

平成16年(ワ)第16702号 損害賠償請求事件(第1事件)

原告 外118名

被告 西東京市

平成17年(ワ)第10492号 損害賠償請求事件(第2事件)

原告 外4名

被告 西東京市

準備書面(6)

平成17年10月3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

弁護士 増田 利昭

弁護士 鈴木 雅人

弁護士 佐渡 島 啓

弁護士 富田 千鶴

弁護士 関口 正人

弁護士 結城 大輔

記

第1 被告準備書面(4)「第1 国家賠償法1条1項の違法が認められる要件について」について

1 はじめに

被告は、準備書面(4)4ないし5頁において、従前の準備書面(1)8ないし9頁、第2事件答弁書(平成17年7月11日付け)8ないし9頁、準備書面(3)3ないし4頁で繰り返し行ってきたものを、再度主張している。

被告準備書面(4)におけるこの点の主張の要旨は、

国家賠償法第1条第1項の違法とは、「公務員が個別の国民に対して負う職務上の法的義務に違背すること」をいい、

また、

公務員の行為は、当該公務員が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くさず漫然と当該行為をしたと認め得るような事情がある場合に限り、同項にいう違法があったと評価される

と主張している。そして、被告は、

法令の違憲審査権は裁判所のみが有しており、行政権の主体である内閣や地方公共団体の首長は、専ら法律を誠実に執行すべき義務を負い、ある法律が違憲であると自ら判断し、その執行に当たることを拒むことは許されない。

西東京市長(以下「被告の長」という。)による住民票への住民票コードの記載及び住民票コードの東京都知事への通知は、住基法の明文の規定に基づいて行われたものであるから、被告の長が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くさず漫然と上記行為をしたと認め得るような事情は存在しない

として、被告には国家賠償法第1条第1項の違法は認められないと主張している。

このうち、 の点については、原告らにおいても異論はない。

しかしながら、上記被告主張は、 ないし の点で誤りを犯しているもので、その点を論述する。

2 前記 について

(1) 国家賠償法第 1 条第 1 項の「違法」の意義

被告は、上記のとおり、公務員が通常尽くすべき注意義務を尽くさず漫然と行為をしたと認め得るような事情がある場合に限り、国家賠償法第 1 条第 1 項の「違法」となると主張している。

しかしながら、このような被告の考え方は、国家賠償という法制度の存在意義に照らしても、「違法性」という概念の本質に照らしても、根本的に誤っている。国家賠償法第 1 条第 1 項の「違法」については、行政処分が客観的に違法であれば、公務員の故意過失を問うことなく、同条項においても当然違法となると解釈されるべきである。

すなわち、そもそも国家賠償制度は、法治国家の実現のために必要不可欠である「法律による行政の遂行」の実現を担保する極めて重要な法制度であることは論を待たない。

この観点からすると、行政処分の根拠法規に違反しているのであれば、そのような場合は基本的に国家賠償法により救済すべき対象になり得るとすべきである。

国家賠償法の「違法」について、被告がいうように注意義務を尽くしたか否かという概念を持ち込むことは、違法と過失という本来、別次元の問題を理論上、一緒に処理してしまおうとするものであり、理論上の混乱を生じさせ、法的安定性を害する。違法とは、法に違反するという客観的な状態である。行政処分が法に違反していれば、それは「違法」であるとするのが、当然の帰結である。被告の議論は、違法性の本質に反すると言わざるを得ない。

個々の事案においては、当該公務員が真摯に行為しており、その行為について「違法」の判断を下すことが当該公務員に対して理不尽に思え、あるいは他の公務員の職務意欲を損なうのではないかと懸念される場合もあるであろう。しかし、国家賠償法は、当該公務員を非難し制裁を加えようとする法ではない。違法な公権力の行使による被害者を救済しようとする法である。「違法」の判断は救済の対象となり得るか否かを判断する入口の問題であり、それ以外の何者でもない。客観的に「違法」であることが確認されれば、当該公務員に過失があろうがあるまいが、公権力としては以後、同様の違法状態が生じないように改善する必要がある。ここに当該公務員の故意過失をも入れて考慮してしまうと、「過失

がない」ことが「違法性がない」ことになってしまい、公権力において違法状態が生じないよう改善する必要がなくなってしまう。このこと自体、不合理である。また、当該公務員の故意過失についても、被害者救済に主眼があるのであって、当該公務員に対する非難ではない。そうであればこそ、法は、当該公務員の「故意又は重大な過失があったとき」についてのみ公権力側からの求償を認めているのである。

最高裁第3小法廷平成3年7月9日判決も、拘置所長の接見禁止処分は監獄法第45条違反で違法であると判示した上で、拘置所長の過失を検討しているのは、以上のような理解に基づけば極めて当然のことである。

本件においても、「公権力の行使」が客観的に違法であるかどうかがまず確認されるべきであり、「公務員」の「故意又は過失」はこれとは別に検討すべきである。

(2) 本件における違法性の判断

以上の観点から、本件において、国家賠償法第1条第1項の「違法」が認められるかを検討する。

プライバシー、人格権侵害

まず、被告の長が住民票コードを住民票に記載した行為（第1事件訴状7頁、第2事件訴状7ないし8頁）、本人確認情報（6情報）を都に送信した行為（原告ら準備書面（3）2頁）、そして、住民票コードの抹消又は送信停止をしない行為（第1事件及び第2事件訴状各8頁）は、かねて主張してきたとおり、いずれも、原告らの人格権及びプライバシー権を侵害する行為であって、違憲（憲法第13条違反）かつ違法である。

