

横浜市行政不服審査会答申  
(第137号)

令和6年2月13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 事案の概要

本件は、審査請求人が、令和5年2月13日、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「法」という。）第15条の4第1項に基づき、西区長（以下「処分庁」という。）に対して、審査請求人と同一世帯に属するものとして記録されていた者の除票記載事項証明書の交付の請求（以下「本件交付請求」という。）をしたところ、処分庁から、本件交付請求は法第15条の4第5項で準用する法第12条第6項の「請求が不当な目的によることが明らかなきとき」に該当するとして、同月22日付けでこれを不交付とする決定（以下「本件処分」という。）を受けたことから、本件処分は違法又は不当であるとして、その取消しを求める事案である。

## 3 審査請求人の主張の要旨

- (1) 本件処分の理由が地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項に基づく国の技術的助言である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によるもの。以下「法務省要領」という。）及び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（令和5年2月1日市窓第1941号。以下「本件事務取扱要領」という。）に基づく支援措置（以下「本件支援措置」という。）であるとすれば、審査請求人は、本件交付請求の対象である妻及び子（以下「本件被交付請求者」という。）の住所を妻の実家と把握しており、その他本件の具体的事情に照らせば、共同親権下における子の監護のため親の責務として養育することの妨げとならないよう保護法益が守られるべきである。
- (2) 法務省要領等に基づく本件支援措置は、共同親権下において、児童の権利に関する条約（以下、「子どもの権利条約」という。）、国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（以下「ハーグ条約」という。）、児童福祉法（昭和22年法律第164号）、学校教育法（昭和22年法律第26号）及び憲法第14条等の規定に照らして、違法である。

#### 4 処分庁の主張の要旨

法第 15 条の 4 第 5 項が準用する法第 12 条第 6 項において、市町村長は、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定められており、法務省要領第 5-10-コー(イ)-(A)では、加害者が判明しており、加害者から請求がなされた場合は、不当な目的があるものとして請求を拒否するとされている。

本件被交付請求者は、市外に転出しているところ、処分庁は、他の市町村長から、本件被交付請求者にかかる本件支援措置申出書の転送を受け、その中で審査請求人は加害者と位置付けられている。法務省要領第 5-10-オは、この場合、原則として、最初に申出を受けた市町村長（以下「当初受付市町村長」という。）が支援の必要性があることを確認したことをもって、転送を受けた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いる。

本件交付請求は、本件支援措置において加害者と位置付けられている審査請求人からなされたものである。

したがって、本件交付請求は、法第 15 条の 4 第 5 項で準用する法第 12 条第 6 項の「請求が不当な目的によることが明らかなきとき」に該当するから、本件処分に違法又は不当はない。

#### 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の「7 争点に対する判断」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「7 争点に対する判断」とおおむね同旨であり、次のとおりである。

##### (1) 法令の規定等

ア 除票の写しの交付請求に関する法及び関連法令の定め

(7) 法第 15 条の 4 第 1 項は、市町村が保存する除票に記載されている者は、当該市町村の市町村長に対し、その者に係る除票の写し又は除票記載事項証明書<sup>1</sup>の交付を請求することができる<sup>2</sup>と定める。

- (イ) 同条第5項は、同条第1項の請求について、法第12条第2項から第7項までを準用しているところ、法第12条第6項は、市町村長は、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定める。
- (ウ) なお、法第38条第1項に基づき、住民基本台帳法施行令（昭和42年政令第292号）第31条第2項で定める指定都市における法令の適用については、区を市と、区長を市長とみなす旨が定められており、本件交付請求に対する処分は処分庁が行うこととなる。

