

## 官の情報システム研究部会報告 (5)

## 第5回：行政の情報サービス改革と識別子問題

森田勝弘 (もりた かつひろ)

法務省 CIO 補佐官

重木昭信 (しげき あきのぶ)

株式会社 NTT データ顧問

## はじめに

「官の情報システム」では、戸籍や住民登録などの個人情報や不動産登記などの資産・権利情報等が登録・管理され、さまざまな目的に利用されている。しかし、それらの「官の登録情報」は、その当事者である個人や法人自身が、最終需要者として参照利用することは希である。むしろ、官庁等への各種の申請手続きにおいて、自己の個人情報や権利情報の提示、あるいはその証明書等の提出を求められるために、やむなく必要となる場合がほとんどである。つまり、当事者本人にとっては、登録元の「官の情報システム」から自己の登録情報を取得し、それを要求元の官庁へ受け渡す情報の「運搬役」を担わされているだけのことが多い。

最近の電子政府化 [1] の進展により、これまで物理的な書類の形で受け渡されていたこの種の官の登録情報管理は、徐々にオンライン化される方向にあり、それなりの合理化効果が達成されつつあるとはいえ、この「運搬役」の問題が解消されているわけではない。電子政府化を国民にとって真に利便性の高いものとするためには、この本来的には不要な

はずの「運搬役」を一切必要としないで済むように、「官の情報連鎖プロセス」を変革する必要がある。

本稿では、日常生活との関わりが深い具体的な事例をもとに、その変革の可能性について分析する。また、そのような官の情報連携の改革に不可欠な個人の識別子問題についての考察をまとめる。

## 1. 運転免許交付申請手続き

平成 22 年度の運転免許交付件数は、新規が約 123 万件、更新等を含めた合計では 2,246 万件に達して、国民にとっての身近な免許制度の一つといえる<sup>1)</sup>。

## 1.1 運転免許申請における提出書類等

運転免許の申請にあたっては、内閣府令で定める様式による免許申請書に、以下の書類及び写真を添付することとされている。

- (1) 本籍記載の住民票の写し (提出が必要)
- (2) 以下のいずれかの本人確認書類 1 点 (提示のみ)
  - ・健康保険証, 住民基本台帳カード, 旅券
  - ・官公庁が交付した免許証, 許可証又は資格証明書等
  - ・官公庁が職員に対して発行した身分証明書
  - ・学生証, 社員証等身分を証明するに足りるもの
- (3) 顔写真 (6 ヶ月以内等, 所定の条件を満たすもの)

