

EU における AI 法の成立過程

——公的アクターとロビー活動の政治力学——

三 澤 真 明

1 はじめに

現代のデジタル技術は、急速な発展とともに、多くの分野で利便性の向上をもたらしている。しかしながら、これらの発展は人権保護との相克を生み出すことになった。本稿で取扱う人工知能（AI: Artificial Intelligence）が社会実装されることで、様々な分野で業務効率を上昇させ、大量のデータ処理を可能にするなどの多大な利益が生み出されるようになった。同時に、偽情報の発信が容易になることや誤情報に惑わされた意思決定が行われるなど、民主主義社会の基盤を掘り崩すことにもつながっている。世界各国で SNS を利用した選挙が展開されている中で、AI を活用した誤情報の大量発信が行われ続ければ、有権者の選択を阻害することになる。このような事態を回避するために、急速な技術の変化に対応した規制が求められる。

AI と社会の調和が必要とされる一方で、世界各国の立法措置は、必ずしも迅速なものであるとはいえなかった。そのような中で、いち早く AI に関するルールを定めたのが EU である。EU は2024年8月に「AI 法」を発効させた⁽¹⁾。EU の動きに対して、「ブリュッセル効果」の提唱者であるブラッドフォード（Anu Bradford）は、「AI 法は、世界初の包括的かつ横断的で拘束力のある AI 規制であり、ヨーロッパにおける状況を一変させるだけでなく、管轄区域を超えた AI 規制に向けた

世界的な機運を大きく高めることになるだろう」と述べている⁽²⁾。一般データ保護規則 (GDPR: General Data Protection Regulation) や競争法などを事例にして、EU の影響力が波及していくことを示したブラッドフォードの指摘を踏まえると⁽³⁾、AI 法の世界的規模での意義を検討する必要性を感じるだろう。しかしながら、AI 法はその重要性に比して、どのような経緯で立法化されたのかという研究は必ずしも多くない。もちろん、欧州委員会、欧州議会、閣僚理事会といったアクターがトリログ (Trilogue) という形で、交渉を重ねて立法化してきた事実を指摘しているものは多数ある⁽⁴⁾。特に、このプロセスを過程追跡の手法を用いて分析することで、欧州議会や閣僚理事会の基本的な人権保護に対する意識の格差を浮き彫りにした研究も存在している⁽⁵⁾。

これらの研究に共通しているのは、欧州委員会を始めとする公的なアクターに着目していることである。EU の立法過程は、その特殊性から各公的アクターの相互作用を研究するだけでも重層的なガバナンスであると実感することができる。ただし、EU は「民主主義の赤字」を解消する観点から、私的領域も含めた多様なアクターの立法過程への参画が認められている。この私的アクターの立法過程への参画の多さを示す一端として、活発なロビー活動が挙げられる。EU の透明性登録簿によれば、2024年時点で、13,000を超える利益団体が登録されている⁽⁶⁾。2026年には、17,000を超える団体が活動し、上位10団体のみで1億ユーロ近くのロビー活動費が計上されている⁽⁷⁾。これは、公的アクターのみならず私的アクターも EU の立法過程に深く関与していることを示唆するものである。

そこで、本稿では、EU における AI 法の成立過程を明らかにするために、公的アクターに加えて私的アクターも分析射程に収める⁽⁸⁾。私的アクターによる公的アクターへの働きかけに着目することで、市民社会において誰の利益が、どのような形で AI 法に反映されたのかを明らかにするものである。

2 AI法の制度設計とリスク管理の構造

AI法が対象とするのはすべてのEU加盟国である。同時にEU域外の国に拠点をもつ事業者にもその影響が及ぶこともある。同法2条には、EU域内でサービスを提供するプロバイダー(provider)やその使用者であるディプロイヤー(deployer)はもちろんのこと、域外に拠点を置くプロバイダーやディプロイヤーも規制の対象になることが定められている。したがってAI法は、EU市場へアクセスしようとする主体をも含むという意味で広範な影響力をもつ規制といえる。

同法の特徴として挙げられるのがリスクベースアプローチである。これはAI使用そのものを禁止するのではなく、そのリスクの度合いに応じて規制することを指している。その度合いとして①許容できないリスク、②ハイリスク、③限定的リスク、④最小限リスク、という4つのカテゴリーが設けられている⁽⁹⁾。

許容できないリスクとしてカテゴライズされるAIシステムは、人間の安全や基本的人権を脅かすものに適用され、全面的に使用が禁止される。例えば、ソーシャルスコアリングを行うことで、個人の行動や性格を社会的信用と紐づけるような行為、サブリミナル効果をもたらすことで、個人の自由意志に影響を与えるようなものを挙げることができる。

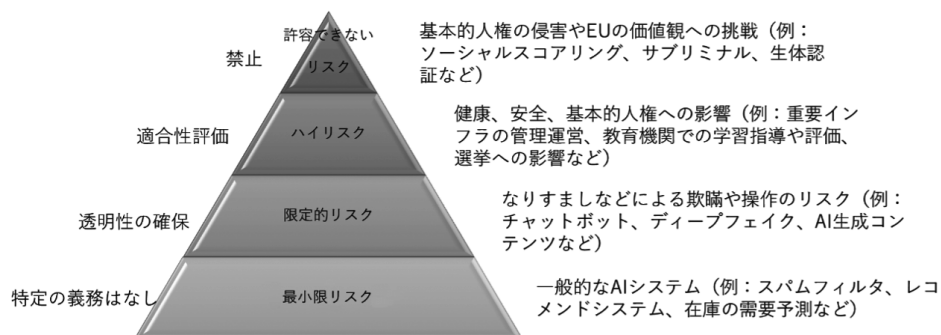
ハイリスクのAIシステムは、人々の健康、安全、基本的権利に重大な影響を及ぼすものに適用され、使用そのものが全面禁止されるわけではないが、透明性の確保や人間による監視体制の構築を行うことで、サービス提供前に適合性評価を受けなければならない。水道、電気、ガスなどの重要インフラの管理運営、教育機関での学習指導や評価などがこれにあたる。

