

【論文】

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—

Research on the Promotion of DX and the Effectiveness of Resident
Audit Requests in Local Governments

—Focusing on the Collusive Bidding Cases related to DX and
the Role that the Audit Function should Play—

紺 野 卓
KONNO Taku

目次

- 1 はじめに
- 2 DXの推進状況
 - 2-1. DXの推進にかかる国の指針の概要
 - 2-2. 総務省の実務指針
- 3 DXにかかる課題と入札談合事件
 - 3-1. 第1.0版（2021）が示すDX専門人材の育成
 - 3-2. 入札談合事件にかかる内部統制の必要性
 - 3-3. 入札談合の防止2021
- 4 DXにかかる入札談合への住民監査請求の有効性
 - 4-1. 入札談合事件と住民監査請求
 - 4-2. 住民監査請求制度における監査請求期間徒過の問題
 - 4-3. 住民訴訟の裁判例
- 5 おわりに

（要旨）

政府は、国および地方公共団体の事務のデジタル化（DX）を急速に進めている。新型コロナウイルス感染症の影響は、DXをさらに加速化する契機になったと考えることができる。地方公共団体において、DXを推し進めていく上での大きな課題となるのがDX専門人材の不足の問題である。今後、DX関連スキル等が自治体に不足していることを理由として、さまざまな問題が発生する可能性が指摘できる。その一つとして、DXベンダーが入札談合を行うリスクを上げることができる。本稿では、同リスクに対応する方策の一つとして住民監査請求の有効性の検討を行った。

1. はじめに

2021年9月1日、デジタル社会形成基本法（以下、デジタル基本法）の施行に伴い、我が国でデジタル庁が発足した。これに伴い、地方公共団体においてもデジタルトランスフォーメーション（以下、DX）が急速に進行していくことが予想される。

デジタル基本法の目的について、同法は「…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」としている（同1条）。

ここでは「国、地方公共団体及び事業者の責務を明らかにし」とするように、DXにかかる地方公共団体の責務を明確に規定している。そのため、各団体の行財政運営において重要な位置づけを占めることになるDXの推進について、各団体における首長の説明責任は明らかになったと考える。

たしかに国主導でのDXの推進は喫緊の課題といえよう。特に2020年初頭から未だ続く新型コロナウイルス感染症の影響は大きく、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事業では、アナログ的な確認事務作業が数多く発生したことで給付金支給の遅延が全国各地で起こるなど、DX推進の必要性は国民に広く認識されるにいたった。

他方で、上記問題が発生する以前から、自治体に提出する各種書類の署名や押印の必要性の有無、あるいは行政手続きの度に行政機関の窓口に出向く必要性等、住民の利便性の障害となる課題はこれまでも数多く指摘され

てきた。結果として、コロナ禍は同認識を一層強める契機になったと評することができよう。

ところで、地方公共団体のDXについて、政府が完全に手取り足取り各団体に指導を行うことは想定されておらず、関連法規制や関係省庁が発する指針等の内容も斟酌するなら、各団体において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。

ここで改めて、地方公共団体のデジタル化を進めていく上で大きな課題として認識できるのが「DX専門人材の不足」の問題である。同課題に対しては、後述するように、デジタル庁および総務省を中心にDX専門人材の不足についての方策が検討されている。例えば、民間会社出身の専門人材の登用などが同方策の中心にあたるといえるが、これら方策がどの程度の効果を持つのかは現時点では判然としない。また何よりも自治体の内部統制の中核部分を外部人材が占めることについては、場合によってはマイナスの側面も伴う可能性がある（ex.自治体IT部門のブラックボックス化など）。

さらには同人材の意見を反映しつつ、具体的にはITベンダーなどの外部業者が各団体のシステムを整備・運用を行うという構図も十分に想定できる。その場合、ベンダー事業者同士が、DX推進を一つの商機ととらえて、うまく同業者間で利益を誘導するケースの発生も惹起されるうえ、場合によっては入札談合事件にまで発展するケースも想定できる。

DXに関連した入札談合事件について、現時点で、同事件の発生の可能性を高める要因の中心が、DX専門人材の不足にあることは疑いようがない。他方で、本稿は上記課題への対応、すなわちDX専門人材の不足への対応を直接取り扱うことを企図したものではなく、入札談合事件が発生する可能性が高まる理由について、さらには入札談合事件が発生した場合に、同事件に対する住民の監視機能

の検討、具体的には住民監査請求の有効性確保のための法解釈に主眼をおいている。

ここで改めて、DXに関連する入札談合の可能性を検討する上で、本稿では、公正取引委員会が公表する報告書「入札談合の防止に向けて～独占禁止法と入札談合関与行為防止法～令和3年10月版」（以下、入札談合の防止2021）¹⁾を一つの拠り所とする。

入札談合の防止（2021）では、公正取引委員会が事件の端緒を把握する方法（情報入手方法）として、一般の人からの報告を同方法の一つとして挙げている。ここでの「一般の人」とは広く国民一人一人であり、翻って地方公共団体においては「住民一人一人」と観念できる。仮に入札談合事件が発生し、自治体に損害が発生するケースでは、同損害はそのまま住民の損害になるため、住民がとりうる方策は事前に検討しておくべきであろう。そして同方策の一つとして、住民が公正取引委員会に報告するのとは別に、住民監査請求という手段は有効な方策になりうると考える。

繰り返しとなるが、本稿は、地方公共団体におけるDX推進の現状と課題を概観した上で、とりわけ各団体の人材不足に起因した入札談合の発生の可能性について、なぜ同発生の可能性が高まるのかについて、さらに入札談合事件が発生したと仮定したうえで、同事案に対処する方策の一つとしての「住民監査請求の有効性」について検討を加える。なおここで住民監査請求の有効性確保を主張する意義であるが、民事における不法行為法が有する機能と同様に、損失を回収する法的効果とは別に、違法行為を抑止する機能を有すると考えるためである²⁾。

ところで、上記の説明が十分に説得的であるという前提の上で、住民が監査請求を提起するにあたって大きな障害になると予想されるのが地方自治法（以下、自治法）における監査請求期間を制限する規定の存在である（242条1項2号）。同規定は、違法な財務会

計行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときには監査請求ができないとする規定だが、これと関連して、DX関連事業にかかる入札談合事件について「情報弱者」といえる住民がタイムリーに当該違法行為を認識できる可能性はほとんどないと考える。住民が同違法行為を認識するのに、場合によっては、同行為が終了した時から1年を超える可能性は十分にありうるだろう。そうなると自治法所定の監査請求期間の規定に抵触することで、仮に入札談合事件を事後的に認識できたとしても監査請求自体ができなくなる可能性が生じることとなる。

上記課題への対処として、本稿は、これまでの法解釈を応用した解釈として、違法な財務会計行為に対する損害賠償請求を「怠る事実」に対する監査請求という法律構成をとることで、上記の監査請求期間の制限を克服することを企図している。また、「怠る事実」に対する監査請求が有効であることの裏付けとして、裁判例も一部利用しながら検討を加える。

