

## 平成27年度次世代旅券発給業務・システム検討会（結果概要）

### ■ 検討の背景

テロをはじめとする国際犯罪の質の変化や影響度の拡大など、旅券行政を取り巻く国際的な環境が厳しさを増す中、我が国の旅券発給管理システムも見直しを余儀なくされている。国際的には、偽変造対策の強化策として、ICチップの機能を高めるための技術開発が進む一方、集中作成方式を採用することで、高度な偽変造技術を導入するとともにブランク冊子盗難のリスクを減じようという動きが主流化しつつある。

このような事情を背景として、平成26年度以降、外務省では、有識者検討会を活用しつつ、集中作成方式を念頭に置いた我が国の次世代旅券発給体制の方向性につき議論を続けてきた。平成26年度で大まかな方向性が示されたことを踏まえ、平成27年度では、主要な課題をあらためて各側面から検証し、集中作成方式を中心とする旅券発給体制が本当に現実的な選択肢といえるかどうか確認作業を行ってきた。

### ■ 外部有識者による検討会の開催

本年度は、本検討に係る各分野の有識者による検討会（平成27年度次世代旅券発給業務・システム検討会）を全10回開催し、各検討を実施し幅広い意見を伺った。

役割	氏名 (敬称略)	所属	専門分野
座長	山神 進	立命館アジア太平洋大学（APU） 前副学長、教授	出入国に係る法制度及び業務
構成員	井堀 幹夫	東京大学高齢社会総合研究機構 特任研究員	地域情報化、番号法（基礎的自治体におけるIT行政）
構成員	藤原 静雄	中央大学法科大学院法務研究科 教授	行政法、個人情報保護法
構成員	川島 宏一	筑波大学システム情報系社会工学 域 教授	地方自治（都道府県におけるIT行政）
構成員	中谷 和弘	東京大学大学院法学政治学研究科 教授	国際法

## ■ 集中作成方式導入の必要性

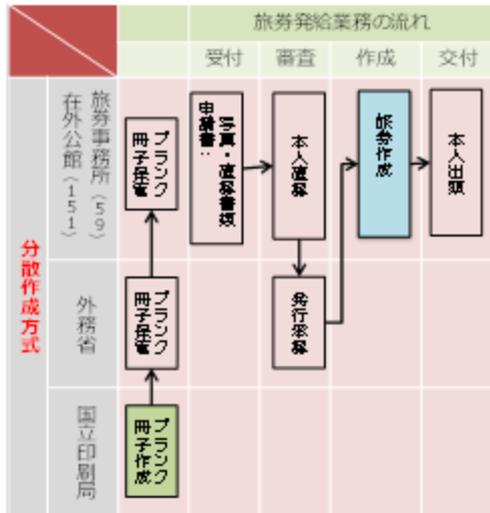
国際社会における治安情勢が厳しさを増す中、世界各国で国際テロ対策が強化されている。テロ分子が偽変造旅券を用いて国家間を移動している実態も明らかとなっており、旅券の国際標準化を担う国際民間航空機関（ICAO）でも、特に 2001 年の米国同時多発テロ事件以降、偽変造対策に関する議論が活発化している。

近年、ICAO では、IC チップの高度化とともに、より高度な偽変造対策とブランク冊子の管理強化がともに容易となる集中作成方式を推奨するようになっており、既に主要国の間では、この動きに応じて集中作成方式による大型作成機ならではの開発技術であるプラスチック基材を用いた旅券の導入が進みつつある。我が国も本分野において、このような国際的潮流に歩調を合わせることは、日本旅券の国際的信頼性の維持に寄与し、ひいては査証手続きの簡略化や出入国審査時の時間短縮化など、国民の利便性の維持・向上にもつながることとなる。

他方、集中作成方式を導入する場合は、物理的に現行の都道府県旅券事務所等とは別の場所で旅券を作成し輸送することとなるため、現行の旅券発給システムと比べ、国民サービスの面でどれだけの影響が生じるか、また、ほかにも業務効率性、コストなど多角的にその妥当性を検証する必要があるのは言うまでもない。国内の状況を見る限り、現行の分散作成方式において特に問題が顕在化していない中、現時点で敢えて集中作成方式導入の議論を行う必要があるのかという意見もある。

