

平成 18 年 10 月 17 日
大 阪 府

住民票の写し等の交付制度の見直しについて

1. 不正請求事件とその問題点

- 1) 不正請求事件の概要 資料 1
- 2) 問題の所在
 - 住民基本台帳法第 50 条違反
 - プライバシーの侵害

2. 大阪府内における主な取組

- 不正請求者への処分等
- 窓口における審査の厳格化（本人確認の徹底等）

3. 住民基本台帳法改正の要望 資料 2

- ①住民基本台帳の公開原則の見直し
- ②行政書士等の資格者に対しても交付請求事由を明らかにさせること
- ③刑事罰を設けるなどの罰則の強化
- ④交付請求者氏名等の情報を、被交付請求者に開示できる規定を設けること

【参考】

資料 3

『住民票の写し等の交付請求者氏名等の被交付請求者に対する開示・通知について』
（「住民票等交付請求書の情報開示等に関する研究会」報告書）

住民票の写し等の不正請求事件の概要

(平成 17 年～)

- ◎A (大阪府) 元事務員がAの職務上請求書を不正使用し住民票の写し等を取得
⇒廃業 (17 年 3 月)
⇒元事務員について過料通知 (18 年 6 月)
- ◎B (大阪府) 依頼者名を偽って不正に住民票の写し等を取得
⇒業務停止処分 4 ヶ月 (18 年 2 月)、過料決定、刑事告発 (私文書偽造)
- ◎C (大阪府) 依頼者名や請求事由を偽って不正に住民票の写し等を取得
⇒業務停止処分 3 ヶ月 (18 年 6 月)
- ◎D (千葉県) 第三者に依頼されて不正に住民票の写し等を取得
⇒業務停止処分 7 日 (17 年 3 月)
- ◎E (千葉県) 興信所に依頼されて不正に住民票の写し等を取得
⇒業務停止処分 1 ヶ月 (17 年 3 月)
- ◎F (千葉県) 興信所に依頼されて不正に住民票の写し等を取得
⇒業務停止処分 3 ヶ月 (17 年 3 月)
- ◎G (東京都) 興信所に依頼されて不正に住民票の写し等を取得
⇒業務停止処分 8 ヶ月 (17 年 6 月)
- ◎H (東京都) 第三者に依頼されて不正に住民票の写し等を取得
⇒業務停止処分 9 ヶ月 (18 年 3 月)
- ◎I (愛知県) 興信所に依頼されて不正に住民票の写し等を取得
⇒廃業 (17 年 5 月)、過料決定 (79 件*)
- J (愛知県) 偽造した委任状を使用して不正に住民票の写し等を取得
⇒有印私文書偽造罪等により有罪判決 (18 年 4 月)
- ◎K (兵庫県) 興信所に依頼されて不正に住民票の写し等を取得
⇒廃業 (17 年 4 月)、過料決定 (721 件)
- ◎L (兵庫県)
 - ・興信所等に依頼されて不正に住民票の写し等を取得
 - ・業務禁止後に、第三者がLの職務上請求書を不正使用し住民票の写し等を取得⇒業務禁止処分 (17 年 6 月)、過料決定 (434 件)、書類送検 (私文書偽造)

注： ◎は行政書士 ○は行政書士以外の者
件数の「*」は住基法分のみ。無印は戸籍法分も含む

(写)

平成 18 年 6 月 5 日

総務大臣 竹中 平蔵 様

大 阪 府 知 事 太田 房江

大阪府市長会会長 中司 宏

大阪府町村長会会長 上垣 正純

住民票の写し等の交付制度の改正に関する要望

住民票の写し等については、住民基本台帳法第 12 条及び第 20 条に基づき何人でも交付請求できるとされていますが、個人情報保護意識の高まりに対応し、市町村においてはより適切に住民基本台帳事務を実施していかなければなりません。

こうした中、行政書士の職務上請求書の不正使用などにより、住民票の写し等が不正に取得されるという事件が相次いで発生しています。このような不正請求は、プライバシーを侵害し差別事象につながるおそれのある重大な問題であり、再発防止策を講じることが強く求められています。

大阪府及び大阪市では、これらの事件の重大性に鑑み、住民票の写し等の不正入手及びこれに関わる身元調査事件並びに部落地名総鑑についての調査、啓発等に対応するため、平成 18 年 3 月に、それぞれ戸籍謄本等不正入手・身元調査事件対策本部を設置し、事件の真相究明と再発防止に向け取組みを行っているところです。

また、市町村においては、不正請求の防止を図るため、交付請求者の本人確認や交付請求内容の審査を厳格化しているほか、不正請求を行った者に対しては、住民基本台帳法に基づく過料の通知を行うなど厳正に対処しています。

このような事件の再発を防止し、人権尊重の社会づくりを進めるためには、さらに実効ある措置を講じることが必要です。

現在、住民基本台帳の閲覧制度を個人情報保護に留意した制度として再構築する改正法案が国会で審議されているところですが、住民票の写し等の交付制度についても個人情報保護に配慮した制度となるよう、下記のとおり法改正を行うとともに、住民票の写し等の厳正な取扱いについて関係団体に対し徹底していただきますよう要望します。

記

1. 住民基本台帳法の改正

- (1) 個人情報保護意識の高まりを踏まえ、住民基本台帳の公開原則を見直し、住民票の写し等を交付請求できる者の範囲や交付請求事由を、真に必要と考えられる範囲に限定すること。
- (2) 行政書士等の資格者（以下「8業士」という。）に対しても交付請求事由を明らかにさせること。
- (3) 不正請求により一層厳格に対応するため、刑事罰を設けるなど罰則を強化すること。
- (4) 住民票の写し等の交付請求書に記載された交付請求者氏名等の情報を、被交付請求者に開示することができるよう必要な規定を設けること。

