

研究機構・研究と報告 NO. 138

Jichiroren Institute of Local Government 2020-10-5

自治労連・地方自治問題研究機構:FAX: 03-5940-6472 <http://www.jilg.jp/>

〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

デジタル化と公務労働

～窓口業務の役割から考える

久保貴裕（自治労連・地方自治問題研究機構主任研究員）

はじめに

首相の諮問機関である第32次地方制度調査会（以下、地制調）は2020年6月26日、2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申（以下「答申」）を安倍首相（当時）に提出しました。「答申」は、人口減少や自治体職員（以下、職員）などの人手不足、コロナ禍を「好機」ととらえ、AI（人工知能）を活用した職員の半減化や、行政サービスの民営化、市町村の行政サービスを統合する「圏域」化の促進など、新自由主義に基づいて総務省の研究会が2018年に打ち出した「自治体戦略2040構想」を具体化する、新たな自治体再編の方針を示したものです。

「答申」で、第一にかかげているのが「地方行政のデジタル化」です。「答申」は「社会全体で徹底したデジタル化が進めば、東京一極集中による人口の過度の偏在の緩和や、これによる大規模な自然災害や感染症等のリスクの低減も期待できる」と、デジタル化が、地域の抱えている諸問題を一気に解決するかのようへの、今後、実施すべき「取組の方向性」を示しました。

その内容は、①国と地方を通じて、行政手続きのデジタル化をマイナンバーカードの普及と合わせて推進する、②住民基本台帳や税務など基幹システムをはじめとした地方公共団体の情報システムを標準化し、自治体クラウドによる共同利用を推進する、③AI等のシステムも複数の地方公共団体での共同利用を推進する、④専門人材の確保や職員の育成を図るために研修を充実し、外部人材による支援も行う、⑤住民の個人情報を含む公共データのオープン化等によるデータ利活用を推進する、というものです。

すでに国は「デジタル行政推進法」に基づいて行政手続きの約9割をオンライン化するとし、地方自治体に対してもオンライン化の努力義務を課しています。AIやビッグデータを使い、個人情報保護の規制を取り払って「未来都市」をつくるとする「スーパーシティ法」

(改定国家戦略特区法)により、国は全国 100 か所を目標に区域を指定しようとしています。

国の方針通りにデジタル化が進めば、地方自治体はどうなるのでしょうか。住民と自治体に働く職員は、この問題や課題をどうとらえ、どう臨めばいいのでしょうか。本稿では、自治体の業務の中でも、真っ先にデジタル化の対象とされている窓口業務を中心に、デジタル化と公務労働について検討し、デジタル化について臨むべき基本的な視点について、筆者の私見も交えて述べることにします。

1. 手続きの窓口は、自治体職員は不要か？

(1) デジタル化の目的は、窓口業務の無人化、窓口の廃止

自治体業務のデジタル化を進めるために総務省が設置した「スマート自治研究会」は、2019年5月に発表した報告書で、「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ています(注 1)。デジタル化を推進する総務省の担当職員は「人が介在しなくても完結するサービス」をめざすとして、「これまで手続き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ことが可能になる」(注 2)、「システムの標準化とAIの活用が進めば(略)、場合によっては、AIやマイナンバーカード等を活用した無人窓口も実現可能なのではないかと思う」(注 3)と述べています。総務省のアドバイザーを務め、AIシステムを開発している民間企業の研究者は「民間ではすでに窓口の廃止が進んでいる。自治体においても、窓口を便利にするのではなく、窓口をいかになくすか(来なくてもよいように)を考えるべきではないだろうか」(注 4)と、窓口を廃止することまで求めています。

(2) 住民が職員と対話できる機会が、大幅に減らされる

デジタルやAIは、人類が生み出した最新の技術です。デジタルの技術を活用して住民の利便性を高め、職員が行う業務処理の内容を見直して効率化することは否定されるものではありません。書面や押印、対面主義などの慣行についても、住民や職員にとって不合理な負担があるのであれば、デジタルの技術を適切に活用して改善することも必要です。しかし、窓口業務にデジタル技術を導入することと、窓口業務をデジタル化で無人化、廃止することは次元が異なります。

