

平成 15 年 7 月 17 日

目 黒 区 長  
薬 師 寺 克 一 様

目黒区情報公開・個人情報保護審査会  
会 長 兼 子 仁

目黒区個人情報保護条例第 27 条の  
規定に基づく諮問について(答申)

平成 14 年 11 月 28 日付け目黒区諮問第 48 号、平成 14 年 12 月 18 日付け目黒  
区諮問第 53 号及び平成 15 年 5 月 14 日付け目黒区諮問第 4 号について、別紙の  
とおり答申いたします。

以 上



答 申

1 結論

- ① 異議申立人の自己情報利用中止請求を認めるべきである。
- ② 異議申立人の住民票コード削除請求は認められなくてもやむをえない。

2 異議申立ての対象

本答申は、目黒区諮問第 48 号、同諮問第 53 号および同諮問第 4 号の 3 件の諮問が、いずれも住民基本台帳ネットワークシステムに関連し、基本的争点を同じくするため、諮問を一括して審査した上で行われるものである。なお、諮問第 53 号および諮問第 4 号案件では、住民票コードの削除請求はなされていないが、便宜上、以下のように異議申立ての対象を諮問第 48 号案件に即して表記することとする。

- ア) 自己情報利用中止請求に対する拒否決定（異議申立て：区民 37 人）
- イ) 住民票コード削除請求に対する拒否決定（異議申立て：区民 3 人）

3 異議申立ての趣旨および理由

以下の理由に基づき、目黒区コミュニティサーバーから東京都サーバーに本人確認情報を送信することの中止ならびに住民票コードの削除を請求する。

- ア) 住民票コードの利用は、憲法で保障された人間の尊厳とプライバシーの権利を侵害する。
- イ) 本人確認情報（6 情報）の利用には、制度上歯止めがなく、国民総番号制の導入を帰結する。
- ウ) 住基ネット・システムのセキュリティには多くの問題点が指摘されてきたが、その大半が改善されていない現状では、システムの安全性に疑問がある。
- エ) 住基ネット・システムの設置、維持管理に要する費用は、それによって住民や自治体が受ける利点を上回り、費用対効果の観点からも制度を正当化することはできない。
- オ) 自己情報コントロール権に基づく個人情報保護基本法および行政機関を対象とした個人情報保護法ならびに住基ネットワークに対応した新しい措置（例：区長の切断権などを規定）を講じた個人情報保護条例の制定が、住基ネット稼動の前提条件である。
- カ) 住基ネットに接続するかどうかの選択権を住民に保障すべきである。
- キ) 住基ネットについての区の広報活動は不十分であり、区民が制度を十分に理解していない状況で実施すべきではない。

4 実施機関の主張

(1) 利用中止請求について

目黒区個人情報保護条例 15 条 2 項 1 号は、法令に定めがあるとき、実施機関が 8 条に基づき登録された業務に係る個人情報を、本人の同意を得ないで外部に提供で

きる旨規定する。

他方、住民基本台帳法 30 条の 5 は、市町村長の責務として、住所、氏名、生年月日、性別、住民票コード、それらの変更情報を都道府県知事に通知しなければならない旨定めているので、区条例 15 条 2 項 1 号にいう「法令に定めがあるとき」に該当する。

それゆえ、住民基本台帳ネットワークシステムにおける情報を国の機関に提供することは、法令に基づく適正な利用であり、異議申立人の主張する自己情報利用中止に応じることはできない。

(2) 削除請求について

住民基本台帳法 7 条は、「氏名」「性別」「生年月日」等と並んで、「住民票コード」を住民基本台帳の記載事項としており（13 号）、自治体の裁量で住民基本台帳の記載事項から除外することはできない。

住民基本台帳ネットワークシステムに記録されるデータについては、住民基本台帳法 30 条の 5 において、住民基本台帳の記載事項のうちから通知項目を定めており、特定人または特定項目を削除することはできない。

住民票コードは正確かつ迅速に個人を特定するための記載事項として追加されたものであり、住民基本台帳ネットワークシステムを維持し、サービス提供するために必要とされるものである。

以上の理由から、住民基本台帳法 7 条に定められた事項の削除に応じることはできない。

5 審査の経緯

期 日	審 議 経 過
平成 14 年 11 月 28 日	諮問（諮問番号第 48 号）
平成 14 年 12 月 16 日	実施機関（区長）より理由説明書（諮問番号第 48 号）受理
平成 14 年 12 月 18 日	諮問（諮問番号第 53 号）
平成 15 年 1 月 8-10 日	異議申立人（諮問番号第 48 号）より意見書受理
平成 15 年 1 月 10 日	実施機関（区長）より理由説明書（諮問番号第 53 号）受理
平成 15 年 1 月 29-31 日	異議申立人（諮問番号第 53 号）より意見書受理
平成 15 年 2 月 3 日	実施機関より意見聴取 審議（平成 14 年度第 1 回審査会）
平成 15 年 3 月 4 日	異議申立人（諮問番号第 48 号および諮問番号第 53 号）より口頭意見聴取 審議（平成 14 年度第 2 回審査会）
平成 15 年 3 月 6 日	異議申立人（諮問番号第 48 号）より口頭意見聴取 審議（平成 14 年度第 3 回審査会）
平成 15 年 4 月 3 日	審議（平成 15 年度第 1 回審査会）

