

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1回）議事概要

1 日 時

平成27年10月27日（火）15:00～16:30

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

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、
下江構成員、砂押構成員、竹内構成員、長尾構成員、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、
渡邊説明者、佐藤説明者

(2) 関係省庁

信朝内閣官房IT総合戦略室IT利活用戦略推進官（唐門代理）、
山森法務省民事局商事課補佐官（太田代理）、
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、南政策統括官（情報通信担当）、今川情報流通振興課
長、小笠原情報通信政策課長、大森情報セキュリティ対策室長、大内情報通信政策
課課長補佐、飯村情報通信政策課課長補佐、橋本情報流通振興課課長補佐

4 議事

- (1) 属性認証検討サブワーキンググループ開催要綱について
- (2) 属性認証の在り方について
- (3) 意見交換

5 議事概要

- (1) 属性認証検討サブワーキンググループ開催要綱について

はじめに

【手塚主査】

- 本サブワーキンググループの親会となる「公的個人認証サービス等を活用したICT利活用ワーキンググループ」の大山主査からの指名により主査を務めさせていただく。

(1) 「属性認証検討サブワーキンググループ開催要綱について」

【大内課長補佐】

- 本会合は、特に電子調達や電子私書箱等における権限委任の仕組みについて、法的な部分に焦点を当てながら、属性認証や電子署名法の在り方等について検討を行うもの。
- 本サブワーキンググループは、原則として非公開。資料及び議事の要旨は、特に非公開とするものを除き公開とする。
- 今後、検討を進め、12月に親会にあたる「公的個人認証サービス等を活用したICT利活用WG」へその結果を報告したい。

(2) 「属性認証の在り方について」

【大内課長補佐】

- 本年6月に閣議決定された成長戦略には、電子私書箱機能を活用したワンストップサービスなどへの多様なアクセス、個人番号カード及び法人番号を用いた政府調達に関する入札参加資格審査から契約までの一貫した電子化など、属性認証に関する内容が盛り込まれている。
- 電子署名法は、紙の世界では民事訴訟法の世界で行われているものを電子の世界で実現しようとしたもの。民事訴訟法第247条により自由心証主義が規定されているが、証拠として提出された文書の真正性に関し、同法第228条により私文書について本人による署名・押印がある場合は真正に成立したものと推定すると規定されている。なお、その場合の本人による署名・押印の証明に関し、根拠は最高裁判例に依る状況である。
- 電子署名法においては、第3条により、民法第228条の特例として、本人による電子署名がある場合もそれを真正に成立したものと推定しようと規定されている。なお、民事訴訟法において既に確立している判例は電子署名法にはなく、将来、この分野で判例が確立された場合の効果が期待されている状況。
- 電子署名法では、作成名義人の電子署名が名義人の意思で行われたことを証明するた

め的手段として、紙の世界における印鑑証明等に当たる電子証明書の発行手続や電子証明書を発行する主体が特定認証業務という形で法律に定められており、それに従うと、実際の証明責任の程度が軽減するという制度が設けられている。

- 本検討では、文章が真正に成立したことの推定にあたり、属性を認証する業務を特定認証業務に追加する方向を検討したいと考えている。なお、本人による電子署名の真正性については、検討の俎上に上げることは考えていない。

