

先端技術の発展と行政組織

— 人工知能に関する議論を中心に —

寺 田 麻 佑*

- I はじめに — 問題の所在 — AI 技術の発展と AI 利活用の進展
- II 先端技術の発展に対応するための規制の整備状況
- III 情報社会における規制枠組み構築 — 行政組織の検討
- IV おわりに

I はじめに — 問題の所在 — AI 技術の発展と AI 利活用の進展

レベル5を目指すと言われる完全自動運転技術の導入を視野に入れた、(現時点においては) レベル3ないし4を目標とする、人工知能(AI)(以下、人工知能またはAIという)を搭載したコネクティッドカーの走行を可能とするための法改正が日本においても成立した¹⁾。先端技術の発展とAIの活用は、2019年現在、Society 5.0の鍵となる技術として期待されており²⁾、AIを搭載したIoT機器³⁾やロボット、ドローンの活用の可能性などとともに、社会的な問題解決の実現と、経済の発展にも寄与する(であろう)ことが様々な検討文書において言及されている⁴⁾。

その他、先端技術の活用のなかでも特にAIの利活用は、私たちが日々利用するサービスの様々な場面において(GAFA⁵⁾によって提供されるアプリケーションなど、AI技術の活用を進めるIT企業によるものも多い)、たとえばAIオペレーターの活用のように、行われはじめている⁶⁾。このことは、AIが全面的に人間に「とってかわる」シンギュラリティのシナリオに立脚するのではなく、

『一橋法学』(一橋大学大学院法学研究科)第18巻第2号2019年7月 ISSN 1347-0388

※ 国際基督教大学教養学部准教授/理化学研究所革新知能総合研究センター客員研究員

- 1) 「自動運転に係る制度整備大綱（平成30年4月17日、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部）」を受けて、自動運転車等の安全な開発・実用化・普及を図りながら、設計・製造過程から使用過程にわたって、自動運転車等の安全性を一体的に確保するための制度の整備として、道路運送車両法の一部を改正する法律案が第198回国会に提出され、2019年5月に成立した。その改正内容は、高速道路における自動運転（レベル3）の実用化（2020年を目途とする）、限定地域における無人自動運転移動サービス（レベル4）を実用化（2020年までを目標とする）、自動ブレーキの新車乗用車搭載率を2020年までに9割以上とする、といったものである（<http://www.mlit.go.jp/common/001278545.pdf>）。我が国においても数年前から議論が本格化していたことについては、参照、2015（平成27）年度版総務省情報通信白書「第2部 ICTが拓く未来社会第1節 ICT端末の新形態（2）オートノマスカー（自動走行車）（3）コネクテッドカー・オートノマスカーの普及が暮らしに与える影響」。また、たとえば、ドイツにおいてはレベル3を可能とする法改正がすでになされている。Siehe zu, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/bericht-zum-forschungsbedarf-runder-tisch-automatisiertes-fahren.html>. BMVI, Änderung zum StVG, <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Automatisiertes-und-ernetztes-Fahren/automatisiertes-und-ernetztes-fahren.htm>.
- 2) Society 5.0とは、「狩猟社会（Society 1.0）、農耕社会（Society 2.0）、工業社会（Society 3.0）、情報社会（Society 4.0）に続く、新たな社会を指す」ものとされており、2016（平成28）年1月22日に閣議決定された、総合科学技術・イノベーション会議が策定と実行に責任を負う、平成28～32年度の第5期科学技術基本計画であり（<https://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/index5.html>）、「サイバー空間（仮想空間）とフィジカル空間（現実空間）を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会（Society）を目指すもの」とされている（https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/index.html）。説明される Society 5.0の社会のなかで強調されるキーワードは、IoT、イノベーション、AI、ロボット、自動走行車である。
- 3) IoTとは、Internet of Thingsの略称であり、モノのインターネットと訳される。情報ネットワークの発達により、ありとあらゆる「モノ」がインターネットにつながる時代となっているところ、さらに、それぞれの「モノ」どうしが繋がり、「モノ」同士が通信をおこなうことを、「モノのインターネット」（IoT: Internet of Things）という。
- 4) 総務省情報通信政策研究所「インテリジェント化が加速するICTの未来像に関する研究会報告書2015」（http://www.soumu.go.jp/main_content/000363712.pdf）、総務省情報通信政策研究所 AI ネットワーク社会推進会議「国際的な議論のための AI 開発ガイドライン案」（http://www.soumu.go.jp/main_content/000490299.pdf）など。また、経済産業省 商務情報政策局 情報経済課「データに関する取引の推進を目的とした契約ガイドライン——データ駆動型イノベーションの創出に向けて——」平成27年10月（<http://www.meti.go.jp/press/2015/10/20151006004/20151006004-1.pdf>）、IoT 推進コンソーシアム・経済産業省「データの利用権限に関する契約ガイドライン平成29年5月 ver 1.0」（<http://www.meti.go.jp/press/2017/05/20170530003/20170530003-1.pdf>）、経済産業省平成30年6月「AI・データの利用に関する 契約ガイドライン 概要」（<http://www.meti.go.jp/press/2018/06/20180615001/20180615001-4.pdf>）などの検討もある。ロボット・AIに関する検討分野は現在、我が国の諸問題対応のなかでも中心的な検討課題となっている。宍戸常寿「ロボット・AIと法をめぐる動き」弥永真生・宍戸常寿編『ロボット・AIと法』（有斐閣、2018年）12頁。

