

平成15年（2003年）10月16日

姫路市長 石 見 利 勝 様

姫路市個人情報保護審議会  
会長 菅 尾 英 文

姫路市個人情報保護条例第21条第1項の規定に基づく  
諮問について（答申）

平成14年11月22日付け個人情報保護審議会付議申請書で諮問のありました  
事案について、次のとおり答申します。

なお、この答申は、同じ日に付議された2件の諮問において、同じ問題が争点と  
なったことから、それらを一括して審議した上でまとめたものです。

## 1 審議会の結論

不服申立人が姫路市長（以下「実施機関」という。）に対し、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項に定める  
本人確認情報（氏名、生年月日、性別、住所、住民票コード及びこれらの変更情報。  
以下同じ。）の兵庫県知事への通知、いわゆる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。）への接続行為の中止請求をしたこと（以下「本件  
請求」という。）について、実施機関が不服申立人に対し行った、請求に応じられ  
ない旨の決定の処分（以下「本件処分」という。）は、妥当である。

## 2 不服申立てまでの経過

- (1) 不服申立人は、平成14年8月30日付けで、実施機関に対し、住基ネットへ  
の接続は、姫路市個人情報保護条例（平成2年姫路市条例第23号。以下「条例」  
という。）第9条に違反する個人情報の目的外利用に該当するものとして、条例  
第15条に基づき、自己に係る本人確認情報の住基ネットからの削除を求める内  
容の本件請求を行った。

- (2) 実施機関は、平成14年9月11日付けにて、本件請求に対して、住基ネットへの接続は、住基法第30条の5の規定に基づくものであり、条例第9条の規定に違反しないとして、本件処分を行った。
- (3) 不服申立人は、平成14年11月11日付けにて、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）の規定に基づき、実施機関に対し本件処分の取消しを求める内容の不服申立てを行った。

### 3 不服申立人の主張要旨

不服申立人の主張の要旨は、おおむね次のとおりである。

- (1) 姫路市が、住民票コードという11桁の番号によって個人情報を一か所に集めるのは、本来の行政目的を大きく逸脱するものであり、条例第9条の目的外利用に相当する。
- (2) 不服申立人は居住する姫路市に対してのみ自己の個人情報を提供しているのであって、本人の同意なしに他の機関へ個人情報の提供を行うことは、憲法に保障されたプライバシーの権利ないし自己情報コントロール権を侵害する。
- (3) 住基法第3条及び第36条の2により、市町村長は住民に関する記録の適正かつ適切な管理が義務づけられているが、姫路市は住基ネットの運用に当たって何ら住民の個人情報保護の措置をとっていない。住基ネットは、個人情報を保護する上で重大な欠陥を抱えたシステムである。
- (4) 地方自治法（第1条の2第2項）では、国と地方自治体との役割分担等が明示されている（「国は、〔中略〕住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として〔中略〕、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」）。住民基本台帳事務が基本的に自治体固有の自治事務であるという観点からすれば、住基ネットは地方自治を侵害するものである。

### 4 実施機関の主張要旨

実施機関の主張の要旨は、おおむね次のとおりである。

- (1) 住基ネットは、高度情報化に対応し、一層の住民の利便の増進や国、地方公共団体の行政の合理化を図るために、平成11年の住基法の改正により設けられた。したがって、実施機関が住基ネットへの接続により本人確認情報を兵庫県知事に

提供することは、住基法第30条の5の規定により当然のことであり、条例第9条第1項の規定でいう目的外利用には該当しない。

- (2) 住基ネットに関する事務に従事する行政機関等の職員には、通常の守秘義務違反の罰則より重いものが住基法に規定されている。その他民間部門での住民票コードの利用の禁止措置など、その性格を踏まえた十分な個人情報保護の措置が講じられている。したがって、住基ネットは、個人のプライバシーや人格的利益を侵害するものではない。
- (3) 住基ネットの技術面については、安全性の高い専用回線を使用し、外部からの侵入を防止するファイアウォールを設置している。また、運用面については、住基ネットの稼働に当たり、「姫路市住民基本台帳ネットワークに係るセキュリティの確保及び運用に関する規程」（平成14年姫路市訓令甲第15号。以下「規程」という。）を制定するなどして、慎重に個人情報の保護に努めている。

## 5 審議会の判断

条例第15条で規定する中止請求は、何人も、実施機関が条例第9条の利用又は提供の制限の規定に反して自己に係る個人情報の目的外利用を行っているとき、当該情報の目的外の利用の中止を実施機関に対して請求することができるというものである。そこで、当審議会は、まず、本件請求と条例第9条の利用又は提供の制限との関わりについて検討し、次いで、その他の問題について検討する。

### (1) 住基ネットへの接続の条例第9条適合性について

条例は、第9条第1項において、「実施機関は、保管する個人情報を目的の範囲を超えて、利用し、又は実施機関以外のものに対して提供（以下これらを「目的外利用」という。）してはならない。」と定めて、個人情報の目的外利用を原則として禁止している。ここにいう個人情報には、住民基本台帳に記録された本人確認情報が含まれる。