住基法第36条の2違反

また、住基法第36条の2は、市町村長等が住民票記載事項について、「適切な管理のために必要な措置を講じなければならない」と規定している。これは、努力義務ではなく、法的責任を規定しているものである。

すなわち、かつて昭和63年12月に成立した「行政機関が保有す

る電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」では、この様な義務については、「適切な管理のために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」（第5条第1項）と努力義務規定になっていた。しかし、本年4月1日に施行された「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」では、「行政機関の長は、保有個人情報の漏えい、滅失又はき損の防止その他の保有個人情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。」（第6条第1項）、「前項の規定は、行政機関から個人情報の取扱いの委託を受けた者が受託した業務を行う場合について準用する。」（同条第2項）と規定して、安全確保措置は努力義務から確実に実行されるべき義務となっている。

また、個人情報保護法でも、「個人情報取扱事業者は、その取り扱う個人データの漏えい、滅失又はき損の防止その他の個人データの安全管理のために必要かつ適切な措置を講じなければならない。」（第20条）、「個人情報取扱事業者は、その従業者に個人データを取り扱わせるに当たっては、当該個人データの安全管理が図られるよう、当該従業者に対する必要かつ適切な監督を行わなければならない。」（第21条）、「個人情報取扱事業者は、個人データの取扱いの全部又は一部を委託する場合は、その取扱いを委託された個人データの安全管理が図られるよう、委託を受けた者に対する必要かつ適切な監督を行わなければならない。」（第22条）と規定している。

さらに、西東京市個人情報保護条例でも、「実施機関は、個人情報の保管等するときは、適正な維持管理を図るため個人情報管理責任者を定め、次に掲げる措置を講じなければならない。（1）個人情報は、正確かつ最新のものにすること。（2）個人情報の改ざん、滅失、き損、漏えいその他の事故を防止すること。」（第9条第1項）とされている（乙6）。

そして、これらの法律と同じように、住民基本台帳法においても、上記のとおり、市町村長の義務について、「適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。」（第36条の2）と規定し、今日においては、個人情報ないし本人確認情報の適切な管理について、努力義務ではなく、確実な実行義務があることを明確にしているのである。

被告の長は、およそこのような措置を講ずることなく、上記各行為、

すなわち、住民票コードを住民票に記載した行為(第1事件訴状7頁, 第2事件訴状7ないし8頁), 本人確認情報(6情報)を都に送信した行為(原告ら準備書面(3)2頁), そして、住民票コードの抹消又は送信停止をしない行為を行っており、これらは、住基法第36条の2に違反することは明らかである。

住基法附則第1条違反

さらに、平成11年8月、住基法案が成立した際、同法附則第1条は、第1項本文で交付日から3年以内での施行を定めるとともに、第2項で「この法律の施行に当たっては、政府は、個人情報の保護に万全を期するため、速やかに、所要の措置を講ずるものとする」と規定した。

まず、この施行までに「3年」という、通常の法制では考えられないほど異例ともいえるべき極めて長い期間がおかれたことの意味を考える必要がある。

このような長い期間がおかれた趣旨は、法律成立時の実情としておよそ全国のすべての市町村が担い手となる住基ネットを適正に管理することは不可能であるという現実があることを踏まえて、施行までの期間を長期に設定して、その間に、政府が主導して、自治事務(地方自治法第2条第8項)として住基法に基づく事務をつかさどる各地方自治体が、個人情報保護の観点から必要な措置を万全に施すことができるようにしようとしたものにほかならない。

したがって、「3年」という期間は、その時期がきたからどのような事情があろうとも稼動してよいという単純なものではなく、指定された期間内に「個人情報の保護に万全を期するために所要の措置を講じる」ことこそが必須なのである。被告においても、その法的責任領域に関して「個人情報の保護に万全を期するために所要の措置を講じる」ことが必須だったのであり、これを講じることなく、住基ネットの稼動を開始することは、明らかに上記附則第1条第2項の規定に違反するのである。

そして、被告においては、与えられた3年という準備期間内に必要な措置を講じることができていなかったにもかかわらず、住民票コードを住民票に記載し、本人確認情報(6情報)を都に送信したことは、

附則第 1 条第 2 項の規定に明らかに違反するのである。

地方自治法第 2 条第 1 4 項，地方財政法第 2 条第 1 項，第 4 条第 1 項
違反

また，本件における「違法」を考えると，住基法附則第 1 条第 1 項だけを念頭に置くのは誤りである。

ある「公権力の行使」に関して幾つもの行政法規が関連するということは珍しくない。本件の場合も住基法附則第 1 条第 1 項だけが問題になるのではない。

原告らが準備書面（ 3 ）で主張したとおり，地方自治法第 2 条第 1 4 項は，「地方公共団体は，その事務を処理するに当っては，住民の福祉の増進に努めるとともに，最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と規定し，これを受けて，地方財政法第 2 条第 1 項は，「地方公共団体は，その財政の健全な運営に努め，いやしくも国の政策に反し，又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行ってはならない」と規定し，同第 4 条第 1 項は，「地方公共団体の経費は，その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて，これを支出してはならない」と規定している。

すなわち，住基ネットに関する事務は，地方公共団体の自治事務である以上，上記地方自治法第 2 条第 1 4 項に基づき，最小の経費で最大の効果を挙げる必要があるのである。したがって，地方公共団体としては，住基ネットに関し，どれだけの費用をかけるのが「最大の効果を挙げる」ために必要な「最小の経費」なのか，導入するとすれば具体的にどのような施策にどのような費用がかかるか，準備費用としてどれほどの経費を支出できるか，導入後ランニングコストにはどれほどの経費がかかるのか，責任を持って施策を実行してく職員や専門家などを確保するためにどれだけの費用をかけられるか，そういったことをして住民にはどの程度の利便性が生まれるのか，といった点を，具体的に検討することが必要不可欠であったのである。自治事務とはそういうものである。

