

住民基本台帳ネットワークシステムをめぐる諸問題

溝口 雅明

目次

1. はじめに
2. 住基ネットの経緯と仕組み
3. 自治体の離脱は、合法か違法か
4. 「住基ネット」反対論の概要
5. おわりに

1. はじめに

全国の自治体のコンピュータがネットワーク化されるという、一見便利な「改正住民基本台帳法」(以下、「住基法」と呼ぶ)が、1999年成立した。今年、2002年8月5日には、これが施行されたので、国民一人ひとりに11桁の番号が与えられることになった。どこの自治体の窓口でも住民票を取得できるようになるなど、行政の効率化を目指して改正された同法であるが、個人情報保護や費用対効果、国による国民管理統制などの面で、多くの重要な問題を抱えたままスタートしている。

住民基本台帳ネットワークシステム(以下、「住基ネット」と呼ぶ)が蓄積する情報は、6つ(氏名、住所、生年月日、性別、住民票コード、これらの変更情報)だけであるが、情報システムである以上、国が強調する完全なセキュリティなどありえるはずもなく、民間部門へのデータ流出や国家機関による濫用、さらには差別や偏見がシステム化されてしまう恐れもある。

2. 住基ネットの経緯と仕組み

2-1 経緯

住民基本台帳ネットワークシステム(以下、「住基ネット」と呼ぶ)とは、1999年8月に住民基本台帳法(以下、「住基法」と呼ぶ)の一部改正として成立し、2002年8月からスタートした新システムである。日本に住んでいて住民登録している日本人全員に他の人と重複しない11桁の住民票コードを割り当て、この番号と住民基本台帳に記載された個人情報(氏名・性別・生年月日・住所)を全国の都道府県や市区町村を結んだコンピュータ・ネットワークに流通させ、全国どこでも本人確認ができる仕組みとなっている。

2002年8月までに各個人用の11桁の番号を記載した通知文が市区町村役場から封書で郵送された。

2-2 運営主体

住基ネットの構築・運用主体となる機関は、市区町村と都道府県と総務省(旧自治省)の外郭団体である財団法人地方自治情報センター(「地方自治情報センター」)である。市区町村で集めた本人確認情報(氏名・生年月日・性別・住所・住民票コード等)は市区町村から都道府県や他の市区町村へ提供され、都道府県は国の機関や他の都道府県や市区町村へ情報を提供する。住基法は、この都道府県の仕事を地方自治情報センターが肩代わりすることを予定している。このセンターは、政府の国民総背番号制度導入の検討が進んだ1970

年に設立され、総務省と一体となって国民共通番号制を準備してきた。理事長は総務省OB(小林實・元自治省事務次官)で、「国とは別の民間団体が中心になっている」という説明は、形式的にはそうだが実態は国が深く関わっている。

2-3 住基ネットのできること

政府の説明では次のような内容となっている。

- (1) 市町村の区域を越えた住民基本台帳に関する事務の処理
- (2) 法律で定める国の行政機関等に対する本人確認情報の提供
- (3) 住民基本台帳カード(「住基カード」)の活用

(1)は住基カードによる本人確認ができることで、住民票の交付を受ける際の窓口での待ち時間が短縮される。また住民票の広域交付といって、住基カードを利用すれば住民登録をしていない自治体でも住民票を取れるようになる。

(2)は恩給の支給や雇用保険、不動産鑑定士や宅地建物取引主任者の登録など、住民の居住確認が必要な10省庁所管の93事務(これらは、既に住民基本台帳法の別表で定めている事務)がある。この他に、総務省はパスポート発給、不動産の登記、自動車の登録など150件程度の事務を加えることを予定している。その後、さらにどれくらいふえるかは予想がつかない。

