

監 査 公 表 第 3 号
平成15年6月25日

神 戸 市 監 査 委 員	近 谷 衛 一
同	寺 坂 光 夫
神戸市監査委員職務執行者	福 浪 睦 夫
同	吉 田 謙 治

監 査 公 表

地方自治法第242条第1項の規定により提出された住民監査請求（平成15年5月12日，14日，15日及び6月5日提出）について，同条第4項の規定に基づき監査を行った結果を同項の規定に基づき公表します。

記

請求人

A 他 全113名

第1 請求の要旨

平成15年5月12日，14日，15日及び6月5日に提出された措置請求書及び平成15年5月28日に請求人が行った陳述によると，請求の要旨は次のとおりと解される。

- 1 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。）の「一次稼動」（2002年8月5日）のために支出した費用（本請求より1年以内のもの）は，以下の理由により著しく不当かつ違法なものであるから，神戸市長はこれを返還することを求める。加えて，今後の「二次稼動」（2003年8月25日予定）のための支出の差止めを求める。

理 由

- (1) 住基ネットは、利便性・効率性がうたわれているが、次のような問題点に対して市民の疑問、不安が根強いにもかかわらず、神戸市は十分な説明責任を果たさずに、2002年8月、市民に住民票コードを付与し、住基ネットに接続した。

全国民の個人情報を一か所に集約するという、個人情報の一元管理の危険性

包括的に個人情報を集積すればするほど大量流出の恐れ

用途のなし崩しの拡大（2002年12月、93事務から264事務へ拡大）

前提となるはずの、住民のための実効性ある個人情報保護法の未成立

実質的な国民背番号制や国家による個人管理・監視システムにつながる危険性

- (2) さらに、「一次稼働」の準備事務には、以下のような著しい不当性、違法性、脱法性がある。

住民基本台帳法（以下「住基法」という。）施行令により、住民票コードの付与とその通知については区長が処分主体とされているが、実際は市長の事務部局に属する市民参画推進局区政振興課及び企画調整局情報システム課が民間への業務委託を含めた準備作業を行っており、区長の関与しないところで個人情報が集約され、外部に持ち出されている。

住基ネット導入の前提の個人情報保護法成立前で、業務委託において守秘義務の明確な法的根拠のない状態で民間に委託し、個人情報が民間の受託者に流出した。

- (3) 住民基本台帳事務は基本的に市区町村固有の自治事務であり、地方自治法第1条の2第2項では自治体の自主性が保障されている。さらに、「市町村長は、住民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」（住基法第36条の2）と、市町村の責務が規定されており、日弁連意見書によれば、「市町村が住民のプライバシーの侵害を防ぐため、敢えて住基ネットと接続しない措置も、住基法第36条の2に定める『適切な管理のために必要な措置』に該当すると解される」（2002年12月20日）とされている。

しかし、全市民アンケートの実施を求めた市民団体の要望（2003年3月3日）に対して、神戸市は「改正住基法は国会において制定され、所定の手続きにより施行されたものである以上、当然これに従い事務を行う必要がある」などとして、「アンケートの実施は考えていない」とのことである。（3月14日付回答）

- (4) 以上のことから、神戸市としても、住民の基本的人権を擁護する立場から、地方自

治の本旨に則り、住基ネットからの離脱ないしは個人選択制の導入をすべきであったにもかかわらず、住基ネット稼働のための費用を支出し、また、今後も支出しようとしていることは、著しく不当であるのみならず、住基法第36条の2、地方自治法第2条第14項および地方財政法第4条等に違反する違法なものである。

2 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める。

理 由

市監査委員はこれまでの市民から提出された全住民監査請求を棄却し、認容されたものは1件もない(ちなみに、1981年度から2002年度に至るまで、全78件の住民監査請求のうち、取り下げ・審査中2件〔2003年3月現在〕を除き、76件はすべて却下・棄却されてきた)。

そもそも、住民監査請求制度は内部における自己チェック・システムとして地方自治法に盛り込まれたにもかかわらず、神戸市においては、監査委員の選任のあり方などから、第三者機関としての本来のあるべき機能を果たし得ていないといわざるを得ない。

1997年の地方自治法改正によって、新たに外部監査に係る項目が盛り込まれたことは、大きな前進であり、新たな観点から住民監査請求のあり方を問い直す大きな契機になるものと考えられ、その趣旨に沿った運用がなされるべきである。

さらに、本件住民監査請求(以下「本件請求」という。)は、費用支出の事務手続きが不当、違法としているのではなく、その原因行為である住基ネットの稼働が市民の人権に対する大きな侵害であることから、不当、違法であるとしているものである。住基ネットに対する認識は、監査委員といえども十分でないことから、個別外部監査契約に基づく監査を求めるものである。

