

「電子書面の有効性」についての調査

情報通信技術利活用のための規制・制度改革に関する専門調査会

委員 楠 正憲

1. 問題意識

認定認証業務以外の電子データの証拠能力等についてガイドラインがないため、電子申請の手続きが過度に煩雑となって普及を阻害した他、電子申請以外で慣例的に署名・捺印が使われている書面の電子化が進まなかった。

1990年代後半にはいずれPKIが普及することが期待されていた。多くのソフトウェアがPKIをサポートし、認証ビジネスが登場し、電子署名法が整備されたにも関わらず、PKIの普及は一部に留まった。民間では携帯電話の個人識別番号や、Open ID等のサイト間認証連携技術が広く利用されている。

クラウドサービスの普及、金融商品取引法等によるIT統制の強化、デジタルフォレンジック技術の進展などを通じて、電子署名の施されていない電子文書の真正性確認のための環境は飛躍的に進歩しつつある。しかしながら電子署名法や各省の政省令・ガイドラインの多くはPKIによる電子署名の施された電子文書のみを真正な文書として扱う前提で記述されている場合が多い。

そこで行政手続や官民の非定型業務の電子化やクラウドコンピューティングの利活用推進に必要な、電子文書の真正性についての基準や、障壁となる規制・制度について洗い出しを行い、これら全てを電子化できるようにする上で必要となる電子データの文書としての法的有効性を担保し、署名・捺印した書面の保存や郵送、対面での受け渡しと同等の事務を電子的に行うことのできる環境を整備するために必要な施策を検討したい。

2. 具体的な論点、検討事項

(1) 電子署名の利便性向上

- 現行の公的個人認証サービス、電子署名の使い勝手の向上、普及の拡大がで

きないか。

- サーバーサイド電子書面の電子署名法上の扱いの確認

(関連する項番)

項番 10. 公的認証サービスにおける署名検証者の民間事業者への拡大及び
認証機能の付加

項番 11. 電子署名法における利用者の真偽の確認方法の緩和

(2) 電子署名によらない真正性の確認

- 電子署名の施されていない電子文書の真正性。判例での判断基準等と整合性をとり、電子署名を前提としない方向で政省令・ガイドライン等を見直すことを促せないか

- また、現行の電子署名方式に代わるセキュリティレベルが高い認証方式を導入することはできないか

(関連する項番)

項番 8. 雇用保険被保険者離職者証明書（離職者の電子署名省略）

(3) その他

- 電子書面の真正性確認に関する規制以前の問題として、そもそも電子的方法による通知や書面の交付、保存が規制によって妨げられているケースがある。電子的方法の利用を促進する方向でこれらの規制の見直しを促すことができないか。

(関連する項番)

項番 3. 納税告知書等の電子的方法による通知

項番 4. 航空機登録申請の添付書類を削減した上での電子化

項番 32. 処方せんの電子化

項番 39. 国税関係帳簿書類の電子保存の承認要件の緩和

項番 40. 電子的な手法による労働条件の明示

項番 41. 特定の商取引における書面交付の電子化

項番 42. 保険契約の解約返戻金がないことを記載した書面の電磁的交付

3. 質問項目

民間事業者等（日本ペリサイン）：

- 電子認証と電子署名の利活用について、諸外国と比べた日本での普及状況がどうか教えていただきたい。1990 年代後半に期待されたほどには普及しなかった理由は何か。普及を阻害する規制・制度または官民の慣行などがあれば教えていただきたい。
- 署名・捺印された文書の電子化に当たり、電子署名以外が活用されている場合はあるか。そういった場合に文書の真正性や、本人の意思確認はどのように行われているのか。
- 公的個人認証の用途拡大を検討するに当たり、民間の認証ビジネスを圧迫しないよう配慮すべきことは何か。また逆に民間の認証事業者として公の電子認証基盤に期待していることがあれば何か。
- 官民を含めた電子署名の更なる利活用や、法的証拠能力を要する書面の電子化へ向けて、政府として整備すべき制度やガイドライン等があれば教えていただきたい。
- 書面の電子化や電子署名の利活用推進へ向けて、民間の取り組みや諸外国の政策で参考となる先進事例があれば教えていただきたい。

デジタルフォレンジクス専門家（NTT 情報流通プラットフォーム研究所）：

- どうすればデジタルデータを強い証拠とできるのか。特に証拠方法、証拠能力、証明力について教えていただきたい。また、関連する過去の判例等がある場合は教えていただきたい。

- デジタルデータに基づいて、特に電子署名を用いずに事実を証明する場合の課題を教えてください。
 - ログを用いて事実を証明できるか
 - 「ログが事実を示すこと」を証明するために「ログが現象を記録できた」事実を示す証拠をログとは別に提出する場合の判例
 - 安定性を満たしたデジタル証拠保全の可能性について
- どのような条件が満たされた場合には、送信された電子メールが文書として真正に成立したと推定できるか教えてください。特に S/MIME 等の電子署名が行われていない場合に、本人の意志で送信されたと推定するために必要な証拠等があれば教えてください。