(3)「住基カード」については、別項を設けてその内容と問題点について論ずる。

3. 自治体の離脱は、合法か違法か

3-1 離脱を決定した自治体

住基ネットが稼動する8月5日を前に、福島県矢祭町が離脱宣言をして全国から大きな注目を浴びたが、その後も東京都杉並区、同

中野区が離脱した(2002年10月末現在)。区民の個人情報の保護が十分とは言えないと判断したためである。

また東村山市では、住基ネット接続のための予算支出の中止などを求めた監査請求に対し、監査委員は「接続は条例に違反するが、罰則規定はなく接続行為は無効にならない」という回答を示した。監査請求については「財務会計上の違法行為は無い」として棄却したとはいえ、条例違反とされた以上、市民による住基ネット切断の声が高まれば、行政としても離脱という選択肢を考慮に入れざるを得ないだろう。

国は「住基ネット離脱は違法」と言い続けているが、現在、不参加の自治体は、離脱は合法という判断をしている。言うまでもなく、合法・違法を決めるのは国でも自治体でもなく裁判所ということになる。つまり、現時点で住基ネットに参加している自治体も、首長の判断によっては明日にでも離脱することになるかもしれないのである。少なくとも、最終的に司法判断が下されるまでの間、その可能性は否定できない。

自治体職員や関連業務の担当者は、「住基ネット離脱とそれに伴う事務処理」という、当初、想定していなかった業務に明日にも取りかからねばならないかもしれない。

そして一方では、各地の自治体で住民票コードの受け取り拒否やコード取り消しの異議申し立て、住基ネット運用差し止めを求める訴訟が起きている。訴訟とまではいなくても、疑問、質問を寄せてくる住民も増えてくるだろう。こうした住民への対応については、あまり想定していなかった自治体も少なくないのではないだろうか。安易な対応をすれば、自治体への信頼感も揺らぎかねない。

自治体の危機管理という観点からも、自治体職員や関連業務の担当者は、住基ネットに反対する人たちの考え方や、離脱が合法であるとする主張について、まずはきちんと把握

しておく必要があるだろう。

「違法」とする論拠

住民基本台帳法附則第1条第1項の規定により、政令で定める日（平成14年8月5日）から施行することとされているので、不参加は違法となる。なお、政府は個人情報保護法案の提出したことによって、同法附則第1条第2項にある、速やかに講じるべき「所要の措置」を取ったことになる。なぜ提出だけでよいかというと、政府は立法機関でなく、自ら法律を制定することができないためである。

「合法」とする論拠

住民基本台帳法36条2項「市町村長は、住民基本台帳又は戸籍の附票に関する事務の処理に当たっては、住民票又は戸籍の附票に記載されている事項の漏えい、滅失及びき損の防止その他の住民票又は戸籍の附票に記載されている事項の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない」を根拠に、個人情報の保護法制やセキュリティ体制が整っていない現状での住基ネット離脱は合法となる。

3-2 道内自治体の動向

北海道は全国一の市町村数、212の市町村を抱え、人口や財政規模、そしてIT化の取り組みとその格差も様々である。このような中、8月には、3つの町の町長が住基ネットへの懸念を表明した。

ニセコ町の逢坂誠二町長は、九月までに国が不明確な問題を改善しなければ離脱すると表明した。

奈井江町の北良治町長は、国の責任において外部侵入の不正アクセスによる漏えい対策などを求める緊急要望書を提出した。

蘭越町の宮谷内留雄町長も臨時町議会で「個人情報に重大な障害を及ぼす恐れがある場合には、一時停止を含め、接続を中止する措置をとる」と報告した。このほかにも懸念

を表明する首長が相次ぎ、住民への通知を見送る自治体も出た。

東川町は「サービス分野がさっぱり見えてこないのは問題だ」として、町が住民へのコード番号通知を見送ったことを明らかにした。さらに、トラブルも発生した。

美幌町が、住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）の住民票コードを、誤った番号で町民に送付していたことが8月14日までに分かった。同町は、同日から約3日間かけて送付した世帯を回り、謝罪するとともに正しいコードを配布した。同町によると、住民票コードは8日から送付を始めたが、町民から「本来11けたあるはずの番号が、9けたか、10けたしか印刷されていない」という問い合わせが20件ほどあり、誤りが分かった。これまでに、町民の約1割に当たる、2,081世帯の2,329人に誤ったコードを送っていた。

