

番号制度（マイナンバー制度）導入について

1 番号制度の導入検討について

平成25年5月、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（いわゆる番号法）が成立した。この法律は、いわゆる個人番号（マイナンバー）を行政サービスの様々な場面で利用するマイナンバー制度を導入することにより、行政運営の効率化や行政サービスにおける国民の利便性の向上を図ることなどを目的としている。社会保障・税・防災の分野をマイナンバー制度の利用範囲と定めており、平成27年には具体的な運用が開始される見込みである。

マイナンバー制度の導入の検討段階においては、当初から戸籍事務もその利用範囲とすることが検討対象となっていたが、全市区町村の戸籍事務のコンピュータ化が完了していないことなどの理由から、番号法の成立の際には、その利用範囲に戸籍事務を含むことは見送られた経緯がある。

その後、本年6月から7月にかけて、全国知事会から、番号法の施行後3年を目途として検討される個人番号の利用範囲の拡大については、戸籍などの情報をはじめ聖域を設けることなく検討を進めるべきである旨の要請がなされ、また、閣議決定等に係る改訂された「日本再興戦略」及び改定された「世界最先端IT国家創造宣言」工程表には、戸籍事務をマイナンバー制度の利用範囲とすることについて検討を行い、その状況を本年秋までに政府CIOに報告することなどが盛り込まれたところである。

以上のような経緯により、戸籍事務をマイナンバー制度の利用範囲とすることを検討するものである。

2 戸籍事務等の現状

現状の制度及びシステムの下では、主として以下のような問題点がある。

(1) 非効率で、不正確となりかねない戸籍情報の共有方法を採用していること

資料1の2(4)のとおり、非本籍地の市区町村において届出がされた場合などには、当該市区町村では届出事件の本人の戸籍情報を保有していないため、①届出人に戸籍謄本等を添付させるか、②(i)本籍地の市区町村に電話で問い合わせたり、(ii)戸籍謄本等の公用請求を行うなどして届出事件の本人の戸籍情報を取得している。

しかしながら、①届出人に戸籍謄本等を添付させる方法による場合には、国民の利便性に資さないことはもちろん、戸籍謄本等が発行された時から届出の時までの間に戸籍情報の変動があれば、それが戸籍謄本等に反映されていないから、届出の要件を審査する際に、正確な戸籍情報に基づかずに審査をすることとなりかねない。

また、②(i)電話による問い合わせの場合には、その手段の非効率性はもちろん、審査に必要な情報が正確に伝達されないおそれがあり、(ii)戸籍謄本等の公用請求によ

る場合には、請求書や戸籍謄本等の作成及びそれぞれの郵送等の作業を要し、時間と費用を要する点でより非効率と言わざるを得ない。

(2) 各種手続において戸籍謄本等の提出が求められていること

資料1の1(1)アのとおり、一般旅券の発行申請や児童扶養手当の受給申請などの各種の公的な手続においては、申請者等の国籍や身分関係の証明を証明するため、戸籍謄本等の提出を求められている。

しかしながら、申請者等からすれば、申請等を行う先の行政機関も、戸籍事務を行う市区町村も同じ行政機関であるのに、その間で戸籍情報の連携がされないため、時間と費用を掛けて戸籍謄本等の交付を受けなければならない点で不便となっている。

また、戸籍謄本等が発行された時から当該申請等の時までの間に戸籍情報の変動があれば、それが戸籍謄本等に反映されていないから、申請等の要件を審査する際に、正確な戸籍情報に基づかずに審査をすることとなりかねない。

3 戸籍事務へのマイナンバー制度の導入について

戸籍事務にマイナンバー制度を導入することにより、前記の戸籍事務等の現状における問題点の解決を図ることが可能となるものと考えられる。

戸籍事務にマイナンバー制度を導入する場合、その具体的な制度内容は、概ね以下のようなものになると考えられる(注1)。

(注1) 番号制度全体の概要については、参考資料2「マイナンバー 社会保障・税番号制度」参照。番号制度に関する政府の方針については、参考資料3「番号制度に関する政府の方針」参照)

- (1) 戸籍事務管掌者が戸籍事務の処理に関して保有する戸籍に関する特定個人情報ファイル(個人番号をその内容に含む個人情報ファイル)において個人情報を効率的に検索し、及び管理するために必要な限度で個人番号を利用することができるものとする(番号法第9条第1項、別表第一関係)。
- (2) 各種の公的な手続を実施する行政庁等や、届出の審査や戸籍謄本等の発行を行うに際して必要な戸籍情報を保有していない戸籍事務管掌者が、戸籍情報を保有している戸籍事務管掌者に対し、当該手続に係る事務を処理するために必要な特定個人情報(個人番号をその内容に含む個人情報)である戸籍情報の提供を求めた場合に、情報提供ネットワークシステムを使用して当該戸籍情報を提供できるものとする(番号法第19条第7号、別表第二関係)。
- (3) 情報提供等記録開示システム(マイ・ポータル。平成29年1月に設置予定)を利用して、本人が、行政機関が情報提供ネットワークシステムを用いて情報提供を受けたことの記録(番号法第23条第3項)についての開示請求(番号法第30

