

8 . 代理申請の実現方法検討

8 . 1 調査指針

代理申請の実現に向けた技術的課題及び制度的課題の抽出で整理した個々の課題について代理申請モデルシステムを検討するとともに、システム化で問題となる例外処理策を検討して、代理申請を実現する場合の制度的及び技術的課題の解決策を明らかにするものとする。

まず、制度的課題の解決方策について検討し、次いで技術的課題の解決方策について検討について整理するものとする。

- ・ 代理申請の実現に向けた制度的課題の解決方策

代理申請の実現に向けた制度的課題にて整理を行った制度的課題に対する解決方策についてまとめるものとする。

- ・ 代理申請の実現に向けた技術的課題の解決方策

代理申請の実現に向けた技術的課題にて整理を行った技術的課題に対する解決方策についてまとめるものとする。

8.2 代理申請実現における制度的課題の解決方策

(1) 代理人の関与に関する基本的課題

代理人の関与を認めるか、否か

基本的には、当該手続において、代理申請が実態上どの程度の比重を占めているかによって個別的に判断すべき問題である。

代理人による申請が大多数である手続については、実態に合わせて代理申請を許容するシステムとすべきである。

復代理の取扱い

実務の実態を踏まえ、どこまでの復代理を想定したシステムとしておくべきかを事前に検討する必要がある。

復代理は、例えば復代理人の復代理、さらにその復代理といったように、法律上あるいは理論上は無限に可能である。しかし、複数の復代理の検証がシステム上困難であること、実務上復代理の存在自体は無視できないものの、復代理の復代理、あるいはさらにその復代理といった重畳的な復代理は、存在するとしてもごくわずかな件数であるから、重畳的な復代理の電子化は制限的にならざるを得ないであろう。

(2) 代理士業資格の認証

代理士業資格の認証方法

代理士業資格の認証方法には以下の3つの考え方がある。

- a. 公的個人認証基盤を活用した属性認証を行う
- b. 代理士業団体が特定認証局を構築し、その認証局の電子証明書を受け取る
- c. ID・パスワードを用いて認証する

- a. 公的個人認証基盤を活用した属性認証を行う

この方法は、2003年度から本格運用が開始予定の地方公共団体による公的個人認証基盤を活用する方法である。電子署名の認証は、公的個人認証基盤を用いて行い、資格属性の認証は、各士業が認証局を構築して行う。両方の証明書を結合することによって、その人

が代理士業の資格者であることを認証する。

しかし、属性認証技術については IETF で検討中であるが、ここ 1、2 年の実装は困難であると考えられる。また、商用の属性認証システムについても技術開発が進んではいるが、実用化には時間を要するものと考えられる。さらに、この方法の実現には、公的個人認証基盤の普及が前提となる。

また、公的個人認証基盤の電子署名は、代理人たる士業資格者からも検証できるような仕組みにしておくことが必要である。

b. 代理士業団体が特定認証局を構築し、その認証局の電子証明書を受ける

特定認証局が発行する電子証明書では属性証明はできないことになっているが、代理士業団体が設立した特定認証局の認証対象は、代理士業資格者に限定されるため、結果的に発行者の属性として代理士業資格の識別が可能となる。

この方法の実現には、代理士業認証局が特定認証局の認定を受けることが前提となる。

しかしながら、そもそも資格者団体への強制加入制度を取っていない士業や資格者団体が存在しない士業(例：海事代理士)の場合、団体に属さない士業資格者は、この方法による士業資格の認証を受けることはできない。

c. ID・パスワードを用いて認証する。

この方法は、申請を受ける行政側が士業資格者データベースを保有・管理することが前提となる。しかし、この場合、行政にとっては、士業資格者データベースの維持管理や ID・パスワードの発行業務等の運用管理が必要となる。具体例としては、現行の特許出願システムにおける代理人(識別番号付与請求書)の管理がある。

BCA 経由以外の電子認証書の受け入れの可否

基本的には、代理申請を受理する行政側が、その認証局を受け入れるか否かの問題である。

一般には、セキュリティの確保を重視して、特定認証局の認定基準を事実上緩和する結果になるような事態は受け入れにくいことになる。

しかし、具体的にみれば、申請の性質によって事情は異なると考

えられる。専ら特定士業の代理人によってなされる申請（例：特許出願）であれば、行政側としては当該士業の認証局が必ずしも特定認証局でなくても受け入れやすいものと考えられる。

（３）代理権の内容に関する課題

本人と代理人との間の権利義務関係の明確化、代理人の責任範囲の明確化

本人と代理人の権利義務関係は、具体的な委任契約によって定まるから画一化は難しい。

ただ、代理人の権限の範囲について、各申請手続別に標準的な内容が抽出できるのであれば、これを定型化することも検討すべきである。

また、それに伴い、本人と代理人の権利義務関係や代理人の責任の範囲についても、各士業につき業法によって規定されている職業倫理等も踏まえて、標準的な権利義務内容を定義した標準委任契約書を作成することも検討すべきである。

その場合、手続別に必要か、士業別に作成可能かも検討すべきである。

委任モデル

民法が予定している代理権授与の事実を証明するには、委任状があればそれで足りるが、各種申請を行う職種に対する業法の規制からすると、必ずしも電子委任状だけで全てが解決するものではないと考えられる。

例えば、社会保険労務士には、書類の作成代行、提出代行の他、事務代理が認められており、事務代理をする場合には、申請書に社会保険労務士が署名、捺印する場合であっても、その申請書にさらに本人の署名、捺印を要求しているのである（社会保険労務士施行規則 16 条の 3）。

このようなことから、各士業の資格や申請書、申請手続の類型によって一本化するのではなく、大きく分けて申請者が委任状を発行する委任状型のモデルと、申請者と代理人の双方が申請書に署名をする複数署名型のモデルを併存させていかざるを得ないのではないかと考えられる。

また、代理人の数が限定されていて、申請の方式もある程度定型

化されているものについては、代理人をあらかじめ行政機関等に登録しておく方法も考えられる（すでに電子化されている特許出願はこの方式を用いている）。

この点を踏まえると、代理権の存在及び内容の認証については、以下の4つの方式が考えられる。

- a. 電子委任状方式
- b. 複数署名方式
- c. 事前登録方式
- d. 紙委任状併用方式

各モデルのメリット、デメリットについて後述するが、従来の紙ベースで行われていたものをそのまま電子化すれば足りるというものではない。

前述の通り、紙ベースでは委任状になじむ債権譲渡登記が、オンライン申請では複数署名方式をとっている。これは、紙ベースでは委任状で行われていた手続きであっても、これが電子化された場合、必ずしもそのまま電子委任状に移行するものではないことを示す一つの例である。

a. 電子委任状方式

紙の委任状の代わりに電子委任状を用いる方式であり、手続の流れは以下の通りである。

- ・ 代理人が電子委任状案を作成し、申請者に送付する。
- ・ 申請者は電子委任状案の内容を確認して電子署名を付して、代理人に送付する。
- ・ 代理人は電子申請書を作成し自分の電子署名を付して、電子委任状とともに行政機関に申請する。
- ・ 行政機関は電子申請書の内容・署名と電子委任状の内容を照合する。

なお、この場合、電子申請書と委任状の対応関係を明確にする必要があるが、その方法には、以下の4つのパターンがある。

- ア． 電子申請書と電子委任状を同一の圧縮ファイルに固め、送付する
- イ． 電子申請書の電文中に電子委任状を構造化して格納

し、送付する

- ウ． 電子申請書を先に送り、行政機関から交付された電子申請書の受付番号を記入した電子委任状を送る（個別手続毎の委任に適する）
- エ． 電子委任状を先に送り、行政機関から交付された委任状番号を電子申請書に記入して送る（複数手続の一括委任または包括委任に適する）

b. 複数署名方式

申請者と代理人の双方の署名を付すことで、電子委任状を省略する方式であり、手続の流れは以下の通りである。

- ・ 代理人が電子申請書の案を作成し、申請者に送付する。
- ・ 申請者は電子申請書の案の内容を確認して電子署名を付して、代理人に送付する。
- ・ 代理人は電子署名を付して電子申請書を行政機関に申請する。
- ・ 行政機関は電子申請書の署名を検証する。

c. 事前登録方式

代理関係の情報を、予め行政機関または第三者機関に登録し、行政機関または第三者機関が交付する代理関係証明情報を添付して申請する方式であり、手続の流れは以下の通りである。

