

戸籍制度に関する研究会第8回 議事要旨

- 1 日 時：平成27年6月25日（木）16：00～17：38
- 2 場 所：法務省民事局会議室
- 3 出席者：窪田座長，阿部委員，石井委員，金崎（社保室）委員，神部委員，木村（敦）委員，木村（三）委員，篠原委員，須藤委員，高橋委員，畑委員，水永弁護士
- 4 概 要：法務省から，配付資料に関する説明を行った。引き続き，自由討論が行われ，大要，以下のような指摘等がされた。

【日本年金機構における情報漏えいの問題等について】

- 日本年金機構の情報漏えいの件に関連して，マイナンバー制との関係で大丈夫なのかといった声も報道等において取り上げられているところ，戸籍データのプライバシー性の高さというのは極めて著しいものであるが，オンラインでのデータ管理ということで大丈夫なのか。
- ・ 日本年金機構においては，年金の記録を管理するシステムと通常の日常業務を処理するための情報系のシステムがあり，情報系のシステムはインターネットにつながっていたが，業務系のシステムについては一切そういうことができない状態で，分離して管理されていた。今回は業務システムから，個人情報の一部を媒体で抜き出して情報系システムのサーバーに格納して，業務を一時的に行っていたことから，標的型攻撃のメールを受信し，それを開いたがために情報系システムのサーバーに格納していた情報が漏れたというものである。

マイナンバー制度が始まると，日本年金機構，地方自治体も含めて，何千もの機関がマイナンバーを使っていくこととなる。日本年金機構においても業務系のサーバーに保存されている年金情報のデータにそれぞれの方のマイナンバーを紐付けて管理していく。市区町村でも同じであり，税の情報，住民基本台帳の情報など，市区町村において保有している情報にマイナンバーを紐付けて管理していくということが一つである。もう一つは，情報提供ネットワークシステムを使ってマイナンバーをキーにして情報のやりとりをするということがある。このシステムは新しく作るシステムであり，現在，国でシステムを構築しているところである。マイナンバーを個人情報と紐付けることによりリスクが高まるということはない。例えば，日本年金機構のように，外部とつながっている情報系のシステムに，外部とつながっていない業務系のシステムからデータを移動して業務を行うような運用が仮にされるとすれば，外部とつながっているシステムが標的型攻撃を受ければ，当然，今回データが流出したのと同じようにマイナンバーが紐付いた状態での情報が流出するということは，当然どの機関でもあり得る問題である。これは，マイナンバーによりリスクが高まるという問題ではなく，各情報保有機関の情報セキュリティの問題である。情報連携ネットワークシステムについては，技術的にも最高水準のものを使うように構築しており，インターネットとの接点を持たない，閉じたネットワークの中で情報のやりとりをしている。また，マイナンバーそのものをキーにして情報のやりとりをするのではなく，機関ごとに分かれた機関別符号というものをを用いてやりとりするので，マ

マイナンバーをキーにして情報がどこかに集約されて芋づる式に漏えいしていくというリスクは一切ないということが言える。

したがって、情報連携によるリスクと、各機関が保有する個人情報にマイナンバーを紐付けることによるリスクは分けて考えるべきだろう。マイナンバーを使うことに伴ってPIAという特定個人情報保護評価の実施手続が必要となるほか、個人情報保護の面ではマイナンバー法において、特定個人情報委員会による監視といった規制もかなり強くかかってくる。また、罰則もあることから、そういう意味ではマイナンバーを使うことによって、規制のレベルはより高くなると考えている。

