

【論文】

デジタル田園都市国家構想と地方公共団体における住民監査請求の有効性に関する一考察
— 適正な内部統制の整備・運用および
住民の監視機能の必要性の視点から —

A Study on the Digital Rural City National Concept
and the Effectiveness of Residents' Audit Requests
in Local Public Organizations
— From the perspective of the needs for proper internal
control and the monitoring function by residents —

紺野卓
KONNO Taku

目次

- 1 はじめに
- 2 デジタル田園都市国家構想と地方公共団体の現状
 - 2-1 DX 推進の必要性について
 - 2-2 デジタル田園都市国家構想の概要
 - 2-3 デジタル田園都市国家構想推進交付金の概要
 - 2-4 デジタル田園都市国家構想推進交付金交付要綱
- 3 国庫補助事業と地方自治法における内部統制制度との関係
 - 3-1 会計検査院報告（2010年12月公表）
 - 3-2 国庫補助事業と地方自治法の内部統制制度
- 4 国庫補助事業に関連する規制と住民監査請求の有効性の検討（裁判例）
 - 4-1 会計検査院による検査と住民監査請求
 - 4-2 奈良地判平成24・9・20
 - (1) 事件の概要
 - (2) 不適正な経理処理と住民監査請求
 - (3) 本事件の争点と裁判所の判断
 - (4) 裁判例から見えるDX関連国庫補助事業に応用可能な論点と課題
- 5 おわりに

(要旨)

本稿は、2021年11月9日、政府が公表したデジタル田園都市国家構想について、地方公共団体の事務のデジタル化を進めていくうえでの様々な検討課題について取り扱った。同構想の中核は、国から各団体に対して「デジタル交付金」を交付することを通じて、テレワークの推進やデジタル実装を推し進めていくことをその趣旨としている。国から地方への補助金や交付金等の名目での様々な助成は、各団体においても短期的にプラスの効果もあるだろうが、場合によってはかつてよくあった「ハコモノ行政」のように、最終的にはマイナスに陥るケースも十分に想定できる。本稿では、デジタル田園都市国家構想を通じた地方公共団体のデジタル化について、各団体が対応すべき課題を概観するとともに、各団体の主権者である住民の監視機能の重要性を指摘した。また住民の監視機能としての住民監査請求の有効性について検討を加えた。

1 はじめに

2021年11月9日、日本政府は、地方からデジタルの実装を進め、新たな変革の波を起こすとともに地方と都市の格差を縮め、世界とつながる「デジタル田園都市国家構想」の実現に向け、デジタル田園都市国家構想実現会議（以下、デジタル田園都市会議）を開催することを公表した¹⁾。同会議体の議長には内閣総理大臣が就くほか、副議長にはデジタル田園都市国家構想担当大臣、デジタル大臣、内閣官房長官、また構成員として各省庁担当大臣等が加わっており極めて大掛かりな国家プロジェクトとなっている。

2021年12月28日、第2回デジタル田園都市会議における、デジタル田園都市国家構想担当大臣提出資料では「デジタル田園都市国家構想関連施策の全体像」を次のように説明している（以下、同資料より抜粋）²⁾。

- ・「新しい資本主義」実現に向けた、成長戦略の最も重要な柱であり、地方の豊かさをそのままに、利便性と魅力を備えた新たな地方像を提示。
- ・産官学の連携の下、地方が抱える課題をデジタル実装を通じて解決し、誰一人取り残されず全ての人がデジタル化のメ

リットを享受できる心豊かな暮らしを実現。地域の個性を活かした地方活性化をはかり、地方から国全体へのボトムアップの成長を実現し、持続可能な経済社会を目指す。

- ・国が積極的に共通基盤の整備を行い、地方はこれらの効果的活用を前提にデジタル実装を進め、実情に即した多様なサービスを展開。

上記3項目に集約された内容に、今般の「デジタル田園都市国家構想」の核心が示されている。同内容をより単純化するなら、政府が掲げる「新しい資本主義」の最も基盤となる概念は、利便性と魅力を備えた「新たな地方像」であり、その実現にDXは欠かせないとするものである。この点で「デジタル田園都市国家構想」の概念および全体像の中心は、まさに「地方公共団体におけるデジタル化対応の問題」と換言ができる。

これらを実現するための具体的施策として、令和3年補正予算、および令和4年予算における関連事業の総額として約5.7兆円が予算計上されることとなった。また、予算の対象となる施策として、5G、データセンターなどのデジタル基盤の整備を推進するとともに、デジタル人材の育成・確保として、

具体的には、地域で活躍するデジタル推進人材について、2022年度末までに年間25万人、2024年度末までに年間45万人育成できる体制を段階的に構築し、2026年度までに230万人確保することなどを挙げている。

2年間で約5.7兆円という予算措置を行い、2026年度までにデジタル推進人材を230万人確保するという具体的政策目標などを鑑みるに、取組みに対する温度差は自治体によって様々であろうが、いずれにしてもDXへ積極的な関与は不可欠になったといえよう。

しかしながら国主導での同大型政策について、例えば、元総務相の片山善博は、第2次安倍政権が2014年に掲げた「地方創生」の教訓を示しつつ、「地方創生と同じで補助金事業は「バラマキ」に終わる可能性が高い。生産性の向上にはつながらない³⁾と指摘している。ここで片山は、約5.7兆円の予算をめぐってかつてもよくあったような自治体間での交付金ないし補助金の単なる争奪戦となる可能性が高いことを指摘している。

たしかに、現在までのところデジタル田園都市国家構想の全体像はほとんど明らかとなっていない(2022年7月末時点)。詳細は後述するが、これまでに明らかとなっている施策としては、例えばテレワーク推進のためのサテライトオフィス等の施設整備、あるいは、デジタル化の優良モデルケース構築などに対する交付金の交付などがその具体的な施策として決定している。前者については、これまでその課題が指摘されてきた、所謂ハコモノ行政となってしまう可能性、後者については、DX専門人材の不足を主な理由とする形で外部のDXベンダーに完全委託した事業モデルに終わる可能性は十分にありうる。DXを推進していく上では、最終的責任が各団体にあるという状況も鑑みるに、各団体は、補助金や交付金の交付を受けるという単に一時的な財政上のプラス面だけに目を向けるのではなく、将来にわたり、場合によって

は財政的に負の側面を持たず可能性も十分に検討すべきと考える。

さらに、各団体の主権者と観念できる「住民」においては、単に交付金が給付されるという事実に基づくプラス効果のみで自治体行政の良否を判断するのではなく、住民自身が主体的に、自らが将来負担することにもなりかねないコストにも目を向けた形で、各団体のDX関連事業について、厳しくそのチェック機能を果たすべきと考える。

デジタル田園都市国家構想にかかる上記したネガティブな可能性を減ずるためにも、マクロレベル、またミクロレベルにおいて、監査主体が当該監査機能を適切に発揮すべきことは極めて重要性を持つと考える。マクロレベルの監査機能としては、地方公共団体に交付される補助金・交付金等については、同使用方法の適正性の有無を検査する会計検査院の役割の重要性、あるいは補助金・交付金等を交付する主体として、デジタル庁ないし総務省等の監督官庁の役割が重要性を持つこととなろう。

次に、同構想を推進していく上で、その中心的役割を担うのは「地方公共団体」であるため、国からの補助金・交付金の交付を受ける各団体における関連事務全般にかかる適正な内部統制の整備・運用は欠かせない。そうすると必然的に地方自治法(以下、自治法)で規定する内部統制規制の対象になると観念できるため、自治法所定の通り、DXの推進に対する首長トップの責任は明確といえよう。

さらに、DXにかかる内部統制の整備・運用は、監査委員の監査対象になると推量できるため、同内部統制の審査を通じた形で、監査委員がDXの適正な整備・運用に寄与できる余地も広がると考える。

次に、地方公共団体の監査委員が自らの職責の下で監査を実施すべきことは当然だが、監査を実施する端緒としての「住民監査請求の有効性」についても改めての検討が行われ

るべきと考える。その理由として、各団体の主権者である「住民」が同事業について、将来にわたり大きな利害を有するという状況を鑑みるに、会計検査院による検査とは別視点で、「住民」が自治体の監査機能を動かして各団体のDX関連事業をチェックするという機能が不可欠と考えるためである。

