

弁護士照会と個人情報保護

Inquiry by Bar Association vs. Protection of Personal Information

星野豊
Yutaka HOSHINO

筑波大学人文社会科学研究所
Graduate School of Humanities & Social Sciences, TSUKUBA UNIVERSITY

要旨

弁護士照会とは、弁護士法 23 条の 2 の規定に基づき、弁護士会が所属弁護士からの申出を受けて、公私の団体に対して情報の照会を行うことが認められている制度である。弁護士照会を受けた団体には、これに回答する公法上の義務があると考えられており、また、照会に応じて情報を開示した場合には、個人情報保護法にいう「法令に基づく場合」として、情報本人の承諾は必要とされていない。

しかしながら、弁護士法は、弁護士照会に対して情報提供を拒絶した者に対する罰則を設けておらず、また、民事訴訟における損害賠償請求も多くの裁判例では認められてこなかったため、弁護士照会に対して情報開示を拒絶する団体が少なくないのが実情であった。そのような中で、近時判決が下された名古屋高裁平成 27 年 2 月 26 日判決・平成 25 年(ネ)957 号において、弁護士会からの損害賠償請求が認容され、本報告現在、双方当事者が最高裁に上告ないし上告受理申立を行っている（平成 27 年(ネオ)33 号・34 号、平成 27 年(ネ受)36 号・37 号・67 号）。

本報告では、上記名古屋高裁判決及びその原審である名古屋地裁平成 25 年 10 月 25 日判決・平成 23 年(ワ)7490 号、並びに関連する諸判決の分析を通じて、かかる弁護士照会を受けた場合における個人情報管理者の対応のあり方を再検討し、個人情報保護の特徴と問題点とについて考察する。

キーワード

個人情報、弁護士照会、転居届、信書、通信の秘密、損害賠償

1. 本報告の課題

弁護士照会とは、弁護士会が、所属する弁護士からの申出を受けて、公私の団体に対し、必要な事項の報告を求めるとする制度であり、弁護士法の下記の規定に基づくものである。

弁護士法 23 条の 2（報告の請求）

① 弁護士は、受任している事件について、所属弁護士会に対し、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めるとを申し出ることができる。申出があつた場合において、当該弁護士会は、その申出が適当でないと認めるときは、これを拒絶することができる。

② 弁護士会は、前項の規定による申出に基づき、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めるとができる。

ここでいう「必要な事項」の中には、該当する者の個人情報が含まれる場合が少なからずあるわけであるが、弁護士照会を受けた団体がかかる個人情報を開示することは、本人の同意なくして可能であるとされている。例えば、個人情報保護法では、16 条 1 項 2 項において、利

用目的以外の個人情報の利用については本人の同意が必要とする原則を規定した後、次のように規定している。

個人情報保護法 16 条〔抄〕

③ 前 2 項の規定は、次に掲げる場合については、適用しない。

1 法令に基づく場合〔後略〕

しかしながら、弁護士紹介を受けた団体は、その保有する情報の開示を拒絶することがしばしばある。その背景にある重要な事情の 1 つには、弁護士法には、上記の照会を拒絶した場合に対して、罰則を設けていない、という点がある。

そもそも、弁護士が公務員でない日本においては、弁護士会も当然公的団体ではないわけであり、弁護士照会制度も「法令に基づく調査権限」として規定されているわけではなく、あくまで「弁護士会として必要な事項の報告を求めるとができる」とされているのみであり、照会を受けた者がこれに応じないことが、何らかの法令に違反することとなるわけではない。要するに、「弁護士会が弁護士照会として個人情報の開示を求めるとができる」とされている

ことは、「弁護士照会に応じて保有する個人情報を開示しても個人情報保護法上違法とはならない」という解釈とは直結するが、「弁護士照会に対して個人情報の開示を行わないことが法令上の義務違反となる」という解釈は、現行法の下では導くことができないわけである。

そうすると、弁護士照会は、「弁護士会が弁護士法に基づいて報告を求めてくる」ということ以上には、照会を受けた者に対する圧力ないし威嚇とはならないわけであるから、照会を受けた情報管理者としては、弁護士照会に応じて保有する個人情報を開示するか、あるいは弁護士照会に対する回答を拒絶して個人情報に係る秘密を守るか、いずれかの行動を選択すべきこととなる。そして、前述したとおり、弁護士照会制度には、罰則が設けられていないこと、また、後述するとおり、不用意に照会を受けた情報等を開示することが、情報の該当者に対する不法行為となって損害賠償責任が生ずることがある、との最高裁判例が存在することから、弁護士照会に対して種々の理由を付してこれに応じない団体が、少なからず生じてくることが避けられない。