平成 15 年 5 月 14 日	諮問（諮問番号第 4 号）
平成 15 年 5 月 15 日	審議（平成 15 年度第 2 回審査会）
平成 15 年 5 月 29 日	実施機関（区長）より理由説明書（諮問番号第 4 号）受理
平成 15 年 6 月 16 日	異議申立人（諮問番号第 4 号）より意見書受理
平成 15 年 6 月 19 日	審議（平成 15 年度第 3 回審査会）
平成 15 年 7 月 7 日	審議（平成 15 年度第 4 回審査会）

## 6 審査会の判断

当審査会は、本件異議申立てについて、以下のように判断した。

### (1) 個人情報保護制度に関する目黒区の基本姿勢

目黒区においては、1976(昭和 51)年 10 月に電子計算組織の管理運営に関する条例を制定して以来、1984(昭和 59)年 9 月の公文書公開条例（現情報公開条例）における個人情報情報の原則非公開、さらには保護の対象を全ての情報媒体に広げた 1988(昭和 63)年 10 月制定の個人情報保護条例に至るまで、一貫して個人情報の保護に努めてきた。とりわけ個人情報保護条例は、個人情報の収集や利用等に関してさまざまな規制を設けると同時に、いわゆる自己情報コントロール権の保障を明記した総合的、体系的な保護条例である。

目黒区個人情報保護条例の基本的特色は、以下の点にある。すなわち、国の個人情報保護法には欠けている自己情報の開示、訂正、消去等の請求権と目的外利用等の中止請求権を区民の権利として第 6 章以下で具体的に保障したこと、さらには、(3)で見るように収集・利用に関する規制や電子計算処理に関する規制等を詳細に規定していることなどがそれである。その上で、これらの権利や制度を憲法 13 条に基づくプライバシー権を具体的に保障するものと位置づけ、それを尊重し保護することが、区民の区政に対する信頼を確保する上で根底的な要件であるという認識を、条例 1 条の目的規定において「区民の基本的人権の擁護と信頼される区政の実現」と集約的に表現した（目黒区個人情報保護条例解釈運用基準 76 頁）。本区においては、個人情報保護法とは異なり、自己情報コントロール権の保障が憲法 13 条に根拠を有するプライバシー権保障の一環であると明確に位置づけられているのである。これはまた、目黒区個人情報保護条例の諸規定が、プライバシー保護の憲法原理を個人情報取扱いの面で具体的に制度化したものであることを意味する。

### (2) 自己情報コントロール権の憲法上の位置づけ

そもそも個人情報を保護する主たる目的は、情報プライバシーの面で個人の聖域を確保することにより、自らの生き方を自分自身で決めるという自己決定権の保障にある。自分が誰であり、どこに住み、いかなる健康状態にあつて、どのような嗜好や考えをもち、日々の生活を送っているか等々を他人が容易に知りうるとすれば、それが個人の決定や行動に萎縮的効果をもたらすことは経験的事実である。ましていわんや、公的機関が自分に関する情報を事前の同意なしに組織的に入手し結合できるとすれば、それが自己決定に対する重大な阻害要因となりうることは、容易に想像できる。そして、個人の自己決定が阻害されているところでは、思想・良心の自由や表現の自由の保障もなく、かくては憲法 13 条にうたわれている幸福追求権の保障は、絵に書いた餅と化すだろう。これは、日本国憲法の

想定する人権保障のあり方ではない。

自己情報コントロール権とは、自分に関する情報を他者に開示する・しないおよび利用・提供の可否を自分で決める権利である。社会生活を営む上で、自分に関する情報を一切開示しないで済ますことはできないとしても、いつでもどこでいかなる自己情報を開示するかを自ら決定できることは、とりわけ今日のような情報化社会においては、前記のように自己決定権保障の原点をなすものといえる。その意味で、自己情報コントロール権は、憲法に明文規定こそ存在しないものの、自己決定権と同様に、憲法に内在する基本的人権のひとつといってよい。

もとより、憲法上の権利にしばしば見られるように、自己情報コントロール権もまた、その保障内容や範囲が一義的に明確であるわけではない。しかし、それゆえにその権利性が否定されるとしたら、そもそも憲法上の人権保障の大半は無意味なものになってしまうだろう。憲法が保障する権利の内実を、問題の文脈に照らして具体的に明らかにすることは、それぞれの時代に生きる人々に委ねられているのである。

以上の意味において、本区が、電子計算組織の管理運営に関する条例をいち早く制定し、その後、個人情報保護条例において、憲法原理を具体化すべく自己情報コントロール権の内実を明らかにしてきたことは、日本国憲法の実現という責務を自治体として着実に果たしてきたことを意味している。この点は、国の個人情報保護法に多くの問題点が指摘され、また、未だ個人情報保護条例を持たない自治体も少なくないことなどを考え合わせると、高く評価されるべき対応であったといえる。

### (3) 目黒区における自己情報コントロール権の保障

目黒区における自己情報コントロール権ならびにそれを担保する制度は多岐にわたるが、以下では、本件自己情報利用中止請求ならびに住民票コード消去請求に関わる条例上の規定を概観し、その意義を明らかにしておきたい。

