

平成16年(ワ)第16072号 損害賠償請求事件

平成17年(ワ)第10492号 損害賠償請求事件

原告 ○○○○ 外123名

被告 西東京市

原告準備書面(14)

2007年(平成19年)7月6日

東京地方裁判所民事第7部合B通係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 清 水 勉

同 増 田 利 昭

同 佐 渡 島 啓

同 結 城 大 輔

同 富 田 千 鶴

同 鈴 木 雅 人

同 関 口 正 人

1 はじめに

原告らの主張はこれまで提出した書面及び書証によって証明してきた。愛媛県愛南町や山口市、北秋田市などにみるように、大量の住民票コードがインターネット上に流出してしまっていることは事実であり、これを元に戻すことはできない。被告や国（総務省）がいくら「住基ネットのセキュリティは万全だ」と言ってみたとところで、空しいお題目に過ぎない。このような事態はいつ顕在化するかというだけのことであって、「万全」などということとはあり得ない。

本人が自分の意思と計算のもとで管理していた自分の個人データが流出してしまうことは個人の管理ミスの問題として個人レベルで考え対処すればよいことだと割り切れるとしても、自治体は公的機関として個人に選択の余地を与えることなく個人情報情報を収集し管理し利用する機関なのであるから、その責任は個人レベルとは全く異なるきわめて重いものである。

全国の市町村は、果たして、責任をもって、全国の行政システムに流通することが予定されている住民票コードを適切に管理し切れるのか。特定の個人の情報に正確にアクセスできる手段としての住民票コードがさまざまな行政分野に利用されるようになること自体が住民票コードによる個人の管理乃至監視を強め、また、民間流出による不正利用価値を高めてしまうものとして、市町村が責任を持って適切に管理し切れないのではないかというのが、原告らが一貫して懸念しているところである。

そしてこの訴訟で原告らが問うているのは、国や東京都や財団法人地方自治情報センターの考え方や姿勢を問うているのではなく、原告ら住民から個人情報情報を収集し住民票コードを一方的に住民票に記載した、自治事務の担い手である被告西東京市の責任である。したがって、原告らの問いかけに答えるべきは、国でもなければ東京都でもなく、被告西東京市である。

しかるに、2007年（平成19年）4月23日に行なわれた西東京市職員（管野照光氏）の証人尋問によれば、その証言内容（以下「管野証言」という。）は、これまでの被告の主張と相容れず、むしろ原告らの主張を裏付けるものになっている。

以下このことについて主張を補充する。

2 自己情報コントロール権の保障

被告は、準備書面（４）において、自己情報コントロール権は実体法上の権利とは言えないとして、その根拠として行政機関個人情報保護法に関する議論を指摘し（６頁）、西東京市の個人情報保護条例でも「自己情報コントロール権について具体的な規定が設けられているわけではない。」（７頁）としている。

しかし、被告が挙げている開示請求権、訂正請求権、利用停止請求権（６頁）は自己情報コントロール権の内容をなすものと解されている。すなわち、立法の経過からすると、かつては開示請求権のみが権利として規定され、訂正や利用停止は請求権として規定されていなかったとき（住基法３０条の４０参照）に、「これらをも権利として認めることが自己情報コントロール権の保護に沿う」という考え方が強まりこれらが権利化されるようになったのである。したがって、これらの権利が規定されていることは、すなわち自己情報コントロール権が保障されていることを裏付けるものである。

西東京市の職員である管野証人は、原告ら代理人の反対尋問において以下のように証言している（管野調書２６頁）。

【問】（略）西東京市における個人情報の管理運用というのは、西東京市の個人情報保護条例に基づいて行われていますよね。

【答】西東京市の個人情報、西東京市の個人情報保護条例に基づいて運用されているということであれば、そのとおりでございます。

【問】そうだとすると、西東京市で自己情報コントロール権を認めているかどうかは、行政機関個人情報保護法に依拠して判断するのではなくて、西東京市の個人情報保護条例に基づいて判断すべきことなんではないんですか。

