参考

公的個人認証サービスの利活用のあり方に関する検討会　論点整理

構成

はじめに

成りすまし、改ざん、送信否認などのデジタル社会の課題を解決しつつ、電子政府・電子自治体を実現するために、確かな本人確認ができる個人認証サービスを全国どこに住んでいる人に対しても安い費用で提供することが必要とされ、このような背景から、平成１６年１月２９日より公的個人サービスの提供が開始され、国や地方公共団体の手続きの本人確認手段として活用されている。平成１９年３月末現在、電子証明書の発行枚数は約２４．７万枚となっており、より一層の普及が課題となっている。

他方、各府省においては、「ＩＴ新改革戦略」や「オンライン利用促進のための行動計画」等の下で、オンライン申請の利用率向上に向けて、本人確認方法の簡素化やインセンティブ措置等の検討が進められているところであり、こうした取り組みと歩調を合わせながら適切に連携し、公的個人サービスのより一層の普及促進に取り組んでいくことが求められている。

こうした状況を踏まえ、公的個人認証サービスの利活用の促進を諮るための課題と方策について、主として制度・運用面から、有識者による専門的な検討を行うことを目的として、「公的個人認証サービスの利活用のあり方に関する検討会」が設置された。検討会では、平成１８年度に計５回の会議を開催し、関係者へのヒアリングなどを基に、上記観点から様々な課題について検討を実施したところである。

この論点整理は、それらの議論の中から示された重要な論点を整理したものである。

１．公的個人認証サービスの利用促進に向けた基本的な考え方

（１）オンライン手続の利用促進のための取り組みとの連携の必要性

「公的個人認証サービスの普及が進んでいないことが、オンライン手続の利用促進の妨げとなっている。」との批判が時になされることがある。しかし、公的個人認証サービスは、他の本人確認・認証手段（民間の電子署名・認証サービス、生体認証、ＩＤ・パスワード等）と同様、オンライン上の情報のやりとりにおける本人確認・認証のための基盤・ツールである。したがって、その普及のためには、オンライン手続自体の利便性・使い勝手が向上し、その利用が進むことが必要である。これと切り離されて公的個人認証サービスが自律的に普及していくことは想定しがたいものであり、冒頭の批判は、因果関係の捉え方が一面に偏っていると考えられる。

一方で、公的個人認証サービスが現状十分に普及していないことは事実であり、一層の普及促進を図る必要がある。これにあたっては、上記で述べた意味からも、「ＩＴ新改革戦略」を受け政府全体あるいは各府省等において進められている、利用者の利便性の向上や業務・システムの全体最適を踏まえた行政手続の再構築などの、オンライン手続の利用促進のための取り組みと効果的な連携を図ることが重要であると考えられる。このような連携の中で、公的個人認証サービス側においても、利用範囲の拡大や利用者の利便性の向上など、利用促進に向けた取り組みを積極的に進めることが重要である。

オンライン手続側及び公的個人認証サービス側の両者の取り組みが相俟って、全体としての利用促進が図られる中で、厳格な本人確認が必要なオンライン手続については、公的個人認証サービスの利用により、手続の安心・安全が確保されることとなる。そのことが、電子申請一般への信頼性の一層の向上にも繋がり、ひいては、その一層の利用にも結びついていく、といった好循環が達成されるものと考えられる。

（２）本人確認・認証基盤に関わる政府の戦略の必要性

ア　個人認証基盤の定義

本人確認・認証基盤には、電子的に作成された文書について、本人がその意思をもって作成した文書として、署名・押印のある文書と同一の法的効力を付し、電子署名の有効性を保証するための厳格な本人確認機能を保証するための意味合いと、特定の人・もの・法人等について、その本人等であって、なりすましではないことを保証するための意味合いの２つがあり、前者を電子署名、後者をオンライン上の認証と定義付けることができる。

