

2018年（平成30年）6月7日

法務省民事局民事第一課 御中

大阪弁護士会

会長 竹岡 富美男

「戸籍法の改正に関する中間試案」に関する意見募集（パブリックコメント）  
に対する意見書の提出について

去る5月11日に公示された、「戸籍法の改正に関する中間試案」に関する意見募集（パブリックコメント）に対し、別紙のとおり当会の意見書を提出いたしますので、よろしくお取り計らいください。

以 上

## 「戸籍法の改正に関する中間試案に関する意見募集」に対する意見

(前注)

本試案については、戸籍事務へのマイナンバー制度導入に関し、戸籍法（昭和22年法律第224号。以下「法」という。）等の見直しが必要な部分について、戸籍法部会としての現時点での検討結果を示すものである。

なお、戸籍事務へのマイナンバー制度導入に当たっては、基本的に各市区町村の戸籍情報システムが独立しており、市区町村間のネットワーク化はされていないこと、他方、東日本大震災後に法務省において構築した戸籍副本データ管理システムにおいて、電算化された戸籍の副本を管理していることを踏まえ、後記第2のとおり、国において戸籍副本データ管理システムの仕組みを利用して、戸籍情報連携システム（仮称）を構築し、戸籍内の各人について戸籍により得られる情報によって作成される個人単位の情報（戸籍の記載事項のほか、親族関係を明らかにするもの。以下「連携情報」という。）を整備するものとしている。

マイナンバーを活用した他の行政事務との連携については、連携情報のうち、個人を特定する基本4情報（氏名、生年月日、性別、住所）を含まない情報であって他の行政事務に対する情報提供に必要なものを中間サーバーに格納し、総務大臣が管理する情報提供ネットワークシステムを用いて、情報提供を行うことを想定している。具体的に、連携情報を活用して戸籍証明書の省略が可能となる行政事務としては、現在、児童扶養手当事務、年金事務及び旅券事務を所管する各省と協議中である。また、情報提供ネットワークシステムでは、個人を特定する基本4情報をやりとりしないことを踏まえ、連携情報のうち、親族関係を明らかにする情報については、親族関係記号（親子関係や夫婦関係を示す記号であって、当該親子間・当該夫婦間でそれぞれ同一の記号）を付し、これらの記号が一致することにより、親子・夫婦であることを確認することとしている。このように、情報提供ネットワークシステムを用いて戸籍情報を提供する情報連携については、本試案において、「ネットワーク連携」という。

他方、戸籍事務内においては、連携情報に付番された、戸籍事務内で用いる内部番号を用いて、戸籍情報連携システム（仮称）内の連携情報を参照するなどして事務を行うことを想定している（後記第4、第5）。この戸籍事務内における情報連携については、本試案において、「戸籍事務内連携」という。

戸籍事務内連携についても、ネットワーク連携を行うための戸籍情報連携システム（仮称）を整備することによって可能となるものであって、これらの連携を可能とするための仕組みを導入することを総称して、「戸籍事務へのマイナンバー制度導入」という。

戸籍事務へのマイナンバー制度導入によって、ネットワーク連携においては、連携先の事務では戸籍の証明書の添付が省略できることとなり、国民の利便性が向上するとともに、行政事務も効率化するものといえる。また、戸籍事務内連携においては、届出の際の戸籍の証明書の添付が不要となるだけでなく、市区町村間において電話で戸籍情報を確認したり、公用請求で取得している戸籍の証明書が不要となるなど、国民の利便性が向上するとともに、戸籍事務の効率化につながるものといえる。

なお、ネットワーク連携の前提として、どのように戸籍情報とマイナンバーとの紐付けを行うかについては、現在、①本籍地市区町村の求めに応じ、住所地市区町村が本籍地市区町村に対し住民票コードを提供し、②本籍地の市区町村で管理している戸籍の附票に住民票コードを記載した上で、③法務省の求めに応じ、戸籍情報連携システムに当該住民票コードを送信することとし、さらに、④法務省が当該住民票コードを用いてマイナンバー（機関別符号）を受信して戸籍情報と結合させる案を基本として、関係府省間で協議がなされている。

#### 【意見】

- 1 戸籍事務へのマイナンバー制度の導入を前提とする戸籍法改正に反対する。
- 2 今後、法制審議会戸籍法部会で、試案を踏まえ、戸籍事務にマイナンバー制度を導入するにしても、マイナンバーを直接用いることには反対する。

#### 【理由】

- 1 戸籍事務へのマイナンバー制度導入について
  - (1) 当会は、2011年（平成23年）2月1日、政府が検討している「社会保障・税にかかわる番号制度」の創設に反対する意見を公表し、以後一貫して、「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」（平成25年5月31日法律第27号。以下「マイナンバー法」という。）の制定に反対し、制定後もその利用について中止を求めてきた（法案提出時の会長声明は2012年（平成24年）2月22日付）。
  - (2) しかるに、政府は2015年（平成27年）10月からマイナンバー法を施行し、更に2016年（平成28年）1月からは具体的な運用を開始しているが、今般は、社会保障・税番号制度（以下「マイナンバー制度」という。）の利用範囲を戸籍事務にも拡大するように求めている。

しかしながら、当会は、日本年金機構における年金情報流出事件を契機に、2015年（平成27年）7月13日、「マイナンバー制度の廃止を求めた情報セキュリティへの重大かつ具体的な疑義が生じた状況において、マイナンバーの利用拡大を進めるような法改正は行うべきではない」旨の会長声明を公表しており、このような状況が改善されていない現状において、法務省が

パブリックコメントを求める、戸籍事務へのマイナンバーの導入は、受け入れがたいことであり、反対である。

- (3) マイナンバーに紐付けされた個人情報、マイナンバーをキーとして他の情報と容易に名寄せ、統合され得るものである。今般の試案は、個人を特定する基本4情報（氏名、年月日、性別、住所）はやり取りしない方法での連携を提案するものであるが、基本4情報を含まない機関別符号を用いるとしても、当該符号を連携させることによる情報漏えいの危険は皆無とはいえないのである。

