

## 【論文】

地方自治や行政がAIを利用する際、起こりうる障害やトラブルは「危機」となると考えられます。それはどのような状況で発生し、どういう理由によるかを考察しました。中でも、もっとも憂慮すべき危機は、AIが人間に代わって法律を運用し、法の解釈や法律判断をするときに発生すると考えます。今後、地方自治や行政にかかわるものは、その危機がどんな理由で生じるかを理解しなければ、回避できないと考えられます。併せて、それにどう対処すべきかの問題提起を行うものです。

# 地方自治におけるAIが招く危機について

## — AIが招く見えざる危機 —

長野県本部／長崎県地方自治研究センター・個人会員 内嶋善之助

### 序 懸念される五つの危機

急速に進化しているAIによって、筆者は人々が今後遭遇するかもしれない五つの危機を想像しました。そのうち地方自治における危機となりうる項目を「地方自治におけるAI危機」として、長崎県自治研究センターが募集したレポート論文として提出し、その危機がどうして起こるかを理論的に検証する必要があることを問題提起しました。本稿では、この問題をさらに深め、「地方自治や行政におけるAI危機」の具体的な事例をあげ、なぜ危機を招くか、どうすればそれを防げるか、を考察します。まず、前述の拙稿の冒頭部分を要約します。

多方面の業務に利用されようとしているAIは、単純には問題点を指摘することができない。AIが危機をもたらすと考えても、どのような危機か思い描けないのでは、議論にもならない。2023年、アメリカ・ハリウッドの映画産業界で脚本家達と役者達がストライキやデモを行い、自分たちの仕事や権利を守れと主張しました。しかし、同様のストやデモは日本では起きていません。なぜかと考えると、日本ではAIによる職業の危機が理解されていないからだと思います。誰かが危機を想像しても、具体的な事例が提出されていないのが現状です。どんな危機か、何が仕事を奪うのか、どんな権利がAIから奪われるのか……それを確かな文脈で表現できなければ、議論もできないのです。

私は映画とドラマの愛好者で、戯曲や物語を創作した手法を使い、「AIが普及した近未来に、どんな危機が起こるか」を想像し、次の五つの危機があると思われま

#### (1) 労働者の雇用の危機

AI技術の導入によって人間の仕事がAIに取って代わり、労働者の雇用者数が減少してゆくことです。最近の本や雑誌などの記事で、「十年後に、AIにより無くなる職業」というタイトルで話題になったものがあり、現在ある職業の半分が消えてゆくというのもありました。

#### (2) 分断と階層化の危機

消費社会の中で、AIが生み出す新たな製品・ビッグデータを利用した販売戦略・広告宣伝などにより、富む人と貧困になる人が増え、人々が階層化あるいは分断される恐れがある。それは、利益を生み出す構造がAIによって変化するため、AIを使って利益を生み出すものや仕事を失うものが出たり、AIによるサービスを受ける側でも格差が生まれることである。極端な表現をすると、AIリッチとAIプアという区分を生み出すかもしれない。

### (3) 人間の危機（もしくは、人間力の危機）

極端なAIの利用と期待から、人間の能力は低いものという価値判断がなされたり、自分の思考力、感受力、探究心、創造力という能力が衰退したと思ひ込む人が現れ、それが蔓延する恐れがある。現在でも、スマホがなくては一時間も生活ができないIT依存症のような人が多く、彼らは情報を得る「検索」で、ネットの上に浮かびあがる天文学的な情報に「この世のすべてが存在する」と思っている。AIがさらに進歩し浸透してゆくと、自分で調べたり行動することを放棄する人が増えるかもしれない。AIが人間にとって代わる時代では、意欲をなくす人を大量に生み出す恐れがある。

### (4) 故障・事故・災害時等の危機

AIは、事故、故障、プログラムのバグ、テロ、ハッキングなどにより、AIが稼働しなくなったり、誤った処理を起こす可能性がある。AIは、電気によって稼働する回路や基板や半導体やプログラムによって動いており、停電、破壊、破損、故障、プログラムのミスによって機能が不完全となる可能性がある。テロであれ犯罪であれ事故であれ災害であれ戦争であれ、人間の操作ミスであれ、AIが正常に機能しなくなると、想定外の危機としては、人々の生活だけでなく社会機能や国家運営ができない状況に陥る恐れがある。

