

# 自治体統一システム構想と住基ネット判例

## Local government unified system concept and basic resident register network case law

岩崎和隆<sup>†</sup>

Kazutaka Iwasaki<sup>†</sup>

<sup>†</sup> 神奈川県庁

<sup>†</sup> Kanagawa Prefectural Government.

### 要旨

自治体ごとに類似のシステムを開発運用するのは無駄なため、自治体システムを統一することが有益と考えられる。しかし、統一システムは住基ネット判例で個人情報の一元管理が否定されているから無理という批判がある。確かに、一般的にはシステムの開発運用事業者がデータベースにアクセスするため、統一システムが住基ネット判例に抵触してしまう。そこで、データベースを分割するとともに開発運用事業者がデータベースに直接アクセスできない仕組みを考案した。また、発注者側についても分割されたデータベースに合わせて管理部署を分けること、分割された発注者側の複数の管理部署を統括する職員には個人情報へのアクセスを禁止するという方法を考案した。これにより、住基ネット判例が自治体統一システムの妨げにならないことを明らかにする。

## 1. はじめに

自治体ごとに類似のシステムを開発運用するのは無駄と考えられる。このことは筆者だけでなく、経済同友会も指摘している[1]。筆者は、2023年1月に日経クロステック誌に統一システム構想について寄稿した[2]。この記事に対する読者の方々の指摘として、私を最も悩ませていたのが「住基ネット判例[3]で個人情報の一元管理を禁止されているから、統一システムはできないのでは」というものである。この判例が官公庁のデジタル化の妨げになっているという意見もよく聞く。マイナンバー情報提供ネットワークシステムのシステムデザインに影響したとも言われている[4]。

そこで本稿では、統一システム構想のラスボスとも言える住基ネット判例について検討したい。

## 2. 本研究の問いと意義

それぞれの自治体で類似のシステムを開発運用するのは無駄である、という考えに基づき、全国の自治体のシステムを統一することを構想するとき、住基ネット判例があるから無理という指摘がある。そこで本研究では、自治体統一システム構想を実現するにあたり、住基ネット判例が支障になるのか、回避する方法は本当はないのかを検討する。

そして、これを明らかにすることは今後の自治体統一システムの検討において有益と考えられる。

## 3. 統一システム構想とは

住基ネット判例を検討する前に、統一システム構想について説明する。

詳細は、2023年1月の拙稿[2]や筆者のメルマガ記事[5]、2024年11月に公表予定の日経クロステック誌拙稿をご覧いただきたいが、本稿での検討に必要な範囲で概要を説明すると、次のとおりである。なお、実際にはもっと広範囲な構想であるため、興味のある方はぜひ、本稿で触れた参考文献をご覧いただきたい。

それぞれの自治体で類似のシステムを開発運用するのは無駄である、という考えに基づき、全国の自治体のシステムを統一する。

各業務システムで、データベースは1個とする。なお、ここでは1個としているが、住基ネット判例対応の関係で、この点は後で説明するとおり変更を加えている。

アプリは、自治体の規模別に最大3個程度までとする。政令市用、政令市以外の中規模自治体用、小

規模自治体用の 3 つである。政令市は、市の中に区があるという特性がある。また、人口約 380 万人の横浜市と人口約 200 人の青ヶ島村を同じアプリで対応するのは難しい。

そして、各業務のデータベースとアプリは同一事業者が開発運用する。なお内製も考えられるし筆者はその方が望ましいと考えるが、本稿ではより検討が複雑な外注前提で検討する。外注前提の検討は内製でも応用できるからである。

現在のような自治体ごとにシステムがばらばらな状態と自治体統一システムの違いで分かりやすいのは住民の転居時のシステムにおける処理内容である。自治体ごとにシステムがばらばらであれば、転出元の自治体では、当該自治体のシステムに当該住民が転出したことを記録し、転入先の自治体では、当該住民が転入してきたことを記録することとなる。

自治体統一システムでは、データベースにおける住民の住所を書き換えれば済む。以前の住所は、データベースに履歴データとして保持する。

また、当該住民に係る様々な情報を自治体間で引き継ぐことにより、転居前の自治体に届出た内容のうち転居後も変更がないものについては、住民による再度の届出が不要になるという住民の利便性向上が見込める。

