

陳 述 書

平成 17 年 12 月 19 日

東京地方裁判所 民事第 38 部 合A係 御中

〒166-8570 東京都杉並区阿佐谷南1-15-1

杉並区役所

杉並区長



1 私の略歴

私は、昭和33年1月8日に東京都八王子市で生まれ、都立国立高等学校を経て、昭和56年に京都大学法学部を卒業しました。その後、松下幸之助氏が設立した松下政経塾に第2期生として入塾し、昭和60年に東京都議会議員選挙に立候補して当選し、2期8年を務めました。平成5年に衆議院議員選挙に立候補し、当選しましたが、その後、平成11年4月に杉並区長に立候補して、当選し、現在2期目です。

2 杉並という地域の特性

(1) はじめに

住基ネットに関しては、杉並区は、第1次稼働（平成14年8月5日）の時点では「当面不参加」を、そして第2次稼働（平成15年8月25日）に際しては、「横浜方式での段階的な全員参加」を区の方針として掲げました。

全国の大部分の自治体が、住基ネットに対して、おそらくは多くの不満や不

安を抱きながらも積極的に異議を唱えず、参加していく中では、それは、決して楽な政策決定ではありませんでした。

杉並区長としては、住基法に定められた行政執行者としての義務を法体系全体のなかで考察し、法を遵守するという決意のもとに進めてきたものではあります。同時に、住民に身近な基礎的自治体の長として、地域の特性や地域住民の意向をも十分に勘案する必要がありました。

以下においては、住基ネット問題への取り組みに触れる前に、そうした杉並という地域の特性について申し上げたいと思います。

## (2) 高い自治意識

一般的に、杉並区民は自治意識が高いといわれています。定量的な形で根拠を示すのは難しいのですが、例えば平成16年度の住民監査請求件数は9件で、23区全体の2割を占めますし、NPO法人の数は、平成11年度末からの5年間で見れば、全国や東京都の増加率の2倍近い勢いで増加しています。また、昨今の刑法犯罪の増加などを背景にして結成された防犯自主組織は120団体を数え、区内のほとんどの地域をカバーした活動が行われています。

歴史的に、杉並区民の自治意識の高さを端的に示し、今に至るまで多くの区民の誇りになっているのは、杉並区が原水爆禁止署名運動の発祥の地である、ということでしょう。公民館利用者による自主的な取り組みとして始まったこの運動は、区議会を含む区内の大部分の団体の賛同を得、瞬く間に全国、全世界にまたがる平和運動へと発展していきました。

## (3) 個人情報保護制度への取り組み

こうした土地柄から、プライバシー問題についても極めて敏感な反応を示します。杉並区は、昭和53年6月に、住民記録を電算処理する方針を決定しましたが、これに反対する区民は「杉並の会」を結成し、電子計算機の搬入をめぐって監視員を配置するなどの阻止行動も行われました。こうしたこともあって、同年9月には、区議会で「電子計算組織に係る個人情報の保護に関する条

例」が成立しましたが、これを不十分とする区民は、個人情報保護のための「電子計算組織運用規制条例案」の制定をめざす直接請求の署名活動を行い、有効署名数2万7795人を集めました。上記条例案は区議会において否決されましたが、その後も、昭和54年1月に、電子計算機賃貸借契約が不当な公金の支出にあたるとして、住民監査請求が行われました。このような経過は、情報の扱いに関する区民の意識に大きく関わっており、この種の問題に関する杉並区のも後の取り組みに影響を与え続けてきたとも言えるかと思えます。

なお、堀部政男『現代のプライバシー』（岩波書店・岩波新書、1980年）の「V 地方公共団体とプライバシー」の中では、「杉並区の電算化計画」「『杉並の会』の結成」「条例案の発表・批判」「直接請求と意識の高さ」という項で杉並区における経過が叙述され（173～178ページ）、  
「日本社会のなかでも、プライバシー意識が最も高い地域の一つで起きたプライバシー保護論争である」という見方が紹介されています（同書178ページ）。

その後、杉並区は、昭和57年2月から、「情報管理調査研究プロジェクトチーム」を設置し、調査研究を進め、同チームは、昭和59年5月に、情報公開の条例による制度化、プライバシー保護条例の同時制定、区民参加による制度化、を主な内容とする報告をまとめました。それを受けて、「情報公開推進委員会」が設置され、昭和60年9月には、同委員会に個人情報保護部会が設置されるなどして、昭和61年11月には、情報公開条例、個人情報保護条例など4条例が可決成立し、昭和62年6月に施行されました。

