

諮問番号：平成29年度諮問第1号

答申番号：平成29年度答申第1号

答申書

第1 審査会の結論

本件審査請求は、却下されるべきである。

第2 審査請求に至る経緯

1 審査請求に係る処分

- (1) 審査請求人は、平成28年2月18日、届出日を同日、異動日を平成10年12月2日、新住所を米国、旧住所を伊丹市〇〇〇〇〇とする処分庁あての住民異動届（以下「当初異動届」という。）を提出した。

しかしながら、処分庁は、審査請求人の住民票の取得が最後に確認できる平成26年9月18日以降を異動日とするように求めて、これを受理しなかった。

- (2) その後、審査請求人は処分庁からの要請もあり、平成10年12月2日に審査請求人が出国し、日本に帰国したのが平成19年2月14日から同月27日に限られることが判断できるパスポート、平成11年1月からアメリカ合衆国カリフォルニア州ロサンゼルス市に住所があると記載された在ロサンゼルス日本国総領事館の在留証明書、平成10年12月2日の出国以降に同人名義の住民異動届や住民票取得の手續に審査請求人が一切関与していない旨が記載された同人代理人弁護士による報告書等を提出した。

- (3) 審査請求人は、平成29年1月23日、弁護士を届出人代理人として、届出日を同日、異動日を平成10年12月2日、新住所を米国、旧住所を伊丹市〇〇〇〇〇とする処分庁あての住民異動届（以下「本件異動届」という。）を提出した。

処分庁は、本件異動届を受理して、届出日を平成29年1月23日、異動日を平成10年12月2日とした（以下「本件処分」という。）。

2 審査請求

審査請求人は、平成29年4月17日に本件処分を不服として、処分庁に対して審査請求を行った。

第3 審査関係人の主張

1 審査請求人の主張

- (1) 審査請求人は、平成10年12月2日に、日本を出国し、以後、アメリカ合衆国カリフォルニア州ロサンゼルス市で暮らしている。平成28年2月に後期高齢者医療保険に関する通知があり、その件で伊丹市役所に相談に行ったところ、転出届が

必要であることを初めて知った。

- (2) そこで、審査請求人は、平成28年2月18日、同人の実妹を届出人代理人として、当初異動届を提出したが、処分庁は、平成26年9月18日に、審査請求人の住民票が取得されていることを理由に、この住民異動届を受理せず、異動日を同日以降にしないと受け付けられないと説明した。

しかし、実際に、平成10年12月2日に転出の事実がある以上、同日を異動日とする転出届を受理すべきであり、処分庁は、同日を異動日とする転出届の受理を拒否できないはずである。実際の異動日と異なる日を異動日とすることは、虚偽の届出にあたるのすることはできない。

- (3) 審査請求人は、平成28年3月7日、

- ・平成10年12月2日に審査請求人が出国し、日本に帰国したのが平成19年2月14日から同月27日に限られることが判断できるパスポート原本（既に期限が切れたもの2冊）

- ・平成11年1月からアメリカ合衆国カリフォルニア州ロサンゼルス市に住所があると記載された在ロサンゼルス日本国総領事館の在留証明書

- ・処分庁が、平成26年9月18日に審査請求人の住民票が取得されていることを疑問視していることを踏まえて、当該住民票が、審査請求人の世帯主が墓地募集に応募するために取得したものであることが確認できる書類

を処分庁へ提出した。その際にも、市民課職員からは、「転出日が平成26年9月18日以降でない限り、転出届は受け付けられない。」と言われた。また、パスポートには出国記録があるにもかかわらず、なぜ世帯主の住民票をとった日を転出日とするのか、理由の説明を求めたが、説明してもらえなかった。

- (4) 平成28年10月7日、審査請求人代理人弁護士より処分庁に対し、（不受理処分がはっきりすれば、不服申立てすることを前提に、）平成28年2月18日を届出日とする住民異動届を不受理にした旨を書面にて提出するように申入れをしたが、その回答はなかった。

