

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）

（開催要領）

- 1 日時 令和6年4月9日（火）15:38～16:07
- 2 場所 永田町合同庁舎1階 第1共用会議室（オンライン会議）
- 3 出席

<WG委員>

座長	中川 雅之	日本大学経済学部教授
座長代理	落合 孝文	渥美坂井法律事務所・外国法共同事業 プロトタイプ 政策研究所所長・シニアパートナー弁護士
委員	安念 潤司	中央大学大学院法務研究科教授
委員	堀 天子	森・濱田松本法律事務所 パートナー弁護士

<関係省庁>

田中 聖也	総務省自治行政局行政課 課長
松田 健司	総務省自治行政局行政課 理事官

<自治体等>

堤谷 聡嗣	茨城県総務部総務課 課長
介川 裕	茨城県総務部総務課 課長補佐
長島 ゆみ子	茨城県政策企画部計画推進課 課長
村上 孝博	茨城県政策企画部計画推進課 課長補佐

<事務局>

河村 直樹	内閣府地方創生推進事務局 次長
安楽岡 武	内閣府地方創生推進事務局 審議官
正田 聡	内閣府地方創生推進事務局 参事官
坂本 弘毅	内閣府地方創生推進事務局 参事官
菅原 晋也	内閣府地方創生推進事務局 参事官

（議事次第）

- 1 開会
 - 2 議事 条例公布時の長の署名における電子署名による方法の追加
 - 3 閉会
-

○正田参事官 それでは、関係者の方々がそろいましたので、早速、国家戦略特区ワーキンググループヒアリングを開始いたします。

本日の議題は「条例公布時の長の署名における電子署名による方法の追加」ということで、茨城県、総務省にオンラインで御出席いただいております。

本日の資料は、茨城県、総務省から御提出いただいております公開予定です。本日の議事についても公開予定です。

進め方でございますけれども、まず、茨城県から5分程度、総務省から5分程度でそれぞれ御説明をいただき、その後、委員の皆様方によります質疑・意見交換に移りたいと思います。

それでは、中川座長に議事進行をお願いいたします。

○中川座長 それでは「条例公布時の長の署名における電子署名による方法の追加」に関する国家戦略特区ワーキンググループヒアリングを始めたいと思います。

関係者の皆様、本日はお忙しい中御参加いただきましてありがとうございます。

それでは、早速、茨城県から御説明をお願いいたします。

○茨城県 当県の提案について御説明させていただきます。

資料の2ページ目、当県の提案は災害時でも条例公布を可能とするための条例公布時の長の署名における電子署名による公布の追加でございます。中段の課題に記載してありますとおり、地方自治法上、条例公布時の長の署名が自署に限られておりまして、電子署名が認められていないということから電子的に処理が完結できない状況でございます。そのため、災害発生時などにおきまして、登庁が困難な場合に条例の公布が不可能になることも想定されるわけでございますが、条例が県民の権利義務に係るようなものである場合には、その適用ができず、県民生活に深刻な影響を及ぼす可能性がございます。

特に本県の場合、原子力発電施設から県庁までの距離が約20キロメートルということで、全国で2番目に近い立地となっております。事故が発生した場合の影響が甚大なることが想定されますことから、災害時におきましても遅滞なく条例を公布できますよう、デジタル化が必要であると考えております。

このように、県におきましては電子署名の必要性が高いと考えているところでございますが、自署を否定するということではございませんで、自署とするか、あるいは電子署名とするかを各自治体が選択できる制度の実現を望むというものでございます。

続きまして、3ページ、本件に先立ちまして、昨年12月1日に本県の大井川知事が鈴木淳司総務大臣を訪問いたしまして、条例公布時の電子署名を可能とするための法改正を要望させていただきました。その際、大臣からはしっかりと検討するという御発言をいただいたところでございます。

続きまして、4ページ、本件提案に対しまして、総務省からは電子署名とタイムスタンプはそれぞれ証明する事項が異なることなどを踏まえ、条例の署名に代わって用いる場合の技術的な問題についての懸念が示されてございます。

