

個人番号カード・公的個人認証サービス等の利活用推進の在り方に関する懇談会
属性認証検討サブワーキンググループ（第3回）議事概要

1 日 時

平成28年1月28日（木）14:00～15:10

2 場 所

中央合同庁舎2号館8階 総務省第1特別会議室

3 出席者

(1) 構成員及び説明者

手塚主査、愛場構成員、新井構成員、小木曾構成員、小田嶋構成員、小尾構成員、柴垣構成員、下江構成員、砂押構成員、竹内構成員、中村（克）構成員、中村（信）構成員、西山構成員、宮内構成員、宮脇構成員、山田構成員、向説明者

(2) 関係省庁

恩田 内閣官房IT総合戦略室参事官補佐、
山森 法務省民事局商事課補佐官、
上坪 経済産業省商務情報政策局情報セキュリティ政策室室長補佐

(3) 総務省

山田情報通信国際戦略局長、巻口情報通信国際戦略局参事官、小笠原情報通信政策課長、坂入情報通信政策課企画官、飯村情報通信政策課課長補佐、中田情報通信政策課課長補佐、大内情報通信政策課課長補佐、大森情報セキュリティ対策室長、望月大臣官房企画課個人番号企画室長、吉永行政情報システム企画課専門職

4 議事

- (1) 制度整備の方向性について
- (2) 関係者からのプレゼン
- (3) 属性認証の実現に向けた調査について
- (4) 意見交換

5 議事概要

- (1) 制度整備の方向性について

【小笠原課長】

- 【資料3-1】に、今月25日に産業競争力会議で決定された「成長戦略進化のための今後の検討方針」の抜粋を掲載している。そこで、「法人間の取引等における権限の認証に係る制度整備等の公的個人認証サービスの利活用拡大」について検討を進めることが明記された。5月から6月にかけて発表される予定の来年度の成長戦略において、この基本方針の記載事項を具体化すべく、作業を進めていく。
- 現在検討中の法案は、法人の代表者から委任を受けた者であることを表示する「電子委任状」という概念を使っており、これがこれまで「属性証明」と呼んでいたものに相当する。電子委任状に関する法案は、電子署名法とは別の法律になる見込みだが、電子署名法と極めて密接な関連を持っているため、電子署名法の共管官庁である法務省、経済産業省と十分に相談しながら検討を進めていきたい。

【上坪室長補佐】

- 前回に引き続き、当省の電子署名法研究会で行っているサーバ署名のあり方についての検討状況を簡単にご紹介したい。
- サーバ署名を行うために利用者が行う動作としては、登録指示と署名指示の2つの指示があると考えており、それぞれについて主要な論点を整理している。
- まず、登録指示は、初回に本人確認し、発行された利用者認証情報を登録するものであるが、ここでは、署名者をいかにして確実に登録するかが論点となる。
- 次に、署名指示があった場合、利用者認証を経て、署名指示の受付をすることになる。利用者認証段階では、本人性の確実な確認方法が論点になる。署名指示を受け付けた後は、HSM（ハードウェア・セキュリティ・モジュール）の中で、署名生成鍵を用いて電子署名を行うことになるが、そこでは、署名生成鍵の保護対策や署名生成ログの管理等が論点となると考えている。
- 現在、国内外で行われているサーバ署名の実例やISO・EUの関連規定等を調査しており、それらの調査結果も踏まえ、日本の実情にマッチして、かつ、高度な安全性を備えたサーバ署名のあり方を、当研究会の報告書に取りまとめていきたい。

【手塚主査】

- 私は電子署名法研究会の主査も務めているが、サーバ署名には、ビジネスモデルと技

術の二つの側面がある。ビジネスモデルの面では、ヨーロッパ等の諸外国でもサーバ署名へのニーズが出てきており、奇しくも日本と同じような状況になってきている。

- 技術の面では、上坪補佐から説明があったような形で、サーバ署名の機能を分解し、どこにセキュリティ上の課題があるのかを精査中である。どうすればサーバ署名を確実に安全な環境で行うことができるか議論し、結論を出していきたい。

