

代理申請の制度的・技術的課題について
～ 電子申請における代理申請のあり方について～

平成14年3月

代理申請に関する制度的・技術的課題研究会

はじめに

政府は、2003年度までに電子情報を紙情報と同等に扱う行政を実現するため、世界最高水準の「電子政府」の基盤を構築する「e-Japan 重点計画」(2001年3月)を策定している。

申請手続には、専門的知識を必要とするものも多く、代理人が本人に代わり手続しているものも多い。電子申請システムの導入が各府省や地方公共団体等で進められ本人確認の認証の仕組みは整備されつつあるが、代理人の認証については今後の課題となっている。

また、添付書類の電子化において、代理人による作成書類、第三者証明書の取扱い、委任(委嘱)の証明、申請書類の作成手順のあり方など課題も多い。

そこで、代理申請に関係する専門家ならびに関係機関の方々にご参画いただいて「代理申請に関する制度的・技術的課題研究会」を設置し、4回にわたり研究会を開催し、代理申請のあり方について専門的な見地からご議論を頂いた。研究会では、各委員等から電子申請への対応状況、今後の取り組み課題等についてご説明を頂き、活発な議論を重ねてきた。本報告書は研究会にて議論された内容を整理し、その成果をとりまとめたものである。

電子申請における代理申請のあり方を検討する上で、本報告書で取り上げた制度的課題や技術的課題、その解決方策は十分に議論・検討し切れていない箇所も数多く残っている。しかしながら、電子政府の実現に向け、本報告書が利用され、電子申請システムの構築における検討資料として一助になることを願い、できるだけ早く公表することとした。本報告書で記載した内容について、ぜひ忌憚のないご意見やご示唆を頂ければ幸いである。

最後に、本研究会にご参画いただいた多くの関係者に対して深く感謝の意を表する次第である。

平成14年3月

財団法人ニューメディア開発協会
株式会社三菱総合研究所

目次

はじめに

第1章 代理申請を取りまく現状.....	1
1 . 背景及び目的	1
2 . 代理申請の本質.....	1
3 . 代理人と申請人の関係整理	4
4 . 代理の要件	5
(1) 代理権授与行為.....	5
(2) 顕名.....	5
(3) 申請行為	5
5 . 代理申請における論点	6
(1) 代理権授与行為.....	6
(2) 顕名	10
(3) 申請行為 - 多数署名文書（添付書類）の取扱い.....	11
(4) 下り公文書の取扱い、手数料の決済方法・支払義務者.....	11
6 . 士業による代理申請に関する問題	12
7 . 任意代理以外の代理申請.....	13
8 . 制度的・技術的課題の抽出	14
第2章 代理人の関与に関する基本的課題	15
1 . 代理人の関与を認めるか、否か.....	15
2 . 復代理の取扱い.....	15
3 . 共同申請の取扱い	16
第3章 代理士業資格の認証.....	17
1 . 代理士業資格の認証方法.....	17
2 . BCA 経由以外の電子証明書の受け入れの可否	18
第4章 代理権の内容に関する課題	19
1 . 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	19
2 . 委任モデル	19
3 . 電子委任状の内容	28

4 . 無権代理の取扱い	29
第5章 本人署名の要否	31
第6章 多数署名文書の取扱い	32
1 . 多数署名文書の申請方法.....	32
2 . 署名文書の真正性の確保.....	36
第7章 登記済証、許可文書など下り公文書の取扱い	37
1 . 下り公文書の送付先.....	37
2 . 下り公文書の検証	37
3 . 不正行為の防止.....	37
4 . 下り公文書の有効期限の確保	38
第8章 手数料・登録免許税等の納付	39
第9章 社内代理の属性証明.....	40
第10章 システム実装上における技術的な課題.....	42
1 . 代理権授与に関連した課題	42
(1) 「委任」の事実及び内容の表現 / 検証方法	42
(2) 委任を受ける資格 (士業資格など) の表現 / 検証方法	43
2 . 申請書作成に関連した課題	45
(1) 申請書のデータ形式.....	45
(2) 複数の署名が必要な場合の扱い.....	46
3 . 申請書の送付に関連した課題	48
(1) 添付書類の送付方法.....	48
(2) 送信の事実の検証方法	49
(3) 申請書の盗聴対策	49
4 . 受付～審査プロセス～下り公文書に関連した課題	50
(1) 審査中の署名有効期限切れ.....	50
(2) 公文書の検証方法	50
第11章 まとめ.....	52
(1) 代理人の関与に関する基本的課題	52
(2) 代理士業資格の認証.....	52

(3) 代理権の内容に関する課題.....	53
(4) 本人署名の要否.....	53
(5) 多数署名文書の取扱い.....	54
(6) 登記済証、許可文書など下り公文書の取扱い.....	54
(7) 手数料・登録免許税等の納付.....	55
(8) 社内代理の属性証明.....	55
(9) システム実装上における技術的な課題.....	55
第12章 今後の課題について.....	57
1. 利用しやすい電子申請システムの実現.....	57
2. 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）... 57	
3. 専門的な知識・技能的ノウハウや高度の法的な判断・鑑定等が不可欠な電子申請のあり方.....	57

研究会委員名簿

検討経緯

参考となるサイト、参考文献、参考資料

第1章 代理申請を取りまく現状

1. 背景及び目的

申請手続には、専門的知識を必要とするものも多く、代理人が本人に代わり手続しているものも多い。電子申請システムの導入が各府省や地方公共団体等で進められ本人確認の認証の仕組みは整備されつつあるが、代理人の認証については今後の課題となっている。

また、添付書類の電子化において、代理人による作成書類、第三者証明書の取扱い、委任（委嘱）の証明、申請書類の作成手順のあり方など課題も多い。

そこで、代理申請に関する制度的課題、技術的課題及び解決方策について論点整理することを目的とした研究会を設置し、代理申請に関係する専門家ならびに関係機関の方々にご参画頂き議論を行った。研究会の事務局は株式会社三菱総合研究所内に置いた。

なお、経済産業省からの出資を受けて情報処理振興事業協会が財団法人ニューメディア開発協会へ委託して実施した「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）」のうち「代理申請のあり方に関する調査研究」に本研究会での検討結果を反映している。

以下では「申請」という用語を「届出」を含むものとして用いることとする。

2. 代理申請の本質

「代理」とは、いわば私人対私人の間の法律関係あるいは取引行為に関わるものであり、民法に規定がある。「代理行為の本質」は、本人ではない他人（代理人）が、何らかの意思表示、法律行為をすることによって、本人に効果が帰属することである。

これを、行政手続における申請に置き換えると、「代理申請の本質」は、本人が申請していないにもかかわらず、他人（代理人）が申請した行為によって、本人にその申請の効果が発生するということである。

では、民法の代理の規定がそのまま行政手続に当てはまるのか。この点は重要な問題ではあるが、これまで、行政手続の中でもあまり議論はされてこなか

ったように思われる。

この点、基本的には民法上の代理の仕組み自体は、行政手続にも当てはまるのではないかと考えられる。ただ、次の点に留意する必要がある。すなわち、民法上の代理の規定には、例えば無権代理や表見代理などの規定がある。ここで、無権代理とは、代理権のない者が行った代理行為については、原則として本人に効果が帰属しないことであり、それは行政手続にも当然当てはまると言える。しかし、表見代理については、民法の規定を行政手続の中にそのまま置き換えることができるのかということについては、慎重な議論が必要である。もちろん表見法理ということは考えていく必要はある。だが、表見代理自体が民法とまったく同じ要件で成立すると断ずることはできないであろう。なぜなら、民法は、私人対私人の権利を調整することを予定する法であるところ、行政手続においては、個々の国民の権利と行政の利益との調整が問題となるからである。結局、申請者本人の意思と、行政手続の安定性のバランスをどこでとるのかについて検討が必要である。

後述の通り、電子申請手続においては、容易に複写が可能な電子委任状を用いることが予想されるため、電子委任状の流用により不正が行われることが懸念される。

むろん、このような不正が行われないようなシステムを構築することが最重要課題となろうが、万が一不正が行われた場合に、申請者本人の利益（申請の意思がないにもかかわらず、不実の申請の効果を甘受しなければならない不利益）と、行政手続の安定性の要請（申請により種々の行政上の効果が生じてしまったことを、のちに覆される不利益）とを、どのように調整してこれを解決していくのかということが、重要な課題となろう。

図表 1-1 民法上の代理

<p>民法における代理</p>	<p>代理行為は、民法で定める要件を満たさなければならない。代理の要件を満たすものを「有権代理」という。法律で定められている代理の条件を満たさない「無権代理」は法的に無効となり、本人に効果が帰属しない。しかし、無権代理であっても、一定の要件のもとで、有効に代理関係が成立したのと同様の効果が認められる「表見代理」がある。</p>
<p>有権代理 (民法第 99 条等)</p>	<p>法的に有権代理となる要件として大きく 3 つあると言える。 本人が代理人に委任する意思を有していること。 代理人が本人のためにすることを示していること。 代理人が行った代理行為が代理人の代理権の範囲内にあること。</p>
<p>無権代理 (民法第 113 条等)</p>	<p>有権代理に必要な条件を一つでも満たさない場合、法的には代理行為としては無効となる。</p>
<p>表見代理 (民法第 109 条、第 110 条、第 112 条)</p>	<p>法律で定められた条件を満たさない無権代理でありながら、無権代理であることを知らなかった取引の相手方を保護するため、代理人の行為を有効とされる場合がある。例として以下のようなケースが想定される。</p> <p>1) 代理権を与えていないにもかかわらず、他人に代理権を与えたかのような表示をし、相手方が代理権があると信じて取引がなされたケース、</p> <p>2) 与えられた代理権を超えているにもかかわらず、相手方が代理権の範囲内と信じて、取引がなされたケース、</p> <p>3) 代理権が消滅したにもかかわらず、相手方がいまだ代理権ありと信じて取引がなされたケース。</p>

出典：「電子政府における代理申請手続」(NTTデータ)より三菱総合研究所作成

3 . 代理人と申請人の関係整理

申請業務における代理人と申請人の関係を整理すると、代理人の主体別に以下の3タイプに分類できる。

士業資格者による代理

士業による代理とは、弁護士、社会保険労務士、行政書士、司法書士、税理士、弁理士など、行政手続等の代理を業務（または業務の一部）とする専門資格者が行う代理行為である。

