

住民基本台帳に係る電算処理委託等に関する論点の整理

I 情報流出を防止する対策を考える上で留意すべき点について

- 既存の流出防止の措置があったのに、住民基本台帳に係る情報の流出を防止できなかったことについてどのように考えるか。

手続きの遵守が十分ではなかったのか、規制の内容が十分ではなかったのか、既存の措置が想定していないものだったのか。



【市町村側の問題】

住基法に基づく技術的基準（大臣告示）、「地方公共団体における個人情報保護対策について（平成15年6月16日総務省政策統括官通知）」、「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン（平成13年3月30日策定、平成15年3月18日一部改定、平成18年9月29日全部改定）」等に沿った対応が、市町村の個人情報保護条例、セキュリティポリシーに規定され、実施、遵守されれば市町村側のとるべき措置、規制としては十分といえるか。

- ・ 個人情報保護条例は、十分な内容か。
- ・ セキュリティ・ポリシーの内容は、十分か。
- ・ 契約内容は、個人情報保護措置への配慮が十分なされていたか。
- ・ 契約遵守についてチェックが不徹底だったのではないか。
（再委託、作業員の確認、作業場所の特定、データの打ち出し、不正コピーの禁止、データの返還、破棄の確認等）
- ・ 職員の個人情報保護の意識は十分であったか。

【事業者側の問題】

- ・ 再委託の承認手続きが履行されなかったこと
- ・ 委託業者から再委託業者への契約事項遵守（指定場所での作業、データの持ち出しの禁止）の不徹底。
- ・ 再委託業者のセキュリティ確保措置の不備。在宅業務を前提とした勤務体制の問題点。
- ・ 再委託業者の従業員の自宅PCへの不正コピー。
- ・ これにファイル交換ソフトのインストール、ウィルス感染という要因が重なり、情報が流出。（当該従業員は、ファイル交換ソフトのインストールは認識していなかったとされるが、少なくともインターネットに自宅PCが接続していたことは認識していたはず。）



- ◎市町村における十分なセキュリティ確保措置と遵守についてチェックの強化
- ◎委託先事業者における十分なセキュリティ確保措置と契約事項遵守についての従業員に対する遵守の徹底。

これらに加えて、

- ◎市町村が必要とするセキュリティ確保について、法令に基づく行為規制を含む遵守のための担保措置の強化、実効性確保が必要かどうか。

- 委託と再委託等とについてどう考えるか。両者に何らかの違いはあるか。また、これらと市町村の職員が直接に行うことと、情報の流出を防ぐ観点からどのような差異があると考えるか。

- ⇒ ◎再委託については、業者選定や業務の実施の管理について市町村の関与が間接的であり、市町村との契約で遵守事項の義務付けが困難な面があることから、個人情報保護の観点から、慎重な対応も必要か。（個人情報保護条例の罰則の対象にも一般的にはなっていない。）

- ・また、市町村が例外的な再委託を承諾する場合においても、再委託業者において、委託業者と同様のセキュリティを確保するような行為規制が必要。
- ・職員によるデータ統合などの直接処理はそもそも実際上困難。委託等の場合、契約によりセキュリティ確保のための遵守事項が定められるが、住基情報の漏えい防止の観点からは、職員と同様の行為規制が併せて必要。

- ファイル交換ソフトを通じて、情報が漏洩したことについて、どのようにすれば防止できたと考えるか。

- ⇒ ◎住基情報がファイル交換ソフトに接触しないような隔離が必要。

↓

- ・指定場所での処理、不許可コピー、データ持ち出しの禁止、ログ管理などの徹底を図る。（暗号化処理をしても自宅PCで復号されれば、情報漏えいの危険性はある。）

- 住民基本台帳情報という個人情報に係るシステムの運用等を業務として行っている者により引き起こされたことについて、どのように考えるか。

⇒ ◎厳格に規律された管理の要請が強い情報を、専門家として適正に取り扱うべき責務を負っていると考えられる。



- ・実定法上、契約上の義務にとどまらず、法令に基づく行為規制に服させることで、セキュリティ確保の責務の履行を確実にさせる必要があるのではないか。

Ⅱ 実効性のある対策について ～行為規制～

○ 実効性のある対策として、特に、どのような行為規制が必要と考えるか。

- ・委託や再委託等の制限について
- ・データに接触出来る人の管理について
- ・データを正規の場所以外の場所に持ち出すことについて
- ・データをコピーする行為について
- ・データがコピーされた情報媒体の廃棄や返還について

