

報 告 書

平成27年3月12日

大 阪 市 長 殿

外部監察チーム

弁護士 山 形 康 郎



弁護士 岡 本 英 子



弁護士 浜 田 真 樹



弁護士 木 下 威 英



弁護士 萩 野 数 馬



弁護士 足 立 啓 成



弁護士 田 村 由 起



第1 はじめに

平成26年2月に、戸籍事務に従事する大阪市職員2人が、勤務時間中に業務とは無関係に戸籍情報システムを利用し、戸籍の検索・閲覧を行っていた事実が判明した。このことは市区町村長による適正な運用管理という戸籍制度の大前提・根幹を揺るがす不祥事であるとともに、戸籍事務をはじめ市政に対する市民の信頼を著しく損ねるものであった。

そこで大阪市は、戸籍情報システムを利用する全職員及び区役所等窓口業務受託事業者の従業員を対象として調査を実施し、戸籍情報システムの利用実態を解明し、その調査結果を公表することにより市民の信頼回復に努めることとした。また、この利用実態の結果を踏まえて、再発防止策の検討に着手することとした。

大阪市の特別参与である弁護士から構成される我々外部監察チーム(以下「当外部監察チーム」という。)は、この調査を実施するにあたって、大阪市による完全な内部調査とした結果、それが身内に甘い調査であるとの評価を受けることになってしまえば、調査の意義が失われかねないことから、個人情報大阪に委ねている市民の目線による徹底した調査とすべく監視機能を果たし、市民から見た調査の信頼性を確保することをその調査関与の目的とした。

同時に、本調査は、調査の対象となる市職員の懲罰にも直結する調査でもあることから、調査における適正手続、公平性、被調査者の人権への適切な配慮といったものを確保することにより、不正調査において求められる手続自体の適正性を確保することも調査関与の目的とした。

以下において、具体的な調査の内容、結果及び総括を述べるが、大阪市民政局による本調査活動及び当外部監察チーム調査へのサポートは、当外部監察チームの指示事項、指摘事項に即して実施されているものであり、本調査結果の有効性を損ねるものではないことを付言する。

第2 自己申告調査

1 調査内容の概要

(1) 調査目的及び調査内容の概要

戸籍情報を検索、閲覧または出力する意思をもって、業務とは無関係な著名人、自己・親族または友人・知人等の戸籍情報を検索、閲覧または出力した事実の有無について自己申告を求めるアンケートをもとに調査を進め、申告内容が曖昧なものについては、追加で詳細なアンケートを実施するほか、不明瞭な回答や趣旨確認が必要なものに対しては、市民局によるヒアリングのほか、当外部監察チームにより直接ヒアリングを行うなどした。

また、調査を経る中で生じた問題点(出力をした者に対する費用請求の可否)などにつ

いても適宜、追加調査を行うなどして、一定の結論を出すようにした。

そして、後述の調査結果を公表するにあたっては、分類方法と各申告者に対する個別の評価に基づいた分類結果の双方について、それぞれ当外部監察チームの意見を踏まえて最終評価の確定がなされている。

なお、本調査において問題となった組織内における戸籍情報を用いた「研修」の有無についての調査は、別項において述べることとする。

(2) 調査対象者

982 人（平成 22 年度～平成 25 年度に戸籍事務に従事した全職員）

(3) 回答者

981 人（1 人の休職者を除く）

2 実施された調査の詳細と調査過程での当外部監察チームの指摘事項

(1) 初回調査

ア 調査の詳細

- ・実施期間：平成 26 年 3 月 12 日～18 日（受託事業者：同月 20 日）
- ・調査対象者：平成 22 年度～平成 25 年度に戸籍事務に従事した全職員及び区役所等窓口業務受託事業者の従業員（以下「職員等」という。）
- ・調査方法：配付した調査票を職員等本人が回答する方式（アンケート方式）
- ・調査項目：①戸籍情報を検索、閲覧または出力する意思をもって、業務とは無関係な著名人、自己・親族または友人・知人等の戸籍情報を検索、閲覧または出力した事実の有無の確認
②戸籍情報システムを利用した職場での研修状況
- ・回答状況

| | 調査対象者数 | 回答数 | 未回答数 |
|--------------------|---------|---------|--------------|
| 職員 | 982 人 | 982 人 | 0 人 |
| 受託事業者の従業員 (5 社) | 308 人 | 305 人 | 3 人 (休職者) |
| 合計 | 1,290 人 | 1,287 人 | 3 人 |

【初回調査の結果】

「業務外の閲覧」を行ったと申告した職員数：141 人

「研修」によりシステム操作を行ったと申告した職員数：100 人

*重複回答者数：32 人

「研修」によりシステム操作を行ったと申告した受託事業者の従業員：49 人

イ 当外部監察チームからの指示事項・指摘事項

調査の実施に先立って、アンケートにおける調査項目に関し、業務性や研修などの項目の設定を設けるか否か、各項目の定義をどうするかなどについて意見を述べ、できるだけ、回答する上で、定義に関する誤解を生まないように配慮を求めた。

