

4 - 4 . 清水勉委員

はじめに

今回、長野県本人確認情報保護審議会に参加し、一委員として県知事・県職員・県議会議員、市町村長・市町村職員・市町村議員、総務省市町村課、財団法人地方自治情報センター（LASDEC）報道関係者など様々な立場の人々と住基ネットに関して意見交換をし、あるいは意見を聞く機会を持てたことは、たいへん勉強になりました。

その中で特に気がついたことは、市町村という行政組織が外から見ると一枚岩ではなく、個々の問題について立場によって問題意識に大きな隔りがある組織であること、

現場の担当職員の多くは住基ネットの問題点についてよく考えているのに比べて、決裁権のある上司になればなるほど住基ネットの問題点についての認識が低いこと、現場の職員と首長との間で意思疎通が欠けていること、でした。

住基ネットの第一次稼働が始まる2002年（平成14年）8月前後、片山虎之助総務大臣は、臆面もなく、「住基ネットは全国の自治体が望んでつくったものだ」と言い、昨年8月5日の総務省側との公開討論会でも、井上源三市町村課長は同じことを言いました。しかし、日弁連が3回にわたって実施した全国市町村アンケートの結果にも、全国の自治体が望んでできたネットワークだという様子は全く現れて来ませんでしたし、長野県内の市町村の聞き取り調査でも市町村の側から住基ネットの法制化を望んでいたところは見出せませんでした。それどころか、住基ネットの仕組みさえ知らない自治体がたくさんありました。

住基ネットに関して市町村が本当に求めていることは何なのか。そのために審議会や県は何をすればよいのか。それが審議会の課題だと考えるようになりました。ただ、これには更に大きな前提問題がありました。それは、そもそも市町村は自治事務である住基ネットについて独自に考えているのかという、「地方自治の本旨」（憲法92条）に関わる問題です。これこそが最大の難問でした。

「法による行政」

恣意的な行政、すなわち「人による行政」は、人を見て態度を変えることを許容する仕組みですから、その社会に住む人々はいつ何が原因で自分が不利益を受けるか予測が付きません。そうすると、人々は安心して暮らすことができません。これに対して、「法による行政」は人の恣意的な判断を排除して合理的な法によって行政を行なおうとするものですから、合理性・効率性・公平性を実現するものとして、人々は安心して暮らすことができるというわけです。もちろん、時代や社会情勢の推移によって法律が時代に合わなくなることはあります。そのときは時代や社会情勢に合った法律改正をすればよいし、改正までの間は合理的な法解釈によって“繋げば”よいのです。

日本国憲法によれば、日本は民主主義国家です（前文、1条）。民主主義社会における行

政は人の恣意を排除する「法による行政」でなければなりません。憲法もこの考え方を採用しています(41条)。地方自治体の場合は「条例による行政」ということになります(94条)。

しかし、「法による行政」は、「法による行政」が行なわれている」と誰かが言えば、そのとおりになっているというものではありません。それは、「日本は民主主義社会だ」とだれかが言ったら途端にそうなるわけではなく、民主主義社会になる努力が日々その担い手となる人々によって行なわれなければ実現しないのと同じように、「法による行政」を現実化する仕組みをつくり、それを日々実行して行くことが必要です。それがあって初めて「法による行政」が行なわれている」と言えるのです。

「法による行政」になっていない日本の自治体の現場

例えば、ドイツでは自治体職員になる者に対して、2年、3年という時間をかけて自治体職員になるための研修を行い、職員になった途端、一定範囲の権限を与えられ、決裁権者として住民の前に現れます。訴訟になれば、その職員が法廷に行き、自分がした処分の正当性を説明します。まさに自治体が「法による行政」を実行しているという感じがします。

