

戸籍情報システムを取り巻く環境変化と 文字情報基盤の活用について

富士フィルムシステムサービス株式会社
北舛 和博
向井 章

1. はじめに

文字情報基盤は、JIS X 0213（漢字 10,050 文字）、住民基本台帳ネットワークシステム統一文字（漢字 19,563 文字）、戸籍統一文字（漢字 55,270 文字）を包括した漢字 58,862 文字を収録した文字体系であり、フォント（IPAmj 明朝フォント）や画数等の各種関連情報を誰でも無料で自由に利用可能な行政や社会活動における基盤である。

図1 文字情報基盤の概要



出典：一般社団法人 文字情報技術促進協議会 HP より引用

各行政機関、企業では従来、システムに標準搭載されない漢字で表される氏名を扱うために、各システムで外字と言われる独自の文字を作っていた。そのことが、コスト削減、情報連携促進、ベンダーロックイン排除といった観点から、情報処理における最大の課題として常に指摘され続けてきた。そこで、「行政情報化推進基本計画（改定）」（平成 9 年閣議決定）において解決の方針が示され、情報連携時の氏名情報の重要性を鑑み、平成 22 年度に内閣官房、総務省、法務省、経済産業省、文化庁が協力して文字情報基盤構築に着手した。その約 2 年後の平成 24 年度に「平成 24 年度文字情報基盤導入実証実験成果報告書」と共に、ISO/IEC 10646 に準拠して符号化された「IPAmj 明朝フォント」と「文字情報基盤 文字情報一覧表（MJ 文字情報一覧表）」を公開し、翌年度「世界最先端 IT 国家創造宣言」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）で文字情報基盤の活用を原則とする方針が決定され、現在まで官公庁及び民間企業等での運用が進められている。

近年では、「デジタル・ガバメント実行計画（令和 2 年 12 月 25 日閣議決定）」において文字情報基盤の活用推進が明記されたことを契機に、各省庁のシステムでの文字情報基盤の活用が進んでおり、地方公共団体においても「地方公共団体の情報システムの共通化・標準化」や「ガバメント・クラウド（以下「(仮称) Gov-Cloud」という。）の活用」といった、行政手続きのワンスオンリー化ならびに社会全体でのシームレスな情報連携を実現する基盤として、文字情報基盤の活用が推進されているところである。

図 2 デジタルガバメント実行計画

4.8 行政保有データのオープン化、行政データ連携の推進

(2) 文字環境の整備・普及（◎内閣官房、◎経済産業省、法務省、財務省、全府省）

我が国の行政業務で用いられる漢字約 6 万文字を整備した文字情報基盤は、国際標準化（ISO/IEC 10646 第 5 版）を完了したところ、安定した運用体制を確保するため、2020 年（令和 2 年）8 月に民間への移管を行った。また、2018 年（平成 30 年）3 月には、登記申請書への法人名の読み仮名の記載を開始した。加えて、2019 年（平成 31 年）3 月には、漢字、代替文字、読み仮名、ローマ字等の文字情報の現状や導入方法に関するガイドとして、「文字環境導入実践ガイドブック」を策定した。さらに、マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループの議論を踏まえ、マイナンバーカードに氏名をローマ字表記できるよう、迅速に戸籍における読み仮名の法制化を図る等の検討を進めることとなった。

各府省は、文字情報基盤の活用を推進し、文字情報に関する相互運用性を確保する。また、情報システムを整備する際には、一般的業務に係る情報システムにおいて使用する文字の範囲は JIS X 0213¹を原則とし、UCS (Universal multiple-octet coded Character Set)²に従った表現（符号化及び記述法）で情報システムの整備を行う。

加えて、現在個別に外字を使用している情報システムは更改時にその必要性を見直す。その際、戸籍氏名文字を表すことが必要な場合には、情報システムの現状を把握しつつ、文字情報基盤を通じたデータ連携を可能とする。なお、各府省は情報システムの整備に当たっては、当該ガイドに則して整備を行うこととする。