⇒ ①指定場所での処理

②データ持ち出しの禁止（承諾を受けて、庁舎から庁舎以外の指定場所へ持ち出す場合を除く。）

③（②の例外の場合の）データの暗号化処理

④データの複製・複写の禁止（承諾を受けて、指定場所で作業に必要な範囲で行う場合を除く。）

⑤事後のデータの返還・廃棄

⑥承諾を受けない再委託の禁止

など

○ 行為規制の対象とすべき者を「委託者等」ではなく、「住基情報を扱う者」など一括して捉えることについてどのように考えるか。

⇒ ・「委託者等」に対しては、本来、契約に基づく義務・責任を追及すべき。

◎「住基情報を業務として扱う者」を対象とすることにより、契約上の義務にとどまらず、責務にふさわしい法律に直接基づく措置・規制を課し得るのではないか。

・地方公共団体の職員が自ら処理する場合も同様に規制の対象とできるので

はないか。

- 行為規制の対象とすべき者について、どう考えるか。(事業者か、従業員か、両者か。その他の者か。)

⇒ ◎各々の行為規制の内容にもよるが、情報を扱う者それぞれに規制を及ぼす必要があり、基本的に従業員を対象としてはどうか。ただし、組織的な行為としての作為、不作為については、事業者を対象とすることも検討すべき。

・再委託の禁止などは、委託事業者のみ対象となるか。

- 従業員を管理する会社の行為そのものに規制をかけていくということについて、どのように考えるか。

⇒ ・上記のように事業者に対する行為規制も検討すべき。

- 仮に情報が流出した場合でも、被害の拡大を防ぐ方策(例えば、機器と相互認証しないと暗号化されたデータを読めなくする仕組みの導入など)について、どのように考えるか。

⇒ ◎例外的に承諾を得てデータを持ち出す場合においては、データの暗号化処理が有効な場合があり、対応した行為規制を課すことも検討。

- 市町村に対し、委託先をISOなどを取得している事業者に限定させるような取り扱いとするよう求めることについて、どのように考えるか。

⇒ ・PマークやISMS(ISO27001)の認証取得により、事業者における従業員に対するセキュリティ教育や意識レベルについて一定の水準は確保できていると見ることができる。

・セキュリティポリシーガイドラインにおいては、業者選定に当たっての認証取得を推奨事項としているが、市町村へ積極的な対応を求めているかどうか。

・ただし、同じ認証を取得していても、事業者間で能力・対応に格段の差があることもあり、市町村の選定に当たっての他のガイドラインが示せるかどうか。

↓

・資格の認証取得をしている事業者において、情報漏洩があった場合の当該認証資格のあり方についての議論が必要ではないか。

Ⅲ 罰則について

○ 今回の事案は、いわば情報の不正規な複製・保有及び過失による情報の提供・頒布とでも観念されるべきものであるが、そもそもの保護法益を、どのように考えるか。住基情報と他の情報との違いについてどのように考えるか。

個人情報の流出については、明確な故意犯が少ないという実態にあるが、過失による個人情報の流出であっても、一度被害が発生すると情報の回収が事実上不能であることを踏まえて、どのように考えるか。

※ 罰則については、そこまでの対応に踏み込む必要があるのかどうか、さらに議論を深める必要があるが、一つの整理案を示せば、下記のとおり。(以下も同様)

⇒ ◎住基情報と他の情報との違い

◇現に、情報流出事案が国民に不安感をもたらし、社会の大きな関心を喚んでいる。住民の居住関係を確認し、住民の権利・義務の基礎となる情報を適正に管理、公証するという住民基本台帳制度に対する国民の信頼が揺らぎかねない状況。

◇住民個人の基礎的な情報を、適正な記録管理そのものを目的として管理するための事務の一環。適正に遺漏なく管理する必要性がきわめて大きい。(※他の個人情報は個別の行政目的や営利目的のために収集・管理されるものであり、こうした目的との関係の中で、最も適切で実効性のある保護措置を考えていくべきものではないか。事情が異なると言えるのではないか。)

◎保護法益は、「住民の居住関係を確認し、住民の権利・義務の基礎となる情報を適正に管理、公証するという住民基本台帳制度に対する国民の信頼性の確保」といった整理が可能か。

