

TOPIC

住民基本台帳法の改正と閲覧申請手続の現状

社団法人 新情報センター
企画部 安藤 昌代

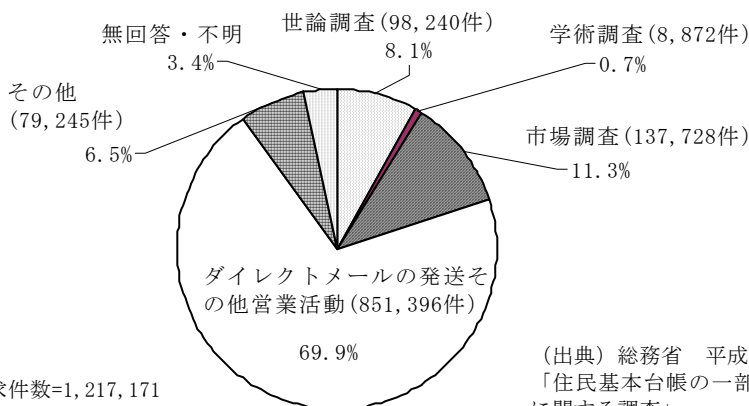
住民基本台帳法の改正経緯と主な改正点

住民基本台帳法の一部を改正する法律が平成18年6月9日に成立し、何人でも閲覧を請求できるという現行の閲覧制度が廃止され、国や地方自治体の法令事務の遂行に基づく場合や、公益性が高い調査や活動の場合のみに限定して閲覧できる制度として再構築された。施行は平成18年11月1日となっている。

改正前の住民基本台帳法では、居住関係を公証する公簿として広く一般に公開することが原則とされ、請求者が閲覧を請求する理由を具体的に明らかにし、かつ、不当な目的の使用のおそれ等がない限り、基本的に何人でも市町村に対して氏名、生年月日、性別、住所の4事項について住民基本台帳の閲覧を請

求できる(第11条)とされていた。総務省が平成17年5月に全国2,400市区町村に行った「住民基本台帳の一部の写しの閲覧制度に関する調査」結果によると、平成16年度の閲覧請求件数は全国で約150.9万件。そして、行政目的の閲覧請求を除いた約121.7万件のうち、最も多いのが「ダイレクトメールの発送その他営業活動」で、閲覧請求件数は85万件(69.9%)を超え、2位以下を大きく引き離している。次いで、「市場調査」が約14万件(11.3%)、「世論調査」が約10万件(8.1%)、「学術調査」が1万件弱(0.7%)、「その他」が約8万件(6.5%)となっている。「世論調査」や「学術調査」といった公益性の高い調査は全体の1割にも満たず、商業目的での閲

(資料1) 平成16年度住民基本台帳閲覧請求の事由別内訳



合計請求件数=1,217,171

(出典) 総務省 平成17年5月
「住民基本台帳の一部の写しの閲覧制度に関する調査」

覧が実に8割以上を占めていたのである。(資料1)

平成17年3月に名古屋市で起こった閲覧制度を悪用した痛ましい事件や平成17年4月の個人情報保護法の全面施行を契機に、総務省が「住民基本台帳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)を立ち上げ、閲覧制度のあり方等について検討がなされ、同年10月20日に最終報告が発表された。この報告書の骨子に基づき、今回の改正が進められたといえる。改正のポイントは、大きく3点があげられる。

第1に、閲覧は原則非公開とされ、閲覧できる場合が次の2つに制限された。一つは「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」であり、二つ目は「①統計調査、世論調査、学術研究調査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、及び②公共の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、であり、両活動のために閲覧することが必要である旨の申し出があり、かつ、市町村長が当該申出を相当と認める場合」となっている。つまり、公益性の高い世論調査や学術調査での閲覧は認められたが、営業活動目的の閲覧はもちろんのこと、市場調査の閲覧も禁止されたのである。

第2の改正ポイントは、閲覧手続等の整備である。申出にあたって、①閲覧の利用目的、管理の方法、調査研究成果の取扱い等の明示の義務づけ、②閲覧した事項を取り扱える者の範囲の明確化、③目的外利用の禁止・第三者提供の禁止や不正閲覧等に対する報告聴取、勧告、命令、④閲覧した者の氏名、利用目的の概要等の公表、など厳格な閲覧申請手続への移行が明記された。不当な閲覧がされないように、手続を厳格化することで、実効性の

