

監査公表第 545 号

京都市職員措置請求及び監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、標記の請求に係る監査を行ったので、請求文及び請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 18 年 11 月 29 日

京都市監査委員	青	木	善	男
同	久	保	省	二
同	江	草	哲	史
同	藤	井		昭

京都市職員措置請求に係る請求文

京都市職員措置請求書

一 請求の趣旨

- 1 京都市における住民基本台帳ネットワークシステムの取り組みは平成 13 年度に始まり今日に至っている。

各年度の予算執行額は

平成 13 年度 147,389,224 円 (決算額), 平成 14 年度 150,196,702 円 (決算額)

平成 15 年度 134,267,521 円 (決算額), 平成 16 年度 100,477,023 円 (決算額)

平成 17 年度 99,011,157 円 (執行額)

であり、平成 17 年度までですでに総額 631,341,627 円を執行している。

- 2 平成 16 年度 17 年度だけに限ってみても、下記の結果である。

<平成 16 年度>

予算執行額 100,477,023 円

住基カード交付件数 2,794 件

カード 1 件当たり交付金額 約 36,000 円

カード 1 件あたりの人口比 約 0.19% (人口 1,464,238 人)

カード 1 件あたりの世帯比 約 0.43% (世帯 645,480 世帯)

<平成 17 年度>

予算執行額 99,011,157 円

住基カード交付件数 3,442 件

カード 1 件当たり交付金額 約 29,000 円

カード 1 件あたりの人口比 約 0.23% (人口 1,474,764 人)

カード 1 件あたりの世帯比 約 0.53% (世帯 653,253 世帯)

以上のように、京都市民の人口比にして、わずか 0.2%そこそこ、世帯数比をとっても 0.5%そこそこしか利用していない住基カードの発行に、1 件当たり 3 万円前後もかけるという予算執行は明らかに無駄であり、不当な支出といわなければならない。

そこで、今回は特に住民基本台帳ネットワークシステムに直接かかわる機器の支出に限って損害金を算出する。

<平成 16 年度>	(決定者)
委託料 (住基カード発行機保守)	1,917,888 円 森口 (文化市民局文化部長)
使用料及び賃借料 (住基ネット機器賃借)	66,326,400 円 高木 (副市長, 市長代理) 6,489,000 円 山岸 (文化市民局文化部長)
計	1,537,200 円 藤川 (文化市民局文化部庶務課長) 76,270,488 円

<平成 17 年度>	
委託料 (住基カード発行機保守)	2,876,832 円 藤川 (文化市民局文化部庶務課長)
委託料 (システム改修業務委託)	3,697,500 円 水口 (文化市民局文化部長)
使用料及び賃借料 (住基ネット機器賃借)	66,995,460 円 柴田 (文化市民局長) 6,489,000 円 水口 (文化市民局文化部長)
計	1,537,200 円 藤川 (文化市民局文化部庶務課長) 81,595,992 円

3 よって、上記 157,866,480 円 (平成 16 年度分 76,270,488 円, 平成 17 年度分 81,595,992 円) が損害部分である。

## 二 措置請求

1 京都市は摘示したように、上記 3 の損害金総額 157,866,480 円の損害賠償請求権を、それぞれの決済決定者【高木 (副市長, 市長代理) 66,326,400 円, 柴田 (文化市民局長) 66,995,460 円, 水口 (文化市民局文化部長) 10,186,500 円, 山岸 (文化市民局文化部長) 6,489,000 円, 森口 (文化市民局文化部長) 1,917,888 円, 藤川 (文化市民局文化部庶務課長) 5,951,232 円】に対して有している。

京都市がこの損害賠償請求権の行使をしないことは、財産管理を不当に「怠る」ものである。

よって、地方自治法第 242 条第 1 項に基づき、監査委員は京都市に対し、その行使の勧告を行うよう請求するものである。

## 三 請求者

住所 京都市北区

氏名 A

ほか 27 名

地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、別紙事実証明書を添付し、必要な措置を請求します。

2006 年 9 月 25 日

京都市監査委員 様

注 事実証明書の記載を省略した。

請求人に対する監査結果通知文

監 第 9 6 号

平成 18 年 11 月 24 日

請求人 様

京都市監査委員 青 木 善 男

同 久 保 省 二

同 江 草 哲 史

同 藤 井 昭

京都市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成 18 年 9 月 25 日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定に基づく京都市職員措置請求について、監査した結果を同条第 4 項の規定により通知します。

第 1 請求の要旨

1 京都市（以下「市」という。）の住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」という。）の取組は、平成 13 年度に始まり、今日に至っている。各年度の予算執行額は、平成 13 年度 147,389,224 円、同 14 年度 150,196,702 円、同 15 年度 134,267,521 円、同 16 年度 100,477,023 円、同 17 年度 99,011,157 円であり、同年度までに総額 631,341,627 円を執行している。

2 平成 16 年度は、予算執行額が 100,477,023 円、住民基本台帳カード（住民基本台帳法（以下「住基法」という。）第 30 条の 44 第 1 項に規定する住民基本台帳カードをいう。以下「住基カード」という。）の交付件数が 2,794 件で、住基カードの交付 1 件当たりの金額は約 36,000 円、交付件数の対人口比は約 0.19 パーセント（人口 1,464,238 人）、対世帯数比は約 0.43 パーセント（世帯数 645,480 世帯）である。

平成 17 年度は、予算執行額が 99,011,157 円、住基カードの交付件数が 3,442 件で、住基カードの交付 1 件当たりの金額は約 29,000 円、交付件数の対人口比は約 0.23 パーセント（人口 1,474,764 人）、対世帯数比は約 0.53 パーセント（世帯数 653,253 世帯）である。

