

住民票の写しの交付制度等の見直しについて（報告書素案）

第 1 基本的な考え方

- 1 住民基本台帳制度は、住民基本台帳法（昭和 42 年法律第 81 号。以下「法」という。）に基づくもので、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去る制度として創設され、一方では、住民の利便を増進し、他方では国や地方公共団体の行政の合理化を図ることを目的とするものである。
- 2 市町村長は、法に基づいて、個人又は世帯を単位とする住民票からなる住民基本台帳を作成することとされ、法で義務付けられた住民からの届出等に基づき住民票の記載を行うこととされている。

住民票の記載事項には、氏名、生年月日、性別、世帯主との続柄等、戸籍の表示、住民となった年月日、住所、選挙人名簿の登録に関する事項、国民健康保険の被保険者資格に関する事項など、現在、16 事項がある。

また、住所地で作成される住民票と本籍地で作成される戸籍との間を連絡・媒介し、住民票と戸籍に共通する記載内容の一致を図り、住民基本台帳の記録の正確性を確保するため、本籍地の市町村長は、戸籍の表示、氏名、住所及び住所を定めた日の 4 事項を記載した帳票である戸籍の附票を作成することとされている。
- 3 住民基本台帳制度については、昭和 42 年の住民基本台帳法制定時から、何人でも住民基本台帳の閲覧を請求できること、住民票の写し及び戸籍の附票の写しの交付を請求できることとなっていたが、その後、昭和 60 年の法改正により、不当な目的によることが明らかなき等には、住民基本台帳の閲覧や住民票の写し等の交付の請求を拒否できるとされるなど、制度的な整備が行われてきた。
- 4 住民基本台帳の閲覧制度については、平成 17 年に「住民基本台帳の閲覧制度等のあり方に関する検討会」（座長：堀部政男中央大学大学院法務研究科教授・一橋大学名誉教授。以下「閲覧検討会」という。）において検討が行われ、情報通信技術の著しい発展等社会経済情勢の変化とそれに伴う個人情報保護に対する意識の高まりに的確に対応するため、「何人でも閲覧を請求できる」という閲覧制度は廃止し、法の目的に即して、閲覧できる主体と目的を限定するとともに、審査手続等についても整備するなど、個人情報保護に十分留意した新たな制度として構築すべきとの提言がなされた。

そして、この提言を踏まえ、平成 18 年通常国会において、住民基本台帳の閲覧について、何人でも請求できるこれまでの制度は廃止し、個人情報保護に十分留意した新たな制度として再構築が図られたところであり、改正法が、平成 18 年 11 月 1 日に施行されたところである。

5 一方、住民票の写しの交付制度については、上記の閲覧制度の改正に係る審議に際して、衆議院及び参議院で「個人情報保護の観点から、さらに厳格な運用を確保するように努めるとともに、制度の見直しを早急に検討すること。」との附帯決議がなされたところである。

また、住民票の写しに類似の公証制度である戸籍謄抄本の交付制度等について、法制審議会において、「何人でも請求できる」制度の見直しが提言されたところであり、これを踏まえ、法務省において次期通常国会に戸籍法の改正法の提出が予定されている。

6 このような状況を踏まえ、また、住民票の写し等の交付件数など制度の利用実態を勘案しつつ、個人情報保護の観点から検討を重ねた結果、当検討会としては、情報通信技術の著しい発展等社会経済情勢の変化とそれに伴う個人情報保護に対する意識の高まりに的確に対応するため、現行の住民票の写し等の交付制度についても、「何人でも交付を請求できる」という規定を見直し、写しの交付請求の主体と目的を一定の要件に該当する場合に限定するのが適当であるとの結論を得た。

7 また、年間約7千万件から8千万件もの住民票の写し等が交付される中で、一部で、なりすまし等、不正な手段による交付請求が行われていることを踏まえ、住民票の写し等の交付請求の際の本人確認手続を整備する必要がある。

8 さらに、転入届が年間約4百万件という状況の中で、転入・転出等の届出においても、一部でなりすましなどの不正な事案が発生し、その一連の行為として住民票の写しや住民基本台帳カード等が不正に取得されていることなどを踏まえ、転出・転入等の届出の際の本人確認手続の厳格化を図る必要があると考える。

