

甲第 42 号証

2006年1月10日

東京地方裁判所民事第38部 御中

意 見 書

「住民基本台帳ネットワークについて」

自治体情報政策研究所

大阪経済大学非常勤講師

黒 田 充

目 次

1. はじめに	3
2. 住基ネットによる住民サービス	3
2-1 住基事務の簡素化、広域化	3
(1) 転入転出手続きの簡素化	
(2) 住民票の写しの広域交付	
(3) サービス利用者は増えるのか	
2-2 行政手続き等への住民票の写しの添付省略など	9
(1) 住民票の写しの省略	
(2) 現況届の廃止	
3. 住基カード	11
3-1 交付状況と多目的利用	11
(1) 交付枚数が伸びない理由	
(2) 多目的利用の現状と問題点	
3-2 身分証明書としての住基カード	15
(1) 住基カードの不正取得と偽造・改ざん	
(2) 市民証と住基カード	
4. 電子政府・電子自治体の実現	18
4-1 電子政府・電子自治体の構築と住基ネット	18
(1) e-Japan 戦略と住基ネット	
(2) 電子政府進捗度と住基ネット	
4-2 公的個人認証サービスと住基ネット	21
(1) 住基ネット不可欠論	
(2) 公的個人認証サービスと民間事業者による個人認証サービス	
4-3 電子申請と公的個人認証サービスの現状	25
5. 市区町村にとっての住基ネット	27
5-1 市区町村によるサービス提供としての住基ネット	28
5-2 市区町村にとっての全国共通の本人確認システム	29
5-3 住基ネットと市区町村の負担	31
6. 住基ネットの利用拡大と本人確認情報流出の可能性	33
6-1 住基ネット利用の現状	33
(1) 住基ネット利用事務	
(2) 提供方法別の利用状況	
6-2 即時提供	35
(1) 端末と操作者	
(2) アクセスログの有効性	
6-3 一括提供	39
(1) 磁気媒体による流出の可能性	
(2) 一括提供と流出防止策	
7. まとめ	42

1. はじめに

本意見書は、住民基本台帳ネットワーク（以下「住基ネット」）の存在意義及び問題点について、具体的な事実をもとに検討することによって、①国がこれまで主張してきた住民にとっての利便性は実態と照らして現実的ではないこと、②電子政府・電子自治体の実現にとって住基ネットは必要不可欠とは言えないこと、③市区町村は住基ネットの構築及び維持のために様々な負担を強いられているが、得られるメリットは皆無であること、④今後進められるであろう住基ネットの利用拡大が本人確認情報流出の危険性を飛躍的に高める可能性があることなどについて明らかにするものである。

2. 住基ネットによる住民サービス

住民が住基ネットから受けるサービスは、主に次の三つである。

第一は、住民基本台帳事務（以下「住基事務」）の簡素化、広域化、すなわち転入転出手続きの簡素化と住民票の写しの広域交付である。

第二は、国の機関等への本人確認情報の提供による行政手続き等への住民票の写しの添付省略や年金受給者の現況届の廃止である。

そして第三は、希望する住民は、住民基本台帳カード（以下「住基カード」）の交付を市区町村長から受けることができることである。

果たしてこうしたサービスには、住基ネットを構築してまでも実現しなければならない必要性はあるのだろうか。以下、利用実態をもとにして、各サービスの必要性を論じつつ、住基ネットの構築が正当なものであるのか否かについて具体的に検証していくことにしたい。

2-1 住基事務の簡素化、広域化

(1) 転入転出手続きの簡素化

まず、転入転出手続きの簡素化のサービスであるが、国の主張にもかかわらず転

出入の際には、全くといっていいほど利用されていない。例えば、東京都の作成した『平成16年度住民基本台帳関係年報（東京都分）』によれば、同年度における東京都全体での転出届は603,572件であるが、この内、簡素化サービスを利用するための転出届である付記転出届はわずか170件（22市区町村では0件）である。もちろん、東京都だけが利用が少ないのではなく、大阪府でも、このサービスが始まった2003年8月25日から2004年8月末までの約1年間に付記転出届は、わずか67件である（大阪府戸籍住民基本台帳事務協議会「住基ネット二次稼働サービス実施実績」）。また長野県でも同じく2005年10月末までの約2年2ヵ月に22件という体たらくである（長野県本人確認情報保護審議会への県提出資料「住基カードの交付状況等について」）。全国集計は明らかにされていないが、全国的に見ても利用が極めて低調であることは間違いないであろう。

では、なぜこれほどまで利用されないのだろうか。それは第一に、このサービスで転出地の市区町村役場へ手続きのために出向くことを省略するには、あらかじめ転出地の市区町村役場へ付記転出届を郵送等で届け出る必要がある上、転出地の市区町村からあらかじめ交付を受けた住基カードを転入地の市区町村役場へ提出しなければならないからである。これでは、手続きの負担が軽減されたとはとても言えない。もともと住基カードの交付を受けている者は、後述するように極めて少数であるから、転入転出手続きの簡素化のサービスの利用者も少なくても当然である。

第二の理由は、転出入の際には、国民健康保険や介護保険に関わる手続きや、子どもの転校手続きなど住民登録の異動に伴う様々な手続きが付随するのが一般的だが、この簡素化サービスはこうした手続には対応していないからである。このサービスを利用したとしても、場合によっては、諸手続きのために転入地だけでなく転出地の市区町村役場へも出向かざるを得ないかも知れないのである。なお、「住民基本台帳ネットワークシステム二次施行における運用上の留意事項について」（平成15年5月27日総行市第205号）の参考「転入転出手続の特例関係様式案」に収められた「付記転出届」には、欄外に「国民健康保険、国民年金、介護保険、税関

係等で別途窓口に来ていただく必要がある場合もあります」との但し書きが書かれている。

第三に、住基ネットが実現する以前においても、また現在においても、付記転出届ではなく、従来からの転出届を転出地の市区町村役場に郵送すれば、転出地の市区町村役場に出向かなくても済むからである。この方法では住基カードの必要はないので、手間という点では簡素化サービスよりも遥かに便利である。また、そもそも、転出届を行うにあたって窓口に出頭することを義務づける法的根拠は存在していない（住民基本台帳法（以下「住基法」）第27条、住基法施行令第26条）。また、「住民基本台帳法に関する質疑応答集について」（昭和43年3月26日自治振興第41号）の質疑応答の18「転出届を郵送してきた場合の取扱いはどうか」に対する答は「転出証明書を届出人に交付すべきである」であって、原則窓口出頭とも、郵送による届出は例外であるとの記述もみられないのである。なお、どうしても、郵送が例外的な措置であるとの根拠を見つけ出すなら、住基ネットを利用した付記転出届によるサービスが始まった1年半後になって突然示された「転出届は、市区町村の窓口において行うことが原則であり、郵送による届出は適当ではない」との記述がある総務省自治行政局市町村課長通知「住民異動届審査時における本人確認の取扱いについて」（平成17年2月23日総行市第175号）が唯一のものである。ただし、同通知自体、郵送を適当でないとしながらも「やむを得ず受理する場合には」として、その際の留意点を述べているのであるから郵送による転出届が法に反するものでないのは明らかである。この通知が出された後の現在においても、「遠方への転出が突然決まったりして、前もって届出できない場合があります。そのような方のために転出届のみ郵送でも届出ができます」などの文面が、多くの市区町村のホームページに掲載されているのである。

もし、国が本気で転入転出手続きの簡素化のサービスが多くの国民に利用されると考えていたのなら、あまりにも現実を知らないと言わざるを得ない。サービスを提案、実施する前に、まともなニーズ調査や実態調査を行うべきであり、机上の空

論だけで、さも便利なように宣伝してきた国の責任はたいへん重いのではないだろうか。

(2) 住民票の写しの広域交付

次に、住民票の写しの広域交付であるが、こちらもよく利用されているとは言い難い。例えば、前掲の東京都の資料によれば、2004年度における東京都全体での住民票の写しの交付件数は約930万件であるが、広域交付はわずか13,630件(0.15%)である。状況は大阪府でも変わらず、広域交付が始まった2003年8月25日から2004年8月末までの約1年間の交付枚数が7,116枚、他市町村への住民票情報の送信が6,654件しかなく(前掲資料)、長野県でも同じく2005年10月末までの約2年2ヵ月に、前者が2,183件、後者が2,275件である(前掲資料)。大阪府と長野県の住民票の写しの交付総数はわからないが、東京都同様に広域交付の利用率が全体の1パーセントにも満たないのは間違いないであろう。住基ネットの利便性として国は「全国どこの市区町村でも住民票の写しが取れるようになる」と盛んに強調してきたにもかかわらず利用実態は、こんなに酷いのである。

このように、もともと需要が少ない広域交付ではあるが、それでもなお市区町村がこれを住民に提供すべき必要なサービスであると位置付け、その実現を図るとしても、住基ネットの構築が必要不可欠だとは言えない。静岡県浜松市を含む同県西部地方拠点都市地域の22市町村(市町村合併により、現在は6市町)は、住基ネットが稼働する約5年前の1997年10月から、共同で住民票の写しの広域交付をスタートさせており、現在では対象を印鑑登録証明書や戸籍謄抄本まで拡大している。ここでは、広域交付に住基ネットではなくファックスが使われている。例えば、浜松市の住民が、隣接する浜北市の市役所で住民票の写しを請求したとすると、浜北市の職員は、浜松市にファックスで当該住民の住民票の写しを請求し、浜松市はこれを受けて浜北市役所に住民票の写しをファックスで送るのである。ここでは、住基ネットを使わなくても、住基ネットを上回る便利で多彩な広域交付サービスが実

現できているのである。同様のサービスは、住基ネット稼働後も含めて広がりを見せており、現在、富山県全市町村（2003年11月27日にサービス開始）や、栃木県、群馬県、神奈川県、千葉県、長野県、石川県、岐阜県などの一部市町村でも実施されている。

