

01 「住基ネット」はどんなものかおさらいしてみよう

全国規模の住民票のデータベース

現在の市区町村にある住民票システムは戦後に作られたものです。基盤となる住民基本台帳には16の情報が記載され、選挙や国民保険、国民年金などのさまざまな場面で利用されています。この住民票のシステムは、1999年までにはほぼ全国の市町村で電算化が進みました。そこで使われるデジタルデータはあくまで市町村内のみでやりとりされ、スタンドアロンのシステム上にあつたのです。

一方、政府は、住民に対するサービスの向上、手続きの簡素化、国・地方の行政改革を行うという目的で、各市町村で独立していた住民票システムをすべてつなげる計画をたてました。それが『住基ネット』（住民基本台帳ネットワーク）というわけです。

1999年8月に成立した「改正住民基本台帳法」で定められた規定によって、住基ネットでは氏名、住所、性別、生年月日の4つの情報（いわゆる『4情報』）と国

民すべてに割り振られる11桁の「住民票コード」、そして住民票コードの「変更履歴」の6つの項目（つまり『6情報』）が一元管理されることになりました。

住基ネットの実際のネットワークは図1のように、市町村、都道府県、国に6情報が入ったサーバーを置く3層構造で、各サーバーは専用回線（実際にはIP-VPNも使われている）でつながれています。このネットワークを使えば、全国どこからでも6情報を取り出して本人確認ができるようになります。

ところで、法律では住民票を所有して管理するのは「自治体」と呼ばれる市町村となっています。だから、都道府県と国に置かれたサーバーは、各自治体のサーバーをミラーリングしているということになっています。

「住民票の写しがいらぬ」がうたい文句

では一体、この住基ネットで実際にはどんなことができるのでしょうか？ 政府

の発表では「行政機関への申請の際に、住民票の写しがいらなくなる」というのがうたい文句となっていました。どのようなことかという、たとえばパスポートの発券の申請の際に提出を求められていた住民票の写しがいらなくなり、代わりに、住民票コードを申請書に書くだけで済むようになります。これは行政機関（ここでは外務省）が住基ネットを使って住民票コードから本人確認ができるからです。

実際、パスポートの申請での住基ネットの利用は今年4月に始まっています。このほかにもいくつかの申請業務で利用できることになっています。総務省によると、現在、年間8500万件の住民票の写しが出回っているようですが、このうち、住基ネットで2500万件は削減できるとしています。また、申請者（つまり住民）は、住民票の写しの発行1枚につき自治体に支払っていた200～300円が不要になるほか、自治体でも実際には発行1枚につき500円以上かかっていたコストを削減できるというメリットがあるとしています。

本格稼働を目前にもう一度おさらいしよう

5分でわかる!?

住基ネットと電子自治体

昨年の8月5日、マスコミを賑わせた住民基本台帳ネットワーク、すなわち『住基ネット』が稼働しました。「行政機関への申請に住民票の写しが不要」といううたい文句でしたが、全国民に割り振られた11桁の番号である「住民票コード」の国民総背番号制に対する反対やネットワークのセキュリティ上の問題の指摘など、国民のプライバシーを脅かす不安が指摘されました。しかし、住基ネットは政府が推し進める「電子政府・電子自治体の基盤」として大きな役割を果たすと言われていました。住基ネットは今年の8月25日には第2次稼働が予定されています。では、一体、住基ネットと電子自治体の姿とはどんなものなのでしょうか。 text：長野弘子

02 昨年はなぜあんなに住基ネットに大騒ぎしたのだろう

国民すべてにつけられる番号の危うさ

このように、住基ネットはいまのところ劇的に何かを変えてくれるわけではなさそうですが、少しでも私たちの生活が便利になるように政府は考えているようです。しかし、昨年、野党4党が住基ネットのスタートを凍結する法案を出したり、市民の間で大きな反対運動が起こったりしました。また参加を拒否する自治体もありました。一体、なぜなのでしょう？

ご存じのように、多くの人たちが反対したのは、国民1人1人に付けられる11桁の番号、すなわち住民票コードです。「番号という人間味のないもので管理されたくない」という感情論の意見もありましたが、それよりも問題なのは、住民票コードでさまざまな情報が関連付けられることです。現在は、4情報ですが、特定の個人を識別できる番号であるために、次々とこの番号で個人情報を管理される可能性があります。

