

デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会 中間整理

住民基本台帳制度は、平成 11 年の住民基本台帳法（昭和 42 年法律第 81 号。以下「住基法」という。）の改正により、住民基本台帳ネットワークシステムが制度化され、市町村間の事務処理や国・地方の行政機関等への本人確認情報の提供に利用されるとともに、平成 25 年の番号利用法¹の制定により導入されたマイナンバー制度を支える基本的な仕組みともなっている。

我が国では、令和元年 5 月に成立したデジタル手続法（令和元年法律第 16 号）等により、国・地方を通じた行政手続のオンライン化・デジタル化が推進されていた中で、新型コロナウイルス感染症への対応を契機として、改めて政府・社会のデジタル化が強く求められ、令和 3 年 2 月、デジタル改革関連法案が第 204 回国会に提出され、令和 3 年 5 月、デジタル改革関連法²が成立した。

本検討会は、こうしたデジタル改革関連の制度改革の動向や昨今のデジタル技術の進展を踏まえ、デジタル時代における今後の住民基本台帳制度のあり方を検討するため、令和 3 年 6 月に設置され、これまで、2 回の検討会に加え、有識者部会及び実務者部会を各 1 回開催し、「住民記録システムの標準化と業務改革のあり方」、「住民基本台帳ネットワークシステムのあり方」及び「デジタル技術を活用した届出のあり方」の 3 つのテーマについて、検討を進めてきた。

今般、これらの 3 つのテーマに係る本検討会におけるこれまでの議論を整理するとともに、今後さらに深掘りして議論すべき論点等について、中間整理として、以下のとおりとりまとめた。

令和 3 年 9 月 28 日

¹ 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（平成 25 年法律第 27 号。以下「番号利用法」という。）。

² デジタル社会形成基本法（令和 3 年法律第 35 号）、デジタル庁設置法（令和 3 年法律第 36 号）、デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律（令和 3 年法律第 37 号。以下「整備法」という。）、公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律（令和 3 年法律第 38 号）、預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律（令和 3 年法律第 39 号）、地方公共団体情報システムの標準化に関する法律（令和 3 年法律第 40 号。以下「標準化法」という。）の 6 本の法律から構成される。

1. 住民記録システムの標準化と業務改革のあり方

(地方公共団体の情報システムの標準化と業務改革)

- 地方公共団体の情報システムは、各団体が独自に構築・発展させてきた結果、各団体が個別に発注・維持管理や制度改正などに対応しており、人的・財政的な負担が生じている。また、情報システムの差異の調整が負担となり、クラウドによる共同利用が円滑に進まない、オンライン申請等の実施に必要な情報システムの改修の内容や規模が団体ごとに異なり、住民にとって利便性の高い ICT を活用した行政サービスの実施状況にも差が生じている、といった課題も指摘されている。
- こうした中で制定された標準化法は、国・地方の情報システムのトータルデザインの具体化を通じ、地方公共団体の情報システムの標準化を進めることにより、各団体が、情報システムに係る人的・財政的な負担を逡減しつつ、情報システムを利用できる環境を整えるとともに、オンライン申請やデータ連携など、手続の簡素化や迅速化による住民の利便性の向上、行政運営の効率化につながる機能を全国一斉に普及させるための基盤をつくるものである。
- 標準化法では、地方公共団体に対し、住民基本台帳事務などの標準化対象事務³を処理する情報システムについて、国が定める基準に適合させることを義務付けており⁴、今後、各団体においては、情報システムの標準化の目標時期とされる令和7年度に向けて、取組を加速させていくこととなる。
- その際には、情報システムの標準化を単なるシステム更改にとどめることなく、これを契機として、利用者目線で業務の効率化や改善を図ることや、標準化されたシステムや行政手続のオンライン化を前提に、バックオフィスを含む一連の業務をエンドトゥエンドでデジタル化できるよう、業務内容や業務プロセス、さらには組織体制を含めて抜本的に見直し、再構築すること、関連業務も含めたシステムの最適化などに取り組むことなど、業務改革を併せて推進することにより、地方公共団体のデジタル・トランスフォーメーションを進めることが求められる⁵。