- (5) 前記申入れを受けてか、処分庁は、審査請求人に対し、同年11月28日、

- ・平成10年12月2日の出国以降に届出をされた住民異動届や住民票取得の手續に、審査請求人が一切関与していないことを記載した念書の提出をすること

- ・本籍地の大阪市大正区が、当該扱いに応じること

- ・在ロサンゼルス日本国総領事館発行の在留証明書に記載された平成11年1月を異動日として住民異動届を受理すること

の3つを提示してきた。審査請求人は、転出届に念書がなぜ必要なのか、不当なものであると考えたため、念書の提出には応じなかった。

- (6) 審査請求人は、平成29年1月23日、審査請求人代理人弁護士を届出人代理人として、本件異動届を提出したところ、処分庁は、本件処分を行った。

(7) 本件処分は、違法又は不当であるから、平成29年1月23日の届出日を取り消し、平成28年2月18日を届出日とする裁決を求める。

2 処分庁の主張

(1) 審査請求人が希望するとおり、平成10年12月2日をもって、転出したとして処理を行っている以上、不服申立ての利益が審査請求人にないので、本件審査請求は却下されるべきである。

(2) 審査請求人は、①国外転出したとされる平成10年12月2日以降も、4回、転居届出を行っていること②記録に残っている期間だけで4回の住民票の取得が確認できることからパスポートによる出国記録の確認だけでなく、居住期間の確認が公的な証明により必要と判断して審査請求人の平成28年2月18日を届出日とする住民異動届を受理しなかったもので、その判断は妥当である。

また、処分庁が必要と考えていた書類が提出され、実際に住民異動届がなされたのは平成29年1月23日なので、条件が整っていなかったその日以前に、住民異動届の届出日を修正することもできない。

したがって、本件審査請求は、棄却されるべきである。

第4 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、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 不服申立ての利益について

介護保険法第10条第1項第4号は、「当該市町村の区域内に住所を有する者（医療保険加入者を除く。）が65歳に達したとき」に、介護保険の被保険者としての資格を取得するとされ、「当該市町村の区域内に住所を有する者」か否かは、住民票の記載内容から情報取得されているところ、この運用にしたがって、審査請求人が住民異動届を当初提出した平成28年2月18日以降も、処分庁が住民異動届を受理した平成29年1月23日までは、「当該市町村の区域内に住所を有する者」として、審査請求人から介護保険料が徴収されていることが認められ、住民異動届の届出日がいつであるかという点が、どの期間、介護保険料の支払義務があるか否かの判断に影響を与えているといわざるを得ない。

したがって、平成10年12月2日をもって、転出したとして処理を行っているとしても、住民異動届の届出日が、平成28年2月18日か、平成29年1月23日かという点は、審査請求人にとって、権利義務の発生に影響を与えるもので、審査請求人に不服申立ての利益がないとはいえないので、却下されるべきとの主張は認められない。

(2) 本件処分の当否について

ア 住民基本台帳法（以下「法」という。）第8条は、住民票の記載、消除又は記載の修正は、法施行令で定めるところにより、法の規定による届出に基づき、または職権で行うものとする旨を規定している。また、法施行令第11条は、市町村長は、法による届出があったときは、当該届出の内容が事実であるかどうかを審査して、同令第7条から10条までの規定による住民票の記載、消除又は記載の修正を行わなければならない旨を規定する。

これらは、市町村長は、届出事項の内容について法定の要件を具備しているかどうか、すなわち法に規定する形式的要件を具備しているかを審査する形式的審査権及び当該届出や届出事項の内容が事実と合致しているかについて審査する実質的審査権を有することを規定したものと解される。

また、市町村長は、届出に記載された事項が事実と合致するかどうかについて疑いがあるときには、実質的審査権の行使として、法第7条の規定により記載をすべきものとされる事項について、関係人に対して質問し、文書の提示を求め、実地調査をする等の方法により審査できる（法第34条）。