プライバシーにかかわる情報が1つになったときに危険性は増します。法律で

は住民票コードの民間利用を禁じていますが、今年の2月に一部の金融機関が本人確認用の書類として住民票コードの通知表(昨年の住基ネット稼働後に市町村から送られてきた住民票コードが記載された書類)を利用して事実が発覚しています。

住基ネットのようにデジタルデータ化された個人情報は、いったんコピーされると瞬時に広がる危うさがあります。それを防ぐために個人情報の取り扱いを厳しく定めた「個人情報保護法」などが、昨年8月の住基ネットの開始前に成立するはずでした。ご存知のとおり、この法律はようやく今年の5月に制定されました。

ネットワークの運用管理も問題に

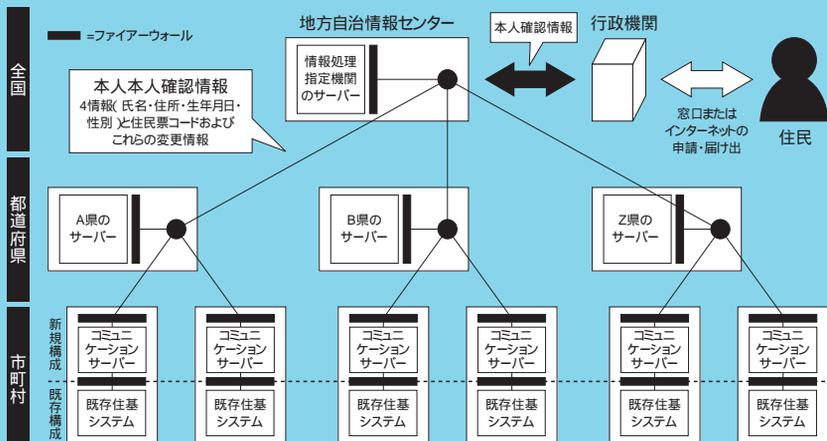
一方で、ネットワークのセキュリティーについても議論が起きました。大規模なネットワークの構築によって、クラッカーが侵入しやすくなる「穴」が増えるという指摘がありました。総務省によれば、インターネットではなく専用回線を利用し、ファイア

ウォールとIDS(侵入検知装置)を設置しているので、クラッカーのネットワークへの不正侵入は防止できるとしています。しかし、重要なのは運用方法です。この点については、総務省では、万が一の場合は、ネットワークの運営を停止するなど、個人情報保護を最優先した運営を行うとしています。

システム面だけではなく、内部の不正利用についても指摘されていました。たとえば、職員が誤ってあるいは故意に住基ネットから情報を外に漏らしてしまうケースも考えられます。いままでは、同一市町村内だけの情報しか調べることができませんでしたが、住基ネットによって全国の個人情報を調べることができるようになります。

この点については、住基ネットにつながるコンピュータの操作をする人を必ず確認して、いつ誰がコンピュータを使ったのか追跡調査できるようにしていると総務省は言っています。また、住基ネットから個人情報を漏洩させた職員や業者は法律で罰せられることになっています。

図1 住民基本台帳ネットワークシステムの構成図



住基ネットでは都道府県内の各市町村の住基システムが都道府県のサーバーにつながり、各都道府県のサーバーが指定情報処理機関(総務省の外郭団体である地方自治情報センター)につながるようになっている。住民から申請や届け出を受けた行政機関は、住基ネットを通じて本人確認情報を入手できるようになる。

図2 住基ネットによって住民票の写しや各種の証明書の提出がいらなくなる行政手続き

今年4月からのサービス

- ・パスポートの交付申請(年間約500万件) 1
- ・建設業の技術検定の受験申請(年間約15万件)
- ・宅建取引主任者資格の登録申請(年間約2万件)
- ・宅建取引業の知事免許(年間約2万件)
- ・恩給受給者の毎年の受給者確認(年間約140万件)
- ・共済年金その他の毎年の受給者確認(年間約200万件) 2

1 東京都は6月以降から開始、長野県は不明。それ以外ではすべて4月に開始。パスポートの受け取りは実際に窓口までいかねばならない。
2 地方公務員は昨年9月から、国家公務員は今年4月から、私立学校教職員は今年4月から、現況届または身上報告書の提出なしに共済年金の受給者確認ができるようになった。