- 今回も年金の番号を百万件全部変えると言っているわけであり、マイナンバーと紐付けられた状態で情報が漏えいした場合の影響という意味では、番号を全部変えなければならないなど、漏えいした場合のリスクは高まるのではないかと。
 - ・ マイナンバーはいろいろなところに紐付けをされて使われていくという面で、通常の個人情報が漏れたときとマイナンバーが漏れたときとは意味が違うのではないかとこの点については、おっしゃるとおりであるが、飽くまでも情報セキュリティの観点からのリスクということであれば、現状において各機関が保有している個人情報が漏れるリスクとマイナンバーと紐付けた情報が漏れるリスクというのは変わらない。なお、マイナンバーについても、制度上、漏えい等でリスクが生じた場合には番号を変えるということが可能である。
 - ・ 各機関が情報を分散して管理している状況はマイナンバー制度の開始後も、今までどおり変わらない。もし、戸籍事務についてもマイナンバー制度を導入することになれば、戸籍の情報は戸籍の事務を所掌する機関でデータを持つことになり、税の情報は税の事務を所掌する機関で、社会保障の情報は社会保障の事務を所掌する機関で持つ。それらの機関から情報が漏れるリスクというのは番号がついても変わらない。結局それぞれの機関において情報が漏れないように守るとということについては、今までもやってきたことである。仮に情報が漏れた場合でも、複数の機関から同時に情報が漏れて、かつ、その情報が同じ番号を持った情報でないと、結局情報はつながらない。そのときに漏れた情報の中に同じ番号の人がいたときに初めて、漏れた情報の中で、情報と情報がつながるとということが起こるとのことである。例えば、氏名、住所の情報が、税の事務を所掌する機関、社会保障の事務を所掌する機関、年金の事務を所掌する機関から同時に漏れ、しかも、その漏れた情報の中に同じ人に関する税、社会保障、年金の情報が全部あったときに、初めてその人の情報が全部漏れいした状態になるということである。
- ある特定の人のマイナンバーが漏れた場合に、それ自体が何らかのリスクを引き起こすことになるのか。
 - ・ 仮に複数の情報が漏れた場合には、同じ番号である同じ人の情報が集まるおそれがあるとは言えるが、一方で、本当にそんなことが起こるのだろうか。単純に一つの機関から番号の情報が漏れただけだとすると、その番号を使って誰かになりすまして何か行為をされるのではないかとということが指摘されるが、番号法というのは非常に厳格な制度となっており、マイナンバーを書類に記載して

何かの手続をするときには番号だけでは手続を受け付けないこととなっており、必ず、本人確認を併せてした上で受け付けることになっているので、なりすましは容易にできないと言える。写真付きの個人番号カードで、手続をしようとしている人と書類に記載された番号が紐付けられているのかという点での番号の確認と、窓口に来た人がその人なのかという点の2つを確認するということになっている。そういう意味では番号を盗られたからといって、すぐ誰かがなりすまして何かを詐取されるというリスクは最大限封じている。

- マイナポータルの利用に当たっては、番号だけではなく、カードの現物が必要である。公的個人認証という、電子的にその人だということを証明するいわゆる電子印鑑のようなものが個人番号カードの中に入っていて、カードから取り出すことができない仕組みとなっている。
- 今の説明では、マイナンバーというシステム自体に関して言うと非常にセキュリティはしっかりしているということで、むしろ情報が漏れるとしてもそれぞれの官公庁、部署におけるデータ管理の問題になるのではないかとしたことであったと思うが、その種のデータの管理に関しては何か対策のようなものはあるのか。例えば、市区町村の戸籍のデータベースが完全にクローズドなシステムになっていても、USBメモリで情報を抜き出して、外部とつながったシステムに移すことができるということになれば同じ状況が生じると思う。
 - ・ 結局、事務処理の手順の問題とか、システム上の問題も含めて両方から検討していかなければいけない。各機関のセキュリティについても人的側面、システム上の側面、業務上の側面といろいろあるのではないかと。既に各省庁で取り組んでいるところもあるし、そういった安全管理措置に関して特定個人情報保護委員会の監視・監督をもう少し強化していくという話になるのではないかと。
 - ・ マイナンバーの取扱いに当たってのガイドラインは特定個人情報保護委員会が示しているが、その精査や見直しについても検討中である。
- 総務省の検討会では、地方公共団体向けに個人情報保護やシステムセキュリティ等のガイドラインを出している。使いにくいぐらい厳格なものである。そのぐらい徹底しているところもこの研究会で見ていただいた方が良いと思う。問題は、給与、人事である。社会保障、納税などでマイナンバーを役所に提出することになる企業、大学等における管理体制について、むしろ民の方がガイドラインをきちんと作ってやらないといけないが、これがまだ不徹底な面はあろうと思う。
- クローズドになっているシステムの端末からUSBでデータを抜き出すことが物理的にできるということ自体、変な感じがするが、そういうことについて何か対策はとれるのか。
 - ・ 例えば、個人情報保護のためにUSBで情報を抜いてはならないということセキュリティ上の規則で決めるなどの方法があるが、規則を守らない場合には、その監視をどの程度やるかということになる。そのバランスをどうとるかというのは、各組織で考えないといけないと思う。

