

平成 19 年（2007 年）11 月 14 日

長野県知事 村 井 仁 様

長野県本人確認情報保護審議会
会 長 清 水 勉

上伊那情報センター訪問報告書

第 1 はじめに

日本では 1990 年代半ば以降、コンピュータ（パソコン）や携帯電話の普及、インターネットの拡大などを背景に、情報化社会が本格化した。

1994 年には、高度情報通信社会の構築に向けた施策を総合的に推進するための高度情報通信社会推進本部が内閣に設置された。1999 年 8 月に住基ネット法案（改正住民基本台帳法）が成立した後、2000 年には森喜朗内閣の所信表明演説で e-Japan（イー・ジャパン）構想が示され、IT 基本法の制定、IT 国家戦略の取りまとめ、高速インターネット（ブロードバンド）の整備や低廉化、電子政府の早期実現などが提言された。

これらは 2000 年から 2001 年にかけて、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT 基本法）、内閣に置かれた高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT 戦略本部）、e-Japan 戦略などとして具体化された。e-Japan 戦略は、高速で安価な世界最高水準のインターネット網を 5 年以内に 3000 万世帯に普及、電子商取引の普及、電子政府の実現、人材育成の強化の 4 つを重点政策として、日本が 5 年以内に世界最先端の IT 国家となることを目指す国家戦略である。同戦略はその後、各年ごとに重点計画や政策パッケージが示され、現在も推進されている。

法案成立から 3 年の準備期間を経て、住基ネットは 2002 年 8 月に第 1 次稼働を開始したが、その直前まで、国民は国からも自治体からも住基ネットに関する情報をほとんど与えられず、したがって、プライバシー保護上の問題点や自治事務としての住基ネットの費用対効果問題などを意識することもなかった。住基ネットの直接の担い手である市町村の住基ネット担当者ですら、どのようなことが始まろうとしているのかをほとんど理解していなかったのである。このような経過を見るだけでも、住基ネットが全国の市町村の希望に応える仕組みとしてつくられたものではないことは明らかである。住基ネットの稼働開始に懸念の表明をした自治体が全国に現れ、住基ネットへの接続をしない、あるいは中止する自治体も現れた。

長野県では、本人確認情報保護審議会において住基ネットの安全性の検証を行うなど、個人情報の保護に強い問題意識を持ち、全国の自治体でも例を見ない先進的な取り組みを行ってきた。

第2 自治体訪問

1 自治体の実情調査

第2期審議会は、昨年2月7日から8日にかけて県内の4自治体（1市、2町、1村）の現場調査を実施した。調査結果についてはすでに第2回審議会において報告審議しているが、その後の自治体アンケート調査、さらに今回始めて報告する上伊那情報センター訪問に連なる出発点となるものなので、改めて訪問した自治体の実情について整理することにした。

2 運用状況

市町村事務において効率化が図られた点は、「転入通知が、従来のはがきによる確認からコンピュータ・ネットワークによる確認になったことで確認作業が速やかにでき、楽になった」という一点にほぼ尽きる。他方、住基ネットの導入・維持管理は相当の費用を要するとともに、担当職員数は市町村規模の大小に関わらず一定数必要であり、転入件数の少ない小規模自治体になるほど費用対効果の点から効率化の実感希薄である。

住基カードの発行枚数はどの自治体でも極めて少ない。住基カードの活用法として住民票や印鑑証明書を自動交付機によって発行する際に本人確認の方法として住基カードを使用している自治体では住基カードの発行数が伸びている。しかし、このようなサービスは全国統一基準で作られている住基カードによる必要はない。むしろ、住基カードに限定してしまうと外国人は在留資格がある者であっても、自動交付機の利便性を受けられない。住民の福祉や利便という観点からすると、自治体が独自のカード（ICカードである必要もない。）を作る方が実際的である。

住基カードでなければならない手続である付記転入転出届出制度は、総務省が住基ネットの住民メリットとしているものだが、自治体実務からすると却って引越しに伴う諸手続が自治体にとっても住民にとっても面倒になるという実情があることから、利用実績はほとんどない。