#### イ 支援措置制度

- (ア) 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）第2条は、地方公共団体において、配偶者からの暴力の被害者に対し、適切な保護を図ることを求めている。
- (イ) 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）第1条及び第11条第3号は、ストーカー行為等の相手方の身体、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。
- (ウ) 児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号）第1条は、児童虐待の防止等に関する施策を促進し、もって児童の権利利益の擁護に資することを目的とすることを定めている。
- (エ) 法務省要領第5-10は、上記(ア)から(ウ)までの各法律の趣旨目的等を踏まえ、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（以下「DV等」という。）の加害者が、住民票の写し等の交付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するため、市町村長において、被害者の申出に基づいて事前に一定の類型に該当する被害者と加害者を把握し、当該申出上の加害者からの被害者に関する住民票の写し等の交付請求等があった場合には、その必要性等についてこれを特に慎重に検討するための制度として、支援措置制度を設けることを定めている。
- (オ) 法務省要領第5-10-エは、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、同第5-10-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、当該他の市町村に対して転送することを定める。

- (カ) 法務省要領第5-10-オは、同第5-10-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、支援の必要性の確認を行うが、この場合、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する。
- (キ) 本市は、上記(エ)から(カ)までの技術的助言に鑑み、各区戸籍課における事務の取扱いを統一的に行うため、内部規範として、法務省要領に基づき本件事務取扱要領を定める。
- (ク) 本件事務取扱要領1は、同要領の目的として、法務省要領第5-10に定める支援措置にかかる規定によるほか、必要な事項を定めるとする。
- (ケ) 本件事務取扱要領4(13)は、当該他の市町村長から申出書の転送を受け、その者に対して支援措置を実施するときの手順を定め、同6(2)は、この場合の支援措置の期間は、当初受付市町村が実施する支援措置の期間と同じとすると規定する。
- (コ) 本件事務取扱要領11(1)は、支援措置の実施が決定された場合には、「加害者に請求書により請求事由又は利用の目的(以下「請求事由等」という。)を明らかにさせ」た上で、提出先に交付するなどの取り扱いをすることを定める。

## (2) 判断理由

### ア 本件の事実経過

- (ア) 本件被交付請求者は、他の自治体において、審査請求人を加害者とする支援措置を求める旨の申出を行い、他の市町村長により支援措置が決定された。他の市町村長は、処分庁に対し、本件支援措置申出書の転送をし、本件処分時においては、支援期間の終期は到来していなかった。
- (イ) 審査請求人は、処分庁に対し、令和5年2月13日、法第15条の4第1項の規定に基づき、本人による除票記載事項証明書の交付の請求として、本件交付請求をした。
- (ウ) 処分庁は、本件被交付請求者について本件支援措置が採られている

ことを理由として、本件交付請求を法第 15 条の 4 第 5 項で準用する法第 12 条第 6 項の「請求が不当な目的によることが明らかなとき」に該当するとし、令和 5 年 2 月 22 日付けで本件処分を行った。

イ 支援措置制度と法第 15 条の 4 第 5 項、法第 12 条第 6 項の「請求が不当な目的によることが明らかなとき」の関係

(7) 法は、市町村において、住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに住民の住所に関する届出等の簡素化を図り、あわせて住民に関する記録の適正な管理を図るため、住民に関する記録を正確かつ統一的に行う住民基本台帳の制度を定め、もって住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することを目的とする（法第 1 条）ものであり、住民に関する記録の管理が適正に行われるように必要な措置を講ずることは、市町村長の基本的な責務であると解される（法第 3 条第 1 項）。

(4) 一方で、上記(1)イに記載のとおり、DV等の被害者保護もまた各法律の趣旨目的を達するための行政の責務の一つというべきであり、法第 15 条の 4 第 5 項で準用する法第 12 条第 6 項の「請求が不当な目的によることが明らかなとき」の解釈に当たっても、DV等の被害者保護をその考慮要素の一つとして読み込むことが許される。

