

学習会・戸籍への個人番号（マイナンバー）導入は何をもたらすのか その1

報告：原田富弘

法務省戸籍制度研究会「最終取りまとめ」を読む マイナンバーの戸籍事務への利用拡大

- I マイナンバーの戸籍事務への利用拡大
- II 戸籍事務の現状・実態
- III 戸籍事務におけるマイナンバーの活用

多数の問題を抱える「戸籍」制度と多数の問題を抱える「マイナンバー」の連携は、2019年には法案が国会に提出される予定と言われます。この方針を打ち出した法務省の「戸籍制度研究会」の報告書（最終とりまとめ）の内容を、具体的に読み解いていきます。2017年10月26日の学習会の全記録から、いらないネット原田富弘さんの報告を収録。

学習会・戸籍への個人番号（マイナンバー）導入は何をもたらすのか

2017.10.26・文京区民センター 主催・共通番号いらないネット

その1 報告・法務省戸籍制度研究会「最終とりまとめ」を読む 原田富弘

その2 講演・個人単位の国民管理 vs 家単位の国民管理 遠藤正敬

その3 質疑応答・日本人が初めて経験する「個人単位」の国民管理をめぐって

I マイナンバーの戸籍事務への利用拡大

司会 初めに共通番号いらないネットの原田さんから、マイナンバー制度のおさらいと、この間、法務省の専門家会議で進められてきた検討の経緯、今の段階でわかっている範囲での戸籍事務へのマイナンバーの導入について、どういったことが検討されているのかについて、報告していただきます。

そのあと、遠藤さんから、戸籍の問題についてお話しいただきます。その後、休憩をはさんで質疑応答をしたいと思いますので、よろしくお願いします。

ではまず、原田さんお願いします。原田さんの報告のレジュメが「マイナンバーの戸籍事務への利用拡大」*1、資料集は「マイナンバー制度の概要」*2です。

原田 共通番号いらないネットの原田です。今日はマイナンバーの戸籍事務への利用拡大ということで、簡単に報告をしたいと思います。資料としてお手元にあるのは全部、国側の資料を抜粋したものですので、適宜見ていただければと思います。

戸籍と住民基本台帳と在留管理制度

最初に、そもそも戸籍とか住民票とかがいったい何なのかということがよくわからないということもあると思うので、簡単な図を作ってみました。

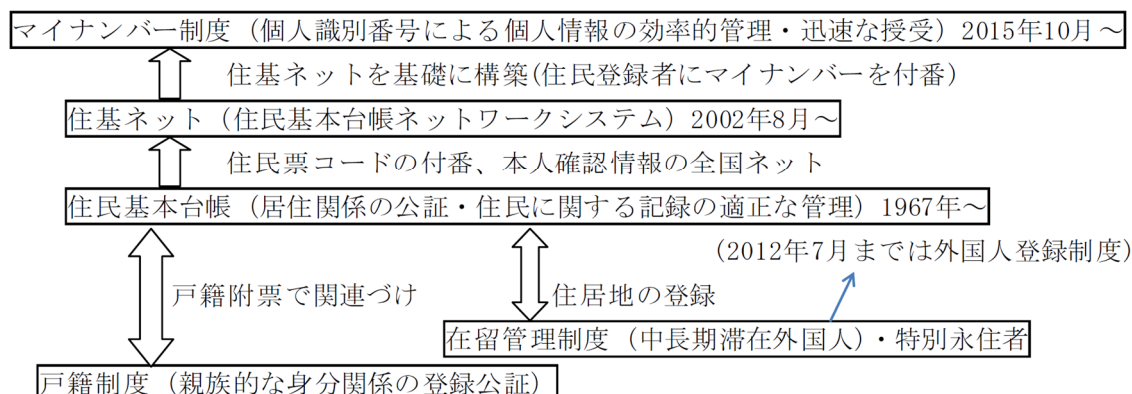
*1 原田報告レジュメ「マイナンバーの戸籍事務への利用拡大」

<http://www.bango-iranai.net/event/temp/20171026OutlineHarada.pdf>

*2 原田報告資料集「マイナンバー制度の概要」（日本政府の公開資料からの抜粋）

<http://www.bango-iranai.net/event/temp/20171026DocsHarada.pdf>

戸籍と住民基本台帳とマイナンバー制度の関係



マイナンバー制度のもとになっているのは住基ネットシステムですが、住基ネットというのは住民基本台帳に住民票コードを振って全国で確認できるネットワークを作るということでした。この住民基本台帳というのは、居住関係を公証するもの——誰々さんがどこに住んでいますということを公証するものであって、自治体の事務ということになっています。