- ・ 代理人が（電子）委任状案を作成し、本人に送付する。
- ・ 申請者は、委任状案の内容を確認して署名し、行政機関または第三者機関（CA）に送付する。紙の委任状の送付もあり得る。
- ・ 行政機関または第三者機関（CA）は、代理関係キー情報（ID、パスワード等）または、代理関係証明書を申請者に交付する。
- ・ 申請者は、代理関係キー情報（ID、パスワード等）または、代理関係証明書を代理人に送付する。
- ・ 代理人は、電子申請書を作成し、代理関係キー情報（ID、パスワード等）または、代理関係証明書を添付して、行政機関に申請する。
- ・ 行政機関は、申請書の内容、署名と自らの委任情報 DB と照合または第三者機関（CA）の委任情報を照会して照合する。

d. 紙委任状併用方式

申請手続が完全に電子化される過渡期の方式として、紙の委任状を併用する方式であり、手続の流れは以下の通りである。

- ・ 代理人が紙の委任状案を作成し、申請者に送付する。
- ・ 申請者は委任状案の内容を確認して署名押印し、代理人に送付する。
- ・ 代理人は電子申請書を作成し自分の電子署名を付して行政機関に申請する。紙の委任状は別送する。
- ・ 行政機関は、申請書の内容・署名と紙の委任状の内容を照合する。

これらは、業務システムの要件にあわせて選択すべきである。

なお、a～dの各方式の中にも、具体的に見れば、署名の方法などにより様々な方式がありうる。

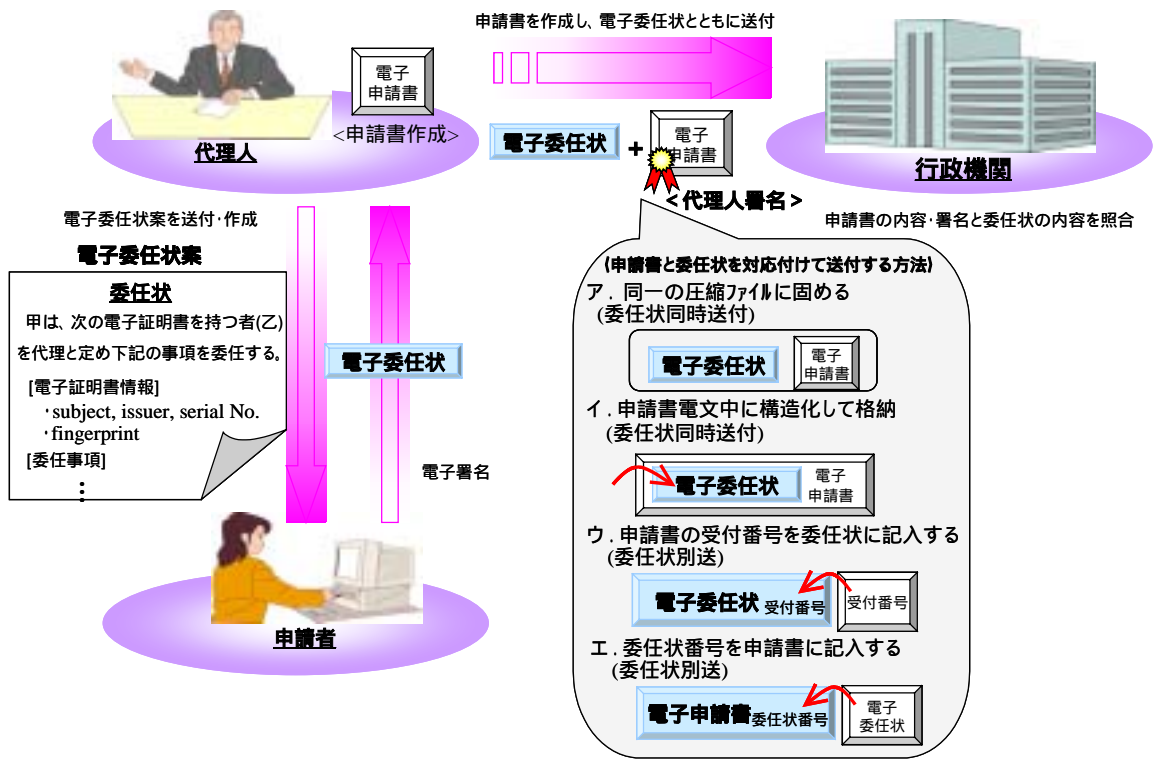


図 8.2-1 a. 電子委任状方式イメージ

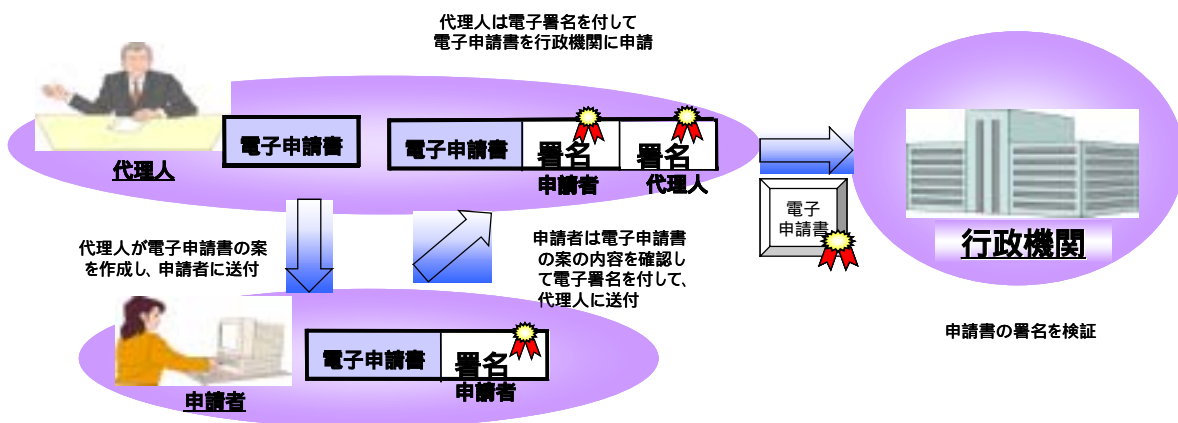
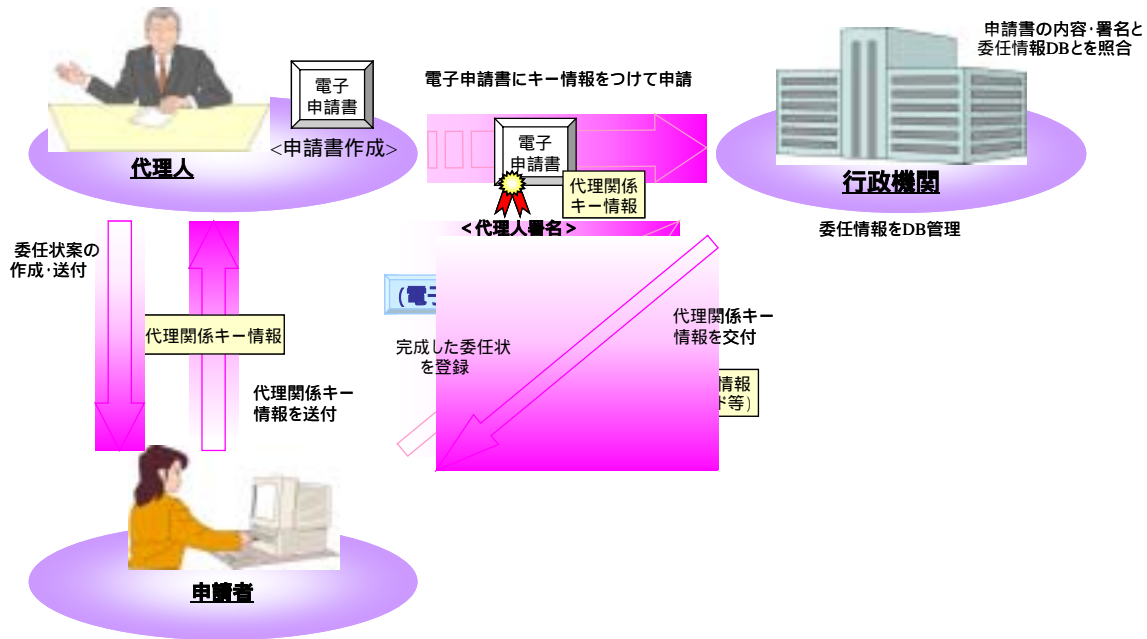
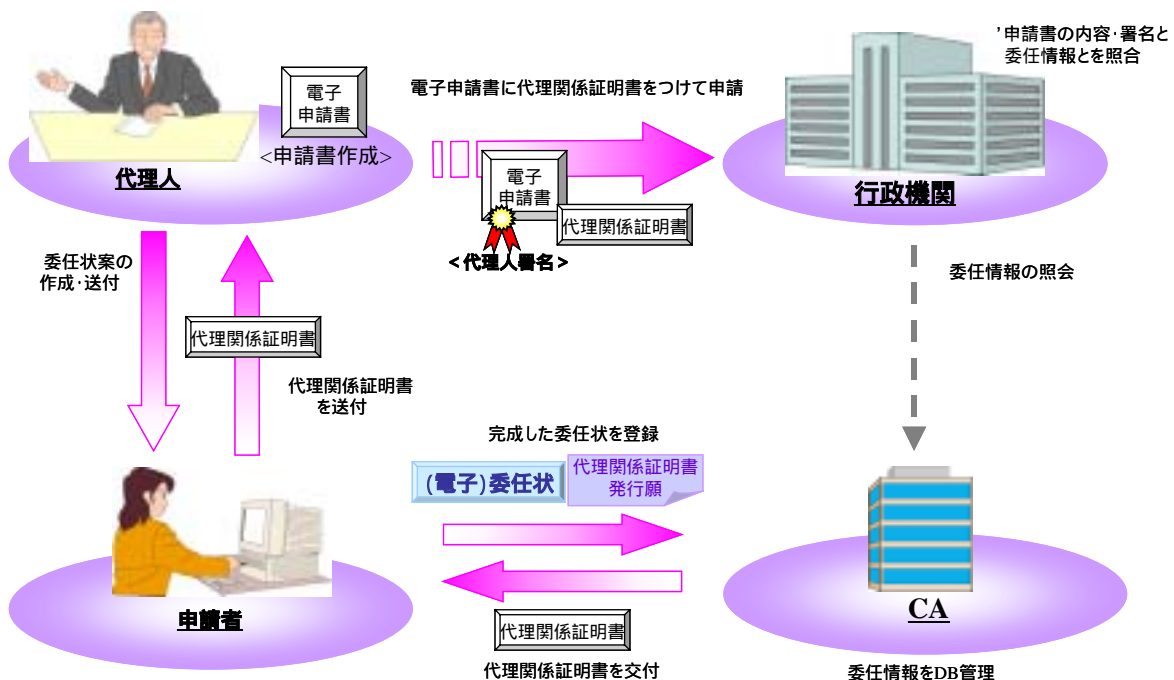


