

社会保障・税に関わる番号制度に関する議論を踏まえた 住民基本台帳ネットワークシステム等のあり方について 【中間論点整理】

平成 23 年 6 月 30 日

住民基本台帳ネットワークシステム調査委員会

はじめに

住民基本台帳ネットワークシステムは、全国の都道府県・市区町村の連携の下、関係者の努力により、平成 14 年 8 月の一次稼働以来、約 9 年間にわたって安定稼働を続けている。公的個人認証サービスについても同様である。

住基ネットにより国の行政機関等に本人確認情報を毎年約 1 億 3 千万件提供することで、
○旅券の発行時等に必要とされていた住民票の写しを毎年約 510 万件省略
○年金等の現況届出を毎年約 4,000 万件省略
する等、住民の利便性を向上することができている。

加えて、今般の東日本大震災において住民基本台帳ネットワークシステムが被災市町村のバックアップ機能や避難者の所在を把握するために活用されていることや、約 500 万人分の年金記録問題の解決に貢献してきたこと等から、住民基本台帳ネットワークシステム等が国民の命を守り、権利を保障するための重要な基盤であることがあらためて認識されている。

さらに、現在検討されている社会保障・税に関する番号制度は、複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であるということの確認を行うための基盤を提供することにより、社会保障給付及び社会保障負担並びに税の賦課及び徴収に関して国民が公平さ及び公正さを実感できる社会の実現、社会保障給付が所得等の水準を的確に把握することにより適切に支給される社会の実現等を目指しており、これにより、国民の負担が軽減され、国民の利便性が向上し、国民の権利がより確実に守られることをその導入の目的としている。

住民基本台帳ネットワークシステム等は、この社会保障・税に関わる番号制度において、「番号」の付番や本人確認等のために利用されることが予定されており、不可欠の基盤となるものである。

今後の住民基本台帳ネットワークシステム等のあり方については、社会保障・税に関わる番号制度の導入に伴い、住民基本台帳ネットワークシステム等が国民の権利を守るために必要不可欠な情報インフラとなることを踏まえ、これまで住民基本台帳ネットワークシステム等を安定的に運用してきた経験を生かしつつ、実効的な制度となるよう検討していくべきである。

1 個人に付番する「番号」

論点1：「番号」を付番するため、住基ネットから「番号」生成機関に対しどのように住民票コードを提供するか。

(番号制度導入時)

- 指定情報処理機関が、住民票に記載されている住民票コードを「番号」生成機関に提供し、「番号」生成機関が住民票コードに対応する「番号」を生成し、当該「番号」を都道府県、市町村に通知して、市町村から個人に対し通知することとするべきではないか。

(番号制度導入後)

- 市町村長は、出生等により新たに住民票に住民票コードを記載した場合には、「番号」生成機関から指定された、住民票コードに一対一対応した「番号」を書面により個人に通知することとするべきではないか。

<構成員意見>

- ・ 住民票コードを変更した場合、「番号」も変更させる必要があるのではないか。
- ・ 市町村が「番号」を利用することを考えれば、市町村から通知するべきである。
- ・ 個人に「番号」を通知する際、「番号」を記録したICタグを添付する方法もあるのではないか。
- ・ 「番号」の付番をコール&レスポンス方式にすれば、住民票コードの二重付番をチェックすることができるのではないか。

論点2：付番した「番号」を情報保有機関に対しどのように通知するか。

(番号制度導入時)

- あらかじめ情報保有機関の保有する4情報と指定情報処理機関が保有する4情報を突合した上で、「番号」を必要とする情報保有機関から4情報の提供を受けて、「番号」生成機関が「番号」を提供することとするべきではないか。

(番号制度導入後)

- 情報保有機関は、上述のとおり、番号制度導入時に、「番号」と4情報のデータの提供を受けているから、「番号」と利用番号と4情報のデータベースを有することとなる。
- 情報保有機関は、利用者から告知のあった「番号」及び4情報が、自ら保有するデータベースと突合しない場合は、当該4情報をもって指定情報処理機関に問い合わせ、住基ネット4情報と突合した場合には、当該4情報をもって、「番号」生成機関に「番号」の提供を求めることとするべきではないか。

<構成員意見>

- ・ 「番号」のみで4情報を照会することは、国民総背番号制につながるのではないか。
- ・ 事務の効率性を高めるため、指定情報処理機関が「番号」生成機関を担うこととすれば、情報保有機関は、「番号」及び4情報により、本人確認及び「番号」確認を同時に行うこととするべきではないか。