確認される「本人」にあたるものとして法人と個人があり、このうち個人に限定したものが個人認証基盤として定義することができる。

下表は、電子署名、オンライン上の認証それぞれの定義や双方の相違点について、便宜上、整理したものである。

		電子署名	オンライン上の認証
位置付け・性格		電子署名が付された文書に、本人がその意思をもって作成した文書として、署名・押印のある文書と同一の法的効力を付するもの。併せて、電子署名の有効性を保証するための厳格な本人確認機能を提供する	特定の人・もの・法人等について、その本人等であって、なりすましではないことを、保証する機能を提供する
主な用途		署名・押印が要求される電子文書（申請書類、届出書類など）のやりとりを伴うオンライン・オフライン手続	機器やシステム、サービスを利用するためのアクセス許可（基本的に、電子文書のやりとりを伴わない）を要求するオンライン手続
効果・ねらい		以下の脅威から手続を保護する 〇電子文書の作成者のなりすまし 〇電子文書の改ざん 〇電子文書の作成者の否認	以下の脅威から手続を保護する 〇機器やシステム、サービスの利用者のなりすまし
技術的手段		保証レベルが高い公開鍵認証基盤（ＰＫＩ）の利用が一般的であるＰＫＩ以外の現実的な手段は存在しない	保証レベルの比較的低いＩＤ・パスワードから、保証レベルの高いＰＫＩに至るまで多様な手段が併存している
法律上の定義		電子署名及び認証業務に関する法律（電子署名法）上で定義が明文化されている	現行法上での定義は見当たらない
利用状況	公的分野	利用されている	ＳＳＬ通信利用時の認証（クライアント認証）を除けば、ＰＫＩを利用した認証の利用は見当たらない。但し、ＳＳＬ通信利用時の認証におけるクライアント認証の多くは、ユーザを認証しているとは言えない。一方、ＩＤ・パスワードを利用したユーザ認証は広く利用されている
	民間分野	利用されている	利用されている
具体的なサービス例		公的個人認証サービス、民間の認定認証事業者、その他一般の認証事業者による署名サービス	民間の事業者による認証サービス

イ　個人認証基盤のあり方と公的個人認証サービスの位置付け

公的個人認証サービスは、オンライン手続における最も厳格な本人確認の手段を全国どこに住んでいる人にも安い費用で提供する目的で、導入されているものであり、引き続き、安定的な運用と厳格なセキュリティ水準の維持により、厳格な本人確認を要する手続の安心・安全を担保していく必要がある。

他方、公的個人認証サービスを含む電子署名・認証サービスは、オンラインの本人確認手段の選択肢の一つであり、どのようなオンライン手続についてどのような本人確認手段を採用するかは、各手段の特性を踏まえながら、手続の持つ性格に応じ、手続を提供する側で判断されることが適当である。また、電子署名を採用する場合において、どのような認証局の電子証明書を受け入れるかについても、手続を提供する側で適切に判断されることが適当である。

なお、電子署名・認証サービスについては、公的個人認証サービスの他、民民間の厳格な本人確認のニーズにも応える手段である電子署名法に基づく認定認証業務等、民間のサービスも存在する。電子政府の総合窓口（ｅ－Ｇｏｖ）や国税電子申告・納税システム（ｅ－Ｔａｘ）などの代表的な電子申請システムは、ほとんどすべての民間の認定認証事業者の発行する電子証明書にも対応しているところであるが、他の電子申請システムについても、それぞれ求める本人確認のレベルに応じて利用できる電子証明書を検討し、可能な範囲で選択肢を増やしていくことが望ましいと考えられる。

他方、行政手続の中には、市町村が提供する公共施設の予約申込みや図書館の所蔵図書の予約申込みなどのサービスのように、電子証明書の利用を伴わずに、ＩＤとパスワードのみで本人確認を行っている場合がある。

このように多様な本人確認・認証手段が利用されていく中で、電子政府・電子自治体の推進の観点やそれに止まらない分野横断的な観点から、個人認証基盤の全体としてのあり方や、そこにおける公的個人認証サービスを含む電子署名・認証サービスの位置づけ（前頁の表で便宜上整理された定義のより詳細な分析を含む。）について、政府全体あるいは官民で、十分に議論され、グランドデザインが描かれることが重要になると考えられる。

注）電子署名については、ＰＫＩの利用が一般的であるため、これ以降も、ＰＫＩを利用したものを指すものとする。オンライン上の認証については、これ以降は、ＰＫＩを利用した電子認証について論じるものとする。

２．公的個人認証サービスの利用促進に向けた具体的な方策

（１）利用範囲の拡大等

現在の公的個人認証サービスは、オンラインでの行政手続における厳格な本人確認のための手段として利用されている。今後は、官民の様々なオンライン上のサービスにおける本人確認の基盤としての活用について、公的主体が運営する認証サービスという性格を踏まえつつ、それに見合った幅広い可能性を検討することが適当と考えられる。

そのような検討にあたっては、かかる官民の様々なオンライン上のサービスの提供者（以下「サービス提供者」という。）側と十分な連携を図ることが重要である。公的個人認証サービス側からは、あるオンライン上のサービスについて公的個人認証サービスの利用に対するニーズが真に存在するかを判断することは困難であり、ニーズの把握・発掘の段階からサービス提供者側と協議・協働して検討作業を進めることが重要である。上記１.（１）で述べたように、公的個人認証サービスは、あくまで基盤・ツールであり、オンライン上のサービスに対する十分なニーズがあって初めて活用され得るものであることに十分留意する必要がある。