2. DXの推進状況

2-1. DXの推進にかかる国の指針の概要

政府は、2020年12月25日、デジタル庁の設置を見据えた「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」（以下、デジタル社会の基本方針2020）を閣議決定した。同方針の冒頭では「今般の新型コロナウイルス感染症対応において、マイナンバーシステムをはじめ行政の情報システムが国民が安心して簡単に利用する視点で十分に構築されていなかったことや、国・地方公共団体を通じて情報システムや業務プロセスがバラバラで、地域・組織間で横断的なデータの活用が十分にできないことなど、様々な課題が明らかになった。こうした行政のデジタル化の遅れに対する迅速

な対処や、データの蓄積・共有・分析に基づく不断の行政サービスの質の向上こそが行政のデジタル化の真の目的である」³⁾としている。

また同日、総務省は地方公共団体のDX促進に資する目的で「自治体DX推進計画概要」(以下、自治体DX推進計画2020)を公表した。ここでは「…自治体においては、まずは、自らが担う行政サービスについて、デジタル技術やデータを活用して、住民の利便性を向上させるとともに、デジタル技術やAI等の活用により業務効率化を図り、人的資源を行政サービスの更なる向上に繋げていくことが求められる」⁴⁾としている。

自治体DX推進計画(2020)では、その対象期間を「2021年1月から2026年3月までを本計画の対象期間とする」こと、「総務省は、国の施策展開を踏まえつつ、業務改革(BPR)を含めた標準化等の進め方について、(仮称)自治体DX推進手順書として、21年夏を目途に提示する」ことを明らかにした⁵⁾。

さらに同計画では「自治体におけるDX推進体制の構築」について、以下により、推進体制を構築することとして列挙している⁶⁾。

○組織体制の整備

首長、CIO、CIO補佐官等を含めた全庁的なマネジメント体制の構築

○デジタル人材の確保・育成

全庁的なDX推進体制構築にあたり、外部人材の活用・職員の育成を推進

【国の支援策等】総務省・内閣官房(デジタル庁)・都道府県の連携による外部人材確保の仕組みの構築、総務省・内閣官房(デジタル庁)の連携による「共創プラットフォーム」の創設・自治体職員への研修等の実施、新たに、市町村が外部人材を雇用する場合の経費について特別交付税措置(措置率0.5)

これによるなら、地方公共団体においてDXを普及していく上での課題として、DX専門人材の不足にかかる問題が強く認識されており、現時点で、同課題に対するフレームワークとしては、DXにかかる外部専門人材の任用等を中心に検討がなされていることが示されている。

2-2. 総務省の実務指針

自治体DX推進計画(2020)で言及する、「(仮称)自治体DX推進手順書として、21年夏を目途に提示する」とした箇所について、総務省は、2021年7月7日、自治体DX全体手順書：第1.0版(以下、第1.0版2021)⁷⁾を公表した。

第1.0版(2021)では、同手順書の趣旨について「自治体によって、これまでのICT化の取組み状況は異なっており、その状況に応じてDXを推進することが求められるが、情報主管課職員数が少ないなど必ずしも体制が十分とは言えない自治体においても、全国統一的な取組みとなるシステムの標準化等やオンライン化などに着実に取り組まなければならない。また、ICT化の取組みを進めてきた自治体においては、DX推進計画を踏まえつつ、自らの創意工夫により、DXを推進していくことも期待される。このため、自治体が、DX推進計画を踏まえて、着実にDXに取り組めるよう、今般、自治体DX推進手順書を作成することとした」⁸⁾と説明している。

第1.0版(2021)は、以下のようなステップ0～3の手順を含む、地方公共団体における具体的なDX推進の指針を示している⁹⁾。

ステップ0：DXの認識共有・機運醸成

ステップ1：全体方針の決定

ステップ2：推進体制の整備

ステップ3：DXの取組みの実行

ステップ0にあるDXの認識共有・機運醸成については、「DXを推進するに当たって

は、首長や幹部職員によるリーダーシップや強いコミットメントが重要であり、首長や幹部職員自身がそのことを十分に理解することが必要となる。また、DXという言葉を開いても具体的なイメージを抱きにくく、あるいは、単なる電子化との誤解がある場合も少なくない。組織をあげてDXを推進するに当たって、首長や幹部職員から一般職員まで、「DXとはどういうものか」「なぜ今DXに取り組む必要があるか」など基礎的な共通理解を初めに形成することが不可欠である¹⁰⁾としている。

同視点は、多くの産業のさまざまな事業体の内部統制について、基盤の概念を提供するCOSOフレームワークで示す「統制環境」とパラレルに比較可能な概念と考える¹¹⁾。とりわけDXに関連した首長トップの積極的な関与を中心とした、全庁的DXの適正な整備、運用の必要性に言及した内容と解釈できる。すなわち各団体でDXを進めていく上で、最も重要なカギとなるのが首長トップによるDXに対する十分な理解と方針の策定、そして同方針を基盤とした適正な行財政運営の実践といえる。

次に、「利用者中心の行政サービス改革を進めるという、いわゆる「サービスデザイン思考」の共有も求められる」としているため、DXは「利用者の利益」、換言するなら「住民の利益」に資する内容であることが必要となろう。そのため各自治体の首長は、何よりも「住民目線」を中心に据えたDXの推進が求められることとなるため、DX自体が住民への説明責任の対象になると考える。またその際には、DXに対して責任を有する首長トップからの適時・適切な説明が必要となろう。この点からも、繰り返しとなるが、DXに対する首長自身の十分な理解が必要になると推量できる。

ところで当該説明責任をどこで、またどのように果たすべきかだが、自治法改正に伴い、

2021年4月以降、各団体が公表を開始した内部統制評価報告書（同150条）が有効性を持つ報告手段の一つと考える。同報告書は、主に内部統制について先行する株式会社の法規制（会社法、金融商品取引法）を参考として導入された制度である。自治法150条の基本コンセプトだが、首長に対して、内部統制の整備・運用についての基本方針の策定義務を課したこと、また各決算年度の内部統制について首長自身が当該整備・運用状況を評価して年に1回以上報告書を作成すること、加えて、同報告書について、監査委員の審査を義務付けることをその趣旨としている（現時点では都道府県と政令市への義務付けとなっており、市町村は努力義務となっている）。

DXは、地方公共団体の内部統制の中核に位置付けられるものと観念できるため、DXの整備・運用については、内部統制の一環として首長の説明責任の対象になると解釈できる。また同報告書の信頼性の保証という視点においては、監査委員の審査が実施されるため、この点において、監査委員監査もDXを含む内部統制の整備・運用に責任を有していると解釈できよう¹²⁾。そうなると後述する通り、DXの整備・運用上の課題と目されている「DX専門人材の確保」の問題は、同報告書の信頼性に大きな影響を与えと考えられ、また翻って、DX専門人材に左右される内部統制は適正といえるのかという別の課題にもつながるように考える。極論するならば、各団体の内部統制の中核にあたるDXについて、外部から任用したDX専門人材に依存するような内部統制の運用は認められず、同人材についても首長が最終責任を負う形での何らかのコントロールが必要となろう。

また上記を含めた形で、内部統制評価報告書においては、ただDX専門人材の意見に依拠するというのではなく、首長トップにおいては、直接に自らの理解の下で当該説明責任を果たすことが求められる。また同報告書

