

# 神戸市におけるAIの活用等に関する条例

神戸市企画調整局デジタル戦略部課長（情報政策担当） 尾田 広樹

## 1 条例制定に至った背景と経緯

神戸市では、2024年3月、全国で初めてとなる包括的なAIに関する条例を制定しました。

神戸市の職員がAIを利用する際には、活用結果が及ぼす影響レベルに応じたリスクアセスメントを行い、安全性の確認を行うことを義務付けるといったことを主な内容としています。AIの開発を行うわけではなく、またAIサービスを提供するわけでもなく、AIを利用する側である神戸市がなぜこのようなルールを作ったのか、また、なぜ条例という法規として作ったのか、まずはその背景と

経緯を御紹介します。

2022年11月にChatGPTがアメリカで公開されて以降、非常に魅力的なツールとして日本においても生成AIが大きなブームとなり、官民間問わず活用が広がりました。一方で、生成AIの学習に伴う情報漏洩リスクの問題、生成AIの回答が必ずしも正しいとは限らないというハルシネーションの問題や著作権侵害を引き起こしかねないという問題も発生していました。そこで神戸市では活用するに当たってのルールを定め、市民の大切な情報を扱う行政として安全かつ積極的に生成AIの活用に取り組んでまいりました。

これにより、生成AIについては一旦運用

フェーズに入ったのですが、AIには生成AI以外のものも無数に存在し、幅広い分野で用されている中、生成AIだけを見ていれば良いのかという疑問が生まれました。

国内においてはAIの活用に伴う大きなインシデントは確認できませんでしたが、先事例を見ると市民の権利利益に関わる分野での活用が進みつつありました。また、海外に目を向けると、オランダにおいて児童手当の電子申請システム内のAIが誤判定を行い、約2万6000世帯が経済的に困窮したとの報道もなされるなど、生成AI以外のAIによるインシデントが報告されていました。

さらに、EUにおいては2023年6月に

神戸市は、「神戸市におけるAIの活用等に関する条例」を制定した（令和6年条例第25号として、令和6年3月29日公布、公布から6月以内に施行予定）。

包括的なAIに関する条例の制定は全国初。市の職員を対象に、AIを用いる際に、活用の影響レベルに応じたリスクアセスメントを義務付け、AIを安全かつ積極的に活用していくことを目的としている。

図表1 包括的なAIのルール整備に向けた動き

AIを取り巻く環境



- ・ ChatGPT以外のAI技術の発展
- ・ AIの利用に伴うインシデントの発生
- ・ 様々なAI技術を活用した行政サービスの拡大

国内外でのルール整備・規制の動き

(海外)

欧州議会(EU)が包括的な「AI規則」を採択 (2023年6月)

アメリカ大統領令の公布 (2023年10月) など

(国内)

AI事業者ガイドライン案の公表 (2024年1月 総務省・経済産業省 ※策定 同年4月)

欧州議会が包括的なAI法案を可決、アメリカにおいては2023年10月にAIの開発と使用に対する大統領令を发出、国内においては2023年9月にAI事業者ガイドラインスケルトン案を公表など、国内外で包括的なAIのルール作りが進んでいる状況にあります。

図表2 取組経緯



した。

① 市民の権利利益に関わるAI活用は神戸市でもあり得る、② AI活用により市民に大きな影響を与えるインシデントは発生している、③ 国内外でAI活用に当たってのルール作りが進んでいる、ということを基に検討した結果、国の動きを待つのではなく、市民生活を支える基礎自治体としてAIを安全かつ積極的に活用していくためのルール作りが必要である、という判断に至りました。

## 2 条例の内容・仕組みの解説

条例は、EUのAI法案、当時進行中であった国のAI事業者ガイドライン案を参考にしつつ、政府AI戦略会議構成員である江間有沙准教授(東京大学)を始めとした有識者の方々から御意見をいただき、さらにパブリックコメントを経て、神戸市会に提案しました。

条例の対象は、神戸市(及び職員)であり、市民や事業者(後述の受託事業者等を除く)の活動を制約するものではありません。政府のAI事業者ガイドラインに規定する「AI利用者」として本市の自主的な取組を具体化したものとも言えます。手続的にはガイドラインのよ

図表3 神戸市AI条例の概要

名称：神戸市におけるAIの活用等に関する条例（2024年3月29日公布）

対象：神戸市及び市の業務を請負・受託等する事業者

内 容

基本指針の策定（第5条）	リスクアセスメント（第6条）	生成AI等活用の責務（第7条）
<ul style="list-style-type: none"> <li>市民サービス向上・行政事務の効率化に向けたAIの積極的活用</li> <li>市の事務にAIを活用する際の留意点</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市民の権利利益への影響に応じたリスク評価</li> <li>行政処分等にAIを活用する場合に実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>非公開情報を含む指令を与えることを禁止</li> <li>議会への説明に活用する場合は、AIの判断に委ねず自ら判断</li> </ul>
市民及び事業者による活用（第8条）	受託事業者の責務（第9条）	AI活用アドバイザー（第10条）
<ul style="list-style-type: none"> <li>AI活用に関する広報</li> <li>事業者に対する助言</li> <li>AIを適正に活用するための教育</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>受託事業にAIを活用する場合の事前協議等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>基本指針やリスクアセスメントへの意見聴取</li> </ul>