法人名に関しては、法人番号公表サイトにおいて、2017 年（平成 29 年）4 月から、法人からの申込みに基づき、法人名の英語表記を公表している。引き続き、内閣官房は関係府省と協力し、法人名の読み仮名及び英語表記の普及を図る。

KPI：地方公共団体の調達における文字情報基盤参照割合

出典：令和 2 年 12 月 25 日閣議決定「デジタル・ガバメント実行計画」

しかしながら、地方公共団体では、戸籍統一文字や住民基本台帳ネットワークシステム統一文字といった文字体系を参照しつつも、JISのような標準的なものからベンダー独自のものまで多種多様な文字体系が採用されており、且つ、氏名や住所を忠実に表現する必要性から大量の外字が使用されているのが現状である。そして、この外字の要因となっているのは、氏名文字は戸籍の記載が正であることから、戸籍情報システムで取り扱う文字であるということは、疑いもない事実と言える。（なお、戸籍業務は、平成6年の戸籍法改正により戸籍の電子化が開始され、令和3年現在全国1,741自治体の100%が電子化済みであり、すべての市区町村でこの戸籍情報システムへの運用移行が行われている。）

その戸籍情報システムが、デジタル化時代への対応として、令和元年5月25日に公布された「戸籍法の一部を改正する法律」や令和2年12月25日に閣議決定された「デジタル・ガバメント実行計画」に掲げられた各種政策により、平成6年以来の非常に大きな変化を迎えようとしている。

本テーマでは、戸籍情報システムを取り巻く環境の変化のうち、特に、新たな戸籍事務運用である戸籍事務内連携の開始による、文字の運用課題と文字情報基盤の活用ケースを検討するほか、戸籍事務以外における行政環境及び文字環境の変化にも触れ、文字情報基盤活用に向けた課題について触れていく。

2. 戸籍事務の変化と文字情報基盤の活用

2. 1. 戸籍法の一部を改正する法律の成立

現在の戸籍は、本籍を置く市区町村の戸籍情報システムにおいて管理されており、管理している市区町村でのみ証明書の交付が可能な運用となっている。そのため、本籍地と異なる住所地に居住している場合は、自身の戸籍を取得するのに、本籍地まで出向くか、郵送により取得する必要があった。しかし、戸籍法の一部を改正する法律（令和元年法律第17号）が施行される（令和6年になる）と、戸籍証明書を必要とする国民は、全国の最寄りの市区町村窓口へ出向くことで本人等請求により証明書が取得できるようになる。このような国民の利便性の向上を実現するに当たり、現在、法務省では、副本データを活用し、戸籍事務のシステムの新たな基盤となる戸籍情報連携システム（全1,741自治体の戸籍情報システムをオンラインで連携できるようにするためのシステム）を構築している。

図3 戸籍事務におけるマイナンバー制度の導入について

第2 戸籍の届出や戸籍謄抄本の取得も便利になります

1 戸籍の届出における戸籍謄抄本の提出不要化
婚姻届や養子縁組届など**様々な戸籍の届出の際に、戸籍謄抄本の提出が不要**となります。

さらに 提出していただいた戸籍の届書（婚姻届など）を電子化し、戸籍事務が効率化されることにより、**速やかに新しい戸籍謄抄本が発行**できるようになります。

2 本籍地以外の市区町村での戸籍謄抄本の発行
本籍地が遠隔にある方でも、お住まいの市区町村や勤務先の**最寄りの市区町村の役場の窓口**において、**戸籍謄抄本を取得**することができるようになります（新戸籍法第120条の2）。

