

第7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9月21日（水）15時00分から17時00分

2 場所 都道府県会館401

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）、飯田政之（読売新聞東京本社論説委員）、宇賀克也（東京大学大学院法学政治学研究科教授）、片木淳（早稲田大学大学院公共経営研究科教授）、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）、舩網敏雄（千葉市選挙管理委員会委員長）、前田信弘（東京都総務局行政部長）、森本昌義（㈱ベネッセコーポレーション代表取締役社長兼COO）

4 議題

- (1) 報告書（素案）について
- (2) 選挙人名簿の抄本の閲覧制度に関する論点整理
- (3) パブリックコメントについて

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、報告書（素案）のうち、住民基本台帳関係部分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。

○ 報告書の素案については、これまでの検討会でのヒアリングの経過、あるいは、委員の皆様との間の議論をおおむね反映している。

これまでの何人でも閲覧を請求できるという現行の閲覧制度の廃止が明確に示されていることは、大きな意義がある。

公用、公証、公益、そして営利と類型化をした上で、国及び地方公共団体、正当な理由を持った者、すなわち、公益性の高い場合については閲覧できるという制度の再構築ということは、現実的に強く求められてきている改善の方向性。

公益性の高い場合等に限定する場合には、実務的には、この公益性の高さをどのように審査し、確認し、客観的に説明することができるかということが肝要。

世論調査等のうち公益性の高いものであるとか、公共的団体の行う公益性の高い事業を具体的にどのように判定するかということが具体的には課題。

特に事業の場合には、基礎自治体の判断が委ねられるところなので、しっかりと客観的な基準というものを検討しなければいけない。

審査手続が大変重要。特に、調査結果の公表の有無及び公表の方法・時期が大変重要。

原則として調査結果を公表することを前提に、その方法が明確になっていれば公益性が担保できるのではないか。

公表手段としては、報告書の作成や、ホームページでの公表なら、相対的には手軽にできるので、公表については必須。

閲覧をした者の責任として、公表したという事実を自治体に報告し、できれば報告書等は提出し、これを当該の住民に示し、有効に使っていただけるとよい。

審査手続の点が、今回の制度の抜本的な見直しの中で、より精緻なものに、充実することによって、より今回の制度の見直しの趣旨が行き届くのではないか。

- 6 ページの上のオの「営業活動としてのダイレクトメールなど」の、「ダイレクトメールなどの」の「など」は、例えばどんなものがあるのか。

ある程度の商品とか何かを頭に置いた上での調査というのは、公益性は全くない。調査結果を報告すると、マーケットリサーチをある会社がスポンサーしてやる意味がなくなる。

- 廃止ということが前面に出たことは、非常に大きな一歩。

公益性が高いという言葉はもう少しきちんとしないと、よくわからない。それをすべて自治体の方に判断を任せるとするのは違うのではないか。もう少し厳しいものを出していただきたい。

5 ページの「これらに準ずる調査」とはどういう意味なのか。これを書かれると、すべてが入ってしまうのではないか。もう少しきちんと明確にしたほうがいい。

個人情報ということが非常におろそかに扱われているのではないか。6 ページのところ

の、オプトアウト、オプトインの制度について、もう少しきちんと書いていただきたい。
審査手続は、アの①から⑤までであるが、①のところの、委託者のところにもきちんと責任を何かあったときに負っていただくという、明確なことを書いていただきたい。
一番最後の⑤の「目的外に利用しないこと等」という、こんな簡単なものでよろしいのか。

7 ページの一番上のところの4 行目、「手続的にも明らかにすることを検討すべきである」とあるが、この段階では、「手続的にも明らかにすべきである」としていいのではないか。

(3) のウ、手数料については地方自治体に任せていい部分ではないか。

(4) のイ、過料が10 万円ぐらいと前に書かれていたが、この過料だけではなくて、事業者名公表とか、業務停止とか、もう少し厳しい扱いにしていきたい。

- 行政機関個人情報保護法は行政機関を対象とし、個人情報保護条例は自治体みずからが保有している個人情報を対象にしているのが多く、民間の扱いについて規定している例というのは、あることはあるが、これはいろいろ義務を課したりするというのはなかなか条例では難しいので、一般的には責務規定のようなものに終わっている。

