

個人情報保護と戸籍公開原則の検討

二 宮 周 平

- 1 はじめに
- 2 公開の原則の成立とその制限
- 3 1976年の法改正と問題点
- 4 個人情報保護法の視点
- 5 戸籍法改正の方向
- 6 おわりに

1 はじめに

2005年8月、9月の新聞報道によれば、法務省は、個人情報保護法の全面施行を受けて、戸籍簿を原則非公開にし、本人や親族、公務員および弁護士など有資格者の職務上の請求以外に、謄本・抄本・記載事項証明書を請求できないように法改正する方針を固めた¹⁾。同時に、婚姻・離婚・縁組・離縁などの届出を持参した人に身分確認（本人確認）を義務づけることも、緊急の暫定的な通達による措置ではなく、戸籍法自体の問題として併せて検討するとしている。また総務省は、住民基本台帳の閲覧者を公益性のある調査を手がける企業や団体、個人に限定し、自治体に閲覧者名や利用目的の公表を義務づける方針を固めた²⁾。個人情報保護法の基本理念は、戸籍および住民基本台帳の公開制度に改革のメスを入れようとしている。

本稿では、戸籍公開の原則がどのように確立され、どのように制限されてきたか⁽²⁾、それでも解決されない問題があったとすれば、その要因はどこにあるのかを振り返り⁽³⁾、今回の改革が、個人情報保護法の視点から⁽⁴⁾、

市民，戸籍事務に携わる人，利用者にとって，合理的なものにするにはどう考えるべきなのかについて，私見³⁾を述べてみたい⁵⁾。

2 公開の原則の成立とその制限

1) 戸籍からわかる情報

まず初めに戸籍からわかる情報を整理しておきたい。戸籍から，戸籍に記載された個人の年齢，氏名，出生・死亡年月日，その場所，身分行為（婚姻，離婚，死亡による婚姻解消，姻族関係の終了，養子縁組，離縁，婚姻・離婚などの取消と無効，認知），未成年者の親権者・後見人，親権の喪失，推定相続人の廃除などがわかる。いわば個人の出生から死亡に至るまでの身分関係の変動が逐一，系譜的に記録されているため，これが公開されると，本人のみならず，家族のプライバシーまでわかることになる。

戸籍抄本からは，当該の者1人だけの各事項がわかり，戸籍謄本からは，戸籍に記載された家族全員の各事項がわかる。そのため，例えば，遺産分割手続のために未成年者の親権者を知ることが目的であるのに，その人の身分事項や家族関係がわかったり，不動産取引に関して相続人を知りたいだけであるのに，その人の家族の各事項がわかったりする。謄本や抄本の交付を請求する者にとって必要ではない事項までわかることに問題はないのだろうか。

また戸籍にはあらゆる家族関係事項が記載されていることから，婚姻や就職などに際して，本人の身元確認の手段として，戸籍の閲覧や謄本・抄本の交付請求がなされることがあった。とりわけ，1976年に改正されるまでの戸籍法では，誰でも，手数料を納めて戸籍の閲覧または戸籍の謄本・抄本の交付を請求することができたことから，離婚歴・婚外子・養子などの事実が明らかにされ，また入籍する前の戸籍を順次たどることによって，被差別部落の出身であることを確認することもできた。

同じことは，除籍簿についてもいえる。除籍簿についても，相続人を把

握したりするために閲覧や謄本・抄本の交付請求が認められていた。しかし、戦前の戸籍には、私生子、棄児、華族・士族・平民・元えた・新平民・土人(アイヌ)などの族称、出生・死亡事項(鉄道線路上における死亡などの変死、刑務所名など)が記載されており、それが除籍簿として残っている。記載されていることがことだけに、より一層差別に利用されるおそれがあった。

また戸籍関係の届書も公開されており(戸籍法48条2項)、利害関係のある者は、特別の事由がある場合、届書その他、受理した書類の閲覧、記載事項証明を請求できる。例えば、生命保険会社などが被保険者の死亡届に添付された死亡診断書の記載事項証明書の提出を要求する場合などでは、死亡理由が明らかになる。さらには請求事由を示して戸籍の附票の写しの交付を受けることができ(住民基本台帳法20条)、債務者の住所確認などに利用されている。

本来、各国で制度化されている身分登録簿は、個人および個人の身分事項の公証手段であるが、公証=公開の原則とは結びついていない。後述のように、本人以外の者がどのような場合に、身分登録簿にアクセスできるかは、プライバシーとの関係で慎重に対応されている。しかし、日本は、プライバシーが満載された戸籍について、公開の原則を採用し、これによって身分関係を公証してきたのである。

2) 非公開から公開へ

全国民を対象とした統一的な戸籍制度は、1871(明4)年の戸籍法(いわゆる壬申戸籍)⁴⁾に始まる。戸籍法の前文に、「戸数人員ヲ詳ニシテ撰ナラサシムルハ政務ノ最先シ重スル所ナリ」と記されていたように、1871年戸籍法は、徴兵・徴税制度を確立し、かつ治安を保つために、国民の現況を把握する目的で作られたものであり、現実の生活単位としての家族、すなわち現地に居住する家族を記載していたが、身分登録・公証制度としては機能していなかった。そのためか公開に関する規定は存在しない。つまり

戸籍は非公開だった。近代的身分登録制度に近づいた1886年の戸籍法⁵⁾でも、非公開は変わらなかった。

しかし、非公開は不便な面があった。例えば、不動産登記に際して、隠居による家督相続（戸主の地位と家の財産の承継）の登記申請は、被家督相続人と家督相続人の双方が登記所に出頭して、隠居による家督相続の証書を提出することを要した。それ以外の相続に関する登記申請では、相続人が出頭して、親属（後1893（明23）年の改正では親属も2名以上）または近隣戸主2名以上の者の連署による書面を提示しなければならなかった（1886（明19）年法律1号、登記法15条）。この登記法が改正され、1899（明32）年の不動産登記法となった。そこでは、登記原因が相続の場合には、登記申請書に戸籍吏の書面を添付することになり（41条）、相続を証明する書面、実際には戸籍謄本により相続権を証明する必要に迫られた。つまり、不動産登記の必要性から戸籍の公開が求められていたともいえるのである⁶⁾。

他方で、1890年、旧民法制定に付随して提出された戸籍法案では、立法者は、契約・訴訟その他の行為において、身分の証明を必要とする場合があるから、身分を「登記セシメ社会ニ向テ公証スルコトヲ明ニセリ」とし、日本では戸籍を設け「身分上ノ異動ヲ登記シ世治ノ要具ト」してきたが、西欧諸国では身分証書制度を設けており、それぞれ得失があるが、「我旧慣ヲ尊重シテ人ノ身分ヲ証明スルヲ得ル」方法をとるべきだと説明し、出生・婚姻等の届出を各事件ごとに記載する登記目録を設けた上で、さらに1戸ごとに、その家の者につき、それらの登記事項を戸籍簿に引き写すという2本立ての方式を示した。そして、「戸籍ハ之ヲ公明ニシ且衆人ノ閲覧ヲ許スヲ要ス」ことから、誰でも手数料を払って、「戸籍ノ搜索若クハ展覧ヲ乞ヒ又ハ其謄本ヲ求ムルコトヲ得」として、初めて公開の原則を示した（11条）。この戸籍法案は貴族院で可決されたものの、衆議院では否決されてしまった⁷⁾。

