

平成 21 年 2 月 18 日

「デジタルジャパン」の原案等の策定に関する
パブリックコメントの提出について

(財)社会経済生産性本部
情報化推進国民会議

1. 団体
2. (財)社会経済生産性本部 情報化推進国民会議
3. 連絡先:非公開

4. 意見

デジタルジャパンとは、IT社会の恩恵を国民が広く享受でき、ITを真に有効なツールとして活用し、安全・安心・公平で効率的な社会を構築していくことだと考える。そのためには、IT社会における本人認証を確実にかつ速やかに行う仕組みが必要である。

私たちは、その認証基盤として「JAPAN-ID」を創設することを主張する。「JAPAN-ID」とは、日本国籍を有する者のみならず日本に在留する外国人全てに発行する。

「JAPAN-ID」の発行および管理は、独立行政機関「JAPAN-IDセンター(仮称)」を設置し行うとともに、個人認証のための「JAPAN-IDカード(仮称)」を無料で交付する。カード面には本人写真とあわせて基本4情報(住所・氏名・生年月日・性別)を記載する。また、「JAPAN-ID」の創設にあたっては、住基ネットの持つ高品質ネットワークや個人認証機能を積極的に活用することである。

しかも、各々の行政機関で現在使用している個別番号はそのまま利用しながら、国民は個別番号を意識することなく「JAPAN-ID」という1つの番号で全ての行政サービスを受けられるとともに、情報漏えいに対する安全性にも優れた方式を日本型セクトラルモデル(分野別識別番号方式)とすることを提案する。

詳細内容は、添付の「IT社会を支える認証基盤の確立を目指して(提言)」を参照していただきたい。

平成 21 年 1 月 28 日

IT 社会を支える認証基盤の確立を目指して
～国民の安心を担保する仕組みを構築し、「JAPAN-ID」を早期に実現せよ～

財団法人 社会経済生産性本部
情報化推進国民会議

はじめに

日本のITインフラは世界最高水準だと言われているが、その利活用は不十分だと指摘されている。特に、行政サービス分野において国民はITの恩恵を十分に受けているとは感じられない。その原因の一つはIT社会となった現在でも、わが国では行政サービス毎に国民に番号が付与され、サービスが提供されていることにある。例えば、電子政府・電子自治体の基盤として住基ネットが構築され本人確認が容易になったにもかかわらず、年金の裁定請求の申請に際して基礎年金番号や厚生年金保険番号、国民年金番号等が求められるのは変わっていない。国民の立場に立てば利便性はほとんど向上していない。

厚生労働省は、2011年度中を目処に「社会保障カード(仮称)」を導入し、年金手帳・健康保険証・介護保険被保険者証を統一することを検討している。しかしこれも一つの行政機関内でのサービスの統合に過ぎない。国民の目線に立てば、行政機関の垣根を越えて国民一人ひとりを識別する番号制度を早急に実現し、1つの番号で全ての行政サービスが受けられる社会を実現すべきである。

このような番号制度を構築することにより、国民の利便性は飛躍的に向上する。例えば、年金の請求や介護保険の申請、住所変更等の届出、納税など、行政サービス毎に個別に割り振られた番号を使わなくても1つの番号だけで全てのサービスを受けられるようになる。また、転居により住所が変更になった場合、転居先の自治体に転入届を提出するだけで、その情報を他の行政サービス(年金や健康保険、運転免許証など)に自動的に伝わるようにすることもできる(ワンストップサービス)。対象とする利用機関を電気、ガス、郵便局、銀行などの公益性の高い民間事業者にも広げれば、ワンストップサービスでこれらの事業者にも自動的に住所変更を通知することも可能となる。

さらに、国民は行政サービスに関する自らの情報を集約し一覧して確認することも可能となる(情報閲覧サービス)。加えて個人情報利用に関して国民の理解を得られた上ではあるが、それぞれの行政機関が保有する個人情報を必要に応じてマッチングすることにより、サービスを受けることのできる人を選び出し、その人に行政から積

極的に情報を提供していくことが可能である（「申請型の行政」から「情報提供型の行政」へ）。こうした情報のマッチングは、個人情報の漏洩を防止するため、人を介することなく、全てコンピュータによって処理することも可能である。

