

第2章

デジタル社会における地方自治の 新たな可能性

京都大学法学系（大学院法学研究科）教授 原田 大樹

はじめに

情報通信技術の発展は私たちの日常生活のあり方を大きく変えてきた。中でも、電子計算機による処理、複写機の登場、ワープロ（ワードプロセッサ）の普及、インターネット利用の一般化、パソコン・スマートフォンの普及は、行政サービスのあり方にも強い影響を与えてきた。そして今日直面している大きな変化が、人工知能（AI）の飛躍的な発展である。

デジタル化の進展は、行政上の業務の効率化やコストの削減に寄与する一方で、個人情報の不適正利用によるプライバシー侵害の危険性の増大や、人的接触の縮小に起因する助言機会の喪失などの問題も惹起している。また、AI 自身による行政上の意思決定やロボット等を利用した行政サービスの提供は、従来考慮してこなかった新たな法的問題を多数生じさせることが見込まれている¹。他方で、いわゆるシンギュラリティーに達するまでの当面の間は、AI が人間の活動を補助することがほとんどであり²、本稿の主たる関心もその場面にある。具体的には、AI が行政機関における人間の意思決定やその実施を補助する状況において、デジタル技術の投入が年来の地方自治行政上の課題を解決できる可能性があるか、その際にはどのような法的課題が生じるかを検討することとしたい。

その際には、日本の地方自治の比較法的な3つの特色を分析軸として利用することとしたい。第1に、フル装備・総合行政主体主義

1 人間の意思が介在せずにAI・ロボットが行政活動を行うことができる時代を想定した行政法学上の課題を検討したものとして、原田大樹「情報通信技術の展開と行政法」同『公共部門法の組織と手続』（東京大学出版会・2024年）253-277頁【初出2020年】。規制アプローチに関する総論的な見通しを示したものとして参照、大屋雄裕「新たな技術とその規制」都市問題115巻2号（2024年）4-8頁。

2 行政機関における生成AIの利用状況につき参照、松尾剛行＝山口裕太「行政におけるChatGPTの利用実務」戸籍時報846号（2023年）68-80頁。

である³。日本の自治体は、その規模の大小を問わず、広域的連携に基づく事務処理を除いて、ほぼ同一内容の事務を遂行している。それゆえ、規制・給付行政の実現を図るための人的資源が不足しており、とりわけ端緒となる情報の把握に困難が生じている⁴。そこで、住民の権利・利益確保の観点から、情報の把握と法的行為への接続をデジタル技術によってどのように改革することができるかが課題となる(1)。第2に、職業としての地方自治遂行である。日本の自治体は、名誉職ないし本来の職業の副業としての事務遂行ではなく、首長・議員(の多く)・行政機関職員のいずれも専任制、すなわち本来の職業(プロ)としての立場で関わっている⁵。このことは、事務の適正執行に寄与する反面で、政策形成の局面で住民自治の観点を反映させる上では困難を伴う。そこで、行政決定の質の向上の観点から、幅広い情報の収集と決定段階における考慮をデジタル技術によってどのように設計することができるかが課題となる(2)。第3に、地方自治体におけるジェネラリスト優位構造である。日本の自治体職員は、様々な職場を経験して昇任していくことが多く、法律上専門職の扱いになっている領域(例:社会福祉主事⁶)でもローテーション人事に組み込まれる傾向があるとされる。そのため、担当者(集団)を通じた専門的知見の蓄積が一般には難しい。しかし、AI等のデジタル技術を活用するためには、その調達や設計・運用の局面で、これまで以上の専門性が求められる。そこで、行政の人的資源の適正配分の観点から、専門的人材の確保や養成のあり方を

3 斎藤誠「自治体の存在形態と憲法」同『現代地方自治の法的基層』(有斐閣・2012年)105-124(120)頁[初出2002年]。

4 濱西隆男「行政の実効性確保法制の整備に向けて」ジュリスト1592号(2024年)82-87頁、板垣勝彦「自治体における実効性確保(エンフォースメント)の現状と課題」ジュリスト1592号(2024)年88-92頁。