## 4. 住基ネット判例とは

### 4.1. 住基ネット判例の概要

住基ネット判例は、次のようなものである。なお、以下では趣旨を変えない範囲で筆者が表現を一部変更している。同判例の原文は、参考文献にある住基ネット判例の原典を確認されたい。

住基ネット判例では、まず、過去の判例に基づき、「憲法第 13 条は、国民の私生活上の自由が公権力の行使に対しても保護されるべきことを規定しているものであり、個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を有するものと解される」としている。しかしながら、住基ネットが憲法第 13 条で国民に保障されている自由を侵害するものであるか否かについて、「住基ネットによって管理、利用等される本人確認情報は、氏名、生年月日、性別及び住所から成る 4 情報に、住民票コード及び変更情報を加えたものにすぎない。このうち 4 情報は、人が社会生活を営む上で一定の範囲の他者には当然開示されることが予定されている個人識別情報であり、変更情報も、転入、転出等の異動事由、異動年月日及び異動前の本人確認情報にとどまるもので、これらはいずれも、個人の内面に関わるような秘匿性の高い情報とはいえない。これらの情報は、住基ネットが導入される以前から、住民票の記載事項として、住民基本台帳を保管する各市町村において管理、利用等されるとともに、法令に基づき必要に応じて他の行政機関等に提供され、その事務処理に利用されてきたものである。そして、住民票コードは、住基ネットによる本人確認情報の管理、利用等を目的として、都道府県知事が無作為に指定した数列の中から市町村長が一を選んで各人に割り当てたものであるから、上記目的に利用される限りにおいては、その秘匿性の程度は本人確認情報と異なるものではない」としている。

これにつづけて、同判例では、「住基ネットによる本人確認情報の管理、利用等は、法令等の根拠に基づき、住民サービスの向上及び行政事務の効率化という正当な行政目的の範囲内で行われているものといえる」とし、「システム技術上又は法制度上の不備があり、そのために本人確認情報が法令等の根拠に基づかず又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じていない」としている。

### 4.2. 憲法学者 山本（2019）の解説

山本（2019）の住基ネット判例の解説は次のとおりである[6]。

なお、筆者が趣旨を変えない範囲で一部省略や改変をしている。

「(同判例では) 以下の 2 つの理由から、住基ネットによる本人確認情報の利用等は、「みだりに第三

者に開示又は公表されない自由」を侵害するものでない結論づけた。

1つは、その利用等が、法令等によって正当な行政目的の範囲内に限定されているということである。

「事務の効率化」程度の「正当」な行政目的さえあれば、その利用等が「みだりに」なされたものでないと評価されたのは、対象となる情報の秘匿性の低さ等による。

もう1つは、住基ネットの「構造」ないしアーキテクチャーの堅牢性から、「正当な」範囲を超えてみだりに本人確認情報が開示等される「具体的な危険性」もないということである。」

#### 4.3. 住基ネット判例のいう「具体的な危険性」とは

住基ネット判例の「具体的な危険性」については、「住基法による目的外利用の禁止に実効性があること」「システム上、住基カード内に記録された住民票コード等の本人確認情報が行政サービスを提供した行政機関のコンピュータに残る仕組みになっているというような事情はうかがわれないこと」「データマッチングは本人確認情報の目的外利用に当たり、懲戒処分の対象となるとともに刑事罰もあること」「現行法上、本人確認情報の提供が認められている行政事務において取り扱われる個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体は存在しないこと」から「生じているということとはできない」としている。

このうち個人情報を一元管理する機関又は主体が存在しないこと、という点が、マイナンバー情報提供ネットワークシステムのシステムデザインに影響するとともに、憲法改正しないと統一システムを実現できないという意見の根拠になっていると考えられる。