条第2項・行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「行政機関個人情報保護法」という。）第12条）をし、総務大臣が開示請求に対する措置として通知を行うこと（同法第18条）ができるものとする（番号法附則第6条第5項関係）（注2）。また、将来的に、マイ・ポータルを発展させ、死亡等のライフイベントに係るワンストップサービスを実現することなどが視野に入る（番号法附則第6条第6項関係）。

（注2）戸籍の副本や届書類に記録されている保有個人情報については、行政機関個人情報保護法第4章（第12条から第44条まで）の規定は適用除外とされ（戸籍法第129条）、戸籍の正本に記録されている保有個人情報についても、上記規定に相当する市区町村における個人情報保護条例の規定の適用除外とされるのが通例であるが、戸籍に関する情報であっても、行政機関が情報提供ネットワークシステムを用いて戸籍情報の提供を受けたことの記録については適用除外とされないものと考えられる。

4 問題点

戸籍事務をマイナンバー制度の利用範囲とする場合、以下のような問題点が考えられる。

（1）個人情報保護に関する問題点について

現行の戸籍法制上、既に様々な個人情報保護の方策がとられており（参考資料4「戸籍法制上の個人情報保護措置」参照）、戸籍事務を個人番号の利用範囲とする場合には、こうした方策に加え、現行の番号法上の個人情報保護措置（参考資料2・16ページ参照）もとられることになる（注3、注4）。こうした個人情報保護措置によったとしても、秘匿性の高い戸籍情報について十分に個人情報保護を図ることができないのではないかと、との指摘が考えられるが、どのように考えるか。

（注3）番号制度に関しては、以下のような懸念が考えられたという（平成25年3月21日に開催された番号法案についての都道府県・指定都市担当課長説明会資料5・内閣官房社会保障改革担当室作成「番号法案による個人情報保護方策の地方公共団体への影響について」）。

- ① 個人番号を用いた個人情報の追跡・名寄せ・突合が行われ、集積・集約された個人情報が外部に漏えいするのではないかと懸念
- ② 個人番号の不正利用等（例：他人の個人番号を用いた成りすまし）等により財産その他の被害を負うのではないかと懸念
- ③ 国家により個人の様々な個人情報が個人番号をキーに名寄せ・突合されて一元管理されるのではないかと懸念
- ④ 住民基本台帳ネットワークシステムにより行政機関が住民の本人確認情報を収集、管理又は利用する行為の合憲性につき判断された最高裁平成20年3月6日第一小法廷判決・

民集62巻3号665ページ(参考資料5)との関係

なお、上記の懸念に対し、番号法上、制度面における保護措置として①番号法の規定によるものを除き、特定個人情報の収集・保管、特定個人情報ファイルの作成を禁止(番号法第20条、第28条)、②特定個人情報保護委員会による監視・監督(番号法第50条から第52条まで)、③特定個人情報保護評価(番号法第26条、第27条)、④罰則の強化(番号法第67条～第77条)、⑤マイ・ポータルによる情報提供等記録の確認(番号法附則第6条第5項)等の措置がとられている。

また、システム面における保護措置として、①個人情報を一元的に管理せず、分散管理を実施、②個人番号を直接用いず、符号を用いた情報連携を実施、③アクセス制御により、アクセスできる人の制限・管理を実施、④通信の暗号化を実施することなどの措置がとられている。

(注4) 現在、戸籍事務のうち、事実上の行為又は補助的業務については、民間事業者に委託することが認められているところ、番号法は、(注3)で記載した他、委託した者に対し、委託を受けた者に対する必要かつ適切な監督を行う義務を課したり(番号法第11条)、委託を受けた者に対して懲役等の罰則により担保された秘密保持義務を課す(番号法第25条、第69条)などの個人情報保護措置を講じている(その他の規定として、番号法第10条、第12条等)。

(2) 非コンピュータ化庁及び改製不適合戸籍の取扱いについて

ア 非コンピュータ化庁の取扱いについて

平成6年の戸籍法改正により、市区町村長は、戸籍事務を電子情報処理組織によって取り扱うことができることとなったが、各市区町村ごとの事情もあることから、これを義務付けていない(法第118条第1項)。平成26年12月1日現在、戸籍事務がコンピュータ化されている市区町村は、98.1パーセントとなっており、平成28年3月には99.3パーセントとなる見通しである一方、13の市町村については、財政上の問題から、コンピュータ化の予定がない。

戸籍事務を個人番号の利用範囲とし、これを効率的に運用するためには、戸籍情報が電子化されていることが不可欠であると考えられるため、戸籍事務がコンピュータ化されていない市区町村の取扱いが問題となる。

仮に、一部の市区町村の戸籍情報を電子化しないまま、戸籍事務を個人番号の利用範囲とする場合には、当該市区町村のみ、個人番号との紐付けや個人番号を利用した情報連携に支障を生じる(注5)のみならず、番号制度の導入を前提として構築される新しい戸籍制度から取り残されることとなりかねないなどの指摘が考えられる。

