

戸籍制度に関する検討課題

(前注) 本資料は、本研究会において今後検討すべき課題等についてフリートーカーリングをする際の参考とするために作成したものである。以下においては、戸籍法を「法」、戸籍法施行規則を「規則」、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律を「番号法」という。

1 番号制度（マイナンバー制度）導入について

(1) 現状

ア 各種手続における戸籍謄本等の提出

戸籍制度は、人の親族的な身分関係を登録・公証することを目的とする制度であるところ、戸籍謄本等（除かれた戸籍に係るもの並びに抄本及び記載事項証明書を含む。以下同じ。）は、一般旅券の発行申請や児童扶養手当の受給申請などの各種の公的な手続において提出を求められ、申請者等の国籍や身分関係の証明に供されている。

イ 番号法の制定

平成25年5月に番号法が制定され、平成27年10月には個人番号の通知が、平成28年1月には個人番号の利用が開始される。

番号制度は、住民票コードを変換して得られる個人番号を利用して、行政機関や地方公共団体における効率的な情報の管理・利用及び迅速な情報の授受を可能とするものである。具体的には、行政機関等は、社会保障・税の賦課徴収・防災等の3分野に関する事務の窓口において申請があったときに、申請者から提供を受けた個人番号を利用して保有する特定個人情報ファイル（注1）内の個人情報を検索し（番号法第9条）、また、情報提供ネットワークシステムを使用して他の行政機関等から特定個人情報（注2）の提供を受けることができ（番号法第19条）、その場合には、当該個人情報と同一の内容を含む書面の提出は不要とされる（番号法第13条、第22条第2項）。

ウ 世界最先端IT国家創造宣言工程表の改定

平成26年6月に改定された「世界最先端IT国家創造宣言工程表」においては、個人番号の利用範囲を戸籍事務等に拡大し、その制度基盤を活用することについて検討を行い、その状況を同年秋までに政府CIOに報告することとされた。

(注1) 特定個人情報ファイル：個人番号をその内容に含む個人情報ファイル。

(注2) 特定個人情報：個人番号をその内容に含む個人情報。

(2) 番号制度導入により可能となること

- 情報提供ネットワークシステムを使用して戸籍情報を提供することで、各種手続における戸籍謄本等の提出が不要となる。
- 個人番号による検索機能を利用することで、戸籍の届出等の審査や戸籍謄本等の交付請求の効率化を図ることができる。
- 平成29年1月に予定される情報提供等記録開示システム（マイポータル）の設置を前提に、将来的には死亡等のライフイベントに係るワンストップサービスが実現できる。

(3) 番号制度導入に当たっての問題点

ア 個人情報保護

戸籍情報は、人の身分関係に関するプライバシー性の高い個人情報であり、その保護には万全を期す必要がある。戸籍事務を個人番号の利用範囲とする場合には、現行の番号法上の措置によって、戸籍情報について十分に個人情報保護を図ることができるかを検討する必要がある。

イ 非コンピュータ化庁、改製不適合戸籍の取扱い

番号制度は、利用範囲となる行政事務がシステム化されていることを前提とした制度設計となっている。そこで、戸籍事務を電子情報処理組織によって取り扱っていない市区町村（平成26年10月1日現在48庁（全国の2.53%））における戸籍事務や、磁気ディスクによる記録に適合しない戸籍（改製不適合戸籍）の取扱いをどのようにすべきかを検討する必要がある。（注3）

ウ コンピュータ化庁における画像データで保存された戸籍情報の個人番号との紐付けの要否

戸籍事務を電子情報処理組織によって取り扱っている市区町村にあっても、この取扱いを開始する前の紙戸籍については、全て画像データで保存されている。このような画像データの情報であっても、相続等の際には利用されるものであるが、情報量が膨大であり、画像データという性質からも、個人番号と紐付けることに困難を伴うことが想定される。そこで、画像データの戸籍情報についても紐付けをすべきかを検討する必要がある。

（注3）平成6年の戸籍法改正により、市区町村長は、戸籍事務を電子情報処理組織によって取り扱うことができることとなったが、各市区町村ごとの事情もあることから、これを義務づけてはいない（法第118条第1項）。

