

4 住民基本台帳ネットワークシステムへの侵入実験に関する事項

(1) 概要

ア 本人確認情報保護審議会について

県では平成 14 年 12 月 4 日に 6 名の委員で構成される本人確認情報保護審議会を設置し、住基ネットの安全性の検証を行ってきた。

同審議会は、平成 14 年 12 月から平成 15 年 1 月にかけて、住民基本台帳ネットワークシステムに関する市町村アンケート調査を実施し、さらに平成 15 年 2 月及び 3 月に、11 市町村で「住民基本台帳ネットワーク運用に関する市町村現地調査」を実施した。

その際、「インターネットに繋がっている庁内イントラネットと住民票オンライン等の業務系ネットが同居している事例」が見つかり、情報政策課が主体となって全市町村の LAN 環境の調査を行った結果、27 市町村が、「住基ネットがインターネット利用のある庁内 LAN と接続している」ことが判明した。

このため、同審議会は、本人確認情報漏洩のおそれがあるとして、平成 15 年 5 月 28 日に、「住基ネットから当面離脱すべき」とする第 1 次報告書を提出した。

イ 住民基本台帳ネットワークシステム対応チームについて

住民基本台帳ネットワークシステム対応チーム（以下「対応チーム」という。）は、平成 15 年 6 月 10 日に経営戦略局政策促進チーム、市町村課、情報政策課の職員により設置された。

その当時のチームリーダーであった岡部英則証人は、以下の旨を証言している。

- ・ 平成 15 年 6 月 10 日、長野県知事田中康夫から任命を受けた。
- ・ 住基ネットに関しては、審議会で第一次答申がなされたあと、委員と市町村課長の間でトラブルがあり、若干の意見の食い違いが出てきたため、審議会の運営が非常に難しくなってきたという状況があった。その中で知事から、どういう形で対応していけばいいのかという意見を求められ、私からチームをつくって対応していったらどうかと意見を具申し、その意見が受け入れられて 6 月 10 日に設置ということになったと記憶している。
- ・ 市町村課の住民基本台帳ネットワークの部分の第一次報告の説明を行うためのチームという形で、目的を限定して市町村課に設置した。市町村課長は、審議会と意見が食い違ってしまったため、市町村課に付置された「まちづくり支援室」が兼務をするという理論で設置したと記憶している。
- ・ 知事の判断で設置されたと考えたいだいていいと思う。
- ・ チームのメンバーの人は、市町村課は私が選定し、情報政策課は、松林情報政策課長に依頼した。
- ・ メンバーは 7 人ぐらいだったのではないかと考えている。

このことについて、関係する証人は以下のとおり証言している。

- ・ 総務部長であった宮尾弘行証人は、「対応チームが設置されたのは、6月であり、審議会の第一次報告が出た直後で、第一報告の内容を県民に説明し、市町村で問題についての集会をすることの支援、後に国との公開討論会の準備が加えられて設置された。その後、侵入実験をするということで、対応チームで担当するという役割を与えられた。」旨を証言し、「第一次報告の内容は、住基ネットシステムに関するリスクが主な内容となっているが、システム全体のあり方も含まれていた。そのため、技術的な側面と制度的な側面の両方について対応していく状況にあったと考えている。そこで市町村課の所管する制度的な面、情報政策課は技術的な面を所管していたが、組織横断的な形で対応することになったと考えている。」旨の証言を行っている。
- ・ 情報政策課長であった松林憲治証人は、「住基ネット対応チームは、6月頃に岡部氏がリーダーで、市町村課、情報政策課、経営戦略局の三者で構成されていた。住基ネット全般にわたっての仕事という理解であり、当面は本人確認情報保護審議会で出された報告書の説明を全県下10広域に分かれて回った。それが第一の目的だが、当然、第一次報告書の県民への普及だけが対応チームの目的であると限定はされていなかったと記憶している。」旨を証言し、「脆弱性の危険性について報告をするため、技術的な面については情報政策課、市町村等についての説明は市町村課、連絡調整役として経営戦略局の職員が入り、三者で対応チームを組織した。その後、総務省との合同公開討論会に関する準備、8月の半ばから脆弱性調査を行うという方針が出され、それについても、対応チームで所管していこうということになったと認識している。」旨の証言を行っている。
- ・ 市町村課の課長補佐兼行政係長であった佐藤則之証人は、「6月10日に設置するよう、中間報告の結果を中心に説明していくようになるので協力を頼むということと言われた記憶がある。手続的には、専任の補佐が、人事チーム、行革チームと調整した結果、人事の内申の手続でという結論になって、その起案が回ってきた記憶はある。」旨を証言し、「審議会から第一次報告が出て、それについて市町村等に説明するのは、職員では無理なので、委員にしてもらえという話の中で、フォローする業務を担っていた。」旨の証言を行っている。

なお、本人確認情報保護審議会の委員が出席した第1次報告説明会は、平成15年6月15日から7月25日まで、8会場で開催された。

ウ 県の方針について

知事は、平成15年8月15日の知事会見で、「構造上、住基ネットからの離脱はできない」ことが判明したとし、「長野県の今後の方針（住基ネットのセキュリティ対策）」として以下の4項目を発表した。

