

## 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

### 第1 死亡届出の届出資格者の拡大について（参考資料13「死亡届出の届出資格者の拡大について」参照）

#### 1 死亡届出の意義

戸籍法（以下「法」という。）上の死亡の届出は、報告的届出ではあるが、人の権利能力の終期を登録する意義を有している。自然人の権利能力の唯一の終了原因である死亡によって、その人の権利・義務が消滅すると同時に相続が開始したり婚姻が解消したりするなど、身分法・財産法上重大な効果が発生することとなる。このように、人が死亡したかどうか、いつ死亡したか（死亡の日時分）は、特に生存者の親族法相続法上の利害に影響するところから大きいことから、死亡の事実が発生した場合は、迅速・的確に戸籍にその旨を記載し、戸籍から死亡者を消除することによってこれを公証する必要がある。そのため、戸籍法は、死亡者と密接な関係を有する者を届出義務者又は届出をすることができる者として定め、これらの者に当たるか否かを届出の際に確認することによって戸籍の記載の真実性を担保している。

このように、戸籍への死亡の記載は、死亡の届出に基づいてされることを原則としているところ、死亡の届出の受理については特に慎重を期する必要があることから、死亡の届出には必ず死亡診断書又は死体検案書の添付を要することとしており（法第86条第2項）、これが添付されていない死亡届については原則として受理すべきでないと解されている。そして、死亡の届出の受理に当たっては、届書と死亡診断書又は死体検案書の記載を照合して、戸籍への虚偽の記載を防止すべきものとされている。

なお、市区町村においては、死亡の届出に関連するものとして埋葬又は火葬の許可に関する事務を行っているが、これは、死亡届等の届出地の市区町村長と埋葬又は火葬の許可をする市区町村長とを一致させることによって、迅速・正確な死亡の届出と的確な埋葬又は火葬の許可が行われることを期するためとされている（注1）。

（注1）

墓地、埋葬等に関する法律（昭和23年法律第48号）

第5条 埋葬、火葬又は改葬を行おうとする者は、厚生労働省令で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。）の許可を受けなければならない。

2 前項の許可は、埋葬及び火葬に係るものにあつては死亡若しくは死産の届出を受理し、死亡の報告若しくは死産の通知を受け、又は船舶の船長から死亡若しくは

は死産に関する航海日誌の謄本の送付を受けた市町村長が、改葬に係るものにあつては死体又は焼骨の現に存する地の市町村長が行なうものとする。

## 2 死亡届の届出人に関する改正の経緯

法第87条は、第1項で、死亡届出義務者として、死亡時において現実に同居している親族が第一順位、親族以外の同居者が第二順位、そして、死亡の場所である家屋又は土地の所有者若しくはその管理人が第三順位の届出の義務を負うものとされている。

ところで、死亡の届出人について、昭和51年の改正以前は上述の届出義務者に限られていたから、単独で生活している者が死亡したような場合、同居していない親族が遺体の処置を行ったとしても、その者が死亡の届出をすることができなかった。

そこで、交通や通信の発達により、遠隔の地に在る親族であっても死亡の事実を知ることが容易となったこともあって、同居していなかった親族からの届出を認めることが届出の確保という目的に適うものであると考えられたことから、昭和51年に戸籍法の一部が改正された際に、「死亡の届出は、同居の親族以外の親族も、これを行うことができる。」旨の死亡届の届出資格規定が加えられた（注2）。

さらに、近年は親族との付き合いさえない独居の高齢者の死亡が増えていることに鑑み、このような場合における埋葬手続を適正かつ迅速に行うため、平成19年に戸籍法の一部が改正された際に、後見人、保佐人、補助人及び任意後見人（以下「後見人等」という。）が届出資格者として追加された（注3）。

なお、この同居の親族以外の親族及び後見人等については、死亡の届出資格が付与されたに過ぎないのであって、届出義務を科されたものではなく、届出の順位について制限はない。

（注2）このような改正が行われた背景として、昭和51年当時の民事行政審議会の審議において、「現行法上、死亡の届出について届出をすべき者を狭く限定しているのは、もっぱら迅速・的確な報告を求めることを念頭においているため、届出義務の面が強く認識されたからであり、このような届出義務者は、制裁規定との関係からも、むやみにその範囲を広げるべきではないことはいうまでもない。」との指摘を前置きした上で、「今日では、交通通信が発達したため、遠隔地にあつても死亡等の事実を知ることが極めて容易である。したがって、右のような場合に、「同居していない親族」に届出の義務まで負わせることはともかく、これに届出人としての資格を付与することは、迅速・的確な報告を求める趣旨に反するとも思われぬ。」と述べ、「同居していない親族」が義務者ではなく資格者として追加された。

（注3）平成19年の改正時においては、市区町村長が埋葬等の許可をするためには死亡の届出を受理することが必要とされているところ（墓地、埋葬等に関する法律第5条第1項、第2項）、近年、親族との付き合いのない独居者の死亡が増えており、このような場合に届出義務者（家主等）が届出をしないときは、市区町村長は、届出資格者

である同居していない親族等を探すことになるが、そのような親族を探すことが困難な場合や、探し出しても応じてもらえないこともあるため、こうした場合には、市区町村長は、届出義務者に相当の期間を定めて催告し、届出義務者がその期間内に届出をしなかったときに、法務局又は地方法務局長の許可により死亡の事実を職権記載するという取扱いとなる（法第44条）。しかし、このような手続によって埋葬許可が遅延するという問題が指摘されていることから、そこで、このような場合における埋葬手続を適正かつ迅速に行うため、死亡届の届出資格を広げることが検討すべきところ、死亡時の後見人等は、生前の被後見人等を保護する法的地位にあった者であること、また、日本弁護士連合会及び全国連合戸籍住民基本台帳事務協議会から要望がされていることを勘案し、死亡時の後見人等にも死亡届の届出資格が付与された。