このように情報公開と個人情報保護の両制度を同時に実施したのは、東京23区で初のことであり、全国でも3番目という画期的なものでした。

また、いわゆる電算条例を吸収合併した、今日的な個人情報保護条例の名に値するものとしては、同年6月の東京都国立市とともに、全国のトップを切ることとなるものでした（兼子仁・佐藤徳光・武藤仙令編著『情報公開・個人情報

報条例運用事典』（悠々社，1991年）18～19ページ）。

#### （4）自治基本条例の制定について

区民の高い自治意識に支えられ、これを反映した施策として、最近の代表的な事例としては、平成14年12月の自治基本条例（甲40）の制定を挙げることができます。区民の高い自治意識を直接行政に反映させる必要があるため、他の自治体に先駆けて制定したものであり、31条で、区が定める最高規範として位置づけてこの条例を区政運営の基盤にすえることとし、杉並区の憲法と呼ぶべきものとなっています。

条例制定に当たっては、平成13年8月に区民参加の「自治基本条例に関する区民懇談会」を設置するなどして区民の声を集約することに努めました。

この自治基本条例においては、基本理念として「主権者である区民が、自らの判断と責任の下に、区政に参画することができる住民自治の実現を目指すものとする。」とし（3条2項）、区民が「区政に参画する権利」を保障しています（4条1項）。そして、「参画及び協働の原則」として、「区は、区民等の意思が区政に反映されるよう、区民等の区政への参画機会の拡充に努めなければならない。」とするとともに、「区は、区民等の自主性及び自立性を尊重しなければならない。」と規定しています（25条1項・2項）。

また、この自治基本条例においては、「個人情報の保護」につき、「区は、区民の基本的人権の擁護と信頼される区政の実現を図るため、別に条例で定めるところにより、自己に関する個人情報の閲覧等を求める区民の権利を保障する等、個人情報の保護に努めなければならない。」（18条）としています。

この自治基本条例に基づいて、区政の主要課題の多くが28条で定められた区民等の意見提出手続にかけられています。住基ネット問題についても、こうした状況を踏まえながら、十分な区民への周知を図ってきたところです。

### 3 区としての住基ネット問題への取り組みの開始

## (1) 住基ネット問題での最初の議会答弁

私が住基ネット問題で、初めて杉並区長としての見解を申し上げたのは、平成12年6月の区議会本会議で、一般質問に対する答弁としてでした。その際は「全住民の住民票に番号をつけて管理しようという今回の住民基本台帳ネットワーク化は、私は個人情報の保護上の危惧は拭えないと考えております。

(中略) いろんなところに番号があることはもう当然でてくると思うのですが、生まれたての赤ちゃんまで番号をつけていくということがやはり個人の情報を一元的に整理、整頓する可能性が出てきているという点では私は、個人情報保護上、いま申し上げたとおり大きな危惧を抱かざるを得ません。さらに、それに伴う自治省が示しておられる様々な効果というものに対して、そのかかる費用というものは膨大でございまして、そういう意味では費用対効果といった点でも問題点が多いということで、ご指摘のように私はこの住民基本台帳システムについては、極めて慎重に対応すべきものというふうに考えております。」と答弁しました。

この答弁に対するマスコミの反応は大きく、NHKが昼と夜のニュースで放映したほか、翌朝には新聞各紙の紙面を大きく埋めることになりました。

こうした状況を踏まえて、庁内では、6月20日に「住基ネットワークシステム検討会」を設置し、それまでの主管課中心の対応から、住基ネット対応を全庁的な体制で検討していくことにしました。

実は、他の自治体同様、杉並区でもこの頃はまだ、住基ネットに対する組織的な認識は極めて低く、ほとんど無知・無関心といっても良い状況にありました。ある意味では、総務省(当時自治省)の戦略に乗せられたやむを得ない状況だったのかもしれない。

## (2) 広報紙で訴える

私は、区議会での答弁という形のほかに、「広報すぎなみ」という毎月3回発行される広報紙でも、住基ネット問題について、何回も、区民に直接呼びか

けてきました。同広報紙の一面には、「区長からのいいメール」というコラムがあり、私は、そこで、区民に語りかけたいと思うその時々的事柄を取り上げることにしています。

平成13年2月1日付けの「広報すぎなみ」で、住基ネットの概要を2頁にわたって紹介するとともに、私は、コラムで「『自由と誇り』を愛すればこそ」というタイトルのもとに、次のようなことを区民に訴えました。

