2021・9/19　広島自治研・金子

デジタル化でどうなる暮らしと地方自治第Ⅱ部

６　AI・デジタル化と公務の現場

１　手続きの窓口に、自治体職員は不要か？

　⑴　職員を半減するために、窓口業務の無人化を推進

（前略）国は「住民にとって、窓口に来ることは負担」「窓口に来なくても所期の目的を実現できないか、常に考える」という原則を打ち出し、「人が介在しなくても完結するサービス」めざすとして、「これまで手続きの中心であった窓口の機能を、極力オンライン化することにより、人でしか対応できない相談業務等を中心にした窓口に変えて」いくという考え方を打ち出している。導入を一気に進めるために、国が主導して各種手続き業務の様式を「標準化」するとともに、複数の自治体による同一システムの「共同利用」を推進するとしている。（中略）

　国の方針通りにAI・デジタル化が進めば、住民は①役所への各種申請や届出は自前のスマートフォンかパソコンを使ってオンラインで行う。オンライン申請するにはマイナンバーカードを取得することが必須条件である。②役所に問い合わせたいことがあれば、ホームページにアクセスしてメールで問い合わせ、AIに回答をしてもらう。③オンライン申請やAIの回答では解決せず、どうしても自治体職員に直接会って相談をしたい場合は、役所の相談専用の窓口にオンラインで申し込む、ということになる。

　○窓口業務の無人化がすすむと、職員の専門性がなくな、住民の複雑な（想定外の）相談は、誰も回答できなくならないか。

　⑵　住民の基本的人権を守るために、最善の行政サービスにつなぐ

　窓口業務には、住民の個人情報を適切に管理し、犯罪や人権侵害から住民を保護することも求められる。本人に成りすました虚偽の申請から住民を保護することも求められる。（中略）申請者に対して、不審な点があれば質問し、相手の挙動なども観察しながら虚偽を見抜く能力も必要とされる。

　○顔認証システムが開発され、本人の特定はでき、本人成りすましの防止対策は向上しているが、委任を受けて窓口に来た人の顔認証も必要となる。

　⑶　手続きの窓口は、生活相談と一体になっている

　窓口で各種の申請を受け付ける手続の業務や、住民からの問い合わせに応じる業務や、住民と職員が特設に対話できる場である。（中略）住民の中には、自分や家族の抱えている問題が十分に整理をされないまま問い合わせをする人が少なくない。（中略）応対する職員は、ま図住民の話を聞いて状況を把握し、当人とコミュニケーションを取りながら、該当する制度や手続きの説明を行い、関連する他の窓口や担当部署にもつなぎ、その住民に必要とされる行政サービスが提供されるようにしていく。（中略）

　厚生労働省が、子育て世代包括支援センターを設置している市区町村を対象に調査を実施したところ87.8％の市区町村が「妊娠の届出・母子手帳の交付時の面談」を、「妊産婦・乳幼児等の継続的な状況の把握のために十分に活用している」と答えている。（中略）職員は窓口に訪れた妊婦と丁寧な面談を行い、生活難やDVの問題をかかえていないか、将来、児童虐待を引き起こしています可能性がないかを、専門的な知見も生かして早期に発見し、当人に必要とされる支援策を紹介して、利用を働きかけているのである。

　○生活相談にかかる事情は、複雑多岐にわたっている。ここには心通わせる対応が求められるが、ＡＩに、相談ごとの悩みなどを理解できる仕組みはできないと思われる。

　⑷　相談を待つのでなく、窓口から手を差し伸べる

　（前略）役所に相談専用の窓口を設けても、生活に困難を抱える住民が自分の相談したい内容を正しく理解し、役所に進んで相談を持ちかけることは容易ではない。しかし、日ごろから住民と接する機会の多い窓口業務を担当する職員なら、住民からのSOS信号を感じ取り、問題解決の方法をアドバイスして生活再建への支援策につなぐとことができる。（中略）

　職員にとっても、各種の手続きや問い合わせに対応する窓口業務は、行政サービスの仕事を担うのに必要な専門性やノウハウを身につける重要な場所になっている。（中略）

　以上の事例に示したように、窓口における手続きの業務は「人（職員）が介在しなければならない業務」であり、AIやデジタルで無人化ができる自動販売機のような業務ではない。（中略）窓口の連携を切り分け、「手続き」や「問い合わせ対応」の業務をAIやオンラインに一本化して「人（職員）が介在しなくても完結するサービス」にすると、行政は住民の生活実態を把握するのが困難になり、住民に必要な行政サービスが提供できなくなるおそれがある。

　○前と同様の考えである。

２　住民とAIのやりとりだけで完結させてよいか？

　⑴　質問の趣旨を、AIが理解していない

　住民から役所への問い合わせにAIチャッボットが自動応答で対応するシステムが各地の自治体で導入されている。（中略）豊橋市（愛知県）は、2019年10月よりAIのチャットボット方式による自動問い合わせサービスを本格的に実施している。（中略）試しに豊橋市のホームページから問い合わせたところ、下記のようなやり取りになった。

|  |
| --- |
| （問1）国民健康保険料と市民税と水道料金の3つを滞納しているのですが、生活に困って全部を一度に支払えなくて困った場合、どれを優先して支払ったらいいのでしょうか？（答1）市民税のお問合せは、こちらの窓口（ホームページ）に問い合わせください。（問2）マイナンバーカードは、どうしても取得しなｋればなりませんか？ 取得しなければ不利なことでもあるのですか？（答2）マイナンバーカードの紛失については、こちらの窓口（ホームページ）に問い合わせてください。（問3）豊橋市にこれからも住み続けようか、他の市へ引っ越ししようか、悩んでいるのですが…。（答3）引っ越しの相談なら、こちらの窓口（ホームページ）に問い合わせてください。（問4）しつぎおうとうふくんは、市民の声を聞いて、市民の暮しがわかるようになりますか？（答4）お答えできず、申し訳ありません。 |