### 3 現状の問題点

任意後見人については、平成19年の戸籍法の一部改正の際に届出資格者として追加されたところであるが、任意後見契約を締結しているものの任意後見監督人が選任される前に本人が死亡した場合においては、任意後見受任者の資格にとどまるところ、任意後見受任者は、法第87条第2項に定められている届出資格者には当たらない。しかし、任意後見人と任意後見受任者の違いは、本人の事理弁識能力が十分でない状況となり任意後見監督人が選任されることになったか否かの違いであり、任意後見受任者であっても本人の戸籍を特定することが可能であり、かつ、生死の状況を知ることができる密接な関係を有する者であることに変わりがないといえる。そして、現行法上、死亡の届出については、迅速・的確な報告を求めているところ（法第86条参照）、任意後見受任者であっても任意後見人と同様に迅速・的確な報告ができる立場であることに実質的な違いはないものと考えられる（注4）。

また、近年の高齢化社会を反映して、身寄りのない高齢者を中心に自身の死亡後の諸手続について第三者に事前に委任する死後の事務処理の委任契約（注5）をする例が増加しているとされる。死後の事務処理の委任契約については、高齢の独居者が身寄りのない者であったり、相続人と疎遠になっているために身近にいる信頼のおける者に対して死後の諸手続を任せたいとの意思をもって契約を締結することが多い。そのような独居者が死亡した場合に、当該独居者との死後の事務処理の委任契約を受任した者に対し、当該独居者の死亡届の届出資格を付与すべきであるとして、全国連合戸籍住民基本台帳事務協議会から、死後の事務処理の委任契約を受任した者を届出資格者に加えることの要望が過去に提出されている。

もっとも、市区町村における審査については、主として、市区町村長が保存する戸籍等の資料や届出人から提出された書類を対比して確認することが想定されており、仮に任意後見受任者及び死後の事務処理委任契約を受任した者を死亡届の届出資格者に加えるとしても、当該届出人が届出資格を有する者であるか否かについて、書面で確認できることが必要である。

(注4)平成28年度の任意後見契約件数は、10,559件であり、平成24年度の件数と比較して約17%増加している。

(注5)民法第653条は、委任者又は受任者の死亡を委任契約の終了原因と定めているところ、平成4年9月22日最高裁第三小法廷判決において、委任者が自己の死後の事務を含めた事務処理を委託した場合には、当然に、委任者の死亡によっても委任契約を終了させない旨の合意を包含すると判示している。

#### 4 対応策

以上のことから、以下の方策を講ずることが考えられるが、どのように考えるか。

任意後見受任者については、死亡届の届出資格を付与することし、死亡届を届け出る時には、任意後見契約の登記事項証明書等を添付させることとする。

また、死後の事務処理の委任契約を受任した者については、任意後見受任者と同様に本人の生死の状況を知ることができる事件本人と密接な関係を有する者であることに鑑み、死後の事務処理の委託契約を受任したことを何らかの書面により確認することができるのであれば、死亡届の届出人として認める余地があると考えられるが、どうか。

### 第2 文字の取扱いについて

#### 1 これまでの経緯

戸籍に記載する文字については、子の名に用いることができる文字に関し、常用平易な文字を用いなければならないとされており、その文字の範囲は法務省令で定められており(法第50条)、法務省令において具体的な字種及び字体が示されている(戸籍法施行規則(以下「規則」という。)第60条)が、字形(注6)については定められていない。また、その他戸籍に記載する文字については、略字や符号を用いず、字画を明かにしなければならないとされている(規則第31条第1項)が、文字の字種、字体及び字形について、法令に特段の定めはない。

公簿である戸籍には、正字を記載すべきであるが、従来、戸籍に記載されている氏又は名の漢字には、かなりの数の誤字・俗字が存在しており(注7)、これが本人のみならず関係者に少なからず社会生活上の不便を生じさせていた。そこで、戸籍に記載されている氏又は名の誤字・俗字の解消について、平成2年に法務大臣の諮問機関である民事行政審議会から「戸籍に氏又は名が誤字又は俗字によって記載されている場合は、これをできる限り解消すべきである」等の答申(注8)がされ、これを受けて同年10月20日付け法務省民二第5200号民事局長通達(以下「5200号通達」という。)を発し、誤字の解消に努めてきたところである(注9)。

しかし、平成6年の戸籍事務の電算化に伴う改正法案の審議過程において、

氏名は社会生活上極めて重要な意味を有し、戸籍に記載されている字が誤字・俗字であっても既に戸籍に記載されている氏名の文字に対する愛着という国民感情を行政上配慮すべきとする附帯決議がされたことから(注10,注11),俗字は電算化戸籍においてもそのまま記載し、誤字については対応する正字に引き直して記載するが、この場合は事前に本人に通知し、本人から正字による入力を欲しない旨の申出がある場合には、戸籍を紙のまま取り扱うこととされた(平成6年11月16日付け法務省民二第7000号民事局長通達)。

他方、戸籍の正本を保有・管理している戸籍情報システムの技術的基準(平成6月11月16日付け法務省民二第7002号民事局長通達)においては、戸籍に記録する文字のコードや字形について特段規定していない。また、戸籍事務へのオンライン制度導入に当たり、オンラインシステムに使用する文字として、戸籍統一文字を定めており(平成16年4月1日付け法務省民一第928号民事局長通達)、戸籍の記録に用いることができる文字集合を一覧化しているが、戸籍情報システムに用いる文字のコードや字形を定めるものではない。(注6)本資料において、字種、字体及び字形とは、以下のことを指す(参考:文化審議会国語分科会「常用漢字表の字体・字形に関する指針」205ページ)。

