

イ 認証機関のセキュリティ確保を支援するための制度整備について（20件）
行政による支援については賛成が大きく反対を上回った。監査制度については、「セキュリティを確保する上で望ましい」とする意見等がある一方、「セキュリティ確保方策は企業の自主性に委ねるべき」等を理由に反対する意見があった。

ウ 電子認証制度を悪用する行為等の禁止及び可罰化（32件）

総意としては、「電子署名・認証制度に対する社会的信頼を確保するために悪用行為を取り締まるべき」とするものの、「現行刑法で対応可能であるので新たな罰則規定の創設には反対する」という意見が全体の約半数あった。

（3）パブリックコメント募集後の方針

認証機関に対する認定基準が比較的ゆるやかなものとなれば、インターネット取引等において他人になりすまして行われる犯罪等が頻発するおそれが高いので、犯罪防止の観点から踏まえた電子認証制度（公開鍵登録時の十分な本人確認の実施、認証機関の人的・物的適格性及びセキュリティの確保等）の構築を法務省、通産省及び郵政省に求めて行くこととした。その結果、平成12年通常国会で成立した「電子署名及び認証業務に関する法律」では警察庁の意見が反映された内容となっている（第3節参照）。また、それ以外に、電子商取引による被害を早期発見し、被害の拡大防止を図るため、インターネット利用者・業界への情報提供等連携を強めていくこととしている。

第2節 3省パブリックコメントの募集及びその結果について

1 法務省、通産省及び郵政省「電子署名・認証に関する法制度の整備について」

法務省、通産省及び郵政省は、それぞれ、「電子取引法制に関する研究会（制度関係小委員会）」（平成8年7月～10年3月）、「電子商取引の環境整備に関する勉強会」（平成11年2月～7月）、「暗号通信の在り方に関する研究会」（平成11年1月～6月）における検討結果を踏まえ、電子署名・認証に関する法制度を整備するに当たり、基本的な論点を整理した「電子署名・認証に関する法制度の整備について」を公表し、広く国民から意見を募った。

（1）実施時期等

ア 実施時期

平成11年11月19日（金）～12月17日（金）

イ 実施方法

郵政省、通産省、法務省の各ホームページへの掲載等の方法によって周知を図り、電子メール、FAX、郵便等の方法でコメントを募集した。

（2）概要

ア 目的

- ① 最近、インターネットが急速に普及しているが、インターネットは国境を問わず、何時でも、どこでも、誰とでも容易に通信が可能であるため、電子商取引をはじめ、金融、教育、医療・福祉、行政等、様々な分野における重要な活動が急速にインターネット上で行われるようになりつつある。
- ② 反面、インターネットは、従来用いられてきた専用線等と異なり、必ずしも通信当事者が一対一の通信経路が確保されないオープンなネットワークであるため、

- i 相手方が本当に本人であるかどうか（本人性）
 - ii 情報内容が途中で改ざんされていないかどうか（非改ざん性）
- が必ずしも明らかではない。

しかしながら、ネットワーク上でやりとりされる様々な情報について、それが誰によって発信され、その内容が改ざんされていないかどうかを確認することは、ネットワーク上の社会経済活動を安定したものとし、更に発展させていくための最も基本的な要請であると考えられる。

