

住民基本台帳閲覧の現況と標本抽出作業についての考察 —東京都内自治体の場合—

企画調査部 鈴木 傑

1. はじめに

調査対象者を住民基本台帳から大量に標本抽出する機会があったので、住民基本台帳の閲覧の現況として紹介したい。東京都内には島しょ部を除き 53 の自治体があるが、そのすべてから、それぞれ 1,000 人を超える標本を抽出するという大規模な調査である。

住民基本台帳の閲覧については、申請の手続きや手数料、台帳の形態など、自治体によって様々な対応をとっている。本稿では、東京都内の自治体における閲覧制度の現況とあわせ、実務で得た抽出作業のデータから、作業効率の考察までを行う。

2. 住民基本台帳の閲覧をめぐる近年の動向

住民基本台帳は住民基本台帳法の制定時から原則公開とされてきたが、制度を悪用した刑事事件の発生や、不当な商業利用などが表面化したことを受け、平成 18 年 11 月、住民基本台帳法の一部を改正する法律が施行、「原則非公開」となる。ただし、統計調査、世論調査、学術研究その他の調査研究のうち、総務大臣が定める基準に照らして公益性が高いと認められた場合には、閲覧は可能とされた。

平成 24 年 7 月には、日本に入国・在留する外国人が年々増加していることなどを背景に、外国人住民も住民基本台帳制度の適用対象とし、台帳に掲載されることとなった。

3. 住民基本台帳の閲覧申請

◎申請書類

住民基本台帳の閲覧申請において、必要な書類を掲載した（表 1）。これらの書類はすべての自治体で提出が義務づけられている。「① 閲覧申出書」と「② 誓約書」については、各自治体とも所定の様式が用意されているので、取り寄せる必要がある。平成 25 年 10 月時、約半数の自治体でホームページからのダウンロードが可能となっていた。そのほかの自治体には、切手を貼った封筒を閲覧の担当窓口へ送付し、書類の返送を依頼した。なかには、文京区のように窓口まで直接取りに行かなければならない自治体もある（表 2）。

「閲覧申出書」の見本を掲載した（図 1）。どの自治体でも、「閲覧申出書」に記載する事項は概ねこのような内容となっている。

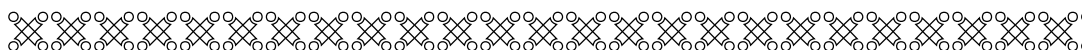


表1 主な申請書類

- ① 閲覧申出書（各自治体で所定の様式を用意）
- ② 誓約書（各自治体で所定の様式を用意）
- ③ 公文書（委託元から自治体への閲覧依頼文書）の写し
- ④ （調査の）委託契約書の写し
- ⑤ 調査票の見本
- ⑥ 申出者の登記簿謄本（現在事項全部証明書）の写し
- ⑦ 申出者のプライバシーポリシー（個人情報保護の指針）
- ⑧ 申出者のプライバシーマーク登録証の写し
- ⑨ 申出者の会社概要

表2 「閲覧申出書」、「誓約書」等の入手方法

千代田区	郵送	八王子市	HP から DL	羽村市	HP から DL
中央区	HP から DL	立川市	郵送	あきる野市	郵送
港区	郵送	武蔵野市	HP から DL	西東京市	郵送
新宿区	HP から DL	三鷹市	郵送	瑞穂町	郵送
文京区	取りに行く	青梅市	HP から DL	日の出町	HP から DL
台東区	郵送	府中市	HP から DL	檜原村	郵送
墨田区	HP から DL	昭島市	HP から DL	奥多摩町	郵送
江東区	HP から DL	調布市	HP から DL		
品川区	HP から DL	町田市	郵送		
目黒区	HP から DL	小金井市	HP から DL		
大田区	郵送	小平市	HP から DL		
世田谷区	郵送	日野市	郵送		
渋谷区	郵送	東村山市	HP から DL		
中野区	HP から DL	国分寺市	HP から DL		
杉並区	郵送	国立市	HP から DL		
豊島区	郵送	福生市	郵送		
北区	HP から DL	狛江市	郵送		
荒川区	HP から DL	東大和市	HP から DL		
板橋区	郵送	清瀬市	HP から DL		
練馬区	郵送	東久留米市	郵送		
足立区	HP から DL	武蔵村山市	郵送		
葛飾区	HP から DL	多摩市	郵送		
江戸川区	HP から DL	稲城市	郵送		

※平成 25 年 10 月時点

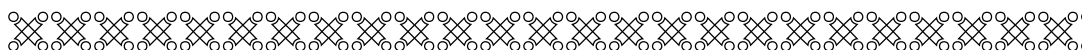
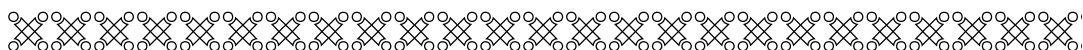


