

第9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20日（木）14時30分から16時30分

2 場所 総務省省議室

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））、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）、中田宏（横浜市長）、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（案）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）松本政務官の挨拶の後、事務局から、報告書（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、一部修正の上、報告書が取りまとめられた。

○ 自治体の立場としては、国民・市民の皆様のプライバシーを守りつつ、的確かつ公正な業務を行うために大変苦勞してきたこの住民基本台帳の閲覧について、原則非公開の理念ということがまとめられたということは大変有意義な転換であり、それに基づいた法改正が迅速になされるということをさらにお願したい。

審査の厳格化ということで報告書にも明記されているが、個人情報の保護とこの公益的な調査等への協力という2つの視点のはざまで、日々判断を自治体は求められてくるということになる。

自治体が判断事例を共有して、それを全体的に適正な運用のために、事例情報の共有の仕組みであるとか、今後自治体間が連携して、地域に大きな差なく、この法の改正の趣旨にのっとった取り組みをしていくような仕組みづくりも考えていただきたい。

- 市場調査、いわゆるマーケットリサーチについて、そのジェネリックな言葉がどこにもないのが気になる。

市場調査は、営利目的なところから公益性の高いものまで、かなり幅広い。必ずしも ある機関だとか会社とかにこだわらず、むしろ内容で、最終的には営利目的とするような市場調査はだめとか、そういうのははっきり書いたほうが、市町村での具体的な判断の助けにもなると思う。

- (3) 報告書とりまとめの後、各メンバーから次のような意見、感想が述べられ、最後に高部局長から挨拶があり閉会となった。

- いわゆるネット社会の発達で、大量の個人情報本人の知らない間に流れ、プライバシーに対する意識が高まっている中で、そういうときにこの検討会が原則非公開としたことは評価できる。公益性の高い世論調査や学術調査に限定したことも適切な結論ではないか。

主体と目的は限定したが、必ず抜け道を探す人が出てくるので、閲覧の申請については、厳格な審査が必要。

仮に不正な手段で閲覧したことが発覚した場合には、不正閲覧等の公表はぜひとも必要。また、罰則についても、現在は10万円以下の過料となっているが、もっと重い刑罰も必要ではないか。

- 個人情報保護ということと不正利用防止ということで、なかなか難しい課題だと思ったが、閲覧に一定の制限を設けたのは当然のことでもあるし、今回の報告書は非常に常識的なといいますか、結構なもの。

特に強調してあるように、住基台帳も選挙人名簿も審査手続を厳密にする。結果の公表方法とか時期とか、情報の管理・廃棄について、日本世論調査協会とか大学とか、利用者側もちろんと調査員に証明書を発行するとか、やはり対応が求められる。

選挙人名簿の閲覧で認めることになった公益性の高い調査に関して、政治・選挙というのは自治体の担当の方々にもあまり狭く解釈してほしくない、幅広く解釈していただきたいと考えている。

今回この制度改正で懸念されるのは、原則公開を改めることで、それが即、原則非公開であるというふうに取り扱われて、自治体側が過剰反応して、閲覧を拒むことになるの

ではないかということ。そういう事態になれば、民意を正確に酌み取る手段がなくなつて、ひいては住民の利益を損なうことにもなる。

法案化を検討する過程で総務省のほうとしては各自治体に統一した対応要領、窓口が混乱しないような統一的な基準づくりにも力を入れていただきたい。

- 具体的に運用してみたときに、いろんな課題については、全国連合戸籍事務協議会としてまたまとめて、総務省ともいろいろ議論をさせていただきたい。これは自治事務なので、事前の法令等、あるいは運用の基準等については、事前に事務的に議論をさせていただきたい。多分そういうことをやるのが、統一的な取り扱い等につながってくると思う。

- 原則公開が原則禁止になったのではなくて、新しい閲覧制度がつくられたんだという理解は非常に重要なこと。

ここまでは個人情報保護という流れで一遍に来て、それがまだ間がないから習熟してないが、その一方で国勢調査のところで出てきているような、個人情報を一体どこまでオープンにして、自分として自分の個人情報をどう扱うのかという、市民社会としての成熟はまだこれからだろうと思うので、個人情報についての考え方についての揺れ戻しというのはまたあり得るかと思う。そのときはまた何かやらなければいけない。