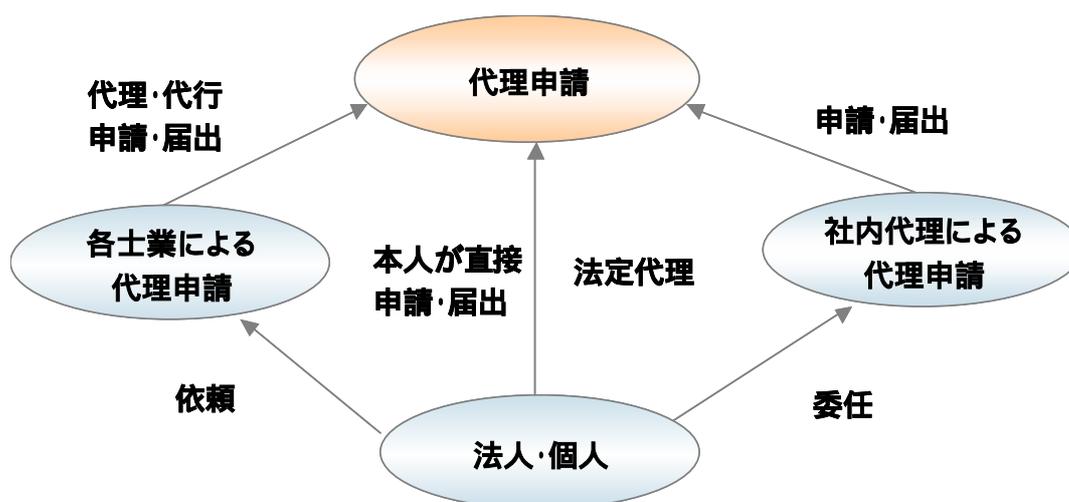
社内代理

社内代理とは、代表権のない者が個別に会社を代理して行う代理行為である。

法定代理

法定代理とは、定型的に判断能力が不十分な未成年者と、判断能力の不十分な成年者（例：痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者）の保護のために定められた代理人が行う代理行為である。

未成年者については、法定代理人は、第一次的には親権者（民法第 818 条等）、第二次的には未成年後見人（民法第 839 条）である。成年被後見人については、法定代理人は成年後見人（民法第 843 条）である。



図表 1-2 代理人と申請人の関係整理

4 . 代理の要件

代理が成り立つための要件、つまり他人（代理人）がした行為が本人に効果帰属するための要件としては、民法の規定がそのまま行政手続にも当てはまると考えられる。

(1) 代理権授与行為

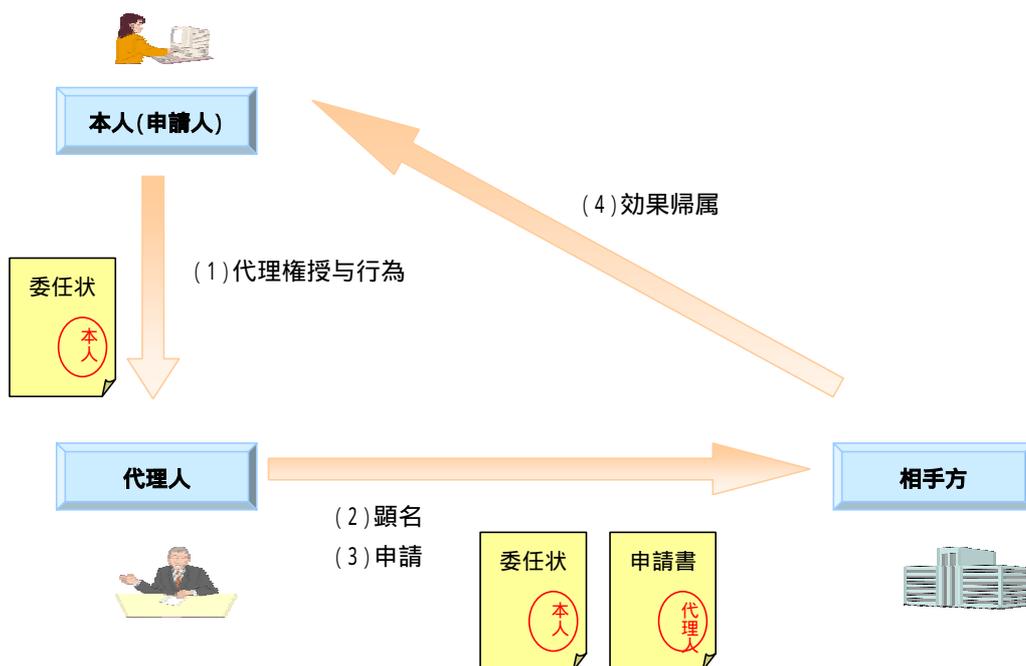
本人と代理人の間での代理権授与行為があること。

(2) 顕名

顕名とは、「本人の名を顕かにして、本人に効果が帰属する旨を相手方に伝えること」をいう。代理人が顕名、つまり本人のためであることを示して、申請行為を行うこと。

(3) 申請行為

有効な申請手続がなされること。



図表 1-3 代理行為

5 . 代理申請における論点

ここでは、研究会を通じて議論された主な論点を記載するものとする。より具体的な<課題>と<対応の方向>については第2章以降で個別に論じるものとする。

(1) 代理権授与行為

委任モデル論

代理権授与行為が電子申請においてはどのように行われるのかを検討した場合、以下の委任のモデル論に大別することができる。

a 委任状型

現行の紙ベースで行っていることを踏襲する考え方であり、行政側にとっては受け入れやすい考え方であると思われる。委任状を電子化、あるいは紙ベースのものとして用いる。それに加えて、委任状を取り扱う認証局を新たに作るというような構造である。

b 申請者・代理人(代行者)双方署名型

申請者と代理人の双方が署名をするモデルである。これは、現実には委任状だけでは対応できない部分も出てくることが想定されるためである。

委任状型モデル

a モデルの形態

次の3つの方式が考えられる。

・ 紙の委任状(紙委任状併用方式)

電子委任状には様々な問題があるため、当面は紙ベースの委任状を行政機関に別に送る考え方である。過渡期における取扱いとして想定される。

・ 電子委任状(電子委任状方式)

基本的には紙の委任状から電子委任状に変わるというものである。

・ 登録型・受任者用認証書方式(事前登録方式)

特定の行政機関に対して特定の申請をすることがある程度定型化されている場合や、申請代理人自体が限定されている場合である。現状では特許出願システムや電子入札がある。

電子委任状と、登録型・受任者用認証書方式をミックスさせた形で、電子委

任状を保管する体制を考えていかなければならない。

b 電子委任状の内容

・ 委任事項の標準化

各申請手続の中で個別に考えていかなければならない。各士業の様々な申請手続ごとに標準的な委任状をモデル化していく必要がある。

・ 委任期間

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を設ける必要があるのではないか。その場合、どの程度の期間とするのが相当かについても議論する必要がある。

c 電子委任状の管理

「委任状の流用防止・原本性の確保」という点で、これをどのように実現していくのかという問題がある。また、「委任事項の変更、代理権授与の撤回の方法」という点で、委任事項を変更したい場合はどうするのか、委任状が流用されてしまっている場合どのような救済方法が考えられるか、あるいは、この代理人には代理権は「授与しない」「撤回する」「本日まで」という場合に電子委任状を取り戻すためにどのようにするのか、委任状自体の存在を消滅させるにはどうすればいいのか、などの問題がある。

ひとつの方策としては、電子委任状を取り扱う第三者機関を設けることが考えられる。本人と行政機関（申請を受け入れる側）が、任意に第三者機関の認証局にアクセスすることによって、行政機関としてみれば委任事項の内容を直接第三者機関に確認をし、あるいは、一定期間経った後でも、その段階でもまだ委任契約が存続しているのかを確認する手段となる。本人の側としてみれば、委任事項を変更したり、代理権授与行為を撤回したい場合には、第三者機関にアクセスして手続を行うというものである。

この場合、電子委任状の原本は1つしかなく、特許出願システムにおける取扱いと同様に、行政機関または第三者機関のサーバに入っているものを原本として、それ以外をコピーとして扱う方法も考えられる。

双方署名型モデル

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。

社会保険労務士を例にとると次の通りとなる。

社会保険労務士の業務に関し、社会保険労務士法第2条第1項第1号は「行政機関等に提出する申請書、届出、報告その他の書類を作成すること」、同条項第1号の2は「申請書等について、その提出に関する手続を代わってすること」として、書面作成、提出の代行について規定し、他方、第1号の3は「主張若しくは陳述について代理すること（事務代理）」として、代理行為について規定している。

ところで、社会保険労務士法施行規則第16条の2は、社会保険労務士が事務代理をする場合の事務代理権限の明示方法につき、その権限を有することを証する書面を行政機関等に提出しなければならないと規定し、委任状の提出義務を規定している。

ところが他方で、同規則第16条の3は、事務代理のうち所要の様式に基づき申請書を行政機関等へ提出する場合における事務代理権限の明示方法について、本人の記名押印をした申請書等に「事務代行者」と表示し、かつ、社会保険労務士の名称を冠して記名押印しなければならないとしているのである。

つまり、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規定があるのである。これは、行政機関等への各種申請が労働者等の権利に重大な影響を与えることから、たとえ社会保険労務士が事務代理をしているとしても、本人に個々の申請の意味を十分認識させ、かつ、責任の所在を明らかにし、労働者等を保護するのが立法趣旨であると説明されている。

このように立法趣旨が技術的、事務的なものではないのであれば、このような申請書には、本人と代理人（専門業とする者）が双方で署名をするというモデル自体は、電子化されたからといって簡単に方式を変えるわけにはいかないと考えられる。

税理士の場合も、税務申告する場合は法人代表者と経理担当者、担当税理士が申請書に署名、捺印することになっており、この部分も電子化されたからといって、委任状があれば足りるとは考えにくい。

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、大きく分けて委任状型のモデルと双方署名型のモデルを併存させていかにざるを得ないのではないかと考えられる。

また、2001年3月に運用開始されている債権譲渡登記のオンライン申請システムでは、代理申請の仕組みが構築されており、参考となる。

当該システムにおいては、申請書データ、申請内容のデータ、委任状データ、取下書データの4つのデータを1つの電子データとして、それ全体に電子署名をする仕組みになっている。

よって、個別の委任状を電子データとして作成し、それに電子署名をかけた独立したものとしての取扱いはしておらず、要するにどのような内容の申請をするのか、その中身、委任状、取下げの個別の授権、それらの全データに権利者・義務者双方が別々に電子署名して、さらに代理人が全体を電子署名するものである。

前述した観点とは若干異なるものの、双方署名型モデルのひとつとして検討が必要である。

復代理の問題

復代理とは代理人の代理であり、行政手続の中でも復代理はあり得る。これについては、代理人から復代理人に委任状を出すことで足りることから、認証パスを考えておけばよいのではないかと。

