地方自治体の行政経営とAI
（創造的進化に向けて）

北海道大学法学研究科・公共政策大学院教授　宮脇（みやわき）　淳（あつし）

特別寄稿

1　はじめに

地方自治体の行政経営においてもICT（情報通信技術：Information and Communication Technology）やAI（人工知能：Artificial Intelligence）の活用と共存体制の組織的確立が不可欠となっている。それは、行政経営のスリム化や効率化のためだけではない。行政組織内の機能、公共サービス、さらには官民連携たるPPP（Public Private Partnership）の質を高め、行政経営全体の進化を追求していく取組みである。

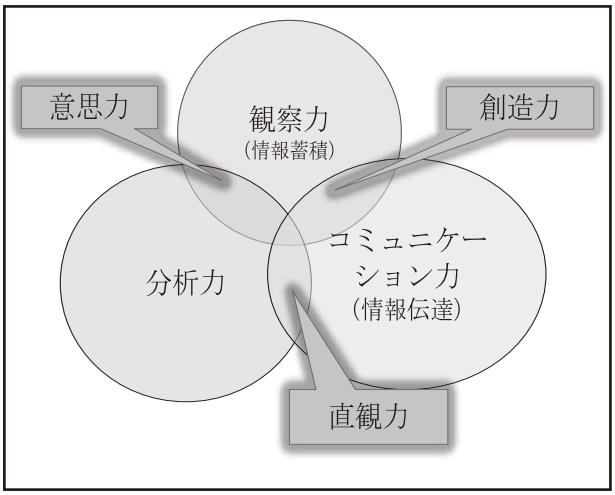
地方自治体が担う業務は、超少子高齢化への対応、住民ニーズの多様化、外国人居住の拡大、コミュニティーの空洞化や劣化、防災・災害対応等急速かつ広範囲に拡大している。一方で、超少子高齢化の進展は社会保障・社会福祉の問題だけでなく、職員確保の困難化と働き方改革が重なって、行政経営への労働投入（労働者数×労働時間）の制約を深刻化させている。こうした行政組織にとって二律背反的なジレンマに対して、喫緊の課題として対応していく必要がある。その対応のひとつとして指摘されるのが、行政業務のAI化である。本稿は行政経営に不可欠な官民連携も視野に入れたAI化の課題を考察する。

2　政策創造とAI

行政経営におけるICTの活用は、画一・標準・自動、そして創造等様々なレベルで展開される。会議録の自動作成からはじまり、新たな業務方法の創出に至るまで広範である。たとえば、北海道札幌市では、除雪作業のAI化の検討に取組んでいる。除雪という業務を都市のドーナツ化と人手不足がともに進む中で効率よく実現するため、降雪・積雪の程度により変化する除排雪作業を分析し、効率的に人材や機材等を資源配分し導線を描く検討である。AI化の目的は、最終的に政策創造にある。政策創造とは、行政組織や社会に存在するジレンマ（板挟み）の解決に向けた新たな対応方法や仕組みづくりを展開することであり、対象となるジレンマの大小は問わない。それは、窓口サービスから介護医療サービスの改善、組織や地域内の資源配分のあり方に及ぶ。

政策創造では、行政組織自体の観察・分析力と新たな視点を見つけ出すコミュニケーション力の充実が大前提となる。AI機能の本質のひとつは、政策創造に不可欠な観察分析力とコミュニケーション力を組織的に補完融合する役割である。様々な情報を体系化し整理するだけでなく、ネットワークを通じた情報の伝達、すなわちコミュニケーションを補完し、新たな視点を組織的に生み出すことである。

（図１）政策創造を支える力



政策創造には、妥当性が不可欠である。妥当性とは、出会いがしらではなく、必要な情報を共有しつつ新たな視点の発掘に向けた体系的プロセスの確保である。体系的プロセスとは、観察・分析をエビデンス（データ等根拠）に基づき展開することである。そのためには、限られた時間の中で情報・データを常に観察し自ら考えるAIの補完が重要となる（図１）。