また、総じて個人向けの電子署名・認証サービスが必ずしも普及していない現状においては、公的個人認証サービスの利用促進が民間の認証サービスも含めた電子署名・認証サービス全体の利用促進にも資する結果となるよう留意することも重要である。

このような点も踏まえ、電子証明書の有効性を確認できる者の範囲の拡大、電子証明書の格納媒体のあり方、新たなサービス・アプリケーションの創出など多様な観点から、様々な関係者と幅広く連携・協力しながら、公的個人認証サービスの利用促進を図ることが重要である。

ア　電子証明書の有効性を確認できる者の範囲の拡大

公的個人認証サービスは、行政手続のオンライン化を進めるための基盤を整備することを主たる目的としており、現行法では、電子証明書の有効性を確認できる者（署名検証者等）の範囲については、行政機関、裁判所、行政手続の代理者、民間の認定認証事業者等に限定されている。このような限定を緩和し、より多くの者が公的個人認証サービスを使えるようにすれば、サービスの利便性の向上と利用促進に繋がることが期待される。

一方で、公的個人認証サービスは、地方公共団体という公的部門が提供するサービスであることから、国民が広く利用するなど一定の公益性が認められる分野での利用を中心に考えていくことが適当であると考えられる。また、民間の認証事業者との適切な棲み分けについても、考慮が必要な場合もあると考えられる。

したがって、上記の様々な視点を考慮しつつ、実際の利用ニーズや関係者の意見・要望等も十分踏まえながら、公的個人認証サービスの利用範囲を順次拡大す

ることについて検討することが適当である。

具体的に、利用範囲の拡大が期待される分野として、大きく分ければ、公的分野と、一定の公益性が認められ、重要な社会インフラとしての機能を提供する金融分野などの民間分野が考えられる。

公的分野については、例えば、診療録、初診時の本人確認、数ヶ月毎の保険証の確認等への活用が期待される医療分野が想定される。今後、具体的な利用シーン（法令等で本人確認の義務付けられている利用シーンなど）や、所管法との整合性、要求されるセキュリティレベルとの兼ね合いなどの観点から、医療分野への利用範囲の拡大の可否や実現に向けた課題等について検討していくことが適当である。

他方、民間分野については、例えば、口座開設時やカード発行時、オンラインにおける取引・決済時の本人確認等への活用が期待される金融分野が想定される。今後、具体的な利用シーン（法令等で本人確認の義務付けられている利用シーンなど）や、所管法との整合性、要求されるセキュリティレベルとの兼ね合いなどの観点から、金融分野への利用範囲の拡大の可否や実現に向けた課題等について検討していくことが適当である。

その際、公的個人認証サービス側からは、金融分野において公的個人認証サービスの利用に対するニーズが真に存在するのかを判断することは困難であることを踏まえ、ニーズの把握・発掘の段階から金融事業者側と協議・協働して検討作業を進めることが重要である。

また、公的個人認証サービスの電子証明書を受け取ることになる金融事業者に対して、個人情報の保護に関する規律をどのように課すべきかを含め、個人情報の取扱いに関する制度・運用のあり方について十分な考慮が必要である。

イ　電子証明書の格納媒体のあり方

現行法制度においては、電子証明書の格納媒体の要件として、「住民基本台帳カードその他の半導体集積回路を一体として組み込んだカードであって、総務大臣が定める技術的基準を満たすものとする。」としており、技術要件を満たすカード（ＩＣカード）であれば、種類を問わず電子証明書を格納することが可能となっている。ただし、現時点においては、住民基本台帳カード以外で、技術要件を満たすことができる適切な格納媒体が見当たらないことから、住基カードをベースにサービスの運用がなされている。

他方、民間分野においては、クレジットカードやキャッシュカードなど多様なＩＣカードが利活用され、国民に広く普及している。また、行政分野においても、今後、医療や社会保険等の分野においてＩＣカード等の発行の検討が開始されている。

今後、電子証明書の格納媒体について選択肢を増やしていくことも、利用者の利便性の観点からは有用と考えられる。電子証明書の格納媒体に関する議論は、次の２つのレベルに分けて行うことが適当である。

第一に、近い将来、住基カードと同様な技術要件を満たすカード（ＩＣカード）の発行が現実になることも予想されるため、このような場合の運用上の取扱いの具体化に向けた検討を行う必要がある。

第二に、現行のサービスの厳格性を一定程度緩和してでも、利便性向上の観点から利用者が電子証明書の格納媒体を自由に選択できるようにすることの是非・妥当性について、議論を重ねていくことが重要である。

