

2005年7月13日

## 住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する見解

日本弁護士連合会副会長	中村順英
同情報問題対策委員会副委員長	清水勉
同情報問題対策委員会事務局委員	森田明

住民基本台帳の閲覧制度等のあり方等に対する、現時点での当連合会の見解は以下のとおりである。ただし、この見解は、当連合会において、本問題を担当している情報問題対策委員会の現時点での意見集約によるものであって、当連合会の機関決定などを受けての正式の意見ではないことをお断りしておく。

## 1 当連合会の基本的立場

## ① 自己情報コントロール権を情報主権として確立すべき（2002年人権擁護大会宣言）

個人情報行政が集中的に管理すべきではない。

行政にせよ、民間事業者にせよ、本人の意思と無関係に個人情報を大量に集積して管理・利用することは問題である。

## ② 住民基本台帳について

- 公的認証、住民の利便のために行政が住民基本台帳（以下、「住基」という。）を作成し、その住民の利用のため、閲覧制度を採用すること自体は意義があった。

しかし、大量閲覧は、これらの趣旨あるいは法文から必然的に要請されるものではない。また、ダイレクトメール（以下、「DM」という。）送付のためのリスト作りに用いられていることは法が本来想定していることではない。そし

て更に、社会の人々の個人情報保護に関する意識が著しく高まり、個人情報保護法において個人情報の取扱いの適正化が強く期待され、その取扱いが原則として制限されている今日では、見直しが必要である。

- なお、特定人についての具体的な利害関係・必要性がある場合の閲覧については、まさに住基制度の趣旨からこれを認めるべきであるし、その必要性もある。

12条の写しの交付についても同様である。大量閲覧の制限は必要であるが、これら住基制度上認められており、必要性のある制度を制限することとは区別すべきである。

- 個人情報であることを理由とする行政の行き過ぎた公開拒否、行政による個人情報の独占を是認するものではない。改正にあたり、そうならないよう注意が必要である。

### ③ 住基の基本4情報とプライバシーの保護

- 今日では基本4情報もプライバシーの内容をなす、法的保護に値する情報である。

個人情報保護法の成立により、個人情報は一律に保護すべきものとされている。ただし、そのような立法のあり方自体については疑問もある。

- 国民も、DM送付が市町村における住基の閲覧制度を利用してなされていることに強い不信感を抱くようになってきている。これは住民のプライバシー保護の観点から配慮すべきことである。ただ、そのような利用法が全面的に否定されるべきなのかについてはさまざまな意見があった（後述）。
- 住所、氏名程度の流出でも損害賠償を認める判例の動向（大学の名簿提出事件に関する平成15年9月12日最高裁第二小法廷判決等）
- 実際には4情報は4情報だけで存在しているのではなく、何らか他の情報と結合している。また、容易に結合できる。
- 住基ネットをめぐる議論では、国は4情報は重要ではないとしてきたが、当

連合会は保護の必要性を主張してきた。

- 他方、住基情報の公開は優先的な価値が認められなくなりつつある。

DV、ストーカー行為の場合の制限。もとより行き過ぎた制限は問題である。

#### ④ 地方自治体の権限と現行法の解釈

- 住基事務は自治事務であり、その運用については地方自治体の主体性が発揮されるべきである。現行法の「請求を拒むに足りる相当な理由」の解釈については自治体の主体的な判断が尊重されるべきである。

- 最近各地で作られている閲覧制限条例、要綱、あるいは運用による制限は、個々の内容について検討すべきものもあるとしても、こうした観点から基本的には是認できる。

#### ⑤ 昭和59年の当連合会意見との関係

- プライバシーに対する考え方・法制度の変遷
- ここでも業者等による大量閲覧は禁止すべきとしている。

## 2 住基法改正の要点

現行の大量閲覧は、住基制度の本来の閲覧の趣旨を逸脱しており、何人にも無条件で大量の個人情報を提供する点で、個人情報取扱いの基本原則に反し、今日では維持すべきではない。そこで、4情報の閲覧自由の原則を逆転し、原則として閲覧を認めず、例外的に認めるものとすべきである。

### ① 「公証・同一性確認」「所在調査」などの必要性、住基の本来の目的

- 本人への開示
- 具体的な必要性あるときに特定人についての情報の閲覧を認める。

職務上の住民票の写しの交付と同次元で考える。

### ② 大量閲覧(個人を特定しない閲覧)は原則として禁止

例外として認める場合とその要件

ア 公用

警察官が警察手帳を示すだけで閲覧させていた事例もあったが、行政機関といえどもこのような無制限の理由は認めるべきではない。次のような条件のもとでのみ認めるべきである。

