

行政活動における台帳、名簿及び帳簿

小林 博 志

はじめに

一昨年、土地とくに農地や森林について所有者不明問題を検討した論文を書いた¹。土地所有者不明問題とは、①所有者が管理していない土地、農地や森林があり、②そのため、道路などの事業、農地の集約及び森林の管理の妨げになっていること、③所有者に連絡を試みても、登記簿が最新でないため、連絡がつかないこと、に纏められる。それで、③に関わるが、所有者を確認する解決策として、農地については、農地法により農地台帳の整備²、そして、森林については森林法で林地台帳の整備³が規定された。そこで、他の行政に関わる個別法律を調べると、台帳というものは多く存在することが分かった。台帳とは、「ある事柄についての土台となる

1 小林博志「不明所有者と裁定——土地所有者不明問題から——」行政法研究26号1頁以下。

2 農地法52条の2第1項は次のように規定する。「農業委員会は、その所掌事務を的確に行うため、前条の規定による農地に関する情報の整理の一環として、一筆の農地ごとに次に掲げる事項を記録した農地台帳を作成するものとする。一 その農地の所有者の氏名又は名称及び住所、二 その農地の所在、地番、地目及び面積、——。」そして、農業委員会は、農地に関する地図を作成し、農地台帳とともに公表することとなった（農地法52条の3第2項）。

3 森林法191条の4は以下のように規定する。「市町村は、その所掌事務を的確に行うため、一筆の森林（地域森林計画の対象となつている民有林に限る。略）の土地ごとに次に掲げる事項を記載した林地台帳を作成するものとする。一 その森林の土地の所有者の氏名又は名称及び住所、二 その森林の土地の所在、地番、地目及び面積、三 その森林の土地の境界に関する測量の実施状況、略」そして、市町村は、森林に関する地図を作成し、林地台帳とともに公表することとなった（森林法191条の5第2項）。

帳簿、基本の帳簿」⁴であり、行政権の対象となる人や財産について、整理した名簿又は帳簿が台帳のようである。人についての代表的なものが、住民基本台帳であり、財産とくに土地や不動産についてその代表的なものが、固定資産税の所有者などを規定する固定資産課税台帳である。こうした台帳について個別的に検討したものはある⁵が、それを一般的に検討した論文はないようである。とくに、固定資産税の課税台帳については、福岡市の固定資産評価審査委員会の委員を務めた中で、少し疑問もあり、検討する必要性を感じていた。そこで、本稿では、台帳さらに行政活動において使用される基本の名簿や帳簿等⁶（以下、「台帳等」とする）について検討することとした。

以下では、まず、台帳等の種別、そして、それらの調製とその訂正、さらには、それらに基づく行政活動について検討する。

1 台帳等の種類と内容

行政上の法律において、基本となる人や財産、権利関係について整理した帳簿については、台帳、名簿又は簿・原簿という用語が使われている。台帳という用語が使われているのは、住民基本台帳、固定資産税課税台帳、林地台帳（森林191条の4）、農地台帳（農地52条の2）、被災者台帳（災対法90条の3）、道路台帳（道路28条）、河川現況台帳（河川12条2項）及び水利台帳（河川12条2項）、さらに、身体障害者手帳交付台帳（身体障害者福祉法施行令9条）や被爆者健康手帳交付台帳（被爆者援護法施行令2条）などである。その中でも、住民基本台帳は、基本という用語が付いた台帳である。名簿という用語が使われているものとして、

4 吉国一郎他編『法令用語辞典 9次改訂版』（学陽書房、平成21年）506頁。法令用語研究会編『有斐閣法令用語辞典（3版）』（有斐閣、2006年）も、台帳を「ある事柄を記録する帳簿で土台となるもの。」とする（907頁）。

5 例えば、住民基本台帳については、それを検討したものは多い。そして、最近では、林地台帳について検討した、小澤英明、横手聡、山本真彦、大城朝久「林地台帳の法的性格について」自治研究94巻6号83頁以下がある。

6 吉国一郎編・前掲書は、基本的帳簿として、台帳の外、鉱業原簿、社債原簿及び原簿（予算決算及び会計令128条）の原簿、さらに、選挙人名簿、公認会計士名簿、弁護士名簿の名簿、また、医籍を挙げている（506頁）。

選挙人名簿、公認会計士名簿（公認会計17条）、弁護士名簿（弁護士8条）、税理士名簿（税理士19条）等がある。そして、帳簿を現わす簿又は原簿が使われているものとして、登記簿、特許原簿（特許27条）、意匠原簿（意匠61条）、商標原簿（商標71条）、著作権登録原簿（著作78条）、国際意匠登録原簿、国際商標原簿、鉱業原簿（鉱業59条）、社債原簿（会社法681条）がある。さらに、行政文書ファイル管理簿（公文書管理7条）、法人文書ファイル管理簿（公文書管理11条2項）、さらに個人情報ファイル簿（行政機関個人11条）というファイルの帳簿もある。また、籍という言葉が使われているものとして、戸籍、医籍（医師5条）、歯科医師籍（歯科医5条）、保健師籍（保健師10条）、助産師籍（保健師10条、）看護師籍（保健師10条）がある。ただし、戸籍は戸籍簿（戸籍7条）が名簿といえよう。皇族の身分を現わす皇統譜も（皇室典範26条）ある。マイナンバーでは、住民基本台帳と戸籍簿に連動した「電子情報処理組織」（番号法8条3項）が名簿なのであろうか。

次に、台帳等の対象が人、物又は権利関係であるかにより区別が可能である。人を対象とするものに、市町村という団体の構成員の名簿である、住民基本台帳がある。さらに、戸籍簿は夫婦や親子等の身分関係を現わすものであるが、日本国民の名簿にも該当する。また、公認会計士名簿や弁護士名簿などは、それぞれの資格を有する者、または会計士協会若しくは弁護士会の会員の名簿である。これに対し、道路台帳や河川台帳は、道路又は河川という公共用物の帳簿である。国土を形成する土地に着目して台帳を整理すると⁷、港湾台帳（港湾法施行規則14条）や海岸保全区域台帳（海岸法24条）⁸もある。さらに、自動車税（地税145条1項）を課する基

7 田中二郎によれば、旧土地台帳、国有財産台帳、河川台帳、道路台帳、海岸保全区域台帳さらには港湾台帳があり、「これら全体を総合してはじめて国土を構成する土地の状況をつかむことができる」とされていた（田中二郎『法律学全集15 土地法』（有斐閣、昭和35年）3頁。ただし、田中二郎は、こうした台帳が正確であるかどうかは定かでないとしていた。

8 台帳の内容については、海岸法施行規則8条及び次の通知によっている。「海岸保全区域台帳の調製について」（昭和34年9月1日34地局第4020号・34水港第714号・港管第1206号・建河発第630号）。

礎となる自動車登録ファイル⁹や軽自動車税(地税445条)にかかる同様のファイルもそうである。これらに対して、登記簿、特許原簿、意匠原簿などは、権利に関する帳簿である¹⁰。文書ファイルが帳簿の対象である、行政文書ファイル管理簿や法人文書ファイル管理簿などもある。