本稿は、デジタル田園都市国家構想の内容を概観しつつ、地方公共団体のDXの推進と国庫補助事業との関係について整理するとともに、国からの補助金・交付金について各団体はどのような観点で内部統制を整備・運用すべきかについて、特に補助金・交付金の受け入れはプラスの効果以外にも、「将来キャッシュアウトフローの増加」など各団体にとってマイナスの影響をもたらすことも十分にありうることを指摘しつつ、各団体で必要とされる内部統制について検討を加える。また同検討を行う上では、国庫補助事業と地方公共団体における内部統制の基礎的概念を整理する目的で、国庫補助事業と会計検査院の検査の関係についても参照する。

上記を踏まえつつ、デジタル田園都市国家構想を推進していく上で発生する各団体の事務リスクについて、主権者である住民が「住民監査請求」を通じて当該リスクへの対応を行うことの可能性の可否について検討を加える。

2 デジタル田園都市国家構想と地方公共団体の現状

2-1 DX推進の必要性について

DX推進の必要性については、都道府県レベルで、あるいは市町村レベルで、必要とされる事務の内容に差異があることが確認できる。特に、住民を相手とする直接的な事務作業が数多く発生する市町村（基礎自治体）では、とりわけ「非常時」には、通常時に各団体が有するマンパワーと、非常時に必要な事

務作業量との間での大きなアンバランスに起因する形で事務上のミスが様々な形で発生する可能性は高くなる。

非常時における地方公共団体の事務作業量の増加という観点で、2011年3月11日に発生した東日本大震災の発生は、このことを知る一つの大きなきっかけになったといえよう。東北地方の太平洋沿岸地域に存する各団体の行政機関自体も物理的に大きな損害を受けたため、これが原因で同地域の復旧・復興は大きく遅れ、その後の行政運営に多大な悪影響をもたらしたと考える。

自治行政のデジタル化の観点からは、地震や津波の影響で直接的に庁舎が被災した地方公共団体においては、自治体が所有・保管する様々なデータ資料が散逸するなどしたため、データのアウトストレージ化、データのデジタル化の必要性、あるいは行政事務全般のオンライン化の必要性が強く叫ばれるきっかけになったといえる。

次に、2020年初頭から優に2年半以上も続く新型コロナウイルス感染症についても、行政のデジタル化の必要性が強く認識される事案の一つといえよう。例えば、政府が「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（2020年4月20日閣議決定）として決定した、国民1人につき10万円の特別定額給付金を支給する政策の実現にあたって、自治体によっては、銀行振込みのためのデータ整理を自治体職員が手作業で行うなど追加事務負担が発生し、タイムリーな給付金の支給ができなかったなどのケースは広く報道され知られることとなった。

これに加えて、予防ワクチンの接種業務等も基礎自治体が担うため、また自治体によっては保健所の運営も担うケースも含まれるため、通常時に有するマンパワーを超える追加業務が継続的に発生し続けているという点で、行政の事務に様々なミスが発生するリスクが高まる可能性が指摘されている。

他方で、そもそも上記問題が発生する以前から、特に住民の利便性という観点から、行政のデジタル化やオンライン化の必要性は強く認識されてきていた（ex. 提出書類への押印の必要性や手続きのためにわざわざ行政機関の窓口に向く必要性など）。これに加えて、とりわけ東日本大震災や新型コロナウイルス感染症などに代表される災害は、自治体側からも、住民側からも、行政のデジタル化やオンライン化の必要性が一層強く認識されるきっかけになったといえる⁴⁾。これにより、国主導でのデジタル化は喫緊の課題であるという事実は多くの国民の了解事項になったとも換言できよう。

他方、本稿で取り扱うデジタル田園都市国家構想では、国が完全に手取り足取り地方公共団体に指導することは想定されておらず、関連法規制や関係省庁が公表する指針等の内容も斟酌するなら、各団体は自らの規模や特性に応じた形で自律的な DX 推進が求められている。

デジタル田園都市国家構想でも言及する通り、2020年初頭からはじまった新型コロナウイルス感染症の影響は、まさに非常時における自治体の的確な対応、そしてDXの推進が求められる大きな事案であったと評することができる。他方で、各団体の身の丈を超えた、あまりにも大掛かりなDX構想は最終的には各団体の負担となる可能性も捨てきれない。たしかに非常時においては、各団体が有するマンパワーには限界があるため、様々な事務リスクが顕在化することは確かだが、とは言いつつも自治体の事務作業量が極めて多い時をベースにデジタル化構想を進めることは得策とはいえない。

各団体の首長トップは、通常時の事務を円滑に進めるとともに、非常時にも現員で十分に対応できるようなDXを独自に検討すべきであるとともに、同検討に基づいた適正なDXの整備・運用が求められることとなる。

さらに後述するように、かつて国庫補助事業にかかる不適正な経理処理を端緒として自治法150条で「内部統制制度」が規定されたという事実、そして、デジタル田園都市国家構想によって各団体に交付される補助金・交付金はまさに「国庫補助事業」であるという制度運用を鑑みるに、DXはまさに自治法150条の「内部統制制度」の規制対象の中心にあたるとともに、翻って、適正な内部統制の整備・運用の中核には適正なDXの整備・運用が不可欠と考える。

2-2 デジタル田園都市国家構想の概要

デジタル田園都市国家会議は、2022年6月末までにおいて、第8回会議（2022年6月1日）まで終了している。この中の第7回会議（同年4月27日）では、第3回～第6回会議までに出された意見をまとめた形で公表しているが、同内容は以下の通りとなっている⁵⁾。

〈第3回会議〉

- ・デジタル人材の育成・確保については、目標に対する進捗を定点観測するなどして評価することが重要
- ・都市部人材の地方への還流促進に係る支援や、年代やレベルに応じて地域に密着した人材育成等を行い、地域で自由な発想で活動することを支援していくことが重要
- ・デジタル人材のスキルを定義し、どのような人材を登用すればよいのかななどを、ガイドラインなどで示すことが必要
- ・中長期的には、地方でデジタル人材を育成し、育成した人材が地方の企業や自治体で活躍するデジタル人材のエコシステムの構築が必要
- ・誰一人取り残されない取組について、皆で支え合うデジタル共生社会の構築として、ある程度のリテラシーを国民皆が身につけられるような仕組みを作ることが重要

〈第4回会議〉

- ・デジタルインフラは上下水道や橋のように、あまねく整備されるインフラと考えるべき
- ・デジタルサービスの社会実装にあたって、自治体の主体的・自主的な取組に、産業界・大学も主体的に協力してもらうことが重要
- ・基盤整備の手法として、必要なサービスを定め、無駄がない取組となるようシェアリングのようなものも活用し、少ない財政負担で進めることが重要
- ・デジタル実装には、銀行や郵便局、農協など地域の金融機関等との連携が重要

〈第5回会議〉

- ・ベストプラクティスの取組を他地域に広げていく際に、うまくいかなかったこと、課題や知見の共有も大事
- ・デジタル実装に関して、いくつかの成功事例があれば良いわけではない。日本全体としての底上げが必要
- ・各々の地域で直面している課題が異なる。他地域の成功事例をただ真似るのではなく、自分事としてしっかり捉え、トライアンドエラーを行うこと、それを行える環境づくりが必要。
- ・DXを進めるために人材の育成や支援が必要

〈第6回会議〉

- ・トライアンドエラー、アジャイルなど、デジタル化の取組はこれまでとは異なる政策形成プロセスであるということを広く浸透させることが大切
- ・スタートアップにとって、より使いやすい支援とすることが必要。海外の人材や企業も参加できる枠組みも必要
- ・構想の実現に向け、重要なのは、「今できていないことをできるようにする」という

ことであり、そのためには、インフラの充実、人材の充実、インセンティブを設けることが重要

- ・デジタル化の事例を自治体間で横展開するための連携促進が必要

上記を概観するに、国の予算として、令和3年補正予算、および令和4年予算として約5.7兆円という巨額の予算が計上されたが、実際には「トライアンドエラー」という言葉にも表れているように、今後も政策としては様々な試行錯誤が続くことが予想できる。また第5回会議での指摘では、各々の地域で直面している課題が異なるため、他地域の成功事例を「ただ真似るのではなく自分事としてしっかり捉える」ことの重要性が示されている。すなわち単に横並びで、国からの指示でDXを推進するのではなく、各団体自らの責務で実行することの必要性が意見としても示されている。

