

「住民基本台帳制度の意義等について」

令和3年6月30日
総務省自治行政局

住民基本台帳制度の意義①

- 住民は、地方公共団体の基礎的構成要素であり、地方公共団体の主権者である。
- 一般的に、地方公共団体の観念が成り立つためには、場所的構成要件としての一定の区域と、人的構成要件としての構成員すなわち住民と、法制度的構成要件としての各種の自治行政の権能との三つの要素がなくてはならないものとされており、住民を欠く地方公共団体は存在し得ない。
- また、憲法92条により保障されている「地方自治の本旨」は、団体自治という要素と住民自治という要素との結合の上に成り立つ観念であるとされており、国家の内部において国家から独立した地域的団体である地方公共団体は、その地方公共団体の住民の意思に基づいて組織され、運営されなければならないものであり、住民は地方公共団体の主権者としての地位を占めるのである。
- 住民の地位の法的意義は、地方公共団体の構成員として、団体の支配を受けるとともに、団体の組織運営に参加する権利を有する点にあることから、地方公共団体の構成員として、また、地方公共団体に対する各種の権利・義務の主体、あらゆる行政の対象として、住民を正確に記録しておくことは自治行政の基礎であり、市町村においては住民基本台帳を備置し、住民たる地位に関する正確な記録を常に整備しておかなければならないとされている。
- 地方公共団体の人的構成要件としての「住民」の範囲については、地方自治法10条1項において「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。」とされている。

(出典:「地方自治の構造<地方自治総合講座1>」(株式会社ぎょうせい))

◎日本国憲法 (抄)

(地方自治の本旨の確保)

第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

◎地方自治法 (昭和22年法律第67号) (抄)

(住民の意義、権利義務)

第十条 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。

② 住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。

(住民たる地位に関する記録)

第十三条の二 市町村は、別に法律の定めるところにより、その住民につき、住民たる地位に関する正確な記録を常に整備しておかなければならない。

住民基本台帳制度の意義②

- 住所とは、地方自治法第10条第1項に規定する「住所」と同一であり、民法第22条と同様に各人の生活の本拠をいう。
- 民法第22条でいうところに「生活の本拠」とは、私的生活の中心地を意味するものである。人の生活環境が複雑化した今日においては、何をもって生活の本拠と判断すべきか極めて困難なケースも生じ得るが、個人の生活の実質関係を考慮して具体的に決定するほかない。
- 住所の認定については、かつては、住所の認定に当たり、意思説(住所の設定又は変更には定住の事実の他に定住の意思を必要とする説)と客観説(住所の設定には定住の事実のほか、特に定住の意思があることを要件としないとする説)との争いがあったところだが、現在では、客観的居住の事実を基礎とし、これに当該居住者の主観的居住意思を総合して決定することとされている。(出典:「全訂住民基本台帳法逐条解説」)

◎民法(明治29年法律第89号)(抄)

(住所)

第二十二條 各人の生活の本拠をその者の住所とする。

◎地方自治法(昭和22年法律第67号)(抄)

第十條 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。

② (略)

◎住民基本台帳法(昭和42年法律第81号)(抄)

(住民の住所に関する法令の規定の解釈)

第四條 住民の住所に関する法令の規定は、地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第十條第一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。

(関係市町村長の意見が異なる場合の措置)

第三十三條 市町村長は、住民の住所の認定について他の市町村長と意見を異にし、その協議がととのわなるときは、都道府県知事(関係市町村が二以上の都道府県の区域内の市町村である場合には、主務大臣)に対し、その決定を求める旨を申し出なければならない。

- 2 主務大臣又は都道府県知事は、前項の申出を受けた場合には、その申出を受けた日から六十日以内に決定をしなければならない。
- 3 前項の決定は、文書をもってし、その理由を附して関係市町村長に通知しなければならない。
- 4 関係市町村長は、第二項の決定に不服があるときは、前項の通知を受けた日から三十日以内に裁判所に出訴することができる。

