

2024年7月3日

「マイナンバー制度の問題点と解決策」に関する提言の補足1（身元証明（身元確認）制度編）

【2024年7月補足1】

< 提言の背景（2023年10月10日提言要約版より） >

2013年5月、国会において、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（通称：マイナンバー法）」が成立し、2016年1月からマイナンバー制度の運用が開始された。2023年6月の国会では、マイナンバーカードと健康保険証（以下、保険証）との一体化と保険証廃止の法律も成立した。

マイナンバー法の目的は、「公平・公正な社会の実現、行政の効率化、国民の利便性の向上」の3つであり、その実現の必要性は疑う余地のないところである。そのためにはデジタル化の推進は必須であり、今までも多くの情報システムが設計・開発されてきた。そして、政府はデジタル化推進の要として、マイナンバーカードの普及に力を注ぎ、2023年9月24日時点で申請件数率が78.2%まで向上した。しかし、カードの普及と呼応するように、マイナンバー制度に関する問題が数多く噴出し、多くの国民が不安を持つ状況となっている。

そこで問題点を、名寄せの間違いやコンビニでの証明書誤発行といった導入初期に発生した問題と、マイナンバー制度設計の根本問題、の2つに大別して整理するとともに、その解決策を考察し提言としてまとめた。この要約版では、それぞれの問題及び解決策を以下に簡単に記すので、詳細についてはぜひ提言本文をお読みいただきたい。

【補足】

2023年10月10日に、情報システム学会は「マイナンバー制度の問題点と解決策」に関する提言を公表した。多くのマスメディアや政治家の方々に関心を持っていただき、取材や講演の機会をいただいた。今回の【補足版】では、前回の提言に書ききれなかった部分について補足する。補足のポイントは、「日本社会における身元証明（身元確認）制度はいかにあるべきか」についての考察と、それを踏まえて「マイナンバー制度における3つの本人確認機能、『身元確認』、『当人確認（認証）』、『真正性確認＋属性情報確認』はいかにあるべきか」の考察の追加である。

特に今回の補足では、身元証明（身元確認）制度のあるべき姿に焦点を絞り、深掘りを行った。その理由を以下（①～③）に述べる。

①インターネットの普及によって、対面のみならずネットを使用して身元証明書のコピーと自撮り写真をアップロードするといった方法での身元確認など、様々なシチュエーションで身元確認作業が行われるケースが増え、一言に身元確認といっても、その仕組みややり方が多様化している。そのため身元確認が不十分なまま業務が実施されているケースが散見されるようになり、様々な弊害が発生している。

その弊害の一つとして、偽造マイナンバーカードや偽造運転免許証などを使用して身元確認をすり抜けるといった、なりすまし犯罪の増加がある。（例）偽造マイナンバーカードを使用して、スマートフォンの機種変更を行い、そのスマートフォンを使用して認証を行い、不正送金などを行う犯罪である。

②マイナンバーカードは任意取得のため全国民が保有していない。加えて、昨年の提言でも触れているようにカードが非常に多機能であり、セキュリティの観点から常時携行には適さないカードである。そのことに気づいてマイナンバーカードを常時携行していない国民も少なくない（注1）。常時携行する身元証明書としては、国民皆保険制度の日本においては保険証が最有力の候補となるが、現在の保険証は形質情報の貼付がないため公式な身元証明書としては認められておらず、例外的な身元確認の手段でしかない。加えて2024年12月には保険証は廃止になる予定である。

つまり、運転免許証を持たない一定数の日本人は、身元を証明できる公式な身元証明書を常時携行しにくいのが今の状況といえる。

③現在の日本において、公式な身元証明書として認められているのはマイナンバーカードと運転免許証である（注2）。しかし、どちらも2024年時点での国民保有率は70%強であり、国民全員が保有している訳ではない。それらを持ち合わせない場合は、保険証、パスポート、社員証、各種資格証などのサブ的な書類の提示によって身元を証明するしかない。

公式な身元証明書を紛失してしまい身元証明書の再発行を依頼する場合、いうまでもないが、紛失した身元証明書に代わって、自分の身元を証明するものが必要である。それでは、マイナンバーカードや運転免許証を紛失した場合に、何を使用して自分の身元を証明すればいいのであろうか。保険証廃止後には、パスポート、社員証、各種資格証などを持ち合わせない日本国民が一定数存在することになる。この一定数存在する国民にとって、公式な身元証明書を紛失し、それらを再発行する際に身元を証明するのは至難の業である。核家族化の進行、生涯独身者の増加、国内転居者の増加、近所関係の希薄化、転職者の増加、高齢者の増加による無職者の増加などの要因により、家族や知人によって「自分が自分であることを証明してもらう」ことも難しくなっている。

上記の状況にもかかわらず、日本には全国民があまねく所有する身元証明書すなわち、きちんとした身元証明（身元確認）制度が存在しない状態といえる。今までは、それでもなんとか社会秩序を維持することができていた。しかし、すでに述べたとおり、日本社会の状況は大きく変化しており、「全国民に身元証明書を保有させ、その身元証明書を使用してこういった業務のこういった状況で、いかにして身元確認を行うのかを、国が法律とルールを定めて周知し徹底する制度」を真剣に検討し構築する必要があると考える。

そこで、本提言【補足版】では、「日本社会における身元証明（身元確認）制度はいかにあるべきか」について、2023年10月発表の提言書の検証と補足というかたちで考察し、6頁以降に記述した。

*注1：デジタル庁が2023年11～12月に実施したインターネット調査によれば、マイナンバーカードを持ち歩いている人は全体の45.8%という。

(https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/8adde791-

promotion_outline_02.pdf 参照)

*注2：団体・企業の実際の運用では、他にもパスポート、住民票などさまざまな証明書が用いられている。しかし、顔写真で本人を確認できる公式な証明書としては運転免許証とマイナンバーカードに限られる。なお、パスポートは2020年2月4日以降発行されたものは住所記載がないため、身元証明に使用できないとする場合が増えている。

<導入初期の問題と解決策に関する提言（2023年10月10日提言要約版より）>

■名寄せの事前準備と突合作業

誤った名寄せ問題は、名寄せ基準が曖昧であったことに加えて、急いで名寄せ作業を行ったことが原因となっている。解決策としては、まずは名寄せ基準を名寄せ作業開始前に明確にしたうえで、時間をかけてコンピュータと人間の目視の両方で突合作業を進めることが重要である。

問題の本質は、漢字コード（文字コードと漢字の字形）がベンダーによっても実装時期によっても異なっている点にある。その解決のためには、フリガナ（全角カタカナ）を振ることを検討すべきである。

政府は、名寄せ作業が事前準備にも突合作業にも時間を要することを認識し、決して急がせるようなことをしてはならない。

【補足】

2023年10月時点で政府が推進している名寄せ作業の根本的な問題点と解決策について提言した。指摘した問題点と解決策の妥当性については、多くの方々から賛同をいただいたが、残念ながら政府の保険証番号とマイナンバーの紐付け作業見直しには採用されていない。提言書では、「今の政府のやり方で、紐付けの総点検を実施しても、根本的にやり方が間違っているため、永久に正しい紐付けデータにはならず、未来永劫点検と紐付けミスの修正作業が終わることはない。」ことも指摘した。