ただし、署名検証などのシステム上の問題も想定されることから、電子申請の場合にどこまでの復代理が認められるのかをシステム実装上の問題として考える必要がある。

共同申請の問題

多数当事者（本人が1名ではなく、複数人である場合）における電子申請の場合、署名の方法をどのようにするのかという点については、検討が必要であ

る。

不動産登記の場合、1つの物件を複数人が共有していることは少なくなく、この場合、1個の不動産の売買であっても、売り主が複数人である、あるいは買い主が複数人であるというケースが当然生じる。

このような多数当事者による電子申請、あるいはその場合の代理人による申請の問題については、まだ十分な検討がなされていない。実務的な観点から考えた場合、この点を解決しておかなければ、実際には不動産登記の電子申請は困難である。

これに関しては、前述の債権譲渡登記のオンライン申請システムでは、多数当事者を予定しているものの、5名を上限とし、それ以上の場合は紙申請によるという制限がある。これはシステム上の問題と考えられる。

(2) 顕名

電子委任状型

紙ベースの顕名行為は、「A代理人B」と書くのが一般的である。このような顕名をすることによって、代理人Bのした行為がAに効果帰属するということになる。厳密に考えると「A代理人B」が1つの署名になるが、現行の電子署名法では「A代理人B」という電子署名自体を予定しているものではないため、このような署名自体は不可能である。

その場合、申請行為を行うのはBであるため、申請書にはBという電子署名をするしかないが、その場合に顕名をどのように行うのかということについて検討する必要がある。

申請書全体の中からBがAの代理人である、Aのために申請行為をするのであることが明らかになっているのであれば、顕名がなされていると考えても差し支えはないと解されるが、さらに検討が必要である。

双方署名型

例えば税務申告書のように、税理士と本人の双方が署名する文書では、本人が署名をするため、顕名自体が厳密になされていない。現状としてそうであれば、電子申請を行う場合でも、顕名はあまり厳密に考える必要はないのかもしれない。

ただし、それが代理としての行為であるのか、本人自身が申請をして専門業とする者（例えば社会保険労務士）が補助役でしかないのかは、申請書自体からは明らかにならないこともあるという問題は残る。

債権譲渡登記のオンライン申請システムにおける代理申請の仕組みについては、前述の通りであるが、当該システムにおける顕名の考え方については次の通りであると考えられる。

署名とは、まず先に一定の電子データがあり、そこに本人の名前、代理人の名前があればよく、その電子データに電子署名を行うものである。よって、もとの電子データにその旨が書いてあればよいのであって、電子署名そのものにA代理人Bという電子署名は必要ない。

（３）申請行為 - 多数署名文書（添付書類）の取扱い

申請手続においては、複数の証明事項を署名付きで記載または添付しなければならない場合がある。このような多数署名文書をどのように取り扱うべきかを検討する必要がある。

その場合、例えば多数の文書を代理人がスキャナで読みとって、電子化されたデータとして提出する方式も考えられるが、スキャナで読みとったものについては作成者が、署名をした本人ではなく、コピーをとった者（代理人）になるため、文書の成立の真正をどのように担保するのかという問題が残ることになる。

（４）下り公文書の取扱い、手数料の決済方法・支払義務者

行政機関等への申請に対し行政機関等が許可書等を電子的に発行することが考えられる。これを便宜上「下り文書」という。

代理人に下り文書を受け取る権限があるのか、あるいは手数料を支払う権限があるのか、還付金を受け取る権限があるのか等は、第一義的には委任の範囲の問題である。しかし、一方で、土業毎の法的な規制で代理権が制限されているものがある。このような点では、単なる委任契約に基づく代理権の範囲のみではなくて、各規制法がどのようになっているのかを含めて検討する必要がある。

6 . 土業による代理申請に関する問題

資格を持たない者が代理業務をやることは、各業法により禁止されているが、電子申請において資格者であることをどのように証明するのが検討課題となる。

その証明方法としては、電子証明書の中での認証、代理土業団体の会長あるいは監督官庁による資格証明書発行の2つの方法が考えられる。

電子証明書の中で資格についても認証される方法が最もわかりやすいものと考えられるが、既存のシステムの中でそれが技術的に可能かどうか検討が必要である。

最もスムーズな方法としては、各土業団体で認証局を立ち上げて、当該認証局で認証を行う方法である。各土業の認証局が特定認証局として認定されて、政府認証基盤(GPKI)と繋がる形での運用を行うものと考えられる。しかし、署名の認証と資格の認証とは別の問題なので、それが技術的にクリアにされない場合は別の方法も考える必要がある。

そこで、各土業団体の会長が電子的に証明書を発行する、あるいは監督官庁が証明書を発行するといった方法が便宜的には考えられる。つまり、その代理人を特定する必要はあるが、「市町番地のさんが、当連合会に加入している資格者である」というような証明書を電子的に作り、連合会の会長が登録してある電子署名をする、というものである。

社内代理の場合も同様であり、会社の従業員が代理人として何らかの申請行為をする時に、特定の社内的な地位が当該申請に必要な場合(例えば電子入札などの場合は「部長でなければならない」などの申請手続)に用いることができよう。また実現方法としては、社内代理の資格証明の登録制度なども想定される。また、それに代わるものとして私的な証明書によることができるのか等、検討が必要である。

7 . 任意代理以外の代理申請

法定代理については、代理権授与行為というものがただで、顕名と申請の行為は任意代理と全く同じである。

代理権授与行為がないので、例えば未成年者である、あるいは成年被後見人であるということを電子的に証明し、かつ、後見人が誰であるかということ電子的に証明しなければならない。

法定代理人による電子申請においては、法定代理人であることを証明するための文書が多種多様に存在しており、電子的な認証を実現するには課題も多い。

8 . 制度的・技術的課題の抽出

研究会を通じて抽出された制度的・技術的課題を整理すると以下のようになる。各課題の詳細については次章以降でふれるものとする。

図表 1-4 制度的・技術的課題の整理

大項目	中項目
(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
	復代理の取扱い
	共同申請の取扱い
(2) 代理士業資格の認証	代理士業資格の認証方法
	BCA 経由以外の電子証明書の受け入れの可否
(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
	委任モデル
	電子委任状の内容
	無権代理の取扱い
(4) 本人署名の要否	
(5) 多数署名文書の取扱い	多数署名文書の申請方法
	署名文書の真正性の確保
(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
	下り公文書の検証
	不正行為の防止
	下り公文書の有効期限の確保
(7) 手数料・登録免許税等の納付	
(8) 社内代理の属性証明	
(9) 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
	申請書作成に関連した課題
	申請書の送付に関連した課題
	受付～審査プロセス～下り公文書に関連した課題

第2章 代理人の関与に関する基本的課題

1. 代理人の関与を認めるか、否か

< 課題 >

行政機関への電子申請システムを構築するにあたっては、代理申請をシステムに組み入れず、電子的に申請した人は本人であると処理するシステムとする、代理申請を想定したシステムとする、の2つの考え方がありうる。どちらを選択するかが課題となる。

< 対応の方向 >

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。

2. 復代理の取扱い

< 課題 >

法律的には無限に復代理が可能であるが、システムの的に検証が複雑になり、制限せざるを得ない。

< 対応の方向 >

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。

3 . 共同申請の取扱い

< 課題 >

登記申請手続に代表されるように、申請者が複数または多数に及ぶ場合について、どのようなシステムを組んでいくかが課題となる。

< 対応の方向 >

不動産登記の場合、1つの物件を複数人が共有していることは少なくなく、この場合、1個の不動産の売買であっても、売り主が複数人である、あるいは買い主が複数人であるというケースが当然生じる。

この問題は、後述(第6章)の多数署名文書の取扱いの問題と類似している。

本来的には、複数の申請者が一人ひとつの電子委任状に電子署名する方法、あるいは、申請者全員がひとつの電子委任状ないし申請書に電子署名する方法等により、解決すべきものである。

これに関連して、債権譲渡登記のオンライン申請システムでは、多数当事者を予定しているものの、5名を上限とし、それ以上の場合は紙申請でという制限が行われている。

申請の実態を踏まえて、共同申請に関わる多数当事者については、債権譲渡登記のオンライン申請と同様に、何らかの上限を設けてシステム化することも考えられるが、債権譲渡登記と異なり、不動産登記の場合は、申請者が多数になることが恒常的に存することから、上限を設けることについては、慎重な検討を要する。

第3章 代理士業資格の認証

1. 代理士業資格の認証方法

< 課題 >

代理申請においては、代理人について、その手続を代理する一般的資格（士業資格）と具体的案件における代理権の存在が必要となり、双方を認証することが必要となる。

まず、前者の手続を代理する一般的資格（士業資格）について、どのようにこれを認証するかが問題になる。

< 対応の方向 >

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。

2 . BCA 経由以外の電子証明書の受け入れの可否

< 課題 >

前項の「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理する」の方法を採用した場合は、代理人の資格認証が可能となるが、特定認証局の認定を受けるための要件は厳しく、これを満たす認証局の構築は容易ではない。

したがって、代理申請を受理する行政側として、特定認証局以外の認証局による認証を受け入れるか否かが問題となる。

< 対応の方向 >

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。

第4章 代理権の内容に関する課題

1. 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

<課題>

電子申請における代理行為は千差万別であるが、行政機関に対する申請行為を委任する場合の本人と代理人と間の権利義務関係は、必ずしも明確ではない。

例えば、代理人が補正手続や校正手続を行い得るか、下り文書を受領することができるか、手数料を納付することができるのか、行政機関からの還付金等を受領することができるのか、エビデンス等の原本保管義務があるのか、申請者本人の申請意思確認義務があるかなどが明確でない場合が少なくない。

対面性のない電子申請においては、代理人の権限の有無について窓口で確認することができないので、代理人の権限の内容を定型化する必要があるのではないか。また、代理人の権限を広げることにより、その責任の範囲を明確化する必要があるのではないか。

<対応の方向>

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。

2. 委任モデル

<課題>

代理申請においては、代理人について、その手続を代理する一般的資格（士業資格）と具体的案件における代理権の存在及びその内容が問題となり、双方を認証することが必要となる。

ここでは、後者の具体的案件における代理権の存在及びその内容をどのよう

に認証するか、つまり、委任モデルをどのように構築するかについて検討する。

< 対応の方向 >

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に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、デメリットは後記図表 4 - 6 の通りであるが、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

申請手続き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、手続き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。