これに対して、弁護士会は、刑罰規定が存在しない以上刑事告訴することは不可能であるものの、民事訴訟において損害賠償を請求することにより、法律上何らかの形で、照会に応じない者に対する制裁を加えようとしている。そして、ごく最近において、弁護士会に対する損害賠償を認めた判決が名古屋高裁において下され、双方と当事者が現在、最高裁に上告ないし上告受理申立をしているため、近い将来、この問題に関する最高裁判決が下される可能性が、非常に高くなっている。従って、以下では項を改め、この弁護士照会に応じないことが不法行為として損害賠償責任を構成するか否かに関する裁判例を、関連する諸判決を含めて分析し、弁護士照会制度と個人情報保護制度との関連について検討する。

2. 裁判例の紹介

本報告で主に取り上げる裁判例は、名古屋地裁平成25年10月25日判決・平成23年(ワ)7490号、及び、その控訴審である、名古屋高裁平成27年2月26日判決・平成25年(ネ)957号である（以下、状況に応じて、「本件第一審」「本件控訴審」「本件両判決」等と略称する）。

本件の当事者は、弁護士照会を行ったX弁護士会、弁護士照会を受けた郵便事業を営むY株式会社、及び、X弁護士会に対して弁護士照会を行うよう申し出た弁護士が事件を受任していた個人Zである。

Zは、事業者Aとの間で行った未公開株式取引が詐欺であったとしてAに対して損害賠償を求め、AがZに対して200万円を支払う旨の

和解を成立させたが、Aは、Zに和解金を支払うことなく、また、法人登記等を移転させることなく、事務所を引き払って行方が分からなくなった。そこでZは、代理人弁護士に依頼して、Xに弁護士会に、Y社の保有するAの転居届に記載されたAの転居先を報告するよう申し出、X弁護士会はこれを承けてY社に対して転居届に関する情報の提供を求めたところ、Y社はこれを拒絶した。

Y社が弁護士照会に応じないとする理由は2点あり、1点目は、転居届に記載された転居先情報が、郵便法上の「信書の秘密」に該当すること、2点目は、弁護士照会を受けたために情報を開示した公的機関に対して、当該情報の本人が追及した国家賠償が認容された最高裁判決があるため、転居先情報を開示することによって、Aから損害賠償を請求されるおそれがある、というものであった。

郵便法は、信書の秘密に関して、次のように規定している。

郵便法8条（秘密の確保）

① 会社の取扱中に係る信書の秘密は、これを侵してはならない。

② 郵便の業務に従事する者は、在職中郵便物に関して知り得た他人の秘密を守らなければならない。その職を退いた後においても、同様とする。

この規定との関係で、本件で解釈上争われる問題は、転居届が果たして「信書」に該当するか、また、「郵便物に関する秘密」の中に、「受取人住所」が含まれるかであった。X弁護士会は、転居届は単に受取人がY社に対して郵便物の転送先を指示した文書に過ぎず、信転居先情報は郵便物の内容とは別次元のものであるから信書には該当しないこと、また、住居表示等は現在でも多くの者が表札等において公開をしている状況がある以上、転居先情報は「郵便物に関する秘密」に該当しない、としてこれを争った。

他方、Y社が援用する最高裁判決とは、最高裁昭和56年4月14日判決・昭和52年(オ)323号であり、最高裁民事判例集35巻3号620頁に登載されている先例として効力を有する最高裁判例である。この事案は、地方自治体の首長が弁護士照会に応じて、保有していたある個人に関する刑罰履歴を開示したことに対して、かかる開示したことが違法であるとして、国家賠償が命ぜられた事例である。もっとも、この事件での弁護士照会は、別件の労働訴訟等で、刑罰履歴について証明がない、とされたことにより、会社側の弁護士の申出に基づいて行われたものであり、情報の提供を求めること自体の違法性が必ずしも明らかでない事案であったが、別件訴訟等において必要となる情報の範囲