総務省：

- 利用率の低い電子申請システムの廃止が相次いでいるが、将来的にこういった手続きは紙で行い続けるのか、或いは維持費のかからない電子化の方法等について検討されているのか、教えてください。
- 現行の公的個人認証サービスの普及拡大に向けて、利用者の使い勝手を向上させるために、どのような対策を行う予定かを教えてください。

厚生労働省：

- 雇用保険離職者証明書について、電子署名以外の方法を採用する目算はあるのか。あるとすれば、どのような方法かを教えてください。
- 国民年金・厚生年金保険老齢給付裁定請求、年金受給権者住所・支払機関変更届、年金手帳再交付申請等は、紙による手続きでは申請者の記名・押印または署名（自筆）による申請が認められているが、オンライン手続では申請者の電子署名を必要としている理由を教えてください。また、これらの申請に係るオンライン手続の利用拡大に向けた、本人確認方法の改善に関するこれまでの検討・実施の状況、今後の取組方針を教えてください。

国土交通省：

- 特殊車両通行許可申請は、紙による手続きでは申請者の記名または押印による申請が認められているが、オンライン手続では申請者の電子署名を必要としている理由を教えてください。

また、同許可申請に係るオンライン手続の利用拡大に向けた、本人確認方法の改善に関するこれまでの検討・実施の状況、今後の取組方針を教えてください。

- 平成 20 年に国土交通省として申請自体が少ない手続き、オンライン申請実績が低調な手続きを費用対効果等の観点から見直しを行い、平成 21 年度末に航空機登録に係る申請を含め約 2,000 件のオンラインによる手続きを停止したとのこと。今後、例えばシステムの共通化等を通じて運用費の低減が図られ、利便性の向上によって申請の増加が見込まれた場合には、再開の可能性が考えられるかどうか教えてください。

内閣官房（IT 担当室）：

- 平成 20 年 9 月のオンライン利用拡大行動計画において、重点手続き分野ごとの取組方針及び目標値が示されているが、本人確認方法の改善に関するこれまで検討・実施の状況を教えてください。
- 例えば委員の委嘱など、いわゆる申請以外で書面に基づいて行われている非定型業務にどういったものがあるか、これらの件数について把握されているか、また電子化による事務効率改善の計画等はあるか教えてください。

また、これらを電子化するに当たって障壁となる規制・制度・慣行や実務上の課題があれば教えてください。

- 本人確認方法の改善について、現行の電子署名方式に代わるセキュリティレベルが高い認証方式の導入等の認証基盤の抜本的な普及拡大策を含め、今後の取組方針を教えてください。

国税庁：

- 電子保存等の承認状況については、国税庁HPによると平成22年6月末現在で約11万件（平成22年10月報道発表）とのことであるが、全体法人数（国税庁HPによると平成21年6月末現在で約302万件）に占める割合でみた場合には、その普及率は約4%となっている。同法の施行から10年以上経つが、電子保存等が普及していない理由は何か。
- 電子帳簿保存法 第1条の「国税の納税義務の適正な履行の確保」について、実際の運用においては、税務調査の観点から経理システム全体の適正性等が厳格に求められていることも一因と考えられるが、何故、当該適正性を求める制度となっているのか。普及させるためには、紙による帳簿保存で求められるものと同水準であるべきではないか。
- 法の趣旨である国税関係帳簿書類の保存に係る負担軽減の観点から、電子署名やタイムスタンプなどの改ざん防止措置を条件として、施行規則第3条第3項で除外されている帳簿・決算関係書類の電子媒体での保存を認めるべきではないか。また、同規則において、紙での保存が義務付けられている書類に係る契約金額が3万円以上と規定されているが、この金額条件を引き上げる上での課題は何か。
- 電子帳簿保存法 施行規則第3条第4項の要件にある「整然とした形式」については、紙帳簿のイメージデータをそのまま電子保存すること（電子帳票システム）が合理的と考えられるが、現行の技術水準ではその検索可能性に限界がある。この点について、電子帳票システムを用いたシステムでは、電子帳簿保存法の要件が満たされないという解釈が見られるが、このことが紙帳簿のシステムへの再入力作業を強いて、電子化による費用削減の便益を削いでいるのではないか。紙帳簿での保存においては検索機能は求められていないことから、紙帳簿保存と電子帳簿保存の中立性を考慮した取扱いが必要ではないか。

