

横浜市行政不服審査会答申
(第7号)

平成29年3月15日

横浜市行政不服審査会

1 審査会の結論

「行政証明不交付決定処分」に係る審査請求は棄却するべきであるとの審査庁の判断は妥当である。

2 事案概要

審査請求人は、平成 28 年 7 月 12 日、住民基本台帳法（昭和 42 年法律第 81 号。以下「法」という。）第 12 条の 3 第 1 項の規定により、南区長（以下「処分庁」という。）に対して、住民票（除票）の写しの交付の申出（以下「本件申出」という。）をしたところ、同月 27 日、処分庁からこれを不交付とする決定（行政証明不交付決定処分。以下「本件処分」という。）を受けたことから、その取消しを求めて審査請求を行ったものである。

なお、審査請求人は、横浜市ドメスティック・バイオレンス、ストーカー等被害者支援のための住民基本台帳事務取扱要領（平成 16 年 7 月 1 日市窓第 45 号。以下「横浜市要領」という。）に基づく支援措置の制度において、加害者とされている者である。

3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人が、審査請求書、反論書及び主張書面において主張している本件処分に対する主張は、次のように要約される。

- (1) 本件申出は、債権の回収及び保全を目的としたものであり、債権の存在は強制執行受諾文言付債務承認弁済契約公正証書（以下単に「公正証書」という。）及び裁判所による免責不許可決定により明らかである。
- (2) ドメスティック・バイオレンス、ストーカー行為等は一切身に覚えがなく支援措置の申出は虚偽のものである。
- (3) 個人で債権を回収する手段として相手方の所在を把握することは必要不可欠であり、それ以外の方法はない。

4 処分庁の主張の要旨

処分庁が、弁明書において主張している本件処分に対する主張は、次のように要約される。

- (1) 本件申出の対象とする者（以下「対象者」という。）から住民基本台帳事

務処理要領(昭和42年10月4日法務省民事局長等通知。以下「法務省要領」という。)第5-10に基づく支援措置の申出がなされており、処分庁は、法務省要領第5-10-イの規定に基づき相談機関に意見照会を行い、その意見を受けて、支援の必要があると判断した(支援措置の実施)。

- (2) 法務省要領第5-10-コ-(イ)-(A)には、(1)により支援の必要があると判断された者に係る住民票(除票を含む。)の写し等について、加害者から交付の申出がなされた場合には、不当な目的があるものとして当該申出を拒否すると定められており、審査請求人は、支援措置における加害者と位置付けられているから拒否することができる。
- (3) 本件申出に特別の必要の有無が認められるか審査したが、債権保全の必要性と被害者の生命・身体の安全を勘案した場合に、本件申出に特別の必要があるとは明らかには認められない。

5 審査庁の裁決についての判断

本件審査請求は、棄却するべきとし、その理由を審理員意見書「判断理由」の「第4 3 本件申出の拒否の適法性・妥当性及び4 その他の審査請求人の主張について」に記載のとおりとしている。

6 審査会の判断

当審査会の判断理由は、審理員意見書の「第4 3 本件申出の拒否の適法性・妥当性及び4 その他の審査請求人の主張について」と同旨であり、次のとおりである。

(1) 本件申出の拒否の適法性・妥当性

本件処分は、法第12条の3第1項に基づき、住民票(除票)の写しを交付しないこととした処分であるが、同項は、同項各号に掲げる者からの申出があり、かつ、当該申出を相当と認めるときは、当該申出をする者に住民票の写し等を交付することができる」と定めている。

したがって、本件処分の適法性及び妥当性を判断するに当たっては、本件申出が同項各号に掲げる者からの申出であるか、本件申出が相当と認められるものであるかについて検討する必要がある。

ア 審査請求人は、法第12条の3第1項第1号に掲げる者に該当するか

法第 12 条の 3 第 1 項第 1 号は、「自己の権利を行使し、又は自己の義務を履行するために住民票の記載事項を確認する必要がある者」について、住民票の写し等の交付を申し出ることができる旨定めているところ、債権者が債権の回収のために債務者本人の住民票の写し等を取得する場合の当該債権者は、同号に該当するものと解するのが相当である。

