



国 監 告 第 6 号

地方自治法第242条第4項の規定により、住民監査請求  
に係る監査結果を公表する。

平成24年9月4日

国立市監査委員 高 橋 雅 幸

国立市監査委員 小 口 俊 明

# 住民監査請求に係る監査結果

国 立 市 監 査 委 員

国 監 収 第 18 号  
平成 24 年 9 月 4 日

請 求 人 殿

国立市監査委員 高 橋 雅 幸

国立市監査委員 小 口 俊 明

平成 24 年 7 月 9 日付けをもって提出された「国立市職員措置請求書」について、平成 24 年 7 月 25 日に受理し、関係資料等の収集、関係部課からの意見聴取等を実施してきたが、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 8 項の規定に定める監査委員の合議の一致には到らず監査の結果をなし得なかったことから、下記のとおりそれぞれの監査委員の見解を付して通知します。

## 記

### 第 1 請求の受付

#### 1 請求人

#### 2 請求書の提出

平成 24 年 7 月 9 日

#### 3 請求の内容

##### (1) 請求の趣旨

国立市の上原公子元市長は、住民基本台帳法（以下「住基法」という）第 30 条の 5 第 1 項の規定に違反し、平成 14 年 12 月 26 日に同市が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）と接続していた電気通信回線を自らの手で切断した。そして、その後も住基ネット不接続という違法状態を維持し続けた。また同様に、上原元市長の後任として平成 19 年に就任した関口博前市長も、住基ネット不接続を維持し、平成 23 年の任期満了時まで違法状態を継続するに至った。

この間、東京都知事は国立市長に対して、平成 15 年 5 月 30 日付け及び平成 20 年 9 月 9 日付けで地方自治法第 245 条の 6 の規定により、住基法第 30 条の 5 第 1 項に規定する事務の執行等を求める内容の是正勧告を行った。

また、国立市議会は平成 20 年 9 月 19 日、「住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネ

ット)への接続を求める決議」を可決している。

さらに、平成21年2月には、地方自治法第245条の5第2項の規定に基づき、総務大臣が東京都知事に対して、国立市への是正要求を実施するよう指示を出したため、同年2月16日付けで同知事はこれに従って国立市に対して是正を要求している。

しかしながら、上原元市長及び関口前市長は、こうした一連の是正勧告・要求や市議会の決議を一切無視し、違法状態を続けるに至った。

かかる違法状態は、平成24年2月1日の住基ネット再接続により、ようやく終わりを迎えることとなる。約9年余り続いた違法状態に終止符が打たれたわけであるが、上原元市長と関口前市長の違法行為に対する責任は残されたままである。

すなわち、住基ネット再接続に要した費用のうち、切断・不接続という違法行為がなければ必要のなかった費用は、違法な公金の支出に該当し、本来、上原元市長と関口前市長が連帯して負担すべき性格のものであるにもかかわらず、両氏は未だ負担していないからである。

こうした違法な公金支出(平成23年5月～平成24年2月)は、下記のとおりである。

- ① 住民基本台帳ネットワークシステム・サポート委託料：23万5200円。
- ② 住基ネットワークシステム再接続にかかる機器及びシステム等設定作業の委託料：1282万1550円
- ③ 住基ネットワークシステム再接続及び本稼働等にかかる作業委託の中で、平成24年7月9日に施行される住基法改正にかかるシステム改修費用を除いた金額：509万400円
- ④ 2012年2月1日に再稼働するまでの期間に生じた人件費：1603万4265円
- ⑤ ①から④の合計額：3418万1415円

\*上記具体的金額については、平成24年6月の国立市議会(平成24年第2回定例会)における石塚陽一市議(6月11日)および中川喜美代市議(6月14日)の質問に対する竹内正美総務部長の回答に依拠する。

上記支出は、住民監査請求の対象となる当該自治体の財務会計上の行為における「違法若しくは不当な公金の支出」に該当する(地方自治法第242条第1項)。したがって、佐藤一夫市長は、上記違法支出相当額を、上原元市長と関口前市長に請求すべきであるが、未だかかる請求はなされていない。こうした事実は、住民監査請求の対象となる当該自治体の財務会計上の行為における「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」に該当する(地方自治法第242条第1項)。

よって、佐藤一夫市長が、上原元市長および関口前市長に対して速やかに上記違法支出相当額3418万1415円を請求するよう求める。なお、元市長および前市長に請求するにあたっては、相手側が請求に応じない場合の実効性を担保するために、訴訟を含む法的手段