２つのレベルに係る基本的な考え方は、以下のとおりである。

（ａ）今後住基カードと同様な技術要件を満たすカード（ＩＣカード）が発行された場合に求められる対応

運用上の取扱いは、現時点では必ずしも明示されておらず、今後、具体化に向け検討が必要である。

特に、実際に電子証明書を格納するにあたっては、媒体が純粋な技術的基準を満たしていることを担保することの他、以下のような事項についても併せて検討することが必要である。

【技術的基準を満たすことを担保することの他、検討が必要と考えられる事項】

①媒体の発行目的が公序良俗に反しないなど、格納媒体の発行主体の信頼性を確保すること

②より信頼性の高い本人性確認の観点から格納媒体と本人の紐付けについて確認を行えるようすること

③格納媒体の有効期間と公的個人認証サービスの電子証明書の有効期間が異なる場合の取扱いを整理すること

④市町村窓口業務における格納媒体の取り扱いに係る負担（業務量の負担、財政的な負担）を可能な限り軽減できること

また、媒体が技術的基準や技術的基準以外の条件を満たしているかどうかを確認するためのルールやマニュアル、第三者機関等による適合確認・評価の仕組み等についても検討していくことが極めて重要である。

（ｂ）利用者が電子証明書の格納媒体を自由に選択できるようにすることについて

電子証明書の格納媒体としては、ＩＣカードの他、人口普及率が高く普及促進効果が期待できる点、インターネット接続や多様なアプリケーションの利用が可能である点、特殊なリーダライタを必要としない点などにおいて優れている携帯電話（ＩＣカードを内蔵できるタイプや、内部のセキュアなメモリ部分に電子証明書を格納できるタイプを想定）や、ＵＳＢスマートカードトークン（ＩＣカー

ドの外部インターフェースをＵＳＢに限定し、ＰＣ接続による利用を想定したもの）なども考えられる。

電子証明書の格納媒体をこのような媒体に拡張することについては、現状の公的個人認証サービスにおける本人確認の厳格性や高いセキュリティ水準を維持可能かどうか、あるいはそれらを一定程度緩和してでも、利用者の利便性向上を重視する観点から媒体を拡張するのかどうか、そのメリットやデメリットを十分見極めながら、議論を重ねていくことが重要であると考えられる。

かかる議論においては、媒体に耐タンパ性をどこまで求めるか、申請者の本人確認方法や電子証明書の発行方法をどうするか、格納媒体の所有者の本人確認と電子証明書の申請者の本人確認の関連付けをどのように行うかなどが重要な検討事項になると考えられる。

この他、同一の申請者に対して、住基カード向けと拡張された格納媒体向けに複数枚の電子証明書を発行していくことを認めるのかどうか、その是非についても検討を重ねていく必要がある。

ウ　新たなサービス・アプリケーションの創出

「ＩＴ新改革戦略」など政府のＩＴ施策と連携しつつ、以下のようなサービス・アプリケーションの提供や、その中での公的個人認証サービスの利用の位置付けについて、検討することも重要である。

【政府のＩＴ施策との連携が求められるサービス・アプリケーション】

〇オンライン申請のワンストップ化

〇利用者一人ひとりが自己に関わる情報に、自らの意思でアクセスできるポータルサイトの構築

〇転居や定年退職等といったイベントを切り口として必要な手続が完結するサービス提供形態

〇電子私書箱（重要な個人情報の郵送を電子化するため、本人の希望に基づき電子私書箱を設置し、そこに重要文書などを落とす仕組みを構築するとともに、電子私書箱にアクセスするために、ＰＫＩを活用した認証を行うもの）

（２）電子証明書の多面的な活用

公的個人認証サービスは、地方公共団体という公的主体が自ら運営する電子署名・認証サービスであり、最も高いレベルのセキュリティや信頼性を持つものである。中でも、①住民基本台帳上の基本四情報に基づく厳格な本人確認のための情報の提供、②住民基本台帳ネットワークから異動等情報の提供を受けることによる迅速かつ確実な失効情報の提供、の二点は、公的主体が運営することによりはじめて可能となるもので、公的個人認証サービスを民間の電子署名・認証サービスに対して特徴付ける最も重要な機能となっている。今後、電子証明書の多面

的な活用を検討するにあたっても、公的主体が運営する電子署名・認証サービスという性格に鑑みれば、これら二点の機能を揺るがすことは適当ではないと考えられる。

ア　官民認証サービス間の連携

これを前提に、電子証明書の多面的な活用について、以下の二つの方向を検討することが有益である。公的個人認証サービスの利用対象を原則として行政手続に限っている現行制度の例外として、電子署名法上等の認定を受けた民間の認証事業者は、公的個人認証サービスを利用することが可能となっている。現時点でこのスキームが実際に利用された実績はないが、今後は、公的個人認証サービスにおける厳格な本人確認を基に、民間の認証サービスが必要とする利用者の真偽の確認を担保する、といった形で、公的個人認証サービスがトラストアンカー（信認の原点）として大きな役割を果たしていくことが期待される。このような官民認証サービス間の連携について、いっそう積極的な検討が行われることが適当である。

