

## ISSUE BRIEF

# 住基ネットの第2次稼働 論点整理と自治体の動向

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 432 (NOV.21.2003)

はじめに

住基ネットの概要

住基ネットをめぐる議論

1 住基ネットを推進する立場

2 住基ネットに反対する立場

(1) 個人情報集約の危険

(2) 個人情報保護対策の不備

( ) 法制度面

( ) セキュリティの側面(技術・運用面)

( ) コストパフォーマンス(費用対効果)への疑義

( ) 住基カードの問題点

不参加自治体等の動向

今後の課題

主な参考文献

付表 住基ネット不参加自治体等の動向

行政法務課

おがさわら みき  
(小笠原美喜)

調査と情報

第 432 号

## はじめに

2003（平成15）年8月25日から、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。）の運用範囲が拡大された。一般に、住基ネットの「第2次稼働」と呼ばれる。

住基ネットに対しては、従来から個人情報の保護等の観点から強い批判があり、研究者やジャーナリスト、市民団体を中心に、導入阻止運動が展開された。また、全国で70以上の地方議会が延期を求める意見書を採択し<sup>(1)</sup>、国会においても延期や凍結を求める質疑が相次いだ。結局2002年8月5日から全体構想のうちの一部が始動した（第1次稼働）。

しかし、住基ネットへの不参加や「選択方式」の採用を決断する自治体があったことから、当初予定されていたような全国一斉の開始とはならなかった。全面的に参加または一部の住民が不参加の自治体（以下「不参加自治体」という。）は、第1次稼働開始の時点で、全国3200余の市区町村中わずか6自治体に過ぎなかったが、政令指定都市の横浜市が含まれる<sup>(2)</sup>などその影響は大きく、そのような不参加自治体の動きはメディアによって報道され、注目を集めた。

一方、予定通り第1次稼働に参加した自治体の中にも、住基ネット条例を整備する等、住民の個人情報の安全確保のため独自に対策を講じたり、検討の結果やはり安全性に確信が持てない、として後日住基ネットへの参加を撤回するところも現れた。

第2次稼働に至るまでのその後の1年間は、各地で住民の反対運動（住民票コード通知票の受取り拒否、行政不服審査制度に基づく住民審査請求や異議申立、訴訟など）も相次いだ。こうした一連の動きの中で、第2次稼働を目前に控えた2003年5月23日、国会で「個人情報の保護に関する法律案」、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」ほか関連3法案が可決されたことを受けて、一部の不参加自治体の方針を転換した。

本稿は、住基ネットの概要、これをめぐる議論、第1次稼働以降第2次稼働に至る不参加自治体等の動向をまとめたものである。

## 住基ネットの概要

1999年8月12日、第145回国会において、住基ネットの構築を目的とする「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。）が成立した。住基ネットとは、住民票記載事項中の氏名、住所、性別、生年月日の4情報と、新たに記載事項として加えられる「住民票コード」（全国を通じて重複しない11桁の番号）及びこれらの変更履歴等の付随情報（これら計6情報を「本人確認情報」と総称す

---

<sup>(1)</sup>2002年7月24日現在、総務省調べ。このほか全国20以上の自治体首長が延期の要望書を総務省に提出した。

<sup>(2)</sup>本稿では便宜上「不参加自治体」として扱ったが、横浜市はあくまでも最終的には住民全員が参加するという方針であり、総務省とも「段階的な参加」ということで合意している（後述）。

る。)を、全国の市区町村、都道府県、指定情報処理機関<sup>③</sup>を結ぶネットワークにより共有するシステムで、住民の利便性の向上と行政の効率化を目指すものである、と説明されている。

住民の利便性の向上とは、具体的には、2003年8月25日の第2次稼働時から開始された2種類のサービスを指す。全国どこの市区町村でも住民票の写しがとれるサービス(住民票の広域交付)、引越しの際に窓口に行くことが転入時の1回だけですむサービス(転入転出の特例処理)と広報されているものである。

行政の効率化とは、住民が都道府県や国の機関に申請や届出を行う際に、従来必要とされていた住民票の写しの添付等が不要になることを指し、約1年前の2002年8月5日の第1次稼働時から順次開始された。これは、法律で規定された事務において、住基ネットを通じて本人確認情報を提供することにより、住民票の添付がなくても本人確認が可能になるためである。結果として住民の負担軽減に繋がるが、これは行政機関等が住基ネットにより本人確認情報の提供を受けることの、いわば付随的效果とも言える<sup>④</sup>。

多くの自治体では、従来から固有の住民基本台帳システムを開発、運用してきたが、住基ネットは、新規に導入するCS(コミュニケーションサーバ)を介して、それら既存のシステムを都道府県単位のネットワークと結び、都道府県ネットワーク同士を全国ネットワークに接続し、この全国ネットワークには指定情報処理機関のサーバが接続されている。本人確認情報は、都道府県知事から委任を受けた指定情報処理機関を通じて行政機関等に提供される。