を講ずることをも同時に求める。

## (2) 違法若しくは不当の証明

### ① 最高裁判所による判断

住基ネット切断の違法性を判断した最高裁判所の決定が既に存在する。すなわち、平成20年7月8日の最高裁決定によって確定した東京高裁判決（平成19年11月29日）は、住基ネットを接続しない市町村長について次のように判示している。

「市町村長は、住民が通知を希望しているか否かを問わず、都道府県知事に対し、漏れなく当該住民に係る本人確認情報を送信する義務があるといわなければならない、通知するかしないかにつき裁量の余地は全くないから、これを怠った市町村長の行為は違法といわざるを得ない。」

したがって、住基ネットを切断し、不接続状態を継続した市町村長の行為は、違法であるということになる。

### ② 住基ネット関連住民訴訟における東京地裁の判断

国立市民有志が関口前市長に対して、住基ネット切断に起因する違法支出の差し止めと、違法支出相当額の補填を求めた住民訴訟において東京地裁は、国立市の住基ネット切断・不接続について次のような判断を示している。なお、この東京地裁判決によって原告住民側は勝訴し、同判決は、既に確定している。

- 市町村は、住基ネットに接続する法律上の義務を負う
- 住基ネットの切断・不接続は、違法である
- 市町村長において、住基ネット離脱の判断をすることは許されない

また、住基ネットの切断・不接続に伴う公金支出の違法性について、次のような判断を示している。

- 住基ネット切断・不接続を前提としてされた現況届郵送費及び住基ネットサポート委託料に係る財務会計上の行為は、いずれも財務会計上の義務に違反する違法なものであった

### ③ 東京都及び総務省による判断

既に述べたように、東京都と総務省は、国立市に対して、住民基本台帳法違反を是正するための勧告・要求を行っている。

東京都は、過去2度にわたって是正を勧告している。2度目となる国立市長に対する是正勧告（平成20年9月9日付け）は、以下のような内容である。

「住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「法」という。）第30条の5第1項に規定する事務について、貴職は平成20年9月9日現在、法に違反し、いまだに執行してい

ない。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。）は、平成 14 年 8 月の稼働開始以来、年々利用範囲が拡大し、パスポートの申請や年金の現況確認等に広く活用され、住民の利便性の向上に寄与している。しかしながら、貴職の違法行為により、国立市民は、これらのサービスが受けられないほか、国税電子申告・納税システム（e-Tax）を利用した税額控除の機会も事実上奪われるなど、法により享受することができる利便が損なわれている。また、貴市に係る転入・転出の手続きにおいて、住基ネットの専用回線を利用した通知を行うことができないために、全国の区市町村で別途書類による対応が必要になるなど、貴市のみならず、他団体における行政の効率化を阻害する事態が生じている。都は、これまで貴職に対し、平成 15 年 5 月 30 日付 15 総行振第 253 号により、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 6 の規定に基づく勧告を行うとともに、法第 31 条第 1 項の規定に基づく指導を度重ねて実施してきたところであるが、これ以上、貴職の違法状態を放置することはできない。よって、貴職は法に規定する事務を速やかに執行するよう、改めて地方自治法の規定により勧告する。」

このように、東京都は、国立市長の住基ネット切断行為を違法と断じ、こうした違法状態を放置することはできない、としている。

また、総務省は、平成 21 年 2 月 13 日付けで東京都知事に対して、国立市への是正要求を実施するよう指示を出している。この指示書のなかでも、国立市の住基ネット切断は、「住基法の規定に違反する状態」と判断されている。

さらに、この総務省の指示に従って出された国立市長に対する東京都の是正勧告（平成 21 年 2 月 16 日付け）においても、「都はこれまで平成 15 年 5 月 30 日及び平成 20 年 9 月 9 日付けの二度にわたり、自治法第 245 条の 6 の規定に基づき是正の勧告を行ったところであるが、これ以上、貴職の違法状態を放置することはできない」とされている。

#### ④平成 24 年 6 月の国立市議会における佐藤市長等の答弁

平成 24 年 6 月 11 日における国立市議会（平成 24 年第 2 回定例会）において、下記の如く、石塚陽一市議の質問に対して、竹内総務部長が答弁を行っている。

石塚市議：「不接続の行為を上原元市長がやったから今回、再稼働に伴う作業で費用がかかったということは事実だと思うんですね。あの行為が結果として税金の無駄遣いになったと私は大きな声で明言したいんですけど、総務部長は、どのようにお考えでしょうか？」