他方，「万全を期する」「適切な管理のために必要な措置」と言っても，個々の市町村において実際にできることには明らかな限界がある。しかし，全国ネットというものを作り参加する以上，一定程度以上の

管理レベルを維持できなければ（それは、相応の出費を負担できなければ、という意味でもある。）、「万全を期した」「適切な管理のために必要な措置」を講じたとは言えないのである。

しかるに、被告の長は、こういった検討をまったくしなかった。

したがって、被告の長の行為が、これらの規定に反することは明らかである。

小括

以上のとおり、被告の長の行為は、上記 ない の各法律に違反するものであり、したがって、国家賠償法第 1 条第 1 項の違法性が認められることもまた明らかである。

3 本件における国家賠償法第 1 条第 1 項の「過失」について

そして、被告の長には、上記の各違法行為についての過失も認められる。

もちろん、上記各違法行為について、被告の長に予見可能性や予見義務違反、あるいは回避可能性や回避義務違反が認められないということであれば、過失は否定されるのである。

しかし、被告の長は、上記違法行為について、予見もできたし、回避もできたことは明らかである。プライバシーや人格権に配慮し、安全管理措置を尽くし、費用対効果を慎重に検討し、その結果、住基ネットを導入しないという結論を選ぶことはできたのである。現にそのような対応をとった自治体もあるのである。

したがって、被告の長について、過失が認められることは明らかである。

しかも、被告の長が何らの注意義務も尽くしていないことは、被告準備書面（4）4 頁以下の主張によってさらに完全に明らかとなった。

すなわち、被告は、法令の違憲審査権は裁判所のみが有しており、行政権の主体である内閣や地方公共団体の首長は、専ら法律を誠実に執行すべき義務を負い、ある法律が違憲であると自ら判断し、その執行に当たることを拒むことは許されない、法律の規定に従って適切に事務を行っていればよいと主張し、住基法 5 条、6 条 1 項、7 条 1 3 号、30 条の 2 及び 30 条の 5 第 1 項等の規定に従って適切に事務を行ったと主張している（本書 1 はじめにの ， 参照）。

しかし、この被告の主張は、とりもなおさず、前項で指摘した ないしの各法律には、被告の長がまったく何の配慮も払っていなかったことを自認するものにほかならない。被告の長の過失は明らかである。

4 被告の主張する規範によった場合でも、いずれにせよ「違法」と認められること

なお、被告が主張する「公務員の行為は、当該公務員が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くさず漫然と当該行為をしたと認め得るような事情がある場合に限り、同項にいう違法があったと評価される」という考え方を本件に当てはめたとしても、本件では、「通常尽くすべき注意義務を尽くさず漫然と当該行為をしたと認め得るような事情がある」ことは明らかであり、いずれにせよ、国家賠償法第1条第1項の要件を充たすものである。その点について以下論じておく。

(1) 被告の形式論理の不当性

上記のとおり、被告は、準備書面(4)4頁以下で、法令の違憲審査権は裁判所のみが有しており、行政権の主体である内閣や地方公共団体の首長は、専ら法律を誠実に執行すべき義務を負い、ある法律が違憲であると自ら判断し、その執行に当たることを拒むことは許されない、法律の規定に従って適切に事務を行っていけばよいと主張し、住基法5条、6条1項、7条13号、30条の2及び30条の5第1項等の規定に従って適切に事務を行ったと主張している(本書1はじめにの、参照)。

しかし、このような被告の主張は、単なる形式論理であり、誤りである。

もちろん、行政権を行使する際に法律を誠実に執行すべき義務があり、法律の規定に従って適切に事務を行う必要があるのはそのとおりであり、そのことは原告らも毛頭争うものではない。

しかし、ここでいう法律は、何か1つの法律があるからといって、ただ単純にそれに従っていけばよいというような問題ではまったくない。法律の規定は、憲法の公共の福祉を持ち出すまでもなく、様々な場面で相互に関連し、衝突しあうものである。ある法律に形式的に従うと、別の法律に反してしまうため、いかにしてその双方の調整をはかるか、と

いう点こそ重要なのである。とりわけ、行政権の行使の場面では、様々な法律の規定を意識して、その調整を図ることが必要不可欠である。そうしなければ、ある1つの法律に従っているということで、他の法律を無視し、違反するという事となってしまうかねないのである。

被告は、正にこの誤りを犯している。住基法の明文の規定のみを意識していると自認する被告の主張は、上記2(2)で指摘した他の法律の規定を無視していることを自認するものなのである。

これはすなわち、「通常尽くすべき注意義務を尽くさず漫然と当該行為をしたと認め得るような事情がある」ことに他ならないのである。被告について違法性が認められることは明らかである。

(2) 憲法問題であることの特殊性

しかも、本件では、プライバシー権や人格権という憲法13条に基づく重要な人格的権利の侵害が問題となっている。

このような重大な権利との調整が問題となっている以上、本来、当該公務員(被告の長)は、そのような重大な権利義務を侵害しないよう留意する、より高度の注意義務を負っていたはずである。

にもかかわらず、被告が自認する、住基法の明文の規定のみを意識し、法律に従っているからよいのだと考えて行動したことは、正に、「通常尽くすべき注意義務を尽くさず漫然と当該行為をしたと認め得るような事情がある」ことはより一層明らかである。

第2 被告準備書面(4)「第2 原告ら準備書面(4)における主張に対する反論」について

1 自己情報コントロール権の権利性について(5~7頁)

