

IISE 調査研究レポート (No.13)

「AI 推進法と AI 事業者ガイドラインの補完関係の明確化 ～EU の AI 法と GDPR を参考に～」

(2025 年度「AI 推進およびプライバシーを巡る社会課題と政策動向に関する調査研究」報告書より抜粋)

2026 年 4 月

国際社会経済研究所 主幹研究員 小泉 雄介

1. AI 事業者ガイドラインと AI 推進法

2023 年は G7 日本議長国の下で広島 AI プロセス (HAIP) が進められた年であったが、HAIP と並行して、総務省と経済産業省は新たな事業者向け AI ガイドライン (AI 事業者ガイドライン) の策定を進め、2024 年 4 月に「AI 事業者ガイドライン (第 1.0 版)」¹を公表した。検討に当たっては、既存の「人間中心の AI 社会原則」(内閣府)、「AI 開発/利活用ガイドライン」(総務省)、「AI ガバナンスガイドライン」(経済産業省)、「Principles for responsible stewardship of trustworthy AI」(OECD)、また「広島プロセス国際指針/行動規範」(HAIP) が参考にされ、これらのガイドライン類で挙げられた原則・項目を活かす形で、内容の統合が行われた。その後、AI 事業者ガイドラインは最新動向を追記する形で毎年改版されており、最新版の「第 1.2 版」²は 2026 年 3 月 31 に公表されている。

公的機関が事業者向けのガイドラインを発行する場合、(関連する法令がない場合を除き) 既存の法令に対する解釈基準を示すものとしてガイドラインを発行することが多いと考えられる³。しかし、AI 事業者ガイドラインの場合には、ガイドライン策定 (2024 年 4 月) の後に「人工知能関連技術の研究開発及び活用の推進に関する法律 (AI 推進法)」が制定されているため (2025 年 6 月公布)、法令とガイドラインとの関係が不明確なものとなっている。一応、AI 推進法第 13 条に基づく「国際的な規範の趣旨に即した指針」として 2026 年 12 月に「人工知能関連技術の研究開発及び活用の適正性確保に関する指針 (AI 指針)」が策定され、この AI 指針の趣旨と整合する「各種ガイドライン」等の 1 つとして、AI 事業者ガイドラインは捉え直しがされており⁴、AI 指針を介して間接的に AI 推進法の下位に位置付けられることにはなったが、AI 事業者ガイドラインでは AI 推進法の条項が何ら参照されていないため⁵、事業者は法令上の義務を果

¹ https://www.soumu.go.jp/main_content/000943079.pdf。

² https://www.soumu.go.jp/main_content/001064279.pdf。

³ 個人情報保護法に対して個人情報保護委員会が策定した「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン」、労働基準法に対して厚生労働省が策定した「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関するガイドライン」など。行政機関発行のガイドラインを幅広く収集・整理・分析した報告書として、NTT データ経営研究所「国の行政機関が公表したガイドライン等の実態把握のための調査研究報告書」(2016 年 3 月) も参照のこと。

⁴ https://www8.cao.go.jp/cstp/ai/ai_guideline/ai_guideline.html。

⁵ むろん、AI 推進法では「活用事業者」の責務は「基本理念にのっとり、自ら積極的な人工知能関連技術の活用により事業活動の効率化及び高度化並びに新産業の創出に努めるとともに、第四条の規定に基づき国が実施する施策及び第五条の規定に基づき地方公共団体が実施する施策に協力しなければならない」との規定のみであり、具体的な責務・義務が規定されていないという事情はある。

たすための解釈基準として同ガイドラインを使用することはできない。

実際、AI事業者ガイドラインは、その「はじめに」で「関係者による自主的な取組を促し、非拘束的なソフトローによって目的達成に導く」と記載されており、事業者による自主的な取組を促すもの（いわゆるソフトロー）とされている。しかし、事業者にとってはこの「自主的な取組」というのが悩ましい点である。それは、もし真面目な事業者のみがガイドラインを愚直に遵守し、その他（大勢？）の事業者が遵守せず、その結果として両者の事業効率に差が生じた場合（例えば真面目な事業者の AI 開発速度が遅くなってしまった場合）、真面目な事業者ほど実利面で損をするという事態になりかねないためである⁶。また、真面目に遵守する事業者とその他の事業者のリスク対策に差が生じ、結果として後者（例えば外国企業）から重大な国民の権利利益の侵害事案等が発生してしまった場合、ガイドラインの発行意義が問われることになると思われる。