住基ネットは全国規模での広域交付を実現したが、住民の利便を考えれば静岡県西部の市町村で行われているような住民の生活圏を対象としたもので充分ではないだろうか。実際、浜松市の「市政の概要 平成16年度版」によれば、2003年度におけるファックスを利用した住民票の他市町村分の交付枚数が1,863件なのに対して、住基ネットによる広域交付は、サービスが始まった2003年8月25日からの約7ヶ月間にわずか63件だけである。「ファックスを使った広域交付」によって浜松市も含めた静岡県西部地域といった日常の生活圏をカバーすることができれば、住民の必要にはほとんど応えられるのである。北海道稚内市の市民が東京都小笠原村でも住民票の写しが取れるといった住基ネットのサービスは、住民が一般に必要とする以上の過剰なものであると言わざるを得ない。

なお、広域交付にファックスを使うことに関してセキュリティ上の懸念があるかも知れないが、住民票の写しをファックスで送る方式は決して特別なものではない。住基ネットの所轄官庁でもある総務省が「地方公共団体の特定の事務の郵政官署における取扱いに関する法律」（2001年12月1日施行）に基づき推進している「郵便局窓口での住民票の写し等の即時交付」サービス（2005年3月末現在、110市町村396局で実施）は、市町村役場から郵便局への住民票の写しの送達にファックスを使っている。また、参議院総務委員会での同法の審議（2001年11月8日）に際し、当時の小坂憲次総務省副大臣は「短縮ダイヤル等を設定してそのボタン一つ押せば確実にそこにかかる、別のところにかかるような誤動作がないような、誤作動させないような、誤送信を防止するセキュリティーを十分に配慮をして設定をしたいと、このように考えております」とセキュリティ上に問題がない旨答弁している。市町村役場から郵便局への送達にファックスを使うことを安全としている以上、市

町村役場間でファックスを使うことが危険だという理屈は、少なくとも総務省の立場からは主張できないであろう。

(3) サービス利用者は増えるのか

では、転入転出手続きの簡素化や、住民票の写しの広域交付の利用者は、今は少ないが、今後は増えるのだろうか。そもそも市区町村を越えて住所移動する人数は、1970年代初頭の800万人をピークに、その後は減少し続けている。住所移動が急激に伸びたのは、農村から都市への人口流入や都市のドーナツ化現象をもたらした1950～60年代の経済の高度成長期である。しかし、その後は、交通網の発達による通勤可能圏内の拡大や、定住志向・持ち家志向の強まり、高齢化の進行などにより、減少の一途を辿り、現在は600万人程度となっている。今後は、これに市町村合併（総務省のホームページ内の「合併相談コーナー」によれば、市町村数は1999年3月31日時点で3,232であったが、2005年12月5日には2,143にまで減少しており、2006年3月31日には1,821になるとなっている）が加わり、市町村を越えた住所移動は、さらに大きく減少していくことになると考えられる。住所移動者が減る中で、転入転出手続きの簡素化サービスの利用が増えると考えるのは、現実的ではない。

次に、住民票の写しの広域交付であるが、こちらも今後どうなっていくのだろうか。国は、住基ネットによって行政機関への申請や届出の際に住民票の写し等の提出が不要となると言っているのであるから、当然、広域交付の利用者も減ることになる。しかし、減る理由はそれだけではない。前述したように市町村合併が全国的に進められているが、その背景として、総務省は「人々の日常生活圏が拡大するに従い、市町村の区域を越えた行政需要が増大しており、新たな市町村経営の単位が求められている」ことを上げている（前掲「合併相談コーナー」）。一方、住民票の写しの広域交付も「全国どこでも」とは言うものの、先の浜松市の例からも明らかのように、現実的には日常の生活圏が対象である。ということは、合併による

新しい市町村の区域と日常の生活圏が、今まで以上に一致することになるはずである。したがって、住民票の写しの広域交付の利用者も減ると考えて間違いないであろう。

要するに、転入転出手続きの簡素化や、住民票の写しの広域交付は、今後、利用者が減ることはあっても増えることはまずない先細りのサービスなのである。

2-2 行政手続き等への住民票の写しの添付省略など

(1) 住民票の写しの省略

国は、住基ネットを使って本人確認情報を国の機関等へ提供することにより、行政手続き等への住民票の写しの添付を省略できる、また、年金の現況届の提出が不要になるとしている。

確かに、住基ネットを利用すれば住民票の写しの添付を省略できるであろう。しかし、そもそも国民はどの程度の頻度で住民票の写しを必要とする行政手続き等を行っているのだろうか。国のホームページなどに掲載されている資料等によれば、住基ネットによって住民票の写しの提出が不要になる行政手続きは年間約2,500万件以上である。総数で見るとたいへん多いように見えるが、国民1人あたりで見ると1年あたり0.2件に過ぎず、5年に1回手続きをする程度であり、人生80年と考えれば生涯にわずか16回である。実際、住民票の写しの添付が省略できたと国が盛んにサービスの例に出すパスポート申請についても、パスポートの有効期間が5年ないし10年であることから、当然申請も5年ないし10年に1回である。さらに、パスポートについて言えば、住民票の写しの添付が省略できても、新規申請の場合は戸籍謄(抄)本の提出が引き続き必要であり、国が喧伝するほど国民には便利になったという実感はわかないであろう。

ところで、外務省のホームページのパスポートの「切替発給および再発給申請について」には、従来、本籍は住民票の写しにより確認ができたが、住基ネットでは本籍を確認することはできないので、「申請書記入にあたり、本籍が不確かな方は

予め本籍をご確認の上、申請をするようご注意ください」との記述がある。住基ネット利用前は、パスポートの切替申請の際には、戸籍の表示がある住民票の写しの提出が必要であったため、新規申請もしくは前回の切替時以降に本籍が変更されていた場合、住民票の写しで確認することができたのである。しかしながら、住基ネットを利用する今日では、住基ネットには戸籍情報がないため本籍が異なっても本人からの申請がない限りわからず、この点ではむしろ住基ネットの利用によって、パスポート発給事務の正確性が損なわれていると言えるのではないだろうか。

(2) 現況届の廃止

では、年金の現況届の提出が不要になる点についてはどうか。現在のところ、現況届の提出が不要となっているのは共済年金（地方公務員、国家公務員、私立学校教職員）などの受給者の年間約 200 万件のみであるが、国は将来的には国民年金、厚生年金の年間約 2000 万件についても不要にするとしている（『総務省広報誌』2003 年 6 月号）。確かに、現況届の提出が不要になると聞けば、サービスがたいへん向上したように思う人もいるかも知れないが、現況届の提出は、年に 1 回誕生月に送られてくるハガキに住所、氏名を記入してポストに投函するだけの「手間」である。かつては、現況届に市区町村長の証明印が必要であったため、年金受給者は一々市区町村役場に出向かなければならなかった。しかし、1998 年 1 月からは、受給者の大部分はその必要がなくなっている。

国は、現況届を廃止するメリットの一つとして、現況届に係る郵便代など事務経費が削減できることを上げている。しかし、住基ネットを利用して生存や住所地等の確認をするためには、そのためのシステムの開発費や維持費など新たな経費が必要となる点も考慮されるべきであろう。投入した費用と削減できた経費を正確に示してこそ、メリットが本当にあったかどうかの判断ができるのである。差し引きすれば、プラスなのかマイナスなのかを国は具体的に明らかにすべきではないか。

また、もう一つのメリットとして、住基ネットを利用することで国は年金の過払

いを防止することが可能となったとしている。が、具体的に、これまでどれだけの過払いがあったのか、住基ネットを使うことによって、どれだけ減らすことができたのかなど、具体的な数値を社会保険庁のホームページ等に、誰にでもわかるような形で示してもらわない限り、同庁をめぐる経費の無駄遣いや職員不祥事の頻発、年金給付システムのプログラムや事務処理の誤り等による多額の未払いや過払いの発生などにより年金不信が強まっているもとでは、多くの国民は納得することはできないであろう。

さらに、現況届を廃止するにしても、住基ネットが不可欠であるとは一概に言えない。住基ネットの情報のもとには市区町村の住民基本台帳なのであるから、社会保険庁から市区町村に受給者のリストを送付し、市区町村が生存及び住所地等の確認をするやり方（コンピューター処理が可能な市区町村についてはデジタルデータで送付してもらい、既存の住民基本台帳システムを使って照合すればたいした手間はかからないであろう）でも、住基ネットの利用で想定されている毎年数回程度であるなら十分可能であろう。また、本論からそれるが、そもそも市区町村が住民の誰が年金給付を受けているかを社会保険庁からのデータ送付で知ること（逆に言えば、高齢者にもかかわらず誰が給付を受けていないかを知ること）は、市区町村が主体的に高齢者福祉施策を進める上では有用であろうから、社会保険庁で一括処理するよりも市区町村で処理した方が国民にとっては、むしろ便益が大きいのではないだろうか。

3. 住基カード

3-1 交付状況と多目的利用

(1) 交付枚数が伸びない理由

総務省は、2003年8月の交付サービスがスタートした当初、初年度だけで住基カードを300万枚交付するとしていた。しかしながら、現実はいへん厳しく、2004年3月末時点での交付枚数は251,671枚と目標の1割にすら達せず、1年後の2004

年8月に至っても361,420枚という有様であった。しかし、同省は、こうした状態にもかかわらず「自治体の申請を基に積み上げた見込みが大幅に狂ったが、カードは着実に増えている」（2004年12月2日付『中日新聞』）と強気の構えを示していた。しかし、こうした低調さは、その後も改善されることなく、2005年3月末に至っても交付枚数はわずかに544,708枚（対人口普及率0.4%）である。なお、2003年度と2004年度の交付枚数を月平均で比べると、2003年度（7ヵ月で計算）が31,459枚であるのに対し2004年度は24,420枚と、総務省の期待に反し毎月の交付枚数は「着実に」減少しているようだ。

では、なぜ交付枚数は伸びないのか。理由は主に次の二つであろう。一つは、使い道がないことである。市区町村が利用条例を制定し多目的利用サービスを提供していない限り、身分証明書ぐらいにしか使えないカードをわざわざ500円の手数料を出してまで取得しようという国民は、当たり前ではあるが、極めて少ないということである。この点については総務省自身も認めているようである。住基カードの伸び悩みを打開すべく同省が2005年7月に設置した「住民基本台帳カードの利活用手法等に関する検討会」の第1回会合の冒頭、あいさつに立った武智健二・同省自治行政局長は、交付状況について「芳しくないというところではない」「極めて低い普及率にとどまっている」とした上で、「私も、使い勝手が悪いという声を聞くところであります」と述べている。

