

## 地方自治体の業務効率化とガバナンスに関わる近時の課題

丸 山 恭 司

### I はじめに

2020年から新型コロナウイルスが猛威を振るってきた。感染拡大を防止し、自粛に伴う経済的な損失を補うために政府や地方自治体から給付金をはじめとした金銭給付、携帯アプリを活用した接触確認アプリの運用、各種行政手続きの電子申請、そして公務員のリモートワークなどさまざまな情報技術を活用した新しい仕事の進め方が浸透してきた。

新型コロナの感染が拡大する前から、わが国では、少子化と高齢化が進む中で価値観が多様化し、多文化共生社会への対応など行政が直面する課題も複雑化している。しかし、これに対応する地方公務員の職員数は、令和2年4月1日現在で約276万人となっており、平成6年に比べて約52万人、比率にして2割も減少をしている<sup>1)</sup>。

本稿では、2017年から2021年までに地方自治体の業務改善やガバナンスに関する諸問題を取り上げて今後の課題について考察する。

### II 自治体の内部統制と地方自治法改正

憲法と同時に施行された地方自治法は、自治体の組織と運営の原則を定める重要な法律である。この地方自治法が、2017年6月2日に改正された。改正の柱の一つが「内部統制の整備」である。背景には、2010年に会計検査院が国庫補助金に関する不適正な経理を公表<sup>2)</sup>したことや、自治体で裏金問題が忘れられた頃に発覚したという暗い歴史がある<sup>3)</sup>。

---

1) 総務省自治行政局「令和2年度地方公務員定員管理調査結果」[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/teiin/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/index.html) (2021年2月5日アクセス)

2) 平成21年度会計検査院検査報告 1002-1019頁および平成22年度会計検査院検査報告 861-871頁。

3) 清水雅典「国及び地方自治体における不適正経理と再発防止への取組：決算検査報告に見る不適正経理の歴史の変遷」『立法と調査』第342号75-89頁、2013年7月。

すでに民間企業においては内部統制の整備と運用をすべきことが、会社法(平成17年法律第86号)および金融商品取引法(昭和23年法律第25号)で定められている。前者は内部統制全般を、後者は財務報告の内部統制を対象としている。上場企業における内部統制の体制整備はほぼ完了したものの、東芝などの会計不正事案を契機に監査のあり方<sup>4)</sup>だけではなく、内部統制の実効性を高める方策が議論されている。

地方自治体は、今回の法改正でどのような対応を迫られるのか。第一に、知事や市町村長は、「内部統制に関する方針」を定め、必要な体制を整備することが求められる<sup>5)</sup>。ただし、市町村は、努力義務にとどまる<sup>6)</sup>。第二に、方針を定めた首長は、毎会計年度、内部統制評価報告書を作成し、監査委員の審査を受け、議会に提出し、住民に公表しなければならない<sup>7)</sup>。

今回の法改正では、明確となっていない点がある。例えば、内部統制を構築すべき事務については、「財務に関する事務」が明記されている。しかし、それ以外の対象となる事務は、首長の裁量で決定できる。内部統制の体制も、現時点では明確な指針がなく、自治体が体制を整備・運用するにあたり、混乱が生じることが予想される。

ただ、本改正を先取りし、内部統制に取り組む自治体が東海地方にある。例えば、静岡市は、不適正経理の一扫を目的に2015年4月に内部統制基本指針を策定し、リスクチェックシートによるリスクマネジメントを行っている<sup>8)</sup>。愛知県豊川市は、2017年度からの行政経営改革アクションプランに「内部統制の推進」を追加し、先進事例の調査や職員研修を実施している。筆者は、2018年から豊川市から内部統制アドバイザーの委嘱を受け、内部統制の構築と運用について参与している。内部統制構築のために行政課を中心として推進チームを支援するとともに、管理職や内部統制の運用に関係の深い職員を対象として内部統制に関する研修の講師を行っている。2020年11月には豊川市議会の議員に