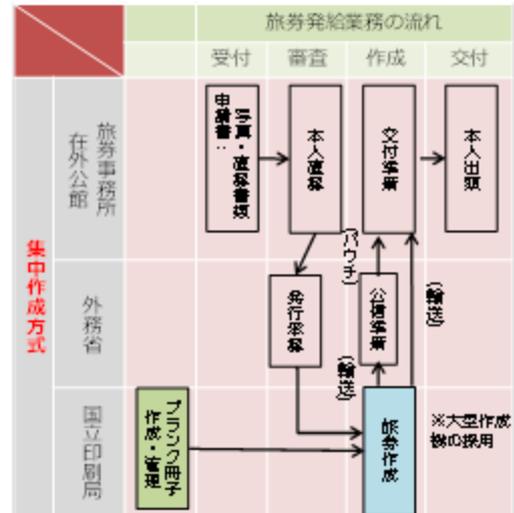
しかしながら、厳しい国際治安情勢下で、実際に海外での出入国審査で旅券を使う状況を想起した場合、中長期的には国際的水準の旅券を作成する必要性が高いのは明らかといえる。

### 現行（分散作成方式）



- 中小型の旅券作成機で付与可能な範囲内での繰返し対策。
- ブランク冊子の在庫及び作成コスト圧縮が困難。
- 旅券作成時の作成失敗で廃冊子が多い。

### 将来（集中作成方式）



- 旅券の大幅な高規格化とセキュリティ向上が可能。
- ブランク冊子の在庫が少ない。作成コスト圧縮が可能。
- 旅券作成時の作成失敗が減少し、廃冊子が減少する。

## ■ 本年度の検討内容と検討結果

集中作成方式の将来像を具体化するにあたっては、国民の利便性維持、業務の効率化、業務の継続性の観点における検証を実施したうえで、コストや法的な側面についても検証を実施した。

平成 27 年度における将来像の検討内容とその検討結果の概要は以下のとおりである。

### 国民の利便性維持

国民の利便性という観点からは、主として標準処理期間、早期発給、緊急発給の 3 点について集中的に議論を行った。

#### 標準処理期間

標準処理期間については、作成拠点から都道府県旅券事務所への輸送プロセスが加わることにより、現行の標準処理期間にどこまで影響がでるかという点が大きな焦点となった。各都道府県の旅券事務所が実際にどのような作業工程を行っているか、また作成拠点から各旅券事務所（県庁所在地）までの完成旅券の輸送時間をベースとして検討を行った。

標準処理期間に輸送の遅延等、例外事象への対応を見越した予備日を含めるべきか否か、有識者と実際に業務を行う旅券事務所との間で意見が割れたが、検討の結果、集中作成方式を導入しても、概ね現行の標準処理日数で対応が可能であろうとの共通認識に至った。ただし、発給処理数が多い旅券事務所等の事情にも配慮し、個別具体的な日数の設定は都道府県に任せるべきとの方向性が示された。

#### 早期発給

早期発給については、例外仕様の冊子はblank冊子と同様流通を抑えるべきとの共通認識の下、集中作成拠点で作成するのが望ましいと結論付けた。ただし、集中作成拠点において特段早期発給のための専用レーンを設けるほどの必要性は認められなかった。

集中作成方式を採用した場合、国立印刷局が完成旅券を輸送するプロセスが増加するため、通常の標準処理期間以内で発給日数を更に短縮するには、各旅券事務所での作業を如何に効率化できるかに依拠する。また、過剰に早期発給件数が増え、通常の業務を圧迫するような事態も避ける必要がある。そのため早期発給は、通常の標準処理期間より 1～2 日早めることを念頭に置いているが、実際に何日間を要するか、（必要があれば）追加手数料をどう設定するかなど、各旅券事務所の実情に応じた検討が更に必要となる。今後、集中作成方式の導入を具体化するにあたり、最大の検討課題の一つといえる。

## 緊急発給

緊急発給については、人道的な理由により、集中作成拠点での作成・輸送を待つ時間的余裕がないことから、現行のとおり各旅券事務所の裁量で旅券発給できる形を残すのが望ましいとされた。この場合、集中作成拠点とは異なる小型作成機で対応を行うため、大型作成機でのみ付与可能な技術が適用できず、別仕様の旅券での対応とならざるを得ない。このような旅券が大量に流通することは芳しくない。検討の結果、最低限、現在国際標準とされている IC 旅券は使用すべきとの観点から、期間を 1 年に限定（旅券の残存有効期間を 8 ヶ月以上必要としている諸外国が多い点に配慮）した IC 付暫定旅券用の作成機を、都道府県旅券事務所及び各在外公館に 1 台ずつ設置する必要性が示された。

## 発給管理業務・システムの改善施策案

集中作成方式の採用に伴う都道府県旅券事務所にとって大きな変化は、データ入力までの事前審査をより慎重に行う必要があるという点である。これまでは、事務所内で旅券を作成した後何らかのミスが発見されたとしても、直ちに再作成することで当初の標準処理日数内に交付することが可能であったが、集中作成方式の導入後はこのような対応が困難となる。この点につき、都道府県旅券事務所は深刻な懸念を示している。

