

諮問番号：平成31年度諮問第13号

答申番号：令和2年度答申第1号

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求は、理由がないため行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第2項の規定により棄却すべきである、との審査庁の意見は妥当である。

第2 審査請求に至る経過

- 1 審査請求人は、平成31年1月31日、神戸市東灘区長（以下「処分庁」という。）に対し、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「住基法」という。）第20条第1項の規定に基づき、本籍を神戸市[] []と、筆頭者を[]とする戸籍の附票について、[]を対象者（以下「本件対象者」という。）として、戸籍の附票の写しの交付を請求した（以下「本件請求」という。）。
- 2 処分庁は、本件対象者が住民基本台帳事務処理要領（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宛通知。以下「事務処理要領」という。）第5-10に規定する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・バイオレンス及びストーカー行為等の被害者の保護のための措置（以下「支援措置」という。）の対象となる者（以下「支援対象者」という。）であったため、住基法第20条第5項において準用する同法第12条第6項に該当することを理由として、平成31年2月1日付け神戸市[]第[]号戸籍の附票の写しの交付請求の決定について（通知）により、審査請求人に対して当該戸籍の附票の写しを交付しない旨の決定

(以下「本件処分」という。)をした。

- 3 審査請求人は、平成31年2月18日、本件処分の取消しを求める審査請求をした。

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

- (1) 子どもの親権者であり、交付請求は正当な目的で行っているにも関わらず「不当な目的が明らかなき」とは何から判断しているのか。相手方の申請だけで事実確認もせず、「加害者」として住民基本台帳に登録したことにより、名誉毀損されたことだけに留まらず、親権者である私に対し、子どもの身上監護権の制限だけでなく、関係機関との連携により、子どもの情報に関する知る権利も奪われている。(自己情報を取得する権利)

支援措置は事務処理要領に基づく運用であり、裁量権の逸脱、濫用状態である。

支援措置の根拠となる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8条の2では暴力を「身体に対する暴力」に限定している。そのような事実はなく、支援措置適用は法律の範囲を超えるものであり、法律違反である。

- (2) 本件請求は、親権者として子どものために銀行口座を開設するための交付請求であり、正当な目的と考えている。これを不当な目的と言うのであれば、処分庁が認める範囲の正当な理由とはどのような事例になるのか。そもそもどのような理由でも、加害者として登録された者からの請求は全て不当なものとして取り扱っているのではないか。総務省からの通達を拡大解釈しているのではないか。

- (3) 住民基本台帳に「加害者」という文言では登録されていないとしても、住基法内に「加害者」の文言があり、住基法に則って支援措置は

効力を持っていることから「加害者」としていることは明らかである。また、市民課職員に質問した際にも「加害者として登録されてるからっていいことですか」の問いに対し「そういうことになります」という返答があったことから、住民基本台帳に加害者であることがわかる記録がされていることは明らかである。加害者としての登録を否認するのであれば、加害者として扱っていることは認めるのか。矛盾点の説明を求める。

- (4) 同居親の一方向的な相談証明（事実を証明するものではなく、そのような相談があったことを示す書類）だけで法第28条第2項の要件を満たすとして権利制限するのは、共同親権中である親と子の権利を侵害してもよいという判断となる。つまり子への支援措置は、別居親に対する監護権の侵害、子供側の監護される権利の侵害となる。子供同伴により支援措置がDV等を理由としていても、別居親の監護監督権を侵害しても違法性を阻却し、且つ法益の比較権衡からも客観的妥当性が認められるか、刑法第224条の観点からも判断されるべきである。支援措置（通達）が行政処分に該当するのであれば、法律上親権停止が認められているのは①民法（家裁審判）②DV防止法（地裁の保全処分）であり、住基法は子供の監護権侵害を認める根拠規範にはならない。住基法の運用解釈で民法やDV防止法以上の規制を行うのは、憲法第41条、第98条第1項にも違反している。さらに憲法第32条の問題にもなる。別居親に対して処分決定通知もない状況でこのような措置の効力発生を認めても良いと考えているのか。支援措置申請を受理した相談内容が「捜査や調査の結果、事実であった」と警察や配偶者暴力支援センターが認めているのか。実際、そのような事実はなく審査請求人には何ら検証や取り調べ等はされていない。□警察署にも支援措置申出書について確認したところ、警察は申立者から相談があった内容を記録（記載）したのみで、事実を認定するものではない。警察ではDV支援を受けるための事実を証明するものではないと述べて

