

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第505号)

平成19年7月26日

横 情 審 答 申 第 505 号

平 成 19 年 7 月 26 日

横 浜 市 長 中 田 宏 様

横 浜 市 情 報 公 開 ・ 個 人 情 報 保 護 審 査 会

会 長 三 辺 夏 雄

横 浜 市 個 人 情 報 の 保 護 に 関 す る 条 例 第 53 条 第 1 項 の 規 定 に 基 づ く 諮
問 に つ い て (答 申)

平 成 18 年 10 月 11 日 市 窓 第 1198 号 に よ る 次 の 諮 問 に つ い て 、 別 紙 の と お り 答 申 し ま
す 。

「 住 民 票 の 記 載 事 項 の う ち 、 請 求 者 本 人 に 係 る 氏 名 、 生 年 月 日 、 性 別 、 住
所 」 の 個 人 情 報 非 利 用 停 止 決 定 に 対 す る 異 議 申 立 て に つ い て の 諮 問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「住民票の記載事項のうち、請求者本人に係る氏名、生年月日、性別、住所」の利用停止請求に対し非利用停止とした決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「住民票の記載事項のうち、請求者本人に係る氏名、生年月日、性別、住所」（以下「本件個人情報」という。）の利用停止請求（以下「本件請求」という。）に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成18年7月26日付で行った非利用停止決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるといふものである。

3 実施機関の非利用停止理由説明要旨

本件請求については、横浜市個人情報の保護に関する条例（平成17年2月横浜市条例第6号。以下「条例」という。）第43条第1項第1号及び第2号に規定する利用停止の要件に該当しないため非利用停止としたものであって、その理由は次のように要約される。

(1) 住民基本台帳ネットワークシステムについて

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。）とは、市町村が管理している住民基本台帳に記載されている事項のうち、本人確認情報（氏名、出生の年月日、男女の別、住所、住民票コード及びこれらの変更情報）を、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「住基法」という。）第30条の5第1項の規定により、都道府県知事に電気通信回線（専用回線）を通じて送信（通知）し、都道府県知事又は都道府県知事がその事務を行わせることとした指定情報処理機関が住基法第30条の7及び第30条の8に定める国の機関等に対して本人確認情報を提供し、又は都道府県知事が利用する全国規模のネットワークシステムである。平成11年の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「改正法」という。）により新たに規定され、平成14年8月から全国で稼働した。

(2) 住基ネット横浜方式について

ア 住基ネットの稼働に際し、改正法附則第1条第2項で「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。」と規定され、この所要の措置について、平成11年6月の参議院本会議の改正法審議で、当時の内閣総理大臣が「民間部門を含めた個人情報保護に関する法整備」であることを明言していた。しかし、稼働当時、国は個人情報保護関連法案が国会で成立していない状況で、住基ネットを先行して稼働させることとした。横浜市は、このような状況の中で、住基ネットに参加することは行政としての責任が果たせないと考え、住基ネットには参加するが、住基ネットの総合的な安全性が確認できるまでの緊急避難的な措置として、神奈川県への通知を強制しない住基ネット横浜方式を導入した。この措置は、住基ネットの総合的な安全性が確認できるまでの当面の措置であり、安全性が確認できた段階ですべての市民の本人確認情報を神奈川県に送信することとしており、このことは当初から市民にも知らせている。

なお、緊急避難的という言葉は、法律的な意味ではなく、そういった事態を回避するという用語として使用した。

イ 住基ネットに関して、稼働後も法律の不備のほかに、「国の責任が明確でない」、「市長が他都市の状況を調査することができない」、「市民自身が自分の情報をどのように利用されているか確認する仕組みがない」、「公務員の不正使用に対する罰則がない」、「住基ネットの将来像が不明確」などの問題があったため、横浜市は、国に問題を指摘するとともに対応を求めた。また、住基ネットの安全性向上のために、横浜市としてできることは率先して行うとの考えから、平成14年12月に罰則規定を盛り込んだ横浜市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例（平成14年12月横浜市条例第56号。以下「住基ネット条例」という。）の制定を行うとともに、住基ネットの安全性を審議する横浜市本人確認情報等保護審議会（以下「本人確認審議会」という。）を設置した。

ウ 国は、横浜市の指摘等を踏まえ、平成15年5月に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。）を公布（平成17年4月に完全施行）するとともに、同年9月には総務省の告示である「電気通信回線を通じた送信又は磁気ディスクの送付の方法並びに磁気ディスクへの記録及びその保存の方法に関する技術的基準」（平成14年総務省告示第334号。以下「セキュリティ基準」という。）を改正し、住基ネットを行政機関が、いつ、何のため利用したのか本人開示請求できる仕組み（アクセスログの開示）や市町村長の他都

市への調査請求の仕組みを構築した。

エ このような状況の中で、住基ネットの稼働から3年以上経過したが、不正アクセスなどによる住基ネット自体からの個人情報の漏えい等の発生はなく順調に運用されていたこと、個人情報保護法が完全施行されてから約1年経過したことなどを踏まえ、住基ネットは一つの節目を迎えたと考え、平成18年3月10日に本人確認審議会に住基ネットの総合的な安全性について諮問した。

その結果、平成18年4月25日に本人確認審議会から「住基ネットの安全性は、稼働当初と比較し格段に高まっており、現時点において総合的に見て問題がないと判断できる」との答申が出された。

この答申を踏まえ、市会の意見を聴くとともに庁内で慎重に議論した結果、最終的に平成18年5月10日に横浜市は住基ネットに全員参加することを発表した。

オ 住基ネット横浜方式については、住基法第36条の2第1項に「市町村長は、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。」とあり、住民票に記載されている事項の適切な管理のために、住基法に予定されていることではないが、住基ネットの総合的な安全性が確認できるまでの措置として、実施したものである。

