

コンビニ交付サービス¹における住民票等誤交付事案に対する 個人情報の保護に関する法律に基づく行政上の対応について

令和 5 年 9 月 ● 日
個人情報保護委員会

第 1 事案の概要と当委員会の調査経緯

- 1 本件は、複数の地方公共団体において、富士通 Japan 株式会社（以下「富士通 Japan」という。）の開発した証明書の交付に関するシステムを利用し、住民票等の交付事務を行っているところ、申請者とは別人の証明書が誤交付される事態が、連続して発生した事案である。

- 2 個人情報保護委員会（以下「当委員会」という。）は、下表のとおり、令和 5 年 5 月 10 日及び同月 12 日、富士通 Japan、横浜市、足立区、川崎市及び徳島市に対し、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（平成 25 年法律第 27 号。以下「番号法」という。）及び個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号。以下「個人情報保護法」という。）に基づく報告の求め等を行い、同月 30 日及び同月 31 日、これに対する報告書を受領し、以降、同報告書の内容を精査すると共に、関係者へのヒアリング等を実施した。

対象先	根拠条文	実施日 (令和 5 年)	報告書受領日 (令和 5 年)
富士通 Japan	番号法第 35 条第 1 項	5 月 10 日	5 月 30 日
	個人情報保護法第 146 条第 1 項	5 月 10 日	5 月 30 日
横浜市	番号法第 35 条第 1 項	5 月 10 日	5 月 31 日
	個人情報保護法第 156 条	5 月 10 日	5 月 31 日
足立区	個人情報保護法第 156 条	5 月 10 日	5 月 31 日
川崎市	個人情報保護法第 156 条	5 月 10 日	5 月 31 日
徳島市	個人情報保護法第 156 条	5 月 12 日	5 月 31 日

- 3 また、令和 5 年 6 月 28 日、宗像市においても同種事態が発生したことを受け、同年 7 月 3 日、当委員会は、同市から漏えい等事案報告書を受領するとともに、同市関係者からのヒアリング等を実施した。

¹ マイナンバーカードを使ってコンビニエンスストアで住民票の写し等の証明書を取得する地方公共団体のサービス。

第2 事実関係

1 発生事態の概要

各地方公共団体において、発生した事態の内容及び件数の内訳は、下表のとおり。

地方 公共団体	事態の内容	漏えい発生日 (令和5年)	発生件数 (本人数)
横浜市	住民票（個人番号あり）の写しを別人に誤交付※1	3月27日	1件（1名）
	住民票（個人番号なし）の写しを別人に誤交付※1	3月27日	5件（11名）
	住民票記載事項証明書を別人に誤交付※1	3月27日	2件（4名）
	印鑑登録証明書を別人に誤交付※1	3月27日	2件（2名）
足立区	住民票（個人番号なし）の写しを別人に誤交付※1	3月22日	1件（3名）
	印鑑登録証明書を別人に誤交付	4月18日	1件（1名）
川崎市	戸籍証明書を別人に誤交付	5月2日	1件（1名）
徳島市	戸籍証明書を別人に誤交付※1	3月27日	1件（1名）
宗像市	住民票（個人番号なし）の写しを別人に誤交付	6月28日	1件（1名）
新潟市	廃止済みの印鑑登録証明書を本人に誤交付※2	漏えいなし	3件（3名）
さいたま市	廃止済みの印鑑登録証明書を本人に誤交付※2	漏えいなし	3件（2名）
熊本市	廃止済みの印鑑登録証明書を本人に誤交付※2	漏えいなし	5件（3名）

※1 発生当時、地方公共団体の個人情報の取扱いには、個人情報保護法の規律が適用されない²。

※2 誤交付事案ではあるが、交付先が本人であったため漏えい等には該当しない。

2 発生事態の詳細と発生原因

いずれの事態においても、富士通 Japan が開発したプログラムの不具合に起因し、そのプログラムを用いて証明書の交付事務を行っていた地方公共団体において、前記1のとおり、保有個人情報の漏えいが発生したものである。