³ 情報システムによる処理の内容が各地方公共団体において共通し、かつ、統一的な基準に適合する情報システムを利用して処理することが住民の利便性の向上及び地方公共団体の行政運営の効率化に寄与する事務として政令で定める事務をいう（標準化法第2条第1項）。

⁴ 標準化法第8条第1項「地方公共団体情報システムは、標準化基準に適合するものでなければならない。」

⁵ 地域・組織間で横断的にデータが十分に活用できないなどのデジタル化の遅れに対して迅速に対処するとともに、制度や組織の在り方等をデジタル化に合わせて変革していく、言わば社会全体のデジタル・トランスフォーメーション（DX）が求められており、総務省では、地方公共団体が重点的に取り組む事項・内容を具体化するとともに、国による支援策等を取りまとめた「自治体DX推進計画」（令和2年12月25日）を策定し、「自治体DX推進手順書」（令和3年7月7日）を作成した。

- 特に、住民記録システムについては、その情報が、選挙、税、福祉などの様々な行政事務の基礎となっていることを踏まえ、他の事務のシステムとの関連性にも留意の上、行政手続のオンライン化やワンスオンリー、ワンストップの実現を図るための業務改革と併せて、標準化の取組を進めることが求められる。

(地方公共団体によるガバメントクラウドの利用)

- 標準化法では、「地方公共団体は、デジタル社会形成基本法第 29 条⁶に規定する国による環境の整備に関する措置の状況を踏まえつつ、当該環境においてクラウド・コンピューティング・サービス関連技術を活用して地方公共団体情報システムを利用するよう努める」こととされており⁷、現在、国において、ガバメントクラウド⁸の整備及び地方公共団体における活用に向けた検討が進められている⁹。
- 地方公共団体の基幹業務システム¹⁰については、原則全ての地方公共団体が、令和 7 年度までに、ガバメントクラウド上に構築された標準化基準に適合したシステムへの移行を目指し、情報システムの迅速な構築と柔軟な拡張、データ移行や連携の容易性の向上、高度のセキュリティ対策の導入、サーバ等の共同利用による情報システムに係るコスト削減等を通じて、デジタルファースト及びワンスオンリーを徹底し、住民サービスの向上と行政の効率化を図るものとされている¹¹。

⁶ デジタル社会形成基本法第 29 条「デジタル社会の形成に関する施策の策定に当たっては、公共サービスにおける国民の利便性の向上を図るとともに、行政運営の簡素化、効率化及び透明性の向上に資するため、行政の内外の知見を集約し、及び活用しつつ、国及び地方公共団体の情報システムの共同化又は集約の推進（全ての地方公共団体が官民データ活用推進基本法第 2 条第 4 項に規定するクラウド・コンピューティング・サービス関連技術に係るサービスを利用することができるようにするための国による環境の整備を含む。）、個人番号の利用の範囲の拡大その他の国及び地方公共団体における高度情報通信ネットワークの利用及び情報通信技術を用いた情報の活用を積極的に推進するために必要な措置が講じられなければならない。」

⁷ 標準化法第 10 条参照。

⁸ 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（令和 3 年 6 月 18 日閣議決定）において、ガバメントクラウドとは、「政府の情報システムについて、共通的な基盤・機能を提供する複数のクラウドサービス（IaaS、PaaS、SaaS）の利用環境」であり、令和 3 年度に運用を開始することとされている。また、地方公共団体の情報システムについても、令和 3 年度から順次、ガバメントクラウドの活用に向けた方策や課題等を検討することとされている。