（中略）

　豊橋市の説明では、「本市のＡＩチャットボットはルールベースによる技術は使用せず、処理の行動化機能はない」ＡＩ活用を実施しており、ディープラーニング（深層学習）（中略）「（略）個別固有の状況により判断が必要なものは、ホームページによる一般的な回答を確認して頂き、後は電話で窓口にお問合せして頂く回答を用意している」としている。

（中略）ＡＩチャットボットが要領を得ない回答を繰り返せば、住民は必要な行政サービスにアクセスすることができなくなることがありうる。システムの運用状況を検証し、問題があれば改善を図ることが必要であろう。

　○豊橋市のシステムでは、別にチャットボットでなくても良いので、こちらの窓口になります。いまのホームページの問い合わせ先が検索しやすいプログラムにすれば済む。

　⑵　ディープランニングで、ブラクボックス化する懸念が

　（前略）川崎市は、ＡＩチャットボットの実証実験を行って検討した結果、「ディープラーニングの技術は、高精度な判断と処理結果が期待できる反面、複雑なアルゴリズムであればあるほど、ブラックボックス化する懸念があり、その修正手法など不明確な部分がある」「自治体業務の制度変更をはじめ運用手法などが大きく変わる場合のメンテナンスや、市民に対して誤った情報やご認識による判断をくり返してしまった場合のリカバリーが困難異なることが予想される」ことを課題として取り上げている。（中略）職員の検証が困難になるのであれば、ＡＩが住民に回答をした内容に自治体は責任をもつことができなくなる。

　○いまでも、窓口でトラブルになるのは、住民から「難しいことは良いから分かるように説明してくれ」というのが多い。ＡＩ相手では、それ以上のものはない。

３　AIを導入した業務から、職員は撤退してよいか？

　　―保育所入所マッチング業務から考える―

　職員の負担軽減と業務の効率化をはかるために各分野でＡＩが導入されている。（後略）

　⑴　AIを導入しても、職員は配置する

　さいたま市は保育所の利用調査に当たり、申請者の入所希望の優先順位や兄弟同時入所希望等について、過去に行ってきた割り当てルールを学習したＡＩが組み合わせて点数化し、得点の高い組み合わせを瞬時に出すシステムを導入し、実証実験を行った。（中略）結果は、職員が行ったものと93％が一致したという。（中略）しかし、さいたま市は、ＡＩを導入しても担当する職員は引き続き配置し、ＡＩは職員の過密な労働負担を軽減することを目的に活用するとしている。

○さいたま市の説明は、職員の削減は行うが、半減ではないということか？

　⑵　AIだけで完結すれば、職員と市民のつながりが失われる

 　さいたま市の担当者は、「ＡＩを導入しても職員が行っていた業務の質を超えるものではない。（中略）ＡＩだけでは完結しない業務はやはり職員が行わなければならない」。マッチング業務を担当してきた職員は、「（略）ＡＩだけで完結してしまっては、それまで（職員が）業務を通じて培ってきた地域・保護者・子育てをめぐる知識やノウハウ、市民とのつながりを失うことになりかねない」として、職員によるマッチング業務の体制は残し、ＡＩと合わせた憲章は行うとしている。

（中略）さいたま市では、（中略）2020年1月、不幸にもシステムトラブルを起こしてしまった。（中略）マッチング業務携わる職員を配置していたことにより、トラブルに対応でき、保護者に被害は及ばなかった。もしも職員が撤退していたら、業務に重大な支障が生じたであろう。

○１（１）と同様の考え。

４　AI・デジタルは、公務労働の質を高める手段として活用すべき

（前略）ＡＩの導入やデジタル化を検討するに当たっては、現時点において少なくとも次のことが必要であると考える。

　第一に、ＡＩやデジタル化の技術は、職員を削減してこれにおきかえるための「代替手段」として導入するのでなく、職員が憲法15条2項に基づく「全体の奉仕者」として従事する公務労働の質を高めるための「補助手段」として活用することである。（中略）

　第二に、職員はＡＩが行った判断やデジタル化による処理の内容について、自ら検証ができ、住民に行政責任を果たすことのできる体制を確保することである。（中略）

　第三に、国による事務手続きなど様式の「標準化」や、複数の自治体で同一のシステムを利用する「共同化」の押し付けを許さず、自治体独自の行政サービスを守ることである。必要な場合はカスタマイズなどで独自の運用を確保すべきである。（中略）

　自治体の行政サービスは、医療、福祉、教育はもとより、窓口も含めて、人間（住民）を相手とする「対人サービス労働」を本質とする公務労働によって提供されている。（中略）ＡＩやデジタルの技術は、職員の労働負担の軽減や業務の効率化には有効であるが、公務労働を担う職員をこれに置き換えることはできない。（中略）職員を削減するための手段として利用するのであれば、（中略）「住民福祉の増進を図る」（地方自治法第1条の2）という自治体の役割そのものを放棄することにもつながる。

　○本書が発行されて1年余が経つ。その後の国の動きは、本年9月デジタル庁が設置され、自治体の役割そのものの放棄が懸念される。今後の私たちの運動のあり方を学びたい。