- ③ 上記のようなインターネット上の電子商取引をはじめとするネットワークを通じた社会経済活動においても、手書き署名・押印及び印鑑登録証明と同様の機能を果たす、電子署名及び民間認証機関による電子認証が利用されはじめている。しかしながら、我が国では電子署名・認証の法的な取り扱いについては明確なルールが存在しないため、仮に紛争が起きた場合にどれだけ証拠として評価を受けるのかが必ずしもはっきりしていないとの指摘がある。
- ④ このような状況を踏まえ、電子署名・認証について、少なくとも手書き署名・押印が果たす取引安定化、紛争防止等の機能を持ちうるよう、早急に法整備を図り、電子商取引をはじめとするネットワークを通じた社会経済活動を国民が安心して行える環境を整備することによって、我が国の高度情報通信社会の更なる発展を図っていくことが不可欠ではないか。
- ⑤ なお、法制度の整備に当たっては、これらのインターネット上の活動において、WWWに見られるように文書、写真、図画、音声等、様々な形態の情報が用いられることに鑑み、このような電子商取引等の活動のマルチメディア化に対応することが必要ではないか。
- ⑥ また、インターネット上の活動の国際性にかんがみ、企業・消費者等がグローバルな活動を行う際に支障がないように留意する必要がある。そのためには、我が国の認証機関の認証が海外においても通用すると同時に海外における信頼に足る認証機関の認証は我が国においてもこれを受け入れることが必要となると考えられる。このため、既に法律が策定されている米国、EU諸国をはじめ、アジア諸国（シンガポール、マレーシア、韓国等）、また、モデル案の検討作業が行われている国連国際商取引委員会（UNCITRAL）等、国際的な電子署名・認証に関する法整備との整合性を十分に図っていくことが不可欠ではないか。
- ⑦ このような観点を踏まえ、郵政省、通産省及び法務省は電子署名・認証に関する法整備を行い、電子商取引の促進をはじめとするネットワークを通じた社会経済活動の基盤作りを行うものである。

イ 法整備の基本的な視点

- ① 電子商取引をはじめとするネットワークを通じた社会経済活動の安定性の確保

国民が電子署名を安心して利用し、電子商取引をはじめとするネットワークを通じた社会経済活動の安定性を確保するためには、電子署名が法律上でどのように取り扱われるかが利用者に明確になるよう、少なくとも手書き署名・押印と同等に通用する基盤を整備してはどうか。その際、電子署名には、一方では、署名者の本人性ややりとりされる情報の非改ざん性を担保する機能があることを考慮し、他方では、例えば、現在主流となっているデジタル署名（公開鍵暗号方式を利用）であれば、電子証明書の発行を受けた者のみが管理すべき

秘密鍵の管理を誤ったり、認証機関が結果として不正確な証明書を発行したりした場合には本来の機能を果たし得なくなることも考慮し、これらを勘案して整備してはどうか。

また、電子商取引等、インターネット上の活動のマルチメディア性に対応し様々な形態の情報に対する本人性認証手段を提供してはどうか。

さらに、電子署名については、今後の技術進展に伴い、柔軟かつ迅速にその意味内容が変更されていくものであると考えられる。このため、単に電子署名の法的位置付けについて明らかにするのみならず、予め何が法的に位置付けられた電子署名に該当するかを明らかにし、取引の際に利用者が予測可能となるような制度を構築してはどうか。

② 電子署名に関する技術中立性の確保と認証機関の自由な活動の確保

法的な位置付けを与える電子署名については、当面は公開鍵暗号方式が考えられるが、今後、技術進歩によって更に新たな方式が登場してくる可能性も高く、署名方式・署名技術等の開発意欲を損なわないよう、技術中立性を確保してはどうか。

また、諸外国と同様に、民間認証機関に関する一定の制度を導入するとしても、こうした制度を活用するか否かについては、認証機関の自主的な経営判断に委ね、自由なビジネス展開を確保するよう十分に配慮することが不可欠ではないか。他方、法制度としては、電子的な署名に手書きの署名、押印と同等の制度的基盤を与える範囲に留めるべきであり、それを超えた過剰な義務付けやビジネスへの介入は避けるべきではないか。

③ ユーザーによる自由な認証サービスの確保

従来取引等の社会経済活動を行う際にどのような認証手段を利用し、どの程度の法律的な裏付けを求めるかは、当事者間で取引等の重要性、必要なコスト等を総合的に勘案して決定されてきたのが実態である。それは全ての取引に印鑑証明のついた実印を行っている訳でもないことから明らかである。インターネット上の電子商取引をはじめとする社会経済活動においても、同様にユーザーによる認証サービスの自由な選択を確保すべきではないか。