いる。また今回の支援措置に対しては、配偶者暴力支援センターも関与しているが、当センターは女性から相談があれば必ず相談記録は作成していることは承知していないのか。不知を理由にこれほどまでの親・子の権利侵害、人権侵害を行うのか。「不知」であったのであれば、審査請求があった段階で事実確認を行うべきではないのか。このような違憲状態を自治体が行っている事は極めて遺憾であり、適切かつ迅速な対応を求める。

- (5) 市民課の交付窓口で大勢の市民が聞こえる中で、市民課職員の審査請求人を加害者であると認める発言自体、著しい名誉毀損であり人権侵害である。審査請求人が説明を受けたのは、発行カウンターの真横である。説明を受けている際にも真横で2名の市民が住民票等の受取手続きを行っており、会話の内容は全て聞こえる状態である。そのような状況で、個人情報や人権に対する配慮が十分であったと言えるのか。「奥まった場所」とは具体的にどの位置を示しているのか。
- (6) 現在、審査請求人は申出者と訴訟に至っている。支援措置申出者からの訴状で、DVがあったとする内容に対し、審査請求人は全て反論の証拠を提示し、そのような事実がないことを明らかにしている。支援措置申出書に記載された内容が、訴状の内容と同じであれば、各機関を欺き住民基本台帳に虚偽の記載をさせていることとなり、公正証書原本不実記載等罪に抵触する可能性がある。このような可能性がある状況を看過できないため、住民基本台帳事務における支援措置申出書の開示を求める。なお、開示に際して相談機関等の意見の開示を求めるが、申出者の現住所等がわかる部分の開示は求めない。

(7) 審査会への主張

審理員意見書に対し反論を行う。

ア 支援の必要性について、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する形により確認し、これが確認できた場合とある。

支援措置適用の為には、①被害要件（生命・身体に対する暴力を受けたこと的事实）と②危険性要件（援助時に更なる暴力を受ける危険性）の2つの要件を充足する必要があるとされている。

審査請求人は支援措置による加害者とされていることを知った後、警察署、警察署に自ら出向いている。その際に、対応した生活安全課の警察官より「警察としては被害者と称する者が相談に来て、述べたことを記したものであり、相談内容の事実認定をするものではない。また、被害者、加害者と認定するものではない。生命にかかわる暴力があったのであれば警察が捜査を行う。」と回答を得ている。これは支援措置適用の為の要件である、①と②を充足していないことを示しているのではないか。

そのような相談履歴をもとに、神戸市は審査請求人を加害者と認定し、共同親権中であるにも関わらず、親権者の権利を行使できないようにしている。法律によらない、行政による親権停止は、憲法第41条、第98条第1項に違反している。また憲法第32条も問題となる。

また実子である、本件対象者も、被害者と称する者の一方的な支援措置法の利用により、父親との関係を断たれている。

民法第766条では子の監護するものも含め、子の利益を最も優先して考慮しなければならないとされている。協議が調わないとき、又は協議することができないときは、家庭裁判所が、同項の事項を定めるとされている。子どもの権利条約でも第9条で、父母から分離されない権利を確保するとされている。

審理員の書面では、認定プロセスにも問題があることを認識している面を認めているにも関わらず、その後の事実認定もせず、民法や国際条約を無視していることは問題である。

虚偽の申し出により、加害者とされた者の権利と、子どもが本来受けられるはずであった権利を奪い、制限することが、住民の福祉

の増進を図ることになるとは到底思えない。加害者とされた者や支援措置対象者と住居を共にするものには、住民としての権利は存在しないのか。

実際に加害者とされる審査請求人の国民健康保険から、審査請求人が知らぬところで子どもの扶養が平成30年5月16日に外されている。これは、札幌地裁平成28年（行ウ）第26号判決でも違法とされているように、DV防止法の被害者保護の理念から行政機関が作り出した通達等は「法律で認められた制度・処分」ではない。そのため、かかる通達等の根拠とし、上位規範である法律（健康保険法）の明確な規定に違反する処理は許されないとされている。