◎判例(昭和24年4月15日福岡高裁判決(要旨))

一定の場所が或人の生活の本拠であるかどうかの客観的事実が、その人の住所がその場所に存するかどうかを決定するのであって、その人がその場所に住所をおく意思を有するかどうかは、住所の存否を決するについての独立的要素をなすものではない。住所意思がなくても住所の設定を認めることができる。もっとも住所意思もまた生活の本拠を決定する標準の一つとして考慮に入れられるべきものではあるが、この場合、その住所意思を実現する客観的事実が形成されておらなければならない。

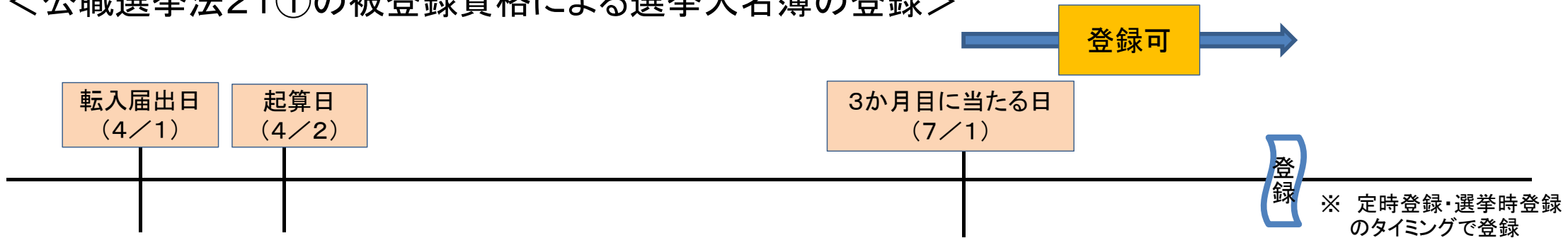
住民基本台帳の情報を基に行われている主な行政事務

行政事務	住民基本台帳の情報の利用例
選挙	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 当該市町村の区域内に住所を有する年齢満18年以上の日本国民で、住民基本台帳に引き続き3ヵ月以上記録されている者について、登録日に選挙人名簿に登録する(公職選挙法第21条第1項)。
住民税	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 市町村(道府県)内に住所を有する個人には、個人住民税が課される(地方税法第24条第1項第1号及び第294条第1項第1号)。 ✓ 個人住民税の賦課期日は、当該年度の初日の属する年の1月1日(同法第39条及び第318条)とされており、当該区域内に住所を有するかなど、納税義務の有無に関する事実の確認は、すべて1月1日の現況において行われる。
国民年金	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 20歳以上60歳未満の者は、日本国内に住所を有するに至ったとき等に第1号被保険者の資格を取得し(国民年金法第8条)、日本国内に住所を有しなくなったとき等に第1号被保険者の資格を喪失する(同法第9条)。 ✓ 第3号被保険者を除く被保険者は、資格の取得及び喪失又は種別の変更に関する事項並びに氏名及び住所の変更に関する事項を市町村長に届け出なければならない(同法第12条第1項)。
国民健康保険	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 都道府県の区域内に住所を有する者(国民健康保険法第6条各号のいずれかに該当する者を除く。)は、国民健康保険の被保険者(同法第5条第1項)とされ、都道府県の区域内に住所を有するに至った日等からその資格を取得し(同法第7条)、都道府県の区域内に住所を有しなくなった日の翌日等からその資格を喪失する(同法第8条)。 ✓ 世帯主は、その世帯に属する被保険者の資格の取得及び喪失に関する事項その他必要な事項を市町村に届け出なければならない(同法第9条第1項)。
学齢簿	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 市町村の教育委員会は、当該市町村の区域内に住所を有する学齢児童及び学齢生徒について、学齢簿を編製しなければならない(学校教育法施行令第1条第1項) ✓ 学齢簿の編製は、市町村の住民基本台帳に基づいて行われる(同条第2項)。
児童手当	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 児童手当は、児童(18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者であって、日本国内に住所を有するもの又は留学等により日本国内に住所を有しないもの)を監護し、かつ、これと生計を同じくする父母等であって、日本国内に住所を有するもの等(別途所得要件あり。)に支給する(児童手当法第4条)。 ✓ 児童手当の支給要件に該当する一般受給資格者は、児童手当の支給を受けようとするときは、その受給資格及び児童手当の額について、住所地の市町村長の認定を受けなければならない(同法第7条第1項)。
予防接種	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 市町村長は、法令で定める疫病について、当該市町村の区域内に居住する者であって政令で定めるものに対し、保健所長の指示を受け期日又は期間を指定して、予防接種を行わなければならない(予防接種法第5条第1項)。
生活保護	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長は、その管理に属する福祉事務所の所管区域内に居住地を有する要保護者に対し、保護を決定し、かつ、実施しなければならない(生活保護法第19条第1項)。

