

行政通則法AI利活用ガイドライン（仮称）の方向性について

2026年2月5日

総務省行政管理局調査法制課

1. 行政プロセスにおける論点（行政通則法的観点）の全体像イメージ

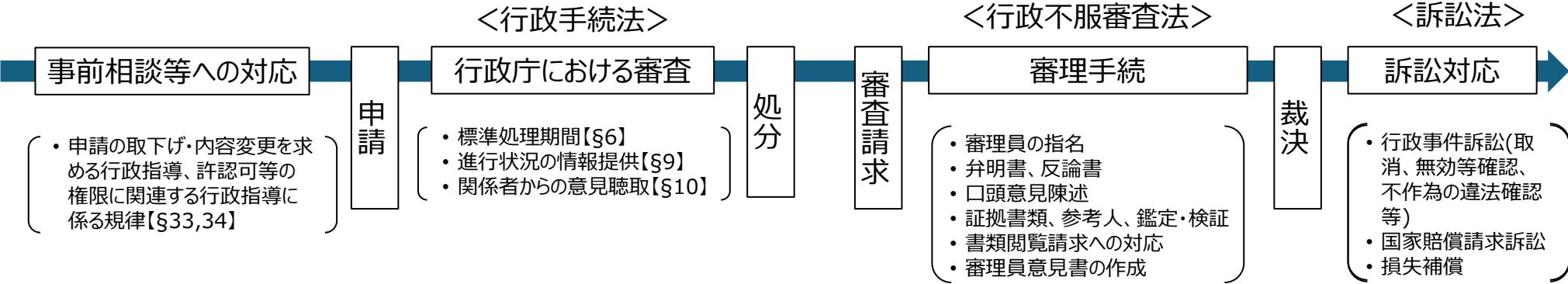
- 前回の研究会では、行政手続法・行政不服審査法の条項を中心とした論点を抽出したが、行政プロセスにおいて、両法が規律していない一般的な行政事務の領域（ex.申請・届出提出前の相談・助言、情報収集、その他一般的な企画立案・調査研究等の行政事務）が一定量存在しており、このような領域におけるAIの利活用も今後想定される。

これらについて行政法の一般原則や、関係するガイドライン類の規定を敷衍しつつ、AI利活用の留意点を示すことが有益ではないか。

- 上記の追加論点も踏まえ、前回示した行政過程10項目をベースとして、行政機関におけるAI利活用の観点から想定される論点を、行政プロセスの位置づけ、想定される論点の法的性質・内容という観点から整理しつつ、次頁以降のとおり、「許認可等の申請」、「不利益処分」、「その他一般的な行政事務」の3類型に大別して、全体像のイメージの整理を試みた。
- 年度末の一定の議論の集約に向け、こうした全体像を把握・整理した上で、年度内に優先的に方向性を整理するものと、来年度引き続き検討を進めるものに分けて議論を進めてはどうか。