「(前略) IT社会には、個人を識別する番号が不可欠です。しかしそれは、年金番号や納税者番号など目的別に個人が複数の番号を持つべきで、ひとつの番号に統一することは、プライバシーを守るためにも、絶対に避けるべきです。プライバシーと私有財産を大切にすることは、個人の自由と誇りを守る源泉と考えるからです。

法改正でも、番号の他用途への拡大使用を禁じてはいます。しかしそれもいつ再改正されるかわかりません。現に、政府税調では、納税者番号との統一化が議論されています。

「法は法」。行政官としての区長は、その執行の義務を負うのは当然です。しかし執行までまだ時間があるので、国会決議に基づき、区民の皆さんのご理解をいただくため、私の抱いている危惧も含めこの法律の趣旨をお知らせすることにいたしました。ご意見をお待ちしています。」

### (3) 初の住基ネット問題区民アンケート

住基ネット問題が広く区民に理解されると共に、区民から多くの意見が寄せられました。全体としては、その時々の方針を支持する意見が中心を占めましたが、中には、住基ネットはIT化に不可欠であり、それに反対する杉並区は時代の流れに逆行するものだといった趣旨のものなど、反対する意見もありました。

そうした中で、少しでも客観的に区民の意見を把握し、方針決定に役立てるために、あわせて3回にわたり、区民へのアンケート調査などを実施しました。

第1回は、平成13年2月1日から2月28日までの調査であり、上述の平成13年2月1日付け「広報すぎなみ」で、「住基ネットを知っていたか」という点に絞り、あわせて自由意見を寄せていただくという形で行いました。広報紙に刷り込んだはがき、ファックスなどでの回答を求めたものですが、回答数は339名と少なかったものの、自由意見で住基ネット導入に疑問を投げかける意見が239名、71%を数えました。

#### 4 第1次稼働への「当面不参加」表明に至るまで

##### (1) 住基プライバシー条例の制定

問題が、ある意味で政治的な色彩を強く帯びてくるに伴って、庁内の検討組織も、実務的な検討会から、区長、助役も参加する、的確な政策判断を行う機関の設置が必要になってきました。このため、平成13年度からは、必要な都度、区長以下の関係幹部職員が臨機応変に協議する体制に改め、杉並区住基ネット対策会議を設置しました。

以後今日まで、この対策会議において実質的な杉並区の対応方針を検討してきましたが、そうした中で一つのポイントになるのが、「杉並区住民基本台帳に係る個人情報の保護に関する条例」（略称「住基プライバシー条例」。甲4）です。

これは、住基法附則が求める個人情報保護関連5法が成立して住基ネットが適法に実施された場合に備え、杉並区として、個人情報保護などの課題との整合性を保つ方法として考えたものであり、平成13年9月21日に議決され同25日に公布されました。これは、昭和61年に制定された「杉並区個人情報保護条例」の特別法的性格の条例として位置づけられています。

この条例では、住基ネットに伴う個人情報漏洩への危険性を想定し、たとえば、6条4項では、区民の個人情報に対する侵害危険性が高まったときに、区長の判断で回線の切断も含めた必要な措置をとることができるように定められ

ていますが、このような規定を設けたのは全国でも初めてで、以後、同種条例が各自治体で定められていくことになったのです。

## (2) 国への働きかけ

住基プライバシー条例の制定後は、住基ネット接続に向けた準備予算を計上して、準備作業を進めてきました。一方、国会では、個人情報保護関連5法案の審議がなされていましたが、なかなか国会を通りそうにない状況になってきたため、平成14年6月6日に杉並区長名で総務大臣あてに「住民基本台帳法の施行について」という照会を行ないました。

照会の具体的な内容は、1点目は住基法附則に定める「所要の措置」という意味は何かということ、2点目は個人情報保護法案が成立しなかった場合の政府の責任はどうなるのかということ、3点目は、法の施行日までに「所要の措置」を講じないまま、政令に定める日に法を施行することに問題がないのかということ、4点目は、平成14年5月22日に当時の福田官房長官が衆議院内閣委員会で答弁した内容と、平成11年6月の当時の小淵首相の答弁内容とを比べると矛盾があるのではないか、ということでした。これに対し、同年6月19日に総務大臣から回答がありました。回答では、特に3点目に対する回答が象徴的なので、少し長いのですが引用します。

