

監査結果

西 監 収 第 5 5 号 の 1

平成 1 5 年 1 0 月 2 0 日

(2003 年)

請 求 人 様

西宮市監査委員 川 畑 和 人

同 森 池 とよたけ

同 村 西 進

同 横 山 良 章

「住民基本台帳ネットワークシステムにかかる西宮市職員措置請求」
の監査結果について（通知）

地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、平成 15 年（2003 年）8 月 21 日付で提出されました上記住民監査請求について、同条第 3 項の規定に基づき監査した結果を次のとおり通知します。

1 . 請 求 の 受 理

本請求は、所要の法定要件を具備しているため、平成 15 年 8 月 25 日これを受理しました。受理後、請求書の一部の補正並びに事実を証明する書類の追加提出がありました。

2 . 請 求 の 要 旨

請求書の記述及び請求人の陳述を踏まえ、請求の要旨を次のとおり解しました。

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。）に関連する支出は、以下の理由により、違法、不当なものであるため、西宮市長は直ちに住基ネットを切断し、これまでの住基ネット関連経費の支出を返還し、今後の予算支出を差し止めることを要求する。

(1) 住民基本台帳法違反である。

住民基本台帳法第 3 条並びに同法第 36 条の 2 の規定は、住民票の管理、記載事項の漏えい防止が市長の責務であることを示している。

住基ネットのセキュリティに関しては、これが全国の自治体の端末を繋ぐものであることから、情報漏えいの危険性が当初から指摘されてきた。システム上の対策は一定行われているが、技術上万全な対策というものはない。最大のセキュリティ対策は外部接続をしないことである。

長野県本人確認情報保護審議会第一次報告（平成 15 年 5 月 28 日）の市町村アンケートでは、「県下の 120 自治体中、27 自治体が住基ネットをインターネットと接続していた。」という結果が出ている。特に人口の少ない自治体では満足な体制がとれていない。これでは西宮市がいかに努力しようと、情報漏れを防ぐことは不可能である。

また、東京都目黒区の情報公開・個人情報保護審査会（平成 15 年 7 月 17 日付答申）は、「異議申立て人の自己情報利用中止請求を認めるべきである。」、また、藤沢市個人情報保護審査会（平成 15 年 7 月 31 日付答申）は、「市は外部接続を中止し、送信した個人情報を抹消するよう努めるべきだ。」との答申を首長に提出しており、これは、いずれも個人情報保護条例に基づく中止請求、異議申立てに応えたものであり、憲法第 13 条に根拠を持つプライバシー権、自己情報コントロール権等から住基ネットへの接続を問題視したものである。

住基ネットによる個人情報の漏えいを防ぐには離脱が不可欠であり、徒らに接続している西宮市長の行為は法に違反している。

(2) 西宮市個人情報保護条例違反である。

住基ネット開始にあたって、西宮市個人情報保護条例第 11 条に規定する西宮市個人情報保護審議会が開催されておらず、情報公開請求の結果、3 か月後の 11 月に開催されていることが判明したが、これは同条例に違反している。

西宮市情報公開・個人情報保護審査会（平成 15 年 2 月 25 日付答申）は、これを手続規定の瑕疵として、「条例の規定に違反するといわざるを得ない。」とし、また、同条例第 25 条の適用の是非について、市長の適用除外の判断を「実施機関の当初の決定は、条例の解釈を誤ったものといわざるを得ない。」としている。

3. 請求人

代表者 A 他 10名

4. 監査の対象事項

請求の要旨及び請求人の陳述内容を勘案し、地方自治法第242条第1項に定める住民監査請求の対象となる財務会計上の行為である「違法若しくは不当な公金の支出」と関係あるものとして、監査対象事項を次のように判断しました。

(1) セキュリティが不完全なままで住基ネットに接続することが住民基本台帳法第3条に違反することとなるか。また、住基ネット開始にあたっての手続きが西宮市個人情報保護条例に違反しているか。

(2) したがって、住基ネット関連経費の支出が違法、不当なものとなるか。

5. 監査の実施

西宮市職員措置請求書並びに同請求書に添付された事実を証する書面等に基づき、請求人の陳述及び市当局から提出された書類・資料の調査を行うとともに、関係職員等から事情聴取を行いました。

6. 監査の期間

平成15年8月26日から同年10月20日まで。

7. 請求人の陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき請求人に対し、平成15年9月2日に証拠の提出及び陳述の機会を持った結果、請求人5人が出席し陳述しました。

その際、損害額を証明するための事実を証する書面を追加提出し、請求の要旨に沿った意見陳述を行うとともに、次のことにも言及しました。

「住基ネットは情報が漏えいする危険なものであるという我々の異議申し立てに対し、西宮市長は『法律で決まったことだから』という主体性のない回答をしている。

自治体の本質ということでは、住民の福祉を第一に考えるべきであり、また、3年間で2億円を超える支出がされるが、最小の費用で最大の効果をあげることを図る必要があるのに、費用対効果について疑問がある。」

