

第2章 自治体のDXと統制 ——推進のための内部統制と外部統制——

山 本 清

1. 問題認識

わが国では官民挙げてデジタル・トランスフォーメーション（DX）の推進が行われている。特に自治体では基礎的行政サービスの現場となることから、基幹業務システムの標準化とクラウド化がデジタル庁の支援の下で実施されている。自治体DXの目的は総務省（2024）の最新の推進計画によると、住民サービスの利便性の向上と業務の効率化が主たるものである。デジタル技術を通じて既往の行政事務や業務を抜本的に見直し、市役所などに出向かなくても申請や納付などができるようサービスの向上を図るとともに、より少ない人員や時間で質を確保した事務処理を行い、生産性向上で将来の人口減や新しい需要に応えようとする。

こうしたDXは今後の少子化社会で必要かつ重要な施策であるものの、「民主主義の（最良の）学校」（Bryce, 1921）といわれる地方自治では自治体組織内部の改革以外に外部の住民自治や民主的参加の観点からの活用が望まれる。デジタル情報を活用した住民・市民の政策決定や執行あるいは評価への参画を通じた参加型民主主義の進展である。市民参加は本研究のアンケート調査で首長のリーダーシップや不正などの情報共有といった内部統制の要素がDX推進の成果に関係するという団体自治としての組織管理の知見を補完する意義もある。少子化で現役世代の将来世代への責任と若い世代の政治参加や政策決定への意見反映が求められているからである。Z世代とも称される2000年代前後に生まれた若者は幼児期からデジタル技術に習熟しているため、高齢層等のデジタル弱者（デバイド）とは逆の発想も必要になる。

そこで、本章ではDXと統制の関係を組織体の内部統制以外に外部統制にも視野を拡大し、市民からデジタル技術を利用して情報・アイデアの収集等を行うクラウド・ソーシングを例に検討する。次節では統制の目的と主体を軸にDXと統制の関係を分析する理論枠組みを提示する。第3節ではクラウド・ソーシングの代表例として道路陥没などの状況を住民がアプリにより自治体に通知するシステムにつき、有用性と考慮すべき事項を整理する。最後に結論と今後の課題を示す。

2. DXと統制の理論枠組み

DXの目的は一般にサービスの向上と効率化とされるが、得られる情報を他のデータと対応させたり、比較するなど分析により新たな価値を創出することも期待されている。企業でいえば新たなサービスや製品を産み出すことであり、スマートフォンの時系列の位置情報を

商店の立地選定に活用したりすることや新型コロナの在宅勤務・学習で一気に拡大したビデオ会議システム、料理のデリバリーサービスも該当する。自治体等の公的部門でも健診データと保健活動・予防活動との連動などもあるが、住民参加を通じた地方自治の進展という目的が独自に存在する点が異なる。直接すぐサービスの向上や効率化につながらなくても政策決定への関与や意見反映という過程自体に民主的な価値（public value）を見出す。

また、企業・政府部門とも DX として基本的に情報化を通じて不正や汚職を予防・抑止し、報告の信頼性を向上させる効果をもつ。外部統制に関しては外部監査や所轄省庁等による検査がある。内部統制としては規則、事務組織や人事・財務や業務システム及び内部監査が対応する。サービスや効率化に関して、企業では外部統制として市場における顧客評価と第三者調査、格付け等が存在し、自治体でも住民の意識調査や利用者による満足度調査や行政評価がある。そして、内部統制としては両方ともサービス基準（政府部門では設定していない場合も少なくない）やコスト管理として予算会計・原価管理システムが整備されている。自治体での民主的参加の促進という目的は、企業を含めて考えると意思決定の質の改善と包括的にみることができる。デジタル化により組織内部の分析を高度化する内部統制面と利害関係者を加えた形式での決定をより参加型・討議型にする外部統制面（情報提供とデジタルによる全有資格者参加による投票）がある。もちろん外部統制として、伝統的・制度的には企業では株主総会における出資者による株主総会での取締役選任や決算の議決、政府では選挙やリコールがある。

