

主

文

- 1 原告の訴えのうち，原告の外国人登録原票の居住地変更登録及び外国人登録証明書の居住地記載変更の各義務付けを求める訴え並びに原告が平成20年6月20日付けでした外国人登録証明書の居住地の記載の変更申請を大阪市 区長が拒絶したことの無効確認を求める訴えをいずれも却下する。
- 2 原告のその余の訴えに係る請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

- 1 大阪市 区長は，原告の外国人登録原票の居住地の記載及び外国人登録証明書の居住地の記載を以下のとおり変更せよ。
移 転 年 月 日 平成20年6月15日
変更前の居住地 大阪市 ×番3 - ×号
変更後の居住地 大阪市 ×番22 - ×号
- 2 原告が法定代理人を通じて平成20年6月20日付けでした外国人登録原票の居住地変更の登録申請及び外国人登録証明書の居住地の記載の変更申請に対し，大阪市 区長がこれを受理せず，拒絶したことが無効であることを確認する。
- 3 被告は，原告に対し，10万円及びこれに対する平成20年9月4日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第2 事案の概要

本件は，大韓民国（以下「韓国」という。）国籍を有する原告が，大阪市区長に対し，原告の成年後見人であるAを通じて外国人登録原票の居住地変更登録の申請を行ったところ，原告と同居していないAには代理申請権が認められないとして同申請を拒絶されたため，かかる申請拒絶は違法・無効であり，原告はこれによって精神的苦痛を被ったなどとして，申請拒絶の無効確認及び

居住地変更登録の義務付け等を求めるとともに、国家賠償法 1 条 1 項に基づき、慰謝料等の支払を求めている事案である。

1 外国人登録法（以下「法」という。）の関係規定

(1) 居住地変更登録（法 8 条）

ア 外国人は、同一の市町村の区域内で居住地を変更した場合には、新居住地に移転した日から 14 日以内に、その市町村の長に対し、変更登録申請書を提出して、居住地変更の登録を申請しなければならない（同条 2 項）。

イ 市町村の長は、第 2 項の申請があつたときは、当該外国人に係る登録原票に居住地変更の登録をしなければならない（同条 6 項）。

(2) 本人の出頭義務と代理人による申請等（法 15 条）

ア この法律に定める申請、登録証明書の受領若しくは提出又は署名は、自ら当該市町村の事務所に出頭して行わなければならない（同条 1 項）。

イ 外国人が 16 歳に満たない場合又は疾病その他身体の故障により自ら申請若しくは登録証明書の受領若しくは提出をすることができない場合には、前項に規定する申請又は登録証明書の受領若しくは提出は、当該外国人と同居する次の各号に掲げる者（16 歳に満たない者を除く。）が、当該各号列記の順位により、当該外国人に代わつてしなければならない（同条 2 項前段）。

一 配偶者

二 子

三 父又は母

四 前各号に掲げる者以外の親族

五 その他の同居者

2 前提事実（争いがないか、証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実。）

(1) 原告の身上等（甲 1，2，弁論の全趣旨）

ア 原告は，昭和 年 月 日に本邦において出生した韓国国籍を有する外国人男性である。

イ 原告は，先天的に知的障害を持ち，年少時から児童養護施設である大阪市立B学園（以下「B学園」という。）に入所し，現在は，他の障害者らと共に肩書住所地に居住しながら，同学園の実施するいわゆるグループホームに参加している。

ウ 原告は，平成18年5月2日，大阪家庭裁判所において成年後見開始の審判を受け，Aが後見人に就任した。

エ 原告は，平成20年6月15日，大阪市 ×番3 - ×号から同区 ×番22 - ×号に転居した。

(2) 居住地変更登録申請及び申請拒絶の経緯（甲3，弁論の全趣旨）

ア Aは，平成20年6月20日，大阪市 区役所に出頭し，法8条2項に基づき，居住地変更登録の申請をした（以下「本件申請」という。）。

イ 本件申請を受け， 区役所の担当職員であったCは，Aに原告本人の出頭の有無を確認したところ，原告本人は出頭していない旨の回答を得たため，Aと原告との同居の有無を更に確認したところ，Aは原告と同居していない旨回答した。

ウ Cは，原告と同居していない成年後見人の代理申請の可否について法務省入国管理局に電話で照会したところ，「申請は本人の出頭が原則であり，成年後見人がする申請を受理する法律の根拠がない。したがって，後見人と同伴するなどして本人に出頭してもらうのが適当ではないか。」という趣旨の回答を得た。

エ Cは，上記回答を受けて，Aに対し，本件申請によって居住地変更登録を行うことはできないので，原告本人を出頭させるよう申し入れたところ，Aは，2歳児程度の知能しかない原告を出頭させる意味はないとしてCの申入れを拒んだ。