それに対して今日のテーマの戸籍制度というのは、身分関係を登録公証するものです。これは基本的に国の事務という位置づけになっています。

住民台帳と戸籍は、戸籍の附票という形で現住所を追えるようになっているとか、お互いに連動するような形で運用されています。

一方、外国籍の方については、入管法が変わって在留管理制度というものが作られていて、これは中長期に滞在している外国人の方を対象に、新たな管理制度として作られたものです。また、それとは別に特別永住者の方がいらっしゃるのですが、こうした外国籍の方^{*3}は2012年までは外国人登録制度という別の制度で管理されていたのですが、住基法が改正されて、こういう方たちも住民基本台帳に登録されるということになっています。

この在留管理制度などと住民基本台帳のあいだというのも、お互いの住所地を連動させるようになっています。非常に重層的に、住民管理をする仕組みが日本ではできあがっています。

^{*3} 外国籍の方：より詳しく言うなら、「特別永住者」を含めて日本国籍は持たないが何らかの「日本に在留する資格」を持つ人。ただし「特別永住者」を外国人と認識する人は、最近ではかなり減少しているだろう。

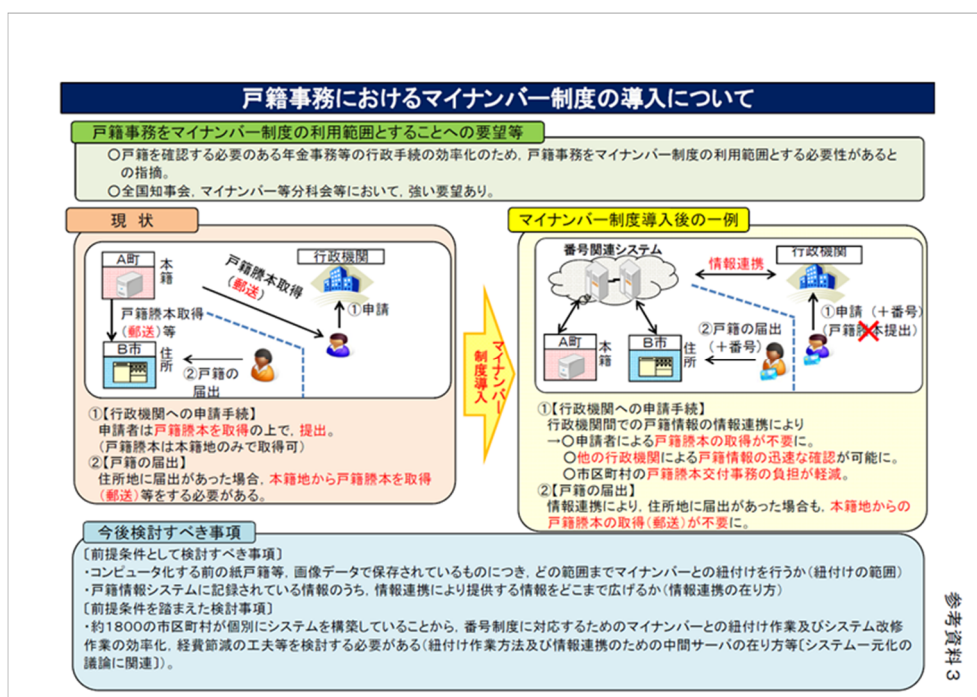
戸籍事務へのマイナンバー制度（利用事務・情報連携事務）の拡大

今回マイナンバー制度ということで、法務省の資料にあった図を見てください（次図）。ここではあまり詳しく触れるということは避けたいと思っていますが、マイナンバー制度を利用するにあたっては法律に利用事務が記載されなければいけないということで、今回、番号法に戸籍情報の利用事務とか情報連携を加えていくことが検討されています。

マイナンバー制度は 2015 年の 10 月に施行されましたが、その前、法律ができたときから、付則の中に、3 年後に利用拡大を検討しなさいということが入っていきまして、その後、閣議決定で戸籍事務をはじめとして利用拡大を検討しろということが出されていました。そして、2014 年には戸籍をはじめとする 5 つの事務について早急に利用の拡大について検討しろということになります。これを受けて、法務省で検討を開始します。法務省にしてみれば、いわば、国から利用拡大しろと言われたので検討を始めた、という立場になるのかなと思います。