④ 個人・企業等に係る情報保護の確保

認証機関は個人・企業等のユーザーに係る属性情報等の他、電子証明書の有効性の問い合わせを通じて得た通信の存在に関する情報について、しかるべく情報保護の確保に留意すべきではないか。

⑤ 国際整合性の確保

ネットワークを通じた情報の流通は国境を超えてなされることから、電子署名・認証に関する制度については、諸外国の法制度等との整合性に十分に配慮するべきではないか。

ウ 法整備の在り方

① 対象となる電子署名の範囲について

法整備の対象となる電子署名の範囲は、法整備の内容に照らして過不足のないように定める必要があるが、現在の主流となっているデジタル署名（公開鍵暗号方式による電子署名）のほか、今後、技術開発により新しい電子署名が実用化されたときに、これを法整備の対象に取り入れることができるよう、できる限り、電子署名の機能に着目し、技術的に中立な観点からの定め方をしてはどうか。

なお、欧米諸国においては、デジタル署名等の高度な電子署名のほか、ID（個人識別番号等）、バイオメトリックス等で認証手段としての役割を果たすものについても、その国の法制下における法的位置付けを法律で規定している例（例えば、手書きの署名・押印がないという理由のみによって法律効果を否定されない旨の規定を設ける例）があるが、一般に、法律行為に手書きの署名・押印を要するものとされていない我が国においても、このような広義の電子署名の取扱いについて検討してはどうか。

さらに、電子的形態の情報としては、人の意思等を表す文字情報による典型的な電子文書のほか、電子商取引等のネットワークを通じた社会経済活動において画像（図画、写真等）、音声等あらゆる形態の情報が流通しているが、このような情報に対する電子署名の利用可能性を踏まえ、電子署名の対象となる情報の範囲をどのように考えるべきか。

② 国による民間認証機関の任意的な認定制度について

i 任意的な認定制度導入の目的

民間認証機関の安定・信頼性に関する目安として、一定の要件を充たす者について国が認定を行い、認定を受けた認証機関に対する義務等を定めてはどうか。ただし、既に民間認証機関の電子認証サービスは開始されており、また民間認証機関の自由で多様なサービスの提供を阻害しないとの観点から、認定を受けるのかどうかについては、認証機関の経営判断に委ねる任意的な制度としてはどうか。

また、多くの諸外国において認定制度が導入されていく中で、我が国の認証機関が海外においても通用するようにするためには、海外と相互性のある制度としてはどうか。

さらに、電子署名については、技術的であるのみならず、今後の技術進歩に伴い、柔軟かつ迅速にその意味内容が変化していくものと考えられるのではないか。したがって、誰にでも何が電子署名に該当するかが容易に判断できるようにするために、単に電子署名の定義を定めるだけでなく、その定義に該当するかどうかについて取引の際に明確に予測可能とすることが不可欠ではないか。そのため、認定を受けた認証機関が発行する証明等の付されたものについては、電子署名の定義に適合していることを予め明らかにしてはどうか。

ii 認定要件

認定を受ける要件としては、上記 i の目的を達成するために必要最小限の基準を設定することとし、一定レベル以上のセキュリティ技術、認証業務の運営の適格性、財務基盤の安定性、人的信頼性、本人確認の方法等について検討してはどうか。

iii 認定を受けた認証機関の義務

認定を受けた認証機関については、認証業務の安全・信頼性の維持、第三者を含めた利用者保護等の観点から、必要最小限の義務を負うこととし、その内容として運用や財務状況に関する情報開示、電子証明書等の記録保存、個人情報保護、定期的な監査等について検討してはどうか。

iv 認定事務の在り方

認証機関の認定にあたっては、技術審査等高度な専門性、行政効率化、不透明な行政裁量の排除、認定の対象となる認証機関の利便性等の要請を踏まえ、中立

的な専門家を擁し、本分野について能力を有すること等を要件として指定する民間主体を活用することが有効であり、その活用範囲を含め、検討してはどうか。

③ 電子署名のある電子文書の取扱い

電子署名のある電子文書は、署名者の思想を表すものと推定する旨の規定を設けてはどうか。また、この推定に値する電子署名の範囲については、②の認定を受けた認証業務に係るものであれば、そのような電子署名と推定する旨の規定を設けてはどうか。