- (1) 字種 原則として同じ音訓を持ち、語や文章を書き表す際に文脈や用途によっては相互に入替えが可能なものとして用いられてきた漢字の集合体としてのまとまりのこと。「学」と「學」,「桜」と「櫻」,「竜」と「龍」などは、それぞれ同じ字種の漢字として一つにまとめることができる。
- (2) 字体 文字の骨組みのこと。前記(1)の例は、同一の字種であるが、別の字体である。
- (3) 字形 個々の印刷の形状のこと。別の文字であるということがはっきりと識別できるような違いから、長短、方向、つけるか、はなすか、はらうか、とめるか、はねるか、といった細かな違いまで、様々なレベルでの文字の形の相違を字形(又はデザイン)の違いという。

(注7)本資料において、正字、誤字及び俗字とは、以下の字を指す(平成16年10月14日付け法務省民一第2842号民事局長通達参照)。

- (1) 正字 社会一般において正しいと認められている字であって、康熙字典、漢和辞典等で正しいとされているもの

なお、戸籍に記載することができる文字である「正字等」とは、常用漢字表(平成22年内閣告示第2号)の通用字体、規則別表第二の一に掲げる字体(人名用漢字)、康熙字典体又は漢和辞典で正字とされている字体、当用漢字表(昭和21年内閣告示第32号)の字体のうち、常用漢字表においては括弧に入れて添えられなかった従前正字として取り扱われてきた字体、国字で上記から準ずる字体、5200号通達別表に掲げる字体(氏又は名の記載に用いることができる俗字、通用字体に準じて整理した俗字)を指す。

- (2) 誤字 文字の骨組みに誤りのあるもの
- (3) 俗字 上記正字の字体の通俗の字体

(注8)平成2年1月16日付け民事行政審議会答申

人名用漢字等に関する諮問に対する答申について

平成元年2月13日法務省民一第185号をもって、当審議会に対し諮問のあった標記の件について、別紙のとおり答申する。

(別紙)答申

法務大臣の当審議会に対する諮問は、「戸籍法施行規則第60条が改正されて以来相当期間経過したことに伴い同条の取扱いについて、及び戸籍に記載されている氏又は名の漢字(誤字・俗字)の取扱いについて意見を承りたい。」というものである。

右の諮問に関し、当審議会は、平成元年2月13日に第1回の会議を開催して以来、平成2年1月16日までの間前後6回にわたり会議を開催した。その調査審議の結果は、以下に述べるとおりである。(中略)

第二 戸籍に記載されている氏又は名の漢字(誤字・俗字)の取扱いについて  
〔結論〕

一 戸籍に氏又は名が誤字又は俗字によって記載されている場合は、これをできる限り解消すべきである。(以下略)

(注9)平成2年1月16日付け民事行政審議会答申において、「誤字・俗字の訂正は、氏又は名の実質的な訂正には当たらず、表記の訂正に過ぎないものであると理解することができる」とされた。

(注10)平成6年6月20日付け参議院法務委員会附帯決議

戸籍法及び住民基本台帳法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、電子情報処理組織(コンピューターシステム)を用いて戸籍事務を取り扱う制度の導入に当たり、次の諸点につき格段の努力をすべきである。

一 氏名は個人の人格の象徴であり、人格権に係るものであることにかんがみ、戸籍事務のコンピュータ化に伴う氏名の文字の取扱いについては、事務の近代化、効率化等の観点だけではなく、すでに戸籍に記載されている文字に愛着を感ずる国民の感情をも十分に考慮し、国民の理解が得られるよう、十全の配慮をすること。(以下略)

(注11)平成6年6月22日付け衆議院法務委員会附帯決議

戸籍法及び住民基本台帳法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、戸籍事務のコンピュータ化に当たり、次の諸点について格段の努力をすべきである。

一 戸籍事務のコンピュータ化に伴う氏名の文字の取扱いについては、現行の戸籍に長年にわたって記載されてきた文字に愛着を感ずる国民感情を考慮に入れ、俗字についても十分に配慮した運用を図り、国民の理解が得られるように努めること。(以下略)

## 2 連携情報で使用する文字

行政機関等に提供する戸籍情報として、ネットワーク連携に用いる連携情報

を整備するためには、名寄せを行い個人に関する戸籍情報を統合することが前提となる。しかし、戸籍正本を保有・管理している現行の戸籍情報システムは、各市区町村において個別に構築しているため、同一の文字であっても、戸籍情報システムに記録されている文字のコードや字形（デザイン）は、市区町村ごとに異なっている。文字情報を現行のままとした場合、複数の戸籍に記録されている個人の戸籍情報を統合することが困難であるほか、住民基本台帳情報との突合も困難である。

そこで、戸籍法部会第2回会議において、現に各市区町村で戸籍に記録されている文字を収集した上で、同じ文字と異なる文字とを峻別する文字の同定作業を実施し、法務省が管理する連携情報において、可及的に字形の同一化を図ることについて議論がされ、おおむね賛同が得られたところである。

なお、文字の同定作業については、当該分野の専門家の知見を得るため「戸籍文字整備委員会（仮称）」を設置し、文字の同定に疑義が生じた文字について、同定の可否を同委員会に諮問することを予定している（参考資料14「戸籍文字整備委員会（仮称）について」参照）。