提言書で指摘した通り、政府が昨年「総点検作業完了」を発表した後も、断続的に「保険証番号とマイナンバーの紐付けミス」が発見され、その都度ニュースとして報道されている。当然の結果である。問題点として指摘した通り、政府の紐付け作業と総点検作業は底なし沼に足を踏み入れ、未来永劫紐付けの修正作業を続けるしかない状況になってしまっている。今一度、根本的な名寄せ作業の見直しをお願いしたい。

■自治体とデジタル庁のITガバナンス

コンビニでの証明書誤発行の原因は単純な排他制御プログラムのミスである。修復はすでに完了したと考えられる。

ただ、この問題はITベンダーに責任があるだけでなく、自治体とデジタル庁がユーザーとし

て IT ガバナンスの力を発揮していない点にもある。人材の確保や育成、組織体制の見直しを通じて IT ガバナンス力の向上を図ることが求められる。

【補足】

残念なことに、2024年4月にまたコンビニでの証明書誤発行が発生してしまった。以前の誤発行とは原因は異なるものの、ITベンダーが開発したプログラムの不具合と、自治体とデジタル庁のITガバナンスの欠如が招いた結果である。IT人材の確保や育成には時間がかかるが、当面の対策としてITベンダーの協力を得つつ、受入テストを確実に実施する体制を早急につくるべきである。

< 制度設計の根本問題と解決策に関する提言（2023年10月10日提言要約版より） >

■用語の統一

「本人確認」には「身元確認」「当人確認」「真正性確認＋属性情報確認」の3種類が含まれる。マイナンバー制度の検討においては、「本人確認」と「ID」の2つの用語の定義が曖昧なまま議論が進められた経緯がある。それが制度への理解の妨げになっているだけでなく、制度設計の問題にもつながった。まずは、用語の統一、明確化が必要である。

■「本人確認」機能を分離した制度設計

政府は、上記の3つの本人確認機能のすべてを1枚のマイナンバーカードに実装したうえで、さらに保険証や運転免許証の一体化まで進める方針である。マイナンバーカードは耐タンパー性の高度なセキュリティをもつカードであり、マイナンバー（12桁の番号）は特定個人情報として秘匿扱いすることが求められている。一方で、身元証明書として常時携帯したり、保険証のように場合によっては高齢者施設など他人に預かってもらったりする用途にも使われる設計になっている。これでは国民がカードの取り扱いに戸惑うだけでなく、セキュリティ上も重大な問題が生じる懸念がある。

解決策としては、3つの本人確認機能を分離したうえで、ユーザーや運用面まで考慮に入れた制度を再設計すべきである。具体的には以下の3つの制度を提案する。

① 税・社会保障の一体改革のための制度

公平な社会を実現するための制度で、この実現のために税・社会保障の一体改革における真正性確認と属性情報確認で使用する「名寄せ用番号」が必要となる。現在のマイナンバーは特定個人情報として秘匿扱いにされているが、名寄せ用番号はオープンにして作業の正確性確保と効率化を図るべきである。

名寄せ用番号を現在のマイナンバーとする場合は、特定個人情報としないこと、完全な名寄せは不可能であることを周知すること、が求められる。

② 身元証明制度

日本では運転免許証やパスポートを保持しない国民の身元証明の手段がない状態にある。そこで、形質情報（通常は顔写真）が貼付されたカードを新規に発行して身元を証明する制度を構築することを提案する。この身元証明書カードの発行と引き換えに現在のマイナンバーカードは廃棄するのが望ましい。

③ 当人確認制度

サイバー空間へアクセスするための当人確認の仕組みを構築すべきである。当人確認用カードの発行も考えられるが、必ずしもその必要はなく、ログイン名とパスワード、スマホ認証といった他の手段も広く利用可能にすべきである。

■ 保険証・運転免許証の一体化

保険証を身元証明書カードと一体化することは検討対象となりうる。その場合、身元証明書カードに暗証番号を設定すべきではないが、医療機関での保険証悪用防止に限定して暗証番号を設定することは検討に値する。

マイナンバーカードの再発行には緊急時で最短5日かかることされているが、運転免許証は即日発行されている。また、大型自動車免許取得などによる書き換えや交通違反の減点管理など運用も複雑である。そのため運転免許証の一体化を進めるべきではない。

<まとめ>

1. 名寄せに関しては、名寄せ基準を作業開始前に明確にしたうえで、名寄せをする全てのデータソースの氏名と住所にフリガナ（全角カタカナ）を振り、時間をかけてコンピュータと人間の目視の両方で突合作業を進めるべきである。
2. 現在のマイナンバーを名寄せ用番号として今後も使うのであれば、特定個人情報としないことが重要である。
3. 「身元確認」「当人確認」「真正性確認＋属性情報確認」の3種類の「本人確認」機能を分離した制度に再設計すべきである。
4. 身元証明の制度を構築するために、全国民に新規に身元証明書カードを発行・配布し、現在のマイナンバーカードは廃棄すべきである。
5. サイバー空間へアクセスするための当人確認手段は、カードに拘らず、他の手段も利用可能にして再設計すべきである。
6. 新規に発行する身元証明書カードと保険証の一体化は検討に値する。
7. 新規に発行する身元証明書カードと運転免許証を一体化すべきではない。

【補足】

2024年7月時点、残念なことに提言書で提言した内容は政策には反映されず、マイナンバー制度は従前通りの設計思想のまま、本年12月の保険証廃止に向けて邁進している。昨年の提

言では、書き足りない内容もあったため、ここに補足する。テーマは、「身元証明（身元確認）制度設計の深掘り」である。前述したように、日本社会の状況が変化してきたため、全国民に身元証明書を保有させ、その身元証明書を使用して、こういった業務のこういった状況でいかにして身元確認を行うのかを、国が法律とルールを定めて周知し徹底するきちんとした身元証明（身元確認）制度を真剣に考え構築する必要がある。マイナンバー制度に関連する重要なテーマである。

1) 改めて、身元確認とは何か？

提言書の中でも定義したが、身元確認とは「信頼できる（厳密な手順で作成された）身元証明書上に貼付されている形質情報（通常は顔写真が使われる）と、目前の人の形質情報を比較チェックすることによって本人であることを確認すること」である。そのことによって、その人が実在する人物であることを確認するため、実在性確認とも呼ばれる。最近では、目前の人だけではなく、ネットで繋がった先の人の身元確認が行われるケースも増えてきた。

身元確認にとって大切なことは、①「身元証明書が、何をベースにして、いかに厳密に作成されて、いかにして本人に間違いなく交付されているか」と、②「身元証明書に貼付されている形質情報と、目前の人の形質情報の比較チェックがいかに厳密に実施されているか」、以上の2つが重要なポイントとなる。

2) 日本の身元証明書は何をベースに、いかに厳密に作成して、いかにして本人に交付されるべきなのか

①日本の身元証明書のベースは何にすべきか

日本の身元証明書のベースをどこに置くかを考える際には、現行通り戸籍法に基づいた戸籍証明書及び住民基本台帳法に基づいた住民票をベースに、基本4情報（氏名、住所、生年月日、性別）と顔写真などの形質情報のペアにするべきである。作成された戸籍証明書及び住民票を信頼するに足る原点をたどっていくと、「官の無謬性」と「出生届と母子健康手帳（妊娠届）の信頼性」にたどりつく。官の無謬性という概念的な話は別にすると、戸籍登録と住民票登録を行う際に使用する「出生届と母子健康手帳（妊娠届）」を信頼できる状態に保つことは非常に重要である。「出生届と母子健康手帳（妊娠届）」は、最終的には医師が保証するものである（極少数、医師立ち合いなし出産もあるが）（注3）。つまり、日本の身元証明書の信頼性を保つためには、医師になる人は医学部に6年間通い卒業することと、医師国家試験に合格するという高いハードル（高度な専門知識・技術と高い倫理性）を維持することが必要である。

