

戸籍情報保持形態の比較検討・戸籍事務管掌上の問題点等について

1 システムワーキンググループでの議論について

(1) 戸籍情報保持形態の比較検討について

第3回システムワーキンググループで戸籍情報システムを一元化する案(第3回研究会の甲案)、既存の戸籍情報システムを維持し、ネットワーク化する案(第3回研究会の乙案)をベースに、新しいシステム形態の案を議論した。そして、それぞれのシステム形態案を前提に、第4回システムワーキンググループにおいて、各システム形態におけるデータ配置パターンを戸籍情報保持形態とし、戸籍制度とマイナンバー制度との連携の場面(ユースケース(注1))を想定し、各戸籍情報保持形態についてユースケースの実現可能性等について比較検討を行った。

(注1) 戸籍制度とマイナンバー制度との連携について、具体的なイメージを持つため、ユースケースとして、①国民が複数の市区町村から戸籍証明書をそれぞれ取得し、その提出を要する手続(相続税申告)を行う場合、②妻が滞在地において夫の本籍地を新本籍地とする婚姻届を届出し、住所地において旅券申請を行う場合を設定した。

(2) 戸籍情報の利用実態等に係る本調査の実施について

調査・研究の一環として、本年7月下旬から9月上旬にかけて、法務局及び市区町村の一部を対象として実施した予備的な調査の結果を踏まえ、本年11月以降、全法務局及び全市区町村を対象とした書面による本調査を予定している。第4回システムワーキンググループでは、本調査の調査事項、調査内容等について議論を行った(参考資料13)。

2 戸籍事務管掌上の問題点について

(1) 戸籍事務の管掌及び関与

戸籍事務は、人の親族的身分関係を登録し、公証するものであって、届出により身分関係を形成することもあることから、本来国が役割を果たすべきものであり、国がその適正な処理を特に確保する必要がある事務である。一方で、明治初年以来の経緯や、事務の性質上、国民と最も密接な関係にある市区町村長がこれを行うのが適当と考えられることから、戸籍事務は、市区町村長が管掌するものとされ(法第1条第1項、第4条)、第1号法定受託事務(地方自治法(昭和22年法律第67号)第2条第9項第1号)とされている(法第1

条第2項)。

一方、法務大臣は、市区町村長が戸籍事務を処理するに当たりよるべき基準を定めることができるとされている(法第3条第1項)。そして、市区役所又は町村役場の所在地を管轄する法務局又は地方法務局長は、戸籍事務の処理に関し必要があると認めるときは、市区町村長に対し、報告を求め、又は助言若しくは勧告を行うことができ、戸籍事務の処理の適正を確保するため特に必要があると認めるときは、指示をすることができる(法第3条第2項)。具体的には、法令及び法務省の発出した通達等に則り、市区町村ごとに、戸籍の届出等の受領、その受理・不受理の審査・決定、戸籍の記載、戸籍簿・除籍簿の管理・保存、戸籍謄本等の交付などの事務を行い、市区町村において届出等の受理・不受理、戸籍の記載方法等に疑義がある場合等には、法務局に助言等を求めることとなっている(注2)。

(注2) 戸籍制度の沿革、法務局による関与の具体的内容については、研究会資料3(注1)(注2)参照。

(2) 戸籍情報システムを一元化した場合の戸籍事務管掌上の問題点について

現状の戸籍法では、(1)のとおり、市区町村長が戸籍事務管掌者であるが、仮に、研究会資料3の甲案のように、戸籍情報システムを一元化し、そのデータ管理も国で行う場合、戸籍事務の管掌(注3)については、どのように考えるべきか。

仮に、戸籍情報システムを一元化し、そのデータ管理を国で行うこととした場合、市区町村長を管掌者とする現在の戸籍制度について見直すことも必要であると考えられるが、戸籍制度の沿革や、戸籍の届出等を行う国民の利便性等を考慮すると、戸籍事務のうち一定の範囲については、従前どおり市区町村長の事務とすることも考えられる(注4)。