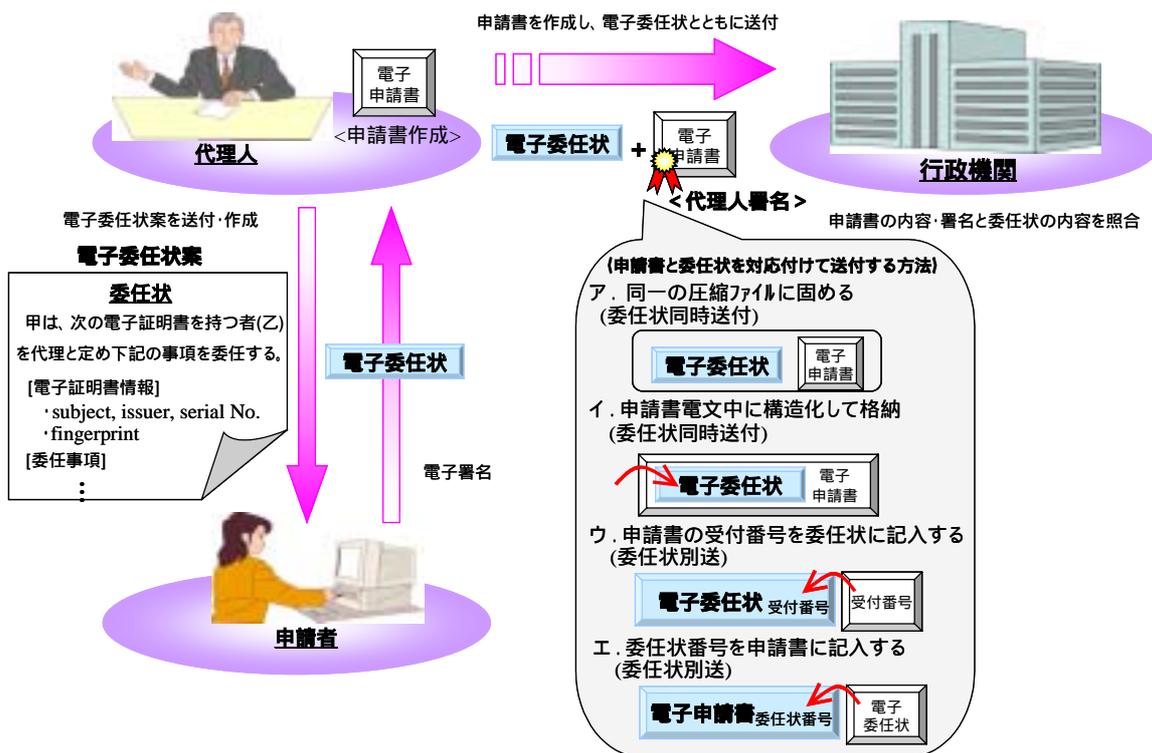
申請者は委任状案の内容を確認して署名押印し、代理人に送付する。

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。

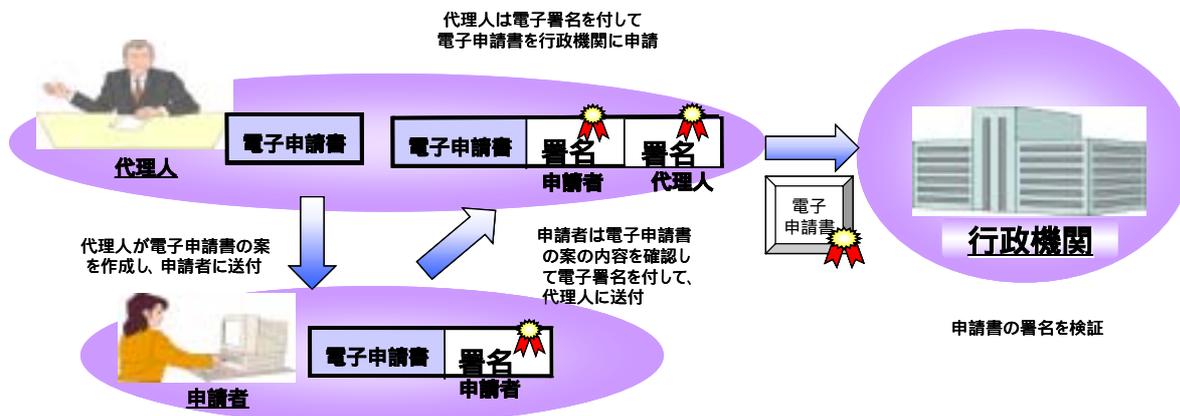
行政機関は、申請書の内容・署名と紙の委任状の内容を照合する。

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。

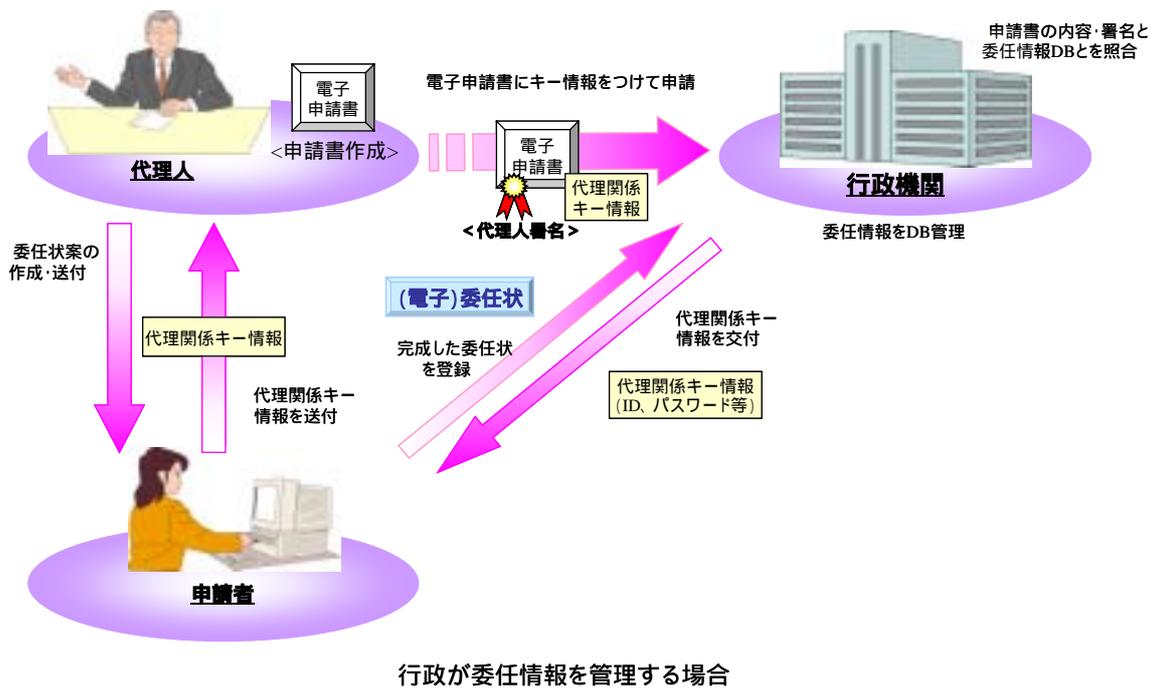
なお、a～dの各方式の中にも、具体的に見れば、署名の方法などにより様々な方式がありうる。