以上のように、京都市民の対人口比でわずか 0.2 パーセント程度、対世帯数比でも 0.5 パーセント程度しか利用されていない住基カードの発行に 1 件当たり 3 万円前後もかける予算執行は明らかに無駄であり、不当な支出である。

3 特に住基ネットに直接かかわる機器に関する支出に限って損害金を算出すると、平成 16 年度は次の(1)から(4)までの金額（計 76,270,488 円）、平成 17 年度は次の(5)から(9)までの金額（計 81,595,992 円）であり、合計 157,866,480 円である。

(1) 住基カード発行機保守委託料 1,917,888 円（文化市民局文化部長決定）

(2) 住基ネット機器の賃借に係る使用料及び賃借料 66,326,400 円（副市長

決定)

- (3) 同 6,489,000 円 (文化市民局文化部長決定)
  - (4) 同 1,537,200 円 (文化市民局文化部庶務課長決定)
  - (5) 住基カード発行機保守委託料 2,876,832 円 (文化市民局文化部庶務課長決定)
  - (6) システム改修業務委託料 3,697,500 円 (文化市民局文化部長決定)
  - (7) 住基ネット機器の賃借に係る使用料及び賃借料 66,995,460 円 (文化市民局長決定)
  - (8) 同 6,489,000 円 (文化市民局文化部長決定)
  - (9) 同 1,537,200 円 (文化市民局文化部庶務課長決定)
- 4 市は、上記 3 の損害金合計 157,866,480 円の損害賠償請求権を、上記 3 に掲げる各経費の支出の決定者に対して有している。

市がこの損害賠償請求権を行使しないことは、財産の管理を不当に怠るものである。よって、法第 242 条第 1 項に基づき、当該損害賠償請求権の行使を勧告するよう請求する。

## 第 2 要件審査

### 1

- (1) 本件請求は、上記第 1 3 に掲げる各経費の支出が違法であるとして、市が当該各経費の支出を決定した職員に対してそれぞれ当該各経費相当額の損害賠償請求権を有しているとし、その不行使をもって、不当に財産の管理を怠る事実とするものである。
- (2) ところで、財務会計上の怠る事実に係る住民監査請求のうち、財務会計行為が違法、無効であることによって発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実とする住民監査請求については、当該財務会計行為があった日又は終わった日を基準として法第 242 条第 2 項の適用があるものとされている (最高裁昭和 62 年 2 月 20 日判決)。
- (3) 本件請求において、その行使を怠っているとされている上記損害賠償請求権は、財務会計行為である上記第 1 3 に掲げる各経費に係る支出負担行為が違法とされて初めて生じ得る権利である (法第 243 条の 2 第 1 項ただし書)。したがって、上記損害賠償請求権は、財務会計行為が違法、無効であることによって発生する実体法上の請求権に当たり、その不行使をもって財産の管理を怠る事実とする本件請求については、財務会計行為である上記第 1 3 に掲げる各経費に係る支出負担行為があった日を基準として、法第 242 条第 2 項の適用があるものというべきである。
- (4) 請求人は、違法又は不当に財産の管理を怠る事実に係る住民監査請求については法第 242 条第 2 項が適用されないとした最高裁昭和 53 年 6 月 23 日判決を引用して、本件請求には同項の適用がない旨を主張するが、財務会計上の怠る事実に係る住民監査請求についても同項の適用がある

場合があることは上記最高裁昭和 62 年 2 月 20 日判決のとおりであり、本件請求について同項の規定を適用すべきことは上記(3)のとおりである。請求人の主張は、採ることができない。

2

- (1) 上記第 1 3 に掲げる各経費のうち、平成 18 年 1 月 17 日に支出負担行為がされた同(6)に掲げる経費を除く各経費に係る支出負担行為は、遅くとも平成 17 年 4 月 1 日までに行われたことが認められるところ、本件請求のうち、当該各経費の支出を決定した職員に対する損害賠償請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実とする部分については、財務会計行為である当該各経費の支出負担行為があった日から 1 年以上経過した後に請求が行われている。
- (2) この点について、請求人は、通常の注意力をもって決算額を知り得るのが市会における決算の承認以後であること、及び住民が予算執行の適正さを見るためには年間の予算執行の全過程の検討が必要であること等を理由として、市会による決算の承認後 1 年間は住民監査請求を行うことができる旨、及び監査委員はそのような運用を行うべきである旨を主張するが、このような主張は、法第 242 条第 2 項本文が、同項所定の期間については個々の財務会計行為に着目して「当該行為のあった日又は終わった日」を基準とするものとしていることに合致せず、同項本文の趣旨及び解釈について確立されていない独自の見解を述べているに過ぎず、それに基づく運用を監査委員に求めるものであるから、採ることができない。

3

- (1) 住民監査請求が法第 242 条第 2 項本文所定の期間を徒過して行われた場合、同項ただし書に規定する正当な理由の有無については、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くした場合に客観的に見て住民監査請求をするに足りる程度に財務会計行為の存在又は内容を知ることができなかつたかどうか（以下「第 1 判断基準」という。）によって判断し、それができなかつた場合には、特段の事情がない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査をすれば客観的に見て上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうか（以下「第 2 判断基準」という。）によって判断すべきである（最高裁平成 14 年 9 月 12 日判決）。
- (2)
  - ア 請求人は、本件請求において、住基ネット関連の予算執行額に対し、住基ネットに係るサービスである住基カードの交付、住民票の写しの広域交付（住基法第 12 条の 2 の規定による手続をいう。以下「住民票広域交付」という。）、転出入手続の特例（住基法第 24 条の 2 の規定による手続をいう。以下同じ。）の利用が低調であることを、上記第 1 3

