

「住民基本台帳制度の意義等について」

令和3年7月19日
総務省自治行政局

- 住民は、地方公共団体の基礎的構成要素であり、地方公共団体の主権者である。
- 一般的に、地方公共団体の観念が成り立つためには、場所的構成要件としての一定の区域と、人的構成要件としての構成員すなわち住民と、法制度的構成要件としての各種の自治行政の権能との三つの要素がなくてはならないものとされており、住民を欠く地方公共団体は存在し得ない。
- また、憲法92条により保障されている「地方自治の本旨」は、団体自治という要素と住民自治という要素との結合の上に成り立つ観念であるとされており、国家の内部において国家から独立した地域的団体である地方公共団体は、その地方公共団体の住民の意思に基づいて組織され、運営されなければならないものであり、住民は地方公共団体の主権者としての地位を占めるのである。
- 住民の地位の法的意義は、地方公共団体の構成員として、団体の支配を受けるとともに、団体の組織運営に参加する権利を有する点にあることから、地方公共団体の構成員として、また、地方公共団体に対する各種の権利・義務の主体、あらゆる行政の対象として、住民を正確に記録しておくことは自治行政の基礎であり、市町村においては住民基本台帳を備置し、住民たる地位に関する正確な記録を常に整備しておかなければならないとされている。
- 地方公共団体の人的構成要件としての「住民」の範囲については、地方自治法10条1項において「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。」とされている。

(出典:「地方自治の構造<地方自治総合講座1>」(株式会社ぎょうせい))

◎日本国憲法 (抄)

(地方自治の本旨の確保)

第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

◎地方自治法 (昭和22年法律第67号) (抄)

(住民の意義、権利義務)

第十条 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。

② 住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。

(住民たる地位に関する記録)

第十三条の二 市町村は、別に法律の定めるところにより、その住民につき、住民たる地位に関する正確な記録を常に整備しておかなければならない。

- 住所とは、地方自治法第10条第1項に規定する「住所」と同一であり、民法第22条と同様に各人の生活の本拠をいう。
- 民法第22条でいうところに「生活の本拠」とは、私的生活の中心地を意味するものである。人の生活環境が複雑化した今日においては、何をもちて生活の本拠と判断すべきか極めて困難なケースも生じ得るが、個人の生活の実質関係を考慮して具体的に決定するほかない。
- 住所の認定については、かつては、住所の認定に当たり、意思説(住所の設定又は変更には定住の事実の他に定住の意思を必要とする説)と客観説(住所の設定には定住の事実のほか、特に定住の意思があることを要件としないとする説)との争いがあったところだが、現在では、客観的居住の事実を基礎とし、これに当該居住者の主観的居住意思を総合して決定することとされている。(出典:「全訂住民基本台帳法逐条解説」)

◎民法(明治29年法律第89号) (抄)

(住所)

第二十二條 各人の生活の本拠をその者の住所とする。

◎地方自治法(昭和22年法律第67号) (抄)

第十條 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。

② (略)

◎住民基本台帳法(昭和42年法律第81号) (抄)

(住民の住所に関する法令の規定の解釈)

第四條 住民の住所に関する法令の規定は、地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第十條第一項に規定する住民の住所と異なる意義の住所を定めるものと解釈してはならない。

(関係市町村長の意見が異なる場合の措置)

第三十三條 市町村長は、住民の住所の認定について他の市町村長と意見を異にし、その協議がととのわなないときは、都道府県知事(関係市町村が二以上の都道府県の区域内の市町村である場合には、主務大臣)に対し、その決定を求める旨を申し出なければならない。

2 主務大臣又は都道府県知事は、前項の申出を受けた場合には、その申出を受けた日から六十日以内に決定をしなければならない。

3 前項の決定は、文書をもってし、その理由を附して関係市町村長に通知しなければならない。

4 関係市町村長は、第二項の決定に不服があるときは、前項の通知を受けた日から三十日以内に裁判所に出訴することができる。

◎判例(昭和24年4月15日福岡高裁判決(要旨))