⁹ 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」において、地方公共団体の基幹業務等システムの統一・標準化については、「複数のアプリケーション開発事業者が標準化基準に適合して開発した基幹業務のアプリケーション及び基幹業務と付属又は密接に関連する業務のアプリケーションをガバメントクラウド上に構築し、地方公共団体がそれらの中から最適なアプリケーションを選択することが可能となるような環境の整備を図る。」「ガバメントクラウドが提供する共通的な基盤や機能を活用しながら、アプリケーションレベルにおいては、複数の民間事業者による競争環境を確保して、ベンダーロックインによる弊害を回避する。」とされている。

¹⁰ 国民生活に直接関係する事務に係る情報システムであって、相互に連携が必要なシステムを指す（デジタル社会の実現に向けた重点計画）。

¹¹ 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」参照。

- 地方公共団体によるガバメントクラウドの利用に当たっては、国において、ガバメントクラウドに関係する国・地方公共団体・クラウド事業者・アプリケーション事業者の4者の法的関係を、想定される場面ごとに丁寧に整理することが求められる。
- まず、ガバメントクラウドの構築・運用に当たっては、国において、ガバメントクラウド及びその上で提供されるアプリケーションの安定的な運用や適切な情報管理、セキュリティ確保がなされるよう、クラウド事業者及びアプリケーション事業者が満たすべき個人情報保護措置及びセキュリティ上の条件を適切に設定し、それらの条件が満たされているかを継続的に確認するとともに、併せて、ネットワーク回線についても、十分な容量を確保することが求められる。
- また、地方公共団体がアプリケーションを選択する際に必要となる情報を開示することが望まれるとともに、アプリケーションを選択した後も、アプリケーションの動作やアプリケーション相互間の関係をモニタリングする仕組みにより、ガバメントクラウド上に構築されたアプリケーションの運用状況を可視化し、関係者が利用権限の範囲で共有できるようにすることが求められる。
- その上で、国においては、ガバメントクラウドによる地方公共団体の情報システムの利用環境の統一だけではなく、地方公共団体が、ガバメントクラウド及びその上で提供されるアプリケーションを利用する場合に、個人情報保護及びセキュリティ確保の観点から、住民情報の適正管理や利用権限のコントロールを行うことを確実に担保する仕組みについて、個人情報保護法制（条例を含む。）や過去の判例との整合性にも留意の上、整理・構築するとともに、そのことを丁寧に説明し、ガバメントクラウドの透明性を確保することが求められる。
- 加えて、情報漏洩や滅失など、何らかの不具合が様々な要因により生じ得ることを前提に、そうした場合におけるバックアップの方法や住民への影響に対する措置なども含め、国・クラウド事業者・アプリケーション事業者の具体的な責任分界についても、国において、整理することが求められる。
- 上記のような法制度や責任分界の議論を進める際には、自治体クラウドに関する地方公共団体情報システム機構（以下「機構」という。）のノウハウを活用することが考えられる。

(ガバメントクラウド上の地方公共団体のデータの国及び他の地方公共団体による参照)

- なお、地方公共団体が、ガバメントクラウド上にその保有する住民情報を載せるかどうかは、地方公共団体の任意であり、載せる場合にも、データのオーナーシップやコントロール権限は、あくまでも各地方公共団体にある。

- その上で、ガバメントクラウド上の地方公共団体のデータについて、国や他の地方公共団体が、その業務を遂行する上で参照することを可能とする仕組みを作るのであれば、地方公共団体の意見を尊重する必要があるとともに、地方公共団体が保有する住民の個人情報を保護する観点から、国や他の地方公共団体によるその収集や利用の目的の明確化、目的外利用・提供の制限等が必要となる。

- このため、国においては、具体的なユースケースを想定し、どのような場面でどのような事務のためにどのような方法で参照するのか、また、参照する際の条件や取扱いのあり方について、地方公共団体の保有する住民の個人情報の提供・利用・取扱い等に関してこれまでの司法判断で示された憲法解釈等を踏まえつつ、あらかじめ法制化することが求められる。

2. 住民基本台帳ネットワークシステムのあり方

(住基ネットの意義)

