

文京区住民基本台帳ネットワークシステム
個人情報保護検討委員会報告書

平成 13 年 12 月
(2001 年 12 月)

はじめに

平成11年に住民基本台帳法が改正され、住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資するため、区市町村の区域を超えた住民基本台帳に関する事務の処理及び国の行政機関に対する本人確認のための住民基本台帳情報の提供を行うための体制、いわゆる「住基ネット」が整備されることになった。

今後、電子自治体の推進とも相まって、行政機関の事務が区市町村の範囲を超えてネットワーク化によって処理されることは容易に予想できる。そのなかで個人情報扱われることも想定されるところである。

本区では、平成5年に「文京区個人情報の保護に関する条例」を制定し、業務遂行のため必要最小限の個人情報の収集・保管・利用などについて規定するとともに、自己情報の開示請求等の権利を定め、個人情報の保護に努めてきたところである。国の行政機関においては、「行政機関の保有する電子計算処理に係る個人情報の保護に関する法律（昭和63年制定。以下「行政機関法」という。）」において、コンピュータ上の個人情報の保護について規定しているが、マニュアル情報も含める方向で改正の検討が進められている。また、現在個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とした「個人情報の保護に関する法律（以下「保護法」という。）案」が国会に提出されている。

こうした状況を踏まえ、本検討委員会はコンピュータネットワークに対応した個人情報保護のあり方についての検討を行ったものである。なお、今回の検討は住民基本台帳ネットワークシステムへの対応が中心ではあるが、その他の事務のネットワーク化への対応も視野に入れた。また、今後「保護法」の制定や「行政機関法」の改正がなされた場合には、再度検討することも予想されるところである。

住民基本台帳ネットワークシステム個人情報保護検討委員会
委員長 沼沢秀雄

目次

1	住民基本台帳ネットワークシステム.....	1
(1)	住民基本台帳ネットワークシステムとは.....	1
(2)	個人情報の提供	1
2	電子計算機による処理	2
(1)	個人情報を扱う業務のコンピュータ処理の現状	2
(2)	保護条例及び電算関係諸規程の整理	2
3	個人情報の利用形態.....	3
(1)	個人情報の利用	3
(2)	区の機関以外のもののコンピュータシステムとの接続（結合）	5
(3)	住民基本台帳ネットワークシステムについて.....	7
(4)	インターネット	10
(5)	電子メール.....	11
4	電算処理における個人情報の保護	13
5	住民基本台帳事務における個人情報保護のための必要な措置	14
(1)	区における保護措置	14
(2)	都における保護措置	14

1 住民基本台帳ネットワークシステム

(1) 住民基本台帳ネットワークシステムとは

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。)とは、平成11年に改正された「住民基本台帳法」による、住民票コードの付番、本人確認情報の都道府県への通知、住民票の写しの広域交付、転入転出特例、国の行政機関等での本人確認情報の利用、住民基本台帳カードの交付を内容とする全国統一ネットワークシステムである。なお、「本人確認情報」とは、氏名、住所、性別、生年月日、住民票コード、付随情報(異動年月日・事由等)の6項目である。

平成14年8月から住民票コードの付番、本人確認情報の都道府県への通知、国の行政機関等での本人確認情報の利用が開始され、平成15年8月から住民票の写しの広域交付、転入転出特例、住民基本台帳カードの交付が開始される予定である。

(2) 個人情報の提供

住基ネットでは「本人確認情報」をデータセット時と異動発生時に、区市町村のコンピュータから都道府県のコンピュータに電気通信回線を通じて通知することとなっている。都道府県には、各都道府県内すべての住民の「本人確認情報」が都道府県サーバに集められ、さらにその情報が指定情報処理機関の全国サーバに集約される。この情報を国の行政機関等が各種届出等の業務に届出人の本人確認として利用する。また、住民票の写しの広域交付や転入転出特例では、他区市町村が住民基本台帳項目を利用することになる。住基ネットが稼働すると、本区の住民基本台帳事務で収集された個人情報が、東京都等に電気通信回線を通じて提供されることになる。

現在、「文京区個人情報の保護に関する条例(以下「保護条例」という。)」では、個人情報の収集、管理、利用等を規定しているが、コンピュータでの利用や、区の機関のコンピュータと区の機関以外のもののコンピュータとを電気通信回線等を利用して結合することを規定していない。

なお、区の事務におけるコンピュータ利用については、「東京都文京区電子計算組織の運営に関する条例(以下「電算条例」という。)」 「東京都文京区電子計算組織の運営に関する条例施行規則(以下「電算規則」という。)」 「東京都文京区電子計算組織運営管理要綱(以下「電算要綱」という。)」等、保護条例とは別の条例等で規定されている。

2 電子計算機による処理

(1) 個人情報を扱う業務のコンピュータ処理の現状

個人情報を扱う業務を開始するときは、保護条例の規定において「業務登録」をする。「業務登録」のなかで収集・利用する個人情報の範囲を限定し「文京区情報公開制度及び個人情報保護制度運営審議会（以下「審議会」という。）」に報告している。「業務登録」がなされている業務のなかで、コンピュータ処理を行うものは、電算条例や電算規則、電算要綱の規定により「適用計画」、「小型電子計算機計画書」を「東京都文京区電子計算組織調整委員会（以下「調整委員会」という。）」で審議している。

保護条例も電算条例も個人情報保護の観点から、保管・利用などの管理について規定しており内容的に重複している部分がある。平成5年の保護条例制定時に電算条例との関係の整理について検討したが、電算条例はそのままとし、新たに保護条例を制定した経緯がある。

