

処分通知等のデジタル化に向けた  
提言書

2022年12月9日

デジタル改革に向けたマルチステークホルダー  
モデル（処分通知等のデジタル化）での議論  
参加者一同

## はじめに

コロナ禍で顕在化した我が国のデジタル化の遅れに対処するとともに、国民の利便性の向上や少子高齢化の進展への対応等、我が国が直面する課題の解決に資するため、デジタル社会の形成を強力に推進することが必要である。

デジタル化の効果が上がるものとして、申請等の書面のデジタル化に加え、許認可等に際しての書面交付のデジタル化も重要である。通常、書面交付では、書留等による郵送や、窓口に出向いて受け取る方法が一般的である。例えば、郵送をデジタル化することで、行政側では所要のコストを圧縮でき、産業界側では受け取りに出向くための時間的な制約もなくなり、自動車等を利用した際の CO<sub>2</sub> 削減にも寄与する。

ここで、行政機関から発出される許認可等の書面交付は、①申請に基づく処分通知等(道路占用許可等の許認可等)と、②申請に基づかない処分通知等(地方税の徴税等)に区分けができる。前者については、申請時に当該申請者へ到達可能なメールアドレス等を取得できれば、即時にデジタル化できるのではないだろうか。一方、後者は不利益処分にあたるものや、デジタルデバインドが想定される個人へ送付されるものがあり、総じて即時に全てをデジタル化することは難しいだろう。

今般、マルチステークホルダーモデル<sup>1</sup>に参加した産・学・消費者団体等の中で、上記①、②の具体化について、短期・中期・長期の観点から具体的なデジタル化に関して議論を行った。議論にあたっての主な観点は、ア. デジタル化されたものに対してデータの完全性を担保したい、イ. その完全性の検証も容易にできるようにしたい、ウ. 送達確認も行いたい、エ. できるところから早く始めたい、という4点とした。

議論の結果をとりまとめ、今後、国・行政機関等が処分通知等のデジタル化を加速することを期待し、ここに提言するものである。

---

<sup>1</sup> マルチステークホルダー・プロセスの定義(参考)としては、3者以上のステークホルダーが、対等な立場で参加・議論できる会議を通し、単体もしくは2者間では解決の難しい課題解決のために、合意形成などの意思疎通を図るプロセス(内閣府「マルチステークホルダー・プロセスの定義と類型」平成20年6月)

## 提言の内容

国・行政機関等は申請等に基づく処分通知等のデジタル化の取組を加速すべきである。

### 【本提言の観点】

#### 1. 戦略性

処分通知等をデジタル化することは、生産人口の減少の中で行政・産業界、個人等の生産性を維持・向上するために寄与するものであり、積極的に推進すべきである。デジタル化の恩恵を国民や事業者が享受するため、「デジタル原則」に合致することが求められており、特にその価値を最大化するための戦略に基づき実施されるべきである。

#### 2. 迅速性

全ての処分通知等を一斉にデジタル化することも考えられるが、特に個人に対する処分通知等ではデジタルデバイド等の課題もあることから、その処分通知等の性質を踏まえて総合的に判断することが求められる。そのため、まず、産業界のアンケート結果等によりニーズが高いと考えられる分野から迅速に進めるべきである。<sup>2</sup>

#### 3. 柔軟性

政府には GPKI(政府認証基盤)、地方自治体には LGPKI(地方公共団体組織認証基盤)があり、そこで付される電子署名は、SkyPDF(スカイコム社)や JUST PDF(ジャストシステム社)には対応しているが、広く利用されて事実上のデファクトスタンダードになっていると考えられるAdobe社の署名検証機能では検証ができない。一方、産業界では一般の電子署名を使って電子契約等を進めており、そのような電子署名についても処分通知等のデジタル文書で有効に利用できるよう検討すべきである。また、併せて、GPKI や LGPKI については、デファクトスタンダードとして広く利用されているソフトウェアで署名検証が行えるよう環境を整えるべきである。

---

<sup>2</sup> 日本経済団体連合会「Society 5.0 の扉を開く ― デジタル臨時行政調査会に対する提言 ―」、2022年4月など。

## 提言の背景

本提言の策定に至った背景について、以下に記述する。

### 1. 生産性向上の観点から

許認可は国民の安全や健康を守ることを目的とし、一定以上の事業者を認めることによって、事業者は社会的な信用が増し、安心して営業等を行うことができるようにしている。一方で、許認可を受けるには、例えば建設業許可の場合では、申請前に「後見登記事項証明書や身元(身分)証明書、事業税の納税証明書、法人の場合は履歴事項全部証明書等を役所へ受け取りにいくか郵送等で取り寄せる」必要があり、一定の審査期間の後、役所の窓口へ申請をした事業者の社員が赴き、受け取るケースが多い。

