

国民 ID 制度導入に関する提言

2011 年 1 月

(社) 電子情報技術産業協会

情報政策委員会

はじめに

現在、政府で導入が検討されている国民 ID 制度の目的は、国民生活にとって(特に、行政サービスを受ける際の)利便性・効率性の高い社会を実現することであり、また行政機関や関連企業が国民に関してどのような情報を保有し、どのように利用(運用、アクセス状況等)したか確認できる制度・仕組みを導入することにより、国民が安心して各種サービスを利用できることであると考え。この目的を実現するため、情報システムが極めて重要なインフラ機能を提供することは論をまたない。今や情報システムは単なる事務処理のための道具ではなく、企業活動・行政活動の競争力の中核をなすものである。

(社)電子情報技術産業協会ではIT企業が中核メンバとなり、産業分野のみならず行政・社会システム分野、さらに家庭に至るまで、それぞれの分野で情報化を推進することにより、国民生活の利便性や効率性、安全性等の向上に資する様々な取組みを行っている。住基ネット導入の際にも多くの貢献をし、海外の事例に関する知見も蓄積している。これまでの知見、経験に基づいて、国民 ID 制度の導入に関する提言を公表する。

提言の骨子

現在、政府において国民IDの検討が進んでおり、平成22年5月にIT戦略本部より公表された「新たな情報通信技術戦略」(以下、「新IT戦略」)にも、工程表とともに「国民ID制度」の導入が明記されている。国民ID制度導入の目的は(特に、行政サービスを受ける際の)利便性・効率性の高い社会を構築することであり、また行政機関や関連企業が国民に関してどのような情報を保有し、どのように利用(運用、アクセス状況等)したか確認できる制度・仕組みを導入することにより、国民が安心して各種サービスを利用できることと理解する。この目的を達成し、円滑な導入を図るために、IT業界として以下のとおり提言する。

1. 国民ID制度の導入に際しては、投資対効果や事務作業軽減の観点からも、導入の趣旨に沿う範囲でできる限り幅広い行政分野(電子政府)、公共・公益分野での利用を図るべきである。地方公共団体をはじめ公益事業や医療機関等の公益性の高い事業に従事する民間企業の活用も想定すべきである。新IT戦略にもあるとおり、例えば医療連携を実現し、民間の医療施設及び介護・リハビリ施設間等で総合的な地域医療連携が行うことにより、国民サービスの向上が期待できる。
2. またその際、行政の業務プロセスを見直し、無駄を徹底的に排除する「ビジネス・プロセス・リエンジニアリング(以下、BPR)」を実施すべきである。
3. 関連機関の業務連携、システム連携を早期に立ち上げるべく、「IDとしてどのようなコードを導入するか」や「IDをどの機関が利用するか」という議論と並行して、「統一した設計思想に基づくシステムの構築」を同時に進めるべきである。
4. 国民に関する情報の取扱いには、万全のセキュリティー対策を図る必要がある。行政機関や関連企業が国民に関するどのような情報を保有し、どのように利用(運用、アクセス状況等)したか確認できる制度・仕組みを導入すべきである。国民自らが、自分の情報がどのように記録・利用されているのかを確認できる仕組みを整え、記録・利用状況を監視し、不正利用をチェックできる等の対応が不可欠である。また、個人情報保護に関する第三者機関を創設し、監視体制の強化も図るべきである。
5. 国民ID制度の導入に当たっては、同制度が国民生活にもたらすメリットの明示と万全なセキュリティー対策の考え方、対応策を早急に国民に提示し、理解の醸成をはかる必要がある。そのためにも現在政府内でバラバラに行われているID(共通番号、国民ID等)の検討を一体化すべきである。
6. 国民ID制度を推進する体制を国民に示し、責任の所在や府省と地方公共団体の連携等について、国民に分かりやすい体制を構築すべきである。
7. 幅広い行政分野での利用に至るまでには、相当の期間と準備が予想されることから、この最終形に至るまでの工程表(いつ、どこまでのサービスを具体的に実現するか)を明確にすべきである。