【小笠原課長】

- これまで電子署名法における属性認証は、今後、社会的ニーズを踏まえ検討するとされてきたが、現在、国の電子調達システムにおいて、法人から委任を受けた者の取り扱いに関し手順が確立されている。しかし、その際の委任手続きの効力は省庁向けだけに生じ、特殊法人、認可法人には、調達に関するシステム・手続きは別法で規定されていることから手続きを異にしている。このため、企業担当者は、国向け、自治体向けなど相手機関ごとに委任状を作る必要があり、手続き的に煩瑣になっている。
- 本検討では、調達機関ごとに必要となる委任手続書類を不要とできないか、また、そのトリガーを個人番号カードでできないか、という点を検討させていただきたい。
- その場合に想定するシステムも今後明確化していきたいが、認証事業者の力は必ず必要となることから、その点についても今後議論していきたい。
- 仕組みとして、認証事業者が新たに秘密鍵・公開鍵のペアを発行し、属性入りの電子証明書を生成すると同時に、秘密鍵で電子署名をすることを想定している。当然、属性が変われば公開鍵は失効すると考える。また、この認証事業者が発行した属性つき証明書の法的な有効性をどうするか整理する必要がある。
- あくまで署名を行うのは自然人である担当者であり、電子署名で表れるのも、自然人である担当者の電子署名。それに付随し発行される公開鍵及びその証明書に属性の情報を含んだ形で電子署名法における認証業務の対象にしていく方向の議論、また、本日説明したシステムを踏まえた議論を今後させていただくことを提案する。

【竹内構成員】

- 資料1-3の5ページの図について、認証事業者が利用者からのトリガーで属性付き署名を打つ際に属性が格納された電子証明書を一緒に発行するという説明だったが、利

用者にひもづく属性は事前に認証事業者に登録しておくという理解でよいか。

【小笠原課長】

- 然り。属性とは何かについては、後の議論に委ねたい。

【手塚主査】

- 本日は認証事業者を代表し、エヌ・ティ・ティネオメイトの新井構成員より属性認証の現状について説明をお願いしたい。

【新井構成員】

- 今回、電子調達の一つの対象だが、今でも電子調達で利用する電子証明書は必要な属性をつけた形で発行している。
- 電子調達などで利用される証明書には基本四情報、氏名、住所、生年月日、性別と、組織属性、会社名、本店住所、役職などを付けている。基本三情報は電子署名法で確認方法等が規定されているが、組織属性は同法に規定がなく、現在各認証局で独自に規定している。
- 属性を付与する上での懸念点が何点かある。
- 属性認証は現在各認証局の独自規程の位置づけとなっているため、利用者への審査書類に関する説明に非常に時間がかかる点、電子署名法の範疇ではないが、調査の対象になってしまっている。
- 属性情報は、規程により認定の対象外と明記しないとイケない。属性を記載する必要がある電子証明書が一方で、利用者にはこれは法定上、認定の対象外と説明する必要があり、非常に厄介。また、認証事業者が独自で実施しているものであるため、委任や権限に関して定義が明確ではない。
- 電子証明書を発行する際、電子署名法で規定されている本人確認に要する書類のほか、属性を確認するため、登記事項証明書、印鑑証明書および在籍証明書、の提出も求めている。属性にかかる審査・認証は非常に煩雑であり、書類の作成を行う利用者の負担にもなっている。他方、これだけ厳格に属性の確認を実施しても認定の対象外であり、利用者への説明に窮する。
- 認定認証事業者が発行する電子証明書の属性として、行為権限や委任権限は現在格納していない。行為権限に関しては、会社代表者による電子証明書の発行許諾を得る在籍証明書に因り委任という解釈であるが、これも独自規程で行っている。

- 是非、既に実際に行われている属性認証を法制化いただき、これをマイナンバーカードの利活用、属性認証に活かしていただきたい。

【手塚主査】

- 本日はNTTデータにも参加いただいているので、関連事業の平成27年度電子私書箱の実証実験や電子調達システムの現状について説明をお願いします。

電子私書箱における属性認証について

【佐藤説明者】

- 実証では、電子私書箱における属性認証を実現することで、利用者は自治体等へ赴かずとも証明書を受け取り、電子私書箱を通じ第三者に書類を提供が可能となる姿を想定している。
- 電子私書箱で証明書の真正性を担保することが必要となるが、そのための制度や仕組みを、実証では自治体等にヒアリングを進めながら検討していく予定。
- 対象手続は、保育園の利用申込手続、就職等に伴う証明書の提出、NHK受信料の減免措置を想定し、有効性の検証を図っていく予定。