(2) 保護条例及び電算関係諸規程の整理

住基ネットをはじめ、今後、個人情報のコンピュータ処理、外部への提供、外部とのネットワーク化が増加すると思われる。そこで、個人情報の保護をコンピュータ利用も含め、統一的に対応するため、保護条例をコンピュータ利用も対象とした内容に改めることが適当である。個人情報保護に関するものについては、保護条例において定めるものとし、電算条例を含む電算関係の諸規定は重複を避けて整理することが望ましい。

3 個人情報の利用形態

(1) 個人情報の利用

業務遂行のための個人情報の収集・利用については、現行保護条例で次のとおり規定されている。

ア 収集

区で個人情報を扱う業務が生じた場合、個人情報の業務登録が必要になる。業務の目的の範囲内で個人情報を収集し、利用して業務を遂行している。(【図】基本形態 業務Aで個人情報を利用する。)コンピュータに記録する場合はその記録項目も明らかにしておく必要があり、今後、業務登録票の様式については検討を要する。

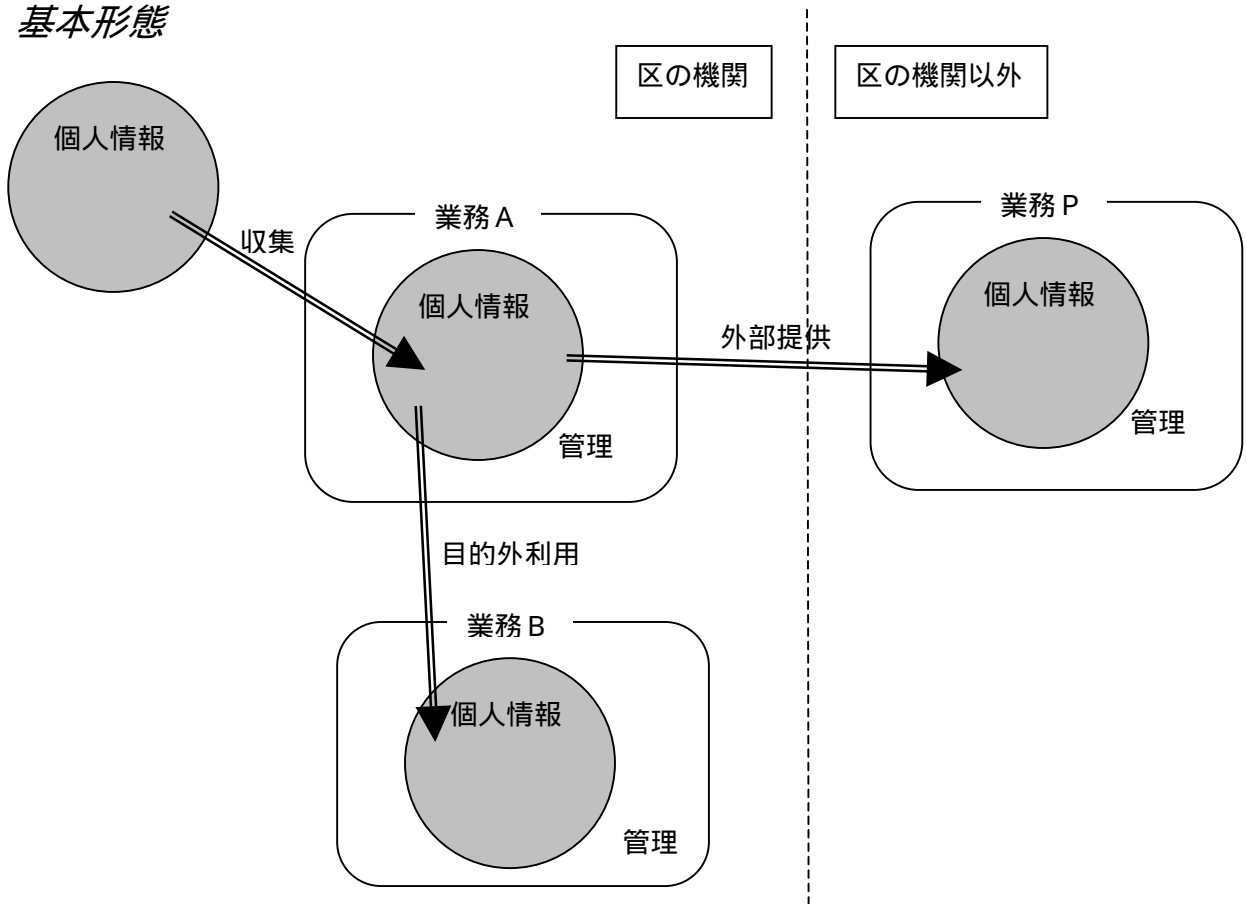
イ 目的外利用

業務で収集した個人情報を、別の業務で利用する(収集した業務の目的の範囲を超えて別の業務に利用する)ことがある。(【図】基本形態 業務Aから業務Bへ個人情報が移動する。)この場合、個人情報の目的外利用となり、原則として本人の同意が必要である。