- 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。）は、住民に関する記録を正確かつ統一的に行うための台帳として各市町村（特別区を含む。以下同じ。）が整備し、公的部門で最も正確に基礎的な住民情報を記録している住民基本台帳の情報を基礎として、市町村や都道府県の区域を越えても全国共通の本人確認ができる地方公共団体共同の分散・分権的なシステムとして、地方公共団体が構築し、管理・運営してきたものであり、年金受給権者の現況届・住所変更届・死亡届の提出省略や各種行政手続における住民票の写しの添付省略など、住民の利便の増進と行政の合理化に寄与している。
- 具体的には、市町村が管理している住民基本台帳の情報のうち、本人確認を行うために必要となる必要最小限の情報である本人確認情報（氏名、住所、生年月日、性別、マイナンバー、住民票コード及びこれらの変更情報。以下同じ。）に限定して、かつ、市町村及び都道府県の自治事務を処理するネットワークとして構築した上で、地方共同法人¹²として設立された機構¹³がその管理を担ってきた。
- その上で、法律又は条例で定める行政機関等（以下「住基ネット利用機関」という。）から、法律又は条例で定める事務の処理に関し求めがあったときに限り、必要な本人確認情報を提供する仕組みとなっており、厳格な個人情報保護措置が講じられている。
- また、これらを結ぶ回線は、専用回線を用いた閉域的なネットワークとして構築するとともに、住基ネットと各市町村の住民記録システムとの間にコミュニケーションサーバ（以下「CS」という。）を設置し、住基ネットと各市町村の住民記録システムやシステム内で管理されている住民情報とを分離することにより、市町村が自己の権限に基づき整備している原本である住民基本台帳を管理する住民記録システム自体には、外部から、いかなるアクセスもできないようにすることで、個人情報保護を徹底し、市町村の住民基本台帳情報の安全を確保している。

¹² 特殊法人等改革推進本部「特殊法人等整理合理化計画」（平成13年12月19日閣議決定）において、「地方公共団体の共通の利益となる事業等、その性格上地方公共団体が主体的に担うべき事業であって、国の政策実施機関に実施させるまでの必要性が認められないものの実施主体の選択肢の一つとして、当該特殊法人等を地方公共団体が主体となって運営する「地方共同法人」（仮称）とすることが考えられる。」などとされている。

¹³ マイナンバー制度導入前は、都道府県の委任を受けた指定情報処理機関。

- このように、住基ネットでは、個人情報保護に配慮した上で、法令等の根拠に基づき、住民サービスの向上及び行政事務の効率化という正当な行政目的の範囲内で、本人確認情報の管理、利用等がされており¹⁴、構築以降、大きなトラブルもなく、安全かつ安定的に稼働し、本人確認情報の提供件数の増大にも対応してきている¹⁵。
- さらに、上記のような厳格な個人情報保護措置が講じられた全国共通の本人確認の仕組みであることを活かし、住基ネットは、マイナンバー制度の導入以後、信用の基点（トラストアンカー）として、住民票コードからのマイナンバーの生成のほか、情報提供ネットワークシステム（以下「情報提供 NWS」という。）¹⁶による情報連携に必要な情報提供用個人識別符号¹⁷の生成のため、情報提供 NWS に住民票コードを提供するなど、マイナンバー制度の基盤ともなっている。