限定的リスクのAIシステムは、騙されるリスクや操作されるリスクがあるものに適用され、透明性の確保が求められる。例えば、チャットボットやディープフェイクなどが挙げられるが、これらはAIが用いられていることを明示しなければならないとされる。

最小限リスクの AI システムは、市民生活に対するリスクがほとんどないとされるものである。特筆すべき義務が課せられることはなく、自由度の高いカテゴリーといえる。例えば、スパムメールに対するフィルターや需要予測などが挙げられる。

また、法案審議の途上で、上記の 4 分類とは別に、汎用目的型 AI モデルの 2 分類が追加されている。GPT-4 や Gemini に代表される汎用 AI モデルは、システムリスクの有無によって、課される義務が異なる⁽¹⁰⁾。リスクがあるとされたものについては、AI モデルの評価、リスク評価と軽減対策などが求められる。システムリスクを有するか否かの判定は欧州委員会が行う。委員会は、AI 法第51条に基づき、AI モデルの学習に使用された累積計算量が浮動小数点演算 (FLOPS) で、 10^{25} を超える場合に、リスクをもつと指定できるほか、AI の能力や普及度から同等のリスクがあると判断した場合も指定が可能となる。

図1 AI 法におけるリスクベースアプローチ



(出典：筆者作成)

EU の組織構造上、欧州委員会には EU 法の遵守を監督することが求められるが、AI 法の成立に伴い、新たにいくつかの組織が設立された。欧州委員会の通信ネットワーク・コンテンツ・技術総局内に AI オフィス (Artificial Intelligence Office) が設けられた。AI オフィスは、すべての加盟国における AI 法の遵守状況を監督する機能を果たす。同時に、汎用 AI モデルのプロバイダーに必要な情報の提供を求めることができる。欧州委員会のリスク判定は、事実上 AI オフィスが調査・監督する

ことによって支えられている。もし、プロバイダーが AI オフィスの求めに応じずに、AI 法から逸脱すれば、同オフィスは、制裁の勧告を行うことができる。違反に対する罰則は、レベルごとに異なるが、最大で3,500万ユーロか年間売上高の7%相当が上限として設定されている。これは GDPR の罰則2,000万ユーロか年間売上高の4%相当をも上回る水準である。

AI オフィスのほかにも欧州委員会を支える組織として欧州 AI 委員会（European Artificial Intelligence Board）が置かれている。AI 委員会には、各加盟国から1名の代表者が参加するとともに、欧州データ保護監督官がオブザーバーとして加わっている。同委員会は、各国の国益を反映し一貫性のある AI 法の実施を目指して欧州委員会へ助言を行っている。また、諮問フォーラム（Advisory Forum）や科学パネル（Scientific Panel）を設置することで、産業界、学界や市民社会などの多様なステークホルダーの関与を目指した体制を作っている。

AI 法の分類やガバナンスのあり方を踏まえると、いくつかの対立軸が見えてくる。規制の弱体化やリスクに基づく分類からの回避とそれに対する反作用、EU（特に欧州委員会）への権限の集約とそれに対抗するガバナンスがそれである。これらは、テック企業と消費者保護団体、欧州委員会と欧州議会と閣僚理事会の対立を想起させるものである。そこで、次節からは、まず公的アクターによる立法過程に着目することで、ガバナンス体制がどのように構築されるに至ったのかを検討するとともに、どのような争点が存在したのかを明らかにしていく。

3 立法過程における公的アクター間の合意形成

EU における立法過程は、欧州委員会の法案発議から始まり、欧州議会と閣僚理事会による審議を経る仕組みとなっている。したがって、まず検討すべきは、なぜ欧州委員会が AI 規制にかかわる法案を提出するに至ったのかということである。

表 1 AI 法の成立過程

日付	出来事
2021/ 4 /22	欧州委員会による法案採択
2021/ 9 /22	欧州経済社会委員会の意見
2021/12/ 2	欧州地域委員会の意見
2021/12/29	欧州中央銀行の見解
2022/12/ 6	閣僚理事会による基本方針採択
2023/ 5 /22	欧州議会へのレポート提出
2023/ 6 /14	欧州議会によるレポート採択
2023/12/ 9	欧州議会と閣僚理事会による「マラソン協議」開始
2024/ 2 / 2	コレペールによる暫定合意の承認
2024/ 2 /13	欧州議会担当委員会と閣僚理事会との暫定合意の承認
2024/ 3 /13	欧州議会第一読会による立場表明
2024/ 5 /21	閣僚理事会による欧州議会の立場承認
2024/ 6 /13	欧州議会議長および閣僚理事会議長の署名
2024/ 7 /12	官報掲載

(出典：EU Law Tracker)

欧州委員会は、2021年4月22日に法案提出のための採択を行っている。AI法の担当となったのは、通信ネットワーク・コンテンツ・技術総局であり、担当委員はブルトン（Thierry Breton）が務めることとなった。法案提出の背景には、フォン・デア・ライエン（Ursula Gertrud von der Leyen）が提示した2019 - 2024年期の政治指針である「さらなる高みを目指す連合——私の欧州政策（A Union that strives for more: My agenda for Europe）」がある。同文書の中で、フォン・デア・ライエンは、6つの主要な政策目標の1つとして「デジタル時代にふさわしいヨーロッパ」を掲げていた。AI技術の進展がコミュニケーション、生活、働き方を変え、社会的な課題を解決するイノベーションにつながるものとしてポジティブな評価をしつつも、同時に、高いプライバシー保護、セキュリティ、安全性や倫理基準とデジタル技術の融合の必要性を指摘していた⁽¹¹⁾。そして、彼女は「欧州委員長就任後100日以内に、人工知能がもたらす人々に対する影響、倫理的影響について、欧州全体で協調的な取組みを行う法案を提出する」覚悟を示した⁽¹²⁾。

