

各府省政策担当部局長 殿

内閣府規制改革推進室

会計手続における クラウド型電子署名サービスの活用にあたっての考え方

1. 本事務連絡の趣旨

令和 2 年 12 月 4 日に、財務省の「契約事務取扱規則」が改正され、総務省に設置される「政府電子調達システム (GEPS)」を用いずに、契約書や請書等を電磁的記録としてやり取りすることが可能となった。その結果、契約書を電磁的記録として作成する場合に、記名押印に代わるものとして求められる電子署名についても、従来から GEPS で利用可能なものに加え、電子署名及び認証業務に関する法律（以下、「電子署名法」という。）第 2 条第 1 項に該当する他の電子署名も利用可能となったところである。

なかでも、近時、サービス提供事業者が利用者の指示を受けてサービス提供事業者自身の署名鍵による電子署名を行う立会人型電子署名サービス（以下、「クラウド型電子署名サービス」という。）の利用が、民間事業者の間で広がりつつあり、利便性向上の観点から、行政機関における契約手続での活用が求められている。

一方、クラウド型電子署名サービスでは、提供する事業者によって、本人確認の内容・程度に差異があり、サービスを利用する者が本人確認のあり方について確認を行った上で、サービスを利用することが求められる。また、既存の GEPS で利用可能な電子署名サービスとクラウド型電子署名サービスとは、電磁的記録として作成される契約書の管理方法などが異なる。こうした観点から、適切な本人確認の方法や、公文書管理・会計検査における契約書の取扱等に留意が必要となる。

本事務連絡は、こうした状況を踏まえ、国の契約手続において、必要な本人確認等を担保しつつ、書面・対面手続をできる限り少なくする観点から、各府省がクラウド型電子署名サービスの活用を検討する際の参考となるよう、同サービスの利用にあたって特に留意すべき点について考え方を整理したものである¹。

なお、本事務連絡については、記載項目に応じて、財務省、総務省、法務省、経済産業省、内閣サイバーセキュリティセンター (NISC)、内閣官房 IT 総合戦略室、内閣府公文書管理課、会計検査院と協議の上、内閣府規制改革推進室が作成した。

¹ 各府省の会計手続全般のオンライン化に関する考え方については、「会計手続、人事手続等の各府省の内部手続の書面・押印・対面の見直しに伴う各府省共通課題への考え方」内閣官房行政改革推進本部事務局、内閣官房 IT 総合戦略室（令和 2 年 11 月 16 日）を参照。

2. クラウド型電子署名サービスの利用について

(1) 利用可能なクラウド型電子署名サービスについて

契約書を電磁的記録で作成する場合の記名押印に代わるものについては、財務省の契約事務取扱規則第 28 条第 3 項において、電子署名法第 2 条第 1 項の電子署名と規定されている。また、電子署名法を所管する総務省、法務省及び経済産業省は、令和 2 年 7 月 17 日に公表した「利用者の指示に基づきサービス提供事業者自身の署名鍵により暗号化等を行う電子契約サービスに関する Q & A」において、一定の要件を満たすものについてはクラウド型電子署名サービスであっても、電子署名法第 2 条第 1 項の電子署名の定義に該当することを明らかにしている。

実際にクラウド型電子署名サービスを契約手続に利用する際には、上記の Q & A 及びサービス事業者のサービス内容等を踏まえ、適切なサービスを選択することになる。

さらに、総務省、法務省及び経済産業省は、グレーゾーン解消制度を活用して、個別の民間企業から電子署名法第 2 条の該当性について確認を求められた場合には、当該制度に沿って、当該サービスの電子署名法第 2 条への該当性を明らかにするとともに、ホームページ等において一覧性をもって分かりやすく示すとしている²。利用するクラウド型電子署名サービスを選択する際には、それらの情報も参照されたい。

なお、政府機関においてクラウドサービスの調達を行う際は、「政府情報システムのためのセキュリティ評価制度（ISMAP）」において登録されたサービスから調達することが原則とされている。具体的な利用の在り方については、「政府情報システムのためのセキュリティ評価制度（ISMAP）の利用について」（令和 2 年 6 月 30 日、サイバーセキュリティ対策推進会議・各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定）において示されており、クラウド型電子署名サービスの利用に当たっては、利用を想定する契約手続で取り扱う情報の機密性等を踏まえ、必要に応じて ISMAP に基づいた検討が求められる。

また、政府機関等の情報セキュリティ水準の斉一的な引上げを図ることを目的に、内閣サイバーセキュリティセンター（NISC）において、「政府機関等の情報セキュリティ対策のための統一基準」が定められている。クラウド型電子署名サービスの利用に当たっては、同統一基準に記載がある「第 4 部 外部委託」に従い、適切な情報セキュリティ対策を講じる必要がある。

² 内閣府規制改革推進会議「当面の規制改革の実施事項」（令和 2 年 12 月 22 日）を参照。

(2) 本人確認の手法例³

クラウド型電子署名サービスでは、一般的に、インターネット上で重複することがないメールアドレスと電子メールの到達によりその所有者であるという確認が実施されている。しかし、電子メールのみの確認は、本人確認の観点からは、①メールアドレス所有者の氏名や所属する組織、役職等を保証するものではない、②メールアドレス所有者が、契約について権限を有しているかを保証するものではない、③当該メールアドレスを用いて他者が送受信するというなりすましのリスクがある、ことなどを理解した上で、必要に応じて補完的な対応をしつつ、クラウド型電子署名サービスを利用する必要がある。

したがって、締結する契約の規模や内容（数百万円程度か数十億円規模か、物品調達に係る契約か不動産売買契約か）等に応じて、クラウド型電子署名サービスの利用が適切かどうか、どのような補完的な対応が必要かを判断することが望ましい。例えば、契約の性質上、特に厳格な本人確認が不可欠と判断される契約については、GEPS を通じて行うことが考えられる。

