

住基カードを『国内パスポート』にする公的個人認証サービス（1）

2004.1.15 「※4」を追記

2004.1.18 改題

■ 身分証明書としての住基カードの限界

自治体情報政策研究所の代表であり拙稿の筆者でもある黒田は、『研究所通信』No.9～11として掲載してきました「公的個人認証サービスの疑問に答えるQ&A集」を作成していて気が付いたことがあります。それは、公的個人認証サービスが、政府が説明するような電子申請や電子申告などインターネットを利用したバーチャルな世界での本人確認だけでなく、少しの工夫次第で店頭や街頭などリアルな世界での本人確認にも使えるのではないかということです。

以前、筆者は拙著『「電子自治体」が暮らしと自治をこう変える ― 住基ネットとICカード、電子申請の何が問題か』（2002年6月30日初版、(株)自治体研究社、本体1700円+税、ISBN4-88037-363-X）にて、残業で遅くなったサラリーマンが、街頭で警察官から職務質問を受けた際に、住民基本台帳カード（住基カード）を所持していないことによって本人確認（自分が誰であるか証明すること）が出来ず、パトカーに押し込まれ警察署へ連行される悪夢を描きました（64～65頁）。



しかし、この悪夢が現実化するためには、住基カードの所持を義務付けるのか否かの点を除いても、いくつかのハードルがあります。

まず第一に、『研究所通信』No.4で明らかにしたように、住基カードは現行のままでは身分証明書（公的証明書）としては不備がある点です。身分証明書としても使えると総務省が言う顔写真付きのBタイプの住基カードは、券面に

氏名、性別、生年月日、住所の本人確認情報が表記されています。しかし、これらの情報は手先の器用な者であればそれほど手間もかけずに改変可能でしょうし、表面はそっくりだが中のICは無いが、あっても正しく情報が記録されていないという程度の住基カードであれば比較的簡単に偽造できるでしょう。また、市町村が発行した正式な住基カードであっても、提示された時点では転居等によって既に失効しているかも知れません。しかし、これを確認することは住基ネットを利用しない限り不可能です（『研究所通信』No.5参照）。

さらに、もし、警察官が携帯情報端末（PDA）などで住基カード内のICに収められている情報を読み出すことが出来たとしても、11桁の住民票コードがあるだけです。住基ネットに照会をしなければカード所持者の氏名や住所などの確認が出来ないという問題もあります（『研究所通信』No.6参照）。

ですから、街頭で警察官が職務質問の対象者から住基カードの提示を受けた際に、これが本物であるのか、失効していないのか、また本人の申告（口頭による氏名等）と一致しているのかを調べるには、現行の住基カードのままでは警察官に住基ネットサーバーにアクセスできる携帯情



報端末を持たせなければなりません。

しかし、こうした携帯情報端末を警察官に持たせるには、法律的な問題があります。現行の住民基本台帳法は警察官

の職務執行に住基ネットを利用することが出来るとは規定されていません。もちろん改正（改悪!!）すれば済むということなのかも知れませんが、世論の壁はそう低くないと思います（少なくとも筆者は世論をその程度には信頼しています）。

また、都道府県条例で都道府県警察が職務執行に利用できる旨をうたうことも可能ですが（※1）、こちらには世論の壁に加えて、例えば警視庁が業務上必要であっても神奈川県民の本人確認情報を住基ネットで取得することは都条例の範囲を逸脱しており、おそらくできないでしょうから、全ての都道府県が同様の条例を制定しない限り利用効率が悪くなるという問題があります。これが第二のハードルです。

※1 『住基ネットの警察利用は可能』 片山総務相が衆院予算委答弁（Mainichi INTERACTIVE 2003.1.24）

片山虎之助総務相は24日の衆院予算委員会で、住民基本台帳ネットワークシステム(住基ネット)を都道府県の警察が利用する可能性について「法律上可能だが、実際の運用は都道府県議会での慎重な検討、審議を求める」と述べた。

すべての国民に11ケタの番号をつける住基ネットをめぐることは、警察が犯歴管理などに利用することへの懸念が導入前から指摘されていた。住基ネットの利用事務は、国の場合は住民基本台帳法の改正、地方自治体は条例で拡大できるが、総務相の答弁は自治体側に慎重な対応を求めるにとどまった。質問した河村たかし氏(民主)は「議会がOKすればいいのか」と批判した。