## 1.2 運転免許申請プロセス

この申請プロセスを UML のアクティビティ図を用いて「見える化」する [2] と、図 2 のようになる<sup>2)</sup>。

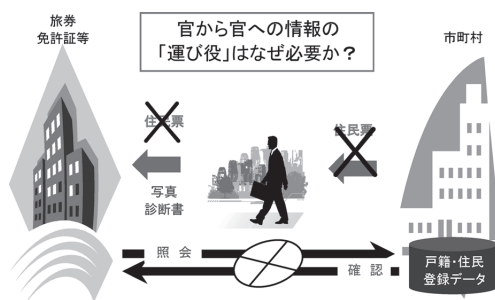


図1 官の情報連鎖プロセス問題

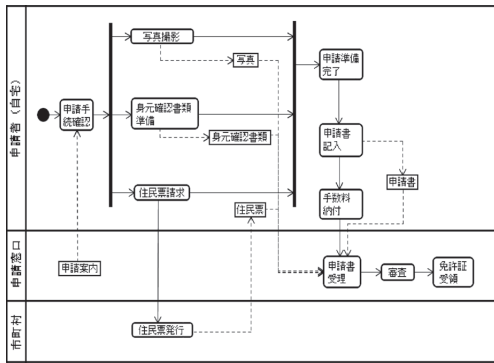


図2 運転免許申請プロセス

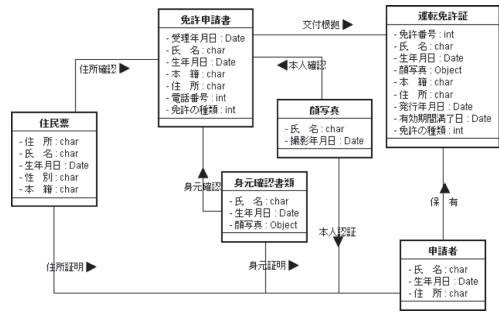


図3 提出書類等の情報要件と関連性

(1) 申請手続きの確認

申請者は、自分が住民登録を行っている都道府県警察の運転免許試験場の申請窓口等に公示されている案内に従って、提出書類等の確認を行う。

(2) 提出書類等の準備

前項(1)で確認した提出書類等を準備する。これらの書類等の準備には、特別の順序性はなく、申請者の都合に合わせて、逐次的、あるいは並行的に進めることができる。

(3) 申請書等の提出

前述(2)の提出書類等がすべて整ったところで、手数料を納付(申請書に証紙を貼付)し、それらを運転免許申請書とともに申請窓口へ提出する。身元確認書類は、原本を提示し、確認を得る必要がある。

(4) 申請書等の審査

提出された申請書及び提出書類等は、申請窓口の担当者により、それぞれの内容の妥当性と相互の整合性が審査される<sup>3)</sup>。

(5) 運転免許証の交付

申請者は、学科試験等に合格の後、申請窓口で運転免許証を受け取り、この運転免許交付申請プロセスは完了する。

1.3 提出書類の目的と情報要件

運転免許申請における提出書類等の目的・要件と相互の論理的関連性をUMLのクラス図で記述すると、図3のように表現できる。

申請者が運転免許申請書に記載する事項は、以下のとおりであるが、このうち、②、③、⑤、⑥、及び⑦は、免許証に記載される事項でもある。

- ①申請年月日
- ②氏名(カナ, 漢字)
- ③生年月日
- ④電話番号
- ⑤本籍<sup>4)</sup>
- ⑥住所
- ⑦免許の種類

これらの申請書記載事項は、以下の二つの提出書類等との対比により、十分に確認されているものといえる。

- ・住民票写し：申請者の氏名、生年月日、性別、本籍、住所の正当性
- ・顔写真：記載該当者と申請者との一致性

しかし、申請者の「なりすまし」対策に関しては、身元確認書類が唯一の本人確認手段となっていて、その確実性は、申請時に提示する身元確認書類の信憑性に依存せざるをえない状況となっている。

また、実際の居住地の確認については、これといった実効性のある対応が行われていない。

2. 官の情報連鎖の課題

前述の運転免許申請の事例分析からのインプリケーションとして、官の情報連鎖については、以下の課題があるものと指摘できる。

(1) 運転免許申請に限らず、現状で住民票の提出が求められる各種の申請手続き等においては、関連法制の改正に併せて、当該業務処理に住基ネットの導入を図ることにより、住民票の提出を不要とすることができる。ただし、住基台帳そのものは、実際の居住実体の確認手段にはなりえない。

(2) 身元確認用の提出書類として、現状ではさまざまなものが受け入れ可能となっているが、その発行主体の信憑性や確実性のレベルが一様ではない。

国が発行・交付する身分証や資格証については、身分確認書類の認定基準と具体的な手段の標準化を図り、一定水準以上の信憑性と確実性を担保することが必要と思われる。

(3) さらに、一歩先を進めるための方策としては、何らかの国家レベルの統一的な個人認証カードを導入し、国が発行・交付する身分証や資格証等の発行・交付申請における本人確認や身分確認書類の提出の必要性を低減、あるいはなくす方策を検討することが望まれる。

### 3. 識別子問題

前項で紹介した運転免許の例をはじめ、各種の公的なサービスの受給や権利の行使のためには、本人にその資格があることを自ら証明することが求められる。しかし、現状では、国は国民に対してこのような証明が容易に可能となる方法を準備していないために、国民自らが情報の「運搬役」を強いられている現状にある。