そのため、AI推進法とAI事業者ガイドラインとの「補完関係」、すなわちガイドラインの遵守が法令遵守に何らか役に立つこと等を明確化することが、ガイドラインの履行確保のためにも、求められるのではないか。

2. EUにおけるハードローとソフトローの補完関係

本節では、デジタル法令分野で世界的に強い影響を持つ EU の動向を参考とするために、EU の代表的なデジタル法令であり、またAI分野と密接な関係のある「AI法（AI規則）」と「GDPR（一般データ保護規則）」において、これらの法令（ハードロー）とソフトロー（ガイドライン、整合規格、実践規範、行動規範、認証等）との「補完関係」がどのようになっているのかを分析・整理する。

2. 1 AI法と整合規格・共通仕様との関係

EU の AI 法の第 40 条は、欧州委員会に対して、ハイリスク AI システム等の整合規格の標準化要求を欧州標準化団体（CEN や CENELEC）に発行しなければならないと規定している。ハイリスク AI システムのプロバイダーは整合規格⁷を用いて適合性評価⁸を行うことができる。プロバイダーが整合規格を用いることは義務ではないが、適合性評価を行っていないハイリスク AI システムは、EU 域内で市場投入やサービス提供することができない。すなわち、プロバイダーが AI 法の遵守⁹を証明する基準の 1 つとして整合規格が準備されている¹⁰。

⁶ 同様の懸念は、内閣府「生成 AI の適切な利活用等に向けた知的財産の保護及び透明性に関するプリンシプル・コード（仮称）（案）」（2025 年 12 月）等についても当てはま

⁷ 整合規格が期限内に提出されない場合等は、欧州委員会が共通仕様を策定できる（第 41 条）。

⁸ 公認認証機関による第三者適合性評価の場合と、プロバイダー自身の内部統制による適合性評価の場合がある。

⁹ 整合規格や共通仕様を遵守するプロバイダーは、AI 法で規定するプロバイダーの要件や義務に適合していると推定（presume）される（第 40 条、第 41 条）。

¹⁰ 欧州委員会は CEN と CENELEC に対して 2023 年にハイリスク AI システムの整合規格の作成を要求したが、両団体は 2025 年 4 月、整合規格の開発が遅れており、当初 2025 年 8 月までに完成する予定だったが、「現在のプロジェクト計画に基づくと、作業は 2026 年まで延長される」と Euronews に語った。<https://www.euronews.com/next/2025/04/16/eu-standards-bodies-flag-delays-to-work-on-ai-act>。欧州委員会のトーマス・レニエ報道官は「必要であれば、遅延やギャップに対処するた

欧州標準化団体が要求に合った整合規格を作成しない場合は、欧州委員会が自ら共通仕様を定めることができる（第 41 条）。この場合、ハイリスク AI システムのプロバイダーは共通仕様を用いて適合性評価を行うことができる。

2. 2 AI 法と実践規範との関係

AI 法の第 56 条は、欧州委員会の AI オフィスに対して、AI 法の適切な適用に貢献するために汎用目的 AI モデルのプロバイダー向けの実践規範（codes of practice）の策定を奨励し、促進しなければならないと規定している。AI オフィスは、汎用目的 AI モデルのプロバイダーや国内所轄機関に、実践規範の策定に参加するよう招待でき、欧州委員会は実践規範を承認できる¹¹。市民社会組織、産業界、学界、下流プロバイダー、独立した専門家などの利害関係者が実践規範の策定プロセスをサポートできる。汎用目的 AI モデルのプロバイダーは、整合規格が発行されるまで、プロバイダーの義務の遵守¹²を証明するために実践規範に依拠することができる。承認された実践規範に準拠していない、または整合規格を遵守していない汎用目的 AI モデルのプロバイダーは、欧州委員会による評価のために、遵守の十分な代替手段を証明しなければならないと規定されている（第 53 条 4 項、第 55 条 2 項）。

すなわち、欧州委員会 AI オフィスの設定した場において関係者が策定し、欧州委員会が承認した実践規範を、汎用目的 AI モデルのプロバイダーは AI 法の遵守を証明する基準の 1 つとして用いることができるという訳である¹³。

なお、欧州委員会が汎用目的 AI モデルのプロバイダーに対して罰金額を決定する際には、実践規範で行われたコミットメントも考慮しなければならないと規定されている（第 101 条 1 項）。

