

【諮問第100号】

15川個審第 4号
平成15年8月20日

川崎市長 阿部 孝夫 様

川崎市個人情報保護審査会
会 長 安 富 潔

個人情報の記録の外部提供中止請求に対する拒否処分に関する不服申立てについて（答申）

平成14年11月19日付け14川市区第707号をもって諮問のありました個人情報の記録の外部提供中止請求に対する拒否処分に関する不服申立てについて、次のとおり答申します。

【諮問第100号】

1 審査会の結論

不服申立人が平成14年10月31日に行った不服申立ては、不服申立てができる期間を経過しており不適法であるので、却下すべきである。

2 不服申立ての趣旨及び経緯

(1) 不服申立人は、平成14年8月5日付けで川崎市長（以下「実施機関」という。）に対して、川崎市個人情報保護条例（昭和60年条例第26号。以下「条例」という。）第16条の規定により、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「法律」という。）に規定する本人確認情報を住民基本台帳ネットワーク（以下「住基ネット」という。）へ提供することの中止を求める個人情報の記録の外部提供中止の請求（以下「本件請求」という。）を行った。

(2) 実施機関は、同年8月30日付けで、本件請求に対して拒否する処分（以下「本件処分」という。）を行った。

(3) 不服申立人は、同年10月28日付けで本件処分の取消しを求めて異議申立て（以下「本件申立て」という。）を行った（当審査会諮問第100号）。

3 不服申立人の主張要旨

平成15年1月25日付け意見書及び同年4月16日実施の意見陳述によれば、不服申立人の主張要旨は、次のとおりである。

住基ネットに本人確認情報を提供することは、条例の規定に基づいて提出された従来の個人情報の保管等に係る届出業務には含まれていないものであるが、本件請求時点において変更届は提出されておらず、本件処分理由は虚偽又は説明不足であって失当である。

また、仮運用期間中における情報の提供も外部提供に該当するものであり、当該期間において変更届は提出されていない。これについて、実施機関は、準備行為であるから問題がないと主張するが、条例第8条の規定は、準備行為であるか否かにかかわらず、業務を新たに開始しようとするときの事前届出を義務づけており、届出は必要である。

さらに、住基ネット第一次稼動に際し、他の自治体では個人情報保護運営審議会（以下「審議会」という。）に対して諮問し、合意形成を図っているものが多いにもかかわらず、川崎市では報告はしたものの外部提供又はオンライン結合の可否についての諮問をしておらず、これは第三者機関としての審議会の監視と参加を得て個人情報の取扱いの適正化を図る条例の趣旨に反した解釈運用である。

以上のように、条例の規定に反し、無届で情報を提供していたものであり、本件処分理由には瑕疵がある。

これらのことは、単なる手続上の誤りではなく、住基ネットの稼動に際して条例との関連について配慮がされていなかったことを示すもので、自己情報コントロール権を無視した住基ネットの運用が行われているものである。

住基ネットは、本人の同意を得ず、すべての国民が強制的に参加させられるシステムであり、個人情報が全国ネットワークによって共有化され、たとえ川崎市

が保護措置を万全に講じても、ネットワーク内の他の自治体はずさんな管理を行えば容易に個人情報流出する事態をもたらすこととなる。

このような危険性を伴うシステムへの参加は、各自の自己情報コントロール権を保障して、利便性と引き換えにリスクを負担するか否かを本人の意思に委ねる市民選択制又は希望者選択制とすることに意義があり、とりわけストーカーやDV被害者にとっては被害の未然防止につながり、外部提供の中止請求が認められることはそれぞれの防止法の趣旨にかなうことでもあり、極めて重要である。

法律に基づく業務だから多少の疑問があっても愚直にそのままやり通すことは、地方分権時代の自治体の姿ではなく、住民の権利擁護を図るために最大限の努力を講ずるべきであり、届出業務の目的の範囲内であると解釈できるとしても、本人の申立てにより、住基ネットへの提供を中止することができるということが条例、さらには憲法第13条の規定の趣旨にかなうものである。