図1 「閲覧申出書」見本

住 民 基 本 台 帳 閲 覧 申 出 書 （個人又は法人による申出用）		
〇〇区長 様 平成 年 月 日 下記のとおり住民基本台帳の一部の写しの閲覧を申請します。		
申 出 者	氏 名 （法人名及び代表者名）	印 （自署又は押印）
	住 所 （所 在 地）	
（共同申出者がいる場合）	氏 名 （法人名及び代表者名）	印 （自署又は押印）
	住 所 （所 在 地）	（共同申出者とは、委託先の法人が閲覧した情報を委託元にも提供する場合にその委託元を言う）
閲覧事項の利用目的	（「〇〇についての意識調査の対象者抽出のため」などと記載）	
申出に係る住民の範囲	（閲覧する住民の地域〇〇町〇丁目、性別、生年月日の範囲を記載）	
閲 覧 者	氏 名	
	住 所	
閲覧事項取扱者の範囲 （法人の場合）	（〇〇部〇〇課内など情報を取り扱う者の範囲を記載）	
	活動責任者	住所（又は役職名） 氏 名
閲覧事項の管理方法	（情報の保管場所や廃棄の方法、時期などを記載）	
（調 査 研 究 に 関 する 利 用）	成果の取扱い	（公表の有無や方法、時期などを記載）
	実施体制	（調査研究者の所属や人数などを記載）
（委託者がいる場合）	氏 名 （法人名及び代表者名）	
	住 所 （所 在 地）	



◎申請

申請書類は、期限（閲覧希望日の1～2週間前に設定している自治体が多い）までに提出し、審査を受ける。八王子市のように提出期限が閲覧希望日の30日前という場合もあるので注意が必要だ。

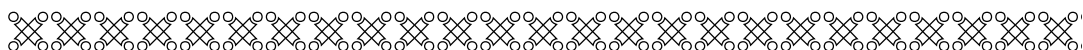
概ね2週間以内には閲覧の承認・非承認の連絡があるので、承認後、閲覧日の予約を行う。承認前に仮予約を受け付ける自治体もある。

閲覧できる回数を制限している自治体も多く、実施計画を立てる際には十分留意しなければならない（表3）。

表3 閲覧回数の制限

千代田区	1か月2回まで（1日単位とする）
中央区	月3回まで
港区	半日単位
新宿区	半日単位（閲覧できるのは午前か午後のいずれか一方）
文京区	1か月1回、1回1名まで
墨田区	午前・午後それぞれ1単位とし、1週間2単位まで
世田谷区	月2回まで
北区	月3日まで
荒川区	1か月2回、2名まで（4人日まで可）
足立区	1か月につき1日2名以内3日まで
江戸川区	1か月4単位（半日を1単位とする）
立川市	1か月1回（1日）
武蔵野市	1か月1人なら2回、2名なら1回まで
三鷹市	1か月4日まで
府中市	月1回1日まで
町田市	1か月3回（3日）まで
日野市	1か月2回まで
国立市	半日単位で週2日以内（再予約は閲覧日以降）1週間に2日まで
稲城市	1回で1日分の予約まで。閲覧時に次回の予約をする

※平成25年10月時点



4. 住民基本台帳の閲覧

閲覧できる情報は〔氏名、住所、生年月日、性別〕の4項目であり、転記用紙（自治体ごとに所定の用紙を用意していることが多い）に鉛筆で書き写す。パソコンに入力したり、コピーやカメラで撮ったりはできない。また、閲覧する場所への所持品の持ち込みは禁止されている。

◎住民基本台帳の形態

台帳が紙の場合、町丁目ごとに冊子となっているので、当該地域の台帳を閲覧の担当職員から借り受ける。最近では紙の台帳に替わり、PC（パソコン）端末で閲覧させる自治体も増えている。平成25年10月時では、東京都内53団体のうち11団体でPC端末が導入されていた（表4）。PC端末では、「閲覧申出書」で申請した住民の範囲〔町丁目、生年月日、性別〕しか閲覧できない仕組みをとっている自治体もある。

