

終章

都市自治体によるAIの活用に向けて： 「AI-Readyな都市自治体」

首都大学東京法学部教授 大杉 覚

1 「AI-Readyな都市自治体」へ

「Society 5.0」として描かれる未来社会は、日々の生活に関わるサービスからそれを支える基幹的なシステムまで、AIと何らの関わりを持たないものはないといってよいぐらいAI技術が駆使された姿として想像される。同時に、AI技術よりもはるかに進化のスピードが遅く、変化に乏しい旧バージョンの社会から引き継がれてきたさまざまな要素があることも忘れてはならない。それらは、AI等を巧みに組み合わせることでイノベーションが追求されることもあれば、従来ながらのまま共存することも尊重されるはずであり、いずれを選択されようとも、「人間中心の社会」として描かれるということである。このような「Society 5.0」を目指す途次にあって求められるのが、「AI-Readyな社会」の実現であるならば、都市自治体もまた「AI-Readyな都市自治体」であることが要請されるだろう。

では、「AI-Readyな都市自治体」とはどのような姿なのか。まずは、AI導入のハードルを高く引き上げてしまうような諸要因に対して、真摯かつ的確に対処することが挙げられる。例えば、誰もが十分なAIリテラシーを持ち合わせているわけでもなければ、デジタル機器を身近に使いこなし慣れ親しんでいるわけでもない。個人情報の取り扱いについてもその意識の差は極めて大きい。これらをAI導入への抵抗要因とだけみならず貧しい発想を超えて、「人間中心の社会」として描かれる「Society 5.0」へのステップとして包摂していく豊かな発想力を持ち合わせることを肝要であろう。

当初から想定されていたが、本研究会での調査研究を通じていえるのは、AI導入に対するハードルやブレーキは、しばしば自治体経営のイナーシア（慣性）ではないかということである。これまでも繰り返し取り組むべきだと考えられ、問題提起されていながらも、旧来の意識・価値観では重視されなかったこと、見過ごされてきたこと、あるいは、かつての技術水準では実効性が乏しかったために、中断を余儀なくされそのまま放置されてきたことなどである。裏を返せば、「AI-Readyな都市自治体」とは、これらを再認識したうえで、着実に前進させ、定着させていくことだと考えられる。

そこで、「AI-Readyな国」とも「AI-Readyな民間」とも当然ながらその備え方は異なることに留意しつつ、以下に述べる3つの論点、すなわち、経営スタイル、ビジョン、そして自治体間連携という論点を取り上げて、「AI-Readyな都市自治体」のモデルを最後に模索し、いくつかの提案を試みたい。

2 AI-Readyな経営スタイルの確立

このトピックについては本論と重複感はあるかもしれないが、重要な点であるので以下の3点について再確認しておきたい。

(1) 業務プロセス分析の導入

第1に、業務プロセス分析を適切に行うことが前提である。AI導入の可否以前の問題として、業務プロセス分析は事業体として行われるべき取組みである。業務プロセス分析は、業務にまつわるノウハウを形式知化して、組織内で適切に共有することで、効果的・効率的な実施のためにアウトソーシングが必要な作業プロセスや業務を特定化したり、行政評価等とあわせて適宜の見直しによるプロセス・イノベーションを通じて業務改善を図ったりすることを目的とするものである。自治体間連携を進めていく際の業務の標準化・共通化作業のためにも欠かせない取組みである。

ところが、ほとんどの自治体ではこうした取組みはなされておらず、なされたとしてもアウトソーシング対象業務として選定されてからようやく行われる程度で、しかも多くは不十分なものであった。本来的にはすべての事業で適切な業務プロセス分析の実施が求められるが、まずは先行事例などを踏まえてAI導入が業務効率化や住民サービスの向上に結びつきやすそうな業務を中心に適切に実施されるべきだろう。業務プロセス分析に関する基本的な考え方については第5章を、具体的な事例としては第6章を参考にいただきたい。

(2) EBPMの理念の定着

第2に、EBPM（「証拠に基づく政策立案」Evidence-based policy-making）の理念を定着させることである。EBPMの考え方が日本に紹介されて久しいが、最近では国がEBPMを本格的に検討するようになって（例えば、官民データ活用推進戦略会議官民データ活用推進基本計画実行委員会のもとにEBPM推進委員会（会長：内閣官房副長官補）の設置）、自治体の間でもようやくその考え方を取り入れようとする試みが始まった。先駆的かつ体系的な取組み事例として本報告書では姫路市を取り上げた（第1章）。公平性、合規性、効率性といった行政には不可欠な理念はもちろんのことであるが、それと並んで「根拠本位」evidence-basedであることを自治体経営の基本に確固として組み込むことが肝要であろう。