ご自分の戸籍のほか、配偶者、父母、祖父母、子の戸籍の謄抄本も取得が可能です。

さらに **オンライン上で行政手続**をする際に利用可能な戸籍の証明書として、新たに、「**戸籍電子証明書**」を発行可能とします（新戸籍法第120条の3）。

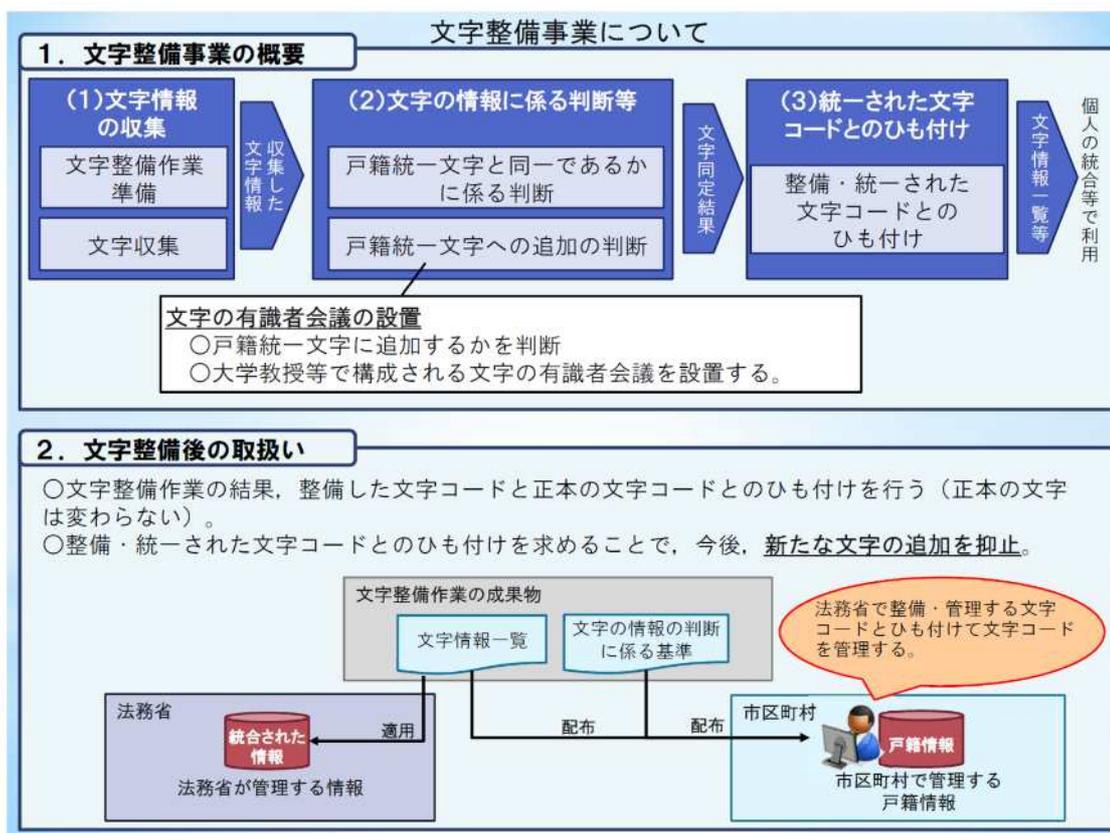
今後、どのような手続において活用するかは関係府省において検討中です。

出典：法務省 HP「戸籍法の一部を改正する法律について」資料より抜粋

しかしながら、全 1,741 自治体がこの戸籍情報連携システムを介して情報連携するに当たっては、大きな課題があった。それは、戸籍情報システムで使用されている文字（主に、氏名に使用されている文字）が大量にあること、戸籍情報システムを提供するベンダーごとに文字の字形やコード体系が違っていることである。

そこで、この課題を解消すべく、平成 30 年より法務省による文字情報の整備事業が開始され、全 1,741 自治体の戸籍に使用されている文字を収集し、戸籍統一文字を含めた文字情報基盤との同定作業を 2 年半かけて行い、各市区町村の文字変換表を整備した。この文字変換表を利用し各市区町村が副本データを送信することで、戸籍情報連携システムでは統一された基準により変換された文字で、全ての市区町村の副本情報を管理することが可能となった。

図 4 法務省文字整備事業について



出典：法務省 HP「戸籍統一文字に関するワーキンググループ第 1 回会議（令和元年 12 月 25 日）」配布資料より抜粋

このことにより、各市区町村では、戸籍情報連携システムで管理している副本情報を参照することが可能となり、国民の利便性のみならず、戸籍事務職員の作業効率も一定の向上が期待できる。