一定の場所が或人の生活の本拠であるかどうかの客観的事実が、その人の住所がその場所に存するかどうかを決定するのであって、その人がその場所に住所をおく意思を有するかどうかは、住所の存否を決するについての独立的要素をなすものではない。住所意思がなくても住所の設定を認めることができる。もっとも住所意思もまた生活の本拠を決定する標準の一つとして考慮に入れられるべきものではあるが、この場合、その住所意思を実現する客観的事実が形成されておらなければならない。

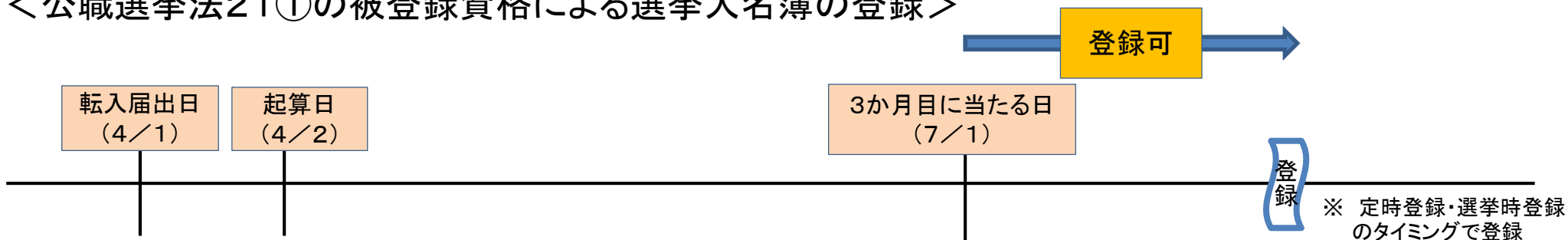
行政事務	住民基本台帳の情報の利用例
選挙	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 当該市町村の区域内に住所を有する年齢満18年以上の日本国民で、住民基本台帳に引き続き3ヵ月以上記録されている者について、登録日に選挙人名簿に登録する(公職選挙法第21条第1項)。
住民税	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 市町村(道府県)内に住所を有する個人には、個人住民税が課される(地方税法第24条第1項第1号及び第294条第1項第1号)。 ✓ 個人住民税の賦課期日は、当該年度の初日の属する年の1月1日(同法第39条及び第318条)とされており、当該区域内に住所を有するかなど、納税義務の有無に関する事実の確認は、すべて1月1日の現況において行われる。
国民年金	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 20歳以上60歳未満の者は、日本国内に住所を有するに至ったとき等に第1号被保険者の資格を取得し(国民年金法第8条)、日本国内に住所を有しなくなったとき等に第1号被保険者の資格を喪失する(同法第9条)。 ✓ 第3号被保険者を除く被保険者は、資格の取得及び喪失又は種別の変更に関する事項並びに氏名及び住所の変更に係る事項を市町村長に届け出なければならない(同法第12条第1項)。
国民健康保険	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 都道府県の区域内に住所を有する者(国民健康保険法第6条各号のいずれかに該当する者を除く。)は、国民健康保険の被保険者(同法第5条第1項)とされ、都道府県の区域内に住所を有するに至った日等からその資格を取得し(同法第7条)、都道府県の区域内に住所を有しなくなった日の翌日等からその資格を喪失する(同法第8条)。 ✓ 世帯主は、その世帯に属する被保険者の資格の取得及び喪失に関する事項その他必要な事項を市町村に届け出なければならない(同法第9条第1項)。
学齢簿	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 市町村の教育委員会は、当該市町村の区域内に住所を有する学齢児童及び学齢生徒について、学齢簿を編製しなければならない(学校教育法施行令第1条第1項) ✓ 学齢簿の編製は、市町村の住民基本台帳に基づいて行われる(同条第2項)。
児童手当	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 児童手当は、児童(18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者であって、日本国内に住所を有するもの又は留学等により日本国内に住所を有しないもの)を監護し、かつ、これと生計を同じくする父母等であって、日本国内に住所を有するもの等(別途所得要件あり。)に支給する(児童手当法第4条)。 ✓ 児童手当の支給要件に該当する一般受給資格者は、児童手当の支給を受けようとするときは、その受給資格及び児童手当の額について、住所地の市町村長の認定を受けなければならない(同法第7条第1項)。
予防接種	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 市町村長は、法令で定める疫病について、当該市町村の区域内に居住する者であって政令で定めるものに対し、保健所長の指示を受け期日又は期間を指定して、予防接種を行わなければならない(予防接種法第5条第1項)。
生活保護	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長は、その管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する要保護者に対し、保護を決定し、かつ、実施しなければならない(生活保護法第19条第1項)。