### 5. 住基ネット判例の回避案

#### 5.1. 住基ネット判例を前提で考える必要性

住基ネット判例については、秒進分歩といわれるコンピュータを扱う判例であることを考慮すると、2008年の同判例は、本稿執筆時点（2024年）でもとても古く、今でも妥当なのか筆者としてはやや疑問である。また、情報セキュリティの視点からこの判例を精査すれば、一元管理しつつ、適切に個人情報を保護するアーキテクチャーをデザインできるのではないかという疑問もある。

しかし、我が国の裁判制度では、具体の事案がないと裁判にならないことから、個人情報の一元管理は不可という前提で検討せざるを得ないのではないか。

#### 5.2. 禁止されている一元管理とは

住基ネット判例は、個人情報の一元管理を禁止していると言われているが、個人情報の一元管理という言葉からは、一般論として2つの一元管理が考えられる。一つは、国などが全国民の個人情報を一元管理すること、要するに、1億2千万人の個人情報を一元管理することである。もう一つ、一元管理として考えられるのは、Aさんの氏名、生年月日、住所、所得、勤務先、疾病その他の個人情報を、同人が居住しているB市が一元管理することである。住基ネット判例でNGとしているのは前者と考えられる。なお、後者のような一元管理はすでに市区町村において、管理している部署は異なるかもしれないが、すでに行われている。

#### 5.3. データベース分割による解決

同じ設計のデータベースの複数保有は、大容量レコードの対応のために通常のシステム開発でも行う。それを参考にすればよいのではないか。

次に、何人までなら一元管理してよいかを考えると、最も多く個人情報を一元的に管理している自治体は、人口最多の市区町村、すなわち横浜市（人口約380万人）である。ゆえに、市区町村またぎにならないようにして、データベースを約400万人ごとに30分割すればよいとは考えられないか。

そして、異なるデータベースに属する市区町村間で転居したときは、データベース間でデータの引継

ぎ(コピー)を行うことが考えられる。同一データベース内の転居であれば市区町村が異なっている、データベース上で当該住民の住所を書き換えればよい。

ただ、30分割であると都道府県がきめ細かな住民サービスを実施しようとしたときに、支障を来すおそれがある。そのため、東京都の人口(約1,400万人)を基準として都道府県またぎにならないよう、データベースを9分割することも考えられる。一元管理を回避するだけなら、たとえば、5分割くらいでもよいのかもしれない。

#### 5.4. データベース分割と調達

筆者の統一システム構想では、住民記録、個人住民税など業務ごとに、データベースの設計は1つ、アプリは自治体の規模別に最大3個程度とすることとしている。そして開発運用を外注するときは、業務ごとに、データベースとアプリは同じ事業者が開発運用することを想定している。なお、本稿は外注前提で検討するが、開発運用を内製するときも以下の検討内容を応用できる。

筆者の統一システム構想では、住民記録のデータベース設計とアプリ開発及び運用はC社、個人住民税のデータベース設計とアプリ開発及び運用はD社のようになることを想定している。もっとも、入札の結果として、いずれもE社になるということもあり得る。

仮に、住民記録のデータベース設計とアプリ開発及び運用をF社が受注したとき、データベースは誰が維持管理するかという課題がある。データベースを分割しても、すべてF社が維持管理しては、一元管理になってしまう。

そのため、一元管理してはいけないのは個々のデータであるということに着目して、F社はデータベースに直接アクセスできないようにデータベースのアクセス権限を設定する。自治体からの依頼を受けて、あるいは、障害対応などでデータベースにアクセスするのは、データベースアクセス事業者(仮称)であるG社とする。F社は、障害対応が必要があれば、G社に依頼して、少量の生データの提供を受けることができることとする。自治体がデータベースの情報を必要とするときは、当該自治体のデータに限り、G社から提供を受けられるようにする。F社の障害対応で、データベースのデータ全件など大量のデータが必要なときは、G社がデータを匿名化してF社に提供することとする。これを図にすると、次の図3のとおりである。

少量と大量の閾値であるが、F社が少量のデータを繰り返し取得することで結果的に大量のデータを取得できる可能性を考慮して、たとえば少量は100件未満、匿名化が必要な大量は100件以上とすることが考えられる。

