

平成 17 年 6 月 17 日

住基ネット/カードの普及に向けた 6 つの提言

財団法人 社会経済生産性本部 情報化推進国民会議

情報化推進国民会議委員長 児玉幸治 (財)日本情報処理開発協会会長

住基ネット/カードの推進に関する専門委員会委員長 中島洋 MM総研代表

第 1 部会

主査	前川 徹	早稲田大学 客員教授
委員	石井 恭子	(株)日立総合計画研究所 プロジェクト・マネージャー
同	榎並 利博	(株)富士通総研 プリンシパルコンサルタント
同	国分 明男	ニューメディア開発協会 常務理事
同	関根 秀博	東松山市 道路河川課 主任
同	濱田 慶一郎	電機連合 書記次長
同	豊福 晋平	国際大学グローバル・コミュニケーション・センター 助教授

第 2 部会

主査	荒木 吉雄	日本IBM(株)チーフアドバイザー・アドバイザー
委員	祝 壮吉	東京電力(株) システム企画部部長
同	小川 義久	(財)日本情報処理開発協会 常務理事
同	管野 照光	西東京市 市民生活課長
同	小泉 雄介	(株)NEC総研 調査グループ専任研究員
同	佐藤 徳之	マーシュジャパン(株) ディレクター

提言発表の経緯について

私たち、情報化推進国民会議は民間の立場から IT 戦略本部の示した目標を推進すべく、世界最先端の IT 国家推進を目指して活動を展開してきた。

2002 年 8 月、当時の竹中 IT 担当大臣に対し、「e-Japan から e-Japanese を目指して」との提言を提出し、その中で、「わが国のデジタルデバイドは、主に教育格差、企業間格差、地域間格差によって発生し、その解消のためには、国民の誰もがネットワークに参加できる環境と能力を身につけた「e-Japanese」として社会に参加することが重要」と主張した。

その後、「e-Japanese」を目指すべく、2003 年 6 月には、「地域間格差を解消するためには、電子自治体の構築を推進することが急務であり、そのためには自治体トップが、強力なリーダーシップを発揮して電子自治体の推進を図ることを望む。」との提言を発表した。

さらに、2004 年 6 月には、電子自治体構築の基盤として、確実な認証基盤の機能を有する「住基ネット」の推進を行うべきとの提言を麻生総務大臣に提出した。

しかしながら、2002 年 8 月に稼働した住基ネットは、行政側の説明不足や国民の一部からの誤解に基づく反対活動などにより、稼働してから 3 年が経過しようとしているにもかかわらず、かつ、行政内部での活用が拡大しつつあるにもかかわらず、地方自治体や国民の理解が遅々として進まず、住基カード交付実績は約 54 万枚（2005 年 3 月現在）と当初見込みの 2 割にも満たない。

情報化推進国民会議では、「住基ネット」に対する国民の理解度を計るためのアンケート調査（2005 年 2 月実施）をするとともに、全国の市区長に対しても個人情報保護条例の制定状況やセキュリティ対策の状況について調査（2004 年 11 月実施）した。

アンケート調査の結果、国家的規模で個人情報を管理することは国家監視に繋がる可能性があるため住基ネットは容認できないと考える国民が多いことがわかった。

また、本年 4 月から民間の個人情報取扱事業者に対する個人情報保護法が完全施行されたが、多くの個人情報を収集・蓄積している地方自治体には、民間以上の対応が求められるにもかかわらず、その対応は不十分であることもわかった。

しかし、健全でかつ安心公平なネット社会においては、安全・確実な個人認証が電子的に行われることが大前提であり、国民がそれを安心して利用するためには、蓄積された私たちの個人情報が適切に管理されることが不可欠である。そのため、「住基ネット・カード」の推進を急がなければならないとの結論に達した。

ここに、私たち情報化推進国民会議（委員長：児玉幸治（財）日本情報処理開発協会会長）では、上記アンケート集計結果及び「住基ネット／カードの推進に関する専門委員会（委員長：中島洋 MM総研代表 主査：前川徹 早稲田大学客員教授）」での検討結果をとりまとめ、住基ネットに対する国民の理解を深め、さらなる普及と利用促進のために、ここに以下の6項目を提言することとした。