デジタル田園都市国家構想の中心は、地方公共団体のDXの推進、これに伴う地方経済の活性化や効率化であり、上記の意見にも見られる通り、自治体の主体的・自立的な取組みは何よりも求められている。それと同時に、DXにかかる各団体の責務も、法律上、明確にされている点について、各団体のトップは強く認識すべきであろう。なぜなら、以下で後述するように、デジタル田園都市国家構想は、国からの補助金や交付金の交付を通じた形で、各団体におけるDX推進が企図されているため、もしも国庫補助事業を通じたDXの推進について、決して適正とはいえない整備・運用等があった場合には、首長をはじめとした関係者には法的な責任が発生する可能性が十分にありうると考えるためである⁶⁾。

2-3 デジタル田園都市国家構想推進交付金⁷⁾の概要

デジタル田園都市国家構想を実現するため、例えばデジタル実装を予定する自治体に対する補助が必要となるため、国はデジタル田園都市国家構想推進交付金制度（以下、デジタル交付金制度）を設けて、同交付金の利用促進を図っている。令和3年度補正予算で導入されたデジタル田園都市国家構想推進交付金制度要綱（以下、交付金制度要綱⁸⁾）について、本稿に関わる部分を以下に抜粋する。

第1：通則

デジタル交付金に関しては、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下、補助金適正化法）、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令その他の法令に定めるもののほか、この要綱により基本的な枠組みを定める。

第2：目的

デジタル技術の活用により、地域の個性を生かしながら、地方を活性化し、持続可能な経済社会を目指す「デジタル田園都市国家構想」を推進するため、地方からデジタルの実装を進めていくことが喫緊の課題であり、デジタル交付金は、デジタル技術を活用して地域の課題解決や魅力向上に取り組む、地方公共団体が作成したデジタル田園都市国家構想推進交付金実施計画に基づく事業の実施に要する費用に充てるため、国が地方公共団体に対して交付金を交付することにより、地方からデジタルの実装を進めるとともに、「転職なき移住」を実現し、地方への新たなひとの流れを創出することで、新たな変革の波を起し、地方と都市の差を縮めていくことを目的とする

〈 中 略 〉

第4：交付対象事業

1 サテライトオフィス、シェアオフィス、コワーキングスペース等（サテライトオ

フィス等）の施設整備・運営・利用促進等を行う取組や、サテライトオフィス等に進出する企業と地元企業等が連携して行う地域活性化に資する取組への支援により、地方への新たなひとの流れを創出する事業とする。

2 デジタルを活用した地域の課題解決や魅力向上に向けて、以下の取組を行う事業とする。

(1) デジタル原則とアーキテクチャを遵守し、オープンなデータ連携基盤を活用する、モデルケースとなり得る取組

(2) 他の地域等で既に確立されている優良モデル・サービスを活用した実装の取組

上記したデジタル交付金制度について、注目すべき点として以下2点をあげることができる。まず1点目として、デジタル交付金制度について「補助金適正化法」が適用される点である。これについては次章で後述するが、2017年に自治法が改正されて内部統制制度が地方公共団体に適用される契機となったのが「補助金適正化法」に違反した各団体の不適正な経理処理の事案であった。かつて問題とされた補助金適正化法に関連する違反行為を繰り返さないための方策はここで改めて検討されるべきと考える。

次に、デジタル交付金制度の交付対象事業として、1. サテライトオフィス等の施設整備・運営・利用促進等を行う取組み、2.(1) デジタル原則とアーキテクチャを遵守し、オープンなデータ連携基盤を活用する、モデルケースとなり得る取組、(2) 他の地域等で既に確立されている優良モデル・サービスを活用した実装の取組み、も注目できるポイントとして指摘できる。

前者の「サテライトオフィス等の施設整備・運営・利用促進等を行う取組み」については、かつてよくあった「ハコモノ行政」と

化してしまう可能性が惹起される。また後者の各団体におけるデジタル技術を利用した優良モデルケースに対する国からの補助に関しては、各団体において明らかにデジタル人材が不足している現下の状況において、自治体独自の傑出した優良モデルが生まれることはほとんど想定しにくい。そうなるとデジタル交付金の補助を獲得する上では、民間企業や民間事業会社出身者等の謂わば外部の知見の利用は不可欠ともいえるため、その場合には、各団体によるDXベンダーに対する適正なコントロールあるいはモニタリング等が不可欠と考える。

ここで改めて、デジタル交付金にかかる対象事業について、民間事業会社等のプライベートセクターを積極活用すべきという点は法律上からも明らかとなっている。

デジタル基本法では「デジタル社会の形成に当たっては、民間が主導的役割を担うことを原則とし、国及び地方公共団体は、民間の知見を積極的に活用しながら、…施策を行うものとする」(同9条)と規定している。すなわち同法では、パブリックセクターに先立ち「民間が主導的役割を担うことを原則」にするとしており、地方公共団体がDXベンダー等のプライベートセクターあるいは民間事業会社出身者を活用することは何らの障害もない、それどころか法律上もこのような運用を全面的に支持している。

他方、そうなると仮に優良モデルとなりうるケース(交付金に採択されるモデル)が出てきたとしても、当該実施計画は、例えばDXベンダーやコンサルティング会社等のアイデアを利用する形で進められるケースが多いと推量できる。その場合には、各団体の内部統制の中核に位置することとなるDXについて、あたかも外部に委託するのと同様の状況になるリスクも惹起されるため、各団体においては、より慎重に検討したうえでのDXの推進が求められると考える。

次に、各団体の「地方自治」の範囲であると同時に、本来的にはその裁量で進めるべきDXの推進も、デジタル田園都市国家構想による国庫補助事業に限って言えば、当該事業について国が全てを補助するわけではなく(例:交付率が50%など)、残額は各団体が負担することとなっている。したがって、各団体が、国の策定するデジタル交付金の対象事業に応募申請するにあたっては、同事業が国庫補助事業に採択されることで、単に各団体にプラスの効果、すなわち「キャッシュインフロー」のみが発生するというわけではなく、その後、対象事業によっては「キャッシュアウトフロー」が将来にわたって発生する可能性も十分に認識しておくべきであろう。

例えば、デジタル交付金の対象事業にもなっている「サテライトオフィス等の施設整備・運営」などにおいては、有形固定資産の取得や、その後の運営にかかる人件費等の継続的なキャッシュアウトフローも見込まれるケースもあるだろう。すなわち短期的な交付金の獲得のみを目指すのではなく、各団体においては、長期的な視野で、かつ自立した独自の判断でDXの推進を図るべきであり、ここでは自ずと長期的なビジョンをもった同事業の採算性や継続性等の検討も必要になってくると考える。

いずれにしてもデジタル交付金の対象となる補助事業は、「各団体の住民が現在においてだけでなく、将来においても大きな利害を有する事案」といえるため、同交付金への応募申請、あるいは同交付金に採択された場合の実質的な運用、その後における同事業の効果(ベネフィット)の測定等の事務運営の全般にわたって、適正な内部統制の整備・運用が求められると同時に、長期的に利害を有する「住民による監視活動」は欠かせないと考える。

2-4 デジタル田園都市国家構想推進交付金交付要綱（以下、交付金交付要綱）⁹⁾

交付金交付要綱では、仮に同交付金の使用に関して問題が発生した場合の措置について規定している。まずは「是正のための措置」について、内閣総理大臣は、報告を受けた交付対象事業の成果が交付金の決定内容及びこれに付した条件に適合しないと認めるときは、補助金適正化法 16 条 1 項の規定に基づき、当該交付対象事業につき、これに適合させるための措置をとるべきことを当該交付金事業者に対して命ずることができることを定めている（交付金交付要綱 16 条 1 項）。

次に交付決定の取消し等について、内閣総理大臣は、次に掲げる場合には、補助金適正化法 10 条 1 項、17 条 1 項及び 2 項の規定に基づき、交付決定の全部若しくは一部を取り消し、又は変更することができるとして、一 交付金事業者が、補助金適正化法、適正化法施行令又は本要綱に基づく大臣の処分若しくは指示に違反した場合、二 交付金事業者が、交付対象事業に関して不正、怠慢又はその他不適当な行為をした場合、三 交付金事業者が、交付金を交付対象事業以外の用途に使用した場合、四 交付の決定後生じた事情の変更等により、交付決定事業の全部又は一部を継続する必要がなくなった場合、をあげている（交付金交付要綱 17 条 1 項）。

交付金交付要綱で示すように、デジタル交付金については補助金適正化法が適用されることで、同制度の適正な運用について、そして交付金事業者たる各団体におけるデジタル交付金を利用した補助事業の有効かつ適正な運用が求められている。