- ① 個人情報の外部提供を制限する 15 条は、原則として本人の同意なしに「区の機関以外のものに当該業務の目的の範囲を超える提供（以下「外部提供」という。）」（同 1 項）を行うことはできない旨規定する。ただし、「外部提供について法令に定めがあるとき」（同 2 項 1 号）は、本人の同意なしに外部提供できる。

外部提供に本人の同意が必要であることは、自己情報コントロール権の保障という観点からみれば当然の事柄である。法令の定めがある場合を例外とするが、自己情報コントロール権を憲法上の権利と位置づける以上、法令で定めさえすれば、いかなる場合でも外部提供が可能となるわけでないことはいうまでもない。法令の定めによって外部提供を強制するには、少なくとも、法令上、目黒区個人情報保護条例と同程度の自己情報コントロール権が保障されていることが前提条件である。

- ② 17 条は、電子計算組織の結合禁止の原則を定める。それによれば、原則として「実施機関は、個人情報を処理するため、区の電子計算組織と国・他の地方公共団体等の電子計算組織とを通信回線その他の方法により結合してはならない」。

この禁止措置は、国と自治体間、あるいは自治体同士の間でコンピュータを接続し、各機関に蓄積された個人情報を結合させると、容易に名寄せが可能となり、

本人のコントロールが及ばない所で個人情報を利用される可能性が増し、プライバシー侵害の危険が飛躍的に高まるからである。その意味で、この結合禁止原則は、コンピュータ社会においては、自己情報コントロール権の保障にとって決定的に重要な制度のひとつといってよい。

- ③ 18条から21条は、自己情報の開示、訂正、消去、目的外利用または外部提供の中止請求について規定する。これらは、いずれも憲法上保障された自己情報コントロール権の内実を条例で具体化したものであるから、条例の文言の表面的な解釈にとどまらず、憲法上の権利保障の観点から、住民に保障される権利の内容を明らかにする必要がある。

以上の諸点を念頭に置きつつ、以下、本件異議申立てについて検討する。

(4) 住民基本台帳法およびそれに基づく住民基本台帳ネットワークの構築と目黒区個人情報保護条例の関係

実施機関は、条例1条で保障されている自己情報コントロール権の例外として、「法令の定め」がある場合を指摘し、本件では、住民基本台帳法に基づき、本人確認情報として、住民票コード、氏名、住所、生年月日、性別、送信理由の6項目を住民基本台帳ネットワークに送信することが義務づけられているため、自己情報利用中止請求も住民票コードの削除請求も拒否せざるをえないと主張する。

当審査会は、この点に関し以下に述べるとおり判断する。

① 住民票コードと住民基本台帳ネットワークの基本的性格

住民基本台帳法によって住民基本台帳ネットワークに送信が義務づけられている情報は、現時点では前記6項目であり、そのうちの氏名、住所、生年月日、性別のいわゆる基本4情報は、従来から、住民基本台帳に記載され、法律上第三者が閲覧する余地があった（この状況自体、プライバシー保護の観点から問題にする余地があるが、この点は、後に論じる）。加えて、これらの情報は、商品の購入やクレジットカードへの加入、あるいは各種公的免許の取得等、公私を問わずさまざまな生活場面で開示を求められる事項であり、いずれも社会生活上開示することが不可避な情報であるから、プライバシー保護の対象とする実益に乏しいと論じる見解もある。

しかしわれわれは、日常生活において氏名や住所を誰にでも開示するわけではない。むしろ最近では、それらの情報の取り扱いに、より慎重になってきている。この点に関し、江沢民主席講演会名簿提出事件における東京高裁2002(平成14)年1月16日判決は、「巨大なデータベースなどコンピュータやネットワークを用いた情報管理技術の発展に伴い、官公庁のみならず民間企業や民間団体にまで大量の個人情報収集・蓄積されている現状では、国民の間に、これが収集目的以外に使用されて個人の私生活の平穩を害するのではないかとの不安感が広がっており、現実には、企業の顧客名簿などの個人情報が大量に流出したり、個人情報が売買の対象とされるような事態も生じている。またストーカー行為の多発により、個人情報の開示を警戒する気持ちが国民一般に強くなっている……。個人に関する情報の保護を図ることの重要性については、国民の関心ないし法的意識が急速に高まりつつあり」、氏名、住所、電話番号、学籍番

号について「社会一般の人々の感受性を基準として、当該個人の立場に立った場合、その情報が開示されると、当該の個人に心理的負担や不安を覚えさせるなどのため、開示を欲しないであろうと考えられる情報」であればプライバシーに含まれると判示するが、正当な見解というべきであろう。