特に、「業務性」や「研修」などを選択することによって、直ちに免責となるかのような誤解を生んだり、そちらの選択肢を選ぶよう誘導するような構成になっていたことがないよう各表現や質問の構成についても意見を述べた。

なお、「研修」の実態についての調査については、組織的に戸籍情報システムが研修に利用されていたか否かを区別することが、職員の戸籍情報取扱いの実態や認識を把握するために必要であるとの理解のもと、市民局と共にその実施を進めることを了解した（詳細は第5に述べる）。

また、依頼文や調査票（雛型）の内容についても、職員への送付前に内容を確認し、よりわかりやすい内容とすべく留意した。

(2) 補完調査（初回調査の補充的調査）

ア 調査の詳細

- ・実施期間：平成26年4月11日～平成26年4月18日
- ・調査対象者：上記(1)の調査において、「業務外の閲覧」と「研修の実施状況」のいずれかに該当する旨の回答を行った職員を対象（223人）
- ・調査方法：①上記(1)の調査において、申告内容の判別が困難な職員へのヒアリング
②調査票により、詳細な報告を求める調査
- ・回答状況

| | 調査対象者数 | 回答数 | 未回答数 |
|----|--------|------|---------|
| 職員 | 223人 | 222人 | 1人（休職者） |

【調査結果】

戸籍情報にアクセスしたと申告した職員：193人（当初発覚した2人は所属区役所での調査を実施済みのため除く）

イ 当外部監察チームからの指示事項・指摘事項

初回アンケート調査での申告内容があいまいで趣旨を理解するのが困難なもの及び申告内容についてさらに詳細な調査が必要と判断したものについて、前者は市民局によるヒアリング、後者は、追加の書面調査をするよう指示した。

なお、補完調査の実施に先立って、上記(1)による調査において業務外の検索、閲覧または出力を行ったと申告したすべての職員に対してヒアリング調査を実施する

ことは、対象者が過度に多数にのぼって調査の進捗に支障をきたすおそれがあると考えられたことから、この段階ではより詳しい事実を把握するために引き続き書面で補完調査を行なうこととした。

補完調査については、自己申告内容にかかる戸籍情報システムの操作に関して、閲覧対象者及び閲覧目的等を把握すべく、調査項目について、意見を述べた。

また、調査結果の分類等についても意見を述べた。

(3) 追加調査

ア 調査の詳細

- ・実施期間：平成26年5月23日～平成26年6月2日
- ・調査対象者：①自己申告した内容が目的類型「問合せ対応等」「システムの稼働確認」「先例確認」「他業務に係る届出等内容確認」「その他」に該当する職員（24人）
- ・調査項目

初回調査において、上記の目的などを記載して申告した特定職員を対象とし、さらに詳細な質問を行うことで具体的な状況を把握することとした。

例1) 「問合せ対応等」に分類された者に対して

- ・戸籍情報システムを利用した対応が必要となった問合せの具体的な事象
- ・問合せ対応時に戸籍情報を利用することに対する上司への報告の有無
- ・問合せ対応時に戸籍情報を利用することに対する本人の同意の有無
- ・問合せ対応が特定人だけでなく、広く一般市民にも同様に対応していたか
- ・戸籍情報システムを利用する以外の代替策の有無 など

例2) 「先例確認」に分類された説明をした者に対して

- ・先例確認が必要となった具体的な事象
- ・先例確認を行うことに対する上司への報告の有無
- ・利用した個人情報の管理方法
- ・戸籍情報システムを利用する以外の代替策の有無

・調査結果

添付した自己申告調査結果における分類を行うにあたっての資料とした。

イ 当外部監察チームからの指示事項・指摘事項

自己申告において業務と関連があるかのように記載しているアンケートについて、業務の中身を詳細に確認し実態の把握に努めることを求めた。また、業務に関連して閲覧したと安易に説明して追及を逃れようとしている者がいないか確認するため、具体的な状況確認の質問への回答を求めることを指示した。その回答結果を見て、

十分に説明のできていない場合には、閲覧の目的について、自己都合・興味本位などと分類する場合もあることを確認した。

(4) 自己都合による「出力」をしたと申告した職員にかかる調査

ア 調査の詳細

- ・目的：ここまでの段階で実施したアンケート調査の中で、「自己都合」により「出力」したと申告した事例について、出力した事実の有無を確認する。

(「証明書」を取得していた場合は手数料の納付を求めるため)

