

第5回住民基本台帳に係る電算処理の委託等に関する検討会

平成19年10月29日（月）

【宇賀座長】 それでは、ただいまより第5回住民基本台帳に係る電算処理の委託等に関する検討会を開催いたします。皆さん、大変ご多忙なところお集まりいただきまして、どうもありがとうございます。

まず、本日の委員の出欠状況等について事務局からお願いします。

【江畑課長】 本日は、まだお見えになっていない委員の先生方がいらっしゃいますが、全員出席と伺っております。前もって地域情報政策室長が遅れて出席と連絡をいただいているところでございます。きょうは暑うございますので、上着をおとりいただければと思います。

次に、事務局から資料の確認をさせていただきます。

【加藤理事官】 本日の資料でございますが、資料1と2、それから参考資料が1から4までとなっております。資料1は「前回（第4回）の論点整理に際しての主な意見」ということで、8枚物の資料。資料2が「論点のとりまとめ（案）」という資料でございます、10ページの資料。それから参考資料1から4まで、いずれも条文の資料ということになっておりまして、参考資料1、2が1枚ずつ、参考資料3が3枚物、参考資料4が2枚という構成となっております。ご確認いただければと思います。

【宇賀座長】 よろしいでしょうか。

それでは、本日の議題ですが、論点のとりまとめとなっております。前回及び前々回におきまして、論点をどう整理していくかご議論いただきまして、さまざまご意見をいただきました。本日は、これまでのご意見を踏まえまして、報告書のとりまとめに向けて意見の集約を行いたいと思います。事務局において、論点のとりまとめ（案）を作成していただきましたので、これをもとに議論したいと思います。

それでは、前回の主な意見をまとめた資料も用意いたしましたので、これらとあわせて事務局からまとめてご説明をお願いします。

【加藤理事官】 それでは、説明させていただきたいと存じます。まず、資料1をおとりいただければと思います。前回（第4回）の論点整理に際しての主な意見をまとめさせていただいたものでございます。項目をくくって意見を載せさせていただいております。

まず1枚目の実効性のある対策についてでございます。幾つかご議論、ご意見をいただきました。まず一番上でございますが、外部委託先の選定・契約・監督・責任追及といった各プロセスにおける課題を明らかにした上で、どのようなセキュリティレベルを備えるのかという形で対策を検討していく必要があるというご意見がございました。2つ目に、チェックポイントの明示が大変重要だと。個別具体的に考えていく必要があるという、同趣旨の意見かと思えます。

3番目に、情報のエリアからの持ち出しが基本的でかつ重大なルール違反ではないかと。ここに焦点を当てて考えていくべきではないかというご意見もございました。

4つ目でございますが、日々の処理記録を提出させて確認するということが議論になりまして、これについて、大変効果があるのではないかという評価するご意見がございました。

5つ目でございますが、委託事業者において適切な工程管理を行っていただく。あわせて、市町村の側でも処理状況を確認、作業プロセスをきちっと把握するという中でチェック・確認できる状態をつくり出していく必要があるだろうと。動的な処理態様のチェックが必要ではないかということでございました。そのためということでございますが、上とかかわりがございますが、あらかじめ定められた間隔で処理状況を確認できる仕組みといったものが考えられないかというご意見がございました。

その次でございますが、委託事業者の選定の際に、事業者に具体的にどのような内容をとるのかといったことを宣言させる、宣誓させるなりすることによって、その後の工程管理、チェック・確認が行いやすくなる、あるいは制裁ということも科しやすくなるということで、こういった対応が必要ではないかというご意見もございました。

下から2つ目ですが、ルール違反はやっぱりコンプライアンスを欠く方向での価値判断というものが大半でございますので、事業者の側で、管理者を含めてコンプライアンスが何よりも重要だということを認識・徹底させていかなくてはいけないのではないかというご意見がございました。

次の2、認証等による限定についてでございます。1枚おめくりいただきまして、4つほど載せさせていただいております。認証につきましても、幾つかご意見をいただきました。

I S Oなどの認証取得事業者ということに限らずに、情報セキュリティ監査、あるいはシステム監査を受けている事業者を相手方とすべきという限定の仕方もあるのではないか

というのが1点。

2つ目でございますが、プライバシーマークにつきましては、その内容、中身を見ているという面がありますので、何らかの推奨という側面はあるだろうということで、これによっていろいろやりようがあるのではないかといったご意見。

3点目でございますが、認証によって一定の水準に達しているという信頼を置くことができるのではないかとということで、選定の際の一つの判断材料にはなるのだろうということでございました。

ただ、4点目ということで、既存の標準とか認証は抽象的に過ぎるという面がございますので、やはりそれぞれのプロセスにおいてやるべきことを、契約に際して具体的に詰めていくという作業、手順が要るのではないかと。そうでないとなかなか実際のセキュリティレベルを押さえるということにつながらないのではないかといったご意見もいただきました。

その次の3番目でございます。対策実施の手法についてということでございます。3つほど掲げさせていただいております。

1つ目ですが、実施の手法としてどうしていくかということでございましたが、実務上の観点を踏まえますと、前の段階での措置を積み上げていった上で次の段階に進んでいくという、順を追った対応を考えることが重要ではないかというご意見がありました。そういったことで、個別具体の取り組みを積み重ねるということに力点を置くべきではないかということでございました。

2つ目。住基情報といってもいろいろあるということでございまして、基本情報の場合とそれ以外、住基の基幹システムから持ち出す場合と住基情報から出て実際に使用されているという関係情報を持ち出す場合ということで、いろいろ違いがありますので、それを区別して対策は考えていくべきではないかというご意見でございました。

3番目。実施手法につきましては、時間をかけてもいろいろ関係者の合意形成を図っていくことが必要ではないかという意見もございました。

その次に4番、罰則の取り扱いについてでございます。この部分につきましては、前回非常に多角的、多面的にご議論、ご意見をいただきました。

まず1つ目ですが、損害賠償請求、行政上の規制ということがありますが、それによってもとらえ切れない場合に、刑罰が出ていく余地があるだろうというご意見でございました。

2つ目の保護法益につきましても、これまでの行政刑罰を敷衍したような形で整理することが可能だろうというご意見がございました。

3ページに移っていただきまして、刑罰の考え方でございますが、多くの方がいけないと考える行為について刑罰をかけていくという確認的な考え方が1つ。2つ目として、専門家から見れば危険で防止すべき行為を多くの方が認識していないということでございまして、それに刑罰をかけることによっていけない行為だと知らしめるという考え方。刑罰にもそういう2つの方向があるのではないかということで、どちらも考え方としては成り立つのであろうというご意見をいただきました。

このページの2つ目ですが、今回のような事案を考えますと、侵害結果に対するつながりが極めて強いという社会的認識が必ずしも定着していないのではないかという中で、即処罰ということについてどうなのか、慎重に考えるべきではないかというご意見もございました。それと関連いたしますが、そもそも法益侵害、この場合だと情報漏えいということになります。それに最も近い行為に対する認識、あるいは認識の可能性ということで、罰則の可否をさかのぼって考えていくべきだということで、今のような考え方はいかなのかという方向からのご意見もいただきました。

その次でございますが、行為の危険性が広く認識されていくにつれて、行為を行ったことに対する過失の認定ができるようになる。さらに、それが進んで故意も認定できるようになっていくという段階の中でどこに刑罰をかけていくかという政策判断があるのだろうというご意見がございました。そういった意見もございましたが、1つ飛びまして刑罰の謙抑性ということがやはり大原則なので、刑罰というのは最後の手段として慎重に考えるべきという趣旨のご意見もございました。

次の、真ん中から少し下のほうでございますが、これは罰則にもつながる話でございますが、監督する側が事業者から書面による宣誓等をとって責任を課しておけばということで、そういう形をとっておきまして、違反・不当な事態が生じたときに、誓約違反ということで種々の規制をかける、さらには刑罰もかけるということが考えられるんじゃないかというご意見もございました。

罰則等を考えるに当たっては、実際に処理に当たる従業者等が過度に萎縮しない方向で考えていく必要があるというのが次の意見でございます。

それから、両罰規定についても、むしろ管理者側に責任があるという場合もあるので、こちらを重点的に考えていくべきだという考え方があるといったご意見、不正アクセス防

止法等の類似の法体系における措置との均衡を考慮する必要があるのではないかというご意見がございました。一番下はそれと絡みますが、営利目的など不正の目的を加えることも必要ではないかということで、こういった形で処罰範囲を絞るという考え方もあるのではないかというご議論がございました。

めくっていただきまして4ページでございますが、ファイル交換ソフトの危険性につきましては、かなり関係者間に規範意識があるということで、罰則を設けることも可能なのではないかというご意見がございました。