竹内部長：「住基ネットへの不接続という行為がなければ、再接続の作業も必要なかったと言えるのではないかと考えています。」

さらに、石塚市議は、佐藤市長にも質問している。

石塚市議：「元市長や前市長の行為による税金の無駄遣いと思われる拠出があったと私は認識しているのですが、市長もそれではよろしいかどうか、お答えいただきたいと思います。」

佐藤市長：「今、総務部長がお答え申し上げましたように、その行為がなければ、なかったというふうなことでございます。ご指摘いただいたことがですね、やっぱり、そのようなことかなあ、と認識はしております。」

こうした答弁から、佐藤市長は、「住基ネットの不接続がなければ、再稼働のための費用は必要なかった」と考えていることが明らかである。同様に、「上原元市長や関口前市長の住基ネット切断及び不接続の継続という行為による税金の無駄遣いがあった」という石塚市議の認識を、佐藤市長も同じように有していることも明らかである。

### ⑤ まとめ

以上のような、最高裁・東京高裁・東京地裁及び東京都・総務省の判断を総合的に考慮すると、住基ネットを切断し、その後不接続状態を継続した上原元市長と関口前市長の行為は、違法行為であると判断せざるを得ない。そして、かかる違法行為に起因する前記支出についても、かかる違法行為がなければ支出する必要のないものであった以上、当然、違法な支出であると判断することが妥当である。

したがって、佐藤市長は、こうした違法支出相当額を上原元市長と関口前市長に請求すべきであることは言うまでもない。

さらに、国立市議会（平成24年第2回定例会）における佐藤市長の答弁によって明白になったように、同市長が「住基ネットの切断・不接続に起因する税金の無駄遣いがあった」ことを認識していることから、切断・不接続という違法行為をなした上原元市長と関口前市長に前記違法支出相当額を請求しないという事実は、地方自治法第242条第1項の「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」に該当すると言わざるを得ない。

### （3）措置請求内容

上原元市長と関口前市長が住基ネットを切断し不接続状態を継続したことに起因して、違法に支出された公金は、言うまでもなく市民の血税によって賄われているのであり、本来、上原元市長と関口前市長が連帯して負担すべき性格のものである。

よって、佐藤一夫国立市長に対して、前記違法支出相当額3418万1415円を、上原公子元市長および関口博前市長に連帯して支払うよう請求することを求める。

上記請求については、実効性を担保するために訴訟を含む法的手段を講ずることをも同時に求める。

### 4 請求の要件審査

本件請求については、地方自治法第242条所定の要件を備えているものと認め、平成24年7月25日これを受理した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

住基ネット再接続に要した費用のうち、切断・不接続という違法行為がなければ必要のなかった財務会計上の支出が違法支出であるか、また切断・不接続という違法行為をなした上原元市長と関口前市長にこの支出相当額を請求しないという事実は、地方自治法第242条第1項の「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」に該当するか否かを監査対象とした。

### 2 監査対象部課

総務部市民課住基ネット担当を監査対象部課とした。

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人より、地方自治法第242条第6項の規定に基づく新たな証拠の提出はなかった。

また、請求人からの陳述については、請求書内容のとおりであるとの理由から辞退された。

### 4 関係部課職員の意見聴取

本件請求内容に伴い、平成24年8月13日に監査の対象となる総務部市民課住基ネット担当及び関係部課である総務部情報管理課職員から意見聴取を行った。

### 5 監査の期間

平成24年7月10日から平成24年9月4日まで

## 第3 監査の結果

### 1 事実関係の確認

請求人が述べている公金支出（平成23年5月～平成24年2月）は、下記のとおりである。

① 住民基本台帳ネットワークシステム・サポート委託料：23万5200円。

#### ア 委託業務の内容

平成23年度住民基本台帳ネットワークシステムサポート委託契約に付随する委託仕様書によれば、住基ネットに接続していれば必要となる、ホストコンピュータからゲートウェイサーバに転送する住民異動情報を、電磁記録媒体に退避する保守管理作業とされている。そして、この作業は、平成20年2月から、同一受託者に、同一の月額金額（47,040円）で委託していたことを確認した。

#### イ 財務会計行為

平成23年4月1日に、契約期間を同日から平成24年3月31日までとし、契約金額は



564,480円、月額47,040円を受託者の請求に基づき支払う契約を締結した。そして、平成23年8月29日に、契約期間を平成23年8月31日まで、契約金額を235,200円に変更する契約を締結した。それまでの各月分の委託料について、同年5月10日、6月6日、7月4日、8月4日及び9月1日に行った支出命令により支払っていることを確認した。

