

Feature

特集

番号制度に向けた準備

総務省自治行政局住民制度課／関係各法における規定と自治体への期待

番号制度導入に伴う
市町村事務の変化と展望

総務省自治行政局住民制度課住民台帳第二係長 植村 拓也

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、マイナンバー制度が導入されることとなった。

マイナンバー制度においては、①個人番号が住民票コードを変換して得られる番号とされていること、②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。）が取り扱う本人確認情報に個人番号を追加し、個人番号を含む本人確認情報を国の機関等に提供すること、③情報提供ネットワークシステム（以下「情報提供NWS」という。）で情報連携を行うための符号を生成すること、住基ネットから情報提供NWSに住民票コードを提供することなど、住基ネットがマイナンバー制度を支える重要なインフラとして位置づけられている。このように、

マイナンバー制度は住民基本台帳事務とも密接に関わるものであり、以下、関係各法においてどのような規定がなされ、住民基本台帳事務を中心とする各事務にどのような影響があるのか等について述べることにしたい。

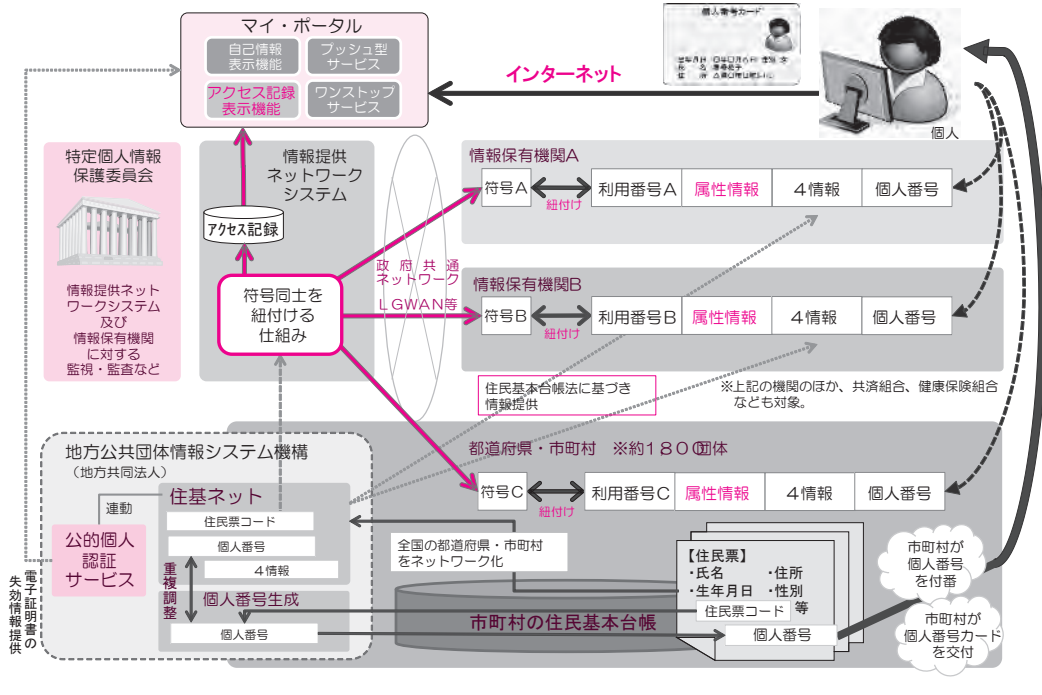
2 番号法等の規定の概要と
住民基本台帳事務等への影響

(1) 個人番号の指定等

①個人番号の指定

市町村は、住基法に基づき、住民からの届出等を通じて各人の基本4情報（氏名、生年月日、性別及び住所）等を正確に把握し、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ことは既に述べたとおりである。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おり、番号法においては、市町村長が地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第9項第1号に規定する第一号法定受託事務として、住民票コードを変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）。個人番号の付番の対象となる者は、住民票コードが住民票に記載される日本国

図-1 マイナンバー制度のイメージ



籍を有する者及び外国人住民である。

②個人番号の初期一斉指定

市町村長は、施行日（27年10月予定）において、現に市町村の備える住民基本台帳に記録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1項）。なお、個人番号は、機構が住民票コードを元に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（下記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。

