

横浜市行政不服審査会答申
(第88号)

令和2年9月15日

横浜市行政不服審査会

1 審査会の結論

「行政証明不交付決定処分」に係る審査請求は棄却するべきであるとの審査庁の判断は妥当である。

2 事案概要

本件は、審査請求人が、令和2年2月21日、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「法」という。）第20条第1項の定めにより、南区長（以下「処分庁」という。）に対して、審査請求人の戸籍の附票に記載されている者全員に係る戸籍の附票の写しの交付を請求したところ、南区役所戸籍課職員から、交付はできず後日行政証明不交付決定通知書を郵送すると説明され、処分庁から同月25日付行政証明不交付決定通知書による戸籍の附票の全員の写しの不交付処分（以下「本件処分」という。）を受けたことから、その取消しを求めて審査請求を行ったものである。

3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人は、審査請求書及び反論書において、ドメスティック・バイオレンス、ストーカー行為等の事実が全くないにもかかわらず、事実確認を行うこともなく本件処分を行うのは明らかに不当である、虚偽の申立てに基づく支援措置の悪用に加担する処分庁の責任は非常に重い、本件処分により審査請求人の名誉が著しく毀損された、妻が審査請求人に対して洋服を破る等の行為を行っているためドメスティック・バイオレンスの加害者は妻である等と主張して、破られた服の写真を添え、本件処分の取消しを求めている。なお、本件戸籍の附票の写しの交付の請求の目的は戸籍の附票の写しの請求書上は明らかにされていない。

したがって、審査請求人の主張は、審査請求人による本件戸籍の附票の写しの交付の請求は「不当な目的によることが明らかなきとき」には当たらない、というものである。

4 処分庁の主張の要旨

処分庁は、審査請求人の戸籍の附票に記載されている者の一部の者（以下「支援措置申出者」という。）から住民基本台帳事務処理要領（昭和42年10月4日法務省民事局長等通知によるもの。以下「法務省要領」という。）第5-10

に基づく支援措置の申出がなされており、当初受付市区町村長から転送を受けた支援措置申出書の写しには審査請求人が加害者と記載され、受付機関が相談機関の意見を受けた上で支援措置の適用を決定していることから、支援措置の必要性があると判断したと主張している。

そして、法務省要領第5-10-コー(イ)-(A)に、支援措置対象者に係る戸籍の附票の写しについて、加害者から交付の請求がなされた場合には、不当な目的があるものとして請求を拒否することとなっているとして、本件審査請求の棄却を求めている。

したがって、処分庁の主張は、審査請求人による本件戸籍の附票の写しの交付の請求は「不当な目的によることが明らかなきとき」に当たり、本件処分が適法かつ妥当であった、というものである。

5 審査庁の裁決についての判断

本件審査請求は、棄却するべきとし、その理由を審理員意見書の「第5 判断理由」に記載のとおりとしている。

6 審査会の判断

当審査会の判断理由は、審理員意見書の「第5 判断理由」と同旨であり、次のとおりである。

(1) 支援措置制度の根拠

法は、戸籍の附票に記録されている者等は、それらの者に係る戸籍の附票の写しの交付を請求することができる旨を定めているが、一方で、請求が不当な目的によることが明らかである場合には、市町村長はこれを拒むことができると定めている（法第20条第5項において準用する法第12条第6項）。

一般的に、被害者が過去にドメスティック・バイオレンス、ストーカー行為、児童虐待及びこれらに準ずる行為の被害を受けており、更に被害を受けるおそれがあるとして加害者に対して住所を秘匿している場合は、加害者に住所が知れると取り返しのつかない事態が発生する可能性があり、現に重大事件も発生している。そこで、ドメスティック・バイオレンス、ストーカー行為、児童虐待及びこれらに準ずる行為の被害者は、それ以上の被害を受けないために加害者に対して住所を秘匿する必要がある。