その後、明治民法の成立と同時に成立した戸籍法（1898年）では、身分登記簿についても戸籍簿についても、1890年の戸籍法案と同様に、手数料

を納めて、閲覧、謄本・抄本の交付を請求することができることと定めたが、審議過程において、個人のプライバシーの保護などの問題は一言も論じられていない⁸⁾。

3) 公開の制限

1898(明治31)年の戸籍法では、戸籍吏が閲覧や謄本・抄本の交付の請求を許さないという処分ができる規定があった(13条4項)。戸籍法の審議過程で、どのような場合がそれにあたるかという質問がなされたが、立法者側は、手数料を払わなかった場合だと答えていた⁹⁾。

その後、戸籍実務の上で生じた疑問に答える通達という形で、火災・水害などにより事実上許可ができない場合(1898(明31)・10・1 民刑985号民刑局長回答)、多人数の戸籍を謄写しておき、他人に閲覧させて手数料をとるためなど不当な目的の場合(1903(明36)・12・26 民刑1092号民刑局長回答)があげられていた。

1914(大3)年改正の戸籍法では、市町村長は、正当な理由のある場合に限り、閲覧・交付請求を拒むことができるという規定になった(14条3項)。その審議過程で、立法者は、正当な理由のある場合として、「詰マリ身分関係ガイロイロニナツテ居ルト云フヤウナ所ヲ見テ、ソレヲ材料トシテ人ノ所ニユスリニ行クヤウナコトガアルトカ」、市町村長にやがらせをするために、多数の閲覧・交付請求をすとか、政党政派の争いから人の名誉を段損しようとするとかをあげていた。しかし、どうやってそれを判断するのかという質問に対しては、今までの所、理由を示させることはしないが、市町村長が「新聞屋ガ誹毀ノ材料ニ使ハウト云フヤウナ風ニ認メマシタ時」には、どういうことか「問糾」と答えている¹⁰⁾。ゆすりや名誉毀損の材料になるほど、戸籍には個人のプライバシーが記載されていることを認識してはいるが、それを保護するという発想はなかった。

戸籍の公開は保険の勧誘など企業活動にも利用された。当然、大量閲覧が問題になった。1934年、群馬県高崎市長から、徴兵保険(徴兵された兵

士向けの生命保険）の勧誘の便宜，あるいは出産や七五三など各種祝いの商品売り込みの関係で，保険会社員や店員などが先をあらそって，戸籍簿全部の閲覧請求を行うケースが増加し，そのため戸籍事務の妨害となることにはなほだしく，一般市民の中にも，執拗な商人の出入りで迷惑を被り，市に苦情を申し出る傾向がみられるので，このような場合を閲覧拒絶の「正当な理由」としてよいかという照会がなされた。これに対して，司法省民事局長は，「執務ノ妨ト為ラサル限り単ニ営利上ノ便宜ニ供スルノ目的ヲ以テ請求スルモノナリトノ理由ノミニテハ」，閲覧請求を拒絶できないと回答している（1934（昭9）・1・31 民事甲109号民事局長回答）。

戸籍の公証機能とは，本人が契約や訴訟，婚姻や養子縁組などをする場合に，自分の法律行為能力や身分行為の要件を備えていることを証明することにあった¹¹⁾。したがって，第三者が戸籍を閲覧して営利活動に利用するというのは，本来の目的を越えているはずである。しかし，便宜性がプライバシー保護よりも優先していた。

4) 部落解放運動とプライバシー保護

戸籍の公開制限について，最も熱心に取り組んだのは部落解放運動であり，この運動を抜きにして，日本における個人のプライバシー保護を論じることにはできない。すでに周知のことではあるが，その過程を整理しておきたい。

戦前の戸籍には被差別部落出身であることがわかる記載があった。端的にそれを示すのが族称の記載である。1871年戸籍以来，戸籍には族称を記載することになっていた。1871年4月4日に制定された戸籍法では，戸籍に記載されるのは，臣民としての華族・士族・卒・祠官・僧侶・平民だった。同年8月28日，「解放令」が出され，「えた」「非人」の名称は廃止され，初めて被差別部落の人々も戸籍記載の対象となった。しかし，「元えた」「新平民」などと記載する例が多く，1875年に，族称としては，華族・士族・平民と記載すべきだという布告が出された。そして1898年戸籍

以降、戸籍の記載欄の1つとして、族称欄が設けられた。法律的にはもはや差別的名称を記載できないはずだったが、布告以降も、上記のような記載をするケースがあった。

華族・士族・平民など、どういう出自かということは、個人のプライバシーに属することであり、その出自によって社会的に差別されることがあるならば、それに関する情報は最大限に保護されなければならない。これを最初に訴えたのが1923年の第2回全国水平社大会で、戸籍簿・身元調査などの改正を要求する決議がなされた。戸籍法施行から50年近く経過していた。

全国水平社の陳情に応じて、帝国議会で衆議院議員から「因習打破に関する建議案」が提出されるなどの過程を経て¹²⁾、1924年、司法省は、謄本・抄本の作製のときに、「えた」「新平民」の文字を謄写してはならず、その名称を職権で抹消することができるという通達を出した(1924(大13)・7・23民甲9916号民事局長回答)。このことは、他のプライバシー事項にも影響を与えた。例えば、刑務所において出生または死亡した者について、刑務所の名称および届出人・報告者の官職名(1926(大15)・11・26民8120号民事局長通牒)、「私生子」という文字(1942(昭17)・2・18民甲90号民事局長通牒¹³⁾)などの謄写も禁止された。部落差別をなくす運動は個人のプライバシー保護と結びついていたといえる。

しかし、これで戸籍上の差別がなくなったわけではない。例えば、華族・士族・平民という族称はそのまま謄写されているのだから、謄本・抄本の族称欄が空白のまま交付されることは、逆に被差別部落の出身であることを明らかにする。族称欄の文字については、すべて謄写しないという通達が出されたのは、それから15年後の1938年のことだった(1938(昭13)・6・29民甲764号民事局長回答)。また除籍簿の閲覧が可能であれば、いくら差別的な族称が職権で抹消されていても、朱線で抹消しているという事実自体が目に見えるのだから、被差別部落出身であることは、一目瞭然である。1927年の第6回全国水平社大会で、「差別的旧戸籍破棄」の要求

決議が出されたのは、当然だった。すべての戸籍を新たに改製し直すか、除籍簿や戸籍簿の閲覧を禁止しなければ、いたちごっこは続く。

したがって、次の課題は閲覧制度の廃止だった。第2次大戦後も戸籍公開の原則は維持され、改製原戸籍（戸籍の改革によって改製された元の戸籍をいう）の保存期間は50年とされたが、1967年に80年に延長された。こうして明治時代の改製原戸籍や除籍簿が保存されていたことから、それを閲覧して被差別部落の出身かどうか、身元調査をする例が後を絶たなかった。そのため、法務省は、各地方法務局に対して、まず壬申戸籍の閲覧禁止の強化と回収・保管の措置をとるよう指示した（1968（昭43）・3・29日民甲777号民事局長通達）。続いて除籍簿の閲覧請求などが差別的事象につながるおそれがあると認められるときには、その請求に応じなくてよいという通達も出した（1974（昭49）・2・15民二1126号民事局長回答）。

しかし、なお結婚や就職の際の身元調査として、現在の戸籍を閲覧する例はなくならなかった。そこで1974年以降、関西の市町村を中心に、差別行為が戸籍の公開によって誘発されたり、助長されたりしないように、本人・親族以外の第三者に対する公開を制限する「戸籍公開制限実施要綱」が作られるようになった。その結果、戸籍謄本の交付を拒否された者が、不服申立てをし、裁判でこうした制限の是非が問われるという事態も生じた¹⁴⁾。裁判では、このような制限は戸籍公開の原則に反するとして、違法だと判断されたが（和歌山家田辺支審1974（昭49）・3・27家月27巻2号88頁，神戸家審1975（昭50）・1・22家月27巻7号75頁など）、自治体は人権保障の見地から、制限要綱をそのまま実施した。もはや公開の原則は維持できなくなっていた。