また2003年8月25日からは、IC(集積回路)チップを組み込んだ「住民基本台帳カード」(以下「住基カード」という。)の希望者への発行が開始された。これは、住民票の写しの交付申請や、転入転出の特例処理にも利用できるほか、写真付タイプのものは公的な身分証明書としても利用できる。市区町村は、条例を定めることによって、住基カードの空き領域を、例えば自動交付機による住民票の写しや印鑑登録証明書の交付サービス、図書館での貸出しや公共施設の利用予約など自治体独自のサービスに利用することができる。具体的な取組みとして、岩手県水沢市<sup>⑤</sup>などの例が挙げられる。独自サービスのために条例を制定した市区町村は、新聞報道<sup>⑥</sup>等によれば2003年7月時点で45にとどまっているが、総務省によると2003年度中には90程度になる見通しとのことである。

なお、民間における住民票コードの利用(住民票コードの告知要求等)は、改正住基法上禁止されている。特に、契約に際して住民票コードの告知を要求した場合や、住民票コードの記録されたデータベース(業として他に提供されることが予定されているもの)を

<sup>③</sup>具体的には、総務省の外郭団体である「(財)地方自治情報センター」が総務大臣の指定を受けている。

<sup>④</sup>住基ネットという一つのプロジェクトのうち、「住民の利便性向上」を第一義的な目的とする部分よりも、「行政の効率化」を主眼とする部分が先に稼働したことへの批判もある(「市民への恩恵後回し 住民票、来年8月まで取れず」『東京新聞』2002.8.4.等)。

<sup>⑤</sup>同市の住基カードには、市立病院の再診予約サービスや、緊急連絡先や既往症などを登録して急な怪我や病気の際に利用できる救急支援サービスなど、計8種類の機能が盛り込まれている。

作成した場合には、都道府県知事は中止の勧告・命令を行うことができ、命令違反には罰則が設けられている。

## 住基ネットをめぐる議論

住基ネットをめぐる議論は複雑で整理が難しいが、便宜上、これを推進する立場と反対する立場とに分け、それぞれの論拠を以下列挙してみた。

### 1 住基ネットを推進する立場

改正住基法制定当初から主張されていた、住民の利便性向上と行政の効率化という 2 つのメリットと共に、全国共通の本人確認の仕組みを提供する住基ネットは、電子政府・電子自治体の基盤整備である、との位置づけが近時、特に強調されている<sup>(7)</sup>。

すなわち、電子政府構想の中核である各種申請・届出等の手続きのオンライン化に際しては、住民票の写しの添付を省略するなど手続の簡素化が必要であるが、これに代わる本人確認の方法として、住基ネットからの情報提供が予定されているのである。当初は、住基ネットの利用範囲は、改正住基法上 10 省庁 93 事務と定められていたが、後にこれを 14 省庁 264 事務に拡大する法案が国会に提出され、2002 年 12 月 6 日、「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」(平成 14 年法律第 152 号)として成立した<sup>(8)</sup>。

また電子政府においては、第三者から本人への「なりすまし」や送信情報の改ざんを防止することが課題となる。2003 年度中に実施予定の「公的個人認証サービス」は、なりすましや改ざんが行われていないことの証明の手段(電子署名)を個人に提供する制度であるが、住基ネットがこの仕組みの中で重要な役割を果たすと説明されている<sup>(9)</sup>。

### 2 住基ネットに反対する立場

#### (1) 個人情報集約の危険

住基ネットによって特定の個人に関する様々な情報が集約される危険性が指摘されている。住民票コードを利用することによって、行政機関や民間が保有している各種の個人情報が極めて容易にデータ結合(マッチング)され得るため、いわゆる「名寄せ」が可能になるというものである。

情報主体である個人の側からみれば、自己に関する情報が本人の意思とは無関係に収集、蓄積され、当該個人の全貌を把握されてしまうことに繋がるため、プライバシーに対する

---

<sup>(6)</sup> 「住基カード 利用進まず」『朝日新聞』 2003.7.17 等。

<sup>(7)</sup> 沢田秀男・大山永昭・平野啓子「高度情報化社会の国民生活を支える住基ネットの役割」『正論』2002.11, pp.318-325 等。

<sup>(8)</sup> この法案は、第 1 次稼働直前の 2002 年 6 月 7 日、いわゆる「行政手続オンライン化 3 法案」の一つとして国会に提出され、第 154 回国会では継続審議となったが、第 155 回(臨時)国会で成立した。

