

第1回住民基本台帳に係る電算処理の委託等に関する検討会

平成19年6月27日

【福浦企画官】 それでは定刻になりました。ただいまから第1回住民基本台帳に係る電算処理の委託等に関する検討会を開催いたしたいと思います。

次第の2でございますが、検討会の開催に当たりまして、藤井自治行政局長からごあいさつ申し上げます。

【藤井局長】 藤井でございます。委員の皆様方には、また急なお願いにもかかわらずこの委員会にご就任ご快諾いただきまして、また、大変お忙しい中、時間をやりくりしてまで本日第1回の会合をこういうふうで開催することができました。心から御礼を申し上げたいと思います。

さて、住民基本台帳に関連する個人情報の保護については、これまでは制度面、それからシステムで、我々としては最大限の努力をしてセーフガードの維持に努めてきたところでございます。また、利用面におきましても、昨年通常国会では閲覧制度を、それから今年度の通常国会では写しの交付制度について、個人情報保護の観点から限定する制度改正もやってきたところでございます。

そういうこともありまして、住基ネットなど直接個人情報が漏えいするという事は、幸いながらまだないわけなんですけど、ただ、アウトプットされた個人データが紛失、棄損、漏えいするとか、あるいはたまたま、今般の幾つかの団体から、合併に伴うシステムの整備に関連して事業者のほうか、あるいは事業者の従業員といったところからデータが漏えいするという事案が生じました。

この件については、結構メディアでも大きくとられたこともありまして、この通常国会で、先ほども申しました写しの交付の制限に関連する法律改正を総務委員会でご審議中だったところでございますが、国会でもやはり問題になりまして、運営面、それからやはり制度面も含めて検討し直すべきではないかというようなご指摘をいただいたところでございます。

私どもの菅大臣もこの事案を聞いて、まず、またかというような感じで非常に心配されて、早急に有効な対応をとれというようなご指示をいただきまして、緊急的に対応できるような運用面についてのご指導なりは既にさせていただいているのではございますが、制

度面を含めて、やはり検討しなければいけないのではないかと、この研究会の開催に至ったところでございます。

大臣がまたかと思われた背景は、大体やはり委託とか再委託、そういう事業者のプロセスの中で、あるいは従業員がW i n n yが収納されている自宅のパソコンにそのデータを入れるということで漏えいしたというパターン。これは実は住基データに限らず、いろいろところで問題が生じてきているという意味では、非常に範囲のすそ野の広い問題かと思えます。

また、外業者が委託、再委託、非常に複雑な形態になっているというのは、これは何も住基データの処理だけではなしに、情報産業の構造問題にも絡むという意味では非常に深い問題があるかと思っております。

私どもとしては、システム面での制度改革といえますか、それはこれからもどんどん見直していかなければいかんと思っておりますが、今回の問題はやはり事業者なり、あるいは従業員、職員の法令遵守意識と申しますか、規範意識とか、そういうものが不十分であるのではないかというような感じもしているところでございます。

そういうことであれば、やはり法令も含めたルールといったものを改めて検討していただく必要があるのではないかと、ほんとうにお忙しい中ですが、研究会を開催させていただいたところでございます。

私どもとしては、背景から申しまして、総務大臣の指示を踏まえ国会での議論を背景に、絶対に必要なことはやらなければいかんと思っておりますので、極めて要請は急でございますけれども、短期間集中的なものとなるかと思えますけれども、ぜひ忌憚のないご意見、ご論議をいただいて、私どもにご支援、ご助力をいただければということでお願いを申し上げてあいさつにさせていただきますと思います。

よろしく申し上げます。

【福浦企画官】 それでは次第の3でございますが、本日ご出席をいただきました検討会の構成員の皆様方をご紹介申し上げます。

お引き受けいただいた先生方、7名でございます。50音順にご紹介申し上げたいと思っております。

まず、弁護士の稲垣隆一委員でございます。

【稲垣委員】 よろしく申し上げます。

次に、法政大学大学院法務研究科教授の今井猛嘉委員でございます。

【今井委員】 よろしくお願ひします。

次に、東京大学大学院法学政治学研究科教授の宇賀克也委員でございます。

【宇賀委員】 よろしくお願ひします。

次に、全国連合戸籍事務協議会幹事長、品川区戸籍住民課長の上川内朝子委員でございます。

【上川内委員】 よろしくお願ひします。

次に、筑波大学ビジネス科学研究科准教授の川田琢之委員でございます。

【川田委員】 よろしくお願ひします。

【福浦企画官】 次に、三鷹市企画部ユビキタス・コミュニティ推進部長の後藤省二委員でございます。

【後藤委員】 後藤でございます。よろしくお願ひいたします。

【福浦企画官】 次に、筑波大学法科大学院教授の藤原静雄委員でございます。

【藤原委員】 藤原でございます。よろしくお願ひします。

【福浦企画官】 次にオブザーバーの方のご紹介を申し上げます。

まず、法務省刑事局参事官の辻裕教様でございます。

次に、総務省行政管理局個人情報保護室長の明渡将様でございます。

次に、総務省自治行政局地域情報政策室長の元岡透様でございます。

次に、総務省自治行政局行政体制整備室長の加瀬徳幸様でございます。

あと、内閣府国民生活局個人情報保護推進室長の南嶋崇志郎様。本日ご欠席でございますがオブザーバーでございます。

それでは次に、藤井局長以外の総務省側の出席者をご紹介申し上げます。

門山審議官、おくれて出席でございます。

隣でございますが、江畑市町村課長でございます。

【江畑課長】 江畑でございます。よろしくお願ひいたします。

【福浦企画官】 次に、担当理事官の望月理事官でございます。

【望月理事官】 望月でございます。よろしくお願ひいたします。

【福浦企画官】 最後になりましたが、私は住民台帳企画官の福浦でございます。どうぞよろしくお願ひいたします。

それでは、最初に次第の4でございますが、当検討会の座長の互選をお願いしたいというふうに考えております。

お手元にお配りしております資料1の開催要領でございますが、第3、座長のところで、座長を置いて、座長はメンバー、委員の互選ということにさせていただいております。事務局からの提案でございますが、宇賀委員にお願いしたいというふうに考えておりますが、いかがでございましょうか。

（「異議なし」との声あり）

【福浦企画官】 どうもありがとうございました。

それでは、宇賀委員に座長をお願いしたいと思っておりますので、お席のほう、座長席のほうに。

【宇賀座長】 それでは、ご指名でございますので、進行役を務めさせていただきます。微力でございますが、皆様のご協力を得て、住民基本台帳情報の流出という事故が二度と起こらないような実効のある対策をまとめたいと思っておりますので、ぜひ協力よろしくお願いたします。

【福浦企画官】 それでは、後の進行のほうは座長のほうからお願い申し上げたいと思っております。

【宇賀座長】 それではまず、開催要領にありますように座長代理を指名させていただきたいと思っております。藤原委員に座長代理をお願いしたいと思っております。よろしくお願いたします。

次に、次第5の検討会の運営等についてということで、資料の2に基づきまして議事の公開の取り扱いについて事務局にご説明いたします。

【望月理事官】 それでは資料2に基づきまして、検討会の運営につきましてご説明をさせていただきます。

議事の公開の取り扱いでございます。

まず、(1)番としまして、会議資料の取り扱いでございますけれども、会議の終了後、原則として速やかに公表するというふうにしたいと思っております。

(2)としまして、議事録でございますけれども、議事録のほうは会議終了後速やかに作成しまして、先生方のご確認を得た上で公表するというふうにしたいと思っております。

また(3)で、議事録と会議資料の公表の方法は、総務省のホームページに掲載することによりまして公表したいと思っております。

あと(4)でございますが、その他議事の公開に関して必要なことは、座長がそのたびに会議に諮って決めるというふうにしたいと思っております。

以上でございます。

【宇賀座長】 検討会の運営等につきまして、ただいまの事務局の案につきまして何かご意見ございますでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、検討会の運営についてはこの資料のとおりとさせていただきたいと思います。

【福浦企画官】 開催要領第4(2)に、「座長は、必要があると認めるときには、学識経験者等に検討会への出席を求めその意見を聞くことができる」というふうにございまして、本日、地方自治情報センターのシステム担当プロジェクトマネージャーの赤星様にご出席を賜っておりますが、そういうことでよろしゅうございますでしょうか。

【宇賀座長】 よろしいでしょうか。

【福浦企画官】 ありがとうございます。

【福浦企画官】 次に、マスコミの方の傍聴のご希望がございまして。それをどういたすかというのをご議論いただければと思いますが。

【宇賀座長】 マスコミの方からの傍聴希望があるということですが、いかがいたしましょうか。よろしいでしょうか。では、お認めするということにしたいと思います。

【福浦企画官】 はい、わかりました。

【宇賀座長】 それでは、次第の6の議事のほうに移らせていただきます。

初めに、資料に基づいて事務局のほうから一括して説明をお願いします。その後各委員から意見をちょうだいしたいと思います。

【望月理事官】 それでは、次第に従いまして資料のほう、説明させていただきたいと思います。

まず、お手元のほうに資料の3のほうから入らせていただきますけれども、全体説明ということさせていただきます。

今回、愛南町を中心といたしまして、複数の市町村で情報の流出ということが起こりました。その全体像ですけれども、一番の上の愛南町のほうから、株式会社デンケンというところに委託がされた。その際に、デンケンのほうからは町が知らない形で、承諾を得ない形で再委託がされている。その再委託先が山口電子計算センターというところがございます。

同じような構図でございますが、山口県の山口市のほうは、この山口電子計算センターのほうに直接の委託をしている。また、長崎県の対馬市のほうでは、BCCという会社に1回委託しましたがけれども、そのこのところにこの山口電子計算センターから社員が出向す

る形で同じようにプロジェクトに参画していたというものでございます。

また、北秋田市のほうは、NECに一たん委託しまして、そこから再委託。北九州市、飯塚市、同じようにNECに委託した後に山口電子計算センターのほうに再委託がされているというものでございます。

この際に、山口電子計算センターの社員Aでございますけれども、その際のデータを自宅のほうに持ち帰りまして、自宅パソコンにコピーをしたと。その後、自宅のパソコンのほうに、いわゆるファイル交換ソフトWinnyがインストールされまして、その後、アンチニーと言われているようなものですが、ウイルスに感染されたデータが導入されて、結果として情報が公開状態になったというようなものでございます。

特徴といたしましては、ファイル交換ソフトをインストールした者は、AではなくてAの配偶者Bでありまして、その間に直接の、お互いにこういう情報がある、もしくはインストールしたというふうなことが共有されていなかったというふうに言われてございます。

その後、具体的にはどういうデータが漏れたかということでございますけれども、1枚めくっていただきまして、漏れデータ等の概要ということでございます。

愛媛県愛南町のほうで、住民基本台帳の住基情報、住所、氏名、生年月日、転出転入情報等が6万8,426件など流出をいたしまして、そのほか、国民年金情報、老人保健情報、口座情報等が流出しています。また、選挙の資格の有無等につきましても流出しておりまして、延べ14万2,843件のデータが漏れたと。そのうちで、個人が特定できるものということですが、右のラインでございまして5万4,850人分ということでございます。

