

## 連載 発注者からみた官公庁情報システムの現状と課題

### 第 60 回 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

#### (3) 住基ネット判例との整合性

神奈川県庁 岩崎 和隆

#### 1 はじめに

前 2 回<sup>※1※2</sup>に引き続き、私の試案である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について説明します。今回は、リクエストをいただきましたので、住基ネット判例<sup>※3</sup>との整合性について詳しく説明いたします。

今後もリクエストをくださるとありがたいです。

なお、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は大きなテーマなので、次回以降も引き続き説明する予定です。

#### 2 統一システム構想にとってのラスボス？住基ネット判例

以前、日経クロステック誌に統一システム構想について寄稿いたしました<sup>※4</sup>。この記事に対する読者の方々の指摘事項で、当時、最も私の頭を悩ませていたのが、「住基ネット判例で個人情報の一元管理を禁止されているから、この記事で提言したようなことはできないのでは」というものです。実は、今年 5 月くらいまでこの問題で悩んでいたのですが、あることがきっかけで解決策がひらめきました。

余談になりますが、そのきっかけは、私が主査（代表）をしている官公庁 4.0 研究会（この研究会にご興味のある方は、ぜひ、Google で検索してみてください。）で、住基ネット判例についてその是非を考える講演を企画したのですが、引き受けてくださる方がなかなか見つからなかったことです。改めて、そのような講演が本当に必要かを考えていたら、そもそも是非を論じることに意味がないのではないかと、ということに気づきました。

#### 3 住基ネット判例とはどのようなものか

まず、住基ネット判例について、この項では私の意見は控えてその内容を説明いたします。（以下では、住基ネット判例の文言を、私が趣旨を変えない範囲で一部省略や改変しています。同判例の原文は、参考文献に URL を記載していますので、それをご覧ください。）

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」としています。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」としています。

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うことができる」と、「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に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」としています。

山本（2019）<sup>※5</sup>は次のように同判例を解説しています。

「(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と結論づけた。

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。」(山本（2019）をもとに私が趣旨を変えない範囲で一部省略や改変しています。)

住基ネット判例の文言そのものに戻りますが、「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

ことはできない」としています。

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<sup>※6</sup>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ます。

#### 4 統一システムとの関係で、住基ネット判例の是非を論じることに意味がない理由

このように、住基ネット判例は統一システムを実現不可能にさせていると言われていますが、統一システムを検討するとき、住基ネット判例の是非を論じて、私は意味がないと考えています。それは、以下の理由によります。

我が国では、裁判は具体の事案がないと行われません。たとえ、最高裁判所の判事が判例を改めた方がよいと内心で考えていても、具体の裁判で争点にならないと判例を改められません。まして行政では、憲法違反と考えられることを実施するわけにはいかないので、住基ネット判例を与件として考えざるを得ません。法律の解釈に関する判例であれば法律を改正すればよく、我が国では普通に行われていることですが、憲法に関する解釈の判例では、憲法改正が必要になってしまいます。

そのため、行政としては、個人情報の一元管理は憲法違反という前提で検討せざるを得ません。私自身、後で説明するとおり、住基ネット判例には疑問があります。また、秒進分歩といわれるコンピュータを扱う判例なので、2008年の同判例は、今（2024年）ではとても古いと考えられ、今でも当てはまるのか、疑問です。

そうは言っても、私の公務員としての感覚では、現状では憲法違反と考えられる個人情報の一元管理について、NGという前提で統一システムを考えざるを得ません。

(余談ですが、先に判例解説を引用した山本龍彦先生は情報システム学会でのご講演実績があり、私も拝聴いたしました。そのため、私もお講演をお願いすることを一度は考えたのですが、上の理由から今回はお願いを見送りました。)

#### 5 個人情報の一元管理とは—2つの一元管理

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ますが、禁止している一元管理は、どのようなことなのでしょう。

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ます。一つは、国などが全国民の個人情報を一元管理することです。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す。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す。住基ネット判例でNGとしているのは前者です。後者については、すでに市区町村が一元管理しています。当該自治体内で保有している個人情報を有効活用してきめ細かな住民サービスを実施しているか否かは、自治体により差があると考えられますが、市区町村が各住民について氏名、生年月日、住所、所得、勤務先、疾病そ

