

さ情審査答申第18号
平成16年7月23日

さいたま市長 相川宗一様

さいたま市情報公開・個人情報保護審査会
会長 小池保夫

答申書

平成14年10月10日付けで貴職から受けた、県へ提出された異議申立人の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」（以下「本件対象個人情報」という。）の不訂正等決定（以下「本件処分」という。）に対する異議申立てに係る諮問について、次のとおり答申します。

第1 審査会の結論

本件対象個人情報につき、さいたま市個人情報保護条例第26条第2項の規定により、訂正等をしないこととした決定は、妥当である。

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、さいたま市個人情報保護条例（平成13年さいたま市条例第18号。以下「条例」という。）第25条第1項に基づく本件対象個人情報の訂正等の請求に対し、平成14年9月6日付けさ市市収第338号により、さいたま市長（以下「実施機関」という。）が行った本件処分について、これを取り消し、本件対象個人情報の外部提供の中止を求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が主張する異議申立ての主たる理由は、異議申立書によると、おおむね以下のとおりである。

- (1) 本件対象個人情報について、外部提供の中止を求めたが、実施機関は外部提供の中止請求に対し不訂正等決定処分とした。
- (2) 実施機関は、本件処分の理由について、本件対象個人情報の外部提供は住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「住基法」という。）第30条の5に定められており、条例第7条第1項第2号「法令等の定めがあるとき」に該当し、「適法な外部提供と認められるため」と付記し

ている。しかしながら、本件処分は条例の理念と条文の解釈運用を誤った違法なものであり、取り消されなければならない。

- (3) 条例第7条第1項本文は、個人情報の外部提供の原則禁止を規定している。また、同条同項ただし書の趣旨は、単に外部提供の原則禁止規定を解除したにとどまる。すなわち、当該法令等が存在すると認められるときは、改めて、外部提供の是非を判断する仕組みとなっている。したがって、法令等に定めがあることを理由として、実施機関に外部提供の義務が生じることを意味しているものではない。
- (4) 住基法第30条の5は、実施機関に県への通知義務を課したとまで読み取れるものではない。
- (5) 条例は、市民の自己情報コントロール権を保障したものであり、したがって、住基法は条例の理念に背反するものであり、よって条例の権利保障の優位性が認められなければならない。新地方自治法体制のもとでは、条例に対する法律の上位性が無条件で認められるものではない。
- (6) 住基法の施行は、整備された個人情報保護法とセットとならなければならないところ、いまだ整備された個人情報保護法は制定されず、よって住基法は不備であり、外部提供することは危険であり認められない。

第3 実施機関の説明の要旨

実施機関は、不訂正等理由説明書及び口頭意見陳述において、次のように説明している。

- 1 条例第7条は、個人情報の利用及び提供の制限を規定しているが、同条第1項ただし書により、例外規定を設けている。同条同項第2号では、法令等において実施機関が外部提供することができる場合には、条例よりも法令等が優先されることから提供の制限の例外としている。
- 2 本件対象個人情報を県に提供することは、住基法第30条の5で、「市町村長は、住民票の記載、削除又は氏名、生年月日、性別、住所、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、本人確認情報を都道府県知事に通知するものとする」と規定されており、条例第7条第1項第2号「法令等の定めがあるとき」に該当し、適法な外部提供と認められる。

第4 審査会の判断の理由

1 住民基本台帳ネットワークシステムについて

住基法に基づき、市町村長が住民基本台帳を作成して、これに住民の住所、氏名、生年月日その他一定の事項（情報）を記載して、これを行政事

務遂行のための基礎資料とするほか、住民につき本人を確認し、またはその他の事項を証明するための基礎的資料としている。そして、電気通信手段及び情報の電子的処理方法の発達に伴い、この住民に関する情報の収集、保存、取出し等の処理を、市町村内部においては電子計算機によって行い、更に国及び都道府県または他の市町村との間ではこの電子計算機を相互に電気通信回線によって接続することにより、容易かつ迅速に行うことが可能となったところから、住基法の平成11年法律第87号改正法により、これを全地方公共団体の共同のシステムとして構築することとした。これを「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。）」と一般に称している。改正住民基本台帳法では、住民の本人確認情報としてこのシステムに用いる情報は、氏名、生年月日、性別、住所の4事項とし、電子計算処理上の必要から一種の検索番号としての住民票コードを、全国の全住民に1個ずつ付することとした（住基法第7条第13号）ものである。

2 実施機関は、本件対象個人情報の外部提供は、住基法第30条の5に基づくものであり、それは条例第7条第1項ただし書第2号の「法令等の定めがあるとき」に該当するから「適法な外部提供」と認められるものと述べる。これに対して異議申立人は、上記第2の2の(2)ないし(6)の事由を述べて実施機関の行った本件処分を取り消し、本件対象個人情報の外部提供の中止を求めるので、以下に検討する。

(1) 異議申立人は、実施機関の本件処分が条例の理念と、条例の解釈運用を誤ったものであるという（異議申立書中の異議申立ての理由(5)）。また、条例は市民の「自己情報コントロール権」を保障したものであり、したがって当該法令（異議申立書の(5)及び(6)の③その他の記載からすると、住基法第30条の5その他の住基ネット関連の諸規定を指すものと解される。）は条例の理念に背反するものである、と述べ（異議申立書の(6)の④）ているが、いずれの場合も「条例の理念」について具体的に述べてない。

