

eIDAS規則

— EUにおける新署名認証基盤法制 —

法科大学院教授 米丸 恒治

第1章 eIDAS規則と本稿の課題

第1節 わが国の電子署名法の現状とeIDAS規則

日本において電子署名法（「電子署名および認証業務に関する法律」平成12年法律第12号）が制定されたのが、平成12年5月末のことであり、以来同法は、三度の部分的な改正は経たものの、ほとんど制定時のまま現在に至っている。もっとも、認証業務に関しては、いわゆる公的個人認証法（「電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律」平成14年法律第153号。現在は、平成25年の法改正により「電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律」となっている。）が制定され、地方公共団体の提供する認証業務に関する法整備がなされ、また、法人等については、商業登記に基づく認証業務も提供されるようになっていく（商業登記法12条の2）。また平成12年の公証人法の改正により、公証人の行う業務の中にも電磁的記録に対する電子公証の業務が含まれるようになった（公証人法7条の2、62条の6等）。

一方、欧州連合においては、域内市場を統一して電子商取引を促進するために、いわゆる電子署名指令（以下本稿では、「旧指令」という。）¹を定めて、主に適格電子署名²を中心に域内全域に広めるために、各国が国内措置をとってきていた。し

1 DIRECTIVE 1999/93/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures (OJ L 013, 19.1.2000, p.12). 電子署名指令については、拙訳「EU電子署名指令」立命268号（2000年）276頁以下参照。また、電子署名指令に合わせて改正されたドイツの当時の新電子署名法については、拙訳「ドイツ新電子署名法」立命279号（2002年）163頁以下参照。

2 適格電子署名（qualified electronic signature; qualifizierter elektronische Signatur）とは、適格証明書に基づいて、安全署名作成装置において生成された署名のことをいう。

かしながら、実際には、適格電子署名は法令上義務づけられた場面にしか広がりを見せず、その普及が課題となってきた。こうした状況を改善するために、EUでは、いわゆるeIDAS規則（「域内市場における電子取引のための電子識別および信頼役務に関する規則ならびに指令1999/93/ECの廃止に関する規則2014年7月23日欧州議会および理事会規則第910/2014号（2014年8月28日EU官報L257/73頁）」）。以下、本稿では「規則」という。）³を制定して、電子署名指令1999/93/ECを廃止し（以下本稿では、旧指令という。）、直接的に加盟国内で施行する立法形式に変更したものである。⁴同規則は、2016年7月1日から施行されている。

重要なのは、同規則の内容であるが、同規則は、電子署名のみの法的枠組みを変更し、新たな法制度として、eID⁵、電子印、電子タイムスタンプ、電子書留の配信および保存役務ならびにウェブサイト認証について新たな規定をおき、これらのセキュリティ手段を提供する信頼役務（trusted services; Vertrauensdienste）と呼ぶ概念を導入したのである。

本講の課題は、同規則で定められた内容を概説的に検討し、わが国での今後の法制的改善を考えるに際しての参考材料を得ようとするものである。

3 REGULATION (EU) No 910/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC, OJ L 257/73. eIDAS規則については、拙訳「指令1999/93/ECの廃止ならびに域内市場における電子取引のための電子識別および信頼役務に関する2014年7月23日欧州議会および理事会規則第910/2014号（2014年8月28日EU官報L257/73頁）」（松本恒雄・多賀谷一照編集代表『情報ネットワークの法律実務』加除式（2015年）7359頁以下を参照。

4 同規則についての参考文献として、Hans Graux, Moving towards a Comprehensive Legal Framework for Electronic Identification as a Trust Service in the European Union, 8 J. Int'l Com. L. & Tech. 110; Alexander Roßnagel, Neue Regeln für sichere elektronische Transaktionen – Die EU-Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste-, NJW 2014, S. 3686 ff.; Alexander Roßnagel, Das Recht der Vertrauensdienste, 2016; Sabine Sosna, EU-weite elektronische Identifizierung und Nutzung von Vertrauensdiensten – eIDAS-Verordnung, CR 2014, S. 825 ff.; Alexander Roßnagel, Beweiswirkungen elektronischer Vertrauensdienste, MMR 2016, S. 647 ff.; Maximilian Dorndorf/Peter Schneiderei, E-Signing von Verträgen mittels qualifiziertelektronic Signatures and Identities, MMR 2018, S. 21 ff; Lorna Brezell, Electronic Signatures and Identities, 1918, pp. 140-162がある。

5 本講で省略するeID（電子本人識別符号）については、さしあたり、拙稿「ドイツにおけるeIDカード（電子身分証）の概要と特徴 – eIDの官民共用と個人情報保護のしくみ –」行政&情報システム46巻1号（2010年）32頁以下、同「電子認証（eID）の導入動向 – 欧州とドイツ（多賀谷一照・松本恒雄編『情報ネットワークの法律実務』第一法規、加除式（2013年）2771頁以下）参照。

第2節 eIDAS規則の特徴

eIDAS規則は、域内市場における電子的な取引に関する電子的な本人識別（identification）と信頼役務についての法的枠組みを整備し、旧指令の適用範囲を広げて、その実効性を強化したものである。⁶

なお、eIDAS規則の内容は、概略上記のようなものであり、前述したように、加盟国には直接適用されることになった。しかしながら、加盟国の関連法制が全く無意味になり、あるいは、廃止されるに至っているわけではないことも注意すべきである。

