

答申書

令和4年5月10日付けで相模原市長から諮問のあった件(令和4年度諮問第1号)について、次のとおり答申する。

第1 審査会の結論

審査請求人の妻に対する支援措置実施決定に対する審査請求は却下すべきであり、審査請求人に対する戸籍の附票の写しの交付の拒否に対する審査請求は棄却すべきである。

第2 事案の概要

本件は、審査請求人が、相模原市〇区長(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、審査請求人の妻に係る戸籍の附票の写しの交付を請求したところ、審査請求人の妻が「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等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」(住民基本台帳事務処理要領(昭和42年10月4日自治振第150号等自治省行政局長等から各都道府県知事あて通知。以下「事務処理要領」という。)第5-10)としての「支援措置」(同コ)が実施されている者であること及び審査請求人が審査請求人の妻から「加害者」(同イ-(ア))として申出がされている者であることから、処分庁が当該戸籍の附票の写しの交付を拒否したところ、審査請求人が、審査請求人の妻に係る支援措置実施決定及び戸籍の附票の写しの交付の拒否の取消しを求めて審査請求(以下「本件審査請求」という。)をした事案である。

また、事案の経緯については次のとおりである。

- 1 審査請求人と審査請求人の妻は、平成〇年〇月に婚姻し、同年〇月、兩名の子(以下「審査請求人の子」という。)が出生した。
- 2 審査請求人と審査請求人の妻は、同年〇月頃から同居を開始したが、令和〇

年〇月〇日、審査請求人の妻は、審査請求人の子を連れ、書置きを残して審査請求人と居住していた住所地から家出をした。

- 3 審査請求人の妻は、時期不明の時期に、処分庁に対し、審査請求人を加害者として記載した支援措置申出書を提出し、支援措置の申出(以下「本件支援措置申出」という。)をした。
- 4 処分庁は、審査請求人の妻の提出した支援措置申出書に、審査請求人の妻について支援が必要である旨の相談機関の意見が記載されていることを確認し、支援措置を実施する旨の決定(以下「本件支援措置実施決定」という。)をした。
- 5 審査請求人が、令和3年9月13日、処分庁に対し、住基法第20条第1項に基づき、審査請求人の妻に係る戸籍の附票の写しの交付請求(以下「本件交付請求」という。)をしたところ、処分庁は、審査請求人の妻について、支援措置が実施されている者であること及び審査請求人が加害者として申出がされている者であることから、「不当な目的によることが明らか」(住基法第20条第5項において準用される住基法第12条第6項。事務処理要領第5-10-コー(イ)-(A))であるとして、口頭で、戸籍の附票の写しの交付を拒否する処分(以下「本件処分」という。)をした。
- 6 審査請求人は、令和3年12月3日、本件支援措置実施決定及び本件処分を不服として、本件審査請求をした。

第3 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

(1) 本件支援措置実施決定について

ア 本件支援措置実施決定は、行政不服審査法(平成26年法律第68号。以下「法」という。)第2条に定める処分である。

(ア) 支援措置実施決定がされた支援措置対象者の所在地調査は、探偵業の業務の適正化に関する法律(平成18年法律第60号。以下「探偵業法」という。)第9条に定める「探偵業務を行ってはならない」場合に該当するとされ、その調査を行えば探偵業務の営業停止処分を受ける可能性があることからすれば、本件支援措置実施決定は、探偵業を営む審査請求人の探偵業務を制限するものであり、ひいては自身による審査請求人の妻に関する調査を制限するものである。

- (イ) 本件支援措置実施決定は、審査請求人に、審査請求人の妻とともに家出をした審査請求人の子の居所を不明にさせ、同人との面会を制約するものである。
- (ウ) また、本件支援措置実施決定は、審査請求人の妻の居所を不明にさせ、同人が持ち出した自動車の返還請求に支障を来すものである。
- (エ) また、本件支援措置実施決定は、審査請求人の人としての尊厳を踏みにじるものであり、名誉毀損を構成するものである。
- (オ) 以上のとおり、本件支援措置実施決定は、審査請求人の権利義務を形成するものであるから、処分性がある。
- イ 本件支援措置申出が前提とする審査請求人の審査請求人の妻に対する配偶者暴力(以下「DV」という。)は虚偽であり、本件支援措置実施決定は、そうした虚偽のDVを前提としたものであるから、違法である。
- (ア) 審査請求人の妻は、別手続である離婚調停手続において、審査請求人がDV行為を行ったことは一切主張せず、慰謝料の請求もしない。
- (イ) 審査請求人が、同調停手続内において、審査請求人の妻の代理人弁護士に、審査請求人の妻が同居を解消した理由を問いただしたところ、「令和〇年〇月頃から、再び相手方に一方的に怒鳴られたり、暴言を吐かれることになった」との回答があるのみであり、その余に明瞭な回答がない。
- (ウ) 審査請求人の妻には不貞行為の疑いがあることからすれば、自身の有責性を減殺するため、虚偽のDVを申告する動機がある。
- (エ) 審査請求人は、過去に審査請求人の妻に対して、「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」について話したことがあり、審査請求人の妻は、同法に関する知識を有していたことからすれば、虚偽のDVを申告する背景事情がある。
- (オ) これらの事実及び事情からすれば、本件支援措置申出が前提とするDVは虚偽であり、そうした虚偽のDVを前提とする本件支援措置実施決定は違法である。
- ウ 仮に審査請求人の妻の申告したとおりの内容の事実があったとしても、審査請求人が審査請求人の妻に対して行ったことは、たばこを止めるように強く迫った行為と悪態をつく行為であり、当該事実はDVには当たらない。

