

(別紙)

諮問番号：令和元年8月14日付 諮問第3号

答申番号：令和2年3月24日付 答申第3号

答 申 書

第1 審査会の結論

処分庁沖縄市長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して行った住民票不交付決定処分（以下「本件処分」という。）についての審査請求は理由がないから棄却されるべきとの審査庁沖縄市長（以下「審査庁」という。）の判断は、妥当である。

第2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

- (1) 三親等傍系卑属甥等三通の住民票を審査請求人に交付しろとの裁決を求める。
- (2) 審査請求人は、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12条の3に基づき、三親等傍系卑属甥等の住民票交付請求を、平成30年11月2日、平成30年12月21日、平成30年12月25日、平成31年1月29日の4回に渡り行った。
- (3) 処分庁は、審査請求人に対し、住基法第12条の3に規定する「相当」と認められない事由を、事実確認に裁判所申請書類の写しの提出を要求し、不交付処分にした。
- (4) 平成31年1月29日、審査請求人は、処分庁に対し、住基法第12条の3に規定する「相当」と認めない法令の明記を書面で求めた。
- (5) 平成31年1月30日、処分庁は、審査請求人に対し、沖縄市市民部市民課長名の文書「住民票の交付申請について（回答）」を交付した。
- (6) 審査請求人の当該交付請求に対する処分庁の不交付は、「処分」に該当する。
- (7) 住基法の法令条文、史的展開の理解なく、交付申請を犯罪行為とは言語道断である。

2 処分庁の主張

- (1) 審査請求に係る処分の内容について

法条文「相当」と認められない理由は、住基法第12条の3第1項第1号から第3号に基づき、下記に記載する通りである。

同法第12条の3第1項第1号に基づき、審査請求人が交付請求をするうえで、自己の権利を行使する法的な必要性について、市が適当と認める書類等を以て確認できないことから、該当しないと判断するため。

同法第12条の3第1項第2号に基づき、審査請求人が交付請求をするうえで、国又は地方公共団体へ提出する法的な必要性が、市が適当と認め

る書類等を以て確認できないことから、該当しないと判断するため。

同法第 12 条の 3 第 1 項第 3 号に基づき、審査請求人が交付請求をするうえで、同法第 1 項第 1 号及び第 2 号と同様に住民票の写し等の交付の申出を行う正当性が認められる者と、市が適当と認める書類等を以て確認できないことから、該当しないと判断するため。

また、事実確認に提出を求めた「裁判所申請書類」については、住基法第 12 条の 3 及び住民票省令第 10 条第 1 項後段に基づき、同法第 12 条の 3 の第 1 項中「相当と認める」か否かの判断を行うため、手続を遂行するにあたり、疎明資料（訴訟に係る公的機関（裁判所）から発行される文書等）の提出または提示を以て、法的な必要性等について事実確認する必要があるためである。

(2) 審査請求の趣旨について

三親等傍系卑属甥等三通の住民票を審査請求人に交付しろとの裁決を求めます。の内容について、地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならないため、当該請求に対する事務については、請求者からみて三親等傍系卑属甥等にあたる者の住民票等の写しの交付請求であり、住基法第 12 条の 3（本人等以外の者の申出による住民票の写し等の交付）の法令に基づき処理するものである。

当該請求の内容について、住基法第 12 条の 3 第 1 項第 1 号から第 3 号に該当しているか否かの判断及び本条第 4 項第 4 号で定める「利用の目的」等が明らかにされているか等の点も含め、総合的に判断を行ったところ、不交付とする。

(3) 審査請求の理由の内容について

交付請求への対応において、「交付申請を犯罪行為」とは述べていないため、対応した事実と相違する。

第 3 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求には、理由がないから、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号。以下同じ。）第 45 条第 2 項の規定により、棄却されるべきである。

2 理由（※原文のまま記載）

1 本件に係る法令等の規定について

(1) 第三者からの住民票の写しの交付請求について

住基法第 12 条の 3 第 1 項は、「市町村長は、次に掲げる者から、住民票の写しで基礎証明事項のみが表示されたもの又は住民票記載事項証明書で基礎証明事項に関するものが必要である旨の申出があり、かつ、当該申出を相当と認めるときは、当該申出をする者に当該住民票の写し又は住民票記載事項証明書を交付することができる。」

同項第 1 号は、「自己の権利を行使し、又は自己の義務を履行するために住民票の記載事項を確認する必要がある者」

同項第 2 号は、「国又は地方公共団体の機関に提出する必要がある者」

同項第3号は、「前2号に掲げる者のほか、住民票の記載事項を利用する正当な理由がある者」

同条第4項は、「第1項又は第2項の申出は、総務省令で定めるところにより、次に掲げる事項を明らかにしてしなければならない。」

同項第4号は、「第1項に規定する住民票の写し又は住民票記載事項証明書の利用の目的」

同項第6号は、「前各号に掲げるもののほか、総務省令で定める事項」と規定されている。

(2) 住基法第12条の3第4項第6号の総務省令で定める事項について

住基法の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付に関する省令(昭和60年自治省令第28号)第10条第1項は、「法第12条の3第1項又は第2項の規定による住民票の写し等の交付の申出は、同条第4項各号及び次項に掲げる事項を明らかにするため市町村長が適当と認める書類を提出してしなければならない。この場合において、市町村長が必要と認めるときは、同条第4項第4号の事項を証する書類の提示又は提出を求めるものとする。」と規定されている。

