

報告書

---

**平成30年度産業経済研究委託事業  
（経済産業政策・第四次産業革命関係調査事業費）  
（規制のサンドボックス制度に係る調査）**

2019年3月29日（金）

---

株式会社野村総合研究所  
社会システムコンサルティング部

(0) 事業背景

(1) 基本方針の策定に関して  
必要な法的論点の整理

(2) 運用上の課題の整理、  
(3) 海外企業が本制度を利用  
する際の課題の整理

P. 2

**I. 事業者アンケート・ヒアリング調査**

P. 8

A. 調査概要

P. 8

B. 調査結果及び示唆

P. 12

**I. 国内有識者ヒアリング調査**

P. 19

A. 調査概要

P. 19

B. 調査結果

P. 22

C. 規制改革全般に対する示唆

P. 39

**II. 海外動向調査(イギリス・シンガポール)**

P. 51

A. 調査概要

P. 51

B-1. 調査結果(イギリス)

P. 60

① 規制改革全般について

P. 60

② サンドボックス制度について

P. 68

③ 参考資料

P. 81

B-2. 調査結果(シンガポール)

P. 83

① 規制改革全般について

P. 83

② サンドボックス制度について

P. 85

③ 参考資料

P. 90

B-3. 調査結果(まとめ)

P. 101

C. サンドボックス制度の運用上の課題に対する示唆

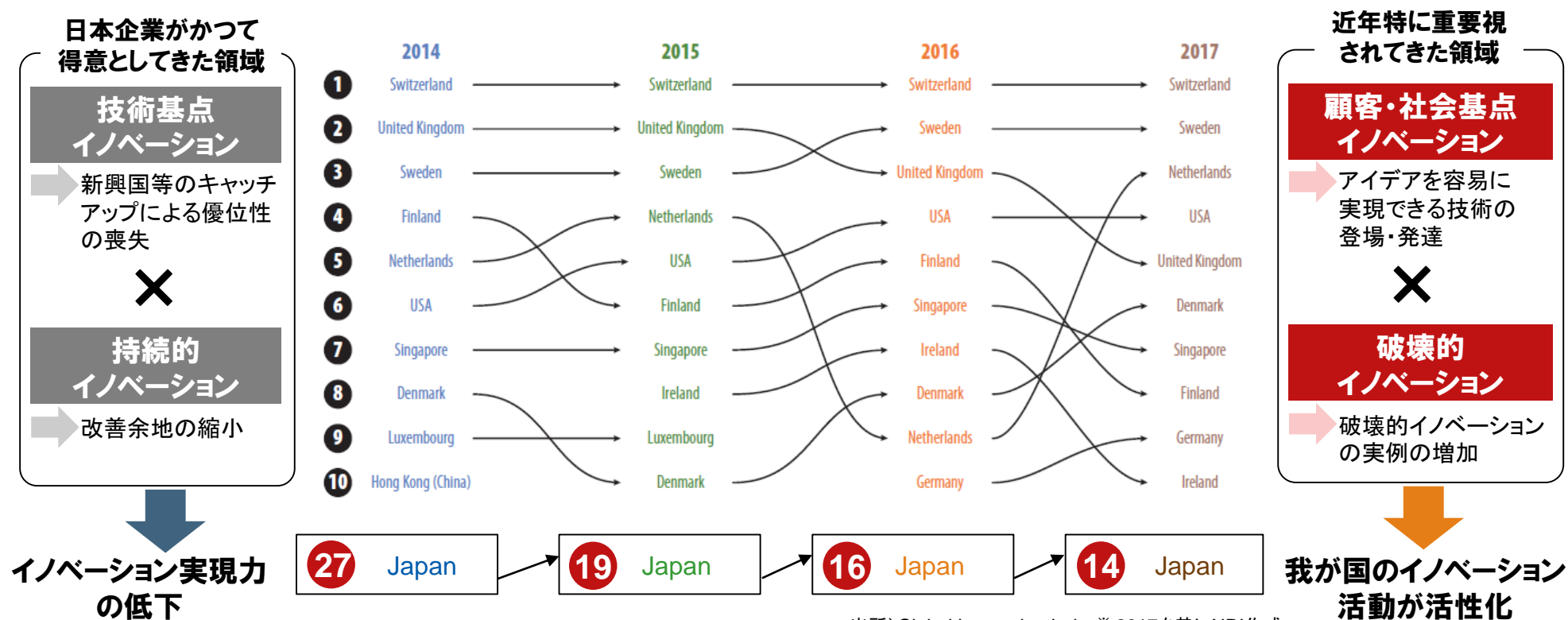
P. 108

## (0)事業背景

### 近年、我が国のイノベーション活動が活発化してきていることを示唆する分析もある

- イノベーションの源泉のトレンドは、「技術基点×持続的イノベーション」から「顧客・社会基点×破壊的イノベーション」へ。日本企業は、かつて前者を得意としてきた結果、国際競争力が相対的に低下したとの見方もある。
- しかし、近年徐々に我が国のイノベーション活動が活発化してきていることを示唆する分析もある。

#### 徐々に高まってきた日本のイノベーション力



出所) Global Innovation Index※ 2017を基にNRI作成

※ GIIとは、知的財産権の申告率、モバイルアプリ制作、教育費、科学技術に関する出版物など80の指標を基に126か国をランク付けしたもの。WIPO、コーネル大学、INSEADが共同で1年に一度発行している。