<sup>(9)</sup> 住基ネットの利用により、申請者から送られてきた電子証明書の有効性(申請者の基本情報に変更がな

重大な侵害となる。とくに公権力との関係に着目した場合、民主主義への脅威、監視社会の到来、国民総背番号制の導入などの批判がなされている<sup>(10)</sup>。

住基ネットの利用範囲を拡大する法案が、第 1 次稼働直前に（住民基本台帳法自体の改正という形ではなく）国会に提出され、2002 年 12 月に成立したことについては先に述べたが、反対論者は、安易な利用範囲の拡大が個人情報集約の危険性を更に増大させる、と批判しているのである。これについては、増加した行政事務のなかには住基ネットから本人確認情報の提供を受ける必要性に乏しいものが多く含まれ、どの行政事務について住基ネットからの本人確認情報の提供が必要なのか、十分な検討が為されていないのではないかとの懸念がぬぐい去れない、との指摘がなされている<sup>(11)</sup>。

## （２）個人情報保護対策の不備

現状では、法的、技術的、人的側面のいずれにおいても、個人情報の保護対策が不十分であり、個人情報の漏えいや不正使用のリスクが極めて大きい、ということが主張されている。

### （ ） 法制度面

住基ネットに対する批判<sup>(12)</sup>が強いため、改正住基法が成立した際の国会審議において、世論<sup>(13)</sup>に配慮した当時の与党 3 党（自民・自由・公明）の合意に基づき、附則第 1 条第 2 項に「この法律の施行にあたっては、政府は、個人情報の保護に万全を期するため、速やかに、所要の措置を講ずるものとする」との文言が盛り込まれた。さらに、実施に当たっては民間部門をも対象とした個人情報保護に関する法整備を含めたシステムを速やかに整えることが前提である旨の当時の首相と自治相の国会答弁があったにもかかわらず、「個人情報の保護に関する法律案」（第 151 回国会提出）と、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」ほか関連 3 法案（第 154 回国会提出）の審議が進まず、第 1 次稼働の時点では未成立となったことが批判の対象となった<sup>(14)</sup>。これらの法案については「メディア規制に繋がる。」「官に甘く民に厳しい。」等の批判が強く、野党の反対で審議が難航したのが原因である。

これらの法案は第 155 回国会終了に伴い廃案となったが、内容を一部修正して第 156 回国会に再提出され、2003 年 5 月 23 日成立した（「個人情報の保護に関する法律」（平成 15

---

いかどうか）が確認できるよう、制度が組み立てられている。

<sup>(10)</sup>平松毅「住民基本台帳ネットワークシステムの成立--監視と規律と神経症の時代の幕開け」『法と政治』51 巻 1 号、2000.4、pp.133-161; 斎藤貴男「IC カードを持たされる社会--企業と国家に監視される私たち」pp.30-32.; 石村耕治「住基ネットとは何か--国民総背番号制と国民登録証制でプライバシーを公有化」pp.33-37. (いずれも『法学セミナー』No.571、2002.7 所収) 等。

<sup>(11)</sup>日本弁護士連合会『プライバシーがなくなる日 - 住基ネットと個人情報保護法』明石書店、2003、pp.157-160 等。この点に関連して、新たに加わった 171 事務について、そもそも住基ネットから本人確認情報を電子的に受け取る必要性が乏しいものが多く含まれる、と言う批判がある。

<sup>(12)</sup>日本弁護士連合会「自治体が住基ネットから離脱することに関する日弁連意見」2002.12.20 等。

<sup>(13)</sup>京都府宇治市の住民票データ流出事件の発覚等を契機に、現行法制の下での住基ネットの稼働は個人情報の保護に欠けるという認識が高まりつつあった。

<sup>(14)</sup>政府は、国会に法案を提出したことで政府としての責任は果たされていると説明したが、このような解釈には批判がある（田島泰彦ほか編著『住基ネットと監視社会』日本評論社、2003、pp. 84-85）。

年法律第 57 号) 等。本稿ではまとめて「個人情報保護関連 5 法」と呼ぶ。) この個人情報保護関連 5 法の成立により、我が国で初めて、民間部門の保有する個人情報をも規律する法的な枠組みが用意され、行政機関の保有する個人情報の保護に関しても、批判の多かった旧法<sup>(15)</sup>が全面的に改正された。このことをもって、この問題は一応決着したとする見方もある<sup>(16)</sup>。

しかし、住基法それ自体に個人情報保護の仕組みが設けられている(目的外利用の禁止、民間利用の禁止など)ものの、目的外利用の禁止違反に対する罰則がない等<sup>(17)</sup>、の課題が指摘されている。また、法律は成立したものの、住基ネットの運用主体である自治体の一部において、個人情報保護条例が未整備あるいは整備途上である<sup>(18)</sup>点も看過できない問題とされている。

