

平成 16 年（ワ）第 16702 号、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

## 準 備 書 面 （ 7 ）

2005 年（平成 17 年）11 月 25 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	富	田	千 鶴
	弁護士	関	口	正 人
	弁護士	結	城	大 輔
	弁護士	佐	渡	島 啓

**第 1 被告準備書面(4)「第 2」「2」「(4)住基ネットによる本人確認について」に  
ついて**

1 「ア」（市町村長が「管理」できないこと）について

(1) 住基法 1 条

被告は、住基法1条の規定の文言から、行政の合理化のため、都道府県や国の機関が個々の住民の承諾を得ずに住民票記載情報を利用することは、同法の制定当初から当然に予定されていたものと解される、と主張する(14~15頁)。

しかし、同規定の条文の文言からそのような結論を導くことは、極めて強引な説明であり、住基法の解釈として適切なものとは言えない。

本件との関連で言えば、「住民の住所に関する届出等の簡素化を図り」という点についてみると、どの手続をどのように簡素化するかは各市町村が独自の実情を踏まえて決めるべきことであって、各市町村における分析がそれぞれなされないままに特定の手法が当該市町村にとって合理的な「簡素化」に当たると評価することはできない。

「記録の適正な管理」という点についてみても、「適正な管理」は各市町村において建物や部屋の構造をどうするか、職員全体及び担当職員にどのような研修を行い実践させるか、どのような管理方法を採用し日々実行するかなどは、各市町村において単に規定を設けさえすればよいということではなく、個々の自治体にとって経費がかかり、また、職員に職務上の負担をかけることに関連するから、一概に決めることができない。財政的及び人的管理能力が低い自治体と高い自治体が存在し、しかも、この高低の評価は一定せず、当該自治体が「適正な管理」にどれだけの財政及び人を投入するかによって変動する。基本的に紙媒体で情報を管理し利用する環境においては、これまでの長年の経験が役に立つが、電子媒体として情報を管理し利用する環境については、市町村はほとんど未知の世界であり、しかも、当該市町村より外に個人情報や日々、特定の利用目的が定まらないまま送信するという業務を行ったことがないから、法的な意味における「適正な管理」の内容を的確に捉えることができない現状にある。

「国及び地方公共団体の行政の合理化」という点についてみると、条文は「国及び地方公共団体」と規定しており、「国又は地方公共団体」とは規定していない。「及び」か「又は」かは条文解釈をする上で重要である。この条文の規定の

仕方は、住基事務が市町村の自治事務であること、すなわち、市町村の費用と責任において管理運用される制度であることを踏まえて、国だけの行政の合理化だけを目指すような「行政の合理化」を認めておらず、少なくとも市町村の行政にとって相当の合理化になり、併せて国の行政の合理化にも役立つという関係でなければならない。

「行政の合理化」という点についてみると、どのような内容であれ、何らかの「行政の合理化」に繋がると言えればよいというものではない。仮にごく一部の窓口業務が合理化できという側面を持っているとしても、それを実現するためにそれ以外の場面での財政的ないし人的負担が重くなるということであるならば、全体を見渡して行政の合理化になっているかどうか判断されなければならない。

## (2) 住民の承諾なしの住民票記載情報の利用

被告は、「個々の住民の承諾を得ずに住民票記載情報を利用することは、同法の制定当初から当然に予定されていた」（被告準備書面 15 頁）と主張する。この指摘は一般論としては正しく、そのとおりである。

しかし、1967 年（昭和 42 年）当時には、住基ネットも住民票コードも存在せず、およそ想像さえされていなかった。

特定の個人の情報の識別を確実にできる住民票コードがついている個人情報、コンピュータネットワークを通じて、ほぼリアルタイムに、市町村だけでなく、都道府県や民間機関である地方自治情報センターにおいても記録保存することができるという環境は 1967 年（昭和 42 年）当時には想定されていない。当時においても、都道府県や国の行政機関等が個々の住民の承諾を得ないで住民票記載情報を利用するという法制度はあり、これに従って運用されてきたが、この場合には、都道府県や国の行政機関等は市町村の責任において発行される紙媒体で入手した住民票情報を信頼して、これを特定の業務のために使っただけで、都道府県や地方自治情報センターが市町村と全く同じ個人情報（本人確認情報）

