

行政通則法的観点からのAI利活用調査研究会について

2024年12月24日

総務省行政管理局調査法制課

行政におけるAIの更なる利活用についての行政固有の法的観点からのこれまでの検討

1 令和5年度取組（概要）

- 技術の急速な発展によりAIを巡って国内外で活発な動きが見られる中、学会においてもAI利活用と行政通則法(※)との関係について議論され始めている。総務省行政管理局は行政通則法の整備を担う立場であることから、令和5年度に委託研究として「AIによる行政に関する法的課題に係る検討会」を開催。

(※)行政手続法、行政不服審査法、情報公開法などの行政に共通する法制度

- 検討会においては、AIを「人間(公務員)の作業を補助する」ものとして利活用するだけでなく、将来的には、機械学習型AIにより国民の権利義務に関わり得る「人間の判断を代替」し、行政処分が行われることも視野に、有識者により自由闊達に議論。

幅広く(※)想定されうる論点を素描し、報告書を取りまとめ。

(※)行政管理局所管法令に関する論点を中心に議論したものであり、個別法との関連を含めた全てを網羅したものではない。

2 検討会報告書（概要・抜粋）

【総論】

（活用場面により異なる課題）

- AIを行政のどのような場面に用いるか（人の判断を補助する役割とするか、代替する役割とするか）、また、誰のどのような権利に関わる場面かによって法的課題は異なる。

（より前段階での統制）

- AIを活用した場合、個別の決定は前段階のアルゴリズム（＝処理のルール）によって自動的に決まることとなるため、個別の決定（処分）を中心に組み立てられてきた行政過程を変える可能性。より前段階での統制を考える必要があるのではないか。

（新たな分野での活用）

- AIは今後行政調査の場面やプッシュ型の給付（申請を前提としない給付）に活用することも想定され、これまでは明確なルールが整備されていなかったこれらの分野に新たなルールを設けることも必要か。

2 検討会報告書（概要・抜粋）

【各論】

（人（公務員）の関与の必要性）

- 行政処分については、処分の理由を提示することが引き続き必要であり、AIが十分な理由提示ができない限りにおいては人（公務員）の関与が必要ではないか。

過去の判断とは異なる考慮が必要な場合などにおいても、AIによる判断に人（公務員）による修正を加える必要があるのではないか。

（アルゴリズムに対する監視）

- AIによる行政の透明性を確保するために、事前ないしは事後に、アルゴリズムの公表、開示を求めるなど、どのような統制を働かせ得るかについての検討も必要ではないか。

（公平性、平等性への配慮）

- AIが学習するデータによっては、公平性や平等性を損ね、差別や偏見を再生産してしまう可能性に留意すべき。

（救済のための手段）

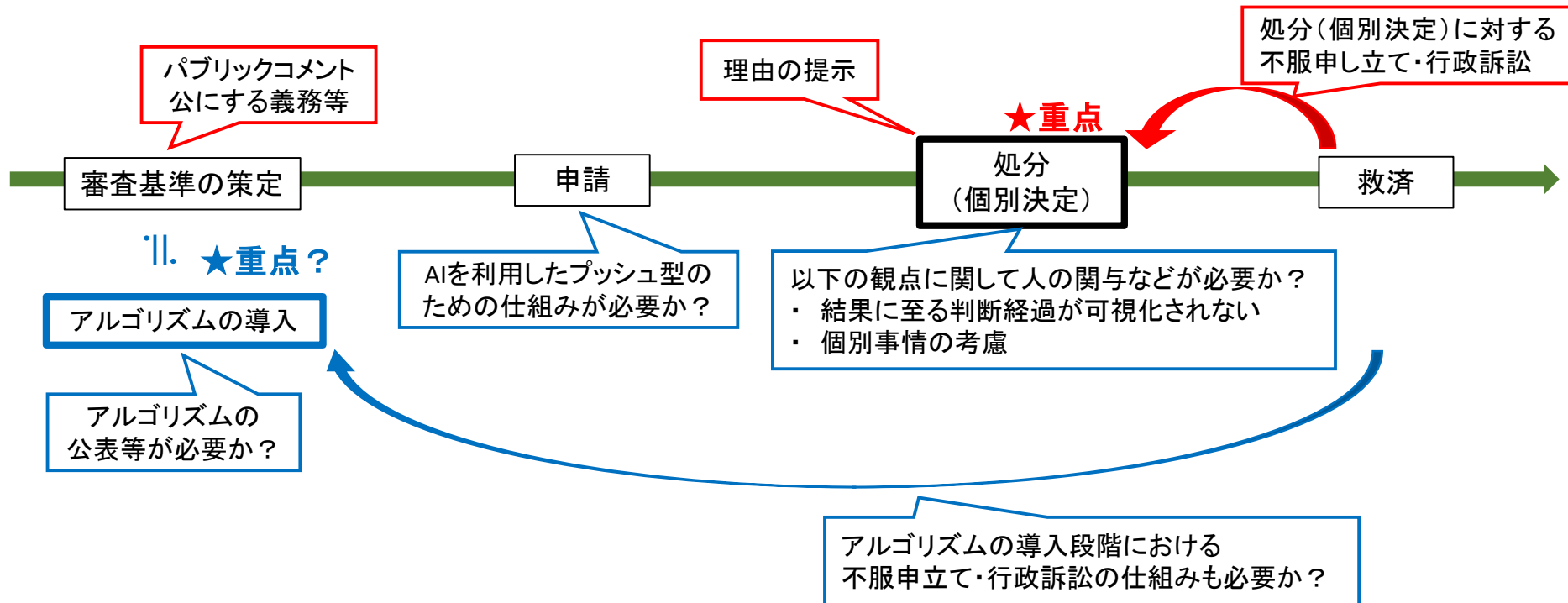
- 不服がある者の救済手続については議論が必要。新たな訴訟類型を設ける必要もあり得るか。

