

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

原告第四準備書面

令和3年12月14日

東京地方裁判所民事第51部1C係 御中

原告訴訟代理人弁護士 水 野 泰 孝

同 加 藤 由利子

頭書事件について、原告は、被告準備書面(2)における被告の主張のうち、確認の利益に係る主張以外の主張（被告による本案の主張）に関して、以下のとおり、原告の主張ないし被告の主張に対する反論を行う。

なお、略記方法については、被告が設定するものについても適宜用いるものとする（「本件省令改正」、「本改正省令」など）。

目次

第1 原告が考えるところの本件の判断枠組み.....	3
1 争いの対象.....	3
2 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.....	3

3	法律による委任命令とその限界	4
4	原告が考えるところの本件の判断枠組み	4
第2	「住民票の写しの交付請求」の位置付けについて	5
1	序論	5
2	「住民票」、「住民票の写し」及び「住民票の写しの交付請求」について	5
3	「転入届」及び「転出届」との違いについて	6
第3	「行政手続におけるオンラインによる本人確認の手法に関するガイドライン」について	8
1	ガイドラインの策定	8
2	本ガイドラインによっても、常に電子署名が必要とはいえないこと	9
第4	本人等による住民票の写しの交付請求において、これをオンラインにて行うにあたって必ず電子署名を行い電子証明書と併せて送信する方法によらなければならないといえるほどの本人確認の厳格さないし強度は要求されていないこと	10
1	原告の主張の骨子	10
2	住民票の写しの交付請求をオンラインにて行うにあたって、市長村長の本人確認方法に係る自律的な判断を排斥して常に電子署名を要求する積極的な論拠は存在しないこと	11
第5	本サービスによる本人確認方法は、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書きに基づいて市町村長が「指定」することが可能な内容であること	12
1	本サービスによる本人確認方法について	12
2	本サービスによる本人確認方法は、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書きに基づいて市町村長が「指定」することが可能な内容であること	12

第 1 原告が考えるところの本案の判断枠組み

1 争いの対象

- (1) 被告は、被告準備書面(2)・第 1 (5 頁以下)において、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 項ただし書きは適用されない、本件省令改正はこの趣旨を明確化したものであるとして、本改正省令は有効である旨を主張する。

被告の主張を額面どおりに捉えれば、本件の帰趨はデジタル手続法総務省令 4 条 2 項ただし書きの解釈問題によることになるようにも思われる。

- (2) これに対し、原告は、訴状及び原告第一準備書面において、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 項ただし書きが適用されないとの解釈は誤りである旨の主張を行ったところである。

原告は、本件省令改正を踏まえて改めて上記主張を本改正省令（住民票省令第 2 2 条）の問題に引き直し、本件省令改正によって創設された本改正省令は、その委任規定である住民基本台帳法 1 2 条 2 項の委任の範囲を超えるものであり違法・無効である、本サービスによる本人確認方法はデジタル手続法総務省令 4 条 2 項ただし書きに基づいて市町村長が「指定」することが可能な内容であると主張して争うものである。

2 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

被告は、被告準備書面(2)・第 1・1・(2) (6 頁以下)において、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の関係について、「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」（9 頁 1 2 行目から同頁 1 7 行目）などと主張する。

原告としても、デジタル手続法6条1項等により各個別の根拠法令が定める申請等の手続をオンライン申請に読み替えるにあたっては、当該個別の根拠法令の趣旨や仕組みに則する必要があるという文脈においては、被告の主張と同様の認識である。ただし、オンラインによる申請が、各個別の根拠法令が定める申請等の手続よりも煩瑣ないし不便なものとすることは本来的に想定していないことについても、留意する必要がある（デジタル手続法1条及び2条参照）。

3 法律による委任命令とその限界

法律による委任命令とその限界に関しては、判例が積み重ねられてきた。

主なものとして、最大判昭和46年1月20日民集25巻1号1頁、最二小判昭和62年11月20日民集152号209頁、最一小判平成2年2月1日民集44巻2号369頁、最三小判平成3年7月9日民集45巻6号1049頁、最一小判平成14年1月31日民集56巻1号246頁、最三小決平成15年12月25日民集57巻11号2562頁、最二小判平成18年1月13日民集60巻1号1頁、最大判平成21年11月18日民集63巻9号2033頁、最二小判平成25年1月11日民集67巻1号1頁、最三小判令和2年6月30日判タ1479号5頁などがある。