皆さんご案内のように、これは市町村合併に伴って流出したことでございますので、合併の際の、旧の住民の部分と、あとプラスアルファで、例えば転出していた人とか、既に亡くなられていた方の情報も合わせて流出しておりますので、ほぼ全住民分プラス既になかった人の分も流出したというふうな状況でございます。

契約の関係でございますけれども、契約違反としまして、本来再委託というのはしてはいけないよと、無断で勝手にやるようになったわけなんです、そこが無断で再委託をされていた。また、業務終了後データの返還とか廃棄をしっかりとしなさいということになったわけですが、そういうところが不徹底だったということでございます。

このあたり職員が直接やったことと、再委託もしくは委託でやったことの間に何らかの差があるのかどうか、そういった観点からご議論いただければと思っております。

また、同じような形で、山口市では延べ1万5,076人分のデータとしまして、26万2,437件というふうな流出でございますし、対馬市のほうでは1,354人分。また、北秋田市のほうでは711人分の個人データが漏れていると。また、福岡の嘉麻市のほうですけれども10人分であると。あとは北九州市と飯塚市につきましては、業務用の情報が漏れておりますけれども、個人の特定につながるような情報は漏えいはしていないというふうなことでございます。

本日は、特に大きな愛南町の事件につきまして、もう1枚めくっていただきまして、時系列等詳細に書いてございます。

愛南町の合併時におきまして、これは平成16年10月1日ですけれども、データ統合の際に再委託を受けた会社の従業員が無断でデータを自宅に持ち帰ったと。自宅のパソコンに保存したのは平成17年8月でございます。その後、何回かインストールされておりますけれども、一番最初に自宅パソコンにファイル交換ソフトがインストールされたのは平成17年9月ということですので、自宅パソコンに保存した後にインストールをされているということでございます。

その後、実際にウイルスに感染したのは平成19年4月30日ということで、その際にはファイルをダブルクリックしたことによってウイルスに感染しまして、結果としてWinnyのセキュリティーホールをつくる形で情報が公開される状況になったというものでございます。

その後、いろいろと経緯がございまして、最終的には、平成19年5月16日に愛南町のほうから情報漏えいというものが発表されたというようなことでございます。

北秋田市のほうも似たような形でございますので、漏れているというものでございます。

あと、件数等は先ほど説明したとおりでございますが、一番下のほうでございますけれども、現在委託業者への対応ということで、町のほうではどういうふうな対応をするのかというのを検討している最中であるということでございます。

以上、今回の事案の概要でございます。これに伴いまして、総務省のほうでどういう措置をとったのかということが参考資料の3-1からでございますけれども、ここの部分を御覧ください。

参考資料3-1ということで、平成19年5月25日の段階で官房総括審議官のほうから各知事、もしくは政令指定都市の市長さんにあてて防止対策の徹底につきまして通知をさせていただいております。

この際、ポイントになりますのは、例えば、個人情報保護条例の罰則対象に受託業者を追加していないところは追加してくださいと。契約に違反した場合に、受託業者に対して厳正な措置を実施するようにしてくださいと。また、受託事業者に対する監督、報告徴収とか立入検査等を強化してください。また、個人情報保護を徹底するための契約事項の見直し等につきましても徹底してくださいというふうな中身でございます。

また、次のページ、参考資料3-2でございますけれども、地域情報政策室のほうからは、外部委託契約の中身とその遵守状況につきまして、緊急点検をしてくださいということをして地方団体のほうに依頼という形で発出しておりまして、この事件を受けまして、最初に局長のほうから運用面でできることは既にしていると言ってございますけれども、緊急点検をお願いしたということでございます。

その際に、緊急点検の中身でございますけれども、1つは、契約の中で、例えば再委託の禁止とか、再委託を可能とする町では事前の承認をとるようにしているかとか、2番目としまして、作業場所の特定がされているか。それ以外の場所に無断で持ち出すことを禁止しているか。また、3番目としまして、委託業務終了時の情報資産の返還とか廃棄等が義務づけられているかというものでございます。

また、これにつきましては、点検ということで実際にやってもらいまして、報告を求めるというふうな形で徹底をしているということでございます。

この後ありますので、3枚ほどめくっていただきまして、参考資料3-3というところでございます。

5月25日付の総務省自治行政局市町村課長通知でございますが、今度は、住民基本台帳の担当部局あてに発出したものでございますけれども、基本的な状況等は同じですが、1つは、記というところの1番ということで、中身としまして、委託先事業者での無断の再委託がないかとか、従業員のデータの無断持ち出しが行われていないかとか、委託業務終了後のデータの返還とか廃棄が徹底されているかなどについて再度チェックをお願いしたいと。

あと2番目ですけれども、今回の案件、住民票コードを含めた情報として流出しておりますので、自己の住民票コード、これは住民基本台帳法の30条の3に基づきまして、だれでも自分のコードは自由に変えることができますので、変更請求というものを周知徹底してくださいということでございます。

あと3番目としまして、今回は合併時ということですので、合併の際にこういったこと

が何か問題がないかどうかということの再度点検を行ってくださいということ。

あと4番目としまして、住民基本台帳ネットワーク自体から情報が流出したわけでは無いのですが、あわせて住民基本台帳ネットワークシステムの個人情報保護についても、重ねて万全を期してくださいというふうな中身の通知を出しておるということでございます。

あと、次のページになりますが、参考資料3-4としまして、地域情報政策室長のほうから出ているものでございますけれども、外部委託に伴う個人情報漏えいの防止対策に係る対応と留意事項ということで、個々具体的にどういうところに注意すべきかというところを再度通知をしているというものでございます。緊急点検というより、むしろ今回は中身をより具体的にしているということでございます。次のページ、横に対照表になっておりますが、こちらのほうを御覧になっていただければと思っております。

ちょっと小さい字でございますけれども、一番最初のところで、第3の個人情報保護条例の制定とか見直しに当たっての留意事項というのは、もともと平成15年に決めております。そういったものについて、今回の事案を含めてどうなのかということでございます。

そのこのパーツの4の外部委託に関する規制ということで、いろいろ書いてございますけれども、最後のところで「個人情報の漏えい防止等のために必要な措置を講じることを義務付けるとともに、受託事務従事者又は従事していた者に対しては、受託業務に関して取り扱う個人情報の保護について当該地方公共団体の職員又は職員であった者が負う義務と同様の義務を課す旨の規定を設けるのが適当」だということがありますので、そういったことがちゃんとやられているかということ、今回ちゃんと対応していただきたいというのが右側のところで書いてあるところでございます。

また、当然のことから、条例だけつくっても意味がありませんので、実際の規制対象になる受託業務の従事者等にもその中身については周知徹底を図りたいというようなことでございます。

また、罰則につきまして、いろいろあるわけですが、守秘義務を中心といたしまして、罰則を科しているというようなことがあります。それを紹介した上で、同じようなものを個人情報保護条例の中で、ちゃんと設けてくださいというようなことを周知徹底しているというものでございます。

あと、次のページになりますが外部委託につきまして、各団体が直接管理している場合に比較して、当然団体の数が増えるわけですから、情報漏えい等のリスクが増大するといったこともありますので、そういったものについて対応できるように、何らかの形で対策

を練っていかうということでございます。

例えば、契約をする際に、当然のことから、選定基準としましてしっかりしているところを選ぶんだということはあるかもしれませんが、契約項目といたしましてずらっと並んでおりました、真ん中あたりですが、例えば提供された情報の目的外利用、または受託者以外の者への提供の禁止とか、あと、業務上知り得た情報の守秘義務とか、再委託に係る制限事項の遵守とか、あとは、情報資産の返却とか廃棄とか、そういったものが書かれているわけでございます。こういったことは守っていただきたいというようなこと。

また次のページでございますけれども、契約項目といたしまして、例えば①で、セキュリティポリシーとかの遵守とかありますが、例えば②のところ、外部委託事業者の責任、委託内容、作業員、あと作業場所の特定とか、こういったことをしっかりと契約項目の中に入れてくださいというようなことを書いておるということでございます。

そういったことがありますし、あとは次のページでございますけれども、守秘義務の中身とか、そういったものを詳しく書いておりました、例えば⑦で、再委託に関する制限事項として、具体的には、一番最初に再委託は原則として禁止と。ただし、どうしても例外的に再委託を認める場合もありますので、そういった場合についても、委託先、再委託先の情報セキュリティ対策が十分かどうかといったことを確認をしてくださいといったことが書かれているということでございます。

以上、こういったことが今回通知をしております、とりあえず現状できることは一応やっておるんですが、制度的な対応がさらに必要かどうかという観点から対応策を練ってまいりたいということでございます。

この後は、今後整理すべき論点の検討とフリートークにかかわっているものでございますが、今回議論をするに際しまして、何人かの先生からこういった、参考になる条文とかがあるよというふうなご示唆をいただきましたので、できる限り集めまして法律等の部分とあと条例の部分を出したものを、これが資料4-1と4-2でございます。随時説明をさせていただきます。なお、中身につきましては、時間の関係もございまして、市町村課の責任で取りまとめてございますので、若干変化とか、そういったことがあれば、そのときにまたご指摘をいただければと思います。

資料4-1の2枚目でございますが、現行の住民基本台帳法の、いわゆる既存住基と言われている部分、旧来から市町村が整備している部分についての法規制のあり方でございますけれども、36条ということで、住民に関する記録の保護といったことがうたわれて

ございます。この部分は、「市町村長の委託を受けて行う住民基本台帳または戸籍の附票に関する事務の処理に従事している者又は従事していた者は、その事務に関して知り得た事項をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に使用してはならない」と。

その後、36条の2でございますけれども、今度は事業者に対する義務づけということになります。第1項のほうは市町村長に対して、例えば滅失とか棄損とか漏えいとか、そういったものが生じないように、適切な管理のために必要な措置を講じなさいといったこと。

それから第2項のほうで、市町村長から委託を受けて業務を行った場合に、受託事業者のほうですけれども、同じようなことをやってくださいということで準用するというふうな形になってございます。

このような、規範的なことは書いてございますけれども、例えば罰則、法律では直接は設けてございまして、備考の欄でございまして、その中の具体化という点は、各市町村の、例えば個人情報保護条例とか、個々の契約の中に任せられているというふうな整理でございまして。

次のページ、3ページでございまして、住民基本台帳のほうは電算化が大分進んでございまして、ほぼ100%に近い形で住民基本台帳の部分は電算化されております。電算化する際に、こういうことを守ってくださいといったこと、これはあくまで告示技術基準でございまして、規定されてございまして、そのこのパーツでございまして。

右のほうでございまして、技術告示と一般的に言われているものでございまして、書いてございまして、例えば(10)というところで、データ等の取扱いの管理に際しての不正行為の防止というようなことがありまして、例えばデータとかにつきましては、特定の者が管理するとか、その後ですけれども、定められた場所に保管するとか、使用、複写、消去または廃棄につきましては、責任者の承認を得て行うと。またその記録を作成してくださいと。

