

戸籍事務へのマイナンバー制度導入のため更に検討を要する事項（４）

第１ 市区町村及び法務局の調査権について

１ 市区町村の調査権について

(1) 中間試案の概要及びこれに対する意見

一般に、行政調査は、任意調査の範囲内であれば、法律の根拠がなくともこれを国民等に対して行うことができ、また、個別具体の事案を処理するために必要な調査を行う義務もあると考えられているが、任意調査に係るものであっても、法律で規定されている例は多く見られる。市区町村の調査権については、市区町村長は、戸籍の謄本又は抄本その他の書類の提出を求めることができるかとされている（戸籍法施行規則（以下「規則」という。）第６３条）が、法には定められていない。また、届出人に対する質問については、法には、届出時の本人確認に関する規定（戸籍法（以下「法」という。）第２７条の２）及び第三者による戸籍証明書の交付請求時に明らかにすべき事項が明らかにされていない場合に説明を求める規定（法第１０条の４）があるが、届書の記載事項や添付資料についての質問を始めとした届出の受理全般に関する質問については、法及び規則のいずれにも定められていない。

届出人に対する資料提出要求や質問は、国民に対し、夫婦関係・親子関係等の親族関係や出生や死亡等といった戸籍によって公証される事項に関して様々な資料の提出や回答を求めるものであることから、国民に対し明確な根拠規定を示し、届出審査に係る事務処理を円滑に進めることができるようにしておくことが望ましい。

そこで、中間試案においては、届出又は申請の処理に当たって、現在行うことのできる任意調査の範囲内において市区町村長が届出人その他の関係者に対して質問又は文書提出の要求をすることができる旨の規定を設けるものとする旨を示したところである。

この試案に対しては、市区町村職員の負担や、市区町村職員が不必要な調査をし始めたり、些細な疑義でも法務局に照会したりすることによる戸籍処理の遅延の問題、調査によるプライバシー侵害といった届出人その他の関係者に対する負担を懸念する意見が寄せられた。

また、市区町村長に届出人その他の関係者に対する質問又は文書提出の要求をすることができる旨の権限を認めると、届出人その他の関係者はこれに対応する義務を負うことになるが、そのような義務を負わせるのは相当ではないとする意見や、調査の方法や限度、要求できる調査の対象者の範囲等を明確に規定すべきとの意見も寄せられたところである。

(2) 考えられる規定

届出人に対する資料提出要求や質問は、任意調査の範囲内において現行法の下においても行われており、中間試案は、このような現行法下においても行われている資料提出要求や質問について、法令上の根拠規定を設ける（規則第63条についても本来は法律事項とも考えられる。）にとどまるものであり、市区町村職員の職責の範囲を広げることや、届出人その他の関係者に対して調査に応じないことによる過料等の罰則を科す規律を設けることは想定していない。しかしながら、調査権について明文の根拠を設けるに当たっては、上記(1)の意見で示されている懸念に対応するという観点から、その調査権の行使の方法や範囲等について明確に規定する必要があると考えられる。

そこで、以下の方策を講ずることが考えられるが、どうか。

法に、市区町村長は、届出又は申請がされた場合において、この法律の規定により届出人又は申請人が明らかにすべき事項が明らかにされていないと認めるときは、届出人、申請人その他の関係者に対し、質問をし、又は文書の提出を求めることができる旨の規定を設ける（注1）。

（注1）大審院判決は、市区町村長は、届出事項が虚偽であることが明らかな場合には戸籍の記載を拒むことができる旨判示している（大審院判決大正7年7月26日刑事判決録24集1017ページ）。

2 法務局の調査権について

(1) 中間試案の概要及びこれに対する意見

市区町村長は、戸籍事務の取扱いに関して疑義（ここでいう「疑義」には、届出の審査に当たり必要な事実の認定や、民法、戸籍法等の解釈適用上の疑義も含まれると解されている。）が生じた場合、管轄法務局、地方法務局又は支局に指示を求めることとされており、一般に「受理照会」と呼ばれている。また、管轄法務局等においては、法務大臣が市区町村長に対する指示を行うために必要な範囲で、関係資料及び関係者等について任意調査を行い、市区町村長に「指示」又は「助言」（法第3条第2項）を行っている。