- ・実施期間：平成 26 年 12 月 22 日～平成 27 年 2 月 6 日

①所属部署による調査：平成 26 年 12 月 22 日～26 日

②市民局による作業：平成 27 年 1 月 8 日

市民局から当外部監察チームへの概況報告：平成 27 年 1 月 8 日

②当外部監察チームによる調査

書類調査：平成 27 年 1 月 22 日～2 月 6 日

ヒアリング：平成 27 年 1 月 29 日

- ・調査対象：自己申告調査において、「自己都合」により証明書等を出力したと申告した職員 6 人のうち、退職済みの 1 人を除く 5 人

- ・調査方法：①事前調査

対象職員に対し、書面により自己申告の対象となった戸籍情報の提供を依頼する。市民局の保守用端末機を利用し、回答内容に基づき、証明書の発行履歴情報（証明書発行管理一覧）の出力を行う。

②当外部監察チームによる調査

当外部監察チームが証明書の発行履歴を職員の申告内容と比較し、疑義があると判断した場合は、ヒアリングを実施。

- ・実施状況

| | 調査対象者数 | 回答数 | ヒアリング実施者数 | 未実施者 |
|----|--------|-----|-----------|-----------|
| 職員 | 6 人 | 5 人 | 1 人 | 1 人 (退職者) |

【調査結果】

「証明書」として出力した職員はおらず、「事務専用帳票」として出力していた。

・自己申告通りの内容であると評価した職員：3 人

・自己申告内容が誤りであると評価した職員（出力の事実がなかった職員）：2

人

イ 当外部監察チームによる個別意見

自己都合による戸籍情報の閲覧や出力について、手数料を支払わずに戸籍情報を閲覧したとも考え得るところではあるものの、職員が戸籍情報を「出力」した場合における出力はいずれも事務専用帳票での「出力」とどまっております、「証明書」として活用しうるものは印刷されていなかった。

なお、戸籍謄本等の証明書に関する手数料については、「証明書発行」に関する手数料であり、事務専用帳票の出力のみでは、「証明書」としての利用は不可能であることから、当外部監察チームとしては、手数料を不正に免れたとまではいえないと判断している。

(5) 「自己都合」とした回答者の趣旨確認補充調査

ア 調査の詳細

- ・ 目的：戸籍情報システムの操作目的を精査するため、具体的な目的などを確認する。
- ・ 実施期間：平成 27 年 1 月 26 日～平成 27 年 2 月 26 日
 - ①書面調査：平成 27 年 1 月 26 日～平成 27 年 2 月 26 日
 - 電話確認：平成 27 年 2 月 9 日
 - ②当外部監察チーム
 - 平成 27 年 2 月 6 日～2 月 26 日
- ・ 調査対象：自己申告調査において「自己都合」と申告した職員のうち、具体的な目的が確認できない職員 (9 人)
- ・ 調査方法：自己申告調査票のコピーを送付し、具体的な内容を記述させる方法
- ・ 調査状況

| | 調査対象者数 | 当外部監察チーム ヒアリング調査対象者数 | 未実施者数 |
|----|--------|-------------------------|-------|
| 職員 | 9 人 | 1 人 | 0 人 |

【調査結果】

自己都合と申告した職員のうち、うち 2 人を研修、うち 2 人を興味本位と評価した。

うち 1 人は、業務との関係性も一部認められたことから、「業務上許されると誤信した」ものであったと評価した。

イ 当外部監察チームからの指示事項

アンケートによる回答からなる自己申告結果の記述のみでは、自己都合目的かどうかの判断が困難な者が上記のとおり存在したため、書面による調査を実施したうえ、追加で電話確認やヒアリングを実施することとし、これを実施した。

その内容を踏まえて、当外部監察チームによる判断を述べ、調査結果に反映させている。

3 調査結果

自己申告調査の結果は、別添の自己申告調査結果表（検索、閲覧及び出力）のとおりである。具体的な戸籍情報の内容を確認することができる「閲覧」を基準にその結果をまとめる。

業務外の閲覧数は、116件/90人（実人数55人）と多数に上っており、著名人、不特定者、特定市民、職員、知人、親族など少なくとも本人、配偶者及び直系尊属・卑属ではない第三者に対する閲覧については、55件/35人（実人数28人）となっている。この中には、当初調査の発端となった2人（大正区・淀川区）の職員の自己申告も含まれており、同人らは多数の業務外検索、閲覧の申告を行っている。

なお、自己申告において研修目的で閲覧したとか、業務として閲覧したという者は、非常に多数に上り、231件/217人（実人数128人）、15件/14人（実人数同じ）となっている。閲覧の対象となった者は、主として本人やその親族が多数ではあるが、著名人、不特定者、特定市民、職員・知人、直系尊属・卑属でない親族といった第三者も、研修目的、業務目的それぞれ87件/81人（実人数54人）、9件/8人（実人数同じ）となっている。

分類に関して補足すると、大阪市としては、職員が、主観的に研修目的や業務目的を有している場合であっても、予め認められた請求や届出に基づくアクセス以外の目的では戸籍情報にアクセスすることは認められていない。このため、所定の業務において、個人の戸籍情報が関係する事項の確認が必要な場合であっても、戸籍情報にアクセスするためには、予め定められた手続を踏まなければならない。

