

「日本版レギュラトリー・サンドボックス」の 早期実現に関する要望

—自己責任でチャレンジできる社会の実現に向けた規制改革を—

2017年12月8日

公益社団法人 経済同友会

目次

I：規制・制度改革についての問題意識と「日本版レギュラトリー・サンドボックス」の意義	1
1. イノベーションを阻害する規制・制度	1
2. イノベーションを促進するための諸外国の動き	1
3. 日本におけるレギュラトリー・サンドボックス創設への期待.....	2
II：実証実験と事業化を加速するサンドボックスの創設を	3
1. 「日本版レギュラトリー・サンドボックス」創設において考慮すべき点 ..	3
2. リスクに対する自己責任を基本とした制度運営.....	4
III：新産業革命に向けた今後の課題	6

Ⅰ：規制・制度改革についての問題意識と「日本版レギュラトリー・サンドボックス」の意義

1. イノベーションを阻害する規制・制度

経済のグローバル化と急速に進むデジタル化（digitalization）は、多くの産業分野において従来のビジネスモデルを大きく変革しつつある。また、新産業革命における価値創造では、個人の自由な発想・アイディアの発露と事業化までのスピードがこれまで以上に重要になっている。

世界に目を向けると、アメリカは研究開発に優れ、中国は先進技術の社会実装力が強い。また、EUはその市場規模を活かし、域内企業に有利な規制・制度を設け、競争優位を勝ち取ろうとしている。一方、わが国は、革新的技術の開発とその社会実装力の双方において遅れをとっている。この背景には、強固な既得権益の構造があることに加え、以下のような要因が挙げられる。

第一に、業法など事業に関わる法令において、事前規制や行政の裁量に委ねられる部分が多い。現在、ノーアクションレターやグレーゾーン解消制度はあるが、法令解釈や規制適用の有無をその都度確認することを要する。技術革新の加速に伴い、事業化までの期間も短期化が求められる中で、こうした制度では、スピーディな事業化に充分対応することができない。

第二に、事業者側の問題もある。新産業革命の中核を成す先進技術¹やビジネスモデルを活かした事業では、既存の規制・制度では想定されていない事象が生じ得るが、ルールなき状況に対して、事業者が慎重な行動を選択し、リスクを取って新市場の開拓に挑むことが少ない。

第三に、上記のような新たな技術やビジネスモデルがもたらす可能性や利便性よりも、完璧さや安心感を選好する国民性があり、製品やサービスの利用者保護のための規制が導入・維持されやすい。

2. イノベーションを促進するための諸外国の動き

翻って諸外国では、さらなるイノベーションを起こすべく、先進技術を用いた金融サービス（フィンテック）の分野を中心に、実証実験にかかる規制改革の推進策として、レギュラトリー・サンドボックス²の仕組みを活用する動きがある。具体的には、イギリスでは、革新的な金融商品・サービス等の提供に向けて、事業者に対し、現行法を即時適用することなく、安全な実験環境を提供することで、

¹ AI（人工知能）、ロボティクス、ビッグデータ、IoT等の革新的な技術。

² 革新的な新事業を創出するため、事業者に対し規制を即時適用せず、実証実験を行い易くする取り組み。

イノベーションを促進している³。また、シンガポールにおいては、スマート金融センターの確立を目指し、金融機関やフィンテック企業等を対象に、明確に仕切られた空間と期間の中において、個別の事例に応じて緩和する個別の法的規制を決定し、実証を行うとしている⁴。

加速する技術革新や新しいビジネスモデルに柔軟に対応した、このような規制・制度の改革は、イノベーションの創出を担う革新的企業を惹きつけるための環境整備として不可欠である。

3. 日本におけるレギュラトリー・サンドボックス創設への期待

創造的破壊を引き起こすイノベーションには、勝者総取りのビジネス構造を生む力がある。すなわち、いち早く革新的な製品・サービスの開発や、ビジネスモデルを構築した先行者が世界の市場における優位性を確立することから、事業化までのスピードの加速は、グローバル競争において一層重要になっている。また、イノベーションの創出には、革新的技術や新しいビジネスモデルの社会実装への挑戦も必要である。

これらを促進するには、事業者による自己責任原則に基づいたチャレンジングなテーマの設定と事業化を見据えた、より大胆かつ迅速な規制改革が求められ、レギュラトリー・サンドボックスの創設は、これを実現する有効な手段である。

上記のような問題意識のもと、本意見では「日本版レギュラトリー・サンドボックス」の早期実現を要望するとともに、これをイノベーション促進に向けた規制改革への突破口とすべく、制度設計の基本的考えについて提言する。

