

第二章 国の押印見直しに係る取組

今般の新型コロナウイルス感染症への対応として、可能な限り人と人との接触を減少させるため、テレワーク、リモートワークが推進されましたが、書面主義、押印原則、対面主義が阻害要因となっているとの指摘を経済団体等から受けました。

こうした状況を踏まえ、令和2年5月18日に開催された規制改革推進会議においては、見直しの考え方を示したうえで、各省庁に対応を求める方針が示されました。押印原則の見直しの基準等を示した上で、まずは、各省庁に対して緊急対応としての取組を実施するよう文書を発出しました。³これを受け、各省庁において検討が行われ、その回答が6月5日にとりまとめられました。また、民間も含め、社会全体の押印見直しが進むよう、民事訴訟における押印の効果が限定的であること等についてのQ&Aを示しました。^{4、5}

緊急対応は、後日書面を提出することを前提にPDF化して電子メールで提出することを認めるなど、暫定的な対応が多く含まれていることから、7月2日に内閣総理大臣に提出された意見書では、「恒久的な制度的対応」として、各省庁に対し、年内に見直しの検討を行い、法令・告示・通達等の改正を行うことが求められました。⁶7月8日には、内閣府、内閣官房、規制改革推進会議及び4経済団体において、緊密な連携の下、官民一丸となって押印見直しに向けた取組を推進することが宣言されました。⁷7月17日には、規制改革実施計画においてこうした方針が閣議決定されています。骨太の方針2020においても、「書面・押印・対面を前提とした我が国の制度・慣行を見直し、実際に足を運ばなくても手続きできるリモート社会の実現に向けて取り組む。このため、全ての行政手続を対象に見直しを行い、原則として書面・押印・対面を不要とし、デジタルで完結できるよう見直す」こととされました。

その後、9月23日のデジタル改革関係閣僚会議において、規制改革・行政改革担当大臣から、「どうしても押印を残さなければならない手続があれば、9月中にお届けをいただき、それ以外のものについては速やかに廃止をする」との取組方針が示され、更なるスピード感を持って、徹底した見直しが行われることになりました。

³ 参考資料1別添2：行政手続における書面主義、押印原則、対面主義の見直しについて（再検討依頼）（令和2年5月22日）

⁴ 参考資料1別添4：押印についてのQ&A（令和2年6月19日）

⁵ 参考資料2：就労証明書に関して押印を省略した場合又は電子的に提出した場合の犯罪の成立についての整理（令和2年9月4日）

⁶ 参考資料1別添1：書面規制、押印、対面規制の見直しについて（令和2年7月2日）

⁷ 参考資料3：「書面、押印、対面」を原則とした制度・慣行・意識の抜本的見直しに向けた共同宣言（令和2年7月8日）

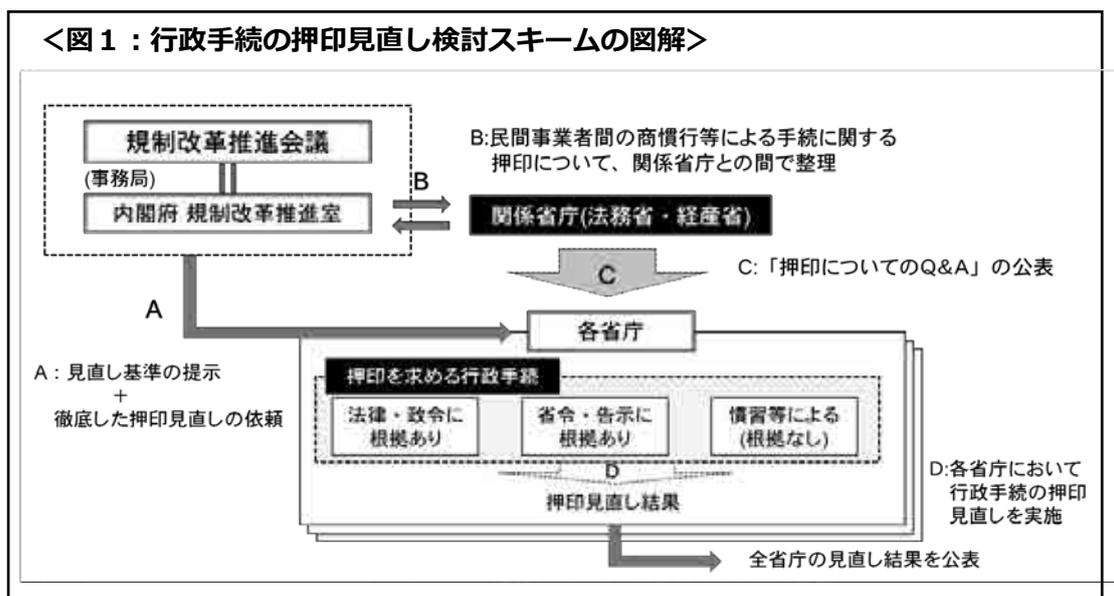
その結果、11月までに各手続の押印見直しの方針が明らかになり、今後、国の法令等により行政手続や内部手続に押印を求めていたもので、押印見直し対象となったものは、原則として年内に政省令や告示の改正を行い、法改正が必要な事項については、2021年通常国会に一括法を提出することが検討されています。