第2 住民票の写しの交付制度及び転出届等に係る本人確認制度の見直し

I 住民票の写しの交付請求について

1 交付請求できる場合等

- ① 住民票の写しの交付については、情報通信技術の著しい発達等社会経済情勢の変化とそれにもなう個人情報保護に対する意識の高まり等を踏まえ、「何人でも請求することができる」現行制度は抜本的に見直し、一定の要件に該当する場合にのみ請求できることとする必要がある。

この場合、住民基本台帳の閲覧制度の改正の考え方、住民票の写しの利用の実態、戸籍制度の見直しの議論等を踏まえ、次のような場合に限り、住民票の写しの交付を認めることとするのが適当である。

ア 住民票に記載されている者が、自己又は自己と同一世帯に属する者に係る住民票を請求する場合（以下「本人等請求」という。）

イ 国・地方公共団体の機関が、法令で定める事務を遂行するために必要であることを明らかにした場合（以下「公用請求」という。）

ウ 自己の権利を行使し又は義務を履行するために必要がある場合、国又は地方公共団体の機関に提出する必要がある場合、その他の住民票の記載事項を確認するにつき正当な理由がある場合のいずれかの場合であって、それを明らかにしたとき（以下「第三者請求」という。）

- ② 「ア 本人等請求」の場合については、住民票の写しの請求の実態等を踏まえ、現行通り、原則として、自己又は自己と同一世帯に属する者に係る請求については、請求事由を明らかにする必要はないと考えられる。

ただし、現行の制度において、例えば、ドメスティック・バイオレンスの加害者による請求（被害者と同一世帯に属する者を脅迫して当該被害者本人の住民票の写しを請求させる場合を含む。）等については、請求事由を明らかにする必要があり、かつ交付を拒否することとしており、このような取扱いは今後必要であることから、このような場合には、例外的に、請求事由を明らかにすることとする必要がある。

- ③ 「イ 公用請求」の場合については、現行法では、職員による職務上の請求である旨を明らかにすれば、請求事由を明らかにしなくてもよいが、住民基本台帳の一部の写しの閲覧と同様に、今後は、原則として請求事由を明らかにする必要はある。

ただし、住民基本台帳の一部の写しの閲覧の場合には、法令で定める事務の中には、犯罪捜査など高度の密行性が要求されるとともに、関係者の名誉・プライバシーに対する配慮も高度に要求されるものがあり、このような事務に係る交付の請求については、請求事由を明らかにすることにより、事務の遂行に著しい支障を来すおそれがあるものも想定されることから、請求事由を明らか

にする必要はない（ただし、請求事由を明らかにできない理由を明らかにすることとされたところであるが、この考え方は、住民票の写しにおいても同様に妥当することから、このような例外を認める必要があるものと考えられる。

- ④ 「ウ 第三者請求」については、現行では、請求事由を明らかにした上で不当な目的によることが明らかなものでなければ交付が認められるが、今後は、自己の権利を行使し又は義務を履行するために必要がある場合、国又は地方公共団体の機関に提出する必要がある場合、その他の住民票の記載事項を確認するにつき正当な理由がある場合に、それを明らかにして請求する必要があると考えるべきである。

そして、これらの請求事由に基づき、特定の住民に係る居住関係について確認することにつき相当な理由がある場合には、公証制度としての住民基本台帳制度の目的の範囲内として、住民票の写し等の交付を認めることとするのが適当である。

(参考)

閲覧検討会報告書では、本人以外の第三者が住民票の写しを取得する主な場合について、住民の居住関係を確認することの正当な理由が、次のように整理されている。

- ・ 本人の代理として取得する場合…明らかに本人の利益となる時
- ・ 債権者（金融機関・特殊法人等）が債権の回収のために債務者本人の住民票の写しを取得する場合…本来であれば本人から取得してもよいケースであるがそれが困難な場合
- ・ 相続手続や訴訟手続などについて法令に基づく必要書類として取得する場合…法令上必要とされる場合
- ・ 弁護士等が法令に基づく職務上の必要から自らの権限として取得する場合…法令上必要とされる場合
- ・ 特殊法人等が公共用地の取得のために必要とする場合…法令上必要とされる場合