住民基本台帳の情報を基に行われている行政事務の例（選挙人名簿の登録）

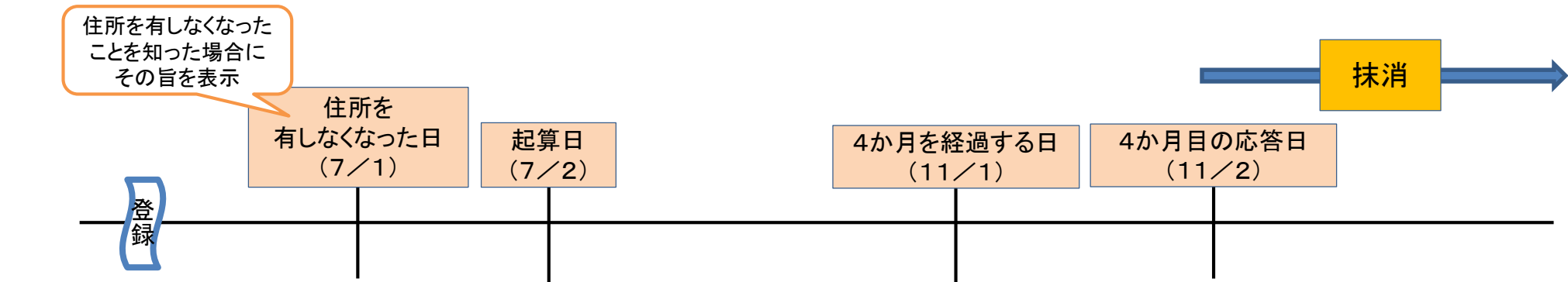
実務者部会 資料3

- 市町村（指定都市は各行政区）の区域内に住所を有する年齢満18年以上の日本国民で、住民票が作成された日（転入届出日）から引き続き3か月以上当該市町村の住民基本台帳に記録されている者について、登録日（定時登録・選挙時登録）に選挙人名簿に登録（公職選挙法第21条第1項） ※ このほか、表示登録制度あり（公職選挙法第21条第2項）
- 市町村は、選挙人名簿に登録されている者が、当該市町村の区域内に住所を有しなくなったことを知った場合等には、直ちに選挙人名簿にその旨を表示（公職選挙法第27条第1項）
- 市町村は、選挙人名簿に登録されている転出表示者が、当該市町村の区域内に住所を有しなくなった日後4か月を経過したとき等は、直ちに選挙人名簿から抹消（公職選挙法第28条）

