

行政手続等における本人確認に関する調査 ＜調査結果に基づく通知＞



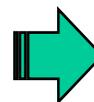
ポイント

- 行政手続や民間取引における本人確認の実施状況等について、初めて横断的な調査・分析を実施（総務省行政評価局、8管区行政評価局（支局を含む。）及び9行政評価事務所が、平成18年8月から11月にかけて実地調査）
- 本人確認を伴う手続のうち、取扱件数が多いなどの79の行政手続及び民間取引に係る3手続について、行政機関及び民間事業者延べ1,040機関を対象として調査・分析
- 関係省庁（11省庁）に対し、架空名義や成りすまし等による不正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、各省庁が所管する行政手続等に係る本人確認の手順・方法等について、今回の調査結果を踏まえた点検等を行うよう通知

調査の背景等

背景

- 行政手続や民間取引（以下「行政手続等」という。）は、申請者や顧客（以下「申請者等」という。）が本人であることが前提。近年、犯罪防止や個人情報保護等の観点から、法令により本人確認を義務付けるなど本人確認を重要視した行政手続等が増加。
- 国・地方公共団体の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。
- 本人確認の手順・方法等は、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。
- 行政手続等により発行され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、証書等の発行機関との間では、そ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・問題点に関する情報の共有が一般的に行われていない。



- ◇ 79の行政手続及び民間取引に係る3手続における本人確認の実施状況等を調査・分析
- ◇ 調査対象
(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
(関連調査対象機関)
都道府県、市町村、関係団体、民間事業者等
- ◇ 多種多様な行政手続等について横断的に調査・分析するのは初めて

主な調査事項等



- 1 行政手続等における本人確認の手順・方法等の適切性
- 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
- 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

通知先：11省庁
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

通知日：平成20年9月12日

本人確認とは

報告書
P 7

行政機関や民間事業者が、行政手続等の申請者等に対し、**本人名義の公的機関発行の証書等の提示**を求めるなどの手段により、当該申請者等が、

- ① 「架空の人物でないこと」（実在性）
- 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。

本人確認の主な手法

報告書
P 7～9

(1) 本人確認書類の提示等による確認

申請等の際に、申請者等本人以外の者による保持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を照合。

(2) 面談等による確認

申請等の際に申請者等本人と面談し、**本人しか知り得ない事項（家族構成等）**を口頭質問し、確認者側の記録と照合。

(3) 郵送を利用した確認

申請者等本人以外の者が保持できる証書等（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「同一性」の担保としては不十分であるため、公的機関発行の証書等に記載されている、あるいは、行政機関や民間事業者側で把握している住民票に記載された住所（以下「住民票住所」という。）等あてに、当該行政手続等で発行される証書等などの関係書類を、**転送不要郵便[※]で送付し、返送されずに送達されたこと**をもって「同一性」を担保。

※ 差出人が郵便物の宛先面に「転送不要」と記載することで、たとえ郵便局に転居届が出ていても、転送サービスを実施せず差出人に返送する取扱い

調査対象手続の事務区分

報告書
P 11～12

- 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
- ② 地方公共団体の自治事務又は民間取引であり、かつ国が法令又は通知で本人確認を行うことを規定しているもの
- ③ ②に該当しない自治事務、健康保険組合等公法人の事務、独立行政法人の事務、国立大学法人の事務又は私立大学の事務

調査結果 1 行政手続等における本人確認の手順・方法等の適切性

- ◎ 調査対象の手続を取扱う国の出先機関、都道府県、市区町村等延べ1,040機関を対象に、各種手続の申請者等に求めている本人確認書類の種類や本人確認ができなかった場合の取扱い等について、統一性の着眼点から出先機関等の運用の傾向を調査・分析

着眼点①: 統一性

－本人確認の手順・方法等について、出先機関等の中で運用に差異がないか－

- ◇ 調査対象とした79行政手続のうち、74手続は複数の出先機関等で本人確認を伴う事務を実施。
- ◇ 民間取引3手続についても、全国の事業者で本人確認を実施。
- ◇ これら77手続のうち、33行政手続及び民間取引2手続は、出先機関等の中で、本人確認の手順・方法等の運用に差異。
 - 運用の差異の内容(例)
 - ① 多くの出先機関等で本人確認書類を「公的機関発行の書類(写真付き又は写真なしのいずれでも可)」としている一方で、一部の出先機関等では、「公的機関発行(写真付きのものに限定)」としているもの
 - ② 多くの出先機関等で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一方で、一部の出先機関等では、本人確認を特に実施していないもの
 - ③ 多くの出先機関等で本人確認書類を「公的機関発行(写真付きのものに限定)」としている一方で、一部の出先機関等では、「公的機関発行(写真付き)の提示がない場合に他の書類による確認と口頭質問を組み合わせれば可」としているもの
 - ④ 多くの出先機関等で本人確認書類について「国民年金手帳、児童扶養手当証書、母子健康手帳は不可」としている一方で、一部の出先機関等では、「これらの証書でも公共料金領収書など複数の書類があれば可」としているもの

報告書
P16

報告書
P16

報告書
P16～17

- 行政手続における本人確認の手順・方法等の差異については、差異が生じている背景や経緯等にも十分に目を向けつつ、手続の公平公正の観点から、差異が不合理とならないようにすることが必要。
- 民間取引における本人確認の手順・方法等の差異については、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。