(3) 戸籍の附票の写しの交付について

住基法第20条第1項は、「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。」

同条第3項は、「市長村長は、前2項の規定によるもののほか、当該市長村が備える戸籍の附票について、次に掲げる者から、戸籍の附票の写しが必要である旨の申出があり、かつ、当該申出を相当と認めるときは、当該申出をする者に当該戸籍の附票の写しを交付することができる。」

同項第1号は、「自己の権利を行使し、又は自己の義務を履行するために戸籍の附票の記載事項を確認する必要がある者」

同項第2号は、「国又は地方公共団体の機関に提出する必要がある者」

同項第3号は、「前2号に掲げる者のほか、戸籍の附票の記載事項を利用する正当な理由がある者」

同条第5項は、「第12条第2項から第4項まで、第6項及び第7項の規定は第1項の請求について、第12条の2第2項、第3項及び第5項の規定は第2項の請求について、第12条の3第4項から第6項まで及び第9項の規定は前2項の申出について、それぞれ準用する。この場合において、これらの規定中「総務省令」とあるのは「総務省令・法務省令」と、第12条第7項及び第12条の2第5項中「同項に規定する住民票の写し又は住民票記載事項証明書」とあり、並びに第12条の3第4項第4号及び第9項中「第1項に規定する住民票の写し又は住民票記載事項証明書」とあるのは「第20条第1項に規定する戸籍の附票の写し」と読み替えるものとする。」と規定されている。

(4) 戸籍の附票の写しの交付に関する省令について

戸籍の附票の写しの交付に関する省令（昭和 60 年法務省・自治省令第 1 号）第 7 条第 1 項は、「法第 20 条第 3 項又は第 4 項の規定による戸籍の附票の写しの交付の申出は、同条第 5 項において読み替えて準用する法第 12 条の 3 第 4 項各号及び次項各号に掲げる事項を明らかにするため市町村長が適当と認める書類を提出してしなければならない。この場合において、市町村長が必要と認めるときは、同条第 4 項第 4 号の事項を証する書類の提示又は提出を求めるものとする。」と規定されている。

(5) 窓口事務質疑応答集について

窓口事務質疑応答集（市町村自治研究会編集）は、次のように規定されている。「問「裁判を提起するため」という理由で、戸籍の表示等の記載のある住民票の写しの交付請求がありました。これに応じてよいでしょうか。」

「答「裁判を提起するため」という理由では不十分であり、訴訟の相手方、訴訟事件名、訴訟の提起先裁判所名、訴訟における使用目的等について具体的な記載を求めることが必要です。また、訴訟手続においては、一般的には訴訟当事者の氏名、住所の確認で足りることから、本人のみの続柄等を省略した住民票の写しを交付すれば足りるものと考えられます。」と規定されている。

(6) 住基法逐条解説について

住基法第 12 条の 3 の逐条解説は、次のように規定されている。

「趣旨」本条は、住民票の写し等の交付のうち、本人等以外の者の申出による住民票の写し又は住民票記載事項証明書の交付について定めたものであり、これらについては、原則として、基礎証明事項を対象として交付の申出をすることができることとされている。本人等又は国若しくは地方公共団体の機関のほか、住民票の記載事項を利用する正当な理由がある者からの申出について、市町村長が、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と認める場合には、公証制度としての利用の目的の範囲内として、対象事項を限定した上で住民票の写し等の交付を認める規定を設けているものである。」

「解釈 4」本条第 1 項柱書きの「当該申出を相当と認めるとき」については、その申出につき、市町村長が、本条第 1 項第 1 号又は第 2 号に掲げる「必要がある者」や同項第 3 号に掲げる「正当な理由がある者」かどうかという観点から判定を行うものである。また、住民票の写し等を交付するか否かの決定は、この判定に加えて、本条第 4 項第 4 号で定める「利用の目的」等が明らかにされているか等の点も含め、総合的に判断を行うべきものである。」

「解釈 5」本条第 1 項第 1 号の「自己の権利を行使し、又は自己の義務を履行するために住民票の記載事項を確認する必要がある者」としては、例えば、次のような者が考えられる。（略）

なお、市町村長が、「自己の権利を行使し、又は自己の義務を履行するために住民票の記載事項を確認する必要がある」ことを判断するに当たっ

ては、その自己の権利や義務があることを市町村長が確信する必要まではなく、それらがあるという蓋然性が高いと市町村長が認める場合については、住民票の写し等を交付することができるものである。

「〔解釈 9〕本条第 1 項第 3 号の「正当な理由」に関して、契約の申込みの段階など具体的な債権債務関係が発生していない段階で、法人等から住民票の写しの交付の申出が行われる場合もあるが、そうした場合には、契約申込書の写しなど、当事者間の関係を十分認識できる資料の提示を求めることにより、「正当な理由」に該当するかどうかを判断することになる。」

「〔解釈 13〕本条第 4 項第 4 号の「利用の目的」については、本条第 1 項各号に掲げる場合に該当するかどうかを判断するために明らかにさせるものであり、単に「債権回収・保全のため」といった程度の抽象的な記載だけでは具体性があるとはいえず、住民票のどの部分をどのような目的に利用するかが明らかになる程度の事由を記載することを要するものである。」