(3) 対象となる個人情報について

本件個人情報は、住基法第7条各号で規定されている住民票の記載事項のうち、氏名、出生の年月日、男女の別及び住所であり、「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こと（住基法第1条）」を目的として、住基法第8条の規定により「住基法の規定による届出に基づき、又は職権」で記載したものである。

(4) 非利用停止とした理由について

条例第7条第2項では、「実施機関は、前項の規定により特定された利用の目的の達成に必要な範囲を超えて、個人情報を保有してはならない。」と規定されているが、本件個人情報については住基法第1条に規定されている事務利用目的遂行の

ために必要最小限のものであり、その事務利用目的の達成に必要な範囲で保有していることから、利用目的の達成に必要な範囲を超えた保有には該当しない。

また、条例第10条第1項では、「実施機関は、保有個人情報を利用目的以外の目的のために、当該保有個人情報を当該実施機関の内部において利用し、又は当該実施機関以外のものに提供してはならない。」と規定されているが、本人確認情報の神奈川県知事への送信（通知）についても、住基法第30条の5第1項の規定に基づいて行っているものであり、当該事務利用目的の範囲内で利用及び提供していることから、目的外の利用及び提供にも該当しない。

4 異議申立人の本件処分に対する意見

異議申立人（以下「申立人」という。）が、異議申立書、意見書及び意見陳述において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 本件処分を取り消し、停止請求に係る個人情報の全部の利用を停止するとの決定を求める。
- (2) 不必要な情報の提供は目的外利用される危険を生じるだけであり、条例第10条第1項に定める目的外の利用及び提供に該当する。

ア 中央政府に個人情報を集中すべき根拠はない。指定情報処理機関は独立団体を装っているが、その実質は所管官庁である総務省の支配を受ける中央政府の一機関と看做すべき存在である。そうすると、住基ネットの実体は総務省に個人情報を集中管理するものである。しかし、総務省にはその官庁としての性格上、権限も必要性もない。

イ 電算機システムを情報集中型システムにするのは誤りであり、分散型が必要十分なシステムである。住基ネットの電算機システムが総務省が個人情報を集中管理することを目的としたものでないとしたら、このようなシステムを採用する技術的必然性はなく、全国銀行協会と個別銀行との間で行なわれているシステムと同様な設計思想のシステムで十分である。即ち、全国銀行協会のシステムでは全国銀行協会は、データを保有せず中継だけをするシステムであり、それで必要十分なのである。そうすると、総務省にデータを集中しない方法によることが可能であり、かつそれが必要にして十分な適正なシステムである。そうすれば、銀行が全銀センターに顧客情報を提供することなく運営しているのと同様に、市町村から個人情報を外部に提供することなく住基ネットの稼働は可能なのである。なお、中央政府は戸籍により既に法律上は個人情報を保有しており更に保有する理

由はない。また、個人の利便を増進、国及び地方公共団体の行政の合理化にこのシステムで何の支障も無い。

以上の理由により、予め全部の個人情報情報を外部に提供する方法は、方法そのものが不必要な提供に当たり目的外使用及び提供に当たる。

(3) 本件電子システムそのものが目的との整合を欠く欠陥がある。

本件電子システムは、個人情報情報をまず神奈川県知事に送信し、神奈川県知事は県の電算機に記録する（この記録すること自体が住基ネット実施に伴い新たに発生したことであり、そのこと自体の必要性について重大な問題を含む。）。さらに、神奈川県知事は個人情報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送信し、同センターの電算機に記録される仕組みである。

なお、もし、神奈川県知事が情報の記録を行なわないでセンターに丸投げしているとすれば、知事に送信する意味はなくなり、センターに直接送信すればよいことになる。記録しているとすると、知事がセンターに送信する意味がなくなるという問題を指摘できる。

しかし、このような電子システムの構造は、法の目的と電算機処理の技術面とを照合すると、全くこの様なシステム構造を採用する必然性がない。この様なシステムは情報を外部にばら撒き、漏出の危険を生む害があるだけである。

全国の金融機関の業務として行なわれている預金のATMによる銀行間支払のシステムと対比すれば、情報を外部に送信・集中する本件電子システムが如何に無意味で、無駄な、危険なものであるかが分かる。銀行間支払のシステムでは、預金者・預金などに関する一切のデータが個別銀行の外部に集中されるということは一切されていない。データを集中しなくても、銀行間を中継する全国銀行協会の電算機を介することにより処理は行なえるからである。

神奈川県知事、地方自治情報センターは個人情報の中継をするだけでよいのであり、情報を記録し保有する必要性はシステム構築上全くないのである。

そうすると、必要のない情報提供であること及び提供に伴い漏出の危険を作出しているシステムであることにより、この個人情報の送信は違法である。

(4) 「横浜方式」は合法である。

住民基本台帳の事務は市町村長の独自事務であり、住民基本台帳に関する権限は市町村長に専属の権限である。住基法第30条の5第1項が、「都道府県知事に通知するものとする。」（裁量行為）と規定されており「通知しなければならない。」

(義務的行為)とは規定されていないのは、市町村長の専権に基づく裁量を尊重したものである。総務省が所謂「横浜方式」を容認したのも、上記の法的根拠に基づくものと考えるのが相当であり、横浜方式は違法ではない。そうすると、「住基ネット」不参加を選択した市民は83万人いることを斟酌すれば市民の選択の意思を無視することになり、裁量権の濫用といえる。

実施機関は送信義務がないことを知っていたから、「横浜方式」をとったのである。県への送信義務はないので「横浜方式」は合法である。実施機関に送信義務がないことについての神奈川県の方令解釈についての証拠文書を提出するので、審査会において十分に検討してほしい。