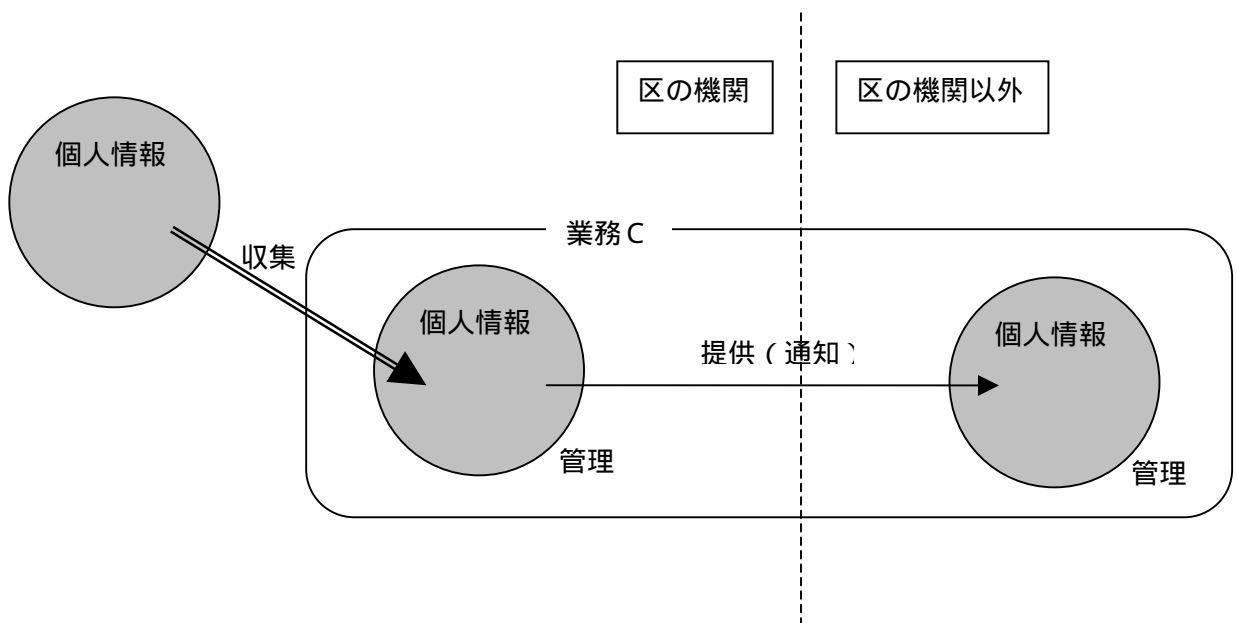
ウ 外部提供

業務で収集した個人情報を、業務の目的の範囲を超えて区の機関以外のものに提供する(区の機関以外のものから個人情報を求められたことに応じて提供する)ことがある。(【図】基本形態 業務Aから業務Pへ個人情報が移動する。)この場合、個人情報の外部提供となり、原則として本人の同意が必要である。外部への提供先としては、保護条例には規定はないものの、電算条例では国、その他の公共団体等を規定している。なお、外部への提供が当該業務の目的の範囲内である場合は、外部提供にはあたらない。(【図】基本形態 業務Cの目的の範囲内で個人情報が移動する。)

基本形態



基本形態（個人情報を区の機関以外に提供することが業務の目的の範囲に含まれている場合）



(2) 区の機関以外のもののコンピュータシステム との接続(結合)

保護条例では、区の機関のコンピュータシステムと区の機関以外のもののコンピュータシステムを電気通信回線等で結んで、業務を遂行し、個人情報を送受信することについては、規定していない。

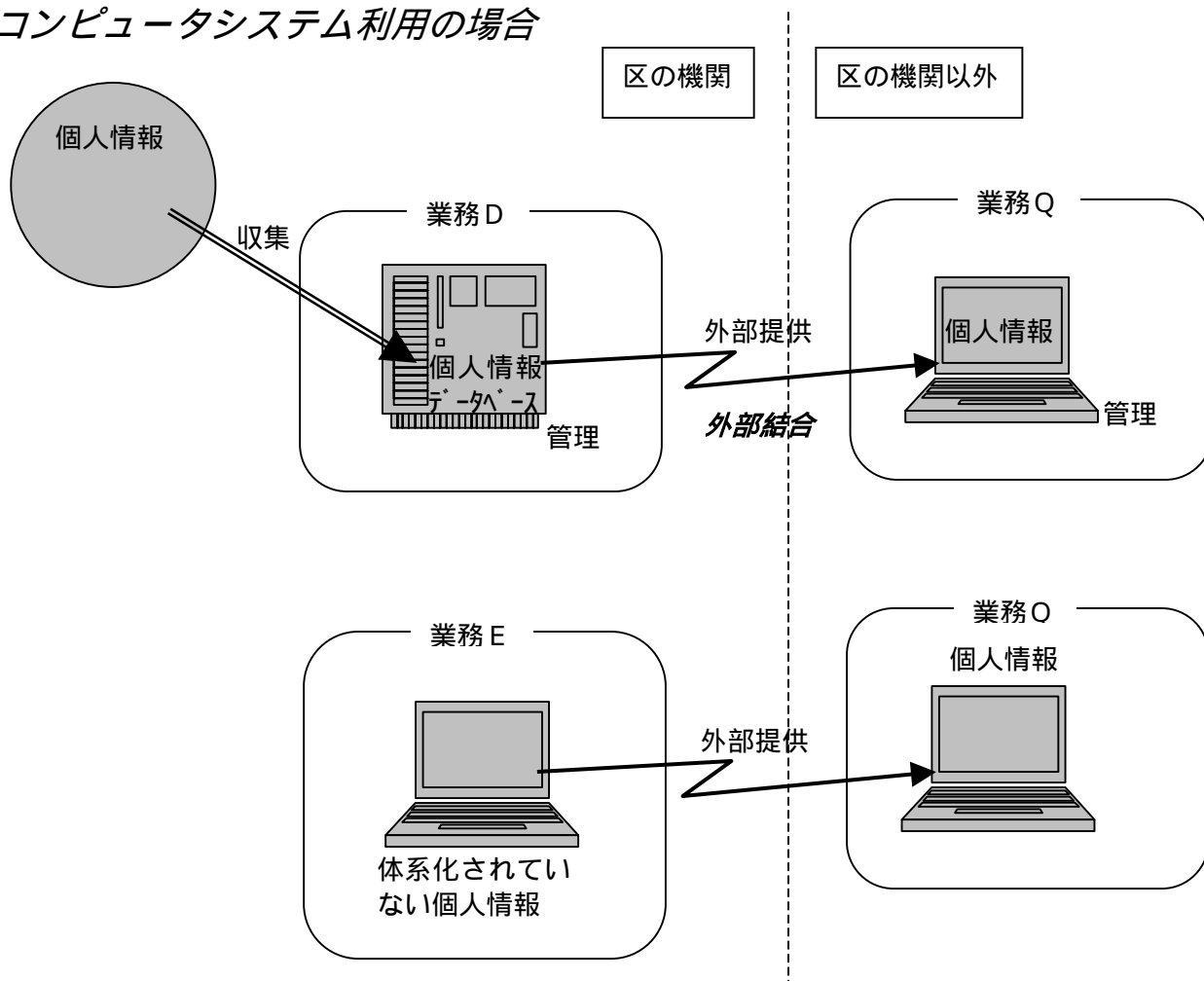
現在、文京区のコンピュータシステムの中には、区の機関以外のものと電気通信回線で結んで業務を行っているものがある(保健所と厚生労働省とを結んだシステム「WISH NET」など)。しかし、すべて区の機関以外(国・東京都等)のものコンピュータシステムに接続して、情報の提供を受けているものや、情報を提供する場合でも個人情報は含まれていない。