#### ( ) セキュリティの側面(技術・運用面)

本稿では技術的側面、人的側面をまとめてセキュリティの問題として扱うこととする。

##### 外部からの侵入の危険

専用回線の利用、ファイアウォール・IDS(侵入検知装置)の設置、データの暗号化などの技術的措置が講じられているとの推進側の主張に対し、これらの対策をもって万全なシステムとは言いきれず、外部からの侵入は技術的に十分可能である、との指摘がある。ネットワークへの侵入だけでなく、役所に忍び込んでサーバやバックアップテープを盗み出すような物理的な侵入も考慮に入れる必要がある、というのである<sup>(19)</sup>。

##### 内部からの漏えいの危険

システムの運用管理の問題として、内部の人間(職員だけでなく委託業者<sup>(20)</sup>も含む。)の

---

<sup>(15)</sup> 「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」(昭和 63 年法律第 95 号)。

<sup>(16)</sup> しかし多くの論者は、形式的に法律が成立したことで足りるとはせず、その内容が個人情報保護の要請に十分応えるものでなければならぬとし(前掲注 12 の日弁連意見等) 個人情報保護関連 5 法はその条件を満たすものではない、と批判している(日弁連「個人情報保護関連法案の成立に関する会長声明」2003.5.23)。

<sup>(17)</sup> 「民間利用の禁止」にしても、その実効性には疑問が持たれている。たとえば 2003 年 1 月から 2 月にかけて、一部の金融機関が本人確認用の書類として住民票コードの通知票を利用していた事実が明らかになったが、金融機関側から提示を求めたのではなく、顧客が自ら提示したとして、住基法違反には当たらないとされた。

<sup>(18)</sup> 総務省の発表によれば、2002 年 4 月 1 日現在、全国の都道府県、市区町村の全 3288 団体中 65.7%(約 3 分の 2)に当たる 2161 団体が個人情報に関する条例を制定している。

<sup>(19)</sup> 永久 寿夫・小峯 弘靖「住民基本台帳ネットワークの問題点--セキュリティ面でもコスト面でも万全とはいえない」『Voice』2001.5, pp.196-203、三輪信雄「インタビュー 「住基ネット」騒動はもっと技術的にも論じられるべき(特別企画 住基ネットのセキュリティを検証する)」『セキュリティ研究』2002.10, pp.46-47 等。

<sup>(20)</sup> たとえば 1999 年 5 月に発覚した京都府宇治市の住民票データ流出事件(注 13 参照)では、市の乳幼児検診システムの委託を受けたシステム開発会社のアルバイト社員が、MO に約 21 万人分のデータをコピーして名簿業者に売却していた。2002 年 12 月末には、福島県岩代町の全町民約 9600 人分の住民基本台帳データ(住民票コードを含む)を収めた磁気テープが委託業者の車から盗まれるという事件が発生し、同町は全町民の住民票コードを変更することになった。

故意、過失による流出の危険が指摘されている。推進側は、住基法で職員や委託業者に守秘義務が課され、刑罰が加重されている旨を強調するが、監視体制の確立や現場の意識向上等さらなる課題が反対側によって指摘されている<sup>(21)</sup>。

ある自治体(仮に A 市とする)が、これらの点に関して最大限のセキュリティを確保したとしても、ネットワークというものの性質上、セキュリティレベルの低い他の自治体から A 市の住民の個人情報流失する危険性は、依然として残る可能性がある。住基ネットのセキュリティ対策は局地的な対応では不十分であるといえよう。

なお、長野県の例にみるような住基ネットへの侵入実験<sup>(22)</sup>は、システム上の欠陥を洗い出して対策を講じるための実践的な手法として注目される。

以上、(2)の「個人情報保護対策の不備」を指摘する立場は、住基ネットの法的、技術的、人的側面における個人情報保護の整備状況を総合的に判断しようとする考え方である。後述する不参加自治体の多くはこの立場に立つものと思われるが、一部の不参加自治体が個人情報保護関連 5 法の成立を機に参加に転じたのは、法的側面( )において条件が整い、その他の側面( )においても十分な対策が講じられたとの判断によるものであろう。

( )の論点については、100%安全なシステムなどあり得ず、住基ネットについても絶対安全であると断言できないことについては、推進側と批判側との間に、概ね認識の隔たりはないように思われる。住基ネットの生み出す利便性とそれの孕むリスクとが合理的な均衡を保っているかどうか、その点に対する評価が両者の分水嶺になっているのではなからうか。