(11)でございまして、住民記録システムの構成機器とか関連設備の保守を外部の者に実施させる場合、委託した場合ですけれども、こういった場合については、不正行為の防止について適切な措置を講じてくださいと。当然、前のほうに書いてあることを踏まえてやってくださいといったことが書かれているということでございまして。当然告示でございまして、市町村長、こういうところに配慮してやってくれということですから、個々の中身の具体化、例えば罰則等の担保といったものは各団体のほうに任されていると

いうものでございます。

そのあと参考でございますが、4ページ以降で、住基ネットのほうはどのようなふうになっているんだというようなことでございますけれども、30条の17で、例えば指定情報処理機関の役員とか職員に対しましては、知り得た事項、秘密を漏らしてはいけないよということが第1項で書かれておまして、また、委託を受けた者につきましても秘密を漏らしてはいけないんですというのを第2項に規定しております。また、第3項では、こういった事務に従事するものにつきまして、刑法の適用につきましては、公務員とみなす、いわゆるみなし公務員規定というようなものを置いていると。

また、先ほどの秘密を漏らしてはいけないというところ、第1項及び第2項のパーツですけれども、罰則のほうを設けておまして、この規定に違反して秘密を漏らした場合につきましては2年以下の懲役とか100万以下の罰金に処すると。そういったことが書いてあるというようなことでございます。

その後、30条の29とかは、都道府県知事とか指定情報処理機関、これはちゃんと自分でしっかりと措置をとってくださいというようなことを規範的に書いてございますので、この後はそれぞれの責任においてしっかりとやると。秘密を漏らせば当然罰則がありますけれども、その他の部分につきましてもちゃんとやってくださいというふうな法律構成になっているということでございます。

先ほどは指定情報処理機関の場合ですけれども、同じようなパーツが30条の31のところは、例えば、市町村とか都道府県の職員に対しての同じような規定でございますが、本人確認情報の電子計算処理に関する事務に従事する市町村の職員とかにつきまして、秘密を漏らしてはいけないというふうな規範をかけた上で、第2項のところ、委託を受けた者につきましても秘密を漏らしてはいけないんだと。その場合につきまして、42条のところ、漏らした場合につきましては、2年以下の懲役か、もしくは100万以下の罰金というものが科されているというものでございます。

また、秘密に属さないようなものも、一般的に、みだりに他人に知らせたりしてはいけないよというふうな規範が、次の30条の32に載っているというものでございます。

このあとの構成は、全部基本的には同じですので、ご説明は省略させていただきます。

また、8ページをごらんになっていただければと思いますが、もともと住民基本台帳のほうは情報を人に見せるという点におきまして、閲覧という制度がございます。その閲覧の際には、どのようなふうな規制を設けているかということでございますけれども、これは

住民基本台帳法の11条の2というところに書かれているわけなんです、第3項のところで、閲覧事項、これは具体的に閲覧した結果得た情報ということですが、それを扱う者につきましては、閲覧の申し出をする際に、だれに情報を扱わせるのかということをお知らせし、それをあらかじめ市町村長に申し出るというような制度をとってございまして、それがずっと書いてあると、これは3項とか4項といったこととございまして、あと、第5項の場合は法人の場合、第4項は個人の場合ですので、総体として3項、4項、5項でどういう人が情報に触れるのかといったことを書いてございまして、第6項で、そのような申し出をした人は、当然のごとく適正な管理をしてくださいということが課しているということとございまして、第7項で、逆に言いますと、それ以外のものにつきましては、情報を提供してはいけないんだということで、閲覧事項をほかの人に提供してはならないというふうな規範を置いているというものでございまして。

ここにございましては、法の51条のほうで罰則を設けてございまして、閲覧事項を利用目的以外の目的のために利用するとか、第三者に提供したような場合につきましては30万以下の、これは過料でございまして、処するというふうになっているということと、あと本法のほうの8項、9項、10項のほうでは、本来やるべき措置を守らなかった場合に、市町村長が適正な勧告とか命令というふうな制度を設けてございまして、間接罰の形で、第46条ということで、この命令とかに従わなかった場合、命令に違反した者は6月以下の懲役または30万以下の罰金ということで、この場合は刑としては重くなっているというふうな制度になっているというものでございまして。

また、それに先立ちまして報告等がございまして、それについても一定の罰金とかを科しているというふうな制度でございまして。

あと11ページでございまして、これは住民基本台帳法ではなくて一般法でございまして行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律のほうでございまして。

法第6条のほうで、保有個人情報の漏えいとか、滅失、棄損の防止とか、その他必要な措置を講じてくださいというふうなことが書いてございまして、第2項のほうで、業務を受託した場合も同じように準用しますよというふうなことでございまして。

また、事業者の義務といたしまして、個人情報の取り扱いに従事する者がその業務に関して知り得た個人情報の内容をみだりに他人に知らせたり、不当な目的に利用してはなりませんということを書いてございまして、その場合、当然これは受託業務というのが入っておりますけれども、あくまで直轄の部分と、一たん、第1の段階で委託を受けたものと

いうふうなところに法規制を及ぼしておりまして、53条というところで、それに対する一定に罰則を設けていると。

この場合は、正当な理由がないのに個人の秘密に属する事項が記録された個人情報ファイルを提供した場合には、2年以下の懲役とか100万以下の罰金。また、業務に関して知り得た保有個人情報を、自己もしくは第三者の不当な利益を図る目的で提供し、または盗用したときは1年以下の懲役または50万以下の罰金というふうな形になってございます。

あと、次のページ、12ページ、個人情報の保護に関する法律でございますけれども、安全管理措置とか、従業者の監督とかということを経営者のほうに一たん課しまして、また、22条のほうで、委託先の監督といったことで事業者が委託先を適切に監督しなくてはなりませんよというようなことを規定してございます。

また、第三者の提供制度というようなことをずらっと書いておりまして、それについてそれぞれ罰則のほうに一定の担保を置いているというふうなことでございます。

その場合に、罰則の構成としましては、主務大臣もしくは、主務大臣の権限を地方公共団体の長が行ったりする場合もございまして、基本的に一定の命令を課して、その場合に命令違反、命令に従わないとか、そういった場合につきまして、罰則をもって担保していくというふうな仕組みをとっているというところでございます。

これがずらっと並んでいまして、あとはちょっと並びとしまして16ページでございますが、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律、いわゆる公共サービス改革法とか、市場化テスト法と言われているものでございまして、むしろこれはみなし公務員制度ですけれども、25条で守秘義務、秘密保持義務を課して、第2項のほうでみなし公務員規定を入れて、それについて違反した場合については対応していこうということで、特に秘密も漏らしたというパーツにつきましては、1年以下の懲役と50万以下の罰金というように適用するというところでございます。ここは、もともと公務員がやるべきものを、市場化テストということで、入札等で別な、民間のものが落札するというような構成ですので、落札側も公務員と同じような形、規制をしていこうというふうな精神でつくられているというものでございます。

あと、一般的に直営でやった場合はどうなのかということで、18ページのほうでございまして、国家公務員法の場合第100条ということで、いわゆる守秘義務が課されております。「職員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならないと」、職を退いた方

も同じというふうになっております。この規定に違反して秘密を漏らすと、1年以下の懲役とか3万以下の罰金と。

また、地方公務員法としまして、これは34条でございますが、同じような形で守秘が課されているというものでございます。

以上、ざっと見た形での法律の仕組みでございます。

資料の4-2のほうは、幾つかの団体の、市町村の条例を調べてみましたので、ご参考ということでやっております。特に再委託とかを含めまして、業者に一定の罰則を科しているような例としまして、ピックアップをしたものでございます。

1枚目でございますが、草加市の個人情報保護条例でございます。こちらのほう、第10条のほうは受託事業者を一定の形で定めまして、それに対する措置命令とか、そういったもので担保していくというふうな方向でございますけれども、最初に、必要な措置を講じなければならないと義務づけをした上で、秘密を漏らした場合につきましては、罰則をもって担保していくというふうな形でございます。

あとちょっと飛びまして、次の3ページ、一番下13条のところが特徴的だと思いますけれども、不正記録行為というふうな概念、これを一たん立てまして、その不正記録行為をしてはいけませんよというふうな行為規範を一たん置きます。第2項で、その後ですけれども、何人も、故意または過失にかかわらず、今度は不正記録媒体を譲り受けたり、所持したり、もしくは第三者に譲り渡したり、あと不正複写行為というものをしてはいけませんというような規制を置いているというふうなものでございます。

この場は専門用語が出ますけれども、不正記録行為とは何ぞやということが条例の第2条のほうに定義で置かれておりまして、一番右の欄でございますけれども、不正記録行為とは、実施機関等以外の者が実施機関が保有する個人情報ファイルの全部または一部を実施機関等以外の者が保有する電磁的記録媒体に記録する行為だということでございます。

このうち幾つかありますけれども、個人情報ファイルを対象にしているということと、行為としまして、それを電磁的記録媒体に記録するものというふうな2点、これを1つの押さえにしているというところでございます。

次に不正記録媒体というものですけれども、次のアもしくはイに該当するものということで、例えば、電磁的ファイルの一部または記録された電磁的記録媒体であって、実際の法規定に違反して譲り渡したものとか、あと、不正記録行為とか不正複写行為によって保有するファイルの全部または一部が記録された電磁的記録媒体。または、不正複写行為と

というのは、不正記録媒体に記録されたものの全部または一部をまた別のものに複写するよ
うな行為だというふうなことでございます。

こういった一定の不正な行為というふうな概念を打ち立てまして、第47条のところ
すけれども、「次の各号の一に該当する者は、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金」と
いうところで、(1)のところですが、不正記録行為をした人につきましては、直接的に罰
金を科す形にした上で、(2)のところすけれども、不正記録媒体であることを知っている
、もしくは重大な過失によって、これを知らずに譲り受けて所持したり、または第三者
に譲り渡したり、さらに複写をしたような人につきましても同じように懲役または罰金で
対処するというふうな構成になっている。ここが特徴的なポイントでございます。

そのあとはいろいろございますけれども、立入検査とか一般的な報告聴取の形です
ので省略をしていきたいと思っております。

あと、同じところの6ページでございますが、和泉市の個人情報保護条例の例でござ
います。

こちらのところでございますけれども、これは一番最初に不正な複製等を一たん禁止
するというふうなところが1つの特徴でございます。

第12条でございますけれども、「何人も、正当な理由がなければ、公文書又は磁気テ
ープ等に記録された個人情報の全部又は一部を他の記録媒体に複製してはならない」と。何
人でも、正当な理由がなければそのようにして、違反して記録媒体に複製された個人情
報をさらに複製してはいけませんというふうなこと。3項で、正当な理由がなければ、こ
のような不正に記録された媒体を所持したり、譲り受けたり、貸しつけたり、譲り渡したり、
貸し渡したりしてはいけませんというふうなことが書いてある。

ただその場合、直接的な罰則ではなくて、その後13条で、こういったことがあった場
合には市長が一たん、勧告とか、措置命令を講ずる形にしまして、措置命令違反というも
のについて罰則で担保していくような仕組みにしているというところでございます。