5 田口一博「2008年地方自治法改正をめぐって(下)」自治総研34巻10号(2008年)54-71(65)頁

6 木村忠二郎「社会福祉主事と福祉地区」自治研究26巻12号(1950年)38-50頁。

検討する必要がある (3)。

1 住民の権利・利益の確保の観点

行政過程へのデジタル技術の導入が、住民の権利・利益の確保にとってプラスとなり得る事例として、ここでは情報の把握と法的な手続との接合関係に着目し、規制行政の分野からは不利益処分の適正化の問題を、給付行政の分野からはプッシュ型給付の問題を取り上げることとする。

(1) 不利益処分の適正化

営業停止・禁止命令等に代表される不利益処分については、そのかなりの部分で行政裁量が認められている。そこで、命令を出すかどうかに関する行政上の判断（効果裁量）や、命令の要件を充足するかどうかに関する行政上の判断（要件裁量）を法的にどのように統制するかが、これまでの行政法学における議論の中心となってきた⁷。もっとも、不利益処分を下すためには、その前提として、名宛人の違法行為の存在を確定させる必要があり、事実認定のためには行政調査⁸が不可欠である。しかし、行政調査のために利用できる行政上の人的・物的資源には限界があるため、全ての被疑事案を調査して不利益処分を行うべきか判断することはできない。そこで、不利益処分の裁量判断に先行して、行政調査の裁量権行使の適正化を図る必要がある。

調査の裁量の行使の準則としてさしあたり考えられるのは、事案

7 山本隆司「行政裁量の判断過程審査」行政法研究 14 号（2016 年）1-24 頁、巽智彦「事実認定論から見た行政裁量論」成蹊法学（成蹊大学）87 号（2017 年）178-148 頁、原田大樹「行政裁量」法学教室 443 号（2017 年）76-85 頁。

8 行政調査の概念につき参照、塩野宏「行政調査」同『行政過程とその統制』（有斐閣・1988 年）214-219 頁〔初出 1973 年〕。

の深刻さ（違反行為の悪質さ）が高い順に調査することである。例えば環境汚染のように、事案の深刻さ（違反行為の悪質さ）が数値化できるものであれば、その数値が大きい順に調査することが考えられる。しかし、数値化できない大多数の事案については、対象者の過去の違反・不利益処分歴に加えて、過去の同種の事例の展開状況を踏まえた専門家の勘に頼らざるを得ない。

情報通信技術、とりわけ AI は、この領域において強みを発揮し得る。現に税務調査（国税）⁹・予測に基づく警察活動¹⁰・児童虐待事例における一時保護の必要性判断¹¹などにおいて、AI 等を活用した事案の深刻さ（違反行為の悪質さ）のスコアリングがなされており、調査（捜査）に入るかを判断する大きな手がかりとなる可能性がある。過去の違反事例をデジタルデータ化（その際には仮名加工情報¹²（個人情報の保護に関する法律 2 条 5 項）を利用することも考

9 岡村忠生「租税手続のデジタル化と法的課題」ジュリスト 1556 号（2021 年）53-58 頁、泉絢也「税務行政における AI（人工知能）・機械学習アルゴリズムの利用と法的問題」千葉商大論叢（千葉商科大学）59 巻 1 号（2021 年）49-83 頁、藤田益浩「税務行政 DX と今後の税務調査」税経通信 78 巻 1 号（2023 年）18-26（24）頁、中村正毅「実録・これが税務調査だ！」週刊東洋経済 7122 号（2023 年）56-57 頁。

10 星周一郎「ビッグデータ・ポリシングは何をもたらすか？」法学会雑誌（首都大学東京）59 巻 2 号（2019 年）45-67 頁、松本淳平「人工知能に係る技術動向と警察業務への活用の可能性について」警察学論集 72 巻 4 号（2019 年）1-27（18）頁、倉内博「AI・IoT 等の警察活動への利活用を含めた多面的動向解説について」警察政策 21 号（2019 年）153-180 頁。