たとえば、ドイツでは、従来から存在していた署名法および署名令について廃止はするが、信頼役務法（Vertrauensdienstegesetz）⁷と名称を変えて実質的な規制内容は存続させる方針をとっている⁸。もちろん、ドイツ法とeIDAS規則の間で矛盾が生じた場合は、eIDAS規則の規定が優越することとなり、それ以外の、eIDAS規則が規定していない部分については、ドイツの信頼役務法が適用されることとなるのである。そのために、いわゆるeIDAS規則施行法⁹を定めて、信頼役務に必要とされる特則や細目についての規定を存続させる方針をとったのである。施行法は、その第1条で信頼役務法を新たに定めると同時に、第2条以下で、関連個別法の改正を行っている。

第3節 eIDAS規則の立法過程

eIDAS規則は、電子取引の世界を一般的に安全にし、従来の旧指令が持っていた機能を強化し、来たるべき統一電子市場に備えるという目的から立法された基本法令である。民々間の取引から官民間の行政手続まで一般的にカバーしており、電子文書の真正性、完全性、証拠性（正確には証拠能力）をも一般的に規律する点で、

6 規則提案理由第3。

7 注9で述べるeIDAS規則施行法の第一条として信頼役務法（Vertrauensdienstegesetz）が制定され、現在施行されている。同法については、Alexander Roßnagel, Das Vertrauensdienstegesetz, MMR 2018, S. 31 ff.参照。

8 各国の法制の概要については、Brezell, op. cit. 4, p. 163-212.

9 同施行法は、Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (eIDAS-Durchführungsgesetz) v. 18. 7. 2017, BGBl. I S. 2745, 政府の提案理由としては、BT-Drucks. 18/12494, v. 24.5. 2017参照。なお、信頼役務法については別稿を予定している。

サイバースペースにおける基本法のひとつとってよいであろう。

ここで、eIDAS規則の立法過程を簡単に見ておこう。

立法にあたっては、すでに2008年に、欧州委員会は、「域内市場における国境を越える公共役務の推進のための電子識別および電子署名のためのアクションプラン」¹⁰を定め、立法案の準備を進めた。2010年に出された「欧州のためのデジタルアジェンダ」¹¹は、欧州のデジタルな展開の障害を特定し電子署名立法の提案を行っていた（キーアクション3）、またeID（電子識別符号）についても、それらがバラバラで相互運用性を欠く欠点を改め、デジタルな市民像を促進すると同時にサイバー犯罪を防止するために、明確な法的枠組みを樹立する電子識別と本人認証の相互承認を求めている（キーアクション16）。またその後も、デジタル統一市場の実現のためにもキーアクションとして、電子識別および電子本人確認を汎EUで確保するための立法をし、そして電子署名指令を見直すことをデジタル統一市場のキーアクションとしてかかげた。¹²その後続いた「安定と成長のためのロードマップ」¹³も、電子識別および本人認証の相互の承認と受容にとって、将来的な共通の法的制度枠組みがデジタル経済の展開にとって重要な役割を果たす不可欠なものであることを強調している。

このような経緯を経て、欧州委員会は、2012年6月7日にeIDAS規則案^{14,15}を公表

10 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - Action Plan on e-signatures and e-identification to facilitate the provision of cross-border public services in the Single Market, COM/2008/798 final.

11 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - A Digital Agenda for Europe, COM/2010/245 final.

12 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - Single Market Act, COM/2011/ 206 final, p.12.

13 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION - A roadmap to stability and growth, COM/2011/669 final, p. 6.

14 Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market, COM/2012/0238 final.規則案段階では42条であった条文が、議会の立法手続を経て52条に増加している。なお、規則のインパクトアセスメントを行った概要として、関連文書SWD (2012) 136finalがある。

15 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT

し、欧州議会の立法手続にかけた。

規則は、旧指令が電子署名のみを扱っていたのに対し、EU全域をまたぐ部門間のビジネス、市民および行政機関間の安全でシームレスな電子的やりとりを可能とすることを目指して、EU全体で、包括的な、安全で信頼性あり、かつ電子商取引にとって使いやすい電子的やりとりを可能とする、域内の国境を越え部門をまたぐ法的制度枠組みを樹立するものである。その目的は、EUレベルの通知された電子識別および本人確認の枠組みの相互承認および受容をカバーするものであり、その他の不可欠な関連する電子信頼役務をも含んで、旧指令を拡張するものである。

第2章 規則の概要

規則は、全6章52条と四つの付属書から成り立っている。その章立ては、第1章総則から始まり、第2章電子識別、第3章信頼役務（第1節総則、第2節監督、第3節適格信頼役務、第4節電子署名、第5節電子印、第6節電子タイムスタンプ、第7節電子書留配信役務、第8節ウェブサイト認証）、第4章電子文書、第5章権限委任および施行規則、第6章補則から成り立っている。付属書は、付属書Ⅰ 電子署名用適格証明書の要求事項、付属書Ⅱ 適格電子署名生成装置の要求事項、付属書Ⅲ 電子印用適格証明書の要求事項、付属書Ⅳ ウェブサイト認証用適格証明書の要求事項とから成っている。

EUにおいては、eIDの国際承認に関わる第2章が極めて重要な役割を果たすものとして位置づけられているが、電子署名をはじめとする信頼役務について関心を有する本稿の見地からは、第2章を割愛し、信頼役務に限定してその内容を見ることにする。

(1) 第1章

まず第1章を見てみよう。

総則を定める第1章は、第1条の目的から始まる。本規則の目的は、「域内市場の適切な機能の確保を目指し、電子識別手段と信頼役務の適切なレベルの安全性を目標として」3つの目的を定める。(a) 加盟国が他の加盟国により通知された電子識別システムに服する自然人または法人の電子識別手段を承認する条件を定めること、

ASSESSMENT - Accompanying the document Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market, SWD/2012/0136 final.

