

市町村合併の中で起きた 住民情報大量漏えい事故に対する ポジション・ペーパー

「電子自治体モラトリアム」と緊急対策の提案

2007年6月22日

反住基ネット連絡会

〒169-0051 東京都新宿区西早稲田

1-9-19-207 日本消費者連盟気付

Tel 03-5155-4765

被害は全国に拡大する傾向を見せている

5月16日以降公表・報道されてきた、「市町村合併のための住民情報統合作業」にともなう、西日本の5つの市町(愛媛県愛南町・福岡県飯塚市*・長崎県対馬市・山口県山口市および福岡県嘉麻市)で起きた個人情報などの大量漏えい事件(「住民票コード」を含む住民情報などの外部流出・インターネット上への流出)は、東北の北秋田市でも報告され、全国規模に拡大する様相を見せてきている。現在指摘されている計6市町以外の合併自治体で同様の漏えい事故が起きていないと考える根拠は存在しない。

*注:現在までの報道によれば、飯塚市から流出した行政情報に個人情報が含まれていることは確認されていない。

「斜里町」漏えい事件以後も、実効的な安全対策は実施されていない

私たちは、昨年3月、北海道・斜里町で起きた「住基ネットのパスワード」を含む行政情報流出事件の際、事件が「現場の情報セキュリティ水準が実用的なレベルを獲得できていない」状況を端的に示しているものであることに注目して、すべての自治体に「『住基ネット』など外部のシステムとの接続の中止」を求めてきた(2006.4.10「Winny ウイルスによる住基ネット関連情報の漏えいに関する緊急声明」<http://www1.jca.apc.org/juki85/statement/Statement060410.html>)。1年が経過した現在、自治体における「情報セキュリティ」の危機的状況がほとんど改善されていないことは、今回の事件で確認された。1年前の私たちの要請は現在でも何ら変わることはない。しかし今回の事件は、「接続の中止」だけではとうてい問題を回避できないことを、あらためて私たちに教えてくれている。

多数の漏えい事故要因が同時に作用した結果としての「大量流出事故」

今回の住民情報大量漏えい事故発生の要因は、大きく次の3つから構成されている。

- (1) 個人情報の集中(被害の量的・質的拡大の要因)
 - ・「合併」にともなう「地域的」な個人情報の集中
 - ・「住民情報ファイル」という形での、「業務横断的」な個人情報の集中
 - ・少数の請負業者・技術者が作業を担当したという形での、「実務的」な個人情報の集中
- (2) 個人情報コントロールのための体制の不備(「外部流出」の要因)
 - ・自治体は、請負業者による個人情報の取り扱いをコントロールできない
 - ・請負業者は、下請け業者による個人情報の取り扱いをコントロールできない

- ・ 業者は、従業員(技術者)による個人情報の取り扱いをコントロールできない
- (3) ウィニー・ウィルスの脅威の放置(「インターネット上への流出」の要因)
- ・ Winnyの「周知のセキュリティホール」が、長期にわたり修正を禁止されたまま放置されている
 - ・ 「PCでWinnyを使わない」という日本政府の「Winny対策」は、Winnyをインストールしたパソコンの数を減少させることができなかった(民間調査機関の報告によれば、Winny利用者(ノード)数は2007年5月に、過去最大の水準を記録している)

これらはいずれも、今回のインターネット上への住民情報流出事故の直接の原因ではない。ひとつひとつの要因が単独で働いても、「インターネット上への住民情報の流出」は発生しない。こうした事故要因が「すべて同時に」働いた場合にだけ、最終的な事故結果 インターネット上への「大量の住民情報」の流出が発生している。

強調しておくが、流出事故の要因はこれらだけではない。異なる要因から構成される「インターネットへの個人情報流出ルート」のようなものは無数に想定できるし、実際、そうしたルートからの「個人情報の流出」事故は連日のように報道されている。

事故率はきわめて高い水準にある

今回の事件を、「合併にともなう住民情報統合作業において、それがインターネット上に流出した事故」としてとらえるなら、たとえば

事故発生率 : 1.0 %*

報道された事故件数 : 6件(愛南町・嘉麻市・北秋田市・対馬市・山口市、飯塚市)

市町村合併件数 : 594件(1999~2006年。総務省資料より)