しかし、残念ながら、日本の自治体の行政実務は「法による行政」になっていません。

日本にはドイツのような新人・職員研修制度がありません。自治体によっては数日ないし数週間程度の研修をしているかもしれませんが、そのようなもので法律の素人だった人たちが「法による行政」を身につけるはずがありません。教えている人たちが「法による行政」を十分に実践している人たちかどうか疑問です。訴訟になれば、弁護士に代理人を依頼するのが日本ではほとんど常識になっています。「法律問題は弁護士に」というわけです。日常業務は先輩職員や同僚の見よう見まねで覚えて行くというのが、日本の市町村行政の実態です(国や県も本質的には同じようなものです。情報公開法・条例の解釈運用のように、市町村が最も適切に行なっていて、県はそこそこ、国の機関が最もひどいということもあります)。これは「法による行政」ではありません。

法律や条例を日々、自分で解釈していない職員は、新たな問題に直面したとき、自分で解釈して合理的な解決法を見つけ出すことができません。どこかおかしいと思っても、法律や条例の条文に照らして何がどのように問題なのかを整理することができません。そのため自分で考えることをしないで、ただ大勢に従っているのが無難だということになるのです。

しかし、「みんながやっているから正しい」という理屈は、法の世界では通用しません。みんながやっていることであっても間違っていることは間違っている。みんながやっていることであっても違う選択肢を選んでよい。そのことを指摘し、是正させて行くことが法律を解釈運用する者の責任であり、それが法の世界というものです。

市町村においては、一番問題をよくわかっている現場の職員の問題意識こそが尊重され

るべきです。そして、そこで指摘される問題が法律や条例に照らすとどのような問題になるのか、どのように解決されるべきなのか、どの規定をどのように解釈すればそれが実現できるかなどを各市町村で考えるべきです。

国と県と市町村の法律関係

そんなことが市町村にできるのか。この場合、現実にはそういう能力があるかという問題と、法律的にそのようなことが許されるかという問題とがあります。ここでは後者について説明します。

よく、国と県と市町村の関係を言うときに「上」「下」という言い方をすることがあります。現に、市町村は国と県が何を言うかを気にし、県は国が何を言うかを気にし、「下」は「上」の言うことの法的根拠や当否を吟味することなく、ひたすら従うものとされてきました。

長野県庁でも総務省から出向してきていた市町村課長が、「法律の有権解釈は国にある」と公開討論の場で発言したことがありました。国から出向してきている人がこんな基本的な法律知識もないのかと驚きましたが、いかにも国からの出向者らしい意見だとも思いました。

このような考え方が正しいとすれば、国の法解釈の誤りを県は批判もできなければ訴訟も出来ないということになります。地方自治法では「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。」(2条12項前段)と規定しています。法律の解釈権限は、国にも県にも市町村にも対等にあるだけでなく、自治体に関する法令に関しては、「地方自治の本旨」(憲法92条)に基づいて国と自治体の「適切な役割分担」を踏まえて解釈運用すべきだと規定しているのです。

国と自治体が上下関係ではなく役割分担であることは、地方自治法で明記しています(1条の2第2項)から、自治体の役割分担である事務に関する法令の解釈運用では、自治体の解釈が尊重されるべきだということになります。

住基ネットは自治事務

地方自治体が行なう事務には自治事務と法定受託事務とがあります。地方自治法は、国が本来やるべき仕事を県や市町村がやる場合を第1号法定受託事務、県が本来やるべき仕事を市町村がやる場合を第2号法定受託事務と規定しています(2条9項)。どのような事務が第1号・第2号法定受託事務に当たるかは、地方自治法別表に明記されており、各法律にも明記されています。法定受託事務に当たらないものが自治事務です(2条8項)。

住基ネットは住民基本台帳を根拠法とする制度です。第1号法定受託事務でも第2号法定受託事務でもありませんから、自治事務だということになります。住民基本台帳法は住民基本台帳の管理責任を市町村長としています(3条1項)。住基ネットの管理責任も市町

村の権限領域内については市町村長にあることとなります。

住基ネットは市町村にとって自分の仕事であり、国の仕事でも県の仕事でもありません。市町村が自分で管理し、その管理運用費用を自分で負担し、問題が起こったら自分で責任を負うこととなります。市町村の立場から国や県に財政援助を求めることは、法的には筋違いです。