電子調達システムについて

【佐藤説明者】

- 電子調達システムは、平成26年3月にサービスを開始し、現在、約1万2,000社の民間事業者が利用中。官側には約8,000の利用者が存在。
- 電子調達には、入札時に紙の場合には必要であった各書類への印が電子署名に替わることによって手間がなくなる、実際の省庁に入札書を持ち込む必要がなくなるというメリットがある。契約手続き時にも多くの書類等をやりとりするが、押印や郵送の手間がなくなり、印紙税もなくなる。さらに、民間事業者として、24時間365日いつでも実施できる点、システムの統一化による民間事業者の手続のスムーズ化というメリットがある。
官側には、誤入力の解消、書類授受にかかる日数の削減等の業務の効率化や、システムの開発・運用コストの削減というメリットがある。
- 電子調達システムにおける利用者確認方法について、入札・契約等の業務を行う場合、

登録済みの電子証明書にてログインする必要がある。その際、所属している法人の実在性確認並びに利用者の本人確認、最後には委任情報の確認を実施している。

- 法人の実在性確認には、紙の場合は競争参加資格審査をもって確認していたが、電子調達システムでは、商業登記認証局等が発行するカード並びに電子証明書等により確認している。
- 現在、利用者の本人確認は対面で担当者であると確認する商慣習的なものにとどまっているが、電子調達システムを利用すると、電子証明書を活用し本人確認を行うことになる。
- 委任情報の確認について、紙では代表者と代理人の両方の印を打ち、委任状を入札先に提示する運用であったが、電子調達システムでこの委任の関係性を管理することで委任の情報を担保することを行っている。

(3) 意見交換

【愛場構成員】

- 本検討は、最終的には個人番号カードの普及等が一番の趣旨だと理解。如何にうまく属性と業務をあわせて普及させていくか、積極的に検討に参加したい。

【砂押構成員】

- NHKでは受信料の免除措置を実施しており、公的証明をもとにした申請を年間で約30万件ほど受け付けてしている。その免除の申請には、自治体窓口において免除事由の証明を受ける等の手続が必要だが、対象者には体の不自由な方や震災の被災者という方が多いため、自治体へ赴くことなく申請できる仕組みは非常にニーズが高いと考える。
- 今回の電子私書箱における属性認証の仕組みが実現すれば、手続を簡便にすることができ、申請者においてもメリットのある取り組みになると考える。
- 仕組みを構築する上で制度的な課題もあるが、企業側のシステムとコストが重要な課題になる。その他、個人番号カードや電子私書箱の普及がやはり重要な課題になる。
- 約4,000万世帯がNHK受信契約者であり、住所変更等も含め、いろいろな場面で接点がある。本人認証や認証内容の変更確認が必要なケースは様々な場面であるので、免除の申請だけでなく、その他の活用方策も含めて積極的に協力をしていきたい。

【山田構成員】

- 現在、JPでデジタルメッセージサービスの開発を進めている。これは、紙の郵便でしか送れなかった重要な通知物も含め、電子的に配信できるようにするサービスである。システム開発は終了しており、年内にはサービスインできると考えている。
- 現在の基本機能は通知を受け取るだけだが、双方向化し、特に行政手続をこのデジタルメッセージサービスを使ってできれば、非常に利便性が高まるという話がある。当然、本サービスを電子私書箱に提供していきたいと考えているが、行政手続の場合にはまさに属性認証が問題になる。この点をこの場で是非議論いただき、作業面・コスト面の課題が明らかになると非常にありがたい。

【渡邊説明者】

- 実証事業が、まさに始まったばかりではあるが、その中でしっかりと今回の技術的課題等々検討していきたい。実証事業は、本サブワーキングに直結する内容なので、引き続きいろいろとフィードバック、あるいは指導いただきたい。

