

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

令和8年5月

行政通則法的観点からのAI利活用調査研究会

（総務省行政管理局調査法制課）

1. 行政通則法AI利活用ガイドライン（仮称）の整備の趣旨について

【（1）背景事情】

- AI技術は急速な進展を遂げており、今後、行政における様々な分野において、AIの利活用が急速に増大すると予想。AIの利活用で、行政においても、大量の情報を迅速に処理・加工して成果物を生成することなどが可能となる一方、その技術的特性を踏まえると、AIの利活用による様々なリスクの発生も想定。このため、AI法※¹に基づくAI基本計画※²やAI指針※³においては、行政におけるAIの利活用について、国民へのアカウントビリティや信頼性を確保するとともに、円滑かつ適正な利活用に向けて各種ガイドライン等を整備することとされている。

（※）既存のガイドライン等のうち、行政におけるAIの利活用を対象としているものとしては、以下のようなものがある。

- ・ 政府・自治体等の公的機関を含む事業者を対象とする「AI事業者ガイドライン」（総務省・経産省）
 - ・ 政府における様々な業務への生成AIの利活用促進とリスク管理のための「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」（デジタル庁）
 - ・ 自治体におけるAI利活用の先行事例や導入手順を紹介する「自治体におけるAI活用・導入ガイドブック」（総務省）
- このような時代の変化に対応し、今後、行政におけるAIの利活用が大幅に進んだ状況となっても、行政運営の公正確保・透明性向上、国民の権利利益の保護という、行政手続法をはじめとする行政通則法（行政手続法の他、行政不服審査法、情報公開法や、これらの法律の目的を達成するための各種決定などを含む。）の目的が全うされるよう、制度や運用のアップデートを図っていくことが必要である。この取組は、生産年齢人口の減少による公務の担い手不足に対応し、AIの利活用により少ない人手で複雑高度化・多様化する行政課題に対応していくことができるようにするとの観点から、行政がリスクに対して萎縮することなく、安心してAIを利活用できる環境を整備する上でも重要である。

- 行政通則法は、国民に対して憲法が保障する価値のうち、行政運営の観点から重要なものを法制度として具体化したものであり、行政におけるAIの利活用の際にも、こうした憲法が保障する価値が損なわれないようにする必要。また、行政サービスは、民間が提供するものと比べ、提供主体が限定され、国民にとって選択可能性が乏しいことから、AIの利活用にあっても、透明性の確保に加え、公正性・公平性の担保が重要。AIの利活用に対応した行政通則法に係るガイドライン（行政通則法AI利活用ガイドライン（仮称））の整備に当たっては、これらに配慮すべき。

※1 人工知能関連技術の研究開発及び活用の推進に関する法律（令和7年法律第53号）

※2 人工知能基本計画（令和7年12月23日閣議決定）

※3 人工知能関連技術の研究調査及び活用の適正性確保に関する指針（令和7年12月19日人工知能戦略本部決定）

1. 行政通則法AI利活用ガイドライン（仮称）の整備の趣旨について

- もっとも、行政通則法AI利活用ガイドラインの整備に当たっても、これまで、AI事業者ガイドラインで示されたガバナンス指針やリスクベースアプローチの考え方や、生成AI調達・利活用ガイドラインで示されたガバナンス体制や利活用ルール等に係る既存ガイドラインの内容を踏まえることが有効。行政通則法AI利活用ガイドラインで示されていない事項については、関連する既存のガイドラインを参照するような位置付けとすることが適当。
- なお、自治体においても、各自治体の条例の規定・趣旨や地域の実情等を踏まえつつ、行政通則法AI利活用ガイドラインを参照することが意義のあるようなものとすることが適当^{※4}。

※4 行政手続法は根拠法規区分型（地方自治体に係る処分・届出の根拠が法律の場合は適用、条例の場合は不適用）と組織区分型（地方自治体の行う行政指導・意見公募手続は一律不適用）、行政不服審査法は一律適用型（処分の根拠が法律・条例ともに地方自治体に一律適用）

【（2）ガイドラインの目的等】

- 各行政機関の職員がAIを利活用する際に、（行政通則法が規律しない一般的な行政事務の領域においても、）権利保護・公正性・透明性確保といった行政通則法等の趣旨に則って、行政事務が適切に処理されるようにするとともに、行政事務におけるAIの利活用の促進に寄与するため、
 - ① 行政通則法等の趣旨を踏まえて遵守すべき事項、
 - ② ①のほか、行政通則法等の趣旨を踏まえて対応することが望まれる事項、
 - ③ その他、AIの利活用にあたり、権利保護・透明性・公正性の確保の観点から参考となる情報を、ガイドラインにおいて示す。
- 具体的には、行政事務（行政通則法が具体的に規律しない行政事務の領域（ex. 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）を含む。）においてAIを利活用する場合、①については、行政通則法の観点からの利活用の限界線、いわばガードレールを、②及び③については、利活用にあたっての留意点を、それぞれ具体的な行政プロセスを想定したユースケースに沿って、具体的に示す。また、行政事務におけるAI利活用を後押しすることが重要であることから、明らかに問題のない（ガードレールの内側での）利活用の具体的なケースを明示する。
- さらに、行政通則法が具体的に規律する領域について上記①～③を示すに当たっては、AIを利活用した場合においても、行政通則法に定める事前手続や事後救済手続がその機能を十全に発揮するとの観点を踏まえる。

2. ガイドラインで示す行政通則法的観点からの留意点等の全体像（俯瞰的イメージ）

★ 行政通則法AI利活用ガイドラインを整備するに当たっては、行政事務の現場での参照に資するよう、個別の事務の性質・内容に過度に着目して細分化することは避け、まずは、行政事務を俯瞰して捉え、大括りな類型・考え方の軸について、今後のガイドラインの検討の方向性を示すこととする。

【（１）行政事務全般について】 ⇒俯瞰図：P5、方向性：P8-11

○ 行政機関の行う事務のプロセス・手順・対象者は多種多様であるが、行政通則法は、事前手続・事後救済手続や情報公開の手続を定め、行政運営の公正性確保や透明性向上を図り、最終的に「国民の権利利益を保護」することを目的としていることから（行政手続法§ 1 等）、ガイドラインの検討に当たっては、AIの利活用によってこうした国民の権利利益等が損なわれるリスクの性質・程度・蓋然性に着目。