次ですが、納期が迫って間に合わないための不適切な行為が漏えいにつながっていくことであれば、そういう形に追い込まれる以前の工程管理の段階で対応を考えるとアプローチが要るのではないかというご意見がございました。それに対してということになります、悪意でなく必要に駆られて不適切な行為をしてしまうという実態、実情があるのであれば、いきなり制裁として刑罰を持ち出すというのはいかがなのだろうかというご意見もございました。

最後ですが、具体的な侵害発生の前の段階で条例で処罰している例が既にあるということですので、今回の問題としては、そこからどこまで踏み込めるかという設定が可能ではないかというご意見もございました。

5番は、刑罰、罰則の議論の中で、ストレートに刑罰ということではなくて、行政上の秩序罰についてもという意見がございまして、それについて幾つかございましたので、この部分を分けてここに記載させていただいております。

単純行為犯に対して、一定の軽い秩序罰を科すという対応もあり得るのではないかという意見、罰則に至らなくても、その前の段階があるのではないかということだったと思います。行為規制に秩序罰をつけるということによって、相当の効果も得られるのではないかというご意見もございました。それに対してでございますが、現場での職務意識等を考えますと、過料程度で情報の持ち出しを抑制できるのかという面では疑わしいのではないかと、過料ということでは対策、防波堤として弱いのではないかというご意見もいただいたということでございます。

あと、5ページ以降は、前回は論点整理、その前も論点整理をやらせていただきましたので、これは前回も出ささせていただき資料でございますが、前々回、第3回の資料を再掲というか、今回もつけさせていただいているということでございますので、説明は省略させていただきます。

次に、資料2でございます。論点のとりまとめ(案)ということでございまして、前回、論点の再整理案ということで出させていただきましたが、それを、先ほどのようなご議論、ご意見いただきましたものを踏まえまして、さらにアレンジというかブラッシュアップさせていただいたものでございます。いただいたいろいろなご意見につきまして、なるべく反映させる形で盛り込ませていきまして、ボリュームも増やさせていただきました。順を追って変更点を説明させていただきます。

まず、1、情報流出事案を踏まえた現状認識の部分でございます。これは2ページまでございますが、これにつきましては、前回と基本的に同様でございます。

2、実効性のある対策の部分でございます。2ページ、さらに3ページ以降ということになります。対策としてどのようなものがあるかという部分で、3ページの中ほどの⑦です。日々の処理記録の提出が期待できるのではないかとということがございますので、追加させていただいております。

その下、いろいろな外部委託先の選定から始まる各プロセスにおける課題を明らかにした上で、どのようなセキュリティレベルを備えるのかという対策を検討していくに当たっての視点が重要だという部分を入れております。管理エリアからの持ち出しが重要だということも入れさせていただいております。

3ページの下からは認証等の話でございますが、問い、論点の部分につきまして、認証だけでなくセキュリティ監査とかシステム監査の問題というか、それを受けているかというのも同様だろうというご意見もございましたので、その部分を書き足す形にさせていただきます。

4ページに移っていただきまして、上の箱の下のほうです。Pマーク、ISMS等の認証については、これがあれば一定の水準に達しているという信頼を置くことができるという視点を入れました。ただ、その下でございますが、既存の標準・認証は抽象的に過ぎるということで、より具体的に考えていかなくてはいけないというご意見もございましたので、併記しております。

その下は、市町村・委託事業者のそれぞれについて、どのような対応方針をとるのかということでございまして、これも後半部のほうを敷衍させていただいております。委託事業者の工程管理と、市町村における作業プロセスの確認、把握が3つ目。4つ目で委託事業者に具体的にとるべき内容を宣言させる。それによって、以後のチェック等がやりやすくなるのではないかとこの部分も入れております。それとコンプライアンス徹底の話を入れ

まして、一番下に、この前抜け落ちておりましたが、再委託の場合においても、委託事業者を通じてきちっとチェック・確認できる仕組みを考えていく必要があるという趣旨のことを入れさせていただいております。

次の5ページでございまして、3、対策実施の手法の部分でございます。幾つか手法を分けて書いておりますが、ガイドライン等に基づく対応の2つ目の部分をつけ加えております。ちょっと前とかかわりがございまして、2つ目の四角でございますが、それぞれのプロセスにおいて、実施・遵守されるべきことを具体的な発注条件として契約条項に盛り込み、これが確実に行われるよう強く要請するということとございまして、より具体的に落としてきちっと契約に盛り込んでいくということとを順を踏んでやっていく必要があるという趣旨で、この部分を新たに盛り込ませていただいております。

次の6ページでございまして、前のページのような対応があるということとございまして、6ページの上のほうの米印3つの部分を新たに表現としてつけ加えさせていただいております。こういう、実際の運用上の対応ということになりますが、米の1つ目、ガイドライン、技術的基準を設けて、さらに必要であれば追加、修正等をするわけですが、それをより具体化した遵守手順のひな形を提示して徹底を図るというやり方があるということです。

その上でということ、住基ネットではやっている対応でございますが、自己点検表も活用する。その上で、システム・セキュリティ監査を実施するやり方が考えられるということを入れております。

またということ、先ほどの説明と重複しますが、事業者にとるべき内容を宣言させる。それによってチェック・確認を行いやすくして、責任追及をしやすくできるということとございまして、そういった形で、こちらから求めるだけではなくて事業者の側にやるべきことを出させる。それによって、事後の対応等をスムーズにさせるという発想も必要だということ、これもまた盛り込ませていただいております。

その下、以上の対応によりということ、契約上の責任・義務の遵守の徹底を図り、セキュリティ確保措置が確実に講じられるようにすれば、情報流出はかなりの程度防止できると考えられるということを入れております。この辺はちょっと評価の部分が出てまいりますが、こういうことをやればかなりいけるのではないかと入れさせていただいております。

その下の法律改正による対応は同様でございまして、その次の箱の部分ですが、前回ち

よっと議論になりました、特に法律上の規制措置ということになりますと、前の段階の措置を尽くした上で次の段階の措置に進んでいくと考えるのか、それとも法的な規制のための措置が実際上の意識、あるいは実態の改善を促して、実効性のある対策につながっていくととらえるのかということでございまして、いただいたご意見としては、①というか、前の段階の措置を尽くした上で次の段階ということで、具体の取り組みを積み重ねることが重要なのではないかとということがございますので、ここに入れさせていただいております。

7ページでございまして。住基情報をほかの個人情報と区別するのかどうかという論点の中でございまして、この中で前回にございましたが、一口に住基情報と言ってもということで、3分の1ぐらいのところございまして、「また」とある部分でございまして、情報の種類もいろいろあるのだろうということで、単純に白黒というわけではなくて、それぞれ違いがあるので、きちっと区別して対策を考えていくべきだという意見がございましたので、ここも盛り込んでおります。

その下、7ページの真ん中より下のほうの部分でございまして、法律上の行為規制を設ける場合の対象はどのようになるのかということでございまして、前回はこの辺を明確にせずに議論していたようなところもございまして、3ページの対策の部分と重なる、オーバーラップする、同じということでもいいのかどうかということがございましたので、改めて議論が必要かなということで、ここでは同じものをざくっと並べさせていただいておりますが、改めて法律上の行為規制の対象という論点もあるだろうということで、ここで入れさせていただいております。

下の4、罰則の取り扱いでございまして。罰則につきましては、前回かなり活発にご意見をいただきました。現在の時点で前回のご議論を総括させていただきますと、この点線でくくってあることになるのかもしれませんが、罰則については、講じられる対策の効果や実績を踏まえて、さらに踏み込む必要があるのかどうか、ほかの行政分野、法律の関係を含めて、十分議論・検討が必要であろうということで、なかなかまだ意見の一致という状況まではいっていないのかなということでございまして。

8ページでございまして、すぐに導入というわけにもいかないのかもしれませんが、これまでの議論を受けて、今のところということで意見を併記しているということでございまして。そういう前振りを置きまして、前回簡単に罰則の論点につきまして載せさせていただきましたが、いろいろ貴重なご意見をいただきましたので、それを踏まえた形でご意見

の併記という部分が多うございますが、まとめさせていただいております。

1つ目でございますが、罰則の可否ということでございます。一番上のポツで、積極論と消極論双方の意見が見られたということでございます。1つ飛ばして罰則につきまして、民事、あるいは行政上の責任を超えて、それではとらえ切れない場合に出ていく余地があるというご意見があったということで、つけ加えております。

あと、保護法益の議論がございまして、真ん中から下のほうの個人情報の流出に対してどのような機能を重視するかということで、2つの機能があるんじゃないかと。それに対する慎重な意見等を載せさせていただいております。