を審査する監査委員においても、自らの適切な理解の下、また首長が作成した内部統制評価報告書が適正な説明責任を果たしているか否かという観点から、公正な監査の実施が求められると考える。

3. DXにかかる課題と入札談合事件

地方公共団体がDXを推進していく上で、

総務省が公表した第1.0版（2021）は重要な指針となろう。第1.0版（2021）は具体的などのような内容であるかだが、実際のところ、第1.0版（2021）で示す内容の多くの部分が「DX専門人材の問題」（組織体制等を含む）への対処に割かれていることが確認できる。参考までに第1.0版（2021）の目次は以下の通りとなっている（以下、公表資料から抜粋）。

＜目 次＞	
1. はじめに	1
1.1 自治体 DX 推進手順書の趣旨及び構成	1
1.2 全体手順書で示す一連の手順	5
2. DX の認識共有・機運醸成（ステップ0）	6
2.1 基本的な考え方	6
2.2 具体的な取組み事例	8
3. 全体方針の決定（ステップ1）	9
3.1 基本的な考え方	9
3.2 DX 推進のビジョン	9
3.3 DX 推進の工程表	11
4. 推進体制の整備（ステップ2）	15
4.1 基本的な考え方	15
4.2 組織体制の整備	17
(1) DX 推進担当部門の設置	17
(2) 部門間の連携	20
4.3 DX 推進のための人材育成	21
(1) DX 推進のための人材育成方針	21
(2) 人材育成手法	22
4.4 外部人材の活用	26
(1) 外部人材を配置するポストと業務	26
(2) CIO 補佐官等に求めるスキル	27
(3) CIO 補佐官等の任用形態	30
(4) CIO 補佐官等の任用に当たっての注意事項	32
(5) 外部人材の確保に係る財政措置	34
(6) 外部人材の募集情報の周知	37
(7) 外部人材の受入れ準備チェックリスト	39
(8) アドバイザー等の派遣	40
5. DX の取組みの実行（ステップ3）	41
6. 都道府県による市区町村支援	43

上記した目次（太字部分）でも概観できる通り、第1.0版（2021）では、地方公共団体のDX推進の手順について多方面から検討しているが、その中の大部分が、DX専門人材および同人材を含む組織体制に関する内容であることが確認できる。とりわけ上記の目次の中で示す4．推進体制の整備（ステップ2）の内容のほとんどはDX専門人材に関連した課題への対応であり、適材なDX専門人材をいかに任用するか、そして同人材をいかにして適所に配置できるかがDX推進のカギを握っているといえる。

3－1．第1.0版（2021）が示すDX専門人材の育成

第1.0版（2021）では、DX専門人材について以下のような考えを示している¹³⁾。「全体方針を踏まえて、DXの推進体制を整備するに当たっては、組織・人材の両面から検討する必要がある。…人材については、DX推進計画で示したとおり、デジタル人材の確保・育成が求められる。具体的には、自治体の各部門の役割に見合ったデジタル人材が職員として適切に配置されるよう人材育成に取り組むとともに、十分な能力・スキルや経験を持つ職員を配置することが困難な場合には、兼務などの職員配置上の工夫を行うほか、必要に応じて、外部人材の活用や民間事業者への業務委託なども検討する必要がある」

とりわけ本稿との関係で注目できるのは「必要に応じて、外部人材の活用や民間事業者への業務委託なども検討する必要がある」と指摘する部分である。当然のことではあるが、地方公共団体は、各団体が夫々の人事計画に基づき、職員採用や育成、あるいは適材適所が達成できるような人事を従前から実施してきており、この基本線は変更がないといえよう。他方で、今後、その不足が予想されるDX専門人材については、各団体の現人員で十分に賄うことができるとの状況はそもそ

も想定されておらず、一定程度の新たな人材の確保、あるいは外部ベンダー等の協力の必要性が当初から見込まれているといえよう。

次に、各団体の組織体制について、以下の通りの具体的な地位や役職等を示しながらDX推進に係る職務の関係性等を説明している。

＜以下、第1.0版（2021）より抜粋＞¹⁴⁾

「限られた予算の中、組織の壁を越えて、全体最適化の見地から自治体の情報システムの標準化・共通化等のDXを推進するためには、効果的な推進体制の構築が不可欠である。今回の自治体DXの取組みは、極めて多くの業務に関係する取組みを短期間で行おうとするものであることから、以下の役割を参考として、全庁的・横断的な推進体制とする必要がある。具体的な取組みに先んじて、速やかに体制整備に着手することが望まれる」

＜首長＞

DXの推進に当たっては、仕事の仕方、組織・人事の仕組み、組織文化・風土そのものの変革も必要となる中、首長自らがこれらの変革に強いコミットメントを持って取り組む。

＜CIO＞

首長の理解とリーダーシップの下、最高情報統括責任者（CIO：Chief Information Officer）を中心とする全庁的なDX推進体制を整備する。CIOは、言わば庁内マネジメントの中核であり、庁内全般を把握するとともに部局間の調整に力を発揮することができるよう、副市長等であることが望ましい。

＜CIO補佐官等＞

CIOを補佐する体制を強化するため、CIO補佐官等の任用などの取組みを進める。また、CIOのマネジメントを専門的知見から補佐するCIO補佐官等については、外部人材の活用を積極的に検討する。

＜情報政策担当部門＞

情報政策担当部門は、団体の保有する情報

資産や情報関係予算を一元的に把握し、重複投資の排除や情報システムの全体最適化に役立てる。

<行政改革・法令・人事・財政担当部門>

行政改革・法令・人事・財政担当部門は、自治体DXの必要性を十分に認識し、管理部門として、CIO・情報政策担当部門と連携強化を図りつつ、自らDXを推進していく役割を果たす。

<業務担当部門（特に窓口担当部門）>

自治体のデジタル化は、業務改革の契機であることを踏まえ、今後5年間のDXの取組みを通じてどのように業務を変えていくのかという観点から、主体性を持ってDX推進に参画する。また、情報セキュリティ対策を確実に実施するため、最高情報セキュリティ責任者（CISO：Chief Information Security Officer）の設置など情報セキュリティ対策に取り組む体制の確実な整備も重要であり、連携して取り組む必要がある。

上記で示すように、DX推進について、首長が当該コストや得られるベネフィット等を含めて、その必要性や全体像を十分に理解したうえで、適切に当該リーダーシップを発揮して進めていくべきことが肝要であるが、その実働部隊のトップとしてはCIOという役職が想定されており、ここでは「副市長等であることが望ましい」としつつ具体的ポジション名を明示したうえでその推進を推奨している。次に、CIOを補佐する体制を強化するためとした上で、CIO補佐官等の任用などの取組みを進めるとしており、「CIO補佐官等については、外部人材の活用を積極的に検討する」としている。

これに続いて第1.0版（2021）では、DX推進体制として、DX推進担当部門の設置の実例を加えて示している。その中では「独立したDX推進担当課を設ける場合、企画又は総務担当課内にDX推進担当を設ける場合、

