請者に求め、厳格な本人確認手続を予定していること14

ア	住基法は、住民票の記載事項について、個人情報保護の観点から、十分な配慮を求めていること、かかる観点から、住民票の写し等の交付を本人等に限定するとともに、申請に当たって申請者本人であることの証明を明らかにすることを申請者に求め、厳格な本人確認を要求していること	14
イ	住基法等は、住民票の写し等の交付請求に際し、厳格な本人確認を予定していること	19
(5)	住基法はデジタル手続法総務省令4条2項本文による本人確認手続以外のオンライン申請手続を想定していないこと	25
ア	デジタル手続法総務省令4条2項本文に匹敵するほどの本人確認手法が確立されていない現状においては、住基法は、デジタル手続法総務省令4条2項による本人確認手続以外の手続を想定していないこと	25
イ	小括	27
(6)	小括	28
2	本件省令改正は、前記1で述べた趣旨を明確化したものであること	28
(1)	本件省令改正の概要	28
(2)	本件省令改正の経緯	29
(3)	住民票省令22条の位置づけ	30
第2	本件地位確認の訴え及び本件通知違法確認の訴えが不適法であること	30
1	本件地位確認の訴えには、確認の訴えの利益が認められないこと	30
(1)	確認の訴えの利益	30
(2)	本件地位確認の訴えの対象が不適切であること	31
2	本件通知違法確認の訴えには、確認の訴えの利益が認められないこと	32
(1)	本件通知違法確認の訴えには、即時確定に利益が認められないこと	32
(2)	本件通知違法確認の訴えの対象が不適切であること	32
(3)	小括	32
第3	結論	32

被告は、本準備書面において、関係法令の趣旨等を踏まえると、電子情報処理組織を使用した住民票の写し交付請求について、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書が適用されず、令和3年9月29日に施行された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の一部を改正する省令(令和3年総務省令第96号。以下「本件省令改正」という。乙6)に基づいて新設された住民基本台帳の一部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。以下「住民票省令」という。)22条(以下、同省令22条を「本改正省令」という。)は、かかる趣旨を明確化したものであることを明らかにする(後記第1)。また、本件地位確認の訴え及び本件通知違法確認の訴えが不適法である旨の主張を補充する(後記第2)。

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 関係法令の趣旨等を踏まえると、電子情報処理組織を使用した住民票の写しの交付請求について、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書が適用されず、本件省令改正はその趣旨を明確化したものであること

住基法12条に基づく住民票の写しの交付請求を電子情報処理組織を使用して(オンラインで)行うときには、デジタル手続法総務省令4条2項本文が適用される一方で、同項ただし書は適用されない。

このことは本件通知(甲9)において解釈を示したとおりであるが、本件省令改正に基づいて新設された本改正省令は、かかる趣旨を明確化したものである。

以下では、関係法令の趣旨等を踏まえると、電子情報処理組織を使用した住民票の写しの交付請求について、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書が適用されないことを述べ(後記1)、本件省令改正は、その趣旨を明確化したものであることを述べる(後記2)。

1 関係法令を踏まえると、電子情報処理組織を使用した住民票の写しの交付請求について、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書が適用されないこと

(1) はじめに

住基法及びデジタル手続法の趣旨等を踏まえると、住基法12条に基づく住民票の写しの交付請求手続を電子情報処理組織を使用して行う際には(オンラインで申請する際には)、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書は適用されない。

このことは、本件通知で明示したところであるが、以下詳述するとおり、関係法令を踏まえた当然の結論である。

(2) デジタル手続法6条1項の趣旨、及び同条項と申請等を定める各個別の根拠法令等との関係等

ア デジタル手続法6条1項は、オンライン申請に係る具体的手法を定めるに当たり、書面等による申請等を定める各個別の根拠法令の趣旨を踏まえることを当然に予定していること

デジタル手続法は、デジタル社会形成基本法(令和3年法律第35号)17条及び官民データ活用推進基本法(平成28年法律第103号)7条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また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る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法律である(1条)。

同法は、6条1項において、「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(括弧内省略)を使用する方法により行うことができる」との規定を置くところ、これは、申請等について定める各個別の根拠法令が存在することを前提とした上で、その申請手段に関する特則として、申請等を定める各個別の根拠法令においては、書面による申請方法しか規定されていない場合であっても、いわゆるオンラインによる申請方法を許容し、オンラインによる申請手続の途を肯定する規定である。

イ デジタル手続法6条1項は、オンライン申請の具体的方法について、当該申請に係る根拠法令を所管する主務大臣に申請手続の具体的方法を定める権限を付与していること

上記のとおり、デジタル手続法6条1項は、申請等について定める各個別の根拠法令の存在を前提に、その申請手段に関する特則にすぎず、各個別の根拠法令の趣旨を踏まえることを当然に予定しているため、同条項は、オンライン申請の具体的方法までは法律で定めることはせず、その具体的な内容については、「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(中略)を使用する方法により行うことができる」と規定している。このように、デジタル手続法がオンライン申請の具体的方法については、当該申請の根拠法令を所管する主務大臣の定める省令に委ねる趣旨であることは以上で述べた文言からも明らかであるが、これは、同法6条1項において、申請等のうち既存法規においては書面等により行うこととされている申請であっても、行政機関等の使用に係る電子計算機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使用して行う途を肯定する一般規定を置く一方で、同条項は飽くまで申請手段について規定するにすぎず、申請等を定める各個別の根拠法令ごとに、書面等による申請を求める法の趣旨や当該申請業務の

実情も千差万別であり、その申請手続の具体化に当たっては考慮されるべき事項が異なり得ることを踏まえ、オンライン申請に係る具体的な方法の策定については、当該法令を所管する主務大臣の専門的・技術的判断に委ねる必要性が高いものとして、その具体的手続方法を策定する権限を、当該所管法令に精通する主務大臣に付与したものである。

また、デジタル手続法6条1項は、「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」と定めるのみであって、主務省令の具体的な内実について、格別に限定を付すものではない。この点、デジタル手続法は、先で述べたとおり、デジタル社会形成基本法17条(同法の制定前はIT基本法13条)及び官民データ活用推進基本法7条に基づく法制上の措置を定めた法律ではあるが、その運用に当たっては、上記各法律にとどまらず、IT政策に関連する各種法令との体系的な整合性が求められている(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)。一例を挙げれば、サイバーセキュリティ基本法(平成26年法律第104号)は、情報セキュリティ面からIT基本法(現在のデジタル社会形成基本法)を補完するものとされている上、IT政策の遂行においては、個人情報保護の観点をも考慮されることは当然である^{*1}。つまり、オンライン申請の具体的方法の策定を主務大臣が行う上では、申請等を定める各個別の根拠法令の趣旨等を踏まえた方法の策定にとどまらず、デジタル手続法の趣旨や我

*1 ここで、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。以下「行政機関個人情報保護法」という。)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)。

が国におけるIT政策に関連する諸法令との整合性等をも勘案して必要な措置を講じることが併せて想定されているのであって、デジタル手続法6条1項の上記委任規定は、当該申請に係る個別法規を所管する主務大臣が、当該所管法令との解釈適合性はもとよりのこと、以上で述べた種々の考慮事情をも合理的に勘案した上で、その申請に係る具体的方法を合目的的に策定することを期待し、その策定を委ねる趣旨に出たものと解されるところである。

ウ デジタル手続法6条1項等と申請等を定める各個別の根拠法令等との関係等

このように、デジタル手続法6条1項は、申請等を定める各個別の根拠法令の存在を前提とした上で、飽くまで申請手段についての特則を許容する途を肯定する規定にすぎないのであるから、書面等による申請等を定める各個別の根拠法令の趣旨(実体)が損なわれるような場合にまで、デジタル手続法6条1項が定める申請手段の特例を適用することはできず、更に場合によっては、各個別の根拠法令以外の諸法令との整合性等をも勘案した結果、デジタル手続法6条1項が定める申請手段の特例が適用されないこともあり得るということになる。

