

AI 法の成立と日欧米の現在地

江夏 あかね

■ 要 約 ■

1. 人工知能（AI）の研究開発と活用を推進するための法律「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」（以下、AI 法）が 2025 年 5 月 28 日に成立し、同年 6 月 4 日に公布された。
2. 日本の AI 法は、基本法的な性質を有し、AI 戦略本部の設置、基本計画の作成、指針の整備を始めとして多くの条項が国を対象とするものとなっている。民間セクターに関係し得る活用事業者については、国と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等の責務が掲げられたほか、国が活用事業者等に対して状況に応じて指導・助言を行う旨が示された。一方で、欧州連合（EU）の AI 規則で設けられているような活用事業者に対する罰則規定は含まれなかった。
3. 主要国の AI 関連規制の動向を見ると、EU では他地域に先駆けて 2024 年 8 月に AI 規則が発効した一方、米国ではバイデン政権下で公布された大統領令がトランプ政権下の 2025 年 1 月に撤回され、規制緩和の方向となっている。
4. AI 関連規制は、国・地域によってスタンスが異なるものの、AI の急速な発展・普及に伴い、個々の企業にとって潜在的機会・リスクが拡大していることは言うまでもない。金融資本市場の観点からも、米議決権行使助言会社のグラス・ルイスが 2025 年の日本向けの助言方針において、AI に関する取り組みを取締役選任議案の考慮要素の 1 つに加えたように、企業が AI を適正に利活用し、リスクを管理しているか、また、取締役会で適切に監督しているかといった点が投資判断の要素として重要性が増していくことが想定される。

野村資本市場研究所 関連論文等

- ・江夏あかね「AI ガバナンスの概念と政府・企業・投資家による対応ーリスク調整後の投資パフォーマンスの向上に向けてー」『野村サステナビリティクォーターリー』2024 年秋号。
- ・宋良也・塩島晋「中国における生成 AI 関連規制ー金融資本市場分野における新たな可能性ー」『野村サステナビリティクォーターリー』2025 年夏号。

I イノベーションの促進とリスク対応の両立を目指す AI 法の成立

人工知能（AI）の研究開発と活用を推進するための法律「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」（以下、AI法）が2025年5月28日に成立し、同年6月4日に公布された。本法律は、日本のAI開発・活用が諸外国に比して遅れていることや多くの国民がAIに対して不安に感じている実情を踏まえ、イノベーションの促進とリスク対応を両立する形で、新たな法律が必要との問題意識の下、制定された（図表1参照）。

図表1 AI法の概要

項目	内容
目的	国民生活の向上、国民経済の発展
基本理念	経済社会及び安全保障上重要 → 研究開発力の保持、国際競争力の向上 基礎研究から活用まで総合的・計画的に推進 適正な研究開発・活用のため透明性の確保等 国際協力において主導的役割
AI戦略本部	本部長：内閣総理大臣 構成員：全閣僚 関係行政機関等に対して必要な協力を求める
AI基本計画	研究開発・活用の推進のために政府が実施すべき施策の基本的な方針等
基本的施策	研究開発の推進、施設等の整備・共用の促進 人材確保 教育振興 国際的な規範策定への参画 適正性のための国際規範に即した指針の整備 情報収集、権利利益を侵害する事案の分析・対策検討、調査 事業者・国民への指導・助言・情報提供
責務	国、地方公共団体、研究開発機関、事業者、国民の責務 関係者間の連携強化 事業者は国等の施策に協力しなければならない
附則	見直し規定（必要な場合は所要の措置）

（注） 太字は内閣府による。

（出所） 内閣府「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案（AI法案）概要」2025年2月25日、より野村資本市場研究所作成

II AI法の概要

AI法は、AIの研究開発・活用を推進すべく、政府におけるAI戦略本部の設置、基本計画の作成、指針の整備をはじめとして、多くの条項が国を対象とする基本法¹的な性質の

¹ 基本法は、一般的には、国政に重要なウェイトを占める分野について国の制度、政策、対策に関する基本方針・原則・準則・大綱を明示したものである。基本法の特質として、まず、それが憲法と個別法との間をつなぐものとして、憲法の理念を具体化する役割を果たしていると言われる。加えて、また、基本法は、国の制度・政策に関する理念、基本方針を示すとともに、それに沿った措置を講ずべきことを定めているのが通常である（参議院法制局「基本法」）。

