

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 (3)

令和4年3月17日

東京地方裁判所民事第51部1C係 御中

被告指定代理人

山 本



石 井 広 太 朗



久 保 田 貴



影 山 直 志



光 永 祐 子



白 井 智 彦



平 野 聡 司



瀧 口 健 太



小 林 広 生



平 間 將 史 

市 川 朝 陽 

被告は、本準備書面において、原告第四準備書面及び原告第五準備書面に対し、必要と認める範囲で反論する。すなわち、被告は、原告第四準備書面における原告の主張に対し、本改正省令がデジタル手続法6条1項の委任の範囲内にあることを明らかにした上(後記第1)、原告第五準備書面における原告の主張に対し、デジタル手続法総務省令4条2項本文に規定する本人確認方法(電子署名による本人確認方法)と本件サービスにおける本人確認方法との違い等を明らかにする(後記第2)。

なお、略語については、従前の例による。

第1 本改正省令がデジタル手続法6条1項の委任の範囲内にあること

1 はじめに

原告は、本件省令改正によって創設された本改正省令(住民票省令22条)は、その授權規定である住基法12条2項の委任の範囲を超えるものであり違法・無効である旨主張する(原告第四準備書面・3ないし13ページ)。

しかしながら、本改正省令の委任の根拠法は、住基法12条2項ではなく、デジタル手続法6条1項であるところ、本改正省令が、デジタル手続法6条1項の委任の範囲内にあることは明らかである。

そこで、以下では、本改正省令の委任の根拠法がデジタル手続法6条1項であることを確認した上(後記(1))、本改正省令の概要(後記(2))、授權規定であるデジタル手続法6条1項の趣旨等(後記(3))を踏まえ、本改正省令がデジタル手続法6条1項の委任の範囲内にあること(後記(4))を明らかにする。

(1) 本改正省令の委任の根拠法はデジタル手続法6条1項であること

本改正省令は、住民票省令22条において、住基法12条に基づく住民票の写しの交付請求等の手続を電子情報処理組織を使用して(オンラインで)

「行う場合においては、総務省情報通信技術活用省令(引用者注：デジタル手続法総務省令)第4条第2項ただし書の規定は、適用しない。」との規定を置くことを内容とするものである。この規定は、デジタル手続法6条1項

の委任を受けて制定されたものであり、そのことは、本件省令改正に関する制定文でも、「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)(引用者注:デジタル手続法)第6条第1項の規定に基づき、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を次のように定める。」とした上で本件省令改正の内容が記載されているところである(乙6・4ページ)。

ところで、デジタル手続法6条1項は「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(括弧内略)を使用する方法により行うことができる。」と規定する。この「主務省令」の意義については、同法18条は「手続等に関する他の法令(中略)を所管する内閣官房、内閣府又は各省の内閣官房令、内閣府令又は省令」と定めるのみで、各省が定める省令のうちのいかなる省令において授權規定を置くかについては、特段の限定を付すものではない。その上で、本改正省令が、住民票省令の中で規定されたのは、もともと、住民票の写し等の交付の請求に関する細則は同省令において定められていたため、住民票の写し等の交付の請求をオンラインで受け付ける場合の具体的方法についても、同省令中に細則を定めることが適当であると考えられたためである。

したがって、本改正省令の委任の根拠法がデジタル手続法6条1項に求められることは明らかである。

(2) 本改正省令の概要

ア 本改正省令は、住民票省令22条として、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)「行う場合においては、総務省情報通信技術活用省令(引用者注:デジタル手続法総務省令)第4条第2項ただし書の規定は、適用しない。」と規定するも

のである。

イ この点、被告準備書面(2)(9ないし14ページ)で述べたとおり、デジタル手続法6条1項の委任を受けたデジタル手続法総務省令は、オンラインによる申請等の手続について、4条2項本文において、「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、オンラインによる申請等に際しては電子署名及び電子証明書の併用を求めることが原則であると規定している。そして、ここでいう「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ため、デジタル手続法総務省令4条2項本文により、オンラインによる申請等の手続としての原則形態とされる本人確認方法とは、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、安全性が確保された確認方法ということになる。これを住民票の写しの交付請求をオンラインで行う場面についてみると、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要求しているところであるから、被告準備書面(2)(9ないし28ページ)でも述べたとおり、住民票の写しの交付請求においては、同項の趣旨等に照らしても、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することが困難なのである。

そして、今般の本改正省令はオンラインによる申請等の手続についてデジタル手続法総務省令4条2項のただし書の規定を適用しないというこれまでの解釈を規定としても明確にしたものであって、かかる規定の下では、住民票の写しの交付請求を電子情報処理組織(オンライン)で行う場合、電