8 . 関係職員等の事情聴取

予め、必要関係書類の提出を求め調査照合するとともに、地方自治法第 199 条第 8 項の規定に基づき、関係職員として、平成 15 年 9 月 26 日に市民局・岡本局長、谷原市民部長、坊之本市民課長、西原、守屋同課主事、総務局・阿部局長、吉田情報化推進部長、森本情報化推進担当課長、芝山同課課長補佐の出席を求め、事情聴取及び質疑応答を行いました。

9 . 事実の確認

請求書の要旨及び請求人の陳述に基づいて、関係職員の事情聴取並びに提出された資料等により、次のように事実を確認しました。

(1) 住基ネットの概要

住基ネットは、全国の市町村と都道府県、指定情報処理センターを結び、新しく設けられた住民票コードに基づき、国などの行政機関へ住民票の情報を提供し、市民サービスの向上や行政事務の効率化を目的として、平成 11 年 8 月 18 日に住民基本台帳法（以下「住基法」という。）の一部が改正・公布、同年 10 月 1 日に施行され、住基ネットの構築がスタートしました。

14 年 8 月 5 日（一次稼働）に全国の住民票に 11 ケタの住民コードを記載し、住基ネットで取扱う住民票情報（氏名、生年月日、性別、住所、住民票コード、異動による付随情報）制度がスタートし、15 年 8 月 25 日（二次稼働）から、交付の特例（参加している自治体であれば全国どこの市町村でも広域交付住民票の交付がうけられる。）と住民基本台帳カードの交付が開始されています。

(2) 住基ネット運用の作業過程等

住基ネット一次稼働及び二次稼働運用の作業過程等は、次のとおりです。

ア 運用の作業過程について

12 年 4 月から	住基ネット検討チーム設置
14 年 2 月 28 日	阪神 8 市 1 町住基ネット担当者会設置
14 年 7 月 19 日	阪神 8 市 1 町で情報保護徹底について要望書を総務省へ提出
14 年 8 月 5 日	住基ネット一次稼働
	住基ネット運用管理要綱制定、緊急時対応計画書策定

14年8月18日～31日 住民票コードを通知(183,883件)

14年10月30日 阪神8市1町で、個人情報保護法早期制定に関する要望書を
総務省へ提出

14年11月5日 住基ネット運用管理要綱の改正

14年11月11日 個人情報保護審議会で、個人情報の外部提供等について報告、
説明

15年3月27日 住基ネット運用管理要綱の改正

15年5月20、21日 広域交付住民票・付記転出入テスト(芦屋市と共同実施)

15年6月21日 切断・復旧テスト(兵庫県、尼崎市、芦屋市と共同実施)

15年8月22日 住基ネット運用管理要綱の改正、緊急時対応計画書の改正

15年8月25日 住基ネット二次稼働

イ 市民への広報について

14年7月25日 市政ニュース、ホームページへの掲載
(住基ネットの概要、住民票コード通知、今後の実施のサービス等)

14年8月1日～15年8月15日
ケーブルテレビにて放映(延30日、1日8回又は3回放映)

14年8月7日～15年8月24日
さくらFMにて放送(延8日、1日3回放送)

14年9月25日 市政ニュースへ掲載(住民票コードの受取りについて)

15年7月25日 市政ニュースへ掲載(住民票の広域交付、住民基本台帳カードの交
付)
ホームページの更新(住民票の広域交付、住民基本台帳カードの交付、
これまでの経過、Q & A)
総務省発行のパンフレットを本庁、各支所の窓口で配布

15年8月25日 市政ニュースへの掲載(二次稼働の開始)
ホームページの更新(二次稼働の開始)

ウ 条例等の規定による各種異議申立て等の状況及びその結果

14年8月8日	個人情報保護条例第13条第3項の規定による目的外利用等の中止請求(2件) 同年9月6日 請求に応じられないとの決定通知
14年8月19日	個人情報保護条例第13条第3項の規定による目的外利用等の中止請求(1件) 同年9月13日 請求に応じられないとの決定通知
14年9月4日	住民票コード付番に対する異議申立て(同年11月末現在44名) 同年10月29日 異議申立にかかる意見陳述を実施、15年1月31日 請求棄却36件、却下2件 15年3月26日 請求棄却6件
14年9月5日	個人情報保護条例第13条第2項の規定による削除請求(1件) 同年10月18日 請求に応じられないとの決定通知
14年10月16日	個人情報保護条例第19条第1項の規定による異議申立て(1件) 15年5月7日 請求棄却決定
14年12月17日	個人情報保護条例第13条第2項、第3項の規定による請求(1件) 15年1月10日 請求に応じられないとの決定通知