### (5) 人類に敵対する危機

AIが人類に敵対し、人類を従属させたり滅ぼしたり、というSF的危機の可能性はある。人間がAIに、何らかの重要な判断や決定をさせる場合に考えられ、最悪の危機と思われる。映画では、すでに1960年代以降「2001年宇宙の旅」「ターミネーター」「ウエストワールド」など、AIが人類に敵対する物語が作られている。国家防衛の中核にAIを据えて、核兵器の使用決定権をAIに与えるなら、AIはそんな映画みたいに人類を全滅させるのではないかと思います。これを荒唐無稽だと笑う人は、すでにロボット兵器、敵味方を判別して自律的に攻撃する兵器、特定の個人を検索して殺傷する兵器が開発されており、これらが実戦に使用されるのは時間の問題と恐れられています。

(この五項目は、私の想像によって書きました。他の著作や論考から引用はしていません)

## 1. 自治体や行政におけるAIの活用分野

AIが、自治体や行政のどのようなところで使用されるか想像してみました。前提として「AIが、人間の思考判断や計算や文章作成や対話の機能を持ち、それを迅速にこなす」とするなら、

- ① 事務分野においては、ほぼあらゆる種類の仕事をこなす可能性がある。対話ができるAIなら、市役所・行政窓口での対面対応すべてが対象になると考えられます。たとえば、住民対応の窓口では、対面・リモートを問わず、届け出や申請の問答が対話式でAIが答えてくれるようになるでしょう。会話しながら事務処理をすることは、従来、公務員（人間）がやってきた仕事だが、それが、対話型AIに置き換えられるでしょう。その是非はともかく、AIが即座に回答し事務処理も速くなるかもしれません。
- ② 複雑な法律や条令による判断をともなう事務を担う可能性がある。法の執行は、いくつもの法律や制度に関係した申請や相談に来た者に、処理もしくは相談などの対応をAIがやる場合が考えられる。このとき次の課題が浮かんできます。AIは「間違ふことなく、持ち込まれた申請や相談に対応できるか」という問題。複数の法律（法、条例、規則、要綱など）に関係した解釈や運用に対応できるか。また特殊な運用や地域独自のケースや例外規定を、適切に判断運用ができるか。簡潔に表現すると、AIは、公務員と同等の仕事が可能か？ という問題に帰するだろう。
- ③ 行政の業務には、裁量の範囲内で企画したり計画するという事業立案がある。1960年代には、「コンピューターは単純な計算や判断の仕事で、人間は創造的な仕事を」と、人間は創造的な仕事に従事する未来のビジョンが語られていました。AIに、創造的な観光施設の開発案や独創的な民間活用の

計画が立案できるかどうかは不確定ですが、おそらく誰かが挑戦するでしょう。魅力ある地域作りや観光施策を作り出すことがA Iにできるか。人間が創造的な手腕を振るっている分野で、A Iが進出してきたら、どうなるでしょうか。

- ④ 現場作業では、バスや電車の自動運転はすでに十分な研究と開発が行われており、実用化は時間の問題です。行政が運営するバスや電車の運転人材不足の窮状を打開できる可能性があります。さらに、A Iが人間の体を真似たボディを操作するようになると、作業員の代用が可能になり、その結果、さまざまな現場作業がA Iにとって代わられるでしょう。当然、業務を請け負う企業や団体がA Iを使うことになり、公務としての現場作業にA Iが進出してくることとなります。ごみ収集、道路の保守、水道施設の管理、道路の維持補修、警備など、A Iはロボットもしくはサイボーグという姿で業務をこなしてゆくでしょう。
- ⑤ 議会関係や総務関係では、文章を扱う幅広い分野でA Iが利用されるでしょう。議会での答弁資料作成にチャットGPTを使うことや、議事録の作成や答弁原稿を書くことにも利用されるでしょう。当局側だけでなく、質問する議員側も利用するでしょう。加えて、議会へ提出する議案そのものも、A Iが作成するかもしれません。住民への情報提供、広報誌編集作成、ホームページの記事作成など幅広い業務で使用されるでしょう。すでに膨大な議案や資料を要約するアプリなどは、以前から海外では利用されています。