現在交渉中のサービス

- ・国民年金・厚生年金の毎年の受給者確認(年間約2000万件) 社会保険庁と交渉中
- ・不動産登記(年間1000万件) 来年度に実施の可能性

03 住基ネットはこの夏の稼働で一体どうなるのだろう

提供される新たな3つのサービス

住基ネットの第2次稼働が8月25日から始まろうとしています。どんな新しいことが始まるのでしょうか？

これには大きく分けて3つが挙げられます。

まず、どこにいても全国3200の市町村のどこからでも、住民票の写しをとることができるようになります。実を言うと 最初のうたい文句の1つであったのに、これまでは住所地でしか住民票の写しをとることができませんでした。しかし、8月25日以降は本人を確認できる身分証明書と住民票コードを提示しさえすれば、これが可能になります(ところでこのサービスのメリットは何なのでしょうか？)

2つ目は、引っ越しの転出・転入届が簡

単になります。具体的には、ほかの市区町村に引っ越すときに、それまで住んでいる市町村の役所に転出届を出す必要があるのですが、これが不要になります。新しく住む市町村の役所に転入届を提出するだけでよくなります。

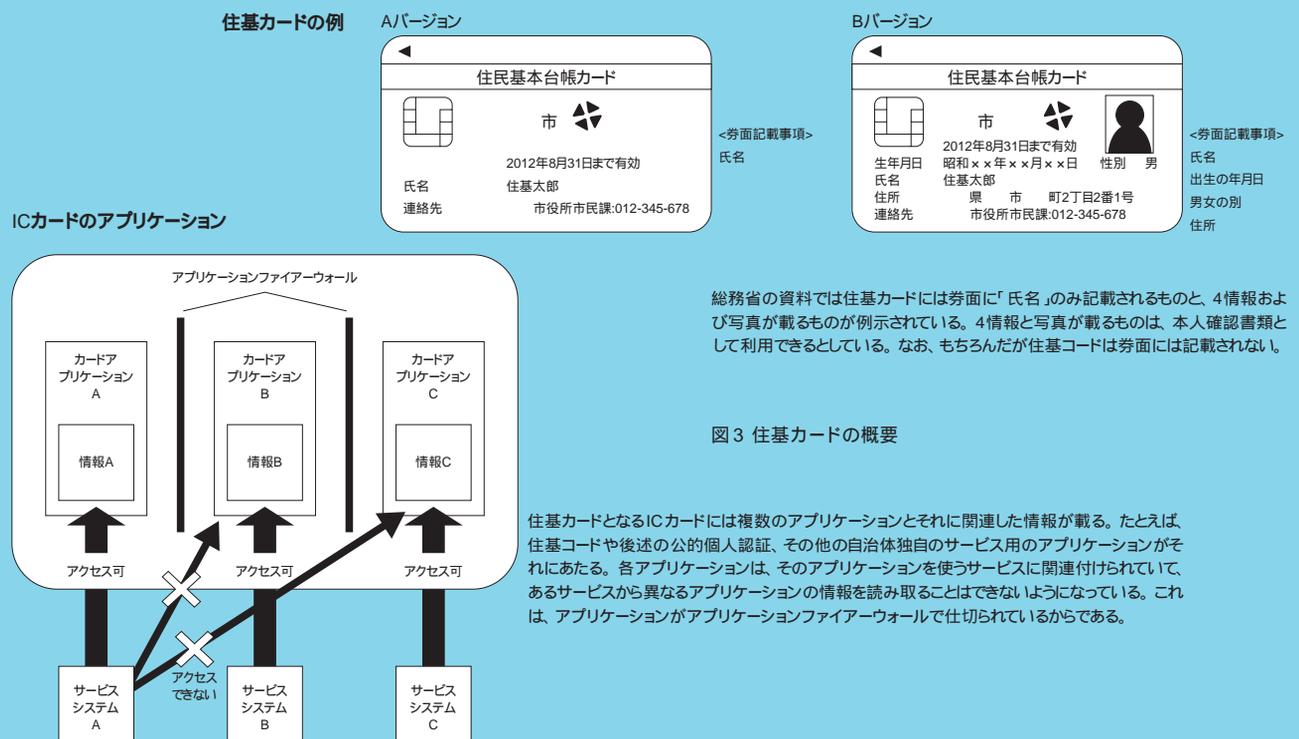
そして3つ目ですが、これが一番の大きな話題となるはずですが、希望者に対して「住民基本台帳カード」(住基カード)と呼ばれるICカードを交付することです。各自治体で発行されるこのICカードには、当初は住民票コードと「公的個人認証」(後述)のためのアプリケーションの2つが入ります。写真入りの住基カードは身分証明書としても使うことができますし、ICカードに新たなアプリケーションを追加すれば、印鑑登録カードや施設利用カードとしても使うことができるとしています。