（１）観察

創造力の質は、観察の質により左右される。地方自治体の大きなメリットは、住民と日々接する中での地域への直接的な観察力の発揮であり、地域内、そして地域と職場を越えたネットワークを形成し、多くの異なる視点を結び合わせるコーディネート機能の発揮が可能な点にある。観察とは、注意深く見ることである。注意深く見るには常に「当たり前」と決めつけてしまう思い込みの視点を認識し、思い込みに囚われずにジレンマを受け止め、その人間行動を生み出す要因は何かを探ることが基本となる。しかし、全ての出来事や人間行動を直接観察することは、困難である。このため、間接的な統計データや情報を活用する必要がある。とくに、地域に密着したメッシュデータ（地区や住民属性ごとの細かなデータ等）の活用力を高める環境整備は重要である。メッシュ情報等の活用の質と量は、AI活用においてもカギを握る。

（２）分析力

注意深く観察しているだけでは、情報蓄積による羅列的物知り以上の成果を生み出しづらい。その限界を克服するためには、分析力が必要となる。分析とは、観察した対象を組み立てている要素に分けて、他の観察対象と比較することで共通点・類似点・相違点を見出すことである。他の出来事の中に潜む共通点・類似点・相違点を認識し相互につき合わせることで、ジレンマを生み出す原因を時間や空間を越えた視点で発掘することが可能となる。その際に大きな助力を与えてくれるのが比較である。ハイデッカーは、忘却されているものの覆いを取り去って、あらわにすることを真理とした。この覆いを取り去るのが分析であり比較である。

（３）コミュニケーション力

さらに、観察・分析を創造力に結び付けるのがコミュニケーション力である。創造力は、最終的に個々人ではなく集団・組織のネットワーク力で形成される。観察・分析により認識した新たなイメージを他者に伝えると同時に、他者からの意見を踏まえてより良い政策に進化させることである。AIは蓄積した情報を伝達し創造に結び付けると共に、AI任せにではなく行政組織とAIの継続的なコミュニケーションが不可欠となる。

以上の三つの力が基本となり、AIに支えられた意思力、直観力、創造力が組織として形成される。意思力とは、エビデンスに基づく政策の方向性の共有であり、直観力とは、分析力とコミュニケーション力によって生み出すジレンマ克服に向けた目の付けどころである。

（４）情報の蓄積と伝達

ICTやAIは、インターネット、クラウドをはじめとした通信手段にとどまらず、人間社会の情報の蓄積と伝達、情報の質・量を変化させ、個々人あるいは人間集団の意思決定の流れに影響を与えることで、行政組織の構図にも変化をもたらす。その本質は、組織における情報の「蓄積」と「伝達」の流れを変えることにある。情報の流れのあり方は、最終的に行政組織内の権限と責任の配分に影響を与え、ガバナンス構造を再構築する中核的要因となる。加えて、インターネットなどによる情報のオープン化は、様々な社会現象の相互連関性を強め、信頼性の異なる情報が横断的に共有される中で、従来の縦割り等の枠組みの変革を求める要因となっている。たとえば、子育て政策の展開には、教育、福祉、医療、施設、交通など幅広い分野を通じた横断的かつ時系列を共有した情報の蓄積と伝達が不可欠であり、公共施設の再編も同様に地域や分野、世代を越えた情報の蓄積と伝達が前提となる。そうした情報の蓄積

と伝達を支える行政組織の構築が時間軸による切れ目や分野による狭間を生まない政策展開の実現に向けて求められている。その実現には、情報の蓄積と伝達の構図の変革、そしてそれに伴う組織的な権限や責任の構図の変革が不可欠となる。

3　業務棚卸の必要性

AI化の前段として行わなければならないのが、業務棚卸である。地方自治体は広範な業務を担っているだけに、自らの組織が何を個別に担っているのか業務単位・作業単位に掘り下げて十分な情報を蓄積できていない。各担当者ベースでは把握されていても、組織全体としては蓄積とその体系的共有が難しく、かつ相互の業務がどのような関連性を持っているか体系的に認識することも十分なレベルにはない。業務基盤となる作業手順を含めた適切かつ精緻な把握が十分でない中でAI化を進めることは、不適切であると同時に意図した目的の達成を著しく困難とする。

（1）定型業務

AI化を睨んだ業務棚卸では、定型・非定型への分類に伴う整理が有効となる。まず、定型業務に関しては、主要事項と手順を簡潔に電子データとして把握し、検索機能によって関連分野と結び付けて横断的に把握可能とする必要がある。もちろん、最初にこうしたデータを入力する際には、従来業務に付加した仕事量となるため負担が増える。しかし、1～2年の期間で基礎的部分の把握が完成すれば、後は制度改正や作業見直しの部分を逐次修正していくことで、全体の効率化が実現する。こうした取組みは、単にAI化のためだけではなく、限られた人数の中での人事異動による業務引継ぎの効率化や組織改革に伴う業務再編の有効性確保、ノウハウの伝承に向けた研修効果の向上、そしてエビデンス形成も含めた政策の質の向上にも結び付く。さらに、働き方改革の中でのテレワークに適した業務の抽出においても前提となる取組みでもある。