各不具合の原因詳細は様々であるが、共通して、エラーが生じた際の処理において、想定不足及び不要な処理の混入により、前後の申請者の証明書を取り違えて印刷を行うという不具合が生じており、当該不具合を開発及びテスト工程では検出できず、運用途中で改修されることはなく、本件各誤交付に至っている。

各地方公共団体における事態の詳細は以下のとおり。

² 個人情報保護法の改正（令和5年4月1日に施行）により、その適用範囲が拡大し、地方公共団体における個人情報の取扱いについても、個人情報保護法の規律が適用されることとなった。

(1) 横浜市事案

- ア 横浜市では、富士通 Japan が開発を行ったコンビニ交付サービスを利用して住民への証明書の交付業務を行っている。
- イ 令和5年3月27日、横浜市のコンビニ交付サービスにおいて、申請者とは別人の証明書（うち、1名分は個人番号記載ありの住民票）を交付する事態が発生した。
- ウ 発生原因は、コンビニ交付申請の取引負荷が集中した際に、申請者の証明書を印刷するコンビニ交付サービスの処理プログラムに、同時時間帯に申請を行った別人の証明書データで上書きされた証明書を誤って取得する不具合が存在したこと。

(2) 足立区事案

- ア 足立区では、富士通 Japan が開発を行った住民記録システム及びコンビニ交付サービスを利用して住民への証明書の交付業務を行っている。
- イ 令和5年3月22日及び同年4月18日、足立区のコンビニ交付サービスにおいて、申請者とは別人の証明書を交付する事態が発生した。
- ウ 発生原因は、住民記録システムの異動情報をコンビニ交付サービスの住民票データへ随時更新する処理と、複数のコンビニ交付サービスにおける証明書発行の処理が同時に実行された際、申請者の証明書を印刷するコンビニ交付サービスの処理プログラムにおいて、後から申請を行った別人の証明書データで誤って上書きする不具合が存在したこと。

(3) 川崎市事案

- ア 川崎市では、富士通 Japan とは別の事業者が開発を行ったコンビニ交付サービスを利用して住民への証明書の交付業務を行っているところ、戸籍証明書の交付については、富士通 Japan が、戸籍業務システムとコンビニ交付サービスをデータ連携するためのプログラムを開発し、川崎市に提供していた。
- イ 令和5年5月2日、川崎市のコンビニ交付サービスにおいて、申請者とは別人の戸籍証明書を交付する事態が発生した。
- ウ 発生原因は、コンビニ交付サービスにおける複数の戸籍証明書発行の処理が同時に実行された際に、申請者の戸籍証明書データを連携する富士通 Japan 開発の処理プログラムにおいて、後から申請を行った別人の戸籍証明書データで誤って上書きする不具合が存在したこと。

(4) 徳島市事案

- ア 徳島市では、富士通 Japan が開発を行ったコンビニ交付サービスを利用して住民への証明書の交付業務を行っている。
- イ 令和5年3月27日、徳島市のコンビニ交付サービスにおいて、申請者とは別人の証明書を交付する事態が発生した。
- ウ 発生原因は、コンビニ交付サービスにおける複数の証明書発行の処理と、らくら

く窓口証明書交付サービス³における証明書発行の処理が同時に実行された際に、申請者の証明書を印刷するコンビニ交付サービスの処理プログラムにおいて、後から申請を行った別人の証明書で誤って上書きする不具合が存在したこと。