- ・ インターネット接続団体における侵入実験
数市町村を選定し、実際に侵入が可能かどうかを検証するための実験を行う。
- ・ インターネットに接続している 22 自治体への対応
実験後、早急に分離の対策を実行するよう、また、分離が完了するまでは、住基ネットへの接続を「媒体交換方式」とするよう求める。
- ・ 県外のインターネット接続団体からの侵入の危険への対応
各都道府県へ、早急に分離がなされるよう依頼する。
- ・ このような無責任なシステムが構築された大きな理由は、住民自治を無視した国中心のシステム設計にある。このため、現在、LASDEC に委任している事務を再検証し、市町村の意見を聞きながら、県の対応を検討する。

以上の方針に従い、県は市町村における侵入実験を行うこととなる。

本人確認情報保護審議会の会長であった不破泰証人は、以下の旨を証言している。

- ・ 平成 15 年の段階で、市町村のいくつかがインターネットと住基ネットが接続されているところがあり、平成 15 年 5 月に審議会が出した報告書の中で、その危険を指摘した。その危険性について、具体的に検証をする意味で、市町村からも本当に危ないのかという意見もあり、その部分についてはきちんと検証すればいいと申し上げたことがある。その部分の侵入実験を県に言ったということであれば、私は確かに発言した。
- ・ 最初、委員会として、5 月、6 月の段階で必要であったのはインターネットからの侵入について脆弱性があるということで、市町村が安全性を確認するために、個々に侵入実験をすべきであると発言した。
- ・ そのあと、総務省からセキュリティーに関して、インターネットとの接続を切るように補助金が出たこともあり、9 月の段階では長野県下のほとんどの市町村でインターネットとの接続は切れていた。その意味では、私が申し上げた侵入実験の意味合いは変わってきていると思っている。
- ・ その後、県が行った侵入実験は、あくまでも県が主体的に行った侵入実験だが、インターネットとの接続部分のチェックというより、内部からのネットワークの脆弱性の検査と理解している。
- ・ 県が行った脆弱性の実験は、8 月 15 日の知事会見で、インターネットからの侵入に関して実験をしたいと知事が発表したのが発端であり、幾つかの市町村でインターネットとの接続が続いていたので、8 月 19 日の審議会で改めて、脆弱性の検査はすべきであると申し上げた。その後、市町村とのインターネット接続はほとんど無くなっていたので、そのときの審議会で話をした侵入実験の意味合いはなくなったが、県が行った内部からの侵入実験について、審議会の中でどうすべきかを議論したことはない。審議会の委員が協力はしているが、審議会としてどういうことを調査すべきであるということを審議したことはない。
- ・ 8 月の審議会の議事録の私の発言で、「先ほど知事からも協力要請がありましたので、この侵入実験について吉田委員を中心に協力体制をお願いしたいと思います」と発言をしている。

提出を受けた記録によれば、平成15年8月19日に開催された「第9回 長野県本人確認情報保護審議会」における発言の概要は以下のとおりである。

田中知事： そういう意味では、いわゆる侵入テストということも、これに先駆けて行うということで、委員さんのご協力をお願いしたいと思ます。

(中略)

不破会長： 先ほど知事からも協力要請がありましたので、この侵入実験について吉田委員を中心に協力体制をお願いしたいと思ます。

このように、侵入実験は本人確認情報保護審議会の吉田委員を中心に協力体制を組むこととされ、侵入実験については対応チームが担当することとなった。

エ 知事からの指示について

平成15年8月26日に、田中知事が軽井沢町のホテルに岡部英則証人、松林憲治証人及び宮津雅則証人を呼び、個室で昼食をとっているが、このときの状況について、関係する証人は以下のとおり証言している。

- ・ 岡部英則証人は、「侵入実験をどういう形で行うのかという話になり、そのとき、一切の手続を無視して進め、完全にシークレットで実験を行うということについて、知事から話があった。」旨を証言し、「インターネットに接続してある町村がわかると、愉快犯が一緒に入ってきてしまうということがあり、これに対してはシークレットでいくということであった。これは町村からも、完全に伏せてもらいたいという要望があり、もしそれが漏れると、住民も不安に思うだろうということである。」旨の証言を行っている。
- ・ 松林憲治証人は、「26日に出席していることは事実だと思うが、知事から住基ネットの実験に関し、『獄中日記でも一緒に書きましょう』ということは聞いた記憶はない。」旨の証言を行っている。
- ・ 宮津雅則証人は、「住基ネットの侵入実験をどの市町村にお願いしてやるのかということが話題になっており、その点を田中知事から話をしてほしいということで、松林氏、岡部氏が呼ばれ、私も呼ばれたと思っている。」旨の証言を行っている。

また、侵入実験に関する知事の判断等について、関係する証人は以下のとおり証言している。

- ・ 岡部英則証人は、「8月15日に県の住基ネットに対する基本的な方針を出し、その時点で侵入実験もあるという表現はしたと思うが、その時点で侵入実験までいくとは考えていなかった。国と共同でやるのかなと私自身も思っていたが、実際に侵入実験をやるということは、8月15日までは意識になかった。8月15日に基本方針を発表して、若干経った時点で、松林氏から知事から指示をされたため侵入実験をやるので、住基ネットとインターネットが接続されている町村へ至急協力の依頼をしてきてくれと言われた。市町村課の方が市町村とのつながりが強いので、宮尾部長と私と都合がつけば松林氏という3人で行きたいから、その日程を調整してくれということで、住基ネットとインターネットが接続されている町村の名前をこちらに指示をした。」旨を証言し、「知事から直接、侵入実験をやるということを示された覚えはない。ただ、松林氏から侵入実験をやるということで、その町村に至急依頼をとってくれと言われたので、侵入実験をやると思ったということである。」旨の証言を行っている。
- ・ 松林憲治証人は、「最終的な県政の政策決定の最終決定権者は知事であるので、最終の判断は知事だと思う。」旨を証言し、完全シークレットの侵入実験を行うように松林憲治証人が指示をしたかについては、「実験の方法は、全世界からの攻撃を防御するという安全性を配慮した上で進めていくのは、住基ネット対応チーム全体としての考え方であり、総務省も同じ年の10月ぐらいに品川区で侵入実験を行った際、事前に侵入実験をやることは、事前に一切公表せず、事後においてその結果を発表した。国も長野県と同じようなやり方を行った。」旨の証言を行っている。
- ・ 宮尾弘行証人は、「侵入実験を直接知ったのは、8月15日の知事会見によって知り、内容はチームリーダーから報告を受けた。」旨の証言を行っている。