2. 関係団体への周知徹底

8業士の職務上請求書の適正使用など住民票の写し等の厳正な取扱いについて、関係団体に対し、なお一層の徹底を図るとともに、不正使用の再発防止に向けて必要な措置を講じるよう働きかけること。併せて、人権尊重の観点からの住民票の写し等の厳正な取扱いの重要性について関係団体に対し一層の啓発に努めること。

住民票の写し等の交付請求者氏名等の
被交付請求者に対する開示・通知について

(「住民票等交付請求書の情報開示等に関する研究会」報告書)

平成18年4月

目 次

I	研究の趣旨	1
II	住民票の写し等の交付制度と不正請求	
1	制度概要	1
	(1) 法制度及び交付実績	
	①制度概要 ②交付実績	
	(2) 府内市町村独自の取組	
2	不正請求事案への対応	2
	(1) 不正請求事案の概要	
	(2) 不正請求への対応と課題	
III	交付請求内容の開示・通知	
1	開示・通知の意義	3
2	開示・通知の状況	3
	(1) 開示	
	(2) 通知	
IV	開示・通知についての具体的検討	
1	被交付請求者からの請求に基づく開示	4
	(1) 仕組み	
	(2) 法的根拠	
	①憲法 ②住基法 ③条例	
	(3) 個人情報保護条例に基づく開示の範囲等	
	①交付請求者の個人情報の取扱い ②交付請求者の正当な利益等についての考慮	
	③市町村間で生じる取扱いの差異 ④問題点の整理	
	(4) 特別条例制定についての検討	
	①法体系の統一性 ②立法内容の正当性 ③その他 ④結論	
	(5) 事務処理上の課題	
	(6) まとめ	

2	被交付請求者への通知	10
	(1) 仕組み	
	(2) 法的根拠	
	(3) 通知しようとする場合の課題	
	①通知する情報の範囲による区分 ②通知対象者の範囲による区分	
	③通知方式における課題の整理	
	(4) 事務処理上の課題	
	①通知に要する経費 ②経費負担の方法	
	(5) まとめ	

V 今後の対応方策について

1	住基法改正等に向けた取組	16
	(1) 開示のための根拠規定の整備	
	(2) 不正請求防止の強化	
	①交付請求できる者の範囲や交付請求目的の限定	
	②8 業士に対する請求事由の記載の義務化	
	③罰則の強化（刑罰化）	
2	当面の対応	16
3	戸籍法の見直しについて	17

【参考】

	「住民票等交付請求書の情報開示等に関する研究会」設置要領	18
	「住民票等交付請求書の情報開示等に関する研究会」名簿・開催経過	19

I 研究の趣旨

- ・行政書士等による住民票の写し等の不正請求が全国で発覚している。
- ・本研究会では、こうした状況も踏まえ、不正請求防止の一方策として、住民票の写し等の交付請求者の氏名等を含め、交付請求に関する情報を被交付請求者に開示・通知することについて、その法的課題などを検討した。

II 住民票の写し等の交付制度と不正請求

1 制度概要

(1) 法制度及び交付実績

① 制度概要

- ・住民票の写しの交付（住民票記載事項証明書の交付を含む）は、住民基本台帳法（以下「住基法」という。）第 12 条に基づき、何人でも市町村長に請求できる。通常の請求では、氏名・出生年月日・性別・住所・住民となった年月日等が写しに記載される。特別な請求の場合は、世帯主との続柄、戸籍の表示等が記載される。
- ・戸籍の附票の写しの交付は、住基法第 20 条に基づき、何人でも市町村長に請求できる。
- ・住民票の写しの交付、戸籍の附票の写しの交付のいずれにおいても、住基法第 12 条又は第 20 条に基づき、交付請求者は請求事由を明らかにすること（行政書士等 8 業士が職務上の請求を行う場合は、請求事由を明らかにする必要はないとされている。（住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付に関する省令第 3 条、戸籍の附票の写しの交付に関する省令第 2 条））及び不当な目的によることが明らかなきは市町村長は拒否できることとされている。

② 交付実績

- ・府内市町村における交付実績（平成 16 年度）は、住民票の写しが約 490 万件、戸籍の附票の写しが約 20 万件となっている。
- ・交付請求者の内訳については、以下のような調査結果がある。

◇住民票の写し等の交付請求者内訳（平成 17 年 5 月 総務省調べ）

全国から 22 団体を抽出し、平成 17 年 5 月 9 日～13 日交付分について調査

○住民票の写し

（ 本人又は同一世帯の者 64.8%、金融機関 18.6%、公務員 6.2%、
8 業士 4.2%（このうち 行政書士 0.4%）、自動車販売店 1.5%、
その他 4.7%（このうち 家族・親族 1.2%、その他 1.7%） ）

* 「本人又は同一世帯の者」および「家族・親族」以外の個人からの請求は、

「その他 1.7%」に含まれる。

○戸籍の附票の写し

（ 公務員 47.9%、8 業士 26.4%（このうち 行政書士 1.7%）、
本人等 16.9%、その他 8.8%（このうち 親族 0.4%、その他 0.1%） ）

* 「本人等」「親族」以外の個人からの請求は、「その他 0.1%」に含まれる。

(2) 府内市町村独自の取組（住民基本台帳事務取扱実施要綱（昭和 56 年））

- ・ 行政書士等 8 業士を含めたすべての者について、住民票の写し等の請求に際しては、請求目的を明らかにするように求めるなど、不正請求防止に向け独自の取組を進めてきた。

2 不正請求事案への対応

(1) 不正請求事案の概要

- ・ 府内で発生し判明している事案は、行政書士の職務上請求書を不正に使用して、住民票の写し等を取得したものである。具体的には「行政書士が依頼者を偽って不正請求をしたもの」、「職務上請求書を不正に入手した第三者が、補助者を名乗り、当該請求書を用いて不正請求をしたもの」等となっている。
- ・ これらのケースでは、本籍地等が記載された住民票の写しの交付請求（特別の請求）がなされており、不正請求は、被交付請求者の本籍地を知ることが一つの目的になっているのではないかと考えられる。