したがって、届出の内容が、事実であるとの確認が得られない限り、届出を受理し、住民票の記載等を行うべきではない。住民基本台帳事務処理要領の第4（届出）の2（届出の受理）(2)ウが、「届出をし又は付記した事項が、届出書の記載の内容その他の事情を総合的に判断し、事実と反する疑いがあるときは、法第34条第2項の規定により調査し、その事実を確認する。」としているのも、同旨である。

以上から、当初異動届を受理せず行った本件処分の当否は、上記の実質的審査権の行使や調査権の行使として、裁量により認められた相当な範囲のものかという観点から判断されることとなる。

イ この点、審査請求人は、本件処分を取り消して、住民異動届の届出日を、当初異動届を提出した平成28年2月18日とすべきとし、その理由を、実際に、平成10年12月2日に転出の事実があつて平成28年2月18日に届出しているので、同日を異動日とする当初異動届を受理すべきとする。処分庁も、最終的には平成10年12月2日に転出の事実があること自体は認めている。

一方、処分庁は、当初異動届を受理しなかった理由について、①国外転出されたとされる平成10年12月2日以降も、平成11年2月4日、同年2月9日、平成13年8月8日、同年10月10日の4回、転居届出を行っていること、②記録に残っている期間だけで、平成16年2月18日、平成18年10月31日、平成23年12月6日、平成26年9月18日の4回、住民票の取得が確認できることの2点を挙げている。

処分庁が、上記の2点から届出を受理しなかったことは、次のとおり、裁量の

範囲を逸脱する違法なものとする事はできない。

ウ 処分庁から提出された資料によれば、審査請求人が国外転出したとされる平成10年12月2日以降も、平成11年2月4日、同年2月9日、平成13年8月8日、同年10月10日に転居届出がなされていること、その転居届出の間隔が非常に短期間であるものが含まれることが認められる。

これらの転居届が、審査請求人の意向に基づきなされたとすれば、審査請求人が、伊丹市内に住所を置く意思を示したものといえるところ、一般的にいて、他人の住民票を移動させることは考えがたく、転居届がなされている以上、処分庁が、審査請求人の意向で転居届がなされたと考えることはやむを得ない。したがって、国外転出したとされる平成10年12月2日以降も、転居届出がされていることは、届出事項の内容が事実と合致しているかについて疑問を抱く有力な事情となり得る。

この点、審査請求人は、平成13年10月10日は、審査請求人の兄が行ったことは認めつつも、審査請求人の意向によるものではないこと、その他の転居届については記憶がなく、当時、紛争の相手方であった業者が勝手に行ったのではないかと反論を述べているが、紛争の相手方だからといって、転居届を無断で行うという主張は、直ちには受け入れがたいし、この点をさておくとしても、処分庁としては、第三者が行ったのかという個別の事情について、平成28年2月18日の当初異動届の時点では知り得ず、審査請求人の住所が、平成10年12月2日以降も移転している以上、同日に国外転出があったわけではないのではないかと疑問を抱くこともやむを得ないといわざるを得ないから、当初異動届を受理しなかったことが、処分庁の裁量の範囲を逸脱する違法なものとする事はできない。

エ 処分庁から提出された資料によれば、平成16年2月18日、平成18年10月31日、平成23年12月6日、平成26年9月18日に、審査請求人の住民票が発行されたと認められる。

これらの発行が、審査請求人の意向に基づきなされたとすれば、審査請求人が、住所は伊丹市内にあることを自認したものといえるので、審査請求人の住民票の発行があることも、届出事項の内容が事実と合致しているかどうかについて疑問を抱く事情のひとつとなりうる。