(7) 住民基本台帳事務処理要領について

住民基本台帳事務処理要領について（昭和 42 年 10 月 4 日法務省民事甲第 2671 号法務省民事局長）、第 2-4-(3)①ア（ア）D利用の目的は、次のように規定されている。「利用の目的は、住民基本台帳法 12 条の 3 第 1 項各号に掲げる場合に該当するかどうかを判断するために明らかにさせる。したがって、例えば「債権回収・保全のため」といった抽象的な記載だけでは具体性があるとはいえず、住民票のどの部分をどのような目的に利用するかが明らかとなる程度の記載があることを要する。具体的には、自己の権利を行使し、又は自己の義務を履行するために住民票の記載事項を確認する必要がある場合は、権利又は義務の発生原因及び内容並びに権利の行使又は義務の履行のために住民票の記載事項の確認を必要とする理由、国又は地方公共団体の機関に提出する必要がある場合は、提出すべき国又は地方公共団体の機関及び提出を必要とする理由、住民票の記載事項を利用する正当な理由がある場合は、住民票の記載事項の利用目的及び方法並びにその利用を必要とする理由を明らかにさせることが考えられる。また、必要に応じて、疎明資料を提示又は提出させることにより、事実確認を行うことが適当である（住民票省令第 10 条第 1 項後段）。」

(8) 第三者による住民票の写しの交付に係る申出について

判例において、「本人等以外の者の申出による交付について、住基法第 12 条の 3 第 1 項第 1 号は、市町村長は、自己の権利を行使し、又は自己の義務を履行するために住民票の記載事項を確認する必要がある者からの申出があり、当該申出を相当と認めるときは、公証制度としての利用の目的の範囲内として、対象事項を限定した上で住民票の写しを交付することができる旨を定めている。上記の申出においては、申出者において、利用の目的を具体的に明らかにした上、自己の権利や義務があることを説明すべきことが予定されているのであって、個人のプライバシーの保護と公証制度としての意義に鑑みると、上記の申出が相当と認められるためには、

申出者にその主張する権利や義務があることの蓋然性が認められ、かつ、申出者が明らかにした利用の目的に照らし、当該権利を行使し、又は当該義務を履行するために、当該住民票の具体的な記載事項を確認する必要性が認められなければならないというべきである。」とされている。(住民票不交付決定取消請求事件。平成 28 年 9 月 27 日東京地裁)

(9) 行政手続法の適用除外

住基法第 31 条の 2 は、「この法律の規定により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。」と規定されている。

(10) 教示について

行政不服審査法第 82 条第 1 項は、「行政庁は、審査請求若しくは再調査の請求又は他の法令に基づく不服申立てをすることができる処分をする場合には、処分の相手方に対し、当該処分につき不服申立てをすることができる旨並びに不服申立てをすべき行政庁及び不服申立てをすることができる期間を書面で教示しなければならない。ただし、当該処分を口頭とする場合は、この限りでない。」と規定されている。

(11) 行政庁が、不服申立てをすることができる処分を書面とする場合に、行政不服審査法五七条一項に基づく教示をしなかったことは、右処分の違法事由とはならないとした事例（東京地裁・東京高裁）

判例において、「原告は、本件命令は不服申立てについての教示を欠くから違法であると主張する。しかしながら、行政不服審査法第五七条第一項は、行政庁が審査請求若しくは異議申立て又は他の法令に基づく不服申立てをすることができる処分を書面とする場合には、処分の相手方に対して不服申立てについての教示をしなければならない旨を規定しているが、その趣旨は、不服申立制度の存在を教えることによって国民の権利救済の実をあげようとすることにありと解されるから、行政庁が教示義務を履行しないのは違法であるが、そのため右の相手方が損害を蒙ったような場合には別途救済の途が開かれているか否かの点は別として、右の教示がなかったからといってそのため行政庁の処分や裁決自体が違法となるとは解されない。」とされている。(代執行費用の納付命令取消請求事件。昭和 54 年 8 月 21 日東京地裁)

同事件の高裁の判例において、「二行目に「不服申立制度の存在を教えることによって国民の権利救済」とあるのを「当該行政処分に対して不服申立をすることができる旨、不服申立をすべき行政庁及び不服申立をすることができる期間を教えることによりその処分を受けた者の不服申立による権利救済」と、同四行目の「そのため」から同六行目の「別として」までを「右教示制度の趣旨にかんがみると」と、同七行目「行政庁の処分や裁決自体が違法となる」とあるのを「当該行政処分がこれを取り消すべき違法性を帯びることとなる」とそれぞれ改める。」とされている。(代執行費用の納付命令取消請求控訴事件。昭和 55 年 12 月 24 日東京高裁)

(12) 行政不服審査法逐条解説

行政不服審査法第 82 条の逐条解説は、次のように規定されている。「本条は、旧行政不服審査法 57 条の一般的教示制度を踏襲するものである。」

2 処分庁による本件処分の適法性について

- (1) 審査請求人が平成 31 年 1 月 29 日に申請した、書類一式は、1 「住民票等及び印鑑証明交付申請書（処分庁固定様式）」、2 審査請求人が作成した申請書「住民票の写し交付申請平成 31 年 1 月 29 日付け」、3 「総務省沖縄評価事務所御中文書」及び 4 審査請求人が作成した申請書「住民票の写し交付申請平成 30 年 12 月 25 日付け」、5 事実証明書類、ア「平成 19 年 12 月 27 日証明住民票の写し等 2 枚」、イ「平成 30 年 12 月 19 日証明戸籍の写し 5 枚」、ウ「昭和 63 年 1 月 16 日証明戸籍の写し 4 枚」、エ「平成 22 年 4 月 23 日証明登記事項証明書の写し等 11 枚」となっている。

