

デジタル技術を活用した行政に関する法的課題の調査研究
報告書

令和6年3月

(一財) 行政管理研究センター

はしがき

AI を始めとするデジタル技術の急速な進展・普及が進む中、今後、行政機関が処分等を行う過程で AI を活用するといった状況も想定される。そうした状況においては、AI の特性に応じた国民に対する透明性の確保・説明責任のあり方など、様々な課題が考えられる。

こうした中、総務省行政管理局からの委託を受け、一般財団法人行政管理研究センターでは、行政の効率化等に資する AI 活用を円滑に進めることの重要性にかんがみ、行政活動に共通する法的課題の解決に向けた検討を行うため、「AI による行政に関する法的課題に係る検討会」を開催した。当該検討会の構成員は次のとおりであり（五十音順、敬称略）、4 回にわたって議論を重ねてきた。

座長 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（立教大学法学部教授）
 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）
＜オブザーバー＞
 小栗 俊太郎 総務省行政管理局技術統括アドバイザー

また、諸外国の行政機関における AI のルール等に関する文献調査を実施した。

これらの成果を取りまとめたものとして、本報告書の構成は、次のとおりとなっている。

- 第 1 部 AI による行政に関する法的課題に係る検討会 報告書
- 第 2 部 諸外国の行政機関における AI のルール等に関する文献調査 結果

本調査研究は、一般財団法人行政管理研究センターの武藤桂一主任研究員、飯田森研究員、田中義孝客員研究員が参画した。

本調査研究における成果が今後の議論の参考になれば幸いである。

令和 6 年 3 月
一般財団法人行政管理研究センター

第 1 部

AI による行政に関する法的課題に係る検討会 報告書

令和 6 年 3 月

(一財) 行政管理研究センター

目 次

1	はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
	（１）我が国の行政機関における AI 利活用の現状	
	（２）AI について留意すべき特性	
	（３）諸外国の行政機関における AI 利活用に係る法令の状況	
	（４）検討の範囲	
2	政策としての「AI による行政」・・・・・・・・・・	4
	（１）基本的考え方	
	（２）社会的合意	
	（３）トレードオフ	
	（４）現状分析と活用メリット	
	（５）人的資源の適正配分	
3	AI による行政に関して想定される法的課題・・・・・・・・・・	7
	（１）総論	
	① 利活用のあり方と法的課題のバリエーション	
	② 行政通則法の体系（行政過程の法的把握）の見直し	
	（２）各論	
	① 透明性（理由提示・説明可能性）との関係	
	② 公平性・差別禁止との関係	
	③ 国民の権利利益の保護・救済に関する対応との関係	
4	終わりに（今後の議論について）・・・・・・・・・・	13
	参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・	15

AI による行政に関する法的課題に係る検討会 報告書

1 はじめに

(1) 我が国の行政機関における AI 利活用の現状

行政における AI の利活用について、個々の行政分野においては、事務の効率化・高度化が図られている例も既に存在している。

税務行政においては、納税者からの申告や税務調査により得た情報を統計分析・機械学習の手法により分析し、「申告漏れの可能性が高い納税者等の判定」を行い、深度ある調査を実施して調査・行政指導の効率化に取り組んでいるほか、過去の接触実績、申告書データ、業種等の情報を基に、最適な接触方法（催告手段）等の予測を行い、効率的な滞納整理の実施を目指している。関税行政においては、AI によるビッグデータの解析を輸入事後調査の立入先選定業務に活用する取組や、国際郵便物の X 線検査画像から AI によって検査対象郵便物の自動選別を行う取組が行われている。地方自治体においても、AI による虐待リスク度の判定を一時保護の要否の判断に活用する取組や、保育所入所希望児童の選考において AI によるマッチングを行う例がある¹。

政府においては、「AI に関する暫定的な論点整理」（令和 5 年 5 月 26 日 AI 戦略会議）や「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（令和 5 年 6 月 9 日閣議決定。以下「重点計画」という。）において、「行政機関における AI 利活用を進める」との方向性が示されており、現在、「AI ネットワーク社会推進会議」（総務省）及び「AI 事業者ガイドライン検討会」（経済産業省）において策定が進められている「AI 事業者ガイドライン（案）」も、その対象を「AI を活用する事業者（政府・自治体等の公的機関を含む）」とするなど、今後、国・地方を通じ、AI の更なる利活用が進むことが予想される。質的側面についても、現状においては、主にいわゆるルールベース型 AI を、「人間（公務員）の作業を補助する」ものとして活用している段階（ないしその模索段階）と考えられるが、将来的には、国民の権利義務に関わり得る「人間の判断を代替する」ような利用も想定される。

現下の人口減少社会の進展にあって、限りあるリソースによって行政サービスの水準を維持するための行政の在り方を模索するに当たり、AI の利活用は不可避とも言える。

(2) AI について留意すべき特性

一方で、AI の特性については、次のような指摘がある。

- ・ あくまで過去データを基にした処理のみが可能であり、過去の例とかけ離れた個別の事案についての判断は困難であること
- ・ 「データバイアス」の懸念があること
- ・ 「判断基準の流動性・ブラックボックス化」が随伴すること
- ・ もっともらしく誤りを含む判断を生成する「ハルシネーション」の可能性があること

¹ 「税務行政のデジタル・トランスフォーメーションー税務行政の将来像 2023ー」（令和 5 年 6 月 23 日 国税庁）、「スマート税関の実現に向けたアクションプラン 2022」（令和 4 年 11 月 28 日財務省関税局）、「自治体における AI 活用・導入ガイドブック＜導入手順編＞」（令和 4 年 6 月総務省情報流通行政局地域通信振興課）参照。

重点計画においても、「AI の特性の把握やリスクの精査をしながら、望ましい活用の在り方について必要な検討を行い、活用のアイデアを集約し、実装を進める」こととされるなど、その特性に係る留意点を踏まえた利活用が原則とされている。

AI を巡る国際的な議論も盛んである。かねてから日本は、AI に係る民主的価値の重要性を主張している。「G7 広島 AI プロセス G7 デジタル・技術閣僚声明」においても、AI の透明性の確保やアカウンタビリティの向上、リスクベースアプローチによる AI ガバナンス、個人データや知的財産の保護、社会的・安全性についての研究を進めること等の合意内容が盛り込まれている。

(3) 諸外国の行政機関における AI 利活用に係る法令の状況

諸外国においては、行政機関における AI の利活用についての法令の定め等も存在している²。いくつかの例をあげれば次のとおりである。

ア EU における GDPR（一般データ保護規則）及びドイツにおける立法例

EU において 2016 年に制定された GDPR（一般データ保護規則）第 22 条においては、「データ主体はもっぱら自動化された取扱いに基づいた決定の対象とされない権利を有する」ことを原則としつつ、一定の措置を定める EU 法又は加盟国の国内法による定めがある場合などには、例外として自動的な取扱いが許容されるとしている（2018 年施行）。

関連する国内法の例として、ドイツにおいては、2016 年に連邦行政手続法が改正（2017 年施行）され、行政処分 of 自動化に関して以下の内容が規定された³。

- ① 行政処分の自動化の導入には、個別法による授權を必要とすること（同法第 35a 条）。
- ② 裁量・判断余地が存在しない場合に限り、行政処分の自動化が可能であること（同条）。
- ③ 自動装置を用いた決定に際して、装置が十分に把握できない事情につき関係人の申述が適切に顧慮されなければならない、場合によっては人的な作業ルートに変更しなければならないこと（同法第 24 条第 1 項第 3 文）。

イ 韓国における立法例

韓国において 2021 年に制定された行政基本法の中でも、ドイツの例を参考に、行政処分の自動化の要件として、①個別法の根拠があること、②対象となる行政行為が裁量行為でないことを規定している（同年施行）。

² 諸外国の例を参考とするに当たっては、法体系の相違による限界があることに留意が必要である（脚注 3 も参照されたい。）。

³ ドイツにおいては、（基本法において規定されている法治国原理、民主制原理から、もとより個別法において自動化に関する規定を設けることは可能であって、）関連法規（連邦行政手続法等）の規定は「宣言的規定」に過ぎないが、立法化によって議論の喚起・コンセンサスの形成に寄与したとの指摘もある。

ウ カナダにおける立法例

カナダにおいて 2019 年に発効した「自動化された意思決定に関する指令」では、行政機関に対し、AI などの利活用に際して「アルゴリズム影響評価」（個人・組織・コミュニティの権利・利益等への影響評価）を実施して、用いるアルゴリズム⁴のもたらす影響に応じた 4 段階のレベルごとに「自動化システムを用いることの事前周知」「決定への人間の関与」「決定後の説明」などの措置を義務付けている（2020 年から適用）。