掲載されている住民の並びは、八王子市の生年月日順以外はすべての自治体で地番順であった。

表4 住民基本台帳の形態

自治体名	形態	住民並び	自治体名	形態	住民並び
千代田区	紙台帳	地番順	八王子市	PC 端末	生年月日順
中央区	PC 端末	地番順	立川市	紙台帳	地番順
港区	PC 端末	地番順	武蔵野市	紙台帳	地番順
新宿区	紙台帳	地番順	三鷹市	紙台帳	地番順
文京区	紙台帳	地番順	青梅市	紙台帳	地番順
台東区	PC 端末	地番順	府中市	紙台帳	地番順
墨田区	紙台帳	地番順	昭島市	紙台帳	地番順
江東区	紙台帳	地番順	調布市	紙台帳	地番順
品川区	PC 端末	地番順	町田市	PC 端末	地番順
目黒区	紙台帳	地番順	小金井市	紙台帳	地番順
大田区	紙台帳	地番順	小平市	PC 端末	地番順
世田谷区	PC 端末	地番順	日野市	紙台帳	地番順
渋谷区	紙台帳	地番順	東村山市	紙台帳	地番順
中野区	紙台帳	地番順	国分寺市	紙台帳	地番順
杉並区	紙台帳	地番順	国立市	紙台帳	地番順
豊島区	紙台帳	地番順	福生市	紙台帳	地番順
北区	紙台帳	地番順	狛江市	紙台帳	地番順
荒川区	紙台帳	地番順	東大和市	紙台帳	地番順
板橋区	PC 端末	地番順	清瀬市	紙台帳	地番順
練馬区	紙台帳	地番順	東久留米市	紙台帳	地番順
足立区	紙台帳	地番順	武蔵村山市	紙台帳	地番順
葛飾区	PC 端末	地番順	多摩市	紙台帳	地番順
江戸川区	PC 端末	地番順	稲城市	紙台帳	地番順
			羽村市	紙台帳	地番順
			あきる野市	紙台帳	地番順
			西東京市	紙台帳	地番順
			瑞穂町	紙台帳	地番順
			日の出町	紙台帳	地番順
			檜原村	紙台帳	地番順
			奥多摩町	紙台帳	地番順

※平成25年10月時点

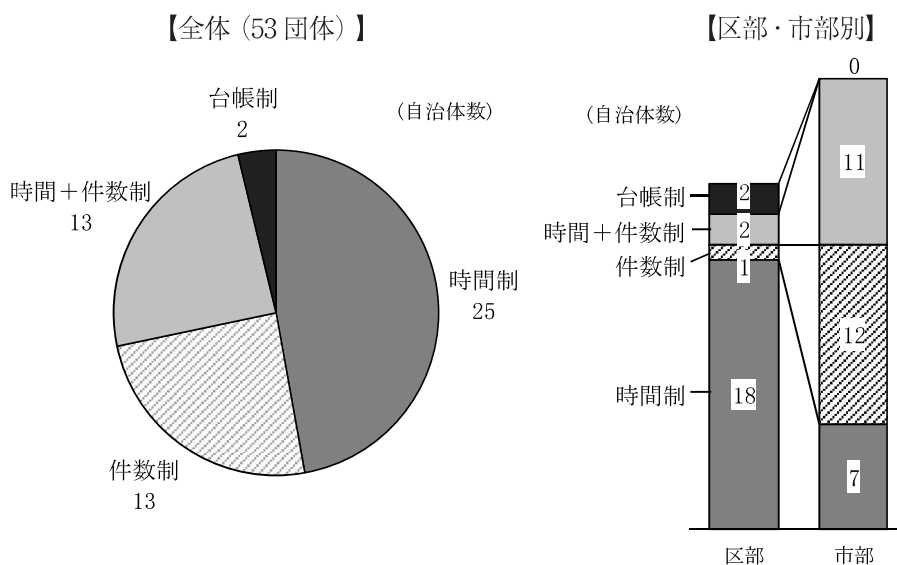


◎閲覧手数料

住民基本台帳の閲覧には手数料が必要で、課金方法や料金は自治体ごとに異なっている。課金方法は、閲覧した時間（30分単位）で課金される「時間制」、転記した件数による「件数制」、時間制と件数制を併用した「時間＋件数制」、閲覧した台帳の冊数による「台帳制」の4つに分類される（表5）。

東京都内53団体のうち、「時間制」を採用しているのが25団体、「件数制」と「時間＋件数制」がともに13団体、「台帳制」が2団体となっている。なお、区部は「時間制」で課金する自治体が多く、市部は「件数制」と「時間＋件数制」が多い（図2）。

図2 閲覧手数料の課金方法



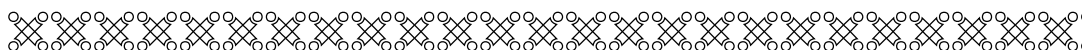
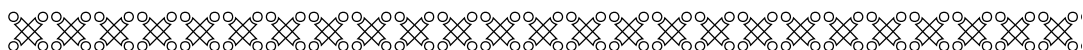