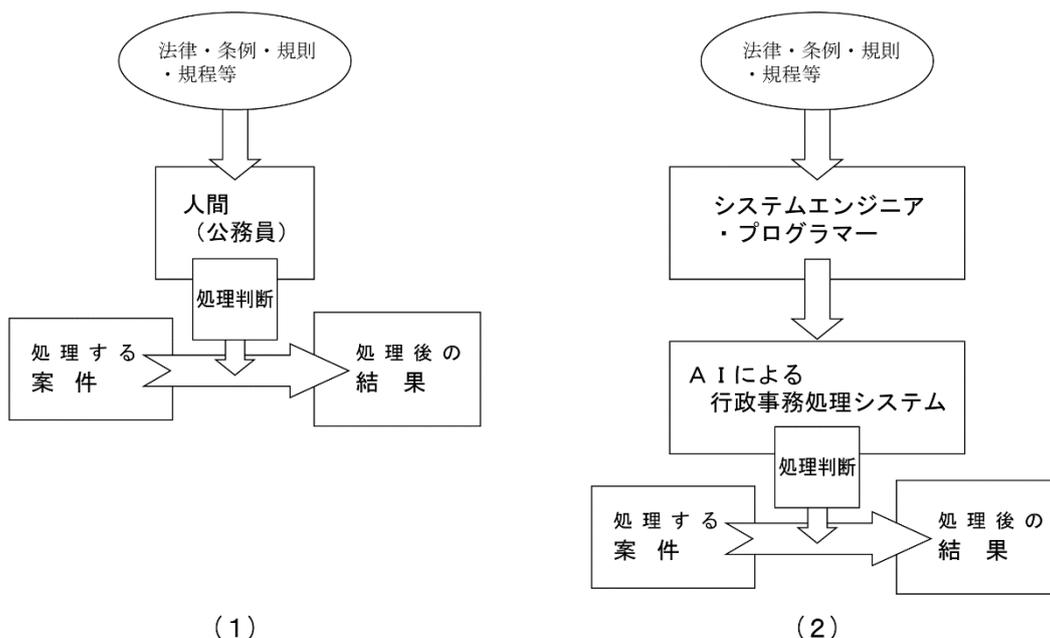
## 2. 目に見えないA I危機

行政機関は、地方も国も二つの枷によって行動を規制されています。一つは法律。法律によって国も自治体も、その業務が規定され、組織が構成され、機能しています。具体的には「法、条例、規程、要領……」による制度が行政を規定し機能させている。法や条例に何と書いてあるか、という論調で行政の議論ははじまるように。公務員は、法律に違反した行為をして露見すると犯罪に問われ、刑法や行政訴訟法などに明記された明らかな違反行為では、逮捕されたり起訴されたりします。広義の法律に規定してあることが、行政がなすべき行動であり規範ということになります。（もう一つの枷は、予算ですが、ここでは直接関係がないので省略。）

行政機関が、高度なA Iを、対人を含む事務処理、政策策定、事例の適法判断などに利用するとき、もっとも恐れるべき危機は「A Iがなした法律判断が適法ではなかった」という場合です。昨今のチャットGPTが答えている動画サンプルや報道では「どんな質問にも、即座に答えるA I」ですが、同様に、それを行政機関の法律判断に使うことは可能か、という問題です。

現在のチャットGPTは、ネット上のさまざまな情報を検索して、傾向や多数派の意見を選別し、平均的で中庸的な回答を出しているものということです。その回答を導き出すまでのプロセス、つまり「参考にしたのは誰のどこで発表した意見か」「どこに記録されていた、いつの時点の情報か」「なぜ、そのように回答したのか」は明かされていません。すべての素材や原典が明らかでないまま、回答しているのです。その回答が真実か否か、即座に人間には判定することができません。すなわち、この種のA Iは、「アバウトな回答を答えている」ということです。

現状のA Iがさらに発達しても、A Iが必ず真実を回答するかどうかは不明です。テレビのクイズショーや祭りのイベントで、A Iが人間を相手に座興を演じることは何の問題もありません。しかし、行政上で問題視すべきは、A Iに「法律の解釈、事例の適法判断、許認可の決定判断」を行わせることです。まさしく人が行ってきた業務をA Iが代わりに行う場合は、次のように考えられます。



上の図は、広義の法律をもとに、同一の案件を処理する場合の(1)が人間の判断フローチャート、(2)がAIの判断フローチャートです。

(1)の人間の法律判断では、直接法令や条例の条文を読んで事例が適法かどうか、人間の思考力が判断します。間違いは、人間の法律の解釈間違い、または法律そのものが事例に該当しなかったり、不適切な文法で法律側の不備などが考えられます。