また、審査請求人は、1 「住民票等及び印鑑証明交付申請書（処分庁固定様式）」では、使用目的や提出先等の記載欄には、「横浜地方裁判所提出予定」と記載している。また、2 審査請求人が作成した申請書「住民票の写し交付申請平成 31 年 1 月 29 日付け」では、取得事由を「道路管理瑕疵事実認否確認請求 横浜地方裁判所へ提出予定」と記載している。

- (2) 次に、審査請求人が平成 31 年 2 月 4 日に審査請求書の 3 審査請求の趣旨の項目では、「三親等傍系卑属甥等三通の住民票を■■■■に交付しろとの裁決を求めます。」また、4 審査請求の理由の項目では、「住基法の法令条文、史的展開の理解なく、交付申請を犯罪行為とは言語道断。」と記載している。

- (3) 処分庁の弁明書の 4 処分の理由の項目は、「住基法第 12 条の 3 第 1 項第 1 号に基づく、自己の権利を行使する法的な必要性について。同条同項第 2 号に基づく、国又は地方公共団体へ提出する法的な必要性について。同条同項第 3 号に基づく、第 1 号及び第 2 号と同様に住民票の写し等の交付の申出を行う正当性が認められる者かについて。1 号から 3 号まで、それぞれについて、市が相当と認める書類等を以て確認できないことから。」及び「また、事実確認に提出を求めた「裁判所申請書類」については、住基法第 12 条の 3 及び住民票省令第 10 条第 1 項後段に基づき、同法第 12 条の 3 の第 1 項中「相当と認める」か否かの判断を行うため、手続きを遂行するにあたり、疎明資料（訴訟に係る公的機関（裁判所）から発行される文書等）の提出または提示を以て、法的な必要性等について事実確認する必要があるためである。」と記載している。処分庁の弁明に対し、審査請求人の反論はない。

- (4) 上記の本件に係る法令等の規定について（1）から（8）までによると、住基法第 12 条の 3 第 1 項第 1 号の本人等以外の者の申出による住民票の写しの交付を請求する場合は、「必要がある」又は「正当な理由がある」ことを要件とし、「利用の目的」を明らかにさせ、「明らかにする書類とともに」請求させる。そして、「相当と認めるとき」には、交付を認めることとなる。

- (5) 本件の住民票の写し交付申請について見ると、審査請求人は、取得事由を「道路管理瑕疵事実認否確認請求 横浜地方裁判所へ提出予定」と記載している。また、審査請求書の審査請求の趣旨は、「三親等傍系卑属甥等三通の住民票を■■■■に交付しろとの裁決を求めます。」審査請求の理由は、「住基法の法令条文、史的展開の理解なく、交付申請を犯罪行為とは言語道断。」と記載している。

これらの記載内容から、利用目的は、「道路管理瑕疵事実認否確認請求」であり、提出先は、「横浜地方裁判所へ提出予定」と解することができる。

利用目的については、単に「債権回収・保全のため」、「裁判を提起するため」といった程度の抽象的な記載だけでは、具体性があるとはいえず、住民票のどの部分をどのような目的に利用するかが明らかになる程度の事由を記載することを要する、例えば、訴訟の相手方、訴訟事件名、訴訟の提起先裁判所名、訴訟における使用目的等について、それらを明らかにする書類（訴訟に係る公的機関（裁判所）から発行される文書等）とともに請求させる必要がある。

提出予定との事象から発生する申請者から意思表示された必要性は、利用目的が具体的に裏付けされた要件的な必要性とは、同一のものと解することができない。

また、審査請求人が記載した「道路管理瑕疵事実認否確認請求 横浜地方裁判所へ提出予定」内容及び4審査請求人が作成した申請書（住民票の写し交付申請平成30年12月25日付け）に添付した書類、5事実証明書類、ア「平成19年12月27日証明住民票の写し等2枚」、イ「平成30年12月19日証明戸籍の写し5枚」、ウ「昭和63年1月16日証明戸籍の写し4枚」、エ「平成22年4月23日証明登記事項証明書の写し等11枚」からも、住民票の写しの必要性又は正当な理由があることの要件及び利用の目的についても明らかではなく、利用の目的を明らかにする書類についても確認することはできない。

さらに、処分庁は、審査請求人に対し、疎明資料（訴訟に係る公的機関（裁判所）から発行される文書等）の提出又は提示を求めるが、審査請求人からの提出、提示はない。

審査請求人は、「三親等傍系卑属甥等三通の住民票を■■■■に交付しろとの裁決を求めます。」「住基法の法令条文、史的展開の理解なく、交付申請を犯罪行為とは、言語道断。」と主張するが、本件処分は、法令の規定及びその解釈に従い適正になされたものであり、審査請求人の主張は、採用することはできない。

3 上記以外の違法性又は不当性についての検討

(1) 審理手続の終結について

行政不服審査法第41条第1項及び第2項は、「第1項、審理員は、必要な審理を終えたと認めるときは、審理手続を終結するものとする。第2項、前項に定めるもののほか、審理員は、次の各号のいずれかに該当するとき

は、審理手続を終結することができる。第1号、次のイからホまでに掲げる規定の相当の期間内に、当該イからホまでに定める物件が提出されない場合において、更に一定の期間を示して、当該物件の提出を求めたにもかかわらず、当該提出期間内に当該物件が提出されなかったとき。

