

第8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10月7日（金）15:00～17:00

2 場所 全国都市会館第3会議室

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）、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）、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）

4 議題

- (1) パブリックコメントの結果について
- (2) 報告書（案）

5 議事の概要

- (1) 今井副大臣の挨拶の後、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。

○ 選挙人名簿について、「報道機関や学術研究機関が政治・選挙に関する世論調査や学術調査」の「政治」という範囲の解釈はどの程度を想定しているのか。

例えば2016年のオリンピック誘致が話題になっているが、東京都知事選、福岡市長選でそれが争点になれば、「あなたはオリンピック誘致に反対ですか、賛成ですか」という設問は政治的な意味合いを持つ。それについて、「これはスポーツだから、だめです」

と言われると、世論調査にならない。そういう意味で、「選挙」のほうは構わないと思うが、「政治」という言葉の意味をなるべく広く解釈する手だてを考えたほうがいい。

- 世論調査では、内閣支持率、政党支持及び小泉内閣に優先的に取り組んでもらいたい課題など通常の質問があり、そのときの時事問題としてイラクの民主化、北朝鮮の拉致問題、奈良で起きた女兒誘拐殺人事件、こういうものもあわせて聞いている。毎回、トピックとして幅広い質問を設けている。

できれば政治・選挙と限定するべきではないのではないか。

- 従来受け付けている「政治」に対してというのは、ほとんど幅広い考え方で、いわゆる各新聞社などから「政治」という形で申請が出てきた場合には、ほとんど拒否していないというのが現状。
- 2ページの、個人情報保護に対する意見の変化というのは非常にあいまい。個人情報を保護すべきとする社会的要請とか、ここははっきり保護すべきほうに動いていると書いていただきたい。

5ページの、調査の内容は、一番最初の「・」が3つある放送機関、新聞社、それから大学、学術研究、その下は以前よりは少しよく書いているが、これだとすべて入ってしまう気がする。

参考6は、日本たばこ産業が出ているが、ほかのところにはすべて「目的」と書いている。日本たばこ産業のこの目的は何なのか。ただ長いだけやっていたらいいのかというのが見えない。「これらに準じる」は、要らないのではないか。

6ページのオプトアウト、オプトインのところは、消費者団体もずっとオプトインということを書いてきたが、今回もう少しきちんと書いていただいた。「それらの制度を導入する必要はないと考える。なお、」となっているが、「ないと考えるとの意見や、いわゆるプライバシー」というように両論併記みたいな形で書いていただきたい。

下のほうの(3)のイのコピーは、「保管するべきである。」としていただきたい。

選挙人名簿の手数料について、一方で、住民基本台帳できちんと締めるような形になっていて、こちらは無料でいいというのはおかしいので、同等な料金を徴収するというような形にしたほうがいい。

政治は生活のすべてなので、政治と幅広く考えたら全部入る。それこそ紙コップをどうしようということも、リサイクルとか、政治にかかわる。そうなってしまうと何でもかんでもできるということになるので、そこはもう少し厳密にしていくべき。

○ このパブリックコメントに多くの団体や個人の方がご意見をお寄せいただいたということは、大変重い意味を今回の検討会がゆだねられているということを改めて痛感。

このような報告書が示され、法律が改正されることによって、全国的な標準的な記述は最大限努力をしていただきたい。あわせて、引き続き自治体のほうでも、より自治体としての条件がまた個々にあるからこそその自治体なので、そういう観点から、法の趣旨に、より一層地域にかなうようにやっていかなければならない。

選挙人名簿については、公職選挙法の趣旨、目的ののっとして、これまでという形よりも、どちらかといえば、このまとめではやや開かれていくというような感じに一般的には受けとめられるかもしれない。したがって、手数料のことなども住民基本台帳と違えるのであれば、違える理由をさらに明確に示していただかなければいけないし、整合性をとれるところはとっていただくのも、この機会は大いなるチャンスではないか。

住民基本台帳のところでは比較的手続とか主体の限定についてより具体の基準の明確化が図られるので、選挙人名簿についても、主体のより公正さを担保できるようなことを明記してはどうかという意見が寄せられている。そうしたところを厳密にさせていただいたほうが2つの制度の共通性と個別性を尊重しつつ、適正な反映ができるのではないか。

