

番号制度と情報連携

総務省自治行政局住民制度課／地方公共団体における必要なシステム整備

番号制度の導入と 住民基本台帳事務等について

総務省自治行政局住民制度課住民台帳第二係長 館野 圭悟

1 はじめに

平成25年5月に成立した番号関連4法（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（25年法律第27号。以下「番号法」という。）、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の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（25年法律第28号。以下「番号整備法」という。）、地方公共団体情報システム機構法（25年法律第29号。以下「機構法」という。）及び内閣法等の一部を改正する法律（25年法律第22号）により、社会保障・税番号制度（以下「番号制度」という。）が導入されることとなった。番号制度は、複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であるということの確認を行うための基盤を提供することにより、行政サービスの信頼性、透明性、効率性を高めるとともに、国民の利便、特に年金をはじめとする社会保障サービスの向上や所得課税のさらなる適正化が実現できるものとされている。

番号法の制定に伴い、個人に個人番号が付番されることとなるが、個人番号は、住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」という。）で使用する住民票コードを変換して生成されるものである。このように、住基ネットが番号制度を支える

基盤となるなど、番号制度は住民基本台帳事務と密接に関わるものであり、番号整備法において、住民基本台帳法や公的個人認証法等も改正がなされている。番号制度は住民基本台帳事務や公的個人認証サービスの電子証明書発行等の窓口事務にも影響を与えることとなり、制度導入のために各地方公共団体においてもシステム整備等の準備が必要となる。

以下、番号制度についてどのような規定がなされ、各事務にどのような変化があるのか、番号制度に向けてどのような準備が必要となるか等について述べることにしたい（図-1）。

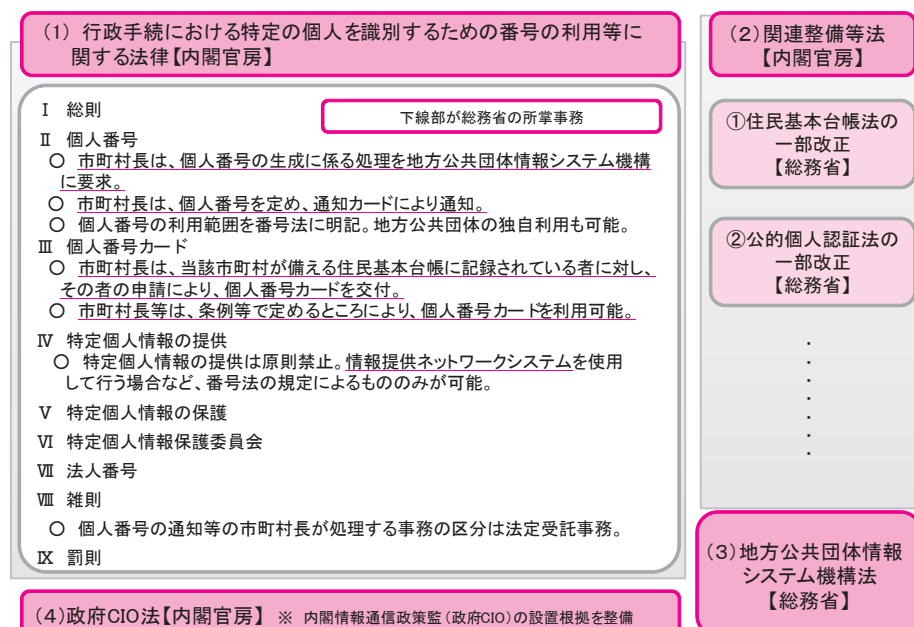
2 番号法等の規定の概要と 住民基本台帳事務等への影響

（1）個人番号の指定等

①個人番号の指定

番号制度においては、個人を特定することが不可欠である。市町村は、住民基本台帳法に基づき、個人を特定して住民の基本4情報（氏名、生年月日、性別及び住所）を正確に把握し、これを住民票に記載している。また、市町村の住民基本台帳を基礎として住基ネットが整備されており、平成14年度以降、全国の都道府県・市町村により安定的に運用されている。住基ネットにおいては、住民の基本4情報に紐づく住民票コードが重複なく存在している。番号