- ⑤ 「弁護士、行政書士等による職務上の請求」については、現在は、原則として、請求事由を明らかにしなくてもよい（法12条3項ただし書、住民票省令3条2号・3号）が、今後は、第三者請求として、原則として請求事由を明らかにする必要があると考えられる（この場合、原則として、受任事件の依頼者について第三者請求の要件に該当することを、請求事由として具体的に明らかにすることとなる）。

ただし、紛争解決手続の代理業務を遂行するために必要がある場合には、事柄の性質上、請求事由として依頼者の氏名などを具体的に明らかにすることが困難であることから、法制審議会戸籍法部会における検討内容と同様に、弁護士等が代理する紛争解決手続の別、紛争の種類及び住民票の写しを何に利用するのかを明らかにすれば足りると考えられる。

2 本人確認等

- ① 交付請求できる場合における本人確認等の手続きについては、原則として、請求の際に住民基本台帳カード又はこれに類する本人確認書類の提示を求め、必要に応じて、聴聞、電話確認など市町村長が適当と認める方法により、なりすまし防止を図る現在の運用をもとに考えるのが適当と考えられる。

その際、実効性を期するという観点から、法令に明確な根拠をもつ手続きとする必要がある。

- ② 郵送による請求についても、窓口における請求と同程度に本人確認等を行うこととし、具体的には、住民基本台帳カード若しくはこれに類する本人確認書類の提示又はこれらの書類の写しの提出その他市町村長が適当と認める方法による確認が必要である。

なお、申請書において、住民票の写しの郵送先が請求者本人の住所地（住民票に記載されている住所地）となっていることを確認の上、当該住所地に直接に送達される方法で郵送することとしても差し支えないものと考えられる。

- ③ 代理人・使者による請求については、代理人・使者本人に係る住民基本台帳カード若しくはこれに類する本人確認書類の提示等の手続きが必要である。

また、当該代理人・使者本人に係る確認に加え、交付請求者本人からの指定の事実を確認するため、委任状の提出等によりその権限を明らかにする必要がある。

なお、交付請求者本人からの指定の事実が疑わしい場合において、上記の確認書類の提示や委任状の提出等を市町村長が求めたにも関わらず、交付請求者がこれに応じないこと等により、指定の事実が確認できないときは、住民票の写しを交付することは、当然、不適當であり、交付を拒否する取扱いとなる。

- ④ また、今回の改正で、本人等請求と第三者請求とを、請求事由の要否のほか、後述の3②のとおり住民票の写しの記載事項の点で区別して取扱うこととすることを踏まえると、特に、第三者が本人等請求の代理人・使者になりすまして、戸籍の表示や続柄等が記載された住民票の写しを請求することを防止する必要性が高いと考えられる。

そのため、このような場合の請求者本人からの指定の事実の確認については、委任状の提出等の手続きのほか、代理人・使者と請求者本人との関係性（親族であるか否か、同一住所に居住しているか否か等）などを踏まえつつ、請求者本人に係る①の本人確認手続を行うこととするのが適当であると考えられる。

(※) 同一世帯の者による請求については、(ア) 本人等請求により請求することとなるので、委任状の提出等は不要である。

3 その他

- ① 交付請求書の開示については、様々な意見が存在するところであり、法制審議会戸籍法部会における議論（※）と同様に、住民票の写しの交付等についても、各市町村の個人情報保護条例等に対応することとし、現時点においては、住民基本台帳法上に特段の規定を設けないこととするのが適当である。

ただし、今日の情報通信技術等の発展とそれに伴う個人情報保護に対する意識の高まりを踏まえると、交付請求書の開示については、自らの情報がどのように取り扱われたかを知り得るといった観点から重要な論点である。今後とも、個人情報保護法制や戸籍法等の状況、第三者に交付された住民票の写しの利用状況等について、動向を注視していくべきである。

