

## 住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会報告書（素案）

### 1 基本的な考え方

- (1) 住民基本台帳制度は、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「法」という。）に基づくもので、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制度として創設され、一方では、住民の利便を増進し、他方では国や地方公共団体の行政の合理化を図ることを目的とするものである。
- (2) 法により、市町村長は、個人又は世帯を単位とする住民票からなる住民基本台帳を作成することとされ、法で義務付けられた住民からの届出等に基づき住民票の記載を行うこととされている。住民票の記載事項には、氏名、生年月日、性別、世帯主との続柄等、戸籍の表示、住民となった年月日、住所、選挙人名簿の登録に関する事項、国民健康保険の被保険者資格に関する事項など16事項がある。（注1）
- このように、住民基本台帳には、法に基づき収集された個々の住民に関する情報（以下「個人情報」という。）が記録されているものである。
- (3) 法においては、居住関係を公証する公簿として、法制定時から、広く一般に公開することが原則（以下「公開原則」という。）とされ、法11条において何人も住民基本台帳の一部の写しの閲覧を請求することができること、法12条及び20条において何人も住民票の写し（又は記載事項証明書）及び戸籍の附票の写しの交付を請求することができることとされている。（注2）
- (4) これに対しては、個人情報保護の観点から、公開原則を見直し、原則非公開とすべきとの意見がある。特に、現行の閲覧制度は、広く何人でも閲覧を請求できることとされているため、閲覧の対象が氏名、生年月日、性別、住所の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等には請求を拒否できることとされているとしても、その審査基準等が不明確なこともあり市町村の審査がまちまちとなっていること、ダイレクトメールなどの営業活動のために大量に閲覧され広く利用されていること、制度を悪用したと考えられる事件が発生していることなどについて問題点が指摘されている。

(5) 一方で、住民基本台帳は、居住関係の公証制度として、また、住民に関する各種行政事務の基本台帳として、個人情報保護しながらも、それを適切に利用することにより、住民の利便の増進と国・地方公共団体の行政の合理化を図ろうとするものである。

(6) 以上のようなことを踏まえて、当検討会としては、現行の何人でも閲覧を請求できるという閲覧制度は廃止し、法の目的に即して、閲覧できる主体と目的を限定するとともに、審査手続等についても整備するなど、新たな制度として構築すべきと考える。併せて、住民票の写し等の交付制度についても手続の明確化等所要の見直しを行うべきである。

また、住民基本台帳に基づいて作成される選挙人名簿についても、公職選挙法（昭和25年法律第100号）に基づいて、選挙人名簿抄本の閲覧制度が設けられているが、同法の目的に即して、個人情報保護の観点から所要の見直しを行うべきである。

(注1) 住民票の記載事項は、次の16事項とされている。①氏名 ②出生の年月日 ③男女の別 ④世帯主についてはその旨、世帯主でない者については世帯主の氏名及び世帯主との続柄 ⑤戸籍の表示。ただし、本籍のない者及び本籍の明らかでない者については、その旨 ⑥住民となつた年月日 ⑦住所及び一の市町村の区域内において新たに住所を変更した者については、その住所を定めた年月日 ⑧新たに市町村の区域内に住所を定めた者については、その住所を定めた旨の届出の年月日及び従前の住所 ⑨選挙人名簿に登録された者については、その旨 ⑩国民健康保険の被保険者である者については、その資格に関する事項 ⑪介護保険の被保険者である者については、その資格に関する事項 ⑫国民年金の被保険者である者については、その資格に関する事項 ⑬児童手当の支給を受けている者については、その受給資格に関する事項 ⑭米穀の配給を受ける者については、その米穀の配給に関する事項 ⑮住民票コード ⑯住民の福祉の増進に資する事項で住民票の写しの交付により個人の秘密を侵すおそれがないと認められるもののうち、市町村長が住民に関する事務を管理し及び執行するために必要と認めるもの

(注2) 法制定時において、公開原則がとられたのは、主として、①住民票の記載事項には、個人の秘密に属するような事項は含まれていないと考えられていたこと、②法の前身である住民登録法でも公開とされていたこと、③個人の身分関係を記録する戸籍の記載事項も公開とされていたこと（昭和51年の改正前の戸籍法第10条）、④閲覧等により記載内容の正確性の確保が図られること、⑤住民の利便の増進に役立つこと、等の理由によるものとされている。

