

住民基本台帳ネットワークシステム について

平成23年2月4日

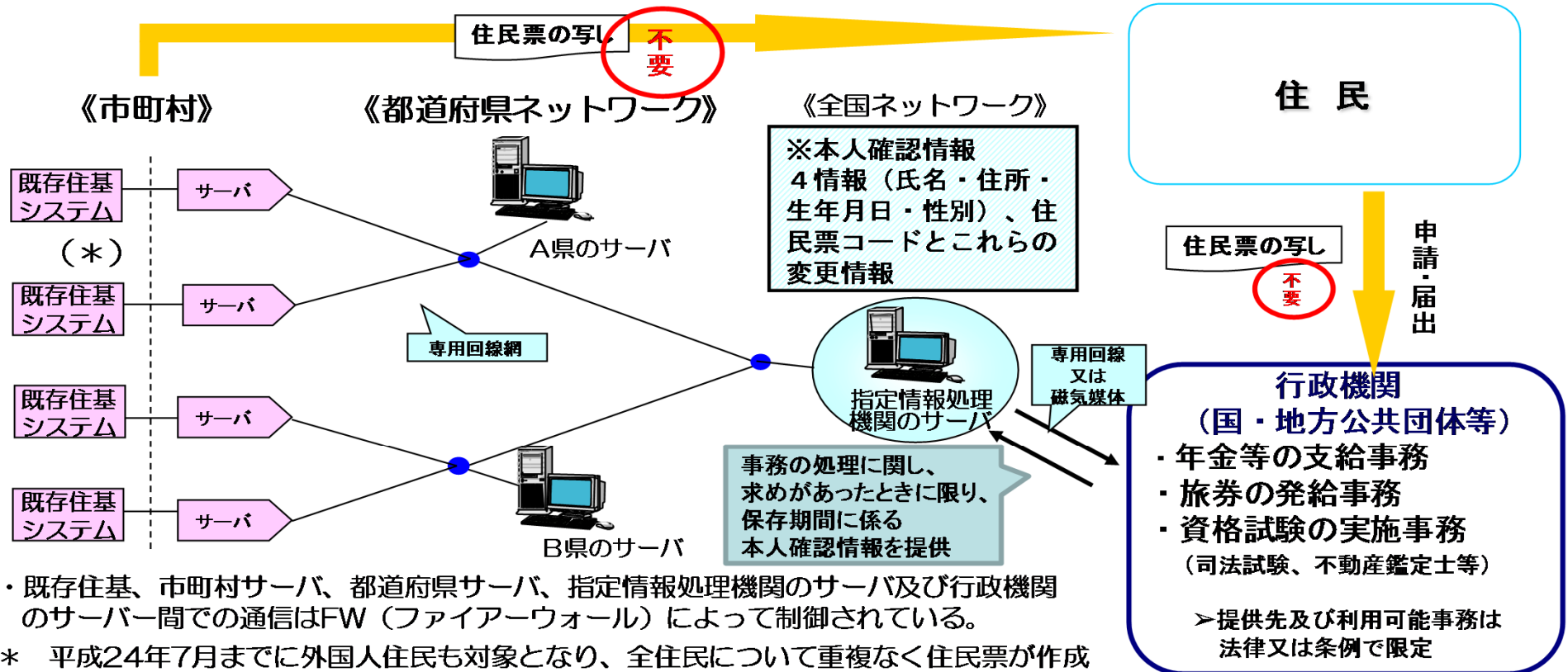
総務省自治行政局住民制度課

住民基本台帳ネットワークシステム

住民基本台帳法に基づき、住民の利便の増進と国及び地方公共団体の行政の合理化に資するため、住民票コードを検索キーとして住民基本台帳をネットワーク化し、全国共通の本人確認ができるシステムを構築。

- 市町村は都道府県に、都道府県は指定情報処理機関に本人確認情報(※)を送信(住基法第30条の5、第30条の11)
- 本人確認情報の提供先及び利用可能事務は法律又は条例で限定(住基法第30条の7、第30条の8)

➡ 住基ネットは市町村と都道府県が連携して構築しているシステム



・既存住基、市町村サーバ、都道府県サーバ、指定情報処理機関のサーバ及び行政機関のサーバー間での通信はFW（ファイアウォール）によって制御されている。

* 平成24年7月までに外国人住民も対象となり、全住民について重複なく住民票が作成されることとなる。（当該住民票が作成されてから1年以内に住民票に住民票コードが記載され、住基ネットに外国人住民の本人確認情報が送信される。）