その後、研究会で 20 回くらい検討がされていきまして、その途中で具体的なシステムなどを検討しろということでワーキンググループが作られ、そこでは実態調査なども行われました。

このワーキンググループの報告を踏まえて、2017 年 8 月に研究会の「最終取りまとめ」*4 がされて、具体的な法制化に向けて法制審議会に戸籍法部会*5 が作られ、10 月からその会議も始まります。



*6

*4 法務省戸籍制度に関する研究会「戸籍制度に関する研究会 最終取りまとめ」、「戸籍システム検討ワーキンググループ 最終取りまとめ」<http://www.moj.go.jp/MINJI/kosekikenkyu22.html>

*5 法務省法制審議会戸籍法部会 http://www.moj.go.jp/shingi1/housei02_00298.html

*6 法務省戸籍システム検討ワーキンググループ第 2 回 <http://www.moj.go.jp/content/001154672.pdf>

予定としては、2019年の通常国会には戸籍法改正案を提出したいということです。

この「3年後の利用拡大」の中には、戸籍と関連して、旅券ですとか外国にいらっしゃる日本人の扱いとか、いろいろな検討課題が入っています。なかでも大きなものが、戸籍への利用拡大ということになるのかな——という状況になっています。

戸籍事務へのマイナンバー制度導入で実現しようとしていること

現状の戸籍事務について、法務省研究会の「最終取りまとめ」の中に詳しく書いていますが、そういう戸籍の書類を出させることによって、いくつかの身分的な関係を確認するということに使われているわけです。

この戸籍事務にマイナンバーを導入しようとしている理由というのは、今のところだいたい4つくらいかなと思います。

ひとつは、情報提供ネットワークシステムを使って戸籍情報を提供することで、今までは手続きのときに戸籍謄本を持ってきてくれということでしたが、それをしなくても済むようにしましょうということ。例えば、児童扶養手当を申告する際に、その確認をするために戸籍謄本を持ってこいということについて、このネットワークで確認すればそれはいらなくなるということ。

もうひとつは、むしろ戸籍の事務の中で問題になると思うのですが、戸籍の届出の事務の際に、個人番号で検索したり情報連携したりするということで、業務の効率化を図りたい。

3つめは、今、なかなか順調にスタートしていませんが、マイナポータルの機能を拡張してワンストップサービスに死亡とかのライフイベントにも広げていくことで、マイナンバーの利便性を高めたい。

最後に、社会保障における給付を「適正」にするために家族関係を把握していく。

こうしたことが導入の目的になっているかなと思います。

II 戸籍事務の現状・実態

戸籍事務の現状

戸籍事務そのものは、もともと国の事務ということなのですが、市町村長が実際の事務は執り行う、いわゆる法定受託事務として行われています。

住民基本台帳は自治事務なので、戸籍事務とはここで違いがあります。法定受託事務ということなので、地方の法務局が実際の事務にあたっての助言、指導を行っているというような関係になっています。

届出などの処理

本籍地に戸籍の正本が置かれているわけですが、いろいろな、結婚したり亡くなったりしたとき、届出そのものは本籍地以外でも可能ということになっていまして、4分の1くらいの届出が本籍地以外で届け出されているということです。そういうところに届けが出された際には、例えば結婚なんかの場合でもその人が現状でどうなっているかを確認したりするために、本籍地にどうなってますかと電話で聞いたり、公用請求をしたりすることが現状でもあります。また、本籍地以外で届出を受けた場合は、本籍地の方へと届書を送ってそこで登録をしてもらう。そんなところが現状です。

謄抄本の交付

次は戸籍の謄本・抄本などの交付ですが、これは本籍地でしか交付できないことになっていまして、窓口での請求のほか郵送請求とかいわゆるコンビニ交付——今 400 ほどの自治体でコンビニ交付をやっています。自治体は何の事務をやるか選べるので、戸籍のコンビニ交付をやっているのは百数十くらいの市区町村というのが現状です。

正本の保存とコンピュータ化

戸籍の正本は自治体が保存するということになっているのですが、これは平成 6 年の戸籍法改正で、コンピュータで処理してもいいですよ——コンピュータで処理しなさいではなくて、コンピュータで処理しても認めますよという形になっています。財政措置などがされていて、全国の自治体

の 99%で戸籍のコンピュータ化がされていまして、されていないところは 4 自治体だけということになっています。主に財政的な理由とか、メリットがないとかいった理由でやっていない。