以下、引用者略

そして、ハードルの三つ目は、警察による住基ネットの利用を法的にクリアしたとしても住基ネットを警察官の持つ携帯情報端末にどうやって接続するのかです。法的にクリアできれば警察署内に住基ネットの端末を置くことには、パスポートセンターに端末を置くのと同様にそれほど問題視されないでしょう。しかし、警察官の持つ携帯情報端末（警察署のサーバーとは無線で本人確認情報をやり取りする）にまで住基ネットをつなぐことは、技術的に可能であっても、セキュリティに問題あるとの議論に対して住基ネットは閉じられたネットワークだから安全だと幾度となく説明してきた政府にとってはかなりの難題

であろうと思います（※2）。

※2 「住基ネット、ウイルス情報更新は2週間ごと」（Mainichi INTERACTIVE 2002.7.26）

8月5日稼働予定の住民基本台帳ネットワーク(住基ネット)で、各市区町村が利用するコンピューターのウイルス対策ソフトが2週間に1回の割合でしか更新されないことが分かった。

・・・・引用者略・・・・

地方自治情報センターの戸田夏生・システム担当部長は「住基ネットはインターネットとは異なり、閉じたネットワークで、毎日の更新は必要はない。影響が出そうなウイルスが出た場合は必要に応じて更新する」としている。

以下、引用者略

■ ほんの数年前の街角にて

しかし、公的個人認証サービスを使えばこの三つのハードルはいともたやすくクリアできます。

◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇◇

今日も残業で帰りが遅くなったサラリーマンのA氏。あと二つほど角を曲がれば自宅といったところで、不意に物陰から人が現れた。

「お仕事ですか。遅くまでご苦労様です。近頃はこの辺も物騒なんで、パトロールしているんですよ」

なんだ警察官かと、少しホッとしたA氏。

「ご面倒ですが、名前と住所、教えてもらえますか」と懇懇無礼に聞く警察官。

A氏は、なんで俺が職務質問されなきゃならないんだ、好き好んでこんな深夜に歩いているはずないだろうと、文句の一つも言いたかった。しかし、これしきのことでトラブルを起こすわけにはいかない。レストランの口実を会社に与えるだけだ。A氏は、ぶっきらぼうに名前と住所を告げた。

が、驚いたことに警察官は書類を出せという。

「最近、言った言わないのトラブル多いんですよ。口頭ではなくって名前と住所を『本人確認情報申出書』に書いて県知事宛に出してもらいたいんですよ。あとでわかるようにしておけば、万が一の時、私もあなたも助

かりますからね」

万が一って、どういう意味だよとの言葉が思わず口から出そうになった。しかし、そこは再びぐっとこらえた。

「道の真ん中で書類を書かせるのか、印鑑も持っていないし」とA氏はいぶかって聞く。

「いや紙に書いてもらわなくても、これを使えば簡単なんです」と、警察官はニコリ笑いながら携帯電話を一回り大きくしたような携帯情報端末を手に持ち示した。腰ベルトから革紐でつながり、液晶画面から青白い光を放つその携帯情報端末には、ICカードのスロットとレシートを打ち出すための小さな感熱プリンタが付いていた。

「最近では便利なんですよ。手で書く必要なんてもう無いんですよ。この携帯情報端末、小さなパソコンですけどね、普段は交通違反の反則切符を切るのに使います。このスロット、溝ですね、これに運転免許証を差し込むと、レシートみたいに出て来るんですよ」(※3)

A氏の息子と年格好がさして変わらないであろう若い警察官は、人を小馬鹿にしたかのように澁みなくしゃべり続ける。

「それがね、最近では電子申請にも使えるようになったんですよ。免許証の代わりに住基カードを差し込めば、**24時間365日**、いつでも、どこからでも知事に『本人確認情報申出書』を出せるんです。ほんと便利です」

あんたらは便利かも知れんが、俺には関係ないよ。だいたいうちの会社でも、最近の若いやつは、携帯電話だメールだ、パソコンだって、そんなことばかりやってやがる。あんたも、そんな携帯の親玉みたいなもんで遊ぶより、空き巣を捕まえるなりなんなり、もっと汗流したらどうなんだ、と心の中でつぶやくA氏。