情報政策担当課内にDX推進担当を設ける場合などが考えられる。また、部、局、課、室又は係のいずれかでDX推進担当を設置するかも含めて、各自治体の規模や組織形態等に応じて検討されたい¹⁵⁾」としている。

一方で、各団体の現員では整備・運用が困難である場合、あるいはDX推進担当部門がすべてを管理することが困難である場合などにおいては、外部人材の活用やPMO機能の民間委託も選択肢になるとしており、具体例として、福井坂井地区広域市町村圏事務組合の事案（同組合の平成22年度事業実施報告書の内容に依拠¹⁶⁾）が紹介されている。

ここでは「福井坂井地区広域市町村圏事務組合では、自治体クラウドへの移行に係るシステムの設計開発作業に係る体制を「プロジェクトを管理する体制」と「業務機能を検討する体制」に大きく2つに大別。「プロジェクトを管理する体制」では、組合、委託ベンダー、システム最適化基本計画策定業務を委託したコンサルティング業者の三者で構成されるPMOを設置し、プロジェクト推進に関する企画・管理を行った¹⁷⁾」と説明している。

本節では、地方公共団体DXの推進の指針となる総務省1.0版（2021）の内容を概観したが、その中の先進事例の一つとして同組合の自治体クラウドが例示されている。上記したように、同組合の「プロジェクトを管理する体制」では、発注元である同組合、委託ベンダー、コンサルティング業者の三者間で共同した形でのDXの推進があったことが確認できる。

また同組合の公表資料から、2010年8月には、プロポーザル方式により総合行政情報システム事業者選定が実施された旨の記載が見られる。そのこと自体は何ら問題もなく、また先駆的な取り組みであったと評価することができよう。

他方で、別視点となるが、外部の第三者（ベンダーやコンサルティング会社等）が地方公

共団体の基幹システムに深く関与することとなるため、各団体においては第三者の関与に対する適正な内部統制が不可欠と考える。

3-2. 入札談合事件にかかる内部統制の必要性

地方公共団体のDXの推進について、特にDX専門人材の確保の側面においては、各団体単独での対応では限界が生じるため、特に基礎自治体（市町村）においては、デジタル庁および総務省、あるいは都道府県からの支援が必要になると推量できる。

上記した課題に関連して、例えば、自治体DX推進計画（2020）では以下のような記述が見られる（以下抜粋）¹⁸⁾。

自治体のDX推進のため国の支援のもと、都道府県が、外部人材の発掘、紹介・調整を行うことにより、市町村の人材確保を支援する。
【デジタル庁】自治体向け人材の掘り起こしやレベル維持

- ・人材を公募する際に地方自治体への関心がある者について総務省へ情報を連携する。
- ・地方自治体のCIO補佐官等に対し研修等を行い、レベルを維持する。

【総務省】デジタル庁・企業の協力のもと都道府県へ人材紹介

- ・デジタル庁、企業等からの情報に基づいて外部人材について取りまとめを行う。
- ・都道府県の希望に応じて人材を紹介する。

【都道府県】地域の人材の掘り起こし、市町村のニーズの調整

- ・市町村の外部人材のニーズを把握
- ・県職員OBや地場ベンダーなど、外部人材となり得る人材の掘り起こしを行う。
- ・限られた外部人材を有効に活用するため、人材の紹介を希望する市町村に対して外部人材とのマッチングに必要な調整を行う。

【市町村】外部人材を任用（複数市町村での兼務含む）

- ・都道府県の調整に基づき、必要な外部人材を任用等（複数市町村での兼務含む）する。

上記のように、特に市町村ではDX専門人材の不足は顕著なため、現時点では、国や都道府県のサポートの下で「外部人材」の任用をすすめること、また福井県の事務組合の事案にあったように「外部ベンダーやコンサルティング会社」の利活用が検討されている。

ここで懸念されるのが、各団体の内部者にDXの専門知識が欠如していることを理由とした形で、不適切なDXの整備・運用等が行われる可能性である。この状況は、かつて上場会社において、金融商品取引法（以下、金商法）の要請に従う形で「財務報告に係る内部統制報告制度」が導入された際、同時に、IT統制への対応が求められることとなった当時と、ケースがよく似ていると考える。当時も、上場会社のIT統制について「ITベンダーへの外部委託」という状況が散見され、金商法の制度趣旨に反する形での運用が見られたことと同様に、地方公共団体の内部統制の中核に位置するDXの整備・運用について、外部ベンダー等のサポートがない限り実際の運用までは至らない現状が見てとれる。

またさらに内部統制の一部の外部委託と同様に、DXに関連する問題として懸念される典型例が、DXベンダーによる入札談合事件といえる。すなわち、各団体のDXを推進する上で、自治体内部にDXに精通した人材が少ないという状況からも、DX関連事業の入札の際に、応札業者の応札額が妥当か否か等を含む、入札全般の妥当性について、自治体が多く困難に直面する可能性が指摘できる。そうなるDXに対して適正なコントロールを効かせにくい、いわばDXに対する内部統制の弱点が浮き彫りになる可能性が指摘できる。

今後、我が国全体で、また全自治体においてDXの推進が加速していく中においても、

そこでは数多くのベンダー企業が参画する構図となることが明確なため、DX関連業者間の癒着や、場合によっては職員等が関与する官製談合が発生する可能性は排除できないと考える。

3-3. 入札談合の防止 (2021)

入札談合事件が発生した場合には、独占禁止法（正式名称：私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律。以下、独禁法）が適用される。独禁法の目的について、同法は「この法律は、私的独占、不当な取引制限及び不公平な取引方法を禁止し、事業支配力の過度の集中を防止して、結合、協定等の方法による生産、販売、価格、技術等の不当な制限その他一切の事業活動の不当な拘束を排除することにより、公正且つ自由な競争を促進し、事業者の創意を発揮させ、事業活動を盛んにし、雇傭及び国民実所得の水準を高め、以て、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的とする」としている（同法1条）。

入札談合事件の問題点について公正取引委員会は「入札談合は…、最も悪質な独禁法違反行為の一つです。また、入札談合は、入札参加者間の公正かつ自由な競争を通じて受注者や受注価格を決定しようとする入札システムを否定するものであり、特に発注者が国や地方公共団体の場合には、予算の適正な執行を阻害し、納税者である国民の利益を損ねる行為ともなります。それにもかかわらず、入札談合事件は依然として後を絶たず、中には、発注機関職員が関与している事例もみられます。入札談合の排除や未然防止を徹底するためには、発注機関における入札制度改革等の取組のほか、発注機関職員のコンプライアンス意識の向上や知識の習得が重要になります」¹⁹⁾としており、その問題点と各団体における内部統制の必要性について言及している。

ところで上記では「入札談合事件は依然と

して後を絶たず、中には、発注機関職員が関与している事例もみられます」との記載にも見られる通り、官製談合事件として事件化するケースも存在する。そのため発注機関側を規制する法律が求められることとなり、その後、入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律（以下、官製談合防止法）が制定されるに至った。同法の制定について、公正取引委員会は以下のような説明を行っている²⁰⁾。