コンピュータ化された場合、戸籍の改製が行われることになっています。そうして最新の情報をコンピュータのデータとして管理しているのですが、コンピュータ化される以前に例えば離婚したというような情報については画像として管理しているので、新しい情報しかコンピュータには載っていないのですね。

戸籍のシステム開発は、市町村ごとに独自にやっていまして、いちおう標準は国が示していますが、開発する会社ごとに例えば使われている文字の形が違うとか、データの形が違うとかいうことがあって、ネットワーク化の支障になっている。現状はネットワーク化されていません。

法務省による副本の保存

戸籍の正本に対して、副本というものを法務省が保存しています。

東日本大震災のような災害があった際に、実際 4 つくらいの市町村で戸籍が滅失してしまった。そうしたときに再生するための資料ということなんです。

東日本大震災のときには、その法務省が保存していた紙の資料がまた被災してしまったというようなことがあって、その後、戸籍副本データ管理システムという、コンピュータで副本を管理するシステムを法務省が作りました。全国 2 か所——北海道と西日本にセンターがあって、そこでデータを管理しています。

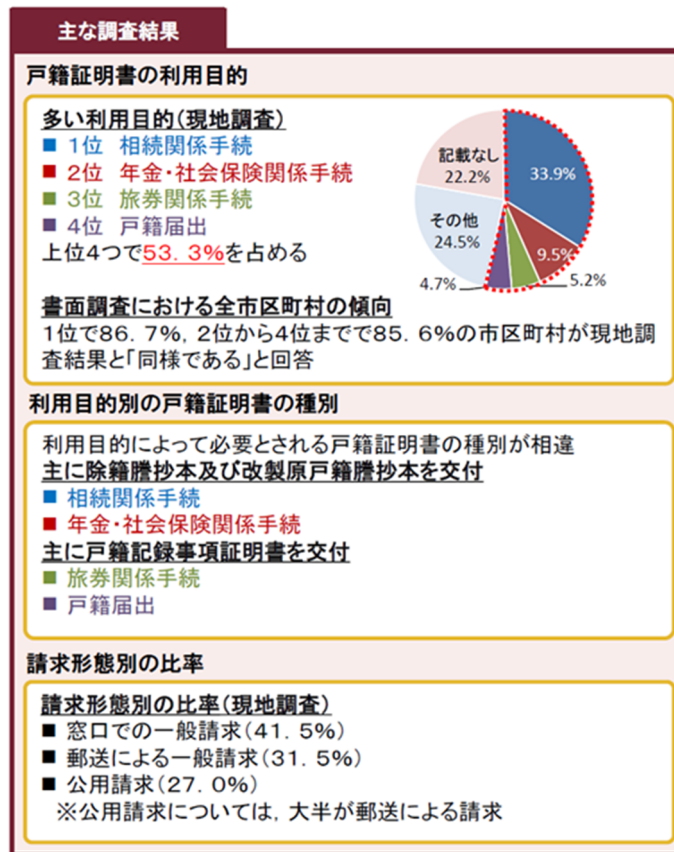
ただしそれは、バックアップ用のデータということで、利用は非常に限定されているそうです。限定された職員が必要な範囲で閲覧するということだったのですが、今回それをベースにして、戸籍の情報連携のシステムを作るということが構想されています。

戸籍についての実態調査・意識調査

今回は、交付を受けた戸籍の利用状況についての意識調査をやっていまして、資料集の 5、6 ページあたりにこの調査の内容が載っています。

実態調査：戸籍を利用している行政事務と戸籍の使い方

戸籍の利用事務としては、相続、年金等の手続き、旅券、戸籍手続き——それぐらいで過半数を占めていて、それ以外が 4 割くらい使われているということだそうです。



*7

それでは実際にどういうふうに使っているかというと、2つの使い方があるそうです。

ひとつは、申請内容が正しいかどうか、本人かどうかを含めて申請内容の確認のために戸籍を確認するということ。もうひとつは、その手続きを行った人の親族的な身分関係がどうなっているのか、結婚しているのかといったことを探索するために使う。この2つの目的で戸籍の提出を求めるという形になっているということだそうです。

*7 前出「戸籍システム検討ワーキンググループ最終取りまとめ」収録のスライドより (p.26、部分)

主な調査結果

戸籍証明書で確認すること

利用目的は2つに類型化

- 手続の申請書等に記載された内容の確認
- 手続の対象者に関して、親族的身分関係にある者の探索等

戸籍証明書で確認する事項

- 日本国籍を有していること
- 氏名、氏又は名の変更履歴
- 生年月日
- 続柄(性別)
- 本籍
- 特定の者との身分関係(夫婦、親子、兄弟姉妹、相続人など)