(1) 被告は、自己情報コントロール権は、実体法上の根拠がなく、また、実質的に考えても、その内容、範囲、法的性格に関して様々な見解があり、権利としての成熟性が認められないから、実体法上の権利とは言えないとする。

(2) しかし、まず、実体法上の権利が認められるか否かについては、必

ずしも実体法上の用語として規定されていることを要するものではない。用語として規定されていなくても、憲法上の人権として保護することが必要な法的権利は、憲法13条を根拠規定に、新しい人権として保護する必要があるからである。

現に、プライバシー権、人格権等は、いずれも実体法上の明確な根拠規定は存在していないものの、これらの権利が憲法上の人権として保護されるべきことは、今日の判例・学説いずれにおいても争いのないところである。

実体法上の権利の権利性の判断においては、必要なのは、「用語」の問題ではなく、当該権利の保障を内容とする実質的な実体法的根拠規定が存在するか否かということである。

個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、ならびに各自治体における個人情報保護条例において、情報主体である個人に、開示、訂正、利用停止等の請求権を明文で保障していることは、自己情報コントロール権の存在を前提にすることによってはじめて統一かつ合理的に説明可能なものである。例え、「自己情報コントロール権」という用語として規定されていないとしても、そのことによって自己情報コントロール権たる権利内容の根拠となりえないというものではない。

- (3) 確かに、個人情報保護法に関する政府答弁においては、「自己情報コントロール権については、その内容、範囲及び法的性格に関しさまざまな見解があり、明確な概念として確立していないことや、表現の自由等との行政原理も明らかでないことから、明記することは適切ではないと考えて」いる旨の答弁がなされている(乙5・5頁2段目1～5行目)。

しかし、当該答弁は、あくまでも「自己情報コントロール権」という用語を個人情報保護法に明記することが適切ではないとするだけであって、「自己情報コントロール権」自体が憲法上の人権には当たらないとする意味ではない。

したがって、当該答弁においては、「政府案においては、自己情報コントロール権を権利としては明記しておりませんが、事業者による個人情報の取扱いに対する本人の関与を重要な仕組みと位置づけ、開示、訂正、利用停止、第三者提供に当たっての本人同意などについて

明確に規定し、個人の権利利益を実効的に保護しております。」（乙5・1段目29～35行目）と答弁されているのである。これは、個人情報保護法には、「自己情報コントロール権」という用語は明記していないものの、個人の自己情報に対するコントロール権を一定程度で、個別具体的に明記して保障しているという意味合いであるから、自己情報コントロール権の権利性を否定しているものではなく、むしろそれを法案に取り込んでいるものといえる。

- (4) 被告引用にかかる「行政機関等個人情報保護法の解説」の記載にも、「法は『プライバシー権』や『自己情報コントロール権』という文言を用いず、あくまで個人情報の取扱いに伴い生じるおそれのある個人の人格的、財産的な権利利益に関する規律と本人関与の仕組みを具体的に規定するものである。」とあるのであって、単に、「自己情報コントロール権」という用語を使わないというだけであり、「自己情報コントロール権」の権利性を否定しているものではない。

現に、「行政機関等個人情報保護法の解説」（ただし、引用部分は増補版による。）においては、以下の記載がなされている。

三 「行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護すること」

本法の目的である「行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ」と「個人の権利利益を保護すること」とは並列ではなく、「個人の権利利益を保護すること」が一次的ないしは主たる目的である。

．．．．．（中略）．．．．．

(2) 「個人の権利利益を保護すること」

本法で保護することを目的としている「個人の権利利益」とは、個人情報の取扱いによって侵害されるおそれのある、個人の人格的、財産的な権利利益である。本法は、このような権利利益の侵害を未然に防止することを目的として立案されたものである。

(甲 2 5 ・ 『 行政機関等個人情報保護法の解説(増補版) 』 総務省行政管理局 ・ 9 頁)

このように，「行政機関等個人情報保護法の解説」によれば，行政機関等個人情報保護法の目的について，「個人の人格的，財産的な権利利益」を保護することを目的としているとしている。

そして，原告準備書面(4)においても述べたとおり，プライバシー権は「憲法の基本原理の一つである『個人の尊重』を実現する上で
の要となる権利の一つであって，いわゆる人格権の一内容として，憲法13条によって保障されていると解すべきである。」(2 頁 6 ~ 8 行目)

したがって，行政機関等個人情報保護法は「個人の人格的利益の保護」を主目的とするのであるから，当然，「人格権」の保護が含まれるものであることは間違いがない。とすると，プライバシー権が人格権の一内容であること，自己情報コントロール権が個人の情報に関する人格的利益(人格権，かつまたはその一内容であるプライバシー権) に含まれるものであることなどからすれば，同法の目的たる「個人の権利利益の保護」には「自己情報コントロール権」も含まれることは，論理的に明らかである。

(5) 被告引用にかかる「個人情報保護の解説」においても，同様に，「自己情報コントロール権」を個人情報保護法に条文で規定しないとするだけで，自己情報コントロール権の権利性そのものを否定している訳ではない。

そして現に，被告引用部分に続けて，「なお，『自己情報コントロール権』を法律の条文に規定すべきとの主張が，本人が必要な範囲で自己の情報に適切に関与できるようにすべきという趣旨であれば，本法においても，通知・公表，開示，訂正，利用停止，目的外利用・提供に当たっての本人同意等，本人が適切に関与することに関する仕組みが法律上の制度として構築されている。」(甲 2 6 ・ 『個人情報保護法の解説(改訂版) 』 園部逸夫・編集，藤原静雄 + 個人情報保護法制研究会・著・44頁) と記載されている。同書籍は，自己情報コント