（2）非定型業務

非定型業務については別のフォーマットによって、事例が生じるごとにデータ入力する仕組みとなる。このため、定型業務に比べると継続的なデータ入力が必要となることが懸念される。情報が蓄積されてこなかったこれまでは、たとえばクレーム対応について属人的能力に依存するのが一般的だった。しかし、非定型と思われていた仕事が情報蓄積することで準定型の業務に移行し、AI等で対応することができる領域が増える。全くパターン化できない非定型ばかりではなく、毎回確実な定型ではないものの、一定の枠組みが共有化できる準定型業務化を図ることは可能である。それにより、非定型業務の領域を少しでも縮小することができる。

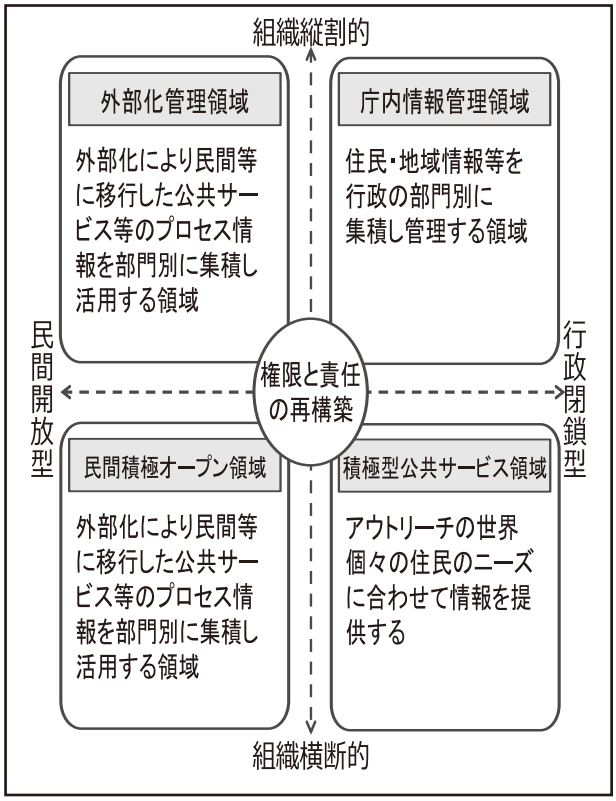
AIを活用するには、その前提として地方自治体の蓄積した様々な情報や業務プロセスのデータを体系的に整理・検証する必要がある。同時に、行政組織内の権限と責任に基づく働き方の見直し、すなわち組織体質と仕事の流れの見直しと直結することへの認識が重要となる。AIといえども、もちろん万能ではない。AIはあくまでもこれまでの組織の人間活動の知識と経験の蓄積・反映が中心であり、①イレギュラーな問題に対する対応には十分ではないこと、②インプットする経験や知識、そしてデータによって質が大きく異なるなど留意しなければならない点は少なくない。AIの質は、従来の行政の組織体質に大きく左右されることになる。この意味で、議会機能、行政機能ともに地方自治体を支える機能として棚卸を行い、データベース化を図ると共に検索機能とリアルタイムの更新機能を充実させることがシステムインフラとしてまず重要となる。

4　情報と行政組織

地方自治体では、「ICTによる行政経営」から「AIを育てる行政経営」へと進化すべく、AIを活用できる経営体質、そして行政組織の再構築が必要となる段階を迎えている。その再構築において重要な前

提となるのが、行政組織全体として今後の情報戦略の方向性を可視化して認識することである。行政組織の縦割りと閉鎖性の評価軸のふたつを結び付けて情報戦略を可視化すると図２となる。

（図２）情報戦略の可視化



（資料）宮脇淳編著（2017）『自治体経営リスクと政策再生』東洋経済新報社 p208

（１）庁内情報管理領域

地方自治体の庁内情報管理領域は、従来からの行政組織の縦割的・閉鎖型体質の中で、既存の情報の管理を図る領域である。従来も住民票コードなどの活用で一定の体系的管理は行われてきたものの、現状でも地方自治体ごとの情報管理の量・質的な実態は大きく異なっている。現状のままの縦割りでの情報活用の効率化でなく、縦割りを克服して庁内情報の体系的な把握、地域メッシュデータの把握・活用が極めて重要であり、公共サービスや政策の質的改善に結び付けていく根底に位置する領域でもある。

