

欧州評議会 CAHAI が提唱する AI の民主的統制の検討

寺田麻佑¹³ 板倉陽一郎²³

欧州評議会（Council of Europe）においては、2019年9月当時の議長国フランスがイニシアティブをとり、CAHAIというAIに関するアドホックな会合が設置されている。このCAHAI（Ad hoc Committee on Artificial Intelligence）においては、EUのAI規則法案とはまた別の枠組みにより、AIの開発や利用に関して人権や民主主義の保障の確保を審査する法的枠組みを策定することが検討されているため、欧州評議会CAHAIが提唱するAIの民主的統制の方向性や現状、その位置づけやインパクトについて検討をおこなう。

Study of the Democratic Control of AI advocated by the Council of Europe CAHAI

MAYU TERADA¹³ YOICHIRO ITAKURA²³

At the Council of Europe, France, which held the presidency in September 2019, took the initiative to establish an ad hoc meeting on AI called CAHAI. In this CAHAI (Ad hoc Committee on Artificial Intelligence), the establishment of a legal framework to examine the guarantee of human rights and democracy in relation to the development and use of AI is being considered in a different framework from the EU's draft AI regulation. In this paper, the possibilities and the direction along with the current status will be looked at, and the proposal's positioning and impact of the democratic control of AI advocated by the Council of Europe CAHAI is analyzed.

1. 問題の所在

欧州評議会においては、EUとはまた異なった枠組みにおいて、AIに関する法整備に関するプロジェクトが始動しており、2019年5月に開かれた欧州評議会の閣僚委員会による決定によって、2019年9月に人工知能に関する特別委員会（CAHAI：Ad hoc Committee on Artificial Intelligence。以下CAHAIという）が設立された。このCAHAIは、広範囲な議論と多種多様な業種の間における協議などに基づき、人権と民主主義、そして法の支配の分野においてこれまでも欧州評議会が推進してきた枠組みをAIの分野においてどのように形作っていくのかについて、AIの開発や設計そして適用のための法的枠組みの実現可能性や法的枠組みを作るとして、その内容（要素）はどのようなものであるべきかについて検討するものである。

欧州評議会はEUよりも先にできた国際機関であり、EU加盟国そして周辺諸国に大きな影響を与えてきた（現に与えている）ヨーロッパ人権裁判所をその機関の一つとして擁するほか、欧州評議会において作成されてきた多国間条約はこれまでも多くの影響力を与えてきている。そのた

め、欧州評議会の特別委員会CAHAIにおいてどのようにAIに関する法整備が検討されているのかについてみることは、以下の二点で非常に重要なことと考えられる。

すなわち、EUにおける法規制の方向性がヨーロッパ人権裁判所においてどのように判断されるのかといった指標となる可能性があるとともに、欧州において推進される価値をAIに関する法的枠組みのなかにもどのように組み込むのかということに関する基準となる可能性があるためである。

そこで、本稿においては、欧州評議会の特別委員会、CAHAIにおいて検討されているAIの開発や利用に関して人権や民主主義の保障の確保を審査する法的枠組みについて、欧州評議会のCAHAIが提唱するAIの民主的統制の方向性や現状、その位置づけやインパクトについて検討をおこなう。

2. 欧州評議会の役割とAI

欧州評議会は、1949年に設立されたEUとは全く異なる国際機関であり、人権と民主主義そして法の支配を三つの

1 国際基督教大学教養学部上級准教授
Senior Associate Professor of Law, College of Liberal Arts, International Christian University
2 弁護士・ひかり総合法律事務所

Attorney at Law, Hikari Sogoh Law Offices
3 理化学研究所革新知能統合研究センター（AIP）
RIKEN AIP

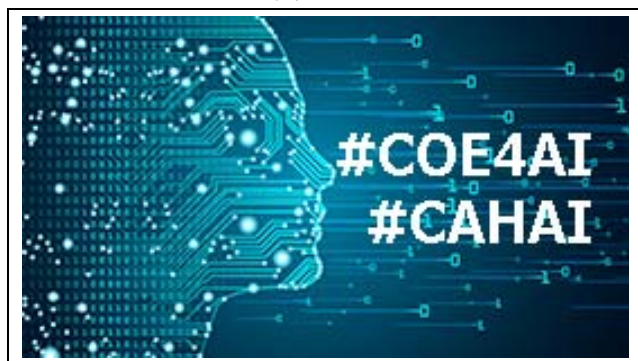
柱として、これらの価値の促進を図るために活動している。自由と人権に基づいた欧州の団結を図るための組織である[1]。