ロール権の権利性を否定していないばかりか、個人情報保護法に自己情報コントロール権に関する仕組みが規定されていることすら認めうる記述となっている。

したがって、同書籍の記載内容をもって、自己情報コントロール権の権利性を否定することは間違いである。

(6) さらに、西東京市個人情報保護条例においても、「自己情報コントロール権」が明文で規定されているものではないが、自己情報コントロール権の権利性を明文で否定しているわけでもない。

(7) 被告は、「自己情報コントロール権としてのプライバシー権を肯定する見解においては、理論的には自己に関する情報はすべてその権利の対象とすると考えられるはずであるが」(7頁6～8行目)とするが、そのような見解は寡聞にして知らない。

この点、上記の『個人情報保護の解説(改訂版)』の引用部分からも明らかなように、「必要な範囲での関与」を求める見解もあるのであるから、当該被告の主張は失当である。

(8) 被告は、坂本昌成「『人格権』に基づく自己情報の訂正請求権」(ジュリスト829号49,50頁)について、「自己情報コントロール権説に対しては、名誉とプライバシーの双方を包括して保護の対象とすることにより、その区別をあいまいにしてしまい、その結果、真実性の抗弁の妥当性範囲等についての的確な説明が困難になるとの批判」的見解であるとしている(7頁14～19行目)。

しかし、当該論文の指摘する批判的見解は、あくまでも「思想の自由市場機能を大前提としたもの」(甲27・50頁・上段)であって、本件訴訟のような「公権力が国民の個人情報を保有し、職務に必要な範囲でこれを利用するという問題領域においては(個人情報の収集には、それ独自の問題がある。)、二にみた名誉・プライバシーとは自ずから異なる構成が必要となる」(甲27・50頁中段)とされている。

このように、当該論文の論者は、名誉・プライバシーの区別が必要になるのは「思想の自由市場」においてであり、本件訴訟のように、公権力による個人情報の収集、保有、利用とは問題が違っていると

のであるから，そのような見解をもって，本件訴訟における自己情報コントロール権の当否を判断することはできない。

(9) 判例上は，個人情報の無断提供をプライバシー権侵害と判断しているのであって(甲10・最高裁判所平成15年9月12日判決)，プライバシー権に基づいて個人情報を保護するという考え方は，自己情報コントロール権と軌を一にするものである。

このことからすれば，今日においては，自己情報コントロール権の実体法上の権利性は相当程度(すなわち裁判規範たる程度には)に確立していることは明らかである。

2 住民票コードの選択，記載行為等が原告らの憲法上の人権を制約するものであること(7～24頁)

(1) 8頁(2)アについて

最高裁判所平成15年9月12日判決(甲10)においては，個人情報の無断提供をプライバシー権侵害と判断したものであって，プライバシーが明確な内容を持った権利として憲法上保障されているとの判断を前提にするものである。そうでなければ，プライバシー権に裁判規範性があることにはならないから，プライバシー権侵害を不法行為と構成することはできない。したがって，当該判決に関する被告の主張は，判決の読み間違いか，独善的見解かのいずれかに他ならない。

よって，そもそも個人情報のプライバシー情報性は，判例においても一義的に明確な内容を持つ権利として判断されているところである。

(2) 8頁(2)イについて

確かに，氏名，生年月日，住所，性別等の4情報は個人識別等を行うための単純な情報といえるが，他方，そのような外形的な情報であっても，「自己が欲しない他者にはみだりにこれを開示されたくない」と考えることは自然なことであり，そのことへの期待は保護されるべきである」とするのが判例である(甲10)。そして，そのような個人情報は「プライバシーに係る情報として法的保護の対象となる」も

のとされている（甲10）。

したがって、判例上は、4情報のような外形的な情報であっても、個人の人格的自律に直結するものであると判断されていることになる。

翻って考えてみれば、人は、自分の識別に関する情報が、知らないうちに、自分の欲しない他者に開示・提供されることを欲するであろうか、または、そのようなことをされて平然としていられるであろうか。否である。例えば、生まれたばかりの子ども情報が事業者に流れ、ベビー用品、早期幼児教育、ランドセルなどのダイレクトメールが知らない業者から次々と送られてきたとしたら、精神的苦痛を感じる人も、決して少なくはない。自分の氏名や生年月日、住所等に関して謝った情報が流れ、それによって勘違いのダイレクトメールなどが送られて来ても、人は何の精神的苦痛も感じないであろうか。否であろう。4情報は、確かに、個人情報のうちでも、気軽に他者に提供される性質のものであることは、その通りであろう。しかし、だからといって、誰に対して流されてもいい、間違っ流されてもいい、というようなものではない。その意味では、やはり4情報のような外形的な情報であっても、個人の人格的自律と直結するものでありうるのであるから、4情報が「人格権の内容をなすものではない」と断定する被告の見解は誤りである。

また、秘匿の程度については、個々具体的な状況や、情報提供される相手方によって異なるものであるので、一律に「秘匿の必要性の程度はそれほど高くない」と言い切れるものではない。まず、4情報のような個人識別情報は、プライバシー情報に該るものであるから、その侵害の有無、程度も、個々具体的な事案に応じて判断されるべきである。なぜなら、「プライバシー」自体が、万人において一律に共通の概念ではなく、権利主体により、社会慣習により、地域・家族関係により、そして時代の変遷によって、様々に異なるからである。そのため、プライバシー情報性に関しても、個々具体的な事案に即して判断されることとなる。すでに具体例としてあげたことであるが、何も問題のない人であれば、自己の4情報を他人に見られても何ら痛痒は感じないかもしれないし、何ら実害は生じないかも知れない。しかし、DV被害、ストーカー被害に遭っている人であれば、4情報を他者、場

