

第6回住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会議事要旨

1 日時 平成17年8月30日（火）15時00分から17時00分

2 場所 都市センターホテル706

3 出席者（敬称略）

堀部政男座長（中央大学大学院法務研究科教授・一橋大学名誉教授）、縣忠明（産経新聞東京本社論説委員室論説委員）、石川雅己（全国連合戸籍事務協議会会長（千代田区長））、稲葉馨（東北大学大学院法学研究科教授）、宇賀克也（東京大学大学院法学政治学研究科教授）、北村龍行（毎日新聞社論説室論説委員）、清原慶子（三鷹市長）、小牧次郎（全国市区選挙管理委員会連合会副会長）、佐野真理子（主婦連合会事務局長）、城本勝（日本放送協会放送総局解説委員室解説委員）、舛網敏雄（千葉市選挙管理委員会委員長）、森本昌義（株式会社ネットコポレーション代表取締役社長兼COO）

4 議題

- (1) 諸外国における住民登録制度
- (2) ヒアリング結果（住民基本台帳関係）
- (3) 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

5 議事の概要

- (1) 座長からメンバーの出欠について確認があった。
- (2) 事務局から、資料について説明があり、その後、各メンバーから質問・意見交換が行われた。主な意見等は以下のとおり。

- アメリカの場合、統一的な、日本の住民基本台帳のような制度とか戸籍というような制度はないので、本人を確認をする場合、運転免許証とかパスポートとか、あるいは、ソーシャル・セキュリティ・ナンバーとか、そういうものでやらざるを得ない。スウェーデンの場合、同姓同名の人が非常に多いため、氏名だけでは本当にその人かということ特定できない場合が多い。それが共通番号が入った一つの大きな背景と聞いて

ている。

○ 海外の状況は、各国それぞれ歴史も違うし、また、情報公開の考え方、スウェーデンの場合、今から300年近く前に情報公開の考え方が取り入れられている。人口の規模などによっても違うとか、いろいろある。日本で議論する際に参考にできるところはしていくということとしたい。

○ 氏名、住所等については、保護すべき個人情報かどうかというのが、最大の論点であり、保護すべき個人情報であると考えている。

4情報について、自己情報コントロール権を持つのかということが、論点整理のポイントになるのではないかと。また、これはあくまでも自治事務であるということ、ぜひ各委員共通の認識に立っていただきたい。

4情報が個人情報で保護すべき情報であるという点については共通の土俵についているのではないかと。例外をどうするかというのがポイントになると思う。

○ 諸外国の制度は、もちろん学ぶべきところもあるが、日本においてはまさにそのプライバシー意識の高揚とともに、住民基本台帳の閲覧情報というのは、個人のプライバシーの一部という認識が定着してきており、また、個人情報保護法でも個人情報として認識されている、この基本的な住所、氏名、性別、生年月日については保護するということが基本として、考えるべき。

この閲覧制度を存続させるべきかどうかということであるならば、まず原則はこの非公開で、しかしながら、どういう場合に公開することが有益であるかというところで、しっかりとした原則を明記していくということが求められている。

諸外国の制度では、原則公開で、オプト・アウトについても制度が整備されているということも報告されたが、日本では、現場の事務や、住民対応等を考えたときに、オプト・アウト制度を導入することが適当かどうかということについても、これも日本の実情と公共性、公益性の観点から、慎重に考えるべき。

どういう場合に原則として公開できるのかということが最大の論点。

今回、この閲覧の目的の場合に、特に市場調査という場合と、営利目的という場合の峻別がなかなか基準として難しい。

法律改正をするときの留意点として、報告書が出されて、法律が成立するまでの間、実質的な制限措置が取れるようなあり方についての提示が必要。また、法律改正の中で、一定の予算措置を伴う事務処理が付加されるということが、制度改正だからあり得るが、

どのような条件整備があわせて必要かということなども視野に置いた議論も必要。

○ まず住民基本台帳で、この基本4情報について、それも個人情報として非常に重要であるから保護すべき。そういう観点から原則として閲覧は廃止して、しかし、その上で例外的に閲覧制度を存続させるべきだというふうに、説明の順序を変えたほうが、ここでの議論の経緯をよく反映するのではないか。

○ 住民の利便の増進といった場合に、閲覧制度を廃止するというのは不可能。住民の利便というのは、閲覧が前提になる。何となく議論が閲覧制度を存続させるべきか、つまり、全面解禁か全面禁止かみたいな議論になるが、原則禁止、原則オープンという、その二者択一ではなくて、住基台帳自体は閲覧、このような場合に閲覧できるというふうな形でのものまとめ方というのもあり得るのではないか。