総務省の御指摘のとおり、電子署名は電子文書の本人性と非改ざん性を証明する問題で一方、タイムスタンプは付与された時点で確かにその文書がその内容で存在していたことを証明するものでございます。電子署名に係る電子証明書の有効期限は、その危殆化リスクから5年までとされていることなどの課題があることは承知しておるところでございますが、本県といたしましては、電子署名とタイムスタンプを組み合わせた長期署名を行い、タイムスタンプの有効期限を更新することによって、電子署名で長期にわたる有効性を確保することが可能であると考えております。

本県では、令和4年度デジタル庁から許可などの書面について電子メール等による通知が可能との回答を受けまして、電子署名とタイムスタンプの技術を活用した電子公印を導入いたしまして、昨年度から法令に基づく処分通知等のデジタル化を開始しているところでございます。

説明は以上になります。どうぞよろしくお願いいたします。

○中川座長 ありがとうございます。

引き続きまして、総務省から御説明をお願いいたします。

○田中課長 お世話になります。総務省の行政課長の田中でございます。本日はどうぞよろしくお願いいたします。

総務省からの資料に沿いまして御説明を申し上げます。茨城県から御要望いただいている点でございまして、大変興味深い提案だと受け止めております。条例への署名について自署ではなく電子的な署名により代替可能とするという御趣旨だと受け止めております。

まず、現行制度をおさらいしておきます。真ん中のところを御覧いただきますと、地方自治法の規定がございまして、条例の公布については署名を求めているということでございますが、この点につきましては、国の法律と同様に、議会の議決を経た条例の原議に普通地方公共団体の長が自署するということだと解しております。

法律と同様にということでございますので、法律に関する説明を上の方に挙げておりますが、法律の公布につきまして、これは参議院のホームページから持ってきているものでございますが、法律の公布の際には公布文がありまして、御名御璽、年月日、内閣総理大臣の副署が記されました公布書がありまして、その後、法律番号、法律の本文、最後に主任の国务大臣の署名と内閣総理大臣の連署を付すという形式で行われておりまして、これが自署によって行われているということでございます。

このように、法規につきましては署名が求められているわけでございますが、この意味をどう考えるかということを整理することが出発点だろうと考えてございます。

その上で、一番下にございますように、茨城県のほうから整理していただきましたように、電子署名とタイムスタンプでできることとしましては、電子署名は有効期間が最大5年間と認識してございますが、電子署名であれば、本人の意思で電子署名が付与されたことが証明できる、検証することもできるということでございます。

また、非改ざん性、署名データが改変されていないということも証明できるということ

でございますが、5年経過した後、ここはタイムスタンプであれば10年まで、あるいは10年を更新していくことができるということでございます。タイムスタンプである時刻に電子データが存在していたこととか、あるいはそれ以降改変されていない非改ざん性の証明はできます。これを10年で更新できるというわけでございますので、これを更新していけば、条例は廃止するまで効力があるわけでございますので、10年ずつ更新していけば条例の公布後についても改ざんされていないことは証明できるようには思いますが、本人が署名したことが検証できなくなるということについてどう考えるかという点はあろうかと思っています。

いずれにしても、出発点としまして、本人が署名していないことが検証できなくてもいいと考えるかどうかということにつきましては、結局、煎じ詰めると、条例の公布の際の署名の意義についてどう考えるかということになってこようかと思っています。この点については法律も同じでございますので、まず、法規における署名の意義を整理した上で、電子的な方法により代替できるかどうかを検討する必要があると思います。この点につきまして、デジタル庁とかデジタル行財政改革会議事務局の参画を得ながら、憲法や行政法の専門家の方々にヒアリングさせていただいた上で検討してまいりたいと考えてございます。

