

平成18年(行ウ)第101号

葬儀情報送信差止 請求事件

原告 小林 洋一

被告 和泉市長

原告 第3準備書面

平成19年2月28日

大阪地方裁判所 第2民事部乙係 御中

原告 小林 洋一

記

第一 予備的請求の損害賠償請求対象の特定について

1 損害賠償請求対象

平成17年4月6日より平成18年3月31日の間に本件議員への市民の訃報情報のFAX通信に関する通信費の支出命令がなされたもの。及び同上期間の通信事務に係わる職員の人件費

2 損害賠償額(推定)

年間死亡者数 約1,000人

公開を可とした割合 約70%

発信対象議員 22人

通信費 7円/一通信

訃報作成及び通信事務 0.5時間/件

職員の事務費用 4,000円/時間

損害額(通信費) $1,000人 \times 0.7 \times 22人 \times 7円 = 107,800円/年$

損害額(手間賃) $1,000 \text{人} \times 0.7 \times 0.5 \text{時間} \times 4,000 \text{円} = 1,400,000 \text{円} / \text{年}$
損害額(合計) 1,507,800 円 / 年

第二 被告準備書面(1)平成 19 年 1 月 25 日付けへの反論

1 予備的請求の監査前置について

被告は、予備的請求について住民監査請求の前置に欠いている主張する。

しかし、住民訴訟は監査請求の対象とした違法な行為又は怠る事実についてこれを提起すべきものとされているのであつて、当該行為又は当該怠る事実について監査請求を経た以上、訴訟において監査請求の理由として主張した事由以外の違法事由を主張することは何ら禁止されていないものと解せられる。

よって、普通地方公共団体の住民が当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の財務会計上の行為を違法、不当であるとしてその是正措置を求める監査請求をした場合には、特段の事情が認められない限り、右監査請求は当該行為が違法、無効であることに基つて発生する実体法上の請求権を当該普通地方公共団体において行使しないことが違法、不当であるという財産の管理を怠る事実についての監査請求をもその対象として含むものと解するのが相当である。(最高裁第二小法廷 昭和 62 年 2 月 20 日 昭 57(行ツ)164号)

よって被告の主張は失当である。

2 訴えの変更に関する出訴期間徒過について

被告は、訴えの変更により追加された予備的請求が監査結果が通知されてから 30 日を過ぎて提訴されたもので、提訴期間の制限に違反すると主張する。

訴えの変更は新たな提訴であることから、出訴期間に期限があるのは肯首出来る。しかしながら本訴えの変更で追加された請求の趣旨は、同一の被告及び同一の違法事由を対象としたもので、将来の違法を主位的請求で差し止め、既に発生した損害についての請求の怠る事実の確認を予備的請求で求めたもので、訴訟

物の同一性が認められ、従って訴えの変更で追加された請求の訴えが、本件訴訟の訴えの提起の時に提起されたものと同視すべき特段の事情があることから、訴えの変更が出訴期間を徒過した不適法な訴えとは言えない。(最高裁第二小法廷 昭和61年2月24日 昭59(行ツ)第70号)

更に言えば、訴えの変更に出訴期間の徒過が認められるとすると、それを回避するには新たな監査請求をおこさざるを得ない。ところが予備的請求を対象とする新たな監査請求を追加しておこすことは、本件のような場合は主位的請求と予備的請求が請求の同一性から同じ監査請求として扱われ許されていない。(最高裁第二小法廷 昭和62年2月20日 昭57(行ツ)164号)

即ち監査請求もできなく、訴えの変更も出来ない状況が発生するわけで、法はその様な不当な定をすることは考えられない。現実の訴訟の進行を考えると、通常初回期日の後に行われる訴えの変更について、監査結果の通知があってから30日以内の出訴期限を遵守することは現実問題として不可能である。

3 NTTへの一部債務不履行を要求する不当なものとの主張について(被告第1準備書面3P)

確かに、既にFAX送信を行った結果としてのNTTへの通信費は、和泉市のNTTに対する債務であり、私法上の契約で発生した債務の履行を差し止める事は、その原因が如何に違法であっても許されないとされている。