3 1976年の法改正と問題点

1) 法改正の内容

以上のような経過をたどって、1976年に、戸籍公開の原則を維持しつつ、

個人のプライバシーを守ることを目的として、戸籍法が改正された。それは、閲覧制度の廃止(ただし、法律で定められた者が職務上閲覧する必要がある場合は、これを例外的に認める)、戸籍謄本・抄本・記載事項証明書、除籍謄本・抄本・記載事項証明書の交付の規制、である。

戸籍謄本・抄本・記載事項証明書の交付を請求する場合には、請求事由を明らかにしなければならず、それが「不当な目的」であることが明らかとなるときには、請求を拒むことができることとなった(戸籍法10条3項)。不当な目的の基準としては、「婚外子であることや離婚歴など他人に知られたくないと思われる事項をみだりに探索しまたはこれを公表するなどプライバシーの侵害につながるもの、あるいは戸籍の記載事項を手がかりとして同和地区出身者であるか否かを調査するなど差別行為につながるものなど、戸籍の公開制度の趣旨を逸脱して謄本などを不当に利用する目的をいう」とする(1976(昭51)・11・5民ニ5641号民事局長通達)。

ただし、次の範囲の者が請求する場合には、請求事由を明示しなくてもよいという規則が設けられた(戸籍法施行規則11条)。すなわち、戸籍に記載されている本人、その配偶者・直系尊属・直系卑属が請求する場合、国・地方公共団体・特定の法人の役員・職員、弁護士・司法書士・土地家屋調査士・税理士・社会保険労務士・弁理士・海事代理士・行政書士が職務上請求する場合、市町村長が相当と認める場合である。について具体的には、記載されている本人の承諾書・同意書の提出、民生委員・人権擁護委員・保護司の職務上の請求、住民票に記載される「未届の妻」(内縁の妻のこと)からの請求などプライバシー侵害のおそれがない場合である¹⁵⁾。

除籍謄本・抄本・記載事項証明書の交付の規制はさらに厳しく、上記のに当たる者(戸籍法12条の2)以外の者の交付請求が認められるのは、相続関係を証明する必要がある場合、裁判所その他官公署に提出する必要がある場合、その他除籍簿の記載を確認するにつき正当な利害関係がある場合(過去の契約締結時の行為能力の調査・相手方の前婚解消の事実の確認など)

に限られる（戸籍法施行規則11条の4）。

2) 改正後の問題点

このような改正が行われたが、毎年3600万件を超える膨大な数の謄本・抄本などが交付されている（2003年度では3674万6693件）。これは1976年の法改正前より増加しており、改正が交付を規制するものではないことを如実に示している。

上記の交付の制限についても、効果が乏しい。本人、配偶者、直系尊属・卑属が請求する場合には請求事由を明示しなくてもよく、それ以外の者も請求事由について、わざわざ身元調査などと書くことはないのだから、不当な目的かどうかの判断は困難である。市町村の窓口の戸籍係に経験が乏しければ¹⁶⁾、請求事由の判断や請求事由を明示しなくてよい人かどうかの判断は一層、困難となる。

また弁護士や司法書士など前述のの有資格者の資格を詐称したり、興信所と有資格者が結託して交付請求する例も後を断たない。そこで有資格者が交付請求する場合には、請求者の名前、使用目的、提出先などを記入する統一書式の請求用紙である「職務上請求書」（各地域の弁護士会、司法書士会、行政書士会などが作成する）を用いることにした。しかし、今度は、請求書自体を興信所などに横流しする事件が相次いだために、1991年から、請求書に通し番号をうち、不正が発覚した場合に請求者を特定できるようにした。それでも行政書士が戸籍謄本を不正に取得して興信所に売るなどしていた事件が明るみに出た¹⁷⁾。例えば、ある行政書士は、1件当たり2500～3000円で戸籍謄本を興信所に送っており、「戸籍謄本などを取り寄せます」と、ファックスや電話で興信所への売り込みまでしていた。別の行政書士は、職務上請求書そのものを100枚約6万円で興信所に売出し、年間300～400枚も請求書を使用していた。

本人の知らないところで戸籍謄本・抄本などが他人に入手されるという事態は改善できていない。

他方、1976年の法改正のように交付請求を規制しても、結婚や就職などに際して身元の確認を要求する社会慣行があるかぎり、他の手段による身元確認が進むおそれもある。本来、住民の居住関係を公証する手段である住民票がこれに用いられるケースが出てきた。本人および同居の家族の住民票の写しをとれば、住所氏名・生年月日の他に、本籍地、世帯主、世帯主との続柄がわかることから、これが利用されたのである。その結果、1985年、住民基本台帳法が一部改正され、閲覧や住民票の写しの交付には請求事由を示さねばならず、不当な目的によることが明らかであるときには、請求を拒否できることになった(住民基本台帳法11,12条)¹⁸⁾。戸籍の改正の経過と似ている。不当な目的の判断が難しいことは、戸籍の場合と同様であり、そして同じように、調査会社などに依頼され、行政書士が職務上請求書を用いて、住民票の不正取得をしていた事件が発覚した¹⁹⁾。

戸籍を差別的に利用する その利用を規制する そこで代わりに住民票を利用する その利用を規制するという、いたちごっこである。また有資格者が権限を濫用して不正取得する 興信所・調査会社に渡すという共通の事象がある。適正に業務を遂行している有資格者、調査会社がほとんどだとしても、例外的にせよ、右のような事実がある以上、有資格者の権限行使や調査会社の規制などの必要性を認めざるをえない。

3) 本人確認の必要性

前述のように、本人は、請求事由を明示しなくても、戸籍謄本・抄本等の交付請求ができる。有資格者も職務上請求書を用いれば、交付請求ができる。しかし、交付請求に来た人が本人あるいは有資格者に間違いのないことを確認する必要はないのだろうか。同じ性別で同じような年齢の人が来れば、役所の窓口では本人と思って、交付をしてしまうおそれがありはしないだろうか。郵送による請求の場合は、なおさらである。

この問題は交付請求だけではなく、もっと基本的な婚姻、離婚、縁組、離縁などについてもあてはまる。日本はこれらの身分行為について、届出

主義を採用している。つまり、婚姻や離婚などは戸籍法の定めるところにより、届け出ることによって成立する。しかし、戸籍係には婚姻届書や養子縁組届書を持参した人が本人かどうかを確認する手段がない。そのため当事者の知らない間に、偽造の婚姻の届出や縁組の届出がなされ、戸籍に不実の記載がなされるという事件が相次いで発生、発覚した。嫌がらせや、外国人が日本に在留する期間を延長したり、国籍取得を容易にするために日本人との婚姻の届出や縁組の届出を行う、あるいは、資産家の財産を奪取したり、多重債務者が債務を逃れる必要性から氏を変える方便として、婚姻の届出や縁組の届出を行うなど、悪用されることがある。

もちろんこのような行為は、公正証書原本等不実記載罪、私文書偽造罪、偽造私文書行使罪などの犯罪にあたるし、婚姻や縁組は無効である。しかし、無効を主張して戸籍を訂正してもらうためには、裁判を起こして、婚姻や縁組が無効であることを確認してもらわなければならない（ただし、有罪判決が確定した場合には、検察官から市区町村長に通知があり〔刑訴498条2項、戸籍法24条3項〕、市区町村長から当事者に訂正を申請するよう催告し、申請がなければ職権で訂正する〔戸籍法24条1、2項〕）。せっかく勝訴しても戸籍には、虚偽の届出があったことが残る。