表5 閲覧手数料一覧

自治体名	課金方法	閲覧手数料
千代田区	時間	30分 1000円
中央区	時間	30分 1000円
港区	時間	30分 1000円
新宿区	時間	30分 1000円
文京区	時間	30分 3000円
台東区	時間	30分 1500円（公的調査の場合）
墨田区	時間	30分 3000円
江東区	台帳	台帳1冊 1500円
品川区	時間	30分 3000円
目黒区	時間	30分 6000円
大田区	時間	30分 3000円
世田谷区	台帳	1帳簿 3000円
渋谷区	時間	30分 1000円
中野区	時間	30分 3000円
杉並区	件数	1人 150円
豊島区	時間	30分 2500円
北区	時間+件数	30分 1000円 +1件 100円
荒川区	時間+件数	30分 1000円 +1件 70円
板橋区	時間	30分 2500円
練馬区	時間	30分 1000円
足立区	時間	30分 3000円
葛飾区	時間	30分 3700円 +30分超過毎 2100円加算（午前・午後各々）
江戸川区	時間	30分 1000円
八王子市	時間+件数	30分 1000円 +1人 200円
立川市	時間+件数	30分 3000円 +1人 200円
武蔵野市	時間	30分 300円
三鷹市	件数	1人 300円
青梅市	時間+件数	30分 300円 +1人 200円
府中市	件数	1世帯 150円
昭島市	時間+件数	30分 200円 +1人 200円
調布市	時間	30分 2000円
町田市	件数	1人 300円
小金井市	件数	1件 300円
小平市	時間+件数	30分 300円 +1人 200円
日野市	時間	30分 2000円
東村山市	件数	1人 200円
国分寺市	件数	1人 300円
国立市	件数	1人 200円
福生市	時間+件数	30分 200円 +1人 200円
狛江市	時間+件数	30分 200円 +1人 300円
東大和市	件数	1世帯 200円
清瀬市	件数	1人 200円
東久留米市	件数	1件 200円
武蔵村山市	件数	1世帯 300円
多摩市	時間+件数	30分 300円 +1人 300円
稲城市	時間	30分 500円
羽村市	時間+件数	30分 200円 +1件 200円
あきる野市	時間+件数	30分 200円 +1件 200円
西東京市	件数	1件 300円
瑞穂町	時間	30分 200円 +30分超過毎 300円
日の出町	時間	30分 200円 +30分超過毎 300円
檜原村	時間	30分 200円 +30分超過毎 300円
奥多摩町	時間+件数	30分 200円 +1人 200円

※平成25年10月時点



5. 標本抽出の作業量

ここからは、標本抽出の作業量について考察を進めていきたい。対象となる自治体は、閲覧手数料を「時間制」及び「時間＋件数制」で課金している団体で、全体の約7割に相当する38団体である。

◎マンションやアパート名、室番号などの方書き^{かたが}

標本抽出は、マンションやアパート名、室番号など、方書きの有無や文字数が作業の進み具合を左右する。抽出した対象者について、方書きの有無と文字数がどれほどか、自治体別に調べてみた（図3）。

方書きがある人の割合は、中央区が87.9%と最も多く、以下、港区85.4%、江東区82.8%、千代田区81.5%と、これらが8割を超え多くなっている。一方、少ないところでは檜原村が0.1%と方書きがある人はほとんどおらず、日の出町、奥多摩町がともに4.9%で20人に1人という割合であった。

次に、方書きの文字数の平均をみると、千代田区が7.9字で最も多く、以下、板橋区7.4字、調布市6.8字と続く。一方、少ないところでは檜原村が0.0字、奥多摩町0.4字、日の出町0.5字となっている。

なお、方書きのある人が最も多い中央区であったが、文字数の平均は3.3字と少ない。中央区の台帳はマンション名などが省略され、室番号のみ記載された世帯が多いという特徴も明らかとなった。

◎方書き文字数の平均と1時間あたりの抽出標本数

方書きの文字数の平均と1時間あたりの抽出標本数との関係を示した（図4）。

方書きの文字数が最も少ない檜原村では1時間あたりの抽出数は78.4標本、方書きが最も多い千代田区では抽出数48.8標本と大きな差となっている。また、全体として文字数が少ないほど抽出標本数が多いという傾向はみられるが、文字数の多さに反して抽出数が多いところも散見された。ちなみに、1時間あたりの平均抽出数は51.2標本である。