また、家庭裁判所での調停では、調停委員から「

」と言われた。これは役所が認定した、事実ではない支援措置の適用により、加害者としての心証を司法の場にも与えている。このような被害の重大性・司法判断への影響の危険性があるにも関わらず、被害者とされる者からの一方的な申し出のみで認めている、法律無視の過剰な保護には甚だ疑問を感じる。

イ 警察、配偶者暴力相談支援センター等の意見を聴取した結果、支援の必要性が確認できたと述べているが、既に述べた通り、被害者と称する者が相談にきた記録であり、何ら事実を認定するものではない。このことは、警察、警察の生活安全課の警察官から回答を得ている。

各機関が書いた書面を受け取り、認定しただけではないのか。意見を聴取した結果というのであれば、いつ、どのような方法で各機関に意見を聴取し、①被害要件、②危険性要件を満たし、支援が必要と判断したのか。

ウ 請求事由として「親権者として子どものために銀行口座を開設する」ことに対し、具体的に説明されていないと述べているが、具体

的な理由を審査請求人はこれまで求められていない。

戸籍の附票を請求した時点では、審査請求人はDV等支援措置の加害者とされていることも知らない。またそのような事実もなく、加害者として制限を受ける要件もない。そのような状況にも関わらず、子の附票を請求する際に、さらなる具体的な理由が必要となるのであれば、その場でその説明を行うべきなのではないか。また神戸市の住民が戸籍の附票を請求する者すべてに、同様の詳細な理由を求めているのか。

エ これまで支援措置で被害者と称する者（）は、弁護士に相談し、子である本件対象者を連れ去った後に、「モラハラ」ということを訴えてきた。

しかし、弁護士が正式に介入すると、いつの間にか「精神的DV」と内容が変わった。これは支援措置を受け、審査請求人を加害者とするための要件を満たすために、悪意をもって表現を変更したものと思われる。

さらに支援措置を申請した後に、被害者と称する者は、加害者とされている審査請求人を呼び出し、車の中で2人きりで話し合いを行っている。支援措置の申出者の要件にある「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方」がそのような状況になることを自ら求めるようなことはできないはずである。これはアで述べた通り、支援措置適用の為の、①被害要件（生命・身体に対する暴力を受けたことの実事）と②危険性要件（援助時に更なる暴力を受ける危険性）の2つの要件を充足していないこととなる。

また現在、離婚裁判中であるが、被害者と称する者からの訴状には、「

」と述べている。

それに対し、審査請求人はそのような事実がないことを証拠を持って反論している。その結果、被害者と称する者は、「

」とし、また無視されたとする期間に出掛けていたことも認めている。

これらのように、被害者と称する者は支援措置を必要とする、「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方」とは思えない行動をしており、また裁判の訴状で訴えてきた内容が事実でないことを認めているのである。これらと同様のことを理由に、支援措置が認められているのであれば、被害者と称するものの虚偽の申請となる。同様の手法で支援措置を悪用する者が現れ、虚偽の申し出により加害者とされる者や、片親と断絶させられる子が現れないように手段を講じる事が、住民を守る地方自治体の役割ではないのか。

既に述べたが、関係機関を欺き、虚偽の申告で支援措置を受けているのであれば、刑法第157条、公正証書原本不実記載等に抵触する可能性があり、これを知る者としては看過することはできない。イで述べた、警察、配偶者暴力相談支援センター等の意見を聴取した内容の開示を求める。その内容に更なる虚偽があれば、審査請求人は、それに対し反論と証拠を提出する。

2 審査庁

本件審査請求は理由がないため、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は、理由がないため行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 住基法の規定

住基法は、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、これらの者が記録されている戸籍の附票を備える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したうえで（同法第20条第1項）、市町村長は、当該請求が「不当な目的によることが明らかなとき」は、これを拒むことができる」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6項）。

(2) 事務処理要領の規定

ア 支援の必要性とその確認

事務処理要領の第5-10によると、市町村長は、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、戸籍の附票の写しの交付等の制度を不当に利用してそれらの行為の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て、住基法の諸規定に基づき一定の支援措置を講じるとされている。具体的には、市町村長は、DV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うける恐れがあるもの等（以下「申出者要件」という。）から申出を受けた場合には、当該申出をした者（以下「申出者」という。）が申出者要件に該当し、かつ、加害者が申出者の住所を詮索する目的で戸籍の附票の写しの交付の請求を行うおそれがあると認められる（以下「支援の必要性」という。）かどうかを警察、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する方法等により確認し、支援の必要性が確認できたときは、事務処理要領第5-10-コに規定する支援措置を講ずるものとされている。