オ 住基ネット侵入実験等について

(ア) 対応チームの役割分担について

上記イに記載のとおり、対応チームは、部局横断的なプロジェクトチームとして設置され、経営戦略局、企画局情報政策課、総務部市町村課の職員から構成されているが、侵入実験を行う際の役割分担について、関係する証人は以下のとおり証言している。

- ・ 岡部英則証人は、「侵入実験は、すべて松林氏が統括をしており、私は住基ネットに接続してある町村に宮尾部長と一緒に依頼に行ってきた。協定書を結び、最終的には合意書を取り交わすという話をして、あとの実務は松林氏に依頼をした。」旨を証言している。
- ・ 松林憲治証人は、「当時、住基ネットのチームリーダーは岡部英則氏であり、脆弱性調査は、技術的な面と法的、手続的な面があり、実験の指導は、当時、私は情報政策課長であった私の方で担当し、制度的なもの、手続的なもの等の法的な面については、岡部英則氏が担当していたと記憶をしている。」旨を証言し、「実験については、当時技術的な面で情報政策課がネットワークについては所管していたので、情報政策課長という立場で、私が所管していた。」旨の証言を行っている。

(イ) 総務部長等への進捗状況等の報告について

侵入実験に関する進捗状況等の総務部長等への報告について、関係する証人は以下のとおり証言している。

- ・ 岡部英則証人は、「私が管轄していたのは、第一次報告に関する町村に対する説明が中心であった。説明のときは、最初は田山局長と宮尾総務部長にも出てもらい、地方事務所単位での説明会を行ったが、その日程等は、私から宮尾総務部長へ書類としては上げていた。それ以外の詳しい説明をどうするかとか、内容をどうしていくかということは、直接知事に報告をしていた。」旨を証言し、「市町村課長には、私が報告するのではなくて、市町村課の課長補佐も出ていたため情報が流れていたと思う。そのときの情報は、どこでいつ会議をやるかということだけであり、情報を統制していたことはその時点ではなかった。」旨の証言を行っている。
また、「最初は、審議会委員が地方事務所の会議室を使って行う第一次報告の説明会であり、知事へ報告をするような内容ではなかったと思っている。
私に任された事項が、説明会を実施していくこと、国との討論会を実施するという2項目であった時点では、宮尾総務部長にも日程は入れ、総務省との討論会についても、宮尾総務部長にも総務省へ同行してもらって話をし、私から知事に報告するということであった。その時点では、内容的なもの、形式的なものが多かったが、宮尾氏に報告しないということはなかったと思う。その後、侵入実験になると、宮尾氏へは報告しないことが非常に多くなってきた。
- ・ 松林憲治証人は、第1次侵入実験に関して、「日時、場所等は、当然のことながらチームリーダーである岡部氏には伝えている。」旨を証言し、「第一次のときに、私は予算の手続面等についてはタッチしていなかったが、実験の進捗状況は、知事には状況を報告していた。一次実験の内容については、知事に私から報告した。」旨の証言を行っている。
- ・ 宮尾弘行証人は、「実験の進捗状況等は、当時のチームリーダーの岡部氏から折に触れて報告があった。実験実施にかかわる手続は、事務担当課である市町村課から報告あるいは話があった。」旨を証言し、「当時の岡部チームリーダーから必要な報告は受けていた。具体的な場面等は、私には報告はなく、この件に限らず逐一報告はなかった。」旨の証言を行っている。

(ウ) 予算について

住基ネットへの侵入実験は、補正予算で対応することなく既決予算を流用することで実施されているが、この内容等は、提出された記録によれば以下のとおりである。

報酬及び旅費 (2款)総務費(4項)市町村振興費(1目)市町村連絡調整費の報酬及び旅費の中で対応 事業の委託料 下記事業の既決予算の不用見込額を活用して契約締結		
・ 予算科目 (2款)総務費(4項)市町村振興費(1目)市町村連絡調整費(13節)委託料 (単位:千円)		
内 容	流用額	契約額
第一回侵入実験(脆弱性調査委託料)	2,810	2,783
第二回侵入実験(脆弱性調査委託料)	3,630	3,630
第三者評価(第三者評価委託料)	470	500