2. 2. 戸籍事務内連携における戸籍事務の変化

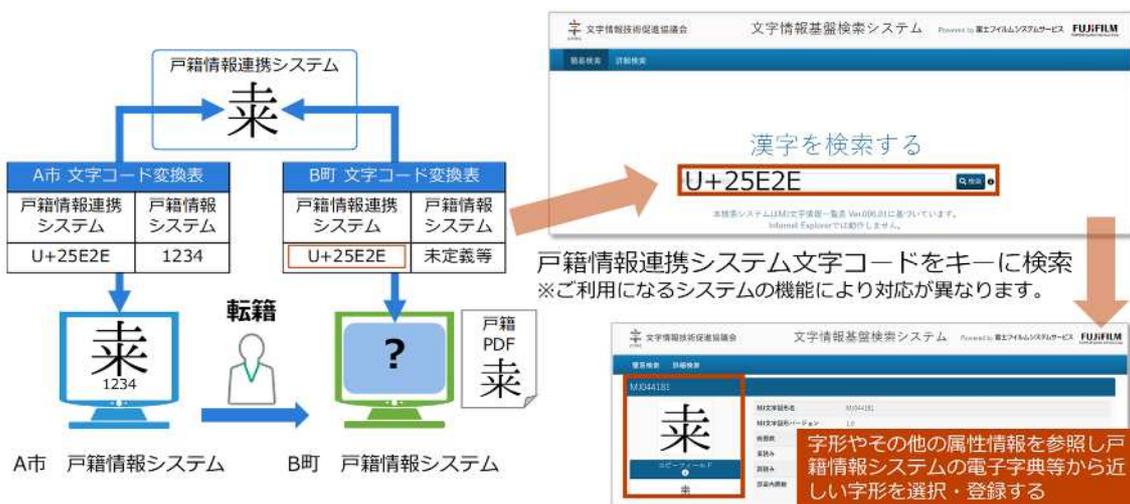
では、新たな戸籍事務の開始に当たり、文字の運用はどのようになっていくのだろうか。

一つには、戸籍事務において、文字情報技術促進協議会が公開する文字情報基盤及び文字情報基盤検索システムが活用されるケースが増えてくることが考えられる。

先述のとおり、各戸籍情報システムで使用されている文字は、文字情報基盤をベースとした統一文字に変換されて戸籍情報連携システム上で管理されることとなる。しかし、各市区町村の戸籍情報システムで所有する文字の範囲（内字及び外字）はそれぞれ違うため、自システムには存在しない文字を戸籍情報連携システムで参照する場合、画面では文字を確認することができない場合がある。（文字コード変換表に定義されていないので「■」などに置換されることが推察される。）

このような場合でも、新たな戸籍事務の運用開始後は、参照した文字の戸籍情報連携システム文字コード（MJ 番号あるいは UCS）は何らかの方法によって判別が付くため、そのコードを頼りに文字情報基盤検索システムを活用することで字形や属性を確認することができるようになる。

図5 市区町村間の文字情報連携イメージ



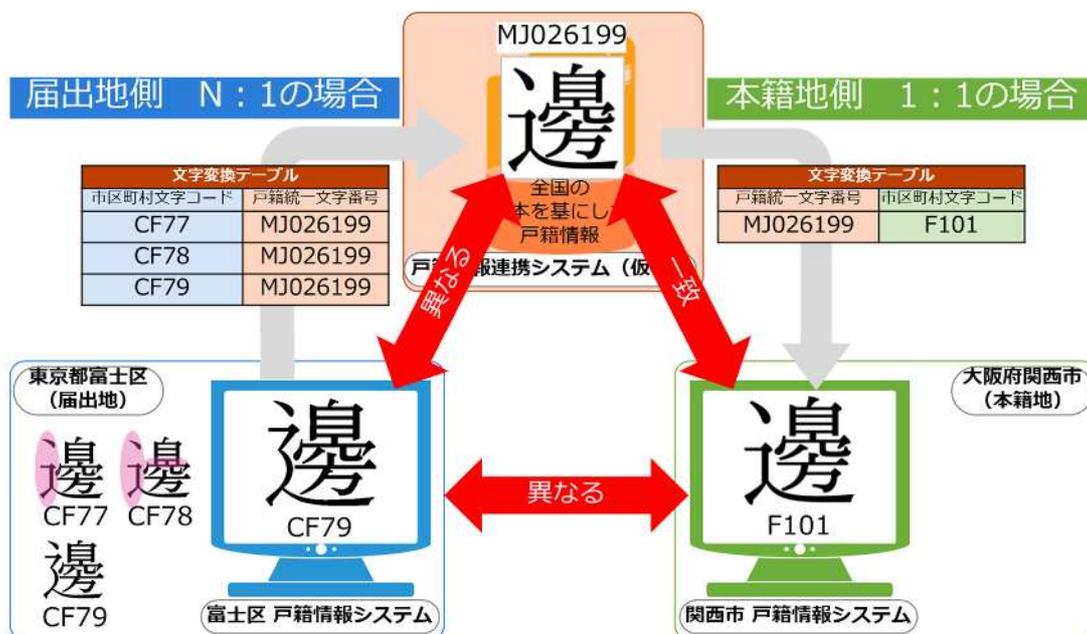
もう一つは、戸籍事務内連携が始まることで、可及的にはあるが、文字の統一がなされていく点である。