○ その際、そのようなリスクが一般的に低いと考えられる①定型的・補助的な業務かつ内部的な業務と、そのようなリスクが一般的に高いと考えられる②高度の政策判断や利害調整を要する業務（※）かつ対外的な行政機関の意思表示に近い領域での業務といった対極的な業務に着眼し、AIの利活用に係る既存の各種指針・ガイドラインで示されているリスクベースアプローチの考え方も踏まえ、具体的なユースケースを抽出して、AIの利活用で国民の権利利益等が損なわれるリスクの性質・程度・蓋然性を分析し、ガイドラインにおいて前述の限界線や利活用の留意点を整理。

（※）このような業務は、前例が少ない・存在しないか、前例に照らすだけでは的確な判断が困難であることが多いと考えられる。

【（２）行政手続法・行政不服審査法に基づく事務について】 ⇒俯瞰図：P6,7、方向性：P12-17

○ 行政機関の行う事務のうち、国民の権利利益、行政運営の公正性確保・透明性向上の観点から、申請に対する処分・不利益処分等については一定の事前手続が行政手続法に規定され、行政処分に係る不服申立については行政不服審査法に事後救済手続が規定されている。行政事務にAIを利活用した場合にも、こうした事前手続・事後救済手続が十全に機能を発揮できるよう、ガイドラインにおいては、これらの法律の規定を引き続き遵守することを求めることはもとより、AIの特性を踏まえ、AIを利活用する場合には、AIを利活用せずに行政職員が事前手続・事後救済手続を行う場合と比べていかなる点に留意すべきかを示す。

※ 行政が行う情報の収集・利用・提供に関する事務についても、一定の法令が整備されているが、これらについては、情報自体の保護の必要性や情報の適正性の確保等の観点から更に専門的な検討が必要となるため、引き続き検討。

2. ガイドラインで示す行政通則法的観点からの限界線、留意点等の全体像（俯瞰的イメージ）

（1）行政事務全般

庶務手続・内部管理等

▶ 定型的・補助的かつ内部的な業務

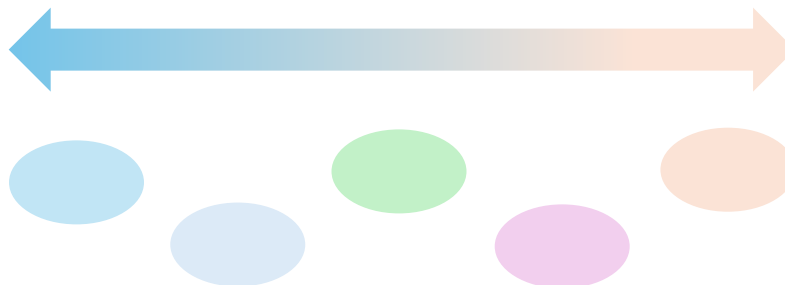
- 直接国民の権利利益を侵害するものではなく、対外的に表示される行政機関の意思決定への影響の度合いが低い場合、一定のガバナンス措置（AIの動作原理の事前検証、データの正確性・最新性の確保、技術的に追跡可能な状態の確保等）を講じた上で、積極的に利活用すべき。

※ AIの出力を再度吟味する注意義務等は生じないのではないか

- ▶ 画像認識AI、高精度分析AI等、人間の処理能力を大きく超える高精度AIを利活用する場合における留意点等は、職員の判断領域を増やすとかえって誤判断を増やす可能性があるため、引き続き検討（ex. 異物検知やインフラの老朽化判定のための画像認識AIを利活用する場合）

- ▶ AIの利活用に伴い取得・生成されるログデータ等についての情報公開法上の開示請求対応については、行政文書該当性についての判断の着眼点を今後整理

政策（法令等、許認可等実施方針etc.）の企画立案、政策執行、情報収集・発信等



※ 両者は特に限界的な事例を掲げたものであり、この間には、様々な行政事務が存在（プロセス・手順・対象者が異なる）
→ 今後、具体的な行政プロセスを想定したユースケースを抽出し、AIの利活用の際の限界線、留意点を検討するための着眼点であることに留意

▶ 高度の政策判断や利害調整を要する業務（※）かつ対外的な行政機関の意思表示に近い領域での業務

（※）前例が少くない・存在しないため、前例に照らすだけでは的確な判断が困難であることが多い。

- 国民の権利利益を損なうリスクが相対的に高いため、高度のガバナンス措置（AIの出力を吟味して採用する等、人間の判断を介在させる仕組の構築、定期的かつ客観的なモニタリングの実施等）を講じる必要があるのではないか