例えば、偽造の婚姻の届出が受理された場合、夫・妻それぞれ元の戸籍の身分事項欄には、a婚姻の届出があり、元の戸籍から除籍され、夫婦の本籍地で新戸籍が編製されたことが記載され、名欄には、b婚姻による除籍として朱で×印がつく。婚姻無効確認の裁判が確定して、戸籍が訂正されても、a・bの記載はそのまま残り、身分事項欄に裁判が確定したことが記載され、aに朱で×印がつく。そして新たに身分事項欄にaの記載がなく、bの×印のない記載が加わる。このことは戸籍謄本をとらない限りわからないが、謄本の交付を受けた者（本人）にはやはり納得しがたいものがある。そこで、当事者の申し出により、こうした不実の記載の痕跡のない戸籍の再製が認められることになった（2002（平14）・12・18民一3000号民事局長通達、第121図）。

この措置よりも重要なのは、偽造の届書それ自体を未然に防ぐことである。そのための、緊急かつ暫定的な措置として、届書を持参した者に対する身分確認(本人確認)等に関する取扱いが発令された(2003(平15)・3・18民一748号民事局長通達)。

本人確認の方法は、原則として運転免許証やパスポートなど顔写真が貼付された証明書の提示による²⁰⁾。偽造の疑いがある場合には、管轄の法務局長等が関係者の事情聴取を行うなどして真正に作成されたものであるか否かについて調査を行う。また例えば、離婚届書を夫が持参した場合には、夫については上記の方法で確認できるが、妻については、本人確認ができていないので、妻欄に記載された人に対して、離婚の届出を受理した旨の事後通知がなされる。通知を受けた妻が覚えがない旨の回答をした場合において、まだ戸籍に記載する前であるときは、管轄法務局に処理紹介をし、不受理相当の指示を受けて、受理処分を撤回して届書を夫に返戻するが²¹⁾、すでに記載されていたときには、離婚無効確認の訴えを起こし、勝訴の上で、戸籍訂正の手続をすることになる。その意味では、あくまでも予防手段にすぎない。しかし、虚偽がすぐに発覚するので、予防効果はある。

現在は、本人確認は、上記のような身分行為の届出の場合にしか、行われぬ。しかし、戸籍謄本・抄本の交付請求も問題は同じなのだから、交付請求者の本人確認をする必要があるといえよう。すでに東京23区、大阪市、福岡市などは要綱を作成し、本人確認をしている。

4 個人情報保護法の視点

1) 個人情報保護法の基本的な考え方

個人の情報を保護する立場から見ると、行政が届出にもとづいて強制的に収集した個人情報を、本人の同意もなく、閲覧・利用させてきたこと自体が問題である。これまで戸籍は個人の身分事項・家族関係などの情報が満載されているにもかかわらず、公証のために公開の原則をとってきた。

1976年の法改正によって、プライバシー保護と差別の防止の見地から、不当な交付請求を制限するという利用規制をかぶせたにすぎない。戸籍に記載される個人の情報も、例えば、OECD（経済協力開発機構）の「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」（1980年9月採択）のような一般的な個人情報保護の原則にそった保護を検討すべきである。これは、戸籍を差別に利用したかどうか以前の根本的な個人情報の管理の問題である。

ようやく日本も2005年4月1日から「個人情報の保護に関する法律」（以下、個人情報保護法と略する）が全面施行された。同時に「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」、「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律」、「情報公開・個人情報保護審査会設置法」も施行され、総合的な個人情報保護の制度が確立した。

これらの制度は、基本的に前述のOECDの勧告において示された8つの原則（収集制限の原則、データ内容の原則、目的明確化の原則、利用制限の原則、安全保護の原則、公開の原則、個人参加の原則、責任の原則）に対応したものである²²⁾。

個人情報保護法の基本理念は、「個人情報は、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることにかんがみ、その適正な取扱いが図らなければならない」（3条）であり、個人情報を個人の人格尊重とのかかわりで捉えていることに注目したい。

この理念の具体化として、個人情報取扱業者は、個人情報を取り扱うに当たっては、その利用目的を特定しなければならず（15条）、あらかじめ本人の同意を得ないで、利用目的の達成に必要な範囲を超えて、個人情報を取り扱ってはならず（16条）、偽りその他不正な手段によって個人情報を取得してはならず（17条）、個人情報を取得した場合には、あらかじめ利用目的を公表している場合を除き、利用目的を本人に通知または公表しなければならず（18条）、あらかじめ本人の同意を得ないで、個人データを第三者に提供してはならないとされている（23条1項）。また本人からの

自己情報の開示、訂正、利用停止・消去の請求権も規定されている(25~27条)。行政機関等の保有する個人情報の場合も、利用目的の明示、目的外利用の場合における本人の同意など、個人情報保護法と同様の規定を設けている。

このように自己の情報について、収集目的が明示され、適正な取得が義務づけられ、目的外の利用や第三者への提供については、本人の同意が求められ、自己の情報がどのように利用されているかを知り、不当に使われた場合には、訂正や削除を求めることができるのだから、自己の情報を自分で管理する自己情報のコントロール権が認められているといえる²³⁾。

2) 個人情報保護法と戸籍制度の整合性

これまで記述したことから明らかなように、戸籍は、もっとも慎重に取り扱うべき個人情報の集積である。また収集に当たり、戸籍の場合は、家族関係の創設・変更の意思(婚姻、離婚、縁組、離縁、認知など)や、事実の報告義務(出生、死亡など)などから、本人等が届け出るものであり、本来の目的以外の情報は収集させないという個人情報保護法の視点から見ると、より一層の配慮が必要な情報といえる。

たしかに戸籍は国民の個人の属性や家族関係を登録し、公証する制度であり、不動産の売買・登記、土地収用、婚姻、縁組、相続などに当たり、証明が必要な場合に、利害関係のある者が利用できるものでなければならない。その意味で、戸籍謄本・抄本などの交付請求を認める必要があると考えられてきた。個人情報保護法などは、法令に基づく場合は、あらかじめ本人の同意を得なくても、第三者へ情報を提供できるようにしている(23条1項など)。法の目的規定の中にも、「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」とされている(1条)。現行戸籍法は、公開の原則を維持していることから、第6章雑則の中で、行政機関情報公開法および行政機関個人情報保護法の適用除外を明記している(戸籍法117条の6,7)。

しかし、個人情報保護法本来の視点からは、戸籍に記載されている個人情報を第三者に提供する場合には、本人の同意が必要であり、不当な交付請求などから保護するための合理的な措置をとらねばならず、誰がどういう形で利用したかその運用状況について、本人からの要請があれば、これを公開すべきことになる。今回の法改正がこれらのことを視野に入れて、公開の原則を改めなければ、最もセンシティブな情報の集積である戸籍から、記載されている個人の情報を保護することができなくなるおそれがある。有用性を一定の範囲で維持しつつ、戸籍制度を個人情報保護法制度の骨格・基本理念といかに整合性させていくか、困難な課題に直面しているのである。

3) 各国の取扱い

戸籍を身分登録制度として位置づける場合、改革に当たり、各国の対応は参考になるものと考えるので、いくつかの国の取扱いを紹介する。

ドイツ 本人、その配偶者、直系尊属、直系卑属、公的利益の証明のある官庁以外の者が身分登録簿・身分証書の閲覧・交付を許されるためには、法律上の利益を疎明しなければならない。養子、婚外子、性別変更者については、さらに厳重な規制がある。法律上の利益の疎明とは、その身分あるいは事実が登録されているかどうかによって、申請者が法的な影響を受ける場合（例えば、扶養請求や相続権の行使など）を指し、その判断は身分登録官が行う²⁴⁾。