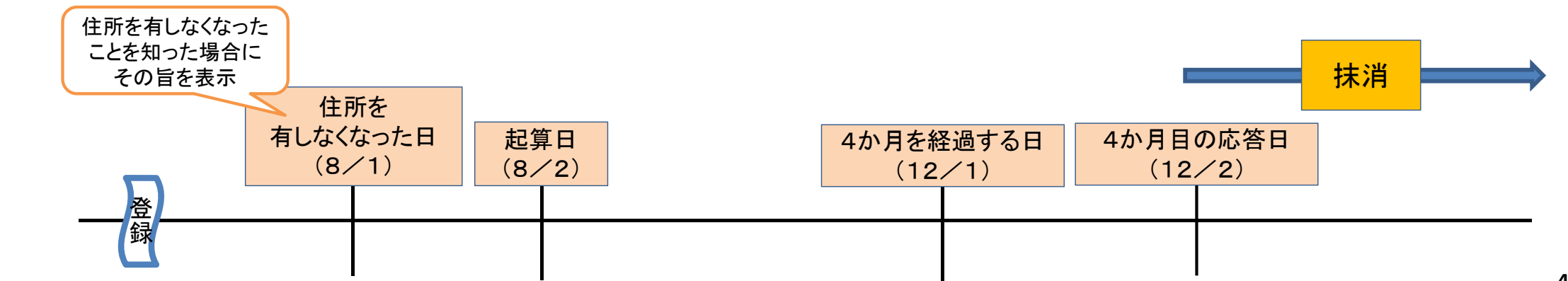
住民基本台帳の情報を基に行われている行政事務の例（選挙人名簿の登録）

- 市町村（指定都市は各行政区）の区域内に住所を有する年齢満18年以上の日本国民で、住民票が作成された日（転入届出日）から引き続き3か月以上当該市町村の住民基本台帳に記録されている者について、登録日（定時登録・選挙時登録）に選挙人名簿に登録（公職選挙法第21条第1項） ※ このほか、表示登録制度あり（公職選挙法第21条第2項）
- 市町村は、選挙人名簿に登録されている者が、当該市町村の区域内に住所を有しなくなったことを知った場合等には、直ちに選挙人名簿にその旨を表示（公職選挙法第27条第1項）
- 市町村は、選挙人名簿に登録されている転出表示者が、当該市町村の区域内に住所を有しなくなった日後4か月を経過したとき等は、直ちに選挙人名簿から抹消（公職選挙法第28条）

