

練情審査発第 1 号

平成 16 年 4 月 27 日

練馬区長 殿

練馬区情報公開および個人情報保護審査会

自己情報の削除および外部提供中止請求に応じられない決定
に対する異議申立ての審査について

(答申)

平成 14 年 10 月 29 日付け練総情発第 89 号で諮問を受けた諮問第 33 号、同年 11 月 15 日付け練総情発第 93 号で諮問を受けた諮問第 34 号および同日付け練総情発第 94 号で諮問を受けた諮問第 35 号に係る「住民基本台帳ネットワークシステムへの本人確認情報の外部提供中止請求および本人確認情報の削除請求」に応じられない決定に対する異議申立てについて、当審査会は、審査の結果を別紙のとおり答申いたします。

(答申第 24 号)

答申書（答申第 24 号）

1 審査会の結論

練馬区長（以下「実施機関」という。）が行った、異議申立人に係る「住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」という。）に提供されている、異議申立人の氏名、住所、生年月日、性別、住民票コード等本人確認情報（以下「本人確認情報」という。）」の外部提供中止請求および削除請求について応じられないとの決定（以下「本件処分」という。）は、練馬区個人情報保護条例（平成 12 年 3 月練馬区条例第 79 号。以下「条例」という。）の解釈および運用を誤ったものではなく、取り消す必要はない。

2 本件異議申立ての経過

(1) 自己情報の外部提供中止等請求

異議申立人は、各々下記のとおり条例第 22 条および第 23 条の規定に基づき実施機関に対し、住民基本台帳法（昭和 42 年法律第 81 号。以下「住基法」という。）第 30 条の 5 第 1 項の規定による本人確認情報の削除および外部提供の中止請求を行った。

諮問第 33 号関係：平成 14 年 8 月 16 日

諮問第 34 号関係：平成 14 年 9 月 25 日

諮問第 35 号関係：平成 14 年 10 月 3 日

(2) 実施機関の決定

上記各請求に対し、実施機関は、下記のとおり本件処分を決定し、当該処分に関する通知を異議申立人に行った。

諮問第 33 号関係：平成 14 年 8 月 28 日

諮問第 34 号関係：平成 14 年 10 月 4 日

諮問第 35 号関係：平成 14 年 10 月 16 日

(3) 異議申立て

異議申立人は、本件処分を不服として条例第 29 条の規定により、下記のとおり実施機関に対し異議申立てを行った。

諮問第 33 号関係：平成 14 年 9 月 20 日

諮問第 34 号関係：平成 14 年 10 月 10 日

諮問第 35 号関係：平成 14 年 10 月 23 日

3 異議申立ての趣旨およびその理由

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が行った本人確認情報の住基ネットへの外部提供中止請求および削除請求に対し、実施機関が行った本件処分の取消しを求めるというものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書において主張する本件異議申立ての理由は、本件処分は異議申立人のプライバシーを侵害するもので、かつ住基法附則 1 条の 2 項に反し違法であるというものである。

4 異議申立人の主張の要旨

異議申立人は、意見書および補充説明に対する意見ならびに口頭意見陳述において本件異議申立てに至る経過および理由を詳細に述べた上で、おおむねつぎのように主張している。

(1) 自己情報コントロール権について

ア プライバシーの権利は、私生活を興味本位で公にされることから人間の尊厳を守るための権利として確立された。その後、プライバシーの権利の属性として自己に関する情報のコントロールが含まれるという学説が有力になり、定着している。日本においては 1968 年に初めて自己情報コントロール権が学説として紹介されて以来、通説的な地位を占めるようになったが、1988 年の旧行政機関法の制定に当たっても政府は自己情報コントロール権をあくまで一学説として扱ってきた。これに対して地方自治体の条例としては急速な普及が見られ、未制定の自治体が多く残っている一方、練馬区個人情報保護条例や練馬区情報公開条例のように自己情報コントロール権を保障するために制定された条例を持つ自治体も数多い。そして、条例未制定の自治体において練馬区民の個人情報について不正収集等の問題が発生した場合にアクセス手段が存在しないため、このような自治体も法的な義務として接続させる住基ネットはプライバシーを保障する観点から重大な問題があると指摘せざるを得ない。