許認可・不利益処分等

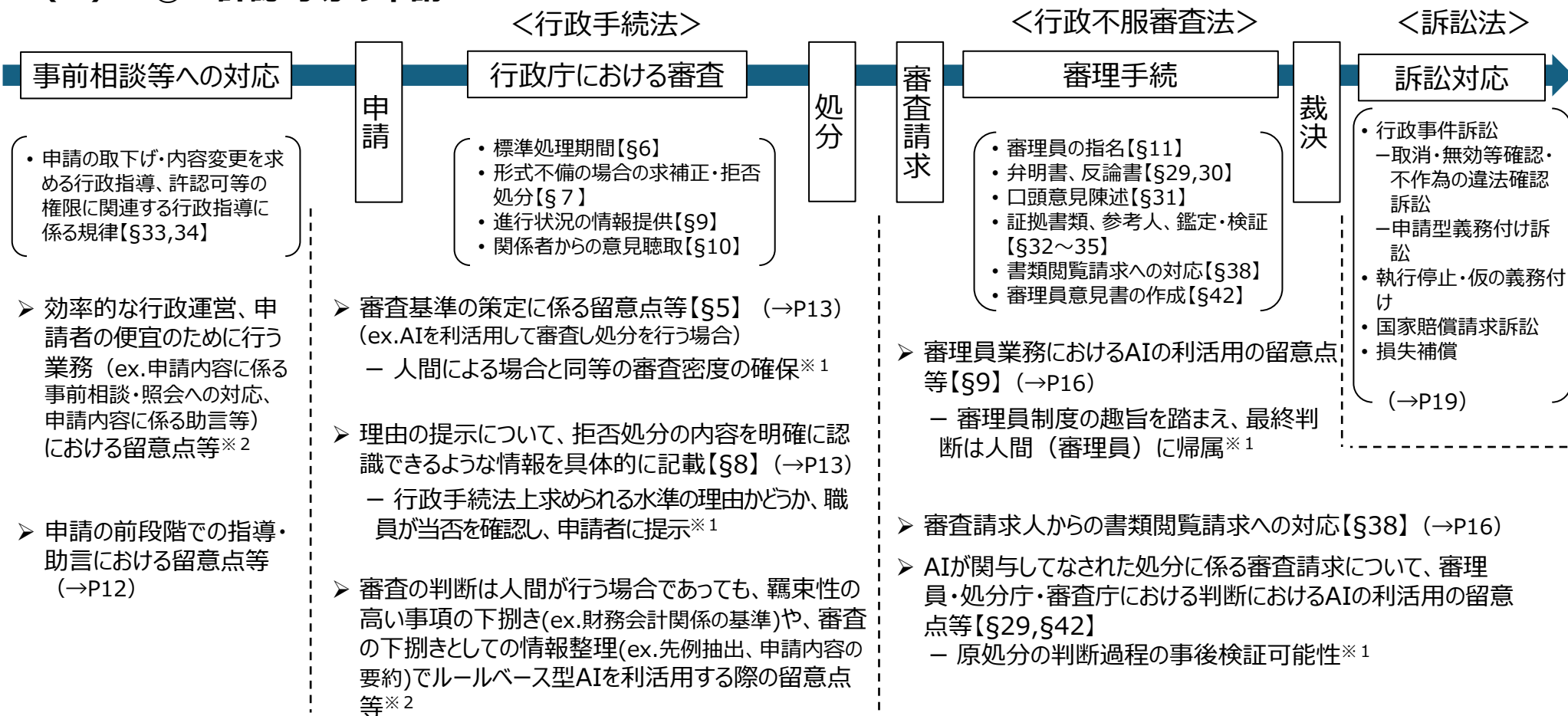
- ▶ 行政手続法等の規律の遵守、機能確保の観点からの留意事項をガイドラインに盛り込み

- ▶ 行政情報の国民への提供、国民からの情報の収集については、情報保護の必要性やプライバシー確保等の観点も踏まえ、引き続き検討

不服申立・訴訟

2. ガイドラインで示す行政通則法的観点からの留意点等の全体像（俯瞰的イメージ）

（2）－①：許認可等の申請

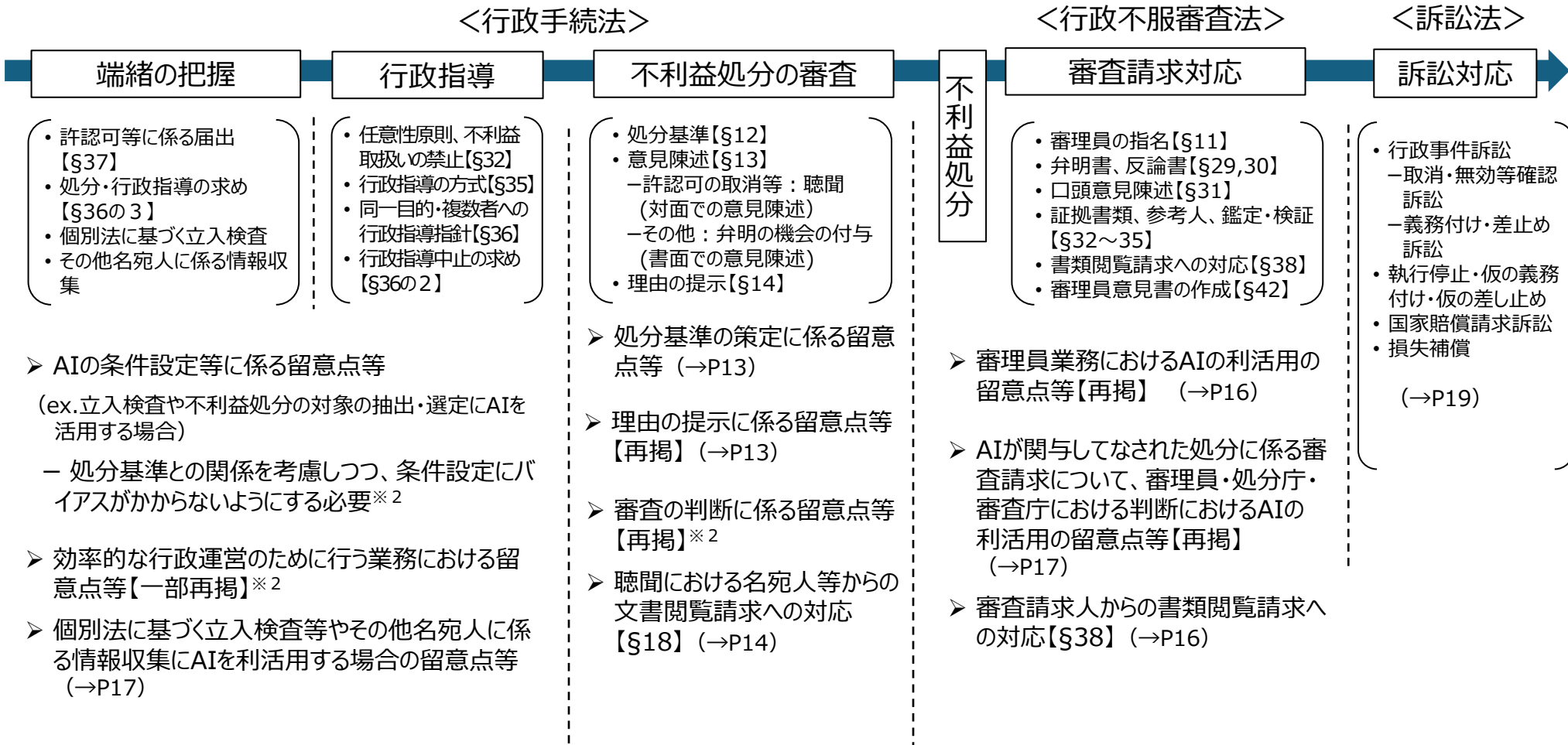


※¹ 行政通則法の各条項の趣旨・目的に基づき留意すべき観点の例

※² 行政通則法により直接規律されない業務であるため、P8-11「行政事務全般における留意点の検討（ユースケースの類型に応じたリスクベースアプローチ）」を参照し、業務内容に応じたリスクベースアプローチの考え方に基づくことが適当