第2 市長に地方自治法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由(監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認めなかった理由)

請求人は、過去の住民監査請求において、認容されたものが1件もなく、監査委員が第三者機関としてのあるべき機能を果たし得ていないとして、個別外部監査契約に基づく監査を求めているが、請求人の言う期間の住民監査請求において、認容されたものが1件もない理由は、当該住民監査請求の内容によるものであり、適正に選任された監査委員が第三者機関としてのあるべき機能を果たし得ていないとは断定できず、特に外部監査を必要とする事案とは認められない。

また、本件請求は、住基ネットの稼働のための費用支出に係るものであり、その財務会計上の違法性、不当性についての判断を行うに当たって、特に監査委員に代わる外部の者の専門的な知識や判断を必要とする事案とは認められない。

なお、請求人は、本件請求において財務会計上の行為の原因となる住基ネットの稼働という法令に基づく制度そのものについての監査を求めているが、住民監査請求制度は、具体的な財務会計上の行為等が法令に基づいて適正に執行されたものであるかを監査するものであり、法令及びそれに基づく制度自体の監査を予定するものではない。

以上のことから、請求人が主張する監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であるものとは認められないので、通知を行わなかった。

第3 監査の実施

企画調整局及び市民参画推進局の関係職員から事情聴取を実施したほか、当局が作成した住基ネット稼働に係る費用の支出に関する書類等について監査を実施した。

なお、監査の対象としたのは、措置請求書及び事実を証する書類（陳述の際に提出された追加分を含む）から特定される支出のうち、過去1年間に「一次稼働」のために支出された次の支出及び平成15年度予算からの支出が見込まれる「二次稼働」の費用である。

住民票コード通知書等の作成及び封入業務委託	6,880,842円
住民票コード通知郵便料金	32,203,910円
住民票コード告知に関する対応業務（人材派遣契約）	2,640,172円
電子計算機等賃貸借料（平成14年度分）	107,730,756円
既存住民基本台帳システム改造業務委託	22,568,700円
住基ネット ファイアウォール ログ解析業務委託	997,500円
支出額計（平成14年度）	173,021,880円

第4 監査の結果

請求人の主張に対する判断は以下のとおりである。

1 住基ネットの問題点に対して神戸市は説明責任を果たしていないとの主張について

請求人は、住基ネットには個人情報の保護がされていない問題点があり、それへの説明がされていないと主張しているが、神戸市においては、住基ネットの稼働に当たり、個人情報の保護対策等について市広報紙への2回の記事掲載及び「出前トーク」による地域へ出向いての説明も行ったほか、住民票コードの通知に際しては説明資料を同封す

るとともに、「住民票コードお問い合わせセンター」を開設して市民からの問い合わせに対応しており、説明責任は果たしているものと認められた。

また、住基ネットにおける個人情報保護対策として別紙の対策が行われており、請求人の主張する問題点自体への対応も図られているものと認められた。

なお、請求人は、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 1 条第 2 項で「この法律の施行に当たっては、政府は、個人情報の保護に万全を期するため、速やかに、所要の措置を講ずるものとする。」と規定されていることから、個人情報保護法の制定が「所要の措置」に該当し、住基ネット稼働の前提条件であると主張している。しかし、平成 14 年 5 月 29 日の衆議院内閣委員会において、政府は立法機関ではないことから、平成 13 年 3 月に個人情報保護法案を国会に提出したことで、「所要の措置」を講じたこととなり、同法案が成立すると否にかかわらず、改正法附則第 1 条第 1 項の規定により公布の日から 3 年以内の施行が義務づけられている、旨の政府答弁がなされているように、個人情報保護法の成立が住基ネット稼働の前提条件とは認められない。（個人情報保護法は平成 15 年 5 月 23 日に成立した。）

2 住基ネットの「一次稼働」の準備事務に不当性及び違法性があるとの主張について

改正法附則第 3 条及び第 5 条並びに住民基本台帳法施行令の一部を改正する政令（平成 13 年政令第 273 号。以下「改正政令」という。）附則第 3 条第 1 項の政令指定都市に関する特例の規定により、改正法の施行日に現に住民基本台帳に記載されている者に係る住民票コードの記載とその通知については区長が処分主体とされている。しかし、住基ネット稼働の準備事務については、改正法附則第 7 条及び改正政令附則第 3 条第 2 項の政令指定都市に関する特例の規定により区長に加えて市長も、改正法施行日前において事務の実施に必要な準備行為をすることができることとされている。また、住基法第 6 条第 3 項では「市町村長は、(中略)住民票を磁気ディスク(中略)をもって調製することができる。」とされており、区長に作成権限がある住民基本台帳でもその電算処理事務については市長により統一的行うことが合理的な事務処理として認められているものと思料される。