- 民間で例えば1万件のマイナンバー付きの情報が漏れたということがあった場合の安全対策としては、マイナンバーも全部変えていくことを想定されているのか。
 - ・ 番号法上、マイナンバーが漏れて、それが不正に用いられるおそれがあるときには、番号を変更することができるという規定はある。ただ、マイナンバーは一つしかないので、仮に、戸籍に紐付ける番号について、マイナンバーと同じ番号を使うということであれば、その一人の人の社会保障の情報にも、税の情報にも、戸籍の情報にも同じ番号がついていることになることから、戸籍とは全然違うところで番号の情報が漏れたことによって番号を変える場合であっても、戸籍の情報に紐付いている番号が変わるということになる。

- マイナンバーとは別の番号を使って連携するということもあり得るのか。
 - ・ 医療分野についてはまさにそういう議論がされている。医療分野の情報は機微情報なので、マイナンバーそのものを使っていくことについては問題があるという議論がある。しかし、情報連携はマイナンバーのインフラを活用したいので、医療分野だけの分野別番号のようなものを作って、情報のやりとりを行うというような議論で、今、厚生労働省で検討中である。
 - ・ 今は、システム上、マイナンバーがないと機関別符号を作れない仕組みなので、もし、医療のように違う番号で情報連携のための符号を作りたければ、もう一つ符号を作るサブシステムが必要となり、コストが二重にかかるということにはなる。
 - ・ システム的には、二重に符号のシステムを作っても、安全性の面では変わらない。
 - ・ 戸籍の場合、安全性の面で余り関係がないのであれば、マイナンバーをそのまま使ってもいいのかもしれないし、安全性の面でよりセキュリティが高まるというのであれば、費用との関係もあるが、別の番号を使うということもあり得るかと思う。
 - ・ 別の番号を使って連携していくという方式は、恐らく初期のころの段階で検討されていた国民ID構想という、マイナンバーと共通にせずいろいろな番号を紐付ける仕組みと近いが、今回導入する方式では、情報連携のための符号もマイナンバーから作ることになっているので、当時の国民ID構想とはまた根本が違ってきているという事情があろう。

- マイナンバー制度を利用して情報連携する場合に、戸籍の情報についてどこに何を載せるのかという点については、(研究会参考資料2の6ページの図に出ている)中間サーバープラットフォームとか、中間サーバーにデータをためておいて情報照会があったときに答えることになるので、戸籍の情報について、ここに全ての情報が載っている状態にするのか、情報提供を求められるものだけ載せるかということである。中間サーバーには、提供を求められる情報だけ載せれば良いので、情報連携としては、戸籍謄本の提出等が義務付けられている法令にある手続の中で実際に必要となる情報をここに抽出して置いておいてもらうということでも十分ということになる。

- ・ 中間サーバーにどの情報を載せるかというのは、提供を求める側の行政機関が必要としている情報、例えば、日本人であることを確認したいということであれば、戸籍が作られているという情報があれば足りることになるだろう。それ以外の情報をさらに要求される場合にどこまでの範囲を載せるのか、それをどういう形で載せるのかというのは、別途検討する必要がある。