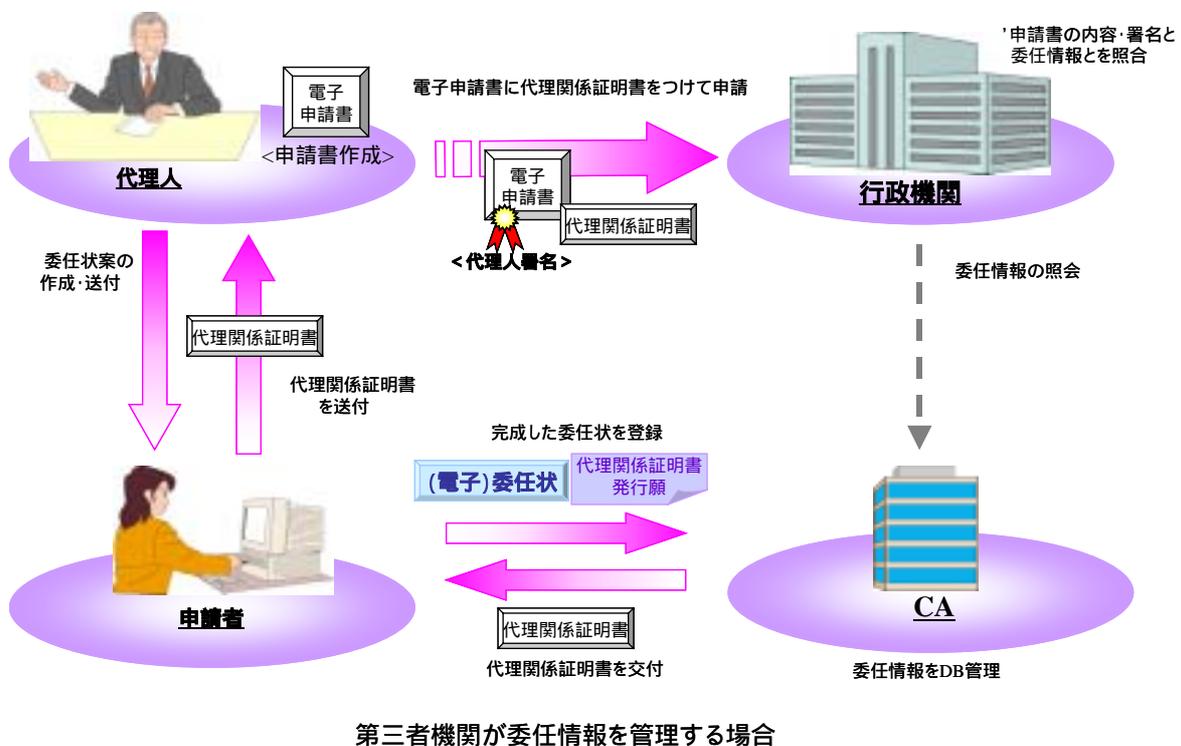
図表 4-1 a. 電子委任状方式



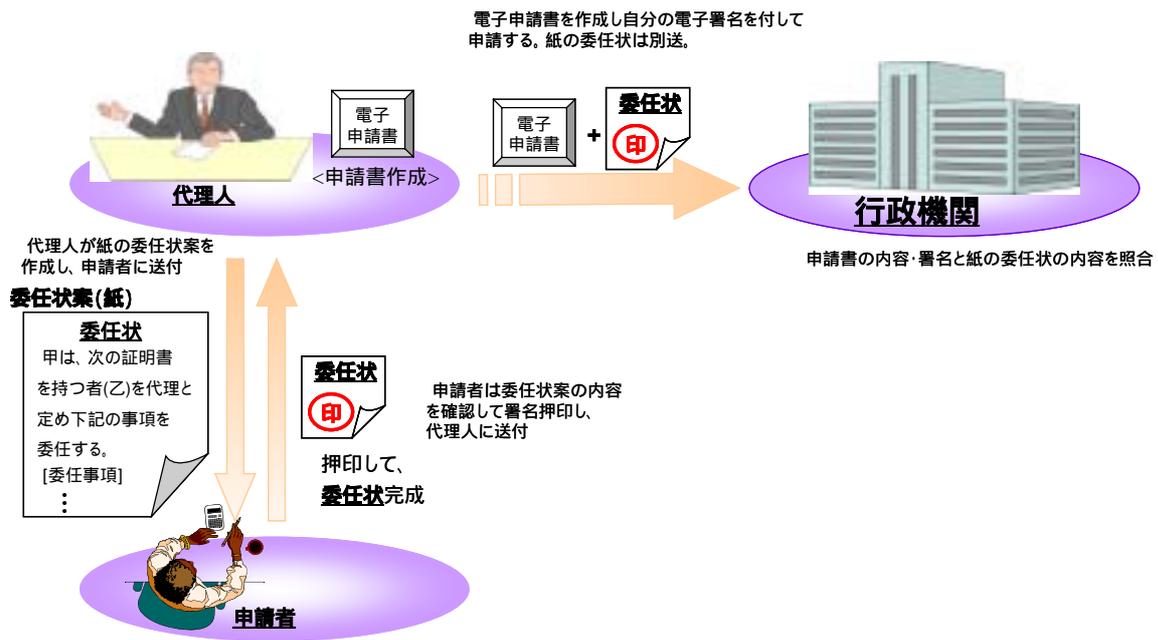
図表 4-2 b. 複数署名方式



図表 4-3 c. 事前登録方式（行政が委任情報を管理する場合）



図表 4-4 c. 事前登録方式（第三者機関が委任情報を管理する場合）



図表 4-5 d. 紙委任状併用方式

図表 4-6 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	<ul style="list-style-type: none"> ● 電子化一般のメリット（効率化など）を享受できる 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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	<ul style="list-style-type: none"> ● 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 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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	<ul style="list-style-type: none"> ● 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、個別の手続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 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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	<ul style="list-style-type: none"> ● 全ての委任状を電子化しなくてもよい 	<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 	

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
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。

図表 4-7 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				

3 . 電子委任状の内容

< 課題 >

前述の a. 電子委任状方式を採用した場合の電子委任状の内容に何を記載すべきかが問題となる。

< 対応の方向 >

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ろう。

4 . 無権代理の取扱い

< 課題 >

代理権授与契約は本人の意思表示のみによって解消する。したがって、かつて代理権を与えていた代理人が代理関係の解消後に代理申請を行った場合、法律上は無権代理であっても、行政機関にとっては無権代理であることが容易にはわからない場合がありうる。

通常は、代理権の内容は委任状に記載されるから、申請の都度、委任状の内容を照会すれば無権代理の問題は起こらない。

しかし、前述の c. 事前登録方式においては、第三者機関に委任情報を登録した後、代理権授与を解消した場合など、行政機関で管理する代理権の内容に関するデータベース（または第三者機関の証明情報）の委任情報が真実とは食い違う場合がありうる。

また、a. 電子委任状方式の方式をとった場合も、代理関係消滅後の電子委任状の複製による不正使用のおそれもある。このような場合にどのような取扱いをするかが問題となる。

< 対応の方向 >

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。

第5章 本人署名の要否

< 課題 >

前述の a. 電子委任状方式、b. 複数署名方式または c. 事前登録方式をとり代理人が申請する場合に、申請書に代理人の電子署名だけでなく本人の電子署名も必要かが問題となる。

すなわち、本来代理申請をする場合は、本人の委任の意思や委任事項の内容を明らかにするため、委任状が作成されたり、あるいは、申請書に本人が捺印をすることが要求される。

しかし、現行の実務を見ると、本人の意思確認が必ずしも厳密に行われていない手続も多数ある。本人の印鑑証明書を添付させずに、認め印だけで本人の意思確認をする場合などである。

このような申請手続において、これが電子化された場合に厳密に本人に電子署名をさせ、電子証明書を添付する必要があるとすると、従前の手続よりもかえって本人の手続負担が重くなる可能性がある。

< 対応の方向 >

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。

第6章 多数署名文書の取扱い

1. 多数署名文書の申請方法

< 課題 >

申請手続においては、複数の証明事項を署名付きで記載または添付しなければならない場合がある。

このような多数署名文書をどのように取り扱うべきかを検討する必要がある。

< 対応の方向 >

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。

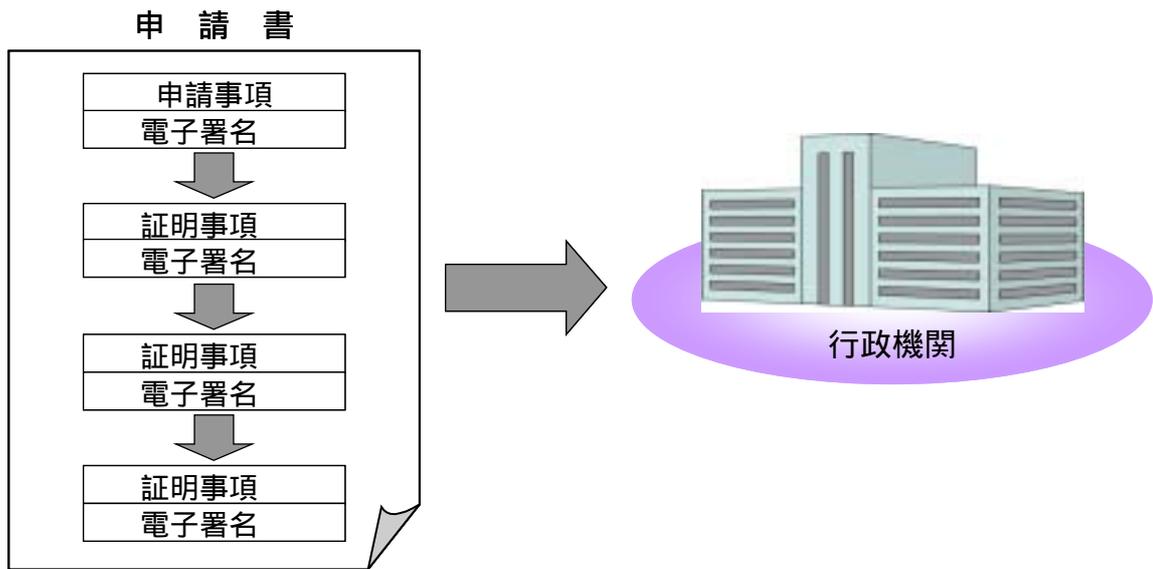
c. ID・パスワード活用方式

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。

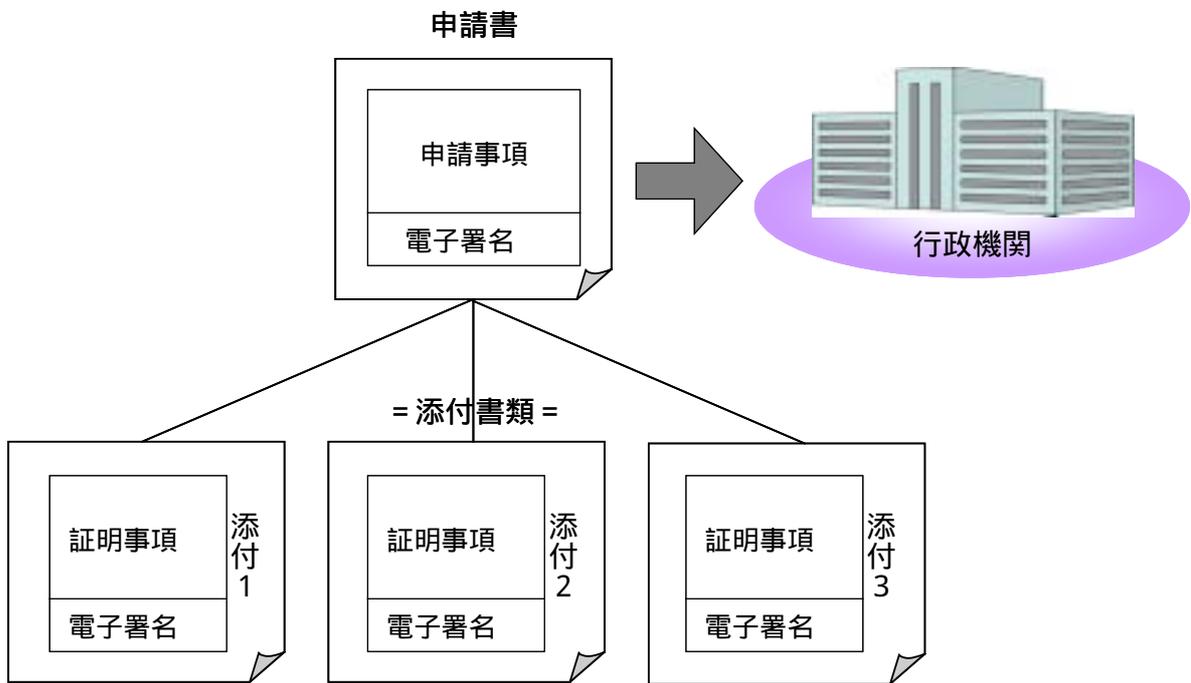
d. 紙文書併用方式

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。

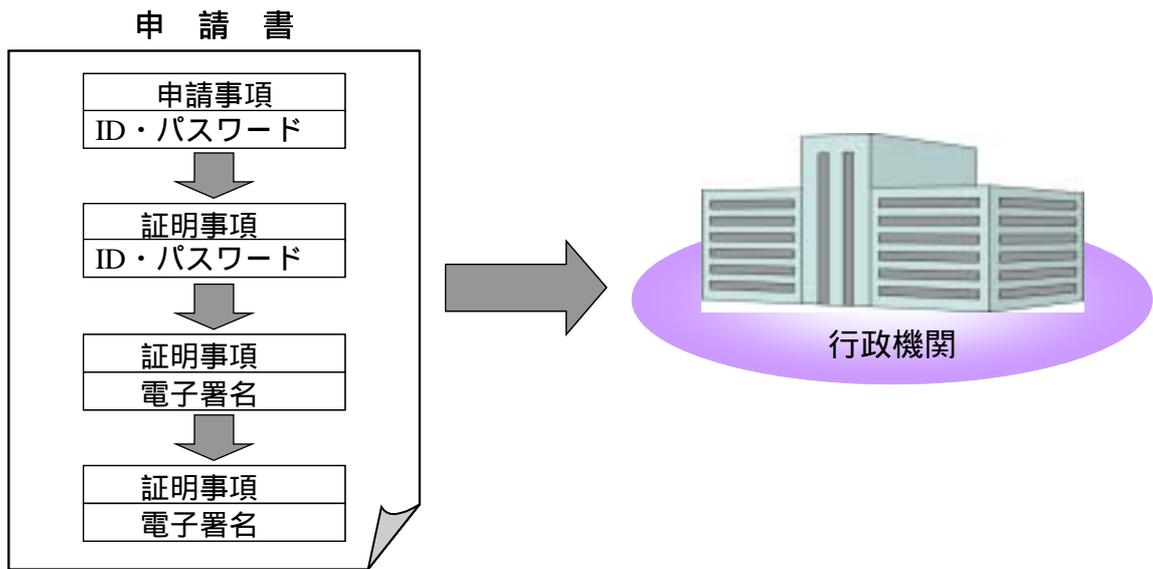
ただし、行政側での業務効率化のために、電子申請文書と紙文書のマッチングシステムの構築（紙文書へのバーコードの貼付け等）が必要となるものと考えられる。