(b) 信頼役務，特に電子取引に対するそれについての規則を定めること，(c) 電子署名，電子印，電子タイムスタンプ，電子文書，電子書留配信役務およびウェブサイト認証のための証明書発行役務の法的枠組みを確立すること，の3点である。

第2条は，規則の適用範囲を定め，1項で，「加盟国により通知された電子識別システムと，連合内において設立された信頼役務事業者に適用される」ほか，2項で，国内法で閉鎖されたシステムや，関係者間の閉鎖的なシステムには適用されないと定めた。

また，契約の締結および効力，ならびに形式に関するその他の法的または手続的義務に関連する国内法またはEU法には影響しない（同3項）。

第3条は，定義規定であるが，本規則では，信頼役務など新たな概念を作り出しているため全部で41の定義規定をおいている。当然のことながら，旧指令が電子署名に限定して，13の定義規定しか置いていなかったことと比べるとかなりの増加である。4条では，域内市場原理を定める。5条には，データ保護原則と，仮名の利用を禁止してはならない旨の個人情報保護の観点からの規定が，審議過程でおかれることになった。

(2) 第3章 信頼役務

第13条では，賠償責任と立証責任の規定がおかれている。注目されるのは，非適格信頼役務事業者の故意または過失による損害については，被害者側が故意または過失を立証する責任を負う（1項）のに対し，適格信頼役務事業者については，その適格信頼役務事業者がその故意または過失なくして第1項の損害が生じたことを証明しない限り，故意または過失はこれを推定する旨規定して，立証責任の転換を行っていることである。

この点は，旧指令中にも同様の規定がおかれていたが，わが国の電子署名法ではおかれていない規定である。eIDAS規則でも，旧指令の責任原則の基本は揺らいでいない。

また，第2項では，信頼役務事業者が責任制限規定においてサービスを提供した場合には，当該責任制限の範囲内でしか責任を負わない場合があることを定めている。

第14条は，第三国で設立された信頼役務事業者が提供する適格信頼役務の承認と受容に関する手続を定める。旧指令中にもその7条に入っていた規定であるが，EUと第三国または国際機関との条約の定めがある場合に実際に問題となる。

第15条は，障害者の役務へのアクセスに関する規定である。

審議過程で、入ったものとして、第16条は、本規則違反に適用される罰則についての規定を定めることを加盟国に授権している。

(3) 第2節 監督

監督機関について定める第17条は、旧指令に準じて監督機関の設置を加盟国に義務づけている。さらに、同条では、信頼役務事業者および適格信頼役務事業者に関連して、以前よりも、その任務を詳細化し拡大している。

第18条は、監督機関の相互支援について定め、国境をまたぐ監督を可能としている。また、共同措置について定め、それに監督機関が関与する権限も定めている。

第19条は、信頼役務事業者に適用される安全性要求事項について定める。すなわち、「適格および非適格信頼役務事業者の双方は、自身が提供する信頼役務の安全性を脅かすリスクを管理する適切な技術的および組織的な措置をとる。これらの措置は、最新の技術的發展を考慮して、安全性レベルがリスクの度合いに対し適正であることを保証するものでなければならない。」(19条1項) また、「適格および非適格信頼役務事業者の双方は、提供する信頼役務やそこで管理されている個人情報に重大な影響を及ぼす安全性違反や完全性の喪失が発生した場合、遅滞なく、それに気付いた時より24時間以内に、監督機関に、また必要に応じて、情報安全性に関する管轄機関および個人情報保護機関等の関連機関に通知する。」(同2項)

(4) 第3節 適格信頼役務

第20条は、適格信頼役務事業者たらんとするときに事業者が服すべき監督機関の基準を定めている。特徴的な点は、適格事業者は、最低24月に一度、独立の登録検査検定機関（適合性評価機関）により検査を受ける義務を課され、その検査結果により、監督機関に、適格事業者が規則に定められた義務に適合していることの安全性の確認をしてもらう仕組みとなっている点である（20条1項）。さらに、監督機関は20条2項の規定により、適格事業者の事業所に立ち入り直接に検査することもできる。監督機関は、安全性監査に際して確認された義務違反を解消するために拘束力のある行政処分を適格事業者に対して出すこともできる。命令に従わない場合には、最悪のときには、適格資格の取消しをもって、実効性が担保されている（同条3項）。

第21条は、審議過程で挿入された条文であるが、適格信頼役務事業者として、信頼役務を提供し始める時の手続について定める。その際、適合性評価機関により

発行された適合性評価報告書とともに監督機関にその旨を通知することが求められている。その通知を受けて監督機関による監査が行われることになる。

第22条は、トラストリスト（英語ではトラステイド・リストとされている。）の作成を定めている。それには、監督されている適格信頼役務事業者とその提供する適格信頼役務がリストアップされることになっている。これらの情報は、自動的な利用を容易にしかつ十分詳細な情報を確保するために統一的な書式に従って公表されなければならない。¹⁶

第23条も新たに挿入された条項であるが、適格信頼役務についてのEU信頼マークについて定めるものである。

第24条は、適格信頼役務事業者が満たさなければならない要求事項を定めている。特に、雇用されている職員の専門知識、利用されているシステムの信頼性、十分な損害賠償の備えおよび役務の終了に関する計画などが定められている。これらの要求事項は、旧指令の付属書2¹⁷の内容に基づいている。

(5) 第4節 電子署名

第25条は、自然人の電子署名の法的効力について定める。これは、手書き署名と同様の法的効力を認める義務を明示的に導入することにより、旧指令の第5条を精確にし、拡大するものである。そしてさらに、加盟国は、適格電子署名が公共役務をもたらす関係において国境を越えてそれを受け入れなければならない、適格署名の利用を妨げうるような付加的な要件を課してはならないとしている。

第26条は、審議過程で挿入された条文で、先進電子署名（advanced electronic signature；Fortgeschrittene elektronische Signatur）¹⁸の要件を定めている。