<公職選挙法21①の被登録資格による選挙人名簿の登録>

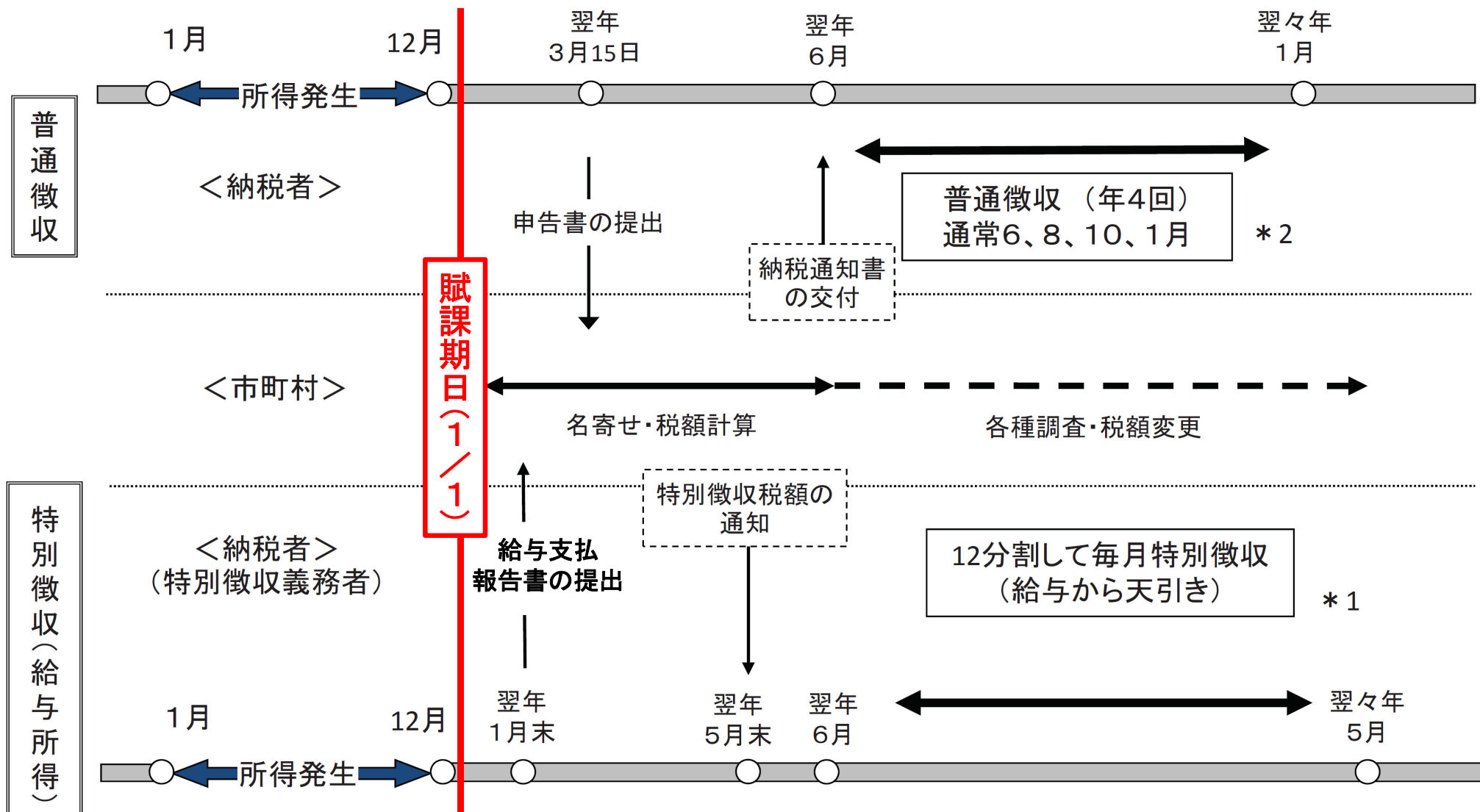


<公職選挙法28による抹消>



住民基本台帳の情報を基に行われている行政事務の例（個人住民税の賦課・徴収）

○ 年度の初日の属する年の1月1日の時点で市町村（道府県）内に住所を有する個人には、当該住所を有する市町村において、当該年度分の個人住民税が課される。（地方税法第24条第1項第1号及び第2項、第39条、第294条第1項第1号及び第2項、第318条）