交付が進まないもう一つの理由は、国民が住基カードに対し不安や不信を根強くもっていることである。住基カードを使うことによって個人情報が出ないのだろうか、また、もし紛失したり盗難に遭うようなことになれば、悪用され何らかの事件に巻き込まれてしまうのではないかといった漠然とした不安である。静岡県掛川市が2005年8月に実施した「ITに関する市民アンケート」では、「住基カードは知ってはいるが、取得する予定はない」と52.8パーセントの市民が答え（35.0%の市民が住基カードを知らないと回答）、その理由としては「紛失をしたときの個人セキュリティが不安」（40.8%）が最も多くなっている。また、前掲の検討会の

第1回会合で配付された資料「住基カード多目的利用に係る市町村アンケートにおける主な意見」（総務省が全市町村を対象に2004年9月に実施）にも、「住民の間に、住基カードのセキュリティへの不安がある」「1枚のカードに情報を集中させることへ不安がある」と書かれており、「セキュリティ上に対する不安、住基カードに対する住民感情」（同資料）が、普及の妨げとなっているのは、まず間違いのないようである。

(2) 多目的利用の現状と問題点

総務省の資料によれば2005年4月現在で、住基カードの多目的利用を実施している市区町村は81だけである。同現在の市区町村数は2,418であるから、多目的化率はわずか3パーセントである。実施されているサービスで最も多いのは、住民票の写しなどの証明書自動交付機での利用（65団体）であり、次が印鑑登録証としての利用（22団体）である。「使い勝手が悪い」のが住基カードの普及が進まない理由の一つであるのは市区町村にとって自明なのであるから、交付枚数を増やすためには多目的化をすれば良いはずである。しかし、現実には、多目的化を実施している市区町村は、このようにごく少数である。なぜ、多くの市区町村は、多目的化を行わないのだろうか。

前掲の「住民基本台帳カードの利活用手法等に関する検討会」の第3回会合（2005年9月28日）に資料として、関東、中部、関西から、おおむね人口段階で50万以上、25万前後、5万人前後の住基カードの多目的利用を実施していない市区町村1団体ずつ、計9市区町村の住基カード担当部局職員に対して実施したヒアリング結果が配付されている。このヒアリングで出された市区町村が多目的利用を行わない理由の主なものは次の通りである。

一つは、自動交付機は費用対効果が良くないことである。同会合で配付された資料によれば、自動交付機を導入するには、人口規模10万人、既存住基と自動交付機が同じメーカーという条件で、住民票・印鑑証明のみを発行とした場合、既存住基

システムの改修やカード管理システム構築などのSE作業等経費と、ハードウェア・ソフトウェアの購入費として2,500～2,800万円が必要であり、また、その後の維持費として、自動交付機のリース料を含め1台当たり年間300～350万円が必要とのことである。現在、多くの自治体は税収入の減少や地方交付税の削減などで財政的困難に直面しており、これらの金額は簡単に出せるようなレベルのものではないだろう。

では、自動交付機は、こうした多額の経費に見合うだけの利用がなされているのだろうか。2005年6月16日付の『毎日新聞』によれば、東京都江戸川区は2003年12月から、6,300万円をかけて10台の自動交付機を設置したが、発行数は2005年5月までの1年半で住民票類が4615枚、印鑑証明が5172枚にとどまっているという。必要とされる保守管理費など年間4,000万円を利用件数で割れば、導入経費を度外視しても1件あたり4,000円にもなってしまう。同区では住民票の写しも、印鑑証明も交付手数料は1通300円であるから、これでは大幅な赤字である。利用が少ないのは江戸川区だけではない。前掲の検討会の第2回会合（2005年9月28日）で配付された資料によれば、千葉県市川市の利用状況はさらに厳しく、2004年11月から6台の自動交付機によるサービスがスタートしたのだが、利用件数は印鑑証明については月平均15件、住民票の写しについては月平均19件に過ぎない。どちらも交付総数のわずか0.1パーセントである。なお、たいへん面白いのは、同市では自動交付機によるサービスがスタートした直後には、住基カードの交付枚数が月300枚程度と増えたものの、3ヵ月も過ぎると、月150枚程度と元の状態に戻っている点である。

ところで、通常、印鑑登録証には印鑑登録番号が印字されているが、不正利用を防ぐため氏名や住所は記載されていない。ところが、住基カードを印鑑登録証にすると、印鑑登録番号に加えて、氏名、住所がカード券面に表記されることになり、カードの紛失や盗難によって印鑑証明の不正取得が起きる可能性がある。これが、多目的利用を行わない二つ目の理由である。これに加えて、住基カードには印鑑登

録証にはない有効期限があることや、従来の印鑑登録証に比べてコストが高くなることも問題点として上げられている。

第三に、市区町村として、外国人の住民に対しても、日本人と同じサービスを提供しなければならないが、住基カードの多目的利用では平等性が確保できない点である。

以上見てきたように、住基カードの多目的化には様々な問題があり、今後、多くの市区町村に広がっていくとは到底考えられないし、市川市の例のように多目的化しても交付枚数がたいして増えないこともあり得る。また、多目的利用するICカードが必要だとしても、そもそも使える範囲は発行元の市区町村内に限られているのだから、住基カードのように全国的に統一されたカードとしなければならない必要性も必然性もない。多目的利用のためにICカードが必要だと判断する市区町村が、それぞれ独自にカードを発行すれば済む話である。市区町村が独自に発行したカードは、他市区町村に転出してしまえば当然使えなくなるが、住基カードも転出後は無効になる。この点では全く同じである。もちろん、発行コストを下げるためなどを理由に複数の市区町村が共同で発行することまで否定するものではない。ただし、その場合も、それぞれの市区町村が知恵と工夫を出し合って独自に進めれば良いのであって、国が全国的に統一しなければならない理由などない。

3-2 身分証明書としての住基カード

(1) 住基カードの不正取得と偽造・改ざん

国は、写真付の住基カードは公的な身分証明書としても使うことができると、当初より盛んに宣伝してきた。一般に、身分証明書が身分証明書として通用するためには、第三者が本人になりすまして不正に取得したり、偽造や改ざんを行うことが困難でなければならない。住基カードはどうだろうか。残念ながら、2004年2月佐賀県鳥栖市、3月福島県相馬市、9月埼玉県所沢市、10月福島県原町市と北海道札幌市、2005年3月愛知県名古屋市、5月大阪府大東市、10月愛知県名古屋市、11

月兵庫県神戸市と大阪府羽曳野市と不正取得事件が連続して起きている。総務省は、鳥栖市の事件を受けて2004年3月に住基法施行規則や事務処理要領の改正を行い、住基カードの交付の際の本人確認の厳格化を行うよう市区町村に通知したが、その後も不正取得事件は次々と起きている。住基カードは、少なくとも国内においてはパスポートと同レベルの信用力を備えた公的な身分証明書だと国は位置付けているのであるから、取得にあたってパスポート同様に戸籍謄抄本の提出を求めるなどの措置が必要であろう。もし、市区町村では、とてもそこまでの対応はできないとするなら、「住基カードは身分証明書としても使える」の看板は下ろすべきである。

一方、住基カードの券面記載事項を偽造・改ざんする事件も、2004年9月佐賀県伊万里市、10月東京都新宿区、2005年6月東京都北区、10月愛知県名古屋市と、こちらも次々に起きている。総務省は、2005年2月21日の発行カードから、氏名、住所などの記載の背景に、偽変造防止の観点から幾何学模様を加える措置をとるよう市町村に指示をしたが、こちらも完全な歯止めとはなっていない。こうした不正取得や偽変造事件が今後も頻発し、またその対応策も功を奏さないようであれば、住基カードの身分証明書としての信頼はたちまちの内に失われてしまうであろう。

近年、銀行のキャッシュカードやクレジットカードのセキュリティーレベルを引き上げるために、従来の磁気ストライプカードから、ICカードへの変更が行われている。こうした措置は、ICカードがこれまでのカードに比べて偽変造困難だとされているからなのだが、当然ながら、これはカードの表面記載のことではなく、内蔵されたICチップに記録されているデータのことである。ICカード化されたキャッシュカードやクレジットカードの場合、ICチップに記録されたデータをカードリーダーで読み出すことによって、そのカードが本物であるかどうかを判断するように考えられている。ところが、同じICカードを使っていながら、住基カードの場合は、ICチップに入った情報を読み出せる住基ネット端末が設置された市区町村役場を除けば、本物であるのかどうかの判断は表面の記載について目視で行うようになっているのである。これでは少なくとも身分証明書としてICカードを

使っている意味はない。もちろん、だからといって銀行や郵便局、携帯電話販売店などに住基ネット端末を置くことは、住基法違反であり不可能である。結局のところ、交付枚数を増やしたかったからなのかどうかはわからないが、住基カードを身分証明書にも使えるとしたことがそもそも失敗だったのではないだろうか。

(2) 市民証と住基カード

ところで、自治体が発行する住民の身分証明書が住基カードでなければならない理由はあるのだろうか。住基カードが登場する以前から、いくつかの市区町村では、住民の便益を考え「市民証」等の名称で身分証明書を希望者に交付してきた。また、こうした市区町村の中には住基カードの交付が始まった後も廃止することなく利用し続けているところも多い。こうした市民証は、一般的に、紙製やプラスチック製のカードが使われており、ICカードを使った住基カードに比べ発行コストはおおむね小さく、その結果、住基カードよりも安い手数料で交付している市区町村も多く、また、北海道千歳市や栃木県宇都宮市、神奈川県大和市、千葉県習志野市の様に外国人登録を行っている住民にも住民登録者と区別なく交付している市区町村も多数存在している。

これらの市民証も、住基カードも、市区町村が交付し、券面に記された顔写真や氏名、住所等で身分証明を行うという点では差違は全くなく、市区町村が住民に身分証明書を発行するに際し、あえて大仰でコストのかかる住基カードを使わなければならない理由はないのである。もっとも、市民証は住基カードに比べて、利用できる範囲が狭く、証明能力も低いと思われる向きもあるかも知れない。しかしながら、住基カードも国が発行しているのではなく市民証と同じく「市区町村が発行する身分証明書」である。

