

平成17年3月30日

総務省自治行政局長

武 智 健 二 様

全国連合戸籍事務協議会

会 長 石 川 雅 己

住民基本台帳法第11条に基づく閲覧制度の根本的な見直しについて（要望）

住民基本台帳法は、昭和42年に施行後、昭和60年に閲覧に関する規定が改正されておりますが、それからすでに20年が経過いたしました。

近年、住民の個人情報保護に関する意識の高まりとともに、住民基本台帳の閲覧制度に対して批判的な意見が多くなっております。

全国連合戸籍事務協議会は、閲覧の対象とされている氏名、生年月日、性別、住所の四情報が法的に保護されるべき個人情報であるとの基本的な認識にたつて、かねてから法改正を要望してきたところでです。

住民基本台帳ネットワークの本人確認情報は、住民基本台帳法によって厳しく利用が制限されております。一方で、閲覧制度は、同法第11条に基づいて「何人でも閲覧請求をすることができる」とされております。個人情報の扱いについて同じ法律の中で、その取扱いに大きな格差があります。

また、本年4月1日から全面施行される個人情報の保護に関する法律で規定する個人情報に関する取扱いとも大きくかけ離れております。

つきましては、住民基本台帳に「何人でも閲覧請求をすることができる」と規定されている閲覧制度を根本的に見直すよう重ねて要望いたします。

個人情報の保護に関する法律の全面施行に伴う留意事項について、総務省通知をいただきました。今回の通知は、運用の見直しによって個人情報を守れるという趣旨と思われれます。しかし、全連としては、閲覧制度は、原則公開としていることに問題があり、運用では解決しないと考えています。

通知の運用にあたっての判断基準や事務処理方法等については、各自治体の判断にまかせるのではなく、国として全国的に共通した取扱いをお示しいただきたく、お願いいたします。

閲覧制度に関する全国連合戸籍事務協議会の考え方

1 住基法が制定されてからの状況の変化

住民基本台帳法（以下「住基法」という。）が制定された昭和42年当時、住民基本台帳（以下「住基台帳」という。）が公開原則とされたのは、主として次のように考えられたことによる。

- ① 住民の日常生活上、住所、世帯等の居住関係について公の証明を必要とすることが少なくないことから、住民の居住関係を地方公共団体が公に証明するとともに、地方公共団体の住民に関する行政の基礎とするという住基台帳制度の趣旨から、住基台帳を何人にも公開することとし、住民の利便の増進及び地方公共団体の行政のために活用されることを予定していること。
- ② 本法の前身である住民登録法（昭和26年制定）においても、住民票は公開とされてきており、また、個人の身分関係を公証する戸籍も原則として公開とされてきていること。
- ③ 住民票の記載事項には、基本的には個人の秘密に属するような事項は含まれていないと考えられること。

（「61年・改正住民基本台帳法の要点」自治省行政局振興課編著）

その後、住基台帳の公開制度について次のような問題点が指摘されてきた。

- ① 住民票の記載事項の中には、本籍、世帯主との続柄の記載等、場合によってはみだりに公開されることが不相当であると考えられる事項があること。
- ② 住基台帳の閲覧により知り得た事項を利用して市町村の住民名簿を作成し販売するよう遺憾な事件の発生が見受けられたこと。