1. 住民や事業者から提出される申請等の行政手続における押印見直しの状況

国の行政手続に係る押印見直しについては、国の法令等に基づいて地方公共団体が実施する手続も含まれており、内閣府規制改革推進室が中心となって取組を進めました。

各省庁へ押印見直しの検討を依頼するに当たっては、規制改革推進会議（事務局：規制改革推進室）が見直しの基準を提示するとともに、規制改革推進会議の答申や閣議決定等で方針を示すなどの取組を行っています。

これらを踏まえた各省庁における検討の結果、令和2年11月13日に、行政手続の押印見直しの結果を公表しました。⁸



⁸ 内閣府 HP「押印手続の見直しについて」

https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/imprint/i_index.html

参考資料4-1：押印を存続する方向で検討している行政手続

参考資料4-2：押印を求めめる行政手続の見直し方針（根拠別集計）

参考資料4-3：各府省の行政手続における押印の見直し方針一覧

(1) 行政手続における見直しの基準

①押印見直し基準

規制改革推進会議による5月22日の緊急対応の検討依頼においては、行政手続における押印見直しの基準が示され、これに基づき、各省庁において緊急対応が検討されました。⁹

11月13日にまとめられた「恒久的な制度的対応」も、この基準により検討されており、その際のことを図解すると図2のとおりです。

見直しの手順としては、押印を求める根拠ごとに手続を分類したうえで、求める押印の種類や手続の内容・目的等に鑑み、(a)押印を求める意味、(b)趣旨の合理性、(c)代替手段の可否、の視点から手続を評価して、押印見直しを行うこととし、図2の(i)～(iv)の場合には押印を求めないこととしました。

