

令和５年度諮問第１号

令和５年度答申第１号

答 申 書

第１ 審査会の結論

本件審査請求のうち、審査請求人の配偶者に対するドメスティック・バイオレンス、ストーカー行為等、児童虐待及びこれらに準ずる行為の被害者保護のための住民基本台帳事務における支援措置（以下「支援措置」という。）の実施の決定に係る部分を却下し、戸籍附票の写し請求の不交付処分に係る部分を棄却するべきであるとする審査庁の判断は、妥当である。

第２ 事案の概要

- 1 審査請求人は、令和４年６月２４日に福井市長東村新一（担当所属：市民課。以下「処分庁」という。）に対し、審査請求人に係る戸籍の附票全部の写しの請求をした。
- 2 処分庁は、令和４年８月２日に配偶者及び子が支援措置を受けているものであることから、審査請求人から請求があった戸籍の附票全部の写しの交付をしないことを決定し、通知文により通知した。
- 3 審査請求人は、令和４年１１月２日に本件処分を不服として、福井市長に対しその取消しを求めて審査請求を提起した。

第３ 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

(1) 趣旨

本件処分の取消しを求める。

(2) 理由

配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律（平成１３年法律第３１号。以下「配偶者暴力防止法」という。）は暴力や虐待を受けた被害者を守るためのものであるが、支援措置の申出を受理し、決定した市町村（以下「当初支援決定市町村」という。）は申出者の申出のみで十分な捜査・精査が行われることなく加害者を特定し支援措置を決定している。

当初支援決定市町村は、単にドメスティック・バイオレンス（以下「ＤＶ」という。）等を相談した機関が発行したＤＶの相談の事実があるのみの証明書を基に支援措置を行っていることに問題があり、加害者とされている審査請求人の意見も聞いて、支援措置を行うべきである。

こうしたことから、処分庁は、当初支援決定市町村に事実関係を十分に調査し確

認した上で事務処理を行うべきであった。

配偶者が審査請求人の同意を得ずに審査請求人の子2人を連れ去ったことは、未成年者略取罪に該当すると考えているが、配偶者暴力防止法による支援決定がこの連れ去りを助長する仕組みになっており問題がある。

よって当初支援決定市町村が行った問題のある支援措置を根拠に処分庁が行った支援措置の決定及び戸籍の附票全部の写しの不交付処分は無効であり、趣旨のとおり求めるものである。

2 処分庁の主張

(1) 趣旨

本件審査請求を棄却及び却下するとの裁決を求める。

(2) 理由

審査請求人の配偶者及び子は、〇〇〇〇〇から転出し、住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付並びに戸籍の附票の写しの交付の制度を不当に利用して、被害者の住所を探索することを防止し、もって被害者の保護を図ることを目的とした支援措置について、転出先の当初支援決定市町村において申し出た。

当初支援決定市町村は、当該申出を受理し、支援措置を開始する決定を行った。

審査請求人から、本件処分に係る戸籍の附票全部の写しの請求を受けたところ、当該戸籍附票の写しの請求の使用目的が「〇〇〇〇〇」とされていたため、当該戸籍附票の写しの請求は審査請求人の配偶者及び子の転出先住所を知る目的であると判断し、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）及び地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4に規定する技術的助言である住民基本台帳事務処理要領について（昭和42年自治振第150号等自治省行政局長等から各都道府県知事あて通知。以下「事務処理要領」という。）の規定に基づき戸籍附票の写しの不交付処分を行ったものである。

よって、戸籍附票の写しの不交付処分は国が定めた事務処理要領に従い適切に行ったものであり、処分庁が行った戸籍附票の写し請求に係る不交付処分の取消しを求める部分については棄却を求めるものである。

次に支援措置を取り消すことについては、事務処理要領には、「原則として、当初市町村長が支援の必要性があることを確認したことをもって、当該他の市町村長における支援の必要性もあることとする取扱いとして差し支えない。」とされており、当該支援措置に従い戸籍附票の写しの不交付処分を行ったものである。

審査請求人は、再三、加害者ではない旨の主張を行っているが、支援措置の申出を受理するに当たり、事務処理要領には、支援措置の申出を受理する際に、加害者の言い分を聴取するための規定や加害者に関する調査をするための規定が設けられておらず、警察署などに対して加害者の言い分を聴取する規定も設けられていない