* 1 市町村から納税額を特別徴収義務者（企業等）に通知した上で、給与からの天引きにより徴収。

* 2 納税者が市町村からの納税通知書を受け、自ら納付手続を行う。

（注）退職所得など、上記と異なる方式で課税・徴収される個人住民税がある。

転入届の届出時に審査している事項①

- 転入届は、これが受理され、当該市区町村の住民基本台帳に記載されることで、選挙、税、福祉、印鑑登録など、住民としての様々な権利義務の発生根拠及びマイナンバーカードと電子証明書の発行の基礎となるものであり、市区町村の窓口において届出を受理する際には、当該市区町村の区域内に現に存在していること及び居住する意思を確認するため、主に以下の点について審査を行っている。

確認項目		市区町村で実施している主な確認内容
(1)	居住実態などの事実関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ 転入先住所については、固定資産台帳や住宅地図等で所在の確認を行う。 ・ 方書がある場合は、その方書が正当であるか否かを管理会社、不動産会社等に確認したり、既存の住民票等で確認する。
(2)	本人の実在性	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現に届出の任に当たっている者に対し、本人であるかどうか確認をするため、書類の提示若しくは提出又は説明を求める。 ・ 現に届出の任に当たっている者が届出人の代理人又は使者であるときは、届出の任に当たっている者に対し、届出者の依頼により又は法令の規定により当該届出の任に当たるものであることを明らかにする書類の提示若しくは提出又は説明を求める。この場合、以下の方法によりその権限を明らかにする。 <ul style="list-style-type: none"> ① 現に届出の任に当たっている者が法定代理人の場合には、戸籍謄本その他その資格を証明する書類を提示し、又は提出する方法 ② 現に届出の任に当たっている者が法定代理人以外の者である場合には、委任状を提出する方法 ③ ①②の書類をやむを得ない理由により提示し、又は提出することができない場合には、届出をする者の依頼により又は法令の規定により当該届出の任に当たるものであることを説明する書類を提示し、又は提出させる。その他の市町村長が①②に準ずるものとして適当と認める方法 ・ ①～③に加え、必要に応じ、届出者本人に係る本人確認書類の提示又は提出を求めることができる。
(3)	届出事実の信憑性	<ul style="list-style-type: none"> ・ 既存世帯に転入する場合は、戸籍等により続柄を確認。 ・ 戸籍で確認できない続柄や、異動日等に疑義がある場合には、適宜、届出者に対し、聴聞による確認等を行う。

転入届の届出時に審査している事項②

- 審査を行わずに届出を受理すると、以下のような懸念が想定される。
 - ✓ 選挙人名簿の登録は、その住民票が作成された日から引き続き3ヵ月以上、その市町村の住民基本台帳に記録されている者を対象としているため、地方選挙の日程に合わせて転入を繰り返すことが容易になる。
 - ✓ 住民税の賦課期日(1月1日)にだけ、住民税を納めたい市町村に転入するということが容易になる。
 - ✓ 校区変更や助成金目当てなど、実態のない転入届の審査がより困難になる。
 - ✓ 実態のない、愉快犯的な虚偽の転入の増加を誘発する。
 - ✓ 届出の補正や届出内容の疑義確認のための来庁を促しても、時間がかかったり、連絡がつかない可能性。この場合、事実確認や修正ができるまで届出を受理できない。
 - ✓ 区画整理中など、複雑な地番における届出者との図面等の確認が困難になる。

(参考) 届出時の対面処理による本人確認

◎住民基本台帳事務処理要領(抄)

第4 届出

2 届出の受理

(2) 実質的審査

ア 現に届出の任に当たっている者に対し、本人であるかどうか確認をするため、書類の提示若しくは提出又は説明を求めるものとする(法第27条第2項及び規則第8条)。本人確認の方法は、第2-4-(1)-①-ア-(イ)に準じて取り扱う。