11 「虐待の察知、AI が補助 過去の事例もとにリスク判定」日本経済新聞 2022 年 4 月 21 日朝刊。

12 仮名加工情報は、匿名加工情報ほどの個人情報の削除処理の手間をかけずに作成でき（＝他の情報と照合しない限り特定の個人を識別できなければよい）、個人情報取扱事業者内部での処理に活用することを想定した類型であり、EU データ保護規則との平仄も意識して 2020 年の個人情報保護法改正で民間部門に導入され（渡邊涼介「データ利活用と民間の自主的取組の促進」ジュリスト 1551 号（2020 年）42-47 頁）、2021 年の同法改正で行政機関へも適用されることとなった。匿名加工情報と仮名加工情報の相違につき参照、岡村久道『個人情報保護法【第 4 版】』（商事法務・2022 年）101 頁。また、仮名加工情報の活用例につき参照、「仮名加工情報 AI で分析 福工大と古賀市 協定 行政施策に活用」読売新聞 2022 年 11 月 8 日朝刊（西部版）。

えられる)してAIに学習させることで、現在の事案に類似するケースをもとに、調査(捜査)や不利益処分手続(場合によっては刑事手続)に進んでいくべきかを判断することができる。それにより、職場における専門的知見が蓄積されていなくても、不利益処分を適正に実施することができ、職員の個人的経験や勘のみに頼らない調査対象の選定が可能になる¹³。

他方で、この方法のデメリットについても考慮しておく必要がある。まず、現場におけるデータ入力の手間が大きいことである。この事例に限らず、事務処理の電算化時代から、行政事務の最前線に立つ職員が、当該事務の遂行のみならず、これに関連するデータの入力業務まで担わなければならない傾向が強まり、業務負担が増大している¹⁴。そこで、入力の部分に思い切った人的資源の投入を図ることも検討すべきであろう¹⁵。次に、データ項目の選択の難しさである。事案の深刻さ(違反行為の悪質さ)を徴表するものとしてどのようなデータをとるべきか、また何を重視してスコアリングすべきなのかという点は、試行錯誤を繰り返す中で固まっていくものと思われる¹⁶。さらに、スコアが低い場合に介入を回避しようとする行政機関職員の心理をどのように補正するかも問題となる。スコアリングがあくまでも参考値であることが分かっているにもかかわらず、具体的な数字が複数の案件で算出された場合に、スコアが高い方から対処しようとするのは避けがたい。また、スコアが低かった事案に介入せず、

13 別の分野における活用例として参照、「AIで古墳発見 年34カ所、兵庫、3次元地図から候補地『発掘』」日本経済新聞 2024年1月4日夕刊(大阪版)。

14 「虐待判定AIの現在地 先進県・三重、『39%』の女兒が死亡 情報集約に壁、精度も途上」朝日新聞 2023年7月15日朝刊。

15 コロナ禍における経験につき参照、山野謙「DXとコミュニケーション」地方自治914号(2024年)2-14(6)頁。

16 スコアリングに生い立ちや通園状況が反映されず、スコアが低かったことも影響して児童虐待の一時保護措置がとられないまま女兒が死亡した事案につき参照、「児童虐待死、生きなかつた教訓 過去の3件、『人』による対応力足りず」朝日新聞 2023年7月25日朝刊(三重県版)。

後にそのことの法的責任が問われた際に、スコアの低さを正当化理由にすることも十分考えられる。そこで、スコアを参考資料のひとつと明確に位置づけるために、スコアを見て職員が一人で判断するのではなく、比較的経験年数が長い職員も含む合議で調査の優先度を決定すること、その判断過程を書面に残すこと、合議による補正の結果も機械学習データに反映させていくこと等が考えられる。

今後、情報通信技術が進化すれば、エンフォースメントに関する情報を網羅的に収集するための機器を各所に設置し、それが一定の基準を超えた時点で、AIが全自動で行政上の決定を行う未来を描くこともできるかも知れない¹⁷。このような世界では、上記のような行政調査の優先度に係る裁量の問題は霧消する。しかし、情報収集の常在化に伴うプライバシー侵害のおそれの増大や、AIによる全自動意思決定の透明性確保の問題、さらにはデータや判断のアルゴリズムが誤っていたことに伴う相手方私人の対応の負担の大きさ¹⁸等、解決を要する理論的課題は極めて多く、こうしたことに決着がつくまでは、調査の裁量権行使の適正化という課題は残り続けるだろう。

(2) プッシュ型給付の実現

給付行政においては、市民の申請を前提とする制度設計が多い。この場合、市民が給付制度を知らない場合や、知っていても申請をすることが手間だと考える場合には、客観的にみて給付の要件を満たしているとしても制度を利用しないことがありうる。そこで、マイナンバーカード導入時には、マイナポータルを通じて利用可能な給付制度を通知するプッシュ型給付が、カード導入のメリットのひ