「しかし、改正住民基本台帳法それ自体は、同法附則第1条第1項の規定により、公布の日から起算して3年を超えない範囲内において政令で定める日（平成14年8月5日）から施行することとされており、法律上、個人情報保護法案が成立すると否とにかかわらず、法令で定められている日に施行することが義務づけられております。また、改正住民基本台帳法附則第1条第2項は、政府は速やかに『所要の措置』を講ずるものとしておりますが、個人情報の保護に関する法律の整備について言えば、政府は、立法機関でなく、自ら法律を制定することはできないものであるため、『所要の措置』とは、法律案の検討、作成、国会への提出を意味し、政府としては、平成13年3月に個人情報保護

法案を国会に提出したことにより、『所要の措置』を講じたことになるもの  
あります。」

政府は、法案を検討・作成し国会に提出するというので、あとは国会の審議  
を待つしかないというのです。要するに、「所要の措置は講じた」というので  
すが、あまりに形式論に過ぎると言わざるを得ません。

この回答を受けて、平成14年7月10日に杉並区長名で内閣総理大臣と総務  
大臣あてに、また、同月12日に杉並区議会議長から内閣総理大臣と総務大臣  
あてに、それぞれ「住民基本台帳ネットワークシステムの稼働延期を求める意  
見書」、「住民基本台帳ネットワークシステムの施行延期を求める要望書」を  
提出しました。いずれも、個人情報保護法案が成立していない以上、法が成立  
するまで、住基ネットの施行を延期するよう要望したのです。

また、同年10月11日には、内閣総理大臣あてに、「住民基本台帳ネット  
ワークシステム稼働の前提となる確固とした個人情報保護の法制化について  
(要望)」と題する要望書(甲9)を提出し、行政機関個人情報保護法の抜本  
強化や個人情報保護対策・セキュリティ対策面等からの住基法関係の改正提言  
を行いました。しかし、その多くは実現されないままでした。

### (3) 杉並区住基ネット調査会議の設置

平成14年7月になると、学識経験者の委員で構成された「杉並区住民基本  
台帳ネットワークシステム調査会議」(以下、「住基ネット調査会議」とい  
います。)を設けました。これは、住基プライバシー条例6条1項及び2項等  
に基づく区長の「必要な措置」の一環であり、区長が判断するに当たって必要な  
専門的事項について調査をし、助言をしていただくことを目的に、区長の私的  
諮問機関として設けたものです。私としては、プライバシー問題やネットワー  
クの安全性、住基ネットの安全性・信頼性を高める方策など、様々な問題を専  
門的な立場から検討し、それらを踏まえた方針決定が必要であると考えました。

委員は3名で、田島泰彦氏は上智大学の情報メディア法の研究者、稲垣隆一

氏は弁護士、佐々木俊尚氏はインターネットなどに詳しいジャーナリストです。

平成14年8月1日に、住基ネット調査会議の中間報告（甲6）が提出されました。その結論は、住基ネットは、「万全の個人情報保護対策を講じているとはいえず、住基ネットへの接続については、慎重に対応すべき」というものでした。

その後、同月28日には、第一次報告が提出され、そこでは、本来的なあり方として「個々の住民に、自己情報コントロール権の行使として住基ネットへの参加の同意・選択の自由が保障されるべきであり、また、地方自治の原則から、自治体にも参加・不参加の選択の自由を保障する必要がある。」としつつ、「確固とした個人情報保護のための法制度が確立するまでは、引き続き慎重な対応を図ることが必要」として、「確固とした個人情報保護のための法制度」として5つの条件を掲げていました。その内容は、上述した内閣総理大臣あて平成14年10月11日付け「住民基本台帳ネットワークシステム稼働の前提となる確固とした個人情報保護の法制化について（要望）」（甲9）に盛り込みました。

#### （4）2回目の区民調査

住基ネット問題に関する2回目の区民調査は、平成14年7月9日から9月5日まで、住基ネットの第1次稼働（8月5日）、住基ネット調査会議の中間報告（8月1日）、それを受けての後述の「当面不参加」という方針発表（8月1日）などをはさむ形で実施されました。

もとより、こうしたアンケート対象物をめぐる状況が大きく動いている中で、科学的、統計学的なデータの収集としては相当ではないといえましょう。しかし、個人情報保護関連5法の成立が見られないまま第1次稼働が行われそうな状況の中で、緊急に杉並区の方針を定めるに当たり、区民がどのような認識を持っているのかを探ることは、不可欠でした。したがって、結果としては2ヶ月という長期にわたる調査になりましたが、一旦7月末で中間集計