オーストリア 身分登録簿の閲覧や証書の交付請求が認められるのは、登録されている本人（出生簿では、子のみ）、登録によりその身分に影響を受ける者（登録される本人の配偶者、直系尊属、直系卑属）、請求につき法律上の利害関係を疎明した者（ただし、登録された本人の法的保護に値する利益に著しく抵触しないという条件がつく）、法律の執行に関する官庁および公法上の団体である。利害関係が特定の事項の場合には、その事項だけのデータが交付される。依頼があれば、登録された身分事項の明細書（謄

本)を交付しなければならないが、その際には、出生に関しては、子の法定代理人の書面による同意が必要であり、婚姻に関しては、配偶者双方の同意が必要である。かつ明細書には、子の両親の記載は許されない²⁵⁾。

スイス 本人以外の私人が身分登録簿・証書を閲覧できるのは、カントンの監督官庁が閲覧を相当と判断して閲覧の許可を与えた場合のみであり、本人以外の者の抄本の請求は、ドイツやオーストリアと同様の制限がある²⁶⁾。

フランス 身分証書の登録簿の閲覧は、権限を有する一定の身分登録官のみができる。原本(全部)のコピーの交付請求は、本人と一定範囲の親族に限定され、他の利害関係人は、検事の特別の許可なしには、一部必要事項のみが記載された抄本の請求しかできない²⁷⁾。

米国 第三者は正当な理由がなければ閲覧できない。養子の従前の出生証明書は記録裁判所の命令を受けなければ本人でも閲覧できない。公開されている記録も、一定の利害関係人が不当な目的での調査や探索ではないことの宣誓供述書に署名して初めて閲覧、謄本の請求が認められる。アラバマ州では、記録を登録者本人、その直接の家族、後見人、代理人に開示することができ、それ以外の者は自己の身分的権利や財産的権利の決定や保護の必要性を証明するか、正当な調査のためにのみ許される²⁸⁾。

以上の国々は、身分登録簿あるいは各証書の閲覧および証書の交付制限で共通する。身分登録制度は、個人および個人の身分事項の公証手段であるが、公証=公開の原則とは結びついておらず、本人も含めて身分登録簿にアクセスできる場合について、プライバシーとの関係で慎重に対応されていることがわかる。

こうした比較法制を参考にするとき、日本の戸籍制度がいかに利用者本位であるか、プライバシー保護について配慮を欠いていたかがよく分かる。おそらく多くの場合には、本人あるいは本人の了解の下に、交付請求がなされ、有資格者も業務の過程で適正な謄本・抄本の利用をしているだろうと推測されるが、しかし、わずかでも人権侵害にかかわるような事態が生

じている以上、便利さよりも、被害を受ける可能性のある人たちの人権を優先する制度を構築すべきではないだろうか。多数派の市民もいつなごき、プライバシーを侵害されるかもしれないという点で、利害は共通のはずである。

5 戸籍法改革の方向

1) 具体的な改革の私案

以上のような個人情報保護の動向と各国の対応を参考に、具体的な改革に関する私見を述べてみたい²⁹⁾。

(1) 私案の骨格 戸籍は非公開を原則とする。諸外国の立法例を紹介したように、公証制度と公開の原則は必然的に結びつくものではない。身分登録をした本人が自己の必要事項について戸籍を使って公証すればよいのだから、公開の原則も、本来は、本人に自分の身分事項や家族関係を公証させるためにあるのであって、第三者がいつでも自由に他人の情報を入手できるためにあるのではなかったはずである。

謄本・抄本等の交付請求は、本人、本人が15歳未満の場合は親権者、配偶者、直系尊属、直系卑属、未成年後見人、成年後見人・保佐人に限定する。すでに成年後見、任意後見について「後見登記等に関する法律」は、基本的にこうした仕組みにしている（10条、ただし4親等内の親族も含まれる）。本人や家族の利用でも、請求事由（使用目的）を明記する。

国・地方公共団体・特定の法人の役員・職員、弁護士・司法書士・土地家屋調査士・税理士・社会保険労務士・弁理士・海事代理士・行政書士が職務上請求する場合には、交付請求者の住所・氏名・資格名、使用目的、交付年月日を明記した文書を本人に送付する。すなわち、事後通知をする。

交付請求についても本人確認を行う。

(2) 請求事由（使用目的）の明記 現在の制度でも の場合、使用目的

を書くのだが、例えば、「登記」とするだけでもよいとされている。これでは不十分である。誰のどの物件の登記なのか、売買のためか、相続のためかなどまで書くべきである。私案の請求事由では、ここまで具体的に示すべきだと考える。島田教授は、特定の者について請求事由の記載義務を免除する現行制度は、戸籍情報の濫用の可能性の視点のみに立脚しており、公的機関や有資格者が戸籍情報を濫用する可能性が小さいとしても、このことは他人の個人情報を目的を明確にせずに利用することを正当化するものではないとされる³⁰⁾。自己情報のコントロール権の視点に立てば、論理的な帰結となる。

また の場合でも、謄本・抄本の利用が社会的差別につながることもあるのだから、請求事由(使用目的)を明記するようにし、慎重を期することにする。

(3) 事後通知 自己情報のコントロール権の視点を徹底すれば、本当は、
、
について、事前に本人の同意を得ることを原則としたい(例えば、本人の同意書の添附など)。現行制度の下で、交付請求事由を示す必要がない場合として、市町村長が相当と認める場合があげられており、その相当と認める場合の1つとして、記載されている本人の承諾書・同意書の提出がある。これこそ、個人情報保護、情報の自己管理にふさわしいと思う。しかし、事前の同意を得たくても、現住所不明などで本人に接触できない場合や、本人が未成年、高齢、障害などで判断能力に乏しいために、同意することが困難な場合もある。本人への接触の手間を省くために、事前の同意書が偽造されても、それを発見する手段が戸籍係にはない。債権者が債務者に対して予め包括的な同意書に署名させたり、自筆の同意書を作成させたりするような事態も生じかねない。そのため同意の有無で紛糾するおそれがある。

そこで事後通知で対応する方法を採用した。これに対しては、交付請求者の氏名や使用目的なども個人情報であり、それを本人に知らせてよいのかという疑問があるかもしれない。しかし、他人の情報を事前に同意も得

ないで入手するのだから、自分の氏名や目的を相手方に知らされるのは当然である。またこれが制度化されれば、事後通知されることを了承ないし覚悟の上で、交付請求をしているのだから、個人情報保護の原則にも適い、問題はない。

具体的には、有資格者が交付請求をする場合には、その場で通知書を作成してもらい、戸籍係がこれを受け取り、本人宛に封書で郵送するのである。封筒の住所は交付請求者に書いてもらい、郵便切手も自己負担で貼ってもらう。戸籍係は戸籍謄本・抄本・記載事項証明書を交付する際に、戸籍を確認するから、その際に戸籍附票を見て、封筒に記載された住所が戸籍附票に記載された住所と一致しているかどうかを確認する。一致していない場合には、事情を確認し、不正のおそれが高いと判断される場合には、交付請求を拒否できるようにする。行政の負担増は、この確認と郵送の手数だけですむ。パスポートの取得方法と、前述した身分行為の本人確認のシステムをミックスしたような方法である。

もし本人や家族が事後通知を受けて、戸籍謄本などの交付に不審を抱いたり、納得がいかない場合には、交付請求した有資格者またはその者が所属する業種団体（例えば、都道府県単位の弁護士会、司法書士会、行政書士会など）に問い合わせをし、本人の意思に反する利用だった場合には、戸籍法に罰則規定を設けて、処罰あるいは一定期間の業務停止などの措置がとれるようにする。