この縦割りの問題は、AI 化の前段としてのイントラネットワーク形成にも大きな課題となる場合がある。情報システムを各担当課単位で発注整備し外注管理している構図で行政組織全体のシステムインフラがパッチワーク的となり、相互関係の中でシステムダウン等機能不全に陥る事例が見られる。こうした点からも、全体としてのインフラマネージメントを通じた情報の蓄積と伝達のガバナンスが不可欠となっている。

（２）外部化管理領域

外部化管理領域は、縦割的ではあるものの民間化を通じた指定管理者等 PPP による連携主体と情報を共有する領域である。その意味で、限定的ではあるがオープン領域となる。連携の取組みは、行政と民間事業者間の権限や責任の再構築を実現し、公共サービスの質的改善を求める。そこで極めて重要となるのが、行政組織内部と民間事業者との情報の蓄積と伝達の質的充実である。なぜならば、PPP では、これまで行政内部に蓄積可能であった情報が官民間で分散し、公共サービスのトータルな質の確保や行政のモニタリング機能（質を見極める機能）の劣化に結び付いているからである。

行政が公共サービスを直接提供してきた時代には、行政内部に直接的に情報を集積させることが可能な構図にあった。しかし、官民連携では、別の組織間での情報共有が必要となる。仮に、所管部門までは情報共有できても、行政組織として部局横断的に一元管理し、民間のノウハウの共有や質の改善に向けた行政組織全体での共有化は困難な段階にある。外部化した公共サービスへのモニタリング機能の充実のためにも、情報の蓄積と伝達をインフラとした AI の活用が不可欠となる。

（３）積極型公共サービス領域

庁内領域での完結とは異なり、住民や地域が必要とする行政の情報を個々の住民・世帯等の状況に合わせて縦割りを克服し積極的に提供するアウトリーチ型（住民からの申請を待つのではなく、行政から手を差し伸べるスタイル）の領域である。行政組織を住民の需要サイド重視型へと転換する領域でもある。

これまでの公共サービスは、行政側の視点で一方的かつ画一的な情報提供を行う供給サイド型が基本であり、部門ごとの縦割りでの情報提供、住民から行政にアクセスする申請主義を前提としてきた。このため、住民側が行政情報へのアクセスコストを負担し、住民側の得た情報が量的・質的に不足していれば、それによるデメリットを住民自らが負担してきた。こうした実態を改善し、個々の住民が必要とする公共サービスの情報を住民が自ら十分に知り選択できる環境を、行政側からの発信によって形成する領域である。

この仕組みにより、行政からの一方的な情報提供ではなく、住民の選択という相互情報による蓄積も可能となる。ICT から AI への進化に結び付く領域である。

（4）民間積極オープン領域

民間積極オープン領域は、行政組織内で保有しているデータを個人情報に配慮しつつ、可能な限り民間にも活用できる構図とする領域である。

この領域に関して個人情報保護の姿勢はもちろんのこと、行政組織内部にどのようなデータが存在するかの棚卸から始める必要がある。欧米等では多くの分野の行政データを公開することで、透明度の高い行政の実現を目指すと同時に、公共サービスや地域政策の質的向上も含めた効率性を図ることをオープンデータとしている。

5　窓口行政と AI

情報の蓄積と伝達の充実と新たなネットワークの形成が、行政経営に対する AI の活用領域を拡大させる。AI の活用は、新たな政策手段の創造や政策の適否の判断等公共サービスや政策の質を向上させる。それは、地域政策や財政政策など大きな視点だけでなく、窓口等日常業務の付加価値創造にも資する。こうした日常業務の付加価値創造においても、AI の活用と行政組織内の権限と責任の見直しが一対の課題となることを改めて認識する必要がある。そのことが、行政のコーディネート機能やモニタリング機能を充実させる。

たとえば、地方自治体の窓口業務は、専門性が限定的で定型業務と位置付けられ、外部委託の選択肢となることが少なくない。一方で、住民サービスの向上から、窓口のワンストップサービス化や総合窓口化への取組み（以下「総合窓口化等の取組み」と略す）が進められることが多い。こうした総合窓口化等の取組みは、形態として多様ではあるものの窓口業務の非定型化や専門化の領域を深化・拡大させ、従来の行政組織における窓口業務への認識を組織全体の視野から見直す必要がある。