中間試案においては、市区町村長からの受理照会を受けた場合その他法第3条第2項の指示等を行うに当たり必要があると認める場合に、管轄法務局等の長が届出人その他の関係者に対して質問又は文書提出の要求をすることができる旨の規定を設けるものとする旨を示したところである。これに対して、実質的審査権の拡大につながることになりかねず、現在、規定なくして実施できている以上、規定を設ける必要はないとする反対意見もあった。

(2) 考えられる規定

一般に行政調査は、任意調査の範囲内であれば法律の根拠がなくともこれを行うことができると考えられている。したがって、中間試案で示したよう

に、法務局の調査権を任意調査と位置づけるにとどまるのであれば、従来の調査権の範囲について変更を生じさせるものではなく、法律の根拠なくして実施できるものであると考えられる。

しかしながら、本来的には市区町村長が行使すべき調査権について国が行使する場面を法令において定めることは、国・地方の役割分担を明確化するとともに、国民に対しても法務局が調査をする根拠を示すことで、届出審査に係る事務処理を円滑に進めることが可能となると考えられる。

この法務局の調査権については、任意調査であることから届出人その他の関係者に対して調査に応じないことによる過料等の罰則を科す規律を設けることは想定していないが、前記1(2)と同様、その調査の範囲等について明確に規定する必要があると考えられる。

もともと、行政調査が必要な場面を法文上明らかにするという観点からは、行政調査が必要な場面を個別具体的に全て列挙することは困難であるため、法務局の調査が、受理照会を受けた場面等において行なわれることを明示的に示すことが考えられる。

そこで、以下の方策を講ずることが考えられるが、どうか。

法に、市区町村長からの照会を受けた場合その他法第3条第2項の指示等を行うに当たり必要があると認める場合に、届出人、申請人その他の関係者に対し、質問をし、又は文書の提出を求めることができる旨の規定を設ける（注2、注3）。

（注2）縁組意思を初めとする届出人の身分行為意思に係る民法上の実質的要件の調査については、現在の実務運用を踏襲し、通達等により、戸籍面上から把握することが可能な外形的な事情により、届出に対応する意思を欠くことを疑うに足りる相当な理由がある場合に限って調査権が限定的に行使されることを実務運用上明確化することにより対処するものとする。

（注3）養子縁組の効力に関する最高裁判例は、『当事者間に縁組をする意思がないとき』とは、当事者間において真に養親子関係の設定を欲する効果意思を有しない場合を指し、たとえ、養子縁組の届出自体については当事者間に意思の一致があったとしても、それが単に他の目的を達するための便法として仮託されたものに過ぎないときは、養子縁組は効力を生じない』としている（最判昭和23年12月23日民集2巻14号493ページ）。

また、養子縁組の動機と縁組意思との関係について、近時の最高裁判決は、相続税の節税の動機と縁組をする意思は併存し得るとして、「専ら相続税の節税のために養子縁組をする場合であっても、直ちに当該養子縁組について民法802条1号にいう『当事者間に縁組をする意思がないとき』に当たるとすることはできない」旨判示している（最判平成29年1月31日民集71巻1号48ページ）。

第2 戸籍訂正について

1 中間試案の概要及びこれに対する意見

(1) 中間試案の概要

ア 戸籍訂正手続の現状

現行法下における戸籍訂正手続については、主として（注4）、①法第113条又は第114条の訂正許可審判による戸籍訂正手続、②法第116条の確定判決による戸籍訂正手続、③法第24条第2項の管轄法務局長等の許可を得て行う職権による戸籍訂正手続がある。また、職権による戸籍訂正手続については、戸籍実務上、④戸籍の訂正がされても身分関係に影響を及ぼさないような軽微な事項について戸籍面上誤記・遺漏があることが明白な場合の一定の類型については、管轄法務局長等の包括的な許可があるものとして、市区町村長限りでの戸籍訂正手続が認められている。

上記4つの戸籍訂正手続の関係の現状については、一般に、戸籍が人の重要な身分に関するものであるから、その訂正については関係者の意思に基づく裁判手続を経るといふ慎重な手続によるべきとの観点から、①及び②による戸籍訂正を原則とし、市区町村長において戸籍を訂正すべき事由を発見した場合であっても、市区町村長は、まず、届出人等の関係人にその旨を通知し、届出人等において自発的に①ないし②の戸籍訂正手続をとるよう促すものと説明されてきた。また、①と②との関係については、法第113条又は第114条の文言上、どのような場合に訂正許可審判を申立てることができるのかについて何らの限定もされておらず、訂正許可審判による戸籍訂正手続と確定判決による戸籍訂正手続の関係は法文上明確にされていない。