で戸籍を原則非公開にし、第三者からの交付請求を認めず、有資格者の職務上の請求に限定した。有資格者の職業倫理を信頼し、一応、有資格者の交付請求を認めるわけだが、過去に有資格者の不正入手行為があったのも事実である。請求事由の明記とその正当性・不当性の判断では、これを防ぐことができなかった。そこで、本人に交付した旨を通知し、不審であれば、本人や家族から上記の方法で不正利用を質していくのである。もはや、本人や家族に知られることなく、戸籍の個人情報を入手することはできなくなる。それだけでも濫用的な事態の抑制効果があるように思われ

る。

(4) 開示請求 この事後通知制度が採用されないのであれば、少なくとも交付請求書の開示請求を認め、本人が交付請求者(個人・事業者)を知ることができるようにすべきである。島田教授は、「自己情報コントロール権の保護の観点からは、戸籍に記載された者には、自己の戸籍の謄抄本等を誰がどのような目的で取得したかを知る権利が保障されるべきであり」、「他人の個人情報にアクセスした者は、その範囲において相手方からも自分の個人情報にアクセスされる可能性を甘受すべきだと考えることが社会通念としての平等性の感覚に適合すると思われる」とし、戸籍情報の取得者、利用者の利益は、「戸籍に記載された者の権利保護の観点から制約されるべきである」とする³¹⁾。

こうした開示請求の考え方は、個人情報保護法の目的、理念、骨格と共通しており、同法の全面施行に伴い、戸籍も同様の改革が必要であることを示しているといえる。

(5) 本人確認 交付請求権の本人の確認の必要性については、3の3)で述べたとおりである。郵送の場合にも、確認できる証書のコピーなど同封して、本人確認ができるようにする。有資格者が事務員などを利用する場合には、職務上請求書の他に、当該事務員に交付請求を依頼した旨の押印した文書、有資格者を確認できる証書のコピーを提出してもらい、さらに事務員などの本人確認をする。交付請求者が代理人を使う場合も、請求者・代理人双方の確認をする。これまでとは異なり、交付請求者には時間と手続を負担させることになるが、本人の事前同意なくして情報を得るわけだから、これも当然の手続と考えるべきである。

2) 記載事項証明の原則化

次にどのような内容について交付するののかの問題がある。私見では、本人、一定範囲の親族、有資格者が戸籍の個人情報を入手できる場合でも、証明を必要とする事項だけの証明をすれば十分であり、他の身分事項や家

族関係まで暴露される戸籍謄本や抄本の交付は行き過ぎであると考え。例えば、相続権、国籍、生年月日、死亡年月日などを証明する場合に、便利だというだけで、戸籍謄本・抄本を安易に利用してきたのではないだろうか。2003年度で交付件数（23,030,605件）に占める割合は、謄本82.8%、抄本17.2%、後述の記載事項証明0.7%である³²⁾。しかし、証明を必要とする人に、必要以外のことを公開しないということは、前述の個人情報保護の原点であり、上記のような謄本・抄本の無制限な交付状況を異常と思わない感覚が問題にされなければならない。

ところで現行制度でも、不必要な事項を省略した謄本・抄本の交付を請求することができる。すなわち、戸籍事項や身分事項を省略した、「一部の削除」の抄本などである。住民票については、通常、本籍や続柄を省略した写しを交付しているのだから、同様の措置を戸籍についても一般化する必要があるし、また可能でもある。

さらに、必要事項だけを証明する記載事項証明という制度もある。例えば、パスポート取得のための日本国籍の証明であれば、戸籍に記載されていることの証明書（在籍証明書）で足りる。しかし、契約にあたり未成年者の親権者を知る必要がある場合に、親権者であることを証明する文書、具体的には、「XとYは親子である」とか「AはCの親権者である」などの証明は、戸籍の記載から戸籍係が判断して証明することとなり、記載事項証明書としては認められていない。身分事項欄に出生・婚姻・養子縁組・認知・死亡などの事実が記載されていることの証明だとか、婚姻事項が記載されていないことの証明などに限られる。したがって、親権者に関する記載事項証明書とは、離婚や離縁などで親権者が定められた時には、身分事項欄の記載で親権者の証明ができるが、婚姻中で父母が共同親権者であるときには、子の父母欄から子の父母の氏名を転記し、父または母の身分事項欄に親権喪失の記載がないことを確認した証明書になる³³⁾。

もともと記載事項証明書は、1941年、戦争による職員減少にともない、謄本・抄本作成の手続を省くために制度化されたものだった³⁴⁾。現在のよ

うに複写システムが完備すると、かえって謄本・抄本の複写の方が楽で、記載事項証明書は存在意義がないとまで言われている。しかし、個人情報保護法の視点からすると、こちらが原則になるのが当然なのである。

確かにめんどうではあるが、私見では、公開の原則の改革と同時に、公証は記載事項証明を原則とすべきだと考える。

以上のような公開の原則にかかわることの他に、差別につながる情報は戸籍に記載しないことも重要な課題である。例えば、父母との続柄や身分事項欄の出生届の届出人などである。続柄については、婚外子差別はなくなったが³⁵⁾、養子・養女の区別記載は残っている。届出人が刑務所長や精神病院長であれば、子どもが偏見の目でみられるし、新幹線の車内で出生した事実があったり、母や助産婦、区長などが届出人であれば、何か事情があったのではないかと勘ぐられる³⁶⁾。特にこうした情報を身分事項欄に記載することが、家族関係の公証という戸籍法の目的にとって、意味があるとは思われない。 unnecessary記載事項といわざるをえない。

3) 戸籍事務のコンピュータ化

1994年6月、行政サービスの向上、戸籍事務処理・関連事務処理の迅速性・正確性の向上を目的として、戸籍法の一部改正がなされ、戸籍事務をコンピュータで扱うことが可能になった。また2004年4月からオンラインシステムの使用による届出や申請および戸籍の記録事項証明書の交付請求や交付が可能になった(戸籍法施行規則79条の2～9)。具体的にいえば、出生・死亡、婚姻・離婚・縁組・離縁・認知、氏や名の変更、分籍・転籍、国籍の取得・喪失などあらゆる届出をパソコンを使って行うことができる(本籍地へのアクセス)。また戸籍謄本・抄本などに当たる全部事項証明書、個人事項証明書などの交付請求もパソコンで行うことができ、請求者は、市区町村からの各証明書の交付および届出の受理または不受理証明書の交付を、自分のパソコンから受けることができる³⁷⁾。

こうしたコンピュータ化により、 unnecessary事項を省略した謄本・抄本の

交付が簡単に作成することができるので、記載事項証明を原則化することは十分可能になっている。

しかし、現在は、こうした対応は考えられていない。コンピュータ化により、これまでの謄本・抄本・記載事項証明書の交付は、全部事項証明書・個人事項証明書・一部事項証明書の交付に代わっている。全部事項証明書は戸籍謄本に、個人事項証明書は戸籍抄本に、一部事項証明書は記載事項証明書に匹敵する。ただし、一部事項証明書は、請求者が求める事項が記録されていることを証明するのに適するものであり、前述の「一部の削除」の抄本に近い。しかし、機械処理ができないことから、特定の事項の記録がないことを証明することはできないとされ、これについては、個人事項証明書の利用が説かれている。つまり、記録がないことの証明のために、本来求められている情報以外の情報が記載された個人事項証明書が交付されてしまうのである。その結果、記録事項証明に占める一部事項証明の割合は、0.04%にとどまる（2003年度）。これは個人情報保護の視点からは、逸脱している。めんどろであっても手作業で、記録がないことを証明する記載事項証明書を作成すべきであろう。

