

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第503号)

平成19年7月26日

横情審答申第503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9月7日市窓第1031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（別紙申立者一覧の備考欄に「住民票コードも」とある者については、
住民票コードも含む）」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、住所及び住民票コード」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

本件異議申立ては、64人の異議申立人（以下「申立人ら」という。）から一括して提起されたものであり、その趣旨は、「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、住所及び住民票コード」（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11日から同年8月3日までの間に申立人らに行った64件の非利用停止決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるというものである。

なお、本件個人情報のうち、住民票コードについては、一部の申立人らのみ利用停止を請求している。

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、住所及び住民票コードであり、「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。

なお、申立人らは、当該個人情報を取得した際には、住基ネットという制度自体なかったことを指摘した上で、取得時点では利用目的としていなかった住基ネットへの利用は、目的外の提供に当たることから、条例第10条に当たらないという理由は失当であると指摘している。しかし、住基ネットは住基法で定められた制度であり、住民基本台帳事務に他ならない。当該保有個人情報は、住基法第1条で定める事務利用目的遂行に必要な範囲内で保有し、住民基本台帳事務の遂行のため利用していることから、条例第10条には該当しないと考える。

4 申立人らの本件処分に対する意見

申立人らが、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) 本件処分の理由の誤り

申立人らは、住基ネット横浜方式に従い、非通知申出をして住基ネットへの接続をされていなかった者である。

平成18年5月10日に実施機関が横浜方式を一方向的に撤廃して全員強制参加の方針を表明し、同年7月3日以降接続手続を進めることとしたので、自分の住民基本台帳に記載された本件個人情報のデータを住基ネットに送信すること及びその準備行為という提供行為の停止を求めて条例第44条に基づき、本件請求をしたものである。

これに対し実施機関は、非利用停止決定をしたが、決定書に記載された利用停止をしない理由の要点は、本件個人情報は、住基法に基づき記載したから適法に取得したものであること、住基ネットに送信することも住基法の目的の範囲内で、同法

の規定に基づいて行っているので、条例第7条の利用目的の範囲内の利用・提供であり、条例第10条の目的内の利用・提供（ママ）に該当しない、というものである。

しかし、この理由付けはその理論構成そのものが誤りである。

第1に、申立人らは、本件個人情報が入居基本台帳に登録されていること自体、すなわち情報の取得が違法であるとして争っているのではない。しかし、申立人が入居基本台帳に登録された時点では住基ネットという制度はなかったのであるから、はじめから住基ネットに送信されるという目的で登録されたものではないのである。上記処分理由はこの点を混同している。実施機関は、申立人らについて取得時における利用目的に「住基ネットへの送信」が含まれるとでも主張するだろうか。

第2に、申立人らは、取得時に目的とされていなかった住基ネットへの送信という外部への提供行為について争うものであり、このことが条例第10条第1項の提供禁止の例外に当たるかが問題なのである。利用目的内だからそもそも第10条に当たらないという理由は失当である。

(2) 異議申立ての理由の概要

本件個人情報を住基ネットに送信することは、条例第10条第1項の「実施機関以外のものに提供すること」に当たり、原則禁止される。これに違反した場合には利用停止が認められることとなる（条例第43条）。条例第10条第1項では、「法令等の定めがあるとき。」など5つの項目に当てはまらないときは保有個人情報を外部提供してはならないとしている。

住基ネットは、形式上は住基法という「法令に基づく」が、横浜市の場合、「横浜方式」を採用し、本人確認審議会の意見を踏まえて「総合的な安全性を確認」するまで、非通知を申し出た市民（以下「非通知申出者」という。）については接続しないこととしていた。この本人確認審議会の権限については、住基ネット条例第9条第2項に規定されている。すなわち、「横浜方式」は住基ネット条例上の裏付けを持つ制度であり、実施機関はこれに従った対応をする義務があった。かかる取扱いについては、国も実際上容認してきており、その範囲で「法令等の定めによる」提供義務は除外されている。