(2) 翻って条例の目的は、市政における個人情報の適正な取扱いを確保することにより個人の権利利益の保護を図り、公正で信頼される市政の発展に寄与すること（条例第1条）にある。すなわちそれは、個人の権利利益の保護を図りつつ、市政の発展に寄与することを指すものと解することができ、そのことが同時に条例の理念であるとも言えるのであるから、市民個人に自己情報の管理権を与えたものと解することもできる（ただしそれは、条例の効力の及ぶ範囲と限度においてである。）。

- (3) けれども、条例の理念は、あくまで理念であり、各本条の具体的な規定があるときは、その上に権利としての内容、行使の方法などが具体的に現れるものである。個人情報の外部提供が許容されるかどうかは、条例第7条によって定まると解すべきものである。この意味において、異議申立人の言う「条例の理念」の意義は条例第7条の規定内容に具体化されていると考えることができる。
- (4) 本件においては、住基法第30条の5の規定は「市町村長は・・・当該住民票の記載等に係る本人確認情報（中略）を都道府県知事に通知するものとする」と言うもので、その文言上は、一種の義務規定と解される。そして条例第7条第1項は原則として個人情報の外部提供を禁止したうえで、同項ただし書をもって例外的に禁止を解除している。実施機関は本件外部提供を、上記制限の例外規定により、禁止が解除され、住基法第30条の5による通知は、市長の当然の義務として県知事に通知したと解せられる説明である。実施機関の本件外部提供は、住基法に基づく市町村長の義務として行われたものであり、これを条例第7条第1項ただし書第2号は実施機関の法律上の義務ある場合として許容したものであるから、条例上不当であるということとはできない。ただし、個人情報とその適正な扱いという見地から、また個人情報が保護されるべきであるということが一般には必ずしも十分に理解されているとは言えない現在の社会状況下では、住基ネットそのものと共に、市民に対する何らかの事前の説明や意見聴取などの手続を経て、このシステムについての理解と問題点の認識を得たうえで行うことが望ましかったと考えるものである。
- (5) 異議申立人は、住基ネットへの本件対象個人情報の提供が、個人情報保護法の整備されていない現状でかつ住基法の規定のみでは、不十分であって危険であり認められないと主張する（上記第2の2の(6)）。この点についての実施機関の説明及び提出資料によると、技術的側面については、住民基本台帳法施行規則（平成11年自治省令第35号）に基づく、総務省告示334号「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」をもって市町村に対して指針を告示して、施設の整備及び管理運用等の各面における安全対策を示し、また、都道府県関係者で構成され設置された住民基本台帳ネットワークシステム推進協議会は、平成14年6月10日、「住民基本台帳ネットワークシステムのセキュリティ対策に関する指針」を作成して、具体的な実践、指針により本人確認情報の安全確保措置の内容を示し、これらを受けてさいたま市にあっては

平成14年8月、「さいたま市住民基本台帳ネットワークシステム管理規程」を施行し、平成15年4月、「さいたま市住民基本台帳ネットワークシステム緊急時対応計画」を作成して更なる安全確保を期している。およそどの分野にあっても、安全性の確保において「完全」を実現することは困難というべきであるが、国においても各市町村においても、現状において可能な限りの安全確保を期していると言ってよく、したがって安全性が完全に確保されていないことを理由として、住基法第30条の5により、知事に対して本件対象個人情報を通じた実施機関の判断を違法と言うことはできないと考える。

(6) しかしながら、今日の情報通信手段の進歩の速さは目覚ましいものがあり、住基ネットに個人情報保護につき不備ないし危険があることを指摘する声が止まないのも事実である。このことは個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）が成立した今日においても変わらないと考えられる。さいたま市においても住基ネットの個人情報の安全確保についてはその管理面においても事故を防止するという技術面においても、更に十分な対応策を継続的に取ることを期待するものである。

3 以上のとおりであるから、本件異議申立てについて、当審査会は、上記第1の結論のとおり答申するものである。

第5 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事案について、次のとおり、調査審議を行った。

①	平成14年10月10日	諮問の受理
②	同 年 11月 5日	実施機関から理由説明書を受理
③	平成15年 4月23日	審議
④	同 年 5月22日	審議
⑤	同 年 6月19日	実施機関からの意見聴取及び審議
⑥	同 年 7月17日	審議
⑦	同 年 9月18日	審議
⑧	同 年 10月16日	審議
⑨	同 年 11月13日	審議
⑩	同 年 12月18日	審議
⑪	平成16年 1月22日	審議
⑫	同 年 2月19日	審議
⑬	同 年 3月11日	審議
⑭	同 年 5月20日	審議
⑮	同 年 6月17日	審議
⑯	同 年 7月15日	審議

さいたま市情報公開・個人情報保護審査会委員

職名	氏名	備考
委員	荒木直人	弁護士
会長	小池保夫	大学教授
委員	小室大	行政経験者
会長職務代理者	鈴木久義	弁護士
委員	満木祐子	弁護士

(五十音順)