さらに、法律上の根拠がある台帳等と法律上の根拠がない又は明確でない台帳等が区別される。住民基本台帳や選挙人名簿等は、法律に根拠のある簿・名簿である。とくに、住民基本台帳は、地方自治法13条の2の「市町村は、別に法律の定めるところにより、その住所につき、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。」を受けた、住民基本台帳法という法律自体の名称となっている。戸籍簿や登記簿も、戸籍法や不動産登記法という個別法に基づいて調製される。これに対し、法的な仕組み¹¹として、名簿が調製され、それに基づいて行政が行われることも多い。この場合、法的根拠がないものが多い。規制行政において、例えば、道路交通法上の行政処分として行われる自動車運転免許の取消又は停止処分等は、いわゆる点数制度¹²に基づいて行われるが、この点数制度は、自動車運転免許を受けた者の名簿に基づいて行われていると推測される。こうした名簿について明確な根拠はない¹³。ただし、運転免許を交付された者が多く、免許証番号などで管理されている。さらに、給付行政にお

9 川村栄一『地方税法概説』(北樹出版、2009年)330頁。

10 吉国一郎編・前掲書224～225頁。

11 塩野宏『行政法I(6版)』(有斐閣、2015年)97頁、宇賀克也『行政法概説I(6版)』(有斐閣、2017年)85頁以下。なお、「例えば、「許可」という行政行為について、《罰則による「自由」の一般的禁止→許可の申請→申請に対する手続的規律→許可による一般的禁止状態の解除→許可を受けた者に対する監督、指導、許可更新制度→違反者に対する許可の停止・取消し→それをめぐる行政の事前・事後手続》といったように、一定の行為を中心とするシステムないし法律関係の展開の仕組み(法的仕組み)として理解することが重視されるようになっている。」(稲葉馨『行政法(第4版)』(有斐閣、2018年)22頁。)

12 運転免許研究会『点数制度の実務(8訂版)』(啓正社、平成30年)。

13 実務書では、道交法90条、103条及び107条の規定の「政令による基準」として採用されたとする。参照、運転免許研究会・前掲書19頁。したがって、法的根拠は道交法施行令33条の2～33条の4、38条及び40条であるが、名簿の根拠規定であるとは明確にはいえない。

いても、名簿は作成されている。例えば、生活保護の受給者名簿である¹⁴。さらには、水道の供給について、契約者名簿も作成されている¹⁵。契約といえ、いわゆる調達契約について、一般競争入札（自治234条）が一般的であるが、指名競争入札を行う場合には、指名業者について名簿が作成されていると思われる。また、選挙の資格や各種の資格について市町村が備えているいわゆる犯罪人名簿¹⁶は、よく知られているように、法律上の根拠がないものである¹⁷。印鑑登録証明¹⁸に係る登録簿も同じであろうか。ただし、印鑑登録証明については自治事務として、自主条例や規則で根拠が与えられている¹⁹。

また、公開している簿と非公開の簿が区別される。権利関係に関する簿は、ほとんどが公開されているものである。登記簿、特許原簿、意匠原簿などは公開され、権利の重複を避けることになっている。例えば、登記簿及び特許原簿については、「何人」からの閲覧請求が認められている（登記119条2項、特許186条）。一方、選挙人名簿も限定的に閲覧請求を認めている（公選28条の2）。また、文化財については、遺跡台帳があるようであり、とくに埋蔵文化財というものが全国に平成24年で40万3千箇所²⁰あり、その位置や内容等は、開発工事から保護するため地図で公表さ

14 「生活保護費過大支給で職員処分」という見出しで、福岡市のある職員が生活保護台帳を作成していなかったことから、受給者に支給する保護費を過大支給し、また、同僚も見過ぎていたという記事が掲載されていた（西日本新聞2019年4月27日朝刊19面）。

15 最高裁平成18年7月14日判決では、旧高根町が住民と別荘所有者の準住民とを区別して水道料金を設定したことが問題とされたが、住民との区別は名簿によるものと推測される。

16 最高裁昭和56年4月14日第三小法廷判決は、犯罪人名簿の存在について言及する。

17 ただし、政府見解（質問主意書に対する平成22年3月12日の答弁書）では、犯罪人名簿の調製は自治事務なので、法律等の根拠は必要とされない、とされている。参照、富永康雄『前科登録と犯歴事務（5訂版）』（日本加除出版、2016年）40～43頁。

18 長谷部謙『公証実務の基礎知識』（日本加除出版、平成25年）387頁

19 長谷部謙・前掲注17）287頁。なお、事務の統一については、「印鑑登録証明事務処理要領」（昭和29年2月1日自治振10号自治省行政局長振興課長通知）がある（田村達久「公証行為における審査のあり方の一考察」公証法学49巻17頁）。

20 和田勝彦『遺跡保護の制度と行政』（同成社、2015年）95頁。

れている（文化財保護98条）。遺跡地図と台帳が公開されている²¹。

さらに、行政機関が保有する簿と相手方国民が保有しなければならない簿も区別される。例えば、所得税や法人税について青色申告をする者は、財務省令で定める帳簿書類を備え記帳しなければならない。また、建設業の許可を受けた者は、営業所毎に帳簿を付けることとなっており（建設業法40条の3）、保存期間も5年又は10年となっている（同法施行規則28条1項）。これに対し、選挙人名簿や住民基本台帳、さらには、道交法の点数制度の基本である運転者名簿は、行政機関が所有する名簿である。

最後に、台帳とくに重要なものについては、副本が作成される。その典型的なものは戸籍である。正本は市町村に所在するが、副本は管轄法務局や地方法務局が保管する（戸籍8条）。副本は、正本が滅失した場合にこれを再製する資料として保管され、また、法務局が市町村の適正な戸籍に関する事務処理を指導するために使用される²²。さらに、磁気ディスクで調製された副本は、法務大臣が所有する（戸籍119条の2）。また、固定資産課税台帳は、固定資産である、土地、家屋そして償却資産の3つについて、それぞれ土地課税台帳と土地補充課税台帳、家屋課税台帳と家屋補充課税台帳及び償却資産課税台帳の5つから構成される（地税341条9号）。すなわち台帳といっても、複数の帳簿から構成されるものもあるのである。さらに、コンピュータによる事務処理やコンピュータネットワークが進んだ結果、台帳、名簿及び簿・原簿が従来紙による簿から、電子簿、磁気ディスクによって調製されたものに代替されるようになってきている。例えば、戸籍簿（戸籍118条）や住民票（台帳6条3項）は磁気ディス

21 埋蔵文化財の所在地や状況の把握については、1950（昭和25）年に文化財保護委員会から都道府県教育委員会に対して、通知「埋蔵文化財の発掘について」（昭和25年12月11日付け文委保第26号）が出され、『埋蔵文化財を包含する遺跡（例えば、貝塚、遺物散布地、古墳、窠跡、寺跡、住居跡等）について総合的調査（発掘を伴わず）を行いその基本台帳を作成しよう』求める文書が出されている（和田勝彦・前掲18）26頁）。そして、1958（昭和33）年には通知「遺跡台帳の作成等について」も出されている。

22 東京都市町村戸籍住民基本台帳事務協議会住民基本台帳事務手引書作成委員会『初任者のための住民基本台帳事務（8訂版）』（日本加除出版、2018年）19頁。

クにより調製されることが認められている。

2. 台帳、名簿の作成手続と訂正について

2-1 台帳等の調製

次に問題となるのは、台帳や名簿の作成である。作成手続について、①担当行政機関の職権による作成（調製）、②構成員からの申請に基づいて担当行政機関が作成（調製）するもの、③構成員による届出に基づいて担当行政機関が作成（調製）するもの、④届出と職権を併用し、担当行政機関が作成（調製）する場合の4つが区別される。