<公職選挙法21①の被登録資格による選挙人名簿の登録>



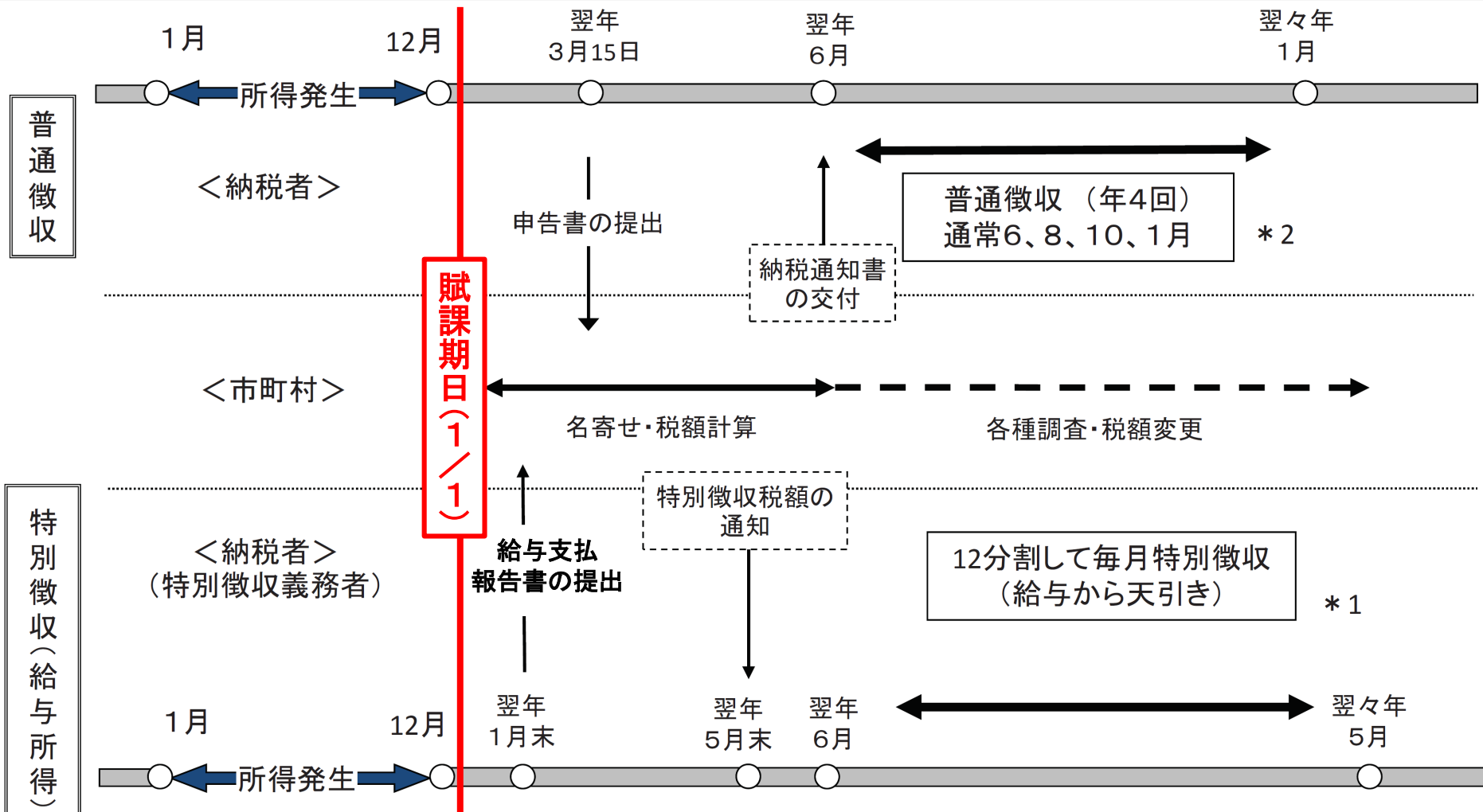
<公職選挙法28による抹消>



住民基本台帳の情報を基に行われている行政事務の例（個人住民税の賦課・徴収）

実務者部会 資料3

○ 年度の初日の属する年の1月1日の時点で市町村（道府県）内に住所を有する個人には、当該住所を有する市町村において、当該年度分の個人住民税が課される。（地方税法第24条第1項第1号及び第2項、第39条、第294条第1項第1号及び第2項、第318条）