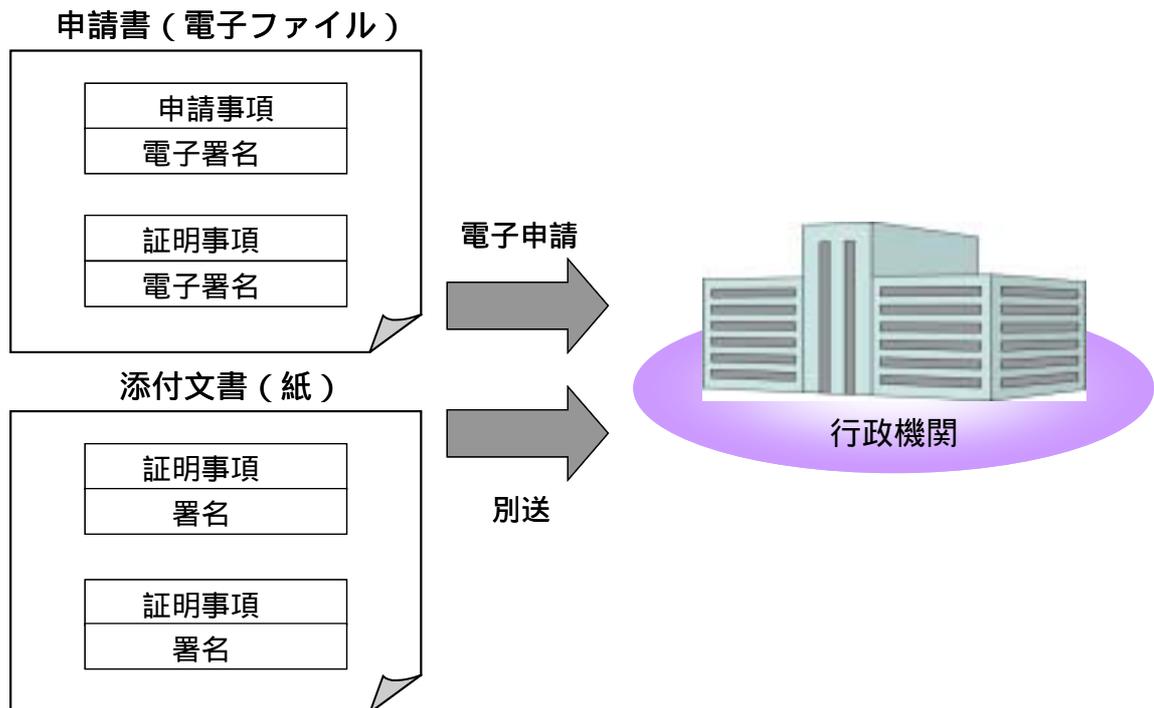
圖表 6-1 a. 多重署名方式



圖表 6-2 b. 添付文書方式



図表 6-3 c. ID・パスワード活用方式



図表 6-4 d. 紙文書併用方式

図表 6-5 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）

2 . 署名文書の真正性の確保

< 課題 >

前述の b.添付文書方式または d.紙文書併用方式を採用した場合、例えば、代理人が紙の署名文書をスキャナ等で電子化すれば申請と同時に電子的に送付できるので手続的には簡便となる。

しかしながら、スキャナで読み込んだ場合、作成された電子文書は、原本の写しとされ、原本性は失われる。この場合、署名文書の真正性をどのように確保すべきかが問題となる。

< 対応の方向 >

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るろう。

第7章 登記済証、許可文書など下り公文書の取扱い

1. 下り公文書の送付先

< 課題 >

直接の送付先は代理人か申請者本人のいずれとすべきかが問題となる。

< 対応の方向 >

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。

2. 下り公文書の検証

< 課題 >

下り公文書が電子文書である場合、その真正性を確保するため、作成行政庁（行政官）を検証する仕組みが必要である。

< 対応の方向 >

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。

3. 不正行為の防止

< 課題 >

下り公文書は、権利を表示するものであることが多く、複製による不正行為を防止する仕組みが必要である。

< 対応の方向 >

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

4. 下り公文書の有効期限の確保

< 課題 >

当該下り公文書を作成した行政庁が確かにその行政庁であることを証明する電子証明書の有効期限は通常1～2年と短いのに対して、下り公文書(例：許可証)の有効期間は3～5年以上、場合によっては永久に有効であることもある。

したがって、下り公文書の記載内容を見れば有効な許可証であるのに、電子証明書が失効し、行政庁の真正性が証明できない不都合が起こりうる。

< 対応の方向 >

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(長期保存技術に関しては、システム実装上の技術的な課題の「受付～審査プロセス～下り公文書に関連した課題」を参照のこと)。

第8章 手数料・登録免許税等の納付

< 課題 >

手数料・登録免許税を納付する場合の引き落とし先は、本人か代理人か、が問題になる。

< 対応の方向 >

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。

第9章 社内代理の属性証明

< 課題 >

法人の代表権を有しない申請者、つまり社内代理者の役職、所属等の属性認証をどのように行うかが課題となる。

< 対応の方向 >

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。

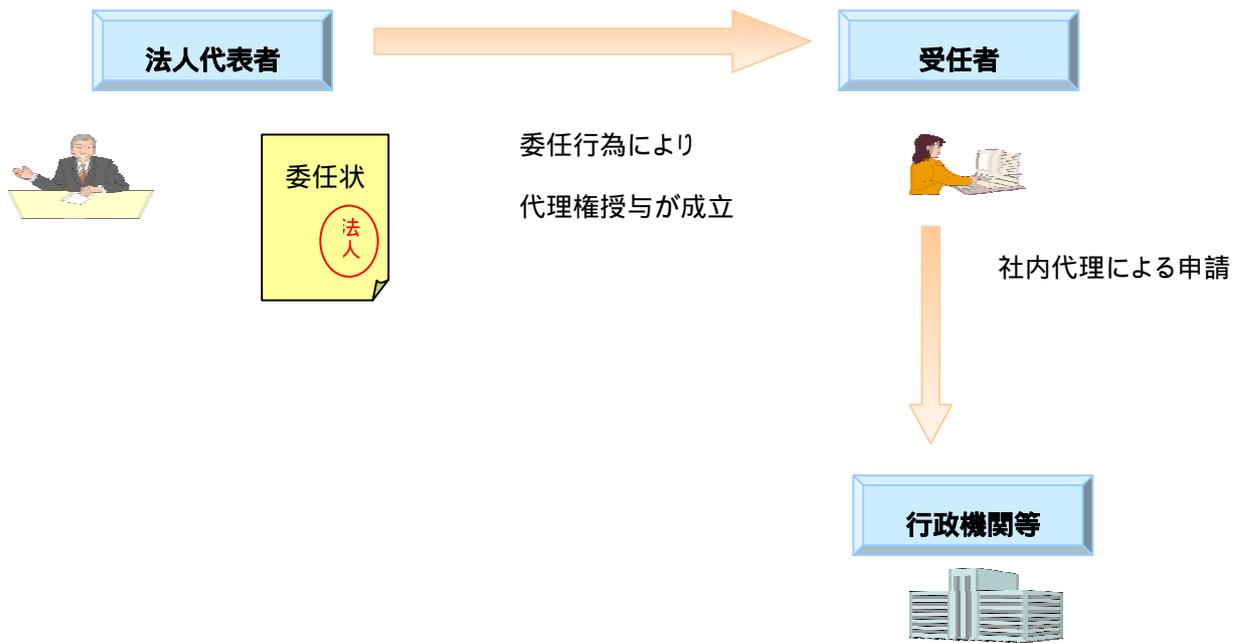
一方、証明書には属性を入れなくて、属性データベースを利用する方法もある。

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

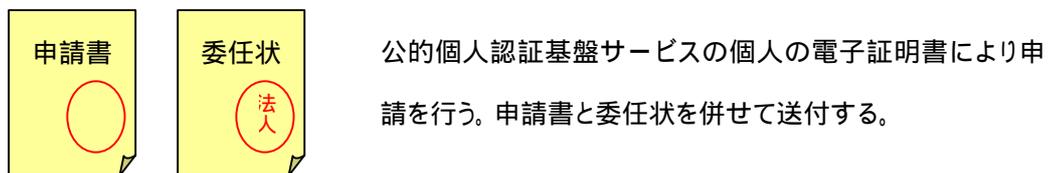
法人(組織)認証 : 代表者のIDと属性(企業名、代表者役職名)で構成

社内認証 : 社員のIDと属性(所属、役職名等)で構成

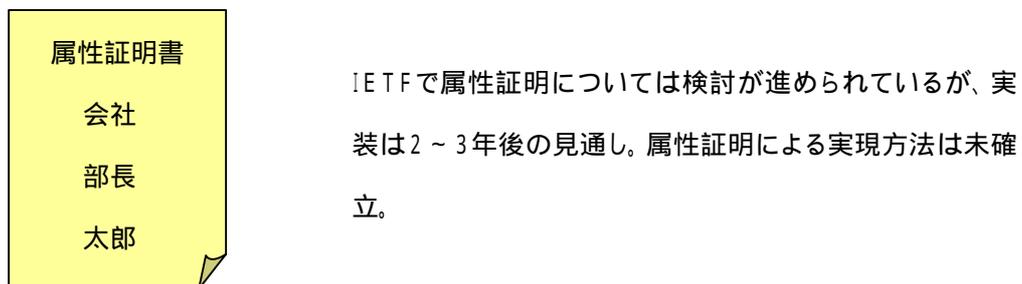


図表 9-1 社内代理による申請

a. 公的個人認証基盤を活用した属性証明を行う



b. 属性証明書による属性証明を行う



図表 9-2 社内代理における属性証明の対応方向

第10章 システム実装上における技術的な課題

本章では、既に取り上げた制度的な課題について、システム実装上の観点から技術的な課題について取りまとめるものとする。

1. 代理権授与に関連した課題

(1) 「委任」の事実及び内容の表現 / 検証方法

< 課題 >

代理行為が成立するためには、申請の効果が帰属する本人から申請を行う代理人への申請行為の委任（代理権の付与）が必要となる。

したがって、代理行為として申請された申請書の検証を行う際には、申請者の署名の検証だけではなく、申請の効果が帰属する本人から代理人への代理権の付与が行われたことについても検証する必要がある。