図 8.2-2 b. 複数署名方式イメージ



行政が委任情報を管理する場合

図 8.2-3 c. 事前登録方式イメージ (行政が委任情報を管理する場合)



第三者機関が委任情報を管理する場合

図 8.2-4c. 事前登録方式イメージ (第三者機関が委任情報を管理する場合)

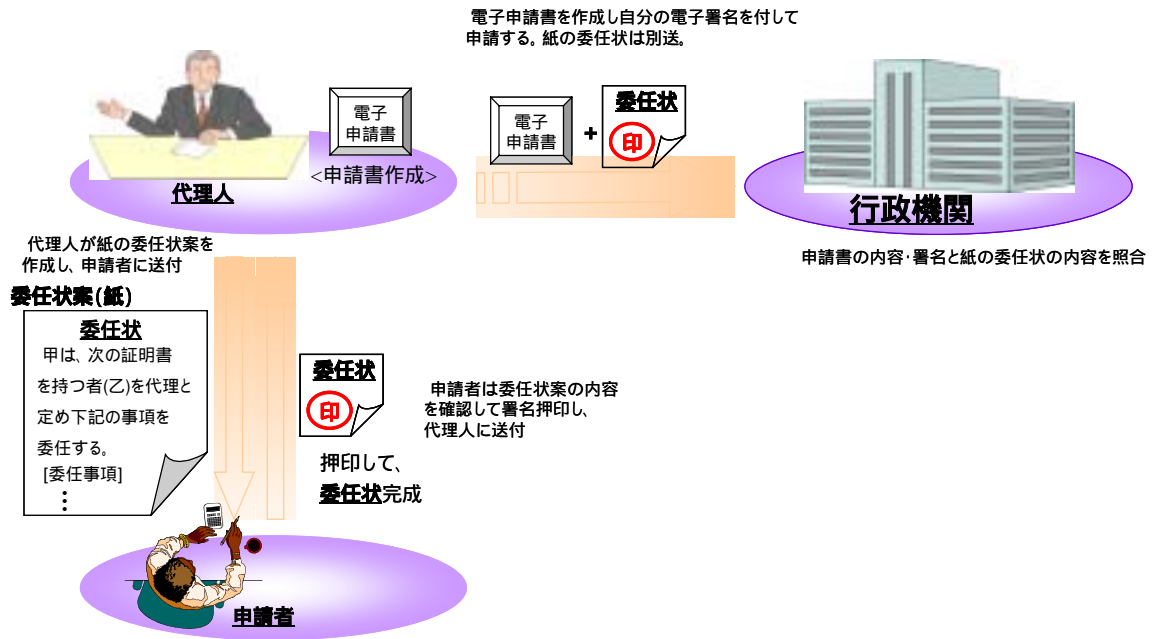


図 8.2 - 5 d. 紙委任状併用方式イメージ

図 8.2-6 電子申請における委任モデル

	メリット	デメリット	参考例
a. 電子委任状方式	電子化一般のメリット（効率化など）を享受できる	委任状を電子的に作成し、電子署名を付す必要があり、個人によっては困難 委任状の複製等のおそれがあり、代理権の失効情報を確認することが困難になる場合も想定される 複数の署名を検証することが必要になる	
b. 複数署名方式	委任状を別途添付せず申請文書と一体化されているので、簡便である	複数の署名を検証することが必要になる 電子署名を付す必要があり、個人によっては困難	
c. 事前登録方式	申請側にとっては、一度代理権の内容を行政に登録すれば、その内容に変更がない限り、個別の手續において委任状を添付する必要がなく簡便 包括委任に適している 行政にとっても委任内容の検証が容易	行政機関がデータベースを管理する場合、情報の管理・メンテナンス、ID、パスワードを発行する手間がかかる（第三者機関が情報を管理する場合も同様） 実際の授權契約の内容と行政で管理する代理権の内容が一致しない場合の取扱いが課題	国土交通省電子入札システム 特許出願システム
d. 紙委任状併用方式	全ての委任状を電子化しなくてもよい	電子化による効率化メリットが減殺される	

法定代理の場合は、委任状の代わりに本人の法定代理人であることを証明する文書の添付が必要となる。

各士業毎に、各委任モデルへの適合性・親和性を検討すると以下のようにになると考えられる。

弁護士は、訴状等の裁判所等への申立て等、代理人の署名、捺印で足りるため、a.電子委任状方式、b.複数署名方式、c.事前登録方式、d.紙委任状併用方式のいずれの方式もとりうるものと考えられる。

社会保険労務士は、社会保険労務士法施行規則第16条の3において、事務代理における申請書類には、本人と代理人双方の記名押印が求められるため、現行法上は、b.複数署名方式をとりうるものと考えられる。

行政書士は、申請手続の種類が多岐にわたるため、その手続実態に併せて、a.電子委任状方式、b.複数署名方式、c.事前登録方式、d.紙委任状併用方式のいずれの方式もとりうるものと考えられる。

司法書士は、不動産登記法施行細則第42条において、所有権の登記名義人が登記義務者として登記を申請するときは、申請者の印鑑証明書の提出が義務づけられており、現行法上は、a.電子委任状方式、b.複数署名方式、d.紙委任状併用方式をとりうるものと考えられる。

税理士は、税理士法第33条において、税務書類において本人及び代理人双方の署名押印が求められるので、現行法上は、b.複数署名方式をとりうるものと考えられる。

弁理士は、現行のパソコン電子出願との接続性から、事前登録方式が適するものと考えられる。

図 8.2-7 委任モデルと各士業の手続との適合性・親和性

	a.電子委任状方式	b.複数署名方式	c.事前登録方式	d.紙委任状併用方式
弁護士				
社会保険労務士				
行政書士				
司法書士				
税理士				
弁理士				

電子委任状の内容

委任状は委任契約を具体的に記述するものである。電子委任状も委任状と同様であるべきであり、委任者・受任者の氏名、委任事項、及び委任者の署名（代理権授与契約は授与側の一方的な意思表示により成立するため、受任者の署名は不要）が必要となる（委任事項が明確であれば、本人と代理人間の委任契約の具体的内容（例えば報酬額）は記述不要）。