欧州評議会はヨーロッパ人権裁判所（European Court of Human Rights）をその一機関として有している。このヨーロッパ人権裁判所（欧州人権裁判所ともいう）とともに、欧州評議会は、民主主義と人権を効果的に保障する機関としてこれまでも大きな役割を果たしてきており、欧州評議会の人権保障は、ヨーロッパ人権裁判所を中心とした、欧州人権条約という法規範を人権裁判所という司法機関によって担保する欧州人権条約システムとして機能している[2]。

欧州評議会の加盟国は 47 か国（全 EU 加盟国、東欧や旧ソ連諸国、トルコなど）であり[3]、日本、米国、カナダ、メキシコそしてローマ教皇庁の 5 か国をオブザーバーとしている[4]。欧州評議会はさきにもたように、欧州人権裁判所の枠組みを通じた人権保障や、条約モニタリング機関を通じた人権保護、そして多国間条約の作成を行っている。なお、欧州評議会の事務局構成職員は約 2500 名、年間の予算規模は約 4 億ユーロ（520 億円）である。

欧州評議会はまた、選挙監視ミッション団を各国に派遣することや、憲法改正意見書などを発出することも積極的におこなっており、東欧諸国の民主化の支援を行っている。日本は 1996 年に欧州評議会が冷戦終了を受けてメンバーシップを拡大した際に、G7（当時）の一員として東欧諸国の民主化や市場経済化を支援していたため、欧州評議会のオブザーバーとなり、東欧諸国の民主化への貢献が期待された[5]。

このような欧州評議会において、2017 年ころから AI に関する法整備プロジェクトが活発化しはじめ、COE4AI といった形で検討が進められていた[6]。そのうえで、さらに、AI に関する法的枠組みの内容を具体的に検討するために設けられたのが、特別委員会の CAHAI である。



(www.coe.int/ai より)。

「人権・法の支配・民主主義に基づく AI の活用に向けて」という説明がなされている。）

2.1 AI 特別委員会 CAHAI について

2019 年 5 月に開かれた欧州評議会の閣僚委員会による

決定によって、設立された CAHAI は、AI に関する欧州評議会へのイニシアティブの一つであり、重要な役割を果たすものとして期待されているものである。

この CAHAI は、欧州評議会に加盟する全 47 か国をその構成メンバーとして、日本を含 5 か国の欧州評議会オブザーバーのほか、欧州評議会のその他の機関たとえばヨーロッパ人権裁判所の代表や、EU、国連（UNESCO）、OECD、OSCE、そして民間部門の代表、そして市民社会や研究機関等の代表をいれた委員会である[7]。

2.2 CAHAI のミッション

CAHAI は欧州評議会の閣僚委員会の権限の下、欧州評議会の人権や民主主義そして法の支配に関する基準に基づいて、AI に関する開発や設計そして AI アプリケーションのための法的枠組みの実現可能性とその潜在的な要素を検討するものである。

特に、以下の点について検討することが必要とされた。すなわち、1) これまでの法的文書に基づいて、人権や民主主義、法の支配の分野でデジタル技術の設計や開発、そしてアプリケーションに関するこれまでの欧州評議会の基準を検討し、考慮に入れること。2) 関連する既存の普遍的な、そして地域的な国際法的な文書や条約、他の欧州評議会機関によって検討された経緯や作業、そして他の国際的もしくは地域的な組織において進められている作業を検討すること。3) ジェンダーの視点を十分に考慮し、まとまりのある社会を構築し、その任務の推敲において、障がいのあるものの権利を促進し、保護すること。

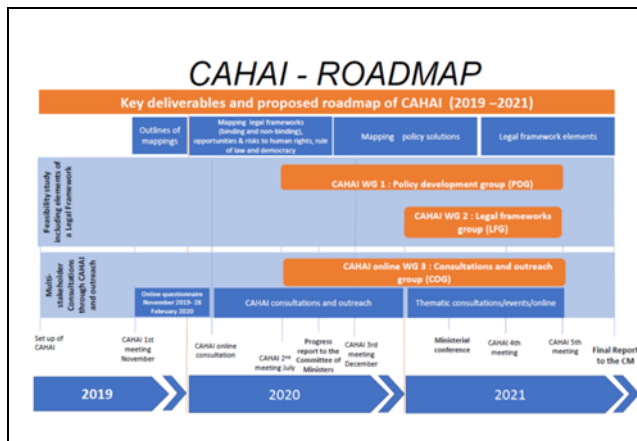
2.3 CAHAI の構成

CAHAI は Mr. Gregor Strogin（スロベニア出身）を議長とし、Ms. Peggy Valcke（ベルギー出身）を副議長とし、その他エストニア、イタリア、ルーマニア、フランス、イギリス、スイス、ドイツ出身者をその事務局会議構成員としている。