エ EU における AI 規則案の検討

EU の欧州委員会が 2021 年に公表し、2024 年下半期以降の施行に向けて調整中である「人工知能に関する整合的規則（人工知能法）の制定および関連法令の改正に関する欧州議会及び理事会による規則（AI 規則）（案）」では、リスクベースアプローチによって、AI システムを①許容できないリスク、②ハイリスク、③限定されたリスク、④ミニマムなリスクの 4 つに分類し、異なる強度の規制を設定している。例えば、健康、安全、基本権、環境、民主主義、法の支配に対して実質的・潜在的な害悪をもたらし得るものはハイリスク AI とされており、多くの AI がこの分類に位置付けられると考えられる。

（４）検討の Scope

以上を踏まえて我が国の状況を顧みると、「重点計画」等の政府方針は、民間だけでなく、行政機関における AI の利活用についても射程に含んでいる一方、現時点では、上述の諸外国の例のような、行政における自動意思決定（自動処分）等に特化した規律はない。しかしながら、AI の特性に鑑みると、今後の利活用の在り方によっては、憲法をはじめとする我が国の法令に体现される諸価値、特に、透明性・説明責任、公平性・平等取扱い等のいわゆる行政通則法的な価値との関係を整理する必要性が生じる可能性がある。

総務省行政管理局は、行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号）、国家行政組織法（昭和 23 年法律第 120 号）などの行政通則法を所管し、行政機関等に共通する基本的な法制度の適正な運用の確保に係る取組を行っている。本検討会は、同局からの委託を受け、今後の行政における AI の利活用拡大の可能性を見据えて、上述の各所管法令や行政の基本原則との関係に潜在する諸課題を整理し、行政に共通する法的課題の有無、深掘りすべき論点の洗い出しを試みた。

なお、こうした課題は、特に機械学習型 AI において問題になり得ることから、以下の記述は、特に断りのない限り、機械学習型 AI を念頭に置いている。また、本検討会においては、上述の行政管理局の所管法令に関する論点を中心に議論したもの（その他の分野については、あくまで関連ないし参考の範囲での言及にとどめたもの）であり、AI による行政に関する法的課題について、個別法との関連を含めた全てを網羅したものではないことに留意されたい。

⁴ ある特定の問題を解いたり、課題を解決したりするための計算手順や処理手順（出典：デジタル大辞泉）。

2 政策としての「AI による行政」

「AI による行政に関する法的課題」を議論する前提として、そもそも「AI による行政を進める」という政策判断が存在し、これが社会的にも受容される必要がある。

AI による行政を政策として推進するに際しては、例えば以下のような留意点が考えられる。

(1) 基本的考え方

ア 功罪両面への対応

デジタル化のもたらす政治・行政への影響には功罪両面があり得る。

例えば国民主権との関係について、AI による行政は「国民（の意思）による統治」を後退させるという（ネガティブな）見方もあり得る。一方で、AI の活用によって国民の意向や満足度がよりの確に把握できるようになる、国民一人一人に関連する政策・施策の情報がより提示されるようになる、国民の直接参加がより実効的なものとなるといった（ポジティブな）見方もあり得る。

二面性に正対し、ポジティブな面を促進し、ネガティブな面を抑制することを目途とすべきであると考えられる。

イ マトリックス的視座

行政における AI の導入・活用を検討する際には、(i) AI の種類と (ii) AI の活用態様という 2 軸によるマトリックス的視座が有用と考えられる。

(i) はすなわち、ルールベース型 AI にとどめるか、機械学習型 AI にまで踏み込むかという軸である。基本的に人間と同一の判断枠組みによることになるルールベース型 AI であっても、計算量・記憶量の性能差を考慮すれば、その導入により十分社会状態の改善には繋がり得る。その上で、透明性について妥協しつつ更に判断精度の向上を希求するならば、機械学習型 AI を導入する、という判断になろう。

(ii) はすなわち、「検知」・「補助」・「代替」など、どの程度の活用にも踏み込むかという軸である。AI の活用態様に応じて顕現する課題が異なる⁵ことから、求める効率性の程度と課題解決の程度とを衡量する必要があると考えられる。

ウ 安全管理措置としての活用

「行政が AI を利活用する」ほか、「行政を評価・監視するために AI を利活用する」ことも考え得る。行政における AI の利活用については行政決定の公正さ・慎重さに対する懐疑的見方もあり得るかもしれない。これに対して、総体として行政の質に対する信頼確保を図るため、(人や AI による) 行政に潜在するバイアスを発見する「安全管理措置」として AI を利活用するのである。

人による行政にブラックボックスがあるとすれば、これをデータによって可視化できる可能性もある。現状、司法審査を経ない行政処分等については、行政の判断が検証されずに事実上ブラックボックス化しているとの見方もあり得るが、AI の利活用により、客観的に妥当性を確保すべく統制できる可能性がある。

⁵ P.7 (3(1)①利活用の在り方と法的課題のバリエーション) 参照。「補助」と「代替」にも連続性があり、両者が戴然と区別できない場合があることにも留意。

（２）社会的合意

ア 憲法的価値の確保

AI による行政は、効率的な行政の実現のみならず、憲法的価値の確保、とりわけ、「個人の尊重原理をより実現すること」に資するものと考えられる。千差万別の個人の状況に応じた行政サービスの最適化が、AI によって実現しやすくなるからである。

AI による行政の効率化により、人員不足を補い、人（公務員）が担うべき役割に人的資本を集中することができるとの議論もある。これも間接（反射）的に憲法的価値に資する側面を包含する。

AI による行政に係る社会的合意を形成する上で、こうした憲法的価値の確保について訴求することが有効であると考えられる。

イ ゴールベースの発想への転換

従来の行政においては、適正な事前手続を履践するとともに、その原因を分析し、対応を検討することを基本としてきた。しかしながら、AI（特に機械学習型）を利用した行政の究極の形は、事前手続や原因分析を割愛して結果の精度向上を目指すというものであろう。このゴールベースの発想への転換⁶に至っては、社会的合意を見極める必要があると考えられる。

（３）トレードオフ

AI（アルゴリズム）の行政における活用は、種々のトレードオフが存在しており、必ずしも客観的・中立的というわけではない。

例えば、予測精度や公平性、説明可能性を高めるためには、プライバシーに踏み込んだデータ収集等を行わざるを得ない側面がある。予測精度の向上に際して、データが内包する差別につながるリスクとどう向き合うかが課題になることも考えられる。

規制ないし給付対象の検知に AI を活用する際には、「偽陽性」と「偽陰性」との振り分けを如何に調整するかという課題もある⁷。規制行政を例にあげると、偽陽性の場合には、名宛人に本来不要な応答を迫るという過大禁止の問題が生じ、偽陰性の場合には、本来規制すべき行為が放置されて第三者の利益を害するという過小禁止の問題が生じる。

これらはいずれも重要な政策判断を要する事柄である。どのような価値に基づいて、どのような設計思想を選択するかについて、主観的・政治的な判断を完全に回避することはできないと考えられる。

（４）現状分析と活用メリット

個々の行政分野において AI の利活用を検討するに当たっては、既述のマトリックス的視座のほか、従来からシステム利用を行っている場合には、その実績・成果を十分踏まえた上で、更に AI の活用に踏み込むか否かという観点で検討を行うことになる。その際、現状の人員体制を見直す必要性・可能性も織り込むことが考えられる。

⁶ 従来の行政における手続統制が、AI による行政において機能し難くなることについて、p.9（（２）①ア基本的考え方）参照。

⁷ 例えば、対象者の保護の要否に AI を活用する場合、「偽陽性」とは、実際は保護を必要としないのに AI が「保護必要」と判断した状態であり、「偽陰性」とは、実際は保護が必要であるのに AI が「保護不要」と判断した状態である。

AI 活用の効果については、①広義のタスク環境（一人当たりの業務量や部局内の業務配分、職員の専門性や研修等）や②現場判断の要否などによっても変わり得るものである。②現場判断の要否に関しては、自動化バイアスと現場官僚制的判断との関係にも留意する必要がある⁸。

（５）人的資源の適正配分

AI による行政を進める上で、人的資源の適正配分が重要な政策課題となる。

AI による決定については、その内容の適切性を評価することと AI の決定プロセスを補正することが求められる。換言すれば、職員の資質として、AI に関する技術のみならず、実務・理論に精通していることが求められるのである。AI による機械学習と人間による新たな観点の確保・補正可能性の確保（相互学習・相互交流）が重要なのであり、AI に任せて人間が撤退していいということにはならない。

さらに、専門的人材の養成や社会全体の DX 化を勘案すると、行政、システムベンダー、民間事業者が AI 等の専門家をシェアする構造を想定するべきではないかと考えられる。行政機関は、社会の共通関心事に関するデータの収集・分析・決定を行うコーディネーターとしての役割を担い、社会におけるデータ流通の適正化を全体として保障することが期待される。