法は、その目的として、他の目的に先立ち、住民の居住関係の公証を挙げている（第1条）。その目的を達するため、法は、昭和42年の制定当時、何人でも住民基本台帳の閲覧謄写を請求することができると定めており、市町村長は、執務に支障がある場合その他正当な理由がある場合に限り請求を拒むことができると定めていた。すなわち、制定時には、住民基本台帳制度は、請求者側の目的いかんを問題としたり住民側の情報の保護を考慮したりする制度ではなかったと思われる。しかし、国民のプライバシー保護への関心の高揚や情報化社会の進展に伴い、交付制度に関する規定について、昭和60年及び平成19年に改正が行われ、現行の条文となった。

この間、平成13年には、これまで、配偶者からの暴力が犯罪となる行為を含む重大な人権侵害であるにもかかわらず、被害者の保護救済が必ずしも十分ではなかったとの反省から、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律（平成13年法律第31号。以下「配偶者暴力防止法」という。）が制定された。

しかし、ドメスティック・バイオレンスの被害者として警察等に相談している者の戸籍の附票の写しの加害者による交付請求を拒否することにより、その所在を知られないようにする支援措置は、法又は配偶者暴力防止法に定められたものではない。法は、戸籍の附票に記録されている者又はその配偶者等は戸籍の附票の写しの交付を請求することができ、市町村長はその請求が不当な目的によることが明らかなきはこれを拒むことができると定めるのみである。また、配偶者暴力防止法は、地方公共団体は、配偶者からの暴力を防止するとともに、被害者の自立を支援することを含め、その適切な保護を図る責務を有すると定め（第2条）、具体的には基本計画の策定や配偶者暴力相談支援センターの設置等を定めているが、被害者の法上の情報の保護に関する定めはない。

法務省要領は、国が地方公共団体に対し同要領を通知する際の通知文にも記載があるとおり、法律を所管する省庁がその法律に基づく事務の運営その他の事項（法令の解釈等）について適切と認めるときに示す技術的な助言とされている（地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項）。この技術的助言である法務省要領は、地方公共団体を拘束するものではないものの、横浜市では、各行政区の長（区長）が支援措置の決定・不決定を行うに当たっての内部規則として、各区の住民基本台帳事務を所

管する市民局長が、法務省要領に準じて横浜市ドメスティック・バイオレンス、ストーカー等被害者支援のための住民基本台帳事務取扱要領（平成16年7月1日市窓第45号。以下「本市要領」という。）を定めており、基本的に各区長はこれに基づきその事務を執行することとなる。

しかし、本件処分が本市要領に基づいて行われているとしても、内部規則である本市要領は法の委任を受けた法規命令ではないから、本件処分の適法性・妥当性を判断するに当たっては、本市要領に基づいて行われていることのみをもって、本件処分が適法かつ妥当であるということとはできない。

そこで、以下、本件処分が、法の適切な解釈により適法、妥当に行われているか否かを検討する。

(2) 住民基本台帳法の解釈

法第20条は、同一戸籍の附票内にある者等からの請求、法第12条は同一の世帯に属する者からの請求について定めており、いずれも不当な目的によることが明らかなきときは市町村長は請求を拒むことができると定めている。

一方、法第12条の3第1項及び法第20条第3項は、本人等以外の第三者から交付の申出があった場合について定めており、この場合には、正当な理由がある者であること、必要である旨の申出があること、申出が相当と認められることの3つの要件を満たして初めて写し等を交付できることとなっている。上述のように、法に基づく住民基本台帳制度が、昭和60年及び平成19年の改正によって、何人も請求できるとする開かれた公証制度から個人のプライバシーに配慮した制度に改編されたのちも、このように同一の戸籍の附票、世帯にある者等からの請求の場合とそれ以外の者からの場合を書き分けていることからすると、前者の場合には、請求を拒否できる場合がより限定的に判断されるべきことがわかる。

また、一般的に、支援措置の必要性を判断するには、ドメスティック・バイオレンス、ストーカー行為等、児童虐待及びこれらに準ずる行為の場合であれば、支援措置の要件である、支援措置申出者が配偶者暴力防止法第1条第2項に規定する被害者であること、暴力により生命又は身体に危害を受けるおそれがあること等（法務省要領第5-10-ア-（ア）-A）、加害者とされる者が支援措置の実施を求める者の住所を探索する目的で、交