【宮内構成員】

- 資料1-3の5ページに記載のモデルには、幾つかの論点がまとめて入っている。
- 一つは、属性付きの電子署名・証明書が契約書についている場合、どのような効力があるのかという点。また、属性付き署名を打つために、その秘密鍵を認証事業者が預かるという論点。さらに、これが利用者の意思表示と整理できるかという論点がある。
- また、認証事業者と属性付き電子証明書を保管する事業者は同一でなければいけないのかという問題。契約書を発行するための何らかの事業者がいるとし、それが証明書の発行者と同一かどうかは、別の問題として整理する必要があると考える。
- 以上のような論点が、今後、議論の際に交錯してくるかと思うが、整理して考えたほうが良い。

【小笠原課長】

- 証明書の法的な取扱いの検討にあたり、秘密鍵をカードの中ではなく認証事業者のサーバに入れておくことが出発点。電子署名法の大きな枠組の中で、秘密鍵を預かるためには、どのような要件が求められるのか議論の余地があるかと思うが、特に、セキュリティ上の要件はしっかり議論しなければいけない。
- 仮に署名行為者が認証事業者になった場合、自己の意思により署名を行った際の法的

な整理についても、ご指摘のとおり整理が必要。

- 最後に、署名システムを提供する者と属性に関する情報を管理する必要がある属性証明書の発行者、この両機能が同一である必要性については、ご指摘のとおり、今後の事業形態によって分かれる余地がある。この点にも留意し、法的な扱いを議論する必要があると思う。

【上坪室長補佐】

- 宮内構成員から指摘いただいた点は、昨年度の経産省で開催した電子署名法研究会で取り上げられた点と同様。経産省では今年度もこの点を引き続き議論するため、検討会を立ち上げる予定。本会合の議論も踏まえ、今後連携していきたい。

【小笠原課長】

- サーバ署名方式におけるセキュリティ要件について、経産省でも議論いただくということだが、その検討成果を是非本検討にも反映したい。その際、セキュリティ要件とあわせ、宮内構成員からの1つ目の指摘については、是非、ある程度見通しがとれるようにしていただきたい。

【小木曾構成員】

- 今回の検討は、当連盟で対面原則・書面交付原則の撤廃を申し上げてきた中で、それも踏まえた施策の一つと認識しており、ぜひ議論を進めていただきたい。新経済連盟としても、協力できるところは全面的にサポートしていきたい。

【竹内構成員】

- 今回サーバ署名方式を採ろうとしているが、その他、属性付き電子証明書を1度利用者側に発行する方法もある。今後の検討方針を踏まえると、何か事情があってその方法はないということになっているのかどうか、教えていただきたい。

【小笠原課長】

- 今回、あくまで個人番号カード1枚で済ますなら、という前提のもと提示したもの。ご指摘の選択肢を用意することは排除されない。

【西山構成員】

- 例えば、弊社は認定認証事業者として電子証明書の発行をやっており、同時にサーバ署名型のサービスを認証事業とは別に行っている。サーバ署名方式は、ICカードメディアが不要となり証明書の発行コストが安くなる、サーバでセキュアに秘密鍵を管理することで安全性が高まる、というメリットが期待できる。
- 宮内構成員からの指摘のうち、利用者の意思表示となるかについては、署名の本人性を担保するという1点について、如何にサーバ署名であっても、本人が行った署名、あるいは本人以外が行えないというセキュリティ対策を完備できるかが焦点。
- なお、民間企業には、サーバ型署名サービスを利用して、電子契約している事業者が多く存在するので、その点、補足まで申し添えする。

【小笠原課長】

- ご指摘いただいた方向性で検討していきたい。
- 本日、認証事業者をはじめ関係事業者が、是非、こういうタイプを一つの前提とする場合は、電子私書箱機能もあわせて考えていただけるとありがたい。
- 西山構成員から指摘のあった、認証事業者のシステム内で付与された署名が本人の署名と言えるかの点について、個人番号カードの活用が1つ検討材料になると考える。個人番号カードを認証手段とすると、発行時の厳格さということがそのまま信頼性担保につながるので、これも含めて議論できればと思う。