こうしたことから、区長権限として執行される事務であっても市の内部事務として市長の事務部局で処理することに不当性及び違法性は認められない。

また、住基ネット稼働の準備事務を民間事業者に委託するに際して、神戸市個人情報保護条例（以下「条例」という。）第 13 条、同施行規則第 5 条及び電子計算機処理に係るデータ保護管理規程第 20 条の規定に従って、契約書で受託者の個人情報の秘密保持義務が適正に定められて執行されており、個人情報は適切に取り扱われていた。なお、受託者の秘密保持義務については、条例第 14 条において規定されているほか、住基法

上も第30条の31第2項（同項違反には同法第42条の罰則が適用される）及び同法第36条において規定されている。

3 自治体の自主性に基づき「住基ネット」からの離脱ないしは個人選択制をとるべきであったにもかかわらず、これを怠ったとの主張について

住基ネットでは、住基法第30条の5及び住基法施行令第31条の指定都市に関する特例の規定により区長は市長を経由して本人確認情報を知事へ電気通信回線を通じた送信により通知することが義務づけられている。その送信の「技術的基準」を定めた総務省告示（平成14年第334号）などから判断すると、住基法第36条の2の「必要な措置」には、万が一の事故などによる情報の漏えいの恐れが生じた場合の住基ネットからの一時的な切り離しは含まれるが、恒常的なネットワークの切り離さないしは本人確認情報の知事への通知を個人選択制とすることまでが含まれるとは解されない。また、平成14年8月7日付総務省自治行政局市町村課長通知では、市町村は改正住基法の施行と同時に住基ネットの運用を開始する義務があり、本人確認情報の通知を住民の選択制とすることは違法である、とされている。さらに、地方公共団体の自主性は、地方自治法の大原則であるが、地方自治法第2条第16項で「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。」とされており、その自主性も法令の規定の範囲内のものと解される。従って、住基法に基づき区長が市長を経由して本人確認情報を知事に通知することは、適正な事務処理と認められる。

なお、全市民アンケートの実施については、住基法により住基ネットの実施が義務づけられている一方で、住基ネットの実施手続きとしてアンケート実施が法令において規定されていないことから、その未実施を不当ないし違法と言うことはできない。

第5 結論

以上のことから、住基ネットの稼動が著しく不当であるのみならず、住基法第36条の2、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条等に違反する違法なものであるとは言えない。また、住基ネット稼動のために支出した費用の支出手続きについては神戸市会計規則等に従って適正に行われていた。

従って、住基ネット「一次稼動」のために支出した費用の返還と今後の「二次稼動」のための支出の差止めを求める請求人の主張にはいずれも理由がなく、措置の必要を認めない。

(別紙)

住基ネットの個人情報保護対策について

1 システム上の対策

- (1) 専用の通信回線利用及びファイアウォール設置による第三者の不正侵入防止
- (2) 通信回線を流れる情報の暗号化
- (3) ネットワーク利用にかかる操作者用ＩＤカード及びパスワードによる認証

2 法制度上の対策

- (1) 本人確認情報（氏名，生年月日，性別，住所，住民票コード及びこれらの変更情報）の利用を住基法に規定する２６４事務に限定（住基法第３０条の７第３～６項）
- (2) 民間及び権限のない行政機関等公的機関における住民票コード利用等の禁止（住基法第３０条の４２，同第３０条の４３第１～３項）
- (3) 指定情報処理機関に本人確認情報保護委員会，都道府県に本人確認情報の保護に関する審議会を設置し，本人確認情報の保護に関する事項の調査審議等を行う。（住基法第３０条の１５第１，２項及び同第３０条の９第１，２項）
- (4) 指定情報処理機関，都道府県及び市町村職員等の関係者に秘密保持義務を課し，かつ違反に対する罰則規定（住基法第３０条の１７第１～３項，同第３０条の３１第１，２項，同第３０条の３５第１～３項，同第４２条）

本人確認情報を管理・利用する指定情報処理機関，都道府県，市町村及び住基法別表記載の国などの行政機関並びにこれらから電子計算機処理等の委託を受けた者の職員及びこれらの者であった者は，本人確認情報及びその事務に関して知り得た秘密を漏らしてはならず，これに違反した場合は２年以下の懲役又は１００万円以下の罰金に処せられる。

3 運用上の対策

- (1) システム稼働前に，本人確認情報の守秘義務，操作者カードの管理などについて，住基ネットの処理を担当する職員全員に研修を実施した。
- (2) 本研修については，システム稼働後も継続して定期的実施する。
- (3) システムの操作については，研修を受講した者に限定する。
- (4) 「住民基本台帳ネットワークシステムセキュリティ対策チーム」を設置し，不正アクセスの兆候があるなど緊急時には，神戸市の判断でネットワークの切り離し等の措置を講ずる。