住民票や戸籍証明書を常時保有する訳にもいかないため、「身元証明書」は持ち歩きを前提としたサブカードと、自宅保管を前提としたメインカードを用意するのがよい。サブカードは、後で具体的に提案する「新運転免許証カード」および「顔写真付き新保険証カード」の二つとし、メインカードは国民全員に保有を義務づける「新身元証明カード」とする。なお、「身元証

明書」という言葉は、メインとサブを含めた総称として使用している。

②日本の身元証明書をいかに厳密に作成すべきか

身元証明書は、厳密な手順で作成されることが必須である。官公庁もしくは警察（運転免許センター）のような公的機関のみにおいて、厳密な手順で作成することが重要である。加えて、作成される身元証明書には最大限の偽造防止対策を施す必要がある。

③いかに間違いなく、身元証明書を本人に交付すべきか

作成された身元証明書は間違いなく本人に交付することが必須である。身元証明書を作成した官公庁や警察（運転免許センター）において、対面で間違いなく本人に交付することが必須である。もしくは、本人限定受取郵便等によって間違いなく本人に交付する仕組みを用意しなければならない。

*注3：出産に立ち会った医師、助産師等が証明者となる。医師と助産師の両方が立ち会った場合は医師が証明者となる。（法務省のHP <https://www.moj.go.jp/content/001295267.pdf> 参照）

3) 身元証明書に貼付されている形質情報と、目前の人の形質情報の比較チェックをいかに行うべきか

①身元証明書に貼付されている形質情報の緻密性

身元確認の緻密性を追求するなら、形質情報は平面的な顔写真だけでなく、3D写真や虹彩、指紋などのより緻密な情報を採用して、身元証明書に貼付することが必要となる。また、それらの形質情報は身元証明書の表面に添付できないため、身元証明書に搭載したICチップに格納する必要がある。この点については、項番5)で後述するが、結論としては3D写真や虹彩、指紋などの緻密な情報のICチップへの格納は実装すべきではない。

さらに、項番8)で詳述するが、平面的な顔写真に限定した形質情報の格納は今後の検討項目とする。

②身元証明書に貼付（もしくはICチップ内に格納）されている形質情報と目前の人の形質情報の比較チェックの厳密性

形質情報の比較チェックの厳密性を担保するためには、イ)提示された身元証明書が偽造品でないことの確認と、ロ)身元証明書に貼付されている形質情報と目前の人の形質情報の緻密な比較チェックの2つが重要となる。

イ)提示された身元証明書が偽造品でないことの確認

身元証明書には最大限の偽造防止対策を施す必要がある。その実現のためには、身元証明書をICチップを埋め込み、そこに偽造防止の仕組みを格納する。そして身元確認時に、身元証明書のICチップを読み取ることができる専用機器（ハンディ端末を含む）を使用して、提示され

た身元証明書の格納情報を読み取り、偽造品でないかをチェックする仕組み作りが必要である。当然、身元確認を行う官公庁や警察官、企業の営業所、医療機関、本人限定受取郵便の配達員などの全てに、チェックのための専用機器（ハンディ端末を含む）を配置する必要がある。加えて、大規模停電などでICチップの読み取りができないケースも想定して、身元証明書カード自体にも最大限の偽造防止対策をしておくことが肝要である。

ロ) 身元証明書に貼付されている形質情報と目前の人の形質情報の緻密な比較チェック

今は、身元証明書に貼付されている形質情報と目前の人の形質情報に対して、目視での比較チェックが認められている。今後も目視での比較チェックが基本である。

身元確認の緻密性を追求するのであれば、①で述べた緻密な形質情報（3D写真や虹彩、指紋）を使用した比較チェックや、ICチップ内に格納した身元確認用電子証明書（署名用電子証明書）に設定した暗証番号のチェックをすることが有効である。しかし、比較チェックに緻密な形質情報を使用することは、プライバシー侵害や監視社会に繋がる危険性があるため、検討の初期段階から国民を巻き込んだ議論と合意が必要であり、安易に実装してはいけない。さらに、暗証番号を使用したチェックについては、あくまでも目視での比較チェックの補助として使用すべきで、利用シーンを想定した慎重な制度設計が必要であり、項番8)での今後の検討項目とした。

最近では、ネットを使用して身元証明書のコピーと自撮り写真をアップロードするといった方法での身元確認や、身元証明書をスマートフォンアプリで読み取り身元証明書に設定された暗証番号の入力による身元確認など、対面のみならずネットを使用した様々な身元確認が実施されている。身元確認を行う業務特性によって、要求される身元確認の形質情報確認の比較チェックの厳密性は異なってくるため、一律な身元確認方法を用意するのではなく、業務に要求される身元確認の保証レベルに合わせた適切な身元確認方法を確立することが肝要である。しかし、事業者・団体ごとの判断で多様な身元確認方法が提供されることは便利な反面、慎重に仕組みの設計を行わないと、身元確認のなりすまし詐欺が発生することに繋がってしまう。偽造身元証明書を使用した身元確認のなりすましによる詐欺事件は、社会問題になりつつある。

4) 身元確認には、各国の事情に合わせたメインの仕組みとサブの仕組みが必要である

人間なので、国民は一定の割合で身元証明書を必ず紛失するし、盗難被害にも遭う。紛失・盗難時に身元証明書を再発行するためには、当然であるが、身元確認を行った上で再発行することが必須である。つまり、身元証明書にはその国の歴史と特性を考慮した上で、再発行が発生することを前提として、メインとなる身元証明書とサブとなる身元証明書を用意する必要がある。

そして、常時携帯する身元証明書は、紛失・盗難の可能性が高いためサブとして制度設計しなければならない。加えて、サブの身元証明書を専用機器で読み取って身元確認を行う業務や使用ケースは、極力限定する必要がある。

一方で、メインの身元証明書は、自宅で大切に保管しながら必要に応じて使用する身元証明書として制度設計することが合理的である。そして、保証レベルの高い身元確認を行う際に必要に応じて取り出して使用するものとし、国が全国民に交付することが望ましい。

それでは、日本において、サブの身元証明書は何にすべきであろうか。前述2)の条件を満たしているものは「運転免許証」以外にはない。ただ、全国民が「運転免許証」を保有している訳ではないため別のサブが必要となる。一番の候補は「保険証」であるが、残念ながら現在の「保険証」には形質情報が存在しないため、身元証明書のサブとして使用可能とするには不十分である。そこで、サブの身元証明書として、券面に名寄せ用番号（特定個人情報でなくしたマイナンバー）を記載した「新運転免許証」に加えて、現在の保険証を見直し、運転免許証と同レベルの形質情報を貼付し名寄せ用番号と券面管理番号を追記した「顔写真付き新保険証」を発行し、サブの身元証明書として使用可能とすることを提案する。

メインの身元証明書としては、昨年提言通り現行のマイナンバーカードを廃棄して、「新身元証明書」を作成し、全国民に保有を義務づけるのが望ましい。

つまり、身元証明書のサブとメインを以下のように定め、法律等で定義し、使用ルールを定め、民間と公共機関の両方で使用ルールを徹底し、国民に周知していくことを提案する。