ニセコ町のその後

ニセコ町は、8月5日に接続を開始しながらも、「切断」権を留保していたが、その後、9月11日からは総務省のホームページ上で、住民基本台帳ネットワークに関するくわしい情報が開示され、また、情報を利用する機関やその事務内容、利用開始時期が明示されるなど、ニセコ町の要望にほぼ沿った内容で情報提供が行われていることを踏まえて、住民基本台帳ネットワークへの接続を継続し、9月30日から住民票コードの通知を開始した。

東川町のその後

東川町は、9月下旬にコード番号通知発送を始めた。その理由として、国家公務員並びに地方公務員の年金需給資格確認のオンライン業務が始まること、現時点でシステム上の問題が発生したとしても公務員以外には問題が拡大しないことをあげている。なお、コード番号通知発送にあたり「不安のある住民については発送せずに、町がコード番号を預か

る」という措置をとっている。

2002年10月末現在、道内212市町村で住基ネット離脱は無い。

4. 「住基ネット」反対論の概要

住基ネットに対しては様々な反対意見があるが、大きく分けると

- (1) 個人情報保護に不安がある
- (2) 費用対効果が不明確
- (3) 全国民に統一の番号を振ること自体に反対

という3つにまとめることができる。それぞれについて簡単に見渡してみたい。

4-1 反対論①…個人情報保護に不安がある

個人情報保護については、システム面と法制面で、それぞれ不安が指摘されている。

まずはシステム面について説明する。下図は、住基ネットのネットワークの概略図である。ネットワークそのものはインターネットと分離した専用線で接続されているので、安全性はかなり高いといえるかもしれない。



(図：総務省のパフレットより)

しかし、全国約3300ある自治体のセキュリティレベルは一律ではない。多くの自治体が安全対策の向上に努めても、一つでも「穴」

(セキュリティホール)があれば、住基ネットに載った全国民の情報(氏名、住所、生年月日、性別、住民票コード、これらの変更情報の6情報)が漏れてしまう危険性がある。統一データベースを作れば必然的に浮かび上がってくるリスクだ。

この自治体間格差問題は、コンピュータやネットワークも専門誌でもしばしば取り上げられている。

実際、総務省は、安全面の問題からいくつかの自治体の住基ネット常時接続をしないよう指導している。同一のマシンでLANと住基ネットのサーバーを兼用しているなど、管理がずさんな自治体がいくつか存在した。

総務省では今後、セキュリティ強化のために、全地方公共団体を対象に監査法人などによる外部監査を実施する計画を持っている。しかしながら、まだ具体的なスケジュールは未定であり、さらに言えば、1自治体の監査に1日かかるとして、約3,300あるすべての自治体の監査を終えるのに、延べにして約9年かかることになる。

しかもデータベースは、市町村と都道府県と地方自治情報センターの3個所に同一内容がコピーされて保管運営される仕組みになっている。ネットワークシステムを使い、データの一元管理をするという仕組みの趣旨からは外れる方法も専門家の間では、疑問視されている。

法制面の不備も指摘されている。システム面での対策が万全だとしても、不正に情報を持ち出す人間もいるかもしれない。それを防ぐためには、法律による罰則規定と追及のための仕組みが必要となる。

政府は、「個人情報の保護は、住民基本台帳法だけで十分だ」という見解を示しているが、住基法には、いわゆる「秘密漏えい罪」しかない。目的外利用の禁止はあっても、罰則はない。

わかりやすく説明してみよう。

例えば、X市に住んでいる有名タレントAさんの住所を調べようと思っても、これまではX市の自治体職員しか見ることができなかった（見ること自体の可否は別にして）。しかし、今度は「ちょっと有名人の家を見にいつてみようかな」と思えば、全国の自治体の職員が簡単に住所を検索することができる。公務員本人が自分が見るだけで、第三者に「秘密漏えい」はしていないのだから、この行為は防げないことになる。