*注:個人情報の流出が確認されていない飯塚市を除くと、事故発生率は0.8%。

と試算することができる*。

*注:ただし、請負業者の段階で自治体が把握していないコピー(不正コピー)が作成されるという意味での「外部流出事故」は、これよりもはるかに高い確率で起きていると推測できることに注目しておく必要がある。

このことは、100件に約1件の確率で「複数のセキュリティホールが重なり合い」、自治体からインターネット上まで「住民情報などが大量に流出するルート」が形成されている現実を表している。「個人情報」のようなセンシティブな情報の流出であったことを考えるなら、この事故発生率は極めて高く、自治体が保有している個人情報は「きわめて危険な状況」に置かれていると評価できる。

とくに、「日常業務」からはずれたシステムの開発・保守などの例外的業務の中で、「個人情報」は大きな脅威にさらされ続けている。

有効な安全対策の早期実施はきわめて困難な状況にある

しかし、前述した3つの具体的・現実的な事故発生要因は、事件後数週間が経過している現在も、実効性のある形で埋められていない。これらの多くは、自治体行政システムに関する固定化された「慣習」になっているものであり、短期間で容易に対策が実施できるような問題ではないだろう。「ウィニー・ウィルスの脅威」の低減もまた、刑事事件となる中で、安全対策の実施は大きな困難を抱え込んでしまっている。

もっとも端的な例を挙げるなら、多くの「合併自治体」の「住民情報」のコピーは、現在でも、統合作業を実施した請負業者や下請け業者(あるいはそれらに所属して実務を担当した技術者など)の手元で、「その所在すら忘れられた状態で」放置されている。

こうした「自治体の外部に持ち出された個人情報のコピー」は、市町村合併にともなう情報統合作業だけで作成されたわけではない。これは、「電子自治体構築ブーム」以前のレガシーシステムの時

代に形成された自治体の請負業者に対する無反省な依存の慣習、請負業者における業者間の業務量の調整（「下請け」の業界慣習）、「在宅勤務」が広範に奨励されたことなどの中で、さまざまな場面で大量に発生してきたものだ。容易なことで、こうした慣習、とくに自治体の業者依存を変えることはできないだろう。

また、これらの「コピー」を一掃する作業がかなりの手間を必要とするにもかかわらず、作業を実施する業者になんらの直接的利益も生まないことは容易に理解できる。このような作業に、請負業者の積極的な協力を得ることも、自治体にとってきわめて困難なことである。

なお、総務省は 5 月 25 日、市町村に対して「外部委託に伴う個人情報漏えい防止対策の徹底について」、「個人情報の取り扱いに係る外部委託契約の内容及び遵守状況の緊急点検について（依頼）」、および「住民基本台帳における個人情報保護の対策について」という 3 つの文書で、緊急対策を指示しているが、市町村の現実を考えるなら、これらの対策や点検が形式的なものとなり実効性を持たないことは、容易に推測できる。また、この 3 つの指示は、前述した「その所在すら忘れられた状態」で放置されている個人情報のコピーについてほとんど考慮していない点でも、実効性のある対策ではない。

困難を克服するための提案

「住基ネット」問題を通じて社会的な批判を受けてから 5 年の時間が経過していながら、いまだに自治体は「個人情報保護」についての社会的リーダーシップとしてふるまうことができず、必要な技能の水準を獲得していない。この現実をふまえて、私たちは次の 2 つの「緊急対策」、および基本対策としての「電子自治体モラトリアム」を、自治体、地域住民・市民、および ICT 技術者を含むすべての関係者に提案する（詳細は後述参照）。

(1) 緊急対策

以下の対策を早急に実施することで、今回のようなケースにおける事故率を実効的に低減する。

- ・Winny が持つセキュリティホール の修正およびそのための社会環境の整備
- ・「忘れられている個人情報のコピー」に対する、自治体の「コントロールの回復」

(2) 電子自治体モラトリアム

・モラトリアム

以下の課題を根本的に克服する作業のために、数年程度の期間、自治体における新規の「IT 導入」や大規模なシステム改修等に関わる事業（新規事業の策定を含む）などを凍結することを、全国の自治体に呼びかける。

- ・自治体による「個人情報運用者としての専門性」の獲得
- ・自治体システムにおける「国」への強い依存体制の解消（地方政府としての自律）
- ・リスクの低減・分散に向けた「電子自治体」基本構想の再デザイン
- ・実効的な「個人情報保護」のための、外部との信頼関係（対等なパートナーシップ）の形成