上記のような視点は、AI による行政を導入するか否か、どのように導入するかという政策判断に関する検討に資するのではないかと考えられる。

⁸ 自動化バイアスとは、人がシステムを盲信してしまうことをいう。一方、「street-level bureaucracy（現場官僚制）」のように、現場の職員が、AI による判断ではなく自らの経験や勘を信じる場合には、自動化バイアスは回避される。

3 AI による行政に関して想定される法的課題

(1) 総論

① 利活用の在り方と法的課題のバリエーション

AI による行政に係る法的課題を検討するに当たり、まず、具体的な AI 利活用の態様には、様々なバリエーションがあり得ることに留意すべきである。しばしば「補助」(人の意思決定等に対して AI が補助(支援)をすること)と「代替」(人に代わって AI が意思決定等を行うこと)に大別した議論がなされるが、その両者には連続性があるとの見方もあり得る。諸外国の判例・裁判例でも、判断が分かれていると評価できるものがある。再犯予測システム COMPAS について「最終決定は人が行う」ことに着眼して合憲とした、すなわち「補助」≠「代替」としたアメリカの判例⁹がある一方で、金融機関による融資の拒否に信用情報機関のスコアリングを用いることについて「実質的には AI の判断が最終決定に決定的な影響力を有していること」に着眼して GDPR 第 22 条の「完全自動決定」に当たるとした、すなわち「補助」≡「代替」としたドイツの行政裁判所の裁判例¹⁰や欧州司法裁判所 (CJEU) の判例¹¹もある。

「誰のどのような権利に関わるか」も重要な視点である。例えば、道路補修の検知システムのように、財産権、予算管理が問題となる場合には、行政の効率性という観点から論じれば足りる。一方、再犯予測や児童虐待を予測する検知予測システムのようなものについては、まさに直接基本的人権に関わる問題が生じ得る。後者のような場合には、憲法原理に留意したシステム構築が必要であり、詳細の調整を民間 (AI の開発ベンダー) 任せにしてよいものではないと考えられる。

AI による行政について潜在する法的課題は、AI 利活用の態様と対象によって変わり得るものである。

② 行政通則法の体系 (行政過程の法的把握) の見直し

ア 行政処分中心の手続構造からの転換

行政による AI の利活用は、個別決定・執行の段階よりも前の段階、例えば、法律の制定以前における社会問題の検知や政策立案の補助といった場面にも想定される。法律の制定後、行政計画等の策定段階における利活用も期待されよう。

従来の行政法理論においては、「規範定立」と「適用 (個別決定)」の区別が重視され、特に後者 (=行政処分) の段階を統制する仕組みが議論の中心であったものと考えられる。AI を導入すると、アルゴリズムによって自動的に一定値が出力されることとなるが、これを行政法的に把握するとすれば、規範定立 (≡アルゴリズムの決定) と個別決定 (≡一定値の出力) とが連続・一体的なものになり、その区別が消失することになると思われる。相対的に行政処分段階よりも、先行するアルゴリズムの導入・判断基準の策定段階に重点が置かれる、というパラダイムシフトが生じ得る。AI による行政は、行政処分概念の有用性、ひいては行政処分を中心に構築されている現行行政通則法体系について、再考の契機となり得るのである。

⁹ State v. Loomis, 881 N. W. 2d 749 (Wis. 2016).

¹⁰ VG Wiesbaden, 01.10.2021 - 6 K 788/20.WI=WM 2021, 2437.

¹¹ Joint cases C-26/22 and C-64/22 UF/AB v. Land Hessen and SCHUFA Holding AG (as intervener).

別の観点では、AI 利活用によって行政調査に係る裁量統制やプッシュ型給付などが可能となり得ることも、従来の行政処分（特に申請に基づく処分）中心の法体系に変革をもたらす契機となり得る¹²。

行政調査に係る裁量統制とは、不利益処分の要件認定に先行する、行政調査の対象の絞り込みについての裁量権行使の適正化である。事案の深刻さを数値化することができない大多数の事例について、AI は強みを発揮し得る。例えば、過去の違反事例をデータ化して AI に学習させることで、どのような事案を調査対象として深掘りすべきかを判断することができる。専門的知見が十分蓄積されていない場合であっても調査対象を的確に把握し、不利益処分を適正に実施できるようになるものと考えられる¹³。AI の利活用によって行政調査に係る裁量統制が可能になるとすれば、関連規定の創設など、何らかの法規範上の影響を持ち得るかもしれない。

プッシュ型給付とは、市民が給付制度を知らず、あるいは知っていても申請の手間を考えて制度を利用しないという事態を避けるために、利用可能な給付制度について情報提供等を行い、場合によっては給付まで行うものである。周知・申請コストの削減や、確実な給付の実現といった利点が期待される。プッシュ型給付を法的に構成する場合、二つの制度設計が考えられる。第1は、申請行為を前提としつつ、事実上、情報提供や申請の勧奨とともに申請負担の省力化（ワンクリック申請など）を図るものであり、第2は、一定の要件を満たしていることをもって、申請行為がなくても行政側で審査を行い、給付まで実現するものである。後者を採用するのであれば、それに適合するような行政手続、あるいは行政訴訟ルールを別途法的に整備する必要性が考えられる¹⁴。

イ 個別の行政過程・手続の見直し

このほか、個別の行政過程・手続等についても、例えば以下のような観点での現行規律の見直しや新たな規律の必要性が生ずる可能性がある。

調達行政に関しては、AI に係るシステム開発との関係では、現行制度は必要な規範を欠くのではないかと考えられる。政策立案段階での AI 利活用について、これを規範的にコントロールするには、行政過程への投入以前の調達段階を捕捉する必要があると思われる。経済効率性以外の評価指標の導入や、事後的審査（レビュー）の確保といった仕組みの検討が必要と考えられる。

意見公募手続（行政手続法第 39 条）については、行政の透明性向上や情報収集という趣旨から設けられているが、場合によっては生成 AI を使って同趣旨の意見が大量に提出されることなども考え得る。同法においては、意見考慮の際、提出意見の数の多寡は考慮を要しないものと解されており、行政決定への影響が生じることはない

¹² このほか、行政契約について、スマートコントラクトの利用による手続・実体法規律の変容可能性を指摘する議論などもある。

¹³ ただし、過去事例のデータを参照するに際し、抽出すべきデータの選定や重視する要素の決定等には十分な検討を要することに留意が必要。

¹⁴ 現行の行政手続法は申請に対する処分や不利益処分を対象として各種義務を課しているが、申請に基づかない授益的な処分については対象としていない。また、行政事件訴訟法では、申請型の処分の義務付け訴訟（同法第 37 条の 3）と比較して、非申請型の処分の義務付け訴訟（第 37 条の 2）の訴訟要件が厳格になっている。

考えられるものの、職員の対応負担の増加は実務上問題となり得る¹⁵。一面において濫用の懸念が高まり、他面において AI の利活用により国民の直接参加・意見表明手段が多様化し得ることに鑑みて、意見公募手続の在り方も論点となり得るかもしれない。

(2) 各論

以下、AI の特性に応じ、行政通則法上想定される法的課題について順次検討する。

① 透明性（理由提示・説明可能性）との関係

ア 基本的考え方

現行行政手続法は、行政運営における公正の確保と透明性の向上を目的としており（第 1 条）、審査基準の設定・公にする義務（第 5 条）、処分基準の設定・公にする努力義務（第 12 条）、理由提示義務（第 8 条・第 14 条）等について規定している。

従来の人間による行政上の意思決定については、審査基準・処分基準に係る策定過程の透明化や民主的参加手続によって民主的正統性を調達し、結果の平等を実現するために手続的統制を必要としてきた。これに対して、AI による行政では、機械学習を通じて、結果から逆算してしかるべき結果が出るようパラメータが調整されるため、結果の平等が達成され得る。一方で、途中の手続が可視化されない、あるいは可視化できない状況が想定され得るのである。

「説明可能 AI であれば問題は解消される」との見方もあり得るかもしれない。しかしながら、現状の説明可能 AI で示されるのは「因果関係」と「原因」である。これに対して行政処分に付記しなければならない「理由」とは「なぜその処分は正しいと言えるか」という問いに対する理由」であり、処分が正当化されるロジックを処分の名宛人自身が明確に理解できるものである必要がある。「原因」と「理由」は異なるのである。

行政の国民に対する透明性確保と共に、代表制・責任政治という観点による、行政機関—内閣—国会—国民という形での行政の組織法的統制がある。各行政機関が上級行政庁や国会に AI の判断内容を説明できなくなると、連鎖的に組織法的統制が効かなくなり得る。

以上の観点から、何らかの形での理由提示は必要と考えられる。これに納得できない場合の後続（救済）手続まで想定すれば、少なくとも終局的には、人（公務員）の関与を確保する必要があるのではないかと考えられる。

