

「欧州評議会 A I 条約起草交渉の現状と専門家の視点」

日程：2023 年 7 月 11 日（火）

時間：15:00-17:00

会場：オンライン(Zoom)

主催：東京大学未来ビジョン研究センター

1 イベント概要

現在、欧州評議会(Council of Europe : CoE)に設けられた「AI に関する委員会(Committee on Artificial Intelligence: CAI)」において、世界初の AI 条約を起草する交渉が行われています。

この条約の内容と進行状況をテーマにしたイベントを 2023 年 7 月 11 日に開催しました。イベントは、研究者及び官公庁や企業の実務家などの参加を募り、同条約を中心とする AI を取りまく国際的な議論の動向を共有するとともに、インタラクティブなやり取りを通じて同条約への関心を高めることを目的として開催したものです。

当日は、東京大学未来ビジョン研究センター准教授の江間有沙氏による趣旨説明に続き、起草交渉に当たっている在ストラスブール総領事館領事の岩城光氏及び同館専門調査員の平野徹之氏から CAI の概要と交渉の状況について御紹介いただいた上で、これまで GPAI (Global Partnership on AI、AI に関するグローバルパートナーシップ) に参画するなど AI に関する議論に貢献してきたパネリストによるディスカッションを行うとともに、参加者との活発な質疑応答が交わされました。

2 CAI の起草交渉の現状

冒頭、平野氏から CoE について、岩城氏から CAI について、それぞれその概要と現状が紹介されました。

まず、平野氏からは、欧州評議会が人権、民主主義及び法の支配の確保を目的とする汎欧州の国際機関であり、加盟国も欧州連合の 27 か国に対して 46 か国と多いこと、オブザーバーとして日米を始めとする域外国も参画し、本条約のような多国間条約の起草を通じてグローバルスタンダードを形成していることが紹介されました。また、欧州評議会の意思決定プロセスについても説明があり、CAI で合意された条約案は、最高意思決定機関である閣僚委員会で採択されることが必要であること、同委員会が 2024 年 5 月に開催される予定であることが説明されました。

次に、岩城氏から、CAI の目的が、詳細にわたらない一般原則を定め、イノベーションの促進、非加盟国の加入及び AI 原則その他の既存の法的枠組みに配慮した条約案の起草であることが説明されました。また、CAI に参加している国の多くが OECD の加盟国でもあること、本委員会における 2022 年 4 月からの一読目の審議の成果として統合版ドラフトが公表されており、今後二読目の審議を経て 2023 年 5 月の閣僚委員会での採択を目指す短期集中

型の作業が進められていること、統合版ドラフトの基本的な立場として、枠組み条約であり目標達成のための手段の選択は締約国に委ねられていること、また、リスクの程度に応じた対応を求めるリスクベースアプローチが採用されていることが紹介されました。

なお、このリスク影響評価に当たる HUDERIA (Human Rights, Democracy, and Rule of Law Impact Assessment、人権、民主主義、法の支配影響評価) については、平野氏から、イギリスのアラン・チューリング研究所の関与の下、ガイドラインのモデル案が作成されており、これによれば、まずは AI システムに応じた使用の文脈に基づくリスク評価が行われ、その結果リスクがあると判断された場合には影響の緩和策等の対策が講じられることとされていることなどが補足されました。

最後に、岩城氏から、CAI における今後の論点として、本条約をいかに技術発展に対応させるかという点、国家安全保障に関する AI 使用や民間企業における AI 使用への本条約の適用に関する点、また、締約国に与えられる裁量といった点が考えられるとの説明がありました。さらに、起草交渉の今後については、CoE 加盟国の過半数が EU 加盟国であることから、EU の意向が重要となってくる一方、本条約が欧州の枠を超えた民主主義国家のグローバルな条約となるかが課題となるとの見通しが示されました。