そして、このような書面等による申請を定める各個別の根拠法令等との関係については、デジタル手続法6条1項のみならず、同条項の委任を受けた主務省令についても同様であることはいうまでもない。

(3) オンライン申請手続の方法により住民票の写しの交付請求を行う場合におけるデジタル手続法総務省令の適用の在り方

総務省においては、デジタル手続法の上記委任規定を受け、「主務省令」として、次のとおり、デジタル手続法総務省令を策定している。同省令は、オンライン申請手続について、原則として、4条2項本文によることとしている。

ア デジタル手続法総務省令は、オンライン申請方法について、原則として、厳格な本人確認を要求していること

(7) デジタル手続法総務省令4条2項本文は、「前項の規定により(引用者注：デジタル手続法6条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、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。」と、オンライン申請の原則について規定する。つまり、デジタル手続法総務省令は、オンライン申請における本人確認手続において、電子署名及び電子証明書の併用を求めることを原則としている。

ここで、上記で規定された「電子証明書」とは、デジタル手続法総務省令2条2項に定義規定が置かれており、具体的には、①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。以下「公的個人認証法^{*2}」という。)3条1項に規定する署名用電子証明書、②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。以下「電子署名法」という。)8条に規定する認定認証事業者が作成した電子証明書、③商業登記法12条の2第1項及び第3項の規定に基づき登記官が作成した電子証明書をいう。そして、このうち、本件で問題とされる住民票の写し等の交付申請のように個人

*2 この公的個人認証法は、改正前のデジタル手続法である「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律」とともに、e-Japan重点計画の下で、「行政手続オンライン関係三法」として、同時に国会に提出されており(乙7)、「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律」が策定された当時においては、オンライン申請手続においては、公的個人認証法に規定されている電子署名及び電子証明書等がその本人確認の方法として併せて利用されることが想定されていたものである。

による利用が想定される方法は、上記のうち①及び②である。

この点、一般論として言えば、インターネット等の情報通信技術を用いた情報通信においては、下記の四角囲みのとおり、①なりすまし、②データの改ざん、③否認行為といったリスクがあると考えられているところである。

【インターネット等の情報通信技術を用いた情報通信リスク例】

① なりすまし

データ上、作成者を表す記述があったとしても、記述そのものは誰でも作成することができ、実際に作成名義人本人が作成したのか、それとも第三者が本人になりすまして作成したのかを判別することが困難である。

② データの改ざん

インターネット上の通信においては、悪意ある第三者が通信内容を傍受し改ざんするリスクがある。また、有体物である郵便物と異なり、データでは改ざんの痕跡が残らないことから、改ざんの有無を判別することが容易でない。

③ 否認行為

受送信の事実を巡って、送信者が送信の事実や内容の全部又は一部を否認することがあり、この場合、同一内容のものを誰でも作成可能であるというデータの性格に起因し、送信の事実等を立証することが困難となる。

他方で、これらの電子証明書を用いて本人確認手続を行った場合、本人確認の確実性は極めて高いものとなる。その詳細については別紙に譲ることとするが、ここにいう電子証明書の発行を受けるには、利用者としての登録の過程で厳格な本人確認を経る必要があるとされているので

あり(すなわち、利用者の実在性について住民基本台帳等における登録を確認するとともに、利用者の本人性の確認としては、原則として、窓口における写真付き身分関係書類の提示によりその写真と申請者の顔貌との同一性を確認することとされ、やむを得ない理由でそれらを提示することができない場合には、その他の身分関係書類の提示とともに本人に関する事項につき質問等をする方法により確認することとされる。)、デジタル手続法総務省令4条2項本文が求める本人確認方法は、公的個人認証法や電子署名法の定める電子署名及び電子証明書の仕組みと組み合わせることによって、なりすましや改ざんのおそれが十分低く、本人確認の確実性が極めて高く、なおかつ、安全性が確保されている制度として構築されているといえることができる。

- (イ) このように、デジタル手続法総務省令が、4条2項本文において、オンライン申請等の方法について、電子署名及び電子証明書の併用を求めるという厳格な本人確認を原則として求めるのは、申請等の手続においては、本人確認の要請が強いのが通常であるからにほかならない。

すなわち、そもそも申請等(申請、届出その他の法令に基づき行政機関等に対して行われる通知。デジタル手続法3条8号)については、これを行う者に対して氏名等を明らかにして行うことを要求するのが通常であり、その明らかにされた氏名等が申請等を行う本人のものであることを当然の前提としているため、基本的に本人確認の要請が強いといえる。そうである以上、オンラインによる場合であっても、本人確認の要請が強いという基本的な申請等の性質が前提となる上、上記(ア)で述べたなりすましやデータの改ざんなどといったオンライン特有のリスクも存在する。このため、本人確認を行うことでオンライン申請等におけるなりすましやデータの改ざん等を防止することを趣旨とするデジタル手続法総務省令4条2項は、オンライン申請等の方法について、電子署名

及び電子証明書の併用を求めるという厳格な本人確認を原則として求めたところである。

イ デジタル手続法総務省令4条2項ただし書は、例外的に、厳格な本人確認が要求されない申請等について、厳格な本人確認方法の原則を免除したものであること

他方、氏名等を明らかにして行うことを要求されることが通常である(オンライン)申請等である一方で、本人確認は厳格でなくて構わないという例外的な申請等がおよそ存在しないというわけではない(甲9・2枚目「答2」第1段落参照)。このような厳格な本人確認が要請されない例外的な申請等について、厳格な本人確認方法の原則を免除し、デジタル手続法総務省令4条2項本文所定の厳格な本人確認方法とは異なる他の本人確認方法を許容し得る途を肯定したのが、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書である。このため、前記(2)で述べたとおり、飽くまで申請手段についての特則にすぎないデジタル手続法総務省令4条2項ただし書を適用することによって、書面等による申請等を定める各個別の根拠法令の趣旨(実態)が損なわれたり、その他の諸法令との整合性が保てないような場合には、同ただし書は適用されないことになる。

したがって、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書が、「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。」として、同項本文の例外を規定しているものの、当該申請等に係る事務処理を行う「行政機関等」が、オンライン申請においてデジタル手続法総務省令4条2項本文に定める以外の簡易かつ簡便な本人確認方法を同項ただし書を手がかりに「指定」したとしても、かかる「指定」の内容自体が、当該申請等に係るおおもとの根拠法令の規定やその趣旨に抵触する場合には、当該申請等の手続の細目を定めるにすぎない同項ただし書の形式的な適用により手続の原則を定める

本文の適用を排除し得るとは解されないものである。

結局のところ、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書による本文が定める厳格な本人確認方法を免除することが許容されるか否かは、申請等に係る各個別の根拠法令の規定やその趣旨等を踏まえて、厳格な本人確認が要求される手続であるか否か解釈される必要があるというほかない。

そして、以上を前提に、本件で問題となる住民票の写し交付請求手続についてみると、次項で述べるとおり、厳格な本人確認を求める住基法の趣旨や規定に照らしても、同法が、デジタル手続法総務省令4条2項本文の厳格な本人確認の方法以外の方法を許容するものと解することはできない。

- (4) 住基法は、住民票の写し等の交付主体を本人等に限定するとともに、交付申請に当たって申請者が本人であることの証明を申請者に求め、厳格な本人確認手続を予定していること

ア 住基法は、住民票の記載事項について、個人情報保護の観点から、十分な配慮を求めており、かかる観点から、住民票の写し等の交付を本人等に限定するとともに、申請に当たって申請者本人であることの証明を明らかにすることを申請者に求め、厳格な本人確認を要求していること

