

戸籍の事務処理上の問題点とシステムの一元化の是非等について

1 戸籍事務の現状

(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、明治初年以來の経緯（注1）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）（注2）。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。

（注1）戸籍制度は明治初年より地方官署が担当してきており、明治31年施行の旧々戸籍法において、国の職員である戸籍吏が戸籍事務を管掌し、市区町村長を戸籍吏に充てるものとされた。大正4年施行の旧戸籍法において、市区町村長が戸籍事務を管掌することとされ、昭和23年施行の現行戸籍法もこれを踏襲し、戸籍事務は機関委任事務（現在は法定受託事務）とされた。

（注2）旧々戸籍法及び旧戸籍法においては、戸籍事務は、区裁判所の1人の判事又は監督判事が監督するものとされた。戦後、裁判所が司法省（後の法務府、次いで法務省）から分離する際、裁判所の民事行政事務は司法事務局が所掌することとなり、現行戸籍法において、戸籍事務の監督は司法事務局において行うこととされた。その後、司法事務局は法務局及び地方法務局に改組され、さらに、地方分権改革により、「監督」から本文のような「関与」に移行した（平成12年施行）。

(2) 戸籍簿・除籍簿の管理・バックアップ

戸籍及び除籍は、これをつづって戸籍簿及び除籍簿として保存するものとされ（法第7条、第12条第1項）、戸籍事務がコンピュータ化されている場合（平成26年12月1日現在、全国の市区町村の98.1%）には、戸籍及び除籍を蓄積して戸籍簿及び除籍簿とするものとされている（法第119条第2項）。

そして、戸籍は、正本と副本を設け、正本は、市区役所又は町村役場に備え、副本は、管轄法務局若しくは地方法務局又はその支局（以下「管轄法務局等」という。）が保存することとされている（法第8条）。副本は、主として戸籍が滅失した場合の再製（法第11条）のための資料としてバックアップの役割を担うものである。戸籍事務がコンピュータ化されている場合には、戸籍の正本は戸籍情報システムにより、戸籍の副本は戸籍副本データ管理システムにより管理されている。

戸籍情報システムは、各市区町村ごとに構築され、それぞれ運用されており（例外として一部事務組合等により共同利用をしている事例がある。）、各市区町村が保有する戸籍情報は、他の市区町村において参照することができない。少なくとも、参考資料4の1に記載した措置等、法務省において定めたシステムが備えるべき標準的な仕様による必要がある。各市区町村において、戸籍簿・除籍簿データと同一の事項の記録（すなわちバックアップ）を備えることが義務づけられており（規則第72条第1項）、通常、二つのサーバに同一の事項を記録して冗長化（システム障害時に継続して業務を行うため、常に実行可能な予備装置を備えること）しておき、更に遠隔地にバックアップを設けている市区町村もある。

戸籍副本データ管理システムは、法務省によって構築され、全国2か所（北海道、西日本）に所在する戸籍副本データ管理センターにサーバを置き、データベース自体は管轄法務局等が管理している。市区町村長は、戸籍の記録をした後遅滞なく、同センターに副本データを送信することとされている（規則第75条第1項）。この送信は、総合行政ネットワーク（LGWAN。地方公共団体を相互に接続する行政専用のネットワークである。）を使用して自動的に行われ、前日から変更のあった部分のデータのみを、当日の業務終了後、送信するのが一般的である（2、3日に1回の送信とする市区町村もあるようである。）。このため、正本データと副本データとの間にギャップができる時間帯が生じるものであり、リアルタイムのバックアップがされているものではない。副本データは、管轄法務局等の権限ある職員が、その管轄内の副本データのみを端末上で閲覧することができる。

(3) 主な戸籍事務の処理工程（参考資料1参照）

戸籍事務がコンピュータ化されている場合の主な戸籍事務の処理工程を、本論点に関係のある部分を中心に、以下説明する。

ア 届書の受領及び本人確認

届出は、市区町村の戸籍窓口に対して行われ、書面又は口頭のいずれによってもす

ることができるが（法第27条。なお、オンラインによる届出も制度上可能であるが（規則第79条の2第2項）、これを実施している市区町村はない。）、ほとんどの場合は、書面（届書）によっている。