イ 個別事情考慮の要請

日本国憲法第 13 条は個人の尊重原理を規定しており、AI による行政もこれと調和する必要がある。

個々の行政決定に関し、考慮すべき事情に一定の類似性があることで考慮事項を類型的に導出しやすい場合には、決定の不透明性の問題はそれほど大きくはない。AI の決定の方が恣意性を排除した公正な（人間よりも優れた）決定を行う可能性すらある。これに対して、過去の同種の事例とは異なる考慮が必要な場合や、考慮事項の特定が難

¹⁵ 行政側の対応として、提出された意見を分析するために行政側も AI を用いるということも必要になるのではないかと意見があった。

しい場合には、個別事象を考慮する必要性が高くなり、AI による判断を人間が修正する必要性が高くなる。

こうした観点も、人（公務員）の関与を確保する必要性を示唆するものと思われる。

ウ 統制手段

それではいかなる手段をもって AI に係る透明性や民意の反映を担保することができるか。AI の導入時点（又は行政処分時点）を分水嶺として、事前統制と事後統制を区別して議論する必要がある。

AI のレベル感によって事前統制と事後統制のどちらが有効かは変わってくると考えられる。ルールベース型 AI については、基本的には事前統制で対応することができると考えられる。一方、機械学習型 AI については、事前にアルゴリズム等について情報開示を受けても実際の挙動を予測することが困難であるため、基本的には事後に検証するしかないと考えられる。

事前統制と事後統制の詳細については、以下のとおりである。

【事前統制】

事前統制としては、例えば、

- ・ 事前監査（ベンダーに対する行政機関への一定事項の開示義務付けを含む）
- ・ 行政機関による AI に係る一定事項の公表又は（処分の相手方への）開示の制度等が考えられる。

事前監査（AI 導入前の監査）においては、まず行政機関とベンダーとの調達契約の適正さを監査すること、例えば取引の秘密を過剰に保護していないか等をチェックすることが考えられる。

更にアルゴリズムの内容にまで踏み込んだ監査、例えば異なる価値のバランス（自由と安全性の衡量）に関わるようなアルゴリズムの是非を評価するに当たっては、監査主体や監査基準の在り方が大きな問題となる。例えば行政内部に独立性を持った組織を設けることが考えられるほか、重要な価値判断を伴うものとして民主的正統性を付与しようとする場合には、行政内部にとどまらず、議会の関与や議会との役割分担の問題も生じ得る。

行政機関による公表又は（処分の相手方への）開示の制度に関して、その対象の最たるものは当該 AI に係るアルゴリズムである。現行行政手続法においては、審査基準は原則として公開が義務付けられている（同法第5条第3項）が、アルゴリズムと審査基準との異同、特にアルゴリズムと個別決定の密接性・連続性をどのように考えるべきかは議論を要する。

実態的にも、アルゴリズムの公表ないし開示については、（i）戦略的行動の誘発、すなわち、アルゴリズムが公表ないし開示されることによって、被規制者の戦略的行動を誘発するのではないかという問題が想定される。ただし、戦略的行動が行政目的にとってむしろ望ましい場合もあり得るため、開示するか否かの判断に当たっては、それがいかなる戦略的行動を誘発し、社会にいかなる影響を与えるかを見極める必要がある。

（ii）営業秘密の保護との関係という問題も想定される。ただし、営業秘密との関係でアルゴリズム自体を公表することが困難な場合があるとしても、説明責任確保のための代替的な手段も検討し得る。例えばアメリカ・ワシントン州のアルゴリズム・

アカウントビリティ法案では、行政機関はシステムの名称、ベンダー、ソフトウェアのバージョン等の公表を義務付けられるものとされていることが参考となる。(一般の公表ではなく) 監査の際にのみ(第三者機関等に対してのみ) 限定的に開示させる手法もあり得る。事前の開示がおおよそできない場合には、事後的な説明により代替する可能性も模索すべきであろう。

【事後統制】

事後統制としては、まず事後監査の仕組みが考えられる。

事後監査は、事前監査とは異なり、例えば、システムを動かしてみた結果として出力にバイアスが生じていないかといったことをチェックするものである。前提として、アルゴリズムの作動過程を適切に記録し、導出される結果を含め全体を分析・監視できるようにすることが求められる。事後監査の具体化に当たっては、監査基準、監査を担う機関の構成などについて、議論が必要と考えられる。

事後統制としての不服申立てや訴訟による救済の在り方も重要な論点である。AI による行政が行政過程を変質させるとすれば、従来の枠組みにとらわれない検討も必要と考えられる。これについては、③において後述する。

② 公平性・差別禁止との関係

ア 不平等・差別を助長する懸念

行政機関が合理的理由なく国民を不平等に取り扱ってはならないこと(平等原則)については、法律による明文の有無を問わず、日本国憲法第14条第1項に由来する法の一般原則であると考えられる。

しかしながら、AIの基礎データ如何によっては、AIによる行政が、公平性を毀損し、又は差別的影響をもたらす懸念も想定し得る。

あるコミュニティからの情報ないしデータが、AIの学習するデータセットに過少に代表されてしまうという「過少代表」(underrepresentation)と呼ばれる問題がある。米国の例では、ボストン市が道路状況の調査のために市民のスマートフォンから得られるGPS位置情報を利用して、道路の補修等が必要なエリアをAIに予測させていたが、低所得者のスマホの所持率が低かったために、低所得者の居住エリアの状況をAIが知ることができずデータに偏りが生じたとされる。

AIの利用により、既存データに組み込まれた差別・偏見の固定化(再生産)が生じる懸念もあり得る。例えば「社会的信用スコア」については、1つのスコアが独占・寡占状態となっていく、かつ影響力を持ってしまうと、低スコアの者はいかなる場面においても不利益を受け、その状態に固定化され、脱却できないという現象が想定され得る。

イ データの収集・取扱い

公平性担保の観点では、前提として、正確な分析を行うために多くのデータを集めなければならない。そのための基礎をなすのは、社会的合意(トラスト)である。透明性・説明責任の確保はもちろん、データ基本権と呼ばれるようなものを確立していくことも社会的合意の形成に資するものであり、その結果、幅広いデータ収集が可能・容易になるものと考えられる。

ひるがえって、データの収集・取扱いについての我が国の規律を顧みるに、まず、

個人情報保護法制は、長年にわたり行政機関等（強制力をもって情報収集できる主体）と民間事業者とで別々に規律されてきたものの、近年になってようやく統合された。しかしながら、法人等情報には包括的な規律は存在しない。また、情報公開法は、行政機関や独立行政法人等に対する開示請求の手続を定めるに留まる。データの性質やデータ取扱主体などの区分を超えた横断的な規律の可否を含めて、検討の余地があるかもしれない。

ウ 統制手段

公平性・差別禁止の要請を、AI による行政において後退させてはならない。データに起因する不平等を回避するため、③において後述のとおり、AI に学習させるデータの監査などのガバナンスの仕組みや救済制度の創設などの対応が必要と考えられる。

なお、「不平等を生じるおそれがあるため行政における AI 活用は回避すべき」との議論は、我が国における人口減少社会の進展を踏まえれば、妥当性を欠くものと思われる。将来的には、人口減少に伴い、公的リソースも減少する可能性があり、様々な行政分野で執行の欠缺の可能性が生じ得る。執行が確保される部分と欠ける部分とで、自ずから不平等が生じるリスクが発生するのである。これをいかにして AI による行政で補うのが、健全な問題意識であると思われる。

③ 国民の権利利益の保護・救済に関する対応との関係

AI による行政において、行政処分段階中心から規範定立・AI 導入決定段階中心へと、行政過程のパラダイムシフトが起きるとすれば、早い段階で争訟の機会を設ける必要もあるのではないかと考えられる。個別決定に先行するアルゴリズムの適否について争訟の機会を設けようとする場合、訴えの利益や成熟性の観点で、司法介入が難しい可能性もある。その場合にいかなる救済手続を裁判以外に設けるか、その主体や位置付けは議論を要するものと考えられる。

ひるがえって、個別決定段階での十分な救済可能性がないとすると、従来の救済の枠組みでは対処できない可能性がある。従来の救済枠組みにおける適格性等の議論に拘泥せず、新たにどのような救済手段を制度設計するかという観点での議論が有益であるとも考えられる。国民の権利利益を実効的に保護・救済するためには、判断に要求される専門性に鑑み専門の監査組織体を想定することや、集合的利益ないし拡散的利益の問題に対応するため、集団訴訟、団体訴訟のような新たな訴訟類型を想定する必要もあり得ると思われる。