#### ( ) コストパフォーマンス(費用対効果)への疑義

システム構築や運営に費やす巨額の費用に見合うだけの効果が、現状では期待できない、との批判がある<sup>(23)</sup>。この批判は、住基ネットの利用範囲は限定されているとの現時点での政府の説明にもかかわらず、住民票コードは将来的に納税者番号への転用など利用範囲拡大が予定されているのではないかとの疑念にも繋がるが、この立場はあくまで住基ネットの利用状況に関する批判であって、必ずしも住基ネットそれ自体に反対とは限らないため、一方ではコストパフォーマンス(費用対効果)を高めるため、民間部門でも住民票コードを積極的に活用すべきである、という議論にも繋がり得る。

#### ( ) 住基カードの問題点

(1)の「個人情報集約の危険」の論点とも関係するが、住基カードが自治体の独自サービスに利用されることによって、医療情報や図書館での貸出し記録など、個人に関する

---

<sup>(21)</sup>安田浩「システムは最高、問題は人(私の視点 特集・住基ネットを考える)」『朝日新聞』2002.7.14等。なお、安田氏は住基ネット推進論者であるが、システムの技術的側面と運用の問題を分けて考え、技術的には現時点で最高水準のシステムであり、問題が起こりうるとすれば人の運用の面である、と述べる。

<sup>(22)</sup>巻末に掲げた「付表」中の長野県の欄(p.12)を参照のこと。この実験に関しては、住基ネットへの侵入が可能であったとの報道がある。

<sup>(23)</sup>永久・小峯 前掲注(12)等。

様々な情報が統合され、国や民間企業によって管理され得るという批判がある<sup>(24)</sup>、<sup>(25)</sup>。また(2) - ( )の「セキュリティの側面(技術・運用面)」の論点との関係では、カードの盗難や紛失により個人情報の漏えいの機会が増え、パスワードによる認証も絶対安全とは言えないとの指摘がある。

以上見てきたとおり、住基ネットの論点は多岐にわたる。とくに2の「住基ネットに反対する立場」で紹介した各説は、住基ネットの現況に反対という結論部分は共通しているものの、その論拠は実に様々である。ところが実際の議論においては、これらの論点が複合的に主張される傾向が強い。たとえば(1)の「個人情報集約の危険」は、住基ネットの仕組みそのものに反対する立場だが、(2) - ( )の「セキュリティの側面(技術・運用面)」の論点(セキュリティの不備)と併せて、住民票コードのもとに集積された個人情報が犯罪に利用された場合の甚大な被害を指摘したり、また(2) - ( )の「コストパフォーマンス(費用対効果)への疑義」に挙げたように、費用対効果の面から住民票コードの将来的な汎用を予測して批判したりする場合がある。

## 不参加自治体等の動向

巻末の付表(10頁以下参照)は、不参加自治体等<sup>(26)</sup>の動向につき、2002年8月5日(第1次稼働開始)当初の状況と、2003年8月25日(第2次稼働開始)時点でのそれとを対比したものである。

第1次稼働当時、これら不参加自治体は住基法附則第1条第2項(「所要の措置」すなわち包括的な個人情報保護法の制定を意味する。)等を根拠に、総務省からの「住基ネットへの不参加は違法」との指摘に対抗していた。2003年5月の個人情報保護関連5法成立以降も、一部の自治体では、住基ネットの安全性になお疑問を抱き、住民の個人情報を保護する義務と法を執行する義務との間で苦慮することとなった。横浜市や杉並区の判断の背景にはこうした事情がある。反面、ある自治体の住民全員が住基ネットから離脱すること以上に、一つの自治体の中に参加する住民と参加しない住民が混在するのは行政事務の面で煩雑であり、住基法の目的の一つ(「行政の効率化」)と矛盾することになる。総務

---

<sup>(24)</sup>平松毅「住民基本台帳ネットワークシステムの施行 - 住民票コードは五年ごとに変更すべきだ - 」『国会月報』2002.8, pp.12-15,等。

<sup>(25)</sup>これに対して、利用目的ごとの独立性を確保してカード内にアプリケーションファイアウォールを設けてあり、情報が遮断されているため、相互のアクセスが不可能であり、住基カードによって個人情報が一元化することはないとの反論がある(総務省HP「住民基本台帳ネットワークシステム」中の「住民基本台帳カードの構造について(システム面のセキュリティ対策)」、「アクセス権限の制御とアプリケーションファイアウォールについて」<<http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daiyo/juki-card.html>>)。

<sup>(26)</sup>長野県(県内の市町村から住民の本人確認情報を受け取り、都道府県ネットワークを通じてこれを地方自治情報センターに送るという中継機能を果たすべき立場にある。)は「不参加自治体」ではないが、2003年5月末に発表された県の本人確認情報保護審議会の第1次報告が世論に与えた影響の大きさに鑑み、特別に表に加えた。