また、CAHAI は政策形成グループ（CAHAI-Policy Development）と法的枠組みグループ（CAHAI-Legal Frameworks）と意見聴取とアウトリーチグループ（CAHAI-Consultations and Outreach）といったワーキンググループを作成し、AI と法に関するセミナーをおこなったり、本を出版したり、フィージビリティスタディ（実現可能性検討）文書を採択したりしている[8]。

2.4 CAHAI のロードマップ

CAHAI のロードマップは以下の通りである。



このように、CAHAI は特別委員会としての活動を 2019 年から 2021 年 12 月までと一応の期限をつけておこなっているものである。

2.5 CAHAI による実現可能性検討文書の内容

CAHAI のロードマップに基づいて検討された実現可能性文書は、2019 年 9 月 11 日に作られた特別委員会がマルチステークホルダーによる AI の検討を行うこととなった経緯が初めに書かれ、さらに、AI に関する欧州評議会の法的枠組みの適用範囲の検討、AI の設計、開発、および適用から生じる機会とリスクの検討、人権、法の支配と民主主義へのインパクト、欧州評議会における AI の分野に関するこれまでの検討、AI を適用可能な機器のマッピング複数の利害関係者との協議の主な結論、AI の設計、開発、および適用のための法的枠組みの主な構成要素、そして人権、民主主義、法の支配に基づく AI に関する欧州評議会における設計、開発、および適用のための可能なオプション、法的枠組みのコンプライアンスと有効性を確保するための可能な実践のおよびフォローアップメカニズム、そして最終的な考慮事項について書かれている。

CAHAI のフィージビリティ検討文書によれば、AI について、まず、技術的に中立的な定義を目指すこととし、将来的にはより細かな定義が必要かもしれないとしつつも、現在は、中立的かつやや広範な定義をおこなうとしている。

また、AI システムは社会技術システムとして考えられるということを検討し、設計や開発のみならず、AI の利用、使用の方法に関する影響力も考慮されている。

AI については、AI から生じる様々な機会や可能性があることと、人権や民主主義、法の支配等への影響といったリスクの双方の側面から検討する必要があることが強調されている。

そのため、AI については、チャンスとリスクのバランスを検討しながらアプローチを検討する必要があることが書かれている。また、こういったバランスをとった検討について、EU の AI 白書や欧州委員会における予防的原則が検討されている[9]。

3. CAHAI が検討する法的枠組みの内容

3.1 CAHAI の検討する AI のリスクと人権—法の支配

CAHAI は、欧州人権条約に基づいた価値観から導き出される自由と安全、公正な裁判を受ける権利、そして法によらない処罰などの原則が AI によって妨げられないかどうか、こういった分野についてはハイリスクな AI の利用の可能性のあることを認識している[10]。

もともと、AI システムは不正や腐敗などを探し出し、探知することにも有効かもしれないといったことも検討されている。すなわち、行政による法執行や行政執行システムの有用性は AI によって補完される可能性があること、そしてそれは、裁判所を含めた司法分野においても同じであることが言及されている。

3.2 CAHAI の検討する AI のリスク—プロファイリングなど

欧州人権条約 8 条にも書かれているように、私生活そして家族の生活を尊重される権利を AI がリスクにさらす可能性があることは検討されている。すなわち、バイオメトリクスデータの追跡や、個人のプロファイリングや生体認証についてである[11]。これらについては、AI がこういった分野において、自らに影響のある形で利用されていることについて通知されること、また、個人の権利に影響のある AI の利用の仕方がなされていることが AI システムのなかに、個人に分かる形で組み込まれるように設計されることが権利として保証されるべきであることが検討されている。

何らかの形で個人の権利に影響があるような AI が使われる場合には、そのように AI が使われていることを通知し、そして特に公的機関が利用する場合にはどのように使われるのかについて説明されなければならないとされる[12]。