住基法には、住基ネットのデータの目的外利用の禁止はあっても罰則がないため、自治体担当者は全国の個人情報を「のぞき見したい放題」ということにもなりかねない。情報を外部に漏らした際の罰則（2年以下の懲役または100万円以下の罰金）についても「厳しい」という声もある一方で、「この程度では甘い」という見方もある。

現行制度では、公務員が不正に個人情報を漏洩した場合には罰則規定があるが、いったんそれらの情報が民間に流出してしまうと、誰がどのように利用しても何ら規制は受けない。あちこちでコピーされて、不正利用に歯止めが効かないという問題がある。

また、現在の行政個人情報保護法案（行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案）では、「相当な理由」があれば住民票コードとマッチングしたデータを国の機関同士で融通できてしまうなどの問題が指摘されている。相当な理由については、いちいち司法判断を受けるわけではなく、お互いの役所が「相当だ」と判断すれば、要件を満たす。役所間では事実上、データは融通し放題となる。警察庁についても例外ではない。

つまり行政機関内では、住基ネットの基本6情報がほかの様々な情報とマッチングさせて、「名寄せ」ができてしまう。しかしながら、この法案にはその濫用を防止する措置がない。

行政機関の個人情報保護法の機能としては、

- (1) 本来の業務処理に必要な範囲を超えた名寄せの制限
- (2) 名寄せ結果の漏洩の禁止
- (3) 複数の行政機関相互間のデータマッチングの制限
- (4) 第三者機関による電子政府の監督及び監視
- (5) 罰則による担保

の5つが絶対に必要だと思われる。

住基ネットの中だけでもものを見てはいては、この問題の本質は見えない。住基ネットを基点として個人情報行政機関に広範囲に使われた時が問題である。

4-2 反対論②費用対効果が不明確

総務省では、住基ネットの構築・運営コストとして、構築コスト約365億円、運用コストが年189億円と算出している。一方、住基ネット導入による利益として、行政側の手続き簡素化などによる経費節減で約240億円、住民側の手続き時間の省略などにより約267億円のコスト・ベネフィットが見込めると試算している。現行法では93事務に限定されている住基ネットの適用事務をもっと増やせば、費用対効果はさらに上がるだろう（そのためには法改正が必要であり、それはまた別の議論となる）。

住基ネットの経費

構築コスト 364億6,600万円

基本設計費 1,700万円

プロジェクト開発管理費 3億3,500万円

工事費 42億8,900万円

ソフト開発費 28億2,400万円

システムテスト費 58億3,900万円

データ移行作業費 62億6,700万円

通信回線初期費用 6億4,300万円

既存住基システム改修費 111億8,200万円

住民票コード通知費 50億7,000万円

運用コスト/年 189億6,800万円

ハード・リース費 77億1,400万円
 通信回線使用料 33億2,700万円
 保守料 44億7,700万円
 賃貸料 2億2,200万円
 運営事務費 32億2,800万円

住基ネットの利益

行政側 約240億円

転入手続き簡素化 18億7,000万円
 台帳事務の合理化 31億円
 住民票の写しの交付省略などによる窓口業務の簡素化 60億円
 国の事務の簡素化 30億円
 カード・システムの開発経費の節約
 約100億円

住民側 267億3000万円

転入手続き簡素化 32億1000万円
 住民票の写しの広域交付による手続き時間の省略 98億5000万円
 住民票の写しの交付省略などによる手続き時間の省略 136億7000万円

構築コストは1999年度～2003年度の累計
 (『日経コンピュータ』2002年9月23日号より)

この数値だけを見ると、住基ネットの費用対効果はかなり高いと言える。ただし、算出方法には疑問点も少なくない。住民側のメリットの計算で総務省は、住基カードの利用が全体の50%に達したものと仮定している。だが、住基カードは希望者にしか配布しない(有償配布の予定)。住民の50%に普及するには、相当な時間が掛かると思われるし、住基ネットの運営事務費に職員の人件費の増加分は含まれていない、などいくつかの疑問点を指摘することができる。