を行いました。調査の結果は、前半の7月末までの中間集計では、2764人の回答者のうち、1995人(72.18%)が、同年8月5日の住基ネットの稼働について、「凍結・延期すべきである」との意見でした(甲2)。

また、調査対象者を絞らない一般的な意見提出型のアンケートでは、どうしても関心の高い人たちによる偏った傾向が出がちであるために、これを補正し、統計的にも意味ある数値を把握するために、同年7月下旬には電話アンケートを実施しました。その結果によれば、859人の回答者のうち、511人(59.5%)が、「住基ネットの稼働を凍結・延期すべきである」との意見でした(甲3)。また、この調査期間の後半である8月の1ヶ月間は、杉並区の「当面不参加」の方針決定を受けた形での調査として、杉並区の公式ホームページを使って区の方針に対する賛否を問いましたが、その結果は、649件の回答中、「区の方針を支持する」が553件(85.21%)、「参加すべきである」とするものが78件(12.02%)、「どちらともいえない」その他が18件(2.77%)という結果でした。

#### (5) 「当面不参加」の方針決定

個人情報保護関連5法が成立しないままに住基ネットの第1次稼働(平成14年8月5日)がスタートすることが確実な状況に至って、区としては、住基ネットの稼働延期を求めつつ、同時に専門家による住基ネット調査会議などの見解や区民の声も聞きながら、「確固たる個人情報保護法制が確立されるまでの間」、住基ネットには参加しないとの方針を決定し、私が、記者会見でそのことを公表しました(甲7)。

これは私にとって苦渋の決断でしたが、住基法附則1条2項に定める個人情報保護のための「必要な措置」をとらずに稼働する国の行為こそ違法であり、そのような状態のまま区民の個人情報が全国に流れれば、住基法36条の2に定める区長の「個人情報の記録を適切に管理する義務」を果たせないと考えたからにほかならなかつたからです。

## (6) 区民からの強い支持

8月1日に「当面不参加」の方針を発表したとき、私自身まったく予想していなかったのですが、区役所の電話が鳴りっぱなしになりました。住基ネットの反対運動をしている人たちが電話してきたのかと思ったら、そうではなくて、一般の区民の人たちが電話をしてきて「ありがとうございました」と言ってくれたのです。また、次のようなメールもどんどん入ってきました。

「私は杉並区に30年住んでいますが、こんなにうれしく思ったことはありません。こんなに杉並区を誇りに思ったことはありません。本当によかったです」

「私は区長さんを全く支持していませんでしたが、今回だけは断然支持しています」

「本当によかった。これから家族みんなで乾杯します」

「杉並区に移り住みたいのですが、どうすればいいのですか」

このようなビビッドなメールが次から次に多数来たのです。また、地域の盆踊りに私が行ったときなど、何人もの区民の方から「どうもありがとうございました」と握手を求められました。

多数の人々が支持してくれているから私の決断は正しかったというわけではないですが、やはり多くの人たちの心の中には、「国のやり方は何かおかしいんじゃないか」という判断があったのだらうと思っています。

## 5 「横浜方式」の導入表明に至るまで

### (1) 「横浜方式」をめぐる動き

横浜市も住基ネット問題については杉並区と同様の状況にあったと思いますが、平成14年10月16日、片山虎之助総務大臣が、閣議後の記者会見で、横浜市の市民約84万人が不参加を希望したことについて、「限度はあるが、段階的参加があってもいい」と述べ（同日付け共同通信の記事「段階的参加で

もいい 住基ネットで片山総務相」), また, 同日, 横浜市の中田宏市長と総務省で会談した際, 「全員参加が前提なら, 時差が生じるのはあり得る」と述べ, 不参加希望者以外の市民だけを先行して住基ネットにデータを送る「段階的参加」を認める方針を打ち出しました(同日付け共同通信の記事「横浜の260万人接続へ 総務相が段階的参加容認 住基ネット不参加は84万人」との記事)。

その後, 横浜市は, 平成15年4月9日に, 国, 神奈川県及び地方自治情報センターとの間で, 「横浜市の住基ネットへの参加にあたっての措置について」と題する合意(四者合意, 甲1)をし, 全員参加を前提としつつ, 住基ネットの安全性が総合的に確認できるまでの間の「段階的な対応」として, 通知希望者と非通知希望者とを区分して送信する方式(「横浜方式」)を採用できることになりました。