「住基カード」で何ができるのか

このように住基ネットの2次稼働によって、当初考えられたことがやっと実現します。注目されているのは、住基カードの配布によって自治体が提供するサービスの拡大です。そこで、もう少しこの住基カードについて詳しく見ていきましょう。

住基カードには、住民票コードのデータが保存されています。したがって、行政機関の窓口で各種の申請の際にこのカードを提示するだけで、本人確認ができています。もちろん、11桁の住民票コードを覚えてしまえば、なにも住基カードを持ち歩く必要はないかもしれません。

それよりも、この住基カードには、各自治体が条例に定めることによって、独自のサービスのためのアプリケーションを入れ



られることに大きな意味があります。

実際には、次ページで解説する公的個人認証をはじめ、専用マシンを使った住民票の写しや印鑑登録証明書の自動交付、申請書の自動作成、健康診断の申し込み・診断結果の照会、救急医療サービス、災害時の情報提供、公共施設の空き照会・予約、図書館の利用・貸し出しといったサービスでの利用が考えられています。

住基カードを使ってどんなサービスを提供するかは、自治体自身が決めるのですが、こうしたサービスを提供するには大規模なシステム開発が必要になります。しかし、すべての自治体が予算が潤沢だとは言えません。そこで、自治体になるべく負担がかからないよう、住基ネットの運用を行っている財団法人地方自治センター（LASDEC）が基本の6つのサービスにつ

いて標準システムを開発して、各自治体に無料で提供しています。

商店街のポイントカードにも

住基カードはさまざまな公的サービスに利用できるとしていますが、条例で定めさえすれば、電車やバスなどの公共交通機関の乗車カードや商店街のポイントカードなどの民間サービス向けにも使うことができます。

そこで疑問になるのが、住基カードに入っている住民票コードの扱いです。当然ながら、住民票コードの民間での利用は禁止されているので、各自治体が住基カードを使う独自サービスでは、アクセスキーとして住民票コードが使用できないようにするとしています。実際、総務省の説明

では、住基カードのICチップのアプリケーションを保存するスペースは、各サービスごとに分割され、互いに遮断されていて、1つのサービスがカードに保存されている複数のデータにアクセスすることはないそうです。

当初の発行枚数は少ないと予想

住基カードを使った自治体の独自サービスですが、実際にはどれぐらいの自治体が実施するのでしょうか。推進に積極的な自治体としては、岩手県水沢市があります。水沢市では、水沢市民カード（Zカード）というICカードを発行し、すでに、住民票の写しや印鑑登録証明書の交付のほか、公共施設の利用予約、市立図書館の図書検索・予約などに利用されていますが、これを全面的に住基カードに移行するようです。

住基カードを使い、印鑑登録証明書やその他の証明書などの自動交付、申請書など自動作成、成人保健サービス、救急支援サービス、図書検索予約、公共施設予約、水沢病院再来予約の各種サービスが利用できるようになることを発表しています。

このほか、静岡県掛川市、富山県福光町、東京都荒川区、文京区などの自治体が、住基カードの独自利用に取り組んでいます。現在、LASDECの提供する6つの基本サービスのどれかを提供する予定になっている自治体は100を超えていると言われています。

しかし、3200ある自治体のうちおよそ100程度しか住基カードを使うメリットがないのに加え、発行に際して1枚あたり500円程度の手数料をとることが考えられているので（一部の自治体では無料のところもある）実際の発行枚数は多くないだろうと言われています。普及するかどうかは自治体がいかに便利なサービスを提供するかにかかっています。