しかも、今般の連携の対象にしようとする戸籍情報は、そのセンシティブな側面から、情報が漏えいされプライバシーが侵害された場合の被害の大きさ、それを回避するために要するコストの大きさを考えると、そのリスクは多大であり、戸籍情報を他の行政事務のために提供することによる行政事務の便宜の要請があったとしても、上記リスクの大きさと比較においてこの要請は後退すべきものであって、そもそも、戸籍情報を連携情報の対象とすること自体を否定的に考えるべきである。

- (4) 次に、上記のとおり、戸籍事務へのマイナンバー制度導入そのものに反対であるが、仮にこれを導入する場合の留意点についても付言しておくこととする。

#### ア 戸籍情報連携システム（仮称）について

補足説明12頁25行以下によると、「・・・戸籍事務内においては、戸籍事務内の番号で連携情報を管理し、戸籍事務担当者が戸籍情報連携システム（仮称）内の連携情報を参照するなどして事務を行うことを想定している。」とされている。

戸籍事務内で連携情報を管理し、必要に応じて参照するシステムを構築するうえでは、戸籍情報とマイナンバーを紐付ける必要性は全くなく、また上記のとおりマイナンバーと紐付けることは、情報漏えいの観点で危険である。したがって、仮に戸籍情報連携システム（仮称）を構築するとしても、マイナンバーとは無関係の戸籍事務内の番号を用いる方式とすべきである。

#### イ ネットワーク連携について

- (ア) 補足説明12頁33行以下によると、「この戸籍事務内の番号と・・・機関別符号とは共通番号管理というかたちで、いわゆる宛名統合システムにおいて紐付けられ、戸籍情報そのものと機関別符号とは直接紐付かないことを想定している。」とされ、「戸籍情報連携システム（仮称）の中間サーバー及び共通番号管理においては、機関別符号のみ保有し、直接マイナンバーを保有しない方法について、関係省庁と協議中である。」とされている。

他の行政事務との連携についても、情報提供ネットワークシステムを介

して連携する場合には、機関別符号さえ保有していれば足り、マイナンバーそのものを保有する必要はない。したがって、仮にネットワーク連携を行う場合であっても、マイナンバーを保有せず、機関別符号のみ保有するという現在想定されている方式が堅持されるべきである。

(イ) なお、戸籍事務内の番号と機関別符号を紐付けるための手段として、住民票コードを用いるものとされているが、紐付けが終わったあと、住民票コードをどのように扱うのか、補足説明を見ても定かではない。

仮に初期突合のために住民票コードを保有する必要があるとしても、これを用いて機関別符号を取得した後は、住民票コードを保有し続ける必要性はない。住民票コードも行政機関内部での利用しか想定されていないとはいえ、様々な事務に用いられる共通番号であるから、これを戸籍情報と紐付けるのはプライバシー侵害の危険性を増大させる。また、法務省が全国民の住民票コードを保有するというのも、プライバシー保護の観点から避けるべきである。

したがって、機関別符号を取得した後は、住民票コードをすみやかに削除すべきである。

## 2 戸籍法改正の在り方について

(1) 法務省は、今般の戸籍法改正については、試案において、戸籍情報連携システム（仮称）を構築することを提案するものであるが、そもそも、戸籍制度については、住民登録制度と戸籍制度の二重の登録制度の是非、また、戸籍制度に内在する問題点として、個人ではなく家族を単位とすることの是非等といった検討すべき課題を抱えている。このような問題の解決いかんによっては、今般の戸籍情報連携システム（仮称）の構築自体が、無駄な作業となってしまう可能性も内包している。

(2) 戸籍に関して、我々は喫緊の課題として、無戸籍者問題と夫婦同姓問題に直面している。無戸籍者は種々の原因で生じるところ、家制度を引きずって夫婦とその子が同一戸籍として編製され、出生事項の戸籍記載がされてしまうことが根本的な原因であり、戸籍を個人単位の編製（個人別登録制度）に改めることで、一定程度の解決が期待できる。また、夫婦同姓を強いられる問題も、夫婦同一戸籍や同氏同戸籍の原則があることがこの問題の一因である。このような戸籍制度の在り方を議論することなく、紙から電算化という技術的な場面のみの改正を求める戸籍法改正の在り方には疑問を抱くほかない。

## 3 結論

(1) このように、当会は、情報セキュリティの観点、及び、戸籍制度の在り方、いずれの方向からも、今般の試案には強く反対である。

(2) しかしながら、総論としてはあくまでこのように反対意見であるものの、個々の事項についての各論的意見を述べておくこととする。

## 第1 電算化を原則とする規定振りへの変更について

紙の戸籍を原則とした規定振りとなっている現行戸籍法について、電算化戸籍を原則とする規定振りとする。全ての市区町村の電算化が完了した場合であっても、改製不適合戸籍（後記第3，2（注2）参照）に係る処理等が残ることが考えられることから、現行の紙戸籍による処理の規定も例外として残すものとする。

### 【意見】

賛成する。

ただし、今般の改正が電算化対応に必要な部分の改正であって、現在の戸籍制度の固定化につながるものではないことを意識的に明記すべきである。本来的・本質的な問題である家族単位で登録する戸籍制度の在り方については、今後も検討すべきである。

### 【理由】

#### 1 原則賛成とする点について

法制度・規定とシステムは整合的であるべきであり、戸籍制度の電算化を導入するのであれば、戸籍法もそれに応じて改正すべきである。

なお、改製不適合戸籍の処理のため、現行の紙戸籍による処理に係る規定も残置すべきであって、経過規定等により処理すべきではない。

#### 2 問題点

今般の試案は、前注でも指摘されているとおり、戸籍事務へのマイナンバー制度導入に関し、戸籍法（昭和22年法律第224号）等の見直しが必要な部分の改正に留まっている。

しかしながら、所要の改正も含め、規定振りの変更が法律全体に及ぶと、あたかも法律全体が整備・統一されたかのような印象を受け、結果として、現在の戸籍制度の固定化と受け取られかねない。