この点、審査請求人は、平成26年9月18日の住民票の取得は、兄が、伊丹市の墓地空き区画募集の申し込みに住民票の提出が必要であったので取得したに過ぎず、審査請求人の意向が反映されたものではないと反論を述べているが、処分庁としては、兄が行ったという個別の事情について、平成28年2月18日の当初異動届の時点では知り得ず、審査請求人の住民票が、平成10年12月2日以降に取得されている以上、同日に国外転出していないとの疑問を抱くこともや

むを得ないといわざるを得ないので、審査請求人の反論は酌むことはできない。

さらに、審査請求人は、平成26年9月18日の住民票の取得以外の住民票の取得については、本審査請求申立てまで不受理の理由としては聞いていなかったとしたうえで、処分庁から提出された資料では、住民票の取得をしたのが誰か分からない（行為者不明）とされていること、処分庁から提出された資料には、実際に取得したはずの住民票の取得が検索にかかっておらず、その信用性は疑問であるとも述べている。

確かに、住民票は、特定の士業では、業務遂行に必要な場合に住民票を取得することができる等、審査請求人の意向に基づかないで住民票の取得がなされることはあり得るが、個別の住民票の取得の行為者が誰であるかを判定するまでもなく、届出事項の内容が事実と合致しているかどうかについて疑問を抱く事情のひとつとなりうるので、この点を取り上げて、処分庁の裁量の逸脱を認定することはできない。

実際に取得したはずの住民票の取得が検索にかかっていないという指摘は、処分庁が不利なデータを削除しているのではないかという疑問を呈したものと思われるが、コンピューターの更新により、古いデータについては、検索していないという処分庁の説明は、十分理解できるので、この点にかかる審査請求人の主張も、処分庁の裁量逸脱を疑わせるようなものとはいえない。

したがって、この点からも、当初異動届を受理しなかったことが、処分庁の裁量の範囲を逸脱する違法なものとすることはできない。

オ 最後に、審査請求人は、当初異動届が受理されなかったあと、

- ・平成10年12月2日に審査請求人が出国し、日本に帰国したのが平成19年2月14日から同月27日に限られることが判断できるパスポート（既に期限が切れたもの2通）

- ・平成11年1月からアメリカ合衆国カリフォルニア州ロサンゼルス市に住所があると記載された在ロサンゼルス日本国総領事館の在留証明書

等を提出して、平成10年12月2日に、出国したと説明していることから、平成28年2月18日に住民異動届を受理できなかったとしても、平成29年1月23日より前に、住民異動届を受理すべきだったか否かについて、検討する。

まず、パスポートの提出は、審査請求人が主張するように海外への転居をうかがわせる事情のひとつではある。ただ、パスポートは、あくまでも海外への渡航（出国、入国）の記録に過ぎないので、国外への転居を示すものではなく、この提出だけで、処分庁に生じた疑問を払拭できるということとはできず、住民異動届を受理しなければならない状況になっていたとはいえない。

在留証明書がある点は、単なる海外への渡航の事実だけではなく、国外への転居を示すものではあるが、それでもなお、審査請求人の平成10年12月2日に

転居したとする主張とは齟齬があるので、処分庁が住民異動届をそのまま受理することを躊躇させる事情があったことは理解できる。処分庁が、さらに検討するにあたって、一定の期間がかかったとしてもやむを得ない。

そもそも、法第24条では、転出届（住民異動届）は、あらかじめなされなければならないとされている。また、同法の解釈として、あらかじめ転出届を提出できないとしても、転出後すみやかに、届出がなされるべきとされる。しかしながら、審査請求人からは、あらかじめの転出届の提出も、転出後すみやかな転出届の提出もない（審査請求人は、転出届をしなければならないことを知らなかったと主張するが、住所の異動に伴って、住民票の異動を行うことは、特殊な知識とは考えられず、転出届をしなかったことを肯定する相当な理由とはならない。）。こうした状況のなかで、審査請求人から17年以上を遡った日を異動日とする住民異動届の提出があったものであるが、住民基本台帳が記載事項について、形式的審査、実質的審査を踏まえてなされたものとして、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されること（法第1条）からすれば、この間に、住民票の異動がなされていないことを前提に行われてきたこととの齟齬を嫌って、より慎重に検討しようとする考えも理解できる。