- (イ) 住基法は、市町村において、住民の居住関係の公証等の基礎とし、住民に関する記録の適正な管理を図るなどのために、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る法律であり、具体的には、1条において、「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。」(下線部は引用者)と定め、3条1項において、「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。」(下線部は引用者)と定め、住民基本台帳制度の目的として「住民に関する記録の適正な管理」を挙げている。

この「住民に関する記録の適正な管理」という文言は、昭和42年に住基法が施行された後、社会一般のプライバシー意識の高揚や情報化社会の進展等により、国民のプライバシー保護に対する関心が高まりつつある状況を受けて、住民基本台帳に記録された個人情報の適正な管理が強く求められるようになる中で、昭和60年の住基法改正において、目的規定である1条に加えられたものである(乙8・市町村自治研究会「全訂住民基本台帳法逐条解説」・40ページ)。ここにいう「住民に関する記録の適正な管理」とは、市町村において、当該市町村の住民に関する記録が適正に保護・管理されることをいうものであり、具体的には、住民基本台帳の作成・管理、住民記録の正確性の維持、住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付に係る合理的な制限、各種届出の義務化、転出入等の各種届出の際の厳格な本人確認など、住基法に定められている住民に関する記録の適正な管理のための所要の措置のことをいう(乙8・市町村自治研究会「全訂住民基本台帳法逐条解説」44ページ。下線は引用者。)

すなわち、住基法に規定される「住民に関する記録の適正な管理」とは、住民記録の正確性の維持等を求めるものにとどまらず、住民票の写し等については、個人情報として保護されるべきであることから、その交付に係る合理的な制限をも求める趣旨も含まれるものである。この点、住民票には、氏名、出生の年月日、男女の別、世帯構成、戸籍の表示、

住民となった年月日、住所変更の年月日、現在にあっては、個人番号（いわゆるマイナンバー）、選挙人名簿登録情報、国民健康保険、後期高齢者医療、介護保険、児童手当等の受給資格、住民票コードなど、その個々人のプライバシーに関わる個人情報が記載されている。これらの情報は、極めて秘匿性が高い情報である一方で、個人識別につながる有用かつ最たる情報であるため、第三者に悪用される危険性自体が典型的に高い情報である。そのような秘匿性が高く、他方で漏えいの危険性が高い個人情報を取り扱うがゆえ、市町村として、かかる個人情報を適切かつ厳正に管理し、万が一にも、かかる情報が不正に外部へ漏えいするような事態を避けるべきことが要請されることは改めて確認するまでもないことであるといえる。

(イ) そこで、住基法は、上記の目的規定等を受けて、住民票の写し等の交付の請求につき、①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し（同法12条ないし12条の4）、②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、住民票の写し等の交付請求手続に際し、原則として、請求の際には、請求者の個人番号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るものとしたものである（同法12条3項等）。

(ロ) もっとも、前記(イ)の規定は、平成19年の住基法改正により整備されたものであり、その法改正の沿革は以下のとおりである。

すなわち、住民基本台帳制度をひもとくと、過去には何人でも住民基本台帳の閲覧を行い得る時期も存在した。実際のところ、昭和42年の住基法制定時においては、何人でも住民基本台帳の閲覧を請求できるととされるとともに、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ととされていたところであった。

しかし、その後、昭和60年の法改正において、不当な目的によることが明らかなとき等には、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、さらに、その後、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」という閲覧制度を廃止し、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るに至った。この提言を踏まえ、平成18年通常国会においては、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を廃止した上で、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ことを内容とする改正住基法が成立し、平成18年11月1日に施行された。

もっとも、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も、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ていたところであり、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、交付検討会において、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。そして、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ることとなり、この改正が、現在の同制度の基礎となっている。

上記住基法の改正においては、①個人情報保護の観点から、「何人でも交付を請求できる」という規定が見直され、住民票の写し等の交付請求の主体を本人等とし、その目的についても一定の要件に該当する場合に限定することを内容とする規定を置かれた。また、②住民票の写し等の交付請求の一部において、現実になりすまし等の不当な手段による請求が行われている申請実態を踏まえ、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)。

これは、当時、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は本人が開示請求できる一方で、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たことを背景とするものである。その上で、請求に当たって、請求者を限定する制度設計とされたことの帰結として、併せて、本人確認等の手続の整備が検討されることとなったのである(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)。

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(現在では、個人番号カード)又はこれに類する本人確認書類の提示を求めるなどして、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(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)。また、これに併せて、「偽りその他不正の手段」により住民票の写しの交付を受けた者の制裁を、「十万円以下の過料」(平成19年改正前の52条)から「三十万円以下の罰金」(現行46条2号)に加重する改正

も行われた(乙9・13ページ, 乙2・10ページ参照)。

以上の改正経緯からも明らかなとおり, 現行の住基法は, 個人情報保護の要請に応えるべく, 住民票の写し等の交付請求の際の厳格な本人確認の措置が定められるなど, 個人情報保護に十分配慮した制度となっているのである。

イ 住基法等は, 住民票の写し等の交付請求に際し, 厳格な本人確認を予定していること

(7) 以上の住民票の写し等の交付請求についての個人情報に十分に配慮した制度のあらわれの一つが現行住基法12条3項なのであって, 同項は, 市町村が備える住民基本台帳に記録されている者が, 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等の交付を請求する際は, 「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(括弧内省略)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。」と, マイナンバーカード等の本人確認書類の提示を典型とする厳格な本人の同一性の確認を求めているところである。

(1) そして, 上記の住基法の趣旨や厳格な本人確認に係る同項の定めを受けて, 現行の住基法の委任を受けた省令及び住民基本台帳事務処理要領(以下「住基事務処理要領」という。)においても, 厳格な本人確認を予定している住基法の趣旨を具体化する観点から, 本人確認の具体的な手順等が定められているところである。

なお, 住民基本台帳等に関する事務は, 地自法上は自治事務と位置づけられるものの, その事務処理に当たっては, 市町村相互にわたる事項も多く, 全国的に統一された取扱いがされた方が合理的な場合も少なくない。そのため, 住基法は, 同法を所管する国(総務省)において, 市町村に対し, 同法の規定により市町村が処理する事務について必要な指導

を行い得るものと定めており(31条1項)、かかる指導の一環として住民基本台帳等の運用に関して定められたのが、住基事務処理要領である。

この点、住基事務処理要領においては、住民票の写し等の交付請求については、定型的な請求書又は申出書の様式を作成し、原則としてこれらに記載させることとすることが適当であると定められている。そして、原告指摘に係る窓口及び郵送の本人確認方法についても、次のとおり、本人確認の方法が詳細に定められているところである。

① 窓口による請求の場合

- a 住基法12条3項は、市町村が備える住民基本台帳に記録されている者が、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等の交付を請求する際は、「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(括弧内省略)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。」としており、それを受け、住民票省令5条は、その1号において、「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」と原則を定め、2号において、「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」を定めている。

これらを受けて策定された住基事務処理要領(自治振第150号自治省行政局長等通知。乙10・38及び39ページ。)は、第2の4(1)①ア(i)において、「現に請求の任に当たっている者が本人であるこ

とについて、以下のいずれかの方法により明らかにさせる(住基法12条3項並びに住民票省令第5条第1号及び第2号)」と規定した上、具体的な方法として、以下のとおり定めている。

A 個人番号カード又は旅券、運転免許証その他官公署が発行した免許証、許可証若しくは資格証明書等であって、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(有効期間の定めがあるものは、有効期間内のものに限る。)を提示する方法 (中略)

B Aに掲げる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本人であることを説明させる方法その他の市町村長が適当と認める方法。