付請求等を行うおそれがあると認められること（イー（ア））が満たされているはずであるが、それらが認められる場合であっても、なお加害者とされる者からの交付請求が、文理解釈上、直ちに不当な目的によることが明らかとなるときに当たるとはいえないのではないかとの疑問は拭えない。

なお、法の逐条解説（「全訂住民基本台帳法逐条解説」市町村自治研究会、平成26年、日本加除出版）によれば、法第12条第6項の不当な目的とは、「他人の住民票の記載事項を知ることが、社会通念上、相当と認められる必要性ないし合理性がないにもかかわらず、その記載事項を探索し、又は暴露したりなどしようとするをいう」とし、「本人又は同一世帯員による請求であり、基本的には、その他に「不当な目的」に該当する場合は想定し難いが、例外的には、例えば、請求をする者自らが「不当な目的」であることを口外して請求してきており、その言動・態度などから不穏当な行動が予測されるような場合などは「不当な目的」によることが明らかとなるときとして、当該請求を拒むことができる」と例示している。これは、法第12条第6項を準用する戸籍の附票についても同様である。

この例示の記載からしても、法務省要領及び本市要領のように、支援措置が採られており、支援措置制度における加害者であることをもって直ちに不当な目的によることが明らかとなるときに当たるとするのは、多少飛躍があるようにも思われるが、以下の理由から、本件において、法第20条第5項において準用する法第12条第6項の規定により本件請求を拒否したことも、結論として、適法かつ妥当なものといえるものである。

(3) 本件における請求拒否の適法性・妥当性

本件処分は、法第20条第5項において準用する法第12条第6項に基づく処分であり、「不当な目的があることが明らかとなるとき」に当たるとして行われた処分である。この「不当な目的があることが明らかとなるとき」とは、他人の戸籍の附票の「記載事項を知ることが社会通念上相当と認められる必要性ないし合理性がないにもかかわらず、その記載事項を探索し、又は暴露したりなどしようとする」とされているが、そもそも不当な目的を有している者がそれを公言しつつ請求することは通常考えられず、また、配偶者暴力防止法第2条では、地方公共団体は被害者の適切な保護を図る責務を有することが定められていること等を踏まえれば、被害者の生命・身体の保護を図るため、一定の施策を講じる必要性は当然に認められるも

のと解される。

その上で、ドメスティック・バイオレンス、ストーカー行為等、児童虐待及びこれらに準ずる行為の加害者が、戸籍の附票の写し等の交付制度を不当に利用して被害者の住所を探索することを防止し、被害者の生命・身体を保護を図ることを目的として、上述の支援措置制度が設けられており、加害者が支援措置が採られている者に係る戸籍の附票の写し等の交付請求をした場合には、不当な目的があることが明らかとして、これを拒否することができることとされている。

この支援措置制度については、国家賠償法に基づく損害賠償請求事件の例ではあるが、「支援措置制度は全国の他の地方自治体においても行われているものであり、それ自体、合理的な目的と内容を有するもの」（東京地方裁判所平成 28 年 3 月 30 日判決（平成 27 年（ワ）第 28779 号））とされており、被害者の生命・身体を保護を図るための施策として、合理的な目的と内容を有するものであることは明らかといえる。

したがって、本件においては、支援措置申出者は、現に相談機関等に相談し、当該相談機関等からも支援の必要性があるものとされ、支援措置を受けているのであるから、処分庁は、本件処分の審査請求手続においては、特にその前提となるドメスティック・バイオレンス、ストーカー行為等、児童虐待及びこれらに準ずる行為の有無までは、判断すべきではないし、できるものでもないと解される。

本件では、審査請求人は、ドメスティック・バイオレンス、ストーカー行為等の事実はなく、むしろ妻が審査請求人に対して洋服を破る等の行為を行っていると主張する。しかし、上記の手続が採られている以上、処分庁は、審査請求人が主張する事情の有無にかかわらず、支援措置が採られていることをもって請求を拒否することができるものと解される。