論点 3 : 「番号」を住民票に記載するか。

- 市町村は、法令で定められた範囲において「番号」を利用することのできる主体であり、多くの住民は「番号」を提示して各種届出等を行うことができることを考慮すると、市町村長は、「番号」を付番した際に、「番号」を住民票に記載することとすべきではないか。
- その際、住民票コードと同様、特別な請求がない限り住民票の写しの交付の対象としないこととすべきではないか。

論点 4 : 「番号」を個人に通知することと、住民票コードを個人に通知することとをどのように整理するか。

- 住民票コードの安全性を高めるため、将来的に個人に通知しないことも考えられるが、制度導入当初から個人に通知することとしており、当面は引き続き住民票コードを個人に通知することとすべきではないか。

< 構成員意見 >

- ・ 番号制度の導入により、「番号」やIDコードの基幹的なコードとなる「住民票コード」の安全性を確保するためには、個人に通知しない方がよいのではないか。

2 情報連携

論点 1 : IDコードを付番するため、住基ネットからIDコード付番機関に対しどのように住民票コードを提供するか。

- 指定情報処理機関が、住民票コードをIDコード付番機関に提供し、IDコード付番機関がIDコードを生成することとするべきではないか。

論点 2 : 情報保有機関からのリンクコードの紐付け要求に応じて情報連携基盤が住基ネットにどのように照会するか。

- リンクコードが情報保有機関の個人情報データベースに紐付けられるためには、情報保有機関が保有する4情報と住基ネットの保有する最新の4情報とを突合することが必要ではないか。

論点 3 : 情報保有機関が保有する基本4情報と住基ネットが保有する基本4情報を一致させるための住基ネットから情報保有機関への本人確認情報の提供の方法はどうあるべきか。

- 情報保有機関が、確認したい利用者の4情報を、住基ネットに対して照会する方式（プル型）を採用するべきではないか。
- この場合、住民票コードが「番号」やIDコードの基礎となるコードとなることから、安全性の確保の観点から情報保有機関に提供するべきではないのではないか。

- 一方、4 情報検索の性能を向上するため、現在の指定情報処理機関が有するサーバの処理能力を増強する必要があるのではないか。
- また、情報連携基盤を通じて情報保有機関に対し、IDコード・リンクコードを介して4 情報の異動等失効情報を通知し、情報保有機関は必要に応じて、当該者の情報を住基ネットに対し照会することとしてはどうか。

<構成員意見>

- ・ 4 情報が「番号」と同等のマッチングキーにならないか。
- ・ 情報保有機関がリアルタイムで最新の4 情報を持つことは想定されないので、4 情報がマッチングキーになるわけではないのではないか。
- ・ システム合理的には、すべての情報保有機関の有する4 情報が同期化されていることが望ましいが、個人情報保護の観点からは、情報保有機関の行政目的で必要がない場合にまで常に同期をとるのは問題があるのではないか。
- ・ 住民基本台帳や住基ネットは、我が国におけるトラストアンカー（＝信用の基点）であり、住基ネットの4 情報で初期突合する作業は不可欠ではないか。

論点4：情報保有機関が保有する基本4 情報と住基ネットが保有する基本4 情報を一致させるために具体的にはどのような方法があるか。

- 情報保有機関は、一定期間、利用者に係る4 情報と住基ネットの4 情報との突合作業や、4 情報以外で利用者と連絡できる情報を利用して、利用者に対し最新の4 情報の問い合わせをする等、最大限、住基ネットの4 情報と一致できるよう努力すべきではないか。
- それでもなお、突合しない場合には、利用者が、本人確認書類の写し及び住民票の写しを郵送や公的個人認証サービスの署名用途（4 情報記載）を利用して電子申請する等により、利用番号に係る自らの4 情報の変更申請を行うこととするべきではないか。

<構成員意見>

- ・ 情報保有機関が有する4 情報は揺らぎが多く、初期突合がスムーズにできるよう、住基ネット側が4 情報を提供する際、複数候補を示す等の仕方を工夫する必要があるのではないか。住基ネット側で情報保有機関の保有する4 情報を検索できる形式にまとめて変換するようなことは考えられないか。
- ・ 複数候補を示して間違った紐付けが行われることと、厳格にやりすぎて紐付けが行われないこととのバランスをとる必要があるのではないか。