図-1 社会保障・税番号制度関連法（5/31公布）の概要



の指定については、市町村長が住民票に住民票コードを記載した後、当該住民票コードをもって機構に対して個人番号とすべき番号の要求を行い、当該住民票コードに対応する個人番号とすべき番号を機構が提供する方式（コール＆レスポンス方式）で行われることとなる（番号法第8条）。

④個人番号を住民票に記載

法においては、市町村長が法定受託事務として、住民票コードを交換して得られる個人番号を指定し、通知カードにより本人に通知することとされている（番号法第7条第1項）。

②個人番号の初期一斉指定

市町村長は、施行日（27年10月を想定）において、既に住民票コードが記載されている者に対して一斉に個人番号を指定（以下「初期一斉指定」という。）する（番号法附則第3条）。なお、個人番号は、地方公共団体情報システム機構（以下「機構」という。）が個人番号とすべき番号として生成し、市町村に通知することとなるため（次項③参照）、個人番号の初期一斉指定の際には、各市町村の住民の個人番号とすべき番号が、機構から施行日前にあらかじめ一斉に通知されることとなる。

③施行日以後の個人番号の指定

現在、住民票コードについては、重複のない住民票コードの束を各市町村に事前に配布し、この束から必要な住民票コードを抽出して住民票に記載する方式となっている。住民票コードの記載については現行の方式が維持されるが、施行日以後の個人番号

市町村長が指定した個人番号については、番号整備法による改正後の住民基本台帳法（以下「改正住基法」という。）により、住民票に記載することとされている（改正住基法第7条）。このことにより、市町村長は、指定した個人番号に係る者の基本4情報と個人番号を紐付けして管理し、住民に関する事務の基礎とするとともに、その公証を行うことができることとなる。