「ところで住基カード持ってますか。あつ、もちろん公的個人認証サービスの電子証明書がカードに入っていないとダメですけどね」とA氏的心情などお構いなしの警察官。

A氏は、「市役所に一々行くななんて面倒だろ。親父もこれぐらい持っておかないと時代遅れだぞ」とフリーターを続ける大学出の息子に偉そうに言われ、よくわからないまま住基カードと電子証明書を先日取ったばかり。

「役立つこともあるんだな。カードも息子も」と思いながら、財布から公的個人認証サービスの電子証明書の入

った住基カードを取り出し、警察官に手渡そうとした。

が警察官は、これを遮り、「私が住基カードを受け取ってあなたの代わりに書類を作るのは法律に反します。あなたの手でこのスロットに差し込んでください」と言い、手に持った携帯情報端末を前に突き出す。ふ～んそういうものかと思ったA氏は、言われるがまま、住基カードをスロットに差し込む。

と、ピッと電子音がし、液晶画面に電卓のようなテンキーが現れた。

「見えないように私は横を向いていますので、4桁の公的個人認証サービスの暗証番号を指で押してください。正しく押すと、電子証明書に記載されているあなたの名前や住所が画面に表示されますので間違いがなければOKを押してください。それで、あなたの名前や住所が書かれた『本人確認情報申出書』に電子署名がなされ、電子証明書とともに県知事にネットで送られます。終わったら言ってください」と警察官は告げる。

へえ～見えないように横か、最近の警察官はプライバシーを尊重するのだなと妙に納得しながらA氏は暗証番号を押し、表示された名前や住所を確認しOKを押す。

「済みましたよ」と告げると、警察官は「住基カードは自分で抜いてください。すぐに手続きは終わりますから」と言って、携帯情報端末の液晶画面を自分の方に向け直し、画面のあちこちを指で押す。

ほんの数秒後、再びピッと電子音がし、警察官は「あなたの『本人確認情報申出書』は県知事のところに届き受理されました。受理確認書がここに届いていますが、機械のエラーなどによる間違いがあると困りますので申し訳ありませんが念のため名前と住所、それに生年月日を言ってください」と告げる。

なんだ、結局、口で言われるのか、お役所仕事だなとA氏は不満に思いながらも応じる。

「機械のエラーはありませんでした。今、受理確認書をプリントアウトしています」と、シュッシュッと音を立てる携帯情報端末を手に警察官は再びニコリ笑う。

やっと警察官から解放されたA氏。コンビニのレシートのような安っぽい受理確認書を郊外の量販店で2着3万円で買った背広のポケットにねじ込みながら家路を急ぐ。しかし、A氏は知らない。「本人確認情報申出書」に電子署名と電子証明書を添付して警察官の持つ携

帯情報端末から送付したことによって瞬く間に、

住基カードが偽物であれば電子申請が正しく出来ないことからカードの真贋が確認されたことを、

公的個人認証サービスの都道府県センターが住基ネットの全国サーバーから送られてくる異動情報をもとに毎日作成している失効リストを使って、署名検証者である県警察のコンピュータが電子証明書が転居や死亡などによって失効していないかどうかを確認したことを、

基本4情報が記された受理確認書が送り返されることで口頭での申告と一致しているかどうか警察官によって確認されたことを、

電子証明書に書かれた氏名・住所・性別・年齢の基本4情報が転記された「本人確認情報申出書」が、電子申請の行われた正確な時刻とGPSから得た位置情報とともに、本人の電子署名という証拠付きで県警察のコンピュータに記録されたことを。



さて、このA氏の場合、もし電子申請がうまくいかなければ偽変造した住基カードの所持者として、もし電子証明書が失効していれば他人になりすまして虚偽の電子申請をした可能性があるとして、もし口頭の申告と一致していなければ虚偽の申告をしたか他人になりすました可能性があるとして、警察署に連れて行かれる（逮捕されなくても任意同行で）ことになったでしょう。

※3 「運転免許証：IC化に合わせ反則切符自動作成システム開発へ」（毎日新聞、2001.6.21）

警察庁は21日、道路交通法の改正で運転免許証が3年後をめどにICカード化されることから、免許証を端末にかざすだけで交通違反の反則切符が発券できる「反則切符自動作成システム」を開発する方針を決めた。業務の効率化のほか、データの誤記入や、違反もみ消しなど不祥事防止につながるという。来年度から研究開発を行い、ICカード化に合わせて実用化を目指す。