また、申出者は、自身と同一の住所を有する者（以下「同一住所者」という。）について、申出者と併せて支援措置を実施することを求めることが可能とされており、係る申出があった場合には、加害者が申出者の住所を詮索する目的で同一住所者の戸籍の附票の写

しの交付の請求を行うおそれがあると認められるかを上記と同様の方法により確認し、支援の必要性が確認できたときは、同一住所者についても支援対象者として事務処理要領第5-10-コに規定する支援措置を講ずるものとされている。

イ 支援措置の具体的内容

戸籍の附票の写しの交付の請求に係る支援措置としては、市町村長は、加害者が判明しており、加害者から請求がなされた場合には、不当な目的があるものとして請求を拒否するものとされている（事務処理要領第5-10-コー（イ）-（A））。

(3) 本件処分の適法性・妥当性

ア 処分庁は、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については、事務処理要領に基づいて事務を行っている。

イ この点、事務処理要領においては、支援の必要性について警察、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する方法等により確認し、これが確認できた場合には、加害者からの戸籍の附票の写しの交付の請求については、「不当な目的によることが明らか」とであると認定するものとされているところ、係る認定基準は被害者保護に偏重しており画一的に過ぎる、認定プロセスとしても加害者や被害者とされる者から直接事情を聴取すべきである等といった問題の指摘もあり得るところである。

しかしながら、地方自治法（昭和22年法律第67号）第1条の2第1項で地方公共団体は住民の福祉の増進を図ることを基本とするとされていること、DV防止法第2条でも地方公共団体は被害者の適切な保護を図る責務を有するとされていることからすると、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

に準ずる行為により起こり得る事件の重大性・緊急性に鑑み、これらの行為による被害者とされる者の生命・身体の保護を、居住関係について公証を受けるという住基法上の住民の利益よりも重視或いは優先し、「不当な目的によることが明らか」であるか否かの認定基準及び認定プロセスについて事務処理要領が規定するとおりに解釈・運用することが違法又は不当とまでは言えないと解される。

ウ 処分庁は、審査請求人から、住基法第20条第1項の規定に基づき、本籍を神戸市 [] と、筆頭者を [] とする戸籍の附票について、本件対象者を対象者として、戸籍の附票の写しの交付の請求を受けたが、本件対象者が同一住所者として支援措置の対象者に含まれていたため、警察、配偶者暴力相談支援センター等の意見を聴取した結果、支援の必要性が確認できたことから、審査請求人に対して当該戸籍の附票の写しを交付しない旨の処分を行ったものであり、本件処分は適法かつ妥当なものであると言える。

エ なお、事務処理要領の第5-10-コー(イ)-(A)のただし書では、「(ア)-A-(C)に準じて請求事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、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、支援対象者から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」とされている。

この点、審査請求人は、請求事由として「親権者として子どものために銀行口座を開設する」ことを挙げているが、審査請求人の子である本件対象者名義の銀行口座の開設が必要な事情は具体的に説明されていないし、一般的にも未成年の子名義の銀行口座の開設ができなければ直ちに子の社会経済生活に重大な支障が生じるとは考えられないため、上記ただし書が適用されるべき場面であるとは認められないから、審査請求人に戸籍の附票の写しを交付せずに目的

を達成するための措置を講じたか否かという観点からも本件処分が違法又は不当であるとは認められない。

第5 調査審議の経過

令和元年10月7日	第1回審議
令和元年11月12日	第2回審議
令和元年12月24日	第3回審議
令和2年1月21日	第4回審議
令和2年2月13日	第5回審議
令和2年3月16日	第6回審議
令和2年5月15日	第7回審議

第6 審査会の判断

1 住基法の規定

住基法は、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、これらの者が記録されている戸籍の附票を備える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したうえで（同法第20条第1項）、市町村長は、当該請求が「不当な目的によることが明らかなき」は、これを拒むことができる」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6項）。

2 事務処理要領の規定

(1) 支援の必要性とその確認

事務処理要領の第5-10によると、市町村長は、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、戸籍の附票の写しの交付等の制度を不当に利用してそれらの行為の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て、住基法の諸規定に基づき一定の支援措置