電子署名が電子文書の改ざんの有無を明らかにする機能については、どうか。

なお、例えば、デジタル署名において、電子証明書に表示された者が真実の署名者であることを推定することが可能かどうか考えるためには、認証機関の電子証明書発行業務における本人確認の方法、本人による秘密鍵の管理の状況等を具体的に検討する必要があるが、この点について、法律で規定を設ける必要があるか。

④ 外国の電子署名や認証機関との関係

我が国の電子署名や認定を受けた認証機関が他国においても同様の取り扱いを受けるように、また、他国の電子署名や認定を受けた認証機関が我が国でも同様に扱われ得るように、国民の利便性の確保、産業界の技術開発意欲の向上、認証ビジネスの発展、世界的な電子商取引等のネットワークを通じた社会経済活動の法的安定性の確保等の観点から、相互承認の規定を置いてはどうか。

2 その結果について

(1) 受信件数

88件

(2) コメントの概要

ア 総論

- ・電子署名・認証に関する早期の法制度整備に賛成する（32件。電子署名の法的位置付けの明確化が必要、国際的整合性の観点からも重要等／反対3件。電子商取引が十分普及しているとはいえ時期尚早、パソコン普及率が低く全ての人々が利用できる体制にない。）
- ・法制度整備にあたっては、過度の規制を避け、認証業務の自由な提供の確保が重要（18件）
- ・犯罪対策は現行刑法での対応の是非を検討した上で、実態を踏まえて別途対応すべき（6件）

イ 対象となる電子署名の範囲

① 電子署名の範囲

- ・技術中立性を確保すべき（33件）
- ・広義の電子署名の法的有効性を否定されるべきではない（4件／反対1件。我が国では契約に要式性はないため不要。）
- ・実印の印影もしくは実印の印影とデジタル署名を併用したのもも電子署名と認められることを希望（8件）

② 電子署名の対象となる情報の範囲

- ・マルチメディア化に対応し、電子文書に限定する必要はない（9件）

ウ 認証機関の認定制度

① 任意的な認定制度の導入

- ・国による任意的認定制度の導入に賛成（25件。安全・信頼性に関する目

安として重要、民間認証機関の自由で多様なサービス提供確保に有効、利用者促進につながる等／反対3件。事実上の義務的制度となるおそれ、国による認定制度と絡め高度な推定効を設けることに反対、認証機関の自然淘汰に任せるべき)

- ・ 認証業務に関する民事的な制度とすべきで、犯罪防止の観点から法執行機関が認定制度に関与すべきでない(12件)

② 認証機関の認定要件

- ・ 必要最小限にすべき(8件)
- ・ 明確にして恣意的運用を避けるべき(5件)
- ・ セキュリティ技術の保有、運営の適格性、財産基盤の安定性、人的信頼性、本人確認方法等を要件とすべき(6件)
- ・ 本人確認の具体的方法等は認証機関に任せ、一律に法定すべきではない(8件)

③ 認定認証機関の義務等

- ・ 必要最小限度の義務を規定すべき(10件)
- ・ 認定要件の遵守の確認のため定期監査を義務づけるべき(5件／反対1件。認定の有効期間を区切れば十分)
- ・ 機関の運営状況や財務状況その他の必要な情報の開示が重要(4件)
- ・ 不適當な証明書発行に関する認証機関の責任の在り方を明確化すべき(8件)

④ 認定事務の在り方

- ・ 技術的専門性を要する事項等について、民間による代行を図るべき(8件)