イ　認証用途の電子証明書の発行

電子証明書は、署名、認証、クライアント認証、秘匿など様々な用途に利用可能である。下表は、それぞれの用途について整理したものである。

種類	用途
署名用途の電子証明書	○否認防止による意思確認、本人性確認 ○電子文書の完全性の確認
認証用途の電子証明書	○オブジェクト（人、物、情報）の属性（権限）確認 ○利用オブジェクトの真正性確認、属性（権限）確認
クライアント認証用途の電子証明書	○サーバと接続しているＰＣ（クライアント）の属性（権限）確認 ○利用オブジェクトの真正性確認、属性（権限）確認
秘匿用途の電子証明書	○通信経路上の情報秘匿 ○蓄積情報秘匿、親展通信

なかでも、認証用途の電子証明書は、近年、民間分野において情報通信機器等へのログインやロッカー・ドアの施錠などの用途を中心に利用が進んできている。

現行の運用規定では、公的個人認証サービスの電子証明書については、署名用途以外の利用は定義されていないが、技術的にみれば、署名用途も認証用途も同じＰＫＩを利用するものであり、大きな違いはない。

今後、行政分野においても、行政が保有する個人情報へのアクセスなどの場合に、認証用途の電子証明書を活用することで、サービスのセキュリティ向上につ

ながることが期待される。したがって、公的個人認証サービスと認証用途の電子証明書を何らかの形で関連付けることについて検討することも有用である。

公的個人認証サービスが認証用途の電子証明書を発行する形態としては、以下のようなパターンが考えられる。

①現行の公的個人認証サービスの署名用途の電子証明書を認証用として併用する。
②現行法を改正し、公的個人認証サービスの都道府県単位認証局から、署名用途の電子証明書とは別に認証用途の電子証明書を発行する。

一方で、①や②については、検討すべき課題も存在する。

①については、まずこのような運用が可能かどうか現行法で地方公共団体が行うこととしている「電子署名に係る認証業務」と「認証用途の電子証明書」との関係について、概念上の精査が必要である。可能と判断される場合、現行の運用規定を改正することが必要となる。また、一般的なサービスへのログイン認証を装って、利用者に電子証明書を利用させ、それを悪用して、利用者が意図しない電子文書に署名を付させるなどの不正行為が発生するおそれがあるなど、同一の電子証明書を署名用途と認証用途の両方に用いることが、公的個人認証サービスが提供する電子署名・認証サービスの信頼性に影響を与えないかといった懸念が指摘されるところである。さらに、電子証明書を受け取る者の範囲が広がる場合には、電子証明書に記載された個人情報の保護について、規律を強化するとともに利用者への啓発を徹底する必要がある。特に、認証用の電子証明書は、利用者が意志を持って作成された情報に付されるものではなく、受け取り側でどのように利用されているか利用者から見えにくい点について留意が必要である。

また、②については、現行の公的個人認証法を改正することが必要となる。公的個人認証法の改正にあたっては、現行の公的個人認証法上に「電子認証」や「認証用途の電子証明書」といった新たな概念をどのように定義するか、また認証用途の電子証明書の発行方法をどうするか、その使用目的、保証レベルや個人情報保護の観点から電子証明書にどのような情報を記載するか、認証用途の電子証明書に係る運用コストの負担をどうするか等について、十分に検討される必要がある。

いずれにしても、認証用途の電子証明書の発行については、当該サービスを提供する意義や必要性、具体的なニーズや利用シーン・公益性も考慮しつつ、メリット・デメリットを十分見極めながら、技術面や法制度面の対応について、中長期的な視点により検討を重ねていくことが必要である。

（３）利用者の利便性向上方策等

オンライン手続における最も厳格な本人確認手段という制度の趣旨を踏まえ、公的個人認証サービスが有する高いセキュリティ水準は維持することを基本と

した上で、利用促進に向け、利用者の利便性の向上、負担軽減を図っていく必要がある。

ア　利用者の利便性向上方策

電子証明書の有効期間の延長、更新手続の簡略化などは、サービスそのものの利便性向上と需要喚起につながり得るものと考えられる。

サービスのセキュリティや信頼性が損なわれることがないよう十分配慮しながら、電子証明書の有効期間を５年程度へ期間延長を行うことや、電子証明書の更新手続をオンラインで提供することなどについて検討する必要がある。