実際の判断にあたっては、授權規定が下位法令に委任した趣旨を基にして授權規定が委任した範囲を画定し、委任を受けて策定された命令がその範囲内にあるといえるか否かというテストを経ることになる。

4 原告が考えるところの本件の判断枠組み

本件は多くの関係法令が絡み合っているところではあるが、原告としては、結局のところ、住基法12条が定める本人等による住民票の写しの交付請求において、これをオンラインにて行うにあたって必ず電子署名を行い電子証明書と併せて送信する方法によらなければならないといえるほど（住民基本台帳に係る事務について責任をもつ立場にある市町村長の本人確認方法に係る自律的判断を常に

排斥するほど)の本人確認の厳格さないし強度が要求されているのか、という問題に帰着すると考える。住基法12条は上述の意味合いでの厳格さないし強度までは求めているわけではないとすれば、住民票の写しの交付請求をオンラインにて行うにあたって必ず電子署名を行い電子証明書と併せて送信する方法によらなければならないとした本改正省令は、委任規定である住民基本台帳法12条2項の委任の範囲を超えるものとして違法・無効になるというのが原告としての理解である。

そして、本改正省令は委任規定である住民基本台帳法12条2項の委任の範囲を超えるものとして違法・無効といえれば、次に、本サービスによる本人確認方法は、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書きに基づいて市町村長が住民票の写しの交付請求をオンラインにて行う際の本人確認の方法として「指定」することが可能な内容であるといえるか否かが一応問題となり(ただし、基本的には、市町村長が自律的に判断すべきものである。)、原告はこれは可能であると主張するものである。

第2 「住民票の写しの交付請求」の位置付けについて

1 序論

「住民票」、「住民票の写し」、「住民票の写しの交付請求」それぞれの位置付けは、「住民票の写し」の交付請求をオンラインにて行うにあたって要求される本人確認の厳格さないし強度を検討する際の前提問題であるので、改めてこの点について説明を行う。

2 「住民票」、「住民票の写し」及び「住民票の写しの交付請求」について

- (1) 「住民票」とは、市町村長が、住民の居住関係の公証等のために、住基法6条に基づいて個人ないし世帯を単位として作成するものである。「住民票」には同法7条の定める各事項が記載され、世帯ごとに編成されて住民基本台帳が作成される(同法6条1項2項)。市町村長は、「住民票」を磁気ディスクをもつ

て調整することができる（同条3項）。

- (2) 「住民票の写し」とは、「住民票」が紙で管理されていればその写しであり、住基法6条3項の規定により磁気ディスクをもつて住民票を調製している市町村にあっては当該住民票に記録されている事項を記載した書類をいう。

「住民票の写し」とは、住民票ないし住民基本台帳にそうした記載・記録があるということを証するものである（実在性や属性の確認をするために使われる。）。「住民票の写し」それ自体に権利が表象されているものではないし、「住民票の写し」を保有していることそれ自体から保有者の本人性やら本人の意思によることやらが証明されるものでもない。

ややもすると勘違いしがちであるが、仮に「住民票の写し」が第三者によって不正に取得されたとしても、そのことから直ちに、本来の権利者が何らかの権利を失ったり、損害を被ったりするものではない。甲13の報告書における

「虚偽による住民移動及び住民票の写し請求事件」（45頁）をみても、「住民票の写し」の不正取得は一連の犯罪行為等の過程の一つに過ぎないことが分かるといえよう。

- (3) 「住民票の写しの交付請求」とは、「住民票の写し」の交付を求める手続であり、住基法12条の定める本人等のほか、正当な理由を有する第三者も、自己以外の者に係る「住民票の写し」の交付請求が可能である（同法12条の3）。