以上のように、氏名や住所等の基本 4 情報は、そもそもそれ自体がプライバシー保護の対象でありうる。しかし、問題はそれにとどまらない。それらの情報に「住民票コード」が付されると、事実上いわゆる個人データ・ファイル（＝特定の基準に基づき自動化された手続によって利用できる個人データの集合体）が成立する。このことは、プライバシー権保障の観点から見て、氏名や住所の開示以上に深刻な問題を提起するだろう。周知のように、2002(平成 14)年 8 月の第一次稼働の時点において当初は 93 事務であった住民基本台帳ネットワーク（いわゆる住基ネット）の利用事務は、4 ヶ月後の 12 月時点で、旅券申請、自動車登録、不動産登記、厚生年金や国民年金の支給などを含む 264 事務にまで拡大されており、今後もその拡大が予想されている。また、「基本情報」を前記 6 情報に限定する歯止めは住民基本台帳法上存在しないため、基本情報の拡大に関する懸念も払拭できない。そのような状況のもとで、電算化された各種の個人情報「住民票コード」により一括管理されれば、収集当初は市区町村や都道府県、あるいは国の機関に分散している個人情報であっても、いわゆる名寄せにより、それらを結合することは極めて容易となる。

もとより、例えば運転免許証番号のように、以前から電算化されて管理される個人コードは存在したが、これは運転免許という特定の目的に応じて個別に付された番号であり、運転免許に関わる事項以外の個人情報がそれに付加されるわけではない。これに対し、住民票コードは、全住民を対象とし、利用事務の範囲も法令の改正により将来的には無制限である点で、単一の番号の下に個人情報を蓄積することが可能となる。これは、前述のように、個人データ・ファイルを作成することに他ならない。この点で、統一システム上の共通番号である「住民票コード」は、既存の付番システムとは決定的に性格を異にしているのである。

国民各人に共通の番号を付して個人情報を収集・管理することについては、日本のみならず各国で論争的になってきた。例えばドイツでは、16 歳以上の国民に対して身分証明番号を付する制度が設けられている。しかし憲法裁判所が、1983(昭和 58)年の判決で、「統計調査が、たとえ個人の秘密を侵さなくても、個人情報の目的外利用や、一般に公表されている個人情報を相互に結合することによって、本人の意思に反する個人の全体像が形成される場合には、人間の尊厳を侵す」と述べて国勢調査を違憲とする判断を示したことから、身分証明番号に個人情報を結合することは禁止されている。他方、アメリカ合衆国では、社会保障番号が事実上の身分証明機能を担われ、納税や運転免許の取得、学校教育や銀行口座の開設など、公私さまざまな分野で利用されて個人情報が結合された結果、数多くのプライバシー侵害が発生し、社会問題化してきた。こうした事情は、スウェーデン等、類似の制度をもつ国々でも同様であり、共通番号で個人情報を管理する制度に対して多くの疑問や批判が存することは、周知の



事柄に属する。とすれば、実施機関は、住民票コードを基礎とする住民基本台帳ネットワークへの参加について、慎重に判断すべき注意義務を住民に対して負っているといわなければならない。この義務は、それ自体としては、一般的抽象的な性質のものにとどまるが、以下にみるように、条例上の諸制度を通じて具体化される。

### ② 外部提供の禁止および電算計算組織結合禁止の原則がもつ意義

特定の目的のために、個人の同意に基づいて集められた個別情報が、行政機関相互の間で交換され、あるいは一箇所に集中管理されると、情報の流用や目的外利用が発生しやすいことは、経験的に知られている。目黒区個人情報保護条例 15 条が、外部提供の禁止原則を定め、同 17 条が電子計算組織の結合禁止原則を定めたのは、こうした状況が生じることを阻止し、個人情報を保護するためであった。

この点に関し、実施機関は、条例 15 条 2 項が、本人の同意を得ないで外部提供をすることができる場合として、1 号で「法令の定めがあるとき」と定めており、住民基本台帳法がそれに該当するので、本人確認情報の東京都への送信は事務の適正な執行であると主張する。

なるほど、一般論としていえば、効力において法律は条例に優位する。しかし、すでに(3)①で指摘したように、条例 15 条における外部提供禁止の原則は、憲法上保障された自己情報コントロール権の具体化としての意義を有する。いわば憲法と条例は一体化した関係にあるのである。この場合、住民基本台帳法といえども、憲法上の権利保障の要請を無視することはできず、外部提供禁止の原則を自在に解除できるわけではない。加えて、法文上も、法令の定めがあるとき外部提供することが「できる」と規定されているだけで、外部提供が義務づけられているわけではない。以上の諸点を考え合わせると、実施機関は、法令の定めがあれば、当然に外部提供すべきであるのではなく、住民の個人情報を十分に保護すべく、外部提供を拒否することができる場合もあると考えるべきである。

他方、電子計算組織の結合禁止原則については、実施機関はいかなる主張もしていない。しかし、(3)①で指摘したように、これは、自己情報コントロール権の保障を制度的に担保する重要な原則である。それゆえ、外部提供禁止の原則と同様に、法令の定めがあれば当然に禁止が解除されるわけではなく、法令上、禁止解除を正当化するに足りる個人情報の保護措置がとられていなければならない。そうした条件を充足することなく、法令で一方向的に外部接続禁止を解除できるとすれば、憲法上の自己情報コントロール権、それを具体化した目黒区個人情報保護条例上の権利保障は、きわめて不安定なものとなるだろう。そこで、以下では、住民基本台帳法、行政機関個人情報保護法および個人情報保護法における個人情報の保護措置が、禁止解除を正当化するに足りるだけのものとなりえているかどうかを検討する。