◎制度の信頼性を確保するため、住基制度を扱う専門家には、専門家としての責務にふさわしい行為規制をかけ、行為規制に則さない行為（不作為）に係る故意（重過失）の責任を問うことが考えられないか。

・加えて、住基情報の流出という侵害結果を要件とすることが考えられるのではないか。

○ 罰則の対象とすべき行為・態様をどのように考えるか。（契約に違反して再委託をすることか、第三者に対しデータを提供することか、データのコピーをとることか、情報を持ち出したことか、自宅のパソコンにコピーしたことか、ファイル交換ソフトをインストールしていたことか、など、この場合、具体的にデータを扱うプロセスに則して罰則を考えていくことについてどのように考えるか。）

⇒ ◎行為規制に反して、作為を行わず、また、禁じられた行為を行ったことにより、住基情報を不特定多数の者が認知できる状態に至らせた場合を対象とすることが考えられるのではないか。

↓

・行為規制の内容としては、住基情報の流出に結びつくものの、専門家として善管注意義務の下、適正に事務を遂行することにより、回避できるものを、具体の事務処理を想定しつつ抽出する必要がある。

○ 住民基本台帳情報という個人情報にかかるシステムの運用等を業務として行っている者が、過失により流出事件を起こしたことについて、どう考えるか。

⇒ ◎専門家としての責務にふさわしい行為規制をかけ、行為規制に則さない行為（不作為）に係る故意（重過失）の責任を問うことが考えられないか。

○ 例えば、住基情報を故意又は過失により流出させた者は、原則すべて処分することを前提に考えることについて、どのように考えるか。

原則すべて処分することとすると処罰対象が広くなりすぎるため、限定的に処罰するためにはどのように考えるべきか。

⇒ ・故意にとどまらず、過失の場合もすべて対象とすることは困難ではないか。

↓

◎専門家としての責務にふさわしい行為規制をかけ、行為規制に則さない行為（不作為）に係る故意（重過失）の責任を問うことが考えられないか。

・加えて、処罰範囲が過度に広がらないよう、住基情報の流出という侵害結果を要件とすることが考えられるのではないか。

○ 従業員が業務に伴って不法な行為をなしたことに對する事業者への罰則をどのように考えるか。

⇒ ◎両罰規定として、受託事業者（再受託事業者を含む。）に對しても、違反した従業者等と同様の罰則を科す方向が考えられるのではないか。

IV その他

○ 住民基本台帳に係る情報のどのような特徴を踏まえて、一般法である個人情報保護法や個人情報保護条例等による規制に加えて、住民基本台帳制度に固有の個人保護措置をとると考えるか。

⇒ ・現に、情報流出事案が国民に不安感をもたらし、社会の大きな関心を喚んでいる。住民の居住関係を確認し、住民の権利・義務の基礎となる情報を適正に管理、公証するという住民基本台帳制度に對する国民の信頼が揺らぎかねない状況。

・住民個人の基礎的な情報を、適正な記録管理そのものを目的として管理するための事務の一環。適正に遺漏なく管理する必要性がきわめて大きい。（※他の個人情報とは個別の行政目的や営利目的のために収集・管理されるものであり、こうした目的との関係の中で、最も適切で実効性のある保護措置を考えていくべきものではないか。事情が異なると言えるのではないか。）

○ 紙媒体の情報について、どう考えるか。

⇒ ・台帳としての紙媒体の不正取得については、刑法における窃盗罪又は横領罪に該当することが考えられ、既に罰則がある。

・窓口で事務に従事する者を通じて、住民票の写しを不正に取得するなどの場合にあっては、今次の改正で罰則も措置済み。



・基本的に、特段の対応は不要と考えられるがどうか。

○ 住基情報由来の個人情報について、どう考えるか。

⇒ ・住基情報由来であっても、いったん個別の行政目的を有する別の個人情報ファイルとして管理されることとなれば、当該行政目的との関係の中で、最も適切で実効性のある保護措置を考えていくべきではないか。保護法益を「住基制度の信頼性の確保」とした場合には、区別して考えられるのではないか。

・一般的な対応の対象とはなるが、住基法令に基づく行為規制の対象とはできない。

・なお、住民基本台帳情報そのものの規制を基礎として、地方公共団体の判断により、条例に基づく横出し規制での対応は可能。