## (0)事業背景

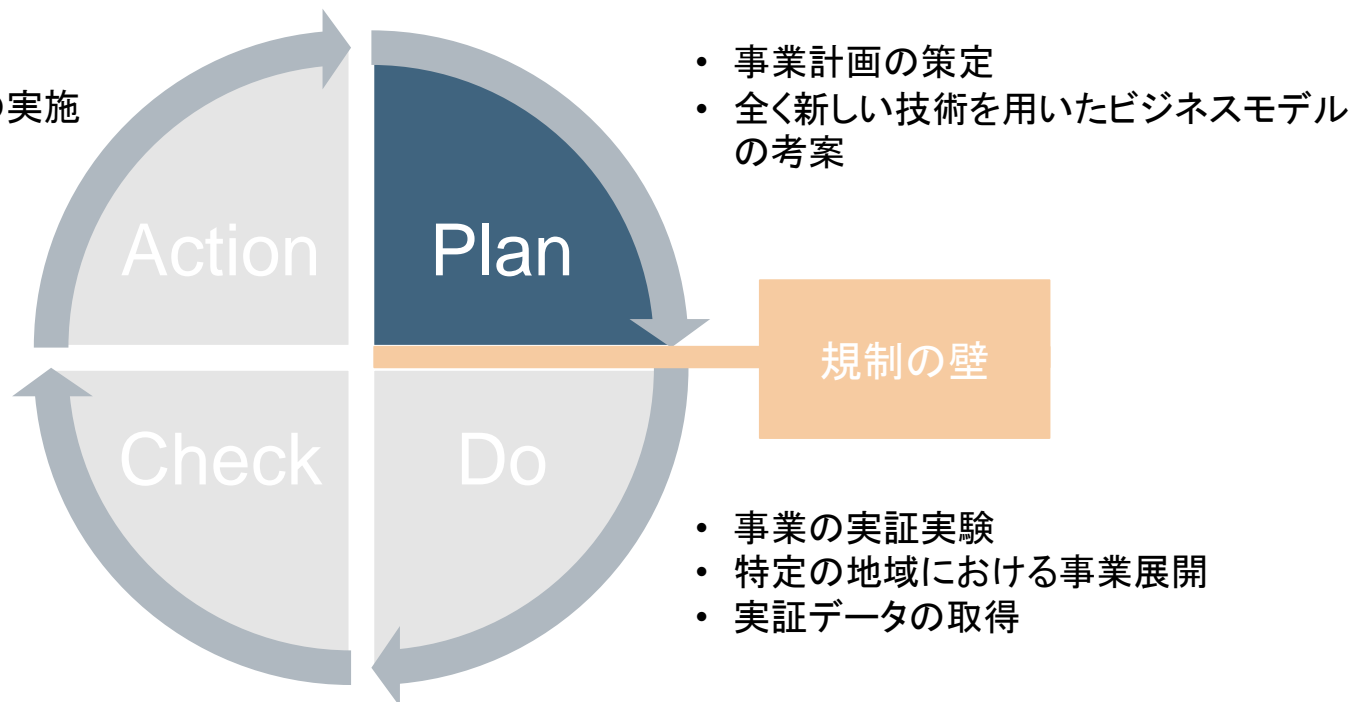
### イノベーションの促進においては、法規制がボトルネックとなることが懸念される

- 新技術や新しいビジネスモデルが、世の中に出るためには、実証実験等を通じたPDCAサイクルをまわすことが重要である。しかし、法規制がボトルネックとなって実験ができず、新技術の実装や新しいビジネスモデルの実現の足かせになる可能性が高まっている。

#### 企業の新規事業実証サイクルと「規制の壁」

- 改善案の実行
- 顧客ニーズにより対応した事業の実施

- データ分析及び改善案の検討



## (0)事業背景

# 新技術及び新しいビジネスモデルが生まれる循環を促進するために、日本において、サンドボックス制度を確立し、活用を促進する方針が定められた

- 平成26年に産業競争力強化法が施行され、規制改革の一環として、「新事業特例制度」及び「グレーゾーン解消制度」が同法にて制定された。
- しかし、実際に、実証を行えるまでには時間と手間を要するなど、スピード感が課題となっていた。
- より円滑な手続きを実現できる制度のニーズに応える形で、サンドボックス制度の構想が描かれた。サンドボックス制度の特徴は以下に示すとおりである。

## 日本版サンドボックス制度の特徴

5原則		内容
1	実証優先主義	既存の規制にどう適合し得るかを審査するアプローチではなく、「まずやってみる」(Try First)を旨とした制度とすること。
2	リスクの適切な管理	実証に伴って生じるリスクの管理は、参加者や期間を限定してインフォームドコンセント(実証内容とリスクを説明した上での参加の同意の確認)の下で行うこと等を基本として設計すること。
3	高いレイヤーでの政府一元的な体制	こうした取組を各省庁バラバラに任せるのではなく、関係省庁との間で、効果的な調整権限を発揮でき、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こと。
4	ハンズオン支援と事後的な検証	実証を前に進めるための柔軟な対応や、実証により得られるデータの確保などハンズオン支援を丁寧に行うとともに、実証の成果をその後のルール整備や政策立案に活かしていくこと。特に、実証が上手くいかなかった場合におけるデータも貴重な資産である旨を踏まえること。
5	トップマネジメントの関与	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こと。

出典)「規制の「サンドボックス」制度について」(内閣官房日本経済再生総合事務局, 平成29年11月8日)

## (0)事業背景

### 本事業の実施について

- 以上を踏まえ、「平成30年度産業経済研究委託事業（経済産業政策・第四次産業革命関係調査事業費）（規制のサンドボックス制度に係る調査）」においては、以下の3つのパートに分けて調査を実施し、日本における規制改革及びサンドボックス制度の全般を整理し、課題の抽出を行った。

#### 本報告書の構成

(1)	<b>基本方針の策定に関して必要な法的論点の整理</b> 「生産性向上特別措置法案」における基本方針策定に必要な示唆を抽出する。
(2)	<b>運用上の課題の整理</b> 規制改革全般を把握する中で、課題上の課題の整理を行う。
(3)	<b>海外企業が本制度を利用する際の課題の整理</b> 海外の先行事例のスタディをベースに、サンドボックス制度に対する示唆を抽出する。

- 具体的な、調査内容や結果は各章に分けて後述する。

(0) 事業背景		P. 2
(1) 基本方針の策定に関して 必要な法的論点の整理	<b>I. 事業者アンケート・ヒアリング調査</b>	<b>P. 8</b>
	A. 調査概要	P. 8
	B. 調査結果及び示唆	P. 12
	<b>I. 国内有識者ヒアリング調査</b>	<b>P. 19</b>
	A. 調査概要	P. 19
	B. 調査結果	P. 22
	C. 規制改革全般に対する示唆	P. 39
	<b>II. 海外動向調査(イギリス・シンガポール)</b>	<b>P. 51</b>
	A. 調査概要	P. 51
	B-1. 調査結果(イギリス)	P. 60
	① 規制改革全般について	P. 60
	② サンドボックス制度について	P. 68
	③ 参考資料	P. 81
	B-2. 調査結果(シンガポール)	P. 83
	① 規制改革全般について	P. 83
	② サンドボックス制度について	P. 85
	③ 参考資料	P. 90
	B-3. 調査結果(まとめ)	P. 101
(2) 運用上の課題の整理、 (3) 海外企業が本制度を利用 する際の課題の整理	C. サンドボックス制度の運用上の課題に対する示唆	P. 108

