

戸籍法の見直しに関する論点（1）

第1 戸籍の公開制度の在り方の見直し

1 戸籍の公開制度の見直しの必要性

戸籍は、日本国民の親族的身分関係を登録・公証するものであり、明治31年戸籍法（明治31年法律12号）以来、公開が原則とされ、請求者が手数料を納付しない場合や水害等によって實際上請求に応じることができない場合以外は、公開を拒むことができない取扱いとされていた。

昭和51年の戸籍法の一部改正に際しては、戸籍の公開も無制限の公開ではなく、必要に応じ妥当な範囲内で公開されるべきものとされ、戸籍簿及び除籍簿の閲覧制度が廃止され、除かれた戸籍（除籍）については、本人、国・地方公共団体の職員、弁護士等（詳細は下記2(2)ア参照）を除き、法令に定める一定の事由がある場合（相続関係を証明する必要がある場合等）にのみ謄抄本等の交付請求ができることとされた。また、戸籍については、本人、国・地方公共団体の職員、弁護士等を除き、謄抄本等を請求する場合には請求の事由を明らかにすることとされ、市町村長は、不当な目的によることが明らかなきときは、請求を拒むことができることとされた。

（注）昭和51年改正の際に、除籍について請求者や請求が認められる場合を限定したのは、①除籍は、戸籍の場合に比し、人の名誉にかかわる事項（例えば、旧民法における庶子、私生子等の記載のほか、華族、平民等のいわゆる族称の記載、更には出生地・死亡地について刑務所、鉄道線路上等の記載）が残っているものが多分にあり、国民のプライバシー保護の観点から、より慎重に対処することが必要であること、②通常、他人の除籍の調査確認を必要とする場合は少ないことによる。

昭和51年の戸籍法の改正から30年近くが経過し、国民の意識には大きな変化がみられる。内閣府が平成15年に実施した調査によれば、家族・親族等の家庭生活状況や結婚・離婚歴等に関する情報は他人に知られたくないという意識が強まっており、平成17年4月の個人情報保護関連5法の施行に伴って、個人に関する情報の保護についての関心は更に深まっている。

このような個人に関する情報の保護についての意識の高まりに的確に対応するため、戸籍による親族的身分関係の公証の要請と、個人に関する情報の保護の

要請の双方を踏まえつつ、戸籍の公開制度について見直しを行う必要がある。また、戸籍・除籍の謄抄本等の不正請求事件が続いていることから、不正請求の防止についても併せて検討する必要がある。

2 戸籍の謄抄本の交付請求

(1) 交付請求ができる場合

ア 現在の規定等

何人でも、請求の事由を明らかにして、戸籍の謄抄本等の交付請求をすることができる（戸籍法10条1項、2項）。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（同条3項）。本人、国・地方公共団体の職員、弁護士等が請求する場合には、請求の事由を明らかにする必要はない（同条2項、戸籍法施行規則11条）。

ここでいう「不当な目的」とは、「嫡出でない子であることや離婚歴等他人に知られたくないと思われる事項をみだりに探索し又はこれを公表する等プライバシー侵害につながるもの、あるいは戸籍の記載事項を手がかりとして同和地区出身者であるか否かを調査する等差別行為につながるもの等戸籍の公開制度の趣旨を逸脱して謄本等を不当に利用する目的」をいうとされている（昭和51年11月5日付け民二第5641号民事局長通達「戸籍法及び戸籍法施行規則の一部改正に伴う戸籍事務の取扱いについて」一の3）。また、学術研究を目的とする交付請求の取扱い、貸金債権者からの交付請求の取扱い等についての先例がある。

イ 見直しの必要性

戸籍は、日本国民の親族的身分関係を公証するものであるが、他方で、離婚歴の有無、養子縁組の有無、嫡出子であるかどうかなど他人に知られたくない情報も多く含むことから、戸籍の謄抄本等の交付請求をどのような場合に認めるかについては、戸籍による親族的身分関係の公証の要請と、個人に関する情報の保護の要請の双方を踏まえて判断する必要がある。現行規定では、市町村長は、「不当な目的によることが明らかなきときは」交付請求を拒むことができることとされているが、現在の国民の意識からすると、戸籍の謄抄本の交付請求が認められる場合が広範に過ぎる懸念がある。また、戸籍の謄抄本等の実際の交付状況を見ても、第三者が他人の戸籍の謄抄本等の交付請求を行う場合、請求事由の大部分は、相続関係の証明又は官公署への提出である。

