

「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」

有識者部会 議事概要

日時・場所：令和3年7月19日（月）16：30～18：30（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

【議事次第】

1. 開会
2. 楠構成員からの発表
3. 意見交換
4. 事務局からの説明
5. 意見交換
6. 閉会

【意見交換の概要】

＜国・地方の情報システムのトータルデザインの方向性（資料1-1関係）＞

- ワクチン接種記録システムのように、突発事案に即応するための共通SaaSは、迅速に構築していきたい。一方で、現に動いているシステムの標準化・共通化は、自治体の規模や契約形態によっては、一定の時間を要することが想定される。トータルデザインのロードマップとしては、2025年までに、自治体が共同利用できるシステムを構築し、移行可能な自治体から順次移行を進め、2020年代末には、全団体が移行し、新たなシステムや仕組みの下でのより高度な連携を実現することを目指している。
- ガバメントクラウド上で提供されるサービスは、各自治体の独自施策との連携を想定すると、SaaSというよりもPaaSとして提供する方がよいのではないか。
- 共通SaaSの構築に当たっては、各自治体のニーズに対応できるよう、また、多くの自治体にとって有用な機能の実装につながるよう、アドオンを許容するような構成も考えられる。一方で、多数のアドオンのためにバージョンアップができなくなるようなことにならないよう、バランスを考えたい。

- トップダウンでのシステム設計は、自治体などの現場に負担をもたらす場合もあることから、その背景や目的を丁寧に現場に伝えたり、逆に、ボトムアップで現場のニーズを丁寧に汲み取ったりする必要があるのではないか。
- 国によるシステム設計に当たっては、国と自治体がフラットに議論し、フィードバックサイクルを回しながら、共に創っていくことが重要。
- 電子申請のシステムについては、個人情報分散管理を前提に、各申請データの通り道として、情報連携のための識別子など、持たざるを得ない情報のみ保有し、全国民のデータを一カ所に預かるようなシステムは作らない。また、マイナポータルは、民間手続との連携が深まると、複数のタッチポイントの1つのような位置づけになっていくのではないか。

<自治体によるガバメントクラウドの利用（資料1-2関係）>

- ガバメントクラウド上で提供されるアプリケーションについて、国が一定の基準を示し、その基準を満たす事業者と国が契約するものとされた場合において、ガバメントクラウド上のアプリケーションに不具合が生じた際には、自治体は、直接のアプリケーション利用契約関係にあるアプリケーション事業者の責任だけでなく、国とアプリケーション事業者がいわば共同不法行為のような連帯責任を負うものとして、あるいは国が保証責任を負うものとして、国の責任も追及できることになるのか。また、自治体は、不具合の原因を特定し、分界された責任を有する者しか追及できないものと整理することも考えられるか。この辺りの整理が必要ではないか。
- ガバメントクラウド上に自治体の保有する住民の個人データを置くことについて、法律上は任意で、義務ではないとしながら、共通SaaSの将来的な展望を踏まえると全団体が参加しないと意味がない、ということで、事実上の利用強制のようになることも想定される。考え方の整理が必要ではないか。
- 法律上、自治体によるガバメントクラウドの利用は努力義務とされており、その上で、ガバメントクラウド上に住民の個人データを載せるかどうかは自治体の任意で、市町村長の判断となるが、システムの効率性の観点からは、ガバメントクラウド上に載せる方が合理的と考えられ、事実上、そのように進んでいくことが想定される。このことについて、どのように考え、整理するかが重要なのではないか。