ところで、住民基本台帳は、市区町村において、住民に関する行政の基礎として、活用されることを主な目的としているものであるから、この目的の範囲内で、姫路市が本人確認情報を収集し、利用すべき責務を有することはいうまでもない。このことは、姫路市に対して、住民基本台帳事務を行わせるため、本人確認情報を提供する住民の大方の意思にも沿うものといえる。確かに、住基法第1条は、

「この法律は、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、〔中略〕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。」としており、住基ネットへの接続それ自体が、住基法のいう住民の利便の増進や国、地方公共団体の行政の合理化に資するという目的に反するものとはいえない。しかしながら、本人確認情報が市区町村の区域を越えて、全国一律に管理されることは、高度情報化によってはじめて可能となったものであり、このような事態は、住基法制定当時立法者の予測したものではなく、実施機関及び不服申立人さえも、予想だにできなかったことなのである。

こうした点にかんがみると、住基ネットへの接続が、条例第9条にいう「目的外利用」に当るか否かの判断に際しては、厳格に解釈されるべきであり、個人情報保護の見地からみれば、当該接続は、市区町村の区域を越えたものであり、「目的外利用」の疑いがあるといわざるをえない。

しかしその一方で、条例は、第9条第2項において、目的外利用の制限の適用除外を予定している。そこで住基法第30条の5第1項が、「市町村長は、〔中略〕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。」と定めることは、個人情報の目的外利用を実施機関に義務づけるものであり、適用除外のうち、条例第9条第2項第2号にいう「法令の定めがあるとき」に当たると解される。したがって、住基ネットへの接続は、条例第9条に違反しない。

## (2) 住基ネットへの接続の違法性について

条例第15条に定める目的外利用の中止請求権は、条例違反の目的外利用を中止させる権利にとどまるものであり、実施機関が行う目的外利用そのものの違憲・違法を理由とする中止請求は、予定されていないと解される。確かに、違憲・違法な目的外利用の中止請求権は、プライバシーの権利ないし自己情報コントロール権として重要な権利であるが、各関係法制を巡っての問題であって、条例を超えるところといわざるをえない。

したがって、行政不服審査法に基づく裁決権限を有する裁決機関ではなく、実施機関の諮問に応じて第三者的審査の結果を答申する附属機関である当審議会は、住基法及び住基ネットへの接続の違憲性・違法性につき独自の法解釈を行う権限

を有していないので、上記の問題には立ち入らない。

### (3) 結論

以上の理由により、当審議会は、「1 審議会の結論」のとおり判断する。

### (4) 付帯意見

個人情報の取扱いを巡っては、従来より、社会にプライバシー意識が乏しいことが指摘され、実際、様々な事故が跡を絶たないことは、周知のとおりである。住基ネットの導入が、それに拍車を掛けるとする不服申立人の懸念も、もっともなことであるといわなければならない。まさにそれゆえに、国においても、「個人情報の保護に関する法律」及び「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」等の法整備を押し進め、プライバシー保護を強化している。

そこで、当審議会は、これらの諸事情にかんがみ、実施機関に対し、以下ののような措置をとるべきことを、意見として申し添える。

ア 市民の個人情報が、市役所内部の関係者のみならず外部の第三者によって漏洩又は悪用されることのないように、常に、最新の安全保護対策を講じること。

イ 住基ネットの運用に当たっては、それに伴う市民の不安感に対処するために、行政と市民との間に信頼関係を確立する十分な方策をとること。

ウ 住基ネットのセキュリティ対策については、規程第8条第3項に定められている「統括責任者は、個人情報の保護に関し特に重要と認められる事項を審議するときは、姫路市個人情報保護条例（平成2年姫路市条例第23号）第22条第1項に規定する姫路市個人情報保護審議会の意見を聴くものとする。」を遵守すること。

(参考)

審 議 の 経 過

年 月 日	審 議 会	経 過
平成14年11月22日	—————	・ 個人情報保護審議会付議申請書（不服申立てに係る諮問）の提出
平成14年12月10日	—————	・ 実施機関からの理由説明書の提出
平成14年12月20日	—————	・ 不服申立人からの意見書の提出
平成15年 2月 7日	平成14年度第1回	・ 実施機関からの意見聴取
平成15年 3月11日	平成14年度第2回	・ 不服申立人からの意見聴取
平成15年 4月 8日	平成15年度第1回	・ 審議 (※ 別事案と並行審議)
平成15年 5月28日	平成15年度第2回	・ 審議 (※ 別事案と並行審議)
平成15年 7月18日	平成15年度第3回	・ 審議
平成15年 9月10日	平成15年度第4回	・ 審議
平成15年 9月25日	平成15年度第5回	・ 審議
平成15年10月16日	—————	・ 答申