* 1 市町村から納税額を特別徴収義務者（企業等）に通知した上で、給与からの天引きにより徴収。

* 2 納税者が市町村からの納税通知書を受け、自ら納付手続を行う。

（注）退職所得など、上記と異なる方式で課税・徴収される個人住民税がある。

○ 転入届は、これが受理され、当該市区町村の住民基本台帳に記載されることで、選挙、税、福祉、印鑑登録など、住民としての様々な権利義務の発生根拠及びマイナンバーカードと電子証明書の発行の基礎となるものであり、市区町村の窓口において届出を受理する際には、当該市町村の区域内に現に存在していること及び居住する意思を確認するため、主に以下の点について審査を行っている。

確認項目		市区町村で実施している主な確認内容
(1)	居住実態などの事実関係	<ul style="list-style-type: none"> 転入先住所については、固定資産台帳や住宅地図等で所在の確認を行う。 方書がある場合は、その方書が正当であるか否かを管理会社、不動産会社等に確認したり、既存の住民票等で確認する。
(2)	本人の実在性	<ul style="list-style-type: none"> 現に届出の任に当たっている者に対し、本人であるかどうか確認をするため、書類の提示若しくは提出又は説明を求める。 現に届出の任に当たっている者が届出人の代理人又は使者であるときは、届出の任に当たっている者に対し、届出者の依頼により又は法令の規定により当該届出の任に当たるものであることを明らかにする書類の提示若しくは提出又は説明を求める。この場合、以下の方法によりその権限を明らかにする。 <ol style="list-style-type: none"> ① 現に届出の任に当たっている者が法定代理人の場合には、戸籍謄本その他その資格を証明する書類を提示し、又は提出する方法 ② 現に届出の任に当たっている者が法定代理人以外の者である場合には、委任状を提出する方法 ③ ①②の書類をやむを得ない理由により提示し、又は提出することができない場合には、届出をする者の依頼により又は法令の規定により当該届出の任に当たるものであることを説明する書類を提示し、又は提出させる。その他の市町村長が①②に準ずるものとして適当と認める方法 ①～③に加え、必要に応じ、届出者本人に係る本人確認書類の提示又は提出を求めることができる。
(3)	届出事実の信憑性	<ul style="list-style-type: none"> 既存世帯に転入する場合は、戸籍等により続柄を確認。 戸籍で確認できない続柄や、異動日等に疑義がある場合には、適宜、届出者に対し、聴聞による確認等を行う。

転入届の届出時に審査している事項②

- 転入届のオンライン化については、以下のような懸念が想定される。
 - ✓ 選挙人名簿の登録は、その住民票が作成された日から引き続き3ヵ月以上、その市町村の住民基本台帳に記録されている者を対象としているため、地方選挙の日程に合わせて転入を繰り返すことが容易になる。
 - ✓ 住民税の賦課期日(1月1日)にだけ、住民税を納めたい市町村に転入するということが容易になる。
 - ✓ 校区変更や助成金目当てなど、実態のない転入届の審査がより困難になる。
 - ✓ 実態のない、愉快犯的な虚偽の転入の増加を誘発する。
 - ✓ 区画整理中など、複雑な地番における届出者との図面等の確認が困難になる。
 - ✓ 届出者が目前におらず、当該市町村の区域内に現に存在していることが確認ができない。
 - ✓ 不備のある届出について、届出内容の補正や疑義確認に時間を要する可能性や、事実確認のために届出者と複数回やりとりを行う必要が生じる可能性があるほか、届出者と連絡がつかない場合には、事実確認や修正ができるまで、届出を受理できない。
- ※ 現状、誤記や記載漏れ等、軽微なものも含め、不備のある届出(不正確な住所表記、既存世帯に転入する場合の続柄 等)が多く、これらの届出については、窓口において、職員が補正し、届出者に説明した上で受理している。