17 山本隆司「行政の情報処理行為に適用される比例原則の意義と限界」大橋洋一＝仲野武志編『法執行システムと行政訴訟』（弘文堂・2020年）155-178頁。

18 税務行政における問題状況につき参照、田中昌国「ソフトな手段による税務コンプライアンスの実現」税研34巻1号（2018年）104-109頁。

とつとして語られていた¹⁹。給付制度に関する市民への周知の懈怠は、一般的には法的責任を生じさせにくいものの、中長期的な助言・相談関係が存在している場合において、自治体側が適切な情報提供を行わずに給付が得られなかったことが情報提供義務違反とされ、国家賠償請求が認められることもあり得る²⁰。

そこで、個人情報ポータルサイトで管理し、そこに登録された情報とマッチする給付制度を通知して申請を勧奨し、場合によっては自動的に申請手続を行って給付を実現する制度設計が考えられる²¹。このような給付制度が設定されていれば、行政側からの給付制度の案内・周知のコストが削減されるのみならず、市民の側の申請のコストも抑制でき、かつ確実な給付が実現できるメリットがある。他方で、かつての措置制度²²で見られたように、アウトリーチの名の下に需要の調整・抑制がなされ、また申請がないことに伴って行政手続・行政争訟のルールがほとんど利用不可能になってしまう事態は避けなければならない²³。

プッシュ型給付のこうした危険を回避するためには、2つの制度設計があり得る。第1は、申請という行為をあくまで前提としつつ、プッシュの内容として、情報の提供や申請の勧奨、さらには（事前に当該市民が自らの個人情報をポータルサイトに入力していることを前提に）ワンクリックで申請を行える申請手続の省力化を図ることを予定することである。この方法では、プッシュ型とはいえ法的には申請に対する処分の枠内にあるので、行政手続・行政争訟に関

19 宇賀克也他『施行令完全対応 自治体職員のための番号法解説【制度編】』（第一法規・2014年）119頁。

20 大阪高判2014（平成26）・11・27判時2247号32頁。

21 河野太郎「DXは国民の幸福のためにある」文芸春秋99巻2号（2021年）156-163頁。

22 大山正『老人福祉法の解説』（全国社会福祉協議会・1964年）125頁。

23 原田大樹「相談支援の行政法学的分析」同『公共部門法の組織と手続』（東京大学出版会・2024年）235-248頁〔初出2022年〕。

する現在のルールを変更する必要はない。第2は、一定の要件を満たしていれば、申請がなくても審査を行い、給付まで実現する方法である。サービス給付のように受給者による給付提供事業者の選択問題が生じにくい現金給付では、こうした請求権当然発生あるいは職権利益処分の構成があり得る。一定の要件を充足すれば法令の規定に従って当然に受給権が発生する構成であれば、この点に関する法的紛争は直ちに裁判所で処理されることになる。これに対して、職権利益処分については、行政手続法上のルールがなく、行政争訟のルートでも不利益処分の第三者が処分の実施を求める際に使われることが多い直接型義務付け訴訟を利用することとなり、訴訟要件が申請に対する処分と比べてかなり厳格になってしまう²⁴。そこで、申請を前提としない給付構造を採用するのであれば、これに適合する行政手続・行政争訟ルールを別途設定する必要性が高い。

2 行政決定の質の向上の観点

行政上の決定をAIによって、あるいはAIを補助的に用いることで実施する場合、人間だけで決定している現在と比較してその質が向上すると言えるだろうか。決定の要件・効果が法令によって詳細に決められている場合には、事実の把握と法的評価・包摂のプロセスが適正になされれば、決定内容のばらつきは生じないだろう。これに対して要件・効果が法令段階で明確に決められていない場合、すなわち行政裁量が認められている場合には、これをAIが担う場合と比較した決定の質の問題が表面化する。ここで決定の「質」とは、行政裁量の適正な行使がなされていること、具体的には、考慮すべき事項が適切に発見・同定され、それが適正に考慮されてい