オ Cは、再度入国管理局に電話で照会したが、上記ウと同様の回答を得たため、改めてAに対し原告本人を出頭させるよう申し入れたところ、Aは、これに納得せず、登録申請書に「外国人登録法15条により、受理できません。」とCに記載させた上、同申請書の返還を受けた。

(3) 原告は、平成20年8月7日、本件訴えを提起した(顕著な事実)。

3 争点

(1) 外国人登録法8条2項に基づく居住地変更登録の申請は、「法令に基づく申請」(行政事件訴訟法37条の3第1項各号)に該当するか否か(本案前の争点1)。

(2) 大阪市 区長がする居住地変更登録及びその申請に対し、これを受理せず拒絶する行為に処分性が認められるか否か(本案前の争点2)。

(3) 大阪市 区長が本件申請に対し、これを受理せず拒絶した行為が適法・有効か否か(本案の争点)。

4 争点に関する当事者の主張

(1) 「法令に基づく申請」の該当性の有無(本案前の争点1)について
(被告の主張)

申請といえるためには、それに対し行政機関が応諾することが義務づけられ、かつ、当該応諾義務が、申請者の個人的権利・利益を保護するために課されていることが必要となるところ、居住地変更登録の申請(法8条1項)は、新規登録申請と同様、「申請」という用語が用いられているとはいえ、これは行政法上の届出でしかなく、市町村の長等による諾否は予定されていない上、かかる届出により、たとえ市町村の長等が居住地変更の登録等をすべき義務を負うとしても、それは在留外国人の公正な管理を行うべく課された職務上の義務にほかならず、申請者の個人的権利・利益を保護するために課された義務とはいえない。

したがって、居住地変更登録の申請は行政事件訴訟法37条の3第1項各

号にいう「法令に基づく申請」に該当しない。

（原告の主張）

争う。

- (2) 居住地変更登録及びその申請を受理せず，これを拒絶する行為の処分性
（本案前の争点2）について

（被告の主張）

外国人登録原票の居住地変更登録は公証行為にすぎず，それによって直接国民の権利義務が新たに形成されたり，その範囲が確定されるものではないため，処分性を認めることはできない。

また，居住地変更登録の申請は届出でしかなく，これに対する受理行為は予定されていない。本件申請に基づき居住地変更の登録等が行われなかったとしても，それは申請に対する拒絶による法的効果ではなく，本件申請が不適法なものであったからにほかならず，Cが「外国人登録法15条により，受理できません。」と記載した（前記前提事実(2)オ）のは，Aから強く求められたからにすぎない。このように，本件申請を拒絶した行為によって原告の法的権利・利益が侵害されたとはいえないことから明らかなとおり，居住地変更登録の申請を受理せず拒絶する行為に処分性は認められない。

（原告の主張）

争う。

- (3) 大阪市 区長が本件申請に対し，これを受理せず拒絶した行為が適法・有効か否かについて（本案の争点）。

（被告の主張）

法15条2項は，居住地変更に係る登録内容を実体に符合した正確性の高いものとすべく，代理申請義務を負う者が代理申請を行わなければならないものとし，代理申請義務者を，当該外国人と同居する配偶者，子，父又は母，その余の親族及びその他の同居者であると明確に限定列挙している。また，

代理申請義務の不履行は，5万円以下の過料に処せられるのであり（法19条の2），そのように行政罰の対象となる者の範囲を拡大解釈することは許されないから，法15条2項は，本人と同居していない成年後見人による代理申請を認めない趣旨である。

したがって，Cが，本人と同居していないAの代理申請を認めなかったことは正しい法解釈に基づくものであるから，本件申請を拒絶した行為に違法はない。

（原告の主張）

成年後見人は，包括的代理権を有する法定代理人であって，その代理権の範囲は広範に及び，外国人登録法が改正されていないことは法の不備にすぎず，成年後見人の代理権の範囲を限定解釈すべきではないこと，原告は，平成14年9月10日及び同16年6月22日の2回にわたり，区内で転居している（甲6）ところ，その際はB学園の担当者が区役所に出頭して原告の居住地変更登録の申請をしており，原告本人は出頭していないこと，

日本国民であれば，住居に変更が生じた場合，住民基本台帳法の規定（同法27条3項）により，成年後見人による転出及び転入の届出をすることができると解されるところ，外国人については成年後見人による代理申請ができないとなれば，国籍及び人種による差別を禁止した憲法14条に反すること，重度の知的障害者であり，人前で発作的な奇声を発する習性のある原告に対して自ら区役所に出頭するよう強制することは「みせしめ」的行為であり，憲法11条及び13条に反すること，以上にかんがみれば，法15条2項は，本人と同居していない成年後見人の代理申請権を認めているものと解すべきである。