ところが、本人確認審議会は、実質的に安全性についての検討をしないままに、平成18年4月25日、安全性を確認したとの答申を出し、同年5月10日には、実施機関が非通知申出者についても住基ネットへの接続、すなわち神奈川県を通じて地方自治情報センターに本人確認情報を送信することを公表した。そして、平成18年7

月3日から、非通知申出者についての送信を開始し、5か月程度で終わる予定であるという。

これにより本件個人情報外部提供されることとなるが、横浜市の場合、総合的な安全性を確認するまでは、非通知申出者について接続することは「横浜方式」に違反するものであり、市の対応としては違法であるから、「法令等の定めによる」提供とはいえない。よって、非通知申出者について住基ネットの接続及びその準備行為をすることは許されない。

あわせて条例第10条第2項違反を理由として停止を求める。

横浜市は住基ネットについて、「横浜方式」を採用し、非通知申出者については住基ネットに接続しないとしていた。しかし、実際には、非通知申出者についても、いったん送信はしており、その上で「職権消除」の扱いとしている。すなわち、「横浜方式」の実態は、非通知申出者について、住基ネットに利用できない形で情報を提供するものである。これは、条例第10条第2項の「本人の権利利益を不当に侵害することのないように」提供していたと解することもできる。

現時点における住基ネットへの接続は、安全性の確認がされないままに本人の権利利益を侵害しないためにとっていた措置をなくすことを意味し、条例第10条第2項に違反するので、提供の停止を求める。

(3) 住基ネットの問題点

住基ネットについては、さまざまな観点から、その違憲性あるいは不当性が指摘されてきた。本件異議申立ては、横浜方式に基づく非通知申出の効果の維持を求めるものであり、住基ネットそのものが違憲あるいは違法であることを根拠とするものではないが、横浜方式導入の背景にはこれらの問題があり、そうであるからこそ横浜方式を恣意的に破棄することは許されないことを指摘したい。

住基ネットそのものの問題点は多岐にわたるが、ポイントを整理すれば次の点である。

ア 番号をつけること自体の問題 - 国民総背番号制の導入

イ 情報漏えい等安全性の問題

ウ コストが過大

エ 地方自治の否定、中央集権的政策

また、住基ネットへの強制参加の違憲性を認めた判決として、平成17年5月30日金沢地方裁判所判決（平成14年（ワ）第836号、平成15年（ワ）第114号）がある。

これは、プライバシー権等の侵害を理由に住基ネットからの離脱を求めたものであるが、判決は、「住基ネットは住民に相当深刻なプライバシーの権利の侵害をもたらすものであり、他方、住民基本台帳に記録されている者全員を強制的に参加させる住基ネットを運用することについて原告らのプライバシーの権利を犠牲にしてもなお達成すべき高度の必要性があると認めることはできないから、自己のプライバシーの権利を放棄せず、住基ネットからの離脱を求めている原告らに対して適用する限りにおいて、改正法の住基ネットに関する各条文は憲法13条に違反する。」としている。この判決の考え方は、住基ネットへの参加を拒んでいるものについては強制参加をさせることはできないというもので、こうした考え方を裏付けにすれば、横浜方式は市民選択制として確立することができたはずである。

今日でも、住基ネットの安全性への不安等から、福島県矢祭町、東京都国立市、同杉並区は住基ネットに参加していない。また、各自治体の個人情報保護条例に基づく中止請求等についての不服申立てに対し、これを認める方向での答申等も出されている。

(4) 本人確認審議会の答申の問題点

ア 審議過程の問題

(ア) 諮問の動機の根本的誤り

住基ネットをめぐる状況に大きな変化が無かったにもかかわらず、横浜市が横浜方式見直しを検討した理由には、住基ネットを利用した2006年秋から開始される予定の年金の現況届の廃止があった。