先述したとおり、文字情報の整備業務において、各市区町村の戸籍情報システムで利用されている文字は統一された基準により変換され、副本情報に登録されることになる。参照する文字によっては従前の戸籍情報システムで登録されていた文字字形との間にデザイン差程度の違いが生じることもあるが、基本的には、参照する市区町村において

は、この戸籍情報連携システムの文字字形を参考にして登録や文字の作成等を行うことになり、各市区町村（システムベンダー）間で相違していた文字字形も、ある程度、統一されていくと想定される。

しかしながら、戸籍の正本はこれまでどおり各市区町村の戸籍情報システムで管理している情報である、という点には注意する必要がある（戸籍情報連携システムの情報はあくまでも副本である）。仮にデザインの違いであっても、氏名文字にこだわりを持つ住民であれば「私の文字はこの字ではない」や「従前地では使用できた文字が変わってしまった」と捉える可能性も否定はできない。そのため、副本データを参照して事務を行う場合には、統一の基準がある程度の字形の差異を含んでいることを念頭に入れて、必要に応じて原本（PDF）を確認しなければならないであろう。

図6 市区町村間で字形差異を含む例



3. デジタル化に伴うその他の環境変化と文字の取扱い

デジタルガバメント実行計画に基づき、急速にデジタル化の動きが進む中、戸籍情報システムに関連する業務及びシステムにおいても文字情報基盤の導入や文字環境の整備が行われている。以下に、具体的な動きを紹介すると共に、これらの動きに対する課題について述べていく。

図7 中央省庁における文字情報基盤導入の動向



3. 1. デジタル手続法の成立

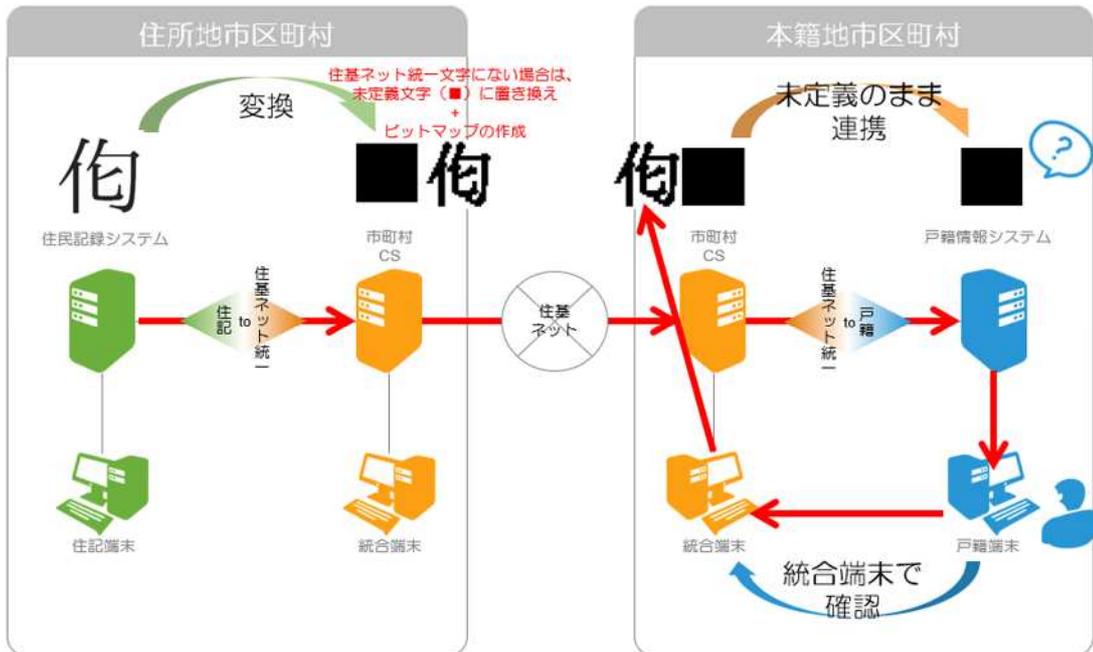
戸籍法の一部を改正する法律と同日に、デジタル手続法（令和元年法律第16号）が成立した。