ことから事務処理要領に基づき当該戸籍附票の写しの不交付処分を行ったものである。

審査請求人が再三、加害者ではない旨の主張を行っていることに対しては、当初支援決定市町村に確認を行ったところ、当初支援決定市町村では女性相談部局を含め審査請求人の配偶者と面談の上、支援措置の要件である被害者要件である配偶者暴力防止法に規定する被害者として取り扱うこと、危険性要件としてその暴力が継続する恐れがあるものであると判断している。危険性要件の暴力を受ける恐れがあるとは、身体に対する暴力に準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動により、その生命又は身体に危害を受ける恐れがあるとの意味であり、暴力を受けた証明が必要なわけではなく、対象となる審査請求人の配偶者が恐怖を訴えており、当該措置を継続しないことには安全の確保が困難であると考えている以上は当該支援措置を継続するものであるとしている。

こうしたことから、当該支援措置は、当初支援決定市町村で行っているものであり、これを受けて処分庁においても支援措置を行ったものであり特段の理由もなく取り消すことは不可能であり、当該支援措置の実施の決定の取消しを求める部分は却下されるべきである。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求のうち、審査請求人の配偶者に対する支援措置の実施の決定の取消しを求める部分は却下し、戸籍附票の写し請求に係る不交付処分の取消しを求める部分は棄却すべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 認定した事実

ア 令和4年某月某日※、処分庁は、当初支援決定市町村から審査請求人の配偶者及び子（以下「配偶者等」とする。）を対象とする支援措置申出書を受付し、配偶者が住民基本台帳事務における支援措置申出者であり、審査請求人らが配偶者暴力防止法における加害者として配偶者等に支援の必要性があることを確認し、処分庁においても住民基本台帳事務における支援措置の実施を決定することとした。

イ 令和4年某月某日※、処分庁は、支援措置の実施を決定した旨について審査請求人の配偶者に通知した。

ウ 令和4年6月24日、審査請求人は、〇〇〇〇〇にて住民票・印鑑登録証明書・戸籍等交付請求（申請）書を提出し、審査請求人の戸籍附票1通の請求を行った。その際、請求書に記入する「使いみち」として「〇〇〇〇〇」とした。

エ ウの請求に対し処分庁（〇〇〇〇〇職員）は、戸籍の附票が交付できないことを口頭で伝えたところ、審査請求人は、処分庁に交付できない理由の説明を求め、文書による当該戸籍附票の不交付処分の決定通知を求めた。

オ 処分庁は、令和4年8月2日付けの戸籍附票の写し請求に係る不交付について（通知）（〇〇〇〇〇）により戸籍附票の写しの不交付を決定し、郵送にて審査請求人に通知した。審査請求人は同年8月4日に同通知書を受け取った。

※具体的月日は明記しない。

(2) 支援措置の決定について

審査請求人が取消しを求める支援措置については、市町村において支援の必要性の確認を行った結果、支援措置の申出者に対する支援が必要であるとして支援措置の実施を決定するもの（以下「支援措置の決定」という。）とすると、今回の支援措置の実施は、処分庁の内部的な意思決定に留まり、そのみでは第三者に対する効果を及ぼすものでなく、加害者からの戸籍附票の写しの交付の請求に対して不交付処分を行うなど支援措置を実施して初めて第三者に対して効果が及ぶことになる。

審査請求人は、処分庁が支援措置の決定を行ったことから、結果として、配偶者及び子らの居所の特定が困難となり子らとの面会に支障をきたすと主張しているが、この支障は事実上のものであり支援措置の決定から法律上直接に生じる効果ではない。つまり、居所が特定されないことにより配偶者と直接対話ができなくなることや子らとの面談に関しその機会の請求に支障が生じることはあり得るとしても、そのことは請求に関する事実上の支障であって、審査請求人の権利義務そのものを制限しているものではない。

なお、処分庁は、令和4年8月2日付けの不交付の決定通知においても、訴訟提起や調停申立てにおいても相手方の居所が不明な場合においても裁判所に調査委託することにより、その目的が達成できる旨を審査請求人に通知していることが確認できる。

行政不服審査法（平成26年法律第68号）第1条第2項において「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為に関する不服申立てについては、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる。」としているところであるが、「処分その他公権力の行使に当たる行為」とは、「行政庁が国民に対する優越的な地位に基づき、人の権利義務を直接変動させ、又はその範囲を確定する効果を法律上認められている行為など人の権利義務に直接具体的な効果を及ぼす行為である。」とされている（逐条解説行政手続法〔27年改訂版〕20ページ（平成27年4月1日株式会社ぎょうせい））。

支援措置の決定は、その行為のみでは人の権利義務を直接変動させ、又はその範囲を確定する効果を及ぼすことがないことから「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」には該当するものではない。