2. 3 AI 法と行動規範の関係

AI 法の第 95 条は、AI オフィスや加盟国、欧州 AI 会議に対して、関係者による行動規範の作成を推奨・促進しなければならないと規定している。行動規範には 2 種類があり、1 つは「ハイリスク AI システムの要件をハイリスク以外の AI システムに自主的に適用するもの」、もう 1 つは「それ以外の要件をすべての AI システムに自主的に適用するもの」である。行動規範は、市民社会組織や学会など関心ある利害関係者やその代表組織の関与を含め、AI システムのプロバイダー・ディプロイヤー、それらを代表する組織が作成できる。下記の GDPR の行動規範と異なり、行動規範を遵守する事業者に対するインセンティブは、AI 法では特に規定されていない。

め、欧州委員会はプロバイダーにガイダンス（共通仕様）を提供する一時的な代替策を検討し、遵守への取組みを支援する可能性がある。整合規格は強制的なものではないが、整合規格があれば、ハイリスク AI システムのプロバイダーにとって遵守への取組みははるかに容易になる。したがって、AI 法の施行において重要な役割を果たすだろう」と述べたという。

<https://www.euronews.com/next/2025/04/28/eu-commission-ready-to-step-in-if-ai-standards-delayed>.

¹¹ 専門家等の関係者によって策定された「汎用目的 AI モデル向け実践規範」は 2025 年 8 月 1 日に欧州委員会に承認されている。<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/contents-code-gpai>。

¹² 整合規格と異なり、実践規範については「適合性の推定」に関する規定はない。

¹³ 実践規範に署名している企業は 2025 年 4 月時点で 28 社（うち xAI は「安全性とセキュリティ章」のみに署名）。

2. 4 AI法とガイドラインの関係

AI法の第96条は、欧州委員会に対して、禁止AI慣行やハイリスクAIシステムなどAI法の一定の条項に関するガイドラインを作成しなければならないと規定している。欧州委員会は2025年2月4日に「AI法で規定された禁止AI慣行に関するガイドライン」¹⁴、同年2月6日に「AIシステムの定義に関するガイドライン」¹⁵、同年7月18日に「AI法で規定された汎用目的AIモデルの義務の範囲に関するガイドライン」¹⁶を公表している。これらのガイドラインには拘束力はないとプレスリリース資料に明記されている。また「禁止AI慣行ガイドライン」のプレスリリースでは「権威ある法解釈はEU司法裁判所(CJEU)に留保されているが、禁止事項に対する欧州委員会の法解釈を示すものである。EU加盟国の国内所轄機関やプロバイダー、ディプロイヤーといった利害関係者がAI法の要件を理解して遵守できるように、法的な説明と実用的な事例を提供している」とする。すなわち、AI法の遵守を促進するための法解釈としてガイドラインが発行されている。

2. 5 GDPRとガイドラインの関係

GDPRの(各条項や概念の)法解釈を示したガイドライン¹⁷としては、EDPB(欧州データ保護会議:EUの個人データ保護諮問機関)がGDPR第70条1項(e)の規定¹⁸に基づき、いくつものガイドラインを発行している。これらのガイドラインには法的拘束力はないとされている¹⁹が、EDPBがEU各国のデータ保護監督機関および欧州データ保護監察官(EU機関のデータ保護監督機関)の代表者から構成されており²⁰、これらのデータ保護監督機関がGDPR(の各条項や概念)に対する公的な法解釈を示したものであることから、EU各国におけるGDPRの適用にあたって重大な影響力を持つものと考えられる。したがって、GDPRの対象となる事業者にとってはEDPB発行のガイドラインを遵守することが事実上、求められることとなる。

2. 6 GDPRと行動規範・認証の関係

GDPRの第40条1項は「加盟国、監督機関、EDPB、欧州委員会は、様々な処理部門の特性

¹⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-guidelines-prohibited-artificial-intelligence-ai-practices-defined-ai-act>。

¹⁵ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-guidelines-ai-system-definition-facilitate-first-ai-acts-rules-application>。

¹⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidelines-scope-obligations-providers-general-purpose-ai-models-under-ai-act>。

¹⁷ https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/general-guidance/guidelines-recommendations-best-practices_en。