住基カードが市区町村の発行であるにもかかわらず、国の発行するパスポートや都道府県公安委員会の発行する運転免許証などと同じく身分証明書としての特別な地位を占めているのは、国がそういう地位を占めることができるように、法の整備

や業界への行政指導等を行った結果であって、自動的に、もしくは自然にそうした地位を占めるようになったのではない。市民証についても国が決断すれば住基カードと同様の身分証明書としての特別な地位を占めることになるであろうことは明らかであり、「住基カードの代替」になっても何らおかしくないのである。

なお、市民証は発行者である市区町村ごとにデザインが異なるため全国的な本人確認（例えば発行市区町村と遠く離れた金融機関での利用等）には向かないとの指摘があるかも知れないが、住基カードも表面記載事項とともに基本的な様式が住基法施行規則で規定（34条、38条）されているだけであって、字体や色づかい、また背景への絵の使用などのデザインは市区町村の全くの自由であり、この点でも市民証と大きな違いはない。

4. 電子政府・電子自治体の実現

4-1 電子政府・電子自治体の構築と住基ネット

(1) e-Japan 戦略と住基ネット

前2章で検討した住基ネット及び住基カードの住民にとっての利便性は、1999年の住基法の改正時において既に国が主張していたものであるが、現在、住基ネットの存在理由として最も国が強調しているのは、こうした利便性ではなく、電子政府・電子自治体を実現するために必要不可欠だとするものである。国は、「5年以内に世界最先端のIT国家となる」ことを掲げた国家戦略である「e-Japan 戦略」を2001年1月に高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（以下「IT戦略本部」）で決定し、電子政府・電子自治体の実現を「ITがもたらす効果を日本社会全体で活用するための社会的基盤」と位置付けた。住基ネットが電子政府・電子自治体の実現に必要な不可欠だとする主張は、このe-Japan 戦略の決定後に突然浮上したのである。

住基ネットを構築するための改正住基法案が国会に提出された1998年11月、国は高度情報通信社会推進本部にて「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」を決

定している。ここには「行政の情報化」として「住民基本台帳ネットワークシステムの構築や利用方策の検討等、国・地方公共団体を通じた総合的な行政の情報化を図る」との記述はあるが、住基ネットが高度情報通信社会や、行政の情報化においてどのような役割を果たすのかなどは全く示されていない。また、「利用方策」を検討するとしていることから、高度情報通信社会において必要不可欠どころか、当時は、その使い方をどうするかこれから検討するといったレベルであったものと考えられる。

1999年4月13日、衆議院本会議（第145国会）において住基法改正案の趣旨説明が野田毅自治大臣（当時）によって行われたのだが、「電子政府」や「電子自治体」の言葉はもちろん、「高度情報化社会」も全く出て来ず、その後の審議でも、電子政府との関係などは議論の俎上に全く載せられることはなかった。

改正住基法が成立した同年の12月、国は情報化、高齢化、環境対応を三本柱と位置付ける「ミレニアム・プロジェクト（新しい千年紀プロジェクト）」を決定した。プロジェクトは「2003年度までに、民間から政府、政府から民間への行政手続をインターネットを利用しペーパーレスで行える電子政府の基盤を構築する」としているが、ここには住基ネットに関する記述は全く見られない。また、同プロジェクトには、電子政府の実現に向けて自治省（当時）が取り組むものとして「地方公共団体における電子認証システムについての検討」が上げられているが、住基ネットとの関係は全く示されていない。以上から、改正住基法の成立前後の時点では、電子政府の構築に住基ネットが必要不可欠なものであるとの位置付けはなされていなかったことは明らかである。

では e-Japan 戦略についてはどうか。戦略は、電子政府の実現を、超高速ネットワークインフラ整備及び競争政策、電子商取引と新たな環境整備、人材育成の強化とともに4つの重点政策の内の1つとして位置付けてはいるが、先のプロジェクトと同様に、住基ネットは、その整備が終わっていないにもかかわらず全く登場して来ない。このように住基ネットは、住基法改正の議論の際だけでなく、e-Japan 戦

略の議論の際にも、電子政府の構築にとって必要不可欠であると認識されていなかったのである。電子政府に必要な不可欠の論は、あくまでも e-Japan 戦略が決定された後に、本章の第 3 節で述べる個人認証を公的に実現するシステムを構想する中で、すなわち、2001 年 5 月から始まった総務省主管の「地方公共団体による公的個人認証サービスのあり方検討委員会」での議論を受けて、突然浮上してきたものである。もちろん、総務省のどこかに、住基法改正時より住基ネットは電子政府に必要な不可欠との認識があったのかも知れないが、少なくとも電子政府と住基ネットの具体的な関係が公にされたのは、同検討委員会が 2001 年 8 月に公表した「中間とりまとめ」が最初であると見て良いだろう。

(2) 電子政府進捗度と住基ネット

国は、電子政府・電子自治体の実現には住基ネットは必要不可欠だ主張しているが、これは事実であろうか。

2004 年 5 月 26 日に開催された総務省の電子政府・電子自治体推進本部有識者懇談会（第 3 回）において資料として配付されたアクセンチュア株式会社の「第 5 回電子政府進捗度調査」（2004 年 1 月）の結果によれば、日本の電子政府進捗度は、調査対象の 22 カ国中、11 位と出遅れており、同会合でも議論の対象となったようである。e-Japan 戦略では、電子政府・電子自治体は「世界最先端の IT 国家」の社会的基盤と位置付けられ、4 つの重点政策の内の一つに上げられている。したがって「世界最先端の IT 国家」においては、電子政府進捗度でも世界第 1 位になることが求められていると考えて良いだろう。

繰り返しになるが、国は、電子政府・電子自治体の実現には住基ネットが必要不可欠だと主張している。とすると、この進捗度調査で 4 年連続で 1 位を占めるカナダや、その後続くアメリカ、オーストラリアなど日本より上位にある国々には、住基ネットと同様のシステムが存在するはずである。もし、存在しないにもかかわらず電子政府進捗度が上回っているなら、国の主張は崩れてしまうことになる。

日本の住民票コードとは性格は違うが、カナダやアメリカには社会保障番号が、オーストラリアには納税者番号が、国民への付番制度として確かに存在している。しかしながら、これらの国において、こうした番号だけでなく氏名や住所、性別、生年月日などからなる全国民の本人確認情報を国の行政機関等が住基ネットのようにコンピューターで一元的に管理し、これをネットワークで流通させているといった話は聞いたことがない。また、住基カードのようなICカードについても、「世界最先端のIT国家」であると考えられるアメリカには存在していないし、整備をする計画もないようである。それでも、これらの国は日本より上位にランクされているのである。国の主張は、全くもって的是はずれである。

4-2 公的個人認証サービスと住基ネット

(1) 住基ネット不可欠論

では、国は、どのような理由でもって、住基ネットは電子政府・電子自治体に必要不可欠だと主張しているのだろうか。電子政府・電子自治体によって国民に提供される様々なサービスの内、最大の目玉と位置付けられているのは、インターネットを利用した行政手続きである電子申請の実現である。電子申請を実現するには、その安全性及び信頼性を確保するために、申請書を誰が作ったのか明らかにし、送信途中で改ざんされていないこと、すなわち確実な本人確認ができるセキュリティ確保の手段が不可欠だとされている。このために、利用されるのが電子署名であるが、電子署名とその正当性を保障する電子証明書を発行するサービスを地方自治体が主体となって「公的」に住民に提供するものとして「電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律（2002年12月6日成立）」を根拠法として2004年1月より始まったのが、公的個人認証サービスである。いわばインターネット上の印鑑登録制度である。

国は、この公的個人認証サービスを実現するには住基ネットが欠かせないと主張している。すなわち、住基ネットがなければ公的個人認証サービスは実現できず、

そのため電子政府・電子自治体も実現できないというのである。果たしてそうなのか。国の住基ネット不可欠論は、主に次の三点からなっている。順次見ていくことにしたい。

まず第一は、異動等失効情報の提供を住基ネットから受ける必要があるとの主張である。電子証明書の交付を受けた住民が死亡したり、住所・氏名が変わった場合、電子証明書は失効するのであるが、公的個人認証サービスでは、電子証明書の発行主体である都道府県（市区町村は受付・交付窓口）から公的個人認証サービスに関する業務を委託された都道府県センター（財団法人・自治体衛星通信機構）が、失効リストをも作成することになっており、同センターは、住基ネットの全国センター（財団法人・地方自治情報センター）から死亡等の異動情報をネットワークを介して得るようにシステムは作られている。しかしながら、死亡等の異動情報は、もともと市区町村において住民からの届出をもとに作成されるのであるから、あえて住基ネットの全国センターを介さなくても、市区町村から公的個人認証サービスの都道府県センターに、電子証明書の被交付者に関する異動情報のみ直接送れば事足るはずである。また、その方が、より簡素に、より低コストでシステムを実現できるのではないだろうか。

第二に、市区町村が電子証明書の交付申請の受付の際に、住基ネットを本人確認に使うとともに、都道府県センターに送る氏名、生年月日、性別及び住所を住基ネットから取り出す必要があるとの主張である。しかしながら、この主張もおかしな話である。なぜなら、住基ネットに記録されている氏名、生年月日、性別及び住所を含む本人確認情報は、もともと市区町村に備え付けられた住民基本台帳から得られた情報であるのだから、わざわざ住基ネットを使わなくても、受付時の本人確認も都道府県センターへの個人情報の提供も何ら問題なくできるであろう。

第三の主張は、電子証明書を記録する媒体に住基カードを使う必要があるから、住基ネットが必要だというものである。が、もともと公的個人認証サービスの根拠法である「電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律」は、電子証明書

を記録する媒体として住基カードだけを指定しているのではない（同法第3条第4項）。また、公的個人認証サービスに関するほとんど唯一の解説書である猿渡知之氏（総務省自治行政局自治政策課情報政策企画官、公的個人認証サービス制度の立案時の担当者）らの共著による『公的個人認証サービスのすべて』（2003年9月、ぎょうせい）には、同法第3条第4項の解説として「住民基本台帳カードのほか、民間企業が発行している一定のICカードの利用が想定されている」（135頁）との記述がある。すなわち、住基カードでなくても、公的個人認証サービスの電子証明書を記録し、このサービスを利用することは可能なのである。