エ 住民票コード通知の状況及び住民基本台帳カードの発行状況

一次稼働にあたり、住基法第7条第13号に規定する住民票コードを、14年8月18日から同年31日までに配達記録により183,883件の郵送を行ったところ、返戻数21,207件のうち転居先不明1,831件、受取拒否373件、郵便局留置期間終了19,003件(うち市での受渡し2,441件)、市民課保管数18,766件となっています。また、出生等による新規通知5,687件を行い、15年9月30日現在、先の通知を含め376件の受取拒否がありました。

15年8月25日からの二次稼働に伴い希望者に交付される住民基本台帳カードは、15年9月24日現在Aタイプ(顔写真なし)14件、Bタイプ(顔写真付き)315件の申請があり、交付件数は両タイプを併せ301件となっています。

(3) 住基ネット関連経費の支出

住基ネット構築及び運用・管理等に要した経費の支出状況は、次のとおりです。

(単位 : 円)

年度	項 目	支出済金額	支出年月日
1 3	住民基本台帳ネットワークシステム整備業務 (S E 作業等)	51,765,000	H 13・8・20 ~ H 14・4・30
	住基ネットサーバー用コンセント等設備設置 作業	287,175	H 14・2・8
	住民基本台帳ネットワークシステム機器導入 作業業務	1,228,500	H 14・2・8
	住基ネット L A N 設備設置作業委託業務	198,135	H 14・5・20
	住民基本台帳ネットワークシステム電子計算機 (サーバー等一式) 賃借料 H 13・12 月分 H 14・1 ~ 2 月分 H 14・3 月分	2,835,000 9,005,850 4,502,925	H 14・1・28 ~ H 14・4・18
1 4	住民基本台帳ネットワークシステム整備業務 (S E 作業等)	24,675,000	H 14・5・28 ~ H 15・4・18
	住民基本台帳ネットワークシステム電子計算機 (サーバー等一式) 賃借料 H 14・4 ~ 9 月分 H 14・10 ~ 12 月分 H 15・1 ~ 2 月分 H 15・3 月分	17,010,000 13,179,600 8,786,400 4,393,200	H 14・5・28 ~ H 15・4・18
	住民票コード通知書	1,437,450	H 14・8・19
	住民票コード通知書圧着処理業務 単価契約 (183,883 通)	965,385	H 14・9・9

	住民票コード通知費用（郵券代）	45,513,599	行政管理課執行
13年度、14年度支出済額計		185,783,219	
15	住民基本台帳カード（予定数量3,000枚） <単価契約>（H15・9・10現在1,000枚購入）	(2,646,000 のうち) 882,000	H15・9・29
	住民基本台帳ネットワークシステム電子計算機 （サーバー等一式）賃借料 H15・4～6月分 H15・7～9月分	11,411,190 (11,411,190 のうち) 7,607,460	H15・5・28～ H15・9・29
	住民票コード通知費用（郵券代）	558,540	行政管理課執行
13～15年度支出額合計		206,242,409	

注1 15年度の（ ）の金額は契約金額で、支出済金額は15年9月末日現在。

2 15年度当初予算は、上記を含め60,245千円が計上されている。

3 住民監査請求における違法若しくは不当な公金の支出については、支出後1年以内のものとなっているが、ここでは、住基ネット構築、運用・管理に要した全ての経費について記載している。

（4）住基法の規定

ア 住基法第3条及び第36条の2について

住基法第3条は、（市町村長等の責務）として、台帳を整備し、正確な記録が行われるよう努め、住民記録の管理が適正に行われるよう必要な措置を講じるよう努めること（第1項）、及び市町村長その他の市町村の執行機関の長は、住民基本台帳に基づいて住民に関する事務を管理

し、又は執行するとともに、住民からの届出その他の行為に関する事務の合理化に努めること（第2項）並びに交付される書類により知り得た事項を使用するにあたり個人の基本的な人権を尊重するよう努める（第4項）ことを規定しています。

住基法第36条の2は、（住民票に記載されている事項の安全確保等）として、台帳に関する事務の処理にあたって、記載事項の漏えい、き損の防止、適切な管理のため必要な措置を講じよう規定しています。しかし、いずれも「必要な措置」については、具体的に明示されていません。

イ 住基法第30条の5について

住基法第30条の5は、住民票の記載、消除等、住民票の記載等に関する事項で政令で定めるものを都道府県知事に通知することとし（第1項）、通知の方法（第2項）は電気通信回線を通じて実施されることとされています。

ウ 請求人が主張する住基法違反についての市の見解

「住基法第3条又は第36条の2の規定は、住基法に定める事務を実施することを前提として、適切な管理のために必要な措置を講ずべきことを規定したものであると考えている。