- 今回の検討を通しまして、住民基本台帳の閲覧制度が内在していた問題を議論する中で、改めて住民基本台帳は何のためにあるのかということについても再確認をしてきたということは、大変重要。住民基本台帳は居住関係の公証制度として、個人情報を保護しながらも、それを適切に利用することにより、住民の利便の増進と、国、地方公共団体の行政の合理化を図ろうとするものである。つまりこれは、国民・市民にとって、主権を尊重され、しかるべき、受けるべきサービス等について、それを証明する基盤であるということを再確認しながら、その適切な閲覧のあり方について議論したということに、改めて国民の皆様にも注目をしていただきたい。

選挙人名簿につきましても、公職選挙法の第1条に、「選挙制度を確立し、選挙が選挙人の自由に表示せる意思によって公明且つ適正に行われることを確保し、もって民主政治の健全な発達を期するを目的とする」とある。この「民主政治の健全な発達」ということのためにこの選挙人名簿も位置づけられているのだということを改めて、こういう原理、原則のことというのは、やはりこういう問題が生じたときに必ず立ち戻ってくるところなので、今回の報告書においても、閲覧制度の問題でしたが、それぞれの法によっ

て立つ目的・理念についての再確認をしていただく、いいきっかけに生かしていただければありがたい。

- 選挙人名簿の本当の目的というのは、選挙人名簿を正確に保つためのものであるという観点から、廃止すべきではないかということを申し上げてきたが、ヒアリングとか世界各国の状況等を見る中で、総合的に判断してみますと、閲覧制度をすべて廃止してしまうということにちょっと無理があったのかなという気がする。

この報告書の中で取りまとめていただいている閲覧できる場合を法令上明確にするとか、その手続規定を法令上で規定するという事とか、あるいはもし目的外に使用されるような場合については、住民基本台帳法等とも関連して罰則規定も考える、公選法29条の2項にある便宜供与の規定、これが大変今まで問題だったが、これをカットして、コピーは認めないんだというようなことをここで明記された。これらについて要望を踏まえたものと評価できる。

- 住民基本台帳の閲覧制度が廃止されたということに関しては、大きく一歩前進したと思っている。しかし、個人情報の保護という観点からは、十分納得できるような報告書にでき上がらなかったということは、非常に残念。

特に選挙人名簿のところの、だれが見られるかというところの、候補者と政党・政治団体という方々が閲覧できると、はっきり誰だかわからない。

調査内容として、政治・選挙に関する世論調査は、年金問題からコップのリサイクルから、生活する上での問題はすべて政治の問題だと思われるので、これは全部入ってしまう。手数料のところでも、やはり一方で手数料をとって、もう一方ではとらないというのは、どうしても納得がいかない。

この報告書をスタートラインとして、ぜひさらに個人情報という観点で何らかの形で検討を、総務省として続けていっていただきたい。

できるだけ早く法改正をしていただくということも望んでいるが、これからどうやって運用していくのかというのは、まさに大きな問題。

また、法改正が行われ、運用が始まった後で、さまざまな不都合とか不具合があった場合には、早急に再度検討を始めて、さらに私たちにとってはもっと個人情報を守るような方向で検討、そして早急な改正もできるような体制にしておいていただきたい。

- 個人情報を保護しなければならないという社会的要請が高まってきて、それにどう対応していくかという中で、私もずっとなかなか自分の中で整理がつかないのは、これま

ではオープンに公表してきた情報を閉じてしまうと、ある意味で行政機関のところを外に見えないようにしてしまうということに対する、ある種本能的な違和感というのがある。ただ一方で、それは何とかしなければいけないことなので、原則非公開という形でいくことは、それ自体はいいのではないかと思う。

原則非公開、例外的に我々が直接関係することと言えば、世論調査等は公益性が高いので認めていただくということは、それはそれで結構ですが、運用の面で手続を厳格にするということはもちろん必要だと思いますが、事前に調査の内容がわかる資料を提出する、あるいは公表の方法や時期を事前に提出するといったことは、どうしても我々の自由な、自主的な調査活動ということに対して障害になるケースも多くて、自治体によっては、そのことを理由に手続に応じられませんというところも実際にある。今後そういうことが起こらないように、統一的な基準を設けていただきたい。