「…発注機関の職員による関与があった場合の入札談合事件については、独禁法では当該入札談合を行った事業者に対する処分は可能ですが、発注機関側に対して法的に行政上の措置を講じることができず、事業者側に不公平感がありました。このため、発注機関に対して組織的な対応を求めその再発を防止するために、議員立法として法律案がまとめられ、平成14年7月24日に「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律」が成立し、平成15年1月6日から施行されています。しかしながら、同法律の施行後も、官製談合事件が多くみられたことから、職員による入札等の妨害の罪の創設等を内容とする改正案が議員立法としてまとめられ、平成18年12月8日に成立し、法律名も「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律」と改正され、平成19年3月14日から施行されています」

したがって同法律は、入札談合に係る「発注者側」を規制する法律といえる。同法律に違反することは重要なコンプライアンス違反であるため、その場合には、地方公共団体の内部統制が適正に整備・運用されていなかった証左になるといえる。そうなると同団体の内部統制に責任ある立場の者においては、その果たすべき職務に応じた形での法的責任が発生する可能性が指摘できる。

加えて官製談合防止法への準拠は、他法律への準拠と同様に、自治体における適正な内部統制の整備・運用の一環として欠かさないため、地方自治法150条が規制する内部統制規制の射程に入ると解釈できる²¹⁾。

次に入札談合の対象となる物件について「入札談合といえば公共工事を思い浮かべがちですが、入札談合はありとあらゆる調達物件で起こり得るものです」と指摘しており、例えば「建築物の清掃等の衛生管理業務（平成5年（勸）第10号）」、「ごみ焼却施設に係るダイオキシン類測定分析業務（平成11年（勸）第10号）」、「国立病院等の受付業務等の特定医事業務（平成12年（勸）第4号）」、「建設コンサルタント業務（平成14年（勸）第1号）」などが例示されている²²⁾。

上記の例示も勘案するに、地方公共団体のデジタル化を推し進める上で外部人材や外部業者の参画は欠かせず、具体的にはDX専門人材の外部からの登用と、当該人材がコミットする形での外部ベンダーの利用が予想できる。またその際には、上記した福井県の事務組合の事案にあった通りのプロポーザル方式も想定されるが、「入札方式」でのDXベンダーの選定も十分にあり得ることとなろう。そうすると、各団体が有するDXに関連したスキルや習熟度にもよるとは思われるが、入札談合事件の発生の可能性も考慮に入れた内部統制の整備・運用が必要になると考える。

4. DXにかかる入札談合への住民監査請求の有効性

4-1. 入札談合事件と住民監査請求

独禁法違反事件の処理の流れについて、公正取引委員会は、同事件の処理は、①事件の端緒の把握（違反の疑いがあるとの情報の入手）⇒②事件の審査（違反の疑いがある具体的な事件についての調査）⇒③措置の順に行われるとし、その後は、刑事あるいは民事を

含めた処理になる旨を説明している²³⁾。

また上記の①事件の端緒の把握（違反の疑いがあるとの情報の入手）については、次のいずれかの方法で情報を入手した時としており、入札談合の防止（2021）によると、1. 一般の人からの報告（「申告」と呼んでおり、誰でも行うことができる。独禁法45条1項）、2. 職権探知（公正取引委員会が自ら違反を発見する場合。独禁法45条4項）、3. 課徴金減免制度を利用した違反行為についての報告及び資料の提出（独禁法7条の4、8条の3）、4. 発注機関からの通報（公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律10条）、5. 中小企業庁からの請求（中小企業庁設置法4条7項）の5項目を挙げており、これらの情報を事件の「端緒」（違反の手掛かり）と称するとしている²⁴⁾。

上記で列挙した事件の端緒の中の「1. 一般の人からの報告」について、公正取引委員会の説明では「誰でも行うことができる」としているため、地方公共団体の住民はその範囲に含まれることになる。繰り返しとなるが、ここで改めて地方公共団体の「住民」は各団体の主権者であることは自治法上も明らかなため、住民が自らの手で同事件を解決する方策は何らかの形で確保されるべきと考える。もちろん上記の通り、住民が公正取引委員会に事件の端緒を申告することで、同委員会の対応に委ねることは解決策の基本線といえるが、住民自身が、自らの主張を住民監査請求という形で行うという方策も、入札談合事件への対応策として考慮されるべきであり、その有効性は十分にあると考える。

住民監査請求について、自治法は、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長や職員等について、違法・不当な財務会計行為があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しく

は怠る事実によって当該普通地方公共団体の被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる、ことを定めている（同242条1項1号）。

これによるなら、仮に入札談合事件が発生した結果、自治体に損害があると認める場合には、上記監査請求の規定を利用することで、事件の解決につながるケースも十分にあるものと推量する。

4-2. 住民監査請求制度における監査請求期間徒過の問題

地方公共団体において違法・不当な財務会計行為の発生の可能性が認められる場合において、同行為を未然に防ぐことが内部統制として最も望ましい姿と考える。住民監査請求の規定では「当該行為を防止し、若しくは是正し」としているため、文理上、住民監査請求による予防的統制は十分に可能と解釈できる。

他方で、住民監査請求の実際の運用面を想定するに、とりわけDXにかかる事業の入札においては、その後の事業の進捗の具体的状況の把握を含めて、外からは物理的にその実体が確認できないという、主に外形面からの確認可能性という課題を有する点で、当該事案の違法性等の把握は極めて困難性を伴うと考える。そのため、DXにかかる事業に対して予防的な統制という視点からの住民監査請求の利用はあまり望めそうもない。

仮にDXに関連した入札談合があり、自治体に損害が発生した場合には、同損害の回収あるいは損害のこれ以上の発生を防ぐ等の監査請求、すなわち事件が発生した後の事後的対応が主になると推量できる。

ここで大きな課題として認識できるのが住民監査請求制度における監査請求期間を制限する規定の存在である。自治法は、住民監査請求について「当該行為のあつた日又は終わった日から1年を経過したときは、これを

することができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない」ことを規定している（自治法242条1項2号）。

ここで改めて、住民監査請求が、住民の措置請求の通りに認容されるケースは少ない。その原因は複合的だが、その大きな理由の一つとして上記した監査請求期間の制限にかかる規定の存在があることは明らかである。例えば、仮にDXに関連した入札談合事件が発生した場合について、住民が当該事実を認識した時点から住民監査請求を提起するまでの期間が自治法所定の期間を超える場合には、請求内容は十分に的確性を有していたとしても、自治法が規定する要件（1年以内）を具備しないため同請求は却下される可能性が高い。

しかしながら、例えば、有形固定資産の取得や構造物の構築を含むような公共事業（例：必要性を超えた違法・不当な建築物の作成）などであれば、住民はその違法性や不当性を外観上も認識できる可能性は十分にあるが、DXについては、外観上、その内容の適切性を適時に観察することはほぼできないといってよいであろう。なによりも住民はもとより、自治体内部でもDX専門人材が不足しているという状況も勘案するに、発注者である自治体よりも応札者であるDXベンダーが「情報強者」になっている状況ともいえるため、同事業についての違法性等を住民が適時に認識できる可能性は低いと考える。

