

住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する意見書

2005年9月16日
日本弁護士連合会

意見の趣旨

第1 住民基本台帳法の閲覧に関する規定の改正について

住民基本台帳法の基本4情報の閲覧について、大量閲覧(個人を特定しない閲覧)を原則として禁止することには賛成する。また、禁止の例外に関しては、下記の3点に留意すべきである。

- 1 公用(行政機関の職務にかかる請求)の場合は、請求書に、官公署(行政機関)による請求であること、職務上の請求であること(職務の内容を明示)、個人を特定せずに請求する必要性を記載させ、かつその裏づけとなる公文書を提出させたうえで認めるべきである。
- 2 学術調査、世論調査、市場調査等については、目的の正当性・公益性が認められるか(市場調査については、一般的には公益性は認めがたい)、住民基本台帳から対象を抽出しなければならない必要性が認められるかを、慎重に審査し例外的に認められるべきである。
- 3 DM送付等営利活動を目的とする大量閲覧は認めるべきではない。

第2 選挙人名簿の抄本の閲覧について

- 1 公用の閲覧については、住民基本台帳の場合と同様の要件を課すべきである。
- 2 統計調査目的の閲覧についても、同様の基準で慎重な手続で判断すべきである。
- 3 DM送付等営利活動目的の閲覧は認めるべきではない。

意見の理由

第1 当連合会の基本的立場

1 自己情報コントロール権の確立を

当連合会は、2002年10月11日、第45回人権擁護大会において、「自己情報コントロール権を情報主権として確立するための宣言」を採択した。

この宣言は、住民基本台帳ネットワークシステムが多くの国民の反対を退けて稼働されたことを背景に、「このような現代社会だからこそ、憲法13条が定める個人の尊厳の確保、幸福追求権の保障の中に自己情報コントロール権が含まれることを改めて銘記し、自己の情報が無限定に収集・利用・提供されることを防止するとともに、他人によって収集・管理・利用・提供されている自己の情報について開示・訂正・抹消を求めることができることを再確認する必要がある。」として、次の4つの内容を

自己情報コントロール権の内容として確立すべしとした。

- 1 個人の統一的管理システムの構築を認めない。
- 2 住民基本台帳ネットワークシステムの稼働を停止する。
- 3 思想、信条、病歴などのセンシティブ情報の収集禁止や名寄せの禁止を含め、個人情報の収集・利用・提供に対する厳しい規制を設け、これを監視するための第三者機関を設置する等、実効性を伴った個人情報保護法制を確立する。
- 4 コンピュータネットワーク社会において人びとが安心して暮らせるように、国及び地方自治体が収集・管理する個人情報の分散管理を意識的に進めるとともに、統一的なセキュリティ基本法を定める。

住民基本台帳（以下、「住基」という。）の大量閲覧の問題も、コンピュータ社会の進展に伴って問題となってきた。すなわち、大量閲覧を利用して大量の個人情報を収集し、利用することが可能になった。また、他の情報と結合したりリストの作成も容易にできるようになった。住基は、地域の住民の網羅的な名簿であり、法律で届出が義務付けられているために、正確な情報が記載されている。閲覧の対象となる情報が氏名・生年月日・性別・住所のいわゆる基本4情報に限定されているとしても、網羅性・正確性において優れている住基の情報をダイレクトメール（以下、「DM」という。）業者をはじめ多くの業者が利用している。

このことは、住民登録を強制される個人にとって、基本4情報についての自己情報コントロール権が無視されていることを意味し、問題といわざるを得ない。

2 住基制度について

公的認証、住民の利便のために住基を作成し、閲覧制度を採用すること自体は意義がある。

しかし、現行の大量閲覧はこれらの趣旨あるいは法文から必然的に要請されるものではない。また、DM送付のためのリスト作りに用いられていること、それもコンピュータ社会の進展により小規模な業者でも容易に大量の情報を蓄積し、他の情報と結合できるに至っている状況は、住基法が本来想定していることではない。人々の個人情報保護に関する意識が著しく高まり、個人情報保護法において個人情報の目的外利用が原則として制限されている今日では、このような運用がされないよう、住基法の閲覧に関する規定を見直す必要がある。