を個別具体的な業務上の必要もないのに日々、取得管理するという仕組みはおよそ想定されていない。

### (3) 被告の管理責任

被告は、都知事に通知した後の本人確認情報については、被告は管理責任を負うものではないから、管理を行えないとしても問題視されるものではないと主張する（15頁）。「法律が規定しているのだから、構わない」という態度である。

この主張を国が行うのならともかく、基礎自治体である被告が行なうのは、自治体自ら地方自治を矮小化するものである。

被告が書証として提出した『技術的基準』（乙1）ですら、市町村は、必要に応じて都道府県知事に対し、「本人確認情報の適切な管理のための措置の実施の状況について報告を求め、当該本人確認情報の適切な管理のための措置の実施について要請を行うこと」（第6 - 8(4)イ）と規定して、不十分ながらも自ら発信した本人確認情報について責任を持つことを期待している。

ところが、被告の長は、東京地裁平成16年（行ウ）第217号、250号、251号訴訟において、都道府県や財団法人地方自治情報センターがどのように情報の本人確認情報をバックアップし、またそのデータを消去しているかにつき、何ら把握していないことを認めた。

被告は、上記『技術的基準』さえ積極的に活用せずに、自らの責任を放棄し、原告らのプライバシーを具体的な危険に曝しているのである。

被告の、「原告らが主張するような『管理』を行えないことが特に問題視されるべきものでもない」（15頁）という主張は、基礎自治体の言い分としては無責任のきわみである。

## 2 「イ」（ストーカーやDVの問題）について

被告は、住基法12条の2により「自己又は自己と同一の世帯に属する者にかか

る住民票の写し」についてしか交付請求できないことになっているから、ストーカーやDV加害者、ヤミ金業者による対象者の現住所地を調査することは不可能であると主張する（15～16頁）。

法律の規定に従ってすべての人がそのとおりに行動するのであれば、法律の規定さえ事細かに作っておけばよいということになる。しかし、原告らがここで問題にしているのは、条文の規定がどうなっているかということではなく、住基ネットの構造上、現実にもどのようなことができてしまうかということなのである。また、人は不正を行いにくい条件が多い環境のなかでは安易に不正を行わないし、第三者も不正をすることをだれかに強要しようとしな（しても意味がない）が、容易に行える環境だと、つい不正を行ってしまったり、不正を行なわせようとする第三者が現れだれかに強要するようになる。

住基ネット以前は、特定の個人の住所がわからない場合、これを調査するには、その者が住民登録している基礎自治体に出向いて行って住基台帳を閲覧して探し出すしか方法がなかった。これを全国の市町村について実行することはかなりの作業を要することになるので、どこかの自治体職員がそれを実行しようとはしなかったし、第三者もどこかの自治体職員に強要しようとはしなかった。

しかし、それが、特定の個人の氏名及び生年月日、住民票コードがわかっているならば、全国どこの基礎自治体からでも住基ネットを通じて特定の個人の住所を簡単に調べることができるということになれば、これを利用しようとする自治体職員が現れてもおかしくないし、すでに日常業務に紛れてどこかの自治体職員が行っていないという保証はない。

たとえ法律の条文に「自己又は自己と同一の世帯に属する者」と書き込んだとしても、それは人間同士の約束事としてそのように決めたということだけであって、住基ネットの構造としてみれば、そういうことをしなくても、端末を管理する者であればだれできてしまうということは否定できないのであり、「ストーカー又はDVの被害者及びヤミ金利用者の現住所地を調査することは不可能であ

る。」(16頁)などとは到底言えない。

「住基カード等の本人確認のための書類等を提示しなければならない」という点についても、それは人間同士の約束事に過ぎず、住基ネットの端末を操作する者の立場からすれば、そのような書類の提示など必要ない。

## 第2 被告準備書面(4)「第2」「2」「(5)住基ネットにおける具体的なプライバシー侵害の危険性が存在しないことについて」

### 1 「具体的危険」が生じない根拠

被告は、以下のような理由を挙げて、原告らが主張するプライバシー侵害の具体的な危険性は存在しないとする。

住基ネットの運用以前においても、国の行政機関等は、住基法12条に基づき住民基本台帳に関する情報を受領し、必要な行政目的を達していたのであり、基本的な事務処理の方法は住基ネットを利用する場合と全く同じである。

