

住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する
住民基本台帳制度等のあり方に関する研究会

最終報告

平成30年8月

住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する
住民基本台帳制度等のあり方に関する研究会

目 次

第1	はじめに	1
第2	海外転出者にかかるマイナンバー制度及び公的個人認証制度の基礎となる認証基盤の検討	2
1.	中間報告で提案した2つの方式の比較検討について	2
(1)	台帳としての合理性	2
(2)	機能と費用対効果	3
(3)	戸籍事務のマイナンバー制度への参加を踏まえた対応	4
2.	住所履歴票（仮称）の検討可能性について	5
(1)	検討の趣旨	5
(2)	住所履歴票（仮称）の制度設計について	5
(3)	制度設計に当たっての課題	6
(4)	附票を認証基盤とする案との比較検討	6
第3	終わりに	7

住民生活のグローバル化や家族形態の変化に対応する
住民基本台帳制度等のあり方に関する研究会
最終報告

第1 はじめに

本研究会においては、住民の把握・記録を行うための住民基本台帳制度等について、マイナンバーカード・電子証明書の海外継続利用や、所有者不明土地問題等に対応する住民票等の除票の保存期間の延長への対応方策を検討するため、平成29年11月に研究会を立ち上げ、6回の議論を経て、平成30年5月25日に中間報告を公表した。

中間報告の公表後は、総務省が各都道府県で開催したマイナンバー制度説明会や複数の地方公共団体において実施したヒアリングを通じて多数の意見が寄せられた。これら寄せられた様々な意見(図1参照)等を踏まえ、更に検討を深める必要がある事項について本研究会として審議を進めてきた。

(図1)

中間報告に対して地方公共団体から寄せられた主な意見

1. マイナンバー、マイナンバーカード、電子証明書の海外継続利用関係

海外転出者に係る新たな個人認証基盤をどう構築するかについて

<戸籍の附票を認証基盤とする案(A案)について>

- A案の方が現行制度の延長として捉えやすい。現行も戸籍の附票には、国外転出先や在外選挙人名簿登録市町村名が記載されており、海外転出者を管理するのは、戸籍の附票が適当ではないか。
- A案は、全国民の住民票等の記載事項の正確性・精度の向上が見込まれるものであり、費用対効果の観点からはA案の方が良いのではないかと。

<特例海外転出者除票(仮称)を認証基盤とする案(B案)について>

- 実務を扱う立場の意見として、B案のように除票を認証基盤とすることには違和感があり、イメージが難しい。現行も転出して住民票を削除した後は、除票に新たな事項を書き加えていくことは想定していない。

電子証明書等の海外継続利用に伴い地方公共団体が行うこととなる事務について

- 転出者は時間がない中で手続きが十分に行えない場合があり、スムーズにできるかは懸念がある。
- 電子証明書の暗証番号を複数回誤りロックがかかった場合は市町村において解除しているが、海外転出者についてはこの事務をどうやって行うこととなるのか。海外転出者に帰国させ、市町村での手続きを求めるのは難しいのではないかと。

新たな個人認証基盤を構築することに伴い可能となる事務の効率化等について

- 現在郵送により行われている住基法第9条第2項通知(戸籍と住民票間の通知)の電子化による効果は大きいと、是非行っていただきたい。郵便が集中する日には、封筒の開封作業だけで多くの時間がかかることがある。

電子証明書の海外継続利用に係る具体的な制度設計について

- 市町村では海外転出者の国外の住所変更を把握・反映することは難しいため、電子証明書の住所を「国外」と記載することには賛成。

2. 住民票等の除票の保存期間の延長関係

保存期間の延長に伴う地方公共団体の事務への影響について

- 開示文書の量が膨大になる等事務量が増加するのではないかと懸念がある。
- 除票に記載された住所が誤っていた際に訂正をすることがあるが、この事務量が増加するのではないかと懸念がある。また、除票に記載された住所等が正しいものであることを担保するために、住民異動届についても長期間保存する必要があるだろうか。

保存期間の延長に伴う住民票等の除票の写しの交付について

- 150年間保存する中では、住民票等の様式の変更や記載事項の加除もあると考えられるが、PDFではなくテキストデータとして保存する場合、除票となった時点と除票の写しの交付の請求時点での様式や記載事項の差異にどのように対応すべきか。

保存期間の延長に伴う個人情報保護について

- 保存期間の延長に伴い取り扱う個人情報が増えるため、市としても個人情報管理の体制を考え直す必要があると思われる。

保存期間の延長に伴う地方公共団体のシステム整備について

- ディスク容量の拡張だけであれば、保存期間の延長に伴うシステムへの影響は大きくないと思われる。

3. その他

PIN入力を要しない認証方式について

- マイナンバーカードの利活用の幅が広がるため、是非実現していただきたい。

第2 海外転出者にかかるマイナンバー制度及び公的個人認証制度の基礎となる認証基盤の検討

1. 中間報告で提案した2つの方式の比較検討について

中間報告においては、マイナンバーカード・電子証明書の海外継続利用について、①戸籍の附票（以下「附票」という。）を認証基盤とする案及び②海外転出者の住民票の除票に係る特例を新設し、この特例的な除票を認証基盤とする案の2つの方式を提示した。