(5) そして、一般的に、被害者が過去にDV等の被害を受けており、更に被害を受けるおそれがあるとして加害者に対して住所を秘匿している場合には、加害者に被害者の所在が知られてしまうと原状回復が不可能であること、加害者が被害者の所在を知ることによって典型的に被害者の生命、身体に対する現実的な危険が非常に高まることからすれば、支援措置制度として、事前に被害者の申告に基づいて、一定の類型に該当する加害者と被害者を選び出し、窓口における取扱いを統一化すること自体については、法の許容するところであると解される。

(6) 法第 15 条の 4 第 5 項で準用する法第 12 条第 6 項の「請求が不当な目的によることが明らかなとき」の判断に際しては、上記被害者保護の必要性を考慮しつつも、国民の権利行使の必要性等を不当に害することがないように留意する必要がある。支援措置制度に関する前記法務省要領も、かかる国民の権利行使の必要性等についての配慮を求めており、支援措置が採られている者について加害者からの交付請求を拒否

する場合であっても請求事由等を厳格に審査した結果、請求に特別の必要があると認められる場合には、交付する必要がある機関等から交付請求を受けるなど、加害者に交付せずに目的を達成することが望ましいとしている（法務省要領第5-10-コー(イ)(A)）。

(オ) このような法務省要領等に基づき、支援措置の申出者が配偶者からの暴力等の被害者であり、かつ、更に反復して被害を受けるおそれがある者であることを、警察署長が発行した警告等実施書面、裁判所の保護命令決定書の写しなどの書面やそれ以外の適切な方法により確認することとし、特段の事情がある場合は格別、支援措置の決定がこのような手続を経てされている者には要保護性を認めて、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請求をした場合には、不当な目的があるものとして請求を拒否することとしている支援措置制度自体について、合理的でないということはできない（東京地方裁判所平成28年3月30日判決・平成27年（ワ）第28779号同旨）。

(カ) また、当初受付市町村長から転送を受けた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、支援の必要性を認めることとすることも不合理とまではいえない（法務省要領第5-10-オ。本件事務取扱要領4(12)）。

(キ) そうである以上、法に基づく住民票の写し等の交付請求を拒否することが妥当かという判断においては、他の市町村長により請求者を加害者として支援措置が決定されている場合には、転送を受けた市町村長において、支援対象者に要保護性が存することを前提として、当該請求者による請求に相当性が認められるかを判断すべきである。

(ク) もっとも、請求事由等を厳格に審査した結果、請求に特別の必要が認められる場合には、住民票等を交付する必要がある機関等から直接交付請求を受けるなどの方法により、加害者に交付せずに目的を達成することが望ましい（法務省要領第5-10-コー(イ)-(A)）から、このような場合にまで、全ての請求を不当な目的によることが明らかと解するのは相当でない。

(ケ) したがって、以下、上記の考え方を踏まえて、本件交付請求が「不当な目的によることが明らかなきとき」に該当すると判断することが適法かつ妥当か検討する。

ウ 本件被交付請求者の要保護性について

(ア) 上記(2)ア(ア)のとおり、本件においては、本件被交付請求者について他の市町村長により審査請求人を加害者とする本件支援措置の実施が決定されている。

(イ) 審査請求人は、本件被交付請求者の住所を既に把握していると主張するが、審査請求人が把握している住所が本件処分時点における本件被交付請求者の住所と一致しているか否かは審査請求人に明らかとはいえず、一般に、加害者が被害者の所在を確定的に知ることによって被害者の生命・身体に対する現実的な危険が高まることは否定しきれず、支援の必要性を失わせる理由とまでは認められない。

(ウ) また、審査請求人は、本件支援措置において、家庭裁判所の手続中で認定された本件の具体的事情に照らせば、共同親権下における子の監護のため親の責務として養育することの妨げとならないよう保護法益が守られるべきである旨主張するが、本件処分時において、当初受付市町村長により認められた支援の必要性を失わせるような特段の事実関係の存在を認めることはできない。

