

平成 15 年 6 月 30 日

沼津市長 齋 藤 衛 様

沼津市個人情報保護審査会

会長 三 橋 良 士 明

沼津市個人情報保護条例第 19 条の規定に基づく平成 14 年 10 月 23 日付け沼市第 161 号及び第 162 号、同年 10 月 30 日付け沼市第 169 号及び第 170 号並びに同年 10 月 31 日付け沼市第 171 号による下記の諮問について、以下のとおり答申します。

記

自己情報の住民基本台帳ネットワークシステムへの接続中止を拒否する決定に対する不服申立てについての諮問【諮問第 6 号から第 10 号まで】

1 審査会の結論

沼津市長が本件諮問にかかる不服申立人ら（以下「申立人ら」という。）からの自己情報の目的外利用等の中止（自己情報の住民基本台帳ネットワークシステムへの接続中止）請求を拒否した処分は妥当である。

なお、審査会は後記 6 「審査会の要望」のとおり沼津市長に対し、今後住民記録の管理を適正に行ない、市民の個人情報を保護するために必要な万全の措置を講ずることを強く要望する。

2 不服申立て及び審査の経緯

(1) 申立人らは、平成 14 年 8 月 5 日及び同月 9 日に、沼津市個人情報保護条例（平成 12 年条例第 38 号。以下「条例」という。）第 14 条の規定に基づき、実施機関である沼津市長（以下「市長」という。）に対し、自己情報の住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」という。）への接続中止の請求をした。

これに対し、市長は、同年 8 月 23 日、住民記録の住基ネットへの接続は、条例第 8 条ただし書第 2 号の規定に該当するものとして、自己情報の住基ネットへの接続中止（目的外利用等の中止）の拒否決定（以下「本件処分」という。）をした。

申立人らは、同年 10 月 15 日から同月 23 日にかけて、本件処分の取消しと目的外利用等の中止を求めて不服申立てをした。

市長は、同年10月23日、同月30日及び31日、条例第19条の規定に基づき本件を当審査会に諮問した（当審査会諮問第6号から第10号まで）。

- (2) 当審査会の審査においては、市長側が平成14年11月26日に、理由説明書を提出し、これに対して申立人らは同年12月24日から平成15年1月7日にかけて意見書を提出した。その後、当審査会は、平成15年2月14日、実施機関の職員から理由説明を聴き、同年3月14日、申立人らによる口頭意見陳述を行なった。

3 不服申立人の主張要旨

不服申立書、意見書及び口頭意見陳述を要約すると、申立人らの主張要旨は次のとおりである。

- (1) 住民基本台帳法の一部を改正する法律（平成11年法律第133号。以下「一部改正法」という。）の附則第1条第2項には、「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。」とあるのに、未だこの措置が講じられていない。
- (2) 市長には、一部改正法による改正後の住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「改正住基法」という。）第3条の規定により住民記録の管理が適正に行われるように必要な措置を講ずる責務がある。地方自治体として住基ネットへの送信停止や市民選択制の採用など主体的に取り組むべきである。あらためて市民の意見を聴くべきである。
- (3) 条例第3条第1項は、個人情報の取扱いをするに当たっては、適正かつ必要な措置をとるとともに、あらゆる施策を通じて個人情報の保護に努めることを実施機関の責務としている。住民記録は市長の責任において管理する最も基礎的な個人情報である。住民の有する自己情報コントロール権を尊重し、地方自治の精神を守るために、住基ネットへの接続中止を求めるものである。
- (4) 仮に一部改正法は法律として有効に成立しているとしても、国会審議の過程で附則第1条第2項が付けられたこと自体、同法が非常に不備な法律であり、国民のプライバシー権、自己情報コントロール権を侵害する危険性の大きいことを如実に物語っている。

住基ネットは未熟なシステムである。市長は、改正住基法第3条や、条例の定める市民の基本的な人権・個人情報を守るという大きな視点から、条例を運用すべきである。

単に個人情報保護法が制定されればよいということではなく、住基ネットそのものをやめるべきである。

- (5) 日本弁護士連合会の地方自治体に対するアンケート調査でも、住民のプライバシー侵害の危険が高まること、住民の利便性が少ない一方、行政の負担が過大であることなどが指摘されている。住基ネットは個人情報の国家管理、国民総背番号制につながっていくおそれがある。

