

欧州（EU）における 2021 年 AI 規制法案をめぐる各種意見と EU の対応の検討

寺田麻佑¹³ 板倉陽一郎²³

欧州委員会は 2021 年 4 月に AI 規制法案（Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts）を公表し、現在もその制定に向けた検討が進められている。この AI 規制法案を巡っては、日本を含めた各国の業界団体（経団連や米国テック企業などを含む）や各種団体から修正意見が相次いでいる。すなわち、禁止される AI やハイリスク AI の定義はどうなるのかということや、イノベーションや国家安全保障上の障害となる懸念などである。本発表においては、EU の AI 規制法案を巡る規制提案への反対や修正提案について検討し、EU の方向性と対応の現状の検証を行う。

Various opinions on the AI regulation bill of 2021 in Europe (EU) and examination of the response of EU

YOICHIRO ITAKURA¹³ MAYU TERADA²³

Various opinions on the AI regulation bill of 2021 in Europe (EU) and examination of the response of EU.
In April 2021, the European Commission published an AI regulation proposal (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts), which is still being considered. A number of industry groups, including the Japan Business Federation (Keidanren) and U.S. tech companies, and other organizations have expressed their views on revisions to the proposed AI regulation bill. They include what the definition of banned or high-risk AI would be, and concerns about obstacles to innovation and national security. In this paper, opposition to and proposed amendments to the EU's proposed AI regulations will be considered, and the direction of the EU and the current situation of its response will be examined.

1. 問題の所在

欧州委員会が 2021 年 4 月に公表した AI 規制法案（Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts）は、現在進行形でその検討が進められている法案である[1]。この EU の AI 規則案は、AI に関する規制を、具体的な厳しい罰則も含めた厳しい法規制として構築するものであり、域外適用も含めたグローバルな影響力が発揮されることが予測されるため、法案の検討段階においてどのような意見がどのように参照され、どのように修正がされるのかに関する検討状況をみるのが、日本の AI に関連する規制（法規制のみならず、ガイドライン等も含めたガバナンス）を考える

うえでも、必要不可欠である。

1.1 EU の AI 規制の焦点、方向性と目標

この EU の AI 規制は、今後のデジタル時代に向けた恭順な欧州の構築に役立たせるため、卓抜した AI の特徴と、信頼できる AI の二つの側面に焦点をあてている規制であるとの説明がなされている[2]。

また、AI に対する EU の取組は、AI のいかなる進展も、市場や公共セクターの機能や人々の安全と基本権を守るルールに基づいて行われることを保証するものであるとの姿勢が示されている。

欧州委員会のヴィジョンを明確にするため、欧州委員会は AI の包括戦略のなかで、AI 規制のための政策オプションを提案しているのである。AI に関する規制枠組みは、EU を信頼できる AI のためのグローバルな拠点とするためのもので、EU における AI の開発と普及、研究室からマーケットに至るまで AI が普及する場所となること、AI が人々のために機能することを保証し、また社会のためにもなることを保証することによって成り立つものとされる。欧州委員会とその構成国は、AI の政策と投資に力を合わせることで合意しており、AI の卓越性をより高めることでも合意しており、EU や世界の AI の状況にも合わせて、

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

AI 戦略を適宜加速し、優先的な事項を調整したうえで、行動を実践に移すという目標も AI に関する協調計画において示されている。

EU の提案する AI 規則は、EU における AI 規制の調和（ハーモナイゼーション）をおこない、EU のグローバルな競争力を強化することを最終目標としているものである。

その内容について、すでに筆者らは検討をおこなっているが、本稿においては、様々な修正意見に焦点をあてて検討をおこなう。

1.2 AI 規則案への修正提案

この AI 規制法案を巡っては、日本を含めた各国の業界団体（経団連や米国テック企業などを含む）や各種団体から修正意見が相次いでいる。なぜならば、GDPR と同様に、AI の開発とその利活用にあたって、その規制を域外適用する内容も包含するため、イノベーションやビジネスの阻害になる可能性があるためである。そのなかでも、禁止される AI の利用の在り方や、ハイリスク AI の定義はどうなるのかということや、イノベーションや国家安全保障上の障害となる懸念などが具体的な懸念条項である³。