以上です。

○中川座長　ありがとうございました。

それでは、委員の皆様から御質問・御意見をお伺いできればと思います。いかがでしょうか。

それでは、堀委員、お願いします。

○堀委員　御説明ありがとうございます。

私の理解のためと言いますか、まずもってということで恐縮なのですが、地方自治法の16条4項を見ますと、署名も含め、条例の公布に必要な事項は条例でこれを定めなければならないとなっていますので、条例のほうで地方公共団体の長の署名は電子証明も可とすると定めていただければ対応可能なのではないかと読めるのです。そうではなく、今回の規制改革が必要だという御提案になっているのはなぜなのかということについて、御説明いただいてもよろしいでしょうか。茨城県のほうに御質問です。

○茨城県　お答えいたします。我々もそのあたりは当然考えておったのですが、いわゆる法律の解説などを見ても、署名というのは長が条例の原本に自署することという説明になっていたものですから、この解釈をどうするかということで、解決できるのであれば、それでもよろしいかと思っています。今のところ、我々としては署名イコール自署という捉え方だと考えております。

○堀委員　総務省はどのような御見解になっているのでしょうか。16条4項は原本の自署を求めているのか、署名の方法も含めて自治体が条例で決めれば電子署名も可という解釈になるのか、そこはいかがでしょうか。

○田中課長 地方自治法の「署名」という言葉につきましては、憲法の法律及び政令には全ての主任の国務大臣が署名するという、この署名と同じ言葉で使われてございます。法律・政令の署名につきましては、自署で行われていると認識してございます。この地方自治法の規定は昭和25年の改正で設けられたものでございますが、当時の資料を確認しますと、国の法律と同様に原議に自署することであると、説明がされてございまして、私どもとしましては、これは自署であると解しております。

○堀委員 そうすると、地方自治法の法律の署名は自署だと書いてしまっているのが条例レベルでは何ともならない。茨城県としてはこの規制改革を求める、こういうことなのですね。前提となってしまって恐縮です。そうであるならば、自治体ごとに方法を区々とするというのは、全体の話ではないかとも思われる反面、何が署名に代わるデジタルな方法として許容できるのかというのは、ある意味で特区の中で、どのような方向だったら可能かどうかということを御議論いただくというような形になるのでしょうか。総務省としては、その話し合いについては前向きに御検討いただけるということによろしいでしょうか。

○田中課長 おっしゃるとおりでございます。特に御異論ございません。もし、デジタル化をするのであれば、法律改正が必要であるという事項であろうかと思います。

○中川座長 堀委員、よろしいでしょうか。

○堀委員 手続はそうなのですが、前向きに話し合いを進めていただけるということによろしかったですか。それともすごくハードルが高いので、提案をいただいたのだけれども難しいか、所感を聞きたかったものです。

○田中課長 所感というか、我々はニュートラルでございまして、これが前向きか後ろ向きかというよりは、署名というのは何のためにするのかということの整理をした上でないと、電子署名とタイムスタンプの組み合わせという方法でできるかどうかということについては、結論が得られないのではないかと考えております。

○堀委員 一旦、座長にお返しします。

○中川座長 多分、少なくとも門前払いと言いますか、お話にならないという話ではなくて、担当部署としてはニュートラルだとはおっしゃいましたけれども、茨城県の提案について否定すべき非合理性とか、そういうものがあるわけではないので、そもそもの意味にさかのぼって検討することにはなるけれども、御検討はしていただけるということによろしいのですよね。

○田中課長 座長のおっしゃるとおりで結構でございます。

○中川座長 分かりました。

落合委員、お願いします。

○落合座長代理 今までの議論で大分出ているところもありますが、ここで言われている署名について改めて振り返ってみると、何でこういうことになっているのかよく分からないということは、書面押印の電子化のときによく出てきた点でもあって、これ自体何で必要なのかを確認するところから整理が始まるかなと思っています。その観点で、総務省の

ほうで、ここでの署名というのは何を担保しようとしたものだと思われていますでしょうか。

○田中課長 様々な文献を見てみますと、一般的に言われている署名の意義についてはいくつかあるのですが、一つは原本を確定するという意味があるということ、それから、法律における署名については執行責任を明示するという意義があると書かれている文献が見られます。こういうことも含めて、どういう意義があるのかにつきましては憲法とか行政法の先生方によく御意見を伺ってみたいと思っております。