¹⁴ 住基ネットについては、平成 11 年の住基法改正による制度化後、住基ネットの稼働に伴い、プライバシーの権利等の人格権等が侵害され、精神的損害を被ったなどとして、平成 15 年から平成 23 年にかけて、住基ネットへの接続の差止めや損害賠償請求等、住基ネットの違憲性等を争う住基ネット関連訴訟が各地で提起されたが、最高裁判決（平成 20 年 3 月 6 日）において、「住基ネットによって管理、利用等される本人確認情報は、氏名、生年月日、性別及び住所から成る 4 情報に、住民票コード及び変更情報を加えたものにすぎない。このうち 4 情報は、人が社会生活を営む上で一定の範囲の他者には当然開示されることが予定されている個人識別情報であり、変更情報も、転入、転出等の異動事由、異動年月日及び異動前の本人確認情報にとどまるもので、これらはいずれも、個人の内面に関わるような秘匿性の高い情報とはいえない。」「住基ネットによる本人確認情報の管理、利用等は、法令等の根拠に基づき、住民サービスの向上及び行政事務の効率化という正当な行政目的の範囲内で行われているものということができる。」「住基ネットにシステム技術上又は法制度上の不備があり、そのために本人確認情報が法令等の根拠に基づかずに又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じているということもできない。」「現行法上、本人確認情報の提供が認められている行政事務において取り扱われる個人情報を一元的に管理することができる機関又は主体は存在しないことなどにも照らせば、住基ネットの運用によって原審がいうような具体的な危険が生じているということとはできない。」等として、「行政機関が住基ネットにより住民である被上告人の本人確認情報を管理、利用等する行為は、個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表するものということとはできず、当該個人がこれに同意していないとしても、憲法第 13 条により保障された上記の自由を侵害するものではないと解するのが相当である。」と判示され、合憲と判断されている。

¹⁵ 国の行政機関等への本人確認情報の提供件数は、住基ネット稼働当初（平成 14 年 8 月）から一貫して増加しており、平成 18 年 10 月から年金受給権者の現況届の省略、平成 23 年 7 月から年金受給権者の住所変更届、死亡届の省略、平成 30 年 3 月から年金被保険者の住所変更届等の省略に利用されるようになったことにより、大幅に件数が増加し、令和 2 年度の提供件数は、約 15 億件となっている。平成 19 年に明らかとなった年金記録問題においても活用された。

¹⁶ 情報提供 NWS による情報提供は、平成 29 年 7 月 18 日から試行運用、同年 11 月から本格運用が開始され、令和元年 7 月の年金関係手続に係る情報連携の本格運用開始を契機として大幅に件数が増加し、平成 29 年 7 月 18 日から令和 3 年 8 月 26 日までの情報提供件数は、約 3 億件となっている。

¹⁷ 番号利用法第 21 条の 2 参照。

- 住基ネットについては、住基ネット関連訴訟の最高裁判決後、個人情報保護法制における個人情報保護措置の厳格化や、行政機関間における情報連携・共有のニーズの高まりなど、様々な状況の変化も生じているところ、同判決において示された合憲という判断の枠組みに反しないように制度を考えていくことが必要であり、その際には、個人情報を一元的に管理する主体はいないという仕組みを維持するとともに、法律に根拠のない名寄せ（データマッチング）が行われないことを担保していくことが重要である。

（住基ネットの仕組み）

- 住民の本人確認情報に変更が生じると、市町村の住民記録システムから CS を介して都道府県サーバに、都道府県サーバから機構の全国サーバに、それぞれ本人確認情報が通知され、保存される。
- 全国サーバでは、都道府県サーバから通知された本人確認情報について、変更履歴の管理やその整合性の確認、マイナンバー及び住民票コードの重複付番の防止などのデータ管理を行っており、これにより、全国の住民について、市町村間で整合性のとれた最新の本人確認情報が保存され、国の行政機関等からの照会に対し、必要な本人確認情報の提供が行われている。

（プッシュ型の情報提供）

- こうした中で、デジタル改革関連法が成立し、国・地方の情報システムのあるべき姿として、ワンスオンリーを実現し、国民の負担を減らし、行政のコスト削減・正確性向上を図る観点から、行政機関間における情報連携の徹底が必要との方向性が示されており¹⁸、上記のような機能を有する全国サーバからの情報提供について、住基ネット利用機関からの照会に対して情報提供を行うこれまでの方式に加え、住基ネット利用機関の求めるタイミングや頻度で、本人確認情報に変更がある都度又は定期的に、プッシュ型で情報提供を行うことが求められている。
- これに関し、住基ネット利用機関への調査によれば、当該機関が管理している本人確認情報に変更がある都度、情報提供を受けたいという機関がある一方で、情報の最新性よりも特定の時点での正確な情報や費用対効果をより重視する機関もあった。