3.3 CAHAI の検討する人権—平等や差別の禁止について

CAHAI は、その実行可能性検討文書のなかで、AI を利用する意思決定プロセスの透明性の確保や、AI を利用するにあたっての報告や監査の必要性を重要視すべきであることとしている。AI によって差別が再生産される可能性があることは避けなければならない。

そのため、AI が集めるデータやデータセット、AI システムの決定やラベリング、利用されたアルゴリズムなどが記録され、後に必要となった場合に検証することが可能であるようにすべきであるとしている。

また、こういった AI の決定プロセスや透明性の確保のための記録をとるためのプロセスがしっかりと整備されなければならないとしている[13]。

3.4 CAHAI の検討する人権と AI

CAHAI は欧州人権条約 2 条, 3 条, 5 条, 11 条, 12 条, 13 条等に基づいて保障される社会的・経済的権利をどのように AI の利活用にあたって保障すべきかについては, 社会保障の決定プロセス, 労働者の監視や追跡, ヘルスケア・医療に関する様々な決定や支援の提供のあり方などについて, AI が人々に不利益に利用されないように, 各加盟国は AI システムに関するレポートや, 不服審査の仕組みや, AI システムの利用によって生じた不利益に関するクラスアクションの仕組みなどの可能性が考えられるとしている。また, 公的機関がいつでも, 民間部門によって利用される AI システムを監視し, そのシステムのコンプライアンスについて評価する手順をおこなうことができるように準備すべきであるとしている[14]。

3.5 参考とされている AI 白書

欧州の AI 白書は, AI システムの利用において EU が世界をリードする存在になるべきであるとして, 市民の価値観と権利を尊重した, AI 開発における信頼性と優越性を実現するための政策オプションを示しているものである。この AI 白書は, AI システムが複雑かつリスクを包含することに鑑み, 信頼構築のために EU がこれまでに形成してきた消費者保護や競争ルール, GDPR といった個人データ保護のルールに加えて, 高リスクの AI に関するルールの導入が必要であると提案したものである[15]。

4. CAHAI によるコンサルテーション

CAHAI は, 2020 年にも AI に関する実現可能性の調査をおこない, 人権や民主主義, 法の支配を保護するための適切な法的枠組みが今日必要であることを検討していた。

さらに, 2021 年においても CAHAI は, AI の法的枠組みの検討過程において生じるいくつかの重要な問題について, 代表的な機関の関係者の意見を収集するため, 複数の利害関係者との協議を行った。

この協議はすでに終了しているが, CAHAI が検討している将来の法的枠組みの主要な内容の検討を担当している CAHAI 法的枠組みグループが, 協議中に収集されるフィードバックをおこなっている[16]。

5. CAHAI において検討されている AI に関する法の具体的な内容

5.1 総合

CAHAI において, 上記コンサルテーションなどもふまえて, 検討されている AI に関する法の具体的な内容は, AI の設計, 開発, アプリケーションの基礎となる価値と原則をカバーするものである。

5.2 法的拘束力について

まず, その法的文書, 法的規制が法的拘束力のあるものになるのか, ないものとなるのかについては, 多くの議論があったものの, 相互に補完しあう, 拘束力のある法的文書と拘束力のないソフトロー的な法的文書の組み合わせの双方によって構成されるべきであるとされた。

この点については, ソフトローアプローチはガバナンスとしての実効性に欠けることが指摘されている[17]。

5.3 ソフトロー的アプローチの活用

もっとも, AI に関する分野は多岐にわたるため, それぞれの分野におけるガイドラインや, 評価リストといった形でより詳細な文脈上の要件を提供することが想定されている。

特徴的なことは, 少なくとも, ソフトロー (のみ) を活用するアプローチには問題があることが強く意識されているということである[18]。

5.4 枠組み条約の可能性

具体的な法的拘束力を持った文書の方向性については, 枠組み条約の可能性か, 議定書のような形が検討されている。もっとも, この段階において非常に細かな内容を枠組み条約的な形において AI について準備したとしても, 加盟国の同意を得られることは少ないであろうことも検討されており, より広範な幅広い形での枠組み条約的な文書が模索されるべきであろうとされている[19]。

5.5 CAHAI が模索する AI に関する法的文書の構成要素

以上, CAHAI においては, 欧州人権条約やその実効性を確保するためのヨーロッパ人権裁判所の存在なども背景としつつ, 人間の尊厳, 人権, 民主主義, 法の支配に対するリスクを低減し, 防止すること, 自由と自己決定権を侵害しないこと, 差別の禁止, ジェンダー平等, 公平性と多様性の確保, そして AI システムの透明性と説明可能性の確保の原則, データ保護とプライバシーの権利, AI の説明責任と法的責任としての監督責任といった内容が加盟国に向けた義務として検討され, 具体的な文書としてまとめられようとしている。