ところで、前章で住基カードの交付が進んでいないことを論じたが、公的個人認証サービスに関連して、総務省・第10回住民基本台帳ネットワークシステム調査委員会（2004年12月1日）の席上、同委員会の委員である大山永昭・東京工業大学教授が「公的個人認証サービスは住民基本台帳カードでなくてもいいという話で本来できてはいるのですけれども、実質的には住民基本台帳カードしかそこまでの能力を持っているものはないということで、結局は公的個人認証サービスの普及も、ひょっとすると住民基本台帳カードが妨げになっているのかなと。その辺が逆に不安になるところも少しあります」との注目すべき発言をしている。大山教授は、現在、IT戦略本部の委員であるが、公的個人認証サービスの実施に向けた技術的・制度的課題等について検討するために総務省に設けられた「地方公共団体による公的個人認証サービスのあり方検討委員会」（2001年5月発足）の委員長も務めていた。

（2）公的個人認証サービスと民間事業者による個人認証サービス

電子政府の構築が日本より進んでいるとされるカナダやアメリカでは、個人認証サービスはどうなっているのか。これらの国々でも電子申請の際の本人確認の手段として電子署名や個人認証サービスが必要とされている事情は同じである。しかしながら、日本のような公的な個人認証の制度は存在せず、電子署名を利用した個人

認証には専ら民間事業者が提供する認証サービスが利用されている。では、日本には民間事業者が提供する認証サービスはないのかということそんなことはない。日本でも、公的個人認証サービスに先立ち、民間事業者による個人認証サービスが始まっており、国や自治体への電子申請の多くでも、こうした民間事業者による電子証明書も利用できるようになってきている。例えば、国税の電子申告では、株式会社ミロク情報サービスや日本認証サービス株式会社、株式会社中電シーティーアイなどが、また、埼玉県の申請・届出サービスでは、これらに加えてセコムトラストネット株式会社が発行する電子証明書も公的個人認証サービスによるものと同様に利用可能である。

この様に電子申請の多くで民間事業者の個人認証サービスも同等に扱われているにもかかわらず、国は、公的個人認証サービスは全国どこに住んでいる人に対しても安い費用でサービスを提供することができるなどとして、民間事業者のサービスよりも優れていると主張し、その存在意義を強調しているのである。確かに電子証明書発行手数料は、民間事業者のものが数千円から1万円程度するのに対し、公的個人認証サービスの電子証明書は全国一律1枚500円と安価である。では、なぜ1枚500円と安価なのか。話は簡単である。国は、制度スタートにあたって、2004～2006年度の都道府県センターのランニングコストを約50億円、電子証明書発行予想枚数を1000万枚と見積もり、そこから単純に1枚500円と計算しただけなのである。しかし、もし万が一、発行枚数が見積もりを下回った場合はどうなるのか。都道府県センターが破綻するのかということそんなことにはならず、いくら不足が出ても、都道府県から交付金という形で都道府県センターに支払われる仕組みになっているのである。税金による赤字補填を前提としたシステムであり、これでは民間事業者との競争という面ではフェアとは言えない。因みに、公的個人認証サービス開始の2004年1月29日から2005年3月末までに発行された電子証明書はわずか80,492枚である。当初の目標を達成するには、残る2年間で992万枚もの電子証明書を発行しなければならない。都道府県からの多額の赤字補填はもはや避けられな

い状況だと言える。

では、公的個人認証サービスが、全国どこに住んでいる人に対しても提供できるという点では、やはり民間事業者のサービスよりも優れているのだろうか。確かに公的個人認証サービスは、申請・交付の窓口が市区町村役場であるから、全国どこでも同じようにサービスを受けることができるのは間違いない。なら、民間事業者のサービスは受けられる地域が限定されているのかというと、そんなことはない。民間事業者のサービスでは、電子証明書の申請・交付の手続きにインターネットや郵便を使うため、全国どこに住んでいても等しくサービスを受けることができるのである。この点でも公的個人認証サービスが優位であるとは言えない。

さらに、公的個人認証サービスは、住基ネットに依存していることから、住民登録を行っている住民にはサービス提供できるが、外国人登録をしている住民にはサービスを提供できないという致命的な欠陥を有している。民間事業者の個人認証サービスの中には、住民登録者と外国人登録者とを区別することなく同等のサービスを提供しているものも多い。この点でも公的個人認証サービスの方が優れているとはとても言えないのである。

4-3 電子申請と公的個人認証サービスの現状

公的個人認証サービスが必要されている最大の理由は、電子申請を利用するためである。では、肝心の電子申請自体は利用されているのだろうか。

2004年に総務省が実施した「各府省における申請・届出等手続のオンライン化の推進施策の実施状況調査（電子政府の推進に関する調査結果報告）」によれば、申請・届出等手続のオンライン化率は2003年度末の時点で96.2パーセントに達しているが、同年度にけるインターネットによる電子申請は、全申請約86万件の内わずか6,352件（利用率0.7%）である。また、この調査結果をもとに、2005年12月にIT戦略本部へ提出された評価専門調査会の報告書は「公的個人認証サービスを用いたオンライン行政手続きの利用が進んでいないという指摘もある」としてい

る。

一方、自治体はどうか。公的機関による調査は見あたらないが、『日経B Pガバメントテクノロジー』（日経B P社）誌が行ったアンケート（2005年秋号に掲載）によれば、電子申請の利用状況（2005年7月末時点）は惨憺たるものである。例えば、福島県が2005年1月より県と県内63市町村で共同で開始した電子申請の場合、申請件数はスタート以来の累計で公的個人認証サービスを利用しないもので78件、利用するもので48件（内、県に対するものは0件）である。たいへんな利用状況はあるが、2004年10月より県と県内72市町村が共同で始めた鹿児島県はさらに酷く、同じく累計で、前者は106件、後者はサービス開始後9ヵ月が経過したにもかかわらず利用は未だ0件である。因みに、鹿児島県の方は不明であるが、福島県のシステムの場合、同誌によれば年間運用コストは1億4,300万円である。

もっとも全ての自治体の電子申請がダメなのかということそうではない。大阪府は2005年1月に、電子申請の受付件数が2001年度から2004年12月末までの累計で10万件を突破したと発表している。「全国の都道府県でも群を抜いた実績」（2005年1月11日、大阪府行政改革室IT推進課報道発表資料）だそうだが、件数の大部分は厳格な本人確認の必要がない、すなわち公的個人認証サービスを使う必要のないイベントや講座の申込み等（25,115件）や、自動車税住所変更届（18,982件）である。

以上見てきたように、電子申請がすべて利用されていないわけではないが、少なくとも公的個人認証サービスを利用するものは、評判が良くないのは確かなようだ。前掲の『日経B Pガバメントテクノロジー』にも紹介されているが、岐阜県は、県内市町村とともに電子申請システムの試行運用を2004年度に行ったのだが、「財政事情が逼迫する中、利用者数の伸びが見込めない現状では、費用対効果に疑問がある」（岐阜県市町村行政情報センター広報誌『ネット&ライン』109号、2005年7月1日）ことなどを理由に、2005年度からの本格運用は見合わせることにしたという。県と県内市町村との協議では「公的個人認証サービスを用いた電子署名を求め

るような手続きについては、申請者が電子鍵を取得した住民基本台帳カードとICカードリーダーライターを用意する必要がある。また、セットアップも必要となり、電子申請を始めるまでのハードルが高い」との意見も出され、今後は「申請の段階では必ずしも厳密に本人確認が必要ない予約的な手続き、例えば公共施設予約や講座申込みなど簡易な申請ができるよう電子化を検討する」（前掲広報紙）としている。なお、岐阜県は行政の電子化に向け、たいへん積極的な取り組みを進めている県であり、『日経BPガバメントテクノロジー』誌などが2005年5月に行った「自治体の情報システムに関する実態調査」においても、都道府県としては東京都に次いで第2位の格付けをされている（2005年冬号に掲載）。また、県の電子化を率先して進めてきた前岐阜県知事の梶原拓氏（在職：1989年～2005年）は、政府のIT戦略本部の委員を本部発足時から2003年2月まで務めている。

電子申請の実現が、「世界最先端のIT国家」の実現や、国民への行政サービスの向上という点で必要だとしても、公的個人認証サービスを利用しなければならないようなものは、現実的には利用する上でのハードルが高すぎ、多くの国民が利用することは期待できず、無駄になる可能性が大きいようである。むしろ、公的個人認証サービスの利用にこだわらない方が、国民に使われる電子政府・電子自治体を実現する近道となるのではないか。電子政府・電子自治体を構築するには公的個人認証サービスが必要不可欠であるとの政府の主張にはもともと無理があると言わざるを得ない。

5. 市区町村にとっての住基ネット

市区町村は、住基ネットの構築及び維持のために多額の費用を負担するだけでなく、住基ネットに流れる本人確認情報を常に最新かつ正確にするための業務やセキュリティ対策を日常的に強いられている。しかしながら、こうした負担に対して市区町村が得られるメリットは皆無と言って良い状況である。本章では、住基ネット、及び住基ネットによって実現するサービスが市区町村にとっていかなる意味を持つ

ているのかを考えてみることにする。

5-1 市区町村によるサービス提供としての住基ネット

市区町村が施策を行う上で最も重視しなければならないのは、その施策が住民から支持を得ているか否かであり、その施策が特定のサービスを提供するものであるなら、そのサービスが利用されているか否か、すなわち需要はあるのかどうかである。住基ネットは、国の住民にとっての利便性の主張にもかかわらず、前章で詳しく述べたように転入転出手続きの簡素化についてはほとんど利用がなく、住民票の写しの広域交付や、住基カードの交付のサービスについてもその利用は低調であり、住民から支持を受けているとは言い難い状況である。