い。

エ 一方の意見のみによって行われた本件支援措置実施決定は、適正手続を欠くものであり、違法である。

(2) 本件処分について

ア 本件処分は、審査請求人の妻が申告した虚偽のDVを前提とした支援措置に基づくものであり、違法である。なお、審査請求人の妻が申告したDVが虚偽であることについては、(1)－イ－(ア)ないし(オ)記載のとおりである。

イ 本件処分は、DVに当たらない事実を前提として行われた支援措置を前提とするものであり、違法である。

ウ 本件処分は、一方の意見のみによって行われた本件支援措置実施決定を前提とするものであり、適正手続を欠くため違法である。

2 処分庁の主張

(1) 本件支援措置実施決定について

ア 本件支援措置実施決定は、法第2条に定める処分には当たらないから、本件支援措置実施決定に関する審査請求は、法45条第1項に基づき却下されるべきである。

イ 本件支援措置実施決定が、審査請求人の子の居所を不明にさせ、同人との面会を制約するものであることは不知である。

ウ 本件支援措置実施決定が、審査請求人の妻の居所を不明にさせ、同人が持ち出した自動車の返還請求に支障を来すものであることは不知である。

エ 本件支援措置実施決定が、審査請求人に対する名誉棄損を構成するものであることについては否認する。

(2) 本件処分について

ア 審査請求人の妻が申告したDVが虚偽のものであることについては不知である。

イ 支援措置を事務処理要領に従って行うことは適法である。

(ア) 支援措置の運用について、事務処理要領が定められている場合、処分庁は、その定めが明らかに法令の解釈を誤っているなど特段の事情のない限り、事務処理要領により事務処理を行うことが法律上求められている。

(イ) そして、事務処理要領では、支援措置は、DV等の被害者等が、市町村に支援措置の実施を求める旨の申出を行い(事務処理要領第5—10—ア—(ア))、当該申出を受けた市町村は、警察、配偶者暴力相談支援センター等(以下「相談機関」という。)の意見を聴取すること等により支援措置の必要性を確認し(同イ—(ア))、支援措置を実施するものとされる。

(ウ) 支援措置の必要性の確認においては、市町村がDV等の事実を独自に認定するのではなく、相談機関の意見を聴取することによって支援措置の必要性を確認するものとされるが、相談機関の専門性に照らせば、市町村のそうした判断過程に不合理な点はない。

ウ 本件処分及びその前提となる本件支援措置実施決定は、事務処理要領に従って適法になされている。

(ア) 処分庁においては、全国的に統一的な基準としての事務処理要領に従って、住民基本台帳事務が行われている。

(イ) 審査請求人の妻は、支援措置申出書を提出して支援措置を申し出たところ、同支援措置申出書には、審査請求人の妻について支援措置が必要である旨の相談機関の意見が記載されていた。

処分庁は、これをもって支援措置の必要性を確認して本件支援措置実施決定をしたのであるから、本件支援措置実施決定は適法である。

(ウ) 審査請求人は、住基法第20条第1項に基づき本件交付請求をしたが、適法に本件支援措置実施決定がなされている本件では、審査請求人の本件交付請求は不当な目的によることが明らかといえるため、処分庁の行った本件処分は適法かつ妥当な処分である。

第4 審査会の調査審議の経過

年月日	調査審議の経過
令和4年5月10日	審査庁から諮問書を受付
令和4年5月12日	審査関係人へ主張書面又は資料の提出期限を通知
令和4年5月31日	調査審議
令和4年6月22日	調査審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件支援措置実施決定に対する審査請求について

(1) 法第2条に定める処分は、行政事件訴訟法(昭和37年法律第139号)第3条第2項に定める処分と同義であると解され、当該処分とは、「公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」(最高裁判所昭和39年10月29日判決・民集18巻8号1809頁)とされている。

