

住民基本台帳の原則非公開について

～ 住民基本台帳法の一部を改正する法律案 ～

総務委員会調査室 あらい たつお
荒井 達夫

1. 法案提出の経緯

住民基本台帳は、住民の居住関係について公証する唯一の公簿であり、公開することが住民の利便の増進に役立つ等の趣旨から、住民基本台帳法の制定時（昭和42年）以来、原則公開とされてきた。しかし、近年では不当な商業利用に並び、ドメスティック・バイオレンスやストーカー行為への利用が問題にされており、さらに昨年3月には母子家庭の少女を狙った刑事事件が発生したことから、原則非公開が強く求められるようになった。また、個人情報保護法（個人情報の保護に関する法律）が、昨年4月1日に全面施行されたことも、住民基本台帳の原則非公開への流れを強めるものとなっている。

このような状況を背景に、総務省では、昨年5月から、「住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会」（座長：堀部政男 中央大学大学院法務研究科教授、以下「検討会」という。）を開催し、住民基本台帳の一部の写しの閲覧制度及び住民基本台帳に基づいて調製される選挙人名簿の抄本の閲覧制度のあり方等について検討を行ってきたが、検討会は、昨年10月20日、「住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会報告書」（以下「検討会報告書」という。）を取りまとめた。その内容は、現行の「何人でも閲覧を請求できる」制度は廃止し、閲覧できる主体と目的を限定するとともに、審査手続等についても整備するなど、個人情報保護に十分留意した新たな制度として構築する、住民票の写し等の交付制度についても手続の明確化等所要の見直しを行う、というものである。

以上の経過を踏まえ、内閣は、本年3月7日、「住民基本台帳法の一部を改正する法律案」を参議院に提出した。

2. 住民基本台帳制度とは

（1）制度の目的

住民基本台帳制度は、次の目的を達成するため、市町村が、日本国籍を有する住民に関する正確で統一的な記録を行う仕組みである（住民基本台帳法1条、39条）。

- ・住民票の写しの交付等の方法により、住民の居住関係を公証する。
- ・住民に関する各種の行政事務処理の基礎とする。
- ・住民の住所に関する届出等の簡素化を図る。
- ・住民に関する記録の適正な管理を図る。
- ・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合理化に資する。

（2）記載事項

住民基本台帳は、個人を単位とする住民票を世帯ごとに編成したものであり、また、住民票の主な記載事項は、次のとおりである（住民基本台帳法6条、7条）。

- ・氏名、生年月日、男女の別、住所
- ・世帯主の氏名及び世帯主との続柄
- ・戸籍の表示、選挙人名簿への登録の有無
- ・国民健康保険の被保険者の資格に関する事項（資格を取得した日等）
- ・介護保険の被保険者の資格に関する事項（被保険者となった日等）
- ・国民年金の被保険者の資格に関する事項（被保険者の種別等）
- ・児童手当の受給資格に関する事項（児童手当の支給を開始した日等）

（3）原則公開

何人でも、住民基本台帳の一部（氏名、生年月日、男女の別、住所）の写しの閲覧を請求することができる一方、請求者は請求事由等を明らかにする必要がある。また、市町村長は、不当な目的によることが明らかなき又は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請求を拒むに足りる相当の理由があると認めるときは、請求を拒むことができることとなっている（住民基本台帳法11条）。

3．法案の概要

（1）改正の必要性

情報通信技術の著しい発展等社会経済情勢の変化とそれに伴う個人情報に対する意識の高まりに的確に対応するため、住民基本台帳の閲覧制度を見直す必要がある。これが、法改正の実質的理由である。この点に関し、検討会報告書は、次のように述べている。

「現行の閲覧制度は、広く何人でも閲覧を請求できることとされているため、閲覧の対象が氏名、生年月日、性別、住所の4情報に制限され、不当な目的又はそのおそれがある場合等には請求を拒否できることとされているとしても、その審査基準等が不明確なこともあり市町村の審査がまちまちとなっていること、ダイレクトメールなどの営業活動のために大量に閲覧され広く利用されていること、制度を悪用したと考えられる事件が発生していることなどについて問題点が指摘されている。」

このような問題点の指摘を踏まえ、法案は、何人も閲覧請求できるという現行の閲覧制度を廃止し、閲覧できる場合を限定した上で、閲覧手続等を整備し、違法行為に対する制裁措置を強化する等、閲覧制度を再構築する内容となっている。また、関連する選挙人名簿抄本の閲覧制度についても、住民基本台帳制度に準じた手続等の整備を行うこととされており、本改正案にあわせて別途、「公職選挙法の一部を改正する法律案」が本国会に提出されている。

（2）閲覧できる場合の限定

- ア 国又は地方公共団体の機関が法令の定める事務の遂行のために閲覧する場合
- イ 次に掲げる活動を行うために閲覧が必要である旨の申出があり、かつ、市町村長がその申出を相当と認める場合

統計調査、世論調査、学術研究その他の調査研究のうち、公益性が高いと認められるもの

公共的団体が行う地域住民の福祉の向上に寄与する活動のうち、公益性が高いと認められるもの等

(3) 閲覧手続等の整備

- ・ 閲覧の利用目的、管理の方法、調査研究の成果の取扱い等の明示
- ・ 閲覧した事項を取り扱える者の範囲の明確化
- ・ 目的外利用の禁止、第三者提供の禁止
- ・ 不正閲覧等に対する報告徴収、勧告、命令
- ・ 閲覧した者の氏名、利用目的の概要等の公表等