合によっては家族，配偶者にすら，見られることは死活問題となるということもある。したがって，被告のように一律に，4情報の「秘匿の必要性の程度はそれほど高くない」と断言すべきではない。

結局，被告においてはプライバシー権自体についての理解が相当程度欠落しているものと推察される。

(3) 8～9頁(2)ウについて

まず，原告らの当該主張は，あくまでも名古屋地裁判決において，住基法11条，12条の閲覧・交付制度を前提に，4情報の秘匿の必要性が高くないと判断したことに対して，閲覧・交付制度には甲12のような弊害もあるということを示指して，そのような規定の存在を根拠に4情報の秘匿の要否の程度を判断することはできないと反論しているだけである。したがって，閲覧・交付の対象たる住民基本台帳記載事項と4情報とをイコールの情報と位置づけているわけではない。『住基台帳閲覧し母子家庭狙う、強制わいせつ男を再逮捕』（甲12）のケースは住基台帳で家族構成を調べた事案であるから家族構成を含まない4情報とは関係がないと，被告は主張するが，これは原告らの主張の単なる揚げ足取りに過ぎない。

4情報だけであっても，住所と氏が一致していれば，家族であることは容易に推察できる。そのような家族のうち，未成年の女子がいて成年の男性がいない家庭を探せばよく，住基台帳の家族構成の記載に頼らなくても，幼い少女のいる母子家庭を突き止めることは十分に可能である。

(4) 9頁(2)エについて

被告は，「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なされるべきものである。」とする。

しかし，すでに述べたように，そもそも「プライバシー」自体が，個々人によって，そして，個々の具体的事案，情報の内容と性質等によって，保護の対象，必要性，侵害による損害の有無，程度などが異なるものである。

甲10の最高裁判決においても、「このような個人情報についても、本人が、自己が欲しない他者にはみだりにこれを開示されたくないと考えすることは自然なことであり、そのことへの期待は保護されるべきものであるから、本件個人情報は、上告人らのプライバシーに係る情報として法的保護の対象となるというべきである」と判断しており、プライバシー情報は個別の事情を勘案して判断すべきである旨明確に判示している。

したがって、上記の被告の主張は、プライバシーに関する理解に致命的な欠陥がある上に、甲10の最高裁判決の趣旨にも反するものである。

(5) 9～10頁(2)オについて

住基法11条3項、12条5項の存在および内容については認め、その余は否認する。

そもそも住基法11条1項は、「何人でも、・・・(中略)・・・、閲覧を請求することができる」と規定されており、公開が原則とされている。そして、11条3項では、「不当な目的」等による閲覧請求については、市町村長はこれを拒むことができるとするものであって、例外的に閲覧拒否できる場合について規定されている。すなわち、自由閲覧を原則として、例外的に禁止できるという規定の仕方となっている。

ところが、杉並区の改正条例(甲14の1)は、「不当な目的」等であるか否かは問わず、一律に、「被閲覧者を氏名、住所等により特定しない住民基本台帳の一部の写しの閲覧の請求があったとき」には閲覧制限等必要な措置を講ずることができる旨明記している(7条3項)。調布市の閲覧制限条例(甲14の3)においても、大量閲覧(不特定又は多数の住民を対象)の場合で、ダイレクトメール、戸別訪問、名簿等の作成目的等に当たるものについては、閲覧を拒むものとされている。いずれも、一定の場合に一律に閲覧を制限する条例であるから、原則自由閲覧に対する大幅な例外規定であることは明らかである。

しかも、これらの閲覧制限は、4情報以外の住基台帳記載事項に関するものではなく、当然、4情報をも含むものである。したがって、以上のような閲覧制限条例が全国各地で次々に制定・改正されている

ことは、住基台帳に関する市町村の現場での事務において、4 情報を含む住基台帳記載事項がプライバシー情報として秘匿の必要性が高いものであるという理解が浸透しつつあることを示しているものである。

のみならず、近時においては、総務省の「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、住民基本台帳を原則非公開とするように求める報告書（素案）が作成され、今後、原則非公開の法改正が進められていく情勢となっている（甲 28, 29 の 1, 2）。このように、住民基本台帳の原則自由閲覧制度は、すでに大幅な変容を迫られているのであって、そこで問題となっているのは、まさしく「4 情報」そのものである。

被告は、「閲覧制度等に関する検討が行われていることと本件訴訟とは直接関係がなく、原告の主張は、失当である。」とするが、要は、4 情報の秘匿の必要性に関する議論をしているのであるから、「本件訴訟とは直接関係がない」などとする被告の主張の方が、よほど失当である。被告代理人におかれては、西東京市の行政の現状と今後の方向性を踏まえた上で応答をされるよう、期待したい。

3 本人確認情報について（10～14 頁）

（1）（3）アについて（10～11 頁）

ア 被告は、4 情報は秘匿の必要性が低いことを前提に、住民票コードが 11 桁の数字であること、変更情報は修正を行ったという外形的事実であるからとして、本人確認情報（6 情報）は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、人格権の内容を成すものではないので、一律に、秘匿の必要性は高度ではないとする。

しかし、被告の上記主張は、論理的に考えて、本人確認情報のプライバシー情報についての議論ではありえても、秘匿の必要性の議論としては大きな欠陥がある。

なぜならば、少なくとも住民票コードについては、告知制限（住基法 30 条の 4 2）、利用制限（30 条の 4 3）等によって、住基法上高度の秘匿性が厳格に規定されているからである。また、変更