したがって、研修目的または業務目的と回答した者であっても、これらの手続を踏まずに閲覧していることから、正確には、研修目的と誤信した、または業務上許される作業と誤信した、というのが正確であるので、そのような項目として分類をした。

この結果は、中間報告時と比較すると数値が異なるものも存在するが、当外部監察チームでは、自己申告調査の際のアンケートに記載されていた内容をベースにしつつ、記載内容の意義が不明確である者などに対して、追加質問を書面又はヒアリングにて重ねることにより、記載通りではなく、当外部監察チームの判断を加えた後、振り分けを行って最終評価を確定させている。

操作目的の区分の振り分けにあたっては、戸籍法上、直系尊属及び直系卑属の戸籍については理由を問わずに閲覧等が可能とされていることに鑑み、操作した職員が閲覧した戸籍が上記のような戸籍か、それとも第三者の戸籍であるかによってプライバシーの侵害度が異なることを意識して、自己・親族の戸籍の閲覧を行った場合は「自己都合」（個人的利用）とし、第三者の戸籍の閲覧を行った場合は「興味本位」とした。

また、自己申告において、研修目的、業務目的があったことを述べる者であっても、当外部監察チームによる調査の結果、業務目的外の検索、閲覧または出力と判断せざるを得ない者については、「当外部監察チームが業務外を相当とするもの」という分類を設けて振り分けを行った。

これらの結果を踏まえた当外部監察チームの意見については、「第6 まとめ」において論じる。

第3 アクセスログ調査

1 調査内容の概要

(1) 調査内容の概要

自己申告調査の内容が事実かどうか、すなわち、興味本位等で閲覧等を申告した者について、そのような実績がアクセスログ上も記録として残っているか、逆に、自己申告上、閲覧等をしていないと述べているものの、不正な閲覧等を行っている者がいないかについて確認するため、アクセスログの調査を行った。

(2) 調査対象者

723人(サンプル調査の対象期間に従事していた全職員及び追加調査対象者)

2 実施された調査の詳細と調査過程での当外部監察チームの指摘事項

(1) サンプル調査

・実施期間：平成26年5月15日～平成27年2月23日

①所属による調査：平成26年5月15日～8月21日

②当外部監察チームによる調査：平成26年7月9日

～平成27年2月23日

作業内訳

事前作業：平成26年7月9日～

作業時間 計45時間

アクセスログ確認作業：平成26年9月17日～

作業時間 計125時間

ヒアリング：平成26年11月4日～平成27年1月27日

ヒアリング時間 計36時間

対象者 計 45 人 (のべ)

アクセスログ再現調査：平成 26 年 12 月 19 日

作業時間 計 30 分

- ・調査対象期間：平成 25 年 5 月の平日 (21 日間) 及び第 4 日曜日 (11 日間) 計 32 日間
- ・調査対象：職員 711 人、受託事業者 5 社 (20 区)
- ・調査方法
 - ① 調査対象期間のアクセスログデータと戸籍の届書や請求書等と照合することにより、戸籍情報システムへのアクセスが届書等に基づく適正なものであるかどうかを調査する。
 - ② アクセスログデータは、戸籍情報システム保守事業者により戸籍情報システムのサーバより抽出・作成したデータである。
 - ③ 所属部署による調査
各区役所及び市民局 (以下「所属」ということがある。) において、所属長を内部統制責任者とした内部統制体制の下で実施した。
まず、アクセスログデータと照合する書類の突合せを行った。
照合する書類がないアクセスログについて、操作した職員にヒアリングを行うことにより、当該操作が業務によるものかどうかを内部統制員である所属長が判断した。
ヒアリングした内容をヒアリングシートに記録するとともに、所属長において、業務性の判断を行い、これを判断シートに記録した。
 - ④ 当外部監察チームによる調査
 - ・事前作業
所属部署の行ったヒアリング結果 (ヒアリングシート及び判断シート) について、照合書類と突合できなかったログ件数の確認やその閲覧等に至る目的等の説明を確認し、不合理な説明がなされていないか確認した。
 - ・アクセスログ確認作業
大阪市個人情報保護審議会にて、アクセスログデータを確認する承認を得た後、実際のアクセスログデータを直接確認し、所属部署に照合書類と突合できなかったログを中心に、検索の方法、操作内容、閲覧等の対象者、職員と対象者の関係などを確認した。
 - ・ヒアリング
事前作業及びアクセスログ確認作業を踏まえて、説明が不合理であると考えられた職員のほか、業務上の操作であるか否かを判断するためには直接ヒアリングをして確認する必要があると判断された職員や、不自然な検索と思われるログが残っている職員などに対して、ヒアリングを実施した。併せて、所属部