3 パネルディスカッション

次に、江間氏の司会の下、パネリストから、国内外の AI ガバナンスをめぐる動向及び AI 条約の背景や動向の特徴について議論が交わされました。

一橋大学大学院経営管理研究科教授の市川類氏は、本条約の交渉においては、例えば「欧州寄り」、「日本寄り」のいずれかという対立軸で争うのではなく、政府が AI を用いて国民の人権を抑圧するやり方はだめだという点で合意すべきであると指摘しました。また、本条約の採択までの間は各国が自主的な取組みを行わざるを得ないとして、そのような取組みが起草交渉に与える影響にも言及しました。

中央大学総合政策学部教授の実積寿也氏からは、日本は当初 AI に関するルール作りにおいて先行していたが、今は欧州を追いかける立場になっており、産業政策の観点からもこのままでよいのかという問題意識が示されました。また、日本の AI に対する現在の政策は、何らかの対処をおこなう場合であっても法的拘束力をもたない規律 (ソフトロー) によるものを基本としている。さらに、個人的には技術発展や市場の成熟状況をみながら現時点ではあえて放置をするという余地も残すべきであると考えている。こうした日本的な対処が本条約下でも認められるようにしなければ、日本発のイノベーションが生まれることを阻害し、G7 広島サミットで合意されたルール形成にも悪影響が及ぶことになるとの指摘がなされました。

東京大学名誉教授で理化学研究所革新知能統合研究センターチームリーダーの中川裕志氏は、これまでの日本は AI にソフトローで対応するという方針でいたが、これを見直すかどうかも含め重要な時期に来ているとの認識を示すとともに、AI に関する技術革新を萎縮させかねない EU 提案のハードローによる事前規制ではなく、AI によって生じた影響が悪い

ものであれば事後的に対応を考えるという方法を採用すべきであると指摘しました。

弁護士で京都大学大学院法学研究科特任教授及びスマートガバナンス株式会社代表取締役 CEO を務める羽深宏樹氏は、G7 広島サミットの首脳コミュニケーションやデジタル技術大臣宣言が、各国の AI ガバナンスへのアプローチの違いを認めていること、そのうえで、民主陣営として相互運用性のある (interoperable) ガバナンスのフレームワークが重要とされていることを確認しつつ、本条約はそのような相互運用性のある民主主義陣営のフレームワークとして機能することが企図されているのではないかと指摘しました。

東北大学名誉教授の原山優子氏は、日本が Society 5.0 以来強調してきた「人間中心」という考えが国際的に重視されていることを指摘しつつ、本条約の起草交渉における日本のリーダーシップの発揮への期待を示しました。

4 質疑応答

パネルディスカッションに続き、これまでの議論を踏まえ、引き続き江間氏の司会の下、参加者から事前又は当日チャットにて寄せられた質問に対する質疑応答が行われ、おおむね次のような点について活発な議論が交わされました。

AI に対する規制の在り方について、羽深氏から、そもそも本当に AI の利用を規制する必要があるのかという点について個別具体的に検討すべきであり、たとえば単に AI を人間が参照する道具として使う場面では既存の規制の範囲で対応できる場面も多いが、AI が人間に完全に取って代わるような場面では、これまでの法制度の枠組みを前提にしつつも規制の手法を見直す必要が生じる場合も出てくるとの見通しが示されました。また、実積氏もこれに賛意を示しつつ、AI によって新しく生じたリスクを特定しなければ余計な規制が増えることになるとの懸念を示しました。

本条約がハードローからソフトローまでの中でどのようなアプローチを採用すべきかについては、まず、原山氏から、条約が要求する事項に関する履行確保の方法としては新機関の設立や自主的な監査などが考えられるところ、そのいずれを採用するかはある程度各国に委ねられるものの、いずれかをやること自体は必要になると理解すべきとの整理が示されました。この点について、市川氏からは、本条約は個別の進め方には議論の余地を残し、広く民主主義陣営の各国が加入できるようにすべきであるとの見解が述べられました。また、羽深氏もこれに賛同しつつ、統合版ドラフトの条文がどの程度の対応を求めているものなのかについては、国際法や憲法の観点から専門的な見解を得る必要がある旨を指摘しました。