履歴には当然，変更前の住民票コードも含まれているものであるから，住民票コード同様に，高度の秘匿性が要求される情報であることも，明らかである。

とするならば，そもそも，「本人確認情報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」とする被告の主張は，明らかな間違いであり，さもなければ単なる暴論でしかない。

イ 次に，被告は，「行政機関において保有する本人確認情報が故なく外部に漏洩してはならないということは，行政機関個人情報保護法6条1項の規定等に照らして当然のことである」とするが，問題はどのように当然のごとくに規定されている理由がどこにあるかということである。行政機関の保有する情報であっても，それが秘匿性の高くない，または，全くないような情報であるならば，わざわざ法律が罰則をもって漏洩を禁止するはずがない。行政機関が保有する個人情報，さまざまな行政事務に関して用いられるものであるし，当該情報や処理事務が高度に個人のプライバシーに関わるものも多数存在していることからして（例えば，年金受給事務や税金の調査・徴収，教育や医療に関する事務等），厳格な守秘を罰則規定（53～55条等）をもって定めたものである。決して，「行政機関は本人確認情報を故なく外部に漏らしてはいけない」などという独善的なドグマによるものではないはずである。

現に，行政機関等個人情報保護法6条1項については，「個人情報のずさんな取扱いにより，漏えいや改ざん等が行われた場合，個人の権利利益が侵害されるおそれが増大することとなる。このため，保有個人情報，漏えい，滅失又はき損の危険にさらされることのないよう，行政機関の長に対して安全確保の措置を講ずる義務を課したものである。」，「ウ 個人情報の安全確保は，情報セキュリティの一環でもある。行政機関におけるITの利用は，従来の特定の事務事業に係る専門分野における集中的な管理から，ネットワークを通じたすべての事務事業に係る職員による汎用的な利用へと拡大している。それに伴い情報セキュリティの重要性も増大しているところであり，個人情報に係る安全確保の措置についても，その中で明確に位置付け，一体的に推進することが効果的である。」（甲25・『行政機関等個人情報保護法の解説』32～33頁）とされて

いる。

さらに、罰則規定については、いずれも、行政機関の職員等によって個人情報の漏えい等が行われた場合には、個人の権利利益侵害、行政機関の個人情報管理に対する国民の信頼の毀損、適正かつ円滑な行政の遂行の重大な支障等が生じることになるために、そういった事態を防ぐために、罰則を定めているものである（甲25・198～207頁）。

ウ また、被告は、住基法、技術的基準においては、「住民票コードの有用性にかんがみ、データマッチングを防ぐ観点から、本人確認情報の保護について詳細な規定が設けられている」とするが、その点に関しては、原告らとしても争うものではない。原告らは、当初から、住民票コードにはデータマッチング、名寄せなどの危険性がある旨指摘してきているとおりである。そして、住民票コードによってデータマッチングや名寄せがされることによって侵害されるのは、何よりも当該住民票コードの情報主体である個々の住民そのものなのである。このように、データマッチング等によって侵害されるのは、個々の住民の、財産的利益（に関する情報）および人格的利益（に関する情報）であるし、それらは個々の住民の私的領域に属する権利利益（に関する情報）であるから、まさに「プライバシー」に関わる利益（情報）そのものである。とすれば、住基法、技術的基準が本人確認情報の保護について詳細な規定を定めていることは、本人確認情報のプライバシーとしての秘匿性が特に高度であることを裏付けていることは、明らかであろう。もっとも、本人確認情報の秘匿性が高度であること自体は、原告らとしては、もはや自明の理であって、問題は、住基法、技術的基準の規定で果たして本人確認情報を十分に保護できるかどうかという点が、本件訴訟において一番重要な争点であると考えている。この点は、また別の機会に詳細かつ具体的に議論を深めていく所存である。

（2）（3）イ（ア）（11～12頁）について

ア 被告は、住基法が住民票コードに目的外の使用を禁止していること、住民票コードを取り扱う公務員等が住民票コードを名寄せのマスターキーにすることも法律上禁止されていることから、住民票コ

ードが法律上禁止されているデータマッチングや名寄せに利用される具体的危険は認められないとする。

しかし、何でも法律で禁止すれば、法律違反に該当する事実は具体的に発生しないとする被告の主張は、あまりにも不誠実と言わざるをえない。では、刑法があるから、そこで禁止されている犯罪は一切、具体的に発生していないのであろうか。当然、否である。では、公務員は、誰1人として、刑事犯罪を犯さないし、刑法制定後犯したことは一度としてないのであろうか。当然、否である。

そのうえ、住民票コードは11桁の数字であるから、情報の性質上、容易に不正取得、利用、提供等がされる危険性は高い。なぜならば、メモ用紙と鉛筆さえあれば、事務取扱者の隙を見てパソコンの表示画面から盗み書きすることは、とても簡単である。記憶力の良い人なら、メモすら要さず、暗記することもできる。ちなみに、携帯電話の電話番号は11桁である。公務員といっても、すべての職員が常に絶対的に不正行為を行わない清廉潔白な存在ということではなく、ヤミ金などに弱みを握られて、または、友人知人等から対価を与えられて、漏えい、不正提供等を行うことは、人間として十分に想定することができる。

現に、住基票コードに関しても、新聞記事(甲17)から明らかのように、流出事故は現実に発生している。

イ 被告は、「金沢地裁判決が、データマッチングが一般的に行われたり、住民票コードが名寄せのマスターキーとして用いられるなど法律上禁止されている行為が行われることを前提に、住民票コードの秘匿性の程度を判断したことは、住民票コードについての正確な理解を欠いた上、公務員等が法令を遵守しないことを前提とするなど、独善的判断である」と誹謗中傷している。