このため、どのような場合に謄抄本等の交付請求を認める（又は拒否する）ことが適当かについて検討する必要がある。

ウ 論点

- (ア) 第三者からの交付請求が認められる場合は、大部分が①相続関係を証明する必要がある場合、及び②官公署に提出する必要がある場合であるが、それ以外の事案について、交付請求をどのような場合に認め、どのような場合に拒否することが適当か。具体的な事案を踏まえ、請求事由の類型を分類した上で、何らかの基準を示すことができないか。
- (イ) 学術目的の請求（医療機関による患者の追跡調査等）をどのように取り扱うか。
- (ウ) 報道のための請求をどのように取り扱うか。
- (エ) 記載された請求事由が真実であるかどうかをどのように判断するか（疎明資料を求めるか）。

(2) 請求事由を明らかにすることなく交付請求ができる者

ア 現在の規定等

現在、請求事由を明らかにすることなく戸籍の謄抄本の交付請求をすることができるのは、①戸籍に記載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が請求する場合（規則11条1号）、②国若しくは地方公共団体の職員又は別表第一に掲げる法人の役員若しくは職員が職務上請求する場合（同条2号）、③弁護士、司法書士、土地家屋調査士、税理士、社会保険労務士、弁理士、海事代理士及び行政書士（以下「資格者」という。）が職務上請求する場合（同条3号）、④市町村長が相当と認める場合（同条4号）である。

上記①～③の者について請求の事由を明らかにする必要がないとされたのは、(i) これらの者についておよそ不当な目的をもって請求することはあり得ないと考えられたこと、(ii) 特に資格者は、その職務上他人の戸籍の謄抄本を必要とする場合が多く、加えて法律上一定の資格が要求され、かつ、職務上の守秘義務が定められていること等が考慮された結果であるとされている。

また、上記④に該当する場合としては、(i) 戸籍に記載されている者が承諾書等を提出した場合、(ii) 人権擁護委員、民生委員、保護司等から請求があった場合等が想定されている。

イ 資格者による統一請求用紙の使用

資格者は、戸籍・除籍の謄抄本等について、請求事由を明らかにすることなく交付請求ができることから、昭和51年の戸籍法改正後に、資格者でない者が資格者を詐称して戸籍及び除籍の謄抄本等の交付請求をする事件が発生した。

このため、昭和61年1月21日付け民二第483号民事局長依頼「戸籍謄本等の請求について」が発出され、関係団体に対して「統一請求用紙」（「職務上請求書」、「職務上請求用紙」ともいう。）を作成するよう依頼が行われ、以後、資格者が戸籍及び除籍の謄抄本等の交付請求を行う際には、「統一請求用紙」が用いられることとなった。

なお、統一請求用紙には、職務上の請求であることを明らかにする観点から、「請求目的」「提出先」の欄が設けられている。また、一部、「依頼者」の欄が設けられているものもある。

ウ 見直しの必要性

上記(1)のとおり、交付請求を法令の定める一定の場合にのみ認めることとする場合には、不正請求を防止する観点からも、請求の事由を明らかにさせ、交付請求をすることができる場合に該当するかどうかを市町村長が判断できるものとする必要がある。

なお、地方公共団体等から、法務省に対し、統一請求用紙の適正使用に関する資格者団体の指導、資格者からの請求の際における請求事由の明示等についての要望が寄せられている。