ここで改めて、補助金適正化法の目的について、「この法律は、補助金等の交付の申請、決定等に関する事項その他補助金等に係る予算の執行に関する基本的事項を規定することにより、補助金等の交付の不正な申請及び補

助金等の不正な使用の防止その他補助金等に係る予算の執行並びに補助金等の交付の決定の適正化を図ることを目的とする」ことが規定されている（1 条）。

次に、関係者の責務について、補助事業者等及び間接補助事業者等は、**補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに留意し、法令の定及び補助金等の交付の目的又は間接補助金等の交付若しくは融通の目的に従つて誠実に補助事業等又は間接補助事業等を行うように努めなければならない**（3 条 2 項）、**補助事業者等は、…善良な管理者の注意をもつて補助事業等を行わなければならない**、いやしくも補助金等の他の用途への使用をしてはならない（11 条 1 項）と規定している。

同法では、「補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものである」としており、条文の中で明確に補助金の財源や性格にも言及している。すなわち補助金はすべての国民が利害を有する税金からなるため、給付する側の所轄官庁においても、あるいは交付を受ける補助事業者側においても、適正な内部統制の整備・運用が必要であることを明確に規定した条文といえよう。これに加えて、国庫補助事業に関連する地方公共団体自身には「善良な管理者の注意をもつて補助事業等を行わなければならない」とする、所謂、善管注意義務があることが示されている。

そうすると、同補助事業を行う地方公共団体は当然ながら、例えば、デジタル基本法 9 条で「民間が主導的役割を担うことを原則とし…」と規定するように、各団体においては、デジタル田園都市国家構想を推し進める上で重要な役割を果たすことが期待されている DX ベンダーに対する適正なコントロールも必要となり、このことも善管注意義務の一部に含むと解すべきであろう。端的には、DX ベンダーが各団体に提供するサービスは、各

団体の有効かつ適正な内部統制の整備・運用の要諦になると推量できるため、国庫補助事業の具体的な実施に際してDXベンダーを利用する際には、各団体は「委託者」として「受託者」であるDXベンダーの業務の有効性とその適正性を、各団体の内部統制の一環としてコントロールすべきこととなろう。

これらをまとめるなら、前段の交付金交付要綱と、後段で概観した同要綱が依拠する補助金適正化法の適用を通じて、地方公共団体においては国庫補助事業に関する適正な内部統制の整備・運用が求められていると解釈できる。

3 国庫補助事業と地方自治法における内部統制制度との関係

3-1 会計検査院報告(2010年12月公表)

国庫補助事業事務について、地方公共団体には善管注意義務があることが規定されているため(補助金適正化法11条1項)、デジタル交付金に関する一連の事務はこれまでになかった事務でもあるため、各団体においては相当な注意力をもって対応すべき課題と考える。これをまとめるなら以下の通りとなる。

デジタル交付金事業は国庫補助事業 ⇒ すなわち補助金適正化法の適用対象 ⇒ 各団体にはデジタル交付金に関する補助事業を行うに際して善管注意義務あり(補助金適正化法11条1項) ⇒ 同義務の履行のため、各団体はデジタル交付金事業に関する事務について適正な内部統制を整備・運用する義務がある(自治法150条)

他方で、上記のような一般的な法解釈とは別に、次のような別の解釈も検討できる。2017年に自治法が改正された内部統制制度

は、後述するように、かつて、多くの地方公共団体において国庫補助事業に関する不適正な経理処理が見られたことがきっかけとなり導入された制度である。すなわち、本稿で取り扱うデジタル交付金にかかる事務は、「国庫補助事業に関する事務」ということもあり、自治法所定の内部統制制度の「目的論的解釈」という視点からも、デジタル交付金にかかる事務は自治法150条の適用対象と解釈できるであろう。これをまとめるなら以下の通りとなる。

国庫補助事業に関する不適正な経理処理について、2010年に会計検査院が報告書を公表(以下で後述する) ⇒ 同報告書が大きな契機となり、総務省にて地方公共団体における内部統制の規制について検討が始まる ⇒ 2017年自治法が改正されて内部統制制度が規定される(自治法150条) ⇒ 自治法150条の目的論的解釈として、デジタル田園都市国家構想に基づくデジタル交付金事業は国庫補助事業そのもののため、同事業は内部統制規制の核心を構成する

上記したように、2010年の会計検査院報告をきっかけとして、また同報告を受けた第31次地方制度調査会の議論もベースにした自治法で内部統制が制度化されることとなった経緯も斟酌するに、内部統制制度の中心的課題の一つは「国庫補助事業に関する事務」が当然に含まれるとの解釈は妥当と考える上、それどころか、同課題への対応が適切でない場合にはそもそもの法律の制定趣旨にも反しているともいえる。

ここで強調すべきは、地方公共団体の事務の範囲がかなり厳しく制限されている「国庫補助事業」において、これまでにも多く地方公共団体で不適正な経理処理が見られたという事実を鑑みるに、もしも同事業に関連す

る不適正な意思決定や行政事務がいまだに見られるようであれば、当該団体のその他の事務においても、適正な内部統制の整備・運用はとて期待などできないのではないかとする疑念である。

もしもそのような状況であるならば、国からの補助金・交付金の獲得のみを目指す旧来からの自治行政の姿から何も変わっていないともいえよう。ここで改めて、いかなる経緯を経て自治法で内部統制制度が導入されたのかを検討することは、大型の国庫補助事業が始まる今だからこそ、十分に意義を持つと考える。このような問題意識も踏まえて、以下では、地方公共団体の国庫補助事業の事務に関する問題点を指摘した、会計検査院の「国庫補助事業に関する不適正な経理処理」についての報告書を概観する。

2010年12月、会計検査院は「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書—都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策について—」（以下、会計検査院報告2010）を公表した¹⁰⁾。

会計検査院報告2010は、当時、公金を扱う地方公共団体の不適正な経理処理等（例えば業者との癒着による裏金の捻出行為やカラ出張など）に対して、社会的な関心が高まる中、2007年6月に参議院決算委員会が行った「平成17年度決算審査措置要求決議」において、地方公共団体の監査等を改善すべきとする決議があったことが、同報告書の作成および公表の理由であった。

会計検査院報告2010（以下原文にならい和暦）では「これらの不適正な経理処理による資金のねん出等の事態は、一義的には地方公共団体自身の経理の問題であるが、不適正な経理処理の対象となった公金の中に、国庫補助金が含まれていれば、会計検査院としてもその状況を確認して、必要に応じて是正さ

せる必要がある。…会計検査院は、…都道府県及び財政規模等が県等に匹敵する政令指定都市を対象として、これらの都道府県及び政令市における国庫補助事業に係る事務費等の経理の状況について、20年次から22年次までの3か年にわたり、会計実地検査を行った。その結果、すべての都道府県市において、不適正な経理処理により需用費が支払われた事態又は補助の対象とならない用途に需用費、賃金若しくは旅費が支払われた事態が見受けられた」¹¹⁾ことを明らかにした。

また、会計検査院報告2010では、同事案の再発防止策として「…会計機関における物品の購入手続について内部統制が機能していなかったことなどが主な発生原因である」¹²⁾と指摘している。

上記問題点について、参議院調査室の古川は、「おおよそ民間企業ならば、非効率な業務は淘汰されるが、行政では構造的にそのような現象が生じにくい。当該事務事業が法律を根拠とする場合には、その改廃に法改正が必要となるため、予算措置で実施されるものに比べて、より一層の時間を要する。また、一旦予算が成立すれば、その業務は実施が必要なものとなり、これを計画どおりに遂行する義務が生じるため、年度内の予算消化に努力を重ねることとなる」としている（古川，2011，pp.130-131）。

すなわち民間会社とは異なり、地方公共団体においては、当該事務が法律や予算の関係で硬直的となり、とりわけ事務の効率性という観点においてコントロールが効きにくい特性を示している。本稿で取り扱う「国庫補助事業」はまさにその典型例といえるであろう。

3-2. 国庫補助事業と地方自治法の内部統制制度

我が国の地方公共団体における内部統制規制は、前記した、会計検査院報告2010で明らかにされた事案を大きな契機として、自治

法で制度化されるに至った。会計検査院報告 2010 から自治法 150 条で内部統制制度が導入されるまでの全体像について、総務省が公表する資料では「内部統制等による行政執行の適正確保を巡る議論の沿革（地方公共団体）」として、以下で示す図表のようにその全体を示している（図表名を含めて筆者が加筆修正した¹³⁾。