省が「選択制」を認めず、「最終的な全員参加」にこだわる所以である。

なお、同じ「不参加自治体」であっても、住基ネットという制度に対する首長の個人的見解は分かれている。しかし住基ネットに関して住民がどのような対応を望んでいるか、万一被害が発生した場合に自治体は住民に対してどう責任を取るか、を真摯に模索する姿勢は共通している。総務省も、不参加自治体からの要請を受けて（住基ネットの根幹にかかわる問題提起でない限りは）随時これを検討し、対応策を示す<sup>(27)</sup>など、安全対策強化に努めている。

## 今後の課題

住基ネットの現時点における問題点及び今後の課題をめぐって如何なる指摘がなされているか、今一度整理してみることにする。

2001年にe-Japan戦略が発表されて以降、住基ネットは、主に「行政の効率化」という観点から、電子政府の基盤整備として位置づけられるようになった。電子政府の目標の一つである「各種申請・届出手続の簡略化」の達成のためには、住基ネットからの本人確認情報の提供が必須であるとの理由による。電子政府構想のなかで住基ネットのシステム構築やこれをめぐる法整備等を考える際、今後は行政の効率化という側面のみならず、個人のプライバシー保護をも意識した議論が必要になるとと思われる。

システムの運用に関しては、個人情報漏えいのリスクを最小限に抑えるという緊急の課題がある。すなわち、外部からの侵入と内部からの不正流出に対応するため、高度なセキュリティの確保が必要である。なお電子ネットワークのセキュリティ確保に関しては、統一的なネットワーク管理規定の策定のみでは足りず、コンピュータセキュリティに関する基本原則や評価基準の設定、セキュリティ対策の専門家を地方自治体や行政機関に配置すること、セキュリティ対策のための第三者機関の設置、地方自治体・行政機関の各種遵守義務の法定と刑罰による担保など、人的・物的両面から法律的な強制力を持って実施されることが必要である、との提言がある<sup>(28)</sup>。

地方の対応をみると、住民の個人情報保護という責務を果たすため、一部の自治体では、従来の個人情報保護条例等では対応しきれない住基ネット固有の問題について、いわゆる「住基ネット条例」を整備し、情報漏えいの危険が具体化した場合の一時的な離脱措置や、職員の不正使用に対する罰則を盛り込む等の取組みを行っている<sup>(29)</sup>。しかし、仮に自治体内部での個人情報管理に万全を尽くしたとしても、全国的なネットワークという性質上、ある自治体の住民の個人情報が他から漏えいするという懸念は払拭しきれない。この点に関して、市町村には他の自治体や国、指定情報処理センターに対する調査権限が認められ

---

<sup>(27)</sup>例えば2003年9月12日、総務省は、本人から請求があった場合、行政機関による住基ネットの本人確認情報利用状況（アクセスログ）を、11月以降、準備が整った都道府県から順次開示すると発表した。

<sup>(28)</sup>日本弁護士連合会 前掲注（11） pp.317-318.

<sup>(29)</sup>10頁以下の付表を参照。

ていない等、現行法上不当に弱い地位に置かれているとの指摘がある<sup>(30)</sup>。

総務省の説明によれば、住基ネットは自治体の要望により作られたもので、全国の自治体が共同で管理する仕組みであり、国の主導によるものではない（ただし改正住基法という法律で定められた制度である以上、自治体がこれに参加しないという選択肢は認められないとする。）国の主導によるシステムではないにしても、「運営主体」である自治体は課せられた責任の重さに見合った権限を与えられていない、という批判<sup>(31)</sup>をどう受けとめ、全国レベルでどのように施策を講ずるべきなのか、今後の議論の動向が注目される。

## 主な参考文献（本文中の注に掲げたものを除く）

総務省ホームページ「住民基本台帳ネットワークシステム」

<<http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daityo/index.html>>

山口英樹「住民基本台帳ネットワークシステムの整備」『時の法令』No.1619, 2000.6, pp.6-42.

櫻井よしこ・伊藤穰一・清水勉『「住基ネット」とは何か?』明石書店, 2002.

臺宏士『危ない住基ネット』緑風出版, 2002.

---

<sup>(30)</sup> 日本弁護士連合会 前掲注(11) pp.200,251. なおこの点に関して総務省は2003年9月12日、情報漏えい等があった場合における市町村長の国等への調査権について2003年9月中にも総務省告示に盛り込み、法的な位置づけを明確化する方針を打ち出し、平成15年9月29日付けの総務省告示第601号による「住基ネットセキュリティ基準」の改正において、市町村長の調査権を法制化した。