【資料8 1 第二読会において検討すべき論点について】

- 戸籍はあるのだけれども住民票がなく、リンクすべき対象となるマイナンバーがない方の問題はどうか。
- ・ 国内のどこかに生活の拠点がある方にはそういったことを正確に届け出ていただいて、まず住民票を作っていただくというように働きかけをしていく必要があると思う。海外に在住している日本人の方などについてどのような扱いをするかについては、実際に自民党のロードマップの中でも2019年、2020年というタイムスパンが示されており、別途総務省の研究会でも検討されている。
- (資料2ページの) ③aの疑義のある届出に係る審査の在り方については、研究会資料1の8ページ辺りでは虚偽の養子縁組、偽装婚姻等についても入っているが、今日の資料では出生、死亡事項の調査が中心となっている。縁組意思の問題まで踏み込むと民法との関連もあり、形式的審査権しかない法務局なり市区町村でどこまでできるかという問題提起は常にしていけないと思っ
ているが、中心としてはもう少し形式的な審査でできるところを重点的に置いた方がいいのではないかと考えており、どこまでの審査権限を置くべきなのかということについての議論をさせていただきたいという趣旨である。
- (資料2ページの) ③bの戸籍訂正についても、訂正の許可という形で良いのか、それとも訴訟事項にすべきなのかという点の整理はすべきといった議論をしたいと思っているところである。③aの疑義のある届出に係る審査の在り方に関して言うと、余り狭く限定するというのではなくて、これは戸籍法の問題なのか、民法の問題なのか、戸籍法としてどこまで規律することができるのか、あるいはどういう規律に関する規定が適当なのかというのは、今回できれば議論したら良いと思うし、戸籍訂正制度の在り方とも切り離すことは多分できないだろうと思うので、研究会の独自の役割として検討していくことにさせていただきたい。

【資料8 2 戸籍謄本等の主な行政手続における利用状況について】

- (法令検索の結果の資料について) これは良い情報であるが、戸籍謄本の提出等を義務付けている法令一覧ということで、飽くまで官庁が主体である。民民の取引においても戸籍を持ってこいというケースが非常に多いと思う。金融機関で例えば自分の親が死んだときの預金口座は凍結されるが、長男がその口座を解約する場合の手続や、生命保険の手続でもそうである。そのときに死んだ人の原戸籍と今の戸籍、解約する人との関係、その3種類が求められることになる。金融機関としたら、公的な証明に基づいて預金を解約してお金を引き下ろさせたということのためには、住民票では足りず、戸籍、原戸籍でなければならないということである。そういうケースは、法令で義務付けられているものではないようだ

けれども、民民の取引においては一般に行われているので、大変だと思うが、代表的なものでいいのでそういうケースを調べていただければと思う。

- ・ 戸籍謄本を交付請求する際には、利用目的を書かれると思うので、そういったところから市区町村に確認したいと思っている。金融機関等での手続のために使われている例も多くあると思われるので、一般的な利用目的を調査・研究の中でもう少し明らかにすることができればと考えているところである。
- 市区町村の実務では、ここにある以外でも戸籍法に基づいて戸籍情報を戸籍謄本などの形で出しているものや、戸籍法以外の特別の法律を直接の根拠として出しているものも結構ある。大きく言うと3つの類型になるが、1点目が捜査関係事項照会のように官公庁から照会があり、回答として戸籍謄抄本を提出するもので、かなりある。2点目が、個別の法律で戸籍に関する証明を無料で請求することができるとしているもので、典型的な例として労働基準法第111条の年齢証明がある。3点目は、例えば、社会保障関係、年金などの手続に関して、市区町村が条例で無料と定めた場合、無料で戸籍に関して証明ができるという規定があり、それに基づく無料証明をかなり大量に出している。例えば年金受給の手続において、年金受給年齢に達したことを自分の戸籍事項の証明をとって提出するといった形で利用されているケースである。これも非常に多い。今後また更に、戸籍謄本等の利用状況を集約するという話もあったが、実務上、この資料に掲げられている法令以外の規定に基づいて証明書を出している部分というのが案外あるということと、民間の手続での利用も結構あるのではないか。他方で、例えば自分の戸籍謄本等を取る場合には、戸籍法上、請求事由を明らかにしなくてもいいということになっているので、市区町村の窓口ではどういった理由で請求されているのかということ把握するのがなかなか難しい面もある。
- 戸籍謄本の交付を請求するとき、窓口で記載する用紙には、請求理由の記載欄があったような気がする。記載欄があれば、本人請求の場合でも理由を書かれている方が多いということはないものか。
- ・ ほとんど書いていないことが多い。審査の対象になっていないので、窓口でもそういったところまでは特に求めていない。
 - ・ 市区町村等にアンケートをとっても、そこはわからないということで限界は当然あるかと思っており、調査項目の中では民間事業者に対してのアンケートも検討している。
- 総務省のマイナンバー関係の検討会で、法務省で今、戸籍について検討されていることを紹介したら、出席者から、もし戸籍についてマイナンバーが使えるのだったら、ワンストップでいろいろな手続ができるようになり、社会保障関係のビジネスフローが大幅に変わるので、法務省の検討に大きな期待を持っているという意見があった。法令で明確になっていなくても、介護とか年金とか生活保護とかいろいろあると思うのでそのようなところにも聞いていただければと思う。
- 現在は戸籍事項の証明は、謄本、抄本、記載事項証明書というような3分類がされ、現在は、謄本であれば出生事項や婚姻事項が全て出るようになっているが、