各調査機関の情報連携に関する主な要望・意見等

- 戸籍の全ての情報ではなく、特定の者との親族的身分関係など必要な情報が提供されること
- 戸籍に登録されている本人を特定するための構成要素として本籍情報(地番等まで含む)が提供されること
- 戸籍に登録されている文字の字形を基本として氏名を確認できること

*8

意識調査：本籍地と住民票を同じにしているか？

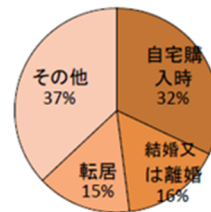
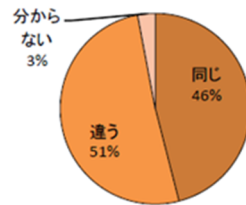
同時に国民の意識調査ということもやってみまして、本籍地と住民票とを同じにしている方が半分、違う方が半分くらいだそうですが、いっしょにしない理由を調査してみまして、15%くらいの方は本籍地に強いこだわりがある——実家があったり故郷だというようなことで、住所地に本籍を動かしていない。

*8 前出「戸籍システム検討ワーキンググループ最終取りまとめ」収録のスライドより (p.27、部分)

主な調査結果

本籍と住所の関連

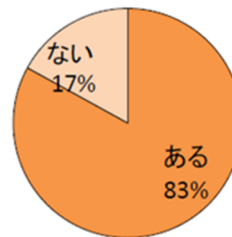
- 本籍地と住所地の関連
- 本籍地と住所地を同じにしたきっかけ



- 本籍地と住所地が同じ理由
 - ・住所と同じにしたほうが便利だから 47%
 - ・住所地に長く住むため 13%
- 本籍地と住所地が異なる理由
 - ・特定の意思をもって本籍地を指定している 27%

戸籍証明書の交付請求経験

- 戸籍証明書の交付請求経験の有無
- 戸籍証明書の交付請求経験のある人の割合については、年代が上がるにつれて高くなる傾向にあり、70代で取得したことがない人の割合は全体の0.6%。



*9

意識調査：知られたくない情報は何か？

私たちは戸籍をプライバシー性の非常に高い、ある意味、差別的な情報ととらえているわけですが、それをオンライン化するということが、今回非常に危惧しているわけです。

意識調査の中でも、知られたくない情報は何か？ という調査がされていまして、6人に1人くらいの方が、知られたくない情報が入っていると答えています。その内容としては、出生とか婚姻離婚、親子関係、本籍等々——これらのことについて見られたくないとおっしゃっている方が多いということです。