図4 住基カードの独自アプリケーションの例

- 証明書自動交付機を利用して、住民票の写し、印鑑登録証明書その他の証明書の交付を受けるサービス
- 申請書を自動的に作成するサービス
- 検診、健康診断または健康相談の申し込み、結果の照会などを受け付けるサービス
- 事故、急病などで救急医療を受ける場合、あらかじめ登録した本人情報を医療機関などに提供するサービス
- 災害時などにおいて、避難者情報の登録、避難場所の検索などを行うサービス
- 公共施設の空き状況照会、予約受け付けなどを行うサービス
- 図書館の利用、図書の貸し出しなどを行うサービス
- 健康保険、医療保険などの資格確認を行うサービス
- 介護保険の資格確認、給付管理などを行うサービス
- 高齢者などの緊急通報を行うサービス
- 病院の診察券などとして利用するサービス
- 商店街での利用に応じるポイント情報を保存し、これを活用するサービス
- 公共交通機関の利用に係るサービス
- 地域通貨、電子福祉チケットなどに係るサービス
- 公共料金などの決済に係るサービス

四角で囲んだ部分は、「利用ニーズが高い」ということで希望する自治体にLASDECがソフトウェアを提供する。

04 住基ネットだけではない電子自治体の姿

個人を特定するための公的個人認証

自治体が推進するIT化は、住基ネットだけではありません。「電子自治体」を実現するために、行政サービスの申請手続きのオンライン化を進めているのは、これまでの住基ネットの説明を読んでおわかりになると思います。ところが実際には、オンラインで申請を行うためには、申請者が本当に本人なのかを確認しなければならないという問題が出てきます。このためにインターネット上の認証技術として公開鍵暗号技術による「公開鍵基盤」PKIを採用した「公的個人認証」サービスが計画されています。

公的個人認証サービスでは、住基ネットで使われる住基カードに、住基カードの持ち主の「秘密鍵」と「電子証明書」が保存されます。これを使って、国税申告、納税、社会保険手続きなどの国への申請・請求や、戸籍謄抄本の交付、地方税申告、

国民年金手続きといった地方自治体への申請や請求をオンラインでできるようにします。

前述で、住基カードには公的個人認証のアプリケーションが最初から保存されていると説明しました。しかし、公的個人認証で肝心の秘密鍵と電子証明書は住基カード配布時には入っていません。希望者が自治体の窓口に出向いて、本人確認を行ったうえで専用の機械を使って鍵ペアの生成と電子証明書を発行してもらい、住基カードに保存します。

電子証明書は各県に置かれた認証局で発行されたもので、電子証明書の中には、公開鍵と4情報(氏名、住所、年齢、性別)、電子証明書の有効期限、発行権者(都道府県知事)の情報が入ります。

行政サービスの申請手続きでは、ICカードリーダーを接続したパソコンで、住基カードにある公的個人認証の秘密鍵や電子証明書を使うことになります。

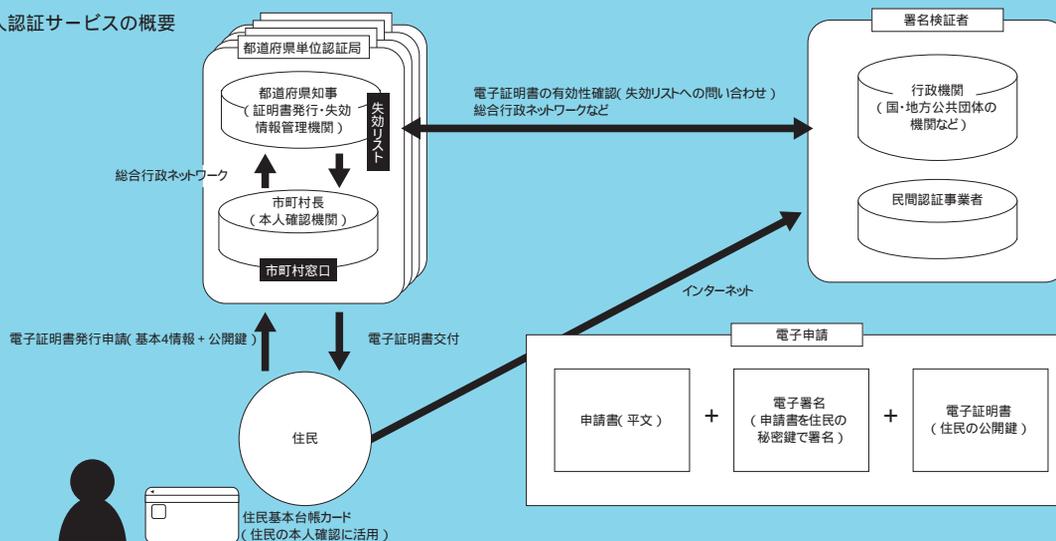
住基カード以外でも使えるかもしれない

こうやって見ていくと、公的個人認証サービスは必ずしも住基ネットの中に組み込まれているわけではないことがわかります。行政への申請には、住民票の写しなどが必要なければ、公的個人認証サービスの電子証明書があれば十分です。