AI 技術の進展の中で、現実的な AI の具体的な実装 (AI 利活用の進展) が現在進められようとしている、ということが出来る。また、このことは同時に、先端技術が進展し、情報化が進むなか、プライベートセクターとしてのプラットフォームによるサービスの提供やその在り方が、間接的ではなく、直接的に社会の情報流通や人々の行動や考え方などに影響を与える可能性も出てきていることを意味している。

具体的にみると、—— 今後実際にどのような影響が出てくるのかは不明ではあるが ——、すでに大きな影響力を有している、プラットフォームとしての Amazon や Facebook の利用規約の変更や、Google や Twitter の利用方法の変更などが、身近なところでは、それらのサービスを日々利用する消費者にとって大きな影響を与えることも意味している。また、突然それらのサービスを誰かが「利用できなくなる」ことが社会に対する大きな影響を与えることによる間接的なルールの形成といった形においてもみることが出来る。

2019 年 4 月 18 日には、Facebook が、イギリスの極右政党に関連する個人の利用を禁止したということがニュースとなっていた⁷⁾。もちろん、Facebook は私企業であるともいえ、かかる姿勢はリベラルで多様性に親和的な企業であることの現れであり、社会にとっては、FB による今回の決定は極右政党の表現場所が一つなくなったという意味を持つともいえるものであり、かかる Facebook 社の決断は、おそらく、Facebook 社が考える「よりよい社会」への方向性のための方策として社会的影響のあるものであると言える。

- 5) Google, Amazon, Facebook, Apple のことを指す。
- 6) 実際の具体的な AI 活用の在り方を検討すべきであるとの指摘につき、宍戸常寿「AI ネットワーク化における憲法の論点」自治実務セミナー 679 号 (2019 年) 5 頁。
- 7) Ivana Kottasová, Facebook bans British far-right groups and their leaders, CNN Business, April 18, 2019, at <https://edition.cnn.com/2019/04/18/tech/facebook-uk-far-right-ban/index.html>. その規制対象には、「イギリス国民党元党首のニック・グリフィン氏、イギリス国民党、ブリテン・ファーストと、ポール・ゴールディング党首、ジェイダ・フランセン副党首、イングランド防衛同盟と、創設者のポール・レイ氏、欧州からの難民排除を訴える宗教団体『国際テンプル騎士団』と、プロモーターのジョン・ドウソン氏、イギリス国民戦線と、トニー・マーティン党首」などが含まれていた。See also, BBC News, Facebook bans UK far right groups and leaders, at <https://www.bbc.com/news/technology-47974579>.

しかし、このことはとりもなおさず、たとえばネットワーク中立性規制⁸⁾がそれほど上手く機能しない状況になった場合などにおいて、インターネット世界がFacebookのみとなってしまう（一時期インドにおいてはそのような状況が実際に生じていた⁹⁾場合などにおいて、もちろん極右政党の存在の当否はさておき、意見表明の場としてのFacebookのパブリックスペースの価値がFacebookが考えている以上に存在している場合、どのような基準で当該サービスから排除されるのかどうかといったことに対する——とくにそれが政治的な表現である場合に——何らかの公平な基準設定や第三者としての行政による介入が可能かもしれない、といった問題と結びつく。

このような、情報通信関係分野において確立されていくソフトロー、すなわち私的な団体によるルールメイキングのデファクト・スタンダード化や、国家という存在ではない非国家によるソフトローの存在感が増加していることについては、非国家法（ソフトロー）の重要性が拡大していることと同時に、それによる強制力の獲得などについても、すでにこれまでも、指摘がなされてきている¹⁰⁾。

このことは、伝統的な国家の在り方が大きく変容しうることを意味しているものである。また、同時に、オンラインプラットフォーム¹¹⁾を含めたプライベートセクターによる、独自の基準設定や枠組みといったアーキテクチャの構築やそれら基準によるソフトローの形成を通して、究極的にはそれらのアーキテクチャの構築に責任を持つオンラインプラットフォームの在り方が、疑似的な国家

8) ネットワークの中立性とは、インターネットを公平に、そして、差別なく利用できることを意味する一般的な概念である。参照、寺田麻佑「ネットワーク中立性規制の現状と課題について——EUにおける新規則と日本への示唆——」Nextcom 29号（2017年）14-23頁。

9) インドは、インターネットサービスがほぼFacebookのみによって提供されるというインターネットイコールフェイスブックとなった状況に対抗するために、発展途上国に無料インターネット接続を提供するフェイスブックのサービスである「Free Basics」を他国に先駆けて禁止している。See, Rahul Bhatia, The inside story of Facebook's biggest setback at <https://www.theguardian.com/technology/2016/may/12/facebook-free-basics-india-zuckerberg>.