(3) オープン・ガバメントの実現

第3に、オープン・ガバメント（「開かれた政府」）の実現である。AIを地域課題解決に向けて有効活用するためには、自治体保有の膨大なデータをあわせて活用することが極めて有用である。そのためにはオープンデータ化の推進は不可欠である。しばしばビジネスでの活用や経済活性化がその目的として強調されるが、オープンデータ化はそれによりオープン・ガバメントの実現を通じた民主主義の健全な発展のために先進諸国で取り組まれてきた経緯があることも忘れてはならないだろう。

3 AI-Readyなビジョンの提示

都市自治体はAI利活用の指針を策定して、そのとるべきビジョンを明確に示すことが望まれる。前節で示した、業務プロセス分析の導入の道筋を示し、EBPMの理念やオープン・ガバメントの考え方をこうした指針に織り込むことはもちろん、以下の点についても考慮されるべきだろう。

(1) 情報マネジメントの一貫性

AI利活用の指針は、情報の収集・管理・活用のプロセスを包括した一貫したビジョンであることが求められる。例えば、AIの学習データとして活用が見込まれる情報は、当該自治体が収集・管理する行政保有情報だけとは限らない。とりわけ、自治体間あるいは民間事業者等との連携で取り組まれる施策・事業などでは、民間事業者が保有する匿名加工情報、国や他自治体によって作成された非識別加工情報などを含む、多様な性格の情報が活用されるようになるだろう。情報の法的位置付け等の性格を踏まえた対応についての考え方を整理してあらかじめ示しておくべきだろう。

また、AIが革新的かつ進化し続ける技術であることから、AI利活用の指針づくりを通じて、個人情報の保護、サイバー・セキュリティをはじめ多面的なリスク管理や倫理面での対応を含む情報マネジメントのあり方を、AI時代に即応できるようにたえずアップデートする必要もある。

(2) 目的・成果の整合性

AI利活用の指針には、そのビジョンに照らした目的・目標の設定や成果検証の手続きが装備されるべきだろう。

具体的にどのような目的等が設定されるのかはそれぞれの都市自治体の自己決定に委ねられるとしても、例えば、AIを自治体の業務プロセスに導入して活用する場合、「最小の経費で最大の効果」の原則に照らして、当該業務の効率化を図りつつ、住民にとって効果的にサービスを提供する視点は明確にされるべきだろう。現に制約があり、さらに将来にわたって深刻な行政リソースの不足が想定されることから、AI導入に人員や予算などの節減を図る視点は不可欠だからである。

他方で、これまで十分な行政リソースが当てられておらず、行政リソースが追加投入されれば政策効果の向上が期待される業務もありうる。AI導入で生じた時間・人員の余裕分の一定割合をこれら業務に振り当てるという考え方を、原則として指針で担保しておくこともあわせて考えられてもいいだろう。

また、国や民間とは異なる立ち位置にあるとすれば、基礎的自治体として地域社会に密接に関わる都市自治体は、弱者を排除しない共生をベースとした、

「包摂的」なデジタル社会の姿を積極的に示す役割を担っている点に見いだせるのではないか。序章では、「誰一人取り残されない社会」づくりという側面からのAI活用を示したが、それだけではない。AIが仕事を奪うことがセンセーショナルにメディアで紹介されることが多いが、UDトークの事例（第3章）に見られるように、むしろ、これまで就業機会が閉ざされがちであった人々に仕事を開放する仕掛けとなるケースも考えられる。こうしたAI活用方法を都市自治体は施策を通じて積極的に支援し、普及・促進させるという考え方をビジョンに提示することが考えられよう。

（3）総合計画や人材育成方針等の全般的な経営方針との関係

マネジメント面からも政策面からも自治体経営全般と関わりを持つという意味で、AI利活用の指針は総合計画と関連づけられる必要がある。もちろん、縦割りの計画の一項目に止まるような位置づけとしてだけではない。AI利活用の指針は、AI担当部署やAIが導入される部署だけのためではなく、全庁的に共有されるべきものである。AI利活用の指針は、実務家に好まれる表現を用いれば、総合計画に対して「横串を刺す」性格を持つものとして考えられるべきだろう。いかなる分野の施策・事業の立案手続きにおいても、AIの利活用の可否に関するチェック・ポイントを手続き的に課すことも考えられるだろう。

本報告書では「AI人財」概念を提示したが（第5章）、AIに関する中核的な人材、AIを使いこなす人材、将来的に使う可能性がある人材を含めた人材育成の視点も指針には盛り込まれるべきだとすると、都市自治体の人材育成基本方針との整合性も必要である。