## A. 調査概要

---

## 調査の目的と進め方

### 本パートの目的

- 「生産性向上特別措置法案」の法案第8条において策定することとされている「新技術等実証の総合的かつ効果的な推進を図るための基本的な方針(以下「基本方針」という。)の策定に関して、必要な法的論点の整理を行う。

### 本パートの進め方

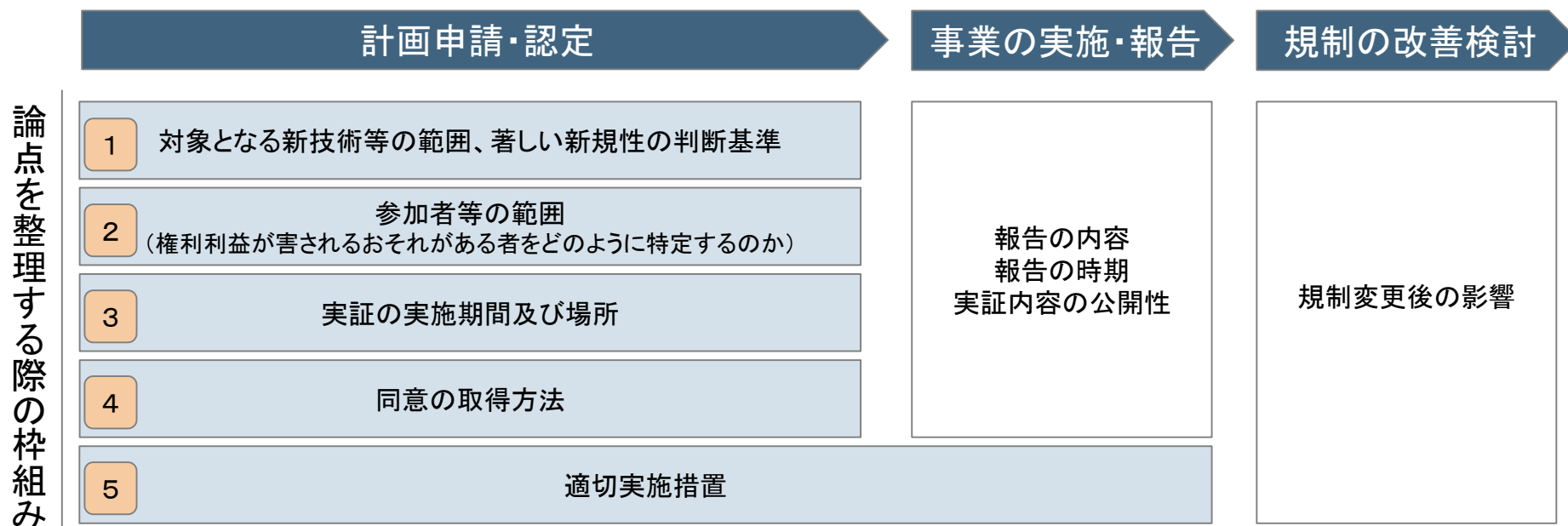
- 本パートの進め方は以下の通りである。



## 法的論点の整理の枠組み

- 法的論点を整理する際の枠組みは、以下の通りである。
- 下記の枠組みをもとに事業者ヒアリングを実施し、実態を把握しながら法的論点の整理を行った。

### サンドボックス制度の基本方針策定にあたる際の論点検討の枠組み



I.事業者アンケート・ヒアリング調査 A. 調査概要 <(1)基本方針の策定に関して必要な法的論点の整理>

国内事業者ヒアリング概要

	電子文書回答	対面ヒアリング
調査名称	「プロジェクト型サンドボックス制度に係るヒアリング」	
調査対象	サンドボックス制度の利用を検討している事業者(12社)	サンドボックス制度の利用を検討している事業者(4社)
調査手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>対象事業者に趣意書及び質問項目を共に送付。</li> <li>事業者は、回答用紙に電子上で記入し、返信いただく形で回答を収集。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>対象事業者に直接訪問し、左記電子文書回答と同様の項目でヒアリングを実施。</li> <li>ヒアリングの一部には、弁護士が同行。</li> </ul>
実施期間	2018年6月1日～2018年6月12日	
回収数	9票(回収率75.0%)	4社
ヒアリング項目	<ol style="list-style-type: none"> <li>① どのような事業分野のどのような事業を行いたい。</li> <li>② その事業に用いる技術やビジネス手法はどのようなものか。</li> <li>③ ②の技術やビジネス手法は当該事業を行う事業分野においてどのような点で新規性があるか。</li> <li>④ その事業を行うにあたり現在問題になっている規制は何か。</li> <li>⑤ 参加者の範囲はどう考えているか、また参加者に含めなかった者があるときはどのような考えで含めなかったか。</li> <li>⑥ 参加者の同意の取得方法として、どのような手法が考えられるか。</li> <li>⑦ 実証の期間、場所はどのような想定をしているか。</li> <li>⑧ 講じるべき適切実施措置として何を考えているか。</li> <li>⑨ 実証でどのようなデータや資料を取得したいか。</li> </ol>	
留意事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>サンドボックスの活用を検討している案件についての回答のみではなく、現在は検討していないが、今後、サンドボックス制度の活用を検討する可能性がある案件に関する回答も含まれる。また、サンドボックスの利用を断念した事業者の回答も含まれる。</li> <li>事業の構想段階にあり、具体的なサービス内容が固まっていない事業に関する回答も含まれる。</li> </ul>	

## B. 調査結果及び示唆

---

## 「対象となる新技術等の範囲、著しい新規性の判断基準」について

### 事業者回答から得られた示唆

#### [ヒアリング結果概要]

- サンドボックス制度の利用を検討している事業者の中には、新技術の活用を検討する者が存在する一方で、既存の技術を用いた新しいビジネス手法を提案しようと検討する者も存在する。
- 事業者において検討されている案件は、日本の市場において普及しているとは言えないサービスや製品であり、当該事業分野において著しい新規性を兼ね備えている。