イ 住基ネットによる外部結合は、個人情報誰によって何の目的で参照されるのかを自己が把握できない状況をもたらす。このような状況のもとでは、個人情報保護関連法が完璧に制定されても自己情報コントロール権の行使はほとんど不可能になる。このような意味において異議申立人のプライバシーは侵害されている。さらに、本人確認情報の提供が続くなら住民票コードが付加された情報が様々な組織に置かれたデータベースに蓄積され、それぞれデータベースをネットワークで接続して連携させることによっていわゆる「名寄せ」が可能になる。そのような住民票コード

の付与と外部への提供はかつての練馬区情報公開および個人情報保護運営審議会（以下「審議会」という。）で懸念が表明されていた「管理社会」をもたらす原因となりかねない。異議申立人をはじめとして区民にとってはそのことが不安材料となって心の平和が乱され、プライバシーの権利が本来保護すべき領域を侵害することにもなっている。

ウ 自己情報コントロール権が成立した歴史的事情に照らしてみても、計算機ネットワークの高度な利用にあたっては、その乱用によって人間の尊厳が傷つけられることのないような措置が必要となる。ところが、法的、技術的な問題が解決されていない現状において区長が区民の名寄せを可能にする住民票コードを付加した本人確認情報を外部に提供することは無責任な行為というべきである。したがって、自己情報の外部提供中止請求は正当であり、認められるべきである。

(2) 住基ネットの問題点について

ア 住基ネットは、全国民に 11 桁の番号を付して集中管理するシステムである。そもそも人間に番号を付すことが人間としての尊厳を踏みにじるものであり、到底許されるべきものではない。そして、住基ネットの大きな狙いの一つは国家による個人情報の集積、目的外利用、名寄せであり、これは徴兵制に非常に都合が良いことは確かである。

イ 住基ネットが本来セキュリティ上問題がある集中管理型システムを採用している理由は、地方自治情報センターを設置するためである。地方自治情報センターという官僚の天下り先を確保するという意図が透けて見え、これは膨大な血税の無駄遣いの何物でもない。

ウ 住基ネットは、特別の技術を要するシステムやコンピューターで構築されているのではなく、普通に使用されているコンピューターとインターネットを利用してデータ交換をしている。このことは、特別の技術を要することなく、一般に普及しているコンピューターとインターネットの知識を持っていると住基ネットのコンピューターに侵入することが可能であることを意味する。このようにインターネットを利用している限りデータの漏洩は避けられないことは歴史的事実である。どんなにセキュリティを強化しても人間が運用する限りは、データ漏洩の可能性は避けられない。確かに罰則の強化によりデータの漏洩にある程度の抑止効果はあるかもしれないが、データ漏洩を無くすことは科学的に不可能である。そして、漏洩したデータは訂正することが不可能であり、この性質がインターネットの最大の欠点であり、最も危険な性質である。

エ 住基ネットは転居手続が簡単になるとか、旅券申請が簡便になるなどの利便性を有しているが、このような利便性を利用することは日常生活ではめったになく、住基ネットに秘められたリスクは計り知れないものがある。両者の比較を行っても、住基ネットの不必要性は明らかである。

オ 実施機関の説明には重罰化により個人情報保護できるととられる記述があるが、これは錯覚以外の何物でもない。死刑という刑罰を設けても殺人事件がなくならないことから明らかである。

カ 住基ネットの練馬区における高いセキュリティは必要であるが、これまで当該システムに技術的な問題がないという、具体的な検証の結果に関する報告は公開されておらず、セキュリティに信頼がおけるとは言えない状態である。

(3) 練馬区個人情報保護条例上の対応について

ア 住基ネットへの外部結合にあたり実施機関は、条例上の手続として審議会に諮問、原案通り承認された旨主張する。しかしながら、当該答申にはプライバシー保護のための厳重な安全対策が必要で、国や東京都に対して個人情報の保護について適宜要望することなどが条件とされており、単純な「原案どおり」の承認ではない。

イ さらに、審議会における意思決定プロセスに問題があったことも指摘せざるを得ない。3回にわたり審議がなされ、会長、副会長そして委員からいくつもの懸念が表明されたが、表明された懸念事項が具体的かつ多岐にわたっていたのに対して、区長に提出された答申に盛り込まれた審議会からの要望は、簡単で一般的なものに終わっている。審議会ですべて重要な論議がなされたにもかかわらず、それがほとんど反映されない形の答申となったことは誠に残念であり、「異議なし」の声だけで承認されるとは不可解である。