- ガバメントクラウドには、国・自治体・クラウド事業者・アプリケーション事業者の四者が関係することとなるところ、ガバメントクラウド上に自治体の判断で住民の個人データを載せたとすると、自治体とクラウド事業者やアプリケーション事業者との間では、個人情報の提供や取扱いの委託といった関係は生じないのではないか。その上で、国においては、ガバメントクラウドの安定運用を確保するため、クラウド事業者やアプリケーション事業者が満たすべきセキュリティ上の条件をどのように設定するかという問題がある。それとは別に、実際にガバメントクラウド上でデータを処理する際に何らかの不具合等が発生した場合の民事上の責任をどのように整理するかという問題もあり、両者を分けて考える必要があるのではないか。
- ガバメントクラウド上に構築されるサービスやアプリケーションについては、ガバメントクラウド上に個人データが載る前提で、セキュリティレベルやプライバシーに関するリスク検証のあり方を明確に決めておく必要があるのではないか。また、ガバメントクラウドの運用に当たっては、その透明性を確保する観点から、アプリケーションの動作をモニタリングする仕組みのほか、アプリケーション、サービスの相互間の関係についても、整理する必要があるのではないか。
- ガバメントクラウドに関する国と自治体との関係については、両者を法令に基づく制度上の関係とするか、民事上の契約関係とするかに関わらず、不具合が発生することを想定して、対策や保証についてのルールを法令上、予め定めておくことが必要ではないか。
- 国がガバメントクラウド上の自治体のデータを参照することが必要となるのであれば、その際の条件を整理する必要があるのではないか。
- ガバメントクラウドの構築やアプリケーション事業者の選択など、1対1で関係を設定する場面もあれば、ガバメントクラウド上で不具合が発生した際の責任分界など、複数の関係者の関係が問題になる場面もあり、それぞれの場面について、関係者の法的関係を整理する必要がある。また、ガバメントクラウド上での個人データの取扱いのあり方についても整理が必要。

<住基ネットにおける世帯情報の取扱い（資料2関係）>

- 世帯情報の確認において、住基ネットと情報提供ネットワークシステム（情報提供NWS）の2つのシステムを確認しなければならないのが手間であるという点については、住基ネットを参照した上で、必要な場合に情報提供NWSも参照するような、1回で処理できるプログラムを組むことにより、技術的に解決することはできないのか。
- 世帯情報は、個人の内面に关わるものではないが、秘匿性が低いとまでは言えないのではないのか。住基ネットで取り扱う情報に世帯情報を追加することは、住基ネットを本人確認のための閉域的な仕組みとしてこれまで説明してきていることと、首尾一貫して説明できるのか。
- プログラムによる処理の自動化は技術的には可能ではないかと思うが、情報提供NWSでは、様々な個人情報、機関別符号を付した上で、誰の情報かわからない状態で流れている一方、住基ネットでは、本人確認のための情報として、氏名や住所等が流れており、この2つのシステムや各システムで流れる情報は別個に管理する必要があるものと考えている。仮に、住基ネットで取り扱う情報に世帯情報を追加することとした場合でも、世帯情報を確認する権限がある機関のみが確認できることとするような制度設計になるのではないのか。
- 住基ネットで世帯情報を取り扱う場合には、日々動いている各自治体の住民記録システム上の世帯情報について、いつの時点の情報を住基ネットに取り込むこととするのか、整理する必要があるのではないのか。また、世帯情報に何らかの付帯情報を付けて記録しているような自治体があると、データの取り込みに難しさがあるかもしれない。
- 各自治体の住民記録システムがガバメントクラウド上で提供されるようになると、各システム間の連携がより深まるものと思われるところ、世帯情報などの新たに提供が必要とされる情報については、住基ネット全国サーバで保有するのではなく、各自治体の住民記録システムに照会して提供を受ける、という仕組みも考えられるのではないのか。
- 世帯が関係する情報としては、住民票の世帯情報のほかにも、戸籍に基づく法的身分関係や税法上の扶養関係などがあり、こうした「関係情報」を統合的に扱える、より汎用的な仕組みも必要ではないのか。

<住基ネットにおけるDV等支援措置に係る情報の取扱い（資料2関係）>

- DV等支援措置に係る情報については、機微な情報であるが故に、住基ネットでの取扱いには慎重な検討が必要であり、全国レベルで情報を取り扱うに当たっては、支援措置対象者のプライバシーを確実に守る必要があるところ、どのような仕組みが望ましいか、今後も継続的に議論したい。

- DV等支援措置に係る情報の住基ネットにおける取扱いについては、被害者の生命・身体を守るという利益と、プライバシー保護の利益の比較考量になると思うが、生命・身体の保護を優先すべき、取り扱うべき、という価値判断になるのではないか。

- DV等支援措置の対象者本人や対象者の支援者が対象者に係る住民票の情報を必要とする場面も想定されるところであり、DV等支援措置に係る情報について、引越し等の際に加害者に情報を露見させないために必要な限度で、必要な情報を連携することを検討してもよいのではないか。

- DV等支援措置に係る情報については、実際に、加害者への漏洩事案が発生していることを踏まえると、各自治体が簡便に確認できるようになるメリットは大きく、住基ネットで取り扱うことについて、積極的に検討すべきではないか。