(2) 関係者からのプレゼン

① 電子委任状取扱業務の実務イメージについて（電子認証局会議・新井構成員）

【新井構成員】

- 【資料3-3】の1ページで、現在検討中の電子委任状と電子委任状取扱業務の定義を踏まえて、電子委任状の種別を3タイプに整理している。「電子委任状Ⅰ」は、認証局が発行する公開鍵証明書に、法人代表者が委任する受任者の氏名や法人名等を記載し、これを委任状と考えるというもの。「電子委任状Ⅱ」は紙の委任状を普通に電子化したもので、法人代表者が委任する受任者の氏名や委任内容等を記載した電磁的記録を作成し、法人代表者の電子署名を付したもの。「電子委任状Ⅲ」は、電磁的記録に記載される内容は「電子委任状Ⅱ」と同じだが、法人代表者ではなく電子委任状取扱事業者の電子署名を付したもの。
- 「電子委任状Ⅱ」のケースでは、代表者が作成した電子委任状を預かるのが事業者の役割となるのに対し、「電子委任状Ⅲ」のケースでは、代表者が紙媒体で委任状を事業者に提出し、これに基づき、事業者が委任内容証明書というイメージの電子委任状を発行することになる。
- 「電子委任状Ⅰ」では、基本的に会社名や役職といった、比較的更新頻度の低い属性が記載されることを想定している。これに対し「電子委任状Ⅱ」と「電子委任状Ⅲ」では、実際の具体的な委任内容が記載されることを想定している。
- 【資料3-3】の2ページ以下で、電子委任状取扱業務の想定フローを示している。まず、利用法人の方で、個人番号カードを用いた担当者の電子署名と法人代表者の電子署名を付した「法人情報付き電子証明書発行申請書」を作成し、事業者に提出する。また、委任状情報に法人代表者の電子署名を付した電子委任状を作成し、事業者に預ける。
- 事業者は、発行申請書を基に「法人情報付き電子証明書」を発行する。その際、電子委任状が誰に対する委任であるかを明確にするため、電子委任状と電子証明書を紐付け

る。なお、電子証明書の発行と電子委任状の保管はそれぞれ違う事業者が行うことも考えられる。

- 以上は法人代表者が作成した電子委任状を事業者が預かる場合だが、これとは別に、法人代表者が紙媒体で委任状情報を事業者に提出し、これに基づき、事業者が委任内容証明書というイメージの電子委任状を発行するパターンも考えられる。
- 電子委任状を実際に使用する際には、利用法人の担当者が個人番号カードの利用者証明用電子証明書で事業者にアクセスし、入札書等への署名指示を行う。そして、電子署名の付された入札書等と電子委任状をセットで契約相手方等に送信する。そうすることで、例えば政府電子調達の場合であれば、入札書を送信してきた人が確かに入札権限のある人であるということが調達システム側で分かり、入札を受け付けることができる、ということになる。ここでは、先ほど上坪補佐から説明のあったサーバ署名方式を用いることを前提に考えている。

② 電子調達システムの仕組み（事務局）

【小笠原課長】

- 現在の政府電子調達システムは、契約の一方当事者である政府自らが電子委任状を保管・確認しており、契約当事者がやむを得ず電子委任状取扱業務を抱え込む形となっているが、電子委任状の「実物」という意味では参考になるので、ご紹介させていただく。
- まず法人の代表者が調達システムに利用者登録し、次に代理人となる担当者が調達システムに受任者としての基本情報を登録する。その際、現在は個人番号カードがないので、民間認証局が発行した電子証明書を使ってログインしている。
- 次に委任状を作成する。担当者が自らのカードで調達システムにアクセスし、委任状案を作成・署名し、調達システム上に保管する。調達システムはこの委任状案を法人の代表者に送り返し、代表者の署名を依頼する。その結果、代表者と担当者の双方の署名のある委任状が完成し、調達システムがこれを保管する。このような仕組みとなっている。
- 現在、政府調達において紙文書の契約を締結する場合には、企業から代表者の実印を押した委任状を提出していただいております。政府電子調達システムは、これをほぼそのまま電子化した仕組みとなっている。しかし、同様の仕組みを政府調達以外の一般の法人間取引で実現するのは困難である。また、政府電子調達についても、電子委任状をやり