証明の用途によっては必要ではない情報が含まれている場合もあるのではないかと。今後の在り方として、謄本、抄本という形ではなくて、氏名、生年月日、何か身分事項が一つ欲しければそういうものをつけるとか、用途に従った証明方式というものも検討していく必要があるのではないかと。

- ・ マイナンバー制度を導入した場合に、他の行政機関から求められる情報にはいろいろあるかと思うので、その際、どういったシステムを組むのか、どこまで細かく戸籍の中の情報を切り分けて、それぞれデータ化していくかというのは、まさにシステムの中で検討していかなければならないと考えている。
- マイナンバーの仕組みの関係で、戸籍データを中間サーバーに乗せるのは一定の範囲に限定をすることができるということだが、手続の内容によって、例えば年金の話をするときには本人の年齢さえ確認できれば良い、あるいは日本人であることを確認するためには戸籍があることさえ確認すれば良い、仮に相続ということが問題になるのだったら、身分関係として被相続人との関係を全部示すような情報が必要だ、というように、必要とされる情報には様々なグレードがあると思われるが、そのときにニーズに応じて出すデータを制限することはできるのか。
- ・ 事務ごとに、どこの行政機関がどのような情報が欲しいということを事前にすり合わせて、具体的にデータセットを決めていくことになり、そのときにどのような項目が必要かということまで確認をしてセットしていかなければならないので、そういうことによって可能となる。
- ・ マイナンバーを使っての情報連携の場合は、そのように必要な情報だけ組んでいくことになると思うが、今はそれをしていないから必要な行政証明は戸籍謄本という形を前提にした制度になっている。これ自体を見直す必要もあるのかということも含めての御提案かと思うが、手続が山ほどあって、それぞれの行政庁がどう考えるか等の話もある。
- 例えば、恩給給与規則の第2条の3では、「戸籍謄本」の後ろに「公務員又ハ之ニ準ズベキ者ノ退職ノ時以降ノ加給ノ原因タルベキ者ノ身分関係ヲ明瞭ニシ得ルモノ」と、第11条の4では「戸籍謄本」の後ろに「加算ノ原因タル子ノアルコトヲ明瞭ニシ得ルモノ」という形で、法令上、戸籍謄本を求めつつも、その内容を既に限定している。このようなものについては、本来その範囲の情報だけで足りるということになる。
- ・ 今まさに個人情報と機微情報だと言われる中で、法令上の規定について、必要な情報に限って求めるような内容に変えなければいけないのか、あるいは、戸籍の証明を出す側が情報を限ればいいのかなどの問題もあり、その課題はかなり重いものではあるが、検討事項として頭に置いておきたい。
- ・ 私の記憶では、現行の戸籍公開制度を定めた平成19年戸籍法改正の前段で行われた法制審議会の戸籍法部会の中間試案が確か平成18年に取りまとめられて、そのときに利用目的によって謄本ではなく抄本に絞るかという案が検討されたが、どういった場合に抄本にするかということを経験的に示すのが困難などの理由によって法改正に至らなかった点の一つだとされている。ただ、個人情報保護の機運というのはどんどん高まっているので、検討する必要があると感じているところがある。

【資料8 3 システムワーキンググループでの議論について】

- 市区町村のレベルで実際にデータに携わる場面で、どのような形でのセキュリティが実現できるのかといった点について検討いただければ、またそれを踏まえて議論をしていくことができるのではないかと。

以 上