住民基本台帳ネットワークシステムの利用状況

国 民

転出、死亡
転入、出生
等の届出

基盤システム

住基ネット

氏名
住所
生年月日
性別 } 4情報
住民票コード
これらの変更情報

氏名、住所、転出、死亡等
の情報

情報提供件数
-国の行政機関等 約12,000万件
-地方公共団体 約 560万件

申請等

~~住民票の写し~~

約510万件省略

~~年金等の
現況届出~~

約4,000万人分省略

個別の行政分野

年金の支給事務

(対象者の現況確認など)



データマッチングは
禁止

各種給付の支給事務

(恩給、中国残留邦人等への一時金など)



資格試験の実施事務

(不動産鑑定士、施工管理技士、司法試験など)



各種登録、免許等の申請の受理

(電気通信事業の登録、NPO法人の設立認証など)

など

本人確認情報、住民票コードの利用制限について

◎ 本人確認情報の提供(住基法30条の7)

- 都道府県知事は、住基法の別表に掲げる国の機関等から、同表に掲げる事務の処理に関して、住民の居住関係の確認のための求めがあつたときに限り、本人確認情報を提供する。

◎ 本人確認情報受領者の利用制限(住基法30条の34)

- 住基法30条の7等の規定により本人確認情報の提供を受けた国の機関等(受領者)は、法律の定めるところによる事務の処理以外の目的のために受領した本人確認情報を利用し、又は提供してはならない。

◎ 国の機関等以外の者の住民票コードの利用制限(住基法30条の43)

- 第三者に対して、住民票コードを告知することを求めてはならない。
- 他に提供されることが予定される住民票コードの記録されたデータベースを構成してはならない。

個人情報保護・セキュリティ確保のための措置

■ 保有情報の制限・利用の制限

- 都道府県や指定情報処理機関が保有する情報は、4情報(氏名・住所・生年月日・性別)、住民票コード及びこれらの変更情報に限定
- 情報提供を行う行政機関の範囲や利用目的を限定
- 住民票コードの民間利用を禁止、住民票コードはいつでも変更請求が可能

■ 内部の不正利用の防止

- システム操作者に守秘義務を課し、刑罰を加重(2年以下の懲役または100万円以下の罰金)
- 操作者用ICカードやパスワードにより、操作者を限定
- 追跡調査のためにコンピュータの使用記録を保存
- 照会条件の限定

■ 外部からの侵入防止

- 専用回線の利用、指定情報処理機関が管理するファイアウォールにより厳重な通信制御、IDSによる侵入検知
- 通信相手となるコンピュータとの相互認証、通信を行う際にはデータを暗号化
- 通信プロトコルは、SMTP、HTTP、FTP、Telnet等を使用せず。独自のアプリケーションによる通信

■ 住基カードの個人情報保護措置

- 住基カードは住民の申請により交付
- 住基ネットサービス利用エリア、個人認証サービス利用エリア、市町村独自サービスエリアはそれぞれ独立
- 住民票コードは住基ネットサービスエリア以外では使用禁止

■ その他の措置

- 全市区町村におけるチェックリストによる自己点検とそれに基づく指導・外部監査法人によるシステム運営監査
- 本人確認情報提供状況の開示を実施
- 行政機関個人情報保護法により国の機関等の担当職員が正当な目的がなく個人情報を提供した場合(2年以下の懲役又は100万円以下の罰金)、不正な利益を図る目的で個人情報の提供又は盗用を行ったり、職務の用以外の用に供する目的で職権を濫用して個人の秘密を収集した場合(1年以下の懲役又は50万円以下の罰金)に刑罰が加重。

住基ネット関連訴訟等の状況

住基ネット関連訴訟

平成20年3月6日 住民票コードの削除請求に係る最高裁判決（行政側の全面勝訴）

- ・府等に対して住民票コードの削除等を求める訴訟（大阪事件）。
- ・金沢、名古屋、千葉では、さらに、国に対する損害賠償請求。

平成20年7月8日 杉並事件最高裁決定（行政側の全面勝訴）～いわゆる選択制の可否～

- ・国に対する損害賠償請求と、都に対する非通知希望者以外の区民の本人確認情報を受領する義務の確認を求める訴訟（杉並区が原告）

※現在、全国で1件（札幌訴訟）のみ係属中（原告が最高裁へ上告中）

不参加団体の状況

①東京都国立市（人口約7万4千人）

- ・平成14年12月27日から不参加
- ・東京都知事から是正の勧告（平成15年5月30日、平成20年9月9日）
- ・総務大臣から東京都知事へ是正の要求の指示（平成21年2月13日）→東京都知事から是正の要求（平成21年2月16日）
※国立市民が住民訴訟（住基ネット関連の違法支出差止請求）を提起（平成21年12月22日）