欧州委員長就任後の2020年2月には、「人工知能に関する白書——卓越性と信頼に向けた欧州のアプローチ（On Artificial Intelligence: A European approach to excellence and trust）」が発表された。同白書では、「EU市民の価値観と権利を完全に尊重しつつ、信頼性が高く安全なAIの発展」を可能とするために、何ができるかが列挙された⁽¹³⁾。AI法に取り入れられたリスクベースアプローチは、すでにこの白書の中に盛り込まれていた⁽¹⁴⁾。またハイリスクとされるAIシステムについても、一般的にリスクの発生が最も高いとみなされる分野に規制介入の的を絞ることとし、医療、運輸、エネルギーおよび公共部門の一部が例として挙げられていた⁽¹⁵⁾。その上で、リスクレベルの評価にあたっては、当事者が受ける影響に基づくべきとして、「個人または企業の権利に対して、法的または同様の重大な影響を及ぼすAIの利用、負傷、死亡、または重大な有形、無形の損害のリスクをもたらす利用、個人または法人が合理的に回避できない影響を及ぼす利用」などが例示されていた⁽¹⁶⁾。

AI規制に関するガバナンス体制については、加盟国間の協力体制の強化が前面に押し出されており、この時点では、各国の主権が尊重された上での提案がなされている⁽¹⁷⁾。現在のAI法との接続を踏まえると、多様なステークホルダーがガバナンス構造に参加すべきである旨が書かれている点は、特筆すべきことであるといえる⁽¹⁸⁾。同白書がAI法の原型たる枠組みを提供しており、閣僚理事会も欧州議会とともに欧州市民の権利保護のために、何らかのAIに関する規制を設けることに賛意を示していた。

白書は様々なアクターから反響を呼ぶことになったが、欧州委員会による法案提出へと至ることになった。AI法案では、リスクベースアプローチが取り入れられたほか、ガバナンス体制構築の一環として欧州AI委員会の創設が盛り込まれていた⁽¹⁹⁾。この法案に対して、欧州経済社会委員会（EESC：European Economic and Social Committee）、欧州地域委員会（ECOR：European Committee of the Region）、欧州中央銀行

(ECB : European Central Bank) の3つの組織から意見が提出されている。

EESC は、AI 法案が AI に関連するリスクに対処することで、人々の健康や安全、基本的人権の保護を行おうとする姿勢を評価している。しかしながら、EESC は、禁止されている AI による行為の範囲、定義、明確さ、リスク分類などで改善の余地があることを指摘している⁽²⁰⁾。ECoR は、法案の個々の条文に対して、31個の具体的修正案を提示している。修正の多くは、EU や加盟国のみが規制主体となるのではなく、必要に応じて地方 (local) や地域 (region) の関与を求めるものとなっている⁽²¹⁾。ECB は、主として銀行システムへの影響や監督業務の観点から意見を表明している。リスクベースアプローチとの関係でいえば、スコアリングシステムがハイリスクに分類されていることに懸念を示している。スコアリング自体はすでに日常的に行われているため、人間の監督の下で行われる統計分析に基づく AI システムは、ハイリスク分類から除外することが求められている⁽²²⁾。これらの諸組織は、AI 法の導入自体には賛成を示しつつ、それぞれの観点から修正案を示していた。

2022年12月には、閣僚理事会によって、基本方針が示されることになる⁽²³⁾。これは欧州委員会提案に対して、各国がどのような態度であったのかを表すものであり、後に行われるトリロークの際の閣僚理事会の方向性を探るものでもある。この協議の場となったのは、運輸・通信・エネルギー理事会である。閣僚理事会は、AI 法案に対して、国家主権と産業競争力などの観点から修正を求めた。

第3条1項で掲げられた AI システムについては、「自律性」や「機械学習」に基づき作動するものであると定義をしており、法案がより広範なソフトウェアやプログラミング技術に影響を及ぼしかねないとして定義を厳格化する修正が行われた。また、法案では言及がなかった技術である汎用 AI システムについての条文も加筆された (第4a、4b、4c 条)。これにより、汎用 AI システムを提供するプロバイダーに課される遵守要件が明確にされた。

国家主権の揺り戻しという点では、軍事、防衛、国家安全保障の目的で開発・使用された AI システムは、AI 法による規制の対象外とされた（第 2 条 3 項）。また、警察権への影響として重要インフラ、人命、身体の安全に対する具体的かつ重大な脅威の防止やテロに対する脅威の抑止、重大犯罪容疑者の特定などといった目的において、リアルタイムで行われる遠隔生体認証への AI システムの例外的使用を可能とする修正提案も行われた（第 5 条 1 項 d）。

2023 年 5 月には、欧州議会本会議に、域内市場・消費者保護委員会（Committee on the Internal Market and Consumer Protection）のベニフェイ（Brando Benifei）と市民的自由・司法・内務委員会のトゥドラチェ（Dragoș Tudorache）らによるレポートが提出された。彼らは合計 771 か所の修正案を提示した⁽²⁴⁾。この時点で、汎用 AI システムについて、言及がなされている。例えば、第 3 条 1 項（d）において定義付けがなされるのと同時に⁽²⁵⁾、汎用 AI システムがハイリスク AI システムに転化した場合の義務を示している⁽²⁶⁾。また、「基盤モデル（foundation model）」を規制することで、汎用 AI システムに制限を設けようとしている。この点は、閣僚理事会による修正案と同様に、欧州議会が汎用 AI システムを検討対象として捉えていることを示している。