そこで、法改正が昭和60年に行われた。しかし、それから既に20年近く経過し、個人情報に関する考え方や情報処理技術の進展など社会環境は大きく変化している。

住基法制定時（昭和42年）に住基台帳が公開とされた理由として現在も通用するのは、「住民登録法においても、住民票は公開とされていた」という事項だけである。

なお、居住関係の公証という意味では、住民票の写しの交付で対応可能と考える。

住基法制定時（昭和42年）に 住基情報を公開とした理由	昭和42年以降の状況の変化と その対応策
<p>1 住民の住所、世帯等の居住関係を地方公共団体が公に証明するとともに、地方公共団体の住民に関する行政の基礎とするという住基台帳制度の趣旨から、何人へも公開することとする。</p>	<p>① 閲覧によって知り得た事項を利用して住民名簿作成販売する事件が発生し、閲覧が不当な目的の場合には拒むことができることとなった（昭和60年法改正）</p> <p>② DV等の場合に本人からの申し出によって閲覧名簿から削除できることとなった（平成16年事務処理要領の改正）</p> <p>③ 個人情報保護法で定める事項を遵守していない個人情報取扱事業者からの閲覧請求は、「不当目的」とみなして拒否する対象に含めることができる（平成17年質疑応答）</p> <p>④ 請求者が法人等の場合にあっては、法人登記、プライバシーポリシーや請求事由に係る調査や案内の成果物などの提示を求める（平成17年質疑応答追加）</p>
<p>2</p> <p>(1) 住民登録法においても、住民票は公開とされていた。</p> <p>(2) 個人の身分関係を公証する戸籍も公開されている。</p>	<p>① 戸籍の閲覧制度は昭和51年の戸籍法改正で廃止された</p>
<p>3 住民票の記載事項には、基本的には個人の秘密に関する事項は含まれていない。</p>	<p>① 住民票の記載事項は、本籍、世帯主との続柄等、場合によってはみだりに公開されることが不適當であると考えられる事項を含んでいることから、住基台帳の一部の写し（4</p>

	<p>情報のみ記載)で代えることができることとなった(昭和60年法改正)</p> <p>② 江沢民講演事件において、個人を識別できる情報は、個人情報として法的保護の対象となりうるとの判断が示された(平成15年9月最高裁判決)</p> <p>③ 個人情報保護法が施行され、個人情報取扱事業者は厳しい個人情報の管理が求められることとなる(平成17年4月)</p>
--	---

2 個人情報保護に関する世論調査結果

個人情報保護に関する国民の意識を把握するために平成15年9月25日～10月5日の日程で内閣府が実施した世論調査(母集団:全国20歳以上の者 標本数:3,000 有効回収数(率)2,126人(70.9%))の概要から住民基本台帳の大量閲覧に関連すると思われる項目を抜粋した。

※ ()内は(前回:平成元年6月調査数値 → 今回:平成15年9月調査数値)である。

●他人に知られたくない個人情報

「家族・親族等家庭生活の状況」(24.1% → 55.8%)

「現住所・電話番号」(10.9% → 42.9%)

※ 知られたくない情報の1位は「年間収入・財産状況・納税額などの記録」(48.1%→74.3%)であった。

●プライバシーの侵害は行政機関か民間事業者か個人関係か

(これまでに自分の個人情報の不適正な取扱いによってプライバシーを侵害された経験が「ある」と答えた369人の回答)

「行政機関」(6.5%)

「民間事業者」(77.5%)

「個人関係」(9.2%)

●行政機関関係で確かめてみたい情報の内容

(行政機関や民間の事業者などが保有している自分に関する情報の内容について確かめてみたいと思ったことは「ある」と答えた595人の複数回答)

「住民記録関係(現住所、氏名、生年月日、本籍、筆頭者など)」

(27.4%→43.4%)

※ 確かめたい情報の1位は「税金関係(課税標準額、扶養親族数、土地・家屋の評価額など)」(58.2%)。「行政機関では特にない」は(10.6%)であった。

●地方公共団体が取り組むべき個人情報保護対策

(自分の住んでいる地方公共団体が取り組むべき個人情報保護対策はどのようなことに力を入れていけばよいかと思うかという問の回答)

「地方公共団体が自ら取り扱う個人情報を保護するための条例や規則を整備する」(52.1%)が最も高い

3 住基ネットシステムの個人情報の扱いとの矛盾

住民基本台帳ネットワークシステムの構築にあたっては、国際的な基準であるOECD8原則を踏まえ、住民基本台帳法を改正して法令上、技術上の個人情報保護策をとっている。

住民基本台帳ネットワークシステムに記録・保存され、国の行政機関等に提供されている情報は、①氏名②生年月日③性別④住所⑤住民票コード⑥付随情報に限られている。データ提供にあたっては、個別の目的ごとに法的な根拠を必要とするとともに、目的外利用を禁止、ネットワークからの情報漏洩防止・外部からの侵入防止、内部の不正利用の防止、などについて住基法で規定するなど必要な安全策を講じている。