住基ネットの制度上の仕組みに照らし、住基法30条の4等の規定に違反しないかぎりデータマッチングや名寄せはできないことになっており、これに違反して行った場合には懲戒処分や刑罰の対象になっている。

都道府県設置の本人確認情報保護審議会や、指定情報処理機関設置の本人確認情報保護委員会といった第三者機関が、データマッチングや名寄せに対する監視の役割を担っている。

国の機関等の保有する情報を一元的に管理する主体はなく、また情報を統一的に収集し得る主体もシステムもない。

住基ネットの運用開始以来、個人情報の漏洩などの事故は何ら発生していない。

住基法や行政機関個人情報保護法の規定は、個人情報保護のために十分な規定をおいている等として、住基ネットにおける本人確認情報の利用などは、西東京市個人情報保護条例10条2項(2)「法令の定めがあるとき」に該当して許される。

しかし、これらはいずれも的確な反論となっていない。

## 2 「具体的な危険性」

まず、プライバシー侵害の「具体的な危険性」とはどのようなことなのかというを確認しておく必要がある。

人はいつどこで何をするのも基本的に自由に決め実行してよく、「他人」に監視される筋合いはない。「他人」が私人であっても行政機関であっても同様である。

私人が私人の行動をずっと付け狙うことは、ストーカー行為として社会的に犯罪として評価されるようになった。ストーカー行為は、現実社会において特定の人の後を付け回して行動を監視することが、人の私生活を覗き込むことであり、人を精神的に追い詰めるものとして許されないのである。

しかし、ストーカー行為は、現に特定の人の後を物理的に付け回さなくても、異なる方法でできる。それは、特定の人の行動をデジタル情報として細かく記録し、検索しやすくしておくという方法である。特定の人の情報を管理するとき、常に同じコード番号で管理するようになれば、検索は極めて容易となる。それは個人情報管理の方法によって情報として本人に全く気づかれないままストーカー行為を実行することを可能にするということである。

全国の行政組織が住基ネットというコンピュータネットワークで繋がり、そこでは特定の本人確認情報は常に同一のコード番号（住民票コード）でやりとりするというようにしているため、その人が様々な行政手続きに関わるとき、常に同一の住民票コードでチェックされるため、逆に特定の住民票コードを検索の手法に用いれば、ばらばらに管理されている個人の情報であっても、特定の個人と結びつけて探し出すことが極めて容易になる。住民票コードという統一番号による個人情報の本人確認法は、情報によるストーカーを技術的に可能にしているという意味において、プライバシー侵害の「具体的危険」を著しく高めてしまっているのである。

以下、この観点から、上記 ~ の被告の反論を検討する。

### 3 住基ネット運用以前との違いについて

住基ネットの運用以前は、事務遂行に必要なが生じたら「その都度」「必要な情報だけを」国は市町村から情報を得ていただけである。したがって、市町村は、いつ国のどの行政機関からどのような業務のためにだれの住民票が必要なのかを把握することができた。

これに対し、住基ネット運用開始後は、必要がなくとも「日々」「住民票コード、氏名、生年月日、性別、住所、変更履歴を合わせた本人確認情報」を市町村が都道府県？ 地方自治情報センターに送信し、国の行政機関等は地方自治情報センターから本人確認情報を取得する仕組みになっている。この仕組みでは、市町村はいつ国のどの行政機関がどのような業務のために誰の本人確認情報を入手したのかを把握することができない。しかも、この本人確認情報の中には、住基ネット運用以前にはなかった、確実に特定の個人を特定することができる住民票コードが含まれているのである。

これらの違いは、市町村が住民票情報の管理について住民に対して負う責任を極めて弱いものにしてしまっているのもあって、このような決定的な違いを無視して、住基ネット運用開始前後で事務処理の方法が同じであるなどとは到底言うことができない。