を厳格に限定せず、一般的に刑罰履歴について開示を求めたものであったため、これに応じたことについて国家賠償が認められたのではないかとする解釈が有力である。

また、転居届の開示が照会された事案に関する過去の裁判例においては、最高裁判所の判決は、現在のところ出されていない。また、弁護士照会を行った弁護士会が自ら訴訟を提起したのは本件がおそらく初めてであり、これまでの裁判例では、情報を必要とする訴訟当事者本人、あるいは、弁護士会に申出をした代理人弁護士個人が、情報提供を受けられなかったことによる損害を求めて提訴しているところ、従来裁判例では、弁護士照会により照会を受けた相手方が法律上負う義務は「公法上の義務」であり、不法行為の前提となる「私法上の義務」は存在しないこと、また、当事者本人あるいは代理人弁護士個人は、直接弁護士照会を行っているわけでないため、弁護士照会が拒絶されたことによる「損害」がないとして、結論として損害賠償請求が棄却されている（東京地裁平成26年8月7日判決・平成26年(ワ)2804号（金融機関系の任意団体に対する口座情報の照会）、東京高裁平成22年9月29日判決・平成21年(ネ)4150号（Y社に対する転居先住所の照会）、福岡高裁平成25年9月10日判決・平成25年(ネ)505号（健康保険情報を管理する団体に対する勤務先及び現住所の照会）。もっとも、これらの裁判例の中には、損害賠償責任がないとしても、公法上の義務を照会先が果たさなければ弁護士照会制度の実効性が失われることを切々と説き、弁護士照会に応ずるよう裁判所として求めたい旨を判決文中に述べているものもあるが（前掲東京高裁平成22年判決）、法律上の解釈における結論と別に裁判所が当事者に対して「お願い」をしている構造が、果たして法律上の制度としてどのような評価を行うべきかは、見解の分かれるところと思われる。

他方、弁護士照会を受けて情報提供を拒絶した際に、情報公開請求制度を用いた場合には開示可能だった部分についてまで弁護士照会を拒絶した事案について、当事者本人への損害賠償が認められた事例がある。名古屋高裁平成23年7月8日判決・平成23年(行コ)22号は、医療過誤の疑いにより死亡した患者の遺族が、医療機関が消防署に救急搬送を依頼した時刻、事故概要、救急車が通報を受けてから現場に到着するまでの標準所要時間等を弁護士照会したことに対し、救急搬送が依頼された時刻と事故概要とについては情報公開請求により開示可能な情報であったにもかかわらず、これを教示することなく弁護士照会を拒絶したことは、提供可能な情報を正当な理由なく秘匿したことと当たるとして、当事者に対する慰謝料の支払を命ずる一方、代理人弁護士からの損害賠償請求は棄却している。この判決に対しては、消防署

を管轄する地方自治体から上告受理申立が行われたが、最高裁は実質審理を行うことなく上告不受理決定をしたため、判断自体は確定するに到っている（最高裁平成23年11月15日決定・平成23年(行ヒ)353号）。もっとも、この上告不受理決定は、最高裁が重要な法律問題であると判断しなかった場合に原審の結論を維持する制度であるため、この決定を以て当該問題に対する最高裁の「解釈」ないし「判断」が示されたものと考えられるか否かは、かなり微妙なものと考えられる。

以上の議論を前提として、本件に焦点を戻すと、第一審である名古屋地裁は、概ね次のように判示し、X弁護士会及びZの請求を棄却した。

① 弁護士照会制度は弁護士法に基づく公益のための制度であり、照会を受けた者はこれに応ずる公法上の義務があるが、一方で、漫然と情報を開示することにより損害賠償を命ぜられた最高裁判例も存在する以上、正当な理由のあるときについては、弁護士照会を拒絶することができるというべきである。

② 転居届は郵便事業上知り得た通信に関する秘密であり、郵便法上の守秘義務の対象となるが、秘密性の程度からして、弁護士照会を拒絶できる正当な理由はなく違法である。

③ しかし、従来裁判例で開示者の責任が認められた例があることから見て、郵便局として開示できるかを直ちに判断できるとは限らないため、開示しなかったことについて、Y社には過失がないというべきである。

これに対して、X弁護士会及びZが控訴したところ、名古屋高裁は概ね次のように判示して、X弁護士会についてのみ、1万円の損害賠償の支払を命じた。

① 転居届は郵便法上の信書に当たらない以上、転居届の内容である転居先住所が、郵便法上の「信書の秘密」に当たるとはできず、Y社が信書の秘密を理由にこれを開示しなかったことは違法である。

② 前記東京高裁平成22年判決の後、Y社は今後継続して弁護士照会がなされるであろう転居届についての対応を社内で検討し、同判決が結論として損害賠償を認めなかったことを主な理由として、今後も全国の支店において一律に弁護士照会を拒絶すべき旨を決定したものであるが、同判決を含む従来裁判例は、正当な理由のあるときに限って弁護士照会を拒絶することができる旨を繰り返して判示しているものであり、正当な理由の有無について個々具体的に検討判断しないまま、一律に弁護士照会を拒絶したことについては、不法行為責任を問われるべき過失があるということが出来る。

③ X弁護士会への慰謝料としては、1万円

が適当であり、なお、X弁護士会が併せて請求していた担当弁護士相互間での代理関係に基づく代理人報酬については、事案の難易と各自の能力からして、代理人弁護士を依頼する必要があったとは言えないため、認容しない。