既決予算を流用して侵入実験を実施することとなった経緯について、第一次侵入実験当時に市町村課長であった西泉彰雄氏より提出された陳述書によれば、以下のとおりである。

<ul style="list-style-type: none">・ 侵入実験の予算については、対応チームから実験についての説明や報告は一切なかったため、チームリーダーの岡部氏が所属する経営戦略局で対応するものと考えていた。この点、岡部氏にも確認をとったと記憶している。併せて補正予算で対応すべき案件である旨も言ったが、9月19日頃、知事から呼び出しがあり、実際の予算は市町村課で対応してほしい旨の話があった。・ 私からは、市町村課で対応するのであれば、補正予算で対応すべきであること、責任をもった対応ができるよう実験に関する情報をしっかり提供してもらう必要があることを発言したが、実験の内容が固まってない等の話があったが、いずれにしても明確な回答や指示はなく終わった。・ この時点で22日から実験が開始されるとの情報も漏れ聞こえてきており、必要な手続きが無視されようとしている状況を見るに見かねた市町村課職員から市町村課で対応したらどうかとの進言があり、私も了承し、市町村課職員が把握できる範囲で情報を収集し、起案文書を作成の上、決裁を行った。 侵入実験については、その内容及び金額から判断しても、明らかに補正予算で対応すべき案件であると考えるが、一部関係者による実験の準備という事実が先行し、やむにやまれず流用という手段をとった経緯がある。・ 補正予算で対応すべきものであることは知事や岡部氏には進言したが、それが顧みられることはなかった。
--

このことについて、関係する証人は以下のとおり証言を行っている。

- ・ 岡部英則証人は、補正予算計上をすべきであったのかの認識について「県の事務として大きな問題であり、これを既存予算の流用で行うことは問題になるだろうという認識があった。議会に説明をして、実験の日時的なものは知事の判断に任せてもらって補正予算で対応するのが当然なのかなと考えている。そういう意味では、その時点で知事にしっかりと申し上げなかったことについて、深い反省をしている。」旨を証言し、「9月19日に1階の知事室で、西泉市町村課長から財政的な面からきちんとしたものとして実験をしていくべきだという話を受けたが、まだ実験は先だということで、その話は聞き流すような形になった。私は反論することは全くできないので、侵入実験があるならば事前に相談をするということは何度も繰り返して述べただけであるが、課長とすれば、かなり近いだろうと確信を持って話をしていたと思う。知事はそれを聞いていたが、それに対して何も話をしなかったので、完全シークレットということを買けという指示がなされたと考えている。」旨の証言を行っている。
- ・ 宮尾弘行証人は、予算の流用について「早い段階から私は補正予算で、議会でも議論してもらいたいとの認識は持っていたが、一方では市町村のシステム、住民の情報を守るという要請も大事だと思っていた。実験の日取り、場所、内容等をぎりぎりまでオープンにできないという状況も抱えた中で、補正予算を組むというタイミングを失し、一方では既決予算の中でできる情勢もあったということである。知事というよりも、事務方として補正予算計上が実際にできなかったということであろうと思う。私が担当部長として考えを持っていただけであり、具体的に担当である市町村課に指示をしたわけでもなく、知事まで進言されたことはないと思う。」旨を証言し、「直接、市町村課長とやりとりした記憶はないが、基本的に補正予算で要求すべきだという認識は一致していたと感じており、共通の認識があったということだろうと思う。当時から西泉市町村課長は、必ずしも実験に反対をしていたわけではなく、実験の内容等についてきちんと説明を受けないと納得できないということ、私に漏らしたことはある。」旨の証言を行っている。
- ・ 松林憲治証人は、「予算の流用は、法的な面は、岡部英則氏が対応チームリーダーとして所管をしており、予算の流用の決裁は一切していない。」旨を証言し、財務規則等の手続きは行わないとされていたかについて、「一次も二次も第三者評価も、意思決定を財務規則の処理に則っており、財務規則に則って処理をしたと理解している。」旨の証言を行っている。

(エ) 侵入実験等の概要及び経過等について

県の「住基ネットに係る市町村ネットワークの脆弱性調査」いわゆる侵入実験の概要及び経過等は、提出された記録等によれば以下のとおりである。

日 時	経 過 等
H15.9.19	<p>住基ネットに関する打ち合わせ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 場所：知事室 ・ 出席者：知事、総務部長、住基ネットチームリーダー、市町村課長等 <p>内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 知事から、市町村課の予算で対応するよう指示 <p>市町村課における侵入実験に係る事務手続きの開始</p> <p>内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 市町村課長から市町村課職員に対し、22日に侵入実験が開始されることが伝達 ・ 夕方、予算の流用に関する検討を開始 ・ 情報政策課職員から侵入実験のスキームを聞き、財務規則上で必要な手続きを検討 ・ 予定価格等の積算資料は、情報政策課職員が作成
H15.9.20 ～ 9.21	<p>侵入実験の起案等に関する書類の作成作業</p>
H15.9.22	<p>予算流用に関する原案の確認</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 総務部長、住基ネットチームリーダーが内容の確認 <p>侵入実験に関する起案文書の決裁（第1次）</p> <p>以下の4種類の起案文書の決裁を当日中に実施</p> <p>住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査の実施について （起案日は9月19日である。）</p> <p>「住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査」の補助業務委託に係る請負人の選定について（随意契約）</p> <p>住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査の補助業務委託について（見積書徴取）</p> <p>住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査の補助業務委託に関する委託契約の締結について</p> <p>調査費用（第1次実験）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 報酬・旅費 194,113 円（調査指揮監督者に対する報酬等） ・ 委託料 2,782,500 円（調査補助者に対する委託料） <p>調査日程</p> <p>H15.9.22～24日 阿智村</p> <p>H15.9.25～26日 下諏訪町</p> <p>H15.9.29～10月1日 波田町</p>