そもそも、戸籍制度については、住民登録制度と戸籍制度の二重の登録制度の是非（本籍概念の維持等）、また、戸籍制度に内在する問題点として、前記のとおり個人ではなく家族を単位とすることの是非等、検討すべき課題を抱えている。本来、戸籍法を改正するのであれば、戸籍制度の在り方について抜本的に検討することが不可欠である。まして、マイナンバーは個人番号であるから、かりにマイナンバー制度を導入するのであれば、個人別登録制度とするのが整合的であり、長期的に見ればシステム導入費用の節約にもつながる。

今般の改正は、上記抜本的検討とは別の視点からの改正事項の洗い出しであるが、戸籍法の規定振りの改正が、あたかも現行戸籍制度の固定化と受けとめられることがないように、法文の表記、配置の変更に配慮すべきである。

そして、法務省においては、本来的・抜本的に問題である戸籍制度の在り方について、検討すべきである。

## 第2 法務大臣が連携情報を管理することの根拠規定等の整備について

国において、戸籍情報連携システム（仮称）を構築するものとする。

法務大臣は、戸籍副本の情報を利用して親族的身分関係情報（連携情報）を調製し、これを管理するものとする。

（注） 市区町村長を戸籍事務管掌者とする現行の法第1条の規定は維持するものとする。また、戸籍事務へのマイナンバー制度導入のために、国において連携情報を整備・管理するに至った後も、災害等に備えて戸籍のバックアップ情報を保管する必要があることから、副本は国が保管するものとする。

### 【意見】

本文は反対する。（注）は賛成する。

### 【理由】

#### 1 本文について

「国において、（略）構築するものとする。」との書きぶりは意味が分かりにくい。補足説明では、「国（法務大臣）が連携情報を整備して管理する行政主体であることを戸籍法に定める。」の説明があることから、戸籍法に連携情報の管理主体が国（法務大臣）であることを明文化する規定を置くとの趣旨と理解される。

当会は、今般の試案で提示される戸籍情報連携システム（仮称）の構築自体に反対であるので、その法的根拠を設けることも反対である。

ただし、仮に戸籍情報連携システム（仮称）を構築するのであれば、その法的根拠を設けることは必要であり、その場合の規定は戸籍法に定めるべきである。

#### 2 （注）について

第1文については、仮に、電算化に対するための改正がされたとしても、今般の改正は現行の市区町村の戸籍システムを前提とするものであるし、市民に最も親しみの深い戸籍事務を法務局に移管することも適切ではないから、法第1条、第4条に定める戸籍事務管掌者を変更すべきではなく、市区町村長のままとすべきである。

第2文については、今般の改正がされたとしても、正本を再製するための副本情報が必要であることは変わらないことから、正本を再製するための副本の保管は今後も必要であり、現在の制度も維持すべきである。

### 第3 文字の取扱いについて

#### 1 連携情報で使用する文字

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、連携情報に使用する文字として同定作業により整備された文字（以下「戸籍統一文字」という。）を定めるものとする。

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、有識者で構成する会議体を設置し、文字の同定に疑義が生じた文字について、同定の可否を同会議体に諮問するものとする。

#### 【意見】

賛成する。

#### 【理由】

現状、各市区町村で文字コードが統一されていないことで、本籍地市区町村の変更を伴う戸籍の異動がある場合に、新本籍地の市区町村で新たに文字（字形）を作成、登録する必要等が生じうるとすれば、不経済である。そのため、文字の整備を進めて統一を図ること及び試案の方法に異論はない。

#### 2 戸籍正本で使用する文字

市区町村において戸籍統一文字と紐付けできない新たな文字が登録されることを防ぐため、戸籍統一文字及びその文字コードを公表するとともに、戸籍統一文字に紐付けることができる文字の同定基準を確定・公表するものとする。

（注1） 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、この同定基準に従って戸籍統一文字と紐付けられた文字を記録するものとする。

（注2） 改製不適合戸籍（戸籍の氏又は名の文字が誤字で記載されているため、コンピュータによる取扱いに適合しない戸籍）については、当該戸籍に記載されている者に対し、対応する正字により記載する旨の告知を改めて行うことにより、戸籍に正字で記載されることを促すものとする。

なお、戸籍に記載されている文字に対する愛着が強い国民に配慮し



て改製不適合戸籍とした経緯を踏まえ、引き続き対応する正字で戸籍に記載されることを希望しない者に係る戸籍については、以後も改製不適合戸籍として取り扱うこととする。

1 本文及び（注1）について

【意見】

賛成する。

【理由】

試案に異論はない。

2 （注2）について

【意見】

賛成する。なお、「改製不適合戸籍」との名称については修正を求める。

【理由】

正字での記載を告知して促すとともに、希望しない者にも配慮することに異論はない。

なお、「改製不適合戸籍」のうち「不適合」という表現は疑問である。正字での記載を希望しない者が不適合者であるとのレッテルを貼るかのような印象をもたらしかねないからである。戸籍の文字に対する愛着も尊重に値しうると考えられるから、「改製不適合戸籍」という用語については、より中立的な表現、たとえば「非正字使用戸籍」、「文字コード非対応戸籍」などに表現を修正すべきと考える。

第4 市区町村における連携情報の参照について

1 届出の受理の審査のための連携情報の参照

市区町村の戸籍事務従事者は、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、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）を参照できるものとする。

（注）原則として、届出人は戸籍の謄本若しくは抄本又は戸籍に記載した事項に関する証明書（以下「戸籍謄本等」という。）を届出の際に添付しなくてもよいものとする。

2 連携情報の参照範囲

戸籍の受理の審査のために確認する戸籍の情報については、審査のため必要な範囲内であれば、特段制限を設けないものとする。

3 不正な情報参照等を防止する方策について

不正な情報参照等を防止するために十分な方策を講ずるものとする。具体的には、個人の戸籍情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならないとする規定を設けるとともに、漏えい防止義務を設けた上で、違反があった場合には、罰則規定の適用の対象とする等の規定を設けるものとする。

