

平成 16 年 12 月 1 日

目 黒 区 長

青 木 英 二 様

目黒区情報公開・個人情報保護審査会

会 長 兼 子 氏

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 15 年 11 月 4 日付け目黒区諮問第 46 号及び平成 16 年 2 月 27 日付け目黒
区諮問第 76 号の 3 について、別紙のとおり答申いたします。

以 上

1 結論

いわゆる住基ネットにかかる異議申立人の自己情報の利用（提供）中止請求は、これを認めるべきである。

2 異議申立ておよび不服審査の経緯

(1) 本件の異議申立人は3名であつて、いずれも、目黒区個人情報保護条例（以下「保護条例」という。）21条に基づく自己情報の利用中止請求として、住民基本台帳法（以下「住基法」という。）が定めた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。）による自己の「本人確認情報」の送信接続を中止することを、実施機関である目黒区長（以下「実施機関」ないし「区長」という。）に求めて拒否決定を受け、異議申立てを行っている区民である。

(2) 本件の利用中止請求は、上記区民の2名からは2003年8月4日になされ、同じく1名からは同年12月12日付けでその子1人を含めて出され、実施機関・区長の拒否決定が、それぞれ同年8月18日および12月22日付けで通知されている。そしてそれらに対する異議申立ては、上記区民2名から2003年10月16日に、および他1名から2004年2月15日付けでなされ、当審査会に諮問されたのは、それぞれ2003年11月4日および2004年2月27日付けであつた。

(3) 当審査会では、上記の異議申立てが自己の所定住民票情報の住基ネットへの接続を中止することを主張する点で共通することにかんがみて、一括併合して審査することとした。

実施機関・区長の理由説明書が2003年11月20日ないし2004年3月16日付けで提出されたのに対して、異議申立人からの意見書は2003年12月10日、および2004年4月5日付けでそれぞれ提出された。そして、2004年7月23日に、2003年8月請求の区民2名の申出にかかる口頭意見陳述が行われている。

(4) 実は、本件とほぼ同旨の異議申立てに関して当審査会は、すでに2003年7月17日付け答申において、保護条例に基づく利用中止請求を認めるべきとしたのであつたが、当時の区長は住基法を所管する総務大臣に照会してその回答（同年8月7日付け、住民基本台帳ネットワークシステムにおける「住民選択制」等について）に則り、同年8月19日付けで区民の異議申立てを棄却する決定を行っている。当審査会としては、そうした経緯をも含め改めて今回本件の再審査を行うこととした。

3 本件の争点および問題点に関する審査会の判断

3-1 住基法の住基ネット接続規定は保護条例が本人同意なしの外部提供を可とする「法令の定め」に当たるかどうかという法解釈の問題

(1) 保護条例15条1項では、個人情報の収集目的外の外部提供については本人の同意を原則としながら、同条2項1号に、例外的に本人同意なしに外部提供をなしうる場合の一として、「法令に定めがあるとき」と規定している。

実施機関は、住基法 30 条の 5 第 1・2 項が、「本人確認情報」（住民票記載事項のうち氏名、住所、生年月日、性別、住民票コードおよび変更情報の 6 項目の所定住民票情報）を、区長から都知事に住基ネットを通じて送信すべきことを規定していることをもって、上記の「法令の定め」に該当しており、その住基法制はなんら憲法に違反していない、と主張している（理由説明書）。

それに対して異議申立人（以下「申立人」という。）の側は、現行の住基ネットのしくみでは、その利便よりも個人情報はどこからか流出する危険性の方が大であるだけでなく、情報利用に制限がなくなる恐れがあるので、憲法で保障されているプライバシー権の侵害や不利益が生じる可能性があると判断する個人に対しては、住基法の接続規定は及ばないと主張している（中止請求書、異議申立書、意見書および口頭意見陳述）。

(2) たしかに、一般に、自治体（「地方公共団体」の通称）は国の法令に違反して事務処理をすることができず（地方自治法 2 条 16 項前段）、条例が有効であるのも「法令に違反しない限りにおいて」である（同法 14 条 1 項）。しかしながら、自治体による条例の解釈運用と国の法令の拘束力との関係については、条文の読み取り方に関する法解釈の余地のあることが少なくないのであって、事柄の性質に即した正しい解釈を検討することなしに、国の法律の条文表現を常に最優先とするわけにはいかない。