提言

国民 ID 制度の円滑な導入に向けて

(公共・公益サービスでの幅広い利用)

世界の IT 利活用先進諸国の事例が示すとおり、電子政府の実現や国民生活の利便性・効率性のためには、国民・法人に割り当てられた ID が必要である。また、国民 ID 制度の導入効果をより享受するため、地方公共団体、医療・福祉等の公共性・公益性の高い分野における公益サービス関連企業利用も念頭に置いたルール、仕組み、システム等の設計を推進する必要がある。

その際、行政サービスの手順・規則を見直し、無駄を徹底的に排除するためのビジネス・プロセス・リエンジニアリング(BPR)を行うことが極めて重要である。

また、幅広い行政分野での利用に至るまでには、相当の期間と準備が予想されることから、この最終形に至るまでの工程表(いつ、どこまでのサービスを具体的に実現するか)を明確にすべきである。

(情報システムの連携促進)

新IT戦略にて公開された工程表にはさまざまな項目が明記されている。一方、議論の整理や国民的な理解形成とそれにもとづく制度等の具体的化までには相当程度の時間を要すると思われる。国民ID制度の導入や利活用では、行政の各種情報システムとの連携も必要であることから、導入や運用面でしっかりと設計が必須であり、この設計に基づいて段階的な実装を行うことが適当である。IT業界として、国民IDの選定の議論とシステム連携の議論を同時並行的に行う必要があると考える。

(セキュリティ対応)

国民ID制度は国民の個人情報と表裏の関係にあることから、セキュリティ面での対応が不可欠である。我が国においては、セキュリティに関する「監視体制」がなく、不正利用をチェックできないことや自分の情報がどこにあるのか把握できない等の事象が発生しており、国民の不安感を煽る一因となっている。セキュリティ確保に向けて、国民情報の保有とその管理に関する規則や漏洩・不正利用に対する罰則等を含む制度面の対応と、情報システムが有する各種セキュリティ対応技術の活用の両面で対応を検討し、広く理解を求める必要がある。さらに個人情報保護に関する第三者機関を創設し、監視体制の強化も図るべきである。

他方、例えば現在の住民票コードには利用目的に著しく厳しい制限が課せられ、民間も含めた幅広い利活用にとって限界があるという問題がある。従って制度設計にあたっては、利用の柔軟性、簡便性、制度運用の容易性やコスト等を十分考慮すべきであり、決して重厚長大な仕組みをつくることのないよう留意すべきである。

(国民的理解の醸成)

我が国では、「ID制度の導入は国民の権利を制限し、国民を監視する仕組み」というマイナスの論調ばかりが強調される傾向がある。このため「何故IDが必要なのか」について、国民のコンセンサスを得る継続した努力が必要である。国民の理解が進まない限り、国民ID制度の導入、運用が促進されないことは明らかである。国民ID制度が国民生活にもたらすメリットを明示し、情報のセキュリティー対策についての考え方に加えて、制度・システム両面での対応策を併せて提示することにより、国民に「真の姿」を周知するPRを推進すべきである。

(IDに関する議論の整理)

現在、政府において税・社会保障の共通番号や国民ID等、「ID」に関する検討が個別に行われており、国民にとって非常にわかりづらい状況になっており、至急、これを一体化することが必要である。

(推進体制)

全国への導入を推進するための体制も早急に確立する必要がある。国民ID制度を推進する体制を国民に示し、責任の所在や府省と地方公共団体の連携等について、国民に分かりやすい体制を構築すべきである。特に、現在の国民ID制度の議論に地方自治体がどの程度関与しているのかが不明である点を危惧する。住民票コードの付番の仕組みや住基ネットは国と自治体で統一されているが、新たなIDを付与するのであれば、法制度と条例の整合性確保等、国と自治体で整合させるべき項目は多い。円滑な導入・運用が図れるよう、両者が一緒に検討する体制とすべきである。

情報システムとの親和性確保に向けて

(国民IDの選定要件)