「住民票の写し」の交付請求をすることによって、住民票ないし住民基本台帳の記載・記録内容が変更されるものではない。

3 「転入届」及び「転出届」との違いについて

- (1) 原告第一準備書面・第2（4頁）において言及したとおり、現在、総務省におかれた「デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会」（「本検討会」）において、「昨今のデジタル技術の進展及び関連諸制度の改革の動向を踏まえ、デジタル時代における今後の住民基本台帳制度のあり方」の検討が進められている（甲21，甲22）。

ここでは主に、住基法が定める「転入届」(同法 22 条) 及び「転出届」(同法 23 条) のデジタル化の議論がなされているところ、ここでの議論状況を把握することは、「住民票の写し」の交付請求との違い(両者の異質性)を正しく理解するうえで一応参考になる。

すなわち、「転入届」や「転出届」は、住民票の記載事項である住所(住基法 7 条 7 号参照)、ひいては住民基本台帳の記載・記録内容そのものを変更等するものであり、“厳格な”本人確認が必要である局面といえる。他方、「住民票の写し」の交付請求の局面においては、「転入届」や「転出届」のデジタル化において議論されている問題意識は必ずしもあてはまらないのであって、これらと同程度に“厳格な”本人確認が必要である局面とはいえない。

- (2) 本検討会の開催状況は、下記のとおりである。現時点において公表されているものについて、出席者名簿、議事概要等を証拠として提出する(甲 44 の 3 の「デジタル技術を活用した届出のあり方について」と題する資料もご参照いただきたい。)

記

- | | |
|-----------------|---|
| 令和 3 年 6 月 1 日 | 本検討会第一回開催(出席者名簿につき甲 38 の 1, 議事概要につき同 2)

ここでは、出席者より、「あらゆるオンライン手続について、マイナンバーカードの電子証明書による実印レベルの電子署名が必要なのか、という議論もできないか。」との発言もなされている(甲 38 の 2・8 枚目中段) |
| 令和 3 年 6 月 30 日 | 実務者部会開催(出席者名簿につき甲 39 の 1, 議事概要につき同 2) |
| 令和 3 年 7 月 19 日 | 有識者部会開催(出席者名簿につき甲 40 の 1, 議事概要につき同 2) |
| 令和 3 年 9 月 2 日 | 本検討会第二回開催(出席者名簿につき甲 41 の 1, |

議事概要につき同 2)

令和 3 年 9 月 2 8 日

中間整理 (甲 4 2) 公表

令和 3 年 1 0 月 8 日

実務者部会開催 (出席者名簿につき甲 4 3 の 1, 議事概要につき同 2)

令和 3 年 1 1 月 4 日

有識者部会開催 (出席者名簿につき甲 4 4 の 1, 議事概要につき同 2, 「デジタル技術を活用した届出のあり方について」と題する資料につき同 3)

ここでは, 出席者より, 「オンラインによる転入届について, 身元確認保証レベル, 当人認証保証レベルともに, 最高レベルのレベル 3 が必要との整理は妥当だと思う。一方で, マイナンバーカードの電子証明書を用いずに, もう少し低いレベルでもオンラインによる本人確認が可能な行政手続もあるものと思われるところであり, ユースケースごとに適切に検討する必要があるものと考え。」との発言もなされている (甲 4 4 の 2・6 枚目中段)。

令和 3 年 1 2 月 6 日

本検討会第三回開催 (出席者名簿につき甲 4 5。本日時点において, 議事概要等は未公表)

第 3 「行政手続におけるオンラインによる本人確認の手法に関するガイドライン」について

1 ガイドラインの策定

政府は, 行政のあり方そのものをデジタル前提で見直すデジタル・ガバメントを実現するため, 平成 3 0 年 7 月 2 0 日付け閣議決定によりデジタル・ガバメント実行計画を策定した。同計画において, 「電子的な本人確認の手段についても, 行政手続における本人確認等の手法として広く用いられているマイナンバーカード等を用いた電子署名に加え, 情報システムの取り扱う情報や行政サービスの性

