

戸籍法の見直しに関する論点（2）

第2 婚姻，離婚，養子縁組等の届出の際の本人確認の実施

1 経緯等

（1）現在の規定等

民法739条は、「婚姻は，戸籍法の定めるところによりこれを届け出ることによって，その効力を生ずる。」（同条1項），「前項の届出は，当事者双方及び成年の証人二人以上から，口頭又は署名した書面で，これをしなければならない。」（同条2項）と規定する。この規定は，協議上の離婚，養子縁組及び協議上の養子離縁に準用される（同法764条1項，799条，812条）。

これらの規定を受けて，戸籍法に，届出についての一般的規定（同法25条乃至48条）のほか，婚姻，離婚，養子縁組，養子離縁等の届出についての規定が置かれているが（同法68条，70条，74条，76条等），これらの届出の際に身分証明書等により本人確認を実施するとの規定はない。

（2）虚偽の届出

婚姻，離婚，養子縁組等の届出の際に身分証明書等による本人確認が行われないことから，当事者が知らない間に，虚偽の届出がされることがある。具体的な事案としては，従来から，①夫婦の一方が，他方が協議離婚に応じないために虚偽の離婚届を出す，というものが多いが，最近では，②消費者金融から借入れをするために，虚偽の養子縁組の届出により第三者の養子となり，氏を変える，③消費者金融等から借入れをするために，虚偽の婚姻届により第三者同士が婚姻したかのような外見を作り出し，婚姻で氏を変えた者になりすます，などの事案も多く見られる。

虚偽の届出によって戸籍に真実でない記載がされた場合には，離婚無効確認の確定判決等を得て，本人等からの申出により，戸籍が訂正されることとなる（戸籍法116条）。また，戸籍の訂正により，いわゆる「戸籍が汚れた」状態となるため，申出によって，当該訂正に係る事項のない戸籍が再製される（平成14年法律174号により追加された戸籍法11条の2）。

（3）不受理申出

主として上記（2）①の事案に対応するために，「不受理申出」制度がある。これは，離婚の意思がない者又はいったん離婚の意思をもって協議離婚届に署名したがその後離婚意思を翻した者が，協議離婚の届出がされるおそれがある

として、届出があってもこれを受理しないよう申し出たときは、当該申出を受け付けた後に提出された離婚届は受理しないとするものである。過去の先例を整理して、昭和51年1月23日付け民二第900号民事局長通達「離婚届等不受理申出の取扱いについて」（以下「昭和51年不受理申出通達」という。）が発出されている。主に離婚届が対象となるが、「他の創設的届出について不受理申出があつた場合も、同様に取扱って差し支えない」とこととされている（同通達前文）。平成16年度における不受理申出件数は、45,162件である。

（4）本人確認通達による本人確認

不受理申出は、申出人が、配偶者等が申出人の意思に反して届出をするおそれがあると認識している場合に行われるものであるから、上記（2）②及び③の事案のように、虚偽の届出が予想できない場合には、不受理申出制度による虚偽の届出の防止は困難である。このため、平成15年3月18日付け民一第748号民事局長通達「戸籍の届出における本人確認等の取扱いについて」（以下「平成15年本人確認通達」という。）が発出され、婚姻届、離婚届、養子縁組届及び養子離縁届について、本人確認を実施することとされた。

この通達に基づき、届出人等について、原則として、運転免許証等官公署の発行に係る顔写真が貼付された証明書により本人確認が行われる（同通達第三の1）。確認の結果、当該届書が偽造された疑いがあると認められるときは、市区町村長は管轄法務局長等に受否を照会し、管轄法務局長等が事実関係を調査する（同通達第三の4、5）。届出人のすべてについて本人確認ができたとき又は管轄法務局長等に受否の照会をした場合を除き、市町村長は、届出人に対し、届出を受理した旨の通知を行う（同通達第五の1）。

2 問題点

平成15年本人確認通達によれば、本人確認ができなかった場合には、届出の受理決定後、届出人に届出を受理した旨を通知することとされている（同通達第五の1）。このため、当該届出が虚偽の届出である場合に、当該通知を受け取った者が、当該届出が虚偽の届出である旨を市町村に連絡をしても、既に戸籍に届出事項が記載されていることが多く、当事者としては裁判によって離婚・養子縁組等の無効を争うしかないこととなる。また、当該通知を受け取った者から市町村への連絡が遅れば、戸籍の真実でない記載に基づいて、第三者が国民保険証等の発行を受けることもある。