住基ネットによって住民の負担が軽減し行政サービスが向上すると、どれほど国が主張しても、実際にそのサービスが利用されないのなら、単なる机上の空論に過ぎない。国は、平成10年3月付の文書「住民基本台帳ネットワークシステムのベネフィット（試算）」において、転入転出手続きの簡素化によって住民は274.2万時間（時給換算で32.1億円に相当）を、行政側は51.7万時間（同じく18.7億円）を節約できるとしている。しかし、この計算では470万件と見積もった転入届の内、半分がこの制度を利用するとしている。実に235万件である。が、現実はどうか。前掲の東京都の資料によれば、2004年度における東京都全体での転出届は603,572件であるが、この内、簡素化サービスを利用した転出届はわずか170件である。東京都の人口は日本の全人口のおよそ1割であるから、単純に10倍すると年間で簡素化サービスの利用は全国で見てもたった1,700件である。235万件と1,700件という大きな差はどこから来るのか。理由は簡単である。驚くべきことに、国の試算は国民（少なくとも転入届をする国民）の半分が住基カードを所持していることを前提としているのである（2005年3月末現在の住基カードの交付枚数を住民基本台帳人口で割った交付率は0.43%）。開いた口がふさがらないとは正にこのことである。

また、試算では住民票の写しの広域交付件数が交付件数全体の約12パーセントを占めるとして、住民は758.0万時間（時給換算で98.5億円に相当）を節約できると計算している。が、こちらも現実とは全く違っている。先に見たように、東京都の資料によれば、2004年度における東京都全体での住民票の写しの交付件数は約930万件であるが、広域交付はわずか0.15パーセントの13,630件である。

国は、この程度の試算で市区町村に「住民負担が軽減し行政サービスが向上する」と住基ネットの構築と参加を強要してきたのである。市区町村も住民もいまい迷惑である。

国が住民にとって便利だと強調する行政手続き等への住民票の写しの添付省略についても、先に述べたように、そもそも多くの住民は住民票の写しを付けなければならない行政手続き等を国の機関等に対して頻繁に行うことはなく、また、パスポートの申請のように住民票の写しの添付を省略できたとしても戸籍謄（抄）本を添付しなければならない場合もあり、住基ネットでこんなに便利になりましたよと市区町村が胸を張って住民に説明できるほどのものとはなっていない。

住基ネットは、住民の要望に応じて行政を進めることが使命である市区町村にとって、少なくとも住民へのサービス提供という点では、全くもって評価できない代物であり、必要不可欠なものとは言えないのである。

5-2 市区町村にとっての全国共通の本人確認システム

ところで、国は、住基ネットは「全国共通の本人確認を可能とするシステム」であるとし、その存在意義を強調しているところであるが、では、誰が住基ネットを使って本人確認、すなわち本人確認情報を取得する必要があるのだろうか。

まず、必要とするのが市区町村でないことは明らかである。なぜなら、当該住民の住所地である市区町村の役場は、もともと住民基本台帳を備えているのであるから、本人確認に住基ネットを使う必要は全く考えられない。もちろん、現に住んでいる住民以外の者の本人確認情報を市区町村の役場が必要とするケースもある。例

えば、当該住民がその市区町村に転入手続きを行う際である。が、この場合も、住基ネットは必須ではない。なぜなら、転入手続きには前住地の役場が発行した転出証明書を提出する必要がある、転入地の市区町村の役場はそれをもって転入者の本人確認情報を得ることが可能だからである。他にも、以前住民であった者が、税金等を取めないまま転出してしまい、その後の住所が不明となり滞納処分を行うために現在の住所が必要となった場合などが住民以外の者の本人確認情報を必要とする場合として考えられる。しかしながら、住基ネットもその根拠法である住基法も、そもそもこういった事務に関しての利用まで想定し設計されてはいない。どうしても市区町村が住民以外の者の本人確認情報の取得に住基ネットを利用したい場合は、兵庫県の「本人確認情報の提供、利用及び保護に関する条例」（2004年7月1日施行）のように住基法の規定（第30条の8第3項）に基づき、県に県内市町村への本人確認情報の提供ができることを規定した条例を制定してもらい、その上で、県から県の住基ネットサーバーの利用を許可してもらうしかないのである。ただし、この場合も取得できるのは当該県内の住民に関する本人確認情報だけであって、対象者が県外へ出てしまえば、その者の本人確認情報を取得することはできない。

したがって、住基ネットは「全国共通の本人確認を可能とするシステム」だとの国の主張にもかかわらず、市区町村にとっては、本人確認のために住基ネットを使わなければならないような場面はそもそも存在しない上、万が一、利用したいと思ったところで市区町村だけの判断だけではどうにもならない仕組みになっているのである。

では、国や都道府県にとってはどうだろうか。言うまでもないが国や都道府県には住民基本台帳は存在しない。ために、これまで国や都道府県は、本人確認が必要な場合には、当該住民に住民票の写しの提出を求めたり、当該住民の住所地の市区町村に照会文書などを発して本人確認情報の提供を求めてきたのである。住基ネットは、こうした行為を省こうというものであるから、結局のところ、住基ネットは都道府県と国のためだけの「全国共通の本人確認を可能とするシステム」なのであ

る。

5-3 住基ネットと市区町村の負担

これまで見てきたように、市区町村にとっては住民から支持を得ているとは言い難く、また、市区町村自身が本人確認のために利用することもまず考えられない住基ネットではあるが、市区町村は構築と維持に関わる費用負担だけでなく住基ネットに流れる本人確認情報を常に最新かつ正確にするための業務をも日常的に強いられている。

この本人確認情報を常に最新かつ正確にする業務は、住民基本台帳に記載された情報を常に最新かつ正確にする業務に付随して行われるのであるが、住基ネットが存在しなければする必要のなかった業務、例えば住基ネットに関わるサーバーなどのシステムの維持管理業務やセキュリティ業務などが新たに加わっており、これが担当職員の精神的ストレスも含めて市区町村の負担となっているのは説明するまでもないことであろう。

次に、費用負担の問題であるが、構築経費について見ると市区町村は都道府県に比べて大きな負担を強いられているようである。総務省自治行政局市町村課の2002年10月31日付の資料によれば、1999年度～2003年度の住基ネット導入経費は関連経費も含めて、住基ネット全国センター、都道府県、市区町村併せて約391億円であるが、この内の8割近い307億円が市区町村の負担となっており、住民基本台帳に基づく全人口から1人あたりの負担額を求めると約240円となる。各市区町村ごとの導入経費をここで示すことはできないが、一例として上げるなら、例えば、神奈川県横須賀市（人口約43万人）は2001年度～2003年度の3ヵ年に約16,300万円の予算を住基ネットに支出している（横須賀市「まちづくり成績表」の「住民基本台帳ネットワークシステム事業」に関する「事務事業評価表」より）。住民1人あたりに同じく換算すると約380円となり、先の数字と約140円の開きがある。この差は、横須賀市の経費には総務省の資料には計上されていない人件費（約5,800

万円)が含まれているから生じたものである。したがって、全国の市区町村が住基ネット導入のために支出した金額は、人件費も含めれば、さらに大きくなるのではないかと考えられる。

なお、横須賀市が事務事業評価に人件費を計上しているのは決して奇異なことではない。総務省の前身である自治省の行政局行政体制整備室(当時)が主管となって開いた「地方公共団体における行政評価についての研究会」の1999年の報告書「地方公共団体に行政評価を円滑に導入するための進め方」は、「(評価表に)インプットとして人件費を記載させることでコスト意識を職員に持たせることが可能になります」と事務事業評価に人件費を計上することを奨励している。また、横須賀市の「まちづくり成績表」は、総務省所管の「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会(座長:岩崎美紀子 筑波大学大学院人文社会科学研究所教授)」の報告書「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—(2005年4月15日)」において「VI. 地方自治体の行政組織運営の刷新の具体的推進手法」の優れた例の一つとして紹介もされているものであり、同市の担当者が思いつきか何かで人件費もコストに適当に組み込んだといったレベルや性格のものではない。なお、蛇足ながら前掲の「まちづくり成績表」を作成した当時、市長であった沢田秀男氏は政府のIT戦略本部の委員を2003年3月から2005年2月まで務めている。

一方、稼働後についてはどうか。前掲の総務省の資料によれば、毎年要する経常経費としては、全体で約193億円が必要であり、その内、約88億円を市区町村が負担することが見込まれている。もちろん、こちらにも人件費は含まれていない。

以上から明らかなように、住基ネットは市区町村にとって新たな負担を強いられるだけで、得られるメリットは皆無のシステムである。であるからこそ、今後も住基ネットが存在し続けるとするなら、個々の市区町村の判断で、もちろん住民の意向に添ってではあるが、少なくともその参加・不参加は、国に干渉されることなく自主的に決められるべき性格のものであろう。

なお、本節で示した住基ネットに関わる経費には、住基ネットを利用する側、例えば年金事務に関して本人確認情報を利用する社会保険庁などが、その利用にあたって支出するであろうシステムの開発や整備、維持に関わる経費や人件費などは一切含まれていないし、また、こうした経費は明らかにもされていない。住基ネットの利便性を主張するなら国はこうした情報も国民に積極的に示すべきであろう。

6. 住基ネットの利用拡大と本人確認情報流出の可能性

6-1 住基ネット利用の現状

(1) 住基ネット利用事務

住基ネットを利用して本人確認情報の提供を受けることのできる事務は、住基法によって275事務とされているが、現時点で、これらの事務全てについて利用されているのではない。国は、今後、当該事務を担当する行政機関の準備が整い次第、利用を順次拡大していくとしている。指定情報処理機関である財団法人・地方自治情報センターが毎年公告している本人確認情報の提供状況を見ると、利用事務数は住基法で定められた数よりもまだかなり少ないのではあるが、確実に利用が広がっていることはわかる。2003年公告(対象期間2002年10月～2003年7月)では8提供先に11事務となっていたが、2004年公告(同2003年8月～2004年7月)では15提供先に18事務に増え、さらに2005年公告(同2004年8月～2005年7月)では20提供先に43事務へと拡大し、提供件数も初年度の約1,530万件から約2,730万件へと倍近くに増えている。