### 3 戸籍正本で使用する文字

婚姻や転籍等により本籍地市区町村の変更を伴う戸籍の異動がある場合において、従前の本籍地で登録されていた氏又は名に用いる文字が新本籍地の市区町村のシステムに登録されていないときは、当該市区町村において新たに文字を作成する必要が生じることがある（注12）。

前記2により文字の同定作業を行う場合、連携情報については、文字の字形やコードが一定程度整理されることとなるが、その後も本籍地市区町村において戸籍正本に登録するため新たに文字が作成されれば、現在と同様に、文字のコードが統一されず、連携情報の作成に支障を来すことになると考えられる。

そこで、これに対する方策案について、戸籍法部会第2回会議において議論がされたところ、甲案（戸籍法第50条を参考に、戸籍の正本に登録する文字の範囲を法務省令（あるいは法務大臣告示）に定める旨を法に規定する。）と乙案（戸籍の正本に登録する文字の範囲を法令で規定はしないが、文字の同定基準を確定・公表し、戸籍の正本に登録しその表示に用いる文字の範囲の一覧を戸籍窓口に備えるものとする。）の中間の形態が望ましいのではないかとの意見があったところである。もっとも、デザイン差（字形の差）があっても、本来的には字体は同一であると整理されており、また各種フォントまで全て制限することは困難であるとも考えられる。

そこで、戸籍法部会第2回会議での議論を踏まえ、以下の方策を講ずることが考えられるが、どうか。

市区町村において新たな文字が登録されることを防ぐため、連携情報に使用する文字として整備された文字及び文字コード（以下「整備文字等」という。）を公表するとともに、整備文字等に紐付けることができる文字の同定基準を確

定・公表する。今後、新たに戸籍の正本に用いる文字については、字形（デザイン）について特段の制限を設けないが、この同定基準にしたがって整備文字等と紐付けられた文字を記録するものとする。

（注１２）市区町村において登録される外字について、委託調査・研究の調査結果によれば、全国で毎年約１，７００字が新たに登録されていると推定される。

この考え方は、市区町村の戸籍情報システム（正本）の字形そのものを一種類に制限するものではないが、国において整備する連携情報に使用する文字の文字コードと、市区町村の戸籍情報システムで用いる文字の文字コードとを紐付けることとし、その同定基準を確定・公表することにより、市区町村の戸籍情報システムと整備文字等との実質的同一性を確保することが可能となる。このことにより、各システム間の連携が容易になり、システム上で戸籍の移記等の処理が可能になるなどの戸籍事務の効率化が期待できる。この考え方によれば、戸籍に記載された自らの氏名の文字の字形に愛着を持つ者の反発も考慮し、現在の戸籍の正本に記載されている文字については、直ちには変更しないこととなるが（ただし、整備文字等の文字コードとは紐付けされている）、さらに、転籍などの新たな戸籍への記載の際には、整備文字等と紐付かない新しい文字を作成することを制限するとの考え方もあり得る。この考え方によれば、更なる文字が増えることを制限することも可能であると考えられる。この市区町村における制限の可否及び程度については、なお慎重な検討を要するものと考えられる。

### 第３ 戸籍事務における連携情報の参照について

#### １ 市区町村における連携情報の参照について

現状、戸籍の届出の際には、当該届出の受理の判断に必要な場合には、届出人に、戸籍謄本等を添付することを求めている（規則第６３条）ほか、必要に応じて、本籍地市区町村に対して電話照会や戸籍謄本等の公用請求により、当該届出の受理の判断に必要な情報を確認しているところ、戸籍法部会第２回会議では、市区町村における業務の効率化という観点から、次のような方策について議論がされ、おおむね賛同が得られたところである。

市区町村は、届出の受理の審査に当たって戸籍情報を確認する必要がある場合には、原則として、届出人が戸籍謄本等を届出の際に添付しなくてもよいものとして、マイナンバー制度を導入するために国が構築する戸籍情報連携システム（仮称）の情報（市区町村が保有する情報と同一の情報）を参照して、審査を行うことができるものとする。

また、具体的な連携情報の参照範囲については、他の市区町村の戸籍情報を参照する頻度について調査を実施したところ、本籍地市区町村に照会を要する戸籍情報については、現在戸籍のみで確認することができないものでも、従前戸籍を２つ程度遡れば、必要な確認をすることができるという調査結果を得た

ほか、届出件数の多い死亡届、出生届、婚姻届及び離婚届については、現在戸籍を参照しただけでは審査が完了せず、相当程度、他の市区町村の戸籍情報を確認していることが判明した（死亡届の届出資格、届出事件本人の婚姻歴の有無や父母の氏の確認など）ことを踏まえ、次のような方策について議論がされた。

（戸籍法部会第2回会議で議論された案）

（甲案）現在戸籍のみ参照することができるものとする。

（乙案）市区町村の戸籍事務の効率化という観点から、十分な不正参照防止対策を講じた上で、現在戸籍のみではなく、従前戸籍（対象範囲については引き続き検討）についても、参照することができるものとする。

甲案のように現在戸籍のみ参照することができるとした場合でも、国民にとっては相応の戸籍謄本等の取得、添付の負担軽減が見込まれるところ、市区町村が届出の受理、不受理を審査する際は、現状と変わらず、従前戸籍について本籍地市区町村への電話照会等をする必要が生じる。一方、乙案のように従前戸籍を参照することができることとした場合には、本籍地市区町村に電話照会を行わなくても、自ら戸籍情報に接することができるので、従来、電話で戸籍情報を照会してきた市区町村だけでなく、電話で戸籍情報を提供してきた市区町村側の業務の効率化も期待することができるほか、届出人も規則第63条に基づき戸籍謄本等の提出を求められる機会が一層減少することになる。