5 実施機関の説明の要旨

(1) 本人確認情報の外部提供等

実施機関は、応じられない決定理由説明書によれば、本人確認情報の外部提供についてつぎのように述べている。

ア 平成 14 年 8 月 5 日に施行された住民基本台帳法の一部を改正する法律（平成 11 年法律第 133 号。以下「改正住基法」という。）により、住民票コードの住民票への記載が実施機関に義務付けられた。また、住基法第 30 条の 5 第 1 項は住民票の記載、消除等により本人確認情報の全部または一部の記載の修正を行った場合は当該本人確認情報を都道府県知事に通知することとしており、当該通知は同条第 2 項の規定により電気通信回線を通じて行うこととされている。実施機関は、同条の規定に基

づき平成 14 年 8 月 5 日に本人確認情報を東京都知事あて電気通信回線を通じて通知したものである。

イ 住民票コードの住民票への記載は条例上電子計算組織による処理に該当し、本人確認情報を電気通信回線を通じて東京都知事あて通知することは、条例上電子計算組織の結合に該当する。これら一連の処理を行うに際して実施機関は、平成 13 年 10 月 19 日付けで審議会に諮問第 12 号「住民基本台帳ネットワークシステム稼動に係る電子計算組織の結合について」として諮問、同年 11 月 27 日付けで原案どおり承認する旨の答申を受けた。これを受けて実施機関は、条例別表第 1 および第 2 を改正するため、平成 14 年第一回練馬区議会定例会に条例の一部改正案を提出、同改正案は平成 14 年 3 月 15 日同議会にて可決・成立し、同月 19 日に公布、施行されたところである。このようにして住民基本台帳事務については、条例上実施機関とそれ以外のものの電子計算組織とを結合し、外部提供できるようになっているものである。

(2) 本人確認情報の保護措置について

実施機関は、応じられない決定理由説明書によれば、本人確認情報の保護措置についてつぎのように述べている。

ア 住基ネットへの本人確認情報の外部提供にあたっては、制度面、システム面および運用面から様々な保護措置が講じられている。また、総務省等からの指導・助言により全国すべての区市町村において達成されるべきセキュリティ水準の確保およびその維持向上が図られている。

イ 住基法第 30 条の 43 は、住民票コードの利用制限等として第三者による利用を禁止している。また、同法第 35 条において守秘義務を規定しており、同条に違反した場合は法第 45 条の規定により 1 年以下の懲役または 30 万円以下の罰金に処せられる旨規定している。さらに法第 30 条の 17、法第 30 条の 31 および法第 30 条の 35 において本人確認情報に係る守秘義務を別途規定し、法第 42 条において本人確認情報の電子計算組織処理等に関する事務に従事している市町村の職員等が当該秘密を漏らした場合、2 年以下の懲役または 100 万円以下の罰金に処せられることとして、一般の守秘義務違反以上に重い罰則を課し、本人確認情報の厳重な保護を図っている。

ウ 住基法による保護措置のほか、システム面における保護措置としては、住基ネットには専用回線が使用されており、インターネットは利用していない。また、データの送受信を行うに当たっては通信相手が正当な相手であるか相互に認証を行うほか、データの暗号化がその都度暗号鍵を変えて行われている。このため、庁舎内 LAN

に当該区市町村のコミュニケーションサーバー（以下「CS」という。）が接続する際は必ずサーバー間にファイアウォールが設置されており、仮に当該庁舎内 LAN がインターネットに接続されている場合であっても、CS への侵入は不可能である。また、各区市町村に設置されている CS と都道府県サーバーとの間にもファイアウォールが設置されており、ある区市町村の CS にセキュリティ上の問題が発生しても即住基ネット全体の問題とならないようなシステムになっている。

エ 上記以外のシステム上の保護措置として、独自の通信プロトコルの使用、侵入監視装置の設置、不審な業務パターンの常時監視、操作識別カードとパスワードによる操作者およびその権限の制限、操作者の履歴管理、データ通信の履歴管理等が挙げられる。