(2) 不正請求への対応と課題

- ・ 総務省及び法務省は平成 17 年 4 月に、不正請求事案の発覚を受けて、各業士会の連合会長等あてに、統一請求用紙（上記「職務上請求書」と同じ。）の適正な使用管理について要請を行った。
- ・ 日本行政書士会連合会では、不正請求の防止を図るため、平成 17 年 6 月、統一請求用紙の様式を改定（平成 17 年 8 月、旧様式から新様式に完全に切り替え）し旧様式の使用目的、提出先、請求者名欄等に加え、新たに依頼者名欄を設けるとともに、行政書士への 1 回当たりの用紙販売冊数の制限（2 冊まで）や、用紙販売の際に使用済み用紙の控えにより適正に使用されていることを確認するなど、使用に際しての取扱いの厳格化を図った。
- ・ 府内市町村においても、行政書士の職務上請求書を使った請求については、日本行政書士会連合会が示した方針も踏まえ、本人確認の徹底や、行政書士及び補助者（行政書士会に登録された者）以外の者による請求は受け付けないといった対応策を講じている。
- ・ なお、法制度上は、職務上請求書による請求について、疎明資料の添付は必要と

されていないことから、職務上請求書そのものに不正が疑われる外観がなければ、市町村の窓口において、不正請求を防止することは困難である。

- ・また、交付請求者の代理人と称する個人が、委任状を偽造して当該交付請求者の住民票の写し等の交付請求を行うようなケースでは、市町村の窓口で委任状の真偽を判別することが難しいため、不正請求を防止することは難しい。

Ⅲ 交付請求内容の開示・通知

1 開示・通知の意義

- ・被交付請求者が、交付請求者（自己の情報を取得した者）が誰であるかを知りたいと考える場合、その情報を被交付請求者に開示・通知することにより、要請に応えることとなる。
- ・被交付請求者に対し、交付請求者の氏名・住所（以下「氏名等」という。）を含め交付請求に関する情報を開示・通知することは、不正請求が発覚する可能性を高めることから、不正請求防止に一定の効果が期待できる。

2 開示・通知の状況

(1) 開示

- ・被交付請求者は、一般的に、各市町村の個人情報保護条例に基づき、交付請求書の開示請求を行うことが認められている。
- ・開示される情報の範囲は市町村によって異なっているが、交付請求者が法人や 8 業士、事業を営む立場の個人（当該個人の事業に関する個人情報は、当該個人情報が事業と関係のない場合とは異なる取扱いとなる。）の場合、当該法人の名称や業士・個人事業者の氏名等は開示されることが多い。ただし、開示することにより、当該法人等の競争上の地位その他正当な利益や権利を害するとして、非開示となるケースもある。
- ・一方、交付請求者が個人である場合、その氏名等は、一般的には、個人情報として非開示とされている。

◇府内市町村における住民票の写しの交付請求書の開示状況（平成 18 年 1 月 府調べ）

ア. 開示状況

開示状況	団体数
すべて非開示	2
一部非開示	4 1
全部開示	0

イ. 名称（氏名）・所在地（住所）の開示状況（ア. で一部非開示の団体）

交付請求者	法人	8 業士	個人事業者	個人
開示する	1 9	2 5	1 5	2
個別に判断する	1 5	1 0	1 7	8
非開示とする	7	6	9	3 1

* これまでに開示実績がある団体は 19。

* 開示実績のある団体は開示結果。開示実績のない団体は想定に基づく回答。

(参考)：情報公開条例に基づく公開請求

- ・情報公開条例に基づく公開請求では、一般に個人情報、公開請求者自身の個人情報を含めて非公開となる。なお、個人名を特定した文書の公開請求については、その有無を回答しただけで当該個人情報を公開したこととなるため、文書の存否の応答を拒否するという扱いになるのが一般的と考えられる。

(2) 通知

- ・府内市町村において、第三者から住民票の写し等の交付請求があったことについて、市町村から被交付請求者に通知するという制度を有している団体はない。

IV 開示・通知についての具体的検討

- ・現行の住基法の下、市町村が被交付請求者に対し交付請求に関する情報の開示・通知を行うことが可能かどうかについて検討を行う。

1 被交付請求者からの請求に基づく開示

(1) 仕組み

自己の住民票の写し等の交付請求書の開示を求める住民が、市町村に対して開示請求を行い、それに対して開示することを想定。

(2) 法的根拠

① 憲法

- ・住民票の写しの交付請求書の開示請求を認めるか否かが争われた事件において、横浜地裁は、「憲法上、表現の自由の保障（第 21 条第 1 項）は、他面において、これを受ける者の側の知る自由の保障を伴うものであるが、このことから、直ちに何人も第三者の所持している資料の開示を請求する権利を取得するものではないことは明らかであるように、実定法上、住民が市町村長に対し、自己の住民票写しの交付を受けた第三者の右交付請求書の開示を請求する権利ないし法的地位を認められない以上、右知る自由の保障から右権利ないし法的地位が

当然に認められるものではない」と判示した。(S60.10.9 判決)

- ・上記判断は、その後の最高裁判決 (S61.10.2) においても維持され、憲法上の知る権利を直接の根拠として開示請求することはできないとされた。

②住基法

- ・上記横浜地裁判決 (S60.10.9) 及び最高裁判決 (S61.10.2) は、住基法上も請求権が認められていないとしている。この判決は昭和 60 年改正前の住基法に関する判例であるが、現行の住基法においても開示を認める規定はないため、現在においても、住基法に基づく開示請求はできないものと考えられる。
- ・住基法は交付請求書の開示について、それを認める規定も禁止する規定も設けておらず、いわば「無言」とであると言える。

