

行政手続等における本人確認に関する調査
結果に基づく通知

平成20年9月

総務省行政評価局

前 書 き

戸籍等の公正証書原本への記載、公的な金銭・サービス給付、免許・資格の付与、公的証明書の発行など申請又は届出に基づいて行われる行政手続や、民間取引においては、架空名義や他人への成りすましによる不正な申請等を防止するために、「申請者若しくは届出者（以下「申請者」という。）又は顧客が本人であること」の確認（以下「本人確認」という。）が行われている。

婚姻届、住民異動届等の際に本人確認が実施されることは、社会全般の秩序の維持にとって重要な意味を有している。公的な金銭・サービス給付に関し、本人確認が実施されることは、不正受給を防止し、公平公正な制度の運営を確保する。免許・資格の付与に関し、本人確認が実施されることでその仕組みが機能し、国民生活の安全・安心等を実現できる。

近年、預貯金口座の開設や携帯電話・PHSの加入など特定の民間取引について、犯罪防止の観点から法令で本人確認の実施が義務付けられてきている。また、電子商取引の急速な普及を背景に、社会経済活動の一層の推進を図る観点から、電子証明書の発行についても法令で本人確認手続が定められた。さらに、戸籍や住民票に係る届出や謄本等の交付についても、個人情報保護の重要性から、本人確認の厳格化等を内容とする改正法（戸籍法の一部を改正する法律（平成19年法律第35号）及び住民基本台帳法の一部を改正する法律（平成19年法律第75号））が、平成20年5月から施行されている。

このように、行政手続及び民間取引において本人確認により確保しようとする公益の内容は幅広く、かつ、重要性も高い。

他方、本人確認の手順・方法等が厳格であればあるほど、申請者や顧客の負担が増大するという問題がある。

こうした中で、国・地方公共団体の行政手続や民間取引の全体を通じた本人確認の標準的な手順・方法等は、現時点では確立されていない。例えば、行政手続のうち「免許・資格の付与」という共通の性格を有するものを比較してみても、免許等の種類によって、本人確認の手順・方法等の厳格性の内容に差がある状況がみられる。また、同じ行政手続であっても、行政機関によって、本人確認の手順・方法等の運用に差異があるのがみられる。

さらに、行政手続により発行される公的証明書の多くは、本来の利用目的のほかに、別の行政手続や民間取引における本人確認書類として利用（以下「二次利用」という。）されているが、二次利用している行政機関等の間や、二次利用している行政機関等と公的証明書の発行機関との間で、公的証明書の本人確認書類としての信頼性について、共通の尺度はみられず、運用状況及び問題点に関する情報の共有が一般的に行われているわけでもない。

本人確認の手順・方法等は、行政手続や民間取引の的確な実施に責任を有するそれぞれの機関が、「不正の発生のリスク」と「申請者や顧客の利便・負担」の関係を斟酌して、判断しているのが現状である。関係機関による適切な判断に資するため、多種多様な行政手続や民間取引についての横断的な分析や整理された情報の有用性は高いが、こうした分析等は、これまでのところ行われていない。

本調査は、申請者や顧客の利便・負担に配慮しつつ、不正の防止を図ることができる的確な本人確認の実施を推進する観点から、行政機関や民間事業者における本人確認の実施状況等を横断的に調査・分析して実態を明らかにし、関係行政の改善に資するために実施したものである。

目 次

第1	調査の目的等	1
第2	調査結果	
1	行政手続及び民間取引における本人確認の概況等	2
(1)	行政手続に係る概況	2
(2)	民間取引に係る概況	4
2	本人確認の手法	7
3	本調査の概要	10
(1)	調査の趣旨	10
(2)	調査の対象	11
4	行政手続等における本人確認に関する調査結果	14
(1)	行政手続等における本人確認の手順・方法等	15
	ア 規範性・明確性	15
	イ 統一性	16
	ウ 厳格性及び証書等の交付の確実性	26
(2)	行政手続により発行された証書等が本人確認書類として二次利用される 際の信頼性	61
(3)	行政手続等における本人確認に関する今後の取組課題	77
○	資料編	79

第1 調査の目的等

1 目的

この調査は、申請者等の負担に配慮しつつ、不正の防止を図ることができる的確な本人確認の実施を推進する観点から、行政機関や民間事業者における本人確認の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

2 対象機関

- (1) 調査対象機関 国家公安委員会（警察庁）、金融庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省
- (2) 関連調査等対象機関 都道府県、市町村、関係団体、事業者等

3 担当部局

行政評価局
管区行政評価局 全局（北海道、東北、関東、中部、近畿、中国四国、九州）
四国行政評価支局
行政評価事務所 9事務所（岩手、山形、栃木、東京、山梨、和歌山、島根、徳島、宮崎）

4 実施時期

平成18年8月～20年9月

第2 調査結果

1 行政手続及び民間取引における本人確認の概況等

(1) 行政手続に係る概況

一般旅券の発給（注1）、住民基本台帳カードの交付（注2）、自動車運転免許の付与、外国人の新規登録、住民異動届、納税証明書の交付（国税）、婚姻届等の行政手続においては、架空名義や他人への成りすましによる不正な申請等を防止するために、法令又は通知に基づき、行政機関が、申請者又は届出者（以下「申請者」という。）が本人であることの確認（以下「本人確認」という。民間取引において顧客が本人であることの確認を行うことについても、「本人確認」という。）を行うこととされている。

（注1）一般旅券の発給における本人確認のフロー図は、資料編の図1-(1)-①参照。

（注2）住民基本台帳カード（写真付き）の交付における本人確認のフロー図は、資料編の図1-(1)-②参照。

例えば、一般旅券の発給については、旅券法（昭和26年法律第267号）第3条第3項において、「都道府県知事は、一般旅券の発給の申請を受理するに当たり、申請者が人違いでないこと及び申請者が当該一般旅券発給申請書に記載された住所又は居所に居住していることを確認するものとし、その確認のため、外務省令で定めるところによりこれを立証する書類の提示又は提出を申請者に求めることができる。」と規定されている。

しかしながら、一般旅券の不正取得の発覚件数をみると、平成16年68件、17年70件、18年73件となっており、その内容をみると、他人に成りすました不正取得の件数が、毎年高い割合を占めている（16年57件（上記発覚件数全体の83.8%）、17年64件（同91.4%）、18年67件（同91.8%））。

また、婚姻届等については、本人の知らない間に偽造の婚姻届等が提出されて戸籍に不実の記載がされるという事件が相次いで発生したことから、平成15年3月に「戸籍の届出における本人確認等の取扱いについて（通達）」（法務省民一第748号法務局長及び地方法務局長あて法務省民事局長通達。以下「法務省民一第748号通達」という。）が発出された。

同通達では、届出人から「運転免許証、旅券等官公署の発行に係る顔写真が貼付された証明書の提示」(注)を求め、「当該証明書に記載された住所及び氏名を届書に記載された住所及び氏名と対比し、それらが同一人であることを確認するとともに、届出人が当該証明書に貼付された顔写真の人物と同一人であることの確認」を行うこととされ、市区町村において本人確認が行われることとなった。

(注) なお、同通知は、「ただし、市区町村長が本人確認を行うに足りると認めるその他の方法によっても差し支えない。」としている。

さらに、住民異動届についても、本人に成りすました転入届、転出届等を防止すること、あわせて住民基本台帳の正確な記録を確保することを目的として、平成17年2月に「住民異動届審査時における本人確認の取扱いについて」(総行市第175号各都道府県住民基本台帳担当部長あて総務省自治行政局市町村課長通知。以下「総行市第175号通知」という。)が発出され、婚姻届等と同様に、市区町村において本人確認が行われることとなった。

なお、婚姻届等(注1)については平成19年5月に戸籍法の一部を改正する法律(19年法律第35号)が、住民異動届(注2)については6月に住民基本台帳法の一部を改正する法律(19年法律第75号)が成立し、従前は通達又は通知で規定されていた本人確認が法令に基づき行われることとなった。また、併せて、戸籍謄(抄)本の交付(注3)及び住民票の写しの交付(注4)についても、本人確認を行うことがこれらの法律で規定された(いずれも20年5月施行)。(注5)

(注1) 改正後の法令等(婚姻届時の本人確認)は、資料編の表1-(1)-③-a参照。

(注2) 改正後の法令等(住民異動届時の本人確認)は、資料編の表1-(1)-③-b参照。

(注3) 改正後の法令等(戸籍謄(抄)本の交付請求時の本人確認)は、資料編の表1-(1)-③-c参照。

(注4) 改正後の法令等(住民票の写しの交付請求時の本人確認)は、資料編の表1-(1)-③-d参照。

(注5) 戸籍謄(抄)本の交付については、従前は通達又は通知でも本人確認は規定されていなかった。住民票の写しの交付については、個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第57号)の施行を踏まえ、17年2月に「個人情報の保護に関する法律の全面施行に伴う住民基本台帳事務の取扱いに係る留意事項について」(総行市第192号各都道府県住民基本台帳担当部長あて総務省自治行政局市町村課長通知。以下「総行市第192号通知」という。)が発出され、必要に応じ、住民異動届審査時における本人確認に係る総行市第175号通知を参考に、本人確認を行うことが適当であるとされていた。

また、自動車運転免許の付与についても、成りすましによる運転免許

証の不正取得を防止するため、平成 19 年 8 月に道路交通法施行規則（昭和 35 年総理府令第 60 号）の一部が改正され、免許の申請時に従来から必要とされていた住民票の写しの添付等に加え、都道府県公安委員会において、健康保険の被保険者証等の本人確認書類の提示を求めることとされた（19 年 9 月施行）。（注）

（注）改正後の法令（普通自動車運転免許の付与申請時の本人確認）は、資料編の表 1 - (1) - ③ - e 参照。

このように、本人確認の手順・方法等が明示的に法令等で規定されている行政手続が近年増えているが（注 1）、すべての行政手続（注 2）は、当該申請者が架空名義や成りすましてないことが前提となっている。このため、本人確認の手順・方法等が明示的に法令等で規定されていなくても、申請の際の提出書類等により、事実上、申請者の本人確認が、厳格性の内容は様々であるが行われている。

（注 1）本人確認について定めた法令等の最近の動向は、資料編の表 1 - (1) - ④参照。

（注 2）法人を申請者とする行政手続や法人を当事者とする民間取引においては、一般的に、印鑑証明書（法人）による法人の確認、登記事項証明書（代表者事項証明書）による法人の代表者の確認等が行われる。個人を申請者とする行政手続や個人を当事者とする民間取引の問題点（本人確認の標準的な手順・方法等が確立されていないこと等）がそのままは当てはまらないことから、本調査の対象とはしていない。

また、一般的に電子署名による本人確認が行われる、行政手続の電子申請や電子商取引等に関しては、民間認証事業者による電子証明書発行手続の調査は実施したが、発行された電子証明書を使用した電子申請等については、本調査の対象とはしていない。

(2) 民間取引に係る概況

個人を当事者とする民間取引のうち、多額の金銭取引である不動産、自動車等の売買や公証人による公正証書の作成を行うなど重要性が高いとされる取引については、実印の押印と印鑑登録証明書の提出により、当事者が本人であること及び契約の意思を確認することが、従来から行われている。

しかし、近年、インターネットを利用した電子商取引や電子申請、届出が急速に普及する中で、電子署名及び認証業務に関する法律（平成 12 年法律第 102 号）が 13 年 4 月に施行され、主務大臣は、特定認証業務の認定を受けようとする者による当該業務の認定の申請については、申請に係る電子証明書の発行等の業務における利用者の真偽の確認が電子署名及び認証業務に関する法律施行規則（平成 13 年総務省・法務省・経済

産業省令第2号)に定める方法により行われるものであると認めるときでなければ、その認定をすることはできないこととされている。これに基づき、認定を受けた特定認証事業者が電子証明書を発行する際には、同規則に定める利用者の真偽の確認方法(例えば、住民票の写し又は戸籍謄(抄)本の提出に加え、印鑑登録証明書の提出を求める方法)によって本人確認を行うこととされている。

さらに、預貯金口座の開設(注1)や携帯電話・PHS(以下「携帯電話等」という。)の加入契約(注2)といった特定の民間取引については、特に犯罪防止の観点から、顧客の本人確認を行うことが、個別の法令で事業者には義務付けられてきている。(注3)

(注1) 預貯金口座の新規開設における本人確認のフロー図は、資料編の図1-(2)-①参照。

(注2) 携帯電話等の加入契約における本人確認のフロー図は、資料編の図1-(2)-②参照。

(注3) 本人確認について定めた法令等の最近の動向は、資料編の表1-(1)-④参照。

預貯金口座の開設に係る顧客の本人確認については、麻薬問題への国際的な取組の中でマネー・ローンダリング対策として始められ、さらに、平成13年10月のテロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約への署名(14年6月締結、7月発効)を背景に、金融機関等による顧客等の本人確認等に関する法律(平成14年法律第32号)が制定され、15年1月に施行された。同法により、預貯金口座の開設時に顧客の本人確認を行い、本人確認記録及び取引記録の作成、保存等が金融機関に義務付けられた。

その後、平成15年頃から、いわゆる「オレオレ詐欺」や「架空請求詐欺」といった「振り込め詐欺」が急増し、契約者が特定できない携帯電話等と架空名義の預貯金口座がこれらの犯罪に利用されることが多かったことから、金融機関等による顧客等の本人確認等に関する法律が、金融機関等による顧客等の本人確認等及び預金口座等の不正な利用の防止に関する法律(以下「金融機関本人確認法」という。)に改正され、16年12月に施行された。(注)

(注) 改正は、他人に成りすまして預貯金契約に係る役務の提供を受ける等の目的で、預貯金通帳等を譲受け等した者などに対する罰則について規定された。

さらに、平成18年9月には、金融機関等による顧客等の本人確認等に関する法律施行令(平成14年政令第261号)が、金融機関等による顧客等の本人確認等及び預金口座等の不正な利用の防止に関する法律施行令に、金融機関等による顧客の本人確認等に関する

法律施行規則（平成 14 年 7 月 26 日内閣府・総務省・法務省・財務省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省令第 1 号。以下「金融機関本人確認法施行規則」という。）が、金融機関等による顧客等の本人確認等及び預金口座等の不正な利用の防止に関する法律施行規則に改正され、10 万円を超える現金の振込み等を行う際に、新たに本人確認を行うこととされた（従前は、200 万円を超える大口現金取引を行う際に、本人確認を義務付けられていた。）。(19 年 1 月施行)

なお、金融機関本人確認法については、犯罪による収益の移転の状況及びその防止対策に関する国際的動向を踏まえ、平成 19 年 3 月に犯罪による収益の移転防止に関する法律（平成 19 年法律第 22 号）が成立し、20 年 3 月から全面施行されたことに伴い、廃止された。(注) 犯罪による収益の移転防止に関する法律では、本人確認等が義務付けられる事業者の範囲を、金融機関のほかにも、ファイナンスリース事業者、クレジットカード事業者、宅地建物取引業者、宝石・貴金属等取扱事業者、郵便物受取サービス業者、電話受付代行業者及び法律・会計の専門家（司法書士等）へと拡大しており、その義務の内容は、金融機関本人確認法とほぼ同様となっている。

(注) 当該法令（預貯金口座の新規開設等時の本人確認）は、資料編の表 1 - (2) - ③参照。

携帯電話等の加入契約についても、携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律（平成 17 年法律第 31 号。以下「携帯電話不正利用防止法」という。）が制定され、18 年 4 月に施行された。同法により、携帯音声通信事業者及び代理店は、契約締結時及び契約名義の変更時に、運転免許証の提示を受ける方法等により本人確認を行うこととされた（第 3 条第 1 項）。

2 本人確認の手法

「本人確認」については、行政機関や事業者（以下「行政機関等」という。）が、行政手続及び民間取引（以下「行政手続等」という。）の申請者や顧客（以下「申請者等」という。）に対し、本人名義の公的機関発行の証書等の提示を求めるなどにより、当該申請者等が、

①架空の人物でないこと（実在性） 及び

②他人への成りすましでないこと（同一性）

を担保する行為と整理することができる。

本人確認の手法として主に用いられているのは、次のような手法又はこれらを組み合わせたものである。

(1) 本人確認書類の提示等により本人確認をする手法

申請等の際に、申請者等本人以外の者による申請・取得が想定されない証書等を本人確認書類として提示又は提出させ、当該証書等に記載されている本人特定事項（氏名、生年月日、性別、住所、顔写真等）と申請書等の記載内容や本人の特徴との照合により、「実在性」及び「同一性」を担保する。必要な本人確認書類の数については、1点のみで可とする場合もあるが、2点以上の書類を提示又は提出させるより厳格な手法（以下「複数書類確認」という。）（注）が実施されているものもある。

（注）例えば、「一般旅券の発給」においては、公的機関発行の証書等であっても、写真付きの特定の種類の証書等（運転免許証等）以外の証書等の場合は、2点の提示等が求められる（例、年金手帳と健康保険被保険者証）。

(2) 面談等により本人確認をする手法

申請等の際に申請者等と面談し、提示又は提出された本人確認書類には記載されていない本人しか知り得ない事項（家族構成等）を口頭質問し、確認者側の記録（住民基本台帳等）と照合するなどして、「実在性」及び「同一性」を担保する。

(3) 郵送を利用して本人確認をする手法

申請者等本人以外の者が申請・取得できる証書等（例、住民票の写し）の提示又は提出があった場合、それだけでは、申請者等の「実在性」の担保にはなっても、「同一性」の担保としては不十分である。

このため、公的機関発行の証書等に記載されている、あるいは、行政機関等で把握している住民票に記載されている住所（以下「住民票住所」という。）（注1）あてに、当該行政手続等で発行される証書等の関係書類を、転送不要扱いの郵便（以下「転送不要郵便」という。）で送付し、返戻されずに送達されたことをもって「同一性」を担保する。（注2）

申請等受付後、住民票住所あてに証書等の引換証を転送不要郵便で送付し、後日、引換証を窓口を持参させて「同一性」を担保する（例、「一般旅券の発給」）など、より厳格な手法が実施されているものもある。

また、手続は進めてしまった上で、申請等を受け付けた旨の通知書を住民票住所あてに転送不要郵便で送付し、「成りすまし」があれば、そのことに気付いた成りすまされた者から連絡を受けて手続を取り消す手法（例、「婚姻届」、「住民異動届（転出）」）も実施されている。

（注1）実際には、国税庁の国税総合管理システムなどのように公的機関の独自システムにおいて住所を管理している手続が多数ある。これらについては、公的機関が管理し、住所変更が適切に反映される仕組みがあれば、住民票住所と同等とみることができる。

（注2）転送不要郵便は、差出人が郵便物の宛先面に「転送不要」と記載することで、たとえ転居届が郵便事業株式会社の事務所（郵便局を含む）に出ている場合でも、転送サービスを実施せず差出人に返送する取扱いである（転送不要郵便を利用した本人確認のフロー図は、資料編の図2-(3)-①参照）。

郵便物を配達する郵便事業株式会社の事務所（以下「配達事務所」という。）では、転送不要郵便については、名宛人から転居届が出ている場合は宛所への配達も転居先住所への転送も行わず、差出人に返送する。転居届が出ていなければ宛所に配達する。

郵便事業株式会社の転送サービスを受けるためには、i) 転居前住所の最寄りの郵便局の窓口で転居届を提出する方法とii) 転居届をポストに投函する方法がある。i) の場合、届出人について運転免許証、健康保険証等による本人確認が行われる。ii) の場合は、特に本人確認は行われないが配達員等が転居の事実の確認のため訪問することがある。

郵送を利用した本人確認においては、以下のとおり、転送不要郵便とする方が転送可能郵便（宛先面に「転送不要」と記載しない）とするよりも、成りすまし防止対策としての効果が高い。

① 証書等現物を送付する場合及び引換証を送付する場合

成りすましによる申請とともに、成りすました者が無断で転居届を出して証書等や引換証を不正に入手しようとしても、転送不要郵便で送付していれば、配達事務所の段階で行政機関等に返送され、成りすましが発覚し、かつ証書等や引換証の不正入手も防止される。

（一般に、成りすました者が転居届を出していなければ、転送不要郵便及び転送可能郵便のいずれであっても、申請した覚えのない証書等や引換証が成りすまされた者に送付され、成りすましが発覚する。）

② 確認通知書を送付する場合

成りすましによる申請等とともに、成りすました者が無断で転居届を出して確認通知書の成りすまされた者への到達を妨げようとしても（確認通知書の確認効果を阻害しようとしても）、転送不要郵便で送付していれば、配達事務所の段階で行政機関等に返送され、成りすましが発覚する。

（一般に、成りすました者が転居届を出していなければ、転送不要郵便及び転送可能郵便のいずれであっても、申請等の覚えのない確認通知書が成りすまされた者に送付され、成りすましが発覚する。）

なお、本人確認の中には、本人確認を行うことを固有の目的として前記(1)から(3)の手法を組み込んだ本人確認（以下「本人確認固有行為」という。）を実施する行政手続や民間取引が増えてきているが、その他の行政手続や民間取引においても、

①申請書等の添付書類等の確認を通じて、事実上、本人確認も行っているもの、

②職員等による個別面談、調査、実技試験等の実施や第三者による一定の時間にわたる継続した関与（例、主治医の診察等）を通じて事実上、本人確認を行っているもの

など、本人確認以外の目的をもって実施される行為（本人確認を行うことが固有の目的ではない）が、事実上、前記(1)から(3)の手法として機能し申請者等の「実在性」や「同一性」の担保が行われる（以下「事実上の本人確認行為」という。）という実情がある。