したがって、主に、住民と自治体およびDXベンダーがそれぞれ持つ情報の非対称性のため、もしも同入札に違法性があつた場合でも、住民監査請求の期間制限内に監査請求を提起することは極めて困難となる可能性を指摘できる。

4-3. 住民訴訟の裁判例

DXに関連した入札談合に対して住民監査請求が十分な有効性を持つことを前提とし

つ、ここではその障害になる可能性が高い住民監査請求の請求期間の課題について裁判例を利用して検討を加える。

まず住民監査請求について期間制限を規定する意義について、松本は「訴訟について出訴期間の制限が設けられているのと同様の趣旨によるもので、地方公共団体の機関、職員の行為である以上、いつまでも争い得る状態にしておくことは法的安定性の見地から見て好ましいことではないので、なるべく早く確定させようという理由によるものである」²⁵⁾と説明している。

裁判例として、最高裁は「地方自治法242条2項本文は、普通地方公共団体の執行機関・職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法・不当なものであつたとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないとして、監査請求の期間を定めた」²⁶⁾としており同様の考えを判示している。

たしかに上記学説や判示する内容は一定の説得力を持つが、DXについては、その内容の違法性や不当性を自治体外部にいる住民が正確に知ることは実質的に不可能に近い（自治体の内部者も場合によっては同様といえよう）、住民監査請求期間が自治法所定の期間制限1年を超えてしまうことは十分にあり得ると思われる。もしも自治法の規定を厳格に捉える立場をとるのであれば、従来から問題とされてきた「ハコモノ行政」に代表される、住民が目で見えて確認できる公共事業などは別として、それ以外には住民のチェックが行き届きにくくなる可能性を指摘できる。

そうなると行財政運営のデジタル化は、従来からの住民監査請求制度の解釈ではカバーしきれない実務の進展とも解釈できるため、場合によってはこれまでの法解釈の転換も必要になると考える。

他方で、これまでに出された裁判例の中には、先例として一定の規範性を持ちDXの推

進、およびDXベンダーが関係する入札談合事件にも十分に応用可能な裁判例も見られる。とりわけ以下平成14年最高裁判決は、DXにかかる入札談合事件においても参考になる裁判例と考える。特に、同裁判例は、長や財務会計職員による財務会計行為が違法であるとする監査請求とは別に、違法性が継続しているという「怠る事実」という法律構成をとることで監査請求期間の制限について、自治法所定の期間制限が及ばないと判示した点で画期的と考える。以下では、現在に至るまで多くの裁判で引用される同最判を概観する。

＜最判平成14・7・2＞²⁷⁾

本件は、富山県の住民Xらが、平成3年5月21日と同5年6月30日に、県とYらとの間で締結された水道管理所の監視制御装置更新工事の請負契約は、Yらが談合し落札したものであり、その結果、県はこれにより談合がなければ形成されたであろう代金額と契約代金額との差額相当の損害を被ったから、Yらに対して不法行為等による損害賠償請求権を有しているにも関わらず、その行使を怠っているとして、自治法規定に基づき、県に代位して「怠る事実」に係る相手方であるYらに対して損害賠償を請求した事案である。

これに先立ち、Xらは、平成7年11月27日、県監査委員に対してYらは談合という共同不法行為により契約金額を不当につり上げて県に損害を与えたのであるから、県の地方公営企業の管理者は、損害賠償請求権を行使して県の被った損害を補てんする措置を講ずべきであるのに、これを怠っているとして、措置を講ずべきことを勧告することを求める監査請求を提起したが、監査委員は、平成8年1月23日、同監査請求を却下した。

第1審、原審は、本件監査請求は、財務会計上の行為である本件各契約締結の日から自治法が定める1年の監査請求期間を徒過した後にされたものである等の理由を示した上で、

Xらの請求を棄却した。

最高裁は、次の理由を示した上で原審判決を破棄し地裁に差し戻した。判決では、「…上記の対象事項のうち怠る事実についてはこのような期間制限は規定されておらず、住民は怠る事実が現に存する限りいつでも監査請求できるものと解される。これは、本件規定が、継続的行為について、それが存続する限りは監査請求期間を制限しないこととしているのと同様に、怠る事実が存在する限りはこれを制限しないこととするものと解される」としている。

他方、上記は「怠る事実」に関する原則であり例外は認めるべきとしており、監査請求が実質的には財務会計上の行為を違法、不当と主張してその是正等を求める趣旨のものであるのに、請求人において「怠る事実」を対象として監査請求をする形式を採りさえすれば期間制限が及ばないとすれば、自治法の期間制限の規定を没却することにもなりかねないとしている。その場合、監査請求については、請求者の請求形式ではなく「具体的な監査請求の対象は、当該監査請求において請求人が何を対象として取り上げたのかを、請求書の記載内容、添付書面等に照らして客観的、実質的に判断すべきものである」としている。また本件においては「本件監査請求を遂げるためには、監査委員は、県がYと請負契約を締結したことやその代金額が不当に高いものであったか否かを検討せざるを得ないのであるが、県の同契約締結やその代金額の決定が財務会計法規に違反する違法なものであったとされて初めて県のYらに対する損害賠償請求権が発生するものではなく、Yらの談合、これに基づくYの入札及び県との契約締結が不法行為法上違法の評価を受けるものであること、これにより県に損害が発生したことなどを確定しさえすれば足りるのであるから、本件監査請求は県の契約締結を対象とする監査請求を含むものとみざるを得ないものでは

ない。したがって、これを認めても、本件規定の趣旨が没却されるものではなく、本件監査請求には本件規定の適用がないものと解するのが相当である」と判示した。

上記判決は今後発生し得るDXに関連した入札談合にも応用できる解釈であり、また合わせて、監査委員監査が入札談合に向けた住民監査請求に際して取り組むべき監査のあり方についても判示した裁判例といえる。

本件のように入札談合事件で被った損害について自治体に代位して損害賠償請求するケースを、首長や財務会計職員による違法な財務会計行為に対する措置請求とは別に、あたかも業者の入札談合という非財務会計行為であり不法行為に起因する損害賠償請求権の行使を自治体が怠る事実に対する監査請求とする法律構成のケースでは、監査請求期間の期間制限は及ばないとの解釈を示したと考える。

ところで上記のような法解釈が求められる必要性だが、同最判平成14・7・2の第1審判決²⁸⁾では以下のような記述が見られる(同部分については原審²⁹⁾で事実認定された)。ここでは住民が本件談合行為を認識するに至る端緒となった新聞報道について言及している(以下、下線は筆者による)。

「平成6年3月26日付朝日新聞では、各地の自治体が発注する上下水道の処理システムについてYらによる談合の疑惑により、公正取引委員会がYらに立入り調査を行った旨が記載されているが、富山県においては立入り調査が行われたこと及び調査対象となった工事に本件各工事が含まれていることは記載されていない。平成7年7月18日付日本経済新聞でも、右趣旨の報道がなされ、更に同年8月9日付の北日本新聞では、公正取引委員会が、Yらに対し、上水道計装設備工事を巡り課徴金納付命令を出したこと及び富山県内における課徴金納付命令の対象行為は本件各工事であることが記載されている。…<中略>