¹⁸ 「第70条1項 欧州データ保護会議は、本規則の一貫性のある適用を確保する。その目的のために、欧州データ保護会議は、欧州データ保護会議自身の発意により、又は、それが適切なときは、欧州委員会の要請により、とりわけ(…) (e) 自らの発意により、又は、欧州データ保護会議の構成員の一員若しくは欧州委員会からの要請に応じて、本規則の適用の範囲内にある全ての問題について検討し、かつ、本規則の一貫性のある適用を奨励するためのガイドライン、勧告及びベストプラクティスを発行する。」(和訳は個人情報保護委員会による。)

¹⁹ https://www.edpb.europa.eu/news/news/2021/edpb-statement-edpb-cooperation-elaboration-guidelines_en。

²⁰ GDPR第68条3項。

および中小零細企業の固有のニーズを考慮に入れた上で、(様々な種類の管理者または処理者を代表する協会その他の団体に対し、) GDPR の適正な適用に貢献することを意図した行動規範 (code of conduct) の作成を奨励しなければならない」と規定している。GDPR の第 40 条 (行動規範) および第 41 条 (承認された行動規範の監視) で規定された行動規範は、主に各分野の業界団体が自主的に作成し、監督機関によって承認²¹され、当該分野の事業者が自主的に遵守することが想定されているものであるが、GDPR ではこれらの行動規範を遵守する事業者に対して、以下のようなインセンティブを提供している²²。

- ・ 管理者が GDPR に規定された管理者の義務を履行していることを証明するための要素として用いることができる (第 24 条)。
- ・ 処理者が第 28 条 1 項 (管理者はデータ処理が GDPR の要件に適合するよう適切な技術的・組織的措置を実施することについて十分な保証を証明する処理者のみを用いなければならない) および 4 項 (サブ処理者を用いる場合) に規定する十分な保証を証明するための要素として用いることができる。
- ・ 管理者や処理者が第 32 条 1 項 (管理者と処理者はリスクに適切に対応する 一定のレベルのセキュリティを確保するために適切な技術的・組織的措置を実施しなければならない) に規定する要件の遵守を説明するための要素として用いることができる。
- ・ 管理者や処理者によって遂行されるデータ処理業務の影響を評価するに際し、特に データ保護影響評価の目的において、適正に考慮に入れられる (第 35 条 8 項)。
- ・ 第三国の管理者や処理者が承認された行動規範に対する拘束的かつ執行可能なコミットメントを行っている場合、第 46 条 (適切な保護措置に従った移転) に基づき EU 域内の管理者や処理者からの個人データ移転を受けることができる。
- ・ 監督機関が管理者や処理者に対して GDPR 違反の制裁金を科すか否かを判断する場合や制裁金の額を判断する場合に考慮に入れられる (第 83 条 2 項)。

2. 7 補完関係の 4 類型

以上の AI 法と GDPR における法令 (ハードロー) とソフトロー (ガイドライン、行動規範、認証、整合規格、実践規範等) との「補完関係」をまとめると、以下の 4 類型に分類することができる。

(1) ソフトローが法令の法解釈を示し、事業者等による法令の遵守を支援するケース

- ・ AI 法のガイドライン
- ・ GDPR のガイドライン

²¹ 2026 年 4 月現在、EU 各国で承認された行動規範は 30 件 (https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/accountability-tools/register-codes-conduct-amendments-and-extensions-art-4011_en)。なお 2026 年 4 月現在、承認された認証メカニズムは 11 件 (https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/accountability-tools/certification-mechanisms-seals-and-marks_en)。

²² GDPR 第 42 条 (認証) および第 43 条 (認証機関) で規定された認証を取得した事業者に対しても同様のインセンティブが提供されている。ただし、第 35 条のデータ保護影響評価での考慮については行動規範のみである。

- (2) ソフトローの遵守が法令遵守の証明手段となる／法令の要件への適合性が推定されるケース
- ・ AI 法の整合規格・共通仕様
 - ・ AI 法の実践規範
 - ・ GDPR の行動規範・認証
- (3) ソフトローの遵守により、事業者に法令上で一定のインセンティブ（制裁金額・罰金額の減額、法令遵守負担の軽減等）が与えられるケース
- ・ AI 法の実践規範
 - ・ GDPR の行動規範・認証
- (4) 法令で定められた要件を超えて、事業者が自発的に実施するベストプラクティス的なルールをソフトローで定めるケース
- ・ AI 法の行動規範