しかし、被告の指摘する金沢地裁判決(甲13・58～59、とりわけ58頁14行目以下)においては、「データマッチングが一般的に行われる」との記載はない。「住民票コードが記録されたデータベースが作られた場合」という条件付きであるし、そのような場合も、「本人が自主的に住民票コードを開示し、これをもとに特定の企業内部で利用するためにデータベースを構成することは禁止されていないから、民間においても、住民票コードの利用が広まっ

ていく蓋然性は高い。」というものである。

また、法律でデータマッチングや名寄せが禁止されているのは、被告主張によっても、「住民票コードを取り扱う公務員等」（12頁5行目）であるから、金沢地裁判決の説示しているような状況（民間でのデータマッチングや名寄せ。もちろん、当該民間企業の住民票コード取得は、本人からの自主的な開示によるもので、法律違反による取得ではない場合を想定しているものである）には該当していないことになる。したがって、公務員によるデータマッチングや名寄せが禁止されていることを理由に、民間でのデータマッチングや名寄せについて言及している金沢地裁判決を非難することは、的はずれである。金沢地裁判決が住民票コードについての正確な理解を欠いているのではなく、被告が金沢地裁判決の判断内容を正確に理解していないだけである。

したがって、「公務員等が法令を遵守しないことを前提とする」という被告の非難も、金沢地裁判決の当該判示に対する反論としては、全くの的はずれである。

（3）（3）（イ）（12～13頁）について

被告は、民間の相手方が住民本人に住民票コードの告知を要求することを禁止しているので、そのようなことが通常行われるとは考えられないとする。しかし、被告も主張しているように、住民票コードには「有用性」があり、その性質・機能からしてデータマッチングに利用される可能性がある情報である（11頁4行目参照）。また、単なる11桁の数字でしかないから、取得・提供等もとても容易といえる。そのように「有用」で、かつ、取得・提供が容易な情報であれば、民間企業が住民票コードの提供を住民票個人に求めることは十分に予見可能である。

それほど有用な情報であれば、民間企業がこれに目を付けないとは言い切れない。悪質なサラ金やヤミ金、その他非合法的な行為も辞さない企業、団体、個人などが利用しないとは言い切れない。住民本人の側も、住民票コードに対する理解が十分でない人であれば、なにがしかの利益ないし対価を与えられれば、住民票コードを自発的に提供することは、十分に予想される事態である。そればかりか、サラ金やヤ

ミ金などが住民票コードを教えることを条件として金を貸すとした場合、サラ金等は住民票コードを教えることを「条件」にしているだけであって、「求めて」いるわけではない。住民票コードの提供を求められれば、目先の貸金欲しさからたやすく住民票コードを提供してしまうであろう。なぜなら、金銭的に追い詰められている人は、住所、携帯電話番号、勤め先、親族などの情報ですら、金銭との交換であれば容易に提供してしまうものだからある。

しかも、被告の言うように、本人確認情報（6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とすぎず、ましてや思想、信条など個人の道徳的自律に関係したり、人格権の内容を成すものでないのものであって、その秘匿の必要性が高度であるなどと言うことはできない」（10頁23～26行目）ものでしかないのであれば、なおさら、利益に目のくらみ、または、要求されるままに、住民本人が住民票コードを自発的に提供することは、現実問題として多発する可能性がある。

被告は、「民間の相手方が住民票コードの記録されたデータベースを業として構成することは禁止されて」いるとするが、これは住基法30条の43・3項の指摘としては、正確性を欠いている。同項で業として作成することを禁止しているのは、「住民票の記録されたデータベース」であって、「当該住民票コードの記録されたデータベースに記録された情報が他に提供されることが予定されているもの」である。したがって、民間の相手方が自分の所ののみで当該データベースを使用するために作成することは、何ら禁止されていない。また、「他に提供されることが予定されている」という文言を字義的に解釈すれば、元々自社使用目的で作成したデータベースを、作成後に、他に提供すること自体は、処罰対象とならないものと思われる。いずれにしる、「具体的危険はない」などと言える状況ではない。

（４）（３）（ウ）（１３頁）について

被告は、変更情報は身分関係の変動を端的に推知させる情報ではないと主張している。

しかし、変更履歴があれば、当該住民の姓が変わったことは、外形的事実として明らかとなる。通常、個人の姓が変わるのは、婚姻、離

婚によるものが一番多く，その次に養子縁組，離縁等の事情によるものであろう。氏の変更によるものもあるが，これは家庭裁判所の許可（民法791条）が必要であるので，数としてはそれほどない。いずれにしろ，姓の変更は，社会常識的に（あるいは，社会通念上，典型的に），婚姻，離婚，養子縁組，離縁等の身分関係の変動（とりわけ婚姻，離婚）を端的に推知させるものであることは，明らかである。したがって，上記の被告主張は，社会通念に反する主張に他ならないので，やはり間違いだと思われる。

（５）（３）（エ）について

以上に反論したとおり，「住基ネットには名寄せの危険性はな」とする被告主張の方こそ失当である。

また，住民票コードに関する議論については，次のとおりである。

まず，被告主張は，264事務が法律で定められたというだけであって，その過程で個々の行政事務について住民票コードの必要性についての議論が行われたという主張ではないから，原告主張に対する反論になっていない。そのような議論が現実に行われたというのなら，その旨具体的に主張立証されたい。

次に，現行制度においてデータマッチングや名寄せが起り得ないとする主張については，これまでに述べたように，そういう制度になっている（法律で禁止されている）ということと，そのような事態が現実に起こらないということは，同義ではない。現行制度においても，現実問題として，データマッチングや名寄せが行われかねないということは，すでに主張してきたとおりである。

以上