質等を勘案し、電子署名以外の電子認証等の適切な技術選択を行うことが重要である。」などとされた。

政府は、上記計画に基づき、各種行政手続をデジタル化する際に必要となるオンラインでの本人確認に対する考え方及び手法を整理する作業を進め、平成31年2月25日付けにて「行政手続におけるオンラインによる本人確認の手法に関するガイドライン」（甲46。以下「本ガイドライン」という。）を公表した。

本ガイドラインは、行政手続をデジタル化する際に必要となるオンラインでの本人確認方法に関して、主として次の3点を定める。

すなわち、

- ①オンライン手続に関わる脅威と、脅威から生じる「リスクの影響度」を導出する方法
- ②上記①の手法により導出されるリスクの影響度を踏まえ、オンライン手続に求められる認証方式の「保証レベル」を導出する方法
- ③上記の手法により導出される認証方式の各保証レベルにて求められる「対策基準」

の3点である。

本ガイドラインは、国（政府）としてのオンラインによる本人確認の手法に関する考え方という意味において参考になるものである（ただし、本ガイドラインそれ自体が絶対的な基準になるわけではない。）。

2 本ガイドラインによっても、常に電子署名が必要とはいえないこと

原告の理解としては、本ガイドラインに則した場合、住基法及び関係法令の仕組みに照らすと、住民票の写しの交付請求において求められる「身元確認保証レベル」は「レベル2（身元識別情報が遠隔又は対面で確認され、身元確認の信用度が相当程度ある）」にあたり（本ガイドライン9頁参照）、「当人認証保証レベル」も「レベル2（認証要求者が身元識別情報と紐付けられており、認証情報の3要素のうち、複数要素を使うことにより、当人認証の信用度が相当程度ある）」にあ

たる（同 10 頁参照）。

その結果、「オンラインによる手法例」は「レベル B」にあたり、常に「マイナンバーカード（公的個人認証：署名用電子証明書）」によらなければならないといえるものではないことになる（本ガイドライン 11 頁参照）。

第 4 本人等による住民票の写しの交付請求において、これをオンラインにて行うにあたって必ず電子署名を行い電子証明書と併せて送信する方法によらなければならないといえるほどの本人確認の厳格さないし強度は要求されていないこと

1 原告の主張の骨子

住基法 12 条の定める本人等による住民票の写しの交付請求においては、主に下記の点から、これをオンラインにて行うにあたって必ず電子署名を行い電子証明書と併せて送信する方法によらなければならないといえるほど（住民基本台帳に係る事務について責任をもつ立場にある市町村長の本人確認方法に係る自律的判断を常に排斥するほど）の本人確認の厳格さないし強度は要求されていないといえる。

記

- ①住民票の写しの交付請求において本人確認を行うための書類について、住基法及び関係法令は特段限定しておらず、かつ、いずれをもって本人確認書類とするかは市町村長の判断に委ねていること（訴状第 5・3・(1)（14 頁以下）において説明したとおりである。）
- ②住民票の写しの交付請求に関し、郵便による交付請求の制度が法律上の制度として明示的に定められており（住基法 12 条 7 項）、この局面における本人確認のための書類は写しの送付で足りるとされ、かつ、いかなる場合に本人確認として足りるかについては市町村長の判断に委ねられていること（上記①と同様、訴状第 5・3・(1)（14 頁以下）において説明したとおりである。）
- ③本ガイドラインによっても、住民票の写しの交付請求をオンラインにて行う

にあたっては、常に「マイナンバーカード（公的個人認証：署名用電子証明書）」によらなければならないといえるものではないこと（前記第3・2）

- ④住民票の写しの交付請求をオンラインにて行うにあたって、市長村長の本人確認方法に係る自律的な判断を排斥して常に電子署名を要求する積極的な論拠は存在しないこと（後記2で述べる）

2 住民票の写しの交付請求をオンラインにて行うにあたって、市長村長の本人確認方法に係る自律的な判断を排斥して常に電子署名を要求する積極的な論拠は存在しないこと

被告は、住民票の写しを交付請求をオンラインにて行うにあたって常に電子署名を要求する理由として、住民票の写しの交付請求にあたっては“厳格な”本人確認が要求されていると繰り返し述べている（ただし、“厳格な”との評価については比較対象との相対的な問題に過ぎない。）。