第 3 条 1 項の修正案は、閣僚理事会の提案より端的な AI システムの定義となっている。端的な定義は、それゆえにどこまでを規制対象に含むのかという点において、事業者にとって不確実性を高めるものであるといえる。一方で、閣僚理事会の提案が、「推論」の有無や生成 AI への対応、技術的特徴などによって AI システムを厳格に定義付けていることで、規制対象になる AI とそうでないものの区別を明確にしようとしていることが分かる。議会委員会レポートには、第 5 条 1 項（d）において、リアルタイムでの遠隔生体認証に対する AI システムの使用は、一切の例外を設けずに禁止する姿勢が現れている⁽²⁷⁾。これは、閣僚理事会よりも国家権力の行使を抑制することで、市民の基本的な人権を擁護しようとする態度である。このレポートを受け、翌 6

月には、賛成499票、反対28票、棄権93票という結果で、欧州議会は修正案を採択した。

この時点で、閣僚理事会と欧州議会の公的な立場が表明された。欧州委員会も含めて、それぞれのアクター間の相違を埋めるべく、通常立法手続きの枠組みを超えるものとしてトリローグを活用することになる。2023年の6月から12月にかけて、トリローグは計5回にわたって断続的に開催されることになった。その中でも12月のトリローグは、ブルトンをして「マラソン」と呼ぶほどの長丁場に及んだ⁽²⁸⁾。法案からの変更点として、ここで合意された内容は次の点が挙げられる。

① AI法の対象範囲および適用範囲であるが、閣僚理事会の修正提案に沿った形での合意となった。すなわち、AI法の適用除外として軍事や防衛、安全保障が明示され、いかなる場合も加盟国の権限を侵害することはないとされた⁽²⁹⁾。② AIシステムの定義については、広範な定義となっていた法案に対して、より限定した定義を示していた閣僚理事会と欧州議会の修正案を受けて、単純なソフトウェアを排した、「自律性」や「機械学習」を取り入れたものとなった⁽³⁰⁾。③ 禁止されるAIの実践については、特に遠隔生体認証システムが挙げられる。これは閣僚理事会と欧州議会の隔たりが大きかった争点の1つである。条件付きながらも法執行機関に、リアルタイムでの遠隔生体認証システムを認めた閣僚理事会に対し、監視社会の拡大による基本的人権の侵害を懸念する欧州議会という構図において、最終的には、閣僚理事会の要求が通った。ただし、リアルタイム遠隔生体認証は、当初の修正要求に比べて限定が行われた。例えば、理事会案では、「特定」の犯罪が何かを示さず、「潜在的な」被害者をも対象にできるとしていたものが、「誘拐、人身売買、または人身に対する性的搾取」に、また「被害を受けた者」へと変更された⁽³¹⁾。また、テロ攻撃などへの脅威についても、「具体的かつ重大で差し迫った脅威の防止 (the prevention of a specific, substantial and imminent threat)」という条件がつけられることで、より抑制的な運用を求められるようになった⁽³²⁾。加えて、刑事捜査や

公訴の提起などを目的にする遠隔生体認証の使用にも限定がかけられた。閣僚理事会は「理事会枠組決定2002/584/JHA」第2条第2項で示された32類型を対象としていたが、最終的にはAI法付属文書Ⅱで示された16類型に変更された⁽³³⁾。その結果、欧州議会が求めるリアルタイム遠隔生体認証システムの全面禁止には至らなかったものの、閣僚理事会の修正案よりは抑制された規定となった。

④法案では規定がなかった汎用AIモデルについては、閣僚理事会と欧州議会の要求を汲んで新规定が設けられた。第3条63項で、汎用AIモデルを定義付け、第5章の各条文でモデルの分類、プロバイダーの義務、システミックリスクを伴う際の追加義務、行動規範が定められた⁽³⁴⁾。システミックリスクをもたらす汎用AIモデルは、閣僚理事会が求めていたFLOPSで 10^{26} ではなく、 10^{25} に設定され、適用範囲が拡大された。ほかにも付属文書XIIIにて、欧州委員会がシステミックリスクを有するAIモデルに指定する際に、考慮すべき7つの要件が示されることとなった。

⑤AI法に関するガバナンス体制については、トリログにおいて特筆すべき変更が加えられた。それは、AIオフィスの設置が合意されたことである⁽³⁵⁾。汎用AIモデルの監視や執行については、加盟国の枠組みを超えて、欧州委員会内に設置されるAIオフィスがその実践にあたることとなった。この点は、各国の主権が部分的に委譲されたと捉えることもできるが、一方で、すでに提案されていたAI委員会の設置は、閣僚理事会の「共通の立場」を受け入れたものとなった。すなわちAI委員会は、加盟国ごとに1名の代表者で構成され、欧州データ保護監督官がオブザーバーとして参加するというものである⁽³⁶⁾。欧州委員会に完全なフリーハンドを与えることなく、AI委員会を通じて、各国の意向を反映させる機会が残されたと評価することができるだろう。また、諮問フォーラムや科学パネルについても、トリログによって導入が決まった。AI法の重層的なガバナンス構造は、トリログという最終段階で、ようやくその原型が整ったものになる。

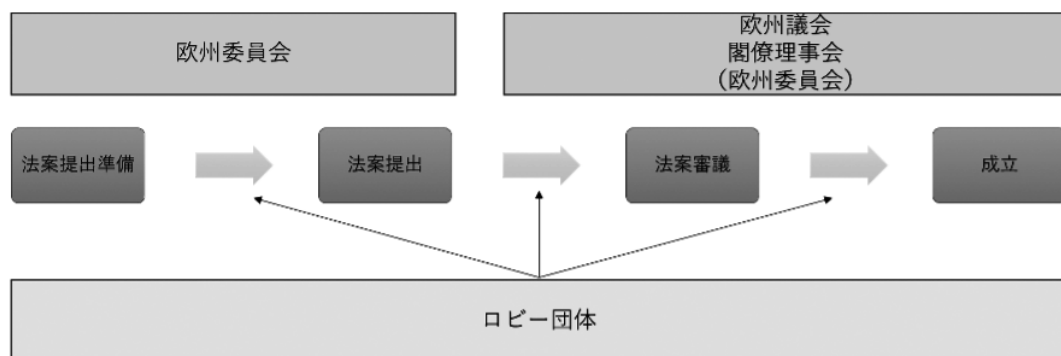
トリログでの妥協を受けて、2024年2月には、域内市場・消費者保護委員会と市民的自由・司法・内務委員会が賛成71票、反対8票、棄権7票で、交渉結果を承認した。そして、3月には欧州議会で賛成523票、反対46票、棄権49票という結果となった。閣僚理事会でも、同年2月にコレペールで全会一致の賛成を得た上で、5月に承認された。その結果、6月に欧州議会議長と閣僚理事会議長の署名がなされ、7月12日、官報に掲載されたことでAI法の立法手続きは完了した。