#### 3.1 個人識別と本人同一性確認

現状で一般的に利用されている本人証明と確認方法は「運転免許証」などの写真付の身分証明、または住民票の提示などによっている。本人証明の確認作業は以下の2段階で行われる。

- ①対象者は「実在する」誰か（個人識別）
- ②本当に当人か（本人同一性確認）

ここでは、個人識別の問題についてのみ問題点の整理を行う。

#### 3.2 個人識別に用いる情報

個人識別の目的は、他人と混同しないように、当該人物を実在する一人に特定することである。そのためには、他人と重複しない情報により識別可能でなければならない。

識別のための情報は相手に伝えなくてはいけないため、提示可能な情報の組み合わせとして、一般的には基本4情報と呼ばれる「氏名+生年月日+性別+現住所」が用いられる。なぜ基本4情報が必要かというと、実際の名寄せ事例において、同姓同名で、生年月日、性別も一致するが他人というケースも散見されており、完全な個人識別を行うためには現住

所も含めた4情報を必要とするためである。

この基本4情報の提示を受けた側では、情報の真正性を確認するために、運転免許証の提示や住民票の提出などを求めるので、国民は「運搬役」を強いられることとなる。

#### 3.3 個人識別情報の時系列追跡

個人識別は、基本4情報があればほぼ間違いなく行いうるが、時間的な経過を超えて個人識別しようとした場合には、基本4情報に時間とともに変化する部分があるため、著しい困難が生ずる。

- ①氏名：婚姻、養子縁組などにより変わる（変更履歴の確認には過去分の戸籍も必要）
- ②生年月日：不変
- ③性別：不変（特殊な例外を除く）
- ④住所：転居により変わる（戸籍の附票によりある程度は追跡可能だが保存期限は5年とされている）

したがって、年金記録のように極めて長期間の個人識別を必要とする業務では、よほど注意して作業を行っても、本人からの申し出がない限り記録の誤りが発生してしまう。

このように、現状の個人識別方法では、基本4情報の全部を提示したとしても、時系列的な追跡は困難である。

#### 3.4 電子化時代の個人識別方法

電子化時代において個人識別を行うためには、情報の蓄積や交換時に容易に機械処理可能となるように、識別のための「キー情報」を定める必要がある。識別用「キー情報」としては、時間的に「不変」であることと「重複付与がない」ことが条件となる。

先の基本4情報を組み合わせて一部または全部を識別の「キー情報」として使用できると便利なのだが、氏名と現住所の二つは不安定で、変更が容易に発生するため、「キー情報」としにくい。また、この二つを「キー情報」に取り込まなくては「重複」の問題を解決できないという悩みを抱えてしまう。

したがって、現状の個人識別作業では、確実な「キー情報」が得られないために、作業の全部を機械処理では行えず、常に4情報の組み合わせを見ながらの人手による作業を強いられることになる。

### 3.5 個人用共通コードの必要性

これではあまりにも日常の業務が非効率であるために、大半の業務やシステムでは、それぞれの管理主体が勝手に個人識別用の管理番号を付与している。ところが、こうした個別の管理番号が存在しているにもかかわらず、社会全体で共通的に使用可能な識別情報は、日本には存在していない。そのために、こうして個別に行われている作業を、効率よく連動処理しようとしたとたんに、連動に用いる個人識別の方法が基本4情報に戻ってしまい、手作業が生じてしまう。「運搬役」の復活となるわけである。

こうした問題を解決するためには、社会全体で使用可能となる個人識別用の共通コードを、各個人に付与することが必要となる。

個人識別用の共通コードが存在していれば、基本4情報を相手に開示することなしに、個人識別が可能となる。極端な話、氏名までも相手に開示せずに個人識別可能である。間違いを防ぐ目的で氏名を告知したとしても、生年月日や性別、現住所は告知しなくてもよいはずである。

また、共通コードの使用により、頻繁に発生する現住所の変更管理が容易になるだけでなく、氏名の変更に対しても影響を受けなくなる利点があり、現状の問題点である時系列的な個人情報の追跡も可能となる。