しかし、本人確認審議会の答申に記述されている事実関係自体が誤っている。当初総務省は横浜市の問い合わせに対して本人確認審議会の答申の記述のような回答をしたようだが、所管官庁である社会保険庁はその事実を否定した。つまり、通知した市民は現況届を廃止し、非通知の市民は本人確認ができないため、従前どおりの扱いとなるのである。これは年金事務に限ったことではない。住基法別表にある住基ネットを利用できる事務においては基本的にこうした扱いとなっているのである。非通知の市民はそのことを承知の上で、非通知を続けてきたのだから現況届が廃止できなくても問題にはならないし、通知市民は現況届廃止が可能となるため、横浜方式を継続したとしても何ら支障は出ないのである。よって、本人確認審議会答申の論述には重大な事実誤認があり、それに基づいて出された結論は見直す必要がある。

また、現況届の廃止ばかりに注目が集まっているが、年金事務への住基ネット利用により、これまでとは比較にならないくらい住基ネットの危険性が高まるという問題がある。

(イ) 審議のあり方

本人確認審議会の従来審議は、3年間で6回しか開かれていない。ところが、答申に係る審議は平成18年3月10日の諮問当日に会議が開かれ、次は同年3月27日、その次は同年4月21日と1月あまりの間に3回続けて開かれ、4月25日には答申提出に至っている。セキュリティの専門家である委員は3回とも欠席であった。

(ウ) 不正確な資料

本人確認審議会に提出された資料も偏ったものであった。個人情報保護に関する問題が解決されたかのような面だけを強調し、不備な点は取り上げない資料ばかりであった。また、例えば非通知者の数については、実際にはほとんど変わっていないのに、急減しているかのようなグラフを作成している。また、横浜方式を採用しているために苦情が殺到しているかのような不正確な説明をしている。

イ 答申内容の問題点

(ア) 住基ネットの安全性とセキュリティ

実施機関は2002年8月、横浜方式を導入するに当たり「不安や危惧を抱いている市民を守るためであり、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ものである」とコメントした。2006年5月10日、実施機関は本人確認審議会の出した「現時点において総合的に見て安全性に問題がないと判断できる。」という答申に基づき住基ネットに全員参加を決めた。ここで問題になるのは総合的に確認できたとする住基ネットの安全性の中身であり、同時に安全性を確保すべきセキュリティが信頼できるかということである。

安全性について2006年4月28日の市会市民活力推進・教育委員会において、市民活力推進局長は「一応3年間の住民基本台帳ネットワークシステムの運用を見て、もしくはいろいろセキュリティ対策が充実してきたことを見て、安全性が高まったので問題ないというふうに答申は書いている」ので「客観的に言える。」と述べている。これをもって安全性の向上というのは余りにも説得力を欠いている。今後予想される利便性の要求や住基ネットの情報提供拡大に

伴うであろう犯罪の予測について、何ら対策を示していないことも気がかりである。この間、横浜市として住基ネットの安全性をどのような形で検証してきたのか明らかではない。

(イ) 住基ネットの将来像について

本人確認審議会の答申においては、実施機関の明示した住基ネットの5つの問題点のうち、「住基ネットの将来像が明確になっていない」という点に対する記述は、国の第三者機関である住民基本台帳ネットワークシステム調査委員会で住基ネットの将来像の議論が第10回と第12回で行われており、審議記録も公開されているということ、そして各都道府県で組織している住民基本台帳ネットワークシステム推進協議会での報告や各地方公共団体向けの研修や説明会等でも情報提供が行われているから大丈夫だとしている。しかし、その内容に対する評価については語られていない。したがって、本人確認審議会答申は何も語っていないに等しい。住基ネットの将来像については何ら検証が行われていないということになる。

a 電子政府・電子自治体の基盤としての住基ネット

電子政府・電子自治体は費用対効果の面でも深刻な問題が発生しており、ましてや住基ネットはその基盤には全くなっていないというのが現実である。電子政府・電子自治体の基盤となるという住基ネットの将来像は全く描けていない。