③条例

- ・府内市町村においては、個人情報保護条例が制定されているため、一般にはこの条例に基づいて開示請求することができる。

(3) 個人情報保護条例に基づく開示の範囲等

①交付請求者の個人情報の取扱い

- ・交付請求者が被交付請求者の個人情報を取得した場合、逆に交付請求者の個人情報を被交付請求者に提供することも認められるべきであるという考え方がある。このことが、個人情報保護条例上可能かどうか検討する。
- ・現行の取扱いでは、交付請求者が個人の場合、その個人情報は、一般的には開示されない。(8 業士の補助者や使者、依頼者の個人情報についても、開示されないという扱いが一般的であり、以下の検討においては、交付請求者が個人である場合に準じるものとして扱う。) 一方、法人の役員や事業営む立場の個人の個人情報については、競争上の地位その他正当な利益や権利を害するとして非開示となるケースを除き、一般には開示されるので、交付請求者が個人の場合が主要な問題となる。
- ・個人情報保護条例上、行政機関が保有する個人情報は保護されるべきものであり、本人の同意や法令の規定に基づく場合等を除き、原則として行政機関の外部には提供されない。被交付請求者の個人情報が交付請求者に提供されるのは、住基法の規定で交付請求が認められているためである。
- ・交付請求書に記載された交付請求者の個人情報は、交付請求者が正当な権利を行使した結果、行政機関が保有しているものであり、行政機関が保有する当該個人情報は、個人情報保護条例上、特別な事情のない限り保護される。
- ・法令上の根拠が存在しない場合、交付請求者の同意なく、その個人情報を被交付請求者に開示することは、交付請求者の個人情報保護という点で問題が生じる。

②交付請求者の正当な利益等についての考慮

- ・ 交付請求者が法人や事業を営む立場の個人であっても、情報を開示することにより交付請求者の競争上の地位その他正当な利益や権利を害すると認められるときは、情報を開示しないことができる旨の規定が個人情報保護条例に置かれている場合がある。この場合、個々の事案に即し、条例に基づいて開示の可否を判断することとなる。
- ・ なお、不当な目的ではない交付請求であっても、被交付請求者に交付請求者の氏名等が開示されることで問題が生じる恐れがある。

例1：生前に遺産分割協議書を作成するにあたり、混乱を避けるため、相続人の住民票の写し等を交付請求したことを、相続人に知られたくないというケース。

例2：犯罪被害者が自身の安全確保のために加害者の住所を把握する目的で住民票の写し等の交付を請求するケース。

(加害者に自身の氏名等を知られると問題が生じる恐れがある。)

③市町村間で生じる取扱いの差異

- ・ 現在、市町村はそれぞれの個人情報保護条例に基づき、開示の可否を判断しているため、開示するかどうかや、開示の範囲について、市町村間で取扱いに差異が生じている。
- ・ 住民票の写し等の交付は全国一律に実施されている事務であり、不正請求を効果的に防止するためには、交付請求書の開示について、全国で統一的な取扱いがなされることが必要である。

④問題点の整理

- ・ 個人情報保護条例では、一般に、交付請求者の個人情報保護という観点から、当該個人情報を被交付請求者に開示することには問題がある。
- ・ 個人情報保護条例の規定により、交付請求者の正当な利益等について個別の判断が必要な場合がある。なお、交付請求者の氏名等の開示により、被交付請求者に問題が生じる恐れがある。
- ・ 個人情報保護条例に基づく開示請求への対応については、市町村間で差異が生じているが、不正請求防止のためには、全国で統一的な取扱いがなされる必要がある。

(4) 特別条例制定についての検討

- ・ 個人情報保護条例では開示できないとされている個人情報について、特別条例の制定により開示できるのではないかという考え方がある。
- ・ なお、個人情報保護条例の改正により交付請求者の個人情報を開示するという方法も考えられるが、これは新たに条例に根拠を設けて対応するものであるから、特別条例制定の場合と同一の論点となる。

- ・以下、特別条例制定（個人情報保護条例の改正を含む）の可否について、特に問題となる点（以下の①、②）を中心に検討を行う。

（以下の検討は、松永邦男（司法制度改革推進本部事務局参事官）他『自治立法（地方自治総合講座2）』（ぎょうせい）第5章第2節「法令の内容に関する問題点」における論点整理等を参考にした。）

①法体系の統一性

- ・条例は、法律や政省令など法体系全体の中で、統一性を乱すことなく存在していることが必要である。従って、まず特別条例が住基法に反しないものであるかについて検討する必要がある。
- ・特別条例に基づき、交付請求者の個人情報を被交付請求者に開示することとする場合、不当な目的ではない交付請求であっても、通常は保護されるべき自己の個人情報が第三者（被交付請求者）に開示されることを理由に、交付請求をしない者が出てくる恐れがある。（たとえ不正な目的による請求ではなくても、自己の個人情報が他人に開示されることをプライバシー侵害と考える者がいると思われる。）
- ・このように特別条例は住民票の写し等の交付制度の円滑な実施を阻害する、即ち住基法の趣旨に反することとなる恐れを否定できず、法体系の統一性という点で問題がある。

②立法内容の正当性（交付請求者の権利と公共の福祉の比較衡量）

- ・特別条例は、個人情報保護条例で認められた権利（交付請求者が自己の個人情報を他人に開示されない権利）を公共の福祉（以下のア、イ）により制限するものである。
 - ア) 被交付請求者の「自己の情報を取得した者が誰であるかを知る権利」の保障（個人の権利・自由の相互の調整）
 - ・被交付請求者にとって自己の情報を取得した者が誰であるかは重要な情報であり、自己の個人情報を保護するという観点から、交付請求者の個人情報を知る権利を認める。
 - イ) 住民票の適正管理（個人の権利・自由と個人の集合体としての社会全体の秩序等との調整）
 - ・不正請求の防止を図ることをもって住民票の適正管理を確保するため、被交付請求者に交付請求者の個人情報を開示する。
- ・公共の福祉の観点から交付請求者の権利を制限できるのは、「制限を行わずに放置した場合の利益・価値と、公共の福祉の観点から制限を課した場合の利益・価値を比較し、後者が前者を客観的に上回る場合」であり、制限できる範囲は「公共の福祉を維持し、実現するために必要な限度」にとどまる。
- ・公共の福祉による制限の可否についての検討