(注) 不正に参照することを防止する方策としては、例えば、不正参照の可能性がある場合にコンピュータ処理画面に警告メッセージを表示する、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。）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し、管轄法務局等による監査を実施することが考えられる。

また、不正処理が行われる可能性がある一定の場合には、情報参照に当たっては上司等の承認を得ることとするなど、当該事務処理担当者以外の関与を必須とする仕組みを設けることも考えられる。

#### 【意見】

1 ないし3全てに反対する。

#### 【理由】

##### 1 1及び2について

試案では、①直接市区町村が保有する戸籍の正本を利用するのではなく、法務省が大規模災害等に備えて保有する電算化された戸籍の副本を利用する。②しかし、戸籍は基本的に夫婦と未婚の子という「家族」を単位として編されており、「人」に付されるマイナンバーをそのままの形では使えない。③そこで、戸籍内の各人についての戸籍により得られる情報をもとに個人単位の情報（親族関係も含む。）を抽出して、新たに「連携情報」を作成し、この連携情報に戸籍事務内で用いる内部番号を付番する。④この内部番号を用いて、「戸籍情報連携システム（仮称）」を構築し、戸籍情報のネットワーク連携を行うとする。

しかし、ここでいう「戸籍情報連携システム（仮称）」とは、いったいどのようなシステムであるのか、また、総務大臣所管の「情報提供ネットワークシステム」との関係性も明らかでなく、どのような場合に、どのような情報を、どの範囲で参照・利用するのか、全く明らかでない。

このシステムが完成したとしても、国民にとっては届出に戸籍謄本等の添付が不要になる以上の便宜はない。補足説明によれば、国民にとって戸籍謄本を添付して手続を行うこととして最も利用されているのが旅券関係手続であり、次いで婚姻・離婚等の戸籍の届出のため、そして年金・社会保険関係手続、続けて相続手続のためという順であるとのことである。しかしながら、旅券の発給手続は5年ないし10年に一度のことであり、また結婚離婚の届出を一生のうち何度も繰り返す者は、そうでない者と比して多くは無いと思われ、そし

て年金・社会保険手続も一度行えば足りるものである。そうだとすれば、人が一生のうちに戸籍謄本等の添付をもって行わなければならない手続は数えるほどでしかなく、自己や親族の戸籍謄本を取り寄せることが改善しなければならないほどの負担であるとは考えられない。また、相続手続においては、自己の戸籍だけでなく、被相続人が生まれてから亡くなるまでの全ての戸籍をそろえなければならない、電算化されていない除籍や改製原戸籍等が必要となるのであり、この部分にはこのシステムを利用できないのである。

他方、市区町村においても今まで電話での問合せや戸籍謄本等の公用請求でできていたことが、その場でコンピュータを通じて確認できるというメリット以上のものは提案されておらず、現状、改善を要するほどの事務処理に渋滞を引き起こす問題は報告されていない。

このように、国民にとってのメリット及び市区町村におけるメリットと、こうした「戸籍事務へのマイナンバー制度導入」への巨額の国費投入（どれくらい費用が掛かるのかの目安さえ提示されていない。）、その膨大な作業量、複雑で情報漏えいの高度な危険を伴う作業内容を比較衡量するとき、あえてこのようなシステムを導入するメリットは見当たらない。

## 2 3について

不正な情報参照を防止するのは当然である。しかし、日本年金機構の情報漏えい事故は記憶に新しいにもかかわらず、試案の防止策は事後の対策に重点が置かれており、防止策として十分な効果を持つとはいえない。情報管理は事前の漏えい防止策こそが重要であり、情報が漏えいされたことを前提とする事後の罰則は防止策としては意味がない。現在1896の市区町村の本所だけでなく、戸籍事務を取り扱う支所・出張所を含めると実に3000庁以上の役場において、1庁内で複数の端末操作が行われることになる。情報漏えいの危険性は極めて高度である。

また、意図的に不正参照や情報の持ち出しを図る者に対しては、警告メッセージを表示したところで意味がない。せめて不正と感知すれば直ちに強制終了するシステムが必要であろう。さらに、分単位での1回のアクセス時間の制限を設け、時間経過とともに自動的に遮断するシステムも必要である。

証跡ログも現状のシステムを前提とする限り、繁忙のあまり他の担当者のパソコン等の端末機器を使用することも多くあり得ることを考慮すれば、意味がない。連携情報へのアクセスのたびに指紋認証や虹彩認証を行うなど、明らかに操作した者を特定できるシステムがなければ、なりすましを防止することはできず、無意味である。

さらに、複数の職員の関与や、上席者の関与を必要とすれば、その度に事務

渋滞が起こり、合理化に反することになる。

### 3 まとめ

以上のとおり、試案は戸籍事務の合理化という行政目的達成のために必要とされる行為の相当性を逸脱しているとしか考えられない。電算化、ネットワーク化によって、時に膨大な量になりうるプライバシー情報が瞬時に広範囲に流布され、複製されることによって回収不可能な状況に置かれうるものである。この点について、試案は検討が足りないと言うほかない。

なお、「国民の便宜に供する」ということに反対はしない。しかし、真にネットワーク構築の費用対効果が突き詰められ、構築と運用における安全性が十分に確保されるまでは、反対するほかない。

## 第5 管轄法務局等における連携情報の参照について

- 1 市区町村が行う戸籍事務への指導等の事務に必要な連携情報の参照  
法務局の戸籍事務従事職員は、市区町村が行う戸籍事務への指導、戸籍訂正の許可等の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、国が構築する戸籍情報連携システム（仮称）の情報を参照することができるものとする。
- 2 連携情報の参照範囲  
市区町村が行う戸籍事務への指導等のために確認する戸籍情報については、指導等のために必要な範囲内であれば、特段制限を設けないものとする。
- 3 不正な情報参照等を防止する方策について  
不正な情報参照等を防止するために十分な方策を講ずるものとする。具体的には、個人の戸籍情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならないとする規定を設けるとともに、漏えい防止義務を設けた上で、違反があった場合には、罰則規定の適用の対象とする等の規定を設けるものとする。  
(注) 不正に参照することを防止する措置としては、例えば、不正参照の可能性がある場合にコンピュータ処理画面に警告メッセージを表示する、上級庁に通知する、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し、上級庁による監査を実施することが考えられる。  
また、不正処理が行われる可能性がある一定の場合には、情報参照にあたっては上司等の承認を得ることとするなど、当該事務処理担当者以外の関与を必須とする仕組みを設けることも考えられる。