また、戸籍事務を電子情報処理組織によって取り扱う場合には、戸籍は、磁気ディスクに記録することをもって調製するものとされているが（法第119条第

1項)、従前の紙戸籍において氏又は名が誤字で記載されている場合に、本人から、対応する正字等に改めた記録をすることを欲しない旨の申出があるときは、戸籍の改製を行わない取扱いをしている。

2 戸籍事務を処理するためのシステムの一元化(クラウド化)の是非及びこれに伴う制度の見直しの要否について

(1) 戸籍事務を処理するためのシステムを一元化すべきかについて

ア 現状

各市区町村ごとに戸籍事務を処理するための「戸籍情報システム」を調達・維持(一部は地方交付税による。)している。平成26年10月1日現在、全国1896の自治体のうち、戸籍事務をコンピュータ化しているものの数は1848(97.47%)である。八つのベンダーがシステムを販売している。

イ 問題点

約1800ある各市区町村のシステムごとに、戸籍内の各人に対する個人番号との紐付けをすることは非効率である。また、今後も多数のシステムごとに維持費や法改正に伴う改修費が掛かることとなる上、各市区町村ごとにセキュリティレベルが異なる。そこで、戸籍事務を処理するためのシステムを一元化(クラウド化)することを検討する必要がある。

(2) 戸籍情報のバックアップをどのように行うかについて

ア 現状

戸籍の正本と副本を設け、正本は市区町村が、バックアップの役割を担う副本は管轄法務局等が、それぞれ管理している(法第8条)。戸籍が磁気ディスクによって調製されているときは、市区町村長は、戸籍に記録をした後遅滞なく、副本データを法務局に送信しなければならない(規則第75条)、具体的には、全国2か所に「戸籍副本データ管理センター」(法務省において調達)が設置されており、東日本の市区町村に係る副本データについては関西の管理センターに、西日本の市区町村に係る副本データについては北海道の管理センターに送信することとされ、各センターにおいて管理されている。

また、上記に加え、市区町村において、戸籍簿・除籍簿データと同一の事項の記録を備えることが義務づけられている(規則第72条第1項)。

イ 問題点

戸籍事務を処理するためのシステムを一元化する場合には、システム管理者とバックアップ管理者を異なる者としたり、市区町村ごとにバックアップを行うことは非効率であるから、バックアップについても一元化してシステム管理者が行うこ

とを検討する必要がある。

(3) 戸籍事務処理上の国と市区町村の役割分担の在り方及び戸籍事務を処理するためのシステムの管理主体をどうすべきかについて

ア 現状

戸籍事務は第一号法定受託事務とされ、市区町村長のみがこれを管掌している（法第1条、第4条）。法務省は処理基準を定め、法務局は助言、指示等を行う（法第3条第1項、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、各市区町村ごとに、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。

また、戸籍の正本を保存する「戸籍情報システム」は市区町村が、副本を保存する「戸籍副本データ管理システム」は管轄法務局等が管理している。

イ 問題点

戸籍事務を処理するためのシステムを一元化する場合には、現状の戸籍事務処理上の役割分担を維持することが、国及び市区町村を通じた行政の簡素化及び効率化を図るといった視点から相当かどうかを検討する必要がある。そして、これを踏まえて、システムの管理主体をどの機関とすべきかを検討する必要がある。

なお、本論点については、(4)の届書・戸籍の情報の共有の在り方及び(6)の戸籍謄本等の本籍地以外での交付の可否についての検討と相互に関連するものと思われる。

(4) 届書・戸籍の情報の共有の在り方

ア 現状（別添資料参照）

(イ) 届書等の提出

戸籍の届出は、届出人の所在地など、届出事件の本人の本籍地以外でも行うことができる（法第25条第1項、第51条第1項等。非本籍地における届出は、平成25年において、届出全体の25.90%を占める。）。また、1通の届出に本籍地の異なる複数の届出事件の本人が存在する場合もある（婚姻届、養子縁組届等）。したがって、届出を受理した市区町村以外の市区町村において戸籍の記載を要する場合があるところ、この場合には、(ウ)のとおり、届書をその市区町村に送付しなければならないため、届出人において当該届出により戸籍の記載を要する市区町村の数と同数（非本籍地に届け出る場合は更にもう1通）の届書を提出することが原則とされている（法第36条第1項、第2項）。しかし、実務