2. ガイドラインで示す行政通則法的観点からの留意点等の全体像（俯瞰的イメージ）

(2) -②：不利益処分 ※【再掲】は許認可等の申請と重複



※ 2 行政通則法により直接規律されない業務であるため、P8-11「行政事務全般における留意点の検討（ユースケースの類型に応じたリスクベースアプローチ）」を参照し、業務内容に応じたリスクベースアプローチの考え方に基づくことが適当

3. 行政事務全般における留意点の検討（ユースケースの類型に応じたリスクベースアプローチ）

- AIには、データバイアス、ブラックボックス化、ハルシネーション等の技術的特性があると指摘されている。行政通則法AI利活用ガイドラインを整備するに当たっては、行政事務においてAIを利活用するユースケースを具体的に想定し、こうした技術的特性がもたらす国民の権利利益等に対する「リスク」の性質、程度、蓋然性をどのように評価し、職員にどのような事前又は事後の対応を求めるかを整理する必要。
- 具体的にユースケースのリスクの分析を行う際には、先に述べた行政事務における対極的な業務の着眼点を活用し、これをさらに、1) 定型的・補助的な業務か、高度の政策判断や利害調整を要する業務か【業務の性質】、2) 内部的な業務か、行政機関の意思表示に近い領域での業務か【業務が作用する対象】といった軸から分析を行う。（⇒類型的な判断の判断軸として機能）
- また、国民の権利利益に対するリスクの性質、程度、蓋然性の評価を行う際のリスク判断における考慮要素については、行政事件訴訟法における抗告訴訟の訴訟要件等の判断において、損害の性質（生命・身体の損害か財産の損害か）、程度、蓋然性に加え、回復の困難性、損害を避けるために緊急性が認められるか等の要素に着目していることも参考にしつつ、一般行政事務に係るリスク評価においてどのような事項や要素を考慮することが適切かについて検討を進める。（⇒上記の類型的な判断で考慮され尽くせない場合に、個別的判断の考慮要素としても機能し得る）

（※）行政事件訴訟法における訴訟要件等の規定

- ① 損害を受けるおそれがある（無効等確認）等、②～④以外の場合（取消訴訟、不作為の違法確認）
- ② 重大な損害を避けるための緊急の必要（執行停止）
- ③ 回復の困難な損害を避けるため緊急の必要（H16改正前の行政事件訴訟法の執行停止） ※②より厳格とされる
- ④ 重大な損害を生じるおそれ（義務付け・差止めの訴え）
- ⑤ 償うことのできない損害を避ける緊急の必要（仮の義務付け・仮の差止め） ※③より厳格とされる

- 以上を踏まえ、本方向性では、今後のガイドライン整備のための検討に資するため、以下、①業務の性質、②業務が作用する対象の類型ごとに、一般的に想定されるリスクの性質・程度・蓋然性等の評価とそれに対する対応をそれぞれ概括的に掲げる。

3. 行政事務全般における留意点の検討（ユースケースの類型に応じたリスクベースアプローチ）

<① 業務の性質に着目した判断の軸>

想定されるユースケース (例。今後詳細検討)	類型	想定されるリスクの性質・程度・蓋然性	対応方策 (例)
<ul style="list-style-type: none"> 情報の収集・要約、仕様書の案作成、照会応答の案作成 許認可等審査の比較的軽易・形式的部分の下捌き（財務会計基準の適合性チェック、過去対応・類似例の整理等） 	<p>定型的補助的な業務</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>AIが比較的得意とする業務であるため、国民の権利利益を侵害するリスクは一般的に低い。</u> ⇒ <u>AIの出力段階で重ねて職員が検証・チェックする必要はなく、一定のガバナンス体制を構じた上でAIを積極的に利活用すべきではないか。</u> ※ 特にルールベース型AIを活用する場合、<u>事前検証により出力に誤りがないことを確実に確認できていれば、リスクはより低い。</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・学習データの正確性・最新性確保 ・AIの利活用による判断過程について技術的に追跡可能な状態の確保（アカウントビリティ）など
<ul style="list-style-type: none"> 新規政策やその対外公表資料の案作成、重要な意思決定の判断材料の整理 高度の専門的知見に基づく許認可、民間有識者の高い識見や多角的な行政判断に基づく判断を要する審査の重要部分の下捌き 	<p>高度の政策判断や利害調整を要する業務</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>このような業務は、前例が少ない・存在しないか、前例に照らすだけでは的確な判断が困難であるなど、AIが比較的苦手とする業務であることが多く、そのような業務の処理をAIに委ねた場合、国民の権利利益を侵害するリスクは一般的に高い。</u> ⇒ <u>高度のガバナンス措置（AIの出力を吟味して採用する等人間の判断を介在させる仕組みの構築等）を講じる必要があるのではないか。</u> ※ 特に機械学習型AIを活用する場合、<u>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るため、リスクはより高い。</u> 	<p>上記に加え、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・偽・誤情報によるリスクを認識しファクトチェック、 ・出力を検証・吟味して人間の判断を介在、 ・利用方法やリスクに関する教育（リテラシー）など

★AI利活用に伴うリスク評価をきめ細かく行うため、上記の類型的判断を起点として、具体的なユースケースについて、損害の性質・程度・蓋然性に加え、回復の困難性、損害を避けるための緊急性の考慮要素を踏まえ、個別にリスク評価（リスクの性質・程度・蓋然性等の評価の高低）を決定。