それぞれの行政手続等における本人確認の実態については、こうした点も合わせて見ていくことが必要である。

3 本調査の概要

(1) 調査の趣旨

戸籍、住民票等は、行政や民間の様々な活動の基幹となる公正証書原本記録であり、婚姻届、住民異動届等の際に本人確認が適正に実施されることは、社会全般の秩序の維持にとって重要な意味を有している。公的な金銭給付やサービス給付の申請に関し、本人確認が適正に実施されることは、不正受給を防止し、公平公正な制度の運営を確保する。免許・資格の付与の申請に関し、本人確認が適正に実施されることでその仕組みが機能し、国民生活の安全・安心等を実現できる。公的な証書等の発行において本人確認が適正に実施されることは、個人情報保護の観点からも、重要性が増大している。また、預貯金口座の開設や携帯電話等の加入契約など特定の民間取引において本人確認が適正に実施されることは、マネー・ローンダリングや詐欺等の犯罪を防止する。

このように、行政手続等において本人確認により確保しようとする公益の内容は幅広く、かつ、重要性も高い。

また、行政手続により発行される証書等の多くは、本来の利用目的のほかに、別の行政手続等における本人確認書類として利用（以下「二次利用」という。）されているため、証書等の発行における本人確認が別の行政手続等にも影響を及ぼすことになる。

しかし、本人確認の手順・方法等が厳格であればあるほど、申請者等の負担が増大するという問題がある。

こうした中で、行政手続等の全体を通じた本人確認の標準的な手順・方法等は、現時点では確立されていない。また、証書等を本人確認書類として二次利用している行政機関等の間や、二次利用している行政機関等と証書等の発行機関との間で、証書等の本人確認書類としての信頼性について、共通の尺度はみられず、運用状況及び問題点に関する情報の共有が一般的に行われているわけでもない。

また、関係機関による適切な判断に資するため、多種多様な行政手続等についての横断的な分析や整理された情報等の有用性は高いが、こうした分析等は、これまでのところ行われていない。

本人確認の手順・方法等をどこまで厳格なものとするべきか、証書等に本人確認書類としての信頼性をどの程度まで認めるべきかについては、行政手続等の的確な実施に責任を有するそれぞれの機関(注)が、「不正の発生リスク」と「申請者等の利便・負担」の関係を斟酌して、判断しているのが現状である。

前記1のとおり、行政手続等は、申請者等が本人であることをそもそもの前提としているが、近年、本人確認を重要視した行政手続等が増えてきている。

そこで、行政機関等における本人確認の実施状況等を横断的に調査・分析して実態を明らかにし、関係機関において、申請者等の利便・負担に配慮しつつ、不正の防止を図ることができる的確な本人確認の実施を推進するために、本調査を実施するものである。

(注) ここでいう「機関」は、行政手続等において、本人確認を直接に実施している行政機関、民間事業者に限られない。地方公共団体や民間事業者が実施する本人確認についての関係法令・通知を所管している、あるいは処理基準の策定や助言等を行う立場にある国の行政機関も、関わりの内容に応じて含まれることになる。

(2) 調査の対象

各府省の行政手続等の電子化推進に関する「アクション・プラン 2002」(平成14年7月30日総務省取りまとめ)によれば、約5万2千の行政手続が存在し、これらのうち、国民と行政機関の間の行政手続数は、約2万1千となっている。本調査では、行政手続として、この2万1千手続の中から、「年間平均取扱件数が10万件以上のもの」又は「証書等の発行を伴うもの」で、かつ、国民に身近な行政手続と考えられる計77手続を選定し、これらに国立大学法人及び私立大学の学生証の交付の2手続を合わせた79手続に係る本人確認(事実上の本人確認行為を含む。)の実施状況等を991機関について調査した。

行政手続(国立大学法人の学生証の交付及び私立大学の学生証の交付を含む。以下同じ。)の事務の種類は、「国の機関の事務」が31手続、「国が公益法人に委託した事務」が1手続、「地方公共団体の法定受託事務」が12手続、「地方公共団体の自治事務」が28手続、「健康保険組合等公法人の事務」が3手続、「独立行政法人の事務」が2手続、「その他」が

2 手続（国立大学法人の学生証の交付及び私立大学の学生証の交付）となっている。

また、民間取引については、本人確認固有行為が法令で明示的に義務付けられている 3 手続（「預貯金口座の新規開設」、「携帯電話等の加入契約」及び「認定認証業務における電子証明書の発行」）を選定し、当該手続に係る本人確認（事実上の本人確認行為を含む。）の実施状況等を 49 事業者について調査した。

調査は、平成 18 年 8 月から 11 月の間に実施した。調査対象手続に係るその後の制度変更（注）については、本文中で適宜、説明を補足しているが、調査結果は、あくまでも調査時点における制度を前提としている。また、調査時点よりも前の時点の制度に基づいて発行された証書等が、調査時点においても現存し、本人確認書類として二次利用されている場合もあるが、後述の証書等の信頼性の分析（4 の（2）参照）は、調査時点の制度に基づいて発行された証書等について行っている。

（注）平成 18 年 12 月以降、例えば、以下のような制度変更があった。

- ・ 「婚姻届」については、19 年 5 月に戸籍法の一部を改正する法律が成立し、20 年 4 月に戸籍法施行規則の一部を改正する省令（平成 20 年法務省令第 27 号）が公布され、従前は通知で規定されていた本人確認が法令に基づき行われることとなった。同法令では、本人確認の方法として、運転免許証、旅券等の官公署が発行した書類による確認を原則とし、それができない場合には国民健康保険被保険者証等の複数書類による確認を行うこと等が規定された。窓口で本人確認ができない場合の確認通知書の送付方法についても、住民票住所への転送不要郵便による送付等が規定された（20 年 5 月施行）。
「戸籍謄（抄）本の交付」についても（従前は法令又は通知で本人確認は規定されていなかったが）、同法令で運転免許証、旅券等の官公署が発行した書類による確認を原則とし、それができない場合には国民健康保険被保険者証等の複数書類による確認を行うこと等が規定された（20 年 5 月施行）。
- ・ 「住民異動届」、「住民票の写しの交付」及び「戸籍の附票の写しの交付」については、平成 19 年 6 月に住民基本台帳法の一部を改正する法律が成立し、20 年 3 月に住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付に関する省令の一部を改正する省令（平成 20 年総務省令第 38 号）が公布され、従前は通知で規定されていた本人確認が法令に基づき行われることとなった。同法令では、本人確認方法として、住民基本台帳カード又は旅券、運転免許証等閲覧者が本人であることを確認するために市町村長が適当と認める書類の提示等が規定された（20 年 5 月施行）。
- ・ 「普通自動車運転免許の付与」及び「原動機付自転車運転免許の付与」については、平成 19 年 8 月に道路交通法施行規則及び自動車運転代行業の業務の適正化に関する法律の施行に伴う道路交通法施行規則の規定の読替えに関する内閣府令の一部を改正する内閣府令（平成 19 年内閣府令第 66 号）が公布され、免許の申請時に従来から必要とされていた住民票の写しの添付等に加え、都道府県公安委員会において、健康保険の被保険者証等の本人確認書類の提示を求めることとされた（19 年 9 月施行）。
- ・ 民間取引については、19 年 3 月に犯罪による収益の移転防止に関する法律が成立し、本人確認等が義務付けられる事業者の範囲が、金融機関等から、ファイナンスリース事業者、クレジットカード事業者等に拡大され、金融機関本人確認法は廃止された。なお、金融機関の本人確認に係る規定は、従前とほぼ同様の内容となって

いる（20年3月施行）。

なお、本調査では、本人確認により防止する不正行為としては、申請者等が単独で架空名義や成りすましによる申請等を行うといった比較的単純な形態の不正行為を想定し、また、本人確認書類としての証書等の二次利用については、証書等の発行自体は適正な行政手続を経ているものとして、横断的な調査を実施した。一方、成りすます者と成りすまされる者が共謀した成りすまし、事業主や医師等が共謀した虚偽の証明書等の作成、あるいは証書等のまったくの偽造等、より巧妙な仕掛けや犯罪性の高い行為によって本人確認がくぐり抜けられる場合もあるが、こうした事案は、一般的な本人確認の手法によってそれぞれの行政手続等が対応できる範囲を超える部分があり、今回の調査対象とはしていない。

また、本調査では、申請者等自身が、原則として窓口に来所して申請等を行う、当初の申請等の際の本人確認について、調査を実施した。なお、代理人による申請等、郵送による申請等及び証書等の更新・再発行については、各手続等における本人確認の実施の有無等のみを参考情報として後記の資料編に記載した。

(注) 資料編の表4-(1)-③参照。なお、調査対象とした手続の中には、申請等によらず行政機関が職権で実施するものが含まれている。

さらに、本人確認書類としての証書等の二次利用に関し、証書等に記載されている氏名、住所等が婚姻や転居等を原因として発行後に変更されるという場合があるが、本調査では、変更届に係る国の法令又は通知の規定の有無のみを参考情報として後記の資料編に記載した。(注)

(注) 資料編の表4-(2)-①参照。

4 行政手続等における本人確認に関する調査結果

調査対象とした行政手続等についてみると、行政手続等によって本人確認の手順・方法等の厳格性の内容に差があるばかりでなく、同じ行政手続等であっても、行政機関によって、本人確認の手順・方法等の運用に差異がある状況等がみられた。

こうした状況も踏まえ、本調査では、「(1) 行政手続等における本人確認の手順・方法等が適切なものであるか」及び「(2) 行政手続により発行された証書等が本人確認書類として二次利用される際の信頼性はどうか」の2つを調査事項の大きな柱立てとした上で、以下のような着眼点により、横断的な分析を行い、最後に、「(3) 行政手続等における本人確認に関する今後の取組課題」として整理した。

「(1) 行政手続等における本人確認の手順・方法等が適切なものであるか」

○規範性・明確性：

当該行政手続等における本人確認の手順・方法等が国の法令又は通知で規定されているか。

○統一性：

当該行政手続等における本人確認の手順・方法等について、行政機関等の間で運用に差異がないか。

○厳格性：

当該行政手続等における本人確認の手順・方法等について、申請者等の「実在性」及び「同一性」の担保に問題はみられないか。

○証書等の交付の確実性：

行政手続により証書等が発行される場合に、申請者等に確実に交付されるか。

「(2) 行政手続により発行された証書等が本人確認書類として二次利用される際の信頼性はどうか」

○信頼性：

当該証書等が行政手続等で本人確認書類として二次利用される際に、当該行政手続等の申請者等の「実在性」や「同一性」をどの程度担保するか。

(1) 行政手続等における本人確認の手順・方法等

ア 規範性・明確性

調査対象とした 79 の行政手続及び民間取引に係る 3 手続について、国の法令又は通知（要綱、要領等を含む。）による本人確認（事実上の本人確認行為を含む。）の手順・方法等の規定状況をみると、次表のとおりであった。

表 1 調査対象行政手続等における国の法令・通知による本人確認の手順・方法等の規定状況

行政手続等の事務の種類等	調査対象手続数	国の法令又は通知で本人確認の手順・方法等を規定している手続数 ①	国の法令又は通知で本人確認の手順・方法等を規定している手続数		国の法令又は通知で本人確認の手順・方法等を規定していない手続数
			本人確認固有行為 ②	事実上の本人確認行為 ③	
国の機関の事務	31	28	8	(注 2) 26	3
国が公益法人に委託した事務	1	1		1	
地方公共団体の法定受託事務	12	10	3	7	2
地方公共団体の自治事務	28	19	4	15	9
健康保険組合等公法人の事務	3	2		2	1
独立行政法人の事務	2	2		2	
その他	2				2
【行政手続 小計】	【79】	【62】	【15】	【53】	【17】
民間取引	3	3	3		

(注) 1 当省の調査結果による。調査は、平成 18 年 8 月～11 月であり、調査結果は、その時点における制度・運用に基づいている。

2 「国の法令又は通知で本人確認の手順・方法等を規定している手続数①」の欄は、「本人確認書類の提示等による本人確認」、「面談等による本人確認」又は「郵送を利用した本人確認」という本人確認の手順・方法等とみられる内容が一部でも規定されていれば、規定があるものとしている。

3 「本人確認固有行為②」の欄は、国の法令又は通知で本人確認の手順・方法等を規定しているもののうち、本人確認固有行為に当たるものを指している。

「事実上の本人確認行為③」の欄は、国の法令又は通知で本人確認の手順・方法等を規定しているもののうち、事実上の本人確認行為に当たるものを指している。

なお、国の法令又は通知の内容が、本人確認固有行為と事実上の本人確認行為の双方を含んでいる手続があるため、表中の欄②及び欄③の合計が欄①に一致しない部分がある。

4 「船員手帳の交付」については、地方運輸局が「国の機関の事務」として実施しているものと、一部の地域では市町村も「法定受託事務」として実施しているものがあるが、本

表では、「国の機関の事務」として計上した。

- 5 国の法令又は通知による本人確認の手順・方法等の規定状況については、資料編の表4-1-1-①参照。また、本人確認固有行為の手順・方法等に係る規定（抜粋）は、資料編の表4-1-1-②参照。

「国の機関の事務」である行政手続についてみると、事実上の本人確認行為を含め、国の法令又は通知で本人確認の手順・方法等を規定していないものが3手続みられた（「健康保険・厚生年金保険被保険者資格の取得の確認」、「船員保険・厚生年金保険被保険者資格の取得の確認」及び「供託」）。その一方で、「地方公共団体の自治事務」である行政手続であっても、国が法令又は通知により、本人確認固有行為の手順・方法等を規定している手続が4手続みられた（「住民異動届（転出）」、「住民基本台帳カード（写真付き）の交付」、「住民票の写しの交付」及び「戸籍の附票の写しの交付」）。

イ 統一性

調査対象とした79の行政手続のうち、74手続については、国の出先機関、地方公共団体等、全国の各地域にある複数の機関（以下「出先機関等」という。）で本人確認が実施されている。また、調査対象とした民間取引に係る3手続についても、全国の複数の事業者で本人確認が実施されている。

これら77手続のうち、33の行政手続と民間取引に係る2手続については、出先機関等の間で、本人確認の手順・方法等の運用に差異がみられた。

表2 調査対象行政手続等における出先機関等間の運用の差異の状況

行政手続等の事務の種類等	調査対象手続数	複数の出先機関等で事務が実施されている手続数	本人確認の手順・方法等の運用に差異がみられた手続数	本人確認の手順・方法等の運用に特に差異はみられなかった手続数
国の機関の事務	31	29(8)	3(3)	26(5)
国が公益法人に委託した事務	1	0(0)	—	—
地方公共団体の法定受託事務	12	12(3)	9(1)	3(2)
地方公共団体の自治事務	28	28(4)	19(4)	9(0)
健康保険組合等公法人の事務	3	2(0)	1(0)	1(0)
独立行政法人の事務	2	1(0)	0(0)	1(0)
その他	2	2(0)	1(0)	1(0)
【行政手続小計】	【79】	【74(15)】	【33(8)】	【41(7)】
民間取引	3	3(3)	2(2)	1(1)

- (注) 1 当省の調査結果による。調査の時点は、平成18年8月～11月であり、調査結果は、その時点における制度・運用に基づいている。
- 2 括弧内の数字は、国の法令又は通知で本人確認固有行為の手順・方法等を規定している手続数の再掲である。
- 3 国の法令又は通知で本人確認の手順・方法等を規定している手続については、本人確認固有行為に限らず、事実上の本人確認行為まで含めた本人確認の手順・方法等において、出先機関等間で運用の差異がみられれば計上している。
- 4 「船員手帳の交付」については、地方運輸局が「国の機関の事務」として実施しているものと、一部の地域では市町村も「法定受託事務」として実施しているものがあるが、本表では、「国の機関の事務」として計上した。
- 5 本人確認の手順・方法等の運用における差異の内容は、資料編の表4-(1)-①参照。

○国の機関の事務である行政手続であって、出先機関の間で本人確認の手順・方法等の運用に差異がみられた手続 【3手続】

①「健康保険日雇特例被保険者手帳の交付」

- 申請の際の本人確認書類について、健康保険法施行規則（大正15年内務省令第36号）に基づき、「住民票の写し」を提出させている社会保険事務所が多い。他方、同規則とは異なり（注）、「事業所発行の居所証明書の提出でも可」としている社会保険事務所が一部にみられた。

（注）健康保険法施行規則は、社会保険事務所長等が住民基本台帳ネットワークシステムによる本人確認情報の提供を受けることができる場合を除き、申請書への住民票の写しの添付を求めている。なお、調査対象とした社会保険事務所では住民基本台帳

ネットワークシステムを使用しているところはなかった。

②「クレーン・デリック運転士免許の付与」及び③「発破技士免許の付与」

- ・ 申請の際の本人確認書類について、卒業証明書に加えて提出する本人確認証明書を「公的機関発行（写真付き）又は公的機関発行（写真なし）で可」（注1）としている都道府県労働局が多い。他方、「公的機関発行（写真付き）」（注2）に限定している都道府県労働局が一部にみられた。

（注1）本人確認書類の提示等について、本調査で把握したのは、運転免許証や健康保険被保険者証など具体的な「証書等の種類」のレベルでの出先機関等における取扱いであるが、「統一性」の分析に係る以下の記述では、出先機関等の運用の傾向を分析する趣旨から、基本的に、「証書等の種類」の具体的な名称を用いず、「公的機関発行（写真付き）」、「公的機関発行（写真なし）」等包括的な表現を用いている。

（注2）本人確認証明書について、労働安全衛生規則（昭和47年労働省令第32号）及び免許システム事務処理要領（平成4年10月労働基準局安全衛生部）は、写真付きの証明書への限定は行っていない。

○地方公共団体の法定受託事務である行政手続であって、地方公共団体
の間で本人確認の手順・方法等の運用に差異がみられた手続 【9手
続】

①「婚姻届」

- ・ 届出の際の本人確認書類について、「公的機関発行（写真付き）」としている市区町村が多い。他方、「民間機関発行で可」としている市区町村や「公的機関発行（写真なし）又は民間機関発行の場合でも口頭質問を組み合わせれば可」としている市区町村等が一部にみられた。

（注）法務省民一第748号通達（2ページ参照）では、運転免許証、一般旅券等官公署の発行に係る顔写真が貼付された証明書により確認する。ただし、市区町村長が本人確認を行うに足りると認めるその他の方法によっても差し支えないとされている。

- ・ 本人確認書類で確認できなかった場合等に本人に送付する確認通知書の郵送方法について、住民票住所に「転送可能郵便」で送付している市区町村が多い。他方、住民票住所に「転送不要郵便」で送付している市区町村が一部にみられた。

②「出生届」

- ・ 届出の際の本人確認書類について、「母子健康手帳及び母親の氏

名が記載されている出生証明書」としている市区町村が多い。他方、「母親の氏名が記載されている出生証明書」のみとしている市区町村が一部にみられた。また、「母子健康手帳及び母親の氏名が記載されている出生証明書」としている市区町村の一部には、これらの書類に加えて更に「公的機関発行又は民間機関発行の本人確認書類の提示」を求めているものがみられた。

③「児童扶養手当の認定」

- ・ 児童扶養手当証書の交付について、「証書を郵送」している福祉事務所が多い。他方、「認定通知書を郵送の上、後日交付」している福祉事務所が一部にみられた。さらに、後日交付している福祉事務所の中には、「後日交付時に、公的機関発行の本人確認書類の提示」を求めているものがみられた。

④「特別障害者手当の現況確認」

- ・ 届出の際に、いずれの福祉事務所も「住民票住所に郵送した届出用紙の使用に加えて所得証明書の提出」を求めている。福祉事務所の一部には、これらの書類に加えて更に「年金証書、預金通帳等の提示」を求めているものがみられた。

⑤「特別児童扶養手当の認定」

- ・ 特別児童扶養手当証書を後日窓口交付する際に、「郵送した交付通知書」で確認している都道府県及び市区町村が多い。(注) これらの都道府県及び市区町村の一部には、交付通知書に加えて更に「公的機関発行の本人確認書類の提示」を求めているものがみられた。

(注) 調査対象とした都道府県及び市区町村の一部で状況が把握できなかったものであり、「郵送した交付通知書で確認していない」ものがみられたわけではない。

⑥「特別児童扶養手当の現況確認」

- ・ 届出の際に、「住民票住所に郵送した届出用紙の使用に加えて所得証明書の提出」を求めている都道府県及び市区町村が多い。(注) これらの都道府県及び市区町村の一部には、これらの書類に加えて更に「公的機関発行の本人確認書類の提示」を求めているものがみられた。

(注) 調査対象とした都道府県及び市区町村の一部で状況が把握できなかったものであり、「住民票住所に郵送した届出用紙の使用に加えて所得証明書の提出を求めている」ものがみられたわけではない。

⑦「国民年金被保険者資格の確認（20歳到達）」

- ・ 申請の際の本人確認書類について、「郵送した加入案内通知書」で確認している市区町村が多い。(注) これらの市区町村の一部には、加入案内通知書に加えて更に「公的機関、大学（国立大学法人、公立大学及び私立大学）発行の本人確認書類の提示」を求めているものがみられた。

(注) 調査対象とした市区町村の一部で状況が把握できなかったものであり、「郵送した加入案内通知書で確認していない」ものがみられたわけではない。

⑧「老人保健法75歳到達の届出」

- ・ 老人医療受給者証の交付について、「即日交付」している市区町村が多い。他方、即日交付せずに「郵送交付」している市区町村が一部にみられた。

⑨「戸籍謄（抄）本の交付」(注)