…以上の報道の経過及び北日本新聞が富山県において多くの家庭で購読されている事実（公知の事実）に照らすと、原告ら住民が相当の注意力をもって調査すれば、遅くとも平成7年8月9日には、客観的に見て、本件談合に基づき本件各契約が締結されたことにつき合理的疑いを持つことができたと判断するのが相当である」

上記内容は、監査請求期間が徒過してしまった場合における「正当な事由」³⁰⁾の判断の論拠の一部を説示した箇所のため、本稿で主張する「怠る事実」に対する監査請求の有効性に係る趣旨とは別である。他方で、上記事実認定で言及する新聞報道でも明らかなように、実際に、Yらの談合行為は現に発生しており、同行為に対して公正取引委員会が課徴金納付命令を行った事実も明らかとなっている。したがって、平成3年および5年の水道管理所にかかる請負契約については、契約行為の違法というよりも（すなわち自治体の財務会計職員は誠実に契約行為という職務を全うしただけともいえよう）、Yら業者間における不法行為があったとみるのが妥当であり、もしも左記解釈が十分合理的であるなら、自治体として、同不法行為から発生した損害については損害賠償請求権を行使すべきこととなろう。さらに損害賠償請求権の行使を「怠る事実」があった場合には、自治法所定の監査請求期間の制限が及ばないと解釈することは住民の利益にも適うと考える。

5. おわりに

地方公共団体において、自治体を対象とした事業で入札談合事件が発生した場合には、各団体の主権者である住民が損失を被っていると観念できる。次に、住民が入札談合にかかる端緒を認識するに至った際には、独禁法45条1項の規定の通り、住民は公正取引委員会への「申告」が可能となっている。同委員

会は、住民による同申告内容が適正であると認める場合には、事件の審査（違反の疑いがある具体的な事件についての調査）を行い、その後、ケースによっては民事事件や刑事事件として取り扱われる可能性も出てくる。

入札談合に関する上記対応は合理的かつ的確な方法であるが、あくまで自治体内での対応ではなく、公正取引委員会という外部機関への申告を通じた他律的判断に委ねる方策といえる。

他方で、主権者である住民自らの請求趣旨を直接に措置請求できる住民監査請求は、住民の自律的な判断に基づく請求趣旨を主張できるという点において、自治体の内部統制の適正に寄与できる余地は大きいと考える。何よりも、入札談合にかかる違法な行為による損失について、裁判に至る前段階で、自治体内で処理できる方策（可能性）の検討は、地方自治に求められる本来の姿ともいえるため推し進められるべき施策といえよう。

他方、住民監査請求の現状は、入札談合を防止する、あるいは損失を回収することについて十分有効性を有しているとは評しがたい。そのことは住民の請求趣旨が、住民の請求通りに認容されたか否かに反映され则认为るが、実際のところ、住民の請求趣旨の通りに認められるケースは極めて少ないのが現状である。

住民の請求趣旨が認められない理由は複合的と考えるが、その中の大きな理由の一つが、住民監査請求について自治法が定める監査請求期間を制限する規定の存在といえる。地方公共団体で発生した違法な財務会計行為について、そもそも住民はその正確な内容を適時適切に把握すること自体が極めて困難とも予想できるため、住民が当該違法・不当を監査請求し、さらに監査委員が実際に措置請求するまでのハードルは高いといえる。

このような課題に対して重要なカギを握るのが、住民監査請求を受ける監査委員による

誠実な監査の実施の有無といえよう。できるだけ住民の意図を汲んで監査請求を受けるのか、あるいは従来の実務によくあったように監査請求の要件審査に重きをおき監査請求の当否を判断するのかについて、どちらが住民監査請求制度の立法趣旨に即しているのか、あるいは自治体の内部統制の適正に寄与するのかについて、前者が望ましいことは疑う余地はないと考える。

前記した最判では「具体的な監査請求の対象は、当該監査請求において請求人が何を対象として取り上げたのかを、請求書の記載内容、添付書面等に照らして客観的、実質的に判断すべきものである」と判示しており、監査請求にあたって住民が示す形式や対象にとらわれずに、監査委員は実質的な判断を行うべきとしており、監査請求を受ける際の監査委員の姿勢にも言及した判断を示している。

現在のところ、住民監査請求が自治体内の入札談合に関する抑止、防止、ないしは損害の回収等について有効な手段として確立しているとはいえない。また公刊物に掲載されている裁判例を検討する中でも、入札談合事件は公正取引委員会の守備範囲となっていることが確認できるため、現状では、住民監査請求の有効性が十分に認識されている状況にあるとはいえない。

住民監査請求について、地方公共団体の内部統制に一定の役割を発揮することが実務上も検討されるべきであり、とりわけ今後は、DXに関連した事業の推進が全国で一斉に動き出すことが予定されているため、同事業全般に対する住民の監視機能として、各団体の内部統制の一翼を担うことが一層期待される。

他方、各団体におけるDX専門人材は圧倒的に不足していることもあり、自治体におけるDXの整備・運用が適正であるか否かの判断は容易ではない。また仮に、DXベンダーによる談合行為が発生した場合であっても、当該行為の違法性を住民が適時適切に認識す

ることはさらに困難性を極めると考える。

そうなると自治体とDXベンダーとの契約があったことを所与としつつ、仮にその後DXにかかる違法行為等が判明した場合に、もしも住民監査請求期間の制限があるために監査請求ができないとすることは住民の利益にはならない。自治法所定の監査請求期間の制限を超えて住民が監査請求できるとする法解釈がより便宜であり、住民自身が自治体の内部統制の適正に寄与できる余地が高まると考える。

とりわけDXという多くの住民の理解が及んでいない領域に関する談合事件については、監査請求期間を当該違法行為があった日から1年とする規定は使い勝手が悪く、住民監査請求制度の本来の趣旨を損ないかねない。その場合には、DXベンダーの入札談合という不法行為に着目して、同不法行為に起因する自治体が有する損害賠償請求権の行使を「怠る事実」を請求対象として住民監査請求を行うことは十分に有効性を持つ可能性がある。

地方公共団体におけるDXの推進は住民の福祉の増進に有効と推量できるため、国として強力に推進すべき政策であることは疑いようがない。今後は、地方分権の趣旨も踏まえながら、各団体は首長をトップとしたDXの整備・運用の方針の策定が必要となろう。策定された同方針は、自治法150条で規定する内部統制制度の規制対象とも観念できるため、首長トップにおいては内部統制評価報告書の公表等を通じてDXへの説明責任を果たすべきである。同時に、監査委員においては、同150条の規定に基づく内部統制評価報告書の審査が義務付けられているため、この点においても適正な監査の実施は欠かせないと考える。

本稿は地方公共団体の事務のデジタル化について、およびこれと付随した形でのDX業者が関連する入札談合事件の発生の可能性について取り扱った。DXに関連する入札談合

事件があった場合に、自治体主権者である住民が自らの意思を監査委員に直接措置請求し、自治体内で内部的に適正に対処できる可能性を模索することは自治法の趣旨とも合致している。現時点では、いまだその全体像は明ら