本件では、審査請求人が、平成 24 年 3 月 29 日時点で対象者に対して債権を有していたことは、審査請求人が提出した公正証書及び裁判所による免責不許可決定から明らかであるから、審査請求人は同号に掲げる者に該当する者である。

イ 本件申出は、法第 12 条の 3 第 1 項柱書の「相当と認め」られるものに該当するか

法第 12 条の 3 第 1 項は、同項各号に掲げる者からの申出があり、かつ当該申出を相当と認めるときに、住民票の写し等を交付することができる旨定めているのであるから、同項各号に掲げる者からの申出であっても、当該申出が相当と認められない場合には、当該申出を拒否することはできるものである。

ところで、ストーカー行為等の規制等に関する法律（平成 12 年法律第 81 号）は、ストーカー行為等（同法第 7 条のストーカー行為等をいう。以下同じ。）の相手方の身体、自由及び名誉に対する危害の発生を防止すること等を目的とした上で、地方公共団体に対しても、ストーカー行為等の防止に関する啓発及び知識の普及等に努めなければならないことを定めている。

このような同法の趣旨を踏まえれば、ストーカー行為等の相手方の身体、自由及び名誉の保護を図るため、地方公共団体において、一定の施策を講じることは適当であって、その上で、全国の地方公共団体では、具体的な施策として、横浜市要領と同等の内規等により、国の技術的助言である法務省要領に基づいた統一的な支援措置の制度を設けている。

この支援措置の制度は、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加害者が、住民票の写し等の交付制度を利用して被害者の住所を探索することを防止し、被害者の生命・身体の保護を図ることを目的としている。具体的には、加害者が、支援措

置が採られている者に係る住民票の写し等の交付の申出をした場合には、法第 12 条の 3 第 1 項各号に掲げる者に該当しないこととし、これを拒否することができることとしている。そして、支援措置の制度自体については、合理的な目的と内容を有するものとされているものである（東京地方裁判所平成 28 年 3 月 30 日判決（平成 27 年(ワ)第 28779 号)）。

しかし、支援措置の制度自体は合理性を有するものだとしても、支援措置を理由に法第 12 条の 3 第 1 項に基づく申出を拒否する場合における法の規定の適用方法をみると、法務省要領は、加害者は同項各号に掲げる者に該当しないとしているが、アのとおり、審査請求人は同項第 1 号に掲げる者に該当することは明らかであるから、支援措置の制度における加害者であることを理由に当該申出を拒否するときは、同項柱書の「相当と認めないときに当たるとするほかない。

したがって、本件においては、審査請求人からの本件申出を相当と認めないことが適法かつ妥当といえるかどうか検討する。

確かに、債権の回収及び保全は、債権者として当然に有する権利であるから、法は、第 12 条の 3 第 1 項第 1 号の住民票の写し等の交付を申し出ることができる者に当該権利を有する者を包含しているものと解される。

しかし、ストーカー行為等の被害者の住所がいったん探索され、生命・身体への危害や付きまとい等が発生すれば、取り返しのつかない事態が生じることもあり得ることを考慮すれば、合理的な目的と内容を有する支援措置の制度における加害者からの申出については、相当と認めずに拒否することもできるものと解するのが相当である。

そして、この支援措置の制度は、相談機関から聴取した意見に基づいて、地方公共団体が支援措置を決定するという制度設計となっており、戸籍事務所管課は、その前提となる対象者に対するストーカー行為等の有無を判断するものではないと解される。また、審査請求手続は、対象者と審査請求人の二者を対立当事者とする手続ではなく、対象者に何らの手続保障もないことから、相談機関における意見が付されている以上、ストーカー行為等の有無を審理判断の対象とすることはできないものである。