<sup>(31)</sup> 同上

付表 住基ネット不参加自治体等の動向（新聞各紙の報道、自治体 HP をもとに作成。）

自治体	第1次稼働前後	第2次稼働前後
福島県矢祭町	<p>2002年7月22日、住基ネットへの不参加を発表。                      （個人情報保護法制が整備されておらず、町民の個人情報を守れないと根本町長が判断。当初、町長は、法律が成立すればすぐ接続すると述べていた<sup>(1)</sup>。）                      法制度の不備を補うべく、住基ネット参加に向けて町独自の個人情報保護条例の制定を検討。                      しかし2002年12月、町議会は当該条例案を否決。</p>	<p>個人情報保護関連5法の成立後も不参加を継続。                      （2002年12月の個人情報保護条例案否決を受けて、町長が「町民は住基ネットそのものに反対している」と判断）</p>
東京都	杉並区	<p>個人情報保護関連5法の成立を受け、区としての対応を検討。                      2003年5月末の区民アンケート結果及び調査会議の報告書を踏まえ<sup>(6)</sup>、2003年6月4日、「横浜方式」による参加を表明<sup>(7)</sup>。その前提として、住基ネットの運用を監視する第三者機関を設置する方針などを示す。                      しかし総務省や都との協議が進まず、第2次稼働後も全員不参加の状態が継続。</p>
	中野区	<p>2002年8月5日には参加するも、2002年9月12日から政府関係機関による住基ネットの個人データ利用が始まることから、本人確認情報の保護措置につき総務省に照会。                      2002年9月11日、総務省の回答を検討した結果、田中区長が離脱を発表。                      （本人確認情報の提供先に対する区の調査報告権限がない、個人情報保護法に代わる安全策が講じられていない、国への個人データの提供方法の安全保護措置が明確でない、などが理由）                      一方、住基ネットそのものは否定せず、再接続に向けて準備を進める<sup>(8)</sup>。                      再接続するかどうかは法律成立後に改めて検討する方針。</p>

自治体		第 1 次稼働前後	第 2 次稼働前後
東京都 (つづき)	国分寺市	2002 年 8 月 2 日、星野市長が住基ネットへの不参加を発表。 (個人情報保護法制の未整備が理由) 個人情報保護法案成立後は速やかに住基ネットに参加する方針 <sup>(11)</sup> 。	2003 年 5 月 28 日、市長が住基ネットへの参加を発表。 (個人情報保護関連 5 法の成立と、総務省からの情報漏えい対策等の改善策提示が理由) 一方、市議会は住基ネットへの反発が根強く、同年 6 月と 7 月の 2 度にわたって関連予算案および個人情報保護条例改正案を否決。 同年 8 月 18 日、市長の裁量で第 1 次稼働分のみ接続。但し第 2 次稼働への参加は議会側に配慮して当面見合わせる。 同年秋の市議会に住基ネット条例案(万一の場合の切断規定を含む。)を提案し、第 2 次稼働の早期実施を目指す。
	国立市	2002 年 8 月 5 日の稼働には参加するも、以前から上原市長は住基ネットへの懸念を表明。(しかし総務省の「不参加は違法」との主張の前に、いったん参加) 同年 8 月末から 12 月初めにかけて総務省に照会を行い、回答を検討。 同年 9 月、議会で住基ネット再考を求める決議。 同年 10 月、市の審議会答申発表 <sup>(12)</sup> 。 同年 10 月末から市民意向調査実施 <sup>(13)</sup> 。 同年 12 月 26 日、市長が離脱を表明 <sup>(14)</sup> 。 選択制の導入も視野に入れるとのこと。	個人情報保護関連 5 法の成立後も不参加を継続。 (法律の成立は接続の条件の一つにすぎず、現状では依然として市民の個人情報が漏洩するリスクが大きいという理由) 2003 年 7 月より問題点検証のため外部の専門家に調査を委託。調査結果を待つて年度内に今後の方針を決める予定。
神奈川県横浜市		2002 年 8 月 2 日、住基ネットへの参加を中田市長が発表。但し本人確認情報の県への通知について、希望しない市民には緊急避難的な措置として当分の間これを強制しない。 (個人情報保護法制が整備されていない等 <sup>(15)</sup> が理由) 最終的に約 85 万人(全住民の約 4 分の 1)が不参加を選択。 2002 年 10 月 16 日、総務省はこれを「段階的接続」と解して市と合意。最終的には全員参加することが前提。但しその時期については合意なし。 2002 年 12 月、データの不正使用に対する罰則規定を含む全国初の条例制定 <sup>(16)</sup> 。	個人情報保護関連 5 法成立後も、市民全員に参加を強制するには至っていない。 (住基ネットの安全性は未だ確認できないとの理由)
三重県	二見町	2002 年 7 月 31 日、住基ネットへの参加を数日間見合わせることを発表 <sup>(17)</sup> 。 (情報漏えいの恐れがあるとの理由) 要綱整備等の措置を講じたうえ、同年 8 月 9 日から参加。	
	小俣町	同上 <sup>(18)</sup>	