(5) 宗像市事案

ア 宗像市では、富士通 Japan が開発を行ったコンビニ交付サービスを利用して住民への証明書の交付業務を行っている。

イ 令和5年6月28日、宗像市のらくらく窓口証明書交付サービスにおいて、申請者とは別人の証明書が印刷される事態が発生した。

同市庁舎窓口においても、別人の証明書が印刷されていることに気づかず、申請者の本人確認を行わないまま、誤って別人の証明書を交付した。

ウ 発生原因は、らくらく窓口証明書交付サービスを通して行われた申請はコンビニ交付サービスの処理プログラムで処理される場所、らくらく窓口証明書交付サービスからの申請を受け付ける際、証明書申請から証明書出力するまでの間に対象住民の異動があった場合、らくらく窓口証明書交付サービスからの申請を受け付けるコンビニ交付サービスの処理プログラムにおいて、前の申請者の情報が証明書に印刷される不具合が存在したこと。

なお、当該不具合は平成31年1月に同種システムにおいて確認されていたものであるが、当時、不具合に対するプログラム修正が適切に行われておらず、事態が発生したものである。

(6) その他

前記1のとおり、新潟市、さいたま市及び熊本市のコンビニ交付サービス（富士通 Japan が開発。）においても、申請者本人の廃止済みの印鑑登録証明書を交付するシステム不具合が発生したが、本件システム不具合は、第三者に対する個人情報の漏えいに該当しないものであった。

(7) 富士通 Japan における点検の実施

なお、富士通 Japan は、前記各事案の発生を受け、自社のコンビニ交付サービスを利用する地方公共団体123団体（後記第2の3(2)ア・イ）を対象に、総点検（既発生事案と同種不具合の有無に関する点検及び修正。）を行った（令和5年5月中旬頃から同年6月17日実施。）。

また、同社は、前記総点検後に発生した前記2(5)の宗像市事案を受け、改めて、前記123団体を対象に、再点検（宗像市事案と同種不具合の有無に関する点検及び修正。）を行った。

³ 地方公共団体情報システム機構が提供する、コンビニ交付サービスの基盤を活用したサービス。利用者は地方公共団体の庁舎窓口付近に設置されたパソコンから、コンビニでの交付と同じ画面操作により申請し、庁舎窓口で証明書を受け取ることができる。

3 富士通 Japan と地方公共団体の関係

(1) 契約関係

ア 富士通 Japan は、横浜市、足立区、川崎市及び徳島市との間で、コンビニ交付サービス等の証明書の交付に関し、同サービスの提供又は同サービスにかかるソフトウェア開発・保守に関する業務委託契約を、それぞれ締結していた。

イ 富士通 Japan は、宗像市との間で直接の契約を締結していなかったが、同市と証明書の交付に関して業務委託契約を締結していた行政システム九州株式会社との間でパートナー契約を締結しており、同社を介し、宗像市に対し、富士通 Japan 製のシステムを利用するコンビニ交付サービスを提供していた。

(2) 各契約に基づき富士通 Japan が担っていた業務内容

各地方公共団体の要望に合わせて策定された契約に基づき、富士通 Japan が担っていた業務の形態は様々であるところ、以下のとおり 3 分類できる。

ア 富士通 Japan は、コンビニ交付サービスに関し、自社の管理するクラウドサービス内で、自社製のシステムを運用し、これを各地方公共団体との業務委託契約に基づきサービス提供していた。

具体的には、富士通 Japan が、各地方公共団体から、予め各証明書の交付に必要な証明書データ（保有個人情報）の提供を受けて当該システム内で保管し、申請者から証明書の交付を依頼された際に、当該システム内で処理を行い、当該証明書を交付する事務を担っていた（横浜市、宗像市等 95 団体。「別紙」における「業務形態①」に対応する形態。）。

イ 富士通 Japan は、コンビニ交付サービスに関し、各地方公共団体に対し、各地方公共団体の庁舎内に設置されたサーバー型システムにソフトウェアを開発及び導入し、保守していた（徳島市、足立区等 28 団体。「別紙」における「業務形態②」に対応する形態。）。

ウ 富士通 Japan は、コンビニ交付サービスの提供を行わず、同サービスと連携する別の業務システムを開発し、保守していた（川崎市等 65 団体。「別紙」における「業務形態③」に対応する形態。）。