現に、「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しなければならない」とされ（地方自治法 2 条 12 項前段）、また、「法律・・・により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない」と法定されているのである（同法 2 条 13 項）。

(3) そこで、のちに論ずるとおり、分権時代の今日、各自治体が地域に責任をもつ地方自治（地域自治）という立場で、条例と国の法律との関係に関する法解釈を行うことが必要であると考えられる。そしてその法解釈において肝要なのは、国の法律規定は、自治体行政を根拠づけ義務づけるという「法治主義」の趣旨にとどまらず、そこで定めている事柄の性質に即した体系的な位置づけの中でとらえなければならないということである。

3-2 保護条例において本人同意なしの外部提供を例外的に可とする「法令の定め」が満たすべき実質的要件の解釈

(1) 保護条例 15 条 2 項 1 号が本人同意なしに個人情報の目的外外部提供を可とする「法令の定め」とは、たんに一般行政法上の「法治主義」原則としての行政根拠法令という意味ではなく、個人情報保護法制に特有な「目的明確化の原則」と本人同意原則との例外を定める趣旨のそれである。

(2) 「目的明確化の原則」とは、1980 年 OECD 理事会の加盟国向け勧告「プライバシー保護と個人データの国際流通に関するガイドライン」における 8 原則の一つであって、「データ収集の目的は収集の時期において明確化されるべきであり、そ

の後の利用は収集目的の実現、または収集目的と両立しかつそれぞれ明確化される変更目的の実現のために限定されなければならない」(9条)と定められている。

本区の個人情報保護条例は1988年制定当初から早くにその原則を取り入れて規定していたが(6条、9条1項、13条)、昨2003年5月に公布された国の「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(以下「行政機関個人情報保護法」という。)も、「行政機関は、個人情報を保有するに当たっては、法令の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限り、かつ、その利用の目的をできる限り特定しなければならない。」「行政機関は、利用目的を変更する場合には、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を超えて行ってはならない。」と定めるにいたっている(3条1・3項)。

住基法に基づく住民個人情報の収集である「住民票の記載」(8条)は、「住民の居住関係の公証」を主目的とし(1条)、住民に身近な“基礎自治体”である市区町村におけるその合目的利用が本来予定されていたものであろう。それに対して、1999年の同法改正により新設された住基ネットへの送信接続(30条の5第1・2項)は、国や都道府県による行政上の多様な利用をも予定した広域システムであって、本来収集目的を超えた外部提供および外部結合に当たるものと解される。

(3) つぎに個人情報の他者による取扱いに関する「本人同意」制は、上記OECD勧告における「個人参加の原則」(13条)に、本人開示・訂正・消去請求権とともに含まれるところで、収集目的外の利用・提供を本人がコントロールする重要な権利にほかならない。また、1995年のEU「個人データ処理における個人保護および自由移動に係る指令」においても、データ処理および第三国提供に関し「データ該当者の同意」を第一要件と定めている(7条a号、26条1項a号)。

本区の保護条例は、これも早くから、目的外外部提供をチェックする原則的しくみとして「本人の同意」を定めていたが(15条1項)、現今の行政機関個人情報保護法でも、目的外の「利用及び提供の制限」原則に対する例外事由の第一として、「本人の同意」を挙げている(8条2項1号)。

たしかに、収集目的外の内部利用・外部提供を個人情報のイレギュラーな取扱いと見たて、これを本人サイドからコントロールしようという場合には、本人同意権が第一次的に位置づけられて当然であろう。

(4) しかも、この目的外利用・提供に対する本人同意の原則は、当審査会が上記先例の答申において詳述したように、憲法13条に含まれる自己情報コントロール権の原理を条例や法令によって具体的に制度化したしくみと解されるのである。