◎ 調査対象手続を性格の類似した手続別にグループ分けし、各手続における本人確認の手順・方法等について主要な手法（書類の提示等、面談等、郵送）ごとに、厳格性の着眼点から申請者等の実在性及び同一性がどのように担保されているかなどについて調査・分析

着眼点②：厳格性

－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」の担保に問題は見られないか－

◇ 本人確認の厳格性の程度（申請者等の「実在性」及び「同一性」の担保）は、高いと認められるものからそうではないもので様々（※下表の7区分参照）

報告書 P41～45

◇ 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る手続がみられる一方で、申請者等の「同一性」の担保に関し、成りすまし防止効果がより高い措置を講じている手続がみられる。

報告書 P58～60

- ・ 書類の提示等による本人確認において、本人以外が申請・取得できる証書等（例、住民票の写し）の提示のみでも本人確認を認める手続【例、納税証明（市町村税）】
一方で、こうした証書等が提示された場合には、面談等による確認や郵送を利用した確認を組み合わせ、申請者等の「同一性」の担保を高めている手続【例、印鑑登録（個人）】
- ・ 郵送を利用した本人確認において、成りすまし防止効果が高いと言えない「転送可能郵便」で証書等を「申出住所」に送付している手続【例、企業年金連合会高齢年金給付の裁定】
一方で、成りすまし防止効果がより高い「転送不要郵便」（注）で証書等を「住民票住所」に送付している手続【例、一般旅券の発給】

（注） 転送不要郵便の利用に当たっては、申請者等への事前の周知・説明等の別途の配慮も必要。

厳格性の程度（7区分）

＜調査対象82手続＞

A a	34 手続	（うち A a + 19 手続）
a a	20 手続	（うち a a + 3 手続）
A b	8 手続	
A c	8 手続	
a c	10 手続	
A d	1 手続	
a d	1 手続	

記号の意味	（記号の組合せ例）		
	A	a	+
	申請者等の「実在性」の担保	申請者等の「同一性」の担保	証書等の交付の確実性
	A 最も高いと認められる	a 高いと認められる	+ 高いと認められる
	a 最も高いとは認められない	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	

○ 本人確認の厳格性を担保するため、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確認」、「面談等による確認」及び「郵送を利用した確認」を適切に組み合わせて工夫することが重要。

○ 本人確認の手順・方法等をどこまで厳格なものとするかは、「不正の発生リスク」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あり。

調査結果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

- ◎ 証書等が本人確認書類として二次利用(注)される際の信頼性(当該手続の申請者等の「実在性」及び「同一性」をどの程度担保しているか)について、当該証書等の発行に係る調査結果1の分類や、証書等の外形、他人の手に渡るおそれ等の要素などを踏まえて調査・分析 (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、他の手続の際に、本人確認書類として利用されるなど

◇ 調査対象とした79行政手続のうち54手続で証書等が発行されている。本人確認書類として証書等が二次利用される際の信頼性の内容は様々である。(次頁参照)

報告書 P61~62
P69~70

- 証書等が二次利用される際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、
- ① 発行手続における本人確認の厳格性の内容や申請者への交付の確実性の影響を受けること、
 - ② 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)、
 - ③ 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)などにより異なってくる。

◇ 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には、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。

報告書 P73~76

- ① 有効な本人確認が行われていない証書等の提示のみでも認めている手続【例、「預貯金口座の新規開設」】
- ② 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の提示等のみでも本人確認を認めている手続【例、「納税証明(市町村税)」】
- ③ 取得後に他人へ提出することを通常とする証書等の提示等のみでも本人確認を認めている手続【例、「国民健康保険被保険者の資格取得の届出」】

◇ その一方で、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、一層の注意を払っている手続もみられた。報告書 P72~73

- ・ 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手続【例、「一般旅券の発給」】
- ・ 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)を実施している手続【例、「預貯金口座の新規開設」】

- 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)だけでなく、
- ・ 発行手続における本人確認の厳格性や、
 - ・ 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、他人の手に渡るおそれ、証書等の発行後における氏名等の自筆記載など
- 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。

表 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【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【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】
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】、戸籍の附票の写し【市区町村】、印鑑登録証明書（個人 発行日から3月超）【市区町村】、戸籍謄（抄）本【市区町村】
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】、納税証明書（国税 発行日から3月超）【税務署】

(注) 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。

記号の意味	(組合せ例) A	a	p	+
		利用に係る「実在性」の担保	利用に係る「同一性」の担保	写真
	A 最も高いと認められる a 最も高いとは認められない	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 高いと認められない	p 写真付き （「同一性」の担保がa又はbに限る） n その他	+ 高いと認められる

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及び民間取引に係る本人確認の手順・方法等について、また、必要な場合は、他の行政手続及び民間取引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。

- 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、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確認」、「面談等による確認」及び「郵送を利用した確認」を適切に組み合わせているか検討。
 - 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などにも留意した上で、利用の是非、複数の証書等による確認の必要性、「面談等による確認」や「郵送を利用した確認」の併用の必要性などを検討。

など

（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を行うことを規定している行政手続（①の行政手続を除く。）及び民間取引について、①に掲げられた点も踏まえて、関係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を除く行政手続について、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）

[本件連絡先]

総務省行政評価局 財務・経済産業等担当評価監視官室

参事官：北原久

総括評価監視調査官：大塚雄蔵

上席評価監視調査官：恒吉洋志

電話(直通) 03-5253-5434

FAX 03-5253-5436