²⁴ 石崎誠也「非申請型義務付け訴訟の概況及びその本案審理について」法政理論（新潟大学）49巻2号（2017年）1-40（5）頁。

ることを意味する。そして考慮事項の発見と考慮のどちらに重点があるかは、決定の性質によって変わってくるものと思われる。そこで、政策決定・準則策定の局面における裁量権（大きな裁量）の適切な行使の局面と、個別の決定における個別事情の適切な考慮に関する判断権（小さな裁量）の適切な行使の局面に分けて、デジタル技術の導入による課題解決の可能性を検討することとしたい。

(1) 考慮事項の発見—市民参加機会の確保

地方自治の重要な構成要素である住民自治は、住民による政策決定の機会の確保を要請する。もっとも、日本の地方自治制度は職業首長・議員・職員によって動かされており、住民からの政策インプットの機会は名誉職的な地方自治制度に比べて小さい。確かに、条例制定・計画策定のような文脈で、市民参加の機会を確保する立法がなされているものの、フルタイムで勤務する会社員等の場合には、時間的・場所的な制約から、市民参加の機会を活用することが容易ではない。そこで、オンラインのフォーラムを設定し、意見を提出したり討議したりする機会を設けることで、情報・要望のインプットが少ない世代・職種の参加可能性を確保することが考えられる。こうしたデジタル技術の活用によって場所・時間の制約が取り払われ、幅広い利害や考慮事項の表出機会が得られることになる²⁵。

デジタル技術を活用した参加手続は、どのようなルールのもとで進行すべきだろうか。伝統的な市民参加手続では、頭名による参加が前提とされていた。これに対して、デジタル技術を利用した参加

25 増田克善「窓口改革やガバクラ移行の実証事例を議論 話題の生成 AI についても取組みを共有」日経コンピュータ 1104 号 (2023 年) 7-13 (9) 頁。山本隆司「行政手続のデジタル化の諸文脈」ジュリスト 1556 号 (2021 年) 14-18 (18) 頁は、「行政組織が、公益上の判断・決定を行う基礎とする情報を、場合により私人からも提供を受けて蓄積し、可能な限り広い範囲で私人に公開し、私人が、公共的問題を発見し、公共的問題について幅広く議論し、自ら取組み、あるいは行政に対し提案する可能性が広がる」とする。

手続は、匿名性を保って参加することもできる。しかし、匿名による意見表明は、無責任な意見の提出や過激な発言を導出する可能性があり²⁶、少なくとも大きな裁量が問題になる局面では適切でないと思われる。また、伝統的な市民参加手続では、合意形成のための討議・意見交換の契機が重視され、表決機能は例外的な場面にしか働かせてこなかった。デジタル技術を利用すれば表決のコストは極めて小さくなるものの、デジタル手続による表決を行おうとするのであれば、参加者の本人確認や組織的投票行動を回避する方策の検討など、非デジタルの手続よりも考慮すべき事情が増えると思われる。

それでは、デジタル技術を活用した参加手続は、既存の民主的手続を代替し得るだろうか。日本国憲法 93 条は議事機関としての議会の設置及び長・議員の直接選挙制を定めており、選挙と議会における審議決定という二段階の政治過程が想定されている。法令や条例・規則が定める市民参加的な行政手続は、こうした政治過程において適正な利害衡量が図られるように、利害や意見を表出する点に重要な意義を有する。こうした段階的な政治決定構造は、利害関係者を地域において包摂する地方自治体が、それでも利害からの距離を確保した上で公正な決定を行えるようにする工夫のひとつと考えられる。そうすると、デジタル技術によってこうした段階的・分節的な決定過程を一元化することは、少なくとも現行憲法下の統治構想の下では適切ではないと思われる。そこで、デジタル技術による市民参加機会の設定と並行して、地方議会の活性化²⁷や審議会手続の改革の議論も必要であろう。

26 他方で、ネット上に出やすい情報と出にくい情報があることへの配慮も必要である。参照、葉上太郎「頼るのではなく、主体的に使えるか」都市問題 115 巻 2 号 (2024 年) 26-30 (29) 頁。