- ・ 申請の際に、「本人確認書類の提示による確認を行い、書類提示がない場合に口頭質問による確認を実施している」市区町村が多い。他方、「本人確認を特に実施していない」市区町村が一部にみられた。
- ・ 申請の際に、「郵送を利用した本人確認を特に実施していない」市区町村が多い。他方、「郵送を利用し、転送不要郵便で本人確認を実施している」市区町村が一部にみられた。

(注)「戸籍謄（抄）本の交付」については、平成19年5月に戸籍法の一部を改正する法律が成立し、20年4月に戸籍法施行規則の一部を改正する省令が公布され、同法令で、運転免許証、旅券等官公署が発行した書類による確認を原則とし、それができない場合には国民健康保険被保険者証等の複数の書類による確認を行うこと等が規定された。窓口で本人確認ができない場合の確認通知書の送付方法についても、住民票住所への転送不要郵便による送付等が規定された（20年5月施行）。

○国が法令・通知で本人確認固有行為を規定している地方公共団体の自治事務である行政手続であって、地方公共団体間で本人確認の手順・方法等の運用に差異がみられた手続 【4手続】

①「住民異動届（転出）」(注)

- ・ 届出の際の本人確認書類について、「公的機関発行（写真付き）、

公的機関発行（写真なし）又は民間機関発行で可」としている市区町村が多い。他方、「公的機関発行（写真付き）」に限定している市区町村が一部にみられた。

- ・ 届出の際の口頭質問による確認について、「適宜実施するとしている（必須とはしていない）」市区町村が多い。他方、「民間機関発行の本人確認書類の提示があった場合は実施している」市区町村及び「実施していない」市区町村が一部にみられた。
- ・ 本人確認書類で確認できなかった場合等に本人に送付する確認通知書の郵送方法について、住民票住所に「転送可能郵便」で送付している市区町村が多い。他方、住民票住所に「転送不要郵便」で送付している市区町村が一部にみられた。

（注）総行市第 175 号通知（3 ページ参照）では、「住民異動届」について、住民基本台帳カード又は一般旅券、運転免許証その他官公署が発行した免許証、許可証若しくは資格証明書等（写真付き）など市区町村長が適当と認める書類により本人確認を行うこととされている。

なお、住民基本台帳法の一部を改正する法律が平成 19 年 6 月に成立し、住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付に関する省令等の一部を改正する省令が 20 年 3 月に公布された（20 年 5 月施行）。同法令では、住民異動届に係る本人確認の手順・方法等として、住民基本台帳カード又は旅券、運転免許証等市区町村長が適当と認める書類の提示等が規定されている（総行市第 175 号通知による手順・方法等とほぼ同様の内容。）。

② 「住民基本台帳カード（写真付き）の交付」

- ・ 申請の際の本人確認書類について、「公的機関発行（写真付き）」の提示の場合はカードを即日交付し、それ以外の証書等の場合は回答書（引換証）を郵送して後日窓口で交付している市区町村が多い。他方、「民間機関発行」の提示でもカードを即日交付している市区町村、「公的機関発行（写真付き）」も含むいかなる本人確認書類の提示があってもカードの即日交付を行わず、すべて回答書との引換えによる後日交付」としている市区町村が一部にみられた。
- ・ 本人に送付する回答書について、住民票住所に「転送可能郵便」で送付している市区町村が多い。他方、住民票住所に「転送不要郵便」で送付している市区町村が一部にみられた。

（注）住民基本台帳法施行規則（平成 11 年 10 月 6 日自治省令第 35 号）第 37 条第 1 項においては、カードの交付申請者が提示する書類として、「住民基本台帳カード

又は旅券、運転免許証その他官公署が発行した免許証、許可証若しくは資格証明書等（本人の写真が貼付されたものに限る。）であって交付申請者が本人であることを確認するため市町村長が適当と認めるもの」、「住民基本台帳カードの交付の申請について、交付申請者が本人であること及び当該申請が本人の意思に基づくものであることを確認するため、郵便その他市町村長が適当と認める方法により当該交付申請者に対して文書で照会したその回答書及び市町村長が適当と認める書類」と規定しており、「市町村長が適当と認める書類」については、「住民基本台帳カード交付の際の本人確認方法の厳格化に関する質疑応答について」（平成16年3月2日総務省自治行政局市町村課事務連絡）において、「市町村の判断で官公署発行の書類のみならず、住民名義の預金通帳、民間会社の社員証等についても採用することも可能」とされている。

③ 「住民票の写しの交付」

- ・ 申請の際に、「本人確認書類の提示による確認を行い、書類提示がない場合に口頭質問による確認を実施している」市区町村が多い。他方、「本人確認を特に実施していない」市区町村が一部にみられた。

（注）総行市第192号通知（3ページ参照）では、住民票の写し及び戸籍の附票の写しの交付について、必要に応じ住民異動届の例（総行市第175号通知で規定）にならって本人確認を行うこととされている。

なお、住民基本台帳法の一部を改正する法律が平成19年6月に成立し、住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付に関する省令等の一部を改正する省令が20年3月に公布された（20年5月施行）。同法令では、「住民票の写しの交付」、「戸籍の附票の写しの交付」に係る本人確認の手順・方法等として、住民基本台帳カード又は旅券、運転免許証等市町村長が適当と認める書類の提示等が規定されている（総行市第175号通知による手順・方法等とほぼ同様の内容。）。

④ 「戸籍の附票の写しの交付」

- ・ 戸籍の附票とは、本籍地市区町村が管理している個人の住所の異動の記録であり、その写しの交付については、申請の際に、「本人確認書類の提示による確認を行い、書類提示がない場合に口頭質問による確認を実施している」市区町村が多い。他方、「本人確認を特に実施していない」市区町村が一部にみられた。

（注）「住民票の写しの交付」（22ページ）の注を参照。

○国の法令で本人確認固有行為を規定している民間取引であって、事業者の間で本人確認の手順・方法等の運用に差異がみられた手続

【2手続】

① 「預貯金口座の新規開設」

- ・ 「運転免許証、健康保険被保険者証、国民年金手帳等書類の提示により本人確認を行う本人確認書類として金融機関本人確認法施行規則（以下本項目において「省令」という。）に規定されてい

る公的機関発行の証書等は、当該書類の提示だけで可」(注)としている金融機関が多い。他方、「省令が列挙している公的機関発行の証書等のうち運転免許証、一般旅券、健康保険被保険者証、身体障害者手帳、住民基本台帳カード(写真付き)及び外国人登録証明書に本人確認書類の種類を限定し、さらにこれらの提示があった場合でも本人へ確認通知書を送付」している金融機関が一部にみられた。

- ・ 本人への確認通知書の送付について、「住民票の写し等確認通知書の送付が必要な本人確認書類として省令が規定している公的機関発行の証書等の場合には、実施」している金融機関が多い。(注)他方、「省令が規定している公的機関発行の証書等に加えて、写真がない公的機関発行の証書等の場合にも実施」している金融機関や「省令が規定している公的機関発行の証書等に限らず、公的機関発行の証書等のすべてについて実施」している金融機関が一部にみられた。

(注) 金融機関本人確認法施行規則第3条及び第4条では、公的機関発行の証書等として、①書類の提示により本人確認を行うものと②書類の提示等に加え取引関係文書を書留郵便等により転送不要郵便で本人確認書類に記載された住所に送付することが必要なものに区分され、前者については、「各種健康保険の被保険者証、国民年金手帳、児童扶養手当証書、母子健康手帳、運転免許証等」が、後者については、「住民票の写し、戸籍謄(抄)本、印鑑登録証明書等」が、規定されている。

②「携帯電話等の加入契約」

- ・ 契約の際の本人確認書類について、「国民年金手帳、児童扶養手当証書、母子健康手帳等は不可」としている事業者が多い。他方、これらの証書等も「公共料金領収書等との複数書類確認を行うことにより本人確認書類として認めている」事業者が一部にみられた。

(注) 携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律施行規則(平成17年総務省令第167号。以下「携帯電話不正利用防止法施行規則」という。)第3条及び第5条では、「国民年金手帳、児童扶養手当証書、母子健康手帳等は、運転免許証等と同様に、「当該書類の提示により本人確認を行う本人確認書類として、同省令に規定されている。

- ・ 本人への確認通知書の送付について、「本人確認書類の種類にかかわらず、すべての申込者について実施」している事業者が多い。他方、「本人確認書類の種類にかかわらず、未成年からの申込者に

ついでのみ実施」している事業者が一部にみられた。(注)

(注) 携帯電話不正利用防止法施行規則第3条及び第5条では、公的機関発行の証書等は、①書類の提示により本人確認を行うものと②書類の提示等に加え携帯電話端末又は契約締結に係る文書を書留郵便等により転送不要郵便で本人確認書類に記載された住所に送付することが必要なものに区分され、前者については、「各種健康保険の被保険者証、国民年金手帳、児童扶養手当証書、母子手帳、運転免許証等」が、後者については「住民票の写し、戸籍謄(抄)本、印鑑登録証明書等」が規定されている。なお、申込者の年齢による確認通知書の送付の可否についての規定はない。

- ・ なお、「携帯電話等の加入契約」の際の本人確認手続について規定した携帯電話不正利用防止法施行規則は、「預貯金口座の新規開設」の際の本人確認手続について規定した金融機関本人確認法施行規則とほぼ同じ内容であるが、前述のように、調査対象とした携帯音声通信事業者の多くでは、国民年金手帳、児童扶養手当証書、母子健康手帳等は本人確認書類として認めておらず、また、公的機関発行の証書等の種類にかかわらず、すべての申込者について確認通知書の送付を実施している。さらに、調査対象とした携帯音声通信事業者は、いずれも、各種健康保険の被保険者証については公共料金領収証や住民票の写し等を補助書類とした複数書類確認を実施している。このように、「携帯電話等の加入契約」は、「預貯金口座の新規開設」と比べて、本人確認の手順・方法等が一般的に厳格なものとなっている状況がみられた。

(注) 以上のほか、本調査において、出先機関等の中で本人確認の手順・方法等の運用に差異がみられた行政手続は次のとおりである。

- 国が法令又は通知で本人確認固有行為を規定していない地方公共団体の自治事務である行政手続であって、地方公共団体の中で本人確認の手順・方法等の運用に差異がみられた手続

【15手続】

- ①「印鑑登録(個人)」、②「妊娠の届出(母子健康手帳)」、③「身体障害者の認定」、④「療育手帳等の交付」、⑤「政令で定める精神障害の状態であることの認定」、⑥「介護保険被保険者証の交付(65歳到達)」、⑦「要介護(要支援)の認定」、⑧「国民健康保険被保険者の資格取得の届出」、⑨「消防設備士の資格の付与」、⑩「防火管理者の資格の付与」、⑪「危険物取扱者の資格の付与」、⑫「調理師免許の付与」、⑬「宅地建物取引主任者証の交付」、⑭「納税証明(都道府県税)」及び⑮「納税証明(市町村税)」
- 健康保険組合等公法人の事務である行政手続であって各地域にある機関の中で本人確認の手順・方法等の運用に差異がみられた手続 【1手続】
「健康保険被保険者の資格の取得の認定(組合)」
- その他の行政手続であって各地域にある機関の中で本人確認の手順・方法等の運用に差異がみられた手続 【1手続】
「学生証の交付(私立大学)」

出先機関等における「本人確認書類の種類を限定する」、「特定の本人

確認書類については複数書類確認を実施する」、「確認通知書を活用するケースを拡大する」、「確認通知書の送付は転送不要郵便で実施する」等の運用の差異については、より厳格な本人確認を出先機関等の一部が志向した結果と考えられるものが、多くみられた。また、「本人確認書類の種類を幅広く認めるに当たっては、口頭質問を組み合わせること」等厳格性の水準は低下させずに申請者等の利便・負担に配慮したものもみられた。

行政手続の運用における差異については、当該行政手続に責任を有するそれぞれの機関が、手続の公平公正の観点から、こうした差異が不合理なものとならないようにする必要があり、本人確認の手順・方法等も例外ではない。ただし、「不正の発生のリスク」と「申請者の利便・負担」の関係を斟酌し、判断が行われているという本人確認の手順・方法等をめぐる現状にかんがみれば、運用の差異という結果だけではなく、そのような差異が生じている背景（独自の運用を実施している出先機関等がそのような運用を実施している経緯・理由等）にも十分に目を向けることが重要である。

また、民間取引について、法令で事業者に対し一定の義務付けを行っている場合に、事業者の間で当該義務付けへの対応に差異が存在するのであれば、当該法令を所管する行政機関は、そのような差異が生じている背景に対して十分に目を向けつつ、義務付け内容の改善等の検討につなげていくことが必要である。民間取引における本人確認の手順・方法等にも、このことは当然に当てはまる場所である。

ウ 厳格性及び証書等の交付の確実性

(ア) 分析の枠組み

調査対象とした79の行政手続及び民間取引に係る3手続について、本人確認の厳格性及び発行される証書等の交付の確実性を、以下のような枠組みにより分析した。

① 「個人に関する基幹的な公正証書原本記録の作成・変更」等、申請者等との関係における手続の性格に着目して行政手続等をグループ分け

調査対象とした行政手続等は、個人認証の発行や公的な給付の受給資格の付与等、申請者等との関係において様々な性格を有している。

本分析では、性格の類似した行政手続ごとにみていくことが適切と考え、次表のように、性格の区分に応じて、グループ1からグループ7まで九つの区分を設定した。それぞれの区分に属する調査対象行政手続の数及び事務の種類別の内訳は、次表のとおりである。

なお、調査対象とした民間取引（「預貯金口座の新規開設」、「携帯電話等の加入契約」及び「認定認証業務における電子証明書の発行」）については、いずれも法令で本人確認固有行為が義務付けられているものであり、一つの区分とした。

表3 調査対象行政手続の性格の区分と事務の種類

性格の区分	調査対象手続数及び 主な手続名	事務の種類						
		国の機 関の事 務	国が公 益法人 に委託 した事 務	地方公 共団体 の法定 受託事 務	地方公 共団体 の自治 事務	健康保 険組合 等公法 人の事 務	独立行 政法人 の事務	その他
グループ1 個人に関する基 幹的な公正証書 原本記録の作 成・変更	5 住民異動届（転出） 婚姻届 出生届 等			3	2			
グループ2-① 不特定の用途に 向けられた個人 認証の発行	1 住民基本台帳カード				1			
グループ2-② 特定の用途に向 けられた個人認 証の発行	2 一般旅券の発給 船員手帳の交付	1		1				
グループ3-① 公的な給付の受 給資格の付与 （金銭給付主 体）	18 雇用保険被保険者資格取得届 失業の認定 国民年金被保険者資格の認定（20 歳到達） 等	10		5		1	2	
グループ3-② 公的な給付の受 給資格の付与 （サービス給付 主体）	15 健康保険・厚生年金被保険者資格の 取得の確認 国民健康保険被保険者資格取得の 届出 健康保険被保険者の資格の取得の 認定（組合） 等	4		2	7	2		
グループ4 免許・資格の付 与とこれを制度的に担保する公 証行為	22 普通自動車運転免許の付与 防火管理者の資格の付与 危険物取扱者の資格の付与 等	10	1		11			
グループ5 公正証書原本記 録の写しの発行	9 住民票の写しの交付 戸籍の附票の写しの交付 戸籍謄（抄）本の交付 等	1		1	7			
グループ6 個人以外に関す る基幹的な公正 証書原本記録の 作成・変更	3 不動産登記（売買による所有権の移 転の登記） 自動車の新規登録 検査対象外軽自動車の使用の届出	3						
グループ7 その他の行政手 続	4 供託 学生証の交付（国立大学法人） 学生証の交付（私立大学） 等	2						2
【行政手続小計】	79	31	1	12	28	3	2	2
民間取引	3	—	—	—	—	—	—	—

- (注) 1 本表は、調査対象とした行政手続の性格に着目して、当省がグループ分けしたものである。
- 2 「船員手帳の交付」については、地方運輸局が「国の機関の事務」として実施しているものと、一部の地域では市町村も「法定受託事務」として実施しているものがあるが、本表では、「国の機関の事務」として計上した。
- 3 調査対象とした手続名については、42 ページの表 4 参照。

② それぞれの手続について、調査対象とした出先機関等又は事業者において最も多く実施されている（注 1 及び 2）本人確認（「事実上の本人確認行為」を含む。）の手順・方法等を、本分析に用いる「当該手続の一般的な手順・方法等」として位置付け

具体的には、次のような方法により、「当該手続等の一般的な手順・方法等」を位置付けた。

- i) 出先機関等又は事業者の間で手順・方法等に差異がみられない手続については、共通して用いられている手順・方法等を本分析に用いる「当該手続の一般的な手順・方法等」と位置付けた。
- ii) 出先機関等又は事業者の間で手順・方法等に差異がみられる手続については、多くの出先機関等又は事業者が実施している手順・方法等を本分析に用いる「当該手続の一般的な手順・方法等」（注 1）として位置付けた（iii に該当する場合を除く。）。
- iii) 出先機関等又は事業者の間で手順・方法等に差異がみられる手続の中には、手順・方法等を一体として見比べた場合に、多くの出先機関等又は事業者が実施している手順・方法等を見出すのが難しい手続もある。こうした手続については、手順・方法等を主要な要素（「本人確認書類の提示等による本人確認」、「面談等による本人確認」及び「郵送を利用した本人確認」等）に分け、要素ごとに多くの出先機関等又は事業者が実施しているものを選定し、これらを組み合わせたものを本分析に用いる「当該手続の一般的な手順・方法等」（注 2）として位置付けた。

(注 1) 多くの出先機関等で実施している場合、それぞれの出先機関等が運用のルールとしてどのように取り扱っているか（例えば、マニュアル等で本人確認書類の種類をどう定めているか。）に着目している。したがって、例えば、申請者等からの本人確認書類の提示等の実績がなくても、運用のルールとして出先機関等が認めていれば、「実施している手順・方法等」として選定した。

(注 2) 横断的な分析を行う本調査の趣旨に照らし、ごく少数の特定の出先機関等又は事業者が実施している手順・方法等を代表例として選ぶのではなく、出先機

関等又は事業者にならざるのみならずみられる内容を組み合わせた手順・方法等を設定し、これを分析することとした。

③ ②で整理した本分析に用いる「当該手続の一般的な手順・方法等」に基づいて、それぞれの行政手続等における本人確認の厳格性（申請者等の「実在性」及び「同一性」の担保）の内容を分類

i) 申請者等の「実在性」の担保

それぞれの手続で、申請者等の「実在性」がどのように担保されているか（申請者等が架空の人物でないことがどのように確認されているか）をみた。

個人に関し、出生（日本人の場合）や在留（外国人の場合）により登載され、氏名の変更、死亡、住所の変更（外国人の出国を含む。）等が適時に反映される基幹的な公簿としては、戸籍簿、住民基本台帳及び外国人登録原票が挙げられる。このため、本分析では、それぞれの行政手続等の申請等で用いられる氏名、性別、生年月日が、戸籍、住民票又は外国人登録原票に記載された氏名、性別、生年月日と同一であることをもって、申請者等の「実在性」が最も高く担保される（注）と整理し、分析を実施することとした。

（注） なお、それぞれの行政手続等の申請等で用いられる氏名が、戸籍、住民票又は外国人登録原票に記載された氏名と同一でない場合について、本分析では、以下の理由から、申請者等の「実在性」が担保されていないとの整理はしていない。

①13 ページのとおり、本調査では、申請者等自身が、原則として窓口に来所して行う申請等の際の本人確認の手順・方法等について横断的な調査を実施している。このため、「性別を偽る」、「年齢を大幅に偽る」といった申請者等が全くの架空の人物であるような事案は本分析の対象には含まない。

②本分析上問題となるのは、もっぱら「偽名（架空の氏名）の使用」ということになるが、「偽名の使用」については、いわゆる「通称（「旧姓」を含む。）の使用」との判別が現実には困難な場合がある。

「通称の使用」については、申請者等が「架空の人物」とはいえない。

具体的には、「本人確認書類の提示等による本人確認」（注）において、戸籍謄（抄）本、戸籍簿、住民票の写し、住民基本台帳、外国人登録証明書若しくは外国人登録原票又はこれらの書類を二次利用して作成された運転免許証等の公的機関発行の証書等による確認が必ず行われるとみられ、申請者等の「実在性」の担保が「最も高いと認められる」手続を「A」と分類し、こうした確認

が必ず行われるとはみられず、申請者等の「実在性」の担保が最も高いとは認められない」手続を「a」と分類した。

(注) 本人確認固有行為としての書類の提示又は提出に限らず、申請書等への必須書類の添付や行政機関による台帳の検索等による事実上の本人確認行為を含む。

ii) 申請者等の「同一性」の担保

それぞれの手続で、申請者等の「同一性」がどのように担保されているか（申請者等の成りすましの防止がどのように図られているか）をみた。

「本人確認書類の提示等による本人確認」、「面談等による本人確認」及び「郵送を利用した本人確認」という本人確認の手順・方法等の3つの要素を通してみた場合に、申請者等の「同一性」の担保が、

- 「高いと認められる」手続を「a」、
- 「一定程度高いと認められる」手続を「b」、
- 「高いと認められない場合がある」手続を「c」、
- 「高いとは認められない」手続を「d」

と分類した。

「3つの要素を通してみる」という点については、

- ・ 第1段階として、「本人確認書類の提示等による本人確認」の内容をみて、申請者等の「同一性」の担保が、「高いと認められる」手続とそうでない手続に区分する、
- ・ 後者の手続については、第2段階として、「面談等による本人確認」の内容をみて、申請者等の「同一性」の担保が、「高いと認められる」手続とそうでない手続に区分する、
- ・ さらに、後者の手続について、第3段階として、「郵送を利用した本人確認」の内容をみる