一方、国民の中には、一人ひとりの国民を識別できる番号制度に対し、根強い不信感がある。行政が十分な信頼を得られていないということもその一因であろう。番号制度の設計にあたってはこのような状況を鑑み、セキュリティについて万全を期すことに加え、国民が安心して利用できるよう法制度や監視体制を整備し、行政といえども不適切な利用ができないような制度と仕組みを整える必要がある。

情報化推進国民会議は、昨年、住基ネットを活用した国民識別番号制度「JAPAN-ID（仮称）」の早期創設を提言した。今回、我々はその提言を更に進め、「JAPAN-ID」を早急に実現すべく、その具体的仕組みとして日本型セクトラル・モデル（分野別識別番号方式）を提言する。

情報漏えいに対する安全性の高い日本型セクトラル・モデル（分野別識別番号方式）では、各々の行政機関は現在使用している行政サービス毎の個別番号をそのまま利用し個人情報を管理する。一方、国民は各々の行政サービス毎の個別番号を意識することなく、「JAPAN-ID」という1つの番号で全ての行政サービスを受けられるようにする。

このモデルの利点は、まず国民一人ひとりの様々な情報を一括して管理するのではなく行政サービス毎に管理することで国民の利便性の向上を損なわずにセキュリティを高めることができることである。すなわち、万が一情報漏えいが起きた場合でもその被害が分野単位に止まり、広範囲に拡大するのを防ぐことができる。そして、もう1つの利点は既存の行政サービス毎の個別番号はそのままとすることで、各行政機関の情報インフラの見直しは最小限に留めることができることにある。その結果、新しい仕組みの早期導入と導入コスト削減が可能となる。

人口減少社会を迎える今こそ、「JAPAN-ID」を早期に実現し、社会全体の生産性向上をはかる必要がある。国と地方が抱える長期債務が増加する中で、情報化は財政健全化の一つの有効な手段でもある。技術進歩の成果を国民生活の隅々でまで浸透させ、豊かな未来への布石を打つときに来ている。

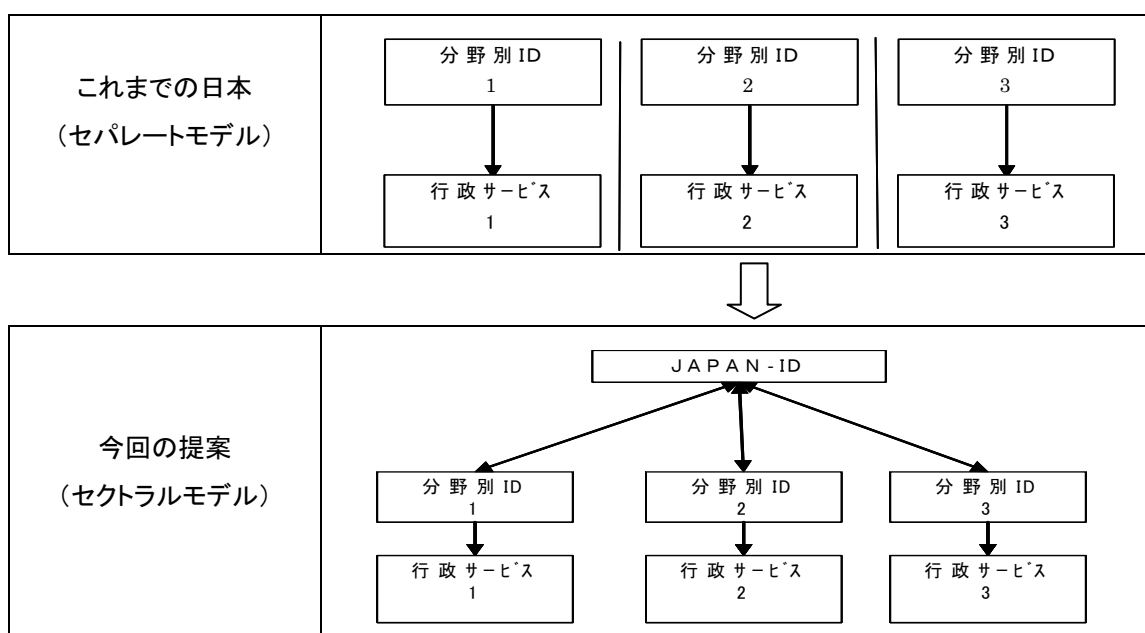
提言1. IT社会に相応しい個人認証基盤として「JAPAN-ID(仮称)」を早期に創設すべきである。