とりするプロセスを自らのシステム内で抱える結果コストの上昇を招いており、こうしたプロセスをいかに定型的な業務として第三者に移しかえ、それを制度として法文化していくかが課題であると考えている。

③ 電子私書箱の実証事業の概要（事務局）

【小笠原課長】

- 今回の実証事業では、子どもの保育園入園のために両親が自治体に対して就労証明書を提出する場面を想定している。就労証明書の発行者は、両親それぞれが勤務する企業である。
- この場合、電子私書箱事業者に期待されていることは2点ある。1点目は、就労証明書を指定した宛先（この場合は自治体）に確実に送付すること。2点目は、就労証明書が実在する企業の、権限のある担当者によって発行されているということを受け手に対して証明することである。
- このため電子私書箱事業者は、就労証明書に発行担当者の委任関係情報を付加し、担当者が確かに権限を持っているということを明らかにする。受け手である自治体は、電子私書箱事業者の下で付加されたこの委任関係情報（電子委任状）を見ることによって、安心して就労証明書を受け取ることができる。

④ 「My Post」試行サービスについて（日本郵便・山田構成員）

【山田構成員】

- 弊社のデジタルメッセージサービス「My Post」は、従来の電子メール等では送付が難しく、現在でも郵便で配達されているような、特に重要な書類を、電子データで送れるようにしようとするもの。2016年1月14日に試行的な提供を開始し、現在のところ、4団体でこのサービスを利用中又は利用予定となっている。
- 基本的には、差出機関が送りたいファイル等を弊社の「My Post」サーバにアップロードし、利用者（受取人）がそれを見に行くという、ウェブメール類似のサービスであるが、弊社があらかじめ利用者の本人確認を行う点に特徴がある。利用者の本人確認レベルに応じて、利用者が受け取りを希望できる差出機関の範囲が変わってくる。
- 本人確認の方法は、現在のところ、本人限定受取郵便又は通常郵便で利用者に認証コードを送り、利用者がその認証コードをオンラインで入力する方法を想定している。将来的には、JPKIに対応することで、本人確認を一層簡便に行えるようになることを期待

している。

- 海外でも、ヨーロッパ等を中心として、郵政事業体が同様のサービスを提供している。

⑤ 「国の調達手続及び電子私書箱における属性認証の実現に向けた調査」事業の概要について（日立コンサルティング・向説明者）

【向説明者】

- 本調査の目的は、電子私書箱及び国の調達手続における属性認証の仕組みのあり方について、その実現方法を整理するというもの。
- 現時点での調査結果の概要をご説明する。1点目の調査項目である、電子証明書に記載されている属性情報の種類については、今回調査した範囲内では、権限情報を含んでいる事例は見られなかった。組織名については、士業向けサービスでは所属する士業士会の名称が、他のサービスでは所属する企業の名称が記載されていた。組織の所在地が記載されている事例はあるものの、代表者名や部門名、肩書き等が記載されている事例は少なかった。士業向けサービスでは、資格名称と併せて登録番号が記載されている例が見られた。
- 続いて2点目の調査項目である、電子証明書発行時における属性情報の確認方法については、本人情報については主に住民票の写し等により確認しており、所属組織情報については登記事項証明書等と代表者印が押された申込書により確認していることが分かった。
- 士業向けサービスにおける資格情報の確認方法は2通りあった。行政書士の場合は、認証事業者が、行政書士連合会に対して、申込書に記載された情報が実際に名簿に登録されているかを照会し確認している。それ以外の士業については、その士業士の連合会が利用申込審査を行い、その結果を認証事業者に通知するという手続になっている。