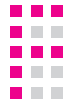
③施行日以後の個人番号の指定

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、出生など住民票への住民票コードの記載が必要となった場合に、この束の中から必要な住民票コードを抽出して住民票に記載する運用としている。住民票コードの記載については現行の運用が維持されるが、施行日以後の個人番号の指定については、市町村長が住民

票に住民票コードを記載したとき、当該住民票コードを機構に通知し個人番号とすべき番号の生成を求め、当該住民票コードを変換して得られる個人番号とすべき番号を機構が生成し市町村に提供する方式で行われることとなる（番号法第8条）。

④個人番号の住民票への記載

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、住民票の記載事項として位置づけられている（改正住基法第7条）。住民票には居住関係の公証その他の住民に関する事務の処理の基礎となる情報を記載することとしており、個人番号については、住民が市町村に様々な行政手続を行う際に告知することが想定され、市町村としては受理した個人番号を確認する事務が想定されることから、個人番号が事務処理の基礎となり得るものとして住民票の記載事項と位置づけたものである。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づけして管理し、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とも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されている。

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。国や地方公共団体、本人等以外（第三者）からの請求があった場合には、個人番号を省略して交付することとされており、みだりに個人番号を記載した住民票の写し等の交付を行わない制度となっている。

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している（改正住基法第30条の6）。番号法の施行により、番号法別表第一に掲げられた事務について、同別表に掲げられた機関は個人番号を利用することができることとなるが、個人番号利用事務実施者は、機構に対し、住基ネットの本人確認情報の提供を求めることができることとされている（番号法第14条第2項）。このため、個人番号利用事務実施者が必要に応じて個人番号や最新の基本4情報を確認することができるよう、個人番号を4情報と同様に個人の属性として住基ネットの本人確認情報として位置づけ、個人番号利用事務実施者の求めに応じて、個人番号及び基本4情報を提供できるようにしたものである。これに伴い、改正住基法では、原則として番号法別表第一に掲げる事務を住基法別表第一から第六までの事務に追加する改正が行われており、給付行政に関する事務、税の賦課徴収に関する事務などが住基法別表に追加されている。

また、住民票コードについては今後新しく別表に追加される国の機関等へは本人確認情報として提供

しないこととしており、これにより、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NWS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る。なお、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、経過措置として当分の間、住民票コードも提供することができるものとしている（番号整備法第20条）。

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、個人番号カードや通知カードを盗難等により紛失した場合など個人番号が漏洩して不正に用いられるおそれがあると認められるときに限り、請求又は職権により変更できることとされている（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。

（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は、当該個人番号を通知カードにより通知することとされていることは既に述べたとおりである（番号法第7条）。

通知カードは、市町村長が指定した個人番号を通知するために本人に送付するものであり、氏名、住所、生年月日、性別、個人番号などが記載されるが顔写真は添付されない。この通知カードは、個人番号カードの交付を受けるまでの間、個人番号を確認するための書類として顔写真付きの身分証明書などの身元確認書類とあわせて提示することにより、個人番号利用事務等実施者が個人番号の提供を受けるときの本人確認に利用されるものであり（番号法第16条）、27年10月に予定されている個人番号の初期一斉指定にあたっては、すべての住民に郵送で送付



することを想定している。

なお、本人確認措置について、個人番号カードについては顔写真も貼付されることから、通知カードによる本人確認と異なり、個人番号カード1枚で個人番号の確認と身元確認の両方を行うことができるため、利便性の観点からも個人番号カードの普及が期待されている。

②個人番号カードの交付

市町村長は、当該市町村が備える住民基本台帳に記録されている者に対し、申請により、個人番号カードを交付することとされており（番号法第17条第1項）、個人番号カードの交付事務は地方自治法第2条第9項第1号の第一号法定受託事務と位置づけられている。

個人番号カードは①で述べたとおり個人番号利用事務実施者が個人番号の提供を受けるときの個人番号の確認及び身元確認のための本人確認書類としての利用が予定されており、個人番号の券面には氏名、住所、生年月日、性別、個人番号等を記載し、顔写真を表示する（番号法第2条第7項）ほか、個人番号カードに組み込まれたICチップ内にもこれら券面記載事項が記録されることとなる。