（注4）本文で掲げたもののほかに、特殊な戸籍訂正手続として棄児引取による戸籍訂正手続（法第59条）がある。

イ 中間試案の概要

上記のような現状については、まず、①及び②と③との関係について、戸籍事務へのマイナンバー制度の導入によりネットワーク連携を行うに当たっては国による連携情報の整備が必要となるが、そのためには、できるだけ迅速に戸籍訂正を可能とするような手当てを講ずることが必要となると考えられること、市区町村長において戸籍を訂正すべき事由を発見した場合にあっては、訂正許可審判手続を経なくとも戸籍事務に当たる市区町村長において訂正事由のあることが明らかである場合もあり、このような場合についても原則として訂正許可審判手続を経なければならないこととするのは合理的ではないと考えられることから、このような場合には、③戸籍訂正許可審判手続を経ずとも管轄法務局長等の許可を得て行う職権による戸籍訂正手続を認めるべきではないか、との考え方を提示し、調査・審議に委ねたところである。また、併せて、④について、戸籍の訂正がされても身分関係に影響を及ぼさないような軽微な事項について戸籍面上誤

記・遺漏があることが明白な場合の一定の種類について市区町村長限りでの職権による戸籍訂正手続が認められている現状を踏まえ、このような戸籍実務上の取扱いについて法律上の根拠規定を設けるべきではないかとの考え方も提示した。さらに、①と②との関係の現状については、本来的に人事訴訟手続において判断されるべき事柄について当事者対立構造が予定されていない訂正許可審判において審理の対象とすること自体に問題がある、人事訴訟法、家事事件手続法が制定され、家事事件について一般的に適切・迅速な審理がされていることを踏まえると、人事訴訟手続において判断されるべき事項についても訂正許可審判によることは相当ではないとの考え方を提示した。

中間試案では、これらを踏まえ、まず、①と②との関係について、①の戸籍訂正手続については、人事訴訟によって戸籍の訂正をすべき事項は対象としないものとする案（中間試案第8の1）を提案した。また、①及び②と③との関係について、戸籍の記載又は届書類その他の書類から、訂正事由があることが明らかであると認められる場合には、③によることができるものとし、これが認められない場合及び上記③による戸籍訂正がされた場合において当該戸籍訂正により訂正された事項について更に訂正を要する場合には、①及び②の戸籍訂正手続によるものとするとの整理を示した。併せて、職権による戸籍訂正手続を行う場合に、当該訂正に係る訂正事由のある戸籍の名欄に記載されている者に対して訂正を行う旨を通知すべきであるという考えを前提に、その通知を行う時期を訂正の前後いずれとすべきかについて、両論を併記した（以上、中間試案第8の2）。さらに、④について、訂正事由があることが当該市区町村長において戸籍の記載又は届書類その他の書類から明らかに認めることができる場合であることに加えて、訂正事項が軽微で、かつ、戸籍訂正を行っても身分関係に影響を及ぼさないときには、市区町村長限りでの職権訂正が可能であることについて、法令上の根拠規定を設ける案を提示した（中間試案第8の3）。

(2) 中間試案に対する意見等

①と②との関係について整理した中間試案第8の1に対しては、賛成意見が寄せられた一方、これに反対する意見は見受けられなかった。

他方、①及び②と③との関係に係る中間試案第8の2及び④に関する中間試案第8の3については、賛成する意見も寄せられたものの、反対意見や、賛否が明確とされていなかったものの中間試案第8の2に関する懸念を示す意見が複数寄せられた（意見の概要の詳細については、戸籍法部会資料7の該当部分を参照されたい）。

これら反対意見等で示された理由等は、その趣旨に鑑みると、管轄法務局長等の許可を得て行う職権による戸籍訂正と他の戸籍訂正との関係が十分に整理されていないとの問題意識を背景にするものと考えられる。この点につ