本件では、対象者は、現に警察署等の相談機関に相談し、処分庁は、相談機関から聴取した意見に基づいて、審査請求人を加害者として、支援措

置を決定しているのであるから、審査請求人の「ストーカー行為等には一切身に覚えがなく、(対象者による) 支援措置の申出は虚偽のものである」との主張の当否にかかわらず、支援措置が実施されていることをもって、法第 12 条の 3 第 1 項柱書の規定に基づき、本件申出を相当と認めないことができるものである。

ウ 利用目的等の厳格な審査

もつとも、法は他の目的に先立ち、住民の居住関係の公証を掲げていることからすれば、行政機関に対する申請に添付が必要であるなど、住民票の写し自体が、申出における利用目的のために必要不可欠であり、他の手段では代替できないと認められる場合といったように、申出に特別の必要が認められる場合には、本件申出を拒否することは相当でないと解されるから、本件処分の審査請求手続においては、その申出事由について、より厳格な審査を行う必要がある。

この点について、法務省要領第 5-10-コ-(イ)-(A)によれば、上記のような、申出に特別の必要が認められるのであれば、加害者の了解を得て交付する必要がある機関等に市町村長が交付するなどの方法により、加害者に交付しないで目的を達成することが望ましいとされている。これは、加害者とされている者の権利行使に配慮する趣旨であると解されるが、他方でこのような交付方法は、あくまでも被害者の住所を加害者に探索されることを防ぐことで生命・身体等への危害から被害者を保護するという支援措置の目的を害しない範囲に限り認められるものであると解すべきである。

そこで、以下本件申出に特別の必要があるといえるか検討する。

審査請求人は、本件申出に係る住民票(除票)の写しの利用の目的を「債権回収、債権保全の為」としており、アのとおり、実際に審査請求人が対象者に対して債権を有していることは証拠から認められる。

しかし、債権の回収又は保全のためには様々な手段が考えられるところ、本件において、住民票の写しが債権の回収又は保全に係る何らかの手続において機関等に提出される必要があるといったような具体的な事情は明らかになっていない。

結局、住民票(除票)の写し自体が、その利用の目的である債権の回収及び保全のために必要不可欠であり、他の手段では代替できないとまでは

認められないから、本件申出に特別の必要を認めることはできない。

なお、審査請求人は、個人で債権を回収する手段として相手方の所在を把握することが必要不可欠であり、それ以外の方法はないとも主張している。しかし、特別の必要にかかる利用目的等の厳格な審査は、あくまで「住民票の写し自体」が申出における利用目的のために必要不可欠かつ代替不能であるかの検討であって、被害者の住所の探索が認められないことはイのとおりである。

エ 以上のとおりであるから、法第 12 条の 3 第 1 項の規定により、本件申出を拒否した処分庁の決定は、結論として、適法かつ妥当といえることができる。

(2) その他の審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求書において「申請内容を知りたい」と述べている。対象者が行った支援措置の申出内容を知りたいとの趣旨と思われるが、本件審査請求手続は本件処分の適法性及び妥当性を審理する手続であり、そのような応答はできない。

また、審査請求人は、対象者の「一方的な申請にて不交付を行う行政のやり方にも問題がある」と主張しているが、(1)イのとおり、処分庁は、相談機関への照会を経て支援措置を決定しており、一方的な支援措置の申出のみに基づいて判断しているのではない。ドメスティック・バイオレンス、ストーカー行為等は一切ないとも主張しているが、本件処分の審査請求手続ではストーカー行為等の有無を審理判断の対象とすることはできないものである。

(3) 付言

本件処分に先立ち、審査請求人は、平成 27 年 6 月に本件申出と同様の申出を郵送請求事務センターを通じて行っている。当該申出に対して、処分庁は、当該申出に係る住民票の写し等請求書を返送するとともに、審査請求人に対して電話連絡をし「申出の対象とする者は、住民基本台帳事務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保護のための措置を受けているため、交付することはできないこと」を伝えていることが認められる。その上で、同年 7 月 12 日頃、審査請求人は、再度、住民票の写し等請求書の別紙に「受理できないという