乙案については、現在の取扱いとして、現在戸籍は届出人本人に提出させ、従前戸籍は公用請求等により市区町村側で確認しているという現状があるのであれば、問題がないのではないかという意見等も出されたところであるが、従前戸籍を参照できることとしても、その範囲については、引き続き検討することとなった。

## 2 参照範囲について

仮に従前戸籍を参照することとした場合の参照範囲については、例えば、次のような考え方が考えられるが、どうか。

なお、これらの方策は、どれか一つに限定するものではなく、考えられる方策を示すものである。

現在公用請求等によって確認している戸籍情報については、今後も確認する必要があることから、審査のために確認が必要な従前戸籍については、特段、制限を設けないという考え方

遡って参照できる従前戸籍数を制限し（例えば2つまでとし）、それ以上遡って参照する場合には、必要性についてコンピュータ処理画面に確認のメッセージを表示させたり、事務処理担当者以外の関与を経させたりする仕組みを設けるという考え方（調査の結果、典型的に多数の従前戸籍を確認する

必要が高かった戸籍訂正等については制限を設けないなどの考え方もあり得る。)

### 3 不正な情報参照を防止する策について

#### (1) 一般的な対策

仮に戸籍情報連携システム(仮称)を通じて参照する戸籍情報の範囲を広くとった場合、不正な戸籍情報の参照が増加するおそれもある。一般的な対策としては、プライバシー保護の観点から、業務と無関係な情報参照を防止するため、例えば、次のような方策が考えられる。

- ・ 届出を契機に情報を参照したものの、届出事件の処分決定に至らずに業務処理を終了しようとしたものについて、不正参照の可能性があるととして、コンピュータ処理画面に警告メッセージを表示するとともに、そのまま業務処理を終了したものについては、市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(以下「管轄法務局長等」という。)に通知する。
- ・ 誰がいつどのような戸籍情報を参照したか証跡ログを残すとともに、年に1回以上、管轄法務局長等による監査を実施する。
- ・ 罰則規定を設けて悪質な不正参照行為を処罰する。

罰則規定については、住民基本台帳法等を参考に(注13)、情報システムを使って事務を行う職員や職員であった者に対し、秘密性の高い個人の戸籍情報を漏洩してはならないといった義務規定を設けた上で、この義務規定に違反した場合に罰則を設けるといったことが考えられる。

(注13)

住民基本台帳法(昭和42年法律第81号)

第30条の26 本人確認情報の電子計算機処理等に関する事務に従事する市町村の職員若しくは職員であつた者又は第30条の6第1項の規定による通知に係る本人確認情報の電子計算機処理等に関する事務に従事する都道府県の職員若しくは職員であつた者は、その事務に関して知り得た本人確認情報に関する秘密又は本人確認情報の電子計算機処理等に関する秘密を漏らしてはならない。

2~4 (略)

第30条の30 第30条の10から第30条の14まで又は第30条の15第2項の規定により市町村長その他の市町村の執行機関又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関が提供を受けた本人確認情報の電子計算機処理等に関する事務に従事する市町村又は都道府県の職員又は職員であつた者は、その事務に関して知り得た本人確認情報に関する秘密又は本人確認情報の電子計算機処理等に関する秘密を漏らしてはならない。

2及び3 (略)

第42条 第30条の26又は第30条の30の規定に違反して秘密を漏らした

者は、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。

## (2) 個別対策

戸籍情報を不正に取得した直近の事案は、別添（参考資料15「戸籍不正閲覧等事件事例」参照）のとおりであるが、おおむね 著名人等の情報の不正取得対策、家系図作成等の目的外利用の防止策、ストーカー・DV被害防止策が必要となると考えられる。この点、個別の対策としては、次のような方策が考えられるが、どのように考えるか。

著名人等の情報の不正取得対策及び 目的外利用（自己の親族の家系図作成等）対策

一定の期間に特定の者（著名人が考えられる。）の戸籍情報について、探索的な操作をするなど、不自然なアクセスがあった場合（検索条件の絞り込み過程に不自然な痕跡のある検索行為をした場合）、一定の期間に特定の職員が一定のしきい値を超えた検索行為をした場合に、コンピュータ処理画面に自動的に警告メッセージを表示するとともに、管轄法務局長等に通知する。

ストーカー・DV被害防止策

事前にDV被害等による情報秘匿の申出がある事件にフラグを立て、届出が出た場合に、係長等の承認を得る等、事務処理担当者以外の関与を経る仕組みとする。

## 4 法務局における連携情報の参照について

### (1) 連携情報の参照と参照範囲について

法務局においても、市区町村の行う戸籍事務についての指導や戸籍訂正の許可において市区町村をまたいで戸籍情報を確認する必要がある場合があることから、次のような方策が考えられるが、どのように考えるか。

法務局は、市区町村の行う戸籍事務への指導、戸籍訂正の許可及び無戸籍者の確認など、戸籍事務に当たって戸籍情報を確認する必要がある場合には、マイナンバー制度を導入するために国が構築する戸籍情報連携システム（仮称）の情報を参照して、審査を行うことができるものとする。この場合において、参照範囲については、現在戸籍のほか従前戸籍についても参照することができるものとする。

### (2) 不正な情報参照を防止する策について

法務局の職員が戸籍情報連携システム（仮称）を通じて戸籍情報を参照する場合にも、市区町村の職員と同様、不正に参照するおそれも考えられる。このため、市区町村の職員と同様、プライバシー保護の観点から、業務と無関係な情報参照を防止するため、例えば、次のような一般的な方策が考えられるが、どうか。