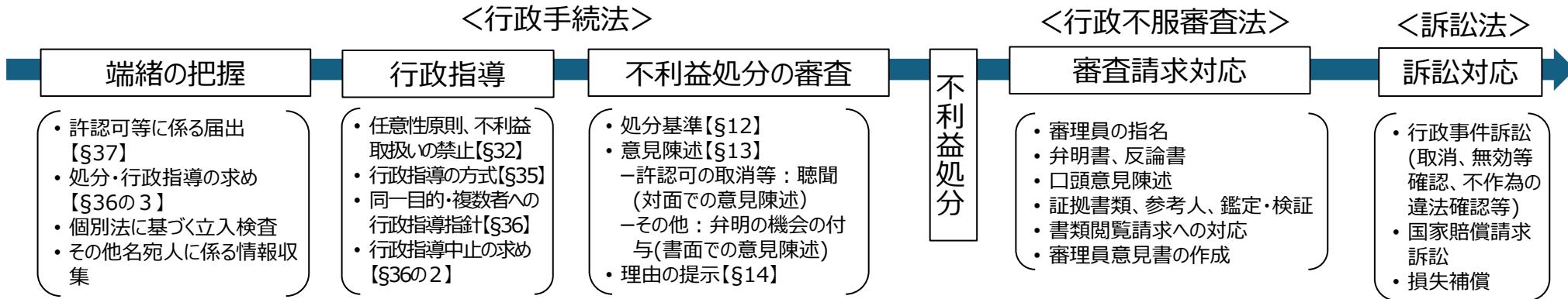
1. 行政プロセスにおける論点（行政通則法的観点）の全体像イメージ

【その1：許認可等の申請】

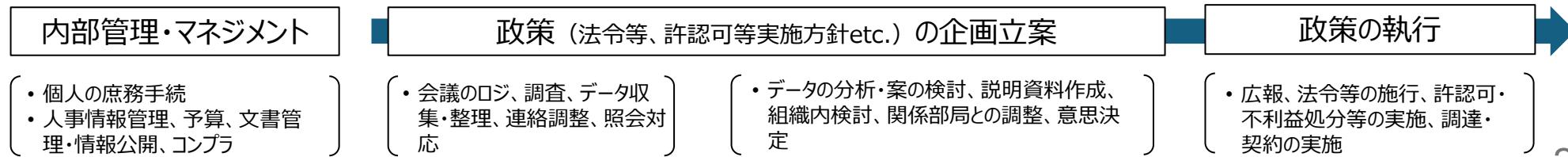


【その2：不利益処分】

※許認可等の申請との重複部分は略



【その3：その他一般的な行政事務】



2. 一般行政事務に関する留意点

- 行政手続法・行政不服審査法が規律していない一般的な行政事務の領域（一般行政事務）について、各府省におけるニーズを踏まえ、ガイドラインにおいて示すべきAI利活用の留意点について検討する。
- なお、更なる生産年齢人口の減少に対応するため、明らかに問題のないAI利活用のユースケース等を明確に示し利活用を後押しすることが重要であり、そのようなユースケースごとの留意点についてもあわせて示すこととしたい。

2. 1 ユースケース分類の観点

- 一般行政事務に関する留意点について、具体的なユースケース分類の観点としては、中間整理で示した分類の観点も踏まえつつ、①業務内容、②AIの性質の2つの切り口からユースケースを分類し、検討を進めてはどうか。
- 一般行政事務の領域における具体的な事務・作業について、国民の権利利益、行政の透明性・公正性への影響の程度を踏まえ以下のとおり分類し、これに沿って主要なユースケースの留意点について検討することとする。
 - ①業務内容による分類
 - a) 業務の性質に着目した分類：通常の作業/高度の専門的知見・責任を伴う業務
 - b) 業務が作用する対象に着目した分類：内部管理・マネジメント/政策の企画立案/政策の執行
 - ②AIの性質による分類（AIの技術的特性に着目）
 - ・ルールベース型/機械学習型、人間の処理能力を大きく超える高精度AI

2. 一般行政事務に関する留意点

【ユースケース分類の観点】

① 業務内容による分類

a) 業務の性質に着目した分類

○ AI利活用の場面が通常の作業か、高度の専門的知見・責任を伴う業務かによりユースケースを類型化する。

b) 業務が作用する対象に着目した分類

○ AI利活用の場面を内部管理・マネジメント（政策の企画立案の一環として行う会議ロジ等の業務を含む）、政策の企画立案、政策の執行に分けてユースケースを類型化する。

○ 類型化にあたっての考慮要素として、

- 定型的、補助的かつ内部的な領域の業務か否か
(= 対外的に表示される行政機関の意思決定にどの程度の影響を及ぼすか)
が挙げられる。

2. 一般行政事務に関する留意点

【ユースケース分類の観点】

- ② AIの性質による分類（AIの技術的特性に着目）
- AIの性質により、ルールベース型/機械学習型、人間の処理能力を大きく超える高精度AIに類型化する。
 - 類型化にあたっての考慮要素として、
 - i あらかじめ設定されたルールに基づいて情報処理がなされるのか、AIがデータからルールやパターンを自動で学習することにより、自ら判断や予測等を行うのか、
 - ii 精度が極めて高く、人間の処理能力を大きく超える程度の性能かが挙げられる。
 - なお、iiについては、画像認識AIのような人間の処理能力を大きく超える高精度AIの性能は極めて高く、職員に一般的に要求される作業水準を超えており、「補助的」なAI利活用の範疇を部分的に超えることも考えられる。一方で、このような高精度AIについて、職員の判断領域を増やすと却って誤判断を増やす可能性があり、職員がAIによる出力のすべてを検証することは現実的ではないとも考えられることから、AI利活用にあたっての留意点について別途検討する必要が生じる。

2. 一般行政事務に関する留意点

2. 2 類型化したユースケースに係る留意点のアプローチ方法

- 行政事件訴訟法において、権利救済の実効性確保等の観点から、損害の程度が重大か、償うことのできない程度か等により、救済手段（執行停止や仮の義務付け・仮の差止め等）が異なる制度となっている同法の趣旨を踏まえると、一般行政事務におけるAI利活用に係る留意点においても、リスクレベルを重視して検討すべきと考える。
そのため、業務内容の性質及びAIの技術的な特性の観点から整理するにあたっては、リスク対策の程度をリスクの性質や蓋然性の高さに対応させるリスクベースアプローチの考え方による整理を進めたい。
- AIの便益を享受しリスクを抑制するためには、AIに関するリスクを行政機関において受容可能な水準で管理しつつ、そこからもたらされる便益を最大化するためのAIガバナンスの構築が重要となることから、行政機関のガバナンス体制等に関して「より良い利活用の工夫」として有効な留意点もあわせて検討することとする。