委任事項については、申請内容の作成だけでなく、申請行為、補正・校正手続の実施、手数料の支払い、下り文書の受領などの授権の有無・程度についても取り決めておくことが必要である。

電子委任状の場合、複製が容易にできてしまうため、本人が委任した申請手続きが終了した後に、電子委任状を流用して、再度申請がなされてしまうという危険がある。このことから、各申請手続によって委任期間あるいは委任状の有効期間を設ける必要が生じる。

ただ、この問題は、電子委任状を誰がどのように管理するのにも関係する問題であり、例えば、第三者機関が委任状を管理し、委任者が容易に代理権授与行為を撤回したり、あるいは、終了した申請については自動的に委任状の効力がなくなるシステムが構築されれば、委任状の有効期間を定める必要性は薄れることになる。

無権代理の取扱い

行政側にとっては、いったんは有効な申請として処理しても、後で実際には無権代理であるために、無効とされるリスクを回避する必要がある。

行政機関が常に委任関係の存否及び委任事項の有無を確認できるようなシステムを構築することにより、申請者の意思に合致しない申請手続がなされないようにすべきである。

それでも電子申請固有の問題として、このようなリスクが回避できないということであれば、一応次のような方法も考えられる。

- a. 行政（または第三者機関）が管理するデータベース記載が法的にも代理権授与契約の内容であるとみなす

- b. 行政（または第三者機関）のデータベース管理に問題がない限りは、表見法理に従って、申請者側は実際の代理権授与契約の内容はデータベースの記載と一致しないことを主張できないとする方法で

ある。

ただし、申請者の意思を重視するとの観点に立てば、このような措置はあくまで例外的なものであろう。

そして、このような措置が機能するには、申請者（委任者）である国民が委任状を管理するデータベースに容易にアクセスでき、委任情報を容易に変更できるような環境が構築されていることが前提条件となろう。

委任情報を容易に変更できるにもかかわらず、それを怠ったことにより初めて申請者は不実の申請による不利益を負うべきと解されるからである。

（４）本人署名の要否

対応の方向としては、a.本人署名を不要とする方向、b.本人署名を容易にできる仕組みをつくる方向、の２つがある。

a.本人署名を不要とする方向

本人署名を不要とする方向については、現在の実務で本人の印鑑証明書の添付が義務づけられていない（又は厳密な本人の意思確認が義務づけられていない）手続については、代理人の署名と顕名（本人の名前を明らかにして効果の帰属先を申請先に伝える）、代理権授与契約を証明する文書（委任状）の添付を要件とした上で、本人の電子署名は不要とすることはできないかについて検討する必要がある。

ただし、この場合、本人署名を不要としたとしても、いったん申請した後の申請の取下げ、不利益変更等の場合には、本人の署名押印、または委任状の添付を要すると考えられる。