ここで「市町村長が適当と認める書類」については、「Aに掲げる書類が更新中の場合に交付される仮証明書や引換証類、地方公共団体が交付する敬老手帳、生活保護受給者証、健康保険の被保険者証、各種年金証書等が考えられる。また、市町村長の判断により、官公署発行の書類のみならず、住民名義の預金通帳、民間企業の社員証等について採用することも可能と考えられる。これらの書類については、複数の提示を求めることも考えられる。」とされている。また、「本人であることを説明させる方法」としては、「同一世帯の住民基本台帳の記載事項(世帯構成、同一世帯の者の生年月日等)について口頭で陳述させることなどが考えられる。」とされている。そして、「市町村長が適当と認めることができる」方法については、「Aに掲げる方法に準ずる方法であり、これと同水準の本人である旨の心証形成が必要なため、このように補充的に確認のための行為

を積み重ねることが適當である。」とされている。

- b このように、住基事務処理要領は、住基法12条3項、住民票省令5条1号の規定を受け、本条の住民票の写し等の交付について、現に請求の任に当たっている者が、市町村長に対し、原則として、本人の写真が貼付された個人番号カード又は旅券、運転免許証その他官公署が発行した免許証、許可証若しくは資格証明書等を提示する方法により、本人であることを明らかにしなければならないとしている。そして、やむを得ず写真付き本人確認書類を提示できないときについては、住民票省令5条2号の規定を受け、写真付き本人確認書類による本人確認と同水準の心証形成が必要であることを前提に、例えば、写真なしの住民基本台帳カードの提示の場合には、その暗証番号を入力させてシステム上で照合する等、補充的に本人確認のための行為を積み重ねるなどして、本人であることを明らかにしなければならないとしている。

② 郵送による請求の場合

- a 住基法12条7項は、郵便による住民票の写し等の交付請求を許容し、その方法については、「総務省令で定める方法」によるものとし、それを受け、住民票省令5条3号は、「(住民票省令5条)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當と認める方法」と定めている。

これらを受けて、住基事務処理要領は、本人確認の方法について、第2の4(1)②アにおいて、以下のとおり定めている(乙10・43ページ)。

- (a) 法第12条第7項の規定に基づき、郵便等により、住民票の写し等の送付を求められた場合は、請求書において、①-ア-(7)に掲

げる事項(引用者注：窓口における請求の受理の際に請求書において明らかにさせる，A 請求者の指名及び住所，B 現に請求の任に当たっている者の氏名及び住所，C 請求対象者の氏名，D 請求事由)のほか，請求者の住所以外の場所に送付を求めるときは，その理由及び送付すべき場所を明らかにさせる(法第12条第7項並びに住民票省令第4条第2項第2号及び第7条)。

なお，送付された書面の記載のみでは必要な事項が具体的に明らかにならない場合やこれらの事項に疑義がある場合には，必要に応じ，適宜，電話等により質問を行って内容を補足するなど慎重に取り扱うことが適当である。

請求者の住所以外の場所への送付は，いかなる場所でもよいわけではなく，請求者に直接手交した場合と同様に評価できる場所に限り送付することが適当である。このため，理由を厳格に審査し，必要であるときは，送付場所を確認できる資料の送付や提出などを求める。

送付場所の例としては，請求者の勤務先，(中略)代理人の権限が明らかにされ，心証が形成された場合の代理人の住所などが考えられる。

- (b) 現に請求の任に当たっている者が本人であることについては，①－ア－(i)－A又はBに掲げる書類(引用者注：前記(ア) aのA又はBに掲げる書類。以下同じ。)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①－ア－(i)に準ずるものとして適当と認める方法により，明らかにさせる(住民票省令第5条第3号)。

また，書類の写しの送付があった場合でも必要と判断されるときは，適宜，電話により，現に請求の任に当たっている者を通話口に

呼び出し、口頭で質問を行うなど、補充的に本人確認のための行為を積み重ねることが適当である。市町村長が適当と認めることができるのは、①－ア－(イ)－A及びBに掲げる方法に準ずる方法であり、これらと同水準の本人である旨の心証形成が必要なためである。

- b 上記のとおり、住基事務処理要領によれば、郵送等による請求についても、窓口における請求の場合と同様に、写真が貼付された個人番号カードの提示等(①－ア－(イ)－A又はB参照)に加え、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等により、本人である旨の心証形成は、窓口における請求の場合(①－ア－(イ)－A又はB)と同じ水準で必要となる。そして、かかる心証形成に必要であれば、適宜、電話により、現に請求の任に当たっている者を通話口に呼び出し、口頭で質問を行うなど、補充的に本人確認のための行為を積み重ねることが適当であるとしている。したがって、事務処理要領は、郵送による請求についても、窓口による請求の場合と同様に、実際に申請者に接触して事情聴取を行う方法で本人確認を行うことまでが予定されているといえることができる。

以上詳述してきたとおり、住基法等においては、書面等による請求については、窓口による請求の場合も、郵送による請求の場合も、厳格な本人確認を行うことが予定されているといえることができる。

- (v) 更に言えば、住基事務処理要領には、本件のような、オンライン申請についても、その申請方法について具体的な定めが置かれており、同要領上では、具体的には、デジタル手続法総務省令4条2項本文により、先で述べた電子署名と電子証明書とを併用する方法によることが定められているところである。

そして、このような住基事務処理要領の定め自体が、以上までで述べてきた厳格な本人確認を定めた住基法12条3項の趣旨を、オンライン

申請の場面において具体化したものということができる。

- (5) 住基法はデジタル手続法総務省令4条2項本文による本人確認手続以外のオンライン申請手続を想定していないこと

ア デジタル手続法総務省令4条2項本文に匹敵するほどの本人確認手法が確立されていない現状においては、住基法は、デジタル手続法総務省令4条2項による本人確認手続以外の手続を想定していないこと

- (7) これまで繰り返し述べたとおり、住基法12条3項は、住民票の写しの交付請求に当たって、厳格な本人確認を求めるものである。これに対し、インターネット等の情報通信技術を用いた情報通信においては、前述したとおり、なりすまし、データの改ざん、否認行為といったリスクがあると解されているのであり、それゆえに、デジタル手続法総務省令においては、当該申請に自署又は署名を本来的に要求するか否かにかかわらず、申請にかかる本人確認の手段として、電子署名及び電子証明書の仕組みとを組み合わせた申請方法を原則として定めている。このような住民票情報の取得について厳格な本人確認を要求する住基法の趣旨や同法12条3項の規定を踏まえれば、かかる申請が、なりすましやデータの改ざん等のおそれが典型的に高いとされるオンライン申請によって行われる場面においては、デジタル手続法総務省令が原則とする上記申請方法によらしめるとというのが住基法の規定やその趣旨から導かれる素直な解釈というべきである。

そして、デジタル手続法総務省令4条2項本文に匹敵するほどの本人確認手法が確立されていない現状においては、住基法は、デジタル手続法総務省令4条2項本文による本人確認手続以外の手続を想定していないものというべきである。

- (i) 取り分け、オンラインによる住民票の写しの交付請求制度は、インターネットやそれを前提としたアプリケーション等、最新の情報通信技術

が用いられることとなるが、これらの情報通信技術は、利便性の反面で、個人情報保護の観点を始めとした様々なリスクが内在しており、生じ得るリスクの具体的な態様やその対処方法等については未知の部分も少なくないというのが現状であるといえる。これまで述べてきたとおり、住民基本台帳には、極めてセンシティブな個人情報が大量に保有されている。その一方で、オンライン申請の簡便性、匿名性といった性質を踏まえると、それがひとたび悪用され、そのような情報が漏えいした場合の被害の規模自体大人数に及ぶ可能性は否定できず、ひとたび漏えいした場合における被害回復をも困難性も看過することはできない。それゆえ、住基法が、申請方法としてデジタル手続法総務省令4条2項本文が定める基本形以外の申請をおよそ許容しているものといえるかは、このような、同項本文が定める基本形以外のオンライン申請によって伴われる弊害等をも幅広く踏まえる必要があるものと解される。