※ なお、生成AIの利活用に関して行政機関が講じるべきガバナンス体制については、デジタル庁の「行政の進化と革新のための生成AIの調達・利活用に係るガイドライン」において、各府省庁に新たに設置されたAI統括責任者(CAIO)が、生成AIシステムの把握や適切なリスク管理の徹底、生成AIシステム特有のリスクケース対応、政府職員のAIリテラシー向上に向けた研修や、先進的AI利活用アドバイザリーボードへの報告等を行うことや、デジタル庁において各府省庁向けAI相談窓口の運用を行うこと等、具体的な内容が記述されている。

2. 一般行政事務に関する留意点

【留意点のアプローチ方法】

① 業務内容による分類

a) 業務の性質に着目した分類

➤ 通常の作業

- AIシステムはあくまで職員による通常の作業や判断に当たっての補助ツールと位置づけるべきであり、職員は、自らの官職に割り振られた権限と責任に基づいて、AIの判断とは独立して注意義務を尽くした上で、AIの出力を確認して業務に活用する必要があると言える。
- しかし、例えば、あらかじめ設定されたルールに基づいて、許認可等の申請基準に関する過去対応の整理等、審査の下捌きを行うといった情報処理がなされるルールベース型AIを利活用するユースケースについてのリスクベースアプローチを想定した場合、国民の生命・財産に関する権利を侵害するものでないならばリスクの性質として重大なものではない。また、事前検証によりAIの出力結果に誤りがないことを確実に確認できていれば、リスクの蓋然性も低いと言える。
そのため、運用段階で重ねて職員が検証、チェックする必要はなく、AI利活用促進の観点からも利活用の検討を進めるべきである。
- その際、講じるべきAIガバナンスとしては、例えば、職員が自動化バイアスによりAIに過度に依存するリスクへの対応（人間中心）、学習データの正確性、最新性を確保する（安全性）、AIの動作原理を職員が把握しておく（透明性）、AI利活用による意思決定について技術的に追跡可能な状態の確保（アカウンタビリティ）、AIの適切な利用方法やリスクに関する教育（リテラシー）等が考えられる。
- ガイドラインで留意点を示すにあたっては、行政機関における積極的なAI利活用に資するよう、上記のようなリスクベースアプローチの考え方とあわせて、ガバナンス体制について、主要なユースケースを念頭に置きながら提示するのが適当ではないか。

2. 一般行政事務に関する留意点

【留意点のアプローチ方法】

① 業務内容による分類

a) 業務の性質に着目した分類

➤ 高度の専門的知見・責任を伴う業務

○ 単純・機械的な作業にとどまらず、法令に基づく所掌事務や権限を根拠として、職員の有する専門的知見と責任に基づいて決定・遂行すべき業務の場合、職員は、前頁「通常の作業」の事例よりも高度の注意義務を尽くす必要がある。

特に、定型的、補助的な領域の業務とは言えず、また、対外的に表示される行政機関の意思決定への影響の度合いが大きい業務については、国民の権利利益・行政の透明性・公正性との関係で、職員にはAIの出力に対してより高度の注意義務が求められると考えられる。

○ 例えば、重要な意思決定の判断材料となる調査研究の取りまとめにおいてルールベース型AIを利活用する場合、事前検証によりAIが誤りのない出力結果を示すことが確実に確認できていればリスクの蓋然性は低いとしても、参照するデータの内容次第でリスクが生じ得、また、行政機関の意思決定の判断材料となるという成果物の性質上、そのリスクの性質は重大なものであると言える。

○ そのため、講じるべきAI ガバナンスとしては、「通常の作業」におけるガバナンス体制に加え、例えば、偽・誤情報によるリスクを認識しファクトチェック等必要な対策を講じる（人間中心）、公平性を欠くことがないよう人間の判断を介在させる利用を検討する（公平性）、高度の専門的知見・責任を伴うことを踏まえたAIの適切な利用方法やリスクに関する教育（リテラシー）等が考えられ、ユースケースごとに提示してはどうか。