第27条も、審議過程で挿入された条文である。公共役務における電子署名について定める。特に、同条第3項は、加盟国が、国境を越えた公共役務の提供に際して、適格電子署名よりも高度な安全性を求めてはならないとの一文を入れている。

第28条は、電子署名用適格証明書についての規定である。その具体的な要求事項は、付属書Iにさだめられている。そこでは、旧指令の付属書Iを精確にするとと

16 そのため、XMLファイルでの提供がなされている。

17 拙訳・前掲注1）290頁。

18 先進電子署名は、その名称の語感にかかわらず、適格電子署名より安全性の低い署名である。

特に、安全署名作成装置の不利用、適格電子証明書の不利用の点で安全性が低くなっている。

日本の電子署名法の「電子署名」（署名法2条1項）とほぼ同等の安全性とってよいだろう。

もに、たとえば取引価格の制限のように非実用的な規定を削除している。

第29条は、適格電子署名生成装置の要求事項につき定めている。旧指令の3条5項に定められていた適格電子署名生成装置の要件を精確にし、本規則では、適格電子署名生成装置の要件として適用されることとした。さらに電子署名生成データを含むデバイスよりもより広い概念であることを明確にしている。また生成装置のセキュリティ要件に関する規格を参照するリストを策定することができる権限を委員会に与えている。

30条は、適格電子署名生成装置の認証について定めている。30条は、旧指令の3条4項に基づいて適格電子署名生成装置の認証の概念を導入し、それにより、付属書Ⅱのセキュリティ要件が満たされているかどうかを検証されることができる。この生成装置は、加盟国の一つで、登録認証機関（検査検定機関）により認証手続が実施され、それによって要件適合的なものとして登録された場合には、すべての加盟国により要件適合性が承認されなければならない。そのため委員会は、第31条により、かかる認証済み装置のポジティブリストを作成し公表することができる。また委員会は、30条1項により情報技術的製品のセキュリティ評価に関する規格の参照リストを策定することができる。

第31条は、加盟国から通知された適格電子署名生成装置のリストを公開することに関する規定である。

第32条は、適格電子署名検証（Validation）の要求事項を定める。旧指令付属書Ⅳの推奨事項に基づいて、かかる検証の法的安全性を高めるために、適格電子署名検証の法的に拘束的な要件を定めている。

第33条は、適格検証役務の諸要求事項を定めている。

第34条は、適格電子署名の適格保存役務を定めており、適格電子署名の長期保存に関する諸要求事項を定める。サイバー犯罪などに関して偽造が容易になる恐れがあるときに、技術的妥当性の期間を超えて適格電子署名の検証データの信頼価値を延長することを可能にする技術およびテクノロジーの利用によってこれが可能になる。¹⁹

19 電子署名済み文書の証明力を保つためには、暗号技術の脆弱化、危殆化にそなえて、安全な電子署名またはタイムスタンプを重ね打ちすることが技術的に確立しているが、その点についての詳細は、さしあたり拙稿「e-文書法等と電子文書の長期保存（多賀谷一照・松本恒雄編『情報ネットワークの法律実務』第一法規、加除式（2008年）2711頁以下参照。

(6) 第5節 電子印 (electronic seals)

電子印に関する第5節は、電子印が法人等の電子署名であることから、第4節とパラレルな規定が多い。

第35条は、法人の電子印の法的効力について定める。適格電子印が電子文書の起源および完全性を保証するというを法的に推定させる特別の推定規定をおいている。

第36条は、先進電子印の要求事項についての規定で、審議過程で挿入されたものである。

第37条も審議過程で入った規定であり、公共役務における電子印についての規定である。

第38条は、電子印用適格証明書についての規定である。電子印用適格証明書の諸要求事項を含んでいる。

第39条は、適格電子印生成装置の認証と公表についての諸要件に関わる準用規定である。

第40条は、適格電子印についての検証と保存につき、第32条、第33条および第34条の各条を準用する規定である。

(7) 第6節 電子タイムスタンプ

第41条は、電子タイムスタンプの法的効力についての規定である。適格電子タイムスタンプが、一定の日時の確実性を保証するという特別の法的推定を導入している。

第42条は、適格電子タイムスタンプの要求事項を定めている規定である。

(8) 第7節 電子書留配信役務

第43条は、電子書留配信役務²⁰を手段として送受信されたデータの法的効力に関わる。適格電子配信役務は、送受信されたデータの完全性、データが送受信された日時の正確性について特別の法的推定を受ける。さらに、EU域内での適格電子書留配信役務の相互承認について保証している。

20 電子書留配信役務の例としては、ドイツのde-mail (本人確認付き電子書留配信役務) について、拙稿「ドイツDe-Mailサービス法案の概要 (情報ネットワーク・ローレビュー第10巻 (2011年) 149頁以下, 同「ドイツDe-Mailサービス法-安全で信頼性ある次世代通信基盤法制としての認証付メール私書箱法制」(多賀谷一照・松本恒雄編『情報ネットワークの法律実務』第一法規, 加除式 (2011年)) 2731頁以下参照。

第44条は、適格電子配信役務の要求事項を定めている。

(9) 第8節 ウェブサイト認証

第45条は、ウェブサイトの保有者に関連してウェブサイトの真正性を確保するものである。同条は、ウェブサイトの真正性を保証するために利用されることができ、Webサイト認証に関する適格証明書について要求事項を定める。適格証明書は、ウェブサイト真正確認に関してウェブサイトとその保有者の法人格について一定の信頼性をもった最小限の情報を含んでいるものとされている。ウェブサイト認証用適格証明書の要求事項については、付属書Ⅳが細目を定めている。