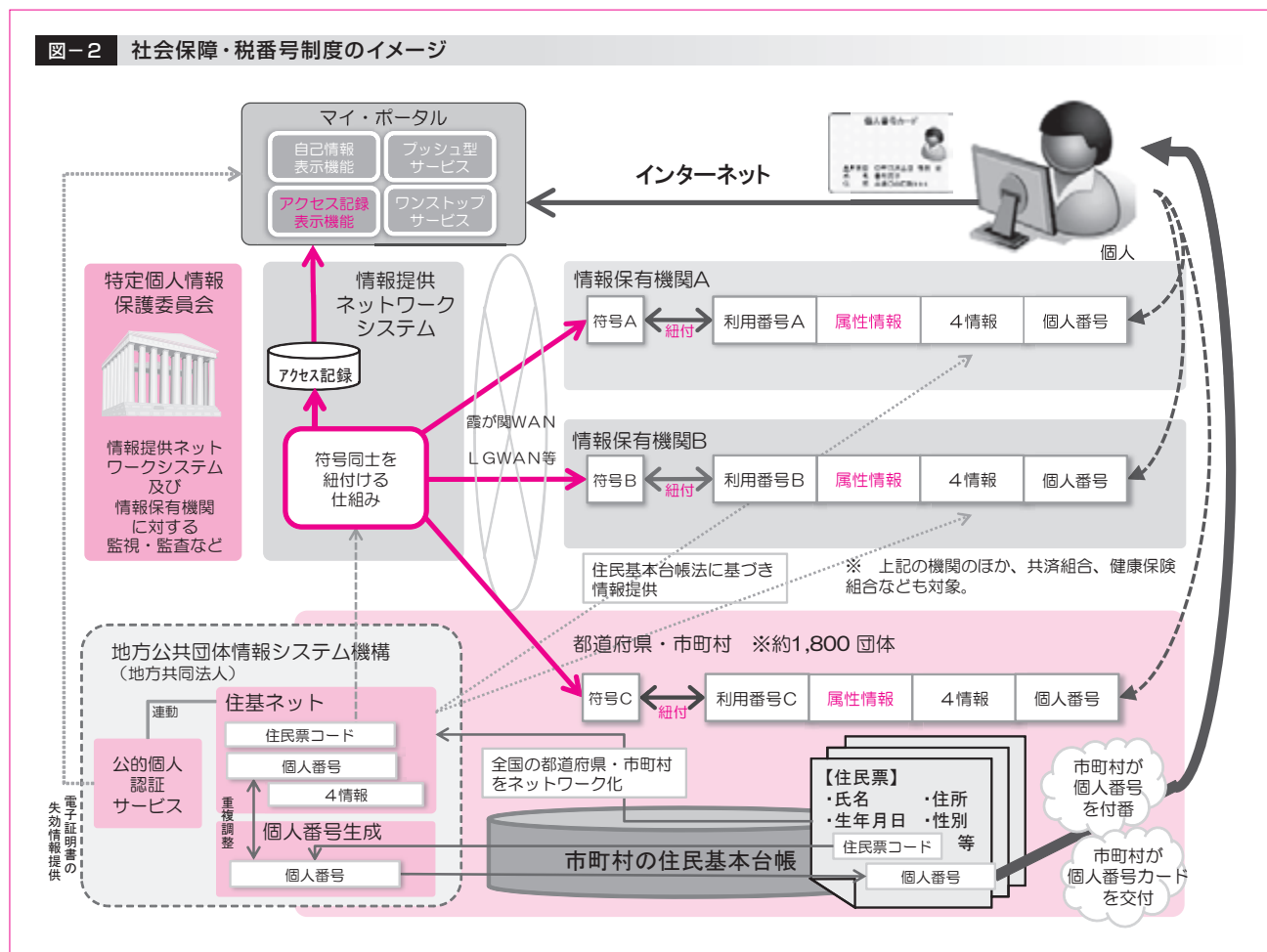
また、住民の転入・転出の際は、転出証明書に基本4情報や住民票コードと同様に個人番号を記載することとし、転入・転出があっても個人番号を確実に市町村間で引き継ぐ仕組みとなる。

なお、個人番号が記載された住民票の写しの交付については、本人等からの特別の請求があった場合に限ることとされており（改正住基法第12条）、特別の請求がない場合は、個人番号を省略した住民票の写しを交付することとなる。

⑤本人確認情報に個人番号を追加

改正住基法においては、住基ネットの本人確認情報（氏名、生年月日、性別、住所、住民票コード及びこれらの変更情報）に個人番号を追加することと

図-2 社会保障・税番号制度のイメージ



されている（改正住基法第30条の6）。これは、現在、国の行政機関等に対して、住民票コードを検索キーとして基本4情報の提供を行っているところ、個人番号を検索キーとして行うこととするものである。このことにより、機構は、国の行政機関等が個人番号カード等から個人番号を取得できない場合等に、個人番号を提供する役割を担うこととなる（図-2）。

これらの改正により、住民票コードは、住基ネットの内部管理番号として秘匿性を高めるとともに、個人番号及び情報提供ネットワークシステム（以下「情報提供NWS」という。）で使用される符号の基礎となる番号としてその役割を変化させることとなり、本人確認情報として提供されないこととなる。ただし、改正前から住民票コードの利用が認められている機関に対しては、システムへの影響等を考慮して、当分の間、住民票コードも提供することがで

きるものとしている。

⑥個人番号の変更

個人番号の変更については、任意の変更が認められている住民票コードと異なり、「個人番号が漏えいして不正に用いられるおそれがあると認められるときは、政令で定めるところにより、そのものの請求又は職権により」との変更要件がつけられている（番号法第7条第2項）。これは、個人番号がいわゆる「民・民・官」で利用されるため、個人番号を利用する関係機関が膨大な数となり、その変更についてはなるべく抑制的にすべきであると考えられたことによる。ただし、例えば個人番号カードが盗難され、不正に使われるおそれがある場合などは個人番号を変更する必要があると考えられ、このような場合には変更を可能としている。