担保をはかったといえる。

第3としては、不正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の強化である。これにより、過料の引き上げだけでなく、刑罰規定が新設され、抑止力としての効果が期待される。

また、検討会報告書では、選挙人名簿の閲覧制度についての見直しも提言され、住民基本台帳法の改正と同時に行われた公職選挙法の一部改正において、同じく閲覧させる場合の明確化と限定がはかられた。閲覧できるのは、①選挙人名簿の登録の有無を確認するために閲覧する場合、②公職の候補者等、政党その他の政治団体が、政治活動(選挙運動を含む)を行うために閲覧する場合、③統計調査、世論調査、学術調査その他の調査研究で公益性が高いと認められるもののうち、政治・選挙に関するものを実施するために閲覧する場合、の3つに限られ、また、住民基本台帳の閲覧に準じた手続が必要と改正された。

住民基本台帳の閲覧の現状

では、法律が施行される前の現在、自治体の閲覧状況はどうなっているであろうか。以下、最近の閲覧申請の現状について事例をあげながら紹介したい。

「閲覧はさせるが、転記は許可しないことと決定しました。」今年7月、私どもがある報道機関から依頼を受けて全国250の自治体に世論調査のための閲覧申請を行った際の、東京都のある自治体の住民基本台帳閲覧担当者からの回答である。その場であきらめる訳にもいかず、自治体の担当者に今回の住民基本台帳改正の趣旨を丁寧に説明し、その後なんとか閲覧の許可をいただいたが、このように自治体の現場は混乱し、過剰ともいえる規制に走っているのが実態である。この他にも、

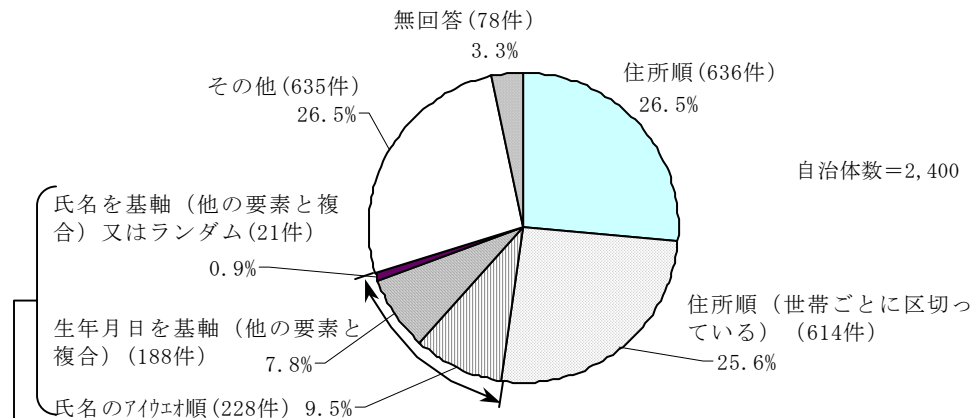
「国以外の閲覧は一切認めない。」と拒否されたり、「申請の趣旨はわかるが、『どうして自分の個人情報を勝手に教えるのか』と住民から苦情がくるので、どうしても断りたい。」とまさに自治体担当者の率直なコメントで、(行政事務不服申立訴訟に持ち込むほど時間的猶予もないため) 住民基本台帳での閲覧をあきらめざるを得なくなった自治体も2件あった。

また、質問文の訂正を求められた自治体もあった。事前に調査票を提出したところ、担当の課長から電話があり、「調査票を審査したが、2つの質問文で不適切な箇所があるため、訂正するか、どうしても訂正できない場合は、その理由を連絡してほしい。」とのことであった。その指摘の1つ目は、生活水準を聞く質問での文中の表現が対象者にとって不愉快に感じる場合がありうる、とのことであり、2つ目の指摘は、ある質問で対象者の意見を尋ねているのに“一般的に”と表現が入っているため、このままでは対象者が一般的意見に沿うよう強要されているように感じ