---

4) 金融庁「「会計監査のあり方に関する懇談会」提言の公表について」<https://www.fsa.go.jp/news/27/singi/20160308-1.html>、2016年3月8日(2021年2月5日アクセス)

5) 地方自治法第150条第1項

6) 地方自治法第150条第2項

7) 地方自治法第150条第4項、第5項および第6項

8) 静岡市ホームページ [https://www.city.shizuoka.lg.jp/000\\_001259\\_00001.html](https://www.city.shizuoka.lg.jp/000_001259_00001.html) (2021年2月5日アクセス)

対して内部統制に関する議員研修会を実施しており<sup>9)</sup>、同市の取組は高く評価される。

地方自治改正は、2020年4月に施行され、都道府県における内部統制の構築が始まり、2020年度から内部統制の運用が始まっている。今後は、市町村といった小規模自治体に内部統制の整備が進む。地方自治体では、これまでに行政評価制度やISO9000シリーズや14000シリーズの取得がブームとなった。しかし、法律に明記されなかったために形骸化し定着しなかった。内部統制の構築は、地方自治法に明記され、法的に義務付けられたことで内部統制の構築が着実に進むものと期待される。

地方自治体には、職員数16万人(東京都)の大規模自治体から、職員数95名(長崎県佐々町)の地方自治体までさまざまである。内部統制のあり方には、身の丈にあったものでなければならない。内部統制整備に当たっては、民間企業の内部統制構築に関わった会計専門職や企業の実務家が、内部統制構築に経験で培った知識や経験を地方自治体と共有することが望まれる。

### Ⅲ AIと会計監査

2017年2月に英ディーブマインド社が開発した「アルファ碁ゼロ」を改良し、将棋やチェスにも応用しAI「アルファゼロ」を開発し、白紙から機械学習を繰り返すことで、将棋、チェスおよび囲碁でいずれも世界最強という3冠を達成したと報じられた<sup>10)</sup>。人工知能が、人の表情から認知症かどうかを判別したり<sup>11)</sup>、選挙事務に関わる照会に対して膨大な法令、判決、各種通知を検索し関連する情報を提供する取組みが進んでいる<sup>12)</sup>。現時点でのAIは、特定の分野や機能に限定して使用される「弱いAI」と呼ばれている。しかし、今後はハードウェアとソフトウェアの技術革新によって人間の脳に近い汎用性を持った「強

---

9) 豊川市議会「議会だより」第196号、15頁、2021年2月。[https://www.city.shizuoka.lg.jp/000\\_001259\\_00001.html](https://www.city.shizuoka.lg.jp/000_001259_00001.html) (2021年2月5日アクセス)

10) 日本経済新聞2017年2月16日

11) 日本経済新聞2017年2月1日

12) 日本電気株式会社プレスリリース「NEC、三重県で選挙事務における法規集・事例集等の検索作業を支援するAIシステムの実証実験を実施」2021年1月21日[https://jpn.nec.com/press/202101/20210120\\_01.html](https://jpn.nec.com/press/202101/20210120_01.html) (2021年2月5日アクセス)

いAI]が実現するとされている。

公認会計士や税理士といった会計専門職が、AIの進化で消滅すると言われている。発端は、英オックスフォード大学のマイケル・A・オズボーン准教授らが2013年に発表した『雇用の未来－コンピューター化によって仕事は失われるのか』<sup>13)</sup>という論文である。この論文で、税の申告代理 (Tax prepares) が99%、簿記、会計及び監査を担当事務員が98%と高い確率で職業が消滅するとの予想が示されている。しかし、この論文を詳細に読むと、財務検査 (financial examiner)は17%、財務責任者は6.9%と低く、AIに代替されにくいとの予想も示されている。公認会計士などの専門職の仕事が消滅するとは述べられていない。

