

京情審答申第55号
平成17年8月4日

京都府知事
山 田 啓 二 様

京都府情報公開審査会
会 長 錦 織 成 史

公文書部分公開決定に係る異議申立てに対する
決定について（答申）

平成14年10月25日付け4地方第1042号で諮問のあった事案について、次のとおり答申します。

第1 審査会の結論

本件異議申立ての対象となった部分公開決定において、実施機関が非公開とした部分のうち、別表2に記載する部分については、これを公開すべきである。

実施機関のその余の判断は、妥当である。

第2 異議申立てに至る経過

- 1 平成14年9月4日、異議申立人は、京都府情報公開条例（平成13年京都府条例第1号。以下「条例」という。）第4条の規定により、京都府知事（以下「実施機関」という。）に対し、「住民基本台帳ネットワークシステムに於ける京都府ネットワークの監視及び保守業務に係る委託契約書」を内容とする公文書の公開を請求した。
- 2 実施機関は、「住民基本台帳ネットワークシステムにおける京都府ネットワークの回線及び機器の整備並びに監視及び保守業務に係る委託契約書（平成13年8月21日付け）」、「住民基本台帳ネットワークシステムにおける京都府ネットワークの回線及び機器の整備並びに監視及び保守業務に係る委託契約書（平成14年2月6日付け）」及び「住民基本台帳ネットワークシステムにおける京都府ネットワークの監視及び保守業務に係る委託契約書（平成14年4月1日付け）」を特定の上、平成14年9月17日、部分公開決定処分を行い、同日付けで異議申立人に公文書部分公開決定通知書を送付した。
- 3 平成14年9月30日、異議申立人は、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、部分公開決定処分（印影を非公開とした部分を除く。以下「本件処分」という。）を不服として実施機関に対して異議申立て（以下「本件申立て」という。）を行った。
- 4 平成14年10月25日、実施機関は、条例第17条の規定により、京都府情報公開審査会（以下「審査会」という。）に対して、本件申立てに対する決定について諮問した。

第3 本件申立ての趣旨

本件申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

第4 異議申立人の主張要旨

異議申立人が異議申立書及び意見書において述べている主張の要旨

は、本件処分は、過剰な予断でなされたものであり、条例第6条第5号の非公開事由に該当せず、本件処分は、取り消すべきであるというものである。

第5 実施機関の説明要旨

実施機関が、理由説明書（追加理由説明書を含む。）及び実施機関の職員の口頭説明において述べていることを総合すると、おおむね次のとおりである。

1 住民基本台帳ネットワークシステムについて

住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」という。）とは、平成11年8月の住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「住基法」という。）の改正により、すべての都道府県及び市区町村で、住民基本台帳のネットワーク化を図り、「本人確認情報」と呼ばれる4情報（氏名、生年月日、住所、性別）、住民票コード及びそれらの変更情報により、全国共通の本人確認を行うことを可能にした地方公共団体共同のシステムである。

京都府においては、京都府内の市町村サーバと都道府県サーバをつなぐネットワークに係る部分の整備並びに監視及び保守業務について財団法人地方自治情報センター（以下「センター」という。）に委託している。

2 住基ネットのセキュリティ対策について

住基ネットでは、個人情報の保護を最優先にしており、住基ネットの個人情報が漏えいし、それが転用ないし悪用され、社会的な不安を呼び起こすことがないように制度面、技術面及び運用面の三つの側面から、万全を期するための対策が講じられているところである。

全都道府県で構成する住民基本台帳ネットワークシステム推進協議会は、平成12年9月25日に「住民基本台帳ネットワークシステムセキュリティ基本方針書 - 本人確認情報の安全確保措置」を決定し、その中でセキュリティに関する基本的な考え方を示しており、基本理念として「安全性・信頼性の確保」と「相互連携・協力と責務の遂行」を定めているところである。