働き方改革を掲げ、事業者は生産性の向上を求められているが、書類を受け取りに行く等の行動は生産性に寄与するものではなく、政府・行政機関は積極的にこのような行動を無くす努力をすべきではないか。また、許認可等の処分通知等を郵送するとした場合も、配達記録付郵便を利用した場合に、1通あたり210円が加算される。許可数が増えれば増えるだけ郵送費はかさみ、行政の財政を圧迫することにもなる<sup>3</sup>ため、デジタル化は必須と言える。民間企業が電子契約を進めていることから、申請に基づく処分通知等のデジタル化は迅速に進めるべきものである。

また、デジタル経済の観点では、人によるデータの利用よりも機械・ソフトウェアによる自動処理にかかるデータの利用量の方が遥かに高くなり、この部分の効率化を図ることが、経済の競争力の死命を制する。このことから機械による自動処理を可能にするデジタル化は必須である。

---

<sup>3</sup> 処分通知ではないが、年金決定通知書を対象者 7900 万人へ配達記録付郵便で送付すれば郵送費だけで約 230 億円 (1 通 80 円+210 円で換算) になる。

## 2. サービス利用の観点から

### 2.1 人間が利用する場合

政府には GPKI(政府認証基盤)、地方自治体には LGPKI(地方公共団体組織認証基盤)があり、その電子署名を付した文書において、署名の発行元やデータの完全性を確かめようとした場合に、Adobe社の PDF ファイルの閲覧アプリケーションを使用すると「署名に問題があります」、「証明の完全性が不明です」等のコメントが表示されることがある。これは、現時点、当該アプリケーションが電子署名の検証に必要な GPKI の認証局の自己署名証明書や失効情報を参照できないためである。

一方、民間企業等においては、電子署名及び認証業務に関する法律第4条に基づき国が認定した特定認証業務によって発行された電子証明書を用いた電子署名(“実印相当”と言われることもある)から立会人型の電子署名まで、幅広い選択肢の中から適材なものを利用し、デジタル化を進めている。GPKI や LGPKI の認証局の自己署名証明書や失効情報を参照できる環境を政府が準備するに越したことはないが、デジタル化を加速するために民間で利用されている電子署名も利用できるようにすべきではないか。

### 2.2 機械による自動処理の場合

機械によって文書が自動処理される場合には、プログラムのそのデータが容易に検証・利用できることが重要であり、これは人間が目視で確認することを前提にした場合とは異なるニーズである。データは JSON 等の形式で提供され、これに GPKI や LGPKI の自己署名証明書で署名を付与されていても、その検証鍵を規定のサイトの規定の場所(例えば、主管官公庁の公式 Web サイトにある“`/.well-known/jwks.json`”(記載例)”から取得できれば何ら問題はない。このような措置はすぐに取り組めるのではないか。

### 3. 近年の情報通信技術革新の観点から

コロナ禍において電子署名を利用する電子契約の利用が2020年7月調査の41.5%から67.2%へ大きく拡大し、現在も拡大している。<sup>4</sup>また、電子契約の普及は、印紙税の削減のようなコスト削減や、事務労力の削減、紙の保管・管理の効率化、リモートワークへの対応等、デジタル社会における恩恵を広く浸透させており、事業者もその対応に慣れてきている。

一方、国・行政機関側は電子申請が進んでいると言っても、申請に対する許認可等の処分通知等は紙のケースが未だに多い。また、個人も行政情報を SNS 等から得ることが一般的になっている中で、申請や通知が紙というところも多い。<sup>5</sup>近年の情報通信技術の進歩に合わせた処分通知等のデジタル化に取り組むことで、社会全体の生産性を上げ、コストを下げる事ができるのではないか。

---

<sup>4</sup> (一財)日本情報経済社会推進協会「企業IT利活用動向調査2021」、令和3年

<sup>5</sup> 今回の議論では施設型給付費・地域型保育給付費教育・保育給付認定通知書兼支給認定証が紙で送付され、他の郵便物と共に誤って廃棄してしまった事例も報告された。