実際、公的個人認証と住基ネットの関係は、電子証明書の発行時に4情報を照合するとき、電子証明書を使って行政機関に申請を行う際に、行政機関が電子証明書の失効を確認するために住基ネットの4情報が参照されるだけです。

また、住基カードに公的個人認証のアプリケーションが入っているのも、たまたま電子自治体を推進するうえで、目的を同じにしたものがあつたからその手段を選んだというのが本音のようです。つまり、公的個人認証カードとして、住基カードが便

図5 公的個人認証サービスの概要



住民は市町村の窓口で公的個人認証サービスのための電子証明書の発行を申請して、電子証明書を交付してもらい、行政機関(あるいは一部の民間認証事業者)に電子申請をする場合に、この電子証明書を使う。申請を受け取った行政機関は電子証明書の有効性を該当する都道府県の認証局に問い合わせる。この電子証明書を使えば、厳密に本人確認が必要な手続きをすべてオンラインで済ませることができる。

利だから使ってしまうという発想にしか過ぎません。実際、住基カード以外のものでも、法律で定められた条件を満たしていれば、公的個人認証カードとして使えるのだそうです。いずれ、JR東日本が発行するSuicaカードやICカード型のクレジットカードに公的個人認証のアプリケーションが乗るかもしれません。

本当に電子自治体は現実になるのか

住基ネットや公的個人認証など、私たちの生活に見えてくるインフラづくりだけでなく、電子自治体を推進していくうえで各自治体のネットワークを相互につなげて、自治体間のデータを共有しようという行政専用のネットワーク『総合行政ネットワーク』(LGWAN)の構築も進んでいます(「電子政府」の基盤となる中央省庁を結んだ『霞が関WAN』すでに構築済み)。

LGWANと住基ネット、公的個人認証サ

ービス、地方自治体の職員のPKIである組織認証基盤によって、現在イメージされている「電子自治体」が現実のものとなります。

政府の計画では2003年度には、国の行政機関が扱う申請・届け出の手続きは98パーセントが、地方公共団体が扱う申請・届け出の手続きは96パーセントがオンライン化されるとしています。

しかし、現実面では多くの自治体は財政難におちいって、積極的なシステム開発ができる状況ではないと想像されます。いくつかの自治体では、協力し合って積極的に行政サービスのオンライン化を進めています。必ずしもすべての自治体の足並みがそろっているわけでもないようです。

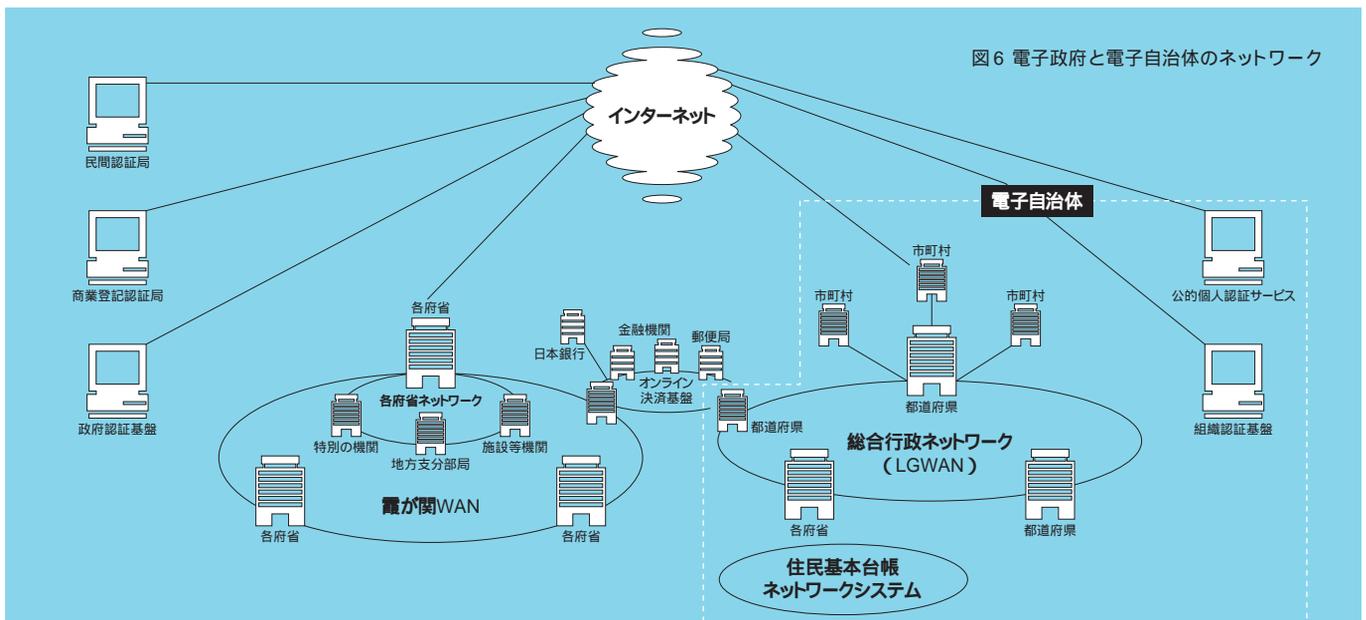
また、電子自治体のかなめである公的個人認証サービスは、2003年度内の稼働を目指していますが、現在のところ全国の都道府県と市町村でテストをしている段階で、現時点では2003年度内の稼働が達