¹⁸ マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤の抜本的な改善に向けて(国・地方デジタル化指針)」(令和2年12月25日)、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」参照。

- このため、プッシュ型の情報提供を確実に実現するに当たっても、安全かつ安定的に本人確認情報のデータ管理を行い、全国の住民について市町村間で整合性のとれた最新の本人確認情報を提供することのできる全国サーバの機能を引き続き活用し、対応することが考えられる。
- その上で、プッシュ型の情報提供について、住基ネット利用機関のニーズや費用対効果等を踏まえ、情報提供の頻度やタイミングなど、具体のあり方について、引き続き検討を深める必要がある。

(ネットワーク構成)

- 住民記録システムの標準化とガバメントクラウドの利用が進んだ場合においては、ネットワーク構成の簡素化、それによるコストの低減や職員負担の軽減、安定稼働、セキュリティの維持・向上等の観点から、市町村の住民記録システムから全国サーバに、CS や都道府県サーバを介さず、本人確認情報を通知することも考えられるのではないか、という意見がある。
- 一方で、住基ネットでは、CS を介して本人確認情報を通知することで、特定のデータ形式と通信方式に限定することにより、セキュリティを担保するとともに、住基ネットと各市町村の住民記録システムやシステム内で管理されている住民情報とを分離することにより、個人情報保護を徹底し、市町村の住民基本台帳情報の安全を確保してきた。
- また、住基ネットは、国の事務ではなく、市町村による住民基本台帳事務や、都道府県による市町村に関する連絡調整事務¹⁹、機構が地方公共団体に代わって行う住基法の規定による事務など、それぞれの役割に応じた事務を担う形で、全国の市町村・都道府県共同の仕組みとして構築されたものであり、システム的にも、市町村の情報を都道府県に通知した上で、機構に通知する形でネットワークが構築された、という制度上・システム上の沿革がある。
- 加えて、CS は、市町村が管理している本人確認情報に変更があった場合に、それを抜き出して都道府県サーバに通知する機能のほか、マイナンバーカードの交付前設定等を行う機能や、電子証明書の発行等に必要なデータを通知する機能なども有しており、東日本大震災の際には、都道府県サーバに通知された本人確認情報が、市町村の住民記録システムのバックアップとして利用された。

¹⁹ 地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 2 条第 2 項「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。」
同条第 5 項「都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるものを処理するものとする。」

- また、都道府県サーバについて、都道府県が自らの事務を処理するために本人確認情報を利用できるようにすることは引き続き必要である。
- さらに、安全かつ安定的に本人確認情報のデータ管理を行い、全国の住民について市町村間で整合性のとれた最新の本人確認情報を提供することのできる全国サーバの機能は、引き続き必要である。
- 以上を踏まえ、厳格な個人情報保護措置やセキュリティレベルを維持することを前提に、住民記録システムの標準化やガバメントクラウドへの移行の動向も視野に入れながら、CS、都道府県サーバ及び全国サーバの意義や現在の機能、これらの存廃に係る具体的なメリット・デメリットを整理した上で、地方公共団体の費用負担のあり方も含め、ネットワークの全体構成を検討する必要がある。

(住基ネットで提供・連携される情報)