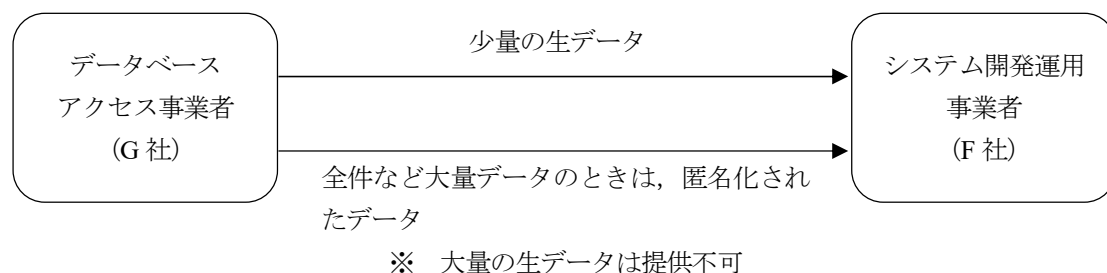


図1 システム開発・運用事業者がデータベースアクセス事業者から提供を受けられるデータ

なお、自治体は当該自治体の住民のデータに限り、全件を匿名化しないで提供を受けられるものとする。そして、他知自体のデータの提供は受けられないものとする。

次に、データベースアクセス事業者の調達方法が課題になる。たとえば、データベースを5分割したとし、開発運用事業者(イコール、データベース設計事業者)はそれに応札できないルールにしたとしても、5分割のすべてをG社が受注してしまうと、一元管理になってしまう。

これについては、たとえば、データベースアクセスを外注でなく国などの内製(直営)にして各デー

データベースの管理部署を分け、一元管理を法令で禁止し、懲戒処分及び刑事罰の対象とすることが考えられる。外注なら、すべてのデータベースのアクセス事業者を一度に入札するのではなく、まずH地域のデータベースアクセス事業者を決め、次にI地域を決めるが、すでに別地域を受注した事業者は参入できないようにするという方法が考えられる。

なお、H地域のデータベースアクセス事業者がJ社、I地域のデータベースアクセス事業者がK社になったとき、地域別業務別のアプリ開発運用事業者とデータベースアクセス事業者は次のとおりである。

表1 地域別業務別のアプリ開発運用事業者とデータベースアクセス事業者

項番	地域	業務	アプリ開発運用事業者	データベースアクセス事業者
1	H	住民記録	F社	J社
2		個人住民税	L社	
3		〇〇	M社	
4	I	住民記録	F社	K社
5		個人住民税	L社	
6		〇〇	M社	

## 5.5. 発注者側管理者の一元化の回避方法

以上の方法で外注先による個人情報の一元管理を回避できるが、発注者側には次のような課題が残る。データベースアクセスを外注せずに直営にしても同様の課題がある。

外注先のデータベースアクセス事業者を別事業者にするように、地域ごとに発注者側の担当部署を分けることは可能である。しかし、たとえば統一システムを国が所管するとして、どのように発注者の担当部署を分けても、それらを統括する職が必ず1つ以上存在するという課題がある。極端な話であるが、H地域のデータベースアクセス業務の外注の発注者をN省、I地域はO省のように分けても、内閣総理大臣が一元管理していることになるのではないかと、という疑問である。

これについては、次の方法が考えられるのではないかと。

まず、官公庁の職員や開発運用事業者、データベースアクセス事業者の従業員による個人情報へのアクセスをすべて記録する。各国民が自分の個人情報にアクセスした職員や従業員の部署、氏名及びアクセス理由を把握できるようにする。あわせて、官公庁においては、分割された管理部署を統括するポストの職員の個人情報へのアクセスを法令で禁止する。たとえば、ある省庁に、データベース管理部を設けて、その下にG地域担当課、H地域担当課を設けるとする。G地域担当課やH地域担当課の職員は、それぞれG地域、H地域の国民の情報にアクセスできるが、G地域担当課とH地域担当課といった複数のデータベース管理部署を統括するデータベース管理部長のような職員は、内閣総理大臣を含めて個人情報にアクセスすることを法令で禁止する。