【答】質問の意味を、西東京市が管理する個人情報、それを対象とした請求等について、西東京市の個人情報保護条例を適用するというふうなことでしたら、そ

のとおりでございます。

(略)

【問】その条例の内容として、自己に関する個人情報の開示、訂正、削除、中止請求などの権利を認めるものになっていることは分かりますか。

【答】はい。

【問】これは、西東京市として、自己情報コントロール権、こういったものが保障されるということを考えて定めたものではないんですか。

【答】そうだと思います。

管野証言の内容はまさに原告らが主張しているものと同じである。

そうだとすると、これまでの被告の主張は管野証言によって覆されたと評価されるべきである。

3 4情報の保護について

被告は、準備書面(4)において、個人の氏名、性別、生年月日、住所の「4情報は、個人を識別するための単純な情報にすぎない」(8頁)、「これらの情報についての秘匿の必要性の程度はそれほど高くない」(同頁)と主張しているが、この点についても管野証言は異なる(管野調書27頁)。

【問】4情報について、秘匿の必要性は高くないというふうに主張しているんですが、それは西東京市の考え方なのか、そうではないのか。

【答】西東京市の考え方というよりは、個人情報の取扱いについては、それぞれの所管課長が判断することですので、例えばそれが市民課の住民基本台帳の中の4情報についての取扱いがどうか、西東京市の中には西東京市の条例に基づいて判断させていただきます。ですから、これは個人情報として重要なものだというふうに理解しております。

4情報の重要性に関する管野証言の内容は、原告らが主張しているものと同じである。

そうだとすると、この点に関するこれまでの被告の主張は管野証言によって覆されたと評価されるべきである。

4 個人識別情報の保護のあり方について

原告らが、金沢地裁判決（甲 1 3）の理由中で個人識別情報であって秘匿性が高い場合があると指摘していることを取り上げたのに対して、被告は、準備書面（4）において、「個人識別情報など類型的な情報がプライバシーとして保護されるかどうかを検討する際には、個別の事情を勘案すべきではなく、社会通念に従った類型的判断がされるべきものである。」（9頁）という、基礎自治体での窓口対応として考えられないような無責任な主張をして来たので、原告ら代理人が管野証人に西東京市の実情を確認した（管野調書 27頁）。

すると、管野証人は、最初、「質問の趣旨が、ちょっと理解しかねます。」ととぼけた。そこで原告ら代理人は基礎自治体の実務ではどこでも対応をしている具体的事例で質問した。

【問】西東京市では、住基台帳の閲覧制限の運用において、例えばDVの被害者などによる自己情報の閲覧制限の要望に対しては、一切応じてこなかったんでしょうか。

【答】DV等の取扱いについては、法令もありますので、その法を受けて、要綱で運用して、きちんと外部に漏れないような対応をしております。

DV被害者対策として住民基本台帳の閲覧制限を運用しているということは、DV被害があるかないかという個別の事情を勘案しているということである。ストーカーの被害者保護の観点からの住民基本台帳の閲覧制限を西東京市で行っているのは、「いろいろ配慮してるということですか。」と原告ら代理人が質問したのに対して、管野証人は「そうでございます。」と証言している（管野調書 28頁）。

管野証言によれば、西東京市における住民基本台帳の閲覧制限は、金沢地裁判決（甲 1 3）の理由中で指摘している問題点を理解しこれに対応するために行なわれていた

ものである。

この点に関するこれまでの被告の主張も、管野証言によって覆されたと評価されるべきである。

5 住民票コードの秘匿性

被告は、準備書面(4)において、「住民票コードは、住民票に記載された11桁の数字であるにすぎず、・・・したがって、本人確認情報は、およそ個人の人格的自律などに関わらない客観的・外形的事項に関するものにすぎず、・・・その秘匿の必要性が高度であるなどということとはできない。」(10頁)と主張している。

これに対して、原告ら代理人が、住基法12条2項で、他人の住民票記載事項証明書を求めた場合に住民票コードを記載してもらえないことや、同法30条の31、30条の35で「本人確認情報に関する秘密」と規定されていること、同法30条の42で住民票コードの告知要求制限、30条の43で民間に対する住民票コードの告知要求禁止を規定し違反に対する罰則規定も設けられていることなどを指摘すると、管野証人はこれらの規定の存在についてはほぼ理解していた(管野調書29頁)。