### 【意見】

1 ないし3全てに反対する。

## 【理由】

第4で述べたとおり、戸籍記載の連携情報の作成・利用は、戸籍事務の合理化という行政目的達成のためには、相当性を逸脱しており、認められるものではない。それは、市区町村が利用する場合に限らず、法務局における利用についても同じことが言えるものであり、全て反対する。

なお、第4と同じく、「国民の便宜に供する。」ということに反対はしないが、真にネットワーク構築の費用対効果が突き詰められ、構築と運用における安全性が十分に確保されるまでは、反対するほかない。

## 第6 届書類の電子化、保存について

### 1 届書類の電子化

届書類（届書、申請書その他の書類）を受理した市区町村において、内容を確認した上で電子化し、国が構築する戸籍情報連携システム（仮称）に送信するものとする。この場合の届書類の参照ができる者は、届出事件本人等の本籍地の市区町村の職員及び届出を受理した市区町村の職員に限ることとする。

（注） 現状、届出を受理した市区町村から届出事件本人等の本籍地の市区町村への送付を行っているところである。なお、戸籍の記載を要しない届書（外国人のみを届出事件の本人とする届書等）については、現行制度において、管轄法務局等への送付の対象となっていないこと等から、当面現行の取扱いを維持することとする。

## 【意見】

戸籍情報連携システムを、マイナンバーと紐付けする前提のものではないとするならば、賛成する。ただし、届書類を電子化する場合であっても、届書類原本そのものの重要性に鑑みて、同原本の保存に関する規定を設けるべきである。

## 【理由】

### 1 本文第1文について

現行戸籍法においては、本籍地以外の市区町村に対して届出がされた場合、①受理地において受理の審査を行った後に、数通の届書を受け付けるか（戸籍法第36条第1項）、届書類の謄本を作成の上（同法第36条第3項）、本籍地の市区町村に送付する（戸籍法施行規則第26条）。その後、②本籍地の市区町村において戸籍簿及び除籍簿を作成（同法第6条、第7条、第12条第1項、電算化している場合は同法第119条）する。こうした戸籍簿及び除籍簿は正本、副本を作成し、副本を遅滞なく法務局に送付するとともに、届書類も1か月に一度まとめて法務局に送付する。これを受けて、③法務局において、戸籍

簿及び除籍簿の副本及び届書類を保存する（戸籍法施行規則第48条第2項、第49条）、という事務処理を行っている。

戸籍の電算化にあたって、国が構築する戸籍情報連携システム（仮称）を構築するものとした際に、届書類につき、受理地においてスキャナーで読み込む方法などにより電子化したうえで、上記システムに送信する方法を採用することは、現行戸籍法における、①受理地における本籍地への届書類の謄本の送付の事務、②本籍地における確認管理及び法務局への届書類の送付の事務、③法務局での届書類の保存の事務、の3者の事務を、受理地による上記システムへの送信に一元化し、受理地、本籍地、法務局での届書類の情報の共有化を図るものであり、事務の簡易化、合理化に資するものであるから、賛成する。

## 2 本文第2文について

戸籍の電算化にあたって、戸籍の届書類の情報を参照する必要があるのは、このような情報を戸籍に記載する本籍地の市区町村及びこのような情報を送信し受理の審査をする受理地の市区町村であるから、プライバシー侵害の防止の観点から、このような情報に参照できる者をこれらの必要性のある市区町村の職員に限定すること、また同時にこれらの事務にかかわらない者は参照できないとすることには賛成する。

ただし、もとより、不要・不正な戸籍情報・届書類情報への参照を防止する所要の措置を講じることが当然の前提である。

## 3 （注）なお書について

外国人を本人とする届出については、戸籍に対する記載を要しないから、本法制審での戸籍の電算化の検討にかかわらないものといえるのであり、現行の取扱いを維持することについて、賛成する。

## 4 届書類原本の保存について

届書類を電子化する場合には、婚姻等無効確認訴訟などにおいて、届書類の筆跡や筆圧、届書類の状態などが争いになるケースも多く、届書類原本そのものの重要性に鑑みて、同原本は別途保存されるべきであり、同原本の保存に関する規定を設けるべきである。

## 2 届書の加工制限

届書については、事務の障害とならないよう、届書様式についても一定の見直しを行う。

【意見】

賛成する。ただし、見直しの内容による。

**【理由】**

現行法上は、届書の様式は、用紙の大きさ及び様式を定めているにとどまることから、戸籍の電子化にあたり、事務の簡便化・統一化のために、届書様式についても合理化することは考えられるところであり、届書様式の一定の見直しを行うことには、賛成する。

ただし、もとより届書様式の見直しの内容によるところである。

また、現行実務上多く利用されている各市区町村や各事業者が作成した独自のデザインを施した戸籍の届書（いわゆるデザイン届書）については、電子化や事務の簡便化・統一化の観点から求められる様式を維持し、これに支障のない範囲であれば、各市区町村や各事業者によるデザイン届書を使用することを否定する理由もないから、このような範囲でデザイン届書の使用を許容する方向で検討すべきである。

**第7 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**

届出又は申請の処理に当たって、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。

**【意見】**

反対する。

**【理由】**

市区町村（長）の調査権については、同調査がそもそも法律上の根拠なく行われていること自体に問題があることに鑑みれば、届出人から提出された届書類を点検すること（その際、市区町村が保存する戸籍等の書類を対比することは許されるし、戸籍法施行規則第63条で戸籍謄抄本やその他の資料の提出を求めることができることとされている。）、すなわち、届書類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等の形式的要件の審査に限るべきである。

