

住基ネットに関する最近の動向・問題点と 「行政手続きオンライン化関連3法」について

<もくじ>

1.最近の動向	2
(1) 住基ネットの活用.....	2
(2) 政府の説明の変更.....	2
(3) 住基カードの条例利用に関する通商産業省と総務省の争い	2
(4) セキュリティについて	4
2.行政手続きオンライン化(電子政府)関連3法について.....	6
(1) 3法の正式名称	6
(2) 3法の概要.....	6
(3) 利用法の問題点	7
(4) 電子認証法の問題点	8
(5) 整備法の問題点	12
3.今後検討すべき課題.....	14
(1) 非結合自治体、選択的結合自治体との共同マニュアルの作成.....	14
(2) ネットワーク時代に則した個人情報保護条例の制定を.....	14

2002年11月26日

練馬区改正住基法問題研究会

1. 最近の動向

(1) 住基ネットの活用

現時点では、

住民基本台帳事務

地方公務員共済での年金支給事務

都道府県でのパスポートのページ増・渡航先増

の3つの事務の一部で使用しているだけ。

今後も、協議（地方自治情報センターと提供先）が整っているのは、恩給法に基づく恩給の支給事務だけ。（恩給条例に基づく恩給は対象外）

具体的な利用が少ない理由として推定されるもの

機器の設置に経費がかかる。

情報取得の経費がかかる。

情報の正確性についての担保が不十分。

(2) 政府の説明の変更

「住民の利便性・行政の効率化」が後退し、「電子政府・電子自治体の基礎」が前面にできるようになった。

理由として推定されるもの

本年8月施行分について、住民のメリットがほとんどゼロであること

市区町村の事務はむしろ増大していること（注1）

来年8月施行分（住民票の写しの広域交付、転入・転出の特例等）にほとんどメリットがないことが周知されてきたこと

・「電子政府・電子自治体の基礎」の欺まん性！！

構想は森内閣以降のもの。改正住基法は、村山内閣時代に構想が、橋本内閣時代に上程され、小淵内閣時代に成立したもの。いわゆる「後出しジャンケン」である。強引に「後付け」することのデメリットは後述のとおり。

注1 市区町村事務の増大

住基ネットワークシステムは、「住民票コード」に住所・氏名・性別・生年月日とこれらの異動情報が「属性」としてついたものといえる。

例えば、引越しの際に性別・生年月日を変更することは「ありえない」というシステムになっており、住民票コード・性別・生年月日の誤記があると、前住所が同一都道府県内ならば、都道府県サーバで、他都道府県ならば全国サーバで、それぞれそれぞれまで記録されている本人確認情報との照合の結果、エラーデータとして「凍結状態」となる。

市区町村で修正するだけでは本人確認情報は更新されず、都道府県サーバ・全国サーバのデータ修正等を待たなければ処理ができない。

(3) 住基カードの条例利用に関する通商産業省と総務省の争い

(a)「住民基本台帳カード利用条例の考え方(素案)」(平成14年9月24日総務省自治行政局市町村課)から引用(下線は引用者)

2 住民基本台帳カードの利用目的

住民基本台帳カードの利用目的については、条例で規定する必要があります。

住民基本台帳カードの利用目的としては、市町村長その他の市町村の執行機関が自ら提供するサービスのみならず、他の市町村、都道府県、その他の機関が提供するサービスについても、住民の利便を増進するとともに、行政の合理化に資すると認められるサービスであって、市町村長がこれらのサービスの提供主体と協定等を締結し、これらのサービスの住民基本台帳カードへの搭載について管理を行うことができる場合にあっては、住民基本台帳カードの利用目的として条例で規定することができます。

なお、(財)地方自治情報センターにおいては、一部のサービスをICカード標準システムとして提供することとしています。

条例の規定例

第 条 住民基本台帳法第30条の4第8項の条例に規定する目的は、次に掲げるサービスを住民に提供する目的とする。

- 一 証明書自動交付機を利用して、住民票の写し、印鑑登録証明書その他の証明書の交付を受けるサービス
- 二 申請書を自動的に作成するサービス
- 三 検診、健康診断又は健康相談の申し込み、結果の照会等を行うサービス
- 四、事故、急病等で救急医療を受ける場合、あらかじめ登録した本人情報を医療機関等に提供するサービス
- 五 災害時等において、避難者情報の登録、避難場所の検索等を行うサービス
- 六 公共施設の空き照会、予約等を行うサービス
- 七 図書館の利用、図書の貸し出し等を行うサービス
- 八 健康保険、老人保健等の資格確認等を行うサービス
- 九 介護保険の資格確認、給付管理等を行うサービス
- 十 高齢者等の緊急通報を行うサービス
- 十一 病院の診察券等として利用するサービス
- 十二 商店街での利用に応じポイント情報を保存し、これを活用するサービス
- 十三 公共交通機関の利用に係るサービス
- 十四 地域通貨、電子福祉チケット等に係るサービス
- 十五 公共料金等の決済に係るサービス

