

意見書

平成17年9月21日

中央大学大学院法務研究科教授（一橋大学名誉教授）

住民基本台帳ネットワークシステムと個人情報保護

1 はじめに

住民基本台帳ネットワークシステムと個人情報保護については、1995年（平成7年）3月に発表された自治省（現総務省）の住民記録システムのネットワークの構築等に関する調査研究会中間報告以降、様々な機会に議論してきた。

同報告については、後述するようにいくつかの疑問点を指摘したところであるが、その翌年の最終報告ではそれらの疑問点はかなり解消され、平成11年の住民基本台帳法改正法においては、個人情報保護の観点から現行の法制度の枠内で可能な限りの対応策が盛り込まれた。同法の立案に当たっては、国際的な水準に対応した個人情報保護対策を内包するシステムを構築すべく、十分な検討が行われたところである。

情報通信テクノロジーの発展はめざましい。多種多様な個人情報を保有する行政機関等が高度な情報通信技術を活用するに当たっては、住民の利便性や行政の効率化を追求する一方で、個人情報の保護対策を十分に行わなければならない。

ここでは、このような観点から、上記中間報告に対して私が指摘した論点について整理したうえで、現行の住民基本台帳ネットワークシステムに関し、①その根拠となる住民基本台帳法の個人情報保護に関する諸規定が個人情報保護法の体系の中でどのように位置づけられるか、また、②住民基本台帳ネットワークシステムにかかわる個人情報保護規定が個人データ保護に関する国際的スタンダードに照らしてどのように評価されるかについて述べる。

2 「住民記録システムのネットワークの構築等に関する調査研究会中間報告」に関する論点について

1995年（平成7年）3月に発表された「中間報告」に対しては、全国紙のほとんど、通信社、放送局からコメントを求められた。メディアによって取り上げ方は様々であったが、私が論じたことは、次のようにまとめることができる。

第一に、住民基本台帳制度は、情報テクノロジーの飛躍的發展に伴い行政情報の電子化

が急速に進んでいる中で、その一つの応用例であるといえる。

第二に、住民基本台帳制度は、1970年代前半に議論された国民総背番号制を連想させるが、この問題は日本では必ずしも決着がついていない問題であり、中間報告で提案されている番号制度導入に当たっては、国民のコンセンサスを得る必要がある。

第三に、番号制度とプライバシーは世界的にも多くの関心を集めてきた問題であり、番号制度導入に際しては、プライバシー保護の法的整備がなされなければならない。

第四に、プライバシー保護の法的整備を行うに当たっては、情報流通のボーダレス化が進んでいる中で、国際的感覚で国内法の整備に取り組まなければならない。

中間報告に対しては、主に個人情報保護の観点から以上のような論点を提示したところであるが、その後の最終報告を経て国会に提出され、1999年（平成11年）に可決・成立した住民基本台帳法改正法においては、上記の論点について十分考慮されたものとなっている。それぞれの点についてみると、次のとおりである。

第一については、情報テクノロジーの高度利用は、地球上の多くのところで進められているところであり、社会的条件が満たされるならば、我が国としても積極的に推進すべきと考えられる。

第二については、中間報告段階では、いわゆる国民総背番号制を連想させる部分があり、メディアの批判もこの点を問題視するものがかなりあったが、改正法においては、住民票コードについて、生涯を通じて一つの番号を付与するのではなく、その記載の変更請求権が規定されている。また、利用を特定の目的にのみ厳しく限定し、民間事業者などの権限のない者の利用を禁止している。国民総背番号という言葉を公的部門、民間部門の双方において無限定的に利用するという意味で使うとすれば、住民基本台帳ネットワークシステムという住民票コードは、国民総背番号制というよりは、行政サービス向上のためのコードという色彩を強めているといえる。

第三については、プライバシー保護の法的整備については、中間報告では具体的に明らかにされていなかったが、住民基本台帳法改正法においては、公的部門を中心に置きつつも、民間部門にも関係する法的措置が講じられている。

