

【諮問第70号】

9 川 個 審 第 2 0 号

平成9年12月26日

川崎市長 高橋 清 様

川崎市個人情報保護審査会

会 長 藤 原 淳一郎

個人情報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8年3月13日付け7川区第1033号をもって川崎市長から諮問のありました個人情報中止（外部提供の中止）請求にかかる不服申立ての審査について、次のとおり答申いたします。

1 審査会の結論

不服申立人の中止請求を拒否したのは妥当である。

2 不服申立ての趣旨

不服申立人は、平成7年11月29日付けで川崎市個人情報保護条例（以下「条例」という。）17条の規定により、川崎市長（以下「実施機関」という。）に対して住民基本台帳法（以下「法」という。）11条3項を受けて区役所が作成・保管する閲覧用住民リスト（以下「本文書」という。）のうち請求本人に係る部分についての外部提供（第三者による閲覧）の中止を求めたが、実施機関が同年12月21日付けでこれを拒否したため、その取消しを求めて、平成8年2月27日付けで不服申立てを行った（当審査会諮問70号事件）。

3 不服申立人の主張要旨

平成8年8月27日付け不服申立人意見書及び平成9年3月8日実施の不服申立人口頭意見陳述における不服申立人の主張は、概要以下のとおりである。

住民基本台帳の閲覧に係る業務が、「住民登録業務」の目的の範囲内であることを理由に、「大量閲覧」のすべてが無制限に認められるものではない。「不当な目的」による住民基本台帳の閲覧は法により禁止されているのであるから、「不当な目的」による閲覧は、「届出業務の目的の範囲を超えて」外部提供することになるので、中止請求は認められるべきである。

「不当な目的」による閲覧は窓口で認めるはずがないから、結果的には中止請求の余地がないとの反論が予想されるが、「不当な目的」による閲覧のおそれは皆無ではないので、中止請求を認めるべきである。

現行の「大量閲覧」の運用は、閲覧請求者の申告内容の真偽を確認しないまま住民リストを閲覧させる方法を採用しているので、この方法では、「不当な目的」にデータを使用させるおそれがあるので、中止請求の余地は否定できない。とりわけ、DM代行業者、プライダル産業、政治結社による閲覧については、「不当な目的」に使用されるおそれが強いので、少なくともこれらの業者等への住民リストの閲覧は現行方法を前提とする限り中止請求の対象となる。

川崎市は、平成8年3月1日から、「大量閲覧」の方法を「改善」したが、その程度の改善では、不十分である。また、同市は「住民基本台帳等の閲覧等に関する事務取扱要領」を定めているが、窓口でそれが実行されていないのが現状である。したがって、「不当な目的」による閲覧が行われる可能性は依然として残っているので、中止請求は認められるべきである。

4 実施機関の主張要旨

平成8年4月22日付け実施機関拒否処分理由説明書及び平成9年3月8日実施の実施機関事情聴取における実施機関の主張は、概要以下のとおりである。

本件中止請求に係る住民基本台帳の閲覧（住民リストによる閲覧）に係る業務は、条例8条1項の規定により、「住民登録業務」の名称で、その目的を「住民基本台帳法等に基づき住民登録関係の業務を行う」として、届出がされている。当該業務は、この届出業務の目的の範囲での業務であって、条例10条2項に規定するところの届出業務の目的の範囲を超えて外部提供しているものではない。したがって、条例10条2項の規定に反するところはなく、本文書の本人に係る部分の外部提供の中止の請求を認める根拠を欠く。

法11条1項は、「何人でも、市町村長に対し、住民基本台帳の閲覧を請求することができる」と規定し、同条4項は、「1項の請求が不当な目的によることが明らかなきは、当該請求を拒むことができる」

と規定している。

法の解釈指針（国の質疑応答集）によれば、自己の住民票等の閲覧等の拒否申請については、これを受理することはできないとし、その理由として、住民基本台帳の閲覧等については、「不当な目的が明らかなき」等に限り当該請求を拒むことができるとされていることを挙げている。したがって、法に基づく判断からも本件請求には応じられない。

5 審査会の判断

住民基本台帳閲覧制度及び本件文書の成立

法 1 1 条 1 項は「何人でも、市町村長に対し、住民基本台帳の閲覧を請求することができる」とした上で、同条 3 項は「市町村長は、第 1 項の請求に対し、政令で定めるところにより、住民基本台帳に代えて、住民基本台帳又はその一部の写しを閲覧に供することができる」と規定する。これを受けて住民基本台帳法施行令 2 条は、住民票を磁気ディスクをもって調整する自治体においては「住民基本台帳に代えて閲覧に供するため、次の各号に掲げる事項〔＝氏名、出生の年月日、男女の別、住所〕を記載した書類」（同条 3 項）として作成されたものが本件文書である。