### 4 法的な規制について

すでに原告ら準備書面(6)21 頁以下でも指摘したように、法律で禁止されていれば公務員がこれを完全に遵守するというものではないことは公知の事実であるし、これに懲戒処分や刑罰による威嚇ないし抑止力が加わっても同様である。対価を餌に釣られたり、弱みを握られて脅迫を受けるなどして不正を働こうとする者にとっては、法律で禁止されているから、あるいは処分等されるからというこ



とは、十分な抑止力とはならない。

また、ソーシャルエンジニアリングなどに関連して悪意なく本人確認情報が漏洩することに対しては、処分規定などはそもそも意味をなさない（甲4・45頁以下）。

したがって、いくら法律の規定としてはデータマッチングや名寄せができないことになっているとしても、それだけでは住民のプライバシー侵害の具体的危険性はなくなるものではない。

## 5 制度的な保障について

制度として都道府県の本人確認情報保護審議会や本人確認情報保護委員会が設けられてはいるものの、以下に述べるように、これらはデータマッチングや名寄せに対する有効な監視役とはなり得ない。

### (1) 本人確認情報保護審議会について

本人確認情報保護審議会は都道府県に置かれるものであり（住基法30条の9第1項）、「権限に属せられた事項を調査審議」するほかは、あくまで「都道府県知事の諮問に応じ」「調査審議し」「都道府県知事に建議することができる」だけである（同条2項）。つまり、審議会は被告と直接の関係はないから、基礎自治体である被告が行うことについて有効な監視はできない。

仮に、被告への指示等があり得るとしても、そもそも本人確認情報保護審議会の性格上、それは大枠的な方針や一般論にとどまらざるを得ないし、しかもそれには何らの法的拘束力はない。経済的や人的な理由などにより、被告がこの指示等を受け入れなければそれまでである。

本人確認情報保護審議会について、あくまで有効な監視役であると被告が主張するのであれば、被告は、東京都本人確認情報保護審議会の議事録等の証拠をもって、被告への監視が適正になされているとの立証をもって反論されたい。

## (2) 本人確認情報保護委員会について

本人確認情報保護委員会は、指定情報処理機関に設置されるものである（住基法 30 条の 15 第 1 項）。同委員会は、被告のような基礎自治体とは直接の法律関係はない。直接の法律関係に立つのは都道府県（知事）である。しかし、直接の関係にある同委員会と都道府県知事でも、「指定情報処理機関は、・・・市町村の住民基本台帳に住民に関する正確な記録が行われるよう、委任都道府県知事に対し、必要な協力をしなければならない」（住基法 30 条の 11 第 8 項）という関係でしかない。さらに、その知事と被告のような基礎自治体は、「都道府県知事は、・・・市町村の事務の処理に関し、市町村相互間における必要な連絡調整を行う」（30 条の 7 第 9 項）、「都道府県知事は、・・・住民基本台帳に住民に関する正確な記録が行われるよう、市町村長に対し、必要な協力をする」（同条 10 項）という関係にすぎない。

このように、上記委員会と被告は、知事を介した間接的な関係にあるというだけでなく、その作用関係も「協力」程度の拘束力のないものに止まるのであり、到底有効な監視ができる体制にはない。

しかも、上記委員会の実態は、わずか年 2 回、1 回 1 時間半～2 時間程度の開催でしかなく、現実的にも監視の役割を担える体制にはない（甲 30 の 1～6）。

したがって、上記委員会によって、被告に対する有効な監視役にならないことは明らかである。

## 6 情報の分散管理について

現在、国の機関等の保有する情報を一元的に管理する主体はない。これは被告の指摘通りである。

そして、住基ネット稼働前であれば、情報を分散管理しているということは、その管理主体によって被管理者にそれぞれ異なる整理番号が付されていることになるから、異なる情報を収集し得るとしても、個人を特定してデータマッチング

をすることは、法律や条例などで禁止されていなくても、4情報を逐一照らし合わせて同一人物か否かを確認する作業が必要であり、膨大な時間を要するために現実的でなかった。