住基法第30条の5第1項「通知するものとする。」の意義は重要である。住基法第9条第1項には「市町村長は、・・・通知しなければならない。」、また、同条第3項には「第1項の規定による通知は、・・・行うものとする。」との定めがあり、この定めは必ずしも送信に依らなくてもよいとの含意である。「ものとする。」という定めは、「義務」の定めではなく「裁量」の定めである。実施機関自らが、この解釈により事務を行っており、先般の「市長の多選禁止条例案」では「3期を超えて在任しないものとする。」と規定し、このことについて「裁量部分を残した。」との認識を示した。「選択制」を実施したのは、条文の解釈上可能であったから実施したと考えるのが妥当である。そうでないと、市民に違法を教唆・扇動したことになるからである。

(5) 住基ネット横浜方式の趣旨

「住基ネット横浜方式」の趣旨は、「神奈川県への本人確認情報の送信を強制しない。」ということにある。このことが法解釈として、何故必要であり、何故出来たか。それは、不合理な事実が存在すれば、条理として、送信することが違法になるからであるという当然の解釈をしたに過ぎないということである。市が、「住基ネット横浜方式の法的根拠」として引用する住基法第36条の2は住基ネット以前から存在していた条文であり「住民基本台帳法に予定されていることではありませんが」ということは妥当しない。「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。」という市町村長の義務は普遍的に妥当することである。

「住基ネット横浜方式」が実施された時点の不合理な事実と認識されたことが解消されたとしても、当時想定されていた事実以外の事実が新たに分かれば、住基法第36条の2により「住基ネット横浜方式」を当然当てはめるべき義務を実施機関は

負う。実施機関は、常に送信の必要性と相当性を検証する義務を負うのである。申立人が「異議申立人意見書」「意見陳述書」で陳述した「住基ネット」の不合理な事実に対し、市は何の反論もしていない。申立人が選択した「非送信」の選択を尊重したからといって、住基ネット運営には何の支障も生じない。支障とならないことを拒否してまでプライバシー権を侵害する行為を行なう権限が実施機関にあるとは考えられない。「住基ネット横浜方式」は送信を強制しないことの正しさを実証した偉大なる実験だったのである。

(6) 個人情報の自己決定権

実施機関の決定は、必要性のない個人情報の利用を行なうものである。このことにより申立人の個人情報の漏洩・悪用の危険を惹起するものであり、裁量権の濫用に当たる。また、送信義務がないのに送信することは、非通知を選択した申立人の個人情報処分の自己決定権を侵害する行為である。

(7) 個人情報非利用停止理由説明書の「対象となる個人情報」の説明において、「総務大臣が定める技術的基準に合致した方式で管理しています。」としているが、その基準の問題性が問われているのである。それでは不十分であるから技術的検証を含めて、本人確認審議会に住基ネットの総合的な安全性の検討を諮問したのである。それなのに、本人確認審議会はそのことについて専門的な検討をした跡がない。つまり、審議会の審議は技術的検討能力を備えていない委員により行われたもので実質的審議が行なわれたとはいえない。なぜなら、唯一その能力を備えていると目される委員は欠席していたのである。したがって、その委員の欠席は技術的基準についての審議の事務上の重大な瑕疵に当たり、審議会の答申は無効である。

(8) 全員参加の必要性は根拠なき空論である。

ア 住基法第1条にある「住民の利便を増進する」ということの意義を問う。

利便を享受するか否かは、個人の価値観による選択の問題であって、他者から強要・強制されることではない。そうすると、情報提供に同意しない者の意思を無視して個人情報を提供することは根拠を欠くことになり、個人情報の自己コントロール権侵害という違法となる。法が目的として「個人の利便」を「行政の合理化」より前に掲げたことは、個人の選択の余地を認めていることの表現でもある。

イ 「行政の合理化に資する」ということの具体的内容を問う。

「行政の合理化に資する」ということの具体的内容は全く空疎であって、現在

例示されている電子申請などはそれによる手段も意思も有しない者に対しては何の関係も無い事柄である。そのような者が情報の送信に同意しなかったとしても当然のことである。何故なら、利用する意思が無いのであるから合理化に資することもないので、法で強要・強制することの合理的理由がない。それなのに、国民の個人情報が一律に集中されなければならないという具体的理由が不明である。

国民であっても住民登録を拒まれている者が存在する。例えば、婚外子の出生届の続柄の差別的記載に納得がいかない親の出生届の受理を拒まれ、戸籍が無いという理由で住民票が作成されない子供、所謂ホームレスと言われる住居が無いという理由で転入届の受理を拒まれ住民票が作成されない者が少なからず存在する。そうすると、国民全員が住基ネットに参加しなければシステムの運用に支障があるということは存在せず全員参加の理由にならない。

(9) 選択性を実施しても運用に支障が無いことは実証済みである。

横浜市は、選択性を現実に実施した。このことは総務省も容認して行なわれたことである。横浜市自身選択性は実験済みなのであり何の支障も無い。平成18年10月26日横浜地方裁判所判決（平成14年（ワ）第4129号、平成15年（ワ）第1158号）は、横浜市の取組について、「取組は業務に支障も無く、妥当だった。」と評価した。事実をその通り評価したものといえる。

(10) 権力の横車に乗るな。

以上のとおり、住基ネットはどこから見ても全員参加であるべき必要はない。平成18年11月30日大阪高等裁判所判決（平成16年（ネ）第1089号。以下「大阪高裁判決」という。）の内容を申立人は援用する。審査会においては判決の内容について逐一審査会としての見解を答申で示されることを求める。

(11) 実施機関は、申立人の異議申立理由について何らの反論をしていない。「非利用停止とした理由」は、法律どおりにしましたというだけであって、結論をもって理由とする循環論法であって理由になっていない。理由にならない理由は理由がないことになり、行政の説明責任を果たしていない。このことは、個人情報保護について「公正な運営」（条例第1条）とはいえない。