これに対して、その後の社会一般のプライバシー意識の高揚や情報化社会の進展等による、国民のプライバシー保護に対する関心の高まりを受けて、閲覧制度等については、昭和60年と平成11年に次のような改正が行われた。

(昭和60年の法改正)

- ・ 閲覧制度について、請求者に請求事由等を明らかにさせるとともに、市町村長は、当該請求が不当な目的であることが明らかなき又は閲覧により知り得た事項を不当な目的に使用されるお

それがあつることその他の当該請求を拒むに足りる相当な理由があると認めるときは当該請求を拒むことができることとされた。

また、市町村長は、政令で定めるところにより、住民基本台帳の写し又は住民票の記載事項の一部の記載を省略した住民基本台帳の一部の写しを作成し、これをもって住民基本台帳の閲覧に代えることができるものとされた。

- ・ 住民票の写しの交付制度については、戸籍法に準じ、請求者に請求事由等を明らかにさせるとともに、請求が不当な目的によることが明らかなきときは拒むことができることとされた。

また、住民票記載事項証明書の交付について法定化されるとともに、住民票の写しの交付に当たつて市町村長が省略できる住民票の記載事項として、個別行政事項のほか、世帯主との続柄及び戸籍の表示の事項が加えられた。

- ・ 戸籍の附票の閲覧制度については廃止されるとともに、その写しの交付については、住民票の写しの交付に関する規定が準用された。
- ・ 偽りその他不正の手段により、閲覧をし又は住民票の写し等の交付を受けた者に対して過料（5万円以下）を課すこととされた。

（平成11年の改正）

- ・ 閲覧制度について、閲覧の対象を住民基本台帳の一部の写し（氏名、生年月日、性別、住所）とされた。
- ・ 住民票の記載事項として、住民票コードが加えられたが、住民票コードについては、第三者からの住民票の写しの交付請求の対象外とされた。
- ・ 偽りその他不正の手段により、閲覧をし又は住民票の写し等の交付を受けた者に対する過料の限度額が引き上げられた（10万円以下）。

## 2 住民基本台帳の一部の写しの閲覧制度の見直し

### （1）閲覧できる主体と目的

ア 現在の閲覧制度の利用状況を大きく分けると、①国及び地方公共団体の職員による職務上の利用（公用）、②本人等、利害関係人や弁護士等による利用（公証）、③世論調査や学術調査など公益性のある調査等のための利用（公益）、④ダイレクトメールなど専ら営業活動のための利用（営利）とに分けることができる。

イ 住民基本台帳の利用目的は、まずは、当該住民基本台帳を管理する当該市町村において、「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とともに、住民の住所に関する届出等の簡素化を図るため」に利用することである。

次に、「住民に関する記録を正確かつ統一的に行う制度」として、「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」を図ることとされていることから、当該住民本人及び同一世帯の者、並びに国、都道府県及び他の市

町村に利用させること（個人情報を提供すること）は、その本来の目的に含まれていると言える。

なお、国及び地方公共団体については、無条件に利用・提供が認められるわけではなく、国及び地方公共団体が法令の定める事務又は業務を遂行する場合に、必要な限度で情報を利用・提供できるものである。

ウ また、住民基本台帳の閲覧制度は、住民票の写しの交付制度と併せて、住民の居住関係を公証する制度として、設けられているものである。

公証すべき相手方としては、次のような者が考えられる。

- ① 本人又は同一の世帯の者
- ② 国及び地方公共団体
- ③ ①及び②以外の者のうち住民の居住関係について確認することについて正当な理由をもつ者

①及び②については、イで述べたところの住民基本台帳の利用目的にも合致する。③については、住民基本台帳の公証制度としての利用目的から、閲覧を認めることが適当と考える。

③について、まずは、住民票の写しを取得する場合（参考）に準じて考えることが可能である。これらについては、原則として、閲覧の対象となる住民が氏名等により特定されている場合が多いと考えられ、当該住民以外の住民の個人情報が閲覧されるのを防ぐ観点から、閲覧制度よりも住民票の写しの交付制度で対応する方が望ましいと考えられる。