ものとなっている²。

本章では、AI 法の主な項目として、（1）目的と基本理念、（2）AI 戦略本部と基本計画、（3）基本的施策、（4）責務、（5）附則、を取り上げ、内容を概観する。

1. 目的と基本理念

AI 法の目的は、（1）AI 関連技術³の研究開発・活用の推進に関する施策について、基本理念と基本計画等を定める、（2）AI 戦略本部を設置し、AI 関連技術の研究開発・活用推進施策の総合的かつ計画的な推進を図る、ことを通じて、（3）国民生活の向上と国民経済の健全な発展に寄与することとされた。

基本理念としては、AI が経済社会の発展及び安全保障上重要な技術であることを踏まえて、研究開発能力の保持や国際競争力の強化、基礎研究から実用化までの総合的・計画的な推進を図ることが示された。そして、犯罪への利用、個人情報への漏えい、著作権の侵害その他国民生活の平穏及び国民の権利利益が害される事態を助長されるおそれがあることを踏まえて、AI 関連技術の研究開発及び活用の過程の透明性の確保等の必要な措置を講じることも盛り込まれた。加えて、日本が国際的な協調の下で AI 関連技術の研究開発及び活用を推進し、国際協力において主導的な役割を果たすように努めると記された。

2. AI 戦略本部と基本計画

AI 戦略本部は、内閣に設置される。内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官及び AI 戦略担当大臣を副本部長として、本部長及び副本部長以外の全ての国務大臣を構成員として組織され、AI 基本計画の案の作成及び実施の推進等を担うこととされた。AI 基本計画には、AI 関連技術の研究開発及び活用の推進に関する施策についての基本的な方針及び政府が総合的かつ計画的に講ずるべき施策等が定められることとされた。

3. 基本的施策

基本的施策の主な項目としては、（1）AI 関連技術の研究開発推進及び研究基盤の整備・共用促進、（2）人材育成・教育の促進、（3）適正性の確保と国際協力、（4）国による調査研究、等が挙げられる。

1 点目について、（1）AI 関連技術の研究開発の推進、研究開発機関における研究開発

² 「【Q&A 法律の森】日本版『AI 法』登場 AI ビジネスへの影響とは?」『日経クロストrend』2025 年 4 月 3 日、殿村桂司・小松諒「〈AI Update〉日本の『AI 法』案の概要と実務上のポイント（速報）」『テクノロジー法ニュースレター』第 59 号、長島・大野・常松法律事務所、2025 年 3 月。

³ AI 法では、AI 関連技術を「人工的な方法により人間の認知、推論及び判断に係る知的な能力を代替する機能を実現するために必要な技術並びに入力された情報を当該技術を利用して処理し、その結果を出力する機能を実現するための情報処理システムに関する技術」と定義付けている。

の成果の移転のための体制の整備、研究開発の成果に係る情報の提供、(2)大規模な情報処理等の保管に係る施設・設備、データセット⁴、知的基盤の整備及び共用促進、に關して必要な施策を講ずる旨が記された。

2 点目について、(1)専門的かつ幅広い知識を有する多様な分野の人材の確保、養成及び資質の向上、(2)AI 関連技術に関する教育及び学習の振興、広報活動の充実、等に必要な施策を講ずる旨が示された。

3 点目について、研究開発及び活用に関し、(1)適正な実施を図るべく、国際的な規範の趣旨に即した指針の整備、(2)国際協力の推進及び国際的な規範の策定に積極的に参画、が挙げられた。特に、1 点目の指針に関して、(1)2025 年 2 月 4 日に開催された政府の AI 戦略会議・AI 制度研究会で示された「中間とりまとめ(案)」では、「広島 AI プロセス準拠」(図表 2 参照)、(2)同年 6 月 2 日に開催された AI 戦略会議で示された「今後の AI 政策の進め方」では、「既存のガイドライン類との関係を分かりやすく整理しつつ、内閣府で検討予定」、と記された⁵。なお、殿村・小松(2025)は、内閣府で検討予定の指針について、法的拘束力を有するものではなく、あくまでも活用事業者による自主的な対応を促すものであるため、遵守していないことが常に後述の指導・助言等の対象になるものではないものの、1 つの要素として考慮される可能性はあるように思われる、との見解を示している⁶。