る可能性があり削除が望ましい、とのことであった。そして、電話の最後には、「訂正されず理由に妥当性がないと判断される場合には、閲覧させないこともあり得る。これは、個人の見解ではなく、自治体の見解である。」との補足もあった。この調査の委託元より当該自治体に、「時系列での質問であり、過去に実施した調査対象者からもこの2つの質問表現について苦情が入ったことはない。」と説明いただき、最終的には修正しない調査票のままでも閲覧が許可されたが、閲覧申請の相当性を判断する上での明確な基準が定められていないことが、このような事態を引き起こしているといえよう。

そもそも、この調査の閲覧申請は、事前の情報で閲覧用の住民基本台帳が全市(区・町村も含む)でアイウエオ順や生年月日順などの配列順序となっているため、物理的な限界から住民基本台帳での閲覧作業を断念したり、閲覧回数制限のため当月の抽出ができない、などの理由で、最初から選挙管理委員会への

(資料2) 閲覧台帳の並び



(出典) 総務省 平成18年5月
「住民基本台帳の一部の写しの閲覧制度に関する調査」
* 選択肢「その他」のうち、世帯構成の特定が難しいと判断されるものを独立した項目として作成し直したもの

申請を行った自治体が 30 件（12%）あった。

この調査は個人が対象であるため、字や地域ブロックごとのアイウエオ順や生年月日順などの場合も住民基本台帳での閲覧として申請したが（こちらの場合でも、対象者を探す作業はとても困難であり、抽出担当者の労力は番地順の並びに比べて何倍にもなり、また抽出ミスも起こしやすい問題がある）、単身者や二人以上世帯などの世帯調査の場合は、かかる住民基本台帳での抽出をあきらめざるを得ないのである。世帯構成をわからなくする台帳の並びは、総務省の資料によると昨年 5 月時点でも 2 割近くを占めていたが（資料 2）、昨年後半より徐々に増え、大都市から地方の自治体への波及が指摘されている。

また、昨年来より閲覧申請手続での提出書類の増加や複雑化は周知の通りであるが、現在、ほとんどの自治体で、閲覧を行う会社の申請書や誓約書（多くが各自治体独自のものとなっている）の提出の他に、使用する調査票の見本、登記簿謄本（原本またはコピーのいずれかを指定）または会社概要、プライバシーポリシーの提出が求められる。この調査でもすべての自治体用に当社のこれらの書類

の準備を行ったが、委託元の申請書や誓約書（誓約書のみの場合も含む）の提出まで求められた自治体が 29 件（11.6%）あった。更に、委託元との業務請負契約書コピーの提出、委託元の登記簿謄本原本やコピーの提出、委託元のプライバシーポリシーや会社概要の提出を求められた自治体も相当数に上り、増加傾向にある。

また、申請手続方法も、①窓口での提出のみの受付の自治体、②電話での仮予約の後、書類の郵送や窓口提出を行う自治体、③電話での仮予約を認めず、まず書類の郵送や提出を求める自治体など様々で、また、書類の提出も、閲覧希望日の 10 日から 2 週間前の提出が必要とされるなど、期限を設けている自治体も多い。この位の日程であれば、通常の調査期間内で対応することも可能であるが、特に厳しい自治体では 2 ヶ月前の予約が必要とされており、事実上閲覧は不可能となっている。閲覧回数の制限については、現在最も厳しい自治体が横浜市で 2 ヶ月に 1 回（半日のみ）で、他の自治体も徐々に規制が厳しくなっているのが現状である。それに加えて、閲覧手数料の高騰もみられ、抽出担当者があわ