仮にそのように解せないとしても，戸籍法31条又は民法697条（事務管理）の準用又は類推適用により，本人と同居していない成年後見人の代理申請権が認められると解すべきである。

このように，Aには代理申請権が認められるにもかかわらず，CはAの代理申請権を認めず申請を拒絶したのであり，法令の解釈を誤った違法がある。

第3 争点に対する判断

1 本案前の争点1及び2について

(1) 請求1及び2は，外国人登録原票の居住地変更登録の申請を拒絶する行為及び当該申請に基づいて居住地変更登録をすること等を行政庁のする処分ととらえた上，申請を拒絶する行為の無効確認を求める（請求2）とともに，いわゆる申請型の義務付けを求める（請求1）訴えと解される（行政事件訴訟法37条の3第1項，3項）。そこで，以下，法8条2項に基づく居住地変更登録の申請が「法令に基づく申請」に該当するか否か，当該申請を拒絶する行為及び当該申請に基づいて居住地変更登録をすることが処分に該当するか否かについて検討を加える。

(2) 申請とは，法令に基づき，行政庁の許可，認可，免許その他の自己に対し何らかの利益を付与する処分を求める行為であって，当該行為に対して行政庁が諾否の応答をすべきこととされているものをいう（行政手続法2条3号）。外国人等から居住地変更登録の申請を受けた市町村の長等は，当該外国人に係る登録原票に居住地変更の登録をしなければならない（法8条6項）のであって，申請内容が実体に即したものであるかどうかを審査することは予定されていない。しかし，外国人登録原票の登録内容が，私人間の取引や官公署に対する手続その他社会生活における様々な場面で，身分関係や居住の事実を証明する公証制度として機能していることからすれば，外国人登録制度によって自己の身分関係及び居住関係を証明できるという利益は法律上保護された利益というべきである。そうすると，居住地変更登録の申請が適法にされた場合，当該外国人との関係において，市町村の長等は，所定の手続に従って当該外国人に係る登録原票に居住地変更の登録をする義務を負っており，上記申請に基づいて居住地変更の登録をする行為，さらには，

上記申請がされたにもかかわらず、居住地変更の登録をしない行為は、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものとみるべきであって、原告のした法 8 条 2 項に基づく居住地変更登録の申請に基づいて居住地変更登録をすること及び同申請を受理せず、これを拒絶する行為（以下「本件却下処分」という。）は行政庁の処分に、同申請は「法令に基づく申請」に、それぞれ該当するものと解するのが相当である。

- (3) この点について、被告は、市町村の長等が居住地変更の登録等をしなければならないのは、在留外国人の公正な管理を行うべく課された職務上の義務によるもので、申請者の個人的権利・利益を保護するために課された義務によるものではないと主張する。しかし、外国人登録を行った外国人に対しては、登録事項を記載した登録証明書が交付され、居住地変更登録が行われた際には登録証明書にその旨の記載を行わなければならないとされる（法 5 条 1 項、8 条 3 項）など、法律上も、外国人登録が公証制度として機能することが予定されているのであって、当該外国人の個人的権利・利益を保護する趣旨を含んでいると解すべきことは上記(2)で述べたとおりである。このことと、法が在留外国人の公正な管理に資することを主要な目的として掲げていること（法 1 条）とは必ずしも矛盾せず、被告の主張は採用できない。

- (4) なお、原告は、法 8 条 2 項に基づく居住地変更登録の申請のほかに、外国人登録証明書の記載事項の変更についても申請を行ったという前提に立った上で、これを受理せず拒絶した行為を処分ととらえて、その無効確認を求めるとともに外国人登録証明書の居住地の記載の変更を求めている。

しかし、外国人登録証明書は、外国人登録原票の登録事項を基に作成されるものであり（法 5 条 1 項）、登録を受けた外国人が、外国人登録証明書の記載事項の変更について別個の申請をすることや市町村の長等がこれに応答することは予定されておらず、外国人登録原票の登録事項が変更されれば、それに伴って当然に外国人登録証明書の記載事項も変更されることとされて

いる（法 8 条から 10 条の 2 まで）。

したがって，外国人登録証明書の記載事項の変更は処分に該当せず，その申請も法令上予定されていないから，「法令に基づく申請」に該当しないものというべきである。

- (5) 以上より，請求 1 のうち，外国人登録証明書の居住地の記載の変更に係る義務付けの訴え，及び，請求 2 のうち，外国人登録証明書の記載の変更申請を受理せず，拒絶した行為の無効確認を求める訴えは不適法であり，却下を免れない。他方，請求 2 のうち，本件却下処分の無効確認を求める訴えは適法であり，請求 1 のうち，外国人登録原票の居住地変更の登録の義務付けの訴えが適法であるかどうかは，上記却下処分が取り消されるべきであるか，又は無効であるか否かによって決せられることになる（行訴法 37 条の 3 第 1 項 2 号参照）。