DX ではコンプライアンスやリスク、サービス及び効率化といった組織内部に焦点が当てられ、統制では内部統制との関係で議論されることが多い。確かに内部統制の基準として広く適用される COSO（2013）のフレームワークでは、内部統制の目的を業務の効率性・有効性、財務及び非財務報告の信頼性及び法令遵守（コンプライアンス）とし、組織内部の活動への統制である。しかし、政府部門、特に自治体の DX では組織の外側に位置するものの主権者たる市民の参画という意味で内部統制のみならず組織外部者からみた統制（誰が統治するか）の側面にも着目する必要がある（図 1 参照）。そして、市民は主権者として外部者の存在からデジタル化の推進で内部者の自治体の経営や意思決定に関与すること民主制として求められる。次節のクラウド・ソーシングはその典型例である。

図 1. 自治体における DX の目的と統制の関係

目的	内部統制	外部統制
準拠性（不正・汚職防止・抑止）及び情報の信頼性	規則・内部監査・情報システム	外部監査・検査
サービス改善・効率化	基準設定、予算・原価管理、業績測定	市場、第三者評価、外部評価、利用者参加
政策・意思決定の改善	合理的手法、EBPM	消費者（有権者）参加、選挙・投票

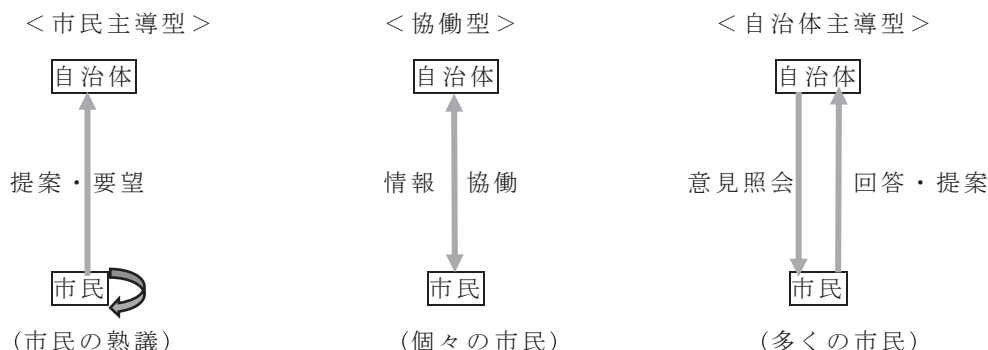
クラウド・ソーシング

3. クラウド・ソーシングの推進

クラウド・ソーシングは、広義には参加型オンライン活動であると定義（Estellés-Arolas and Gonzalez-Ladrón-de-Guevara, 2012）され、O'Brien et al.（2017）では、公共サービスにおけるその目的を①公共サービスを共同生産する市民能力の改善、②必要な情報の供給、③社会問題への革新的な解法の開発、④公共政策の選好の表明に整理している。この概念自体は昔からあったが、デジタル技術の進展、とりわけスマートフォンの普及により、一般の市民から多量のデータを容易に取得してデータ分析することが可能になった。わが国を含め、最も自治体レベルで浸透しているのは市民に道路などでの欠陥箇所などを写真添付で送信してもらうシステムである。道路などの維持管理業務は保守担当延長や箇所が多いと、自治体側での定期点検や住民からの事故情報提供を待っているのは修繕などが遅れたりして市民サービスの低下を招く。この問題を解決する手法として注目されたのがアプリ利用によるインフラ状況の情報収集システムである。わが国では東京大学で開発されたシステム（My City Report）を千葉市で試行したのが始まりとされているが、これは市民がアプリで「困った」事象を見つけ写真等を添付して位置情報とコメントを付して自治体側に通知し、それに自治体側が対応するものである。維持管理などの効率化と同時に市民の行政への信頼度を高める効果もある。政策過程における問題の認識と構造化を市民と自治体がデジタルで協働するものといえる。現状ではアプリ利用は会費制であり、自治体側の負担になるが、単なる苦情処理や昔の「何でもやる課」のような事態を避けて協働化を進めていくことが必要であろう。