上は、1通の届書の提出で足るものとし、市区町村長がその謄本を作成している（同条第3項）。

また、分籍及び転籍の届出について、届出人は、他の市区町村を新本籍とする場合には、戸籍謄本を届書に添付しなければならないとされている（法第100条第2項、第108条第2項）。さらに、上記以外の届出であっても、市区町村長は、届出の受理に際し、戸籍の記載等のため必要があるときは、戸籍謄本等の提出を求めることができるとされ（規則第63条）、実務上、非本籍地に婚姻、離婚等の届出をする場合には、戸籍謄本の添付が求められている。

(イ) 届出の受理・不受理の審査の際の戸籍情報の照会

非本籍地の市区町村に届出がされた場合であっても、当該届出の受理・不受理をその市区町村において決定するため、届出事件の本人等の戸籍情報を確認する必要がある。例えばA市の戸籍窓口で、B区を本籍地とする男性とC町を本籍地とする女性の婚姻届が提出された場合には、A市において夫婦となる者の戸籍情報を確認し、重婚禁止や再婚禁止期間などの婚姻障害事由の有無を検討しなければならない。しかし、非本籍地の市区町村では届出事件の本人の戸籍情報を保有していないため、本籍地の市区町村に電話で問い合わせたり、戸籍謄本等の公用請求（戸籍法第10条の2第2項）を行うなどしてその戸籍情報を照会している。

(ウ) 戸籍の記載を要する市区町村への届書の送付

非本籍地の市区町村が届出を受理した場合などには、他に市区町村において戸籍の記載をする必要があるため、届書（謄本を含む。）1通をその市区町村に送付しなければならない（規則第26条）。（注4）

イ 問題点

戸籍事務に番号制度が導入されれば、戸籍事務を行う者は、届出事件の本人の個人番号の提供を求め（番号法第14条第1項）、個人番号によって戸籍情報を検索することができ（番号法第9条）、更に戸籍事務を処理するためのシステムが一元化されれば、全国の戸籍情報を確認することが容易になる。そこで、届出人に戸籍謄本を提出させることの是非、個人番号の記載を求めるための届書の様式の変更、個人番号の利用を前提とした情報の共有の在り方（(3)における国と市区町村の役割分担の在り方についての検討と相互に関連する。）について検討する必要がある。

なお、同一の届書を数通提出させる取扱いを原則としている戸籍法の規定は、実務の運用とは異なっているほか、番号法第3条第1項第3号の基本理念とも相容れないと考えられることから、1通の提出で足るものとすることを検討する必要がある。

(注4) 以上の規律は、戸籍訂正申請に係る事務及び申請書の取扱いにも適用される(法第117条, 規則第26条)。

(5) 届書類の保存の在り方

ア 現状

届書類(届書, 申請書その他の書類)は、戸籍の記載を了した後は、戸籍の滅失があった場合の再製資料として、また、民事・刑事訴訟等における証拠として利用されるほか、法務局において、市区町村から送付される届書類と戸籍の副本を対照することにより、届書類の記載内容及びこれに基づく戸籍記載の適否を判断し、過誤等のある場合には訂正を指示するなどのために利用される。また、戸籍の記載を要しない事項についての届書類(外国人のみを届出事件の本人とするものなど)は、その記載事項証明書をもって届出に係る身分行為・身分変動事実を公証する目的に利用される。

(i) 戸籍の記載を了した届書類のうち(a)本籍人に関するものは、市区町村から法務局に1か月ごとに送付され、法務局において当該年度の翌年から27年保存される(規則第48条第2項, 第49条)。ただし、法務局が戸籍の副本の送付又は送信を受けると、保存期間が5年を経過した届書類は廃棄できる(規則第49条の2)。したがって、磁気ディスクに記録された戸籍の場合には、戸籍に記録をした後副本データが遅滞なく送信されるため、保存期間は5年となる。他方、(b)非本籍人に関する届書類は、市区町村において、当該年度の翌年から1年保存される(規則第48条第3項)。

また、(ii) 戸籍の記載を要しない届書類(外国人のみを届出事件の本人とする届出等)は、創設的届出については当該年度の翌年から50年、報告的届出については同10年保存する(規則第50条。実務上、特別永住者に関するものは「当分の間」保存する。)