○ 閲覧制度は存続させるべきではないとして、原則ノーとして、例外的にこれはできるという書き方のほうがいい。

住民の利便の増進という意味がよくわからない。どんなところでそんなに利便があるのかということが、よくわからない。

自己情報コントロールという、これをどうするかということが非常に大切なことである。自分の情報がどういう形でどこにどう渡っているのかということを知りたいと、消費者は思っているので、その点からいったら、オプト・インという、手を挙げた人だけという形が一番自分の情報をコントロールできる制度だと思う。

○ 事務局のほうで世論調査、統計調査、専ら統計の作成、学術目的とか、あるいは、この市場調査という言葉、ダイレクトメール、こういう言葉そのものが一人歩きするのは非常に危険だ。必ずしもダイレクトメールがすぐ販売へ直接、あるいは勧誘行為に結びつくかといったら、そうでもない場合がかなりある。全くマーケットリサーチの会社がやっているのと同じような内容のものを聞く場合がある。

マーケットリサーチは、公益性のものだとは思わないし、学術調査と言うだけで、公益性があるとみなすべきではない。世論調査もNHKは別にしても、他の会社は民間の会社であり、必ずしも公益性があるとも思わない。

統計調査とか世論調査とかマーケットリサーチとか、そういうような言葉を使わないで、極めて公益性の高いという表現があればいいのではないか。完全に営利目的とか売るためのダイレクトメール、こういうのはもうやめたほうがいいと思う。

○ 世論調査についていうと、正確性を担保するためには、オプト・アウト、オプト・イ

ンという定義に当てはめてやる世論調査というのはちょっと正確性を欠くのではないかなという気がする。

- 世論調査あるいは学術調査、市場調査というのはかなり特定の目的や、あるいは趣旨を明確にしたり、あるいは主体を明確にする意味でこのような検討をしてきた。総合的なところでいえば、いわゆる社会調査ということになろうかと思う。

審査手続について、一定の目安を示したり、あるいは市場調査の部分では、もし認める場合には一定のものとするときに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というような、今までの議論の中から非常に基準となるべきものを抽出している。

自治事務といっても、非常に判断が迷うような法解釈が存在するような制度というのは好ましくないので、やはり一定程度、法で基準なるべきものは原則定め、それがおそらく公益性の高い社会調査ぐらいの抽象性を持つのかもしれないが、あとは法令とか規則とかそういうようなところで、ガイドラインというか、そういうものは一定程度必要と思う。

審査手続については、これは大学とか学会とかそういうところがかなり自立的にこうした取り組みをしていただいているわけですし、それらを尊重した制度設計というのが必要な方向性ではないかなと思う。

- 世論調査、学術調査、市場調査、ダイレクトメール、こうやって分類していくと、必ずなりすましがあがる。それを名のつてもぐり込むというようなのは必ずあるわけで、そういうジャンルで分けるとかえって危ないので、審査手続のほうの工夫が大事であると思う。

- あまりジャンルを分けてということよりは何か目的別というようなところかなと思うが、そうすると、公用目的、公証目的、公益目的、営利目的とかに少し整理してみて、今まで出ている意見だと、営利目的のところはこの制度で認めるべきではないとも言えるようにも思う。

それとともに、なりすましとか目的を偽ってというのがあがるのではないかとということで、今回、審査手続を厳格にしていくという点はかなり重要な意味を持ってきている。

- もし不正であった場合、罰則をつけるとかすれば、さらに不正をやりにくくするのではないかな。行政なら何でもかんでもいいというのではなくて、きちんと、なぜ閲覧したいのか、その目的と、目的はないとしても、どこの機関だということはきちんと書いて

いただきたい。

- 公務員法、それから、弁護士法に基づく守秘義務を課せられているということがありますが、公務員法とか、それから、弁護士法の守秘義務があるから十分かという、必ずしもそうはやっぱり言えない面がある。

そもそも秘密として保護に値しない、要するに個人情報であっても秘密として保護に値しなければ、その守秘義務では守れない。地方公共団体などは個人情報条例をつくる時に、守秘義務だけでは不十分だということで、個人情報一般について、その条例でその守秘義務の規定を置いている。

公務員が公務のために請求するというときであっても、やはり目的を必ず明確にしてもらうことが必要。行政機関個人情報保護法でも、国の機関あるいは地方公共団体等あるいは独立行政法人等に目的外で提供する場合であっても、やはり相当な理由のあるときという縛りがかかっている。