5 審査会の判断

(1) 住基法について

ア 住民基本台帳制度

住民基本台帳制度は、住基法に基づき市町村（特別区を含む。以下同じ。）に

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ものであり、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ことを目的とするものである（住基法第1条）。

市町村長は、個人を単位とする住民票を世帯ごとに編成して、住民基本台帳を作成しなければならないものとされ（住基法第6条第1項）、住民票には、本人確認情報その他の事項を記載することとされている（住基法第7条）。

イ 住基法の改正

平成11年8月18日に改正法が公布され、住基ネットが導入されることとなった。

改正法附則第1条第1項の規定により、改正法の規定のうち、指定情報処理機関の指定（住基法第30条の10第1項）、住民票コードの指定（住基法第30条の7第1項、第2項）等に係る規定は平成11年10月1日に、住民票コードの記載（住基法第30条の2）、都道府県知事への電気通信回線を通じた本人確認情報の通知（住基法第30条の5）、本人確認情報の提供（住基法第30条の6）等に係る規定は平成14年8月5日に、住民票の写しの広域交付（住基法第12条の2）、転出転入特例（住基法第24条の2）、住民基本台帳カード（住基法第30条の44）等に係る規定は平成15年8月25日に、それぞれ施行された。

また、改正法附則第1条第2項では、「この法律の施行に当たっては、政府は、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ものとする。」と定められた。

ウ 住基ネットの概要

住基ネットは、市町村長、都道府県知事、指定情報処理機関等がそれぞれ設置した住基ネット専用の電子計算機等からなるネットワークシステムを用いて、専用の電気通信回線を通じて、市町村長においては都道府県知事に本人確認情報を通知し、都道府県知事及び指定情報処理機関においては本人確認情報の記録、保存及び提供等を行うシステムである。

本人確認情報とは、住民票の記載事項のうち、氏名、出生の年月日、男女の別及び住所（以下「4情報」という。）、住民票コード並びに住民票の記載等に関する事項で政令で定めるものをいう（住基法第30条の5第1項）。

(2) 住基ネット横浜方式について

ア 住基ネット横浜方式の導入

- (ア) 横浜市は、平成14年8月2日に、改正法附則第1条第2項により住基ネット実施の前提とされていた個人情報の保護に万全を期すための所要の措置すなわち、個人情報保護に関する法整備がされていないことなどを理由に、本人確認情報の神奈川県への通知を希望しない市民に対しては、当分の間、これを強制しないこととする住基ネット横浜方式をとることを発表した。当該方式についての横浜市の説明は、住基法で予定しているところではないが、不安や危惧を抱いている市民のプライバシーを守るため、住基ネットの安全性が総合的に確認できるまで、緊急避難的に行うというものであった。
- (イ) 横浜市では、平成14年8月下旬から住基ネット横浜方式について市民に周知し、平成14年9月2日から同年10月11日まで市民からの非通知の申出を受け付けたところ、非通知申出者は約84万人に上った。
- (ウ) 総務省、神奈川県、指定情報処理機関及び横浜市の4者は、横浜市の要請により、横浜市の住基ネットへの参加に向けて協議を行い、平成15年4月9日に次の事項等について合意した。
- a 全員参加に至るまでの段階的な対応として、横浜市は、市民の更新データ及び更新されていない旨のデータを送ること。
 - b 非通知申出者以外の市民については、平成15年6月9日を目途として、利用及び提供が可能になることを目指すこと。
 - c 横浜市は、住基ネットの本格的な稼働を踏まえて、住基ネットの安全性を総合的に確認し、速やかに市民全員の本人確認情報の更新データの送信を完了すること。
- (エ) 前記(ウ)の合意に合わせて、平成15年4月9日に総務省自治行政局市町村課長から各都道府県・政令指定都市住基ネット担当部長あてに、当該合意は横浜市が速やかに住基ネットに全員参加することを前提にその具体的な手順について取決めを行ったものであり、市町村長が本人確認情報を都道府県知事に通知するか否かを住民の選択にゆだねる「選択制」をとるものではなく、住基ネットにおいて「選択制」は認められないとの通知が出された。
- (オ) 前記(ウ)の合意を受け、横浜市では、平成15年4月10日から非通知申出者以外の市民の本人確認情報を神奈川県に送信した。この処理によって、当該市民の情報については、平成15年6月9日から住基ネットによる利用・提供が可能と

なった。

イ 本人確認審議会

(ア) 横浜市は、住基ネットに係る本人確認情報等を保護することを目的として、平成14年12月に住基ネット条例を制定した。住基ネット条例第10条の規定により、住基ネットの安全性に関する事項その他必要な事項を審議する組織として本人確認審議会が設置されることとなった。

(イ) 本人確認審議会の会議は、平成15年4月28日に第1回が開催され、その後、平成15年7月7日、平成16年9月15日、平成17年3月24日及び同年5月16日に開催された。

(ウ) 平成18年3月10日に開催された第6回の本人確認審議会の会議において、実施機関から本人確認審議会会長に対し、住基ネットの総合的な安全性についての諮問がなされ、同年3月27日及び同年4月21日に開催された会議において当該諮問についての審議が行われた。

(エ) 平成18年4月25日に本人確認審議会会長から実施機関に「住基ネットの安全性は、稼働当初と比較し格段に高まっており、現時点において総合的に見て問題はないと判断できる。」との内容の答申が出された。

ウ 全員参加の決定

(ア) 横浜市は、本人確認審議会の答申や市会からの意見なども踏まえ検討した結果、平成18年5月10日に、住基ネットは総合的に見て安全であると判断し、住基ネットに全員参加することを表明した。