デジタル手続法では、税と社会保障の一体改革に必要な戸籍の情報を、マイナンバーを利用し活用できるよう法律が整備されているが、戸籍の情報とマイナンバーを紐づけるに当たっては、マイナンバーと直接紐づいている住民票コードを戸籍の情報に紐づける必要があり、氏名（氏名文字）をはじめとする突合キーを利用して名寄せを行うことが予定されている。

なお、住民票コードの紐付け先としては戸籍の附票情報を利用することとなっているが、該当の附票を特定するためには、住民基本台帳ネットワーク（以下、「住基ネット」という。）を介して、全国の市区町村間で基本4情報（氏名・生年月日・性別・住所）を住所地市区町村（居住地）から本籍地市区町村（戸籍を保管している地）へ送信する必

要がある。その際に送信される情報（データ）は、住民基本台帳ネットワーク統一文字に変換され、それを戸籍情報システムに取り込むこととなるため、この作業においても、文字の変換が必要となっている。

図8 住民票の文字と戸籍文字の変換



3. 2. 地方公共団体の情報システムの標準化・共通化／（仮称）Gov-Cloud の取組み

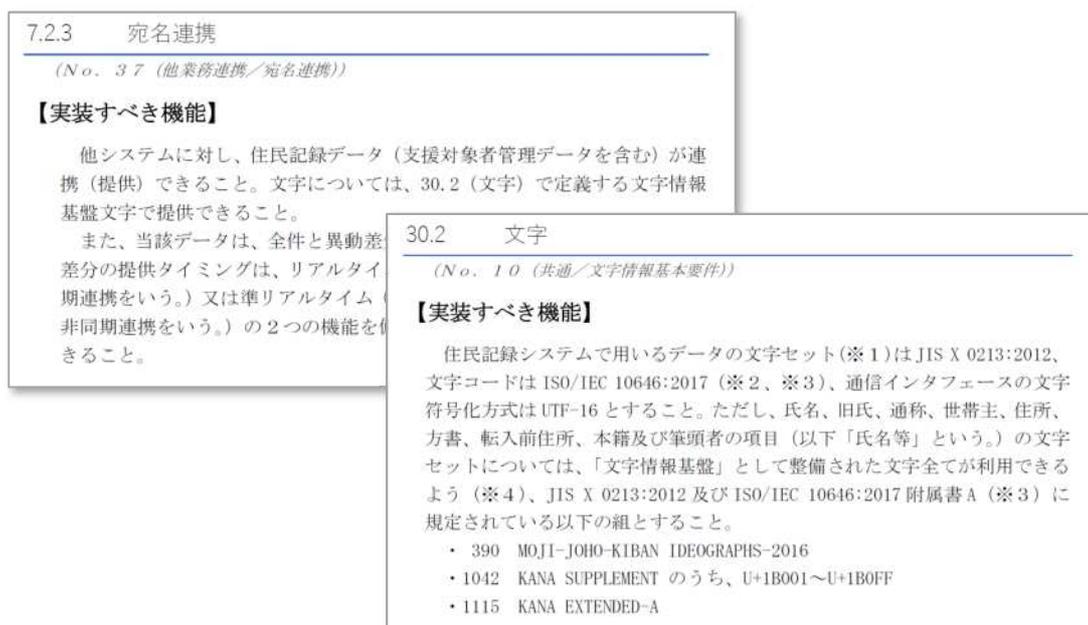
令和2年12月25日に閣議決定されたデジタル・ガバメント実行計画の中で、非常に大きな取組みとも言える（仮称）Gov-Cloud の活用がある。