今月13日に成立した改正道交法で、偽造防止などのため、記載内容をICチップに埋め込んだ免許証を作成できることになった。現在の免許証と見た目は変わらないが、プライバ

シー保護のため本籍欄は券面から削除する。早ければ3年後から一部の都道府県公安委員会で交付が可能となる。

交通反則切符は、時速30キロ未満のスピード違反や駐車違反など、違反点数3点以下の軽微な交通違反について、反則金を納付すれば刑罰が科せられない制度で「青切符」と呼ばれる。時速30キロ以上のスピード違反や飲酒運転など、悪質な違反の際に発行される通称「赤切符」は、刑事罰の対象となる。青切符は昨年1年間に約700万枚が発行され、違反処理件数の約9割を占める。警察官が手作業で記入しているため作成に時間がかかり、誤記入も多かった。・・・（引用者、略）・・・同庁は「反則切符の自動化によって誤登録が減るため、不祥事防止につながる。免許更新申請の自動化などにも活用したい」（交通局）としている。

■ 公的個人認証を使えば住基カードは完璧な身分証明書に

以上の話を最初に述べたハードルとの関係で見てみましょう。

まず、第一の住基カードには身分証明書として不備な点があることについては、公的個人認証サービスの電子証明書を入れることによって克服されてしまいます。住基カードに入っているのは住民票コードだけでした。しかし、公的個人認証サービスの電子証明書を入れることによって、氏名・住所・性別・年齢の基本4情報が収められるようになります（※4）。そして、これらの基本4情報は、警察官の持つ携帯情報端末（電子証明書対応のソフトウェアが、あらかじめインストールされていることが前提ではあるが）でも暗証番号さえ正しく打ち込めば外へ取り出すことができてしまいます。その際、もし取り出した基本4情報と住基カードの表面記載が一致していなければ変造カードであると、また、取り出せなければ偽造カードであると見なすことが可能となります（※5）。

さらに住基カードが失効していないかどうかは、電子証明書の有効性を確認することによって間接的に確認できますから、警察官の持つ携帯情報端末が失効リストの提供を受けている都道府県警察のサーバーにさえつながっていればよく、住基ネットにつながっていなければならない必然性はなくなってしまいます。

※4 住基カードのICに記録できる情報は、「住民基本台

帳法施行規則」の第 34 条に「半導体集積回路に記録する事項は、住民票コードとする」と規定されています。

一方、公的個人認証サービスの電子証明書の記録事項については、「電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律（公的個人認証法）」（PDF）の第 7 条第 3 号に、その一つとして「利用者に係る住民票に記載されている事項のうち住民基本台帳法第七条第一号から第三号まで及び第七号に掲げる事項（同号に掲げる事項については、住所とする。）」があげられています。住民基本台帳法に掲げる事項とは、氏名、出生の年月日、男女の別、住所です。

※5 総務省の説明では、身分証明書として使える住基カードは、氏名、性別、生年月日、住所の本人確認情報が表記され顔写真が付いた B タイプだけであり、名前しか書いていない A タイプは駄目だということになっています。しかし、公的個人認証サービスの電子証明書を入れれば A タイプでも住基カード所持者の氏名、性別、生年月日、住所を確認できますから、身分証明書として使うことは可能となるのではないかと思います。

「いや、そんなことはない、顔の確認が出来ない以上、身分証明書にはならない」という声が出るかも知れません。しかし、インターネットを利用した電子申請に公的個人認証サービスの電子証明書を使う場合、相手方である行政機関は顔写真での本人確認はしていません。あくまでも電子証明書での確認です。バーチャルな世界では顔写真の照合が出来なくても電子証明書さえ正しければ申請者が本人であると認める（電子署名及び認証業務に関する法律第 3 条を参照のこと）が、リアルな世界では顔写真がないから電子証明書が正しくても認めないという道理は成り立たないのではないのでしょうか。

次に、二つ目の法律的な面ですが、この想定では一切住基ネットは使っていないので、住基法を改正する必要も都道府県条例を制定する必要もありません。使っているのは公的個人認証サービスだけです。また、公的個人認証サービスの電子証明書の有効性の検証については、行政機関の場合、あらかじめ都道府県知事に届出をしておけば問題なく行うことが出来ます（電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律（公的個人認証法）、第 17 条第 1 項）。都道府県警察も自治体としての都道府県の一機関ですか