日 時	経 過 等
H15.9.22	<p>阿智村での侵入実験</p> <p>経過</p> <ul style="list-style-type: none"> ・午前9時前後に、情報政策課職員が侵入実験の補助者等と長野駅で合流し、公用車で阿智村に向かう。 ・昼前後に阿智村に到着し、昼食 ・昼食後に阿智村役場に向かい、侵入実験を開始する。
H15.11.21	<p>侵入実験に関する起案文書の決裁（第2次）</p> <p>以下の4種類の起案文書の決裁を当日中に実施</p> <p>住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査（第2次）の実施について</p> <p>「住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査」（第2次）の補助業務委託に係る請負人の選定について（随意契約）</p> <p>住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査（第2次）の補助業務委託について（見積書徴取）</p> <p>住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査（第2次）の補助業務委託に関する委託契約の締結について</p> <p>調査費用（第2次実験）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・報酬・旅費 229,400 円（調査指揮監督者に対する報酬等） ・委託料 3,600,000 円（調査補助者に対する委託料） <p>調査日程</p> <p>H15.11.25～28日 阿智村</p>
H15.12.1 H15.12.3	<p>第三者評価に関する起案文書の決裁</p> <p>「住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査」に係る第三者評価の実施について</p> <p>決裁日：12月2日</p> <p>請負人等選定委員会は12月3日に実施</p> <p>「住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査」に係る評価業務委託について（見積書徴取）</p> <p>決裁日：12月3日</p> <p>住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査の評価業務に関する委託契約の締結について</p> <p>決裁日：12月3日</p> <p>調査費用（第三者評価）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・委託料 500,000 円（委託料）

日 時	経 過 等
H15.12.25	<p>第三者評価に関する契約変更の決裁 「住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査の評価業務に関する委託契約の変更について」 決裁日：12月26日 内容 契約期間を「H15.12.3 から 12.26」から「H15.12.3 から H16.1.30」に変更</p>
H16.1.16	調査実施者が最終報告書を提出
H16.1.30	第三者評価の提出
H16.2.29	県の最終報告書を公表
H16.3.3	最終結果について市町村に対する説明会を開催

(オ) 契約等の事務手続きについて

上記(エ)のとおり、第1次侵入実験については、平成15年9月19日に市町村課で財務規則上の事務手続きが開始され、住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査の実施伺い(下諏訪町長、阿智村長、波田町長との協定書を含む。)同調査の請負人選定伺い(随意契約)同調査の見積徴取伺い同調査の委託契約の締結伺い(守秘義務に関する誓約書を含む。)の4つの起案文書が、9月22日に市町村課の職員による持ち回りで稟議、決裁がなされ、書類上は同日中に決裁権者である総務部長までの決裁が終了している。

しかし、実際の侵入実験の準備等は同時に進行しており、同日、実験が開始されている。

この第1次侵入実験に関する事務手続き等について、関係する証人等は以下のとおり証言等を行っている。

- ・ 佐藤則之証人は、「市町村課では、相手方との交渉はしておらず、交渉した部局につくってもらった。積算資料について言えば、第一次の場合は情報政策課の中谷氏につくってもらったと記憶しており、第二次は、経営戦略局につくってもらったと思う。」旨を証言し、「部長決裁は22日にとったと思うが、契約書の締結は22日以降だったと思う。22日の朝、責任者の方々に説明をした上で、確認をして持ち回りで回った記憶があり、当然その日のうちに双方押印した契約書が手元にあったということではない。」旨の証言を行っている。
また、決裁が行われた時間帯について、「22日であることは間違いないが、昼前に全部決裁が取れたということはないと思う。夜になった記憶はない。午後の早いうちにとれたと記憶している。」旨の証言を行っている。

- ・ 宮尾弘行証人は、「第一次実験の事業実施の起案から始まって契約締結まで、現実に決裁されたのは22日であるが、実際は3日くらい前から書類上の準備等を担当課において進めていたということであるので、私の認識では後追いという認識は持っていない。」旨を証言し、手続きを9月22日に完了するよう指示が行われたのかについて「格別どこから指示があったわけでもなく、実験の日取りが私に明らかにされて、それではそれに間に合うように手続をするよということによって進めた。」旨の証言を行っている。
- ・ 岡部英則証人は、財務上の手続きについて、「市町村課及び情報政策課では、22日に起案文書ができており、それなりの準備はしていた。契約書もつくろうと思えばつくれたが、侵入実験をオープンにしてしまうことになるため、侵入実験をシークレットで行うというために財務規則の手続はとらないということで、時間的に間に合わなかったということではない。」旨を証言し、契約手続が遅れた理由について「8月末に財務規則等の手続は行わないで進めるという知事の判断があったので、このような形になった。」旨の証言を行っている。

また、「私は表面的な報道関係等に対して対応することになっており、実際の実験をいつどこで実施するということは、組織の中でもごく少数の者しか承知をしない形で行い、特に市町村課に知られない状況で行っていくということであった。私には22日から始めるという連絡は来ていたが、詳細については何の連絡ももらっていない。」旨の証言を行っている。
- ・ 松林憲治証人は、「市町村課の担当が起案をして、住基ネット対応チームリーダーとして岡部氏が決裁をして、総務部長まで決裁をしており、決裁を受けて実施されたと理解をしている。」旨を証言し、「決裁は9月22日で、実験も9月22日であり、決裁前ということではないと認識をしている。」旨の証言を行っている。
- ・ 情報政策課の職員であった中谷秀幸証人は、「契約の手続そのものは市町村課で、技術的な部分の補助が情報政策課の職務だと考えており、契約を結ぶに当たって、基礎になる資料検討、用意、準備には関係している。」旨を証言し、「書類一式を市町村課から預かって、書類への押印等を依頼され、そのとおり実行した。朝、長野駅で書類を渡したが、どこで書類にサインを求めたかは覚えていない。」旨の証言を行っている。