そこで原告ら代理人は続けて次のように質問した。

【問】こういった規定が定められているということは、住民票コードについて秘匿性が高いと、単なる数字ではなくて、保護の必要性が高いものだというふうに法律が考えているということではないんですか。

【答】住基ネットの運用について、閉ざされた環境の中で取り扱う、そのためにそういうふうな11けたのコードを使うというふうに認識しております。

管野証人は、原告ら代理人の、住民票コードの秘匿性は高いのではないかという質問に正面から答えていないが、その証言内容からすれば、原告ら代理人の質問内容を否定していないことは明らかである。

この点に関するこれまでの被告の主張も、管野証言によって覆されたと評価されるべきである。

6 住民票コードのデータベース化について

金沢地裁判決（甲 1 3）が住基ネットについて最も重くみた事情の 1 つは、民間における住民票コードによるデータマッチングである。これに対して、被告は、準備書面（ 4 ）において、住基法が民間において住民票コードの告知要求を禁止している、要求されても本人は拒否できる、住民票コードをデータベース化することは禁止されているなど（ 1 2 ～ 1 3 頁）を理由に、「金沢地裁判決が指摘するような、住民票コードの利用が民間においても広まっていく蓋然性が高いなどということはありません。」（ 1 3 頁）と主張している。

原告らは、被告の主張は建前論であって現実がどうなっているか、どうなるかということの説明したものではないと批判してきた。これを前提に、原告ら代理人は管野証人に次のように質問した。

【問】（略）目的外の使用は法律上、禁止されているので、住民票コードをデータマッチングや名寄せに利用される具体的な危険は認められないという主張がされているんですけども、法律上、禁止されているかどうかということと実際にそういった危険が生じないかどうかというのは別問題なんじゃないですか。

【答】判断としては、別問題だというふうに、私も思います。

別問題である以上、被告が準備書面（ 4 ）で挙げているような法律上の規定があったとしても、それによって金沢地裁判決が指摘した問題点は解決しないのである。そのことを被告の担当職員が認めているのであり、この点に関するこれまでの被告の主張も、管野証言によって覆されたと評価されるべきである。

7 ブラスター問題について

2 0 0 3 年（平成 1 5 年）8 月、マイクロソフト社の基本ソフト（ O S ） Windows の弱点を突くコンピュータウィルス「Blaster（ブラスター）」による被害が世界的に

広がった。感染すると異常終了などのトラブルを生じる可能性があるとともに、LANを通じて同じウィルスを拡散させてゆく（甲19参照）。感染を放置すると、マイクロソフト社のユーザーへのサービス提供ソフトであるアップデートのサイトを攻撃する。同月13日未明（米国時刻）時点で、世界で18万8千台のコンピュータが感染した（同）。

日本でも70自治体（12都道府県、58市区町村）が感染し、感染した端末総数は1,357台だった（同）。住基ネットの基本ソフトはWindowsであるから、ブラスターの侵入被害を受けるおそれがあった。そのような問題意識から、全国でいくつかの自治体は自己の判断で一時的に住基ネットへの接続を中止した。

セキュリティに万全を期していると主張する西東京市はどのような対応をしたのか（管野調書（30～31頁））。

【問】（略）平成15年8月に世界的に猛威を振るったブラスターというウィルスは分かりますか。

【答】はい、名前は聞いております。

【問】このブラスターに対して、長野県長野市や松本市などのほか、全国の自治体が、それぞれの判断で住基ネットの接続を一時中断したところがあるわけですが、それぞれの判断で住基ネットの接続を一時中断したところがあるわけですが、西東京市はどのような対応をとったのですか。

【答】具体的な侵害のおそれがないということで、特に対応しておりません。

「具体的な侵害のおそれがないということで」という言い方からすれば、西東京市ではブラスター対策の緊急会議を開いて対応したように聞こえる。それならどのような検討をしたのが問題となる（30～31頁）。