○ 世論調査を認めていただいているということはいいが、実際に運用するとき少し困るかなということが幾つかある。5ページの、放送機関、新聞社等が報道の用に供する目的で行う調査という点。

「これらに準じるもの」について、世論調査は大半は報道目的となるが、実際にやっていく中に必ずしも報道目的ではないものがある。具体的には視聴率調査や、放送に対する意識調査を行っている。一部、放送することもあるが、基本的には視聴者の意向を知るために行っている調査。ただ、調査結果は当然何らかの形で公表する。放送で使わなくても公表するというものがある。「これらに準じるもの」というところでもし読めるのであれば、それはそれでも結構であるが、限定的になってくると、実際には困る。

公表の仕方ということについても、例えば選挙についての世論調査もすべてを公表することにはならない。個別の選挙区や個別の候補者の優劣にかかわるようなものは、おそらく投票日前には公表しない。必ずしもすべてを公表することにはならないので、そのところは指摘させていただきたい。

審査手続について、どんなものをやるのか、設問を事前に出せというところが結構あるが、それをあまり細かくやると、世論調査にふさわしくないのではないかとされるケ

ースがあるので、報道機関が自由に調査活動をやれることを制限することになりかねないので、こういったところはちょっと配慮していただきたい。

原則非公開で、例外を認めるという話で来ているが、例外をどう定義するか。公益目的のものであればということで定義されているが、実際に具体的にその線引きをしていくのは非常に難しい。かつ公益的なものかどうかというのを行政機関に判断してもらうのは本末転倒ではないか。あくまで、世論調査であれば、報道機関が自主的な判断で、かつ自己責任においてやっていくことが望ましいと考えているので、むしろ客観的に、そういうちゃんとした目的をやれる主体なのか、あるいは方法なり、手続なりのところで厳格に判断していく仕組みをつくっていただいたほうがいい。

プライバシーマークの話も出ているが、例えばそういうものを基準に考えると、客観的に判断できる基準で適切かどうかを考えてほしい。

選挙人名簿の話でも、政治にかかわるのは確かに広く、その定義によって振り分けをするということや、正当とか、この辺をどう厳格にやっていくかは非常に難しいと思うが、そういう形で、客観的に、だれが見てもこれだったら、この主体がやるなら大丈夫じゃないか、あるいはもし不正なり不適切な利用があれば、当然そこに対するペナルティーも科せられるという形で運用するほうがいいのではないか。

- 選挙人名簿の閲覧制度について、現在やられている状況は目的外の使用だということから考えると、選挙人名簿の閲覧制度は廃止すべきではないかと申し上げてきた。

今までどういうものを閲覧させるのかという規定が全くなかった。今回、この報告書(案)を見ると、3点について閲覧を認めて、その方法について、また事務的な手続についても法律上ははっきりと規定するんだ。最後には、その他適当な便宜供用というものは削るんだということが書いてあるので、一応一歩前進ではないか。

政治の範囲、あるいは学校の範囲とか、主体の範囲をどんな形で、正当の範囲も考えていくのかということになると、これは非常に難しい問題。

実際事務を執行する中で、要綱を作って申請等を厳密に選挙管理委員会は審査しているが、その中から出てくる問題について、これからどのような形で持っていくか。また、こういう検討会ができるのであれば非常にありがたい。

手数料については、選挙人名簿は民主主義の発展を目的としてという大きな目的のためにやっているんだから取らないというのがその趣旨だと思うが、住民基本台帳との関連から見ても、低額であっても取ったほうがいいのではないか。

- まず全体的な話として、この問題は、個人情報保護の権利というか、意識がどの程度国民の間に熟しているかということにもかかわってくる問題。それほどまだ熟していない面もあるのではないかと。むしろ公益性のほうに比重がかかっている状況ではないかと思うが、これからもう少し個人情報保護のほうに重点を置いた展開になっていくのではないかと。

2ページの(6)は、個人情報保護に対する意識の変化があったということで、今までやっていた扱いが変わるべきだという流れになっている。それはダイレクトメールだけの問題ではなしに、いろいろ議論あるが、マスコミの問題、調査の問題だ。それから、学会調査、その他の調査、いろいろな調査があるが、ダイレクトメールだけではなしに、そういう調査面で、今まで行われてきたことから、少し個人情報保護のほうにウエートを置いて変更を迫られているんじゃないかということを経験的な立場として、この検討会での結論にしていかなければならない。