各都道府県では、その理念に基づき、住基ネットのセキュリティの確保に取り組んでいる。

その他、技術面の対策基準として、「電気通信回線を通じた送信又は磁気ディスクの送付の方法並びに磁気ディスクへの記録及びその保存の方法に関する技術的基準」（平成14年総務省告示第334号）において、建物、設備に対する不正侵入や破壊活動、通信ネットワークに対する不正接続やハッキング、情報に対す

る不正操作やコンピュータウイルスによるデータ破壊からの防御措置を講じることが、センター、都道府県及び市区町村に求められており、各都道府県では、その基準に則り、セキュリティ対策を講じているところである。

3 条例第6条第2号該当性について

本件処分で非公開とした部分のうち、(1)別記「仕様書・別紙2」中都道府県ネットワーク機器構成の機器設置数等に係る部分のうち構成パターン及び機器設置数に係る部分、(2)別記「仕様書・別紙3」中パターン別の機器構成図等に係る部分のうちパターンの概要並びにパターン別のネットワーク構成図及び機器構成(台数及び仕様)に係る部分、(3)別記「仕様書・別紙4」中都道府県ネットワーク回線利用場所(機器設置場所)に係る部分(別表1に記載する部分。以下「甲の部分」という。)を公開すると、(1)及び(2)の情報については、ネットワークの機器及び構成を把握し得る情報であって、不正アクセスを企図する者にとって、また、(3)の情報については、物理的な攻撃を企図する者にとって、それぞれその目的の完遂を容易にするなど極めて有意な情報である。

したがって、甲の部分については、住基法第30条の31第1項に規定する本人確認情報の電子計算機処理等に関する秘密保持義務に係る取扱いが必要であり、条例第6条第2号の規定に該当する。

なお、本件に係る法解釈に関しては、住基法を所管する総務省に確認済みである。

4 条例第6条第5号該当性について

本件処分で非公開とした部分を公にすると、不正行為を行おうとする者への事前の情報を数多く提供することとなり、システムへの不正侵入や物理的破壊等を、容易ならしめる可能性を増大し、住基ネットの個人情報の漏えい等が起こり得る可能性を高め、また、京都府だけでなく全国のネットワークシステムの機器構成等の状況を推測されることとなる危険性があることから、セキュリティの確保を困難にし、住基ネットの安全かつ適正な運用に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第6条第5号に該当する。

具体的には、ネットワーク回線利用場所を公にすると、機器の設置場所が特定されるため、ネットワークの物理的破壊を試みる者に機器の設置場所を知らせることとなり、セキュリティ確保が困難となる。

また、ネットワーク回線利用場所以外の、本件で非公開とした情報を公開すると、事前の侵入パターンの検討は限られたケースで足

りることとなり、侵入手順を省略することが可能となって、侵入時間が短縮されることで、不正侵入の監視を行っていても、侵入行為を発見することが難しくなり、セキュリティ確保が困難になる。

さらには、不正行為等により住基ネットの利用が不能になれば、京都府を含め、全国の都道府県及び市区町村の住基ネットに係る事務に支障が生じることとなる。

第6 審査会の判断理由

1 基本的な考え方

公文書公開についての条例の基本的理念は、その前文においてうたわれているように、個人のプライバシーの保護に最大限の配慮をしつつ、公文書の公開を請求する権利を認めるとともに、府の諸活動を府民に説明する責務を果たすため、積極的に情報を提供することにより、府民の府政に対する理解と信頼を深め、府政のより公正な運営を確保し、府民参加の開かれた府政の一層の推進を図り、併せて府民福祉の向上に寄与しようとするものである。

このような基本的理念を実現するためには、府が保有する情報は公開を原則とするべきであるが、その情報の中には、公にすることにより個人のプライバシーを損なったり、事務の適正な運用に支障を生じさせるおそれのあるものもある。

このため、立法者は条例の制定に際し、制度の趣旨、公文書の公開・非公開に係る公益性、有用性等を総合的に衡量した結果、原則公開の条例においても、なお、例外的に非公開とせざるを得ない情報があると判断し、これを条例第6条において公にしてはならない公文書として具体的に類型化し、規定したものである。