個人情報保護法がどの程度有効に働くかということにもなるが、個人情報保護法の場合にも、15 条で利用目的の特定とか、23 条の第三者提供の制限とか、いろいろあるが、この場合には、情報自体を自治体から入手するので、またそこが個人情報保護法をどのように適用していくのかという問題も出てくる。そうすると、ここで何か、この住民基本台帳法、あるいは、それに関連する省令なりほかのもので何か手当てをしておく必要がある。

5 ページの「これらに準ずる調査」というのをどうするのか。これも個人情報保護法の50 条で、個人情報保護法の第4 章の個人情報取扱事業者の義務等を適用除外しているのが、「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」、それ以外に、著述を業とする者、それから、宗教団体、政治団体とあるが、一々ここでは書かずに、特に政治団体になると、後の選挙人名簿抄本の閲覧の問題等にもなってくるとも考えられるし、列挙しにくい。

- 2 ページの(6)、「以上のようなことを踏まえて、当検討会として……廃止する」という表現があるが、この理由が書いてないので、理由を書くべきではないか。

2ページの(6)の、閲覧は廃止と書いてあるが、その後、「併せて、写しは見直し」と書いてあるが、1ページの(3)の説明だと、「何人も閲覧請求」「何人も写しの交付の請求」という表現があるので、そこら辺も、写しも閲覧もまずは全面廃止として、例外として認めるとすべきなのでは。5ページの「準ずる」というのは、表現は、少し法律的にも書ききれぬのかという点を考えながら、例外扱いとして厳格に書くという方針では確かに難しいものがあるから、最後の最後は弾力条項は要と思う。

OECDの8原則、目的遵守の規定というのは、これは日本国としても守らなければいけない基準なので、住民基本台帳の情報というものはどういう目的で集められているのか、どういうふうに法律で書いてあるのか。その法律の目的の中に収まるのかどうかということが議論されるべき。

「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から」いいんだという記述があるが、そこはもう少し丁寧に書くべきではないか。

- 行政というのは、制度とか法令に基づいて事務を執行するので、この件について、こういう形できちんと制度を変える、整えるというのはとても大切なことですし、これまでの議論は全体として非常に適切だ。

行政の担当者からすれば、公益目的の社会調査のための閲覧を認めるのであれば、やはり法の目的にきちんと位置づけたほうがよいのではないか。それはなかなか技術的なこともあるが、今の意見に賛成。

住民票の写しについても、11条の「何人も閲覧請求することができる」、12条の「何人も交付を請求することができる」というのは、対の規定になっているので、これは6ページの記述では、閲覧はやめるけど住民票の写しは厳格化で対応するという書きぶりになっているので、読みようによっては、「住民票の写しを何人にも交付することができる」ということは変わらないとも読めるので、この辺は、実務上はアンバランスになるのではないか。

- 今まで広く利用されていた部分を制限する。基本的にはもう何人でも閲覧できるという制度は廃止するという方向は、基本的に妥当。この報告書の基本的な方向に賛成。

世論調査、学術調査などで非常に公益性の高いものについて例外を認めるということも、これもやむを得ないと思う。問題は、その部分が現在の目的規定で読み取れるかどうかということだ。これまでは認めてきたので、入るという解釈のもとでやってきたが、確かに文理に照らして考えてみた場合に、どこまでこうしたものが入るかということになると、

若干不明確な面があって、解釈上の疑義を一掃するという観点からは、今回、この例外的に厳格的に認められる部分を、その目的として明確に位置づけるということは、あっていいだろう。

今回の検討会は、住民基本台帳の利用の範囲を拡大するのではなくて、むしろ制限していることなので、その部分が、目的規定を変えることによって誤解を受けることのないように十分留意する必要がある。対外的に、むしろ今回制限すると思ったら、逆に拡大するんだという印象を与えないように、十分な説明が併せて必要。

○ 全体的には、理解できる内容。

目的規定のところは、今の文章でも読めるような気がする。

市場調査という言葉がないので、その点は気になった。「これらに準ずる調査」というところは、もう少し厳密に書いたほうがよい。

なるべくわかりやすく説明するという意味では、手数料の記述については、あったほうが市町村の担当の方には伝わるのではないかな。

○ 目的規定その他については、これでいいのではないかな。

世論調査の部分について、これは5ページのaについては、「これらに準ずる調査」という部分を除いて、これでいいのではないかな。

6ページの審査手続の中で、アのところの下の部分、「特に」の2行目で、「十分な審査を行う必要がある」というところ。十分な審査を行うのは当然であるが、例えば、それが時間的に1カ月も2カ月もかかるとか、ということになると、調査をすること自体が意味をなさなくなる可能性があるので、何か常識的なものがあればいいなという気がする。