に掲げる各経費の支出の違法事由又は不当事由として主張している。

イ 住基ネット関連の経費と住基ネットに係るサービスの利用状況については、京都市事務事業評価の評価結果を記載した事務事業評価票に記載されているところ、平成17年度京都市事務事業評価の評価結果を記載した事務事業評価票においては、住基ネットの運用に係る経費の平成14年度から同16年度までの決算額及び同17年度予算額が記載されている。また、当該事務事業評価票には、住基カードの交付件数及び住民票広域交付件数に係る平成15年度及び同16年度の実績並びに同17年度の見込みが記載されているところ、その数値は、本件請求において請求人が低調であると主張している数値に近いものであることが認められる。

当該事務事業評価票は、平成18年2月13日に公表され、同日から市の情報公開コーナーで一般の閲覧に供され、及び市のホームページに掲載されているほか、平成17年度の京都市事務事業評価の評価結果が出されたことは、同月14日に新聞報道（朝日新聞、京都新聞及び産経新聞）されている。

ウ 以上の事実によれば、住基ネットの運用に係る平成17年度までの経費の額（決算額又は予算額）及び推移、並びに住基カードの交付及び住民票広域交付の状況に係る実績又は見込みは、平成18年2月13日には既に明らかになっていたことが認められるから、請求人は、遅くとも同日には、相当の注意力をもって調査をすれば、客観的に見て、住民監査請求をするに足りる程度に上記第1～3に掲げる各経費に係る支出決定行為の存在及び内容を知ることが可能であったと見るのが相当である。

なお、上記の事務事業評価票には、平成17年度の経費については予算額が、同年度の住基カードの交付及び住民票広域交付の状況については件数の見込みが記載されているため、京都市職員措置請求書に記載された同年度の経費及び住基カードの交付及び住民票広域交付の状況が、当該事務事業評価票から直接に明らかになるものではない。しかし、上記記載は、請求人が相当の注意力をもって調査を行うための端緒とするには十分な情報であると解されるから、これにより、上記の認定が左右されるものではない。

エ 上記第1～3(5)及び(7)から(9)までに掲げる各経費については、その支出負担行為がいずれも平成17年4月1日に行われているところ、上記のとおり、それから1年を経過していない平成18年2月13日には、相当の注意力をもって調査をすれば客観的に見て住民監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと認められるから、本件請求のうち当該各経費に係る部分は、上記(1)の第1判断基準に照らし、法第242条第2項本文所定の期間を徒過して請求を

行ったことについて、同項ただし書に規定する正当な理由があるとは認められない。

また、上記第1 3(1)から(4)までに掲げる各経費については、その支出負担行為が遅くとも平成16年7月30日までに行われているところ、当該行為があった日から1年以内には、相当の注意力をもって調査を尽くしても上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができなかつたといえるが、本件請求は、これを知ることができたと解される平成18年2月13日から7箇月以上を経過した同年9月25日に行われており、相当な期間内に請求がされたと見ることはできないから、本件請求のうち当該各経費に係る部分は、上記(1)の第2判断基準に照らし、法第242条第2項本文所定の期間を徒過して請求を行ったことについて、同項ただし書に規定する正当な理由があるとは認められない。

オ なお、請求人は、最高裁平成14年9月17日判決を引用して、決算説明書が一般の閲覧に供されて住民がその内容を了知できるようになった時期をもって住民監査請求をするに足りる程度に財務会計行為の存在及び内容を知ることができた時期とすべき旨を主張する。しかし、当該判決は、当該訴訟に係る固有の事実関係を基礎として上記のような判断を行った判決であって、決算説明書が一般の閲覧に供された時期をもって住民監査請求をするに足りる程度に財務会計行為の存在及び内容を知ることができた時期とするとの一般的判断基準を示したのではないと解されるから、請求人の主張は採ることができない。

- 4 以上から、本件請求のうち、上記第1 3(1)から(5)まで及び(7)から(9)までに掲げる各経費の支出を決定した職員に対する損害賠償請求権の不行使を対象とする部分については、法第242条第2項の規定に適合しないものとしてこれを却下することとし、上記第1 3(6)に掲げる経費（以下「本件委託料」という。）の支出を決定した職員に対する損害賠償請求権（以下「本件損害賠償請求権」という。）の不行使を対象とする部分について、監査を実施することとした。

### 第3 監査の実施

#### 1 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成18年10月27日に請求人A、B及びCからの陳述を聴取した。これらの請求人は、請求の趣旨を補足する陳述を行った。その要旨は、おおむね次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、文化市民局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

- (1) 住基ネットに関し、金沢地裁平成17年5月30日判決では、住基ネットが憲法第13条で保障されるプライバシー権や住民の人格権を侵害するものであるとされた。同判決では、プライバシー権に自己情報コントロー

ル権が含まれるとし、本人確認情報（住基法第 30 条の 5 第 1 項に規定する本人確認情報をいう。以下同じ。）はその保護対象になるとした。最高裁平成 15 年 9 月 12 日判決でも同様の考え方が示されている。情報化社会において、個人情報には手厚い保障が求められるものである。