シビックテックなど地域課題解決にICTを活用する参加型の取組みがここ数年で瞬く間に広がりを見せてきた（稲継2018）。例えば、各地のCode forなどの民間団体の協力を得て、市民と都市自治体職員がともにAIをはじめとするデジタル関連の学び・交流・対話と参加できる場をAI人材育成の入り口に位置づけてみるのも一つの手である。都市自治体の役割として、職員・市民を問わず「地域人財」としての「AI人財」づくりが指向されるべきだろう。

4 AI-Readyな都市自治体間連携

本報告書でも、業務の標準化をはじめとして（第5章）、すでに自治体間連携の重要性については随所で触れられている。最後に、今後焦点となる個人情報保護条例改正によって導入が予定される非識別加工情報をめぐる論点に触れておきたい。

序章で触れたとおり、改正行政機関個人情報保護法等によって国の行政機関等を対象に非識別加工情報の仕組みが規定された。これを受けて総務省は自治体の非識別加工情報の作成・提供の仕組みに関する検討会を立ち上げて検討を進めているところである（本報告書執筆時点）。都道府県や指定都市など規模の大きな自治体が積極的に非識別加工情報の作成の仕組みを導入することが期待されているが、現状ではほぼ着手されていない。仮に大規模自治体を中心に一定規模の自治体にまで制度の導入が進んだとしても、都市自治体を含む中小規模の自治体では実効性のある制度の導入は事実上困難と考えるべきだろう。実際、地方公共団体の非識別加工情報の作成・提供に係る効率的な仕組みの在り方に関する検討会でも、条例に基づく自治体による場合のほか、自治体とは別の、国の認定・監督のもとに置かれる「作成組織」による非識別加工情報の作成・提供の仕組みが検討されている。

したがって、自治体による非識別加工情報の作成・提供のあり方は、次のようなパターンに分けて考えられる。すなわち、①自治体による個別対応、②自治体間連携による共同処理、③自治体間連携により設置された「作成組織」による対応、④その他の「作成組織」による対応、である。自治体の個人情報はそれぞれの自治体により収集・管理されたものであるから、自治の原則に従えば、可能な限り各自自治体の規律が作用することが望ましい。だとすると、①が最も望ましいが、それが無理であるとすれば、②③ということになる。

②については、例えば、地方自治法に基づく委託や機関の共同設置により、実質的に中心的な役割を担う自治体が主導する方法が考えられる。総務省が打ち出した自治体戦略2040構想の圏域マネジメントの発想に馴染む考え方である。この場合、一元的な情報部門を設置するのか、個別部署ごとの処理に任せるの

かという、実質的な役割を担う中心都市の内部組織編成のあり方をどうするか、非識別加工情報の作成・提供の業務量次第では中心都市が捌き切れるかどうか、逆に捌き切れる範囲内での連携では連携から取りこぼれてしまう自治体をどうするのかなどが課題として問われることになる。

③については、一部事務組合や広域連合などの自治体間連携を「作成組織」とする考え方、あるいは、それら自治体間連携が共同で地方独立行政法人を設立して「作成組織」とする考え方がありうるだろう。いずれのタイプも、全国レベル、地方ブロック・レベル、都道府県レベル、その他広域レベルなど、規模別で多様な仕組みが構想されるほか、遠隔型自治体間連携方式も考えられるだろう（公益財団法人日本都市センター2017、大杉・公益財団法人特別区協議会2017）。また、このタイプの場合には、非識別加工情報の作成・提供だけではなく、業務の標準化・共通化、オープンデータ作成などの業務を一括して担わせてもよいのではないか（大杉2017a、2017b）。

いずれにせよ、事務処理の効率化、事務フローの標準化・共通化、そして情報政策における自治の原則、のそれぞれの要請を踏まえた制度設計が求められる。



おわりに



必ずしも網羅的に論点を取り上げてきたわけではないが、今後の都市自治体経営にあたって考慮すべきトピックを中心に論じてきた。AI技術はこれからも日々進化するだろうし、都市自治体の対応も緒についたばかりである。AI技術者たちが開発時に持ち合わせてきたワクワク感のある「遊び心」（例えば、トップ棋士に勝つAI、小説を書くAIなどの開発。松原（2018）を参照）を、都市自治体やそこで日々業務に携わる職員が共有していけるようにするにはどうしたらよいのかを考える際に少しでも本報告書が一助となることを期待したい。

参考文献

- ・公益財団法人日本都市センター編（2017）『自治体の遠隔型連携の課題と展望』
- ・稲継裕昭編（2018）『シビックテック』勁草書房
- ・大杉覚（2017a）「門外漢の納税行政学」『自治日報』2017年3月23日号
- ・大杉覚（2017b）「地域創生戦略に向けた税情報の利活用」『月刊 税』2017年5月号、2～3頁
- ・大杉覚・公益財団法人特別区協議会編（2017）『自治体関連の可能性を探る』学陽書房
- ・松原仁（2018）『AIに心は宿るのか』インターナショナル新書