2 市町村長は、市町村長(及び教育委員会等)以外の者との協議により協定を定め、前項第 号に掲げるサービスの提供を、当該協定を締結した者に行わせることができる。

(b) 「他の市町村、都道府県、その他の機関が提供するサービス」について

住民基本台帳法第30条の4第8項「市町村長その他の市町村の執行機関は、住民基本台帳カードを、条例の定めるところにより、条例に規定する目的のために利用することができる。」の解釈として、いかにも唐突な流れである。

(c) 「一部のサービスをICカード標準システムとして提供」について

地方自治情報センターでは、これまでいくつかの市区町村と連携して、カードの高度利用の実証実験をしてきた、これは、条例案第1項各号に掲げたサービスの「一部」である。

その他の事務は、経済産業省が実証実験をしてきたサービスであり、これには、(b)の解釈変更を加えなければ実現不可能な事務も含まれる。これは地方自治情報センターからは提供されないものと思われる。

つまり、総務省・地方自治情報センターは、経済産業省に「膝を屈した」状態となっている。

(d) 住基カードのICチップも2つのタイプが急遽浮上

地方自治情報センターがこれまで実証実験に使用してきたICチップの仕様は、搭載するアプリケーションの仕様も「ガチガチ」に縛りがかかっている。

すでに作成を希望する業者を登録し、これらの業者に守秘義務を課した上で仕様を示し、11月には使用可能であるとの「認証」を受けた業者の公表を行う予定となっている。特殊なチップを使用することから、すでに各業者とも見込み生産に入っている模様である。

ところが、これまで準備がすすんできたカードには、「Type 1」という名称が付され、別途「Type 2」というカードも提供されることとなった。

おそらく、Type 1には、経済産業省が開発したアプリケーションが搭載不可能だから、ということなのであろう。

Type 1は、住基ネットで使用するエリア(住民票コード、カードを挿入するコンピュータとの相互認証に使用する暗号鍵、カードを提示した者の本人確認に利用する4桁のパスワードの3情報を格納、約3KBほど。)だけを地方自治情報センター仕様とし、他のエリアをフリーとしたものである。

つまり、15の例示サービスのうち、一部はType 2でなければ提供できないことが想定される。

Type 2は、この11月上旬に作成を希望する業者の公募を締め切り、これから仕様を示すこととなる。これまでのペースで考えれば、Type 2のカードの認証は来年6～7月になると言われている。

来年8月に、Type 2のカードの全国市区町村への配布ができるのか。また、Type 2の発注を手控え、Type 1に切替がなされたとすれば、すでに見込み生産に入っているICチップ・カード業者は、莫大な損失を蒙ることとなる。結果、市区町村のカード購入単価が大幅に上がる可能性もある。

例えば、「公共交通機関の利用に関するサービス」(注2)を受けようとしても、おそらくType 2でなければサービスは受けられない。一旦Type 1の交付を受けている者は、あらためてType 2の交付を受けなおさなければならなくなることが想定される。

そして、これらの点について、総務省・地方自治情報センターは正確な情報を各市区町村に提供していない。そのこと自体もまた、大問題である。(注3)

注2 公共交通機関の利用に関するサービス

東京都はシルバーパスのICカード化を狙っているという情報がある。

昨年更新時からシルバーパスは磁気カード化された。それまでのようにカードの運転手への提示では、バス会社への支払いが「どんぶり勘定」となるため、乗車の都度、磁気カードを料金箱の「リーダ/ライタ」に挿入させることで、実数を把握しようという考えである。

しかし、高齢者には負担が大きく、バスの運行ダイヤにも支障が生じた結果、短期間で「運転手への提示」に戻された。

非接触型ICカードなら、乗車時の混乱が避けられるというのが都の考え方なのである。

注3 Type 1、Type 2

Type 1・Type 2とその考え方は公表されたが、Type 2では使用できないアプリケーションがあることは明らかにされていない。経過から(ほぼ確実に)推定できる、という状況である。