これまで見た通り、欧州委員会、欧州議会、閣僚理事会との間で、交渉と妥協が繰り返されることで、基本的人権の保障、国家主権のあり方、規制と競争力の保持といった困難な問題解決が図られてきた。

4 ロビー活動による利害調整の動態

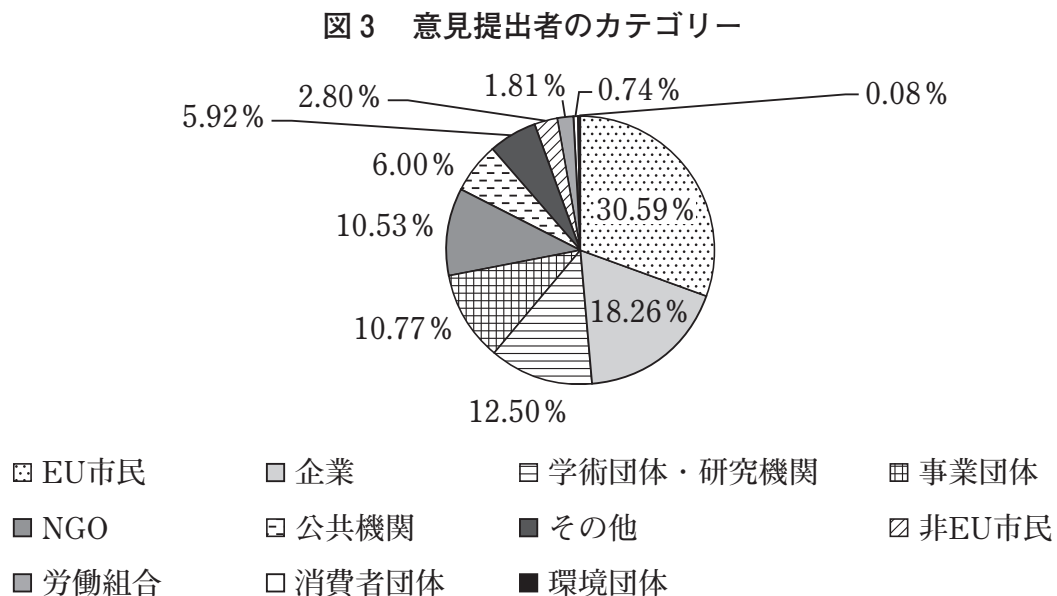
EUにおけるロビー活動は、公的なアクターのみでは代表されない利益を反映させる貴重な機会の1つである。様々なアクターが立法過程に関与していくことで、より広範な民意を組み込んでいくことができる。ロビー活動は、欧州統合において、しばしば問題視されてきた「民主主義の赤字」を解消する手段としても評価することができる。欧州統合が深化していく中で、欧州議会の権限が拡大したことにより、ロビー団体のアクセスポイントも広がりを見せてきた。(図2)

図2 EUの立法過程とロビー活動におけるアクセスポイント



(出典：筆者作成)

前節で、AI 法案の提出から成立までの過程を説明してきたが、ロビー団体による活動は、法案提出前から行われていた。法案提出の準備段階で、欧州委員会は、2020年2月20日から6月14日の期間で、AIに関心がある利害対象者に向けて公開諮問（Public Consultation）を行っていた。提出された意見の総数は1216件であり、多くの関心を集める議題であったことが窺える⁽³⁷⁾。(図3)



(出典：欧州委員会の公開諮問情報により作成)

ビッグテックの1つである Microsoft も同制度を用いて、意見を表明していた。Microsoft も AI 規制そのものには反対の立場をとってなかった。その上で、いくつかの注意点を示していた。例えば、AI 定義の明確化、リスク概念の精緻化、ハイリスク AI の限定などが挙げられる⁽³⁸⁾。これらの指摘の根底にあるのは、自社の製品やサービスが規制対象となるのか否か、あるいはより厳格な義務が課されるのかという問題である。市場競争力の確保という観点から、Microsoft は要望を行っていたと捉えることができる。

Google も Microsoft 同様に、AI 規制を支持しつつ、比例的なアプローチによる規制を訴えていた⁽³⁹⁾。またハイリスク AI の定義につい

ても、懸念を示していた。特に、欧州委員会が白書に盛り込んでいた、「例外的な事例 (exceptional instances)」に関する条項がそれである。Google は、この条項の完全削除を求めており、企業が提供する製品やサービスが規制対象になるかが不明瞭であるとして非難していた⁽⁴⁰⁾。

Amazon も前述の 2 社と同じく、AI 規制支持を基礎としつつ⁽⁴¹⁾、ハイリスク分類の基準については懸念を示している⁽⁴²⁾。3 社に共通しているのは、AI 法の導入自体に反対はしないものの、すべての AI を一律に規制するのではなく、リスクの大きさに応じた規制を行うという比例性の対応を求めたことである。その際の焦点は、ハイリスク AI がどのように定義されるのか、またどのような製品やサービスがその規制に適用されるのかということであった。根底にあったのは、AI 法がすでにある規制 (GDPR など) で対応しきれない、限定的な部分のみを対象とすることへの希望であった。これらの意見表明からは、最小限の規制の中で、AI の研究・開発や投資、AI 活用を進めていくことにより、競争力の維持を求める意図があったと読み解くことができる。