10) 中里実「情報、法、国家——電子社会における国家の役割」原田尚彦先生古稀記念『法治国家と行政訴訟』（有斐閣、2004年）605頁、同「国家による介入とその手法——国家、市場、法の関係」中山信弘編集代表中里実編『政府規制とソフトロー』（有斐閣、2008年）11-31（24-31）頁。

の様相を呈することがある、ということもできる¹²⁾。

そこで、このような状況に対して、それらプラットフォーマーや巨大な非国家主体の基準設定やアーキテクチャの設計の在り方について、公益的必要性がある場合には共同で規制を考慮することや、直接的な規制を考慮の必要性が指摘されはじめており、現実には、検討がはじまっている¹³⁾。

本稿は、以上の状況認識をもとに、先端技術の発展に関する規制の整備状況とオンラインプラットフォーマーに関する具体的な規則案を検討している EU の状況を踏まえ (Ⅱ)、日本における検討状況もみながら、規制の在り方の一つとしての行政組織の在り方やその設置の可能性について、その問題点と課題について検討をおこない、必要な場合には、先端技術のなかでも AI 技術の発展とそれに関するデータの流通などに関する専門的な監視・監督機関の可能性を検討することについて提案をおこなう (Ⅲ) ものである。

Ⅱ 先端技術の発展に対応するための規制の整備状況

以下においては、先端技術の発展に関する規制状況のなかでも、GAF A 企業発祥の地でもある米国における検討状況と、先進的な規制枠組みを提案して日本にも影響を与えている EU における検討状況を概観し、その後、そのなかでも、GAF A が念頭におかれたオンラインプラットフォーマーに関する規制の検討状況をみることにしたい。

11) オンラインプラットフォーマーを構成するオンラインプラットフォームサービスとは、オンラインにおけるショッピングモール、インターネットオークション、オンラインフリーマーケットや、アプリケーション、シェアリングエコノミー、ネットワークキング・サービス (SNS)、電子決済サービスなどを含む概念である。デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する検討会「デジタルプラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する中間論点整理 (案)」2018 年 11 月 5 日、1 頁。

12) 中里・前掲注 10) 24-31 頁。

13) 多賀谷一照「情報通信と行政法理論」行政法研究 22 号 (2018 年) 13 頁において、私的自治行政に対しても、公益的必要性が存在する場合には、規制をかけていくことが今後の情報化社会においては必要であるとの指摘がなされている。

1 米国とEU、日本におけるAIを巡る検討状況

(1) 米国における検討状況——概観

先端技術の発展のなかでもAIの発展を巡っては、様々なガイドラインの検討などが行われており、米国においてはホワイトハウスが2016年10月に発表した「人工知能の未来に備えて」という報告書や¹⁴⁾、国家科学技術会議(NSTC)ネットワークング・情報技術研究開発小委員会によるAI研究の指針があるほか¹⁵⁾、アメリカの主要なネット企業によるオープンなプラットフォームとしての、パートナーシップオンAIによるAIに関するtenets(信条)¹⁶⁾、学界団体であるIEEE(Institute of Electrical and Electronics Engineers、米国電気電子学会、アイトリプルイー)による、2016年の第一版のAIに関する国際的ガイドラインの発表(Ethically Aligned Design, Version I)と、同IEEEによる2017年の第二版の発表などもおこなわれている¹⁷⁾。さらに、Future of Life Institute (FLI)という非営利団体による「アシロマAI原則」も公表されている¹⁸⁾。

(2) EUにおける検討状況——概観

先端技術のなかでもAIはビッグデータを基礎として動く要素があるため、ビッグデータや関連する個人情報保護法は特に大きな関係を持つところ、EUは、2016年5月24日に発効し、2018年5月25日から全面施行されたEU一般データ保護規則(General Data Protection Regulation: GDPR、以下GDPRという)¹⁹⁾

14) WHITE HOUSE, PREPARING FOR THE FUTURE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE (2016). See, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/whitehouse_files/microsites/ostp/NSTC/preparing_for_the_future_of_ai.pdf.

15) National Science and Technology Council, Networking and Information Technology Research and Development Subcommittee, THE NATIONAL ARTIFICIAL INTELLIGENCE RESEARCH AND DEVELOPMENT STRATEGIC PLAN, October 2016, p.5. See, https://www.nitrd.gov/pubs/national_ai_rd_strategic_plan.pdf.

16) Partnership on AI, TENETS, See, <https://www.partnershiponai.org/tenets/>.

17) See, https://standards.ieee.org/develop/indconn/ec/ead_brochure_v2.pdf.

18) 起業家や研究者等によって設立された団体である。この原則は、2017年アシロマ会議に関連策定され、2019年現在、1,197名のAI・ロボット工学研究者たちが署名し、その他2,320名が署名していると公表されている(<https://futureoflife.org/ai-principles-japanese/>)。

を先駆けて制定し、日本の個人情報保護法制にも大きな影響力を与えている²⁰⁾。EUにおいては、2016年5月に欧州議会の法務委員会からロボットにかかる民事法的規則に関する報告書の草案が公表されており²¹⁾、さらにその後、欧州議会から2017年2月に「ロボティクスに係る民事法的規則に関する欧州委員会への提言」も採択されている²²⁾。また、2019年4月8日にも、欧州委員会から人工知能(AI)に関する倫理ガイドラインが公表されている²³⁾。

また、EUにおいては、その他、通称クッキー法案と呼ばれるeプライバシー規則案がGDPRの特別法(*lex specialis to the GDPR*)として²⁴⁾、電子通信分野の保護を強化する枠組みを提供するものとして提案されて審議されているほか²⁵⁾、ネットサービスを提供するテクノロジー企業が著作権法上の責任を負う

19) Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), Volume 594 May 2016.