オ 運用面における保護措置としては、実施機関として「練馬区住民基本台帳ネットワークシステムのセキュリティに関する要綱」（平成 14 年 8 月 1 日付け練企情発第 42 号）を定め、セキュリティ委員会の設置等セキュリティ組織体制の確立や緊急時対応計画等セキュリティ対策の策定等を行っている。

(3) 本件中止等請求に応じられない理由について

実施機関は、応じられない決定理由説明書によれば、本件中止等請求に応じられない理由についてつぎのように述べている。

ア 条例第 22 条（削除の請求）は、区民等に自己情報の削除を求めることを権利として保障するが、それはあくまで実施機関が個人情報の収集または電子計算組織への記録において条例の規定に違反して収集または記録した場合に限られる。同様に条例第 23 条（目的外利用等の中止の請求）は、区民等に自己情報の外部提供の中止を求めることを権利として保障するものであるが、それはあくまで実施機関が利用または提供の制限に関する規定に違反して個人情報を目的外利用または外部提供した場合に限られる。

イ 実施機関による本人確認情報の記載は条例第 8 条第 1 項第 2 号「法令に定めがあるとき」に基づく本人以外のものからの収集であり、住民票コードを電子計算組織に記録、処理することは条例第 17 条および別表第 1 に基づく処理であり、当該情報につき電気通信回線による東京都知事あて通知は条例第 16 条第 3 項第 1 号に規定する「法令に定めがあるとき」に基づく外部提供であり、当該通知を電子計算組織により電気通信回線を通じて行うことは条例第 18 条、別表第 1 および別表第 2 に基づく処理となるため、いずれも条例上何ら問題はない。

ウ したがって、本件本人確認情報の収集および住基ネットへの外部提供は、法律お

よび条例に基づき適正に行っているため、本件中止等請求には応じられない。

(4) 本件異議申立てに対する実施機関の意見

実施機関は、本件異議申立てに対する意見を応じられない決定理由説明書においてつぎのように述べている。

ア 異議申立人は異議申立ての理由として、本件本人確認情報の住基ネットへの外部提供は改正住基法附則第 1 条第 2 項に違反していると主張する。しかしながら、当該規定について政府は『政府は立法機関ではなく、自ら法律を制定することはできないものであるため、「所要の措置」とは法律案の検討、作成、国会への提出を意味し、政府としては平成 13 年 3 月に個人情報保護法案を国会に提出したことにより、「所要の措置」を講じたことになる』との見解を示している。

イ そして、改正住基法それ自体は平成 14 年 8 月 5 日から施行することとされており、法律上個人情報保護法案が成立すると否とにかかわらず、法令で定められた日から施行することが実施機関には義務付けられた。

ウ なお、個人情報保護法案は一旦廃案とされたが、再度提出された法案は平成 15 年 4 月 25 日に衆議院の個人情報保護特別委員会において賛成多数で可決された状況である。(その後、同法案は可決・成立し、平成 15 年 5 月 30 日に法律第 57 号として公布、施行された。)

(5) 審議会要望に対する実施機関の対応について

実施機関は、審議会要望に応えるため提供した個人情報について漏えい、改ざん、目的外利用などのおそれがあり、実施機関が必要と認める場合には、電算結合を一時中断できるよう条例の一部改正を行った。また、提供した個人情報保護の観点から、提供先である東京都に対してその利用状況について報告するよう要請を行い、東京都から利用状況の報告を行えるよう国にシステム改修を要望する旨の回答を引き出している。そして、現在、この要望に沿った形で実施機関が提供した本人確認情報の利用状況について報告が行えるようシステムの改修作業が行われている。

(6) 自己の本人確認情報に対する関与の保障

住基法は、法第 30 条の 37、法第 30 条の 38 および法第 30 条の 40 の規定を設け、住基ネットにおける自己の本人確認情報の開示請求権を保障するとともに、自己情報の訂正を申し出ることができるよう制度的に保障している。また、法第 30 条の 7 第 8 項および法第 30 条の 11 第 6 項の規定により都道府県知事および指定情報処理機関が行った本人確認情報の提供状況については、少なくとも年 1 回、報告書を作成し公表するとともに、同法施行規則第 21 条および第 27 条の規定により 5 年間一般の閲覧に供すること