ア) 交付請求者の権利と被交付請求者の「自己の情報を取得した者が誰であるかを知る権利」

- ・被交付請求者の「自己の情報を取得した者が誰であるかを知る権利」については、法律上、一般的には認められていないため、これを権利として認める場合、特別条例に基づくこととなる。
- ・一方、交付請求者は住基法に基づく正当な権利を行使したものであり、その個人情報、通常、個人情報保護条例により保護されるべきもの。
- ・個人情報保護条例に基づく交付請求者の権利と特別条例に基づく被交付請求者の権利は、ともに条例に根拠を有するものであり、自己の個人情報を他人に開示されないという権利と、自己の情報を取得した者が誰であるかを知る権利というそれぞれの性質を考慮しても、両者のいずれが優越するかを判断することは困難である。従って、交付請求者の権利を制限した場合の利益・価値が、交付請求者の権利保護を客観的に上回るとまでは言えないものと考えられる。

イ) 交付請求者の権利と住民票の適正管理

- ・交付請求者の個人情報を被交付請求者に開示することは、不正請求の防止に一定の効果があると考えられ、住民票の適正管理に資することができる。
- ・この方法は、「不正をすれば事後に露見するかもしれない」という交付請求者の心理的影響を期待したものであり、その効果は交付請求者の受け止め方によるところが大きい。従って、交付請求者は正当な権利を行使したものであり、その個人情報は保護されるべきであること、また制限を課した場合の利益・価値が、間接的であり、かつ必ずしも明確なものではないことから、交付請求者の権利を制限した場合の利益・価値が、交付請求者の権利保護を客観的に上回るとまでは言えないものと考えられる。

③その他

特別条例は、以下の諸要件については、これを満たしているものと考えられるので、簡単に触れるにとどめる。

1) 条例の法としての適格性

- ・条例が法としての適格性を有するには、当該条例が強要性を有する社会生活の規範である（当該規範に従って行動することを人々に要求するもの）ことや実効性を有すること（内容の実現性、社会的支持）が必要となるが、特別条例は、これらの要件を満たしているものと考えられる。

2) 立法内容の正当性（「より制限的でない他の手段の選択」「公平性の確保」）

- ・個人の権利を制限する上では、「より制限的でない他の手段」があればそれを選択すべきとされているが、条例で対応可能な手法としては、これに該当す

るものは見当たらないと考えられる。（「請求できる者や請求事由をより限定し、請求事由を明らかにさせる」とともに「刑罰化など罰則の強化を行う」という手法も考えられるが、この手法を実施するには住基法の改正が必要となる。）

- ・「住民票の写し等を請求した第三者」間については、条例の適用が平等に及ぶため、公平性も確保されている。

④結論

- ・特別条例により交付請求者の個人情報を開示することは、住基法の趣旨に反することとなる恐れを否定できない。
- ・被交付請求者の「自己の情報を取得した者が誰であるかを知る権利」や住民票の適正管理のために、交付請求者が自己の個人情報を開示されないという権利を制限できるとする明確な論拠を見出すことはできない。
- ・こうしたことから、特別条例によって、交付請求者の個人情報を被交付請求者に開示することはできないと考えられる。

(5) 事務処理上の課題

- ・市町村に開示請求があった場合は、保存（法定保存期間は受理した日から1年（住基法施行令第34条第3項））している交付請求書の中から該当するものを特定する作業を行うこととなる。
（参考）例えば、岸和田市（人口約20万人）では、平成16年度の住民票の写し等の交付が年約12.5万件、1日平均約350件となっている。
- ・一般に、交付請求書は電子データ化されておらず、紙媒体で保存されている。
- ・府内市町村では、住民票の写しについては約6割の市町村、戸籍の附票の写しについては8割強の市町村において、特定個人にかかる住民票の写し等の交付日の特定ができない状態にある。これらの市町村では、開示請求があった場合、開示対象期間の交付請求書をすべて確認するという作業が必要となり、相当の時間を要することとなる。
- ・開示請求者（被交付請求者）の住民票の写し等の交付日が電算システムにより特定できれば、該当する日の交付請求書の中から開示対象文書を探すことによって、作業時間が短縮されることから、開示請求にスムーズに対応するためには、少なくとも交付日が特定できるよう電算システムを改修することが必要となる。
- ・なお、交付請求書を被交付請求者の住所単位に区分して保管することにより、開示請求があった際に、交付請求書の特定に要する時間を短縮するという方法も考えられる。この場合、交付請求書を整理・保管する際に相当の時間を要する可能性がある。