なお、特定人についての具体的な利害関係・必要性がある場合の閲覧については、まさに住基制度の趣旨からこれを認めるべきであるし、その必要性もある。住基法12条の写しの交付についても同様である。弁護士業務の中でも特定人の同一性の確認や所在の調査のためにこれらの住基の閲覧や住民票の写しの交付を求めることは必要である。

そのことと、利害関係のない者に大量閲覧をさせることとは区別して考える必要がある。

また、従来から、情報公開制度の運用において個人情報であることを理由とする行政のゆき過ぎた非開示処分がしばしばみられ、最近では個人情報保護法の施行に伴い

民間事業者でも過度に情報の提供に消極的になる傾向が見られる。住基法の大量閲覧の制限は、決して行政による個人情報の独占を是認するものではない。大量閲覧制限のための法改正にあたり、行政が過度に閉鎖的にならないような配慮も必要である。

3 基本4情報とプライバシーの保護

今日では、大量閲覧の対象とされている住基の基本4情報もプライバシーの内容をなす、保護に値する情報である。

個人情報保護法の成立により、個人情報は一律に保護すべきものとされている。そのような立法のあり方自体については疑問もあるが、国民の意識も、住基の基本4情報が広く公開され、それによってDM送付がされていることに強い不信を持つようになってきている。

また、最近の判例では、住所、氏名程度の流出でも損害賠償を認めるようになってきている（早大の講演会参加者名簿の違法な提供についての最高裁平成15年9月12日判決等）。

そして、実際には基本4情報は4情報だけで存在しているのではなく、何らかの他の情報と結合していることが多い。また、他の情報と容易に結合できる。

住基ネットをめぐる議論で、国は基本4情報は個人情報保護上重要ではないとしてきたが、当連合会は保護の必要性を主張してきた。

他方、住基情報については、すでに、DV、ストーカー行為の場合について公開の制限が設けられているなど、公開を優先してきた扱いが変わりつつある。

4 地方自治体の権限と現行法の解釈

住基事務は自治事務であり、その運用については地方自治体の主体性が発揮されるべきである。現行法の「請求を拒むに足りる相当な理由」の解釈については自治体の主体的な判断が尊重されるべきである。

最近各地で作られている閲覧制限条例、要綱、あるいは運用による制限は、こうした観点から基本的には是認できる。

第2 あるべき住基法改正の要点

現行の大量閲覧は、住基制度の本来の閲覧の趣旨を逸脱しており、何人にも無条件で大量の個人情報を提供する点で、個人情報取扱いの基本原則に反し、今日では維持すべきではない。そこで、住基基本4情報の閲覧自由の原則を逆転し、原則として閲覧を認めず、例外的に認めるものとすべきである。

1 「公証・同一性確認」「所在調査」などの必要性はある。これは住基の本来の目的というべきである。したがって次のような場合は認められる。

(1) 本人への開示

(2) 具体的な必要性があるときに特定人についての情報の閲覧を認めること

これは職務上の理由による住民票の写しの交付と同次元で考えることができる。

2 大量閲覧(個人を特定しない閲覧)は原則として禁止する。例外として認めるかが問題となるのは次のような場合である。

(1) 公用

従来、公用(行政機関の職務にかかる請求)はチェックなしに認められる傾向が

あり、その延長で、警察官が警察手帳を示すだけで閲覧させていたところもあった。行政機関による請求の是非について個別具体的に審査することは現実的でないだろうが、少なくとも、職員個人が公用の名のもとに請求することがまかり通らないようなチェックは必要である。具体的には、次のような事項について、請求書に記載させ、かつその裏づけとなる公文書を提出させるたうえで認めるべきである。

官公署(行政機関)による請求であること

職務上の請求であること(職務の内容を明示)

個人を特定せずに請求する必要性の明示

なお、捜査照会等他の制度を利用できる場合はそれによるべきである。

(2) 公益性の高い統計調査の対象者の抽出

学術調査、世論調査、市場調査等にも大量閲覧により作成した名簿が利用されており、今後もこれを肯定すべきかが問題である。全面否定はできないが、これまでのように容易に利用できたことは問題であり、一定の条件のもとでのみ認めるべきである。

