

事務連絡  
令和2年11月16日

各府省政策担当部局長 御中

内閣府規制改革推進室  
内閣官房 IT 総合戦略室  
内閣官房行政改革推進本部事務局

## 行政手続のオンライン化に当たっての 本人確認の考え方

### 1. 本事務連絡の趣旨

行政手続におけるオンラインによる本人確認については、「行政手続におけるオンラインによる本人確認の手法に関するガイドライン」（平成31年2月25日各府省CIO連絡会議決定。以下「本人確認ガイドライン」という。）において、各種行政手続をデジタル化する際に必要となるオンラインでの本人確認に対する考え方及び手法が示されているところである。

各府省においては、本年の新型コロナウイルス感染症拡大を踏まえ、書面主義、押印原則及び対面主義の見直しが進められており、これまで書面、押印等によって行われていたものをオンライン化する方向で検討する手続が増えている状況にある。

一方で、行政手続の簡素化の議論の中では、書面での申請に比べてより厳格な本人確認手法を求めているオンラインの手続があるとの指摘があるほか、本人確認ガイドラインでは電子メールによる申請は念頭に置かれていないが、電子メールによる申請における本人確認の考え方を示すことで行政手続のオンライン化が促進される可能性がある。

本事務連絡は、こうした状況を踏まえ、行政手続をオンライン化するに当たっての本人確認の在り方について、各府省における検討の参考に資するよう、「本人確認ガイドライン」の内容を補完するものとして、その考え方を整理したものである。

## 2. オンラインによる本人確認の手法を検討するに当たっての基本的認識

押印による本人確認の効果等については、「押印についての Q&A」（令和 2 年 6 月 19 日 内閣府、法務省、経済産業省。以下「押印 Q&A」という。）において、次の認識が示されている。

- 本人による押印がされたと認められることによって文書の成立の真正が推定され、そのことにより証明の負担は軽減されるものの、相手方による反証が可能なものであって、その効果は限定的である。
- 形式的証拠力を確保するという面からは、本人による押印があったとしても万全というわけではない。そのため、テレワーク推進の観点からは、必ずしも本人による押印を得ることにこだわらず、不要な押印を省力したり、「重要な文書だからハンコが必要」と考える場合であっても押印以外の手段で代替したりすることが有意義であると考えられる。
- 押印されたものが実印でない（いわゆる認印である）場合には、印影と作成名義人の印章の一致を相手方が争ったときに、その一致を証明する手段が確保されていないと、成立の真正について「二段の推定」が及ぶことは難しいと思われる。そのため、そのような押印が果たして本当に必要なのかを考えてみるのが有意義であると考えられる。

各府省は、この認識に立って、不要な押印を見直すとともに、行政手続のオンライン化に取り組むことが必要である。例えば、認印による押印は、基本的に身元確認がなされていないものであり、紙の場合は認印で良いとされていたにもかかわらず、オンライン化する際には、十分な理由なく厳格な本人確認を求めることのないように留意すべきである。

### 3. オンラインによる本人確認に必要な保証レベルの判定の考え方

本人確認ガイドラインにおいては、デジタル化を念頭に入れて手続の業務改革（BPR）を行っても、なおオンラインによる本人確認が必要であると判断した場合に、オンラインによる本人確認に必要な保証レベルの判定を行い、選択した保証レベルに対応する本人確認の手法を選択することとされている。

ここでは、書面での申請における本人確認の現状も踏まえつつ、オンラインによる本人確認に必要な保証レベルの判定についての考え方を整理する。

※「保証レベル」については、本人確認ガイドライン別紙2及び別紙3において、「レベル1」から「レベル3」までとして整理されている（個人に係る行政手続については「該当しない」が含まれる。）。

#### （1）書面での申請における本人確認について

行政手続における改ざん、なりすまし、事実否認等は、オンライン特有の問題ではなく、書面での申請の場合にも想定されるものである。

各府省は、書面での申請の場合について、改ざん、なりすまし、事実否認等の各種リスク評価を行った上で、必要な本人確認の手法（実印と印鑑証明の提示、身分証明書の提示、登記簿の提示等）を採用してきたと考えられる。そして、この場合の本人確認は、必ずしも書面上の印影のみによって行われるわけではなく、例えば、他の手続における既存の本人確認、面談・電話等による従前からの継続的なやり取り又は事後のやり取り、現地調査等により補完されている場合も存在する。

#### （2）オンラインによる本人確認に必要な保証レベルの判定の手順

本人確認ガイドラインにおいては、①オンラインによる本人確認が必要であると判断した場合、当該本人の何を確認することを目的としているかを特定し、②対象となるオンライン手続で想定される脅威についてリスク評価を行い、③対象となるオンライン手続の認証強度として求められるレベル(保証レベル)を判定するとされている。