第3 問題点の検討

1 はじめに

(1) 本件各事態で漏えいの対象となった証明書データ（住民票、戸籍等の記載情報）は、地方公共団体が法令（住民基本台帳法、戸籍法等）に基づいて管理する保有個人情報（個人情報保護法第 60 条第 1 項）である。

従って、各地方公共団体は、前記証明書データを取り扱う交付事務に関して安全管理措置義務を負い、その取扱いを外部に委託する場合は委託先に対して必要かつ適

切な監督を行う義務を負う（個人情報保護法第 66 条第 1 項）。また、各地方公共団体から前記証明書の取扱いに係る委託を受けた者は、各地方公共団体と同様に、安全管理措置義務（個人情報保護法第 23 条、第 66 条第 2 項）を負う。

- (2) 住民票及び戸籍等は、本人の身分や居住関係を公証するために交付される証明書であるから、その交付事務の目的達成にあたっては、交付申請者に対し、申請された証明書を違えず交付すること（誤交付を防止すること）が必須であり、そのための安全管理措置等を講ずることが特に重要であるにもかかわらず、本件では、いずれの事態においても、保有個人情報の漏えいに該当する誤交付が発生したものである。

この漏えいに関する責任の所在を明らかにするためには、富士通 Japan と各地方公共団体との間で、漏えいした証明書データに関する取扱いの範囲につきどのように取り決められていたかを契約内容及び実際の取扱状況から明らかにした上で、その取扱いの範囲において、各当事者が、誤交付を防止するための安全管理措置等を十分に講ずることができていたか、その取扱いに改善点がないか等を十分に検討する必要がある。

2 富士通 Japan

(1) 調査対応時の取扱い

富士通 Japan は、前記第 2 の 2(1)乃至(5)の事態発生後の初動対応において、各地方公共団体からの依頼に基づき、自社又は地方公共団体のシステム内にある証明書データを取り扱う調査を行っており、かかる調査に関する事務においては個人情報取扱事業者（個人情報保護法第 16 条第 2 項）に該当する。もっとも、これは本件各誤交付の直接の原因となる取扱いではない。

(2) 証明書の交付事務にかかる取扱い

富士通 Japan は、横浜市及び宗像市におけるコンビニ交付サービスの提供において、予め各証明書の交付に必要な保有個人情報の提供を受けて自社の管理するクラウドサービスのシステム内で保管し、申請者から各証明書の交付を依頼された際に、当該システム内で処理を行い、申請者に対し、各証明書を交付する事務を担っていたものである（前記第 2 の 3(2)ア）。

かかる取扱状況からすれば、同社は、証明書の交付事務に関し、横浜市及び宗像市から保有個人情報の取扱いに係る委託を受けた個人情報取扱事業者該当し、当該事務に関し、誤交付等の漏えいを防止するための安全管理措置義務を負う。

ア 富士通 Japan は、当該事務の実施にあたり、自社システムを利用するのであれば、当該システムの使用に伴う誤交付を防止するための措置（技術的安全管理措置

4) を自ら講じ、これを適切に運用する責務があったが、前記第2の2のとおり、十分であったとはいえない。

イ また、富士通 Japan は、当該事務の実施にあたり、自らが既に講じた安全管理措置について継続的にその評価、見直し及び改善に取り組まなければならないところ、宗像市事案（前記第2の2(5)）においては、平成31年に発生・発覚していた不具合に対して講じた修正措置が不十分であり、かつ、これを継続的に評価、見直し及び改善をすることなく漫然と運用していたことにより、適切な不具合修正に至らず、本件誤交付が発生したものである。