区の機関以外のものとのコンピュータシステム接続については、外部提供の一形態という考えもありうるが、国や東京都と一体化した広域のコンピュータシステムを利用して業務を遂行する場合、個人情報の提供も業務の目的の範囲内になり、外部提供にはあたらないことになる。そこで、コンピュータシステムの接続という形態をとらえて、新たに外部結合(接続)という概念を設け、これにより個人情報の保護を図る必要がある。外部への結合(接続)に際し、個人情報の保護に留意しなければならない理由は、大量の個人情報が、瞬時に外部へ提供される点にある。したがって、個人情報を処理するために、コンピュータシステム内に体系的に構成された個人情報の集合体(以下「個人情報データベース」という。)を、電気通信回線等を通じて、区の機関以外のもののコンピュータシステムに結合(接続)することを「外部結合」と定義することが適当である。(【図】コンピュータシステム利用の場合 外部結合により業務Dから業務Qへ個人情報が移動する。【図】コンピュータシステム利用の場合 外部結合により業務Fの目的の範囲内で個人情報が移動する。)

コンピュータシステム

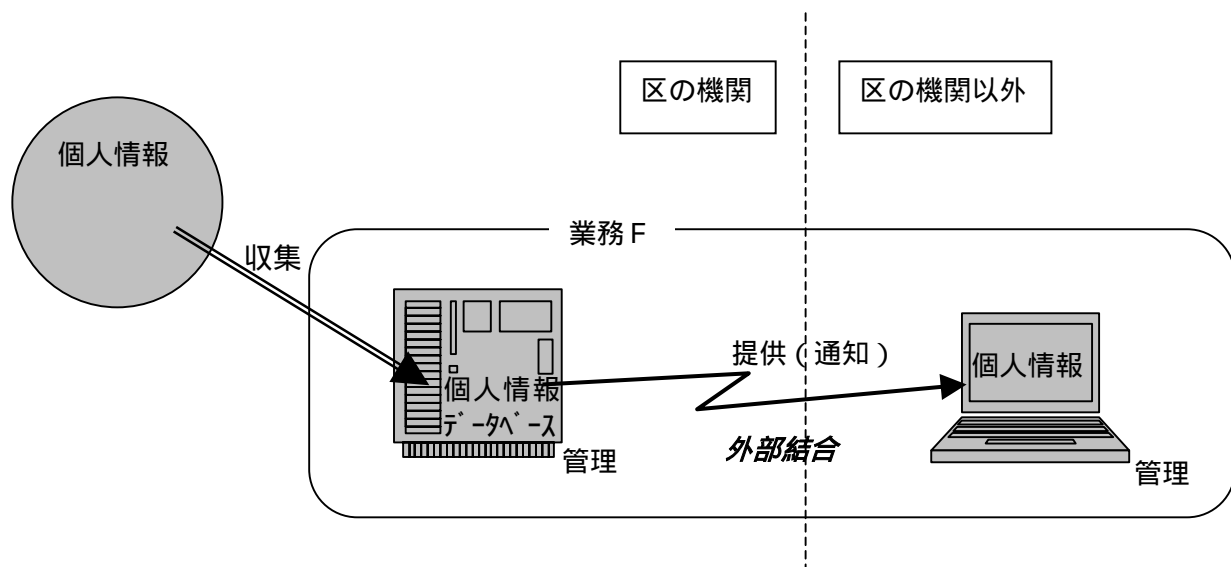
一定の仕事(事務)を行うために構成されたコンピュータのハードウェア・ソフトウェア・ネットワーク等の集合体

コンピュータシステム利用の場合



コンピュータシステム利用の場合

(個人情報を区の情報以外に通知することが業務の目的の範囲に含まれている場合)