この場合において、第2-4-(1)-①-ア-(イ)-Aの書類による本人確認ができなかった場合、郵便等により転出届が行われた場合、代理人又は使用者による届出で委任状の文面や署名の字体等から判断して届出者からの指定の事実を特に確認する必要がある場合等においては、市町村長の判断により、届出を受理した上で届出者本人に対して届出を受理した旨の通知をすることが考えられる。

※住民基本台帳事務処理要領(第2-4-(1)-①-ア-(イ) 抜粋)

現に請求の任に当たっている者が本人であることについて、以下のいずれかの方法により明らかにさせる(法第12条第3項並びに住民票省令第5条第1号及び第2号)。

A 個人番号カード又は旅券、運転免許証その他官公署が発行した免許証、許可証若しくは資格証明書等であって、現に請求の任に当たっている者が本人であることを確認するため市町村長が適当と認める書類(有効期間の定めがあるものは、有効期間内のものに限る。)を提示する方法

B Aに掲げる書類をやむを得ない理由により提示することができない場合には、現に請求の任に当たっている者が本人であることを確認するため市町村長が適当と認める書類を提示し、若しくは提出する方法又は本人であることを説明させる方法その他の市町村長が適当と認める方法

市町村長が適当と認める書類とは、Aに掲げる書類が更新中の場合に交付される仮証明書や引換証類、地方公共団体が交付する敬老手帳、生活保護受給者証、健康保険の被保険者証、各種年金証書等が考えられる。また、市町村長の判断により、官公署発行の書類のみならず、住民名義の預金通帳、民間企業の社員証等について採用することも可能と考えられる。これらの書類については、複数の提示を求めることも考えられる。

本人であることを説明させる方法としては、同一世帯の住民基本台帳の記載事項(世帯構成、同一世帯の者の生年月日等)について口頭で陳述させることなどが考えられる。

市町村長が適当と認めることができるのは、Aに掲げる方法に準ずる方法であり、これと同水準の本人である旨の心証形成が必要なため、このように補充的に確認のための行為を積み重ねることが適当である。

証明書等の提示又は提出があつた場合でも必要と判断されるときは、適宜、口頭で質問を行うことが適当である。

さらに、これらの本人確認方法に併せて、必要に応じ、現に請求の任に当たっている者が、当該市町村の住民である場合には当該市町村の住民基本台帳と照合して本人確認を行い、代理人又は使用者であつて当該市町村以外の市町村の住民である場合には住民基本台帳ネットワークシステムの本人確認情報を利用して本人確認を行うことが考えられる。

本人確認を行った際には、本人確認ができた旨及び提示させた証明書等の種類等を請求書の余白に記載する方法、提示させた証明書等を複写し請求書に貼付する方法等により、本人確認の結果を記録することが適当である。

行政手続におけるオンラインによる本人確認の手法に関するガイドライン (平成31年2月25日各府省CIO連絡会議決定)

ガイドラインの概要

本ガイドライン(平成31年2月25日各府省CIO連絡会議決定)*は、デジタル・ガバメント実行計画に基づき、各種行政手続をデジタル化する際に必要となるオンラインでの本人確認に対する考え方及び手法をまとめたもの。

* デジタル・ガバメント実行計画(平成30年7月20日閣議決定)において、「電子認証に関しては、近年技術的標準の検討も進んでおり、国際的な標準化(米国 NIST SP800-63-3等)とも整合性を持った取組を推進する必要がある。」とされ、本計画に基づいて策定された。