・自治体への現実的な支援の提供

また、各自治体のモラトリアム期間中の活動を現実的・実効的なものとするため、地域住民・市民の立場で具体的な支援を提供する第 3 者機関の設立を、地域の ICT 技術者などに呼びかける。

・地方分権改革との整合性

内閣府の「地方分権改革推進委員会」の基本方針および作業日程から見て、「電子自治体モラトリアム」は、自治体が自律的に実施しうる現実的な選択肢である。

緊急対策の提案

私たちは、以下の2つの緊急対策を実施することで、現在の1%前後というきわめて高い個人報漏えい事故率を、少なくとも数ケタ低い水準にまで抑制できると期待します。

Winny が持つセキュリティホールの修正

(1) セキュリティ対策パッチの作成

Winny の作者およびその周辺の技術者のみなさんに、早急に正規版の Winny のセキュリティ対策パッチを作成し、また持続的な Winny のセキュリティ・メンテナンスの体制を確立することを提案します。

セキュリティ対策パッチの準備が整った場合、そのことをインターネット上で宣言してください。そして、以下のような配布の社会的環境が整った時点で、積極的な配布をしてください。

(2) セキュリティ対策パッチ配布のための社会環境の整備

京都府警には、Winny 開発者が提出したといわれるバージョンアップ停止の「誓約書」の趣旨が、社会問題化している「Winny のセキュリティ対策」まで停止するものではないとするメッセージを、Winny 開発者に早急に伝えることを提案します。

検察庁には、Winny ウイルスの脅威に対する緊急の社会防衛の見地から、「Winny のセキュリティ対策パッチの開発および配布」については、検察として「著作権侵害幇助」の罪を問うまでもないとする明確なメッセージを早急に発表することを提案します。

「忘れられている個人情報のコピー」に対する、自治体の「コントロールの回復」

自治体には、「忘れられた個人情報のコピー」に対する「自治体のコントロール」を早急に回復することを提案します。

(1) 対象範囲

この対策は、少なくとも 2000 年(可能であればできるだけ時間をさかのぼる)以降に行われた、個人情報データベース(住民基本台帳や住民情報のデータベースに限らない)を含む自治体システムの新規導入・改修・更新について、関係した元請け業者・下請け業者とその(退職者を含む)すべての技術者・営業担当者、外注技術者などを網羅的に対象とする必要があります。

(2) 目的

対策の目的を、

- ・「個人情報保護」のための請負業者とのパートナーシップの形成(「法的責任の追及」ではない)
- ・忘れられているコピーに対する「コントロールの回復」(「違法コピーの削除」ではない)

とするよう、私たちは強く勧告します。

自治体の条例や国の法制度には、市町村の請負業者に対する立ち入り検査を含む調査・監督権限が規定されているケースはかなり少ないと考えられます。そのような中で「忘れられている個人情報

報のコピー」がさらされているきわめて危険な状況を改善するためには、そのコピーの所在を直接追跡できる請負業者の積極的な協力が必須です。具体的な被害が発生したケースでは「法的責任の追及」を控える理由はないでしょうが、そうでない場合、「責任の追及」というやり方は業者の非協力と隠蔽以外の対応を期待することはできません。

「個人情報保護」は、行政(個人情報利用システムの運用)の専門家である自治体と、個人情報利用システムの開発・構築・保守の専門家である請負業者・ベンダーとの、「専門家としての対等のパートナーシップ」によって初めて実現できるものです。

(3) 方法

現状の問題点を、本来「自治体がコントロールしている」情報が自治体のコントロールから離れてしまっている にとらえるなら、「違法コピーの削除」よりも「自治体のコントロールの回復」が重要な課題になることに注目してください(むろん、削除自体は必須ですが)。請負業者から単に「見つかったコピーはすべて削除して、現在は存在しない」という報告を受けても、それは「自治体のコントロールの回復」ではありません。その場の対策にはなり得たとしても、ふたたび「コピー」が作成され「忘れられる」ことを、自治体はコントロール(防御)できないでしょう。