したがって、審査請求人は、本件処分により同人の戸籍の附票の写しの交付を受ける権利が侵害されていると主張するが、上述のとおり、法第 20 条第 5 項において準用する法第 12 条第 6 項の規定に基づいて本件請求を拒否した処分庁の決定は、結論として、適法かつ妥当といえることができるから、審査請求人の主張には理由がない。

(4) その他の審査請求人の主張について

審査請求人は、事実確認を行うこともなく本件処分を行うのは明らかに

不当であると主張するが、事実確認は、支援措置申出書の記載の確認で足りる。

また、虚偽の申立てに基づく支援措置の悪用に加担する処分庁の責任は非常に重いと主張するが、本件処分の判断過程は、支援措置の申出が虚偽であるかどうかを判断する手続ではない。また、ドメスティック・バイオレンス、ストーカー行為等、児童虐待及びこれらに準ずる行為の加害者がどちらかであるかを判断する手続でもない。

さらに、本件処分により審査請求人の名誉が著しく毀損されたと主張するが、本件処分により審査請求人の名誉が毀損されたとまでは言えない。

(5) 付言

法は、他の目的に先立ち、住民の居住関係の公証を掲げており（法第1条）、裁判手続において法の規定に基づく戸籍の附票の写し等の入手が必要となる場合がある。また、戸籍の附票の写し又は戸籍の附票の除票の写しの交付に関する省令（昭和60年法務省・自治省令第1号）第1条第2項第2号では、法第20条第5項において準用する法第12条第6項の適用として、配偶者暴力防止法第1条第2項に規定する被害者のうち更なる暴力によりその生命又は身体に危害を受けるおそれがあるものに係る請求である場合その他市町村長が法第20条第5項において準用する法第12条第6項の規定に基づき請求を拒むかどうか判断するため特に必要があると認める場合には、申立人は、請求事由を明らかにすることが定められていること、また、法務省要領に、請求事由又は利用目的をより厳格に審査した結果、請求に特別の必要があると認められる場合は、他の代替手段により、加害者に交付せず目的を達することが望ましいとされていること（10-コー（イ）-（A））から、本件においても、処分庁は、審査請求人に対し、請求事由又は利用目的を確認すべきであった。

本件では請求事由又は利用目的についての聴取は行われなかったようであるが、反論書に「すぐに離婚したいのにできない状況である。」との記載があり、調停申立に使用する目的のように見受けられる。このような場合には、「ドメスティック・バイオレンス、ストーカー行為等、児童虐待及びこれらに準ずる行為の被害者の保護のための住民基本台帳事務における支援措置に関する裁判所との連携について」（平成30年12月3日付総務省自治行政局住民制度課長通知）において裁判所からの調査囑託の方法による

こととされており、また、「裁判所において手続の教示を受けられることを説明した上で、具体的な手続については裁判所に相談するよう案内すること」とされているのであるから、審査請求人に対し、請求事由又は利用目的を確認した上で、裁判手続目的であれば、このような案内をすべきであったと言えるので、念のため付言する。

(6) 結語

以上から、本件処分は、適法かつ妥当なものである。

(7) 審理員の審理手続

本件審査請求に係る審理手続は、適正に行われたものと認められる。

(8) 結論

以上のとおりであるから、5の審査庁の裁決についての判断は、妥当である。

《 参 考 1 》

審理員の審理手続の経過

年 月 日	審 理 手 続 の 経 過
令和2年3月12日	・ 審査請求書の送付及び弁明書等の提出依頼
令和2年3月31日	・ 弁明書及び証拠書類の受理
令和2年4月3日	・ 弁明書の送付及び反論書等の提出依頼
令和2年4月10日	・ 反論書受理
令和2年4月14日	・ 反論書の送付
令和2年6月26日	・ 審理手続の終結
令和2年7月2日	・ 審理員意見書の提出

《 参 考 2 》

審査会の調査審議の経過

年 月 日	調 査 審 議 の 経 過
令和2年7月28日	・ 審査庁から諮問書及び事件記録等の写し受理 ・ 調査審議
令和2年9月15日	・ 調査審議