(10) 第4章 電子文書

第46条は、電子文書の効果および受入について、電子文書は、それが電子形式であるという理由だけでは、その法的効力および法的手続における証拠としての能力を否定されてはならない、と定める。適格電子署名または適格電子印が付されている電子文書は特別の推定効果が与えられているが、そうでないからといって、効力や証拠としての受容を否定してはならないということを定めている。

(11) 第5章 権限委任および施行規則

第47条は、欧州委員会への権限委任規定である。²¹

(12) 第6章 補則

第49条は、本規則の適用を評価し、2020年7月1日までに欧州議会および理事会に報告を行うことを求めている。

第50条は、電子署名指令1999/93/EC（旧指令）を2016年7月1日に廃止する。

21 2018年8月末現在、施行規則は2つのものが定められている。COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2015/1502 of 8 September 2015 on setting out minimum technical specifications and procedures for assurance levels for electronic identification means pursuant to Article 8(3) of Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market, OJ L 235, 9.9.2015, p. 7-20; Commission Implementing Regulation (EU) 2015/1501 of 8 September 2015 on the interoperability framework pursuant to Article 12(8) of Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market, OJ L 235, 9.9.2015, p. 1-6の2件である。

第51条は経過措置，52条は，施行に関する規定である。

以上が，各条文の概略である。

第3章 概観的考察

次に，上記条文に概観的に考察を加えてみることにしよう。

規則は，第3章で信頼役務の提供について定めている。そこでは，「信頼役務」と「適格信頼役務」が区別されており，規則13条から19条までが一般の信頼役務についての規定，規則20条から24条までが，すべての「適格」信頼役務について，規則25条から45条までが個別の非適格および適格信頼役務についての規定となっている。

第1節 信頼役務

すべての信頼役務に適用される規定は，極めて少ない。特に，規則19条1項が定めている義務，すなわち「適格および非適格信頼役務事業者の双方は，自身が提供する信頼役務の安全性を脅かすリスクを管理する適切な技術的および組織的な措置をとる。これらの措置は，最新の技術的発展を考慮して，安全性レベルがリスクの度合いに対し適正であることを保証するものでなければならない。」などといった義務付けが共通の重要な規定となっている。2項では，「提供する信頼役務やそこで管理されている個人情報に重大な影響を及ぼす安全性違反や完全性の喪失が発生した場合，遅滞なく，それに気付いた時より24時間以内に，監督機関に，必要に応じて，情報安全性に関する管轄機関および個人情報保護機関等の関連機関に通知する。／ 安全性違反や完全性の喪失が，信頼役務が提供された自然人または法人に不利に影響するであろう場合には，信頼役務事業者は，遅滞なく，安全性違反または完全性の喪失を自然人または法人にも通知する。」また，規則15条では，障害者にとって，可及的に障害なきようそのサービスを提供するように義務づけられている。

監督に関しては，非適格信頼役務事業者は，国内の監督機関の「事後的な監督」に服するのみである（規則17条3項b号）。また，非適格信頼役務事業者は，故意過失により生じた損害賠償の責任を負うが，その際の立証責任は，適格信頼役務事業者の場合と異なり被害者が負うものとされている（同13条）。なお，事業者は，そのサービスの利用限度額を明白に第三者に対して示したときには，その責任額をあらかじめ限定することもできる（同条2項）。

信頼役務事業者の役務に関しては，規則25条1項，35条1項，41条1項，43条1項および46条から，それらが適格信頼役務ではないという理由および電子的形式で

あるという理由だけで、法的効力および訴訟における証拠手段としての許容性を否定されることはできない。

第2節 適格信頼役務

信頼役務は、規則2条17号によれば、規則のすべての該当要求事項を満たすときは、『適格 (qualified; qualifizierte)』信頼役務となる。さらに、加えて、規則20条から24条までの一般的な規則が適用され、個別的には、25条から45条までの関連する個別要求事項が適用される。とりわけ、規則24条2項は、職員の十分な専門知識と利用しているシステムの信頼性、十分な損害賠償のための用意およびサービスの終了時のための計画策定を求めている。また、事業者は、その顧客に対して、偽造や窃盗などに対する十分な措置をすることを教示し、証拠目的でのすべての関連情報を記録し、個人関連データの適法な処理を確保しなければならない。

規則24条1項は、適格証明書の作成のために、申請者の確実な本人識別、同条3項は、24時間以内に失効が検証できるように失効役務の運営を、同4項は、常に無料で証明書のオンライン検証が可能となるようにすることを求めている。

規則17条3項a号によれば、国内の監督機関は、これらの要求事項の遵守を、「事前および事後」の監督によって担保しなければならない。旧指令における監督措置と比較すると、規則の監督についての規定は、かなり厳しくなっている。²²

規則20条1項は、事業者は、少なくとも24月²³毎に自らの費用で登録適合性評価機関による検査を受けることを義務づけて、適合性報告書の提出により監督機関に対してその義務を果たしていることを証明することとされている。さらに監督機関は、規則20条2項によれば、いつでも現場にて立ち入り検査をすることができることとされている。また、規則20条3項は、監督機関が、適格信頼役務事業者に対して、それが要求事項を満たしていないときにはそれを除去することを求めることができ、除去に不満足の場合には、適格事業者の地位を剥奪することができる。

適格信頼役務事業者は、事業を開始する前に、適格性検査を受け、適格性検査報告書を監督機関に提出しなければならない(規則21条)。そして監督機関は、報告書にそって、事業者が規則の諸要求事項を満たすものかどうかを審査し、審査した信頼役務に適格事業者の地位を付与する。規則22条によれば、適格信頼役務事業者お

