

横浜市行政不服審査会答申
(第156号)

令和7年6月10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6年8月26日、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「法」という。）第20条第1項の規定に基づき、港南区長（以下「処分庁」という。）に対して、審査請求人が筆頭者である戸籍の附票の全員の写しの交付請求（以下「本件交付請求」という。）をしたところ、処分庁から、法第20条第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」に該当するとして、同年9月2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、本件処分が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) 審査請求人の本件交付請求は、海外勤務先での住民票登録に使用する目的で行われたものであるから、「不当な目的」はない。
- (2) 「不当な目的」の有無は個別判断を要するのであって、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「支援措置」という。）において、審査請求人が加害者とされていることのみを理由に「不当な目的」に該当すると判断して行った本件処分は違法である。
- (3) 審査請求人は、支援措置の加害者に該当する行為を行っておらず、また、支援措置の加害者であると認定された事実もないこと、及び支援措置の支援対象たる被害者に該当するか否かは、裁判所によって被害者と認定された場合に限るべきであって、本件では裁判所によって被害者と認定された事実もないことから、審査請求人を支援措置における加害者として本件処分を行ったことは違法である。

- (4) 法務省要領は、法的拘束力を有するものではなく、法務省要領に適合していることを理由に本件処分が適法であると判断すべきではない。
- (5) 審査請求人には「特段の事情」があるから、これを考慮せずにした本件処分は違法である。

4 処分庁の主張の要旨

- (1) 横浜市において実施している支援措置は、法務省要領及び本件事務取扱要領に基づいて行われているものであり、法務省要領及び本件事務取扱要領は法に基づく合理的な制度である。
- (2) 本件処分の時点で、審査請求人の妻により、審査請求人の妻並びに審査請求人の長女及び次女（以下「審査請求人の妻ら」という。）を対象とした支援措置の申出がなされ、最初に支援措置の実施の申出を受けた他の自治体の市町村長（以下「当初受付市町村長」という。）から処分庁に対し、支援措置申出書が転送されていたのであり、本件処分にあって、処分庁がDV被害の存否等を調査確認しなければならない義務を負うような特段の事情はなかったから、本件事務取扱要領に従って本件交付請求に「不当な目的」があるとした本件処分は適法である。

5 審査庁の裁決についての判断

本件審査請求は、棄却すべきとし、その理由を審理員意見書の「6 判断理由」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「6 判断理由」とおおむね同旨であり、次のとおりである。

(1) 法令等の規定

ア 戸籍の附票の写しの交付請求に係る法令の定め

(ア) 法第 20 条第 1 項は、「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。」と規定する。

(イ) 法第 20 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項までの規定をそれぞれ準用すると規定し、法第12条第6項は、「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。」と規定する。

- (ウ) 法第38条第1項は、「地方自治法第252条の19第1項の指定都市（中略）に対するこの法律の規定で政令で定めるものの適用については、区及び総合区を市と、区及び総合区の区域を市の区域と、区長及び総合区長を市長とみなす。」と規定する。そして、この政令で定める法の規定として、住民基本台帳法施行令（昭和42年政令第292号）第31条第1項は、法第12条第6項を規定している。

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。以下「DV防止法」という。）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。）の相手方が、住民票の写し等の交付制度を不当に利用して支援対象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、支援対象者の申出に基づいて事前に一定の類型に該当する支援対象者と相手方を把握し、当該申出上の相手方からの支援対象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) 法務省要領第5-10-コー(イ)-(A)は、相手方から戸籍の附票の写しの請求がなされた場合について、「不当な目的があるものとして請求を拒否し、又は法第12条の3第1項各号に掲げる者に該当しないとして申出を拒否する。ただし、(イ)-A-(C)に準じて請求理由又は利用目的をより厳格に審査した結果、請求又は申出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、相手方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、又は支援対象者から交付請求を受けるなどの方法により、相手方に交付せず目的を達成することが望ましい。」とする。
- (ク) 平成16年5月31日総行氏第218号総務省自治行政局市町村課長通知「ドメスティック・バイオレンス及びストーカー行為等の被害者の保護のための措置に係る質疑応答について」の問13の回答は、法務省要領第5-10-コー(イ)-(A)の「請求に特別の必要があると認められる場合」とは、「行政機関に対する申請に対し添付が必要であるなど、当該住民票の写し等又は戸籍の附票の写し自体が、請求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場合」とする。
- (ケ) 横浜市は、上記(エ)から(ク)までの技術的助言や総務省から発出される支援措置に係る通知等において示されているもののほか必要な事項を定めることを目的として、本件事務取扱要領を策定している。
- (コ) 本件事務取扱要領4(13)は、当初受付市区町村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、当初受付市区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。
- (サ) 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、