国の示す方針の通りに窓口業務のデジタル化が進めば、住民は、①役所への申請等は、役所の設置した無人の機械を通じて、また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。住民からの申請等は職員を介在させずにデジタルやAIで自動処理される。申請等を行うためには本人確認のためにマイナンバーカードを取得することが必須条件とされる。②役所に問い合わせたいことがあれば、役所のホームページにアクセスして問い合

わせ、自動回答機能を持ったA Iに回答をしてもらう。役所に電話をしてもホームページやA Iの自動回答システムをまず利用するように促される。③どうしても職員と会って相談をしたい場合は、役所の相談専用の窓口でオンラインで申し込むことになると考えられます。住民は、職員と会って対話のできる機会が大幅に減らされてしまいます。窓口業務を担当する職員は、相談業務など一部を除いて大幅に削減されるでしょう。相談専用の窓口が役所の本庁舎にしか設置されない場合、本庁舎から遠い地域に住んでいる住民はオンラインを使って相談することになります。手続きの窓口を設置している支所や出張所は廃止されることもあり得ます。役所に申請等を行う機械はコンビニにも設置されるでしょうが、そもそもコンビニがなかったり、コンビニが撤退した地域では、住民は自前のパソコンやスマートフォンからでしか申請等ができなくなります。デジタル化に対応できない高齢者は、行政サービスから遠ざけられてしまうおそれがあります。

(3)窓口業務の役割 ～住民を最善の行政サービスにつなぐ

窓口業務へのデジタル技術の導入を考えるに当たっては、まず、自治体の窓口業務が果たしているそもそもの役割について、憲法と地方自治の観点に基づいて明らかにしていくことが必要です。

自治体の窓口業務は、住民の出生から死亡まで人生や生活の重要な場面において、憲法に基づく基本的人権を保障するために、住民を最善の行政サービスにつなぐ役割を担っています。窓口を担当する職員には、各種の申請や届出等の受け付け、証明書の発行や各種手当等の給付、問い合わせや生活相談への対応など様々な業務において、憲法とそれぞれの業務の根拠となる法律や条例、規則に基づき、適切かつ迅速に対応することが求められます。

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ます。本人になりすました虚偽の申請を見抜いたり、DV加害者やヤミ金融業者からの不正な請求から、住民の安全、権利を守らなければなりません。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ます。

(4)手続きの窓口は、生活相談と一体になっている

窓口で各種の申請等を受け付ける手続きの業務や、住民からの様々な問い合わせに応じる業務は、住民と職員が直接に対話のできる場所です。住民から職員には、各種の申請や届出に付随して様々な問い合わせや相談が寄せられます。

窓口を訪れる住民の中には、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ありません。とりあえず申請や届出をしようと訪れた窓口で、まず自分の抱えている問題や家族の状況を話してから要件に入る人もいます。応対する職員は、まず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きます。各種の手続きや問い合わせに対応する業務は、生活相談の業務とも一体に

なっています。

納税の窓口を担当する職員は、滞納している税金を納めに訪れた住民の生活の状態を聞き取り、減免の要件に該当すると認められる場合には、減免申請ができることを説明したり、生活保護の窓口を紹介して担当部署につなぐこともあります。税金のほかに滞納している公共料金がないかを訊ね、国民健康保険料も滞納していることがわかれば、保険証が取り上げられて病院に行けなくなることはないように、国保料をまず支払うように助言して、国保の担当部署につなぐこともします。