本条約に加入するメリットについて、市川氏から、本条約が先進民主主義国として結ぶべき条約と位置づけられるか否かが問題になるとの指摘があったほか、原山氏、実積氏及び中川氏からは、今回日本がルールを作る側に回っていることのメリットが指摘されました。このうち、実積氏からは、本条約の遵守によりビジネスにおける不確実性を軽減できることについても言及されました。

AI 規制に関する EU 域内の動きについて、市川氏、中川氏及び羽深氏からそれぞれ言及があり、域内企業から EU の AI 法に反対する動きがあるなど、EU 域内においても議論は決

して一枚岩とはいええない状況が確認されました。また、OpenAI 社がイギリスと連携してその緩和を目指す動きがあることも紹介されました。

CAI における各国のスタンスについて、2022 年 4 月の会合に参加した原山氏から、各国がそれぞれの立ち位置を主張するだけでなく歩み寄りを重視していること、多くの国が加入しやすい条約を作るという意識が強く、各国の違いを尊重しながら合意できる点を探るという発想に立っているように見受けられることが紹介されました。また、AI 規制に関するアメリカの対応についても議論が及び、実積氏からは、サービス提供企業の自由な活動を確保しつつ同時に民主主義等の価値を守るという側面の存在について指摘がなされました。これを受け、中川氏からは、EU 域内で企業活動を行いつつ EU の規制緩和に向けた活動を行うアメリカ産業界の在り方が紹介されました。これらを踏まえつつ、原山氏からは、本条約の全体像として人権等の価値を守ることとイノベーションを促進することの双方が謳われているが、これらをいかに架橋するかという点でのしたたかさやバランス感が求められるという意識を醸成することの重要性が指摘されました。

AI に関する国際的な議論において日本が果たすべき役割について、羽深氏からは、EU の AI によるリスクを規制するというスタンスに対して、日本には、アナログ規制の見直しによる AI の活用など、AI を活用して効率的・効果的なコンプライアンスを実施可能にするという考え方もあり、こうした取組を対外的にも強調していくことの重要性が指摘されました。ここでいうアナログ規制とは、目視、実地監査、定期検査・点検、常駐といった、デジタル技術を前提としないコンプライアンス手法を求める規制を意味し、現状では多くのアナログ規制が存在します。また、原山氏は、日本が本年 G7 と GPAI の議長国を務めていることに言及しつつ、自国の権益だけではなく、グローバルに AI 技術をどう進行するかという点で責任が増しているとの指摘がありました。これに対し、江間氏からは、これまではそうした役割を果たすチャンス自体がなく、どういう振舞いが求められるかという点を議論するのも本日の趣旨であるとの応答がなされました。

交渉への中国とロシアへの参加について、岩城氏から、ロシアは以前は CoE の加盟国であったが、ウクライナへの侵略のため除名されたため現在では参加資格がないこと、また、中国を直ちに参加させるといった動きは出ていないという現状について説明がありました。本条約が中国との関係に与える影響については、実積氏から、締約国の企業に対してサービスを提供する際には、中国企業も本条約を遵守する必要があるとの応答がなされました。いわゆるグローバルサウス諸国の参加については、岩城氏から、本条約は広く民主主義諸国の参加を求めるものであるが、既に先進民主主義国はほとんど交渉に参加している状況であるため、事務局からラテンアメリカやオセアニア諸国に声を掛けている状況である旨の説明があり、中川氏から日本の取組みに期待が示されました。

そのほか、質疑応答を通じて、本条約により求められる立法措置等については、今後の起草交渉次第であること、本条約には今のところ生成 AI に特化した規定を盛り込むとの議論がなされていないことも確認されました。また、後者を受けて、実積氏からは、生成 AI については、広島 AI プロセスを通じて日本が国際的なルール形成を主導できるのではないかと