2. 一般行政事務に関する留意点

【留意点のアプローチ方法】

① 業務内容による分類

b) 業務が作用する対象に着目した分類

- 定型的、補助的かつ内部的な領域の業務か否か、また、対外的に表示される行政機関の意思決定への影響度により、国民の権利利益、行政の透明性・公正性との関係でAI利活用により生じるリスクの性質が異なると考えられ、このような視点からも、類型化したユースケースごとにリスクベースアプローチを適用してはどうか。

➤ 内部管理・マネジメント（政策の企画立案の一環として行う会議ロジ等の業務を含む）

- 個人の庶務手続や会議ロジ等は、定型的・補助的かつ内部的な領域であり、また、対外的に表示される行政機関の意思決定への影響の度合いが低いため、このような業務についてルールベース型AIを活用して省力化を図るユースケースについてのリスクベースアプローチを想定した場合、リスクの性質は重大なものではない。また、事前検証によりAIの出力結果に誤りがないことを確実に確認できていれば、リスクの蓋然性も低いと言える。
- 公務組織の人手不足対応のため、今後、このような領域の業務を省力化・効率化し、政策立案に注力することが求められると考えられ、前述の「通常の作業」で検討したとおり、適用段階で重ねて職員が検証、チェックする必要はなく、ガバナンス体制を構築した上で利活用の検討を進めるべきである。

➤ 政策の企画立案

- 政策決定する案の内容そのものの作成、その前提となる調査結果の分析等、政策立案の根幹部分にAIを利活用するユースケースについては、対外的に表示される行政機関の意思決定の中核部分での活用と言え、定型的・補助的かつ内部的とも言い難いため、前者の内部的な利用の場合と比べてリスクの蓋然性は相対的に高いと言える（なお、両者は連続的であり、リスクの程度も明確に区分できるものではなく、相対的な程度問題である。）。
- そのため、ガバナンス体制の構築にあたっては、例えば、AIに過度に依存しないようAIの評価や判断を承認する根拠を独自に考える（人間中心）、人間がコントロールできる制御可能性の確保（安全性）、AIの出力結果が公平性を欠くことがないよう適切なタイミングで人間の判断を介在させる（公平性）、定期的かつ客観的なモニタリングを実施する（アカウンタビリティ）等、より慎重な対応が求められる。

2. 一般行政事務に関する留意点

【留意点のアプローチ方法】

① 業務内容による分類

b) 業務が作用する対象に着目した分類

➤ 政策の執行

- 許認可等の申請や不利益処分に係る行政手続法・行政不服審査法に基づいて行う業務については、前回調査研究会において議論したとおりであり、とりまとめに向けた整理を行う。
- そのほか、検討すべき留意点として、自律的な判断を行うAIエージェントやフィジカルAIをめぐる議論也要するところ、民事法制よりも高度・厳重な責任が求められる行政事務においては、最終的にはAIの出力は人間の判断・責任に帰属させが必要と考えられるが、未だそれらの利活用が官民において進んでおらず判断に資する事例が少ない。これらについては今後の利活用を踏まえた検討を要するため、少なくとも今回のガイドラインに関する議論の対象から除外することとしたい。

2. 一般行政事務に関する留意点

【留意点のアプローチ方法】

② AIの性質による分類

➤ ルールベース型AI

- あらかじめ設定されたルールに基づいて情報処理がなされるルールベース型AIについては、事前検証によりAIの出力結果に誤りがないことを確認できていれば、リスクの性質に関わらずリスクの蓋然性が低いため、必ずしも適用段階で重ねて検証、チェックする必要はない。そのような観点から、前述の業務内容（通常の作業か高度の専門的知見・責任を伴う業務か等）に応じたガバナンス体制を構築しつつ利活用の検討を進めるべきである。

➤ 機械学習型AI

- AIがデータからルールやパターンを自動で学習することにより、自ら判断や予測等を行う機械学習型AIは、その性質上事前検証の機会がなく、ブラックボックス化する恐れがあり、リスクの性質に関わらずリスクの蓋然性が高いと言える。そのため、出力結果を運用段階でリアルタイムに検証した上で利活用すべきことに留意が必要である。
- さらに、AI事業者ガイドライン別添付属資料にも示されているとおり、機械学習型AI特有の攻撃（例えば、学習データの採取元の改変、運用時のシステムに対する悪意あるデータの入力等）が想定されるため、ルールベース型AIにおけるガバナンス体制に加え、セキュリティ対策強化等の対応も必要である。
- なお、機械学習型AIには、データマイニング（学習データに隠れた相関性、法則性を発見する段階）とプロファイリング（具体的データをデータマイニングの結果に当てはめて推定する段階）の2段階の過程があり、それらをまとめて行った場合にブラックボックス化する恐れが生じる。
しかし、例えば、データマイニングにより発見したルールについて、当該ルールの内容、業務との関係、もたらすリスクの有無等を適切に評価しつつ確定し、それに具体的データを当てはめるという通常のルールベース型AIとして利活用するといった工夫も考えられる。