このような費用対効果のバランスを失っている状態で住基ネット関連機器の更新期を迎えるが、どの自治体においても住基ネットの有効利用に苦慮している。

3 自治事務としての政策的位置づけ

住基ネットは「自治事務」（地方自治法第2条第8項）である。したがって、市町村では行政事務における住基ネットの位置づけを明確にし、その活用法を積極的に検

討し実行してゆくべきものである。

ところが、訪問したいずれの自治体でも自治体としての住基ネットに対する積極的な政策的な位置づけや目標などはなく、議会においても住基ネットに関する議論はほとんど行われていなかった。

また、住基カードの発行枚数がどの自治体も極めて少なく、住基ネットに対する住民からの意見や要望もなかった。

4 セキュリティ対策

セキュリティ対策とはPDC Aサイクルが基本であり、具体的にはセキュリティポリシー等ルールを定め、内部の人間に周知徹底し、運用の課程でルールが徹底されていること、そして監査を行い監査の結果改善すべきところがあれば見直しを行っていくことである。現状を広範に調査しその原因を明確にした上で対策を協議し、既存ネットワークも含めてセキュリティ管理の仕組みを改めて構築する必要がある。

しかるに、各自治体とも共通してセキュリティポリシー文書は定められているものの、具体的な手順書の整備や運用要領に対する職員教育が不十分である。決定的に監査というものが欠落しており、組織としてのセキュリティ管理の仕組みが機能していないのではないかと思われる。

5 共同利用の可能性と課題

住基ネットは自治体規模の大小に関わらず同じようにシステムを構築運用していかななくてはならないものである。現地調査を行った一つの自治体は広域連合による共同利用を行っていたが、費用対効果の点から見ると複数の小規模自治体が共同利用する手法は効率的であるのではないかと考えられる。

しかし、住基ネットの管理運用を巡る各自治体と広域連合との法的責任関係が不明確である。例えば、広域連合に起因して個人情報漏洩事故が発生した場合の説明責任が広域連合にあるのか自治体にあるのか、セキュリティ対策の改善・事故防止にどちらが責任を負うのかがはっきりしない。また、セキュリティポリシー文書が広域連合と自治体のそれぞれで作成し併用されている状況にあるため、両者の内容と運用上の整合がどうとられているのか不透明な面がある。

第3 自治体アンケート調査結果

本人確認情報保護審議会では、県内の市町村における住基ネットの稼働状況、利用実態について調査し、昨年5月、「住基ネットに関する行政事務の効率化と行政サービスの向上についての自治体アンケート調査結果報告書」（2006年5月）として公表した。

要約すれば、県内の自治体では、(1) 住基ネットは、行政事務の効率化・職員や予算の削減にあまり役立っていない（3分の2が「効率化していない」「どちらともいえ

ない」と回答)。(2) 住基ネットは、住民の利便性を大きく向上させていない(半数が「変わらない」と回答)。(3) 住基ネットは、費用対効果のバランスを欠いている(82自治体中2自治体のみが「適正なバランス状態にある」と回答)。

住基ネットは、自治体にとっても地域住民にとってもほとんど役に立たない、費用だけはかかる「お荷物」になっている。ある市町村の回答にあった「住基ネットはだれのためのネットワークなのか」という疑問に、どの自治体も答えられないまま、法律でやることになっているからやっているという状況がある。

第4 上伊那情報センター訪問

1 問題提起

審議会ではこれまで県内市町村について住基ネットの稼働ないし利用実態について調査してきたが、個々の市町村において、住基ネットの導入によってそれまで以上に行政事務が効率化し職員の減少や費用の削減に役立ったという結果が生じていないことを確認した。

自治体財政が逼迫し、かつ今後さらに厳しくなるであろうことを前提に考えると、市町村が多額の経費と人材を投入して住基ネットの稼働を継続することを意義あらしめるためには、ひとつの自治体を超えた管理ないし利用という方向性を考えなければならぬ。第1期審議会が行った提案はまさにこのような視点に立ったものであった。