- 「JAPAN-ID」の創設にあたっては、住基ネットを活用しながら、国民が安心して利用できる仕組みの構築を第一にすること。具体的仕組みとして、日本型セクトラル・モデルを提案する
- 「JAPAN-ID」は個人属性とは関係のない任意の番号とし、発行および管理は、独立行政機関「JAPAN-IDセンター(仮称)」を設置し、行うこと
- 「JAPAN-ID」の個人認証のために「JAPAN-IDカード(仮称)」を交付すること
- 「JAPAN-ID」は、日本国籍を有する者及び外国人登録を行い日本に在留している外国人全てに発行すること

(1)「JAPAN-ID」の創設にあたっては、住基ネットを活用しながら、国民が安心して利用できる仕組みの構築を第一にすること。具体的仕組みとして、日本型セクトラル・モデルを提案する

「JAPAN-ID」の創設にあたっては、何よりも国民が安心して利用できる仕組みをつくるのが重要である。個人情報が出たり、悪用されたりすることがないようにしなければならない。また、行政機関における個人情報の利用を国民一人ひとりが監視できるような仕組みも求められる。

情報化推進国民会議は、国民が安心して利用できる「JAPAN-ID」の基本設計として日本型セクトラル・モデルを提案する(別紙1)。



これまでわが国では、国民に行政サービス毎にIDを付番してきた(セパレート・モデル)。このため国民は行政サービス毎に異なるIDを管理しなければならず利便性は低いものであった。これに対し、国民一人に対し1つのIDを割り振り、全ての行政サービスを行う方式が考えられる(フラット・モデル)。しかし、この場合、国民の様々な情報が容易に名寄せできてしまうため、利便性は高まるものの犯罪や事故に対する安全性に不安が残る。

セクトラル・モデルは、行政が個人情報管理のためのIDと国民が利用するためのID(「JAPAN-ID」)を分けるという方法である。行政サービス毎のIDはセパレート・モデルと同じく、行政サービス毎に管理されるため、安全性を確保することができる(例えば、ある行政機関でIDの流出事故が起こった場合でもその被害は他の行政機関の持つ個人情報までは及ばない等)。一方、国民が行政サービスを受けたい場合、「JAPAN-ID」で全て受けることが可能となるため、利便性は高まる。¹

日本型セクトラル・モデルでは、各々の行政機関が現在使用している機関毎の個別番号はそのまま利用する。これにより導入も速やかにできることが期待される。

2002年8月に稼動した「住基ネット」はセキュリティレベルの非常に高いシステムとして既に安全性も担保されている。「JAPAN-ID」のシステム化については、個人の最新の生存情報・住所情報が登録されている住民基本台帳と照合されている「住基ネット」の持つ高品質のネットワークや個人認証の機能を積極的に活用することが最善かつ現実的な対応である。

(2)「JAPAN-ID」は個人属性とは関係のない任意の番号とし、発行および管理は、独立行政機関「JAPAN-IDセンター(仮称)」を設置し、行うこと

「JAPAN-ID」は、国が発行し管理する必要がある。一方、セクトラル・モデルを活用し国民の個人情報のセキュリティレベルを高めるためには、「JAPAN-ID」の発行・管理は、他の行政サービスを提供する機関とは、独立した機関で行うことが必要である。このため情報化推進国民会議は、独立行政機関「JAPAN-IDセンター(仮称)」の設置を提案する。(別紙2)「JAPAN-IDセンター」は、「JAPAN-ID」の発行および管理、また「JAPAN-ID」を介した各行政サービスとの仲介に特化した機関とする。本センターは、システムの運用やセキュリティ上必要な情報を除き、基本4情報のような具体的な個別個人情報は一切持たないようにする。²

¹ 各モデルを採用している代表的な国としては、セパレートモデルはドイツ、フラットモデルはアメリカ、セクトラルモデルはオーストリアが挙げられる。

² システムの運用やセキュリティ上必要な情報には、例えば、個人がアクセスログを見るための暗証番号や公開鍵などが想定される。なお、セキュリティについては、最大の注意が必要であり、常に最新の技術を用いることが求められる。

本センターの提供するサービスの第1は「JAPAN-ID」の発行サービスである。基本的には出生届の提出により発行する。発行する番号は、セキュリティおよび個人情報保護の観点から個人属性とは関係のない任意の番号とする。

