

公的個人認証制度は必要か

2003.4.26 追記、2003.4.27 追記

■ 政府は公的個人認証には住基ネットが不可欠と言うが

政府は2003年中に、「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)に基づく公的個人認証制度をはじめるとしています。公的個人認証制度では、市町村は窓口において住民からの電子証明書発行の申請を受付け、本人確認を行った上で都道府県に通知します。都道府県は通知に基づき電子証明書を発行し、市町村は、これを住民基本台帳カードなどのICカードに格納し交付します。

行政機関への電子申請を行う際には、パソコンにこのICカードを挿入することによって、相手方に電子証明書を送ることができます。

※ 総務省は、全国実用試験の実施(2003年8~9月頃)に向け、岐阜県にシステム構築などを委託するとともに、全国実用試験の詳細や、公的個人認証法に基づく各種規程の整備を検討するための「公的個人認証サービス都道府県協議会」を2003年2月4日に、全国知事会を事務局とし、岐阜県を座長、各知事を委員として設立しています。

ところで、住民基本台帳ネットワークのスタートを前にして、国民の間に大きく広がった稼働延期を求める声に対し、片山総務大臣は「この段階でそんなことになったら、電子政府・電子自治体なんてできっこない」(2002年7月5日、閣議後記者会見)と発言しています。

住基ネットと電子政府・電子自治体とはどう関係があるのでしょうか。政府の言い分は、およそ次のとおりです。

行政機関への電子申請を国民が行うには、成りすましを防ぐ上で本人確認のための電子証明書が必要不可欠である。

国民が電子証明書を安価かつ容易く手に入れるため

には、身近な公的機関、すなわち自治体が発行するようすべきだ。

電子証明書で問題となるのは、証明の有効性である。電子証明書の発行を受けた者が死亡していたり、住所異動していれば、証明書は無効である。

この電子証明書の有効性の確認(検証)を電子申請を受けた側(行政機関)が、確実・安全・敏速に行うためには、申請者である国民の個人情報が全国的規模で、正確かつ容易く何らの障壁もなく瞬時に流通するシステムが必要だ。

全国民の個人情報を集積し、リアルタイムで更新しつづける全国センターをもつ住基ネットを利用すれば、これが実現できる。

よって、住基ネットがなければ公的個人認証制度はスタートできず、電子政府・電子自治体の目玉である電子申請をはじめることができないのである。

■ 公的機関が民間先行の個人認証業務に税金を投入で参入するのはアンフェアではないか

この言い分には、いくつか疑問点があります。

第一に、民間先行の分野に、公的機関が税金を投入し廉価なサービスを武器に参入しようとするのは、アンフェアではないかという点です。

電子証明書を発行するサービスを提供している民間事業者(民間認証事業者)はすでに存在していますし、個人向けのサービス(日本認証サービス、日本ペリサイン〔政府への電子申請には今のところ使えない?〕など)も始まっています。政府・自治体が税金を使って料金を安くし、参入しようとするのはアンフェアでしょう。

民間事業者が発行する電子証明書は手数料が高い(日本認証サービスの場合、同社のホームページによると、証明書は、有効期間1年、一枚あたり9000円(税および本人限定受取郵便代込み)だそうです)から国民は利用しにくいので、公的機関が安く提供すべだとの議論は、民業圧迫でし

かありません。民間サービスを押しつけてでも、公共機関が提供しなければならないほど国民の要望が強いサービスなら話は別ですが、そんな状況とは思えません。

特に、民間の力を大いに使って構造改革を進めていくことを方針（すでに全国津々浦々で様々な公共サービスの民間委託が始まっています）に掲げている小泉内閣の考え方と、公共機関による電子証明書発行サービスの開始とは、大きく矛盾しているのは間違いないでしょう。

蛇足ながら、電子証明書を発行する民間事業者には外資系（アメリカ系）が多いようですが、日本政府がこんなアンフェアなことをするのを果たして彼らと彼らの政府が許すとは到底考えられません。新たな日米関係悪化の火種になりそうです。

※ 以前は、公的個人認証制度による電子証明書は、一般の民間企業、例えば銀行などへの本人確認などにも使えるような話がありましたが、現在は、行政機関への電子申請か、電子証明書を発行する民間事業者への本人証明にしか使えないような話になっています。個人情報保護のためとの触れ込みのようですが、実際は何にでも使える電子証明書を公的機関が発行したのでは、いくら何でも民間事業者は納得しないだろうとの配慮からではないでしょうか。

※ 民間事業者が行政機関への電子申請にかかわる電子証明書の発行サービスを行うことによって、誰が、いつ、どこに、どんな申請を行ったか民間事業者に漏れる可能性があるから公的機関が行うのだというなら話は別ですが、そんな話は残念ながらないようです。

■ 公的個人認証制度がなくても電子政府の実現は可能

第二には、民間事業者が発行する電子証明書も行政機関への電子申請に使えるようになっており、公的個人認証制度がなくても政府の目指す電子政府・電子自治体は実現できる点です。