①日本の身元証明書のメインとサブ

日本の身元証明書は、メインは、後述する「新身元証明書」とする。サブは、「新運転免許証」と「顔写真付き新保険証」の2つとする。これ以外のものは、大震災で全てを失うなどのよほどのことがない限り身元証明書として使用することは認めないこととする。後述するが、サブとして使用する「新運転免許証」には、現在の記載内容に追加して「名寄せ用番号（特定個人情報でなくしたマイナンバー）」を追記し、運転免許証番号をICチップ内部にも格納し、カードの偽造防止対策を強化し、新たに発行する必要がある。

②身元証明書のサブ（「新運転免許証」と「顔写真付き新保険証」）

常時携行（紛失・盗難に遭いやすい）することを前提として制度設計を行うこととする。そのため、サブを身元証明書として使用できる業務は以下の5つに限定する。

イ) サブの身元証明書(新運転免許証)は、カード本来の使用目的である運転免許資格確認時の身元確認として使用可能とする。これを、サブ(新運転免許証)が使用できる例外的な保証レベルが高い業務として、法制度化する。

ロ) サブの身元証明書(顔写真付き新保険証)は、カード本来の使用目的である健康保険資格確認時の身元確認として使用可能とする。これを、サブ(顔写真付き新保険証)が使用できる例外的な保証レベルが高い業務として、法制度化する。

ハ) サブの身元証明書は、警察官からの突然の職務質問など身元証明書の常時携行性が求められるケースで使用可能とする。

ニ) サブの身元証明書は、メインの身元証明書や別のサブの身元証明書を再発行する際の身元

証明書として使用可能とする。これも法制度化が必要である。

ホ) 法令(本提言【補足版】では、メインの身元証明書を使用した身元確認業務とそのやり方について、ルール化し法制度化することを提案している。後述③を参照)等に定めない図書館貸出カードの作成やスポーツクラブ会員証作成、ポイントカード作成など、要求される保証レベルが低い身元確認業務に限定して、サブの身元証明書を使用可能とする。

③身元証明書のメイン(「新身元証明書」)

常時携行は紛失・盗難に遭いやすいので、メインの身元証明書は常時携行を前提としない制度設計を行うこととする。また、保険証機能や運転免許証機能などのカードの運用方法が異なる機能を、メインの身元証明書に搭載してはいけない。保険証は高齢者施設において職員が利用者から預かって使用する場合があり、運転免許証は運送業を職業にする人は常時携行する必要があるからである。これらの制度設計の条件が満たされることが、メインの身元証明書が身元確認の保証レベルの高い業務(銀行口座開設時の身元確認や携帯電話契約時の身元確認、本人限定受取郵便の受取時の身元確認業務など)において使用可能となる第一歩である。

そして、メインの身元証明書の使用が要求される保証レベルの高い身元確認業務は、官公庁、医療機関、民間企業等の対象となる全ての業務を国が洗い出し、法制度化することを提案する。洗い出した身元確認業務毎に、保証レベルを明確に定義し、身元確認のやり方をルール化し制度化する必要がある。作成したルールについては、必要な法律も制定し、関係する機関全てに周知して徹底しなければならない。当然、その法制度に違反した際の罰則規定の制定も必要である。いうまでもないが、サブの身元証明書を再発行する際の身元証明書としても使用可能とすることを法制度化する。加えて、メインの身元証明書は、法制度化した身元確認業務以外では使用不可とする。

それでは、「新身元証明書」の機能はいかにあるべきなのであろうか。まず、本人確認(認証)機能は入れ込むべきではない。マイナンバー制度で実装されている本人確認(認証)機能は、カードを所有物認証の所有物として使用しているが、カードへの実装を止めてスマートフォンのみで全て対応すべきである(注4)。加えて、前述したように運転免許証機能や保険証機能などの運用方法が異なる機能や、常時携行の必要がある機能も搭載すべきではない。去年の身元証明書カードの提言時は、「新規に発行する身元証明カードと保険証の一体化は検討に値する」と提言した。今回改めて検討した結果としては、保険証は「顔写真付き新保険証」に変更し、身元証明書のサブとして残すことが合理的であるとの結論に達したので、前言を撤回する。「新身元証明書」は現実世界の「実印と印鑑登録証(印鑑登録カード)」と同様に、常時携行はせずに、普段は自宅に大切に保管しておき、必要に応じて取り出して使用する仕組みとして設計する必要がある。

「新身元証明書」は、以下の図1に示す内容を記載するカードとし(注5)、デジタル化推進のための名寄せ用番号(特定個人情報でなくしたマイナンバー)を国民に通知するためのカード、つまり真正性確認のために使用するカードとしても利用できるように提案している。

蛇足かもしれないが、マイナンバー制度が導入されたことによって、マイナンバーと基礎年金番号が名寄せされ、紐付けが実施され、年金手帳も廃止となった。基礎年金番号とマイナンバーとの紐付けの正確性を、国民が自ら確認できるようにする意味も含めて基礎年金番号を新身元証明書カードには記載することを提案している。

【図 1 新身元証明書カードの記載内容】

- 「身元証明書カード」の券面管理番号
- 名寄せ用番号（特定個人情報ではなくしたマイナンバー）
- 基礎年金番号
- 氏名（フリガナ有り）
- 住所
- 生年月日
- 性別（※身元証明書から削除することは検討に値する）
- 顔写真
- カードの有効期限
- その他（臓器提供意思表示など、今後の検討項目）

④身元証明書に必要な機能（その1）：券面管理番号

身元証明書には券面管理番号をメイン、サブに関係なく必ず付番し記載する必要がある。紛失・盗難時に再発行した際に、古い身元証明書を使用不可として扱い、再発行の身元証明書のみを使用可能として判断するためである。ちなみに、現行の保険証の記号番号・保険者番号は券面管理番号ではないため、再発行しても同じ番号が記載される。一方、運転免許証やパスポートには券面管理番号が記載されているので、再発行になった場合は番号が変更になる。そのため、どちらが新しい運転免許証やパスポートなのかを区別することが可能になっている。

⑤身元証明書に必要な機能（その2）：名寄せ用番号

いうまでもないが、3つの身元証明書の紐付けは必須である。この紐付け作業は、特に完全性が求められることになるため、昨年10月に提言した名寄せ方法に従って慎重に行う必要がある。慎重な名寄せを実施した際には、その名寄せ作業の確実性を確認するために、3つの身元証明書には図1に示した「名寄せ用番号（特定個人情報でなくしたマイナンバー）」を券面に記載する必要がある。この番号を使用することによって、身元証明書の再発行作業も、確実かつ迅速に実施することが可能となる。現在の「運転免許証」券面にも新たに「名寄せ用番号（特定個人情報でなくしたマイナンバー）」を記載する必要があるため、前述したように提言したサブとなる「運転免許証」を「新運転免許証」と記述している。

⑥身元証明書に必要な機能（その3）：ICカード化

身元証明書にICチップを埋め込み、偽造防止対策と券面管理の目的に限って使用することを提案する。偽造防止対策と券面管理用のICチップを搭載した場合、その身元証明書が偽造されたカードか否かを判断するための専用機器を導入し、官公庁や警察官、企業の営業所、医療機関、本人限定受取郵便の配達員などに対して配置することが必要であるのは前述のとおりであ