妊娠届を受け付けたり、母子手帳を交付する窓口は、妊産婦や乳幼児の状況を行政が把握する重要な場所になっています。妊娠届出書の窓口で、届出書を持って来られた妊婦さんに「おめでとうございます」と職員の側から積極的に声をかけている自治体があります。これはただ儀礼的に言っているものではありません。声をかけられてニコッと微笑んでくれる人もいれば、困惑した表情を見せる人もいるというのです。その表情のシグナルを職員は見逃さないのです。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」にしていると答えています(注5)。妊娠届出書に独自のアンケートを設けている自治体も多くあります。「妊娠して今の気持ちはいかがですか?」「出産する医療機関は決まっていますか?」「妊娠中から産後にかけて援助してくれる人がいますか?」「経済的な不安はありますか?」「困っていること、相談したいことはありますか?」などアンケートの設問項目ごとに、職員が届出に訪れた妊婦から聞き取り、当人のおかれている状況を把握します(注6)。妊婦の中には、一人暮らしで経済的な困難を抱えていたり、夫からDVの被害を受けている人もいます。出産しても誰からの支援も受けられずに孤立化し、ストレスや悩みから児童虐待を引き起こしてしまうおそれのある人もいます。職員は窓口を訪れた妊婦と丁寧な面談を行い、生活難やDVの問題を抱えていないか、将来、児童虐待を引き起こしてしまう可能性がないかを、専門的な知見も活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ます。

(5)アウトリーチの役割 ～相談を待つのではなく、窓口から手を差し伸べる

公共料金を取り扱うすべての窓口業務を、生活困窮者を発見して必要な支援につなげる業務に結びつけている自治体もあります。野洲市(滋賀県)は、住民の生活困窮を予防するために「くらし支え合い条例」(2016年10月1日施行)を制定し、納税推進室(県市民税、国民健康保険税、固定資産税、軽自動車税)、保険年金課(後期高齢者医療保険料)、高齢福祉課(介護保険料)、住宅課(市営住宅家賃)、上下水道課(上下水道料)、学校教育課(給食費)の窓口で、住民の生活情報を共有化して生活を支援する体制を取っています。それぞれの窓口では、公共料金を滞納している住民に「借金はありませんか?」と丁寧に聞き取り、借金が判明すれば生活相談を専門に担当する市民生活相談課につなぎ、法律家も紹介して債務整理の支援をしています(注7)。住民から相談を持ちかけて来るのを待つのではなく、行政の側から生活困窮者を早期に発見して支援につなぐ方式を導入することにより、事態が深刻

化してから寄せられる多重債務の相談件数が年々減少しているといえます。野洲市の担当職員は「生活困窮者には、自ら解決策を見出すことが難しくなっているばかりか、自らSOSを発することも難しくなっている方々も多い」とし、窓口業務には、対象者が行政にアクセスすることを受け身で待つのではなく、対象者を発見して積極的に手を差し伸べる「アウトリーチ」の役割を果たすことが必要だとのべています(注8)。

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ありません。しかし、日頃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ことができます。手続きの業務を担当する窓口は、住民の抱えている問題を発見し、住民を生活相談専用の窓口や各種支援策の利用へと誘導する役割も担っているのです。

(6)職員は窓口の経験を積み重ねることで、専門性やノウハウが培われる

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ます。職員は、窓口で住民と直接やり取りをする経験を積み重ねることで、住民のくらしの実態や要求、ニーズをじかに把握することができ、住民本位の政策を企画できる能力や感性を身につけられるようになります。窓口業務にデジタルやAIの技術を導入しても、職員が窓口業務の実務経験を積んでいなければ、デジタルやAIで処理した内容が正しいのかどうかをチェックし、修正することもできなくなります。

以上の事例に示したように、自治体の窓口業務は、「人(職員)が介在しなければならない業務」であり、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ありません。「申請・届出などの手続き」から「問い合わせへの対応」、「生活相談」まで一連の業務が職員の連携とチームワークによって密接に結びついています。窓口の業務を切り分け、「手続き」や「問い合わせ対応」の業務を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されなくなるおそれがあります。