（2）個人番号の通知と個人番号カードの交付



①個人番号の通知

番号法においては、市町村長が個人番号を指定した場合に、当該者に対して通知カードにより通知することとされている（番号法第7条）。

個人番号の通知については、費用等を考慮して世帯単位で送付することとし、また、プライバシーに配慮する観点から、例えば封書で郵送することが適当であると考えられる。この場合、個別の事情がある世帯には特段の配慮を行うなどの工夫を行うことが必要であると考えられる。

番号法においては、個人番号の確認及び本人確認のため、市町村長が個人番号カードを交付することとされているが、個人番号カードは顔写真を記載したICカードであり、全国民に短期間で一斉に交付することは困難であることから、通知カードには、一定の公証力を持たせる必要がある。ただし、本人確認については、通知カードのみで確認したとすることは適当ではなく、住基カードや運転免許証等、他の本人確認書類とあわせて確認する必要がある。

②個人番号カードの交付

番号制度においては、個人番号がその者のものであることを示し、その個人番号を提示する者が確実に本人であることを証明する手段を提供する必要がある、これが個人番号カードである。今後、行政サービスにおいて個人番号を確認する場面が増えることを考えると、個人番号カードは番号制度に不可欠なインフラであり、番号法において個人番号カードの交付は、市町村長が行う法定受託事務とされている（番号法第17条）。

なお、個人番号カード（通知カードも同様）の作成等の業務については、市町村の事務負担の軽減や費用の抑制の観点から、市町村に代わって機構が一括で行う方法が考えられる。ただし、交付の際の本人確認については、個人番号カードがその後の本人確認の手段として使用されることとなることから、市町村において確実に行う必要があるものと考えられる。なお、この本人確認の事務についても、市町

村の事務負担軽減と住民の利便性向上の観点から、交付時に一度来庁すれば交付を可能とするよう、事務の流れを簡素化することが考えられる。この場合、個人番号カードの申請は郵送等で行うことが可能となるが、効率的に申請を行っていただけるよう、通知カードの送付の際に個人番号カード交付申請書を同封することなどを考えている。

（３）情報連携への対応

①符号の取得

それぞれの機関が保有する情報を連携する情報提供NWSにおいては、個人番号を直接のキーとして用いず、住民票コードをもとに、当該個人の住民票コード、個人番号が推測できないように生成された符号を連携のキーとして用いることにより、安全性を確保することとしている。

住民の符号の取得については、情報提供NWSを使用した情報連携（番号法別表第2）において、その情報保有機関が情報提供者となる場合は、あらかじめ情報提供を行う可能性のある個人について符号を取得しておく必要がある。このため、情報連携が始まる際に、一斉に符号を取得する作業が必要となる。また、情報連携開始後、各市町村においては、出生や転入などの異動により新たに住民となった者について、その都度符号の取得もしておくことが必要となる。市町村における符号の取得の方法については、個人番号をキーとして、住基ネットのコミュニケーションサーバ（以下、「CS」という。）から符号の取得の要求を機構に対して送信し、機構から当該個人の住民票コードを情報提供NWSに送信することにより、情報提供NWSが符号を生成し、符号取得要求を行った市町村の中間サーバーに生成された符号が通知される仕組みとなる。

②世帯情報の提供

現在、社会保障分野等の多くの制度において、同一世帯であることを基準として支給等が行われており、申請者はその手続きにおいて住民票の写しの提出などを求められている。番号法においては、情報

連携する情報の一つとして、「世帯情報」のやり取りを可能としており（番号法別表第2）、住民基本台帳に登録されている世帯情報を、情報提供NWSを通じて必要な機関に提供することとなる。このことにより、申請にあたって住民票の写し等の提出を省略できることが期待され、住民の利便性向上が図られることとなる。