⇒他分野において既存の技術または手法であっても、申請事業の事業分野においては初めて採用されると判断できる事業についても、新規性が有ると判断すべきかどうかは検討が必要な事項と考えられる。

新規性の  
基準

参加者の  
範囲

実証期間  
及び場所

同意の取  
得方法

適切実施  
措置

## 「参加者等の範囲」について

### 事業者回答から得られた示唆

#### [ヒアリング結果]

- 実証を行う事業者、サービス及び製品の需要家、当該実証を行うことにより法律で保護された権利利益を侵害されるおそれがあるもの等が参加者として挙げられた。
- 権利利益を侵害されるおそれがあるものとしては、直接的に権利を侵害されるものが想定されている。

⇒社会通念上権利を侵害されるとみなされるものも、「権利利益を侵害されるおそれがあるもの」の対象に含むべきかどうかは、検討論点としてあげられるであろう。

⇒逆に言えば、権利利益が侵害されているとみなされない場合や、反射的な利益又は事実上の利益を有するに過ぎない場合、参加者として想定する必要はない、ということが言えるのではないか。

新規性の  
基準

参加者の  
範囲

実証期間  
及び場所

同意の取  
得方法

適切実施  
措置

## 「実証の実施期間及び場所」について

### 事業者回答から得られた示唆

#### [ヒアリング結果]

- 事業者の想定する実証の実施期間は、概ね3ヶ月～1年程度である。実証期間の長さは、事業化に向けた検討に必要なデータを集めるために最低限必要な期間と言えるだろう。
- 実証の実施場所は、提供するサービス内容によって様々である。インターネット上のサービス等、物理的には実施場所が特定されない場合もある一方で、地域を特定した実証を想定している場合もある。

⇒実施場所については、インターネット上のサービス実証なども想定して、基本方針を示すことが必要である。

新規性の  
基準

参加者の  
範囲

実証期間  
及び場所

同意の取  
得方法

適切実施  
措置

## 「同意の取得方法」について

### 事業者回答から得られた示唆

#### [ヒアリング結果]

- 同意の取得の際には、事業者自身が、新技術等関係規定やリスク等を把握した上で、参加者と適切なコミュニケーションを取ることが想定されている。
  - ✓ 参加者には、事前に事業についての説明を個別に行う中で同意をしていただき、同意をいただいた参加者で事業を実施している。
- 同意の取得方法には、対面で説明を行った後に同意を行うものもあれば、電子上の同意取得を行うものもある。
  - ✓ 参加者との接点を電子上で作ることの出来ない案件では、対面での説明や同意取得を想定している。
  - ✓ 一方で、参加者との接点を電子上で作ることの出来る案件では、電子上で同意取得を行うことを想定している。

⇒同意の取得方法は、実証内容によって、電子上で行う場合もあれば対面で行う場合もあるため、そうした実態を踏まえた基本方針とすべきであろう。

新規性の  
基準

参加者の  
範囲

実証期間  
及び場所

同意の取  
得方法

適切実施  
措置

## 「適切実施措置」について

### 事業者回答から得られた示唆

#### [ヒアリング結果]

- 多くの事業者が、空間の物理的な制限やオンライン上のログイン管理等をもって、参加者を制限することにより、実施措置を行う範囲を特定することを想定している。また、参加者と特定された者に対しては、リスクを想定した安全措置を講じることを想定している。
  - ✓ 例えば、人体に悪影響を及ぼす可能性があるエリアには立ち入り禁止フェンスを設置したり、万が一立ち入ってしまった場合には、サービスを緊急停止できる装置の設置などの措置を講じておく。
  - ✓ またオンライン上のサービスの場合、サービス利用者は自身のIDとパスワードでマイページにログインする仕組みとし、同意した先以外にサービスを享受できない仕組みとする。

⇒事業者が提案している実施措置が、妥当な水準の措置なのかを正確に判断することは難しい場合も想定される。そのため、基本方針として適切さについての判断基準や方法をどのように記載するかは論点であろう。

⇒実証の内容は多岐に渡るため、適切な実施措置も事業者の提案による柔軟なものと設定すべきではないか。

新規性の  
基準

参加者の  
範囲

実証期間  
及び場所

同意の取  
得方法

適切実施  
措置

(0) 事業背景		P. 2
(1) 基本方針の策定に関して 必要な法的論点の整理	<b>I. 事業者アンケート・ヒアリング調査</b>	<b>P. 8</b>
	A. 調査概要	P. 8
	B. 調査結果及び示唆	P. 12
	<b>I. 国内有識者ヒアリング調査</b>	<b>P. 19</b>
	A. 調査概要	P. 19
	B. 調査結果	P. 22
	C. 規制改革全般に対する示唆	P. 39
(2) 運用上の課題の整理、 (3) 海外企業が本制度を利用 する際の課題の整理	<b>II. 海外動向調査(イギリス・シンガポール)</b>	<b>P. 51</b>
	A. 調査概要	P. 51
	B-1. 調査結果(イギリス)	P. 60
	① 規制改革全般について	P. 60
	② サンドボックス制度について	P. 68
	③ 参考資料	P. 81
	B-2. 調査結果(シンガポール)	P. 83
	① 規制改革全般について	P. 83
	② サンドボックス制度について	P. 85
	③ 参考資料	P. 90
	B-3. 調査結果(まとめ)	P. 101
	C. サンドボックス制度の運用上の課題に対する示唆	P. 108