2.住民とAIのやりとりだけで完結させてよいか？

(1)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チャット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ます。筆者がヒアリングを行った豊橋市(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ます。豊橋市のホームページからアクセスできるAI「しつぎおとうふくん」に、手続きや制

度について問い合わせると、職員の代わりにA Iが回答をしてくれます。筆者が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りました。

(問)は筆者。(答)はA I「しつぎおとうふくん」

(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)に問い合わせてください。

(問2) マイナンバーカードは、どうしても取得しなければなりませんか？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) しつぎおとうふくんは、市民の声を聞いて、市民の暮らしがわかるようになりましたか？

(答4) お答えできず、申し訳ありません。

(問1)と(問2)は、実際に窓口で住民から問い合わせのある事例です。(答1)は問の「市民税」というワードに機械的に反応したものと思われます。(問2)は、住民の人権に関わる質問ですが、これに対する(答2)は質問の趣旨を理解していません。(問3)と(問4)は筆者がA Iチャットボットの性能を確かめるために発した質問ですが、(答3)も設問の趣旨を理解せず、(答4)は、質問者とのコミュニケーションが図れていません。

A Iがこのような回答をしていることについて豊橋市の説明では、「本市のA IチャットボットはルールベースによるA I活用を実施しており、ディープラーニング(深層学習)技術は使用せず、処理の高度化機能はない」「問い合わせに対する回答は市ホームページへのリンク掲示などにより、そちらを確認して頂くことで、より詳細の回答を提供することとしている」「質問に対して回答がずれているなど課題はあるが、誤った回答はしていない。今後、言葉の揺らぎを正しく解釈するように改善したい」「補助金や手当、申請時に必要な書類等、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、あとは電話、窓口にお問合せして頂く回答を用意している」としています(注9)。

豊橋市のA Iチャットボットは、住民とA Iだけで完結させるのではなく、問い合わせをした住民がその後、職員に直接アクセスして対話ができるようにしています。しかし、A I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

アクセスすることができなくなることもありえます。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しょう。

(2)ディープラーニングで、ブラックボックス化する懸念が

住民からの問い合わせに、AIチャットボットが十分に回答できないのであれば、ディープラーニングの技術を導入してAIの回答能力を高めればよいのでしょうか。問い合わせの内容が複雑で、行政として裁量を伴う判断が求められる事項でも、職員を介在させることなく、住民とAIとのやり取りだけで完結させてよいのでしょうか。

筆者がヒアリングを行った川崎市は、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もあり、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誤認識による判断を繰り返してしまった場合のリカバリーが困難になることが予想される」ことを課題に取り上げ、本格的な実施は見合わせています。市の職員からも「AIだけのやりとりで完結してしまうのは怖い部分がある。最終的には該当部署や担当者へつながる仕組み（エスカレーションできる仕組み）であるとよい」という意見が出ています(注 10)。AIの機能が高度化するほどブラックボックス化が進み、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持つことができなくなります。

(3)AIの処理には、職員のチェックが不可欠

AIは、過去に蓄積された大量のデータを解析してパターンを学習し、ある目的を達成するのに最適の「判断」や「予測」を短時間で割り出す機能を持ちます。しかし、データの内容に偏りがあったり、データが古い価値観に基づいたものであれば、AIが間違った「判断」を繰り返すおそれがあります。また、過去のデータにはない新たな事象が発生した場合、これに対応する新たな価値観を生み出すことはできません。

大手のWebサービス会社Amazonは、AIに社員の採用を選考させたところ、女性差別で応募者の評価をしていたことがわかり、急きょAIを使うのを取りやめました。Amazonは、人材採用業務を効率化させるため、過去10年間分の履歴書パターンを学習させ、AI採用システムを開発していました。応募者をランク付けし、5点満点の応募者を明示して、採用を行うことがシステム開発のねらいだったといいます。しかし「女性チェス部の部長」や「女子大卒」といった、「女性」に関する単語が履歴書に記されていると、応募者の評価が下がることが明らかとなりました。過去の技術職の応募がほとんど男性だったため、男性を採用するのが好ましいとAIが認識したことが要因でした。女性差別をしないようプログラムは修正されましたが、別の差別も生み出す可能性があるとして、このプロジェクトは打ち切りとなりました(注 11)。地方自治体においても、過去には妥当とされていた事務処理であっても、その後の事情の変化によって運用や解釈を見直さなければな