(イ) 横浜市では、非通知申出者の本人確認情報の神奈川県への送信を平成18年7月3日に開始し、同年9月8日に非通知申出者全員の本人確認情報の送信を完了した。

(3) 本件個人情報について

本件個人情報は、住基ネット横浜方式における非通知申出者である申立人の住民票に記載されている氏名、生年月日、男女の別及び住所である。

(4) 利用停止請求について

ア 条例第1条では、「この条例は、個人情報を保護するために、その適正な取扱いに関し必要な事項を定めるとともに、横浜市が保有する個人情報の本人開示、訂正及び利用停止を請求する権利を明らかにすることにより、個人の権利利益を保護し、市政の適正かつ公正な運営を図ることを目的とする。」と規定している。

条例に基づく個人情報保護制度は、実施機関に対し、個人情報の収集、管理及び利用・提供の全般にわたり、その適正な取扱いを義務付けており、この実施機関に課せられた義務の実効性を担保するという観点から、保有個人情報について本人開示・訂正・利用停止の請求制度が設けられている。

なお、利用停止請求制度については、平成17年4月1日に施行された条例により新たに設けられたものであるが、条例による全部改正前の横浜市個人情報の保護に関する条例（平成12年2月横浜市条例第2号）においても個人情報取扱事務の届出、収集の制限並びに利用及び提供の制限については、同様の規定が設けられていた。

イ 条例第43条第1項では「何人も、自己を本人とする保有個人情報が次の各号のいずれかに該当すると思料するときは、この条例の定めるところにより、当該保有個人情報を保有する実施機関に対し、当該各号に定める措置を請求することができる。」と規定し、第1号で「当該保有個人情報を保有する実施機関により適法に取得されたものでないとき、第7条第2項の規定に違反して保有されているとき、又は第10条第1項及び第2項の規定に違反して利用されているとき 当該保有個人情報の利用の停止又は消去」と、第2号で「第10条第1項及び第2項の規定に違反して提供されているとき 当該保有個人情報の提供の停止」と規定している。実施機関は、利用停止請求に理由があると認めるとき、すなわち、第43条第1項第1号又は第2号に該当するときは、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な限度で利用停止をしなければならないものとされている。

ウ 実施機関は、住基法第30条の5の規定に基づく神奈川県知事への本件個人情報の提供（以下「本件提供」という。）及びその準備行為の停止を求める本件請求に対し、条例第43条第1項第1号及び第2号に規定する利用停止の要件に該当しないとして非利用停止の決定をしているため、以下、本件個人情報が利用停止の要件に該当するか否かについて検討することとする。

(5) 適法な取得との関係について

条例第8条第1項では、「実施機関は、個人情報を収集しようとするときは、本人から収集しなければならない。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。」と規定し、同項第1号で「法令又は条例の定めがあるとき。」と規定している。

住民票の記載は、住基法第8条の規定により、住基法の規定による届出又は職権で行われるものであり、これ以外の方法で取得した事情は認められないため、実施機関

は、本件個人情報を含む申立人の住民票の記載事項を適法に取得したものと見える。

(6) 条例第7条第2項（保有の制限）並びに条例第10条第1項及び第2項（利用及び提供の制限）との関係について

ア 条例第7条第1項では、「実施機関は、個人情報を保有するに当たっては、法令又は条例、規則その他の規程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。」と規定しており、同条第2項では、「実施機関は、前項の規定により特定された利用の目的の達成に必要な範囲を超えて、個人情報を保有してはならない。」と規定している。

また、条例第10条第1項では、「実施機関は、保有個人情報を利用目的以外の目的のために、当該保有個人情報を当該実施機関の内部において利用し、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。」と規定し、同項各号で「法令等の定めがあるとき。」などの利用目的以外の目的（以下「目的外」という。）のための利用・提供が認められる場合を定めている。同条第2項では、「実施機関は、前項ただし書の規定により保有個人情報を目的外のために利用し、又は提供するときは、当該保有個人情報に係る本人又は第三者の権利利益を不当に侵害することのないようにしなければならない。」と規定している。

イ 実施機関は、本件個人情報については、住基法第1条に規定されている事務の目的の達成に必要な範囲で保有し、利用・提供していることから、条例第7条第2項並びに第10条第1項及び第2項に違反しないと説明しているため、以下、本件個人情報の保有及び利用・提供が利用目的の範囲内であるか検討する。

ウ 条例第6条第1項では、「実施機関は、個人情報を取り扱う事務を開始しようとするときは、あらかじめ、次に掲げる事項を市長に届け出なければならない。届け出た事項を変更しようとするときも、同様とする。」と規定しており、届出事項として「個人情報を取り扱う事務の目的」等を定めている。また、条例第6条第3項において、市長は、個人情報を取り扱う事務を開始又は変更しようとする届出があったときは、当該届出に係る事項を横浜市個人情報保護審議会（以下「個人情報審議会」という。）に報告するものとされ、報告を受けた個人情報審議会は、実施機関に対し意見を述べるものとされている。

当審査会で、住民基本台帳事務に係る「個人情報を取り扱う事務開始届出書」を確認したところ、平成15年4月10日に市長に届出がされており、そこには事務の目

的として「住民の居住関係の記録及び証明等に関する事務を行う。」と記されていた。当該届出書は、「他市町村長に転入通知、転出証明書情報、住民票情報を通知するため。」及び「都道府県知事に本人確認情報を通知するため。」に、電子計算機結合を開始する旨の変更に伴い提出されたものであり、また、当該届出に係る報告が平成15年5月28日の個人情報審議会の会議で行われた際に、個人情報審議会から意見は出されていないことが認められる。平成18年4月1日には、横浜市の局再編成に伴い「個人情報を取り扱う事務開始届出書」が再提出されているが、事務の目的については変更されていないことが認められる。