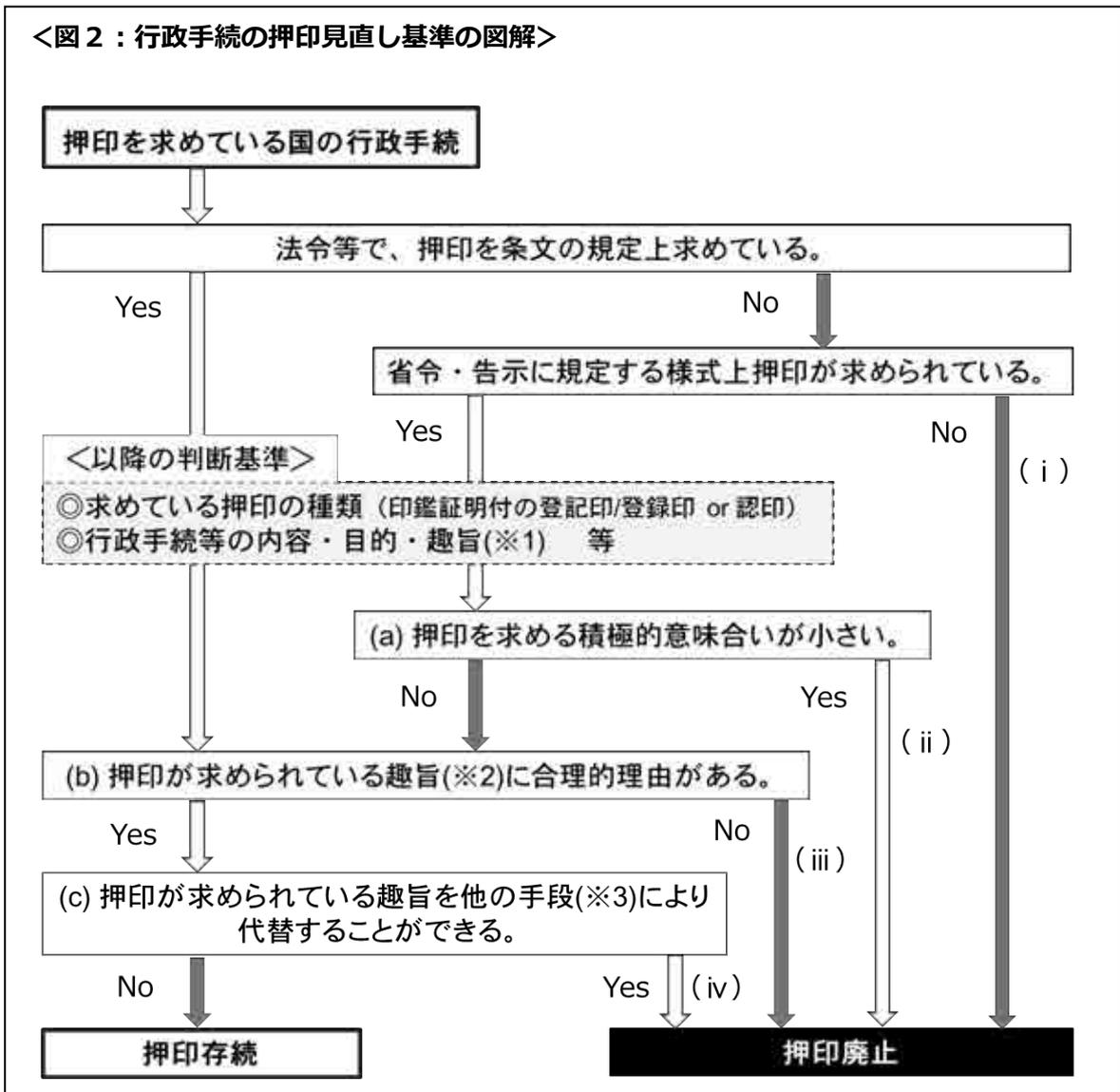
- (i) 法令の条文、省令・告示の様式のいずれにも押印を求める根拠がないものは、押印を求めない
- (ii) 省令・告示の様式のみには押印欄がある手続は、登記印・登録印を求めているなど特段の事情がない限り、基本的に押印を求める積極的意味合いが小さいと考えられることから押印を求めない
- (iii) 法令の条文で押印を求めている手続や、省令・告示の様式のみには押印欄がある手続であって押印の種類、行政手続の内容・目的・趣旨に照らして、押印を求める積極的意味合いが大きいと認められる事情（合理的な理由があって登記印・登録印を求めている等）が認められる手続においても、押印が求められている趣旨に照らして（図2※2参照）押印を求める合理的理由が認められない場合は、押印を求めない
- (iv) 法令等の条文で押印を求めている手続であって、押印が求められている趣旨に照らして（図2※2参照）押印を求める合理的理由が認められる場合においても、他の手段（図2※3参照）により押印が求められる趣旨を代替可能なものは、押印を求めない

なお、認印については、押印が求められている趣旨に対する効力が極めて限定的であるとされ、その後の国会答弁においても、認印は個人の認証としての効力は乏しいとの見解が示されています。¹⁰

⁹ 参考資料1別添2：行政手続における書面主義、押印原則、対面主義の見直しについて（再検討依頼）（令和2年5月22日）

¹⁰ 第203回国会参議院予算委員会（令和2年11月5日）、規制改革・行政改革担当大臣発言

<図2：行政手続の押印見直し基準の図解>



※1 行政手続等の内容・目的・趣旨等を踏まえるにあたっては、行政手続が継続的な関係の中で行われる場合には、押印を求める必要性が低いことに留意する必要があります。

※2 押印が求められている趣旨として、以下の3点が考えられますが、特に、認印は個人の認証としての効果は乏しいため、押印が求められている趣旨に対する効力が限定的であることに留意する必要があります。