届書の受領の際に、窓口に出頭した者が届出事件の本人であるかを運転免許証等により確認することとなる（法第27条の2第1項）。

イ 届書入力（一次入力）及び届出の審査

受領した届書の記載事項をコンピュータ画面上で入力し、受付処理をするところ、この入力の過程で、戸籍情報システムによって、届出が要件を充たしているかについて自動審査がされ、問題がある場合には画面上で指摘される。もっとも、この審査は定型的なものに限られる上、基礎となる情報も、届出地の市区町村が保有している戸籍情報及び届書記載の情報にとどまる。

当然、市区町村の職員が審査することとなるところ、他の市区町村の戸籍情報を要する場合（注3）には、届出人に戸籍謄本を添付させるか、当該市区町村に対して電話照会又は戸籍謄本の公用請求をする必要がある（詳細については資料2の2（1）参照）。

また、届出を受理すべきか疑義があるときは、法務局に受理照会をすることになる。照会の際、戸籍情報については、FAXで送信するか、法務局が管理している副本データ管理システムを利用することになる。

なお、届出地が届出事件の本人のうちのいずれの者の本籍地でもない届出であっても、届書入力の作業は行われる。

（注3） 届出地が届出事件の本人のうちのいずれかの者の本籍地ではない場合はもちろん、届出地が届出事件の本人のいずれの者の本籍地でもある場合であっても、他の市区町村の戸籍情報を要する場合がある。例えば、母が婚姻していない場合の出生の届出について、母の現在の本籍地が届出地であっても、転籍等があると離婚事項等は移記されないことから、子の出生の300日前までの母の戸籍情報が届出地になく場合には、母がその間に婚姻をしていたかが分からず、民法第772条による嫡出推定が及ぶかを確認できない。このため、他の市区町村の母の従前の戸籍の情報を必要とする。

ウ 届出の受理・不受理

審査の上、適法な届出と認められれば受理決定がされ、不適法と認められれば不受理決定がされる。

受理決定がされると、受付帳に記載するものとされ（規則第20条第1項）、受付帳に記載したならば、遅滞なく戸籍の記載をしなければならないものとされる（規則第24条）。システム上、受理決定の処理がされると、届書入力により入力された事項を基に仮戸籍データが自動的に作成される。

不受理決定がされると、各法務局の定める準則の規定により、不受理処分整理簿に記録して届書を返戻するものとされる（戸籍事務取扱準則制定標準第31条参照）。

エ 移記事項入力（二次入力）（補足資料4-1から4-3まで）及び戸籍記載の決裁
新戸籍を編製する場合や他の戸籍から入籍をする者に係る戸籍の記載を行う場合、従前の戸籍の記載のあった重要な身分事項を移記することとなる（規則第39条）。従前の戸籍が他の市区町村にある場合には、他の市区町村の戸籍情報が共有されておらず、こうした移記事項をシステム上自動的に記録することができないため、届出人から提出を受けたり、公用請求で取得した戸籍謄本等を参照しながら入力をする必要がある。

どのように戸籍に記載すべきか疑義があるときは、法務局に処理照会をすることになる。照会の際の戸籍情報の共有方法については、イと同様である。

最終的に、移記事項入力によって完成された仮戸籍データを、届書の現物と照らし合わせて内容が正しいかを確認し、問題がなければ決裁をして戸籍データとして確定する。この決裁行為が、法律上の戸籍記載行為となる。

オ 戸籍の記載を要する市区町村への届書（謄本）の送付

届出地が届出事件の本人のいずれの者の本籍地でもない場合にあつては、届出を受理した後に、届出地が届出事件の本人のうちのいずれかの者の本籍地である場合にあつては、戸籍の記載をした後に、それぞれ遅滞なく届書を本籍地の市区町村に送付し（規則第26条）、本籍地（後者の場合は他の届出事件の本人の本籍地）の市区町村において戸籍の記載をすることになる。この送付は、郵送による。これは、戸籍訂正申請の場合も同様である。