戸籍に使う文字の問題

戸籍について必ず問題になることのひとつは、戸籍に書かれている文字なんですね。

戸籍で標準的に使う文字はこうしなさいということは示されていますが、実際にはそれ以外の文

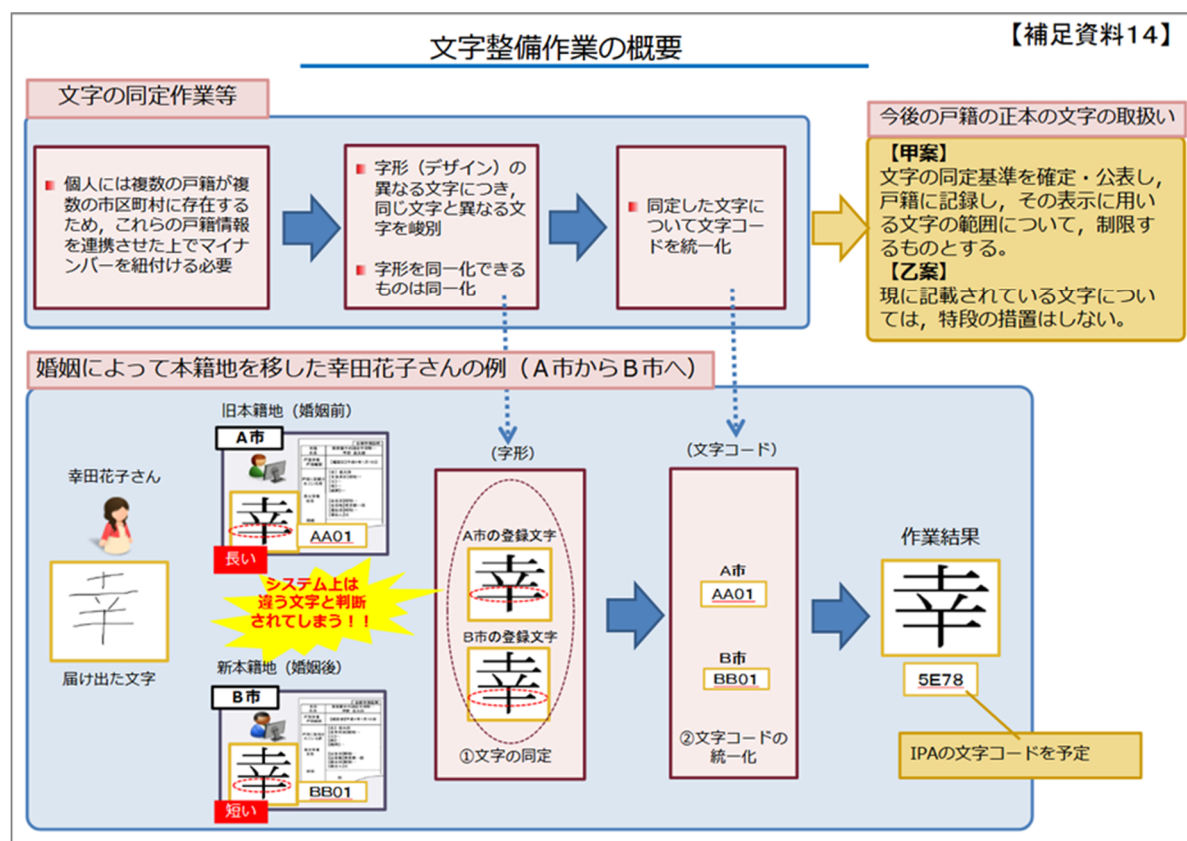
*9 前出「戸籍システム検討ワーキンググループ最終取りまとめ」収録のスライドより（p.30、部分）

字も使われている。なかには、申請の際にまちがった文字を書いてしまって、それがそのまま戸籍に載っているといったことを含めて、約 102 万字あるということです。

いちおう戸籍の統一文字として定めた 5 万 6000 字に揃えたいと国は思っているのですが、例えば戸籍の電算化を行う際にも、まちがっている字だけどここの字には愛着があるから電算化はしないでくれということで、電算化できるのにしていない戸籍——改製不適合戸籍と呼んでいます、そういうものが電算化された自治体の中にも残っています。

こういう文字をどうするかが常に問題になってくるのですが、今回の方向性を見ても明確な解決策はなくて、どうしましょうか——みたいなことが書いてあります。

例えば「硬」という字の左側の「石」の大きさが違う。そういうことで、最終的には資料集の 12 ページの下の方にあるように、できるだけ標準的な文字に整理していきたいと報告しています。



*10

しかし、どう整理するかということについては 2 つの案が書いてあって、どうしたものかということになっているのが実情です。

*10 法務省 戸籍制度に関する研究会「文字整備作業の概要」<http://www.moj.go.jp/content/001227321.pdf>

III 戸籍事務におけるマイナンバーの活用

副本データを情報連携のベースにする

今回、戸籍のシステム化をするにあたって、どういう形であるかということ、あくまで試案ということで出しています。3つくらいの形態が検討されています。

ひとつは A 案と呼ばれていますが、現在、市町村ごとにシステム化しているものを、そのまま使ってネットワークしましょうという案。もうひとつ C 案では、そうした情報を全部国に集約して一元化したシステムを作りましょうという案です。

しかしどちらもいろいろ不都合があるということで、中間的な B 案でやりましょうということになりました。この B 案は、市町村ごとの戸籍システムとか戸籍の正本を市町村で管理するという仕組みはそのまま維持しながら、バックアップ用の副本データ管理システムを使って、これを情報連携のベースにしてシステム構築をしましょうという案です。これがいちおう今の時点ではメインになって、研究会の「まとめ」ではいろんな検討がされています。

この情報連携については、3つくらい書かれているのですが、ひとつは戸籍の事務の中での情報連携ですね。先ほどの例で言えば、本籍地以外のところに戸籍関係の届書などが提出された場合に、本籍地に例えば現在の婚姻の情報について問い合わせているのを、情報連携の画面を見ればわかるようにするといったことです。こういう戸籍事務内で戸籍情報を使うものですね。