〈押印が求められている趣旨〉

趣旨	留意事項
本人確認 (文書作成者の真正性担保)	※3に示すとおり、本人確認の手法は押印の他にも多数存在し、実印によらない押印は本人確認としての効果は大きくない
文書作成の真意確認	本人確認がなされれば、通常の場合には押印は不要
文書内容の真正性の担保	文書の証拠価値は押印のみによって評価されるわけではなく、手続全体として評価されるものである。

※3 押印が求められている趣旨を代替する手段としては、以下のような方法が考えられます。

- ・継続的な関係がある者の e メールアドレスや既登録 e メールアドレスからの提出
- ・本人であることが確認された e メールアドレスからの提出（本人であることの確認には別途本人確認書類のコピー等のメール送信を求めることなどが考えられる）
- ・ID/パスワード方式による認証
- ・本人であることを確認するための書類（マイナンバーカード、運転免許証、法人の登記書類、個人・法人の印鑑証明書等）のコピーや写真の PDF での添付
- ・他の添付書類による本人確認
- ・電話やウェブ会議等による本人確認
- ・署名機能の付いた文書ソフトの活用（電子ペン等を用いた PDF への自署機能の活用等）
- ・実地調査等の機会における確認

②本人確認等の手段として署名を存続させる手続の整理

署名については、一連の行政手続の中で押印と同時に、又は押印の代替として求められることが多いことから、押印見直しと併せて、本人確認等の手段として署名を存続させる手続の整理を行いました。

(i) 署名又は記名押印

これまで「署名又は記名押印」を求めてきた手続について、すべての申請者に署名を求めることは、申請者の選択肢を狭めるものであり、実質的な規制強化となり得ます。このことから、「署名又は記名押印」に代えて署名を求める必要性については、厳しく検証することが求められました。しかし、改めて手続の性質・実情等に即して検討し、**署名を求める実質的な必要性がある場合**には、申請者の負担増等も考慮した上で、例外的に認められたものもあります。なお、押印見直しの代替手段として新たに署名を求めることは、デジタル化を促進する観点から、十分な代替案ではなく、押印を見直すこととはみなさないものとされました。

＜参考：検討の結果、署名を求める手続とその理由＞

・住民異動届（住民基本台帳法（転入、転出、転居、世帯変更等））

存続理由：個人の重要な権利義務に係る多数の行政事務の基礎となる手続であるため。虚偽の届出等があった場合に、回復困難な権利侵害等が生じ得る。これまでの申請等の殆どで「署名」が行われており、負担増は限定的。

・直接請求に係る提出書類（署名収集を依頼する委任状）

存続理由：直接請求は参政権の一つで、適正実施の強い要請がある。適正な直接請求活動のためには、住民が署名時に委任状の真正性を判断する手がかりを残しておく必要があることから、請求代表者全員の押印を求めている。（氏名については、記名でも可。）従来、多数の者の押印を求めているものを全員ではなく、1人以上の署名にすることで、真正性を確保しつつ、押印を廃止することにより負担軽減を図ることとしている。

（ii）署名及び押印

署名及び押印を求めている手続について、押印を求めないことにすることは、手続の簡素化であり、署名に実質的な意味があると考えられる場合には、引き続き署名を求めることとなっています。

（2）行政手続の押印見直しの結果

①見直し件数

国民や事業者等が法令に基づき国・地方公共団体等に対して行う行政手続の中で、押印を求めている手続は、全部で14,992手続（添付書類で押印を求めるものを含む。）があり、そのうち法令等に根拠のあるものが8,962手続（59.8%）、根拠のないものが6,030手続（40.2%）ありました。特に、告示・省令に定める様式の中で押印を求める行政手続が6,350手続と最も多くなっています。