署における調査方法自体について確認すべき事項がある場合には、その実施者に対しても、ヒアリングを実施した。

・追加調査

ヒアリングを経た後、最終判断を行うにあたりさらに再度のヒアリングが必要であると考えられた職員 3 人に対して、ヒアリングを行った。なお、そのヒアリングに先立って、特定のアクセスログについて、業務で実施したことに対する説明に未だ疑問が残るため、上記保護審議会にて承認を得て、当該職員がおこなった戸籍情報システムの操作を再現する方法により、当該職員の説明が合理的に成り立つかどうか確認したうえ、再度ヒアリングを実施した。

・調査状況

| | 所属調査 | | 当外部監察チーム ヒアリング調査対象者数 | | | |
|-------|------------|-------|-------------------------|------|-----|--------------|
| | 対象者数 | ヒアリング | | 調査 | 再調査 | 未実施者数 |
| | | 実施者 | 未実施者 | | | |
| 職員 | 711 人 | 402 人 | 16 人 (休職者) | 42 人 | 3 人 | 1 人 (休職者) |
| 受託事業者 | 5 社 (20 区) | — | — | — | — | — |

(2) 追加サンプル調査

- ・実施理由：自己申告調査において自己都合の閲覧等を申告していた者のうち、サンプル調査の対象期間には在籍していなかったためにアクセスログ調査の対象となっていなかった者に対して、本業務に従事していた期間のアクセスログ調査を追加で実施した。
- ・実施期間：平成 26 年 12 月 22 日～平成 27 年 2 月 23 日
 - ①所属部署による調査：平成 26 年 12 月 22 日～平成 27 年 1 月 21 日
 - ②当外部監察チームによる調査
 - アクセスログ確認作業：平成 27 年 1 月 22 日～平成 27 年 2 月 6 日
作業時間 3 時間
 - ヒアリング：平成 27 年 2 月 4 日～5 日
ヒアリング時間 2 時間
対象者 3 人
- ・調査対象期間：平成 22 年度～平成 24 年度の 5 月の平日及び第 4 日曜日
計 30～33 日間

*調査対象期間の選定：自己申告があった年度または当該職員が戸籍事務に従事した最終年度

- ・調査対象：自己申告において、興味本位または自己都合と申告した職員のうち、上記(1)の調査対象に含まれていなかった職員（12人）
ヒアリングは上記のとおり3人
- ・調査方法：上記(1)のサンプル調査で実施した内容と同じ
- ・調査状況

| | 調査対象者数 | 所属調査 | 当外部監察チーム ヒアリング調査対象者数 |
|----|--------|------|-------------------------|
| 職員 | 12人 | 11人 | 3人 (所属調査未実施者含む) |

※調査対象期間のアクセスログを抽出できなかった職員については、所属調査未実施

(3) 当外部監察チームによる調査過程における指摘事項及び個別意見

ア アクセスログ調査実施の理由

自己申告調査にて業務目的外での閲覧等を申告した職員について、その裏付けとして、アクセスログ上も業務目的外のログが残っていることを確認する必要があることから、アクセスログ調査を実施することは相当と判断した。

また、自己申告数以上に常習的に業務目的外での閲覧等のログが確認される可能性があること、自己申告していない職員においても、アクセスログ調査により業務目的外での閲覧等の事実が判明する可能性があることから、アクセスログ調査を実施することが相当と判断した。

追加アクセスログ調査についても上記と同様であるため実施に至った。

イ アクセスログ調査方法について

全期間のアクセスログを調査するのではなく、一定の期間に限定したサンプル調査としたのは、戸籍事務の業務量の故にアクセスログデータがきわめて大量であり、悉皆調査を行うことは物理的に困難であるためである。

データ抽出の対象は、通常の業務が実施されるうちの1か月分と、業務中に比較的余剰がある第4日曜日（開庁日）の12か月分とした。通常月として選んだ5月は、人事異動後などでデータに初めて接する機会を得ることも多く、不正な利用が行われる可能性も高いと考えられたためである。

アクセスログデータと書類との照合調査、ヒアリング調査については、アクセスログデータ及び関連書類が膨大であること、関連書類を運び出すことが極めて困難であることから、内部統制体制による各区役所での調査が相当であると判断した。

所属部署による調査結果（ヒアリングシート）については、当外部監察チームの

事前調査において、所属によって調査方法・判断基準等にばらつきがある可能性が認められたため、調査の客観性を担保するため、当外部監察チームによりアクセスログデータのチェックやヒアリングによるチェックを実施し、疑義のあるケースにおいては可能な限り、当外部監察チームによる直接の調査を行うようにした。

なお、外部委託業者に対しては、従事者に対して直接ヒアリングを行うことは、大阪市と当該事業者との業務委託契約の形態から実施が困難であると考えられ、労働局からもその旨の見解が示されていたことから、受託事業者によりヒアリングを実施してもらい報告を受けるとともに、当外部監察チームにより、アクセスログ調査を実施したのみである。もっとも、同ログ調査において、異常なログ等の疑念を生じさせるものは確認できなかった。