なお、いずれの場合も書面の状態での保存を前提としている。

イ 問題点

戸籍事務を処理するためのシステムが一元化され、その戸籍情報がリアルタイムでバックアップされるのであれば、届書類の再製資料としての価値はほとんどなくなる。一方、裁判における証拠や公証手段としての利用価値もあることから、保存主体・方法・期間について検討する必要がある。

(6) 戸籍謄本等の本籍地以外での交付の可否

ア 現状

戸籍謄本等については、本籍地の市区町村のみにおいて戸籍謄本等を交付し(法

第10条、第10条の2、第12条の2、第120条)、法務局においては、災害時等の特別の場合にのみ、一般行政証明として戸籍の副本の記載事項証明書を発行している。なお、平成22年以降、コンビニエンスストアに設置されたキオスク端末を利用して交付請求者本人の戸籍謄本等を交付する取扱い(コンビニ交付)が一部の市区町村において開始されている。この取扱いは、平成26年10月1日現在44の市区町村において実施されている。

届出の受理・不受理の証明書については、届出をした市区町村が発行している(法第48条第1項)。

届書類については、これを市区町村が保管している間は当該市区町村が、法務局に送付された後は当該法務局が、それぞれ届書類の記載事項証明書を発行している(法第48条第2項)。

イ 問題点

戸籍謄本等について、現状では本籍地の市区町村における発行に限定されており、必ずしも国民の利便性の観点から十分ではなかったと考えられる。そこで、戸籍事務に番号制度を導入し、戸籍事務を処理するシステムを一元化する場合には、戸籍謄本等の発行主体をこれまでより拡大し、更にコンビニ交付を普及させることにより、全国どこでも戸籍謄本等の交付を受けることができるようにすることが可能となるため、これを検討する必要がある。また、戸籍簿・除籍簿を管理する主体ではない行政庁が、戸籍謄本等を発行又は交付することとなる場合には、そのような方法によることが可能かを検討する必要がある((3)における国と市区町村の役割分担の在り方についての検討と相互に関連する。)

(7) オンラインによる戸籍謄本等の交付請求等の在り方

ア 現状

平成16年改正により、戸籍謄本等の交付請求及び戸籍の届出等について、電子署名を付してオンラインで行うことができるものとされた(規則第79条の2から第79条の9まで)。しかし、平成26年10月1日現在、戸籍謄本等の交付請求をオンライン化している自治体は、東京都中野区のみであり、届出をオンライン化している自治体はない。

イ 問題点

2(3)における国と市区町村の役割分担の在り方についての検討結果次第では、オンラインによる戸籍謄本等の交付請求及び届出等の審査をどの機関が行うかが問題となる。

また、平成29年1月に情報提供等記録開示システム(マイポータル)を設置することが予定されているが、このシステムを利用して「法律又は条例の規定による

個人情報の開示に関する手続」を行うこと等について検討を加えるものとされている（番号法附則第6条第6項第1号）。戸籍情報については、一般の個人情報保護法制における開示制度の適用を除外されているため（法第129条、各市区町村の条例）、特段の規定を設けない限り、マイポータルを利用して戸籍情報を取得することはできないこととなるが、戸籍に記載されている者本人によるマイポータルを利用した戸籍情報の開示請求を認めるなどの措置を講じる必要があるかどうか、マイポータル制度の検討状況を注視しつつ、検討する必要がある。

(8) 「本籍」概念をどのように位置づけるかについて

ア 現状

本籍とは、人の戸籍上の所在場所である。明治初期においては定住地を意味していたが、現在はその意味は失われており、ある戸籍を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、当該戸籍を特定する役割を有する（法第9条）。

イ 問題点

戸籍事務を処理するためのシステムを一元化する場合には、上記（3）における役割分担の在り方の検討結果次第ではあるものの、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。また、筆頭者の個人番号によっても戸籍の特定が可能となる。そこで、「本籍」概念の意義・位置づけをどのように考えるかについて検討する必要がある。

3 戸籍記載の正確性の担保について

(1) 疑義のある届出に係る法務局の実質的な審査の在り方

ア 現状

市区町村については形式的審査権（注5）しか有しないという確定的な解釈（注6）がある一方、法務局についてはどの程度の審査権を有するのか明文や判例がない。近年は、虚偽の養子縁組、偽装婚姻、偽装認知等の防止の要請が高まっているところ、実務上は、法務局には疑義のある届出等について実体調査をする権限があるとの理解の下、虚偽の養子縁組を防止するための通達を発する（平成22年）などしている。