20) GDPRの詳細については本稿においては扱わないが、GDPRにおいては、忘れられる権利とされる削除権がその17条に規定され、データポータビリティの権利も20条に、そしてプロファイリングを含む自動化された個人の判定に関する権利が22条に規定されているように、新たにデータ主体の権利を強化する権利が定められている点に特徴がある。なお、欧州一般データ保護規則(GDPR)の規制による影響を緩和するために日本の個人情報保護法制が強化された。参照、宇賀克也「グローバル化と個人情報保護」宇賀克也=交告尚史編・小早川光郎先生古稀記念『現代行政法の構造と展開』(有斐閣、2016年)127-150(129)頁。

21) Draft report with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103 (INL)), Rapporteur: Mady Delvaux (S&D, Luxembourg), 31 May 2016, PE582.443v01-00. See also, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/robotics.html?tab=Background>.

22) European Parliament, Committee on Legal Affairs, Draft Report with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics, 2015/2103 (INL), Rapporteur: Mady Delvaux (S&D, Luxembourg), 27 January 2017, A8-0005/2017.

23) European Commission, Ethics Guideline for Trustworthy AI, Ethics Guidelines for Trustworthy AI, available at <https://ec.europa.eu/futurium/en/ai-alliance-consultation/guidelines#Top>.

24) European Commission, Proposal for a Regulation of the European parliament and of the council concerning the respect for private life and the protection of personal data in electronic communications and repealing Directive 2002/58/EC (Regulation on Privacy and Electronic Communications) COM/2017/010 final - 2017/03 (COD), p. 2, Explanatory Memorandum.

ことを強化する EU 改正著作権法指令も 2019 年 3 月に可決している²⁶⁾。関連して、データ・ポータビリティを定める (16 条 4 項) デジタルコンテンツ供給契約指令も制定が進められ²⁷⁾、さらに、欧州におけるオンラインプラットフォームの取引慣行の公平性を高めるためのプラットフォーム透明性公正性規則案が欧州議会において 4 月 17 日に採択されている²⁸⁾。

(3) 日本における検討状況と OECD における動き

我が国においては、AI 技術の発展は Society 5.0 とともに言及されており²⁹⁾、AI に関係して、AI、IoT 時代におけるデータ活用ワーキンググループ (高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部 (IT 戦略本部) データ流通環境整備検討会)³⁰⁾、総務省・文部科学省・経済産業省合同設置の「人工知能技術戦略会議」

25) Proposal for a Regulation of the European parliament and of the council concerning the respect for private life and the protection of personal data in electronic communications and repealing Directive 2002/58/EC (Regulation on Privacy and Electronic Communications) COM/2017/010 final - 2017/03 (COD). See, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0010&from=EN>.

26) European Commission - Statement Copyright reform: the Commission welcomes European Parliament's vote in favour of modernised rules fit for digital age Strasbourg, 26 March 2019.

27) Directive of the European parliament and of the council on certain aspects concerning contracts for the sale of goods, amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC, and repealing Directive 1999/44/EC. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/15/eu-adopts-new-rules-on-sales-contracts-for-goods-and-digital-content/>

28) European Commission - Press release Digital Single Market: EU negotiators agree to set up new European rules to improve fairness of online platforms' trading practices Strasbourg, 14 February 2019. European Parliament, see, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625134/EPRS_BRI\(2018\)625134_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625134/EPRS_BRI(2018)625134_EN.pdf)

29) ロボット・AI 分野が日本の国策の中心となっているとの指摘につき、宍戸常寿「ロボット・AI と法をめぐる動き」弥永真生・宍戸常寿編『ロボット・AI と法』(有斐閣、2018 年) 12 頁。

30) 内閣官房 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部 (IT 総合戦略本部) データ流通環境整備検討会「AI、IoT 時代におけるデータ活用ワーキンググループ」(2016 年 9 月から 2017 年 2 月まで開催) (https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon_bunka/data_ryutsuseibi/detakatsuyo_wg_dail/gjisidai.html)。同中間とりまとめの要点につき、「AI、IoT 時代におけるデータ活用ワーキンググループ中間とりまとめの概要」(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon_bunka/data_ryutsuseibi/dai2/siryoul.pdf)。

(新エネルギー・産業技術総合開発機構 (NEDO))³¹⁾、内閣府に設置された「人工知能と人間社会に関する懇談会」(2017年3月)³²⁾や総務省情報通信政策研究所において開催された「インテリジェント化が加速するICTの未来像に関する研究会」(2015年6月)などにおける報告書のほか³³⁾、さらに「AIネットワーク化検討会議」³⁴⁾とAIネットワーク社会推進会議³⁵⁾を経て提出された国際的な議論のためのAI開発ガイドライン案³⁶⁾や報告書などにおいて検討が進められている³⁷⁾。

とくに、AIネットワーク社会推進会議は国際的な議論のための開発ガイドライン案を提出しているところ、AIの利活用・開発原則が非拘束的なものとして考えられたうえで、AIネットワークの連携、透明性、制御可能性、安全性、プライバシー、セキュリティそして公正の観点を重視した提案がなされている³⁸⁾。