今回の見直しの結果、14,992手続のうち、14,909手続（99.4%）については、押印廃止の決定、または廃止の方向で検討することとなりました。なお、認印を求めている行政手続について、押印を存続するものはなく、存続する83手続は、いずれも印鑑証明が必要なものや、登記印・登録印となっています。

こうした方針を踏まえ、原則として年内に、各省庁において政省令等の改正を行うこととしています。また、法律改正が必要なものについては、一括法を提出する予定です。

＜参考：行政手続の見直し方針の集計結果＞ ¹¹					(手続数)		
押印の根拠	全数	廃止済・ 廃止決定	廃止の 方向	存続の 方向	(押印の種類別内訳)		
					印鑑 証明付	登記印/ 登録印	認印可
法令等の根拠あり	8,962	2,202	6,686	74	40	34	0
法律に明文の根拠	1,204	0	1,200	4	1	3	0
政令に明文の根拠	159	38	94	27	27	0	0
告示・省令に明文の根拠	1,249	88	1,136	25	11	14	0
告示・省令の様式	6,350	2,076	4,256	18	1	17	0
法令等の根拠なし	6,030	2,996	3,025	9	1	8	0
合 計	14,992	5,198	9,711	83	41	42	0
		(14,909)					

②押印が存続する行政手続

存続する83手続の一例は次のとおりです。なお、今般の見直し対象となった行政手続及びその見直し方針の一覧については、「参考資料4-3：各府省の行政手続における押印の見直し方針一覧」を参照してください。

(i) 登記印または登録印を求める手続であって、印鑑証明の提出も求めるもの(例)

- ・自動車の新規登録【国土交通省】

根拠法令：道路運送車両法

押印根拠：政令に明文の根拠

存続理由：自動車の登録手続のうち、印鑑証明書を求めている手続は、財産的価値の高い自動車の所有権の取得又は喪失に直接影響を及ぼすものであることから、所有権の公証のために厳格な本人確認を行う必要性が高く、存続の方向で検討中である。

- ・相続税申告（財産の分割の協議に関する書類）【財務省】

根拠法令：相続税法

押印根拠：法律に明文の根拠

存続理由：遺産分割協議の内容は相続税額の計算に直接影響することから、その内容が全員の真意に基づき成立したものであることを担保する措置が必要であるため。

(ii) 登記印または登録印を求める手続(例)

- ・商業、法人登記の申請【法務省】

根拠法令：会社法

¹¹ 参考資料4-2：押印を求める行政手続の見直し方針（根拠別集計）

押印根拠：法律に明文の根拠

存続理由：商業登記は、会社等の信用維持、取引の安全と円滑を確保するため、正確な法律関係や事実を公示する必要があるため、それを実現するため、厳格な本人確認が必要である。その具体的方法として、登記の申請人に印鑑の提出を求め、書面による登記申請においては、この登記所に提出された印鑑と申請書に押された印鑑とを登記官が対照することによって、申請人の同一性を、確実に迅速に確認することができる。したがって、押印を廃止することは困難である。

2. 会計手続、人事手続等の内部手続における押印見直しの状況

内部手続に係る押印見直しについては、国の内部手続のみが対象とされ、内閣官房行政改革推進本部事務局（以下「行革事務局」という。）が中心となって取組を進めました。

行革事務局においては、各省庁の内部手続を、

(a)法令等に基づく各省庁に共通する手続

(b)法令等に基づく省庁独自の手続

(c)法令等に基づかない（慣例的に行われている）省庁独自の手続

の3種類に分類して取組を進めました。

(a)の手続については、初めに各制度を所管する官庁（財務省、内閣人事局、人事院等。以下「制度官庁」という。）に、手続の洗出しや各手続における書面、押印、対面規制の見直し予定を照会しました。行革事務局は、それらをまとめた一覧表¹²と同一覧表に記載の手続の見直し方針¹³を作成し、各省庁に対して、それらに沿った取組を求めました。