1枚めくっていただきまして9ページでございますが、実際上の情報流出は過失によるものが多いと。これに対してどう考えていくかという部分でございます。9ページの上のほうの箱の2つ目あたりから幾つか加えております。侵害結果に対する社会的認識が定着していない中で、処罰は慎重に考えるべきじゃないかという趣旨の意見。1つ飛ばしまして、行為の危険性が広く認識されていく中で、過失を認定、さらに故意ということになっていくという中で、一つの政策判断として考えてもいいんじゃないかというご意見がございました。

その次の丸ですが、罰則の対象となる行為・態様として、どのようなものが考えられるかということで、この中の2つ目、実際の処理に当たる者が過度に萎縮しない方向で考えていく必要があるというご意見があったということでございます。

9ページの一番下でございますが、個人情報の漏えいを唆す者にどう対応するかというご議論もございました。特に、ここは不正目的で情報を取得しようとするという部分でございますので、罰則を積極的に考えてもよいのではないかとご意見がございました。

10ページでございますが、そういう中で、不正アクセス防止法における不正アクセス行為に対する罰則というのは既にある中で、それとの均衡を考慮して考えていくということもあり得るのではないかとご意見をいただきました。

10ページの上のほうの丸でございますが、刑罰ということに限らず、秩序罰、過料ということになりますが、それならどこまでの対応が考えられるかということがご議論になったということで、新しい論点として入れております。単純行為犯に対する軽い秩序罰というのは成り立つのではないかとご意見、行為規制に秩序罰をつけるということで相当の効果が得られるのではないかとご意見、一方、過料程度で持ち出しの抑制がほんとうにできるのかどうかというご意見がございました。

また、これは事務局でつけさせていただきましたが、そもそも今回規制しようとする行為が行政処分として科す秩序罰になじむものなのかどうかという形でちょっとご議論いただきたいと思ひまして、つけ加えさせていただきました。一番上にあるように、単純行為犯に対する一定の罰という面が強いということでございまして、今回のような行為が、単純行為犯という形で罰則をどう、厳格な手続じゃなく科すことができるかということで、秩序罰になじむ体系、構成とできるかどうかということもございましたので、入れさせていただきました。この辺はまたご議論いただければと思ひます。

その他として、罰則についていただいた意見を4点ほど一番下に載せさせていただいております。先ほどのご意見でも説明した部分ですので、説明は省略させていただきます。

それから、幾つか参考資料でございますが、いずれも条文ということになります。

まず参考資料1でございますが、前回議論の中で出たものでございまして、不正アクセス行為の禁止等に関する法律の罰則の部分でございます。不正アクセス行為をしてはならないということにしておりまして、その下に不正アクセス行為の定義がございまして、これに対して1年以下の懲役または50万円以下の罰金という形でございまして、不正なアクセス行為というのを定義した上でそれに対しての罰則をつけているということでございまして、情報に対する不正な形での接近を防止するというところでございまして、

次の参考資料2も、前回議論の中でご紹介があった部分でございますが、不正競争防止法の罰則の規定でございます。不正競争の目的という部分がついた形でございまして、それによって詐欺的行為、あるいは情報なり情報媒体を入手するというものにつきまして罰則を科すということでございまして、情報窃盗という形で前回紹介されておりましたが、その部分の規定ということになります。10年以下の懲役、あるいは1,000万円以下の罰金という形で、かなり高い罰則になっているということでございまして、

参考資料3でございますが、前回金融商品取引法につきましてもご紹介がございました。私どもが土地勘がない中で、金融商品取引法のどこの部分が該当するのかなということで、議事録を確認させていただきながら、こういうところかなということで見つけてきた部分になります。

24条の4の4という条文でございますが、内部統制報告書の提出という条文がございまして、上場企業、会社は財務計算書類その他、情報の適正性を確保するために必要な報告書を提出するということになっております。その中でいろいろな情報の適正性を確保するための体制を記載することになっているということでございまして、その下、24条の

4の6という部分でございますが、虚偽記載、あるいは誤解させる記載、欠落等があった場合ということでございまして、証券取引をする方に対する賠償責任等が出てくるということになっておりまして、自分がこういう報告を出した、こういう形でやっていますと言ったことに対してそれとずれてきた場合に賠償責任がかかるということになっているという規定でございます。

それにつきまして、2ページの197条の2という中で、虚偽記載、あるいは提出しなかったとか、誤記等があった場合にはこれに罰則がかかるという構成になっているということでございまして、みずから宣言させてそれについてきちっとした措置がとられなかった場合の罰則規定というか、ペナルティーの規定がこうなっているという例として見ていただければと思います。

最後に参考資料4でございますが、情報の開示、秘密の漏えい等に対して過料を設けている法律の例ということでございます。2枚ほどの資料でございますが、過料はいろいろございますが、その中で情報の開示とか秘密の漏えいに対して設けているものというのを幾つか抜粋させていただきました。

1ページの半分より上のほうでございますが、これは情報開示に伴って、不正な手段によって本来開示されない人が開示を受けた場合の罰則。その下の民事執行法につきましては、ある一定の事件に関して情報開示を受けた人が、それを別の目的に提供したりした場合の罰則ということになっています。それから、下のほうから2ページにかけましては、農協、漁協等の役職員が監査情報を漏えいした場合の過料の規定ということになっております。

これがぴたっとくるものなのかどうか、今回の事案に即してどうなのかというところは大きいご議論があるところかと思えます。また、十分な例かどうかというところがありますが、ざっとあさってみたものということでございまして、議論の参考にしていただければと思います。

以上でございます。

【宇賀座長】 それでは、ただいまの説明を受けまして、ご意見をお願いしたいと思います。前半と後半に分けてご議論いただければと思います。まず、資料2の1、情報流出事案を踏まえた現状認識及び2、実効性のある対策の部分についてご意見をお願いしたいと思います。あるいはご質問があればそれでも結構ですが、いかがでしょうか。

【稲垣委員】 全体としてすごくよくできていると思います。この方向でいけたらいい

と思っています。

現状認識の後に、2、実効性のある対策の冒頭あたりに、対象とする事故とか事象を明示したほうがいいと思うんです。というのは、現状認識のところは、例のシステム開発に伴う事故、事象が出てくるんですけれども、検討課題は一応外部委託に伴うとなっていて、システム開発だけに限らないようにも読める。だから、システム開発に当たっての外部委託とかに限定するのか、たしかこの会議の冒頭のところはどういう範囲にするのかの議論があったと思うので、そこを適切な範囲に限定してそれを示したほうが、読むほうもピントを合わせやすいと思います。

以上です。

【宇賀座長】 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。後藤委員、きょうは途中でご退席と伺っていますけれども。

【後藤委員】 すいません。

【宇賀座長】 何かありましたら早目のうちに。

【後藤委員】 わかりました。それじゃあ、1点だけよろしいですか。

【宇賀座長】 はい。

【後藤委員】 3ページのところで、ISO等の認証の取得をしている事業者等についての考え方でございます。ここで整理していただいたように、プライバシーマーク、あるいはISMSの認証取得等を受けているということについて、一定の水準が確保されているということはこのとおりかと思っております。ただ、若干厳しい見方かもしれませんが、それは認証を受けているからということで万全だということを保証するものではないということを前日も申し上げたかと思うんですが、あくまでもそういう立場で自治体側のほうは認識するべきであろうかと思っております。

以上です。

【宇賀座長】 ありがとうございます。

【稲垣委員】 それは書きぶりで押さえ込めるのかなと思うんですけれども、4ページの上のほうの箱の下から2つ目の星のところで、「実際のセキュリティレベル」という書き方があるんですが、ここを「委託者の」とか、「自治体の期待するセキュリティレベルを確保できないのではないか」とすると、上のほうの「一定の水準」の意味が、実際の一定の水準の確保は具体的にやっていることを見ないとわからないという内容に読めるような気がするんですけれども、どうでしょうか。

【後藤委員】 ありがとうございます。そのとおりです。

【宇賀座長】 ありがとうございます。ほかにいかがでしょうか。

【江畑課長】 今のところで、少し稲垣先生によろしいですか。

【宇賀座長】 はい。

【江畑課長】 一応、自治体のほうで業者を選定するときには、こういう認証も参考にすべきだけれども、あわせてほかの要素も一体として考慮に入れて判断したほうがいいという内容のものを自治体に対してお示ししたほうがいいという趣旨でよろしいのでしょうか。

【稲垣委員】 それは、私の意見についてですか。

【江畑課長】 はい。

【稲垣委員】 私の意見は、前提は、自治体が期待するセキュリティ水準を具体的に定めて合意すべきだと思います。ただ、それを認識する方法なり資料の1つとしてプライバシーマークとかI SMSの認証というのが役に立つだろうと思います。