(2) これを本件についてみると、審査請求人は、本件支援措置実施決定によって、①審査請求人の探偵業務、審査請求人の妻に関する調査を制限する、②審査請求人の子との面会交流の権利を制限する、③審査請求人の同妻に対する自動車の返還請求を制限する、④審査請求人に対する名誉毀損であって権利侵害となる等、本件支援措置実施決定によって生じる各支障について主張をするが、これらの制限・支障はいずれも事実上のものであり、本件支援措置実施決定から法律上直接に生じる効果ではない。

すなわち、①については、支援措置対象者の所在地調査が、探偵業法第9条第1項に定める「探偵業務を行ってはならない」場合に該当するものとされるのは、審査請求人の主張によっても、あくまで警察の指導を前提とした事実上のものであって、本件支援措置実施決定が法律上当然のものとして直接的に探偵業務の制約を導くものではない。

②、③については、本件支援措置実施決定の結果として、居所の特定が困難になり、そのことでこれらを含む個別の請求に関する支障が生じることはあり得るとしても、それはあくまで請求に関する事実上の支障であって、いずれも権利義務そのものを制限しているものとはいえない。

④については、本件支援措置実施決定そのものは対外的な公示など不特定又は多数人に向けてなされるものではなく、「公然と事実を適示する」(刑法(明治40年法律第45号)第230条第1項)に該当しないものであるほか、社会的評価を害するおそれがあるともいえないものである。

(3) 以上のとおり、審査請求人の主張する本件支援措置実施決定によって生じ

る制限又は支障はいずれも事実上のものであり、本件支援措置実施決定は、「行政庁が国民に対する優越的な地位に基づき、人の権利義務を直接変動させ、又はその範囲を確定する効果を法律上認められている行為など人の権利義務に直接具体的な効果を及ぼす行為」とはいえず、審査請求の対象とすべき「処分」性が認められない。

(4) したがって、本件支援措置実施決定に関する審査請求は、不適法であり、
法第45条第1項に基づき、却下されるべきである。

2 本件処分に対する審査請求について

審査請求人は、本件処分が虚偽のDVの主張を前提とする本件支援措置実施決定に基づくものであるにもかかわらず、処分庁がDVの有無について独自の事実認定をしなかったことが違法であり、その支援措置実施決定に基づき、本件交付請求を「不当な目的であることが明らか」として拒否したことが違法な処分であると主張する。

(1) 本件処分の前提たる支援措置実施決定の違法性について

ア 法律上の規定

住基法は、住民の利便の増進及び行政の合理化のため、住民に関する記録の正確かつ統一的な住民基本台帳制度を定め(住基法第1条)、また、市町村長に、「住民に関する記録の適正な管理」すなわちプライバシー保護への配慮も求めている(住基法第3条第1項)。

他方、国は、市町村に対し、上記の法の目的を達成するため、法の規定により市町村が処理する事務について必要な指導を行うものとされる(住基法第31条)。

これらの規定は、上記住民基本台帳制度そのものやプライバシー保護に関して、国の主導によりそれらの統一的管理を行うべきものであることを示すものといえる。

こうした規定を受けて、住基法の運用においては、現に、全国的に用いられる統一的な基準としての「事務処理要領」が定められている。

イ 事務処理要領上の規定

(ア) 支援措置申出の受付

市町村長は、その備える住民基本台帳に記録又はその作成する戸籍の附票に記載されている者で、「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「配偶者暴力防止法」という。)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受けるおそれがあるもの」から、「支援措置」の実施を求める旨の申出を受け付ける(事務処理要領第5-10-A-ア)。以下この申出をした者を「申出者」という。)

(イ) 支援の必要性の確認

市長村長は、申出者が、「配偶者暴力防止法第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受けるおそれがあるもの」に該当し、かつ、加害者が、当該申出者の住所を探索する目的で、住民基本台帳の閲覧等を行うおそれがあると認められるかどうかについて、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し、又は裁判所の発行する保護命令決定書の写し若しくはストーカー規制法に基づく警告等実施書面等の提出を求めることにより確認する(事務処理要領第5-10-I-ア)。以下この確認を受けた者を「支援対象者」という。)

ウ 審査会の判断

本件において、処分庁は、審査請求人の妻から支援措置申出書の提出を受け、上記イに引用した事務処理要領上の規定に従って、申出者が「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受けるおそれがあるもの」であることの該当性及び必要性について、同申出書に相談機関の意見が記載されていることを確認した上で、戸籍の附票の写しの交付(本籍地)を含む4つの事務について支援措置実施を決定した。

まず、上記アに引用した法律上の規定及びこれを運用するために事務処理要領が定められていることに鑑みれば、市町村長は、事務処理要領の定めが明らかに法令の解釈を誤っているなど特段の事情がない限り、これにより事務処理を行うことが法律上求められているといえる(大阪高等裁判所平成30年1月26日判決・判例時報2375・2376合併号182頁)。