住基ネットは、制度面、技術面及び運用面の三つの側面から個人情報保護のための措置が講じられており、これらの規定を根拠として市長の判断により、住基ネットからの恒常的な切り離し、いわゆる住基ネットからの離脱又は不接続はできないものとする。

ファイヤーウォール（防火壁）で不正アクセスの徴候を発見したとき等本人確認情報に脅威を及ぼす恐れの高い事象が確認され、本人確認情報の漏えい等の危険が具体的に発生した場合は、被害拡大を防止するための応急的な措置として、市長が住基ネットとの切断等の措置を講ずることは、これらの規定する必要な措置に含まれるものであるとする。

住基ネットにおいて、住所地以外の市町村における住民票の写しの交付（第12条の2）、転入手続の特例（第24条の2）、本人確認情報の兵庫県知事への通知（第30条の5）等の事務については、電気通信回路を通じた送信により行うことが義務付けられている。

また、14年8月7日付総務省自治行政局市町村課長通知（総行市第156号）において、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性や任意性とするのは違法であるとされている。

従って、住基ネットからの離脱は違法であると認識している。」

(5) 西宮市個人情報保護審議会(以下「審議会」という。)の開催

ア 西宮市個人情報保護条例(以下「条例」という。)について

条例第11条は、(電算処理の規制)として、実施機関は、電子計算組織に係る個人ファイルを、実施機関以外のものと通信回線によって結合してはならない、と原則禁止規定し、ただし書で、審議会の意見を聴いて個人情報の保護措置が確保されていると認めるものについてはこの限りではない、との例外規定を置いています。

また、条例第25条は、(他の法令等との調整)として、法令または他の条例の規定により、個人情報の取扱いに関する手続が定められている場合は、当該取扱いについてはその定めるところによるものとし、この条例は適用しない、と規定しています。

イ 審議会について

審議会は条例第21条の規定により、個人情報保護制度の適正な運営を図り、この制度の運営に関する重要事項について調査審議するため、個人情報保護に関し優れた識見を有する者5人により構成されている附属機関です。

審議会は、住基ネット一次稼働の14年8月5日までに、住基ネット接続についての審議のための開催はなされていません。実施機関からの審議会への付議申請が同年10月31日になされ、11月11日に審議会が開催され、個人情報の外部提供等について報告、説明がなされています。

ウ 審議会開催についての市の見解

「住基法第30条の5第2項において、本人確認情報の通知方法については、電気通信回線を通じて、市長の使用に係る電子計算機から兵庫県知事の使用に係る電子計算機へ送信する旨が規定されているため、条例第25条の規定により、審議会へ付議するまでに至らなかったものである。

しかし、審議会に対し、詳しい情報を提供をするため、14年11月11日に審議会へ報告し、議論をしていただいたものである。」

(6) 西宮市情報公開・個人情報保護審査会(以下「審査会」という。)の答申

審査会は、西宮市附属機関条例の規定により設置されたもので、西宮市情報公開条例第15条第2項及び条例第19条第2項の諮問に応じた審査並びに情報公開制度についての重要事項の調査及び審議を担任事務とし、5人の情報公開制度及び個人情報保護に関し優れた識見を有する委員で構成されています。

審査会は、異議申立人が住基ネットにかかる個人情報の目的外利用等の中止請求に対し、実施機関が請求を認めない決定をしたことを不服として、条例第 19 条第 2 項に基づき異議申立てを行ったことに対する西宮市長からの諮問について、15 年 2 月 25 日に答申を行いました。

審査会の結論は、「住基ネットにかかる個人情報の目的外利用等の中止の請求に対し、当該請求を認めない決定をした処分は妥当である。」であるとしています。

その際の審査会の判断は次のようになっています。

ア 条例第 25 条の適用の是非について

「実施機関が、申立人の請求に対して、条例第 25 条の規定により本条例は適用しないとして当該請求を認めない決定を行っているが、これは条例の解釈を誤ったものといわざるを得ない。条例第 25 条の趣旨は、他法令においてすでに個人情報保護措置が定められている場合には当該規定によるべき旨を定めたものである。」

イ 条例第 8 条違反の主張について

「異議申立人は、原則として実施機関以外に個人情報を提供してはならないとする条例第 8 条の規定に違反して個人情報を提供しているのでこれを中止せよと主張しているが、これについて、条例上は、法令に基づく根拠があって個人情報を提供する場合には提供できることを認めている。それゆえ、法令に基づく提供が申立人の憲法上の権利を侵害するというような特段の事情がない限り、住基法に基づく実施機関外部への個人情報の提供は条例第 8 条違反とはならないと考えられる。」