しかし、本訴訟での差し止め請求は、今後発生するFAX通信に伴う公金の支出の差し止めであり、債務の不履行を強いるものではない。FAX送信を行わないだけで容易に達成できるものである。

4 FAX送信行為の財務会計行為性について(被告第1準備書面3P)

ファクシミリ通信サービス約款(乙2号証)第56条第1項によると、通信ページ数とページあたりの料金にて通信に関する料金が決定されるとあり、

これは通信の都度課金されるものである事を示している。

契約を定義的にいうと「対立する二つ以上の意思表示の合致によって成立する、債権の発生を目的とする法律行為」ということになる。本件にあてはめればファックス送信行為者と NTT 間において、定められた通信費で定められた情報を伝達することについて合意し、ファックス送信行為を行うことによって NTT に債権が発生する法律行為である。

以上から、本件ファックス送信行為は、送信の行為により自動的に通信費として公金の支出が予定される契約にあたり、財務会計行為を伴う契約として住民訴訟が扱う契約にあたるものである。(甲第 14号証)

原告がこれを主張する意味は、被告の答弁書 9 頁において

「ファックス送信行為そのものが適法かどうかの問題自体を取り上げることになり、これは住民訴訟の対象とはなり得ない」との趣旨の陳述があり、ファックス送信行為が財務会計行為ではないので、住民訴訟の対象とはなり得ないとの主張と理解できる。しかし先に主張したごとく、ファックス送信行為自体が財務会計行為であり、その点で被告の主張が失当であることを明らかにするためである。

5 ファックス送信行為と議長の職務命令について(被告第 1 準備書面 3P)

被告は、本件行為が市議会議員の活動及び市政への市民(意向 or 意見?)の反映・発展に資するものである以上、本件行為が議会事務局処務規則や事務マニュアルに定められていなくても、本件は議長の職務命令であると主張する。

しかしながら、原告は本件行為は議員のもっぱら選挙目当ての葬儀参列に対する便宜供与に過ぎないと考えており、議会事務局処務規則等に定められていない以上本件行為は議長の職務命令とは言えないと主張する。

6 ファックス送信が業務の効率化にもかなうことから適法との主張について(被告第 1 準備書面 3P)

議員が葬儀情報を収集する度に対応するより、ファックスで一括して議員へ送信することが業務の効率化に資するので、ファックス送信行為は意味あるものであると主張する。

確かにそれで議会事務局の担当者は楽になるとは思われるが、個人情報の保護の観点からは重大な問題を含んでいる。即ち、

議員が葬儀情報を収集する事は本来の議員活動とは何の関係もないと考えるが、それはあくとして議員が要求しそれに対応することは、議会事務局としてやむをえない面がないでもないと考えられる。しかしながら本件のように議員の要請のあるなしに拘わらず、一方的に葬儀情報を提供することは限定した理由のあるときに限って、限定的に許される個人情報の目的外利用の趣旨を大きく逸脱するもので、個人情報保護上きわめて大きな問題である。この問題はファックス送信による効率化のメリットによって治癒されるものではない。

更にいえば、このようなやり方は目的外利用の本来の趣旨に反するものである。即ち目的外利用はその必要が生じたときに、目的外利用の条件が整っていることを前提として、許可を受けその都度許されているものであり、本件のように予め議員への提供を前提に、その諾否を確認し、その結果を毎日定常的に議会事務局が市民課から情報収集するのはおよそ目的外利用の本旨に反するもので、本件ファックス送信が事務として必要なら、その目的に限って、それを目的として、市営葬儀及び火葬受付とは別に情報を収集すべきである。

7 市民を馬鹿にしたとする主張について(被告第1準備書面4P)

議員が葬儀に出席することが、来るべき選挙の投票に少なからず影響することを議員が期待していることを主張しているのもあって、その事のみで市民が投票するなど主張しているわけではない。