世帯情報は、例えば個人Aと個人Bは同一世帯であるかの確認や、申請書に書かれた世帯員に漏れがないかの確認等を行うために必要となると考えられ、したがって、世帯情報としては同一世帯の者がだれかを特定できる情報が必要であると考えられる。この情報は、各市町村で現在も管理している世帯番号や続柄コードを使用することが考えられる。世帯情報の提供については、必要な情報を中間サーバーに記録してその者の符号とともに管理し、情報照会があった際に情報を提供していくこととなるため、これらの情報を中間サーバーに登録することが必要となる。なお、セキュリティの観点から、中間サーバーには、4情報や個人番号など個人を特定できる情報を格納せず、符号と個人を特定できる情報が合わせて漏洩するようなことがないようにしていることに留意が必要である。このため、世帯情報についても、世帯員の氏名等の情報は情報提供NWSでは連携を行わないこととなる。

（4）公的個人認証サービス

直接の住民基本台帳に関する事務ではないが、これに密接に関連する事務として、公的個人認証サービスの電子証明書発行等の事務がある。今般、番号法の制定に伴い、番号整備法により公的個人認証法についても改正がなされ（以下「改正公的個人認証法」という。）、公的個人認証サービスも番号制度の一つのインフラとして、その利用場面の拡大等が期待されている。

①マイ・ポータルの利用等に活用できる「電子利用者証明」の仕組みを創設

番号制度においては、自己の個人番号に係る個人

情報が行政機関等にどのように提供されたかを確認するため、マイ・ポータルを通じてインターネット上で閲覧できる仕組みを構築することとしている。このマイ・ポータルにアクセスするためには、インターネット上の安全なログイン手段が必要であり、ID・パスワード方式に変わる公的個人認証サービスを用いたログイン手段として、「電子利用者証明」の仕組みが創設された（改正公的個人認証法第2条第2項等）。

②行政機関等に限定していた署名検証者の範囲を拡大（総務大臣が認める民間事業者を追加）

公的個人認証サービスの利用は、現在行政機関等に限定されている。これを、民間のサービスにおけるインターネット上での本人確認手段として活用可能とするため、電子証明書の失効情報を受け取り、その電子証明書が有効かどうかを確認することのできる署名検証者の範囲が拡大され、総務大臣が認める民間事業者が追加された（改正公的個人認証法第17条第1項第6号）。

③電子証明書の発行手続きを簡素化

電子証明書は、個人番号カードに格納されることとなるが、個人番号カードは、今後行政手続において個人番号の確認が求められることとなることを踏まえ、現在の住基カードよりも多くの発行が見込まれる。また、番号制度において情報連携が適切に運用されているかを自らチェックするための仕組みであるマイ・ポータルについては、広く国民に利用していただく観点から、そのログイン手段である電子利用者証明、いわゆる利用者証明用電子証明書を一定の場合を除き個人番号カードに標準搭載することが考えられる。なお、電子証明書の標準搭載は、署名用電子証明書についてもあわせて行うことが考えられる。このため、市町村長の発行事務の円滑化を図る必要があり、現行制度において申請者本人が作成している鍵ペアを、市町村長が作成することとされた（改正公的個人認証法第3条第4項、第22条第4項）。なお、さらなる市町村の事務負担の軽減の