### ③ 住民基本台帳法に定める個人情報の保護措置について

実施機関は、住民基本台帳ネットワークシステムは、現在のセキュリティ対策における高水準の保護対策を講じているものであり、制度面においても、ネットワークシステムに携わる職員には一般の公務員より重い罰則が課される等、十分に保護対策を

講じていると主張する。従って、本人確認情報を東京都や国に送信しても、個人情報  
が侵害される危険は極めて少ないというのである。前者のセキュリティ対策に関して  
は、周知のように、現在の技術水準では、いかなる対策といえども万全とはいえない  
との反論がなされてきている。これはしかし、結局のところ水掛け論に終わる可能性  
があろう。加えて、当審査会ではセキュリティ対策の技術水準を専門技術的に検証す  
ることはできない。そして何よりも、本件で問題とされるべきは、自己情報コント  
ロール権の保障を実現することにあると当審査会は考えるので、セキュリティ対策にか  
かわる技術論については立ち入らない。

本件審査上の要点は、住民基本台帳法に定める保護措置や個人情報保護法上の諸制  
度が、個人情報保護の法的制度として十分なものといえるかどうかである。前者に関  
して、政府は、住民基本台帳法上の保護措置がOECD 8原則(1980年)に合致してい  
ると主張し、実施機関もそれに同調する。しかし、当審査会は、以下に見るように、  
住民基本台帳法上の保護措置は、実際にはOECD 8原則を充足してはいないと考え  
る。

OECD 8原則とは、①安全保護の原則、②責任の原則、③目的明確化の原則、④  
利用制限の原則、⑤収集制限の原則、⑥データの品質維持の原則、⑦公開の原則、⑧  
個人参加の原則からなる。以下、各々の原則に即して、改正住基法の個人情報保護措  
置を検討する。

住民基本台帳法は安全確保の措置として、30条の29第1項および第2項において、  
都道府県知事、指定情報処理機関、およびそれらから本人確認情報の電子計算機処理  
等の委託を受けた者は、本人確認情報が漏洩、滅失、毀損しないように適切な管理を  
行うために必要な措置を講じなければならない旨規定し、同36条の2は、市町村長と  
その受託者は、本人確認情報に限らず、住民票記載事項全てに同様の義務を負う旨を  
定める。

これは、前記OECD原則の①と②に対応するもので、主として、個人情報を安全  
に管理するための技術や組織の確立というセキュリティ面での原則といえる。しかし、  
残念ながら、本条には「適切な管理を行うために必要な措置」の具体的内容は、示さ  
れていない。一般論としていえばそれは、人的側面と技術的側面双方からの安全管理  
を意味するだろう。例えば、前者は、個人情報管理責任者の選任、当該情報へのアク  
セス権限の限定や関係者に対する管理体制の周知徹底など、後者は、アクセス・ログ  
の保存や開示、情報の暗号化、内部の者が権限なしに情報にアクセスできないように  
使用ソフトやシステムのセキュリティを高めることなどが、それである。しかし人的  
側面に関していえば、実際には、42条で、せいぜい電子計算機処理等に従事する職員  
や受託者に課される罰則が、通常の守秘義務違反より加重されて規定されているにす  
ぎない。

さらに加えて問題であるのは、こうした一般論を住基ネットに向けてみても、実は  
ほとんど意味がない点である。というのも、従来から、本人確認情報のうち、住所、氏  
名、出生年月日、性別の基本4情報に関しては、「何人でも」閲覧請求できるしくみと

されてきたが、この点は、改正住基法の下でも全く変わっていないからである。これらは、住民基本台帳制度の下では、完全なプライバシー情報と考えられてこなかったわけで、これが今日正当といえないことは、前述のとおりである（(4)①）。なるほど、住民基本台帳法上、第三者が他人の住民票コードのついた写しの交付を求めることはできないことになっている。しかし、本人や家族がそれを請求して第三者に交付すれば、結果は同じである。また、住民票コードの民間における利用は禁止されているが、違法な利用がたまたま発覚することを期待する以外に、実際にこの禁止を担保する制度は存在しない。その意味では、民間利用禁止の実効性は、現実には大いに疑わしいのである。基本 4 情報を完全なプライバシー情報と考えないという住基法の大前提そのものが再検討されない限り、「安全確保」は名目的なレベルにとどまり続けるだろう。

次に、30 条の 30 第 1 項・第 2 項に規定される利用および提供の制限である。これは一見すると、O E C D 原則の③および④に照応するかにみえる。しかし、O E C D 原則の本来の趣旨は、個人情報を利用されている本人が、情報取扱者の使用目的や使用の実態を知ることができるように目的を明確化すべきこと、さらには本人に対して使用目的を知らせるべきことを求める点にある。しかし、住民基本台帳法では「法律で定められた目的以外のために本人確認情報を利用してはならない」と規定されているだけであるから、法律で定めただけで、利用・提供の対象が拡大されうる。