「住基ネットは国に押し付けられたものだ」と言ってみたとところで、それは実態がそうだけのことであって、自治事務という法的性格が変わるわけではありません。事実は事実、法律は法律というわけです。

自治事務と国との関係

住基ネットが自治事務だということは、市町村が国（法律）から「これはあなたの仕事です。あなたが責任を持ってやってください」と言われているということですから、市町村は住基ネットの担い手として責任を負わなければなりません。その代わり、どのように責任を負うかを定めるのは市町村自身です。市町村の自治事務の運用については、県も国も市町村の判断を尊重しなければならないということです。

地方自治法は 245 条以下で、自治体の行政実務への国と県と市町村の関わり方を規定しています。ここをしっかりと規定しておかないと、「下は上に従え」という旧来型の中央集権的手法の行政が罷り通ってしまうおそれがあるからです。地方自治法は、地方自治ないし地方分権の実現に関して国と自治体との関係を性善説で見えていないということです。

まず、市町村の事務処理に関して国や県が関与するには法令の根拠が必要です（245 条の 2）。国だから、県だからということだけで、好き勝手に関与することは違法だということです。

次に、関与に関する法令の根拠がある場合であっても、その関与は、「目的を達成するために必要最小限のもの」でなければならず、市町村の「自主性及び自立性に配慮しなければならない」（245 条の 3 第 1 項）とされています。法的な根拠があっても関与の仕方程度は必要最小限にしなければならないと釘を刺しています。

そして地方自治法は、市町村の自治事務に関して国が直接是正要求をすることを原則的には認めていません。「法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」は、都道府県知事に対して、当該事務の処理について違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを当該町村に求めるよう指示をすることができる」とされています（245 条の 5 第 2 項 1 号）。自治事務の運用が法令の規定に違反しているか否かについては市町村の解釈運用が尊重されるべきことが前提となっていますから、国としてもそう簡単に「法令の規定に違反している」と決め付けることはできません。「著しく適正を欠き」という条件にしても同様です。しかも、「かつ」「明らかに公益を害していると認めるとき」という条件がついています。「公益」とは何か。「明らかに害している」と言えるか。これらもそう簡単に決め付けることはできません。

このように条件をつけていることは市町村の自己決定を尊重するものとして合理的です。

しかし、この規定に基づいて知事から市町村に対して指示をすると、市町村は「当該事務の処理について違反の是正又は改善のための必要な措置を講じなければならない。」(245条の5第5項)という法的義務を負うことになっています。この点は国会において国と自治体の業務の役割分担(1条の2第2項)や自治体の法解釈権限の尊重(2条12項)に反するという指摘がなされ議論になりました。そして衆参両議院で以下のような付帯決議がなされました。

〔衆議院付帯決議〕「自治事務に対する是正の要求の発動に当たっては、地方公共団体の自主性及び自立性に極力配慮すること」

〔参議院付帯決議〕「自治事務に対する是正要求については、地方公共団体の自主性及び自立性に極力配慮し、当該事務の処理が明らかに公益を侵害しており、かつ、地方公共団体が自らこれを是正せず、その結果、当該地方公共団体の運営が混乱・停滞し、著しい支障が生じている場合など、限定的・抑制的にこれを発動すること。なお、是正改善のための具体的な措置の内容は地方公共団体の裁量に委ねられているものであり、国はこの地方公共団体の判断を尊重すること」

参議院付帯決議についてみると、是正命令が発動されるべき場合は、「当該事務の処理が明らかに公益を侵害しており、かつ、地方公共団体が自らこれを是正せず、その結果、当該地方公共団体の運営が混乱・停滞し、著しい支障が生じている場合など」に限定し、しかも、是正改善のための具体的な措置の内容は自治体の裁量に委ねられているとしています。

この規定に関連して住基ネットの接続を止めるということ考えた場合、そうすることが当該市町村の業務の「運営が混乱・停滞し、著しい支障が生じ」ないのであれば、是正命令が発動されるべき場合には当たらないということになります。仮に是正命令が出たとしても、「違反の是正又は改善のための必要な措置」の具体的内容については市町村の最良に委ねられることになります。