これら2つの方式について、中間報告後に行われた附票の共管省庁である法務省や地方公共団体からの意見聴取の結果を踏まえ、両案の機能や費用対効果等について以下のとおり検討を行った結果、認証基盤としては附票を活用することが適当と考えられる。

（1）台帳としての合理性

海外転出者についてマイナンバーカードや電子証明書を利用可能とするためには、海外転出者に関する氏名、性別、生年月日、住所等を公証する台帳が必要となる。

この台帳は、現行法上既に存在する帳票であり、かつ海外転出時に消除されず、最新の氏名等の異動情報を反映するものである附票

とすることが合理的である。一方、住民票の除票は、転出時に消除され、単に過去の記載事項を保存しているものに過ぎず、最新の情報を反映することはできない。また、住民ではない海外転出者について、居住関係の公証を目的とする住民基本台帳制度の枠組みで対応することは難しいと考えられることから、住民票の除票を海外転出者の台帳とすることは困難である。

この点、事務を担う地方公共団体からも、現行、国外転出先や在外選挙人名簿登録市町村名など海外転出者の管理を行っている（本籍地市町村が事務を行う）附票を活用する方がなじむとの意見があった。（図1参照）

（2）機能と費用対効果

① 機能について

附票を認証基盤とする案については、海外転出者についてマイナンバーカードや電子証明書を利用可能とすることに加え、所有者不明土地問題等に対応が求められている住所履歴検索や、マイナンバー制度の基盤となる本人確認情報のバックアップ機能など、現下の諸課題に対応するシステムが構築されることとなり、全国民のための利益に資するものとなる。一方、特例海外転出者除票（仮称）を認証基盤とする場合については、海外転出者について、マイナンバーカードや電子証明書を利用可能とする機能のみ実現することとなる。（平成28年海外在留邦人：約134万人）

② 費用対効果について

両案のシステム構築に要する費用を試算したところ、附票を認証基盤とする案では附票都道府県集約サーバ（仮称）や附票全国センター（仮称）を構築し、特例海外転出者除票（仮称）を認証基盤とする案では、都道府県センター及び住基全国センター等に特例海外転出者除票（仮称）管理システムを構築するという違いはあるものの、両案とも全ての市区町村にサーバを置くこと、住基ネット専用回線を活用すること等から、概ね同額程度となった。①で整理した機能と併せ鑑みると、費用対効果についても、附票を認証基盤とする案の方が望ましいと考えられる。

(3) 戸籍事務のマイナンバー制度への参加を踏まえた対応

現在、戸籍事務について、マイナンバー制度への参加が予定されている。マイナンバー制度における情報連携を行うためには、確実に本人を同定することが必要であり、戸籍事務においてこれを正確に行うためには、全国民の戸籍情報に住民票コードを紐付けることが必要となる。

住民票コードは住民基本台帳の基本4情報（氏名、住所、生年月日、性別）と紐付けられていることから、戸籍情報と住民票コードの紐付けのためには、戸籍に記載された者と住民票に記載された者の同定・突合作業を基本4情報同士で行う必要がある。この点、戸籍には住所情報が記載されていないため、戸籍に記載された者と住民票に記載された者の情報を正確に同定・突合するためには、附票の住所情報を利用する必要がある。

この同定・突合については、市町村の負担が少なく、かつ、正確・効率的な方法を用いるべきである。この点、附票を認証基盤とする場合には、附票に性別及び生年月日を追記することから、同定・突合のためのシステムを別途構築することなく、本籍地市町村において、附票の基本4情報と住所地市町村から送付される住民票の4情報により同定・突合を行うことが可能となる。また、海外転出者のマイナンバーカードや電子証明書に係る事務を行うために附票管理システム（仮称）を設置することから、市町村職員の手作業によらず、機械的に基本4情報の突合を行うことが可能となる。

なお、戸籍事務のマイナンバー制度への参加に伴う初期突合においては、戸籍と住民基本台帳の間で、全国民の基本4情報を同定・突合する必要がある。

その際、仮に、全国民の戸籍情報に加えて全国民の附票にある住所情報を国が一元的に集約するなどして、国レベルで突合を行おうとすると、結果的に、個人を特定できる基本4情報と本籍地等戸籍が有する機微情報を紐づけて一覧できる、全国民を対象とした国のデータベースができることとなる。

この点、住基ネット訴訟最高裁判決において、「個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体が存在しないこと」等を踏まえて合憲判断がなされていることから、基本4情報と機微な戸籍情報を国が一元管理することには懸念がある。また、個人情報

を集約することにより、いたずらに当該情報の漏洩・改ざんのリスクを増大させることにもつながりかねず、この観点からも全国民の戸籍情報に加えて全国民の附票にある住所情報を国が一元的に集約する案には課題が多い。