(6) まとめ

- ・市町村の個人情報保護条例に基づく対応では、交付請求者の個人情報保護の観点および交付請求者の正当な利益への考慮から、被交付請求者に対し一律に交付請求書の内容全てを開示することはできない。
- ・特別条例（個人情報保護条例の改正を含む）に基づき交付請求者の個人情報を開示することとした場合、交付請求をしない者が出てくる恐れがあるという点で、住基法の趣旨に反する恐れを否定できず、また交付請求者の自己の個人情報を他人に開示されないという権利を制限できるとする明確な論拠も見出せない。
- ・条例に基づく対応では、市町村によって取扱いに差異が生じるという課題もある。
- ・また、不正請求防止のため、条例に基づき開示を行っていくとしても、交付請求者が個人である場合のように氏名等が開示されないケースが残る限り、不正請求を行おうとする者が、それを悪用し、個人として請求するといった事態が生じることも考えられる。
- ・これらの課題に対応するためには、住基法に、交付請求内容全てについて被交付請求者に開示しうる旨の規定を設けることが必要と考えられる。
- ・これにより、交付請求者と被交付請求者双方の個人情報の取扱いをともに法で規定することとなり、均衡が図られることとなる。
- ・交付請求者は、住基法に基づき被交付請求者の個人情報を取得することが可能とされているものである。従って、交付請求者の個人情報を被交付請求者に開示しうるとする規定を同法に設けることにより、交付請求者は住基法で創設された権利の行使に付随して同法による別途の制約を受けることとなるため、条例に基づき対応する場合に生じる法的な問題を解決できる。
- ・また、住基法に規定することにより、市町村独自の取扱いではなく、全国で統一された取扱いが可能となることや、交付請求者が誰であってもその氏名等が開示されることとなるため、不正請求の防止効果も高まると考えられる。

2 被交付請求者への通知

(1) 仕組み

- ・第三者から住民票の写し等の交付請求があった場合、交付請求書に記載された内容を積極的に被交付請求者に郵送通知する仕組みについて検討する。
- ・この制度を有効に機能させるには、本人へのなりすましを防ぐためのより厳格な本人確認が実施されることが必要となる。
- ・第三者とは、以下に掲げる以外の者を言う。
 - ア) 住民票の写し：同一の世帯に属する者
 - イ) 戸籍の附票の写し：配偶者及び直系尊属又は直系卑属
（上記の者は、被交付請求者との関係から見て、不正請求を行う可能性は極めて低いと考えられ、不正請求を防止する仕組みの対象として想定する必要はないものと考えられる。）
- ・なお、被交付請求者の代理人（使者）については、委任状を偽造する事件も生じ

ており、市町村窓口において委任状の真偽を判別することは困難であることから、通知対象に含めて検討する。

(2) 法的根拠

- ・通知について、住基法は開示と同じく何らの規定も設けておらず、「無言」である。従って、通知を実施する場合には、市町村の条例等を根拠として対応することとなる。
- ・通知の対象となる情報が個人情報である場合、個人情報保護条例上の外部提供に関する規定が適用され、この規定に基づき通知の可否を判断することとなる。

(3) 通知しようとする場合の課題

- ・通知しようとする場合、「通知する情報の範囲」と「通知対象者の範囲」についてそれぞれ検討を加え、その上で想定しうる通知手法の課題を明らかにする。

①通知する情報の範囲による区分

1)全情報の通知

(交付請求者の個人情報も含め、交付請求書の内容の全てを通知)

a)個人情報の取扱い

- ・交付請求者の個人情報は、住民票の写し等の交付を行うために収集されたものであり、これを被交付請求者に提供することは、個人情報保護条例上、個人情報を取り扱う事務の目的以外に当該個人情報を外部に提供すること（目的外での外部提供）に該当する。
- ・市町村の個人情報保護条例には、一般的に、目的外での外部提供ができる例外事項として、「本人の同意があるとき」や「法令の規定に基づくとき」等のほか「審議会の意見を聴いた上で公益上必要があると認めるとき」や「公益上その他相当な理由があると認めるとき」などの規定が置かれている。

例えば、以下のような事例がこれに該当する。

※国等が法令に基づき実施する事務に関して行う照会に回答する場合。

(法令に基づき実施する事務の遂行に必要な範囲内で個人情報を取り扱う場合であって、当該個人情報を使用する目的に公益性があり、個人情報を照会することについて合理的理由があり、かついずれの場合も個人情報の内容、当該目的その他の事情からみて本人の権利利益を不当に侵害する恐れがない場合に限る。)

※具体的な法の規定に基づくもの

(例)

- ・税務署等からの質問、検査に応ずる場合（国税徴収法第141条）
- ・裁判所からの求めに応じて報告、文書の送付等を行う場合（民事

訴訟法第 226 条)

- ・ 司法警察職員（刑事訴訟法第 197 条第 2 項）、弁護士会（弁護士法第 23 条の 2）からの照会に回答する場合

※報道機関に提供する場合で社会的関心が高い等公益上の必要性があり本人の権利利益を侵害する恐れがない場合

- ・ 交付請求者は住基法に基づく正当な権利を行使していることを前提に考えた場合、交付請求者の個人情報に被交付請求者に一律に通知することは、上記のような「公益上必要（理由）がある」という事由には直ちに該当しないと考えられ、従って、個人情報保護条例上、通知には問題があると考えられる。
- ・ また、交付請求者の個人情報も含めて通知するために、特別条例を制定する、もしくは個人情報保護条例を改正することの可否については、交付請求者の個人情報保護という観点から、「1 開示」における検討内容があてはまるものであり、従って、特別条例に基づき交付請求者の個人情報を被交付請求者に通知することはできないと考えられる。

b) 交付請求者の正当な利益

- ・ 被交付請求者に対して交付請求者に関する情報を通知することが、個人情報保護以外の交付請求者の競争上の地位その他正当な利益、権利を害する場合に該当するか否かについては、交付請求者の立場、請求事由等に照らして個別に判断することが必要となる。
- ・ なお、不当な目的ではない交付請求であっても、交付請求者の氏名等が開示されることで被交付請求者に問題が生じる可能性がある。
(想定される事例については、「1 開示」(3)②参照)

2) 一部情報の通知

(交付請求者の個人情報を除き通知)

- ・ 交付請求者の個人情報を通知しない場合、個人情報の目的外での外部提供に係る問題は生じない。
- ・ さらに、単に交付請求があった事実だけを通知する（交付請求者名や請求事由は通知しない）とした場合には、上記 1)における課題はいずれもクリアされる。
- ・ なお、この場合には、通知を受けた被交付請求者が交付請求に関する情報を知るには、別途、開示請求を行う必要があるが、開示の可否は個人情報保護条例に基づき判断され、開示されないケースも出てくる。

