

答 申

第1 審査会の結論

住民基本台帳ネットワークシステムに係る宮城県知事による住民票コードの取扱いは不適正であるとは認められない。

第2 自己情報取扱是正申出に至る経過

是正申出人は、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。）に関し、宮城県知事（以下「実施機関」という。）による是正申出人の住民票コードの取扱いが不適正であるとして、個人情報保護条例の一部を改正する条例（平成16年宮城県条例第15号）第1条の規定による改正前の個人情報保護条例（平成8年宮城県条例第27号。以下「条例」という。）第23条第1項の規定により、実施機関に対し、平成15年5月9日から同年同月15日までの間に、自己情報取扱是正申出（以下「是正申出」という。）を行った。

第3 是正申出人の主張要旨

1 是正申出の趣旨

是正申出人が実施機関に対して是正を申し出た内容は以下のとおりである。

是正申出人の平成11年に改正された住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「住基法」という。）に規定する住民票コードに関し、以下の点について取扱いの是正を求める。

- （1）是正申出人が居住する市町村から住民票コードの提供を受けないこと。
- （2）既に提供を受けた住民票コードについては削除すること。
- （3）住民票コードを財団法人地方自治情報センターあるいは国の行政機関等に提供しないこと。

2 是正申出の理由等

自己情報取扱是正申出書の提出に際し添付された理由書、当審査会による意見聴取に際し提出された是正申出理由補充書及び当審査会における意見聴取において、是正申出人が主張している内容は、おおむね次のとおりである。

- （1）現行の住基ネットの稼働は、幸福追求権及びプライバシー権を保障する憲法第

- 13条並びに地方自治の本旨を規定する憲法第92条の趣旨に違反する疑いが強い。
- (2) 個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第57号。以下「個人情報保護法」という。)が成立したが、行政機関による個人情報の保護は不十分である。また、地方公共団体においては、個人情報保護の基本原則である個人情報保護条例を制定していないものが約4割あり、その他の個人情報保護の体制も極めて脆弱である。このような状況における住基ネットの稼働は、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「改正住基法」という。)附則第1条第2項に違反している。
- (3) この状況においては、市町村長は、住基法第3条第1項及び第36条の2の規定により、住基ネットへの不接続や住基ネットからの離脱を選択することも許される。その意味で、住基ネットへの地方公共団体の参加及び接続は強制的なものではなく、任意的なものとして解さざるを得ない。そして、都道府県知事も住基法第2条の「必要な措置」として、住基ネットへの不接続が許される。
- (4) 上記(1)及び(2)の違法状態が存在し、また、住基ネットへの参加が任意的なものである以上、住基ネットへの接続を行っている実施機関が、是正申出人の同意なくして、是正申出人の居住する市町村長から住民票コードの提供を受け、さらに、是正申出人の住民票コードを提供することは、是正申出人のプライバシー権を侵害し、かつ、条例第9条及び第10条第1項に違反する。
- (5) 上記(1)から(4)までの理由により、是正申出人の個人情報について不適正な取扱いがなされているので、条例第23条第1項の規定により、是正措置を求めるものである。

なお、是正申出人からは、実施機関が是正申出人の住民票コードの保有提供行為が憲法違反及び住基法違反である旨の主張を実施機関には憲法第81条において裁判所に与えられているような違憲立法審査権はなく、改正住基法も所定の立法過程を経て成立し、法律の施行も法律に基づく政令によってなされた以上、合憲性が推定され、住基ネットの稼働が憲法及び法律に違反しないとしてなした本件の住民票コード保有及び提供は違法ではないとする解釈により、簡単に斥けることのないよう付言されている。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が審査会における意見陳述等において述べている内容は、おおむね次のとおりである。

1 住基ネットについて

住基ネットは、各市町村が管理している住民基本台帳をネットワーク化したもの

である。

全国の市町村，都道府県及び国の行政機関には住基ネット用の端末機が設置されており，それらは専用回線で接続され，入力されたデータは端末機相互間で通信することが可能となっている。

データの内容は，住民基本台帳に記載されている氏名，生年月日，住所，性別の4情報並びにこの4情報の付随情報である変更履歴及び個人を特定して識別するための11桁のコード番号，いわゆる住民票コード（以下これらを「本人確認情報」と総称する。）である。全国各地に設置されている端末機を操作することにより，本人確認情報を検索することができる。

市町村長は，住基法第30条の5第1項の規定により，住民票の当該記載事項の変更等について，都道府県知事に対して通知する義務がある。都道府県知事は，同法第30条の11第1項の規定により，その通知に係る情報を指定情報処理機関である財団法人地方自治情報センターに通知することとされている。

