

# 日本の身元確認システムの問題

～東日本大震災における住民基本台帳ネットワークの課題～

五十嵐 寧 史\*

## 1. 概 要

住民基本台帳ネットワーク（以下、住基ネットワーク）は本人確認を行う仕組みを目指して整備されてきたが、東日本大震災ではその目的は果たされなかった。停電やネットワークの寸断といったライフラインの機能不全で稼働できなかった事情もあるが、情報セキュリティ上の理由でバックアップ体制も十分とは言えず、代替運転もできず、一部自治体ではデータを失った。また所持するための住基カードも普及せず、後述するように身元確認の手段はほとんど他の手段で果たされることとなった。

日本においては住民情報の管理は古くから「戸籍」で行われてきたが、住基ネットワークは重複する機能もあるものの、行政事務を統一的に行う基盤となるはずのものであった。しかしながら、今回の大震災では行政組織がアクションをとるための基礎として十分機能したといえない。以下ではこのようになっている現状と原因について述べる。なお、基礎となっている情報は2011年11月時点で収集したものである。

---

\*福岡大学経済学部

## 2. 日本の住民情報の管理の枠組み

現在の日本の住民情報は、戸籍と住基ネットワークによって管理されているが、目的としている機能が違っているため併存している。戸籍は律令制にさかのぼる東アジア特有の古い制度であるが、徴税を目的として「戸」（時代により拡大家族としての「家」）を単位とした情報を記載していた。戦後は夫婦および子を1組として構成員の生年、没年、住所（本籍）などを管理している。市町村のもつ住民管理の情報体系としては最も古く基本となるものであり、出生届・死亡届、転入・転出などの各種手続きも戸籍に紐付けされて管理されてきた。また明治維新以後の移動頻度の少なかった時代を背景として、氏名と本籍（＝住所）の組を検索キーとした情報構造である。戸籍は住民情報の管理体系であるとともに住民・国民としての立場の証明のための根拠書類として機能する。しかし終戦時に日本が外地（朝鮮・台湾・南樺太など）を失い内地に外地出身者が流入した際、外地出身者の参政権・国籍の判断を棚上げした衆議院議員選挙法改正案が成立する（昭和20年12月15日）。

その一方で、住民の居住についての統合的な公簿作成が住民登録法成立（昭和26年）によって進められ、その後、選挙人名簿そのほかの住民に関する行政データまでも統一的に扱うための住民基本台帳に引き継がれる[6]。つまり、住民情報の実務上の体系が住民基本台帳であり、参政権や本人証明の根拠となる体系が戸籍に別れたとってよい。

1980年代以降、戸籍は個々の自治体の努力により電子化がはじまるが、住民基本台帳は国の主導で電子化が一元的に進められた。この結果できた仕組みが住民基本台帳ネットワークである。2002年に稼働が始まった住基ネットワークでは住民基本台帳の情報に住民票コード（11桁の数値）を加え、自治体内ではなく国内で個人を一意に特定できる情報体系とした。また2004年からは身分証明書としても機能する住基カードを発行した。これにより個人認

証が可能となり、ネットワーク上での公的な届け出・申請・税金の申告などの公的サービスが可能になったが、住基ネットワークの信頼性や情報漏洩の可能性などを理由として反対運動も起され、自治体によっては接続を拒否するなどの動きが広がった。

### 3. 東日本大震災における身元確認作業

2011年の東日本大震災は範囲も広く、地理的には南北に600km、東西に200km程度あり、本州のほぼ半分といってよい地域が被災した（図1）。

これに加えて津波による行方不明者、福島原子力発電所の放射能汚染からの避難者など、短い期間に多数の被災者が発生した。地震発生1週間後の3月18日には避難者数はピークを迎え386,739人、ほぼ死者数などの確定した