ウ 条例第 11 条違反の主張について

「条例第 11 条は、オンライン結合の禁止の例外として、『市長が 個人情報の保護措置が確保されているもの』であることを要求しており、さらに、そのような市長の判断は『審議会の意見を聴いて』なされるべきことを求めている。しかし、当審査会での実施機関の説明によれば、審議会の意見を聴いたのは、14 年 11 月 11 日（住基ネットへの結合のおよそ 3 ヶ月後）であったというものである。これは条例に違反するといわざるを得ない。

もっとも、当審査会が確認したところによれば、14 年 11 月 11 日に、審議会が開催され、本件で問題とされているオンライン結合の問題についても議論されたということであり、また、市長は、審議会の意見を聴いた上で、住基ネットへの参加（オンライン結合）が『個人情報の保護措置が確保されていると認め』られると改めて判断しているので、手続規定の瑕疵は、現段階では治癒されたものと判断する。」

(7) 本人確認情報の利用

住基ネットの利用は、14年8月の一次稼働にあたって93事務であったものが、その後電子政府関連3法の成立により、11省264事務に拡大されています。

「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律」、及び「同法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」が15年2月3日施行されたことにより、各省庁で行っている各種の申請や届出等をオンラインで受付できることになり、約52,000件の事務に利用できるようになっています。

本市における住民基本台帳カードの利用計画については、情報化推進本部（本部長：市長）の中に15年2月「ICカード検討委員会」を設置し、市としてどのような行政サービスが提供できるか調査・研究中です。

(8) 住基ネットのセキュリティ

西宮市における住基ネットのセキュリティについては、制度面、技術面、運用面の三つの側面から対策を講じていると説明を受けました。

ア 「制度面では、住基法で都道府県や指定情報処理機関が保有する情報を本人確認情報に限定（第30条の5、第30条の11）住基ネットから本人の情報提供を受ける行政機関及び事務は、法に規定されているものに限定（第30条の7、第30条の8）受領した本人確認情報の目的外利用の禁止（30条の34）市町村、都道府県、指定情報処理機関及び本人確認情報の提供を受けた行政機関のシステム操作者等（委託業者を含む。）に対する守秘義務（第30条の7、第31条、第30条の35）当該義務に違反した場合の罰則を国家公務員法第109条及び地方公務員法第60条に規定するものに比し加重（第42条）となっている。」

イ 「技術面では、『電気通信回路を通じた送信又は磁気ディスクの送付の方法並びに磁気ディスクへの記録及びその保存の方法に関する技術基準』（14年総務省告示第334号）により、外部からの不正侵入を防止するために、安全性の高い専用回線で暗号化したデータを通信し、不正アクセスについては、ファイアウォールで許された発信以外は入り口で遮断し、侵入感知装置で正常な通信かどうかを判断している。また、指定情報処理機関では、操作の履歴やログ（接続記録）をとり、24時間の常時監視をしている。目的外使用については、操作者にはICカードとパスワードが必要となっており、専用端末を使って、許された人が許された範囲の処理し

か出来ない仕組みとなっている。」

ウ 「運用面では、『西宮市住基ネット管理委員会の設置及び住民基本台帳ネットワークシステムの運用管理に関する要綱』(以下「管理要綱」という。)に基づき、住基ネットの管理及び運用の適正化等を確保するため、関係職員の研修を実施している。

庁内LANとの関係では、庁内LANは、既存住民記録システムをはじめとする行政情報オンライン業務システム等の基幹業務系LANとグループウェアを中核とするイントラネットシステム(統合OAネットワーク:呼称「NAIS-NET」)に代表される情報系LANに大別され、住基ネットはファイアウォールを介して、基幹業務系LANである既存住民記録システムと連携している。しかし、住基ネットや既存住民記録システムなど個人情報を扱う基幹業務系LANとインターネットなど庁外との情報のやりとりをする情報系LANとは、別々のネットワークとして機能している。」

10. 監査委員の判断

地方自治法第242条第8項により、本件措置請求について監査委員会議において協議をした結果、次のとおり結論を得ました。

(1) セキュリティが不完全なままで住基ネットに接続することが住基法第3条に違反することとなるかについて。

住基ネットは、社会の高度情報化に対応し、住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の効率化に資する目的で構築された地方公共団体共同のシステムであり、法律上の実施主体は各市町村長とされています。

運用上は、住民基本台帳に記載されている情報のうち、氏名、住所、生年月日、性別の4つの基本情報と、11桁の住民票コード等(以下「本人確認情報」という。)を利用し、本人確認を行うための仕組みで、住基ネットで取扱う本人確認情報は、市町村と都道府県と指定情報処理機関である(財)地方自治情報センターとを専用回線で結び、国の行政機関等に提供されることとなっています。