更に、焼香時に名前を呼ばれること等無いことから、売名行為等にならないと主張するが、参列の記帳に議員の名刺を渡すことが通常行われていることで、葬儀

主催者にどの議員が参列したかは明確に認識できるようになっている。身分も明かさず、そっと亡くなった方を悼む参列を行っているならいざ知らず、議員の名刺を差し出し、和泉市市議会議員団として紹介を受けて参列するのは、選挙目当ての売名行為等とはならないとの主張はあたらない。又葬儀参列は一般的に告別式が中心で、特に紹介もなく三々五々お参りする通夜式には、時間的に公務との問題もなく参列しやすいにもかかわらず、殆ど参列しない事からもこの事が伺われる。

8 一般質問と議会活動について(被告第1準備書面4P)

一般質問の数が少ないと言って、議員活動が低調となるものではなく、市長と議会との関係等で変わるものであると主張する。原告は一般質問の数が議員活動の活発さの全てを表すものとは考えていないが、大きな目安となると主張する。市長と議会の対立関係で大きく左右されるとの主張は感覚的には理解できるが、実態は必ずしもそうではない。例えば大阪府内で、市長と議会がその関係が変わり対立関係になっても一般質問の数は殆ど変わらない実例がある。

最近市長が代わって、市長と議会が対立関係にある、東大阪市と生駒市の例を挙げると、東大阪市では議会と市長が対立関係になったのが平成18年8月でその以前の平成17年第1回から平成18年第2回まで質問議員数は18人、16人、15人、17人、17人で、対立関係になった後の平成18年第3回からの質問議員数は17人、15人である。生駒市では議会と市長が対立関係になったのが平成18年1月でその以前の平成17年第1回から平成17年第4回まで質問議員数は9人、11人、10人、10人で、対立関係になった後の平成18年第1回からの質問議員数は14人、9人、9人、12人でいずれもその前後で質問議員の数に変化はみられない。対立関係の場合に質問が多いなどとの主張はあたらなく、一般質問を行う議員の数は議会の体質を表す一つ目安である。

(甲第15号証、甲第16号証、甲第17号証、甲第18号証)

更に重大な主張をしている。それは
対立関係にあれば一般質問が多くなるとの主張の後段で、
「一般質問をする議員が多いからといって、何ら議会活動が活発だと評価される
ものではなく、むしろ市政の停滞につながるおそれが大なのである。」(下線は原告
で追加)

この主張は、議会が言論の府であることを全く無視した暴論であり、一般質問が
市政の停滞につながるなど、和泉市(被告市長)がその様な考えを持っているの
であれば、最早和泉市に明日は無いと言っても過言ではない。議員の発言は市
政の重要なチェック機能を果たし、市民への説明責任をも担うもので、これを正面
から否定する主張は、本件議員の市民の訃報情報提供とその問題の根源が同じ
であることを示している。市長(市の執行部局)と議会との程よい緊張関係のもとで、
市政が間違いなく運営されることを全く理解しないもので、議員は葬儀に参列し市
と議会が仲良しクラブであることを期待しているとしか考えられないもので、議会制
民主主義を否定する到底許されない主張である。

更に、被告は議員提出議案数は全体的に少ない事から、この件数をもって議会
活動が低調とは言えないと主張する。確かに議員提出議案は市長提出議案に対
して少ないことは事実であるが、全国市議会議長会の報告では、平成 17 年の全
国市議会の議員提出議案数は条例案に限って言えば 778 市合計 1406 件でおお
よそ平均 2 件である。一方和泉市議会では過去 10 年間で、9 件に過ぎず全国平
均の半分以下である。更にその内容を見ると、事務分掌の変更等に伴う議会の委
員会の条例の一部変更や地方自治法等関連する法律等の変更に伴うもの等、当
然にして改訂しないといけない条例の変更が中心で、新たな政策に係わる条例の
制定は皆無と言って良い。

この点から見ても議会活動が低調であることが伺われる。(甲第19号証、
甲第20号証)

折しも統一地方選を控え、新聞各紙が地方議会の実態を報道している。その中

に「ベテラン議員の怠慢、15年以上質問ゼロ」の記事が掲載されている。大阪府南部或いは大阪府の中部の地方議会が和泉市の議会であるか否かは定かでないが、いずれにしても地方議会に厳しい視線が感じられる記事で、本件議員の葬儀参加もその病根は同じである。(甲第21号証)