【今後の議論の進め方】

- 行政に対する一定の規範定立は適正な利用の促進に有意義
- 状況の変化に柔軟に対応するため、差し当たっては、ソフトロー（ガイドライン、閣議決定等）によるコントロールを検討、国民の権利利益保護の観点から並行して法律によるコントロールを検討

【参考 1】行政過程イメージ（例：申請に対する処分の場合）

赤：従来（現行）の行政過程と関連制度 青：AIによる行政において想定される論点（抜粋）



【参考 2】 検討会構成員

【憲法】 穴戸常寿（東京大学大学院法学政治学研究科教授）、山本龍彦（慶應義塾大学法科大学院法務研究科教授）

【行政法】 原田大樹（京都大学大学院法学研究科教授）、横田明美（明治大学法学部専任教授）

【法哲学】 大屋雄裕（慶應義塾大学法学部教授） ※座長

【行政学】 原田 久（立教大学法学部教授）

行政通則法的観点からのAI利活用調査研究会について

- ◆ 現下における行政機関によるAI利活用の実態を把握しつつ、AIの更なる利活用を前提とした場合の行政通則法制の法的課題について、短期的～中長期的視野も含めて継続的に検討・整理する。
- ◆ 現行法令下における対応（運用）及び立法論（倫理に委ねるべきことと法制化すべき事項との仕分けを含む。）について、総務省行政管理局所管法令関係事項を中心としつつ、幅広く議論
 - ※ 主に機械学習型AIの利活用、今後の技術発展も見込んだ議論を想定

● スケジュール（案）

日 程（案）	主 な 議 題（案）	
令和6年12月24日	○ 本調査研究会の趣旨、目的 ○ 今後の進め方（実態調査の内容等）	実態調査 国内事例 国外事例 ～3月 4月～
令和7年1月22日 2月20日 3月27日	○ 国内事例を中心に、実態調査の状況を報告しつつ、各テーマごとに議論、論点の整理 ※実態調査の状況の報告に当たっては、必要に応じて関係者に出席を求めることも想定。	
4～6月頃 ※おおむね月1回程度	○ 国外事例を中心に、実態調査の状況を報告しつつ、各テーマごとに議論、論点の整理 ※実態調査の状況の報告に当たっては、必要に応じて関係者に出席を求めることも想定。	
夏目途	○ 中間整理 ※現時点における法制上の対応（ガイドライン等の整備を含む）の必要性（速やかに対応すべき事項、将来の検討に委ねるべき事項）の振り分け、共通する留意事項の抽出などを想定	

引き続き、国内外の事例に係る実態調査を進め、適宜中間整理等を行いつつ、継続的に検討

※ このほか、総務省内外の取組への対応等について助言を得るため、必要に応じて追加開催

● 構成員

氏 名（敬称略）	所 属
江間有沙	東京大学国際高等研究所東京カレッジ准教授
大屋雄裕	慶應義塾大学法学部教授
穴戸常寿	東京大学大学院法学政治学研究科教授
原田 久	立教大学法学部長
原田大樹	京都大学大学院法学研究科教授
山本龍彦	慶應義塾大学法科大学院法務研究科教授
横田明美	明治大学法学部専任教授
吉永隆之	一般社団法人Urban Innovation Japan 代表理事