具体的な方策については、業務とか規模にもよりますけれども、受託者側の環境についてのリスクアセスメントを行わせて、それに基づく対策を講じさせることによって、必要なリスクレベル、つまり自治体が求めるリスクレベルに下がっていることを自治体は確認すべきだと思います。その確認できた事柄を契約すべきだと思います。

【宇賀座長】 藤原委員、どうぞ。

【藤原委員】 今の稲垣先生のご指摘の点で2つ確認したいんですけども、まず近いほうからいくと、リスクアセスメントさせるとして、どちらかという自治体がイニシアチブをとれというニュアンスでおっしゃったと承ったんですけども、そうすると、アセスメントの取っかかりというか、何をどうやればいいのかということはどこかで考えて提供してあげなきゃいけないということになるわけですかね。

というのは、対象となる自治体はいろいろあって、レベルが千差万別であって、ヒアリング等でも、どちらかというところでは完全にはリスク管理、あるいは把握がしきれないところを対象にしている。それが大半であると。そこで、リスク管理を、I SMSとかプライバシーマークだけではなくて、作業との関係でもう少しきちんとレベルを見るべきだとおっしゃるときには、アセスをするときの基準等は示さなきゃいけないということになりますかね。

【稲垣委員】 いや、イニシアチブをとるということの意味をまず確定したいんですけど

れども、私はこの文章を直す必要はないと思っているんですが、この文章の中から読み取れる私が了解したことというのは、これから申し上げるとおりなんです。

イニシアチブというのは、必要な対策を講じることを約束する上で必要なことをやってほしいということを求めるのはだれかという点からすると、自治体はそれを求めるべきだ。その限度でのイニシアチブはとらなければならない。その必要なことの中に、適切なリスクアセスメントを行ってください。それによって導かれたリスクと対応する残存リスクを明らかにしてください。それを自治体側で評価させてくださいと。それを見て、自治体側がこれならいいですよという、承諾する過程があります。最初の承諾をするのが自治体だというのがイニシアチブをとるということであれば、それはそうだと思います。ただ、実際に何をやるかは受託事業者のほうがやると。

じゃあ、具体的に何をやるんだということで、先生がおっしゃるのはISOの基準とかいろいろなものがあると思うんですけども、ISMSもプライバシーマークもシステム監査もセキュリティ監査も基準を持っているわけですが、実際にはそれほど負荷が重いものとか、あるいは、例えばISOの27000とか15408とかいろいろ細かいものをやる必要はないのではないか、枠組みを用いる必要はないのではないか。

というのは、これは個人情報についてなので、総務省が既に出している個人情報の取り扱いについては、原則として自治体の施設の中で処理しなさい、例外的に承諾できる場合だけ外へ持ち出していいですよと言っているんです。そうすると、例外的に外に持ち出す場合についてだけ考えればいい。つまり、目的と方法と態様というか、例えば、どこからどこかへ移送するとか、それから場合によっては、例えば何とかセンターで処理するとかいう具体的な場面について許可していくわけですよ。そうすると、具体的な場面でどういう主体、どれだけの能力を持っている、そしてどんなことが起こるのかというのは、許可の単位を細分化していけば見える。

とすると、そこでのリスクアセスメントというのはむしろ、ISOとかそんな抽象的なものではなくて、もっと生々しい常識的な、逆に言うと自治体が住民に対して責任を負えるレベルでやっているかどうかを評価するのであって、もっと具体的なものであるんだと思うんです。そういう意味では、そんなに大きな負担にはならないのではないかと思います。

なお、例えば大きなデータセンターでやる場合とか大きなシステム開発なんかの場合に、あっちのラボでやりますという場合はそれなりの準備が業者のほうにあるでしょうから、

それはそれでまた容易に評価できると思いますが。

以上です。

【藤原委員】 今稲垣先生がおっしゃったのは、要するに事業者にまずリスクの評価をさせるんですよ。

【稲垣委員】 そうです。

【藤原委員】 工程等について、具体的にプロセスを見させて大丈夫かどうかと。そこが大事だというのは私もそのとおりだと思うんですけども、やりました結果の評価は結局自治体がやるわけですか。

【稲垣委員】 残存リスクにこういうものがありますということについて、それを自治体が受け入れるかどうかはやはり自治体が評価しなければまずいと思いますが。

【藤原委員】 ということは、アセスした結果を自治体に具体的な形でまず示せということですね。

【稲垣委員】 方法論も含めて。

【藤原委員】 そういうことを言っていらっしゃる。わかりました。

それとの関係なんですけども、冒頭で、システム開発の場面で起こっているからそこに対象を絞り込めということをおっしゃった。論点のとりまとめ(案)の5ページで、「オペレーション業務の委託、システム機器保守の委託などもあるが、どこまでを念頭に置くのか」ということの整理について、この整理では一応広く対象に置こうということになっているわけですよ。先ほどのご意見は、絞っちゃえという。

【稲垣委員】 そういう趣旨ではありません。

【藤原委員】 そうですか。

【稲垣委員】 具体的に何らかの形で、意見書のときにこういうことを対象としての議論だということだけ。

【藤原委員】 具体例をということで。わかりました。

【宇賀座長】 ありがとうございました。ほかにいかがでしょうか。

よろしければ、また戻って1と2についてご議論いただいても結構でございますので、次に3、対策実施の手法・法律上の構成及び4、罰則の取り扱いについてご意見をいただきたいと思います。いかがでしょうか。

【藤原委員】 よろしいですか。

【宇賀座長】 はい。

【藤原委員】 私は、3、対策実施の手法・法律上の構成の最初の丸で、プロセスですつと手順を踏んで締めていこうというのはこれで結構なんじゃないかと思います。これは実効的ではないかと思います。それに関して、7ページの日々の処理記録の提出というのは、ここは括弧書きにあるように、一定期間ということ。これは文字どおり日々のほうが原則だということなんですか。

【加藤理事官】 そこは、どちらと決め打ちはしておりません。日々ということもあつたんですけども、ほんとうに日々というのは現実的なのかどうかということもありましたので、ちょっと幅を持たせる意味で、一定期間というか、必ずしも毎日、エブリデーという形じゃなくてということもあるのかなということ、どの辺が現実的なのかなということもありましたので、ちょっと幅を持たせた表現にしているというのが実態です。

【藤原委員】 民間に委託するときに、再委託されたら、仕事を出したほうは再委託した業者を一応監督することになっているんですけども、実際は委託に出して終わりということが多くて、そこで、民間部門も少し締めるには、定期的とまでいくかどうかはともかく、やっぱり一定期間ごとにどういう状況ですかということはきちんと聞かせようという話になりつつあると思うんです。ちょうどその逆みたいな話なので、やる作業の性質とか、何をやらせるかによると思うんですけども、ここは一定期間のこともあるでしょうし、事柄によるという理解でよろしいんですね。

【加藤理事官】 そうですね。求めるものによっても大分違うと思いますので、その辺の兼ね合いもあるかと思います。まだそこまで具体的に落としたというか、そういうレベルでなかなか考えられて切れていないものですから。

【宇賀座長】 10ページの秩序罰のところの、最後に事務局のほうで加えられた点ですけれども、もう少し敷衍して趣旨を説明していただけますか。

【加藤理事官】 その他のところ……。

【江畑課長】 いやいや、秩序罰。

【宇賀座長】 いや、その前のところですよ。

【加藤理事官】 秩序罰のところ、すいません。

秩序罰の4点目ですね。そもそも規制しようとする行為は、行政処分として科される秩序罰になじむ適切なものかということで、秩序罰の例を参考資料4として出させていたんですが、その過程の中で、今回のような事例にぴったりくるような形の過料の例と

というのがなかなか見出せなかったものですから、そういう中で、これにたぐいするような秩序罰、あるいはそういう体系というのがあるのかどうか、成り立つのかどうか。

今回の例も、ある意味秩序罰ということになりますと、行政処分に伴うもの、行政処分的なものということになりますので、見ていきますと、パターンのには事業者の場合ですと事業者があり、それと事業者と相対する形での消費者とか大衆というものがありまして、それに対してある意味行政側は監督する立場にあると。それが何かおかしい場合について過料という形でかかっていく体系というのがやっぱり通常なのかなと、私どもの感想ですけれども見たものでございます。