- (6) 法律は、国民に対し健康で快適な生活を保障するためにある。国民の立場から解釈すべきである。住基ネット法は、戦前の治安維持法や国家総動員法に匹敵する悪法である。
- (7) 個人情報の漏えい、違法な収集など心配がつきまとう。住基ネットが個人情報の国家管理に使われていくおそれがある。
- (8) 住基ネットの国民にとってのメリットといっても、全国どこでも住民票がとれるとか引越しのときに便利といった程度のわずかなものであり、費用対効果の面でもデメリットが大きい。わずかな利便性のために大切な個人情報保護を引換えにはできない。他の自治体では、住基ネットから離脱したり、市民選択方式をとったりしている。沼津市も考え直すべきである。最低でも市民選択制を認めてほしい。

4 実施機関の主張要旨

- (1) 条例第8条は、「実施機関は、個人情報を収集した目的以外に利用し、又は当該実施機関以外のものに提供してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。」と規定する。住基ネットは改正住基法という法律に基づいて稼働しているシステムであるので、住民記録の住基ネットへの接続（本人確認情報の都道府県知事への通知）は条例第8条ただし書第2号「法令等の規定に基づくとき。」に該当し、外部提供の制限には抵触しない。
- (2) 一部改正法は、法律論の解釈上も、法律の手續上も、正式に成立し、かつ正式に施行されている。
 - イ 一部改正法附則第1条第1項の規定による政令で定められた平成14年8月5日から施行されている。
 - ロ 一部改正法附則第1条第2項の「所要の措置」は、政府が個人情報保護法案を国会に提出したことによって講ぜられたことになる。
- (3) 沼津市は、沼津市住民基本台帳ネットワークシステムセキュリティ規程（平成14年沼津市訓令甲第10号）及び同規程に基づき沼津市住民基本台帳ネットワークシステム運用管理要領、同情報資産管理要領をそれぞれ定めるとともに、緊急時対応計画を策定し、住基ネットの運用について十分なセキュリティ対策を講じている。

すなわち、外部とは接続していない、また他の市内ネットワークとも分離した住基ネット専用の回線により本人確認情報の送信を行なっていること、端末機の操作者を権限のある者に限定していること、ウイルス対策ソフトも週1回更新していること、その他住基ネットの安全性と信頼性を確保するため必要な対応をしている。

5 審査会の判断

- (1) 一部改正法附則第1条第2項の「所要の措置」について
一部改正法附則（以下単に「附則」という。）第1条第2項は、住基ネットの稼働

が国民の個人情報保護を危うくするおそれのあることから、国会審議の中で特に条文化されたものである。政府には、個人情報保護に万全を期するため、速やかに、所要の措置を講ずる義務がある。その「所要の措置」の中核的なものとして、個人情報保護法の制定が要請されていた。平成13年3月に当時の森内閣が提出した個人情報保護法案は平成14年の臨時国会において廃案となったが、今年になって修正された法案が再提出され、平成15年5月23日、国会で成立するに至った。

個人情報保護法が成立したことをもって、「所要の措置」がとられたと判断するかについては異論のあるところでもあり、いつ、何をもちて国民の個人情報保護を万全にするための措置がとられたと判断してよいか、難しいところである。

附則第1条第2項は、政府に対し法律の施行に当たって特段の義務を課すものではあるが、このような不確定側面のある事項の履行の有無が、国会の制定した法律の効力要件とはならないと考えられる。

そうすると、一部改正法は附則第1条第1項により、政令で定められた平成14年8月5日から施行されていることになり、住民記録の住基ネットへの接続（本人確認情報の都道府県知事への通知）は、改正住基法第30条の5の規定に法的根拠を求めることができる。

(2) 改正住基法第30条の5と同法第3条第1項、第36条の2との関係について

改正住基法第30条の5は、「市町村長は、…(中略)…住民票の記載等に係る本人確認情報…(中略)…を都道府県知事に通知するものとする。」と規定している。

この規定は一般的な義務規定と考えられる。しかし、同時に市町村長は、同法第3条第1項により、「住民に関する記録の管理が適正に行われるように必要な措置を講ずるよう努めなければならない」とされ、また同法第36条の2により、「住民基本台帳又は戸籍の附票に関する事務の処理に当たっては、住民票又は戸籍の附票に記載されている事項の漏えい、滅失及びき損の防止その他の住民票又は戸籍の附票に記載されている事項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。」とされている。すなわち、市長は地方自治体における住民記録情報の管理・保護の最高責任者として住民記録情報の適正・適切な管理義務及び必要な措置をとる義務がある。

したがって、住基ネットの稼働により市民の個人情報が漏えいしたり、不正使用されるなどの具体的な危険がある場合には、市長は同法第3条第1項、第36条の2の義務の履行として、住基ネットへの不参加や参加後の停止も認められると解するのが相当である。