「横浜方式」は, まずは不参加希望の約85万人を除いた住民情報を送り, その後, 総合的に安全確認ができた時点で, 速やかに全員情報を送るという「全員参加を前提とした具体的手順についての取り決め」であり, 国が正式に認め, 横浜市が実施することとした制度です。この方式は, 不安感を持っている住民が多い住基ネットへの参加手順としては, ひとつのベターな現実的方法だと思いました。

## (2) 3回目の区民アンケート

平成15年5月12日から23日まで, 3回目の区民アンケートを実施しました。これは, 個人情報保護関連5法の成立がほぼ確実になる中での区民の意向を探るものでした。設問は, 「住基ネットに参加する」, 「個人の選択にゆだねられるようにする」, 「不参加を続ける」, 「どちらともいえない」という趣旨の4者択一で行いましたが, 回答数1255件のうち, 843件(67%)が, 「このまま, 住基ネットに参加しないほうがよい」と回答し, 177件(14%)が, 「住基ネットに参加するかどうかは, 個人の選択にゆだねら

れるようにしたほうがよい」と回答しました（甲10）。

もちろん、こうした調査のほかにも、日常的に区民と接する機会の多い区長としては、様々な場面で直接、区民の声を耳にしました。それは、ほとんどすべてが、個人情報の保護を出来る限り尊重しようとする杉並区の姿勢を是とし、激励してくださるものでした。

こうしたことは、区民の信託を受けて区政をあずかる区長としては、十分に配慮する必要がありましたし、また同時に、多くの区民が関心を持ってくださるというだけでも、大変にありがたく、心強いことでした。

### （3）住基ネット調査会議の第3回報告書提出

平成15年5月29日に、住基ネット調査会議から第三回報告書（甲11）が提出されましたが、そこでは、住基ネットには、まだまだ多くの不安、問題点があること、個人情報保護関連5法の成立により確固とした個人情報保護法制が確立したかは疑問であることが指摘される一方で、「全国的には第二次稼働も始まる中で、住基ネットによる利便性を求める区民も一定数いることなども、無視し得ない要素であろう」として、杉並区に全体として適切な判断を希望すると結論づけていました。

これを受けた私としては、個人情報の保護に不安を感じる住民とそうでない住民の双方に配慮して適切な対応をする必要があると考えました。

### （4）「横浜方式」導入の表明へ

杉並区としては、区民から集約された意見や住基ネット調査会議の報告書などをふまえ、四囲の事情を総合的に検討した上で、平成15年6月4日に、「住基ネット対応方針」（甲12）によって、「横浜方式」の導入を表明しました。

そこに至る理由は、「住基ネット対応方針」にも書きましたが、おおよそ次のようなものでした。

① 個人情報保護関連5法が成立したものの、住民のプライバシー保護という

観点からは、依然として十分な安全性が確保されたとは言いがたい状況にあることから、直ちに住基ネットへの参加義務が生ずるとは言えないこと。

② 住民基本台帳事務が最も基本的な自治事務であることや、住基法で区長に個人情報の適切管理義務が定められていることからすると、区長としては、住基法による参加義務と個人情報の適切管理義務とを両面から勘案しつつ、自らの責任において、優先すべき保護法益を選択する法的義務を課せられていると言えること。

③ 保護法益という点では、住民の利便性の向上という法益とプライバシーの保護という法益との調整ということになるが、双方とも住民個々人の法益であることから、区長としては、住民一人ひとりにその選択を委ね、その選択を尊重することが、二つの保護法益を最も調和させることになること。

④ そのような方向に合致するものとして「横浜方式」の実例が既に存在するので、杉並区としても、これによることが適切と判断されること。

本来からいえば、住基ネットによる利便性の向上を求める区民と、プライバシー保護を重視して参加したくないとする区民との両方の要望を最もよく調和させる方法は、住基ネットへの参加・不参加を一人ひとりの選択にゆだねることです。区は、IT社会における本来のあり方としては、こうした選択制をとることが望ましいと考えていますが、住基ネットは、その選択制を認めていません。

そこで、区としては、採りうる最善の道として、将来の全員参加を前提としつつも、当面、不参加を希望する区民の情報を送信しないという区民選択方式、いわゆる「横浜方式」を採用することに踏み切ったのです。

