

行政通則法的観点からのAI利活用調査研究会（※） 中間整理（概要）

※令和6年12月以降、7回にわたって開催し、行政通則法の観点から考え得る法的課題等について議論。（座長：大屋雄裕慶應義塾大学教授）

「行政通則法」の目的

- 行政手続法、行政不服審査法及び情報公開法は、行政機関による処分等に係る事前の手続や事後の救済手続、行政機関の活動についての説明責任を規定。これら「行政通則法」は、**国民の権利利益の保護、行政の公正性確保・透明性向上を目的**とする。
- AI技術は急速な進展を遂げており、行政においても、**公務の担い手不足や複雑高度化する課題対応に大きな役割を果たし得る**。一方で、AIの及ぼす**様々なリスクも想定されるため、円滑な利活用を進める上で、行政通則法の意義が損なわれないようにする必要**。（リスクの例:AIにより行政処分を行う場合において、判断過程・理由がブラックボックス化すると、透明性・公正性が損なわれ、判断に不服がある者の救済に支障を来す可能性等）

行政におけるAI利活用の状況

- 現下の状況を把握する限りでは、**業務補助・判断の参考としての部分的・慎重な利活用が中心**（AI利活用例:保育所入所希望者の選考作業、国民からの申請内容のチェック業務等）。一方、行政において更なる**利活用の進展が想定される中、リスクの顕在化もあり得る**。
- また、**行政として法的にリスクとなり得る点等が明らかではないため、利活用を躊躇している実態もうかがえる**。
- **円滑かつ適正なAI利活用**がなされるよう、より広範・高度な利活用の態様を想像し、**国民の権利利益や行政の公正性・透明性との関係で想定されるリスクや留意点への対応**を、**中長期的な視野で整理・検討する必要**。

対応策

＜現下の検討課題とそれを踏まえた対応＞

- AIの誤った利活用により権利利益・公正性・透明性を損なったり、リスクのないケースまで利活用を委縮することがないように、**様々な利活用の態様を想定し、利活用の指針・留意点をきめ細かく整理**（分類例:AIの種類、国民の権利利益への影響、利活用場面（内部検討／外部表示段階か））。技術面の急速な進展に柔軟・機動的に対応できるよう、**ガイドライン（ソフトロー）**として策定。
 - ・ 特に、**行政通則法の観点から許容されないAI利活用（法的な限界線）**を、いわば**「ガードレール」**として明確化する。

（例えば、AIにより行政処分を行う場合における行政手続法上の理由の提示（申請者の不服申立・訴え提起の機会確保の観点）など、様々な点について今後整理）

- 上記の他、AI利活用を検討する行政機関において**考慮・検討すべき事項を整理する**。
（例:AIガバナンス体制、AI利活用に係る記録の作成・開示の在り方等）※政府全体の政策動向・ルールの内容との関係に留意

＜将来的な更なる検討課題等＞

- 国外における行政部門でのAI利活用に係る仕組みや課題等を把握するとともに、AI技術の革新的進展により新たな行政通則法的課題が顕在化する可能性を踏まえ、**将来的な検討課題の芽出しを行う**。（例:申請を前提としないプッシュ型の給付）

(補足) 行政通則法的観点からの検討課題について

- 民間と異なり、行政部門が提供する行政サービスは提供主体が限定され、国民にとって選択可能性が乏しいため、行政におけるAI利活用においては透明性・公正性・公平性を図る必要。更なるAI利活用の進展の可能性を前提として、あり得る**リスクや留意点への対応を整理・検討する必要**。
- AIの技術革新・利活用拡大に柔軟・機動的に対応するため、ハードロー（法律・命令）ではなく、まずは**ソフトロー（ガイドライン・指針等）によって対応**すべき。可能なもの、行政運営の現場のニーズが高いものから順次その内容を具体化していくことが適当。

ガイドラインの整理（優先的に検討）

- 国民の権利利益や行政の公正性・透明性が損なわれるリスクに対応するため、**AIの導入に当たり、導入可能なAI、導入が禁止されるAI、AIを導入可能な業務、AIの導入に当たり対応すべき事項、残すべき記録等の目安となる事項を、ガイドラインとして整理**する。
- **行政通則法の観点から違法・不当となる利活用の態様や、ただちに明文の条項には抵触しないが法の趣旨に反する利活用等、行政通則法の観点から踏み込んでではない態様を整理**。これにより明確になった利活用の限界線が「ガードレール」として機能し、ガードレールの内側での利活用推進に寄与。
 - ※ まずは行政管理局所管の行政手続法・行政不服審査法・情報公開法の三法について、各法の目的に示されている観点（行政の適正・公正な運営、透明性の向上、国民の権利利益の救済、政府の諸活動に対する国民への説明責任等）から検討。
 - ※ ガードレールの存在により現場が必要以上にAIの利活用を躊躇することのないよう、現場を後押しする内容となるよう留意。AIの利活用に先進的・意欲的に取り組む機関を後押しする「伴走型」で、試行錯誤・コミュニケーションを取りつつ順次具体化していくことも考えられる。
- **行政でのAIの使われ方について分類（ラベリング）**を行い、それぞれの場合の考慮要素を整理しつつ、行政通則法的に許容されない利活用の態様を示す。

<AIの利活用の態様に応じた分類の観点の例>

- ◆ AIの種類（ルールベース型AI／機械学習型AIかにより使い分け）
- ◆ 導入の目的（行政の質の向上／業務効率化か）
- ◆ 利活用のタイミング（内部の調査検討段階／外部の意思決定段階か）
- ◆ 国民の権利利益の変動に直接関わるか（リスクアセスメントの要否）
- ◆ 対物行政／対人行政か（国民の権利利益への影響、事後救済措置）
- ◆ 行政行為の性質（申請に対する処分／不利益処分か）
- ◆ 画一的な判断がなじむ業務か、個別事情を考慮する必要のある業務か
- ◆ 行政側の利用者（行政分野（規制／振興）、権限（担当者／決裁者）…）

※ 地方公共団体において活用場面やリスクに応じた分類表を策定している例等を参考にし得る。

ガイドライン以外の留意事項の整理

- 今後のAI利活用の質的・量的拡大により行政通則法的観点からの様々な問題の顕在化が想定される。ガイドラインの他、**AI利活用を検討する行政機関において行政通則法の観点から考慮・検討すべき事項を整理**する。

※ 政府全体の政策動向・ルールの内容との関係に留意。

<今後考慮・検討すべきと考えられる論点の例>

- ◆ AIを導入する際のルールの策定プロセス
- ◆ 保存・管理すべき記録・データの範囲
- ◆ ノウハウの蓄積・継承方法 ◆ AIガバナンス体制
- ◆ 導入に伴うコスト ◆ ユーザーの納得を担保する方法
- ◆ アルゴリズムの情報公開の在り方

将来的に想定し得る検討課題

- AI技術の革新的な進展に伴い行政のAI利活用が進展した結果、現下の想定とは異なる**新たな行政通則法的課題が顕在化する可能性**がある。
 - 例）・申請を前提としないプッシュ型の給付（事前統制・事後救済の要否、対応する仕組みについての検討）
 - ・行政機関による行政情報の収集、行政機関から行政情報の国民への提供、行政内部での行政情報の提供・共有（権利義務に間接的に影響する場合の対応の要否）
- 現行の行政通則法では規律の存在しない領域についても、多様な行政分野に共通して適用すべきルールの有無やルールの規範形式・担保方策について検討。直ちに結論が出ないとしても、**将来的な備え・検討課題として芽出し**。