らない事例は少なくありません。行政としての判断が求められる業務をA Iだけに任せると、Amazon の社員採用と同じような問題が発生するおそれがあります。

A I は人間の思考回路とは異なるシステムで作動するため、職員がチェックをしなければ住民の安全・安心を脅かす事態まで引き起こします。浜松市は2019年10月に発生した台風19号で、市内に住む外国人(ポルトガル人)向けにA Iの自動翻訳機能を使って避難情報を発信しました。しかしA Iは「高塚川周辺に避難勧告が出ました」とすべきところを、文法の解釈を誤って「高塚川に避難するよう勧告が出ました」と翻訳して発信をしてしまいました。市はこのミスに気付かず2回も発信し、後で市民団体から指摘をされて誤りに気づき、訂正しました。浜松市は「当日は土曜の夕方で、ポルトガル語に詳しい市職員がおらず、自動翻訳を信用して配信してしまった。今後は日本語とポルトガル語の両方を理解できる人がチェックする体制を整える」とのべています(注12)。

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

(1)AIを導入しても、職員は引き続き配置する

窓口業務以外にも各分野でA Iが導入されています。その特徴的な事例の一つとされている保育所入所のマッチング業務について、筆者がヒアリングを行ったさいたま市の例をもとに検討します。さいたま市は保育所の利用調整にあたり、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、市が過去に行ってきた割り当てルールを学習したA Iが組み合わせを点数化して、得点の高い組み合わせを瞬時に出すシステムを導入し、実証実験を行いました。これまで約30人の職員が休日を返上して、3日間でのべ約1500時間、職員1人当たり平均50時間かかっていた業務をわずか数秒で行い、結果は、職員が行ったものと93%が一致したといます。A Iの活用で職員の半減化をめざす国の考え方に基けば、職員を業務から撤退させて、全面的にA Iに置き換えてもよさそうな業務です。しかし、さいたま市は、A Iを導入しても担当する職員は引き続き配置し、A I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ます。

(2)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「A I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。職員が行ってきた業務を100点とすれば、A Iでどれだけそこに近づけるかが課題だ。入所結果についての保護者への説明など、A I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、子どもの名前をみただけ

でその家庭の状況がわかるようになっている。マッチング作業が現場から離れたAIだけで完結してしまえば、それまで(職員が)作業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と付き合わせた検証は行うとしています(注13)。職員の労働負担を軽減し、職員が保育行政に専念できるようにするためのAI活用方法として、参考になる事例だと言えます。ところが、さいたま市では、保育所マッチング業務にAIを本格的に導入した2020年1月、不幸にもシステムがトラブルを起こしてしまいました。職員は休日返上で対応に追われましたが、マッチング業務に携わる職員を配置していたことにより、トラブルに対応ができ、保護者に被害は及びませんでした(注14)。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しょう。

(3)ベテラン職員のノウハウをAIでマニュアル化することについて

窓口業務では、ベテラン職員のノウハウをAIシステムに蓄積させ、これを新人の職員がマニュアルとして活用する事例も現れています。大阪市などでは、AIによる戸籍業務の支援として実証実験を行っています。戸籍の窓口を担当する職員が経験年数を問わず、より適確かつ迅速な判断を行うことができるようにするというものです。戸籍についての法令や通知、過去の運用事例など、これまで全国の自治体で行われていた事例をデータで蓄積し、その中から住民の具体的な事例に応じて適確な対応策をマニュアルで示すものになっています。このシステムの導入については、①職員が活用することを通じて、戸籍業務についての専門性を身に付けることができ、ノウハウが職員自身にも蓄積、継承できるようになっているのか、②マニュアルにはない新たな事例が発生した場合にも、職員が現場で適確に対応できる体制は確保されるのか、③将来の戸籍の制度や運用の改正にも適切に対応ができるようになっているのか、ということが検討されなければなりません。