①の型に属するものに、選挙人名簿がある。選挙人名簿は、「市町村の選挙管理委員会は、選挙人名簿の調製及び保管の任に当たるものとし、毎年3月、6月、9月及び12月（略）並びに選挙を行う場合に、選挙人名簿の登録を行うものとする。」（公選19条2項）ということで、市町村の選挙管理委員会が職権で作成することになる。しかも、「選挙人名簿の登録は、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（略）で、その者に係る登録市町村等（略）の住民票が作成された日（略）から引き続き三箇月以上登録市町村等の住民基本台帳に記録されている者について行う。」（公選21条1項）ことから理解されるように、市町村選挙管理委員会は、住民票から選挙人名簿を作成するのである²³。この点、在外選挙人名簿は、申請によっている（公選30条の4第1項）。これは、住民票に当たるものがないということであろう。

これに対し、行政書士名簿（行政書士6条）などの名簿については、登録されることが行政書士の資格要件なので、行政書士の資格を有すると考える者が登録の申請を行い、その申請に基づいて日本行政書士連合会が登録を行う（同条3項）。そして、「心身の故障により業務を担当できない者」又は「行政書士の信用又は品位を害するおそれのある者」等について

23 このことは、住民基本台帳の目的の中の「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する」（台帳1条）から明らかであるし、住民基本台帳への記載事項として、「選挙人名簿に記載された者については、その旨」（台帳7条9号）が挙げられている。

は、登録を拒否しなければならない(6条の2第2項)ので、申請主義がとられているのである。これは、弁護士名簿、公認会計士名簿や税理士名簿などに妥当する。さらに、医師の免許も「医師国家試験に合格した者の申請により医籍に登録することにより行う。」(医師6条1項)ので同じである。保健師籍、助産師籍、看護師籍も同様である。

次に、住民票、住民基本台帳は、市町村において「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」(自治13条の2)するという目的で調製されるものであるが、その正確な調製は、市町村の機関のみでは不可能である²⁴ことから、住所の変更等については基本的には住民の届出に基づいて調製される。すなわち、当該市町村の区域内に住所を定めた住民は、今まで住所を有していた市町村に転出届(住基24条)を出し、そして、新しく住所を定めた市町村に転入届(住基22条)を出して新住所、旧住所、世帯主及び住民票コード等を市町村長に知らせるのである。市町村内の区域内で住所を変更する者は、転居届(住基23条)を市町村長に出すことになる。住所の変更等については転出届、転入届及び転居届に基づいて、市町村長は、住民基本台帳を整備することになる(住基8条)。なお、虚偽の届出や届出の懈怠を防ぐため、そうした行為には過料が科せられる(住基52条)。ただし、一方、①届出事項について届出がない場合、②戸籍の届出等一定の事項が発生した場合、③住民基本台帳に誤りがある場合、④外国人住民の通称に係る一定の事項が発生した場合には、市町村長は職権で住民票の記載を行う(住基8条)。つまり、住民基本台帳は、住民票の調製においては、届出主義と職権主義を併用しているのである。この併用とくに職権主義が問題となったのは、戸籍法違反の出生届を不受理処分にし、住民票を作成しなかったことに対して、住民票の記載を求める「申出」したが、これに対して、区長が応答しなかったため、応答しないことの取消しの訴え、住民票の作成の義務付けの訴え、及び作成されなかったため精神的損害を受けたとしての国家賠償請求の訴えが提起された

24 遠藤文雄「住民基本台帳について」自治研究43巻11号18頁。

事案である²⁵。

以下では、この事案を検討する中で、住民票の調製について考えてみたい。この事案では、適法な出生届が出されていないため、区長としては住民票を職権で作成することができないとすることが適法かどうか、が争われている。最高裁平成21年4月17日第二小法廷判決は、だいたい以下の論理で、住民票を作成しなかった区長の行為を適法とした。①本件「申出」は住民基本台帳法14条2項の申出であり、応答は事実上の行為であり、「処分」ではないので、取消しの訴えは却下すべきである、②住民基本台帳法（以下「法」という。）1条、3条、8条及び同法施行令（以下「令」という。）12条3項は、「当該市町村に住所を有する者すべてについて」住民票を作成して、事務処理の基礎とすることを制度の基本とし、これは、出生届が受理されず戸籍の記載がされていない子についても変わりない、③法22条1項括弧書は子が出生した場合、転入届を出すことを課しておらず、「出生届の受理等又はこれに関する関係市町村からの通知に基づき、職権で住民票の記載をすべきものとしている（令12条2項、法9条2項）、④「法が出生した子に係る転入届等の届出義務を課さなかったのは、その義務を課すると、戸籍法の定める上記の届出義務に加えて二重の届出義務を課すこととなるほか、出生届の提出を待って、戸籍の記載に基づき住民票の記載をする方が、戸籍の記載と住民票の記載との不一致を防止し、住民票の記載の正確性を確保するために適切であると判断されたことによるものと解される²⁶」、⑤出生届が提出されなかった場合、イ届出義務者に届出を催告し、届出の提出を受けて職権で記載する方法（法14条1項）と、ロ職権調査を行って、子の身分等を把握し、職権で記載する方法（法34条）、の二つがあるが、法は、前者の催告等による方法を原則としている、⑥住民票の記載がされない場合には、行政サービスに支障が出る場合があるので、市町村長による職権調査による方法で、住民票の記載を義務付けられることもある、⑦しかし、本件では、被告が付せん処理

25 最高裁平成21年4月17日第二小法廷判決、民集63巻4号638頁。

26 民集63巻4号646頁。

を提案していることから、上告人母が出生届をけ怠していることに合理的な理由があるということとはできない、⑧住民票の記載についての最大の不利益である選挙権の行使についても、不利益が現実化しているとはいえない、と。以上のことから、最高裁多数意見は、「そうすると、区長において、上告人子につき上告人母の世帯に属する者として住民票の記載をしていないことは、法8条、令12条3項等の規定に違反するものでないというべきであり、もとより国家賠償法上違法の評価を受けるものではない²⁷」と結論づけた。ただし、今井功裁判官は、「市町村の側で、そのこと（筆者挿入：出生届のけ怠）を理由として住民票の記載を拒否することは、関連が深いとはいえ、別個の制度である戸籍と住民基本台帳を混同するものであって、先に述べたように、住基法の趣旨に反し、違法というべきである。²⁸」としながら、国家賠償法上の違法性は否定し、この点は多数意見と足並みを揃えた。

以上の最高裁判決について、以下の批判が可能である。一つは、戸籍と住民票という二つの名簿を結びつけているが、これには幾つかの問題がある。二つの制度は、戸籍が身分関係を公証するための名簿であるが、住民票は住民の居住関係を公証する名簿であり、その目的が異なるし、前者が法定受託事務であり後者が自治事務という違いもある。しかし、とくに違いとして意識しなければならないのは、今井裁判官が指摘している²⁹ように、住民票は公証とともに、市町村が行う事務処理の基礎となるものであるということである。したがって、戸籍と住民票を安易に結び付けることはできない。最高裁多数意見は、法的には、法8条、令12条3項、さらに、22条1項括弧書などの規定を挙げているが、選挙人名簿の調製で指摘したように、「住民票の作成においては戸籍を基本とする」という明文の規定が必要であるように思われる。出生に関わる住民票の調製は、いわば

27 民集63巻4号649頁。

28 民集63巻4号653頁。

29 今井裁判官は、「戸籍は夫婦と子などの身分関係を公証するための公の登記簿」といい、他方、住民基本台帳は、「住民の居住関係の公証等住民に関する事務処理の基礎とするために、住民の住所等を記載する公の帳簿」といい、区別している（民集63巻4号651頁）。