よって、処分庁が受理市町村から連絡を受けて行った支援措置の決定は、行政不服審査法第1条第2項に規定する「処分その他公権力の行使に当たる行為」に該当しないため、同法第2条に規定する審査請求をすることはできないと判断する。

(3) 戸籍附票の写し請求に係る不交付処分について

ア 関係法令等について

(ア) 戸籍の附票の写しの交付について

住民基本台帳法第16条第1項では、「市町村長は、その市町村の区域内に本籍を有する者につき、その戸籍を単位として、戸籍の附票を作成しなければならない。」と規定している。

同法第20条第1項では、「市町村が備える戸籍の附票に記録されている者又はその配偶者、直系尊属若しくは直系卑属は、当該市町村の市町村長に対し、これらの者に係る戸籍の附票の写しの交付を請求することができる。」と規定している。

同条第5項において準用する同法第12条第2項では、当該請求は同項各号に掲げる事項を明らかにしなければならないとしている。

同法第20条第5項の規定により読み替えられる同法第12条第2項第4号には「前3号に掲げるもののほか、総務省令・法務省令で定める事項」と規定されており、当該請求に際し、明らかにしなければならない事項が規定されている。

戸籍の附票の写し又は戸籍の附票の除票の写しの交付に関する省令（昭和60年法務省／自治省令第1号）第1条第2項第2号では、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律第1条第2項に規定する被害者のうち更なる暴力によりその生命又は身体に危害を受けるおそれがあるものに係る請求である場合その他市町村長が法第20条第5項において準用する法第12条第6項の規定に基づき請求を拒むかどうか判断するため特に必要があると認める場合にあっては、請求事由」と規定されている。

住民基本台帳法第20条第5項において準用する同法第12条第6項では、「市町村長は、第1項の規定による請求が不当な目的によることが明らかなきときは、これを拒むことができる。」と規定されている。

(イ) 事務処理要領について

住民基本台帳事務については、国において事務処理要領が作成され住民基本台帳事務処理要領として通知されている。

この事務処理要領は、地方自治法第245条の4第1項に基づく技術的助言であり、客観的に妥当性のある行為を行い、又は措置を実施するように促したり、又はそれを実施するために必要な事項を示すもの（新版逐条地方自治法〔第9次改訂版〕1147ページ（平成31年3月22日学陽書房））

として全国的に統一的な基準として用いられているものである。

i 支援措置について

事務処理要領第5-10では「住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付並びに戸籍の附票の写しの交付におけるドメスティック・バイオレンス、ストーカー行為等、児童虐待及びこれらに準ずる行為の被害者の保護のための措置」が定められている。これは、ドメスティック・バイオレンス等の加害者が戸籍の附票の写し等交付の制度を不当に利用して被害者の住所を探索することを防止し、もって被害者の保護を図ることを目的としたものである。

ii 申出の受付

事務処理要領第5-10-アにおいて申出の受付について定められており、同ア（ア）では「市町村長は、その備える住民基本台帳に記録又はその作成する戸籍の附票に記載されている者で、次に掲げる者（A配偶者暴力防止法第1条第2項に規定する被害者であり、かつ、暴力によりその生命又は身体に危害を受けるおそれがあるもの（B及びCは略）、Dその他AからCまでに掲げるものに準ずるもの。）から、コに掲げる支援措置の実施を求める旨の申出を受け付ける。」と規定されている。さらに、同ア（ウ）では、他の市町村に係る申出として「最初に申出を受けた市町村長は、申出者が、当該申出者に係る住民票、除票、戸籍の附票及び戸籍の附票の除票を保存する他の市町村に対して、併せて支援措置を実施することを求める場合にはその申出について、併せて申出書に記載することを求める。」としている。

iii 支援の必要性の確認

事務処理要領第5-10-イにおいて支援の必要性の確認について定められており、同イ（ア）では、「当初受付市町村長は、申出者が、ア（ア）に掲げる者に該当し、かつ、加害者が、当該申出者の住所を探索する目的で、住民基本台帳の閲覧等を行うおそれがあると認められるかどうかについて、警察、配偶者暴力相談支援センター、児童相談所等の意見を聴取し、又は裁判所の発行する保護命令決定書の写し若しくはストーカー規制法に基づく警告等実施書面等の提出を求めることにより確認する。」としている。

iv 他の市町村長への転送

事務処理要領第5-10-エにおいて、他の市町村長への転送が定められており、「イにおいて支援の必要性があることを確認した当初受付市町村長は、申出者が、他の市町村に対して、併せて支援措置を実施することを求める場合には、ア（ウ）に基づき当該申出について併せて記載された申出書の写しを、当該他の市町村長に対して転送する。」としている。