そのため、各国から意見が出されており、その意見などを EU においてどのように検討するのかも含め、適宜状況をみながら EU における AI 規制の進展状況を把握する必要がある。

そこで、本論考においては、EU の AI 規制法案を巡る規制提案への反対や修正提案について検討し、EU の方向性と対応の現状の検証を行う。

2. リスク別の AI 規制提案に対する反応

2.1 リスク別の AI 規制の内容

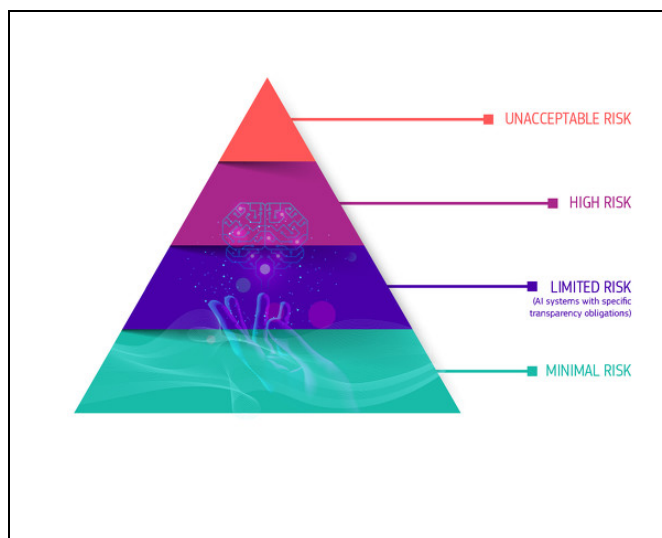
欧州委員会が 2021 年 4 月に発表し、提案した AI 規制法案の核心は、AI のリスクを 4 つに分類し、高いリスクがあると考えられる種類の AI の利用は禁止するというものであった。

その背景には、AI を利用する際の基本的な人権や安全性を確保すること、そして、AI に関する利用者の信頼を確保するための法的安定性を確保するという視点があった。

具体的には以下の 4 つのリスクに分けて規制するものである。

すなわち、容認できないリスク、高リスク、制約されたリスク、最低限のリスクの 4 つである。

（参考図：4 つのリスク）



2.2 AI 規則案への反応

この AI 規則案は世界中で注目を集め^[4]、欧州国内からはもちろん、米国や日本からも多くの反論や異論が出された^[5]。

2.3 懸念を示し、財政支援が必要であるとした欧州企業による意見表明

すでにみたように、EU の産業界からは、企業の負担が増加することに関する懸念がいちはやく表明され、イノベーションの阻害となることが示されている。

AI 規制法案が方向性として有するリスクベースアプローチについては EU 域内の企業においては目立った否定的な声はなく、歓迎するとしつつも、企業の負担が増え、その結果、イノベーションが阻害されるとしていたものである。デジタルヨーロッパ（情報通信技術（ICT）関連の産業団体）は、GDPR と同様に、中小企業やスタートアップ企業の負担が増大することを懸念し、迅速さが求められる AI ソフトウェアが適合性評価の対象となったことへの懸念を表明した^[6]。欧州の機械電気電子金属加工産業連盟（Orgalim）も、そもそも、AI システムという定義が不明確であるとして、その定義をより明確化することと、産業用 AI は高リスクとみなされないことを保証することを求めること、そして、適合性評価の義務化は企業の負担を増やし、安全性を高めることには必ずしもつながらないのではないのかという懸念を含めた意見を表明している^[7]。

そのほか、財政支援を求める声も各種団体から出されている。欧州家庭用電気機器産業協会は（APPLiA）が開催した会議においても、AI の定義を明確化・共通化することが重要であることのほか、IoT イノベーション・アライアンス（AIOTI）とともに、AI の研究開発への財政支援の拡大が必要であるとの意見表明がなされている^[8]。