住民票の創設であり、これについて、法8条と施行令12条の規定だけでは、住民票の変更が法22条以下で規定されていることとの均衡からして問題があるように思われる。法8条や12条3項が旧住民登録法5条等を踏襲し³⁰、また、22条1項括弧書も、旧住民登録法22条但書を踏襲したものであり³¹、これらの見直しが必要とされるのではないかと³²。一方、多数意見は、④に纏めたように、二重の届出を避け、戸籍と住民票の不一致を避け、正確性を確保するために、出生届に基づく職権による調製の方法を推奨する。しかし、身分関係の正確性と住民の住所の正確性とは異なるのではないかと。さらに、多数意見は、⑤に関わるが、出生届が出されていない場合の方法として、法14条により、届出を催告し、届出の提出を待って住民票を作成するとしているが、法14条の届出には、出生届は入らないであろう³³。以上のように、最高裁判決には、問題があり、学説から指示されていない³⁴。法的に連結性が明確でない（施行令による職権行使）戸籍と住民票の制度を「根幹において緊密に結びついているのである³⁵」という認識の元に結論を展開しているからであろうか。

2-2 台帳の訂正

台帳等については、正確でなければそれらを使うと、結局、誤った行政活動を引き起こす。

ただし、台帳等の正確性を期するため、関係当事者による訂正等の手続を認めているものと、台帳等の秘匿のため、関係当事者の訂正手続を認め

30 市町村自治研究会編『全訂 住民基本台帳法逐条解説』（日本加除出版、2014年）125頁。

31 市町村自治研究会編・前掲30）301頁。

32 住民基本台帳の制定で議論されたところを確認したが、住民票と戸籍の連結性については、議論されていないようである。参照、住民台帳整理合理化調査会「住民基本台帳制度の合理化に関する答申（昭和41年3月）」自治研究42巻5号41頁以下、「住民基本台帳法（案）要綱（昭和42年2月）」自治研究43巻1号206頁以下。

33 渡井理佳子「判例評釈」自治研究85巻10号157頁。

34 山本隆司『判例から探究する行政法』（有斐閣、2012年）53頁、太田直史「判例評釈」民商法141巻2号236頁。

35 清野正彦「最高裁判所判例解説（民事編）」法曹時報62巻6号1611頁。

ていないものが区別される。関係当事者の訂正手続としては、①確認の手続としての、閲覧と縦覧の手続、そして、②訂正の手続としての、審査請求と訴えが考えられる。

(1) 縦覧と閲覧

まず、閲覧や縦覧という手続が認められているのは、権利関係や課税の根拠となる台帳等である。例えば、固定資産課税台帳は、課税の平等性、適正性を配慮して縦覧と閲覧の制度が設けられている。当初、本人が本人に対する課税の根拠である固定資産課税台帳の該当箇所を閲覧する制度(地方税法382条の2)しかなかった。これでは、平等性等が担保できないという批判³⁶を受けて、2002(平成14)年の地方税法の改正で、ようやく縦覧制度が導入された。ただし、この縦覧制度は、「所在、地番、地目、地積、価格」を記載した土地価格等縦覧帳簿と「所在、家屋番号、種類、構造、床面積、価格」を記載した家屋等縦覧帳簿を作成し(地税415条)、前者は土地の所有者に、後者は家屋の所有者に対して4月1日から20日まで縦覧に供される(地税416条1項)。縦覧の場所、期間は公示される(地税416条3項)。以上のように、固定資産税課税台帳の縦覧制度は、プライバシーに配慮し、比較に必要な土地又は家屋の価格に限定されているのである。

次に、選挙人名簿について抄本の閲覧制度がある。選挙権という重要な権利の行使に関わるため置かれている。しかし、当初、選挙人名簿も縦覧制度がとられていた³⁷が、個人情報の保護の観点から2016(平成28)年の公職選挙法の改正(法律94号)で、縦覧制度が廃止され、抄本の閲覧制度だけになった。すなわち、選挙人名簿の一部・抄本を請求人の「活動に必要な限度において」開示するものである(公選28条の2)。

次に、登記簿について閲覧は、規定土地図等や登記簿の附属書類(不動

36 金子宏『租税法(23版)』(弘文堂、2019年)749-750頁。

37 林田和博『法律学全集5 選挙法』(有斐閣、1958年)90頁。なお、縦覧期間が短い場合に、選挙人名簿の効力について、判例及び学説で議論があったようである。林田和博・前掲書90頁注1。

産登記法120条2項、121条2項、不動産登記施行規則202条)に限定されているが、「何人も——登記記録に記載されている事項の概要を記載した書面の交付を請求できる。」という登記事項要約書の交付請求(不動産登記法119条2項、不動産登記規則198条)が閲覧と同じような意味を持っているようである。ただし、これらの閲覧及び交付請求には手数料を納付する必要がある。

(2) 不服申立てと訴え

不服申立てについては、①通常の処分に対するものと、②台帳独自の不服申立ての二つを区別することができる。

前者の処分に対する不服申立て、そして、取消訴訟という訂正方法が一般的である。例えば、登記簿について登記官の処分については、審査請求が認められており(登記156条)、そして、審査請求が棄却又は却下された場合には、取消訴訟を提起することができる。ただし、固定資産税の課税については、処分について不服申立てが可能であるが、裁決主義の問題がある³⁸。

後者として、特異なのは、選挙人名簿に関する不服申立てと訴えである。選挙権が重要であり、かつ選挙権を有するのが、当該市町村に住所を有する18歳以上の住民であることから、まず、公職選挙法は、「選挙人名簿の登録に関し不服のあるときは」当該市町村選挙管理委員会に異議を申し出ることができるとする(公選24条1項)。これに対し、当該市町村選挙管理委員会は、異議が正当であるかどうかを決定し、正当であると決定したときは、異議に従い、選挙人名簿を訂正し(同条2項)、訂正内容を異議申出人及び関係人に通知する。そして、この決定に不服のある異議申出人又は関係人は、当該選挙管理委員会を被告として、訴えを当該選挙管理委員会の住所地を管轄する地方裁判所に提起することができる(公選25条1項)。そして、地方裁判所の判決に不服がある当事者は、最高裁判所

38 固定資産税の課税についての裁決主義については、拙稿「裁決主義」西南学院大学法学論集52巻1号82頁以下を参照されたい。

に上告することができる(公選25条3項)。いわゆる、選挙民たる資格で提起する民衆争訟と民衆訴訟である³⁹。在外人選挙人名簿についても、同様の民衆争訟と民衆訴訟が規定されている(公選30条の8、30条の9)。

なお、異議申出人について、公職選挙法は「選挙人」としているが、これが当該選挙区の選挙人に限定されるのか、が問題となった事案がある。すなわち、長野県知事(当時)田中康夫が同県泰阜村の村おこしに参加し、ほぼ月に1日しか居住しない泰阜村に住所を移し、泰阜村長がこれを認め、同村選挙管理委員会が同村の選挙人名簿に田中康夫を登載したことについて、長野市に住所を有する者たちから同村選挙管理委員会へ異議申立てがなされ、同委員会がこれを棄却し、これに対して、異議申立人が長野地裁に訴えを提起したものである。長野地裁平成16年6月24日判決は、次のように述べて原告適格を認めた。「この異議の申出ができる者としては、「選挙人」であることが要求されている(同法24条1項)。そして、この「選挙人」の意義については、広く選挙権を有する者又は選挙権を有すると主張する者をいい、市町村選挙管理委員会が調製した当該選挙人名簿に登録された者であることを要しないし、当該市町村の選挙人であることも要しないと解するべきである。なぜならば、公選法が選挙人名簿の制度を設け、その結果発見される名簿の脱漏又は誤載につき修正の申立権を「選挙人」に与えた趣旨は、公の選挙に参加する資格を公証する選挙人名簿への登録内容につき、脱漏や誤載がないかどうかを広く選挙人一般に公開し、選挙人名簿の登録機関である市町村の選挙管理委員会のみならず、選挙人自身の審判をも受けることによって、より正確な選挙人名簿が作成され保持されることを目指すところにあるが、選挙人名簿は各選挙に共通して使用されるものであり(同法19条1項)、参議院比例代表選出議員の選挙については全都道府県の区域を通じて選挙するものとされているなど(同法12条2項)、そこに選挙区の観念を取り入れることは理論的に困難であるからである。」「本件の原告らは、上記第2の2のとおり、いずれも同法25条1項における異議申出人に該当し、かつ、選挙権を有する者で