³ イギリスでは、FCA（UK Financial Conduct Authority）がレギュラトリー・サンドボックスの実施主体。

⁴ シンガポールでは、MAS（Monetary Authority of Singapore）が実施主体。

II：実証実験と事業化を加速するサンドボックスの創設を

わが国では、消費者等が被る可能性があるリスクに対し画一的な規制が設けられ、全ての人に対して同じ基準が適用される。例えば、個人情報の利活用を制約するルールが一律に適用され、個人のニーズに的確に対応した利便性の高いサービスを提供・享受できないといったことが生じる。また、わが国の規制・制度の改革が、新産業革命の中核となる先進技術やビジネスモデルのスピードに追いつけず、革新的な財・サービスに関するルールが不明瞭な状態が続くこともある。これが、ヒューマン・エラーに対する許容度は高いが、マシン・エラーに対する許容度は低いという国民性と相まって、企業はリスクを取ったチャレンジがしづらい。

こうした現状に対して、政府では、「日本版レギュラトリー・サンドボックス」についての議論が行われている。例えば、「未来投資戦略 2017」では、規制の「サンドボックス」制度の創設について、「イノベーションの社会実装による成長戦略を政府横断的に強力に推進する一元的な体制を構築する」「実証の成果をその後のルール整備や政策立案にいかす」等の考えが示されている⁵。今後、「日本版レギュラトリー・サンドボックス」についての検討、関連法案の提出等、創設に向けた動きがさらに加速することを求めたい。

1. 「日本版レギュラトリー・サンドボックス」創設において考慮すべき点

以下では、「日本版レギュラトリー・サンドボックス」について、政府における検討も踏まえ、実証実験に加え、その後の円滑な事業化に必要と考えられる制度設計の基本的考えを提示する。

- 「日本版レギュラトリー・サンドボックス」は、新産業革命の中核となる技術活用やビジネスモデルのアイデアを持つ事業者がそれらを「まずやってみる」ことができ、創意工夫、試行錯誤ができる空間とする。
- サンドボックスにおける事業者、ならびに製品・サービスの利用者は、ともにリスクに対して自己責任を持つ。
- 実証実験によるデータを蓄積し、エビデンスに基づく規制改革を推進する。

⁵ 「未来投資戦略 2017」108～109 ページ参照。他にも「各省庁の担当部門は、規制の執行部門とは異なる部門とし、イノベーションを推進する観点からの推進に責任を有するトップ直轄の部局とする」等が述べられている。

- 「日本版レギュラトリー・サンドボックス」を所管する新たな機関（会議体）を設置し、サンドボックスを活用する事業者については、ビジネスモデル等の革新性を重視する。当該機関には、政治や業界からの圧力を退け、規制改革を迅速かつ府省庁横断的に推進するための高度な意思決定を行うべく、例えば、内閣総理大臣を本部長とした体制を構築する。
- サンドボックスの適用実績数や、適用許可率などの KPI を当該機関が持ち、発展的な目標設定を行う。
- 実証実験の結果について、当該機関にて検証し、大きな問題がない場合や、改善による問題解決ができる場合には、事業化への移行を可能とする。

2. リスクに対する自己責任を基本とした制度運営

(1)「日本版レギュラトリー・サンドボックス」の対象テーマ

- 企業等から提案された、新産業革命における先進技術やビジネスモデル等、イノベーションにつながる事業分野すべて。

(2)対象エリア

- 先進技術等を活用した製品・サービスの利用に伴うリスクが、事業者と利用者の二者間における契約の範囲に限定されるテーマについては、全国を対象とする。
- 先進技術等を活用した製品・サービスの利用に伴うリスクが、事業者と利用者以外の同意を得ていない第三者に及ぶテーマについては、対象エリアを限定する（例：自動運転等の場合は、高速道路等の特定道路、特定の自治体域内とする等。）

(3)実証実験における規制の適用除外

- 実証実験は「事業化前」と捉え、業法は適用しない。実証実験に関わる規制が業法等、複数の法令にわたる場合には、「日本版レギュラトリー・サンドボックス」の所管機関が、関連規制に対するノーアクションレターを包括的（横断的）に発出する。
- 実証実験には期限を設け、期間終了後、事業者は速やかに当該機関へ結果報告を行う。

(4)リスクに対する保護規制の適用除外への同意

- 製品・サービスの利用者は、生じ得るリスクと、それに対する保護規制の適用除外について説明を受けた上で、利用に同意した個人（成年者に限定）または法人とする（自己責任原則の確立）。

