

自治体による AI利活用・導入ガイドブック



東京大学名誉教授 宇賀 克也

1

人口減少が進行し、自治体においても職員の減少が見込まれ、自治体サービスの持続可能性の確保が重要な課題となる中、AIによる業務の効率化は重要な課題となっている。しかし、2024年末時点における生成AIの導入等の状況を見ると、都道府県、指定都市では約9割が導入済みであり、残る約1割も実証実験中であるのに対して、その他の市町村では、導入済み又は実証実験中のところは約4割にとどまり、導入予定がない市町村が約半数にのぼっていた。その理由としては、生成AI導入の効果が不明であること、生成物の正確性に懸念があること、デジタル人材が不足していること等が挙げられている。総務省は、2024年11月に「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」を開催したが、前記のような現状を踏まえて、そのもとに、「自治体におけるAIの利用に関するワーキンググループ」を設けて、2025年1月から検討を行ってきた。同年7月にその報告書がまとまり、総務省は、これを受けて、「自治体におけるAI活用・導入ガイドブック」を改訂した（以下、この改訂後の同ガイドブックを「第4版」という）。2022年6月に作成された同ガイドブックには、第3版までは、生成AIの利活用等に関する記述はなかったが、第4版は、生成AIの利活用によって、大幅に業務の効率化が期待できることを具体例で示すとともに、ハルシネーション（生成AIが事実に基づかない情報を生成する現象）等への懸念に具体的にどのように対応すべきであるかという処方箋を明示し、ガバナンス体制の

構築のあり方についても、具体的に論じている。

2

ハルシネーション対策としては、第1に、人間による関与（human in the loop）の考え方がとられ、生成AIによるアウトプットを人間が確認するルールを設定することが推奨されている。人間も常に正しい判断ができるわけではなく、また、バイアスを免れるわけではないが、ハルシネーションの中には、人間が確認すれば直ちに誤りと気付くものも少なくない。他方、一見すると正確にみえるハルシネーションもあるが、それでも人間がチェックすることにより、誤りに気付くことができる場合も稀ではないので、生成AIによるアウトプットを鵜呑みにせず、必ず人間がチェックすることをルール化することは重要であろう。もっとも、そのチェックを徹底してやろうとすると、そのための職員の負担が大きくなり、AIの利活用による省力化という目的を阻害することになりかねない。どの程度の正確性を要求するかは、事案により異なるので、100%の信頼性が必ずしも要求されない分野では、生成AIによるアウトプットであり、誤りが含まれる可能性があることを明示し、利用者にそのリスクを承知の上で利用してもらうという方法が許容される場合もあり得ると思われる。第4版でも、そのような可能性が指摘されている。

3

政府においては、2025年5月27日に、「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」(デジタル社会推進会議幹事会決定)において、各府省にAI統括責任者(以下「CAIO」という)を設置し、CAIOが各府省の生成AIシステムの利活用の把握・推進、ガバナンス、リスク管理を統括することとされたが、自治体においても、CAIOを設置する等、AIの利活用・リスク管理における責任者を明確にする必要が、第4版で指摘されている。自治体の最高情報責任者(以下「CIO」という)の場合、首長、副知事、副市町村長が兼務する例が多くみられ、デジタルの専門家を外部からCIO補佐官として任用する例が少なくないので、CAIOについても、同様に、CAIO補佐官として外部の専門家を登用するケースが多数になると推測される。すでにCIO補佐官を設置している場合、その者がCAIO補佐官の役割を果たせる場合は、新たにCAIO補佐官を任用する必要はないが、必ずしもそうとは限らず、CIO補佐官とは別にCAIO補佐官を任用する必要が生ずることもあり得る。しかし、外部から優秀なAI人材を任用することは、一部の大都市以外は容易ではないと思われる。そこで、複数の自治体がCAIO補佐官を共同設置すること(地方自治法252条の7第1項本文)、都道府県が任用したCAIO補佐官を市区町村の求めに応じて当該市区町村に派遣すること(同法252条の17第1項)という選択肢を活用すべきと思われる。機関等の共同設置は、都道府県と市区町村の間でも行うことができる。一部事務組合がAI人材を一括して確保し、当該組合を構成する市区町村に助言を行う方法もあり得る。また、CAIO補佐官を確保できたとしても、そのみで、当該自治体内におけるAIの利活用が大きく進捗する蓋然性は高いとはいえないように思われる。「自治体デジタル・トランスフォーメーション(DX)推進計画[第5.1版]」(総務省、2026年1月30日)において、一般行政職員の中で、デジタル分野における専門知識を身につけ、一般行政職員や高度専門人材と連携し、中核となって実

務を取りまとめることができる職員を「DX推進リーダー」と称しているが、AIの利活用の推進のためにも、AI分野で、CAIO補佐官と一般職員の橋渡し役になるDX推進リーダーを育成していくことが必要と思われる。

4

生成AIの利活用に際して、特に留意が必要なのが要機密情報の取扱いである。「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」(2025年3月28日改定)で、機密性の程度に応じたパブリッククラウドサービスの範囲が定められているが、生成AIを利用する場合には、プロンプトとして入力した要機密情報が機械学習に利用されてしまうと、それがアウトプットとして漏えいしてしまうおそれがある。それを回避するためにオプアウトを徹底する必要がある。また、国外にサーバを設置している生成AIを利用する場合には、サーバ設置国の法令が適用される結果、ガバメントアクセスを義務づけている国では、プロンプトとして入力した要機密情報が検閲を受けるおそれがあることにも留意しなければならない。

著者略歴

宇賀 克也(うが・かつや)

東京大学法学博士(法学)。東京大学名誉教授。元最高裁判事。主著に『行政法概説Ⅰ(第8版)』、『行政法概説Ⅱ(第8版)』、『行政法概説Ⅲ(第6版)』、『行政法(第3版)』、『地方自治法概説(第11版)』、『新・情報公開法の逐条解説(第8版)』、『新・個人情報保護法の逐条解説』、『行政不服審査法の逐条解説(第2版)』、『マイナンバー法の逐条解説』(以上、いずれも有斐閣)、『行政手続三法の解説(第3次改訂版)』(学陽書房)、『解説行政不服審査法関連三法』、『条解国家賠償法(第2版)(共編著)』(以上、弘文堂)、『行政の実効性確保—行政代執行を中心として』(勁草書房)、『Q&A 新しい行政不服審査法の解説』(新日本法規)。