- ・ 受理照会や戸籍訂正を契機に情報を参照したものの、当該事件の指示書や許可書の起案に必要な帳票の出力に至らずに業務処理を終了しようとしたものについて、不正参照の可能性があるとして、コンピュータ処理画面に警告メッセージを表示するとともに、そのまま業務処理を終了したもののについては、管轄法務局長等に通知する。
- ・ 誰がいつどのような戸籍情報を参照したか証跡ログを残すとともに、年に1回以上、管轄法務局長等による監査を実施する。
- ・ 罰則規定を設けて悪質な不正参照行為を処罰する。

同様に法務局の職員が戸籍情報連携システム（仮称）を通じて戸籍情報を参照する場合にも、市区町村の職員と同様、業務と無関係な情報参照を防止するため、個別対策を講じることが考えられるが、この場合の方策としては、前記3(2)の市区町村の方策と同様の方策が考えられる。

#### 第4 市区町村及び法務局の調査権について

##### 1 市区町村の審査権・調査権について

###### (1) 市区町村の審査権に関する議論の状況

市区町村長は、民法において、重婚の禁止等の民法の規定その他の法令の規定に違反しないことを認めた場合でなければ、婚姻の届出を受理することができないとされている（民法第740条）（注14）。また、戸籍法において、届書に「特に重要であると認める事項」の欠缺がある場合（法第34条第2項）は、届出を受理することができない旨が定められている。こうしたことから、市区町村長が戸籍の届出の受理に関する審査権を有していることは明らかである。この市区町村の審査権について、「形式的審査権を有するが、実質的審査権を有しない」と言われることがあるが、審査の対象、審査の手法、権限か義務か、が峻別されずに論じられてきたと指摘されている（注15）。ここでは、審査の対象について確認した上、審査の手法である調査について検討する。

（注14）協議離婚、養子縁組、離縁についても同様の規定がある（民法第765条第1項、第800条、第813条第1項）。

（注15）田代有嗣「戸籍届出に対する市区町村長の審査権（一）」

###### (2) 市区町村の審査の対象及び調査の手法

かつては、市区町村による審査の対象について、届出に係る事実の有無や届出意思は含まず、法定の要件具備の有無に限るという見解（注16）もあったが、真実の届出義務者による届出か否か、届出の内容が民法、戸籍法その他法令に違背していないか、実質的かつ形式的要件を具備しているかにも及ぶとする見解（注17）が言われるようになってきている。

審査の対象を法定要件具備に限る見解は、戸籍事務が多数の届出事件を迅

速に処理する必要のある窓口事務であり、市区町村長が実質審査に立ち入ることが事実上不可能であることを主な根拠とするが、義務についてはなく、権限に関する根拠としては、調査の負担は必ずしも理由とならない。むしろ、戸籍法は、届出に係る事実について、出生証明書等の添付書類を要求しているのであるから（法第49条第3項等）、届出に係る事実も審査の対象としていると考えるほかはない。さらに、戸籍法は、届出人本人の署名押印等（法第29条等）のほか、本人確認（法第27条の2第1項）及び不受理申出をした者に係る婚姻届等についての申し出た者の出頭の確認（法第27条の2第3項、第4項）を要求しており（注18）、観念的には、届出意思も審査の対象としていると考える方が合理的である。調査の負担は、むしろ後記(3)の審査の手法である調査に関する問題であると考えられる。以上からすれば、市区町村の審査権は、法定要件の具備のみならず、届出に係る事実及び届出意思の有無にも及んでいると考えられる（注19）。

一方、調査の手法については、市区町村の戸籍事務は、多数の届出事件を迅速に処理する必要がある窓口事務であるところ、届出事件について、例えば、現地調査等を行うなどして、逐一事実関係を調査しなければならないとすると煩瑣であり、実現可能性に乏しい。また、あまりに厳格な審査を要求することは市区町村に難きを強いるのみならず、不適切な審査を行う場合も生じ、ときに届出人に不便・負担を加える結果となりかねない。そこで、審査の手法である調査については、主として、市区町村長が保存する戸籍等の資料や届出人から提出された書類を対比して確認することが想定されており、その他に窓口事務に伴う範囲で、届出人等に対し質問をすることが想定されている。そのため、市区町村は、届出にかかる事実及び届出意思の有無を含む実体法上の要件具備の有無を審査する権限を有するが、その審査の手法ないし程度に限界があることとなる。

（注16）青木義人「全訂戸籍法」132ページ、加藤令造「戸籍法逐条解説」120ページ、大阪高裁昭和30年1月29日決定

（注17）山島正男「新版注釈民法(24)」295ページ、田代有嗣「戸籍届出に対する市区町村長の審査権（一）」、村崎満「家庭裁判所と戸籍（法令審査権の問題として）」79ページ、村岡二郎「市町村長の審査権（戸籍実務読本）」38ページ、田中加藤男「市町村長の審査権（上）」8ページ

（注18）平成13年ころ、当事者の知らない間に偽造婚姻届等が提出され、戸籍に不実の記載がされるという事件が相次いで発生・発覚したことを契機に、平成14年に申出による戸籍の再製制度（法第11条の2）が設けられたが、その後も当事者の知らない間に偽造養子縁組等が提出され、戸籍に不実の記載がされる事件が発生し、届出の受理の時点での方策を講じる必要もあると考えられたことから、平成20年に届出の際の本人確認及び不受理申出の制度（法第27条の2）が実施されることとなったものである。