本稿で検討を加えるデジタル田園都市国家構想および地方公共団体における DX の推進は、各団体に対するデジタル交付金の交付を中心とした国庫補助事業そのものといえるため、繰り返しとはなるが、自治法で内部統制が制度化されるきっかけが、「国庫補助事業の不適正な経理処理」であったことにも鑑みるに、各団体のデジタル交付金事業は自治法 150 条の内部統制規制の対象になると解釈できる。

各団体のデジタル交付金事業が自治法 150

条の規制対象となることを強調する意義だが、国庫補助事業について、各団体から見ると外部機関である会計検査院がその使用方法等を厳しくチェックするのは、国家機関として必要な法的義務といえるため、誰かからの要請に基づくものではなく（もちろん国家からの要請という点においてはその通りであろう）、法律上、当然に必要なチェック機能といえよう。

他方で、地方公共団体の事務の多くはまさに各団体の「自治の範囲」であり、首長トップが各団体に必要な DX の推進を自らの責任で果たすべきことはデジタル基本法の趣旨等からも明らかとなっている。前述の通り、デジタル交付金の交付は、各団体が必要とする国庫補助事業の全額が交付されるわけではなく、総事業費の何割か（例：50%など）が公布される制度であり同事業費の 100% が交付されるわけではない。それどころか、例え

〈図表：地方公共団体における内部統制制度の沿革〉

年 月	関係機関の対応等
2010 年 12 月	「会計検査院報告 2010」が公表される。
2011 年 1 月	「地方自治法抜本改正についての考え方（平成 22 年）」（地方行財政検討会議）が公表される ・現行の監査委員制度・外部監査制度について、廃止を含めゼロベースでの見直し等を提言
2013 年 3 月	「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書」「住民訴訟に関する検討会報告書」（総務省）の公表
2014 年 2 月	「地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会報告書」（総務省）の公表 ・首長への内部統制体制の整備・運用の責任の明確化や内部統制の取組みの段階的な発展について具体的設計案を提示
2016 年 3 月	第 31 次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」 ・全ての長に内部統制体制を整備及び運用する権限と責任があることを明確化。ただし団体規模に配慮
2017 年 6 月	改正地方自治法公布
2021 年 4 月 1 日から公表開始	都道府県および政令指定都市について内部統制報告制度が開始（市町村については努力義務）

ばサテライトオフィスの整備・運営などを国庫補助事業として行った場合には、将来にわたって、同オフィスの管理・運営のためのキャッシュアウトフローが継続的に発生する可能性は容易に想定できる。

もちろんこのような課題も含めて、各団体が適正な判断の下にデジタル交付金に係る国庫補助事業を実施するのであれば、特に問題とされるべきではない。各団体が当該自治の範囲で適宜判断を下すのであれば、加えて、そこに主権者である「住民の意思」があるのであれば問題とされるべきではないと考える。

他方で、将来的な事業展望もなく、単に短期的な補助金や交付金の獲得のみを目的とすることで、結果として「ハコモノ」だけが残り、あるいは事業が全く採算にのらない等の場合には、首長トップをはじめとした意思決定のあり方や、あるいは当該団体の内部統制の全体について、場合によっては、その一部があるいはその全体が適正ではなかったとして、将来において、住民に判断される可能性は十分にありうるといえよう。すなわち、国庫補助事業としてのデジタル交付金事業への応募申請の判断、およびその後の事業運営が適当ではなかったと判断される可能性はありうる。またその中には、結果として、違法・不当な財務会計行為となる事案と見做されるようなケースがあった場合には、各団体の主権者である「住民」が同行為の問題点を自治体に指摘し、当該行為を是正ないし修正させる、あるいは損害を回復する手段が当然に確保されるべきであると考ええる。

4 国庫補助事業に関連する規制と

住民監査請求の有効性の検討（裁判例）

4-1 会計検査院による検査と住民監査請求

会計検査院報告 2010 は「会計検査院法 30 条の 2」の規定に基づく報告書である。会計

検査院法 30 条の 2 では、会計検査院は、同法 34 条又は 36 条の規定により意見を表示し又は処置を要求した事項その他特に必要と認める事項については、随時、国会及び内閣に報告することができるとしている。

ここで言及する 34 条、および 36 条について、会計検査院は、検査の進行に伴い、会計経理に関し法令に違反し又は不当であると認める事項がある場合には、直ちに、本属長官又は関係者に対し当該会計経理について意見を表示し又は適宜の処置を要求し及びその後の経理について是正改善の処置をさせることができる（34 条）、会計検査院は、検査の結果法令、制度又は行政に関し改善を必要とする事項があると認めるときは、主務官庁その他の責任者に意見を表示し又は改善の処置を要求することができる（36 条）ことを規定している。

上記の規定を見るに、会計検査院報告 2010 は、地方公共団体が行う国庫補助事業に関する事務について、補助金適正化法への準拠という観点から、会計検査院は自らが持つ権限に基づき報告書を作成し公表を行った事実が確認できる。

繰り返しではあるが、会計検査院の検査は、誰かから（通告者等）の要請に基づくものではなく、憲法で定められた国の機関としてのチェック機能である。また会計検査院報告は、会計検査院法で規定するように「会計経理に関し法令に違反し又は不当であると認める事項がある場合」に、随時、国会及び内閣に報告できるとする制度である。

極端な表現とはなるが、会計検査院の検査および報告自体は、そこに地方公共団体の意思は全く必要なく、各団体は受動的にないし他律的に会計検査院の検査を受けることになる。このこと自体は否定的に捉えるべきでなく、パブリックインタレスト（公益）を守る観点からもその必要性を認めることができる。

他方で、会計検査院が会計検査院法に基づ

き実施する検査とは別視点で、各団体の主権者である「住民」が国庫補助事業であるデジタル交付金事業に対して何らかの「意思」を表明する、あるいは各団体の適正な内部統制の運用のための一助として、当該統制活動に寄与できる可能性は検討されるべきと考える。すなわち地方公共団体の外部機関である会計検査院の検査とは別に、各団体が最も利害を有する住民自身がデジタル交付金事業の適正性をチェックする機能の必要性ともいえよう。

会計検査院の検査の必要性は認めるものの、その内容は、国庫補助金等が適正に使用されたか否か等のチェックであり、地方公共団体に当該補助金が本当に必要であったのかどうか等の判断を行うわけではない。結果的にあまり便益を生み出さない国庫補助事業であったとしても（例：かつてのハコモノ行政などがあげられる）、同補助金・交付金等が当初の応募申請の目的の通りに使用されており、目的外に使用されていないようであれば、検査の上では特に問題とはされない。

しかしながら補助金適正化法への準拠という観点で問題がなかったとしても、地方公共団体によっては、デジタル交付金事業の内容そのものが、当該団体の身の丈に合っていない、あるいは単に補助金・交付金の獲得のみを目的とするもので、将来の住民にとってメリットがない、あるいは結果的に負担にしかならないというケースは十分にありうるだろう。もちろん株式会社の新規投資と同様で、地方公共団体も適正な判断と決断の下でデジタル交付金事業を実施したものの、実質的には意味のない事業であったとの評価が下される可能性はある。

デジタル交付金事業が、地方公共団体にとって実のある事業であるのか否かは主権者である住民が判断すべき事案であり、まさに当該判断が可能になる状況こそが「地方自治の本旨」であるといえよう。

その場合に、住民がどのような手段に訴えることが可能かだが、自治法 242 条 1 項で規定する住民監査請求が有効性を持つ可能性は十分にあると考える。また何よりも、住民監査請求は一定数の住民が一致した行動をとることを要するのではなく、住民一人でも監査請求が可能のため、行政に対する行動が機動的であり効率的といえる。現在は、あまり有効に活用されていない住民監査請求制度であるが、当該有効性を的確に理解し適宜活用することは今後の地方自治行政の適正な運営にも資する余地があると考えられる。

国庫補助事業に対する住民監査請求の有効な活用という視点から、以下では、国庫補助事業に関連する住民監査請求の裁判例について概観する。なお本件は、地方公共団体による国庫補助事業の目的外使用に伴う国に対する返還加算金について住民が監査請求を行ったもので、国庫補助事業の内容そのものの当否を争う裁判ではない。しかしながら、国庫補助事業の事務から派生した不適正な支出がそもそも住民監査請求の対象となるのかを検討することは、住民監査請求制度そのものの射程範囲を知る上で極めて有用と考えるため以下本稿で取り扱うものとする。