## 具体化に向けたアクションアイテムの提案

「できるところから早く始める」という観点も、デジタル社会の迅速な推進においては必要であり、今回の提言では、電子メールや電子署名等の民間でも広く利用されている既存の技術を用いた方策にスコープを当て、具体的なアクションアイテムの議論を行った。なお、以下に示す具体的なアクションアイテムを実行に移す場合には、デジタル手続法<sup>6</sup>等の関連法規との関係について整理を行い、必要に応じて改正等も視野に入れて進める必要があることも付言する。

また、各制度における処分通知等において、本人性・完全性・機密性を担保するために、どのような手段(電子証明書等)を用い、どのように送受信することができるか、デジタル庁において制度設計に資する検討をお願いしたい。

### (1)本提言の対象について

本提言の対象となる範囲を以下に示す。

1. 法人に対する申請に基づく処分通知等を対象とした。
2. 申請に基づく処分通知等の内、以下を対象とした。

種類		例
ワンタイムの通知で良いもの	1度通知すれば済むもの	補助金給付の連絡等
継続的に維持が必要となるもの	掲示等、第三者へ示す必要があるもの	道路占用許可等
	次の手続で添付・提出しなくてはならないもの	入札参加資格等

3. 対象外としたもの

デジタルリテラシーに差がある個人(士業や個人事業主は除く)に対するもの、不利益処分等の確実な到達が求められるもの。

<sup>6</sup> 情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律

## (2) 処分通知等のデジタル化の推進(短期)

処分通知等のデジタル化においては、電子メールが最も扱いやすいツールとして考えられる。一方で、フィッシング詐欺等の“なりすまし”による被害も多いことから、発出者の信頼性を確保できる手法を検討することが必要である。また、行政機関で組織的に使用しているメールをそのまま用いることについては運用上のリスクも大きいと考えられることから、電子メールを利用する際には、デジタル社会に即した適切な対策を講じる必要がある。具体的には、以下が考えられる。

方法	概要
PGP(Pretty Good Privacy)を利用する。	公開鍵暗号方式。メールは暗号化され、署名で確認することができる。
DKIM (DomainKeys Identified Mail)の送信元の IP アドレスを使う。	メールのヘッダ情報を確認することで信頼性を担保する。
S/MIME を利用する。	メールに添付されている署名で確認することができる。銀行の住宅ローン申し込みなど幅広く利用されている。

上記のような措置を講じて、メールで処分通知等を送付するにあたっては、申請時に“送達可能なメールアドレス”の記載を求め、事業者の同意を取れば即時に進められるだろう。

なお、行政機関が差出人となっているメールの場合、受信者は安心し、仮に当該メールがなりすましであったとしても不用意に開封してしまう可能性もあるため、なりすまし等のリスクに関する十分な周知を行う必要がある。

## (3) 電子署名の利用(短期・中期)

### 1. 許認可等の電子文書に電子署名<sup>7</sup>を付与する。(短期)

この提言の本旨は、電子署名を付与することではない。国・行政機関が発行するデジタル化された処分通知等の発行元の証明<sup>8</sup>や完全性をどのように担保するのか、それを解決する手段として電子署

<sup>7</sup> 電子署名には、①デジタル署名技術を電子文書の発行元の証明や完全性の検証に応用したもの（最広義の電子署名）、②デジタル署名からタイムスタンプ等用法に顕著な特色があるものを除いたもの、③電子署名法上の電子署名＋官職証明書・職責証明書による電子署名（狭義の電子署名）、④電子署名法上の電子署名（最狭義の電子署名）があるが、ここでは前記の内、①の定義を用いている。

<sup>8</sup> ここでは、「処分通知等のデジタル化された文書のデータ等の対象が権限のある機関が発行したものであること、あるいは権限のある機関が発行したものであると証明できること」とする。



名をデジタル化された処分通知等に付与することを挙げている。利用者の観点に立てば、その電子署名を検証することで、そのデジタル化された処分通知等が“正しいもの”と認識することができる。

短期には、民間で利用されている電子署名を利用することが考えられる。その場合、電子証明書の発行者(認証局)が準拠している基準も AATL(Adobe Approved Trust List)、EU Trusted List、Web Trust 等の多くがある<sup>9</sup>。