3. 行政事務全般における留意点の検討（ユースケースの類型に応じたリスクベースアプローチ）

<② 業務が作用する対象に着目した判断の軸>

想定されるユースケース（例）	類型	想定されるリスクの性質・蓋然性	対応方策（例）
<ul style="list-style-type: none"> ・庶務手続 ・人事手続・情報管理、予算、文書管理、情報公開、コンプラ等 	内部的業務 (庶務手続・内部管理等)	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>内部的な業務であるため、国民の権利利益を侵害するリスクは一般的に低い。</u> ⇒ <u>AIの出力段階で重ねて職員が検証・チェックする必要はなく、一定のガバナンス体制を構じた上でAIを積極的に利活用すべきではないか。</u> ※ 特にルールベース型AIを活用する場合、<u>事前検証により出力に誤りがないことを確実に確認できていれば、リスクはより低い。</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・学習データの正確性・最新性確保 ・AIの利活用による判断過程について技術的に追跡可能な状態の確保（アカウントビリティ）など
<ul style="list-style-type: none"> ・政策の企画立案のための会議のロジ（日程調整、座席表・議事録作成）、データ収集・整理、連絡調整、照会対応等 	内部的業務 (政策の企画立案(いわゆる「ロジ」))	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>対外的な行政機関の意思表示に近い領域での業務であるため、国民の権利利益を侵害するリスクは一般的に高い。</u> ⇒ <u>高度のガバナンス措置（AIの出力を吟味して採用する等人間の判断を介在させる仕組みの構築等）を講じる必要があるのではないか。</u> ※ 特に機械学習型AIを活用する場合、<u>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るため、リスクはより高い。ただし、企画立案の下調べや「壁打ち」などにおける活用は十分に可能かつ効果的であり、積極的な活用の確保に留意</u> 	上記に加え、 <ul style="list-style-type: none"> ・偽・誤情報によるリスクを認識しファクトチェック ・人間による制御可能性の確保、 ・出力を検証・吟味して人間の判断を介在、 ・定期的かつ客観的なモニタリングの実施 ・利用方法やリスクに関する教育（リテラシー）など
<ul style="list-style-type: none"> ・データの分析・政策案・説明資料の作成、組織内検討、関係部局との調整、意思決定 ・広報、法令等の施行、調達・契約の実施等 	対外的意思表示に近い業務 (政策の企画立案(いわゆる「サブ」)・政策の執行)	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>対外的な行政機関の意思表示に近い領域での業務であるため、国民の権利利益を侵害するリスクは一般的に高い。</u> ⇒ <u>高度のガバナンス措置（AIの出力を吟味して採用する等人間の判断を介在させる仕組みの構築等）を講じる必要があるのではないか。</u> ※ 特に機械学習型AIを活用する場合、<u>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るため、リスクはより高い。ただし、企画立案の下調べや「壁打ち」などにおける活用は十分に可能かつ効果的であり、積極的な活用の確保に留意</u> 	上記に加え、 <ul style="list-style-type: none"> ・偽・誤情報によるリスクを認識しファクトチェック ・人間による制御可能性の確保、 ・出力を検証・吟味して人間の判断を介在、 ・定期的かつ客観的なモニタリングの実施 ・利用方法やリスクに関する教育（リテラシー）など

★ AI利活用に伴うリスク評価をきめ細かく行うため、上記の類型的判断を起点として、具体的なユースケースについて、損害の性質・程度・蓋然性に加え、回復の困難性、損害を避けるための緊急性の考慮要素を踏まえ、個別にリスク評価（リスクの性質・程度・蓋然性等の評価の高低）を決定。

3. 行政事務全般における留意点の検討（ユースケースの類型に応じたリスクベースアプローチ）

<③判断の軸の捉え方>

- P9・P10は、2つの判断軸についてのおくまで総論的な整理であり、個別のAIの利活用のユースケースに応じた対応方策の検討に当たっては、2つの軸のどちらを用いるか、その2つの判断の軸のうち、どちらに重きを置くかによってリスクの性質・程度・蓋然性等の評価が異なることとなる。

※(例1)政策の企画立案の前段階としての情報収集・要約作業

⇒ 業務が作用する対象としては政策の企画立案(サブ)に該当し、この点を重視すればリスクが一般的に高いとも評価し得るが、業務の性質は定型的な補助業務「通常の作業」であり、この点を重視すればリスクは一般的に低いとも評価し得る。その判断を行った上で、前述のように、損害の性質・程度・回復の困難性等に応じ、具体的なリスクの性質・程度・蓋然性の評価の高低を決定し、それに応じた措置を講じる。

(例2)高度の政策的な議論が交わされた会議の議事録作成作業

⇒ 業務の性質は「前例が少ない業務・高度の政策判断や利害調整を要する業務」であり、この点を重視すればリスクが高いとも評価し得るが、業務が作用する対象としては政策の企画立案(ロジ)に該当し、この点を重視すればリスクは低いとも評価し得る。その判断を行った上で、損害の性質・程度・回復の困難性等に応じ、具体的なリスクの性質・程度・蓋然性の評価の高低を決定し、それに応じた措置を講じる。

<④AIの種類に応じた留意点>

- 更に、AIの種類によって、その技術的特性や利活用方法により、想定外のリスクの性質・程度・蓋然性の評価に差が生じ得ることに留意。
 - 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もの）
 - ⇒ 事前検証で十分な数の事例で誤りが無いことを確認できていれば、想定外のリスクは一般的に低い
 - 機械学習型AI（AIがデータからルールやパターンを学習することにより、自ら判断や予測等を行うもの）
 - ⇒ 性質上、事前検証で十分な数の事例の確認は困難であるため、想定外のリスクは一般的に高い
- 行政事務において高精度AI（人間の処理能力を大きく超える程度の性能を有するもの）を利活用する場合には、仮にその結果の検証を行うことを職員に求めても、職員に一般的に要求される能力水準を超える可能性。このため、職員の判断領域を増やすことは却って誤判断を増やすこととなるため、AIの出力を検証する注意義務を課すよりは、AIシステム全体として可能な限り誤検知を防ぐガバナンス構築を求めることが合理的とも考えられる。もっとも、国民の生命・身体への影響が大きい行政分野の場合は、それでもなお、行政の責任の明確化のため、AIの出力への確認に係る最大限の注意義務が求められるとも考えられるため、求められるガバナンスの内容等について今後整理する必要。

4. 行政手続法及び行政不服審査法に基づく業務に係る留意点の検討

<①行政手続法の意義>

- 行政手続法においては、申請に関する処分に係る審査基準の策定・公表、申請を拒否する場合の理由提示、不利益処分に係る事前の意見陳述機会付与（聴聞又は弁明の機会の付与）、名宛人に対する理由提示等の行政処分に係る事前手続等（※）を規定しているところ、その意義は次のように説明される。