自治体だけではなくて、何か客観的な機関なり、あるいはそういう基準なり、手続のあり方みたいなものが検討できるものがあれば、もっといいのかなと思う。

- 自治体の側からすると、かねてから要望してきたことでもあるので、そういう意味では一歩前進ということだと思う。最後にも申し上げたいのは、一歩前進ではありますけれども、今後もやはり不断に見直し等についてはしていく覚悟も持つ必要があると思う。今回、閲覧制度が新しくなること、少なくとも原則公開ではなくなったということについて、窓口でそのことの意味をもって対応できるというのは非常に大きいことだ。今までは誰でも閲覧できるということが知れ渡っているがゆえに、窓口でも、そしてまた私たち責任者も、市民に対しても対応を大変苦労してきた。

地方公共団体の職員などについて、従来は必要とされていなかった請求の理由の明示を求めるといったことなどが、個人情報保護の観点からは、これまでよりも一歩踏み込んだ内容。

公用閲覧のほかに、公益的な閲覧については市町村の判断にゆだねられるという部分も今後出てくるので、これについてはやはり市も議論を深めていくが、情報の共有をして、総務省にもよきリーダーシップをとってもらう必要がある。

選挙人名簿の閲覧については、現行、選挙管理委員会で要綱などを定めて限定的に運用してきたものが、今後は法令上明文化されるということなので、この件についても法令上の明文化とあわせて、その運用についても引き続き国のほうで自治体にとっての情報共有ができるようにしていただきたい。

今後おそらく一番苦勞するであろう心配は、大量の駆け込み閲覧。これの防止ということについてよく対応していかないと、痛ましい事件とか、あるいは不愉快な出来事とかそういうものが、逆に今回の法改正でもしかしたら助長されかねないということもあり得るのではないかと。

私どもも実は、先般も私も指示をして、ある意味ではどうやって閲覧しに来る人たちに對する嫌がらせ度を高めるかという研究をした。これはやはり原則公開だからこういうことをいろいろ考えざるを得なくて、中でも触れておられましたけれども、例えば手数料、それから変則閲覧リストは今後は本来の地方別住所順にするというようなことが盛り込まれたわけだが、私たちがいかに苦勞してきたかということもおわかりをいただきたいと思うし、また、法改正まではそういうことをやらざるを得ないという現実があることも、ご理解をいただきたい。

ぜひ速やかな法改正の手續、作業に入っていただきたい。そして、議決後の早期施行ということにも全力で臨んでいただきたい。そもそも4情報というのが、法制定時には個人情報という観念はなかったじゃないかということから比べれば、大分長い間かかってようやくここまで、最近の急速な動きはあったにせよ、時間がかかってきた。

今後は個人情報という概念がますます厳しくなるし、また予期せぬ我々にとっての情報化社会の流れというのがあるから、その中でぜひ、柔軟性ある迅速な対応を今後強くお願いをしたい。

- 選挙人名簿抄本の閲覧制度の見直しの部分については、当初、原則廃止がよいのではないだろうかと申し上げたが、現実問題として、現在この制度を利用している政党・政治団体等や報道機関、あるいは各学研究機関が多数あり、既に定着していることを考えると、選挙人名簿の閲覧については、ある程度の配慮はやむを得ないと思う。

報告書案では、公職選挙法の目的に即してと法令上明確に位置づけることとしたことがよかったかなと思う。コピーについても適當ではないということと、目的外の利用に対して刑罰の追加等も評価したい。

- 住民台帳の閲覧につきましては、現実にその窓口であります市町村特別区で問題が起きている今日、こういう問題で議論をし、報告がまとめられたということはとてもよかった。また、まとめた中身も全体として非常に今の時点で妥当であると思う。その意味で、お取りまとめに当たった座長、それから事務局の皆さんにも感謝申し上げたい。全国多数の市町村の窓口で、この制度の改正の趣旨を正しく生かすという形で、かねて

発言もさせていただきましたが、事務処理の要領とか、そういったものについては、総務省におかれても、こちらからまたご相談もいたしますが、ご配慮をお願いしたい。自治体側としては、速やかな法改正と速やかな改正の施行を望む。