一方で、閲覧制度は、住基ネットで扱う情報とほぼ同じであるにもかかわらず、住基法第11条に基づいて原則公開とされている。個人情報の扱いについて同じ法律の中でも大きな格差がある扱いとなっている。

4 個人情報保護法との格差

個人情報保護法は、住民基本台帳ネットワーク(以下「住基ネット」という。)制度を導入する際に、住基ネットの情報が民間に漏れたときを想定して、民間で個人情報を守る法律が必要となったことから制定され、個人情報取扱事業者

は、個人情報保護のためにさまざまな対応が義務づけられている。

一方、国などの行政機関に対しては、「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。）などの法律によって個人情報の扱いが定められている。しかし、「法令に基づく場合を除く」とされていることから、住基法の閲覧制度は、この法律が適用されずに、民間事業者や行政機関に対して、大変厳しい個人情報保護策を求めているにもかかわらず、20年前のままの形で残る結果となっている。

個人情報の取扱いとして問題のある事項としては次のことがあげられる。

(1) 目的外利用の禁止

行政機関個人情報保護法第8条では「行政機関の長は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない。」と規定している。

住基法の目的は、住所、世帯等の居住関係について地方公共団体が公に証明するとともに、地方公共団体の住民に関する行政の基礎とすることである。そのため、住基情報は、過料をとまなう強制力を持って収集されている。

住基法の目的にある居住関係の公証は、住民票の写しの交付制度で十分対応できると考えられる。

住基情報が、法的な保護の対象とするべき個人情報であることは、議論の余地のないところであり、経済目的なども含めて何人でも閲覧することができるとする閲覧制度は、保有個人情報の利用方法として不適切であるばかりでなく、住基台帳制度の目的外利用にあたりと考えられる。

(2) 本人同意を得ずに第三者に情報提供

行政機関保有個人情報保護法第8条第2項では、本人同意を得た場合には、保有個人情報を自ら利用し、又は提供できることとなっている。しかし、住基台帳の閲覧制度は、本人の同意を得ることなく、住基法の定めによって何人でも住基台帳の閲覧の請求をすることができることとなっている。

(3) 利用停止請求権

行政機関保有個人情報保護法第36条第1項では、自己に関する保有個人情報が目的外利用や第三者への情報提供されている場合は、提供停止の請求をできることとなっている。

しかし、現在、住基台帳の閲覧名簿からの削除できるには、警察などの機関に被害届を出しているドメスティックバイオレンス（DV）やストーカー等

の被害者から申請があった場合に限られている。

5 運用上の問題

(1) 原則公開

住民台帳は、「何人でも閲覧を請求することができる」（住民法第11条第1項）と規定されている。また、請求を拒むことができるのは、「当該請求を拒むに足りる相当な理由があると認めるときは、当該請求を拒むことができる。」（住民法第11条第3項）となっている。審査は、提出書類等によって行い、拒む場合には、自治体が拒むに足りる相当な理由であることを主張しなければならない。

(2) 抽象的な「不当目的」などの基準

現在示されている「不当目的」の解釈は、抽象的で実際の不正目的を抑制する効果は少ない。また、現在、口頭や書類等によって審査しているが、「不当目的」でないことを装って必要書類等を整えたうえで請求された場合に、窓口で不当目的であることを発見して、閲覧を拒むのは限界がある。

(3) 閲覧によって提供した情報の管理や利用状況などの確認ができない

閲覧者が閲覧によって取得した情報の利用や管理方法、閲覧目的達成後に取得情報をどのように処分したかなどのチェックができない。

(4) 閲覧情報以外の情報が推定できる

閲覧用名簿には住所、氏名、生年月日、性別の4情報しか記載されていないが、住所順に名簿を作成している自治体が多く、世帯構成などの情報が推定できる可能性が高い。

また、例えば、市町村自治研究会が編集する「窓口事務質疑応答集」（ぎょうせい）では、「結婚適齢者を対象とするブライダル産業の案内（結婚斡旋所への勧誘）等、目的によってはダイレクトメールを受けた者に不快感を与えるもの」に対する閲覧について、「ダイレクトメールを郵送するためとの請求にあっては、送付を受けた者に不快感を与えるかどうかを、その用途から判断することは困難であり、拒否できない」との判断が示されている。