自治体	第 1 次稼働前後	第 2 次稼働前後
長野県		<p>2003 年 5 月 28 日、県の本人確認情報保護審議会が、住基ネットからの当面の離脱を促す第 1 次報告を発表<sup>(19)</sup>。</p> <p>8 月 15 日、田中知事が以下の 4 方針を発表。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・住基ネットとインターネットが物理的に繋がっている県内の自治体と協力的に繋がっている県内の自治体と協力し、侵入の可能性につき検証実験を行う。</li> <li>・庁内 LAN の端末がインターネットと接続した状態の自治体に対し、その分離を要請。</li> <li>・同様にインターネットに接続されている県外の自治体について、各都道府県に分離を依頼。</li> <li>・地方自治情報センターに委任している住基ネット事務を再検証<sup>(20)</sup>し、市町村の意見を聞きながら県の対応を検討。</li> </ul>

- (1) 「ひと 住基ネットへの接続を拒否している福島県矢祭町長」『朝日新聞』 2002.7.24 等。
- (2) 「論壇 個人情報守れぬ住民台帳ネット 山田宏東京都杉並区長」『朝日新聞』 2000.7.15 等によれば、区長個人は住民票コードの共通番号化に危惧を抱いており、住基ネットそれ自体に反対の立場である。
- (3) 「杉並区住民基本台帳に係る個人情報の保護に関する条例」(いわゆる「住基ネット条例」)。但し、こうした条例が全国規模のネットワークに対してどこまで実効性を持ちうるかについては疑問の声がある(「独自条例で“国と抗戦”」『東京新聞』 2001.9.4)。
- (4) 「杉並区住民基本台帳ネットワークシステム調査会議」
- (5) アンケートでは回答者の約 7 割が延期や凍結を求めている。また調査会議の中間報告は、「万全の個人情報保護対策を講じているとはいえ、住基ネットへの接続については、慎重に対応すべき」と提言した。
- (6) アンケートでは回答者の 7 割弱が不参加継続を希望していた。また調査会議は、住基ネットのセキュリティ対策は未だ不十分としながらも、前述のアンケート調査で選択制支持者と参加希望者とを合計すると 23%になることを重視し、「選択制」導入を視野に入れるべきと報告した。
- (7) 杉並区長は 2002 年 10 月、総務省に対し、「希望選択制」(参加希望者の本人確認情報のみを住基ネットに繋ぐ方式。「横浜方式」とは原則と例外が逆で、「段階的な参加」ではなく永続的な「選択制」である。)を導入すべく住基法の改正を求めたが、受け入れられなかった。ここでは、現行法上採り得るのは「横浜方式」が限界であるとの判断による。
- (8) 新生児に対して住民票コードの付与を続ける等。
- (9) 「中野区住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護措置に関する条例」(いわゆる「住基ネット条例」)。
- (10) 個人情報保護関連 5 法の成立、国の対策強化、区の住基ネット条例制定等。
- (11) 仮運用のために送った住民情報の消去を都に求めず、住民票コードの住民への通知は予定通り実施する等。
- (12) 個人情報保護が不十分と認められる場合は情報提供を中止するよう求めた。
- (13) 回答者の約 7 割が情報漏えい等に不安を抱いていた。
- (14) 個人情報保護法が成立していない、セキュリティ対策が不十分、自己情報コントロール権が確立されていない、リスクを補うメリットがない等を理由に挙げた。市が行っているストーカーや DV 被害者支援に障害とならない制度や運用が確立されていないことにも言及した(同市では、ストーカーや DV 被害者の申し出に基づき、住民票の閲覧を制限している。)
- (15) この他、責任の所在が曖昧であること、不測の事態における市町村から国等に対する調査請求権がないこと、アクセス記録の開示請求の仕組みがないこと、職員の不正使用に対する罰則規定がないこと、住基ネットの将来像が明確でないことを指摘した。
- (16) 「横浜市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例」。
- (17) 辻町長は「情報漏えいの恐れがあり基本的に住基ネットに反対」と述べた(「三重の 2 町も離脱」『毎日新聞』 2002.8.1)。
- (18) 奥野町長は「議会からも、抗議の意思表示をする必要があるとの意見があった」と述べた(同上)。
- (19) 県内の一部の自治体で住基ネットとインターネットが庁内 LAN を通じて繋がっており、個人情報保護が十分確保されていないこと等を理由に挙げた。
- (20) 住基法上は、指定情報処理機関は都道府県からの委任を受けて本人確認情報の国等への提供など住基ネットに関する事務を行うこととなっている。この委任は義務的なものではないため、法的には委任を取りやめることは可能だが、事実上、都道府県が独自システムを構築する事態は想定されていなかった。