資料 3 閲覧申請や閲覧時における問題点

- 1 閲覧申請に必要な申込書、誓約書などの書式が各自治体で異なり、必要記載事項も統一性に欠ける点がある。また、しばしば書式の変更が行われる。
- 2 閲覧申請会社名の必要書類はもちろん、委託元名の申込書や誓約書、委託元の会社概要または登記簿謄本コピー、委託元のプライバシーポリシー、委託元との業務請負契約書のコピーなど、多くの書類を求められる。
- 3 申請手続方法が自治体により異なる。また、申請手続を閲覧希望日より 1 ヶ月以上前と規定し、調査期間内での抽出が不可能な自治体もある。
- 4 閲覧回数、閲覧件数や閲覧時間などにおいて厳しい制限がある。
- 5 自治体ごとの審査基準があいまいであり、同じ調査でも閲覧が拒否される自治体がある。
- 6 閲覧台帳の並びが番地順でなく、アイウエオ順や生年月日順などであるため、閲覧作業が困難になっている。また、単身者調査などの世帯調査は不可能である。全自治体でのアイウエオ順などの場合も、事実上抽出は不可能に近い。なお、最近では 4 情報のうち、「性別」を掲載しない自治体や、「生年月日」ではなく「生年」しか掲載しない自治体もでてきた。
- 7 閲覧手数料が行政事務での適正な金額を超えている自治体がある。

てて市役所のキャッシュコーナーへ走った、などの笑うに笑えない話も多くなってきた。

(私どもの昨年度の実績で最も高額な閲覧料は、対象者一人あたり 3,730 円であった。対象者の抽出は、該当年齢の対象者を無作為に 10 人間隔等で抽出するが、実際には抽出(転記)しない人についても、該当者を数えるためにその個人情報を見たわけであるから、見たページに掲載されている全員分の料金を支払うように請求されたものである。因みに、7 月に抽出したこの調査での最も高額な閲覧料は、一人あたり 715 円であった。)なお、閲覧申請や閲覧状況等における上記の様な問題点を前頁の資料 3 にまとめたので、参考にされたい。

このような状況で、世論調査実施機関の閲覧申請手続き担当者は、各自治体ごとの複雑な手続きを頭で覚えられる訳もなく(また、ようやく覚えたと思うと変更されたりするので)、申請書への記載と必要書類の手配、自治体への発送(書き直しや再送も度々起こる)に忙殺されているのである。

担当者の泣き言になってしまったが、このような自治体の過剰な規制は、今後の世論調査の実施に大きな負の影響があるといえよう。

改正法施行に向けての要望と、総務省の 公益性判断基準

現在、11 月の施行に向けて、総務省で関連規程などの整備が進められているが、世論調査の実施を事実上妨げる要因について可能な限り考慮した規程となるよう、(財)日本世論調査協会は今年 6 月「改正住民基本台帳法、改正公職選挙法の施行に関する要望」を総務省に提出した。その主な内容は次の 5 つである。

1 明確適切なガイドラインの策定を

いうまでもなく、現在は閲覧審査についての客観的なガイドラインがなく、自治体担当者の恣意的な判断に委ねられる可能性がある。そのため、同一の調査でも自治体により住民台帳等の閲覧可否の判断が異なるおそれがあり、自治体担当者と申請者との間で誤解・齟齬・混乱が生じないように、早急な全国一律の明確かつ適切な「ガイドライン」の策定が必要である。

2 調査内容ではなく、公表による公益性の評価を

改正法での閲覧の許可条件は、世論調査の公益性の高さにあるとし、その基準を公表とそれによる社会的還元等としている。しかし、公益性の高さを判断するために、一步踏み込んで調査の目的や内容を判断するとしたら、自治体による審査・判断はきわめて困難となり、その判断は自治体ごとに大きく異なるおそれがある。そのため、公益性の判断は、単に「結果の公表」という明確な基準としてほしい。「結果の公表」により、世論調査が社会的情報として共有され、社会還元を果たし、公益性を有するといえるからである。また、提出が求められる「調査の内容が分かる資料」は、調査が特定・確認できる調査の概要(調査年月・調査タイトル・調査対象・調査方法・実施主体名)としてほしい。

3 調査員、抽出員は、臨時的役職員・構成員とみなしてほしい

改正法では閲覧者・閲覧事項の取扱者が法人の場合、役職員・構成員に限定されている。しかし、世論調査は短期間に広範囲(全国規模等)に多数の要員(調査相手の抽出、調査)を配置する必要があるため、正規の役職員・構成員だけでは現実的に調査が不可能である。調査会社は、個人情報保護法の規定に従って、直接契約し直接指揮監督し責任を負う調査員や