ベテラン職員が築いたノウハウや専門性は、AIだけに引き継がせてはならず、何よりも次世代の職員自身に引き継がれるようにしなければなりません。職員がAIの示したマニュアルだけに頼って仕事をするのではなく、AIを活用することで自らの専門性やノウハウを蓄積できるように活用方法を検討すべきです。職員を減らしたり、いつでも置き換え可能な非正規雇用や民間委託を導入するための手段としてAIを活用するのは論外です。

4.自治体が築いた独自の行政サービスは維持できるのか？

国の進めるデジタル化のやり方は、国と地方自治体との関係においても重大な問題があります。地制調の「答申」では、住民基本台帳や税務等の分野における基幹系システムは「法令でほとんどの事務が定められており、創意工夫の余地が小さい」として、「個々の地方公共団体でのカスタマイズや共同利用に関する団体間の調整を原則不要にする」としています。国が自治体の情報システムを一律に「標準化」し、自治体は国の定めた「標準」に基づいて民間企業が開発したシステムをそのまま利用することを求めているのです。複数の自治体の窓口業務を公権力の行使も含めて単

一の地方独立行政法人に委託することができる法律(改定地方独立行政法人法)が 2018 年度より施行されていますが、これがデジタル化を契機に導入へ動き出すことも予想されます。

「答申」は、「地方公共団体が合理的な理由がある範囲で、説明責任を果たした上で標準によらないことも可能とする」としていますが、自治体が独自の運用を行うことは例外とされます。AIについても「答申」は、「機能の高度化、費用の軽減の観点から、多数の団体による共同利用の必要性が高い」として、システムを複数の自治体が共同で利用することを求めています。独自にカスタマイズをしようとする自治体には、他の自治体と同一のシステムを使うように様々な同調圧力がかかってくることが考えられます。国からは「標準化」に従うように財政誘導策も仕掛けてくるでしょう。

しかし、基幹系システムの事務でも、窓口の業務では、それぞれの自治体が住民のニーズに対応して、独自に様々な創意工夫を行っていることは前述したとおりです。AIの活用についても、自治体がそれぞれの地域の実情に応じて運用に工夫ができるようにするべきです。国によってデジタルシステムの「標準化」やAIの「共同利用」が一律に押しつけられれば、自治体が住民のために独自に築いてきた行政サービスが失われてしまいます。

5.住民の個人情報保護は保護されるのか？

デジタル化は、住民の個人情報保護制度の「見直し」とセットになって進められています。「答申」は住民の個人情報について、民間企業や国の他の機関にも流通を図れるように、地方自治体が条例で規制している個人情報保護の撤廃を含めた検討を行うよう求めています。これまで各地の地方自治体は、個人情報保護条例を設けて、オンライン結合を原則禁止するなど、民間部門を対象にした個人情報保護法や国の行政機関個人情報保護法よりも厳しい独自の規制を行い、住民の権利、プライバシーを守ってきました。しかし「答申」は、「個人情報保護条例においては、個人情報の定義や制度内容に差異が存在するほか、独自に規制を設けている場合もあり、官民や官同士での円滑なデータ流通の妨げになっている」とし、「データ利活用の円滑化に資する方策について積極的に議論が進められることを期待する」とし、個人情報を保護している条例の見直しを求めています。今後、個人情報保護条例の規制に対する国や地域の企業、議員などからの様々な圧力がかかり、保護規制を緩和・撤廃する動きも予想されます。