(4) セキュリティについて

(a) 現に発生していること

ウィンドウズのパッチをあてていない

ウイルスパターンへの送信の懈怠

上記2点に関する総務省・地方自治情報センターの説明は、一言で言えば「専用回線によるクローズな環境でのシステムであるから問題なし」とのこと。

しかし、約200ほどの市町村では、既存システムがオープンとなっている（通常のインターネット回線と接続をしている）ことを理由として、常時接続をしないように、との総務省の「指示」を受け、接続時間を制限して、一日の異動データの送信をしているとの報道がある。

ほんの数分の接続であっても、ウイルス感染やセキュリティホールからの侵入は可能である。

住民票コードの売買も（10月24日衆院予算委員会 五十嵐文彦議員（民主）質問）

11月1日、全国センターのサーバ障害発生

全国の市区町村への連絡は大変遅かった。都内区部でも発生後数時間たってから。ある政令指定都市の区では、夕方になってから通知が到着（すでにその時間には復旧済み）。

今回は、比較的「ささいな事故」ともいえるが、セキュリティに関する重大事故だった場合はどうなるのだろうか。また、来年8月以降発生したとすれば、広域交付・転入・転出の特例などの処理に支障が生ずるのだろうか？

もともと、都道府県・全国センターは、システムの冗長構成（サーバの二重化等）を義務付けていたはずだが、2台ともダウンしたの？

（b） 多少なりとも前進した点も。

調査委員会の発足、伊藤 穰一氏（ネオテニー。コンピュータの専門家の立場から、桜井よし子氏らとともに「国民共通番号制に反対する会」の幹事。）も参加。

都道府県の組織である「住民基本台帳ネットワークシステム推進協議会」内に「アクセスログ開示」のための検討組織が発足

検索画面で入力した条件に合致した複数の個人（最大50人）のデータが画面表示されるが、これだけではログとして残らないことも判明した。今後、アクセスログの強化も合わせて検討される。

2. 行政手続きオンライン化（電子政府）関連3法について

(1) 3法の正式名称

- ・行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律案（「利用法」と略記）
- ・行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案（「整備法」と略記）
- ・電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律案（「電子認証法」と略記）

(2) 3法の概要

(a) 利用法

官公署に提出する文書、許認可等を示す官公署が発行する文書、供覧等官公署が公開する文書について、内閣・監督省庁が示す政省令に基づく方法による「電文」を文書とみなすという法案。

ただし、一部事務については、引き続き文書による提出・発行・供覧等が必要であり、「電文」を文書とは見なさない。これら例外となる事務については、法別表に列記した事務（ネガティブリスト）に限定する。

リストに記載されていない事務については、全て（国の事務の98%、地方公共団体の事務の95%）について、インターネットによる申請、文書送付等が「できる」と規定するもの。

(b) 整備法

(a)を実施するにあたって、各法律の改正が必要となるが、これを「整備法」という形式で、一括して改正するという法律。

改正される法律の数は、本則に記載されただけで71。ただし、ある法律の附則を改正することで、別の法律を改正する、という[裏技]も含まれているが、これはカウントしていない。

ほとんどの法律改正は、（詳細な検討は未済であるが）法手続上の整備等にかかわる些細な改正ばかりと思われるのに比べ、住民基本台帳法の改正は、ページ数でも約半分に及び、特筆すべき内容となっている。

すなわち、現行法で本人確認情報の提供、都道府県での利用等ができるとされている、いわゆる「10省庁93事務」について、「オンライン申請の際の住所の確認」を目的として、171事務増やして263事務に拡大する、などの改正がなされる。

(c) 電子認証法

インターネットで送信された電文について、

- 記載された発信人が真実であるかの確認ができるか、
- 発信人が作成したとおりの電文であるかの確認ができるか、
- 後日、発信人が「私はそのような申請等をしていない」という否認等をした場合に法的対抗ができるか、

という3点が確保されないかぎり、利用法に言う「文書」と見なすことは困難である。

これら3点を確保するための電子認証について法令で規定しようというもの。

電子認証制度の基本となる名簿として、住民基本台帳ネットワークに蓄積される本人確認情報を利用する、という形での「電子署名方式」が採用されている。

また、制度上必要な機能を「本人確認機関」と「認証機関」に敢えて分け、「本人確認機関」を市区町村が、「認証機関」は都道府県が行うとし、かつ、都道府県の事務は「指定認証機関」