そこで審査会では、平成18年(2006年)12月25日、国内でも数少ない、県内では唯一の、住基ネットを複数の自治体で共同管理している上伊那情報センターを訪問し、その実績ないし実情や問題点について伺うことにした。

2 上伊那情報センター

(1) 広域連合

上伊那情報センターは上伊那広域連合規約に基づいて設置されている。

広域連合は地方自治法上の制度であり、広域行政の推進を図り、地方分権の推進に資するシステムとして制度化されたものである。すなわち、地方自治法284条3項は、「(市町村)は、その事務で広域にわたり処理することが適当であると認めるものに関し」「その協議により規約を定め」「都道府県知事の許可を得て」広域連合を設けることができると規定している。広域連合は、広域的な政策や行政需要への対応という面において、組織する市町村から独立して機能を発揮し得るような制度とされている。

具体的には、①広域連合の側から規約の変更を広域連合組織市町村に要請するこ

とができる、②広域計画の実施上支障がある場合には、広域連合組織市町村に対して改善策等の勧告ができる、③広域連合組織市町村から抛出される広域連合への分賦金の金額は客観的な指標に基づくものとし、財政面での独立性を担保する、などである。

(2) 上伊那広域連合

上伊那広域連合は伊那市、駒ヶ根市、辰野町、箕輪町、飯島町、南箕輪村、中川村、宮田村の2市、3町、3村で構成されている。

上伊那広域連合規約第4条(11)で「上伊那情報センターの設置、管理及び運営に関する事務」を規定している。これは、住基ネットの管理運用が住民基本台帳法に規定された市町村の自治事務（地方自治法2条8項）であり、かつ、個々の市町村が単独で管理運用するには人材面でも財政面でも難しい面があることなどから、「広域にわたり処理することが適当であると認めるもの」に該当するという解釈をしたものと解される。

(3) 管理と端末利用

上伊那広域連合を構成する8市町村では、住基ネットの管理と端末での利用とを分け、前者を上伊那広域連合の上伊那情報センターで行い、住基ネットに関する住民対応は各自治体の市民課・住民課窓口で行っている。住基ネットの管理は上伊那広域連合の事務事業のひとつという位置づけがなされている。

(4) 費用負担

上伊那広域連合規約第17条第2項・別表によれば、上伊那情報センターに関する関係市町村の負担金額の負担割合は、「建設費」については、伊那市45%、他の市町村55%（均等割20%、人口割80%）、「管理費」については、利用件数割100%としている。なお、「利用件数割」の算定基礎は、予算の属する年度の前年度の1月1日から当該年度の12月31日までの間における関係市町村の利用件数による（同規約備考5）。

効率的な管理という点では、個々の市町村が対応するよりも、財政面でも人材面でもより優れているといえる。

(5) 責任領域の明確化の必要

広域連合は、法律的には個々の市町村とは別の法人格である。そして、住基ネットについては、住基ネットのCSの管理を広域連合で行い、その利用端末は各市町村という仕組みにしてある。そうすると、どこでどのような問題が起こったかによって、だれがどのような責任を負うかという点について違いが生じてくる。したがって、両者の責任領域と責任内容や、問題が発生した場合の対処法について規程で明確にしておく必要がある。

住基ネットの管理に関してトラブルが生じ、住民等に被害が生じてしまった場合、広域連合としてどのような責任を負うのか、加盟市町村としてどのような責任を負うのかについては、訪問時当時までには検討はなされていなかった。住基ネット稼働以前においてすでにデータの共同管理をしてきた実績からすると、文書化しなくても黙示的に了解されているのかもしれない。

しかし、従来、上伊那情報センターで扱っていたデータとは異なり、住民票コードという秘匿性の高い個人データ（住基法42条は、秘密漏えい違反を2年以下の懲役又は百万円以下の罰金を規定しており、この罰則規定は国家公務員法・地方公務員法の守秘義務違反よりも遥かに重い。）を含んでいることなどからすると、明文化しておくべきである。