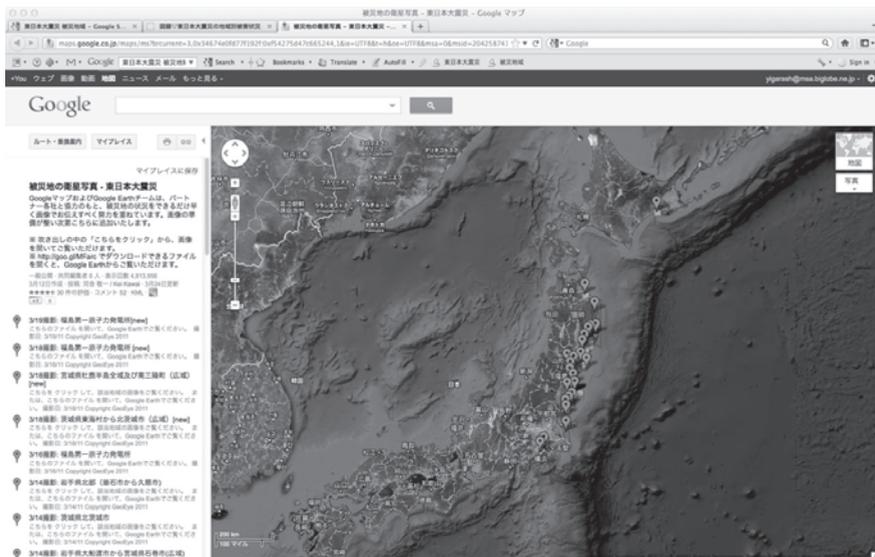


図1 東日本大震災の被災地域

11月11日時点では避難者71,565人、死者15,836人、行方不明者3,650人にのぼる。安否確認や生存者の所在、救援体制の規模の見積もりなどのため身元確認作業が必要だったが、住基ネットワークを活用した確認はほぼ機能しなかった。これは住基ネットワークのオリジナルデータは個々の自治体内で管理されており、その自治体組織が被災・停電したためにデータの読み出しが不可能な場面が多かったこと、専用回線がやはり自治体庁舎同士をむすぶトポロジーであるためにやはり寸断されたこと、通電してからも大型汎用機を中心とするシステムが稼働しなかったなどが主な理由である。

#### 4. 身元確認作業の必要性とその経緯

身元確認作業はまず住民相互の生存確認のために必要だったが、救援活動などの組織的行動にも必須である。たとえば義援金の支給や、支援物資の必要量・配送体制の見積もりなどである。また津波でさらわれた死体の掘り起こし作業や葬儀のための輸送体制の見通しなども必要だった。なお、義援金についてはたとえば日本赤十字社には3,000億円以上が寄せられたが、身元確認作業の遅れのため支給が始まったのは8月以降である。このように身元確認作業は危急の必要があったがさまざまな理由で進まなかった。

救援活動・被災者への支援のためには特に避難者への連絡網を維持するための避難先のデータベースが必要となったが、自治体の住民情報が失われるなど、基礎となるデータがない場合もあるため、生存者と死者の同定作業が必須となった。しかしながら行方不明者多数のため、この作業もかなりの期間を要している。同定作業は以下のような段階で行われた。

##### 1) 生存者の確認

基本的には生存者は当人に確認できるとも言えるものの、やはり公式の身分証明手段が日本では整備されていないことにくわえ、事実上の身分証明書

（パスポート・運転免許証・国民健康保険証など）も被災により失われた事例が多かった。各種の連絡手段などをつかって4月の下旬にはほぼ同定が完了した。

## 2) 死体の身元確認

死因の多くは津波によるものだったこともあり、身分証明書などによる同定はほぼ不可能であった。震災後1ヶ月程度の間は死体の損壊も軽度であり、体形・風貌や所持品による確認が行われ、最終的に16,000体のうちの75%の確認が行われた。それ以降は歯形・虫歯を歯科医のデータと照合する手法、歯の摩耗による年齢の特定が行われた[1]。歯科医・法歯科らのボランティア活動によって、この手法により15%の確認が行われている。さらにその残りについては警察により指紋や掌紋での確認が行われたが、それでも5,000体が残る。これについては医療関係者らのボランティアによるDNA鑑定（家族との比較）によって約2,000体を確認、さらにその残りについては、日本赤十字社に保存されている血液の提供者データとのDNAの比較が行われるなどした。なお、以上の手法でも依然身元不明な死体は749（4.7%）である（2011年11月27日現在）。

## 5. 公的な組織による身元情報の管理

しかしながらこれらの活動の多くはボランティアで駆けつけた各地の医療関係者が個別に行っていたうえ、とりまとめる組織もなく、通信手段も確保できない状況で行われたため、情報のとりまとめと共有に問題があったと報告されている[1]。最終的に生存者・死者を確認するにはどうしても一元的に情報を取りまとめる必要があるが、自治体組織・職員そのものが被災したうえ、住民情報の管理の問題のためやはり容易に作業は進まなかった。まず戸籍のデータは、もともとが本人確認のためのものではなく、情報の検索