ことであれば、正式な回答を書面（またはメール）にて返答ください」と記載した上、本件申出を行っていることが認められる。

このように、処分庁は、同年6月の申出に係る住民票の写し等申請書を返送しているが、これは、横浜市要領8(1)イが、加害者からの請求が行われた場合にはその請求に応じず、同人から「交付できない旨の証明が必要であると申出があった場合は、行政証明書不交付通知書を交付する」と規定していることをその理由としているものと思われる。

ところで、行政手続法（平成5年法律第88号）第7条は「行政庁は、申請がその事務所に到達したときは遅滞なく当該申請の審査を開始しなければならない、かつ、申請書の記載事項に不備がないこと、申請書に必要な書類が添付されていること、申請をすることができる期間内にされたものであることその他の法令に定められた申請の形式上の要件に適合しない申請については、速やかに、申請をした者に対し相当の期間を定めて当該申請の補正を求め、又は当該申請により求められた許認可等を拒否しなければならない」と定めている。この点について、法第12条の3第1項に基づく住民票の写し等の申出については、法第31条の2の規定により、行政手続法の当該規定は適用しないこととされているから、同年6月の申出に係る住民票の写し等申請書を返送したとしても、これをもって違法又は不当とまではいうことはできない。

しかし、そうであるからといって、一方的に同年6月の申出に係る住民票の写し等申請書を返送することは、当該申出の拒否が行政処分である以上、これに不服がある場合に審査請求を行うことができることを定める行政不服審査法の趣旨に照らしても、適当な事務処理ということには疑問がある。

もっとも、支援措置が採られているから請求したとしても交付できない旨の説明を行うことで、納得する請求者もいると思われるから、そのような対応を直ちに否定するものではない。しかし、一方で、後にその旨を書面で記すよう求め、再度同様の申出がなされている本件のような場合には、申請者が当該説明に納得していない蓋然性が高いことは明らかである。

したがって、住民票の写し等申請書が郵送事務センターに到達している以上、これに適切に応答すべきことは、行政不服審査法の趣旨からしても、処分庁において、特に留意すべきことであると思われる。

本件においては、本件処分が、同年6月の申出と同様の申出に対する処分であることからすると、審査請求人は、同年6月頃に審査請求を行うことも可能であったと考えることもできるから、同年6月の申出に対して、一方的に住民票の写し等申請書を返送し、電話連絡するのではなく、不交付決定通知書が必要かを審査請求人に確認するなどし、審査請求人の権利利益の救済に便宜を図るべきであったものと思われる。

(4) 審理員の審理手続

本件審査請求に係る審理手続は、適正に行われたものと認められる。

(5) 結論

以上のとおりであるから、5の審査庁の裁決についての判断は、妥当である。

《 参 考 1 》

審理員の審理手続の経過

年 月 日	審 理 手 続 の 経 過
平成28年 8 月 31 日	・ 審査請求書（副本）送付及び弁明書の提出等依頼
平成28年 9 月 20 日	・ 弁明書の受理
平成28年 9 月 23 日	・ 弁明書（副本）の送付及び反論書の提出等依頼
平成28年10月10日	・ 反論書の受理
平成28年10月14日	・ 反論書（副本）及び質問書の送付
平成28年11月10日	・ 証拠書類の受理
平成28年11月17日	・ 質問書の送付
平成28年11月30日	・ 質問書回答受理
平成29年 1 月 31 日	・ 審理手続の終結
平成29年 2 月 6 日	・ 審理員意見書の提出

《 参 考 2 》

審査会の調査審議の経過

年 月 日	調 査 審 議 の 経 過
平成29年 2 月 9 日	・ 審査庁から諮問書及び事件記録等の写し受理
平成29年 2 月 15 日	・ 調査審議
平成29年 2 月 28 日	・ 審査請求人から主張書面等の提出
平成29年 3 月 15 日	・ 調査審議