（※）申請に対する処分や不利益処分に係る事前手続の他にも、行政指導に関する規律（任意性・不利益取扱い禁止の原則、中止の求め）、行政庁への処分や行政指導の求め、届出（受理概念の廃止）、命令等制定に係る意見公募手続などがある。

- 1) 行政処分の効力は即時に発効し、取消・差止め・執行停止には一定の要件を要することから、私人の救済・権利利益の保護の観点から、事後救済に加えて事前手続を整備することにより、違法・不当な行政処分を防止。
- 2) 裁量の余地がある行政の判断（行政裁量）について司法審査を受ける場合は、判断内容（結果）については行政機関の専門的技術的判断が尊重され、行政機関の判断過程の審査が重視されることから（判断過程審査）、判断過程を法律上透明化することにより、司法審査における事後的な検証可能性を拡充。

<②事前手続における行政の公正性・透明性を通じた国民の権利保護>

- 1) の観点については、まずは、AIの利活用にかかわらず、行政処分を実施する際に行政手続法の各条項に規定する手続を遵守することが求められるが、さらに、AIの技術的特性（データバイアス、ブラックボックス化、ハルシネーション等）を踏まえると、AIの利活用によらず人間（職員）が手続を遂行する場合に比べ、特に以下の点に留意することが求められるのではないかと考えられる。



4. 行政手続法及び行政不服審査法に基づく業務に係る留意点の検討

(i) 審査基準・処分基準の策定・公表段階

→ 行政手続法上、処分の性質・内容（行政庁の裁量の広狭等）を考慮しつつ、審査基準や処分基準をできる限り具体的に定め（意見公募手続を経る必要）、公表する（処分基準については努力規定）必要。審査・処分手続においてAIを利活用した場合にも、同じ審査基準・処分基準に沿って、同じように判断を行ったと言える必要。

- ・ 審査基準や処分基準が、人間による判断の場合と比べて外部から認識困難となっていないか、内容を検証する。（アルゴリズムに組み込まれた考慮事項や閾値の判断根拠を反映する必要がないか等）
- ・ その他に、AIに与えた指示や、審査基準・処分基準への適合性の判断の度合（密度）が、職員が行った場合と同等であることをどのように確保したかについて、行政上の救済や司法審査の場面で検証可能となるように記録を作成・保存。

(ii) 許認可を拒否する処分、不利益処分の理由提示段階

→ 理由提示の趣旨（理由提示の慎重考慮担保・恣意抑制機能、争訟提起便宜機能）を踏まえ、AIを活用した行政処分（許認可の拒否処分及び不利益処分）の理由においても、（行政手続法§8, §14により理由提示が不要となる場合を除き）根拠規定の内容、審査基準の内容や公表の有無、処分の性質・内容、前提となる事実関係の内容を踏まえつつ、申請者が処分の理由を明確に認識し得るような情報が具体的に示される必要。

- ・ 申請を拒否する理由及び不利益処分の理由については、AIを活用して許認可の拒否や不利益処分の判断を行った際に、併せて行政手続法上求められる水準の理由（いかなる事実関係に基づいて、いかなる法規を適用して処分がされたかや、審査・処分基準の適用関係を、記載自体から了知できる程度のもの）を作成し、その当否を職員が確認するとともに（慎重考慮・恣意抑制）、被処分者に提示される必要（争訟提起便宜）。
- ・ さらに、ブラックボックス化を防ぎ、許認可等の意思決定過程や経緯を、技術的に可能な範囲で、合理的に跡付け・検証可能とするためにも、AIを利活用した許認可を許諾する処分についても、同様に処分の理由を作成することが望ましい。 ※ いずれも、理由をAIによって作成したか否かは問わない。

4. 行政手続法及び行政不服審査法に基づく業務に係る留意点の検討

(iii) 不利益処分に係る事前の意見陳述機会の確保段階

→ 許認可を取り消す不利益処分を行う場合には聴聞が義務付けられており、その際、名宛人や利害関係人から行政庁に対する処分の原因となる事実を証する文書の閲覧請求が可能とされている。 AIを利活用して不利益処分を行う場合でも、名宛人等に防御権行使の機会を付与し、権利を保護する観点から、AIを利活用せずに不利益処分を行う場合と同様の文書が閲覧可能となっていることが必要。

※ 具体的に整備されるべき文書や、考慮すべき関係者の利益との調整については、審査請求における審査請求人からの書類閲覧請求や、訴訟における文書閲覧請求についても同様であることから、ガイドラインの策定に向けて、判例法理も参照しつつ検討を深める。

4. 行政手続法及び行政不服審査法に基づく業務に係る留意点の検討

<③行政機関の判断過程の追跡可能性の確保>

- 2) の観点については、裁量処分に係る行政機関の判断過程においては、審査基準の合理性等の判断に加えて、考慮すべきでない事項を考慮していないか（他事考慮）、考慮すべき事項を考慮したか（考慮不尽）など、処分の判断において重要な事実の基礎を欠いていないか、又は、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いていないか等の観点からについて司法審査が行われ、これらを欠いていた場合には裁量権の逸脱濫用として違法となり得る（行政事件訴訟法§30）。

行政機関が訴訟提起された場合、これらの違法判断は裁判所が行うものであり、行政機関としては法廷で主張・立証を適切に行う立場となるため、AIを利活用した行政処分でも、審査基準を合理的なものとするとともに、このような判断過程を合理的に跡付け・検証可能としておくことが、国民の権利救済の観点から不可欠であるばかりか、裁量判断の妥当性を証明し、行政運営の安定性を確保する観点からも重要である。

※ もっとも、こうした対応は、前述の②（i）（ii）に記載した方向性による対応で満たされるものと考えられる。

※ なお、判断過程を合理的に跡付け・検証可能としておくことの重要性は、裁判所が判断代置的な審査を行い得る羈束処分や、行政手続法が適用されない行政事務に係る訴訟においても同様であると考えられる。

- AI事業者ガイドラインにおける要求事項を踏まえると、AIを利活用した行政処分や許認可等の事務・事業の実績を跡付け・検証が可能とするためには、例えば以下のような記録の保存（※1）が必要となり得るが、AIを用いずに職員がそれらの処分等を行う場合と比べて業務負担が過度に増大しないよう、具体的な要求事項について引き続き検討を深める。