9 個人情報保護条例違反について(被告第1準備書面5P)

ア 葬儀情報は相続人の情報であると主張する。しかしながら個人情報とは特定個人を識別することが可能な情報のことをさし、その情報があれば誰のことかわかってしまう一切の情報のことであり、氏名はその代表的なもので基本情報と呼ばれている。葬儀情報に死者の氏名があり、これが相続人の情報であるとの主張は根拠の無いものである。(甲第22号証)

更に個人情報には個人の財産や債務の状況がわかってしまう個人情報や、社会的差別の原因となる人種や民族、本籍地、信教、思想、医療情報、犯罪歴などは、特に取り扱いに注意すべき情報として、「センシティブ情報」と呼ばれるが、葬儀情報はその個人が死亡しているという情報が付加されたもので、ここに言うセンシティブ情報に類する情報と言っても良いほど重要な個人情報である。

イ 議会事務局職員は公表を可とするものに限ってファックス送信をしており、本人の合意を得ていると主張する。原告は死者の合意が得られたものでないので、合意は有効なものでないと既に主張しているが、それをおくとしても本件合意の方法では公表に合意したとは到底評価できないと主張する。

親愛なる親族が亡くなり悲嘆に浸る間もなく、葬儀の手配、その段取り、親戚や近隣自治会などへの連絡対応、更に役所への火葬届け等喪主をはじめ親族は多忙を極める。その様な折に葬儀社の担当者が、火葬届けの際にこの情報を議員へ公開することの可否を求めたとしても、到底冷静に且つ熟慮して判断する状況に無いわけで、余程情報公開について厳しい認識を持っている人ならいざ知らず、

通常の市民は深く考えることなく、又考える余裕もなくこれを承諾する事が十分に考えられる。従って、この様な状況での公開の確認は到底有効とは考えられない。

ウ およそ死者に係わる情報は、生前の本人同意が無ければ目的外利用や外部提供が出来なくなり不当であると主張する。しかしながら死者の情報が本人同意無しに全て利用出来ないわけではなく、収集された目的に使用する時は死者の合意は無くても死者の情報を利用するに何ら問題が無いわけで、被告の主張ではあらゆる死者の情報が合意なしに利用できないと取られかねない。目的外利用するときに合意が無ければ使用できないことは何ら不当なことではなく、個人情報保護の精神から当然の帰結である。

10 違法性の承継について(被告第1準備書面6P)

被告が主張する一日校長事件は、個人を対象とする損害賠償を請求するいわゆる4号請求であり、この場合は被告に何ら瑕疵が無いにも拘わらず(但し被告が違法な原因行為をなすことについてそれを是正する等関与できる立場にあったときはその行為の如何が財務会計行為の範疇に入る可能性は残している)、被告以外の者がなした原因行為が違法であることをもって被告の損害賠償を求めるのは適当でないとしたもので、自然に理解できるものである。

しかしながら本件は差し止めを請求したものであり、本来、違法な行為に基づく、公金支出が住民にとって違法であることは自明であり、原因行為と財務会計行為者が異なっているからと言ってそれが正当なものになることは到底あり得ないことであるから、原因行為と財務会計行為の当事者の違いは差し止めを求める事に何ら制約とならないものである。

原因行為が違法であることに基づく、それに続く公金支出の違法性を争った判例では、原則的な判断が出ている事件で

平成13年1月17日 横浜地裁 平成6年(行ウ)第31号 公金支出差止請求事件がある。

この判例で、以下の判断がなされている。

住民訴訟において主張し得る違法事由は、当該財務事項自体に財務会計法規上の違法がある場合のほか、財務事項と事実上直接的な関係に立つ非財務会計上の行為(以下「原因行為」ということがある。)に法令違反があってこれを看過しては執行機関の誠実管理執行義務(地方自治法138条の2)違反をもたらすような場合であると解するのが相当である。そして、上記「事実上直接的な関係」に該当する場合とは、原因行為を行うことの主たる目的が実質的に見て後行する公金の支出に向けられていると評価できる場合及び原因行為を直接の目的として公金を支出する場合、並びに原因行為を行うことによって法令上当然に公金の支出義務を負担する場合などであると解するべきである。(下線原告付加)