- 現在、住基ネットで提供・連携される情報は、各市町村の住民記録システムで管理されている情報のうち、本人確認情報に限定されている。
- これに対し、例えば、マイナンバーを利用する行政事務において、世帯情報を確認する必要があるものについては、現在は、住基ネットと情報提供 NWS の 2 つのシステムを確認する必要があり、実務運用上、煩雑であることから、住基ネットによる提供・連携を求める意見がある。
- 一方で、本人確認のための仕組みである住基ネットにおいて、本人確認情報とは異なる世帯情報を取り扱うことが果たして適切か、社会的な合意形成は可能か、実務運用上の煩雑さについては、むしろ業務端末レベルのアプリケーションの改善などにより技術的に解決できないか、という意見もある。
- また、DV 等支援措置に係る情報について、住所地以外の市町村には住所地からの個別連絡で対応せざるを得ないことや都道府県等に情報を共有する仕組みがないことから、被害者に係る情報の加害者への漏洩の懸念が払拭できないとして、住基ネットによる提供・連携を求める意見がある。
- 他方で、DV 等支援措置に係る情報は、行政事務等を行う上で極めて重要な情報であるものの、非常に機微な情報でもあり、その取扱いには慎重な検討が必要という意見のほか、見落としがないう、アーキテクチャやシステムのデザインの工夫が必要ではないか、住基ネットで提供・連携することで人為的なミスによる加害者への漏洩を防げるのか、DV 等支援措置の解除の際の仕組みも含め、制度全体の検討が必要ではないか、という意見もある。

- このため、世帯情報及び DV 等支援措置に係る情報の取扱いについて、実務的なニーズを踏まえつつ、その対応を図る方法について、住基ネットでの提供・連携に限らず、引き続き幅広く検討する必要がある。

(本人確認情報の提供記録等のオンライン確認の仕組み)

- マイナンバー制度においては、行政機関等が保有する自己の特定個人情報²⁰やその情報提供 NWS を通じたやりとりの記録を国民一人一人がインターネット上で自らいつでも確認できる仕組みとして、マイナポータルが構築されているところ、住基ネットについても、本人確認情報やその提供・利用記録を書面で請求・確認できる現在の方法に加え、マイナポータルと同様、利用者の便宜を図るだけでなく、行政等に対する監視を可能にすることにより透明性を確保するという観点からも、個々人がオンラインで自ら簡便に確認できる仕組みを構築することが考えられる。

²⁰ マイナンバーやマイナンバーに対応する符号（住民票コードを除く。）をその内容に含む個人情報（番号利用法第2条第8項）。

3. デジタル技術を活用した届出のあり方

(住民基本台帳制度の意義)

- 地方公共団体の構成員であり、また、地方公共団体に対する各種の権利義務の主体である住民に関する情報を正確に記録しておくことは、地方公共団体の行政の基礎である。

- この点、市町村の住民とは、市町村の区域内に住所を有する者とされているところ²¹、住所とは、各人の生活の本拠をいい²²、その認定は、客観的居住の事実を基礎とし、これに当該居住者の主観的居住意思を総合して決定することとされており²³、住所を有するかどうかについての一番重要な要素は、客観的居住の事実であり、これを補完するものとして、主観的居住意思が考慮される。

- このため、住民基本台帳制度においては、住民からの転入・転居・転出の届出により、住民の住民基本台帳への記録又は住民基本台帳からの削除を行うに当たり、本人確認とともに、住民が市町村の区域内に現に存在しているか否か（客観的居住の事実）及び市町村内に居住する意思を有するか否か（主観的居住意思）について、市町村の職員が対面で確認する²⁴ことが必要とされているものであり、この客観的居住の事実を柔軟に捉え過ぎると、「住所」ひいては「住民」という概念が不安定になる可能性もある。

- こうしたことから、住民基本台帳制度は、対面による本人確認及び居住実態の確認を前提に、住民の居住関係を公証し、住民の居住実態を選挙権や徴税、各種給付などの行政事務に反映させる仕組みとなっている。

(転入届・転居届のオンライン化)

- このように、住民基本台帳制度に基づく届出は、対面処理が前提となっているが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を契機として、非対面・非接触で様々な手続きを完結できることを求めるニーズが高まっているところ、マイナンバーカードが普及し、オンラインで確実な本人確認が可能になった場合において、デジタル技術などを活用して住民の居住実態の審査を行うことにより、オンラインで転入届・転居届を受理することが考えられる。