- 基本的には個人情報の保護に関する法律の第1条に、「個人情報の有用性に配慮しつつ」とある。住民基本台帳については、非常にいい結論だったと思うが、そのほかのことに関して、あまり規制をかけると、ここの「個人情報の有用性に配慮しつつ」と、これが侵されることになり、結果的にはあまり民間にとっても産業界にとってもよくなかないんじゃないかということもある。

個人情報を取り扱うすべての監督官庁が、まずは個人情報の保護についても、極めて社会的なアウェアネスというか、それを子供のときから教えるということも、これは総務省じゃなくて文部科学省だと思うが、働きかけるとか、今申し上げたような経済有用性とか、こういうのはむしろ、政府のほうが言うべきなのか、あるいは別の機関なのかよくわかりませんが、そういうことも今回の法改正を契機として出てくるというのを期待している。

- 個人情報保護と公益性とのバランスをどうとっていくかというところで非常に悩みがある。個人情報保護を原則として、しかもそれが国民の間にどのように成熟していくか、権利として高まっていくか、自己情報のコントロールという意味で、というところを注目して、今後やはり不断によく見て、議論をして、不断にフォローしていく必要があるなと思っている。

特に今後進めるときにどういう観点かなということで考えているのは、今後の我が国の民主主義とか地方自治を見ていくときに、役所に対する監視といいますか、疑いを持って何でも丸投げにしない、お任せ民主主義にしないという観点から、個人が持っている情報に対するコントロール、住民基本台帳の情報がどこに使われているかというのは、やはりそこも監視していくという視点が必要じゃないかと思う。

それからもう1つは、議論の中でもありましたとおり、公益性は大事だけれども、じゃ公益性を確保するためにほかの代替手段がないのか、これをやっぱり突き詰めて考える必要があるんじゃないかと思う。

今後の取扱いの統一性というのは非常に大事な問題。1つ気になるのは、第1次分権改革で、自治事務になったこと。

まず第一は、法律が明確に書かれて、法律による行政というか、法律で概念を明確にし

て、それを地方自治体のほうでどのように解釈を自己責任でやるか、そして参考に総務省の解釈をどう生かすかというところを十分踏まえて、そういう意味で、十分協議をし、内容を統一する必要があるかどうかも含めて議論されるべきじゃないか。

- それぞれ委員の方々のご発言がありまして、大変貴重な意見をお出しいただきました。これをどのように今後生かしていくかということにもなろうかと思いますが、私は1985年の改正のときにも、研究会に参加いたしました。そのときに1967年の住民基本台帳法の施行後18年たっていて、その間にプライバシー意識、個人情報意識が非常に高まってきた中で、現行の住民基本台帳法の基本はそここのところできたが、その後ちょうど20年たっている。

その間にも、1990年代の半ばには、住民基本台帳ネットワークシステムをどうするのか、いろいろ事務の利便性などを高めていくためにどうするのかということで随分議論をしまして、その改正が1999年8月に実現しました。そのときにも実は、11条で4情報に閲覧を限るという改正もしておりまして、そういう形で部分的な対応はしてまいりました。

さらにこれは法律の改正までは至りませんでした。2年前にドメスティックバイオレンスですとかストーカー被害者の保護というようなところから、該当する方については閲覧を制限するとか、住民票の写しの交付を制限するとかそういう解釈を示しまして、これも昨年から実施してきているということで、総務省におきまして、その時々の問題に対応して、いろいろ検討し、またそうした方策を講じてきている。

今日出ました委員の方々のご意見を伺っても、これからまた新たな問題が出てくるかと思うので、法律の改正まで行かなくとも、運用の面でも何かいろいろ関係者が議論をする場なども設けていただいて、どのようにすれば個人情報の保護とその利用のバランスというのが図られるのかということも、ぜひ検討する機会があればと思う。

いろいろ議論をすることによって、よりよい解決策を見出していくということが今後とも必要だと思いますし、これもご意見の中にありまして、これでももちろんベストであるとはならないかもしれないが、一步一步いい方向に向かっていけばと思う。

<文責：事務局>