という流れで分類を行った。

詳細は以下のとおりである。

○分類の進め方

第1段階として、本人確認の手順・方法等の一連の流れの最初に位置することが多い「本人確認書類の提示等による本人確認」について、申請書等の添付書類や本人確認を固有の目的とする書類の提示等による確認の内容をみて、申請者等の「同一性」の担保が、「高いと認められる」、「高いと認められない場合がある」及び「高いとは認められない」の3つの区分のいずれに当たるかを判断した。

このうち、「高いと認められる」と判断した手続は、そのまま「a（高いと認められる）」と分類した。

他方、そのように判断しなかった手続について、「面談等による本人確認」及び「郵送を利用した本人確認」のいずれも行われない場合は、そのまま「c（高いと認められない場合がある）」又は「d（高いとは認められない）」と分類したが、「面談等による本人確認」又は「郵送を利用した本人確認」が行われる場合は、第2段階として、「面談等による本人確認」の内容をみた。

第2段階では、「面談等による本人確認」について、申請時等の口頭質問の実施、職員による面談・調査・試験等の実施、第三者（主治医、事業主等）による関与等の内容をみて、申請者等の「同一性」の担保が、「高いと認められる」又は「高いと認められない場合がある」の2つの区分のいずれに当たるかを判断した。

このうち、「高いと認められる」と判断した手続は、そのまま「a（高いと認められる）」と分類した。

他方、そのように判断しなかった手続について、「郵送を利用した本人確認」が行われない場合は、そのまま「c（高いと認められない場合がある）」と分類したが、「郵送を利用した本人確認」が行われる場合は、第3段階として、「郵送を利用した本人確認」の内容をみた（「面談等による本人確認」がみられないが「郵送を利用した本人確認」がみられる手続についても、併せて、第3段階の中で「郵送を利用した本人確認」の内容をみた。）。

第3段階では、「郵送を利用した本人確認」について、証書等、

引換証、確認通知書等の送付方法等をみて、申請者等の「同一性」の担保が、「高いと認められる」、「一定程度高いと認められる」又は「高いと認められない場合がある」の3つの区分のいずれに当たるかを判断し、それぞれ「a（高いと認められる）」、「b（一定程度高いと認められる）」又は「c（高いと認められない場合がある）」と分類した。

○それぞれの段階における判断に用いた基準等

「本人確認書類の提示等による本人確認」（第1段階）

＜「同一性」の担保が高いと認められる＞

- ・ 氏名、生年月日等の記載など本人確認書類としての機能を具備し、かつ、申請者等と一定期間継続的な関係にある信頼性が高い第三者が発行したものであるなど、その内容が申請者等の「同一性」の担保として有効とみられる証書等（例、主治医の証明書）（注1）が、申請書等の添付書類となっている、
- ・ 本人確認を固有の目的とする書類の提示等による確認が必ず行われ、その際に、本人確認書類として申請者等の「同一性」を担保する効果が高いとは認められない証書等（例、民間機関発行の証書等、証書等に記載されることとなる者以外の者も申請・取得できる公的機関発行の証書等など）（注2）のみの提示等による確認は認めていない

については、申請者等の「同一性」の担保が、「高いと認められる」と判断した。

（注1）「主治医、事業主の証明書」（事業主が手続を行う場合は送付状等が付くことから、これに含めた。）、「養成機関による長期間の講習等の卒業証明書又は修了証明書等」、「個人ごとに試験官等により行われる実技試験等の合格証明書等」、「実印の押印と印鑑登録証明書（発行日から〇月以内等の制限付き）の提出」等を指す。

なお、主治医、事業主及び養成機関は、公的機関の場合も民間機関の場合もあるが、そのことによる差を設ける必要はないと考え、一律に扱った。

（注2）民間機関発行の証書等及び後述（2）のイで、利用に係る「同一性」の担保が「d（高いとは認められない）」と分類された公的機関発行の証書等（住民票の写し、戸籍謄（抄）本、発行日を問わない印鑑登録証明書、発行日を問わない納税証明書（国税・都道府県税・市町村税）、母子健康

手帳)を示す。

＜「同一性」の担保が高いと認められない場合がある＞

- ・ 申請書等の添付書類の内容が申請者等の「同一性」の担保として有効とはみられない場合があり（注1及び2）、本人確認を固有の目的とする書類の提示等による確認についても、
 - i) 本人確認書類として申請者等の「同一性」を担保する効果が高いとは認められない証書等のみの提示等でも確認を認めている、（注3）
 - ii) あるいは、書類の提示等がなくても、「面談等による確認」など別途の本人確認の手順・方法等によることを認めている

については、申請者の「同一性」の担保が、「高いと認められない場合がある」と判断した。

（注1）養成機関の証明書でも1～2日で終了する講習の修了証明書、試験機関による多数集合した筆記試験の合格証明書等は、原則として、申請者等の「同一性」の担保として有効とはみられないと判断した。ただし、受講・受験に際し厳格な本人確認を行っている（例えば、試験機関が受験資格となる養成機関（長期間の講習等）の卒業証明書を確認済であること）など特段の要素があれば、「同一性」の担保として有効とみられると判断した。

（注2）申請書等の添付書類が複数の種類の証書等から選択できる（例、発行日から3月以内の住民票の写し又は印鑑登録証明書）手続や申請者の種別により添付書類が異なる（例、養成機関卒業者は卒業証明書、試験合格者は合格証明書を提出する）手続があり、こうした手続については添付書類の内容が、申請者等の「同一性」の担保として有効とはみられないパターンをとらえて「同一性の担保として有効とはみられない場合がある」と判断した。なお、「単一パターンしかない添付書類の内容が申請者等の「同一性」の担保として有効とはみられない」、あるいは、「いずれのパターンの添付書類の内容も申請者等の「同一性」の担保として有効とはみられない」手続も一部にみられたが、これらも「同一性の担保として有効とはみられない場合がある」に含めた。

（注3）例えば、各手続の一般的な手順・方法等が採用している本人確認書類について、「公的機関発行（写真付き）1点」、「民間機関発行1点」のいずれでも認められる場合、本人確認書類として申請者等の「同一性」を担保する効果が低い「民間機関発行1点」が使用される場合があるため、「同一性」の担保が「高いと認められない場合がある」と判断した。

なお、本人確認を固有の目的とする書類の提示等による確認について、後述（2）のイで、利用に係る「同一性」の担保が「c（高いと認められない場合がある）」と分類された公的機関発行の証書等のみの提示等でも確認を認めている手続がある。「同一性の担保が高いと認められない場合がある証書等を二次利用する場合がある」という事象をどのように分析するかということであるが、本調査では、二次利用される証書等の発行プロセスで使用された本人確認書類の種類別実績データ等は把握していない。このため、下線を付した点（「場合がある」）については、発行プロセスに問題が存在する証書等であることは指摘しているが、問題の程度については分

析していない。また、こうした証書等（利用に係る「同一性」の担保が「c（高いと認められない場合がある）」）の中に、特に成りすまし取得が横行しているといった状況にあるものは、本調査では見当たらない。以上のような点を踏まえ、本分析では、利用に係る「同一性」の担保が「c（高いと認められない場合がある）」と分類された証書等を二次利用する場合がある手続については、本人確認書類の提示等による確認に関し、申請者等の「同一性」の担保が「高いと認められない場合がある」とはせずに、「高いと認められる」とした。

< 「同一性」の担保が高いとは認められない >

- ・ 申請等に対し行政機関等が台帳等の確認を実施するが、申請者等に本人確認書類等（申請書等の添付書類を含む。）の提示・提出を求めている、
- ・ 申請等によらず、行政機関が台帳等の確認を実施し、職権で手続（証書等の発行等）（注1）を行う、
- ・ 申請等に対し台帳等の確認も実施せず、本人確認書類等の提示・提出も求めている（注2）

については、申請者等の「同一性」の担保が、「高いとは認められない」と判断した。

（注1） 調査対象とした手続には、行政機関が台帳等の確認を実施し、申請等によらず職権で証書等を郵送するものがあつた。同手続は、本人確認書類の提示等による本人確認との関係では、申請者等の「同一性」の担保が「高いとは認められない」ことになる。その上で、郵送の送付方法の内容をみて、手続全体としての、申請者等の「同一性」の担保について分類した。また、「行政機関が台帳等の確認を実施して、職権で案内書等を送付。申請はその後に行われ、当該案内書等のみの提出で手続が可。」という手続もあり、類似例として整理した。

（注2） 調査対象とした手続には、申請等に対し台帳等の確認も含めて本人確認書類の提示等による本人確認を実施していないが、講習を実施しているものがあつた。同手続は、本人確認書類の提示等による本人確認との関係では、申請者等の「同一性」の担保が「高いとは認められない」ことになる。その上で、講習の内容をみて、手続全体としての、申請者等の「同一性」の担保について分類した。

「面談等による本人確認」（第2段階）

< 「同一性」の担保が高いと認められる >

- ・ 面談等による本人確認の手順・方法等が、申請者等一人一人に対して職員が緊密な形で実施しているなど、申請者等の「同一性」の担保として有効とみられるものであり（注1）、かつ、第1段階（「本人確認書類の提示等による本人確認」）では申請者等の「同一性」の担保が十分といえな

かった場合を補う形で実施（例、本人確認書類の提示等ができない場合に口頭質問を実施）される（注2）

については、申請者等の「同一性」の担保が、「高いと認められる」と判断した。

（注1）「家族構成等を口頭質問し、確認者側の記録と照合」、「職員による個別面談・調査・実技試験等の実施」、「主治医、事業主等による継続した関与」等を指す。

（注2）分析上、面談等による確認に該当する可能性がある手順・方法等ではできるだけ幅広く対象とした。多数集合しての筆記試験の実施や短期間の講習会の実施なども面談等による本人確認がみられると位置付けた上で、内容に応じて分類を行うというプロセスを採った。

< 「同一性」の担保が高いと認められない場合がある >

- ・ 面談等による本人確認の手順・方法等が、申請者等の「同一性」の担保として有効とはみられない（注1）又は「本人確認書類の提示等による本人確認」では申請者等の「同一性」の担保が十分といえなかった場合を補うに至らない（注2）

については、申請者等の「同一性」の担保が、「高いと認められない場合がある」と判断した。

（注1）「多数集合しての筆記試験の実施」、「短期間の講習会の実施」などがある。

（注2）申請者等の「同一性」の担保として有効とみられる手順・方法等であるが、当該手順・方法等の対象とならないケースがある場合、手順・方法等自体が申請者等の「同一性」の担保として有効とはみられない場合の双方を含めて、面談等による本人確認に関し、申請者等の「同一性」の担保が、「高いと認められない場合がある」とした。

「郵送を利用した本人確認」（第3段階）

< 「同一性」の担保が高いと認められる >

- ・ 郵送を利用した本人確認が、「個人の住民票住所あて（注1）の転送不要郵便（注2）」又は「事業所あての郵便」で実施されている

については、申請者等の「同一性」の担保が、「高いと認められる」と判断した。

（注1）「公的機関発行の証書等記載住所」、「公的機関の独自システムに登録されている住所」等は、住民票住所と同等とした。

（注2）8ページのとおり、郵送を利用した本人確認においては、「転送不要郵便」とする方が「転送可能郵便」とするよりも、成りすまし防止対策としての効果が高い。

< 「同一性」の担保が一定程度高いと認められる >

- ・ 郵送を利用した本人確認が、「個人の住民票住所あての転送可能郵便」で実施されている

については、申請者等の「同一性」の担保が、「一定程度高いと認められる」と判断した。

< 「同一性」の担保が高いと認められない場合がある >

- ・ 郵送を利用した本人確認が、「個人の申出住所あてに転送可能郵便」で実施されている、(注)
- ・ 郵送を利用した本人確認が行われる場合が限定されており（例、本人確認書類が住民票の写し等特定の種類の証書等である場合に確認通知書を郵送する。）、第1段階（「本人確認書類の提示等による本人確認」）や第2段階（「面談等による本人確認」）では申請者等の「同一性」の担保が十分とはいえなかった場合が、郵送を利用した確認の実施対象外となっている

については、申請者等の「同一性」の担保が、「高いと認められない場合がある」と判断した。

(注) 分析上、郵送を利用した本人確認に該当する可能性がある手順・方法等はできるだけ幅広く対象とした。申出住所宛の郵送については、そもそも郵送を利用した確認が行われている場合には当たらないとの見方もできるが、ここでは、申請者等の希望に対するサービスとして申出住所あてに郵送しているのではなく、証書等の申出住所あての郵送が原則となっているような手続については、郵送を利用した確認がみられると位置付けた上で、内容に応じ分類を行うというプロセスを採った。

iii) 分類結果の表記

それぞれの手続について、i) による申請者等の「実在性」の担保の分類結果の符号、ii) による申請者等の「同一性」の担保の分類結果の符号を二けたの形に連ねて表すこととした（例、「実在性」の担保の分類結果が「A」、「同一性」の担保の分類結果が「a」の手続は、「A a」と表す。）。(注)

(注) 重ねて表記はしているが、それぞれの手続について、申請者等の「実在性」の担保と「同一性」の担保の分類は独立したものである。したがって、例えば住民

票の写し又は健康保険被保険者証（組合管掌）のいずれか1点のみで本人確認を行うことが可能な手続の場合、「実在性」の担保は健康保険被保険者証（組合管掌）が使用される場合があるため「a」と分類され、「同一性」の担保は住民票の写しを使用される場合があるために「c」と分類され、手続としてみれば「ac」と表記される。

④ 証書等が発行される行政手続については、②で整理した本分析に用いる「当該手続の一般的な手順・方法等」に基づいて、申請者等への証書等の交付の確実性を分析

証書等が発行される行政手続において、本人確認の手順・方法等により申請者の「実在性」及び「同一性」を担保したとしても、当該証書等の申請者への交付の段階で間違いが生じる可能性がある。行政手続により発行される証書等の多くが本人確認書類として二次利用されていることにかんがみ、証書等の申請者への交付が確実なものであるかどうかを追加的にみた。

具体的には、③で申請者等の「同一性」の担保を「a（高いと認められる）」と分類した手続において（注1）、証書等を「その場で即日交付」すること、「配達記録郵便等（注2）で郵送交付」すること、「後日交付し、その際に本人確認（本人確認書類の提示、申請等の際に提出した写真との照合、配達記録郵便で郵送した引換証の提出等）を実施」することは、交付の確実性が高いと認められる方法であると判断した。

（注1）③で申請者等の「同一性」の担保を、「b」、「c」、「d」と分類した行政手続については、交付の確実性を分析する実益が低いため、同分析は行っていない。

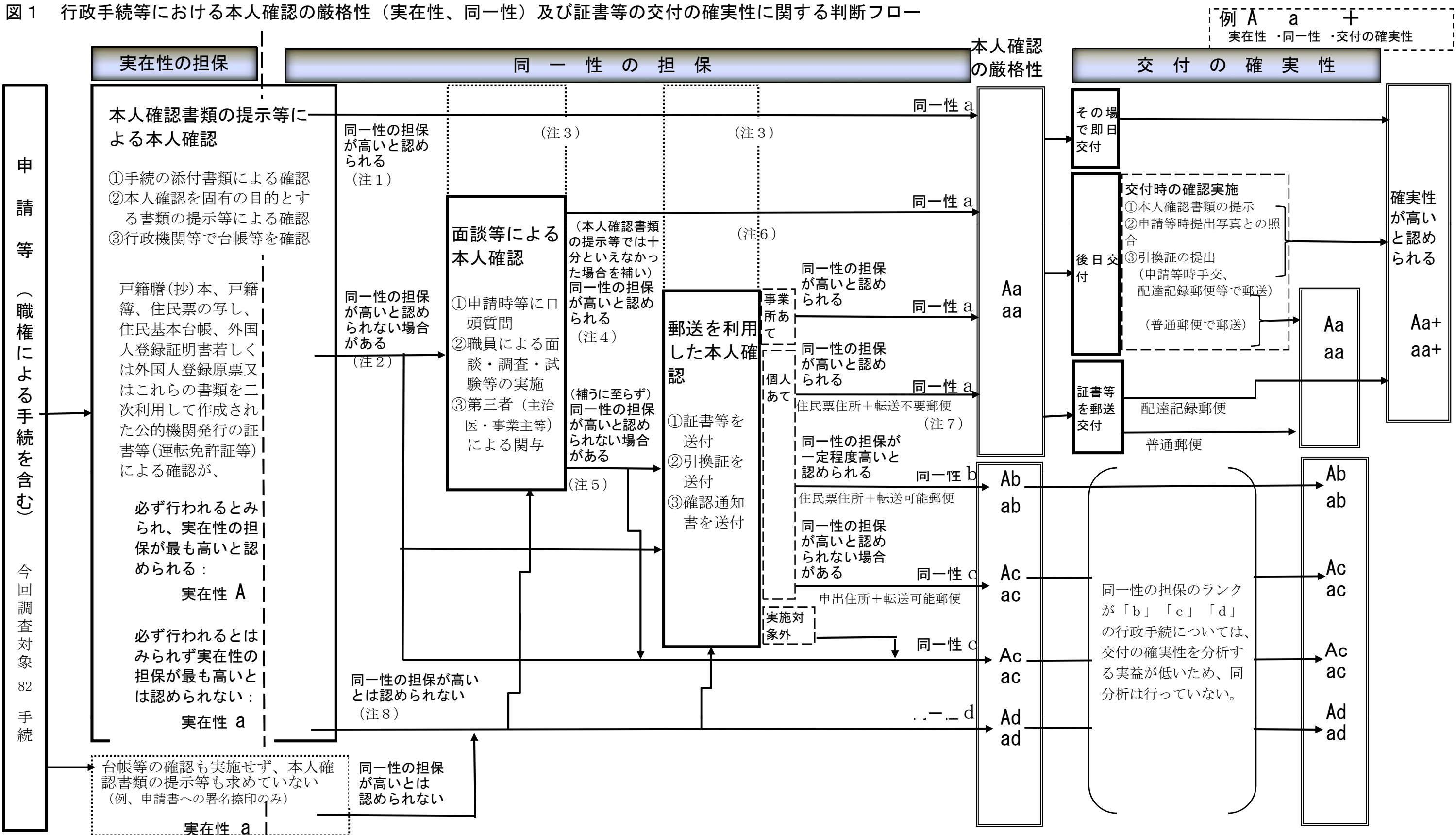
（注2）配達記録郵便等には、配達記録郵便のほか書留郵便（一般書留及び簡易書留）を含む。

なお、郵便物の引受けと送達を記録するのが「配達記録郵便」である。「書留郵便」では、一般書留は引受けから送達までの送達過程のすべてが、簡易書留は引受けと送達記録されるほか、郵便物が壊れた場合等の損害賠償が付いている。

証書等の交付のすべてが、確実性が高いと認められる交付方法により実施されているとみられる手続については、「証書等の交付の確実性が高いと認められる」手続と判断し、③による分類結果の符号に「+」の記号を付記した。（例、A a +）

③及び④の流れを整理すると、次図のとおりとなる。

図1 行政手続等における本人確認の厳格性（実在性、同一性）及び証書等の交付の確実性に関する判断フロー



(注1) 申請書等の必須の添付書類として、「主治医、事業主の証明書が提出される」（事業主が手続を行う場合を含む。）、「養成機関による長期間の講習等の卒業証明書・修了証明書等が提出される」、「個人ごとに試験官等により行われる実技試験等の合格証明書等が提出される」、「実印の押印と印鑑登録証明書（発行日から〇月以内などの制限付き）を提出する」等は、「同一性の担保が高いと認められる」に含めている。

(注2) 「民間機関発行の証書等のみの提示でも確認を認めている」、「住民票の写しの提出、発行日を問わない印鑑登録証明書の提出のみでも確認を認めている」、「住民票の写しと1～2日で終了する講習や筆記試験の修了証明書・合格証明書等のみの提出」、「本人確認書類の提示等がなくても「面談等による確認」など別途の手順・方法等によることを認めている」などである。

(注3) 「本人確認書類の提示等による本人確認」をもって「同一性の担保が高いと認められる」手続で、さらに加えて「面談等による本人確認」や「郵送を利用した本人確認」が行われるものもある。

(注4) 「家族構成を口頭質問し、確認者側の記録と照合」、「職員による個別面談・調査・実技試験等の実施」、「主治医、事業主等による継続した関与」などは、「同一性の担保が高いと認められる」に含めている。

(注5) 例えば、「多数集合しての筆記試験の実施」、「短期間の講習会の実施」などである。

(注6) 「面談等による確認」をもって「同一性の担保が高いと認められる」手続で、さらに加えて「郵送を利用した確認」が行われるものもある。

(注7) 「公的機関発行の証書等記載住所」、「公的機関の独自システムに登録されている住所」は、住民票住所と同等としている。

(注8) 例えば、i 「申請等を受けて行政機関等が台帳等の確認を実施するが、申請者等に本人確認書類等の提示・提出を求めている」、ii 「申請等によらず、行政機関が台帳等の確認を実施し職権で手続（証書等の発行など）を行う」などである。iについては「面談等による確認」や「郵送を利用した確認」が別途行われる余地があるが、今回の分析対象には該当例がない。iiについては「郵送を利用した確認」の実施例があり、証書等の送付方法の内容により「同一性」の担保について分類される。なお、「行政機関が台帳等の確認を実施し、職権で案内書を送付。申請はその後に行われ、当該案内書等のみの提出で手続が可」という手続は、iiの類似例として取り扱っている。

(イ) 分析の結果

調査対象とした79の行政手続の分析の結果は、「A a」33手続（うち「A a +」18手続）、「a a」19手続（うち「a a +」3手続）、「A b」8手続、「A c」8手続、「a c」9手続、「A d」1手続、「a d」1手続となった。また、調査対象とした民間取引に係る3手続については、「A a」、「a a」、「a c」がそれぞれ1手続となった。