< 対応の方向 >

この課題に対する対応の方向として、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（電子委任状）も紙で作成される場合（紙の委任状）もあり得る。電子的に作成された場合は、電子申請書に添付して送付することが可能となる。

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。ただし、これを実現するためには、委任状の記載事項及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。

登録情報を関連づける方法には、

- 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

- 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
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。

(2) 委任を受ける資格(士業資格など)の表現/検証方法

<課題>

申請の中には、代理人について士業資格など特定の資格を要求するものも存在する。この場合、委任の事実とともに、受任者の資格について検証できることが必要になる。

特定認証業務では、士業資格の属性認証は行わないことになっているため、これを前提に検討する必要がある。

<対応の方向>

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 及び 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ない。また、本人確認のためには公開鍵証明書と組み合わせて利用する必要がある。

b. 代理士業団体が構築した認証局による証明書の発行

代理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。

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場合が多い。特定認証局として認められるための条件が厳しいため、代理士業団体が独自に特定認証局を構築することは費用負担等も含めて困難性が伴うことが多い。

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。

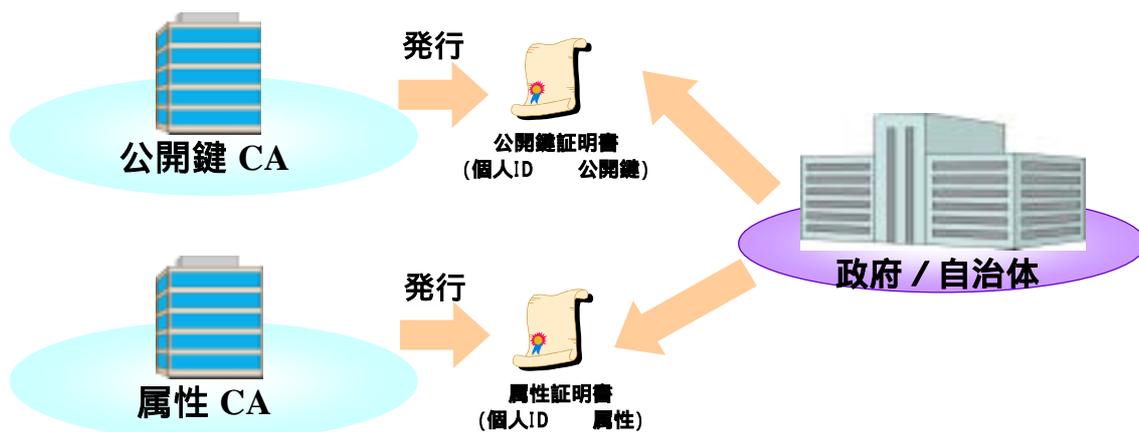


図 1 0-1 属性認証の仕組み

2 . 申請書作成に関連した課題

(1) 申請書のデータ形式

< 課題 >

申請書を電子的に作成する際のファイルフォーマットを定める必要がある。

< 対応の方向 >

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。経済産業省の汎用電子申請システム (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す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登録するためには、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>
  <事業所番号></事業所番号>
```

図 10-2 XML 形式文書のイメージ

(2) 複数の署名が必要な場合の扱い

< 課題 >

申請手続においては、複数の証明事項を署名付きで記載または添付しなければならない場合がある。

< 対応の方向 >

多数署名文書を取り扱う方法及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。

制度的及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. 多重署名方式 (重畳型) 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. 多重署名方式（分割型）と類似した方法といえるが、b. 多重署名方式（分割型）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それぞれ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. 多重署名方式（重畳型）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送する方法である。技術的な課題はc. 添付文書方式と同様である。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、これには制度的課題として原本性の問題が残る。

現時点での現実的な解として、c. 添付文書方式またはd. 紙文書併用方式が採用される方向にある。例えば経済産業省の汎用電子申請システム（ITEM2000）では「電子申請文書パッケージ」に署名済み申請書及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、紙の書類を別送することも認められている。

また、b. 多重署名方式（分割型）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。

3 . 申請書の送付に関連した課題

(1) 添付書類の送付方法

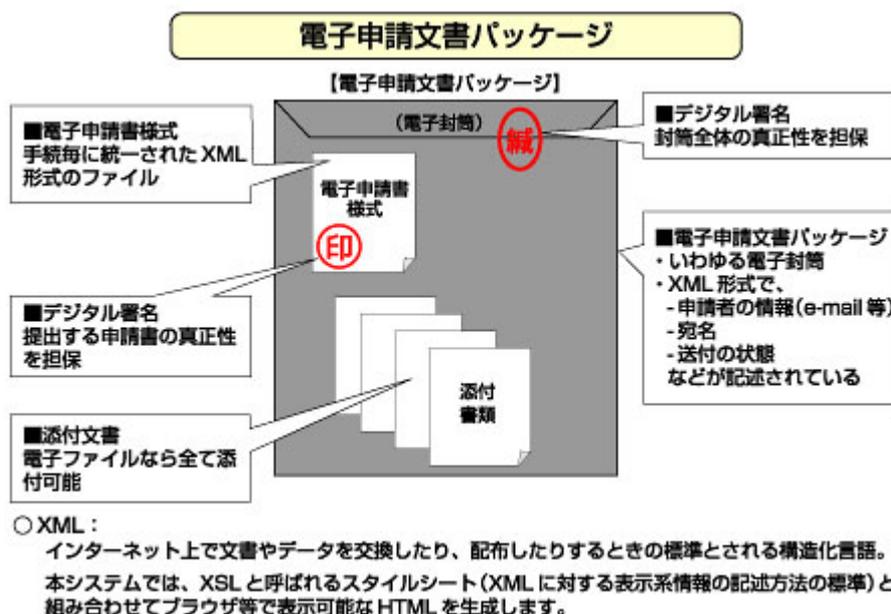
< 課題 >

申請書を提出する際には、申請内容を証明、あるいは補足する書類の添付が求められることが一般的である。こうした添付書類を申請書と関連づけて電子的に提出する方法について検討する必要がある。

< 対応の方向 >

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。経済産業省の汎用電子申請システム (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。

紙で作成された添付書類の取扱いについては、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。



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

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

図 1 0-3 ITEM2000 での申請書類添付方式

(2) 送信の事実の検証方法

< 課題 >

現在のインターネットは文書の確実な送達が保証されているものではなく、送信した申請書が担当官庁に到着しないこともあり得る。また、回線の輻輳等により申請書が期限までに到着しないことも十分想定できる事態である。

文書の到達主義を採って制度設計を行う場合は、基本的にこうした課題に対応する必要はない。ただし、予想を超えた文書到着の遅延が起こった場合などには、申請者にとって著しく不利な運用であるともいえる。少なくとも、文書到着の遅延に対応するために、送信時刻を証明する手段について検討しておく必要があると考えられる。

< 対応の方向 >

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。

(3) 申請書の盗聴対策

< 課題 >

申請書や添付書類には、個人や法人に関する機密情報が記載されている場合がある。これらをインターネット上で送付する際に、経路上で盗聴される可能性がある。

< 対応の方向 >

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。

4 . 受付～審査プロセス～下り公文書に関連した課題

(1) 審査中の署名有効期限切れ

< 課題 >

申請書の受付後に、委任状または申請書、あるいは添付書類への電子署名に用いられた証明書の有効期限が過ぎたり、証明書が失効したりする可能性がある。この場合、署名はその日付を問わず無効とみなされるようになる仕組みとなっているため、各種文書の真正性が検証できなくなってしまう。

< 対応の方向 >

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、運用面で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。

(2) 公文書の検証方法

< 課題 >

申請の結果として交付される公文書が電子文書である場合、その真正性を確保するため、作成行政庁（行政官）を検証する仕組みが必要である。

< 対応の方向 >

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。

第11章 まとめ

検討結果の抜粋を以下にまとめる。

(1) 代理人の関与に関する基本的課題

代理人の関与に関する基本的課題として、代理人の関与を認めるか否か、復代理の取扱い、共同申請の取扱いの3点についてそれぞれの課題と対応の方向性について整理を行った。

まず、代理人の関与を認めるか否かについては「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が、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」とした。

次いで、復代理の取扱いについては「重畳的な復代理の電子化は制限的にならないを得ないのではないか」とした。

共同申請の取扱いについては「申請の実態を踏まえて、共同申請に関わる多数当事者については、債権譲渡登記のオンライン申請と同様に、何らかの上限を設けてシステム化することが必要ではないか」とした。

(2) 代理士業資格の認証

代理士業資格の認証については、代理士業資格の認証方法、BCA 経由以外の電子証明書の受け入れの可否の2点についてそれぞれの課題と対応の方向性について整理を行った。

まず、代理士業資格の認証方法については、a.公的個人認証基盤を活用した属性認証を行う方法、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入れる方法、c.ID・パスワードを用いて認証する方法の3方法について整理を行った。

次いで、BCA 経由以外の電子証明書の受け入れの可否については「セキュリティの確保を重視して、特定認証局の構築を要求することになる」が「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」とした。

(3) 代理権の内容に関する課題

代理権の内容に関する課題として、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、委任モデル、電子委任状の内容、無権代理の取扱いの4点についてそれぞれの課題と対応の方向性について整理を行った。

まず、本人と代理人との間の権利義務関係の明確化については「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り、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、職業倫理等も踏まえて、標準的な標準委任契約書を作成することも検討すべきである」とした。

次いで、委任モデルについては 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4つの方式について整理を行っている。各土業毎に、各委任モデルへの適合性・親和性についても検討を行った。

電子委任状の内容については、「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る」とした。

最後に、無権代理の取扱いについては2つの対応の方向として「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」と「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」に整理した。

(4) 本人署名の要否

本人署名の要否の課題と対応の方向性について整理を行った。

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つを示した。

a.本人署名を不要とする方向については「現状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、本人の署名は不要とすることができないかについて検討する」とした。

(5) 多数署名文書の取扱い

多数署名文書の取扱いについては、多数署名文書の申請方法、署名文書の真正性の確保の2点についてそれぞれの課題と対応の方向性について整理を行った。

まず、多数署名文書の申請方法については4つの対応方向として、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. 紙文書併用方式を示した。それぞれの場合におけるメリット・デメリットについて整理した。

なお、d. 紙文書併用方式を採用した場合には、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。

次いで、署名文書の真正性の確保については「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」とした。

(6) 登記済証、許可文書など下り公文書の取扱い

登記済証、許可文書など下り公文書の取扱いについては、下り公文書の送付先、下り公文書の検証、不正行為の防止、下り公文書の有効期限の確保の4点についてそれぞれの課題と対応の方向性について整理を行った。

まず、下り公文書の送付先については「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」とした。

次いで、下り公文書の検証については「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」とした。

不正行為の防止については2つの対応方向を示し、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方法(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方法を示した。