b 利用事務の拡大

住基法の改「正」によって本人確認事務(ママ)を国の事務で利用できるようになったが、それは住基法別表において規定されている。法改正当時は93事務であったが、2002年12月に成立したいわゆる電子政府関連法によって一挙に264事務に拡大した。その後も少しずつ拡大し、現在では280事務を超えている。問題なのは、住基法の別表を改正しなくとも適用事務を拡大することが可能なことだ。つまり、該当事務を定めている法律を「住基法による本人確認事務(ママ)を利用する」と改正すれば、住基法本体の改正がなくても別表に追加することが可能な構造にある。国会において改正する法律は数多いため、国会議員は住基ネットの利用拡大という自覚を持たないまま拡大が行われてしまっているというのが実情ではないだろうか。国会における拡大の歯止めは形骸化しているということだ。住基ネットの利用範囲は厳密に

住基法別表において限定されているから問題はないというのは現在においても当てはまらない。

c マッチング・名寄せの危険性

現在は行政機関が保有する個人情報を一元的に管理する主体は存在していないかもしれない。しかし、各種事務のデータベースに住民票コードが付番されれば、住民票コードをキーコードとして名寄せやデータマッチングが技術的に可能になる。仮に警察庁が住基ネットを利用できるようになれば、捜査を大義名分として特定個人の個人情報を住民票コードをキーコードとして検索することは利用事務が拡大すればするほどその意味は増大することになる。しかも、現在本人確認情報の利用提供先における利用方法には明確な法的規制はないのだから、技術的に名寄せやデータマッチングができるようになっていけば、必要性が発生すれば、行われる危険性は十分に存在すると言わねばならない。

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。）は、情報漏えいの具体的危険性は認められないとしながら、行政機関の職員等が、個人情報を集積・結合するというやり方で憲法上のプライバシー権（自己情報コントロール権）を侵害する危険性を重視し、それに対する対策が十分採られていないことを問題としている。これは他の判決が見落としていた、ないしは（公務員の無謬性という前提から）あえてとり上げずにいた問題点であるが、こうした観点は、本人確認審議会の答申には全く欠落しており、横浜市の住基ネット全員参加の判断過程でこの点が見落とされていたことは明らかである。このことからしても、全員参加は見直されるべきである。

d 住基ネットの将来像は全く未定

住基ネットは初期投資として国の費用だけで約400億円、そして毎年のランニングコストが約200億円、さらに各自治体の運用費用はおのおのかかってくる。これだけの税金を投入しながら、もし現在の住基ネットの利用範囲に止まるとしたら、会計検査院からパスポートの電子申請のように住基ネットも廃止を費用対効果の面から勧告されてもおかしくはないだろう。つまり、住基ネットがこれからも存続していくとすれば、利用範囲は拡大していかなければならない、ということだ。しかし、先述のように何一つとしてその将来

像は描けていない。

(5) 非利用停止理由に対する反論

実施機関は、収集後であっても、目的が追加あるいは目的業務自体が拡大されてしまえば、その範囲で自由に利用でき、外部提供制限には当たらないと解するようであるが、これでは収集時の目的を超えた個人情報の利用・提供が本人の知らないうちに自由にできてしまうこととなる。個人情報保護制度の根拠となっている自己情報コントロール権を否定するに等しい無謀な解釈である。

仮に、実施機関のいうように、目的の事後的追加がありうるとしても、問題は解決しない。住基ネットが住民基本台帳事務に事後的に入るとしても、「横浜方式」により、非通知申出者について実施機関は、住基ネットに係る業務を遂行してこなかった。これは横浜方式が、住基ネットについての合理的例外であるからに他ならず、横浜市における非通知申出者については、住基ネットへの情報送信は、住民基本台帳事務には含まれないといわねばならない（そうでなければ住基ネットに送信してこなかったことの説明がつかない。）。そうである以上、実施機関のいう、「住基ネットは法で定められた制度であり、住民基本台帳事務に他なりません。」という点は、非通知申出者には当たらないから、やはり外部提供の問題として論じなければならぬこととなる。すなわち、実施機関の主張を前提としても、そもそも条例第10条の問題に当たるかどうかという点に関して、横浜方式により、非通知申出者については住基ネットは住基台帳事務の範囲内といえないのではないかと、ということが不可避の論点となり、その判断のためには、従前、条例第10条の例外に当たるかの問題として論じてきた、横浜方式が一つの制度として定着し住基法の合理的例外となっているか、横浜方式における全員参加の要件である「総合的な安全性の確認」が実体的、手続的に満たされているか、の検討がここでも必要となるのである。