（注19）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)。

また、「(市区町村長の)審査の対象については、届書における記載事項の具備、法令に要求された証明書の添付など形式的要件の審査をなしうるにとどまらず、民法740条、765条、800条、813条等の各規定からも窺知しうるがごとく、ある程度の実質的要件の存否の審査もこれをなしうるものであり、ことに届出事項が虚偽なることまたは実体法規に抵触したためにその効力を生ぜざることの明らかな場合には戸籍の記載を拒否することができるものと解される」と判示した判例がある(名古屋高裁決定昭和49年7月3日高裁民事判例集27巻3号231ページ)。

### (3) 法に調査権に関する規定を設ける必要性及び考えられる規定

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国民等に対して行うことができると考えられている(注20)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。

届出人に資料の提出を求めることについては、規則上、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とされている(規則第63条)。市区町村の資料提出要求は、国民に対し、出生や死亡等という親族的身分関係に関する様々な資料の提出を求めるものであること、戸籍事務を行うに当たって、国民に対し、明確な根拠規定を示すことができるようにしておくことが望ましいことから、規則ではなく、法で規定することになじむ事項であると考えられる。

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(法第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。この点、住民基本台帳法第34条は、届出人に質問をすることができることとされている。届出人に対する質問についても、国民に対し、明確な根拠規定を示すことができるようにすることが望ましいことから、戸籍届出の受理に際して、質問をすることができる規定を設ける必要があると考えられる。

そこで、戸籍法に、法律の根拠なく行うことができる任意調査の範囲内で、市区町村長の届出又は申請の受理に際し、必要があると認めるときに届出人その他の関係者に対する質問をする権限及び文書等の提出を求める権限についての規定を設けることが適当である。

(注20) 塩野宏「行政法〔第6版〕」284ページ

## 2 法務局の調査権について

(1) 市区町村による受理照会及び法務局の調査

市区町村長は、届出の審査に当たり、事実の認定や民法、戸籍法の解釈適用上、疑義が生じた場合、管轄法務局、地方法務局又は支局に指示を求めることができることされており（規則第82条）、一般に「受理照会」と呼ばれている。この受理照会を受けた法務局においては、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。

戸籍事務は、国民と密接な関係があり、明治以来市区町村が担当してきた経緯から、市区町村長が管掌することとされているが（法第1条第1項）、平成11年の地方自治法改正により、第1号法定受託事務（注21）に区分された。そして、各市区町村において行われている戸籍事務について、全国的に統一された運用を図るべく、法第3条第2項の規定が設けられている。

また、届出に係る事実について、出生証明書等の添付書類を要求していること（法第49条第3項等）などからも見て取ることができるとおり、戸籍制度は、日本国民の親族的身分関係の登録公証を目的とする制度であり、公証する以上は、虚偽の届出による記載を始めとする真の親族的身分関係と異なる不実の記載をできる限り排除することが目的に適うものである。しかし、前記1(3)記載のとおり、各市区町村限りの届出の審査とした場合、窓口事務という性質上、調査の方法に限りがあるとともに、全国的に統一された運用を実現することが困難である。そのため、疑義のある届出については、市区町村は、法務局に対し、受理照会を行い、これを受けた法務局において、法第3条第2項に基づき、必要に応じて調査を実施した上で助言・指示をしてきた。

具体例としては、先例により、出生届又は死亡届に出生証明書又は死亡診断書若しくは死体検案書が添付されていない場合や子が学齢に達した後に出生届が提出された場合等には、市区町村長は、虚偽の届出を防止する目的から受理照会を行い、これを受けた管轄法務局長等において、届出関係者から資料の提出を求め、あるいは、聴取するなどの調査をした上で、受理すべきかを当該市区町村の長に指示する取扱いをしている（注22）。例えば、出生証明書が添付されていない出生届に関する調査については、受理照会を受けた法務局において、母子健康手帳、保管中のへその緒、子どもと撮った写真、その他出生の事実を証する書面等の提出を受け、母及び父等の関係者から出生当時の様子を聴取するなどして、母子関係の有無を認定し、出生届書の記載内容の真偽を判断している。

このような受理照会における調査対象は、報告的届出に係る出生や死亡の事実などの客観的な事実が多いが、近年の社会的要請（注23）を受けて行われるようになった虚偽の養子縁組であると疑われる届出に関する受理照会（注24）においては、創設的届出である養子縁組における縁組意思の有無という主観的事実を調査対象としており、その調査に当たっては、判例注

25)に基づき、他の目的を達するために便法として仮託した乱用事例に当たる疑いの強い類型を通達において明らかにした上で、虚偽の養子縁組であると疑われる届出について受理照会を受けることとしている。

(注21)第1号法定受託事務とは、「法律又はこれに基づく政令により、都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」をいう(地方自治法第2条)。

(注22)先例により事前に管轄法務局長等の指示を得て受否を決定すべきものとされている典型例は以下のとおり。

- ・出生証明書の添付のない出生届(昭和23年12月1日付け民事甲第1998号民事局長回答)
- ・学齢に達した子の出生届(昭和34年8月27日付け民事甲第1545号民事局長通達)  
学齢に達した子が外国国籍の場合は、出生証明書の添付があれば受理照会の必要はない(昭和36年5月17日付け民事甲第1196号民事局長回答)
- ・50歳以上の者を母とする子の出生届(昭和36年9月5日付け民事甲第2008号民事局長通達)、  
出生した施設が医療法に定める病院であることが出生証明書により確認できるときは、受理照会の必要はない(平成26年7月3日付け法務省民一第737号民事局長通達)
- ・無国籍者を父母とする出生届(昭和57年7月6日付け法務省民二4265号民事局長通達、平成13年6月15日付け民一第1544号民事局長通達)
- ・死亡診断書又はこれに代わるべき死体検案書の添付のない死亡届(昭和23年12月1日付け民事甲第1998号民事局長回答)
- ・密接関連法を我が国の法律として認定してする届出(平成元年10月2日付け法務省民二第3900号民事局長通達、平成5年4月5日付け法務省民二第2986号民事局第二課長通知)
- ・戸籍に記載がない者を事件本人とする戸籍の届出(平成26年7月31日付け法務省民一第819号民事局民事第一課長通知)
- ・虚偽の養子縁組であると疑われる届出(平成22年12月27日付け法務省民一第3200号民事局長通達)