外部結合は、個人情報コンピュータシステム上で（人間の目にみえないところで）送信がなされ、さらに、送信のタイミングもコンピュータシステムが自動処理する場合もあり、人が送信を意識することが少ない。個人情報保護という観点から、目的外利用や外部提供にくらべて、より一層の慎重さが必要となる。こうしたことから外部結合については、原則禁止とすべきである。ただし、法律又は条例に定めのある場合及び審議会の意見を聴いて実施機関が特に必要であると判断した場合については、外部結合を認めることとする。外部結合は、個人情報を扱う上でコンピュータシステムや通信手段等のセキュリティ（安全対策）が重要であり、審議会への諮問に際しては、事前にコンピュータ部門（情報政策課）において、コンピュータシステムやセキュリティに対するチェックを行い、十分な安全性を確認する。審議会では、外部結合の必要性、公益性、運用体制などについて個人情報保護の観点から審議することとなると考えられる。

業務開始時の諸手続

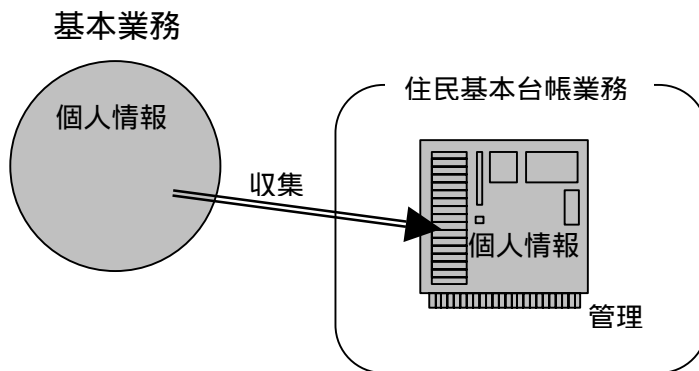
個人情報利用方法の分類	個人情報の処理			手続きの順番(~)						
	個人情報の流通 (個人情報保管課と個人情報利用課の関係)	処理形式	諸手続を行う課	個人情報保管課(データ管理課) データ利用協議	個人情報保護審議会				情報政策課 事前審査	電算調整委員会 審議 適用計画 システム評価
					報告 業務登録	目的外利用	外部提供	外部結合		
業務内	保管 = 利用	手作業	保管課							
	保管 = 利用	コンピュータ処理	保管課							
目的外利用	保管 利用	手作業	利用課							
	保管 利用	コンピュータ処理	利用課							
外部提供	保管 利用	手作業	保管課		提供元業務					
	保管 利用	コンピュータ処理	保管課		提供元業務					
外部結合	保管 利用	コンピュータ処理	保管課							

(3) 住民基本台帳ネットワークシステムについて

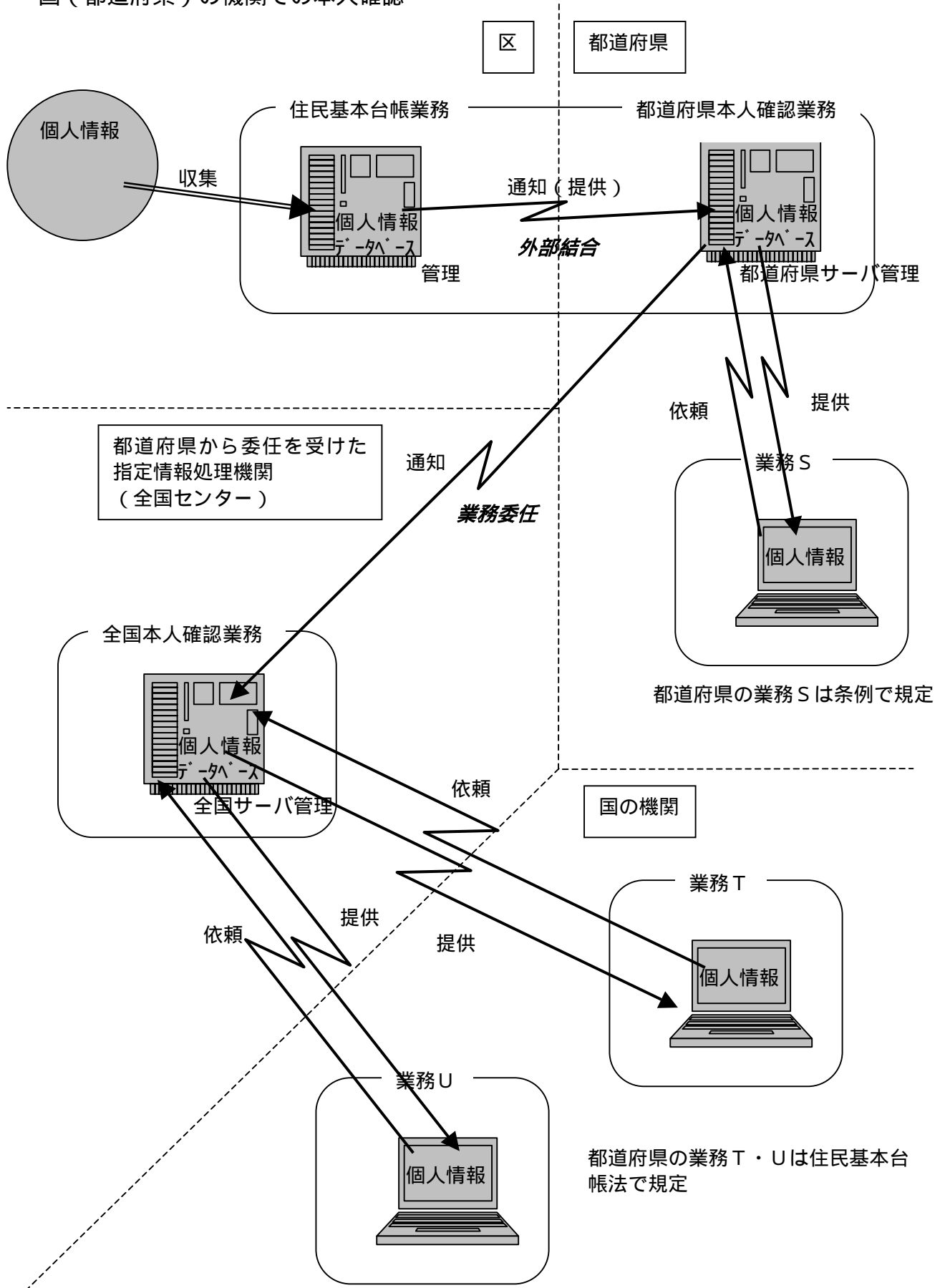
住基ネットは、住民基本台帳法で定められた業務であり、全国を統一のネットワークで結

