

「デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会」

第1回 議事概要

日時・場所：令和3年6月1日（火）14：00～16：00（WEB会議）

出席者：山本座長、石井構成員、上原構成員、太田構成員、大谷構成員、小尾構成員、楠構成員、鈴木構成員、坪田構成員、塗師構成員、樋口構成員、星名構成員、森構成員、藪内構成員

【議事次第】

1. 開会
2. 事務局説明
3. 意見交換
4. 閉会

【意見交換の概要】

<総論>

- 住基ネットの制度創設後、20年以上が経過し、技術の進歩はもとより、関連する制度の創設・改正などが行われている。住民基本台帳制度は、理論上の問題だけでなく、実務上の問題もあるほか、制度、技術ともに色々な分野に関わっており、デジタル時代のあり方について、様々な観点から考えていきたい。
- 住民基本台帳が果たす住所（居住実態）の公証機能と本人確認との関係や、現行の住民基本台帳制度におけるデータの分散管理という考え方などは、非常に大きな論点であり、根本に立ち返り、また、技術的な問題も含め、議論する必要がある。

<住民記録システムの標準化と業務改革のあり方>

- ガバメントクラウドでシステムの管理が一元化されたとしても、それはデータの管理者を一元化するかどうかとは、論理的に繋がらないのではないかと。
- すべてをクラウドに載せる方法は、これまでのように、各システムやデータを分散し、ネットワーク化するとともに、それらの接続と切断を管理する方法とは、考え方が大きく異なる。グーグルやマイクロソフトのクラウドサービスも、各個人のデータを横断的に見ていないというある種のシステムへの信頼や外部的な監査によって何とか実現しているという面もある。技術の変化に沿って議論していきたい。
- 住基ネット訴訟の当時からは、個人情報保護委員会の創設など、体制に変化がある中で、データ自体を個別の自治体で管理するのか否か、という点についても、前広に議論できればよいと思う。
- テクノロジーに大いに期待しているが、利便性の追求だけでなく、データ連携に伴うリスクアセスメントも十分に行うことが必要。マイナンバー等の分散管理の理念を堅持することが必要ではないか。
- ガバメントクラウドのような一元的な公共サービスメッシュが整うと、利便性は高まるが、セキュリティの観点では、機密性だけでなく、可用性の担保という点で、リスクが増すように思う。ランサムウェア等への対応が十分に図られるよう、ある程度、分散管理ができる仕組みも必要なのではないかと。
- 昨年12月に改訂された総務省の「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」とセキュリティ対策との兼ね合いについても注視していきたい。
- ガバメントクラウドは、中長期的に皆が参加しうる、自治体に支持される仕組みにする必要がある。緊急性の高いVRSのようなケースは例外としても、ガバメントクラウドの外側での情報伝達ルートを別途作成しなくてよいようなデザインにする必要がある。
- ガバメントクラウドについて、特に小規模自治体から、ネットワークの容量を懸念する声が聞かれる。自治体へのきめ細やかな支援が必要ではないか。

- ガバメントクラウドの帯域を懸念している。特に、選挙のように、短期間で大量のデータのバッチ処理を行うというような場合に、大規模自治体のデータ量にも堪えられるのか。
- ガバメントクラウド上に載せるデータの容量は自治体によって様々であることに留意が必要。
- ガバメントクラウドについて、ネットワークのデータ容量やセキュリティ対策を懸念している。
- ガバメントクラウドの回線容量については、用途別に調達していたものをまとめて調達したり、現在のネットワークのトポロジー（接続形態）や料金体系に合わせて最適化することで、コストを抑えながら、広帯域の回線を導入することも、技術的には可能になってきている。ガバメントクラウドの導入と合わせて、ネットワークの刷新についても考えていく必要がある。
- 自治体の情報システムのガバメントクラウドへの移行については、費用やタイミングを見極めながら、計画的に進める必要がある。
- 自治体の情報システムの標準化に当たっては、各自治体において、独自性発揮のため、システムのカスタマイズが不可避なものであったことを前提に、例えば、マイクロサービスの仕組みを活用するなど、各自治体のシステム構築の実情に十分配慮していただきたい。
- 自治体の創意工夫なくして特別定額給付金のシステムなどが実現できなかったことも踏まえ、自治体の情報システムの標準化については、自治体の声を十分に聞き、カスタマイズが発生した根本原因やその分析などをした上で、検討しなければならない。
- 自治体の情報システムについて、カスタマイズが費用を押し上げている面がある一方で、自治体の規模により、実際の業務が異なる部分も多い。こうした中で、システム間の連携を円滑に行うためには、記録を揃え、連携できるようになっている必要があるが、各自治体の実情に合わせて事務を遂行できるよう工夫をしてきた歴史もある中で、揃えることによって価値が出る部分と、自治体の規模や地域の実情に応じてある程度の工夫が認められるべき部分とを構造的に考えていく必要があるのではないか。