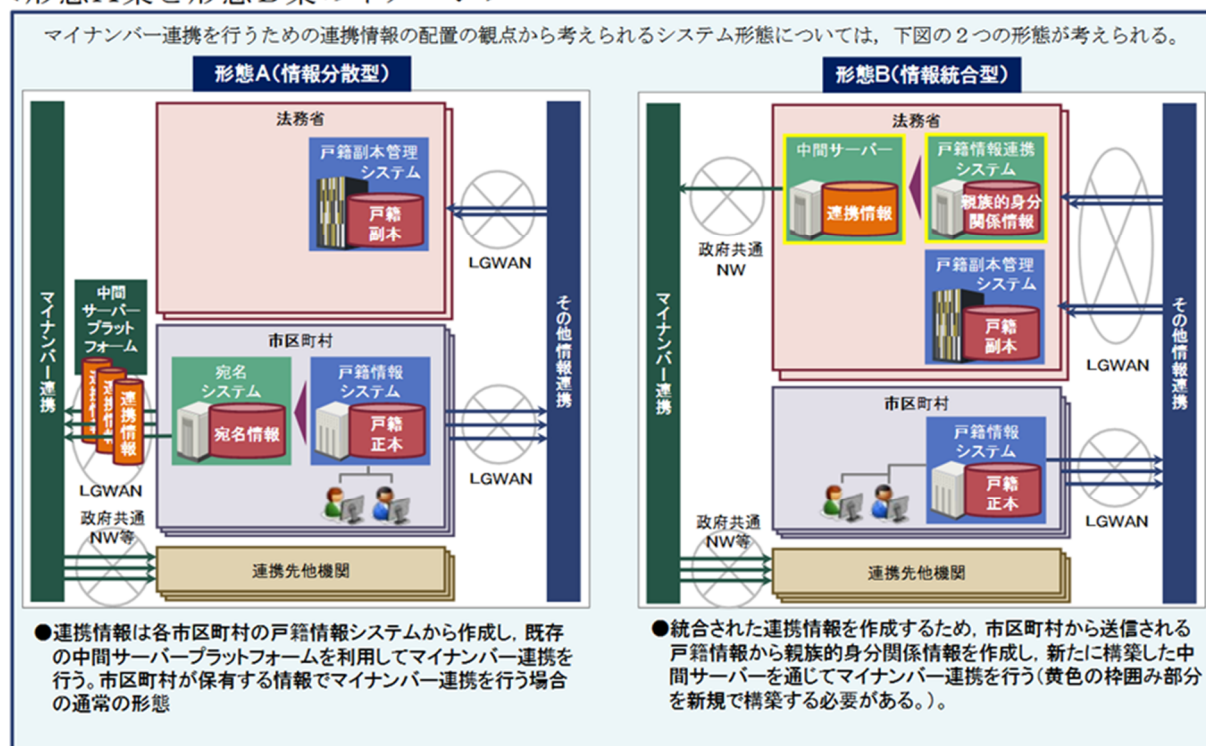
ただし、「まとめ」にはマイナンバーを使ってと書いてあるのですが、基本的にはマイナンバー制度とは関係のない話だと、私は思います。普通の戸籍の事務で使う場合にはマイナンバーは関係ないので、マイナンバーなしでシステムを作ればいいだけの話だと思っています。

戸籍情報のネットワーク連携には大きな制約がある

つぎはネットワーク連携ですが、これがまさにマイナンバーの役割になります。

ほかの行政事務、例えば児童扶養手当みたいなものですね。あるいは年金だとか、戸籍と関係がない事務とのあいだで戸籍情報を連携する場合には、これが必要になります。

＜形態A案と形態B案のイメージ＞



*11

ただし、その情報提供ネットワークシステムを使う場合には制約があります。資料にもありますが、個人を特定する情報は情報提供ネットワークシステムには流さない。全部、符号という形、本人を特定できない形で流通させることしかできない——セキュリティ上、そういう仕組みになっています。逆に言うと、戸籍の情報は本人を特定する情報ばかりですから、それを直接このネットワークシステムに流せない。例えば氏名とかマイナンバーとかは、別途例えば住基ネットからとってくる。そういうような形でやるしかないといったことが、考え方として出されています*12。

3点目に個別連携というのがあります。各種の行政事務のあいだで情報連携ネットワークシステムを使わない情報連携があるということですが、国税・地方税連携システムの例があるとだけ書いてあってこれをどうするということは、まとめの中には書いてないので、戸籍とどういう関係があるのかはわかりませんが、仕組み的にはそれが可能になっている法律ではあるわけです。