いては、本部会における調査・審議においても同様の指摘があったところである。そこで、本部会資料においては、改正後の新たな規律の下で各種戸籍訂正手続それぞれがどのような関係に立つことになるのかについて、それぞれの手続が機能する場面という観点から整理を試みることにする。

2 検討

(1) 整理に当たっての視点

それぞれの戸籍訂正手続が機能する場面を整理するに当たっては、(ア)戸籍訂正の内容（訂正に係る事項が戸籍に記載された者の身分関係に影響を及ぼすものか否か、訂正に係る事項が人事訴訟において確定されるべきものか否か、訂正に係る事項が軽微なものか否か）、(イ)訂正事由（戸籍の記載が法律上許されないこと又はその記載に錯誤若しくは遺漏があること。法第24条第1項、第113条。）の明白性（訂正事由が市区町村長において客観的に明らかであるか否か）という2つの視点から整理することが有益であると考えられる。

(2) ①訂正許可審判による戸籍訂正手続と②確定判決による戸籍訂正手続との関係

これらは、いずれも戸籍訂正のために裁判所の手続を経る必要がある点において共通する。これまでの部会における調査・審議及び中間試案においては、(ア)戸籍訂正の内容に着目し、人事訴訟によって戸籍の訂正をすべき事項については①による手続の対象外とするとの方向性が示されており、この点については、特段の異論がみられなかったところである。

ところで、これまでの審議においては、主に、人事訴訟によって戸籍訂正をすべき場合を戸籍訂正許可審判の対象から除外するという観点で議論がされてきた。もっとも、法第116条の「確定判決」は、人事訴訟の判決に限定されておらず、例えば、「ここにいう『確定判決』とは、戸籍訂正を命ずる判決を意味するのではなくて、戸籍記載の訂正を必要とすべきその基礎たる実体的身分関係を確定する判決をいうのである（注5）。通常、この判決は、身分関係の存否を確認する判決であるが、必ずしもこれに限られず、形成的効力をもつ判決でも、これにより遡及的に一定の身分関係の存否が確定されるものは、その判決が確定すればこれに基づいて本条（注：116条を指す。）による訂正申請がなされるべきである…。これらの判決の事例としては、嫡出子否認の判決…、父を定める判決…、認知の無効・取消の判決…、縁組無効の判決…、離縁無効の判決…、婚姻無効の判決…、離婚無効の判決…、親子関係不存在確認の判決…、出生による日本国籍取得の確認判決（注5）などがこれに当たるが、もちろんこれのみに限られるのではない。」とされている（注6）。これを踏まえると、人事訴訟によって戸籍訂正をすべき場合に限られず、確定判決によって身分関係を確定すべき場合を全て法第113条又は第114条の戸籍訂正許可審判の対象から除外すべきと考えられる（注7）。

そこで、①と②との関係の整理という観点からは、**法第113条及び第114条の戸籍訂正許可手続については、確定判決によって戸籍の訂正をすべき事項は対象としないものとする**ことでどうか。

なお、具体的な規律の在り方については、法制上の観点も含め検討すべきものではあるが、例えば、法第113条及び第114条について、法第116条の規定によって戸籍の訂正をすべき場合を除き、家庭裁判所の許可を得て、戸籍の訂正を申請することができる旨の規律に改めることが考えられる。

(注5) 最判昭和32年7月20日民集11巻7号1314ページ

(注6) 青木義人、大森政輔「全訂戸籍法」466ページ

(注7) 刑事事件において戸籍に不実の記載・記録がされたことについて公正証書原本不実記載等罪に係る確定判決がされた場合において、市区町村長が検察官からその旨の通知(法第24条第3項)を受けた場合には、後記(3)において検討する場合、すなわち戸籍訂正事由があることが明らかであると認められる場合として整理することが可能であると考えられる。

(3) ①及び②と③管轄法務局長等の許可を得て行う職権による戸籍訂正手続との関係について

ア 検討

中間試案では、戸籍の記載又は届書類その他の書類から訂正事由があることが明らかであると認められる場合(注8)については、③によることができる旨を提案したところである(注9)。これは、(イ)訂正事由の明白性という観点から両者の関係を整理した提案となっている。なお、現行法第24条においては、法文上は、このような観点からの整理はされていない(同条第1項ただし書の「その錯誤又は遺漏が市区町村長の過誤によるものであるとき」は訂正事由の明白性に関わるものともいうことができるが、訂正事由があることが明らかであるときとは、このような場合に限られるものではない。)ことに留意する必要がある。