子署名及び電子証明書の併用が求められることとなるものである(同省令4条2項本文)。

(3) 授權規定であるデジタル手続法6条1項の趣旨等

ア デジタル手続法6条1項は、申請等の手続をオンラインで行う場合の具体的方法の策定を当該申請等に係る根拠法令を所管する主務大臣が制定する「主務省令」に委ねていること

前述したとおり、デジタル手続法6条1項は、「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(括弧内略)を使用する方法により行うことができる」と定め、申請等のうち個別の作用法において書面等の申請が定められている場合にも、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きつつ、申請等の手続をオンラインで行う場合の具体的方法については、飽くまでも、各個別の作用法を所管する主務大臣が定める主務省令に委ねている。

これは、申請等を定める各個別の作用法ごとに、書面等による申請等を求める法令の趣旨や当該申請等の業務の実情も千差万別であり、その申請等の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、授權規定であるデジタル手続法の中では、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定めるにとどめ、個々の申請等の手続をオンラインで行う場合に係る具体的な方法については、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法令を所管する主務大臣に付与し、当該主務大臣が定める主務省令の定めによらしめるものとしたのである。

イ そして、このように、デジタル手続法6条1項が個々の申請等の手続を

オンラインで行う場合の具体的な方法を各個別の根拠法令を所管する主務大臣の制定する主務省令に委ねているのは、当該根拠法令を所管し、これに精通する主務大臣においては、その法令の趣旨や当該申請等の業務の行政目的等とも適切に整合性が図られ、より当該申請等の手続にふさわしい具体的方法の策定を行うことを期待できるからである。そうである以上、デジタル手続法6条1項の委任を受けた主務省令は、それが当該申請等に係る各個別の根拠法令を所管する主務大臣において、当該所管法令との解釈適合性を始めとした種々の考慮要素を合理的に勘案した上で、その申請等に係る具体的方法を合目的的に策定され、それが主務大臣において当該主務省令の制定権限に係る裁量権行使を逸脱したものといえる場合でない限り、同項の委任の範囲を超えるものではないというべきである。

(4) 本改正省令はデジタル手続法6条1項の委任の範囲内にあること

ア 前記(2)で述べたとおり、本改正省令は、住基法を所管する主務大臣である総務大臣が住民票省令という同大臣の定める省令においてデジタル手続法総務省令4条2項本文の適用を定めた規定であって、かかる省令は、授權規定であるデジタル手続法6条1項が定める「主務省令」にほかならない。

イ その上で、住民票には、極めて秘匿性が高い個々人のプライバシーに関わる個人情報が記載され、しかも、その情報は個人識別につながる有用かつ最たる情報であり、第三者に悪用される危険性が類型的に高いものであることは周知のとおりであって(被告準備書面(2)(14ないし25ページ参照)；それゆえに、住基法12条3項等は、住民票の写し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定めているのである。この点、本件のように、オンラインによる住民票の写しの交付請求では、一

般的に、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の情報通信技術を用いることが想定されるところ、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いるものであり、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。取り分け、住民基本台帳には極めてセンシティブな個人情報的大量に保有されているところ、オンラインの簡便性、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洩した場合においては、その被害の規模自体大人数に及ぶ可能性は否定できない上、ひとたび漏洩した場合における被害回復の困難性も看過することができないことはいうまでもないことである。

そして、以上で述べたような現在の情報通信技術の進捗状況に加えて、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、住基法を所管する総務大臣において、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は、目下、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得ないものとの理解の下で、本改正省令において、オンラインによる住民票の写しの交付請求につき、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、すなわち、同条項本文のみが適用されることを定めたことは、その主務省令の制定権限に係る裁量権行使として正に合目的的なものであって、これがデジタル手続法6条1項の委任の範囲を超えるなどとは考えることはできない。

(5) 小括

したがって、本改正省令が授權規定であるデジタル手続法6条1項の委任の範囲内にあることは明らかであって、これが委任の範囲を超える旨の原告の主張には理由がない。

第2 原告第五準備書面に対する反論

1 デジタル手続法総務省令4条2項本文に規定する本人確認方法と本件サービスにおける本人確認方法の違い

(1) 原告の主張

原告は、本件サービスによる本人確認方法について、「手続全体としてみたときに、電子署名による本人確認方法と同程度あるいはこれに匹敵する程度、確実性・安全性を備えたものとなっているといえる」などと主張する(原告第五準備書面・5ないし7ページ)。

かかる主張の趣旨は必ずしも判然としないが、本件サービスによる本人確認方法について、電子署名による本人確認方法と同程度の安全性等がある旨を主張することによって、本件サービスによる住民票の写しのオンラインによる交付請求を許容しない本改正省令について、授權規定の委任の範囲を超えて無効である旨をいうものとも解される。