試案は、この際、市区町村の審査権限を見直してこれを法律で根拠付けようとするものである。また、試案では調査権の行使について現在行うことのできる範囲にとどまるものとしているが、根底に実質的要件まで審査することができることを前提としているのであれば、その前提自体が疑問である。そもそも創設的届出の審査に関しては、民法の届出婚主義・届出縁組主義等の解釈と直接関連するもので、安易に調査権を認めるのは問題であり、とくに婚姻意思や縁組意思等に

関する質問を受けることによって、不必要な身分行為への躊躇や翻意を招くおそれもあるため、戸籍事務を扱う行政機関による行き過ぎた介入となりかねない。さらに、行政現場の窓口担当者等としても、縁組意思等本来司法判断に属する事項につき法律専門的な判断を迫られることとなるため（最判平成29年1月31日は節税目的の養子縁組の有効性を認めているが、このことが以前から自明であったわけではない）、過大な負担が課せられることになる。それとともに、調査権限の範囲や調査の方法、調査の内容、調査結果の報告方法等を任せられた行政の現場では、日常業務の中で大きな混乱が生じることを避けられない。

一方、報告的届出についても、性別を変更した者や高齢者に懐胎能力がなく嫡出子をもうける可能性がないといった前提で戸籍事務が処理される可能性を想定すると、LGBTに対する理解や生殖補助医療の進歩がみられる社会状況に反して、必要以上に懐胎能力や受精能力、さらには性交渉の機会の有無等の調査が実施されることがありえ、プライバシー侵害のおそれが高まる。また、現場に課せられる過大な負担と混乱については、上述と同じである。

さらに、市区町村長に届出人その他関係者に対する質問又は文書提出の要求をなし得る権限を認めると、届出人その他関係者はそ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ない。

## 2 法務局の調査権について

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に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。

(注) 市区町村及び法務局の調査権は、現在行うことのできる任意調査の範囲に限定されるものとする。縁組意思を始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、濫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に関して法又は下位規定に何らかの定めを置くことの可否について引き続き検討を行う。

### 【意見】

反対する。

### 【理由】

市区町村が届出の受否につき判断できない場合に備えて、法務局への受理照会が制度化されている現状や、根拠法令が存在しないことを理由として届出人その他の関係者から調査への協力が拒まれる例も生じているとして、この際、法務局の調査権の根拠規定の明文化を図ろうとするものであるが、調査権の行使について現在行うことのできる範囲内にとどまるということであれば、上記不協力事例



の対処等だけではわざわざ明文化する必要性は乏しいと考える。

むしろ、安易に法務局の審査権を明文化すると、これがひとり歩きし、いま以上に実質的審査権の拡大につながることになりかねない。また、理由の詳細は、前記第7の1で述べたところと共通する。

したがって、不受理決定に対して裁判所への救済手段があることを考慮しても、明文化には反対である。

## 第8 「戸籍訂正について」に関して

1 法第113条及び第114条の戸籍訂正許可手続については、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。
--

### 【意見】

賛成する。

### 【理由】

#### 1 憲法上の原理原則論

人事訴訟によって戸籍訂正をすべき事項については、身分関係の当事者間の対立当事者構造による手続を慎重にとることが望まれる。

現憲法下において、過去の事実関係を証拠に基づいて判断する作用は、狭義の司法権に属することから、プライバシーの維持や円満な解決の必要上、合意に相当する審判（特殊調停）の制度の合理性は認められるものの、公開の法廷での手続を原則とする人事訴訟制度を基本とする建前が維持されなければならない。

関係者間に異議がなければ許可審判による戸籍訂正を認める裁判実務は、かつて死亡者を身分関係の当事者とする場合、検察官による人事訴訟追行資格の規定がなく対立当事者構造がとれなかったことや、過去の法律関係の確認として確認の利益がないとして却下した判例（最高裁判所昭和34年5月12日判決・民集13巻5号576頁）があったりしたことによるものであるが、法律の規定が整備された現在ではその必要性がなくなっている。

なお、関係者間に争いがなければ、狭義の司法権の対象である法律上の争訟には当たらないとも言えるが、人事訴訟事項は当事者の任意処分を許さない事項を対象とするものであるうえ、関係者間に異議がないという点についてどういふ手続で判断するのかという問題もあり、許可審判や、まして行政権限による判断では、対世効も生じない点で、人事訴訟や合意に相当する審判による解決とは歩調が揃わないことにもなってしまいうので、人事訴訟制度を基本とする手続に整理することが相当である。

旧憲法下において、こうした事項については許可審判の方法によることが肯

定される前提の大審院判例（大正6年3月5日判決・民録23巻93頁，大正13年2月15日判決・民集3巻20頁）の存在やこれに沿った上記裁判実務（長崎家庭裁判所平成4年7月2日審判・家裁月報45巻3号65頁ほか）に照らすと，否定されることを明文化しておかないと，今後も許可審判で対応されてしまう可能性がある。

## 2 現在の実務運用との比較

合意に相当する審判であれ許可審判であれ，実質的にはそう変わらないという発想もあるうえ，このような規定を置いた場合，身分関係の当事者の死亡，行方不明，意思無能力等の場合は，許可審判も合意に相当する審判もできなくなるので手続が重くなってしまいが，上記狭義の司法権に関する基本原理に照らせば当然の帰結であり，他の訴訟においても共通のことであるので，不当に手続を重くするものとは言えない。

確定判決によらず許可審判の方法によれば，戸籍のどこをどう訂正するかが主文に表示されるメリットがあるが，それは，確定判決による場合の戸籍訂正の方法一般について，その後の事後処理の規定を置くなどして統一的に解決されるべきことである（なお，必ずしも法務局等の長との事前の調整や連携は必要でない。）。

訴訟手続で審理判断するまでもなく，戸籍の記載自体から無効であることが明らかな場合（死亡者との婚姻，直系卑属がない死亡者の認知，既に認知された者の二重認知等）の無用な手続負担を避けるためには，今後も「人事訴訟によって戸籍訂正をすべき事項」には含まれないと解することで対応できる。