2.4 米国テック企業・中国・日本企業などによる意見表明

そのほか、米国のテック企業、そして日本の経団連な

どこからも合わせて 300 件以上の異論が表明され、修正されるべきであるとする提案がなされた。その具体的な内容としては、AI の定義がとにかく広すぎる（米メタ（旧フェイスブック）、AI に関連すると通常認識されていないような技術まで規制の対象にしていること（中国・華為技術（ファーウェイ））といったものであった。

そこで、以下において、それらのなかでも、具体的な修正提案についてみていくこととしたい。

3. 各種意見の概要

欧州委員会が求めた意見に対しては、米国企業の現地法人や、日本企業も意見を出している。顔認識技術などに歯止めをかける AI 規則案であるということには理解を示しつつ、以下のような意見が出されている。すなわち、AI は機械学習技術や画像認識技術を指すことが多いが、欧州委員会の提案はその他一般のソフトウェア関連の幅広い技術を規制対象にするものであり、幅広く規制の網をかけすぎているということがまず指摘されている。また、責任を負う所在について、文書分析サービスなども規制するののかという点につき、すでにサービスを展開している各種企業などからも規制が厳しすぎるのではないかと指摘がなされている[9]。

さらに、AI を開発する AI の提供者側に、最終的なリスク回避義務を課すことについては、どのような義務がどのように課されるのか、多数の企業が開発や利用にかかわる場合の調整についての調整のバランスを考慮することが必要であるとする意見が出されている。総じて、定義がまだまだ曖昧な部分が多く、これらについて詳細な検討が必要であり、説明も必要であるとする意見が出されている[10]。

もっとも、この規制案に対しては、これでは監視技術がますます利用されることになる社会が到来することになるといった、規制が甘いという意見なども存在している[11]。

4. 経団連による意見

本 AI 規制法案には、経団連も意見を日本語と英語で公表している[12]。経団連の意見においては、以下の総論のほか、具体的な条文の内容にも踏み込んだ細かな修正提案がなされており、定義の明確化とともに、2 条から 84 条、Annex も含めて検討しており、特に、導入される適合性評価についても、「適合性評価が EU 域外企業の参入障壁とならないよう、域外企業が AI 規制法及び関連法令に係る当局との事前の相談及び公的認証が受けられる仕組みを早期に構築すべき。」等と指摘するものである（19 条関連）。

〔経団連の意見の概要〕

このたび、欧州委員会が公表した AI 規制法案#1 は、信頼ある AI の開発・利活用促進による環境・社会課題の解決を目的としており、経団連が目指す「信頼できる高品質 AI（Trusted Quality AI）エコシステム」の構築と方向性を

同じくする。

しかし、現段階では、禁止・ハイリスク AI の定義等に曖昧さや解釈の余地が残されており、欧州への投資意欲や新興 AI 企業などの育成・強化を妨げ、イノベーションや国家安全保障に影響を及ぼす恐れがある。施行前に、定義の明確化や説明の追加、ガイドライン等の提供を行うべき。

また、AI の技術革新・社会実装が加速している状況を踏まえると、最新の状況を逐一考慮せずに議論を進めることは、混乱を生みかねない。規制の対象・内容の具体化にあたっては、規制対象となっている EU 域外の産業界も含めた EAIB（欧州 AI 委員会）や、国際標準化団体（ISO/IEC JTC1 SC42）等において、十分な対話を行うプロセスを設けるべき。

同時に、規制導入後も緊密な対話を継続することより、規則の内容を継続的かつ柔軟に透明性を持った仕組みで見直していく仕組みを構築する必要がある。新たに法規制を課す場合にも、革新的技術の利活用による社会的便益を最大化できるよう、必要最小限にして抑制的であるべき。

AI プロバイダーのみを厳しく規制することは、信頼性ある AI エコシステムの形成をかえって阻害する要因になりうる。AI の適正な利用を担保するためには、プロバイダーだけに努力を課すのではなく、AI エコシステム全体での取組みが必要であることを明示し、ユーザーにおける取組みも促すことを期待する。