いわゆる職務上請求の場合についても、今、理由を問わずに認めてしまっているが、これもやはり理由を明確にしてもらう必要がある。こういう職務上請求の場合には、依頼人があって、その依頼を受けてそういう請求がされてくるわけですが、その依頼者が誰かというのは本当にわからない。実際に興信所が依頼者だったというケースもあるので、依頼者がだれかということを経済させて、そこもチェックするという仕組みをつくっておかないと、やはりこの職務上請求が抜け穴になって、プライバシー侵害が起きるということが、今までの例からも十分予想されるので、そこを厳格にチェックする仕組みというのは考えていく必要がある。

- 4情報を保護するということは、必要だと思っているが、その制度の問題として、要するに、現行では4情報は、何人も見ていい情報だというふうに法律上はなっている。実態としていろいろ問題を生じているから、総体としてやはり個人情報は保護しなければならないということでこういう議論になっているが、4情報というのは、それ自体は守秘義務の対象にならない。

- 保護しなければならないというのはそのとおりだと思うが、ただ、法律として、そこをどうやって規制をかけるというか、制度を変えるなり、要するに、原則非公開ということは、つまり、その情報は公開されない、すべきものではないというふうに原則はなる。

実態としてやはりなるべく個人のプライバシーが侵害されないようにするとか、不快な

思いをしないようにするとか、そういうことをしていくことが大事だと思うが、法律を、制度を変えらるということ、そこを、基本原則をどう考えるかということ、少しきっちりとした議論をしておかないと、あいまのままにやってしまうと、かえって問題が生じるのではないか。

一つ心配するのは、個人情報保護法が施行されて、やや過剰に反応しているケースというのが散見される。最近報道されているが、行政機関で、行政機関が持っている情報を本来公開してもいいものも個人情報保護法があるからといって、公開しないというケースがあった。要するに、そういうことがまた生じてくる可能性があるんじゃないかという危惧がある。制度をいじるときには少しその辺も留意していくべき。

- 今の原則を改めるというのは、要するに、何人にもという原則を改めて、いわば、特定の閲覧を認めるというような制度にするということだと思うが、その際に情報公開制度の趣旨を十二分に配慮して、制度設計をするということではないかと思う。世論調査等について、非常に公益性の高いもの、なおかつ、閲覧制度の利用を認めないと、それが成り立たないというような、そういう意味での不可欠性あるいは非代替性、あるいは、閲覧制度でなければ目的を実質的に達せられないと、そういう観点から絞っていつて、一定の基準を提示するというところだろうと思う。
 - 世論調査、学術調査、それから、市場調査のところは迷うが、今、申し上げたような公益性と不可欠性というような観点からは、市場調査についても一定の絞りをかけて、認めざるを得ないのではないか。
 - その不可欠性ということに関連して、住民票の写しの交付制度で対応が可能である場合には、これは原則的にはそれでいけるものについてはそちらにという振り分けをした上で、写しの交付制度では対応できないものは閲覧を認めるという整理でいいのではないか。
 - 理解の仕方としては、住民基本台帳法があくまでも目的の範囲内で、一定の特例的とか、閲覧を認めるというような理解でよいのか。というのは、もし行政機関個人情報保護法の観点を非常に重視するということであれば、住基法の問題ではなくて、その問題であるというような整理の仕方をしてしまうことも可能ではないか。だから、これまでの議論も踏まえて、住民基本台帳法の中で位置づけられている制度であるならば、やはり、あくまで目的の範囲内でしか認められない。
- そのときに、目的の議論の中で、先ほども公証、公益、営利という整理をされて、公証

というのは一つ出てきている。それから、他方では住民の利便の増進というのが出てきて、これは非常に抽象的であり、場合によっては、あいまいではないかというようなご指摘もあったかと思うが、これは究極目的なので、その目的範囲内という議論をする際に、この最終目的、究極目的で議論するのはどうかと思う。むしろこの究極目的というのは、中間目的というか、例えば住民の利便の増進というのは、居住関係の公証とおそらく対応関係にあって、利便の増進と、その事務処理の基礎にするという中間目的というか、あるいは、直接的な目的があって、その究極目的として、もう一つの行政の合理化というのがあるというような、そういう整理であって、そうすると、公証というものの中に入らなければ目的の中にうまく入らないというような理解もできる。最終的には、一番最後に書いてある、住基法の目的の規定の見直しを行うかという問題にもかかわってくるが、その「目的に照らし」とか、住基法の目的について、もう少し整理をされたほうがいいのではないか。

- (3) 最後に事務局から次回以降の日程について説明があり、第7回検討会は、9月21日15時から開催することとし、報告書の素案を提示し、議論いただくこととした。また、この問題の重要性等にかんがみ、次回の検討会で素案として提示したものについて、2週間パブリックコメントを行うこととなった。

<文責：事務局>