ため、この鍵ペアの生成等の事務についても、市町村に代わって機構が一括で行うことが考えられる。

(5) 地方公共団体情報システム機構

番号制度においては、全国の市町村が個人に対して重複なく個人番号を付番できるよう安定的かつ確実に番号生成を行う主体が必要である。

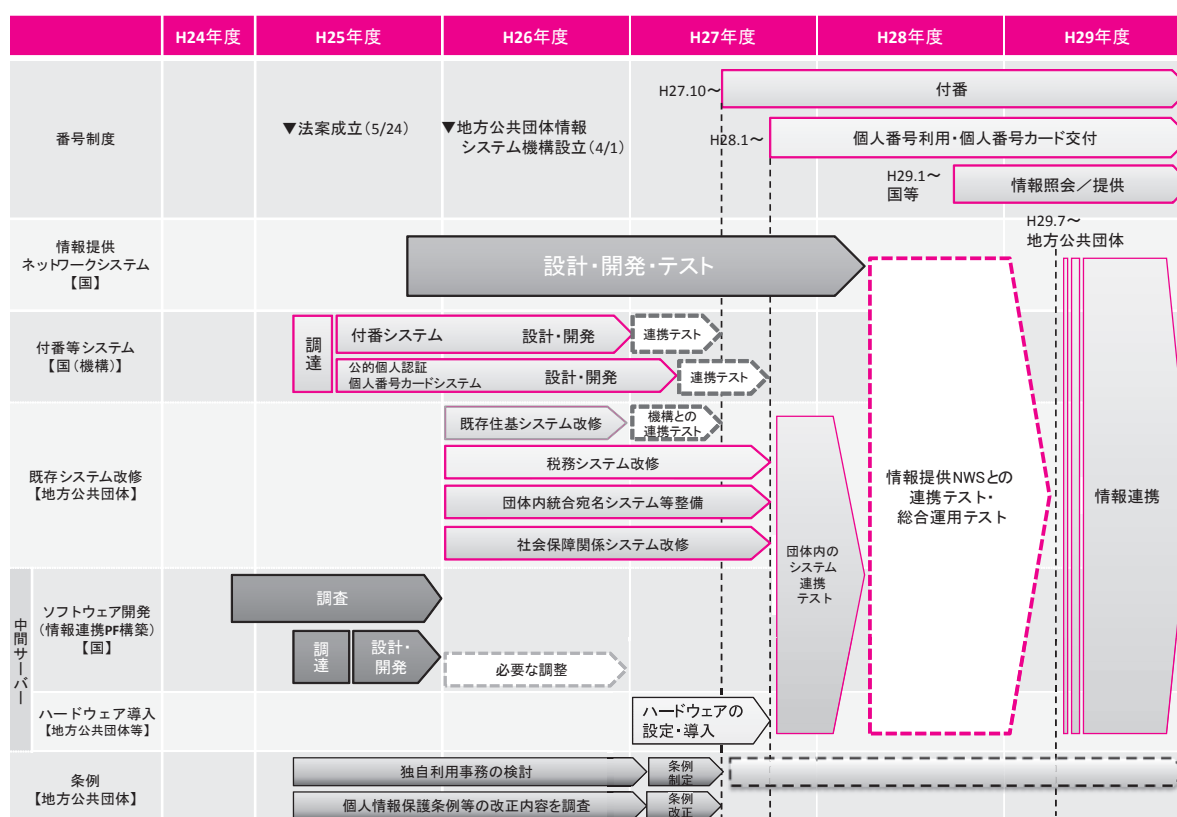
この番号生成の事務等をどこが担うかが検討され、この結果、番号制度の事務は地方が共同で運営する住基ネットを基礎として実施することから、現在住基ネットを安定的に運営している財団法人地方自治情報センターが担うことが考えられた。ただし、国の行政運営の根幹に関わる番号制度の基盤を担うためには、番号制度の運営を支える業務をより安定的かつ確実に実施する体制が必要となることから、地方のガバナンスを強化した地方共同法人として、地方公共団体情報システム機構が法律に基づいて新たに設立されることとなった。

機構は、地方3団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会）が選任する設立委員が、総務大臣の認可を得て設立することとされ、住民基本台帳法、公的個人認証法及び番号法に基づく事務を処理するほか、地方公共団体からの委託を受けた事務等を行うこととされた（機構法第22条）。