ほかにも疑問点はある。もし住基ネットによって業務が簡略化しても、職員を削減した

り、他の仕事もさせたりしなければ、人権費が減ったことにならないはずである。また、総務省は7月29日、全地方公共団体を対象に監査法人などによる外部監査を実施する方針を発表したが、このコストも含まれていない。

当初想定していないシステム改修が浮上してくることも考えられる。例えば、総務省では、住基ネットのアクセスログは公開しない方針だが、片山虎之助総務相は個人的な判断として「自治体が出したいというのであれば出しても良いのではないか」と記者会見で発言している。もしそうなれば、当初想定していなかったシステム改修のコストが発生することになるケースもあるだろう。

個々に運営する市町村単位で見るとどうだろうか。

日本弁護士連合会が実施した「住民基本台帳ネットワークシステムに関する地方自治体アンケート」(実施期間:2001年11月～12月)によると、「住基ネットの出費は費用対効果の観点から合理的ですか」という質問に対して36%の自治体が「不合理」と回答している。その他の回答は「合理的」が7%、「どちらともいえない」51%、その他・無回答が5.9%だった(回答市町村数は1490)。この回答を見る限り、住基ネットは、すべての自治体に費用対効果面でのメリットという恩恵をもたらすわけではないようだ。

4-3 反対論③全国民に統一番号を振ること自体に反対

なぜ統一番号に反対なのか。代表的な意見を列挙してみる。いずれも住基ネットの利便性よりも個人情報保護を優先させたいという考え方である。

- ・番号で管理されるのは生理的に不愉快
- ・犯罪歴、病歴、遺伝子情報などの個人情報と住民票コードがデータマッチング(いわゆる「名寄せ」)され、国家に管理される危険がある

- ・民間にデータが流出して利用される危険がある
- ・憲法13条で保障されたプライバシー権の侵害である
- ・参加/不参加の選択は、個人の自由意志に任せるべきである
- ・全国民のデータが他の国家に漏洩する可能性がある（国防上のリスク）
- ・住基カードのセキュリティに関する疑問
ここでは、「住基カード」について、特に取りあげてみたい。

11桁の住民票コードを容認した住民は、2003年8月からサービス開始が予定されている住基カードを保持することができる。これは希望者のみだが、千数百円を払えば自分の住んでいる自治体から8,000字（ただし技術的には更にはるかに多くの字数が入るようにできる）の記憶容量のあるICカードを交付してもらえる。これが住基カードである。4桁の暗証番号とあわせて使うことになっている。

強制ではないので使う意思のない人は交付を受けなくてかまわない。しかし、個人個人の判断でどこまで「持たない自由」を主張できるかは、不確かである。それぞれの自治体の取り組み方にも左右されるであろう。住基法では、各自治体の条例で独自にさまざまな機能を住基カードに盛り込んでよいとしており、あたかも自治体の自由にまかせているかのようにみえるが、ここでも国は主導権を握ろうとしている。

たとえば経済産業省では、健康保険証や公的年金カード、運転免許証、パスポート、近い将来に導入されるであろう納税者番号に関わる納税関連コード、印鑑登録証明、図書館や駐車場など公的施設の利用者証といった行政分野、さらには社員証や学生証などの身分証明書、キャッシュカード、クレジットカード、定期券、各種プリペイドカード、会員券、病院の診察券等々、民間分野の機能に至るま

でを1枚のICカードに集約するという構想を明らかにしている。

経済産業省の職員らが書いた『ICカード革命』でも、「行政部門における世界最大規模のIC事業ということで、今後とも目が離せない」と指摘しており、それだけに電子機器メーカー、システム開発会社等の期待感と競争意識は加熱していると言っても過言ではない。