これまでの既存の住民記録システムは、平成14年8月5日の住基ネット開始までは個々の市町村内部のみのネットワークであったものが、全国共通のネットワークに拡大するため、個々の市町村内における個人情報の保護はもとより、システム全体として個人情報の保護が求められる所

以でもあります。この点は、請求人が強く主張するとおりです。したがって、個人情報保護対策としての安全性、即ちセキュリティがどうかという点については、西宮市としての対応及び全国的な対応がどのようなものであるかについて検討する必要があります。

監査委員としては、セキュリティ対策の技術水準等を専門的に検証し、西宮市及び他の自治体における電子媒体の技術水準等の適否を判定することはしないことを前提として、セキュリティへの取り組みや現状について客観的な事実に基づき二つの側面から考察しました。

第1は、西宮市におけるセキュリティについてです。

西宮市の対応は、「9. 事実の確認(8)」で記すように、国が示した技術基準により所要の対策を講じたうえで、基幹業務系LANとインターネット等庁外との情報交換を行う情報系LANとは別々のネットワークとして機能させており、比較的安全性の高いシステムであることがうかがえました。

さらに、一次稼働にあたっては、管理要綱を定めるなかで、「西宮市住基ネット管理委員会」を設置し、セキュリティの確保、運用および維持管理を図ることによって、個人情報の保護に努めています。従事する職員の研修は、13年5月から14年8月までに19回、延153人、14年9月から15年8月までに15回、延257人に実施しています。また、機器の障害や不正行為に対応するための実施手順などの計画についても、管理要綱の危機対策のなかで明らかにするとともに、コンピュータ技術者(SE)による接続記録の監視も行っていると説明を受けました。しかし、現時点では、接続記録の開示は行っていません。

また、管理要綱で定めるシステム監査は実施されていませんし、実施の前提となる監査基準も定められていないのが実態です。危機管理対応のマニュアルの中で定める実施手順の実行責任者の明示など、一部規程上の不備についての点検、是正を含め早急に対応すべき課題も残されています。

なお、一次稼働に先立ち、14年7月19日西宮市長は他の阪神7市1町と共同して個人情報保護の徹底についての要望書を総務省へ提出するとともに、同年10月30日阪神8市1町で、個人情報保護法早期制定に関する要望書を総務省へ提出しています。

以上のように、西宮市が住基法第3条及び第36条の2の規定に基づき、独自に措置すべきセキュリティへの対応は必要かつ十分条件を満たしているとは言えないまでも、市長が行うべき「必要な措置」については一定評価すべき取り組みがなされていると認められます。

第2は、住基ネット全体のセキュリティについてです。

先に述べたように、住基ネットそのものは、個々の市町村のシステムを結合した結果としての総合体であることから、全国共通のものとして捉える必要があるということは言うまでもありません。

したがって、全市町村のどこかで情報の漏えいがあれば、ネットワークシステムとしてのセキュリティは不完全なものであるという請求人の主張は理解できるところです。

住基ネットの稼働にあたっては、国が先導的役割を担うのは事業の性質上当然のことであり、現に、国はこれまでシステムの構築の段階から様々な場面で指導的役割を果たしてきました。特に、セキュリティについては、制度面から住基法において情報は本人確認情報に限定するとともに、提供を受ける行政機関及び事務は、法に規定されているものに限定するなど法的な制約を設けるとともに、技術面ではファイアウォールで許された通信以外は入口で遮断し、操作の履歴や接続記録をとるなどの監視体制も整え、個人情報の保護はなされていると説明しています。

運用面においては、15年5月30日に個人情報保護関連5法が公布され、自治体においても個人情報を職員等が不正利用した場合の加重的罰則規定を盛り込む等、個人情報保護対策を強化した条例の制定や既存の条例の見直しが義務付けられました。これにより全国的に個人情報の管理の強化が図られることとなっています。

15年5月28日付長野県本人確認情報保護審議会の第一次報告は、「長野県下120自治体中、27自治体がインターネットに接続しており、コストをかけても万全の対策にはなりにくいという事情を重視する。個人情報の漏えいの危険を永遠に突きつけ続けるものである。」としています。

これを受けて国は、15年6月5日付事務連絡「同審議会第一次報告についての考え方」の中で、「大部分の市町村においては必要な対応がなされているが必ずしも十分な対応がなされていないと思われる一部の団体について適切な管理運営の徹底を図る予定」とし、セキュリティが充分でない市町村が存在することを認めています。