この「横浜方式」の導入表明に際しての記者会見では、記者から、「横浜方式を早い時期に決断できなかつたのか」という質問も受け、私は、次のように答えました。

「横浜方式は4月に確認された。それまで、合意が得られなかつた。・・・区は、ネットの仕組みには反対だが、法で決まっている限り法を執行する義務も

あり、どこまでやれるか、今、このとき、何が一番区民にとってベターな道か考えたとき、今存在しているのは、『横浜方式』ただ一つ。ぎりぎりの選択である。」

実際、このときの私の心境は、この記者会見でも繰り返し言いましたが、個人的意見は別として、法の範囲内でのぎりぎりの選択というものだったのです。

#### (5) 国・東京都に対する協議申し出

平成15年6月以来、杉並区は国や東京都に何度となく協議を求めました。本件訴訟を提起するまでの間、総務省には13回協議を求めましたが、応じたのは5回だけでした。また、東京都とは、12回にわたって協議を行いました。が、「横浜方式による参加は認めない」という国・東京都の主張と、「同じ住基法の下で、なぜ横浜市に認められ杉並区には認められないのか」として「法の下での平等」を求める杉並区の主張との溝は埋まりませんでした。

こうして、区としては、法解釈の違いについて早期に決着を図るために、区議会の同意を得て、本件訴訟を提起し司法の判断を仰ぐことにしたわけです。

#### 6 この訴訟で特にご判断いただきたいこと

私は、住基ネットに対しては、早い時期から慎重な姿勢を取ってきました。このため、一部には、今回の訴訟を「横浜方式による参加」を求めるのではなく、「横浜方式による不参加」を求めるものであるかのように誤解する向きもあろうかと思えます。確かに、政治家個人としての山田宏は、多くの理由から画一的で強制的な住基ネットについては大変危惧をいただいておりますが、しかし私は、行政の長である杉並区長山田宏としては、常に一貫して法を遵守し、杉並区の住基ネット参加問題について取り組んでまいりました。

住基ネットの準備段階では、端的には平成12年7月15日付け朝日新聞の論壇で述べたように、住基ネットの非効率性などを社会的に訴えながらも、住基法附則に定められた「個人情報の保護に万全を期する」ことが具現化されることを

期待し、最低限必要な準備行為については、淡々と進めてまいりました。

しかし、前述したように個人情報保護関連5法が成立しないままに住基ネットの第1次稼働（平成14年8月5日）がスタートすることが確実な状況に至って、住基ネットの稼働延期を求めつつ、住基ネット調査会議などの意見も聴きながら、「当面不参加」という苦渋の決断をしました。

幸い、個人情報保護関連5法は、平成15年5月23日に成立しました。プライバシー保護という観点から見て十分な安全性が確保されたか否かは別として、形式的には住基法附則の求めに応えた形になりましたから、住基法36条の2との関連で無限定ではないものの、住基ネットへの参加の法的義務が生じたと判断しました。したがって、直後の6月4日には「住基ネット対応方針」を発表して、それまでの「当面不参加」という方針を変更し、住基ネットへの参加を公表したのです。つまり、「横浜方式による参加」は、住基ネットへの参加義務が現実的なものとなったことを認めた上で、具体的に考えられる参加形態として採用したものです。

このように、私は一貫して法を遵守し、そのうえで、それぞれの時点で採りうる最善の道を選んできたつもりです。それだけに、国や東京都が、少なくとも国が横浜市については認めた方式を杉並区には認められないとして、「法の下での平等」に反する取り扱いをすることは、何としても納得がいきません。しかも、国や東京都は、杉並区からの協議の申し出には、一方的に「段階的参加」は認められないと通告するにとどまり、地方自治法に定める是正の要求などの関与の手続を取ることもなく、結果的に、杉並区を住基ネットの枠外に置き続けてよしとする姿勢に終始してきました。

地方分権の時代、国と地方も、基本的には「対等の関係」として位置付けられ、地方の自立がかつてなく求められる今日、法の適用が自治体によって異なることは、「法の下での平等」に反するものであり、到底認められることではありません。

こうしたことから、区民の権利・利益を守るべき区長という立場から、もはや

司法の判断を仰ぎ、事態の早期解決を図る段階に入ったと判断し、訴訟を提起したものです。だからこそ、区議会も訴訟の提起にご同意いただいたものであり、これらの事情を十分にご理解いただいて、賢明なご判断をお願いしたいと思うものです。

## 7 あるべき姿としての「選択制」

私がかねがね、「健全なIT社会」の発展のためには、ITによる利便性を享受するか否かについて、個人が選択できる仕組みにすることが必要だと述べてきました。この私の「望ましいIT社会のために必要な選択制」の主張と、法を遵守するなかで導入しようとしている「通知・非通知申し出の選択による段階的な全員参加方式」である「横浜方式」を混同する向きも一部にありますので、この点についても誤解のないように申し上げておきたいと思えます。