22 Roßnagel, a.a.O. (Anm. 4), NJW, S. 3689.

23 規則案の段階では、毎年度となっていたが、審議段階で期間が延長された。

よびその信頼役務は、信頼リストに登録され、加盟国がその信頼リストを公表することとなっている。信頼リストに適格地位が掲載されて初めて、事業者はその役務を開始することができる。また、規則23条によれば、そのときに、商取引においてその適格信頼役務を示すために、EU信頼マークを表示してもよいことになっている。

第3節 電子署名

信頼役務についての規則13条から24条と相まって、規則25条ないし34条は、電子署名についての規定の改正を行っている。従来同様、電子署名は、自然人によるそれに限定留保されており法人のための電子署名については、次に検討する「電子印」により、カバーされる。

まず、規則では、先進電子署名 (advanced electronic signature) については、3条11号によれば、規則26条の最小限の要求事項を満たす署名として承認される。ここでは4つの要件が掲げられているが、それは、旧指令およびドイツの前署名法の要件に相当するものである。ここでは、署名者が「一義的に」署名者に帰属させられていなければならない点で区別されている。注目されるべき点は、C号の安全性の限定であり、それによれば、署名が、もはや、署名者の排他的なコントロールの下で保持されている手段によって生成される必要はない。要求されているのは、署名生成データが、「本人単独の管理のもとに、高度レベルの信頼性を確保して、使用することができる電子署名生成データを使って作成されている」ことである。この安全性レベルの引き下げによって、署名過程を「第三者の保護の元に委託する」ことが可能となり、立法趣旨の52²⁴では、それを「遠隔電子署名 (remote electronic signature; elektronische Fernsignature)」と呼んでいる。²⁵ 安全な遠隔署名のためには、とりわけ、安全性の確保された通信回線等が必要であるが、その点の要求事項は、規則には含まれていない。

次に規則は、新たに、適格電子署名の定義を取り入れているが、それは、「適格電子署名生成装置を利用して生成され、電子署名のための適格証明書に基づいている先進電子署名」と定義されている。²⁶ この適格電子署名が利用されていれば、加

24 考慮事項の55では、さらに「モバイル署名またはクラウド署名」についても触れている。

25 遠隔署名の実用性について特にふれるものとして、Dorndorf/Sohnesderreit, a.a.O. (Anm. 4), S. 22.

26 ロスナゲルによれば、ドイツ法の定義を取り入れたものだとしている。Roßnagel, a.a.O. (Anm. 4), S. 23.

盟国は、それを相互に受け入れなければならないし（規則25条3項）、公共サービスの提供にあたっては、適格電子署名よりもより高度の安全性水準を求めることは許容されていないことは（同27条3項）、従来と変わっていない。

適格証明書の要求事項は、規則28条で、付属書Ⅰを参照して定められ、適格署名生成装置については、規則29条が、付属書Ⅱを参照して規定している。これらの要求事項が満たされていることについては、それぞれの加盟国による適切な登録機関（適合性評価機関）により認証がなされることになる。適合性評価機関により認証されたデバイスは、欧州委員会に届け出られ公にアクセスできるリストに登載されることになっている。適格署名生成装置としての市場での販売の要件等については、規則は定めていない。

従来、旧指令で推奨事項とされていた署名の検証に関する要求事項（指令付属書Ⅳ）については、規則32条が、適格署名の「検証 (validation)」の要件として、拘束的なものとしている。規則32条1項 a 号ないし h 号に掲げられた確認が可能であるときにのみ、適格署名の「有効性 (validity)」が確認される。電子署名は、適時の適切な検証が重要であることから、この改正は注目される重要なものである。

さらに、署名済みデータの長期的な証拠の証明力の確保に関連して、規則は新たに規定を置いている（規則34条）。これは、署名で利用されているアルゴリズムとそのパラメータの脆弱化または危殆化によって、証明力が高かったはずの署名およびデータが、その証明力を低下させることに対する対策である。技術的には、すでに、脆弱化または危殆化の前に安全なアルゴリズムとパラメータで、再署名するという方式が確立している。²⁷しかしながら、規則上は、特定の方式は定められておらず、「適格電子署名の適格保存役務は、技術的有效期間を超える適格電子署名の信頼性の延長を可能にすることのできる手続および技術を利用する適格信頼役務事業者によってのみ提供されることができる。」として、条文上は技術的中立性を保っている²⁸。具体的には、技術標準に適合した適格保存役務事業者に、署名済み文書

27 標準化されているものとしては、国際標準、IETF（インターネット・エンジニアリング・タスク・フォース）の長期署名フォーマット（RFC3126; Electronic Signature Formats for long term electronic signatures等）の標準とLTANSグループの策定したERS（electronic record syntax）の標準（RFC 4998等）とがあるが、この点については、若干古いが拙稿「電子署名済み文書の証拠性確保と長期保存－その法的要求事項と対応策の現状と課題－」Law & Technology 33号（2006年）26頁以下参照。

28 ドイツの信頼役務法（Vertrauensdienstgesetz; VDG）15条では、「この点についての必要がある限り、適格署名、適格印、適格タイムスタンプがなされたデータは、現存する署名、印、タ

を委託するか、自ら標準に従って、署名済み文書の効力の確保を行うか、のいずれかの方法によることになる。

第4節 電子印

法人の電子署名に関しては、従来は、法人の代表権を有する者による仮名の使用により法人の電子署名を行わざるを得なかった。これを改善するために、規則は、「電子印 (electronic seal; electronic Siegel)」の概念を導入し、法制化した。規則によれば、法人名での適格証明書を発行することができる (規則付属書Ⅲ (b))。技術的にみれば、電子印は、法人の電子署名であり、そのことから、規則の35条ないし38条は、署名についての25条ないし28条と平行に規定が置かれており、39条および40条は、規則の29条ないし34条を準用するとともに、付属書Ⅲも、署名を印に変えた以外は、付属書Ⅰに相当するものとなっている。