この段階から高い関心を示していたビッグテックを始めとする産業界に対して、消費者団体は、強い関心をもっていたわけではなかった。ただし、いくつかの NGO が意見を表明していた。ヨーロピアン・デジタル・ライツ (EDRi: European Digital Rights) は、基本的人権の擁護という立場から特定の AI 利用の禁止 (レッドライン) を求めた⁽⁴³⁾。とりわけ強調されたのは、公共の場で生体認証データの処理および収集を行うことである⁽⁴⁴⁾。EDRi は生体認証システムの利用が公共空間に対する常時監視機能として働き、プライバシー、集会の自由、表現の自由などといった基本的人権を侵害するものにつながると主張していた⁽⁴⁵⁾。ハイリスク AI の定義については、ビッグテックが限定的な定義を要求していたのに対して、白書で示された内容では不十分として、より広範な規制の適用を主張していた⁽⁴⁶⁾。

また、ガバナンス体制についても意見が述べられている。EU レベルと国内レベルの双方で、基本的人権を擁護 (傍点は筆者による) するた

めの AI 規制の監督・執行体制を求めている⁽⁴⁷⁾。加えて、市民社会、平等推進機関、人権団体やデータ保護機関など多様なステークホルダーを参加させたガバナンス体制の構築を推奨している⁽⁴⁸⁾。

欧州委員会により法案が提出された後も多くの団体から意見が寄せられている。リスクベースアプローチや AI 委員会の創設が盛り込まれた法案に対して、条文に即した形でのフィードバックが見られた。Google や Microsoft は、ともに10条3項の規定の困難さを指摘している⁽⁴⁹⁾。また、プロバイダーとディプロイヤーの役割についても、プロバイダーに義務が集中しているため、ディプロイヤーの責任を明確にするように要求している。

EDRi からは、法案が市場の原理を優先しており、人権保護が不十分であることを指摘されている。特に、欧州委員会が定めた付属文書Ⅲにおけるハイリスク分類が限定的であるために、人権侵害リスクが残ることが懸念された⁽⁵⁰⁾。人権擁護の観点から、公共空間での生体認証の全面禁止が引き続き求められたほか、ソーシャルスコアリングシステムの禁止、犯罪リスクの予測に AI システムを用いること、移民・難民への差別的な AI システム利用の禁止が提示された⁽⁵¹⁾。欧州消費者機構 (BEUC: Bureau Européen des Unions de Consommateurs/The European Consumer Organisation) も生体認証の全面禁止やソーシャルスコアリングの禁止を求めたほか、AI 委員会の設置にあたっては、その権限や自律性が限定的であり、消費者向けの救済措置が貧弱であることが指摘されている⁽⁵²⁾。

表2 各団体の要望内容の要約

カテゴリー	団体	主な要望
ビッグテック	Amazon、Google、Microsoft	技術的に不可能な義務の回避 イノベーションを阻害しない柔軟なルール
デジタル権利団体	EDRi	公共の場での生体認証システムの禁止 人権保護を最優先
消費者団体	BEUC	消費者の権利保護 AIで不利益を被った消費者の救済

法案が提出されると、ロビー団体の活動は、ますます活発になった。それまでのロビー活動の対象は、主として欧州委員会だったものが法案審議段階になると、欧州議会や閣僚理事会にも拡大することになる。ロビイスト達との会談記録を公開している欧州議会は、AI法の立法過程において、報告者 (Rapporteurs)、影の報告者 (Shadow Rapporteurs)、委員会委員長 (Committee Chairs) に対する接触が550件にも上ったことを明らかにしている⁽⁵³⁾。その内訳として、Amazon 関連団体が6回、Google が18回、Microsoft が16回、EDRi が6回、BEUC が1回となっている。2桁回数以上の接触があったのは、ほかに OpenAI やアメリカ商工会議所だけとなっており、潤沢な活動費を確保している団体がより積極的に働きかけを行ってきた。

そして、2022年末に、OpenAI が ChatGPT をリリースすると、ロビー活動の争点が汎用 AI へと拡大していくことになった。その後、Google が BARD (後の Gemini) を発表し、Aleph Alpha や Mistral AI が設立されることで、汎用 AI を取り巻く環境は過熱していくことになる。Aleph Alpha は、ドイツ政府にロビー活動を展開することで、規制への影響力を行使しようとした⁽⁵⁴⁾。首相府や連邦経済エネルギー省をはじめ、7つの省庁・政府機関に対して、40回にわたる接触を試みている⁽⁵⁵⁾。

Mistral AI のロビー活動も、自国政府を対象としたものであった。同社は、デジタル経済担当国務長官を務めたセドリック・オー (Cédric O) を中心にしてロビー活動を展開した。マクロン大統領との親交を背景に、オーは、フランスに設置された生成 AI 委員会 (Comité de l'intelligence artificielle générative) のメンバーとなっている。オーが発起人として名を連ねた公開書簡を見ると、欧州議会が基盤モデルへの規制に積極的であった点に対して、欧州の競争力と技術主権を危うくするという強い懸念が表明されていた⁽⁵⁶⁾。欧州議会は、基盤モデルを、広範なデータで学習し、特定の用途に使用が限定されず、他の多くの AI システムの土台として機能するものとして位置づけていた⁽⁵⁷⁾。そし

で基盤モデルに位置づけられるものについては、リスクの特定と軽減、データガバナンスの整備、環境負荷の明示、著作権の透明性確保、透明性登録を求めている⁽⁵⁸⁾。

この強固な規制案に対して、Aleph Alpha と公開書簡は、汎用 AI（基盤モデル）を一律に規制することは、技術発展への阻害になることを主張している。このことは欧米間の技術格差を広げることになり、多くのスタートアップ企業が海外流出する恐れがあることを意味している。また、責任の主体としてプロバイダーの役割を強調するのではなく、ディプロイヤーと責任を分担することを求めている⁽⁵⁹⁾。