になっている。さらに、現在、自己の本人確認情報の提供状況についても、本人に対する開示ができるようシステム改修作業が行われており、自己情報に対する関与のより一層の充実が図られている。

(7) 住基ネットの有用性について

ア 住基ネットは、平成 14 年 8 月 5 日に本人確認情報の提供など第 1 次サービスが開始され、平成 15 年 8 月 25 日からは住所地以外での住民票の交付（住民票の広域交付）や住民基本台帳カード（以下「住基カード」という。）などの第 2 次稼働が始まったばかりの制度である。このため、ようやく平成 15 年 6 月からパスポート申請時における住民票の添付が省略できるようになり、また、同年 10 月からは年金の一部の手続きにおいても住民票の添付が省略できるようになるなど、システムの改修を含め住基ネットを利用した制度の整備はこれから徐々に行われていくものである。

イ 今後、実施が予定されている行政サービスで住基ネットの利用を前提としているものに公的個人認証サービス制度がある。これは、インターネットを通じて様々な行政手続を行う際に、あらかじめ住基カード等に交付を受けた電子証明書を使用することにより他人に成りすましての申請や通信途中での改ざんを防止するための制度である。そして、この住基カード等への電子証明書の記録について住基ネットを利用することとなる。したがって、今後電子申請等電子的に行政手続を実施していく上では住基ネットは必須の前提条件である。すなわち、公的個人認証、ひいては住基ネットは行政手続の電子化（例えば在宅での電子申請）を実現するという意味における IT 社会の基盤となるものであり、将来の IT 社会を根底から支えるインフラであるといえる。

6 当審査会の判断理由

当審査会の審査結果は、つぎのとおりである。

(1) 判断に当たったの前提

当審査会は、練馬区情報公開および個人情報保護審査会条例（平成 12 年 3 月練馬区条例第 81 号）第 1 条の規定に基づき設置されたもので、実施機関による自己情報の非開示等可否決定に対し異議申立てがあった場合において、条例第 29 条の規定に基づき実施機関の諮問に応じ、その非開示等可否決定が条例の解釈運用を誤ったものであるか否かについて審査して実施機関に答申する機関である。したがって、当審査会は、本件処分の是非を、あくまで、条例に則して判断するものである。

(2) 条例上の自己情報コントロール権について

ア 条例第 1 条は、「練馬区が個人情報を取り扱う場合の基本事項を定め、個人情報の

収集、管理および利用の適正を期するとともに、区民等の自己に関する個人情報の開示、訂正等を求める権利を保障することにより、個人情報に係る区民等の基本的人権の擁護と信頼される区政の実現を図ることを目的とする」と規定し、練馬区に対して個人情報の収集、管理および利用等全般にわたり、その適正な取り扱いを明らかにするとともに、区民等の自己情報の開示、訂正、削除、目的外利用の中止および外部提供の中止の各請求権を具体的に明記、保障している。これは、「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する OECD 理事会勧告」(以下「OECD 理事会勧告」という。)の基本原則について「個人参加の原則」を含め本条例に具現化しているものと解する。

イ プライバシーの権利については、異議申立人の主張するように、「私生活を興味本位で公にされることから人間の尊厳を守る」という消極的概念から「自己に関する情報の流れをコントロールする権利」(以下「自己情報コントロール権」という。)という積極的な概念へと近年変わってきているものである。その根拠は、一般的に憲法第 13 条の幸福を追求する権利に求められている。当審査会としてもプライバシーの権利を自己情報コントロール権と認定し、条例の規定する各種請求権が区民の自己情報コントロール権を保障するものと解釈する。

(3) 条例第 22 条(削除の請求)の該当性について

ア 第 22 条は、区民等の自己情報の削除請求について規定している。当該請求は同条各号に該当する場合に行うことができるとして、その要件を 2 点掲げている。第 1 点は、自己情報が条例第 7 条、第 8 条第 1 項または第 9 条の規定に違反して収集されたと認めるときである。第 2 点は、自己情報が第 17 条の規定に違反して電子計算組織に記録されたと認めるときである。そこで当審査会は、本件本人確認情報がこれらの各要件に該当するか否かについて審査した。