【小尾構成員】

- NTTデータの説明は、電子私書箱の中で属性認証の事業も行うモデルになっている。しかし、認証事業者の立場から考えると、属性認証機能と私書箱機能はある程度論理的に分離できたほうが望ましいと思う。2つの仕組みをできるだけ検討いただきたい。

【小笠原課長】

- ご指摘のとおり。機能的には分離できるようにしておき、事業者の希望に応じ、それぞれの分野に提供できることが望ましい立場と思う。
- 先ほどは、既に属性認証を行っている事業者として署名事業者もいると考え発言したものの。仕組みとしてはご指摘のとおり、機能分離を行える設計が必要。

【宮脇構成員】

- 今回、属性付き証明書の利用は電子調達及び電子私書箱を想定しているが、その場合、

頻繁に変わりやすい属性情報はどの程度最新に保っておく必要があるのか。もし、システム側が今以上にリアルタイム性を求めるのであれば、これをどう担保するのか想定しておく必要がある。例えば、利用者から認証局に申請することで担保するのか、または、発行している証明書に対して、常にその属性が間違いないという点の担保を認証局に求めることを想定しているのか、今後、ある程度、明確化していくべき。

【小笠原課長】

- 現在の電子署名法の枠組では、基本的な情報の変更責任は利用者にあると承知しており、この点を変更するのは基本的に困難と考える。ただし、利用者に責任を負わせるだけにならないよう何らかの工夫が必要だが、その点、まだ関係者で議論できていない。
- 調達の場合、情報更新を怠った結果、トラブルが起こった場合は、いわゆる国の調達に基づく一定の罰則がある場合がある。電子証明法の枠組に加え、利用者側がきちんと情報を更新するためのインセンティブを持たせることは一つのオプションとして考えられる。電子署名法の枠組は維持しつつ、加えて、そういう情報更新を担保する仕組みを、できる範囲で考えていく。

【小田嶋構成員】

- 社名や住所が変わっても番号が変わらない法人番号は、情報更新という観点から何らか補助に使えるのではないか。当社では企業を特定する番号を保有しており、その利活用に関しては知見があるので、何らかの提言ができるかと考える。
- 先ほど竹内構成員の発言にもあったが、現在、提供しているカード作成時には住民票等、様々な資料の提出を求めており、個人番号カードで代替できるのではないかと考えている。この点も議論させていただき、両方のカードが使える、結果、国民の利活用が進むというようにできればよいと考える。

【小笠原課長】

- ご指摘のとおり。電子私書箱に関し、成長戦略に「法人番号」と記載したのは、これをもとに様々な情報が管理でき、情報の更新にあたり有用でないか考えたためである。

【中村（克）構成員】

- 現在、認証事業者が発行している属性証明書は、電子入札システムの仕様に一部基づき、組織属性を格納しているが、NTTデータからの電子私書箱や電子調達の説明を踏

まえ、今以上にどのような属性を付加すればよいか検討する必要がある。

- 実現方法は、サーバ署名をベースに、竹内構成員から指摘があったような別の方法もあると思うが、この属性をどう見直すのかという点も一つ課題があると思う。

【手塚主査】

- 本日の議論を踏まえ、当面は事務局から説明のあったサーバ署名方式等を前提として制度等の議論を進めていくということにしたい。
- サーバ署名方式に関し、海外ではツーファクターオーセンティケーションという考えによるETSI準拠の方式があり、オーストリア政府はこれに基づき導入済である。
- 海外で導入済のシステムを前提に議論をしていく中で、制度的な面を含め、今回の属性認証をしっかりとまとめていくことが重要。

【小笠原課長】

- 次回は11月に本日のシステムを前提とし、制度の方向性の議論に着手したい。

以上