ウ 東京地方裁判所の判決について

平成21年（行ウ）第628号 公金支出差止等（住民訴訟）請求事件において、平成23年2月4日に東京地方裁判所は、平成20年度住民基本台帳ネットワークシステムサポート委託契約に基づく委託料の支出については、次のように判断している。

a 住民基本台帳ネットワークシステムと接続していた電気通信回線を切断し接続していない状態は、国立市長において、その政治的判断として政策決定をしたものと解されるが、それは違法であり、その瑕疵は重大かつ明白であり、許容される余地のないものと解される。

b 関口博は、そのような政策決定を撤回して職員が財務会計行為を行うことを阻止すべき指揮監督上の義務を負うものというべきであり、これを阻止しなかったことについて故意が認められる。

c よって、関口博には、財務会計上の違法行為が認められ、それによって国立市が被った損害につき賠償責任を負うというのが相当である。

なお、これに対して、原告住民は控訴しておらず、被告国立市長は平成23年2月16日に控訴したが、同年5月24日にこれを取り下げた。よって、この事件は終結している。

② 住基ネットワークシステム再接続にかかる機器及びシステム等設定作業の委託料：  
1282万1550円

ア 委託業務の内容

住基ネット再接続に係る機器類の設置・設定、電源確保、通信線配線及び住基ネット切断時の退避データのセットアップ作業に係る委託料であるから、住基ネット再接続に要した費用に該当する。

イ 財務会計行為

平成23年7月29日に、契約期間を平成23年7月30日から平成23年10月31日までとし、契約金額は12,821,550円とする契約を締結した。そして、同年11月2日に行った支出命令により支払っていることを確認した。

③ 住基ネットワークシステム再接続及び本稼働等にかかる作業委託の中で、平成24年7月9日に施行される住基法改正にかかるシステム改修費用を除いた金額：509万400円

ア 委託業務の内容

住基ネット切断後の本人確認情報等累積異動データによる東京都サーバ及び全国サーバの準備更新など住基ネット運用開始に係る作業及び平成24年度施行住民基本台帳法改正対

応作業に係る委託料であり、委託契約金額 9,941,400 円のうち、住基ネット運用開始に係る作業委託料については、受託者の見積書により 5,090,400 円であることを確認した。よって、これについても住基ネット再接続に要した費用に該当する。

#### イ 財務会計行為

平成 23 年 9 月 30 日に、契約期間を平成 23 年 10 月 1 日から平成 24 年 3 月 31 日までとし、契約金額は 9,941,400 円とする契約を締結した。そして、平成 24 年 4 月 5 日に行った支出命令により支払っていることを確認した。

#### ④ 2012 年 2 月 1 日に再稼働するまでの期間に生じた人件費：1603 万 4265 円

平成 23 年 7 月から平成 24 年 1 月の間の住基ネット担当職員に係る給料、職員手当等及び共済費の合計額で、住基ネットを運用開始した平成 24 年 2 月 1 日の前日までの期間のものであるとしており、担当部課より提出された資料により確認した。

#### ⑤ ①から④の合計額：3418 万 1415 円

以上の財務会計上の支出については、担当部課が提出した資料および職員の意見聴取によりいずれも事実であることを確認した。

## 2 結論

本件請求については、地方自治法第 242 条第 8 項の規定に基づき、監査委員の意見の一致を図るべく、合議が調うよう協議を重ねたが、監査委員の合議不調により監査の結果をなし得なかったことから、次のようにそれぞれの監査委員の見解を付す。

### 高橋監査委員

#### (1) 上記①の費用の支出について

請求人らは、住民訴訟における原告住民と同じ主張をしているものと認められ、その対象とした財務会計行為も同じものであることから、そこに監査委員の個別の意見をさしはさむ余地はなく、東京地方裁判所の判断を尊重し優先すべきであると考えます。

そうすると、①の費用の支出につて、関口前市長には、財務会計上の違法行為があったと認められるが、それは、当然に、関口氏が市長の職に在った期間に限定される。関口氏が市長であったのは平成 23 年 4 月 30 日までであったのであるから、4 月分の委託料の支出については、関口前市長に財務会計上の違法行為が認められる。しかし、請求人らが監査請求したのは平成 24 年 7 月 9 日であるので、それは、地方自治法第 242 条第 2 項に定める監査請求期間を徒過している。