(注8)「戸籍の記載又は届書類その他の書類から訂正事由があることが明らかであると認められる場合」とは、戸籍の記載等から客観的に訂正事由が認められる場合を指すものと想定しており、例えば、複数の資料から推認される間接事実を個々に積み重ねて事実認定をしなければ戸籍訂正事由の有無を判断することができないような場合は想定していない。「訂正事由があることが明らか」とはこの趣旨を含意するものであるが、実際の条文化に当たっては、法制面からの検討も含め、上記趣旨を表すのに適切な文言を検討する必要がある。

(注9) この提案は、訂正事由があることが明らかであると認められる場合に③による戸籍訂正をすることができる旨を提案するにとどまり、必ず③によらなければならない(①又は②による戸籍訂正を許容しない)趣旨を含意するものではない。もっとも、実際には、訂正事由があることが明らかである場合に、あえて訂正許可審判によることを希望する当事者は稀ではないかと考えられる。

この点、現行法においても、法第24条第2項の職権訂正ができる場合については同様の限定が付されているものと解されており（注10）、戸籍実務上も、訂正事由があることが明らかではない場合には、上記解釈に沿った運用がなされている（訂正事由があることが明らかでない場合には、現行法上も、そもそも職権による戸籍訂正をすべきではない）。したがって、中間試案で示した考え方は、現行法下における戸籍実務と比較して③の職権による戸籍訂正をすることができる場面を拡大するものではなく、むしろ、戸籍訂正をすることができる場面に関していえば、上記のような戸籍実務に法的な根拠を与えるものと位置付けることができる。

（注10）「しかしながら、本条（注：法24条を指す。）による職権訂正には、その性質上、大きな制約がある…本条による職権訂正は、戸籍の記載の不適法または真実に反することが戸籍面上明白であるか、少なくとも届書その他の戸籍関係書類と対比することによって明らかとなる場合に限定されるべきである。」
（前掲「全訂戸籍法」185ページ）

他方、現行法上は、職権訂正に当たって、届出人又は届出事件本人に通知をすることを義務づけた上で（法第24条第1項）、その通知をすることができない場合又は通知をしても戸籍訂正の申請をする者がいないときにはじめて職権による戸籍訂正を認めているものとしているところ、訂正事由があることが明らかであると認められる場合に、常にこのような手続を経ることは迂遠である。このような観点から、中間試案では、訂正事由があることが明らかであると認められる場合には、③の職権による戸籍訂正手続によることを原則とする考え方を示したものである。

なお、③の職権による戸籍訂正手続が認められる場合について、現行法においては、届出人又は届出事件本人に戸籍訂正事由があることを発見した旨を通知するものとしているが、これは、届出人等に対して訂正許可審判手続をとることを促すためのものであり、職権による戸籍訂正手続を予定する場合には、上記の趣旨での通知は必要ではなくなるものと考えられる。そして、これまでの審議においても、現在の戸籍実務では、戸籍事務管掌者である市区町村長が何らの端緒もなしに訂正事由のあることを発見する場合は稀であり、戸籍謄抄本等の交付を受けた当事者が記載の誤記等に気付き、その旨を市区町村窓口に伝えることによって訂正事由のあることが発見されるケースがほとんどであるとの指摘もあったところである。このように、通知を求める必要性や、現在の戸籍実務の現状に加え、職権による戸籍の訂正が、戸籍の記載等から訂正事由が明白である場合に限られることも踏まえると、職権による戸籍の訂正をすることができる場合に事前の通知をすべきこととするについては、慎重な検討を要するものと考えられる。そこで、通知については、事後的なものとするのが考え

られる。もっとも、事後的に通知を行うものとする規律を設けることについても、通知を求める必要性については、なお検討を要するものと考えられる。

おって、現行法においては、戸籍訂正事由が市区町村長の過誤によるものであるときは、届出人等への通知を要せずに職権による戸籍訂正手続を行うことが可能となっていることから、この点については現行法の規律を維持することが相当である。