今回のものにつきましては、行政側という意味で市町村が契約する側に立っている。その中で、事業者の側で漏えいとか、あるいは不適切な処理がもとで流出しちゃうということが起こって、じゃあそれに対して見ていくとこういうおかしな行為があったので過料ということになりますので、もともと構造的に行政側は事業者と契約関係にあったものが、逆に契約関係から離れたような形で過料という形で科していくということになりますので、なかなかそういうパターンというのが見出せなかったものですから、この辺はどう考えたらいいかということ、議論の水を向けるような形で恐縮なんです、どうかなということ、入れさせていただいたという意味合いでございます。

【宇賀座長】 それでは、今の点も含めて、このあたりはまだ前回まで十分議論できていないところですので、ご意見をいただければと思いますが。

今の点は要するに、市町村と業者が委託契約という形になっていると。その契約関係の中で受託業者が何らかの行為規範違反を犯したときに、それに対して秩序罰という形で罰則をかけていくことについてどうかという、契約構成との関係というのは1つあるわけですね。

【加藤理事官】 はい。

【宇賀座長】 ただ、今既に、行政機関個人情報保護法でもそうですし、それからまた、個人情報保護条例でも多くのもの、委託契約で、契約関係のものについて秘密保持義務を課して、それで行為規範を課して、その違反に対して刑罰を科しているという例が自治体でも多く見られるので、契約関係にあっても何らかの行為規範を課して、義務を課して、その義務違反に対して罰則を科すということは、そうした今の秘密保持義務違反に対する罰則の例なんか既に存在しますので、そのこと自身は論理的には可能ではないかなと思いますけれども。

【江畑課長】 事務局でいろいろ議論した過程の中で、秩序罰というのは単に、刑罰の対象となる行為について通常の刑罰よりも緩やかな制裁措置という理解で考えていいのか、行為自体が刑罰の対象になる行為と秩序罰の対象になる行為というものはまさに行政処分的な要素があるということで、若干対象は違えて考えるべきなのかという議論があったということなんですけれども。

ですから、理事官の説明の中では、通常、契約関係にある中で、契約関係に対して受託業者が何か違反をしたという行為をとらえるということだとなかなか秩序罰にはなじまないのかもしれない。だから、刑罰と同じように、受託事業者がある行為を行った、あるいは行わなかったことによって、何らかの保護法益、いわゆる契約関係にないけれども、契約関係とは関係なく国民の安心なり信頼なり何なりを損ねるところを犯す行為自体をとらえれば、刑罰と同じように秩序罰の対象として考えることはできるんだろうかとかいういろいろな議論があったということなんです。

【宇賀座長】 制度的には、秩序罰と刑罰というのは一応分けられていて、秩序罰というのは、要するに行政上の秩序を保持するために一定の義務違反に対して科される罰則ですから、本来そこでやっぱり刑罰とは性格が違うはずなものですよね。ですから、秩序罰の場合には、具体的に重大な損害とかが起こらなくても、例えば住民基本台帳法でも届け出義務違反に対して一定の過料を科しているのと同じように、行政の秩序を維持するために一定の行為規範を課しておいて、その違反に対して制裁として過料を科すということが本来の性格ですよ。

ただ、実際問題として現実の実定法を見ていったときに、これが本来刑罰を科してしかるべきものが秩序罰にとどまっているとか、あるいは逆の例とかがあって、そのところの区分けが常に明確にできているかということ、必ずしもそうではない面があることは事実ですけれども、理論的にはそういう形で分けられるということだと思います。

それから、理論的には単に軽い刑罰というのとはやっぱり違うんでしょうね。ですから、あくまでそれは行政的な制裁にとどまるわけで、別にそれを科されたからといって前科になるわけでもないわけです。

【江畑課長】 例えば、単純に行為規制を課して、その行為規制に違反したかどうかというのは明確なので、秩序罰という手法をとっても、実際に違反したかどうかということについて細かく議論しなくても、単純に違反しているのは明確であるということになる。この前議論があったように、刑罰ですと、単に行為規制に反したということだけではなし

に、もう少しいろいろな要件を付加して、一定の事実認定のもとに刑罰の対象になるということを考えたときには、やはり多少変わってくると考えてしかるべきということによろしいのでしょうか。そうすると、ある意味では単純に行為規制と申しますか、一定の違反する行為に対して何か制裁なり何なりということだとすると、どちらかというところ秩序罰のほうがなじみやすいということにはなるんですか。

【宇賀座長】 そうでしょうね。それから、例えば住民基本台帳法とか戸籍法で届け出義務を課しておく。届け出義務違反に対して過料を科しますよね。別にある人が届け出を怠ったことによって何か具体的に大きな実害が生じているとかいうことがなくても、やっぱり届け出義務をしっかり守ってもらわないと、住民基本台帳法とか、あるいは戸籍法が守ろうとしている秩序が保たれないということで、そういう行為規範違反に対して過料を科すということですよ。だからその場合には、具体的にそれによってどんな障害が生じたかということとは特に問われずに科することができるということだと思います。

【稲垣委員】 ちょっとよろしいですか。

【宇賀座長】 はい。

【稲垣委員】 今回の課長のご発言のポイントの中に、同じ行為であっても、刑罰を科す場合と秩序罰の場合には事実認定の困難さに差があるかという趣旨は含まれていなかったですか。

【江畑課長】 それも、手続的な訴訟でやるのか非訟でやるのかという話もあるのかも。しれないという議論も、一部中の議論としてはあったことは確かなんですけれども。

【稲垣委員】 特に、秩序罰だと故意の認定が軽くていいとかいうことにはならないんだと思うんですけれども、実際に運用する側、法務省としては差はありますか。

【法務省（久木元）】 秩序罰ですか。

【稲垣委員】 構成要件は同じで、秩序罰の場合と刑罰の場合で事実認定の要件に違いが出てきますか。

【今井委員】 そこは難しいので、ですから、秩序罰のイメージというのは座長がおっしゃったとおりなので、突き詰めるとおそらく客観責任ときびすを接するようところになるかもしれないんですけれども、行政目的を達成するために秩序罰をかけていく場合と、刑事罰というのはその人に対して責任非難を科すことが前提なので、同じく故意といっても、どこまでの事実を拾い上げてくるかはおのずから差が出てくるものだろうと思います。

ですから、そういった意味でも座長がおっしゃるとおりだと思うんですけれども、そう

すると、ここで行政処分の範囲内として行政秩序を達成するための行為であれば、当然秩序罰がつくはずでしょうし、それはなじむべきものなんだろうと思いますし、また、契約を課していても犯罪者に対して損害賠償を請求できるのと同じように、民事上の制裁と行政上の制裁は違いますので、ここは分けられたほうがいいのかないかなという気がいたします。

【藤原委員】　ただ、これが行政秩序の問題なのかどうかという話がありますよね。どうしてもそこが残るから内部で多分議論があったのかなと思うんですけども、そこをどめておくにはこの議論になっちゃうかという話だと思うんですが。

【今井委員】　行政秩序というによくわかるんですけども、重要な情報を漏示させないというのは行政目的達成のための重要な最低限の前提ですから、そういった意味では、やはり秩序罰の対象になるべき行為かなと思いますけれども。

【稲垣委員】　秩序罰を適用できる場面というのは、多分行為が限られるんじゃないかという気がするんです。例えば、報告を求めたのに報告しないとか、報告の内容に虚偽があるとか、それから自治体との契約に基づいて具体的にやるべきことを指示していたのに具体的にやっていないということが認定できるとか、すごく具体的な場面に限られていて、例えば必要な漏えい防止策をとるとか、適切な安全管理策をとることについての秩序罰というのはなかなか難しいんじゃないんですかね。

【宇賀座長】　例えば、個人データの外部への持ち出しについては原則禁止しておいて、どうしても必要な場合には承認を求めるといった場合に、承認なしで持ち出したなんていう場合には非常に要件を明確にできますよね。そういった場合が考えられるんじゃないかなと思います。

【加藤理事官】　そういう問題意識もあったんですが、刑罰と手続が違うものですから、過料というか、秩序罰の手続が簡易なものですから、あまり事実認定とかが訴訟ほど厳格じゃなくてもできるような行為という形で、構成要件の限定という問題も出てくるのかなと思って、そういう面でも、そのように構成すればいいのかもわからないんですが、今回のような行為をそういうことでつくれるのかどうかという趣旨のこともここに含まれていたんですけども。

【宇賀座長】　そこは稲垣委員もおっしゃられるように、一般的に単に抽象的に安全管理義務違反とかいうことであればやっぱり、過料であつてもちょっと構成要件としての明確性を欠いてしまうと思うんですよね。

【加藤理事官】　なかなか難しいところがある。

【宇賀座長】 ええ。ですから、そこはやっぱり承認なしに持ち出したとかいった形で、ある程度構成要件を具体的に明確にしていく必要はあると思うんですけども。

【藤原委員】 さっきからずっと探していたんですけども、どうもやっぱり、例えば記録に絡めるんだったらちゃんと記録をつけておくと義務化しておいて、明確に記録がないという感じですね。記録を怠ったときには過料という感じになっていますね。