第5節 電子タイムスタンプ (日時印)

電子タイムスタンプについては、ドイツの前署名法上は、法制化されていたが、旧指令では、明文の規定が置かれておらず、立法趣旨9の中に登場するぐらいの位置づけであった。規則では、新たにその定義規定において、明示的に法制化した。すなわち、「『電子タイムスタンプ』とは、一定の電子データを特定の日時に関連させ、当該日時に当該電子データが存在していたという証拠を確立する電子形式のデータをいう。」(規則3条33号) 電子タイムスタンプについても、規則は、適格電子タイムスタンプの概念を導入し、その要件を定めている。また、適格タイムスタンプは、電子署名を利用する方式等複数の方式がわが国では利用されているが、一般には、電子署名を利用して、標準時を取り入れたデータに電子署名をする手法が利用されている。

適格タイムスタンプについては、それが示す日時の真正性と、その日時を結びつけたデータの完全性に関する推定を受けることとされている (規則41条2項)。

第6節 電子書留配信役務

新たに導入された概念で法制化されたものには、さらに、電子書留配信役務がある。

タイムスタンプの安全性価値が時の経過により減少する前に、適切な措置により新たに保護するものとする。新たな安全性の向上は、技術の状況に従ってなされなければならない。」と定められている。

規則3条36号によれば、「電子書留配信役務」とは、電子手段により第三者間でデータを送信することを可能にし、データの送受信の証拠を含む転送されたデータの取り扱いに関する証拠を提供し、送信されたデータを損失、窃盗、窃取、毀損または不正な変更のリスクから保護するものをいう。」とされている。規則44条で定める適格電子書留配信役務については、規則43条で、適格電子書留配信役務を利用して送受信されたデータは、データの完全性、識別された送信者によるデータの送信、識別された受信者による受信、および適格電子書留配信役務で示されたデータの送受信の日時の正確性に関する推定を受けることとされている。

第7節 ウェブサイト認証

実体的な規制内容の最後に、ウェブサイト認証がある。これは、なりすましサイトを防止してネット詐欺の対策をとるものとして位置づけられている。²⁹規則3条39号のウェブサイト認証用適格証明書は、適格信頼役務事業者により作成され付属書Ⅳの要求事項を満たさなければならない。重要な点は、一定の信頼性ある最小限の情報とその先進署名または先進印による担保があげられよう。

第8節 信頼役務関連の証拠能力・証明力

規則は、電子署名、電子印、電子タイムスタンプ、電子書留配信役務を利用して送受信されたデータ、および電子文書の証拠能力を、それらが電子的形式であるからまたは適格信頼役務でないからという理由で、否定されないとして、肯定し、法的効果を与えている。

さらに適格認証役務については、特別の推定という個別的な法効果を与えている。

適格電子署名は、手書きの署名と同等であるとの法効果を与えられているが（規則25条2項）、証明力についての定めはない。また、適格電子印は、規則35条2項により、それが付されたデータの起源とデータの完全性の法的推定を与えられている。適格タイムスタンプについては、それが付されたデータの存在日時と完全性を法的に推定される（規則40条2項）。適格電子書留配信されたデータについては、データの完全性、送受信日時、識別された送受信者および日時の正確性が法的に推定される（規則43条2項）。以上のような法的推定については、証拠の証明力についての規定はおかれていない点も特徴的である。

29 考慮事項48参照。

第4章 eIDAS規則の特徴－わが国の署名法と比較して－

以上見てきたような内容と特徴を持ったeIDAS規則であるが、最後にまとめにかえて、わが国の電子署名法を念頭において、その特徴に考察を加えたい。³⁰

① 信頼役務の総合的法制化

最も重要な特徴は、旧指令からeIDAS規則に変わって、電子署名のみならず、その他の信頼役務をも総合的に法制化した点である。電子印は、実質的には法人の電子署名としてわが国でも実現されているが、その他のタイムスタンプ、電子書留配信役務、およびウェブサイト認証については、新たに信頼役務として法制化されたものであり、ネット上の信頼性を高める手段の法制化として、わが国においても法制化が望まれる手段である。とりわけ、タイムスタンプについては、わが国では民間の登録制度が実施されているが、事業者の監督権限等については、規定がなく、またタイムスタンプ自体の法的推定規定もなく、法的効力が持たされていない点で課題も多い。この点では、強く法制化がのぞまれるところである。

② 事業者の責任と立証責任の転換、損害賠償の備え

旧指令から継続している点として、損害賠償責任の法定があげられる。特に、利用者にとって安全な適格役務事業者については、立証責任の転換を定め、その利用上の優位性を実現している点（規則13条）が注目される。また損害賠償額に関連しては、信頼役務の利用額制限規定の定めにも注目されるが、これも旧指令からの継続である。また、起こりうる損害賠償に備えて、事業者が財務力や保険を利用することによる損害賠償への備えをさせている点（規則24条2項c号）も注目される。

③ 監督機関の権限、とりわけ非適格事業者への事後的監督権限

非適格事業者に対しては、事前の許認可等による規制は定められていないが、事後的な監督権限を有する監督機関が置かれる点は、旧指令と変わっていない。規則では、監督機関の非適格および適格信頼役務事業者への監督手段が総合的に整備されており、わが国の電子署名法が認定認証業務を提供しない事業者への監督権限を法定していない点と異なっている。この点の欠陥は、早急に改められるべきである。安全性の水準を高めるために、監督権限も強化されている点は、積極的に評価できる。わが国でも、規則なみの監督権限の範囲の拡大および強化が必要であろう。