原則公開の発想から考えると、人によって価値観の違う「不快」という判断基準に基づく判断は、困難であり拒否理由に当たらないという判断である。しかし、本来、閲覧台帳には、世帯主との続柄や世帯構成などの情報は記載されておらず、結婚しているかどうかは、閲覧名簿では確認できない。閲覧

名簿から推定できる情報を取得する目的自体が不当目的に該当し好ましくないと考えられる。

(5) 閲覧時の名簿管理体制

閲覧時のチェック体制が不備で、名簿紛失などの事件が発生している。

6 独自の対応が求められる自治体

住基事務は自治事務である。全連が昨年11月に実施した閲覧に関するアンケートでは、閲覧に関してそれぞれ工夫をして、閲覧について独自の制限を設けている自治体があることが明らかになった。

先日、閲覧によって取得した情報を悪徳商法や犯罪に利用した事件の報道がされたが、法律や通知などに則った方法で閲覧審査をした上で認めたとしても、事件等に発展した場合には、当該自治体の責任が強く問われることとなる。自治体は、住民の生命と財産を守る責務がある。このまま法改正がされないのであれば、閲覧制度によって大切な個人情報流出する危険があることから、閲覧制度について独自の制限策を採用する自治体が増えることが想定できる。

7 見直しにあたっての検討課題

(1) 現在閲覧により取得した情報を活用している団体等について

閲覧制度は、行政機関や弁護士等の職務上の請求のほか、世論調査、学術調査、市場調査、住所確認等に広く使われており、これらの団体の扱いをどのようにするか。

(2) 経済目的の閲覧

閲覧者には、住基情報をダイレクトメールや市場調査などの経済目的に利用するために閲覧している事業者がいるが、これらの事業者への対応をどうするか。

8 当面の対応の検討について

個人情報の保護に関する法律が全面的に施行されることに伴って、総務省市町村課長名で「個人情報の保護に関する法律の全面施行に伴う住民基本台帳事務の取扱いに係る留意事項について」（総行市第192号平成17年2月24日）及び『「個人情報の保護に関する法律の全面施行に伴う住民基本台帳事務の取扱いに係る留意事項について」別添の質疑応答の追加について』（総行市第2

24号平成17年3月11日)の通知が発出された。

しかし、これらの通知には、個人情報の保護に関する法律に基づく義務を遵守しない個人情報取扱事業者を判定する方法や個人情報保護法を適用されない事業者への対応など検討を要する事項が多くある。

また、今回の質疑応答の問2では「個人情報保護法に基づく義務を遵守していない個人情報取扱事業者からの請求について」は、「不当な目的に利用するおそれがあることその他の当該請求を拒むに足りる相当な理由があるとき」にあたるものとして請求を拒否して差し支えないとの判断が示されている。

従来、口頭や書類による形式的な審査であったが、今回の通知では、閲覧請求者が個人情報保護法に基づく義務を遵守しているかどうかなどの実質的な面まで審査することが求められている。

審査に当たっては、閲覧請求の審査をする項目、方法、提出書類や基準などが明確にならなければならない。もし、各自治体の独自の基準に基づいて閲覧を認めて、万が一、閲覧によって取得した情報が犯罪に使われるようなことがあった場合には、当該自治体の判断と責任が問われることとなる。

全連としては、閲覧制度については、運用の問題ではなく、法的に保護されなければならない個人情報を原則公開としていること自体に問題があると考えている。今回の通知は、運用の見直しによって個人情報が守れるという趣旨かと思われるが、判断基準や事務処理方法等については、各自治体にまかせるのではなく、国として全国的に共通した取扱いを示すことが好ましいと考える。

なお、住基法第11条第3項の、「不当に利用されるおそれがあるときなど請求を拒むに足りる相当な理由があると認めるときは閲覧請求を拒むことができる」と規定されている。

今回の通知に関する国としての判断基準や事務処理方法等が示されるまでの間、自治体としては、住基法第11条第3項の規定を根拠にして、閲覧を拒否するという判断を検討せざるを得ない状況である。