このほか、各論的にみれば、申請を前提としないプッシュ型給付の拡大を視野に入れた場合、その救済の仕組みについて体系的整理が必要となる可能性もある。すなわち、現行の仕組みにおいては、職権利益処分について、申請型と比べて訴訟要件が厳格な非申請型義務付け訴訟によらなければならないことなどとされているが、プッシュ型給付が拡大した場合において、なおその枠組みを多とするかについては、議論を要するものと思われる¹⁶。

¹⁶ P.8 脚注 14 参照。

4 終わりに（今後の議論について）

以上、AI による行政に関する法的課題について検討してきたが、あくまで限られた期間内で抽出した、想定される論点を素描したものに過ぎない。AI 利活用が行政過程・政策分野の両面において今後更なる広がりを見せ、人の判断を代替するような活用態様にまで深化することを見据えれば、更に議論を深める必要がある。

何らかの行政に統一的な規範を設定することが、国民の信頼性の確保とともに行政における AI の適正な利用の促進に資すると考えられる。今後は、規範の定立に向けた検討が必要であろう。

まずは、現下における行政機関による AI 利活用の実態を把握した上で、これをもとに議論を進めることが有益であると考えられる。各行政機関においては、既に内部的に規制やガイドラインを設けながら利活用を行っている可能性があり、また利活用実績を踏まえて課題や限界を把握している可能性もある。現実の事例から帰納的にエビデンス（立法事実）を抽出し、速やかに規律を設けるためのソフトロー（ガイドライン、閣議決定等）の必要性や、行政機関の権限の根拠付与等のためのハードロー（法制化）の必要性などを基礎付けるべきであると考えられる。

行政機関による AI 利活用については、対国民という文脈のほか、行政機関間の作用における利活用も考え得る。どのような（法）形式を採るにせよ、「どのような目的で」「どの主体が」「誰を名宛人として」「何をさせたいのか」といった各要素について、解像度を上げていく必要があると考えられる。

AI による行政は、大きなパラダイムシフトの可能性を有している。もとより、AI そのもの（民間事業者による AI 利活用）についても、現状のソフトローを中心とした規律のみならず、ハードローによる規律の必要性を指摘する声もある。AI をめぐる動向が目まぐるしく変化する中、法的課題に係る議論についても、アジャイル・ガバナンスの思想を参考にしながら、諸般の状況を見極めつつ、継続的な議論が必要である。

今後の議論の進め方について、具体的には、以下のように考えられる。

ア ソフトローによる対応について

ソフトローによる対応については、法律との整合性を確保しきれるか、多数乱立することでかえって不透明になる面がないか、制定・改定の期限や実効性が担保されるかとの懸念もあり得るが、迅速性・柔軟性はハードローによる対応とは対照的な利点であると考えられる。AI と行政を巡る議論は緒についたばかりであり、今後も状況は変化し続けると見込まれる。規律の検証と見直しを重ねる必要性に鑑みると、差し当たりの対応として、ソフトローによるコントロールを試みることは有益であると考えられる。

AI に関しては、これまでも官民双方を通ずる種々の原則やガイドラインが制定されている。まずは既存のガイドライン等に照らし、行政による AI 利活用には特有の論点について、補完すべき（ソフトローとして規定すべき）内容を整理することが考えられる。

イ ハードローによる対応について

行政機関に対する権限の根拠付与のみならず、国民の権利利益への影響や司法救済の必要性などに鑑みると、中長期的にはハードローによる対応も検討が必要であると考えられる。

もとより、制定過程における討議を担保するとともに、決定主体の正統性を確保する観点から、ハードローとしての規律に優位性を見いだすことができる。行政における重要な意思決定にAIを利活用する場合には、たとえ全自動意思決定（全自動処分）ではなく補助的な活用に留まる場合であっても、民主的合意を経ることが望ましいとも考えられる。

ハードローの整備に関する具体的な検討プロセスについては、以下のように考えられる。

統治に関する憲法的価値の具体化を「立法準則」として示すためにも、個別法令ではなく、基本法や行政通則法という形式による規律を念頭に置くことが適当と考えられる。

行政によるAIの利活用が、行政処分のみならず、行政過程の各場面に広がり得ることを踏まえると、それぞれの場面にフォーカスして必要な規律の具体的内容を議論していくことが考えられる。その際、AIによる行政のみならず、従来からの行政についても並行して（あるいは先立って）当該各場面における規律密度の在り方を検討することが考えられる。

あわせて、諸外国の立法例等を更に比較検討し、それぞれの体系や背景の相違に留意しつつ、我が国への導入可能性等を研究することが考えられる。

参 考 資 料

AI による行政に関する法的課題に係る検討会 開催要綱

1 目的

AI を始めとするデジタル技術の急速な進展・普及が進む中、今後、行政機関が処分等を行う過程で AI を活用するといった状況も想定される。そうした状況においては、AI の特性に応じた国民に対する透明性の確保・説明責任のあり方など、様々な課題が考えられる。

行政の効率化等に資する AI 活用を円滑に進めることの重要性にかんがみ、行政活動に共通する法的課題の解決に向けた検討を行うため、「AI による行政に関する法的課題に係る検討会（仮称）」（以下「検討会」という。）を開催する。

2 構成員

- （１）検討会の構成は、別紙のとおりとする。
- （２）検討会には、必要に応じて関係者の出席を求めることができる。

3 公開

検討会の議事及び資料は非公開とする。

4 庶務

検討会の庶務は、総務省行政管理局調査法制課の協力を得つつ、一般財団法人行政管理研究センターが処理する。

5 その他

前各項に定めるもののほか、検討会の運営に関する事項その他必要な事項は、座長が定める。

以上

AI による行政に関する法的課題に係る検討会

構成員

(座長) 大屋 雄裕 慶應義塾大学法学部教授

宍戸 常寿 東京大学大学院法学政治学研究科教授

原田 久 立教大学法学部教授

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

(五十音順:敬称略)

<オブザーバー>

小栗 俊太郎 総務省行政管理局技術統括アドバイザー

AI による行政に関する法的課題に係る検討会 開催実績

日時・場所	議 事
令和 5 年 11 月 27 日（月） 17：00～19：00 総務省 8 階 第 2 特別会議室 及びオンライン	1 開会 2 議題 （1）行政における AI の利活用と本検討会の問題意識について （総務省行政管理局調査法制課） （2）ドイツにおける全自動行政行為法制（行政管理研究センター） （3）AI の現状と今後（総務省行政管理局・小栗アドバイザー） （4）意見交換 3 閉会
令和 5 年 12 月 21 日（木） 10：00～12：00 総務省 8 階 第 2 特別会議室 及びオンライン	1 開会 2 議題 「人（公務員）による行政」から「AI による行政」への転換に係 る総論的課題等 （1）行政学における AI の論じ方ー税務行政を事例としてー （原田（久）構成員） （2）憲法・情報法からの話題提供（宍戸構成員） （3）意見交換 3 閉会
令和 6 年 1 月 18 日（木） 10：00～12：00 総務省 8 階 第 2 特別会議室 及びオンライン	1 開会 2 議題 （1）「人（公務員）による行政」から「AI による行政」への転換 に係る総論的課題等 「憲法学からの若干のコメント」（山本構成員） （2）行政通則法的観点から想定される主な論点 「行政による AI 利活用と法制度設計上の課題」（横田構成員） （3）意見交換 3 閉会
令和 6 年 2 月 21 日（水） 13：00～15：00 総務省 8 階 第 2 特別会議室 及びオンライン	1 開会 2 議題 （1）これまでの議論の振り返り（総務省行政管理局調査法制課） （2）諸外国の状況について（行政管理研究センター） （3）行政通則法的観点から想定される主な論点 「行政手続のデジタル化の課題」（原田（大）構成員） （4）意見交換 （5）今後の議論について（総務省行政管理局調査法制課） （6）意見交換 3 閉会

第 2 部

諸外国の行政機関における AI のルール等に関する 文献調査 結果

令和 6 年 3 月

(一財) 行政管理研究センター

1 概要

フィンランド：ドイツと比べて規律密度が強く、事前に処理ルールを作成しなければならない。自動決定であっても理由提示は必要。

スウェーデン：ドイツと比べて規律密度が弱い。自動決定であっても理由提示は必要。

スペイン：ドイツと比べて規律密度が弱い。自動化された行政の行為を行うには、事前に管理機関の設置が必要。

2 フィンランド

(1) 制定経緯

- 2023 年 5 月 1 日に行政手続法（行手法）及び行政情報管理法（行情法）が改正され施行された。
- 全自動決定に関する定めは行手法第 53e 条～第 53g 条及び行情法第 28a 条～第 28g 条に設けられた。