## A. 調査概要

---

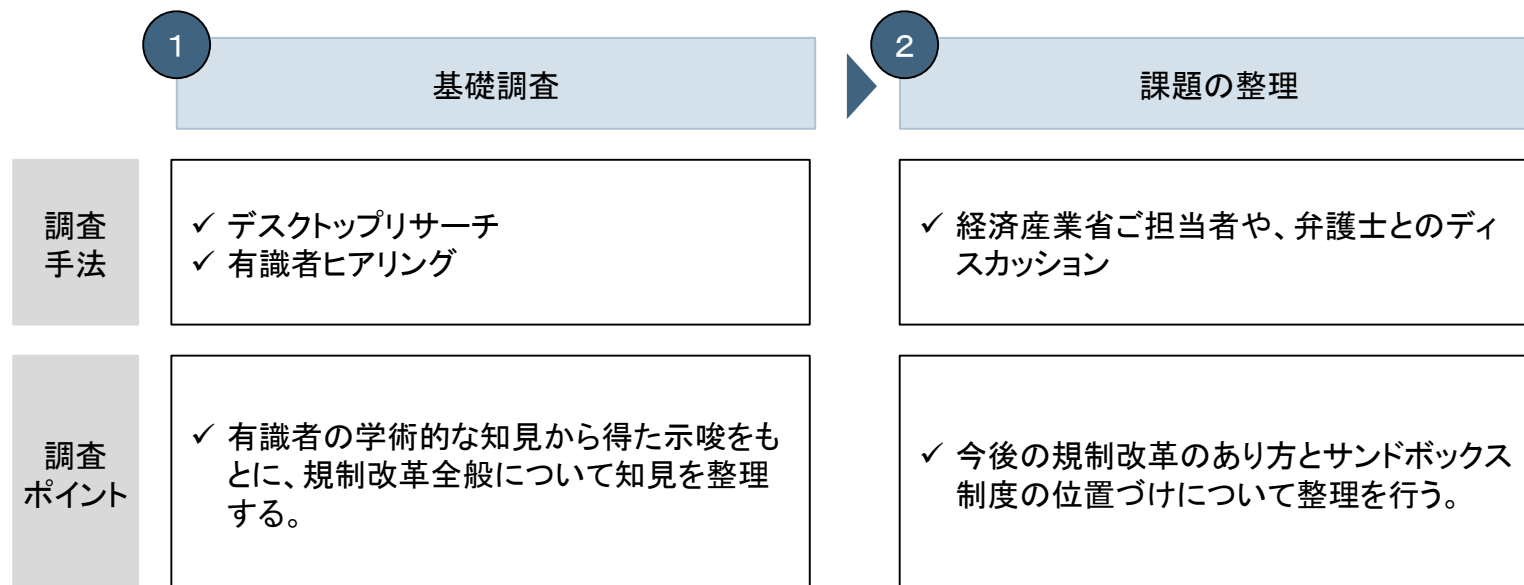
## 本パートでは規制改革全般について把握した上で、 サンドボックス制度の位置づけと課題を整理することを目的とする

### 本パートの背景と目的

- 我が国には、規制改革・緩和を目的とした会議体や施策・制度が数多く用意されており、それらとの関係性の中で、サンドボックス制度の意義や位置づけを確認することが必要である。
- このような考えの下、本パートでは規制改革の全般を把握し、サンドボックス制度の運用上の課題を整理するための基礎調査とした。

### 本パートの進め方

- 本パートの進め方は以下の通りである。



# I. 国内有識者ヒアリング調査 A. 調査概要 <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

## 有識者ヒアリング対象者：規制改革全般についての示唆を得るため多方面にわたる有識者を選定

実施日	氏名	所属	備考(研究テーマ等)
12月3日	大崎 貞和	株式会社野村総合研究所 未来創発センター	国内外における金融規制、規制改革会議委員等
12月18日	大屋 雄裕	慶應義塾大学 法学部	法哲学
12月25日	水野 祐	弁護士(シティライツ法律事務所)	クリエイティブ・イノベーション、『法のデザイン』著者
1月11日	落合 孝文	弁護士(渥美酒井法律事務所・外国法共同事業)	ヘルスケア・金融、革新的事業活動評価委員会 委員
1月28日	稲谷 龍彦	京都大学大学院 法学研究科 准教授	民刑事法・刑事学、『刑事手続におけるプライバシー保護－熟議による適正手続の実現を目指して』(弘文堂、2017年)著者
1月31日	生貝 直人	東洋大学 経済学部 准教授	情報政策の国際比較、『情報社会と共同規制』著者
2月7日	高橋 滋	法政大学 法学部法律学科 教授	行政法、規制改革推進会議行政手続部会 部会長
2月15日	野村 宗訓	関西学院大学 経済学部 教授	「民営化と規制緩和」、公益事業の規制改革、産業政策の日英比較、日本とイギリスの主要産業の動向と経済政策の変遷について研究
2月19日	穴戸 善一	一橋大学大学院 法学研究科 教授	法と経済
2月25日	田邊 國昭	東京大学公共政策大学院 教授	行政学、政策分析、地方財政、政策評価、総務省 政策評価・独立行政法人評価委員会 臨時委員、中央医療協議会 会長
2月26日	栗田 昌裕	名古屋大学 法学部 准教授	法学、民事法学、『アーキテクチャによる法の私物化と権利の限界－技術的保護手段は複製の自由を侵害するのか』松尾陽編『アーキテクチャと法』(弘文堂・2017)129頁
3月1日	新保 史生	慶應義塾大学 総合政策学部 教授	憲法・情報法、慶應義塾大学SFC研究所内「リーガルデザインラボ」代表
3月6日	友岡 史仁	日本大学 法学部 教授	行政法・公法学・新領域法学等・構造改革による規制緩和が国民にもたらす影響等
3月7日	鮫島 正洋	弁護士(内田・鮫島法律事務所)	スタートアップに対するリーガル支援 J-Startup推薦委員
3月11日	松尾 陽	名古屋大学大学院 法学研究科 教授	法学・基礎法学、アーキテクチャを利用した規制
3月19日	磯部 哲	慶應義塾大学法科大学院 教授	行政法