b.本人署名を容易にできる仕組みをつくる方向

本人署名を容易にできる仕組みをつくる方向としては、例えば、代理士業資格者が、電子申請可能な端末を持参して申請者に出向き、電子署名手続を支援することが考えられる。

(5) 多数署名文書の取扱い

多数署名文書の申請方法

多数署名文書の申請方法としては以下の4つの対応方向がある。

- a. 多重署名方式
- b. 添付文書方式
- c. ID・パスワード活用方式
- d. 紙文書併用方式

a. 多重署名方式

署名者が順次電子署名を行う方式である。

b. 添付文書方式

証明事項毎に独立した文書に分け、代理人が集約して申請する方式である。

c. ID・パスワード活用方式

電子署名の代わりに、予め行政機関に資格者情報を登録し交付されたID・パスワードを文書に記載する方式である。

d. 紙文書併用方式

添付文書のうち、電子化が難しいものについては、紙文書で作成し、別送する方式である。

ただし、行政側での業務効率化のために、電子申請文書と紙文書のマッチングシステムの構築（紙文書へのバーコードの貼付け等）が必要となるものと考えられる。

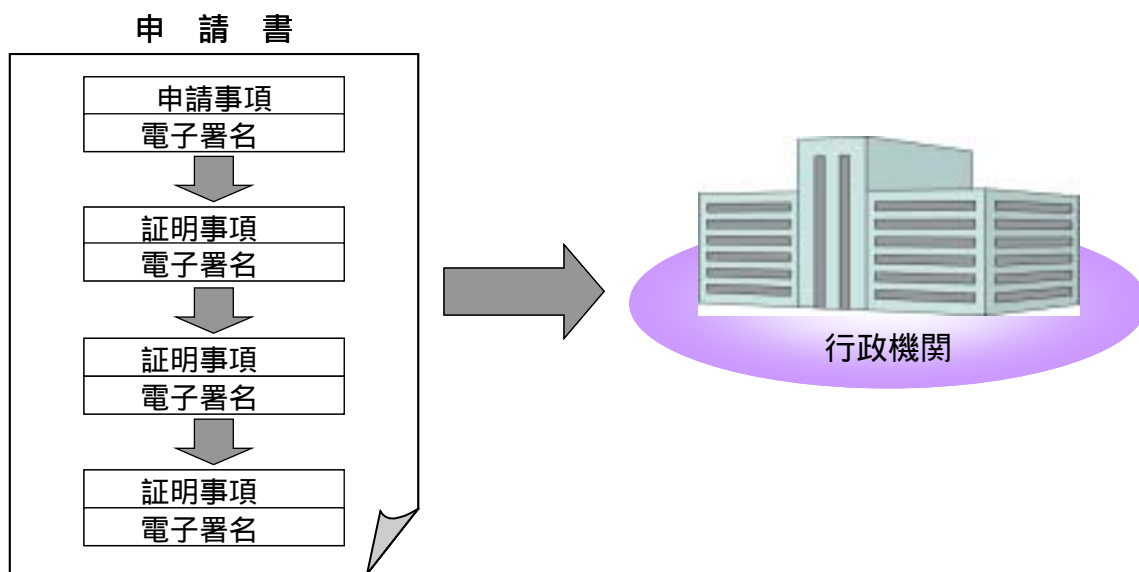


圖 8.2-8 a. 多重署名方式

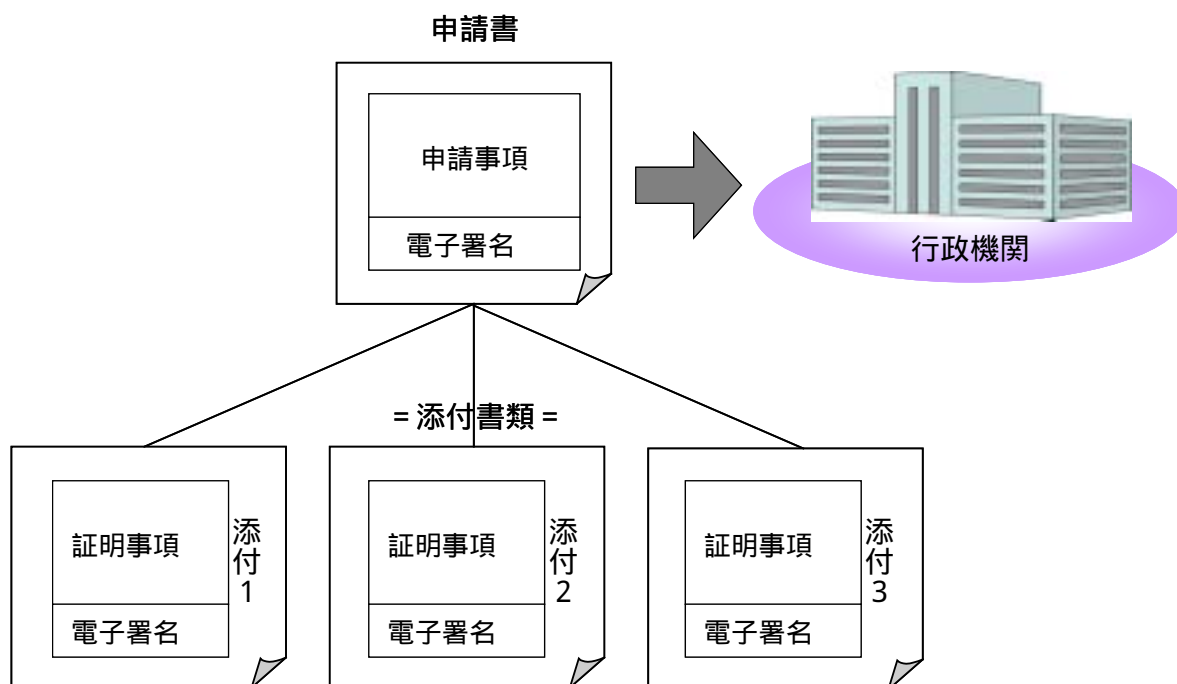


圖 8.2-9 b. 添付文書方式

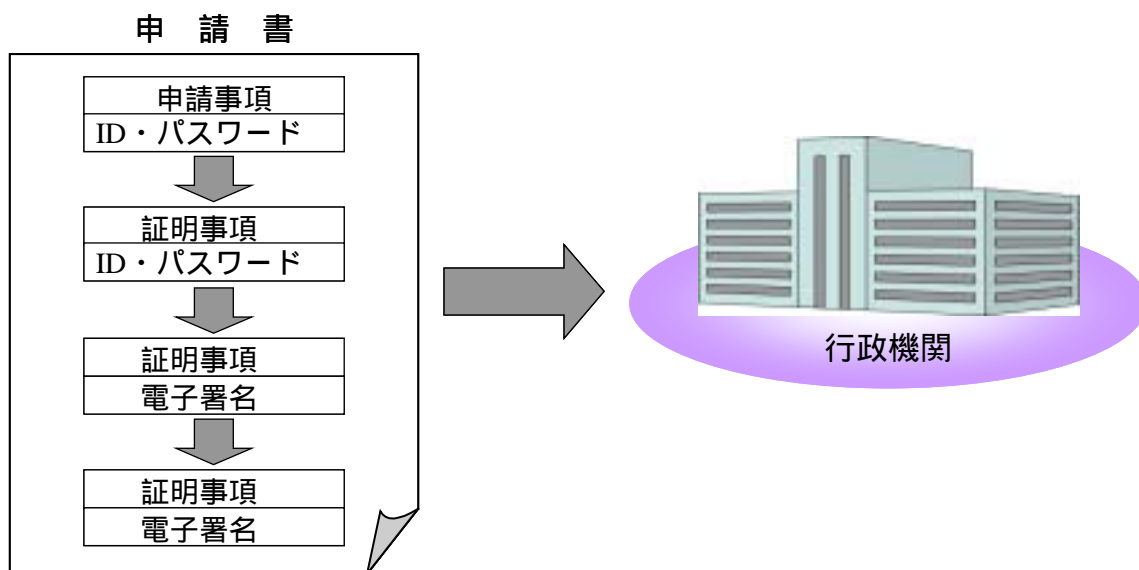


図 8.2 -10 c. ID・パスワード活用方式

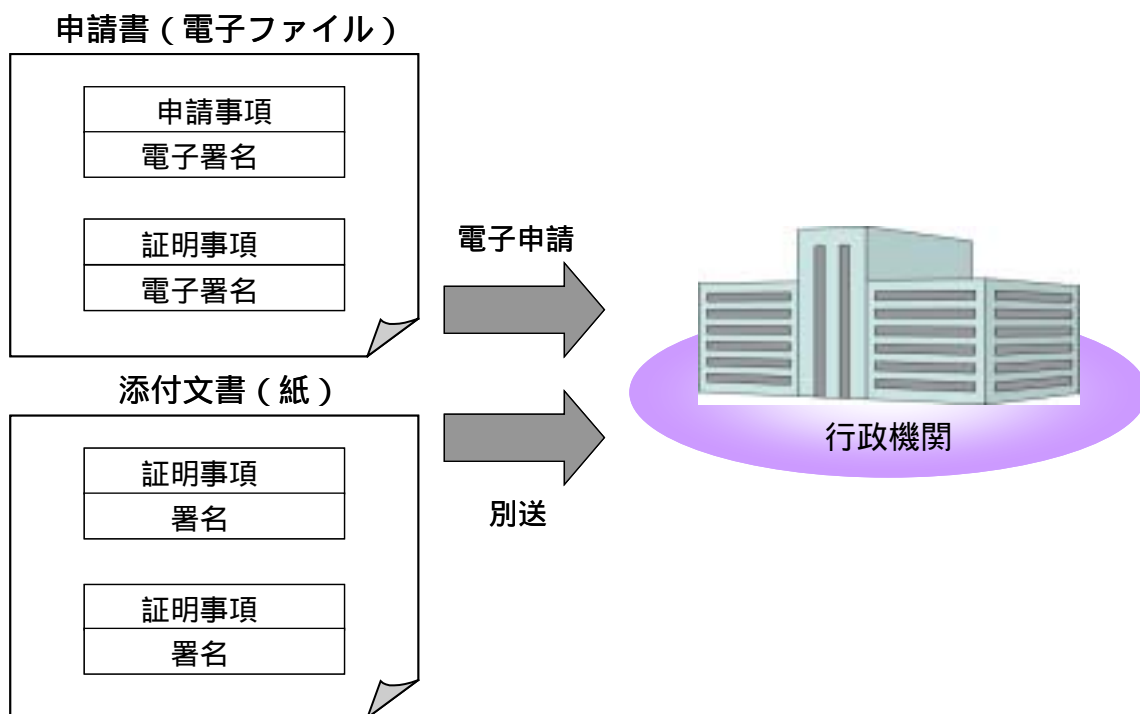


図 8.2 -11 d. 紙文書併用方式

図 8.2-12 多数署名文書の取扱いに関するモデル

	メリット	デメリット	参考例
a. 多重署名方式	<ul style="list-style-type: none"> ● 現行の紙での方式に近い 	<ul style="list-style-type: none"> ● 多重署名が可能なシステム基盤の整備が必要である ● 電子申請書を作成するためのワークフローの構築が必要 ● 修正/更正におけるワークフローが複雑化する(回覧が必要) 	
b. 添付文書方式	<ul style="list-style-type: none"> ● 1文書1署名となるので、電子文書の回覧が不要で迅速な処理が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ● 署名文書の真正性担保の確保が問題になりうる 	
c. ID・パスワード活用方式	<ul style="list-style-type: none"> ● 電子署名の数を減らせる 	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政の方で電子署名に対応するID・パスワードを管理しておくことが必要 	
d. 紙文書併用方式	<ul style="list-style-type: none"> ● 全ての署名文書を電子化しなくてもよい ● 大量のデータを送付するときに適する 	<ul style="list-style-type: none"> ● 電子化による効率化メリットが減殺される 	電子申請文書と紙文書のマッチングシステムの構築(紙文書へのバーコードの貼付け等)

署名文書の真正性の確保

代理人に署名文書原本の保管義務を負わせ、行政がいつでも受領した署名文書と原本とを照合して真正性を確認できるようにすることが考えられる。

この場合、保管期間、代理人が死亡・廃業した場合の取扱い等を検討する必要がある。

但し、代理人にこのような義務を負わせることが過重な負担にならないか、義務を履行させる手段をどのように設定するのか、義務違反の場合の規定を設けるような方法は相当といえるか等の問題もあり、今後慎重な検討が必要となろう。

(6) 登記済証、許可文書など下り公文書の取扱い

下り公文書の送付先

下り公文書の受領権限を代理人が授権されているかが問題になり、代理権限の定めによって異なる。

システムの的には、いずれかを選択できるようにすることが望ましい。選択を可能とすることがシステムの的に難しいのであれば、実務の受領実態を調べて、手続毎に実態に近い形で設定すべきである。

下り公文書の検証

基本的には、下り公文書の発行機関が電子署名をすることにより、文書の真正性が確保されることになる。

さらに、行政庁のサーバに保管された文書を下り文書の原本とすることで、確かにその行政庁が作成したことが証明される。

ただし、本人だけでなく代理人もその文書を見られるようにする仕組みが必要である。

不正行為の防止

不正行為の防止としては以下の2つの対応方向がある。

- a. セキュリティ対策が施されたサーバ上に保管された文書を原本とする（例：特許出願システム）
- b. 「公証制度に基礎を置く電子公証制度」による商用電子公証サービスを利用する

下り公文書の有効期限の確保

有効期間終了までにわたる電子公文書の有効性を確保するためには、電子証明書が発行時点において有効であったことを証明できる仕組みを検討する必要がある。

(7) 手数料・登録免許税等の納付

法的には、代理権の範囲によるので、どちらでも可能である。

したがって、システムの的に選択可能であれば、引き落とし先を選べるようにすることが望ましい。選択を可能とすることがシステム

的に難しいのであれば、実務の支払実態を調べて、手続毎に実態に近い形で設定すべきである。

(8) 社内代理の属性証明

社内代理の属性認証については以下の2つの対応方向がある。対応の方向としては、代理士業資格の認証方法の考え方とほぼ同じである。

- a. 公的個人認証基盤を活用した属性認証を行う
- b. 属性証明書による属性証明を行う

a. 公的個人認証基盤を活用した属性認証を行う

民法における代理行為の規定を社内代理に適用する方法である。基本的な仕組みは士業代理と同様である。

ただし、この属性認証の方法では、商業登記制度に基づく電子証明書と公的個人認証基盤により発行される個人の電子証明書が必要となる。

b. 属性証明書による属性証明を行う

属性の取扱いには、2つのアプローチがある。IETFでは属性証明書を検討しており、ID証明書と属性証明書をペアで利用することを想定している。

一方、証明書には属性を入れないで、属性データベースを利用する方法もある。

属性証明書はID+属性の情報で構成される。属性項目は証明書が利用される用途により異なる。なお、IDとは対象者を識別するためのユニークな情報であり、属性とは対象者に与えられた資格や権限、所属等を表す情報である。