4-2 奈良地判平成 24・9・20¹⁴⁾

(1) 事件の概要

本件は、奈良県の住民 X らが、2002～2008 年度までの間、奈良県において補助金適正化法に反して国庫補助事業に係る補助金等を目的外の用途へ使用するなどの不適正な経理処理が行われたため、奈良県は、同法に基づき、本件各経理処理とされた支出金の返還に加えて加算金約 3042 万円余の支払いを余儀なくされたとして主張して、自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号に基づき、被告奈良県知事 Y に対して、本件各経理処理によって奈良県が被った加算金相当額の損害につき、本件各経理処理を行った奈良県職員らに対する

損害賠償請求を求めた住民訴訟である。

本事件がとりわけ注目できるのは、前述した会計検査院報告 2010 で指摘された国庫補助事業の不適正な経理処理も含んだ内容に対して、奈良県の住民が住民監査請求を通じて措置請求を行った事案という点である。もしも本事件の検討により、住民監査請求は国庫補助事業の不適正な経理処理に対しても十分に有効性を持つと解釈できるならば、本稿で取り上げる DX にかかる国庫補助事業に対しても、住民監査請求は十分に有効性を持つ可能性があると考えられるためである。

さらに敷衍するなら、そもそも当該補助事業が一時的な補助金・交付金の獲得のみを目的とし、その後の採算性等を考慮することもなくキャッシュアウトフローが積みあがるような事業となった場合には、当該一連の事務は違法でなかったとしても、国庫補助事業への応募申請、あるいは採択された後での事業の実施等におけるいずれかの部分に「不当な判断ないしは行為」があり、結果として「不当な財務会計行為」があったと解釈できる余地は、法律上、十分にありうると考える。このような国庫補助事業に関する住民監査請求の応用解釈の余地を探ることを企図しつつ以下で検討を加える。

(2) 不適正な経理処理と住民監査請求

本件は、争いのない事実として、以下の経理処理上瑕疵のある支出又は国庫補助事業とは関係のない経費に係る支出があったことを事実認定している。

- イ. 実際には翌年度に納入された物品につき、事実と異なる検収日を記載するなどして、国庫補助事業費又は公共付帯事務費から現年度予算（需用費）を支出した
- ロ. 国庫補助事業を実施していない部署に配属され、あるいは当該部署が所掌する国庫補助事業とは異なる事業に係る事業に従事する臨時職員らに関して、公共付

帯事務費から現年度予算（賃金）を支出した

- ハ. 国庫補助対象とならない主張に関して、国庫補助事業費又は公共付帯事務費から現年度予算（旅費）を支出した
- ニ. 事務用品や共用コピー機の使用代及び用紙代等につき、国庫委託費から現年度予算（需用費）を支出し、他所属に現物配分した

また、上記に関連する不正に支出された補助金につき、国（各省庁の長）は、奈良県に対し、補助金適正化法に基づき、当該各補助金の交付決定を取り消した上、加算金等を付加してその返還を命じたが、その額は返還金合計 8541 万円余及び加算金合計 3042 万円余に上った。被告 Y は、同命令に従い、2009 年 12 月 25 日から 2011 年 4 月 26 日までの間に、上記返還金と加算金の各金額を国庫に対して支出した。

原告 X らは、2011 年 6 月 6 日、本件各経理処理に伴い、国に返還されることとなった特に加算金等について、これらは関係職員らの不正ないし不適正な経理によって生じたものであると主張して、奈良県監査委員に対して住民監査請求を行った。

これに対して監査委員は、本件返還金に対する加算金として奈良県が支出した 3042 万円余について、本件各経理処理のうち 2010 年 6 月 5 日以前に加算金を支出した 3031 万円余に係る請求は、自治法 242 条 2 項で規定する監査請求期間を徒過したものであり、同項で規定する正当な理由も認められないとして、本件監査請求のうち、同日以前に加算金を支出した経理処理に係る部分を却下した上、その余の請求をいずれも理由がないとして棄却した。同監査請求の結果は、2011 年 8 月 2 日、X らに送達されたため、X らはこの監査結果を不服として本件住民訴訟を提起した。

(3) 本事件の争点と裁判所の判断

本件の争点は大きく4つに分けることができる。1. 適法な監査請求の前置の有無について、2. 不適正な経理処理を行なった職員についての財務会計上の行為を行う権限の有無、3. 財務会計上の行為を行った職員の故意又は過失について、4. 損害の填補について¹⁵⁾、である。

とりわけ本稿との関係では、住民監査請求の前置の有無、そして何よりも国庫補助事業の不適正な経理処理に対する住民監査請求の有効性の有無を中心として、裁判所の判断に検討を加える。

まずは本件訴訟の適法性を検討するに、その前提として当然に適法な監査請求が前置されている必要があるが、この点について裁判所は、住民監査請求が提起された2011年6月6日を基礎としつつ、2010年6月5日以前の加算金の支出された経理処理に係る監査請求については、裁判所は、正当な理由がない限り不適法であると判示した。他方で、2010年6月6日以降の部分について、正当な理由がある場合には、住民監査請求の対象となりうるとの判断を示している。そうなると当該部分については、原告Xらの住民監査請求は適法に前置されていたものと解釈できる。

次に財務会計行為を行った職員の故意又は重大な過失について、例えば、備品の購入や奈良県の事業に関する出張等の支出負担行為それ自体について、違法であることを窺わせる事情はないため、支出負担行為者については故意又は重大な過失があったということとはできないとしている。

他方で、本件では支出命令権者に重大な過失があったことが認定されている。裁判所は、需用費について「需用費の不適正支出は、実際に納入されたのは翌年度であるにも関わらずそれが当年度に行われたかのように装って需用費を支出する方法でなされたところ、

これらは交付を受けた補助金について国への返還が生じないよう使い切ろうという意識及び多少の瑕疵については重視しないという意識の下でなされ、契約事務と検収事務を行っていたのも同一人物であったというのであるから、故意に不適正な経理支出がなされたとの疑いが強く、そうでなくても需用費の支出に際して対象となる備品の納入の有無すら確認していないものであるから、少なくとも重大な過失があるといわざるをえない」としている。

同じく争点となった旅費について、裁判所は、「旅費の不適正支出についてみるに、会計検査院の検査の際に不適正な経理処理として指摘されたのは、人事異動に伴う事務引継、辞令交付及びあいさつまわり等通常業務に係る出張、…等、補助事業と直接関連性がないと認められる出張である。国庫補助金等は、補助事業等に要する経費として国庫から各地方自治体等に給付されるものであるところ、上記各出張はいずれも国庫補助事業との関連がおおよそ窺われないものであるから、僅かな注意を払えば、これらに関する旅費を国庫補助金等から支出することが許されないことが十分認識できたものと推認され、これに反する証拠はない。そうであれば、これらの出張に関する旅費を国庫補助金から支出することについても、財務会計上の行為を行った支出命令権者には重大な過失があるといわざるを得ない」と判示した。左記理由を示しつつ、裁判所は、奈良県職員4人に対して被告Yが損害賠償請求すべきことを認容した。

(4) 裁判例から見えるDX関連国庫補助事業に応用可能な論点と課題

本件は、会計検査院報告2010が厳しく指摘した国庫補助事業を直接措置請求した住民訴訟であるという点で稀有な裁判例と考える。国庫補助事業に関する住民訴訟については、これまでも裁判例の集積はあまり十分と

は言えず、本件も下級審とはなるものの、補助金適正化法に違反する不適正な経理処理に対して住民監査請求が有効であることを明らかにした裁判例と解釈できる。

そうすると、本稿で検討する政府が推進するデジタル田園都市国家構想に基づくデジタル交付金は「補助金適正化法」の規制対象となり、当該支出の適法性は会計検査院の検査の対象になると同時に、上記裁判例で検討したように住民監査請求の対象になる可能性は十分にあるといえる。同解釈に伴い、各団体の主権者である住民による監視機能の発揮を、住民監査請求により実施できるとするならば極めて便宜であり、地方自治の本旨にも適うと考える。

また別視点だが、国というマクロ的な視点からは、デジタル交付金という形で各団体に給付（キャッシュアウトフロー）を実施した上に、さらに、地方公共団体において不適正な経理処理があった場合には、事後的に会計検査院による厳密な検査が必要になるとともに、国においては返還金と加算金を求める追加事務の発生など、総合的にみてあまりにもムダが多くコスト高な政策と化してしまう可能性も指摘できる。