4 実施機関の主張要旨

平成14年12月11日付け処分理由説明書及び平成15年2月4日実施の処分理由説明聴取によれば、実施機関の主張要旨は、次のとおりである。

本人確認情報を神奈川県知事へ通知することは、法律第30条の5第1項の規定による住民基本台帳事務の一環であり、個人情報の保管等に係る届出業務の目的の範囲を超えていない。

したがって、届出業務の目的の範囲内の行為であるから、条例第10条第2項の規定によらないで個人情報の記録の外部提供を行ったものではない。

行政不服審査法（昭和37年法律第160号。以下「行服法」という。）第45条の規定により不服申立期間は60日以内とされているが、本件申立てに係る郵便物の消印から、本件申立ては当該申立期間を経過しての申立てとなっている。

昭和60年に届出済みの「住民登録業務」の業務目的は、「住民基本台帳法等に基づき住民登録関係の業務を行う」ことであり、住基ネットに伴う神奈川県知事への本人確認情報の通知行為は法律第30条の5第1項の規定に基づくもので、また仮運用期間中の提供行為は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「改正法」という。）附則第7条の規定による準備行為であって、いずれも届出済みの業務目的の範囲内のものである。

5 審査会の判断

(1) 不服申立期間の経過の有無について

実施機関は、本件申立てにつき、行服法に定める異議申立期間を経過していると主張しているため、まずこの点について判断する。

行服法第45条では、「異議申立ては、処分があったことを知った日の翌日から起算して六十日以内にしなければならない。」とされている。本件申立てにおいて不服申立人は、「異議申立て書」の中で処分があったことを知った日を自ら「2002年8月31日」と記載している。本件処分は平成14年8月30日付けでなされ、同日中に通知書が郵便により発送されているところから、不服申立人が本件処分があったことを知った日は、本人記載のとおり同年8月31日

であると認められる。

次に、不服申立人から提出された「異議申立て書」には、本人により「2002年10月28日」と日付が記されているが、この「異議申立て書」が封入された封筒の消印日は2002年10月31日とされている。本件申立ては郵送でなされたものであり、異議申立書を郵送で提出した場合における異議申立期間については送付に要した日数を算入しないとされていることから（行服法第48条により準用する第14条第4項）異議申立てをした日は、通常それが投函された日すなわち消印が押印された日であると解されている。したがって、本件申立てにおける異議申立日は平成14年10月31日であると認められる。

以上認定したところからすれば、本件申立てについては、不服申立てができる期限（平成14年10月30日）を経過しており、不適法な申立てとして、却下するのが相当である。

ただし、本件申立てにおける不服申立人の主張には、いわゆる住基ネットの稼動をめぐって、条例に規定された個人情報の外部提供等にかかわる手続上及び内容上の重要な論点が含まれていると考えられるので、当審査会としての判断を以下に簡潔に示しておくこととする。

(2) 手続上の論点

ア 仮運用時点における届出業務変更届の不提出

不服申立人は、住基ネットへの本人確認情報の提供にともなって、条例に基づく個人情報の保管等に係る届出業務の変更が必要不可欠であり、当該本人確認情報の提供には平成14年8月5日以前に行われていた仮運用における提供も含まれるとしたうえで、仮運用の時点で変更届が提出されておらず、無届で条例に反する個人情報の提供をしていたことが明らかであるから、本件請求は認められるべきであると主張する。

条例第8条第2項では、「実施機関は、届出に係る業務を廃止し、又は変更するときは、あらかじめその旨を規則で定めるところにより、市長に届け出なければならない。」とされている。実施機関は、この規定により、同年8月5日付けで「個人情報業務変更届出書」を提出しており、その内容として、変更の理由については「住民基本台帳法の一部が改正されたことに伴い、住民票に新たに記載項目が追加されたため」とし、変更項目については、個人情報の記録の内容に「住民票コード」を、個人情報の収集方法に「本人以外（法令）」を、告知の方法に「文書」を加えることとしたものである。