住基カードの安全性についても議論がある。住基カード内にさまざまな個人情報を含んでいるわけではないので、住基カードをなくしたり盗まれたりしても、それですぐに不正利用されるということはない。セキュリティとしては、本人が4桁の暗証番号とセットで住基カードを使うので、他人が簡単に不正なアクセスをすることはできないとされている。しかし、暗証番号を生年月日にしたり、自宅の電話番号にしたり、という人はけっこう多く、他人の暗証番号を知るとはそれほどむずかしいことではない。

住基ネットを端末で管理運用している数万人の自治体職員と自治体から業務委託を受けている民間業者はどうか。この人たちのなかにひとりでも不正使用する人がいたら大変なことになるが、これを絶対に防止する仕組みは、現状では無い。たとえば、96年8月には大阪国税局が職員の個人信用情報を入手していたことが判明したが、入手方法についてはウヤムヤのままになっている。2000年7月には京都の名簿業者が全国70数社の貸金業者などから190万人分の債務者リストを手に入れ、千数百社の貸金業者に売っていたことが発覚したが、関係者はだれも処罰されなかった。

ハッカーはどうか。米国のある病院ではハッカーによって患者の血液型データが全部書き換えられてしまったという事件が起きている。住基ネットを通じてアクセスできる個人情報が抹消されたり書き換えられたりする危険を

絶対に防げる保証は何も無い。

5. おわりに

法案が通った上で稼働している住基ネットは、「既に国民の合意は得られている」という言い方もできるだろう。とはいえ、稼働前後から現在にかけて少なからぬ異論が出ていること、「離脱は合法である」「プライバシー保護の体制が不十分」とした上で参加を見合わせている自治体が実際に存在することもまた事実である。

こうした状況の中、「費用対効果はどうか」「なぜ危険性が指摘されているのに住基ネットに接続するのか(指摘されている危険性について、どのような対策を講じているのか)」「一部自治体で離脱の根拠となっている住基法36条2項についてどう考えるのか」といった疑問が住民の間から出た場合、どのように説明するのか。各自治体は、それぞれの自治体なりの考え方を住民にきちんと説明できるようにしておくべきではないだろうか。

[参考文献]

- ・『日経バイト』2002年10月号, 日経 BP 社, 「住基ネット稼働で気になる自治体の個人情報保護対策」
- ・『日経コミュニケーション』2002年9月2日号, 日経 BP 社, 「住基ネットのどこが危ない? 市町村の安全対策には格差つきまとう情報漏えいの脅威」
- ・『住基ネット』とは何か? 国民と自治体のための脱『住基ネット』論(明石書店), 桜井よし子ほか
- ・「IC カード革命」(オーム社), 石川勝一郎ほか
- ・住基ネット全国センターホームページ(地方自治情報センター)
http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/rpo/juki-net_top.htm
- ・住民基本台帳ネットワークシステムの構築

(総務省)

<http://www.soumu.go.jp/>

[c-gyousei/daityo/index.html](http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daityo/index.html)

- ・住民基本台帳法関係法令集(総務省)
http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daityo/jyuminkihon_09.html
- ・行政機関等個人情報保護法案(総務省)
<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/kenkyu.htm>
- ・第154回国会 内閣委員会 第17号(2002年7月24日)
http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.nsf/
- ・【日弁連】情報問題対策委員会(日本弁護士連合会)
<http://www.nichibenren.or.jp/jp/nichibenren/nichibenren>
- ・朝日新聞, 読売新聞, 北海道新聞(2002年7月~9月)

[Abstract]

Various Problems Concerning Japan's National Resident Registry Network

Masaaki MIZOGUCHI

Each person in Japan was assigned an 11 digit number, and the National Resident Registry Network System went into effect on August 5, 2002. This system was made as a first step to increase the efficiency of administrative office work and to make possible realization of "electronic government" in the near future, but it has many serious problems concerning individual information protection, the cost, and the control of people by the State. Moreover, local governments which reject this network are on the increase. The discussion of legal or illegal is being tabled. How do local governments explain these various problems to citizens who have doubts? Each local government should try to explain its way of thinking to the citizens properly.