また、これら住基法で定められた事務の内容について、当初の国の説明を超えて広がる可能性もでてきている。例えば、国民年金事務に関する利用について、これまで年金受給者の現況届を廃止することがその主な内容とされてきたが、総務省は「年金に関する行政評価・監視結果に基づく第1次勧告」(2004年10月)において、住基法の規定に基づき住基ネットを国民年金未加入者の把握にも活用することを社会保険庁に勧告している。もし、これが実施されると、国民年金未加入者約

635,000人（同庁による2001年10月時点での推計）の本人確認情報が住基ネットから新たに抽出され同庁に送られることになる。

さらに、住基法の規定（第30条の8第3項）に基づき、兵庫県のように「本人確認情報の提供、利用及び保護に関する条例」を制定（2004年7月1日施行）したり、滋賀県のように「住民基本台帳法施行条例」の改正（2005年12月1日施行）を行って、県税の賦課や徴収に関する事務などに住基ネットを独自に利用する自治体も現れている。

以上のように、住基ネットの利用は法定された275事務についてもまだ利用されているのは、ごく一部に過ぎず、本格的な利用はこれからという状況であり、また、法定された事務の範囲内での実質的な利用拡大や県条例による利用拡大の可能性もあり、現時点において、住基ネットから本人確認情報が流出する事件が起きていないからといって、確実に利用拡大が進むもとでは、将来も流出事件は起きないだろうなどと論じるのは早計過ぎるのではないだろうか。むしろ流出の危険性は著しく増すと考えるのが妥当ではないか。

(2) 提供方法別の利用状況

では、なぜ利用拡大が進むと本人確認情報の流出の危険性が著しく増大すると考えるのか。これについて述べる前に、住基ネットの利用状況を提供方法から見てみることにしたい。

本人確認情報の提供方法には、即時提供と一括提供があり、さらに一括提供には磁気媒体によるものと電気通信回線によるものがある。住基ネットにつながった端末装置に住民票コードや氏名、住所などの検索条件を入力し、本人確認情報を得る方式、すなわち即時提供による利用のイメージが国民の間には強いと思われるが、実際はどうか。前述の財団法人・地方自治情報センターの2005年の公告によれば、2004年8月～2005年7月に即時提供された本人確認情報は約30万件であるのに対し、磁気媒体による一括提供は1,350万件、電気通信回線による一括提供は

2,700万件となっている。即時提供による利用は、全体の1パーセント程度に過ぎないのである。検索条件を一件一件入力し、検索をかけ、画面で本人確認情報を確認するよりも、住基ネットのサーバーから必要とする本人確認情報を特定の条件をもとに抽出し、これを照会結果ファイルとして磁気媒体もしくは電気通信回線で提供する一括提供方式、国民にはほとんど知られていないこちらの方式の方が遙かに主流なのである。

また、公告によれば共済等の年金事務での利用のほとんどは一括提供によるものであることから、国の予定通り国民年金や厚生年金での現況届の廃止や、国民年金未加入者の把握などへ利用拡大が進めば、一括提供の割合がさらに大きくなると考えて差し支えないであろう。

よって、利用拡大に伴う本人確認情報流出の可能性について、即時提供に関してのみ検討するのは当然ながら不十分であり、提供件数から見て流出した場合の被害の大きさが格段に大きくなると予想されることから、一括提供についても十分検討する必要があるだろう。

6-2 即時提供

(1) 端末と操作者

即時提供の拡大は、住基ネットにつながった端末装置が国の機関に増えることを意味すると同時に、これを操作する者もまた増えることを意味する。市区町村の場合、住基ネットにつながった端末装置は、情報システムの管理部門を除けば、基本的に住民登録担当課のみに設置されており、職員相互による監視だけでなく住民の目が届きやすいことから精神的な面も含めて不正な操作は比較的しにくい状況にあると言える。しかし、国の機関などの場合はどうであろうか。

条例で利用事務を独自に拡大した兵庫県では、他の都道府県と同様にパスポートの交付事務のために設置していた旅券事務所に加えて、新たに県内17カ所の県税事務所や14カ所の土木事務所などに住基ネットにつながった端末装置を設置し、納税

通知の返戻処理や滞納者の現住所の確認、公共事業用地の取得に係る権利者の住所等の確認などに2004年7月から利用している。国の場合も住基ネットを即時提供方式で利用している以上、端末装置をどこかに設置しているはずである。

例えば、社会保険庁は、同庁のホームページにて、年金に関する一部の手続きについて、住基ネットを利用することで、申請書等に住民票コードを記入すれば、住民票の写しの添付が省略できるとしていることから、社会保険庁のどこかに住基ネットにつながった端末装置があることは間違いないであろう（財団法人・地方自治情報センターの2005年の公告によれば、2004年8月から2005年7月の間に社会保険庁に対して、約28,000件の本人確認情報が即時提供されている）。しかしながら、同庁のホームページ（<http://www.sia.go.jp/topics/2003/i1027.htm>）には「社会保険事務所において住民基本台帳ネットワークシステムを利用して本人確認情報を確認できるのは、申請者の方から住民票コードを提出いただいた場合に限りです」や、「住民基本台帳カードをお持ちいただいても、住民票コードが券面表記されておらず、社会保険事務所等では住民票コードを確認することができません」などの記述もあり、実際のところ端末装置が全国310カ所の社会保険事務所のそれぞれに配置されているのかどうか、また、その端末が市区町村役場に設置されているものと違うのか同じなのかなど、その実態は全くもってわからない。

即時提供は、財団法人・地方自治情報センターの公告によれば、社会保険庁や総務省などの省庁だけでなく地方公務員災害補償基金や国家公務員共済組合連合会、日本私立学校振興・共済事業団、建設業法第27条の19第1項に規定する指定資格者証交付機関（財団法人・建設業技術者センター）などに対しても行われている。こうした省庁や機関において端末装置がどこに、何台設置され、また誰が操作しているのか、国家公務員なのか事業団や財団の職員なのか、また正規職員なのか嘱託職員や非常勤職員、臨時職員も含まれているのかといった身分などについても一切明らかにされていない。これでは、国がとっているという内部の不正利用防止対策も、それが具体的にどのようなものであり、また、それが正しく実行されているの

か国民として判断のしようがない。特に、社会保険庁には、職員が業務に関係なく国会議員やタレントらの年金記録をオンラインシステムで「のぞき見」していたことが問題となり、2005年12月には非正規を含め約29,000人の同庁職員の1割強に当たる3,273人に、口頭の嚴重注意から停職2カ月までの処分を行ったという前歴がある。国の言をただ信用しろと言われても、十分な説明や情報提供がなければ、それは難しいのではないだろうか。

(2) アクセスログの有効性

ところで、住基ネットが利用できるようになる前は、国の機関が国民の本人確認情報を必要とする場合、本人に住民票の写し等を提出させない限り、公文書である照会文書を市区町村に一々送付し、回答書の返送を受けなければならなかった。もちろん、市区町村が何らかの理由により、これに応じなければ国の機関は本人確認情報を得ることはできなかつたのである。

この方法では、誰の本人確認情報が、いつ、どこへ、何のために提供されたのかが市区町村の側で明確に記録されるとともに、その請求及び提供が正当なものであるのか国と市区町村の双方で組織的にチェックすることになり、業務上必要のない本人確認情報を不正に取得することに一定歯止めがかかっていたと言える。

しかしながら、国の機関において住基ネットの端末装置を使った即時提供を利用した場合は、操作者が正当な操作のついでに、不正に本人確認情報を検索し取得しようとしたならどうであろう。端末装置で検索をかける対象者について、不正な操作を防ぐためにあらかじめ上司の決裁を一々得るようにしていたとしても、実際に端末を使って検索をかけている対象者が決裁の範囲内なのかどうなのかチェックするのは困難である。もしどうしてもチェックをしたいのなら、監督役の職員か、もしくは上司自らが端末装置の後ろに立ち画面を注視するなど監視をし続けることが必要となろう。

もちろん、アクセスログに端末装置の全ての操作は記録されることから、不正な

操作が後に発覚する可能性はある。が、アクセスログは正当、不当を問わず全ての操作について作成されることから、その量は膨大となり、不正の有無をアクセスログから日常的にチェックすることは事実上不可能である。また、アクセスログは、意図的な不正利用と住民票コードや住所・氏名などの検索条件の入力ミスによる誤操作とを区別して記録するようにはなっていない。結局のところ、アクセスログから不正な操作が行われたことが判明するのは、あくまでも本人確認情報の流出が発覚し問題となってからである。アクセスログは犯人捜しには確かに有効であろうが、不正操作そのものを未然に防ぐものではない。前述した社会保険庁の事件でも、不正な操作や閲覧が発覚したのはアクセスログのチェックからではなく、個人情報外部に流れたことによってである。事件発覚後の「犯人捜し」にアクセスログはその有効性を発揮したのは間違いないようだが、社会保険庁職員による不正操作を未然に防ぐことも、個人情報の流出を防ぐことも、もちろん一旦流れ出た情報を回収することにも役立たなかったのである。

ところで、住基ネットにつながった端末装置の操作に関わるアクセスログは、それを利用した者の操作者識別カード（ICカード）と、そのカードに対応したパスワードをもとにつくられるようになっている。こういう方式の場合、正確なアクセスログを取得するには、カードを操作者1人につき1枚配付するのが原則である。総務省が市区町村に対して実施している「住民基本台帳ネットワークシステムセキュリティチェックシート」でも、操作者識別カードについて「16-1 個人ごとに貸与し、人事異動に際しては回収している」とし、操作者識別カードの「17-4 パスワードは利用者が設定している」とされているのである。しかしながら、市区町村の住民登録担当課に比べて利用頻度が少ない国の機関においても、市区町村の住民登録担当課と同様に住基ネットにつながった端末装置を操作する者全てに、個別に操作者識別カード（ICカード）が配付されているのだろうか。1枚のカードを複数の者で共用している可能性はないのか。

先に紹介した条例で利用事務を独自に拡大した兵庫県では、カードは住基ネット

端末1台につき2枚が配付され、これを誰がカードを使ったかを一々管理簿に記入することを前提に、事務所内で共用使用しており、カードとセットになっているパスワードもまた共用されているという。こうした運用の場合、どのカードを使って住基ネットを利用したかはアクセスログでわかっても、そのカードを本当に誰が使ったのかまで判別することは不可能である。