### 3.6 共通コードの具備条件と付与・管理主体

具体的に個人識別用の共通コードを導入しようとすると、以下の5条件を具備する必要がある。

- ①あらゆる人に付与可能である「網羅性」
- ②重複付与なしに識別可能な「固有性」
- ③時間や属性の影響を受けない「不変性」
- ④他者に対しても秘匿の必要がない「公開性」
- ⑤長期間の管理を保障する「継続性」

発行にあたっては、この5条件を満たすことが必要となるが、重複付与を避ける「固有性」と、個人の一生を通じて100年程度は管理する「継続性」を考慮すると、共通コード付与を行う管理機関は国全体で一つにしないと、大変に複雑な仕組みになってしまう。

また、「網羅性」や「固有性」を満たすためには、本人の実在性確認の根源を戸籍制度、住民基本台帳制度などに依存せざるをえないために、所管してい

る自治体などの関与が必須である。民間などほかの誰かが発行主体となった場合には、これらの既存制度との連動をどう担保するかが課題となる。

以上の諸条件を勘案すると、共通コードの発行・管理は、公的な信用力を持つ機関が独占して行うことが望ましい。さらにこの共通コードの管理機関においては、本人の了解を得ることとなるだろうが、基本4情報などの個人の属性情報も最新の状態で提供可能となるように連携を行うことが望まれる。

### 3.7 既存コードなどとの関係

自治体では、住民基本台帳に基づき住民票コードを付与しているので、このコードをそのまま共通コードとして利用することも考えられる。そのためには、前述の5条件のうち現状では「公開性」が最も問題となる。住民票コードは法律で利用を認められた業務以外では告知要求できないこととなっているので、カードの表面にも印刷されておらず民間利用の道は閉ざされているからだ。そのほかにも「網羅性」、「不変性」で若干の問題を抱えているが、致命的ではない。

現状の本人証明手段で最もよく使われる運転免許証は、そもそも身分証明を目的としたものではないのですべての人に発行されるものではなく「網羅性」の点で致命的な問題がある。同様に基礎年金番号なども「網羅性」、「公開性」の問題を抱えている。

## 4. 個人情報保護との関係

共通コードは、すべての個人情報がそれに関連づけられて管理されるので、情報の流出を招く危険性があるとのことから、導入に反対する意見もある。ここで留意すべきは、「個人識別用の情報の保護」ではなく、識別された個人ごとに管理されている「各種の個人情報の保護」が重要なことである。実際に、個人識別のためには、既に基本4情報が使用されていて、その告知を禁ずることは原理的に難しい。つまり、個人識別情報を秘匿することは、意味をなさないと認識すべきだろう。

各種の個人情報の保護は、個人識別作業ではなく、本人確認作業に依存することを認識する必要がある。

## 注

- 1) 「運転免許統計（平成22年版）」警察庁交通局運転免許課.
- 2) 適正検査や学科試験等は，この分析目的からは明示的に取り上げる必要がないため，記述を省略.
- 3) 実際には，この後，適正検査や学科試験等が行われ，それを受検し，合格することが前提となる.
- 4) プライバシー保護の観点から，本籍地は免許証には記載されない扱い（空欄）に変更となっている.

## 参考文献

- [1] 電子政府推進計画 <http://www.e-gov.go.jp/doc/scheme.html>
- [2] 森田勝弘他，UMLによるビジネスモデリング入門，ソフトリサーチセンター，2003年.

## 略歴

---

### 森田 勝弘（もりた かつひろ）

1970年東工大社会工学科卒．三井情報開発，日本銀行，アクセンチュア，県立広島大学教授等を歴任．2005年8月より法務省CIO補佐官．専門は，情報化戦略論，ビジネスモデリング，システム開発プロセス，ITガバナンス．

### 重木 昭信（しげき あきのぶ）

1973年日本電信電話公社入社．1988年NTTデータ通信公共システム事業部担当部長，2001年NTTデータ取締役，2007年同社代表取締役副社長，2009年から同社顧問．専門はプロジェクト管理．