本センターの提供するサービスの第2は「JAPAN-ID」を介しての各行政サービスへの仲介サービスである。異なる行政サービス間で「JAPAN-ID」を使い直接データを交換できる仕組みにした場合、個人情報の名寄せを容易にしてしまう危険性がある。「JAPAN-IDセンター」が間に入ることで個人情報の名寄せなど不正な利用を監視し、阻止できるようにする。

このサービスの一環として、個人情報に変更があった場合の各行政機関への通知サービスも可能になる。転居により住所が変更になった場合、転居先の自治体に転入届を提出すると、転入届を受けた自治体は基本4情報の変更として「JAPAN-IDセンター」に連絡する。それに基づき、「JAPAN-IDセンター」は他の行政サービスに変更を通知する。

これらのサービスはITを活用すればほとんど人間が介在することなく、ネット上での情報交換と処理で実現可能である。行政サービスを受ける国民も行政サービスを提供する担当者も、その複雑な仕組みを意識することなく利用できる。

(3)「JAPAN-ID」の個人認証のために「JAPAN-IDカード(仮称)」を交付すること

個人認証のために、国が「JAPAN-IDカード」を交付し、公的な身分証明書とする。この場合、「JAPAN-IDカード」発行業務については、自治体が国からの委託を受けて行うことになる。

「JAPAN-IDカード」の運用にあたっては、「JAPAN-IDセンター」を仲介して必要な行政サービスに関するデータを利用するため、「JAPAN-IDカード」内には行政サービス毎の番号を保管する必要はない。

「JAPAN-IDカード」には、運転免許証を持たない高齢者などの証明弱者の身分証明書としての機能も期待される。そのためには、最低限、本人写真とあわせて氏名、住所、生年月日、性別の基本4情報をカード面に記載し、カード内にデータとして保管する必要がある。

一方、「JAPAN-IDカード」は国が一定年齢以上に達したすべての居住者に発行するものであるが、既に免許証やパスポートなどの公的身分証明書として活用できるものを持っている場合、複数カードを所持する必要が生じてしまう。そこで公的機関が発行し、本人写真および基本4情報が記載されているカード等については、「JAPAN-ID」をデータとして付加することにより、「JAPAN-IDカード」として機能できるようにする。

「JAPAN-IDカード」には、本人写真と基本4情報以外にも個々の国民の希望により、様々なデータを保管できる仕組みとすることが望ましい。例えば、通院している病院の診察券データが保管されていれば、健康保険証と診察券を2つ持つ必要はなくなり、「JAPAN-IDカード」だけの所持で用が足りるといった活用事例が想定される。³

なお、「JAPAN-IDカード」のセキュリティには万全の対策が必要である。カードの偽造や成りすまし、さらには紛失時の悪用などがされないよう常に最新の技術を用いて対策を更新していくことが求められる。

(4)「JAPAN-ID」は、日本国籍を有する者及び外国人登録を行い日本に在留している外国人全てに発行すること

「JAPAN-ID」は、日本国籍を有する者及び外国人登録を行い日本に在留している外国人全てに付与し、公的な身分証明とする。外国人にも開かれた社会の実現を促す。

「JAPAN-ID」の導入に際しては海外に居住する日本国籍を有する日本人に対してもIDを付与する。外国人の新規登録については外国人登録の際に「JAPAN-ID」を発行する。

³ この場合、健康保険証番号は「JAPAN-IDカード」に保存されていないが、「JAPAN-IDセンター」を介し、保険者にアクセスすることにより確認ができる。

提言2. 「JAPAN-ID」の運営にあたっては、国民が安心できる仕組みの構築を第一として法的整備や国民による監視体制を構築すべきである。

- －不適切な利用を排除するため、「JAPAN-ID」の利用の範囲や利用方法等を法令化し、罰則規定を設けること
- －国民が自分の個人情報へのアクセスを自ら監視できる仕組みを創ること
- －「JAPAN-ID」の運用を監視し、国民からの相談対応を行う第三者機関「JAPAN-IDセンター監視機構(仮称)」を設置すること