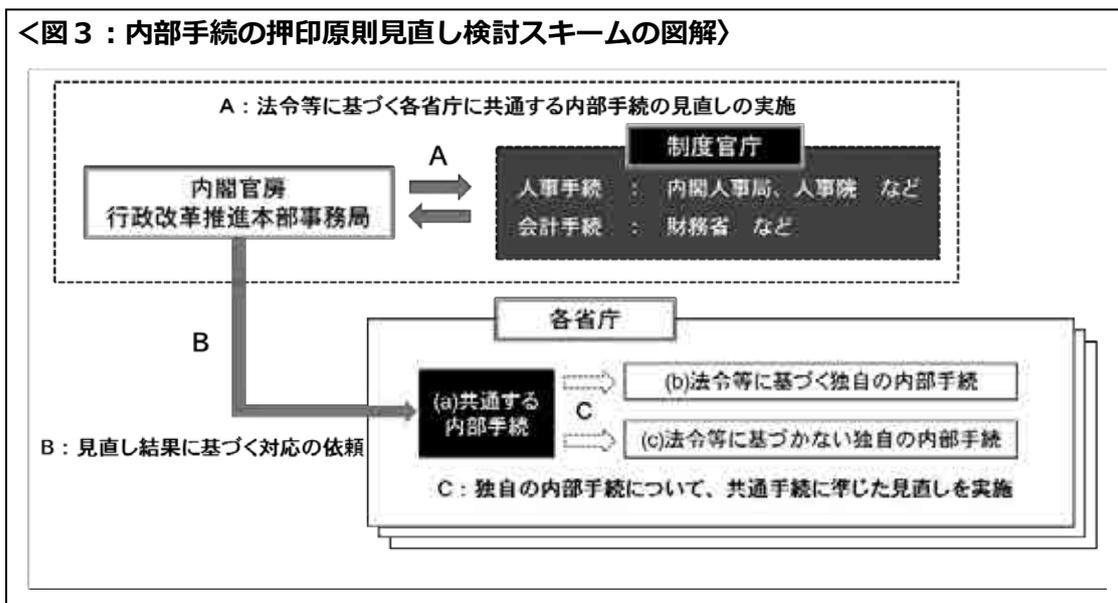
また、(b)及び(c)の手続についても、各省庁に対して(a)の手続に準じた見直しを求め、特に、法令に基づかない(c)の手続については、厳格な見直しを行い、永年勤続表彰の表彰状を除き押印を不要とすることを求めています。¹⁴

¹² 参考資料5別紙2：法令等により書面・押印・対面を求めている会計手続、人事手続等についての一覧表

¹³ 参考資料5別紙1：法令等に基づく会計手続、人事手続等の内部手続における書面・押印・対面の見直し方針

¹⁴ 参考資料5：会計手続、人事手続等の各府省等の内部手続における書面・押印・対面の見直し（令和2年11月16日）

＜図3：内部手続の押印原則見直し検討スキームの図解＞



(1) 内部手続における押印見直しの基準

法令等に基づく各省庁に共通する押印を要する内部手続については、制度官庁との間で個々の手続について押印の必要性を確認した結果、次のとおり見直すことを決定しました。制度官庁が押印を見直すこととした手続（既に押印が不要とされている手続を含む。）について、各省庁において内部規程において押印を求めているものがあれば、原則として令和2年中に内部規程を改正するよう求めるとともに、押印を行わないことを徹底するよう依頼しました。なお、共通する内部手続の見直しの考え方は、各省庁における独自の内部手続の押印見直しに当たっての基準ともしています。

行政機関内部の手続は、安定的・継続的な関係が認められる者同士で行われるものが多く（例：職員から各部局の庶務担当を経て大臣官房の人事担当課に提出される人事関係手続、各部局の庶務担当から大臣官房の会計担当課に提出される会計手続）、一般に国民や事業者等から提出される申請等と比べて厳格な本人確認の必要性は高くないと考えられます。ただし、会計手続の中には、契約など行政内部にとどまらず国民・企業との間で行われる手続等もあることから、引き続き押印の必要性が認められるものもあります。

①人事手続

初版発出時点で16手続については取扱を精査中ですが、残りのすべての手続については押印を廃止することとしました（令和2年11月16日時点）。取扱を精査中の手続は、「参考資料5別紙2：法令等により書面・押印・対面を求めている会計手続、人事手続等についての一覧表」をご確認ください。