不服申立人の指摘する本人確認情報の提供に関する仮運用は、改正法附則第7条に基づき、所定の「事務の実施に必要な準備行為」として本市においては同年7月22日から開始されているものである。実施機関は、当該仮運用が施行への準備行為にとどまるとしているが、たとえ仮運用が準備行為であるとしても、住民登録業務における個人情報の記録の内容等に変更が生じるかぎりには届出をする必要があることは否定できないから、仮運用が準備行為であることは届出業務変更届をしなくてよい理由にはならない。したがっ

て、この点については手続上の瑕疵があったものということができる。しかし、同年8月5日付で届出業務変更届が提出されたことにより当該瑕疵は治癒されているから、上記のような手続上の瑕疵があったことは、現時点において本件請求を認めるべき理由とはならないと解するのが相当である。

イ 第一次稼働時のオンライン結合に関する審議会諮問の欠如

不服申立人は、住基ネットの第一次稼働に際して、オンライン結合の可否につき審議会への諮問がなされていないのは、条例第12条第2項の趣旨に反すると主張する。これに対して、実施機関は、第一次稼働は市が本人確認情報を電気通信回線を通じて神奈川県知事へ一方的に通知するものであり、通知を受けた神奈川県知事は自ら設置した電子計算機を用い、自ら保有する個人情報ファイルに記録及び保存するものであることから、条例第12条第2項にいう「個人情報ファイルを実施機関以外の個人情報ファイルと結合しようとするとき」には該当しないとの見解を表明している。

条例第12条第2項は、「実施機関は、届出業務に係る個人情報を処理するに当たって、個人情報ファイルを実施機関以外の個人情報ファイルと結合しようとするときは、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならない。」と定めており、「個人情報ファイルの結合」とは、電話回線、光ファイバー回線、無線回線等の通信回線又はその他の方法により、個人情報ファイルを実施機関以外の者が所有する個人情報ファイルと外部結合（対外オンライン）することをいうと解される。実施機関は、本市と他の市区町村の双方向で個人情報ファイルのやり取りを行うこととなる第二次稼働時には審議会への諮問が必要と説明しているが、条例第12条第2項の趣旨及び文言に照らして、第一次稼働が、市区町村から都道府県へ一方的に通知するものであることをもっぱら理由として、オンライン結合に当たらないと解することに十分な合理的根拠があるかについては、疑問の余地がないではない。

もっとも、この点に関する他の市区町村の状況を見ると、(ア)第一次稼働時に電子計算組織の結合の制限に関する案件として審議会諮問を行っているもの、(イ)第一次稼働、第二次稼働いずれも法令等の規定に基づくものとして審議会諮問を要しないとしているもの、(ウ)本市と同様に第一次稼働については、通信回線による電子計算組織の結合に当たらず審議会諮問を要しない（第二次稼働時に諮問を予定）としているものなどがあり、その取扱いは必ずしも一様ではない。そこで、このような他の市区町村における全般的な取扱い状況のもとで、少なくとも第一次稼働に先立つ平成14年5月9日開催の審議会において報告事項とされ、若干の質疑がなされていることに鑑みれば、第一次稼働時のオンライン結合に関して審議会諮問がなされなかったことが、明らかに違法とまでは認められない。

(3) 内容上の論点

ア 住基ネットへの本人確認情報の提供は、「届出業務の目的の範囲」内か

条例第16条は、「何人も、実施機関に対し、第10条第1項又は第2項の

規定によらないで本人の個人情報の記録の目的外利用等がされているときは、当該目的外利用等の中止を請求することができる。」とし、条例第 10 条第 2 項は、「実施機関は、審議会の意見を聴いて認めたときを除き、届出業務の目的の範囲を超えて実施機関以外のものに当該個人情報の記録の提供（以下「外部提供」という。）をしてはならない。」と定めている。そこで、条例上において、個人情報の記録の外部提供に対する中止請求が認められるのは、「届出業務の目的の範囲を超えて」外部提供が行われている場合であって、かつ「審議会の意見を聴いて認めたとき」に当たらない場合である。