すなわち、本区の保護条例1条で重んじる「基本的人権」として、憲法13条による国民個々人の「幸福追求権」、そこに含まれる個人的事柄についての自己決定権が有り、それは高度情報通信の時代にはとりわけ、“自己情報コントロール権”という憲法原理に表れる。そしてその制度的具体化として、上記の、すでに国際的に公認され、近時日本国の行政機関個人情報保護法にも採択された「目的明確化原則」と本人同意原則が有るわけである。

また、憲法原理としてではないが、最高裁判所の最近の判例(平成15年9月12日第二小法廷)が、いわゆる江沢民中国主席講演会名簿提出事件に関して、私立大

学が講演会参加学生の名簿を警察に提供したことによる不法行為責任を認めた際に、つぎのとおり判示している。「このような個人情報についても、本人が、自己が欲しない他者にはみだりにこれを開示されたくないと考えるのは自然なことであり、」学生本人らに「無断で本件個人情報を警察に開示した大学の行為は、・・・プライバシーを侵害するもの」である。

したがって、保護条例上の定めを住基法という国の法律との関係で解釈するという場合にも、個人情報保護にかかわる憲法原理および関係法律等との体系的な捉え方をする姿勢が不可欠である。

(5) そこで、保護条例 15 条 2 項 1 号が、本人同意なしの外部提供を例外的に可とする「法令の定め」は、たんに法令の明文規定が有れば足りるというものではなく、それ相当に個人情報保護法制としての実質要件を備えたそれではなならない。そうでなくては、自己情報コントロールとしての本人同意原則と目的外提供の制限原則とが無為に帰することになるからである。

そして、そこにいう「法令の定め」に実質的に求められる要件は、憲法原理である自己情報コントロール権を実現すべく、外部提供に関する目的明確化の原則と本人同意原則とを実効的に保障するような個人情報保護法制のレベルを満たす制度のしくみであること、と解される。

3-3 住基法の住基ネット接続規定は保護条例 15 条 2 項 1 号の「法令の定め」の実質的要件を満たすかどうか

(1) 本件の申立人は、住基ネットを通ずる住民票情報の国家行政による利用が法定事務に限られるとしても、すでに 2002 年 8 月第一次稼働時の 93 事務が同年 12 月には 264 事務に増加せしめられたことについて、今後の立法化を想定すると事実上無制限となる恐れがあると批判している（中止請求書、意見書および口頭意見陳述）。

たしかに、ここで問われる法律による利用事務の限定は、本人同意に代わる目的外利用・提供の例外規定なのであるから、ただ、選挙に根ざす議会民主制の多数決に依ればよいというものではないはずで、目的明確化原則による十分なコントロールを内在させた立法化でなければならない。

ところが、先に挙げた国の行政機関個人情報保護法では、目的外利用・提供の根拠事由として、実は本人同意と並列的に法定行政利用に「相当な理由のあるとき」と書いており（8 条 2 項 2・3 号）、目的明確化原則を大いに緩和してしまっているのである。しかもこの点は、本区の保護条例が、区民参加の審議会による目的外利用・提供のチェックを定めていることが（15 条 2 項 3 号）、地域住民が本人同意権を集団的に行使する意味あいを擁しているのと、対比されてよいであろう。

なお、現行の住基法上は、民間事業者等が住民票コードの告知を求めてはならないと間接罰則づきで禁じているのであるが（30 条の 43 第 1・2・5 項、44 条）、これも将来の立法で改変されないとはいえない（例えば納税者番号制の導入など）。

かくして、住基ネット接続情報の利用事務の法定主義は、それのみでは個人情報保護法制としては十分な保障となっていないと言わなければならない。

(2) 現行の住基ネット・システムが、個人データの流出や滅失の危険を十分に防止しうるセキュリティのレベルを備えているかどうかについて、判断の分れが周知の

とおり顕著である。

この点実施機関は、情報漏えい防止の法制度のほか、2002年総務省告示の「住基ネットセキュリティ（基準）」に則った態勢整備をしているとともに、2003年6月30日公布の「目黒区住民記録情報の安全の確保に関する規則」を制定し、データの漏えいや不適正利用のおそれが現実化したときは、区長は住基ネットへの接続を「遮断」することができるかと定めていること（5条）、を強調している（理由説明書）。