- (2) 金沢地裁は、住基ネットの運用について、住民のプライバシー権を犠牲にしてもなお達成すべき高度の必要性があるとは認められないとして、違憲判断をした。そのことの重大性にかんがみれば、住基ネットには基本的人権上問題があると考えらるべきである。
- (3) 住民票の大量閲覧の問題に関して、住基ネットで取り扱われている情報を原則非公開とする住基法の改正がされた。
- (4) 市は、国に先駆けて個人情報の保護に努めており、住基ネットによるプライバシー権侵害の蓋然性や、市民が個人情報を守るため住基ネットに対し消極的になることを容易に認識し得た。
- (5) 総務省によると、住基ネットの導入経費は全国で約 390 億円、年間経費として毎年 190 億円が見込まれ、市では平成 13 年度から同 15 年度までは年間約 1 億 5000 万円、本件請求に係る平成 16 年度及び同 17 年度においては約 1 億円の予算が執行されているが、住基カードの交付率や 1 枚当たりの交付経費を見ると、稼動実績は低調であり、市民の便益は極めて小さく、費用対効果が疑わしい。他のサービスも同様である。平成 15 年度の稼動実績を踏まえた同 16 年度及び同 17 年度の住基ネットの利用予測は可能であるのに、綿密な予測に基づかず漫然と同等額の予算を計上し執行している。
- (6) 国の計画段階での試算では、転入届提出者の 50 パーセントが住基カード所持者で、人口の約 11.8 パーセントが住民票広域交付を利用することを前提としていたが、住基カードの交付率は平成 18 年 3 月末時点において全国で 0.72%、京都府で 0.52%であり、市では単年度で毎年約 0.2%、総計で約 0.5%強である。市は、住基カードの交付や住民票広域交付による便益に係る額の試算やその基礎となる住基カードの普及率及び住民票広域交付の利用率の想定を明らかにしていないが、仮に総務省の想定と同様であれば、そもそも予算計上の前提を欠くものである。
- (7) 上記金沢地裁判決では、住民票広域交付や転出入手続の特例に係る便益が疑問視されている。
- (8) 国の旅券発給事務に係る電子申請のサービスの廃止が決定され、国も住基ネットの利用予測の誤りを認め経費節減に努めている。市では、住基カードの低調な普及率が市会で疑問視されている。市は、住基カードの普及が進んでいると強調するが、所期の目標を達成するには相当の年数がかかる。また、文化市民局市民生活部長は、住基カードの交付件数は低調であると認め、引き続き努力するとしたが、住基ネットのサービスが市民に浸透していなくても市民生活や住民サービスに支障がないこ

とを認めたものである。

- (9) 単に住基ネットの利用率を向上させるだけでは、住基ネットにはプライバシー権侵害の問題があるから、その不当性は払拭されない。プライバシー権侵害の懸念がある以上、利用率が大幅に向上するとは考えにくい。市は住基ネットの持つ権利侵害性を特段考慮することなく行政効率のみを優先した予算執行を行っており、ここに重大な過失がある。
- (10) 様々な誘導策を講じている他の地方公共団体でも、住基ネットの利用率が向上した実績はほとんどない。住基カードを印鑑登録証として転用し、住基カードの普及率が全国一の宮崎市でも、対人口比 20 パーセント弱である。プライバシー権の侵害に対する住民の危惧が強く、危険性があるのに、利用率の向上により不当性が解消されるとの主張は失当である。市では住基ネットの普及のための特段の施策を講じる予定はなく、仮に施策を講じたとしても、利用率は向上しないと考えられる。
- (11) 住基ネットには大型のコンピューターシステムを使用しており、今後、機器の更新等で定期的に巨額の税金の投入が予測される。利用率が低調なうえ、その伸張も望めない制度に対してこれ以上の無駄な予算執行を続けることは、市民として受け入れられない。
- (12) 一度住基ネットに接続したら撤退できないとする考え方はおかしい。撤退した地方公共団体も少数ながら存在しており、旅券発給事務の電子申請から国が撤退したように、市も住基ネットからの撤退は可能である。
- (13) 以上のとおり、市は、住基ネットの運用に関して市民の間にプライバシー侵害への懸念が強く存在していること、利用率が伸張しないこと、及び便益が乏しいことを容易に予測できたにもかかわらず、必要な注意を怠り、利用見込について誤った前提に基づいた予算執行を漫然と行ってきた。これは重大な過失であり、上記第 1 3 に掲げる各経費の支出は不当である。
- (14) 住基ネットは法定事項であり、経費の無駄を検証する対象にならないとする考えもあるが、自治事務である住基ネットへの接続は、住基法第 3 条及び第 36 条の 2 に規定する措置が講じられていることが前提である。住基ネットは、安全性が担保されているシステムとはいえない。公務員による個人情報漏洩事件が起こる現状では、住基ネットへの接続は住基法の上記各規定に照らし問題がある。

## 2 新たな証拠の提出

請求人は、新たな証拠の提出を行わなかった。

## 3 関係職員の陳述及び関係書類の提出

- (1) 関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成 18 年 10 月 27 日に陳述の聴取を行った。これらにより、関係職員が行った説明の要旨は、おおむね次のとおりである。

なお、関係職員の陳述の聴取の際、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、

3名の請求人が立ち会った。

ア 住基ネットは、市町村の区域を越えて住民基本台帳に関する事務の処理を行い、国、都道府県の行政機関等に対して本人確認情報を提供する全国規模のネットワークシステムである。

市は、既存のオンライン回線で結ばれている区役所及び区役所支所の市民窓口課並びに出張所において、平成14年8月5日から、住民票に住民票コードを記載すること、京都府及び地方自治情報センターへ本人確認情報を通知すること等を内容とする第一次稼働を開始し、平成15年8月25日から、住基カードの交付、住民票広域交付及び転出入手続の特例を内容とする第二次稼働を開始した。

イ 住基ネットには、住民の負担軽減及びサービスの向上と、行政の効率化という二つの効果がある。

(ア)

a 住基ネットの稼働により、各種申請等における住民票の写しの提出が不要になる等、市民の負担の軽減が図られている。具体的には、国の公的年金事務や都道府県の一般旅券発給事務等で実施されており、順次、利用事務の拡大が図られる予定である。

b 区役所等の窓口では、住民票広域交付及び転出入手続の特例が導入された。住基カードのパスワードの照合による厳格な本人確認ができ、なりすまし等の不正行為を防止し、窓口手続を迅速化できる。

c 写真付きの住基カードは、官公署が発行する公的な本人確認書類として利用できる。

d 条例の制定により、住基カードを利用した証明書の自動交付等、多目的利用が可能である。

e 住基カードは、平成16年1月から開始された公的個人認証サービスにおける電子証明書データを記録できる唯一の媒体である。既に、同サービスを利用して、市の法人市民税や固定資産税(償却資産)の電子申告や、国税のオンライン申請が始まっており、今後、電子申請、届出等を行うことができる行政手続が順次拡大される予定である。

