

住民基本台帳の一部の写しの閲覧制度に関する論点整理その2 (案)

1 閲覧制度を存続させるべきか

○ 閲覧制度を住民基本台帳法の目的及び個人情報保護の観点からどのように考えるべきか。

※住民基本台帳法（以下「住基法」という。）の目的（住基法第1条）
市町村において
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こと
住民の住所に関する届出等の簡素化を図ること
住民に関する記録の適正な管理を図ること

→ 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

→ 住民の利便の増進
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

※個人情報保護の観点

目的明確化の原則（収集目的を明確にし、データ利用は収集目的に
合致するべき）

利用制限の原則（データ主体の同意がある場合、法律の規定がある
場合以外は目的以外に利用使用してはならない）

住民基本台帳制度には、①住民の居住関係の公証制度としての側面と、②
行政における基本台帳という側面（注）がある。

閲覧制度は、他の公証制度（不動産登記制度など）にもあり、諸外国でも
同種の制度があるように、必ずしも否定すべきものではない。現行の利用状
況をみても、行政目的のための利用や世論調査など公益に資すると考えられ
る利用もある。

現行の閲覧制度は、広く何人でも閲覧できるとされており、閲覧の対象が氏名、住所等の4情報に制限され、不当な目的又はそのおそれがある場合には拒否できるとされているとしても、その審査基準、手続きも不明確なため、市町村の審査もまちまちとなり、ダイレクトメールなどの営業活動に閲覧制度が広く利用されていることや、一部に制度を悪用したと考えられるケースがあることが問題となっている。

したがって、個人情報保護の観点から、住基法の目的に照らして、閲覧できる主体と目的をできる限り明確にするとともに、審査手続きについても整備するなど、現行制度の抜本的な見直しを行う必要がある。

注 できるだけ住民の届出等を簡素化（ワンストップサービス）し、住民に関する記録を正確かつ統一的に行うことが、住民の利便の増進（届出等の負担の軽減）と国及び地方公共団体の行政の合理化に資すると考えられたもの。（住基法第2条、第3条第2項）

2 存続させる場合に、閲覧できる主体と目的をどのように考えるべきか

個人情報保護の考え方からすれば、収集目的を明確にし、データ利用は収集目的に合致させる必要がある。

住民基本台帳には、前述のとおり、公証制度としての側面と行政の基本台帳としての側面がある。後者は、専ら行政機関等が利用することを予定しているが、前者については、住民本人や行政機関等のほか、第三者が利用することも予定している。そして、住基法の最終的な目的は、住民の利便の増進と国及び地方公共団体の行政の合理化である。

(1) 住基法の最終的な目的が、

ア「住民の利便の増進」とされていることから、本人又は同一の世帯の者が閲覧すること

イ「国及び地方公共団体の行政の合理化」とされていることから、国及び地方公共団体の職員が職務上の必要（市町村、都道府県、国が法令の定める所掌事務又は業務の遂行に必要な場合）から閲覧することは首肯されるのではないか。

← 本人又は同一の世帯の者の閲覧については、住民票の写しの交付制度で対応可能であり、あえて、閲覧を認める必要はないのではないか。

(2) 公証制度として、本人以外の第三者に閲覧させることが、どこまで許容されるかについて、住基法において同じく公証制度とされる「住民票の写しの交付制度」との比較からすると、債権者などの利害関係人や弁護士等が正当な目的のために閲覧する場合は、「住民の利便の増進」に役立つものとして、肯定されうるのではないか。

(参考) 本人以外の第三者が住民票の写しを取得する主な場合

- ・ 本人の代理として取得する場合
 - ・ ・ ・ 明らかに本人の利益になるとき
- ・ 債権者（金融機関・特殊法人等）が債権の回収のために債務者本人の住民票の写しを取得する場合
 - ・ ・ ・ 本来であれば本人から取得してもよいケースであるがそれが困難な場合
- ・ 相続手続や訴訟手続などにおいて法令に基づく必要書類として取得する場合
 - ・ ・ ・ 法令上必要とされる場合
- ・ 弁護士等が法令に基づく職務上の必要から取得する場合
 - ・ ・ ・ 法令上必要とされる場合
- ・ 特殊法人等が公共用地の取得のために必要とする場合

住民票の写しの取得に相当するようなケースについては、公証制度として、本人以外の第三者に閲覧を認めることも肯定されうるのではないか。なお、これらの場合では、原則として、閲覧の対象となる住民は、氏名等により特定されていると考えられる。