邊邊邊邊邊邊邊邊邊邊  
邊邊邊邊邊邊邊邊邊邊  
邊邊邊邊

図2 渡辺の辺の異体字

キーとなるのは、氏名と本籍の組み合わせである。また、氏名については戸籍法により、本人が筆記した書体を登録することが義務づけられている。戸籍データを電子化する場合もその書体を計算機に取り込むため、さまざまな異体字が存在する（図2）。このため本人確認を行う場合は、文字のレベルの確認が必要となり、ネットワークを介した電子的な判定が難しい。

また、戸籍は電子化が義務づけられているわけではなく、書面がそのまま保存されていることも普通なため、バックアップが課題となる。宮城県本吉郡南三陸町、同県牡鹿郡女川町、岩手県陸前高田市及び同県上閉伊郡大槌町の4町では原本が消失した。これについては副本からの再作成が発表された[4]が、副本作成は年1回程度であり一部の戸籍が消失した。南三陸町は電子化を行っていたが庁舎がまるごと津波にさらわれ、原本データがうしなわれた[2]。また、電子化されているとしてもそのデータバックアップ体制は分散がルール化されているわけではない[3]し、オフラインでのテープの輸送であるため、やはり常時のバックアップ体制にはなっていない。南三陸町の場合、たまたま仙台法務局気仙沼支局にバックアップデータを置いていたが、支局も被災したために戸籍情報を消失した。

一方、住基ネットワークは市町村及び県、全国のデータベースが「専用回線」で結ばれ、上記のような問題は解消できる設備にはなっている（図3）。

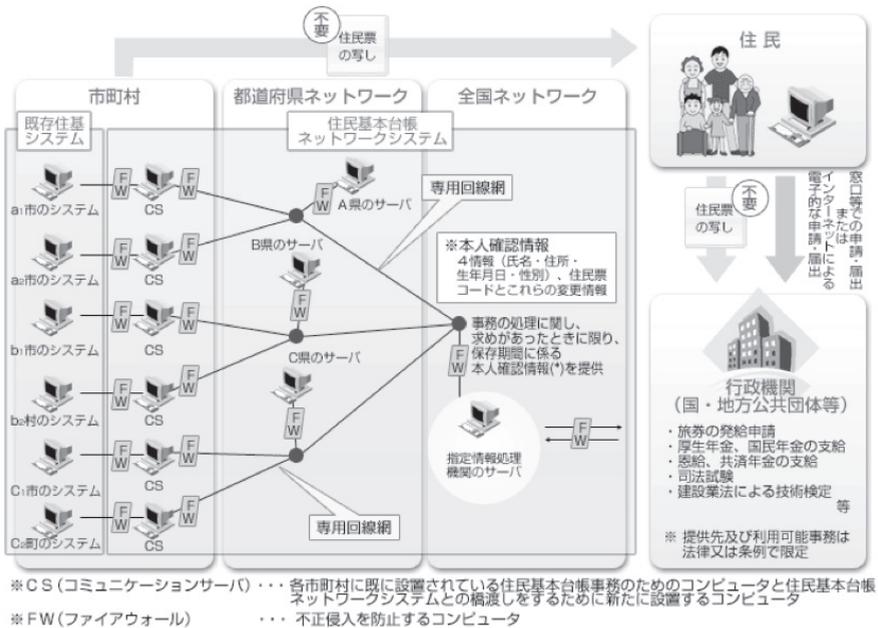


図3 住民基本台帳のネットワーク化[5]

また本人確認も目指したシステムであるが、このシステムへの強い反対を背景とした訴訟の結果、セキュリティが極度に重視され、その運用には強い制約がある。震災以前に裁判などを通じてできあがっていった運用ルールでは、住基カードは本人の希望があれば発行する程度のもものとなり、身分証明証としての機能をたさなかつたし、住民票コードは商用利用が禁じられたため、民間の情報システムには（合法的にはおそらく）存在しない。この点でも本人を一意に特定する機能は弱かつた。

さらに住民基本台帳のフルセットのデータは市町村が管理し、そのサブセット（本人確認を目的としている）が県および全体サーバに収納されている。これはもちろんプライバシーやセキュリティを理由とするものだが、原データをもっている市町村の被災によってデータを失いそうになった事例

（陸前高田市、大槌町、南三陸町、女川町）がでた。情報漏洩防止のためバックアップ作成は禁止されていたが、システムのメンテナンス業者が「違法に」バックアップを作っていたため復元できた。