あとは8ページになりますが、受託事業者の責務というようなことが18条で規定され
てございます。これは罰則のほうだけ申しますけれども、正当な理由がないのに個人の秘
密に属する事項が記録された集合物といったものについて、かつ電子計算機を用いて検索
可能なもので体系的に整備されたものといったものにつきまして、提供したりした場合は
2年以下の懲役または100万円以下の罰金ということで、この場合に(2)としまして、
委託を受けた事務に従事している者というものを対象に規制を行っているというふうなこ

とでございます。

あとは、飛びまして10ページでございますが、世田谷区個人情報保護条例のほうでございますけれども、これは一般的なことでございまして、53条というところで罰則を置きまして、正当な理由がなければ、同じようにファイルを提供してはいけませんというふうなこと。これは受託業務についても対象にしております、2年以下の懲役とか、そういったものでございますということでございます。

あと幾つかの団体、さらに似たような例とかございますけれども、代表的なもの3つ取り上げてみたというものでございます。

あとは、また別な観点から資料5と資料6というものをまとめておりますので、続けて説明をいたします。

資料5のほうですけれども、過失とか重過失とか、業務上必要な注意の懈怠につきまして、事故等の発生した場合にどういうふうな罰則を設けているかということでございますが、秘密とか信用に係るものにつきまして、一定の罰則をもって担保している例がございます。

1番目でございますが、日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法。単に秘密保護と言われていることが多いかと思っておりますけれども、こちらの第4条のほうで特別防衛秘密という概念がありまして、それを取り扱うことを業務とする者、その業務によって知得したりまたは領有した特別防衛秘密というものを、この後が特徴ですけれども、過失によって他人に漏らした場合につきましても、2年以下の禁固とか5万円以下の罰金というふうなものでございます。

このほかに、それ以外の場合でも業務により知ったとか領有した特別防衛秘密を、同じように過失によって漏らした場合は1年以下の禁固とか3万円以下の罰金というふうなものでございます。

防衛機密というものを扱う場合は一定の罰則で、過失の場合もかなり罰則が科されているというものでございます。

あと2番目、医師法でございますけれども、第33条というところで、これは採点とかの業務でございますが、重大な過失によりまして、試験問題を漏らしたりまたは故意に不正の採点をし、故意の分は関係ありませんので、過失によって漏らした場合は、1年以下の懲役または50万円以下の罰金というものが書かれています。

これは医師法だけではなくて、その後※印で書いてありますが、この手の資格法のほう

に同じような形で書いてございまして、例えば保健師さんとか、栄養士さんとかについても似たような規定が置いてあるというものでございます。

あと次が2つございますけれども、信書便の中の秘密を守るということで、信書便の業務に従事する者が重大な過失によって、これは物を失った場合ですけれども、信書便物を失ったときは30万円以下の罰金。これは郵便局が直営でやっているときも同じようなことがあるということでございます。

次のページでございまして、あとは、人の生命、身体等に係るもので、これについて過失という観点から幾つかの規制が置かれております。

1番最初、航空の危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律ということでございまして、第6条、過失犯ということで、過失によりまして、航空の危険を生じさせるような場合とか、そういったものについては10万円以下の罰金というようなもの。また2番目に、人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律ということで、これは業務上必要な注意を怠った場合ですけれども、こういった場合につきまして、工場とか事業場における事業活動に伴って人の健康を害する物質を排出して、公衆の生命、身体に危険を生じさせた場合、こういった者は2年以下の懲役もしくは禁固、または200万円以下の罰金。

また道路交通法でございまして、これは建造物損壊のほうをしておりますが、業務上必要な注意を怠ったり、または重大な過失によって建造物を損壊した場合につきましては、6月以下の禁固とか10万円以下の罰金。

また消防法でございまして、業務上必要な注意を怠って、製造所等から危険物を流出させた場合、漏出または流出、もしくは放出したりした場合につきましては、2年以下の懲役とかが科される場合があるというものでございます。

あと刑法、こういったものがありますけれども、例えば、業務上失火、または過失建造物等浸害といったものにつきましても対象にしていく。

次のページでございまして、過失往来危険ということで、第129条でございまして、過失によって、汽車、電車、船とかの往来の危険を生じさせた場合、または、転覆等破壊したような場合につきましては、30万円以下の罰金というふうなことがあります。

また、危険運転致死傷罪ということでございまして、アルコールとか飲んで、その後運転したような場合につきましては、一定の罰則を科しているんですというようなこと。

また、過失傷害とか過失致死とか、こういったものもあります。

また、業務上過失致死傷等ということで、211条でございますが、業務上必要な注意を怠って人を死傷させた者は5年以下の懲役とか禁固とか100万円以下の罰金とか、また、重大な過失によってやった場合も同様だということが規制をされているというようなことでございます。自動車の場合は、さらに過重がされているといったことでございます。

以上が過失ということで、今回の事例、Winnnyのファイルソフトを使ってということがありますので、過失という面から幾つか担保をしてみたというものでございます。

あと次、資料の6のほうですが、秘密というものをどういうふうにとらえているかということで、不正競争防止法とか、こういったもの。これは営業の秘密を一定の保護価値に置いているんだというふうな法体系でございますので、ご参照いただければ思っております。

ただ、実際に罰則がありますのは、何らかの目的を持って一定の行為をした場合というものを対象にして行っているということでございます。

あと3ページでございますが、先ほどの秘密保護法でございまして、特別防衛秘密というふうな概念を立てて、特別防衛秘密を扱う場合、特に業務として扱う場合につきましては、過失であっても他人に漏らしてはいけないよというふうにして例でございます。

あと、一番最後、4ページでございますが、不正アクセス行為の禁止等に関する法律、不正アクセス禁止法と言われているものですが、いずれも不正アクセス行為というふうな行為概念を立てまして、これは何人でも不正なことをしてはいけないというのを第3条で立てた上で、第2項のほうがその禁止ですが、飛んで、第8条の罰則のところ、不正アクセスの行為規定に違反した人は、1年以下の懲役または50万円以下の罰金ということですので、不正アクセス行為をしてはいけないというふうな違反を、ある程度直接的に罰則をもって対応しているというふうな実例でございます。

この場合は、くだんの中身が漏れたとかではなくて、一定の行為をしたこと自体が危ないんですということでございますので、そういった実例として取り上げさせていただいております。

以上が、いろいろな制度と、また現行の法律とかで関連していそうなものを集めたものということでございます。

その後は資料の7でございますが、若干はしよる形ですが、論点ということで、たたき台の形をつくってみました。この場合は論点の中身を個々具体的というよりも、いろいろな論点があるかと思っておりますので、論点として新たに加えるべきものとか、加筆修正す

べきものはないかといった観点からご議論いただければと思います。

1 番目でございますが、情報の流出を防止する対策を考える上で留意すべき点はどのようなものがあるかということでございます。既存の流出防止の措置があったのに、1 番目です、なぜ住民基本台帳に係る情報の流出を今回防止できなかったのかというのが、素直な第1の疑問でございまして、その中で特に手続の遵守が十分ではなかったのか。また、規制の内容が十分ではなかったのか。また、既存の措置がそもそも想定していないようなものであったのかというようなこと。こういったことがどういったものなのか。

また、委託と再委託と何らかの差があるのだろうかというようなこと。特に、直接市町村が一たん見た人としての委託者という面と、そこから先の再委託者の間にどういうふう考えていくかということ。

また、逆の観点ですけれども、直接に市町村の職員が行うことということと、委託や再委託との間に何らかの実質的な差異があるのだろうかということでございます。

また3 番目としまして、今回ファイル交換ソフトを通じて情報が漏えいしておりますので、それについてどのようにすれば防止できたと考えるかということでございまして、一たんファイル交換ソフトで流出してしまうと、その回収という現状回復が事実上不可能だと言われておりますので、その前の段階でどこまで対応していくかというふうな点。

また4 番目としまして、住民基本台帳情報という個人情報に係るシステムの運用等を業務としてそもそも行っている者がこういった事件を起こしたことについて、どのように考えていくかということで、普通の人が起こしたのとちょっと違うよねということでございます。

これらの事案の基本的な分析のポイントとして想定したことでございまして、その後実効性のある対策としまして、ではどういった行為規制が必要かと。例えば、委託や再委託を制限することについてはどう考えるか。また、データに直接接触できる人について、どのような行為規制が必要かどうか。また、データを正規の場所以外の場所に持ち出すことについてどのような行為規制が必要かどうか。あと、データをコピーする行為について何らかの規制が必要か。また、データがコピーされた媒体の廃棄とか返還についてどのような規制が必要か。その後、行為規制の対象とすべき者についてはどうするかということで、事業者のほうをとらまえていくのか、従業員のほうをとらまえていくのか、両者なのか。また、従業員とはそれ以外の者、何らかの者がいるかどうかという点です。

あと、本来ならいらないんですけれども、何らかの形で流出した場合でも、被害の拡大

を防ぐ方策というものを何か考えられないか。また、そういったものはある程度法律で担保していくというようなことができるかどうかということでございます。

その後、実際、今回罰則までいけるかどうかというふうな観点から検討したいと思っておりますので、今回の事案というものは、不正規な、正規ではない複製とか保有とか、それによって引き起こされる、今度は過失による情報の提供とか頒布といったものでございますけれども、こういった場合、そもそも何を守っているんだろうかというようなこと。どこに切り口を求めていくか。

またその際に、その後具体化する上で、どういうふうな行為とか対応を罰則の対象とするのか。行為規制があるわけですが、そのうちの特定の部分をどのように対応していくかというような考え方が罰則の場合あり得ますので、そういったことを再度ご議論いただければと思っております。

具体的には再委託をしていることなんだろうか。契約に反して再委託をするというようなことを、何らかの形でとらまえていくとか、第三者に対してデータを提供したことがまずいんだとか、データのコピーをとったこと自体がまずいんだとか、その情報を持ち出したことをまずいと考えたんだとか、あとは自宅のパソコンにコピーしたことがそもそもまずいんじゃないかとか、ファイル交換ソフトをインストールしたこと自体がまずいんじゃないかとか、いろいろと観点があるかと思っておりますので、列記してみましたので、ご議論いただければと思っております。

また、その後、住民基本台帳情報という個人情報に係るシステムの運用等を業務として行っている者が、過失によってやったと。果たしてこれを単純に過失だというふうにして考えるべきかどうかというようなこともありますので、過失により流出事故を起こしたことについてどう考えるかということ。

また、従業員が業務に伴って今回不法な行為をなしたということでございますけれども、ではその際に、従業員だけでいいのかと。事業者のほうについてどのように対応していくのかというようなものでございます。

あとⅣ、その他としまして、住民基本台帳について特別な法制をとる際に、それは何でというふうなところの基本的な概念整理と、あと、今回特に被害が大きくなったのは、インターネットを通じて拡散された情報ということがあるんですけども、そういうものに乗らない紙媒体について、ではどのように考えるかどうか。こういったものが一応その当時としては想定されるというものでございます。