また、内閣府において開催されている人間中心のAI社会原則検討会議においても、「人間中心のAI社会原則(案)」が提案されており³⁹⁾、「Society 5.0実現に必要な社会変革『AI-Readyな社会』」に向けた、具体的な提案がなされてい

31) 人工知能技術戦略会議「人工知能技術戦(人工知能技術戦略会議とりまとめ)」2017年3月31日(<http://www.nedo.go.jp/content/100862413.pdf>)。

32) 内閣府 人工知能と人間社会に関する懇談会「人工知能と人間社会に関する懇談会 報告書」平成29年3月24日(http://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/ai/summary/aisociety_jp.pdf)。

33) 総務省情報通信政策研究所「インテリジェント化が加速するICTの未来像に関する研究会報告書2015」2015年6月(http://www.soumu.go.jp/main_content/000363712.pdf)。

34) 総務省情報通信政策研究所 AI ネットワーク化検討会議「報告書2016『AI ネットワーク化の影響とリスク——智連社会(WINS(ウインズ))の実現に向けた課題——』」2016年6月20日(http://www.soumu.go.jp/main_content/000425289.pdf)。

35) 総務省情報通信政策研究所 AI ネットワーク社会推進会議「報告書2017——AI ネットワーク化に関する国際的な議論の推進に向けて——」2017年7月28日(http://www.soumu.go.jp/main_content/000499624.pdf)。

36) 総務省情報通信政策研究所 AI ネットワーク社会推進会議「国際的な議論のためのAI 開発ガイドライン案」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000490299.pdf)。

37) 総務省情報通信政策研究所 AI ネットワーク社会推進会議「報告書2018(案)——AI の利活用の促進及びAI ネットワーク化の健全な進展に向けて——」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000556502.pdf)。

38) 福田雅樹「総論」『AIがつなげる社会』(弘文堂、2017年)22-23頁。

39) 内閣府において開催されているが、その他省庁も含めて多くのオブザーバーが参加している。人間中心のAI社会原則検討会議「人間中心のAI社会原則(案)」(https://www8.cao.go.jp/cstp/ai_gensoku.pdf)。

る⁴⁰⁾。

そして、こういった日本からの提案も受けて、2019年5月22日に行われた、「持続可能な発展のためのデジタル転換の促進」をテーマとしたOECDの年次閣僚理事会においては、「人工知能に関するOECD原則(OECD Principles on Artificial Intelligence)」が採択されている⁴¹⁾。

(4) 米国とEU、日本における規制枠組みの特徴

米国においては、ガイドラインや自主的な提案を中心とするソフトな規制手法(ソフトロー)を中心としたAIに関する規制枠組みが提案されている。これに対して、AIに関する倫理ガイドラインの制定やプラットフォームの規制に関する規則案など、規制の整備を活発におこなっているEUにおいては、AIに関しては、ソフトロー的な枠組みも保ちつつ、特にGAFAsを意識した規制については、ハードローとして規制枠組みを組み合わせていることが見て取れる⁴²⁾。また、日本においては、上記にみたように、AI現在は様々なガイドラインや原則(案)が各省庁において検討されている状況であり、OECDに提案もなされたAIに関する研究開発ガイドライン案も含めて、非拘束的な、ソフトロー的アプローチを主として模索しているものといえることができる。

40) 前掲、「人間中心のAI社会原則(案)」(https://www8.cao.go.jp/cstp/ai_gensoku.pdf) 3頁。

41) 「人工知能に関するOECD原則(OECD Principles on Artificial Intelligence)」(<http://www.oecd.org/tokyo/newsroom/forty-two-countries-adopt-new-oecd-principles-on-artificial-intelligence-japanese-version.htm>)。この原則は政府、学術関係、企業、市民社会、国際機関、ハイテクコミュニティ、労働組合などから集まった50人以上のメンバーで構成される専門家グループの指針をもとにまとめられているが、日本からの提案も参考にされている。そして、信頼できるAIの責任ある普及についての5つの価値に基づく原則と、公共政策と国際協力に関する5つの提言で構成されている。OECD AI原則の目的は、「政府、組織、個人がAIシステムを人々の利益を最優先と考えて構築、運用し、AIシステムの設計者、運用者にその適切な利用に責任を持たせる際の指針を与えることである」とされている。

42) 成原慧「AIの研究開発に関する原則・指針」福田雅樹・林秀弥・成原慧編著『AIがつける社会 AIネットワーク時代の法・政策』(弘文堂、2017年)78-100(86)頁。

2 オンラインプラットフォームを巡る EU と日本における動き

以下においては、疑似的な国家の様相も呈してきているといった指摘もあてはまるオンラインプラットフォームに関して、どのような規制の在り方が考えられるのかについて参考となる、具体的な規則案を検討している EU の状況をみただ上、日本における検討状況もみながら、規制の在り方について、EU の規制の在り方を踏まえて問題点と課題について検討をおこなうものである。