【宇賀座長】 あるいは、個人データの複製についても、ほんとうに必要な場合に限り承認を得てやらせるのに、それを無断で複製したとか。

【稲垣委員】 それで、冒頭課長とお話ししたときのように、具体的にやることを決めておくというのが契約段階で必要になるだろうということになるのか。

その場合に、過失の場合は別として、故意に求められた方法をとらないで、例えば今の座長の承諾なく外へ持ち出したという行為について秩序罰が仮に可能だとして、行政機関法、条例で同じものを定めたときに、一方は刑罰で1年以下ぐらいでしたか、重さに違いが出てくるというのは法益が違うからということで説明できるんですかね。

例えば、国であればゆえなく持ち出せばたしか1年以下の懲役ぐらいでしたっけ。複製、加工、提供のときには2年で、それからこれは個人情報ですが、不正利益を受ける目的で提供、盗用したときには1年以下という形になっていますよね。行政機関法の53条、54条なんですけれども。このあたりと観念的競合になる場合があるんだろうけれども、法益が違うから説明がつくということでもいいんですかね。一方はセキュリティ対策に関するとか、保護対策に対する手順違反だから。

【今井委員】 そうですね。

【藤原委員】 53条以下は、まず個人の秘密に関する事項かどうかということで分けてあって、それから目的でと二重にしてあるんです。それから、55条は職権を濫用してですしね。今先生がおっしゃったのは、やっぱり要件は違うということになるんですかね。

【江畑課長】 その前の稲垣先生の、契約で細かく定めていって、それに反するというお話でしたけれども、それはまさしく契約違反ということでしかないのかなという気がするんですが。それと同じようなことを何らか法律上の行為規制として求めている、その規制に従わなかったときに初めて秩序罰云々という議論は出てくるのかなという感じです。

【稲垣委員】 ですから、例えば大きなところですよ。住基情報が記載された例えば何々を定められた場所から外へ出す場合には許可をとれと。許可なく持ち出した場合は行政罰だということだけを決めておくことはできると思うんですけども、もう少し細かい

話になると、具体的に契約で定めていくということになりますよね。もともと原則的に持ち出しを許可した場合に、そこで起こる漏えい事象なんかを防止するということを考えるわけでしょう。そこに秩序罰を科していくということですよ。ですから、その場面では契約で具体的に定められていないと難しいと思うんですけども。

【藤原委員】 今おっしゃられたのは、例えば以下の1号から7号に掲げる事項について契約で定めなきゃならないというイメージでというご質問なんですか。それぞれその契約が欠けていた、例えば1号についてやっていなかったらどうなのかとかいう話になるんですか。

【江畑課長】 いや、私がお尋ねしたかったのは、先ほど、契約違反自体を何らの非難をするということじゃなくて、まさに秩序を乱す行為という現象をとらえて秩序罰ということだと、契約に書いてある具体的な行為自体に反することをほんとうに行為規制の対象という形で行うのかという感じがしたものですから。

【今井委員】 それはクロスオーバーするんですよ。契約は正当な理由なくという正当性を与えているものですけども、その契約に違反して委託先の行政庁が許可していない状態で情報を持ち出したというのは、ゆえなくといえますか、正当な事由なくに当たるので、契約違反でもあり同時に行為規制にもひっかかるということで、そこはそれほどすごく細かく分けなくても解釈で対応できるんだろうと思います。

【稲垣委員】 今の課長のお話を伺って私がイメージしたのは、今回漏えいの際に、外部委託に際してのガイドラインというか、総務省が通達を出していましたよね。あれぐらいのことは法で決めておいて、それで、その他細かいこと、あるいは許可条件なり許可手続については決めると。そこについての秩序罰を科すのなら具体的に決めておくということをイメージされているのかなと思ったんですけども、そうですかね。

【江畑課長】 いや、必ずしもそこまで具体的なイメージじゃなくて。

【稲垣委員】 そうですか。

【宇賀座長】 私が考えていたのも、今稲垣委員がおっしゃられたように、契約で非常に細かいことは決めていくわけですけども、しかし、例えば承認なしに個人データを外部に持ち出さないとか、承認なしに複製しないとかいうほんとうに基本的な事項は法律のほうに行為規範として書いておいて、その違反に対して秩序罰を定めていくというイメージなんです。

その場合、先ほどの行政機関個人情報保護法との関係で言えば、53条の場合は正当な

理由がないとか個人の秘密とか、それから提供といった形での構成要件がありますので、それに該当しないものであっても秩序罰を科すということになるので、むしろ、なぜ一般の情報と違って住基の情報についてはそういう特別の規制をするんですかということの説明が必要になってくるとは思っているんです。

そのところはどうでしょう。要するに、特に住基に限ってそういう特別な規制をすることの説明といえますか、正当化根拠としては、どう持っていったらいいのかというところ。

【藤原委員】 7ページの一番上と、あと括弧書きで書いてあるところですね。

【宇賀座長】 後藤委員はもう2時半にご退席と伺っていますが、このところについて実務を担当されている立場からどう……。

【後藤委員】 今ご指摘の6ページから7ページのあたりで、確かに、住民基本台帳事務というのは行政事務の基本に当たり、特に自治体側のさまざまな事務で使われているということがありますので、その重要性については大変大きいものがあると。

一方で、あえて議論のために申し上げますが、一般的に他人に知られたいと望む情報という意味で言うと、氏名や住所、生年月日というよりも、例えば所属の情報であったりとか健康情報であったりというほうが一般市民の皆さん、国民の皆さんにとってはよりプライバシー性が高いという見方があるかもしれません。そういう意味で実は、前回、前々回、このことのご議論はこれで結構なんですけど、あわせて広く何らかの措置が必要かどうかについてのご提言をいただけたらということをお願いしたこともあったかと思えます。

個人的な見解でございますが、以上でございます。

それから、あわせてちょっとよろしゅうございますか。

【宇賀座長】 はい。

【後藤委員】 5ページから6ページにかけて、具体的な対応ということで記述していただいております。自治体の立場から言うと、このあたりは大変、適切な形になっているのかなと思います。これは行政規模によっても違いますが、特に住民基本台帳事務を主管しているセクションと、それからいわゆる情報処理、コンピューター処理、あるいは個人情報保護法あたりを所管しているセクションが違っていることも一定規模以上の自治体では多々ございますので、そういうところの関係部署が連携して実効性のある行為を行うという意味でも、こういう形で整理されるということは大変有効なことなのかなと感じました。

【宇賀座長】 ありがとうございます。結局、やっぱり6ページの下から7ページにかけて書いてあることに尽きるんですかね。

【稲垣委員】 後藤さん、お先にお立ちになるということで、1点確認だけしておきたんですが、例えば自治体側が外部委託に際して例外的に住基情報を外に出す場合に、そのリスクの説明を求めて、それを評価するということは現実的に……。

【後藤委員】 あるかどうかですか。

【稲垣委員】 ええ。まずやっているかということと、直感的に可能というか、非常に困難を伴いますか。

【後藤委員】 そういう意味で言いますと、例えば大規模なシステム修正を行う際にデータの統合も含めて外部に出すということは、現実的にも十分あり得る話でございます。その際には、できる限り、可能な限りの対応措置をとということで、それを事業者側のほうに求めるということは基本原則だろうと思うんです。それを細かくどこまでどう規定していくのかということは、現状では個別自治体の判断に任されているというところがある中で、できるだけ穴がないようにということをするわけです。

一方で、これはちょっと切り口が違うかもしれませんが、事業者のほうもあまり細かく、ここをこうして守っていますということを第三者に話をしづらい。契約当事者は自治体ですから、第三者という言い方は適切ではないかもしれませんが、出しづらい場合もあるかもしれません。そんなところも考慮しておく必要はあるのかなと。ですから、どこかで実効性が担保されるという意味での確認行為は、私は必要だろうとは思っておりますが、それが先生がおっしゃっているイメージと必ずしも合っているかどうかというのは、私はわからないところでございます。

【稲垣委員】 わかりました。

【後藤委員】 それから、もう一点だけすいません。おそらく中長期で見た場合には、住民基本台帳事務も含めまして、自治体が共同で処理するというスタイルが今後多くなってくるのかなとは思っております。そういう意味では、今回のきっかけになった事件のように、一過性のもので先々は少なくなるとは私自身は個人的には認識いたしておりません。むしろそういう意味でも、この時期にこういう形で民間に委託することについてのきちんとした法整備なり規定整備を行うということが大変大事かなと思っております。