また、クラウド型電子署名サービスを利用する場合には、必要に応じて、当該サービスのシステム外での運用、あるいは、当該サービスの提供する付加機能の利用等によって、本人確認を行うことも考えられる。例えば以下のような対応が考えられる⁴。

- 事前に、書面又は対面等によって、契約の際に使用されるメールアドレス所有者の氏名や所属する組織、役職等を確認する。
- 身元が確認できている継続的な関係にある者との契約について、当該契約等に関して継続的なやり取りを電子メールで行っている場合に、当該メールアドレスを利用する。
- 必要に応じて、電話等で電子メールの到着や送受信内容を確認する。
- 契約の相手方がクラウド型電子署名サービスにログインする際に、ID・パスワードに加えて、スマートフォン等で受信あるいは生成したパスワードの入力を求めるなど、二要素認証による本人認証を求める。

※このほか、契約期間が長期にわたる場合や、機密性が高い情報を扱う場合などは、各サービスの内容を確認の上、適切な手法を利用することが求められる。

³ オンラインによる本人確認の手法に関する全般的な考え方については、「行政手続におけるオンラインによる本人確認の手法に関するガイドライン」各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定（平成31年2月25日）（以下、「本人確認ガイドライン」という。）、及び、事務連絡「行政手続のオンライン化に当たっての本人確認の考え方」内閣府規制改革推進室・内閣官房IT総合戦略室・内閣官房行政改革推進本部事務局（令和2年11月16日）（以下、「本人確認の考え方」という。）を参照。なお、本稿の記載について、内閣官房IT総合戦略室に照会したところ、「本人確認ガイドライン」及び「本人確認の考え方」と齟齬がない旨の回答を得ている。

⁴ 対応例のうち最初の3つは、「本人確認の考え方」の「4. 行政手続における電子メールの利用」に沿ったものである。4つ目に関しては、「本人確認ガイドライン」で、オンラインにおける本人確認の手法例（多要素認証による本人認証の例）として、「ID・パスワード+二経路認証アプリ」「ID・パスワード+ワンタイムパスワード生成アプリ」等があげられている。

3. 公文書管理における考え方

公文書管理法は、「行政文書」の定義を「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書」とし、作成、整理、保存、移管又は廃棄等について定めている。一方、クラウド型電子署名サービスを利用する場合、電子署名が行われた最終的な文書がサービス事業者のクラウド上に保存されるとともに、その写し（複製）がサービス事業者から契約者である行政機関に送付されることが想定される。

そのため、どの電子媒体をもって行政機関の職員が作成・取得した文書（行政文書）とするのが適当かを検討する必要があるが、適切かつ効率的な管理の観点から、サービス事業者による電子署名の実施後にサービス事業者から送付され、行政機関が取得した文書（電子署名付きの契約書の電子媒体（複製））を行政文書として保存しておくことが考えられる⁵。

また、行政文書が歴史資料として重要な公文書に該当する場合には、電子文書が国立公文書館に移管され、永年保存されることとなるが、当該文書に移管するか廃棄するか最終的な判断は、保存期間満了の時期に行われる。永年保存に対応できるようにしておく観点からは、電子署名のない電子文書であって電子署名付きの契約書と同内容のもの（サービス事業者から電子署名付きの契約書と同内容のものとして最終的に送付されるもの又は行政機関からサービス事業者に対して最終的に送付した文書）を適切に保存し、移管することで対応することが考えられる。

以上を整理すれば、実務上、次のように対応することが考えられる。

【保存】以下の2つの電子文書を行政機関において保存しておく。

- ①サービス事業者から送付された電子署名付きの契約書の電子媒体
- ②上記①と同内容の電子署名なしの電子媒体

【移管】

- ①及び②の文書を国立公文書館等に移管する。

⁵ 本稿の記載は、規制改革推進会議 第3回デジタルガバメントワーキング・グループ（令和2年11月17日）の資料4「論点に対する回答（内閣府公文書管理課）」を基にしたもの。

4. 会計検査における考え方

会計検査院の「計算証明規則」に基づき、各府省が提出を求められる書類については、各府省は、会計検査院が発出した事務連絡「計算証明制度に係る書面の扱い、押印等の見直しなどについて」（令和2年11月10日）を参照されたい。

クラウド型電子署名サービスでは、契約書の原本がサービス事業者のクラウド上に保存されるとともに、電子的に複製された契約書が契約当事者に送付される仕組みとなっていることが想定される。この点、会計検査院に提出する証拠書類については、上記事務連絡において、「規則では、証拠書類として規定しているものについては、その提出を求める形式について」、「電子データで作成されている場合は、当該電子データである「原情報」（確定的なものとして電磁的方式により作成し、取得し、又は利用した情報（当該情報の全部又は一部を複製した情報を含みます。）（規則第1条の2第6号、規則第5条第2項及び第91条第1項）。」と規定していると説明されている（下線による強調は規制改革推進室によるもの）。

このため、クラウド型電子署名サービスを利用する場合には、サービス事業者から送付され、確定的なものとして行政機関が取得した電子署名付きの契約書の電子データ（複製された電子データを含む。）を証拠書類として提出することになる。なお、規制改革推進会議 第3回デジタルガバメントワーキング・グループにおいて、オブザーバーとして参加した会計検査院から、複製されたデータを証拠書類として提出することについて、制度上特に支障はない旨の発言がなされている⁶。

⁶ 規制改革推進会議 第3回デジタルガバメントワーキング・グループ（令和2年11月17日）の議事録36ページを参照。