(6) 「住基ネット横浜方式の趣旨」に対する意見

横浜方式の説明に繰り返し用いられてきた「緊急避難的措置」という表現は、わかりにくいものではあるが、法律上の緊急避難（民法（明治29年法律第89号）第720条第2項、刑法（明治40年法律第45号）第37条第1項）そのものではないにせよ、それに類するものであるという趣旨の説明と理解されてきた。すなわち、一般的には違法と評価される行為が、具体的事情として、差し迫った危難を避けるために必要で法益の均衡を失しないものであれば、その限りでは合法と認められる、という

考え方に裏付けられたものと解されてきた（そう解するほかはなかった。）。

実施機関の追加説明において、まず、緊急避難的措置が「法律的な意味ではない」と説明されたことには驚かざるを得ない。法律的な意味でないなら、一体どういう意味なのか。また、「そういった事態を回避する」とはどういった事態を回避しようとするのか。どの範囲の「事態」を想定しているのか明らかにすべきである。さらに、法律的な意味でない「緊急避難的措置」によって、どうして非通知申出者の住基ネットへの不参加が可能になるのか（法的意味での「緊急避難」的措置と考えれば違法性が阻却されると考えることになるが、そのように考えないのであれば実施機関は違法行為そのものを行っていたことになりはしないか。）。

そして、「法律的な意味の緊急避難ではない緊急避難的措置」であることと、法的根拠としての住基法第36条の2を挙げていることとの関係はどうなるのか。住基法第36条の2が横浜方式の法的根拠だというのであれば、はじめから緊急避難的措置などという必要はなかったのではないか。

横浜方式は、3年半以上の期間にわたり、多大の費用と人手をかけて維持され、それにより約84万人に上る市民が非通知の扱いを受けてきた。市民の期待も大きかったのである。このような施策について明確な根拠が示されないことは許されない。

(7) 「住基ネット横浜方式の法的根拠」に対する意見

実施機関は、住基ネット横浜方式の法的根拠として、これまであまり触れてこなかった住基法第36条の2をあげているが、総務省はこの条文による住基ネットからの離脱や不接続はできないと解釈しており、これとは異なる見解に立つのかを明らかにすべきである。また、住基法の条文を根拠にあげておきながら「住基法に予定されていることではありません」というのはどういう意味か。

住基法第36条の2を根拠にするのであれば、横浜方式を一つの継続的な制度として位置づける可能性がでてくるが、他方で実施機関は「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」と限定しており、趣旨が不明となっている。住基法第36条の2の「住民票記載事項の適切な管理のため」を根拠にすることと非通知の申出の有無により異なった取扱いをすることに整合性はあるのかという問題もある（例えば、住基法第36条の2に自己情報コントロール権を加味して解釈運用したものであるということであれば説明は可能と思われるが、そうではないのか。）。

大阪高裁判決は、明示的に住基ネットの運用を拒否している市民に対して住基ネットを運用することは違法であるとしたが、その前提として、住基ネットの本人確

認情報は憲法上のプライバシー権（自己情報コントロール権）の対象になるとしている。

また、結論として原告の請求を棄却した他の判決も、大部分は本人確認情報について憲法上のプライバシー権（自己情報コントロール権）の保障の対象となることを認めている。このような判例の憲法解釈の動向からしても、市民の選択的離脱を基礎付けるには、憲法上のプライバシー権（自己情報コントロール権）に依拠することがもっとも理論的に明快である。実施機関による横浜方式の根拠の説明は不明確で理解が困難であり、横浜市自身が認めないとしても、客観的に見て、横浜方式は、憲法上のプライバシー権（自己情報コントロール権）によって裏付けられて初めて容認されうるやり方というべきである。