この論文が公表された以降も人工知能の発達には目覚ましいものがある。だが、強いAIは実現していない。オズボーン氏の予測にある経験がなくても仕事ができる会計業務は、より自動化が進んでいる。現にFreeやMFクラウド会計<sup>14)</sup>は、ユーザー数を伸ばしている。これに対して、経営者による会計判断をAIに代替するには、相当の期間がかかるであろう。経験的判断を要し、良い意味で勤が求められるためである。

会計監査も、状況は似ている。単純な数字の確認であれば、スキャンをしたデータを認識したり、大量のファイルを瞬時に照合したりする作業は、ITに任せた方が効率的である。最近では、RPA (Robotic Process Automation)あるいはデジタルレイバーと呼ばれる、表計算ソフトとメールソフトといった複数のアプリケーションを連続的に自動操作する技術は、監査実務で使い始められている。これに対して、固定資産の評価、繰延税金資産の回収可能性など経営判断や見積りなどをAIが判断することは困難である。引き続き、経験ある監査人が監査意見を形成せざるえない。

しかし、こうした見通しは、永遠に続くわけではない。経営者の会計判断や

---

<sup>13)</sup> Carl Benedikt Frey and Michael A. Osborne [2013], "FUTURE OF EMPLOYMENT: HOW SUSCEPTIBLE ARE JOBS TO COMPUTERISATION?", "Technological Forecasting and Social Change, Vol.114, pp.254-280.

<sup>14)</sup> クラウド型の会計ソフトの名称。従来は、コンピュータにプログラムをインストールして会計処理を行うことが多かったが、最近ではインターネットを通じてクラウド上で会計処理と行うシステムの普及が進んでいる。税務申告や人事給与システムとの連携もシームレスで処理できるようになっている。

経験のある優秀な監査人の思考をプログラムとして完全に再現できるようになったとき、あるいは強いAIが完成したときには、会計専門職の業務の大部分がAIに代替されるであろう。その際、会計専門職は、人間としての優位性をどこに見出すか真剣に考えなければならない。

## IV 老いる水道 水道法改正と広域化の推進

水は生活に欠かすことができない。飲み水だけでなく、入浴、洗濯といった日常生活、様々な産業においても水は生命線である。普段の生活では意識することがない水道であるが、災害時にまず復旧が急がれるのが水の確保である。それだけ水道は人の命に直接にかかわる重要な社会インフラである。

しかし、水道には、2つの課題がある。第1は、「人口減少による経営悪化」である。水道料金収入は減少し、水道職員が減り、高齢化し、水道運営の技術をどのようにして次世代に継承するかが現場で大きな問題となっている<sup>15)</sup>。人口減少は、水道料金収入の減少に直結する。水道事業のほとんどが市町村単位で経営されており、経営基盤が脆弱である。総務省の調べによれば、水道の供給原価を賄えない自治体は、一般会計からの繰入れで赤字補填をしている<sup>16)</sup>。水道管路は、人口減少があっても短くならない。1980年代のピーク時に比べ水道職員は3割減となっている。

第2の課題は、「水道管の老朽化」である。水道管の法律上の耐用年数は40年とされている<sup>17)</sup>。高度経済成長期にわが国では、水道管の整備が急速に進み、給水人口が1億2千万人を超え、全国に普及した。しかし、日本水道協会によると2016年度末には、全国の水道管の約15%が法定耐用年数を経過し、水道管更新の予算不足から老朽管はさらに増加すると懸念されている<sup>18)</sup>。

こうした水道の危機的状況に2018年12月に水道法の改正が国会を通過した。

---

15) たとえば、広島県福山市上下水道局では、「福山市上下水道局人材育成・技術継承基本方針」を策定し、技術継承に取り組んでいる。[https://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/uploaded/life/55707\\_122112\\_misc.pdf](https://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/uploaded/life/55707_122112_misc.pdf) (2021年2月5日アクセス)

16) 総務省「令和元年度地方公営企業決算の概要」令和2年9月30日、[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/kouei\\_kessan.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouei_kessan.html) (2021年2月5日アクセス)