そして、これをオンラインによる住民票の写しの交付請求に引き直してみるに、確実な本人確認方法を前提としないオンラインによる住民票の写しの交付請求手続を導入した場合、住民票の写しには、そもそも不正利用される危険性が高い情報が化体している以上、悪意あるオンライン申請者が他人になりすまして住民票の写しを不正に入手する危険性自体は典型的に高い。そして、デジタル手続法総務省令4条2項本文の措置によらないオンラインによる住民票の写しの交付請求の場合において、デジタル手続法総務省令4条2項本文の措置と同程度の確度によりなりすましを防止する措置が技術的に可能なのか否かについて、現状において未だ確立した知見はないといわざるを得ない。また、本人が送信した住民票の写しの交付の請求に係る情報を悪意ある第三者が傍受し、その内容を改ざんして、当該住民票の写しを不正に取得する(ないし当該本人が取得することを妨害する)などの危険性も否定できない。これ

らは、飽くまで現時点で考えられる事象の一端を指摘したにとどまるが、より重要であるのは、現在において、デジタル手続法総務省令4条2項本文で規定する電子署名及び電子証明書を併用する手法に匹敵するほどの安全性、確実性を兼ねそろえたオンラインによる申請手法が確立しているとは言い得ないということである。オンライン申請の在りようを巡る、かかる技術の進捗状況に加えて、これまで述べてきた住基法自体の厳格な本人確認の定めや個人情報保護の要請という法の趣旨を踏まえれば、現状においては、住基法は、住民票等の交付請求をオンラインで行う場合の具体的手法としてデジタル手続法総務省令4条2項本文以外の方法を許容していないと解するのが相当である。

なお、この点については、住民基本台帳法逐条解説(乙3)も、オンラインによる住民票の写し等の交付の請求について、「請求書に記載すべき事項を請求者の使用に係る電子計算機から入力して明らかにさせ、当該事項についての情報に電子署名を行わせ、電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律第3条第1項に規定する電子証明書等とあわせて当該電子署名を送信させることにより、請求の意思を確認することとされている(総務省関係法令に係る行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律施行規則〔引用者注：デジタル手続法総務省令〕第4条第2項参照)」と指摘し、デジタル手続法総務省令4条2項本文による方法しか記載していないことから裏付けられているといえる(同号証192ページ)。

イ 小括

以上のとおり、住基法の趣旨や同法が要請する本人確認手続の定め及び現状の情報通信技術を前提とすると、オンライン申請手続の方法により住民票の写しの交付請求を行う場合、デジタル手続法総務省令4条2項本文以外の方法は想定されておらず、同項ただし書は適用することができない

ものというのが、法の正当な解釈であるというべきである。このことは、本件通知2枚目の(答2)の第2段落に記載されたとおりである。

(6) 小括

以上のとおり、住基法及びデジタル手続法等の趣旨等を踏まえれば、オンライン申請手続の方法により住民票の写しの交付請求を行う場合には、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書が適用される余地はないことが明らかである。

2 本件省令改正は、前記1で述べた趣旨を明確化したものであること

前記1で述べたとおり、住基法の趣旨や同法が要請する本人確認手続の定めを踏まえると、オンラインで住民票の写しの交付請求を行う場合、デジタル手続法総務省令4条2項本文所定の申請方法以外の方法を採用ことは想定されておらず、同項ただし書は適用されない。本件省令改正は、その趣旨を明確にしたものである。以下詳述する。

(1) 本件省令改正の概要

本件省令改正は、住民票省令の一部改正により、以下のとおり同省令22条を新設するものである。

(電子情報処理組織による請求等に係る適用除外)

第22条 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。以下この条において「総務省情報通信技術活用省令」という。)第4条第1項の規定により、法第11条第1項、第11条の2第1項、第12条第1項、第12条の2第1項、第12条の3第1項及び第2項、第12条の4第1項並びに第15条の4第1項から第4項までの規定による請求又は申出を行う場合においては、総務省情報通信技術活用省令第4条第2項ただし書の規定は、適用しない。

住民票省令22条は、住民票の写し等の交付の請求を始めとする住基法の規定による手続について、デジタル手続法6条1項に基づきオンラインで行う場合には、その本人確認措置に関して、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書を適用しないこととしている。これにより、住民票省令22条に規定する住基法に基づく手続については、オンラインで行う場合の本人確認措置として、必ずデジタル手続法総務省令4条2項本文に規定する電子署名等が必要とされる。

(2) 本件省令改正の経緯

前記1で述べたとおり、本件省令改正前の法令を前提とした解釈によっても、オンラインで住民票の写しの交付請求を行う場合、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書は適用されず、電子署名等による本人確認措置が必要とされるところ、オンラインによる住民票の写しの交付につき、本人確認に電子署名を用いない取扱いをする一部自治体の動きがあったことなども踏まえ、総務省自治行政局住民制度課長は、当該解釈を全市区町村に周知する必要があると判断し、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付ける場合の取扱いに係る質疑応答として、当該解釈を明らかにした本件通知を発出した。

その後、「デジタル・ガバメント実行計画」（令和2年12月25日閣議決定。乙11）において地方公共団体の行政手続のオンライン化の推進が提言されるなど、今後、ますます、オンラインによる住民票の写しの交付請求を受け付けるサービスのニーズが高まることなどが想定され、このような情勢の下、法令の文言から当該解釈が明確に読み取れるようにし、ルールの内容についての疑義を払拭する要請が高まっていると考えられた。

これらを踏まえ、本件省令改正では、前記1で述べた解釈に係る規律内容を明文化することとしたものである。

(3) 住民票省令 22 条の位置づけ

デジタル手続法総務省令 1 条 1 項は、総務省関係法令に規定されたオンライン申請 (デジタル手続法 6 条 1 項) につき、「他の法律及び法律に基づく命令…に特段の定めのある場合を除くほか、…この省令の規定の例による」と規定するところ、住民票省令 22 条はこの「別段の定め」に該当する。このように、住民票省令 22 条は、デジタル手続法総務省令の関係規定と一体となって、「申請等のうち当該申請等に関する他の法令において書面等により行うことその他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 (中略) を使用する方法により行うことができる。」と規定するデジタル手続法 6 条 1 項の「主務省令」 (定義につき同法 18 条本文) を構成するものである。

第 2 本件地位確認の訴え及び本件通知違法確認の訴えが不適法であること

1 本件地位確認の訴えには、確認の訴えの利益が認められないこと

(1) 確認の訴えの利益

確認の訴えは、いかなる事項を請求の内容として確認の対象とするか、いかなる具体的状況で訴えが提起されるか、誰と誰との間で確認が求められるかについて、給付の訴えと比較し、訴えの性質上当然に認められるような制約がない。そこで、原告が、訴えを提起し権利の救済を求めて訴訟追行することが、果たして被告との関係で正当な利益を有するといえるか、つまり訴えの利益があるかを個別の具体的訴訟ごとに判断することが必要となる。そして、確認の訴えにおける訴えの利益は、大きく分けて、①確認の訴えの対象が適切か否か (確認の対象)、②権利又は法律関係の存否を即時に判決で確定してもらう現実の利益又は必要性 (狭義の確認の利益ないし即時確定の利益) という 2 つの観点から検討されることとなる (兼子一ら「条解民事訴訟法