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）。

住民票コードとは、全国を通じて重複しない、無作為に作成された10けたの数字及び1けたの検査数字をその順序により組み合わせた数列であり、住民票に記載されるものである（住基法第7条第13号、住民基本台帳法施行規則（平成11年自治省令第35号）第1条）。

(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。

(I) 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。

(I) 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らの住民票に記載されている氏名、生年月日、男女の別、住所及び住民票コードである。

(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ら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こともできるとされている。

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 申立人らは、本件個人情報は住基ネットに送信されるという目的のために登録されたものではなく、住基ネットによる本件提供は目的外の提供であるとの主張をしているため、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られる。

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こととされており、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が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續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。また、住民票コードは、住基ネットに利用することを目的として改正法により新たに住民票に記載されることとなったものであり、住基ネットは、前述のとおり、住基法の目的自体に変更をもたらしたのではないから、住民票コードの送信もまた住基法の目的内であるということが相当である。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、申立人らは、審議過程及び答申内容に問題があるため、住基ネットの総合的な安全性は確認できていないと主張する。

審議過程については、当該答申に係る3回の審議に1度も出席していない委員が1人いることを挙げているが、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ため、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らの主張に合理性があるとはいえない。また、申立人らは住民票コードをキーコードとしたデータマッチングや名寄せが行われる危険性を主張するが、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。

ク 申立人らは、法律の改正により住基ネットを利用できる事務が拡大していくことが問題であるとしている。しかし、住基ネットの利用に関しては、国の立法政策の

問題として、国会において審議、議決された法律によって定められるものである。あるいは、申立人らは憲法上の権利であるとして、自己情報コントロール権の侵害の危険性を主張しているものとも考えられるが、いずれにせよ、これらの問題は、当審査会において抽象的に判断すべきものではない。

(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違反について

申立人らが、住基ネット横浜方式に違反することを理由に利用停止は認められるべき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 申立人らは、本人確認審議会の権限が住基ネット条例に規定されているので住基ネット横浜方式が住基ネット条例上の裏づけを持つ制度であると主張する。確かに、住基ネット条例第9条第2項において、実施機関が本人確認情報等を保護する措置を講ずるに当たっては本人確認審議会の意見を聴かなければならないこととされ、第10条第2項において、本人確認審議会は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ものとされている。しかし、これらの規定は、住基ネット条例第1条の目的にもあるように、住基ネットに係る本人確認情報等の保護を図るための一般的な規定であり、住基ネット横浜方式の趣旨、目的等や全員参加の条件などの定めは、住基ネット条例には存在しないし、それらを規定した規則等も設けられてはいないのであるから、住基ネット条例は住基ネット横浜方式を法的に根拠付けるものであるとはいえない。

ウ さらに、申立人らは、国も事実上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、申立人ら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、また、住基ネット条例上の根拠も有するものではないのであるから、住基ネット横浜方式に違反することを理由として住基法の規定に基づく利用・提供を停止すべきとする申立人らの主張は採用できない。

(9) 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9月7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9月13日 (第91回第二部会) 平成18年9月14日 (第92回第一部会) 平成18年9月15日 (第30回第三部会)	・諮問の報告
平成18年10月4日 (第1回第四部会)	・審議
平成18年10月18日 (第2回第四部会)	・審議
平成18年11月8日 (第3回第四部会)	・審議
平成18年11月24日	・異議申立人らから意見書を受理
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)	・審議
平成19年1月10日 (第6回第四部会)	・審議
平成19年1月24日 (第7回第四部会)	・異議申立人らの意見陳述 ・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9日	・異議申立人らから意見書(追加)を受理

年 月 日	審 査 の 経 過
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2日	・ 異議申立人らから意見書(追加)を受理
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