○落合座長代理 分かりました。

そうすると、原本の点と執行責任を明示するという事で、おっしゃっていただいた面があったとは思いますが、この原本性の確認というのは、いわゆる押印のときに行っていたのと同じような話に基本的になっているのではないのでしょうか。それが私文書の場合ですと、民事訴訟における推定効も働くので、原本として法的安定性も担保できる可能性が高いと思われていた部分もあったと思います。

ただ、実際には9割方の文書は、そちらの推定効が働くような担保措置が取られていませんでした。要するに印鑑証明書と照合できるような実印でないと必ずしも、民事訴訟法上の効果が得られるようなものではなかったもので、そこにある押印には何か意味があったのだろうか問題になりました。意味があるような気がして押していたのですが、実務的には所期していたものは、本当に問題になったときには担保できないものだったということがかなり明らかになったことがあったと思っています。

署名に関しても原本確認という意味で言いますと、署名が誰の署名であるか特定できるような形で管理をしているのかとセットでないと、一般的に言うと、必ずしも意味がないと言いますか、署名したものをそのまましまっておいて、ほかのものと対照していない、もしくはそれを筆跡鑑定できるような形でなければ、実際に原本性は確定できていないのではないかという気もするのですけれども、このあたりについてはどう思われますか。

○田中課長 署名の意義については、原本の確定、執行責任の明示、いくつか考えられますけれども、原本の確定ということにつきましては、実際に検証できるかどうかということについては、法律も条例もそうですけれども、どういう管理がされているかということについて、現時点、ここでお答えできるものはございません。それは何らかの形で検証ができるという前提で自署という仕組みになっているのだらうと思います。そのように考えております。

○落合座長代理 ありがとうございます。

一般論としてはそうお答えせざるを得ないであろうと思いますし、押印のときもそういうことになっていたとは思いますが、大半の場合、実際には廃止しても問題なかったと思います。執行責任の点については、署名というか、文章に書き記すことによって効果が生じているのか、それとも顕名で、誰の名前でこれを命令している、こういう行為をしているというのを表示したことで、その責任が生じているのかどうかを分析されているのかと

いう問題もあるかと思いますが、この点はいかがでしょうか。特定の機関の名前を明示していることによって執行責任を明示している、という側面もあるかと思いますが、いかがでしょうか。

○田中課長 原本の確定よりも執行責任のほうで、落合委員がおっしゃるように、何を意味しているかということについては、もう少し詰めて考える必要があると思っております。おっしゃるように、どこの機関が責任を負っているのかということだけなのか、あるいは誰が責任を負っているのかということなのか、執行責任を明示することの意味について、まだ私どものほうもそこは整理ができていないところでございます。とりわけここは有識者、憲法とか行政法の先生方に伺っておきたい点でございます。

○落合座長代理 分かりました。基本的には氏名を表示するだとか、誰がどの行為をしたというのが分かることは必要かと思えます。そのときに行行為者とのひも付けみたいなものも確保しておくことは必要であろうという、法令に準じると言いますか、準じるという言い方が正しいのかどうかはありますが、その効力を持つような行為ではあります。その点は理解できる部分もありつつ、おそらく今までの署名の場合よりも電子的に一定の対応がされている電子署名であれば、その部分はむしろ後からの検証に耐え得るような形で設計できるのではないかと思いますので、そこは合理的な整理をしていけば、そのようにできるのではないかと思います。いかがでしょうか。

○田中課長 これからよく伺ってみたいと思いますが、落合委員が今おっしゃった点については、例えば電子署名が有効である期間については、私もそうなのではないだろうかと感じております。ただ、電子署名の効力が切れた後について、果たしてそうなのかということについては、もう少し丁寧に考えていく必要があるかと思っています。