立法事実

「住基ネットは国に押し付けられたものだ」ということをよく聞きます。それが事実だとすれば、そして実際に市町村の実情を知れば知るほど、市町村が住基ネットの法制化を求めた事実は見出しがたいのですが、住基ネットの法制化という立法の正当化を基礎付ける立法事実には重大な嘘があるということになります。

嘘を基礎とする法律は、民主主義社会の法律としては出来が悪いと言わざるを得ません。そのような法律は国民に支持されないだけでなく、実は実施機関にさせられている市町村にも支持されません。

市町村が望んだということは市町村や住民にメリットが大きいことが原因になっているはずですが、市町村は住基ネットにほとんどメリットを感じていません。むしろ重荷と感

じている市町村がほとんどです。住基ネットに接続していない自治体が3（福島県矢祭町、東京都杉並区、東京都国立市）で、段階的参加自治体が1（横浜市）しかないにもかかわらず、住基カードの普及状況を見ると、実情はほとんどの市町村、ほとんどの国民が住基ネットを必要としていないことが歴然としています。

立法事実に重大な嘘がある法律を市町村や国民に守ることを要求することは、守るに値しないことを無理やり守らせようとするからです。却って、市町村の法令遵守義務と国民の遵法精神を損なうこととなります。そのような法律の存在を放置することは、民主主義社会を荒廃させます。嘘をなくすために速やかに法律を廃止するか、重大な改正（市町村選択制、個人選択制など）をするべきです。それが民主主義社会として当然、とるべき対応です。

費用対効果

市町村の仕事は住基ネットの管理運用ではありません。住民の生活の全分野に及ぶ業務を広く担っています。その運用のために多額の費用を必要とします。しかし、いくら住民のためであっても、各市町村には予算の限界というものがあります。したがって、費用対効果のバランスが必要不可欠です。

地方自治法は「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」（2条14項）と規定し、地方財政法は「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない。」（4条1項）と規定している。費用対効果は地方自治体の経営の大原則です。

監査委員の職務権限に関して、地方自治法があえて2条14項を明記して、「特に、意を用いなければならない。」（199条3項）としているのも、費用対効果を重視しているからです。

ましてや現在は国も自治体も財政難の時代です。財政的に潤っている市町村はごく一部にはあるかもしれませんが、多くの市町村は膨大な財政赤字に喘いでいます。そのような時代に各市町村の財政状況を無視して、全国すべての市町村が同時期に、管理運営費を自己負担しなければならない住基ネットに参加させるというのは、財政的に見ても無謀な計画です。ここで住民のメリットを数値化して、これがプラスで市町村のマイナスを上回れば、全体としてプラスになるという考え方もあるようですが、住民のプラスは経済的利益として自治体財政に戻ってくるものではありません。両者を相殺勘定することはできません。両者を相殺してよい場合があるとすれば、住民のメリットが極めて大きくかつ明確で、住民が他のサービスを犠牲にしてもよいと評価してくれるような場合に限られるでしょう。住民の多くが果たして住民票の広域交付や10年に1度の旅券発行手続における住民票添付の省略などにどれほどのメリットを実感し、このメリットのために他の行政サービスが削られ犠牲になることを了解しているのでしょうか。大いに疑問です。また、住基ネットによ

り職員の人員削減や職務時間の短縮がどれほど進んだでしょうか。これも疑問です。こうしてみると、現在、住基ネットによって自治体の赤字財政を減少させている市町村は存在しないのではないのでしょうか。

繰り返しますが、各市町村がやるべき仕事は住基ネットだけではありません。他にいくらかでも仕事はあります。それらにかかる出費を削ることまでして住基ネットを維持管理する価値がどれほどあるのでしょうか。住基ネットそのものの費用対効果と、他の行政サービスを後退させることを含めての全体の費用対効果を、各市町村はしっかり見極めるべきです。「よそが住基ネットに接続しているから自分の自治体も接続する」「よそが止めないから自分の自治体も止めない」という考え方では、責任ある対応はできません。