2 違憲立法審査権の有無について

実施機関に違憲立法審査権はない。地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第16項の規定を待つまでもなく，実施機関は当然に法令を遵守する義務を負うものである。

3 個人情報の取扱いについて

(1) 条例第8条第3項の規定により，個人情報を収集する際には，本人から直接収集することが原則とされているが，同項ただし書き第2号には，法令の定めがある場合は，本人以外から個人情報を収集することができる旨規定されている。

住民票コードについては，住基法第30条の5第1項の規定により市町村長から都道府県知事へ通知することとされている。

住基ネットにより，実施機関が宮城県内の各市町村長から住民票コードを収集することは，条例第8条第3項ただし書き第2号に規定する場合に該当するものであり，条例第8条第3項の規定に違反するものではない。

(2) 住基ネットにおける個人情報の取扱いについては，住基法第30条の7及び第30条の11の規定により定められているものである。収集した個人情報の利用又は提供の目的に適ったものであり，条例第9条に規定する個人情報の目的外の利用及び提供の制限には該当しないものである。

(3) 住基ネットによる本人確認が可能となったことから，旅券発給申請等の手続において，住民票の添付を省略することが可能となった。そのほか，住基ネットによる本人確認は，住民票の広域交付や転出及び転入の事務の簡素化，公的個人認

証サービスにも利用されている。これらの事務は、即時性及び正確性が求められており、ネットワークによらなければ実現できないものである。また、住基ネットとられているセキュリティレベルは、技術的には現時点において最高レベルのものであり、運用面においても、ＩＣカード及び暗証番号による操作者の管理や不正利用に対する罰則等により、住基ネットの厳密な管理が行われている。

これらのことから、オンライン結合により個人情報の提供を行うことができる要件を満たしており、条例第10条第1項の規定には違反しないものである。

(4) 以上のとおりであり、実施機関は、是正申出人の住民票コードの取扱いを是正することはできないものである。

第5 審査会の判断理由

1 条例の基本的な考え方について

条例は、実施機関が保有する個人情報の開示及び訂正を求める権利その他の個人情報の保護に関し必要な事項を定めることにより、個人情報の適正な取扱いの確保及び個人の権利利益の侵害の防止を図り、もって個人の人格と尊厳の尊重に寄与することを目的とするものである。

審査会はこの理念の下に条例を解釈し、以下を判断するものである。

2 本件是正申出について

(1) 実施機関における違憲立法審査権について

憲法第81条は「最高裁判所は、一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である。」と規定している。

これは、違憲立法審査権については、最高裁判所が終審裁判所である旨を規定したものであるが、下級裁判所も法令の違憲立法審査権を有することは認められているところである。

しかしながら、最高裁判所ではない下級裁判所が違憲立法審査権を有するとしても、裁判所ではない行政機関においては、三権分立の観点から、違憲立法審査を行うことはできないと考えられる。裁判所ではない行政機関に違憲立法審査権を認めることとなれば、法律による行政の原理の趣旨が没却されることにつながりかねない。このため、実施機関が違憲立法審査を行わなかったのは相当であるとする。

(2) 改正住基法附則第1条第2項について

改正住基法附則第1条第2項は、改正住基法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旨を規

定している。これは、国会における改正住基法案の審議過程において、住基ネット稼働のための環境として、個人情報保護の諸制度のさらなる充実を図る理由から規定されたものである。改正住基法附則第1条第2項が規定する「所要の措置」が具体的に何を指すのかについては、その考え方が分かれているところではある。

しかしながら、附則とはあくまでも法律の本体的部分である本則に対する付随的部分であることからすれば、法律そのものの法的効果を発生し得るために必要かつ不可欠な要件までを定めているものとは考え難い。

すなわち、少なくとも改正住基法附則第1条第2項の規定に関しては、それが充足されているかどうかは、住基法そのものの効力に直接的な影響を及ぼすものではないと考えられる。

このことから、住基ネットは、改正住基法の施行日である平成14年8月5日から有効に稼働されているものと判断する。

(3) 条例第8条第3項第2号該当性について

条例第8条は実施機関が個人情報を収集するときの原則を定めるとともに、収集目的、収集方法及び収集する個人情報の種類別に制限を設けたものであり、同条第3項において実施機関が個人情報を収集するときには、本人から直接収集することが原則であり、この原則を遵守する義務を規定しているが、同項ただし書き第1号から第7号までにおいて、その例外事項を規定している。