「相手方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、特別の必要があると認められるときは、相手方の了承を得て、提出先と調整して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) 認められる事実

ア 令和5年12月22日、審査請求人の妻は、当初受付市町村長に対し、相手方を審査請求人、併せて支援を求める者を審査請求人の長女及び次女とする支援措置（以下「本件支援措置」という。）の申出を行った。

イ 処分庁は、令和6年1月23日、当初受付市町村長から本件支援措置の申出書の転送を受け、審査請求人の妻らに対する支援措置の実施を開始した。

ウ 令和6年8月26日、審査請求人は、港南区戸籍課（以下「所管課」という。）に対し、戸籍の附票の写しの請求書（以下「本件交付請求書」という。）を提出して、審査請求人が筆頭者である戸籍の附票の全員の写しの請求を行った（本件交付請求）。

エ 本件交付請求書の「請求の理由」欄には「海外勤務先での住民票登録」と記載されていた。また、審査請求人は所管課に対し、審査請求人が現在●●の企業に勤めていて、海外居住地の自治体に対して扶養申請を行うために、審査請求人を除く家族の住所の証明が必要と説明した。

オ しかし、所管課は審査請求人に対し、審査請求人の妻らについては本件支援措置の申出がなされているため、審査請求人が筆頭者である戸籍の附票の全員の写しの交付を行うことはできないと回答した。そうしたところ、審査請求人は所管課に対し、交付ができない旨を書面で通知するよう求めた。

カ 令和6年9月2日、処分庁は、本件交付請求に対し、本件処分を行い、審査請求人に対し本件処分の通知書を交付した。

(3) 判断

ア 住民に関する記録を正確かつ統一的行うという法の目的（法第1条）に照らせば、住民基本台帳に関連する事務の処理は全国で統一的行われるようにする必要がある。そのため、国が市町村に対し住民基本台帳に関する事務について必要な指導を行うものとされている（法第31条第1項）ところ、国においては、かかる観点から、技術的な助言（地方自治法

第 245 条の 4) として、法務省要領を定めている。このような法の趣旨及び法務省要領の位置付けに照らせば、市町村長は、法務省要領の定めが法その他の関連法令の解釈を明らかに誤っているなどの特段の事情がない限り、法務省要領に従って事務処理を行うことが法律上求められており、法務省要領に従って事務処理を行っている限り、市町村長の上記判断がその裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したとの評価を受けることはない（最判平成 11 年 1 月 21 日集民 191 号 127 頁参照）。

イ そして、DV 等被害者保護の現実的要請や支援措置における相手方の利用目的に配慮した代替措置の活用を前提とすれば、法務省要領において、支援措置対象者に係る相手方による戸籍の附票の写しの交付請求等につき、原則として、社会通念上相当と認められる必要性又は合理性がないにもかかわらず、支援措置における支援対象者の住所の探索をする目的でされたものであり、不当な目的によるものであることが明らかであるとされていることは、法その他の関係法令の解釈を明らかに誤ったものであるということとはできない。したがって、戸籍の附票の写しに関する支援措置についての法務省要領の定めに従って不交付処分がなされている限り、市町村長の裁量権の逸脱又は濫用はないというべきである。