(イ)

a 住基ネットの第一次稼働以後、京都府及び地方自治情報センターへの本人確認情報の通知により、住民票の写しの提出の省略等、行政の効率化が図られている。

b 第二次稼働以後、転入届の受付の際に転出地の市町村に対して行う転入通知を、住基ネット回線を通じて行うことにより、業務の効率化が図られた。

c 京都府及び地方自治情報センターの各サーバに市民の本人確認

情報が記録されていることから、災害時等における住民基本台帳のバックアップとなる。

- ウ 住基カードの発行枚数は平成 18 年 9 月末現在で累計 10,659 枚と、広く普及しているとはいえない状況であるが、市民しんぶんへの記事の掲載等の方策を講じるほか、関係機関と連携した方策も講じている。今後、関係機関の準備が整い、市民の利便性が向上すれば、住基カードも普及すると考える。
- エ 住民票広域交付及び転出入手続の特例についても、現時点では利用者が多いとはいえないが、今後、住基カードの普及が進めば、これらのサービスの利用も促進されると考える。
- オ 住基ネットの効果は、以上のような住基カードを利用したものだけにとどまらず、次のように、市民サービス上及び行政運営上、大きな効果を発揮しており、電子政府、電子自治体の実現に向け、不可欠な基盤である。
- (ア) 一般旅券発給事務では、平成 16 年に、京都市民分だけで約 46,000 件の住民票の写しの提出が不要となり、約 1,600 万円の負担軽減効果があった。同 17 年も、ほぼ同額の軽減効果が見込める。
  - (イ) 年金受給者の現況届についても、既に、共済年金の現況届が不要となっており、今後、国民年金及び厚生年金の現況届も不要となる予定である。
  - (ウ) 上記イ(イ) b で述べた転入通知の方法の変更により、平成 16 年度には年間約 45,000 件、郵送料だけでも年間約 225 万円の経費削減効果があり、同 17 年度も同様の効果がある。
  - (エ) 京都市民の本人確認情報が、住基法に基づき提供又は利用された件数は、平成 16 年度で約 39 万 3,000 件、同 17 年度で約 39 万 4,700 件であり、行政の効率化に大きく貢献している。
- カ 住基ネット全体に係る事業経費について、各年度における執行内容は、次のとおりである。
- (ア) 平成 13 年度は、既存の住民基本台帳システム（以下「既存住基システム」という。）の改修委託料及び住基ネット端末（住基ネットに接続して、本人確認情報の通知等に用いる端末をいう。以下同じ。）の設置に係る工事費等を執行している。
  - (イ) 平成 14 年度は、住基ネット端末の賃借料、既存住基システムの改修委託料等を執行している。
  - (ウ) 平成 15 年度は、住基カード発行のための住基カード発行機や住基カード発行機用制御端末を含む住基ネット関連機器の賃借料、既存住基システムの改修委託料、住基カードの購入費等を執行している。
  - (エ) 平成 16 年度及び同 17 年度は、住基ネット関連機器の賃借料、住基カード発行機保守料、回線使用料等、それぞれ合計 100,477,023

円及び 99,011,157 円を執行している。

- キ 住基ネットの目的が住基カードの発行及びこれを利用したサービスに限られず、住基カードの発行の有無にかかわらず住基ネット自体の運用は必要であることから、住基カードの交付経費については、住基ネットの運用経費全体のうち、専ら住基カードの交付のために支出されている経費を特定したうえ、交付手数料収入や特別交付税などの国の財政措置も考慮する必要がある。
- ク 以上のとおり、平成 16 年度及び同 17 年度における住基ネットに係る経費支出は、法令等に則り、適法かつ適正に処理を行い、最少の経費で最大の効果を挙げるよう、効率的に事務を行っている。

- (2) 関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人から、意見が述べられた。当該意見の要旨は、おおむね次のとおりである。

関係職員の陳述内容は、行政事務の効率化のみに焦点を当てたものである。

確かに、住基カードの交付経費の計算に若干の問題はあるが、国の旅券発給事務や総務省の住基カードの交付率の試算などは同様の手法で行われている。議論の前提として、住基カードの交付に係る国からの交付金や手数料収入の額、一枚当たりの発行経費の額等が明らかにされていない。

#### 第 4 監査の結果

##### 1 事実関係

京都市職員措置請求書、事実証明書及び請求人の陳述並びに関係職員の陳述、関係職員が提出した関係書類及びその他の関係職員の説明の内容を総合すると、次の事実が認められる。

##### (1) 住基ネットの構築の目的

住基ネットの構築の目的は、住民基本台帳法の一部を改正する法律（平成 11 年 8 月 18 日法律第 133 号）の提案理由説明によると、住民負担の軽減及び住民サービスの向上を図るとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することとされている。

##### (2) 住基ネットの第一次稼働

ア 平成 14 年 8 月 5 日から、住基ネットの基本機能部分の稼働が開始され（第一次稼働）、住民票コードが住民票に記載されるとともに（住基法第 7 条第 13 号）、専用回線を用いて、市町村長から都道府県知事への本人確認情報の通知（住基法第 30 条の 5 第 1 項）、都道府県知事から指定情報処理機関（住基法第 30 条の 10 第 1 項に規定する指定情報処理機関をいう。以下同じ。）への本人確認情報の通知（住基法第 30 条の 11）、本人確認情報の国の機関等への提供（住基法第 30 条の 7 第 3 項から第 6 項まで及び第 30 条の 10 第 1 項）及び都道府県における利用（住基法第 30 条の 8 第 1 項及び第 2 項）等が行われることとなっ