6. おわりに

CAHAI は EU とはまた別の国際機関として (東欧やトルコなども含め, 日本もオブザーバー参加している) 重要な AI に関する法的議定書をまとめようとしている。

この AI に関する包括議定書 (の可能性) は, おそらく欧州人権条約が基礎とする人権や民主主義の価値観をベースとし, EU における AI 規制の行き過ぎの可能性も含めてバ

ランスをとるものとなる可能性がある。

なぜならば、CAHAIの構成国はEUの約2倍であり、コンセンサスを取ることの難しさに加えて、より汎用的な枠組みを模索しているということができるからである。

このCAHAIによって模索されるAIに関する法的文書は、おそらくヨーロッパ人権裁判所がAIに関する判断を行う際の重要な指標となることが予想される。

そのため、日本もオブザーバー国として、コンサルテーションや会合において、検討中の案などについて、積極的にイニシアティブをとり、具体的な検討内容を把握するとともに、日本への影響もあることを視野に入れて検討内容の吟味を今後も進める必要がある。

参考文献

- [1] 小畑都・江島晶子・北村泰三・建石真公子・戸波江二編集『ヨーロッパ人権裁判所の判例Ⅱ』（信山社、2019年）xxxiii.
- [2] ヨーロッパ人権裁判所は個人の提訴を受け付けており、さらに、その判決が加盟国を拘束するという強い権限を有するものである。同上。xxxiii.
- [3] 欧州評議会の加盟国は以下のとおりである。フランス、イタリア、英国、ベルギー、オランダ、スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、アイルランド、ルクセンブルク（以上原加盟国）、ギリシャ、トルコ（以上1949年）、アイスランド（1950年）、ドイツ（1951年）、オーストリア（1956年）、キプロス（1961年）、スイス（1963年）、マルタ（1965年）、ポルトガル（1976年）、スペイン（1977年）、リヒテンシュタイン（1978年）、サンマリノ（1988年）、フィンランド（1989年）、ハンガリー（1990年）、ポーランド（1991年）、ブルガリア（1992年）、エストニア、リトアニア、スロベニア、チェコ、スロバキア、ルーマニア（以上1993年）、アンドラ（1994年）、ラトビア、モルドバ、アルバニア、ウクライナ、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国（以上1995年）、ロシア、クロアチア（以上1996年）、ジョージア（1999年）、アルメニア、アゼルバイジャン（以上2001年）、ボスニア・ヘルツェゴビナ（2002年）、セルビア（2003年）、モナコ（2004年）、モンテネグロ（2007年）（全47か国）。
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ce/index.html>（2021年8月18日最終閲覧。以下同じ）
- [4] 欧州評議会のオブザーバー国は以下のとおりである。教皇庁（1970年）、アメリカ合衆国（1995年）、カナダ、日本（以上1996年）、メキシコ（1999年）（全5か国）。See, <https://www.coe.int/en/web/der/observer-states>.
- [5] 実際。たとえば、ウクライナ民主化行動計画に日本から30万ユーロの資金貢献などが2014年になされるなどしている。
- [6] Doc. 14432 19 October 2017 Technological convergence, artificial intelligence and human rights Reply to Recommendation 1: Recommendation 2102 (2017) Committee of Ministers.
- [7] <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cahai>
- [8] https://www.turing.ac.uk/sites/default/files/2021-03/cahai_feasibility_study_primer_final.pdf
- [9] CAHAI(2020)23 AD HOC COMMITTEE ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE (CAHAI), <https://rm.coe.int/cahai-2020-23-final-eng-feasibility-study-/1680a0c6da>.
- [10] Above note 9, pp.12-13.
- [11] 人権と基本的自由の保護のための条約（The European Convention on Human Rights）.
- [12] Above note 9, pp. 34, 37
- [13] Above note 9, p. 35.
- [14] Above note 9, p. 39.
- [15] EUROPEAN COMMISSION, Brussels, 19.2.2020, COM(2020) 65 final, WHITE PAPER On Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf.
- [16] <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cahai-multi-stakeholder-consultation>
- [17] Above note 9, p. 56.
- [18] <https://rm.coe.int/0900001680a1472c>
- [19] Above note 9, p. 47.