3 調査結果

アクセスログ調査の結果は、別添のアクセスログ調査結果表（検索、閲覧及び出力）のとおりである。自己申告調査同様、具体的な戸籍情報の内容を確認することができる「閲覧」を基準に、ただしこちらでは「検索」も併せて、その結果をまとめる。

アクセスログ調査によって業務外の閲覧と認定されたものの総数は、148件/19人（実人数13人）（検索は235件/19人（実人数13人））である。そのうち、著名人、不特定者、特定市民、職員・知人は、130件/11人（実人数7人）（検索は217件/11人（実人数7人））であり、本人、配偶者、直系尊属・卑属以外の者に対するプライバシー侵害が相当数存在したことが判明している。

ここでは、当初調査の発端となった職員のうちの1人（大正区）が、サンプル調査期間中に業務外の閲覧57件（うち直系尊属・卑属9件含む）（業務外の検索68件）を行っていたことが明らかとなった（在職全期間の調査においては業務外の閲覧189件（業務外の検索1750件）が明らかとなっている。）ほか、新たに1人（鶴見区職員）が業務外の閲覧56件（業務外の検索114件）と大量に業務外の閲覧・検索を行っていたことが判明した。なお、当初調査の発端となった職員のうちの1人（淀川区）は、サンプル調査期間中には業務外の閲覧・検索等は発見されなかったが、別途調査を行い、在職期間中に業務外の閲覧129件（業務外の検索180件）が確認されている。

研修として許容されると誤信していたものについては、96件/33人（実人数22人）（検索は101件/36人（実人数25人））となっており、こちらも不特定者他、本人・親族等以外の者の件数が48件/8人（実人数同じ）（検索は51件/9人（実人数同じ））となっている。

分類については、自己申告調査と同じく、対象者が研修目的であるとか、記憶にないと述べたもののうち、ログの記録から判断して業務外と当外部監察チームが評価したものについては、「外部監察チームが業務外と判断した事例」という分類を設けて振り分けを行った。

これらの調査結果は、あくまでもサンプル調査及び追加サンプル調査という形で、対象期間を限定して行った結果であることにも留意する必要がある。

なお、自己申告において、業務外の閲覧等を行った者のアクセスログから申告の内容と同様の業務外の閲覧等のログが発見されており、自己申告調査の裏付けとしての機能も果たしているものとする。

また、自己申告がなされていなかったがアクセスログ調査の結果から業務外の閲覧等が判明した者も存在するなど、アクセスログを端緒に問題事例が発覚した例もあり、その調査を実施したことについての意義は一定程度認められると考えるが、サンプル調査をさらに拡大させて実施するのは内部・外部人員の時間的・経済的負担を相当数要することに留意する必要がある。

第4 外部通報窓口調査

- ・ 調査目的：設置した外部通報窓口になされた通報内容の成否の確認。
- ・ 実施期間：平成26年5月15日～平成27年2月23日
 - ①外部通報窓口設置期間：平成26年3月26日～5月15日
 - ②当外部監察チーム：ヒアリング：平成26年11月5日
 - ③市民局作業：平成26年12月19日
 - ④所属調査：平成26年12月26日～平成27年1月16日
 - ⑤当外部監察チームの所属調査結果に対する調査：平成27年1月23日
- ・ 調査対象者：通報があった職員（1人）
- ・ 調査方法：①当外部監察チームによる調査
 - 対象職員に対し、通報の対象となった戸籍情報の提供を受けるため、ヒアリングを実施。
 - ②市民局作業
 - 市民局の保守用端末機を利用し、回答内容に基づき、証明書の発行履歴情報（証明書発行管理一覧）の出力を行う。
 - ③所属調査
 - 当該区役所において、所属長を内部統制責任者とした内部統制体制の下で実施した。
 - まず、発行（閲覧）履歴情報と照合する書類の突合せを行い、照合する書類がない場合は、操作した職員にヒアリングを行うことにより、当該操作が業務によるものかどうかを内部統制員である所属長が判断する。
 - ヒアリングした内容をヒアリングシートに記録するとともに、所属長において、業務性の判断を行い、これを判断シートに記録する。

・実施状況

| | 調査対象者数 | ヒアリング実施者数 |
|----|--------|-----------|
| 職員 | 1人 | 1人 |

・調査結果：業務外による閲覧と評価した。

(この職員による自己申告はなかった。)

・当外部監察チームによる個別意見

外部通報窓口への通報については、その通報内容の事実認定につき慎重な判断が求められるため、当外部監察チームが調査を主体的に実施することとした。

そして、本件通報に関しては、通報者の特定の恐れがないことなどから、調査対象者のヒアリングを実施し、その上で、発行履歴情報を確認することとなった。

その結果、自己及び親族の戸籍について、出力をした事実は確認できなかったが、閲覧した事実は複数回確認されたことや(10回)、自己申告もなされていなかった事実等も考慮し、上記のとおり判断した。