国民IDについては、国民を一意に識別する悉皆性を担保できるのであれば、どのようなものを利用しても適切と考える。ただし、既存の住民票コードを有効活用することにより、新たなコスト増加を抑制できるのではないかと思料する。その場合、住基カード等ICカードの利用が想定されるが、発行主体である自治体の事務量や1日あたりの発行許容量等、現場の負荷の増大やサービス低下に繋がらないように配慮して整備する必要がある。また住民票コードを効果的に活用するため、必要に応じて法制度の改正(利用制限の見直し等)も行なうべきである。

(利用者視点でのシステム利便性の向上)

世界に先駆けて超高齢社会を迎える我が国において、高齢者が安全にまた利便性よく行政サービスを享受できるような枠組みを当初より考えておく必要がある。国民ID制度に関連する考慮点としては、システムを自ら使用しない(または、できない)場面においても、利便性高く、安心して安全に行政サービスを享受できる仕組みとして、代理申請や職権処理を前提としたシステム利用が重

要となる。言い換えれば、家族や行政職員が本人に成り代わり手続きできるような制度設計が必要である。この際、セキュリティーの観点からは、行政サービスを享受する本人であるか否かを確認する「本人認証ポリシー」とシステムを利用するための「システム利用資格」の認可ポリシーを分けて管理できるようにし、また代理申請や職権処理が安全に行われ、それが明確に記録される仕組みを用意することが重要である。今後、国民ID制度のシステムを設計する際に、本人確認処理とシステム利用の認可処理に関する管理手法やポリシーについて明確に分けて整理した上で、具体的な方式について検討する必要がある。また検討を加速させるため、厚生労働省が実施した社会保障カード実証事業をはじめとする各種実証事業の成果も考慮すべきと考える。

(一貫した設計思想に基づく情報システム連携)

政府の工程表では、2010年度に「官民インタフェース実証実験」、2011年度に「官民連携実証実験」を実施し、2013年度には国民ID制度を導入するとしている。この工程に沿ったシステムの開発・導入に向けて、どのようなIDが採用されても対応できるシステムアーキテクチャ(設計思想)の採用が必要である。過去に政府も検討したEA(エンタープライズ・アーキテクチャ)の発想に基づき政府全体最適化を図るシステム設計・システム連携を図ることにより、個々の業務システムに与える影響を最小にできかつ段階的な拡張が可能なシステムを構築することができる。このような考え方の採用は、以下の効果をもたらすと期待される。

- 適切なアーキテクチャーと手作り部分を極力最小化することにより、保守性・運用性が向上しコスト削減につながる。
- ユニークな技術や手作りのシステムではなく、出来るだけ国際標準に基づいた製品を組み合わせてシステムを構築することにより、コスト削減が可能となる。
- 実際のユースケースを検討した使いやすいシステム構築が可能となる。

(国民IDの管理方法)

既に行政分野で利用されている番号は多岐にわたっており、電子行政を幅広く展開していくためにも分散管理方式とすべきである。各機関が自身の運営に必要な最少の情報を蓄積・管理する責任を負うことによって、不正な情報流通を防止し、プライバシー保護や情報漏れ等の被害の極小化も図ることができると考える。ただし、番号の管理方式と行政分野ごとの情報の管理方式は区別して考えるべきであり、とりわけ分散管理方式の実装に関する具体策については、慎重に検討する必要がある。

システム化のイメージ

国民や公益企業のお客様(以下、利用者)が国民ID制度導入の効果を享受するためには、セキュリティを担保しつつ政府、自治体あるいは公益的な企業の間で情報連携を促進し、利便性や行政の効率性を高める必要がある。我が国の政府機関、自治体、公益企業では個別業務用に開発された情報システムが多数運用されているが、今後はこれらのシステムを連携させることによる電子申請や「プッシュ型」サービスの提供等、利用者の視点に立った新しいサービスの展開も念頭におく必要がある。

言うまでもなく、情報の連携のためには情報システムが重要な役割を果たす。従来のように「利用者が個別関係機関のハブ」となる形態から、情報システム相互の連携による「ワンストップ・サービス」へと転換しなければならない。個別に調達してきた情報システムをどのように連携させていくか、これが国民ID制度の導入・普及に大きな影響を及ぼす。

