

住民に関する記録の適正な保護・管理の在り方について

(昭和60年1月 住民記録に係るプライバシーの保護等に関する研究委員会)

1 個人情報の保護・管理についての基本的考え方

(1) 住民基本台帳制度は、住民基本台帳法（昭和42年7月25日法律第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るため、住民に関する記録を統一的かつ正確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) 法によると、市町村長は、その市町村の個々の住民について、住民としての地位に関する記録を行う住民票をもって構成される住民基本台帳を備え、法で義務づ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。

住民票の記載事項を大別すると、①氏名、住所、生年月日、性別等の基本事項、②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等の個別行政事項、③行政区、世帯コード番号等市町村長の判断により付け加えられる任意記載事項、とに分類できる。

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、第11条、第12条等の規定により、何人でも市町村長に対して、住民基本台帳の閲覧や住民票の写しの交付等を請求することができることとされており、市町村長は執務に支障がある場合その他正当な理由がある場合に限り、その請求を拒むことができることとされている。

このように一般に住民基本台帳の閲覧等ができることとされているのは、法制定時において、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住民の利便等（例、取引の相手方の確認、同居の家族の確認、世論調査等）の増進に役立つこと、等の理由によるものとされている。（昭和58年度における住民基本台帳の閲覧件数は約620万件、住民票の写しの交付件数は約6,570万件である。）

(4) こうして、法は個人情報の公開を原則としているところであるが、近年における情報化社会の進展や社会一般のプライバシー意識の高揚等の社会情勢の変化から、個人情報に関するプライバシー保護の在り方等について国民の関心が高まりつつある。特に、昭和55年の経済協力開発機構（OECD）の理事会勧告「個人データの国際流通とプライバシー保護に関するガイドライン」や昭和57年の行政管理庁（現総務庁）のプライバシー保護研究会の報告書「個人データの処理に伴うプライバシー保護対策」では、個人データのプライバシー保護の重要性、基本原則、具体的な保護方策等についての提言がなされている。これらを契機として、国民のプライバシー保護に対する要請はますます強まっており、国又は地方公共団体においてプライバシー保護の法制度化への検討、試み等の動きがみられる。また、一方で、地方公共団体において情報公開の制度化の動きがみられるが、この場合であっても原則として個人に関する種々の情報はプライバシーの保護の観点から情報公開の対象とはされていない。

なお、戸籍については、プライバシーの保護等の観点から昭和51年の戸籍法の改正により、戸籍簿の閲覧制度は廃止されるとともに、戸籍の謄抄本の交付についても一定の制限が課されたところである。

(5) このような状況を踏まえ、現行の公開制度を含め住民基本台帳制度における個人情報の取扱いについて、プライバシー保護の観点からは、主として次のような問題点が指摘できる。

- ① 行政側が法に基づき収集した個人情報を本人の意思いかんにかかわらず不特定多数の者に対して行政自らが公開していること。
- ② 住民票の記載事項である本籍、世帯主との続柄等の記載について、場合によってはみだりに公開されるべきではないとする意見が強まってきてい

ること。

- ③ 住民基本台帳の閲覧により市町村の住民名簿を作成し販売する試みのような遺憾な事件の発生や、ダイレクトメール発送等の営利目的のための利用のような、法制定時における制度設定の趣旨の範囲を超えるような利用法が増加していること。
 - ④ 最近においては、住所等を第三者に知られることを嫌って法で義務づけられた届出を行わない事例が増加する傾向にあり、住民基本台帳制度を維持していく上での基盤が崩れるおそれがあること。
 - ⑤ 自治省通知に基づき現行法の運用により公開規制が行われているが、各市町村によって取扱いが異なり、窓口でのトラブルの原因になっていること、また、プライバシーの侵害等につながるか否かの判断は困難な場合が多く、通常は請求者の氏名、住所、請求理由等を確認した上で、事実上全面公開に近い取扱いとなっていること。
 - ⑥ 情報処理技術の進歩・発展により、個人情報の大量かつ迅速な処理が可能になるとともに極めて多面的な活用も可能であることから、事務処理が合理化される反面、プライバシーに対する侵害の脅威が高まっていること。
- (6) こうした問題点に対処するためには、次のような考え方を現行制度に取り入れることにより、住民基本台帳制度における個人情報の適正な保護・管理のためのシステムを構築して、個人情報についてのプライバシーの保護を図るべきである。
- ① 個人情報を何人にも公開するという原則は、これを制限する方向で改めること。
 - ② 市町村長は、法に基づき住民から収集した個人情報の取扱いに当たっては、その保護・管理が適正に行われるように努めるべきであること。
 - ③ 住民基本台帳事務に従事する市町村職員等や住民基本台帳の公開制度により個人情報を知り得た者においては、その情報をみだりに他に漏らしてはならないものとする。
 - ④ 情報処理技術の進歩・発展に伴い、電子計算機等を住民基本台帳事務に利用する場合であっても、個人情報の適正な保護・管理が図られるようにすること。