また、住基法第30条の5第1項は、市町村長は、住民票の記載、消除又は氏名、生年月日、性別、住所及び住民票コードの全部若しくは一部についての記載の修正を行った場合には、当該住民票の記載等に係る本人確認情報を都道府県知事に通知するものとする旨を規定している。

これは、市町村長が都道府県知事に対し本人確認情報を提供する旨の規定であるが、言い換えると、都道府県知事は市町村長から本人確認情報を収集することが認められているものである。

したがって、実施機関が市町村長から住民票コードを収集することは、条例第8条第3項ただし書き第2号に規定する「法令に定めのあるとき」に該当するものであり、本人以外のものから個人情報を収集する場合に、本人の同意を必要としないものと認められる。

(4) 条例第9条該当性について

条例第9条は、実施機関が個人情報の利用又は提供を行うに当たり、個人の権利利益を侵害しないように制限を設けたものであり、同条ただし書き第1号から第7号までに定める場合以外においては、個人情報を取り扱う目的以外の目的の

利用及び提供を禁止するものである。

住基法第30条の10第1項第1号から第7号までに掲げる事務を指定情報処理機関に委任している都道府県知事は、同法第30条の5第1項の規定により市町村長から通知を受けた本人確認情報について、同法第30条の11第1項の規定により指定情報処理機関に通知するものとされているが、これらは「市町村（特別区を含む。以下同じ。）において、住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに住民の住所に関する届出等の簡素化を図り、あわせて住民に関する記録の適正な管理を図るため、住民に関する記録を正確かつ統一的に行う住民基本台帳の制度を定め、もって住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資する（住基法第1条）」という住基法の目的の達成のために行われる行為であるといえる。

したがって、実施機関が財団法人地方自治情報センター及び国の行政機関等へ住民票コードを提供することは、当該個人情報を取り扱う目的に適ったものであり、条例第9条に規定する目的外の利用及び提供の制限には該当しないものと認められる。

(5) 条例第10条第1項該当性について

条例第10条第1項は「実施機関は、個人情報取扱事務を電子計算機を使用して処理する場合にあっては、公益上の必要があり、かつ、個人の権利利益の侵害を防止するための措置が講じられている場合を除き、通信回線を用いた電子計算機その他の情報機器の結合により個人情報を実施機関以外のものに提供してはならない。」と規定している。

この趣旨は、公益上の必要があり個人の権利利益が侵害されないよう保護措置がとられている場合以外は、実施機関以外のものとの通信回線を用いた電子計算機その他の機器との結合（以下「オンライン結合」という。）による個人情報の提供を行うことができない旨を規定したものである。

このため、住基ネットによる個人情報の取扱いがオンライン結合による個人情報の提供が認められる場合に該当するかどうかを以下において検討する。

住基法の目的は上記(4)に記載のとおりであり、住基ネットの主たる趣旨は、全国の市町村が管理している住民基本台帳のネットワーク化を図り、地方公共団体共同のシステムとして、本人確認ができる全国共通の仕組みを構築すること並びに高度情報化社会に対応して、住民の負担軽減、サービス向上及び国・地方を通じた行政改革を図るものである。住基ネットを活用することにより、住民票の写しの広域交付や転入転出手続の簡素化等、住民基本台帳事務の効率化、行政機関への本人確認情報の提供による法令上明確に規定された分野での住所確認、生

存確認での活用による住民票の添付省略及び住民基本台帳カードによる行政サービスの利用といったことが可能となったものである。さらに、住基ネットは電子政府及び電子自治体の基盤となる公的個人認証サービスに活用されるものでもある。

これにより、住民にとっては、行政機関に対する申請等の手続において住民票の交付を受けるためなどに要していた費用と時間といった負担が軽減され、また、行政機関にとっては、情報の迅速な処理が可能となり、行政事務の簡素化及び合理化に資するという効果もたらされた。

以上のことから、住基ネットにおけるオンライン結合による個人情報の提供については、公益上の必要性が認められると考えられる。

また、住基ネットにおいては、専用回線を利用したネットワークの構築、通信データの暗号化、不正アクセス防止装置の設置、操作者のパスワードによる確認及び不正操作の監視等の対策がなされており、保有する本人確認情報、その利用目的等については、法律で限定されている。さらに、行政機関等の職員による不正利用防止のため、住基法第30条の31第1項及び同法第30条の35第1項は、関係職員に安全確保措置及び秘密保持を義務付けており、その実効性を担保するものとして、関係職員がこれらの義務に違反した場合には、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第34条第1項に規定する守秘義務に違反した場合よりも重い罰則規定が適用されるものである。