v 他の市町村における支援の必要性の確認及び確認結果の連絡

事務処理要領第5-10-オにおいて、転送を受けた市町村長の支援の必要性の確認が定められており「エの転送を受けた他の市町村長は、当初受付市町村長を経由して申出がなされたものとして、イの例により、支援の必要性を確認する。なお、この場合、当該他の市町村長においては、原則として、当初受付市町村長が支援の必要性があることを確認したことをもって、当該他の市町村長における支援の必要性もあることとする取扱いとして差し支えない。」としている。

vi 支援措置

事務処理要領第5-10-コにおいて支援措置が定められており、同コー（イ）では「住民票の写し等及び戸籍の附票の写し等の交付の請求又は申出に係る支援措置」として「市町村長は、（中略）戸籍の附票の写しの交付について、以下のように取り扱う。」としている。

同（イ）－（A）では「加害者が判明しており、加害者から請求又は申出がなされた場合」として「不当な目的があるものとして請求を拒否し、又は（中略）法第20条第3項各号（中略）に掲げる者に該当しないとして申出を拒否する。」としている。

イ 判断

本件処分については、処分庁は、審査請求人の配偶者等が支援措置申出書の提出を受けた当初支援決定市町村からのア（イ）ivの規定により支援措置申出書の送付を受け、同（イ）vの規定により処分庁が支援の必要性があることを判断したとしている。

処分庁は、当初支援決定市町村の対応について戸籍の附票の写しの交付等の取扱いについて支援措置の決定を行ったことは、事務処理要領に従い行ったものであり違法性があるとはいえない。

審査請求人は、処分庁が申出者の申出のみで十分な捜査・精査が行われることなく加害者を特定し支援措置を決定しているのは不当であると主張するが、処分庁は事務処理要領に基づく事務を行ったにすぎない。

処分庁は、審査請求人の主張を聴く中でその心情を理解しつつも、当初支援決定市町村の対応を確認する中で事務処理上、少なくとも戸籍附票の写しに係る不交付処分を行った時点において支援措置を取り消す特別な理由がなく、審査請求人の主張のとおり処分庁が捜査・精査について、支援措置の申出内容に係る事実認定のための情報収集・調査機能が処分庁側にあるわけではなく、一方で支援措置についてはその性質上、迅速・確実に行われる必要があるものとして対応することは理解できるところである。

審査請求人は、審査請求人の配偶者が一方的にDVを理由に子2人の連れ去りを助長している、また、相談機関に相談した事実のみを根拠に当初支援決定市町

村が支援措置を決定していると主張しているが、確かに審査請求人の主張のとおり相談機関ではDVの事実を認定するものではないと判断できる部分もあるが、かといって現状の制度ではDVが無かったものと判断できる証拠があるともいえず、当初支援決定市町村が相談機関の証明のみならず、面談や専門担当部署立会いのもと総合的に判断し、支援措置を決定したものに対して、処分庁が独自の認定や判断を行わなかったとしても、事務処理要領に従った事務取扱が行われている以上、違法性があるとまでは言えない。

加えて、審査請求人とその配偶者との関係性の実態を計り知ることはできないものの審査請求人の配偶者は〇〇〇〇〇による恐怖を訴えているとのことから、処分庁が審査請求人の主張する〇〇〇〇〇が無かった、配偶者の虚言であるとのことは、その事実の認定を覆すまでの材料に乏しいと言わざるを得ない。

こうしたことから1の審理員意見のとおり判断するものである。

第5 審査庁の意見

本件審査請求のうち、審査請求人の配偶者に対する支援措置の実施の決定に係る部分を却下し、戸籍附票の写し請求の不交付処分に係る部分を棄却する。

第6 審議の経過

当審査会は、本件審査請求について、次のとおり審議を行った。

令和5年6月 5日 審査庁からの諮問

令和5年6月20日 審議

第7 審査会の判断の理由

審査請求人及び処分庁の主張、審理員意見書の内容等を検討した結果、支援措置決定について審査請求の対象となる処分に該当しないため却下すべきとし、戸籍附票の写し請求の不交付処分について国の事務処理要領に従った処理であり違法又は不当な点は認められず棄却すべきとした、審理員の意見及び審査庁の意見は妥当であると判断するものである。

以 上

令和5年6月28日

福井市行政不服審査会

会 長	森口 功一
委 員	田中 住江
委 員	武田 尚子