住基ネットに参加しないことができるか

このように、住基ネットを長期的に適切に管理運用できるものでなければ参加する資格がないものだとすると、個人選択制の採否以前の問題として市町村選択制が採用されるべきです。

しかし、住民基本台帳法は、都道府県が住基ネットの運用に関して指定情報処理機関に業務の一部を委託することを認める規定（30条の10）を設け、都道府県が委託するか否かを選ぶことができるようになっていますが、市町村が住基ネットに参加するか否かを選ぶことができるような規定はありません。

したがって、これらの規定を見る限りでは、市町村が独自の判断で住基ネットに参加しないことは、現在の住民基本台帳法では認めていないと言わざるを得ません。

住基ネットに接続しないことができるか

住基ネットに参加していることを前提に住基ネットに接続しないことはできます。

都道府県知事と市町村長には「適切な管理のために必要な措置を講じなければならない」義務（30条の29、36条の2）義務があります。

しかし、実際には住基ネットを適切に管理運用する財政的余裕も人材もないということであれば、そのような自治体にとっては、住民と他の自治体に迷惑をかけないようにするために、財政的及び人的に責任を持って管理運用できるようになるまで、住基ネットに接続しないことが最善の対応策ということが言えるのであって、接続しないことこそが採るべき「必要な措置」だということと言えます。

市町村にとっての「必要な措置」の内容をどのように解釈するかは、第一次的に各市町村が自らの責任において決めることであって、国や県の解釈が優越するわけではありません。

住基ネットに接続していない自治体の首長はそれぞれ考えをもっていると思いますが、住民基本台帳法の解釈として説明すれば、このようになります。

参加しないことと接続しないことの差

理論的な違いがありますが、実際の差はそれぞれの市町村の考え方によって違ってきます。

昨年夏、ブラスター問題が発生したときに住基ネットの接続を止めた自治体がありました。これはブラスター問題が解決するまでという条件で接続を止めたものですから、この問題が解決すれば再び接続することになります。したがって、首長が住民に住民票コードをつけ住民票に記録し、本人に通知するなど、接続しない間でも住基ネットに関する他の業務は通常通り行なうことになります。

これとは対極的に、接続しない理由が、当該自治体の財政難や住基ネットを適切に管理するだけの専門能力のある職員がいないことだったりすると、これらはすぐに解決する問題ではないので、当面、首長が住民に住民票コードをつける必要もないということで、このような作業もしないということがあり得るでしょう。

長野県と市町村

これまでの説明で理解していただけたと思いますが、県と市町村は法律上、命令する側とされる側という関係にはありません。対等です。ましてや住基ネットは市町村の自治事務ですから、市町村が住基ネットにどう関わるかを決めるのは各市町村です。県庁は各市町村の独自の考えを尊重し、必要に応じて応援すべき立場です。

県内各地の市町村を回っていたときや説明会をしていたときに、「県はどうするつもりなのか」「知事は何を考えているのか」という質問が自治体関係者やマスコミ記者などからよく出ていました。まるで、県（知事）が市町村の住基ネットへの関わり方を決める立場にあるかのように。

しかし、そうではないのです。各市町村がどうしたいのか、そのためにはどうしたらいいのか、ということをしっかり考え、はっきりさせることが先決なのです。このことを県も市町村も県民もしっかりと認識すべきです。

この点をはっきり認識するならば、各市町村がそれぞれの方針をしっかり立てることこそが最優先課題とされるべきです。マスコミも各市町村がどのような状況にありどのように考えているかということ詳しく取材して報道すべきです。そうすれば、県民は自分の住んでいる自治体がどのような状況になっているかを知ることができ、自分の住んでいる自治体が住基ネットとどう関わるべきかを考え、自治体に自分の考えを伝えることができます。そうやって行けば、市町村は独自の方針を立てることもできるようになって行くでしょう。

主役は市町村です。県はサポート役です。そのことをはっきり認識した協力関係が重要です。そのことを前提に市町村から県や審議会に協力が求められるなら、県も審議会も大いに協力すべきです。

住基ネット問題で問われているのは市町村の自治力です。