また、市町村窓口での住基カードの交付及び電子証明書の発行に係る時間の短縮化について検討することも重要である。

その他、ＰＣメーカ等に対するＰＣへのＩＣカードリーダライタの標準装備の働きかけなどについても引き続き実施していく必要がある。

さらに、オンライン申請を受け付ける側では、電子的手法の導入により、事務処理の簡素化、事務量の軽減を図ることができる。このような簡素化等の効果を利用者へ還元するためのインセンティブ付与の仕組み（例：電子証明書を取得した個人の電子申告に係る所得税額の特別控除）を拡充することについても、さらに検討を進めていくことが必要である。

イ　広報の充実・強化

公的個人認証サービスの普及を地方公共団体任せにすることには自ずと限界があると考えられることから、府省間や国と地方公共団体が連携した広報、オンライン申請（国税電子申告・納税システム（ｅ－Ｔａｘ））や住基カードに係る広報とのタイアップによる一元的な広報、それぞれの普及促進を総合的に支援するタスクフォース等の設置などを通じて、積極的に普及に努める必要がある。

また、公的個人認証サービスを普及させていく上で、窓口での職員の対応は重要であり、職員に対して、職員研修やＯＪＴの中で公的個人認証サービスや住基カード、オンライン申請の重要性をさらに啓発していく必要がある。

ウ　電子証明書の発行申請窓口の多様化

現行法では、公的個人認証サービスの電子証明書の発行手続にあたり、住民基本台帳上の基本四情報に基づくより厳格な実在性確認を要するため、申請者は市町村窓口まで出向くことが必要である。

他方、利用者の利便性向上の観点からは、郵便局を始めとする多様な電子証明書の発行申請の窓口を確保し、利用者が自由に窓口を選択できるようにすることも有意義であると考えられる。

一方、２（２）アで指摘した「住民基本台帳上の基本四情報に基づく厳格な本人

確認のための情報の提供」という機能については、揺るがすべきではないと考えられる。

このことを前提に検討すると、以下のような様々な課題が考えられる。

①第三者機関が行う電子証明書の発行申請に係る窓口業務の位置付けをどうするか。（例：電子証明書の発行申請に関する取次業務）
②第三者機関が発行する電子証明書の記載事項と住民基本台帳上の基本四情報との整合性をどのように確保するか。
③公的個人認証サービス側が、第三者機関から、電子証明書の発行情報や電子証明書の失効申請に関する情報の提供をどのような形で受け取るか。
④鍵ペア生成装置をどこにどのような形で設置するか。
⑤電子証明書の発行業務に係るコストを誰が負担するか。また電子証明書の発行手数料を第三者機関等とどのように分配するか。
⑥第三者機関による電子証明書の発行業務の全体としての信頼性をどのように担保するか。（例：業務の信頼性に対する認定のスキーム）

このような様々な課題については、それぞれの実現可能性や妥当性を踏まえつつ、中長期的な課題として慎重に検討していくことが必要である。

３．今後の取組の方向性

公的個人認証サービスのより一層の普及促進に向けては、「ＩＴ新改革戦略」や「電子政府評価委員会」等の議論を十分踏まえつつ、利用者利便性の向上や業務・システムの全体最適を踏まえた行政手続の再構築など、行政手続やオンライン申請の利用促進のための取り組みと必要十分かつ効果的な連携を図ることが重要になると考えられる。また、個人認証基盤全体のあり方やその中での公的個人認証サービスの位置付けやカバーすべき範囲について、政府全体や官民で十分に議論され、グランドデザインが描かれることが重要となると考えられる。

一方、認証用途の電子証明書への用途拡大、サービス提供者との連携、利用者の利便性向上など、公的個人認証サービスに期待される役割はますます多義的なものとなっていくことが予想される。公的個人認証サービスの運営側においても、本論点整理で取りまとめられた課題のうち、実現可能性が高いテーマを中心に、具体的なニーズを十分見極めながら、官民の関係諸機関と十分連携を図りつつ、法制度、運用、技術の各面に亘り、具体的な対応策やそれを実現するための課題等について検討を深めていくことが重要である。

参考（構成員等からの主な意見）

１．公的個人認証サービスの利用促進に向けた基本的な考え方

（１）オンライン手続の利用促進のための取り組みとの連携の必要性

○電子申請の利用率向上と公的個人認証サービスの普及拡大の取り組みは相互に連携して実施すべきであると考える。特に、府省間や国と地方公共団体の手続きの円滑な連携を図る仕組みの中に電子証明書の活用を必須要件としてしっかり組み込むことが求められよう。
○現在のように、個別手続き単位で考えていては、行政手続の全体最適の実現は困難であるので、省庁の枠を超えて包括的かつ総合的に再構築を進める仕組み、枠組みを構築しなければならない。