30 わが国の電子署名法の改正を要すべき課題としては、拙稿「電子署名の安全な利用と電子署名法の課題－施行状況検討の年にあたって－」（情報ネットワーク・ローレビュー5巻（2006年）150頁以下でもすでに述べている。

④ 適格役務事業者の役務等の規格適合性による要求事項適合の推定

事業者、役務、署名製品等について、技術標準（規格）への適合をもって、法的要求事項を満足するものと推定する手法（たとえば、規則29条2項、33条2項、34条2項など）も、EU特有のものである。³¹

⑤ 適格役務事業者の定義規定・要求事項（規則24条）の総合性

様々な適格役務を提供する適格事業者の定義および要求事項が詳細に定められているのも本規則の特徴的な点である。規則24条は、個別적으로는簡略的なものであるが、要求事項については総合的な規定を置いている。この点も、わが国の法制上参考になる点である。

⑥ 仮名を用いた電子証明書を許容していること

旧指令から変わらず引き継がれていることとして³²、個人情報保護の観点からの仮名の使用が電子署名についても認められており、個人情報を不必要にさらけ出すことなく、電子署名ができる点は、わが国から見ても注目される点である。

⑦ 遠隔署名について認める規定をおいたこと。

実務上技術的に望まれていたこととして、遠隔署名の利用が認められるようになったということがある。これは、一定の認証手段を利用して、署名の生成自体は事業者の管理下に置かれている適格電子署名生成装置により行わせる方式である。秘密鍵を各人に持たせるのではなく、集中して管理できる点で実装もしやすいものと思われる。しかし前述したように、遠隔署名を安全に行うために必要な安全な通信チャンネルなどについての規定も検討されるべきであったといえよう。

⑧ 適格電子署名生成装置の認証およびリストアップの規定を置いていること

EU域内で適格電子署名を普及させるために必要となってくるのが適格電子署名生成装置で当該署名が生成されたかどうかの確認である。規則ではそのために、各国で認証した署名生成装置について、適格と認証されたもののリストを公にし、相互承認することとしている。

31 この点については、拙稿「グローバル化と基準・規格、検査制度の課題—EUのニューアプローチとグローバルアプローチ—」（鹿野菜穂子・谷本圭子編『国境を越える消費者法』日本評論社、2000年）117頁以下参照。なお、2018年7月23日に、イギリスの大手検査検定機関の日本支店が規格の適合性について不正を行った旨の報道があった（朝日新聞2018年7月23日）。こうした行為が、EUのニューアプローチの根幹に関わる重大な不正行為であることもここで述べておきたい。

32 旧指令8条3項参照。なお、拙訳・前掲注1立命288頁では、仮名と訳すべきところを匿名と誤訳している。お詫びして訂正させていただきたい。

なお、たとえば、署名しようとする原文を署名者に見せることを妨害しないようにするなどの重要な要求事項（規則付属書Ⅱ②）も、わが国ではおかれておらず、改正にあたっては必要ではないかと考えられる。

⑨ 適格電子署名については、その適格電子署名検証についても規定を置いたこと。
適格電子署名検証役務についても定めたこと。

電子署名の安全な利用のためには、電子署名の安全で確実な検証が必要となるが、規則は、前述のように、署名検証役務についても適格電子署名検証役務について法制化した。この点も、安全な電子署名利用のために不可欠なこととして、注目される。

⑩ 適格電子署名の適格保存役務について規定をおき、電子文書の長期保存対策について一般的なメッセージを発していること。

署名済み文書は、長期間にわたって証拠として保存される必要があるが、そのためには、署名アルゴリズムおよびパラメータの脆弱化や危殆化に対応する必要があることは前述した。そのために、専門的に署名済みデータの長期化に対応して長期保存役務を提供する事業者が出てくることを想定している。当該事業者は、標準に従って署名済み文書の長期的な効力の維持をしながら長期保存の業務を提供することになる。この点もわが国では全く規定がない。

⑪ 業務の休廃止の際の手續等について規定をおいていること。

署名済み文書を証拠として使う場合、長期的に署名の検証が可能になることが必要であるが、場合によっては事業者が適格認証業務を休廃止することがあり得る。その場合に、署名検証データや資料の引き継ぎ事業者を探すか、ドイツのように、最終的には連邦の機関がそれらを引き継ぐ必要が出てくる（ドイツ前署名法13条³³、新信頼役務法16条）。規則自体は、具体的な手續について定めるものではないが、終了時の計画を策定させることにより（規則24条2項i号）、事業者はその点の備えをさせている点が注目される。この点も、署名法上の規定、とりわけ業務引継ぎについての努力義務とそれが不可能な場合の手續きの法定が必要ではないかと考えられる。

33 前掲・拙訳注1 立命171頁。署名法を廃止して新法として立法された信頼役務法（Vertrauensdienstegesetz）の16条でも、引き継ぎについての基本は変わっておらず、最終的には、連邦ネットワーク庁が引き継ぎを行うこととされている。

おわりに

順不同で概観的な検討を加えてきたが、eIDAS規則は以上のような特徴的な点を持っている。冒頭で述べたように、ほとんど改正がされていないわが国の電子署名認証法制の改善にとって、有益と思われる多くの法制的知見が、eIDAS規則には含まれていると言って良いだろう。なお、EUの加盟国内においては、eIDAS規則が抽象的なために、その施行のための国内法を制定する動きがあるが（例、ドイツ信頼役務法）、その点についてのより詳細な検討も総合的に行う必要があると考えられる。その点については、別稿の課題として、本稿での検討を終えることにする。

〔後注〕本稿は、科学研究費補助金（課題番号16K03291）の補助を受けた研究の成果の一部である。記して感謝の意を表したい。