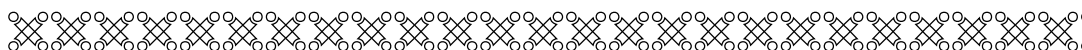
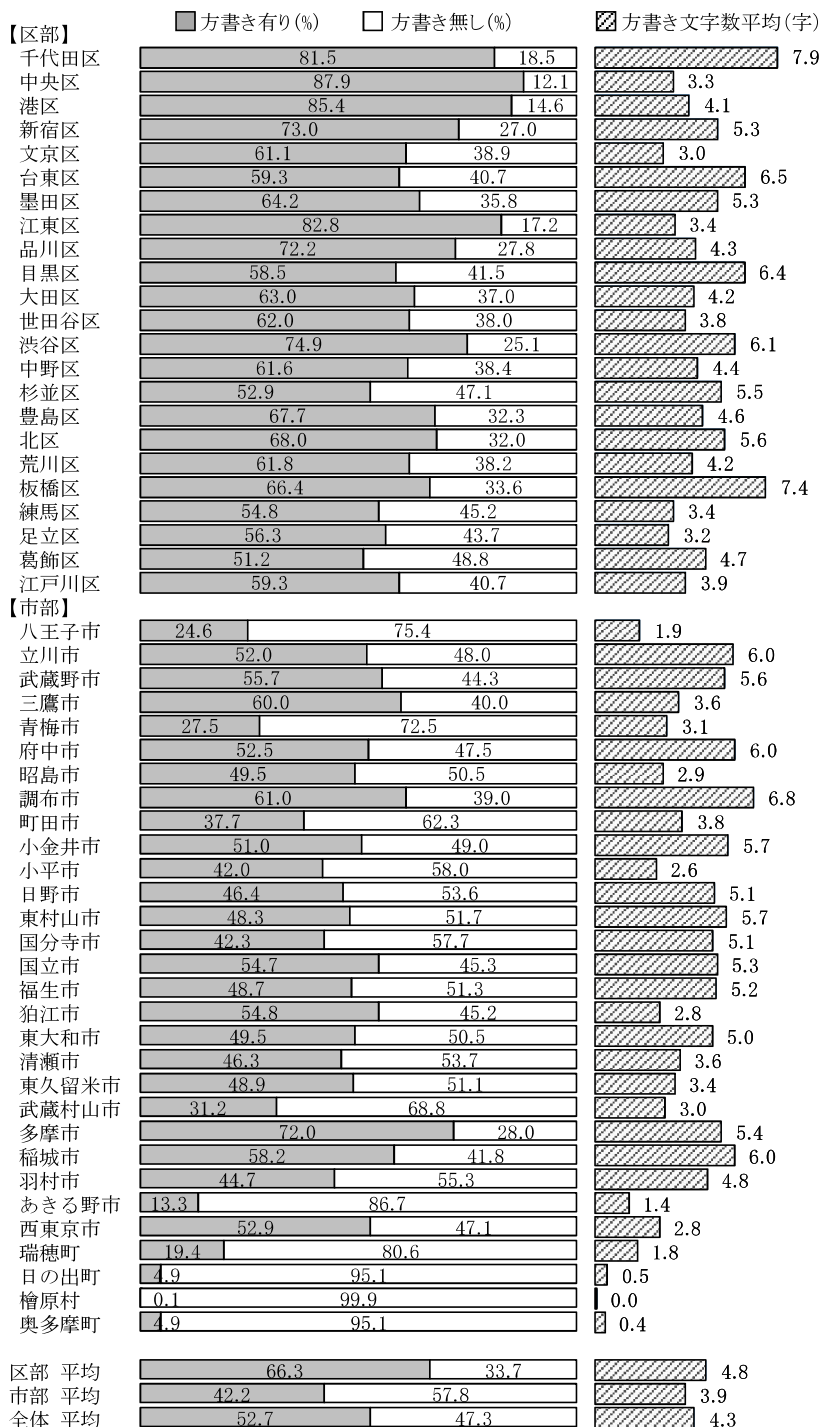