に委任される、としている。
詳細は、問題点の指摘の中で説明する。

(3) 利用法の問題点

(a) インターネットは「はがき」と同じ

インターネットで戸籍の届出等ができる云々と宣伝されているが、プライバシーの保護に関する説明は不十分である。

インターネットによる電文の送信は、途中経由するプロバイダーなどで内容が他人に読まれる可能性もあるほか、一般にはほとんどなんのセキュリティも欠けられていない個人のPCでは、送信結果もまた、簡単にハッカー等により「覗き見」されうるものである。

その意味では、密封された「封書」ではなく、誰でも内容の確認ができる「はがき」に例えられる通信手段である。

仮に、婚姻届等をインターネットで送信するとすれば、住所、氏名、本籍、筆頭者、初婚か再婚か、(国勢調査の年には)職業など、さまざまな、そしてセンシティブな個人情報を、自らオープンにすることと同じことになる。

また、受け手である官公署のシステムによっては、比喩的に言えば、「郵便ポストに入ったはがきが誰にでも読める状態」と同様に、個人情報が犯される可能性もある。

(b) 添付書類はどうするのか？

例えば、パスポートの新規発給申請の場合、申請時には、申請書のほかに、住民票の写し、戸籍抄本、写真、はがきを、提出する。また、交付時には、都道府県から到着したはがきとともに、本人確認のための書類を一つないし複数提示しなければならない。

オンライン申請をしたとしても、これらの文書については、別途郵送なり持参なりが必要である。受け手である都道府県にしても、別途到着した文書等と電文による申請とのつき合わせ作業が必要となり、かえって事務量が増える可能性さえある。

国・地方の事務の合理化と言っても、実際にインターネット申請だけで用が足りるのは少数である。

(c) インターネットはバリアフリーか？

例えば、かつてのMS-DOSのPCでは、すべての操作がキーボードでできる。視覚障害者にとっても、比較的操作がしやすい環境であった。

現在のウィンドウズ全盛のPC状況では、マウスを操作しポインターでクリックするという、視覚障害者にとって非常に使いづらいシステムとなっている。

また、高齢者世帯、低所得世帯など、「電子政府」「電子自治体」のメリットからは除外される人たちもまだまだ少なくない。

(d) 住民基本台帳法に関するネガティブリストは？

ネガティブリストの例として、住民基本台帳法関係のリストを見てみよう。

実は、利用法だけではなく、整備法による「住民基本台帳法」「住民基本台帳法の一部を改正する法律(法案提出時には未施行の条項の改正は「改正法」の改正という形式をとるそうです。)の改正で、両法の附則も改正される。附則改正で利用法の一部が改正される、というはなはだ理解しがたい「入れ子細工」のような仕組みとなっている。

複雑なので、オンライン3法が全て施行された状況を仮定する。

まず、申請等に関する「文書」とみなすことの例外、つまり施行後のインターネット申請ができない、とされるのは、以下の5事務である。

第22条[転入届]

第23条[転居届]

第24条(第24条の2第1項に規定する付記転出届をする場合及び同条第2項に規定する世帯員に関する付記転出届をする場合を除く。)[転出届]

第25条[世帯変更届]

第30条の3第1項[住民票コードの記載変更請求]

つまり、住民票の写しの交付申請や住民基本台帳カードの関する諸手続き等については、インターネット申請でも構わない、ということになる。

次に、官公署が発行する文書に関する見なしの例外、つまり、必ず紙文書で発行しなければならないとされるのは、以下の4事務である。

第12条の2第4項[広域交付における住民票の写し]

第30条の3第4項[住民票コードの変更通知]

第30条の37第2項[自己の本人確認情報の開示請求に対する書面による開示](注4)

第30条の40[本人確認情報訂正要求に対する書面による通知]

つまり、広域交付ではない住民票の写し・附票の写しや、出生時等の住民票コードの新規付番に関する通知等は、紙ではなくインターネットで電文を送信しても構わない、とも解釈される。

また、供覧等に関するネガティブリストについては記載がないことから、第11条(住民票の一部の写しの閲覧)についてもインターネット上で閲覧を認めることも考えられる。

注4

第30条の37第2項には、「ただし、開示請求者の同意があるときは、書面以外の方法による開示をすることができる」という但し書きがある。必ずしも書面による開示を義務付けているわけではないため、ネガティブリストに掲載する意味が不明である。