ら当然 OK となります。さらに「本人確認情報申出書」を、いつ、どこから電子申請されたかの情報とともに、電子署名付きで都道府県警察のコンピュータに記録することには一切問題はないでしょう。むしろ記録しておかない方が法に反することになると思います。

もっとも、筆者が作った架空の書類である「本人確認情報申出書」を職務質問を受けた際に提出を義務づけるようにするなら、何らかの立法措置が必要となるでしょう。しかし、あくまでも任意であり協力を求める程度だとするなら都道府県警察が内規で決めてもいけるのではないかと思います（最近、多くの自治体で制定が進められている生活安全条例に盛り込むという手もありますが）。

なお、電子証明書に書かれた基本 4 情報は公的個人認証法により電子署名の検証以外の目的での利用はできませんが（第 19 条第 2 項）、「本人確認情報申出書」自身に書かれた基本 4 情報を他の目的に利用することについては、行政機関等個人情報保護法（2005 年 4 月 1 日施行）の範囲内であれば問題はないでしょう。

第三のハードルも、この想定で使用したのは警察官の携帯情報端末と県警察のコンピュータをつなぐネットワーク（以下、「警察内 LAN」）であり一切住基ネットは使っていませんから問題ないでしょう。また、警察内 LAN を公的個人認証サービスの電子署名や電子証明書が添付された電子申請に利用しても、警察官の携帯情報端末で電子申請しても全く問題とはされないでしょう。現に、政府は、公民館などにおかれている自治体内 LAN に接続された公共端末で電子申請が出来るようにすることをデジタルデバインド対策として進めています（※6）。自治体の所有する公共端末や自治体内 LAN は住民による電子申請に使って良いが、警察の所有する警察官の携帯情報端末や警察内 LAN ではダメだと言った議論はまず成り立たないと思います。

※6 「電子政府構築計画」（2003 年 7 月 17 日 各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定）

第 2 施策の基本方針

1 国民の利便性・サービスの向上

3 利用者視点に立ったシステムの整備、サービスの改善

（2）多様な手段による電子政府利用環境の整備（マルチア

クセス環境の整備)

e-Gov、各府省のホームページや電子申請システム等の国民等利用者と行政との間の情報のやり取りに係る各種システムについて、多様な手段により電子政府を利用できる環境整備を推進するため、各府省は、以下の取組を実施する。

(1) 引用者略

(2) 電子的な利用手段を持たない国民等利用者の利便性の向上を図るため、国の出先機関の施設はもとより、地方公共団体等との連携協力を図りつつ、地方公共団体の施設（公民館、図書館等）、郵便局、学校等国民に身近な施設から容易かつ安全に利用することができるよう必要な環境の整備を進める。

(3) 以下、引用者略

とは言うものの公的個人認証サービスの電子証明書の入った住基カードの所持、及び、携帯が国民に義務づけられなければ、黒田の話は現実化しないだろうから、そう簡単にはならないだろうと考えられる方も多いのではないかと思います。確かに、所持や携帯を義務づけるには立法

措置が必要であり、簡単にはいかないでしょう。しかしながら、公的個人認証サービスの電子証明書の入った住基カードを日常普通に持ち歩かないと生活がしにくくなる日は、IT立国を旗印に電子政府実現に猛進する政府のもと確実に近づいています。5年後、10年後、果たしてどうなっているか、正直言って筆者にはわかりません。

なお本稿では、公的個人認証サービスがリアルな世界でも本人確認に利用できることの可能性について、半ばセンセーショナルにする意図で警察官による職務質問を例に上げて示しました。しかし、筆者は職務質問など行政機関に対するものだけでなく、金融機関などでの本人確認にも利用する（インターネットバンキングではなく、銀行の窓口での）ことが現行法の範囲内で可能ではないかと考えています。このことについては、『研究所通信』No.13にて明らかにしたいと考えていますが、おそらくこの方法ならレンタルビデオ店でも住基カードを（正確には内蔵された公的個人認証サービスの電子証明書を）本人確認に利用することも可能になるのではないかと思います。

自治体情報政策研究所 JJ-SOUKO.com

URL : <http://www.JJ-SOUKO.com/>

E-mail : kuroda@JJ-SOUKO.com