(2)のチャートでは、AIに使用するプログラムの作成は、システム・エンジニアがプログラムの設計図を作り、それに基づいてプログラマー達がコンピューター言語でプログラムを書く……という工程です。ときには一本のプログラムを何百人もかかって書くこともあります。「法律を使った業務を、AIにまかせる」とは、人間が介在してプログラムを作成し、稼働させることです。このとき、システム・エンジニアは法律を間違いなく解釈しているのでしょうか。制度や運用の仔細を十分に理解して設計図を書いたのでしょうか。プログラマーは、全員が間違いなくプログラムを書いたのでしょうか。どこにも遺漏や誤謬なく、人間と同様に判断できるシステムでしょうか。どこにも間違いがないといえるのでしょうか……。

AIは、人間が間接的に動かしています。いずれ、プログラムがプログラムを書くことになると予測されますが、そのとき、私たち人間は本当にAIに、行政の中樞をまかせることができるのでしょうか。また、ディープ・ラーニングという、プログラム自身が試行錯誤しながら成長してゆき発展するものがあります。行政判断において、ディープ・ラーニングを採用することが適切でしょうか。

図の中で、(1)と(2)の「処理する案件」が同一なら、(1)と(2)の「処理後の結果」もまた、同一でなければならない、という点に注目してください。これを誰が、どういう根拠で保証するのでしょうか。

この疑問点こそ、「AIに、行政の法律判断をまかせてよいか」という研究をやるべき理由です。

### 3. AIの信頼性が問われる事例（想定による）

AIに、法律を根拠にした判断や処理をまかせた場合、「AIが完璧に仕事をこなす」と考える理由はどこにあるのでしょうか。この質問を逆方向から見ると、AIが仕事をして人間同様に失敗やミスや間違いが起きた場合には、誰が責任を負うのか……ということです。もしもAIが、人間（公務員）同様の仕事をできるのなら、人間と同様の結果（答え）を出すことが期待されます。それが間違っていた

ら、A Iに責任を負わせるのでしょうか。それとも、A Iのプログラミングをした技術者でしょうか、もしくはそのプログラミングの委託を受けた業者でしょうか、発注した担当者でしょうか。

責任の所在がどこにあるかを明確にしなければ、A Iに業務をまかせることはできない、と考えられます。こうした問題となることを予測した二つの事例から、このことを想像してみたいと思います。

① 文化財保護に関して「日本において、中国・唐時代の貴重な石碑が発見された」とします。これを保存すべきかどうか、A Iが判断するとします（専門知識データをもつ文化財判定A Iがあると仮定）。その石碑が、これまで未確認だった中国・唐時代の特殊な石碑だとして、A Iがその類似石碑のデータを見つけたら、どうなるでしょう。

A Iは、「これまで、類似の石碑は国内で見つからない。」「該当する新発見の石碑は、中国・唐時代、〇〇地方に多く見られる石碑と同類である。」「発見された地区で、これまで、そのような中国の遺物は見つからないが、港が近郊にあり、新しいルートによる大陸と日本の交易がなされていた可能性がある。」「したがって、これは、保存すべき遺物である。」という結論が出たとします。このA Iの論理的思考は、確かに論理的で理路整然としています。一見して間違いがないように思います。

ところで、この石碑が「レプリカ」で、しかも「19世紀、我が国の裕福な財閥の家で、中国の著名な彫刻工房に依頼し、本物そっくりのレプリカを同じ材料で作らせたもの」としたら……どうでしょうか。当然、逆のことも考えられます。「これは、日本において存在しない類いの石碑である」「したがって、保存する必要はなし」と結論づけられたら……。誰かが、本物の石碑を勝手に埋めたとしたら……。 (過去、埋蔵の捏造事件がありました)

② 二つ以上の制度（それぞれ法律が異なる）があって、どちらかが扱う……という法律体系があり、複雑に絡み合った複数の制度の中では、一方の現状が変化したら、すぐ停止や減額になるものもあります。たとえば、「子ども・子育て支援法」の「子どものための教育・保育給付」の給付認定には、多くの変更や取消しの項目が列記されており、単純に決定できない仕組みです。これをA Iに判断させることができるのでしょうか。

関連する法律は、児童福祉法、教育基本法、学校教育法、児童手当法、地方自治法など多数あり、法律判断は多岐にわたります。また、「内閣総理大臣が基準を変更するとき」も明記されていて、刻々と規定が変化することもあります。この制度の判定や判断を、そっくりA Iにまかせること（人間を介さずに）「自動判定」が本当に可能かどうか、疑問に思うところです。