(4) 電子認証法の問題点

(a) 電子認証とは? - 印鑑登録証明制度との比較

紙文書のやりとりを基本とする世界で、文書作成者の本人確認・意思確認のため、最も有効とされている方法が印鑑登録証明による確認である。

印鑑登録制度を分析すると、以下の7つの要素に分かれる。

(ア) 本人だけが持つオリジナルの印鑑を作る

(イ) 印鑑の印影を市区町村に登録する。

(ウ) 印鑑登録証の交付を受ける。

(エ) 印鑑登録証を提示して印鑑証明書の交付を受ける。

(オ) 自己の作成した文書に登録した印鑑を押す。

(カ) 文書に印鑑証明書を添付して提出する。

(キ) 文書の提出を受けた者は、文書に押された印影と、印鑑証明書の印影が同一であることを確認し、同文書が印鑑証明書に記載された個人情報(住所・氏名・性別・生年月日)に合致する者が作成した文書であると確認する。

電子認証は、仕組みとして印鑑登録証明制度を電子的に行うものと理解することができる。電子認証法において、上記7つの要素がどう想定されているのか見てみよう。

印鑑に該当するものとして、普通の電文を暗号に変える「秘密鍵」と、暗号を普通の電文に戻す「公開鍵」のセットがある。「秘密鍵」で作成した暗号は、対となる「公開鍵」でしか普通の電文に戻せない。「比喩」的な意味で説明すれば、「秘密鍵」が印鑑に、「公開鍵」が印影にあたと理解することが適当であろう。

「(ア) 印鑑を作る」に該当する作業は、この対となる「公開鍵」「秘密鍵」を作ることとなる。法案と、総務省の説明によれば、市区町村の窓口を設置したPCを用いて、住民自身が「公開

鍵」「秘密鍵」を作成することとしている。

つぎに「(イ) 印鑑登録」に該当する作業。これはこの作業を担当するセクションがもともと所持する「名簿」に基づき、電子認証を受けようとする者についての確認を行い、名簿に記録された個人情報と「公開鍵」との関係付けを行うことである。

法案では、市区町村がこれを行い、名簿としては、住民基本台帳ないしは本人確認情報を用いる。

なお、申請にあたっては、一人1個の登録に限定される。

「(ウ) 印鑑登録証」に該当するものとして、「秘密鍵」「公開鍵」を記録する媒体の交付、ないしは、電子認証を受けようとする者が所持する媒体への記録がある。

電子認証法では、電子認証を実施する上での暗号化のアルゴリズムをRSA方式に限定しているが、電子署名及び認証業務に関する法律（民間における電子認証について規定した法律）では、同法施行規則第2条において、「電子署名の安全性が次のいずれかの有する困難性に基づくものであることとする。」とし、

- 一 ほぼ同じ大きさの二つの素数の積である千二十四ビット以上の整数の素因数分解
- 二 大きさ千二十四ビット以上の有限体の乗法群における離散対数の計算
- 三 楕円曲線上の点がなす大きさ百六十ビット以上の群における離散対数の計算
- 四 前三号に掲げるものに相当する困難性を有するものとして主務大臣が認めるもの」とアルゴリズムの困難性の基準を示している。

（RSA方式とは、上記第一号に規定するアルゴリズムである。）

電子認証法において、電子署名及び認証業務に関する法律よりも軽度の困難性の設定は考えられないことから、RSA方式における秘密鍵・公開鍵は、少なくとも1024ビット以上のものであることが求められる。

従って、電子媒体以外のものへの記録は困難である。

法案では、第3条第4項により「住民基本台帳法第30条の44第1項に規定する住民基本台帳カードその他の総務省令で定める電磁的記録媒体（電磁的記録に係る記録媒体をいう。以下同じ。）に記録する

とされている。

「(I) 印鑑証明書」に代わるものは、公開鍵証明書（法案の用語では「電子証明書」）である。法案では、申請を受けた市町村長は「申請書の内容及び利用者署名検証符号を都道府県知事に通知」し（第3条第5項）、「前項の規定による通知を受けた都道府県知事は、総務省令で定めるところにより、当該都道府県知事が電子署名を行った当該申請に係る電子証明書を発行し、これを住所地市町村長に通知」（同条第6項）、「前項の規定による通知を受けた住所地市町村長は、総務省令で定めるところにより、当該通知に係る電子証明書を第4項の電磁的記録媒体に記録して申請者に提供する」（同条第7項）とされている。