我が国では、主要システムにおいて最適化計画が実施されたが、その効果は十分に発揮されているとは言えない現状であろう。欧米やアジアの先進諸国では、SOA(サービス指向アーキテクチャ)を用いて各機関のシステムを疎結合で接続し、分散管理されたデータを中央のハブで連携させることにより、各機関のもつ既存システムを継続して利用し、それぞれの機関がもつデータを柔軟に連携する例が報告されている。

図1は、このような情報システムの連携をイメージ化したもの(案)である。利用者は「ワンストップ・ポータル」にアクセスするだけで、必要な行政サービス、公益サービスを利用することができる。既存の情報システム(個別業務システム)を取り込むことにより、システム再構築のリスクやコストを低減しながら、利用者にとっても使いやすい「ワンストップ・サービス」を提供することを目的とする。ここで重要なのは、情報連携基盤を介した個別システムの相互連携である。この基盤により、利用者が個別システムを意識することなく、必要な情報が個別システム間でやりとりされる。もちろん、本人認証や利用資格の確認等、セキュリティ面で十分な配慮(技術面、制度面)をしつつ、情報連携を図ることが不可欠である。

図1にある「アダプタ」は、個別の業務システムと情報連携基盤の間で、整合性を保って情報交換ができるようにする仕組みである。これまで情報システムの接続で数多く利用されてきたレガシーアダプタ(X.25やLU6.1/LU6.2、FTPやSMTPといったレガシー交換用アダプタ)の他、Webサービスによる新しい連携等が考えられる。レガシーに加えて「オープン標準」を採用したアダプタを作成することにより、それぞれの個別システム、個別業務の特性に応じた連携が図れ、ベンダー依存性も排除することができる。

図2は、このようなイメージを実現するための「バックオフィス連携」をより具体的に記述した例である。「バックオフィス連携処理」では、ディレクトリ管理(提供サービスや情報のリストと本人識別情報、個別システム毎に管理している番号の対応他)、アクセス制御(利用権限の確認)、プロセス・サービス(情報の収集手順や通知手順のパターン定義)、エンタプライズ・サービス・バス(ハブ機能)、監査証跡ログ/監査機能(履歴管理)、一時保管、サービス・レジストリ機能(連携先サービスとの接続情報の管理)等が提供される。

海外では、図2に示したバックオフィス連系の仕組みに基づいて行政システムの統合を図った事例がある。JEITAとしてもこのような成功事例を参考に、日本の実情を踏まえた情報連携の仕組みを検討し、国民ID制度の導入・運用をシステム面から支援する所存である。