- (7) このような考え方を踏まえると、現行の住民基本台帳制度に対して、具体的には以下の諸点について法制度上の所要の措置をとるよう検討する必要がある。

- ① 個人情報の保護を図る方向での法第1条（目的規定）の見直し
- ② 個人情報を原則的に公開としている法第11条、第12条等の規定の見直し
- ③ 地方公共団体の内部等における個人情報の管理の在り方の見直し
 - (a) 市町村長、市町村職員等、個人情報を管理する者の適正な取扱いの責務
 - (b) 住民基本台帳事務処理に当たっての個人情報の適正な管理
 - (c) 住民、民間企業等、個人情報を利用する者の適正な取扱いの責務
- ④ 罰則の整備

2 個人情報の適正な保護・管理の具体的な方策

(1) 公開制度の見直し

① 住民基本台帳の閲覧（法第11条関係）

現行法上は、何人でも市町村長に対して住民基本台帳の閲覧を請求でき、市町村長は執務に支障がある場合その他正当な理由がある場合以外は、その請求を拒むことができないこととされている。

この閲覧制度は、市町村の全住民ないしは不特定多数の住民に関する住民票の閲覧が可能なこと、住民票の写しの交付等の他の住民基本台帳制度上の公開の制度と比べて、個人のプライバシーが侵害される可能性が高い。したがって、現行の閲覧制度を制限する必要があるが、戸籍法と同様にこれを全面廃止とすることは現在の利用状況等を考慮すると適当ではないので、閲覧を請求できる者、閲覧対象事項及び使用目的を限定するような方向で閲覧制度を検討する必要がある。

すなわち、例えば、住民基本台帳の閲覧は、本人又はその家族が請求する場合及び国若しくは地方公共団体又はこれに準ずる団体の職員又は弁護士、司法書士等がその職務上請求する場合は可能とし、それ以外では、世論調査、学術調査等、不特定多数の者の個人情報を必要とすることが客観的に正当と認められる場合で、かつ、閲覧により知り得た個人情報が

が適正に保護・管理されると認められる者に限定することが考えられる。また、閲覧の対象事項は、特に市町村長が必要があると認めるときを除いては、住所、氏名、生年月日及び性別に限定することとし、このため、市町村において、住民基本台帳の抄本を別途調製できるような措置について検討すべきである。

② 住民票の写しの交付（法第12条関係）

現行法上では、閲覧制度とほぼ同様の取扱いがなされているが、これと基本的に異なる点は、住民票の写しの交付という事務の性質上、写しの交付を受けようとする住民票に記載されている者を特定して請求する必要がある点である。

したがって、閲覧の場合とは異なり、請求者が不特定多数の者の個人情報を知り得ることはないので、住民票の写しの交付については、その使用目的を制限することによって、個人情報の適正な保護・管理が図られるものと考えられる。すなわち、住民票の写しの交付については現行の戸籍法における戸籍の謄抄本の交付の制限のような措置が適当であると考えられる。

なお、住民票の記載事項証明書の交付をもって住民票の写しの交付に代えるという方法を制度化することも検討すべきである。

③ 戸籍の附票の閲覧・写しの交付（法第20条関係）

戸籍の附票の役割は、居住関係の公証等の住民基本台帳本来の目的のために存在しているのではなく、戸籍と住民票との仲立ちとして存在しているという点にかんがみれば、必ずしも公開の対象とする必要はないものと考えられる。

しかし、現実の利用状況をみると、戸籍の附票の写しが、不動産の登記等、過去の居住関係の公証が必要な場合に一定の役割を果たしていること、戸籍の附票の本体である戸籍そのものの公開に対する取扱いとのバランス等を考慮すると、戸籍と同様の取扱いをすることが適当であると考えられる。