(2) 被告の反論

ア しかしながら、原告第五準備書面における原告の主張をみても、本件サービスによる本人確認方法について、電子署名による本人確認方法と同程度の安全性・確実性があるといえるものではないといわざるを得ない。

イ また、デジタル手続法総務省令4条2項本文に規定する方法(電子署名と電子証明書を併用する方法)について、マイナンバーカードに記録される電子証明書(公的個人認証法3条1項に規定する署名用電子証明書)を例に説明すると、被告準備書面(2)別紙(11ないし13ページ)で述べたとおり、マイナンバーカード及び電子証明書そのものが、市町村長による対面の本人確認という厳格な本人確認手続に基づいて発行されるものであって、発行された署名用電子証明書が付された電子署名は、RSA方式により容易に秘密鍵が解読されず、なりすまし等を受けるおそれは低いものと認められる。

これに対し、原告の提供する本件サービスの詳細は不明であるものの、

利用者の本人確認書類の画像と顔写真の画像を併せて送信し、これらの一致を判定することで本人確認を行うこととしているものと解されるところ、本件サービスを利用する市区町村において、あらかじめ利用者の顔写真の画像を保有しているものではなく、利用者の顔写真の画像が送信されても、市区町村においてその画像を基に利用者を特定することができないと解される。また、本件サービスが前提とするものと思料される「eKYC」については、「人工知能(AI)を使って偽動画を作る『ディープフェイク』の技術を使うと(中略)本人に成り済まして顔認証を突破できる恐れがある」旨の論文が存在するところであり(乙15)、安全性が確立されているとはいえない。

ウ 以上のとおり、デジタル手続法総務省令4条2項本文に定める方法と、本件サービスによる本人確認方法とは異なるものであるのはもとより、原告の主張を通覧しても、電子署名による本人確認方法と同程度あるいはこれに匹敵する程度、確実性・安全性を備えたものとなっていると評価するに足りるような根拠は、示されていないというべきである。

なお、原告においても、本件サービスについて、「電子署名による本人確認方法と比較したときに(中略)強度が相対的にいくらか低くなる」と、「システム外の運用としての対応(住民基本台帳に登録された『住所』あてにのみ住民票の写しを発送するなど)により、手続全体としてみたときに、電子署名による本人確認方法と同程度あるいはこれに匹敵する程度、確実性・安全性を備えたものとなっている」(原告第五準備書面・7ページ)などと、本件サービスの本人確認手続は電子署名よりも確実性・安全性が低く、電子署名と同等のものとはいえない旨自認している。

したがって、原告の上記(1)の主張には理由がない。

- 2 「行政手続のオンライン化に当たっての本人確認の考え方」(甲49)に基づく原告の主張に理由がないこと

(1) 原告の主張

原告は、令和2年11月16日付け事務連絡「行政手続のオンライン化に当たっての本人確認の考え方」(甲49)において、「標準的な考え方」として、これまで「認印のみで本人確認を行っていた場合」等については、「原則として、必要な保証レベルは『該当しない』と判定する。」(同4ページ中段)と記載されていることを根拠に、住民票の写しの交付請求に当たって実印が要求されていないことから、そのオンライン申請に当たって厳格な本人確認が要求されていると評価できない旨主張する(原告第五準備書面・2及び3ページ)。

かかる主張の趣旨は必ずしも明らかではないが、上記事務連絡に基づき、住基法は、住民票の写しの交付請求に当たって厳格な本人確認を要求していないとの解釈を導き、かかる解釈を前提として、住民票のオンライン申請について厳格な本人確認手続を要求する本改正省令につき、授權法規の委任の範囲を超えて無効である旨をいうものとも解される。

(2) 被告の反論

ア しかしながら、原告が上記(1)の主張の根拠とする上記事務連絡(甲49)は、冒頭の「1. 本事務連絡の趣旨」に記載されているとおり、「各府省における検討の参考に資するよう、『本人確認ガイドライン』(引用者注：「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)のこと。)の内容を補完するものとして、その考え方を整理したものである」(同1ページ)とされており、各府省における検討の参考資料として作成されたものにすぎない。もとより、それ自体は法令に当たるものではなく、デジタル手続法6条1項に基づく主務省令の内容に何らかの制約を加えるような法的効果を有するものではないし、住基法の解釈を示したものでもなく、住基法の解釈に影響を与えるものでもない。

イ また、この点をおいても、被告準備書面(2)(14ないし25ページ)で述べたとおり、住基法等においては、住民票の写し等の交付請求に際して、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確認を予定しており、「認印のみで本人確認を行っている」(甲49・4ページ)手続には当たらない。

したがって、仮に上記「標準的な考え方」によるとしても、オンラインによる住民票の写しの交付請求において必要な保証レベルについて、「該当しない」と判定されるものではない。

ウ 以上より、原告の上記(1)の主張には理由がない。

以 上