押印を存続させる手続とその理由については、確定後、本マニュアルを更新して紹介いたします。

②会計手続

「契約書」、「小切手」、「印鑑照合を行う必要のある手続・書面」のみ押印を存続することとしました。それぞれの手続において押印を存続させる理由は次のとおりです。

(i) 契約書

国の収入及び支出に直結する契約は、行政手続の中でも慎重を期す必要性が高く、さらに、契約の法的安定性を図る必要があるため。

※前提として、契約書は電子署名を用いたオンライン対応が可能

(ii) 小切手

支払人である日本銀行等において、正当な権限を持つ者からの請求であることを確認する（印鑑照合）ため。

(iii) 印鑑照合を行う必要のある手続・書面

国庫金等を管理する日本銀行等において、正当な権限を持つ者からの請求であることを確認する（印鑑照合）ため。

(2) 内部手続における押印見直しの結果

①見直し件数

令和2年4月1日時点で、法令等に基づく共通の内部手続であって押印を求めるものは307手続ありましたが、このうち248手続（80.8%）が、押印廃止の決定、押印を廃止する予定又は廃止する方向で検討することとなりました（令和2年11月16日時点）。押印を存続する43手続は、いずれも会計手続となっております。法令等に基づく独自の内部手続や法令等に基づかない独自の内部手続も押印見直しが行われています。

なお、各省庁では、原則として令和2年中に押印を規定している内部規程を改正することとしています。

＜参考：法令等に基づくの内部手続の見直し状況（令和2年11月16日時点）＞¹⁵

(手続数)

押印の根拠	全数	廃止済・廃止予定 廃止の方向で検討	押印を存続	取扱精査中 <small>(すべて人事手続)</small>
人事・会計手続	307	248	43	16

②押印が存続する内部手続

存続する43手続の一例は次のとおりです。¹⁶

契約書

小切手

支払指図書

国庫金振替書

国庫金送金請求書

国庫金振込請求書

外国送金請求書

取引関係通知書

小切手振出済通知書

(3) 内部手続のオンライン化に伴う共通課題の整理¹⁷

内部手続の押印見直しにおいては、代替手段としてオンラインにより手続を行うことが想定されています。具体的には、IDパスワードなどの認証を経て利用される情報システムを活用してオンラインで手続することにより、押印による本人確認を不要とすることが可能な場合が多いと考えられますが、システム導入には経費や期間、セキュリティ等の課題に対応する必要があります。

このため、各省庁の共通課題に対して、行革事務局と内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室が共同で、次のとおり考え方を整理して示しています。

①手法選択の優先順位

各省庁が、手続のオンライン化を検討する場合には、(i)既存の情報システムの利用、(ii)電子メールの利用、(iii)新規の情報システムの導入・利用、の順で手法を

¹⁵ 参考資料5：会計手続、人事手続等の各府省等の内部手続における書面・押印・対面の見直し（令和2年11月16日）

¹⁶ 参考資料5別紙2：法令等により書面・押印・対面を求めている会計手続、人事手続等についての一覧表

¹⁷ 参考資料5別紙3：会計手続、人事手続等の各府省の内部手続の書面・押印・対面の見直しに伴う各府省共通課題への考え方

選択することとしています。

また、やむを得ず新規の情報システムの導入・利用を選択する場合についても、クラウド技術を活用した簡易な web サイトの形式の電子申請システム等、比較的短期間・低予算での導入・利用が可能な情報システムの導入を検討することとしています。

②電子メールを利用する場合の考え方

各省庁が、内部手続において電子メールを利用する場合の考え方について、次のとおり整理しています。

(i) 各省庁とその職員との間の手続

各省庁のセキュリティポリシーに則って行われる政府機関内部のイントラネットにおける電子メールを利用する。

(ii) 各省庁と事業者等との間の手続

契約書等、印鑑照合を行う必要のある書面の作成を除き、従前からの継続的なやり取り又は事後のやり取りにより本人確認が補完されると考えられることから、電子メールを利用する。

※(i)、(ii)いずれの場合についても、行政文書を電子メールにより電子的に交付する場合には、当該行政文書に、責任者・担当者の氏名、文書番号等を記載することを通じ、真正性を確保する。