このことから、住基ネットにおける個人の権利利益の侵害に対する防止措置は、現状においては十分に講じられていると考えられる。

したがって、住基ネットにおける実施機関以外のものに対するオンライン結合による住民票コードの提供については、条例第10条第1項に規定するオンライン結合の要件を満たしているものと認められる。

3 附帯意見

住基ネットにおける個人の権利利益の侵害に対する防止措置が今後とも十分なものであり続けるためには、技術的なセキュリティ対策及び情報を取り扱う者の人的な問題という個人情報の保護に関する2つの課題に対して十分に取り組んでいく必要があるので付言する。

まず、前者の技術的なセキュリティ対策については、日々の技術的な進歩に対応していくことが必要であり、実施機関としては、技術面における最新のセキュリティ対策を常に講じることにより、この課題に対処していかなければならない。

次に、後者の情報を取り扱う者の人的な問題に関して言えば、住基ネットに係る事務に従事する地方公共団体の職員は、住民に係る非常に重要な情報を取り扱

っているという事実を常に意識し、緊張感を持って職務を遂行しなければならない。そのためには、住基ネットに関係する職員個人の意識の改善のみならず、組織全体として、行政機関における個人情報保護の危機管理の体制を構築しておく必要がある。最近、住基ネットに直接関係するものではないものの、個人情報の漏えい事件が多数報道されていることに鑑みた場合、上記のことは極めて重要である。

これに対して、個人情報保護法第5条には地方公共団体の責務が規定されているが、宮城県内の市町村においては、電子計算機処理に限定された個人情報保護条例のみの制定に留まる団体又は個人情報保護条例そのものを制定していない団体が見受けられ、また、情報セキュリティポリシーを制定していない団体もある。

これらの条例や情報セキュリティポリシーが制定、施行され、市町村の職員により適切に運用されるならば、個人情報の保護に対する職員の意識がより高められ、ひいては、組織全体として個人情報保護制度のさらなる充実を図ることができるものと考えられる。

このため、当審査会は、実施機関に対し、管内のすべての市町村が個人情報保護条例及びセキュリティポリシーを早急に制定及び施行できるよう、当該市町村に対する指導及び助言をすること並びに住基ネットに係る事務に携わる実施機関や関係機関の職員に対する個人情報の適正な取扱いの一層の啓発に努めることを求めるものである。

4 結論

以上1から3までを十分に踏まえた審査会の判断は、第1「審査会の結論」のとおりである。

第6 審査の経過

当審査会の処理経過は、別表のとおりである。

別表

審査会の処理経過

| 年 月 日 | 処 理 内 容 |
|--------------|--------------------------------|
| 15 . 5 . 29 | 実施機関から諮問を受けた（諮問甲第27号） |
| 15 . 6 . 4 | 事案の審議を行った。 実施機関から意見等を聴取した。 |
| 15 . 6 . 30 | 事案の審議を行った。 是正申出人から意見等を聴取した。 |
| 15 . 7 . 14 | 事案の審議を行った。 |
| 15 . 8 . 8 | 事案の審議を行った。 住基ネットの設置状況を確認した。 |
| 15 . 11 . 28 | 事案の審議を行った。 |
| 15 . 12 . 25 | 事案の審議を行った。 |
| 16 . 1 . 30 | 事案の審議を行った。 実施機関から意見等を聴取した。 |
| 16 . 2 . 27 | 事案の審議を行った。 |
| 16 . 3 . 16 | 事案の審議を行った。 |
| 16 . 4 . 19 | 事案の審議を行った。 |
| 16 . 5 . 11 | 事案の審議を行った。 |
| 16 . 6 . 8 | 事案の審議を行った。 |
| 16 . 7 . 5 | 事案の審議を行った。 |
| 16 . 8 . 6 | 事案の審議を行った。 |
| 16 . 9 . 1 | 事案の審議を行った。 |

(参考)

宮城県個人情報保護審査会委員名簿

(平成16年10月1日現在)

| 氏名 | 職名 | 備考 |
|-----------------------|----------------------|---------|
| あ べ じゅん こ 阿 部 順 子 | 仙台Y M C A国際ホテル専門学校講師 | |
| い さか まさ ひろ 井 坂 正 宏 | 東北学院大学法学部講師 | |
| なる せ ゆき のり 成 瀬 幸 典 | 東北大学大学院法学研究科助教授 | 会長職務代理者 |
| ば ば とおる 馬 場 亨 | 弁護士 | 会長 |
| むら まつ あつ こ 村 松 敦 子 | 弁護士 | |

(五十音順)