39 南博方編『条解 行政事件訴訟法』(有斐閣、2014年)143頁。

ある以上、同法24条1項の「選挙人」にも該当するから、本件訴えにつきそれぞれ原告適格を有する。⁴⁰⁾ 判決に賛成したい。というのは、公選法19条1項の選挙人名簿には選挙区概念がないし、選挙人名簿の公正さを保障するためには、選挙人を広く解した方がよいからである。

3. 行政権の行使と台帳

次に、行政権の行使と台帳との関係を考えることにする。一つは、台帳の写しの配布である。もう一つは、台帳に基づく行政権限の行使であり、これには、監督権限の行使と台帳課税がある。後者の例は、固定資産税課税台帳による固定資産税の課税である。

3-1 台帳の写しなどの交付

就学、就職、自動車の登録、運転免許の取得などについて本人確認のため、住民票、住民基本台帳の写しの交付（住基12条）を受ける。同じように、就学、就職、婚姻届などについて本人確認ため、戸籍の謄抄本の交付（戸籍10条）を受ける。他にも、戸籍の附票の交付又は印鑑登録証明書の交付を受けたりすることがある。さらに、取得した資格を使用するために都道府県知事などから免許証又は手帳を交付されることがある。

こうした行為は、従来の行政法学では、準法律行為的行政行為の1種である、公証又は公証行為といい、「争いのない法律事実又は法律関係について、公の権威をもって形式的にこれを証明し、これに公の証拠力を与える行政行為であり」、認識の表示である⁴¹⁾、とされてきた。しかし、今日では、公証又は公証行為ということでは、通説、判例では、行政行為又は処分とみなされていない⁴²⁾。とくに、公の証明力だけでは処分とはいえないとされている。本稿は、台帳等の行政活動における位置づけを問題としているため、この問題に深く介入することは避けるが、相手方国民の権利を変更する公証行為はまた別に考えることが可能であろう。

40 LEXDB 文献番号28100559。

41 田中二郎『行政法総論』（有斐閣、1957年）312頁。

42 塩野宏『行政法I（6版）』（有斐閣、2015年）131～132頁。

ところで、写しの交付がなされるのは、それを予定しているものに限定される。例としては、住民票とか戸籍の謄抄本などである。しかも、申請をして写しが交付される場合と証書又はカードが交付される場合に分かれる。自動車の運転免許証は、運転する場合に携帯する義務があるので、運転免許証として発行される（道交92条）。健康保険組合加入証（健康保険法施行規則47条）や国民健康保険組合加入証（国民健康保険法施行規則6条）も保険医療機関や保険薬局を利用する際に組合員であることを証明する必要があるので、証書として発行されている。さらに、許可証について、掲示義務が課されている場合もある。風俗営業についてはそうである（風俗営業取締6条）。被爆者や身体障害者に対して被爆者健康手帳や身体障害者手帳が交付されるように、手帳の交付もそうである。マイナンバーカードもその例であろうか。ただこうした証書又は手帳については、番号で管理されているのが今日の特徴である。

こうした、台帳の写しの交付で問題となるのは、一つは、交付された内容が正しいかどうかであり、もう一つは、交付されることで本人のプライバシーが保護されているかどうかである⁴³。最後に、様式の統一性は必要なのかどうかである。とくに、法律の根拠なく調製されている台帳については、それが問題となる。職員の派遣などが求められ、早急の措置が必要な場合には、統一性は必要となる⁴⁴。

3-2 台帳に基づく監督関係

許認可を付与した場合に、その後の相手側との関係、許認可を監督する

- 43 本人以外の第三者（行政書士）に請求に基づいて行った住民票の写しの交付について、業務の委託を受けた会社の担当者が基礎証明事項以外の事項について記載のある写しを交付したことについて、横浜地裁令和元年11月28日判決（判例自治463号11頁以下）は、原告のプライバシーを侵害するとして、慰謝料請求を認めている。
- 44 台帳ではないが、罹災証明の統一化について、統一化によって「被災自治体に応援に入った他自治体の職員が円滑に業務に携わることができるようにして、スピーディーに発行。被災者がより早期に支援を受けられるようにする。」（西日本新聞2020年2月25日朝刊5頁）という主張がみられる。過去の災害での応援派遣で、罹災証明書の発行業務にあたった応援職員が派遣先の様式に戸惑う事例があったようである。ただし、自治体により独自支援のため必要な項目もあり、どの程度統一するのかを検討するということがある。

関係で、①違法行為が発見され、是正の行政指導をするのか又は改善命令を出すのか、②許認可をどういう場合に、変更、停止又は取消すのか、③免許証を紛失した等どういう場合に、再交付を認めるのか、④再免許を認める場合はどういう場合か、⑤更新の申請にどう対応するのか、が問題となる。これらは、個別法の解釈でほぼ解決が得られるが、判例で問題とされた事例をみていくことにしたい。

①と②について、例えば、生活保護法（以下「法」という）では、「保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。」（法27条1項）が、この指導をいつするのか、そして、必要があれば、「要保護者の資産及び収入の状況、健康状態その他の事項を調査させるため、——当該要保護者に報告を求め、若しくは当該職員に、当該要保護者の居住の場所に立ち入り、これらの事項を調査させ、又は要保護者に対して、保護の実施機関の指定する医師若しくは歯科医師の検診を受けるべく命令することができる。」（法28条1項）ので、どのような場合に、報告を求めるのか、又は職員を派遣させるのか、あるいは医師の診察を受けるよう命令するのか、問題となる。そして、保護の変更をするのか、一時停止又は廃止という処分をするのか、も問題となる。これらの場合、過去の保護に対する行状なども考慮せざるを得ない場合があり、これは保護受給者の台帳によることになる⁴⁵。

それでは、具体的に判例をみて検討することにしたい。最初は、さいたま地裁平成27年10月28日判決⁴⁶の事例である。所有マンションの売却を法27条により指示されたが、これに従わなかったため、法62条3項により生活保護の停止処分を受け、その取消しの訴えを提起し、これが認められたものである。控訴審においても、控訴が棄却され確定している。時系列で、この事例を概観すると、①原告Xは、平成22年6月からさいたま市見

45 なお、太田匡彦は、ケースワーク過程という異なった視点で分析する。参照、太田匡彦「生活保護法27条に関する一考察」『行政法の発展と変革 下』（有斐閣、2001年）605頁。