- 自治体の情報システムの標準化について、住民基本台帳のように、複数のシステムと関連のあるものから進めた方がよいのか、それとも、税のシステムのようなものから進めた方がよいのか。国庫補助の原資となる基金には設置期限があるほか、手間も異なるため、標準化する順番が気になる。
- 住民記録システムは、自治体行政の基幹のシステムとして、様々なシステムに紐付いており、その入替には慎重な対応が必要。
- クラウド化されることにより、クラウド自体にトラブルが生じた場合の影響範囲が大きくなることが想定される。その日のうちに住民票の発行が必要、という住民も多く、危機管理も大事。
- 外字については、住民記録システムにおいても、住基ネットと同様に、縮退文字で扱うこととし、本人の特定はマイナンバーで行うこととするのがよいのではないかと。

<住民基本台帳ネットワークシステムのあり方>

- ガバメントクラウドの内容次第のところもあるが、市町村、都道府県、J-LISを繋ぐ住基ネットのあり方や、住基ネットの中での都道府県の役割について、改めて整理することを含め、考えていく必要がある。
- 住基ネットのプッシュ型通知は、住民基本台帳制度のあり方にも関連するものであり、その必要性や安全性等も含め、関心を持っている。
- 例えば、転入の場合、転入先の自治体から転出元の自治体にプッシュ型で通知を行う仕組みについて、考えてもよいのではないかと。
- 歴史をたどると、住基ネットがまずあって、今のマイナンバー制度が構築されている。マイナンバー制度がワンスオンリーの実現に向けて進んでいくに当たり、マイナンバー制度を支える住基ネットの仕組みはこれからも必要と考えている。

- 中間サーバ等を介在せずにリアルタイムで情報連携をするという公共サービスメッシュの構築に注目している。これができれば、プッシュ型通知が実現することになるものと思うが、住基ネットなくして、プッシュ型通知は成り立たないものと考えており、公共サービスメッシュと住基ネットの関係についても、この検討会の中で議論していきたい。
- 個人情報の分散管理は、国民に安心感があるところ、住基ネットについて、集中管理をしているものと誤解している国民も多い。このスキームについて、検討してもよいのではないか。その検討次第では、システムのあり方も変わってくるのではないか。
- 適正な行政手続においては、住民の特定、個人の特定が重要だが、基礎自治体では、住民基本台帳に記録されていない、いわゆる住登外者への対応も必要で、住登者と住登外者とを二重に管理している実態がある。各自治体の住民記録システムと住基ネットとが併存することは、合理的ではないようにも思われるところであり、住民記録システムを各自治体で個別に管理するのがよいのかどうか、検討してはどうか。
- 住民記録システムについて、システムを標準化し、届出もオンライン化されれば、システムを個別の自治体で管理するのではなく、一括で管理することも考えうるのではないか。
- 分散管理とし、管理者を分けているのは、勝手にデータを融合したり、マッチングするようなことをしない、ということが大前提になっている。技術的に可能であるということと、法制度上もそのように整理してしまうのがよいのかは別の議論である。逆に、法制度上は分散管理としていても、実際融合するのであれば意味がない。議論の前提として、技術面、法制度面、それぞれどのような指向・状況なのか、整理していただきたい。
- 基礎自治体においては、住登外者についても、その方の情報を他の自治体から取得してまで、手を差し伸べて支援しなければならない、各業務システムに分散している情報を集約して住民の福祉を向上しなければならない、という立場にあり、住登外者のデータもスムーズにマッチングできるようになるとよいのではないか。当然、マッチングすることの是非やその範囲、権限といった法的な問題の整理は必要。

- DV等支援措置に係る情報の加害者への漏洩について、住民基本台帳の担当部署以外の部署から漏れるケースもあるようであり、自治体間できちんと情報連携が行われることが期待される。
- DV等支援措置に係る情報について、各自治体個別の管理を越えて、連携、共通化できるとよいのではないか。
- 世帯情報を住基ネットで扱う情報に追加すると、住基ネットの活用の幅が広がり、円滑な事務処理、住民サービスの向上にも繋がるのではないか。
- 様々な給付等について、世帯単位で行うこと自体についても、検討できればよいのではないか。
- 様々な給付等について、個人単位で行う方向に持って行きたいと思う一方で、例えば、未成年者をどのように扱うか、といった問題もある。
- 様々な給付等の単位について、世帯とするか個人とするかは大事な議論だが、世帯単位でまとまっていることが事務の効率化に資する部分もあり、バランスの取れるシステムができるとよいと思う。
- 住基ネットが扱う情報を今よりも増やすことは必要だと思うが、個人情報の一元管理に対する懸念にも留意し、なぜその情報が必要なのか、丁寧に整理して説明できるようにする必要がある。
- 住基ネットのCSは、全国共通となっているが、自治体の規模に違いに関係なく全国共通というのは無理があるのではないか。
- 住基ネットについては、自治体の規模の大小も踏まえた上で、使い勝手のよいものとし、かつ、安定的に使えるものとなるよう、その具体化を意識しながら検討していきたい。