イ 問題点

法務局の実体調査権限については明文の根拠が十分でないため、他の機関と情報連携をする際などの支障となっている。そこで、関係人への質問や、他の行政機関等に対する協力要請など、実体調査の権限の根拠となる規定を設けることを含め、疑義のある届出に係る法務局の実質的な審査の在り方について検討する必要がある。

(注5) 形式的審査権の意義については、戸籍実務上、戸籍法上求められる証明資料、戸籍簿の記載又はこれに準ずる書面等のほか、その届書自体によって行い得る審査を行う権限と解されている。

(注6) 最高裁昭和29年1月21日第一小法廷判決・民事判例集8巻1号87ページ参照

(2) 戸籍訂正制度の在り方

ア 現状

市区町村において戸籍の記載が法律上許されないものであること等を発見した場合には、その戸籍訂正については、まずは届出人等にその旨を通知し（法第24条第1項）、家庭裁判所における戸籍訂正許可の手續（法第113条、第114条）を経て戸籍訂正申請（法第115条）がされることを待つものとされ、職権による戸籍訂正は、この通知をすることができない場合及び通知をしても戸籍訂正申請をする者がいない場合に限り、管轄法務局長等の許可を得て行うものとされている（法第24条第2項）。なお、戸籍訂正許可申立事件は、訂正を求める戸籍の本籍地の家庭裁判所のみが管轄を有している（家事事件手続法第226条第3号）。

イ 問題点

戸籍の記載が法律上許されないものであること等が発見されているにもかかわらず、届出人等が家庭裁判所の許可を得た上で戸籍訂正申請をするかどうかを一定期間見極めなければならない制度となっており、虚偽の養子縁組や偽装婚姻等が問題となっている昨今において、正確な身分関係を迅速に戸籍記載に反映することができない危険がある。そこで、(3)における戸籍の記載事務を行う主体についての検討を踏まえた上で、一次的・原則的な戸籍訂正を家庭裁判所の許可に係らしめる現行制度の見直しを含め、戸籍訂正制度の在り方について検討する必要がある。

(3) 人事訴訟の判決・家事審判等の戸籍記載の在り方

ア 現状

戸籍に記載を要する人事訴訟の判決や家事審判が確定し、又は家事調停等が成立すると、多くの場合、戸籍の届出（裁判認知（法第63条）、裁判離婚（法第77条）等）又は確定判決による戸籍訂正申請（法第116条。婚姻無効、親子関係不存確認等）をすることとなり、例外的に、関係人による適切な届出を期待することができないなどの場合（親権喪失・停止等、未成年後見人の選任等）、届出をすることが当事者の負担となる場合（性別の取扱いの変更）及び取引の安全を図るための公示が必要となる場合（審判前の保全処分）のみ、家庭裁判所からの戸籍記載

の囑託によることとされている（家事事件手続法第116条、家事事件手続規則第76条）。また、確定判決による戸籍訂正申請書には、関連戸籍を含めた全ての訂正事項を正確に記入する必要がある。

なお、前者の場合でも、家庭裁判所から市区町村に裁判が確定した旨の通知がされる（家事事件手続規則第89条、第93条第2項、第94条、第95条、第100条、第119条、第130条第2項、第134条、第136条、人事訴訟規則第17条、第31条、第35条）。

イ 問題点

戸籍に記載を要する裁判が確定した以上、既に身分上の実体と戸籍の記載の間にそごが生じており、速やかに裁判の結果を戸籍に反映する必要があるところ、現行制度では、多くの場合、届出や申請がない限り、実体が戸籍に速やかに反映されない。人事訴訟の判決・家事審判等の戸籍記載については、家庭裁判所からの囑託を原則化することも考えられるが、その場合には、例えば、裁判離婚、裁判離縁の確定後、離婚事項・離縁事項を戸籍に記載する際に、あらかじめ婚氏・縁氏続称の届出（法第73条の2、第77条の2）や新戸籍編製の申出（法第19条第1項但書）を行っておくというニーズに対応することは困難であるなどの指摘もあり得る。そこで、人事訴訟の判決・家事審判等の戸籍記載の在り方について検討する必要がある。

4 その他

上記各事項に関連して、他に戸籍制度において改正を検討すべき事項はないか。