しかし、コンピュータ化の最大の長所は、一部省略の証明書や、記載された事項については一部事項証明書の交付が簡単にできることである。これを原則とし、相続人の確認の場合を除いて、全部事項証明書の交付を禁止し、個人事項証明書は法律で定められた場合に限定的に交付することによって、記載事項証明書の原則化を実現させることができる。莫大な経費をかけてコンピュータ・システムを導入するのだから、真に国民の利益になるようなものにすべきである。

6 おわりに

以上のように、個人情報保護の原則の下、戸籍の原則非公開などの改革など進めても、最後に問われるのは、私たち自身の意識である。戸籍謄本

や住民票の写しなど自己情報を自分で入手し、他人に開示することは、個人情報保護の視点から見て問題がないとされてきた。例えば、結婚相談業・結婚情報サービス業では、入会申込み時に、戸籍謄本・抄本や住民票の写しを提出させている例が少なくない。業者は、本籍地などの情報に対する問い合わせには応じていないようだが、当事者間で戸籍謄本や釣書を交換しているとの指摘もある。

しかし、社会的な差別につながりうる情報については、自分自身が差別の対象ではないことも含めて、自己情報を取得して第三者に提供するということは、してはならないのではないだろうか。すべての人の人権を守り、社会的な公正・公平を確保するためには、自分の情報だからといって、自由に入手し、どのように使用してもよいということにはならない。こうした自由な処分を許さない個人情報とは何か、具体的に詰めていく課題が残されている。

戸籍公開の原則の沿革だけをみても明らかなように、日本はプライバシーの権利の弱い国だった。便宜や効率が人権よりも優先されていたとさえいえる。だからこそ、戸籍事務のコンピュータ化や、オンラインシステムの使用による届出や申請および戸籍の記録事項証明書の交付請求・交付が、個人情報の漏洩、不正入手などに悪用されないよう、個人情報保護のための措置を具体化する必要がある。個人情報の管理と保護の体制が十分確立されないまま、コンピュータ化、オンライン化だけを先行させることは、許されない。身分登録制度を私たち市民の利益を守るものにするために何が必要か、効率性や経済性と、個人の情報＝人格の尊重と、どちらを優先的に考えるのか、これからの日本社会のあり方自体が問われている。戸籍公開原則の改革は、こうした視点から根本的に検討されるべきではないだろうか。

- 1) 朝日新聞2005年8月14日(朝刊)など。
- 2) 日本経済新聞2005年9月16日(夕刊)など。
- 3) 現行戸籍制度の問題点は2つあり、1つは公開の原則に端的に現れている個人情報保護

個人情報の保護と戸籍公開原則の検討（二宮）

システム、1つは戸籍筆頭者を定めた上での家族単位登録システムである。後者について、個人単位登録を支持する主張として、榊原富士子『女性と戸籍』（明石書店、1992）238～42頁、水野紀子「戸籍制度」ジュリスト1000号170～1頁（1992）、利谷信義「戸籍制度の役割と問題点」ジュリスト1059号18頁（1995）、清水誠「市民社会における市民登録制度に関する覚書」湯沢・宇都木編『人の法と医の倫理』（信山社、2004）127～33頁など。これらの問題に関する私見として、二宮周平『新版 戸籍と人権』（解放出版社、2006）58頁以下、91頁以下参照。

- 4) 翌年から施行され、その干支が壬申（みずのえさる）であったことから、壬申戸籍と呼ばれている。
- 5) 1871年戸籍は現況主義だったが、6年ごとの改製は事実上不能となり、1886年戸籍法により、除籍簿、身分事項欄を創設し、現在の住民票の元となる寄留簿を充実することにより、身分登録制度に転換した。この間の経過の分析について、福島正夫・利谷信義「明治前期における戸籍制度の発展」福島正夫編『「家」制度の研究 資料編1』（東京大学出版会、1959）26頁以下参照。なお1898年戸籍法によって、戸籍の所在地として本籍地が設けられ、現況主義は完全に放棄された。
- 6) 宮城俊治「続・戸籍の公開について」戸籍時報187号20頁（1973）。戸籍法と登記法の対応関係については、福島・利谷・前注5）59頁参照。
- 7) 福島・利谷・前注5）80頁。なお1890年戸籍法案及び説明については、同書110、121、123頁参照。
- 8) 『日本近代立法資料叢書26 法典調査会 戸籍法議事速記録』（商事法務研究会、1986）17～8頁。当時の法案では戸籍法14条になっているが、交付請求を拒むことのできる場合について、プライバシーに関する議論はなされていない。衆議院戸籍法案審査特別委員会速記録においても同様である（宮城・前注6）20頁参照）。
- 9) 戸籍法議事速記録・前注8）18頁。
- 10) 1914（大正3）年3月17日、第31回貴族院戸籍法改正法律案外三件特別委員会における鈴木喜三郎政府委員の説明（『帝国議会貴族院委員会議事速記録2』（臨川書店、1981）766頁）。なお宮城・前注6）21頁がこの事実を指摘している。
- 11) 成年者の行為能力については、成年後見制度の創設に伴い、後見登記が公証の手段となり、戸籍の身分事項欄から禁治産・準禁治産の記載はなくなった。
- 12) 藤林晋一郎『身元調査』（解放出版社、1985）110頁。
- 13) 同年、死後認知制度が創設されたのに伴い、私生子という名称自体が廃止されたことによる（二宮周平「戸籍・住民票の続柄記載と非嫡出子差別」『谷口知平先生追悼論文集1 家族法』（信山社、1992）61頁）。
- 14) 判例については、民法判例研究会「戸籍公開の原則とその限界」判例タイムズ349号8～18頁〔佐藤義彦（1977）参照〕。
- 15) 斎藤忠男『Q & A 戸籍公開の実務』（日本加除出版、1999）92頁。なお東京高決昭63・3・1家月40巻11号100頁は、借権者が債務者の戸籍謄本の交付を請求することにつき、予め債務者から包括的に承認を得ていた場合であっても、その請求が一般的に不当な目的によるものではないということではできないことから、区長が請求事由を明らかにすることを

求めたことは、裁量権の範囲の逸脱または濫用した違法はないとしている。齊藤氏は本人の自筆の承諾書等の添附についても、作成の背景、経緯、謄本・抄本の使用目的等を十分確認した上で、当否を判断すべきであるとして、慎重な対応を説いている(同書93頁)。