*11 法務省 戸籍制度に関する研究会「戸籍システム検討ワーキンググループ最終取りまとめ p.4

<http://www.moj.go.jp/content/001236230.pdf>

*12 このような本人を特定する情報のマイナンバーシステム上での取扱いに関するわかりにくい考え方は、会場で配布した資料集 (<http://www.bango-iranai.net/news/pdf/20171026KosekiPapers.zip>) の p.2 上段スライド、p.7 下段スライドなどに見られる。

また、「符号という形、本人を特定できない形で流通させる」手法については、同じく、p.9 下段スライドに見られる。(わかりやすいとはいえないが) より具体的な例示が、前出注 11「戸籍システム検討ワーキンググループ 最終取りまとめ」p.12 下段スライド「＜親族的身分関係情報のイメージ＞」にあるので参照されたい。

マイナンバーとひもづけするのは電算化された戸籍や除票だけ

—— 相続などの手続きでは使えない場合がある

今回、マイナンバーと戸籍をひもづけていくことなんですが、その対象を市町村ですでに電算化されている戸籍や除票を対象としています。電算化されていて管理できるものについてだけひもづけしましょうということですね。

逆に言うと、電算化する前の古い戸籍で画像として残っている改製原戸籍などについては、マイナンバーをくっつけない。画像にはひもづけられないとか、死んだ人にはマイナンバーがないとかいった理由です。で、その結果として、非常に利用の多い相続の事務とかでは過去の戸籍をたどらないと意味がないので、そういうことに（画像の戸籍は）使えないという制約が生まれてきてしまっています。

戸籍の基本的仕組みなどについて、今回は検討しない

そのほかいくつかの課題が挙げられているのですが、例えば現行の、本籍地の自治体が戸籍を管理し編製していくといった、基本的な仕組みについては、今回は触れないようにしてシステムを作りたい。その理由としては、そこまで検討する時間がない、早くマイナンバーを具体化しなければいけないので、こういう本質的議論をしていたら間に合わない。そこはそのままにしますという前提で組み立てられています。

あとは、先ほど言った文字コードの問題。これは非常に頭の痛い問題としてあるわけです。

システムの課題

それからもうひとつ、システム面の課題があります。ちょっとややこしい話です。

戸籍のシステムに、新たに個人統合戸籍情報とか、親族関係の身分関係情報とか、こういうような情報を付け加えなければいけないということが書かれています。今回の資料では 9 ページ目あたりにこのややこしい話が書いてあるのですが、そんな深くは説明できません。

個人統合戸籍情報

簡単に言うと、要は、私なら私の戸籍っていうのは、親子 2 代の間の関係しか表していないわけです。小さいときは親の戸籍に入って、結婚すると別の戸籍に移る。まあ、離婚してまた別な戸籍、再婚してまた別のところに移る——そういうふうにひとりの人間がいろいろな戸籍を渡り歩くわけです。

それを全部通して、それをひとりの人ですよということを、まず識別するための個人統合戸籍情

報というものを、戸籍の副本システムを使ってまず作るということ。

身分関係情報（親子関係・夫婦関係など）

さらに、戸籍というのは確かに親族関係を表しているのですが、それぞれ別の戸籍になってしまっているの、例えば誰と誰が夫婦だった、親子だったということは、もちろんたどっていけばわかるのですが、たどらないとわからない。なにか一つを見ればわかるという書類ではないのですね。

それを「たどる」のではなくて、その情報を提供するために、その人の戸籍情報にその人の親子関係とか夫婦関係はどうなっているかというデータ、関係を表すデータを新たにくっつける。そしてその情報を、ほかの行政機関などに提供するということが書かれています。

＊ ＊

ややこしいシステムで、私にもよくわからないのですが、そういう新たな関係付け作業が膨大な作業として発生するということになっています。こういうようなことが、今回、検討課題として挙げられていて、まだあくまでたたき台というレベルではあると思うのですが、こうした考えをベースとして今回の戸籍のシステム化を進めていくということです。

そういう意味では、今までかなり大風呂敷を広げて、「システム化」すればこういうこともできる、あれもできると言っているわけですが、実際は、相続手続きのときには使えないとか、改製される前の戸籍は見るできないだとか、情報提供ネットワークシステムでは個人を特定する情報は流せないとか、いろんな現実的な制約がある。その中でどんなシステムが作られていくか——ということになっているのではないかと思います。

駆け足ですが、以上で終わります。