図表 2 全ての AI 関係者向けの広島プロセス国際指針

1. 高度な AI システムの市場投入前及び、高度な AI システムの開発を通じて、AI ライフサイクルにわたるリスクを特定、評価、低減するための適切な対策を実施する。
2. 市場投入後に脆弱性、インシデント、悪用パターンを特定し、低減する。
3. 十分な透明性の確保や説明責任の向上のため、高度な AI システムの能力、限界、適切・不適切な利用領域を公表する。
4. 産業界、政府、市民社会、学術界を含む関係組織間で、責任ある情報共有とインシデント報告に努める。
5. リスクベースのアプローチに基づいた AI のガバナンスとリスク管理ポリシーを開発、実践、開示する。特に高度 AI システムの開発者向けの、プライバシーポリシーやリスクの低減手法を含む。
6. AI のライフサイクル全体にわたり、物理的セキュリティ、サイバーセキュリティ及び内部脅威対策を含む強固なセキュリティ管理措置に投資し、実施する。
7. AI が生成したコンテンツを利用者が識別できるように、電子透かしやその他の技術等、信頼性の高いコンテンツ認証および証明メカニズムを開発する。またその導入が奨励される。
8. 社会、安全、セキュリティ上のリスクの低減のための研究を優先し、効果的な低減手法に優先的に投資する。
9. 気候危機、健康・教育などの、世界最大の課題に対処するため、高度な AI システムの開発を優先する。
10. 国際的な技術標準の開発と採用を推進する。
11. 適切なデータ入力措置と個人情報及び知的財産の保護を実施する。
12. 偽情報の拡散等の AI 固有リスクに関するデジタルリテラシーの向上や脆弱性の検知への協力と情報共有等、高度な AI システムの信頼でき責任ある利用を促進し、貢献する。

(出所)総務省「広島 AI プロセスについて」2023 年 12 月、より野村資本市場研究所作成

⁴ AI 法では、データセットを「特定の目的をもって収集した情報の集合物」と定義付けている。

⁵ AI 戦略会議・AI 制度研究会「中間とりまとめ(案)」第 13 回 AI 戦略会議・第 7 回 AI 制度研究会資料、2025 年 2 月 4 日、内閣府「今後の AI 政策の進め方」第 14 回 AI 戦略会議資料、2025 年 6 月 2 日。

⁶ 殿村桂司・小松諒「〈AI Update〉日本の『AI 法』案の概要と実務上のポイント(速報)」『テクノロジー法ニュースレター』第 59 号、長島・大野・常松法律事務所、2025 年 3 月。

4 点目について、国が、（1）国内外の AI 関連技術の研究開発及び活用動向に関する情報の収集、（2）不正な目的または不適切な方法による AI 関連技術の研究開発または活用に伴って国民の権利利益の侵害が生じた事案の分析及び対策の検討、（3）その他の AI 関連技術の研究開発及び活用の推進に資する調査及び研究の実施、を行う旨が規定された。そして、その結果に基づいて、研究開発機関、活用事業者⁷等に対する指導、助言、情報の提供等の必要な措置を講ずるものとする旨が記された。

ちなみに、殿村・小松（2025）は、不正な目的又は不適切な方法での AI 関連技術の研究開発及び活用がなされている場合や、後述の活動事業者の責務（国等が実施する施策への協力）に反する場合は、活用事業者等に対して指導・助言がなされる場合があると指摘している⁸。加えて、AI の開発事業者と、活用する事業者の双方を対象とし、AI による著しい人権侵害を確認したり、指導しても改善がみられなかったりした場合に事業者名を公表する見込みとの報道もある⁹。

4. 責務

AI 法には、国、地方公共団体、研究開発機関、活用事業者及び国民の責務が記されている。特に、活用事業者の責務としては、（1）自ら積極的な AI 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、（2）国と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、旨が記されている。

5. 附則

附則では、（1）公布日からの施行（AI 基本計画と AI 戦略本部に関する条項に関しては公布日から 3 ヶ月を超えない範囲内の施行）を想定、（2）国際動向や社会経済情勢の変化を勘案しつつ、AI 法の施行状況について検討を加え、必要があると認めるときは、所要の措置を講ずる旨が記されている。

III 日欧米の現在地と今後の論点

日本では従来、「関係者による社会的リスクの低減を図るとともに、AI のイノベーション及び活用を促進していくために、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、ゴールベースの考え方で、ガイドライン¹⁰」の策定を中心に AI リスク管理を推進するスタンスであった。しかし、AI 利用によるリスクや影響

⁷ AI 法では、活用事業者を「AI 関連技術を活用した製品又はサービスの開発又は提供をしようとする者その他の AI 関連技術を事業活動において活用しようとする者」と定義付けている。