総務省の「電子申請・届出システムをご利用方法」には、次の記述があります。

3. 利用者の認証に関する環境について

(1) 電子署名に必要な利用者の電子証明書について 電子申

請・届出システムにより行政手続を行う場合、利用者は、電子署名を行う必要があるため、政府認証基盤（GPKI）と相互認証された認証機関から発行された電子証明書を取得する必要があります。

注1)

2002年3月現在で電子署名用証明書を発行できる認証機関

・「商業登記に基礎を置く電子認証制度」を運営する電子認証登記所

・「AccreditedSign パブリックサービス 2」を提供する日本認証サービス株式会社

「AccreditedSign パブリックサービス 2」は民間事業者である日本認証サービスが提供している個人用の電子証明書です（公的個人認証が認証機関として例示されていないのは、2002年3月現在、制度がまだスタートしていないからです）。

また、国税庁が進めている電子申告についても、同庁の説明「電子署名に関する仕様書」では「国税電子申告・納税システムを利用できる電子証明書は、政府認証基盤（GPKI）及びそれと相互認証している公的認証局又は民間認証局が発行した公開鍵証明書とする」と民間が発行する証明書も使えるような表現となっています。

ようするに、公的個人認証制度を利用しなくても（公的認証制度が始まっていない現時点でも）、行政機関への電子申請を国民が行うことは可能なのです。

このようにどちらでもOKということですから、電子申請のための電子証明書の発行をめぐる、民間事業者と公的機関とのシェア争いが起きるのは必至でしょう。もっとも第一の点で指摘したように、このままでは税金で廉価なサービスを提供する公的機関が圧勝するのは間違いないでしょう。しかし、本当にそれで良いのでしょうか。

※ 住基ネットを利用した公的個人認証を利用できるのは住民登録のある日本人（日本国籍を有する者）だけです（公的個人認証法第3条第1項）。外国人登録をしても在日外国人は使えません。在日外国人を電子申請から一律に排除するわけに行きませんから、民間事業者による電子証明書も利用可としているのかも知れません。

■ 電子証明書を発行する民間事業者への住基ネット開放の可能性

第三に、電子証明書を発行する民間事業者に、将来、住基ネットが開放されるのではないかという不安です。

現在、民間事業者に電子証明書を発行してもらうには、住民票の写し等の提出などその手続きは結構煩雑です（日本認証サービス株式会社）。政府は、住民票の写しの提出の代わりに公的個人認証の電子証明書を使えば、民間事業者への電子証明書の発行をインターネットで済ますことができ便利になると言います。しかしながら、公的個人認証の電子証明書をまず市役所の窓口で受領し、その上で民間事業者に電子証明書を発行してもらうというのですから、手続きの煩雑さが全て解決するわけではありません。また、公的個人認証に比して、民間事業者は手続きの二度手間というハンディを背負っているという不公平さは何ら解決しません。

もし、本当に手続きの煩雑さを解消し、また官民の格差を無くするというのなら、電子証明書を発行する民間事業者が、住民基本台帳で本人確認する市町村窓口と同様に住基ネットを使って本人確認できるようにする必要があります。

最近、多くの金融機関が住民票コード通知を本人確認に利用していたことが問題になっています（Mainichi INTERACTIVE 2003-4-16）が、これは金融機関が勝手にやったことではありません。「全銀協（引用者注：全国銀行協会）は金融庁と協議して利用を決め」（Mainichi INTERACTIVE 2003-2-17）ており、政府のお墨付きのもとで行われていたものです。「本人確認に使う何が悪いのか」が政府の本音なのでしょう。利子所得への適正な課税や架空名義の預金の撲滅を大義名分に、住民票コードの納税者番号制度への転用も絡め、金融機関での本人確認に住基ネットが使われるのは時間の問題でしょう。

同様に、官民格差の是正と電子証明書を発行する民間事業者における本人確認の厳格化を名目にした民間認証事業者への住基ネットの利用開放の日も、そう遠くはないでしょう。

※ 電子証明書の有効性の確認（検証）に、行政機関だけでなく民間認証事業者も公的個人認証システムを利用することが可能となっています（公的個人認証法第17条第1項）。

公的個人認証システムは失効情報を得るために住基ネットとつながりますから、当初から民間認証事業者の電子証明書のシステムと住基ネットはつながると言えなくもありません。民間認証事業者等は受領した失効情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない（同法第25条第1項）となつてはいますが、果たしてどこまで信用して良いのやら。

■ 公的個人認証に需要はあるのか

第四に、公的個人認証による電子証明書の需要は本当にあるのかという点です。

そもそも一般の国民がインターネットで行政機関に電子申請することはそんなにあるのでしょうか。住民票や印鑑証明の取得であったり、転居にかかわる手続きのために、毎日、たくさんの人が市役所を訪れます。しかし、一人の住民からみれば、こうした手続きはそんなに頻繁にあるわけではありません。年に一回必要とするかどうかの住民票をインターネットで取得したいと、前もって市役所の窓口に出向いて電子証明書をもらっておく人（電子証明書の収納容器として住民基本台帳カードの交付もあらかじめ受けておくことが必要!!）など、果たしてどれだけいるのでしょうか。