3. AI 推進法と AI 事業者ガイドラインはどのような補完関係を持ちうるか

AI 事業者ガイドラインが AI 推進法と上記のいずれの「補完関係」を取りうるかを検討すると、(1)については AI 推進法に定める事業者の責務（平時や重大事案発生時に国が行う調査への情報提供等の協力義務）を大きく超える内容がこれらのガイドラインに含まれていることから、難しい。(2)についても同様の理由から該当しえない。

(4)については、まさに AI 事業者ガイドラインがこれに該当すると考えられるが、事業者にとってのメリットはほとんどなく、前述のように遵守事業者と非遵守事業者との「不公平」が生じる。

「消去法」で考えると、AI 事業者ガイドラインが目指すべき AI 推進法との「補完関係」は(3)であると言える。すなわち、これらのガイドラインを自発的に遵守する（真面目な）事業者には、AI 推進法の一定の遵守負担の軽減というインセンティブが与えられるというものである（ただし、AI 推進法には罰則規定がないため、罰金額の減額というインセンティブを与えることはできない）。今後、AI 推進法において事業者の責務がより具体化・明確化されていく中で、ガイドライン遵守事業者にどのような法令遵守負担の軽減を与えるべきかも議論されるべきであろう。

また、AI のもたらす社会的リスク等の安全面への対策を進める上でも、AI 開発や利活用に伴うリスク管理を規定した AI 事業者ガイドラインの存在は貴重である。その履行確保の手段としては、(上記のインセンティブ以外にも) 日本政府が調達する AI システムの入札条件となる AI ガバナンス認証制度（政府が認定した認証機関が AI 事業者ガイドラインの規定等を認証基準として認証を行う）の創設²³といったオプションも考えられるだろう。

²³ デジタル庁「行政の進化と革新のための生成 AI の調達・利活用に係るガイドライン」（2025 年 5 月）では、生成 AI システム調達時の調達チェックシートに「AI 事業者ガイドライン共通の指針を理解・把握・対応していることの宣言が可能であること」という要求事項を記載している。そしてこの要求事項を遵守するための対策例として「AI 事業者ガイドライン「共通の指針」のチェックリストについて提出及び対応状況が説明可能である」を例示している。このように、AI 事業者ガイドラインは実質的に中央省庁の調達条件の一部となっていると考えることもできる。

※なお、上記の「(3) ソフトローの遵守により、事業者に法令上の一定のインセンティブ（制裁金額・罰金額の減額、法令遵守負担の軽減等）が与えられるケース」の EU における具体例を再度、簡略化した形で記載すると、以下となる。

○ AI 法の実践規範

- ・ 欧州委員会は汎用目的 AI モデルのプロバイダーに対して罰金額を決定する際には、実践規範で行われたコミットメントも考慮しなければならないと規定されている（AI 法第 101 条 1 項）。

○ GDPR の行動規範・認証

- ・ 管理者や処理者によって遂行されるデータ処理業務の影響を評価するに際し、特にデータ保護影響評価の目的において、適正に考慮に入れられる（GDPR 第 35 条 8 項）。（※行動規範のみ）
- ・ 第三国の管理者や処理者が承認された行動規範や認証メカニズムに対する拘束的かつ執行可能なコミットメントを行っている場合、第 46 条（適切な保護措置に従った移転）に基づき EU 域内の管理者や処理者からの個人データ移転を受けることができる。
- ・ 監督機関が管理者や処理者に対して GDPR 違反の制裁金を科すか否かを判断する場合や制裁金の額を判断する場合に考慮に入れられる（第 83 条 2 項）。

参考文献

- ・ EU 官報「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 (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (AI 法/AI 規則)」(2024 年 7 月 12 日) (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>)
- ・ EU 官報「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) (GDPR)」(2016 年 5 月 4 日) (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>)
- ・ e-GOV 法令検索「人工知能関連技術の研究開発及び活用の推進に関する法律 (AI 推進法)」(2025 年 6 月 4 日公布) (<https://laws.e-gov.go.jp/law/507AC0000000053>)
- ・ 総務省、経済産業省「AI 事業者ガイドライン」(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/ai_network/02ryutsu20_04000019.html)
- ・ 小泉雄介「EU の AI 法 (AI 規則) の概要」(2024 年 7 月 12 日) (<https://www.i-ise.com/jp/information/media/2024/240718.pdf>)
- ・ 小泉雄介「EU の AI 法の汎用目的 AI モデル実践規範について」(2025 年 11 月 18 日) (<https://www.i-ise.com/jp/information/media/2025/251118.pdf>)

以 上