そして、汎用 AI に対するロビー活動は、フランス、ドイツ、イタリアの姿勢に影響を与えることになる。3 カ国は2023年11月に非公式合意文書を締結している。その中で、基盤モデルの規制緩和を訴え、あくまでも「義務的な自主規制（Mandatory self-regulation）」にとどめることを求めた⁽⁶⁰⁾。規制の方法については、技術そのものを制限するのではなく、どのように使われるのかというリスクに基づくべきとしている⁽⁶¹⁾。

こうした様々な争点に対する活発な働きかけの結果が、トリローグを「マラソン協議」足らしめた。ビッグテックなどの産業界からの要望は主として閣僚理事会を通じて、NGO の要望は主として欧州議会を通じて反映されることになる。閣僚理事会の「共通の立場」では、AI 定義の明確化、リスクベースアプローチの維持、プロバイダーとディプロイヤーの責任分担が盛り込まれることとなった。また、トリローグへと至るプロセスの中で、汎用 AI モデルへの規制を弱体化させるようになっていった。その結果が、一律の規制ではなく段階的な規制となり、汎用 AI モデルのプロバイダーとディプロイヤーの責任分担が規定されることとなった。

NGO からの要望について、生体認証システムの全面禁止は実現しなかった。閣僚理事会との妥協の末に、生体認証システムの使用は原則禁止であるものの例外つき許可となった。特定の AI システム利用の禁

止については、ソーシャルスコアリングの禁止、教育現場での感情認識 AI の禁止、犯罪リスク予想の禁止などが盛り込まれることになった。また、基本的人権の保護は、ハイリスク AI の導入にあたっての事前評価が義務化されることとなった。

5 おわりに

世界初の包括的な AI 規制となった EU の AI 法は、多くのアクターがその立法過程に参画してきた。AI 法においても積極的なロビー活動が展開されてきたことは広く知られることである。そこで、本稿では、公的アクターとして欧州委員会、欧州議会、閣僚理事会を、私的アクターとして各種のロビー団体を分析の対象とした。公的アクターが関与した通常立法手続きは、公開諮問といった形の他にもロビー活動という形での参加が認められている。AI 法についていえば、総じて産業界からのロビー活動が活発であった一方、量の点では劣るが NGO も行動を起こしてきた。

産業界は、主として閣僚理事会を通して、限定的な AI 規制となるように働きかけを行ってきた。NGO は、主として欧州議会を通じて、基本的人権の擁護の観点から AI 規制を行うように求めてきた。利害関係が交錯した中で、政治的な妥協が図られた結果が AI 法であったとしても、その影響力が世界規模となる可能性を秘めていた点で、大きな一歩であるといえる。しかしながら、AI 法が妥協の産物である以上、不十分さは残されたままである。EDRi は、AI 法が「人権保護に向けてわずかな一歩を踏み出したにすぎず、同時に、深刻な人権侵害の道をも開いた」と評している⁽⁶²⁾。汎用 AI モデルに代表されるように、AI 開発企業の要望が AI 法に取り入れられた背景には、各国政府との緊密な連携（ロビー活動）があった。AI 法をめぐるロビー活動は、その質と量に支えられたものといえることができる。

本稿を通じて明らかにしてきたのは、「活発なロビー活動」が行われ

たとして知られている AI 法の立法過程において、ロビー活動はどの程度の量が、どのタイミングで、どのアクターに対して行われてきたのか、ロビイストが求めてきたのは何だったのかである。これらのことが示唆するのは、立法過程にはロビー活動を通じて、市民社会の民意が反映されているということである。しかしながら、その民意とは誰のものなのかを考えなければならない。

AI 法が成立し、段階的な施行が進んでいる今もなお、法律の適用延期や規制の簡素化などをめぐって対立が続いている。イノベーションと人権の擁護の狭間で AI 法はどのような道をたどるのか。公私問わずに様々なアクターの動きに注目していく必要があるだろう。

注

- (1) AI 法は「Regulation（規則）」の形態をとっており、加盟国に直接適応される法規範である。
- (2) Kelvin Chan (2023) “Europe agreed on world-leading AI rules. How do they work and will they affect people everywhere?”, *AP News*, 12 December.
<https://apnews.com/article/eu-ai-act-artificial-intelligence-regulation-0283a10a891a24703068edcae3d60deb> 最終閲覧日：2026年4月28日。
- (3) Anu Bradford (2020), *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press.
- (4) 特に立法過程に着目したものとして、次のものが挙げられる。山本直 (2025) 「EU における実践的禁止 AI の策定——AI 法 5 条の経緯と理路」『政策科学』第32巻、第5号、263-280頁。
- (5) Francesca Palmiotto (2025) “The AI Act Roller Coaster: The Evolution of Fundamental Rights Protection in the Legislative Process and the Future of the Regulation”, *European Journal of Risk Regulation*, Volume 16, Issue 2, pp. 791-792.
- (6) Transparency Register Management Board (2025), “Annual report on the functioning of the Transparency Register 2024” p. 18.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/divers/2024/2024/EP-PE_DV_\(2024\)_2024_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/divers/2024/2024/EP-PE_DV_(2024)_2024_EN.pdf) 最終閲覧日：2026年4月28日。
- (7) Lobby Facts のデータを参照。<https://www.lobbyfacts.eu/search-all#representative-search> 最終閲覧日：2026年4月28日。
- (8) 例えば、ロビイストが AI 法に対して積極的に働きかけを行った指摘