<デジタル技術を活用した届出のあり方>

- デジタル化を進めていくのは時代の流れでやむを得ないところがある一方で、自治体の窓口には、いわゆるデジタル弱者も多数いらっしゃる。ユーザーの使い勝手は非常に重要であり、デジタル弱者への対応も含め、どのようにデジタル化を進めていくのか、検討する必要がある。

- 住民にとって必要なサービスは、自治体の規模によって異なる。残すべきアナログの部分は残し、オンライン化を進めるべき部分については積極的に進め、住民目線でサービス設計を行うことが重要。
- 住民基本台帳事務の本人確認において、対面が求められているのは、住所が住民票の基本となっているためと考えるが、正確な住所が必要な手続もあれば、不要な手続もあるところであり、トラストアンカーとしての住所の必要性については、再整理の余地があるのではないか。また、トラストアンカーを基礎付ける対面処理の手続が何を担保しようとしているのか、整理していただきたい。
- 年間に大量の転出入届がなされる大規模自治体において、窓口での処理は極めて大変である。トラストアンカーの「トラスト」とは何か、そこから考え直していくことも必要ではないか。
- 転出・転入手続は、いずれもオンライン化できれば望ましいが、トラストアンカーとしての住民基本台帳の役割を踏まえると、転入届は対面処理が必要との説明も理解できる。その上で、行政手続のオンライン化が進んでいる国や地域において、対面での手続が残っている場面はあるのか。あるとすればどのような場面か。また、対面の手続が残ってしまうということであれば、役所の方から住民のところに出向いて本人確認を行うような仕組みは考えられないか。
- 住所について、EUでは、IDカードに表示していない国もある。また、エストニアでは、IDカードのチップ内にも記録していないとのことで、おそらく、単なる個人の属性情報として、システム上で管理しているのではないか。一方で、日本では、本人確認情報の1つとされており、国によって考え方は異なる。日本としてはどうするのか考え、方向性を決めていく必要がある。
- 個人のIDについて、日本では、4情報自体を識別子のように扱ってきた歴史的経緯があるところ、今後これをどう扱うかについては、しっかりとしたフィロソフィーを持って取り組む必要がある。実務上では、様々なところに住所や氏名等がばらばらに記録されているため、引越しや結婚等の際には、それぞれ更新を行わなければならない、手続負担が相当重くなっているところ、これをどのように改善していけるのか。制度の建付けだけでなく、実務面でも考えていく必要があるのではないか。

- N I S T（米国国立標準技術研究所）の基準では、遠隔での本人確認であっても、一定の条件下で行われた場合であれば、対面と同等と見なすという考え方も示されているところであり、そうした技術もうまく使いながら、住民の負担軽減を検討してもよいのではないか。
- 転入届に関して、現行の対面処理は致し方ないが、技術が進んだ場合の遠隔での本人確認については、議論の余地が十分あるものとする。
- マイナンバーカードの券面や電子証明書の記録の書き換えについて、例えば、キオスク端末を活用するなど、遠隔で行えるようにすることで、大分変わるのではないか。
- 住民基本台帳には、様々な行政サービスの提供のため、居住実態と結びついていなければならないという側面と、マイナンバーカードに代表されるような、本人確認の認証基盤という側面とが併存している。この2つの機能の結びつきを緩めるようなことを考えないと、極端には、住民基本台帳に記録されていない方への住民サービスが電子的にできなくなるようなことが考えられる。また、あらゆるオンライン手続について、マイナンバーカードの電子証明書による実印レベルの電子署名が必要なのか、という議論もできないか。
- 転入届が問題になる論点として、転入届そのものよりも、他の諸手続をしなければならず、窓口で滞留が生じて、住民のストレスがたまる、という実態がある。その解決策として、行政における申請主義をやめ、職権で様々な手続を行えるようにするのはどうか。
- 職権主義を導入することとした場合、申請主義と職権主義が恣意的に使い分けされることにならないか、懸念している。職権主義に転換するのであれば、法政策にも関わることとなるため、利便以上の理屈が必要なのではないか。

以 上