3 ICカード

3-1 番号制度におけるICカードと住基カードのあり方

論点1：住基カードとICカードの相違点をどのように調整するか。

- 「番号」制度においては、二重投資を防止するため、住基カードの機能も包括するICカードを発行することが想定されているが、住基カードの身分証明書としての機能を維持するため、ICカードの「番号」記載を選択制とすべきではないか。この場合、住民が必要に応じて「番号」を記載された住民票を取得すること等、「番号」確認のための補

完的な手段によることが必要となるのではないか。

<構成員意見>

- ・ 住基カードは、公的な身分証明書として貴重。カードを別々に発行するのは不合理であり、「番号」の記載を希望する者には「番号」を記載し、「番号」の記載を希望しない者には「番号」の記載を行わない選択制とするべき。
- ・ 「番号」の記載を選択制とするとしても、内閣官房と調整するべき。
- ・ 「番号」の記載は、紫外線を当てないと見えないような特殊なインクで印刷することとしてはどうか。
- ・ 自分でカードの「番号」を確認したいというニーズもあるのではないか。
- ・ 現在の住基カードを全部回収し再発行するのは市町村においては事務負担となる。改めてICカードを配り直すことになるのではないか。
- ・ 市町村にICカードの発行業務が集中されることが予想されるため、効率的に発行できる方法を検討するべきではないか。
- ・ ICカードの導入を考えれば、次期住基カードの発行は見直すべきではないか。
- ・ ICカードは、簡易なリーダーでも利用できるように、ICタグを埋め込むことを検討してみてもどうか。

論点2：番号制度の導入により、役割が増大するICカードの利用者負担をどのように考えるべきか。

- 番号制度においては、すべての国民に対し、本人確認及び「番号」確認や、自己情報のアクセス記録を確認するためのマイ・ポータルへのログインに必要なICカードを取得する機会を最低限保障する必要があることから、利用者にとってICカードの取得費用は無料とするべきではないか。

<構成員意見>

- ・ 利用者にとって負担してもいいと思える価値をカードに付与する必要があるのではないか。
- ・ 利用者負担をとらないのであれば、その費用は国が全額負担するべきではないか。
- ・ 地方公共団体の負担の問題よりも、自己情報コントロール権との関係でICカードの利用者負担を考えるべきではないか。
- ・ パソコンを持たない者も、自己情報コントロール権を行使できるよう、公共施設にキオスク端末やパソコンを設置する等の措置が必要ではないか。

論点3：番号制度の導入により、役割が増大するICカードの有効期間についてどのように考えるべきか。

- ICカードは、番号制度の導入により、発行枚数が増加し、身分証明書としての利用等の機会が増えることから、現在の住基カードの有効期間である10年ではなく、5年に短縮するべきではないか。

<構成員意見>

- ・ ICチップの保証期間を考慮して5年間とするべきではないか。
- ・ 5年と10年を選択性にする事は、鍵の管理が複雑になり困難。
- ・ 公的個人認証サービスが標準搭載されたICカードであれば、カードと公的個人認証サービスを一体ととらえ、有効期間は同一にするべきでないか。

3-2 番号制度における公的個人認証サービスのあり方

論点1：番号制度において新たに必要とされる認証用電子証明書は、署名用電子証明書と同時発行、同時失効させるか。

- 署名用電子証明書と認証用電子証明書は、管理が複雑にならないように、異動等失効の場合を除き、常に一対のものとして同時発行、同時失効とするべきではないか。

<構成員意見>

- ・ ICカードの普及状況も踏まえ、将来的にはコンビニ交付は、公的個人認証サービスの認証用途で行えるようにするべきではないか。

論点2：番号制度の導入により、普及拡大が予想されるICカードの発行・交付を短縮させるため、鍵ペアのICカードへの搭載をどのように行うか。

- 公的個人認証サービスの鍵ペア生成に当たっては、本人が鍵ペアを生成する原則を改め、公開鍵が本人のものであることを証明する段階で、鍵ペアが本人に所属していることを厳格に確認する考え方に変更することとするべきではないか。

論点3：番号制度の導入により、普及拡大が予想される公的個人認証サービスを標準搭載したICカードを本人が紛失した場合の対応をどのように考えるか。

- 公的個人認証サービスにマイ・ポータルにログイン等をするための認証用途を付加することも踏まえ、ICカードを紛失した場合には、速やかに電子証明書の利用を停止させる方法を検討するべきではないか。