そもそも住民基本台帳事務は、住基法に基づき行われているものであり、その目的は住基法第1条に「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ことを目的とする。」と規定されている。改正法において、住基法第1条の目的は改められなかったため、住基法はその目的の遂行のために住基ネットを利用するという新たな制度を設けたものと解することが相当であることから、実施機関は、「住民の居住関係の記録及び証明等に関する事務を行う。」という本件個人情報の利用に係る事務の遂行のために住基ネットが利用できると判断したものと考えられる。

エ 申立人は、本件提供は不必要なものであり、住基ネットのシステムは個人情報漏出の危険を作出するものであるから、本件提供は条例第10条第1項に定める目的外の利用・提供に該当すると主張しているため、改正法による改正前と改正後における4情報の利用状況について考察し、住基法の目的に重大な変更がもたらされたかどうかについて検討していくこととする。

住民基本台帳は、市町村がその住民につき備え付けるものとされており（住基法第5条）、市町村長によって作成され、管理されるものである（住基法第3条、第6条）、住基ネット稼働前は、住民基本台帳に記録された4情報を保有・管理する主体は当該市町村に限られていたといえる。しかし、住基ネットの稼働によって、市町村長は住民基本台帳に記載されている4情報を都道府県知事に通知し、都道府県も4情報を保有・管理することとなったのであり、4情報を保有・管理する主体は増加したと考えることができる。

改正法の提案理由は、「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ため、住民票の記載事項として新たに住民票コードを加え、住民票コードをもとに市町村の区域を越えた住民基本台帳に関する事務の処理及び国の機関等に対する本人確認情報の提供を行うための体制を整備し、あわせて住民の本人確認情報を保護するための措置を講じようとするもの」（第145回国会平成11年4月13日衆議院地方行政委員会における法律提案理由）と述べられており、4情報の保有・管理主体の増加は、改正法の目的であるところの市町村の区域を越えた住民基本台帳に関する事務の処理及び国の機関等に対する本人確認情報の提供を行うための体制整備の一環であると考えることができる。

また、電気通信回線を通じて4情報が提供されることとなったことにより、通知・提供が技術的に容易になるとともに、照合等のための利用も格段に容易になったといえる。

オ 一方で、住民基本台帳の性質を考えると、住民基本台帳は、住基法により、住民の居住関係を公証する公簿として創設されたものである。住基法は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第13条の2の「市町村は、別に法律の定めるところにより、その住民につき、住民たる地位に関する正確な記録を常に整備しておかなければならない。」との規定に基づく住民たる地位の記録に関する基本法として昭和42年に制定された。それ以前は、住民登録法（昭和26年法律第218号。住基法施行に伴い廃止）に基づく制度が運用されており、市町村が住民票を作製し、住民票の閲覧等は何人でも請求できるものとされていた。住基法も制定時において、何人でも、市町村長に対し、住民基本台帳の閲覧及び住民票の写しの交付を請求することができるとされており、市町村長がこれらの請求を拒むことができるのは、執務に支障がある場合その他正当な理由がある場合に限られていた。昭和60年法律第76号による改正により、請求時に請求事由を明らかにしなければならないこと、市町村長は請求が不当な目的によることが明らかなきときはこれを拒むことができること、住民基本台帳に代えて4情報のみを記載した住民基本台帳の一部の写しを閲覧に供することができることとされ、さらに改正法により、閲覧の対象が4情報に限られることとされるなど、住基法は時代の変化にあわせて改正されてきたが、原則公開とする閲覧制度は維持されてきた。

しかし、その後、平成15年に個人情報保護法等が制定されるなど個人情報の適正な取扱いが強く求められるようになったことから、平成18年法律第74号により、住

民基本台帳の一部の写しの閲覧をすることができる場合を、 国又は地方公共団体の機関が法令で定める事務の遂行のために閲覧する場合、 個人又は法人が行う調査研究のうち総務大臣が定める基準に照らして公益性が高いと認められるもの及び公共的団体が行う地域住民の福祉の向上に寄与する活動等のうち公益性が高いと認められるもの等を実施するために閲覧することが必要である場合に限定し、請求に当たっては請求事由等を明らかにすること等の改正が行われた。これにより、住民基本台帳制度は、原則公開の制度から個人情報保護の観点に配慮した限定的な閲覧制度へと転換したのである。そして、前記 の場合においては、住基法第11条第2項及び住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付に関する省令（昭和60年自治省令第28号）に規定される事項を明らかにする公文書を提出することにより、4情報の閲覧を請求することが認められている。さらに、平成19年法律第75号により、住民票の写し等の交付を請求できる場合を、 自己又は自己と同一世帯に属する者による請求、 国・地方公共団体の機関による請求並びに 及び 以外のものであって住民票の記載事項を確認するにつき正当な理由がある者による請求に限定する等の改正が行われた。

このように、閲覧制度の変遷を経てもなお国及び地方公共団体による4情報の閲覧自体は、住基法制定以前から現在まで引き続き認められているのであり、保有・管理主体である市町村以外の国や地方公共団体はその業務の遂行のために4情報を当該市町村から取得して利用することは、住基法制定以前から行われていたといえるものである。住民基本台帳のこのような性質は、住民に関する統一的な台帳を整備し、国や地方公共団体がこれを住民に関する各種行政事務の処理の基本とすることで、行政の合理化に資するという住基法の目的に適合するものである。

カ 以上のとおり、改正法により導入された住基ネットは、前述のように4情報の保有・管理主体の増加及び提供の効率化をもたらしたものであるが、それらは住民基本台帳事務の手続の変更とそれによる事務の合理化にとどまるものであって、住基法の目的自体に変更をもたらしたものであるとはいえない。したがって、本件提供は、本件個人情報の利用目的の範囲内で行われているものと認められる。

キ ところで、住基ネットの安全性に問題があり、容易に外部からの侵入を許したり、管理運営に従事する者が本人確認情報に不正にアクセスするなどによって本人確認情報が容易に漏えいする具体的な危険や目的外の利用によって不正なデータマッチングや名寄せが行われる具体的な危険があるのであれば、本件個人情報の利用が目