これに対して申立人の側では、住基ネットの操作に携わる職員のミスや他からの侵入の危険性に強い懸念を表明している（意見書および口頭意見陳述）。

(3) 当審査会がシステム上のセキュリティに関して専門的判断をなしえないことは、すでに先例の答申において表明している。しかし、下記の問題点については、法的地見地から論じなければならない。

第1に、住基ネットが専用回線にファイアウォールを付している閉鎖システムであっても、各自治体の庁内LANを媒介にインターネットとつながりうる点で、住基ネット・セキュリティへの懸念が払拭されていない。その点を含めて、同セキュリティの不安が自治体ないし住民個々人の間に相当に残存しており、その実況は住民の自己情報コントロール権の見地から重視せざるをえない。

第2に、住基法自身も住民票情報のセキュリティ確保をかねて重視して定めており、36条の2第1項によれば、「市（区）町村長は、・・・住民票・・・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・・・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」のである。

現にこの条項に基づく事故時の緊急対策として、住基ネット接続を切断する権限を市区町村長に認める条例を制定する動きが広まっており、本区における上記の規則制定もその一例を示している。

もっとも、総務省の通知（平成15年7月10日付け、同省自治行政局市町村課長「住民基本台帳法第36条の2及び第30条の29の解釈について」）によって、同法条は、事故時に際しての応急的切断までは容認しているが、それを根拠に市町村長の判断で住基ネットからの「離脱又は不接続を行うことはできない」という見解が示されている。

なるほど住基法36条の2第1項は、住基ネットの法定前からの定めであるが、住基ネットのシステムの重大性にかんがみれば、そこにおける現行セキュリティの危険性に関する自治体の長の判断によっては、住民個々人の離脱要求を保護条例に基づいて認める措置も同条項の適法妥当な解釈運用であるという考え方が十分に成り立ちうる、と解されるのである。

(4) かくして、住基ネットへの接続を定める住基法30条の5第1・2項等は、自己情報コントロール権の憲法原理および国際的に公認され国内的にも法認されている「目的明確化原則」と本人同意原則とに照らすとき、現行住基ネットの制度面および上記住基法36条の2にかんがみたセキュリティ実態面からして、本区の保護条例15条2項1号にいう「法令の定め」には実質的に該当しえないと解するのが相当、と判断される。

3-4 住基ネット接続の中止請求は保護条例上認められるべきか

(1) 本区の保護条例 15 条 1 項によれば、個人情報の目的外外部提供をするには、原則的に「本人の同意を得なければならない」。この本人同意は、本来的には明示の表明によるべきであるが、目的外提供を条例違反としてその中止を請求する権利が区民個人に有るとするならば、敢えて中止請求をしない区民は法定された住基ネットへの接続という外部提供に黙示的に同意しているとみなしてよいであろう。それに対して中止請求をしている区民は、住基ネットへの接続という外部提供に不同意を表明するとともに、住基ネットの現行制度では保護条例上の目的外提供の実質要件を満たしていないと主張しているものと認められる。

(2) 住基法を所管する総務大臣は、前記先例をめぐる目黒区長あての回答書（平成 15 年 8 月 7 日付け）において、住基ネット接続の「住民個人選択制」を採るようでは、ネットシステム上で本人確認ができる住民とそうでない住民とが「混在」することとなり、「総合的な効率性が阻害され、全国ネットワークとして機能しなくなる」と唱えており、先例の処理に際し実施機関・区長もその見解に組みしていた（同上年 8 月 19 日付け、当審査会長あて目黒区長の報告）。

なるほど、一部にしろ区民の個人意思に基づく不接続を容認すると、住基ネットが全住民対象の統一システムではなくなる。しかしながら、そのことの法的可否を判断するに当たっては、それが個人情報取扱いのシステムである以上、自己情報コントロール権を主にした個人情報保護法制の原則とのかかわりで解釈されるべきであって、たとえ当初予定どおりの法定システムが稼働しえずとも、住基ネットが合憲・合法に個人データ保護システムとして定着しうるしくみとなることが追求されてよいはずであろう。がんらい行政の効率化と個人プライバシーの情報保護との比較調整こそは、自己情報コントロールにとって最重要の課題なのだからである。