判断を行うA Iは、コンピューターの電子回路で理論判断する装置です。装置には、その理論判断を行うプログラムが不可欠です。プログラム作成には莫大な時間と労力が必要です。これが、完全に瑕疵のない完璧なプログラムであれば問題ありません。しかし、現実の法律は時間とともに変化し、為政者の意思によって簡単に変更されます。法は固定したものではありません。そこまで想定したプログラムが現実にあり得るのか、科学的な根拠が必要です。

A Iは、国会議員や官僚に替わるものではありません。A Iが法律を勝手に解釈して判断することはできません。チャットGPTや生成A Iという技術がどんなに発達しても、法律を勝手に創造したり解釈することはできないのです。私たちが目にしているA I（人工知能）は、人間が使う道具です。A Iに、すべてを委任することはできないと思います。

## まとめ 「人間中心の制度こそ、A Iと共存する道」

A Iがさまざまな業務に利用されるのは逆らえないとしても、最終的な判断・決定（裁定）をするべきは、人間でなければならないと考えます。「A Iに適法か否かの最終判断をまかせること」は、誤った場合を考慮するなら、すべきではないと考えます。システム設計やプログラムの誤謬の可能性が以上、その不完全さは人間が補完するという本末転倒の結果になるのではないのでしょうか。

しかしながら、A I を抜きにした地方自治の運営は、今後は不可能でしょう。懸念されるA I 危機を回避するには、人間による並列的な業務検証システムか、監視システムが必要ですが、それですべてのA I 危機を抑止できるかどうか、現時点で私には検証できません。どのような監視システムが、どこに必要か、どんな具体的な対策を行うのか、その議論と研究は利用する地方自治の側がやらなければなりません。こうした議論を、法律家、実務者、A I 技術者、社会学の研究者、評論家などにより議論がなされることを期待して、この論考を提起した次第です。

最後に、私なりに現時点で、想像できる対策案の骨子を述べてみたいと思います。

A I は、使用法を誤ると、個人の生活を破壊するだけでなく、社会全体を混乱に陥れる事態を招く可能性があります。ですから、A I が間違いなく業務をこなしているか否か、を絶えず監視あるいは点検するシステムや制度が必要です。

法の改正、制度の改変が著しい昨今、A I に任せている業務が改正後も正しく稼働するか否か、を検証するシステムや制度も必要です。

地方自治や行政が恐れるべき最悪の危機は、A I の処理や判断によって、住民が絶望の淵に立たされ、命が絶たれることだと思います。一人の人権や生存権にかかることでも、A I 単独に委ねてはいけないと考えます。

行政手続きにおいて自動的にA I が判断する業務では、次のことが重要でしょう。すなわち、法律・条例・規程などに書かれた制度運用をA I に委ねるとき、誤謬やバグや事故があることを前提にして（プログラムを構築する細心の注意が必要なことはもちろんですが）、その不完全さを補完するために、結果におけるフィードバックの手続きやモニターが、不可欠だと思います。

地方自治や行政がA I にまかせる業務は、法の制度に定められた業務であり、A I が勝手に法や制度を解釈したり改変してよい筈はありません。A I は、不完全な存在です。A I は絶対に間違わない、などという妄想をいだいてはいけないと思います。

地方自治や行政は、人間が行うものです。A I は、それを補佐する「道具」もしくは「かなり便利な道具」だと思います。それでも、安易に「A I は完璧に仕事ができる」とか「A I は間違わない」という考えをもつのは間違いです。行政は碁や将棋やゲームではありません。

A I を、人間を補佐する道具として捉え、主体は人間であることを常に意識することが重要だと思います。

（執筆者プロフィール）

|     |                                    |
|-----|------------------------------------|
| 名 前 | 内嶋善之助                              |
| 略 歴 | 1952年 島原市に生まれる                     |
|     | 1971年 長崎県立島原高等学校卒業                 |
|     | 1972年 島原市職員に採用される                  |
|     | 2013年 島原市を定年退職                     |
|     | 現在、健康ヨーガ法指導講師                      |
|     | 1986年から、舞台創作活動をはじめ、戯曲執筆、演出、朗読などを行う |
|     | 2022年から、長崎県自治研究センターに、個人会員として参加     |