前例がないため、どのような形で対策を実施し、どのような内容の報告を業者から受け取ればよいかは、自治体(職員)と請負業者(技術者)との間で協議し、さまざまにくふうすることになるでしょう。しかしその経験は、今後の行政システムの発注・運用において、「住民の個人情報に対する自治体のコントロール」を確実に提供してくれることとなります。業者(技術者)の側にも、「個人情報保護に関わる専門家」としての経験とノウハウが蓄積されることになり、きわめて煩雑な調査作業への協力が得やすくなることは、十分期待できます。

現実の「個人情報保護」は、こうした具体的で実効性を持つ「方法論」に裏付けられた「信頼関係」が実現してくれるものだと考えます。

電子自治体モラトリアムの提案

(1) 電子自治体モラトリアム

以下の課題を克服するために、数年程度の期間、自治体における新規の「IT 導入」および大規模なシステム改修等に関わる自治体の事業・新規構想策定の凍結、ならびに、現在実施されている自治体から外部への電子的な情報提供などを原則凍結する「電子自治体モラトリアム」を、地域住民・自治体およびすべての関係者に、私たちは提案します。

- ・自治体による「個人情報運用者としての専門性」の獲得
- ・自治体システムにおける「国」への強い依存体制の解消(地方政府としての自律)
- ・リスクの低減・分散に向けた「電子自治体」基本構想の再デザイン
- ・実効的な「個人情報保護」のための、外部との信頼関係(対等なパートナーシップ)の形成

なお、上記には今回の事故に関わる課題だけを挙げました。モラトリアム期間中の獲得課題は、必ずしもこれらだけではありません。たとえば、「自治体の多様性」に現在の「電子自治体」全体構想は適合的ではないので、「自治の多様性に適合した電子自治体全体構想の再デザイン」という課題の追加はおそらく必須だと考えます。「電子自治体モラトリアム」は、全国の自治体で画一的に実施されるものではありません。

自治体と国の機関との間でのネットワーク接続・情報共有については、モラトリアムの一定の成果を

ふまえて、自治体と国の機関の対等な関係の中で新たに協議・策定することになるでしょう。

(2) 自治体への効果的支援の提供

また私たちは、各自治体のモラトリアム期間中の活動を実効性のあるものとするため、地域住民・市民の立場で具体的な支援を提供する第3者機関の活動を開始することを、地域のICT技術者など支援を提供できる専門技能者に呼びかけます。

この第3者機関は全国組織である必要がありません。しかし、自治体間における経験と情報共有が必ずしも十分に機能していない現状を考慮すれば、その活動が十分な透明性・公開性を持ち、全国の関係者が経験と情報を積極的に共有できるよう運営されることは、必須の要件です。

(3) 地方分権改革スケジュールから見た「電子自治体モラトリアム」の現実性

2007年5月内閣府に設置された「地方分権改革推進委員会」のスケジュールによれば、2010年3月の「新分権一括法案」提出まで、同委員会の審議調査が行われることになっています。そしてその審議事項は、「国と地方の役割分担の徹底した見直し」であり、「地方自治体が自ら行う行政および税財政の改革の推進等による地方分権改革推進に応じた行政体制の整備及び確立方策」とされています。

同時に、「政府及び地方自治体に望むこと」として同委員会は、「地方自治体は、透明性と自浄性を高め、住民の信頼を確保。人材育成など行政能力向上の努力。」と指摘しています(2007.5.30「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方(概要)」*より)。

*注:<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/torimatome-index.html>

このような地方分権推進の方針およびスケジュールによれば、2010年以降の一定時期までに、自治体と国の機関との関係は大幅に流動化することが明らかです。当然、その関係を反映した自治体システムの、とくに今後急速に整備が進むと予想されている「国の機関との情報交換・情報共有」の仕組み(システム)は、確実に基本的な構造の変更(新規設計・構築)が必要になります。

こうした状況では、少なくとも2010年の「新分権一括法案」提出までは、自治体システムの改修・更新・新規導入は2重投資となるため「無駄」との批判を免れないでしょう。

従って、「地方分権改革」の方向が定まるまで、「電子自治体モラトリアム」を実施することは、自治として、十分現実的な選択肢であるといえます。

また、この間「モラトリアム」で停止される行政システム新規導入などの資金の一部を、「透明性と自浄性を高め、住民の信頼を確保。人材育成など行政能力向上の努力」に投入することは、「電子自治体モラトリアム」が提案する課題の克服そのものであるといえます。