(1) 不適切な利用を排除するため、「JAPAN-ID」の利用の範囲や利用方法等を法令化し、罰則規定を設けること

「JAPAN-ID」が国民に認知され、活用が促進されるためには、国民が安心して利用できるものにすることが何よりも重要である。システム的には日本型セクトラル・モデルを基盤とすることにより、セキュリティレベルは確保され、「JAPAN-ID」の安全性は高くなる。しかし、安全性が高まることは、必ずしも国民の安心感を高めることと等しいわけではない。情報システム上での安全性に対する取り組みを追求し続けることに加え、不適切な利用を排除するための法律をきちんと整備することが必要である。

具体的には、「JAPAN-ID」の利用の範囲や利用方法を明確にし、違反した場合の罰則規定も設けるべきである。個人情報や安易に名寄せすることができないよう行政機関といえども、「JAPAN-IDセンター」を仲介せずに「JAPAN-ID」を用いて個人情報を交換することや送信することを禁じる必要がある。「JAPAN-IDセンター」を仲介しての個人情報のアクセス権についてもその範囲を明確に定める必要がある。

(2) 国民が自分の個人情報へのアクセスを自ら監視できる仕組みを創ること

国民が安心できる仕組みとして、自分の個人情報にいつ、誰がアクセスしたかを知ることができるようにすべきである。そのためにも有効となるのが「JAPAN-ID」である。

「JAPAN-IDセンター」にアクセスする際も、行政サービス毎の個人情報にアクセスする際も、担当者は必ず担当者自身の「JAPAN-ID」を用いて個人認証を得なけ

ればならないようにする。そして、担当者がアクセスした記録は、ログとして保存し、国民はいつでも「JAPAN-IDセンター」を通じて、自分自身の個人情報へのアクセス状況を見ることができるようになる。

このような国民一人ひとりが自分の個人情報の利用を監視できる仕組みが必要である。

(3)「JAPAN-ID」の運用を監視し、国民からの相談対応を行う第三者機関「JAPAN-IDセンター監視機構(仮称)」を設置すること

国民による「JAPAN-ID」の運用監視に加えて「JAPAN-IDセンター」の業務を監視する仕組みや、リスク管理として不測の問題が生じた際に対応する仕組みも必要である。このため情報化推進国民会議は、国民の「JAPAN-ID」に対する安心を担保する「JAPAN-IDセンター監視機構(仮称)」の設置を提案する。

「JAPAN-IDセンター監視機構」は中立・公正な立場で活動する第三者機関とし、国民各界階層の代表者をメンバーとして構成する。

その役割は以下の通りである。

- ①「JAPAN-IDセンター」の監視。必要に応じて「JAPAN-IDセンター」の業務監査を行う。
- ②「JAPAN-ID」についての国民からの相談に対する対応。個人情報漏えいによる被害等について訴えがあった場合、「JAPAN-IDセンター監視機構」は、「JAPAN-IDセンター」をはじめとする各行政機関に問題への迅速な対応を要請もしくは是正・勧告するとともに、中立機関として被害に対する審査や損害賠償についての調整・あっせんを行う。

提言3. IT社会を支える認証基盤である「JAPAN-ID(仮称)」の創設に向けて政府は一丸となって取り組むべきである。

IT社会を支える認証基盤の構築に際しては、長期的、継続的に取り組む必要があり、また各省庁横断的な対応が必要となる。そのためには、各省庁から独立した権限を有する組織が必要となる。このため、担当の大臣を定めるとともに、IT戦略本部が果たしてきた機能に加え、予算に関する権限をこれまで以上に持たせたより強固な推進体制を構築する必要がある。併せて、IT先進国をリードするIT社会の構築を推進するという目標を明確にすべきである。

以上

IDの管理形態

ID	モデル	特徴
セパレートモデル 行政サービス毎に分野別IDを付番		<ul style="list-style-type: none"> ➢分野別IDカードによってそれぞれの行政サービスを受ける。 ➢ID漏洩被害は分野単位に止まる。 代表例:ドイツ
フラットモデル 分野別IDを廃止しJAPAN-IDに統一		<ul style="list-style-type: none"> ➢JAPAN-IDによってそれぞれの行政サービスを受けることができる。 ➢ID漏洩被害が広範囲に及ぶ。 代表例:アメリカ
セクタフルモデル 行政サービス毎に分野別IDを付番 各分野別IDをJAPAN-IDで紐付け		<ul style="list-style-type: none"> ➢JAPAN-IDによってすべての行政サービスを受けることができる。 ➢ID漏洩被害は分野単位に止まる。 代表例:オーストリア

JAPAN-ID 運用 概念図