## B. 調査結果

---

## ヒアリング結果 | 大崎 貞和 氏 (株式会社野村総合研究所 未来創発センター)

### 規制改革について～規制改革会議等における個人的経験から～

- 自由主義経済の下、現行規制が適切なものとなっているのかどうか不断に検証することが不可欠であり、規制の手段や手法が合理的か、国際的な基準の違いが事業者の負担ではないか、国内での統一が必要か、などの観点から、常に規制の改革を推進する仕組みが求められる。
- 規制の直接の所管官庁は、誰が責任をとるのか、ということが問題となることから現状維持をしたがる。薬害エイズの問題の際に、現場の課長が刑事訴訟の対象になった事件があり、その先例が規制を緩和することに対して、及び腰にさせている面も否めない。
- 規制改革会議(～2016)は、経済団体や事業者からの要望に基づいて規制所管官庁からのヒアリングを実施し、素人的視点を大事にしながら改善を迫っていった。また、日本の規制が世界最先端のものと言えるかどうかを国際比較に基づいて検証する「国際先端テスト」も導入していた。さらに、「規制改革ホットライン」を設置し、経済団体、事業者、一般市民などから幅広く規制に対する要望・提案を聞き入れた。その結果を規制改革実施計画として閣議決定し、政府として改善を進めた。
- 規制改革を進める際に、個別撃破方式だけでは限界があり、規制全般を俯瞰した上で、議論していくことも重要である。英国ではOne-in、one-out、米国ではOne-in、two-outで一つ規制を追加したら、一つ(または二つ)規制を外せという考えがとられているが、定量的にカウントするのは困難ではないかと思う。規制遵守コストの一律削減といった手法もみられるが、コスト計測に大きなコストがかかったり、コストを減らすために行ったことがかえってコスト増につながるといった問題点もある(例:所得税の源泉徴収をやめると税務署の職員増が必要となる)。
- 規制改革推進会議(2016～)では基本計画策定時の三大原則を取り決めた(デジタルファースト、ワンスオンリー、書式様式の統一化)。
- 2008年の金融危機以降、金融に係る規制は強まっている一方で、Fintechや仮想通貨など、規制改革が議論される中で規制を強めたままでいいのかという議論もある。国際競争という観点からは、日本はビットコインを念頭に仮想通貨規制を設け、結果的にICOを制限してしまったせいで、後手に回っている。
- 規制改革の課題としては、公益擁護が改革の阻害要因となっていることに対する理解不足、規制改革は政府の財政負担の軽減につながることに對する認識の共有不足、安全基準や品質基準と事業者に生じるコストのトレードオフに対する理解不足、民間による自主点検・基準策定に消極的である点などがあげられる。

## ヒアリング結果 | 大屋 雄裕 氏 (慶應義塾大学 法学部)

### テクノロジーと法 — 規制とイノベーションの関係

- 新しい技術が開発されると、相応のリスクが発生するが、そのリスクに過剰に反応する形で強い規制が導入され、規制省庁と技術開発側で紛争になることが多い。
- 規制手段には、伝統的な法(刑罰など)、規範(説得と共同体的制裁)、市場(代替財の価格引き下げ)という3つのモードのほかに、人々が自律的な行為者でありつつも、生活環境を一部阻害することで行動が制限されるようにする、アーキテクチャという新しいモードがある(例:公共ベンチに仕切りをつけることで寝転べないようにするなど)。
- 事後規制とはデフォルト(自然状態)におけるリスクと損害の再分配であり、事前規制はリスク回避の義務の配分といえる。事後規制は、予見可能性と回避可能性の2つの要素を持つことによって事前規制に転化することができる(第一のループ)。ただし、このループがうまく回るためには、人が自律性を持っていることが前提となる。過失責任も予見可能性と回避可能性に基づくものであり、義務の配分のルールであるといえる。
- AIは判断過程が相対的ブラックボックス化しているため、開発者や利用者としては何がおきているかわからず(予測可能性の低下)、かつ、問題が起きてから対応できるまでの時間がほとんどないことから(回避可能性の実効性の低下)、AIによる自己責任を過失責任によって人に課すのは過剰処罰といえる。つまり、AIの問題を第一のループとしての過失責任で処理してもうまく機能しない。
- 第一のループが正確に機能しているか予測・評価し、不具合を起こしそうであれば法規制を変革する機能が存在する(第二のループ)。
- 変革方法としては、マックのセットをポテトからサラダに変えるなど、選択の結果を「柔らかく」適切な方向に傾ける仕組みを利用するという方法もある(ナッジ)。
- 第二のループに問題があった場合は、政権への入力を変えることでコントロールするというループが存在する(第三のループ)。モラルパニックが起こると、第三のループ(国会)に対して、民意による強い入力が生じ、第二のループが軽視され、大きな問題に繋がることもある。
- 規制を考える際に考慮すべき要素には、①保護される利益で適切な規制のあり方をわけるべき(要保護性が高い、同意で一定のリスクが正当化できる、リスクの存在が本質的)、②リスクの配分のシステムにも様々なものがある(証明責任の変更、強制保険など)、③法規制強力だが、変更するには時間がかかるため、より強度は弱くても迅速に取り入れられる共同規制なども考えられる、④規制からの逃避可能性(逃避コストと規制の合理性)がある。
- 悪しき規制はイノベーションの阻害要因であるため、適切な規制のあり方を検討し続ける必要がある。ただし、規制を全く設けない状態も望ましくない。規制をデザインし、運用し、運用状況を監視し続けることで、三重のループ(第一、第二、第三のループ)が回るという意図的な状態を作り出す必要がある。

## ヒアリング結果 | 水野 祐 氏 (弁護士(シティライツ法律事務所))

### 『法のデザイン』からみる規制改革

- 情報技術の発展により、社会と法が乖離している現状で、法を単純に規制として捉えるのではなく、社会をより良い方向に誘導や加速させるための潤滑油として捉えるアプローチをすべき(リーガルデザイン)。
- グレーゾーンにおいて、企業のビジョン(社会に提供できる新しい価値)があり、現行法における一定の解釈で「成立し得る」「成立する」ではなく)ロジックが構築できる場合には、社会を駆動していくための新しいルールを作る観点から、当該ビジネスをローンチすることも重要(戦略法務)。
- この場合のロジックは必ずしも判例・通説とは限らず、内外の有識者会議などで意見を得た上で、有力説などに依って立つこともある。アメリカなどでは、新しいビジネスのための社会的賛同を得るため、世論を動かすためのロビー活動なども行われているし、裁判を一つの有効なPRの場として活用し有効な和解を引き出すために裁判が利用されることもある。最高裁まで2、3年は掛かるため、その間にローンチしてシェアを獲得したり、世論を見方につけたり等の実績を作る手法が見られる。その際の裁判書面であっても、裁判所にだけ向けられて書かれているのではなく、冒頭部分などは、社会全体に向けて書かれているようにも読めることがある。
- 規制・ルールの捉え方や法務のあり方に関しては、グーグル法務のカウボーイルール(カウボーイの素早い判断を参考にし、推奨していく。新規ビジネスには弁護士をあらかじめ経営チームに入れる)、Airbnbの公共政策部(法務、ロビー、PR、事業部などの人材で構成され、プロジェクトのハブになる部署)などが参考になる。
- 各省庁は、連携強化し、縦割り行政の弊害を是正しつつ、規制の費用便益を分析し、ルールの「仕分け」をすることが必要ではないか。また、ボトムアップ型のルールメイキング(共同規制アプローチや条例によるルールの競争)を活用しながら、ルールベースを是正し、ルールベースとプリンスプル・ベースの規制の両方の良い部分をブレンドしていくことが大事ではないか。具体的には、適用除外等の法の余白(事前)や柔軟性(事後:規制の差し控え)を確保することが重要である。
- 国は、大企業や外資よりも、国産スタートアップの声を汲み取ることで、国産スタートアップが事業を行いやすい環境をつくることが最重要。