- (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
    - ・ ・ ・ 法令上必要とされる場合

エ 次に、氏名等により住民を特定することが困難であるが、特定の住所又は一定の地域に居住する住民に係る居住関係について確認することについて正当な理由がある場合には、公証制度としての利用目的の範囲内として、閲覧を認め

ることが適当と考える。

具体的には、次のような場合については、その成果が国や地方公共団体の施策に反映されるなど公益性があり、住民の利便の増進に資すると考えられること等から、閲覧を認めることが適当と考える。

a 世論調査、学術調査などいわゆる社会調査のうち公益性が高いと考えられるものの対象者を抽出するために閲覧する場合（注3）

ここで、社会調査とは、具体的には次のような調査をいうものとする。

- ・放送機関、新聞社、通信社等の報道機関が報道の用に供する目的で行う調査
- ・大学その他の学術研究を目的とする機関等が学術研究の用に供する目的で行う調査
- ・これらに準じる調査

これら社会調査を行う主体及び調査の内容は様々であることから、その調査の公益性、個人情報の取扱い等について十分な審査を行う必要がある。公益性の判断基準の一つとして、例えば、調査結果が広く公表され、その成果が社会に還元されているかどうかを基準とすること等が考えられる。

（注3）行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「行政機関個人情報保護法」という。）第8条第2項第4号では、行政機関等以外の者へ保有個人情報を提供できる場合として、「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」が挙げられている。これは、専ら統計の作成や学術研究のために個人情報を利用する場合は、特定個人が識別できない形で用いられることが通常であり、個人の権利利益が侵害されるおそれが少なく、かつ、公共性も高いと考えられるからと説明されている。

b 社会福祉協議会や自治会などの公共的な団体が住民サービスの向上につながるような公益性の高い事業を実施するために閲覧する場合等（注4）

これらについては、それぞれの団体の行う事業の内容、閲覧を認める必要性等も、個々の事業によって異なると考えられることから、各市町村長の判断により、閲覧を認めることができるようにすることが適当と考える。また、住民票の写しの交付では対応できないが、なお居住関係について確認する特別な理由がある場合（例 自らの所在地を住所としている者が他にいないか等を確認するために閲覧する場合）も同様である。

（注4）行政機関個人情報保護法第8条第2項第4号では、行政機関等以外の者へ保有個人情報を提供できる場合として、「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」が挙げられている。特別の理由があるときは、具体的には、①行政機関に提供する場合と同程度の公益性があること、②提供を受ける側が自ら情報を収集することが著しく困難であるか、又は提供を受ける側の事務が緊急を要すること、③

情報の提供を受けなければ提供を受ける側の事務の目的を達成することが困難であること等と説明されている。

オ 営業活動としてのダイレクトメールなどのために閲覧することについては、認めるべきではない。

なお、オプトアウトやオプトインの制度についても議論されたが、上述のように国や地方公共団体、公共性の高い場合等に閲覧を限定するのであれば、導入する必要はないと考える。

## (2) 審査手続

ア 特定の住民についての閲覧制度を存続する場合の手続については、住民票の写しの交付制度と同様とすべきと考えられるが、不特定多数の住民について閲覧する場合については、原則として、その理由及び閲覧により取得した個人情報の管理などについて審査を行う必要がある。

特に、社会調査を行う主体については様々であることから、閲覧の請求があった場合には、十分な審査を行う必要がある。具体的には、次のような事項を明らかにさせ、必要な資料の提出を求めることが考えられる。また、個々のケースについて、判断が困難な場合には、市町村において、個人情報保護条例に基づく審議会に諮問した上で判断することも考えられる。

- ① 請求者の氏名・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
- ② 請求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
- ③ 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
- ④ ①～③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
- ⑤ 誓約書  
目的外に利用しないこと等

イ 国及び地方公共団体の職員が職務上の必要から閲覧を請求する場合について

は、従来は請求事由を明らかにする必要がないこととされているが、不特定多数の住民について閲覧を請求する場合については、犯罪捜査等に必要な場合を除き、原則として請求事由を明らかにするとともに、少なくともその属する機関の所掌事務又は業務の遂行として行っていることを手続的にも明らかにすることを検討すべきである。