(参考)

申請者等の「実在性」の担保が、	申請者等の「同一性」の担保が、	証書等の交付の確実性が、
最も高いと認められる A	高いと認められる a	高いと認められる +
最も高いとは認められない a	一定程度高いと認められる b	
	高いと認められない場合がある c	
	高いとは認められない d	

それぞれの手続の分類結果を、行政手続等の性格による区分（「個人に関する基幹的な公正証書原本記録の作成・変更」等）ごとに、行政手続等の事務の種類（「国が実施する事務」等）、国の法令又は通知による本人確認固有行為の規定の有無、分析に用いた「当該手続の一般的な手順・方法等」の定め方（(ア)の②参照）と合わせて整理すると、次表のとおりである。

(注) なお、分析が過度に複雑なものとなることを避けるため、「外国人の新規登録」以外の手続について、例えば、「実在性」については住民票又は戸籍に記載されている氏名等との関係でみるなど、基本的に日本人が申請者等である場合についての分析となっている。

表4 調査対象行政手続等における本人確認の厳格性等の整理

行政手続等の性格による区分	手続名 (注2)	実施機関名	事務の種類 (注3)	本人確認固有行為 (注4)	一般的手順等 (注5)	本人確認の厳格性及び証書等の交付の確実性 (注6)								
						Aa	aa	Ab	Ac	ac	Ad	ad		
個人に関する基幹的な公正証書原本記録の作成・変更	住民異動届(転出)	市区町村	④	通	ii				○					
	印鑑登録(個人)	市区町村	④		ii			○						
	婚姻届	市区町村	③	通	iii			○						
	出生届	市区町村	③		ii	○								
	外国人の新規登録	市区町村	③	法通	i	○+								
不特定の用途に向けられた個人認証の発行	住民基本台帳カード(写真付き)の交付	市区町村	④	法通	ii			○						
特定の用途に向けられた個人認証の発行	一般旅券の発給	都道府県	③	法通	i	○+								
	船員手帳の交付	地方運輸局等	① (③)		i	○+								
公的な給付の受給資格の付与(金銭給付主体)	療養補償給付たる療養の費用の支給	労働基準監督署	①		i		○							
	休業補償給付及び休業特別支給金の支給	労働基準監督署	①		i		○							
	傷病年金の受給権者の定期報告(労災保険)	労働基準監督署	①		i		○							
	雇用保険被保険者資格取得届	公共職業安定所	①		i		○							
	失業の認定	公共職業安定所	①		i		○							
	雇用保険就業促進手当(就業手当)の給付決定	公共職業安定所	①		i		○							
	教育訓練給付金の給付決定	公共職業安定所	①	通	i		○							
	高年齢雇用継続基本給付金の給付決定	公共職業安定所	①		i		○							
	育児休業基本給付金の給付決定	公共職業安定所	①		i		○							
	国民年金第3号被保険者資格の認定	社会保険事務所	①		i		○							
	児童扶養手当の認定	福祉事務所	③		iii	○								
	特別障害者手当の現況確認	福祉事務所	③		iii	○								
	特別児童扶養手当の認定	都道府県、市区町村	③		iii	○								
	特別児童扶養手当の現況確認	都道府県、市区町村	③		iii	○								
	国民年金被保険者資格の確認(20歳到達)	市区町村	③		iii			○						
	企業年金連合会老齢年金給付の裁定	企業年金連合会	⑤		i				○					
	中小企業退職金共済制度に係る退職金の給付決定	独立行政法人勤労者退職金共済機構	⑥		i	○								
	農業者年金(旧制度)に係る受給権の裁定	独立行政法人農業者年金基金	⑥		i	○								
	公的な給付の受給資格の付与(サービス給付主体)	地方公務員共済組合員の認定	地方公務員共済組合	⑤		i		○						
		健康保険・厚生年金保険被保険者資格の取得の確認	社会保険事務所	①		i		○						
船員保険・厚生年金保険被保険者資格の取得の確認		社会保険事務所	①		i		○							

行政手続等の性格による区分	手続名 (注2)	実施機関名	事務の種類 (注3)	本人確認固有行為 (注4)	一般的手順等 (注5)	本人確認の厳格性及び証書等の交付の確実性 (注6)						
						Aa	aa	Ab	Ac	ac	Ad	ad
	船員保険被保険者資格喪失後の継続療養受給の認定	社会保険事務所	①	通	i		○					
	健康保険日雇特別被保険者手帳の交付	社会保険事務所	①	通	ii			○				
	戦傷病者の認定	都道府県	③		i	○						
	老人保健法 75 歳到達の届出	市区町村	③		iii	○						
	妊娠の届出 (母子健康手帳)	市区町村	④		ii						○	
	身体障害者の認定	市区町村	④		iii	○+						
	療育手帳等の交付	福祉事務所	④		iii	○+						
	政令で定める精神障害の状態であることの認定	市区町村	④		iii		○+					
	介護保険被保険者証の交付 (65 歳到達)	市区町村	④		ii			○				
	要介護 (要支援) の認定	市区町村	④		ii	○						
	国民健康保険被保険者の資格取得の届出	市区町村	④		iii				○			
	健康保険被保険者の資格の取得の認定 (組合)	健康保険組合	⑤		ii	○						
	免許・資格の付与とこれを制度的に担保する公証行為	普通自動車運転免許の付与	都道府県公安委員会	④		i	○+					
原動機付自転車運転免許の付与		都道府県公安委員会	④		i			○				
無線従事者免許の付与		地方総合通信局等	①		i					○		
消防設備士の資格の付与		都道府県	④		ii					○		
防火管理者の資格の付与		市区町村等	④		ii					○		
危険物取扱者の資格の付与		都道府県	④		ii					○		
クレーン・デリック運転士免許の付与		都道府県労働局	①	通	ii		○+					
発破技士免許の付与		都道府県労働局	①	通	ii					○		
あん摩マッサージ指圧師免許の付与		(財) 東洋療法研修試験財団	②		i	○+						
調理師免許の付与		都道府県	④		iii	○						
特種電気工事資格者免許の付与		産業保安監督部	①		i	○+						
認定電気工事従事者免許の付与		産業保安監督部	①		i	○+						
電気工事士免許の付与 (第一種)		都道府県	④		i	○+						
電気工事士免許の付与 (第二種)		都道府県	④		i				○			
高圧ガス販売主任者免許の付与		都道府県	④		i					○		
動力車操縦者運転免許の付与		地方運輸局	①		i	○+						
海技士免許の付与		地方運輸局等	①		i	○+						
耐空検査員資格の付与		国土交通本省航空局	①		i					○		
航空従事者資格の付与		本省航空局及び地方航空局	①		i	○+						
運航管理者資格の付与		国土交通本省航空局	①		i	○+						
宅地建物取引主任者の登録	都道府県	④		i				○				
宅地建物取引主任者証の交付	都道府県	④		iii				○				

行政手続等の性格による区分	手続名 (注2)	実施機関名	事務の種類 (注3)	本人確認固有行為 (注4)	一般的手順等 (注5)	本人確認の厳格性及び証書等の交付の確実性 (注6)						
						Aa	aa	Ab	Ac	ac	Ad	ad
公正証書原本記録の写しの発行	運転経歴証明書の交付(普通自動車運転免許)	都道府県公安委員会	④		i	○+						
	運転経歴証明書の交付(原動機付自転車運転免許)	都道府県公安委員会	④		i	○+						
	納税証明(都道府県税)	都道府県	④		ii		○					
	納税証明(市町村税)	市区町村	④		ii			○				
	住民票の写しの交付	市区町村	④	Ⓣ	ii				○			
	戸籍の附票の写しの交付	市区町村	④	Ⓣ	ii				○			
	印鑑登録証明書(個人)の発行	市区町村	④		i	○+						
	戸籍謄(抄)本の交付	市区町村	③		ii				○			
	納税証明(国税)	税務署	①	Ⓣ	i		○					
個人以外に関する基幹的な公正証書原本記録の作成・変更	不動産登記(売買による所有権の移転の登記)	法務局	①	Ⓣ	i	○						
	自動車の新規登録	運輸支局等	①		i	○						
	検査対象外軽自動車の使用の届出	運輸支局等	①		i			○				
その他の行政手続	供託	法務局	①		i							○
	供託物の還付	法務局	①	Ⓣ	i	○						
	学生証の交付(国立大学法人)	国立大学法人	⑦		i		○+					
	学生証の交付(私立大学)	私立大学	⑦		ii	○+						
民間取引	預貯金口座の新規開設	金融機関		Ⓣ	ii					○		
	携帯電話等の加入契約	携帯音声通信事業者		Ⓣ	ii		○					
	認定認証業務における電子証明書の発行	民間認証事業者		Ⓣ	i	○						

(注) 1 当省の調査結果による。調査は、平成18年8月～11月に行われたものであり、調査結果は、その時点における制度・運用に基づいている。

- 2 「手続名」欄のゴシック文字は、本人確認書類として二次利用される証書等が発行される行政手続を示す。
3 「事務の種類」欄の①は国の機関の事務、②は国が公益法人に委託した事務、③は地方公共団体の法定受託事務、④は地方公共団体の自治事務、⑤は健康保険組合等公法人の事務、⑥は独立行政法人の事務、⑦はその他を示す。

なお、「船員手帳の交付」については、地方運輸局が「国の機関の事務」として実施しているのに加え、一部の地域では市町村も「法定受託事務」として実施している。本表では、「国の機関の事務」として計上した。

4 「本人確認固有行為」欄のⓉは、本人確認固有行為を法令(法律、政令又は省令)で規定するもの、Ⓣは、本人確認固有行為を通知で規定するものをそれぞれ指す。

5 「一般的手順等」の欄については以下のとおり。

- i 出先機関等又は事業者の間で手順・方法等に差異がみられない手続であり、共通して用いられている手順・方法等を「一般的な手順・方法等」とした。
- ii 出先機関等又は事業者の間で手順・方法等に差異がみられる手続であり、多くの出先機関等又は事業者が実施している手順・方法等を「一般的な手順・方法等」とした(iiiに該当する場合を除く)。
- iii 出先機関等又は事業者の間で手順・方法等に差異がみられる手続であり、手順・方法等を一体として見比べた場合には多くの出先機関又は事業者が実施している手順・方法等を見出すのが難しいことから、手順・方法等を主要な要素(「本人確認書類の提示等による本人確認」、「面談等による本人確認」及び「郵送を利用した本人確認」等)に分け、要素ごとに多くの出先機関等又は事業者が実施しているものを選定し、これらを組み合わせたものを「一般的な手順・方法等」とした。

6 申請者等の「実在性」担保の分類(左側のアルファベット A、a)と申請者等の「同一性」の担保の分類(右側のアルファベット a、b、c、d)の組合せのいずれに該当するかを○印で示した。さらに、証書等の「交付の確実性が高いと認められる」手続は、+を○印に付記した。

なお、分析の結果該当する手続がなかった組合せ(例、「a b」)は、表の欄を設けていない。

7 各行政手続等の分析結果は、資料編の表4-(1)-③を参照。

行政手続等の性格による区分ごとに、分析結果の概要を示すと、以下のとおりである。

○個人に関する基幹的な公正証書原本記録の作成・変更

【調査対象5手続】

「住民異動届（転出）」、「印鑑登録（個人）」、「婚姻届」、「出生届」及び「外国人の新規登録」

<申請者の「実在性」の担保>

いずれの手続も、住民基本台帳等の基幹的な公正証書原本記録に係る手続であり、当該公正証書原本記録に記載されている者が申請者となる手続であることから、「A（最も高いと認められる）」とした。

<申請者の「同一性」の担保>

「出生届」及び「外国人の新規登録」は、医師等作成の出生証明書、外国政府発行の旅券など申請書等の添付書類等の内容が申請者の「同一性」の担保として有効とみられることから、「a（高いと認められる）」とした。「印鑑登録（個人）」（注1）及び「婚姻届」（注2）は、本人確認書類による確認ができない場合の確認通知書や引換証の住民票住所への送付が転送不要郵便で実施されていないことから、「b（一定程度高いと認められる）」とした。

他方、「住民異動届（転出）」は、民間機関発行の証書等（例 社員証）の提示、あるいは母子健康手帳（注3）の提示のみでも本人確認を認めていることから、「c（高いと認められない場合がある）」とした。

（注1）「印鑑登録（個人）」については、引換証により後日交付する際に、本人確認書類の提示を求めているが、母子健康手帳等の提示のみでも確認を認めていることから（注3を参照）、分類は「b」のままとした。

（注2）「婚姻届」については、平成19年5月に戸籍法の一部を改正する法律が成立し、20年4月に戸籍法施行規則の一部を改正する省令が公布された。同法令では、窓口で本人確認ができない場合の確認通知書の送付方法について、住民票住所への転送不要郵便による送付等が明記された（20年5月施行）。

（注3）氏名及び生年月日は、本人の自筆となっている（後述（2）イ参照）。

<証書等の交付の確実性>

「外国人の新規登録」は、引換証により後日交付する際に本人確認書類の提示を求め、申請の際に提出した写真と照合していることから、「+（高いと認められる）」とした。

○不特定の用途に向けられた個人認証の発行及び特定の用途に向けられた個人認証の発行

【調査対象3手続】

「住民基本台帳カード（写真付き）の交付」、「一般旅券の発給」及び「船員手帳の交付」

<申請者の「実在性」の担保>

いずれの手続も、住民票の写しの提出、戸籍謄（抄）本の提出、あるいは住民基本台帳による確認が行われていることから、「A（最も高いと認められる）」とした。

<申請者の「同一性」の担保>

「一般旅券の発給」は、公的機関発行の証書等であっても写真付きの特定の種類の証書等（運転免許証等）以外のものについては2点の複数書類確認を行い、すべての申請について引換証を住民票住所に転送不要郵便で送付し、後日交付時に口頭質問を実施していることから、また、「船員手帳の交付」は、事業主の証明書（申請書等の添付書類）の内容が申請者の「同一性」の担保として有効とみられることから、いずれも「a（高いと認められる）」とした。

「住民基本台帳カード（写真付き）の交付」は、本人確認書類による確認ができない場合の引換証の住民票住所への送付が転送不要郵便で実施されていないことから（注）、「b（一定程度高いと認められる）」とした。

（注）引換証により後日交付する際に、本人確認書類の提示を求めているが、民間機関発行の証書等のみ（例、社員証）で確認を認めていることから、分類は「b」のままとした。

<証書等の交付の確実性>

「一般旅券の発給」は、引換証により後日交付する際に本人確認書類の提示を求め、申請の際に提出した写真と照合していることか

ら、また、「船員手帳の交付」は、申請の際に厳格な本人確認を実施しその場で即日交付していることから、いずれも「+（高いと認められる）」とした。

○公的な給付の受給資格の付与（金銭給付主体）

【調査対象 18 手続】

「療養補償給付たる療養の費用の支給」、「休業補償給付及び休業特別支給金の支給」、「傷病年金の受給権者の定期報告（労災保険）」、「雇用保険被保険者資格取得届」、「失業の認定」、「雇用保険就業促進手当（就業手当）の給付決定」、「教育訓練給付金の給付決定」、「高年齢雇用継続基本給付金の給付決定」、「育児休業基本給付金の給付決定」、「国民年金第 3 号被保険者資格の認定」、「児童扶養手当の認定」、「特別障害者手当の現況確認」、「特別児童扶養手当の認定」、「特別児童扶養手当の現況確認」、「国民年金被保険者資格の確認（20 歳到達）」、「企業年金連合会老齢年金給付の裁定」、「中小企業退職金共済制度に係る退職金の給付決定」及び「農業者年金（旧制度）に係る受給権の裁定」

<申請者の「実在性」の担保>

「児童扶養手当の認定」等社会福祉関係の 4 手続は、住民票の写し及び戸籍謄（抄）本の提出が行われている、あるいは住民票に基づいて登録された氏名等を用いて手続が行われていることから、社会保険関係の 2 手続のうち「国民年金被保険者資格の確認（20 歳到達）」は、住民基本台帳ネットワークシステムから取得した情報に基づいて社会保険庁が送付した加入案内通知書を市区町村への届出の際に提出していることから、「企業年金連合会老齢年金給付の裁定」及び「農業者年金（旧制度）に係る受給権の裁定」は、住民票の写しの提出、戸籍謄（抄）本の提出、あるいは請求者の生年月日を明らかにすることができる市区町村長の証明書を提出していることから、「中小企業退職金共済制度に係る退職金の給付決定」は、住民票の写し又は印鑑登録証明書の提出が行われていることから、いずれも「A（最も高いと認められる）」とした。（注1）

他方、社会保険関係の 2 手続のうち「国民年金第 3 号被保険者資格の認定」、労災保険関係の 3 手続及び雇用保険関係の 6 手続は、住民票や戸籍等に記載された氏名ではない旧姓や通称による申請等が必ずしも排除されておらず、住民票の写しの提出等による確認が行われていないことから、「a（最も高いとは認められない）」とした。

(注2)

(注1) 申請者の「実在性」の担保が「A」の手続は、次のとおりである。

- 社会福祉関係の手続
「児童扶養手当の認定」、「特別障害者手当の現況確認」、「特別児童扶養手当の認定」及び「特別児童扶養手当の現況確認」
- 社会保険関係の手続
「国民年金被保険者資格の確認（20歳到達）」
- その他の手続
「企業年金連合会老齢年金給付の裁定」、「中小企業退職金共済制度に係る退職金の給付決定」及び「農業者年金（旧制度）に係る受給権の裁定」

(注2) 申請者の「実在性」の担保が「a」の手続は、次のとおりである。

- 社会保険関係の手続
「国民年金第3号被保険者資格の認定」
- 労災保険関係の手続
「療養補償給付たる療養の費用の支給」、「休業補償給付及び休業特別支給金の支給」及び「傷病年金の受給権者の定期報告（労災保険）」
- 雇用保険関係の手続
「雇用保険被保険者資格取得届」、「失業の認定」、「雇用保険就業促進手当（就業手当）の給付決定」、「教育訓練給付金の給付決定」、「高齢雇用継続基本給付金の給付決定」及び「育児休業基本給付金の給付決定」

<申請者の「同一性」の担保>

「国民年金被保険者資格の確認（20歳到達）」及び「企業年金連合会老齢年金給付の裁定」以外の16手続は、主治医の診断書、事業主発行の給与明細書、発行日から3月以内の印鑑登録証明書を添えた実印の押印など申請書等の添付書類等の内容が申請者の「同一性」の担保として有効とみられることなどから（注）、「a（高いと認められる）」とした。「国民年金被保険者資格の確認（20歳到達）」は、加入案内通知書以外の書類の提示等が特になく、当該加入案内通知書及び年金手帳の住民票住所への送付が転送不要郵便で実施されていないことから、「b（一定程度高いと認められる）」とし、「企業年金連合会老齢年金給付の裁定」は、申出住所への送付であることから「c（高いと認められない場合がある）」とした。

（注）申請者の「同一性」の担保が「a」の手続のうち多くの手続では、さらに、以下の取扱い（申請者の「同一性」の担保として有効とみられる「面談等による本人確認」、「郵送を利用した本人確認」）がみられた。

- 申請の際等の口頭質問の実施
「療養補償給付たる療養の費用の支給」及び「休業補償給付及び休業特別支給金の支給」
- 職員等による個別の面談・調査等の実施
「失業の認定」、「雇用保険就業促進手当（就業手当）の給付決定」、「教育訓練給付金の給付決定」及び「児童扶養手当の認定」
- 主治医、事業主等による継続的関与
「療養補償給付たる療養の費用の支給」、「休業補償給付及び休業特別支給金の支給」、「雇用保険被保険者資格取得届」、「高齢雇用継続基本給付金の給付決定」、「育児休業基本給付金の給付決定」、「国民年金第3号被保険者資格

の認定」及び「特別児童扶養手当の認定」

○公的な給付の受給資格の付与（サービス給付主体）

【調査対象 15 手続】

「地方公務員共済組合員の認定」、「健康保険・厚生年金保険被保険者資格の取得の確認」、「船員保険・厚生年金保険被保険者資格の取得の確認」、「船員保険被保険者資格喪失後の継続療養受給の認定」、「健康保険日雇特例被保険者手帳の交付」、「戦傷病者の認定」、「老人保健法 75 歳到達の届出」、「妊娠の届出（母子健康手帳）」、「身体障害者の認定」、「療育手帳等の交付」、「政令で定める精神障害の状態であることの認定」、「介護保険被保険者証の交付（65 歳到達）」、「要介護（要支援）の認定」、「国民健康保険被保険者の資格取得の届出」及び「健康保険被保険者の資格の取得の認定（組合）」

<申請者の「実在性」の担保>

社会福祉等関係の 5 手続のうち「戦傷病者の認定」等 4 手続及び社会保険関係の 10 手続のうち「老人保健法 75 歳到達の届出」など 6 手続は、住民票の写しの提出、戸籍謄（抄）本の提出、あるいは住民基本台帳による確認が行われていることから、いずれも「A（最も高いと認められる）」とした。（注1）

他方、社会福祉等関係の 5 手続のうち「政令で定める精神障害の状態であることの認定」は、住民票の写しの提出等による確認が行われていないことから、また、社会保険関係の 10 手続のうち「地方公務員共済組合員の認定」等 4 手続は、住民票や戸籍等に記載された氏名ではない旧姓や通称による手続が必ずしも排除されておらず、住民票の写しの提出等による確認が行われていないことから、いずれも「a（最も高いとは認められない）」とした。（注2）