なお、市区町村長が、戸籍に訂正事由があることを発見したとしても、戸籍の記載、届書の記載その他の書類から戸籍訂正事由があることが明らかではない場合もあり得、この場合には、従来どおり裁判所における戸籍訂正許可手続を促す必要があることから、現行法第24条第1項の規律は職権訂正する場合を除き、維持する必要がある。もっとも、上記のとおり、訂正事由が明白である場合について、職権による戸籍の訂正が予定されていることを理由に事前の通知をすべきことについて慎重な検討を要するものであると考えられるところ、仮に、訂正事由が明白である場合について事前の通知をする必要がないと考えるのであれば、現行法第24条第1項の通知をした上で、なお、本人が裁判所における戸籍訂正許可手続を執らない場合には、もはや職権による訂正をすることが困難となることから、同条第2項前段の規律を維持する必要はなくなるものと考えられる。

イ 結論

以上を踏まえ、また、中間試案で提案した内容、すなわち、訂正事由が明白である場合において職権による訂正が可能である旨を法令上明らかにするという方向性を踏まえ、現行法第24条の規律をどのように改めるかという観点から、以下のような整理をすることが考えられるが、どのように考えるか。なお、以下の整理は、基本的には中間試案で提案した考え方を変更するものではない。

- ① 戸籍訂正事由があることを発見した場合には、市区町村長は、遅滞なく届出人又は届出事件の本人にその旨を通知しなければならないものとする現行法第24条第1項本文の規律については維持するものとする（注11）。
- ② 戸籍の記載、届書の記載その他の書類から戸籍訂正事由があることが明らかであると認められる場合には、上記①にかかわらず、市区町村長は、管轄法務局長等の許可を得て、戸籍の訂正をすることができるものとする（注12）。

（注11）訂正事由が明白な場合について職権訂正を認める規律（②）を設けることに伴い、現行法第24条第1項本文に規定する通知をすることができないとき、又は通知をしても戸籍訂正の申請をする者がいないときに、職権訂正を認める同条第2項前段の規律は、不要になると考えられる。また、同条1項ただし書及

び第2項後段において規定されている「戸籍訂正事由が市区町村長の過誤によるものであるとき」については、②の規律によって対処されることとなるため、上記第1項ただし書及び第2項後段は、削除するものとする。

(注12) ②により戸籍の訂正をした場合において、訂正事由のある戸籍の名欄に記載のある者に対して訂正をした旨を通知するものとする規律を設けるかどうかについては、なお検討するものとする。また、通知をするものとする規律を設ける場合であっても、現行法第24条第1項及び第2項においては、戸籍訂正事由が市区町村長の過誤による場合には、届出人等への通知を要せずに職権による戸籍訂正を認めているところ、この点については、現行法の規律に対して実質的な改正を行わないものとする。

(4) ③管轄法務局長等の許可を得て行う職権による戸籍訂正手続と④市区町村長限りの職権による戸籍訂正手続との関係

③と④との関係については、③の管轄法務局長等の許可を得て行う職権による戸籍訂正のうち、訂正事項が軽微であり、かつ、身分関係に影響を及ぼさないものについては市区町村長限りでの職権訂正を認めている現行戸籍実務の運用を前提に、かかる実務運用に法的根拠を与えるという観点から、中間試案第8の3を提示したものである。これは、(イ)訂正事由の明白性が認められること(中間試案第8の2の趣旨も含めて換言すれば、少なくとも管轄法務局長等の許可を得て行う職権による戸籍訂正を行うことが可能であること)を前提に、(ア)訂正の内容からみて訂正事項が軽微であり、かつ、身分関係に影響が及ばないものについて、市区町村長限りでの職権訂正を行うことを許容するとの整理を行ったものである。

中間試案第8の3については、反対意見も寄せられたが、これらの意見は、前記(3)の整理が十分にされていないことを背景とするものが多いものと解される。

そこで、前記(3)の整理を前提として、以下の方策を講ずることが考えられるが、どうか。

戸籍の記載又は届書類その他の書類から戸籍訂正事由があることが明らかである場合であって、訂正事項が軽微であり、かつ、戸籍訂正を行っても身分関係に影響を及ぼさないときは、前記(3)イ②の規律にかかわらず、市区町村長は、管轄法務局長等の許可を得ることを要せずに、戸籍の訂正をすることができるものとする。