## ヒアリング結果 | 落合 孝文 氏 (弁護士 (渥美酒井法律事務所・外国法共同事業))

### Fintechと規制改革

- 改正銀行法は銀行APIを推進しており、実際に122行が2020年6月までにAPI提供予定を公表するなど成功しつつある。銀行代理業のガイドラインで「銀行のために」の解釈が明確になったので、一定程度中間的業者のビジネスが進めやすくなったものの、銀行代理以外の中間的業者規制にも関連する媒介・取次の概念が広く曖昧であることから、金融商品及び保険商品購入といった指図を取り次ぐ場合も、銀行業務の場合は電子決済等代行業の対象となっていない貯金・融資の業務や、金融商品取引法、保険業法といった法規制の関係でビジネスが容易ではない。今後金融機関APIの利用、Fintech事業者と金融機関との連携を送金以外にも広げていくためには、Fintech事業者が利用者のために事業を行うことを勧奨し、電子金融代行業のような類型ができるとうまい。この場合共通する部分の登録を共通化した上で、業態ごとの行為規制の付加はできるだけ最小限にするべきである。この際に、「媒介」等の概念を明確化することも肝要で、そのような要望が強く出ている。
- Fintech事業者は、銀行よりも利用者側に近い立場が多く、事業分野はプリカとクレカ、プリカと資金移動など複数の業態にまたがっている場合が多い。現状、それぞれの業態毎に登録が必要となるため、Fintech事業者の参入促進のためには規制を共通化するのが望ましい。規制の共通化はモニタリングについても実施して頂けると良いと思われる。
- そのほか、資金移動業者の上限規制、電子マネーの払戻手続の規制緩和、前払式支払手段の合理化、金利規制の緩和などが議論されている。
- 仮想通貨規制については、現在はトークンを発行すると前払式支払手段に該当しないものはほぼ全て該当してしまい、かつ、適用除外がない。今後は、Non Fungible Token、Stable Coinの取扱い、決済型暗号資産と証券型暗号資産の重複適用回避、ウォレットを預かる業者の対応、規制の適用除外等の議論が重要と考えられる。
- ブロックチェーンについて、従前開催された法制度検討会では、ブロックチェーン上の記録の証拠能力、ブロックチェーン上のトークンの権利移転の対抗要件等が議論された。個人情報保護との関係でも議論になりうるが、特にEUでは忘れられる権利との関係なども議論されている。知財管理・コンテンツ管理の観点からも有効と思われるが、トークン移転の対抗要件等については法整備が必要とも思われる。
- 新事業特例制度やサンドボックスは運用が大事であり、適切な人材をより多く配置することは重要である。伝家の宝刀として、内閣総理大臣の勧告が定められていることも法制的な特徴でもある。
- 規制改革会議での議論は、強い効果が生じることも多い。但し規制に穴を空けた後に、規制官庁により、すぐに穴を塞がれてしまい、骨抜きにされてしまうようなこともあるので、フォローアップも重要。
- 国家戦略特区については、時間がかかるため、動きの速いベンチャーが時間をかけて取り組むことは容易ではない。他方で、自治体としても思い切ったものができるのが少ないため双方が巡り会えないのが現状である。しかし、自治体と組むで後押しをもらえることは、規制改革における強い武器になるので、自治体との連携という戦略も有益ではある。
- スーパーシティ構想については、憲法論としてどこまでやれるのかも重要となる。規制改革をどこまで摩擦なく実施できる制度になるかが重要であれば、この点の実現できれば、規制改革がより進めやすくなる可能性がある。

## ヒアリング結果 | 稲谷 龍彦 氏 (京都大学大学院 法学研究科 准教授)

### 科学技術と共進する法 —人工知能社会と近代法の限界—

- 近代法は、人間の本質は自由意志を備えた理性的存在であり、この人間像こそ普遍的に通用すべきであるという考え方にに基づき、均質かつ理性を備えた市民の共生を可能にする国家を理想として、普遍的な法則としての法に反する者に刑罰を課すこととした。これに対して、近年、人間と科学技術は相互に浸透し合う関係であり、人間という概念は歴史性を帯びているという考え方が出てきており、科学技術の発展による環境変化に対して、人間像を守ろうとするアプローチについての限界が指摘されている。
- 人工知能は人間の統制を離れて機能するからこそ、人間の能力をある部分において超越し得る(統計的最適化の怪物)と言われている。つまり、インプットとアウトプットの関係は統制できるが、中で何が行われているのかは実は分かっておらず説明ができない。
- 例えば、自動運転車の事故の場合、近代的な人間像を前提とする、現行刑法上の伝統的な過失理論では、事故が発生しうることを認識していた以上予見可能性があるとされ、開発者は常に過失責任を問われるということになりかねず(過剰処罰)、反対に、フラッシュ・クラッシュのように、自由意志と結果との間に因果関係がわからないということになれば、開発者は常に責任が問われないという判断にもなりえる(過少処罰)。このように極端な話になるのは、自由意志を備えた人間が危険を統制できることを前提として、自由意志と結果との因果関係に基づく制裁モデルを作っているからである。
- むしろ、技術と人間の相互作用を認め、どのような存在でありたいかという観点から、技術と人間の共生を目指して刑事司法を利用すべきである。
- 参考になるのが企業犯罪においてアメリカ司法省が活用している訴追延期合意(Deferred Prosecution Agreements)である。アメリカでは、司法省による訴追裁量のガイドライン(ジャスティスマニュアル)に基づいて、違法行為をした企業が自ら情報提供し、且つ違法行為が起きない抑止策をとることや被害補償を行うこと等を条件に、検察官が訴追を延期するという合意の締結によって企業犯罪が解決されている。結果、企業側が情報提供を積極的に行い、コーポレートガバナンスも良くなり、市場を正常に保っている。これは見方によっては、人間と法人という技術との共生を目指して、法人の存在様様を作り変える手続であるといえる。
- なお、アメリカの連邦刑法は、犯罪類型によってはドル建て決済を行うだけで適用対象となりうるなど、アメリカの地理的な領土を越えて適用されている(域外適用)。今世界市場に適用される法は主として2種類あるように思われる。域外適用の結果として、各国の規制が均衡して出現するグローバル法と、各国があらかじめ条約を結んで規制する国際法である。
- DPAによる法人の構造改革を人工知能の再設計に転用できるのではないか。具体的には、自動運転車が事故を起こした際に、いきなり開発者を処罰するのではなく情報提供等の捜査協力や再設計による改善、確実な被害補償を約束させ、訴追を延期する仕組みをつくる。統計的に期待された値に至っていないことがわかった場合にも、その改善を約束させることで、過剰処罰による萎縮効果を避けつつ、安全に自動運転車を市場に流通させることができるのではないか。