図3 方書きの有無と文字数平均（自治体別）



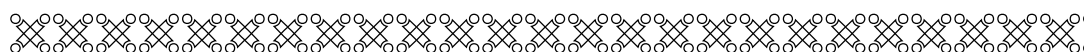
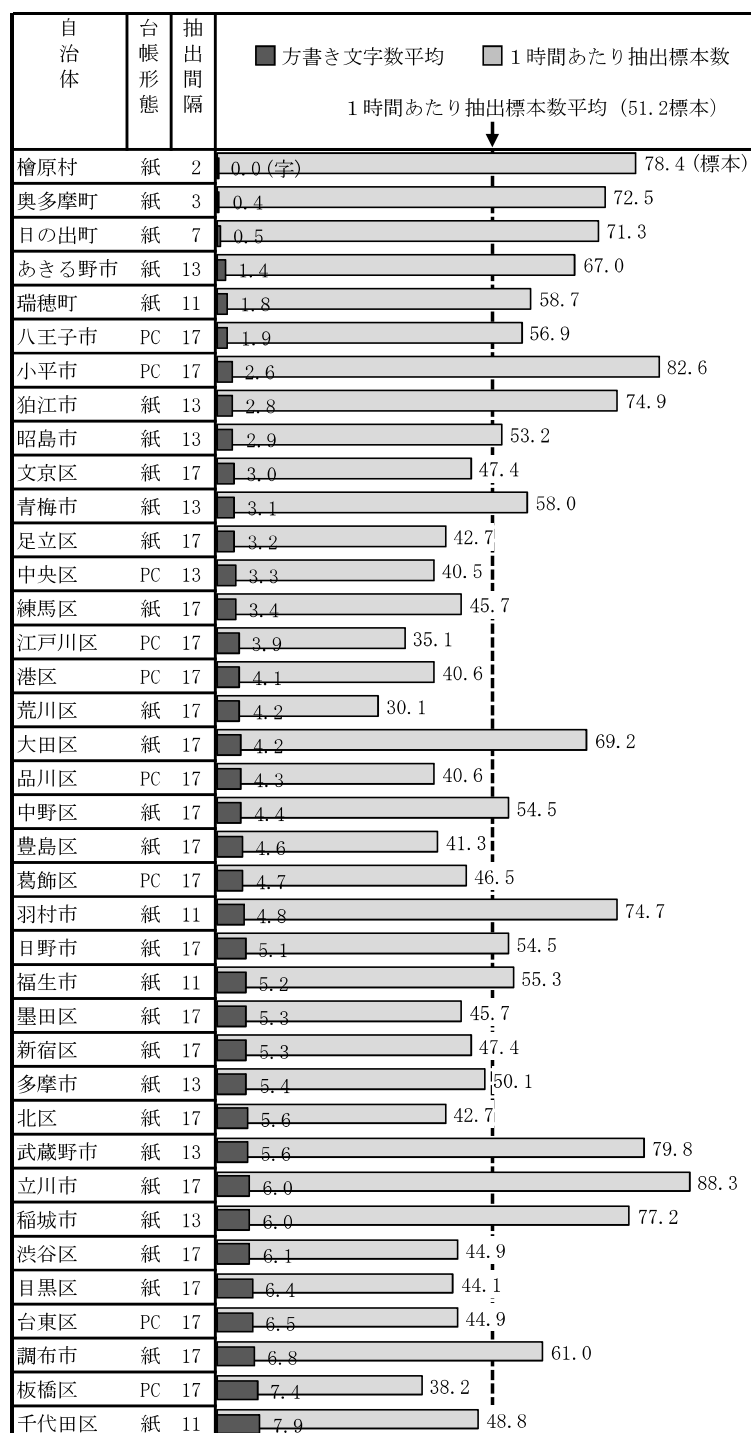
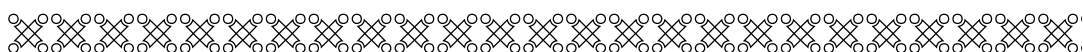


図4 方書き文字数平均と1時間あたり抽出標本数



※方書き文字数平均の少ない順に並べ替え。「時間制」及び「時間+件数制」の自治体データのみ表示



◎抽出間隔

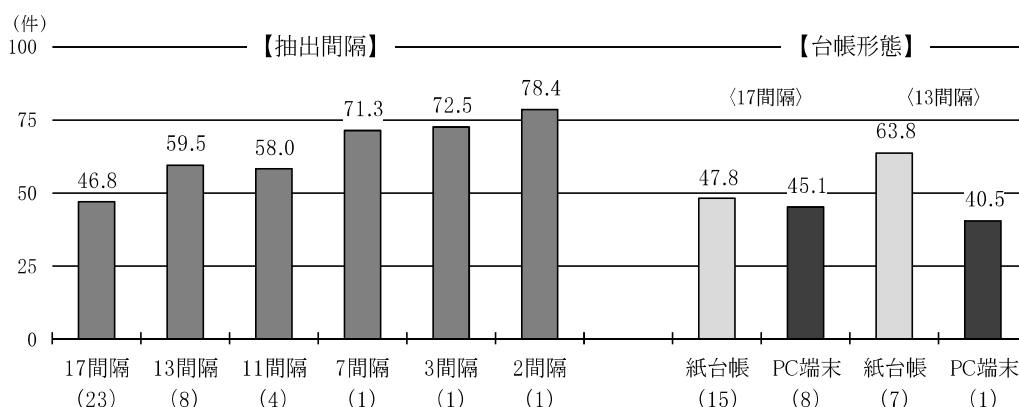
この調査では等間隔の系統抽出により1,000を超える標本を選ぶため、抽出間隔の大きさも無視できない。数える住民の数が膨大になるためだ。