イ 第 22 条第 1 号は、適正収集の原則の規定に違反している場合、収集の制限に違反している場合および要注意情報の収集禁止事項に違反している場合を要件として挙げている。そこで住基法上実施機関は、本人確認情報をどのように収集するのかをみると、住基法第 8 条により届出または職権により行うこととされている。通常、住民票コードを除く本人確認情報については、出生、転入、転居時等に世帯主より届出されるものであり、したがって、当該情報の収集は条例第 8 条第 1 項第 2 号の「法令に定めがあるとき」に該当し、第 22 条第 1 号に該当するとは認められない。

ウ そして、住民票コードの収集について見ると、当該情報は住基法第 30 条の 7 の規定に基づき東京都知事から通知された内容を同法第 30 条の 2 の規定に基づき実施機

関が異議申立人の住民票に記載したものであることが認められる。このように住民票コードに関する一連の収集手続は住基法に基づいて適正に行われており、当該情報の収集についても条例第 8 条第 1 項第 2 号の「法令に定めがあるとき」に該当し、第 22 条第 1 号に該当するとは認められないと判断する。

エ つぎに、本件本人確認情報の収集に当たっては電子計算組織により行われたものであるが、当該処理が第 22 条第 2 号に該当するかどうかを判断する。本件本人確認情報を含む住基ネットの電算処理、外部結合について必要な条例上の手続として、審議会への意見聴取と条例別表の改正が挙げられる。当該手続を行うため、実施機関は平成 13 年 10 月 19 日付け諮問第 12 号「住民基本台帳ネットワークシステム稼動に係る電子計算組織の結合について」として審議会に諮問した。これについて審議会は同年 11 月 27 日付けで承認する旨の答申を練馬区長あて提出していることを審査会は確認したところである。なお、異議申立人が指摘するように、当該答申には住基ネットへの不安と万全の個人情報保護対策の措置、国および東京都への要望等が述べられていることが認められる。

オ しかしながら、同審議会における諮問・答申過程において異議申立人が主張するような手続上の瑕疵は認められない。また、その後の条例改正手続についても練馬区議会における議決、公布いずれも適法に行われたものと認められる。したがって、住基ネットへの電算結合は条例第 17 条ならびに別表第 1 および第 2 に基づき適法になされており、第 22 条第 2 号に該当するとは認められないと判断する。よって、当審査会は異議申立人の削除請求に対する実施機関の応じられない決定は妥当であると判断した。

(4) 条例第 23 条（目的外利用等の中止の請求）の該当性について

ア つぎに異議申立人に係る本人確認情報の外部提供中止請求が第 23 条（目的外利用等の中止の請求）に該当するかについて判断する。

イ 同条は、本人の同意を得ずにまたは例外的に本人の同意を得ないで目的外利用または外部提供できる場合の規定によらないで、個人情報を目的外利用または外部提供している場合（条例第 16 条第 1 項～第 3 項）またはあらかじめ審議会の意見を聞かずに、電子計算組織に記録されている個人情報および電子計算組織による処理によって作成された個人情報を目的外利用または外部提供している場合（条例第 16 条第 8 項）に目的外利用または外部提供の中止を認めるものである。そこで、本件請求についてこれを審査すると、審査対象としてつぎの 2 点が挙げられる。第 1 点は、外部提供を行うことの可否、第 2 点は当該外部提供を電子計算組織によって行うこ

との可否である。

ウ 実施機関が個人情報の外部提供を行う際は、提供対象の個人の本人同意を必要とするのが原則である。ただし、その例外として第16条第3項は5号掲げており、本件本人確認情報の提供は同項第1号に規定する「法令に定めがあるとき」に該当する旨実施機関は主張する。住基法は改正住基法施行以前から例えば法第9条第1項にあるように新たな住民が転入してきた場合はその旨を転入前住所地の区市町村長に通知することを義務付けている。住基法の改正により法第30条の5として都道府県知事への通知も新たに追加されたところであるが、同法の「住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに、住民の住所に関する届出等の簡素化を図り、併せて住民に関する記録の適正な管理を図る」という趣旨からすると、同法は本人同意の有無にかかわらず当該通知行為、すなわち外部提供を行うことを前提としているものと認められる。したがって、本件本人確認情報の外部提供は法令に定めがあるときに該当すると判断する。