17) 地方公営企業法施行規則別表第2号

18) 日本経済新聞2019年9月20日

改正法は、①国や都道府県等の水道事業関係者の責務の明確化<sup>19)</sup>、②水道事業者間の広域連携の推進<sup>20)</sup>、③適切な資産管理の推進<sup>21)</sup>、④官民連携の推進<sup>22)</sup>を骨子としている。水道法改正に関しては、自治体が水道施設の所有権を持ち、民間企業が運営権を持つ「コンセッション方式」の導入が大きな議論となった。民間企業の参入が期待されるのは、都市部で水道料金収入が安定的に見込まれる地域に限定される。国全体にかかわる水道の課題克服の手段としては限定的である。

水道経営の基盤強化策として期待されるのは、都道府県が主導し市町村単位の水道経営を広域化することである。総務省の「水道財政のあり方に関する研究会」は、広域化の手法として複数市町村の水道事業を経営統合し水道企業団としたり、浄水場などの施設を複数の水道事業者が共同設置・共同利用したりする手法を示している<sup>23)</sup>。総務省と厚生労働省は、各都道府県に対して2022年度末までには「水道事業広域化推進プラン」を策定・公表することを求めている<sup>24)</sup>。

広域化を推進するには、市町村間の水道料金格差をどのように克服するかという課題がある。水道会計に余裕のある地方自治体から見ると、水道事業が赤字となっている別自治体の水道事業との統合については、水道料金の値上げにつながることもあり拒否感が生じるのもやむえない。幸いにして水道企業会計は、地方公営企業法が適用され、複式簿記・発生主義の会計処理がなされている。各水道事業者の財務体質や設備の老朽化の程度、人口動態などを詳細に分析し、精緻な将来予測を立て、客観的な数字に基づいた自治体間の対話を進め、計画的かつ着実に水道施設を更新していかなければならない。こうした動きを加速するには広域自治体としての都道府県の役割は重要となる。

---

19) 水道法第2条の2、第5条の2および第5条の3

20) 水道法第5条の4

21) 水道法第22条の2、第22条の3および第22条の4

22) 水道法第24条の4、第24条の5および第24条の6

23) 総務省自治財政局公営企業課公営企業経営室「水道財政のあり方に関する研究会」報告書」2018年12月

24) 総務省自治財政局長・厚生労働省大臣官房生活衛生・食品安全審議官「水道広域化推進プラン」の策定について」(2019年1月25日総財管第85号・生食発第0125第4号) 平成31年1月25日自治財政局公営企業課公営企業経営室「水道財政のあり方に関する研究会」報告書」2018年12月

## V 申請書類への押印廃止の動き

菅内閣の発足から1週間あまりを経た2020年9月25日に規制改革担当の河野太郎大臣が、「正当な理由がない行政手続については、『はんこをやめろ』ということを押し通そうと思う」と公言した<sup>25)</sup>。菅首相は、同年10月7日の規制改革推進会議にて「近日中に全省庁で全ての行政手続の見直し方針をまとめてほしい」と指示をしている<sup>26)</sup>。この指示を踏まえ、政府では、確定申告書、国家公務員の手当関係書類、税関手続などへの押印廃止にむけた制度改正が着々と進行している。

地方自治体に対する申請手続でも、国と歩調をあわせて押印廃止に向けて舵を切っている。名古屋市は、12月に営業許可証や保育利用申込書など約5,900業務で押印を廃止すると発表した<sup>27)</sup>。愛知県も、押印を必要とする手続の大胆な見直しを進め、県民、事業者、市町村などに書面への押印を求めている約6,000の手続のうち、約4,500の手続について押印を全廃するとしている<sup>28)</sup>。県の調査に基づき押印を廃止しても大きな支障は生じないと判断したためである。約4分の3の手続では、押印が必要でなかったということになる。