- － AIシステムの開発過程、意思決定に影響を与えるAIシステムの構造（データ収集・ラベリング、使用されたアルゴリズム、データの処理プロセス等）
- － AI利用時の入出力等、AIの学習プロセス、推論過程等のログ（※2）
- － 判断の根拠となった基準・ロジック、判断の理由（前提となる事実関係、適用した法令・基準）

（※1）文書形式での保存に限らず、事後的な利用・参照可能な状態での保存も含む。また、これらの文書の訴訟当事者等（民事訴訟法等）への開示と、開示請求者（情報公開法）への開示は別の問題であり、個人・法人の利益や円滑な行政運営の確保にも留意しつつ対応。

（※2）データ量又はデータ内容に照らし合理的な範囲で作成・保存。また、利用する技術の特性及び用途に照らして、事故等の原因究明、再発防止策の検討、損害賠償責任要件の立証上の重要性等を踏まえて、記録方法、頻度、保存期間等について具体的に検討。

4. 行政手続法及び行政不服審査法に基づく業務に係る留意点の検討

<④行政不服審査法について>

- 行政手続法が事前手続の統制であるのに対し、行政不服審査法は訴訟に比べて簡易迅速な救済手続である行政不服申立制度を定めるものであるが、両法が相まって、事前手続と事後救済が一体となり、国民の権利利益救済と行政の適正運営確保を図ることが重要。このため、AIの利活用に係る行政処分についての審査請求においても、行政手続法との接続を意識して、同法の規定を遵守して審理手続を遂行することが必要となる。

- その際、行政の自己反省機能という同法の趣旨が損なわれないよう、審理手続において原処分の判断過程の検証可能性を確保することが重要となり、このことから、前述のAIの利活用による意思決定過程や事務・事業の経緯の記録（技術的に可能な範囲、合理的な範囲で、跡付け・検証を可能とすること）が重要である。
また、当該記録に加え、不利益処分に係る聴聞書・弁明書なども審理手続において、名宛人や利害関係人から行政庁に対し、処分の原因となる事実を証する文書として閲覧請求が可能とされており、AIを利活用しない場合と同様の文書が閲覧可能となるよう、対応することが必要。
※ もっとも、これらについては、②（iii）に記載した方向性による対応で満たされるものと考えられる。

- なお、審理員については、除斥事由の規定があることを踏まえると、審査庁の職員たる人間が就き、実際にその者が判断することを想定していると考えられることから、現行法上は、審理手続の終結や審理員意見書の作成等の審理員業務の補助業務へのAIの利活用は可能であるが、最終判断は審理員に帰属させる必要があると考えられる。
（これに対して、不利益処分や許認可を行う処分庁については、専決等によって実質的に判断を部内の一定の者に委ねることが想定されており、AIの判断の法的効果を行政庁に帰属させることを前提として、実質的な判断を相当程度委ねることも許容されていると考えられる。なお、訴訟実務におけるAIの利活用についても検討が開始しており、その動向を今後注視。）

<補足> 行政が行う情報の収集・利用・提供について

- 行政が行う情報収集（いわゆる「行政調査」等によるもの）には、任意で行われるもの（対象者の協力を得た上での資料提出、アンケート・ヒアリング調査等のいわゆる「任意調査」等）もあるが、強制性のあるもの（個別の法律の規定に基づく立入検査、罰則等により実効性を担保された報告徴求・届出等のいわゆる「強制調査」や「間接強制調査」等）もあり、必ずしも常に対象者の意向に沿った形で行われているわけではない。
- また、収集された情報の行政による利用については、収集した目的に沿った利用を基本としつつ、必要に応じてそれ以外の目的で利用されることがある。行政からの情報の提供についても、当該情報の性質（個人情報、地図情報など）・形式（匿名化、統計化など）・提供先（本人、第三者）・提供先の利用目的（統計作成、学術研究など）・提供方法（オープンデータ化、ガイドラインやFAQの公表、問合せへの指導・助言等の回答など）等について様々な違いがある。そして、こうした利用・提供については、情報の収集手法（任意の調査か、個別法の規定に基づいて取得か）や情報の性質（個人情報であれば個人情報保護法等、税情報であれば国税通則法・地方税法等）等に応じた制限がかかる場合がある。



- 行政が行う情報の収集・利用・提供のプロセスでAIを利活用する場合の限界線や利活用の留意点については、当該情報自体の保護の必要性や情報の適正性の確保等の観点からの検討が必要となることから、今後、こうした収集・利用・提供の各段階において、様々な規律の下にある情報をAIを用いて利活用した場合に、それぞれどのような国民の権利・利益に対するリスクが発生し得るかについて、具体的なプロセスを想定したユースケースを掲げ、例えば、以下のような検討を行うこととする。
 - － 行政が行う情報収集において、調査対象の選定に当たってAIを活用する場合には、選定ルールがブラックボックス化する懸念があるため、例えば、法的拘束力を有するような強制性のある調査はもちろん、法的拘束力は有していないものの調査拒否が給付拒否につながるなどにより、事実上、強制に近い仕組みとなっている調査等について、国民の権利利益の保護や行政の公正性・透明性確保の観点からどのような統制が考えられるか
 - － 行政の情報利用において、国民の権利義務に関わる情報が、大量かつ多種多様な形でAIにより分析されたり、行政機関間でやり取り・共有され利用されたりする場合等について、国民の権利利益の保護の観点からどのような統制が考えられるか
 - － 行政が提供する情報が、行政機関としての専門的知見に依拠した見解の伝達や、その他行政機関としての意思表示に深く関わるものである場合、それを通じて国民の権利義務の変動に影響を及ぼすおそれがあるところ、AIの利活用によって人間には直ちに真偽の判断や検証が困難な情報が作成可能となり、国民に迅速に提供することが可能となった場合等について、国民の権利利益の保護の観点からどのような統制が考えられるか

5. 情報公開法上の開示請求対応について

- 行政機関がAIを利活用した場合の判断ロジックに関するデータ（アルゴリズムなど）、運用に際し生成されるデータ（ログデータ、一次的なAIの出力など）等のAIの利活用に伴う特有のデータについての情報公開法上の開示請求の取扱いについては、当該データの行政文書該当性及び不開示情報該当性の判断を踏まえて対応を行うこととなるため、今後、以下の内容を敷衍しつつ整理。