< 提言概要 >

- 1 . 行政申請時における本人確認手段としての「住基カード」や行政内部で活用されている「住基ネット」の利便性、効率性、确实性を解りやすく国民に説明し、理解を得ることで「住基ネット・カード」の推進を行うこと。
- 2 . 住基4情報の変更は居住地での届出で、全ての行政内部の変更が一斉にできるようにすること。ワンストップでの変更を可能にすることで、国民、行政ともに利便性を享受できる。
Ex. 納税・年金保険料徴収・年金受給者の所在確認---
- 3 . 「住基カード」は国民IDカードとして一定年齢以上の国民に無料で配布すること。市町村に閉じた利用から広域での利用が可能になり、利便性は格段に向上する。
- 4 . 全ての地方自治体は個人情報保護法に対応した個人情報保護条例を制定すること。また、国は、地方自治体のセキュリティ・ポリシーの定着を促進すること。
- 5 . 自治体版プライバシーマーク制度を創設し、その取得を促進すること。
- 6 . 地方自治体での個人情報流出・漏洩事件は積極的に公開し、自治体相互の情報交換を行うことで確実な対策を講じること。

各種行政申請や行政サービスの提供に際し、「住基カード」による本人確認を速やかに普及させることが重要である。そのためには、その利便性と効率性、确实性を解りやすく国民に説明することと、普及拡大のためには利用者に対する優遇処置やインセンティブを付加することも考えるべきである。

ネットワーク世界においては、現実の世界と異なった本人確認手段が求められることになる。そして、それを确实に実施する仕組みが住基ネットに期待されている。

すでに、各種の行政申請において、本人確認情報として住民票の写しの交付などが省略されており、コスト面で見ても大きなメリットが試算され、重要性は認識されている。

注：平成11年当時、利用事務を94事務として試算した結果で、行政側および住民のメリットは510億円とされている。現在では、利用事務は270事務を超えるまでに拡大しており、メリットは大きくなっている。

また、兵庫県の事例では、独自の条例を定めて住民票の写しの交付を簡素化、税事務や用地事務の生存・住所確認などの簡素化することにより、県と市町と住民側の合わせたメリットは年間1.4億円で達すると試算されている。

しかしながら、本年2月に実施したWebアンケートの結果では、「住基ネットワークシステム」に対する国民のイメージは良くない。駅や商店街に設置されている防犯監視カメラやE T Cシステムに対しては、8割の人たちが社会的にも有用であり個人情報も守られているとして、その必要性を認めているにもかかわらず、「住基ネットワークシステム」については、個人情報の流出につながり、かつ国家監視につながるのでは、ない方が良いと回答している人が7割から8割近くに達している。

このような状況を改善するためには、現状の住基ネットワークについての国と自治体の役割分担などを見直して、国としての役割を明確にした上で全体構想を掲げ、国民の理解を求めることが何よりも肝心である。

各市町村における各種行政サービスの手数料は、窓口での申請でも「住基カード」を利用した申請でも格差は設けないのが通例となっている。しかし、行政事務の确实化、効率化の視点から「住基カード」を利用した申請方法を早急に普及させるためには、利用促進策として各種の優遇処置の導入や手数料の減額などを考慮すべきである。

また、従来と同じ手数料を徴収するために、高価な機器を設置する必要があるが生じ、その手数料収入以上のリース料金を支払うような矛盾が発生している。このような問題の解決に向けて、電子申請の場合の手数料は無料化するなどの思い切った優遇処置も検討すべきである。

・国や地方自治体が保有する個人4情報に変更があった場合は、居住する市町村への届出のみで、全国統一的に一齐に変更されるよう制度を改めるべきである。

既存の住基ネットシステムを活用しながら、生存の状況や内容の変更状況を、国や全ての自治体で広く活用できるようにする。

行政情報として一旦保有された個人4情報に変更があった場合は、各々の事務で固有の手続が必要となる。しかし、住基ネットによる個人4情報は、全国統一的に最新状態になっているので、個人4情報と連携して行政が扱う全ての個人情報更新されるような仕組みにすべきである。生存状況のチェックなどが迅速・正確に行え、国民の利便性は大きく向上し、行政の大幅な効率化も図れる。例えば、税や年金保険料の徴収、年金受給者の確認などに対する不公平感や不信感が広がっている。税や保険料の滞納を減らす手段や、年金の過払いをなくす手段として住基ネットシステムを積極的に活用することを求める。