(4) 意見交換

【宮内構成員】

- 本サブワーキンググループの名称は電子委任状ではなく属性認証サブワーキンググループであり、1回限りの法律行為の委任ではなく、継続的な人間関係を確認していくということが念頭にあったはずである。これと関連し、電子調達等のG to Bだけではなく、広くB to BやB to Cにも利用可能な制度を考えていくという構想であったと理解している。また、サーバ署名というのはあくまで実現方法の一例であって、様々な方

法の中で使えるものを採用していくというのが検討の前提条件であったと考えているので、ここで改めて確認しておきたい。

- 以上の前提でポイントとなると思われる点をいくつか挙げると、まず、委任者本人による委任が行われていることが何らかの形で確認されることが必要である。また、電子署名と署名者本人の関係はもちろんのこと、電子署名の属性との間の紐づけが明確であることが必要である。更に、先ほど申し上げたように、継続的な委任関係を対象とすることが念頭にあるため、委任状の失効管理が適切に行われており、受取側が確実に有効性確認を行えるようにすることが重要である。
- これらはPKIの技術が有用性を発揮する場面であり、【資料3-3】で3種類挙げられている電子委任状の種別の中では、「電子委任状Ⅰ」が最もPKIと親和性が高い。「電子委任状Ⅱ」や「電子委任状Ⅲ」の方法を採る場合でも、担当者の法人等情報付き電子証明書を確実な方法で発行し、利用していくという枠組みが必要になる点では変わらないため、その意味で、いずれにしても「電子委任状Ⅰ」のようなものが必要になると考えられる。
- 気になる点としては、委任状は本人が作成するものであり、電子委任状の発行を第三者が代行するという運用が果たして受け入れられるかということがある。反面、代表者の電子署名が打たれている「電子委任状Ⅱ」の場合、電子委任状取扱事業者の存在はいわばポジトリ、データベース管理者に近いものとなり、事業者の信頼性をどうして法律で担保する必要があるのか、説明が必要となると考えている。

【小笠原課長】

- サーバ署名を当然の前提とする訳ではないというのはご指摘のとおりであり、まずは複数の方式を並行して検討すべきと考えている。ただサーバ署名については、ちょうど経済産業省で技術的要件をご検討いただいているところであるので、サーバ署名を用いた場合にはこうなる、ということをご説明した次第。
- 委任者本人が作成するのが委任状であるという点もご指摘のとおりであり、電子委任状が委任者本人の意思に基づくものであることを何らかの方法で担保していく必要がある。他方、代表者の電子署名が電子委任状に押されていると、事業者が介在する意義が説明しにくくなるというのも正しく先生ご指摘のとおりである。ただ、世の中で一般的に流通している紙の委任状を観察してみると、印鑑登録証明書付きの実印が押されている場合もあれば、認印で流通している場合もあり、そうした部分を電子的に置き換える

という考え方もあるのではないかと考えている。

- 継続的な人間関係を念頭に置いた失効情報の管理という点で、PKIと親和性の高い「電子委任状Ⅰ」が優れているというのもご指摘のとおりであり、そうであればこそ、本日、認証局からご説明いただいた実務イメージの資料や私からご説明した電子私書箱の実証実験でも、この公開鍵証明書を用いた方式を必ず登場させている。実際には、「電子委任状Ⅱ」「電子委任状Ⅲ」的なものと、「電子委任状Ⅰ」的なものを組み合わせて実務を作っていくということになるのではないかと考えている。
- 電子委任状取扱事業者が提供する実際のサービスと、そのうちの部分を法律上の認定にかからしめるかは、論理的には分けて検討しなければならない。ご指摘を踏まえ、意味のある形で認定要件を考えていきたい。

【小田嶋構成員】

- 【資料3-1】の「産業競争力の強化に関する実行計画」に「個人番号カード及び法人番号を活用した官民の政府調達事務の効率化」という記載があるが、我々認証局でも、電子証明書の中に法人番号を入れることについて検討を始めたところ。