もっとも、「いや大丈夫だ。カードの管理簿さえあれば誰が使ったかわかる」と反論されるかも知れない。が、不正利用を企んでいる者に対して、管理簿への正直な記入を期待するのはあまりにも馬鹿げた考えである。不正利用は、往々にして他人への成りすましから始まると考えるべきであろう。

6-3 一括提供

(1) 磁気媒体による流出の可能性

では、一括提供についてはどうだろうか。即時提供の場合、本人確認情報は住基ネット端末の画面に照会結果として表示されるので、これを必要に応じて転記するか、照会結果確認票をプリンターで印字しこれを利用することになる。したがって、転記された書類や照会結果確認票の持ち出しやコピー等によって本人確認情報が不正に流出する可能性はもちろん考えられる。しかしながら、一度に大量に流出する可能性を考えれば一括提供の方が遙かに危険である。

一括提供では、住基ネットのサーバーから必要とする本人確認情報を特定の条件をもとに抽出し、これを照会結果ファイルとして磁気媒体もしくは電気通信回線で提供するのであるが、1つのファイルに記録される本人確認情報が抽出条件にもよるが数十万人分に達する場合も考えられる。例えば、社会保険庁は20歳に達した者に国民年金への加入を促すために、「国民年金調査票（兼加入届）」を20歳の誕生日の前月末に送付しているのであるが、2003年度から該当者を抽出するために住基ネットが利用されている。ここ数年、20歳に達する者は毎年約150万人であり、1ヶ月あたりにすれば約12～13万人である。一方、財団法人・地方自治情報センター

の2005年の公告には、「国民年金法による被保険者の資格の取得の届出、年金である給付に係る権利の裁定もしくは支給の停止の解除又は受給権者に係る届出に関する事務」のために、社会保険庁に対して毎月12万件前後の本人確認情報の提供が磁気媒体による一括提供で行われていると記されている。磁気媒体が光磁気ディスクなのかCD-Rなのか、はたまた磁気テープなのか、また1つなのか複数に分かれているのか詳細はわからない。しかしながら、10万人を超える国民の本人確認情報が記録された磁気媒体が全国センターから社会保険庁へ毎月送られているのはまず間違いないであろう。はたしてセキュリティは大丈夫なのだろうか。

磁気媒体による流出を考えた場合、まず想定しなければならないのは磁気媒体そのものの不正持ち出しや盗難である。照会結果確認票は例え数百人分であっても上着のポケットに入りきらないだろうが、光磁気ディスクやCD-Rなら数十万人分の本人確認情報を記録したものであってもポケットに収まるであろう。また、照会結果ファイルの別の媒体への不正なコピーや、インターネットなどを利用した外部への不正送信も考えられる。

住基ネットではないが、京都府宇治市から乳幼児検診システムの開発を受託した企業のアルバイトが、光磁気ディスクに、住民基本台帳など約22万人分の個人情報をコピーし持ち出し、名簿業者がこれをインターネットで販売するという事件が1999年に起きている。また、2002年12月には福島県岩代町で、委託先企業の車から既存の住民基本台帳システムのバックアップデータ（住民基本台帳に記録された全町民約9600人分の住民票コードを含む個人情報全て）を記録した磁気テープが盗まれるという事件が起き、そして、2003年7月には北海道帯広市の戸籍データを取めた磁気テープをシステムの維持管理を委託された企業が宅配便で輸送中に紛失するという事件が起きている。さらに、2004年10月には三重県立図書館の全利用者約133,000人分の住所や電話番号などの個人情報が外部へ流出する事件が発覚している。これは、同図書館から委託を受けてシステムの更新作業をしていた企業の社員が無断で大阪からの遠隔操作で利用者のデータをダウンロードし、これを別の社

員に電子メールで送ったところ、この社員がデータを自宅に持ち帰ったパソコンごと盗まれたというものである。

住基ネットへの外部からの不正侵入について万全の防止策をとっていると国は言うが、これまでに起きてきた事件から見れば、現実的には、不正侵入による流出の可能性よりも、磁気媒体による流出の可能性の方がより一層大きく、また実際に起きた場合の被害もより甚大となるのではないだろうか。

(2) 一括提供と流出防止策

では、一括提供に関わる本人確認情報の流出防止策はどのようになっているのだろうか。

国は「電気通信回線を通じた送信又は磁気ディスクの送付の方法並びに磁気ディスクへの記録及びその保存の方法に関する技術的基準（住民基本台帳ネットワークシステムセキュリティ基準）」（平成14年6月10日総務省告示第334号）を設け、本人確認情報の流出防止を図っているという。しかし、同基準における「国の機関等に対する本人確認情報の提供」（第6-8-(1)）の規定は、たいへん抽象的なものであり、実際にこの基準に基づいて、どのように本人確認情報が取り扱われているのか、例えば、利用する磁気媒体の種類は、暗号化の有無や強度は、送達及び保管方法は、さらにはこうした磁気媒体を誰がどこでどの様に利用しているのかや、利用後の磁気媒体の処分方法はどうなっているのかなど、国は国民に対し一切明らかにしていない。

2005年4月、静岡市で、ハードディスクのデータを消去した上で廃棄したはずの同市内の小中学校のパソコンから、データが何者かによって取り出され、同市教育委員会にデータの買い取りを求める電話がかかるという事件が発生している。ハードディスクであっても消去の程度によっては、データを復活されることが可能なのは今や常識である。セキュリティ基準の「本人確認情報を確実に消去する」といった抽象的な表現にとどまらず、どういった消去法がとられているのかなど、国とし

て具体的に示すことは、全国民の個人情報を取り扱っているものとして当然の責務ではないだろうか。

磁気媒体による一括提供の拡大は、当然ながら全国センターから国の機関に送られる本人確認情報を記録した磁気媒体の数を増やすことになり、磁気媒体を取り扱うコンピューターと操作者を増やすことにもなる。磁気媒体、コンピューター、操作者が増えれば増えるほど、流出の危険性を大きくなるのは間違いないだろう。

また、電気通信回線による一括提供についても利用される電気通信回線がどのようなものであるのか、住基ネットの一部なのか、別の回線なのか、また別の回線であるならその管理は誰が責任を負っているのかなど、こちらもまた一切明らかにされていない。

一括提供は、財団法人・地方自治情報センターの2005年の公告によれば、社会保険庁や総務省などの省庁だけでなく地方公務員災害補償基金や国家公務員共済組合連合会、日本私立学校振興・共済事業団、建設業法第27条の2第1項に規定する指定試験機関（財団法人・全国建設研修センター）、建設業法第27条の19第1項に規定する指定資格者証交付機関（財団法人・建設業技術者センター）などに対しても行われている。

官民を問わずパソコンや磁気媒体の盗難事件が頻発し、民間からの個人情報の大量流出事件が内部犯行も含めて次々と発覚する中で、国がこのような秘密主義をとり続け、説明責任を十分果たさないままでは、不正利用防止対策を取っているといくら説明されても、本人確認情報の流出の懸念を払拭することはできないであろう。

7. まとめ

以上、ここまで述べてきたことをまとめると、第一に、国の主張する住基ネットの利便性は利用実態や国民の生活状況から見て全く現実的ではなく説得力に欠け、また、電子政府・電子自治体構築に不可欠との論拠も極めて怪しい。第二に、市区町村は住基ネットの構築及び維持のために多額の費用負担だけでなく、システムを

根底で支えるための業務を日常的に強いられているにもかかわらず得られるメリットは皆無である。そして、第三に、住基ネットの利用が国の計画に沿って今後拡大すればするほど本人確認情報流出の可能性が高まると考えられるが、政府の流出防止対策はあまりにも説明不足であり信頼に足るものとは言えない。

よって、これ以上の住基ネットに関わる税金の無駄遣いを止めさせるとともに、本人確認情報の流出を防ぎプライバシーを保護する観点から、直ちに住基ネットは停止し、速やかに廃止すべきであるとする。

以上

黒田 充 (くろだ みつる)

経歴

1958年1月、大阪市に生まれる。1980年3月、大阪府立大学工学部電気工学科を卒業。同年4月、大阪府松原市役所に就職。総務部総務課、企画財政部収税課で勤務した後、1997年3月に退職。同年4月、立命館大学大学院社会学研究科応用社会学専攻へ進学。1999年3月、同研究科博士前期課程を修了し修士学位取得。2002年6月自治体情報政策研究所を設立。2004年4月より大阪経済大学非常勤講師を勤める。

日本地方自治学会、コミュニティ政策学会、情報メディア学会に所属。

社団法人・大阪自治体問題研究所研究員（非常勤）

主要論文・著作等

論文等

「住基ネットの正当性と必要性をあらためて問う—金沢地裁違憲判決を巡って」『都市問題』第96巻第12号、2005年12月1日

「住民、自治体、国の機関は、住民基本台帳ネットワークをいかに利用しているのか—稼働後2年半を経過した今日の時点における、サービスの実態と個人情報流出の危うさに関する考察—」『大阪自治体問題研究所研究年報第8号』2005年8月30日

「電子政府・電子自治体構想と住基ネット」『法学セミナー』No. 588、2003年12月1日

「電子自治体構築と自治体再編、及び地方自治の変容について—市町村における業務処理システムの共同化と小規模市町村の事務処理案をめぐる考察—」『大阪自治体問題研究所研究年報第6号』2003年11月10日

「住基ネットで、どうなる地方自治」『地方自治職員研修』No. 491、2002年

12月15日

「『電子自治体』政策と公務労働」『住民と自治』No. 463、2001年11月1日

単著

『「電子自治体」が暮らしと自治をこう変える』2002年6月30日、自治体研究社

『地域・自治体運動のためのインターネット入門』2000年8月1日、自治体研究社

共著

『自治が輝くまち ー可能性としての住民自治・地域内分権ー』岸和田市地域調査研究会・大阪自治体問題研究所編、2001年10月19日、自治体研究社

『IT・電子自治体をどう見る』自治体問題研究所編、2001年5月17日、自治体研究社

『しのびよる財政破綻 ーどう打開するか 大阪衛星都市にみるその実相』重森暁・都市財政研究会編、2000年11月1日、自治体研究社