併せて、健康保険証や運転免許証などの各種身分証明証は、住基カードを利用することで統一し、利便性の向上を図っていくべきである。そして、カードの紛失や盗難の際には、搭載された証明証に関する情報を、一括して処理できる仕組みを構築することを求める。

また、業界団体などが提供を求める場合には、適切な認定のもとで、用途に合わせた提供（リアルタイム提供、一括提供、問合せの回答など）を検討すべきである。

これらに先立って、国や自治体が個別に使用している氏名の外字を統一しなければならぬ。戸籍法では、新たに登録する名前に使用できる漢字は制限されているが、苗字に関しては「誤字」「癖字」「俗字」などでも既に登録されたものは未来永劫残すこととなっており、本人にとっても社会生活上不便を強いられているケースがある。

情報化が進んだ現在では、現実には何らかの文字に置き換えて生活しているはずである。幾つかの代替文字の中から本人が希望する文字に変更できる仕組みを設けるなどして、外字の統一を図るべきである。

。「住基カード」は、国が「国民共通カード」として一定年齢以上の国民に配布するとともに、その活用範囲を広めて民間の利用も認めること。
個人が望むサービスを搭載できる仕組みを構築することも必要である。

各市町村では、多様化した住民ニーズや拡大した生活圏、経済圏に対応すべく、インターネットやコンビニを利用したノンストップ・ワンストップの365日24時間のサービスの推進や各種公共施設の広域利用・相互利用を拡大しつつある。

(コンビニでの住民票の受理、図書館や公民館の相互利用、市立病院の広域利用など)

一方、「住基カード」に関しては、各市町村が地域内に住所を有する住民からの申請によってのみ発行し、そのカードに掲載するアプリケーションについても各市町村が決定し管理することとなっているため、他市町村での利用は難しい状況にある。

「住基カード」を各市町村が発行するものではなく、国の発行とすれば、居住する市町村に閉じたものではなくなる。その結果、住所が他市町村に変わっても利用継続が可能となり、カードの広域利用も必然的に進み利便性が大幅に拡大する。そのためには、一定年齢以上の国民に、国が「国民共通カード」として「住基カード」を配布することが理にかなっている。

注：住基カードの原価は企業間の競争で原価が下がり、500円程度/1枚となっているところもある。更なる低価格化や在庫の利用も考えられることにより、国が国民全員に配布したとしても、1億2800万×500円=640億円以下で済む。

さらに、今の仕様を変えなければ、今までの交付分や在庫があるのでさらに費用は減る。

このような国民共通カードの存在が前提となれば、従来帳票で確認していた行政事務が大幅に見直されることになる。

例えば、選挙の時に選挙管理委員会から送られる投票所入場整理券による投票所での投票以外に、国民共通カードでの電子投票が可能になる。

将来は、「国民共通カード」に民間企業のアプリケーション、バイオメトリクスデータ、あるいは個人の所有データなども自由に搭載することを認め、民間の知恵による活用を進めて普及を図る。そのことで利用価値がより向上し、なおかつ操作性の向上(入出力の操作性、内容の可視化 など)も見込めることとなる。

- ・ 全ての地方自治体に個人情報保護法に対応した個人情報保護条例の制定を求めると共に、地方自治体の全ての機関を実施機関とし、例外機関を設けないことにすべきである。
また、セキュリティ・ポリシーの定着を促進し、自治体のシステムセキュリティを検証するための外部監査制度を実施することを求める。

地方自治体は国の定めた個人情報保護法の個人情報取扱事業者には含まれない。従って各地方自治体の持つ個人情報の取扱は、個人情報保護条例によってのみ規制されることになる。

昨年 11 月に全国の市長、東京特別区の区長に対して実施したアンケート調査では、本年 4 月に完全施行した個人情報保護法に沿った条例を制定している市区は、40%弱であり、過半数にも達しない状況であった。