なお、通報がなされてからヒアリングを実施するまでに時間を要したが、これは、当外部監察チームがログ確認をすることについて大阪市個人情報保護審議会において承認を得るまでに時間を要したためである。

第5 「研修」の実態に関する調査

1 調査の目的

自己申告調査においても、職員による戸籍情報の閲覧について「研修」を目的に閲覧をするケースがあるとの回答が相当数寄せられた。市民局においては、戸籍情報システムへの移行後、戸籍情報の検索・閲覧等を研修として行うことはルールとして認めていないものの、現場において、操作方法などに習熟するために、組織として、特定の個人の戸籍情報を用いている可能性があった。また、それに近い風土が事実上存在するというのであれば、個人情報の取扱いに関する各職員の規範意識にも問題があることになる。

そこで、各現場における「研修」の実態がどのようなものであるかを把握するため、研修の実態について調査を行うこととした。

2 調査の詳細

(1) 市民局による住民情報事務所管課長等を対象とした調査

・実施期間：平成26年5月23日～平成26年6月2日

- ・調査対象者：各区住民情報事務所管課長及びサービスカウンター所長（25人）
- ・研修の実施状況等所属における現状の確認及び公用閲覧等記録簿の記録状況の確認
- ・調査方法：対象職員へのヒアリング

【調査結果】

組織として戸籍情報システムを用いて、実際の戸籍データなどにアクセスした上で研修を実施していたところはなかった。

公用閲覧を行った際に記録する公用閲覧等記録簿への記録の必要性を認識していない所属部署が8あった。

(2) 当外部監察チームによる研修の実施状況に関する調査

- ・目的：自己申告者による研修の実施状況と所属部署の回答内容に差が生じているため、戸籍情報システムを利用した研修の実態を調査する。
- ・実施期間：平成26年11月5日～平成27年1月13日
- ・調査対象者：自己申告した内容が目的類型「研修」に該当する職員のうち、次の基準に基づき抽出した職員から当外部監察チームが指定する職員（34人）

【ヒアリング対象者数】

所属における申告者数に応じ、次のとおり定めた。

- ・申告者数5人以下の場合、1人
- ・申告者数6人以上の場合、2人

【対象者類型による抽出】

申告内容のうち、対象者類型ごとにヒアリング候補者を抽出。

- ・対象者類型「親族」及び「本人等」から1人
- ・上記以外を対象者類型から1人
- ・各類型において、ヒアリング対象者となる職員が複数いる場合は、次の基準により、抽出する。

*当外部監察チームが実施するアクセスログ調査において、ヒアリング対象者となっている者

*対象者抽出時点において、住民情報事務所管課に在職する者

*複数の戸籍情報に関する申告を行っている者

*操作研修を行っていたことを明らかに申告している者

*出力を行ったと申告している者

【ヒアリング対象者の決定】

市民局において抽出したヒアリング候補者から、当外部監察チームが指定することによりヒアリング対象者を決定する。

- ・調査方法：当外部監察チームの弁護士がヒアリングを実施する。
- ・調査状況

| 調査対象者 | ヒアリング実施者数 | 未実施者数 |
|-------|-----------|---------|
| 34人 | 33人 | 1人（休職者） |

ヒアリング時間：18時間

研修の実施状況のヒアリングについては、すでに退職した元職員に対しても調査を行うべきではないかとの意見もあった。しかし、各所属における実態の把握のためには現役職員に対する調査で目的を達成できると判断したため、元職員への調査は実施しなかった。

【調査結果】

職員において「研修」と述べている活動の目的は、①戸籍情報システムの利用方法に習熟するためや、②戸籍の記載方法等について知識を得るため、等がほぼすべてを占めた。

もっとも、これらの「研修」は、当該職員の所属組織において正式なものとしてではなく、各職員自身の判断において実施されていたものである。したがって、正式な業務としてなされたものということとはできない。

他方で、上記のような目的のために実際の戸籍情報にアクセスすることが、少なくとも黙認されていた実態も存在すると判断された。この点についての評価は後述する。

第6 まとめ

1 業務外閲覧等の結果について

今回の調査を通じて、特筆すべき程多数の件数の業務外閲覧等を行っていた職員は、3人(大正区1人・淀川区1人・鶴見区1人)に留まることが判明した。

自己申告調査及びアクセスログ調査を通じて、一人当たりの閲覧の件数は、上記ほど多くはないものの、何らかの形で業務外閲覧等を行っていた者は、多数明らかとなっていて、重複などを考慮して実数で数えても62人となる。