第2版」768ページ)。

(2) 本件地位確認の訴えの対象が不適切であること

原告は、本件地位確認の訴えにおいて、市町村(特別区を含む)に対して、本件サービスに係るシステムを適法に提供できる地位にあることの確認を求めている。

しかしながら、本件サービスを現に住民に対して提供するのは地方公共団体であって、原告は、飽くまで一私企業として、原則として一般競争入札(会計法29条の5第1項)等を経て地方公共団体との間で契約を締結するという所要のプロセスを経た後に、地方公共団体に本件サービスに係るシステムを提供することができることがあるというにとどまる。このような原告の地位は、あくまで事実上の期待にすぎないものであって、何らかの意味で権利ないし法的地位を構成するようなものでないことは明らかである。したがって、このような事実上の地位を確認することは、具体的な権利又は法律関係について確認を求めるものではなく、原被告間で具体的な権利又は法律関係の存否の判断をすることが有効・適切である場合とはいえないため、確認の訴えの対象となるべき適格を欠くものといえ(新堂幸司・新民事訴訟法〔第6版〕270ページ、最高裁昭和55年1月11日第三小法廷判決・民集34巻1号1ページ、同昭和44年7月10日第一小法廷判決・民集23巻8号1423ページ各参照)、確認の対象として不適切である。また、住民票の写しの交付に係るシステムの採否を決定するのは地方公共団体であり、国は特定のシステムを採用するよう地方公共団体に求める法的権限を有しないから、国との関係で原告がいうような「地位」の有無を確認したところで、原告の具体的な救済に結びつくものでもなく、この観点からも、原告が確認を求める「地位」は、確認の訴えの対象として不適切である。

以上より、本件地位確認の訴えは、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 本件通知違法確認の訴えには、確認の訴えの利益が認められないこと

(1) 本件通知違法確認の訴えには、即時確定に利益が認められないこと

本件通知違法確認の訴えについては、被告準備書面(1)(22ないし26ページ)で述べたとおり、本件通知が原告の権利ないし法律上の地位に直接的な影響を有するものではなく、これらに現に何らかの危険ないし不安が存在するとはいえないから、即時確定の利益を欠く不適法な訴えである。

(2) 本件通知違法確認の訴えの対象が不適切であること

なお、前記1(2)と同様に、本件通知違法確認の訴えは、それを確認しても原告の権利ないし法律上の地位に係る具体的な救済に結びつかない上、本件省令改正前の省令を前提としたものであり、その後、本件省令改正がなされたことからすれば、本件通知の違法性を確認する利益はなおさら認められないともいえ、確認の対象が不適切であるともいえる。

(3) 小括

以上より、本件地位確認の訴えは、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。

第3 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

別紙

デジタル手続法総務省令4条2項本文の電子署名及び電子証明書について

はじめに

この別紙では、まず、紙ベースの文書における署名ないし押印に対応する電子署名及び認証の機能について説明し、その上でデジタル手続法総務省令4条2項本文に規定されている電子署名及び電子証明書について、本人確認機能が十分に高いといえることを明らかにする。

1 電子署名とは(乙12・渡邊＝小林＝高橋「電子署名・認証－法令の解説と実務」・3及び4ページ)

一般的な意味における電子署名とは、コンピュータ・ネットワーク上で送信されるデータが真に作成名義人により作成されたことを担保するという、手書きの署名や印章による印影と同一の機能を実現するための、様々な暗号技術に基づき電子的に作成された識別子(ある情報を他の情報と区別するための符号等)の総称である。

紙ベースの文書については、作成名義人本人により作成されたものであることを証明するための方法として、一般には、署名や印章が用いられる。署名は、その筆跡等に署名者の個性が表れ、これにより、署名者(文書作成者)と作成名義人との同一性を証明することができる。また、印影は、その印影に係る印章を文書の作成名義人しか通常所持していないという経験則を媒介にして、押印者(文書作成者)と文書作成名義人との同一性を証明することができる。コンピュータ・ネットワーク上で処理されるデータは、理論的には全く同一のものを複数の者が作成することができる。コンピュータ・ネットワークにおけるデータのやりとりにおいて、文書の作成名義人と実際の作成者との同一性の証明を情報処理

技術により実現しようとするのが、電子署名であるということができる。

2 電子署名の技術的な仕組み(乙12・10ないし19ページ)

前記のとおり、電子署名は、情報処理技術の中でも暗号技術が用いられている。暗号技術とは、一般に、「^{ひらぶん}平文」と呼ばれる、相手方に伝達する内容そのものを表示する情報に対し、一定の情報処理プログラム(アルゴリズム)による変換を施した「暗号文」とすることにより(暗号化。その逆が復号)、送信者が意図した者以外の者(傍受者等)が平文(そのもの)を閲覧することを困難にし、それにより、通信の秘密を確保する技術である。

平文と暗号文との相互変換は、上記のとおり、一定のアルゴリズムによって行われており、これを「鍵」と呼んでいる。この鍵の仕組みに応じて電子署名の方式も定まるが、現在広く用いられている電子署名の方式は、いわゆる「公開鍵暗号方式」と呼ばれるものである。

通常、暗号化に用いられる鍵は、平文から暗号文を生成する「暗号鍵」と、暗号文から平文を生成する「復号鍵」とがペアになっており、公開鍵暗号方式においては、暗号鍵を送信者のみが保有し(秘密鍵)、復号鍵を一般に公開する(公開鍵)。暗号鍵と復号鍵とは一定のルールによりペアになっているため、論理的には復号鍵に対応する暗号鍵は一義的に定まるものの、復号鍵(公開鍵)から暗号鍵(秘密鍵)を推測する際には膨大な量の計算が必要とされており、實際上極めて困難である。この暗号鍵を送信者が第三者に漏洩しないように保管することにより、暗号化を施すことができるのが当該暗号鍵の保管者のみとすることができ、このことがネットワーク上の送信者の特定に資することとなる。

実際には、送信する(平文の)文書データを、「ハッシュ関数」^{*}と呼ばれるプ

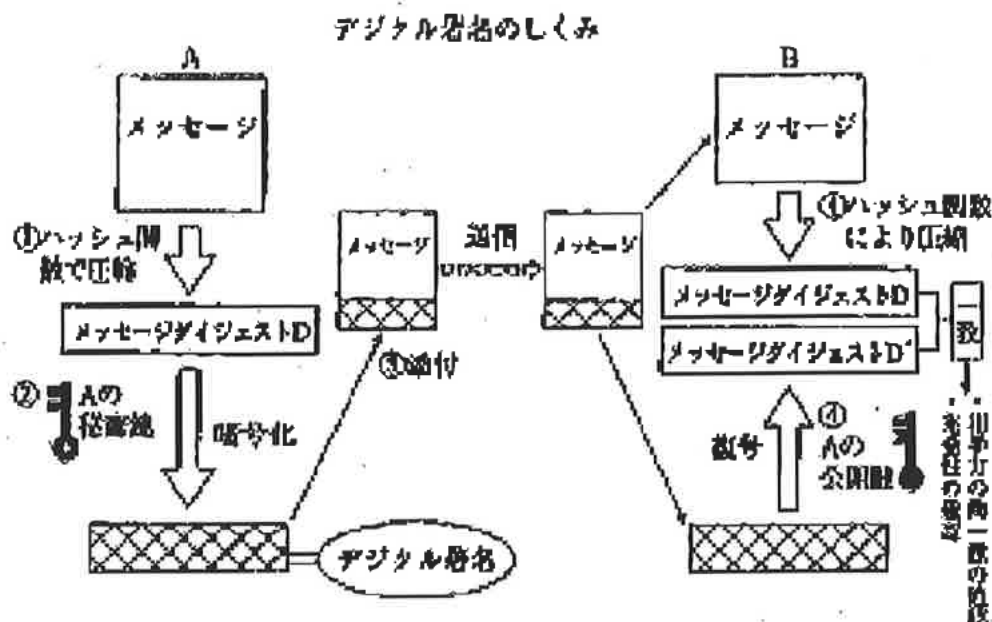
^{*}1 ハッシュ関数は、入力される文書のごく一部が異なるだけで出力されるハッシュ値が大きく変わるという特性があり、この特性により、文書の改ざん等の検出をすることもできる。