エ 電子署名の効果

- ・ 手書署名や押印と同等の効力を認めるべき(25件)
- ・ 電子署名のある電子文書について、署名者の思想を表すものと推定する旨規定すべき(8件。取引の安定のため必要等／反対2件。無意識のうちに署名する恐れがある、署名の行われた状況を考慮してケース毎に判断されるべき)
- ・ 非改ざん性の推定効を規定すべき(9件。電子取引等の安定、紛争防止に有効。／反対2件。無意識のうちに署名する恐れがある、署名の行われた状況を考慮してケース毎に判断されるべき)
- ・ 本人性の推定効を規定すべき(9件。電子取引等の安定、紛争防止に有効。／反対3件。なりすまし等の可能性を否定できず行き過ぎ、印鑑登録証明書並びで十分。)

オ 外国の電子署名や認証機関との関係

- ・ 相互承認が容易となるように、国際整合性のある法整備が必要(17件)
- ・ 他国で認定された電子署名が我が国においても同様に扱われ、逆に我が国で認定された電子署名の効果が他国においても同様に扱われるよう、政府間の国際協調が必要(13件)

カ その他

- ・ 政府による普及啓発が必要(5件)
- ・ 利用者の利便向上を図るべき(4件)
- ・ 利用者のプライバシー保護を図るべき(2件)
- ・ 政府・公共部門が率先して電子署名・認証を使用すべき(3件)
- ・ 公的機関による認証サービス提供の検討が必要(8件。印鑑登録証明書に該当する公的機関の証明書が必要ではないか等／反対1件。民間の認証機関に多大な影

響)

・電子署名における代理人制度について明確にすべき（6件）

(3) パブリックコメント募集後の方針

寄せられたパブリックコメントを十分に踏まえ、国民全体が安心して電子商取引をはじめとするネットワークを通じた社会経済活動を行えるよう、国際的な整合性に十分配慮しつつ、電子署名・認証に関する法制度を平成12年通常国会に提出すべく準備を行うこととしている。

第3節 電子署名及び認証業務に関する法律の概要について

国家公安委員会、法務省、通産省及び郵政省は、寄せられたパブリックコメントを踏まえ、平成12年4月、「電子署名及び認証業務に関する法律案」を国会に提出した。法律案の概要は次のとおりである。

1 目的

電子署名に関し、電子署名の法律における取り扱い（電子文書等の成立の推定）、認証業務（電子署名が利用者に係るものであることを証明する業務）の任意的な認定制度等を定め、電子商取引等のネットワークを通じた社会経済活動の円滑化を図り、もって国民生活の向上及び活力ある経済社会の構築に寄与する。

2 内容

(1) 電子文書等の成立の推定

電子文書等は、本人の電子署名がされているときは、真正に成立したものと推定する旨、規定する。

(2) 認証業務の認定

認証業務の認定のうち一定の水準（本人確認方法等）を満たすことを国が認定できることとし、認定を受けた業務についてその旨表示することができること、認定の要件（認証業務の用に供する設備、本人確認の方法等）、認定を受けた者の義務（帳簿書類保存、主務大臣への報告・立入検査等）、外国で認証業務を行う者の取り扱い等を定める。

(3) 指定検査機関

国は、上記（2）の認定にあたっての検査の全部又は一部を指定検査機関に行わせることができることとし、指定の基準（経理的基礎及び技術的能力等）、指定検査機関の義務（帳簿保存、秘密保持等）等を定める。

また、外国において検査の全部又は一部を行おうとする者について主務大臣が承認することができる規定を設ける。

(4) 国家公安委員会の要請

国家公安委員会は、認定認証事業者又は認定外国認証事業者の認定に係る業務に関し、その利用者についての証明に係る重大な被害が生じることを防止するため必要があると認められるときは、主務大臣（法務大臣、通商産業大臣及び郵政大臣）に対し、必要な措置をとるべきことを要請することができる。

(5) 罰則

認定認証事業者又は認定外国認証事業者に対し、その認定に係る認証業務に関し、虚偽の申込みをして、利用者について不実の証明をさせた者は、3年以下の懲役又は200万円以下の罰金に処する。未遂についても処罰する。