実際、前述のように、当初利用される国の事務は 10 省庁 93 事務とされていたが、その後電子政府関連 3 法の成立により、11 省庁 264 事務に拡大された。今後、いわゆる電子政府構想の下では、1 万 6 千件以上の事務に利用することが予定されているとも伝えられている。これに加えて、条例で定めれば、自治体が独自に他の機関に本人確認情報を提供することも可能である。もちろん市民は、法令上の利用拡大を知ろうと思えば知ることができるだろう。しかし、現実問題としていえば、一般市民向けの有斐閣版小六法では、利用事務を規定しているはずの別表は、(略)とされていて、その内容を確認できない。また、仮にインターネットを利用して別表を入手しても (<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H14/H14F11001000013.html>)、一般市民が一読しただけでその利用対象を把握することは、困難であろう。

なお、法令上の規定に基づき情報の提供を受けた機関も、同様の義務に服するが、これも裏を返せば、情報受領者は、法律や条例で定める目的の範囲内であれば、提供を受けた情報をさらに他の機関に提供できるということになり、利用・提供の対象は拡大されうる。

法 30 条の 42 第 1 項から第 4 項は、住民票コードの不必要な収集禁止を定める。これも形式的には、O E C D 原則⑤に対応するが、しかし、ここでいう「不必要な」場合とは、住民基本台帳法上の事務ないし同法に基づき本人確認情報の提供を求めることができる事務の遂行に必要な場合以外のことを指している。それゆえ、前述のように、法律や条例によって、利用できる事務の範囲を将来的に無制限に拡大できる以上、これもまた、実質の伴わない「禁止」といわざるをえない。

他方、民間における住民票コードの利用は、30 条の 43 第 1 項から第 3 項により、禁

止されている。これを、OECD原則⑤の収集禁止原則の民間機関への適用とみると、収集・利用の中止勧告および命令、ならびに罰則が規定されている点で、民間にはかなり厳格にこの原則が貫かれているように見える。しかし、すでに指摘したように、民間利用規制の実効性は大いに疑わしい。

自己情報コントロール権の保障という観点からすれば、本人確認情報の開示請求権はきわめて重要である。法30条の37第1項・2項ならびに30条の40は、この点に関わる定めをおくが、OECD原則の⑥-⑧とは、似て非なるものである。ここでの「権利」は、以下に見るように、自己情報開示・訂正請求権の保障と呼ぶに値する実質を備えていない。まず、開示対象は、本人確認情報の記録された磁気ディスクに限定されている。本人確認情報がいかなる機関に提供されたのか、それ以外の情報を都道府県や国、指定情報処理機関が保有していないかどうかといった、「自己情報コントロール権」の核心をなす点が欠落しているのである。また、仮に本人確認情報に誤りがあったとしても、それを訂正する権利も認められていない。訂正の申し出があれば、遅滞なく調査し、その結果を通知する旨規定されているだけである。

OECDの⑥から⑧の原則は、それぞれ、⑥個人データは正確で完全、最新のものであること、⑦個人データをめぐる情報政策の公開原則—いかなる個人データを誰が保有しているかを容易に知りうること、⑧自己情報開示請求権と開示が拒否された場合の異議申立て権の保障、申立てが認められた場合の削除ないし訂正等の請求権保障を内容としている。彼我の差は、一見して明らかといわなければならない。

法30条の41および36条の3に定める苦情処理に関しても、大いに問題がある。これは、OECD原則の⑧に関連するが、ここでも、単に本人確認情報の取扱いに関する苦情を、適切かつ迅速な処理に努めるべきことが謳われているだけで、権利保障の視点は欠けている。なお、個人情報保護条例等が制定されている自治体では、自己情報の開示、訂正、削除等が認められない場合、通常は、条例で予定された異議申立てを行うことができる。また、住基法上も、市町村長の処分については、都道府県知事に対して審査請求をすることができる(31条の3)。しかし指定情報機関および国に対しては、おそらく処分性の不存在等を理由として、行政不服審査法上の異議申立てが認められる可能性は低いだろう。個人情報送信された先における利用状況のコントロールは、きわめて困難なのである。

以上見てきたように、改正住基法の本人確認情報の保護措置は、20年以上前に作られたOECD原則の水準すら満たしておらず、住基ネットの運用に寄せられるさまざまな疑問や不安を解消するものとなりえていない。

#### ④ 個人情報保護法および行政機関個人情報保護法における個人情報の保護措置

実施機関は、かねてから、2003(平成15)年8月に予定されている住民基本台帳ネットワークの二次稼働までに個人情報保護法が成立しなければ、「適切な対応」をとることを示唆してきた。これは、住民基本台帳法附則1条2項にいう「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」ことを求めている点にかかわるが、本年5月に個人情報保護法が成立したため、実施機関は個人情報を保護する制度

が整えられたと主張する(諮問第4号に関する平成15年5月29日付けの理由説明書)。

はじめに、この問題の要点は、当該制度が自己情報コントロール権の保障という観点から見て、少なくともOECD8原則が求める水準を充足しているかどうかにあること、したがって、「個人情報保護」という名のつく法律が成立すればそれでよいわけではないことを確認しておきたい。

次に、住民基本台帳ネットワークの実施主体は行政機関であり、その点で、改正された住民基本台帳法における個人情報の保護措置に関する一般法は、行政機関個人情報保護法であって、主に民間を規制する個人情報保護法は、直接には関係がない(住基法上、住民票コードの民間利用は禁止されている)。その意味では、行政機関個人情報保護法における個人情報の保護措置が適切であるか否かこそが、「個人情報の保護に万全」が期されているかどうかの判断を左右する。