他方、市町村には、一方で、支援措置の申出内容に係る事実認定のための情報収集・調査機能等があるわけではなく、他方で、支援措置については迅速・確実に行われる必要がある。これらの調和の観点から、市町村が、

申出人から支援措置の申出があった際に個別の事案に関する独自の事実認定によるのではなく、事務処理要領の定めるところに従って、相談機関の専門性に照らして、相談機関の意見に依拠して支援措置を実施するという制度を選択することも特段不合理とは言えず、そうした内容を定める事務処理要領も明らかに法令の解釈を誤っているとはいえない。

したがって、例えば、市町村において、支援措置の申出段階においてDVの主張が虚偽であることを予め知っているとか、申し出された支援措置が、その本来の目的と異なるものであるとかが明らかな場合など、事務処理要領に従って事務処理を行うことが適切でないと考えられる特段の事情のある場合を除けば、市町村長は、独自の事実認定を経ることなく事務処理要領によって事務処理を行うことが求められており、またそれで足りるというべきである。

よって、本件処分的前提たる支援措置実施決定は、法律及び事務処理要領の定めるところに従って行われたものといえ、違法性は認められない。

なお、審査請求人は、審査請求人の妻の申し出たDVの内容が虚偽である、DVの内容が「DV」に当たらないと主張する。

しかし、市町村長には、すでに述べたように、一方で、支援措置の申出内容に係る事実認定のための情報収集・調査機能等があるわけではなく、他方で、迅速・確実な措置のために相談機関の専門性に照らして、相談機関の意見に依拠して支援措置を実施するものとされている。よって、これらの事実について独自の認定や判断を行わなかったとしても、事務処理要領に従った事務処理が行われている以上、違法性があるとはいえない。

(2) 本件処分の違法性について

ア 法律及び事務処理要領上の規定

(ア) 戸籍の附票の写しの交付請求

「市町村長が備える戸籍の附票に記載されている者」の「配偶者」は、当該市町村長に対し、その者に係る戸籍の附票の写しを請求することができる(住基法第20条第1項)。

(イ) 交付請求の拒否処分

上記の交付請求があった場合につき、市町村長は、上記の請求が「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(住基

法第20条第5項で準用される住基法第12条第6項)。

(ウ) 支援措置

市町村長は、支援対象者に係る戸籍の附票(支援対象者に係る部分)の写しの交付について、加害者が判明しており、加害者から申出がなされた場合、「不当な目的があるものとして請求を拒否」する(事務処理要領第5-10-コー(イ)-(A))。ただし、請求事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、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、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、加害者に交付せず目的を達成することが望ましい(同ただし書)。

イ 審査会の判断

本件において、処分庁は、本件支援措置申出書によって、審査請求人が「加害者」とされていることを確認した上で、「加害者が判明しており、加害者から申出がなされた」場合に該当するものとして、「不当な目的があるものとして請求を拒否」した。なお、法第74条に基づいて「相当と認める者」(本件では処分庁)に「事実の陳述」を求めた際に、処分庁が、上記事務処理要領第5-10-コー(イ)-(A)ただし書に基づき、審査請求人に対して、裁判所を通して調査囑託を行う方法もあることを説明したことも確認された。以上の対応は、上記ア(ウ)に引用した事務処理要領の規定に従ったもので、違法性は認められない。

なお、審査請求人は、支援措置の実施過程においても、一方当事者の意見のみに依拠して本件処分を行ったのは、適正手続を欠き違法であると主張する。

しかし、DV被害者の保護を目的として戸籍の附票の交付請求にどのような規制や手続を設けるかは、原則として制度設計の問題であって、本件では、一定の迅速性の要請等から、「加害者」とされる者の意見聴取を経ないのも特段不合理とはいえず、違法手続とはいえない。さらに、住基法の規定によって市町村長がする処分については、「行政手続法(平成5年法律第88号)第2章及び第3章の規定は適用しない」(住基法第32条)とされることからして、本件処分について行政手続法上の違法があるともい

えない。

(3) 本件処分の不当性について

本件処分を不当とすべき事情は見当たらない。

3 審理員の手続の適正性

本件審査請求に係る審理員の審理手続については、適正に行われたものと認められる。

4 審査庁の裁決についての考え方

審査請求人の妻に対する支援措置実施決定に対する審査請求は却下すべきであり、審査請求人に対する戸籍の附票の写しの交付の拒否に対する審査請求は棄却すべきであるとし、その理由を審理員意見書の理由のとおりとしている。

5 結論

以上のとおり、本件支援措置実施決定に対する審査請求については、同決定には処分性がなく、審査請求の対象にはならないから、却下されるのが相当であり、また、本件処分に対する審査請求については、本件処分に違法性、不当性のいずれも認められないから、これに対する審査請求には理由がなく、棄却されるのが相当であることから、「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

以 上