#### （3）オンラインによる本人確認に必要な保証レベルの判定の考え方

○ 書面による申請又はオンラインによる申請のいずれの場合も、本人確認の手法は様々であり、書面による申請で特定の手法を採用していた場合に、それに替わるオンラインの手法が一意的に定まるものではない。

ただし、身元確認<sup>1</sup>及び本人認証<sup>2</sup>の保証レベルについては、両者を互いに参照することが一定程度可能であることから、オンラインによる本人確認に必要な保証レベルの検討は、オンラインの特性を踏まえるとともに、書面での申請における本人確認で求められている保証レベルとの整合性も勘案しつつ行うべきである。

- 書面での申請において押印により本人確認を行っていた場合の保証レベルは、「押印 Q&A」も踏まえれば、いわゆる認印レベルの本人確認は、身元確認保証レベルが「該当しない」又は「身元確認のない自己表明」相当と考えられる。これは、実印であっても、印鑑証明の提出による印影の確認を行っていなければ同様と考えられる。

一方、実印レベルの本人確認は、実印の押印及び印鑑証明書の添付による「遠隔での身元確認」相当と考えられる。

- 以上のことを踏まえ、押印により本人確認を行っていた申請をオンライン化するに当たり、本人確認に必要な保証レベルを判定するための標準的な考え方は、以下のとおり整理される。

① これまで、i) 認印のみで本人確認を行っていた場合、または、ii) 実印だが印鑑証明の提出による印影の確認をせずに本人確認を行っていた場合は、原則として、必要な保証レベルは「該当しない」と判定する。

※ 法人の場合、本人確認ガイドラインでは「レベル1」までしか記載がないが、個人の場合の「該当しない」に相当するものとして扱う。

② これまで、実印と合わせ印鑑証明の提出による印影の確認をして本人確認を行っていた場合は、その合理性を検証した上で、原則として「レベル2」と判定する。

- なお、上記の整理は、BPR により業務フロー全体を見直し、利用者負担の軽減を図りつつ、情報システムにおいて業務を迅速・定型的に処理する観点から、オンラインによる本人確認を厳格化することを排除するものではない。

- 一方で、各行政手続における本人確認は、オンラインによる本人確認の手法以外の手法も勘案し、総合的に実施すべきものである。すなわち、対象となる行政手続に関するリスクの影響度等が高位であったとしても、上記(1)の例示のように、情報シ

<sup>1</sup> 手続の利用者の氏名等を確認するプロセスのこと。

<sup>2</sup> ある行為の「実行主体」と、当該主体が主張する「身元識別情報」との同一性を検証することによって、「実行主体」が身元識別情報にあらかじめ関連付けられた人物（あるいは装置）であることの信用を確立するプロセスのこと。

システム外で本人確認の補完等が行われれば、必ずしもオンラインによる本人確認の保証レベルを厳格なものとする必要がない場合もあると考えられる。

- BPR 等を行った上で、オンラインにおける本人確認に必要な保証レベルとして、①及び②に記載のレベルよりも高いレベルと判定することもあり得るが、その際は、本人確認ガイドライン付録 A「認証方式の合理的な選択を目的としてリスク評価手法」を参考にして、想定されるリスクの種類とその影響度が、選択するレベルに合致すると明確に説明できる必要がある。

また、上記の整理よりも高いレベルと判定する場合には、当該レベルで必要となる本人確認の手法に係るコストを考慮してもなお当該レベルと判定することが妥当であるか確認する必要がある。

#### 4. 行政手続における電子メールの利用

行政手続において電子メールを利用する場合、当該手続の性質等に照らし、必要に応じて、例えば、他の手続における既存の本人確認、面談・電話等による従前からの継続的なやり取り又は事後のやり取り、現地調査等により本人確認が補完されると考えられる<sup>3</sup>。

なお、インターネットを経由した電子メールは、申請等受付機能を有する Web システムではエラーという反応が起こるのに比べ、電子メールプロトコルの特徴から、何の反応もなく送受信が完了しない可能性があり、また、セキュリティ製品が電子メールの添付ファイル等を検査し、マルウェアやスパムメールと判断した場合には、電子メールは隔離又は受信拒否される可能性がある。このため、行政手続において電子メールを利用する場合には、当該手続の性質等も勘案しつつ、必要に応じて、電話等により相手方に所要の確認を行うべきである。

---

<sup>3</sup> こうした取扱いも、オンラインによる本人確認の保証レベル 1 に対応する手法として有効である。