しかし、同条各号に定める情報に該当するか否かについては、当該情報のみを取り出し、抽象的にとらえて判断するのではなく、当該情報を取り巻く諸事情をも考慮に入れ、個々の事例に即し、具体的に判断されなければならない。

2 具体的な判断及びその理由

- (1) 実施機関は、甲の部分が条例第6条第2号及び第5号に該当すると説明するので、まず、当該部分の第2号該当性について検討する。

ア 条例第6条第2号について

条例第6条第2号は、法令若しくは他の条例(以下「法令等」という。)の規定に基づき公にすることができないとされている情報又は法律若しくはこれに基づく政令の規定に基づく明示

の指示に基づき公にすることができないとされている情報が記録されている公文書を非公開とすることを定めたものである。

また、住基法第30条の31第1項は、「本人確認情報の電子計算機処理等に関する事務に従事する市町村の職員若しくは職員であつた者又は第30条の5第1項の規定による通知に係る本人確認情報の電子計算機処理等に関する事務に従事する都道府県の職員若しくは職員であつた者は、その事務に関して知り得た本人確認情報に関する秘密又は本人確認情報の電子計算機処理等に関する秘密を漏らしてはならない。」と規定されている。

住基法第30条の31第1項の規定は、「秘密」とされた情報について守秘義務を課す規定であるから、この「秘密」とされた情報は法令等により公にすることができないという条例第6条第2号の要件に該当する。

なお、ここで規定する「秘密」の性質については、職務の遂行上知り得た秘密を漏らした場合、全国的なシステムに対して不正アクセス等の危険が高まるおそれがあり、その結果府民の行政に対する不信の念を引き起こすこととなるとともに、行政の遂行に重大な支障を及ぼすおそれがあることから、職員に対し秘密の保持を義務付けしたものである。

しかし、その一方で、府の諸活動を最大限府民に説明する責務を果たす必要があることから、単に行政機関がある事項について形式的に秘密の指定をただけでは足りず、非公知の事項であって、実質的にもそれを秘密として保護するに値すると認められるものが「秘密」に該当するものと考えられる。

イ 甲の部分の条例第6条第2号該当性について

甲の部分に係る情報については、総務省自治行政局市町村課長から平成17年3月28日付け総行市第250号で「住基ネット委託契約書に係る公文書部分公開の考え方について（回答）」において、「住民基本台帳法第30条の31第1項に規定する本人確認情報の電子計算機処理等に関する秘密に該当すると考えられる」旨の回答がなされており、形式的に「秘密」に該当する。

これら非公知の情報は、ネットワークの機器及び構成を把握し得る情報であって、不正アクセスを企図する者や物理的な攻撃を企図する者にとって、それぞれその目的の完遂を容易にす

るなど極めて有意な情報であることから、住基ネットのシステムを維持するために必要な範囲で非公開としているものと判断できるものであり、実質的にもそれを秘密として保護するに値するものと認められる。

したがって、甲の部分は条例第6条第2号に該当するとした実施機関の判断は、妥当である。

以上のように、甲の部分は条例第6条第2号に該当すると認められるため、答審査会は、当該甲の部分が第5号に該当するか否かについての判断を行わないものとする。

(2) 次に、実施機関は、本件処分において非公開としたその余の部分(別表2に記載する部分。以下「乙の部分」という。)について同条第5号に該当すると説明するので、これについて検討する。

ア 条例第6条第5号について

条例第6条第5号は、府又は国等が行う事務事業に関する情報であって、公にすることにより、事務事業の性質上、当該又は同種の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものが記録されている公文書を非公開とすることを定めたものである。