27 吉川浩民「地方議会の今日的課題」地方自治 846 号 (2018 年) 2-21 頁。

(2) 考慮すべき事情の考慮—AI と自治体職員の関係

個別の決定の局面における決定の質は、個別の事情に応じて考慮すべき事情を適切に考慮することに依存する。この文脈では、1993年に制定された行政手続法と、同時期に各自治体によって制定された行政手続条例により、審査基準・処分基準の設定・公表と基準に準拠した個別決定の考え方が定着している²⁸。行政裁量が認められる行政処分の場合には、審査基準・処分基準が考慮すべき事項をあらかじめ設定する役割を果たしており、それが数値化できるものであれば、個別事情を考慮する必要がない限りにおいて、判断を一定程度定型化できる。

こうした定型化を前提に、AIを補助的に用いる行政決定を実現し得る具体例が、保育所入所の判定・マッチングである²⁹。現在の保育所入所の制度は、公立保育所については保護者と保育所の直接契約制、民間保育所については保護者と市町村の契約に基づく保育の実施となっているものの、公立保育所についても利用調整が行われており、保護者の就労等の状況を前提とする保育の必要性の判断と、保育所の空き定員を前提とするマッチングの2つの判断が中心となっている。仮に、保育の必要性の判断の点数化の部分において客観的な（＝行政側の判断と保護者側の判断の間に齟齬が生じない）評価が可能であり、また空き定員との関係で特定の保育所に入所するのに必要な点数が客観的に決まるのであれば、点数を示すだけで理由提示としては十分であるから、全自動化決定で問題となる意思形成過程の不透明性の問題は生じないだろう。

もっとも、この程度の処理であれば、わざわざAIを用いる必要性もない。AIを活用した意思決定として妙味があるのは、個別事

28 高橋正人「審査基準・処分基準」行政法研究 50号（2023年）47-67頁。

29 総務省情報流通行政局地域通信振興課＝自治行政局行政経営支援室「自治体におけるAI・RPA活用促進」（2023年5月）。

情の考慮について AI が過去の事例を踏まえて判定することができる状況であろう。考慮すべき個別事情に一定の類似性があり、そこから考慮事項を導出しやすい場合には、AI による意思決定の理由を容易に推測できるから、決定の不透明性はそれほど問題にはならず、人間の決定よりも AI による決定の方が恣意性を排除した公正な決定を行いうるかも知れない。もっとも、児童・保護者の置かれた事情が時間の流れとともに変わっていく場合には、考慮事項も経年的に変化することになるから、こうした情報を継続的に機械学習させるとすると、決定基準の形成も AI に委ねることになる。この場合には、判断基準の言語化や理由の説明が十分にできず、決定の透明性が大幅に低下するおそれがある³⁰。このように、過去の同種の事例とは異なる考慮が必要な場合や、考慮事項の特定が難しい場合には、人間による個別事情考慮の必要性が高まり、AI を補助的に使う決定においても人間による修正の必要が大きくなる。そこで、こうした局面には人的資源を集中的に投入できるような自治体の人事政策がとられる必要があるだろう。

3 行政の人的資源の適正配分の観点

(1) 専門的人材の確保

自治体 DX のメリットとしてしばしば指摘されてきたことは、デジタル処理あるいは AI・ロボット技術等ではできることはそちらに委ね、人間にしかできない対人サービス³¹や政策の企画立案等に人

30 松尾剛行「AI の利用に伴う透明性の問題」戸籍時報 842 号 (2023 年) 61-71 (68) 頁。

31 森浩三「地方公共団体における行政手続のデジタル化と情報連携の実務的課題」ジュリスト 1556 号 (2021 年) 44-47 (46) 頁。

的資源を投入することができることである³²。しかし、前述のように AI を利用した行政決定を実現するためには、AI の決定の適切性を評価できる専門的知見を持った職員が必要になる。

このこととの関係で検討を要するのが、ジェネラリスト優位の人事構造である³³。これまでの自治体の人事は、様々な職場を経験するキャリアパスが主流として扱われる構造が目立っていた。ジェネラリスト養成に重点をおいたこの人事構造は、積極的に言えば総合的な政策調整に関する知見の重視、消極的に言えば特定の業界と長期的な関係が構築されることによる癒着の防止を意図していた。AI・デジタル技術を活用した行政決定を行う領域が増えてくると、短期的には、その分野に精通していない職員でも、過去の知見を踏まえた判断ができるようになるため、こうしたジェネラリスト養成には適格的であるように見える³⁴。しかし、中長期的には、AI による機械学習の蓄積による判断傾向の変化に気がつき、あるいは判断傾向と社会情勢とのずれを発見してその内容的適切性・妥当性を評価し、場合によっては学習データの変更やシステム設計の修正などを行いうる職員がいなければ、判断過程の不透明性を補い、適切な内容の決定を行いつづけることはできない。