そして、審査請求人が、平成29年1月23日、審査請求人代理人弁護士を届出人代理人として、本件異動届を提出している。処分庁が、在留証明書の記載のとおりであれば、住民異動届を受理することを提案したのが審査請求人の主張どおり平成28年11月末ころとしてもそれから、検討期間としては、2ヶ月程度にとどまっており、検討期間が長すぎるともいえない。

よって、平成29年1月23日より前に、住民異動届を受理すべきだったということもできず、処分庁の判断を裁量逸脱とはいえない。

カ したがって、処分庁の対応は、実質的審査権の行使や調査権の行使として、裁量により認められた相当なものであり、本件処分を違法なものとすることはできない。

第5 審査庁の意見

原処分の維持が適切と考えるため、本件審査請求は棄却されるべきである。

第6 調査審議の経過及び調査審議における審査関係人の補充主張

1 当審査会は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

平成29年9月1日 諮問

平成29年9月14日 調査審議、審査請求人の口頭意見陳述

平成29年10月19日 調査審議（介護保険課への質問を実施）

平成29年11月27日 調査審議

平成29年12月25日 調査審議

2 審査請求人の補充主張

平成29年9月12日，9月14日，10月11日，審査請求人より審理員意見書に対する反論書が提出された。

第7 審査会の判断の理由

当審査会は，審査請求人及び処分庁の主張を検討した結果，以下のように判断する。

- 1 介護保険法第10条第1項第4号は，「当該市町村の区域内に住所を有する者（医療保険加入者を除く。）が65歳に達したとき」に，介護保険の被保険者としての資格を取得すると規定しており，介護保険法第12条第5項は，法による転出入時の届出があったときは，その届出と同一の事由に基づく届出があったものとみなされると規定している。

そうすると，介護保険料を徴収されている住民が既に転出していた場合における介護保険料の還付を行うにあたり，市が，原則として，介護保険の被保険者資格を住民基本台帳の記載と連動させて運用することはやむを得ないものであるといえる。

しかしながら，住民基本台帳への記録を正確に行うために住民異動届の内容を実質的に審査する必要がある場合においては，その審査の期間が長くなれば長くなるほど，住民基本台帳への記載が遅れ，介護保険料の還付を受けられる制限期間が経過してしまい，還付を受けられる期間が短くなるという不合理が生じることとなる（介護保険法200条，200条の2参照）。

そのため，どのような場合も一律に，住民基本台帳への記載と介護保険の事務処理を連動させる運用を行うべきではなく，住民基本台帳への記載に基づいて介護保険の事務処理を行うことが不合理であると認められる例外的な事情がある場合は，住民基本台帳への記載なくして，市は被保険者の資格喪失の事実を知ったときに，職権により介護保険料を還付することは可能であると解する。

- 2 本件においては，当初異動届の提出があった際に，異動届に記載されていた転出日以降に市内での転居の届出や住民票取得の記録が存在したことから，審査請求人が住民でなくなった時点について疑義があり，そのことについて審査する必要があったと認められる。

しかしながら，住民でなくなった時点を確認する手続と，現在，住民でないことが明らかになった時点で進めるべき手続とは異なるのであって，それぞれ個別に手続を進めるべきものである。介護保険の資格喪失による還付事務に関していえば，被保険者たる資格は「当該市町村の区域内に住所を有する者」か否かによるものであるから，後者である。

- 3 この点，平成28年2月18日の時点以降，転出日が平成26年9月18日以降であれば届出を受け付ける旨を，市民課職員が繰り返し述べている。この事実からする

と、平成28年2月の時点においては、審査請求人が国外に転出しており、既に住民でないこと自体は、処分庁として知っていたものと考えられる。一方、審査請求人が住民でなくなった日については争いがあり、実質的な審査に長期間を要するであろうことは想定されていたといえる。