- ・ 第二次侵入実験の際に市町村課長であった藤沢幸男証人は、第一次侵入実験の業者選定について、「私も部の選定委員の一人であり押印した記憶は明快にあるが、日にちの特定は、思い出せない。」旨を証言し、「一次実験も、私は同じような処理の仕方をしたと聞いており、おそらく 22 日に一括の処理があったと考えている。」旨の証言を行っている。
- ・ 第一次侵入実験の際に市町村課長であった西泉彰雄氏から提出された陳述書によると、「通常の手続きとは異なるが、最低限必要となる書類を一式まとめて整えた上で、22 日に起案し、22 日中に決裁を終えている。実際の事務処理日も 22 日である。」旨、記述している。

なお、上記(エ)に記載のとおり、第二次侵入実験に関する業務委託等についての起案文書等は平成15年11月21日に一括して決裁が行われており、第三者評価業務委託の起案文書等は、同年12月1日から3日の間に決裁が行われている。

また、第一次及び第二次侵入実験の補助者並びに第三者評価の評価者等との連絡調整について、関係する証人は以下のとおり証言している。

- ・ 宮津雅則証人は、「担当するようになったのは、途中からであり、当初、技術的な面は松林氏が担当していたが、中途から私が連絡調整を行うようにと言われ、調整連絡の窓口はやっていた。一次実験における実験の一つが終わってその後だったと思う。」旨の証言を行っている。
- ・ 松林憲治証人は、「第一次のときには岡部氏がチームリーダーで全体としての統括をしていた。私は実験の部分を担当していたが、最終的には知事と打ち合わせをして進めていた。第三者評価についても、私が住基ネットの対応チームリーダーで責任者ということで、知事と『報・連・相』を行って進めていた。」旨の証言を行っている。

また、提出された記録を見ると、第一次侵入実験の起案文書に市町村課長の押印が行われていないものがあるが、その理由について、西泉彰雄氏から提出された陳述書によると以下のとおりである。

- ・ 侵入実験については、2点ほど大きな懸念を持っている。一つが実験の適法性の問題である。実験はその内容・方法によっては不正アクセス禁止法に抵触するおそれがある。
- ・ もう一つは、実験による市町村の業務やシステムへの影響の問題である。実験はその内容・方法によっては業務やシステムに障害を与えるおそれがあり、障害が発生した場合には、県が損害賠償を負わねばならない事態も想定しておかなければならないため、あらかじめ市町村と責任分担を取り決めておくことも必要である。
- ・ 県として違法・不当な実験を実施するわけにはいかないの、これらの点がクリアされていることを確認する必要がある。住基ネット対応チームリーダーの岡部氏に実験の具体的内容を求めたが、説明がなかったため決裁を保留していた。

(カ) 仕様書について

第一次侵入実験に関する仕様書は以下のとおりであり、当該仕様書に基づき、本人確認情報保護審議会の吉田委員に調査を依頼するとともに、補助者との委託契約を締結している。

「住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査」仕様書

1 調査内容

市町村の庁内ネットワークを通じた住基ネットシステムへの不正アクセス及び住基ネットシステムからの情報漏洩の可能性の有無について調査する。

2 実施方法

- (1) 住基ネットと物理的なインターネット接続のない自治体については、直接現場でネットワークに診断のための機器を接続して行う。この際、当該自治体と通常業務に支障がないよう、十分に注意して実施すること。
- (2) 住基ネットと物理的なインターネット接続のある自治体については、インターネットからの接続により診断を行う。診断にあたっては、当該自治体のネットワーク管理を受託している事業者を実施に関する情報を提示し、その協力を得て実施すること。また、当該自治体の通常業務に支障がないことを最優先とし、住民に直接関係する業務を行う基幹系ネットワークは診断の対象外とすること。なお、ネットワークに影響を与える作業をする都度、事前に自治体に連絡をして了解を得ること。
- (3) 診断の結果を報告書にまとめ、県及び当該自治体に提供すること。
- (4) 万が一ネットワークに障害を与えた場合は、責任を持って復旧すること。復旧にあたって、必要がある場合は、当該自治体のネットワーク管理者等と協力して行うこと。
- (5) 不正アクセス禁止法等の法令に違反しないこと。
- (6) 調査にあたって知り得た秘密及び、調査の実施に関する一切の事実について、県の了解なしに漏らさないこと。
- (7) 調査にあたって、補助者等を必要とする場合には、別途県が補助に関する委託をするので、補助できる者を県に提示すること。
- (8) この仕様書に記載のない事項については、協議によること。