そして、当該委託料については、平成 20 年 2 月 1 日から継続して支出されており、このことは各年度の国立市事務報告書に記載しているところであるから、その財務会計行為の後 1 年以内に監査請求をしなかったことにつき、「正当な理由」があるということはできな

い。

さらに、5月分以降の委託料の支出については、再接続に政策を転換したことにより、技術的な観点から必要であったこと、並びに、平成23年8月をもって契約を解除している事実等から、財務会計上の違法行為は認められない。

よって、①の費用の支出についての監査請求は認められない。

(2) 上記②乃至④の費用の支出について

これら費用の各支出は、いずれも財務会計法規に則って行われていると認められるので、これら財務会計行為が違法であったといえるのは、これに先行する原因行為に違法性がある場合である。

請求人らは、切断・不接続という違法行為がなければ必要のなかった費用は、違法な公金の支出に該当するとして、これら財務会計行為に先行する原因行為が、あたかも切断・不接続であるかのように主張しているが、請求人らも認めているように、これらの費用は、住基ネット再接続に要した費用である。政治的判断に基づき切断・不接続としていたことから、再接続することに政策を転換したために必要となった費用であることは明らかである。

住基ネットに再接続することは、違法状態を解消するための行為であるから、これら財務会計行為に先行する原因行為には何ら違法性はないことになる。

よって、これら費用の各支出は、違法な公金支出に該当しないのであるから、②乃至④の費用の支出についての監査請求は認められない。

(3) むすび

請求人らは、財務会計行為者には該当しない元市長及び前市長について、切断・不接続という違法状態の政策を決定したことによる責任の負担を求めているようであるが、これは、違法若しくは不当な財務会計行為の是正並びに当該行為によって被った損害の補填を求める住民監査請求制度の目的の範囲外のことであり、このような請求は認められないものというべきである。

小口監査委員

(1) 支出の違法性について

平成21年（行ウ）第628号公金支出差止等（住民訴訟）請求事件に対する平成23年2月4日東京地方裁判所の判決確定により、国立市の住民基本台帳ネットワークシステム切断は違法であることが確定した。損害額について見れば、住民基本台帳ネットワークシステムサポート委託料及び年金受給者の現況届けを日本年金機構に送付するための郵送費の内、監査請求期間が徒過したものを除く部分は違法であるとされている。

このことに鑑み①の支出を検討すると、東京地裁の判決の論旨が、住基ネットへの接続を切断し、これを接続しないままの状態であることが違法であるとしていることから、関

口前市長が在任期間中の支出は違法である。一方、住基ネットに接続するとした佐藤市長の支出は違法ではないと言える。しかしながら住基ネット切断という違法行為を原因として支出している費用であるから不当な支出であると言える。

②から④については、住基ネットに再接続する準備のための支出であり違法とは言えない。しかしながら、住基ネット切断という違法行為を原因として支出している費用であるから不当な支出であると言える。

(2) 請求人らの請求について

①住民基本台帳ネットワークシステム・サポート委託料：23万5200円

地方自治法第242条第2項には「当該行為のあつた日又は終わつた日から一年を経過したときは、これを行うことができない」とされており、支払日を基準に検討すると、平成23年6月28日に支払いを行った5月分以前については、住民監査請求の要件を満たしていない。6月分以降については住民監査請求の要件を満たしている。

住民監査請求の要件を満たしている6月分以降の支出については佐藤市長の支出であり、(1)に述べたように、違法とは言えないが不当な支出と言える。

②住民基本台帳ネットワークシステム再接続にかかる機器及びシステム等設定作業の委託料：1282万1550円

③住民基本台帳ネットワークシステム再接続及び本稼働等にかかる作業委託の中で、平成24年7月9日に施行される住基改正にかかるシステム改修費を除いた金額509万400円

④2012年2月1日に再稼働するまでの期間に生じた人件費：1603万4265円

以上②から④の支出については、(1)で述べた趣旨から、違法とは言えないが不当な支出と言える。

(3) 損害について

住民監査請求の要件を満たしている範囲において、国立市が損害を被っていると言えるかを検討すると、本来住基ネット切断という違法行為がなければ支出する必要のなかったものであるから、この違法行為が原因となって、不当に国立市に損害を与えていると解される。

従って国立市は、その原因者である上原元市長及び関口前市長に対し、相当額を支払うよう請求するべきであり、これを行わないことは、不当に財産の管理を怠る事実にあたると言える。

以上、監査委員の見解を付す。