以上の観点から行政機関個人情報保護法を検討すると、同法では、(ア)適正取得のルールが課されていないこと、(イ)思想・信条などに関わるセンシティブ情報の収集禁止原則が定められていないこと、(ウ)本人情報の開示・訂正権などの例外が広く認められていること、(エ)利用目的の変更や目的外の利用・提供が広範に認められていること(オ)同法は当面施行にいたっていないことなど、その規制内容が、本来、個人情報保護法よりも厳格であるべきはずであるにもかかわらず、緩和されていることが、一般論として指摘できる。

住民基本台帳法との関係において、その問題点を具体的に検討してみよう。行政機関個人情報保護法2条3項は、「保有個人情報」を、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した個人情報であって……、行政文書(行政機関の保有する情報の公開に関する法律(平成十一年法律第四十二号)第二条第二項に規定する行政文書をいう。以下同じ。)に記録されているものに限る」と定義する。この場合、各自治体の外部接続により形成されたネットワークを通じて、国の行政機関が、当該情報を「参照」するだけであると解せば、「保有個人情報」に該当せず、国に対する開示等の請求はできないこととなる。この点、住民基本台帳法上は、前述のように((4)③)異議申立てが認められる可能性が低い。それゆえ、まさに「所要の措置」が期待されるはずだが、その点に関する住民基本台帳ネットワークと行政機関個人情報保護法の関係は、極めてあいまいといわなければならない。

次に、行政機関個人情報保護法には、収集制限が明記されていない。3条1項は、保有の制限を語るのみであり、これでは個人情報の保護に充分であるとはいえない。この点、目黒区個人情報保護条例は、6条で適正収集の原則、7条で収集禁止事項、9条で収集の制限を明記するなど、個人情報の収集制限を明記しており、個人情報保護の観点からみて、はるかに充実した内容のものとなっている。

また、行政機関個人情報保護法3条3項は、利用目的の変更を「変更前の利用目的と相当の関連性を有すると合理的に認められる範囲」で認め、本人の同意を得ることを要件としていない。しかもこの場合、「相当の関連性」の有無を判断するのは当該行政機関であるから、判断が厳格になされる制度的な担保は存在しないのである。これ

では、利用目的の明示（4条）は形骸化してしまうだろう。

4条の利用目的の明示に関しても、1号から4号における「利用目的を明示しない場合」の定めは漠然かつ広範すぎて、以下にみるように、例外規定としての役割を果たしていない。（ア）1号の「財産の保護のため」が具体的にいかなる場合を指すのか不明確である。（イ）2号の「本人又は第三者の生命、身体、財産その他の権利利益を害するおそれ」も広範すぎて、限定の役割を果たしていない。（ウ）3号の「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」は、そもそも本人に利用目的を示すこと自体が一般的に支障を生じさせる可能性があることを考えると、利用目的を明示しないことが広範囲に正当化される結果となりかねない。（エ）4号は「取得の状況からみて利用目的が明らかであると認められるとき」は、あえて目的を明示しないという立場をとる。これはしかし、行政の便宜だけを強調しすぎている。「取得の状況」は様々であり、行政機関内部でも利用目的を限定するはずであるから、利用目的を本人に明示することには然るべき意味があるはずである。

8条は、利用・提供の制限を定めるが、同2項2号および3号は、職務の遂行上必要があれば、個人情報の目的外利用を認めている。この場合、「必要な限度」「相当な理由」等の要件が課されるが、その有無は行政機関自らが判断するので、実際には、利用制限の歯止めになりえない。むしろこれでは、行政機関が住民基本台帳ネットワークにおける個人情報の利用を事実上自由に行いうることにすらなってしまうだろう。自己情報コントロール権の保障という見地からすれば、本人の知らない間に個人情報が流用されることを防止し、正確性を確保（5条）するために、必要な情報は、改めて本人から取得することが、制度本来のあり方である。仮に百歩譲って、目的外利用を認めるとしても、本人に対し、事前に新たな利用目的と利用する行政機関を通知し、併せて利用停止請求権（36条以下）を行使する機会を保障すべきであろう。しかし、こうした制度は同法上存在しない。

この他、14条の個人情報の開示義務には、1号から7号までの広範な適用除外事項が定められ、27条以下の訂正請求権についても、訂正は、訂正請求があった日から30日以内（31条1項）、または60日以内（同条2項）、さらに「相当の期間」（32条）延期されることがあり、その間は、訂正の対象となった個人情報が流通することを阻止できないこと、また、結果として訂正請求が認められても、当該誤情報がどこに存在しているか探知できず、「行政機関の長」が「必要があると認めるときは」「当該保有個人情報の提供先に対し」「通知するものとする」（35条）にとどまるなど、個人情報保護の見地から看過することができない点が多々存在するが、これ以上詳細に指摘する必要はないであろう。

なお、個人情報保護法においては、民間業者に対して、行政機関個人情報保護法よりも厳しい義務が課されているが、前述のように、この点は、住民基本台帳ネットワークと関わりがないはずである。他方、行政機関に対しては、行政機関個人情報保護法よりも一層緩やかな義務規定が存在するだけで、個人に対し、自分に関する情報をコントロールする権利を保障するという視点は希薄である。それゆえ、同法は、住民基