個人認証 : 対象者のIDのみで構成

法人(組織)認証: 代表者のIDと属性(企業名、代表者役職名)で
構成

社内認証 : 社員のIDと属性(所属、役職名等)で構成

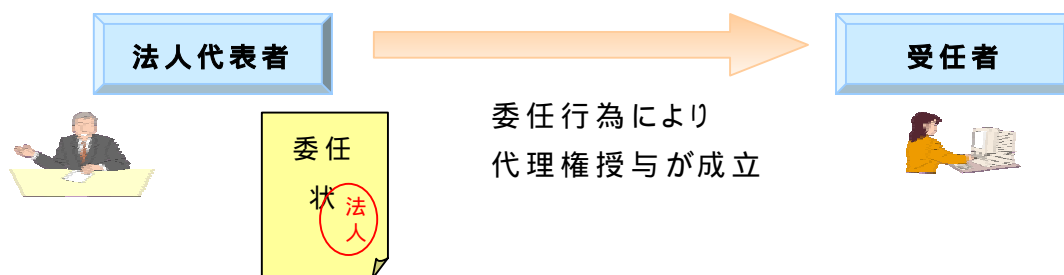


図 8.2-13 民法における「代理」の規定

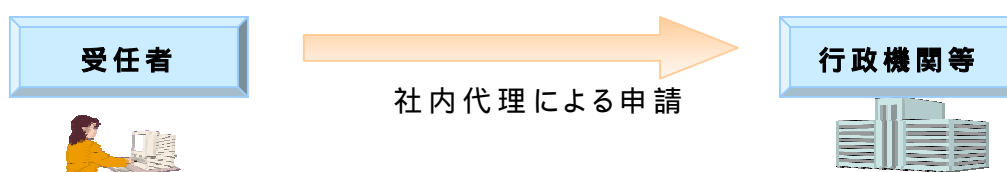
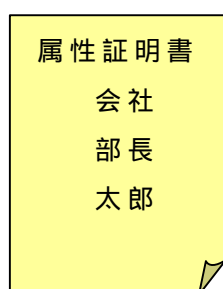


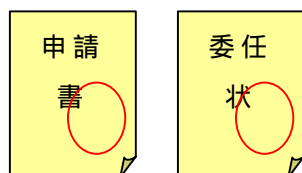
図 8.2-14 社内代理による申請

a. 属性証明書による属性証明



IETFで属性証明については検討が進められているが、実装は2～3年後の見通し。属性証明による実現方法は未確立。

b. 公的個人認証基盤サービスを活用した属性証明



公的個人認証基盤サービスの個人の電子証明書により申請を行う。申請書と委任状を併せて送付する。

図 8.2-15 社内代理における属性証明の対応方向

8.3 代理申請実現における技術的課題の解決方策

(1) システム実装上における技術的な課題

代理権授与に関連した課題

・「委任」の事実及び内容の表現 / 検証方法

この課題に対する対応の方向は、大きく以下の2つに分けられる。

a. 委任内容を示した文書（委任状）を申請書に関連づける方法

委任状は、電子的に作成される場合も紙で作成される場合もあり得る。電子的に作成された場合は、申請書に添付して送付することが可能である。紙で作成された委任状でも、原本性が厳しく求められない手続きであれば、スキャナ等で電子化し、申請書に添付することもできる。

委任事項と申請内容の整合性について、現段階では目視での確認になるが、将来的には電算機で自動的に確認することも可能である。これを実現するためには、委任状の記載事項および具体的な記入方法について、あらかじめ標準化を行う必要がある。

b. 委任内容をあらかじめ登録し、申請書と登録情報を関連づける方法

委任内容の登録先としては、行政機関のほか、公証役場等の第三者機関が考えられる。登録情報の識別子（登録番号等）を申請書に記載して両者を関連づける方法と、登録先が発行した登録内容に関する証明書を申請書に添付する方法とがあり得る。特に前者は、一定の期間にわたる、包括的な委任を行う場合には特に効率的な方式であると考えられる。

委任事項と申請内容の整合性について、こちらも現段階では目視での確認を行うことになるが、将来的には電算機で自動的に確認することも可能である。

・ 委任を受ける資格（士業資格など）の表現 / 検証方法

この課題に対しては3つの方法が考えられる。それぞれの方法の内容と課題は以下の通りである。

a. 公的個人認証基盤等を利用した属性認証の実施

2003年度から実施が予定されている公的個人認証基盤等と、現在 IETF および ITU-T において標準化が検討されている属性証明の方式を用いて、資格の検証を可能にする方法である。

公的個人認証基盤等が発行する公開鍵証明書は、個人の識別子（ID 等）と公開鍵との組み合わせを証明したものである。一方属性証明書は、識別子と属性との組み合わせを証明するもので、これを公開鍵証明書と組み合わせることで、識別子と属性との組み合わせを証明することが可能になる。

一般に属性証明書は公開鍵認証者とは別の認証者、例えば士業者団体等が発行する。属性証明書には公開鍵が含まれないため電子署名には利用できず、また、本人確認のためには公開鍵証明書と組み合わせる必要がある。

b. 士業団体が構築した認証局による証明書の発行

士業団体が構築した認証局が発行する証明書を利用して、資格の検証を可能にする方法である。この証明書は資格の所有について直接証明したものではないが、証明書の発行対象者が士業資格保有者に限られるため、間接的に資格の所有を証明することになる。

ただし現在のところ、電子申請に利用するための証明書は特定認証局が発行したものに限定されている。特定認証局として認められるための条件が厳しいため、士業団体が独自に特定認証局を構築することには困難が多い。

c. 行政機関等が発行する ID・パスワードによる認証

行政機関等が士業者に対して予め ID とパスワードを発行し、申請の際にはこれを利用して認証を行う方法である。

この方法を採用した場合でもパスワードの管理が適切であれば、代理者のなりすましによる申請は防ぐことが可能である。しかし、申請書の改竄・改変を見知することはこの方式では不可能である。

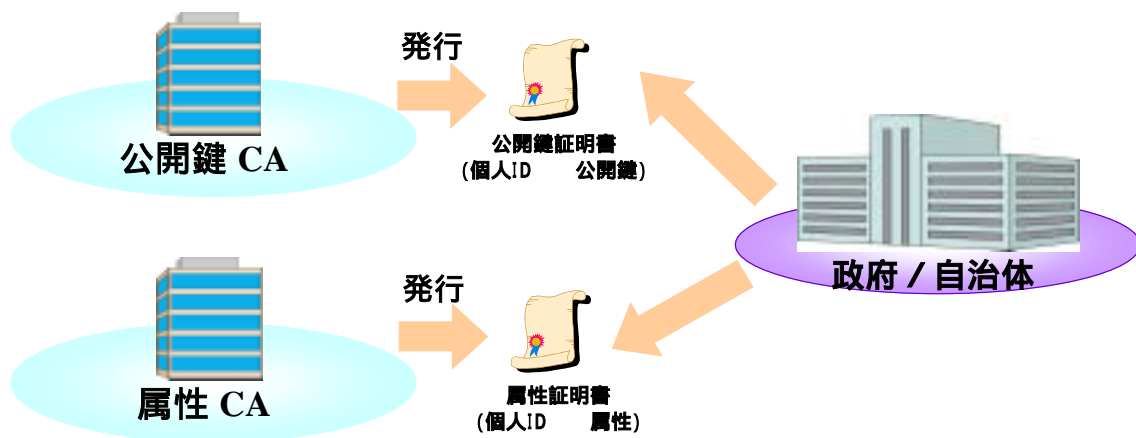


図 8.3-1 属性証明書の仕組み

申請書作成に関連した課題

- ・ 申請書のデータ形式

申請書のデータ形式としては、電算機による自動処理を優先した形式 (XML、CSV 等) と、目視による処理を優先した形式 (PDF、Microsoft Word 形式、一太郎形式 等) とに分類できる。