（注1）申請者の「実在性」の担保が「A」の手続は、次のとおりである。

○社会福祉等関係の手続

「戦傷病者の認定」、「妊娠の届出（母子健康手帳）」、「身体障害者の認定」及び「療育手帳等の交付」

○社会保険関係の手続

「老人保健法 75 歳到達の届出」、「介護保険被保険者証の交付（65 歳以上）」、「要介護（要支援）の認定」、「国民健康保険被保険者の資格取得の届出」、「健康保険日雇特例被保険者手帳の交付」及び「健康保険被保険者の資格の取得の認定（組合）」

（注2）申請者の「実在性」の担保が「a」の手続は、次のとおりである。

○社会福祉等関係の手続

「政令で定める精神障害の状態であることの認定」

○社会保険関係の手続

「地方公務員共済組合員の認定」、「健康保険・厚生年金保険被保険者資格の取得の確認」、「船員保険・厚生年金保険被保険者資格の取得の確認」及び「船員保険被保険者資格喪失後の継続療養受給の認定」

<申請者の「同一性」の担保>

15 手続のうち、「地方公務員共済組合員の認定」等 11 手続は、主治医の診断書、事業主等の証明書等申請書等の添付書類等の内容が申請者の「同一性」の担保として有効とみられる、事業主が継続して関与している、職員等による個別の面談等がある、あるいは、主治医による継続的関与があることから、「a（高いと認められる）」とした。（注1）「健康保険日雇特例被保険者手帳の交付」は、本人確認書類による本人確認ができない場合の被保険者手帳の住民票住所への送付が転送不要郵便で実施されていないことから、また、「介護保険被保険者証の交付（65 歳到達）」は、職権で実施される被保険者証の住民票住所への送付が転送不要郵便で実施されていないことから、いずれも「b（一定程度高いと認められる）」とした。

他方、「国民健康保険被保険者の資格取得の届出」は、民間機関発行の証書等（例、社員証）の提示、母子健康手帳（注2）の提示、あるいは発行日を問わない納税証明書（注3）の提示のみでも本人確認を認めている場合があることから、「c（高いと認められない場合がある）」とした。「妊娠の届出（母子健康手帳）」は、届出者からの本人確認書類の提示・提出による本人確認、面談等による本人確認、郵送による本人確認のいずれも実施されていないことから、「d（高いとは認められない）」とした。（注4）

（注1）申請者の「同一性」の担保が「a」の手続

○申請書等の添付書類等の内容が「同一性」の担保として有効とみられる手続

「地方公務員共済組合員の認定」、「健康保険・厚生年金保険被保険者資格の取得の確認」、「船員保険・厚生年金保険被保険者資格の取得の確認」、「戦傷病者の認定」、「老人保健法 75 歳到達の届出」、「身体障害者の認定」、「療育手帳等の交付」、「政令で定める精神障害の状態であることの認定」、「要介護（要支援）の認定」及び「健康保険被保険者の資格の取得の認定（組合）」

○事業主が継続して関与している手続

「地方公務員共済組合員の認定」、「健康保険・厚生年金保険被保険者資格の取得の確認」、「船員保険・厚生年金保険被保険者資格の取得の確認」及び「健康保険被保険者の資格の取得の認定（組合）」

○職員等による個別の面談等がある手続

「戦傷病者の認定」、「療育手帳等の交付」及び「要介護（要支援）の認定」

○主治医による継続的関与がある手続

「船員保険被保険者資格喪失後の継続療養受給の認定」、「戦傷病者の認定」、「身体障害者の認定」、「療育手帳等の交付」、「政令で定める精神障害の状態であることの認定」及び「要介護（要支援）の認定」

（注2）氏名、生年月日が本人の自筆となっている。（後述（2）イ参照）

（注3）申請・取得した者が他人へ提出することを通常とする証書等であり、発行後長期間を経れば、申請・取得した者の手元を離れている蓋然性が高い（後述（2）

イ参照)。

(注4) 住民基本台帳の確認による「実在性」の担保は行われている。

<証書等の交付の確実性>

「身体障害者の認定」、「療育手帳等の交付」及び「政令で定める精神障害の状態であることの認定」は、引換証により後日交付する際に本人確認書類の提示を求め、申請の際に提出した写真と照合することから、いずれも「+ (高いと認められる)」とした。

○免許・資格の付与とこれを制度的に担保する公証行為

【調査対象 22 手続】

「普通自動車運転免許の付与」、「原動機付自転車運転免許の付与」、「無線従事者免許の付与」、「消防設備士の資格の付与」、「防火管理者の資格の付与」、「危険物取扱者の資格の付与」、「クレーン・デリック運転士免許の付与」、「発破技士免許の付与」、「あん摩マッサージ指圧師免許の付与」、「調理師免許の付与」、「特種電気工事資格者免許の付与」、「認定電気工事従事者免許の付与」、「電気工事士免許の付与(第一種)」、「電気工事士免許の付与(第二種)」、「高圧ガス販売主任者免許の付与」、「動力車操縦者運転免許の付与」、「海技士免許の付与」、「耐空検査員資格の付与」、「航空従事者資格の付与」、「運航管理者資格の付与」、「宅地建物取引主任者の登録」及び「宅地建物取引主任者証の交付」

<申請者の「実在性」の担保>

22 手続のうち「普通自動車運転免許の付与」等 15 手続は、住民票の写しの提出、戸籍謄(抄)本の提出あるいは台帳(住民票に基づいて氏名等を登録)の検索が行われていることから、「A(最も高いと認められる)」とした。(注1)

他方、「無線従事者免許の付与」等 7 手続は、住民票の写しの提出等による確認が行われていないことから、「a(最も高いとは認められない)」とした。(注2)

(注1) 申請者の「実在性」の担保が「A」の手続は、次のとおりである。

○住民票の写し又は戸籍謄(抄)本の提出が行われている手続

「普通自動車運転免許の付与」、「原動機付自転車運転免許の付与」、「あん摩マッサージ指圧師免許の付与」、「調理師免許の付与」、「特種電気工事資格者免許の付与」、「認定電気工事従事者免許の付与」、「電気工事士免許の付与(第一種)」、「電気工事士免許の付与(第二種)」、「動力車操縦者運転免許の付与」、「海技士免許の付与」、「耐空検査員資格の付与」、「航空従事者資格の付与」、「運航管理者資格の付与」及び「宅地建物取引主任者の登録」

○台帳(住民票に基づいて氏名等を登録)の検索が行われている手続

「宅地建物取引主任者証の交付」

(注2) 申請者の「実在性」の担保が「a」の手続は、次のとおりである。

「無線従事者免許の付与」、「消防設備士の資格の付与」、「防火管理者の資格の付与」、「危険物取扱者の資格の付与」、「クレーン・デリック運転士免許の付与」、「発破技士免許の付与」及び「高圧ガス販売主任者免許の付与」

<申請者の「同一性」の担保>

22 手続のうち、「普通自動車運転免許の付与」等 11 手続は、養成機関による長期間の講習等を経た卒業証明書、事業主の証明書など申請書等の添付書類等の内容が申請者の「同一性」の担保として有効とみられる、あるいは事業主による継続的な関与があることなどから、「a（高いと認められる）」とした。（注1）

「宅地建物取引主任者の登録」は、申請書等の添付書類の内容は申請者の「同一性」の担保として有効とはみられず（注2）、登録済通知書の住民票住所への送付が転送不要郵便で実施されていないことから、また、「宅地建物取引主任者証の交付」は、当該登録済通知書以外の書類の提示等が特になく、証書等の住民票に記載された住所への送付が転送不要郵便で実施されていないことから、いずれも「b（一定程度高いと認められる）」とした。

他方、「無線従事者免許の付与」、「発破技士免許の付与」及び「電気工事士免許の付与（第二種）」は、住民票の写し（注3①）と1～2日で終了する講習・試験の修了証明書・合格通知書の提出のみでも手続が可能であることから（注4）、「消防設備士の資格の付与」、「危険物取扱者の資格の付与」及び「高圧ガス販売主任者免許の付与」は、1～2日で終了する講習や筆記試験の修了証明書の提出のみで手続が可能であることから、「耐空検査員資格の付与」は、戸籍謄（抄）本（注3①）、後見登記等登記事項証明書（注3②）及び本人による発行書類の提出のみでも手続が可能であることから、「原動機付自転車運転免許の付与」は、住民票の写しの提出と多数集合した筆記試験のみで手続が可能であることから（注5）、また、「防火管理者の資格の付与」は、1～2日の講習の受講のみで手続が可能であることから、いずれも「c（高いとは認められない場合がある）」とした。

（注1）申請者の「同一性」の担保が「a」の手続は次のとおりである。

○申請書等の添付書類等の内容が「同一性」の担保として有効とみられる手続
「普通自動車運転免許の付与」、「クレーン・デリック運転士免許の付与」、「あん摩マッサージ指圧師免許の付与」、「調理師免許の付与」、「特種電気工事資格者免許の付与」、「認定電気工事従事者免許の付与」、「電気工事士免許の付与（第一種）」、「動力車運転免許の付与」、「海技士免許の付与」、「航空従事者資格の付与」及び「運航管理者資格の付与」

○事業主が継続して関与している手続

「特種電気工事資格者免許の付与」、「電気工事士免許の付与（第一種）」及び「動

力車運転免許の付与

なお、これらの手続の一部では、さらに、以下の取扱い（申請者の「同一性」の担保として有効とみられる「面談等による本人確認」）がみられた。

○申請後の口述試験

「海技士免許の付与」

○申請後の実技試験

「航空従事者資格の付与」及び「運航管理者資格の付与」

(注2) 住民票の写し(注3①参照)、後見登記等登録事項証明書(注3②参照)、破産者に該当しない旨の証明書(注3③参照)及び1日で終了する筆記試験の合格証書と2日間の講習会等の終了証。

(注3) ①住民票の写し及び戸籍謄(抄)本

証書等に記載されることとなる者以外の者でも取得できる。(後述(2)イ参照)

②後見登記等登録事項証明書

本人以外に配偶者又は四親等内の親族は交付を請求することができる。

③破産者に該当しない旨の証明書

本人以外に配偶者、子、実父母は、本人の承諾がなくても交付を請求することができる(a市の例)

④発行日を問わない印鑑登録証明書

申請・取得した者が他人へ提出することを通常とする証書等であり、発行後長期間を経れば、申請・取得した者の手元を離れている蓋然性が高い。(後述(2)イ参照)

(注4) 「無線従事者免許の付与」は、戸籍謄(抄)本(注3①参照)と1～2日で終了する講習・試験の修了証明書・合格通知書の提出のみ、あるいは発行日を問わない印鑑登録証明書(注3④参照)と同修了証明書・合格通知書の提出のみでも手続が可能である。

(注5) 「原動機付自転車運転免許の付与」については、「普通自動車運転免許の付与」とともに、平成19年8月に道路交通法施行規則が改正され、免許の申請時に従来から必要とされていた住民票の写しの添付等に加え、都道府県公安委員会において、健康保険の被保険者証等の本人確認書類の提示を求めるとされた(19年9月施行)。

<証書等の交付の確実性>

「あん摩マッサージ指圧師免許の付与」等6手続は、証書等を配達記録郵便等で郵送交付することから(注1)、「普通自動車運転免許の付与」は、申請時に厳格な本人確認を実施しその場で即日交付することから、また、「クレーン・デリック運転士免許の付与」及び「海技士免許の付与」は、後日交付する際に本人確認書類の提示を求め申請の際に提出した写真と照合することから(注2)、いずれも「+ (高いと認められる)」とした。「動力車操縦者運転免許の付与」(事業主を通じて交付)も、事業主が特定の会社(鉄道会社)であることにかんがみ、「+ (高いと認められる)」とした。

(注1) 配達記録郵便等で証書等を郵送交付する手続は、次のとおりである。

「あん摩マッサージ指圧師免許の付与」、「特種電気工事資格者免許の付与」、「認定電気工事従事者免許の付与」、「電気工事士免許の付与(第一種)」、「航空従事者資格の付与」及び「運航管理者資格の付与」

(注2) 「クレーン・デリック運転士免許の付与」は、配達記録郵便等で郵送交付する、申請の際に厳格な本人確認を実施しその場で即日交付するとの取扱いも行われ

ている。

「海技士免許の付与」は、申請の際に厳格な本人確認を実施しその場で即日交付するとの取扱いも行われている。

○公正証書原本記録の写しの発行

【調査対象9手続】

「運転経歴証明書の交付（普通自動車運転免許）」、「運転経歴証明書の交付（原動機付自転車運転免許）」、「納税証明（都道府県税）」、「納税証明（市町村税）」、「住民票の写しの交付」、「戸籍の附票の写しの交付」、「印鑑登録証明書（個人）の発行」、「戸籍謄（抄）本の交付」及び「納税証明（国税）」

<申請者の「実在性」の担保>

「納税証明（市町村税）」及び「印鑑登録証明書（個人）の発行」は、住民基本台帳とも連動し市区町村が管理している公正証書原本記録について、当該記録の写しに記載されることとなる者が申請する手続であることから、また、「運転経歴証明書の交付（普通自動車運転免許）」及び「運転経歴証明書の交付（原動機付自転車運転免許）」は、申請の際に住民票に基づいて作成された公的機関発行の証書等（運転免許証）による確認が行われていることから、いずれも「A（最も高いと認められる）」とした。

他方、「納税証明（都道府県税）」、「納税証明（国税）」、「住民票の写しの交付」、「戸籍の附票の写しの交付」及び「戸籍謄（抄）本の交付」は、申請者に関する住民票の写しの提出等による確認が行われていないことから（注）、「a（最も高いとは認められない）」とした。

（注）「住民票の写しの交付」、「戸籍の附票の写しの交付」及び「戸籍謄（抄）本の交付」は、住民票や戸籍に係る手続であるが、当該記録の写しに記載されることとなる者以外の第三者も申請できる手続である。第三者からの申請については、当該第三者に関する住民票の写しや戸籍謄（抄）本の提出、住民基本台帳ネットワークシステムによる確認が実施されなければ、申請者の「実在性」の担保は「A」とならない。

<申請者の「同一性」の担保>

「運転経歴証明書の交付（普通自動車運転免許）」、「運転経歴証明書の交付（原動機付自転車運転免許）」（注1）及び「印鑑登録証明書（個人）の発行」は、登録済証明書、運転免許証など申請書等の添付書類等の内容が申請者の「同一性」の担保として有効とみられることから、「納税証明（都道府県税）」は、本人確認を固有の目的と

する書類の提示等による確認において、公的機関発行の証書等（住民票の写し、戸籍謄（抄）本、印鑑登録証明書、納税証明書及び母子健康手帳は含まれていない。）の提示を必須としていることから、また、「納税証明（国税）」は、本人確認を固有の目的とする書類の提示等による確認において、民間機関発行の証書等（民間企業の社員証）の提示の場合は口頭質問を実施していることから、いずれも「a（高いと認められる）」とした。

他方、「納税証明（市町村税）」、「住民票の写し等の交付」、「戸籍の附票の写しの交付」及び「戸籍謄（抄）本の交付」は、本人確認を固有の目的とする書類の提示等による確認において、民間機関発行の証書等（例、診察券）の提示のみでも本人確認を認めていることから（注2）、「c（高いと認められない場合がある）」とした。

（注1）「運転経歴証明書の交付（原動機付自転車運転免許）」は、原動機付自転車運転免許証の提出により交付を受けることができる。原動機付自転車運転免許証については、後述（2）のイで二次利用に係る「同一性」の担保が「c」（同一性の担保が高いと認められない場合がある）との分類となったが、免許取得後すぐに運転経歴証明書の交付申請が行われることは想定されない（更新を重ねた免許証が提出されるのが通常と考えられる）こと等から、原動機付自転車運転免許証の二次利用に係る「同一性」の担保の分類結果は、「運転経歴証明書の交付（原動機付自転車運転免許）」手続に係る申請者の「同一性」の担保の分析には結びつかなかった。

なお、「原動機付自転車運転免許の付与」については、「自動車運転免許の付与」とともに、平成19年8月に道路交通法施行規則が改正され、免許の申請時に従来から必要とされていた住民票の写しの添付等に加え、都道府県公安委員会において、健康保険の被保険者証等の本人確認書類の提示を求めることとされた（19年9月施行）。

（注2）「納税証明（市町村税）」は、民間機関発行の証書等のほか、母子健康手帳、住民票の写し、戸籍の附票の写し、戸籍謄（抄）本、発行日を問わない印鑑登録証明書のいずれかの提示のみでも本人確認を認めている。

<証書等の交付の確実性>

「運転経歴証明書の交付（普通自動車運転免許）」、「運転経歴証明書の交付（原動機付自転車運転免許）」及び「印鑑登録証明書（個人）の発行」は、申請の際に厳格な本人確認を実施し、その場で即日交付することから、「+（高いと認められる）」とした。

○個人以外に関する基幹的な公正証書原本記録の作成・変更

【調査対象3手続】

「不動産登記（売買による所有権の移転の登記）」、「自動車の新規登録」及び「検査対象外軽自動車の使用の届出」

<申請者の「実在性」の担保>

いずれの手続も、印鑑登録証明書（住民基本台帳とも連動し市区町村が管理している記録の写しである）の提出あるいは住民票の写しの提出が行われていることから、「A（最も高いと認められる）」とした。

（注）「不動産登記(売買による所有権の移転の登記)」の添付書類
発行日から3月以内の印鑑登録証明書（売主）
住民票の写し（買主）
「自動車の新規登録」の添付書類
発行日から3月以内の印鑑登録証明書
「検査対象外軽自動車の使用の届出」
発行日から3月以内の住民票の写し又は印鑑登録証明書

<申請者の「同一性」の担保>

「不動産登記(売買による所有権の移転の登記)」(注)及び「自動車の新規登録」は、発行日から3月以内の印鑑登録証明書を添えた実印の押印（申請書等の添付書類等）が申請者の「同一性」の担保として有効とみられることから、「a（高いと認められる）」とした。

他方、「検査対象外軽自動車の使用の届出」は、住民票の写しの提出のみでも手続が可能であることから、「c（高いと認められない場合がある）」とした。

（注）売主と買主が共同申請者となる手続であり、買主に係る「同一性」の担保は住民票の写しの提出のみであるが、手続の性格上、登記簿上の権利を喪失する売主に係る同一性の担保が特に重要であること等から、手続全体として「a」とした。

○その他の行政手続

【調査対象4手続】

「供託」、「供託物の還付」、「学生証の交付（国立大学法人）」及び「学生証の交付（私立大学）」

<申請者の「実在性」の担保>

「供託物の還付」は、印鑑登録証明書の提出又は運転免許証など住民票等に基づいて作成された公的機関発行の証書等の提示が行われていることから、また、「学生証の交付（私立大学）」は、住民票の写しの提出が行われていることから、いずれも「A（最も高いと認められる）」とした。

他方、「供託」及び「学生証の交付（国立大学法人）」は、住民票の写しの提出等による確認が行われていないことから、いずれも

「a（最も高いとは認められない）」とした。

<申請者の「同一性」の担保>

「供託物の還付」は、発行日から3月以内の印鑑登録証明書を添えた実印の押印又は運転免許証や住民基本台帳カード（写真付き）等の提示による確認が行われていることから、また、「学生証の交付（国立大学法人）」及び「学生証の交付（私立大学）」は、出身学校の卒業証明書等（申請書等の添付書類等）の内容が申請者の「同一性」の担保として有効とみられることから、いずれも「a（高いと認められる）」とした。

他方、「供託」は、届出者からの本人確認書類の提示又は提出による本人確認、面談等による本人確認及び郵送による本人確認のいずれも実施されていないことから、「d（高いとは認められない）」とした。

<証書等の交付の確実性>

「学生証の交付（国立大学法人）」及び「学生証の交付（私立大学）」は、申請の際に厳格な本人確認を実施し、後日交付する際に申請時に提出した写真と照合することから、「+（高いと認められる）」とした。

○民間取引

【調査対象3手続】
「預貯金口座の新規開設」、「携帯電話等の加入契約」及び「認定認証業務における電子証明書の発行」

<顧客の「実在性」の担保>

「認定認証業務における電子証明書の発行」は、住民票の写し及び印鑑登録証明書の提出が行われていることから、「A（最も高いと認められる）」とした。

他方、「預貯金口座の新規開設」及び「携帯電話等の加入契約」は、住民票の写しの提出等による確認は行われていないことから、「a（最も高いとは認められない）」とした。

<顧客の「同一性」の担保>

「認定認証業務における電子証明書の発行」は、発行日から3月以内の印鑑登録証明書を添えた実印の押印が行われている上ICカードが住民票住所に転送不要郵便で送付されることから、また、「携帯電話等の加入契約」は、本人確認を固有の目的とする書類の提示等による確認において、公的機関発行の証書等でも写真付きでなければ2点の複数書類確認を行い、確認通知書を公的機関発行の証書等の記載住所に転送不要郵便で送付していることから、「a（高いと認められる）」とした。

他方、「預貯金口座の新規開設」は、本人確認を固有の目的とする書類の提示等による確認において、母子健康手帳（注）の提示のみでも本人確認を認めていることから、「c（高いと認められない場合がある）」とした。

（注）氏名及び生年月日が本人の自筆となっている。（後述（2）イ参照）

なお、本人確認書類が、住民票の写し、戸籍謄（抄）本、印鑑登録証明書の場合、確認通知書を公的機関発行の証書等記載住所に転送不要郵便で送付することとされているが、母子健康手帳の提示があった場合には、このような郵送を利用した確認がとられることとなっていない。

このように、調査対象とした行政手続等における本人確認の厳格性の内容（申請者等の「実在性」及び「同一性」の担保）は様々である。また、行政手続等を国民との関係における性格が類似した手続ごとに区分して比較した場合でも、本人確認の厳格性の内容は様々である。