た。

イ 住基ネットの第一次稼働後、京都市民に係る本人確認情報の国の機関等への提供及び都道府県における利用は、平成 15 年 10 月 1 日から同 16 年 3 月 31 日までの間に 209,593 件、平成 16 年度に 393,050 件、同 17 年度に 394,741 件行われた。

(3) 住基ネットの第二次稼働

ア 平成 15 年 8 月 25 日から、住基カードの交付とともにこれを用いたサービスが開始され（第二次稼働）、住基カードの交付、住民票広域交付、転出入手続の特例等が行われることとなった。

イ 住基カードの交付状況は、次のとおりである。

(ア) 交付件数

市における住基カードの交付件数は、平成 15 年度（平成 15 年 8 月 25 日以後に限る。以下(イ)、ウ及びエにおいて同じ。）に 2,197 件、同 16 年度に 2,794 件、同 17 年度に 3,442 件である。市との合併前の旧京北町における住基カードの交付件数は平成 15 年 8 月 25 日から同 17 年 3 月 31 日までの間で 21 件であり、これらを合計した交付件数の累計は、8,454 件である。

(イ) 普及率

各年度末における交付件数の累計と、その翌日（翌年度の 4 月 1 日）における推計人口及び世帯数（総合企画局情報化推進室情報統計課による統計情報による。）を用いて、住基カードの普及率を試算すると、次のとおりである。なお、平成 16 年度については、翌平成 17 年度の 4 月 1 日現在の推計人口及び世帯数が京北町との合併後のものであるため、「累計交付件数」は、旧京北町で交付された件数（21 件）を含む件数である。

年度	累計交付件数	対人口普及率(翌年度の4月1日現在の推計人口)	対世帯数普及率(翌年度の4月1日現在の世帯数)
平成 15 年度	2,197	0.15%(1,465,613 人)	0.34%(640,923 世帯)
平成 16 年度	5,012	0.34%(1,471,170 人)	0.77%(648,621 世帯)
平成 17 年度	8,454	0.57%(1,470,640 人)	1.29%(655,282 世帯)

ウ 住民票広域交付について、市民が他の市町村で住民票広域交付を利用した件数及び他の市町村の住民が市で住民票広域交付を利用した件数は、次のとおりである。

年 度	住民票広域交付の利用件数	
	市民が他市町村で交付を受けた件数	他市町村の住民が市で交付を受けた件数
平成 15 年度	521	654
平成 16 年度	741	1,040
平成 17 年度	621	869
合 計	1,883	2,571

エ 転出入手続の特例について、市民が市外に転出する際のこの手続（以

下「特例転出」という。)の利用状況及び他の市町村の住民が市に転入する際のこの手続(以下「特例転入」という。)の利用状況は、次のとおりである。なお、平成15年度の転出件数及び転入件数については、平成15年8月25日以後に係る統計上の数値がない。

年 度	転 出		転 入	
	転出件数	特例転出	転入件数	特例転入
平成15年度	-	3	-	5
平成16年度	46,727	17 (0.04%)	45,230	9 (0.02%)
平成17年度	45,829	8 (0.02%)	44,751	10 (0.02%)
合 計	141,186	28 (0.02%)	136,836	24 (0.02%)

オ 住基カードは、住基法で定められた用途に用いる以外に、市町村の条例で定める用途のために利用することができるが(住基法第30条の44第8項)、現在のところ、市が当該規定に基づいて実施し、又は具体的に実施を予定している用途はない。

(4) 公的個人認証サービス

上記(2)及び(3)のほか、平成16年1月29日から、公的個人認証サービス(電子証明書の交付)が開始された。当該サービスに適合したICカードは、現在住基カードのみであり、他の媒体が導入される予定はない。

市における電子証明書の発行件数は、平成16年1月29日のサービス開始から平成18年3月31日までの間で、合計710件である。

(5) 住基ネットに係る経費

平成15年度から同17年度までの間の市における住基ネットに係る予算及び決算は、次のとおりである。

ア 平成15年度

項目	予算額(円)	決算額(円)	決算内容・金額(円)	
賃 金	1,200,000	1,127,276	臨時的任用職員賃金	1,127,276
旅 費	200,000	170,210	住基ネット担当者会議等	170,210
需用費	49,186,000	23,231,203	住基カード(25,000枚)	15,677,550
			オンライン出力帳票等	782,245
			端末消耗品等	5,675,376
			専用用紙	202,092
			文具等	311,097
			配線改修工事	582,843
役務費	11,170,000	10,002,827	回線使用料	9,554,770
			住基ネットお問合せセンター回線使用料	63,057
			郵送料	385,000
委託料	25,935,000	25,623,735	システム運用委託料	21,420,000
			住基ネットお問合せセンター業務委託	1,205,439
			デジタル回線TDM委託	2,998,296
使用料及び賃	104,636,000	73,111,960	住基ネット機器賃借	66,326,400
			出張所住基ネット機器	

借料			賃借 住基カード発行機制御 用端末機器賃借 住基カード発行機賃借 会場使用料	1,024,800 4,326,000 1,366,260 68,500
備品購入費	11,880,000	1,000,310	端末設置用ラック購入 保管庫購入 パーテーション購入 公印購入	75,600 220,040 613,320 91,350
合計	204,207,000	134,267,521		