的の範囲内に限定されているということとはできない。この問題が住基ネット横浜方式が採られた要因の一つであり、また、84万人もの市民が非通知の申出をしたことも、当時、住基ネットの安全性への危惧があったことの証左にほかならない。このため、当審査会は、住基ネットの安全性及び目的外利用の危険性について検討することとする。

(ア) 住基ネットの総合的な安全性について

a 本人確認審議会は、平成18年4月25日に「住基ネットの安全性は、稼働当初と比較し格段に高まっており、現時点において総合的に見て問題はないと判断できる。」と実施機関に対し答申している。この答申では、制度面については、個人情報保護制度が整備されてきていること、他自治体への調査請求やアクセスログ開示請求の仕組みが制度化されたことから問題点は解消されているとし、技術面については、外部からの不正侵入防止策及び内部の不正使用に対する防止策が講じられていることから十分な個人情報保護対策が講じられているとし、運用面については、各地方公共団体のセキュリティに対する意識・技術の向上、不測の事態を想定した訓練などにより、個人情報保護に向けた運用面の取組は十分なレベルに達しているとしている。

b 本人確認審議会の答申について、申立人は、住基ネットの技術的基準についての審議手続に重大な瑕疵があり、無効であると主張する。

審議手続について、住基ネットの技術的基準についての専門家と目される委員の欠席を挙げているが、横浜市本人確認情報等保護審議会規則（平成14年12月横浜市規則第103号）第4条第2項で定める会議の定足数（過半数）は満たしており、本人確認審議会の運営に関する規定に違反する状態は認められず、このことから直ちに当該答申の調査審議の手続が違法であるとはいえない。

また、当該答申については、住基ネット条例第10条第2項により住基ネットの安全性に関する事項を審議するものとされている本人確認審議会が、実施機関からの諮問に対し、その責任において住基ネットの安全性に関して判断したものであるので、開示決定等に係る不服申立て等について審議する機関である当審査会がその答申内容について意見を述べる立場にはない。

c なお、平成18年12月11日名古屋高等裁判所金沢支部判決（平成17年（ネ）第154号）及び平成19年2月1日名古屋高等裁判所判決（平成17年（ネ）第631号）において、住基ネットのセキュリティに不備があるとは認められないと判断

されており、また、控訴人らの住民票コードの削除請求が認容された大阪高裁判決においても「現時点において、住基ネットのセキュリティが不備で、本人確認情報に不当にアクセスされたりして、同情報が漏えいする具体的危険があるとまで認めることはできない。」と判断されていることが認められる。

(イ) 本人関与の制度について

- a 何人も、都道府県知事又は指定情報処理機関に対し、磁気ディスクに記録されている自己に係る本人確認情報について、書面により、その開示を請求することができ（住基法第30条の37第1項）、都道府県知事又は指定情報処理機関は、開示請求があったときは、開示請求をした者に対し、書面により、当該開示請求に係る本人確認情報について開示をしなければならない（同条第2項）。また、開示を受けた者から、書面により、開示に係る本人確認情報についてその内容の全部又は一部の訂正、追加又は削除の申出があったときは、遅滞なく調査を行い、その結果を当該申出をした者に対し、書面で通知することとされている（住基法第30条の40）。
- b セキュリティ基準により、「都道府県知事は、自己に係る本人確認情報の提供又は利用の状況に関する情報の開示請求に適切に対応するため、国の機関等、区域内の市町村の執行機関等若しくは当該都道府県の執行機関に対し本人確認情報の提供を行った場合又は本人確認情報を利用した場合は、個人ごとの本人確認情報の提供又は利用の状況に係る情報を必要な期間保存すること。」（セキュリティ基準第6-8-(5)）とされている。

(ウ) 違反行為に対する罰則等について

本人確認情報の利用・提供については、住基法に規定する場合に限られており、この制限に違反する行為に対しては、以下の罰則等が設けられている。

- a 指定情報処理機関の役員等が本人確認情報処理事務等に関して知り得た秘密を漏らす行為並びに本人確認情報の電子計算機処理等に関する事務に従事する都道府県又は市町村の職員等及び提供を受けた本人確認情報の電子計算機処理等に関する事務に従事する市町村、都道府県、国の機関又は法人の職員等がその事務に関して知り得た本人確認情報に関する秘密等を漏らす行為は、住基法第42条の刑罰（2年以下の懲役又は100万円以下の罰金）の対象となる。これらの職にあった者や本人確認情報の電子計算機処理等の委託を受けた者等についても同様となる。また、これらに該当しない者であっても、

職務上知ることのできた秘密を漏らした場合には、国家公務員法（昭和22年法律第120号）の適用を受ける者であれば国家公務員法第109条第12号の刑罰（1年以下の懲役又は3万円以下の罰金）の、同様に地方公務員法（昭和25年法律第261号）の適用を受ける者であれば地方公務員法第60条第2号の刑罰（1年以下の懲役又は3万円以下の罰金）の対象となる。また、国家公務員法の適用を受ける者が、電算処理ファイル（行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号。以下「行政機関個人情報保護法」という。）第2条第4項第1号に規定する個人情報ファイルをいう。）によって、秘密の提供をした場合には、行政機関個人情報保護法第53条の刑罰（2年以下の懲役又は100万円以下の罰金）の対象となり、電算処理ファイル以外のものによって秘密を提供した場合であっても、自己又は第三者の不正な利益を図る目的で提供したときには、行政機関個人情報保護法第54条の刑罰（1年以下の懲役又は50万円以下の罰金）の対象となる。