以上の判断の下線部が、本件ファックス送信行為(原因行為)は NTT に対する通信費の支出(非財務会計行為)を伴うので、この場合に当たる。

更に

東京都の都議会選挙で、定数条例が公選法に違反しており、この条例に従って行われる選挙は違法であるので、選挙費用の差し止めを求めた訴訟である。長が自らの権限においてその条例の無効を判断し、それを無視して行動することは許されないとして訴えの却下を求めたもので、本件における被告の主張と類似する事件である。(昭和60年6月25日 東京地裁 昭60(行ウ)15号)

この判決で、「被告は、本件訴えは法二四二条の二第一項において許された場合に当たらないと主張する。しかしながら、本件訴えは、執行機関である地方自治体の長に対して公金の支出の差し止めを請求するものであるから、法二四二条の二第一項一号の請求として、適法なものというべきである。」として、被告の却下を退けた。

更に、東京都の東池袋公園に関しておこされた訴訟で、当該公園内に戦争犯

罪者を慰霊する記念碑の設置が憲法等に違反しており、その維持管理費を支出することが違法であることを主張した裁判である。(東京地裁 平成1年6月23日 昭58(行ウ)74号)

この判決でも「被告……は、右訴えは、形式的には公金の支出の違法を対象とするが、実質的には住民訴訟の対象とならない都市公園の管理行為という一般行政上の行為の違法を対象とするものであって、不適法であると主張するが、右訴えは、財務会計上の行為である本件施設の維持管理費の支出命令自体の違法を対象としているものである以上、住民訴訟として適法であり、同被告の主張する事由は、財務会計上の行為がその前提となる非財務的行為が違法、無効であることによって違法となるかどうかという財務会計上の行為の違法性の判断に係る本案の問題である」との判断が出ている。

以上から、被告の主張する違法性の承継は失当である。

11 議長の独立した裁量権の侵害について(被告第1準備書面7P)

本件のファックス送信行為は、既に述べたように議長の職務命令でもって処理されている事務ではなく、慣例で議員へのサービスで行っているものである。従ってこれについて市長が本件ファックス送信が個人情報保護上も問題になる可能性があるとして、議長に再考を求めたとしても議長の独立した権限や裁量権を侵害するような行為とはならない。

12 本件議員の葬儀参列の本質について

議員が葬儀に参列するのはもっぱら選挙目当てであることは、既に述べているが、三重県の現職議員の三谷てつお氏が本人のブログで議員の葬儀参加について次のように述べている。

「個人情報保護法」の施行以来、役所からは「葬儀」の「日時」や「場所」、「喪主の名前」などの情報が入らなくなり、後援会の幹事さんにお問い合わせをもら

ったり、なかには毎日、葬祭場の看板をチェックして廻って、甲電を打ったり、葬儀に出席をする県会議員までいる始末である。

そこまでして「葬儀」に「出席」をするのは、「社会的な儀礼」の範囲をはるかに逸脱している！まさに「選挙目的」だ！と非難されても言い訳のしようがない。

議員のなかには「葬儀の場で多くの人と会い、話を交わすことも目的のひとつ」などと言って「葬儀出席」を正当化する方もいるが、そんな場所で「県政」の報告が出来るはずもなく、政策の説明ができるわけもない。結局は「選挙運動」として「出席」をしているのであるから、故人も浮かばれないのではないだろうか？と述べている。

更に、「県政の報告」や「政策の説明」さらには「地域の要望」「県民の皆さんのご意見」などを話したり、お伺いをしたければ「県政報告会」や「地区座談会」などを開催すればいいのであって…また、そのような活動こそが、本来の議員活動であるはずなんですが…？そんなことの手間を惜しんで、手軽な「葬儀出席」でお茶を濁すと言うか？誤魔化してはダメだ！と思います。

と述べています。まさしく本質をついたものです。(甲 23 号証)

以上