- 官公署(行政機関)による請求であること
- 職務上であること(職務の内容を明示)
- 個人を特定せずに請求する必要の明示
- 以上につき裏付けをもって確認

また、捜査照会等を利用できる場合はそれによるべきである。

#### イ 公益性の高い統計調査の対象者の抽出

学術調査、世論調査、市場調査等にも利用されており、今後もこれを肯定すべきかが問題である。全面否定はできないが、これまでのように容易に利用できたことは問題であり、一定の条件のもとで認める。

##### ○ 主体

主体の組織形態や法人、個人の別などによる区別は相当でない。フリーのジャーナリストや民間の研究者などを大学やマスコミなどと区別することは困難であるとの意見が多かった。

しかし、それでは、潜脱を防止できないので、行政機関、大学等研究機関、報道機関など信頼できる機関に制限すべきであるとの意見も存したが、真摯な目的であれば、個人や民間の閲覧も拒否すべきではない。主体で制限するとしても、過去の閲覧状況、目的外使用の前歴などから、不当目的が推認できる主体程度ではなかろうか。

- 目的の正当性、公益性がみとめられること。市場調査への利用は認められるべきでない。
  - 住基から対象を抽出しなければならない必要性が認められること
  - 提供された個人情報の管理、利用、廃棄に関して適正を期すること
- これらの要件を満たすかは、アと異なり現場の職員が判断することが難しい。

各自治体にある個人情報保護審議会に諮問するなどの方法が考えられる。

住基以外のデータベースにより対象を選定できる場合も多いだろうから、これにより認められるもの以外の調査を全面否定するものではない。あえて住基情報を提供して調査させるものは絞るという趣旨である。

#### ウ ダイレクトメール送付

この点についてはさまざまな意見があった。

基本的には、DM送付を理由とする大量閲覧は認めるべきではないという考え方である。その理由は、次のとおりである。なお、DM送付自体が許すべからざるものだということではなく、あえて住基を利用したDM送付を認める必要まではないという意見である。

- 登録を強制する住基情報を商業目的に転用するのは筋違いである。
- 民間の他のデータベースを利用できる(今後は本人の同意が必要になるので、同意に基づくリストが作成されることになる。それを使うべき)。
- 法律制定時に予想されていなかった。
- DM業者に住基情報が流出していることは現在の国民感情に反する。
- これに名を借りた閲覧により犯罪等他の目的に利用される可能性が高まる。もちろん、閲覧がただちに犯罪にむすびつくものではないが、これを認めれば、ア及びイに比べて容易に真の目的を隠しての閲覧が可能になる。

これに対して、次のような考え方もあり、検討中である。

#### ○ オプトアウトの採用

DM目的の閲覧については、本人がこれを認めないと意思表示した者の分については閲覧の対象外とする。

- ・ 自己情報コントロール権を重視、オプトアウトの行動を求めることでプライバシーの意識も深まる。
- ・ 不注意でオプトアウトの手続をしなかった人の情報が流れることはか

まわらないのか。具体的にどのようにオプトアウトを認め、それを閲覧範囲に反映させるのか。DM目的以外の閲覧についてはオプトアウトを認めなくてよいのか。

○ 地方自治体（市区町村）の方針による

住基法の中に、閲覧させる者の範囲を自治体が決められる旨の規定を置き、自治体の方針に委ねるものとする。

- ・ 自治体の実情と主体性を尊重。住民の意向は自治体を通じて実現する。すべての規制を法律に書き込むと、自治事務でありながら、自治体の実情を十分に反映させることができない。不都合があれば改正する、という対応も条例の方が簡単にできる。自治体によって差が出るのは、自治を認める以上当然である。
- ・ 自治体が住民の意向を反映して十分な保護措置をとると期待してよいか。そうでない場合に、やむを得ないですむか。

3 選挙人名簿の取扱いについて

- ① 選挙人名簿については、もとより、DMなどの営利目的には、閲覧させるべきものではないが、選挙の公正の担保の側面がある以上、一律に閲覧を禁止すべきではない。
- ② 政党、候補者、政治団体等の閲覧は、認められるべきであろう。閲覧結果の政治活動への利用も認められるべきである。
- ③ マスコミその他の世論調査や、名簿の適正さのチェックなどの閲覧も認められるべきである。
- ④ 虚偽目的の閲覧などは、事後的サンクションによって規制するほかないのではないか。
- ⑤ 手数料を徴することは、程度の問題であるが、住基と同程度は、容認できよう。

以上