(4) 違法行為に対する制裁措置の強化

偽りその他不正の手段による閲覧や、目的外利用の禁止に対する違反等に対する制裁措置を強化する。(過料の引上げ、刑罰規定の新設)

なお、施行期日は、公布後6月以内において政令で定める日となっている。

4. 主な論点

(1) 公益性の判断

公益性を理由に住民基本台帳の閲覧を認める場合、その判断基準、手続等をどのようにするかの問題がある。ダイレクトメールや市場調査などで営業活動のために行う閲覧は認めるべきではないが、「統計調査、世論調査、学術研究その他の調査研究」又は「公共的団体が行う地域住民の福祉の向上に寄与する活動」で「公益性が高い」と認められる場合について、厳格かつ適正に判断を行うためには、判断基準、手続等、審査の仕組みに工夫が必要である。また、住民基本台帳事務は自治事務であり、閲覧を求める主体と目的は様々であることから、各市町村長の判断で閲覧を認めることができるようにすることが適当であるが、現行制度のように市町村の審査がまちまちとならないようにするためには、全国一律のガイドラインを設定すべきではないかと思われる。

この点に関し、検討会報告書は、次のように述べている。

「これら社会調査を行う主体及び調査の内容は様々であることから、その調査の公益性、個人情報取扱い等について厳格な審査を行う必要がある。公益性の判断基準の一つとして、例えば、調査結果が広く公表され、その成果が社会に還元されているかどうかを基準とすること等が考えられる。」

「それぞれの団体の行う事業の内容、閲覧を認める必要性等も、個々の事業によって異なると考えられることから、各市町村長の判断により閲覧を認めることができるようにすることが適当と考える。」

「個々のケースについて、判断が困難な場合には、市町村において、個人情報保護条例に基づく審議会に諮問した上で判断することも考えられる。」

(2) 住民票の写しの交付制度の見直し

今回の改正では、住民票の写しの交付制度は対象になっていない。これは、住民票の写しの交付制度の見直しは、戸籍の謄抄本の交付制度の見直しと整合を図る必要があることが理由のようである。

住民票の写しの交付制度においては、特定の個人に関する多くの情報が請求され開示される点で、住民基本台帳の閲覧以上に個人情報保護の必要性は高いと考えられる（住民基本台帳法11条1項、12条2項）。個人情報保護法は、個人情報取扱事業者が個人情報を取得した場合の利用目的の本人への通知義務（18条）や、本人から保有個人データの開示を求められた場合の開示義務（25条）等を規定しており、同法との制度的整合性の観点から、住民票写しの交付請求者の情報を住民票記載事項の本人に知らせる仕組みを導入すべきではないかと思われる。

この点に関し、検討会報告書は、次のように述べている。

「住民票の写しの交付制度については、現在でも請求事由の審査等がかなり厳格に運用されており、個人情報保護の観点から、更に厳格な運用を確保することにより適切に対応することが可能であると考えられる。」

（3）選挙人名簿抄本の閲覧制度の問題

選挙人名簿は、市町村の選挙管理委員会が、住民基本台帳に基づいて調製、保管する公簿で、選挙人の氏名、住所、性別及び生年月日等を記載しており、正確性を確保するために名簿の抄本を閲覧に供することとされている（公職選挙法19条2項、20条1項、29条2項）。しかし、登録の有無の確認という名簿の正確性の確保につながる閲覧はあまりなく、その多くは選挙運動や政治運動又は世論調査や学術研究を行うためのものとなっている。つまり、選挙人名簿抄本の閲覧制度の実態は、いわゆる目的外利用であり、それらは住民基本台帳の閲覧制度で代替可能ではないかとの疑問がある。

この点に関し、検討会報告書は、次のように述べている。

「選挙人名簿は住民基本台帳と連動しているものの、選挙人名簿の登録・抹消については、住民基本台帳とは別の制度として市町村の選挙管理委員会が当該市町村の区域内に住所を有するか否かを判断する仕組みとなっており、住民基本台帳の一部の写しを閲覧することができれば選挙人名簿抄本の閲覧はしなくてもよいことにはならない。また、選挙人名簿への登録の有無は選挙権の行使と密接に関連するものであり、本人が自己又は特定の者について登録の有無を確認する手段は選挙の公正な執行のために必要不可欠である。」

「選挙運動や政治活動は、民主政治の健全な発達の基礎となるものであるとともに、選挙人の意思の決定に寄与するものである。」

「候補者等、政党、政治団体が選挙運動や政治活動を行うために閲覧する場合及び報道機関や学術研究機関が政治・選挙に関する世論調査や学術調査を行うために閲覧する場合についても、間接的に選挙人名簿の正確性を確保するという面もある。」

なお、今回の改正では、閲覧手数料について、従来どおり、住民基本台帳の閲覧では徴収し、選挙人名簿の閲覧では徴収しないこととしているが、これでは本来、住民基本台帳の閲覧で行うべきものについて選挙人名簿の閲覧で代替してしまうという、制度の趣旨に反する利用が増大する可能性が高いと思われる。