（２）本人確認・認証基盤に関わる政府の戦略の必要性

○法改正を含め個人認証基盤全体の枠組みを検討するにあたって、省庁横断の検討部会を設置して、政府・自治体認証基盤、民間認証基盤、産業政策、国家安全保障などの関係者による議論の場を設けることが必要である。また、政府が整備した認証基盤を民間企業が利用していくために、官民の連絡会議についても設ける必要がある。

２．公的個人認証サービスの利用促進に向けた具体的な方策

（１）利用範囲の拡大等

ア　電子証明書の有効性を確認できる者の範囲の拡大

○医療分野、電気・ガス・水道などの公益分野、教育分野、金融分野、個人間の取引を仲介する電子商取引分野に利用分野を拡大すべきであると考える。
○民間の署名検証者の範囲を広げる場合であっても、認定認証事業者やそれに類する信頼度の高い事業者に限るのが望ましい。金融機関についても、銀行、ノンバンク、消費者金融等の間で事業者の参入要件の線引きをすべきではないか。
○クレジットカードについては、固有の有効期限と、電子証明書の有効期限が別々に設定されることが想定される。このような問題の取扱いは別途クリアされる必要がある。
○公的個人認証サービスの分野には、民間認証サービスとの棲み分けに配慮し、民間認証サービスでは十分対応できない分野の多様なニーズを満足させる役割が求められている。公的個人認証サービスの利用を拡大することが適当な範囲としては、ＮＰＯ活動のバーチャルな展開やネットワーク上の募金・寄付活動、世論把握、電子投票などが考えられる。
○拡大する利用分野に関連する事業法上の仕切りと公的個人認証サービスの仕切りは必ずしも連動する必要はない。各業法も、守秘義務を負わせている場合、業法によって組織として規制して

いる場合、届出義務的な場合など様々であり、それに引きずられると制度が複雑になる。

○個人情報や認証業務情報の保護のために、民間の署名検証者の範囲としては、認定認証事業者やそれに類する信頼度の高い事業者に限定することが望ましいと考えられる。また、民間認証サービスに課されるものと同等の個人情報保護法制的な規律（目的外使用や第三者への提供に関する罰則等）や、基本４情報を不必要に提示させない仕組みが必要となる。

○韓国では、インターネットバンキングやオンラインでのクレジットカード利用などの際に公認認証書による認証が義務付けられているが、なぜそのような利用範囲の拡大に向けた取組みが実現されているのか、その理由について精査する必要がある。

イ　電子証明書の格納媒体の拡張

○署名検証者が厳しく制限される、耐タンパー性が確保され、相互運用性があるという前提で、住基カード以外の媒体に格納範囲を拡大するのは、利用者の利便性向上の観点からみて賛成である。特に、特殊なＩＣカードリーダを必要としない携帯電話への格納媒体の拡張は望ましい施策であると考える。デメリットとして、外見上、携帯電話の所有者と電子証明書の交付申請者との確認が簡単にできないことが想定される。

○拡張した格納媒体の運営者に対して、住基カードと同等の技術要件をクリアさせるルールを整備する必要がある。また、技術要件を満たしていることを公的個人認証サービス側に申請させることが求められる。認定・確認行為権限については指定認証機関に付与することも考えられる。

○電子証明書の格納媒体を住基カード以外に拡張する場合に、技術要件や技術要件以外の条件を満たしているかどうかを確認するための手段や仕組みを整備することが必要となる。拡張した格納媒体とその外部インターフェイスを認定する段階においては、技術要件や技術要件以外の条件の適合の義務付けや、公的個人認証サービス側への適合結果の申請の義務付けなどを規定する運営者向けルールの整備や、第三者機関による適合確認・評価が必要となる。また、市町村窓口で電子証明書の格納媒体を取り扱う段階においては、拡張した媒体の持ち主の本人確認のルール化、電子証明書込手段の整備に対応するとともに、実施手順のマニュアル化が必要となる。

○運転免許証は安価なカードとしたため、電子証明書を格納するためのＩＣカードとして活用ができない。電子パスポートも専用のソフトウェアを入れてしまったため、他の目的への活用ができない。それぞれのカードが特定の用途への利便性を高めるための最適化を図っているため、多目的活用が難しくなっている。

○ＰＣのハードディスクに電子証明書を格納することは、技術的に可能であるが、利用者自身による電子証明書の管理意識の向上が求められる。しかしながら、これには自ずと限界があることから、セキュアチップなどより高いレベルのセキュリティ機能と合わせた運用の検討が必要となる。