②福島県矢祭町（人口約7千人）

- ・住基ネット第1次稼働当初（平成14年8月5日）から不参加
- ・福島県知事から是正の勧告（平成15年6月4日、平成21年3月17日）
- ・総務大臣から福島県知事へ是正の要求の指示（平成21年8月11日）→福島県知事から是正の要求（平成21年8月12日）

※ 東京都杉並区（人口約5.2万人）

- ・住基ネット第1次稼働当初（平成14年8月5日）から不参加
- ・東京都知事から是正の勧告（平成15年5月30日）
- ・国及び東京都を提訴（平成16年8月24日）→最高裁決定（平成20年7月8日）
→杉並区長は住基ネットへの参加を表明（平成20年7月16日） → 平成21年1月5日から住基ネットへ参加

住基ネット訴訟における論点について

	最高裁判所判決（H20. 3. 6） 合憲判決	大阪高等裁判所判決（H18. 11. 30） 違憲判決
1. 憲法13条の考え方	<p><制度・システム></p> <p>○ 憲法13条は、国民の私生活上の自由が公権力の行使に対しても保護されるべきことを規定しているものであり、個人の私生活上の自由の一つとして、<u>何人も、個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を有するものと解される。</u>（最高裁昭和40年（あ）第1187号同年44年12月24日大法廷判決と同旨。）</p>	<p><制度・システム></p> <p>○ 自己情報コントロール権は、憲法上保障されているプライバシーの権利の重要な一内容となっている。</p> <p>○ 個人識別情報としての本人確認情報の収集・保有・利用等は、正当な行政目的、目的実現のために必要であり、かつ、その実現手段として合理的であるものである場合には、自己情報コントロール権の内在的制約又は公共の福祉による制約により、原則として自己情報コントロール権を侵害するものではない。</p> <p>○ 本人確認情報の収集、保有、利用等は、漏えいや目的外利用などによる、住民のプライバシーないし私生活上の平穩が侵害される具体的危険がある場合には、正当な行政目的の実現手段として合理性がないものとして、自己情報コントロール権を侵害することになる。</p>
2. 取り扱う情報の性質	<p><制度・システム></p> <p>○ 住基ネットによって管理、利用等される本人確認情報のうち、<u>4情報（氏名、生年月日、性別及び住所）は、人が社会生活を営む上で一定の範囲の他者には当然に開示されることが予定されている個人識別情報であり、個人の内面に關わるような秘匿性の高い情報とはいえない。</u>（法令に基づき必要に応じて他の行政機関等に提供され、事務処理に利用されてきたもの）</p> <p>○ <u>住民票コードは、住基ネットによる本人確認情報の管理、利用等を目的として、都道府県知事が無作為に指定した数列の中から市町村長が一を選んで各人に割り当てたものであるから、上記目的に利用される限りにおいては、その秘匿性の程度は本人確認情報と異なるものではない。</u></p>	<p><制度・システム></p> <p>○ 本人確認情報は、個人の私的情報ではあるが、同時に公共領域に属する個人情報であるともいえるものだが、一般的に秘匿性の低い個人情報であっても、人によってはある私的生活場面では秘密にしておきたいと思う事柄がある。</p> <p>○ 住民票コードは、それ自体数字の羅列に過ぎない技術的な個人識別情報であるが、住民票コードが記載されたデータベースがつけられた場合には、検索、名寄せのマスターキーとして利用できるものであるから、その秘匿の必要性は高度である。</p> <p>○ 本人確認情報はいずれもプライバシーに係る情報として法的保護の対象、自己情報コントロール権の対象</p>

	最高裁判所判決 (H20. 3. 6) 合憲判決	大阪高等裁判所判決 (H18. 11. 30) 違憲判決
3. 行政目的の正当性等	<p><制度></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 住基ネットによる本人確認情報の管理、利用等は、法令等の根拠に基づき、住民サービスの向上及び行政事務の効率化という正当な行政目的の範囲内で行われているものといえる。 	<p><制度></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 住基ネットの行政目的の正当性及び必要性は、これを是認することができる。
4. 実現手段の合理性 (具体的危険の有無の判断要素) 4-1 情報漏えいの危険性	<p><制度・システム></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 下記の点について照らせば、<u>住基ネットにシステム技術上又は法制度上の不備があり、そのために本人確認情報が法令等の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的危険が生じているということもできない。</u> <p><システム></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 住基ネットのシステム上の欠陥等により外部から不当にアクセスされるなどして<u>本人確認情報が容易に漏えいする具体的な危険はないこと、</u> <p><制度></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 受領者による本人確認情報の目的外利用または本人確認情報に関する秘密の漏えい等は、懲戒処分又は刑罰をもって禁止されていること、 ○ 住基法は、都道府県に本人確認情報の保護に関する委員会を、指定情報処理機関に本人確認情報保護委員会を設置することとして、本人確認情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置を講じていること 	<p><システム></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 住基ネットのセキュリティが不備で、本人確認情報に不当にアクセスされたりして、同情報が漏えいする具体的危険があるとまで認めることはできない。 <p><制度></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 住民票コードの不必要な収集の禁止規定は、法律や条例によって、利用できる事務の範囲を将来的に無制限に拡大できる以上、実質を伴わない。 ○ 住基ネットの運用について、データマッチングや名寄せを含む目的外利用を中立的立場から監視する第三者機関は置かれていない。 ○ 自衛官募集に関する適齢者情報の提供は、住基ネットの本人確認情報を利用して当該本人に対する個人情報がいり限りなく集積・結合されて、それが利用されていく具体的危険性を窺わせる。