イ 平成16年度

項目	予算額 (円)	決算額 (円)	決算内容・金額 (円)	
賃金	1,200,000	930,174	臨時的任用職員賃金	930,174
旅費	200,000	43,770	説明会2件	43,770
需用費	14,040,000	7,718,499	オンライン出力帳票等 コピー料金 端末消耗品等 専用用紙 文具, 雑貨等 書籍等	965,874 335,684 6,233,367 94,500 55,965 33,109
役務費	10,170,000	9,579,105	回線使用料 郵送料	9,031,505 547,600
委託料	9,539,000	1,917,888	住基カード発行機保守	1,917,888
使用料及び賃借料	81,524,000	79,826,112	住基ネット機器賃借 出張所住基ネット機器賃借 住基カード発行機制御 用端末機器賃借 住基カード発行機賃借 ワイドラン機器賃借	66,326,400 1,537,200 6,489,000 1,639,512 3,834,000
備品購入費	600,000	461,475	シュレッダー購入 住基カード発行機購入	11,025 450,450
合計	117,273,000	100,477,023		

ウ 平成17年度

項目	予算額 (円)	決算額 (円)	決算内容・金額 (円)	
賃金	1,200,000	920,780	臨時的任用職員賃金	920,780
旅費	200,000	30,950	説明会1件	30,950
需用費	13,843,000	7,859,551	オンライン出力帳票等 コピー料金 端末消耗品等 文具, 雑貨等	331,458 4,148,327 3,281,985 97,781
役務費	10,178,000	4,845,372	回線使用料 郵送料 タクシー	4,705,372 134,380 5,620
委託料	7,964,000	6,574,332	住基カード発行機保守 システム改修業務委託	2,876,832 3,697,500
使用料及び賃借料	79,505,000	78,780,172	住基ネット機器賃借 出張所住基ネット機器賃借	66,995,460 1,537,200

			住基カード発行機制御 用端末機器賃借	6,489,000
			住基カード発行機賃借	1,639,512
			ワイドラン機器賃借	2,119,000
合計	112,890,000	99,011,157		

(6) 住基ネットに係る財源措置

住基ネットの運用に対しては、次の財源措置が講じられている。

- ア 特別交付税として、住基カードの交付について1枚当たり1,000円、並びに上限額の範囲内で住基カードの多目的利用及び住基ネットのセキュリティ強化に係る費用の2分の1が交付される（特別交付税に関する省令第3条第1項第3号イ）。
- イ 市は、平成15年度に、機器の整備に伴う助成金として、財団法人地方自治情報センターから88,593円の交付を受けている。
- ウ 住基カードの交付については、1件につき500円の手数料を徴収することとされている（京都市証明等手数料条例第7条及び別表第4）。
- 手数料の収入額は、平成15年度が1,029,500円、同16年度が1,270,500円、同17年度が1,505,500円である。

(7) 住基カードの交付経費

上記(5)に掲げた住基ネットに係る経費専ら住基カードの交付のために要する経費（住基カードの購入経費並びに住基カードの交付に必要な機器の購入、賃借及び保守に要する経費）及び人件費並びに国の財源措置（上記(6)ア）及び手数料収入（上記(6)ウ）を考慮して算出した住基カードの交付1件当たりの概算単価は、次のアからウまでの経費の合計からエ及びオの額を差し引いた額であり、平成16年度は3,280円、同17年度は2,720円である。

- ア 住基カードの購入経費単価 620円（購入単価595円×1.05）
- イ 住基カード交付1件当たりの住基カードの交付に必要な機器の購入等に要する経費
- (ア) 平成16年度 約3,760円（上記(5)イ中住基カード発行機保守、住基カード発行機制御用端末機器賃借、住基カード発行機賃借及び住基カード発行機購入に係る経費の合計額を平成16年度の住基カード交付件数で除して得た額）
- (イ) 平成17年度 約3,200円（上記(5)ウ中住基カード発行機保守、住基カード発行機制御用端末機器賃借及び住基カード発行機賃借に係る経費の合計額を平成17年度の住基カード交付件数で除して得た額）
- ウ 人件費 平成16年度及び同17年度とも、約400円（一般職の平均給料月額（平成16年度は355,501円、平成17年度は357,066円）を月間労働時間（162時間）で除し調整手当率（1.1）を乗じて得た額に、処理時間（1時間の6分の1（10分））。受付2分、情報入力等3分、

発行 2 分及び交付 3 分として計算) を乗じて得た額)

エ 特別交付税 1,000 円

オ 手数料 500 円

(8) 本件委託料の支出

ア 市の印鑑登録システムについて、印鑑の登録や抹消の処理で区役所と出張所と間での異動が伴う場合に、抹消されてはならない印鑑登録データが抹消されるなどの不具合が生じたことから、平成 17 年 1 月 17 日に、当該システムの改修業務の委託契約の締結について、文化市民局文化部長により決定され、同日、当該契約が締結された。

イ 上記契約の契約金額は、5,197,500 円であり、第 3 款文化市民費、第 3 項市民生活費、第 1 目地域振興費、第 13 節委託料の支出科目から支出された。本件委託料 (3,697,500 円) は、上記金額のうち、印鑑登録システムと連動して稼動している既存住基システムに関連する事業である「住民基本台帳ネットワークシステムの運用」の事業に係る予算から執行された部分である。

(9) 個人情報保護対策

住基法においては、住基ネットに係る本人確認情報の保護のため、記録情報の限定 (住基法第 30 条の 5 第 1 項及び第 3 項)、本人確認情報を利用することができる事務、提供の相手及び対象事務の制限列挙 (住基法第 30 条の 7、第 30 条の 8 及び別表第 1 から第 5 まで) のほか、本人確認情報の保護に関する規定 (住基法第 4 章の 2 第 4 節) が置かれているほか、本人確認情報に係る秘密の漏洩等に対する罰則 (住基法第 42 条以下) 等の措置が講じられている。