⁸ 前掲注 6 参照。

⁹ 「AI 悪用は事業者名公表、政府が新法策定へ 罰則は見送り」『日本経済新聞』2025 年 2 月 4 日。

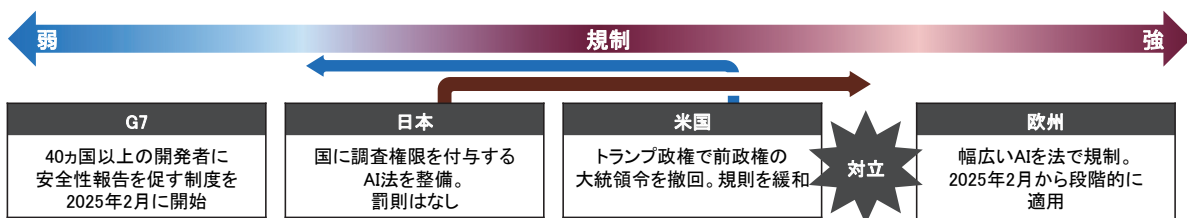
¹⁰ 総務省・経済産業省「AI 事業者ガイドライン（第 1.0 版）」2024 年 4 月 19 日。

も踏まえて制度の在り方を検討し、今般のAI法の制定に至った。

日本のAI法は、前述のとおり、基本法的な性質を有し、AI戦略本部の設置、基本計画の作成、指針の整備を始めとして多くの条項が国を対象とするものとなっている。民間セクターに関係し得る活用事業者については、国と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等の責務が掲げられたほか、国が活用事業者等に対して状況に応じて指導・助言を行う旨が示された。なお、後述の欧州連合（EU）のAI規則で設けられているような活用事業者に対する罰則規定は含まれなかった¹¹。

主要国のAI関連規制の動向を見ると、EUでは他地域に先駆けて2024年8月にAI規則¹²が発効し、2025年2月から段階的に適用されている（図表3～4参照）。

図表3 日米欧におけるAI開発に関する規制等の動向



（出所）「AI規制『日本流』探る 国に調査権、新法案を閣議決定」『日本経済新聞』2025年2月28日、より野村資本市場研究所作成

図表4 EUにおけるAI規則の概要

- ・ AI規則は、2024年5月成立。2024年8月1日に施行。2026年8月2日から本格適用開始（施行6ヵ月後、1年後、3年後に適用開始となる規定あり）。
- ・ 人間中心の信頼できるAIの導入を促進すること、AIシステムの有害な影響に対して、健康、安全、民主主義、法の支配、環境保護等の基本的権利を高水準で保護及び確保すること、イノベーションを支援することを目的としている。
- ・ リスクベースアプローチを採用し、4つのリスクレベルを設け、各々のリスクに応じた要件・規制を設定するとともに、広範なタスクを学習・実行可能で他のAIシステムに統合可能な汎用AIモデルに関する規律を規定。提供者だけでなく導入者にかかる要件も存在。
- ・ EU域内にAIシステムを提供する域外企業も適用対象とし、違反の場合、最大で3,500万ユーロ又は年間世界売上高の7%の罰金。
- ・ AIシステムの市場投入前に、革新的なAIシステムの試験、検証を実施できる環境として「開発、AI規制サンドボックス」を提供する。

（出所）欧州連合日本政府代表部「EUのデジタル政策の概要」2024年9月、より野村資本市場研究所作成

¹¹ 城内実 内閣府特命担当大臣は2025年2月28日に開催された記者会見にて、AI法案に罰則規定を設けなかった理由について、「AIは、経済成長や国民生活の発展に寄与するものであり、AIのイノベーションを促進し、その社会実装を進めることが重要であります。このため、イノベーションの阻害をする過剰な規制は避けることとした次第であります。なお、規制は避けつつも、リスクへの対応が重要であることは言うまでもありませんので、必要な措置として、既存の法令の活用と併せて、本法案に基づき、AIの研究開発・活用の適正性確保のための指針の整備、あるいは国内外のAIの研究開発・活用の動向に関する情報の収集、国民の権利・利益の侵害が生じた事案等の調査、さらには、調査結果を踏まえたAI活用事業者等への指導、助言、情報の提供などを行うことで、リスク対応の実効性を高めることができると考えております」と述べている（内閣府「城内内閣府特命担当大臣記者会見要旨 令和7年2月28日」2025年2月28日）。

¹² AI規則の詳細については、江夏あかね「AIガバナンスの概念と政府・企業・投資家による対応—リスク調整後の投資パフォーマンスの向上に向けて—」『野村サステナビリティクォーターリー』2024年秋号、を参照されたい。