もちろん、本稿で対象とした地方公共団体のデジタル化は喫緊の課題ともいえるため、是々非々で進めるべき政策であることは疑いようがない。しかしながら、かつてあったような、特に会計検査院報告2010で見られたような国庫補助事業の不適正な経理処理のような事案の再発は、国レベルのマクロ的な視点からも極めて「ムダ」であり国家的な損失ともいえるため、不適正な経理処理を行った地方公共団体が当該補助金をただそのまま返還すれば済むという問題ではないと考える。

その場合には、まさに会計検査院報告2010を契機として導入された「内部統制制度」はその不適正な経理処理の予防線としての価値を有すべきであり、当該内部統制制度

について「住民」は主権者として関与すべきと考える。

さらに付言するなら、地方公共団体の内部統制制度が成立するまでの過程で、同制度は「住民の監視機能の強化」に資することが主目的の一つに挙げられていた¹⁶⁾。すなわち国庫補助事業の不適正な経理処理をきっかけとして自治法が改正され内部統制制度が導入されたわけだが、同改正の主目的は「内部統制を見える化」することで「住民の監視機能の強化」に資することにあった。

そうすると、国庫補助事業の不適正な経理処理等があった場合、あるいは国庫補助事業の事務に何らかの問題点が見られた場合には、主権者である住民が当該意思を何らかの手段で表明し的確に行動すべきことは理に適っている。その際に、利用可能な制度として「住民監査請求」は検討に値するものであり、今後の積極的な利用も期待できると考える。

5 おわりに

デジタル田園都市国家構想は資源の乏しい我が国において、また少子高齢化が急速に進む現状において迅速かつ強力に推し進めるべき政策であることは疑いようがない。他方で、国と地方の借金が1200兆円（2022年5月10日財務省公表）を超えているという財政的に余裕のない我が国の現下の状況においては、バラマキに終わる政策は許されない。

国レベルでの政策の進め方もさることながら、同国家事業を推進する地方公共団体においては、例えば、デジタル交付金の申請や同交付金の獲得およびその後における実際の補助事業の実施・運営など、一連の事務の全般において、補助金適正化法等の関連法規に則った適正な運用が求められることは当然に果たすべき義務といえよう。これに加えて、DXは各団体の事務に欠かせない核心とな

り、謂わば内部統制の中核に組み込まれると予想されるため、自治法所定の内部統制制度の規制対象になると観念できる。

敷衍して、内部統制制度はそもそも「住民の監視機能の強化」を主目的の一つとして導入された制度のため、各団体においては、国庫補助事業の採択を目指す意義を住民に明らかにし説明責任を尽くすことが必要となろう。

ところで本稿で取り扱った会計検査院の検査は、国から地方公共団体に交付された補助金の適正な経理処理等の確保に向けられている。すなわちこれを、本稿が検討を加えたデジタル交付金に当てはめるなら、まさに国から給付された「デジタル交付金部分そのもの」についての適正な使用や経理処理等が検査の中心になる。

他方で、各団体の DX 関連事業のすべてが同交付金で充足されるわけではなく、実際には、例えばデジタル関連総事業費の何割か（例：総事業費の 50% が交付される）がデジタル交付金により助成される制度設計となっているため、デジタル交付金で充足されなかった部分は各団体が直接負担することになる。そうすると会計検査院による検査とは別視点で、すなわち同交付金（総事業費の 50% に相当する部分）が補助事業に適正に使用されているか否か等の視点を越えた、例えば、同事業の将来性や支出コストに見合う将来ベネフィットがあるかなど、自治体目線ないし住民目線からのチェックは当然に必要なことになる。

繰り返しとなるが、国レベルでのデジタル交付金の適正な運用の確認は欠かせないため、すなわち「デジタル交付金部分」に対する適正な経理処理等について、会計検査院による検査は不可欠となる。しかしながら、会計検査院が目光を光らせるのは国からの補助金・交付金の使途が当初目的に合致しているか等のチェックを通じた適正な経理処理の検査のため、各団体における将来負担の発生可

能性やデジタル交付金にかかるベネフィットの有無等は検査の対象ではない。DX のように今後の住民の福祉の増進に直接関わる事案は、地方公共団体自身の守備範囲と観念できるため、各団体独自の視点での監視活動ないし検証作業は欠かせない。

本稿では、デジタル田園都市国家構想に関連するデジタル交付金事業に対して主権者である住民が意思表示する手段の一つとして住民監査請求制度の有効性について、そして同有効性の評価を考慮する上で一部裁判例の検討を行った。

実際のところ、国庫補助金に対する補助金適正化法違反を根拠とする住民訴訟の裁判例はあまり多くは存在しない。その理由として、補助金適正化法への違反行為等があった場合には、例えば、会計検査院報告 2010 でも見られるように、会計検査院が当該経理について意見表明し、適宜の処置を要求する、またその後の経理について是正改善の処置をさせることができることを規定しているため（会計検査院法 34 条）、補助金適正化法に違反する行為への対応は、補助金を交付する監督官庁は当然のことながら、会計検査院がその守備範囲にしているとの一般的な認識があるためと推量できる。そのため、住民は、地方公共団体の国庫補助事業に関する違反行為等を住民監査請求の対象としてこなかった可能性が指摘できる。

前述の通り、各団体が DX に関連した国庫補助事業に申請し交付金を獲得するに至ったとしても、その事実だけで各団体に「プラスの効果」があると捉えるべきではなく、DX 関連事業の推進は各団体の身の丈に合った形でより長期ビジョンを見据えた上での総合的かつより全体的な視点から当該必要性を検討すべきである。

地方公共団体のデジタル化については、まずはデジタル交付金の応募申請の本質的な意義の理解を含めて、首長をトップとした各団

体の全庁レベルでの方針の策定が必要となる。もしもそこにプラスの効果を見込むのであれば、そして実際にデジタル交付金にかかる国庫補助事業の採択を目指すのであれば、当該方針は住民への説明責任の対象になると考える。またデジタル交付金が採択されるに至った場合には、補助金適正化法に則った形での適正な内部統制の整備・運用が必要となり、この点で自治法所定の内部統制制度の規制対象の中心になると解釈できる。

さらに、各団体の主権者である住民においては住民監査請求制度を通じて、地方公共団体のデジタル化の適正な運用等について、適

切なチェック機能を有すべきであり、仮に不当あるいは違法な財務会計行為と観念できる事実を認識した場合には、将来損失の回避という側面からも同制度の利用を対応策の一つとして検討すべきと考える。

最後になるが、デジタル田園都市国家構想はまだ緒に就いたばかりでありその有効性やベネフィットについて明確な評価を下すことはできないが、各団体においては、そのプラスの効果だけでなく今後発生しうるリスク（コスト）についても十分な認識を有しておくべきと考える。

(注)

- 1) 「デジタル田園都市国家構想実現会議の開催について」内閣官房, 2021年11月9日 https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/pdf/konkyo.pdf (2022年6月25日アクセス)
- 2) 「デジタル田園都市国家構想関連施策の全体像」第2回デジタル田園都市会議(若宮大臣提出資料), 2021年12月28日 https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/dai2/siryoul-1.pdf (2022年6月25日アクセス)
- 3) 「地方の人材育成見えぬ具体策」日本経済新聞朝刊4面, 2021年12月29日。
- 4) 紺野卓「地方公共団体におけるDXの推進と住民監査請求の有効性についての研究—DXにかかる入札談合事件と監査機能が果たすべき役割を中心として—」商学集志91巻4号, 2022年3月, 22頁。
- 5) 「デジタル田園都市国家構想基本方針(案)について」内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局, 2022年4月27日 https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/dai7/shiryoul.pdf (2022年6月25日アクセス)
- 6) デジタル庁の設置を規定したデジタル社会形成基本法(令和3年9月1日施行:以下デジタル基本法)では、「この法律は、…デジタル社会の

形成に関し、基本理念及び施策の策定に係る基本方針を定め、国、地方公共団体及び事業者の責務を明らかにし、…デジタル社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進し、もって我が国経済の持続的かつ健全な発展と国民の幸福な生活の実現に寄与することを目的とする」(同1条)と定めている。加えて、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、デジタル社会の形成に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の特性を生かした自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する」(同14条)としている。デジタル基本法では地方公共団体の「責務」としているが、同責務を果たす上では適正な内部統制の整備・運用が欠かせないと観念できるため、もしも内部統制に重大な不備があり、例えばデジタル実装を進めていく過程で自治体に損害が発生するなどのケースでは、同責務を適正に果たすことができなかったことなどを理由として、財務会計行為を行う職員等においては法的責任が追及される可能性も十分にありうると予想する。