(参考) 書面による質問事項

多くの点は既に B 項目の質問内容として提起されているため、それ以外で不明瞭な部分について確認する。

1. 項番 3. 納税告知書等の電子的方法による通知に関連して、例えばクラウドサービスやシンクライアント環境に於いて「処分通知等を受ける者の使用に係る電子計算機に備えられたファイルへの記録がされた時」でなくとも「処分通知等を受ける者の使用に係る電子計算機の画面上で処分通知等が表示されたと推定できる状態」を確認できれば、民法 97 条における、隔地者に対する意思表示が有効といえるか。(総務省・法務省・財務省)
2. 項番 11. 電子署名法における利用者の真偽の確認方法の緩和について、質問項目として認定認証事業者が発行する電子証明書の社内での活用例として社内稟議システムでの応用例が挙げられているが、なぜ社内稟議の仕組みとして PKI を利用する必要があるのか。(要望元団体)
例えば適切に ID 及びアクセス管理された電子メールやグループウェア等を用いて文書管理を行っている場合、電子署名を利用していなくても、必要に応じてアクセスログ等を用いて真正性を検証できる場合には、係るシステムで管理されている書面は紙の書面と同等の書面としての有効性を備えていると考えられるか。(総務省・法務省)
3. 項番 39. 国税関係帳簿書類の電子保存の承認要件の緩和について「電子帳簿保存法において記録の真実性及び可視性等の確保等の要件により、国税関係書類の電子保存が可能とされているが、当該要件が過度に厳格なため企業の税務関係書類の電子化を阻害されている」とあるが、具体的にどういった要件が電子保存を阻害しているか等の具体例はあるか。(要望元団体)
契約書・領収書の電子保存について、金額が 30,000 円以上で認めていない理由は何か。係る制限を見直すために必要な要件や、見直しの予定はあるか。
検索性の確保について、紙の書面で要求していない厳格な要件を求めている

理由は何か。また、係る要件について見直しの予定はあるか。

(追加質問) 電子保存等により、民間事業者側では、ある業界全体で年間保管費が 50 億円という試算（2002 年度日本経団連規制改革要望より）もあるが、行政側における同様の効果を試算されていれば教えていただきたい。電子帳簿保存法 施行規則について、経理システムと連携する周辺システムに不備がある場合については、同規則第 3 条第 2 項にある相互関連性の確認要件が拡大解釈され、その相互関連性が不十分であり経理システム自体に不備があるとの指摘を受ける懸念がある。係る要件について「国税の納税義務の適正な履行を確保しつつ」企業内・企業間のシステム連携を阻害しないよう配慮すべきではないか。

同規則第 3 条第 4 項にある見読可能性の確保要件については、7 年間の帳簿等の保存期間にわたる全てのデータを「速やかに出力」することがデータ記憶容量や出力機器の処理性能から困難である場合が多い。「速やかに出力」すべき範囲について、具体的な範囲をどうなっているのか。その範囲は事前に明確にすべきではないか。（国税庁）

4. 項番 40. 電子的な手法による労働条件の明示について、テレワークや日雇い派遣など就労形態が多様化する中で、紙で受け取るよりも FAX や電子メールで受け取った方が確実な場合もあるのではないか。

FAX や電子メールを利用することを苦手としている方々への配慮は必要だが全ての労働者に対して紙で交付するのではなく紙の書面による労働条件の明示を望む労働者に対しては紙で交付する義務を雇用主に課せば達成されるのではないか。（厚生労働省）

5. 現行の電子署名法で、端末ではなくサーバー側で電子署名を行う役務形態は認められているか。仮に認められていない場合、抵触する法令の具体的箇所をご教示願いたい。サーバー型電子署名を認めるかどうかの検討は行われているか。サーバー型電子署名を認める場合の技術的な懸念はあるか。（総務省・経済産業省・法務省）

6. 犯罪捜査では電子文書の真正性をどう判断しているか。

真正性とは具体的にどういったことか。具体的にどのような場面を想定しているのか：

この質問では電子政府及び民間の諸手続き等に於ける電子書面の法的有効性について検討します。それと関連して裁判で証拠として扱われる「電磁的記録」の証拠方法・証拠能力・証明力についてお伺いしています。民事訴訟法 第二百二十八条で「文書は、その成立が真正であることを証明しなければならない。」とありますが、実際の裁判で証拠として提出された「電磁的記録」について、どのような場合に真正であると推定しているのでしょうか。電子文書とはどのようなものを想定しているのか。（例えば、捜査対象者が作成した文書データのほか、押収したPC内に蔵置された財務諸表データ、電子メール等そういったものも含まれるのか。）：

例示いただいたようなデータが含まれます。その中でも特に電子署名法第三条で規定されている電子署名が行われている場合以外、例えば犯罪行為を介在したワープロ・表計算等の文書ファイル、送信された電子メール、電子メールに添付された契約書の文書ファイル等について、どのような要件を以て真正な文書と推定しているか、メールのヘッダや、文書ファイルの内容や自動的に付加された作成日・更新日・作成者等のメタデータの信憑性と、その拳証責任の所在等について教えていただきたく存じます。（法務省・警察庁）