【問】具体的侵害のおそれがないというのは、どういう検討をしての判断なんでしょう。

【答】当時、ちょっと私、担当でございませんでしたので、担当からの情報収集をして判断したものではございません。間接的に聞きして、お答えしているところです。

管野証人は緊急会議に参加していたわけではないという。「担当からの情報収集をして判断したものではございません。」に至っては、何を言っているのか意味不明である。「間接的に聞きして」というから、その点を更に質問した(31頁)。

【問】間接的には、どういうことを聞いたんですか。どういう判断で、当時切断しなかった、具体的な侵害の危険がないと判断したというふうに聞いているんですか。

【答】特に、そういうふうな具体的な侵害のおそれがあって、セキュリティ対策会議等を開いて、何らかの措置が必要であるかどうかの判断をしたというふうな記憶がございません。

初め、管野証人は、「具体的な侵害のおそれがないということで、特に対応しておりません」と証言した。これは緊急会議を開いてその結論として特に対応しないと決まったように聞こえる。しかし、最終的には、セキュリティ対策会議等を開いたかどうかさえ記憶にないという証言になるのである。

セキュリティ対策は、役割分担を決めたり対応原則を決めたりするだけでは何の意味もない。現に起こっていること、起ころうとしていること、起こる危険があることを常に精査検討し、迅速に対応しなければならないものである。

それが西東京市では、世界的に猛威を振るっていることが日々報道されているブラスターについてさえ、セキュリティ対策会議を開いた形跡がないのである。仮に開いていたとしても管野証人の陳述書(乙29)別添3の「住民基本台帳ネットワークシステム運用管理の経過について」には2003年(平成15年)8月の欄にブラスター問題で西東京市がセキュリティ対策会議を開いたことさえ記載されていないことからして、同対策会議が儀式化していて実効的に機能していないことは十分に推測できる。

8 議会も首長も無視する西東京市の行政実務

全国市長会では、2002年(平成14年)6月6日、住基ネットシステムの構築、

運用経費の全額財政負担及びプライバシー保護への万全の措置を講じること、本人確認情報の提供・利用事務の追加など安易な法改正による利用拡大を行なわないことを盛り込んだ要望書を国に提出した（甲 6 1）。また、同月 2 5 日、西東京市議会は、住基ネット施行延期の意見書を採択した（甲 1 . 3 5 頁参照）。

西東京市では、首長と議会が相次いで住基ネットの施行について消極的な姿勢を示したことになる。

ところが、管野証人の陳述書（乙 2 9）別添 3 の「住民基本台帳ネットワークシステム運用管理の経過について」には、議会の決議は記録されているものの、西東京市長が参加している全国市長会が国に提出した要望書については全く言及していない。管野証人は、「この当時は私、認識しておりませんでした。後で異議申立て等のときに、こういうふうな市長会から要望が出されたということは、後で認識いたしました。」（管野調書 1 7 頁）と証言している。2 0 0 2 年（平成 1 4 年）6 月という時期は、住基ネット第一次稼働開始（2 0 0 2 年（平成 1 4 年）8 月 5 日）の直前で西東京市役所内部においても住基ネットに関する問題意識は極めて高かったはずである。そのような時期に全国の市長によって構成される全国市長会が上記のような要望書を国に提出している（甲 6 1）ということは、全国の自治体にとって重大な問題だったということである。それを管野証人は住民からの異議申立があるまで知らなかったというのである。

西東京市の職員は全国市長会の要望書を知らないし、西東京市議会の意見書は無視する。それが西東京市の行政実務の実態である。

9 費用対効果も無視する西東京市の行政実務

住基ネットは市町村の自治事務（地方自治法 2 条 8 項）である。財政逼迫が指摘されて久しい全国の多くの市町村が自治事務について費用対効果のバランス（地方自治法 2 条 1 4 項、地方財政法 4 条 1 項）を考えるべきは当然である。費用対効果は無視した行政は確実に破綻に向かう。