あと、これの論点に即しまして、今後の見通し等につきましては、資料8ということですが、第2回でもう一度ヒアリングとフリートークをしていくというようなことと、あとは、第3回で論点整理。第4回、5回ぐらいで報告書の案なりをまとめていきたいなというふうな今後の見通しでございます。あくまで見積もりでございますので、もっと前倒しになったりする可能性もございますが、現在のところこんな形で至急まとめていきたいなということでございます。

あと後ほど、ヒアリング団体の選定の考え方をちょっと説明しますけれども、それはまたそのときに譲りますので、以上で説明を一たん終わらせていただきます。

【宇賀座長】 ありがとうございました。

それでは、各委員からご質問及びご意見をいただきたいと存じます。初めに、ご質問何かございますでしょうか。

【稲垣委員】 局長の発言と、それから今ご説明の方の話の中で、作業範囲のイメージを鮮明にしたいのでお伺いします。ここで議論すべき対象となるデータ、業務、事態、主体、それから今後議論するときにねらう効果がどこの範囲までなのかということが、ある程度絞れるといいと思うんです。

一応、話の出発点は住基台帳に係る電算処理の委託に際して、住基台帳法に係るデータが漏えいしたということがきっかけとなっているので、対象は住民基本台帳記載の情報のデータで、業務はシステム外部委託というところまでははっきりしているのですが、対象とする事態を絞らないと議論が拡散すると思います。漏えい前に関わる主体だけでも極めて多数に上ります。漏えいする段階では、その情報を持っているところから外へ出るわけですがけれども、今回の例では、外部委託受託業者がいて従業員がいる。パソコン所有者がいて利用者がいる。ある人が作ったW i n n yその他のソフトがあってそれをインストールした人がいて、あるメーカーが作ったアンチ不正ソフトをインストールしていたかどうか分かりませんが、それを乗り越えておそらくアンチニーを入れた人がいて、それによってインターネット、つまりI S P（インターネットサービスプロバイダー）を通じて外へ出て行ってW i n n yネットワークの中で流れているという、こういうことですよね。制度的な担保の例として罰則があげられていましたが、誰に対する罰則を考えるのでしょうか。漏えい後の被害まで入れるとすると、W i n n yネットワークの閲覧者、それからそこにつながるパソコン、それからI S P、場合によってはA S P、それから通信キャリア、アプリケーション提供者、そういう人たちがさらにばーっと絡まって、今回の被

害って発生しているわけです。防止策を徹底するなら議論をこれらにまで広げることになるのでしょうか。

議論の範囲をどの辺までにするのかということをおおきくあらかじめあんばいを入れておかないと、その辺をお伺いしたいんですけども。

【藤井局長】 よろしいでしょうか。私のあいさつの趣旨からご説明しないと。

私のあいさつの中で申し上げたのは、やはりこの研究会を開くことに至った経緯ということで、ご説明しているところに、やはり重点になるようなところというようなのは愛南町の事件が1つの発端としてあった。1つは委託の問題とか、あるいは、従業員が持ち出して自分のパソコンに入れてしまったというような、そういったところが重点の、我々の問題意識にあるということをおおきく申し上げたということでございます。

外縁のほうは基本的に、やはりこの研究会みずからご判断いただいて結構なことが相当あるかと思うんですが、ただ、これもあいさつの中に申し上げましたけれども、この問題は相当業界の構造の問題とか、あるいは、おっしゃったように今の日本のネットワークのつくり方の問題、そういった非常に広範な広がりがある問題かもしれませんが、ただ、私どもとしては、所管があくまでも住民基本台帳法の所管でございますので、やはり直接的にはやはり住基台帳システム、それから住基ネット、これの制度の中で可能なおおきくところということで、第1次的にはご検討いただきたいと思っておりますし、それだけでどうしてもできない部分ということがあれば、それは研究会でご論議いただいて結構でございますし、また、最後の文書の書き方の問題かと思っております。我々は直接そういった住基法の範囲を超える問題について、権限的にどうこうするものではありませんけれども、しかし、それにしても、やはりいろいろな文書のつくり方として、こちらのご意見を出されるということはおおきくお考えいただいて結構だと思っております。

それから、罰則かどうかという話ですが、ここは基本的に特段限定していただきたいという意識はございません。やはり、必要な、有効な実効的な制度としてどういうものがあつて得るのかというようなことをご検討いただければと思っております。

大体お答えしたことになるでしょうか。

【稲垣委員】 ありがとうございます。

【藤井局長】 補足があれば。

【望月理事官】 今、局長のほうから説明させていただいたところでほぼすべて網羅してございますが、基本的に、まず住民基本台帳法の中で、これは改正も視野に入れて対応

できるというふうなことを考えております。

ただ、その場合、法律ですので、法律の射程のできる限界というのも当然ありますので、その中でできることをまず第一にやって、それで足りないところはまたそのときの課題として整理できるんだらうということでございます。

あと、その際の制度的な担保としまして、今までそれぞれ各団体、各市町村の条例とか契約というものも非常に対応としては大きいわけなんですけど、住民基本台帳制度ということで、すべての市町村で共通に使っているシステムでございますし、その中で扱われる情報も人の氏名とか、住所とか、非常に基盤的な情報ですので、それをある程度、1つのセキュリティ水準をもって対応できるようにというような観点から法律で何らかできないかどうかといったことを考えているということでございます。

その際に、罰則のほうも法律で何とか担保できるかどうかといった点も含めてご議論をいただければ幸いであるというふうに考えてございます。

以上でございます。

【藤井局長】 矛盾していないと思いますけれども。

【宇賀座長】 よろしいでしょうか。

【稲垣委員】 はい。

【後藤委員】 今の稲垣委員さんのご質問と関連するのですが、住民基本台帳は、住民基本台帳法の中でさまざまな行政事務の基本となるという位置づけがされています。自治体の中では実態的に狭義の住民基本台帳のデータを取り扱う部分と、それを使ってさまざまな事務を行っている部分がある。当然そこにも住民基本台帳以外の住所だとか氏名だとかが入っている部分があります。この辺のところをどうするのかご検討いただく必要があるかと。

それから、これは今回の議論の対象にはならないのかなと個人的には思いますけれども、住民基本台帳以外のところから住民に関する氏名とか住所とかを集めて記録をする場合があるわけです。

今回お示しいただいた漏えいデータの概要のところにも、例えば公営住宅の保証人などは、おそらくその当該地域の住民でない方も入っていますから、そういう場合の住所というのは今回の議論の対象になるのかどうかということは、整理をしておく必要があるのかなというふうに、現場の立場からも感じました。稲垣委員さんのおっしゃったことと重なるのかもしれませんが、そういう感じを持っております。

【宇賀座長】 何かございますか。

【稲垣委員】 対象だけでなく、検討の際に用いる枠組みにも注意をはらう必要があると思います。住基ネットからの漏えいはほとんどない。しかし、既存住基や、それから住基情報を利用した事務、あるいは住基情報を取り扱うシステム開発の現場からは、あるいは外に持ち出した段階での窃盗事件なんかは数多くある。なぜか。リスク管理の発想が違うからというのが1つあると思うんです。情報セキュリティを論じるのであれば、これに関して既に蓄積された枠組みに注意を払う必要があると思います。

住基ネットの場合は、セキュリティーポリシーに基づいて脅威の洗い出しを徹底的にやって、それに対して一定のリスクレベルに押さえるという計画のもとに対策を打ってシステムをつくった。そして、決められたようにデータは動いていく。脅威に対しても一定の想定をしながら対処している。幸いそのスペクトルの中に脅威もある。

ところが、現実には今回の事件とか漏えいが多く起きているのは、紛失、盗難、外部委託先のルール違反、Winnny利用者の警戒心の低さなどの、知っていると思っただけだけれども、システムチックに安全策を考えない場面でのことですよね。そこでは、私たちは、今後藤委員がおっしゃったように、一体どういう情報の流れがあって、そこにおける脅威がどうなっていて、そしてそのセキュリティーレベルをどういうふうに押さえるのかという戦略というか、そういう思想がない。常識で対処できると慢心しているから有効な対策が講じられないできた。インフラがシステム化し、データの集積度や保管・移転技術が違うんだからもう常識では対処できないことをするべきで、今回は、対象領域の情報の流れをある程度洗って、モデルをある程度つくって、8割とか7割でもいいかもしれないけれども。その脅威を洗い出して、住基法の改正でできることできないことというのを、ある程度あんばいしながらいったほうが話は早いのではないかと。あるいは確実性があるのではないかと。

漏えい自体も押さえたいし、漏えい後の被害も押さえたい。完全に押さえたいなら、やはりやるべきこととして相当気合いを入れなければいけないし、その辺の覚悟も必要だと思うんです。

【藤原委員】 これまでのお二人のお話はよくわかるんですけど、最後の点は、この研究会の趣旨が、住基法というものがあって、その目的規定に目的が書いてあって、その射程の中でやろうというので、漏えい関連の問題のすべてというのとはちょっと別なのではないかなという気がしますね。

要するに、出てしまったらどうしようもないからという話で、それをどうやって実効的に、ある意味でいえば、この愛南町の事件のようなものを防ぎましょうかというところぐらいなんだと思う。

それから、先生がおっしゃったいろいろな問題は、おそらくこの愛南町の事例をシミュレーション的にどこまでできる、どこまでできないとやれば、多分落ちていくのかなという感じはいたしますけれども。

【稲垣委員】 ちょっとよろしいですか、すみません。ただ、イメージしたのは、愛南町の事件で鮮明に見えるものというのは、システム開発の現場があって、外部委託者がいて、あるいは、いろいろな人が入ってきて、それで持っていったと。こういうことは見えるんですが、その先ですよ。そのデータを持っている人もいる。それから閲覧してため込んでいる人もいる。これは、例えば住基法の、住基データを処理する者とか、あるいは正当な理由なく保有する者とか、移転する者とか、譲渡する者とか、そういう形でも規制しようと思えば、住基法の改正でできないことではないというふうに、先生からすれば妄想かもしれませんが、ちょっとそんなことをちょっと思ったものですから、ちょっと広がって、その辺の範囲をあまり広げるといかんと思うものですから。

【藤原委員】 いえいえ。多分実効性の議論はもう既に始まっていると思うんですけれども、刑事罰による実効性を考えると、今稲垣先生もおっしゃったような話になって、刑事罰の範囲を広げていいのかという話になりますけれども、そもそもかけられる範囲はおのずと限定されてくるので、その範囲と、ほかには有効な施策がありますか、ないんですかというのはまた別かなというふうな気がしますが、

1 ついいですか。質問ということではないですが、さっきの再委託関係のところでも問題になるみたいなんですけれども、委託関連業務で、条例で押さえるところところが6割ぐらいだそうです。

この草加市のようなのは、ある意味でいえば珍しい例で、ここまで厳しくやっているのは多くない。一般的な条例で委託関連業務従事者まで押さえているのは大体60%、条例は、だという話です。