このため、戸籍法に、婚姻、離婚、養子縁組等の届出の際に本人確認を実施す

るとともに、本人確認ができなければ届書を受付（又は受理）しないこととする必要があると考えられる。

なお、本人確認は、第三者のなりすましによる虚偽の届出を防止する観点から、届出が届出人によって行われているかどうかを確認するものであり、届出人の婚姻意思を確認するものではない。

3 本人確認の対象となる届出

(1) 昭和51年不受理申出通達及び平成15年本人確認通達による取扱い

婚姻、協議上の離婚、養子縁組、協議上の養子離縁のほか、戸籍法上の届出により効力が生じるものとして、任意認知届（戸籍法60条）、胎児認知届（同法71条）、当事者一方死亡後の離縁届（同法72条）、縁氏を続称する届（同法69条の2、73条の2）、婚氏を続称する届（同法75条の2、77条の2）、協議による親権者指定届（同法78条）、親権（管理権）辞任届（同法80条）、親権（管理権）回復届（同法80条）、復氏届（同法95条）、姻族関係終了届（同法96条）、入籍届（同法98条、99条）、分籍届（同法100条）、国籍留保届（同法104条）、国籍選択届（同法104条の2）、氏変更届（同法107条）、名変更届（同法107条の2）、転籍届（戸108条、109条）等がある。

昭和51年不受理申出通達は、離婚届を対象としつつ、「他の創設的届出について不受理申出があつた場合も、同様に取り扱って差し支えない。」（同通達前文）として、対象となる届出の範囲を市町村長に委ねている。また、平成15年本人確認通達は、婚姻届、離婚届、養子縁組届及び養子離縁届を対象としているが、市町村がその他の創設的届出を取り扱いの対象に加えることは差し支えないとしている（同通達第1の1）。

なお、届出により身分関係が形成されるものでない、いわゆる「報告的届出」（出生届、死亡届等）は、昭和51年不受理申出通達の対象とも、平成15年本人確認通達の対象ともされていない。

(2) 論点

いわゆる創設的届出すべてについて本人確認の対象とすることも考えられるが、本人確認の実施は届出人の負担となることから、当面、婚姻、離婚、養子縁組、養子離縁、認知及び胎児認知の各届出について本人確認を実施することとしてはどうか。

4 本人確認の具体的な実施方法

(1) 本人確認の具体的な実施方法

市町村の戸籍窓口において、婚姻、離婚、養子縁組等の当事者について、顔写真が貼付された公的証明書によって本人確認を行うことが、虚偽の届出を防止するための最善の方法と考えられる。しかし、我が国には、婚姻、離婚、養子縁組等に当たり、当事者が直接市町村の戸籍窓口で届出をする慣行はなく、仮に当事者に必ず戸籍窓口への出頭を求めることとすれば、届出人の負担が大きくなることから、国民の理解を得ることができないおそれ大きい。このため、婚姻、離婚、養子縁組等の届出についても、使者又は郵送による届出を認めることが適当と考えられる。

具体的には、戸籍の謄抄本等の交付請求の際の本人確認に準じ、次のような方法により本人確認を行うことが考えられる。

ア 届出人本人又は複数の届出人の全員が市町村の戸籍窓口へ届書を持参した場合には、戸籍の謄抄本等の交付請求が請求者本人によって窓口で行われた場合の本人確認に準じて本人確認を実施する。

イ 複数の届出人の一部の者が市町村の戸籍窓口に来庁した場合には、当該一部の者は他の届出人の使者と考えられることから、来庁した届出人については、戸籍の謄抄本等の交付請求が請求者本人によって窓口で行われた場合の本人確認に準じて、また、来庁しなかった届出人については、戸籍の謄抄本等の交付請求が使者によって行われた場合の本人確認方法に準じて、それぞれ本人確認を実施する。

ウ 複数の届出人の全員が、使者により届出をする場合には、戸籍の謄抄本等の交付請求が使者によって行われた場合の本人確認方法に準じて本人確認を実施する。

エ 届出人が、郵送により届出をする場合には、本人確認書類を同封させることにより本人確認を実施する。ただし、戸籍の謄抄本等の交付請求の際の本人確認と異なり、封筒に記載された届出人（差出人）の住所が届出人の住民票上の住所であることは、有効な本人確認手段とはならないと考えられる。