※ このほか、必要に応じて関係者等の出席を求めることとする。

● 本調査研究会において想定される検討事項例と検討の方向性（案）

・ AIによる判断の透明性確保

【現状】 行政手続法は、行政処分判断の「基準」を予め公にし、判断に際して「理由」を提示することとしている。

➡【論点】 AIの判断には、結果に至る過程が人間には認知できないブラックボックス化する特性があるとされており、どのような手段で行政の透明性の確保を図るべきか。（例：保育所の落選理由をどう説明するか）

・ AIによる判断に不服がある者の救済

【現状】 行政による個別の処分が行われた後に、不服があれば申し立てる仕組みとなっている。

➡【論点】 AIは処理ルールによって、自動的に個別の判断を行うため、処理ルールの変更を行わない限り、同様の処分が繰り返される。そのため、AIの処理ルールの策定の段階での不服申立てを認めるなど、これまでと異なる救済手続による国民の権利利益の保護の可能性についても検討する必要があるのではないかと。

・ 新しい行政過程（申請を必要としないプッシュ型の給付等）への対応

【現状】 国民が給付や許認可などを求める場合には、個別に申請を行うことを前提としている。

➡【論点】 AIを利活用すれば、例えば、申請を待たずに自動的に給付まで行うプッシュ型給付の実現も想定される。
こうした新しい行政過程（行政の対応）は、現行の行政通則法において想定されていなかったため、実現に際して、例えば受益処分（給付）の対象から漏れた人への救済手続きなど、何か新しくルール化すべき事項がないか。

・ 個人の尊重原理・平等原則との関係

【現状】 現在想定されているAIは、過去データを基にして画一的処理を行うもの。

➡【論点】 過去の事例に当てはまらない場合や、特に考慮すべき事項がある場合など個別の取扱いが必要となる場面の対応は困難。学習するデータ等に偏りがある場合には、出力結果においても、個人の尊重原理や平等原則を侵害し、差別や偏見を再生産してしまう可能性。（例：管理職に就いた性別に男性がこれまで多かったことから、昇進した実績を基準に採用を決定するAIでは、男性を採用すべきという判断になりかねない）

AIの利活用を促進するためには、こうしたリスクを正しく理解した上で、AIのもたらす事務処理の迅速性や効率性などとの調整を図るべきではないか。

● 実態調査について

調査対象について

◆国内の事例（主に、～2025年3月に調査を実施）

AIを利活用している実績がある（※）又は、行政内部におけるAIの利活用を想定した規律を設けている国の行政機関又は地方公共団体

※ 専ら事務処理効率化への利活用例ではなく、人（公務員）の判断を補助ないし代替するものとしてAIの利活用を行っている事例を想定。

◆国外の事例（主に、2025年4月～調査を実施）

既に行政通則法の一部にAIの行政利用を想定した条項を設けている又は行政内部におけるAIの利活用に係るルールを整備している国

調査項目（国内事例）について①

◆AIを導入した手続・業務の概要について

- ・ AIを導入することによって、どのようなメリットがあるのか。
- ・ 従来どのような立場（役職・権限）の職員がやっていた作業をAIが担当することになるのか。単なる置き換えなのか、+αがあるのか。

（例えば、従来であれば手間がかかりすぎて出来なかったことがAIの利用により可能になるなど、単なる置き換え以上の効果を生んでいるのか）

◆導入プロセスについて

- ・ 導入決定、調達においては、どのような者が関与しているか（専門の技術者をアドバイザーとして雇用するなどして外部の知見を入れたのか）。
- ・ 導入の検討を始めてから、実際の導入に至るまでどのような手続を要しているのか（AIを導入することについて議会に対し特別な説明を行っているか、住民に対して公表しているか等）。
- ・ AIを導入するに当たってのリスク評価をどう行っているか。

調査項目（国内事例）について②

◆運用について

- ・従来の、職員が担当する場合と管理の方法（内部決裁を経る、上長の了解をとって進めるなど）が異なるのか。

◆学習データ、アルゴリズムについて

- ・学習させるデータが偏らないようになんらか工夫をしているか。
- ・どのレベル（又はどの機能）までの学習を利用可能としているか。

◆説明責任・透明性との関係について

- ・AIの個別のアウトプットにつき、どの程度理解・説明可能か（活用する職員・一般の住民が理解できる内容か。）。
- ・AIの個別のアウトプットにつき、従前職員が行っていたものと異なる結果となることはあるのか。その異なり方はどのようなものか（職員の判断の方がより適切な場合、AIの判断がより精密・正確な場合など）。異なっているかどうかの確認は、どのような立場（役職・権限）の職員がどのように行うのか。

◆救済措置等について

- ・技術の不都合等により住民に損害が生じた場合などに備えて、契約上、配慮・工夫する点はあるか。
- ・AI等を活用した手続・業務の相手方（住民等）における、AI等活用の受け止めはどうか。住民等との関係で、これまでと異なる配慮が必要な点はあるか。