以上でございます。

【宇賀座長】 ありがとうございます。ほかにいかがでしょうか。

【江畑課長】 違う話ですけれども、先ほど説明のときに、前回金融商品取引法を引用されてお話があったんですが、こういうことでよろしかったでしょうか。

【稲垣委員】 まさにそうです。また、日本セキュリティ監査協会のほうで情報セキュリティ監査の保証型監査の取り組みを今進めているところなんですけど、その際に、受託者に対するセキュリティ監査を行うことによって、そのセキュリティレベルを把握して、そのセキュリティレベルで自治体、つまり発注者側が発注先を選んでいくということをやらないと、結局具体的に自治体が安全な内容というか、安全さを買うことができないとなっていて、じゃあそれをどうするのといったときに、受託者側から実際にこれをやっていてこのレベルだということをきちっと言わせる。それで、それについて評価させた上で確認させる。その情報をもたらし、その内容の真実性について責任をとらせるという方向で今動いているものですから、これは内閣のほうの動きとも一致するので、こちらもということでご検討なんです。

【川田委員】 じゃあ、ちょっと違う点ですがよろしいですか。

【宇賀座長】 はい。

【川田委員】 5ページの3以下、3、4あたりで、委託先の従業員というのがどういう位置づけになるんだろうかというのが大まかな質問の趣旨で、先ほどの過料の関係でも、具体的に想定されているのが、具体的な行為者である委託先の従業員なのか委託先の事業者なのかどっちかなというのがありました。

あと、7ページ目の真ん中よりちょっと下の①から⑦あたりをしてみると、多分⑥は明らかに事業者を名あて人としたもので、⑤とか⑦は若干微妙というか、事業者を介してやれということなのかもしれませんが、あと、上のほうは何となく個々の従業員というか行為者を直接的な名あて人としたものになるのかなといういろいろなレベルのものがあって、その中で、特に委託先の従業員が直接的な規制の対象になるということは何のくらい想定されているんだろうか。

これは考え方というか、考えるべき点が2つあるような気がしまして、1つは、派遣だと全く話が違いますが、請負だと発注元が委託先の従業員に対して直接指揮命令できないという労働法的な制約がありますので、そこを法制度が補完するという機能が一方ではあり得るのではないかと。

他方で、これは前にも言いましたが、状況によっては、委託元も含めた全体の対応に不備がある中で、委託先の従業員にやたら重い責任が課されてしまうのではないかとという問

題と両方考えながらということになるんですが、ここに書かれたものに対する質問としては、私が前に聞き落としていたのかもしれませんが、そもそもどういうことがここで想定されているのかということで、特に現行の住基法、住基令とか、あるいはガイドライン等の枠組みの延長上で考えていったときに、独自の主体として委託先の従業員というのは出てくるのかどうかというのがそもそもよくわかりませんので、それも含めて全体として委託先の従業員についてどういう位置づけがイメージされているのかという質問です。

【宇賀座長】 ありがとうございます。非常に重要な論点ですね。事務局のほうから、そのあたりは今の段階でどういう整理をされているかご説明いただけますでしょうか。

【加藤理事官】 基本的に、結構いろいろここに書いてある行為についても、具体の処理の中でどういう行為を行うかというものに着目してとらえている部分が多いので、行為としては、実際に処理に当たる人のレベル、従業員ということになると思うんですけども、あるいはいろいろな形態があるのかもしれないんですが、そこを中心にとらえる。

ただ、その人だけに責任を負わせてもということがありますので、その行為に伴って出てきた問題、結果については、管理者、あるいはそれを含めている事業者に負わせられるような仕組みをなるべく模索しようかなというところで考えているんですけども、何分、全体がそれで整合性がある形に整理できているのかというところまでなかなか具体的に落ちてきていないところもありますし、また、過料の問題とかは前回いただいたばかりというところもありまして、その辺が明確にきれいに整理できていない。まだその辺はもやもやとしている面があるのかと思います。その辺はご議論いただいた上で、受けとめて整理できればというのが今の状況でございます。

【稲垣委員】 今の関連ですけれども、まさにおっしゃられた点は私も思っていたんですが、例えば、①から⑦のうち、原則禁止で個別解除する場合に、例えば上司の問題と、それから自治体側の問題があつて、これを、例えば正当な理由なくとかゆえなく禁止を解除したものとか、する行為とか、あるいは禁止を解除するに当たり合理的な根拠を求めなかったとか、合理的な検討をしなかったとかいう考え方はできないんだろうかと。そのときに、対象となる人として受託者、受託業務の上司と、それから、例えば宇治市の事件なんかでは、自治体の職員が渡していますよね。

【宇賀座長】 ええ。

【稲垣委員】 自治体側の職員にも適用するのかどうかというところが1つポイントかなとは思いますが。実際の発生の原因として、自治体の職員についてもやはり守

らせるべきことは守らせる必要があるのではないかと考えているんですけども。そのほうが自治体側も楽になるんじゃないかという気がするんですけど、どうですかね。

【上川内委員】 私1人しかいなくなっちゃったんですけども。だけど、例えば指定場所はここでしかできないとか、原則ここで決めていますけれども、その作業の実態に合わせて承諾を得てやっていいと。承諾というのは、自治体の職員といってもどのレベルの職員かというのがありますよね。実際の作業をしている職員が上司の承諾も得ないでやったというんだったら、組織の内規のほうの違反になるだろうし。

【稲垣委員】 でも、それは個人情報なり住基情報であれば管理体制が既に定まっているわけですよ。

【上川内委員】 そうです。その中で処理できる問題ですよ。

【稲垣委員】 ですよ。

【上川内委員】 ただ、先ほどの従業員がそういう不正な行為をしたとかいう話の中で、いろいろな報告書を日々上げるのか一定期間上げるのかとかいうところにもつながってくるんですけども、SEさんたちの現場の状況を見ていると、営業の人が仕事をとってきて、それで期間がこのぐらいで費用はこのぐらいでやりなさいというのがSEさんのほうに渡ってくるけれども、現実にはなかなかその工程ではいなくなってしまうと、それで処理の期間を守るためにそういうことが起こっているという現実があるので、さっきの秩序罰の話ですけども、全体を見ていかないと、末端の従業員のほうにだけというのは、システム開発なんていうのはほんとうに今SEさんが足りないというくらい状況があるので、今後もまたそれが続くでしょうと思いますので、その辺の部分も加味しないと、日々ではなくてもそういう報告を上げるというのをどこかに規制して、法じゃなくても契約の仕様書の中でもやればいいのかと私は思っていたんですけども、そういうものをやらないと、末端のところだけ規制しても、抜け駆けとか、抜かなければ仕事が進んでいかないという状況はやっぱりあると思いますので、法の抑止力とかいうものは期待していますけれども、それだけじゃちょっと法律が上滑りにいっちゃう可能性もあるかなと思っていますので、その辺も含みながら法律をつくっていただきたいなと思って。

【宇賀座長】 ほかにいかがでしょうか。

【今井委員】 すいません。

【宇賀座長】 はい。

【今井委員】 今のお話に関連して、特に私が意見を持っているわけじゃないんですけど

れども、先ほど稲垣委員からのご指摘があった行政機関個人情報保護法のところをもう一度見てみますと、53条では、6条第2項の受託業務に従事していた者に対しても罰則がかかっているんです。ということは、行政組織の内部で行政規範の本来の名あて人となって正常過程で働いている人と、実際に侵害してはいけない情報を扱っていてそれを漏らす等した人との処理は、現行法制でも違っているんです。

ですから、川田委員がおっしゃられたあるべき労働条件の規制というところでは、行政上の本来の名あて人がだれかという議論が出てくるんでしょうけれども、実は受託するところにおいては、契約によって末端の行政機関の職員の、履行補助者なのか、あるいは拡張された行政機関なのかわからないんですが、既にもう広い範囲でそういう行政上の規範に沿って情報を保護すべき義務があるんだろうと思います。受託業者が一たんその義務に違反すると、この法53条では罰則だけがかかっているんですが、前提としては、やはり行政上の秩序罰というものも観念的にはかかるべきものなんじゃないかな。

ですから、保護法益の話とも関連するんですけれども、重要な住基情報であるということになりますと、現場に携わる以上はだれであっても、公務員という身分を持つか持たないかにかかわらず、それを処理することには特定の義務が課されてくるわけです。じゃあ実際にだれを摘発して行政上の秩序罰なり刑罰をかけるかというのはまた次の問題で、このペーパーにもあるように、両罰規定をかけるという方向で対処することもできるでしょうし、秩序罰の固有の認定等によって事案に応じることもできるんだろうと思います。ですから、やはり身分犯的な発想にこだわり過ぎると、現実の流れが広がっていくときにまた穴があきそうだなというのは少し危惧しております。