他方、米国において、連邦政府レベルでは、バイデン政権時の 2023 年 10 月、AI の無責任な使用による詐欺や差別、国家安全保障上のリスクを軽減することを目的として「安全・安心・信頼できる AI の開発と利用に関する大統領令」を公布した¹³。しかし、トランプ政権は 2025 年 1 月、これを撤回する大統領令を公布した¹⁴。同令では、同国が AI イノベーションでリーダーシップをとってきたとして、その障壁となっている既存の AI 政策を無効とし、米国が AI のグローバルリーダーシップを維持するために、断固とした行動を取るとされた。ただし、州政府レベルでは、カリフォルニア州、コロラド州、バージニア州、コネチカット州等で包括的 AI 規制や個別の AI 規制法案の議論を積極的に進めている¹⁵。

AI 関連規制は、国・地域によってスタンスが異なるものの、AI の急速な発展・普及に伴い、個々の企業にとって潜在的機会・リスクが拡大していることは言うまでもない。金融資本市場の観点からも、米議決権行使助言会社のグラス・ルイスが 2025 年の日本向けの助言方針において、AI に関する取り組みを取締役選任議案の考慮要素の 1 つに加えたように（図表 5 参照）、企業が AI を適正に利活用し、リスクを管理しているか、また、取締役会で適切に監督しているかといった点が投資判断の要素として重要性が増していくことが想定される。

図表 5 グラス・ルイス：取締役会における AI の監督（抜粋）

近年、企業は急速に人工知能 (AI) 技術を開発し、業務の様々な場面で活用し始めている。AI 技術は、効果的に導入・管理されることで、企業の業務やシステムをより効率的で生産的なものにする可能性を秘めている。しかし、こうした技術の利用が拡大するにつれ、企業が AI を開発・利用することに伴う潜在的なリスクも大きくなっている。このような潜在的リスクを考慮し、ベンチマークポリシーでは、取締役会は、AI の使用や開発から生じる可能性のある重大なリスクを認識し、そのリスクを軽減するための措置を講じるべきだと考える。AI 技術を使用または開発する企業は、倫理的な観点も考慮した強力な社内体制の整備を検討し、AI に対して十分なレベルの監督を行っていることを明確にする必要がある。それにより取締役会は、取締役に対する研修を継続的に実施し、あるいは AI の専門知識を有する取締役を選任することで、監督機能の実効性の確保と、スキルギャップへの対応を図ることができる。このような観点から、ベンチマークポリシーでは、AI を開発し、または業務に使用する全ての企業が、AI に関連する問題を監督する際の取締役会の役割について明確な開示を行うべきであると考えられる。またこれには、この急速に変化する重要な課題について、企業が取締役に対してどのように十分な情報を提供しているのかに関する開示も含まれる。このような開示は、企業がこの問題に真剣に取り組んでいることを株主が理解するのに役立つ。

これらの問題は取締役会レベルで監督され、これらの監督責任について株主に対して有意義な情報開示が行われることが重要であるが、企業がこの監督のための最適な体制を決めるべきである。この監督機能は、特定の取締役、取締役会全体、独立した委員会、あるいは中心となる委員会の責務と組み合わせることで効果的に実施することができる。

企業の AI 関連問題の利用や管理に関連した重大なインシデントがなければ、原則として、企業の AI 関連問題の監督あるいは開示に基づいた助言判断は行わない。しかしながら、AI 技術の監督や管理が不十分であった結果、株主に重大な損害を与えたということが明白である場合には、グラス・ルイスは、企業のガバナンス慣行全般を精査し、AI 関連リスクの監督を担当している取締役または取締役会レベルの委員会を特定する。また、この問題に対する取締役会の対応及び管理、並びに関連する開示を詳細に検討し、AI 関連問題に関する取締役会の監督、対応または開示が不十分であると判断した場合には、しるべき取締役に対して、反対助言を行うことがある。

（出所）Glass Lewis「2025 Benchmark Policy Guidelines - Japan」2025 年、より野村資本市場研究所作成

¹³ White House, “Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence,” October 30, 2023.

¹⁴ White House, “Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence,” January 23, 2025.

¹⁵ 殿村桂司・松崎由晃「〈AI Update〉米国 AI 規制の現在地—連邦及び州レベルによる規制の最新動向—」『テクノロジー法ニュースレター』第 62 号、『米国最新法律情報』第 146 号、長島・大野・常松法律事務所、2025 年 4 月。