申請者等の「同一性」の担保に関し、郵送を利用した本人確認における送付方法として、成りすましの防止効果がより高い「転送不要郵便」としている手続がみられる。（注1）現在、「転送可能郵便」で送付している手続については、送付方法を「転送不要郵便」とすることで、申請者等の「同一性」の担保を高める余地がある。ただし、例えば、独居者が長期入院等の事情で住民票住所とは別な場所で生活し、郵便局の転送サービスを利用しているケース等、転送不要郵便による送付が申請者等への証書等の到達を困難にする場合もある。転送不要郵便で送付するに当たっては、事前の周知・説明の徹底、証書等の使用開始時期との関係で余裕のある送付時期の設定、転送不要郵便によることに支障がある申請

者等について他の本人確認の手法（本人確認書類の提示等）の活用など、申請者等に対する別途の配慮も必要である。

また、本人確認を固有の目的とする書類の提示等による確認において、本人確認書類として申請者等の「同一性」を担保する効果が高いとは認められない証書等（注2）が提示された場合には、面談等による本人確認又は郵送を利用した本人確認を組み合わせ、申請者等の「同一性」の担保を手続全体として高めている例がみられる。（注3）現在、申請者等の「同一性」を担保する効果が高いとは認められない証書等の提示のみでも本人確認を認めている手続については、面談等による本人確認又は郵送を利用した本人確認を組み合わせることで、申請者等の「同一性」の担保を高めることができる。また、同様に現在の申請書等の添付書類等では申請者等の「同一性」の担保として有効とはみられない手続についても、添付書類を増やさずに申請者等の「同一性」の担保を高めることができる。

さらに、現状において、本人確認書類の提示等により、申請者等の「同一性」の担保が「高いと認められる」手続について、今後、本人確認書類の種類拡大に伴い、「同一性」を担保する効果が高いとは認められない証書等の提出等が行われる場合や添付書類の削減の検討が必要となった場合には、面談等による本人確認又は郵送を利用した本人確認を組み合わせることで、申請者等の「同一性」の担保を損なわないようにすることができる（18 ページの一部市区町村の「婚姻届」の事例参照）。

本人確認の手順・方法をどこまで厳格なものとするかは、「不正の発生のリスク」と「申請者や顧客の利便・負担」との関係性を斟酌して、適切に判断する必要がある。性格の類似した他の手続の例等も参考にしながら、「本人確認書類の提示等による本人確認」、「面談等による本人確認」及び「郵送を利用した本人確認」といった手法を適切に組み合わせ工夫することが重要である。

（注1）郵送を利用した確認における送付方法を「転送不要郵便」としている手続は、次のとおりである。

「一般旅券の発給」、「預貯金口座の新規開設」、「携帯電話等の加入契約」及び「認定認証業務における電子証明書の発行」

（注2）民間機関発行の証書等及び後述（2）のイで、利用に係る「同一性」の担保が「d（高

いと認められない」と分類された公的機関発行の証書等（住民票の写し、戸籍謄（抄）本、発行日を問わない印鑑登録証明書、発行日を問わない納税証明書（国税・都道府県税・市町村税）、母子健康手帳）

（注3）「納税証明（国税）」では、民間機関発行の証書等（民間企業の社員証）の提示の場合は口頭質問が実施されている。

「預貯金口座の新規開設」では、本人確認書類が住民票の写し又は戸籍謄（抄）本の提出の場合は、確認通知書を公的機関発行の証書等記載住所に転送不要郵便で送付することとされている（ただし、母子健康手帳の提示の場合については、郵送を利用した確認がとられることになっていない）。

(2) 行政手続により発行された証書等が本人確認書類として二次利用される際の信頼性

ア 本人確認書類として二次利用される際の信頼性の分析の枠組み

行政手続により発行される証書等の多くは、それぞれの制度本来の利用目的のほかに、別の行政手続等における本人確認書類として二次利用されている。(注)

(注) 例えば、各種健康保険の被保険者証の本来の利用目的は、保険診療の際の被保険者資格の確認であるが、金融機関の「預貯金口座の新規開設」の際に、本人確認書類として利用されている。また、住民基本台帳カードや住民票の写しのように、制度本来の利用目的が多岐にわたる証書等もあり、こうした証書等を本人確認書類として利用することも、ここでは「二次利用」に含めている。

なお、証書等の提示又は提出は、申請者等の本人確認以外にも、家族構成の確認(扶養関係、親権者であること等の確認)や住所地の確認等様々な目的で求められることがあるが、ここでは、あくまでも申請者等の本人確認を行う(申請者等の「実在性」及び「同一性」を担保する)ための利用(「事実上の本人確認」を含む。)について分析する。

また、代理人による申請等の場合、申請者等についての本人確認に加え、代理人についての本人確認や代理権の確認(委任の存在や親権者であること等)などが行われるが、13 ページのとおり、本調査では、代理人による申請等における本人確認についての分析は行っていない。

したがって、証書等が発行される行政手続における本人確認が適正であるかどうかは、別の行政手続等における本人確認の適正に連鎖し、当該行政手続等にも影響を及ぼすことになる。

証書等の本人確認書類としての信頼性(当該証書等を本人確認書類として二次利用する行政手続等の申請者等(以下「二次利用手続申請者等」という。)の「実在性」及び「同一性」をどの程度担保するか)を分析するためには、

証書等の本人確認書類としての信頼性については、

- 当該証書等の外形的な要素(記載事項や写真の有無等)ばかりでなく、
- 証書等の発行手続における本人確認の厳格性の内容(発行手続における申請者の「実在性」及び「同一性」の担保)や申請者への交付の確実性の影響を受けること、
- 他方、証書等に記載されている者が発行手続の申請者であったとは限らない証書等もあること(例、住民票の写し、戸籍謄(抄)本)、
- 取得後に他人へ提出することを通常とする証書等もあること(例、印鑑登録証明書、納税証明書、住民票の写し、戸籍謄(抄)本等)

などを勘案する必要がある。

運転免許証、一般旅券等は、証書等に記載されることとなる者以外の者は申請・取得できない証書等である。他方、住民票の写しや戸籍謄(抄)本等は、証書等に記載されることとなる者以外の者も申請・取得できる証書等である。(注1)

前者の証書等(証書等に記載されることとなる者以外の者は申請・取得できない証書等)の場合、「行政手続により発行された証書等が二次利用手続申請者等の『実在性』及び『同一性』を担保する効果」(注2)は、「当該証書等が発行された行政手続において当該発行手続の申請者等の『実在性』及び『同一性』がどの程度担保されていたか」(注3)によって影響を受ける関係にある。このため、こうした関係を念頭に置いた分析方法とする必要がある。

他方、後者の証書等(証書等に記載されることとなる者以外の者も申請・取得できる証書等)の場合は、こうした関係は当てはまらない。

(注1) ここでいう「証書等に記載されることとなる者以外の者も申請・取得できる証書等」は、いわゆる第三者による申請・取得ができる証書等を指し、代理人による申請・取得ができる証書等を指すものではない。なお、13ページのとおり、本調査では、代理人による申請等における本人確認についての分析は行っていない。

(注2) 以下、それぞれ「利用に係る『実在性』の担保」及び「利用に係る『同一性』の担保」という。

(注3) 以下、それぞれ「発行に係る『実在性』の担保」及び「発行に係る『同一性』の担保」という。

以上を踏まえ、本調査では、以下のような枠組みにより、証書等が二次利用される際の信頼性について分析した。

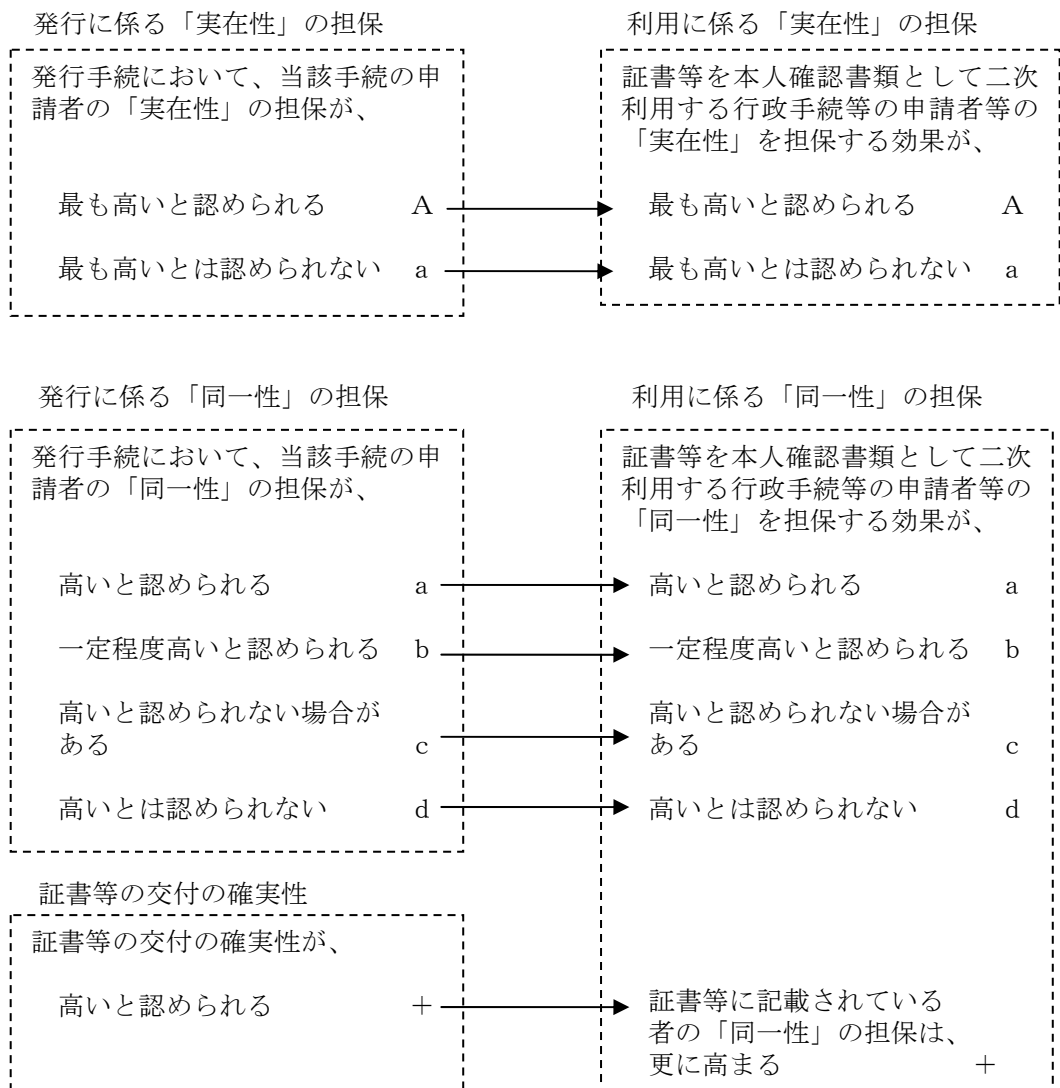
① 証書等に記載されることとなる者以外の者は申請・取得できない証書等

- i) 前述の「(1) 行政手続等における本人確認の手順・方法等」の「ウ 厳格性及び証書等の交付の確実性」で分析した、発行に係る「実在性」及び「同一性」の担保並びに「証書等の交付の確実性」の分類結果を土台として(注)、証書等の利用に係る「実在性」及び「同一性」の担保の分類を行うこととした。また、「証書等の交付の確実性」は、証書等が間違っって発行手続の申請者以外の者に交付されることを防止し、当該証書等が本人確認書類として二

次利用される際の「同一性」の担保を高める効果があることから、iv) で後述する「写真付きの証書等」とともに、利用に係る「同一性」の担保の付加的要素と位置付けた。

(注) したがって、証書等の分析は、(1) のウの(ア)の②で、本分析に用いる「当該手続の一般的な手順・方法等」として位置付けた手順・方法等を経て発行された証書等についてのものであることになる。

(参考) 発行に係る「実在性」及び「同一性」の担保並びに「交付の確実性」と利用に係る「実在性」及び「同一性」の担保の関係（証書等に記載されることとなる者以外の者は申請・取得できない証書等の場合）



ii) ただし、印鑑登録証明書や納税証明書など申請・取得した者が他人へ提出することを通常とする証書等の場合、申請・取得した者の手元を離れば、申請者等の「同一性」を担保する本人確認

書類としての前提を失うこととなる。こうした証書等は、発行後の期間の経過に伴い、申請・取得した者の手元を離れている蓋然性は高い。このため、他人へ提出することを通常とする証書等で発行日から3月を超えたもの(注1)は、i)にかかわらず、利用に係る「同一性」の担保について、「d(高いとは認められない)」と分類した。(注2)

(注1) 例えば、本調査で対象とした行政手続等では、「自動車の新規登録」、「検査対象外軽自動車の使用の届出」、「不動産登記」等における印鑑登録証明書の有効期限は発行日から3月以内であり、「預貯金口座の新規開設」における印鑑登録証明書の有効期限は発行日から6月以内である。不動産賃貸借契約の連帯保証人など民間の契約でも、印鑑登録証明書を「発行日から3月以内のもの」としている例がみられる。印鑑登録証明書を申請・取得した者は、こうした期間が経過するまでには当該印鑑証明書を他人へ提出することになり、発行後こうした期間が経過した印鑑登録証明書は、申請・取得した者の手元を離れている蓋然性が高いことになる。本分析では、「3月」を基準として位置付けて、分析を行うこととした(「預貯金口座の新規開設」については、本人確認書類が印鑑登録証明書の場合は、確認通知書を証書等に記載された住所に転送不要郵便で送付することとされている。)

なお、発行後さらに長期間を経て、例えば10年も経過した場合には、利用に係る「実在性」も担保しないこととなるが、通常の使用では想定されないので、本分析には反映させていない。

(注2) その結果、「証書等の交付の確実性」についても、「+」は外した。

iii) また、氏名及び生年月日という重要な本人特定事項が行政機関によって記載されずに、自筆で記載することとされており、これらに代わる行政機関記載事項(住所等)もない証書等(例、母子健康手帳)は、i)にかかわらず、利用に係る「同一性」の担保について、「d(高いとは認められない)」と分類した。(注) 利用に係る「実在性」の担保についても、氏名を自筆で記載することとなっている証書等は、i)にかかわらず、「a(最も高いとは認められない)」と分類した。

(注) その結果、「証書等の交付方法の確実性」が「+」であった手続により発行された証書等であっても、i)にかかわらず、「+」は外すこととなるが、調査対象とした証書等で該当するものはなかった。

iv) 写真付きの証書等については、「申請者等本人以外の保持が想定されない」という本人確認書類としての前提が、写真によって確認できるという効果がある。i)からiii)の結果、利用に係る「同一性」の担保が、「a(高いと認められる)」又は「b(一定程度高いと認められる)」と分類された証書等について、写真付きであ

る場合は利用に係る「同一性」の担保が高まると判断し、そのことを表すために、「p」（写真の意味）の記号を付記した（例えば、i）からiii）の結果が「A a +」の証書等が写真付きである場合は、「A a p +」となる。）。

i）からiii）の結果、利用に係る「同一性」の担保が「a（高いと認められる）」又は「b（一定程度高いと認められる）」と分類されるが写真なしの証書等及び利用に係る「同一性」の担保が「c（高いと認められない場合がある）」又は「d（高いとは認められない）」と分類される証書等（注）については、「n」（無効の意味）の記号を付記した。

（注）利用に係る「同一性」の担保の分類が「c」又は「d」の証書等については、「申請者等本人以外の保持が想定されない」という前提自体が弱いため、写真付きであっても、利用に係る「同一性」の担保が高まると考えることはできない。

② 証書等に記載されることとなる者以外の者も申請・取得できる証書等

- i）証書等に記載されることとなる者以外の者も申請・取得できる証書等であるため、発行に係る「実在性」及び「同一性」の担保並びに「証書等の交付の確実性」の分類結果は、証書等の利用に係る「実在性」及び「同一性」の担保の分析の土台とはならない。
- ii）この場合、証書等の利用に係る「実在性」の担保については、証書等の発行手続の内容をみる必要がある。発行手続の際の申請書等の添付書類等や行政機関による台帳の検索等において、証書等に記載されることとなる者について、戸籍謄（抄）本、戸籍、住民票の写し、住民基本台帳等による確認が、必ず行われたとみられ、二次利用手続申請者等の「実在性」を担保する効果が、「最も高いと認められる」証書等を「A」と分類した。こうした確認が必ず行われるとはみられず、二次利用手続申請者等の「実在性」を担保する効果が、「最も高いとは認められない」証書等を「a」と分類した。
- iii）証書等の利用に係る「同一性」の担保については、証書等に記

載されることとなる者以外の者も申請・取得できる証書等であることから、「申請者等本人以外の者による保持が想定されない」という本人確認書類としての前提を欠いている。このため、二次利用申請者等の「同一性」を担保する効果が、「高いとは認められない」と判断し、「d」と分類した。

iv) iii) の結果、利用に係る「同一性」の担保が「d」であるので、写真付き、写真なしにかかわらず、「n」の記号を付記した。(注)

(注) なお、調査対象とした証書等で、証書等に記載されることとなる者以外の者も申請・取得できる証書等は、すべて写真なしであった。また、氏名、生年月日等が自筆のものはなかった。

①及び②の流れを整理すると、次図のとおりとなる。

図2 証書等が本人確認書類として二次利用される際の信頼性の判断フロー

二次利用の際の信頼性

今回調査対象 54 証書等

証書等に記載されることとなる者以外の者による申請・取得

1. 証書等に記載されることとなる者以外の者による申請・取得ができない

2. 証書等に記載されることとなる者以外の者による申請・取得ができる

発行手続きにおける本人確認の厳格性等の分類結果 【注1】

発行に係る実在性の担保	発行に係る同一性の担保	交付の確実性
A	a	+
a	b	
	c	
	d	

例

一般旅券の発給	A a +
印鑑登録証明書の発行	A a +
妊娠の届出（母子健康手帳）	A d

発行手続きにおける本人確認の厳格性等の分類結果は、分析の土台とはならない。

例 【注1】

住民票の写しの交付	a c
戸籍謄（抄）本の交付	a c

他人への提出

1. 取得後に他人へ提出することを通常としない（証書等に記載されている者本人による保持を予定）

2. 取得後に他人へ提出することを通常とする

①発行後間もないもの

②発行後長期間たったもの（3月超）

発行に係る「同一性」の担保の分類結果にかかわらず、

利用に係る「同一性」の担保は d（「交付方法の確実性」の+は、はずす）

証書等の記載事項等

写真の有無

1. 写真付き

利用に係る「同一性」の担保が高い（a、b）証書等 「p」を付記

同一性の担保が高くない（c、d）証書等は、写真付きでも「n」を付記

2. 写真なし 「n」を付記

氏名・生年月日の記載

証書等取得者が自筆で記載

発行に係る「実在性」「同一性」の担保の分類結果にかかわらず、

利用に係る「実在性」の担保は a（氏名自筆）

利用に係る「同一性」の担保は d（「交付方法の確実性」の+は、はずす）

証書等に記載されることとなる者についての証書等の発行手続きの内容

利用に係る「実在性」の担保：

証書等に記載されている者について、発行手続きにおいて、戸籍謄（抄）本、戸籍簿、住民票の写し、住民基本台帳等による確認が、

- ・必ず行われたとみられ、実在性の担保が最も高いと認められる A
- ・必ず行われたとはみられず、実在性の担保が最も高いとは認められない a

利用に係る「同一性」の担保：

「申請者等本人以外の者による保持が想定されない」という本人確認書類としての前提を欠いており、 d（写真付き・なしにかかわらず、「n」）

証書等が本人確認書類として二次利用される際の信頼性 【注2】

利用に係る実在性の担保	利用に係る同一性の担保		交付の確実性
	写真		
A	a	p	+
a	b	n	
	c		
	d		

例

一般旅券	A a p +
印鑑登録証明書	
発行日から3月以内	A a n +
発行日から3月超	A d n
母子健康手帳	a d n
住民票の写し	A d n
戸籍謄（抄）本	A d n

- 実在性の担保
- A 最も高いと認められる
 - a 最も高いとは認められない
- 同一性の担保
- a 高いと認められる
 - b 一定程度高いと認められる
 - c 高いと認められない場合がある
 - d 高いとは認められない

※ 「証書等の発行手続きにおける本人確認の厳格性（発行手続きの申請者の実在性、同一性がどの程度担保されていたか）」の分類結果【注1】と「証書等が本人確認書類として二次利用される際の信頼性（二次利用申請者等の実在性、同一性を担保する効果）」の分類結果【注2】は、必ずしも一致しない。