び、そのネットワーク上を個人情報を送受信されるものである。本区が保有する個人情報データベースが専用通信回線により住民基本台帳ネットワークシステムへ接続し、東京都や全国の区市町村のコンピュータシステムと接続されるものであり、「外部結合」にあたるものである。

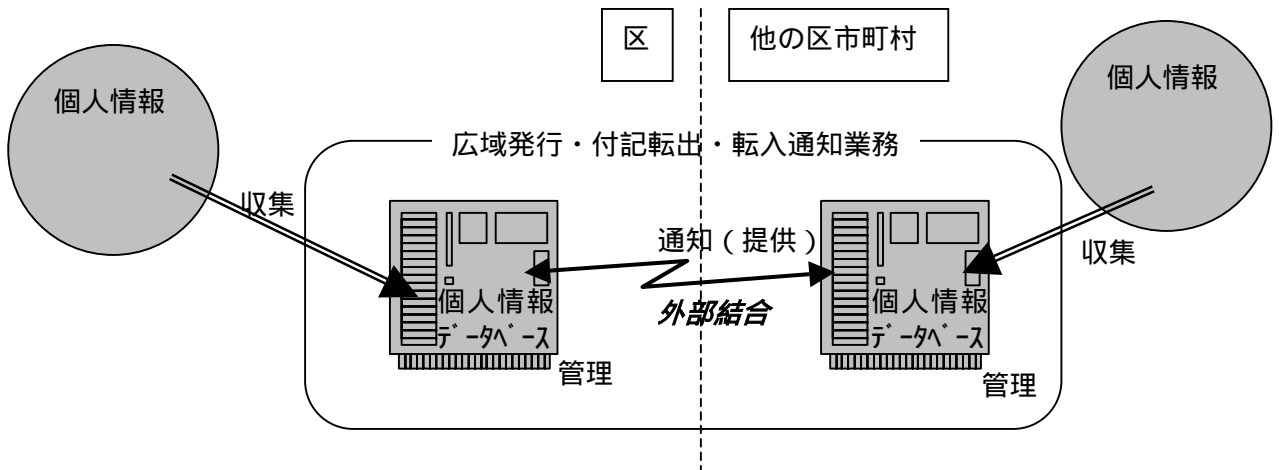
住民基本台帳ネットワークシステムの場合



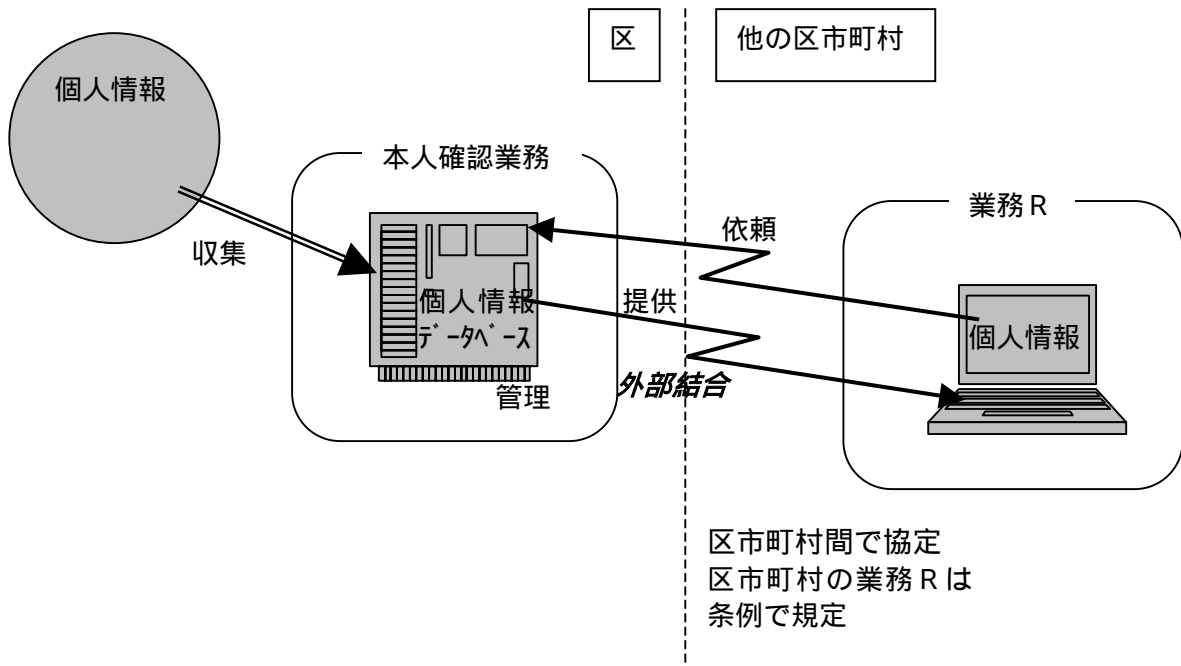
国（都道府県）の機関での本人確認



広域発行、付記転出、転入通知



区市町村間の本人確認



(4) インターネット

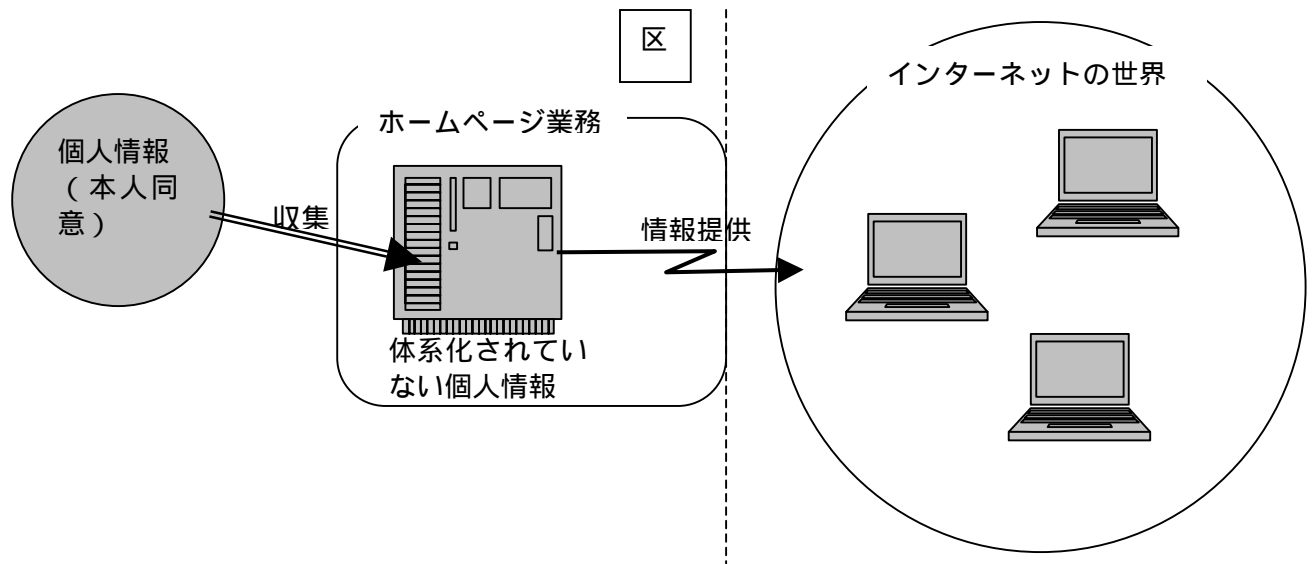
インターネット上の区のホームページは、区政の情報を提供しているが、一部、区民等にホームページ上に書き込みをしてもらうなど、情報を収集することもある。

情報の提供は、個人情報を載せないことを原則としているが、本人の同意のもとに掲載することは可能である。インターネットの世界は紙媒体に比べて、広範囲に流通し、二次利用も容易であることから、個人情報の取扱いには十分留意すべきである。

情報の収集については、一例として、ホームページ上での施設予約などのシステムが既に他自治体において稼働しているが、個人情報の収集は行っていない。最初に利用者登録をするが(個人情報の収集)それは来庁してもらって行い(インターネットは利用しない)個人IDを交付する。以降の予約はインターネット上で個人IDにより行い、氏名等は収集しな

い。これは、現在のインターネットのセキュリティ水準では、ホームページ上では個人情報の収集には慎重にならざるを得ないことを示していると考えられる。

インターネット（ホームページ・掲示板）への発信



(5) 電子メール

電子メールについては、インターネットを利用して、1対1の通信をする手段である。文京区行政情報管理規則第55条第1項において、郵送と同様に、通信回線を使用しての行政情報の收受や発送が可能と規定されている。受信した電子メールは組織共用となった時点で行政情報に該当すると考えられる。現在の電子メールは公的な電子認証や暗号化手順が未整備なため、セキュリティは十分なものではなく、盗聴・改ざん・なりすまし・不達の危険がある。区民に電子メールを送信する場合などは、あらかじめ危険性を知らしめておくことが必要であり、発信者氏名と宛先氏名以外の第三者の個人情報を記載することは原則として控えなければならない。