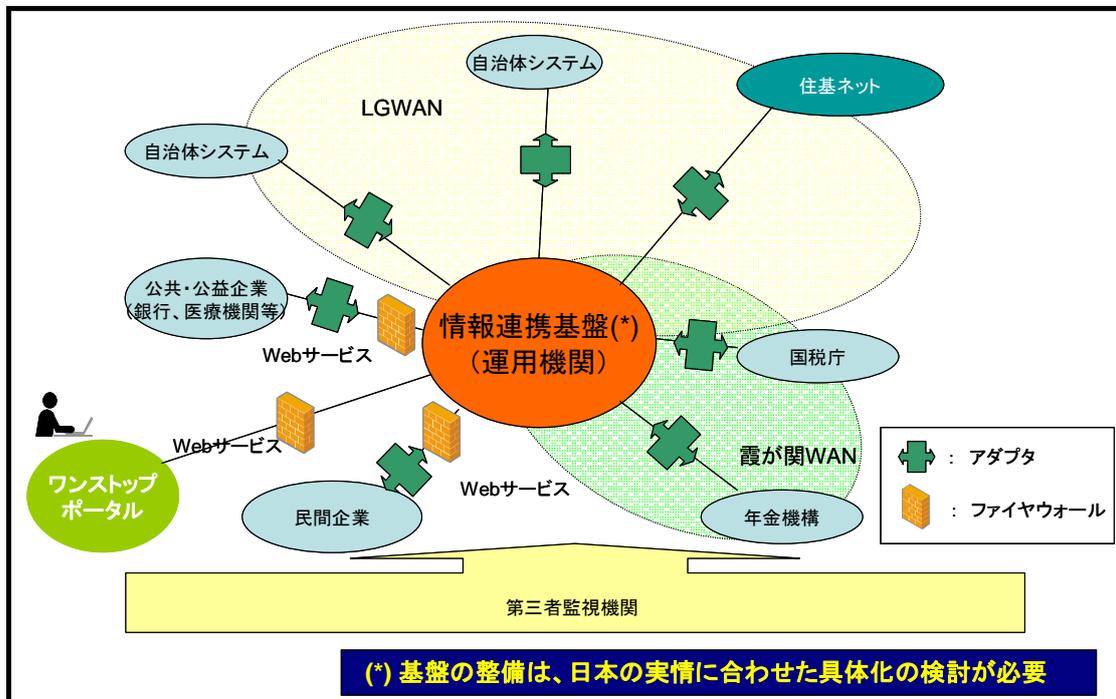


図1 システム化のイメージ(案)

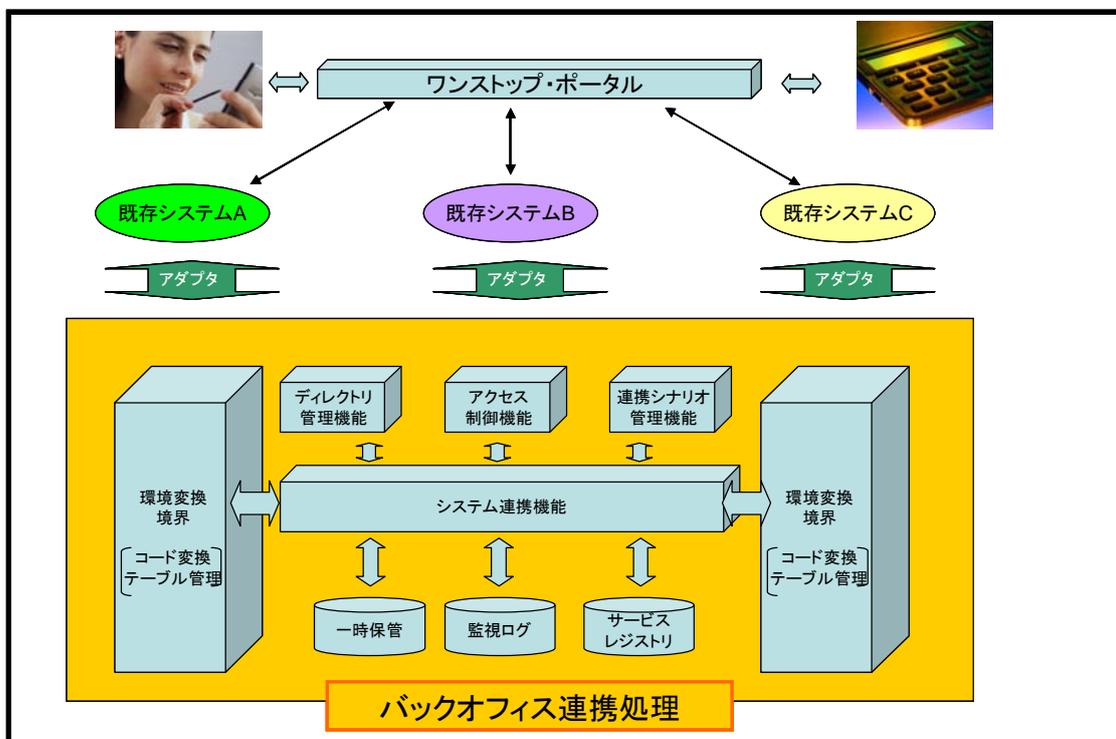


図2 システム化(バックオフィス連携)のイメージ(例)