(2) 法律の概要（条文は全て仮訳）

ア 規定内容

(ア) 行手法

- ①個別の検討を要しない場合及び②個別の検討を要するが担当者に当該事項を評価された場合にのみ自動化が可能となる（行手法第 53e 条第 2 項前段）。
- 自動的に決定を行う場合、行情法第 2 条第 16 号に規定する「処理ルール」に基づいて行われなければならない（行手法第 53e 条第 2 項後段）。
- 自動決定を行うに際して、人間による決定と同様に理由を提示しなければならない（行手法第 53g 条第 1 項、第 44 条第 1 項）。
- 自動決定の導入条件や導入手順は行情法に定められる（行手法第 53e 条）。
- 自動決定された内容についての修正要求権が認められている（行手法第 53f 条）。
- 自動決定には、人間が行う場合に要求される理由提示に加えて、自動的に決定されたかどうか及び意思決定者の情報も記載する必要がある（行手法第 53g 条）。

(イ) 行情法

- 処理ルールとは、自然人によって事前に作成された自動データ処理を行うことを目的としたルールである（行情法第 2 条第 16 号）。処理ルールは十分に明確かつ包括的に文書化され、法律への準拠を証明できるようにする必要がある（行情法第 28a 条）。
- 処理ルールには、①無差別の確保、②問題を十分かつ適切に調査する方法及び③その決定がどのように正当化されるのか、又はなぜそれが根拠のないままにされるのかについて定める必要がある（行情法第 28a 条）。

- 当局は、自動的に決定される事項の内容の品質と正確性を監視し、自動決定手順の導入後のリスクを管理しなければならない（行情法第 28c 条）。
- 当局は、自動決定手順を実装する前に決定（導入決定）を行う必要がある。試運転の決定には、少なくとも以下の内容を含める必要がある。①導入の前提条件と適用される規制、②試運転決定の基礎となる文書のリスト、③実施予定日及び決定時期、④意思決定者に関する情報及び⑤当局の連絡先情報（行情法第 28d 条）。

イ 上記規定に対する学説上の考え方

- 行手法第 53e 条に基づく自動決定で用いる技術水準について、機械学習 AI ではなくルールベース AI が対象となっていると解されている。
行手法第 53e 条は、行情法第 2 条第 16 号における「処理ルール」に基づいて自動決定が行われると定めており、「処理ルール」とは、「自然人によって事前に作成された自動データ処理を行うことを目的としたルール」であるため、機械学習技術に基づく自動システムの技術的選択を除外していると解されている。
- 理由提示の実現可能性の観点からも機械学習アルゴリズムではなくルールベースアルゴリズムの利用を支持する見解がある。
- なお、意思決定支援業務において（補助手段として）機械学習技術を利用することは可能であると考えられている。

（3）自動決定が行われている分野

- フィンランドでは、かつてから税・社会給付分野において自動決定がなされてきた。フィンランド社会保険機構（SII）という主要な社会給付機関がある。SII の行う多くの意思決定が大量決定であり、SII が行う傷病手当金の決定は、年間で約 1,135 万件（2020 年）あり、そのほとんどが全自動的に処理される。
- 医療費については、あらかじめ決められた基準で償還額が決められているため、個人レベルでの意思決定が不要である。一方、生活保護申請については、請求書や銀行口座の明細書、各種費用の明細書など多くの書類をもとに、ケースバイケースで個別に対応されることが多く、個別の人（手作業）による判断が必要となる（しかし、このような個別的なケースであっても、給付プロセスの一部は自動化されている。）。
- SII が用いる自動決定システムには多くの者が関与しており、自動処理における説明責任は、生じたエラーの担当者が負うこととなる。
- SII では現在、給付金処理の実際の意思決定部分には機械学習アルゴリズムを使用していない。機械学習アルゴリズムを使用していない理由として、理由提示及び年単位の法改正への対応が挙げられている。

なお、機械学習アルゴリズムを使用していないとは、SII が給付金処理において機械学習アルゴリズムを一切使用していないという意味ではなく、SII が現在、機械学習の役割を給付金処理における補助手段としか考えていないということの意味している。例えば、書類の自動判別、添付種類の向きの調整及びチャットボットなどには機械学習アルゴリズムを用いている。

(4) その他の論点

ア 個別規定の必要性

- 行手法の改正により、自動意思決定のための手続的合法性が事前に保障されるが、実質的には一部の行政領域において自動意思決定に関する特別条項が含まれる可能性が高い。首相も SII の自動化された意思決定のために必要な特別立法に特に注目し、立法の必要性について包括的な検討を行うことを示唆している（首相は、社会保険機関における自動意思決定をめぐる問題に対処するためには一般法だけで十分であるとは確信していない。したがって、首相は 社会保険機関に対する個別立法の必要性に関する調査を提案した。自動意思決定を利用できる領域に対して、その利用を許可する条項を含めるべきである可能性がある。）。

イ 立法過程における憲法委員会等からの憲法の観点での指摘

フィンランドでは、国会に憲法委員会が設置されており、立法段階で憲法との適合性を審査する（憲法第 74 条）。憲法委員会等から立法過程において憲法の観点で指摘がなされていた。

- フィンランドにおいて自動意思決定は、法律での明示的なサポートなしに使用されてきたが、自動意思決定の使用は、憲法第 2 条第 3 文（「公権力の行使は法律に基づくものとする。全ての公的活動においては、法律が厳格に遵守されなければならない。」）や GDPR 第 22 条に照らして、法的根拠の問題を引き起こす。全ての公権力の行使は、最終的には議会法に基づいて行われ、それによって民主的正統性が得られる。
- 憲法第 21 条に基づく良き統治と透明性及び GDPR 第 22 条等を正しく適用するためには一般法が必要である。
- 自動意思決定においても、公務員による通常の行政上の意思決定の場合と少なくとも同じレベルで法の支配の原則が遵守されることが重要である。このような背景の下、意思決定に対して法の支配が要求する水準を自動意思決定において満たすためには、ルールベースのシステムを採用する必要がある。

〔参照条文〕

○ 行政手続法 (Hallintolaki)

第 53e 条 自動決定の条件

- ① 本条では、他の法律で規定されている条件に加えて満たさなければならない条件を規定する。これにより、自然人による決定の確認や承認を経ることなく、当局が自動的なデータ処理によって事件を終結させる決定を下すことができる。
- ② 当局は、個別の検討が必要な事実が含まれていない事案又は個別の検討が必要な事実が含まれている事案が、当局又は事案を担当する別の担当者によって評価された場合、自動的に決定することができる。この決定は、適用される法律と、事前の検討に基づいて作成された行政情報管理法 (906/2019) 第 16 号に記載されている処理ルールに基づいて行われなければならない。
- ③ 自動決定の導入条件や導入手順は行政情報管理法に定められている。
- ④ 是正の申立て又はそれに付随する申し立ては、自動的に決定することはできない。

第 53f 条 自動決定のための法的保護要件

- ① 自動決定の前提条件は、決定の対象となる自然人があらゆる点で、第 7 a 章に基づく是正請求又は当局によって決定を行った者又はそれと同じデータ管理者に属する当局によって決定された処理と同等の請求によって修正を要求することができる。
- ② ただし、他の当事者に関係のない当事者の請求が自動決定によって認められた場合には適用されない。

第 53g 条 自動決定の通知

- ① 第 44 条第 1 項に規定されている内容に加えて、行政決定には、自動的に決定されたかどうか、及び行政情報管理法第 28d 条に記載されている実施決定がどこにあるのかについての情報も記載する必要がある。
- ② 別の法律に基づく訴訟において行政決定が出されない場合、当該情報及び自動決定に基づく情報は、訴訟手続の終了時よりも後に、別の方法で利害関係者に提供されなければならない。
- ③ 第 44 条第 1 項第 4 号に規定されている追加情報を提供する者の名前を公表するという要件は、自動的に決定された事案には適用されない。

第 44 条 決定の内容

- ① 書面による決定には、次のことを明確に記載する必要があります。
 - 1) 決定を行った当局と決定を行った時期。
 - 2) 決定によって直接影響を受ける当事者。
 - 3) 決定の理由と、利害関係者が行う権利又は義務があること、あるいは問題がどのように決定されたかに関する具体的な情報。
 - 4) 必要に応じて、利害関係者が決定に関する追加情報を要求することができる者の名前と連絡先情報。

- ② 口頭で決定を下す場合には、利害関係者に問題がどのように決定されたかを知らせ、決定の理由を説明しなければならない。

○ 行政情報管理法 (Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta)