エ そこで、第2点目の当該外部提供を電子計算組織によって行うことについてである。条例上の手続に関していえば外部提供に係る電算処理、電算結合については、上記(3)で述べたように審議会の意見聴取と条例改正を経て行われており、第23条に該当する違法性はないものと認められる。確かに異議申立人の主張や審議会意見にもあるように様々な問題点を含んでいることは、当審査会としても認識している。しかしながら、条例上の要件を審査すると、当該電算処理、電算結合はいずれも適法な手続により行われており、違法な点は見出せない。よって、当審査会は異議申立人の外部提供中止請求に対する実施機関の応じられない決定は妥当であると判断した。

(5) 住基法と自己情報コントロール権について

以上のように当審査会は本件処分は妥当であると認めるが、異議申立人の主張するところは、こと本件処分との関連でいえば住基ネットを制度化した住基法そのものがプライバシーを侵害している、言い換えれば自己情報コントロール権を保障している憲法に違反しているということに要約される。これに対する当審査会の判断は、つぎのとおりである。

ア 当審査会は、異議申立人3人から口頭意見陳述を行ったところである。その中でにおいて特に強調されていたことは、住基ネットというシステムが本人不在、不介入の中で行われていくという不安が大きいというものであった。そして、電算処理システムにおいて完全なセキュリティは不可能であり、一旦流出すると二度と訂正、削

除ができない危険なシステムであるというものであった。これらの主張には首肯できる点も多く、住基ネット導入時に全国で様々な反対の声が上がったのも同様の不安を抱える人々がいたためと思われる。

イ 住基ネットについては、全国民参加を前提としている一方において不参加あるいは選択制による自治体も現在のところ存在している。参加・不参加あるいは選択制の採用の是非についてなお検討の余地があるところである。近年のプライバシーに関する考え方が自己情報コントロール権を保障する方向であることを勘案すると、住基ネットの導入にあたって法制度面の整備を含め国民的議論が不足していたことも否めない。

ウ また、異議申立人が指摘するように、本来このような全国一律に実施するシステムの場合、全地方自治体において個人情報保護条例を定めるか住基法そのものに OECD 理事会勧告の基本 8 原則を充足する自己情報コントロール制度を保障する規定が必要と思われる。総務省の調べによると、平成 15 年 4 月 1 日現在、条例・規程等何らかの個人情報保護対策を講じている自治体は 2,828 団体、全団体の 86.7% である。

エ このような状況を踏まえて現時点での住基法の内容を検証すると、個人情報保護対策として、都道府県の審議会の設置（法第 30 条の 9）、都道府県における本人確認情報の安全確保（法第 30 条の 29）、本人確認情報の利用及び提供の制限（法第 30 条の 30）、本人確認情報の電子計算機処理等に従事する市町村又は都道府県の職員等の秘密保持義務（法第 30 条の 31）などが規定されている。また、法第 30 条の 37 および法第 30 条の 40 は自己に関する本人確認情報の開示、訂正等請求権を規定している。さらに、異議申立人が主張している住基法附則第 1 条第 2 項に規定する個人情報保護に関する所要の措置として、その後個人情報の保護に関する法律・行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律・独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律が制定された。その他、実施機関が説明しているように、自己の本人確認情報の提供状況の開示に向けての法整備が進められている状況である。

オ 以上の住基法上の個人情報保護措置状況を踏まえると、住基法そのものの目的自体には合理性が認められること、また住基ネットに関する各条文についても練馬区を始めとして各地方自治体から改善への要望が都道府県または国に対して提出されており、システム技術上難しい面があるとしてもその問題点の解消に関係各機関が鋭意取り組んでいることから、同法が憲法に違反する内容であるとは判断できない。

カ 一方において条例の自己情報コントロール権がどこまで及ぶのか、効力を認めることができるのかという問題も指摘しておかなければならない。自己情報コントロール

権の根拠が憲法に求められるとしても、それを具体化するのはいくつかの法律または条例である。そして条例で規定するという事は、当該自治体の自治立法権に基づき行われるものであるから、その効力には一定の限界がある。そこでこれを検討すると、練馬区から離れて他の自治体に移った個人情報にまで練馬区の条例を適用させることは相手方自治体の自治権を侵害するおそれもあると考える。このように考えると、こと本人確認情報に関しては、各自治体の個人情報保護条例で自己情報コントロール権を保障するという手法だけでなく、法律レベルで整備すべきであると指摘せざるを得ない。