← 住民票の写しの交付制度で対応可能であり、あえて、閲覧を認める必要はないのではないか。

← 住民票の写しの交付では、対象となる住民を「氏名・住所」で特定する必要があるが、必ずしも両方がはっきりしていない場合がありうる。

← ケースによっては、氏名等により住民を特定することが困難な場合があるのではないか。

- (例)
- ・ アパートの所有者が賃借人の居住実体が契約内容と合致しているかを確認する目的で閲覧するケース
 - ・ 都市再開発事業者等が事業の事前説明会の対象者を把握するために閲覧するケース

(3) (1) 及び (2) 以外に、どういった場合であれば閲覧を認めることが適

当か。その際、「行政機関の保有する個人情報に関する法律」（以下「行政機関個人情報保護法という。）の利用目的以外の目的のための利用・提供の規定（同法第8条第2項）の考え方が参考となるのではないか。

（3）－1 世論調査、学術調査など統計調査については、どのように考えるべきか。（※行政機関個人情報保護法では「専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき」とされている。）

ア 世論調査については認めてもよいのではないか。

放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関が報道の用に供する目的で行う調査の対象者を抽出するために必要な場合

イ 学術調査については認めてもよいのではないか。

大学その他の学術研究を目的とする機関若しくは団体又はそれらに属する者が学術研究の用に供する目的で行う調査の対象者を抽出するために必要な場合

ウ 市場調査について、どのように考えるべきか。

案① 一切認めるべきではない。

案② 販売・勧誘行為を伴わない市場調査であれば、ア・イと同様に認めてもよいのではないか。

案③ 販売・勧誘行為を伴わない市場調査のうち、一定のものについては、認めてもよいのではないか。

一定のもの = 調査結果を広く公表し、その成果を社会に還元するようなもの。

案④ 市町村の判断に委ねるべき。

※「アとイ」又は「ア、イ、ウのうち一定のもの」については厳密に分けることは困難ではないか。

（3）－2 ダイレクトメールなどの販売・勧誘行為について、どのように考えるべきか。

案① 一切認めるべきでない。

案② 情報管理等について厳格な審査を行った上であれば、認めてもよい。

案③ 一定のものについては、(5)に該当するものとして認めてもよい。

案④ 市町村の判断に委ねるべき。

(4)(3)については、住基法の目的に照らして、必ずしもその目的の範囲内と言えないものも含まれており、オプトアウト、オプトインの制度を設けるべきではないか。

(4) - 1 世論調査、学術調査等について閲覧を認めるのであれば、オプトアウトの制度を設けるべきではないか。

→ 仮にオプトアウトを採用すると統計的に正確な調査が困難になるおそれがあるのではないか。調査実施段階において、調査協力者の任意の協力を前提とすることを義務づけることでよいのではないか。

→ オプトアウトを採用すると、市町村の対応が相当困難となるのではないか。

→ オプトアウトではなく、むしろ世論調査等に利用してもよいという人の申し出を受け付けるような仕組み（オプトイン）とすべきではないか。

(4) - 2 ダイレクトメールなどの販売・勧誘活動について認めるのであれば、オプトアウトの制度を設けるべきではないか。

→ オプトアウトを採用すると、市町村の対応が相当困難となるのではないか。

→ オプトアウトではなく、むしろダイレクトメールに利用してもよいという人の申し出を受け付けるような仕組み（オプトイン）とすべきではないか。

← 住民基本台帳制度としてではなく、別途、商工業振興施策等の観点から各市町村等で検討すべきではないか。

(5) (1) から (3) 以外にも閲覧を認めてもよい場合があるのではないか。

(※行政機関個人情報保護法でも「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由があるとき」とされている)

(例)

民生児童委員	管轄区域内の住民の把握
社会福祉協議会	福祉事業
消防団	緊急時のための災害弱者の把握
町内会	敬老会、成人式等の案内
老人クラブ	会員募集のための対象者把握
私立幼稚園	入園児募集
ボーイスカウト	会員募集
青年会議所	市民討議会の開催
NPO	法人活動

これらについては、市町村の判断に委ねることとすべきか。

3 個人情報保護の観点からどのような審査手続・閲覧方法が考えられるか

(1) 審査手続

ア 2 (1) 及び (2) の場合、閲覧の対象となる住民の範囲が原則として氏名等により特定されていること、また、行政機関個人情報保護法及びそれに準じた条例による措置、公務員法及び弁護士法等に基づく守秘義務が課せられていることなどから、基本的には、現行の審査手続きを踏襲することによいのではないか。