- DV等支援措置に係る情報は機微なものではあるが、行政事務等を行う上で極めて重要な情報でもあり、住基ネットによるネットワーク化が難しいとすると、他にどのような対応策があるのか、検討する必要があるのではないか。

<住基ネットで取り扱う情報のあり方（資料2関係）>

- 住基ネットで取り扱う情報が増え、また、本人確認以外の用途にも広がっていくことになると、プライバシーリスクは当然上がるが、例えば、中立的で公正な監督機関である個人情報保護委員会の関与をもって、住基ネットにおける個人情報保護措置を担保することも考えられるのではないか。

- 平成20年の住基ネット関連訴訟最高裁判決について、現在の制度や技術の下でどのように解釈するか、という点も重要ではないか。

<住基ネットのあり方（資料2関係）>

- 各自治体の標準住民記録システムへの移行時期には、ばらつきが想定されることから、過渡期の仕組みとして、住基ネットの全国サーバを介して、各自治体の本人確認情報の照会・提供、プッシュ型通知を行えるようにすることは、非常に効果的だと思う。また、住民記録システムの標準化が進み、CSを廃止できると非常によいと思うが、その際には、各自治体の住民記録システムと住基ネットの全国サーバを直接つなげるのがよいか、公共サービスメッシュを通じてつなげるのがよいか、今後、標準システムへの移行計画等も踏まえて、議論を深めていきたい。

- 住基ネットの都道府県サーバは廃止してよいものとする。一方で、CSには、絶えず動いているデータベースである住民記録システムのいわばスナップショットを撮って住基ネットに通知する機能などがあり、こうした機能は、CSを物理的に廃止しても残すべき。このように物理的にサーバを廃止しても残すべき機能があることに留意が必要。

<デジタル技術を活用した届出のあり方（資料3関係）>

- オンラインでの居住実態の確認方法としては、様々な案が考えられるところ、特定の方法に絞り込むのではなく、一定の要件を定め、その要件を満たしていれば、居住実態を確認したものと見なすなど、各自治体の実態に応じた運用ができるようにする、という考え方もあるのではないか。

- 居住実態の確認については、窓口で直接確認することができないのであれば、基本的には第三者を関与させて確認する必要があるものとする。どのような方法が適切か、慎重に検討すべき。

- オンラインでの居住実態の確認方法として、位置情報を送ることが考えられるところ、位置情報の改ざんの有無については、アプリケーションを用いれば、ある程度確認できる。また、携帯電話の契約に当たっては、本人確認が行われていることから、オンラインで届け出られた位置情報が本人のものかどうかを確認することも可能ではないか。

- 位置情報の改ざんの有無のアプリケーションによる確認については、抜け道もあるため、注意が必要。また、携帯電話不正利用防止法に基づき本人確認が行われるのは、音声契約回線のみであり、データ通信回線は対象となっていない。このため、回線契約種別をどのように確認するか、データ通信回線の場合にどのように本人確認を行うか、という問題がある。

- オンラインでの居住実態の確認のあり方については、現在の窓口での対面手続において、どの程度のエビデンスをもって、客観的居住の事実を確認しているのかも踏まえて、検討すべきではないか。

- 窓口での手続とのバランスについては考慮する必要があると思う。また、居住実態については、転入時以外にも、例えば、何かの用事で窓口に来られた際や、近所のコンビニで住民票の写しのコンビニ交付が行われた際など、様々な形でログをとることは可能ではないか。オンラインでの居住実態の確認に当たって満たすべき要件を固めた上で、それを様々な方法で充足できるようにしていくことが重要ではないか。

- オンラインによる本人確認には、公的個人認証を用いることになると思うが、新しいマイナンバーカードの交付や電子証明書の書き換えをオンラインや郵送だけで行い続けると、何を根拠にして本人確認をしているのか、トランザクションとしての機能が希薄になってしまう可能性があることから、必ずしも自治体の窓口ではなく、郵便局などでもよいと思うが、例えば、何回かに1回とか、何年かに1回など、どこかのタイミングで、必ず対面で本人確認をすることを考える必要があるのではないか。

- 窓口での転入手続においては、本人確認と居住実態の確認は渾然一体になされているように思う。これをオンライン化した場合、転出届が出され、その情報が公的個人認証システムに連携されると、マイナンバーカードの電子証明書が失効してしまうところ、転入するまでの間、旧住所のままの電子証明書により、オンラインで確実な本人確認を行うことは可能か、といった「時間」の問題についても、検討する必要があるのではないか。

以 上