第四については、住民基本台帳法改正法は、かなり詳細に個人情報保護について規定しており、後述するように、OECD8原則という国際水準を満たすものであると考えられる。

以上見てきたように、1999年（平成11年）の住民基本台帳法改正法は、個人情報保護の観点からみて、当時の法制度の枠内でとりうる十分な対応策を盛り込んだものと評価できる。その後、個人情報の保護に関する法律をはじめとする個人情報保護に関する一般的な法制が整備され、2005年（平成17年）4月に全面施行されるに至ったことは記憶に新しいが、次に、こうした日本の個人情報保護法制の体系の中で、住民基本台帳ネットワークシステムに関する住民基本台帳法の個人情報保護に関する諸規定がどのように位置づけられるかについて述べる。

3 個人情報保護法制の体系

日本の個人情報保護法制は、国の法令と地方公共団体の条例・規則によって成り立っている。ヨーロッパでは、国の法令のみで保護法制ができていている場合が多い。現時点において個人情報保護に関する法律として制定されているものは、次のとおりである。

- ・ 個人情報の保護に関する法律
- ・ 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律
- ・ 独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律
- ・ 情報公開・個人情報保護審査会設置法
- ・ 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律

地方公共団体の条例についてみると、個人情報に関する条例の制定状況（平成17年4月現在 総務省調べ）は次のようになっている。

都道府県 47団体（100%）
市区町村 2,368団体（97.9%）

個人情報保護条例未制定の市町村（50団体）については、その団体名及び未制定である理由が公表されており、近々、すべての地方公共団体において個人情報保護条例が制定される見込みである。また、条例の内容についても、個人情報保護法制を踏まえて見直しを行うよう総務省から要請が行われており、全国的に個人情報保護に関する一般的な法制度が整備されつつあるといえる。

4 住民基本台帳法の位置づけ

住民基本台帳法は、第1条の目的規定が示すように、それ自体が体系的な個人情報保護法であるわけではない。しかしながら、その中に個人情報を保護する規定があるので、個人情報保護法との関係が出てくる。後に住民基本台帳法の中の個人情報保護規定を見る際に具体的には触れることになるが、住民基本台帳法については、次のような位置づけが可能である。

第一に、国の個人情報保護法等との関係では、それらが一般法であるのに対して、住民基本台帳法は、特別法ということになる。法の適用順序でいえば、特別法は、一般法に優先するということになるので、住民基本台帳ネットワークシステムの関係の個人情報は、まずは住民基本台帳法によって保護されることになり、住民基本台帳法に規定がなければ、一般法で保護される。

第二に、地方公共団体の個人情報保護条例との関係では、法律が条例よりも上位の規範であるので、住民基本台帳法が優先する。しかし、住民基本台帳法に規定がなければ、条例で保護される。

住民基本台帳ネットワークシステムに参加するかしないかの議論が交わされる中で、個人情報保護法が制定されていないという意見や個人情報保護条例が未制定であるという意見などがあつたが、ここに述べたような考え方からすると、個人情報保護法や個人情報保

護条例が必要であるという議論は、住民基本台帳法では対応することができないような場合に妥当するにすぎないといえる。

5 個人情報保護の国際的スタンダード

個人情報保護の国際的スタンダードとしては、1980年（昭和55年）のOECD（Organisation for Economic Co-operation and Development, 経済協力開発機構）プライバシーガイドラインや、1995年（平成7年）採択・1998年（平成10年）発効のEU（European Union, 欧州連合）個人データ保護指令等が重要な意味を持っている。そのうち、日本も加盟国であるOECDが1980年に採択した「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」（Recommendation of Council concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data）を見ることにする。

この理事会勧告は、一方で情報の自由な流れ（free flow of information）をいかにして確保するかに腐心し、他方でプライバシーを保護するためにはどうすべきかに配慮し、その調和を図ろうとしたものである。

その勧告付属文書「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドライン」中の8原則が世界的に有名になったが、それらは、次のようなものである。