婚姻届の場合に、夫と妻の本籍地が異なり、新戸籍の本籍地もまた異なる場合には、三つの市区町村において戸籍の記載をする必要がある。また、婚姻無効等の確定判決に基づく戸籍訂正申請（法第116条）の場合には、無効となる婚姻等が古く、その後には身分行為や身分変動事実が重ねられているほど、訂正すべき戸籍が多くなり、多数の市区町村で戸籍の訂正を行うことを要する傾向にある。

なお、届書の送付を受けた市区町村が移記事項入力から再開すればよいこととなるかという点、必ずしもそうではなく、特に、ベンダーが異なる本籍地の市区町村では、届出地で入力された届書の記載事項のデータが共有されないため、再度届書入力を行う必要がある。

カ 届書類の管理

戸籍の記載手続を完了した届書や添付書面等の届書類については、1か月ごとに、遅滞なく本籍地の市区町村から管轄法務局等に送付することとされている（規則第48条第2項）ところ、この送付は市区町村の職員が運搬して行っている。

届書の送付を受けた管轄法務局等においては、送付を受けた年度の翌年から5年間、

届書を保管することとされる（規則第49条の2）。

（4）戸籍の記録事項証明書の発行

戸籍の記録事項証明書（戸籍謄本等）は、戸籍簿及び除籍簿を管理している本籍地の市区町村長において発行している。非本籍地の市区町村に創設的届出がされ、受理されて身分行為の効力が発生したが、本籍地の市区町村に郵送されて戸籍に記載される前に、当該戸籍の謄本の交付請求があった場合には、その身分行為が戸籍に反映されないままの戸籍謄本が交付されてしまう。

一部の市区町村においては、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）が開始されている。住民基本台帳カードを利用して本人確認を行うため、本籍地の市区町村の住民であり、住民基本台帳カードを保有している場合にのみサービスを受けることができる。

2 現状の戸籍の事務処理上及びシステム上の問題点と原因の分析

（1）問題点

以下のとおり、上記1のと通りの戸籍事務の現状から、本論点に係る限りで問題点を抽出して整理した。

- ① 届出の審査の際に、届出地の市区町村の保有する戸籍情報のみで審査をすることができない場合が多く、迅速・効率的な処理ができない上、正確な審査が担保されていない。
- ② 届出や戸籍訂正申請を受理した市区町村で戸籍記載を完了することができない場合が多く、場合によっては多数の市区町村に届書や戸籍訂正申請書を郵送して戸籍記載・訂正を行う必要があり、効率的な処理ができない上、郵送を遺漏するなどの過誤の原因となる。
- ③ 本籍地の市区町村でしか戸籍謄本等を発行できない。コンビニ交付についても、本籍地の市区町村の住民であって、住民基本台帳カードを保有していない限り、サービスを受けられない。
- ④ 非本籍地において創設的届出が受理され、身分行為の効力が発生した後でも、本籍地において戸籍記載がされるまでは、当該身分行為が記載されない戸籍謄本等が発行されてしまう（タイムラグの問題）。
- ⑤ 市区町村ごとにシステムを調達・維持するため、スケールメリットを享受できない。特に戸籍数の少ない小規模自治体になるほど、コストパフォーマンスが悪くなる。

る。バックアップについても同様であり、各市区町村ごとに正本のバックアップをとることになり、スケールメリットを享受できない（バックアップが戸籍副本データ管理システムと重複していることも、別途問題となり得る。）。

- ⑥ システムベンダーごとに文字にデザイン差が生じたり、異なる外字が登録されるため、ベンダーの異なる市区町村に本籍を移した場合、文字のデザインが変更されてトラブルになったり、改めて外字を登録しなおす手間がかかる。
- ⑦ セキュリティレベルについて、最低限通達等で求められるレベルは維持されているとしても、それを超える部分ではらつきが生じる。
- ⑧ 仮に戸籍事務を個人番号の利用範囲とする場合には、各市区町村のサーバごとに個人番号との紐づけを行わなければならない、効率的に紐づけできない。