	最高裁判所判決 (H20. 3. 6) 合憲判決	大阪高等裁判所判決 (H18. 11. 30) 違憲判決
<p>4-2 目的外利用の危険性</p>	<p><制度></p> <p>○ 行政機関等個人情報保護法は、行政機関における個人情報一般についてその取扱いに関する基本的事項を定めるものであるのに対し、<u>住基法第30条の34等の規定は、本人確認情報については、住基法中の保護規定が行政機関等個人情報保護法の規定に優先して適用されると解すべきであって、住基法による目的外利用の禁止に実効性がないとの原審の判断は、その前提を誤るものである。</u></p> <p><システム></p> <p>○ システム上、住基カード内に記録された住民票コード等の本人確認情報が行政サービスを提供した行政機関のコンピュータに残る仕組みになっているというような事情はうかがわれない。</p>	<p><制度></p> <p>○ 行政機関等個人情報保護法第3条第3項の利用目的の変更には、同法第8条第3項のような他の法令の特例を認める規定はないため、利用目的の変更を行っても、本人確認情報の目的外利用を制限する住基法第30条の34条違反にならず、行政機関の裁量により目的変更による利用、提供が可能となるため、同法による目的外利用の制限は実効性がない。</p> <p><システム></p> <p>○ 住民が住基カードを使ってそれらのサービスを受けた場合には、その記録が行政機関のコンピュータに残り、それらの記録を住民票コードで名寄せすることも可能である。住基カードに関する技術的基準では、条例利用アプリケーションに住民票コードを使用しないことを定めているが、総務省は、告示の改正によっていつでもこれを改めることができる。</p>
<p>4-3 データマッチングの危険性</p>	<p><制度・システム></p> <p>○ <u>データマッチングは本人確認情報の目的外利用に当たり、それ自体が懲戒処分の対象となるほか、</u> データマッチングを行う目的で個人の秘密に属する事項が記録された文書等を収集する行為は、職権を濫用して専らその職務の用以外の用に供する目的で行ったときに当たり、刑罰（行政機関等個人情報保護法55条）の対象となり、 さらに、本人確認情報の電子計算機処理等に関する事務に従事する市町村の職員等がその事務に関して知り得た本人確認情報の秘密等を漏えいする行為は刑罰の対象となること（住基法第42条）、 現行法上、本人確認情報の提供が認められている行政事務において取り扱われる<u>個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体は存在しないこと</u> などにも照らせば、<u>住基ネットの運用によって原審のいうような具体的な危険が生じているということ</u>はできない。</p>	<p><制度・システム></p> <p>○ 住基ネットには、個人情報保護対策の点で無視できない欠陥があるといわざるを得ず、行政機関において、住民個人の個人情報が住民票コードを付されて集積され、それがデータマッチングや名寄せされ、住民個々人の多くのプライバシー情報が、本人の予期しない時に予期しない範囲で行政機関に保有され、利用される危険が相当あり、その危険は、抽象的な域を超えて具体的な域に達している。</p>

【参考】

<住基ネット関連訴訟>

○住基ネット関連訴訟：59件（平成23年2月1日現在）

・確定判決：58件

58件はすべて合憲確定（うち2件は、地裁又は高裁レベルで違憲の判断がされたが、高裁又は最高裁で合憲確定）

・未確定判決：1件

<地裁又は高裁レベルで違憲の判断がされたが、高裁又は最高裁で合憲確定したもの>

○大阪地裁判決：合憲（平成16年2月27日）→大阪高裁判決：違憲（平成18年11月30日）→最高裁判決：合憲（平成20年3月6日）

○金沢地裁判決：違憲（平成17年5月30日）→名古屋高裁判決：合憲（平成18年12月11日）→最高裁判決：合憲（平成20年3月6日）