しかし、原告が丁寧に説明してきたとおり、住民票の写しの交付請求の仕組みそれ自体は、むしろ、住民票の写しの交付請求をオンラインにて行うにあたって常に電子署名を求めることに合理性がないことを根拠付けるものである。

また、改めて確認するに、住民基本台帳に係る事務は、伝統的な自治事務の一つであり、これに責任を負うのは市町村（ないし市町村長）である。万が一、住民基本台帳に係る事務において過誤・過失がありこれによって住民に損害が発生するなどすれば、その責任を追及されるのは市町村（ないし市町村長）である（ただし、仮に住民票の写しの不正請求がなされたとしても、損害なるものが常に観念できるものでもない）。そうであるからこそ、これまでも説明してきたとおり、住民票の写しの交付請求において、いかなる場合に本人確認として認めるかについても、すべて市町村長の判断に委ねられているのである。

住民票の写しの交付請求をオンラインにて行うにあたって、市長村長の本人確認方法に係る自律的な判断を排斥して常に電子署名を要求する積極的な論拠は存在しないといわざるを得ない。

第5 本サービスによる本人確認方法は、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書きに基づいて市町村長が「指定」することが可能な内容であること

1 本サービスによる本人確認方法について

- (1) 本サービスによる本人確認方法は、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書きに基づいて市町村長が「指定」することが可能な内容であることに関連して、若干補足する。
- (2) 本サービスにおいては、住民票の写しは、当該住民票において住所（住基法7条7号）とされた住所にあててのみ発送される（このことは甲37の渋谷区のサイト上においても明記されている）。これ以外の発送先を求める場合、本サービスを利用することはできない。見方を変えれば、本サービスを用いて住民票の写しの交付請求をなすにあたっては、当該本人の住所を正しく把握していることが前提となっている。
- (3) 本サービスによる本人確認において提示を求める顔写真付きの本人確認書類は、運転免許証、パスポート、マイナンバーカード及び在留カードの4種のいずれかである（同じく甲37）。これら以外の書類は、本サービスによる本人確認における本人確認書類としては用いることができない。

2 本サービスによる本人確認方法は、デジタル手続法総務省令4条2項ただし書きに基づいて市町村長が「指定」することが可能な内容であること

訴状においても説明したとおり、本サービスによる本人確認方法は犯罪収益移転防止法が非対面の本人確認方法として定める方法（具体的には、犯罪による収益の移転防止に関する法律施行規則第6条第1項第1号ホに規定する方法）に適合しているのであって、これを市町村長が住民票の写しの交付請求の局面において本人確認方法として「指定」することが可能な内容であることは当然である（ちなみに、事務処理要領において、住民票の写しの交付請求の際の本人確認書類として、「住民名義の預金通帳」が挙げられていることも参照）。

また、本サービスによる本人確認方法は、申請者が顔写真付き本人確認書類（運転免許証、パスポート、マイナンバーカード又は在留カード）を有効・適法なものとして提示し、システム側がそれを有効・適法なものとして判別して受け入れることを前提にして、申請者の顔写真と照合するのであって、いわゆる eKYC としてみても適式な方式である。

さらに、付加的な事情としていえば、本サービスにおいては、住民票の写しは、当該住民票において住所（住基法 7 条 7 号）とされた住所にあててのみ発送されるのであって、現実問題として、本サービスに基づいてなされる住民票の写しの交付請求を悪用して、他人の住民票の写しを不正に取得することは想定できないといえる。いわば“ためにする議論”として観念上のリスクなるものを挙げることはできるのかもしれないが（ただし、厳密に検証すれば、机上のリスクに過ぎないことが自ずと明らかとなろう。）、不正な手段による住民票の写しの取得は公文書偽造罪等の刑事罰の対象にもなり得るのであって、現実的に想定できないリスクなるものを措定して本サービスによる本人確認方法を排斥することは正しい思考方法とは到底いえない。

以上のとおりであるから、本サービスによる本人確認方法は、デジタル手続法 4 条 2 項ただし書きに基づいて市町村長が「指定」することが可能な内容である。

以 上