る。専用機器では、身元証明書の偽造を確認すると同時に、ICチップ内に格納された「券面管理番号」を使用して、その身元証明書が最新の使用可能なカードであるか否かのチェック（紛失・盗難された古いカードでないことのチェック）も行う。つまり、身元確認業務を行う際には、目視で形質情報の比較チェックを行う前に専用機器を用いた身元証明書の偽造確認と券面管理番号チェックを実施することを必須とする。例外は、前述の②ホ）に示した法令に定めない保証レベルの低い業務にサブを使用する身元確認業務のみである。

繰り返すが、ICチップに緻密な形質情報や身元確認情報、身元確認用電子証明書（署名用電子証明書）を格納して暗証番号でアクセスできる仕組みは実装しない（一部の実装可能性のある項目については、項番8）の今後の検討項目の中で詳述したので参照していただきたい）。

【表1 新たな身元証明書の種類と特徴】

項目	身元証明書		
	メイン	サブ	
券面名称	新身元証明書	新運転免許証	顔写真付き新保険証
券面の記載内容	図1を参照	現在の運転免許証の記載内容に以下の項目を追加 ・名寄せ用番号（特定個人情報でなくしたマイナンバー） ※運転免許証番号が券面管理番号を兼ねる	現在の保険証の記載内容に以下の項目を追加 ・券面管理番号 ・顔写真 ・名寄せ用番号（特定個人情報でなくしたマイナンバー）
券面の所持方法	自宅で大切に保管して、必要な際に取り出して使用	常時携行	常時携行
使用できる身元確認業務	<ul style="list-style-type: none"> ・要求保証レベルの高い業務は、官民を問わず全て対象とする。 ・サブの身元証明書再発行業務を含めて、対象とする全ての身元確認業務について、法制度で身元確認方法を定め、定めた業務以外での使用は禁止とする。 （例）携帯電話契約業務、金融機関口座開設業務、本人限定郵便引渡し業務、確定申告業務など	<ul style="list-style-type: none"> 【専用機器で偽造されていないことと券面管理番号を確認】 ・運転免許資格確認 ・職務質問 ・メイン、サブの身元証明書の再発行 <ul style="list-style-type: none"> 【専用機器で偽造されていないことと券面管理番号の確認はなし】 ・要求保証レベルの低い業務 （例）図書館貸出カード発行、スポーツ施設会員証発行、ポイントカード発行など	<ul style="list-style-type: none"> 【専用機器で偽造されていないことと券面管理番号を確認】 ・健康保険資格確認 ・職務質問 ・メイン、サブの身元証明書の再発行 <ul style="list-style-type: none"> 【専用機器で偽造されていないことと券面管理番号の確認はなし】 ・要求保証レベルの低い業務 （例）図書館貸出カード発行、スポーツ施設会員証発行、ポイントカード発行など
券面のICカード化	カード偽造防止と券面管理番号格納目的でICチップを使用する。 ICチップ内に身元情報は格納せず、暗証番号の設定はしない。（一部、今後の検討項目あり）	同左	同左
ICチップを使用した偽造と券面管理番号チェック専用機器利用	全業務で必須	要求保証レベルの低い業務を除いて、必須	同左
券面の偽造防止対策	最大限の対策を行う	同左	同左

さて、マイナンバー制度を今の制度設計のまま推進してしまうと、サブの身元証明書がなくなるという事態が発生する。保険証を廃止し、今のマイナンバーカードに運転免許証を一体化し、運転免許証を返納してしまった（無職でかつ旅券を保有しない）国民がマイナンバーカードを紛失・盗難した場合、マイナンバーカードを再発行する際の身元確認はどうするのか、しっかりと検証する必要がある。そうでないと、再発行するためには、マイナンバーカード発行時にその人の「3D写真と虹彩、指紋情報を取得し、データベースに登録すること」が必要という事態になりかねないからである。この懸念については、次節5)で詳しく述べる。

*注4：本提言【補足版】は「身元確認」に焦点を当てて考察したもので、「本人確認」については詳細な提案を行っていない。ただ、本人確認においても様々な業務の本人確認の保証レベルを国が定義してルール化する必要がある。所有物認証の媒体が必要なケースでは身元証明書を兼ねたマイナンバーカードは使用せず、原則としてスマートフォンで対応すべきであるとしたが、本人確認業務では、業務の要求する保証レベルに応じて、所有物認証だけではなく、「IDとパスワード」方式（知識認証）や生体認証など様々な仕組みを検討することが肝要である。また、高齢者などデジタル処理を困難とする利用者についてはアナログ対応を残す必要もある。

*注5：「新身元証明書」カードの記載内容に「性別」をあげている。基本4情報をベースにしているため「性別」をあげているが、身元証明書から削除することは検討に値する。

5) プライバシー侵害と監視社会の懸念

前述したように、今のマイナンバー制度のままだと紛失や盗難に遭ったマイナンバーカードを再発行する際に、自分の身元を証明する身元証明書を持っていない国民が一定数発生することになる。そして、再発行時の身元確認も含めて、身元確認を厳密に実施しようとするほど、国民は国のデータベースに3D写真や、指紋情報を登録する必要があるため、プライバシー侵害や監視社会の懸念が増加することに繋がる。繰り返しになるが、国が管理するデータベースや身元証明書内のICチップに、3D写真や虹彩、指紋情報などの緻密な形質情報を保有するような仕組みを構築してはいけない。

そのためには、まず身元証明書としてメインとサブを用意することが必須である。加えて、業務の重要性に合わせて、必要とされる身元確認のレベルとそれに見合った確認方法（メインとサブの使い分けを含む）を決めて使い分ける社会的な仕組みを構築する必要がある。

例えば、身元証明書の情報（券面上とICチップ内）と目前の人との確認を、

- ・形質情報の比較チェックは目視のみにするのか機器を使用した確認をするのか
- ・形質情報の比較チェックは平面的な顔写真のみにするのか緻密な形質情報を使用するのか
- ・対面確認のみにするのかネットでの確認も可能とするのか

など、どのような業務に対してどのような仕組みを構築するかについて慎重に検討し、プライバシー侵害に配慮しつつ国としてルールを定めることが必要である。

6) 1枚のカードや1つのスマートフォンで、全ての本人確認機能ができることの懸念

上記のように整理してみると、3つの本人確認機能を、1枚のカードや1つのスマートフォンでできる社会を構築することは非常に危険であることが見えてくる。本来は身元確認だけでも、業務が求める本人確認の保証レベル毎にそのやり方を変えていく必要があるし、本人確認の際に媒体（カードやスマートフォン）を使用する場合はその媒体の使用方法や、媒体の紛失・盗難時の運用方法まで細かく決めていく必要があるからだ。乱暴に、1枚のカードと1つのスマートフォンで、便利だからといって全ての本人確認機能ができるといふ安易な方向に流れてはいけない。現実世界の印鑑の使用に例えると、便利だからといって全ての業務を「実印+印鑑登録証明書」で本人確認を行い、常に「実印+印鑑登録証（印鑑登録カード）」を携行させる仕組みにしてしまうことと同義である。

日本のデジタル化の推進と今のマイナンバーカードの導入は、本来全く関係がない。マイナンバーカードがなくても、デジタル化はいくらでも推進できる。その証拠に、実際にデジタル先進国をみても、日本が推進中のマイナンバーカード（3つの本人確認機能+保険証機能+運転免許証機能）を導入している国は、世界中のどこにも存在しない。