愛媛県愛南町等における住民情報（住民票コードを含む。）の大量流出事件では、市町村で把握していない外部の委託業者の下請のところで、住民の個人情報的大量流出し、そのことを愛南町等では速やかに事実を把握することすらできていなかった。センター方式で管理していたとしても、本人確認情報の処理について外部に委託することがあるならば、同様の事件が発生しないという保障はないし、加盟市町村の立場において住民に対する説明責任を免れるということはない。

したがって、住民等に対する損害賠償の問題だけでなく、住民に対する説明責任の果たし方について上伊那情報センターと加盟市町村との連携のあり方も検討しておく必要がある。

さらに、『上伊那広域連合最適化計画の概要』（平成19年2月23日）によれば、行政改革の必要性（職員減、予算減）ほかの理由から基幹系システムの最適化として今後、外部調達・外部化を進めることになり、専門業務の外部化により作業効率を上げ、行政運営のトータルコストを削減するとのことである。これについては、地域における雇用機会創出の可能性というプラス面も考えられるが、同時に、第三者が組織内部に入ってきてデータ管理という重要な役割を直接担うことになるだけに、その者（の行動）を実効的に適正に管理することが必要不可欠となる。

3 セキュリティ乃至技術上の問題

(1) 個別自治体のワークフロー統合に関する問題

上伊那情報センターでは、従来参加自治体が電算関連業務を統合・実施してきたという経緯がある。すなわち、昭和50年代に税金の計算を統合的に行うという作業から始まって徐々に電算関連業務の拡張を行っているため、比較的スムーズに電算関連業務の共同化、拡張を行うことが可能だった。しかし、そのような過程においてさえも、自治体間で統一されていない業務プロセス・ワークフローを共同電

算化する際に、自治体間で相当な折衝と作業があったとのことである。

上伊那情報センターで住基ネットの管理を共同で行うことは、自治体事務の電算化の初期段階から統合してきたという条件が大きく影響している。

現状は、住基ネットはすでに各自治体で運用が開始されて数年が経過している状況であり、その運用に関しても、前回のフィールド調査の結果を見ると、自治体規模の差異・地域固有の事情で異なる業務フロー・ワークフローが採用されている可能性が高い。

住基ネット業務だけの統合では業務の集約メリットが低い。また、既に運用が開始されて一定の時間が経過したシステムのワークフローを統合するためには、相当高額なコストがかかることが想定され、財政が逼迫している現在の多くの市町村にとっては実行がきわめて難しい。

業務統合時のコストパフォーマンスについては個別ケースに応じて検討を進めた上でその合理性を判断すべきだが、今回のヒアリングから、業務の統合についてはほぼ同じワークフローの業務を単純にシステム統合するという当初の想定より高いコストがかかることが考えられる。

(2) 技術担当人材に関する問題

上伊那情報センターの人材は、各自治体より派遣されてくる人材により構成されている。その人材は上伊那情報センターが要望するスキルに応じて派遣されてくるものではなく、各自治体の事情により派遣されてくる。派遣期間を長期化することで一定程度スキルが向上するが、派遣期間が過ぎれば、派遣元の市町村に戻ってゆき、新たな人材が派遣されてくる。このため、上伊那情報センターに新任の担当者が着任した場合、人材育成やノウハウの継承等に時間を要するとともに、教育コストがかかり、業務が軌道に乗るまでに時間がかかる。

市町村からの人材の派遣にについて上伊那情報センター側に人選の権限が与えられていないため、技術を担当する人材のマネジメントに難しさが生じており、これが運用において負担となっている。

(3) その他運用に関する諸問題

情報システムの設備は物理的に区画された部屋に設置されており、また住基ネットや総合行政情報ネットワークの設備については、よりセキュリティレベルの高い物理的に区画されたエリアに設置して運用されており、その点については特段の問題は認められなかった。