① 収集制限の原則（Collection Limitation Principle）

「個人のデータの収集には、制限を設けるべきであり、いかなる個人データも、適法かつ公正な手段によって、かつ適当な場合には、データ主体に知らせめ又は同意を得た上で、収集されるべきである。」

② データ内容の原則（Data Quality Principle）

「個人データは、その利用目的に沿ったものであるべきであり、かつ利用目的に必要な範囲内で正確、完全であり最新なものに保たれなければならない。」

③ 目的明確化の原則（Purpose Specification Principle）

「個人データの収集目的は、収集時より遅くない時点において明確化されなければならない。その後のデータの利用は、当該収集目的の達成又は当該収集目的に矛盾しないのでかつ、目的の変更毎に明確化された他の目的の達成に限定されるべきである。」

④ 利用制限の原則（Use Limitation Principle）

「個人データは、第9条（注：目的明確化の原則を定めている。）により明確化された目的以外の目的のために開示、利用、その他の使用に供されるべきではないが、次の場合はこの限りではない。

(a) データ主体の同意がある場合、又は、

(b) 法律の規定による場合」

⑤ 安全保護の原則（Security Safeguards Principle）

「データは、その紛失若しくは不当なアクセス・破壊・使用・修正・開示の危険に対し、合理的な安全保障措置により保護されなければならない。」

⑥ 公開の原則 (Openness Principle)

「個人データに係る開発、運用及び政策については、一般的な公開の政策が取られなければならない。個人データの存在、性質及びその主要な利用目的とともにデータ管理者の識別、通常の住所をはっきりさせるための手段が容易に利用できなければならない。」

⑦ 個人参加の原則 (Individual Participation Principle)

「個人は、次の権利を有する。」

- (a) データ管理者が自己に関するデータを有しているか否かについて、データ管理者又はその他の者から確認を得ること。
- (b) データ管理者が自己に関するデータを、合理的な期間内に、もし必要なら、過度にならない費用で、合理的な方法で、かつ、自己にわかりやすい形で、自己に知らしめること。
- (c) 上記 (a) 及び (b) の「要求が拒否された場合には、その理由が与えられること及びそのような拒否に対して異議を申し立てることができること。」
- (d) 自己に関するデータに対し異議を申し立てること、及びその異議が認められた場合には、そのデータを消去、修正、完全化、補正させること。」

⑧ 責任の原則 (Accountability Principle)

「データ管理者は、上記の諸原則を実施するための措置に従う責任を有する。」

6 OECDプライバシー・ガイドラインと住民基本台帳法の個人情報保護規定

住民基本台帳法では、これらの趣旨を踏まえた個人情報保護措置を講じているといえる。

私は、現在OECDの情報セキュリティ・プライバシー・ワーキング・パーティの副議長を務めている。そのこともあって、1980年のプライバシー・ガイドラインをグローバル・ネットワーク時代にどのように適用するかなどの検討にかかわっている。そのような経験も踏まえて、具体的にどの規定がOECDプライバシーガイドラインに対応しているかなどを明らかにすることとしたい。

- ① 収集制限の原則は、住民基本台帳法第7条において「住民票の記載事項」を規定し、第30条の5第1項において全国センターや都道府県の保有データを本人確認情報に限定していることに加え、第30条の43において、住民票コードの利用権限を有しない民間の者が他人に住民票コードを告知するよう求めることや契約の相手方に住民票コードを告知するよう求めることを禁止していること等にあらわれている。
- ② データ内容の原則は、第30条の5において市町村の住民基本台帳の記録が変わるたびに電気通信回線を通じて都道府県に通知することとしているほか、第12条の3の住民基本台帳の脱漏等に関する都道府県知事の通報、第30条の11第8項の指定情報処理機関の正確な記録についての協力等にあらわれている。
- ③ 目的明確化の原則は、住民基本台帳法第1条の目的規定に加え、第30条の6ないし第30条の8及び別表において本人確認情報の提供先と利用事務を明示し、これに