1時間あたりの平均抽出標本数を抽出間隔別にみると（図5・抽出間隔）、間隔がせまくなるほど抽出数は増える傾向がみてとれた。今回の結果では17間隔で46.8標本に対し、13間隔では59.5標本と、3割ほど多く抽出されている。

◎台帳の形態（紙台帳かPC端末か）

次に、台帳が紙の場合とPC端末による場合のちがいをみてみる（図5・台帳形態）。1時間あたりの平均抽出標本数は、17間隔では紙台帳が47.8標本、PC端末が45.1標本、13間隔では紙台帳が63.8標本、PC端末が40.5標本となっている。紙台帳のほうがPC端末より作業の効率はよさそうだ。

図5 1時間あたりの平均抽出標本数（抽出間隔・台帳形態別）



※ () 数字は該当した自治体の数。

※ 【台帳形態】ではPC端末によるものは17、13間隔のみ。

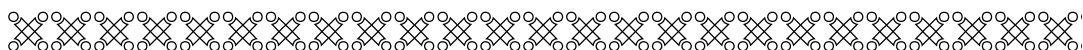
◎転記する文字数

実際にどれだけの文字を書き写しているか試算した（図7、試算方法については図6）。

1時間あたりの転記文字数は、平均958字、1分間で約16字のペースであった。ちなみに1標本あたりの転記文字数は平均18.6字である。

最も多く転記したところでは、1時間あたり1,790字（立川市）、次いで1,590字（稲城市）、1,573字（武蔵野市）となっている。一方、最も少ないところでは552字（荒川区）、次いで636字（江戸川区）、693字（中央区）であった。

作業量において、最も多い立川市と、最も少ない荒川区では実に3倍の開きがあったことになる。



転記文字数の多い3団体は、いずれも紙台帳であり、少ない3団体は、そのうち2団体がPC端末であった。PC端末による閲覧については、抽出員から次のような意見があがっている。

- ・パソコン画面では字がにじんで見づらく、拡大しても判断に迷うことが多かった。
(世田谷区)
- ・氏名の漢字を確認するため、画面を拡大したり戻したりする作業に手間取った。画面と転記用紙の距離が遠く、視線の動きが大きくなるため、文字の確認などがしづらかった。
(品川区)
- ・他の区は町丁目ごとに画面を開けたが、江戸川区は同じ画面のまま延々と下に続くので、町丁目の移動に時間がかかった。(江戸川区)

抽出員についてみると、転記文字数の多い3団体の抽出員は、いずれも転記作業経験が豊富な者であった(立川市と武蔵野市は同じ抽出員)。転記文字数の多い自治体の上位をみると、ほとんどが転記作業経験が豊富な者であり、経験が作業効率をあげる大きな要因となっている。

そのほか、作業効率に影響がありそうな要因を抽出員の意見から紹介する。

- ・机1つを閲覧者2人で使用するため作業スペースがきわめてせまく、台帳を広げることが困難だった。(荒川区)
- ・台帳を広げると書くスペースが無く、台帳の上で用紙をずらしながら書いた。(北区)
- ・他に閲覧者がいて、台帳がかぶるときがあった。
- ・役所の担当者は電話中が多く、台帳を出してもらうのに待たされたりして時間がかかった。
- ・台帳は私達で出し入れさせてくれ作業が楽にできた。
- ・転記用紙が再生紙のため鉛筆では書きにくかった。(目黒区)
- ・1ページに載っている人数が少なく、紙をたくさんめくらなくてはいけないので、時間をロスした。

図6 「転記文字数」試算の算出方法

【例】「千駄ヶ谷 4-11-6 北参道コーポ 402 輿論太郎 男 昭和 21 年 10 月 1 日生」の場合

転記事項	町丁目	番地	号	方書き	姓名	性別	生年月日	文字数計
記載例	千駄ヶ谷四丁目	11	6	北参道コーポ 402	※ 2	※ 2	※ 2	
文字数	※ 1	2 文字	1 文字	9 文字	一律 4 文字	一律 1 文字	一律 6 文字	23 文字

※ 1 同一町丁目から多くの対象者を抽出するため町丁目を書き写すことは少なく、「転記文字数」には含まない。番地から方書きまでは、「転記文字数」としてカウントした。