3 地方公共団体における導入準備等

番号制度の導入は、現在予定されているスケジュールでは、平成26年4月1日に地方公共団体情報システム機構が設立され、27年10月から個人番号の付番・通知、28年1月から個人番号の利用、個人番号カードの交付が開始されることが想定されている（図－3）。また、29年1月からは、国の機関間での情報連携、同年7月からは地方公共団体も含めた情報連携が始まる予定である。国においては、今後、

図－3 社会保障・税番号制度導入に向けたスケジュール



施行日に合わせ政省令の整備等が行われることとなるが、地方公共団体においても予定されているスケジュールに沿った準備が必要となる。地方公共団体において必要となる準備の主なものとしては、番号制度主管課の設定や関連する担当課の把握等の体制整備、個人番号の利用範囲や個人情報保護対策等に関する条例改正等の規程の整備、情報システムの改修とこれに伴う予算計上などがあるが、ここでは住基システムの整備に関して述べることにしたい。

（１）既存住基システムの改修

既存住基システムの改修のポイントについては、各地方公共団体に対し、「地方公共団体における番号制度の導入ガイドライン（25年8月）」によりお示ししたとおりであるが、個人番号とすべき番号を機構に要求する機能、個人番号とすべき番号を受領し、保存する機能、個人番号の変更に対応し、履歴管理等を行う機能、個人番号入りの住民票の写しの交付に対応するための機能等の新たな機能が必要となると考えられる。また、住民票のレイアウト、各種異動情報、住基ネットCSに連携するための本人確認情報、各種業務処理画面等に個人番号を追加する必要があるものと考えられる。

さらに、情報連携への対応として、符号を取得するための機能や、世帯情報を中間サーバーに送る機能等もあわせて必要となる。

（２）住基ネットの改修

住基ネットの業務アプリケーションソフトについては、これまでも財団法人地方自治情報センター（後に機構）が一括して開発を行っており、各団体において個別に改修を検討する必要はない。ただし、機構から番号制度に対応した新たな業務アプリケーションソフトが配布されるため、各団体においてこれを適用する必要がある。

（３）カード発行機器、鍵ペア生成装置等

個人番号カードの作成や公的個人認証サービスの鍵ペア生成については、機構が一括して行うことが想定されており、この仕組みが実現すれば、現在住

基カードを発行するために市町村に設置しているカード発行端末やプリンタ、公的個人認証サービスの電子証明書発行に用いる鍵ペア生成装置などの機器が不要となり、市町村の事務負担の軽減とコスト削減が図られるものと考えている。

（４）クラウド化の検討

地方公共団体のシステムについては、近年様々な分野で活用が進んでいるクラウドコンピューティング技術を活用して共同利用等を進めることにより、経費の削減や住民サービスの向上を図ることが求められている。

番号制度導入にあたっては、各地方公共団体における既存業務システムについて、中間サーバーの整備、既存業務システム改修とあわせて複数自治体によるクラウド技術の活用による情報システムの共同利用（いわゆる「自治体クラウド」）に同時に取り組むことにより、関係経費の節減やセキュリティの強化を図ることが重要である。既存住基システムや住基ネットCSについてもクラウド化は可能と考えており、番号制度の導入に合わせて検討を進めていくべきであると考えている。その際、都道府県が主導的に計画を策定することや協議会等を開催することなどにより、管内市町村の取組みを促進することも有効な方法であると考えられる。

4 おわりに

以上のように、地方公共団体においては、番号制度の導入により新たな事務を行うこととなり、そのための準備が必要となるところであるが、特に個人番号の指定・通知への対応に関しては、予定されている施行日の平成27年10月まであまり時間がないものと思われる。地方公共団体におかれては、まずは26年度予算の確保等早々に準備を進めていただき、番号制度の円滑な導入に向け対応をお願いしたいと考えている。本稿が地方公共団体の皆さまにとって、番号制度導入の検討の一助となれば幸いである。