本台帳法附則にいう「所要の措置」と呼ぶにふさわしい内容を十分に備えているかどうか法解釈の問題になりうる。

以上見てきたように、2003(平成15)年5月に改正ないしは制定された行政機関個人情報保護法および個人情報保護法は、自己情報コントロール権の保障という観点からすると、多くの問題点を残していると考えられる。実際、目黒区個人情報保護条例のほうが、内容において法律よりも数段優れているのである。個人情報保護に関する本区実施機関の責任は、個人情報保護法の成立によって、同法の水準に低下したのではなく、従前通り存続し続けているといわなければならない。

#### ⑤ 住民基本台帳法と個人情報保護条例(法律と条例)の関係について

実施機関は、条例が法令の規定に反しないこと、従って、住民基本台帳法が改正されて、住民票コードが導入され、住民基本台帳ネットワークが稼働された以上、それに従わざるをえないと主張する。

たしかに地方自治法上、条例は「国の法令に違反しない限りにおいて」有効なのであるが(14条1項)、同時に「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて・これを解釈し、及び運用するようにならなければならない」のである(2条12項前段)。これは、国の法律も地方自治にかかわる憲法の原理に適合するように解釈運用すべきことを意味しており、合憲的に解釈された法律が条例とのかかわりを問われることになるのである。

この点を踏まえて本件における問題状況を検討すると、なるほど、住民基本台帳法およびそれに基づく住民基本台帳ネットワークは、法文上も、また総務省の意向も、いずれも各自治体の定める外部接続禁止等の解除を命じているように見える。しかしながら、(2)および(3)で指摘したように、目黒区個人情報保護条例の諸規定は、憲法の人権保障と一体化し、それを具体化した規定としての意味を持っているので、住民基本台帳法が当然に先占できるわけではない。

市区町村は、個人情報を広汎に保有する基礎的自治体であって、その保護を十全に図る義務を負っている。自己情報コントロール権という憲法上の人権を保障するためには、個人のコントロールが充分におよぶ範囲でのみ当該情報が利用されることが肝要であり、その制度的保障が外部提供および外部接続禁止の原則なのであった。

それゆえ、原理的には、現在の個人情報保護法制においては、住民基本台帳法の改正附則1条2項にいう「所要の措置」が依然充たされていないと解して、市区町村自治体の地域自治として住民基本台帳ネットワークに参加しないという選択をしても、国際水準に立つ憲法原理に基づく前記の法解釈の下で合法であると考えられる。

とはいえ、住民全員について住基ネットへの不接続の措置を採択するかどうかは、地域自治において憲法原理をいかに制度的に実現していくかに関わるとともに、接続に賛同する住民の意思をも総合的に勘案した上で決すべきであるから、市区町村長に代表される自治体の自治権の行使に委ねられていると解される。

それに対して、住民個々人が自分の本人確認情報に限って住基ネットに接続しないように求めることは、憲法13条に基づく個人の自己決定権である自己情報コントロール

権の本質的部分に属するので、自治体全体の施策決定とは別に、最低限の保障として認められなければならない。

(5) 結語

① 本件における利用中止請求について

以上の観点からすると、本件区民からの「利用中止」請求（条例 22 条により外部提供を含む）は、その趣旨が、住基ネットへの個人選択的な接続拒否であっても、15 条の制限に沿わない「外部提供」に対するそれとして、21 条に基づいて拡張的に認められてしかるべきものと解される。

もっとも、全国的、全都的な住基ネットシステムであるため、目黒区が条例に基づく個人選択的な接続の措置を採ろうとしても、東京都や国がシステム上の対応をとらない場合には、実現にいたらない可能性もありえよう。しかしながら、前記のように国際水準に立つ憲法原理に基づく個人情報保護法制の解釈を良しとした当審査会としては、目黒区がその自治的要望を都および国に対して提出する責務を果たしたうえで、本件不服審査の最終決定を行うことが望ましいと考えるものである。

② 本件における住民票コードの削除請求について

すでにのべた憲法上の自己情報コントロール権保障にとっては、住基ネットに接続される住民票コードの付番は、全住民の本人確認情報を統一利用の共通番号で管理するシステムなるがゆえに、大いに問題視されたところである。

しかしながら、上記①の中止措置によって、住基ネットに接続されなくなった住民票コードは、全国的な統一利用システム上のそれではなく、かつ区内のシステムで原則的に用いられないものであるため、今直ちに削除しなければならないわけではないと考えられる。

それ以上に、申立人が本件で請求している住民票コードの削除は、個人情報保護条例 20 条所定の要件（条例規定に反した収集および電子記録の場合）を超えており、削除請求を認める条例上の明確な根拠が欠けている。

そこで当審査会は、本人の意思に沿って住基ネットに接続されない個人の住民票コードの削除請求は認められなくてもやむをえないと判断する。

2003（平成 15）年 7 月 17 日

目黒区情報公開・個人情報保護審査会

会 長	兼 子	仁
副会長	江 島	晶 子
委 員	中 島	徹