ウ これについて本件を見ると、処分庁は、当初受付市町村長から本件支援措置の申出書の転送を受け、審査請求人の妻らに対する支援措置の実施を開始したところ、措置の申出書は、法務省要領の定めを満たすものであり、処分庁は、法務省要領第 5-10-オの記載に従い、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、処分庁においても支援の必要性があることを確認している。また、審査請求人は、審査請求人の妻らが申し出た支援措置において相手方とされている。したがって、本件交付請求が「不当な目的」によることが明らかであるとして不交付とした処分庁の判断は、法務省要領に従ったものである。

エ ただし、法務省要領では、請求理由又は利用目的をより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の方法により、相手方に交付せず目的を達成することが望ましいとされている。そこで、本件交付請求に特別の必要が認められるか、以下検討する。

本件交付請求書の「請求の理由」の欄には「海外勤務先での住民票登録」

としか記載がなく、更に所管課が審査請求人に対し口頭で請求の理由を確認した際にも審査請求人が海外居住地の自治体に対して扶養申請を行うために審査請求人を除く家族の住所の証明が必要であるという趣旨の回答をただけであって、何ら客観的な資料は提出されていない。

オ また、本件審査請求においては、審査請求人から海外勤務先での住民票登録に家族の住所が必要であることの説明資料が提出されているが、同資料のみでは、本件交付請求について「特別の必要」があると認めることはできない。

カ 以上に鑑みると、審査請求人において、審査請求人の妻らについて記載のある戸籍の附票の写しが必要不可欠であるとは認められず、本件交付請求について「特別の必要」は認められないから、本件支援措置において相手方とされている審査請求人の本件交付請求について「不当な目的」によることが明らかなものに該当するとして本件処分を行った処分庁の判断は、戸籍の附票の写しに関する支援措置についての法務省要領の定めに従ったものであって、裁量権の逸脱濫用はないというべきである。これに反する審査請求人の主張（上記4(1)、(2)、(4)及び(5)）には理由がない。

キ また、審査請求人は、支援措置の相手方に該当する行為を行っておらず、裁判においてこれらが認定された事実がないにもかかわらず、審査請求人を支援措置における相手方に該当するとしてした本件処分が違法であると主張する（上記4(3)）。

ク しかし、法務省要領は、支援措置申出書の内容や相談機関の意見を確認することに加えて、更に調査し、確認することを義務付ける規定を設けておらず、また、裁判において相手方が加害者と認定されていることまでも求めている。

DV等の加害者が被害者の住所を知ることとなった場合には、被害者の生命、身体等に重大な危険が生ずる可能性があるところ、支援措置を行うに当たり、上記の可能性を基礎付ける事実関係を客観的に確定しなければならないとすれば、適時な対応をとることができなくなる結果、市町村において、DV防止法等に基づき被害者の保護を適切に図るという責務（DV防止法第2条、第9条等）を全うすることは不可能又は著しく困難とならざるを得ないのであって、市町村長は、支援措置を行うに当たり、

特段の事情がない限り、本件要領に従った確認をすることを超えて、DV被害の存否等を調査確認しなければならない義務を負うものではないといふべきである。

本件において、支援の必要性を確認するに当たって調査確認しなければならなかったといえるような特段の事情があったとはいえないから、上記審査請求人の主張には理由はない。

(4) 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20条第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」に該当するとした処分庁の判断に裁量権の逸脱濫用はなく、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。

(5) 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。

(6) 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
令和6年9月18日	・ 審査請求書（副本）の送付及び弁明書等の提出依頼
令和6年10月9日	・ 弁明書等の受理
令和6年10月21日	・ 弁明書の送付及び反論書等の提出依頼
令和6年10月27日	・ 反論書の受理
令和6年11月1日	・ 反論書（副本）の送付
令和7年3月26日	・ 審理手続の終結
令和7年4月1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7年4月8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7年5月13日	・ 調査審議
令和7年6月10日	・ 調査審議