そのため、国・行政機関、地方自治体が、発出する電子文書の発行元の証明や完全性を担保するために既存の民間サービスを利用する場合には、処分通知等を受け取る側の立場に立ち、最適なものを選択するための考え方や基準等を整理する必要があるだろう。換言すれば、既存のもの<sup>10</sup>で対応できるのか否か、更に議論を深める必要があるだろう。<sup>11</sup>但し、国・行政機関において利用可能な多様な選択肢を増やし、事業者間の競争が起きることが望ましいことから、特定のサービスに限定すべきではない。<sup>12</sup>

## 2. GPKI、LGPKI の AATL(Adobe Approved Trust List)への登録(短期・中期)

特定の企業への依存関係がないという観点で、GPKI、LGPKI 等を利用する際の署名検証方法として、例えば digital.go.jp の下に当該署名を検証するための仕組みを作り、この署名検証サービスを告知していくということが考えられるのではないか。

一方で、処分通知等をデジタル化するにあたり、受信した通知の発行元の証明や完全性等のための GPKI 及び LGPKI のニーズが一定程度あり、これらの電子証明書は SkyPDF(スカイコム社)や JUST PDF(ジャストシステム社)には対応しているが、PDF 閲覧ソフトウェアのデファクトスタンダード

<sup>9</sup> AATL (Adobe Approved Trust List)、EU Trusted List、Web Trust などは公開された基準に従った独自評価又は第三者評価を実施している。

<sup>10</sup> 例えば、総務省は地方自治体宛に「地方自治法施行規則の一部を改正する省令等の公布及び施行に伴う電子契約における電子署名及び電子証明書等に関する留意事項について(通知)」(令和3年2月8日)を発出している。また、「地方自治体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」(令和4年3月)等もある。

<sup>11</sup> この点はマルチステークホルダーモデルでの議論でも国、行政機関、地方自治体が判断するための「基準が必要である」、「第三者による監査等を受けるなどの要件が必要である」という意見があった。また、国、行政機関、地方自治体に向けた「新たな仕組みをつくるべきではない」という意見もあった。今回のマルチステークホルダーモデルの議論では十分な時間を割くことができなかつたため、更に議論を深める必要がある。

<sup>12</sup> トラストサービスの定義については「トラストを確保したDX推進サブワーキンググループ 報告書」(デジタル庁, 2022. 7. 29) を参照

として広く一般に普及している Adobe 社のソフトウェア (Adobe Acrobat Reader 等) では対応ができていない。処分通知等のデジタル化に向けて、GPKI 及び LGPKI の利便性向上を図るためにも、これらについて、AATL への対応の検討を進めることが求められる。なお、費用や時間もかかることでもあり、マイルストーンを定めて進めることが望ましい。

#### (4)電子文書の渡し方の具体化

##### 1. メールに電子署名を付した文書を添付して送る。(短期)<sup>13</sup>

国・行政機関、地方自治体が、発出する電子文書の完全性を担保するために電子署名を付し、電子メールに添付して送付する形式がいち早く対応できる方法であるが、「前記(2)処分通知等のデジタル化の推進(短期)」に示した方法の適用や、なりすまし等のリスクに関する十分な周知が必要である。

##### 2. ファイルサーバに電子文書を格納し、申請者がダウンロードして受け取る。(短期・中期)

茨城県等の一部の地方自治体で実現している方法である。申請者に対して電子メールにファイル格納先の URL を送付し、申請者は URL にアクセスして電子文書を受け取り、ダウンロードしたことをもって送達できたとするものである。また、ファイルサーバに格納した電子文書の暗号化を行うことが考えられ、その場合には、復号のためのパスワードを送付する必要があり、別途メールで送るのではなく、例えば、申請時に到達可能な携帯電話番号の記載を求め、パスワードは SMS(ショートメッセージサービス)で送る方法等が望ましい。

また、民事訴訟等で用いられる方法として、申請時に ID・パスワードを付与し、その ID・パスワードでログインをし、ダウンロードする方法も考えられる。

更に、ファイルサーバを簡単に用意することができない地方自治体等も存在することから、将来的にはデジタル庁でそのような「容れもの」を提供し、利用することも考えられるだろう。

なお、具体的な対応にあたり、以下の検討が必要である。

###### ①ダウンロード回数の制約

回線状態等で適切にダウンロードできなかった場合にリトライする回数について、一定のルールを作成すること。

###### ②保存期間のルール化

---

<sup>13</sup> マルチステークホルダーモデルでは「許認可を受けた事業者がホームページで公開されているような場合には、電子署名も付さず送信できるか」という点についても議論がなされたが、「なりすまし等による被害が考えられる」ことから望ましくないものと整理した。