※ 2 それぞれ一律に「姓名」を 4 文字、「性別」を 1 文字、「生年月日」を 6 文字として加算した。

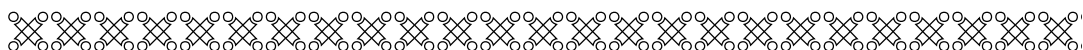
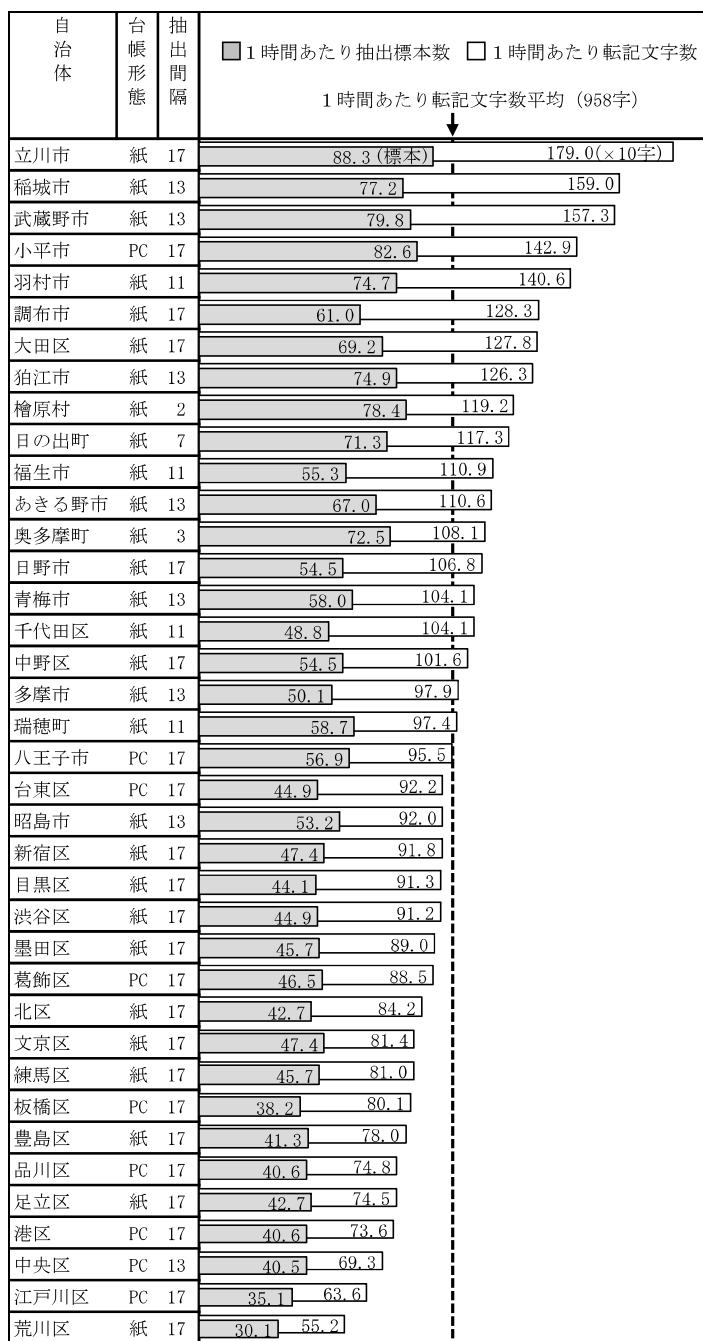


図7 1時間あたりの抽出標本数と転記文字数平均



※1時間あたり転記文字数の多い順に並べ替え



◎標本抽出の作業量のまとめ

- ・1時間あたりの抽出数は平均 51.2 標本、1 標本あたりの転記文字数は平均 18.6 字、1 時間あたり転記文字数は平均 958 字であった(町丁目名は文字数に含まない、筆者試算方法による)。
- ・人口が密集した都市部になるほどマンションやアパート名、室番号など転記する文字数が多く、作業負担は増える。
- ・作業の速さや効率については、抽出員の経験や能力だけでなく、台帳の形態や作業場所、自治体職員の対応など、作業環境によるところも大きい。

6. おわりに

「原則公開」から「原則非公開」。住民基本台帳法の改正から今年でちょうど 10 年目になる。当時の資料を読み返すと「調査は壊滅的な状態になる」と述べている有識者もいるほど、調査の関係者は強い危機感を持っていた。申請の手続きも今とはずいぶん違っていた。法改正前は、閲覧日より前に審査を行う自治体は少なく、都内の多くは、電話で閲覧日の予約をし、当日に申請書類を持参すれば閲覧できたと記憶している。

本稿を通して住民基本台帳閲覧の現況を紹介したが、この 10 年で個人情報保護をとりまく環境や意識が大きく変化したことを強く感じた。申請手続きの煩雑さには参ったが、抽出作業における多くのデータが得られたことは収穫であった。住民基本台帳からの抽出において、時間あたりの作業量に言及した文献を目にしたことはなく、この機会にまとめてみた。

(すずき・すぐる)