概ね現状どおりの標準処理期間の範囲内で集中作成方式を採用しようとするれば、都道府県旅券事務所における作業、特にデータ入力までの作業をより効率的に行うことが必須条件となる。そのため、今後この作業が具体化していくに際しては、作業手順の変更や機械化導入も含め効率化を図っていく必要がある。検討会では、事務局から申請書フォーマットの変更、「受付」「データ入力」「審査」の流れの入れ替え、合冊の回避などの案の提案を行った。

## 業務の継続性

旅券発給業務はその性質上機微な情報を含むことから、旅券発給プロセスに新たに集中作成拠点として追加される場所の妥当性について、事業継続の観点や情報管理のセキュリティ対策の面から検証を行った。

現実問題として、我が国で集中作成方式を導入するとなれば、現在旅券のブランク冊子とともに紙幣や切手なども印刷しており、セキュリティ対策の面で高度な知見を有する国立印刷局が、その責を担うことが自然といえる。検討会では、そのような認識を前提としつつも、設置法など法的な側面から、同印刷局が旅券作成（パーソナライズ）を行うことは問題ないのか、大型自然災害等に直面しても事業継続が可能か、情報管理の側面でも組織としてセキュリティ対策は万全といえるのか、また外務省、都道府県旅券事務所、輸送業者間との責任体制はどうなるのかなどを網羅的に検証した。その結果、各項目ともに集中

作成拠点としての体制は妥当であり、事業継続性の観点から東西 2 拠点を設けることが適切との結論を得た。

### 集中作成方式採用に係るコスト・手数料の試算

上記の諸点を検討した上で、集中作成方式採用に要するコスト面の検証を行った。試算にあたっては、集中作成方式に完全移行するまでの工程を、準備期間（第Ⅰ期）、一部先行実施期間（外務省作成分、一部都道府県分を段階的に実施することを想定）（第Ⅱ期）、全面的な運用開始（第Ⅲ期）の三期に分割した上、システム関連及び冊子関連につき、現行方式を維持する場合と比較し、イニシャルコストとランニングコストがどうなるかを検証した。

その結果、システム関連のイニシャルコストで大幅なコスト増となる分と、システム関連のランニングコスト減及び冊子関連のコスト減を総合的に比較すると、イニシャルコストの一時的な増加分は約 4 年で投資回収が可能という結論が得られた。またコスト減を手数料に反映させる可能性についても検討したが、反映し得る削減分が少額であるため、現状維持が妥当と認められた。

### 集中作成方式を採用した場合の法制度への影響

その他、法的側面についても整理を行った。集中作成方式を実施するにあたっては、外務大臣が作成にかかる事務を直接行い、作成拠点に旅券作成（パーソナライズ）の委託を行うと整理することが望ましく、また完全移行する際には、国と地方との役割分担につき、旅券法施行令の見直しが必要となること、また都道府県の条例への影響については、先行実施の見通しが立った段階で検討を行う必要性が確認された。

## ■ 総括と今後の方針

平成 27 年度の検討会を通じ、約 10 年後の次世代旅券発給管理業務のあり方について、集中作成方式の導入を柱に据えながら、多角的に検討を行った。

平成 26 年度以降、検討会の形で議論を続けてきた次世代旅券のあり方を総合的に勘案すると、集中作成方式を導入することは、流動化する国際情勢の潮流に沿い高度な偽変造対策を施すことが可能であり、我が国旅券の国際的な信頼性、ひいては国民の国際移動の利便性の維持にも貢献する。一部継続した課題はありつつも、上記で検討した観点から概ね現実的に対応が可能であることが判明している。

事務の効率化という側面では、顔写真の扱いやオンライン申請、個人番号カードの活用などについても様々な意見が出された。現時点で採用は時期尚早と認められたものもある

が、今後の技術の更なる発展や国内制度の進展次第では、やはり採用が望ましいと環境が変化する可能性は十分にある。実現の前提となる環境の整備状況に応じ、柔軟に対応することが望ましい。特に、旅券発給業務とのかかわりが深い戸籍制度や、個人番号制度の利用範囲拡大、出入国審査の合理化等、他省庁が関係する周辺動向にも注視する必要がある。

今後、集中作成方式を前提とした次世代旅券発給管理体制の具体化に向け作業を進めていくにあたっては、その時々々の運用実態や上記のような外部環境の変化なども踏まえつつ、旅券行政の目標である「旅券の信頼性・セキュリティ強化」、「国民の利便性向上」、「旅券発給業務の向上と効率化」の輪を総合的に拡充する方途を検討するとの視点が重要である。

加えて、集中作成方式導入に際しては申請者たる国民と接する都道府県職員あるいは市町村職員の業務に直接影響することから、都道府県、市町村とも意思疎通を密にしつつ、適正な旅券行政のありかたについて今後とも検討を進めていく必要がある。