イ 第29条第2項 弁明書

ロ 第30条第1項後段 反論書

ハ 第30条第2項後段 意見書

ニ 第32条第3項 証拠書類若しくは証拠物又は書類その他の物件

ホ 第33条前段 書類その他の物件

第2号、申立人が、正当な理由なく、口頭意見陳述に出頭しないとき。」と規定されている。

次に、行政不服審査法逐条解説は次のように規定している。「審理員が相当の期間を定めて書面その他の物件の提出を求めたが、当該期間内に提出されなかった場合には、審理関係人の手続的権利を慎重に保障するために、更に一定の期間を示して、当該物件を提出する機会を与えることとしている。当該期間内にも当該物件等の提出がなされなかった場合には、それ以上の主張・立証の機会を付与することは、審理手続の迅速性の要請にかんがみ不要と考えられるので、審理手続を終結することができることとしている。」

審理員は、上記の第1 事案の概要8のとおり、審査請求人から反論書の提出がない。よって行政不服審査法第41条第2項の規定に基づき審理手続を終結した。

(2) 教示について

ア 本来、当該回答通知と同時に行政不服審査法第82条第1項に基づく教示を行わなければならないこととなる。しかし、処分庁は、同法による教示を行っていない。その理由として、住基法第12条の3第1項第1号の本人等以外の者の申出、申出に対する回答が行政処分事項に該当するものと理解していなかった。

イ 上記の本件に係る法令等の規定について(11)の判例によれば、「行政不服審査法第五七条第一項は、行政庁が審査請求若しくは異議申立て又は他の法令に基づく不服申立てをすることができる処分を書面でする場合には、処分の相手方に対して不服申立てについての教示をしなければならない旨を規定しているが、その趣旨は、当該行政処分に対して不服申立てをすることができる旨、不服申立てをすべき行政庁及び不服申立てをすることができる期間を教えることによりその処分を受けた者の不服申立てによる権利救済の実をあげようとするところにあると解されるから、行政庁が教示義務を履行しないのは違法であるが、右教示制度の趣旨にかんがみると、右の教示がなかったからといってそのための当該行政処分がこれを取り消すべき違法性を帯びることとは解されない」とされている。

当該判例は、旧行政不服審査法第57条第1項の条文についてであるが、改正後の行政不服審査法第82条の逐条解説は、「本条は、旧行政不服審査

法 57 条の一般的教示制度を踏襲するものである。」と規定されている。よって、改正後の行政不服審査法第 82 条については、同様に解することが相当であると考えられる。

(3) 審査請求人による、通知文書、依頼文書等の返却及び受取拒絶について
ア 審査請求人は、平成 31 年 3 月 11 日付け、件名：弁明書送付の件にて、書類不備と判断し、との理由で弁明書及び依頼文書一式（反論書等の提出について）を返却する。

イ 審査請求人は、平成 31 年 3 月 25 日付け、件名：書類不備のため返却します、書類不備のため返却します、との理由で弁明書及び依頼文書一式（反論書等の提出について・様式集等）を返却する。

ウ 審査請求人は、平成 31 年 4 月 17 日付け、弁明書及び依頼文書一式（反論書等の提出について・行政府不服審査法第 28 条相互の協力することは責務であることについて）を返却する。

エ 審査請求人は、依頼文書一式（審理手続の申立てに関する意見聴取の日程調整について）を受取拒絶（5 月 15 日）にて返却、令和元年 5 月 17 日受理する。

オ 審査請求人は、依頼文書一式（物件の提出について）を受取拒絶（5 月 22 日）にて返却、令和元年 5 月 24 日受理する。

カ 審査請求人は、通知文書一式（審理手続の終結等について）を受取拒絶（6 月 3 日）にて返却、令和元年 6 月 17 日受理する。

キ 審査請求人は、審理員による文書の受領を一貫して拒絶していることが認められる。

ク 郵便物の受領を相手方が拒絶した場合、郵便物に記載された意思表示・意思是、到達したものとみなされる。

判例において、「2 しかしながら、原審の右判断も是認することができない。その理由は、次のとおりである。

(一) 隔地者に対する意思表示は、相手方に到達することによってその効力を生ずるものであるところ（民法九七条一項）、右にいう「到達」とは、意思表示を記載した書面が相手方によって直接受領され、又は了知されたことを要するものではなく、これが相手方の了知可能な状態に置かれることをもって足りるものと解される（最高裁昭和三三年（オ）第三一五号同三六年四月二〇日第一小法廷判決・民集一五卷四号七七四頁参照）。」

(二) 略

(三) 前記一の事実関係によれば、被上告人は、不在配達通知書の記載により、小川弁護士から書留郵便（本件内容証明郵便）が送付されたことを知り、その内容が本件遺産分割に関するものではないかと推測していたというのであり、さらに、この間弁護士を訪れて遺留分減殺について説明を受けていた等の事情が存することを考慮すると、被上告人としては、本件内容証明郵便の内容が遺留分減殺の意思表示又は少なくともこれを含む遺産分割協議の申入れであることを十分に推知

することができたというべきである。また、被上告人は、本件当時、長期間の不在、その他郵便物を受領し得ない客観的状況にあったものではなく、その主張するように仕事で多忙であったとしても、受領の意思があれば、郵便物の受取方法を指定することによって、さしたる労力、困難を伴うことなく本件内容証明郵便を受領することができたものということができる。そうすると、本件内容証明郵便の内容である遺留分減殺の意思表示は、社会通念上、被上告人の了知可能な状態に置かれ、遅くとも留置期間が満了した時点で被上告人に到達したものと認めるのが相当である。」(遺留分減殺、土地建物所有権確認請求事件。平成10年6月11日最高裁)