住民基本台帳法上、唯一、住基カードがなければできないこととして引越しのときの付記転出届の手続がある。政府はこれを利便性の1つとして挙げるが、市町村の行政実務では、住民の引越しは単に住民票を異動するだけではなく、それ以外の様々な手続を必要とするのが通常であるので、付記転出届を住民に進めていない。西東京市においても利用件数はきわめて少ない(甲53の7)。

この点に関する管野証人の証言によれば、西東京市はまともに費用対効果を考えない無責任極まりない自治体である(管野調書20頁)。

【問】(略)その後、件数はどのように変わっていますか。

【答】正確には記憶しておりませんが、付記転入や付記転出については、非常に少ないままであるというふうに認識しております。

住民基本台帳法上、唯一、住基カードがなければできないメリットとして宣伝されてきた利用法がいつまでたってもほとんど使われていないということは、住民にとっても市町村にとってもメリットがないということである。西東京市においても付記転出届のメリットについて疑問を抱くはずである。そこで次のような質問をした(同頁)。

【問】甲41号証の長野県の調査結果を見ると、この付記転出届について、引越しをするときには役所に来てもらったほうが役所としては助かるという答えが出ているんですけども、西東京市でも同じではないんですか。

【答】私は、手続のツールを広げるというか、そういうことが利便性を広げるというふうに認識しております。

「私は」という限定はしているが、管野証人は、費用対効果など考えず、「手続のツールを広げる」「利便性を広げる」という無責任な証言をした。原告ら代理人はさらに質問した(管野調書21頁)。

【問】同じか違うかどうなんですか。西東京市でも、引越しのときには役場へ来てもらったほうが便利なんじゃないですか。

【答】お客様の選択にお任せするというのが、私の立場でございます。

「お客様の選択にお任せする」とはどういうことなのか。付記転出届をしようとする

る住民がいれば、そうすることによって役所に来て行わなければならない他の行政手続を行なわないまま引っ越して後の手続が面倒になるとしても、そのことは黙っていて、勝手にやらせるということか。管野証人は「私の立場でございます」と限定してはいるが、住民が不便な手続を取ろうとしているときに何も指摘しないで「お客様の選択」で済ませようとするのは、行政に携わる者としてきわめて不誠実かつ無責任な態度である。

さらに、管野証人は、住基カードの職員間における普及状況を知らない（管野調書 22 頁）。西東京市は、住基ネット導入による残業時間の減少の有無程度を計算したこともない（同頁）。

費用対効果も住民の利便も無視する。それが西東京市の住基ネット運用法ということである。

10 適正な運用を確保するための第三者機関

管野証人は、住基ネット全体の適正な運用を確保するための第三者による監視機関が存在しないことを知らなかった。この認識の欠如は決定的に重大である。

管野証人は都道府県に「そういうふうな第三者機関があると・・・住基法上、読んだことがございます。」（管野調書 35 頁）と証言しているが、住基法上、そのようなものは存在しない。原告ら代理人がこの点について質問した（管野調書 36 頁）。

【問】（略）第三者機関としては機能していないんじゃないですか。

【答】機能してるかどうかについては、私が判断する立場にはないと思います。

年 1 回開かれるかどうかという審議会に日常監視ができるはずがないという質問に、管野証人は「私が判断する立場にはない」とごまかした。原告ら代理人はさらに質問した（同頁）。

【問】では、法律上は、審議会は第三者機関としてチェックする機関なんですか。

そういう条文立てになってますか。

【答】確認しないと、ちょっとお答えがしがたいです。

菅野証人がはぐらかすような証言をしたので、なおも質問した（同頁）。

【問】県の審議会が国の行政機関の利用状況なんか、チェックできるんですか。県の審議会だったら、県の情報管理しているものだったら、最低限できるかもしれませんよ。県の機関が、どうして国の行政機関をチェックできるんですか。