を講じるとされている。具体的には、市町村長は、申出者要件に該当するものから申出を受けた場合には、申出者が申出者要件に該当し、かつ、支援の必要性があると認められるかどうかを警察、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する方法等により確認し、支援の必要性が確認できたときは、事務処理要領第5-10-コに規定する支援措置を講ずるものとされている。

また、申出者は、同一住所者について、申出者と併せて支援措置を実施することを求めることが可能とされており、かかる申出があった場合には、加害者が申出者の住所を詮索する目的で同一住所者の戸籍の附票の写しの交付の請求を行うおそれがあると認められるかを上記と同様の方法により確認し、支援の必要性が確認できたときは、同一住所者についても支援対象者として事務処理要領第5-10-コに規定する支援措置を講ずるものとされている。

(2) 支援措置の具体的内容

戸籍の附票の写しの交付の請求に係る支援措置としては、市町村長は、加害者が判明しており、加害者から請求がなされた場合には、不当な目的があるものとして請求を拒否するものとされている（事務処理要領第5-10-コ-(イ)-(A)）。

3 本件処分の適法性・妥当性

(1) 処分庁は、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については、事務処理要領に基づいて事務を行っている。

事務処理要領においては、支援の必要性について警察、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する方法等により確認し、これが確認できた場合には、加害者からの戸籍の附票の写しの交付の請求については、特段の事情がない限り、「不当な目的によるこ

とが明らか」であると認定するものとされている。

- (2) この点、地方自治法第1条の2第1項で地方公共団体は住民の福祉の増進を図ることを基本とするとされており、DV防止法第2条でも地方公共団体は被害者の適切な保護を図る責務を有するとされている。

そうすると、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により起こり得る事件の重大性・緊急性に鑑み、これらの行為による被害者とされる者の生命・身体の保護を、居住関係について公証を受けるという住基法上の住民の利益よりも重視或いは優先することにも一定の合理性がある。

したがって、「不当な目的によることが明らか」であるか否かの認定基準及び認定プロセスについて事務処理要領が規定するとおりに解釈・運用することが違法又は不当とまではいえない。

- (3) 本件対象者が同一住所者として支援対象者に含まれる支援措置について、所管警察署の意見を聴取した結果、当該支援措置の申出を受け付けた市町村長及び処分庁は、支援の必要性があると判断し、本件請求において例外的な取扱いを認めるだけの特別な事情は認められないことから、審査請求人に対して当該戸籍の附票の写しを交付しない旨の処分を行ったものであり、違法又は不当とまではいえない。

- (4) なお、事務処理要領の第5-10-コー(イ)-(A)のただし書では、「(ア)-A-(C)に準じて請求事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、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、支援対象者から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」とされている。

この点、審査請求人は、請求事由として「親権者として子どものために銀行口座を開設する」ことを挙げているが、審査請求人の子である本件対象者名義の銀行口座の開設が必要な事情は具体的に説明され

ていないし、一般的にも未成年の子名義の銀行口座の開設ができなければ直ちに子の社会経済生活に重大な支障が生じるとは考えられないため、上記ただし書が適用されるべき場面であるとは認められないから、審査請求人に戸籍の附票の写しを交付せずに目的を達成するための措置を講じたか否かという観点からも本件処分が違法又は不当であるとは認められない。

4 結論

よって、本件処分は違法又は不当であるとはいえないから、本件審査請求は、棄却されるべきである。

第7 付言

- 1 本件審査請求については、上記のとおり棄却されるべきであるが、支援措置の制度における支援の必要性の確認について、次のとおり付言する。
- 2 事務処理要領においては、支援の必要性について警察、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する方法等により確認し、これが確認できた場合には、加害者からの戸籍の附票の写しの交付の請求については、「不当な目的によることが明らか」とであると認定するものとされているところであるが、かかる認定基準は実際には支援の必要性がないにもかかわらず被害者とされる者によって支援措置の制度が濫用される危険性がある、認定プロセスとしても加害者とされる者にとって手続き保障の制度が不十分である等といった問題の指摘もあり得るところである。

上記のような問題に対応するために、支援措置の制度における支援の必要性の確認の仕組みについて、事務処理要領の見直し、あるいは、その法的根拠の整備など、制度として改善されることが望まれる。

神戸市行政不服審査会

会 長 水 谷 恭 子

委 員 興 津 征 雄

委 員 大 原 雅 之

委 員 西 上 治