他の個人情報を、管理している部署は異なるかもしれませんが、B市全体で見たときに、Aさんの個人情報を広範に保有していることは確かです。

以上のことから、本稿では、国などが全国民の個人情報を一元管理することはできない、という前提で統一システムを検討します。

## 6 単純な解決策—データベース分割

このように考えると、民間企業のデータベースではありえないことですが、同じ定義のデータベースを複数持てばよい、という考えに至ります。コンピュータ・システムのデータベース設計としては非常識ですが、憲法上の制約があるので、仕方ありません。

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と考えられます。すなわち、横浜市（人口約380万人）です。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分割すればよいと考えられます。

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ます。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も、データベース上で当該住民の住所を書き換えれば済みます。

ただ、30分割です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ります。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ます。

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ませんが。

## 7 データベース分割と調達

私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個程度を開発することを想定しています。そして、業務ごとに、データベースとアプリは同じ事業者が設計、開発、運用することを想定しています。内製も考えられますが、仮に外注するときは、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ます。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ます。

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C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ります。データベースを分割しても、すべてC社が維持管理しては、一元管理になってしまいます。そのため、ここでも非効率になりますが、一元管理しない仕組みが必要になります。

一元管理してはいけないのは、個々のデータです。そのため、C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します。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 F 社とします。C 社は、障害対応が必要があれば、F 社に依頼して、少数の生データの提供を受けることができることとします。C 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、F 社がデータを匿名化して C 社に提供することとします。これを図にすると、次の図 1 のとおりです。

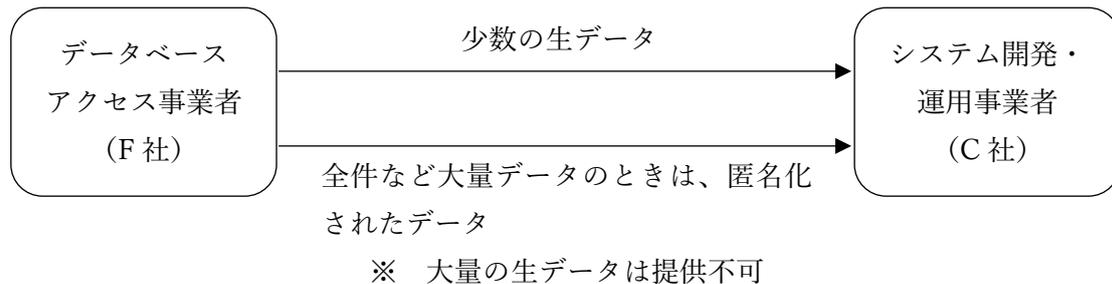


図 1 システム開発・運用事業者がデータベースアクセス事業者から提供を受けられるデータ

このようなことは非効率ですが、仕方ありません。

ここで次に、データベースアクセス事業者の調達方法が課題になります。たとえば、データベースを 5 分割したとして、システム開発・運用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 F 社が受注してしまうと、一元管理になってしまいます。

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）にして各データベースの管理担当を分け、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ます。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なく、まず G 地域のデータベースアクセス事業者を決め、次に H 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ます。

入札としては、できなくはありませんが、あまりよい入札方法はない、というのが私の考えです。それでも、前 2 回の記事で説明した通り、統一システムのメリットがとても大きいので、これくらいのデメリットであれば、統一システムを諦める理由にならないと私は考えます。

それから、外注するときのデータベースアクセス事業者の対象業務範囲について、まだ説明していないことがあります。私は、G 地域のデータベースアクセス事業者が F 社になったとき、同社は、G 地域の統一システムに係る住民記録、個人住民税その他すべてのデータベースを対象業務の範囲として想定しています。アプリ開発・運用事業者とデータベースアクセス事業者の対象業務の範囲は、次の表 1 のとおりです。

表 1 G 地域のアプリ開発・運用事業者とデータベースアクセス事業者の対象業務の範囲(例)

項番	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	住民記録	C 社	F 社
2	個人住民税	D 社	
3	〇〇	C 社	
4	△△	C 社	
5	□□	I 社	

## 8 (補足 1) 住基ネット判例への疑問

本稿でいままで説明したとおり、住基ネット判例を批判しても統一システムの検討が現実的なものになりません。しかし、それでも住基ネット判例への疑問を説明することには意味があると考えますので、この項では私が感じる疑問を説明します。