## 3 戸籍訂正の行政権限化との関係

万一，第8の2のように，裁判所による事前審査の対象から外して法務局等の長による処理に移行するというのであれば，裁判によって判断されるべき事項を行政権限だけによって処理すべきものではないのであるから，なおさら賛成することとする。

## 4 統一的検討の必要性

なお，試案には「人事訴訟によって戸籍訂正をすべき事項」とあるが，戸籍法第116条には人事訴訟に限らず「確定判決」とあるところ，行政訴訟（国籍喪失を理由として戸籍から消除された者の国籍確認訴訟，戸籍事務の義務付け訴訟等）や通常民事訴訟（出生日や死亡日の違いを理由とする相続権確認訴訟，職員の過誤を理由とする国家賠償請求訴訟等），刑事訴訟（戸籍法違反，偽造罪，偽証罪等）の確定判決の扱い，他方で，戸籍法第113条，第114条の許可審判だけではなく，戸籍法第121条（家事事件手続法別表第一125）所定の「市区町村長の戸籍事件に関する処分に対する不服申立て」を受けての戸籍事務を命じる家事審判の扱いも，統一的に検討しておく必要がある。

2 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、市区町村長は、管轄法務局等の長の許可を得て、職権による戸籍訂正を行うことができるものとする。職権による戸籍訂正ができない場合又は職権による戸籍訂正をした事項につき更に訂正を要する場合には、法第113条及び第114条の戸籍訂正許可手続又は確定判決による戸籍訂正手続（法第116条）によりこれを行うものとする。職権による戸籍訂正手続（後記3の市区町村長限りの職権訂正を行う場合を除く。）を〔行う場合にはあらかじめ〕〔行った場合には〕、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通知をするものとする。

【意見】

反対する。

【理由】

1 対象事項の見地

例えば、出生日や死亡日の記載の誤りについては、人事訴訟の前提問題とされない限り、人事訴訟の対象事項とならないが、その訂正は、日の前後により、相続権の範囲、親子関係の成否、嫡出推定の有無、ある時点での本人の生存を前提とする5大身分行為の効力等についても重大な影響を及ぼしうる。

また、試案第8の3において「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」場合に市区町村長限りの職権訂正を認め、法務局等の長の許可を不要とする規定をおくとすれば、反面で、訂正事項が重大又は戸籍訂正が身分関係に影響を及ぼすものについても、法務局等の長が許可しさえすれば、当事者の手続関与や司法判断抜きに戸籍訂正がされてしまうことになる。このようなことは、市民の権利・利益の保護の観点から相当でなく、事前の司法判断なくして簡易な行政手続で解決することを原則化すべきではない。

2 手続の見地

市民の権利義務関係に重大な影響を及ぼしうる過去の事実関係を、証拠資料に基づいて確定するという作用については、審査の方法や手続等に鑑み、非訟事件としての裁判手続に委ね続けるのが相当である。

また、裁判手続であれば、戸籍訂正前の事前審査となるうえ、家事事件手続法に則り、適宜、身分行為の当事者や利害関係人の参加を求めたり、家庭裁判所調査官等を活用したりするなどして、関係人に対する手続保障のもと、法定の透明な手続によることが図られる。

裁判官は、仮に戸籍実務に精通しているとはいえなくとも、事実認定や関係

人に対する手続保障には堪能なのであり、裁判官よりも戸籍実務に詳しい者に権限を移管するとの基本的発想は誤りである。もし、戸籍訂正の対象事項の洗い出しや特定等の点で現状に問題があるのであれば、主文の特定の仕方や法務局等の長との連携・調整に関する規定を設けるなどして対処すれば足り、基本的な権限自体を移管する必要はない。

よって、行政手続への移管を基本とすることは、相当でない。

### 3 判断の資料や方法の在り方

「届書類その他の書類」の範囲が、法務局等の長においてアクセス可能なものに限られるとは、改正案の規定自体から読み取れない。こうした「その他の書類」も含めて判断資料とし、一見して明らかな場合に限り審査の結果として「明らかになった」場合もこの対象に含めるのであれば、刑事の深刻な否認事件の判決でも、被告人の犯行であることが「明らかである」と判断されることがあることなどからして、結局、行政機関に「明らかである」かどうかの判断権限を委ねることに限定がないのと等しい。この点に解釈の余地を残すことは不相当である。

### 4 戸籍制度による行政目的達成の見地

まず、市区町村長限りでの職権訂正の対象事項ではなく、法務局等の長の許可を得ての対象事項であるとする規整は、裁量によって判断が異なりうることを前提とするものであるところ、戸籍という公証制度について、積極行政におけるように、行政目的達成の見地から行政機関に大きな裁量を与える必要はない。逆に、戸籍法施行規則等によって、問題がなさそうな対象事項を明確に特定しておくのであれば、そもそも市区町村長限りでの職権訂正の対象にすることで済むのではないかとも思われる。

また、職権訂正が誤っていたとか不服がある場合に、職権訂正の処分性を否定しながら（ただし、この点に関する最高裁判例はない。）、そのときに限って裁判所による事後的審査の対象とすることは、あたかも職権訂正に行政処分としての公定力を与えたかのような実質となるが、戸籍訂正については、行政目的を早期に達成するためにそこまで迅速な処理が要請されるべきものでもない。かえって、誤った職権訂正がされてしまった場合、裁判所における相続権や身分関係の存否等の争いを招くといった混乱を生じさせるおそれがあるし、所管が異なれば、手続間の連携も困難になる。

なお、試案第9でも問題とされているとおり、現行戸籍法では、死亡届等の報告的届出についても、届出主義がとられ、身寄りのない者の死亡届をする者がいないなど、早期に客観的事実を公証する手立てもとられていないのに、戸籍訂正についてだけ、審査手続を簡略化してまで早期の処理を図ろうとすることには一貫性がない。

## 5 職権訂正が不可能な場合等に限る必要はないこと

現状でも「職権で訂正できない場合」は許可審判や訴訟の対象となるが、逆にそうした場合に限定する要件を課すべきでない。職権で訂正できるかどうか疑問がある場合もあることも考慮し、家庭裁判所の許可審判等の対象と所管を競合させておくべきである。