(参考) デジタル技術を活用した届出のあり方に関する実務者部会における主なご意見①

オンラインでの居住実態の確認について

- 転入届のオンライン化を議論するに当たっては、本人からの真正な届出なのかという本人確認と居住実態の確認とを分けて考える必要がある。
- 転入届時、対面手続であればやり取りの中で居住実態などを確認できるが、オンラインではそれが困難であるという理由でオンライン化しないことは、社会的な同意を得にくいのではないか。一方、居住実態などの確認について、現在の対面手続以上の負担を伴うオンライン化も、社会的な同意を得にくいのではないか。居住実態などの確認をオンラインで行う際にどこまで許容するか、という観点から議論してはどうか。
- 居住実態の確認を住基法第34条に基づく調査の徹底で担保することは、現場の人員体制を踏まえると難しい。
- オンラインによる転入届の後、自治体の窓口以外に場所を設けて、顔認証等で本人確認を行うことも考えられるが、実質的には自治体の窓口に来庁を求めることと変わらないのではないか。
- 居住実態の確認のため、オンラインによる転入届にアナログな手続を付加するなど、オンラインによる転入届の仕組みを複雑にしてしまうと、転入者にとっても、自治体にとっても、わかりにくくなってしまう。
- オンラインによる転入届に住居所有者の電子署名を付した住居の賃貸借契約書等を添付する案を軸に検討することが現実的のように感じる。一方で、住居所有者の対応の可否が課題となる。居住実態をオンラインでどこまで確認するかが、なるべく簡易な方法によるべき。
- 居住実態については、電気と水道の使用契約の情報を用いることにより、オンラインで確認することも可能ではないか。

(参考) デジタル技術を活用した届出のあり方に関する実務者部会における主なご意見②

オンラインでの届出の審査について

- オンラインの届出については、単に受け付けるだけでは受理したことにならず、審査期間を設けて受理するという対応も考えられるのではないかと。
- オンラインで届出を受け付ける場合、24時間審査ができるとは限らないため、届出から受理までのタイムラグは必然的に生じることとなる。ただし、現在の転入手続において、その日のうちに全部終わらせているという実態があることに鑑みると、審査に時間をかけるようなことは避けるべき。
- オンラインによる転入届の届出から受理までの間のタイムラグについては、届出内容の審査に当たって、デジタル社会形成整備法による住基法の改正により事前通知される転出証明書情報を活用することにより、一定の対応が可能ではないかと。

オンラインによる届出の運用について

- 単身者の転入と異なり、世帯員が多数に及ぶような転入の場合には、届出内容に誤りが生じやすく、オンラインの届出では完結しないケースも想定される。例えば、必要に応じて、事前にオンラインで入力作業をしていただくと、窓口に来ていただいた際に待ち時間が短くて済む、というような運用も考えられるのではないかと。
- 代理人による届出の場合や、世帯の一部の転入の場合、届け出られた住所と土地の地番が異なる場合など、オンラインでは手続が難しいケースも想定される。また、転入時には、転入届以外にも、マイナンバーカードの更新、国民健康保険、福祉医療関係の手続など、必要な手続があり、関連する手続のオンライン化も視野に入れる必要があるのではないかと。
- 転入届のオンライン化には、どこまでの必要があるのか。窓口でマイナンバーカードを更新する必要があるほか、転入届と合わせて、住民票の写しを取得する方も多い。制度化したとしても、実際には使われないのではないかとという危惧がある。
- 例えば、単身者の転入届のオンライン化から始めるなど、段階的に導入していくことも考えられるのではないかと。

マイナンバーカードの電子証明書に係る手続について

- マイナンバーカードの署名用電子証明書により、オンラインで確実に本人確認を行うことが可能だが、紐付いている住所が変更されると失効してしまうため、窓口で設定し直さなければならない。何らかの対応策が考えられないか。
- 引越しの際に、マイナンバーカードの署名用電子証明書が失効してしまうことについて、何らかの手当が考えられないか。また、マイナンバーカードの電子証明書の暗証番号について、一度窓口で設定した後の変更等については、柔軟に対応できるようになるとよいのではないかと。