前者は、申請データを区切り文字やタグで区切ったもので、申請内容は人手を介さずに電算機に入力することが可能である。経済産業省の ITEM2000 においても XML 形式を採用し、受付段階で形式審査まで行えるようになっている。ただし、申請書作成のために専用のソフトウェアを導入したり、既存のソフトウェアを改修したりする必要がある。また、生のデータを人間が読んで理解することは決して不可能ではないが、分かりやすい形式とも言えない。

一方後者は、紙の申請書様式をそのままの見かけで再現したもので、これまでの形式に慣れた申請者や処理者にとってはなじみやすいものである。また、これまで利用していたワープロソフト等を利用して申請書を作成できることもメリットである (ただし署名のためには別のソフトが必要になる場合もある)。しかし、申請内容を電算機に入力するためには、通常人による操作が必要になる。


```
<帳票種別>10101</帳票種別>
<被保険者>
<被保険者番号>XXXX-XXXXXX-X</被保
険者番号>
<取得>1</取得>
<被保険者氏名>
  <漢字>   x x</漢字>
  <カタカナ>   x x </カタカナ>
</被保険者氏名>
<変更後の氏名>
  <漢字><</漢字>
  <カタカナ><</カタカナ>
</変更後の氏名>
<性別>1</性別>
<生年月日>
  <元号>3</元号>
  <年月日>XXXXXX</年月日>
</生年月日>
</被保険者>
<事業所>
```

図 8.3-2 XML 文書イメージ

複数の署名が必要な場合の扱い

多数署名文書を取り扱う方法およびそれぞれの問題点としては、以下の3方式があり得る。

a. 多重署名方式（重畳型）

記入者が自分の担当分を記入し、それまでに記入・署名された部分も含めて署名するという手順を必要な回数繰り返し、最終の署名人が提出する方法である。検証側では、最後に行われた署名から順次検証していくことになる。

制度的および理論的には無限人の記入者に対応できるが、実装する際には検証プロセスが複雑になり、実用的な速度で動作しない可能性がある。

b. 多重署名方式（分割型）

記入者が自分の担当部分についてのみ記入・署名する方法である。a.とは異なり、それぞれの記入者は自分が記入した部分にのみ署名する。検証側では、必要に応じて各部分の署名を検証することになる。

この方式は、2002年2月にW3Cから勧告された、XML Signature仕様を利用することで可能になる。XML Signatureでは、文書の全体に対してではなく、文書の特定の部分だけを

対象として署名することが可能である。このため、単一の文書に複数の記入者が存在する場合には最も合理的な方法といえる。

勧告後時間が経っていないため、実際に利用するためにはアプリケーション側での対応を待つ必要がある。

c. 添付文書方式

それぞれの記入者が記入・署名した書類を、申請書に添付して提出する方法である。b.と類似した方法といえるが、b.では文書1つに多数が署名するが、この方式では多数の文書に1人ずつ署名するという点で異なっている。

この方式では、検証を行う際に、それぞれの書類を個別に検証すれば足りるため、a方式のような問題は生じない。ただし、書類を関連づけるための確実な方法が提供される必要がある。

d. 紙文書併用方式

電子的に作成された書類については c.の方法を採りながら、紙文書については別途郵送する方法である。技術的な課題は c.と同様である。また、紙文書をスキャナ等で電子化し、申請書とともに送付する方法もあるが、これには制度上原本性の問題がある。

現時点での現実的な解として、c.方式または d.方式が採用される方向にある。例えば ITEM2000 では「電子申請文書パッケージ」に署名済み申請書および添付書類をまとめ、全体に署名して送付する方法をとっている。また特許の電子申請では、紙の書類を郵送することも認められている。

また、b.方式についても、XML Encryption や XML Key Management といった関連仕様が策定され、アプリケーションの対応が進めば有望な方法であると考えられる。

申請書の送付に関連した課題

・添付書類の送付方法

添付書類が電子的に作成されたものであれば、添付書類作成者の署名を付した上で申請書と同送することが可能である。ITEM2000では、署名を付された複数の文書を「電子申請文書パッケージ」にまとめ、全体に対して署名した上で送付する方法が採られている（下図参照）。

紙で作成された添付書類の取り扱いについては、スキャナ等で電子化し、電子的に作成された文書と同じ方法で送付することも考えられる。ただし、スキャナ等で電子化された電子文書は原本性を認められない可能性が高いため、特に原本性が重要となる申請手続きの場合、原本である紙の保管義務を課すなどの制度的な手当を行う必要がある。

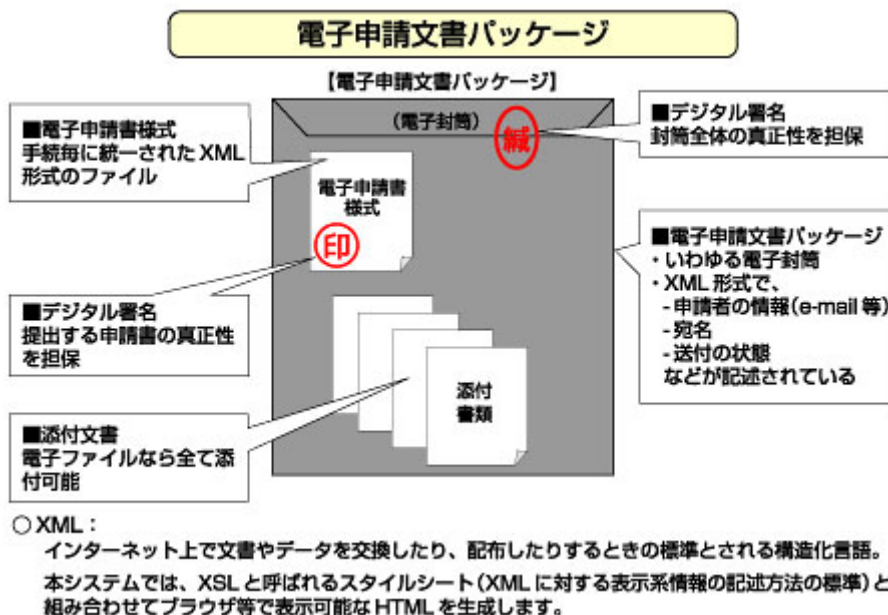


図 8.3-3 ITEM2000 での申請書類添付方式

出典：経済産業省関連の申請・届出手続きに係わる電子申請システム (ITEM2000)

<http://www.meti.go.jp/application/item2000exp/index.htm>

- ・送信の事実の検証方法

申請アプリケーション側で、改竄不可能な形で送信記録を残す方法があり得る。ただしこの場合、専用のアプリケーションが必要になる。

- ・申請書の盗聴対策

現行の官職証明書は暗号化のために利用できないため、別の証明書を用いて暗号化し、盗聴を防ぐ必要がある。

また、文書受付サーバに対してサーバ証明書を発行し、SSL/TSL等プロトコルに対応したブラウザ等を用いて送信すれば、文書送信に用いる伝送路を暗号化することは可能であると考えられる。

受付～審査プロセスに関連した課題

- ・審査中の署名有効期限切れ

長期保存技術を適用することで対応が可能である。長期保存技術では、署名時に安全なタイムスタンプを発行し、さらに証明書や失効情報等を安全に保管することで、証明書の有効期限後あるいは失効後に、署名の有効性を確認することを可能にする。タイムスタンプの発行元としては、信頼できる第三者が行うことが想定されている。これらを実現する要素技術としては、「ETSI TS 101 733 Electronic Signature Formats」や「Data Validation and Certification Server Protocols(IETF RFC3029)」、「Internet X.509 Public Key Infrastructure Time Stamp Protocol (IETF)」などが提案されている。

また、受け付け時点で有効であった署名に基づいて処分等を行った場合、以後は申請書類の真正性を問わないといったように、運用面に対応することも考えられる。ただしこの場合は、受付以後に改竄・改変が行われないよう受付サーバによる署名を行う、公証サービスに預託する等の方策をとる必要があるものと考えられる。

その他

- ・公文書の検証方法

官職証明書を利用して署名を行うことで、作成行政庁（行政官）を検証することができる。ただし、代理人あるいは本人が署名検証者として位置づけられていることが前提となる。また、官職証明書の有効期限以降も検証が行えるよう、長期保存技術を適用する必要

もある。

別の考え方として、行政庁側に保存されている文書を原本とする方法もある。これには制度的な対応が必要となるが、行政庁のサーバに保管された文書を本、交付する公文書はその写しと位置づけられれば、交付された文書を保管された文書と照合することで、交付された文書の真正性を確認することが可能である。この場合、本人と代理人の双方が保管された文書を参照できるようにする必要がある。