- 7) なお、2022年6月1日に開催されたデジタル田園都市国家構想実現会議(第8回)において、デジタル田園都市国家構想基本方針(案)が審議対象となり、その中では本稿で取り扱う「デ

デジタル田園都市国家構想と地方公共団体における住民監査請求の有効性に関する一考察

「デジタル田園都市国家構想推進交付金」について、「地方創生推進交付金」、「地方創生拠点整備交付金」と統合する形で新たに「デジタル田園都市国家構想交付金」として位置付け、デジタル田園都市国家構想による地方の活性化に向けた支援を進めていくことが企図されている。しかしながら、本稿執筆時点では同基本方針は（案）のみであるため、本稿では「デジタル田園都市国家構想推進交付金」の内容について取り扱うものとする。

- 8) 「デジタル田園都市国家構想推進交付金制度要綱」内閣府地方創生推進事務局（2022年2月25日：府地創第63号）<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/mirai/pdf/digitaldenenseidoyoukou.pdf>（2022年6月25日アクセス）
- 9) 「デジタル田園都市国家構想推進交付金交付要綱」内閣府地方創生推進事務局（2022年2月25日：府地創第63号）<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/mirai/pdf/digitaldenenkoufuyoukou.pdf>（2022年6月25日アクセス）
- 10) 「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書—都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策について—」会計検査院、2010年12月、https://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/221208_zenbun_1.pdf（2022年6月20日アクセス）
- 11) 会計検査院報告2010、1—2頁。
- 12) 会計検査院報告2010、49頁。
- 13) 「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会」総務省、第1回（2017年10月17日開催）資料4（6頁）より抜粋したものに筆者が修正を加えた。https://www.soumu.go.jp/main_content/000513646.pdf（2022年6月25日アクセス）
- 14) 奈良地判平成24・9・20（平成23年（行ウ）第15号：LEX文献番号25483059）
- 15) 被告Yは、「2009年3月及び2010年3月において、当時の副知事、部長、次長及び課長らが、奈良県に対して、本件各経理処理によって生じた損害について合計1141万円余を自主的に返還しているから、これによって奈良県に生じた損害は填補されている」とする旨の主張を行ったため、同主張も裁判上の争点の一つとなっている。これに対して裁判所は「これらの自主返還を本件各対象経理処理によって生じた損害の補填であるとみる余地があるとしても、既に支出がなされた加算金による損害を填補するものであるとみるのが自然であって、本件各対象経理処理の損害を填補するためのものであるとは考え難い。そうするとこれらの自主返還をもって、本件各対象経理処理に係る損害が填補されたとはいえないから、この点に関する被告Yの主張は採用できない」として損害の填補は終えているとの被告Yの主張を採用していない。なお、損害の填補については、本稿の主たる検討事項にはあたらないため詳細は取り扱わない。
- 16) 地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会「地方公共団体における内部統制制度の導入に関する報告書」総務省、18頁、2014年2月。https://www.soumu.go.jp/main_content/000287115.pdf（2022年8月9日アクセス）。ここでは、地方公共団体に内部統制制度が導入されることにより、「議会及び住民による監視のための判断材料の提供」が可能になるとの見解が示されている。

〈参考文献〉

- ・「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書—都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策について—」会計検査院、2010年12月、https://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/221208_zenbun_1.pdf
- ・地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会「地方公共団体における内部統制制度の導入に

デジタル田園都市国家構想と地方公共団体における住民監査請求の有効性に関する一考察

- 関する報告書」総務省，2014年2月，https://www.soumu.go.jp/main_content/000287115.pdf
- ・「地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会（第1回）」総務省，2017年10月17日，https://www.soumu.go.jp/main_content/000513646.pdf
 - ・「デジタルトランスフォーメーションを推進するためのガイドライン（DX推進ガイドライン）Ver.1.0」経済産業省，2018年12月12日，<https://www.meti.go.jp/press/2018/12/20181212004/20181212004-1.pdf>
 - ・「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」2020年4月20日閣議決定，https://corona.go.jp/news/pdf/keizaitaisaku_0420.pdf
 - ・「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」2020年7月17日閣議決定，<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20200717/siryoul.pdf>
 - ・「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」2020年12月25日閣議決定，<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dgov/201225/siryoul.pdf>
 - ・「デジタル・ガバメント実行計画」2020年12月25日閣議決定 https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/2020_dg_all.pdf
 - ・「自治体DX推進計画概要」総務省自治行政局地域力創造グループ地域情報政策室，2020年12月25日，https://www.soumu.go.jp/main_content/000727132.pdf
 - ・「自治体デジタルトランスフォーメーション（DX）推進計画（本文）」総務省，2020年12月25日，https://www.soumu.go.jp/main_content/000726912.pdf
 - ・自治行政局地域力創造グループ地域情報政策室「自治体DX推進計画概要」総務省，2020年12月25日，https://www.soumu.go.jp/main_content/000727132.pdf
 - ・「（仮称）自治体DX推進手順書の構成（案）について」総務省地域情報化企画室，2021年4月27日，https://www.soumu.go.jp/main_content/000747897.pdf
 - ・「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律の概要」総務省，2021年5月，https://www.soumu.go.jp/main_content/000750860.pdf
 - ・「デジタル社会の実現に向けた重点計画」2021年6月15日閣議決定，<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20210615/siryoul6.pdf>
 - ・「経済財政運営と改革の基本方針2021について」2021年6月18日閣議決定 https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2021/2021_basicpolicies_ja.pdf
 - ・「自治体DX推進手順書：概要（案）」総務省，2021年6月29日，https://www.soumu.go.jp/main_content/000757876.pdf
 - ・「自治体DX全体手順書：第1.0版」総務省，2021年7月7日，https://www.soumu.go.jp/main_content/000759083.pdf
 - ・「デジタル田園都市国家構想実現会議の開催について」内閣官房，2021年11月9日 https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/pdf/konkyo.pdf
 - ・「デジタル田園都市国家構想関連施策の全体像」第2回デジタル田園都市会議（若宮大臣提出資料），2021年12月28日，https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/dai2/siryoul-1.pdf
 - ・「デジタル田園都市国家構想推進交付金制度要綱：府地創第63号」内閣府地方創生推進事務局，2022年2月25日，<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/mirai/pdf/digitaldenenseidoyoukou.pdf>
 - ・「デジタル田園都市国家構想推進交付金交付要綱：府地創第63号」内閣府地方創生推進事務局，2022年2月25日，<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/mirai/pdf/digitaldenenkoufuyoukou.pdf>
 - ・「地方の人材育成見えぬ具体策」日本経済新聞朝刊4面，2021年12月29日。

デジタル田園都市国家構想と地方公共団体における住民監査請求の有効性に関する一考察

- ・ 紺野卓「地方公共団体における DX の推進と住民監査請求の有効性についての研究—DX にかかる入札談合事件と監査機能が果たすべき役割を中心として—」商学集志 91 巻 4 号, 2022 年 3 月
- ・ 紺野卓「地方公共団体における「内部監査機能」が果たすべき役割—自治法 150 条に基づく内部統制評価報告書の検討を通じて—」月刊監査研究 48 巻 5 号, 2022 年 5 月
- ・ 紺野卓「DX が地方公共団体の内部統制に及ぼす影響と監査委員監査の役割」会計監査ジャーナル 33 巻 9 号, 2021 年 8 月
- ・ 古川晴之「平成 21 年度決算検査報告の概要」立法と調査, No.314, 2011 年 3 月
- ・ 奈良地判平成 24・9・20 (平成 23 年 (行ウ) 第 15 号: LEX 文献番号 25483059)

(Abstract)

This paper deals with some problems to be examined in promoting the digitization of local governments regarding the Digital Rural City National Concept announced by national government on November 9, 2021. The central idea of this concept is to promote telework and digital implementation by issuing digital grants from the national government to each local government. Various subsidies from the national government to local governments may have a positive effect in the short term in each organization. But in some cases, like so-called “Hakomono administration” that was often used in the past, it is quite possible that the event will finally become negative effects. This paper gives an overview of the issues that each organization should address regarding the digitization of local governments. I point out the importance of the monitoring function of the residents who are the main stakeholder of each organization. I also examined the effectiveness of the resident audit request as a resident monitoring function.