プログラムを用いて圧縮されたデータ(ハッシュ値)に変換し、このハッシュ値に暗号鍵による電子署名を施して、平文のデータとともに相手方に送信する。そして、受信した相手方は、公開されている復号鍵を用いてハッシュ値を復号する。復号によって得られたハッシュ値と、一緒に送付された平文のデータのハッシュ値とが一致することにより、電子署名をした者が送信者であることを確かめることができる。

3 認証による電子署名の補完(乙12・21ないし30ページ)

もっとも、上記の公開鍵暗号方式のみでは、電子署名をした者がその電子署名が表示する人物とは異なる人物であるという事態を排除できない。すなわち、Aの電子署名を別人物であるBが使用することにより、Aになりすましてデータが送信されたとの可能性も否定できず、これは、紙ベースの文書で言えば署名の偽造ないし印章の盗用に対応する事態である。このような可能性を排除するための方法が、「認証」と呼ばれる仕組みである。これは、信頼できる第三者が「認証機関」となって、送信データに施された電子署名が確かに電子署名に係る名義人のものであることを証明することにより、受信者が受信データの出所が電子署名に係る名義人であることを確かめることができるのである(印章に係る印鑑登録証明制度に対応するものといえる)。これが、名義人と送信者との同一性を担保するという、電子署名の機能の確実性を高めるものとなる。

前記2及び3の電子署名及び認証の仕組みをまとめたのが、以下の図である。



出典：『電子署名・認証—法令の解説と実務』（乙12）・18ページ・「図5」

デジタル署名を使ったデータの交換の実際

4 デジタル手続法総務省令4条2項の「電子署名」及び「電子証明書」

(1) 以上のような電子署名ないし認証の機能を踏まえて、デジタル手続法総務省令4条2項本文で規定されている電子署名及び前記3の「認証」に対応する電子証明書について概観する。

(2) デジタル手続法総務省令2条2項1号によれば、同省令にいう電子署名は、公的個人認証法2条1項の電子署名又は電子署名法2条1項の電子署名のいずれかをいうものとされている。

ア 電子署名法2条1項は、「電子署名」について、「電子署名とは、電磁的記録(括弧内省略)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って、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。」

と規定している。

イ 公的個人認証法2条1項は、電子署名につき、電子署名法2条1項所定の電子署名であることに加え、同法の委任を受けた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（以下「公的個人認証規則」という。）2条において、「電子署名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」が要求されている。

(3) デジタル手続法総務省令4条2項の「電子証明書」については、デジタル手続法総務省令2条1項2号に定義があり、公的個人認証法3条1項に規定する署名用電子証明書(イ)、電子署名法8条に規定する認定認証事業者が作成した電子証明書(ロ)^{*2}又は商業登記法12条の2第1項及び第3項の規定により登記官が作成した電子証明書(ハ)のいずれかとされている(ハに規定されているものは本件では想定しにくいことから、以下では前2者のみを念頭に置いて述べる。)。基本的な機能は、前記3で述べたところによる。

5 電子署名法による認定認証業務と認定認証事業者(乙12・54及び55ページ)

(1) 電子署名法における認定認証業務の位置づけ

電子署名法は、認証をする主体である「認証機関」を定義せず、「認証業務」

^{*2} 電子署名及び認証業務に関する法律施行規則4条1号に規定する電子証明書であることも求められる。

を定義して規律の対象としている(電子署名法2条2項)^{*3}。なお、電子署名法は、認証業務に用いる電子署名の種類について、公開鍵暗号方式に限定していないので、将来、公開鍵暗号方式以外の新しい電子署名の技術が現れた場合、かかる技術を利用して認証業務を行うことが可能である。

そして、認証業務のうち、技術的信頼性について一定の基準を満たした電子署名を対象とした認証業務は、「特定認証業務」とされる。ここで、特定認証業務とは、電子署名のうち、その方式に応じて本人だけが行うことができるものとして主務省令で定める基準に適合するものについて行われる認証業務をいう(電子署名法2条3項)。

電子署名法の認証業務は、暗号技術を利用した電子署名について行われるものであるが、容易に暗号が解読されないなど一定の安全性に関する基準を満たす電子署名について行われる認証業務を特に取り出して、特定認証業務としている。

ここにいう電子署名に係る安全性の基準、すなわち「その方式に応じて本人だけが行うことができるものとして主務省令で定める基準」は、電子署名及び認証業務に関する法律施行規則(以下「電子署名規則」という。)2条に規定されている。例えば、電子署名の安全性について、「ほぼ同じ大きさの二つの素

*3 このような定義方法を用いた理由は、認証機関は種々の内容の認証業務サービスを提供することができ、その中で電子署名法に定める基準に適合したものを「特定認証業務」として認定するとの法的構成をとったためである。

数の積である2048ビット以上の整数の素因数分解」^{*4}の困難性に基づくも

*4 コンピュータ内部では、文字や数字などのデータは2進法で扱われており、2進数の1桁を「ビット」を呼び、これがデータを扱うときの最小単位となる。このビット数を増やしていけば、扱える数が増えていくことになる。すなわち、1ビットは0、1の2通りであるが、2ビットでは、00、11、10、01の4通り、8ビットでは、00000000から11111111までの256通りあることになる。したがって、「2048ビット以上の整数」というのは、0か1を2048個以上並べることにより表される整数を意味している。

また、「素因数分解」というのは、ある正の整数を素数の積の形で表すことである。ここで、「素数」とは、例えば、2、3、5、13などのように、1より大きい自然数で、正の約数が1とその数のみであるもののことである。

したがって、「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」というのは、2進法で2048桁になる整数を、ほぼ同じ大きさの2つの素数の積の形で表し直すことを指すことになる。

一般に、整数は大きくなればなるほど素因数分解が困難になるという性質があり、公開鍵から復号鍵を推測することの困難性は、この整数の性質を活用したものである。

のであることなどが求められている。^{*5}

そして、特定認証業務については、何人でも行うことはできることを前提としたうえで、認証業務の信頼性の目安として任意の認定制度を設けている。すなわち、一定の安全性を有する電子署名についての認証業務を特定認証業務として区別した上、厳格な要件と手続により特定認証業務について国(主務大臣)が認定を行うこととしている(電子署名法4条1項)。

この認定を受けた者(電子署名法8条の認定認証事業者)については、厳格な要件と手続により認定を受けていることと、認定を受けた後も様々な義務が課され、国の監督を受けることから、利用者である国民は、認定を受けた特定認証業務を選ぶことによりその認証業務を信頼することができることになる。

(2) 特定認証業務に係る認定(認定認証業務)の基準(乙12・68ないし71ページ)

*5 公開鍵暗号方式では、公開鍵や暗号アルゴリズムは公開するのが一般的であるから、公開鍵から秘密鍵を計算して解読されることの困難性は素因数分解の難しさに依存することになる。

この素因数分解の難しさに係る説明は、電子署名規則2条1号にいうRSA方式(開発者3人Rivest, Shamir, Adlemanの頭文字を取って名づけられたもので、素因数分解の困難性を利用した公開鍵暗号の1つ。)を説明したものであるが、同条2号及び3号も、公開鍵から秘密鍵を割り出すことが困難となるように鍵長についての基準を定めたものである。

現代の実用的な暗号はすべて計算的安全性に頼った暗号方式である。すなわち、理論的には解読できるが、そのために必要な計算処理時間が実用的でないほど長大なものである。例えば、上記のRSA方式の場合、当該整数を10進200桁とし、(昭和58年当時)知られている最も速い方法で素因数分解しても、 $3 \times (10^9)$ 年以上かかるものとされていた(財団法人日本情報処理開発協会「コンピュータ・システムのセキュリティに関する調査研究報告書」・167ページ・<https://www.jipdec.or.jp/archives/publications/J0002666.pdf>)。

主務大臣が特定認証業務の認定をするためには、認定を求める申請の内容が次の3つの基準のいずれにも適合していると認めることが必要であり、そうでないときは、その認定をしてはならないとされる(電子署名法6条1項)。