一つ目は、すでに説明しましたが、コンピュータの世界は、秒進分歩と言われています。そのため、コンピュータを行政においてどのように活用していくかも、秒進分歩となりますが、住基ネット判例は 2008 年と、とても古いものです。住基ネット自体は、2002 年に稼働しており、スマートフォンの登場（2007 年に米国で販売開始。我が国で普及したのはもっと後のこと。）よりも前になります。

「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」についても、違和感があります。民間企業では、社内で企業活動に有益な個人情報を一元管理することが行われており、むしろ、情報管理が適切に行われている企業ほど、個人情報を一元管理し、かつ、漏洩しないようがっちりガードしているのではないのでしょうか。

憲法学の視点からは、憲法の基本的人権とは、すべての人の権利を擁護するものであり、情報漏洩の被害を受ける人が少ないからよいというものではありません。1 人でも基本的人権が侵害されてはいけないという考えに基づくはずで、情報セキュリティの視点でも、憲法学の視点でも、情報漏洩の範囲が局所的だからよいということには、ならないと考えられます。

もっとも、この判例は、住基ネットについての判例であるということを考慮する必要もあります。住基ネットが出来る前は、個々の市区町村で住民基本台帳の情報を管理していました。個々の市区町村での情報管理を維持しつつ、住基ネットのような仕組みを入れたことについて、住基ネットのメリットを考慮せずに、情報漏洩という視点だけで見れば、情報漏洩のリスクが同じとは言えず、住基ネット導入前と比較すれば一般的には高まると言えます。（情報漏洩のリスクが高まる程度の大小は、住基ネットの堅牢性などによります。）

最高裁判所は、予想していなかったのかもしれませんが、この一元管理についての判例

での言及が、すでに説明したとおり、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など、行政のデジタル化において足かせになっています。私は、「具体的な危険」がないように安全に一元管理することを否定すべきでなかったと考えています。

## 9 (補足 2) 憲法改正を考えない理由

住基ネット判例は、憲法判例です。憲法判例とは、憲法の解釈に関する判例です。そのため、解釈の元となる憲法の条文が変われば、その判例は条文が改正された範囲において存在意義を失います。ゆえに、すでに説明したとおり憲法改正をすれば住基ネット判例を統一システムの支障にならないようにすることができます。しかし、統一システムを一つのプロジェクトと考えたとき、憲法改正を前提にすると、プロジェクトの難易度が高くなりすぎます。そのため、コンピュータ・システムのデザインや運用体制としては一部、いびつになりますが、憲法改正しないで統一システムを目指すことが現実的と考えます。

## 10 みんなでさらなるブラッシュアップを

本稿は私の試案です。本稿をたたき台にして、住基ネット判例との整合性を確保しつつ統一システムを実現するにはどうしたらよいか、皆様と一緒に検討したいと考えています。

## 11 おわりに

### (1) お断りとお願い

本稿の内容は、当学会や神奈川県の見解でなく、私の知見と記憶に基づくものです。

本稿へのご助言、ご異論、ご感想、ご質問や、今後取り上げるテーマのご要望をくださいれば、大変幸いです。特に、ご異論やご助言は、私の考えをブラッシュアップして下さる、貴重なものです。心より、お待ち申し上げます。

### (2) 私への連絡方法

ご意見、ご感想などは、私の連絡先をご存じの方はその方法で、ご存じない方は次の方法で連絡可能です。

**researchmap** (国立研究開発法人科学技術振興機構が運営しているデータベース型研究者総覧) の Web サイトで私を検索してください。私のページの「ホーム」タブ (最初に表示されるページ) に私への連絡方法を掲載しています。

※ 1) 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 2024-8-19, 情報システム学会メールマガジン, No. 19-03, 2024.

- ※2) 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(2) 統一システムの具体像”, <https://www.issj.net/mm/mm19/04/mm1904-gk-gk.pdf> 参照 2024-8-19, 情報システム学会メールマガジン, No. 19-04, 2024.
  
- ※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 2024-8-19, 2008.
  
- ※4) 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 2024-8-19, 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.
  
- ※5) 山本龍彦, “住基ネットの合憲性”, 長谷部恭男, 石川健治, 宍戸常寿編, 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.
  
- ※6) 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.