→ 請求者が限定されることになることから、請求者に対する身分証明書の提示等本人確認を徹底する必要があるのではないか。

→ 国及び地方公共団体の職員が職務上の必要から閲覧する場合には、閲覧の対象となる住民の範囲が、氏名等により特定されていない場合があり得

る。これらは、その属する機関の所掌事務又は業務の遂行に必要な場合であり、そのことを手続き的にも明らかにする必要があるのではないか。特に、不特定多数の閲覧が必要な場合には、その理由を明らかにする必要があるのではないか。

イ 2(3)の場合の審査手続をどのようにすべきか。

世論調査等の統計調査を行う主体は様々であり、請求事由、情報の管理体制についても様々であるので、十分な審査を行う必要があるのではないか。

※ 申請書の記載事項及び提出を求めべき資料として次のようなものが考えられるのではないか。

- ア 申請者の身分等を明らかにするもの
申請者の氏名・住所
所属する事業所等の名前、所在地、責任者
委託を受けて調査を行う者については、委託者の名前、所在地、責任者
- イ 申請事由及び閲覧したい住民の範囲
調査等の内容の分かる資料
住民基本台帳を利用する必要性
調査結果の公表の有無及び公表の方法・時期
- ウ 情報の管理・廃棄体制
閲覧により取得した個人情報の管理・廃棄の方法、時期
- エ ア～ウの裏付けとなる資料
例 法人登記、事業所概要
大学の委員会又は学部長による証明書
日本世論調査協会、市場調査協会等による証明書
プライバシーマーク
- オ 誓約書
目的外に利用しないこと等

※ 判断が困難なケースについては、市町村の個人情報保護条例に基づく審議会に諮問すべきではないか。

(2) 閲覧方法

- 閲覧できる場合を行政目的等に限定することとすれば、閲覧用リストの作成方法は、住所順で差し支えないのではないか。
- 請求事由に応じて必要以上に閲覧しないような措置を講ずる必要があるのではないか。(職員による監視、書き写した内容の確認及び保管)
- 市町村が対応可能であれば、請求事由に応じて、必要な範囲の情報を抽出したリストを別途閲覧させる方法もあるのではないか。
- 請求事由に応じて必要な範囲のリストの抽出が可能であれば、当該リストを申請者に提供することとしてもよいのではないか。
- 閲覧用リストではなく、コンピュータの端末で閲覧をさせることでもよいのではないか。その場合必要以上に閲覧することがないような措置を講ずべきではないか。

4 その他

- 閲覧の対象とする事項は、氏名、生年月日、性別、住所とされているが、更に絞るべきかどうか。

個人個人を明確に特定する必要がある場合には、氏名、生年月日、性別、住所が必要と考えられるが、必ずしもそうでない場合には、4情報である必要はないのではないか。

請求事由に応じて必要な範囲のリストを提供することが可能であれば、請求事由に応じて必要最小限の情報によるリストとすることも考えられるのではないか。(年代別のリストでよければ、生年月日は必ずしも必要ないのではないか。性別を問わない調査であれば、性別は必要ないのではないか。)
- 閲覧の手数料について、一部の市町村では、閲覧を制限する観点からその引き上げ等が行われているのではないかと考えられるが、閲覧制度を見直すことにより、手数料の取扱いについても見直すべきではないか。
- 不正な目的での閲覧や目的外利用を防ぐための仕組みや罰則等の担保措置についてどのように考えるべきか。

- ・ 2の(3)の場合には、目的外に利用しないことを条件に閲覧を認めることとすればよいのではないか。

→ 担保措置として、市町村長から利用状況、個人情報の管理について報告を求めることとすればよいのではないか。

→ 目的外利用が判明した場合の措置をどうすべきか。

現行の過料制度（偽りその他不正な手段による閲覧 過料10万円）でよいのではないか。

個人情報の保護に関する法律の報告の徴収（第32条、57条）、勧告及び命令（第34条、56条）の規定に準じた措置を設けるべきではないか。

→ 世論調査、学術調査について、個人情報の保護に関する法律第35条、50条（表現の自由、学問の自由との関係）との関係をどのように考えるべきか。

- ・ 2の(3)の場合には、閲覧を許めた内容を公表することとすべきではないか。

○ 住民票の写し（記載事項証明書を含む。）及び戸籍の附票の交付制度についてどのように考えるべきか。

閲覧制度についての2(1)(2)の場合に準じて見直しを行うべきではないか。

・ 住民票の写し等の交付を請求できる者について、2(1)(2)の場合に限定すべきではないか。

・ 請求の手続きについて、請求者に対する身分証明書の提示等本人確認を徹底する必要があるのではないか。

○ 住基法の目的の規定（第1条）について見直しを行うべきか。