つまり、印鑑登録制度になぞらえて言えば、「印鑑登録は市区町村が、印鑑証明は都道府県が」それぞれ交付する、ということになる。

なお、第四章 指定認証機関 第34条第1項により、都道府県は電子認証に関わる事務を「指定認証機関」に委任をすることができる、とされており、委任をした都道府県は認証事務を行わないこと（同条第3項）等が規定されている。

なお、注意すべき点として、「委任都道府県知事は、指定認証機関に第1項の規定により指定認証機関に行う第3条第6項の規定による電子証明書の発行に係る電子計算機処理等に係る手数料（第6項において「発行手数料」という。）を指定認証機関の収入として收受させることができる。」（同条第4項）という規定があり、電子認証に関する申請があった場合、市区町村の窓口において、都道府県が決めた手数料を受領し指定認証機関に納付することとなっている。

「(オ) 文書への押印」にあたる行為は、電文を「秘密鍵」で暗号化した「暗号文」を電文に添付することとなる。(これらは、おそらく簡易な操作 - PCのカードリーダー/ライターに住基カードその他総務省令で規定する媒体を挿入し、アイコンのクリック等の簡易な操作で自動的に作成されることが想定される。)(注5)

「(カ) 印鑑証明書の添付」は、電文をインターネット等で送信するにあたって、「元になる電文」、上記で作成した「暗号文」に、「公開鍵証明書」を添付して送信することである。

最後に、「(キ)の確認」だが、電文を受信した者は、添付された暗号文を、添付された公開鍵を用いて元の電文に戻し、これと受領した電文とをコンピュータ上で照合する。両者が完全に一致したら、添付された「暗号文」は、「公開鍵」と対になった「秘密鍵」を持った人 - つまり「公開鍵証明書」に記録された個人情報により特定される個人 - が作成した電文に間違いがないことが確認される、という仕組みである。

なお、公開鍵証明書には、住所・氏名・性別・生年月日の4情報と固有の番号(シリアルナンバー)が振られる(注6)が、本人確認情報の送信により4情報の変更があった場合、本人が申請をした場合、公開鍵証明書の有効期限(発行の日から3年)が切れた場合などは、無効とされ、無効となった公開鍵証明書のシリアルナンバー(失効情報)が官公署および民間の電子認証機関に提供される。

電子認証の受領者は、電子証明書(公開鍵証明書)の失効情報を都道府県(委任都道府県の場合は指定認証機関)から入手し、これに掲載されていない場合には、当該電子証明書が有効であると判断することができる。

注5

RSA方式の場合、システム上、秘密鍵・公開鍵のビット数以下の電文しか暗号化ができず、電文そのものを暗号化するのではなく、「ハッシュ関数」と呼ばれる関数により電文をいったん圧縮する作業が加わるが、本稿では煩雑となるため、説明を省略した。

注6

本人確認情報により公証された4情報が「公開鍵証明書」に記録され、国の事務の98%に提供されるということは注意が必要である。

住民票コードこそ記録されないものの、電子申請に際しては、本人確認情報のエッセンスがほとんどすべての事務に提供されるということとなる。

一般に、申請等の全てについて性別・生年月日を記載する必要があるだろうか。住所・氏名の2情報だけで十分であり、2情報では特定されない場合にのみ生年月日を記載するという方法で十分である。

なお、一般のインターネットでの使用を前提とした場合、氏名の外字問題についての対処が不可欠となるが、これについて法案は何の言及もない。

仮に住基ネットと同様、外字についてもイメージ処理で対応した場合、本籍地の市区町村で戸籍を電算化したことにより誤字を正字に変更すると、公開鍵証明書が無効となるという事態が発生することにもなる。

(b) 法案の問題点

印鑑登録証明事務は、各市区町村の条例に基づく自治事務であり、地方分権一括法施行後は、原則として国・都道府県の関与が認められない事務である。

電子認証については、数年前から検討が進められていたが、当初は印鑑事務と同様、条例による施行を中心に検討が進められてきた。

ところが、どういう巻き返し、法令による施行、さらに事務を市区町村の事務と都道府県の事務に分離し、かつ、都道府県の事務は指定認証機関に委任をする、という構造となっている。