46 判時2304号31頁以下。

沼区で2階建戸建て住宅に子Cと住んでいたが、同年7月から体調を崩し就労ができなくなり、同年10月から生活保護を受給していた、㊸Xは、30年前から春日部市中央病院に通院しており、自宅からの通院に負担を感じており、とくに、平成23年3月に交通事故に遭い、歩行に困難が来して松葉杖を使うようになったことから不便さを感じ、さらに、二階の自宅にも不便さを感じていた、㊹病院の主治医に相談したところ、引越しを勧められたので、見沼区の自宅を売却し、春日部市のマンションを購入した(購入について、出費はなく、転居費用だけ貯金から出している)、㊺Xが、平成25年12月に見沼区福祉事務所に転居を報告し、転居費用の共助を申請したところ、福祉事務所は、平成26年1月16日に生活保護を廃止した、㊻Xが転居した12月に、春日部市福祉事務所に生活保護を申請したが、これは、見沼区で保護受けているのでできないとされ、1月20日に春日部市福祉事務所を再度訪れ生活保護を申請したところ、今度はマンションを所有していると保護を受けることができないとの説明を受け、申請ができなかったが、同月24日には申請が受理された、㊼春日部市福祉事務所は、Xの生活状況、健康状況及び資産状況を調査し、保護が必要であると判定し、保護が開始されたが、口頭でマンションを売却すべき旨が説明された、㊽春日部市福祉事務所は、2月21日に、XとCとの面談で、保護の補足性からマンションの売却に着手し媒介契約書を提出し、売却で収入を得た場合に保護費の返還と残額を生活費に充てることを法27条により、指導又は指示した、㊾3月24日に、XとC、さらに弁護士Pの面接で、福祉事務所は、指導、指示は、生活保護問答集3-1を参照したものであること、本件指導に従わない場合の保護の停止又は廃止を説明し、これに対し、Xは、引越しは主治医との相談を踏まえたものであることなどを説明した、㊿福祉事務所は、62条3項の保護の停止又は廃止をする場合に必要となる、弁明の機会を4月22日に与え、当日、Xは、築年数や面積等からマンションを売却する必要はないと考えていること、同席した弁護士は、従前、見沼福祉事務所が戸建ての所有を認めていたこと、それを移管するという手続で問題はないのでは、と主張した、㊻福祉事務所は、Xの弁明

には正当性がないこと、今後も指導、指示に従わないことを明言したことから、停止等の不利益処分をするしかないと判断し、他方、違反は本件指導、指示違反しかないことから、保護の停止とし、その開始を6月1日とした。Xは、この処分に対し埼玉県知事に審査請求を提起したが、この審査請求は8月12日に棄却された。そこで、保護停止処分の取消しの訴えを提起し、同時に停止処分の執行停止の申立てを行った。判決は、マンションは受給者の生活に必要なものであるとして、保護の停止を取消している。以上のことから、生活保護法における保護に関する監督は、相手方の行動、資産状況を踏まえ、さらに、生活保護法の27条、さらには62条3項、4項などを踏まえ、手続を踏んで行う必要がある。この判例では、生活保護台帳というものは出てこないが、生活保護台帳は、被保護者それぞれについて、過去の指示、それに対する被保護者の行為などを記載したかなり詳細なものであることが推測される。

生活保護台帳が判例上明確な形で登場したのは、名古屋地裁平成31年1月17日判決⁴⁷の事案であろう⁴⁸。事案は、日本に帰化した原告が名古屋市に居住し、平成24年12月から生活保護を受けていたところ、名古屋市港区福祉事務所は、海外渡航、会社の取締役の就任、銀行の預金口座などの情報を得たが、法29条の調査の同意書の提出を求めても、また、法27条の指示を出しても調査に非協力であった。そして、平成28年5月に本人からの保護の辞退申請を受けて、保護を廃止したが、その後、調査の結果、かなりの額の収入があることが判明したので、法73条による生活保護費の徴収決定を行った⁴⁹。それに対して、原告が自己の生活保護に関わる生活保護台帳の開示を求めたが、名古屋市長が一部不開示決定をしたので、その取消しを求めたものである。この判決を契機に、生活保護に対する福祉事務所の指導、監督と生活保護台帳との関係が明らかになると推察される。2018年

47 判例地方自治457号22頁以下。

48 ただし、生活保護台帳という言葉が見られるのは、名古屋地裁平成13年1月12日判決と水戸地裁平成29年12月18日であろう。

49 なお、この事案では、徴収決定について取消しの訴えが提起されており、名古屋地裁平成31年1月31日判決は、4回の決定の内、1つを行政手続法14条の理由の不備で取消している。

の統計では、生活保護を受けているのは163万7千世帯(受給者209万7千人)であり、一方、担当する福祉事務所は1250(令和2年:都道府県206、市999、町村45)であるから、平均すれば、1事務所が1万数千に及ぶ保護台帳を付けていることになる。内容は、事案によるが、判例に現われたかなり詳細な記述に及ぶものもあると推測される。

②について、とくに不利益処分⁵⁰の監督関係の事例として、道路交通法の「点数制度」を検討することにする。「点数制度」は、道路交通法施行令の一部改正(昭和43年政令298号)で昭和44年10月1日から導入された。点数制度とは、「自動車等の運転者の過去3年間の交通違反や交通事故にあらかじめ一定の点数を付し、その合計点数(以下「累積点数」という。)の多寡に応じて、免許の拒否、保留及び取消し、停止等の処分を行うことを内容とする制度である。⁵¹」ただし、これには例外があり、違反から無違反・無事故で1年が経過した場合とか、免許の停止又は取消しを受けた場合には、過去の違反は累積点数にはならない。点数制度は、免許所持者の住所地の公安委員会が免許所持者の道交法違反などを理由に免許の停止又は取消しを行う権限(道交法103条)などを具体的に行使する制度である。3年間というのは、当時のアメリカの諸州で採用されている制度の最大公約数ということである⁵¹。また、点数制度は、④常習的な違反者の捕捉を的確に行い、これらの者に適正、効果的な処遇を施すことによって、交通事故の未然の防止を図ること、⑤個々の交通違反等に付される点数や免許の停止、取消しの基準点を公表しておくことにより、運転者、とくに処分の基礎点数に近づいた運転者がさらに交通違反をしないであろうという心理的な自制効果を期待して、交通事故の未然防止を図ること、という二つの目的⁵²を持っていたようである。

ところで、こうした点数制度はどのように運用されているのであろう

50 運転免許研究会『点数制度の実務(8訂版)』(敬正社、平成29年)18頁。

51 石瀬博「運転免許の停止、取消しに関する点数制度の採用のための道路交通法施行令の一部改正について」警察学論集22巻11号6頁注1。

52 石瀬博・前掲51)2頁、西川芳雄「運転免許の停止、取消しに関する点数制度」時の法令660号1頁。

か。原田春吉⁵³によれば、従来、都道府県別で運転免許者台帳が法的根拠もなく自然発生的に作成され、掲載される違反歴も停止又は取消処分に限定されており、さらに、昭和23年には通達により「既往1年以内に道交法違反での処罰3回で停止処分とする」と規定されたこと、免許証の備考欄に違反歴を掲載する、としたこと、さらに、交通切符適用事案に係る違反歴を免許証の備考欄に記載することもあったようである。しかし、備考欄への違反歴の記載については、事務の負担から実行が困難であること、さらに、備考欄の記載を消去するための再交付の制度の悪用等の理由により、廃止された。そこで、昭和41年から44年にかけて警察庁に運転者管理センターが創設され、当センターの大型電子計算機と都道府県公安委員会とを結び、新規免許者情報、更新情報、違反の情報及び国際免許情報などを大型電子計算機に蓄積し、点数制度を実施したようである。ただし、免許の拒否や保留という処分（道交法90条）もあるので、こうした処分に対応した情報も蓄積されているのであろう。こうしたシステムは現在でも稼働している。