○落合座長代理 分かりました。

あと、処分通知のデジタル化であったり、官報についてもデジタル化をするというようなことをやられていたりしまして、官報などもそういう意味では非常に重要な効果を持つようなものでもあると思えますし、そういった横で色々整理されているものとバランスを見て整理していただくことも必要ではないかと思えます。その際、多分何を本当に担保する必要があるのかというのと、ほかの場合にどういう形で整理がされているのかを見ながら進めていただくのが必要ではないかというのが1点です。

もう1点、実際に使われるときに極めて硬直的なシステムだけを認めるような形になりますと、何か運用でものすごく大変になってしまうということがあって、最終的に認められたのだけれども、なかなか使いにくいということも起こりやすいということがどうしてもデジタルの場合で出てくるところがあります。今申し上げた2点について、是非今後、御検討いただけないかと思いますが、いかがでしょうか。

○田中課長 全く異論はありません。その上で、処分通知と官報のデジタル化の話を例で挙げていただきまして、処分通知と条例とか法律の署名が違うところというのは何かと言いますと、処分通知の場合には、処分の相手方が電子的な手段で処分を受けることについ

て受け入れているということなのだろうと思います。法律や条例というのは、あらゆる人に対して効力がありますので、電子的な手段で処分を受けることを受け入れない人に対しても効力を有するという点が違う点でありまして、そこは考える必要があろうかと思います。

それから、官報につきましても、私どもは官報がデジタル化できたのだからという気持ちももちろんあります。官報のデジタル化の際にも、非改ざん性が保証できるということでタイムスタンプを繰り返すという方法が採られたと理解しています。本人性の証明ということについて、どこまでその並びで考えられるかという点、そこは並びではない部分あるのかなと思っていて、もちろん参考にさせていただきますが、それ以外の論点もこの点についてはあるかなと考えております。

○落合座長代理　ありがとうございます。

今おっしゃっていただいたように、分解して見ていくということは非常に大事だと思いますし、全ての文章が完全に同一の性質では必ずしもないところがございます。おっしゃっていただいたように、官報のほうでできているところは、その要素を保てばよいというところについては、なるべく同じような形にさせていただくということが合理的な場合もあるでしょう。

また、本人性の点については、むしろ電子署名と本人性というところで、それこそ法務省も入っていただいて議論した電子署名法2条、3条などの点の議論において、かなり議論されていたところかなとも思います。その際、必要になり得るところが、従来行っていたことよりもデジタル化したことによって著しく重い要件が課されるようになってしまうと意味がありません。これを5年か10年ぐらいずっと繰り返してやっているところだとは思いますが、そこは毎回議論があるたびに念頭に置かないといけない点かなとは思っていますが、そこを考慮して議論していただければと思っております。

私のほうからは以上です。

○中川座長　ありがとうございます。

ほかの委員はいかがでしょう。

それでは、活発な議論をいただきましてありがとうございます。

私は茨城県の御提案を聞いていて、茨城県の御提案自体、合理的なもので必要なものでもあるかと思っております。

総務省におかれましては、条例ですので非常に重要なものですので、そもそもどういったことによって制度が成り立っているのかというところから解きほぐしていく必要があるということで、さかのぼった真剣な議論をしていただこうとしている、それ自体は非常にありがたいことだとは思っております。

ただ、茨城県の御提案、私は非常に必要なことだと思っておりますので、そういったものにつきましてスピード感を持って真剣な議論をしていただければと思っております。堀委員、落合委員との議論にもありましたけれども、例えば総務省田中行政課長のほうで本

人性の証明が持続するのかということについて、やや懸念があるというお話がありましたけれどもそれは署名というような今の原本の管理状態とか、そういった実態も見て、電子的なものとはどう違うのかということについて、実態も踏まえた御検討をいただくことがおそらく必要なかなと思っています。いずれにしても、この点につきましてはスピード感を持って真剣に議論していただくことを期待したいと思います。

そのほか、発言を求める方はいらっしゃいますでしょうか。

いらっしゃいませんでしたら、これをもちまして「条例公布時の長の署名における電子署名による方法の追加」に関します国家戦略特区ワーキンググループを終了したいと思います。どうもありがとうございます。