【中村（克）構成員】

- 【資料3-3】の作成にあたっては、認証事業者間でいろいろと議論をした。「電子委任状Ⅰ」というパターンは、まさに我々が現在やっている業務の延長線上にある。図らずも、弊社はサーバ署名方式に適したファイル型の電子証明書を既に発行しているため、今後必要に応じて、こうした新しい業務にも適用できるよう検討していきたい。

【西山構成員】

- 【資料3-3】での電子委任状の3類型について補足したい。先ほどからの議論のとおり、「電子委任状Ⅰ」は認定認証事業者が既に行っている内容を紹介したものである。
- 「電子委任状Ⅱ」については、確かに法人代表者の電子署名が付された委任状を事業者が預かる必然性があるのかという議論があり得るが、実は、現在の業務でも、認証事業者が企業等の属性が付与された電子証明書を発行する場合は、代表者の押印がある在籍証明書を提出してもらい、それに基づいて発行している。その際、在籍証明書だけではなく、申請者に対する委任状も提出してもらえれば、従来の実務の延長線上で電子委

任状が実現できるという想定をしている。その意味で、代表者の電子署名が付された委任状を事業者が受領し、電子証明書と共に配送するという「電子委任状Ⅱ」の方式は現在の認証事業者の業務と親和性が高い。

- 「電子委任状Ⅲ」は、紙の委任状を認証事業者が受領するパターンだが、この場合、紙の委任状は1枚しかない。そこで、認証事業者が委任状をスキャンして、確かに現物を預かっているという意味で認証事業者の電子署名を付与し、委任状が存在するという事実を認証事業者が証明していくという運用が想定される。現在、委任状をスキャンして電子的に流通させるということは一般的でないが、今回の法制化によって、一定程度の信頼性を持つ事業者がそうした形で電子委任状を流通させていくということもあり得ると考え、「電子委任状Ⅲ」のパターンを紹介している。

【宮脇構成員】

- 紙ベースの入札書や契約書には代表者印が押される場合が多いと思うが、今回の制度では、担当者の電子署名と電子委任状の組み合わせという形になるため、紙ベースの場合と使われる印が異なることになる。そうした運用が受け入れられるか、整理していく必要があるのではないか。

【小笠原課長】

- 少なくとも国の調達手続の場合、紙ベースでも常に代表者の印を要求しているわけではなく、契約担当者の印鑑が押された契約書と、代表者が作成した委任状を併せて提出してもらっているのが実務である。本日ご紹介した国の電子調達システムもこうした紙ベースでの実務を電子化したものである。

【竹内構成員】

- 現在、認定認証事業者が発行している電子証明書に入っている属性は、大抵は組織名までで、肩書きまで入れるケースはほとんどなく、電子証明書が失効するまでのライフサイクルはある程度長くとられている。これが電子委任状となると、権限が入ってくるので、組織名等に比べてライフサイクルは短くなっていく。こうした場合の失効管理をどのように考えるかが、非常に重要な点である。

【小笠原課長】

- 個人の引越しや死亡といった個人的な出来事に伴う証明書の失効と、組織での異動等

の組織内での変更に伴う証明書の失効の2点を両方とも管理していく必要がある。前者については、個人番号カードの公的個人認証で管理できるのはご案内のとおりだが、後者については、組織属性を記載した証明書と委任権限を記載した電子委任状をどうやって紐付けし、全体としてどのように失効管理をしていくべきか、認証事業者の皆さんを初めとした関係者と相談し、実務的に詰めていきたい。

【手塚主査】

- 制度整備の方向性については、本日の意見やコメントを踏まえ、引き続き事務局にて整理を進めていただきたい。
- あわせて、本サブワーキンググループとしても、その上のワーキンググループ、さらに親会への報告に向けて、引き続き意見をまとめていきたい。

以 上