（仮称）Gov-Cloud 活用では、政府及び地方公共団体の情報システムについて、共通的な基盤・機能を提供する複数のクラウドサービス（IaaS、PaaS、SaaS）の環境を利用することで、ITコストを削減し、個別の団体では、構築できないような最新のセキュリティ対策が導入でき、最終的には、国民が行う各種手続きを省力化したワンスオンリーのサービスを提供できるとされている。

この（仮称）Gov-Cloud を利用するためには、利用する業務システムが標準化・共通化されていなければならない。現時点では、地方自治体の主要17業務がこの標準化の対象に指定されており、各業務を所管する省庁において、これら業務システムの標準仕様書を順次策定しているところである。

この標準仕様書は、データ要件や使用する文字体系を統一することで、システム開発事業者が統一したシステムを開発できるように進められているが、17業務の中でも基幹業務とされる住民記録システムの標準仕様書には、文字情報基盤へ対応することが明確に記載されており、今後、他の16業務についても同様の仕様が検討されていくことになりそうだ。

図9 住民記録システム標準仕様書



出典：自治体システム等標準化検討会「住民記録システム標準仕様書【第1.0版】（本体）」より抜粋

3. 3. 死亡・相続ワンストップサービスの取組み

デジタル・ガバメント実行計画には、様々な取組みが計画されているが、戸籍情報システムと深く関連する取組みの一つに、厚労省が管轄する「死亡・相続ワンストップサービス」がある。

人が死亡した際には、戸籍の届出、国民健康保険等の手続き、被保険者資格の喪失手続き、法定相続情報一覧図の写しの入手、不動産登記情報の確認など、非常に多くの手続きが存在している。生涯で繰り返し発生する手続きでもないため、慣れないことによる、手続きの漏れや必要書類の不備によって手続きを何度も何度も繰り返す負担が生じている。このような手続きを行う遺族の負担を解消するため、死亡の届出をデジタル化することで、何度も行う必要がある行政機関の手続きや遺産分割協議後の金融資産・動産の名義変更等の負担を軽減しようとするものである。

なお、死亡時の手続きでは、政府機関だけでなく、病院・銀行、さらには民間企業（電気・ガス・水道）など多岐にわたる機関が所管しており、それら各機関とのデータ連携が必要となる。これを実現する上では、やはり個人の情報を正確に連携するための文統一された文字報が非常に重要になると言える。