「横浜方式」は、一時的には「通知・非通知」の申し出により、真正な情報を住基ネットに送信する者と、職権削除の取り扱いをする者とを分けるものであり、その限りにおいては選択制に近い内容を持っています。私が個人として、総務省がこの方式を認めたことに一定の評価をするのもこの点にあります。

しかし、これはあくまでも「住基ネットの安全性が総合的に確認」されるまでの暫定的な取り扱いであり、本来的な個人選択制を認めたものではありません。

私は、これからの社会にとって、社会の活力を維持するなどといった観点からも、「健全なIT社会、ネットワーク社会」の形成が不可欠だと考えています。

しかし、IT社会、ネットワーク社会の進展ということは、個人情報の一元的管理などによる個人情報の流出や重大なプライバシー侵害の危険性を内包しており、この点に対する十分な対策が講じられないままにIT化が進められることは、きわめて危険だと思うものです。ネットワーク社会の進展は今後の社会にとって不可欠な基盤であるからこそ、慎重に進められるべきものとする考えです。

ところで、「健全なIT社会」というものを国民の側から見た場合、それは、

IT技術によって社会的なサービスが向上し、また、社会の効率性が高まることであろうと思います。しかし、このどちらも強制参加では向上せず、選択制が不可欠になります。なぜなら、選択制であってこそ、より多くの国民の理解と納得を得るために、サービスの向上に努め、効率性の確保に全力を挙げるようになるのであって、「最初から強制参加ありき」では、今回の住基ネットがそうであったように、その利便性や費用対効果などを深く突き詰め、国民の理解を得なくてはならないという動機付けが働きにくいからです。

翻って住基ネットを見れば、サービスの向上という点では、総務省などの説明にかかわらず、国民の側からは実質的に見るべきものはほとんどなく、国民からまったく評価されていないことは、極めて低い住基カードの発行数に端的に示されています。また、効率性の面では、自治体との協議をほとんどしないままにスタートした住基ネットであり、自治体側からの積極的な活用がほとんど見られないものであるにもかかわらず、総務省の計算では全体として初期投資に約400億円、年間経費約200億円が必要といわれ、その多くを、自治体が負担しなければならないものとなっているなど、自治体にとっては、費用対効果の極めて悪い投資になっています。

したがって、現在の住基ネットにつきましては、より長期的な課題としては、法改正による選択制を求めていくべきだと考えています。しかし、いずれにしてもそれは、現在の法制度を前提とした今回の「横浜方式による参加」という問題とは、まったく別次元の事柄です。

## 8 おわりに

平成11年に改正された地方自治法（平成12年4月施行）で、国と地方自治体は「対等の関係」とされました。それまでは「上下の関係」が残っていたので、国と自治体の法解釈が異なる場合は、自然に国の解釈が優先されました。しかし、今は「対等の関係」なのです。何も対立ばかりする必要もありませんが、

意見の違いは当然出てきます。その場合、何度協議しても合意できないときは、最終的に司法などの第三者機関に法解釈の判断を仰ぎ、決着をつけることが早期解決のための有効な手段であり、また多くの区民や国民にとっても分かりやすい方法であると考えます。

今回の提訴は、住基法の解釈の違いを埋めるためのものではありませんが、国と自治体の新しい「対等の関係」を確立し、恣意的な法運用をなくして「法の下での平等」を徹底させるためにも、また事態をなるべく早期に打開するためにも重要だと確信しています。

そして、住民基本台帳事務というのは、区市町村事務の心臓部に当たる「自治事務」の最たるものです。つまり、区が自己責任で行うべき根幹の仕事なのです。「自治事務」なら、住基ネットへの「参加の手順」くらいは、本来各自治体の責任に任せるべきでしょう。それが自治というものではないでしょうか。まして横浜市には認めているのですから。

私が最も問題だと思うことは、同じ法律なのに明確な基準もなく「横浜市に認め、杉並区に認めない」というのでは、「法の下での平等」に反する恣意的な法執行を国自らが行っていることになるという点です。法治国家とは、法に従っていれば、国家権力から不当な扱いを受けないことで、個人の自由を守ろうとする理念であることは言をまちませんが、法が役人の「さじ加減で」不平等に適用されるとすれば、それはまさに法治国家の原理を大きく踏み外す行為と言わざるを得ないものです。

法治国家にふさわしい公正な裁判を強く望む次第です。

以上