一方、建物の入り口に、当該建物が「情報センター」であることが分かる表示が

なされている点、靴箱の氏名表示により職員の氏名が分かるようになっている点については、この情報センターの重要性を鑑みて改善する点があるように思われる。

4 自治体（職員）の問題

上伊那情報センターに住基ネットの管理業務を委託している自治体の住基ネット担当職員は、住基ネットのシステム運用に関する知識に乏しい。

住基ネットに関わる市町村の職員は、原則として情報政策担当職員及び住民基本台帳事務担当職員（以下「役場職員」という。）である。

しかし、外部の共同情報センターで住基ネットの共同管理を行っている場合（以下「センター方式」という。）と、住基ネット管理業務を自庁で行っている場合（以下「自庁方式」という。）では、役場職員の住基ネットに関する認識は異なる。

自庁方式では基本的に情報セキュリティ対策や日常のデータ保守作業を役場職員が行うことが多い。セキュリティ管理体制は基本的には24時間365日体制でありバックアップ作業などのデータ保守作業は毎日の業務である。更に、住基ネット保守業務を外部委託する場合、具体的な委託先の選定や契約事務から完了検査などの実務を行うのは役場職員であるから住基ネットに対する危機管理意識はその役割とともに必然的に大きくなる。

上伊那広域連合構成市町村のようなセンター方式では、サーバ本体のデータ保守作業などの管理業務やセキュリティ管理体制は上伊那情報センター職員（以下「センター職員」という。）によって担われることになるので、センター方式における役場職員の主な業務は住基ネット端末の管理・操作のみということになる。広域連合と構成市町村の関係は規約に基づく共同処理だから契約という行為も発生しない。職員の危機管理意識は自らが受け持っている業務の責任範囲において持ち得るわけであるから、自庁方式に比べセンター方式の役場職員の危機管理意識は小さいということになる。決してセンター方式の役場職員の意識が低いとか責任感が少ないということではなく、受け持っている責任の範囲が狭いからでありそれは必然といえる。

それまで無かった住基ネットが後から住民基本台帳事務に付け加えられ、住基ネット管理業務に大きな労力を費やすこととなったが、センター職員が住基ネットの管理業務の多くを受け持つセンター方式では、役場職員は戸籍事務や住民基本台帳事務といった本来の業務に専念できることとなる。窓口サービスは充実し、住民にとって大きなメリットといえるだろう。

しかし一方で、センター方式の役場職員は住基ネットのシステム運用に関する知識が乏しいという傾向も発生する。住基ネットに関する第一義的な責任が市町村にあることを考えると、何か問題が起こったときに役場職員が情報センターの責任範囲も含

めて住民にしっかり説明できる体制を整えておく必要がある。

5 過失犯の処罰化について

上伊那情報センターのようなところでも、必要な職員を安定的に確保できなくなったり、予算上の効率化の必要から職員の削減が現実化して来ており、管理業務の委託化の問題が生じている。

総務省では、上記愛南町等における住民情報大量流出事件をきっかけに委託業者に対する過失犯処罰規定の設置を検討しているとのことであるが、「過失」＝注意義務違反の内容は具体的に条文に書かれているわけではないので、処罰範囲がどこまで広がるかが委託業者側にはわからず、業務を引き受けることについて萎縮させるおそれがある。

むしろ、契約による責任関係を明確にすることと、契約内容どおりに実行されているかどうかのチェックを実行することこそを、自治体は優先させるべきである。

犯罪化を進めることは、そこで扱っている情報がすべて捜査機関に提供され、いつ返却されるか保障がないことや、提供された情報が捜査終了時に確実に抹消されることをどのようにして確認するかなど、難しい問題がある。そのことをどのように評価するかということも考えておく必要がある。

第5 まとめ

住基ネットの管理運用は、上伊那情報センターのように複数の自治体が共同で管理運用する仕組みにしても、コスト面、管理運用の人材面などに難しい問題を抱えている。

県や各市町村が住基ネットの運用を継続し利用を拡大するという方向性を選ぶのであれば、住民にとって住基ネットが意味のある存在にすべきであるし、住民に対して万全の責任を果たし続ける覚悟と実行力が必要である。