（※）法制審議会戸籍法部会において、「戸籍の謄抄本等の交付請求書についてのみ情報公開及び個人情報保護に関する法制の例外規律を設けることは現時点では時期尚早である」と整理されている。

- ② 基本情報（氏名、生年月日、男女の別、住所とその住所を定めた日等）以外の情報（続柄、戸籍の表示等）については、すでに現在の規定においても、特別の請求がない限り、住民票の写しでの記載を省略できることとなっている。

これに関して、本人等請求、公用請求については、従前どおり、特別の請求があった場合にのみ交付することとするのが適当である。

また、第三者請求については、今後は、市町村長が相当な理由があると認められた場合にのみ住民票の写しの交付が認められることとするを踏まえ、原則として、基本情報のみを記載した住民票の写しを交付することとした上で、基本情報以外の情報を記載する場合には、当該記載事項それぞれの必要性と相当性を市町村長が判断し、交付の決定を行うこととするのが適当である。

- ③ 住民票の除票の写しの交付の取扱いについては、住民票の写し等の交付の取扱いに準ずることとするのが適当であると考えられる。

なお、住民票の除票に係る取扱いについては、住民票の消除の手続きとして、転出先の住所を記載したうえで消除する（住基法施行令13条。これにより、転入地の住民票における従前の住所の記載との整合性を確保する）こと、最小限の保存期間を5年間としていること（同令34条）などを、法令により規定しているところであるが、特段の問題もないことから、今回の見直しにおいても、法令の規定を見直す必要はないものと考えられる。

Ⅱ 届出の際の本人確認について

1 本人確認の方法

- ① 転出届、転入届等における本人確認等の手続きについて、その届出が届出義務者（世帯主を含む。以下同じ。）からの届出の場合は、届出の際に、原則として住民基本台帳カード又はこれに類する本人確認書類の提示を求め、必要に応じて、聴聞、電話確認など市町村長が適当と認める方法により、なりすまし防止を図る現在の運用をもとに考えるのが適当と考えられる。

その際、実効性を期するという観点から、法令に根拠をもつ手続きとする必要がある。

- ② 代理人・使者による届出については、届出義務者による届出の場合と同様に、代理人・使者本人に係る住民基本台帳カード又はこれに類する本人確認書類の提示その他市町村長が適当と認める方法による確認の手続きが必要である。

- ③ また、代理人・使者については、届出義務者からの指定の事実を確認するため、原則として、委任状の提示その他これに類する方法により明らかにする必要がある。

なお、この場合には、届出の実態を踏まえると、代理人・使者と届出義務者との関係性に依拠して、以下のような取扱いをしても差し支えないものと考えられる。（特段の事情により、届出義務者からの指定の事実を特に確認する必要があるときは、法34条の規定に基づき市町村長の権限で調査を行えば足りると考えられる。）

ア 同一世帯員によって届出がなされた場合については、住民票の記載事項として世帯主との続柄が必要的記載事項となっており、世帯に変更があった場合には届出が義務づけられていること、また、転出・転入等の届出が、実際には、世帯主でない同一世帯員（配偶者等）によりなされることも多くかつそれが大きな問題とはなっていないこと等を踏まえると、一般的に届出義務者からの指定の事実を推認し、特段の事情のない限り、委任状等の書面の提示にこだわる必要はないと考えられる。

イ 届出義務者の法定代理人に該当する者からの届出がなされた場合には、戸籍謄本等により法定代理人であることを確認する必要があるが、法定の代理権限の範囲との関係においては、一般的に、届出義務者から法定代理人に該当する者への住基法上の届出に係る指定の事実が推認されるものであり、特段の事情のない限り、それ以上に委任状等の書面提示にこだわる必要はないと考えられる。

ウ 上記ア、イの他、親族、本人と同一住所ではあるが別世帯の者などによる請求等についても、市町村長が同一世帯員や法定代理人と同様に取り扱ってよいと判断した場合には、委任状の提示等にこだわる必要はないと考えられる。