これに対して、これまで原告らが繰り返し述べているように、住民票コードが各個人に付されている現在では、たとえ情報を分散管理しているとしても、住民票コードをマスターキーにして検索していけば、手間の点でも正確性の点でも特定個人の情報を収集することは作業として極めて容易なのであって、たとえ物理的には情報を一元管理する主体がなくとも、実質的には一元的に管理しているのと同等の状態がすでに出来上がってしまっているのである。金沢地裁判決が「住民個々人の多面的な情報が瞬時に集められ(る状態)」と述べるのは、まさにこの究極を想定したものであって、「瞬時」というのを文字通り一瞬と解すれば、それは無理であるにしても、要はこれまで現実的でなかった名寄せやデータマッチングが可能かつ容易となってしまったことを指摘したものとしては正しい指摘である。

また、情報を統一的に収集し得る主体もシステムもないという点に関しては、現状はそのようにしていないと言っているにすぎず、被告が準備書面(4)22頁で述べるような方法をとるまでもなく、住基法は、国や都道府県、市町村が特定の個人の情報をすべて同一の住民票コードで管理することを合法的に実現できる仕組みさえなっているのである(原告ら準備書面(4)11頁以下)。

したがって、被告の反論はいずれも失当である。

## 7 個人情報漏洩について

被告のいう、住基ネットの運用開始以来、漏洩事故が発生していないという反論も、住基ネットに対して外部からの不正侵入がなかったという趣旨であるならば、それは被告がそのような報告を受けていない、あるいは情報を得ていないということではなく、コンピュータを外部に接続している以上、実際のところは

不明という他ない（原告ら準備書面(6)16頁以下、甲4・98頁以下）。例えば、被告の大量の日常業務の中に紛らせて、ある職員が本人確認情報を密かに、かつ、数人分だけ確認したとしても（「確認した」ということは「記録した」、さらには第三者に当該本人確認情報を「提供した」という展開になる可能性が高い。）、誰にも認識されることがないということは十分に想定できる事態である（甲4・85頁参照）。

また、住民票コードが漏洩したということであれば、すでに複数回事故が発生している（甲17、甲31）。住民とすれば、既存住基システムからであろうが、住基ネットからであろうが、どのような経過、方法であれ、個人が特定される住民票コードが漏洩することこそが大問題であり、国が「住基ネット」と呼ぶ仕組み内からさえ漏洩しなければいいということではない。

なお、被告は、長野県侵入実験について、ファイアウォール越しの攻撃が全て失敗したなどとして、具体的な危険の存在が証明されたことを否定する。しかし、波田町に対するインターネットからの侵入実験では、波田町が設置したファイアウォールを通過して庁内LANには入っているのであるから、被告の上記指摘は明らかに間違いである。ただ、そこから既存住基CSに侵入しようとしたところ、実験直前にコンピュータウイルス「ブラスター」が世界的に猛威を振るったというタイミングもあり、波田町の担当職員が最新のパッチを充てるなどの適正なセキュリティ対策を施していたために、たまたま侵入できなかったに過ぎない（原告準備書面(4)21頁、甲4・159頁以下）。長野県における侵入実験では多くの脆弱性が発見されており、その指摘に基づいて指摘された自治体は具体的な脆弱性に対する対応をとった。長野県侵入実験に関する被告の指摘は、コンピュータネットワークシステムのセキュリティ問題について基本的な理解さえないと言わざるを得ない。

また、管理権権限者の奪取についても、庁舎内ないし隣接建物において物理的に端末に接続できたからに過ぎないと被告は指摘する。しかし、実際には、役場

庁舎内で誰もが通行するような場所に利用可能な状態で住基ネットに直結するハブがむき出し状態になって置いてあったのであるから、その場でハブに端末を接続しても、住基ネットの端末に直接接続しても、接続条件は同じである（甲 32）。被告の指摘は当該自治体の現場の実情を知らないでなされたものである。

8 「法令に定めるとき」（西東京市個人情報保護条例 10 条 2 項(2)）

住基法や行政機関個人情報保護法の規定について、被告は、個人情報保護のために十分な規定をおいている、また、「法令」（西東京市個人情報保護条例 10 条 2 項(2)）を限定する規定もないことから、住基ネットにおける本人確認情報の利用などは、「法令の定めがあるとき」（同条項）に該当して許されるとする。