【元岡地域情報政策室長】 よろしいですか。我々の調べている調査、外部委託の規制、安全管理措置ですとか、そういったもの自体を設けているのはかなり多くて97.3%。

【藤原委員】 罰則で押さえているのはそれより少ない。

【元岡地域情報政策室長】 罰則があるのは62.4%です。

【藤原委員】 60%ぐらいですね。

【宇賀座長】 それでは、ご質問に限らずご意見もご自由に出していただければと思います。

【藤原委員】 実効性のある対策ということですが、IT業界ということにもなりますけれども、いろいろと競争関係もあり、ソフトの会社とやっているときに、再委託は一切いけないとはなかなか言えないのではないかと思います。規制をかけるんだったらきちんとした別の方法で規制をかけておかないと、そんな契約をしてはいけないとはなかなか言えないのではないかと気はしますけれども。結果として、それだと一部のところしかできなくなってしまうから。

【望月理事官】 ちょうどそのあたりも、特に地方の場合であると、そもそも受託できる人、施工能力の面で限られてきますので、そのあたり大丈夫かどうかという点も踏まえてご検討いただければと思います。

その一助ということで、この後お諮りいたしますけれども、ヒアリングをする際に、どういう団体からヒアリングをしていくのがいいのか。例えば、東京の団体であれば対応可能だけれども、小さいところはできないとかあるかもしれませんので、そういった観点、こういったところはよく聞いておくべきだということをいただければ、その後、人的には、その中で団体を選んでいこうかと思っております。

【稲垣委員】 総務省が平成15年にIT外部委託のガイドラインを出していますよね、システム開発のときの。また、セキュリティポリシーガイドラインでは、セキュリティーレベルについても外部委託先選定基準をつくって、それをチェックしてから入札しろと。あと監査しろというふうになっていたと思うんです。

これは実際にどこまでやれているのでしょうか。というのは、今回実効的なものをどういう手法でやるかって、幾つかの手法はあるんだと思うんです。それは罰則もあるかもしれないし、契約もあるし、教育もあるし、それからその他のコントロールもあろうかと思うんですが、その辺、今やっているコントロールの中で比較的有効なのが、委託先選定基準の中にいろいろ入っているんだと思うんですけれども、実際その効果はどんなふうなのかなというふうに思うんですけれども。

【望月理事官】 すみません。今のパーツ、ちょっとどこまで具体的に守られているかどうかとはありますけれども、その前のどういうふうな選定基準があるのかというところですが、今回の参考資料の3-1のところ、先ほど最後のほうで見ていただきま

した地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドラインというふうなものでございます。横表で左と右にあるもので、後ろのほうで三、四枚連なっているものなんですけれども、後ろから3枚目です。

もともとこの選定基準は推奨項目ということでございますので、ある意味でちょっと緩みがあるところがございますが、解説としまして、外部委託の選定基準としまして、情報セキュリティ上重要な情報資産を扱う可能性があるもので、技術的能力とか信頼性等に考慮して、情報セキュリティ対策が確保されることを確認すると。

これについてはガイドラインがあって、外部委託の選定に当たりましては、例えば、国際規格の認証取得状況等を参考にすると。また、現在の最新の規格であるISO/IECの27001とか、または、ISMSといったものを参照してくれというようなことが書かれてございまして、できる限りこういったものを参考にしながらというふうな基準はある意味であろうということでございますが、どこまでこれのもとでやっているかどうかのデータは、ちょっと手元にはございませんので、特定の段階では説明ができないということでございます。

【宇賀座長】 はい。

【上川内委員】 実効性のあるという部分では、今先生がおっしゃったような再委託を禁止するって、仕様書に再委託禁止というのは大体どこでも書いてあると思うんです。ただ、業者さんに聞いてみると全部を賄い切れないよと。それで再委託をしたり、協力社員という形でもらったりとか、いろいろな形があって、ただそれがどうやってプライバシーとか守らなければいけないものが伝わっていくかという部分で、例えばこういう事件が起きた段階で、想定しなかったことがあって事件が起きるものだから、自治体も、どこかで事件が起きれば、後追いなんです。だからもっと具体的なものでないと実効性って難しいと思うんです。

例えば、罰金が先ほどもありましたけれども、公務員なんていうのは3万円じゃないですか。業者になると100万とかとなりますけれども、100万とか3万とかっていうものでいいのかなということもあるので、罰金とか懲役とか、罰則がなければそれでいいのかという問題もありますけれども、それで実効性があるかといったら不安ですよ。そういうことがあります。

【宇賀座長】 はい。

【今井委員】 資料の7で、論点についてたたき台をお示しいただいております、こ

れと最初の局長のお話を踏まえますと、先ほど局長が確認されましたように、今回の住民基本台帳制度の射程範囲内で、ここで検討していくのだろうなと思って私は聞いておりました。

実効性のある対策ということについては、これはもう最終的には行政マターなのかもしれません。制度は実情に応じていろいろと変わっていく必要があるのでしょうか、まさに想定できないような事情ができた場合に、具体的に、フレキシブルに対応する必要があるのかなと思うのですが、他方で、今回の事件などを契機にしてもっと考えるべきではないかと思いたすのですが、このたたき台の2ページ目の罰則についてのところでございます。

現在の状況については、資料の4-1と4-2に法律レベルと条例レベルとについて、住基関係のデータの漏えい、故意、過失を問わず漏えいがあった場合の対策と、場合によって罰則規定がどうなっているか一覽的に書かれておりますけれども、第一印象としては、穴があるところもありそうですし、また、法律レベル、条例レベルで合致していないのでしょうか、全国的にきちんとした施策がとられていないような気がいたしました。

今後考えていくところといたしましては、今の住基ネットに乗って流れてくるような、あるいは管理すべきデータというものが非常に重要であって、従来データあるいは情報の保護ということについては、刑罰をもって対応するのは如何かという議論もあつたのですが、データの重要性ということを踏まえ、また、一たんネットに乗って、あるいはコンピューターを使って管理されていますと、管理は楽なのですけれども、一たん攻撃されますと非常に脆弱な場合もあります。

また、今回の事件で示されていますように、被害が出ますと、とても民事的な制裁では回復できないような甚大な被害が残ってしまうということがありますので、他の法令との整合性を考えないといけないのですが、罰則規定が、もしも足りない分野があればですが、整備すべきではないかと思いたす。

ただ、その際非常に難しいのが、再委託あるいは委託受託者等において、過失によってデータを漏えいしてしまったような場合、あるいは故意の認定ができないような場合に、どこまで罰則で対応できるのかという問題です。この点については、慎重に議論しなければいけないなと思いたす。以上、感想になります。

【宇賀座長】 はい。今回資料の3で示されているケース、みんなこの委託で起こっているわけですし、それからかつて宇治市で住民基本台帳データ21万人分が漏えいしたのは再々委託先のアルバイトの大学院生が起こした事件です。

ですから、委託に関連する対策というのは非常に重要なんですけれども、最近自治体でも派遣職員を使うケースが出てきています。派遣職員にこういう住基の処理までさせるかどうかという問題はあって、そういう実例がどの程度あるかということについては、データを持っているわけではありません、自治体の個人情報保護条例で、さっきお話ありましたように委託に関して、委託を受けた者の守秘義務規定はかなりの割合で置かれていて、罰則は6割強ということですが、派遣職員に関しては、これまであまり必要がなかったということもあるんですけれども、守秘義務規定が置かれていなかったりとか、あるいは、それについての罰則が置かれていないという例が多いのです。ただ、一部の自治体では既に個人情報保護条例を改正して、委託を受けた者、それから指定管理者の場合の指定管理業務に携わる者と並んで、派遣職員についても同じような形で守秘義務を課して、それからその違反に対して罰則を置くという例が既に出てきていますけれども、まだ委託の場合と比べると非常に少ないんです。

ですから派遣職員も、今後のことを考えると、一応視野に含めて一緒に考えていったほうがいいんじゃないかなという気はしますけれども。

【江畑課長】 これはまたどこまでの対象で議論するかということとかかわってくるんですが、今回の愛南町のケースというのを前提にしたときに、どういう場面を想定しているかという、まさに住民基本台帳自体のデータを処理する際の委託に係るものについて、情報が漏えいしたという前提で、そういうことを防ぐためにどうしたらいいかということころから議論が出発しているんですが、先生もおっしゃった派遣云々の議論ということ、まさに、例えば市長村の窓口等で、住民票等を扱う対象として委託された人、あるいは派遣の人が住民票の、例えば写しの交付の窓口であるとか、そこにいる場合の議論ということになってくる場合があるのかなと感じがします。若干、そういうデータ処理について派遣の対象の人を使うということは当然出てくると思うんですけれども、そこをここの議論の中で、今、個人情報保護条例で派遣云々というところまで対象とすると、そっちの議論まで少し幅広くなってくるような感じもちょっと今したんですけれども。

【藤原委員】 個人情報保護法本体の中の委託事業者等に移った後の話なら、確かに派遣は結構あると思うんですけれども、多分、今先生がおっしゃった派遣があるとするところの、その他の②の固有の個人情報保護措置をとると考えるかどうかで、さてその場合に、インターネットに乗ってこない紙媒体の情報についてどう考えるかの場合にはあり得るかもしれないんです。

【宇賀座長】 資料7のその他のところで、紙媒体の情報についてどう考えるかとなっているので、対象は住民基本台帳情報に係る情報に限定するんだけど、それに係る情報であれば、紙媒体の情報も含めて、広くここで検討していこうということで、その他の2つ目の丸があるのではないかなと、そういうふうに理解していたんです。

ですから、議論するとき、市町村課の研究会なので、住民基本台帳情報に係るものという、その枠は一応あったほうがあったほうがいいと思っているんですけども、それを外縁として、しかし、媒体については、必ずしも電磁媒体に限定しないで、広くとらえていったほうがいいのではないかなと思うんですけども。

【藤井局長】 よろしいでしょうか。守秘義務法制は従来は何か身分犯的に考えられていたところもあるものですから、公務員身分とか、あるいは医師とか看護師とかそういうふうな形でいっていて、ただ、個人情報では、事業者の、たしか従業員か従事者とかそういうようなくくり方で広がっていったと思うんですが、そういう問題意識からいくと、確かに派遣職員であろうが、賃金職員であろうが、いわば住基データを取り扱うという立場、あるいは実際に取り扱っているというところは変わらないわけなんです。

変わらなくて、一方が罰則があって、一方が罰則かからないのは逆に不合理ではないかと思う。そこはだから、守秘義務法制の身分犯的な、いわばそういう資格みたいなものの信頼性みたいなものも保護しようというのを保護法益にしたといったものですけども、そういう部分を今の時点、特にこういうIT社会において、どう評価し直すかというような視点はあってもいいのかなと思いがちちょっと宇賀先生の話はお聞きしていたんですけども。

決して、別に派遣業法のあり方とか、そんなところまで突っ込む必要はないので、むしろ住基データを取り扱う者、実際に取り扱っている者がいるといたら、それを差別することの合理性はあるのかどうかというのがむしろアプローチですよ。