○携帯電話の場合は、レンタルや家族間での共有などにより、所有者本人を特定することが困難となり得ることにも十分留意が必要である。

ウ　新たなサービス・アプリケーションの創出

○電子申請自体については、ワンストップ化を図るとともに、イベントを切り口にしたサービス提供形態に変更することが必要である。公的個人認証サービスが基盤である以上、単独での普及は可能性が低い。むしろ、国民生活に密着したアプリケーションの提供とセットで普及について考えるべきである。
○現状では、安全かつ確実に情報を渡す方法がない。電子私書箱の仕組みは、本人の希望にのっとり電子私書箱を設置し、そこに重要文書などを落としてもらうものである。その際にＰＫＩの考え方が生かされる。

（２）電子証明書の多面的な活用

ア　官民認証サービス間の連携

○公的個人認証サービスは、法務省の電子商業登記とともに、これら多岐にわたる認証サービスを提供するために民間認証事業者が必要とする実在性確認を担保するトラストアンカー(信認の原点)を提供するものであることが望ましい。適用範囲を署名法対象の電子証明書以外に拡大することにより、広くＩＤマネジメント全般を下支えするものと位置付けることが考えられる。
○公的個人認証システムの直接的な民間開放が民業圧迫との議論もあるが、現在でも市町村が発行する印鑑登録証が、個人認証のための書類として民間でも利用されていることを考えれば、基本的な個人認証サービスを政府が提供することはおかしなことではない。

イ　認証用途の電子証明書の発行

○セキュリティを考慮すると、署名用と認証用の電子証明書は基本的に分離すべきである。認証用途の電子証明書を利用する場合は、パソコンでコピーが可能な仕組みとなり、署名用途の電子証明書を利用する場合と比べてセキュリティレベルが低下する可能性がある。よって、署名用と認証用の電子証明書を分離せずに利用した場合、公的個人認証サービスが提供する電子署名の信頼性が損なわれる危険性がある。
○署名用と認証用の電子証明書を別々に発行する場合には、複数枚の電子証明書の発行、保持／維持、使い分けに係る運用コストの負担が高まることが懸念される。
○ＳＳＬ通信時のクライアント認証への利用拡大は考慮されるべきであろう。他方、公的個人認証サービスの電子証明書をクライアント認証に利用する場合、証明書記載情報はすべてサーバ側に開示されるため、そのセキュリティリスクを十分理解した上で、運営者側はより厳格な情報管理を運用するなど、慎重に対応することが必要になる。

（３）利用者の利便性向上方策等

ア　利用者の利便性向上方策

〇格納媒体である住基カードの有効期間が 10 年であるのに対して、電子証明書の有効期間が３年であると、住基カードと電子証明書の交付を同時に受けた者が、電子証明書を３年ごとに更新した場合、住基カードの更新時には２枚の住基カードを保持しなければならない（失効した住基カードは穿孔して利用者に戻される）。電子証明書の有効期間の３年の明確な根拠（暗号の危殆化等）がないのであれば、住基カードとの関連から５年に期間延長を行うことが望ましい。
〇地方公共団体によっては、住基カードと電子証明書の発行を同時に申請した場合、市町村窓口まで二度行かなければならない場合があり、会社員等にとっては負担が大きい。このような状況を勘案して、一度で発行できる体制の構築が望まれる。また、更新手続きをオンラインにて行えることも、利用者にとって大きな負担軽減になる。
〇公的個人認証サービスの普及についての課題は、①申請届出書類等簡略化（例えば、国税の電子申請に際し、領収書等の添付書類の省略もしくはＰＤＦ化を可能とし、添付書類等の郵送をせず電子申請のみで作業が完了。）②インセンティブの付加（電子申請を行うには、住基カードの取得からカードリーダライターの購入まで、ある程度の経費が必要。これに対し、申請を受け付ける側では、申請が既に電子データとなることから、事務処理の簡素化が図ることができ、事務量の軽減等に繋がる。こうした効果を利用者へ還元する。国税では、平成 20 年の申告時から５千円の税額控除が検討されている。）③ピーアールの拡大等が考えられる。

イ　広報の充実・強化

〇オンライン申請や住基カード、公的個人認証サービスの普及に専念特化した組織を設置または委託し、普及率のインセンティブを設ける等の動機付けを行いつつ一定期間活動させることが有効であると考えられる。

ウ　電子証明書の発行申請窓口の多様化

〇郵便局等に端末を設置し、多くの場所で申請を可能とする環境を構築することについて検討することは有意義であると考えられる。
〇公的個人認証サービスの利用者の利便性とシステムとしての信頼性との比較考量の中で、後者が概ね確保できる範囲で前者を検討すべきである。セキュリティレベルを緩和することに妥当性があるとは考えにくい。
〇韓国など窓口の多様化を実現している外国の事例もあるが、住民登録番号制度があることなど、そのまま日本に当てはめることができないことも多い。なぜできているのか日本との相違点を精査する必要がある。