(3) 本件において申立人は、住基ネットへの全部または一部の不接続を決めている自治体が存するのに、目黒区は何故そうした自治権の行使をしないのかと問うている（異議申立書、意見書）。それに対して実施機関は、「自己情報コントロール権の保障については、今後、各界において論議され、審査会が示された解釈に収斂されることを望むもの・・・ですが、住民基本台帳法において『個人選択的接続』そのものが認められていない現在では、これに応えることは困難で」あり、また住基ネットの「安全性への判断については、安易な国への追随ではなく、現在のセキュリティの状況を踏まえた上で区として判断したもの」だと回答している（理由説明書）。

ところで、2000 年度に施行されたいわゆる分権改正の地方自治法制の下にあっては、国の法律を解釈運用するに当たっても、国と自治体は法的に対等な解釈権を有しており、都と特別区はもとより自治体どうし対等の関係に立つことが、公知である。

そのことは、前記 3-1 (2) に掲記した地方自治法の条項をはじめ、国および都の特別区自治体に対する「関与」の最小限性と「助言」性の原則、ならびに「是正の要求」に対して受けた自治体から法定の第三者機関あてに審査申出をなしうるしくみ（地方自治法 245 条の 3 第 1 項、245 条の 4 第 1 項、250 条の 13 第 1 項、251

条の3第1項など)、によって根拠づけられている。そして、そうしたいわば“法解釈自治権”は、自治体が各「地域」の自治を責任をもって行う「自主性及び自立性」を保障されていること(同法1条の2第1・2項、2条13項、245条の3第1項)に根ざしているのである。

そこで、本件に含まれる前述の法解釈問題を、保護条例と住基法、条例と法律の関係の問題として捉えた場合にも、本区には特別区自治体として、国および都に対して自主的に法解釈を判断・採択する立場が有るはずである。

もつとも、現行の司法国家において、いかなる現行法解釈が正しいかを法制的に決するのは、最高裁判所の確定判例にほかならない。しかしそれに至る十年内外の間にあつては、法解釈は複数成り立ち、そこにおいて、所管官庁の法律解釈と異なる法解釈を自治体はその地域自治の主体として採択し主張する、という状況が存しうるのである。

(4) 前述の先例に際して、当時の目黒区長は当審査会の答申に従えないむねの決定を行ったのであるが、上記のような法解釈の自治政策的採択にあつては、いわゆる“政策法務”として、各公選区長の個人政策的判断が肝要であることから、現区長による改めての決定が期待されてよいであろう。

とりわけこの間における本件の法問題をめぐる推移としては、住基法に基づく住民記録の統一的整備・広域的活用と、個人情報保護との関係が近時ますます後者の優先性を強める方向に進んでいると見られる。前記の国の行政機関個人情報保護法等が昨年5月に公布され明年度に施行されることも、その動向を例証している。

なおちなみに、住基法の解釈運用に個人情報保護条例のそれが深く関与する別事例としては、住民票写しや戸籍附票写しの第三者交付情報を本人に全部開示すべきか否かが、目下諸自治体において不服審査の課題を成しつつある。

(5) ところで、前記のとおり、現行の住基法における住基ネットへの送信接続規定が、同法36条の2第1項の必要措置にもかんがみて、本区の保護条例15条2項1号にいう「法令の定め」に実質上当たらなくなれば、住基ネット接続に同意しない本件申立人が同条例21条に基づいて目的外提供の中止請求をなしうる筋合いである。こうした区民個人選択による離脱は、住基ネットをその限りで変更させる動きではあるが、区民の自己情報コントロール権にとっては、まさに根幹的に重要な権利行使と目さなければならない。

以上により、本件申立人の住基ネット離脱を求める自己情報の外部提供中止請求は、住基法の正当な解釈と両立する本区保護条例の執行として、区長によって認容されてしかるべきである、と当審査会は改めて判断し結論する次第である。

2004(平成16)年12月1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