また、こうした住所にかかわる手続き以外で、市役所を訪れる住民の用件の多くは、福祉や、健康保険、年金、税金などにかかわるものです。一般に、こうした用件では、申請等の手続きであっても窓口での相談が伴う場合が普通です。インターネットで申請書を送れば済むようなものは稀でしょうし、だいたい職員からの説明なしに申請書などを満足にかける人などそう多くはないのが実情です。これは17年間にわたる市役所職員としての私の経験から得た間違いのない事実です。

民間事業者の発行する電子証明書は提出先に制限はありませんが、公的個人認証のものは行政機関など限定されています。インターネット上での商取引には使えないのです。民間事業者と公的機関とのシェア争いが起きると先に書きましたが、これはあくまで電子申請のための電子証明書発行に限っての話です。今後、政府やIT関連企業の思惑通りインターネット上での商取引が盛んになり個人認証が必要となる場面が増えたとしても、公的個人認証の利用者が増えるとは限らないのです。

このままでは公的個人認証に需要があるとは到底思えません。税金を使って公共機関が住民の電子証明書を発行する必要など果たしてどれだけあるのでしょうか。国のご意向のもと自治体が多額の経費を使ってシステムを整備しても、だれも利用せず閑古鳥が鳴いていることになるのは間違いないでしょう。公的個人認証の需要を伸ばすには、提出先の制限を無くすか緩やかにするしかありません。しかし、そうなればますます民業を圧迫することになりますから、海の向こうからのものも含めて相当な反発を覚悟しなければなりません。

※ 公的個人認証のシステムは、公的個人認証法の規定により全ての市町村で整備しなければなりません。人口が **1000** 人に満たない村であってもです。需要が見込めないからわが村は実施しないというわけにはいかないのです。政令指定都市のようなところであれば、いくら需要が小さくても電子証明書の発行が連日ゼロなんてことはまずないでしょう。しかし、小さな市町村、特に高齢化が進むところでは、1年間で数件あるかないか、下手すれば毎年発行ゼロの可能性もあります。地方交付税の削減で財政悪化が進む市町村においては、こんな無駄は到底許されません。

◆ 追記 (2003.4.26)

公的個人認証法の規定により全ての市町村が公的個人認証システムを整備しなければなりません、電子申請を受付けるにあたって公的個人認証制度による電子証明書を本人確認に利用しなければならないとの義務付けは見当たりません。市町村が、民間事業者の発行する電子証明書によるものは受付けるが、公的個人認証の電子証明書によるものは受付けないとするのは理屈上ありえるわけです。

また、こんなことも考えられます。**100** 万人以上の人口を抱える政令指定都市のA市は、厳格な本人確認(少なくともA市自身はそう信じている)に基づいてA市自身が交付した電子証明書(発行はA市を包括するB県)が添付された電子申請は信用力ありとして受付けるが、C県にある人口 **1000** 人に満たない山村D村が交付した電子証明書(発行はD村を包括するC県)が添付されたものは、電子証明書の交付が厳格な本人確認のもと行われたかどうか怪し

いとして受付けないこともありえます。

もっとも市町村のこうしたやり方を総務省が黙認することはないでしょうから、現実的にありえないと思います。しかし、市町村の自治を尊重すれば、これも「あり」のはずです。

どうしてこんなことを言うのかというと、公的個人認証による電子証明書の信用力——どこの市町村が交付したかによらず一律の信用力を持っていると世間が見なすかどうか——に疑問をもっているからです。民間事業者の中には電子証明書を世界中で毎日大量に発行するグローバル企業もあります。事故・事件を防ぐための相当な経験とノウハウが蓄積されていると見ていいでしょう。一方、年間数件交付するかどうかのD村ではどうでしょうか。機械の操作も含めて心もとないのが現実でしょう。D村が交付した電子証明書(発行はC県だがこれは機械的かつ自動的に処理するだけ。審査も交付もあくまでD村)とこうした民間事業者が発行した電子証明書と、どちらにより信用力があると世間は見るのでしょうか。

◆ 追記 2 (2003.4.27)

住基ネットを利用した公的個人認証を利用できるのは住民登録のある日本人(日本国籍を有する者)だけです。しかし、日本には多数の外国人が居住しています(外国人登録者 **2001** 年末現在 **1,778,462** 人)。こうした人たちも日本において生活を送る上で行政機関に申請を行う場合もあるでしょう。中には窓口での申請ではなく電子申請を利用したい人もいます。しかし、公的個人認証は使えません。割高で面倒な民間事業者による電子証明書を利用しなければなりません。同じように税金を納めているにもかかわらずサービスに格差があるのは不公平です。

だからといって外国人登録制度を住民登録制度と同様にネットワーク化し、かつ一元管理することによって公的個人認証が使えるようにせよとっているわけではありません。多額の税金を投入して公的個人認証制度を作ること自身——住基ネットの存在も含めて——に疑問を抱いているだけです。

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