また、個人番号カードは、本人確認の措置において利用するほか、ICチップの空き領域について、市町村、都道府県等は条例で定めるところにより、国の機関等は総務大臣が定めるところにより利用可能とされており（番号法第18条）、住民基本台帳カードでは空き領域の活用が市町村の条例利用のみとされていたところ、個人番号カードではこれに加えて都道府県や国の機関での利用も可能となっていることに留意が必要である。空き領域の活用により、印鑑登録証、コンビニ交付、証明書自動交付機、図書館利用、地域の買い物ポイントといった行政サービスへの活用などが想定されている。

個人番号カードの普及に係る政府の方針としては、「世界最先端IT国家創造宣言（平成26年6月24日閣議決定により改定）」において、ICチップの空

き領域や公的個人認証サービス等を活用し、健康保険証や国家公務員身分証明書など、公的サービスや国家資格等の資格の証明等に係るカード類の一体化／一元化、個人番号カードで利用できるコンビニでの住民票の写し等の交付等のサービスの拡大、放送・通信分野等における個人番号カードの民間活用の拡大、実社会における対面及びオンライン上の非対面での本人確認手段としての利活用場面の拡大、取得に係る負担の軽減等により広く普及を図ることとされており、政府内において具体的な検討が行われているところである。

（3）情報連携への対応

国の機関や地方公共団体等の個人番号利用事務実施者が、個人番号を利用して情報収集し、管理している特定個人情報（個人番号と紐づく個人情報）については、原則として他の機関に提供することは禁止されている（番号法第19条）。一方で、同条第7号において例外規定が設けられており、番号法別表第二に掲げられた照会者が、同表に掲げられた情報提供者に対し、同表の事務を処理するために必要な情報の提供を求めた場合において、当該情報提供者が情報提供NWSを使用して特定個人情報を提供するときは、特定個人情報を提供することができる。地方公共団体においても別表第二に掲げる事務において情報照会者又は情報提供者として、事務に応じ必要な情報を照会し又は提供することが予定されているものである。

それぞれの機関が保有する情報を連携するための基盤として国が整備する情報提供NWSにおいては、個人番号を情報連携のための直接のキーとして用いず、住民票コードを基に、連携する機関ごとに生成される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（番号法別表第二）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、地方公共団体においても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ほか、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、その都度符号取得を行うことが必要となる。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ーから符号の取得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対し生成された符号が通知される仕組みを想定している（番号法第21条第2項、改正住基法第30条の9等）。

3 公的個人認証サービスの利用拡大等

番号整備法では電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律（平成14年法律第153号）についても改正がなされている（以下「改正公的個人認証法」という）。公的個人認証サービスによる電子証明書は28年1月から発行が予定されている個人番号カードに標準搭載される予定であり、マイナンバー制度における一つの重要なインフラとして、その利用場面の拡大等が期待されている。

（1）マイ・ポータル利用等に活用できる「利用者証明用電子証明書」の仕組みを創設

マイナンバー制度においては、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等するため、インターネット上で閲覧できる仕組み（マイ・ポータル）を構築することとしているが、このマイ・ポータルにアクセスするため、利用者本人であることを証明するための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より強固なセキュリティ機能を備えるログイン手段として、これまでの「署名用電子証明書」の仕組みに加えて、「利用者証明用