### (3) 閲覧方法等

ア 閲覧用の住民基本台帳の一部の写し（以下「閲覧用リスト」という。）の作成方法については、一部の市町村で閲覧用リストを氏名のアイウエオ順で作成する等の対応をとっている。本報告で提言するような、閲覧できる場合の限定、審査手続の整備等の抜本的な見直しを行うことにより、閲覧用リストの作成方法については、今後は、居住関係を公証する制度との観点から、町字等の地区ごとに住所順とすることを基本とすべきと考えられる。

イ また、請求者に閲覧させる際には、請求事由に応じて必要な範囲を超えて閲覧することがないように、原則として職員の面前で行わせるとともに、閲覧者が閲覧し書き写した内容について請求事由と齟齬がないか確認するとともに、そのコピーを保管しておくことが適当である。

なお、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も考えられるが、その場合、必要以上に閲覧させることがないような措置を講ずる必要がある。

ウ 閲覧の手数料についても、一部の市町村では、閲覧を制限する観点からその引上げ等が行われているのではないかと考えられるが、閲覧制度を抜本的に見直すことにより、手数料の取扱いについては、その閲覧制度の事務処理に必要な額とすべきと考えられる。

### (4) 不正な目的での閲覧や目的外利用を防ぐための仕組み

ア 国や地方公共団体については、行政機関個人情報保護法や個人情報保護条例等による制限が働くこととなるが、それ以外の者に対して、不特定多数の者の閲覧を認める場合には、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べきである。併せて、閲覧を認めた相手方と請求事由等の概要を公表することにより、透明性を高めることが適当である。

イ アの担保措置として、市町村長から閲覧により取得した個人情報の利用状況、及び管理・廃棄について報告を求めることとすべきである。

不正な目的での閲覧や目的外利用が判明した場合には、過料に処すこと等を検討すべきである。

### (5) 住民票の写しの交付制度等の見直し

ア 住民票の写しの交付制度については、現在でも請求事由の審査等がかなり厳格に運用されており、個人情報保護の観点から、更に厳格な運用を確保することにより適切に対応することが可能であると考えられる。

特に、国や地方公共団体の職員による職務上の請求や弁護士等の職務上の請求については、その職名又は資格及び職務上の請求である旨等を明らかにして請求する場合は、請求事由を明らかにしなくてもよいこととされている中、近年行政書士等による職務上請求用紙の不正使用等の事件が発生していること等も踏まえ、各業士からの職務上の請求に当たっては、詳細な請求事由まで明らかにさせることは必ずしも必要ないが、住民票の写しの使用目的（根拠法令等）、依頼者名、提出先については、職務上の請求であることを明らかにする観点から記載させるなど手続を明確にする必要がある。

また、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。

イ 戸籍の附票とは、本籍地で作成される戸籍と住所地で作成される住民票との間を連絡、媒介して、戸籍と住民票の共通記載事項の内容を一致させるとともに、住民基本台帳の記録の正確性を確保するための帳票である。戸籍の附票の写しについては、不動産の登記等、過去の居住関係の公証が必要な場合に利用されているものであり、アに準じて手続の明確化等を図るべきである。

### 3 選挙人名簿抄本の閲覧制度の見直し

(1) 選挙人名簿は、投票できる者の範囲を確定するために、市町村の選挙管理委員会によって調製、保管される公簿である。選挙人名簿への登録は、当該市町村の区域内に住所を有する年齢満20年以上の日本国民で、引き続き3ヶ月以上当該市町村の住民基本台帳に記録されている者について行うものとされている。また、選挙人名簿には、選挙人の氏名、住所、性別及び生年月日等の記載をすることとされている。

(2) 選挙人名簿については、その正確性を確保するため、市町村の選挙管理委員会は、選挙時（選挙の期日の公示又は告示の日から選挙の期日後5日に当たる日まで）を除いて、選挙人名簿の抄本（住所、氏名、生年月日、性別を記載）を閲覧に供し、その他適当な便宜を供与しなければならないこととされている。これは、選挙人名簿を常時選挙人の目に触れさせておくことにより、選挙人名簿の正確性を確保しようとするものであり、選挙人は、選挙人名簿に脱漏、誤載又は誤記があると認めるときは、市町村の選挙管理委員会に対して、調査の請求をすることができることとされている（公選法29条2項及び3項）。