ここで押印の法的意味を確認する。重要なことは、契約書などの文書の「成立要件」として法律は、押印を求めていることである。民事上の文書については、民事訴訟法第228条は、第1項で証拠としての文書は、「真正」であることを証明しなければならないと規定し、第4項で押印がある場合には、文書が真正に成立していることを推定している。つまり、押印をすることで文書の真正が推定され、立証の負担が軽減されることに意味がある。民事訴訟に発展するリスクの高い文書については、押印の意味は引き続き重要である。だが、そうした懸念のない文書については、そもそも押印は必要でなかったと考えるの

---

<sup>25)</sup> 日本経済新聞2020年9月24日

<sup>26)</sup> 規制改革推進会議・議長・座長会合 第1回 記者会見記録 令和2年10月7日開催 <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/meeting/coremeeting/20201007/interview1007.pdf> (2021年2月5日アクセス)

<sup>27)</sup> 名古屋市ホームページ「行政手続における押印の廃止」<https://www.city.nagoya.jp/shisei/category/52-40-0-0-0-0-0-0-0.html> (2021年2月5日アクセス)

<sup>28)</sup> 愛知県ホームページ「行政手続における押印廃止の手続数等について」<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/somubu-somu/gyouseitotuduki-ouinnhaishi-20201228.html> (2021年2月5日アクセス)

が合理的である。

これに対し、刑法では、公文書偽造罪では、押印の有無によって法定刑に違いがある。有印公文書偽造罪の法定刑は、1年以上10年以下の懲役となっている<sup>29)</sup>。公印がない場合、3年以下の懲役または20万円以下の罰金となっている<sup>30)</sup>。役所への申請手続と役所が発行する文書への押印については意味が異なる。ただ、業務の迅速性を図るため役所が発行する文書への公印の可否についても吟味する必要がある。文書偽造罪の保護法益は、文書に対する社会的信用である。広く社会に流通することを前提とした文書が保護の対象となっていると解するのが自然である。行政への申請手続は、住民から役所に対する意思表示であり、社会に流通することが予定されている文書ではないことがほとんどであろう。

役所の内部手続では、上司者の印鑑を得ることを「決裁をうかった」と表示することがある。上司の押印は、決裁の承認を得る「神聖」な儀式という実質の意味がある。多くの自治体では、電子決裁が普及している。しかし、ディスプレイに表示される決裁ボタンをクリックする行為と自分の朱肉のついた印鑑を押す行為には、承認者の心理には格段の違いがある。自治体業務ではRPAを活用した手続のデジタル化が進んでいる。内部統制を有効に機能させるために端末にログインする際に指紋などの生体認証やマイナンバーカードを活用し、職員が文書を承認した事実を記録し、あわせてブロックチェーン技術を活用して完全・確実な方法で電子的記録を保存することで電子手続上の「神聖さ」を確保する手段も検討されなければならない。

コロナ禍でリモートワークによって業務をせざるを得ない状況になっている。在宅でも職場と同様の水準のセキュリティを維持しつつ、押印と同様の神聖さをもった業務フローを構築するかが今後の課題となるであろう。

---

29) 刑法第155条第1項

30) 刑法第155条第3項

## Ⅵ おわりに

近時の自治体のマネジメントやガバナンスの改善のためには、これまでの法律や制度の枠組みにとらわれず、組織の枠組みや従来型の手続を根本的に見直さなければならない。テクノロジーの進化や民間部門における組織体のマネジメントやガバナンスの変化から地方自治体が学ぶ点は多い。内部統制、AI、組織の広域化、行政手続における押印廃止は、地方公共団体のこれまでの仕事の進め方を良い意味で転換する契機としたい。

※本稿は、中部経済新聞社オープンカレッジ欄に掲載された以下の拙稿を再構成して執筆している。

2017年7月5日掲載 「内部統制と地方自治法改正」

2017年12月14日掲載 「AIと会計監査」

2019年5月22日掲載 「水道法改正と広域化の推進」

2021年1月19日掲載 「自治体業務における押印廃止」