(1) プラットフォーマーに関する EU の規則制定

欧州委員会は、オンラインプラットフォームの取引慣行の公平性を高めるためのプラットフォーム透明性公正性規則案を、2018年4月にプラットフォームに対する新規規則案としてによって公表している。その後、2019年2月14日に、当該新規規則に関して、欧州議会そして欧州連合理事会と欧州委員会の政治的合意が整ったと発表されたうえで⁴³⁾、当該規則案は2019年4月17日に欧州議会によって採択されている⁴⁴⁾。かかる EU の規則案は、プラットフォーム運用上の透明性の向上とプラットフォーム利用者による意見表明システムの確立をおこなうことによって、(とくに GAF A による) 寡占化が進むインターネット市場における公正な競争が確保されるようにすることを目的としている、と説明されている⁴⁵⁾。規制対象は、EU 域内の消費者向けにプラットフォームを提供する企業とされ、この規制対象については、当該プラットフォーム企業の本社の所在地がどこにあるかは関係なく、EU 内に所在する消費者に商品やサービスを提供する事業者がプラットフォームを提供する企業が対象となるということとされている⁴⁶⁾。その内容は多岐にわたるが、プラットフォームの説明責任などのほか、

43) European Commission - Press release Digital Single Market: EU negotiators agree to set up new European rules to improve fairness of online platforms' trading practices Strasbourg, 14 February 2019.

44) *Ibid.* See also, European Parliament, at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625134/EPRS_BRI\(2018\)625134_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625134/EPRS_BRI(2018)625134_EN.pdf). この文書のなかにおいて、Amazon、eBay、そして Google search が名指しされている。

45) See, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-238-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

46) *Ibid.*

業界単位でプラットフォーム提訴できる団体訴訟の導入の規定もあり、細かな規制を実効性をもって実施していくとすれば、様々なサービスなどが今後はEU圏内において提供されなくなる可能性もあるということができるよう、影響力が大きい規制ということが出来る⁴⁷⁾。

(2) プラットフォームサービス規制に関する日本の検討状況

我が国においては、2018年6月の閣議決定において、「プラットフォームの寡占化が進む中で、新たなプラットフォーム型ビジネスが次々と創出され、活発な競争が行われる環境を整備するため、特定のプラットフォームからいつでもユーザーが移籍できるデータポータビリティやオープンに接続されることが可能なAPI開放等を含め、中小企業やベンチャーを含めた公正かつ自由で透明な競争環境の整備、イノベーション促進のための規制緩和（参入要件の緩和等）、デジタルプラットフォームの社会的責任、利用者への公正性の確保など、本年中に基本原則を定め、これに沿った具体的措置を早急に進める。」との言及がなされ、プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルールを整備することが、未来投資戦略2018として決定されている⁴⁸⁾。

そして、そのために、2018年7月から、経済産業省・公正取引委員会・総務省において、デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討会が設置され、デジタル・プラットフォームを取り巻く課題や対応について、論点整理がおこなわれたうえで、2018年の11月に、同検討会による中間論点整理（案）が公表されている⁴⁹⁾。さらにその後、2019年2月13日に開催された未来投資会議において、構造改革徹底推進会合より報告がなされ、「デジタル市場のルール整備」について議論が行われ、その際に、デジタルプラットフォーム企業と利用者間の取引の透明性・公正性の確保のためのルール整備も議論がなされている。具体的には、デジタルプラットフォーム企業と利用者間の取引の透明性・

47) 本規制の対象は、その9条において、50人以上を雇用し、年間売上高が1000万ユーロを超える規模のプラットフォームに限られるとされているため、GAF Aが念頭に置かれている。

48) 前掲注11) 検討会資料参照。

49) 前掲注11) を参照。

公正性の確保のためのルール整備として、「①企業結合審査のためのガイドラインの整備と同時に（もしくは、または）法制整備を図ること、②デジタル市場に特有に生じる取引慣行等の透明性および公正性確保のための法制と同時に（もしくは、または）ガイドライン整備を図ること、③ルール整備が第4次産業革命のデジタルイノベーションを阻害することのないように、当初は comply or explain（従うか、または、従わない理由を説明する）といった自主性を尊重したルールを検討すること」といったことが決定されている⁵⁰⁾。

（3）検討の方向性に対する検討

欧州はGAF Aに対する規制を非常に意識しているところ、日本における規制の方向性について特徴的なことは、法整備を図ることを明確に打ち出している点なども含めて、そういった欧州の規制をかなり意識しているものということができる点である。また、今後の国際ルール形成への参画も意識しているものということができる。しかし、規制が強すぎると欧州においてGAF A等からのサービスの提供の状況変化などの影響考えられるため、規制強化が必ずしも良いとは言えない部分がある点に注意が必要であろう。

このように、先端技術のなかでもAIや情報通信に関しては、国境を越えて、規制の検討枠組みを参考としたり、他国への法規制の域外適用などが議論されている⁵¹⁾。

Ⅲ 情報社会における規制枠組み構築——行政組織の検討

以上、先端技術のなかでもAIに関するガイドラインなども含めた規制の検討状況と、とくにオンラインプラットフォームに対する具体的な規制の在り方と、ソフトロー・ハードローを含めた規制の在り方が模索されていること、プラットフォーム規制についてはハードローを中心とした検討が進められる可能性も高い

50) その他、内閣官房にデジタル市場の競争状況の評価等を行う専門組織を設置することや、規制改革推進会議と連携する。といったことも記述されている。前掲注11)を参照。