(3) 現在、選挙人名簿抄本の閲覧は、

- ① 選挙人が自己又は特定の者について登録の有無を確認する場合のほか、
  - ② 候補者等が選挙運動又は政治活動を行うために閲覧する場合
  - ③ 公共目的の世論調査・学術調査のために閲覧する場合
- に認める取扱いがなされている。

一方、ダイレクトメール等の営利目的での閲覧は認めておらず、各市町村の選挙管理委員会において要綱等を定め、事務処理が行われている。ただ、市町村の選挙管理委員会からは、法令上閲覧を拒否できるといった規定がないこと、登録者の有無の確認といった選挙人名簿の正確性の確保に結果的につながっている閲覧はあまりないことなどから、選挙人名簿抄本の閲覧制度について、廃止も含めた見直しを行うべきとの意見もある。

(4) 今回、住民基本台帳の閲覧制度の見直しを行うのに併せて、選挙人名簿抄本の閲覧制度について、個人情報保護の観点も踏まえ、次のような見直しを行うべきである。

ア 閲覧できる場合を法令上明確に位置づける。具体的には、現在閲覧が認められている次の場合は引き続き認めることが適当である。

- ① 選挙人が自己又は特定の選挙人の登録の有無の確認を行う場合
- ② 候補者等が選挙運動や政治活動を行うために閲覧する場合
- ③ 公益性が高い世論調査や学術調査のために閲覧する場合

ここで、②については、間接的には選挙人名簿の正確性を確保するという面もあり、選挙運動や政治活動は民主政治の健全な発展に資することから、引き続き認めることが適当である。

③についても、②と同様、間接的には選挙人名簿の正確性を確保するという面もあり、また、有権者の意識や関心に関する世論調査や学術調査は、政策形成の一助になっており、民意を顕在化し、民主政治の質的な充実を図る上で欠くことができない公益性を有することから、引き続き認めることが適当である。

イ ②及び③の場合、その主体の範囲を明確に画することは困難であり、偽りその他不正の手段による目的外の閲覧を防止するため、閲覧に関する事務処理の基本的な手続規定を法令に定めることとすべきである。

その際、現在市町村の選挙管理委員会の要綱等で定めている手続も踏まえ、住民基本台帳の閲覧に係る手続に準じて、次のような事項を明記した資料の提出を求めることが考えられる。

- ・ 閲覧しようとする者の氏名、住所
- ・ 閲覧理由
- ・ 閲覧したい選挙人の範囲、その理由
- ・ 閲覧により取得した情報の管理・廃棄の方法

- ・(③の場合) 選挙人名簿抄本の閲覧が必要な理由、調査の内容が分かる資料、調査結果の公表の有無等
- ・誓約書(目的外に使用しないこと)

また、現行法では、偽りその他不正な手段によって選挙人名簿抄本を閲覧した者に対する制裁措置がないため、住民基本台帳の閲覧に準じた制裁措置を設けるべきである(①を含む)。

②及び③の閲覧については、前記の考え方から認めるものであり、閲覧手数料は引き続き徴収しないこととすべきと考える。仮に徴収する場合であっても、低額にとどめるべきである。

ウ 市町村の選挙管理委員会は、選挙人名簿抄本の閲覧のほか、その他適当な便宜供与をしなければならないこととされているが、その範囲は、「予算と労力の範囲内」と解されている。このため、市町村の中にはコピーを認めている団体と認めていない団体がある。また、個人情報保護の観点からは安易に認めるべきではないとの意見がある一方、コピーを認めてほしいとの意見もある。

こうした現状を踏まえると、具体的な便宜供与の範囲・方法等については、各市町村の選挙管理委員会が、選挙人名簿の意義を踏まえ、その団体の実情に応じて定めるべきである。このため、便宜供与は、市町村の選挙管理委員会の定めるところにより行うこととし、法律上の便宜供与の義務規定は削除することが適当である。