主体について

行政機関、大学等研究機関、報道機関等の信頼できる機関に限定すべきではないかという立場があるが、フリーのジャーナリストや民間研究者を一律に排除してしまうことは疑問であり、逆に形式的な基準で決めると一定の権威ある団体であれば容易に認めてしまうことになるおそれもある。後記のように個別に実質的な審査をして是非を認めることを前提として、主体を形式的に限定するべきではない。

目的の正当性、公益性が認められること

市場調査については、一般的には公益性は認めがたい。

住基から対象を抽出しなければならない必要性が認められること

これらの要件を満たすかについて、現場の職員が判断することは難しい。各地方自治体にある個人情報保護審議会に諮問して、個別的具体的に判断すべきである。諮問の手続を経ることで数ヶ月の時間がかかることがあるが、慎重に審査し例外的に認められるべきものである。

なお、当連合会は統計調査一般に対し否定的な立場をとるものではない。住基以外のデータベースにより対象を選定できる場合も多い。あえて住基情報を提供して調査させるものは絞るという趣旨である。

(3) DM送付等営利活動を目的とするもの

DM送付等営利活動を目的とする大量閲覧は認めるべきではない。その理由は、次のとおりである。なお、DM自体を規制すべきということではなく、あえて住基を利用したDMを認める必要まではないという意見である。

登録を強制する住基の情報を商業目的に転用するのは筋違いである。

民間の他のデータベースを利用できる(今後は本人の同意が必要になるので、同意に基づくリストが作成されることになる。それを使うことを原則とすべきである)。

住基法制定時に予想されていなかった利用形態である。

DM業者に住基情報が流出していることは現在の国民感情に反する。

DM目的に名を借りた大量閲覧により犯罪等の目的に利用される可能性が高まる。大量閲覧がただちに犯罪に結びつくものではないが、公用や統計調査目的に比べてより容易に真の目的を隠しての大量閲覧が可能になる。

なお、次のような意見もあったが、現時点では採用しないこととした。

A オプトアウトの採用

DM目的の閲覧については、本人がこれを認めない意思表示した者の分については閲覧の対象外とする。

この意見は、自己情報コントロール権を重視するもので、国民にオプトアウトの行動を呼びかけることでプライバシーの意識も深まることが期待できる。

しかし、不注意でオプトアウトの手続をしなかった人の情報が流れることはかまわないといえるのか。具体的にどのようにオプトアウトを認め、それを閲覧範囲に反映させるのか。DM目的以外の閲覧についてはオプトアウトを認めなくてよいのか。むしろオプトインのほうが自己情報コントロール権に適合するのではないか等の問題がある。

B 地方自治体（市区町村）の方針による

住基法の中に、閲覧させる者の範囲を自治体が決められる旨の規定を置き、自治体の方針に委ねるものとする。大量閲覧の範囲を具体的に法律に規定してしまうと、自治事務でありながら、各地方自治体の実情を十分に反映させることができないし、不都合があれば改正する、という対応も条例のほうが容易である。地方自治体によって差が出るのは地方自治の理念から当然である。

この意見は、地方自治体の主体性を尊重し、住民の意向は地方自治体を通じて実現されるという前提に立つ。

しかし、多くの地方自治体が住民の意向を反映して十分な保護措置をとると期待してよいかは大いに疑問であり、そうでない場合に、やむを得ないですませるわけにはいかない。

第3 選挙人名簿の取扱いについて

選挙人名簿の抄本の閲覧は、もともと名簿の正確性を期するために確認の機会を与え、選挙の公正を担保するためのものであり、営利目的の利用はもとより認められるべきではなく、名簿の正確性確認を超えた利用となる閲覧は原則的に認めるべきではない。住基の閲覧を制限することにより、それに代えて選挙人名簿の閲覧が利用されるようなことになってはならない。

そこで、次のとおり、基本的には住基の閲覧と同様の範囲にとどめるべきである。

公用の閲覧については、住基の場合と同様の要件を課すべきである。

統計調査目的の閲覧についても、同様の基準で慎重な手続で判断すべきである。

DM送付等営利活動目的の閲覧は認めるべきではない。

以上