オンラインで行う本人確認の手法を決定するための流れ

①オンラインによる本人確認が必要であると判断した場合、当該本人の何を認めることを目的としているか特定

②対象となるオンライン手続で想定される脅威についてリスク評価

③リスク評価に基づき、オンライン手続の認証強度として求められるレベル(保証レベル)の判定

④判定した保証レベルに対応する本人確認の手法が決定

・身元確認保証レベル(IAL)
・当人認証保証レベル(AAL)
の2種類で判定

【参考】本人確認ガイドラインにおける用語の定義

用語	意味
身元確認	手続の利用者の氏名等を確認するプロセスのこと。
当人認証	ある行為の「実行主体」と、当該主体が主張する「身元識別情報」との同一性を検証することによって、「実行主体」が身元識別情報にあらかじめ関連付けられた人物(あるいは装置)であることの信用を確立するプロセスのこと。

本人確認ガイドラインに準拠した場合求められる保証レベルの判定

表 2-1 身元確認保証レベル

身元確認保証レベル	レベルの定義
レベル 1 (IAL1)	身元識別情報が確認される必要がなく、身元確認の信用度がほとんどない。身元識別情報は、自己表明若しくは自己表明相当である。
レベル 2 (IAL2)	身元識別情報が遠隔又は対面で確認され、身元確認の信用度が相当程度ある。
レベル 3 (IAL3)	身元識別情報が特定された担当者の対面で確認され、身元確認の信用度が非常に高い。

表 2-2 当人認証保証レベル

当人認証保証レベル	レベルの定義
レベル 1 (AAL1)	認証要求者が身元識別情報と紐付けられており、認証情報の3要素のうち、単要素若しくは複数要素を使うことにより、当人認証の信用度がある程度ある。
レベル 2 (AAL2)	認証要求者が身元識別情報と紐付けられており、認証情報の3要素のうち、複数要素を使うことにより、当人認証の信用度が相当程度ある。
レベル 3 (AAL3)	認証要求者が身元識別情報と紐付けられており、認証情報の3要素のうち、耐タンパ性を有するハードウェアを含む複数要素を使うことにより、当人認証の信用度が非常に高い。

出典)「デジタルアイデンティティガイドライン (SP800-63-3)」より作成

表 2-4 手法例と実現できること・特徴の対応表 (個人)

	オンラインによる手法例	実現できること・特徴
レベル A	<ul style="list-style-type: none"> マイナンバーカード (公的個人認証：署名用電子証明書) による身元確認でアカウントを作成し、アカウント作成後はマイナンバーカード (公的個人認証：利用者証明用電子証明書) の耐タンパ性ハードウェアトークンによる当人認証を実施。 申請データに対するマイナンバーカード (公的個人認証：署名用電子証明書) による電子署名を付与。 ※耐タンパ性ハードウェアトークン例： <ul style="list-style-type: none"> -PIN+IC カード (マイナンバーカード) 	<ul style="list-style-type: none"> 行政手続の対象者や行政手続を実施している者について、個人の基本4情報を毎回確認している。 マイナンバーカード (公的個人認証：署名用電子証明書) の機能により付与された電子署名を検証することにより、非常に高い信用度で「身元確認」を行っている。また、耐タンパ性を有したハードウェアトークンにより非常に高い信用度で「当人認証」を行っている。

住民異動届のオンラインサービスを提供するリスクを考えた場合、**身元確認保証レベル、当人認証保証レベルはいずれもレベル3が要求される**

表 2-3 保証レベルと手法例の対応付け² (個人)

必要な保証レベル		オンラインによる手法例
身元確認保証レベル	当人認証保証レベル	
レベル 3 対面での身元確認	レベル 3 耐タンパ性が確保されたハードウェアトークン	レベル A
レベル 2 遠隔又は対面での身元確認	レベル 2 複数の認証要素	レベル B
レベル 1 身元確認のない自己表明	レベル 1 単一又は複数の認証要素	レベル C
該当しない	該当しない	レベル D

※耐タンパ性: 内部の情報に対する不正な読み出し、改ざんなどの攻撃が困難であることを示す度合いのこと