(5)事業者によるリスク管理

- 事業者には、規制緩和により生じる可能性があるリスクを軽減するための措置や、関連するデータの蓄積を求める。
- 規制緩和による効果やリスクに関するデータを所管機関が検証する。

(6)利用者が損害を被った場合への補償の備え

- 「日本版レギュラトリー・サンドボックス」での製品・サービスの利用による被害が利用者、または同意を得ていない第三者に及ぶ可能性も考えられる。将来的には、これを補償する仕組みを官民が連携して構築し、リスクデータやノウハウ等を蓄積した上で、民間の損害保険事業者が運営を担う。

(7)事業化への移行と規制改革

- 原則として、事業者による実証実験についての結果報告及びそれに対する利用者の評価に基づき、所管機関がその後の事業化の可否を判断する。
- 当該機関は、事業化を認める場合、実証実験を行った製品・サービス、及びこれらとの類似性が高い製品・サービスを対象に、現行規制の改革や、事業化に向けた新たな規制を整備する。
- 実証実験から事業化への移行をシームレスに行えるよう、法改正が行われるまでは、実証実験の延長を認めるものとする。
- 事業化を認めない場合は、事業者へ遅滞なく合理的な理由を示すとともに、その理由を公開する。

III：新産業革命に向けた今後の課題

国内に巨大な市場を有する米国、中国に比べ、日本の国内市場の規模は小さく、さらに、今後人口減少が続く中で、その縮小は避けられない。こうした中で、新産業革命を象徴する分野で、わが国が世界の市場で互角に競争をしていくには、国内だけでなく世界にも通じる規制改革を先んじて行い、グローバル・スタンダードをつくる意欲的な取り組みが必要である。その一つの例として、仮想通貨の利便性向上や普及を図るためのインフラ環境の整備⁶がある。社会の基盤に信頼や信用がある日本の特徴を活かし、適切な規制を整備することにより、仮想通貨を用いた新たな金融サービス等が日本発で生まれることが期待できる。

一方、新産業革命における先進技術や新しいビジネスモデルの社会実装を推進するには、これを担う人材も必要である。実際、世界では、豊かな創造性や先進技術についての卓越した専門性を有する人材、あるいは高度な価値判断や意思決定を行う人材の獲得をめぐって激しい競争がある。

こうした中で、日本企業が競争力を高めるには、グローバルに通用するスキル等を磨きたい若者が、主体的にチャレンジする環境や働き方を選択できることが必要である。今後、情報通信環境の発達・普及により、個人の生活や事情に合わせて場所・時間を問わずフレキシブル、不連続に働きたい人々が増え、働き方は多様化する。自律的に働く個人が、意欲と能力を最大限に発揮し自己実現をする社会への改革も同時に進めなければならない。

⁶ 平成 29 年 4 月に改正資金決済法等が施行され、仮想通貨交換サービスを行う事業者に対し、登録制の導入、利用者への適切な情報提供、利用者財産の分別管理（利用者から預かった金銭・仮想通貨と、事業者自身の金銭・仮想通貨とを明確に区分して管理）が義務付けられた。

新産業革命と規制・法制改革委員会 委員名簿

(2017年12月現在、敬称略)

委員長

間下直晃 (ブイキューブ 取締役社長CEO)

副委員長

伊藤かつら (日本マイクロソフト 執行役員 常務)
木村尚敬 (経営共創基盤 パートナー・取締役マネージング
ディレクター)
田久保善彦 (グロービス経営大学院大学 常務理事)
鉢嶺登 (オプトホールディング 取締役社長グループCEO)
挽野元 (アイロボットジャパン 代表執行役員社長)
平岡昭良 (日本ユニシス 取締役社長)
松井敏浩 (大和証券グループ本社 取締役 兼 専務執行役)
八木洋介 (ICMG 取締役)

委員

荒木秀文 (太陽工業 取締役社長)
池上芳輝 (イケガミ 取締役社長)
石黒不二代 (ネットイヤーグループ 取締役社長 兼 CEO)
石塚達郎 (日立建機 代表執行役会長)
井上哲 (フィリップ モリス ジャパン 職務執行役 副社長)
入江仁之 (アイ&カンパニー 取締役社長)
岩城慶太郎 (イワキ 取締役社長)
岩谷直幸 (マッキンゼー・アンド・カンパニー・インコーポレイテッド・ジャパン
シニアパートナー)
岩本修司 (構造計画研究所 執行役員)
植木英次 (NTTデータ 取締役副社長執行役員)
浦上彰 (リョービ 取締役社長)
浦山一紀 (日立物流ソフトウェア 取締役社長)
栄森剛志 (住友生命保険 執行役常務)
遠藤直紀 (ビービット 代表取締役)
大石英生 (日本政策投資銀行 取締役常務執行役員兼
設備投資研究所長)
大久保和孝 (新日本有限責任監査法人 経営専務理事)