デジタル化を乱暴に、拙速に進めてはいけない。デジタル化はプライバシー保護とセキュリティ確保とを両立させながら進めていく必要がある（注6）。今のマイナンバー制度の設計は「便利になる」という掛け声の背後で、利便性優先という言葉にかこつけてそれらを疎かにしてしまっている。

*注6：参考までに、「セキュリティと他の優先事項のトレードオフに直面した場合、答えは明確です。セキュリティを優先してください。」という Microsoft 社 CEO のサティア ナデラ氏発言の内部メモを紹介しておきたい。今のマイナンバー制度への警鐘として、非常に示唆に富んだメッセージである。（出典：

<https://news.microsoft.com/ja-jp/2024/05/13/240513-prioritizing-security-above-all-else/#:~:text=%E3%82%BB%E3%82%AD%E3%83%A5%E3%83%AA%E3%83%86%E3%82%A3%E3%81%A8%E4%BB%96%E3%81%AE%E5%84%AA%E5%85%88,%E3%81%93%E3%81%A8%E3%82%92%E6%84%8F%E5%91%B3%E3%81%97%E3%81%BE%E3%81%99%E3%80%82>

<2024.5.19 参照>

7) まとめ：身元証明（身元確認）制度設計における重要なポイントを整理する

①日本の身元証明書は、再発行業務を考慮して、メインとサブを用意する必要がある。そして、以下の3つに限定するべきである。

イ) メインの身元証明書：「新身元証明書」

・記載内容

券面管理番号、名寄せ用番号（特定個人情報でなくしたマイナンバー）、基礎年金番号、氏名（フリガナ有り）、住所、生年月日、性別（削除することも検討に値する）、

顔写真、カードの有効期限、その他（臓器提供意思表示など、今後の検討項目）

・ IC カード化

偽造防止のため、専用機器のみで判別できる IC カード化を行う。IC チップ内には、券面管理番号を格納し、専用機器を使用して券面管理番号の最新チェックをオンラインで行える仕組みを用意する。

ロ) サブの身元証明書：「新運転免許証」

・ 記載内容

既存の運転免許証の記載内容に加えて、“名寄せ用番号（特定個人情報でなくしたマイナンバー）”を記載したカードを新規発行する

・ IC カード化

偽造防止のため、専用機器のみで判別できる IC カード化を行う。IC チップ内には、運転免許証番号（券面管理番号）を格納し、専用機器を使用して運転免許証番号（券面管理番号）の最新チェックをオンラインで行える仕組みを用意する。

ハ) サブの身元証明書：「顔写真付き新保険証」

・ 「顔写真付き新保険証」の記載内容

既存の保険証の記載内容に加えて、“名寄せ用番号（特定個人情報でなくしたマイナンバー）”、“券面管理番号”、“顔写真”を記載したカードを新規発行する

・ IC カード化

偽造防止のため、専用機器のみで判別できる IC カード化を行う。IC チップ内には、券面管理番号を格納し、専用機器を使用して券面管理番号の最新チェックをオンラインで行える仕組みを用意する。

※ 「外国人在留カード」については常時携行する必要があるため、「外国人在留カード」と「新身元証明書」の一体化は行わず、別々に発行する。

②身元証明書には、本人確認（認証）機能は一切実装しない。国が用意する本人確認（認証）手段に、所有物認証の媒体が必要であれば、全てスマートフォンでの実装とする。具体的には、スマートフォンに利用者証明用電子証明書を格納し暗証番号を設定する実装とする。なお、本人確認（認証）手段は、スマートフォンを使用した所有物認証だけに限定する必要はなく、スマートフォンへの利用者証明用電子証明書の格納は国民の任意選択とするべきである。国が用意する本人確認（認証）手段は、業務に要求される保証レベルに合わせて、アナログで対応することを含めて、所有物認証・知識認証・生体認証などの認証手段の中から最適な仕組みを用意するべきである。

③サブは常時携行することを想定し、メインは自宅で大切に保管して必要に応じて使用する仕組みを用意する。

④サブの「新運転免許証」と「顔写真付き新保険証」は、前述の4)②で述べた5つの業務に限定して使用可能とする。以下に、5つの業務における身元確認の手順についてまとめる。

イ)「新運転免許証」を使用した警察官による資格確認業務

まず、警察官が携行する専用機器（ハンディ端末）を使用して、「新運転免許証」が偽造品か否かの確認（ネットに繋がらない場合も想定して、身元証明書の券面には偽造防止対策のための加工も必要である）と、記載されている「運転免許証番号（券面管理番号）」を使用して身元証明書が最新の使用可能なものであるか否かを確認する。次に、貼付されている顔写真と目前の人を目視で比較チェックして身元確認を行う。その後、資格確認業務を、運転免許証番号を使用して行う（この資格確認業務のデジタル化も実施する）。

ロ)「顔写真付き新保険証」の医療機関窓口での資格確認業務

まず、「顔写真付き新保険証」を医療機関窓口で使用する場合は、窓口に設置されている専用機器を使用して、偽造品か否かの確認（専用機器がネットに繋がらない場合も想定して、身元証明書の券面には偽造防止のための加工も必要である）と、記載されている「券面管理番号」を使用して身元証明書が最新の使用可能なものであるか否かを確認する。次に、貼付されている顔写真と目前の人を目視で比較チェックして身元確認を行う。その後、資格確認業務を、記号番号・保険者番号を使用して行う（この資格確認業務のデジタル化も実施する）。

ハ)警察官からの突然の職務質問時の身元確認

まず、提示された「新運転免許証」もしくは「顔写真付き新保険証」が偽造品か否かの確認（ネットに繋がらない場合も想定して、身元証明書の券面には偽造防止のための加工も必要である）と、記載されている「券面管理番号」を使用して身元証明書が最新の使用可能なものであるか否かを確認する。次に、身元証明書に貼付されている顔写真と目前の人を目視で比較チェックして身元確認を行う。

ニ)紛失した身元証明書の再発行時の身元確認

まず、再発行を行う窓口では、設置されている専用機器で、提示された身元証明書が偽造品か否かの確認（ネットに繋がらない場合も想定して、身元証明書の券面には偽造防止のための加工も必要である）と、記載されている「券面管理番号」を使用して身元証明書が最新の使用可能なものであるか否かを確認する。次に、身元証明書に貼付されている顔写真と目前の人を目視で比較チェックして身元確認を行う。その後、紛失した身元証明書の再発行業務を行う。

ホ)法令に定めない保証レベルの低い業務での身元確認

この身元確認業務においては、専用機器を使用した偽造チェックや券面管理番号チェックは行わず、券面に施された簡易な偽造防止対策の確認のみを行う。次に、身元証明書に貼付されている形質情報と目前の人を目視で比較チェックして身元確認を行う。この場合の身元確認は、法令で定めた公式の身元確認を実施したこととしては扱わない。その後、スポーツクラブ会員登録や図書館貸出カード登録のような、法令で定めない保証レベルの低い業務処理を行う。

⑤メインの「新身元証明書」は、図1に示したように名寄せ用番号（特定個人情報でなくした

マイナンバー)などを記載したカードを作成し、全国民に交付する。そして、今後の活動として必要となるのは、現存する様々な身元確認業務を全て洗い出して整理し、各々の業務の保証レベルを明確化し、保証レベル毎の身元確認方法を定義し、法制度化することである。「新身元証明書」を使用した身元確認は、法制度で規定した業務以外での使用は禁止する。なお、ネットでの「新身元証明書」の使用を認める際には、セキュリティに配慮した特別な仕組み構築の検討が必要である。中途半端な仕組みを構築してしまうと、なりすまし犯罪の温床になる危険性があるため、利便性優先ではなく慎重な検討をする必要がある。