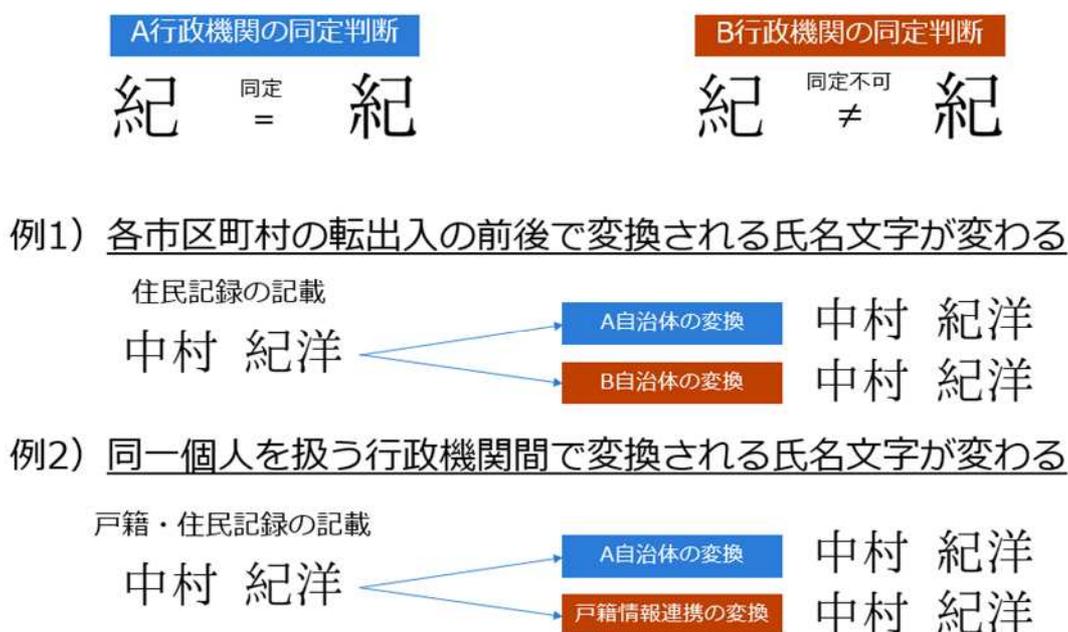
このほかにも、年金業務システムの刷新や人口動態統計の効率化・早期公表化に係る調査研究においても文字情報基盤の導入が検討されており、今後、中央省庁のシステムみならず、地方公共団体システムにおいても文字情報基盤の導入検討が進むものと思われる。

3. 4. 情報連携における課題

先述した通り、これからデジタル化時代を促進する日本においては、個人の情報を標準化し、ワンスオンリーを実現する上で、文字情報の統一が必要不可欠と考えられる。

デジタル・ガバメント実行計画においても、文字情報基盤を活用することが推奨されているが、既存の文字情報を文字情報基盤に同定する統一基準（文字の包摂基準）は定められていない。そのため、各機関又はシステム開発事業者などがそれぞれの基準によって文字情報基盤と同定することになり、場合によっては、各機関又はシステム開発事業者の間で、その同定結果が異なってしまう、ということが起こりうるであろう。

図 10 文字同定基準の違いによる注意点の例



このように、各システムが文字情報基盤の文字と連携できるように開発が進んだとしても、同定されている文字が異なっている（基準が異なっている）状態での連携では、個人の情報にバラツキが生じ、ワンスオンリーの手続等の実現できないと考えられる。このことから、文字情報基盤の文字との同定基準（包摂基準）を定め、それを各システム開発事業者が正しく整備できるよう管理するべきではないだろうか。

これまで政府では、各省庁が管轄する業務範囲において、文字の実態調査や文字の統一を図ってきた。例えば、総務省では、平成 23 年度に全市区町村の住民記録システムで使用している外字の実態調査を行い、文字の包摂の考え方を示している。また、法務省においても、平成 30 年度から約 3 年間をかけて、全市区町村の戸籍情報システムで

使用している文字(内字、市区町村外字、改製不適合誤字)を収集し文字情報基盤(IPAmj明朝フォント)との同定を行った際に、包摂基準を示している。いずれも、文字情報基盤との同定作業を基に包摂基準を整備しているので、まずはこの2つの基準から、どちらかを採用すべきか、国の方から示されることに期待したい。

4. おわりに

このように、戸籍事務へのマイナンバー制度の導入及びデジタルガバメント実行計画に基づく各省庁・地方公共団体の急速なデジタル化により、文字情報基盤の導入は確実に進むと思われる。そして、これまでのシステム間連携で大きな課題となっていたシステム独自の文字体系やユーザー外字などの個別最適化された文字による課題も、徐々にではあるが解消されていくことであろう。

その一方で、文字情報基盤に関する成果物の詳細やその役割など、ユーザーの認知度は決して高いものではない。利用の仕方によっては、また別の課題を生んでしまう可能性もあることにも注意しなければならない。

そういった点からも、我々システムベンダーが利用者視点に立ち、様々な活用ケースを発信し、時には課題を提言することは、とても重要なことであると考えている。今後も、このような情報発信を通じ、文字情報基盤の導入の進展に寄与できれば幸いである。