あわせて、個人情報保護委員会が法令違反のアクセスがないか、監視するようにする。

一般的に、担当者レベルに広範囲な権限を持たせてしまうと、不正を発見しづらいが、上席の職員による個人情報へのアクセスについては、当該職員にアクセス権限を持たせないというルールにしておき、さらに監視できる仕組みをつくれば、仮に不正をしても、何人かの協力者が必要になる。協力者が多くなればなるほど、内部通報などで不正が見つかるリスクが高まる。ゆえに、以上の方法で十分な抑止力になるのではなかろうか。

## 6. 結論

自治体ごとに類似のシステムを開発運用するのは無駄なため、自治体システムを統一することが考えられる。しかし、統一システムは住基ネット判例で個人情報の一元管理が否定されているから無理という批判がある。

筆者の統一システム構想では、各業務について同一事業者がアプリとデータベースを設計することとしている。そして、一般的にはシステムの開発運用事業者がデータベースにアクセスするため、このままでは確かに統一システムが住基ネット判例に抵触してしまうと考えられる。

そこで、データベースを分割するとともに開発運用事業者とは別にデータベースアクセス事業者を設けることを提案した。障害対応などで開発運用事業者がデータベースのデータを参照したいときは、データベースアクセス事業者にデータの提供を依頼する。データベースアクセス事業者は、開発運用事業者の求めに応じてデータを提供する。このとき、少量（たとえば100件未満）であれば生データの提供を可能とするが、大量（たとえば、100件以上）であればデータの匿名化をすることとする。

また、発注者側についても分割されたデータベースに合わせて管理する部署を分けること、分割された発注者側の複数の管理部署を統括する職員には個人情報へのアクセスを禁止するという方法を考案した。

あわせて、官公庁の職員や開発運用事業者、データベースアクセス事業者によるアクセスを記録して各国民に開示する仕組みを設けることと、個人情報保護委員会による監視を提案した。

これらの方策により、住基ネット判例に対応しつつ、自治体統一システムが実現できる可能性を明らかにした。

## 7. 残された課題

本稿の残された課題はいくつもあるが、主なものとして次のものがある。データベースをいくつに分割すればよいのか。発注者側で一元管理にならない仕組みについてもさらなるブラッシュアップが必要である。

また、職員や外注先の事業者が国民の個人情報にアクセスしたとき、そのアクセスを記録する方法についても本稿では明らかにしていない。今後の検討が必要である。

しかしながら、自治体で類似のシステムをバラバラに開発運用するのは、経済同友会にも指摘されているが、明らかに無駄であろう。筆者だけでなく、自治体で類似のシステムをバラバラに開発運用するのが無駄とを感じる方々の協力を得ながら、本稿の内容をさらにブラッシュアップするとともに、必要な検討を進めていきたい。

## 参考文献

- [1] 公益社団法人経済同友会, “デジタル庁の設置に向けた意見”, <https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/201104a.pdf> 参照 2024.11.4, 2020.
- [2] 岩崎和隆, “2023 年は正念場, 自治体システム標準化に向けて現役の県職員が提言”, <https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/01195/122000079/> 参照 2024.11.4, 本音で議論, 企業情報システムの「勘所」, 日経クロステック, 2023.
- [3] 最高裁判所判決平成 20 年 3 月 6 日 (平成 19 年(オ)403 号), [https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei\\_jp/933/035933\\_hanrei.pdf](https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/933/035933_hanrei.pdf) 参照 2024.11.4, 2008.
- [4] 日経コンピュータ, “なぜデジタル政府は失敗し続けるのか”, 日経 BP, 2021, pp.144-146.
- [5] 岩崎和隆, “自治体のコンピュータ・システム統一と国・自治体の役割分担の見直し構想 (1) 概要”, <https://www.issj.net/mm/mm19/03/mm1903-gk-gk.pdf> 参照 2024.11.4, 情報システム学会メールマガジン, No.19-03, 2024.
- [6] 山本龍彦, “住基ネットの合憲性”, 長谷部恭男, 石川健治, 矢戸常寿編, 憲法判例百選 I 第 7 版, 別冊ジュリスト 245, 有斐閣, 2019, pp.42-43.