つまり電子認証事務は、厳格な意味での「自治事務」とは言いがたいものとなっている。

この構造について、本年1月11日に総務省から公表された「地方公共団体のよる公的個人認証サービス制度私案骨子に対するパブリックコメントの募集結果」(以下「PC結果」と略記。全文は、総務省のHPに掲載されている。)には、以下の記載がある。

意見等の要旨

- ・認証機能も含め、市町村が担うべきである。

検討事項

- ・証明書発行・失効情報管理業務については、電子証明書の発行の時点及び当該証明書の有効性確認の実施の時点において、公開鍵証明書と本人との関係に係る証明を行う必要があるため、信頼性の高い失効情報を効率的に作成できるとともに、運営経費等の経済性や均質で信頼性の高いサービスを全国的に確保できること等の観点から、都道府県が行うことが適当であること。

市区町村が認証機能を担うことは『信頼性』が低く、非『効率的』であり、『均質で信頼性の高いサービスを全国的に確保』できない、ということか。

認証機能を分離した状態で事務の円滑な実施を行うためには、本人確認機関とされる市区町村と、認証機関である都道府県・指定認証機関が「共通の名簿」を所持していることが前提となる。(電子認証法の附則に住民基本台帳法の別表改正についても記載されており、指定認証機関にも本人確認情報が提供されることとなっている。)

共通の名簿は、本人確認情報しかなく、これが「住基ネットが電子政府・電子自治体の基礎となる」とする根拠である。

しかし、転入時の生年月日の誤記があった場合の修正の事例を引くまでもなく、本人確認情報の更新は、市区町村における住民基本台帳の記載等に付随してなされるものであり、その限りにおいて二次的情報である。失効情報は、更新された本人確認情報から作成される三次的情報となる。

何も、都道府県で、あるいは指定認証機関で電子認証登録の有無に関わらず全ての住民の本人確認情報をとりまとめ、三次的情報として失効情報を作成するよりも、シリアルナンバーの上5桁を自治体コードとしておき、それぞれの市区町村がそれぞれに失効したシリアルナンバーのみを記録したネガティブリスト情報を作成し、これを取りまとめる方が「信頼性」においても「効率性」においても勝っているものと思われるが、いかがだろうか。

(c) 住基ネットを共用名簿とすることの欠点

住基ネットにはすべての住民が記録されるわけではない。外国人住民や在外日本人は制度的に弾かれている。また、DV(家庭内暴力)やサラ金から逃れるため、届出を意図的に懈怠し、結果として住民票に記載されていない人たちもいる。

インターネット申請等は、国境の概念を一掃するものであるが、(妙な言い方だが)在外外国人が電子申請等を行うことができないとすれば、国際的な波紋を呼び起こす可能性もある。

PC結果には、以下の記載もあった。

意見等の要旨

- ・外国人向けの認証サービスも検討し、住民基本台帳対象者と等しくサービスを受けられるようにすべき。

検討事項

- ・出入国管理制度及び外国人登録制度との関係等を踏まえた検討をおこなうこと。

しかし、法案にはこのような検討の跡は見当たらない。

印鑑登録証明制度においては、外国人登録をしている外国人住民もまた、サービスの対象となっていることは、言うまでもない。

(d) 結論として

電子認証法案では、合理性に関する検討が不十分なままに、本人確認機関と認証機関の分離を図り、共有名簿として住基ネットによる本人確認情報を利用する、という考え方となっている。

いささか穿った見方をするならば、ネットワークシステムが稼動してもほとんど利用されていない本人確認情報を、半ば以上強引に、電子認証という電子政府・電子自治体制度の基本と据えることにより、住基ネットに対する様々な批判を免れようとするものであるとも言えよう。

なお、住基ネットでは地方自治情報センターの委託先ベンダーとして「利権」が分配されるところが4社に限定されており、他の大手ベンダーとの構造から、地方自治情報センターが「指定認証機関」としての指定を受け、委託先の再分配をはかるものである、との噂もささやかれている。

(e) あるべき認証制度

今日のPCおよびインターネットの普及状況を考えると、電子認証自体を否定するという考え方にはちがたい。

しかし、その実施は、市区町村条例による自治事務で十分に可能である。

ただし、全国的な水準を確保し、財政的・技術的・人材的に困難を抱えた自治体に対する必要な援助を行い、かつ、プライバシーとセキュリティをともども確保するための第三者機関の設置等に関する法的整備は必要であろう。