かとなっていないDXの進展であるが、住民の利益に反するようなDXの整備・運用が見られるケースへの対応策として、住民監査請求制度は十分な有効性を持つべきであると考ええる。

[注]

- 1) 公正取引委員会『入札談合の防止に向けて～独占禁止法と入札談合等関与行為防止法～令和3年10月版』https://www.jftc.go.jp/dk/kansei/text_files/honbunr3.10.pdf (2021年12月2日アクセス)
- 2) 例えば、内田は「不法行為の損害賠償制度は、事後的に被害者を救済するが、同時に将来の不法行為を抑止する効果があるといわれる。なぜなら、潜在的加害者が合理的に行動する限り、賠償責任が課せられることを考慮して、注意深く行動したり、危険な行為を控えると考えられるからである」と説明している(内田貴『民法Ⅱ・債権各論』東京大学出版会、1997年、303頁)。
- 3) 『デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針』閣議決定、2020年12月25日、1頁、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dgov/201225/siryoul.pdf>
- 4) 『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、1頁、https://www.soumu.go.jp/main_content/000727132.pdf (2021年12月2日アクセス)
- 5) 自治体DX推進計画(2020)、2頁。
- 6) 自治体DX推進計画(2020)、3頁。
- 7) 『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 (2021年12月2日アクセス)
- 8) 第1.0版(2021)、1頁。
- 9) 第1.0版(2021)、5頁。
- 10) 第1.0版(2021)、6頁。
- 11) COSOフレームワークをベースにした内部統制

- および監査の基準に「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準」金融庁企業会計審議会(令和元年12月6日時点)がある。この中では「内部統制の基本的要素とは、内部統制の目的を達成するために必要とされる内部統制の構成部分をいい、内部統制の有効性の判断の基準となる」(同3頁)としており、1. 統制環境、2. リスクの評価と対応、3. 統制活動、4. 情報と伝達、5. モニタリング(監視活動)及び6. IT(情報技術)への対応の6つを基本的要素としてあげている。この中の1. 統制環境について、同基準では「統制環境とは、組織の気風を決定し、組織内の全ての者の統制に対する意識に影響を与えとともに、他の基本的要素の基礎をなし、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング及びITへの対応に影響を及ぼす基盤をいう」としており、ここでは内部統制に対するトップの理解と、トップの関与の必要性を明確に示している。https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kigyoku/kijun/20191206_naibutousei_kansa.pdf (2021年12月2日アクセス)
- 12) 同主張の根拠については、拙稿「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、72-80頁を参照のこと。
 - 13) 第1.0版(2021)15頁。
 - 14) 第1.0版(2021)15-16頁。
 - 15) 第1.0版(2021)17頁。ここでは庁内にDX推進担当部門を設置する事例として、A) 独立したDX推進担当課を設ける場合(奈良県橿原市)、B-1) 企画担当課内にDX推進担当を設ける

- 場合（福島県西会津町）、B-2）総務担当課内にDX推進担当を設ける場合（山形県舟形町）、C）情報政策担当課内にDX推進担当を設ける場合（山形県酒田市）、などが例示されている（同18頁）。
- 16) 第1.0版（2021）18頁。ここでのPMOとはProject Management Officeのことで、一般社団法人日本PMO協会の説明をかりる形で、組織内における個々のプロジェクトマネジメントの支援を横断的に行う部門や構造のことをいうと説明している。
 - 17) 第1.0版（2021）19頁。合わせて福井坂井地区広域市町村圏事務組合がウェブサイトで公表する「令和3年度広域圏の概要」の中の「2. 電子計算組織の共同利用」では、昭和45年4月に福井坂井地区広域市町村圏事務組合（1市10町2村）が発足し、同時に「電子計算組織共同利用研究会」が設置されて以降、現在に至るまでの経緯が比較的丁寧に記述されているため参考になる。『令和3年度広域圏の概要』福井坂井地区広域市町村圏事務組合、2021年6月、13-15頁。<http://www.fukuisakai-kouiki.jp/share/uploads/983a9cd8fa542aaf6910939d5d1a5459.pdf>（2021年12月2日アクセス）
 - 18) 自治体DX推進計画（2020）29頁。
 - 19) 入札談合の防止（2021）、「はじめに」内で記載。
 - 20) 入札談合の防止（2021）、26頁。
 - 21) 同解釈について拙稿「入札談合に関する不正事例」、課題別研究部会最終報告書『非営利組織の不正に関する研究』所収、日本内部統制研究会、2021年、33頁、において同解釈を主張している。
 - 22) 入札談合の防止（2021）、4頁。
 - 23) 入札談合の防止（2021）、7頁。
 - 24) 入札談合の防止（2021）、8頁。ここで列挙した事件の端緒をきっかけとして、行政調査および犯則調査の内容に応じて、同事件は、ケースに応じて民事訴訟、刑事訴訟、あるいは抗告訴訟に進む可能性がある。
 - 25) 松本英昭『逐条地方自治法（第1次改訂版）』学陽書房、2002年、880頁。
 - 26) 最判昭和53・6・23集民124号145頁。
 - 27) 最判平成14・7・2民集56巻6号1049頁。
 - 28) 富山地判平成9・4・16判例タイムズ965号156号。
 - 29) 名古屋高判平成10・4・22判例タイムズ1002号165号。
 - 30) 第1審判決は、平成7年8月9日に新聞報道されたYらの違法な談合行為に対して、平成7年11月27日に提起された住民監査請求について「住民監査請求前にある程度の事実関係の調査や証拠の収集をする必要があることを考慮しても、相当期間としては長くても3か月を超えることはできないというべきである。そうすると、原告らが本件監査請求を行った平成7年11月27日は、同8月9日から3か月以上経過しているから、本件監査請求は相当期間内になされたものとは認められない」と判示した。同部分と関連して、監査請求期間を徒過したことに対する「正当な理由」を示した先例性を持つ判例として、例えば、最判平成14・9・12（民集56巻7号1481頁）がある。同判決では「住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみ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によって判断すべきである」としている。監査請求期間が徒過してしまったことを示す「正当な理由」の判断基準は、本稿が直接取り扱う対象ではないものの、同最判で判示した内容で注目できる点として、住民が当該事実を知ってから「66日後」の監査請求は適法であり、「84日後」は不適法との具体的判断を示している。すなわちこれを本稿で扱った最判平成14・7・2に当てはめるなら、平成7年11月27日の監査請求は新聞報道から「3か月以上」経過しているため「正当な理由」という文脈においては当該監査請求が不適法却下される可能性が高いと推量できる。

(Abstract)

The government is rapidly digitizing the office work of local governments. The effects of the new coronavirus infection can be considered to have been an opportunity to further accelerate the progression of DX. I think that one of the major issues in promoting DX in local governments is the issue of securing DX specialists. At present, for example, it is expected that the shortage of human resources in municipalities will be urgently secured with the support of the Digital Agency, the Ministry of Internal Affairs and Communications, and each prefecture. In addition to this problem, there is a risk that DX-related companies will hold collusive bidding due to the lack of DX-related skills in the local government. In this paper, I conducted a study on the effectiveness of resident audit requests as one of the measures to deal with bid rigging.