○ 1点は、6ページのところの審査手続。これは運用の問題ですから、自治体によっては、厳格な審査をされるのはいいが、かなり時間がかかってしまったり、自治体によって条件がいろいろ違ったりということがありまして、大変負担がかかることもある。結果の公表の有無は、報道機関の世論調査の場合は必ず公表するという前提なので、公表の方法や時期というところまであらかじめあまり細かく出すというのは、実態としては難しい。

調査等の内容のわかる資料として、質問票を出せとか、世論調査の質問票を事前に出すということは実質的には難しいことなので、それをやらないと認めないというようなことになると困る。これは運用なので、細かいことは別として、あまり細かくやり過ぎる

と、実態として非常に困るということはある。

できればこういう公益性が高い調査であれば利用を認めるというか、目的規定の中に何らかの形で入れていただいたほうがすっきりする。

- 世論調査の場合、地方自治体がそれぞれの基準で閲覧制度をやってしまうと、かえって全国的な公正な中立的な世論調査ができなくなる。今回のこの検討会の目的の1つは、全国統一して同じ基準を持つということがある。その意味では、標準となるような形の審査基準、審査手続というものを決めていただきたい。

全体としては、非常によくまとめていただいたということで、感謝している。

7ページ一番上の文面の4行目の「手続的にも明らかにすることを検討すべきである」というのは、「明らかにすべきである」でいいのではないか。

- オプトイン、オプトアウトをすると、それなりの時間と経費等々がかかる。公益性の高い調査であっても、それに対して、自分としては対象になりたくないという方がいらっしゃることも事実。付加的な事務であることは確かである。

- 公益という言葉は具体的に表現するというのは難しい。法令用語などによく使われるところなので、どう具体化できるか考えてみるが、かなり難しいと思う。

オプトアウト、オプトインのところは、6ページのオのなお書きみたいになっているので、そうではなくて、もう1つ独立してはどうか。

オプトインというのも、住民基本台帳の性格からすると、それ自体が一つの公簿としてあるので、別のものをつくるというのであればいいが、それを自治体がつくるというのは大変。

「これに準ずるもの」はどう表現すればいいのか、そのあたりも、きょうのご意見を踏まえて検討して、次回に報告書案でまたご検討いただきたい。

- (3) 事務局から、選挙人名簿の抄本の閲覧制度に関する論点整理及び報告書（素案）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。主な意見等は次のとおり。

- 選挙人名簿の抄本について、市の16年度の閲覧実績は、16年度は大体71件で、報道関係が53件、政党等が18件で、閲覧数というのは2万5,161人。それに対して、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閲覧はほとんどゼ

ロ。選挙人名簿の抄本は、住民基本台帳のほうからコピーを取っているの、住民基本台帳のほうをしっかりとすれば、要らないのではないかな。

また、片方は有料、片方は無料ということで、住民基本台帳のほうが結構厳しくなれば、おのずと無料のほうに流れてくるのではないかな。

- 候補者、選挙運動又は政治活動を行うための閲覧はさせないほうがいい。

選挙人名簿のそもそもの作成の目的というのは、民主主義の根幹となる選挙、それを公正中立に管理・執行するためにつくるもの。したがって、選挙運動とか政治活動のためにこの選挙人名簿をつくっているものではないのではないかな。

これは目的外に使用しているものだと思うし、個人情報保護法の趣旨から言っても、できるだけ目的を絞って、個人の了承を得た上で、公開してくれということを言っているし、その辺からもどうなのかなという考え方もあるので、公共目的の世論調査とか学術調査、むしろそちらのほうは認めてもいいけれども、選挙運動とか政治活動については認めるべきではないのでは。

- 候補者等の選挙運動、それから、公共目的の世論調査・学術調査という形になると思うが、この辺が、いわゆる主体としての法律的に決めるということは非常に困難だということが書いてあり、とするならば、市町村の要綱等の中で、いわゆる審査を通してこれをやっていくべきではないかな。

現在、これはもう全国全部実施済みのこと。「選挙人名簿抄本閲覧申請書兼宣誓書」というのがあり、こちらのほうに目的から名前、住所から全部書いていただく。それから、調査説明書まで裏側には書いていただいて、それについて一応検討するということで、一応事なきを収めているということはある。