この点数制度が争われた最高裁判例として、最高裁昭和55年11月25日第三小法廷判決がある。事案は、道交法違反が4件、累積点数6点として30日の免許停止処分を受けた者が、違反のうち1件はなかったとして前記停止処分は違法であるとして、停止処分の取消しと審査請求の棄却裁決の取消しを求めたものである。1審は、原処分の存在を覚知され不利益を受けるとして訴えの利益を認めたが、請求は棄却した。2審は、訴えの利益を認め、裁決を取り消した。最高裁は、「福井県警察本部長は、昭和48年12月17日被上诉人に対し自動車運転免許の効力を30日間停止する旨の処分（以下「本件原処分」という。）をしたが、同日免許の効力停止期間を29日短縮した。被被告人は、本件原処分の日から満一年間、無違反・無処分経過した、というのである。右事実によると本件原処分の効果は右処分の日一日の期間の経過によりなくなったものであり、また、本件原処分の

53 原田春吉「点数制度および運転管理センターの諸問題」警察学論集22巻11号44～55頁。

日から一年を経過した日の翌日以降、被上告人が本件原処分を理由に道路交通法上不利益を受ける虞がなくなったことはもとより、他に本件原処分を理由に被上告人を不利益に取り扱いうることを認めた法令の規定はないから、行政事件訴訟法9条の規定の適用上、被上告人は、本件原処分及び本件裁決の取消によつて回復すべき法律上の利益を有しないというべきである。⁵⁴」と述べて、訴えの利益を否定した。

確かに、点数制度からすれば、1年を無事故無違反で経過すれば、不利益を受けることはない。しかし、昭和44年に導入された点数制度前においては、前述したように、免許証への違反歴の記載の制度があり、こうした制度を経験した者において、違反歴の記載を受けることは實際上、事実上の不利益はかなりのものであったとも推測される⁵⁵。

点数制度が運転免許者台帳を基礎に運営されていることは明らかであるが、その内容は点数を基本とするものであろう。自動車の運転免許の保有者は平成27年の統計では8,215万人であり、道交法違反は令和2年では716万7,386件(放置違反金83万6千件及び座席ベルト違反51万9千件を含む)に及んでおり、こうした数を踏まえれば、点数制度を肯定せざるを得ないようである。しかし、高山俊吉は次の4つを点数制度の問題点として挙げている⁵⁶。①決められた基準を機械的に当てはめるだけの処分が多い、②当てはめの仕方が原因で不公平になる場合がある、③職業ドライバーに過酷な処分になる場合が多い、④背景事情を無視した処分が少なくない。確かに、こうした問題もあるようである。また、高山は、90日以上停止又は免許の取消しについて行われる、意見聴取と聴聞についても、準備例えは証拠の事前の提出の必要性を強調している⁵⁷。これらは、8,000万人の免許の監督関係又は700万件の道交法違反に対応した措置の適切性の難しさを示している。

54 民集34巻6号781頁。

55 野呂充は、事案当時の道交法93条2項、103条8項には、停止処分の前歴を免許証に記載することを義務づけていたとする。参照、野呂充「判例評釈」行政判例百選(7版)Ⅱ(有斐閣、2017年)365頁。

56 高山俊吉『入門交通行政処分への対処法』(現代人分社、2017年)31～32頁。

57 高山俊吉・前掲56)49頁。

許認可の監督、とくに不利益処分については、処分基準が策定されることが多い。処分基準として点数制度が導入され、それとの関係が問題とされた事例が二つある。一つは、一級建築士の免許取消処分が問題とされた最高裁平成23年6月7日第三小法廷判決である。この事案では、処分に対する理由の提示が適法かどうかが問題となった。根拠条文と違法な事実の提示はあるが、処分基準に対する言及がなかったのである。処分基準は、建築士法の処分に関する規定が十分でないとして、意見公募手続を経て制定されていた。下級審は、行政手続法14条1項違反はないとしていた。最高裁は、以下のように述べて理由の提示として十分ではないとした。「この見地に立って建築士法10条1項2号又は3号による建築士に対する懲戒処分について見ると、同項2号及び3号の定める処分要件はいずれも抽象的である上、これらに該当する場合に同項所定の戒告、1年以内の業務停止又は免許取消しのいずれの処分を選択するかも処分行政庁の裁量に委ねられている。そして、建築士に対する上記懲戒処分については、処分内容の決定に関し、本件処分基準が定められているところ、本件処分基準は、意見公募の手続を経るなど適正を担保すべき手厚い手続を経た上で定められて公にされており、しかも、その内容は、前記2(4)のとおりであって、多様な事例に対応すべくかなり複雑なものとなっている。そうすると、建築士に対する上記懲戒処分に際して同時に示されるべき理由としては、処分の原因となる事実及び処分の根拠法条に加えて、本件処分基準の適用関係が示されなければ、処分の名宛人において、上記事実及び根拠法条の提示によって処分要件の該当性に係る理由は知り得るとしても、いかなる理由に基づいてどのような処分基準の適用によって当該処分が選択されたのかを知ることは困難であるのが通例であると考えられる。⁵⁸⁾」処理基準においては、違反のランクを1から16に設定し、1は文書注意、2は戒告、3～15業務停止、16以上が免許取消となっており、例えば当該建築士が設計した建物が設計上の問題により倒壊し死傷者が出た場合には業務停止6か月又は免許取消とか、「違反設計」とか「不適當設計」に対する点数も

58 民集65巻4号2081頁。

具体的に書かれており、点数制度が採用されていた。したがって、この処分基準を前提とするならば、理由の提示として、具体的な違反行為と違反点数が書かれていることが望ましいといえる。なお、一級建築士の点数計算においては、前述の道交法違反の不利益処分の点数制度と異なった形で違反点数の消滅期間がある。すなわち、「違反事由に該当する行為が終了して5年以上経過し、その間、何ら処分事由に該当する行為を行わず、適正に建築士としての業務を行うなど、法遵守の状況等が伺えるような場合は、処分しないこととすることができる。」これは、建物に対する建築士の法違反が現出するのが遅くなる場合を考慮したものであろうか。資格の取消や業務停止処分については、中央建築士会の同意という手続(法10条5項)もあるが、処分が公告されることから、一度業務停止などが公表されると業務にかなり影響が出ることから、本人に対する理由の提示については、丁寧な説明があってもよいように思われる。また、一級建築士は2019年には37万3,490人であり、国土交通省が保有する1級建築士名簿(建築士法5条1項)に登録されており、また、懲戒処分については、2019年では取消3件、業務停止4件、2020年では取消3件、業務停止6件である。こうした数からしても、事務負担はそれほどではないと思われる。

次の判例は、訴えの利益が問題とされた、最高裁平成27年3月3日第三小法廷判決である。この事案では、風俗営業法に基づくパチンコ店の許可の40日間の業務停止処分の取消しが求められた。原告は、業務停止処分は40日間が経過すると消滅するが、一方、3年以内の再度の違反についての加重要件は残るとして、訴えを提起したものである。1審及び控訴審は、業務停止処分は期間が経過すると消滅するとして、訴えの利益を否定した。これに対し、最高裁は次のように述べて訴えの利益を認めた。「そうすると、本件において、上告人は、行政手続法12条1項の規定により定められ公にされている処分基準である本件規程の定めにより将来の営業停止命令における停止期間の量定が加重されるべき本件処分後3年の期間内は、なお本件処分の取消しによって回復すべき法律上の利益を有するもの

