

## 行政通則法的観点からの AI 利活用調査研究会（第 8 回） 議事概要

1 日時：令和 7 年 10 月 14 日（火）10:00～11:45

2 場所：総務省（中央合同庁舎第 2 号館）9 階 904 会議室及びオンライン

3 出席者：（構成員）

大屋座長、江間構成員、原田（大）構成員、山本構成員、横田構成員、

吉永構成員

（総務省行政管理局）

平池行政管理局長、佐藤審議官、田上調査法制課長、岡崎法制管理室長

### 4 議事概要

#### （1）開会

#### （2）議題（1）行政通則法 AI 利活用ガイドライン（仮称）の進め方について

事務局から、資料 1 「行政通則法 AI 利活用ガイドライン（仮称）の進め方について」に基づき説明を行った。

#### （3）議題（2）意見交換

行政通則法 AI 利活用ガイドライン（仮称）の進め方について、意見交換を行った。構成員からは、以下のような意見があった。

#### 【検討の進め方について】

- ・ 今回の資料 1 は条文ごとに想定される論点を検討しており、検討段階ではこのような条文ベースでの整理も必要だが、ガイドラインの策定に当たっては、AI 利活用を検討する行政機関にとって使いやすいものとなるよう、例えば想定されるユースケースに沿って記述するなど、構成を検討する必要がある。
- ・ 最初から全体が網羅されたガイドラインを策定することは難しい。まずは一部の論点について作成してみて、様々な意見をいただく中でバージョンアップしていくという運びが通例であり、今回のガイドラインもそのように進めるべき。
- ・ 検討の姿勢として、法的に疑義があるからと言って直ちに抑制的に考えるのではなく、解決するための方法を建設的に議論すべき。

#### 【行政手続法関係の論点について】

- ・ 申請に対する処分についての「審査基準」（第 5 条）及び不利益処分の「処分基準」（第 12 条）に係る論点として、現在は自然言語で書かれた審査基準・処分基準が前提とされているが、近年ではアルゴリズムそのものが審査基準・処分基準に該当し得るのではないかといった議論もあり、アルゴリズムを用いる場合における審査基準・処分基準の在り方について検討が必要。また、AI を利活用した処分を行うために審査基準・処分基準をアルゴリズムに落とし込みやすい形にする場合には、

それが法令の趣旨・目的や当該法令が対象とする領域のデータ等と整合的である必要があり、その点も踏まえて検討すべき。

- ・ 形式不備の場合の対応（第7条）については、電子申請を前提とすれば、例えば技術的には、形式不備がある場合には申請ボタンを押下できないようにフォームを設計することで、そもそも形式不備による拒否処分が起こり得ないようすることができる。一方で、現行の行政通則法は人間による処理を前提としているので、AIを利活用する場合のアーキテクチャルな制御による処理との違いについての検討が必須となるから、その問題意識をガイドラインに盛り込む必要がある。
- ・ 申請を拒否する処分や不利益処分における理由の提示（第8条、第14条）については、一定程度具体的な理由を記載する必要があるが、現時点では説明可能AIの信頼性が十分とは言い難く技術的にも確立しているとは言えないことから、説明可能AIの信頼性が担保されるまでは、AIが導いた結論を人間が再度検証し人間の手で理由を付す作業を続ける必要がある。
- ・ その一方で、AIの利活用によってむしろ人間よりも明確かつ丁寧な説明が得られる場面もある。AIが一次的に理由を生成しそれを人間が検証・最終判断する形であれば、効率化が実現するとともに法的にも疑義を生じさせないのではないか。さらには、原処分の理由説明はAIに任せ、不服申立てがあった場合に初めて人間が検討するような形も検討の余地があるか。また、こうしたハルシネーション対策等のためには、それぞれのAIサービスの特性を理解し使い分けるリテラシーも重要。
- ・ 理由提示については、AIの種類を区別して議論すべき。ルールベース型AIであれば判断の理由は説明可能であるから、それ自体を理由として示せば足りる。問題になるのは、まず、機械学習型AIの場合であり、説明可能AIの研究が進められているが、その説明は「因果関係（結果を導いた要因）の提示」に過ぎず、「理由（結果を正当化する要因）の提示」とは言えないため、行政手続法の理由提示義務をクリアできない。また、生成AIは、一応の理由を説明してくれるが、その説明の因果関係は保証されておらず、むしろ、理由としてもっともらしいが実際には誤った情報を根拠として提示するハルシネーションが起こり得る。AIが生成した理由を人間が鵜呑みにする自動化バイアスへの対策が重要であり、アーキテクチャによる仕組みづくりによって対策すべき。
- ・ 行政指導（第32条～第36条の2）に関しては、行政指導指針に係る規律として作られている条文と、行政指導の一般論として任意性の確保を求める条文とで構造が異なるため、混同に注意が必要。例えばチャットボットを用いた情報提供や相談対応が行政指導指針に係る規律を受けるか否かが論点となり得るが、その点はチャットボットの手法や代替しようとする行政指導の性質に応じて個別に判断されるものと考えられる。ただし、例えば書面等の提示（第35条）は不利益処分前置型の行政指導を想定しており一般的なチャットボットがこれに該当するとは想定しがた