その後15年8月9日、総務省は、住基ネットについて調査した結果、特に重要な「ファイアウォールの適切な設置」「インターネットへの接続制限」などセキュリティ確保のために特に重要な7項目は、全自治体で適切に運用されるようになったと公表しています。しかし、15年8月25日の住基ネットの二次稼働時においても全自治体が住基ネットに接続したわけではありません。未接続や住民の選択性を採用している自治体もあり、また、日本弁護士連合会は「憲法第13条が定める個人の尊厳の確保、幸福追求の保障のためには、デジタル化したネットワーク社会においてこそ自己情報コントロール権が欠かせないものであることを再確認し、個人や自治体が自主的

に判断してネットワークへの不接続や一時停止、離脱などを求めることを容認すべきである。当連合会は、あらためて住民基本台帳ネットワークシステムの稼働を停止するとともに、自己情報コントロール権を確立するよう求めるものである。」という声明を発表しています。

また、住基ネット運用差し止めの広域的な住民訴訟が提起されています。

西宮市情報化推進担当部は、「セキュリティについては自信を持っているが、絶対に安全かと問われれば、100%大丈夫とまでは言えない。」と答えています。住基ネットが全国的な次元のものであるからには、そのセキュリティの度合は一層薄められたものになる確率が高くなることは容易に想像できるところです。

折りしも、住基ネットの安全性を検証する長野県の実験で、インターネットを経由し自治体の住基ネットに対し侵入が可能であることが分かったとの報道が10月2日になされています。実験を行った長野県は、「第三者の専門家から客観的な評価を受けてから詳細を公表したい。」としています。

また、山口県ではこのことを受けて、庁内LAN経由でインターネットに接続している県内市町村に対し、住基ネット常時接続を当面見合わせるよう指示したとの報道(10月5日)もあります。なお、山口県は(財)地方自治情報センターへの侵入の事例がないことから10月8日に解除の指示を出しています。

一方、10月17日の報道によると、(財)地方自治情報センターは、東京都内のある区で住基ネットのファイアウォールなどの侵入実験を試みたが成功せず、総務省は住基ネットの安全性が改めて確認されたとしています。

これらの事実関係からすると、西宮市が独自に強固なセキュリティをとり得たとしても、本市の責任と権限と努力の及ばないところで全国的にはなおパラツキがあり、住基ネット全体としては、いまだ完成への発展途上にあるものと言わざるを得ない状況にあるものと考えられます。

(2) 住基ネット開始にあたっての手続きが条例に違反しているかについて。

条例第11条(電算処理の規制)は、「実施機関は、電子計算組織に係る個人情報ファイルを、実施機関以外のものと通信回線によって結合して処理してはならない。ただし、市長が第21条に規定する審議会に意見を聴いて個人情報の保護措置が確保されていると認めるものについては、この限りでない。」として、原則的に実施機関以外のものとの接続を禁止しているにもかかわらず、住基ネットの一次稼働以前に審議会の意見を聴かなかつた理由について、当局は次のように説明

しています。

ア 「住基法第 30 条の 5 第 2 項において、本人確認情報の通知方法につき、電気通信回線を通じて、市長の使用に係る電子計算機から兵庫県知事の使用に係る電子計算機へ送信する旨が規定されている。」

イ 「条例第 11 条に規定されている審議会において、住基ネットが条例違反であると判断された場合、市長は条例に従えば住基法を犯すこととなり、逆に、住基法に従えば条例違反を犯すこととなることから、条例第 25 条の規定の趣旨は、法令と条例とが競合する場合とか法令と条例との解釈に矛盾が生じた場合の調整規定と捉えるべきであると解釈し、市としては、条例第 25 条の規定により条例第 11 条は適用されないとすることが妥当であると判断し、条例第 25 条の規定により、審議会に付議するまでに至らなかった。」

この点について審査会は、15 年 2 月 25 日付「西宮市情報公開条例第 15 条第 2 項の規定に基づく諮問について(答申)」 住基ネットにかかわる個人情報の目的外利用等の中止請求に対する実施機関の決定を不服とする異議申立に対する裁定 の中で、次のように判断しています。

「条例第 11 条は、オンライン結合の禁止の例外として、『市長が 個人情報の保護措置が確保されているもの』であることを要求しており、さらに、 そのような市長の判断は『審議会の意見を聴いて』なされるべきことを求めている。しかし、当審査会での実施機関の説明によれば、審議会の意見を聴いたのは、14 年 11 月 11 日(住基ネットへの結合のおよそ 3 か月後)であったというものである。これは条例の規定に違反するといわざるを得ない。

もっとも、当審査会が確認したところによれば、14 年 11 月 11 日に審議会が開催され、本件で問題とされているオンライン結合の問題についても議論されたということであり、また、市長は、審議会の意見を聴いた上で、住基ネットへの参加(オンライン結合)が『個人情報の保護措置が確保されていると認め』られると改めて判断しているので、手続規定の瑕疵は、現段階では治癒されたものと判断する。