よって、住民基本台帳への記載に基づいて介護保険の事務処理を行うことが不合理であると認められる例外的な事情がある。

- 4 このような例外的な事情に鑑みれば、市民課において、審査請求人の転出日を確定することができなかつたとしても、既に住民でないことが明らかになった段階で、市の内部で適切に情報共有を図り、介護保険料の還付事務を進めることができたものとする。

つまり、市は審査請求人が住民でなくなり、介護保険被保険者の資格を喪失した事実を確定的に知り得た平成28年2月18日をもって「事実を知った日」として、介護保険の更正処分を職権で行うことができたし、現時点においてもできるといえる。

- 5 よって、本件では、結果的に届出の受付に1年間を要し、それに伴って審査請求人に対する介護保険料の還付事務が1年遅れてしまい、還付期間にも影響が出るという不合理が生じているが、上記により、審査請求人からの2件の住民異動届について、いずれの日を届出の日として処分庁が受理したかは、介護保険料の還付に直接関係するものではない。
- 6 したがって、審査請求人が主張する住民異動届の届出日（平成28年2月18日）は、賦課決定の制限期間を経過しているか否かの判断に影響を及ぼすと認めることはできず、審査請求人に審査請求を申し立てる利益はない。

以上より、本件審査請求は理由がないと認められるので、第1記載のとおり判断する。

第8 付言

- 1 なお、本件は審査請求人の住民異動届の異動日につき、処分庁は、最後に住民票が取得されている平成26年9月18日以降でなければ転出届を受け付けない旨を審査請求人代理人に対して説明しているので、この点につき付言する。
- 2 法第4条は、住民の住所に関する法令の規定は、地方自治法第10条第1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旨を規定し、地方自治法第10条第1項は、「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村・・・の住民」とする旨規定するところ、およそ法令において人の住所につき法律上の効果を規定している場合、反対の解釈をすべき特段の事由のない限り、住所とは各人の生活の本拠（民法第22条）を指すものと解される。そして、民法第22条にいう「生活の本拠」とは、その者の生活に最も関係の深い一般的生活、全生活の中心を指すものであり、一定の場所がある者の住所であるか否かは、客観的に生活の本拠たる実体

を具備しているか否かにより決するものである。

- 3 本件において、審査請求人は平成28年2月18日に、転出日を平成10年12月2日とする住民異動届を提出している。

当初異動届の届出の際に、平成26年9月18日の住民票の取得や、それ以前にも数回、市内での転居の届出や住民票取得の記録が存在しており、処分庁においては、審査請求人がいつ海外転出して住民で無くなったのかについて疑義が生じる状況にあったことは理解できる。

また、住民票への記載は、選挙、国民健康保険、国民年金等住民の重要な権利に関する行政上の事務処理の基礎となるものであるから、生活の本拠たる実体が記載されなければならない、当初異動届に記載されていた転出日が誤りでないかを審査する必要があったといえる。

しかしながら、平成28年2月19日にはパスポートのコピーを、平成28年3月7日には在留証明書を審査請求人代理人は提示しており、審査請求人がすでに国内に居住しておらず、住民票記載の住所が生活の本拠たる実体を具備していないこと自体は確認できていたものである。また、この時点で、海外転出した時点が、平成26年9月18日以降であると推認する根拠は乏しかった。

そうすると、居住の実体と異なる内容の記載をすることはできない以上、処分庁が、平成26年9月18日に住民票が取得されていることに過剰に固執して、平成26年9月18日以降でなければ受け付けないと説明していたことは、誤った教示といわざるをえない。

伊丹市行政不服審査会

会長 阿部 昌樹

委員 石橋 伸子

委員 角松 生史