電子証明書」の仕組みを新しく創設することとしている（改正公的個人認証法第2条第2項等）。

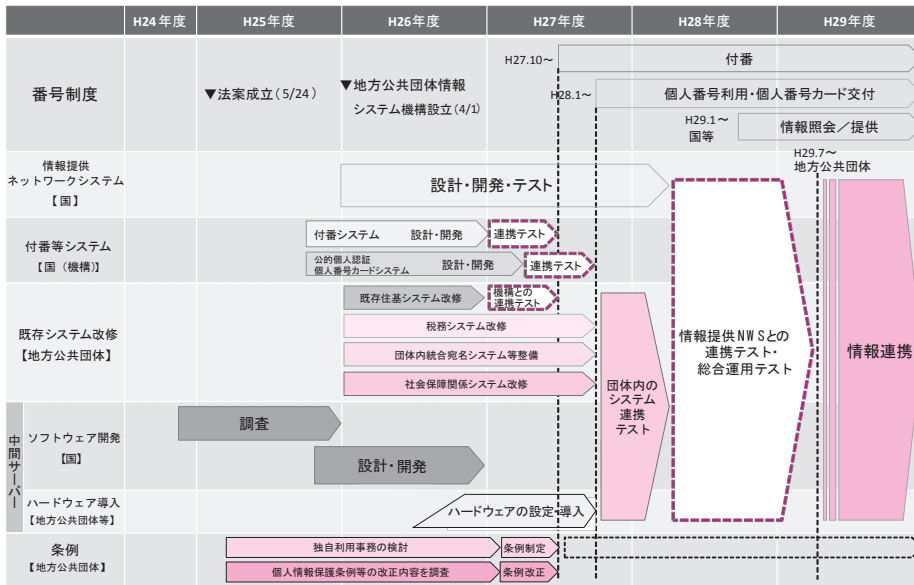
（2）行政機関等に限定していた署名検証者の範囲を拡大（総務大臣が認定する民間事業者を追加）

公的個人認証サービスの利用は、現在、e-Taxの確定申告等の電子申請での利用など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）。今後、インターネットによるサービスや電子商取引が普及・発展していくなかで、安全・安心なサービス利用や取引を実現するためには、なりすまし防止や本人確認を確実に行う必要があり、民間事業者がより確実に本人確認ができる環境を整備する重要性から今回の法改正に盛り込まれたものである。これにより、①で述べた新たに創設される「利用者証明用電子証明書」の仕組みとあわせて、例えば金融機関におけるインターネットバンキング、インターネットショッピングなど、より安価で安全な本人確認手段として民間のサービスへの普及も想定されているところである。

（3）電子証明書の発行手続きの簡素化

電子証明書は、個人番号カードに標準搭載される予定であるが、個人番号カードは、今後各種の行政手続きにおいて個人番号の提示が求められることとなること、身分証明書や資格証明書等の個人番号カードへの一元化が予定されていること、公的個人認証サービスの民間活用を含め官民の様々な手続きへの利活用の拡大が検討されていることなどから、多くの発行枚数が見込まれている。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ている（改正公的個人認証法第3条第4項、第22条第4項）。なお、この鍵

図-2 マイナンバー制度導入に向けたスケジュール



ルでは、平成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予定である。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、順次、政省令の整備等を行っており、地方公共団体においてもマイナンバー制度導入に向けて準備を進めているところである。地

ペアの生成等の事務についても、さらなる市町村の事務負担の軽減のため、市町村に代わって機構が一括で行うことを予定している。

(4) 公的個人認証サービスの利用によるコンビニ交付の実現

個人番号カードに利用者証明用電子証明書が標準搭載されることを踏まえ、現在、住民基本台帳カードの独自利用として実施されている証明書等のコンビニ交付サービスについて、従来の利用者ID（条例利用において利用者を識別する市町村独自のID）による仕組みに加え、電子利用者証明による仕組みを採用することとしている。これにより、市町村においてはシステム導入のコスト負担や事務負担が軽減できること、コンビニ交付を実施するための条例の制定が不要となることなどのメリットがあるところであり、より一層のコンビニ交付の普及につながることが期待されている。

4 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

方公共団体において必要となる主な準備としては、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定の整備、既存住基システムや住基ネット等のシステム改修などが挙げられる。

5 おわりに

これまで見てきたように、マイナンバー制度の導入により、基盤としてそれを支える住民基本台帳事務も大きく変わる事となる。各市町村においては、個人番号の付番といった事務に加え、個人番号に紐づく情報を自ら活用する、他の機関の求めに応じて情報を提供するといった役割も期待されているところであり、さらに、法律に基づく事務のみならず、条例で定めることにより個人番号や個人番号カードの様々な独自サービスへの利用も可能な制度とされている。マイナンバー制度はこれまでの行政サービスのあり方を大きく変える可能性を持つ仕組みであり、各地方公共団体がこの仕組みについて主体性をもって最大限に活用し、行政サービスのより一層の高度化・効率化につなげていただくことを期待したい。