の期待が示されました。

最後に、各パネリストから、今後の日本の役割等についてそれぞれ次のような発言がありました。

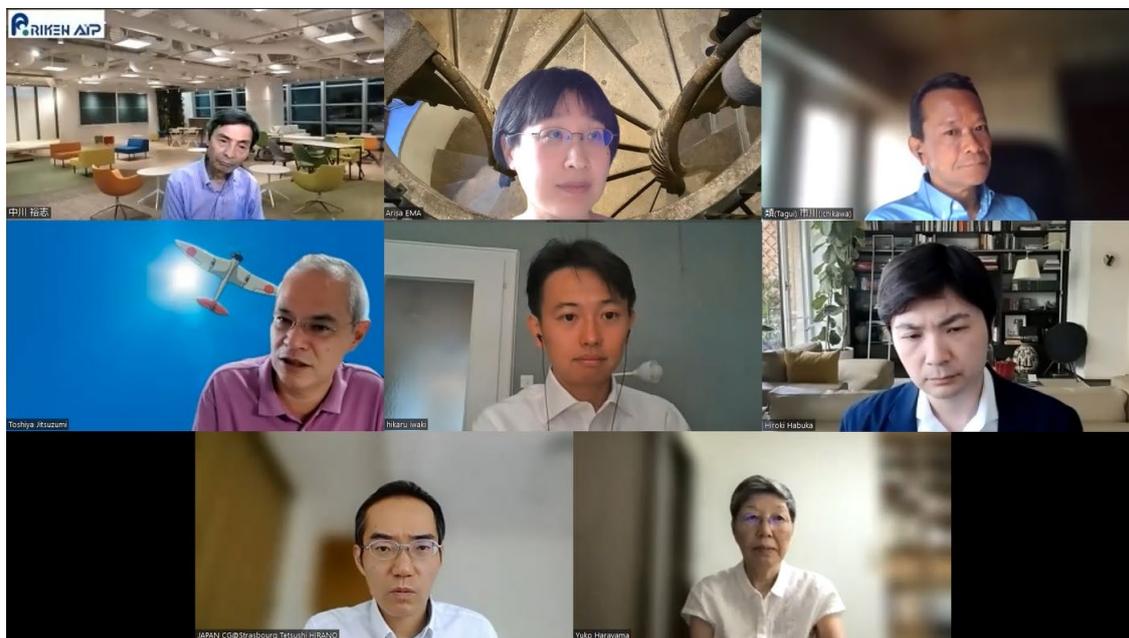
市川氏は、先進各国の政府の AI 政策の体制に言及しつつ、日本でも学術・民間を含めた体制を整備する必要性を指摘しました。

実積氏は、現段階では厳しい AI 規制は行わず、民主主義的価値などの最低限守るべきものを切り分けて法規制を行うといった議論を進めるべきとの考えを示しました。

中川氏は、「民主主義的価値」とは何か十分に具体化されていないと指摘しつつ、本条約を機会として、安定した社会を作るために何をするかを考えるべきであると指摘しました。

羽深氏は、本条約は AI 政策を変えるというよりも、民主主義陣営の合意を示すとともに、その実施は各国の裁量に委ねるものであると総括しつつ、これをレバレッジとして国内での AI ガバナンスの取組みを加速させる根拠ともなるとの見通しを示しました。

原山氏は、常に進化している AI に対して、締結に数年を要する条約を作ろうとするのはとてもチャレンジングな取組みであると指摘した上で、日本として、CoE のベースにある人権、民主主義、法の支配をどう位置づけるのかという問いかけに真摯に向き合う必要があると締めくくりました。



(上段左から) 中川氏、江間氏、市川氏

(中段左から) 実積氏、岩城氏、羽深氏

(下段左から) 平野氏、原山氏

レポート：東京大学大学院公共政策学教育部専門職学位課程 白石 圭佑