もっとも、クラウド・ソーシングは自治体と住民の協働にも活用できるが、主体は市民から政府・自治体への問題の指摘・情報の提供である。しかし、デジタル化の地方自治、特に参加型民主主義の活用には、市民サイドでの熟議による問題の整理と合意形成及び政府・自治体への提案・要望、自治体側からの施策案に対する市民への意見照会や討議を多くの市民の参加を得て行う3類型がある（図2参照）。対面での討議も有用であるが、多くの人が一室に集合して意見を相互に述べることは難しいし、少数の大きな影響力のある人の声に議論

図2. クラウド・ソーシングの類型



が支配される可能性もある。個々の市民の意見を公平かつ平等に扱い、かつ、討議をして解決方策に向けた合意形成を行うプロセスはデジタルによる場所と時間・人数の制約を解消できる点で優れている。こうした政策形成や合意形成へのクラウド・ソーシングの拡張も今後期待され、運用に係る内部統制（議事の進行や整理のルール作り）とともにシステムとしての信頼性や公正性の外部認証などの外部統制も必要になってこよう。

4. 結論と今後の研究課題

我が国自治体の DX においては基幹業務システムの共通化・クラウド化によるサービスの向上と効率化に焦点が当てられており、推進主体である自治体の内部統制に関心が向かう傾向があることを示した。しかしながら、自治体の DX の本質はデジタル化を通じた市民の政策決定や執行・評価といった一連の政策過程における参画や関与にあり、それによる民主主義の再生である。クラウド・ソーシングはその一つの試みであるが、住民や利害関係者の積極的な関与が前提になることから、外部統制の観点からこれらデジタル化のシステム運用の信頼性と公正性を確保することも考慮されねばならない。誰もが公正にサービスや行政情報にアクセスできサービスを受けられる状態を超えて、誰もが政策の形成や決定・執行・評価にも関与する機会が保証される DX にする工夫が求められる。しばしば、市民は顧客かパートナーか主権者かという議論が自治体経営でもされるが、不正などがない業務を効率的かつサービス向上に提供されるという成果面のみにとらわれずに、民主的な過程自体に価値を有する住民自治の理念に配慮しなければならない。

議論を複雑化しているのは、クラウド・ソーシングという協働活動を促進させるため顧客志向の物質的・金銭的誘因を与えるとプラスに作用するという側面である（Lee et al., 2024）。従前主張されてきた金銭的誘因は内発的な動機付けを低下させ、協働的な活動を阻害するということが、市民が個別に活動して自治体と協働することで全体として住民と行政の共同生産がデジタル化で否定される可能性がでてきている。企業経営での物質的（金銭的）誘因と協働の併存である。これはクラウド・ソーシングや協働の活動の形態に価値を見出すか、関与者の内面に価値を見出すかの違いであるが、必ずしも企業経営と市場原理の NPM の顧客志向が協働を低下させるわけではなく、NPM 以外のポスト NPM や伝統的な行政管理と民主制の価値をどのように調和化させるかにつき、理論面や市民レベルの意識に立ち入った実証的検証が統制研究にも必要といえる。内部統制の文脈でいえば、COSO の枠組みは企業経営のものだから、公的部門には不適合という結論にならない。同時に公的部門の過程の公平性や民主性を統制環境・構造としてどのように確保するかを考えねばならない。

参考資料

- Bryce, J. (1921). *Modern Democracies*. Macmillan (ジェームズ・ブライス『近代民主主義』第1巻, 松山武訳, 岩波文庫)
- COSO (2013). *Internal Control- Integrated Framework*.
- Estellés-Arolas, E. and F. Gonzalez- Ladrón-de-Guevara (2012). Towards an integrated crowdsourcing definition. *Journal of Information Science*, 38(2):189-200.
- Lee, D., Y. Kim and J. Lee (2024). Do monetary or nonmonetary incentives promote citizens' use of a government crowdsourcing: A case of the City Omaha's 311-type of crowd sourcing platform. *Public Administration*, DOI: 10.1111/padm.12985.
- O'Brein, D.T. et al. (2017). Un charted territoriality in coproduction: the motivations for 311 reporting. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(2):320-335.
- 総務省 (2024). 「自治体デジタルトランスフォーメーション (DX) 推進計画 (第 2.3 版)」