調査対象者数が約980人であることからすれば、これは決して少ない数とはいえない。

この内訳について、職員本人や、その親族等の情報の閲覧数の方が著名人や特定の市民の情報の閲覧数と比べて多いことは数値上見て取れるが、だからといって、そのプライバシー侵害の程度は、軽微なものが多数を占めたと結論付けることはできない。

なぜなら、職員と姓が異なる第三者(特定市民のほか、職員と姓が異なる親族など)に対するプライバシーの侵害については、著名人のケースであればともかく、当該職員から自己申告がなされない限り、公用閲覧等記録簿への記録が徹底できていない現状では、第三者がアクセスログを調査したところで、不正な閲覧か、業務上の閲覧かを区別することについては限界があり、個人情報の侵害がなされているケースが暗数として存在する可能性を否定できないからである。

また、職員本人や親族の戸籍情報が閲覧等されたケースについても、戸籍情報システムは厳格に運用されているという市民からの信頼を揺るがすものである。情報へのアクセスという観点からも、一般市民であれば証明までは不要で事実確認を望むだけの場合であっても手数料を支払って自身の戸籍情報にアクセスしているところを、職員が「ただ乗り」していることに違いはない。さらに、親族といっても、本人ではない以上、当該職員によりプライバシーが侵害されていることは否定できない。

したがって、異常な件数の閲覧を行った人数のみに着目するのではなく、これらの結果について、厳粛に受け止め、信頼回復のため、再発防止に努めるとともに、第三者がアクセスログを追跡調査することにより、その閲覧等が業務外のものか否かをたどることができるよう内部統制システムを構築することが望まれる。

2 組織風土としての問題点

今回の調査を通じて、他人の戸籍情報を不正に閲覧等することについて組織的な関与があることは認められなかった。

とはいえ、戸籍事務の現場において、特に自身の戸籍情報を中心に、自己の判断に基づいて閲覧等を行っていた実態が存在したと思われるほか、そのことを問題視しない組織風土も、相当数の所属において存在したように思われる。

さらに、職員が「研修」の目的を有しているとした場合には、その目的の不当性は私的な閲覧に比して高くなく、自身の戸籍情報であれば許容されるという組織風土があるように思われた。しかし、それはあくまでも「他人」の閲覧を用いることと比較すれば、という相対的なものとどまるのであることを誤解したものと言わざるを得ない。研修であればやむを得ない、という風土が存すると、本来であれば自己都合や興味本位が疑われる事案であっても、本人が研修目的であったと主張しさえすれば、研修目的で本人等の戸籍を閲覧等した他の事例の評価とのバランスを考慮せざるを得なくなるので、その観点からもこういった風土を是認することは改めなければならない。

大阪市のルールとして、研修目的であっても、また業務目的であっても、予め定め

られた業務が承認手続を経たもの以外の戸籍情報の利用は禁じられているが、これが徹底できていないのである。このことはすなわち、戸籍情報システムが厳格に運用されているという市民からの信頼を維持するために同ルールが存在するという点についての理解が職員間に十分徹底されていないことを示すものであって、その組織風土を今一度改める必要がある。

実際にも、新規に着任した職員や経験の浅い職員に対する指導は、主としてOJTの方式により行われ、一部の所属においては、指導にあたる職員または指導を受ける職員の戸籍情報を閲覧し、これを用いて指導がなされることもあったことが認められる。

この事実は、戸籍事務に従事する職員において、個人情報に対する意識が十分ではなく、戸籍情報の閲覧等が職務上許容される範囲についての正確な認識が欠けていたことを示しているし、指導を受けた職員が将来、経験の浅い職員を教育する立場に立つ場合に、同様の問題が再生産される可能性も高めることになる。

そうであるならば、所属部署においては、このような実態を踏まえて、より積極的に、閲覧等が認められる限界について職員に認識させるための指導・研修等を実施しなければならなかったというべきであるが、実際には、このような指導・研修や職員に対する意識喚起は不十分であったといわざるを得ない。なお、本来作成されなければならない公用閲覧等記録簿が複数の区において適切に作成されていなかった事実が認められたが、これも、区の管理体制や組織としての対応体制の不十分さを示すものといえる。

また、職員からは「以前の紙ベース(簿冊)のころであれば、参照しやすかったのだが、」という声も聞かれたが、事実上の問題はともかく、厳格な運用が求められていることは以前も今も同様であることを再認識させる必要がある。

戸籍事務は第一号法定受託事務であり(戸籍法1条2項、地方自治法2条9項1号)、政令指定都市である大阪市においては、区長がこれを管掌することとなる(戸籍法4条)。したがって、戸籍事務担当職員に対して必要な指導を行い、業務が適法に行われるような体制を確保することについては、区長が責任を負わなければならない。

当外部監察チームとしては、以上のような実態が認められたことを各所属において再度認識されたうえで、その改善のために必要かつ十分な対策が取られることと、今後、研修目的であるとして戸籍情報を参照することは抗弁とすらならない風土へと変革を図ることを、強く希望する。

以上