本件については、「個人情報業務届出書」（60 川市庶第 559 号。昭和 60 年 12 月 24 日）によれば、届出業務の名称は「住民登録業務」、業務の目的は「住民基本台帳法等に基づき、住民登録関係の業務を行う。」とされており、法律の一部改正による住基ネットの導入は、その限りで上記届出業務の目的の範囲内にあると解することができる。もっとも、ここにいう「届出業務の目的」が憲法の趣旨に適合する目的でなければならないことは当然であり、違憲の目的である場合は届出業務の目的の範囲内とは認められないこととなる。この点、不服申立人は、住基ネットの存在自体が、市の個人情報保護条例の精神と理念をはるかに超え、さらに憲法第 13 条に違反すると主張している。しかしながら、住基ネットを導入する法律の改正規定の趣旨については多分に解釈の余地があるとみられ、規定自体をもってただちに明らかに憲法に違反するとまでいうことは困難である。

かくして、本人確認情報を神奈川県知事に通知することは、法律第 30 条の 5 第 1 項の規定により行う事務として住民登録関係の業務の一環であることから、届出業務の目的の範囲を超えたものではなく、条例第 10 条第 2 項で禁止された外部提供には当たらない。

イ 条例上外部提供中止請求はどこまで認められるか

不服申立人はまた、法律の改正規定は住基ネットへの市区町村又は個人の参加を義務づける趣旨でなく、自己情報コントロール権（憲法 13 条。条例）を保障する趣旨から住基ネットは本人同意（選択）制を容認するものと解して、中止請求を認めるべきであると主張する。

たしかに、法律の改正規定が必ずしも住基ネットへの市区町村又は個人の参加を義務づける趣旨ではなく、住基ネットへの参加は任意であると解することができる場合、又は改正法附則第 1 条第 2 項にいう個人情報の保護に万全を期する「所要の措置」が明らかに著しく不十分であると解する場合には、住基ネットへの本人確認情報の一律提供は「届出業務の目的の範囲」を超えるとみて、個人の選択による外部提供中止請求を容認する余地が、全くないとはいえないであろう。

しかしながら、法律第 30 条の 5 は市区町村の住基ネットへの参加の原則を規定しており、本人同意（選択）制を認める趣旨の明文の規定は存在しない。また、上記「所要の措置」の具体的内容についても法律上明確に定めら

れているわけではなく、現状において、これが一見して明らかに著しく不十分であると断じうる事情もない。したがって、実施機関が、法律に基づく届出業務の範囲内であるとして本件請求を拒否したことが、明らかに憲法の趣旨に反し、自己情報コントロール権を侵害するとまで断じることが困難である。条例上に定められた自己情報の削除請求及び目的外利用・外部提供の中止請求の対象は、あくまでも条例の規定に反する個人情報の取扱いがあった場合に限られており、条例が保障する自己情報コントロール権の限界もまたそこに画されている（もっとも、住基ネットへの参加が法定の義務と解される場合であっても、特別の事情のある個人につき、個別の請求に基づいて審査のうえ、例外的に外部提供の中止を認めることは合法とみる余地はありえないではない）。

なお、上述した当審査会の判断は、いうまでもなく、実施機関において、法律の改正規定が必ずしも住基ネットへの市区町村又は個人の参加を一律に義務づける趣旨ではないと解し、又は改正法附則第1条第2項にいう「所要の措置」が明らかに著しく不十分であると解することを妨げる趣旨ではなく、したがって、憲法上又は条例上の自己情報コントロール権を万全に保障する趣旨から住基ネットへの参加について本人同意（選択）制を採用することを、現行法上容認できないとするものではないことを付言しておく。

よって、前記1記載の審査会の結論のとおり答申する。

川崎市個人情報保護審査会（五十音順）

委員	安達	和志
委員	岡村	道代
委員	奥宮	京子
委員	加藤	隆
委員	安富	潔