(エ) なお、本件審査請求において提出された本件交付請求の対象である審査請求人の妻を原告人とし、審査請求人を相手方とする面会交流審判に対する原告事件に係る令和●年●月●日付け福岡高等裁判所決定（令和●年（●）第●号。以下「福岡高裁決定」という。）において、本件処分時において審査請求人の妻に対する精神的DVがあったと認めることはできないとの判断がなされている。しかし、処分の適法性及び妥当性の判断に当たっては、処分時に処分行政庁が把握し得た事実を基礎とすべきであり、処分後に明らかになった事実は斟酌すべきものではないから、本件処分後になされた福岡高裁決定において精神的DVがあったと認めることはできないと判断されたことは、本件処分の適法性及び妥当性の判断に当たって考慮すべきではなく、上記判断に影響を与えるものではない。

また、福岡高裁決定は、審査請求人とその子との面会交流の実施の可否についての判断をしたものであり、当該判断に必要な範囲で、審査請求人による本件被交付請求者に対する精神的DVを認めることはできないとしたのであって、本件支援措置の必要性について判断したもの

ではなく、DV等の被害を受けるおそれがある者の所在が知られてしまった場合に原状回復が不可能であること及び加害者が被害者の所在を知ることで典型的に被害者の生命、身体に対する現実的な危険が高まることも考慮すると、福岡高裁決定の判断のみをもって、当初受付市町村長により認められた支援の必要性が失われたとまでは直ちに認めることはできない。

エ 本件交付請求に係る特別の必要性について

(ア) 本件交付請求に特別の必要性があるか検討すると、審査請求人は、子の監護について有する権利が侵害されていると主張する。

(イ) 一般に、親権の行使は共同親権下に当然に有する権利であるといえるが、審査請求人に除票記載事項証明書が交付されなかったとしても、子の監護については家庭裁判所における手続等により審査請求人の権利実現は可能であると考えられるから、審査請求人の主張するような権利侵害は認められず、権利行使の方法として、除票記載事項証明書を取得する特別の必要性が立証されているとは言い難い。

(ウ) したがって、本件においては、例外的に交付請求を許容できる具体的な事情が存在するとは認められない。

オ その他の審査請求人の主張について

審査請求人は、本件処分が子どもの権利条約、ハーグ条約、児童福祉法及び学校教育法等の規定に照らして違法である旨主張するが、本件処分がこれらの規定に反するとは認められない。

また、審査請求人は、本件処分が憲法第14条に違反している旨主張するが、法令の規定に適合した処分が憲法に違反するかどうかの判断は、そもそも司法権の専権に属するものであると解されるのであり、かかる主張は、審査請求の理由としては失当である。

(3) 結語

以上のとおりであるから、本件交付請求について法第15条の4第5項で準用する法第12条第6項の「請求が不当な目的によることが明らかなとき」に該当すると判断した処分庁の判断に違法又は不当な点はなく、その他本件処分について違法又は不当な点は見当たらない。

よって、本件審査請求は棄却されるべきである。

(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
令和5年3月10日	・ 審査請求書の送付及び弁明書等の提出依頼
令和5年3月30日	・ 弁明書等の受理
令和5年4月4日	・ 弁明書の送付及び反論書等の提出依頼
令和5年4月24日	・ 反論書等の受理
令和5年4月26日	・ 反論書の送付
令和5年6月30日	・ 再弁明書等の提出依頼
令和5年7月12日	・ 反論書2等の受理
令和5年7月14日	・ 反論書2等の送付
令和5年7月19日	・ 再弁明書等の受理
令和5年7月27日	・ 再弁明書の送付及び反論書等の提出依頼
令和5年8月16日	・ 再反論書の受理
令和5年8月21日	・ 再反論書の送付
令和5年10月30日	・ 審理手続の終結
令和5年11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
令和5年11月14日	・ 審査庁から諮問書及び事件記録等の写し受理 ・ 調査審議
令和5年12月12日	・ 調査審議
令和6年1月9日	・ 調査審議
令和6年2月13日	・ 調査審議