【藤原委員】 今の話は、取り扱う者という形で押さえれば、別に属性はそれほど問題になるとはいえないということ。

【藤井局長】 それは、要は、条文的は簡単なんですけど、問題はやはり保護法益をどう管理するかというのは、刑事罰の場合は必ず出てきますので、むしろ保護法益に応じて構成要件をつくっていくという、構成要件の中で特に対象となるものなんかをどう限定するかという、そういう発想になるものですから、そこはまさに何のために従来のところはとらえていたのかを議論いただければなという気はするんですけども。

【稲垣委員】 従来は、例えば行為規制とか守秘法制でかなり概括的な行為規制だったと思うのです。今後例えば刑事罰も含めて統制をしようとするのであれば、今の住民基本台帳情報を取り扱うシステム開発外部委託の場合に、実際にどういうことが行われているかを正確に把握しておかないと、構成要件が非常に広がってしまうと思うんです。

秘密を守れというだけなら、すでにあるわけです。ですから、具体的にコントロールしようとする今回は、ある程度外部委託のプロセスというのを想定するなり、言葉で押さえて、例えば契約する段階ではこういうことをやれと。それで、今度契約を受けた段階ではこれをしろ。それから情報を管理する、その取り扱う者に対する管理はこうしろ。それからその者が動くときにはこうしろということで、例えば、ここのセキュリティーポリシーの中に載っているような具体的なデータの移動のプロセスを押さえてコントロールをしていくなり、制度づくりをしていかないと実効性がなくなるし、罰則というのであれば、構成要件が漠然としてしまう。実際、執行もしにくいのではないかという気がするんです。

【今井委員】 逆の考え方といたしますと、守るべき住民基本ネットに係る情報について、故意または過失によって侵害したものはすべて原則として処罰すると、それは派遣の方であろうとどなたでも変わらない。ただ、それが広過ぎようであれば、契約、委託等によって、まず契約上の義務を負わせ、当該義務に違反し、民事上も違法な行為をした人に限り処罰するというアプローチはあると思います。

と言いますのも、先ほど保護法益は何かというお話があったのですけれども、やはりある身分をもって、このようなデータを扱っている人に対する信頼は、保護法益の内容に取り込みにくい性質のものです。他方で、自己のいろいろなデータをどのように管理するか、言ってみるとその個人がデータの管理を行政に委託していて、最終的には個人の¹情報に関するコントロール権のようなものが行政に委託され、行政において保護されていると。そういう実質的な利益、あるいは、個人の情報コントロール権が保護されていると考えるのであれば、一たんその侵害があれば処罰することも許されると思うのですが、行政側からの業務委託の状況なども勘案して、更に考えたいという気はいたします。

【稲垣委員】 もちろんあんばいというのはあるかと思うんです。弁護士としては、ほかの法制との関係で、過失により漏えいした者という構成要件は、それは法律的には可能かもしれませんが、住民基本台帳情報はあまりに広く使われている。それから非常

¹ 情報に関するコントロール権は、憲法上確立したのではないが、ここでは個人情報保護法は保護されるべきものという広い意味で使用している。

に多くの人が触れる。ですから、構成要件の厳格さがよりいっそう求められる。例えば、主体をある程度限定するとか、システム開発で取り扱うとか、そういうふうにある程度何らかの形であんばいを見ながら限定はしていく必要はあるのかと思うんです。

もちろん、行政が本人の委託した情報コントロール権を保護する責務を負っているという先生のご趣旨には全く同感でございます。

【後藤委員】　ちょっと違うことですがよろしいでしょうか。

自治体の現場にいる立場から、特に情報処理の関係のセクションに私は長くいたものから、その関係でお話をします。今回、この検討会のきっかけになったような事案が、特に合併絡みでいっぱい出たのが何でなんだろうというようなご疑問があるかもしれないと思いますので、ちょっとその辺のお話をしますけれども、通常、日常業務として住民基本台帳事務を行っている限りは、そこの住民基本台帳のデータをごっそり外に出すというようなことは通常ないと思うんです。

ところが、今回のように合併にかかわるシステムの統合、あるいはその中で複数の自治体のデータを1本にまとめるような仕事というのは、なかなか自治体の庁舎内ではできない。これは非常に人手がかかるとか、そのために使うコンピューターが、日常使っているコンピューターの中で同時にはできないとかそういう理由があって外に出すということがございます。

別の言い方をしますと、市町村合併にかかわらず、今後各自治体で使っている住民基本台帳あるいはこれをベースにした、基幹系のシステムというふうに呼びますけれども、このシステムの再構築というのが、今非常に進もうとしているんです。そういうときにもやはり外に出して作業をするということのシーンが多くなると思います。

そういう意味では、今回きちんとこういう形でご議論をいただくということは大変大事なタイミングなのかなというふうに、私自身は理解をしております。

先ほど、稲垣先生もおっしゃったんですが、住基ネットの場合には非常に事細かく、実際の運用レベルで、具体的に何をどうするのかと、何をチェックするのかというようなことまでルール、あるいはハウ・ツーのところが示されているんですが、残念ながら住民基本台帳の本体のところには、まだそこまで具体的な形でルールがない、あるいは持っていないということで、実態的な管理という意味でいうと、住基ネットよりも住基の本体のほうの管理のほうの方が、甘い側面というのが残念ながらあったのかなと。だからこういうことが起こったのかなというふうに私自身も認識はしております。

そういう意味では、これは稲垣先生のご専門ですけれども、いわゆる I SMS と呼ばれている情報セキュリティマネジメントシステムという形で、体系的に情報の資産分析を行い、リスク分析を行った上で具体的に何をやるのか、あるいはそれをどうやってチェックをして改善していくのかというような、PDCAのサイクルを回していくようなことをきちんと、まさにやっていかなければいけない。

これは、実際にはかなり手間もお金もかかることですが、全自治体がそのことも含めて必要なことなんだと、あるいは、総務省さんのほうもそういうことが実際に自治体においても必要なんだということも、ぜひご理解いただくことも必要なのかなと思います。

この I SMS の取り組みというのは、条例とか規則とかとは切り口の違うレベルの規定をいっぱいつくらなければいけませんので、そういうことも含めての、どこかで少し議論なり、これは稲垣先生にお話をいただければ済む話なのかもしれませんが、整理をしていただければなというふうに思っております。

それから3点目ですが、私は法律のほうは全くの素人でございますのでお恥ずかしい話なんですけど、例えば、委託先の会社の社員がデータを自分の持っている媒体にコピーをして持って帰ったら、そのことだけでは法律的には、現行は処罰をする規定がないのかなという理解をしているんです。これは、条例で規定があればその条例罰は加わりますけれども、条例はもともと自治体ごとにつくられますから、それをすべてかかわる外部の人に徹底をするということはなかなか難しい。私ども三鷹市の場合も委託先の会社の人にはそれぞれ、一々宣誓書を書かせてやっているということまでやっているんですけど、こういうこともなかなか難しい部分もございます。

そういう意味でいうと、やはりきちんとした形で、法律でという形で何らかのレギュレーションが欲しいなというのは、現場の立場からも強く日常的に感じているところでございます。

なお、最後にくどいようですが、この場は住民基本台帳にかかわる検討会ですので、そこを中心にフォーカスを当てた議論だということは十分理解しておりますけれども、関係府省の方もご参加しておられますので、そういう意味では、自治体が取り扱う個人情報全般について、どういう切り口の方向性が必要なのかということも、何かの形で、この検討会で決めるということではないにしても、そこからきっかけを得てご検討がまたさらに進むような、そういう機会になればなということは強く希望いたしております。

以上でございます。

【宇賀座長】 今おっしゃられたのは、まさに宇治市で住民基本台帳データの21万人分の漏えいがあったケースで、あれは再々委託先のアルバイトの大学院生が、結局渡されたMOを自分のパソコンにコピーして、それを名簿業者に売ったというケースですけれども、結局、あのケースで大学院生は、私の記憶では、逮捕されたけど起訴されなかったんです。刑法には情報窃盗罪というのはないので、窃盗罪にも問えないということですし、また建造物不法侵入もしていないということで、結局起訴できなかったということです。先ほど草加市の個人情報保護条例の紹介がありましたけれども、宇治市はあれをモデルにして不正の複製自身を禁止して罰則を設けるとか、それから、それを譲り渡すことについても禁止して罰則を設け、かつ、市の外の市外犯まで処罰するという強力な条例をつくったのも今言われたようなことが背景にあったはずですよ。

【藤井局長】 明渡さん、55条は収集は主観的な違法構成要件と言っていなかったですか。単に行政機関がお持ちの情報を自分の管理下に移しただけではだめだったと思うが。

【明渡個人情報保護室長】 読み上げますと、「行政機関の職員がその職権を濫用して、専らその職務の用以外の用に供する目的で個人の秘密に属する事項が記録された文書、図画又は電磁的記録を収集したときは、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する」というような形になっています。職権の濫用というところが要件ですよ。

【藤井局長】 やはり「専ら何々以外の目的で」ということで、それはやはり動機みたいなものを問っているわけなので、今回の愛南町なんていうのは、やはり先ほどおっしゃいましたように、合併でとにかく仕事の量が多くて、事業所で多分できなくて自分の家に持ち帰って、自分のパソコンで処理したところがああったという話で、決して何か違法な目的だったということは何も情報がないわけです。違法な目的だったと言えるかといったら、これは仕事のためにやっていることは、違法な目的とは白々と言えないと思うんですが、だからちょっと難しいところがあるんですけどもそこはやはり何かさはさりながらインターネットにじかにくっついているような、パソコンでデータ処理されるんですね。住基ネットにしても、多分住基データシステムにしても、そこは相当ファイアウォールか何かでアイソレートした形のシステムで厳重にやっているのに、同じデータがプログラムをつくる時だけは、危険な荒海の中で作業をさせるということ容認しているとすると、やはりそれは制度的に、ほんとうに頭隠して尻隠さずみたいな話になっているのではないかというようなこともちょっと懸念したものですから、そこは全体先生方に見ていただいてもいいのかなということをお願いしているところなんですけれども。

【稲垣委員】 住基ネットに対する配慮に比較して、外部委託や、プログラム開発のプロセスが穴になっていて良いのかというご指摘はそのとおりだと思います。ただ、開発プロセスのどこが穴かをきちんと見る必要があると思います。宇治市の場合は、データが流れた先を見ると、データを引っ張っていく経済的な吸引力がある世界での、故意の事件ですね。

しかし、システム開発における情報漏えいの実態を見てみると、やはり多いのは過失によるもの、原因不明の紛失が多く、明確に故意というのは比較的少ないですね。今回のケースも、過失による漏えいの事例です。

しかし、過失による漏えいを防止する措置を合理的に行うこと極めて難しいと感じます。そこで、持ち出しそれ自体を制限する方策が重要で、従業員がデータを外に持ち出さざるを得ない状況を作り出している、あるいは、持ち出さざるを得ない従業員を守りきれない外部委託のプロジェクト管理についても具体的にすべし統制策を考える必要があると思います。

外部委託に際しての情報セキュリティ対策のうち、セキュリティポリシーやルールは既に準備されている。局長がおっしゃられたように、はっきり言いついつまでに作業しろという話があれば、悪いのはわかっている、ルール違反を知らず再委託し、外部に持ち出すわけです。