51) OECD閣僚会合（2019年5月22-23日）における議論も参照。

ことなどをみてきた。

これらの状況を踏まえ、以下においては、今後のAI関連規制について、どのような形で規制枠組みを検討していけばよいのかについて、複雑な先端技術を巡る状況に対応するための、共同規制の具体例としての情報銀行の例をみたあと、何らかのワンストップサービスを提供できるような行政組織の可能性も含めて検討をおこなう。

1 共同規制の日本における模索

規制手法として様々なものが考えられる中でも、ガイドラインなどを制定して自主規制を促すことや、行政との共同規制によって、先端技術の発展状況に対応していくことが考えられる⁵²⁾。とくに、情報社会における共同規制という枠組みについては、「特定の問題に対応するにあたり、効率的かつ実効的なコントロール・ポイントを特定し、それらが行う自主規制に対し一定の公的な働きかけを行うことにより、公私が協働で解決策を管理する政策手法」とのいった定義がなされているところ、共同規制の枠組みについては、以下にみるように、先端技術の発展に対応して、行政組織の在り方とも関係した展開が我が国においてみられるため、以下、共同規制手法のEUと日本の違いについて言及したのち、情報銀行の取組みに関する検討と紹介をおこなう⁵³⁾。

(1) EUと日本の共同規制に関する方法の違い

なお、EUにおいても共同規制が推進されているところ、EUにおいては、立法をおこなうことがまず前提となっており、法律のなかで詳しく定めることを原則としたうえで、業界の自主規制を取り入れることを共同規制として一般的に考えているといえることができる。しかし、日本においては、どちらかといえば法律の中に書き込むのではなく、行政の策定したガイドラインや報告書に基づいて、業界団体などが自主的に規制をおこなうといったことがなされており、その状況

52) 詳しくは、寺田麻佑「先端技術と規制——技術の発展に対応する規制手法と行政組織——」行政法研究26号(2018年)31-73(43-73)頁。

53) 生貝直人『情報社会と共同規制』(勁草書房、2011年)33頁。

を共同規制として政府においても検討がおこなわれている点は、共同規制の枠組み設定の違いというよりも、日本とEUにおける法の執行状況の違いと考えるべきであり、以下にみるような具体例においては、それほど変わりはないものと考えられる⁵⁴⁾。

(2) 具体例——日本における情報銀行の仕組み

日本における先端技術の発展に対応した共同規制の一種の枠組みとして考えられるものが、近年検討されている、情報銀行の仕組みである。情報銀行とは、データの取引とそれにまつわる市場が、様々なデータ流通の基盤を必要とすることから、企業や分野を越えたデータ流通の基盤として検討されているものである。

そして、日本における情報銀行は、個人とのデータ活用に関する契約等に基づいてシステムを活用して個人データを管理し、個人に代わって個人が予め指示していたような条件に基づいて妥当性を判断してデータを第三者（他の事業者）に提供する枠組みとして、一種の共同規制といった形で理解され、検討されている⁵⁵⁾。

具体的には、2016年12月に施行された「官民データ活用推進基本法」の枠組みの下、2018年6月15日付で「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」が定められ、「いわゆる情報銀行やデータ取引市場等の実装に向けた制度整備」も基本計画に含まれていたところ、この計画の実施として総務省・経済産業省が設置した「情報信託機能の認定スキームの在り方に関する検討会」が「情報信託機能の認定に係る指針 ver 1.0」（2018年6月）を公表しており⁵⁶⁾、一般社団法人日本IT団体連盟が、同指針に準拠した形で認定事業を開始するといった状況になっている⁵⁷⁾。

54) 参照、曾我部真裕「メディア法における共同規制について——ヨーロッパ法を中心に」大石眞・毛利透・土井真一編『初宿正典先生還暦記念論文集 各国憲法の差異と接点』（成文堂、2010年）637-661頁、同「第4章 共同規制——携帯電話におけるフィルタリングの事例——」ドイツ憲法判例研究会編『憲法の規範力とメディア法』（信山社、2015年）87-105頁。

55) 関連して、2017年11月から経済産業省と総務省によって、合同で「データポータビリティに関する調査検討会」が開催されており、EUの施策等を参照しながら検討が進められている（<https://www.meti.go.jp/press/2017/11/20171120003/20171120003.html>）。

このように、我が国における先端技術の発展にともなう共同規制は、民間の組織を利用しながら⁵⁸⁾、行政機関の策定する方向性に沿っておこなわれるものとなっている。

2 先端技術の発展と行政組織

(1) AI規制庁の可能性

AIに関連して、新たな行政組織の設置は考えられるのだろうか。行政組織の設置ということを考える際にまずAIについて考えられるのは、分野横断的な規制を詳細に検討するためのAIに特化した専門的行政庁を新たに作るということである。実際、AI規制省のような新たな規制官庁の設立については、米国においても、また、EUにおいても検討がなされている⁵⁹⁾。

しかし、AIに関していきなり何か大きな規制官庁が必要かという点については、まだAIに対する現状の検討が各省庁やそれぞれの組織で行われていることに問題が生じていないことや、統治機構の在り方や法制定についてはそもそも、民主的な方法で決定すべきであることなども視野に入れて慎重に検討を進める必要がある⁶⁰⁾。