なお、必要な届出がされていないなど全部遺漏の場合、現在は戸籍訂正手続の対象外と考えられているが、このような場合も広義で「職権で訂正できない場合」に含まれるのであれば、戸籍法第24条第2項の規定を適宜改正するなどして、それを「戸籍訂正」の範囲に含めるかどうかは別にして、報告的届出事項についての職権記載の手続も同時に整備されるべきである。

## 6 裁判所が事後審査だけを担当する機関化するのは適当でないこと

「職権訂正した事項について更に訂正を要する場合」に関しては、原則的に行政権限に移管したうえで一部の場合だけ司法機関に留保するという基本的発想に問題があるうえ、誤った戸籍訂正がされた場合、連鎖的に引き続き訂正を要することになった場合、訂正漏れがあった場合等、どこまでのことを指すのか明確でないし、これらの場合について、必ずしもすべて裁判所の手続によらせる必要性はなく、戸籍訂正の手続選択の一般的な規定で対処すれば足りると思われる。

さらに、最高裁判例もないのに、届出等の受理・不受理だけが処分性を有し職権訂正では否定されると解されるべきかという前提にも疑問があるし、ここにいう「裁判所による戸籍訂正手続」というのが、現在の許可審判とは別の制度として設ける趣旨であるのか、戸籍事件に関する市区町村長の処分又は不作為に対する不服手続（戸籍法第121条、家事事件手続法別表第一125）との関係がどうなるのか、重複する規定にならないかも明らかでない。処分性が否定されると、前記第8の1・1記載の司法権の原理からして、行政訴訟で争えなくなる問題があり、届出等の受理・不受理の場合を含め、上記不服手続との関係では、このような行政訴訟は家裁に管轄を設けるなどして解決すべきことである。

## 7 職権訂正について、事前の通知を要求すべきこと

法務局等の長の許可を得てする職権訂正の場合の通知に関しては、市区町村長の過誤による場合（戸籍法第24条第1項ただし書）であっても、本人が知らないうちに戸籍の記載が変わっている事態を招くのは相当でないし、そこまで急ぐ必要もないから、本人に事前の情報提供と手続関与の機会を与えるために、事前の通知を要求すべきである。なお、これは、許可審判の対象について原則的に行政機関に移管するかどうかにかかわらない問題である。

3 市区町村長限りの職権訂正ができる場合があることについて、明文で規定するものとする。その範囲については、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られ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ことを要するものとする。

【意見】

対象事項が特定され、かつ、限定列举とされない限り、反対である。

【理由】

1 限定列举とするべきことについて

現在このような場合の扱いは、法務局等の長によって事前包括許可があったとして正当化されているが（昭和47年5月2日民事甲1766号通達）、具体的な場合としては、戸籍法施行規則のほか、通達、通牒、回答等多岐に及んでいるところ、その対象事項を整理して、すべて戸籍法自体に規定しなくても政令や戸籍法施行規則に委任することで一覧性があるように列举して公示しておくことが相当である。単にこうした「類型があること」だけを明文化するだけでは足りない。

また、どこまでの範囲をこのような場合に含めるかについて、行政機関である法務局等の長や、ましてやその監督下にもある市区町村長に不相当な裁量を許さないようにするためには、例示列举ではなく、限定列举とするべきである。そのうえで、そこに規定されていない新たな類型が現れた場合は、まずは法務局等の長や裁判所の許可等を求めることで対応し、それが認められたうえで許される場合として規定が追加されていくべきである。

2 要件の不明確性について

訂正事項が軽微、かつ、戸籍訂正が身分関係に影響を及ぼさないことを要件とすること自体はよいとしても、前提として「届書類その他の書類から明らかである」という要件が不明確であることは前記第8の2・3で述べたとおりである。また、上記1記載の通達も、誕生日や届出年月日の錯誤や遺漏は軽微な場合の例として列举しているのであるが、それが重大な影響を及ぼしうることは、前記第8の2の1・1で述べたとおりである。

さらに、外国籍者や在外邦人、無戸籍者、さらには戸籍訂正の対象となるべき者等が関係する場合もありうるし、人事訴訟の判決に対世効があるとされていることからわかるとおり、誰がどういう関係を有しうるかは、戸籍記載だけからは完全に予想しきれず、身分関係に影響が及ぶかどうかは一概に判断できないはずのことである。

## 第9 死亡届出の届出資格者の拡大について

任意後見受任者（家庭裁判所による任意後見監督人が選任される前における任意後見契約の受任者をいう。）について、死亡届の届出資格を付与することとし、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。

### 【意見】

賛成する。

### 【理由】

#### 1 本文について

予め任意後見契約を締結したとしても、任意後見監督人が選任されるまでに亡くなった者の場合、任意後見受任者は死亡届の届出を行うことができない不便さが従前より指摘されていた。これは身寄りのない者に顕著である。任意後見受任者は本人の意思能力を常に確認する必要があることから、生死の状況についても知ることができる密接な関係を有するのであり、この度、任意後見受任者に資格を付与することは賛成である。

#### 2 補足説明について

なお、補足説明記載の「死後の事務処理の受任者に死亡届の届出資格を付与すること」についても賛成である。すなわち、身寄りがいない者が自らの死後、他者に死後の事務処理を委任することはよくあることであるが、同受任者に死亡届の届出資格を付与しないと、他に届出資格を有する者がいない場合には、届出資格を有する者がいないか、没交渉で届出が期待できない親族しかいないという状況になることから、上記死後の事務処理受任者に届出資格を付与すべきである。

ただし、届出資格確認のための明確な資料がなければ資格の有無の判断が困難となること、成年後見人等が届出資格の確認のために登記事項証明書を有することのバランスから考えると、上記受任者にも死後の事務処理が委任された公正証書等の添付を求める必要があると考えられる。よって、死後の事務処理の受任者のうち届出資格がある者は、公正証書等により委任された者に限るべきである。

以上