第2条 定義

- ① この法律は以下を指す。

16) 処理ルール 自然人によって事前に作成された自動データ処理を行うことを目的としたルール。

第6a章 自動決定手順の実装と使用

第28a条 業務分担と処理ルールの文書化

- ① 当局は、この章に規定されている任務の実施に責任を負う者の任務の分担を文書化しなければならない。
- ② 当局は、自動決定手順の処理ルールが十分に明確かつ包括的に文書化され、法律への準拠を証明できるようにする必要がある。特に、処理ルールでは次のことを規定する必要がある。
 - 1) 和解手続における無差別をどのように確保するか。
 - 2) ヒアリングを含め、問題を十分かつ適切に調査する方法。
 - 3) その決定がどのように正当化されるのか、又はなぜそれが根拠のないままにされるのか。
- ③ 当局は、文書の内容の合法性をチェックすることを任務とする文書の承認者と同様に、文書を構成する文書に承認日を記入する必要がある。当局は、自動決定手順の非アクティブ化後から少なくとも5年間、承認された文書を保管しなければならない。
- ④ 当局は、事件の判決後少なくとも5年間は、個々の事件を自動的に決定するためにどの処理ルールが使用されたか、また自然人がどの段階で事件の処理に参加したかを示すことができるようにしなければならない。

第28b条 品質保証

- ① 当局は、自動決定手順を導入する前、及び使用中に手順を変更する場合、その手順が第28a条2文で参照されている文書に対応していることを確認しなければならない。
- ② 当局は、利害関係者に提供される自動的に作成された文書内で適切な言語が使用されていることを保証する必要がある。
- ③ 品質保証のための主要な手段は文書化する必要がある。
- ④ 当局は自動決定手続の品質を保証する責任者を任命しなければならない。

第28c条 品質管理とエラー状況の処理

- ① 当局は、自動的に決定される事項の内容の品質と正確性を監視し、自動決定手順の導入後のリスクを管理しなければならない。

- ② 当局は、自動決定手続において決定内容に影響を及ぼす可能性のあるエラーが発見された場合には、直ちに是正措置を講じなければならない。検出されたエラー、その影響、及びエラーを修正するための措置を文書化する必要がある。当局の決定の誤りの修正は別途規定する。
- ③ 当局は、自動決定手続の品質管理とエラー状況の処理の責任者を任命しなければならない。

第 28d 条 実施の決定

- ① 運用プロセスを担当する当局は、自動決定手続を実装する前に決定（導入決定）を行う必要がある。試運転の決定には、少なくとも以下の内容を含める必要がある。
 - 1) 正当化。導入の前提条件と適用される規制を述べなければならない。
 - 2) 試運転決定の基礎となる文書のリスト。
 - 3) 実施予定日及び決定時期。
 - 4) 意思決定者に関する情報。
 - 5) 当局の連絡先情報。自動決定手続の使用に関する詳細情報を入手できる。
- ② 試運転の決定は、試運転の前提条件の再評価が必要な変更についても行う必要がある。
- ③ 当局は、自動決定手続の非アクティブ化後から少なくとも 5 年間、実施決定を保管しなければならない。

第 28e 条 情報

- ① 当局は、有効な実施決定をウェブサイト上の公共情報ネットワークに公開しなければならない。
- ② 当局は、第 28a 条 2 文で言及されている文書及び実施決定に基づいて、業界における事件の自動決定に関する情報、自動決定手続を使用する根拠、及び顧客の権利の中心となるその他の情報を提供しなければならない。情報は当局のウェブサイト上の公共情報ネットワークに公開されなければならない。

第 28f 条 情報の利用

リスク評価に基づいて、当局は自動決定に使用される情報の適時性と正確性が適切な技術的手段によって確保されることを保証しなければならない。

第 28g 条 公共団体職員の公的責任

この章で言及されている任務を遂行する場合、公務員の刑事責任に関する規定は、解雇の罰則を除き、公務員が雇用する公共団体の職員に適用される。

○ 憲法

第 2 条 民主主義と法律

- ① フィンランドの国家権力は国民に与えられており、国民は議会に代表される。

- ② 民主主義には、個人が社会とその生活条件の発展に参加し、影響を与える権利が伴う。
- ③ 公権力の行使は法律に基づくものとする。すべての公的活動においては、法律が厳格に遵守されなければならない。

第 21 条 法に基づく保護

- ① 誰もが、自分の事件を法的に管轄権のある裁判所又はその他の機関によって適切かつ不当な遅延なく処理される権利を有し、また、自分の権利又は義務に関する決定を裁判所又はその他の独立の司法機関によって検討してもらう権利を有する。
- ② 訴訟手続の公開、審問を受ける権利、理由を付した決定を受ける権利及び上訴の権利、ならびにその他の公正な裁判と良好な統治の保障に関する規定は、法律によって定められる。

【参考文献・条文】

Introduction, Markku Suksi,

Legislating for Legal Certainty, with a Right to a Human Face, in an Automated Public Administration, Tuomas Pöysti

Formal, Procedural, and Material Requirements of the Rule of Law Decision-Making, Markku Suksi

Automation in Administrative Decision-Making Concerning Social Benefits, Riku Sarlin

in: Markku Suksi, The Rule of Law and Automated Decision-Making: Exploring Fundamentals of Algorithmic Governance, 2023.

3 スウェーデン

(1) 制定経緯

- 行政における自動決定は、1970 年代から使用され、当初はスウェーデン運輸庁が、その後、学生財政委員会、税務庁、社会保険庁が導入した。
- 1986 年の行政手続法（行手法）の全面改正の際の立法資料では、「近年はコンピュータによる業務処理が増えてきており、コンピュータによって業務の全て又は一部が自動化されることもある。本法はこのような場合にも適用される。」としているが、条文として明文化されていなかった。
- 2017 年に行手法が改正され、2018 年 7 月 1 日に施行された。行手法第 28 条に自動決定に関する規定が置かれている。
- 2018 年のデジタル化推進法委員会による立法提案書では、情報公開及び秘密保護法（Offentlighets- och sekretesslagen）に自動決定におけるアルゴリズムの使用状況に関する情報提供規定を置くことを提案している。
同提案では、コンピュータ・プログラムの著作権・営業上の秘密、また、プログラムの提供に関して、プログラム自体が情報公開の対象となる公文書として位置付けられるのか否かが曖昧であることが指摘される。また、行政が利用するコンピュータ・プログラムに関し、プログラム自体の所有権の移転なのか、利用権の付与なのかについての論点も指摘されている。
- 行手法における手続規定は自治体には適用されない（行手法第 2 条）が、地方自治法の 2022 年の改正に際して、自動決定が地方自治法第 6 章第 37 条に法的に位置づけられた。

(2) 法律の概要（条文は全て仮訳）

ア 規定内容

- 行手法第 28 条において、「意思決定は、職員が単独で行うことも、複数の職員が共同で行うことも、自動化された方法で行うこともできる。」とされ、行政における意思決定の方法の一つとして、自動化された方法が挙げられている。ただし、第 28 条以外に条文として明文化されたものはない。
- 政府は、2021/22 年の立法資料の中でも、「どのような事案が自動的意思決定に適しているかの正確な区分は、法解釈の問題である」としている。個別法において自動化を規定する必要は必ずしもないとの立場をとっている、
- 行手法において、決定一般に際して、理由書の添付が義務付けられている（第 32 条）。なお、自動的意思決定に特化した規定は存在しない。
- 地方自治法の 2022 年 7 月の改正においては、自動的な意思決定も行うことができることが規定されている（ただし、こちらも具体的な行政分野を示したものではない。）。

イ GDPR との関係

- 政府は、行手法第 28 条が GDPR 第 22 条 2 項(b)の要件を満たすとしている。
- しかし、学説的には GDPR 前文 71 の条件を満たさないとの指摘もあり、また、スウェーデンにおける GDPR の所管官庁である the Swedish Authority for Privacy Protection (IMY) は、行手法第 28 条は GDPR 第 22 条の要件を満たしていないと 2018 年段階では結論付けている。

ウ その他各機関による指摘等

(ア) 会計検査院による指摘

2020 年に会計検査院は、自動化を手続の迅速化とコスト削減に資することは評価しつつも、自動化に関する法的整備を求める必要性を指摘している。

(イ) 議会オンブズマンによる指摘

移民申請や自治体の福祉給付に関する自動決定に対して、議会オンブズマンはそれぞれの決定が個々の事情を考慮せずになされていることを批判している（2021、2023）。

(ウ) 平等オンブズマンによる指摘

2022 年の調査報告書において、政府の AI 活用・自動決定に際しては差別について考慮されていないことを指摘している。

(エ) 裁判所のスタンス

裁判所は、自動決定による個別の決定内容について見直すことはあっても、自動化された意思決定手続そのものの法的側面については取り上げず、デジタル時代の法令や規則等の策定において特に積極的な役割を果たしていない。

(オ) 自動決定に係る情報公開に対する行政不服審判所の決定

自動決定に用いられるアルゴリズムを開示すべきか否かについて、行政不服審判所では視点の異なる 2 つの判断がなされている。

- ・ 2019 年 8 月、ストックホルム行政不服審判所は、社会保険庁の自動決定に用いるアルゴリズムについて開示することによってシステムを回避又は操作できる可能性があるとして、行政の決定への影響の観点から不開示とした。
- ・ 2020 年 2 月、ヨーテボリ行政不服審判所は、市町村が社会保障給付の自動決定に用いるアルゴリズムについて、開示しても開発した法人の利益を損なうものではないとして請求を認めた。