「スーパーシティ法」では、個人の商品購入履歴や医療、金融、行政情報など、生活全般にまたがる膨大なデータを、委託を受けて事業主体となる民間企業が収集できます。事業主体となる企業は、国や自治体が保有する個人情報のデータの提供を求めることができ、自治体は「公益性」があると判断すれば、本人の同意なしに個人情報を提供することができます。警察も、個人情報のデータを本人の同意なしに取得、活用することができ、権力による監視社会がつけられることとなります。国や財界が進めるデジタル化の真の目的は、国民の個人情報保護を緩和・撤廃して、個人情報を民間大企業の利益追求と国家権力による国民監視に使えるようにすることにあると言ってよいでしょう。

6. デジタルの技術は、公務労働の質を高める手段として活用すべき

(1) 職員不足の問題は、デジタル化では解決しない

デジタル技術を行政サービスの向上や職員の負担軽減に活用することは可能です。しかし、国の方針に基づいてデジタル化を進めれば、行政サービスの深刻な低下、人権侵害、自治体職員の削減などの重大な問題を引き起こします。

自治体の行政サービスは、医療、福祉、教育はもとより、窓口業務も含めて、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ます。公務労働を担う職員は、住民とのコミュニケーション関係を媒体に、要求やニーズを把握して応答し、憲法に基づいて必要とされる行政サービスを提供することを通じて、要求やニーズを充足させる役割を担っています(注15)。「答申」は、自治体の職員不足に対応することも理由にあげてデジタル化を打ち出していますが、職員不足による行政サービス低下の問題は、デジタル化で解決させることはできません。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用ですが、公務労働を担う職員をデジタルやAIに置き換えることはできません。デジタルの技術を、職員を削減するための手段として利用するのであれば、行政サービスを提供する公務労働が失われることになり、「住民の福祉の増進を図る」(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ります。

住民が安心して地域に住み続けられるようにするために、自治体が本来やるべきことは、住民の身近なところに窓口を配置し、職員が住民の暮らしに寄り添いながら、行政サービスを提供できる体制をつくることです。窓口業務を担当する職員は、安心して公務に専念できるように正規職員として配置し、必要な人数を確保しなければなりません。国は、自治体が必要とする職員を正規職員として採用・配置できるように財源確保をはじめとした積極的な支援を行うべきです。地方交付税についても、法定率を抜本的に引き上げて一般財源を充実させることが必要です。現在、国は、児童虐待問題に対応するために人員が不足している児童相談所職員を確保するために特別の対策を取っています。窓口業務を担当する職員についても、「人口減少による人材不足」を所与の前提にしてデジタル化を進めるのではなく、自治体が必要な職員を確保するための対策に優先して取り組むべきです。

(2) デジタル技術は、職員の代替手段ではなく、補助手段として活用する

自治体の業務にデジタル技術を導入することは、住民の暮らしと権利、地方自治のあり方に関わる重要な問題です。何よりも主権者である住民の意思をふまえて、デジタル技術を導入することの是非について検討、議論されなければなりません。デジタル技術を導入する場合であっても、導入する業務の範囲や導入の条件、個人情報の取り扱いなどについて、住民合意で取り扱うことが大前提とされなければなりません。

デジタル技術の導入は職員の労働条件にも関わる問題です。当局の管理運営事項とする

のだけでなく、労使協議および労使交渉の事項とし、導入の是非や導入の対象となる職場、業務の範囲や条件について、労使合意で取り扱うようにすることが必要です。

以上の検討を踏まえ、筆者は、自治体においてデジタル技術の導入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視点で臨むことが必要であると考えます。

第一に、デジタルやA Iの技術は、職員を削減してこれに置き換えるための「代替手段」として導入するのではなく、職員が憲法第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す。窓口業務で手続きの業務をオンライン化する場合であっても、すべてを無人のオンライン申請等に一本化するのではなく、業務を担当する職員は引き続き配置し、住民が職員と直接の対話、やりとりのできる体制を確保することです。