ケ 郵便物の受領を相手方が拒絶した場合、郵便物に記載された意思表示・意思は、到達したものとみなされる。

判例において、「原告は、前後四回にわたって被告らに対し、その自宅あるいは事務所宛に催告の趣旨を記載した内容証明郵便ないし普通郵便を送付しており、債権者としてなし得る限りのことをしているのであって、権利の上に眠る者とは到底いえないし、他方、右催告が被告らに到達しなかった原因はもっぱら、債権者からの追求を免れるために送付書類の受領を拒否する態度に出た被告側にあるのであるから、右送付に催告の効果を認めなければ、結局債権者には時効中断のためにとりうる手段がないことになり、著しく不当な結果となる。そうすると、いずれにしても、本件の催告は、被告Kの事務所に郵便局員が内容証明郵便を配達し、同事務所の事務員がその受領を拒絶した平成一〇年三月二七日をもって被告Kに到達したものとみなし、催告の効果を認めるのが、時効制度の趣旨及び公平の理念に照らし、相当であるというべきである。(貸金請求事件。平成10年12月25日東京地裁)

コ 審査請求人は、審理員が発送している依頼文書や通知文書等の郵便物については、その内容が、審理手続に関する意思表示であることを十分に理解していることは、明らかである。前記のアからキのとおり。

審査請求人は、審理員による文書の受領を一貫して拒絶しているが、前記ク及びケの判例によれば、審査請求人が受領を拒絶した場合でも、依頼文書や通知文書に記載された意思表示・意思の通知は、到達したものと解することができる。

4 結論

以上のとおり、本件審査請求には理由がないから、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 審査庁の意見

本件審査請求は、審理員意見書のとおり、原処分維持が適当と考えるため、棄却されるべきである。

第5 審査請求の経過

令和元年 8 月 15 日 審査庁から諮問書を受領
令和元年 9 月 27 日 第 1 回調査審議
令和元年 10 月 16 日 第 2 回調査審議
令和元年 11 月 12 日 第 3 回調査審議
令和 2 年 1 月 28 日 第 4 回調査審議
令和 2 年 2 月 27 日 第 5 回調査審議

第 6 審査会の判断の理由

1 本件審査請求の対象について

審査請求人は、平成 30 年 11 月から 4 回にわたり、住民票交付申請を行い、それらの申請に対して、処分庁は、以下の対応をとっている。

- ① 審査請求人の平成 30 年 11 月申請（郵送）に対し、処分庁は、申請に必要な書類の添付について説明し、申請書を返却した。
- ② 審査請求人の平成 30 年 12 月 21 日付申請（窓口）に対し、処分庁は、申請に必要な書類の添付について説明し、申請書を返却した。
- ③ 審査請求人の平成 30 年 12 月 25 日付申請（窓口）に対し、処分庁は、申請に必要な書類の添付について説明し、最終的に、上村係長名の平成 31 年 1 月 17 日付文書にて、個人での請求が不可能と回答し、申請書を返却した。
- ④ 審査請求人の平成 31 年 1 月 29 日付申請（窓口）に対し、処分庁は、平成 31 年 1 月 29 日から翌日にかけて、申請に必要な書類の添付について説明し、これらの書類が添付されていないので住民票を交付できない旨を審査請求人に伝え、最終的に、城間課長名の平成 31 年 1 月 30 日付文書を交付した。

処分庁の上記対応のうち、審査請求人が本件審査請求にかかる処分として挙げているのは、上記④の対応である。

そこで、以下、上記④の対応について検討する。

行政不服審査法に基づく審査請求は、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為（以下単に「処分」という。）に関して不服がある場合に、処分について審査を求める制度であり、審査請求の対象は、行政庁の処分である。

つまり、行政庁の処分とはいえない行政庁の対応については、審査請求の対象にはならない。

この点、上記④の対応は、処分庁が申請者の説明を踏まえた上で住民票を交付しないことを明確にしたものである。住民票の交付及び不交付の決定は、公権力の主体たる地方公共団体の行為によって国民の権利義務に直接影響を与えるものであるから、住民票を交付できないことを明確にした上記④の対応は行政庁の処分にあたる。

よって、上記④の対応は、審査請求の対象となる。

なお、この点に関して、審理員は、審理員意見書の中で、上記④の対応のうち、文書を交付した行為が処分であると判断して、事案の整理を行い、処分庁も、当該文書交付行為が処分であるという前提で、弁明書を提出している。しかし、処分庁は、文書を交付する以前に、審査請求人に対して、口頭で、住民票を交付できないことを伝えている。文書の交付は、住基法第 12 条の 3 第 1 項中の「相当

と認めるときは」の要件に係る根拠等を書面で示してもらいたい旨の審査請求人からの要求に応じて、説明のために行われたものにすぎない。そうであるから、上記④の対応のなかで、処分庁が審査請求人に対して口頭で住民票を交付できないと伝えたことが住民票不交付の処分にあたり、文書を交付した行為は処分にあたらない（以下、上記④の対応のうち、処分庁が審査請求人に対して口頭で住民票を交付できないと伝えた行為を、「本件処分」とする。）。