9.全体考察（まとめ）

9.1 成果

本調査では、代理もしくは代行を業とする主な事業者に対してヒアリング調査等を実施し、各代理人の代理申請の現状ならび電子申請への対応状況について把握することができた。

その上で、代理申請に関する課題について、制度面と技術面の双方から課題抽出を行い、体系的に整理を行った。

抽出した課題については、その解決方策について個々に検討を行っている。

調査の結果、制度的課題と技術的課題は、相互に深く関連しており、表裏一体のものであることが再確認することとなった。

電子申請実現に向けて、法令等の整備も含め、技術的な解決方策についても今後より詳細な検討が必要となる。

代理申請を実現するための要素技術は、すでにさまざまな分野で実際に利用されはじめており、概ね実用化段階に達しているが、属性証明書については今後の技術開発を待たなければならない。

今回のような調査結果のとりまとめは類を見ないものであり、貴重な調査結果と言える。

行政手続きの電子化・オンライン化においては、様々な技術的課題、制度的課題がなお山積している状況であるが、本調査報告でとりまとめた課題について、個々に対応していくことにより、実現は可能であると考えている。

9.2 今後の展開

(1) 制度的および技術的課題で指摘した事項の個別課題への対応

代理申請の実現に向けた技術的課題及び制度的課題、そして、代理申請の実現方法検討で示した事項について、個々により詳細な検討が必要である。

公的個人認証サービスなど、外部環境となる社会インフラ整備を待たないと検討ができない部分もあるが、複代理のあり方、委任状モデル、多重署名など継続的に検討すべき事項は多い。

(2) 利用しやすい電子申請システムの実現

システム構築においては、「時間的制約」「予算的制約」という理由をもって現状の実業務を十分に分析しないまま構築を図るケースが散見される。

現状の紙ベースによる従来の申請業務モデルは、紙というメディアの特徴を生かし、最適な解となるように進化してきた「適合ビジネスモデル」である。

これを電子申請にした場合に、その申請業務モデルを移行することが必ずしも最適な「適合ビジネスモデル」であるとは限らない。

紙による「審査」では、添付された情報が全てであり、そのため申請された情報の真正性を担保するため多くの添付書類が必要であった。

インターネットを活用した「審査」では、ネットに接続している様々なアプリケーションサービスを活用することができるため、紙と同様の添付書類は必ずしも必要としないことも考えられる。

国民に利用しやすく、負担を軽減する、安全かつ信頼できるシステムを構築するには、利用者の代表である専門実務家の意見をシステム設計の段階から積極的に入れて構築し、利用しやすいシステムとなることを期待する。

(3) デジタルデバイドへの対策、アクセシビリティ対策(高齢者、障害者)

高齢者社会に迎えつつある中、インターネットやITを活用した行政サービスの普及が想定される。しかしながら、全ての申請者が十分に対応できるのは困難であることも予想され不利益が生じるこ

ともありうる。

現状の申請状況を勘案すると、これまで、申請者と行政機関とのインターフェースとして、法定代理人や当該分野に対する専門的知識を有する専門家の活用を図ることも検討すべきである。

[参考文献、参考資料]

[団体]

- ・ 日本弁護士連合会 <http://www.nichibenren.or.jp/>
- ・ 日本司法書士会連合会
<http://www.shiho-shoshi.or.jp/>
- ・ 日本弁理士会 <http://www.jpaa.or.jp/>
- ・ 日本行政書士会連合会 <http://www.gyosei.or.jp/>
- ・ 日本税理士会 <http://www.nichizeiren.or.jp/menu.html>
- ・ 全国社会保険労務士会連合会
<http://www.rengokai.ab.psiweb.com/>
- ・ 日本医師会 <http://www.med.or.jp/>
- ・ 日本認証サービス <http://www.jcsinc.co.jp/>
- ・ 日本電子公証機構 <http://www.jnotary.com/>
- ・ 帝国データバンク <http://www.tdb.co.jp/>
- ・ 財団法人ニューメディア開発協会 <http://www.nmda.or.jp/>

[参考文献、参考資料]

- ・ インターネットによる行政手続きの実現のために（平成12年3月） 共通課題研究会
- ・ 電子政府における代理申請手続き（株式会社NTTデータ）
- ・ 法務省法人代表者証明書の利用に関するガイドライン（平成12年4月10日）（電子認証システム推進検討会）
- ・ PKIと電子社会のセキュリティ（青木隆一・稲田龍（著）、村井順（監修）（共立出版、2001年））
- ・ 地方公共団体による公的個人認証サービス制度試案に関するパブリックコメントの募集（平成13年11月29日）（総務省自治行政局自治政策課）
- ・ 総合行政ネットワークの概要（平成13年11月）（総合行政ネットワーク運営協議会、総合行政ネットワーク全国センター）
- ・ 経済産業省関連の申請・届出手続きに係わる電子申請システム（ITEM2000）
<http://www.meti.go.jp/application/item2000exp/index.html>
- ・ シンガポールの最高裁判所 岡田 健（福岡地方裁判所判

- 事) 司法の窓(第55号)(平成11年10月発行)
- ・ 「マイエン区裁判所(ドイツ、ラインラント・プファルツ州)における電子情報処理組織を用いて取り扱う督促手続及び電子申請手続について」(「判例時報」1754号所収 大島和佳子・東京地方裁判所裁判所書記官)
 - ・ 公証制度に基礎を置く電子公証制度ご利用の手引き(法務省)
 - ・ 商業登記に基礎を置く電子認証(法務省)
 - ・ 公証制度に基礎を置く電子公証制度ご利用の手引き(法務省)
 - ・ 債権譲渡登記制度について(法務省)オンライン申請の流れ(法務省)
 - ・ 債権譲渡登記オンライン申請制度と日本司法書士会連合会認証局の設置について(日本司法書士会連合会)
<http://www.shiho-shoshi.or.jp/ca/index.htm>
 - ・ 「インターネット特許電子出願」の基盤技術開発及び実証実験(福嶋慎一 千葉健一 西岡邦昭 中本三千洋 山本誠 情報処理振興事業協会)
 - ・ パソコン電子出願について(特許庁)
 - ・ 宮城県警察
<http://www.police.pref.miyagi.jp/index.html>
 - ・ 埼玉県HP <http://www.pref.saitama.jp/>
 - ・ エレクトロニック・コマース推進事業「電子公証システムによるオープンマーケット等の創出のための実証実験」報告書(日本行政書士会連合会)
 - ・ 我が国初の「電子公証システム」の実証実験を開始 エレクトロニック・コマース基盤確立のために(平成9年9月)(財団法人ニューメディア開発協会)
 - ・ 「行政書士と電子申請」(インターネット行政書士協議会 行政書士 葛西 彰)
 - ・ 日本行政書士会連合会認証局(日本行政書士会連合会)
 - ・ 司法制度改革に関する調査報告(行政書士 大川原寶國 平成12年4月20日)
 - ・ 望ましい電子申告制度の在り方について(平成12年4月)(申告手続の電子化等に関する研究会(国税庁))
<http://www.nta.go.jp/category/kenkyu/kenkyu.htm>
 - ・ 電子申告実験の実施結果について(平成13年4月)国税庁
<http://www.nta.go.jp/category/topics/data/h13/07/01.htm>

- ・ 電子申請システム実証実験研究会配布資料(平成13年9月)厚生労働省
- ・ 平成12年医師・歯科医師・薬剤師調査の概況」(厚生労働省)
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/ishi/00/>
- ・ 「診療録等の電子媒体による保存について」(平成11年4月22日、各都道府県知事宛、厚生省健康政策局長・厚生省医薬安全局長・厚生省保険局長)
- ・ 法令に保存義務が規定されている診療録及び診療諸記録の電子媒体による保存に関するガイドライン等について(厚生労働省)
http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1104/h0423-1_10.html
- ・ 保健医療分野の情報化にむけてのグランドデザインの策定について(厚生労働省)
- ・ 電子認証と電子署名(平成14年2月)日本認証サービス株式会社
- ・ 法令データ提供システム(総務省 行政管理局)

以上

平成13年度電子政府行政情報化事業
(オンライン制度的課題への対応)

オンライン制度的課題への対応における電子政府関連の諸課題への対応

第1編 電子政府推進に係る規制緩和関連調査
(その5)

代理申請のあり方に関する調査研究

調査報告書

平成14年3月

発行 財団法人ニューメディア開発協会
〒108-0073 東京都港区三田1-4-28
TEL 03-3457-0672