(6) 住基ネットで取り扱う個人情報の保護措置に関する当審査会の要望

ア 以上のとおり、本件処分については条例の解釈・運用に誤りがないものと認められるため、取り消す必要はないものと判断する。しかしながら、審査の過程において様々な意見が出ており、今後住基ネットを運営していくに当たり、実施機関に対して当審査会としての要望を述べさせていただく。

イ 住基ネットについては導入当初からセキュリティ対策について様々な要望が出されている。また、長野県などは外部からの侵入実験を試みているとの報道もなされている。一方、練馬区においてはその後の条例改正により電算結合の一時中断等の措置を盛り込み、個人情報の保護に一層努めていることは評価する。しかしながら、コンピューターを使った処理についてはその技術が日々目まぐるしく変化していく状況である。したがって、情報漏えいや個人情報保護の対策については日々の変化に絶えず注意を払い、万全の体制を取るよう努められたい。また、各種電算処理にあたってはセキュリティポリシーを作成するなど取り扱いに注意されていると考えるが、これらの内容についても絶えず状況の変化が反映され、実効性あるものとなるよう事務の取扱いを強く要望する。そして、どのようなセキュリティ対策を行っているかを適宜区民に説明を行い、住基ネットに関する不安が払拭されるよう要望する。

以上(1)から(6)までの理由により、当審査会は、実施機関が行った本件処分は取り消す必要はないものと判断する。

7 併合審査について

諮問があった自己情報の外部提供中止請求および削除請求に応じられない決定処分に対する3件の異議申立てについては、異議申立ての趣旨、内容が同一であるので、行政不服審査法第36条の規定の趣旨に基づき、審理の円滑かつ迅速な進行と手続の経済化のため、併合審査した。

8 審査会の処理経過

本件異議申立てに関する当審査会の主な処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

【別紙】

審 査 年 月 日	処 理 経 過
平成 14 年 9 月 2 0 日	・ 異議申立書の受理（諮問第 33 号）
平成 14 年 1 0 月 1 0 日	・ 異議申立書の受理（諮問第 34 号）
平成 14 年 1 0 月 2 3 日	・ 異議申立書の受理（諮問第 35 号）
1 0 月 2 9 日	・ 練馬区長（実施機関）から諮問（諮問第 33 号）
1 1 月 1 5 日	・ 練馬区長（実施機関）から諮問（諮問第 34 号・第 35 号）
平成 15 年 3 月 1 7 日 （第 2 期第 8 回審査会）	・ 本件異議申立てについて審査手続開始決定 ・ 併合審査を決定
3 月 2 0 日	・ 実施機関へ理由説明書の提出要求
5 月 2 日	・ 理由説明書を受理
5 月 1 4 日	・ 異議申立人に理由説明書を送付 ・ 異議申立人に意見書の提出を要請 ・ 異議申立人に対し口頭意見陳述の希望について照会
6 月 2 3 日	・ 異議申立人から意見書を受理（諮問第 34 号） ・ 異議申立人から口頭意見陳述希望申立書を受理 （諮問第 34 号・第 35 号）
6 月 2 4 日	・ 異議申立人から意見書および口頭意見陳述希望申立書を受理（諮問第 33 号）
9 月 1 2 日 （第 2 期第 12 回審査会）	・ 異議申立人の口頭意見陳述実施（諮問第 34 号・第 35 号）
9 月 1 7 日 （第 2 期第 13 回審査会）	・ 異議申立人の口頭意見陳述実施（諮問第 33 号）
1 0 月 1 6 日	・ 実施機関へ意見書・口頭意見陳述要旨の送付と反論書の提出要求

11月28日	・実施機関から補充説明書を受理
12月24日	・異議申立人に補充説明書を送付
平成16年 2月6日	・異議申立人から補充説明書に対する意見書を受理
2月16日 (第2期第18回審査会)	・実施機関と異議申立人の主張の整理
3月30日 (第2期第19回審査会)	・実施機関と異議申立人の主張の対比 ・各争点の審査
4月27日 (第3期第1回審査会)	・答申内容の検討および答申文の作成 ・練馬区長(実施機関)への答申