抽出員についても、個人情報の取扱いにあたって、守秘義務や目的外使用の禁止などを義務づけ、誓約書なども提出させているのが通常である。そのため、直接契約し直接指揮監督し責任を負う調査員や抽出員については、臨時であっても役職員・構成員とみなしてほしい。

4 閲覧方法の適正化

一部の自治体で、閲覧を制限する目的で行われているとみられる閲覧リストの氏名の五十音順配列や、高額の見覧料について、見覧用リストを住所順とすること、見覧手数料を適正化してほしい。

5 選挙人名簿の見覧(「政治、選挙に関するもの」)について

改正公職選挙法は、選挙人名簿の見覧については政治、選挙に関するものと限定している。しかし、政治がとりあげる問題は社会的にも、文化的にも広い領域にまたがり、さらに、政治に関する個人の意見の説明要因として、背景となる生活感や価値観などの調査も分析に必要となるため、現実問題として「政治、選挙に関するもの」として明確な線引きをすることは難しいといわざるを得ない。そのため、「政治・選挙に関する調査」とは、「おもに政治・選挙をテーマにする調査」と広く認め、質問領域としては、政治の場で議論に値するもの、政策決定に資するもの、およびこれらの意見の背景とみられる生活意識や社会意識に関するもの、などとしてほしい。また、「調査の内容が分かる資料」の提出についても、住民基本台帳申請と同様の扱い(調査概要の提出)としてほしい。

総務省はこれらの要望を受けて、この9月15日、公益性の判断基準を定める告示を公表するとともに、都道府県向けのガイドライン

(質疑応答集)を公表した。公益性の判断に関する基準については、①放送機関、新聞社などの報道機関が行う世論調査は、その調査結果に基づく報道が行われることによりその成果が社会に還元されること、②大学などの学術研究調査は、その調査結果やそれに基づく研究が学会等を通じて公表されることによりその成果が社会に還元されること、③上記以外の調査研究では、統計的調査研究であり、調査結果などの公表が国や地方公共団体の施策の企画や学術研究に利用されることが見込まれるなど、その成果が社会に還元されると認められる特段の事情があること、の3点を明示した。概ね世論調査協会の要望「2」が反映されているといえるが、実際の運用では「個別具体的な申請についての判断は市町村が行うもの」との見解が示されており、基準の統一は難しい状況といえよう。

最後に

いうまでもなく、世論調査や学術調査などの社会調査は、国民の世論の動向や実態を統計的に正確に把握し、国や自治体の施策への反映や学術研究への貢献などの公益を担っている。また、調査結果が公表されることで、広く国民の公共の財産ともなっており、その社会的役割は大きい。日本の世論調査や学術調査は、住民基本台帳や選挙人名簿などを利用し、無作為標本抽出法の基本理念に従い、統計学的・確率論的に正確な調査対象者名簿を作成し、これに従って調査を実施してきた。だからこそ、そのデータは世界的にも高い評価を得てきたともいえる。

これからも統計的科学的世論調査の実施が継続的にできるよう、自治体が総務省のガイドライン(質疑応答集)に準じた申請手続きや審査基準を採用し、過剰規制に走らないこ

とを期待したい。

さいたま市では、昨年7月より、厳格な申請手続を導入するとともに、住民基本台帳の並びをアイウエオ順にしていたが、条例により閲覧の基準を「公益目的の調査」と限定したことで、12月より台帳の並びを番地順に戻している。また、東京都三鷹市でも昨年10月から台帳を生年月日順としていたが、12月に条例を改正し閲覧条件を厳しく制限したため、今年4月からまた番地順に戻している。世論調査や社会調査の意義を認めた公正な取扱いを調査機関として大いに評価し、敬意を

表したい。一度強化された基準はなかなか元に戻らないのが通例であるが、他の自治体もこのような動きに準じていただければ幸いである。また、自治体関係者の世論調査等の社会的意義への理解はまだ十分とはいえないため、私たち調査機関の人間は、その理解の促進に努めるだけではなく、今回の法改正の正しい趣旨とこの閲覧制度が個人情報保護法に抵触しないことはもちろん、広く社会の公益増進に寄与するものであることを、機会の度に広く周知していく地道な努力が必要と考えている。