申請に基づく処分通知等の場合、申請した事業者は連絡が来れば、すぐにダウンロードすることが考えられるが、万が一、アクセスしていない場合に保管期間を設定しておく必要があり、そのルールを作成すること。

#### 4. 送達確認の考え方の整理(中期)

電子文書の送達について政府内では議論が進んでいる。<sup>14</sup>また、民間企業では、金融機関の文書通知等において開封確認を行うサービスも提供されている。デジタル庁は、それらの動向を分析し、行政機関ごとで異なる方式にならないように留意する等、必要な調整をしていただきたい。

---

<sup>14</sup> 法制審議会民事訴訟法部会や産業構造審議会知的財産分科会意匠制度小委員会等の公表資料より確認。

## (5) デジタル完結に向けた中長期の検討の必要性

### 1. 将来に向けた仕組み(中・長期)

今回の議論の中で、参加者の意見が概ね一致していたものとしては、法人・個人向けのデジタル上の私書箱を作り、そこへ電子文書を送るという仕組みが挙げられる。このような私書箱に求められる要件例として、適切な認証の仕組みや、処分通知等の送達確認を可能とする仕組み等について議論があった。例えば、個人であればマイナポータルの活用や、法人であれば gBizID 等の認証の仕組みの活用も考えられるが、今後の機能拡張も含め、具体化に向け検討して頂きたい。その際、最初から新たなシステムやツールを構築するという視点ではなく、既存の仕組みを拡張し、利用者がアクセスしやすい、活用しやすい環境づくりに配慮して頂きたい。

### 2. 申請に基づかない処分通知等のデジタル化の検討(中期)

マルチステークホルダーモデルでの議論において、申請に基づかない処分通知等のデジタル化については、下記の観点から議論が完結できなかった。

- ・不利益処分の場合、不服申し立て等の期間設定等もあり、実情をよく調査して議論を進める必要があること。
- ・個人にも通知されるものであり、デジタルデバイドを想定した対応策を考える必要があること(同じ機会を提供する“平等”ではなく、相手の状況を考慮した“公平”な観点での議論が必要であること。)
- ・議論のためには十分な期間が必要であること、等。

今後、デジタル庁がデジタル完結を推進する中で、申請に基づかない処分通知等のデジタル化の議論も引き続き推進し、利便性、コスト、セキュリティ等のバランスを十分に考慮しながら、可能などころからデジタル化を迅速に推進して頂きたい。

マルチステークホルダーモデルでの議論に参加した各団体は、官民の役割分担と相互連携の促進や、関係事業者の持続的成長とそのための環境整備を図るべく、関係府省の検討等に積極的に協力し、今後とも貢献していく決意である。

マルチステークホルダーモデルでの議論 参加団体・企業・有識者(敬称略、順不同)

【専門家】

手塚 悟 (慶應義塾大学環境情報学部 教授)
太田 洋 (西村あさひ法律事務所パートナー弁護士)
崎村 夏彦 ((株) 東京デジタルアイディアーズ 主任研究員)
佐古 和恵 (早稲田大学 基幹理工学部情報理工学科 教授)
濱口 総志 (慶應義塾大学 SFC 研究所 上席所員)
林 達也 ((株) LocationMind 取締役)
宮内 宏 (宮内・水町 IT 法律事務所 弁護士)
宮村 和谷 (PwC あらた有限責任監査法人 パートナー)

【事業者】

(一社) OpenID ファウンデーション・ジャパン
(一社) デジタルトラスト協議会 (JDTF)
(株) マネーフォワード
(一社) クラウド型電子署名サービス協議会 (CeSSA)
(特非) 日本ネットワークセキュリティ協会 (JNSA)
電子認証局会議 (CAC)
(一財) 日本データ通信協会
(一社) 全国銀行協会
地方公共団体情報システム機構 (J-LIS)
Global Legal Entity Identifier Foundation (GLEIF)
日本行政書士会連合会
(一財) 日本情報経済社会推進協会 (JIPDEC)

【消費者団体】

(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
---------------------------------

【産業界】

(一社) 日本 IT 団体連盟
(一社) 日本経済団体連合会
(一社) 新経済連盟

【地方自治体】

茨城県
熊本県熊本市
群馬県前橋市
北海道更別村