特定の窓口で住民の多様な行政手続きの実施を可能な限り一括して行えるようにすることは、窓口間のたらい回し等による住民負担を軽減する意味で重要性を持つ。一方で、行政職員の負担も見える化する必要がある。地方自治体の場合、総合窓口等の実現のための職員の労働力投入は、他の住民への公共サービスの提供機会を失わせる要因となる（いわゆる、「機会コスト」の発生）からである。

総合窓口化等の取組みでは、窓口担当者が縦割りを越えて総合的知識を可能な限り形成することが前提となる。もちろん、特定の職員が実質的に一元対応する形態と窓口の職員が申請の内容を判断し、担当職員を窓口に呼び寄せる方式等形態は多彩であるものの、いずれの形態でも横断的スキルの形成・充実と個別事案への適応能力の充実が前提となる。

今日の地方自治体の業務は、国の新たな政策展開に基づき業務が恒常的に拡大し続けていることに加えて、福祉行政をはじめとして既存業務も制度や手続きの見直しが頻繁に行われるため、担当部局の正規職員でも対応するにはかなりの労力を要する実態にある。

6　まとめ

以上のように、総合窓口化等の取組みは、単に窓口行政の課題ではなく、多様な取次事務に対応でき

るスキルの維持向上、そのための多くの申請取次業務を習得する機会の形成、主管部局と窓口との情報連携の充実、窓口と審査入力・進達等の機能の体系的整理、開庁・開所時間のずれによる手続き対応の課題など、いずれも行政組織全体で機能進化しなければならない課題である。

定型、非定型を問わず様々な事例を蓄積しデータベース化し、具体的なケースごとの基礎的対応を提示するためのAIの活用は、行政側・住民側を問わず不可欠なインフラとなる。そうしたインフラは、行政組織内の職員間の仕事内容の共有や対応能力向上、そして行政組織自体の質的向上に資するものとすることが重要となる。

もちろん、AIの活用は地域政策や今後の地方自治体に求められるリスクマネジメントの展開にも大きな機能を発揮する。地域メッシュデータや政府の統計プラットフォームである「e-Stat」をはじめとした国のオープンデータを活用した政策創造、そして政策展開に伴うリスクを如何に提言しコントロールするか等大きな役割が期待される。一方で、地方自治体のAI自体とAIを通じたガバナンス力を向上させる必要がある。地方自治体の民間化の取組みにおいても「行政は指示する人、民間は作業する人」の縦の上下関係（ガバメント（government）関係）から脱却し、民の創意工夫・ノウハウを反映させる「行政と民間が共に考え共に行動する」ことを可能にする仕組みへの進化が求められている。この「行政と民間が共に考え共に行動する」ための仕組みづくりには、行政と民間が従来の縦の関係から横の水平的関係（ガバナンス（governance）関係）による機能・責任、リスク分担等を新たに構築することが不可欠となる。AIとの関係も同様であり、AI任せにすることではなく、また、AIは単なる作業主体でもない。常にAIと共に考え行動する視点が重要となる。

参考文献

◎足立幸男、森脇俊雅編著（2003）『公共政策学』ミネルヴァ書房
◎足立幸男著（2009）『公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房
◎日本政治学会（1984）『政策科学と政治学』岩波書店
◎宮川公男著（1994）『政策科学の基礎』東洋経済新報社
◎同上　　（2002）『政策科学入門第2版』東洋経済新報社
◎宮脇淳著（2011）『「政策思考力」基礎講座』ぎょうせい
◎宮脇淳・若生幸也著（2016）『地域を創る！「政策思考力」入門編』ぎょうせい
◎宮脇淳編著（2017）『自治体経営リスクと政策再生』東洋経済新報社

寄稿者 PROFILE

宮脇　淳（みやわき　あつし）

北海道大学法学研究科・公共政策大学院教授

経　　歴：日本大学法学部卒、参議院事務局、経済企画庁、株式会社日本総合研究所を経て、北海道大学大学院法学研究科教授、同大学公共政策大学院院長教授、2007年4月～2009年11月内閣府地方分権改革推進委員会事務局長を兼務

著　　書：『自治体経営リスクと政策再生』（東洋経済新報社）、『「政策思考力」基礎講座』・『自治体戦略の思考と財政健全化』（ぎょうせい）、『創造的政策としての地方分権』（岩波書店）ほか多数。