2 本件処分の適法性について

(1) 関係法令等

ア 本人等以外の者の申出による住民票の写しの交付にかかる住基法第12条の3の規定は第3、2、1（1）で整理されているとおりであり、住基法第12条の3第4項第6号の総務省令で定める事項については、第3、2、1（2）で整理されているとおりである。

住基法第12条の3第1項は、「市町村長は、次に掲げる者から、住民票の写しで基礎証明事項のみが表示されたもの又は住民票記載事項証明書で基礎証明事項に関するものが必要である旨の申出があり、かつ、当該申出を相当と認めるときは、当該申出をする者に当該住民票の写し又は住民票記載事項証明書を交付することができる。」と規定している。

同項第1号は、「自己の権利を行使し、又は自己の義務を履行するために住民票の記載事項を確認する必要がある者」、同項第2号は、「国又は地方公共団体の機関に提出する必要がある者」、同項第3号は、「前2号に掲げる者のほか、住民票の記載事項を利用する正当な理由がある者」とそれぞれ規定している。

同条第4項は、「第1項又は第2項の申出は、総務省令で定めるところにより、次に掲げる事項を明らかにしてしなければならない。」と規定している。

同項第4号は、「第1項に規定する住民票の写し又は住民票記載事項証明書の利用の目的」、同項第6号は、「前各号に掲げるもののほか、総務省令で定める事項」とそれぞれ規定している。

住基法第12条の3第4項第6号の総務省令で定める事項については、住基法の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付に関する省令（昭和60年自治省令第28号）第10条第1項において、「法第12条の3第1項又は第2項の規定による住民票の写し等の交付の申出は、同条第4項各号及び次項に掲げる事項を明らかにするため市町村長が相当と認める書類を提出してしなければならない。この場合において、市町村長が必要と認めるときは、同条第4項第4号の事項を証する書類の提示又は提出を求めるものとする。」と規定されている。

イ 住基法第12条の3についての住基法逐条解説の記載は第3、2、1（6）で整理されているとおりであり、住基法第12条の3第4項第4号の利用の目的についての住民基本台帳事務処理要領の記載は第3、2、1（7）で整理されているとおりである。

「解釈13」本条第4項第4号の「利用の目的」については、本条第1項

各号に掲げる場合に該当するかどうかを判断するために明らかにさせるものであり、単に「債権回収・保全のため」といった程度の抽象的な記載だけでは具体性があるとはいえず、住民票のどの部分をどのような目的に利用するかが明らかになる程度の事由を記載することを要するものである(住基法逐条解説)。

具体的には、自己の権利を行使し、又は自己の義務を履行するために住民票の記載事項を確認する必要がある場合は、権利又は義務の発生原因及び内容並びに権利の行使又は義務の履行のために住民票の記載事項の確認を必要とする理由、国又は地方公共団体の機関に提出する必要がある場合は、提出すべき国又は地方公共団体の機関及び提出を必要とする理由、住民票の記載事項を利用する正当な理由がある場合は、住民票の記載事項の利用目的及び方法並びにその利用を必要とする理由を明らかにさせることが考えられる、とされている(住民基本台帳事務処理要領)。

ウ 裁判例でも、第三者による住民票の写しの交付に係る申出においては、申出者において、利用の目的を具体的に明らかにした上、自己の権利や義務があることを説明すべきことが予定されているのであって、個人のプライバシーの保護と公証制度としての意義に鑑みると、当該申出が相当と認められるためには、申出者にその主張する権利や義務があることの蓋然性が認められ、かつ、申出者が明らかにした利用の目的に照らし、当該権利を行使し、又は当該義務を履行するために、当該住民票の具体的な記載事項を確認する必要性が認められなければならないとされている(平成28年9月27日東京地方裁判所判決)。

(2) 本件処分の住基法第12条の3第1項各号該当性について

審査請求人は平成31年1月29日に窓口にて甥らの住民票の交付を求める申請書を提出しているが、その際に、審査請求人が利用の目的として説明したのは、神奈川県土地の件で行政側を訴える予定であり、甥らと連名で訴訟提起を行いたいということであった。

これについては、土地の件で行政側を訴える手続きは土地の権利者であれば単独で可能な手続きであり、甥らと連名で行う必要性は認められないので、審査請求人の権利を行使し、又は審査請求人の義務を履行するために甥らの住民票の記載事項を確認する必要がある場合には当たらず、甥らの住民票の記載事項を利用する正当な理由を基礎付けるものでもない。

したがって、平成31年1月29日から30日の時点において、審査請求人による甥らの住民票交付申請は住基法第12条の3に照らして交付が認められるものではないので、住民票の交付を拒絶した処分庁の対応を違法と評価することはできない。

3 本件処分における行政手続法、行政手続条例上の適用について

第2、1(4)によると、審査請求人は、処分庁に対し、住基法第12条の3に規定する「相当」と認めない法令の明記を書面で求めたと主張しているため、念のため、本件処分に行政手続法、行政手続条例上の問題があるのかを検討する。

住基法第31条の2に、住基法の規定により市町村長がする処分については行

政手続法第二章及び第三章の規定は適用しないと定められていることは、第3、2、1（9）で整理されているとおりである。

本件処分は住基法第12条の3の規定に基づき処分庁が行ったものであるから、理由の提示の義務付け等の行政手続法の規定は適用されない。

また、沖縄市行政手続条例第8条において理由の提示が義務付けられている処分は条例等に基づく申請に対する処分に限られているが、沖縄市条例における「条例等」は条例及び規則を意味し法律を含まない（沖縄市条例第2条）。この点、本件処分は住基法という法律に基づく処分であるから、本件処分には理由の提示についての行政手続条例の規定は適用されない。