²¹ 地方自治法第10条第1項「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。」

²² 民法（明治29年法律第89号）第22条「各人の生活の本拠をその者の住所とする。」

²³ 昭和24年4月15日福岡高裁判決（要旨）参照。

²⁴ 個人番号カードや旅券、運転免許証等の書類の提示又は提出を求めること、世帯構成や同一世帯の者の生年月日等について口頭で陳述させるなど説明を求めたりすることにより、現に届出の任に当たっている者が本人かどうかを確認する。加えて、固定資産台帳や住宅地図等による転入先住所の所在の確認などを行い、居住実態などの事実関係を確認するとともに、本人の実在性や届出事実の信憑性を確認し、客観的居住の事実と主観的居住意思を確認している。

- 仮に、オンラインで居住実態を確認することとした場合、例えば、
 - ① 住所の位置情報のオンライン届出による確認、
 - ② 住居所有者の電子署名を付した住居の賃貸借契約書等のオンライン届出による確認、
 - ③ オンラインで届け出られた新住所への本人限定受取郵便の郵送などによる確認、
 - ④ 市町村窓口で代わる市町村の区域内の指定された場所への出頭による確認、
 - ⑤ 市町村による住基法第 34 条²⁵に基づく調査の徹底、
 - ⑥ 電気、水道等の利用契約や利用状況による確認、など、様々な案が考えられるところ、いずれの案においても、客観的居住の事実があるものとして居住実態が確認できた時点において、オンラインによる転入・転居手続が完結することとする必要がある。

また、特定の方法に絞り込むのではなく、様々な方法で確認できるようにするなど、各市町村の実態に応じた運用ができるようにしてはどうか、という意見もあった。

- これらの案には、情報の改ざんを防げるか、第三者から電子的に情報を受け付けるための制度的・技術的基盤をどのように整備するか、郵送やシステム整備等のコストはどうか、オンラインの手続にアナログな手続を付加すると手続が複雑になるのではないかと、転入者・転居者の手続負担はどうか、市町村の事務負担はどうか、といった留意事項もあるところであり、窓口での手続とのバランスも踏まえつつ、引き続き検討を深める必要がある²⁶。

(他制度との関係)

- このほか、マイナンバーカードの署名用電子証明書は、転出届が出され、その情報が公的個人認証システムに連携されると、失効してしまうところ、例えば、転入届が出されるまでの間、旧住所のままの電子証明書により、オンラインで確実な本人確認を行うことは可能か、といった問題についても整理する必要がある。
- また、マイナンバーカードの交付を受けている者から転入届・転居届が行われた場合に併せて行われているマイナンバーカードの券面及び電子証明書の書き換えの取扱いについても、書き換え時に対面で身元確認をしていることをもって、マイナンバーカード及び電子証明書のトラストアンカーとしての信頼性が確保されていることや電子証明書の書き換えに係るセキュリティ対策にも留意の上、引き続き検討を深める必要がある。

²⁵ 住基法第 34 条第 1 項「市町村長は、定期に、第七条及び第三十条の四十五の規定により記載すべきものとされる事項について調査をするものとする。」、同条第 2 項「市町村長は、前項に定める場合のほか、必要があると認めるときは、いつでも第七条及び第三十条の四十五の規定により記載すべきものとされる事項について調査をすることができる。」

²⁶ オンラインで届け出られた内容に疑義がある場合や、災害や停電、システム障害などでオンラインによる届出の真正性が確認できない場合など、オンラインでは届出を受理することが難しいケースも想定される、という意見もあった。

- この点、マイナンバーカードの電子証明書（公的個人認証）について、公的個人認証は、トラスタンカーとして様々なオンライン手続の基盤となるものであるため、安易に身元確認の認証強度を下げるようなことは避けるべきという意見や、公的個人認証の利用状況を通じて認証強度を高めていくことも考えられるという意見、UXの観点から公的個人認証を用いた手続の使い勝手を改善してはどうかという意見があった。

- 加えて、住所異動の手続の際には、一般的に、国民健康保険や福祉医療関係の手続なども併せて行われているところ、住所異動の手続全体の利便性向上や効率化も視野に入れた上で、引き続き検討を深める必要がある。