住民基本台帳ないし本件文書の閲覧に対して、「不当な目的によることが明らかなき又は住民基本台帳の閲覧により知り得た事項を不当な目的に使用されるおそれがあることその他の当該請求を拒むに足りる相当な理由があると認めるときは、当該請求を拒むことができる」（法 1 1 条 4 項）と規定されている。

本件文書閲覧の外部提供該当性

実施機関は、条例 8 条 1 項に基づいて「住民基本台帳法等に基づき住民登録関係の業務を行う」ことを目的に「住民登録業務」を届出業務として届け出ている。実施機関はこれを根拠に、本件文書の閲覧は、条例でいう「外部提供」すなわち「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」（1 0 条 2 項）に該当しないと主張する。これに対して不服申立人は、実施機関が「不当な目的」による大量閲覧請求に応じることは「届出業務の目的の範囲を超えて提供」することに該当すると反論する。

本件文書が、でみたように、もともと法 1 1 条により「何人」に対しても閲覧可能な文書として作成されたという成立ちからすれば、本件文書の「閲覧」は本来業務であって、この閲覧が外部提供に該当しないのは明らかである。ただ、不服申立人が主張するように、仮に個別事例として閲覧を拒否できる「不当な目的」の閲覧請求事案を想定すれば、その場合には条例 1 0 条 2 項の「外部提供」に該当することになる。

つまりは、本件文書についての閲覧が何等问题を生じないで行われれば本来業務の範囲に収まるが、近時の個人情報侵害の蓋然性の高い閲覧の利用のされかたからすれば、本来業務の範囲を超える外部提供も視野にいられて検討する必要があると考えられる。

本件文書閲覧の外部提供中止請求の可否

不服申立人の主張は、いうまでもなく、「現行方法では『不当な目的』による閲覧の余地がある」ことから、本件文書中本人部分の閲覧の禁止を求めるといふものである。他方、実施機関は、「国の質疑応答集にあるように『自分の住民票は自分の承諾なしに閲覧及び写しの交付請求を受けないように』との申請があっても『不当な目的が明らかなきに限っては当該閲覧請求を拒むことができる』旨規定があり、その申請は受理できない」と主張する。

このようにして、上記両当事者の主張は、一見して平行線をたどるようにも見える。

ところが仔細に検討すると、何人に対しても住民基本台帳の閲覧請求を認める現行法（1 1 条 1 項）を前提

とする限り、不服申立人の本件請求の趣旨は、煎じ詰めれば、実は「『不当な目的』による本件文書の閲覧請求に対して、実施機関は本人部分の閲覧を認めてはならない」というものであると理解される。

そこで、本件請求を法条に照らしてみると、「実施機関は、閲覧請求が、法 11 条 4 項でいう『不当な目的』によることが明らかなき又は 当該請求を拒むに足りる相当な理由があると認めるとき』との閲覧拒否事由に該当する場合においては、『当該請求を拒むことができる』との規定に基づき、本人部分の閲覧を認めてはならない」との閲覧中止（禁止）請求であると解することができる。つまり、不服申立人の本件請求は、法 11 条 4 項の拒否事由を、ある意味ではそのまま繰り返したものに過ぎず、上記拒否事由に該当するときは、本人部分の閲覧を「拒むことができる」（法 11 条 4 項）という法条文理から一歩進めて、「本人部分の閲覧を拒むべきである」という請求にほかならない。

本件請求が上記の趣旨であれば、本件文書の「『不当な』外部提供を行ってはならない」という、いわば法 11 条から導かれる当然の理を述べたものに過ぎない。

換言すれば、個別具体的な閲覧請求に対して、今まさに「『不当な目的』閲覧」＝「外部提供」がなされたか又はなされようとしているという状況であれば、当該個別具体的な閲覧請求を少なくとも不服申立人部分に関して中止させるということでも有意義な中止請求であるということが出来る。それに反して、「一般予防的に」法条の文言をほぼ繰り返した形で「『不当な目的』閲覧」＝「外部提供」を予め一般的に未来永劫に禁止するという請求は、本人掲載頁について予め通常版以外に本人部分黒塗り頁版を準備しておいて、閲覧請求ごとに使い分けるといったことでもしないかぎり、その実効性が極めて乏しいように感じられる。それだけではなく、そもそもが、いくら不服申立人部分のみを伏せても、当該閲覧請求の「不当な」外部提供性を滅失させるものではあり得ないことは言うまでもない。

以上の次第で、一般予防的な本件請求は、条例上の中止請求には親しまないと結論付けるのである。

なお、当審査会の権限事項ではないものの、世論調査や学術研究目的等に限定しないで無限定的に一般に閲覧を認めている法 11 条の規定は、個人情報保護の観点から多大の問題を感じる点において、当審査会は不服申立人の本件請求に一定の理解を示すと共に、現行法の枠組みを前提にした上でも、実施機関に対しては、従来からの運用の改善を評価すると共に、より一層の工夫を望むものである。

以上の次第で、審査会の結論に記載のとおり答申する。