この事例以外でも、汎用機をベースとしているそれぞれの自治体の管理する住基システムは震災後も長く稼働しなかった。目的外利用は禁止されており、住基ネットワークへの接続はきびしく管理されているため、特定目的のためのサブシステム、バックアップシステムが存在しない。このため停電が解消した後も住民の安否情報の管理は主にパソコンと紙で行われた。

## 6. 通信網について

通信網については被災後1ヶ月以内で復旧した。日本の通信網はそれ自身の給電システムをもち、かならず迂回路が存在するように冗長に設計されているため、これまでの地震では物理的に寸断されはしても通信不能に陥る事例はほとんどなかったが、今回の震災は広範囲かつ面的に被災したために機能しなくなった。住基ネットワークはインターネットとの接続のない専用回線を使っていることになっているが、回線そのものはIP-VPN網であり、民間のネットと同様の復旧期間を要した模様である。

またインターネットは激甚災害にもかなりの頑強性を発揮する。前述の冗長性の他、機能を提供するサーバの位置に制約がないため、被災地の外から既存のしくみの延長上に多くのサービスが提供された。たとえばインターネット上の民間・ボランティアによる安否確認プロジェクトは被災直後から活動を開始し、成果を挙げている（表1）。

表1 東日本大震災において行われた安否確認プロジェクト

サービス名	URL	活動期間	概要
Google Person Finder	<a href="http://goo.gl/sagas">http://goo.gl/sagas</a>	11/Mar/2011～ 30/Oct/2011	登録者670,000件以上
YouTube 消息情報 チャンネル	<a href="http://www.youtube.com/shousoku">http://www.youtube.com/ shousoku</a>	17/Mar/2011～	登録者1,110 放送の補完
The Red Cross Family Link Network	<a href="http://www.familylinks.icrc.org/wfl">http://www.familylinks. icrc.org/wfl</a>	永続的	6言語で情報提供

## 7. まとめ

基本的には災害規模が大きかったために通常の防災対策の多くが耐えきれなかったのが今回の震災だが自治体の情報システムにおいても同様だった。しかしながら、住基ネットワークについてはとれるはずの手はずも取ってなかったのが正直なところであろう。セキュリティ管理や情報漏洩対策などの目的はあったにせよ、バックアップデータの作成が禁じられたり、分散バックアップもオンライン、リアルタイムではなく近所にテープで輸送する程度の体制だった。これについては福島第一原発と同様、「絶対に壊れない（ことになっている）から対策をとる必要もない」という思考停止があったように思える。その結果として義援金、支援物資の支給が数ヶ月にわたって滞ったことはもっと知られて良い。

そして、本人確認の仕組みとしては、日本では古来から「住所」（本籍）をキーとして、そこにすむ家族を単位として住民情報の管理をしてきた。実質的に国民を特定する基本情報、いわば住民票コードに相当する根拠情報は住所だったのだが、今回はその住所そのものが物理的に消滅した地域も多い。また、住民票コードも住民を特定するためのデータとして機能したとは言い難い。一部の例外はあるにせよ、住民情報は大きく逸失することもなかったのが幸いだ、これを機に住基ネットワークを基盤とした本人確認システム

の整備と住民情報を統合的かつ頑健に活用できる仕組みに組み換えるべきだろう。

### 参考文献

- [1] 山下喜世弘、樋出誠、大林由美子、南佑子（平成23年6月3日）、東日本大震災にともなう身元確認作業岩手県派遣業務報告
- [2] 読売新聞（2011年3月20日03時03分）  
<http://www.yomiuri.co.jp/feature/20110316-866918/news/20110319-OYT1T00893.htm>
- [3] 平成22年度目黒区包括外部監査報告書 p.28  
[http://www.city.meguro.tokyo.jp/gyousei/hirakareta/kansa/hokatsu\\_kekka/files/22gaib.pdf](http://www.city.meguro.tokyo.jp/gyousei/hirakareta/kansa/hokatsu_kekka/files/22gaib.pdf)
- [4] 法務省、東日本大震災により滅失した戸籍の再製データの作成完了について（平成23年4月26日）  
[http://www.moj.go.jp/MINJI/minji04\\_00025.html](http://www.moj.go.jp/MINJI/minji04_00025.html)
- [5] 総務省、住民基本台帳ネットワークシステム  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jjichi\\_gyousei/c-gyousei/daityo/juuki01.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jjichi_gyousei/c-gyousei/daityo/juuki01.html)
- [6] 平賀健太・阿川清道、住民登録法詳解（1959）ほか住民登録法（1951）