市区町村長が行う事務の範囲として、例えば窓口での受付業務だけでなく、届出の受理・不受理の決定まで行うとすることが、国民の利便性の観点からも適当とも考えられる(通常、窓口が届出がされた場合、届出人は、受理・不受理の処分が決定されるまで、窓口で待機するケースが多いが、仮にいったん法務局へ届書等のデータを送信し、それを基に法務局において審査し、受理・不受理の決定を行うこととすると、現状と比較して受理・不受理の処分の決定を行うまで時間がかかることが予想され、かえって届出人の利便性の低下に繋がる

可能性がある。)。

さらに、仮に、戸籍情報システムを一元化し、そのデータ管理を国で行うこととしつつも、戸籍事務のうち、戸籍謄本等の戸籍証明書の交付、届出の受理・不受理について市区町村長が行うという従前の所掌を維持するとした場合、本籍地以外の市区町村において戸籍証明書を交付することや、届出地の市区町村において届出を受理して戸籍記載を行うことも考えられる。この点は、後記3の本籍概念の問題と密接に関わる問題でもあるが、仮に、届出地の市区町村で戸籍記載をせず、本籍地の市区町村へ届書のデータを送信し、当該市区町村で戸籍記載をすることとすると、現在の事務処理と変わらず、届出から戸籍記載に至るまでの即時性が見込めないことや、複数の市区町村が関与する事務処理形態を維持することとなり、戸籍情報システムを一元化することによる効果が減少することが予想される。他方、届出地の市区町村で戸籍記載を行うことについては、①本籍概念との関係のほか、②戸籍データへのアクセス権限（誰が、どのような場合に戸籍のデータにアクセスすることを可能とするのか、不正防止のための対策をどのように行うのか等）、③戸籍データを国が管理するとしながら、どの市区町村においても戸籍データの更新が可能となる場所、そのようなデータ配置の在り方に対して、国が戸籍データを管理しているといい得るのか、情報の可用性等の観点から問題はないかといった指摘も考えられる。その他、④実務上の問題点として、人口が多い都市部の市区町村において届出の受理、戸籍記載の業務が増加することも考えられる。

これらの点を踏まえ、戸籍情報処理システムを一元化し、そのデータ管理を国で行う場合、市区町村長が戸籍事務の一部を行うこと、その範囲や、それに伴う問題点について、どのように考えるべきか。

(注3)「管掌」とは、「管理司掌すること、つかさどり、処理すること。」(有斐閣「法律用語辞典」)などと説明される。

(注4)国民年金法(昭和34年法律第141号)第3条第3項の規定に基づき、市区町村長が行うものとして政令で規定する事務のうち主なものは以下のとおりである(国民年金法施行令(昭和34年政令第184号)第1条の2)。

- ・ 任意脱退の承認の申請の受理
- ・ 任意加入被保険者の資格取得及び喪失の申出の受理及び審査
- ・ 国民年金手帳の再交付の申請(第2号被保険者に係るものを除く)の受理
- ・ 国民年金の給付を受ける権利の裁定請求の受理及び審査
- ・ その他被保険者、受給権者の各種届出、申請の受理、審査

これらの事務は、国民年金法施行令第18条の規定により、地方自治法第2条第9項第1号に規定する第1号法定受託事務とされている。

○ 国民年金法
(管掌)

第3条 国民年金事業は、政府が、管掌する。

2 国民年金事業の事務の一部は、政令の定めるところにより、法律によつて組織された共済組合（以下単に「共済組合」という。）、国家公務員共済組合連合会、全国市町村職員共済組合連合会、地方公務員共済組合連合会又は私立学校教職員共済法（昭和二十八年法律第二百四十五号）の規定により私立学校教職員共済制度を管掌することとされた日本私立学校振興・共済事業団（以下「共済組合等」という。）に行わせることができる。

3 国民年金事業の事務の一部は、政令の定めるところにより、市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）が行うこととすることができる。

3 本籍概念について

(1) 現状

本籍とは、人の戸籍上の所在場所であると説明される。新戸籍を編製する場合には、我が国の領土内で、不動産登記上の地番（注5）を有する地であれば、いずれの地に本籍を定めることも届出人の自由（注6）であり、本籍を変更したい場合には、筆頭者及びその配偶者を届出人とする転籍の届出（法第108条第1項）をすることにより、自由に変更することができる。