限定していることが挙げられる。

- ④ 利用制限の原則は、第30条の6ないし第30条の8及び別表において本人確認情報の提供先と利用事務を行政機関等に限定していることのほか、第30条の30の「本人確認情報の利用及び提供の制限」、第30条の34の「受領者の本人確認情報の利用及び提供の制限」などが対応している。
- ⑤ 安全保護の原則は、第30条の29の「本人確認情報の安全確保」から始まる第4章の2第4節「本人確認情報の保護」に詳細に規定されているほか、これらの規定等に基づき「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）が総務大臣により定められている。
- ⑥ 公開の原則は、全体で確保されている。
- ⑦ 個人参加の原則は、第30条の37の「自己の本人確認情報の開示」、第30条の40の「自己の本人確認情報の訂正」、さらには、第30条の3の「住民票コードの記載の変更請求」などで担保されている。
- ⑧ 責任の原則は、関係者すべてに様々な義務を課し、通常よりも重い罰則を定めているところに明確化されている。

また、第30条の9の「都道府県の審議会の設置」や第30条の15の「本人確認情報保護委員会の設置」は、権限等は限定的であるが、監視機関を重視する欧州連合の指令の趣旨に則っているといえる。日本の現行制度との関係ではこのような機関で対応せざるを得ないと見ることができる。

7 住民基本台帳ネットワークシステムと住民の選択制（オプトアウト）について

また、住民基本台帳ネットワークシステムについて、住民の選択制（オプトアウト）に関する議論がなされることがある。しかし、いわゆるオプトアウトについては、OECD 8原則のうち目的明確化の原則と利用制限の原則との関係から論じられているのであって、個人データの利用に際し、ありとあらゆる場合に本人の同意が必要であるという議論がなされているわけではない。すなわち、OECD 8原則に照らして本人の同意が要件になるのは、本来の利用目的以外のために個人データの開示、利用等を行おうとする場合（上記「5」「④」参照。）であって、個人情報の収集目的の範囲内又は法律の規定による場合については、あえて本人の同意をとることまでは求められていない。

住民基本台帳法の目的は、「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こと」（第1条）とされている。ここで、「居住関係の公証」とは、住民の住所、世帯等の居住関係について公に証明することであり、その証明の相手方として住民本人のほか、国や地方公共団体の

各種行政機関等が予定されていることは、その最終目的が住民の利便の増進や国や地方公共団体の行政の合理化とされていることから明らかであると考えられる。この目的を達成するために各市区町村において住民基本台帳が整備されているのであって、その記載事項の一部である本人確認情報を同法別表に掲げられた国の行政機関等に対し別表に掲げられた行政目的のために提供することは、住民基本台帳の本来の目的の範囲内での個人情報の利用であるといえる。この限りにおいて、住民基本台帳ネットワークシステムを通じて本人確認情報を通知・提供することにつき、OECD 8原則に照らして個別の住民の同意を得ること等が求められているとは考えられない。

欧州連合のデータ保護指令 (Data Protection Directive) において、データ対象者の拒否権について言及されているのは、ダイレクトメール等についてであって (同指令第14条)、この基準に照らしても、市区町村が行政目的のために収集した住民の本人確認情報を住民基本台帳法に基づき同法に規定された目的のために提供することについて、オプトアウトを導入することが求められているとは解しえない。

また、我が国の個人情報の保護に関する法律等においても、OECD 8原則等が参考にされているが、原則として本人の同意を要することとされるのは、利用目的以外の目的のために利用しようとする場合であって、この場合であっても、法令に基づく場合は例外とされている (個人情報の保護に関する法律第16条、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律第8条)。

8 おわりに

以上見てきたように、住民基本台帳ネットワークシステムについては、住民基本台帳法に基づき、国際的なスタンダードに対応した個人情報保護措置が講じられていると評価することができる。

情報通信テクノロジーは、めざましい発展を遂げている。個人情報保護の方式もそれぞれの時代で変化することになる。そのような認識のもとで、個人情報保護法そのものはもとより、住民基本台帳法の個人情報保護関係規定や住民基本台帳ネットワークシステムの運用についても必要に応じて見直し、改善の努力を行っていくことが重要である。