また、技術的対策として、「電気通信回線を通じた送信又は磁気ディスクの送付の方法並びに磁気ディスクへの記録及びその保存の方法に関する技術的基準」(平成 14 年総務省告示第 334 号) 及び「住民基本台帳カードに関する技術的基準」(平成 15 年総務省告示第 392 号) に基づく対策を講じるべきこととされている。

2 判断及び結論

(1) 本件請求における請求人の主張は、要するに、①住基ネットが憲法第 13 条により保障されているプライバシー権を侵害する性質を有するものであること、②住基ネットの運用に関して市民の間にプライバシー権の侵害への懸念が強く存在していること、③住基ネットによる市民の便益が少ないこと及び④住基ネットに係るサービスの利用率の伸張の見込みがないことを挙げ、これらのことを容易に予測することができ、住基ネットの運用を取りやめるべきであったにもかかわらず、本件委託料の支出を決定した職員が必要な注意を怠り、漫然と住基ネットの運用に係る予算の執行として本件委託料の支出を決定したことが、法第 2 条第 14 項並びに地方財政法第 2 条第 1 項及び第 4 条第 1 項に反し違法であって、当

該職員にはそのような違法な支出を行ったことについて重大な過失があるから、市は、当該職員に対し、本件損害賠償請求権を取得しており、これを行使しないことが違法又は不当であるというものである。

- (2) 住基ネットは、市町村長が本人確認情報を都道府県知事に通知し、都道府県知事が本人確認情報を指定情報処理機関に通知し、住民票広域交付その他市町村の区域を越えた住民基本台帳に関する事務を処理し、住基カードを発行する等のために用いられるシステムであるところ、住基法におけるこれらの事務に係る規定によれば、これらの事務が都道府県知事及び市町村長により処理されることが当然に予定され、市町村長には、これらの事務を処理するかどうかの裁量権はなく、当該事務の処理が義務付けられていると解するのが相当である。
- (3) そして、市が法律により義務付けられた事務を処理するために必要な経費を支出することは、地方行財政において当然に予定されているというべきであって、予算の範囲内で、適正な手続により当該経費を支出することは、これを違法又は不当であるとするべき特段の事情がない限り、違法又は不当の問題は生じないというべきである。
- (4) 請求人の上記(1)の①の主張は、住基法の規定の合憲性に係るものであるところ、およそこのような問題は、立法上の問題として判断され、又は裁判所により審査されるべき事柄であって、実定法の規定の合憲性について、その運用を担う行政機関が判断すべき立場にあるものではない。住基ネットに関する住基法の規定の合憲性については、多くの裁判で争われているところであるが、請求人が指摘する金沢地裁平成17年5月30日判決のように違憲判断を下した例がある一方、名古屋地裁平成17年5月31日判決のように合憲判断を下した例も複数見られるところであって、なおその評価が定まったものでもないのであるから、請求人が主張する上記(1)の①の事由が、上記(3)の認定を左右する事情になり得るものとは到底見ることができない。

したがって、請求人の当該主張は、採ることができない。

- (5) 請求人の上記(1)の②の主張は、住基ネットの運用に関する市民の評価を指摘するのみであって、市が住基法の規定に基づき事務を処理すること、及び当該事務のために必要な経費を支出することの違法事由又は不当事由となり得るものではないから、当該主張は、採ることができない。
- (6) 請求人の上記(1)の③及び④の主張は、住基ネットの運用に係る経費の支出が、その金額に見合った効果をもたらしておらず、今後改善する見込みもないから、法第2条第14項並びに地方財政法第2条第1項及び第4条第1項に違反するとするものである。

住基ネットの運用によってどの程度の住民サービスの向上と行政の効率化がもたらされるか、そしてそれが投入される経費に見合うものであるかどうかという問題は、立法政策上の問題であり、住基法の改正に係

る審議の過程で検討されるべき問題であるから、法律で定められた事務を処理することを義務付けられた市町村長が判断すべき事項ではない（名古屋地裁平成17年4月28日判決）。法第2条第14項並びに地方財政法第2条第1項及び第4条第1項の各規定は、地方公共団体が法律に基づき事務を処理すること自体を否定する根拠となるものではないと解される。

したがって、請求人の上記(1)の③及び④の主張は、住基法に規定する事務を処理するために必要な設備を維持するための経費の支出の違法事由又は不当事由とはなり得ず、上記(3)の認定を左右する事情になるとは認められないから、採ることができない。

- (7) 請求人は、市が住基法第3条及び第36条の2に基づき住民に関する記録及び住民票の記載事項を適正に管理する義務を負っているところ、住基ネットについては、システムの安全性に疑問があるうえ、公務員による個人情報の適正な取扱いに不安があるとして、現状において住基ネットに接続することは、当該義務に違反するものである旨を主張する。

しかし、上記1(9)で述べたとおり、住基ネットにおける本人確認情報の保護に関しては、立法上及び技術上の各種の措置が講じられているところ、これらの措置によってもなお本人確認情報を完全には保護し得ない可能性があることが指摘されているということをもって、直ちに市町村長が住基法に定める本人確認情報の通知その他の事務を処理することが許されないことになるとはいえない。住基ネットの本人確認情報の保護に関して講じられている各種の措置に照らせば、市町村長が住基法に定める本人確認情報の通知その他の事務を処理することが許されない状態にあるとは認められない。請求人の主張は、採ることができない。

- (8) その他、本件委託料の支出について、これを違法と見るべき事由は何ら認められないから、本件委託料の支出を決定した職員は、法第243条の2第1項の規定による賠償責任を負うべきものとは認められない。
- (9) 以上のとおり、本件請求において、その行使を不当に怠っているとされている本件損害賠償請求権については、市がこれを取得しているとは認められない。

よって、請求人の主張には理由がないので、本件請求は棄却する。

(監査事務局第一課)