論点4：番号制度の導入により、住基ネットと公的個人認証サービスはより連携を高める必要があるのではないか。

- 公的個人認証サービスに追加される認証用電子証明書については4情報が記載されないことから、認証局として当該電子証明書が本人のものであることを把握するために指定情報処理機関側から住基4情報を提供する必要があることや、情報保有機関が保有する4情報と住基ネットの4情報を突合せさせるために住基ネットで使われている文字コードと公的個人認証で使われている文字コードを併用する必要があること等、住基ネットと公的個人認証サービスはより連携を高める必要があるのではないか。

論点5：公的個人認証サービスを民間事業者に拡大する場合、電子証明書のシリアル番号をどのように管理をするか。

- 民間事業者については、電子証明書のシリアル番号を使ってデータマッチングをすることを法令上禁止した上で、公的な機関と同視でき、一定のセキュリティ基準を満たした民間事業者に署名検証者及び認証検証者となることを認めることとし、それ以外の民間事業者が利用する場合には、本人の同意を得た上で、電子証明書を発行する指定認証機関が署名検証者及び認証検証者となるべきではないか。
- 電子証明書のシリアル番号については、署名検証者・認証検証者を民間事業者に拡大するにあたり、不当なデータマッチングを防止する観点から、住民票コードの告知要求制限と同様の規制を設けることとするべきではないか。

＜構成員意見＞

- ・ シリアル番号を持てる民間事業者は、行政機関と同等の非営利性や法適合性を担保できる機関に限定するべきではないか。
- ・ 電子証明書の提供を受けることを禁止することは困難であり、電子証明書の目的外利用を禁止する必要があるのではないか。その際、「番号」と同等に、電子証明書のシリアル番号の目的外利用を禁止するべきではないか。
- ・ 特に金融機関は社会保障と密接に関連する事業者であり、これらの民間事業者への活用可能性について検討するべきではないか。

4 国と地方の役割分担等

論点1：「番号」の付番事務は、国の直接執行事務とするべきか、市町村の事務とするべきか。市町村の事務とした場合、自治事務か法定受託事務か。

- 住民票コードを住民票に記載する際に「番号」を同時に付番することが効率的であることに鑑み、「番号」の付番は、市町村の事務とすべきではないか。
- この場合、「番号」は将来的に幅広い分野で利用されることが想定されるなど、番号制度は国民にとって基本的かつ重要なシステムとなるものであり、「番号」の付番事務はこのシステムの根幹に関わる事務であることから、法定受託事務とするか。それとも、住民票コードの住民票への記載と同様に、「番号」の付番事務は自治事務とするか。
- 仮に市町村が「番号」を付番しなかった場合における是正の手段についてどう考えるか。

＜構成員意見＞

- ・ 「番号」の付番事務は、住民や地域社会に密着した事務であるため、市町村の処理する事務とすべきではないか。
- ・ 「番号」の付番事務を自治事務とすると、自治体によって格差が生じかねないことから、法定受託事務とするべきではないか。
- ・ 「番号」の付番事務は、自治事務である住民票コードの住民票への記載事務や住民基本台帳事務と密接に関係する事務であり、法定受託事務として国の関与を強めた形にすることは国家による管理という懸念を招きかねないことから、自治事務とするべきではないか。

論点2：住基ネットや公的個人認証サービスが番号制度において重要な基盤になることに鑑み、現行の指定情報処理機関制度や指定認証機関制度を見直す必要があるのではないか。

- 番号制度に不可欠な基盤となる住基ネットや公的個人認証サービスをより安定的かつ確実に運営していき、地方公共団体のガバナンスを強化するため、地方共同法人など法律上明確に位置づけられた公的な法人が行う仕組みとするべきではないか。

<構成員意見>

- ・ 指定情報処理機関については、その果たすべき役割の重要性が増すことから、組織運営に民主的コントロールを効かせることのできる体制にすることとすべきではないか。

5 今後の課題

- 社会保障・税に関する番号制度の議論の進捗に合わせ、次に掲げる項目等について、今後、更に議論することとすべきではないか。
 - ・ 市町村におけるICカードの効率的な発行方法
 - ・ 番号法を踏まえた住民基本台帳法等の適切な改正
 - ・ 「番号」やICカードの利用範囲を踏まえた論点の更なる掘り下げ