そこで、AI を補助的に用いた行政決定にせよ、全自動的決定にせよ、必要となるのは AI による機械学習と人間による新たな考慮事項・観点の提示や補正可能性の確保の両方であって、AI と人間の相互学習・相互交流の機会が重要である。自治体職員に要請され

32 第33次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」（2023年）2頁。

33 金井利之「法務と組織・人材育成」同編集代表『組織・人材育成』（ぎょうせい・2013年）1-36（12）頁。

34 もっとも、短期的に考えても AI が示す回答が適切なものかを判断する能力が人間の側になければ、補助的な利用でさえも AI の活用はできないだろう。同旨、松尾剛行『ChatGPT と法律実務』（弘文堂・2023年）262頁、松尾剛行＝田口裕太「行政における AI 利用の法的課題」都市問題 115 巻 2 号（2024年）9-17（15）頁。

る能力は、AIに関する技術的知見だけではなく、行政活動における妥当な解決の提示や新たな問題状況の把握ができることであり、AIに任せた部分から人間が撤退してよいということにはならない。

(2) コーディネーターとしての自治体

そのような人材を自治体内部だけで育成することは、容易なことではない。そこで、システムベンダーとの協力関係についても、再検討の必要が生じる。これまでベンダーに関する法的課題として議論されてきたのは、ベンダーロックインに代表される競争法的な課題³⁵に加え、行政上の意思形成プロセスをアウトソーシングすることの妥当性や法的条件設定という民営化論の延長線上の問題であった。しかし、DXが自治体レベルだけではなく、社会全体で進んでいく時代を念頭に置けば、自治体・システムベンダー・民間事業者がAI等に関する専門家をシェアする構造を想定した方が適切かも知れない。地域における事務を所掌する地方自治体は、地域社会の共通関心事項に関するデータの収集・分析を踏まえて公的な決定を行うコーディネーターとしての役割を担い、地域社会におけるデータの流通や利用の適正化を全体として保障することが期待される。このような構造の中で、公的決定に関する質の維持を図りつつ、システムベンダー間の競争状態を維持することは、少なくともこれまでの法制度を前提とすれば困難であるように思われる。そこで、調達手続の透明化や専門家の自律性を重視した自己規律的な仕組みを組み合わせ、AI技術の経済的な意味での透明性と専門人材の養成を両立させる法的構造を検討し、その骨格を法制化（条例化）³⁶する必要があるだろう。

35 佐藤一郎「技術者の視点からみた行政のデジタル化」ジュリスト 1556号（2021年）37-43（39）頁。

36 神戸市の試みにつき参照、「神戸市、AI利用で包括条例制定へ」日経流通新聞 2023年12月4日。

おわりに

日本が迎えつつある成熟社会においては、少子高齢化という人口構造的な問題を解決するためにも、AI等の活用が不可欠である。このことは、地域における事務を処理し、私たちの日常生活を支えている地方自治体の業務遂行にも当てはまる。同時に、AI等の活用は、これまで行政法学上の課題と認識されてきた様々な宿題の解決の契機となりうるものでもある。特に社会問題の最前線に位置する都市自治体には、果敢な創意工夫が求められており、その実践の蓄積がこうした課題を解決する重要な手がかりを提供するものと思われる。

本稿では、来るべきAI等を本格的に活用した行政決定によってもたらされるメリットや対処を検討すべきデメリットを挙げ、地方自治におけるデジタル化の意義を検討してきた。現時点で手がかりとし得る事例は決して多くはなく、それゆえ本稿が提示した議論の多くは、現時点では論証を欠く「予言」³⁷にすぎない。しかし、先行きが不透明なときこそ、理論が事実を先導する役割を果たすべきとも考えられる。本稿がそうした試みのひとつとして位置づけられれば、望外の喜びである。

37 原田大樹「デジタル時代の地方自治の法的課題」同『公共部門法の組織と手続』（東京大学出版会・2024年）381-400（400）頁〔初出2021年〕。