- b 国の機関の職員が、目的外利用を行うために、本人確認情報に関する秘密が記載された文書、図画又は電磁的記録を収集した場合には、行政機関個人情報保護法第55条の刑罰（1年以下の懲役又は50万円以下の罰金）の対象となると考えられる。
- c 住基法第30条の34では、本人確認情報の「受領者は、その者が処理する事務であってこの法律の定めるところにより当該事務の処理に関し本人確認情報の提供を求めることができることとされているものの遂行に必要な範囲内で、受領した本人確認情報を利用し、又は提供するものとし、当該事務の処理以外の目的のために受領した本人確認情報の全部又は一部を利用し、又は提供してはならない。」と規定している。よって、行政機関の職員が、受領した本人確認情報に利用目的外のデータマッチングを行うことは、職務上の義務に違反した場合に該当し、懲戒処分の対象となる（国家公務員法第82条、地方公務員法第29条）。また、本人確認情報等の電子計算機処理等に関する事務に従事する横浜市の職員等においては、住基ネット条例第14条の刑罰（1年以下の懲役又は50万円以下の罰金）の対象となる。

以上のとおり、住基ネットは、本人確認審議会の答申により総合的に見て安全であるとされ、各裁判所においてもセキュリティに不備があるとは判断されていないのであるから、現時点において、住基ネットの安全性に問題があり、個人情報流出

の危険性があるという申立人の主張に合理性があるとはいえない。また、法規制からすれば、法令に定められていないデータマッチングや名寄せは許されないのであり、その違反に対して罰則も用意されているのであるから、利用目的外のデータマッチングや名寄せが行われる危険性が存在するとまではいえない。

(7) 利用停止の要否について

前記(5)及び(6)に述べたとおり、本件個人情報、適法に取得されたものであり、条例第7条第2項の規定に違反して保有されているものではなく、条例第10条第1項及び第2項の規定に違反して利用・提供されているものではないことから、条例第43条第1項第1号及び第2号に規定する利用停止の要件に該当しないため、利用の停止及び消去並びに提供の停止をすべきものとは認められない。

(8) 住基ネット横浜方式に関する主張について

申立人が、県への送信義務はないため住基ネット横浜方式は合法であると主張していることについても検討しておくこととする。

ア 実施機関の説明によると、住基ネット横浜方式は、非通知申出者については住基ネットへの参加を強制せず、非通知を申し出なかった市民についてのみ住基ネットの運用を行うというものであり、住基法の予定するところではないが、緊急避難的に行ったものであるとし、住基ネット横浜方式の法的根拠として、住基法第36条の2第1項を挙げている。

しかし、住基法第36条の2第1項は、「市町村長は、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。」と規定しているものであり、この一般抽象的な規定のみから、市民の選択の下、一部の市民の本人確認情報には非通知という措置を実施し、他の市民のそれには実施しないという住基ネット横浜方式の考え方のよりどころを見出すことは困難であるといわざるを得ない。「同項は、市町村長が、必要な措置を講じることを抽象的に定めているにとどまり、一部の住民のみに係る本人確認情報を都道府県知事に送信する取扱いを許容するような文言があるということとはできない。そうすると、単に住民票に記載されている事項等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定めている同項の規定を根拠として、市町村長が、住民票の記載等を行った場合に、都道府県知事に対して当該住民票の記載等に係る本人確認情報を電気通信回線を通じて

送信するものと明示的に規定している住基法第30条の5第1項及び2項の規定を、実質的に読み替えるような解釈をすることは許容されないというべきである。」（平成18年3月24日東京地方裁判所判決（平成16年（行ウ）第372号）参照）。

イ さらに、申立人は、総務省も容認しているとするが、平成15年4月9日の総務省、神奈川県、指定情報処理機関及び横浜市の4者合意の際に、総務省は、「今回の合意は、横浜市が速やかに住基ネットに全員参加することを前提に、その具体的な手順について取り決めを行ったものであり、市町村長が本人確認情報を都道府県知事に通知するか否かを住民の選択に委ねる「選択制」をとるものではありません。」とする通知を各都道府県・政令指定都市あてに発しているのであるから、申立人の主張するような意味で、住基ネット横浜方式を総務省が容認していたとは認められない。

このように、住基ネット横浜方式は、約84万人という全市民の4分の1に当たる市民によって非通知の申出がなされ、平成14年8月の住基ネット稼働から平成18年5月の全員参加の発表まで維持されてきたものではあるが、実施機関も住基法の予定するところではないと自認しているように、そもそも法律上の根拠を有するものではなく、申立人の主張は採用できない。

(9) その他、申立人は、種々の主張をしているが、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

(10) 結論

以上のとおり、実施機関が本件個人情報を非利用停止とした決定は、妥当である。

（第四部会）

委員 三辺夏雄、委員 藤原静雄、委員 金子正史

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成18年10月11日	・実施機関から諮問書及び非利用停止理由説明書を受理
平成18年10月18日 (第2回第四部会)	・審議
平成18年10月20日 (第32回第三部会) 平成18年10月26日 (第95回第一部会) (第93回第二部会)	・諮問の報告
平成18年11月8日 (第3回第四部会)	・審議
平成18年11月17日	・異議申立人から意見書を受理
平成18年11月29日 (第4回第四部会)	・審議
平成18年12月6日 (第5回第四部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成19年1月10日 (第6回第四部会)	・審議
平成19年2月13日	・実施機関から非利用停止理由説明書(追加説明)を受理
平成19年2月15日 (第8回第四部会)	・審議
平成19年2月21日 (第9回第四部会)	・審議
平成19年3月7日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成19年3月13日 (第10回第四部会)	・審議
平成19年3月23日 (第11回第四部会)	・審議
平成19年4月18日 (第12回第四部会)	・審議
平成19年5月16日 (第13回第四部会)	・審議
平成19年6月4日 (第14回第四部会)	・審議
平成19年6月18日 (第15回第四部会)	・審議