2. 一般行政事務に関する留意点

【留意点のアプローチ方法】

② AIの性質による分類

➤ 人間の処理能力を大きく超える高精度AI

- 例えば、画像認識AIのように性能が極めて高く、職員に一般的に要求される作業水準を超えており、職員の判断領域を増やすと却って誤判断を増やす可能性があるような場合、職員に対してAIによる出力のすべてを検証する職務上の注意義務を課すよりはむしろ、AIシステム全体として可能な限り誤検知を防ぐための適切なガバナンスを構築することを求めることが合理的という考え方もあり得る。
- しかし、国民の生命・身体への影響が大きい行政分野の場合は、ガバナンス構築に加え、職員に対してもより高度のAIの出力への確認に係る注意義務が求められる可能性がある。
- こうした点を考慮しつつ、関連するガイドライン等の取組を踏まえながら、求められるガバナンスの内容について今後整理していくことが必要。

3. 本ガイドラインに盛り込むべき内容（総論的内容）

① 憲法との関係

- 行政通則法3法は、国民の権利利益の保護（行手法§1）、行政の適正運営の確保（行審法§1）、国民への説明責任の履行（情報公開法§1）を目的とするものであるが、これらは憲法の理念の下で具体的な法制度として制定されたものであり、各行政過程において本ガイドラインを解釈し、運用するに当たっては、憲法が保障する価値や人権が損なわれないように留意すべきである。

② AI基本計画、AI指針との関係

- AI法第18条第1項に基づく人工知能基本計画（AI基本計画）や同法第13条に基づく指針（AI指針）において、行政でのAI利用に際し、判断の根拠等が不明瞭にならないよう国民へのアカウンタビリティを果たすこと、行政の信頼性を確保することとされたところであり、本ガイドラインは、これらの内容を実現するものとして位置付けられる。

【参考】人工知能基本計画（R7.12.23閣議決定）

第3章 AI関連技術の研究開発及び活用の推進に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策

第3節 AIガバナンスの主導

行政においてAIを利用する際、判断の根拠等が不明瞭にならないようにするなど、国民へのアカウンタビリティを果たし、行政の信頼性を確保する。

【具体的な取組】

- (1) 信頼できるAIエコシステムの構築
- (2) 事業者等によるAIの研究及び開発・利活用における適正性の確保に向けた自主的な取組を促すとともに行政における円滑かつ適正な利活用に向けた、AI法第13条に基づく指針その他各種ガイドライン等を整備し、関係者への周知徹底を図る。【◎内閣府（AI室）、総務省、経産省、関係省庁】

【参考】人工知能関連技術の研究開発及び活用の適正性確保に関する指針（R7.12.19人工知能戦略本部決定）

3 国及び地方公共団体が特に取り組むべき事項

- (4) 行政としてのアカウンタビリティを果たすこと

行政においてAIを活用する際、行政の信頼性を確保するため、求められる水準を十分に考慮した適切なリスク対策等を実施し、可能な限り判断の根拠等が不明瞭にならないよう国民へのアカウンタビリティを果たす。

3. 本ガイドラインに盛り込むべき内容（総論的内容）

③ AI事業者ガイドライン、生成AI調達・利活用ガイドライン等の既存のガイドライン等との関係

- 本ガイドラインは、行政におけるAIの円滑かつ適正な利活用を行政通則法の観点から推進するため、AI利活用における国民の権利利益の保護、行政の公正性・透明性の確保について、行政通則法の各規定の趣旨・内容に基づいて、かつ、「AI事業者ガイドライン」（総務省・経済産業省）や「行政の進化と革新のための生成AIの調達・利活用に係るガイドライン」（デジタル庁）等の既存のガイドラインも踏まえて整理し、国の行政機関向けのガイドラインとして示すものである。本ガイドラインに定めのない事項については、これら既存のガイドラインを参照することが適当である。

④ 地方公共団体との関係

- 本ガイドライン記載事項のうち、地方公共団体に適用される法令の規定（行政不服審査法、処分や届出の根拠を法律（法律に基づく命令・告示、法律・命令に基づく規則を含む）とする場合の行政手続法第2章・第3章・第4章の2・第5章）から導かれる事項については、地方公共団体に対しても適用がある。その他の事項についても、地方公共団体の条例の規定・趣旨や地域の実情等を踏まえて参照されることが望ましい。