コピーを認めるべきかどうか。今、4分の3については一応コピーは認めないんだということにしているが、この辺のところは、コピーは認めないということをはっきりと言っていたきたい。

手数料については、低額であったとしても取ったほうがいい。

- 選挙人名簿の閲覧制度は廃止していただきたい。

原則廃止で、選挙運動の場合はしょうがないが、公共目的の世論調査には、これは使っていただきたくない。住民基本台帳のほうできちんと廃止として行って、例外を幾つかきちんと出している。それに沿って調査をしていただければいいわけで、何も住民基本台帳をもとにしてできた選挙人名簿のほうで調査する必要はないのではないかな。

- 毎月全国で3,000人ぐらいの世論調査を行っているが、実際、選挙人名簿をもとにしている。できれば継続していただきたいというのが偽らざるところ。

今回、こうした見直し作業になぜ当たるかと言えば、個人情報保護法の施行というのはもちろんある。実際、事件も起きた。しかし、選挙人名簿のほうは20歳以上が対象ですし、特に今まで問題になっていない。現場に聞いてみると、非常に審査も厳格であるということを聞いている。特段問題がなければ、それを一気にやめてしまうというのはいかがか。

住民基本台帳の入り口を狭めると、こちらに流れるという意見があったが、今の審査が厳格である以上、流れたとしても大丈夫なのではないか。

住民基本台帳と選挙人名簿というのは、全く趣旨が違うもの。選挙人名簿は、民主主義の基盤になるものであり、世論調査、そもそもは、内閣支持率とか、政策に対して国民がどう思うか。政治のことから普及して、スポーツとかいろいろ聞くことがあるが、基本的には今の政治についてどうかということから世論調査というのはそもそも始まったんだと思う。そうすれば、この選挙人名簿をもとにして世論調査を継続するというのは、理解できる。データが全く同じだから一つにすればいいじゃないかという議論とは違うのではないか。

- 今回、住民基本台帳の関係でも、非常に公益性の高い場合には、世論調査・学術調査を認めるという方向で、今報告案がつくられていて、今回の選挙人名簿のほうでも、こうしたものを認めようという方向。

手数料について、片方は取る、片方は基本的に無料としていこうという方向でまとまっているが、今までもそうだったので、そこは現状どおりと言えばそのとおりであるが、改めてこの両方の制度を今この検討会で併せて見直しをしているので、選挙人名簿の場合の世論調査・学術調査が、選挙の場合の政治資金の調査とか、そういうものに限定されていて、質が違うんだと。片方はもう直接民主主義の根幹とかかわるような調査なんだということであれば、それはそれで一つの理屈であると思うが、必ずしもそれに限定しているわけではない。そうすると、同じような調査が、片方では有料で、片方では無料ということ、理屈の上で説明がつかない。

公職選挙法のほうに、偽りその他不正な目的で取得した場合の罰則を入れるということは大賛成。これは住民基本台帳ともかかわるし、さらに、行政機関の個人情報保護法にもかかわる問題で、ここだけで解決できる問題ではない。

問題意識として、個人情報保護法のほうでは、偽りその他不正な手段によって取得した場合には、主務大臣による勧告・命令の対象になって、命令に違反した場合には懲役又は罰金になる。つまり、刑罰である。

ところが、住民基本台帳法とか行政機関個人情報保護法の場合には、過料という秩序罰にとどまっている。もちろん、個人情報保護法のほうは直罰ではなくて、間接罰ですから、そこは確かに違うが、おそらくこの秩序罰にとどめたというのは、かなり個人情報の意識が低い時代の残滓なのではないか。

実は行政機関個人情報保護法制の研究会でも、10万以下の過料という部分はこれでいいのかどうかという問題提起はしたことがある。

バランスの問題、さらに、個人情報保護法で間接罰ということになっているので、こちらを直罰にしていいいのかどうかといった問題というのは、全体的に総合的に考えていく必要がある。

- 公の名簿というものについては、選挙人名簿であっても、悪用の事案があったという経過がある以上、先ほど指摘ありましたように、公益目的であれ、利用に供するという方針であるならば、この住民基本台帳法の見直しに併せて、閲覧については共通の不正に関する罰則等を検討されることも必要ではないか。

- (4) 事務局から、パブリックコメントについて説明があった。また、次回は、10月7日の金曜日の15時から全国都市会館で開催することとなった。

＜文責：事務局＞