第二に、デジタルやA Iによる業務処理の内容について、職員がチェックでき、住民に行政責任を果たすことのできる管理運営体制を確保することです。公権力の行使など職員の裁量による判断が必要とされる事項については、デジタルやA Iと住民とのやりとりだけで完結させてはなりません。システムの開発や変更、メンテナンスについても、国や民間企業まかせにするのではなく、自治体が自らチェックできるように、システムに管理・関与できる職員の体制も確保すべきです。システムが災害やトラブルなどによって機能しなくなった場合には、職員が即時に対応できる体制も確保しなければなりません。

第三に、国による事務手続などの様式の「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、自治体が築いている独自の行政サービス水準を守ることです。必要な場合はカスタマイズなどで独自の運用を確保するべきです。

第四に、各自治体が定めている個人情報保護条例について、住民の人権を侵害する規制の緩和や撤廃をさせないことです。「スーパーシティ」の区域指定は、全国のどの地域でも行わせてはなりません。また、個人情報保護を侵害するマイナンバーカードの取得を誘導、強制するようなシステム化は行わせてはならず、マイナンバーカードを取得しない住民が、行政サービスにおいて不利益を被るようなことがあってはなりません。

デジタル技術は自治体の窓口業務以外の業務にも導入されようとしています。自治体に働く職員は、それぞれの職場で、自分たちの仕事が住民に果たしている役割を検証し、行政サービスの維持・向上と、職員の労働条件の改善を両立して実現する「民主的自治体労働者論」の立場に立って臨んでいくことが求められます。

本稿は、「月刊自治労連デジタル」2020年9月号に掲載した小論に一部加筆したものです。

(注1)総務省「スマート自治体研究会報告書」および概要(2019年5月)、

(注2)植田昌也(総務省自治行政局行政経営支援室長兼2040戦略室長)「society5.0時代を見据えた自治体行政について」月刊『地方自治』、(株)ぎょうせい、2019年、第864号、14～15頁

(注3)阿部知明(総務省大臣官房審議官)「これからの地方行政体制の姿～第32次地方制度調査会答申を読む」月刊『地方自治』、(株)ぎょうせい、2020年、872号、9頁

(注 4) 村上文洋(三菱総合研究所デジタルイノベーション本部主席研究員・内閣官房オープンデータ伝道師、総務省地域情報化アドバイザー)「窓口を便利にするのではなく、窓口に来なくてもよくする」、月刊『ガバナンス』、(株)ぎょうせい、2019年、No.219、17頁

(注 5) 厚生労働省「子育て世代包括支援センター業務ガイドライン」、2017年8月、3頁

(注 6) アンケートの設問は、筆者の住居地である堺市の妊娠届出書から引用しました。

(注 7) 生水裕美「野洲市生活困窮者支援事業ーおせっかいでつながりあう仕組み」『自治実務セミナー』、第一法規出版社、2016年、22頁

(注 8) 本後健『生活困窮者支援制度』をどう活用するか『自治実務セミナー』、第一法規出版社、2016年、8頁

(注 9) AIチャットボット「しつぎおとうふくん」は豊橋市のホームページ(<https://www.city.toyohashi.lg.jp/>)を参照。豊橋市担当者の説明は、自治労連・地方自治問題研究機構が2020年2月に行ったヒアリングをもとに記述しました。

(注 10) 自治労連・地方自治問題研究機構が2019年6月に行った川崎市の行政ヒアリングをもとに記述した。川崎市総務企画局情報管理部ICT推進課「AI(人工知能)を活用した問い合わせ支援サービス実証実験実施結果報告書」(2017年3月)を参照。

(注 11) ロイター通信 2018年10月。

(注 12) 静岡放送 2019年10月、「朝日新聞」2019年10月18日

(注 13) 自治労連・地方自治問題研究機構が2019年8月に行ったさいたま市のヒアリングをもとに記述しました。

(注 14) 「毎日新聞」2020年2月5日

(注 15) 二宮厚美「憲法民主主義のもとでの新たな地方自治像と公務労働像」『民主的自治体労働者論』、大月書店、2019年、251頁