イ 乙の部分の条例第6条第5号該当性について

実施機関は、乙の部分を公にすると、不正行為を行おうとする者への事前の情報を数多く提供することとなり、システムへの不正侵入や物理的破壊等を容易ならしめる可能性を増大することとなり、セキュリティの確保を困難にし、住基ネットの安全かつ適正な運用に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第6条第5号に該当する旨を主張する。

しかし、乙の部分については、設置機器の名称等一般的なものであること、また、対外的に住基ネットの安全性を説明するため、国等が設置機器の名称等をパンフレット等において使用していることなどから、既に公知の事実である情報や容易に類推できる情報であり、実施機関の主張するおそれは抽象的なものに過ぎず、具体的にどのような支障が生じるのかについての主張はない。

これらのことを総合的に判断すると、乙の部分を公にしたか

らといって、実施機関の主張するような住基ネットの安全かつ適正な運用に支障が生じるとは考えられず、条例第6条第5号に該当するとは認められない。

3 結論

以上の理由から、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

別表 1

公文書名	甲の部分
<p>・「住民基本台帳ネットワークシステムにおける京都府ネットワークの回線及び機器の整備並びに監視及び保守業務に係る委託契約書（平成13年8月21日付け）」</p>	<p>・別記「仕様書・別紙2」中都道府県ネットワーク機器構成の機器設置数等に係る部分のうち構成パターン及び機器設置数に係る部分</p>
<p>・「住民基本台帳ネットワークシステムにおける京都府ネットワークの回線及び機器の整備並びに監視及び保守業務に係る委託契約書（平成14年2月6日付け）」</p>	<p>・別記「仕様書・別紙3」中パターン別の機器構成図等に係る部分のうちパターンの概要並びにパターン別のネットワーク構成図及び機器構成（台数及び仕様）に係る部分</p>
<p>・「住民基本台帳ネットワークシステムにおける京都府ネットワークの監視及び保守業務に係る委託契約書（平成14年4月1日付け）」</p>	<p>・別記「仕様書・別紙4」中都道府県ネットワーク回線利用場所（機器設置場所）に係る部分</p>

別表 2

公文書名	乙の部分
<p>・「住民基本台帳ネットワークシステムにおける京都府ネットワークの回線及び機器の整備並びに監視及び保守業務に係る委託契約書（平成13年8月21日付け）」</p> <p>・「住民基本台帳ネットワークシステムにおける京都府ネットワークの回線及び機器の整備並びに監視及び保守業務に係る委託契約書（平成14年2月6日付け）」</p> <p>・「住民基本台帳ネットワークシステムにおける京都府ネットワークの監視及び保守業務に係る委託契約書（平成14年4月1日付け）」</p>	<p>・別記「仕様書」中回線に接続する機器の名称に係る部分</p>
	<p>・別記「仕様書・別紙1」中都道府県ネットワーク回線構成の特徴を表す部分及び図1「屋内配線工事区分」に係る部分</p>
	<p>・別記「仕様書・別紙2」中都道府県ネットワーク機器構成の機器設置数等に係る部分のうち、構成パターン及び機器設置数に係る部分を除いた部分</p>
	<p>・別記「仕様書・別紙3」中パターン別の機器構成図等に係る部分のうち、パターンの概要並びにパターン別のネットワーク構成図及び機器構成（台数及び仕様）に係る部分を除いた部分</p>
	<p>・別記「仕様書・別紙5」中設置機器の名称に係る部分</p>

参考

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成14年10月25日	諮問書の受理
平成15年 1月10日	実施機関の理由説明書の受理
平成15年 2月 7日	異議申立人の意見書の受理
平成15年 8月 5日	第1回審査会
平成15年 9月10日	第2回審査会
平成15年10月28日	第3回審査会
平成16年 2月10日	第4回審査会
平成16年 9月16日	第5回審査会
平成17年 3月30日	第6回審査会
平成17年 4月22日	実施機関の理由説明書（追加）の受理
平成17年 6月 7日	第7回審査会
平成17年 7月12日	第8回審査会
平成17年 8月 4日	答 申