(2) 原因の分析

上記(1)の各問題点について、その原因を以下のように分析した。

ア システムが連携していないことについて

問題点①から④までについては、各市区町村の戸籍情報システム間で情報連携がされていないことが原因と考えられる。

イ システムが統合されていないことについて

問題点⑤から⑧までについては、各市区町村の戸籍情報システムが一つのシステムに統合されていないことが原因と考えられる。

ウ 戸籍情報の管理者が各本籍地の市区町村長とされていることについて

問題点②及び③については、アに加え、戸籍の正本の備置きについての事務は、当該戸籍の本籍地の市区町村長が所掌するものとされており、各市区町村がそれぞれ戸籍事務管掌者としてその区域内の戸籍情報のみを管理していることも影響しているものと考えられる。本籍地の市区町村のみが戸籍の記載や訂正、公証をすることができるとされているのは、自ら戸籍情報を管理しているためであると考えた場合には、問題点②及び③は、単にシステム上の問題ではなく、制度的な原因に根ざすものといえる。

3 対応策

(1) システム上の問題点について

甲案：戸籍事務を処理するシステムを一元化する。

甲-1案：市区町村側で共同してシステムを構築する。

甲－２案：法務省等の国側でシステムを構築する。

乙案：既存の戸籍情報システムを維持し、ネットワーク化する。

ア 甲案について

甲案は、上記２（２）で分析した原因のうち、システムが連携していないこと及び統合されていないことに対応するため、システムを一元化するものである（システムが一元化されれば、そのシステム内で情報共有されることを前提としている）。この場合には、バックアップは一元的に、システム構築者においてとることとなるものと考えられる。

甲案は、新たなシステムを構築する必要があるため、乙案に比較して初期費用を要すると考えられる。

（ア）甲－１案について

市区町村側で共同して一元化したシステムを構築するもので、市区町村が共同して管理・運営することになると考えられる。この場合には、全く一からシステムを構築することになる。

（イ）甲－２案について

法務省等の国側で一元化したシステムを構築するもので、法務省等により管理・運営することになると考えられる。政府共通プラットフォーム（注４）を利用する方法、戸籍副本データ管理システムに改修を加える方法などが考えられ、既存の資源をある程度活用できると思われる。この場合には、現行法上、市区町村長が戸籍事務管掌者として戸籍の正本を管理するものとされていることとの整合性が問題となると考えられる。

（注４）現在各府省が別々に整備・運用している政府情報システムを可能なものから順次統合・集約化し、政府情報システム全体の運用コストの削減、セキュリティの強化等を図るための基盤。平成２５年３月から運用が開始されているが、戸籍副本データ管理システムは加入していない。

イ 乙案について

乙案は、上記２（２）で分析した原因のうち、システムが連携していないことのみに対応するため、既存の戸籍情報システムを維持し、ネットワーク化するものである。平成９年度から平成１１年度にかけて調査研究が実施されたが、コンピュータ化していない市区町村が相当数あったことなどから、実現には至らなかった。

乙案は、問題点⑤から⑧までには対応することができない。また、問題点②については、(2)に記載するように、戸籍の記載を本籍地の市区町村以外でも行うことができることとする場合には、対応することが困難となる。

ウ 個人情報保護について

甲案及び乙案のいずれの場合でも、システムの構成次第では市区町村の職員等が全国民の戸籍情報を取得することが可能となり、不正閲覧などのリスクが生じ得る。この点について、どのように考えるか。

(2) 戸籍事務管掌上の問題点について

上記2(2)のとおり、問題点②及び③については、各市区町村がそれぞれ戸籍事務管掌者としてその区域内の戸籍情報のみを管理していることも影響しているものと考えられる。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う視点から、戸籍の正本の備置き(戸籍情報の管理)、戸籍の記載や訂正、公証をする者を本籍地の市区町村長に限っている現行法制を見直すことも検討する必要がある、この点について、どのように考えるか。