かかる経緯からすると、富士通 Japan において、過去の不具合を組織で共有し、適切に対応を行う措置（組織的安全管理措置⁵）が適切に講じられていたとは言い難い。

(3) 小括

以上のとおり、富士通 Japan は、コンビニ交付サービスを提供することによる証明書の交付事務の実施にあたり、その誤交付を防止するために必要かつ適切な安全管理措置を講じていたとはいえない。

3 地方公共団体（足立区、川崎市及び宗像市）

(1) 各地方公共団体における取扱い

ア 足立区、川崎市及び宗像市は、本件各事態の発生時点（令和5年4月1日以降）において、富士通 Japan が提供するコンビニ交付サービス等を利用し、自らの事務として、証明書（保有個人情報）交付事務全般を実施していたものであるから、かかる事務に関し、前記の通り、個人情報保護法上の義務を当然に負う。

イ 各地方公共団体は、証明書交付事務のうち、その根幹部分を富士通 Japan の開発したコンビニ交付サービス等のシステムにより行っていたところ、かかるシステムの利用にあたっては、各地方公共団体の窓口で職員が住民に証明書を交付する際と同様に、各地方公共団体が責任主体となり、誤交付を防止するための措置（安全管理措置）が講じられているかについて確認を尽くす責務があったが、これを怠っていた。

(2) 宗像市における取扱い

ア 宗像市は、前記第3の2(2)のとおり、富士通 Japan に対し、証明書の交付事務にかかる保有個人情報の取扱いを委託していたものであるが、同社との間で具体的に誤交付を防止するための措置に関する取り決めがなされておらず、必要かつ適

⁴ 個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（通則編）（以下「個人情報保護法 GL」という。）10-6(4)。

⁵ 個人情報保護法 GL10-3(5)。

切な措置（委託先における安全管理措置⁶）が講じられていたとは言い難い。

イ 加えて、同市においては、前記第2の2(5)イのとおり、同市庁舎窓口の職員が、誤交付を防止するための文書確認を行っておらず、別人の証明書が発行されていることを見逃したまま申請者に交付した結果、誤交付に至っており、同市において、担当職員に対する保有個人情報の適正な取扱いに関する教育等の措置（人的安全管理措置⁷）が、十分に講じられていたとは言い難い。

(3) 小括

従って、本件の各経緯からすると、各地方公共団体が、保有個人情報を取り扱う証明書の交付事務を実施するにあたり、必要かつ適切な安全管理措置を行っていたとはいえない。

4 その他

(1) 誤交付の直接的原因となったプログラム不具合について

誤交付の防止措置は、前記第3の1(2)のとおり、証明書の交付事務に用いられるシステムにおいて特に重要であるから、この点に関するリスクとその対応措置は、システムの設計段階から手厚く検討されるべきである。すなわち、かかるシステムにおいて、前後の申請者の証明書データを取り違えるというプログラム不具合が発生する事態は、当然想定しておくべき内容といえる。

証明書交付のためのシステムにおいて、誤交付を防止する処理は、地方公共団体毎の要望如何に関わらず共通して実装すべき内容であり、統一的な設計仕様により実装することで品質が確保されるものであるが、富士通 Japan のプログラム不具合が散発した本件各事態の発生状況からすると、同社においては、一般的な品質マネジメントシステム⁸で重要とされる品質管理等の要求事項が、適切に実施されていなかったものと思料される。

また、前記のとおり、本件のプログラム不具合は事前に想定可能な内容であり、富士通 Japan は、地方公共団体にプログラムを納品するまでの間のテスト工程において、当該不具合を想定したテスト計画を行うことで、当該不具合を摘出し修正することを、各地方公共団体から期待される立場にあった。

以上の事実関係を前提に、富士通 Japan においては、今後、不断の努力によって本

⁶ 個人情報の保護に関する法律についての事務対応ガイド（行政機関等向け）（以下「個人情報保護法事務対応ガイド」という。）4-8-9(1)。

⁷ 個人情報保護法事務対応ガイド4-8-3(1)。

⁸ 富士通 Japan はコンビニ交付サービスの構築事業において、ISO9001（品質）・ISO20000（サービス（運用保守含む））・ISO27001（情報セキュリティ）の認証を取得している。