5. CNIL（仏データ保護機関）による意見 データ保護監督機関を AI の監督機関として組み入れるべきであるとする意見

欧州のデータ保護機関からも意見がでており、そのなかでも具体的な提案が出ている CNIL は、以下のような内容の意見を出している。

すなわち、CNIL はこの AI 規則案の方向性について歓迎し、規則案の方向性として、禁止される AI システムの具体的な定義を明確にすることが重要であるという方向性を示し、規制のハーモナイゼーションが重要であり、イノベーションを促進するような制度となることを全体的に推奨している。とくに、具体的に、何が禁止されているかを明記する形での規制枠組みの明確化が重要であるとする。

このほか、CNIL の意見に特徴的な点として、「欧州人工知能委員会 (EAIB)」のガバナンスを明確にしてその独立性を保証し、その権限を強化することを求めていることに他のデータ保護機関とともに同調し、特に EU レベルで統一した AI システムを導入する際における、規制権限を行使できるようにすることが重要であるとしている。

さらに、各国データ保護当局が、データのみならず、AI に関する国家監督機関として指定されるべきであるとする意見を出している。そのように国家監督機関としてデータ保護当局を指定することが、将来の AI 規制の適切な

規制枠組み構築と、イノベーションを促進する欧州 AI エコシステムの構築を促進と主張している。

[11] <https://www.politico.eu/article/eu-ai-artificial-intelligence-rules-facial-recognition>

[12] <http://www.keidanren.or.jp/policy/2021/069.html?v=p>

6. まとめ

欧州の AI 規制法案は、今後数年間、各種規制の方向性に関する意見のせめぎあいが続く予定である。現状の予定では 2024 年には方向性が固まることとなっているものの、コロナの影響もあり、実際の議論がどの程度進むのかは未知数な状況にある。

もっとも、EU 以外の国や（特に米国テック企業からの）企業からの懸念をどの程度 EU が取り入れるのかどうかについても不明であり、これまでの GDPR と同様の厳しい態度を続ける可能性も否定できない。

欧州のデータ保護機関は規制する対象範囲（権限拡大）の方向で意見を出しており、方向性としては、AI の規制機関を各国に作り（データ保護機関が権限を拡大し）、各種認証・適合性評価に関するハードルが高くなるように思われる。

今後も引き続き、ソフトロー的規制を目指す日本としても、EU の AI 規制の方向性につき、定義の明確化や厳しすぎる規制への懸念など、積極的な意見表明を続けていくことが必要である。

参考文献：

- [1] 具体的な内容の検討も進んでいる。
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/698021/PRS_IDA\(2021\)698021_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/698021/PRS_IDA(2021)698021_EN.pdf). (2022 年 1 月 27 日最終閲覧、以下同じ)
- [2] See, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-approach-artificial-intelligence>.
- [3] See, Responsible AI: European And North American Perspectives On The New EU Draft AI Regulation, Mondaq business briefing, July 15, 2021.
- [4] <https://www.technologyreview.com/2021/04/21/1023254/ftc-eu-ai-regulation-bias-algorithms-civil-rights/>
- [5] See, EU Developments In AI Regulation, Mondaq business briefing
April 1, 2021. See, BCS: New EU AI regulations demand a 'fully professionalised tech industry' - institute for IT. (2021, Apr 22). Targeted News Service Retrieved from <https://www.proquest.com/wire-feeds/bcs-new-eu-ai-regulations-demand-fully/docview/2516199909/se-2?accountid=10105>
- [6] New AI rules must be streamlined for Europe to become a global innovation hub – DIGITALEUROPE,
<https://www.digitaleurope.org/news/new-ai-rules-must-be-streamlined-for-europe-to-become-a-global-innovation-hub/>.
- [7] European Regulation on Artificial Intelligence – Orgalim calls for legal clarity and workability, Orgalim,
<https://orgalim.eu/news/european-regulation-artificial-intelligence-orgalim-calls-legal-clarity-and-workability>.
- [8] The EU race towards AI: striking a balance between safety and innovation - APPLiA - Home Appliance Europe, <https://www.applia-europe.eu/topics/living-the-connected-home/387-the-eu-race-towards-ai-striking-a-balance-between-safety-and-innovation>.
- [9] <https://twitter.com/mikarv/status/1382261753543802880?s=20>
- [10] <https://www.blog.google/around-the-globe/google-europe/responding-to-the-european-commissions-ai-white-paper/>