【宇賀座長】 ありがとうございました。

【稲垣委員】 ただ、上川内委員の気持ちはすごくよくわかる。対立する趣旨ではないんですけれども、やっぱり、現場で個人情報を実際にハンドリングする人たちというのは非常に多くのルールに縛られて仕事をしている。ルールは遵守しないと、弱い立場の人から仕事がなくなるのでルールは遵守するんです。

ところが問題は、例えばシステム開発だと、スケジュールが合わないとか、それも発注者側の責任によって合わない場合も無理にエンドを合わせざるを得なくなって、実はそこで起こるのが自治体、あるいは発注者とか、それから受託業者の経営者とか上司がルール違反を命じるなり強要するという場面だから、そこに直接光が当たるようなコントロールを希望するというお話だと思うんです。だから、両罰規定も効果は一緒かもしれないけれど

ども、むしろ構成要件として正面からとらえられるようにしてほしいということではないかなと承ったんですけれども。

だから、今のご趣旨をそんたくすれば、先ほどの7ページの①から⑦のところで、合理的な理由のない禁止の解除、あるいは正当な手順を踏まぬ禁止の解除というものを入れるのがいいのかなと思うんですけれども。その具体的な効果というのは、自治体側が原則を解除して例外措置をとるときに、自治体側がそのリスクを具体的に認識するという事です。それを自治体が引き受けた場合に限ってその例外措置を許容するという措置が必要だと思えます。

【上川内委員】 あと、どういう場合が想定されるかわからないので、やっぱり③のデータの暗号化処理とかいう、何かあったときでもどんな事態があっても一元的にそれがば一つと行かないような措置があれば、どこかでひっかかれるかなと。何かそういうのがないと安心できないというか、何が起こるかかわからない。

【宇賀座長】 確かに、宇治市の住民基本台帳データの漏えいは、再々委託先のアルバイトの大学院生が最初は庁舎の中で仕事をしていて、仕事が終わらないから持ち帰ってやりたいということで、MOにコピーして渡したわけですね。だから、一応あの場合は無断持ち出しじゃなくて、承諾を得ていてもああいうことが起こっていますので、確かにおっしゃるとおり、外部に持ち出すときにセキュリティの措置をしっかりとっておくとかいうことはやっぱりやっておく必要があるんでしょうね。

【江畑課長】 よろしいですか。前回は議論になりましたけれども、現在の地方団体向けのガイドラインとか技術基準とかは非常に抽象的とか一般的な部分が多いと。今お話にありました持ち出し禁止とか暗号化処理とか、まずは法律に基づく技術基準を細かく規定することによって、地方団体向けに対してはある程度遵守できるような対応はできていくという感じはしているんです。あとは、それを委託者にどうやって守らせるのかどうか、実効たらしめるかとどうかいうところが一つの大きなポイントかなという感じはしています。

前回資料として出させていただきました、個人情報保護法の中に個人情報取扱業者に対する措置が規定されていて、それは受託業者が再委託する場合とか従業者に対する場合の安全確保措置まで規定して、それに対して勧告とか命令とかのステップを踏んだ上でですけども、罰則みたいな措置もあるんですけれども、個人情報保護法の具体的な運用面をもう少し強化するとかいう対応も一つのやり方としてあるのかもしれないという感じもし

ていますし、前回出させていただいた個人情報保護法の個人情報取扱業者がどのような安全措置を講じなきゃいけないかという内容のものを、地方公共団体が契約する際の具体的な内容としてどこまで盛り込むようにこちらからモデル的なものを示していくかどうかということも、実効性を上げるという意味ではあるのかなという感じはしているんですが。

【稲垣委員】 例えば今のお話は、先ほどの藤原先生の、例の監視のインターバルとの関係で、事案によりけりだけれども一定のインターバルでセキュリティの運用情報を入れさせると。それに対応して、自治体側も不足があれば勧告何々と高めていく。それに応じて、それを遵守しない場合にペナルティーも高くなっていくということも考えられるということですか。

【江畑課長】 いや、私が言ったのは、自治体側というよりは今の個人情報保護法にのっとると、これは主務大臣の措置ですから自治体側が持ってくることではないんですけれども、そちらのまさしく遵守すべき事項自体を契約の内容に具体的に盛り込むようなことを自治体側に求めていくということによって、実効性が上がっていくということにならないのかなということですよ。

【稲垣委員】 足りませんか。

【藤原委員】 今のは、住基の枠内でできることと、個人情報保護法のほうと切り分けることも可能なんじゃないかというお話だと思うんですけども、その場合は、個人情報保護法の委託、20条以下21、22条のお話というのは、議論が難しくなるのはある意味ではオールジャパンの事業者ですよ。だから、委託にある程度のことはかけるけれども、一般への影響を考えるから、レベルがありとあらゆる多種多様な事業には限度があるということですよ。

逆に言うと、住基のほうでも、5ページまでに書いてある手順をきっちりやれば、安全対策が相当のところまでできるのであるとすれば、個人情報保護法と同じレベルのものにあとはゆだねるという考え方も1つあり得るし、しかし、それでやっぱり足りないとなると、住基の枠内での次の行為規制的な話を考えなきゃいけないかという、その見きわめですか。まだ出ないけれども、それでもなおだめだともう一歩いくかどうかという話につながるわけですかね。どちらかというとそういう趣旨ですよ。

【江畑課長】 そうです。1つはそういう趣旨もあるんですが、どうも今の、例えばガイドラインとか技術基準というのは、名あて人が地方団体ですので地方団体向けという。じゃあ地方団体が具体的に事業者に対してどういうことを求めていくかということも含め

て、何らかのものをガイドライン、技術基準の中に一緒に盛り込ませて、その内容は、ある程度個人情報保護法とか、それと同じレベルかどうかというのはいろいろ議論はあると思いますけれども、そういう内容を盛り込ませたものを一つの基準なりガイドラインなりというところでもう少し具体的に示していくというのも一つの最初のステップとしてはあるのかなという感じはしているんですけども。

【宇賀座長】 ほかにいかがでしょうか。よろしいでしょうか。

そろそろ終了予定の時間が近づいてまいりました。大変熱心にご議論いただきまして、ほんとうにありがとうございました。きょうのご議論でかなりの部分につきましては方向性が出たかなとは思っているんですが、例えば川田委員から出された切り分けの問題とかで詰めなければいけない点もございますが、次回の第6回の検討会で報告書の素案をお示しいただかないと日程的に苦しいかなというところがございますので、どうでしょうか。一応事務局のほうで報告書の素案的なものをつくっていただいて、できましたら次回の検討会の前にそれを各委員の方にメールなりで送付していただいてご意見をいただいた上で、また調整して次回の検討会にかけるということでいかがでしょうか。そういう方向でよろしいでしょうか。

どうもありがとうございます。これまでの議論で主として、ガイドラインとか技術的基準による対応でかなりの程度情報流出を防止できると考えられるのかどうかという点、それから住基情報と他の個人情報をどのような理由で区別できるのかという点、それから、罰則が設けられる可能性はあるとして、法律による行為規制とあわせてそこを導入していくべきか、それから秩序罰の対応をどうするのかとか、それから、今川田委員のほうからご指摘があったように、秩序罰、あるいは行為規制という問題を考えていくときに、委託業者と従業者の関係をどう整理するのかといったあたりが素案を作成していただく際のポイントになるかと思います。なかなか難しい作業になるかと思いますが、事務局の方、よろしくをお願いします。

最後に、事務局のほうから日程のお話など連絡事項についてお願いします。

【江畑課長】 次回は、座長からお話もございましたように、素案を作成して素案をもとに議論させていただきたいと思っております。事前に検討会の前にお送りして意見を踏まえてということでございますので、また改めて日程は少し調整させていただきたいと思っております。できれば11月下旬ぐらいには開催したいと思っておりますので、よろしくお願ひしたいと思ひます。

【宇賀座長】 日程につきましては、恐縮ですが、私もちょっとまだ固まっていないところがありますので、できる限り一両日中にご報告いたしますので、改めて事務局のほうからご連絡いただくということによろしいでしょうか。ありがとうございます。

【江畑課長】 では、本日の会議での議論につきましては、会議録を各委員の方にチェックいただいた後に公表することになりますので、お手数でございますが、後日会議録の素案を送付させていただきますのでよろしくお願ひします。

【宇賀座長】 それでは、これで第5回住民基本台帳に係る電算処理の委託等に関する検討会を終わります。熱心なご議論、どうもありがとうございました。