したがって、本件処分には、理由の提示に関する行政手続法及び沖縄市行政手続条例の規定は適用されないので、行政手続法及び行政手続条例上問題となる点は認められない。

4 本件処分における行政不服審査法第82条第1項の適用について

審理員は、第3、2、3（2）において、本件処分においては、行政不服審査法第82条第1項に規定する教示を本来行う必要があった旨指摘しているが、本件処分は、第6、1で述べたとおり、口頭によって行われたものであり、行政不服審査法第82条第1項ただし書きに該当し、必ずしも教示を行う必要はないので、この点について、審理員の指摘は当たらない。

5 本件審査請求に係る審理員による審理手続きについて

審査請求人は行政不服審査法に基づく審理員からの文書を意図的に受領せず、拒絶していると認められるが、当該審理員からの文書に記載された事項は、第3、2、3（3）で整理されているとおり、審査請求人に到達したものと解することができる。

また、審査請求人が審理員に対して送付した平成31年3月1日付文書、同年3月11日付文書2件、同年3月25日付文書、同年4月17日付文書による要求は、行政不服審査法第33条から第38条までに規定する審理員に対する申立てと解することはできず、これに対する審理員の対応についても違法性は認められない。

よって、本件審査請求に係る審理員による審理手続きは、適正に行われたものと認められる。

6 結論

以上のとおり、本件審査請求は棄却すべきであるとの審査庁の判断は妥当である。

なお、本件審査請求の対象ではないものの、第6、1に記載した処分庁の①②③の対応についても、簡単に触れる。

まず、処分庁の上記①②の対応についてであるが、第三者が住民票等の交付を求める際には関係法令に基づき利用の目的やそれを明らかにするため市町村長が適当と認める書類の提出が必要とされており、処分庁の上記①②の対応は、必要書類の教示及び提出を求めたものと評価できるので、行政指導にとどまり、行政庁の処分にはあたらない。

他方、処分庁の上記③の対応は、申請者が住民票の交付を求める理由を説明した上で、住民票を交付するか、書面をもって住民票を交付できない理由を説明す

るか、そのいずれかの対応を求め、それに対し処分庁として「個人での請求が不可能なので、弁護士に相談する方法以外はございません。」と回答しており、住民票を交付できないことを明確にしたものであるから、行政庁の処分にあたる。

ただ、審査請求人が平成 30 年 12 月 25 日に窓口にて甥らの住民票の交付を求める申請書を提出した時点で利用の目的として説明したのは、神奈川県土地の件で行政側を訴える予定であり、甥らと連名で訴訟提起を行いたい、甥らに対し甥らの父親が亡くなったことを伝えたいという 2 点であった。

神奈川県土地の件で行政側を訴える予定であり、甥らと連名で訴訟提起を行いたいという点については、土地の件で行政側を訴える手続きは土地の権利者であれば単独で可能な手続きであり、甥らと連名で行う必要性は認められないので、審査請求人の権利を行使し、又は審査請求人の義務を履行するために甥らの住民票の記載事項を確認する必要がある場合には当たらず、甥らの住民票の記載事項を利用する正当な理由を基礎付けるものでもない。

また、甥らに対し甥らの父親が亡くなったことを伝えたいという点については、審査請求人の法的権利義務とは言い難いので、審査請求人の権利を行使し、又は審査請求人の義務を履行するために甥らの住民票の記載事項を確認する必要がある場合には当たらず、甥らの住民票の記載事項を利用する正当な理由を基礎付けるものでもない。

したがって、平成 31 年 1 月 17 日時点で、審査請求人による甥らの住民票交付申請は住基法第 12 条の 3 に照らして交付が認められるものではないので、住民票の交付を拒絶した処分庁の上記③の対応を違法と評価することはできない。

第 7 付帯意見

- 1 住基法第 12 条の 3 の申請における疎明資料は、過度に硬直的に判断すべきではない。

裁判所に提出する書類として申請する場合の疎明資料として想定しているのは第 1 には裁判所から発行される裁判所印が押捺された文書等と思われるが、例えば遺産分割調停の手続きのために他の相続人の戸籍謄本が必要な場合などは、他の相続人の現在の戸籍謄本は裁判所に申立をする際の添付書類とされており、添付書類がなければそもそも裁判所に受付されず受付印が押印されないのであるから、受付前の時点で裁判所印が押捺された文書を疎明資料として求めるのは不合理である。

申請の理由との関係で、どの程度の疎明資料を要求するかは、過度に硬直的な判断をすべきではなく、個別具体的な事情に基づき判断されたい。

- 2 行政処分にあたる可能性を念頭に置きながら、住民票の交付申請に対応されたい。

住民票の交付申請への対応には、申請に必要な書類の教示や提出依頼といった行政指導にとどまる段階と、住民票の交付・不交付を決定する行政処分の段階があるが、どの段階の対応なのかによって、行政側に求められる手続きに違いが生じうる。

そのため、行政側は、求められる手続きの違いを念頭に置きながら、対応しな

いと、申請人に不利益を生じさせかねない。

住民票の交付申請があった場合には、どの段階の対応をとっているのかを念頭に置きながら、申請人に対応されたい。

以上

令和2年3月24日
沖縄市行政不服審査会

会長	大	城	真	也
委員	城	間		博
委員	小	林		良
委員	徳	森	孝	広