(注23)平成15年度の全国連合戸籍住民基本台帳事務協議会総会で採択された「養子縁組制度本来の目的を逸脱し、氏を変更することを目的として縁組意思のない養子縁組の届出をする事案が頻繁に発生し、戸籍に不実の記載がされることは、詐欺事件等の犯罪の温床となるばかりでなく、戸籍制度の信頼性を損ないかねないものであり、対応策を求める」旨の要望を始めとして、継続的な要望を受けていた上、養子縁組の乱用が社会問題化したことから、平成22年12月27日付け法務省民一第3200号民事局長通達が発出された(杉浦直紀「養子縁組の届出に関する取扱いに関する通達等の解説」1ページ)。

(注24)平成22年12月27日付け法務省民一第3200号民事局長通達において、市区町村長は、届出人が届出前おおむね6か月以内に養子縁組等を2回以上行っている場合などに、虚偽の養子縁組であると疑われる届出として、必要に応じて現在戸籍以前の戸籍情報も調査するなどした上で、法務局に対し、受理照会を行い、法務局において、十分な調査をすることとされている。

(注25)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(最高裁判例昭和23年12月23日民集2巻14号493ページ)。

- (2) 法務局の調査権を戸籍法に規定する必要性及び考えられる規定について  
戸籍法上、調査権が明文化されていないことが、近年の個人情報保護の要請の高まりを背景に、法務局による調査の支障となっている。例えば、行政機関等に照会した際に、根拠法令の教示を求められ、あるいは、根拠法令が存在しないことを理由として、個人情報保護や守秘義務の観点から協力が得ることが困難となっている実情にある。また、戸籍事務について、法務局の関与があまねく知られているとまでは言い難く、調査対象者である届出人その他の関係者から、法務局の調査への協力を拒まれる例も生じている。

この点、管轄法務局長等が、市区町村に対する助言又は指示を行うために調査を行う権限については、明文上規定されていないが、前記1(3)記載のとおり、一般に、行政調査は、任意調査であれば、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上、管轄法務局長等が、戸籍事務の全国的に統一された運用を実現するという目的の下に、市区町村の審査権の限界を補完するものとして、法第3条第2項の指示を行うために必要な調査権も有しているものと解される。

調査権の範囲については、他の法律における行政調査の規定には「必要と認めるとき」との要件が付される例が多く(注26)、行政調査が遂行すべき行政事務との関係で必要最小限のものにとどまるべきことは当然である上(行政比例の原則)、行政調査の必要性を個別具体的に全て列挙することは困難であるから、まずは、法務局の調査が、受理照会を受けた場面等において行われることを明示的に示した上で、かかる事務遂行に必要と認める範囲内で実施される旨を明文化することが適当であると考えられる。さらに、虚偽の養子縁組届に係る受理照会(注27)については、市区町村の戸籍事務担当者からの要請で始められ評価を得ていることから、廃止することは現実的ではなく、むしろ、対国民という観点においても、国の地方自治体に対する関与の法定という観点でも、法的根拠を明確にすることの方が望ましいと考えられる一方で、多くは、形式的意思の合致がある事例を対象としてお

り、評価の基準が必ずしも一義的でないため、現行の運用と同様、乱用事例に当たる疑いがある場合に限り調査権が発動されるべきであることを確認する必要がある。

そこで、国民や関係機関に対する関係で法務局の調査権の所在を明確化し、届出審査に係る事務処理を円滑に進める趣旨で、法律の根拠なく行うことができる任意調査の範囲内において、市区町村から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の、届出人その他の者に対する質問権及び文書提出要求権に関する規定を設けることが適切である。また、それに当たって、別途、虚偽の養子縁組届に係る受理照会のような、意思の有無を対象とする調査については、乱用事例に当たる疑いがある場合に限り調査権が発動されるべきことを確認することが適切である。

(注26) 国と地方自治体の権限が並行することについては、自治事務については、地方自治法第250条の6に規定があるが、法定受託事務にはその旨の規定はない。

(注27) 在留資格を含めた外国人の住民基本台帳への身分登録(在留資格を含む。)に関する市区町村の調査権の規定と、在留資格に関する国(法務省入国管理局)の調査権の規定は、以下のとおり。

出入国管理及び難民認定法(昭和26年政令第319号)

第19条の19 法務大臣は、中長期在留者に関する情報の継続的な把握のため必要があるときは、この款の規定により届け出ることとされている事項について、その職員に事実の調査をさせることができる。

2 入国審査官又は入国警備官は、前項の調査のため必要があるときは、関係人に対し、出頭を求め、質問をし、又は文書の提示を求めることができる。

3 以下 (略)

住民基本台帳法(昭和42年法律第81号)

第34条 (略)

2 市町村長は、前項に定める場合のほか、必要があると認めるときは、いつでも第7条及び第30条の45の規定により記載をすべきものとされる事項について調査をすることができる。

3 市町村長は、前二項の調査に当たり、必要があると認めるときは、当該職員をして、関係人に対し、質問をさせ、又は文書の提示を求めさせることができる。

4 (略)