く、またそもそも「一定の作為又は不作為を求める」ものではないために、学術上の行政指導には該当しても、第2条第6号にいう行政指導には該当しないものも多いように思われ、チャットボットで行政手続法の行政指導の規律に留意する必要がある類型のものは相当に限定的なのではないか。

#### 【行政不服審査法関係の論点について】

- ・ 審理員（第9条第1項）をAIに置き換える可能性については、審理員を裁判官や行政庁に類する「決定を行う者」と位置付けるのか、その決定の「準備を行う者」と位置付けるのかによって結論が異なる。後者のように審理員の業務を準備行為とみなす場合はAIに一定の業務を任せることもあり得るが、現行の行政不服審査法が審理員手続と審査会手続の二段階構造のそれぞれにおいて一定の結論を導くことを想定していると考えられることからすると、AIを補助的に利活用することは可能でも、審理員の業務を完全にAIに置き換えることは、現段階では困難ではないか。実務的にも審査会での調査審議が審理員意見書を再検証するような形で行われていることも踏まえれば、審理員が行政庁ではないという一事をもってAIに代替させて差し支えないとするのは不適当。むしろ、AIによる行政が進展すれば、人間である審理員が確認、検討することの意義が高まることに留意すべき。
- ・ AIの利活用は主として行政事務の効率化が目的であるところ、AIに委ねる「補助的役割」と人間が担うべき「意思決定」との切り分けが必要になるが、その線引きが必ずしも明確ではないことからも、実務上の関心が高い論点と考えられる。

#### 【情報公開法関係の論点、行政手続法の文書閲覧請求権に関する論点について】

- ・ 情報公開法に基づく事務にAIを利活用する場面における論点と、通常の行政過程でAIを利活用した場合に作成・取得した行政文書について情報公開法上の開示請求がなされた場面における論点の混在に注意が必要。後者については、アルゴリズムやプログラム、データセット、導入経緯、同種の処分に対する審査状況等についての開示請求における扱いが検討対象となり得る。
- ・ ルールベース型AIを考えると、プログラム自体は、コンパイル前に人間がプログラミング言語で記述したソースコードを一定の翻訳手続に沿って翻訳するものであるため、プログラムとソースコードとの間に等価性が保証されており、また、そのソースコードは、アルゴリズムに組み込まれた考慮事項及び閾値によって構成されるものであるため、その間にも等価性が保証されていることから、情報公開については人間が可読である考慮事項及び閾値を対象として考えるのが適當かつ十分ではないか。なお、等価性自体の保証も重要な点ではあるが、これは、システムの健全性にかかるシステム設計時の技術的検証事項であって、本質的に情報公開により民主的統制を図るべき対象ではないのではないか。
- ・ 不利益処分における聴聞に係る不利益処分の当事者等による文書等の閲覧請求（行政手続法第18条）は、不利益処分が差し迫っているという事情があるため、情

報公開法に基づく開示請求と比較して開示できる範囲が広い場合もある。したがって、情報公開請求の場合はデータないしプログラム自体は開示の対象でないと整理したとしても、聴聞時の文書閲覧請求であればデータないしプログラム自体を開示するケースも想定され得るのではないか。その場合、データやプログラムがベンダー企業にとってビジネス上重要な情報である場合もあり、開示によって企業の正当な利益を損なうことのないよう、開示の公益と企業の利益のバランスを考慮する必要がある。

#### 【その他の論点について】

- ・ 全体を通じて、各行政過程におけるAIの利活用について、人間が一切関与せずAIが全て自動で決定するような利活用を想定するのか、人間による業務の補助的な利活用を想定するのかにより、各論点の性質は大きく異なる。AIによる全自动決定を行おうとする場合、その責任の所在が問題となるが、形式的に「人間が決定したことにする」だけでは責任構造の不均衡を生じさせ、問題の解決とならない。また、制度としては補助的な利活用を想定していても自動化バイアスによって実質的には全自动決定と同様になってしまう事態も重大なリスクとして考えられ、アーキテクチャ、リテラシー、ガバナンスによる対策が必要。
- ・ 行政は公権力性があり、利用者のサービス選択可能性が乏しい点において民間事業者とは異なることから、行政手続には憲法の規律が及び、AI利活用の検討においても憲法の精神を十分に考慮すべきである旨は、ガイドラインに明記することで強調しておくべき。我が国の行政規律は憲法の人権論との接続が希薄といった指摘もなされており、憲法第31条の適正手続保障が刑事手続だけでなく行政手続にも及ぶかという論点はあるが、適正手続が国民の権利利益や自由の保障等に資するという趣旨で憲法に言及してはどうか。また、今後新たな行政手続を創出する必要が生じる可能性もあり、その場合には当然憲法の要請が働くことから、そのことを確認する意味でも言及しておくことが重要ではないか。
- ・ 一定の官職の職務について職員が介在せず全てAIが履行する場合の法制的整理について、現行の行政組織法制を前提とすれば、組織としてAIによる職務遂行に責任を取り得るかが問題となり得るが、これはAIによる自動決定に明確な作用法上の法的根拠がない場合を前提とした議論にすぎず、AIによる自動決定を各作用法上明確に位置付けた上で、その適正性を担保するための手続法的・組織法的な仕組みを整備すれば、必ずしも絶対的な制約とはならない。最終的にはどう立法するかという問題に帰着するのではないか。

#### (4) 閉会

事務局から、次回日程等の案内を行った。

以上