② 通知対象者の範囲による区分

1) 該当者全員への通知

(第三者からの交付請求があった者全員に対して通知)

a)被交付請求者側に生ずる課題

- ・通知内容が被交付請求者の家族等の同居人に知られることにより、トラブルが発生する恐れがある。

例：遺産分割協議や会社設立を家族に知らせずに行政書士や弁護士に依頼している場合

- ・通知対象となった交付請求が、被交付請求者の依頼に基づくものであった場合、被交付請求者は当該請求の内容を了知している。従って、こうした通知をすることにより当該被交付請求者の私的な活動を行政が調査しているような誤解を与え、被交付請求者にプライバシー侵害と受け止められる懸念もある。

b)運用上の課題

- ・本来、被交付請求者が通知された交付請求の内容を了知しているケースのように、通知が必要ではない場合や、被交付請求者が住民票の住所に居住していないケースのように、通知そのものが相手に届かない場合にも通知することとなる。

2)希望者への通知

(通知を希望する者に限り通知)

- ・全員に通知する際に生ずる課題については、あらかじめ被交付請求者の了解をうることができ、またその居住地も明らかであることから、問題は生じない。
- ・一方、希望者のみに通知する場合には以下のような課題が生じる。

a)手数料に関連する課題

- ・希望者のみに通知することから、通知に要する経費について希望者から手数料を徴収することが必要となるが、その場合、登録が進まず、制度の実効性が確保できない恐れがある。
- ・また、郵送での通知であり、かつ通知件数（必要な手数料の総額）が事前には分からないことから、技術的に手数料の徴収が難しいと考えられるが、手数料を徴収しないとした場合には、通知を希望しない者との費用負担の公平性が問題となる。

b)事前登録についての課題

- ・通知を希望する者については、市町村への事前登録が必要となるが、その結果として、「自己の個人情報を取得した者が誰であるかに関心がある」など、個人情報の取扱いについて一定の考え方を有する住民の情報を行政が把握することとなり、そうした制度を設けることに抵抗を感じる住民がいることも考えられる。

③通知方式における課題の整理

	全情報の通知	一部情報の通知
該当者全員への通知	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法的課題 ・ 被交付請求者側に生ずる課題 ・ 運用上の課題 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 被交付請求者側に生ずる課題 ・ 運用上の課題
希望者への通知	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法的課題 ・ 手数料に関連する課題 ・ 事前登録の課題 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 手数料に関連する課題 ・ 事前登録の課題

(4) 事務処理上の課題

①通知に要する経費

- ・ 通知する方法としては「交付請求書の写しを封書で郵送」、「交付請求内容にかかる情報を電子データ化し、それをハガキに出力して郵送」といった方法が想定される。
- ・ 「交付請求書の写しを封書で郵送」する場合、宛名を記載した封筒の作成や封入の作業に相当の時間を要することが見込まれ、郵送費用も発生する。
- ・ 「交付請求内容にかかる情報を電子データ化し、それをハガキに出力して郵送」する場合、交付請求内容の電子データ化（データ入力等）の作業が生ずるほか、通知ハガキの作成に必要なシステム整備に相当額の経費が必要。また、ハガキ作成費用や郵送費用も発生する。
- ・ 開示に比べて、システムの改修や郵送料など相当な経費が必要になる。
 （郵送料の試算）第三者による請求件数（府内総数の推計・平成16年度ベース）
 住民票の写し：約170万件（全請求の約35%）
 戸籍の附票の写し：約16万件（全請求の約80%）
 郵送料＝80円×186万＝約1億5千万円
- ・ なお、希望者のみに通知する場合、全員に通知する場合と比べて経費は少なくなると考えられるが、一方で、第三者からの交付請求ごとに通知の要否を確認し、必要に応じて通知文を作成することとなるため、事務処理上、煩雑さが生じるものと考えられる。

②経費負担の方法

- ・ 通知に要する経費の負担方法として手数料を徴収することが想定され、その可否について対象者ごとに検討を行う。

1)被交付請求者から手数料として徴収

a)被交付請求者全員に通知する場合

- ・ 手数料が徴収できる事務は、「一私人の要求に基づき主としてその者の利益のため行う事務をいい、その事務は一私人の利益又は行為のために必要になっ

たものであること」(昭 24.3.14 行政実例)とされている。

- ・被交付請求者全員に通知する場合、通知事務は明らかに「一私人の要求に基づきその者の利益のため行う事務」には該当しないので、被交付請求者から手数料を徴収することはできない。

b)希望者にのみ通知する場合

- ・希望者に通知する場合、希望者の利益のために行うことから、登録した希望者から手数料を徴収することが必要となるが、通知件数が事前に分からないことから、技術的に手数料の徴収は困難である。

2)交付請求者から手数料として徴収

- ・通知は交付請求者の要求に基づくものではなく、通知による利益も生じないため、この観点からは交付請求者から手数料を徴収することはできない。
- ・一方、通知は第三者による交付請求に起因する事務であることから、これを交付事務に含まれるものと位置付け、通知に要する経費を、交付請求手数料として徴収することができるのではないかという考え方もある。
- ・しかしながら、通知は、住基法に基づかず市町村が独自の政策的判断に基づき行う事務であり、また交付のために行う事務でもないことから、住基法に基づく交付事務とは別個のものと位置づけられる。
- ・従って、通知を交付事務の一部と位置付け、その費用を交付手数料として交付請求者から徴収することは適当ではないと解される。
- ・交付請求者から、交付申請にあたり、被交付請求者に通知するための封筒や切手を提出させることで、行政の負担を軽減しようという考え方もある。これは交付請求者に対し、交付請求に際して交付事務とは別個の事務に要する経費について金銭負担等を求めるものであることから、実質的に手数料の徴収にあたり、実施することは適当ではないと考えられる。