というべきである。⁵⁹⁾」ところで、処分基準4条では、量定をAからHまでの8段階とし、量定Aは取消し、量定Bは40日以上6月以下の営業停止、——(略)——量定H 5日以上80日以下の営業停止となっており、これは、点数制度といえよう。しかし、風俗営業についての許可の取消又は停止については、まず法に遵守事項が(12条~24条まで)かなりあり、さらに、法25条の指示処分との関係、指示処分をしてからそれに従わない場合などについて取消等の処分を行い(処分基準3条)、そして、3年以内に同一の違反をしたとか指示期間中に同一の違反をした場合の加重処分(処分基準11条2項)が加わり、かなり複雑な構造となっている。なお、3年というのは、自動車の免許の不利益処分に倣ったということであろうか。パチンコ営業の許可数は2019年まで1万を超えていたが、2020年には9,639店と1万を割っている。そして、行政処分数は、風俗営業全体では、2019年で取消77件、停止365件、指示処分4,897件、計5,339件であり、この内、キャバレー(2条1号)が一番多く3,300件であり、パチンコ等営業等(同条4号)が537件であり、パチンコ店の処分はその半分の300件ぐらいになるのではないか、と思われる。所轄公安委員会は、パチンコ店台帳を備え、各パチンコ店が法の要件を順守しているのか、さらに、指示処分、加重要件などを記載するとすれば、台帳管理の事務量はかなりのものになるかと思われる。

処分基準の点数制度も、対象者の数に違いがあるとしても、1級建築士名簿や風俗営業許可者名簿に基づいて、運営されていることは明らかである。

③について、自動車の運転免許証を紛失などした場合には、所定の書類等を添えて申請をすれば、免許証が再交付される(法94条2項、施行規則21条)。再交付は運転免許者の原簿に基づいて行われると考えられる。免許証の再交付は、日常的に免許を携帯する必要がある場合に認められる制度であろう。そのため、再交付制度は、教員免許(教育職員免許15条)や宅地建物取引主任の免許(宅地建物取引業法施行規則14条の5)について

59 民集69巻2号147頁。

認められている。

④の再免許であるが、医師法7条2項により、「取消処分を受けた者(略)であっても、その者がその取消しの理由となった事項に該当しなくなったときその他の事情により免許を与えることが適当であると認められるときは、再免許を与えることができる。」同様の規定は、歯科医師についてもある(歯科医師7条2項)。再免許については、当事者の申請に基づいて、認めるかどうか判断するようである。これも、医師や歯科医師の台帳、医籍に基づき、免許を取消された理由、事実経過などを確認し、その理由などがなくなった理由や事実が確認されて、再免許を付与することになる。

最近問題となっているのが、児童又は生徒にわいせつ行為をして、懲戒免職処分を受けた教員の再免許である。教員免許法では、懲戒免職処分を受けた場合、免許は失効する(10条2項)。しかし、その期間は3年であり(5条)、その期間が経過した場合、免許を申請して再取得することができる。教員免許者名簿というものからすれば、懲戒処分やその理由を知ることができるが、本人が氏名を変更し、処分事由を明らかにしない者について、教育委員会等が処分事由を調査することは現在不可能のようである。この問題は文部科学省でも検討されており、こういう教員について免許の失効期間を永久にする免許法の改正案も検討されたようであるが、懲役刑の執行を終えた者も10年で復帰する制度との均衡上できないということである⁶⁰。ただし、わいせつ行為で懲戒処分を受けた教員の免許の失効情報を検索できるツールを、文科省は、自治体に提供しているようで、この提供期間を当初は3年間だったが、昨年9月には5年、そして、2021年2月からは20年にしている⁶¹。

⑤の許認可の更新については、拙稿⁶²を参照されたい。ただし、更新の申請の取扱いについては、個別法の規定さらには審査基準に規定されるこ

60 2020年12月25日の萩生田文科相大臣の記者会見。

61 朝日新聞2021年3月6日朝刊31面。ただし、自治体(10都道府県)が被害者の保護を考慮し、免許の失効を官報に掲載しない事案があるとのことである。

62 小林博志「許認可又は免許の更新」早稲田法学95巻3号413頁以下。

とも多いと思われる。

小括

以上、いろいろ書いてきたが、台帳というものが行政活動においても、重要性を発揮していることは明らかである。

付記 私の研究と教育について

私の大学生生活は愛媛大学法文学部から始まっているが、学問というか研究というものは、大学院である早稲田大学で始まっている。私は、早稲田大学大学院で、新井隆一先生の行政法ゼミに入ったが、当時、先生はドイツに留学されており、最初の1年間は有倉遼吉先生が代行されており、それで、有倉憲法ゼミと一緒にゼミを受けることになった。そして、大学院の授業では、高柳信一、川添利幸、下山瑛二、小林孝輔の各先生の授業を受講したが、あまり印象に残っていない。印象に残っているのは、廣澤民生（静岡大学名誉教授）や兎原明（大東文化大学名誉教授）という先輩達が主催するドイツ憲法の研究会に入って、勉強したことである。内容は、Kurt Sontheimerのワイマール共和国における憲法論争に関するものであった。何故、ワイマールなのか、という疑問があったが、その当時、その疑問に答える知識は私にはなかった。ただし、この著書であるKurt Sontheimerについては、西南学院大学に来て分かったのであるが、西南学院大学の政治学の教授であった河島幸夫の翻訳本、河島幸夫、脇圭平『ワイマール共和国の政治思想』があり、運命のようなものを感じる。その後、廣澤先輩の紹介で、山下威士（新潟大学名誉教授）先生の研究会に入り、国法学、ドイツ憲法学を学ぶことによって、ようやく、ワイマールの憲法学の意味が少しずつ、分かってきたと思う。

ところで、私は、行政法専攻、さらに、租税法も研究している。新井隆一先生のご紹介で、日本税務センターの研究会に参加し、税理士制度、租税争訟、租税行政手続、物納制度なども勉強させて頂いたことも、記憶

に新しい。そして、私の主たる研究である「行政庁」であるが、当初の修士論文「薬事行政の在り方をめぐって」の評価が良くなく、博士課程への進学に際し、新井先生から新しい論文を書くことを勧められ、先生の修士論文である「国家賠償法の研究」を借りて読む中で、国と行政庁の関係について研究しようと考え、ドイツ法の研究と結びついた結果である。しかし、「行政庁」に関するものは組織法の中に位置づけられるもので、権利論とは結び付かないというもどかしさを感じていた。それで、最近では、裁決主義、更新とか台帳というものをテーマに研究しているのであろう。また、山田洋一橋大学名誉教授の紹介で、東京の行政判例研究会(代表:塩野宏、小早川光郎)にも参加させて頂き、報告させて頂いたが、準備不足のため苦い経験をする事になったことも記憶に新しい。

最後に、教育との関係で記憶に強く残っているのは、最初に勤務した大分大学教育学部で、法実践というか実経験というものを重視し、学生たちを裁判所、少年院、刑務所、教護院さらには、玄海原子力発電所、土呂久(ヒ素公害)、阪神大震災の被災地(神戸市)や韓国の独立記念館(天安)に連れて行ったことである。これは、首藤重幸早稲田大学名誉教授の意見を取り入れたものである。とくに、印象に残っているのは、教護院で子供たちとサッカーをし、先生たちから非常に喜ばれたことである。東洋大学や西南学院大学で、これらを実践できなかったが、東洋大学では、学生や院生を山中湖畔の大学施設へ連れて行き、楽しく飲みながら歓談し、合宿を楽しんだ。とくに、大学院では、税理士の養成に携わった。そして、西南学院大学では、法科大学院の経験を活かし、模擬裁判に挑戦し、学生たちに、訴状、答弁書及び判決書を書かせ、弁護士、検察官そして裁判官の役を模擬的に実践して頂いた。