① 業務用設備についての基準(同項1号)

申請に係る業務の用に供される設備が主務省令で定められる基準に適合することが求められる。具体的には、電子署名規則4条において、認証業務用設備が電気通信回線を通じた不正なアクセス等を防止するために必要な措置が講じられていること(同規則4条2号)、正当な権限を有しない者によって作動させられることを防止するための措置が講じられ、かつ、当該認証業務用設備の動作を記録する機能を有していること(同条3号)等が求められる。

② 本人確認についての基準(電子署名法6条2号)

申請に係る業務における利用者の真偽の確認が主務省令で定める方法により行われるものであることが求められる。具体的には、認証(電子証明書の発行)を求める者の身元確認の方法を次のように定めている。

ア 一般的な確認の方法(電子署名規則5条1項)

申込者から一定の公的書類(住民票謄本、戸籍謄抄本等)を提出させたうえで、次の方法のいずれか一つ以上のものにより行うこと。代理人による申込み等の場合についても定められている。

(イ) 申込者からパスポート、運転免許証等写真付の公的な証明書の提示を求める方法(同項1号イ)。この方法は、申込者が認証機関へ出向き対面により利用申込みを行うことを前提としている。

(ロ) 利用申込書に押印した印鑑の印鑑登録証明書(利用申込者が国外に居住する場合には、これに準ずるもの)の提出を求める方法(同項1号ロ)。この方法は、対面に限らず、郵送により利用申込みを行う場合に用いることができる。

(ウ) 申込者に本人限定受取郵便により照会書を送付し、その返信を受領する方法(同項1号ハ)。この方法は、対面による利用申込みでなく、郵送による利用申込みを前提とするものである。この本人限定受取郵便は、自然人1人を名宛人とする書留郵便で、郵便を受け取る際に運転免許証、旅券等写真付きの公的証明書であれば1点、健康保険証など写真の付いていない公的証明書又は写真付き社員証・学生証などであれば2点の資料で本人確認をする。平成13年3月から当時の郵政事業庁(現在の日本郵政公社)によりサービスが開始されている。

(イ) (ア)ないし(ウ)と同等なものと主務大臣が告示で定めるもの(同項1号ニ)。

イ 電子証明書の発行を受けている者による利用申込みの場合(電子署名規則5条2項)

既に電子証明書の発行を受けている利用者が、同一の発行者に対し、新たな電子証明書の利用申込みをする場合で、その新たな証明書の有効期間が、アの方法により真偽確認をして発行された電子証明書の発行日から5年以内に満了するときは、その利用者が現に有している電子証明書に係る電子署名によりその利用者の真偽を確認することができる。これは、公的書類の提出又は提示が不要であり、電子的方法による利用申込みを前提としている。

③ 業務の方法に関する基準(電子署名法6条1項3号)

①及び②のほか、業務の方法に関するの基準(電子署名法6条1項3号)も設けられている。

(3) 小括

以上のとおり、認定認証事業者に係る電子証明書については、その利用のための申請に当たっては、厳格な本人確認の手続が採られている。また、その電子証明書に対応する電子署名は、公開鍵から秘密鍵を解読することが極めて困

難であることが技術的に担保されている。

したがって、認定認証事業者が作成した電子証明書は、なりすましや改ざんのおそれが十分に低く、本人確認の確実性が極めて高いものということができる。

6 公的個人認証法に規定される署名用電子証明書

(1) 公的個人認証法に係る電子署名制度の趣旨(乙13・公的個人認証システム研究会ほか『公的個人認証サービスのすべて その制度とシステムの全貌』・23ないし27ページ)

公的個人認証法に係る電子署名は、全国の地方公共団体による公的個人認証サービスであり、国及び地方公共団体の機関が扱う申請・届出等手続のオンライン化に利用できるようにするために設けられたものである。その狙いは、国及び地方公共団体の行政手続のオンライン申請・届出等の手続保障を、広く全国の住民に対して実質的に確保するために、オンライン申請等に必要な高度な個人認証サービスを地理的条件等による格差が生じることなく、低廉な費用で提供できる、地方公共団体による公的個人認証サービス制度を創設することにある。

そして、公的個人認証に係る電子証明書は、地方公共団体の窓口における厳格な本人確認手続に基づいて発行されることから、相当な公証力を有し、なりすましの防止、改変の防止及び送信否認の防止の効果がある汎用的な電子証明書として、国及び地方公共団体の機関の多くの行政手続のオンライン申請・届出等における本人確認等の手段として利用されることが想定されて、導入されたものである。

(2) 公的個人認証法上の電子署名の意義

公的個人認証法は、2条1項において、電子署名の定義につき、電子署名法2条1項の定義に該当することに加え、総務省令で定める基準に適合すること

を求め、これを具体化する公的個人認証法規則2条により、電子署名の安全性が「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とする、RSA方式による公開鍵暗号方式であり、容易に秘密鍵が解読されないとの基準を設けている。

(3) 公的個人認証法上の署名用電子証明書の申請手続(乙14・公的個人認証サービス事務要領・20ないし24ページ。)

住民基本台帳に記録されている者が、かかる電子署名を利用し、その電子署名(公開鍵)が本人のものであることを証明する署名用電子証明書(公的個人認証法3条1項)の発行の申請を行うと、市町村長から、その申請者が住民基本台帳に記録されている者であることの確認として、これを証明する書類の提出等を求められるものとされる。この市町村長による申請者の本人確認は、以下のとおり、市町村が、その窓口において、住民基本台帳を元にした厳格な本人確認を行うこととされ(公的個人認証法3条3項及び22条3項、公的個人認証規則5条及び41条)、このことが本制度の信頼性の基礎となっている。

すなわち、第1に、申請者の実在性として、申請書に記載された申請者の基本4情報^{*6}と住民基本台帳に記録されている情報とを照合することにより申請者が実在することを確認する。第2に、申請者の本人性の確認は、官公署の発行した資格証明書、運転免許証、旅券その他本人であることを証明できる書面であって、本人の写真を貼付してあるものの提示を求める方法によって当該写真と本人の顔貌とを見比べて同一性を確認して行うが、やむを得ずこの方法が採れないときは、本人であることを証明できる各種健康保険の被保険者証、国民年金の年金手帳等の提示を求めるとともに、当該書面に係る原簿データに記録されている本人に関する事項について適宜質問し、当該データと照合して確

^{*6} 住基法7条1項から3号まで及び7号に規定される、氏名、生年月日、男女の別、住所の4情報をいう。

認する方法によることとされ、いずれにしても厳格な本人確認を行うことになる。

(4) 小括

以上のとおり、公的個人認証法3条1項にいう署名用電子証明書を発行を受けるには、その申請に当たって厳格な本人確認がなされ(同条3項及び22条3項・公的個人認証規則5条及び41条)、しかも、このようにして発行された署名用電子証明書が付された電子署名には、RSA方式により容易に秘密鍵が解読されず(公的個人認証法2条1項・公的個人認証規則2条)、なりすまし等を受けるおそれは低いものと認められる。

したがって、公的個人認証法3条1項にいう電子証明書は、なりすましや改ざんのおそれが認められず本人確認の確実性が極めて高いものといえることができる。

7 まとめ

以上に述べたとおり、デジタル手続法総務省令4条2項本文は、本人確認手続に際し、①電子署名法8条に規定する認定認証事業者が作成した電子証明書又は②公的個人認証法3条1項に規定する署名用電子証明書の利用を要求しているが、電子証明書の発行を受けるには、利用者としての登録の過程で厳格な本人確認を経る必要がある。

このように、デジタル手続法総務省令4条2項本文が求める本人確認方法は、なりすましや改ざんのおそれが低く、本人確認の確実性が極めて高いものであって、安全性が確保されているものである。