住基ネットへの接続にあたって、沼津市は住基ネットのセキュリティ規程や管理要領を定め、障害及び不正行為に対応する緊急時対応計画を策定しており、一応住基ネットの安全性を確保する措置をとっていることがうかがわれる。そうすると改正住基法第3条1項、第36条2の規定の存在を考慮しても、同法第30条の5の規定に基づく沼津市の住民記録の住基ネットへの接続が違法であるとする法的理由は見当たらない。

い。

- (3) よって、本件住民記録の住基ネットへの接続は、条例第8条ただし書第2号に該当するので、申立人らの中止請求を拒否した本件処分は妥当である。

6 審査会の要望

以上のとおり、本件処分の取消しと目的外利用等の中止を求める申立人らの不服申立ては理由がない。

しかしながら、条例第3条第1項は、個人情報の取扱いについて実施機関の責務を定めている。同項は、改正住基法第3条第1項及び第36条の2と通底するものである。つまり、個人情報を保護することは、「個人の権利利益の侵害の防止を図り、個人の尊厳の確保、市民の基本的人権の擁護及び公正で民主的な市政の推進」(条例第1条)のために、不可欠なものであることが明らかである。市長はこの条例の目的、理念を積極的に実現するために、地方自治体の長として主体性を発揮すべきである。

申立人らはもとより、多くの市民が、住基ネットに対し、個人情報が漏えいしたり、不当に利用され、個人のプライバシーが侵害されるのではないかという不安感を抱いている。この不安感を払拭させるには、沼津市は市民の個人情報保護の重要性をあらためて認識し、市民の側に軸足を置いた諸措置をとるべきである。そこで当審査会は、市長に対し次のとおり要望する。

- (1) 市民の個人情報が、市役所内部の関係者によって不正な取扱いがなされることのないように厳重な管理を行なうとともに、外部からの不正行為によって漏えいもしくは悪用されることのないように、定期的にセキュリティ対策を点検して常に最新の対策を講じること。その際、ネットワークシステムは高度のコンピュータ技術により構築されるものであるので、十分な専門的知識と技術を有する者を対策にあたらせること。
- (2) 住基ネット(住民基本台帳カードを含む。)の運用にあたって、適切な手段を用いて、市民に対し制度の趣旨、内容及び個人情報保護のためのセキュリティ対策について、市としての説明責任を果たすこと。
- (3) 当審査会が住基ネットの運用について今後も必要な議論をすることができるように、住基ネットの運用状況及びセキュリティ対策について適宜当審査会に報告し、その意見を求めること。

なお、審査会においては、(イ)住基ネットは不正アクセスにより国民のプライバシーを侵害する危険が極めて高い一方で、国民にとっての利便性に疑問があり、また、(ロ)行政機関に保有されている個人情報は住基ネットで流通する本人確認情報と結合させることによって、容易に「名寄せ」が可能となり、そのことが国民の個人情報の国家による統一的管理につながるおそれがあるとして、市長は住基ネットの稼働をすみやかに停止すべきであるという意見もあったことを付言する。

7 審査会の処理経過

(1) 一括審議について

実施機関は、5人から不服申立てを受け、これにより平成14年10月23日(2人分)、平成14年10月30日(2人分)及び平成14年10月31日(1人分)の3度にわたり当審査会に諮問されたが、先の不服申立て5人の諮問については不服申立ての理由が全て同じものであるため、審議及び答申は一括して行うものとした。

(2) 処理経過

平成14年10月23日 審査諮問書(2人分)の受理(諮問第6号・第7号)
平成14年10月30日 審査諮問書(2人分)の受理(諮問第8号・第9号)
平成14年10月31日 審査諮問書(1人分)の受理(諮問第10号)
平成14年11月26日 実施機関からの理由説明書の受理
平成14年12月24日 不服申立人からの意見書(1人分)の受理
平成14年12月25日 不服申立人からの意見書(1人分)の受理
平成15年1月6日 不服申立人からの意見書(1人分)の受理
平成15年1月7日 不服申立人からの意見書(1人分)の受理
平成15年1月24日 諮問の審査(第1回審査)
平成15年2月14日 実施機関の概要説明、意見聴取を実施(第2回審査)
平成15年3月14日 不服申立人ら(5人)の口頭意見陳述を実施(第3回審査)
平成15年4月25日 諮問の審査(第4回審査)
平成15年5月27日 諮問の審査(第5回審査)
平成15年6月17日 諮問の審査(第6回審査)
平成15年6月27日 諮問の審査および答申書の確定(第7回審査)

沼津市個人情報保護審査会

三 橋 良士明(会長)

細 沼 早希子(会長職務代理者)

坂 部 利 夫(委員)

一 杉 忠 利(委員)

柳 谷 淳 子(委員)