国や民間企業が個人情報保護のために法への対応を含め、システム技術面でも対策を進めているのに対し、地方自治体の対応は極めて遅いと言わざるを得ない。

全ての地方自治体に法に対応した個人情報保護条例の制定を求めると共に、自治体の全ての機関を実施機関とし、例外機関を設けないことを求める。

制定した個人情報保護条例は、各自治体の持つホームページなどを利用して積極的に住民に広報し、自治体職員と住民の個人情報保護に関する意識を高めていくことも必要である。

また、個人情報保護条例を定め、個人情報の取り扱いルールを決めたとしても自治体職員のルールに対する認識、意識が低ければ個人情報保護の実効性は低い。実際に過去に起こった個人情報流失事件は、外部からの侵入や不正による漏洩は少数であり、内部職員の不正、不注意、ミスによるものが大半を占めている。

セキュリティ・ポリシーを定着させ、個人情報の確実な保護を実行していくことは住民の行政に対する信頼感を向上させ、自治体情報化による効果を積極的に引き出すことにつながる。

セキュリティ・ポリシーの定着を促進し、自治体のシステムセキュリティを検証するために外部監査の実施とその結果の公開を義務づけることを求める。

総務省は地方自治体を守るべき統一的なセキュリティレベルや技術仕様を定めた安全管理指針を制定すること。また、自治体版プライバシーマーク制度を創設し、地方自治体に取得することを勧めること。
また、セキュリティ対策費用や外部監査などの費用についての財政支援を行うことを求める。

高度情報化社会において個人情報の保護は基本的人権を守る上での最重要課題である。従って、その管理には高レベルのセキュリティ対策が必要である。地方自治体には大量な個人情報が収集されており、行政機関が相互に個人情報を流通させることも多く、実際にその漏洩事件も民間に比べて多く発生している。

アンケート調査の結果からも、地方自治体の庁内LANはほぼ100%整備されている。しかし、セキュリティ監査の実施(7.4%)セキュリティ認証の取得(1.1%)など、ネットワークのセキュリティ対策のレベルはさまざまである。

さらにITの分野は技術革新のスピードが速いこと、自治体には必ずしもITの専門知識を持った人材がいるとは限らないことなどから、個人情報の保護のためにシステム技術面で行うべき対策を十分に把握できていない自治体も見られる。

(Ex.) アンケートで個人情報保護対策として国や県に期待することについて質問したところ、「セキュリティ対策やインフラ整備に関する指針・ノウハウの提供」との回答が72.5%に達した。

そこで、総務省には地方自治体を守るべき統一的なセキュリティレベルや技術仕様を定めた安全管理指針を制定し周知徹底を図ることを求める。また、自治体版プライバシーマークを創設することも求める。

注：プライバシーマーク制度とは

プライバシーマーク制度とは、(財)日本情報処理開発協会が平成10年より行っている「個人情報保護に関する事業者認定制度」です。認定にあたってはJIS Q15001に基づいた審査を行い、該当する事業者の事業活動に対して「プライバシーマーク」の使用を認めています。本年までに認定事業者は千件を超えている。

しかし、地方自治体の中には財政赤字のために十分な対策が行えないところも見られる。地方自治体の個人情報について所管する総務省は、個人情報保護に関するノウハウの提供、職員に対する教育機会の提供、外部監査の費用についての財政支援などを強力に実施すべきである。

- ・総務省はそのホームページで地方自治体の個人情報流出、漏洩事件を積極的に公開するとともに、自治体相互の情報交換のための常設の対策会議を開設すべきである。

我が国においては国に先んじて地方自治体が個人情報保護条例を定め、その対策に取り組んできた。しかし、高度にネットワーク化された社会に対応しきれずに個人情報の流失事件も多発していることも事実である。

自治体の持つ個人情報が流出すると、住民の自治体に対する信頼性が損なわれ、行政への住民の協力が得られ難くなる。また、プライバシー侵害の告発や損害賠償請求訴訟が起こされることは、その対応のために自治体の持つ経営資源を投入せざるをえないことになり、事務効率の低下につながる。

今後 一層の個人情報の保護のためには過去の流出、漏洩事件から原因を調査し、対策を進めて行かなければならない。そのためには地方自治体間で個人情報保護に関する情報交換を行い、情報の共有化を行う必要がある。

総務省にはそのホームページで地方自治体の個人情報流出、漏洩事件を公開し、自治体相互の情報交換のために常設の対策会議を設置することを求める。

以 上