法制度化した内容は、民間企業か公的機関かは問わず関係するあらゆる組織に対して周知徹底する活動を行う必要がある。加えて、メインの「新身元証明書カード」の使用方法は、国民が混乱しないように、その使用方法について周知徹底する活動が必要である。マイナンバーカードのように、「便利だから使え」という乱暴な説明を繰り返してはいけない。国民が混乱し反感を買うだけである。

「新身元証明書」を使用した身元確認は、必ず以下の手順を踏む必要がある(絶対に手順を省略してはいけない)。まず、提示された「新身元証明書」が偽造品か否かの確認(ネットに繋がらない場合も想定して、身元証明書の券面には偽造防止対策のための加工も必要である)と、記載されている「券面管理番号」を使用して身元証明書が最新の使用可能なもの(盗難品や拾得品でないもの)であるか否かを確認する。次に、「新身元証明書」に貼付されている顔写真と目前の人を目視で比較チェックして身元確認を行う。その後、法制度で許可された業務処理を行う。

⑥「身元証明書」のICチップ化については、慎重に検討する必要がある。ICチップ内の情報にアクセスするための暗証番号を設定し、内部に格納された緻密な形質情報や身元確認情報、身元確認用電子証明書(署名用電子証明書)を使用する仕組みの構築は、プライバシー侵害に繋がる恐れがあるため、基本的には実装しない(今後の検討項目として項番8)で、一部実装に値する仕組みについて詳述したので参照していただきたい)。しかし、「身元証明書」が偽造品か否かのチェックと盗難品・拾得品か否かのチェックは重要であり、その目的に限定してICチップ化を行い、専用機器を設置して偽造チェックと券面管理番号チェックを行う仕組みの構築は必要である。読み取った「身元証明書」が、「新身元証明書」なのか、「新運転免許証」、「顔写真付き新保険証」なのかの区別ができる仕組みの実装も必要である。加えて、「身元証明書」の偽造防止対策は専用機器がネットに繋がらないケース(ICチップが読み取れないケース)を想定して、目視で判別できるカードの偽造防止対策も必須である。

⑦身元確認のみならず本人確認(認証)についても、様々な業務毎の本人確認の保証レベルを国が定義して、その保証レベルに見合った確認方法を国がルールを作成し、民間企業や公的機関を問わず関係する全ての組織に周知し徹底する必要がある。

現行の身元確認業務では、例えば、銀行口座の開設時の身元確認、携帯電話の契約時の身元

確認、確定申告のための身元確認（同時に真正性確認も行われる）、本人限定受取郵便の受取り時の身元確認などに、現在は運転免許証を身元証明書として使用することが認められている。しかし、これらは身元確認の保証レベルが高い業務である。そのため、今後は全てメインの身元証明書のみ限定して使用可能とするべきである。

同様に当人確認（認証）の業務においても、業務が要求する保証レベルに見合った当人確認（認証）方法を国がルール化する必要がある。例えば、保証レベルの高い当人確認（認証）方法として所有物認証を採用し媒体を使用するケースがある。現在のマイナンバー制度では、マイナンバーカードを媒体として使用する設計になっている。しかし、身元証明書を兼ねたカードをその媒体として使用すべきではない。なぜなら、身元証明書自体の扱い方、使用方法、所持方法に影響を与えてしまい、身元確認自体の信頼性を損なう危険性があるためである。カードではなくスマートフォンだけで対応すべきである。昨年10月に提言したように、今のマイナンバーカードは廃棄し、使用は認めないことにすべきである。

⑧身元確認の緻密性を過度に高めようとすると、国が全国民の形質情報（3Dの顔写真や虹彩、指紋情報など）をデータベースや身元証明書内のICチップ内に保存することになり監視社会に繋がることに留意すべきである。監視社会に繋がる仕組みを設計してはいけない。加えて、国が提供する当人確認（認証）機能は利用範囲を限定し、全ての当人確認（認証）の情報が国に集中するような仕組みも作ってはいけない。

⑨身元証明（身元確認）制度とは間接的な関係であるが、今の名寄せ方法は見直すべきである。昨年情報システム学会の提言に従って、再度名寄せ作業をやり直す必要がある。デジタル化は、名寄せ用の番号であるマイナンバーと他の情報が正しく紐付いているという土台の上に構築されていくものである。土台がボロボロで、情報の紐付けの正確性が担保されていない状態では、デジタル化の推進そのものの大前提が揺らいでしまうからである。

⑩マイナ保険証を使用した保険証の資格確認や確定申告時の医療費控除、医療機関間での診療情報の連携、保険証の不正使用防止などの仕組みは、今回提案した「顔写真付き新保険証」を使用して「記号番号・保険者番号と名寄せ用番号（特定個人情報でなくしたマイナンバー）を紐付けて情報連携」をすれば十分に実現可能である。

⑪「新身元証明書」は、普段は自宅に大切に保管しておき必要に応じて取り出して使用するカードであることを、国民全員に周知し徹底する必要がある。現在、同様の使用方法をしているカードに「印鑑登録証（印鑑登録カード）」がある。この際、「新身元証明書」に「印鑑登録証（印鑑登録カード）」機能を一体化し、役所で印鑑登録証明書を発行する際に使用するカードを「新身元証明書」に限定することを提案する。「印鑑登録証（印鑑登録カード）」を廃止し、「新身元証明書」に一体化することによって、国民に対してカードの取扱いの重要性を周知し徹底

することに繋がるからである。

8) 今後の検討項目

本提言【補足版】の提案によって、日本社会に必要な信頼性の高い身元証明（身元確認）制度全体の骨格を示すことができたと思う。しかし、提案した身元証明（身元確認）制度を実現したとすると、現在、対面やネットで行われている身元確認のいくつかが実施不能になることに気づかれたのではないかと思う。つまり、現在行われている身元確認の中には信頼性の低い「曖昧な身元確認」が散見されるということである。以下に、現在行われている「曖昧な身元確認」の例をあげる。

(例1) 対面で、身元証明書上の顔写真と目前の人の顔写真を比較する身元確認のケース

- ・身元証明書が偽造品であることを見抜けない（昨今話題の、偽造身元証明書を使用して携帯電話契約を変更してしまい、本人になりすましてしまう詐欺行為）
- ・身元証明書が盗難・拾得品であり、再発行された身元証明書が別にあることを見抜けない

(例2) ネットで、アップロードされた身元証明写真と自撮り写真を比較する身元確認のケース

- ・身元証明書が偽造品であることを見抜けない
- ・身元証明書が盗難・拾得品であり、再発行された身元証明書が別にあることを見抜けない

(例3) ネットで、スマートフォンアプリで読み取った身元証明書と暗証番号を使用した身元確認のケース

- ・暗証番号を入力した人が、本人であるとは限らない
- 例えば、高齢者施設でマイナ保険証と暗証番号を従業員が預かっているケース
- 他の例では、拾得したマイナンバーカードケースに暗証番号を書いた付箋が貼ってあったり、誕生日などの簡単な暗証番号を設定してしまっているケース