このような非常に漠然とした内容と思われる仕様書に基づいて、補助者が見積りを行い得るのかという疑問に対し、関係する証人は以下のとおり証言を行っている。

- ・ 中谷秀幸証人は、仕様書の案を作成する際、「積算は前例がなく難しいところがあり、最終的には、セキュリティーの専門家である本人確認情報保護審議会の吉田委員に、侵入実験は、何人ぐらいが何日ぐらいかかるのかを聞いた。それをもとに、今度は人件費の見積もりについて、情報政策課内の例として情報に関するメンター（IT一般に関する助言者）の1日当たりの契約金額があり、それを準用した。」旨を証言し、「仕様書は、土木工事の積算とは違い、ほぼ人件費だけであり、どのぐらいのレベルの人間が何日働くかということとはわかるはずなので、費用を積算することは十分可能なことだと思っている。」旨の証言を行っている。
- ・ 松林憲治証人は、「私は直接の起案の担当者ではなく、積算根拠は市町村課で起案しており、市町村課で積算したと記憶している。当時の市町村課と情報政策課で、脆弱性調査に当たっての留意すべき点について仕様書を作成した。実験を所管していた情報政策課の職員、起案者は市町村課の担当者が打ち合わせをした上で、仕様書を作成した。」旨を証言し、「仕様書は相手方に示す実験の仕様書であり、積算の根拠は、例えばセキュリティーの安全をチェックする人の1日当たりの単価は1次実験のとき決め、同額の単価で見積もっていた。市町村課が起案した中に、単価がいくらで何日間、勤務するから総額がいくらと起案に残っていると理解している。必要経費は、情報ネットワークの専門家についての相場があった。したがって、その相場に日数並びに人数を掛けたものが基本になり、そのほか実験に必要な機器等が加わり、長野県までの旅費等を合算して積算されていた。」旨の証言を行っている。
- ・ 宮尾弘行証人は、「私に手続の説明や伺いをしたのは、担当課の市町村課である。そこに至るまでの過程で、技術的な面では情報政策課のメンバーとも打ち合わせの上、見積もり等の手続を進めたと思う。」旨を証言し、「専門的な部分もあり、あまり記憶にない。内容は相当専門性を帯びたものだと思うが、これに基づいて見積書ができるかどうかという点については、私の知識ではできたとはいえない。」旨の証言を行っている。

また、第二次侵入実験及び第三者評価の仕様書については、下記のとおりである。

【第二次侵入実験】

「住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査」仕様書

1 調査内容

市町村の庁内ネットワークを通じた住基ネットシステムへの不正アクセス及び住基ネットシステムからの情報漏洩の可能性の有無について調査する。

2 実施方法

- (1) 直接現場でネットワークに診断のための機器を接続して行う。この際、当該自治体と通常業務に支障がないよう、十分に注意して実施すること。
- (2) 診断の結果を報告書にまとめ、県及び当該自治体に提供すること。
- (3) 万が一ネットワークに障害を与えた場合は、責任を持って復旧すること。復旧にあたって、必要がある場合は、当該自治体のネットワーク管理者等と協力して行うこと。
- (4) 不正アクセス禁止法等の法令に違反しないこと。
- (5) 調査にあたって知り得た秘密及び、調査の実施に関する一切の事実について、県の了解なしに漏らさないこと。
- (6) 調査にあたって、補助者等を必要とする場合には、別途県が補助に関する委託をするので、補助できる者を県に提示すること。
- (7) この仕様書に記載のない事項については、協議によること。

【第三者評価】

「住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査」に係る第三者評価仕様書

1 業務内容

「住民基本台帳ネットワークシステムに係る市町村ネットワークの脆弱性調査」(以下、「脆弱性調査」という。)の結果報告書等の分析及び調査実施者へのヒアリングを行い、客観的な立場で調査結果を分析・検証したうえで、調査結果の評価を行うとともに、評価レポートを県に対して提出する。

2 評価のポイント

- ・脆弱性調査の実施方法の妥当性
- ・脆弱性調査の結果に対する分析・評価
(庁内ネットワーク及び住基ネットそれぞれについての脆弱性の有無及びネットワークに与える影響等に関する考察)
- ・脆弱性がある場合の対応策(対応方法に関する考察)

(2) 調査結果

ア 一連の契約行為・事務処理について

(ア) 法令等との関係について

県が行う契約については、地方自治法及び県の財務規則に以下のとおり規定されている。

地方自治法

第234条第5項 普通地方公共団体が契約につき契約書又は契約内容を記録した電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録であって、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。以下本項において同じ。）を作成する場合には、当該普通地方公共団体の長又はその委任を受けた者が契約の相手方とともに、契約書に記名押印し、又は契約内容を記録した電磁的記録に当該普通地方公共団体の長若しくはその委任を受けた者及び契約の相手方の作成に係るものであることを示すために講ずる措置であって、当該電磁的記録が改変されているかどうかを確認することができる等これらの者の作成に係るものであることを確実に示すことができるものとして総務省令で定めるものを講じなければ、当該契約は、確定しないものとする。

財務規則

第140条 予算執行者は、契約を締結しようとするときは、次の各号に掲げる事項を記載した契約書を作成しなければならない。

この規定によれば、契約書が作成されなければ業務委託契約は確定せず、それに基づく業務は実施できないことになっている。

関係する証人の証言によれば、第一次侵入実験は平成15年9月22日から開始されているが、同日朝の段階では、業務委託に関する起案文書等の決裁手続きも行われていない状態であり、業者を選定するための請負人選定委員会も開催されていない状態であり、当然のことながら契約相手先も未定で、契約書の作成も行われていなかった。この点については、関係する証人からこれを否定する証言は得られていない。

第一次侵入実験業務の受託者となった者は、9月22日の朝には長野駅に到着しており、そこから阿智村に同行した県職員から、業務の受託者となった者に契約に関する書類等が渡されたこと等の証言は得られているが、契約に要する書類等への署名、押印等の行為がどの時点で行われたのかは不明確である。しかし、県職員及び業務の受託者となった者が阿智村に到着した時点で、実験に

着手したとみなすことができると考えられるものである。

一方で、契約の締結については、決裁権者である総務部長の決裁が行われたのが、早くても22日の午後であり、かつ、契約の締結は、関係する証人の証言から、明らかに22日より後であったことが認められる。