【答】・・・。

【問】できないでしょう。

【答】ちょっとお話の内容がよく理解できません。

住基法に規定されている本人確認情報保護審議会は、その名のとおりに「審議会」であって、日常的に情報管理状況をチェックする制度ではないし、県以外の行政機関に対して法的な権限を持っているものでもない。菅野証人はいい加減な説明でごまかそうとしたが、それができなくなり、沈黙し、さらには、「ちょっとお話の内容がよく理解できません」とごまかすしかなくなった。

ネットワーク全体の管理運用に責任を持つ者もいなければ、全体を監視する第三者機関も存在しない。これが住基ネットの特徴である。

1.1 愛南町などの住基データ流出事件が投げかける問題

(1) 事件

総務省が強引に進めて来た市町村合併の過程で、住基ネットのデータ移動作業中に住民票コードが大量に流出していたことが、最近、いくつかの自治体で発覚した。

2007年（平成19年）5月16日、愛媛県愛南町（27,000人）が約12,000人分の住基データ（住民票コードを含む）のネット上への流出を発表した。原因は、関係自治体が合併に伴う住民票データの異動作業を外部に委託し、委託先がさらに下請をした個人が、ウィルス対策を禁止されているファイル交換ソフト「ウィニー」を使用していたため、何らかのウィルスに感染し住民票データ（住民票コードを含む）がインターネット上に流出してしまったというものである。

(2) 全国で起こり得る事件

職員を大幅に削減している自治体には、このような作業を自前で行なうことはできない。全国的に有名な北海道夕張市にかぎらずそのような市町村は全国に無数に存在する。しかも、全国に全国の市町村の住基ネットの管理を適切に行なえる企業乃至技術者が揃っているわけではない。したがって、外部発注してもそこからさらに下請に出されることは不可避である。本来、市町村が管理すべき住民票データが当該市町村にもわからない者が関与し、そこから流出するという展開の危険は無数にある。愛南町で起こったことはどこの自治体で起こってもおかしくない。

(3) 罰則強化は無意味

下請、孫請に対する罰則規定を住民基本台帳法に設けても意味がない。罰則規定は基本的に故意犯にするしかない。しかし、これまでの事件はいずれも過失犯である。過失犯を処罰対象にするととなると、そもそも住基ネットの管理に関わってくる管理業者は全国的にきわめて限定されることになり、實際上、住基ネットを適切に管理するものがいなくなる。

(4) 町が執った対策

町が直ちにできる最低限のことは、住民全員の住民票コードをすべて変更することである。流出した住民票コードが不正利用されないようにするために必要なことである。実際には住民票コードを変更しても旧コードは住基ネットのCSにおいて直ちに抹消されているわけではなく、変更履歴として残り、旧コードと新コードは特定の人々の住民票コードとして対応できるようになっているので、不正利用から完全に免れるわけではない。それにしても最低限、それくらいのことは緊急対応として必要なことである。

ところが町が執った対応策は、住民票コードの変更を希望する者については変更するというものだった。これでは問題意識が低い者は保護されないことになる。なぜ、町がこのような中途半端な対応しかしないのか。原因は、住基法が住民票コードの変更を本人からの申請があった場合に限定しているからである(30条の3)。本件のような場合を想定していなかったということである。

同様の事態が生じたとき、その自治体は愛南町と同じ対応しか執れないということである。これも住基ネット制度の構造的欠陥というべき問題である。

12 まとめ

以上のとおり、管野証言からすれば、これまで被告が主張してきた内容は西東京市の実情に即したものでないから、被告の主張について立証されていると解することはできない。

また、最近発覚した住民票データ流出事件などからすれば、被告を始めとする市町村はおよそ住基ネットの運用について住民に責任を負い切れる状況にない。民間事業者に向けた罰則規定を設けても無意味である。

西東京市は、4情報についてさえ個人情報としての保護の重要性を認識しており、住民票コードの秘匿性が高いことも認識している。そうだとすれば、極めて厳格な管理運用を行なうか、できないのであれば、住民票コードを抹消するか住民票コードを送信しないという選択がなされるべきである。

しかるに、被告はそのような選択を未だにしていなのであり、故意または重大な過失により原告ら住民の人格権ないしプライバシー権を侵害し続けていると解すべきである。

以上