これに対し、附票管理システム（仮称）は、各市町村において住所情報等を分散管理したまま同定・突合が可能であるため、個人情報保護の観点からも適当である。

以上を踏まえ、戸籍事務のマイナンバー制度への参加を見据えても、附票を認証基盤として活用する案を選択することがより合理的と考えられる。

2. 住所履歴票（仮称）の検討可能性について

（1）検討の趣旨

1においては、主に海外転出者に係るマイナンバー制度及び公的個人認証制度の基礎を構築する観点から両案の比較・検討を行ったものであるが、一方で、今後、多死社会を迎えるに当たり、各個人の相続に関する負担の増大が想定されるなど、住所履歴を簡便に公証する制度の必要性を踏まえ、住所履歴の公証機能という点に主に着目し、附票を認証基盤とする案に代替する案の可能性について、以下検討する。

（2）住所履歴票（仮称）の制度設計について

後述する住民票の除票の保存期間を戸籍と同様に 150 年とすれば、住所履歴の情報を必要とする個人がかつての居住地を順に回って住所をつなぐことは可能となるが、そのような負担を負わせることがないように、住所履歴を取得できる帳票として住所履歴票（仮称）を作成することが考えられる。

住所履歴票（仮称）の管理主体等の基本的な仕組み[※]については以下のとおりである。

- ・ 住所履歴票（仮称）は、住民票とともに住所地市町村が管理するものとし、住民の転出時には、転出先市町村に引き継ぐ。
- ・ より幅広く住所履歴を公証する観点から、制度施行時点における住所履歴票（仮称）の作成に際しては、附票に記載されている

住所の履歴を転記する。

- ・ 住所履歴票（仮称）の記載事項は、基本4情報、マイナンバー、住民票コード及び住所履歴とする。
- ・ 戸籍側から死亡情報や氏名変更等の異動情報を通知する仕組みとすれば、海外転出者のマイナンバー制度及び公的個人認証制度の基礎となる帳票としての活用も考えられる。
- ・ 海外転出者については引き継ぐ市町村がないことから、最終住所地市町村が管理することが考えられる。

※ なお、実際の制度設計に当たっては後述の課題等を踏まえた検討が必要である。例えば、住所を一覧できる帳票を作成し管理するのではなく、市町村において分散管理し、必要に応じて検索する仕組みとするなど、構築するシステムや運用の方法については様々な形が考えられる。

（3）制度設計に当たっての課題

住所履歴票（仮称）は、現在の居住関係を公証する住民票や、削除された住所も含めた住所の記載が結果的に残されている附票とは異なり、一覧性を持った形で個人の生涯の住所履歴を公証するものとなるため、抵抗感を持たれることも考えられる。

これを踏まえると、制度設計に当たっては、プライバシー保護の観点から配慮が必要であり、住所履歴票（仮称）の写しの交付や閲覧の請求を行うことができる主体を、本人（本人の死後は相続人）など必要最小限に限定することが必要と考えられる。

また、住所履歴は住所履歴票（仮称）により公証可能となるのであるから、従来結果的に残されてきた附票上の住所履歴については、プライバシー保護の観点から削除し、最新の住所のみ記載すべきである。さらに、戸籍のマイナンバー制度への参加に伴い、戸籍側に渡される住民票コードを介して本籍地市町村が最新の住所を把握することも技術的には可能となると考えられることから、これが実現すれば、附票は不要となる。

（4）附票を認証基盤とする案との比較検討

住所履歴票（仮称）は、一覧性を持った形で個人の生涯の住所履歴を公証可能とし、また、海外転出者のマイナンバー制度及び公的

個人認証制度の基礎となる帳票としての活用も可能となり得るものであるが、現行法上既に存在する附票を認証基盤とする案と比較して、新たな制度構築やシステム設計を行う必要がある。また、個人の生涯にわたる住所履歴を一覧性を持った形で集約するという側面を持ち、プライバシー保護の観点から、写しの交付や閲覧の請求を行うことができる場合について、公用や、本人（本人の死後は相続人）による請求に限定する等、より慎重な配慮が必要ではないかと考えられる。

よって、附票を認証基盤とする案を採用することができない場合には、上記の課題を整理した上で、新たに住所履歴票（仮称）を制度設計することも考えられるのではないかと。

第3 終わりに

中間報告では、所有者不明土地問題等に対応する住民票等の除票の保存期間の150年延長や、スマートフォン向けに搭載する電子証明書、PIN入力を要しない認証方式についても、考え得る対応策について検討を行った。これらについては、今後、総務省において、事務を実施する地方公共団体との議論を踏まえつつ、残された検討課題について引き続き検討を深め、住民基本台帳法や公的個人認証法等の改正等を中心とした所要の法制的検討を進めるとともに、システム設計等の具体的な制度設計に着手し、制度の早期導入を図るべきである。

一方、マイナンバーカード・電子証明書の海外継続利用については、今後、法務省などの関係省庁と合意が得られることを前提に法制的検討を進めるとともに、具体的な制度設計に着手すべきである。