件システムの不具合等に関する点検を継続するとともに、新規開発にあたっては、本件各事案における反省点を顧みて、その開発体制を整備することが求められる。

(2) 証明書交付サービス全般について

ア 富士通 Japan が開発に関わった証明書交付サービス(前記第2の3(2)ア乃至ウ)は、計188の地方公共団体に利用されているところ、本件で発覚した安全管理措置及び委託先の監督に不備に関する問題点は、誤交付が実際に発生した地方公共団体のみならず、同サービスを利用する全ての地方公共団体に関係するものである。

同種システムを用いて証明書交付事務を実施している地方公共団体においては、本件を機に、その特定個人情報又は保有個人情報の取扱い状況を改めて確認し、自ら窓口で住民に証明書を交付するのと同様に、システムを利用した際にも、誤交付を防止するための技術的安全管理措置が講じられているか、契約書において、具体的に誤交付を防止するための技術的安全管理措置に関する取り決めを明記しているか等を、改めて確認すべきである。

イ 富士通 Japan においては、本件を機に総点検等を行い、組織的な再発防止を検討していると認められるところ、これまで、一つのシステム不具合が発生した後、類似の不具合の有無に関する調査等を組織的・網羅的に実行できず、各地方公共団体に当該システムの利用を継続するか否かの判断を促すための材料を提供してこなかったことが、本件事態の影響を拡大させたとの批判は免れない。同社においては、今後、その社会的影響に鑑みた適切な改善策を実施することが求められる。

第4 指導等の概要

1 富士通 Japan (個人情報保護法第147条に基づく指導及び同法第146条第1項に基づく報告等の求め)

富士通 Japan は、前記第3の2(2)ア及びイの問題点を踏まえ、

- (1) 証明書を交付する事務の実施にあたり、自社システムを利用するのであれば、当該システムの使用に伴う誤交付を防止するための技術的安全管理措置を適切に講ずること。
- (2) 証明書を交付する事務の実施にあたり、過去の不具合を組織で共有するなど、適切な対応を行うための組織的安全管理措置を講ずること。
- (3) 今後、不断の努力によってシステムの不具合等に関する点検を継続するとともに、本件各事案における反省点を顧みて、その開発体制を改めて整備し、不具合発生に伴う利用者への調査状況に関する情報提供を適時・適切に行うよう改善すること。

また、前記の指導に対する対応の実施状況について、関係資料を添付の上、令和5年10月31日(火)までに報告すること。

2 宗像市（個人情報保護法第 157 条に基づく指導）

宗像市は、前記第 3 の 3(1)イ及び(2)ア・イの問題点を踏まえ、

- (1) コンビニ交付サービス等のシステムを用いて証明書を交付する事務を実施するにあたっては、自らの窓口で職員が住民に証明書を交付する際と同等の安全管理措置が講じられているか確認を行うこと。
- (2) らくらく窓口証明書交付サービスを通して証明書を交付する際には、別人の証明書が発行されていないか、適切に文書確認を行うとともに、職員等に対して、本件事例も含めて保有個人情報の適正な取扱いに関する教育研修を行うこと。
- (3) 証明書を交付する務を外部に委託する場合には、委託先との間の業務委託契約書に、具体的に誤交付を防止するための措置に関する取り決めに明記する等、必要かつ適切な委託先の監督を行うこと。

3 足立区及び川崎市（個人情報保護法第 157 条に基づく指導）

足立区及び川崎市は、前記第 3 の 3(1)イの問題点を踏まえ、コンビニ交付サービス等のシステムを用いて証明書を交付する事務を実施するにあたっては、自らの窓口で職員が住民に証明書を交付する際と同等の安全管理措置が講じられているか確認を行うこと。

以 上