2 本件却下処分の適法性・効力について

(1) 成年後見人の代理申請権の有無について

ア 法 15 条は，法に定める申請等については，原則として外国人本人が市町村の事務所に出頭して行わなければならない（1 項）とし，例外的に，外国人本人が 16 歳未満である場合や，疾病その他身体の故障により本人が出頭できない場合は，本人と同居する配偶者等が本人に代わって申請等を行わなければならない（2 項）と規定する。

法がこのように本人出頭の原則を定め，例外的に代理人の出頭を許す場合にも，本人と同居する者に限って代理権を付与することとしたのは，戸籍制度等のない外国人に対する公正な管理（法 1 条参照）を実現するには当該外国人の住居等を正確に把握する必要があることから，本人又は本人の事情を正確に把握しているであろう同居者の出頭を要求して申請等の内容の正確性を担保するためであると解される。すなわち，法上の申請等に関する代理権をいかなる範囲の者に付与するかに当たっては，民法上の行

為能力制度とは異なる考慮が働いているのであって、このことは、民法上は行為能力を有しないとされている20歳未満の者（民法4条）であっても、16歳以上であれば法上の申請等を行うことができるとされていることから明らかである。

したがって、民法上の行為能力制度に基礎を置く成年後見人に、法上の代理申請権が当然に認められると解することはできない。むしろ、法は、代理申請権が認められる者の範囲を明示的に同居者に限定していること（法15条2項）や、代理申請義務違反に対して過料の制裁をもって臨んでいること（法19条の2）にかんがみれば、明文の規定を離れて代理申請権者の範囲を拡張解釈することは相当でなく、成年後見人であっても、外国人本人と同居していない限り、代理申請権は認められないと解するのが相当である。

イ 原告は、重度の知的障害を有する原告本人の出頭を強制することは憲法11条及び13条に反すると主張するが、成年後見人に代理申請権が認められないとしても、同居者には代理申請権が認められるのであるから、必ずしも本人出頭を強制することにはならないし、同居者がいない者につき本人の出頭が義務付けられているとしても、申請の内容等の正確性を担保するための手段として不合理なものとはいえず、当該外国人に過大な負担を強いるものともいえない。確かに、原告が主張するとおり、重度の知的障害を有する者が申請を行う場合には、相応の介添え・援助が必要になると考えられるが、そうであるからといって、本人の出頭が無意味なものとなるわけではないし、官公署に出頭して職員や来庁者と接触する機会を「みせしめ」的行為などととらえるのは相当ではない。原告の憲法11条及び13条違反の主張は採用できない。

また、原告は、成年後見人に代理申請権を認めないことは国籍及び人種による差別であり、憲法14条に違反すると主張するが、外国人登録制

度は戸籍制度等のない外国人に対する公正な管理を実現することを目的とするものであって、本人の出頭を原則とし、同居者の代理申請のみを認め、戸籍法上の届出において認められている成年後見人による代理申請が認められなかったとしても、そうした取扱いには合理的根拠がある。そして、日本人との取扱いの差異が上記のようなものとどまる限り、憲法14条違反を問題にする余地もないというべきである。

さらに、原告は、戸籍法31条又は民法697条の準用又は類推適用によりAに代理申請権が認められると主張するが、外国人登録法15条2項が代理人の範囲を同居者に限定した趣旨を没却する結果となるから、上記主張も採用できない。

- (2) したがって、原告本人と同居していないAに代理申請権が認められず、Aのした本件申請が不適法なものであるとしてされた本件却下処分は適法であって無効事由もないというべきである。

3 結論

- (1) 以上の次第であり、請求1に係る訴えのうち、外国人登録原票の居住地の変更の義務付けを求める訴えは、法令に基づく申請を却下した処分（本件却下処分）が取り消されるべきものとも、無効であるともいえないから、不適法であって却下を免れず、請求2のうち、本件却下処分の無効確認の請求は理由がないから、また、請求3の国家賠償請求は、本件却下処分が違法であることを前提とするものであって理由がないから、いずれも棄却すべきである。そして、請求1に係るその余の訴え及び請求2のその余の請求に係る訴えは、前記1(4)、(5)のとおり不適法であるから、却下すべきである。
- (2) よって、主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第7民事部

裁判長裁判官 吉 田 徹

裁判官 小 林 康 彦

裁判官 金 森 陽 介