従って、行為者の過失の処罰その他のコントロールも大事ですけども、むしろ管理者側というか、雇用者側の情報管理の仕方について細かく統制する必要がある。例えば、従業員がデータを外に持ち出す場合の検査手続を定めておく。契約上、管理者に非常に細かいコントロールをさせる。教育、監査もさせる。こうして契約上の義務を履行させ、プロジェクト管理体制を考える。こうして、だんだんコントロールを上乗せして行って、むしろ会社のほうがそれをやったほうが業績が上がるという状況を作らないと、防止がなかなか難しいのではないかというか、やったところでほんとうの根っこの原因をつくったところまで届かないのではないかなという気はするんです。

【藤原委員】 故意、重過失と過失はやはりかなり違うということが難しいですよ。

あと、ここに書いてある実効性をどうやって担保するかという、資料7のIIの、論点整理のIIの丸のところに「実効性のある対策として、特に、どのような行為規制が必要か」というのは、今の稲垣先生の議論と結びつけば、ISMSにも書いてあるし、プライバシーマークにも書いてあるし、それから金融庁や経産省の20条に関するガイドラインに

も相当細かく、こうやれということは既に書いてあるわけですね。

それでもなおクレジット関係であるとか、印刷会社の関係で大規模な漏えいは起こっているという事実が片方にあるということですね。

【稲垣委員】 経済原則じゃないんでしょうか。情報漏えいで会社がつぶれるというのは、事故が起きた場合の一つの可能性であって、恒常的に経費をかけてそれをやるよりもという、そういう経営判断は働いているんだと思うんです。逆に、そういうきちんとした経営判断ができる企業は、日本の中にはそんなに多くはないということなんじゃないでしょうか。要するに、それだけの体力のある企業というのは。

ただ、それを言っても始まらないので、ある程度あんばい見ながらやるしかない。

【江畑課長】 それこそガイドラインとか、そういうものでの行為規制に加えて、ここで列挙しているこういう行為規制を法的に何か担保できるか。

【藤原委員】 担保できるかどうかというのが1つと。ここに書いてあるような行為規制一般は、先ほど江畑さんのお話にありましたけれども、個人情報であったりデータ一般のものですよね。ここは一応住基に関するお話ですね。だから、そのところは分けて考えてみる必要がありますよね、保護法益との関係で。

【宇賀座長】 かつて外部委託自身が違法だとして訴訟で争われたことがあるんです。国家賠償請求訴訟では、大阪府が、被爆者が健康診断を受けることを促すために、健康診断を受けるときに補助金を与えるための事務を外部に委託をしていて、それ自身がプライバシーの侵害に当たるかが争われました。結論としては委託そのものは違法とされなかったんです。ただ、判決も無条件に外部委託を認めていたわけではなくて、委託先が、あのケースの場合ですと、まさに被爆者の団体なんです。そして、今まで個人情報が漏れたこともないとか、それから特にセンシティブな情報に関してはそれを取り扱う人の数を非常に限定しているとかといったようなことがされているのでということで違法ではないとしているので、非常にずさんな委託をしていると、そのこと自身が訴訟でも違法とされることがあり得るということです。その判決も参考にさせていただけるといいかなと思いますけれども。

【稲垣委員】 この住基法の範囲で議論する場合に、例えば住基情報を取り扱う業務の入札に際しての条件付けや代金支払いの執行という手法は住基法や条例、政省令で取り扱うことができるのでしょうか。

例えば、外部委託先に中間監査などをして点数づけをします。その点数を次回以降の入

札評価に入れます。また、代金の支払いの執行に際して代金の減額を行う。入札に際しての総合評価とか、事故が起こったら入札とめるというのはありますが、むしろ業務プロセス上のチェックできちんと心証をとれない場合には、例えば、金額についての累積的な、ペナルティーを加算していったら、代金と相殺していくとか。それからあとは次回の入札に際しての評価をぐっと下げると。規制手法のうち罰則はわかりやすいんだけど、ほかの規制手法についてはこの会議の検討対象としてはどうなんでしょうか。

【江畑課長】 それは、どうぞ、ご自由に。例えば、1つは先ほどから言っている行為規制。こういうところで作業しなければいけないとか、こういうコピーをしてはいけないとか、それも1つの行為規制という形での対策。それが可能かどうかは別としまして。

それから罰則、あるいは行為規制をして、その行為規制に反したときの罰則とか、そういうやり方もあります。

【稲垣委員】 なるほどね。

【藤井局長】 調達に関連については、公共工事についての品質加工、こっちのがあって総合評価をやるということになっていて、その総合評価の対象の中には、多分、情報システムなんかでやれば、準じるのであれば公共工事の安全性と品質とか、そういう施工能力とか、そういうようなのが対象になると思いますけれども、情報システムについても、国なんかの場合は、やはり前から総合評価方式というのもやっていて、そういう中の総合評価の、いわば要素としてそういうセキュリティー面での体制みたいなものを入れることは可能であるし、運営上それはもう既にやっているんじゃないかと思えますけれども。

それは、たしか今回の通知でも入れていたんじゃないかなったっけ。

【元岡地域情報政策室長】 はい、全体のところを書いています。セキュリティーのお話、一般にセキュリティーポリシーとか条例というのは、全業務に乗っている話なんですけれども、それ以外に業務とかシステムごとに自主手順というの大体つくるとというのが一般的な形。なかなかこれがすべてのところで作るとするのは非常に難しいんですけども、特に重要な情報を扱うようなところは、重要なシステムについてその辺を特化してプロセスに即してつくるとするのは一般的な考え方だろうと思えます。それもまた自然な発想ではないかと思えます。

【宇賀座長】 独禁法違反ですと、独禁法違反ということで排除措置を命じられるとか、課徴金納付を命じられるということもあるけれども、独禁法違反をやると、実際にはほかの指名停止と結びついてきて、あれの抑止効果が非常に大きいというふうに言われている

んです。

ですから、情報漏えいの事故を起こしたところについては、自治体が、例えば一定期間契約しないというようなことをやれば、実際の抑止効果は、多少の刑罰よりももっと大きいんじゃないかなと思いますけれども。

【藤井局長】 それはもう……。

【宇賀座長】 どの程度やっていますか。

【元岡地域情報政策室長】 今回も特に契約の対象から外すというようなことを、厳正な対応をするようにということで通知しまして、実際に今回漏えいした団体の中で幾つか、山口市とか、対馬市とか、一定期間ですけれども指名停止しているというふうに。

【宇賀座長】 それぞれの自治体の判断ですよ。

【元岡地域情報政策室長】 そうですね。

【藤原委員】 今回のシステムは確かに、既に働いていますね。例えば、プラスアルファ、プライバシーマークを持っている事業者であるということを選定の基準にして選ばれて、こういう事故を起こすと、大体それに絡めて、指名停止になる。また、今はマーク自体に停止という制度はないですけれども、仮にマークの取消というようなことになれば、指名してもらえないというようなことにもなる。

富山の事故のときにも、富山県は相当厳しくやっていましたよね。

【宇賀座長】 まだまだ議論したいんですけれども、そろそろ予定の時間になってしまったので、いただいたご意見踏まえまして資料7の論点について、それから資料8の検討会のスケジュールと検討項目について、そろそろとりまとめに入ってよろしいでしょうか。

まず最初の論点のほうですが、これは資料7ですけれども、この原案をベースにきょういろいろなご意見をいただきましたので、委員の皆様からいただきましたご意見を踏まえて、私の指示のもとで事務局に論点を取りまとめさせたいと思いますけれども、そういうことでよろしいでしょうか。

（「異議なし」との声あり）

それから、今後のスケジュールと検討項目ですが、これについても先ほど資料でご説明がありましたけれども、おおむねこの資料のようなことでよろしいでしょうか。何か特にご希望とかございますでしょうか。こんなところから意見を聞くべきだとか。

【望月理事官】 すみません。先ほど資料の8までは説明しておりますが、資料の9のほうの具体的な選定のところ、後ほどということでございますので、一括して説明させて

いただきます。

資料9、1枚紙でございますけれども、ヒアリング対象団体の選定ということで、以下のような項目をヒアリングする必要があるだろうということを、一応挙げてございます。ただ、それ以外の細目、これのうちの特にこういうことをということはまだございませんので、そういったことがあればということと、あと、市町村の住基情報の管理体制の実態、また、先ほど後藤委員のほうからありましたが、住基情報を他の業務に利用している場合がございますので、どのあたりまで使っているのかとか、そういった実態をちょっと聞く必要があるのと、あと、今回の主な規制対象になるだろうと思われるシステムベンダーのほうで、では実際どういうふうな体制で、どういうプロセスでやっているのかといったことを聞いてみてはどうかと思っておるんですけれども、こういうふうな観点から、具体的にこの団体がいいんじゃないか。これは団体の名前というよりも、例えば大きい団体、小さな団体とか、そういった観点があるとか、例えば、システムベンダーで特にこういうところはよくやっているそうだから、こういうところがいいんじゃないかとか、そういったことがあれば、またご議論いただければと思います。

【宇賀座長】 いかがでしょうか。この資料9について、どうぞ。

【稲垣委員】 資料9ですか。

【宇賀座長】 いや、資料8でも結構です。

【稲垣委員】 ヒアリングの市町村のほうは、ぜひ規模というかターゲットを絞ってもらいたいんです。おそらく金と人のパワーがすごく影響があるんだと思うんです。ですから町は入れてもらいたい。現実には、発生確率の高そうなところ、悩んでいるところから話を聞きたいですね。その辺はぜひ絞っていただいて。

【望月理事官】 具体的にこのくらいのレベルになると危なそうだとか、何かそういうことはございますか。

【稲垣委員】 私のほんとうにつたない体験では、やはり専任者がいない町村。

【望月理事官】 ああ、システム専任者がいないような。

【藤原委員】 非常に難しいご注文で……。1つの指標になるのは、個人情報保護条例とか個人情報保護ポリシーを住基であるとか、個人情報保護法の施行にあわせて総務省から指導でつくれと言われましたよね。あれは途中から急に、2003年にあわせてカーブが上がったわけですがけれども、なかなか制定できなかつたところがありますよね。パーセンテージ上げるときに。あのあたりは分岐点になるのではと思いますけれども。

最後、ひざ詰め指導というか、教育的に100%に条例を上げられたし、セキュリティーポリシーもぐっと上がりましたが、通常のカーブで、たしかかなり上がらなかった時期がありますよね。あのあたり。遅くなったところに聞いてみる。

【望月理事官】 いわゆるS字カーブですね。

【稲垣委員】 あれは合併で忙しかったんじゃないですか。

【藤原委員】 とおっしゃっておられるけれども、あれはその前からですよ。

【稲垣委員】 そうですか。

【宇賀座長】 ほかによろしいでしょうか。

それでは、もう7時半も回りましたので、もし先ほどの論点等について、何かご意見等言い足りないところがありましたら、食事をしながらでもご議論いただければと思います。

【福浦企画官】 次の日程については、7月24日でよろしいでしょうか。

(「異議なし」との声あり)

【宇賀座長】 それではそういうことで。本日は終了いたします。