(1) しかし、そもそも住基法附則第 3 条（住民票コードの選択、記載）、住基法 30 条の 5 第 1 項（都道府県知事への通知）は、これまで原告らが繰り返し述べてきたような深刻なプライバシー権の侵害を住民にもたらし、憲法 13 条に違反し無効とされるべきものである。そのため、このような憲法に反する規定をもつ法律が「法令」（同条項）に含まれるべきではないという重大な問題がある。

(2) また、同条例の制定趣旨は、個人情報の適正な取り扱いについて定め、個人情報保護を保護し、市民の基本的な人権を擁護することにある（同条例 1 条）。すなわち、被告は、住民自治の具体的な実現として、自治事務である住民基本台帳の取り扱いについて適正に行い、住民のプライバシー権を守るべく、同条例を制定した。そうだとすれば、「法令」（同条例 10 条 2 項(2)）とは、個人情報保護を十分に確保できる法令に限定すべきであることは当然である。これを国や東京都ならともかく、被告自ら否定するというのは、自ら制定した条例の精神を蔑ろにするものであって、住民自治を放棄するに等しい。

(3) 被告は、結局住基法や行政機関個人情報保護法の文言と建前を挙げて原告らの主張に反論を試みるだけで、住基ネットでは技術的にはデータマッチングや名寄せなどをできる仕組みになっていること、あるいは、行政機関の職員の興

味本位等によるデータマッチングの危険性はいくら法的に禁止されているとしても現実には防ぎ難いこと（甲 20）、など原告らが実質的な理由を挙げて個人情報保護に十分な規定とはなっていない旨述べること（原告ら準備書面(4)21 頁以下）に対しては何ら答えていない。被告は、原告の主張に正面から反論すべきである。

### 第3 被告準備書面(4)「第2」「3 住基ネットに関する住基法の規定が正当な行政目的を有すること」

1 被告は、住基ネット導入について原告が、都道府県、市町村、住民にとってはほとんど利益がなく、正当な行政目的がないと主張した点について、被告は、「住民基本台帳に係る市町村の窓口業務の簡素化」及び「住民の利便性の増進」を図ることが「可能」だとする。

しかし、原告らが「ほとんど利益がない」理由として挙げている具体的な根拠（原告ら準備書面(4)23 頁～27 頁）については、何ら被告からの反論がなく、また被告の主張する上記「可能」性も抽象的で、具体的にどのようなことを想定しているのか不明である。

#### 2 求釈明事項

そこで、原告らは以下の通り、被告に釈明を求める。

(1) 「市町村の窓口業務の簡素化」については、被告自身の業務であるから、具体的にその簡素化の実態を主張・立証されたい。仮に、窓口の業務に一定の簡素化が実現したとしても、住基ネット関連の業務は間違いなく増加しているし（原告ら準備書面(4)24 頁以下）、そうでなければ一定程度のセキュリティさえ保てない（甲 4・104 頁以下、132 頁以下など）。被告は、この点もふまえ、被告全体の業務として本当に効率化が図られたのか言及されたい。

(2) また、「住民の利便性」という点についても、住民がどのような利便性を享

受しているというのか、またその利便性を享受した住民が実際にどの程度いるのか。原告らが準備書面(4)25頁以下で述べた点を中心に被告は具体的に反論されたい。

- (3) これに関連し、「住民の利便性」を考える場合には、当該市町村独自の費用対効果、すなわち、住基ネットの状況からみて住民の税金が有効に活用されているかをみる必要がある。住民の利便性がわずかにあったとしても、それに莫大な税金を投入するのであれば、そのような行政目的に正当性はない。

この点、被告が発行してきた住基カードの枚数をみると、平成15年度で730枚、同16年度で546枚、同17年度も10月25日現在で321枚と(以上、甲33)、合計でわずか1,597枚でしかなく、しかも毎年減少傾向にある。ところが、住基ネットワークシステムに関する関係費用は、平成13年度の初期費用だけで約5,445万円、同14年度で約1,518万円、約同15年度で1,873万円、同16年度で約1,200万円と多額の費用を注ぎ込んでおり、この後も毎年500万円ほどの出費が見込まれている(甲34)。

以上の事実を前提に、被告としては、住基ネットの被告独自の費用対効果をどのように考えているのか、明らかにされたい。