本籍は、ある戸籍についていずれの市区町村において編製すべきかを決定する基準となり、戸籍の所在する市区町村を明らかにする機能を有する（法第6条参照）ほか、筆頭者氏名と併せて当該戸籍を特定する役割を有する（法第9条）。また、事実上、個人を特定する役割も有している。さらに、家庭裁判所における審判事件についての管轄の基準として用いられることもある（注7）。なお、本籍の歴史的経緯については、研究会資料4参照。

（注5）住居表示上の街区符号（「〇〇一丁目1番2号」とある場合には、「1番」が街区符号、「2号」が住居番号となる。）によることも可能である。

（注6）ただし、届出人でない者について新戸籍を編製するときは、その者の従前の本籍と同一場所に本籍を定めたものとみなされる（法第30条第3項）。

（注7）

○ 家事事件手続法（平成23年法律第52号）
(管轄)

第226条 次の各号に掲げる審判事件は、当該各号に定める地を管轄する家庭裁判所の管轄に属する。

- 一 氏又は名の変更についての許可の審判事件（別表第一の122の項の事項についての審判事件をいう。） 申立人の住所地
- 二 就籍許可の審判事件（別表第一の123の項の事項についての審判事件をいう。） 就籍しようとする地
- 三 戸籍の訂正についての許可の審判事件（別表第一の124の項の事項につい

ての審判事件をいう。) その戸籍のある地

四 戸籍事件についての市町村長の処分に対する不服の審判事件(別表第一の125の項の事項についての審判事件をいう。次条において同じ。) 市役所(戸籍法(昭和22年法律第224号)第4条において準用する同法第121条の規定による場合にあつては、区役所)又は町村役場の所在地

(2) 問題点

戸籍情報システムを一元化し、戸籍データについて国で管理する場合には、現在のように戸籍が従来の本籍地の市区町村には物理的に所在しないこととなる。また、戸籍と個人番号の紐付けを行うことにより、個人番号によって戸籍の特定が可能となることも考えられる上、前記2(2)のとおり、本籍地以外の市区町村で戸籍証明書の交付を受けることを可能としたり、届出地の市区町村での戸籍記載を認めるなど、本籍地の市区町村が戸籍を編製する現行の枠組みを変更した場合には、いずれかの市区町村に本籍を定める必要性が乏しくなるとの指摘が考えられる。

一方で、本籍は飽くまで戸籍を表示するために定められた観念上の場所にすぎず、物理的な戸籍の所在場所が変更されても影響はないとの指摘や、「本籍」は、その意味内容を変遷させつつも、戸籍の表示として歴史的に定着しているとの意見もある。加えて、現在、調査・研究において調査中ではあるものの、コンピュータ化されている戸籍のデータのうち、除籍、改製原戸籍等画像データで保存されているものが一定割合含まれており、特に、これらの画像データのうち、マイナンバーとの紐付けができないものについては、「本籍」及び「筆頭者」で戸籍を特定する必要があるものと考えられる。さらに、本籍概念をなくす場合、現行行われている転籍という概念もなくなると考えられる。現行法上、管外転籍された場合には移記しないとされている事項(離婚事項や養子離縁事項、続柄の更正に伴う再製事項等。規則第37条、第39条参照)があるところ、本籍概念がなくなると、管外転籍という概念もなくなり、現在移記しないとされている事項についても、記載が続くということも考えられる。その他、本籍は、家事審判手続における管轄の基準ともなっており、本籍を不要とした場合、別途適切な管轄基準も検討する必要がある。

これらの点を踏まえると、戸籍事務にマイナンバー制度を導入し、仮に、戸籍情報システムを一元化して国が戸籍データを管理した場合であっても、なお、本籍には一定の意義を認めることができると考えられるが、どうか。

なお、本籍概念を維持するとした場合であっても、個人番号に紐付けられる範囲において、町名や小字の範囲までは記載することとし、地番の記載までは不要とすることも考えられる。