エ 論点

- (ア) 上記アの①に掲げる者（本人等）からの戸籍の謄抄本等の交付請求は、自己（又はそれに準じる者）に関する情報の請求であることから、請求の事由を明らかにさせる必要はないものと考えられるがどうか。
- (イ) 上記アの②・③に掲げる者（国・地方公共団体の職員、資格者等）からの交付請求に当たっては、請求の事由（上記(1)の基準により交付請求ができる場合かどうかを判断できる事項）を明らかにしてしなければならないこととしてはどうか。資格者の職務遂行等に当たっての不都合があるか。
- (ウ) 上記アの④に該当する場合（市町村長が相当と認める場合）については、請求の事由から相当かどうかを判断することとし、交付請求に当たって請求の事由を明らかにしてしなければならないこととしてはどうか。

(3) 交付請求の際の本人確認の実施

ア 現在の規定等

戸籍法には、戸籍の謄抄本等の交付請求の際に本人確認を実施する旨の規定は置かれていない。市町村の中には、要綱等により、戸籍の謄抄本等の交付請求の際に本人確認を実施しているところがある（東京23区、大阪市、福岡市等）。

イ 見直しの必要性

上記(1)及び(2)により戸籍の謄抄本等の交付請求ができる場合を制限することとした場合には、本人等になりすまして戸籍の謄抄本等の交付請求をしようとする者が出るおそれがある。このため、戸籍の謄抄本等の交付請求の際に本人確認を実施することを戸籍法で規定する必要がある。

ウ 本人確認の実施に当たっての具体的な問題点

(ア) 本人確認書類の取扱い

原則としては、顔写真付きの公的な身分証明書（旅券、運転免許証等）により本人確認を行うことが適当と考えられるが、そのような証明書を所持していない者もいることから、その他の公的な証明書（健康保険証等）によることも差し支えないこととしてはどうか。

(イ) 本人確認書類を所持していない場合の取扱い

顔写真付きの公的証明書及び写真無しの公的証明書のいずれも所持していない者について、どのような本人確認方法が考えられるか。具体的な実施方法については市町村に委ねることも考えられるがどうか。

(ウ) 代理人の取扱い

代理人については、現在は、委任状を提出させているが、委任状が偽造されている場合には、不正請求を防止できないという問題がある。このため、代理人について本人確認を実施するとともに、本人についても本人確認書類の写しを提示又は提出させることが考えられるかどうか。

ただし、この場合、本人は、本人確認書類（免許証）等の写しを代理人に交付する必要があることとなる。

(エ) 使者の取扱い

事業者の使者（法人からの請求の場合における従業員、資格者からの請求の場合における補助者等）については、社員証、補助者証等により確認を行うことが考えられるがどうか。

個人の使者（戸籍に記載されている者の子の妻等）については、委任状の提出を求める市町村もあるが、使者を認めないこととする理由もないこ

とから、使者であることを示す、本人が作成した書面を求めることが考えられるかどうか。また、この場合、上記（ウ）に準じて、本人の本人確認を実施することが考えられるかどうか。

(オ) 郵送請求の取扱い

郵送請求の際の本人確認としては、原則として、本人確認書類の同封を求めることが考えられるかどうか。

本人確認書類を所持していない者の取扱いについては、上記（イ）に準じて取り扱うことが考えられるかどうか。また、返送先の住所を戸籍の附票上の住所に限定することも考えられるかどうか。

(カ) 法人からの請求の取扱い

当該法人の登記事項証明書、代表者の印鑑証明書等により確認することが考えられる一方、疎明資料（例えば、当該会社が債権者、戸籍に記載された者が債務者であることを示す契約書）が提出されれば登記事項証明書等の提出を求めなくても差し支えないとも考えられるかどうか。

(4) 交付請求者の開示

ア 現行の規定等

戸籍に記載されている本人が、市町村の個人情報保護条例に基づき、自分の戸籍の謄抄本等の交付を求める第三者からの交付請求書について開示請求をした場合には、請求者名については、法人又は事業者の場合には開示され、個人の場合には個人情報であるとして開示されないのが一般的である。

イ 論点

誰が自分の戸籍の謄抄本等について交付請求をしたのかを知りたいという要望があるが、交付請求を行った者の個人情報を開示することとなることから、この要望についてどのように考えるか。