例えば、閲覧については廃止し、写しの交付については戸籍の謄抄本の交付と同様の措置をとるという方法が考えられる。

なお、戸籍の附票と同様に過去の居住関係の公証が必要な場合に一定の

役割を果たしているものとして、消除された住民票がある。これについては、法令上はその閲覧等の請求に応じる義務はないが、自治省通知（住民基本台帳事務処理要領）により住民基本台帳の閲覧等の場合と同様に取り扱うこととされている。このように消除された住民票は、法律上その公開を想定していないこと、かつ、その利用のされ方が戸籍の附票の場合と類似しており、戸籍の附票で代替可能であることから、公開については必要最小限に取り扱っても差し支えないものと考えられる。例えば、閲覧については廃止し、写しの交付については、本人又はその家族が請求する場合、国、地方公共団体若しくはこれに準ずる団体の職員又は弁護士、司法書士等がその職務上請求する場合等に限定することが考えられる。

(2) 地方公共団体の内部等における個人情報の管理の在り方の見直し

① 市長村長、市町村職員等、個人情報を管理する者における適正な取扱いの責務

市町村長、市町村職員等、住民基本台帳制度において個人情報の管理に携わる者に対して、例えば、次のように、個人情報の適正な保護・管理を行うべき責務を有することを法令上明確化する方向で検討する必要がある。

(ア) 市町村長の責務の一つとして、法に基づき収集した個人情報の適正な保護・管理に努めるべきであることを明確にする。

(イ) 市町村職員等のうち住民基本台帳事務に従事する者又は従事していた者について、事務処理上知り得た個人情報をみだりに他に漏らしてならないことを明確にする。

② 住民基本台帳事務処理に当たっての個人情報の適正な管理

情報処理機器・技術の進歩・発展による住民基本台帳事務の電算処理の急速な進展等、住民基本台帳の事務処理において新しい機器・技術を用いた事務改善の動きがみられるが、こうした場合でも個人情報の適正な保護・管理が行われるよう次のような措置について検討する必要がある。

(ア) 電子計算機等、法制定時には想定していなかった新しい情報処理機器・技術を住民基本台帳事務に利用する場合に当たっての個人情報の適正な保護・管理の方法を明確にする。

(イ) 住民記録の電算化に当たって市町村が個人情報の処理を外部機関に委

託する場合、受託機関はその受託の範囲内で、個人情報の適正な保護・管理の責務を負うものとする。

なお、現行の住民基本台帳事務の処理方法の中には、近年の新しい情報処理技術の活用を阻害している面も見受けられるため、個人情報の適正な保護・管理の方策と併せて、新しい情報処理技術を活用して住民の福祉の増進や行政事務の合理化を図る方向で、事務処理方法の再検討を行う必要がある。例えば、①個人情報を記録した磁気ファイル等を住民基本台帳として認める、②オンラインシステムにおける適正な事務処理手続きの明示等が挙げられる。

- ③ 住民、民間企業等、個人情報を利用する者における適正な取扱いの責務
地方公共団体の職員と同様に、住民や民間企業の職員のような一般私人も、住民基本台帳の公開により知り得た個人情報をみだりに他に漏らしてはならないものとする旨の責務を有することを、法令上明確化する方向で検討する必要がある。

(3) 罰則の整備

前述のような公開制度の見直しの措置を講じることとする場合、個人情報の適正な保護・管理の観点から、虚偽の請求理由を示したり、他人の名義を冒用する等、偽りその他不正な手段による住民基本台帳の閲覧等の行為に対して罰則の整備を図るものとする。

3 その他併せて検討すべき事項

(1) 住民票の記載事項の明確化

住民票における任意記載事項については、現行では住民基本台帳法施行令第2条に定められているが、この規定を法第7条（住民票の記載事項）の規定として位置づけるとともに、住民票に記載することが不適当な事項について法令上明確化する方向で検討する必要がある。

(2) 個人情報の訂正の申し出の制度化

市町村の保管する個人情報に誤りがある場合には、当該個人情報に係る住民はその訂正を市町村長に対して申し出ることができることとするを法令上制度化する方向で検討する必要がある。