- ④ さらに、転入を行うための前提となる転出届については、住民基本台帳により公証することとされている居住関係そのものを移し替えるものであり、転出の届出を行った際に交付される転出証明書には、基本情報以外の情報も基本的には全て記載されているため、特に厳格な本人確認等の手続きが求められることから、代理による届出について、代理人として認められる手続きをより厳格化（届出義務者本人にかかる本人確認書類の提示等）する必要がある。

2 本人確認書類の提示等が十分でない場合の通知

- ① 住民基本台帳制度においては、住民の居住関係を正確に把握しておく必要があるが、住民の住所の変更等の事実は市町村長が当然に知り得るものではないため、原則として住民からの届出により把握する必要がある。そのため、法により、転出・転入等の届出が義務付けられている。

また、現在、年間約4百万件程度の転出届がなされている中で、一部に不正があるものの、大部分の届出は適法になされている状況にある。

このようなことを踏まえると、例えば、本人確認書類の提示がないからといって、直ちに転出・転入等の届出を受理しないとするのは、必ずしも適切ではなく、そのような場合においては、聴聞、電話確認その他市町村長が適当と認める方法により、できる限り確認を行い、届出の事実が疎明された場合には、これを受理するのが望ましいと考えられる。

- ② 一方、このように取り扱ったときは、例えば、上記1①～④の手続きに基づく本人確認書類や委任状の提示がないため聴聞による確認を行った場合などについて、なりすまし等の不正を出来るだけ防止する観点から、さらに、本人確認や届出義務者からの指定の事実の確認を行うことが適切な場合があり得る。

そのため、このような場合については、届出の受理を行った後に、法34条の規定に基づいて、届出義務者本人（旧住所地）に対して、届出を受理した旨の通知を行うこと等とするのが適当であると考えられる。

- ③ なお、具体的にどのような場合に通知を行うかの判断は、最終的には、市町村長が、自ら実施した本人確認手続を踏まえ行うこととなるが、一般的には、次のようなケースは、通知を行うのが適当であると考えられる。

ア 本人確認書類として、写真貼付の官公署発行物の提示がなかった場合

イ 郵送により転出届がなされた場合

ウ 代理人・使者による届出で、（委任状等の文面や署名の字体等から判断して）届出義務者からの指定の事実を、特に確認する必要がある場合

Ⅲ その他

1 戸籍の附票の写しの交付請求

- ① 戸籍の附票は、戸籍の表示とともに氏名と住所等を記載した帳票であり、戸籍を単位として（したがって、夫婦及びこれと氏を同じくする子を単位として）作成される。

現住所のほか過去の住所を一覧できるため、不動産の登記など過去の居住関係の公証が必要な場合に利用されるケース、本籍から居住関係を確認できる唯一の公簿であるため、債務者が死亡しその法定相続人の住所地が不明なときや債務者が転居し新たな住所地が不明なときに債権者が債権保全のために本籍から住所地を確認するケースなどにおいて広く利用されている実態にある。

- ② 戸籍の附票の写しの交付の取扱いについては、これまでも住民票の写しの交付に準じて認められてきたところであるが、今回も、住民票の写し等の交付の取扱いに準じて、何人でも請求できる現行制度を見直し、本人等請求及び公用請求の他は、第三者請求で相当と認める場合に限って認めることとするのが適当である。

なお、この場合、本人等の場合に請求事由を原則明らかにしなくてよい者については、戸籍の謄抄本の交付と同様に、現行どおり、戸籍の附票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とすることが適当である。

2 罰則について

- ① 偽りその他不正の手段により住民票の写し等の交付を受けた者は、現行では、10万円以下の過料（法52条）に科せられることとなっているが、個人情報保護の保護価値が高まっていることや戸籍法とのバランス等を踏まえ、制裁を強化することが適当であると考えられる。

- ② なお、転入届等については、現在、虚偽の届出をした者は他の法令の規定により刑を科すべき場合を除き5万円以下の過料（法53条1項）に科されることとなっており、また、住民票は公正証書であるから、虚偽の届出については、一般に、公正証書等不実記載罪（刑法157条。5年以下の懲役又は50万円以下の罰金）等に該当すると考えられるため、今回、住民基本台帳法において、別途、制裁を強化する必要はない。