成できるかどうかははっきりとしていないようです。

このほか、認証システムについては、民間の認証基盤、政府認証基盤(GPKI)、組織認証基盤(LGPKI)の相互認証が複雑で稼働が難しいと指摘もされています。

このように、まだまだ課題の多い電子自治体ですが、電子化によって自治体のスリム化が進み、結果的には自治体を運営するコストが削減できると総務省では説明しています。

電子自治体によって、私たちの生活がどこまで変わるのかは、サービスが開始されてみない限りまだまだ未知数ですが、行政機関とのかかわり方が変わろうとしているのは確かなようです。いま何が起きているのかを理解しておくことは大切だと考えます。



政府が現在進めている電子政府・電子自治体の全体像。囲んである部分が電子自治体になる。基盤となるのは、各自治体同士で情報をやり取りする総合行政ネットワーク(LGWAN)だが、これに付随して住基ネットがある。この2つはネットワーク的に独立している。このほか公的個人認証サービスや組織認証基盤などのオンラインでの認証を行う機関が存在する。



[インターネットマガジン バックナンバーアーカイブ] ご利用上の注意

このPDFファイルは、株式会社インプレスR&D(株式会社インプレスから分割)が1994年～2006年まで発行した月刊誌『インターネットマガジン』の誌面をPDF化し、「インターネットマガジン バックナンバーアーカイブ」として以下のウェブサイト「All-in-One INTERNET magazine 2.0」で公開しているものです。

<http://i.impressRD.jp/bn>

このファイルをご利用いただくにあたり、下記の注意事項を必ずお読みください。

- 記載されている内容(技術解説、URL、団体・企業名、商品名、価格、プレゼント募集、アンケートなど)は発行当時のものです。
- 収録されている内容は著作権法上の保護を受けています。著作権はそれぞれの記事の著作者(執筆者、写真の撮影者、イラストの作成者、編集部など)が保持しています。
- 著作者から許諾が得られなかった著作物は収録されていない場合があります。
- このファイルやその内容を改変したり、商用を目的として再利用することはできません。あくまで個人や企業の非商用利用での閲覧、複製、送信に限られます。
- 収録されている内容を何らかの媒体に引用としてご利用する際は、出典として媒体名および月号、該当ページ番号、発行元(株式会社インプレス R&D)、コピーライトなどの情報をご明記ください。
- オリジナルの雑誌の発行時点では、株式会社インプレス R&D(当時は株式会社インプレス)と著作権者は内容が正確なものであるように最大限に努めましたが、すべての情報が完全に正確であることは保証できません。このファイルの内容に起因する直接のおよび間接的な損害に対して、一切の責任を負いません。お客様個人の責任においてご利用ください。

このファイルに関するお問い合わせ先

株式会社**インプレスR&D**

All-in-One INTERNET magazine 編集部

im-info@impress.co.jp