この控訴審判決に対して、各当事者は、それぞれ次のような理由を挙げて最高裁に上告ないし上告受理申立をしている。

まず、Y社は、X弁護士会に対して慰謝料の支払を命じられた部分に対し、(1) 憲法 21 条 2 項（通信の秘密の保護）の解釈を誤っている、(2) 「通信の秘密」の範囲に関する判断が行われていない、(3) 郵便法 8 条と弁護士法 23 条の 2 との関係に関する解釈を誤っている、(4) 最高裁昭和 56 年 4 月 14 日判決と矛盾している、(5) 公法上の義務と不法行為責任とは無関係である、と主張して、X弁護士会の請求は棄却されるべきであるとしている。

次に、Zは、Y社に対する請求を棄却されたことに対して、(1) 弁護士法 23 条の 2 は憲法 32 条（裁判を受ける権利）の保障として位置づけられるべきである、(2) 弁護士法 23 条の 2 の解釈を誤っている、(3) 名古屋高裁平成 23 年 7 月 8 日判決（前記の消防署の事案）と矛盾している、と主張して、Zに対する慰謝料請求を認容すべきであるとしている。

これに対して、X弁護士会は、Y社の上告に附帯して、(1) 開示がなされない状態が継続している現状に対して、口頭弁論時で損害額を算定した判断は誤っている、(2) 弁護士費用の請求を棄却した判断は誤っている、と主張して、慰謝料の増額と弁護士費用を求めている。

本件に関する訴訟記録は、本年 6 月には最高裁に送付され、争われている法律上の論点の性質からして、近い将来、最高裁としての判断が下されることが期待される。

3. 問題点の検討

以上で見てきた裁判例から明らかなおお、個人情報管理者の立場から見れば、弁護士照会を受けた場合における対応としては、① 個人情報を開示したとしても、個人情報保護法上の免責を得られる筈であるから、原則として開示するか、あるいは、② 個人情報について開示しなかったとしても、弁護士照会に対する拒絶については事実上制裁がなされないから、原則として開示しないか、いずれかの実務上の対応を取らざるを得ないこととなる。

本件を典型とする弁護士照会に関する裁判例では、表面上は、弁護士会側の主張する「社会正義の実現」のために情報を関係者に提供すべきであるとの主張と、個人情報が取得され管理されている経緯を重視する個人情報管理者側の主張する「情報提供本人との信頼関係の維

持」との優先劣後関係の様相を帯びている。従って、個別の事案ごとに両者の利益不利益を比較衡量し、個々の事案ごとに開示の必要の有無について判断すべし、との結論は、裁判所をはじめとする「客観的な第三者」が受け容れやすい議論ではある。

しかしながら、かつてのように、個人の戸籍や住民基本台帳上の情報が原則として公開されていた時代とは異なり、現代では、情報管理者の判断のみで情報開示が理論上も合法化される場合は、極端に小さくなっていると考えて差し支えない。また、誰がどのような情報を取得しているかがある程度の調査により判明するという前提に立つのであれば、複数ある情報管理者のうち誰に対して弁護士照会を行うべきかについて、合理的な基準は存在するのかもしれない。また、そもそも、弁護士照会に应诉することが、個人情報保護法にいう「法令に基づく場合」に該当するとしても、情報を開示すべきか否かの決定と、かかる決定に伴う法律上の責任の所在は、あくまで情報を開示した情報管理者の側にのみ生ずるものであって、情報管理者に対して弁護士照会を通じて情報の提供を求め、情報を取得したことによって弁護士会あるいはこれを申し出た弁護士ないし当事者が何らかの責任を負うとする制度や解釈は、全く確立されていないと言わざるを得ない。

このようなことからすると、弁護士照会制度の意義と法制度としての構造については、現代において改めて検討する必要が生じているのではあるまいか。すなわち、現行制度の下では、情報管理者の権限行使が正当か否かという観点のみで制度が設計されているため、弁護士照会された内容ないし背景についての正当性について制度的な保障がないまま、誤って情報が開示された場合における責任を全て情報管理者の側が負うという、関係者間の平衡感がやや疑われる状況が生じていることは、否定できないものと思われる。また、本件でY社の責任を認めた名古屋高裁判決にしても、Y社が「個別具体的な検討」をしてこなかったことを理由に慰謝料を認めているわけであり、Y社において情報を開示すべきか否かに際して依拠しうる合理的基準を示しているわけではない以上、情報管理者に課せられる実務上の負担は、予測を超えて大きくなる虞が否定できない。

以上を要するに、最高裁において情報管理者が依拠できるだけの合理的基準を明示して弁護士照会に応じて情報を開示すべきか否かが判示されない限り、情報管理者としては、情報管理の職務に忠実であればある程、弁護士照会制度の趣旨に反するとの批判を甘受しつつ、なお情報の不開示に傾かざるを得ない状況に置かれていることが、今後における問題点として、より明確に認識されるべきであると考えられる。

【終】