(例4) 他人の健康保険証を使用して、医療機関で保険診療を受けるケース

- ・既存の保険証には顔写真がないため、簡単になりすまし利用が可能である

以上の例のように、「曖昧な身元確認」が原因となり、保険診療のなりすまし利用や携帯電話のなりすまし契約など、多くの不正行為が発生している状況にある。

それでも、これまでは身元確認にかかわる日本社会の秩序はなんとか維持することができていた。しかし、ネットが普及しグローバル化が進んだ現代社会では、多様で「曖昧な身元確認」が数多く行われてきており、それに起因した不正行為が増え、社会秩序の維持が難しくなっている。そこで、本提言【補足版】では、それらの不正行為の発生の元となる「曖昧な身元確認」を根絶するための身元証明（身元確認）制度全体の骨格を提案した。

提案した身元証明（身元確認）制度を実現しようとする、今度は「今までやっていた身元確認方法が実施不可能となり、利用者は不便になり、サービスレベルが低下してしまうので困る。利便性向上を妨げるし、デジタル化の流れに逆行する提案だ。」という反対意見がでてくる

ことが予想される。本提言【補足版】で提案しているのは、保証レベルの高い業務については、そういった声を全て集めて、身元確認方法を整理・ルール化し、徹底する必要があるということだ。身元確認業務のニーズを全て吸い上げて、メインの「新身元証明書」の使用ルールと実装内容を適宜見直し、決めていく必要がある。国が身元確認業務の利便性優先（デジタル化優先）に配慮をし過ぎてしまい、「曖昧な身元確認」を容認することによってなりすまし犯罪の発生を増加させてしまい、その発生原因を民間事業者の自己責任に委ねるような進め方や制度設計をしてはいけない。

身元確認業務の利便性と信頼性のバランスを図るために、今後さらに議論を深める必要があると思われるのは、以下の4点である。

① 「3つの身元証明書の偽造チェックと券面管理番号チェック機能を、専用機器だけでなく、スマートフォン用の専用アプリでも実施可能とするか否か。」

これは検討に値するが、次の点に留意する必要がある。このスマートフォン用の専用アプリの使用可能者は、法令で定められた業務の対象者に限定し、専用機器の設置と同様にきちんと管理する仕組み作りが必須である。身元確認の信頼度を高める条件は、対面で身元確認を行っていることにあるからである。

② 「3つの身元証明書のICチップ内に、形質情報や身元確認情報、身元確認用電子証明書（署名用電子証明書）を格納し暗証番号を設定して、専用機器に限定して読み出し可能とするか否か。」

これも検討に値するが、検討する際には以下のイ）～ニ）の事柄に留意する必要がある。

イ）身元確認の際に、身元確認用電子証明書（署名用電子証明書）に対して設定された暗証番号チェックを加えれば、目視によって券面上の顔写真と目前の人を比較チェックする場合より身元確認の信頼度は向上する。そのため、身元確認用電子証明書（署名用電子証明書）を暗証番号チェックの目的に限定して身元証明書のICチップ内に実装することは検討に値する。例えば、目視チェックで別人の疑いを感じた人に対して念のために暗証番号入力をお願いするといった使用方法や、より信頼度の高い身元確認が求められるシーンでの使用が考えられる。ただし、暗証番号入力によるチェック作業が目前の人をなりすまし犯罪の犯人扱いするような誤解を与えてしまう可能性もあるため、利用シーンを慎重に検討した上で業務設計を行うことが肝要である。

加えて、身元確認用電子証明書（署名用電子証明書）による暗証番号チェックは、本人確認（認証）としても仕組み的には利用可能である。しかし、昨年 の 提言書 で 提案 した よう に、使用目的の違いから運用方法の異なる身元確認機能と本人確認（認証）機能は1枚のカードに実装してはいけない。身元確認用電子証明書（署名用電子証明書）を本人確認（認証）目的に使用しないことを、法令で禁止することは必須である。

ロ) 上記の暗証番号チェック機能を実装する場合には、メイン(「新身元証明書」とサブ(「新運転免許証」と「顔写真付き新保険証」)で暗証番号を別にすることを提案する。使用する身元確認業務の内容が異なるためである。メインの暗証番号は英数字混在で6桁以上とし、サブの暗証番号は数字4桁とすることを提案する(メインは保証レベルの高い身元確認に使用されるため、複雑な暗証番号が適切と考え英数字混在の6桁以上としたが、サブである「顔写真付き新保険証」については、病院窓口で頻繁に入力する必要があるため、比較的簡易な数字4桁の暗証番号が適切と考える)。加えて、緊急搬送時の保険証使用の際には暗証番号チェックは使用しないなど、利用シーンを想定した細かいルール決めが必要であることは言うまでもない。

ハ) 身元証明書のICチップ内に形質情報を格納する場合は、格納する形質情報と使用方法を制限する必要がある。まず、格納する形質情報は平面的な顔写真に限定するべきである。それ以上の形質情報を格納する場合は、慎重な議論と国民的合意が必要である。次に、格納した顔写真の使用方法であるが、目視での比較チェックのみとするべきである。平面的な顔写真と目の前の人の顔をカメラで読み込んだ情報とを、コンピュータを使用して比較チェックする仕組み作りは技術的に限界があるため実装するべきではない。コンピュータを使用した比較チェックは誤認識(違う人を同一人物と認識してしまう)を頻発することとなり、使用現場が混乱することになる。コンピュータを使用した比較チェックの誤認識問題を解決するためには、3D写真や虹彩、指紋などの緻密な形質情報で比較チェックする必要があるが、前述した通り監視社会とプライバシー侵害に繋がるため実装すべきではない。

ニ) 身元証明書のICチップ内に身元確認情報を格納する場合は、その情報の使用は法令で定めた身元確認業務に限定した上で、使用目的と使用方法を含めて慎重に検討することが肝要である。

③ 「メインの「新身元証明書」のICチップ内に、形質情報や身元確認情報、身元確認用電子証明書(署名用電子証明書)を格納し、暗証番号を設定して専用機器のみならず、スマートフォン用の専用アプリでも読み出し可能とするか否か(サブの身元証明書は、紛失・盗難リスクが高いため、この見直しの対象に含めてはいけない)。」

これは、実装しないことを提案するが、実装する場合は、スマートフォン用の専用アプリの使用可能者は、法令で定められた業務の対象者に限定し、専用機器の設置と同様にきちんと管理できる仕組み作りが必須である。

④ 「離れた場所で身元確認作業を完了したい、ネットのみで身元確認作業を完了したい、というニーズに対していかに対応すべきか。」

離れた場所で身元確認作業を完了したい場合は、本人限定受取郵便の仕組みを身元確認作業の中に組み込むことを必須とする。このことによって、離れた場所でも、信頼度の高い身元確認をすることが可能となる。当然、サブの身元証明書は使用不可とする。

ネットのみで身元確認作業を完了したいというニーズに対しては、現時点では信頼度の高い身元確認を行うための有効な技術的手段はないといえる。ネットのみで信頼度の高い身元確認を実現するためには、緻密な生体情報などの取得が必要となり、プライバシー侵害や監視社会に繋がることになってしまうからである。ネットのみでの身元確認は「曖昧な身元確認」であることを認識した上で業務設計をしなければならない。

以上の4点である。これらの見直しを実施する場合は、身元確認の利便性と信頼性のバランスを熟慮し、特に慎重な検討が必要である。

以上