- 16) 2004年4月現在、経験年数3年未満の係が50.6%におよぶ。この比率について、1968年34%が1977年44%に上がり、逆に経験年数10年以上の者の割合が、28%から15%に減少したことが、問題点として指摘されていた(大森政輔「戸籍制度をめぐる最近の諸問題」戸籍397号5頁〔1979〕)。しかし、この点での改善はなされていない。
- 17) 朝日新聞2005年5月28日(朝刊)など。
- 18) こうした経緯につき、二宮周平「戸籍・住民基本台帳における個人情報の保護」塩田・長尾・大河編『個人情報法の法的保護』(商事法務研究会, 1986)48~59頁参照。
- 19) 朝日新聞2005年7月28日(朝刊)など。
- 20) 市区町村長が本人確認を行うに足りると認めるその他の方法によっても差し支えがない(「戸籍の届出における本人確認等の取扱いについて」(2003(平15)・3・18民一748号民事局長通達)第3 本人確認の方法, 1ただし但書)。具体的には、健康保険証、年金手帳、老人医療証、介護保険証、写真付きの社員証・学生証などを利用した方法も取り入れられている。
- 21) 戸籍時報特別増刊号572号7頁(2004)。
- 22) なお1989年には国連総会で「コンピュータ化された個人情報ファイルの規制のためのガイドライン」が採択され、10の原則が示されている(戸籍との関わりでこれに言及するものとして、佐藤文明「個人情報保護に反する戸籍公開制度」部落解放556号49~51頁〔2005〕)。
- 23) 金沢地判平17(2005)・5・30(現時点で未公表)は、本人の意思如何にかかわらず、強制的に住民基本台帳の個人情報(氏名、住所、生年月日、性別、住民票コード)を住民基本台帳ネットワークに提供することは、自己情報コントロール権の侵害に当たるとして、同ネットからの離脱を求める住民の訴えを認めた。本判決については、田島泰彦「住基ネット訴訟金沢地裁判決の意義」法律時報77巻9号2~4頁(2005)参照。
- 24) 床谷文雄「西ドイツの身分登録・公証制度」民商法雑誌93巻3号460~1頁(1985)。なお西欧の身分登録・公証制度は、基本的に、個人別の出生証書、婚姻証書、死亡証書の3つであり、ドイツ、スイス、フランスでは、当事者の便宜のために、婚姻家族ごとの家族簿(家族手帳)がある。しかし、日本の戸籍のような戸籍筆頭者がなく、また旧家族簿をたどることもできない。
- 25) 松倉耕作「オーストリアの身分登録法(2)」南山法学19巻4号90~3頁(1995)。
- 26) 松倉耕作「スイス・オーストリアの身分登録制度」利谷・鎌田・平松編『戸籍と身分登録(新装版)』(早稲田大学出版部, 2005)226~7頁。
- 27) 平田陽一「フランスの身分登録制度」時の法令1285号67~8頁(1986)。
- 28) 棚村政行「アメリカにおける身分登録制度」青山法学論集37巻1号21~5頁(1994)。
- 29) 実は、最近まで私見は事前通知制度を採用すべきだとしていた(二宮「個人情報の保護と戸籍制度改革」ヒューマンライツ208号7頁〔2005〕)。しかし、私見につき何人かの有

資格者に尋ねてみたところ、本文に記したような実務的な問題点を解決しえないおそれがあり、現在の戸籍公開制度の改革としては、事後通知がより実現しやすいと判断した。

- 30) 島田茂「戸籍事務と自己情報開示請求制度～戸籍謄抄本交付請求書の開示」室井古稀記念論集『公共性の法構造』（勁草書房，2004）249頁。
- 31) 島田・前注30)250～1頁。なお島田教授は、地方自治体の現行の個人情報保護条例に基づく交付請求書の本人開示の可能性を検討する。自己情報のコントロール権の考え方を前提とする限り、誰が、どのような目的で自己の戸籍謄抄本を取得したかを知りたいという要求は法的に保護されるべきであることから、自己情報開示請求制度の運用にあたっては、この要求が実現されるように配慮されるべきであり、自己情報の範囲も柔軟に理解すべきであるとし、交付請求書は、当該請求の対象となった戸籍に記載された者の自己情報としてもとらえることが可能だとする（255頁）。しかし、他人の個人情報は条例によって非開示事項とされているので、交付請求者の氏名・住所等の情報の開示は、条例の規定するただし書きに該当しない限り、無理だが、国・地方自治体の職員や有資格者の交付請求は、職務上の目的・理由から取得するのだから、交付請求書の開示・非開示の判断は、個人のプライバシー保護の観点ではなく、事業活動情報あるいは行政運営情報の保護の問題として扱い、営業活動や職務遂行に障害を及ぼすことだけでは非開示とすることはできず、自己情報開示請求者の権利の制限を正当化しうるだけの特別な事由の存在が必要とされるとして、事業活動等に対して明らかに不利益を与えるような場合以外は、開示すべきだとする（256～7頁）。1976年法改正後の不正取得については、有資格者が関係する事例が多かったので、島田教授の解釈は、交付請求書の開示請求という方法で有資格者の交付請求の適正化を図る可能性を示すものと評価できる。
- 32) これに対して、コンピュータ処理をされている記録事項証明の場合、2003年度総処理件数12,766,233の内、全部事項証明76.6%、個人事項証明23.4%、一部事項証明0.07%である。
- 33) 典型的な記載事項証明書のみな型を作成しておく必要がある。佐藤・前注22)52頁によれば、京都市は、結婚調査に対して、結婚できる条件にあることを証明する婚姻要件具備証明書に相当する「独身証明書」を発行したことがあるという。日本は外国人の結婚に関して婚姻要件具備証明書の提出を要求しているのだから、日本でもこの証明書の作成が可能である。なお外国人と婚姻する場合において、日本人が婚姻能力を有し、相手方と婚姻するにつき、日本国民法上法律的障害のないことを証明する、法務局が交付する婚姻要件具備証明書の様式について、2002（平14）・5・24法務省民 1274号法務省民事局民事第一課長通知参照。
- 34) 日本加除出版企画室編『戸籍公開の実務』（日本加除出版，1978）77頁。斉藤・前注15)60頁では「いわゆる臨機の措置として、身分証明制度の簡素化を図る趣旨」とされている。
- 35) 婚外子は父母との続柄欄で、「男」「女」と記載され、婚内子が「長男」「長女」型で記載されることから、一見明白に婚外子であることが分かった。このことから、続柄記載について、これをプライバシーの侵害として違法とする判決（東京地判平16（2004）・3・2平11（ワ）26105号，紹介として戸籍時報568号25頁）が出て、法務省も改正に着手し（2004（平16）・11・1法務省令76号，民一3008号民事局長通達），婚外子も婚内子と同様に「長

男」「長女」型で続柄記載をすることとなった。しかし、「長男」「長女」型の記載は、兄弟姉妹間に家制度的な序列を持ち込むこと、同じ母から生まれた子につき出生順に長男・二男などと記載する方針であるため、母は出生届の際に、何番目かを証明する手続をとらねばならず、実務上の困難を伴うこと、これまで「男」「女」と記載されている婚外子について、当事者の申し出によって更正するとしていることなど問題が多い。より根本的には、続柄記載を性別記載に変更し(戸籍法13条4号,5号の改正)、婚外子の続柄に関する過去の記載については、プライバシーを侵害してきた法務省の責任で更正すべきである(二宮周平「戸籍の続柄記載は必要か(3)」戸籍時報571号71頁以下〔2004〕)。

- 36) 戸籍法施行規則附録7号戸籍記載例(33条関係)による。
- 37) ただし、そのためには、届出・交付請求につき電子署名を行い(電子署名及び認証業務に関する法律2条1項)、届出や交付請求に必要な各書類もパソコンで送信しなければならない。証人が必要な届出行為(婚姻・離婚・縁組・離縁など)は、証人も電子署名をする必要がある。市区町村は、情報を請求者に送信する場合には、別のファイルに記録した上で、送信し、電子署名および個人の識別番号により、本人確認をするシステムである。これまで述べてきた個人情報保護の仕組みはそのままオンラインシステムに生かされることにはなるが、どれだけの市区町村がこれに対応できるシステムを導入できるのか、どれだけの人が利用するのか、未知数である。なお電子署名は、パソコンを使って不動産登記や戸籍の諸手続、契約などを行う場合の本人確認の方法であり、電子署名をしようと思う者は、指定認証機関に申請し、個人の識別番号(利用者署名検証番号)をもらう。氏名とこの番号を併記すれば、相手方が指定認証機関に本人であるかどうかの確認を行うというシステムである。他人がこの識別番号を入手すれば、本人に成り代わることも可能であり、そのおそれは、他人が本人になりすまして、身分行為の届出や戸籍謄本・抄本などの交付請求を行う場合と同じである。究極の本人確認は、指紋やDNAの照合しかないが、現実的ではない。何らかのリスクをかかえながら、システムは稼働している。そのリスクを最小限にする方法を検討する必要がある。前述の本人確認制度はその1つである。電子署名と識別番号による本人確認が有効に機能するかどうか、検証していく必要がある。