「閲覧制度は廃止し、」とあるが、写しの交付制度についてはそうではなく、「手続の明確化等所要の見直しを行うべき」だということ、なぜかというのが読んで疑問が出る。

- 今回、世論調査、学術調査に関連して、調査結果の公表は、すべてを出せと言われても、それは難しい面もあるが、基本的には公表が義務づけられることになっているということとか、大量のコピーを認めないなど、かなり制度的にも歯止めがかかって結構なことだと思う。

手数料については、世論調査というのは極めてお金がかかるということ。選挙人名簿をもとに多くの世論調査が行われて、学術調査も行われているのは、単に二十歳以上であるということだけではなく、無料であるということがかなり大きい事情なんだろう。

手数料が上乗せされると、今でさえ結構大変なのに、もっと大変になるので回数を制限するとか、もっと安上がりな方向になりかねない。それは、極端に言うと、官の調査はフリーにできて、民間の調査は金が要る、そういう形で制限が加わることは、大げさに言えば官民格差という感じもして、おかしいのではないかと。役所がやれない調査はいっぱいあるわけで、それが実際の政策決定にも役立っている。

そもそも言うと、戦前は、国論があっても世論はなかったということで、戦後、GHQの意向で民意に基づく政治が必要ということで、世論調査が奨励された。それをもとに、各報道機関も世論調査の部署を設けて行うようになったという事情がある。それで今や内閣支持率は毎月出ているし、非常に民意が政治に反映されている。だからこそ公共性

というのかもしれないが、世論調査とか、学術調査については、民主政治にとって非常に大事だということは理解していただきたい。

- 選挙人名簿は、公職選挙法第1条の目的に沿っているものであり、これが民主主義の原点。したがって、これは無料で調査するのが適当。世論調査は、現在はどうということではなくても、今現在の意識の調査とか、社会の調査とか、政治情勢とか、後世に残る財産ではないか。そういう意味で、世論調査は幅広くやっていくのが今後の我々の子孫に対する責務ではないか。

問題は主体。これをきちんとすれば、かなりの部分は解決する。

- 昭和42年、1967年に現行の住民基本台帳法が施行され、18年間、最初の住民基本台帳法は閲覧について全く制限がない状況で発足した。その後、日本人のプライバシー意識の変化が、60年代後半、70年代にかなり高まり、そういう中で住民基本台帳の閲覧制度について、現場でまずこれにどう対応するのか大変悩まれ、研究会を設けることとなった。そのときにも、公開制度をどうするのか、また、ここでプライバシーの保護をどうするのかと随分議論をして、請求事由を明らかにして、それが不当な目的の場合には拒むことができる、という従来の公開原則に対して制限公開のような形になった。

昭和60年からちょうど20年たった平成17年に、またこの問題について検討している。そういう過去の経験、またその20年間にかなり日本人のプライバシー意識、あるいは個人情報意識が高まってきた中で、昭和60年の改正では対応し切れない状況、これもまた自治体でそれぞれ経験の中で出てきた。

今回の報告書（案）で、これは参考1に非常に明確に出ているが、何人でも閲覧を請求できるという現行の制度は廃止して、国及び地方公共団体、正当な理由、公益性の高い場合等をもつ者のみ閲覧請求できるという制度として再構築、さらに審査手続の制度等をこうしていくというのは、非常に大きな変化、あるいは改革ではないかと思う。

個人情報というのは、社会的に利用されて意味があるという側面もあり、この考え方は、1980年のOECDでのプライバシー原則、プライバシーガイドラインと言われているガイドラインでも非常に明確に述べられている。

この4月1日に個人情報保護法が全面施行されて、このところ、個人情報になかなか明らかにならないということで、無名社会化しているのではないかという批判も出ていて、「匿名社会」という言葉を使って今のやり方について批判をするというのもあり、こ

れは一方で公開、他方で保護というバランスをどうとっていくかということになってくる。将来どうなるかは、国民の意識などによって変わってくるかと思うが、現段階ではこのようなまとめになるのではないか。

- (3) 次回は、10月20日（木）の14時30分から、総務省の省議室で開催することとし、本日の意見等を踏まえて最終報告の案を提示することとなった。

＜文責：事務局＞