大古俊輔	(アンシス・ジャパン 代表取締役)
大西賢	(日本航空 取締役会長)
奥谷禮子	(ザ・アール 会長)
小野傑	(西村あさひ法律事務所 代表パートナー)
門脇英晴	(日本総合研究所 特別顧問・シニアフェロー)
加茂正治	(マッキンゼー・アンド・カンパニー・インコーポレイテッド・ジャパン パートナー)
河合輝欣	(ASP・SaaS・IoT クラウド コンソーシアム 会長)
川上登福	(経営共創基盤 パートナー・取締役マネージング ディレクター)
川崎弘一	(J S R 取締役専務執行役員)
河野貴輝	(ティーケーピー 取締役社長)
菊池俊彦	
菊地麻緒子	(三井倉庫ホールディングス 常勤社外監査役)
北尾吉孝	(S B Iホールディングス 取締役執行役員社長)
北地達明	(有限責任監査法人トーマツ パートナー)
鬼頭誠司	(ニッセイ情報テクノロジー 取締役社長)
木下信行	(アフラック シニアアドバイザー)
金栄進	(P w Cあらた有限責任監査法人 マネージングパートナー)
栗島聡	(N T Tコムウェア 取締役社長)
高乗正行	(チップワンストップ 取締役社長)
幸田博人	(みずほ証券 取締役副社長兼副社長執行役員)
小林洋子	(N T Tコミュニケーションズ 常勤監査役)
近藤康之	(不二熱学工業 取締役社長)
斉藤剛	(経営共創基盤 パートナー・取締役マネージング ディレクター)
齋藤正勝	(カブドットコム証券 取締役代表執行役社長)
佐々木迅	(アパホテルインターナショナルInc. 取締役社長)
佐々木正人	(竹中工務店 専務執行役員)
里見治紀	(セガサミーホールディングス 取締役社長C O O)
椎野孝雄	(キューブシステム 取締役(社外))
志賀俊之	(日産自動車 取締役)
島田太郎	(シーメンス 専務執行役員)
島田俊夫	(CAC Holdings 取締役会長)
清水弘	(アーサー・D・リトル・ジャパン シニア・アドバイザー)

白井 均	(日立総合計画研究所 取締役社長)
菅野 健一	(リスクモンスター 取締役会長)
杉本文 秀	(長島・大野・常松法律事務所 マネージング・パートナー)
鈴木 廣太郎	(モーレン 代表取締役)
曾谷 太	(ソマール 取締役社長)
反町 雄彦	(東京リーガルマインド 取締役社長)
反町 浩一郎	(日本C A 取締役社長)
高橋 栄一	
滝 久雄	(ぐるなび 取締役会長 CEO・創業者)
田口 佳子	(セルム 専務執行役員)
竹尾 直章	(ブルービジョンコンサルティング 取締役社長)
伊達 美和子	(森トラスト 取締役社長)
田中 豊人	(GE ジャパン 専務執行役員)
田中 豊	(アートグリーン 取締役社長)
津上 晃寿	(キヤノントッキ 取締役会長兼CEO)
塚本 恵	(キャタピラージャパン 執行役員)
月原 紘一	(三井住友カード 顧問)
東條 洋	(大崎総合研究所 顧問)
富樫 直記	(オリバーワイマングループ 代表取締役 日本代表 パートナー)
中野 敏光	(WDBホールディングス 取締役社長)
中野 宏信	(シティック・キャピタル・パートナーズ・ジャパン・リミテッド 日本代表兼マネージングパートナー)
西川 知雄	(西川 シドリー・オースティン法律事務所・外国法共同事業 代表弁護士)
西山 茂樹	(スカパーJ S A T 特別顧問)
野田 智義	(至善館 理事長)
外立 憲治	(外立総合法律事務所 所長・代表弁護士)
馬田 一	(J F Eホールディングス 相談役)
浜田 昌宏	(S O M P Oホールディングス 執行役員)
林 明夫	(開倫塾 取締役社長)
原田 靖博	(フューチャー 取締役 フューチャー経済・金融研究所長)
原田 裕介	(アーサー・D・リトル・ジャパン 代表取締役)
東田 幸樹	(日本レジストリサービス 取締役社長)
平田 正之	(D T S 取締役)

以上 114名

事務局

篠塚 肇	(経済同友会 政策調査部 部長)
宮崎 喜久代	(経済同友会 政策調査部 グループマネジャー)
野中 寛之	(経済同友会 会員サービス部 マネジャー)