3)経費負担の帰属

- ・以上のとおり、通知に要する経費を交付請求者もしくは被交付請求者の負担とすることは困難であり、当該経費は全て市町村が負担することとなる。

(5)まとめ

- ・被交付請求者への通知については、交付請求者の個人情報の保護や正当な利益の考慮といった点について開示と同様の課題が存在する。また、条例等により対応することとなるため、開示と同様、市町村によって取扱いに差異が生じるという課題もある。
- ・こうした課題に対応するためには、住基法に根拠規定を設けることが必要となる。
- ・しかしながら、通知については、通知を受ける被交付請求者にトラブルが生じる恐れがあることや、通知不要のケースも含めて通知することになるといった運用

上の課題、その他、通知に要する行政の負担ひいては住民の負担が相当額に上るといった特有の課題がある。

- ・こうしたことから、通知制度の導入については、今後、住基法に開示についての規定が設けられ個人情報保護等に関する課題が解消されたとしても、依然として課題が残るものであり、その導入には慎重な検討を要する。

V 今後の対応方策について

1 住基法改正等に向けた取組

(1) 開示のための根拠規定の整備

- ・個人情報保護条例上、一般的に開示することが困難な交付請求者等の個人情報も含め、交付請求者に関する情報を一律に開示するためには、住基法に開示の根拠規定を設けることが求められる。

(2) 不正請求防止の強化

- ・開示だけでは、不正請求の防止を徹底することは困難なため、併せて以下の点について住基法改正を行うことが望まれる。

① 交付請求できる者の範囲や交付請求目的の限定

- ・住基法においては、何人でも住民票の写し等の交付請求が可能とされており、その公開が原則とされているが、個人情報をより一層保護する観点から、公開原則を見直し、交付請求できる者の範囲や交付請求目的を限定する。
- ・特に、住民票の写しに本籍地を記載する特別の請求については、現在、請求ができる場合の明確な基準が示されていないことから、交付請求目的の限定と合わせ、基準の明確化を図る。

② 8 業士に対する請求事由の記載の義務化

- ・8 業士からの交付請求についても請求事由の審査がなされれば、不正請求の防止効果が期待できることから、8 業士に対する請求事由の記載を義務づける。

③ 罰則の強化（刑罰化）

- ・不正請求の抑止力を高めるため、罰則を強化する。
- ・特に、警察による捜査や不正請求で得た報酬の没収を可能とするよう刑事罰を設ける。

2 当面の対応

- ・不正請求の防止に資するため、市町村において、住民や交付請求者に対し、個人情報保護条例に基づく開示制度を広く周知することが望ましい。
- ・これにより、住民は身の回りに不審な出来事が起これば、直ちに開示請求を行うことが想定されるため、不正請求の発覚の可能性が高くなる。
- ・また、交付請求書に開示制度の仕組みを記載するなど、交付請求者に開示制度の

存在を周知することにより、不正請求に対する一定の抑止効果が期待できる。

3 戸籍法の見直しについて

- ・本研究会では、上記のとおり住民票の写し等の交付請求に関し、不正請求防止のための方策について検討を行ったが、これについては戸籍の公開制度と共通する課題が多い。

共通する課題の例：

- ・交付請求者の個人情報の開示制度が必要ではないか
 - ・何人にも交付請求を認めることが適当か
 - ・請求事由を明らかにすることなく交付請求できる者の範囲が適当か
 - ・罰則の強化が必要ではないか
- ・現在、国の法制審議会戸籍法部会において、戸籍の公開制度の見直しに向けた検討が行われているが、戸籍法においても、本研究会が住基法について提言する内容に関し、所要の改正がなされることが望まれる。

「住民票等交付請求書の情報開示等に関する研究会」設置要領

1 目的

住民票等の交付請求者の氏名等の情報を、当該住民票等に記載された本人に対して開示し、提供する場合の課題や具体的方法について整理・検討することを目的とする。

2 構成

研究会は以下のメンバーをもって構成する。

市町村課： 課長、行政補佐、自治制度総括主査

人 権 室： 人権推進課長、人権推進補佐、人権推進総括主査

3 座長

研究会の座長は市町村課長が務める。

4 会議の招集等

(1) 研究会の会議は、座長が招集する。

(2) 座長は必要があると認めるときは、市町村の住民基本台帳事務担当者（オブザーバー）や学識経験者（アドバイザー）等に研究会への出席を求め、その意見を聞くことができる。

5 その他

(1) 研究会の庶務は市町村課において行う。

(2) この要領に定めるもののほか、研究会の運営その他研究会に必要な事項は座長が定める。

「住民票等交付請求書の情報開示等に関する研究会」

【名簿】

	所属	職名	氏名
メンバー	大阪府総務部 市町村課	課長	中野 時浩
		行政補佐	谷口 正嗣
		自治制度総括主査	土屋 俊平
	大阪府企画調整部 人権室	人権推進課長	寺下 誠
		人権推進補佐	芝 宏
		人権推進総括主査	米澤 清美
オブザーバー	大阪市区政課	住民係長	今井 兼行
		担当係長	橋口 正人
			岩上 一人
	豊中市市民課	課長	松岡 高
	枚方市市民課	課長	西口 俊通
	富田林市 市民窓口課	課長	武本 茂(～17年11月)
		参事	向井 良暢(17年12月～)
泉南市市民課	課長	宇野 幹宏	
アドバイザー	大阪大学大学院 高等司法研究科	教授	松井 茂記 (～17年12月)
	立命館大学 法科大学院	教授	市川 正人 (18年2月～)

※所属等は平成17年度のもの

【開催経過】

	開催日	議題
第1回	平成17年9月21日	・検討事項の確認 ・事務の実態把握
第2回	平成17年11月24日	・アドバイザーからの意見聴取 ・具体的方策の検討
第3回	平成18年2月20日	・報告書案検討