イ 分析の結果

調査対象とした79の行政手続のうち54手続において発行されている54証書等について分析した結果は、次表のとおりである。

表5 調査対象証書等を本人確認書類として二次利用される際の信頼性

分類 (証書等数)	証 書 等 【発行事務実施機関】
A a p + (16)	外国人登録証明書【市区町村】、一般旅券【都道府県】、船員手帳【地方運輸局等】、身体障害者手帳【市区町村】、療育手帳・愛の手帳【福祉事務所】、運転免許証（普通自動車運転免許）【都道府県公安委員会】、特種電気工事資格者認定証【産業保安監督部】、認定電気工事従事者認定証【産業保安監督部】、電気工事士免状（第一種）【都道府県】、動力車操縦者運転免許証【地方運輸局】、海技免状【地方運輸局等】、航空従事者技能証明書【本省航空局・地方航空局】、運航管理者技能検定合格証明書【本省航空局】、運転経歴証明書（普通自動車運転免許）【都道府県公安委員会】、運転経歴証明書（原動機付自転車運転免許）【都道府県公安委員会】、学生証【私立大学】
a a p + (3)	精神障害者保健福祉手帳【市区町村】、クレーン・デリック運転士免許証【都道府県労働局】、学生証（国立大学法人）【国立大学法人】
A a p (1)	戦傷病者手帳【都道府県】
A a n + (2)	あん摩マッサージ指圧師免許証【財団法人東洋療法研修試験財団（厚生労働本省が委託）】、印鑑登録証明書（個人 発行日から3月以内）【市区町村】
A a n (5)	児童扶養手当証書【福祉事務所】、特別児童扶養手当証書【都道府県、市区町村】、老人医療受給者証【市区町村】、健康保険被保険者証（組合）【健康保険組合】、調理師免許証【都道府県】
a a n (8)	雇用保険被保険者証【公共職業安定所】、年金手帳（1号加入歴なし）【社会保険事務所】、地方公務員共済組合員証【地方職員共済組合】、健康保険被保険者証【社会保険事務所】、船員保険被保険者証【社会保険事務所】、船員保険被保険者証（継続療養受給者）・船員保険継続療養証明書等【社会保険事務所】、納税証明書（都道府県税 発行日から3月以内）【都道府県】、納税証明書（国税 発行日から3月以内）【税務署】
A b p (2)	住民基本台帳カード（写真付き）【市区町村】、宅地建物取引主任者証【都道府県宅地建物取引業協会等（都道府県が委託）】
A b n (3)	年金手帳（20歳到達）【市区町村】、健康保険日雇特例被保険者手帳【社会保険事務所】、介護保険被保険者証【市区町村】
A c n (5)	国民健康保険被保険者証【市区町村】、運転免許証（原動機付自転車運転免許）【都道府県公安委員会】、電気工事士免状（第二種）【都道府県】、耐空検査員の証【本省航空局】、納税証明書（市町村税 発行日から3月以内）【市区町村】

分類 (証書等数)	証 書 等 【発行事務実施機関】
a c n (6)	無線従事者免許証【地方総合通信局等】、消防設備士免状【都道府県】、防火管理講習修了証【市区町村等】、危険物取扱者免状【都道府県】、発破技士免許証【都道府県労働局】、高圧ガス販売主任者免状【都道府県等】
A d n (5)	納税証明書（市町村税 発行日から3月超）【市区町村】、住民票の写し【市区町村】、 <u>戸籍の附票の写し【市区町村】</u> 、 <u>印鑑登録証明書（個人 発行日から3月超）【市区町村】</u> 、 <u>戸籍謄（抄）本【市区町村】</u>
a d n (3)	母子健康手帳【市区町村】、納税証明書（都道府県税 発行日から3月超）【都道府県】、 <u>納税証明書（国税 発行日から3月超）【税務署】</u>

(注) 1 当省の調査による。調査の時点は、平成18年8月～11月であり、調査結果は、その時点における制度・運用に基づいている。

「運転免許証（原動機付自転車運転免許）」については、「運転免許証（普通自動車運転免許）」とともに、平成19年8月に道路交通法施行規則が改正され、免許の申請時に従来から必要とされていた住民票の写しの添付等に加え、都道府県公安委員会において、健康保険の被保険者証等の本人確認書類の提示を求めることとされた（19年9月施行）。

2 「年金手帳」については発行事務実施機関に応じて区分し、また、「印鑑登録証明書（個人）」、「納税証明書（国税）」、「納税証明書（都道府県税）」、「納税証明書（市町村税）」については発行後の期間に応じて区分して分析したため、表中の証書等数の合計は調査対象とした証書等数と一致しない。

3 分析の結果、該当する証書等がなかった分類の組合せ（例、「a b n」）は、表の欄を設けていない。

4 ゴシック文字は写真付きの証書等を示す。

5 下線は、利用に係る「実在性」及び「同一性」の担保の分類結果（「A d」など上二けた）が、発行に係る「実在性」及び「同一性」の担保の分類結果と異なる証書等を示す。

6 各証書等の分析結果は、資料編の表4-(2)-①参照。

調査対象とした54の証書等のうち、「証書等に記載されることとなる者以外の者は申請・取得できない証書等」は51証書等、「証書等に記載されることとなる者以外の者も申請・取得できる証書等」は3証書等（「住民票の写し」、「戸籍の附票の写し」及び「戸籍謄（抄）本」）であった。

前者の証書等（51証書等）のうち、46証書等については、利用に係る「実在性」及び「同一性」の担保の分類結果は、発行に係る「実在性」及び「同一性」の担保並びに「証書等の交付の確実性」の分類結果に準じつつ、写真の有無による要素（pとnの記号）を加味した内容となった。残る5証書等については、以下のとおりである。

○「印鑑登録証明書（個人）」、「納税証明書（国税）」、「納税証明書（都道府県税）」及び「納税証明書（市町村税）」

申請・取得した者が他人へ提出することを通常とする証書等である

ことから、「発行日から3月未満のもの」と「発行日から3月を超えたもの」に区分し、「発行日から3月を超えたもの」は、利用に係る「同一性」の担保を「d（高いとは認められない）」とした。

（注）「発行日から3月超のもの」の利用に係る「実在性」の担保及び「発行日から3月未満のもの」の利用に係る「実在性」及び「同一性」の担保は、それぞれの発行に係る「実在性」及び「同一性」の担保の分類結果に準じた内容となっている。

○「母子健康手帳」

氏名、生年月日等が自筆で記載されることとなる証書等であることから、利用に係る「実在性」の担保を「a（最も高いとは認められない）」、利用に係る「同一性」の担保を「d（高いとは認められない）」とした。

（注）発行に係る「実在性」の担保の分類結果は「A（最も高いと認められる）」、発行に係る「同一性」の担保の分類結果は「d（高いとは認められない）」である。

「証書等に記載されることとなる者以外の者も申請・取得できる証書等」である3証書等については、以下のとおりである。

○「住民票の写し」、「戸籍の附票の写し」及び「戸籍謄（抄）本」

証書等に記載されることとなる者について、住民票や戸籍による確認が行われていることから、利用に係る「実在性」の担保を「A（最も高いと認められる）」としたが、証書等に記載されることとなる者以外の者による申請・取得ができる証書等であることから、利用に係る「同一性」の担保を「d（高いとは認められない）」とした。（注1及び注2）

（注1）いずれの証書等も、発行に係る「実在性」の担保の分類結果は「a（最も高いとは認められない）」、発行に係る「同一性」の担保の分類結果は「c（高いと認められない場合がある）」である。

（注2）「住民票の写し」、「戸籍の附票の写し」及び「戸籍謄（抄）本」の第三者請求（証書等に記載されることとなる者以外の者による請求）については、平成19年5月に戸籍法の一部を改正する法律が、同年6月に住民基本台帳法の一部を改正する法律が成立し、以下のような変更が行われることとなった（両法はいずれも20年5月施行）。

① それぞれの法改正前においては、何人にも戸籍謄（抄）本、住民票の写しの交付請求を認め、不当な目的によることが明らかな場合に限って市町村長は請求を拒否できるとされていた。それぞれの法改正後においては、第三者請求の要件が限定・明確化され、i) 自己の権利を行使し、又は自己の義務を履行するために戸籍や住民基本台帳の記載事項を確認する必要がある場合、ii) 国又は地方公共団体の機関に提出する必要がある場合、iii) 戸籍や住民基本台帳の記載事項を利用する正当な理由がある場合の3つの場合とされることとなった。

② また、偽りその他不正の手段により、戸籍謄（抄）本、住民票の写しの交付を受けた者に対しては、それぞれの法改正前は戸籍謄（抄）本については5万円以下、住民票の写しについては10万円以下の過料を科すとされていたものを、ど

ちらについても 30 万円以下の罰金が科されることとなった。

戸籍謄（抄）本や住民票の写しの交付を受け、これを使用して成りすましを行うことは、正当な理由により交付を受けるものとはいえないため、①、②の改正は、成りすましについての抑止効果があると考えられる。

ただし、同改正は、請求の目的や理由についてのものであり、請求できる第三者の範囲等を限定するものではない。また、戸籍謄（抄）本や住民票の写しは、取得した者が他人に提出することを通常とする証書等でもある。したがって、同改正によって、戸籍謄（抄）本、住民票の写し等が、「申請者等本人以外の者による保持が想定されない」という本人確認書類としての前提を備えることとなったわけではない。

このように、発行手続における本人確認の厳格性の影響を受け、また、証書等に記載されることとなる者以外の者による申請・取得の可否、他人への提出の蓋然性、自筆による氏名等の記載など当該証書等をめぐる発行時や発行後の様々な取扱いの影響を受ける結果、記載事項や写真の有無という外形が同じ証書等であっても、本人確認書類として二次利用される際の信頼性の内容は一律ではない。

本調査の対象とした写真付きの公的機関発行の証書等（69 ページの表中のゴシック文字の証書等）の中には、利用に係る「同一性」の担保が、「d（高いとは認められない）」と分類された証書等はなかったが、それでも、利用に係る「実在性」及び「同一性」の担保の分類結果の内容は様々なものとなっている。また、写真なしの公的機関発行の証書等の中には、利用に係る「同一性」の担保が「d（高いとは認められない）」と分類された証書等があり、利用に係る「実在性」及び「同一性」の担保の分類結果の内容はさらに様々なものとなっているため、本人確認書類として二次利用する際には一層の注意が必要である。

証書等を本人確認書類として二次利用している行政手続等の状況に再度目を向ければ、4の（1）で分析対象とした手続の中には、写真付きの公的機関発行の証書等であっても本人確認書類として一律には扱わず、特定の種類のものに限定して本人確認書類としている例も一部に見られた（「一般旅券の発給」46 ページ参照、一部の金融機関における「預貯金口座の新規開設」22 ページ参照）。また、住民票の写しや戸籍謄（抄）本など証書等に記載されることとなる者以外の者も取得できる証書等の提示があった場合には、郵送を利用した確認（確認通知書の送

付)を実施している例もみられた(「預貯金口座の新規開設」)。

その一方で、それぞれの証書等の本人確認書類としての信頼性の内容について留意しているとはいえない手続もみられた。特に、本分析で利用に係る「同一性」の担保が、「d(高いとは認められない)」と分類され、二次利用する際に注意を要する証書等がどう取り扱われているかをみると、次表のように、これらの証書等の提示等のみでも本人確認を認めている手続、これらの証書等の提示等に合わせて他の手順・方法等(他の添付書類、面談等による確認など)を実施しているが、当該手順・方法等を合わせても申請者等の「同一性」の担保として有効とはみられない場合がある手続がみられた(これらの手続については、(1)のウの分析では、申請者等の「同一性」の担保は、「c(高いと認められない場合がある)」と分類した。)

公的機関発行の証書等を本人確認書類として二次利用する場合、当該証書等を本人確認書類として受け付ける行政機関等が、証書等の外形(記載事項や写真の有無等)だけでなく、発行手続における本人確認の厳格性、発行時や発行後の様々な取扱いが、本人確認書類としての信頼性の内容にどう影響しているかについて、十分に留意することが重要である。

なお、住民票の写しや戸籍謄(抄)本は、利用に係る「同一性」の担保の分類結果が「d(高いとは認められない)」であっても、利用に係る「実在性」の担保の分類結果は「A(最も高いと認められる)」である。本人確認書類としての信頼性の内容に応じた証書等の効果的な使用は、二次利用する側の工夫次第である。

表6 調査対象行政手続等のうち、利用に係る「同一性」の担保が「d」と分類された証書等の提示等のみでも本人確認を認めている手続

利用に係る「同一性」の担保が「d」と分類された証書等 【本人確認書類として二次利用される際の信頼性の分析結果】	行政手続等 ・左記の証書等の提示等のみでも本人確認を認めている手続 (①) ・左記の証書等の提示等に合わせて他の手順・方法等を実施しているが、当該手順・方法等を合わせても申請者等の「同一性」の担保として有効とはみられない場合がある手続 (②) 【手続の厳格性等の分析結果】	備 考 (②の行政手続等について) 左記の証書等の提示等に合わせて実施される手順・方法等で、申請者等の「同一性」の担保として有効とはみられないもの
住民票の写し 【A d n】	原動機付自転車運転免許の付与 (②) 【A c】	視力等について行う適性試験・多数集合した筆記試験・3時間の原付講習
	無線従事者免許の付与 (②) 【a c】	1～2日で終了する講習・試験の修了証明書・合格通知書の提出
	発破技師免許の付与 (②) 【a c】	1日で終了する試験の合格通知書の提出
	電気工事士免許の付与 (第二種) (②) 【A c】	1日で終了する試験の合格通知書の提出
	納税証明 (市町村税) (①) 【A c】	—
	検査対象外軽自動車の使用の届出 (①) 【A c】	—
戸籍の附票の写し 【A d n】	納税証明 (市町村税) (①) 【A c】	—
戸籍謄 (抄) 本 【A d n】	無線従事者免許の付与 (②) 【a c】	1～2日で終了する講習・試験の修了証明書・合格通知書の提出
	耐空検査員資格の付与 (②) 【A c】	後見登記等登記事項証明書及び本人による発行書類の提出
	納税証明 (市町村税) (①) 【A c】	—
印鑑登録証明書 (個人) (発行日から3月超) 【A d n】	無線従事者免許の付与 (②) 【a c】	1～2日で終了する講習・試験の修了証明書・合格通知書の提出
	納税証明 (市町村税) (①) 【A c】	—

<p>利用に係る「同一性」の担保が「d」と分類された証書等</p> <p>【本人確認書類として二次利用される際の信頼性の分析結果】</p>	<p>行政手続等</p> <p>・左記の証書等の提示等のみでも本人確認を認めている手続 (①)</p> <p>・左記の証書等の提示等に合わせて他の手順・方法等を実施しているが、当該手順・方法等を合わせても申請者等の「同一性」の担保として有効とはみられない場合がある手続 (②)</p> <p>【手続の厳格性等の分析結果】</p>	<p>備 考</p> <p>(②の行政手続等について)</p> <p>左記の証書等の提示等に合わせて実施される手順・方法等で、申請者等の「同一性」の担保として有効とはみられないもの</p>
<p>納税証明書 (国税) (発行日から3月超) 【 a d n 】</p> <p>納税証明書 (都道府県税) (発行日から3月超) 【 a d n 】</p> <p>納税証明書 (市町村税) (発行日から3月超) 【 A d n 】</p>	<p>国民健康保険被保険者の資格取得の届出 (①) 【 A c 】</p>	<p>—</p>
<p>母子健康手帳 【 a d n 】</p>	<p>住民異動届 (転出) (①) 【 A c 】</p> <p>国民健康保険被保険者の資格取得の届出 (①) 【 A c 】</p> <p>納税証明 (市町村税) (①) 【 A c 】</p> <p>預貯金口座の新規開設 (①) 【 a c 】</p>	<p>—</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p>
<p>(参考)</p> <p>民間機関発行の証書等 例 社員証、診察券、貯金通帳、キャッシュカード</p>	<p>住民異動届 (転出) (①) 【 A c 】</p> <p>国民健康保険被保険者の資格取得の届出 (①) 【 A c 】</p> <p>納税証明 (市町村税) (①) 【 A c 】</p> <p>住民票の写しの交付 (①) 【 a c 】</p> <p>戸籍の附票の写しの交付 (①) 【 a c 】</p> <p>戸籍謄 (抄) 本の交付 (①) 【 a c 】</p>	<p>—</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p>

(注) 1 当省の調査結果による。調査の時点は、平成18年8月～11月であり、調査結果は、その時点における制度・運用に基づいている。

2 本文の(1)のウの(ア)の②で、本分析に用いる「当該手続の一般的な手順・方法等」として位置付けた手順・方法等に基づいている。

【本人確認書類として二次利用される際の信頼性の分析結果】は、本文の(2)のイの分析結果を、【手続の厳格性等の分析結果】は本文の(1)のウの(イ)の分析結果を、それぞれ転記した。

なお、【本人確認書類として二次利用される際の信頼性の分析結果】において「実在性」の担保が

「A」である証書等について、【手続の厳格性等の分析結果】の「実在性」の担保が「a」となっている行政手続がある。これは、当該行政手続が本人確認書類として認めている別の種類の証書等の中に、利用に係る「実在性」の担保が「a」である証書等が含まれていることによる。

- 3 「原動機付自転車運転免許の付与」については、「普通自動車運転免許の付与」とともに、19年8月に道路交通法施行規則が改正され、免許の申請時に従来から必要とされていた住民票の写しの添付等に加え、都道府県公安委員会において、健康保険の被保険者証等の本人確認書類の提示を求めることとされた（19年9月施行）。
- 4 「預貯金口座の新規開設」については、本人確認書類が住民票の写し、戸籍謄（抄）本、印鑑登録証明書の場合は、確認通知書を公的機関発行の証書等記載住所に転送不要郵便で送付することとされているが、母子健康手帳の提示があった場合については、このような郵送を利用した確認がとられることになっていない。
- 5 調査対象とした市区町村のごく一部では、
 - 住民票の写しの提示のみでも、「住民異動届（転出）」、「国民健康保険被保険者の資格取得の届出」、「戸籍の附票の写しの交付」、あるいは「戸籍謄（抄）本の交付」について、本人確認を認めているところ
 - 戸籍の附票の提示のみでも、「住民異動届（転出）」、「国民健康保険被保険者の資格取得の届出」、あるいは「住民票の写しの交付」について、本人確認を認めているところ
 - 戸籍謄（抄）本の提示のみでも、「住民異動届（転出）」、「住民票の写しの交付」、あるいは「戸籍の附票の写しの交付」について、本人確認を認めているところ
 - 発行日を問わない印鑑登録証明書や発行日を問わない納税証明書の提示のみでも、「住民異動届（転出）」、「国民健康保険被保険者の資格取得の届出」、「住民票の写しの交付」、「戸籍の附票の写しの交付」、あるいは「戸籍謄（抄）本の交付」について、本人確認を認めているところ
 - 母子健康手帳の提示のみでも、「住民票の写しの交付」、「戸籍の附票の写しの交付」、あるいは「戸籍謄（抄）本の交付」について、本人確認を認めているところがみられた。
- 6 本表に掲げた以外の行政手続等で、【手続の厳格性等の分析結果】（本文（1）のウの（イ）の分析結果）で「同一性」の担保を「c」と分類したものを示せば、以下のとおりである。
 - 1～2日で終了する講習や筆記試験の修了証明書の提出のみの手続
「消防設備士の資格の付与」、「危険物取扱者の資格の付与」及び「高圧ガス販売主任者免許の付与」
 - 1～2日の講習の受講のみの手続
「防火管理者の資格の付与」

また、「妊娠の届出（母子健康手帳）」、「供託」は、届出者からの本人確認書類の提示・提出による確認、面談等による確認、郵送による確認のいずれも実施されておらず、「同一性」の担保を「d」と分類した。

- 7 本表の詳細は、資料編の4-(2)-②参照。

(3) 行政手続等における本人確認に関する今後の取組課題

関係省庁は、申請者や顧客の利便・負担に配慮しつつ、不正等を防止するための的確な本人確認の実施を推進する観点から、本調査が対象とした行政手続等に係る本人確認の手順・方法等について（注）、また、必要な場合は、他の行政手続等に係る本人確認の手順・方法等について、次の措置を講ずる必要がある。

（注）本調査が対象とした行政手続及び民間取引は、資料編の表4-(3)-①参照。

① 国の機関の事務、国が公益法人に委託した事務又は地方公共団体の法定受託事務である行政手続について、以下に掲げる点も踏まえて本人確認の手順・方法等を点検すること。

i 所管するそれぞれの制度の趣旨・目的等を勘案した上で、性格の類似した行政手続の例等も参考にしつつ、「本人確認書類の提示等による本人確認」、「面談等による本人確認」及び「郵送を利用した本人確認」といった手法を適切に組み合わせて本人確認を行う。特に、「郵送を利用した確認」の効果的な活用を検討し、その場合には、住民票住所など公的機関によって異動が適切に管理された住所へ原則として転送不要郵便で送付することを検討する。転送不要郵便での送付については、申請者への事前の周知・説明や送付時期の適切な設定等に配慮する。

ii 公的機関発行の証書等を本人確認書類として二次利用する場合、証書等の外形（記載事項や写真の有無等）のみをとらえるのではなく、発行手続における本人確認の厳格性の程度、証書等に記載されることとなる者以外の者による申請・取得の可否、他人への交付の蓋然性、自筆による氏名等の記載等にも留意した上で、利用の是非、複数の証書等による確認の必要性、「面談等による本人確認」や「郵送を利用した本人確認」の併用の必要性等を検討する。

iii 国の機関の事務である行政手続については、同じ行政手続に係る出先機関の間における運用の差異が、国民との関係で不合理なものとならないようにする。また、法令及び通知の整備等を通じ、国民に対する明確性を高めることを検討する。

(総務省、法務省、外務省、財務省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省)

- ② 国が法令又は通知で本人確認固有行為（本人確認を行うことを固有の目的とした手順・方法等）を規定している行政手続（①に掲げた行政手続を除く。）及び国が法令で本人確認固有行為を規定している民間取引について、①の i 及び ii に掲げられた点も踏まえて、本人確認固有行為を規定している法令又は通知を点検すること。

(国家公安委員会（警察庁）、金融庁、総務省、法務省、農林水産省、経済産業省)

- ③ ①及び②に掲げた行政手続以外の行政手続について、当該事務を取り扱う地方公共団体等に対し、①の i 及び ii に掲げられた点も踏まえて、必要に応じ、助言を行うこと。

(国家公安委員会（警察庁）、総務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省)