〔参照条文〕

○ 行政手続法

第2条 第9条第2項及び第10～12条、第16～20条、第23～49条は、地方自治法(2017:725)第13章に基づき不服申立てを行うことにより決定の合法性を検討することができる市町村及び地域の当局における案件処理においては適用されない。

第28条 意思決定は、職員が単独で行うことも、複数の職員が共同で行うことも、自動化された方法で行うこともできる。

第32条 誰かの状況に軽微でない影響を与えることが予想される決定には、明らかに不必要でない場合、明確な理由書を添付しなければならない。理由書には、どのような規定が適用され、どのような状況が政府の立場を決定づけたかについての情報を含まなければならない。

以下の場合、理由の説明の全部または一部を省略することができる。

1. 個人の雇用に関する決定である場合
2. 重要な公的又は私的利益があり、直ちに決定を下す必要がある場合
3. 国家安全保障、個人情報保護若しくは個人の経済的な状況の保護、又はそれらに準ずる状況において必要な決定である場合
4. 政府文書第8章に規定する決定に関する場合

第1号、第2号若しくは第3号に基づき理由説明が省略された場合、政府機関は私人から要請があり、かつ私人の権利を保護するために必要である場合には、可能な限り事後的に理由説明を行わなければならない

○ 地方自治法

第6章第37条 執行委員会は、特定の事件又は特定の事件グループにおいて、意思決定の権限を幹部会、委員会、委員、代理人又は自動化された意思決定機能に委任することができる。

【参考文献】

・ 公的文書

Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen, „Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering “ (行政デジタル化支援法に関する報告書)

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/03/sou-201825/>

Government Offices. National Pathway for Artificial Intelligence 2018, p. 10.

Swedish National Audit Office. “Automated decision-making in public administration - effective and efficient, but inadequate control and follow-up” 18 Dec. 2020. (英語要約版・原文スウェーデン語) Automatiserat

beslutsfattande i statsförvaltningen - effektivt, men kontroll och uppföljning brister.

Diskrimine Ombudsman 2022:1. ‘Transparency, training, and data - Authorities’ use of AI and automated decision-making and knowledge of risks of discrimination.’ (英語要約版・原文スウェーデン語: Transparens, träning och data - Myndigheters användning av AI och automatiserat beslutsfattande samt kunskap om risker för diskriminering)

Allmän handling サイト (民間調査会社による公文書情報サイト):
<https://allmanhandling.se/tag/kr-sthlm-4995-19/>

- ・ 研究論文等

Jane Reichel. ‘Regulating Automation of Swedish Public Administration’ .

Malin Rönnblom. ‘Gender equality in Swedish AI policies. What’s the problem represented to be?’

Cecilia Magnusson Sjöberg. ‘The Swedish Administrative Procedure Act and Digitalisation.’

4 スペイン

(1) 制定経緯

- スペインにおける電子政府に関連する法的規範は、2015年に制定された①共通行政手続に関する法律（2015年法律第39号）と②公共部門の法制度に関する法律（2015年法律第40号）に規定されている。

(2) 法律の概要（条文は全て仮訳）

ア 規定内容

- 行政の自動化については、公共部門の法制度に関する法律第41条に規定されている。
- 同条第1項では、自動化された行政の行為の定義（行政手続の枠組内の全てが電子的手段で行われ、公務員が直接関与しない、全ての行為や行動）が規定されている。同条第2項では、自動化された行政の行為について、仕様の定義、プログラミング、保守、監督と質の確保、適切な場合には情報システムとソースコードの監査を行う管理機関を事前に設ける必要がある旨、規定されている。
- しかし、アルゴリズムに関する単一の定義や運用に関してこれ以上の規定の存在は確認できていない。

イ GDPR との関係

- スペインにおいて行政の自動化におけるデータ保護が法的に規律されたのは、1992年の個人データの自動処理の規制に関する法律（1992年法律第5号。LORTAD）である。その後、1996年にデータ保護法（1996年法律第5号）が制定され、EUによるGDPRが発効するまで有効となっていた。
- GDPRは直接域内各国へ効力を及ぼすため、これまでのデータ保護法に代えて、GDPR第22条に対応する国内法として、個人データの保護及びデジタル権利の保障に関する基本法（2018年法律第3号。LOPD）が2018年に制定されている。

なお、データ保護機関として、同法第7部第44条以下に規定されるスペインデータ保護庁（Agencia Española de Protección de Datos）が設置されている。当該機関は民間部門及び一部の公共部門を所管する（「一部」とあるのは、同法第57条に地域的データ保護機関の設置が認められており、カタルーニャやバスク地域を所管するデータ保護機関は、別途それぞれ置かれている。これはもっぱらスペインの地域事情の問題であると考えられる。）。

ウ その他の指摘等

(ア) 公的機関

- 透明性、公共情報へのアクセス及びグッドガバナンスに関する法律第38条及び同法を承認する10月31日の勅令2014年第919号第3条により、透明性・グッドガバナンス評議会（Consejo de Transparencia y buen Gobierno）が設置されている。同評議会は、2019年2月18日付の決議701/2018でアルゴリズムの透明性の問題について裁定している。当該裁定の内容は、社会保障給付決定に際して利用したアプリケーションに対する開示を拒否した事例に関して、憲法上の権利（アクセス権）を制限するほどのおそれがあるとは認めず、アプリケーションの仕様や検証テストの結果等の開示を求めている。

(イ) 学説

- ボア・バロプ（バレンシア大学行政法担当講師）の指摘によると、コンピュータ・プログラムの複雑化により判断結果の予測可能性が毀損し、プログラムがブラックボックス化することとなるため、イサーク・マーティン・デルガド（カスティーリャ・ラ・マンチャ大学教授）らは、重要な裁量的内容を持つ行政決定におけるアルゴリズムの活用を禁止するような法制度を提案している。

＜参考＞ボア・バロプ氏の論文で紹介されているスペインにおけるアルゴリズムの利用事例：ジェンダー暴力事例総合監視システム

ジェンダー暴力事例総合監視システム（VioGén）は、ジェンダー暴力に対する包括的保護措置に関する法律（2004年第1号）により7年に開始されたもので、スペイン行政による予測アルゴリズムの使用例としてよく知られている。アルゴリズムのリスク評価に基づいて、被害者を危険にさらす可能性のある事件や出来事が発生する危険性が高いと考えられる場合、予測警報を発する。しかし、これらのアルゴリズムが評価を下すために実際にどのように機能するかについて、内務省がアクセスすることはできない。

- アグスティ・セリージョ・イ・マルティネス（カタルーニャ・オベルタ大学行政法教授）は、行政機関によるAI活用について、①意思決定の誤り、②不透明性、③偏見や差別の発生、④個人情報保護とプライバシーへの影響の4つのリスクがあると指摘している。

[参照条文]

公共部門の法制度に関する法律（2015 年法律第 40 号）（Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público）

第 41 条 自動化された行政の行為

1. 自動化された行政の行為とは、行政手続の枠組内の全てが電子的手段で行われ、公務員が直接関与しない、全ての行為や行動を指すと解される。
2. 自動化された行政の行為については、仕様の定義、プログラミング、保守、監督と質の確保、適切な場合には情報システムとソースコードの監査を行う管理機関を事前に設ける必要がある。また、その機関は異議を申し立てられた場合の責任を負わなければならない。

【参考文献】

・ 公的文書

スペイン政府 “Articles and provisions relating to e-government of the Laws 39/2015 and 40/2015”

・ 研究論文等

Agustí Cerrillo i Martínez, ‘¿Son fiables las decisiones de las Administraciones públicas adoptadas por algoritmos?’

Itziar Sobrino-García, ‘Artificial Intelligence Risks and Challenges in the Spanish Public Administration: An Exploratory Analysis through Expert Judgements’ .in Administrative Sciences 11: 102.

<https://doi.org/10.3390/admsci11030102>

Susana de la Sierra Morón, ‘Control judicial de los algoritmos: robots, administración y estado de derecho,’ in <https://elderecho.com/control-judicial-de-los-algoritmos-robots-administracion-y-estado-de-derecho>

Andrés Boix Palop, ‘LOS ALGORITMOS SON REGLAMENTOS: LA NECESIDAD E EXTENDER LAS GARANTÍAS PROPIAS DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS A LOS PROGRAMAS EMPLEADOS POR LA ADMINISTRACIÓN PARA LA ADOPCIÓN DE DECISIONES.’

Adrián Palma Ortigosa, ‘Automated decisions in the GDPR. The use of algorithms in the context of data protection.’