最後に、下り公文書の有効期限の確保については「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」の検討を示した。

(7) 手数料・登録免許税等の納付

手数料・登録免許税等の納付の課題と対応の方向性について整理を行った。

これについては「システムの選択可能であれば、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の難しいのであれば、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」としている。

(8) 社内代理の属性証明

社内代理の属性証明の課題と対応の方向性について整理を行った。

社内代理の属性認証については2つの対応方向があり、a. 公的個人認証基盤を活用した属性認証を行う方法、b. 属性証明書による属性証明を行う方法がある。基本的には代理士業資格の認証方法と同様である。

ただし、a. 公的個人認証基盤を活用した属性認証を行う場合には、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。

(9) システム実装上における技術的な課題

システム実装上における技術的な課題として、代理権授与に関連した課題、申請書作成に関連した課題、申請書の送付に関連した課題、受付～審査プロセス～下り公文書に関連した課題の4点についてそれぞれの課題と対応の方向性について整理を行った。

まず、代理権授与に関連した課題については、「委任」の事実及び内容の表現/検証方法を整理した。具体的には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と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があることを示した。

また、委任を受ける資格(士業資格など)の表現/検証方法についても、a. 公的個人認証基盤等を利用した属性認証の実施、b. 代理士業団体が構築した認証局による証明書の発行、c. 行政機関等が発行するID・パスワードによる認証の3方式について整理を行っている。

次いで、申請書作成に関連した課題については、申請書のデータ形式を整理した。

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)に分類している。

複数の署名が必要な場合の扱いについては、a. 多重署名方式(重畳型) b. 多重署名方式(分割型) c. 添付文書方式 d. 紙文書併用方式の4方式を具体的に示した。

現時点での現実的な解として、c. 添付文書方式または d. 紙文書併用方式が採用される方向にある。経済産業省の汎用電子申請システム(ITEM2000)や特許の電子申請での例を取り上げている。

申請書の送付に関連した課題については、添付書類の送付方法を整理した。ただし、スキャナ等で電子化し、電子的に作成された文書については「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」と課題提起した。

送信の事実の検証方法については「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」とした。

申請書の盗聴対策として「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」とした。

最後に、受付～審査プロセス～下り公文書に関連した課題については、審査中の署名有効期限切れへの対応方向として長期保存技術の適用を示した。

公文書の検証方法については、官職証明書を利用した署名の検証による方法と行政庁側に保存されている文書を原本とする方法の2通りを示した。

第12章 今後の課題について

1. 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、利用者の代表や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。

2. 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、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。

3. 専門的な知識・技能的ノウハウや高度の法的な判断・鑑定等が不可欠な電子申請のあり方

代理申請の問題は、通常一般人（家族、あるいは社内の職員等）への委任による場合と、法律上代理業務自体が特定の資格者に限定されている場合の代理人（弁護士、税理士、弁理士、司法書士、行政書士、社会保険労務士等）

による場合とでは、厳格な区別をしてシステム構築を論じていく必要がある。高度の専門分野での申請手続については、特に、電子申請実現において専門家の協力は不可欠なものになると思われる。

そもそも、国民の権利・財産等重要権利擁護にかかる分野に専門家が必要とされているのは、手続自体が難しいからではなくて、手続に至るまでの前提事項での調査・確認をするうえでの専門的な知識・技能的ノウハウや高度の法的な判断・鑑定等が不可欠であることが多い。紙の申請をマニュアル化して簡便に電子申請化を図ったとしても、一般人が自分で申請できるものは極ごく限られた部分のものしかできないものになる可能性がある。

代理申請に対応したシステム構築にあたっては、土業の職域確保のための議論ではなく、国民の権利擁護、負担軽減、利便性の向上という「電子政府」構想の基本的観点に立ち返り、電子申請手続の専門職代理人型システムを真剣に正面から考慮して構築しなければ真に目的に適うものはできないことを十分に認識すべきではないかと思われる。

研究会委員名簿

(敬称略、順不同)

<座長>

市川 充 弁護士
山岸憲司法律事務所

<委員>

大野 実 社会保険労務士
全国社会保険労務士会連合会 電子化検討委員会

葛西 彰 行政書士
日本行政書士会連合会北海道単位会、インターネット行政書士協議会

佐藤 純通 司法書士
日本司法書士会連合会 副会長 神奈川県司法書士会

田中 一志 税理士
日本税理士会連合会 常務理事、近畿税理士会 常務理事、
情報システム委員会 委員長

田中 玲子 弁理士
日本弁理士会 特許制度運用協議委員会 副委員長

<オブザーバー>

田中 元英	行政書士、東京行政書士政治連盟 幹事
千葉 道行	行政書士
小栗 重美	社会保険労務士
河端 祐一	全国社会保険労務士会連合会業務部 業務課
早川 裕之	全国社会保険労務士会連合会業務部 業務課
山崎 晃	司法書士、山崎晃事務所
高橋 清人	司法書士
先本 建夫	税理士 日本税理士会連合会 情報システム委員会 副委員長
楠木 真次	経済産業省 商務情報政策局 情報政策課 行政情報化係長
松井 玄考	厚生労働省 労働基準局 労災保険業務室 労働基準行政情報システム化推進室 室長補佐
敦澤 吉晴	厚生労働省 労働基準局 労働基準行政情報システム化推進室 情報システム専門官
堀井 克美	厚生労働省 労働基準局 労災保険業務室 システム管理調整官
国分 明男	(財)ニューメディア開発協会 開発本部 常務理事
鈴木 実	(財)ニューメディア開発協会 開発本部 管理部長 行政情報システム担当
水落 裕二	(財)ニューメディア開発協会 開発本部 研究員
中出 秀樹	(財)ニューメディア開発協会 開発本部 研究員
富川 直毅	(財)ニューメディア開発協会 開発本部 研究員

<事務局 (株)三菱総合研究所>

磯部 悦男	E - ガバメント研究センター センター長
立石 亨	E - ガバメント研究センター システム政策研究チーム チームリーダ 主任研究員
内山 旭	ビジネスソリューション事業本部情報戦略グループ 兼 E - ガバメント研究センター システム政策研究チーム 研究員
岸田 英嗣	ビジネスソリューション事業本部情報戦略グループ 研究員
佐藤 正典	情報通信政策部情報流通研究チーム 研究員
梶村 功	社会システム研究本部社会基盤システム部 法政策研究チーム 兼 I T S 事業推進部 研究員

検討経緯

(敬称略)

第1回 平成13年11月5日(月) 15:00 - 18:00

- (1) 研究会開催趣旨説明 (株)三菱総合研究所
- (2) 電子認証・署名法の現状 座長(弁護士) 市川 充
- (3) 弁護士業務における電子申請への対応状況、債権譲渡オンライン申請の現状
座長(弁護士) 市川 充
- (4) 行政書士業務における電子申請への対応状況 委員(行政書士) 葛西 彰
- (5) 社会保険労務士業務における電子申請への対応状況
委員(社会保険労務士) 大野 実
- (6) デスカッション、意見交換

第2回 平成13年12月5日(水) 15:00 - 18:00

- (1) 税理士業務における電子申請への対応状況 委員(税理士) 田中 一志
- (2) 司法書士業務における電子申請への対応状況 委員(司法書士) 佐藤 純通
- (3) 弁理士業務における電子申請への対応状況 委員(弁理士) 田中 玲子
- (4) デスカッション、意見交換
- (5) 中間整理

第3回 平成14年1月15日(火) 15:00 - 18:00

- (1) 医療関連の認証サービスの動向
厚生労働省医政局医療技術情報推進室 室長補佐 武末 文男
- (2) 電子認証と電子署名
日本認証サービス(株)営業部 部長 春田 克治
- (3) 代理申請の実現に関する課題
(財)ニューメディア開発協会 開発本部 水落 祐二
- (4) デスカッション、意見交換

第4回 平成14年2月7日(木) 15:00 - 18:00

- | | |
|-------------------------|--------------|
| (1) 代理申請の実現に関する課題 | 座長(弁護士) 市川 充 |
| (2) 代理申請の実現に向けた制度的課題の整理 | (株)三菱総合研究所 |
| (3) 代理申請の実現に向けた技術的課題の整理 | (株)三菱総合研究所 |
| (4) デスカッション、意見交換 | |
| (5) その他 | |

参考となるサイト、参考文献、参考資料

- [1] 日本弁護士連合会 <http://www.nichibenren.or.jp/>
- [2] 日本司法書士会連合会 <http://www.shiho-shoshi.or.jp/>
- [3] 日本弁理士会 <http://www.jpaa.or.jp/>
- [4] 日本行政書士会連合会 <http://www.gyosei.or.jp/>
- [5] 日本税理士会 <http://www.nichizeiren.or.jp/menu.html>
- [6] 全国社会保険労務士会連合会 <http://www.rengokai.ab.psiweb.com/>
- [7] 日本医師会 <http://www.med.or.jp/>
- [8] 日本認証サービス株式会社 <http://www.jcsinc.co.jp/>
- [9] 株式会社日本電子公証機構 <http://www.jnotary.com/>
- [10] 株式会社帝国データバンク <http://www.tdb.co.jp/>
- [11] 財団法人ニューメディア開発協会 <http://www.nmda.or.jp/>
- [12] インターネットによる行政手続の実現のために（平成12年3月）総務庁
共通課題研究会
- [13] 電子政府における代理申請手続（株式会社NTTデータ）
- [14] 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1
0日）（電子認証システム推進検討会）
- [15] 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））
- [16] 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）
- [17] 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）
- [18] 経済産業省関連の申請・届出手続に係わる電子申請システム（ITEM2000）
<http://www.meti.go.jp/application/item2000exp/index.html>
- [19] 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）
- [20] 「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）

-
- [2 1] 商業登記に基礎を置く電子認証（法務省）
 - [2 2] 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）
 - [2 3] 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）
 - [2 4] 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>
 - [2 5] 「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）
 - [2 6] パソコン電子出願について（特許庁）
 - [2 7] 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）
 - [2 8] 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）
 - [2 9] 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）
 - [3 0] 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>
 - [3 1] 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>
 - [3 2] 「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）
 - [3 3] 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
 - [3 4] 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）
-