したがって、第一次侵入実験は、地方自治法及び財務規則が求める契約手続きを完了することなく行われた行為であることが認められるものであり、地方自治法第234条違反を指摘せざるを得ないところである。

(イ) 事務処理について

第一次侵入実験、第二次侵入実験及び第三者評価に係る業務委託契約は、関係する証人の証言によると、対応チームの職員が契約の相手方及び実験を実施する市町村と予め打合せ、交渉等を行い、実験の直前の段階で、必要最小限の情報を本来の事務処理権限がある市町村課へ伝えていたことが認められる。

対応チームの当初の設置目的は、市町村への審議会提言の内容についての説明会の開催に限定していたが、その目的に侵入実験の実施等を追加することについては、内部決裁の事務手続きをとることなく行われている。

さらに、対応チームの業務に関する諸報告が、本来、事務を所管している市町村課長へ報告されることもなく、事務手続きにおいても、極めて「ずさん」な事務処理が、田中知事、岡部英則証人、松林憲治証人等という県の幹部職員の指導のもとで行われていたことが認められる。

(ウ) 法令等を無視した行為について

こうした一連の事務処理等が、田中知事、岡部英則証人、松林憲治証人を中心として、組織的に、明確な認識を持って行われたことは、「災害復旧等に対応を急ぐあまり、契約締結前に工事に着手した」等の理由のある場合と異なり、後に契約書等が整備されたからといって瑕疵が治癒されるものではない。

これらの事務処理は、関係する証人の証言及び提出された記録等を総合的に判断すると、田中知事の指示を受けて、法令等を無視した行為を行ったものであると認められる。

本件については、法令遵守を指導監督すべき立場にある知事及び部課長級職員を中心とする県組織が、組織的かつ意図的に法令等を無視した行為を行い、県民の県政への信頼を失墜させた重大な問題として捉える必要がある。

地方公共団体において、法令遵守はその運営の大原則であることは言うまでもなく、県としても法令遵守に関しては、平成15年当時、田中知事からの指示により、「長野県職員等公益通報制度（グリーンホイッスル）」の検討が進められ、平成16年1月30日に制度が開始されている。

さらに、平成15年10月6日には、県政の一層の透明性を確保する目的で、「公職にある者等からの働きかけに関する取扱要領」を施行し、県議会議員を含む

議員及び市町村長等の外部からの働き掛けがあった場合には、全て知事等へ報告することとしている。

田中知事は、県という組織が法令に基づき適切に運営されることを担保するために、こうした制度の制定を進めながら、一方では、自らが法令等を無視して、住民基本台帳ネットワークへの侵入実験を進めていたことが明らかとなった。

イ 侵入実験に係る業務委託契約について

関係する証人の証言によれば、侵入実験等に係る業務委託契約については、業務委託契約の予定者との打合せ、交渉等は、関係予算を所管する市町村課の職員ではなく、住民基本台帳ネットワークシステム対応チームの松林憲治証人、宮津雅則証人が行っていたことは明らかである。

さらに、関係する証人の証言によれば、業務委託契約の決裁文書に添付された仕様書は、非常に漠然としたものであり、これだけでは実際に業務委託契約を実施することができず、見積りもできないレベルのものであることが明らかであり、業務委託契約の相手方と打合せをする中で具体的な契約額も確定されたものと推測することができる。

その様な打合せ等が行われたことにより、極めて漠然とした仕様書に基づいているにもかかわらず、当時の長野県の入札制度では到底理解できない、99パーセントから100パーセントという非常に高い落札率で、侵入実験に関連する3件の契約が締結されていると推測できるものである。さらに、業務受託契約の相手方からの見積書が金額のみで内訳がないことも極めて不自然であると考えられる。

また、第三者評価業務についても、第三者評価の契約金額が予定価格と同一額であることや、見積書が金額のみで内訳がないことは不自然であり、松林憲治証人が「業務委託契約は知事と相談の上決めさせていただいた」と証言しているように、第三者評価業務を委託することを実質的に決定したのは、田中知事自身であることが認められる。

ウ 県議会の予算審議権について

侵入実験に係る業務委託契約及び報酬等の金額を合計すると約730万円という金額であり、当時の県民、県議会の住民基本台帳ネットワークの問題に対する関心の高さを勘案すると、本来予算計上をすべき重要な業務委託契約に係る予算であった。

しかしながら、市町村のネットワークに関する安全性を確保するため秘密裏に実験を実施するとの理由で、補正予算又は専決処分という事務手続きをとらずに、既存予算を流用するという異例の手続きで行われている。

関係する証人の証言及び提出された記録等によれば、田中知事は今回のこうした事務処理が適切でないこと及び本来補正予算を計上すべきであることは認識しながら、適正に事務処理を行うように指示する等の対応は取らなかったことが認められる。

業務委託契約は、補正予算を計上して対応すべきものであったという認識は、関係する証人も証言しているところであり、補正予算案を議会に上程し、審議をおこなうべきであったと考えられる。

このような既存予算からの流用が予算執行者の判断により許容されるとしたら、議会の予算審議権は無に等しくなるものと言わざるを得ない。

以上のことから、議会の予算審議権との関係で大きな問題があるものと認められる。

エ 事実認定における少数意見について

本委員会の事実認定における表決については、県議会委員会条例第15条の規定に基づき出席委員の過半数で決することとしたが、全会一致で認定されたものと、賛否が分かれ、賛同できないとする少数意見があったものもあった。