- する研究はあるものの、誰が、どのような主張を AI 法に組み込もうとしていたのかは不明確である。内田聖子 (2024) 『デジタル・デモクラシー——ビッグ・テックを包囲するグローバル市民社会』、172 - 173頁。
- (9) ここでいう「リスク」とは実害が生じる確率とその深刻度の組合せを意味している (AI 法第 3 条 2 項)。
- (10) システミックリスクとは、非常に大きな波及効果をもつ汎用 AI モデルに特有のリスクを指す (AI 法第 3 条 65 項)。
- (11) Ursula Gertrud von der Leyen (2019), “A Union that strives for more: My agenda for Europe” p. 13.
- (12) Ibid., p. 13.
- (13) European Commission (2020), “White Paper: On Artificial Intelligence: A European approach to excellence and trust”, COM (2020) 65 final, p. 2.
- (14) Ibid., p. 17.
- (15) Ibid., p. 17.
- (16) Ibid., p. 17.
- (17) Ibid., p. 24.
- (18) Ibid., pp. 24-25.
- (19) European Commission (2021), “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”, COM (2021) 206 final, p. 15.
- (20) European Economic and Social Committee (2021), “Opinion of the European Economic and Social Committee on 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”, EESC (2021) 02482, p. 1.
- (21) European Committee of the Region (2021), “Opinion of the European Committee of the Regions - European approach to artificial intelligence - Artificial Intelligence Act (revised opinion)” COR (2021) 02682. 修正案 3、4、13、14、15、18、26、27、28、29を参照されたい。
- (22) European Central Bank (2021), “Opinion of the European Central Bank of 29 December 2021 on a proposal for a regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence”, CON (2021) 0040, p. 6.
- (23) Council of the European Union (2022), “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: General approach”, ST 15698 2022 INIT.
- (24) Committee on the Internal Market and Consumer Protection and

- Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (2023), “REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on laying down harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union Legislative Acts”, P9_A (2023) 0188, p. 364.
- (25) Ibid., pp. 120-121.
- (26) Ibid., p. 205.
- (27) Ibid., pp. 141-142.
- (28) ブルトンは X の投稿 (2023年12月6日) で、トリログに対して、「ハーフマラソン、マラソン、ウルトラマラソン?」と発言しており、いかに議論が難航したのかが伺える。結果的にトリログは37時間にわたって開催された。
- (29) European Union (2024), “Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations”, Art. 2. 3. See, Council of the European Union, op. cit., Art. 2. 3.
- (30) European Parliament (2023), “Artificial Intelligence Act: Amendments adopted by the European Parliament on 14 June 2023 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on laying down harmonized rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts”, COM (2021) 0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106 (COD), Art. 3. 1. See, AI Law Art. 3. 1 and Council of the European Union, op. cit., Art. 3. 1.
- (31) See, AI Act Art. 5. 1 (h), (i) and Council of the European Union, op. cit., Art. 5. 1 (d), (i).
- (32) See, AI Act Art. 5. 1 (h), (ii) and Council of the European Union, op. cit., Art. 5. 1 (d), (ii).
- (33) Council of European Union (2002), “Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States: Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision”, 2002/584/JHA, Art. 2. 2.
- (34) European Union, op. cit., Chapter 5.
- (35) See, AI Act Art. 64.
- (36) See, AI Act Art. 65. 2 and Council of the European Union, op. cit., Art. 56. 1.
- (37) European Commission (2020), “Public consultation”. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12527-Artificial-intelligence-ethical-and-legal-requirements_en 最終閲覧日：2026年4月

28日。

- (38) Microsoft (2020), “Trust and Excellence Made in Europe: Response of Microsoft Corporation to the European Commission’s White Paper on Artificial Intelligence”, pp. 7-9.
- (39) Google (2020), “Consultation on the White Paper on AI: A European Approach”, pp. 2-3.
- (40) Ibid., p. 15.
- (41) Amazon (2020), “Consultation on the White Paper on Artificial Intelligence”, p.1.
- (42) Ibid., p 5.
- (43) European Digital Rights (2020), “Recommendations for a Fundamental Rights-based Artificial Intelligence Regulation: Addressing collective harms, democratic oversight and impermissible use”, pp. 9-10.
- (44) Ibid., p. 10.
- (45) Ibid.
- (46) Ibid., pp. 11-12.
- (47) Ibid., p. 12.
- (48) Ibid.
- (49) Microsoft (2021), “Microsoft’s Response to the European Commission’s Consultation on the Artificial Intelligence Act”, p. 6. Google (2021), “Consultation on the EU AI Act Proposal: Google’s submission”, p. 8.
- (50) European Digital Rights (2021), “European Commission adoption consultation: Artificial Intelligence Act”, pp. 20-21.
- (51) Ibid., pp. 8-16.
- (52) European Consumer Organisation (2021), “AI Act – BEUC’s preliminary assessment”, p 6.
- (53) European Parliament による Artificial Intelligence Act の透明性情報の公開データによる。<https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2021/0106> (COD) 最終閲覧日：2026年4月28日。
- (54) ここでいうロビー活動対象者としてのドイツ政府は連邦首相、連邦大臣、国務次官（調整官や特命担当を含む）、事務次官を指している。
- (55) Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2023), “Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin (BMDV) Daniela Kluckert”, p. 1. なお、同資料は、ドイツ連邦議会議員 Anke Domscheit-Berg の質問に対する回答である。質問は下記 HP で確認ができる。
<https://mdb.anke.domscheit-berg.de/2024/01/meine-schriftliche-frage-zu-kontakten-zwischen-vertreterinnen-der-bundesregierung-und-dem-ki-unternehmen-aleph-alpha/> 最終閲覧日：2026年4月28日。
- (56) Cédric O, et al. (2023), “Open letter to the representatives of the

European Commission, the European Council and the European Parliament”, p. 1.

- (57) European Parliament, op. cit., pp. 74-75.
- (58) Ibid., pp. 198-201.
- (59) Cédric O, et al. (2023), op. cit. Aleph Alpha (2023), “Position-Paper-Table-AI-Act-Art-28-28b-Final”.
- (60) Liubomir Nikiforov (2023), “Joint Non-Paper on the AI Act. France, Germany and Italy reach consensus”, p. 3.
- (61) Ibid., p. 2.
- (62) European Digital Rights (2025), “EDRI’s 2024 in Review”. <https://edri.org/our-work/edris-2024-in-review/>