<行政文書該当性>

- 情報公開法の対象となる行政文書は、①行政機関の職員が職務上作成・取得、②当該行政機関の職員が組織的に共用、③当該行政機関が保有の3要件を満たす文書、図画及び電磁的記録を指すものとされており、特に、「電磁的記録」に関しては、
 - ・ ディスプレイに情報を表示するため一時的にメモリに蓄積される情報や、ハードディスク上に一時的に生成されるテンポラリファイルは含まれないとされ（逐条解説情報公開法）、
 - ・ 当該行政機関が保有する処理装置及びプログラムによりその情報内容を直接認識できるものに限られると解されている（裁判例・答申※） ※情報公開・個人情報保護審査会の答申では、「通常の設備、技術等によってはその情報内容を一般人の知覚により認識できる形で提示できるものに限られる」（平成28年度（行個）第195号）ともされている
- AIの利活用に係るデータの作成・取得、利用、保存・廃棄の取扱いは、行政事務の性質等に応じて判断する必要があり、行政文書の3要件を満たすか否かについても、当該データの保有目的、取得するデータの種類・取得時点・保有期間、保管場所やアクセス権限（閲覧・書換え・廃棄）等の状況を総合的に勘案し、各行政機関において個別に判断を行う必要。

<不開示情報該当性>

- 開発事業者たる法人・企業の競争上の利益を損なうおそれ（5条2号）や、AIの利活用に係る行政機関の事務事業の適正な遂行への支障を及ぼすおそれ（5条6号）等の不開示情報該当性に留意しつつ、行政文書であるデータに記録されている情報の性質・内容に応じ、各行政機関において個別に判断する必要。その際、不開示情報に該当する部分の区分けや技術的な分離が容易かどうか（6条1項）についても留意。

6. 今後の対応について

- 今後は、事務局において、①引き続きの検討事項とされたもの※の検討を、関係行政機関等と調整しつつ深めていくとともに、②それ以外の事項については、本資料でまとめた内容を議論の出発点として、各行政機関におけるAIの利活用の実態やニーズを踏まえつつ、行政通則法AI利活用ガイドラインの策定に向けた作業を進めることとし、それらの結果を適時に本調査研究会に報告することとする。

- ※ ・ 行政が行う情報収集・利用・提供にAIを利活用するに当たっての留意事項
- ・ 高精度AIを利活用する場合の留意事項
- ・ AIの利活用に係るデータについて、情報公開法に基づく文書閲覧請求がなされた場合の対応

- なお、AI技術は日々急速に深化し、様々な課題や論点が新たに生じ得るものであるため、国におけるAIの利活用に関する政策動向や取組を適時に把握しつつ、本ガイドラインに係る検討・議論に随時反映することが適当である。

(補足) 訴訟対応について

- 行政事件訴訟や国家賠償請求訴訟においては、前述のとおり、行政としての対応は訴訟を提起された際の立証・主張活動であり、違法判断は司法が行うこととなる。このため、行政事件訴訟等への対応のためには、行政事務にAIを利活用した場合に、どのような事案についてどのような判断過程で判断がなされたかの記録を残すことが、訴訟を通じた国民の権利保護と、安定的な行政運営（職員が安んじてAIを利活用）の双方の観点から重要であることを意識して、記録の作成・保存に係る対応（P15）について、検討を進める。

6. 今後の対応について

(補足) AIIエージェント等の新たなAIシステムについて

- AI基本計画において言及されているAIIエージェント※¹やフィジカルAI※²についての本ガイドラインにおける取扱いについては、現下のそれらの利活用状況に鑑み、以下の点に留意しつつ、従来からのAIに係る本ガイドラインの策定の検討やその随時の見直しと並行して、検討を深めていく。

※1 特定の目的を達成するために環境を感知し自律的に行動するAIシステム

※2 センサ等によるセンシングを通じて物理環境の情報を取り込み、AIモデルによる処理を経て、設定された目的を達成するための最適な方策を自律的に推論・判断し、アクチュエータ(駆動系)等を介して物理的な行動へとつなげるシステム(現実世界に対して直接的な働きかけ(移動、操作、加工など)を行うことを特徴)

- AIIエージェント等は自律的に業務遂行を行う外観を有するが、起点となるのが人間(職員)による目標(行政目的)の入力であり、法的効果と責任が行政庁(行政機関)に帰属する限り、AIIエージェント等による行政事務の遂行は、補助機関(職員)による行政庁の補助と同視し得るものであるため、AIIエージェント等を職員の代理と位置づけるための立法措置が、行政手続法上新規に必要となるものではない。

※ 補助機関(職員)が、組織法令や内部規程(決裁規則等)で定められた職務範囲や手順に従って、自律的に業務を遂行し、その成果は委任・代理という法的構成を取ることなく行政庁(行政機関)に法的に帰属するとともに、違法等があった場合の損害賠償責任も行政庁(国・公共団体)に帰属する。行政庁(行政機関)は、補助機関への指揮監督によって、組織としての意思統一と、補助機関による業務遂行の適正確保を図る。

AIIエージェントを含むAIを利活用した業務遂行と行政庁との関係は、このような行政官庁理論の中に位置づけることが可能であるが、AIの技術的特性(過去のデータへの依存、データバイアス、ブラックボックス化、ハルシネーション等)を考慮して「AIに(自律的な)処理を任せることのできる業務範囲」と「行政機関としての責任を果たすための事前・事後の統制のルール」を定めることが肝要である。なお、当該ルールは、今後の技術の進展を見据えて柔軟・機動的な対応が可能となるよう、ソフトローで対応するのが適当である。

- AIIエージェント等については、便益(自律的行動による調整・分析等の業務効率化、労働力不足の補完)が認められる一方で、一般的なAIにはないリスク(自律的行動による誤動作、複雑機構を持つことによる保守の困難化、上位権限を乗っ取った不正操作、他のAIに偽の指示を与えて不正操作など)も指摘されているところであり、このようなリスクを踏まえつつ、行政機関における利活用の留意点や限界線を検討していくことが適当。