(2) 論点

ア 上記3の(2)の届出については、上記(1)ア～エの方法により本人確認を実施してはどうか。

イ 離婚届について、配偶者との連絡が困難なために相手方の本人確認書類を提出できない場合もあると思われる（DV問題がある場合、配偶者の一方が外国人で既に出国している場合等）が、何らかの例外を認めるべきか。ある

いは、そのような場合には、虚偽の離婚届がされることを防止するため、協議上の離婚・養子離縁ではなく、裁判上の離婚・養子離縁手続がとられるべきか。

第3 その他

1 必要事項のみを記載した記録事項証明書の活用

(1) 現状等

平成16年度における戸籍又は除籍の謄抄本・記載事項証明書・記録事項証明書（以下「戸籍証明書」という。）の発行通数は36,452,084通、内謄本及び全部事項証明書の発行通数は29,617,761通（81.3%）、抄本及び個人事項証明書の発行通数は6,692,918通（18.3%）、記載事項証明書及び一部事項証明書の発行通数は140,405通（0.4%）である。

これを、電子情報処理組織によって取り扱われる戸籍についてみると、戸籍又は除籍の記録事項証明書の発行通数は15,708,266通、内全部事項証明書の発行通数は12,127,820通（77.2%）、個人事項証明書の発行通数は3,554,769通（22.6%）、一部事項証明書の発行通数は25,677通（0.2%）である。

全部事項証明書及び個人事項証明書には、婚姻、離婚、養子縁組等、様々な情報が記載されていることから、個人に関する情報を保護する観点からは、証明が必要な事項のみを記載した一部事項証明書が普及することが望ましい。

一部事項証明書には、本籍、筆頭者氏名及び証明の対象となる個人の名は必ず記載されるが、生年月日、配偶者区分、父の氏名、母の氏名、続柄、出生事項、婚姻事項、離婚事項、養子縁組事項、養子離縁事項、性同一性障害者特例法による性別の取扱いの変更事項等は、各々記載することも記載を省略することもできる。

(2) 論点

電子情報処理組織によって取り扱われる戸籍については、一部事項証明書の普及を図ることが考えられるがどうか。そのためには、一部事項証明書の提出を受ける官公署、民間企業等に対し、一部事項証明書の提出を求めるに当たっては、証明が必要な事項を予め明確にするよう求めることが考えられる。また、交付請求書の様式を、一部事項証明書に記載すべき事項を選択できるように見直すことも考えられる。

2 本籍の記載を省略した記録事項証明書等の活用

(1) 現状等

戸籍は、本籍及び筆頭者氏名で表示される（戸籍法9条）。戸籍証明書には、本籍及び筆頭者が記載されている。

本籍の表示の例

東京都千代田区 霞が関一丁目 1番地 又は 1番
（行政区画） （土地の名称） （地番） （街区符号）

しかし、本籍が記載された戸籍証明書が第三者に交付されると、当該第三者が本籍の記載をもとに戸籍証明書の交付請求をすることができることとなる。このため、本籍の記載の全部又は一部（土地の名称以下の部分）を省略した記録事項証明書等を発行することを可能とすることが考えられる。

(2) 論点

本籍の記載の全部又は一部を省略した記録事項証明書等を発行することができることとしてはどうか。

3 過料の上限額の引き上げ

(1) 現在の規定等

戸籍法121条の2は、「偽りその他不正の手段により、第10条第1項若しくは第12条の2第1項の謄本、抄本若しくは証明書の交付を受け、第48条第2項（第117条において準用する場合を含む。）の規定による閲覧をし、若しくは証明書の交付を受け、又は第117条の4第1項の書面の交付を受けた者は、5万円以下の過料に処する。」と規定している。

他方、住民基本台帳法（昭和42年法律81号）は、偽りその他不正の手段により、住民基本台帳の一部の閲覧をした者、住民票の写しの交付を受けた者等は、10万円以下の過料に処するとしている（同法50条）。また、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律58号）は、偽りその他不正の手段により、開示決定に基づく保有個人情報の開示を受けた者は、10万円以下の過料に処するとしている（同法57条）。

(2) 論点

偽りその他不正の手段により戸籍証明書の交付を受けた者等について、過料の上限額を、「5万円以下」から「10万円以下」に引き上げることとしてはどうか。