他方、戸籍事務をコンピュータ化していない全ての市区町村について、戸籍

情報を電子化した上で、戸籍事務を個人番号の利用範囲とする場合には、電子化の経費の財源をどうするのか、経費を国が負担する場合には、既に戸籍事務のコンピュータ化を終えた市区町村との間の不公平感が生じるのではないかなどの指摘が考えられる（注6）。

以上について、どのように考えるか。

（注5）内閣官房ホームページ・地方公共団体向けFAQより（<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/>）

Q1-11 番号法第19条第7号に基づき、情報提供ネットワークシステムで照会できる情報について、従来どおりメールやFAXで他の地方公共団体などに照会しても問題ないですか？

A1-11 個人番号を使わずにメールやFAXで情報を照会することは、直ちに番号法に違反するものではありません。しかし、行政の効率化という番号法の趣旨に鑑みれば、情報提供ネットワークシステムを使って情報連携を行うことが望ましいと考えられます。

なお、[Q2-1] のとおり、システム化していない事務でも、情報提供ネットワークシステムで直接照会内容を確認でき、直接提供内容を入力できる機能を中間サーバーに実装することとしています。[2014年7月回答]

Q2-1 自治体によっては、まだ業務の電算化をしていないようなところもあると思うが、そうしたところにも、平成29年7月までのシステム整備完了を求めるのか。

A2-1 番号法第22条第1項の規定により、同法別表第二に規定する範囲で特定個人情報の提供の求めがあった場合には、特定個人情報の提供が義務付けられているため、個人番号を利用して個人情報を管理する必要があります。

ただし、ご指摘のようにシステム化が困難と考えられる場合もあり得るため、システム化を行っていない事務については、情報提供ネットワークシステムで直接照会内容を確認でき、直接提供内容を入力できる機能を中間サーバーに実装することとしています。（2014年6月回答）

（注6）番号制度導入費用については原則として国が負担している。地方税システムなど番号制度を導入することにより地方が負担する事務費の削減が見込まれるシステム改修経費については国費負担3分の1とし、残る3分の1を交付税で措置とされている。

イ 改製不適合戸籍の取扱いについて

戸籍事務を電子情報処理組織によって取り扱う場合には、戸籍は、磁気ディスクに記録することをもって調製するものとされているが（法第119条第1項）、従前の紙戸籍において氏又は名が誤字で記載されている場合には、これに対応する字種及び字体による正字で記録するものとされている。しかし、本人から、正字等に改めた記録をすることを欲しない旨の申出があるときは、戸

籍の改製を行わない取扱いをしている（このように改製を行わず、紙戸籍のままにしている戸籍を「改製不適合戸籍」という。）。

上記アのとおり、戸籍事務を個人番号の利用範囲とし、これを効率的に運用するためには、戸籍情報が電子化されていることが不可欠であると考えられるため、こうした改製不適合戸籍の取扱いが問題となる。

仮に、改製不適合戸籍に係る戸籍情報を電子化しないまま、戸籍事務を個人番号の利用範囲とする場合には、当該戸籍のみ、個人番号との紐付けや個人番号を利用した情報連携に支障を生じることとなるとの指摘が考えられる。

他方、この際改製不適合戸籍について、対応する字種及び字体による正字を用いて改製するとした場合には、本人の納得が得られずトラブルとなるおそれがあるとの指摘が考えられる。そこで、改製不適合戸籍について、誤字につき外字を作成した上で改製することが考えられるが、これに対しては、コストが増大する上、大量の外字を登録することとなり、他の行政機関との情報連携に支障をきたすとの指摘が考えられる。

以上について、どのように考えるか（注7）。

（注7）内閣官房ホームページ・地方公共団体向けFAQよれば、システム化を行っていない事務については、情報提供ネットワークシステムで直接照会内容が確認でき、直接提供内容を入力できる機能を活用することにより、情報連携を行うことが可能であるとされている（注5 Q2-1, A2-1参照）。

（3）コンピュータ化庁における画像データで保存された戸籍情報の個人番号との紐付けの要否について

戸籍事務をコンピュータ化している市区町村にあっても、コンピュータ化する前の紙戸籍（改製原戸籍及びコンピュータ化する前に戸籍簿から除かれた戸籍。明治時代のものまで遡ることができる。）については、全て画像データで保存されている。なお、個人番号を付されていない死者のみで構成されるものも多いものと考えられる。

このような画像データの情報であっても相続等の際には利用されるものであるから、例えば、コンピュータ化する前の紙戸籍のうち、個人番号を付されている者が記載されているものに限って個人番号との紐付けを行い、その者が死亡して相続が開始した際には、個人番号を利用して、その者の出生から死亡までの全ての戸籍を容易に検索することができるものとするのが考えられる。

しかし、コンピュータ化する前の紙戸籍の情報量は、個人番号を付されている者が記載されているものに限っても膨大であり、画像データという性質からも、個人番号と紐付けることに技術的困難を伴うことが予想されるほか、相続等の際に必要なのは、死亡した者の戸籍に限られないことから、効果が投

資に見合わないのではないかとの指摘が考えられるが、どのように考えるか。