プライバシーとセキュリティの確保のための対抗策として、以下の5点を指摘したい。

- ・インターネット申請の受け手である官公署のセキュリティ保護およびプライバシー保護の体制等を客観的に確認し、かつ、インターネット申請をしようとする者に周知するための第三者機関を設置する。住民は、これらにより明らかにされるリスクを十分に了解した上で、選択的にインターネット申請を利用できるようにすること。
- ・一人で複数の公開鍵証明書が受けられるようにし、提出する官公署別に使い分けを行い、シリアルナンバーによる名寄せ等がなされないような方法を自ら選択することが可能となる仕組みを確保すること。
- ・公開鍵証明書に記録する本人確認のための個人情報、住所・氏名のみを基本とし、性別・生年月日については、利用する本人の選択を可能とする仕組みを確保すること。
- ・電子署名を行って送信した電文については、原則として提出先のコンピュータにのみ記録するものとし、他のコンピュータへの再送信等を禁止すること。また、その記録状態等について、送信をした者に完全に情報公開すること。
- ・住民全員へのコードの付番は不要とし、これまで蓄積されたコードにかかる記録の削除を行うこと。

(5) 整備法の問題点

「整備法」とは言うものの、ボリュームからは「住民基本台帳法の再改正」+整備法というべき内容である。

さて、住基法の再改正による本人確認情報の提供先の拡大がオンライン化3法でなされることについては、「電子申請の際の住民票の写しの添付を不要とするため」との説明がなされている。しかし、上述のとおり、電子認証法案では、すでに「住所・氏名・性別・生年月日」が事実上認証された形で記録された公開鍵証明書が添付されることとなる。

本人確認情報にあって、公開鍵証明書にない情報は、住民票コードと付随情報、および蓄積された通常過去5年間分の履歴情報である。

これらが93 + 171 = 264事務で必要となる理由はなんだろうか。少なくとも「オンライン

化3法」として提案する以上、住民票コード等を必要とする理由を明確にする必要がある。

拡大対象事務には、自動車の登録等も含まれているが、一般的に自動車販売会社等に登録事務を代行させる場合がほとんどであることを考えると、住民票コードの民間への漏えいの危険性が更に増大するものである。

264事務について、それぞれの事務の固有の個人情報、住民票コードと結びつくことで記録されることともなり、官公署における名寄せや目的外利用等についての歯止めが不十分な現状では、問題が大きいといわざるを得ない。

また、例えばパスポートの新規発行事務等も拡大対象事務とされているが、住民票の写しの添付が省略されたとしても、戸籍抄本等の提出が必要であることは、既に述べた。(現行添付している住民票の写しは、戸籍の記載の省略のないものとされている。これについて総務省は「今後、戸籍の記載の省略したもので可となる」と説明をしているそうだが、では何故現時点では変更ができないのだろうか。)

3. 今後検討すべき課題

(1) 非結合自治体、選択的結合自治体との共同マニュアルの作成

来年8月施行予定とされる本格実施後は、市区町村のネットワークの稼働が予定されている。住民票の写しの広域交付、転入・転出の特例、転入通知の電気通信回線による送信等について、非結合市区町村・選択的結合市区町村（横浜市）と、総務省の指示どおりの市区町村との間で、共通の認識・ルールを作っていく必要がある。

もちろん、住民の権利等にもかかわる内容であることから、住民を巻き込んだ論議が必要である。少なくとも、自治体間の足の引っ張り合いだけは避けなければならない。

一方で、専用回線によるファクシミリによるネットワークなどによる代替サービスの検討等（「代替」とは言っても、実質的には住基ネット以上のサービスも可能である。）も必要であろう。

(2) ネットワーク時代に則した個人情報保護条例の制定を

本格稼働後は、市区町村と都道府県にとどまらず、全ての市区町村間のネットワークであること、電算結合が単に2台の大型コンピュータ間によるデータ交換にとどまらず、送信された個人情報がネットワークの中で共同利用されるシステムであること、住基カードもコンピュータであり、カード利用についての新たな検討が必要であること、電子申請等により官公署のコンピュータに記録される個人情報の保護等の体制整備が必要であること等、住基ネットの本格稼働と、オンライン化3法に関連したシステムに合致した個人情報保護条例の整備が急務である。

基本的には、「自己情報のコントロール権」を、そのための様々な手法を具体的に規定するとともに、更に内容の豊富化を進められる仕組みを、どのように明文化できるかにかかると考える。

以上