56) 「情報信託機能の認定スキームの在り方に関する検討会」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/information_trust_function/index.html)。

57) 情報銀行の利用者は、認定される情報利用信用銀行(情報銀行)の利用に関して自主的に判断することが想定されている。

58) データ取引市場の形成に関連して、2017年11月にデータ流通ビジネスに積極的に取り組む企業数十社により「データ流通推進協議会」が設立され、この「データ推進流通協議会」によって、民間主導でのデータ流通事業者認定制度構築を視野に入れた取組が開始されている。

59) See, Matthew U. Scherer, *Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies*, 29 *Harv. J. L. & Tech.* 353 (2016), pp. 393-395. See also, Ryan Caro, *The Case for a Federal Robotics Commission* (September 1, 2014), Brookings Institution Center for Technology Innovation, September 2014, at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2529151>.

60) 参照、中野雅紀=水島朝穂=吉田仁美ほか「シンポジウム第一部会 大規模災害と統治の在り方討論要旨(大規模災害と統治のあり方)」公法研究76号(2014年)146頁。行政組織法定主義に基づき、組織等の設立は立法を通じてなされる。

(2) 先端技術の発展と行政組織——専門的な監視・監督組織（委員会）設置の検討の可能性

それでは、AIを含めた先端技術の発展を専門的に監視・監督する機関（委員会）の可能性についてはどうであろうか。

専門的な組織や委員会についての近年の日本の状況としては、2011年3月11日の東日本大震災を受けて発足した原子力規制委員会と、欧州一般データ保護規則（GDPR）への対応とEUからの十分性認定を意識した個人情報保護委員会の設立が、日本型独立規制機関の設置の例といえることができる⁶¹⁾。本当の意味での独立性がそれぞれ担保されているのかといった問題や、外的要因があったからこその委員会設立であるといった指摘も考えることができるものの、少なくとも、政策調整を国内外においておこなうために、現行の日本国憲法下において最大限可能な形で、独立した行政組織の設立がなされたことは、今後も必要性があればかかる組織の設置が可能であることを意味しているということもでき、評価することができる。

我が国においても、すでにみたように、Society 5.0 政策を基軸に様々な政策が検討されている⁶²⁾。とくに、AIの利活用やその前提となるビッグデータや個人情報（パーソナルデータ）の利活用の在り方も含めて、情報の管理の在り方を独立して監視する必要があることや、AIの開発や研究の検証や利用について、高度かつ先端的な専門性が必要となる場面は、今後はさらに大きくなるものといえることができよう。その際は、様々な規制の監視もしくは監督機関として、必要な場合には、個人情報保護委員会においてなされたように、新たな行政組織を行政委員会形式で設置することも視野に入れて、今後は、（設置をすべきかどうかも含めて）検討していくべきであろう。

61) スクラップアンドビルドなしに行政組織が新設されたことの重みに関する指摘につき、宇賀克也「特定個人情報保護委員会について」情報公開・個人情報保護 49号（2013年）67頁以下、宍戸常寿「パーソナルデータに関する『独立第三者機関』について」ジュリスト 1464号（2014年3月）21頁。

62) Society 5.0については、前掲注2)を参照。

IV おわりに

先端技術の発展のなかでも、AI技術の進展は、憲法に基づく統治機構構造にも大きな影響を与える可能性があり、その基本的な構造において、行政法及び行政法学の構造変革を迫るものである⁶³⁾。具体的にいえば、デモクラシーの在り方そのものにもAIは大きな影響を及ぼす可能性があり、行政が行う裁量的決定にもAIがかかわっていく可能性がある⁶⁴⁾。

今後の変化の（可能性の）下において議論すべき問題は、新たな立法課題に対応することや、関連する制度構築の問題、そして、その執行にかかわる多くの課題を含む。

国際標準化等を口実とした、過剰な規制が国際協調の名のもとに、我が国を含め各国で行われる可能性もあるため、制度設計面、執行面において、特に、まさにAI利活用に向けた「変革期にある現在」こそ⁶⁵⁾、ある程度独立した機関によって情報の流通の在り方や行政の意思決定の在り方の監視も行えるような、行政組織の設置の検討が必要であろう。

* 一橋大学法学部において「行政法」への興味と目を拓かせてくださった授業をはじめ、学部ゼミ時代から大学院そして今日に至るまで、高橋滋先生に、論文を読み解く姿勢や学問に対する真摯な向き合い方を学ばせていただけていることに、心より深く感謝申し上げます。今後もしできる限り教育と研究に精進することで、高橋滋先生の学恩に報いたいと思っております。今後ともご指導、ご鞭撻のほどをお願い申し上げます。

** 本稿は、JSPS 科研費課題番号 17K13610 の助成を受けた研究成果の一部である。

63) 参照、山本龍彦編『AIと憲法』（日本経済新聞出版社、2018年）。

64) 政治的決定・裁量決定などの決定権がAIによって代替されないような法制度設計が望まれるのではないかという点に関して、寺田麻佑「AIとガバナンス（規制）の枠組み——規制等に適する分野、適さない分野」情報法制研究5号（2019年）18-31頁。

65) 前掲、寺田・「AIとガバナンス（規制）の枠組み——規制等に適する分野、適さない分野」18-31頁。