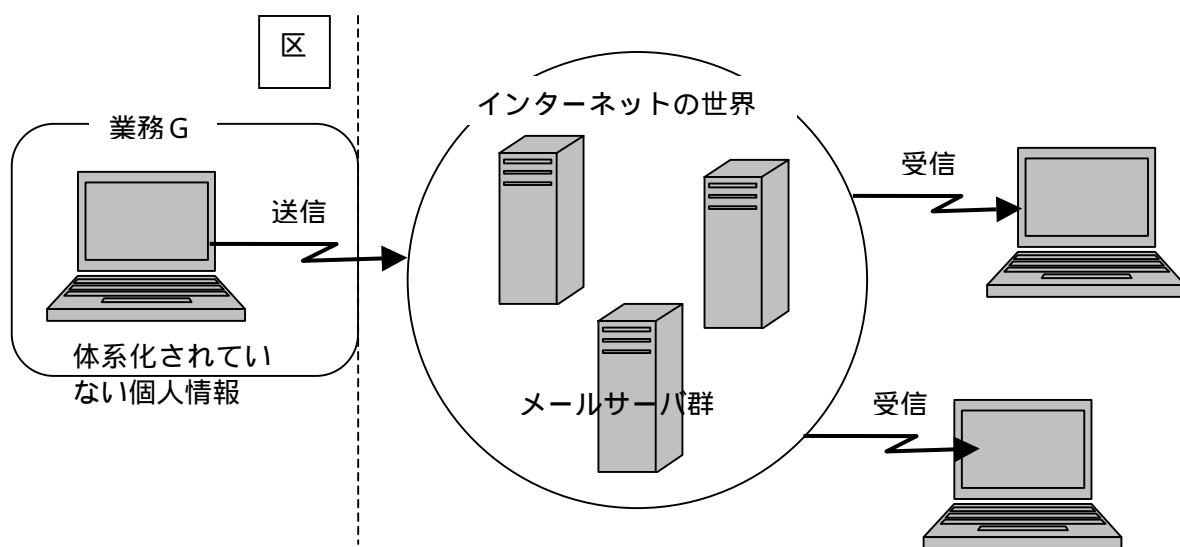
なお、国の予定では平成15年(2003年)には、公的な電子認証や暗号化手順が整い、関係法令も整備されて、電子申請が可能となるとしており、地方自治体にも同時実施を求めている。

文京区行政情報管理規則(平成12年9月29日規則第86号)
(通信回線の利用)

第55条 行政情報は、別に定めるところにより、通信回線を使用する送受信装置により、收受、浄書、照会及び発送を行うことができる。

2 通信回線に接続した送受信装置に着信した情報は、速やかに出力し、紙に記録するものとする。

電子メール（インターネット経由）



インターネット経由の電子メールでは、原則として個人情報を送信しない。（発信者氏名と宛先氏名は送信可。送信にあたっては、盗聴等の危険があることを明示するなどの措置が必要である。）

4 電算処理における個人情報の保護

コンピュータシステムにおいて個人情報を処理するにあたっては、個人情報保護の観点から次の点に配慮すべきであると考える。

コンピュータシステムに記録してはならない個人情報を保護条例に明確に規定する。

個人情報を処理するため、区のコンピュータシステムに保管された個人情報データベースを区の機関以外のもののコンピュータシステムと通信回線その他の方法により結合すること（外部結合）については、原則禁止とした上で慎重に対応する必要がある。外部結合が法律又は条例に定められている場合以外に外部結合を行う必要が生じたときは、その結合の必要性、公益性、運営体制等を十分に検討しなければならず、あらかじめ審議会の審議に付し、意見を聴かなければならない。

外部結合を実施するにあたっては、個人情報保護のため必要があると認めるときは、結合先に対し条件を付し、又は安全確保のための措置等を求めることとする。

コンピュータシステムでの個人情報の取扱いに関する苦情については、保護条例第24条に基づき、実施機関において迅速かつ適切に対応しなければならない。また、苦情の処理が個人情報保護制度の運営に重大な影響を及ぼすこととなる場合には、審議会に報告する。

外部結合を実施した場合には、その実施状況を審議会に報告するとともに公表すべきである。

区長は、区民の個人情報の保護について責任を持っており、結合先において十分な管理がなされていないと思慮する場合には、保護条例第32条に基づき、結合先に対して、適切な措置を講ずるよう要請する。

5 住民基本台帳事務における個人情報保護のための必要な措置

(1) 区における保護措置

住基ネットは法律により全国統一のシステムであり、個々の区市町村がシステム上に独自の保護措置を講じることは困難である。現在予定されている実績報告についても、国の行政機関が利用した「本人確認情報」の件数が、行政機関ごとに報告されるのみであって、住民基本台帳本来の情報元である区市町村ごとには報告されない。平成13年10月10日に公布された省令によると、「都道府県又は指定情報処理機関は、提供先、提供を行った年月、件数及び提供の方法について報告書を作成し、一般の閲覧に供する」となっており、区市町村へ報告するという規定はない。「本人確認情報」の用途が報告事項に挙げられていないのは、国の行政機関での個人情報の用途が法律で規定されていることによると考えられる。

情報収集者である区市町村長は、その情報元である住民の情報を保護する責任を持っている。つまり、区長は区民に関する情報を保護し、かつ外部結合における個人情報の利用、提供状況についても把握する必要があると考えられる。

また、住基ネットを運用していくにあたっては、区民からの苦情に対して適切かつ迅速な対応が求められることになる。そのため、住基ネット所管課において指定情報処理機関の苦情処理部門と密接な連携をとりながら、速やかな対応がとれる体制を整えることが必要である。

(2) 都における保護措置

住基ネットは、住民の基本的な個人情報を取り扱うことから、個人情報保護に関する国際基準(OECD8原則)を踏まえた上で、法令、技術、運用の3つの側面から個人情報を保護する対策を講ずることとしている。しかしながら、このような措置がされても、実効性が担保できる体制が整備されないと住民に不安を与えることになりかねない。その観点からみると、都の果たすべき責任は極めて大きいものがある。情報受領者であり提供者でもある都は、情報の管理に万全を期することはもちろんのこと、指定情報処理機関に対しても必要に応じて報告を求めるなど、提供を受けた個人情報の保護について適切な措置を講ずるべきである。また、提供先での使われ方や不正利用等で基本的人権が侵害されたときの措置について、都民が不安を抱くことがないような対策をとることが求められる。