次に検討されるべきは、住基ネットへの参加(オンライン結合)について、『個人 情報の保護が確保されていると認め』られるとした市長の判断が条例に違反した違法なものといえるかである。申立人は、個人情報の漏洩の危険などを主張して、『個人情報の保護措置が確保されていると認める』市長の判断の誤りを指摘している。確かに、申立人が指摘する最近の個人情報の流出の事実などに照らせば、個人情報の保護への危惧を表明する申立人の意見にも聞くべ

き点があるが、実施機関が主張するように、住基ネットについて個人情報保護措置が用意されていることも確認できるので、これらの保護措置で『個人情報の保護措置がされていると認め』た市長の判断に違法性があるとまでは判断できない。

なお、申立人は、住基法によるシステムが個人情報保護として不十分なものであって、憲法違反の疑いもあると主張しているが、現在の住基法および住基ネットワークが憲法違反であると判断する十分な資料は存在しない。」

監査委員は、引用した審査会の判断と同様、条例第 11 条の規定に反する手続き上の瑕疵があったと認めます。

審議会の意見を聴いて、住基ネットへの接続が条例違反とされた場合は、住基法を犯すこととなるとの市の見解については、市 = 実施機関としての立場上の懸念は理解できなくもないところですが、地方自治法第 14 条第 1 項では、条例は国の法令に違反しない限りにおいて有効ですが、同時に同法第 2 条第 12 項によって「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。」となっています。これは法律といえども、地方自治にかかわる憲法の原理に適合するように解釈・運用すべきことを意味しています。

事案の性質と重大性に鑑み、むしろ一層慎重な対応が求められるところであり、条例の意図する原理、原則を貫く姿勢が必要であったと思われる。

以上、事実の把握をもとに監査委員の見解も明らかにし、総合的な判断として次のように結論を導きました。

住基ネットのセキュリティについては、これまで述べてきたように、全国共通の全体的システムとしてとらえる部分については、いまだ完全な状況ではないといわざるを得ない点もありますが、住基法第 3 条及び第 36 条の 2 に基づく本人確認情報の安全確保のための必要な措置を市長が講じたうえで、住基法第 30 条の 5 に規定する接続義務として住基ネットに接続したことが、直ちに違法、不当なものであるとは判断できません。

なお、条例第 11 条の規定に照らし、実施機関が条例第 21 条に定める審議会に、住基ネット一次稼働の以前において付議を行わなかった事実は、条例に定める手続き上の瑕疵とすべき問題ではありますが、この点のみをもって住基ネット接続が違法、不当なものであるとは断定しがたいも

のがあります。

(3) 住基ネット関連経費の支出が違法、不当なものであるか。

住基ネット関連経費にかかわる全ての契約手続き、支出負担行為、契約の履行の確認及び支出手続きは関係条例、規則等に従って適正に処理されていました。

以上、請求人の求める措置の必要は認めません。

なお、西宮市長に対し、次のとおり監査意見を付しています。

(意見)

1、監査委員の判断の中で明らかにしたとおり、長野県が実施した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。)への侵入実験の結果は極めて重大な問題提起を行うことになるかも知れません。このことについて市は、本市におけるセキュリティ対策をより充実させるという観点からも、今後の長野県の報告内容、総務省等の対応を注視するとしています。長野県の調査結果を詳細に分析し、あらゆる角度から本市等への影響を検証するとともに、西宮市個人情報保護審議会の意見を聴き、接続について新たな判断が求められることを想定しておくことも必要と考えられます。

慎重な対応をされるよう要望します。

2、一次稼働にあたって、実施機関が西宮市個人情報保護条例第11条に基づく西宮市個人情報保護審議会の意見を予め聴かなかったことについては問題があったと指摘せざるを得ません。

今後、こうしたことのないよう条例の趣旨に沿った運用に努めてください。

また、個人情報保護に関して制定されている例規、要綱及び諸基準を点検するとともに、改訂の必要ある点については直ちに対応するとともに、システム監査及びセキュリティ・ポリシーなど実施もしくは整備しなければならない事項については早急に実施してください。

3、住基ネット関連経費は、電子計算機器の借上げなど今後とも多額の経費支出を伴う専門性の高い領域の契約行為が行われます。契約に必要な設計金額の積算にあたっては、その金額の妥当性を客

観的に説明できるよう、類似業務や他都市の状況等も参考にしながら、契約のあり方も含め、検討を要する課題もあります。遂行業務の質を低下させることなく、なお一層経費削減に努めてください。

住基ネット関連支出額の総額は、これまでに初期投資を含め約2億円余りを要していますが、費用対効果については住民基本台帳カード等の今後の活用方法など不確定要因もあることから算出困難ともいえます。

限られた財源の有効活用の意味からも、関連経費について最小の経費で最大の効果をあげるよう努めてください。