うな内部規則とすることもできましたが、諸外国のインシデント事例を見ればAIの活用が市民の権利利益に重大な影響を及ぼす可能性もあることから、議会の審議を仰ぎ、その

議決に基づく条例で制定すべきと考えました。

条例の主な内容は、本市が定める基本指針に基づき、市が行政処分等にAIを用いようとする場合にリスクアセスメントを行う、というものです。AIは、行政の質を向上し、業務を効率化する可能性がある一方で、利用に伴うリスクが存在しています。リスクアセスメントでは、誤った回答を出す可能性がどの程度あるのか、どのような学習データを用いているか等のAI自体の評価のみならず、職員が最終判断する仕組みとなっているか等の市側の運用面の評価も行います。AIの持つリスクを根絶することは現実的でなく、むしろ使い手たる職員が当該AIの持つリスクを正しく認識し、そのリスクに対処する仕組みを設けることが重要であると考えています。こうした検討に専門的知見が必要な場合は、条例に基づき任命するAI活用アドバイザーの意見を聴くこととしています。

なお、行政処分等に着目した仕組みとしたのは、リスクベースアプローチの考え方を参考に、市民の権利利益に重大な影響を与え得るリスクの高い行為を洗い出して手続を課すことで、AI活用の推進と安全確保のバランスを保つことが必要であると考えたためです。また、生成AIについては、本条例の制定

以前の2023年5月に、プロンプト（指示・質問）に個人情報や機密情報を入力することで、これらの情報をAIが学習し、流出し得るというリスクを防ぐため、安全性を確認された生成AIを除き、個人情報等の入力を禁止することを条例で定めていましたので、今回の条例に取り込むこととしました。

ここで条例の対象の話に戻りますが、市の行政は委託や請負等により事業者の力も借りながら行われています。こういった受託事業者等は市と同様の立場で業務を行う必要があることから、市の行政処分等に関わる受託事業者がAIを活用しようとするときは、市の同意を得る形で前述のリスクアセスメントや生成AI利用制限のルールを課しています。

さらに、条例では、首長と議会の二元代表制の下、議会には執行機関が自らの責任で誠実に対応する必要があるとの認識に立ち、市会における答弁内容を生成AIに委ねることを禁止しています。その上で、事務効率化の観点から事例調査や文献の要約等、答弁の参考とする資料の作成については、ファクトチェックを行った上で活用できるとしています。

このほか、条例では、市民や事業者に向けてAIに関する知識の着実な普及等の施策を講ずるよう努めるものとしているほか、市立学校においてAIを適正に活用するための教

育を行うこととしています。

### 3 条例の施行に向けた取組

条例は2024年3月に公布され、6月以内の施行となっています。施行までの間に、条例に基づく基本指針を定め、リスクアセスメント制度を具体の仕組みとして構築する必要があるとあります。

7月現在、アセスメントを行う対象の範囲をどこまでにするのか、どのようなAIを対象とするのか、定期的に行うのか、アセスメントの内容を誰がどのように確認するのか、といった仕組みの構築や、実効性が上がるようなアセスメントとするためのワークシートの開発に取り組んでいます。

特にワークシートの開発は、具体の制度運用において重要なものとなります。政府のAI事業者ガイドラインにひな形があるものの、幅広く対応するため広範かつ詳細な内容となっており、本市として必要なものを取捨選択しつつ行政特有の視点から必要なものを追加して開発を行っているところです。

また、開発に当たっては、実際のAI活用を基にした検証が有効と考え、東京大学及び株式会社Singular Perturbationsと共同で検証事業を行っています。本市が同社の製品「地域

の安全を見守るアプリ『パトコミュ』を

試行利用した際の内容に基づき、東京大学の支援の下にリスクアセスメントを実施し、その過程と結果を検証するという内容になっています。

### 4 今後の展望

神戸市は、全国の自治体の中で先んじて包括的なAI活用の実効的なルール作りに取り組んでいますが、その目的は、規制自体にあるのではなく、一定のルールの下でAIをより効果的かつ安全に活用していくことにあります。

例えば、生成AIについては活用を行っていくためにルールを作り、2023年6月から内製で利用環境を構築し試行利用を実施、さらにその結果を受けて本年2月からは職員約1万2000人全員がMicrosoft Copilotを利用できるようにするなど、積極的な活用を進めています。

また、生成AI以外でも道路の路面診断、水道の図面審査や窓口業務のシフト調整などにAIを活用していますが、本条例の下、リスクアセスメントの手法を固め、AIを安全に活用できる環境を整えることで、用途、事業の幅を広げた活用が進むと考えています。

AI等の新技術を活用するに際して、無批判に良いものとして妄信することも、危険な

ものとして忌避することも適切ではありません。様々な制約がある中で業務の生産性を上げ市民サービスを向上させていくためには、新技術のリスクを冷静に見定めながら、様々な活用可能性に挑戦することが必要であると考えています。