## ヒアリング結果 | 生貝 直人 氏 (東洋大学 経済学部 准教授)

### デジタル・プラットフォーマーと共同規制

- デジタル・プラットフォーマーについては、「デジタル分野におけるイノベーションにも十分配慮しつつ、十分かつ適切にルールの実効性を確保できるよう、自主規制と法規制を組み合わせた共同規制等の柔軟な手法も考慮し、実効的なルールの構築を図る。」と明確化された(経済産業省・公正取引委員会・総務省「プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」)。
- EUでは、2016年に、デジタル単一市場政策の戦略文書としてオンライン・プラットフォーム政策文書(OP政策文書)が、①同等(comparable)なデジタルサービスのための公平な競争条件(level playing field)(原則1)、②中核的価値を保護するためのオンラインプラットフォームの責任ある行動(原則2)、③ユーザーの信頼を維持し、イノベーションを保護するための透明性と公平性(原則3)、④データ駆動型経済における非差別的な市場(原則4)の4原則を定めており、これらの4原則に基づく形で、それぞれの分野で規制改革が議論されている。
- 2003年のEUの機関間協定によると、共同規制とは、法律の背景があった上で、その一部を民間のプレーヤーにルール作りを委ねることとされている。
- OP政策文書からは、プラットフォーム企業に対する共同規制の方法論として、①前提としての各種関連法の域外適用の明示、②解決すべき問題を特定し、その解決が「自主的に」達成し得なければ、より強固な法規制を課すという「規制の影」の明示、③アルゴリズム等によって複雑さが増すプラットフォームの振る舞いについての透明性確保等を見て取ることができる。
- OP政策文書に基づくEU情報法の改革としては、メッセージングサービス等を通信事業者と同等の規制対象とする電子通信プライバシー規則案(原則1関連)、動画共有サービスなどを規制対象とする視聴覚メディアサービス指令改正案(原則2関連)、デジタル単一市場における著作権指令案(原則2関連)、フェイクニュース対策を含む各種ソフトロー施策(原則2関連)、オンライン媒介サービスのビジネスユーザーのための透明性と公正性促進規則(原則3関連)、オンライン市場における消費者保護を実現する「消費者のためのニューディール」(原則3関連)、非個人データのEU域内自由流通枠組規則(原則4関連)などがあげられる。

## ヒアリング結果 | 高橋 滋 氏 (法政大学 法学部法律学科 教授)

### 地方における規制改革 —改革促進の視点—

- 第一次分権改革(機関委任事務の廃止)、第二次分権改革(国の法令の義務付け・枠付けの廃止等)などを通じ、地方自治体の行政運営に対する国(都道府県)の関与の余地が著しく狭まったことから、規制改革においても「地方における規制改革」の問題が発生した。
- この問題に対して、国は、自治体の規制内容を把握し、自治体間の差異が経済活動の支障となる場合は、法令で見直しを行うなどの対応を考えたが、これに対して全国知事会等からかなり強い懸念が出された。
- 他方、地方自治体からの自主的な動きも出てきた。2015年の規制改革実施計画において、地方版規制改革会議の設置が提案され、徳島、鳥取、兵庫等で実際に地方版規制委改革会議が設置された。
- 書式・様式の統一については、規制改革推進会議が、各府省に対象書式等のリストを洗い出してもらい、事業者団体を通じて事業者負担が大きい書式について情報提供してもらい、負担の内容を地方六団体に情報提供と確認をってもらうこととし、地方六団体と連携することとした。
- 手続きコストの削減について、国に関しては事業者手続きコスト20%削減を目標に進めているが、地方でも横展開を目指し、知事会で「地方発の行革PT」を作る動きのほか、鳥取は国を上回る30%の削減を掲げ実現し、徳島はAIを活用して、民泊を24時間対応するといった大胆なAI化を進め大幅な行政手続コストの削減をしている。
- 地方分権改革は高齢化社会において地方活性化の観点から重要だが、他方、地方における規制改革の必要性も高いといえるため、先進的自治体や地方六団体への個別働きかけや、書式統一の取組や、統一立法の制定など切り込みの視点を作ることが重要である。
- 国レベルに関しては、オール霞が関で「行政デジタル化基盤形成促進法」というようなものが必要と思われる。地方レベルでは、共同法人を作る動きが盛んで、マイナンバーを中心にして地方公共団体情報システム機構というものが出来ている。

## ヒアリング結果 | 野村 宗訓 氏 (関西学院大学 経済学部 教授)

### 公益事業の規制改革とインフラビジネス —英国の民営化・自由化をめぐる評価—

- 電力分野について、英国では発電、送電、配電、小売供給に分離し、送電部門をNational Gridという株式会社として公平な条件で使えるようにした。
- 発電、配電、小売の各部門に他国企業、ファンド会社、年金基金運用組織が関与し、多様な所有者が増加しているが、株式の転売も起きている。
- 英国の電源は原子力とガスで3分の2をまかなっているが、最近では再生可能エネルギーのシェアが高くなっている。沖合風力が増加している。
- 北海油田は枯渇してきており、また、原子力発電所の多くは廃炉期限が迫っている。新型炉建設計画はコスト面から問題があり、東芝と日立も撤退したので進展していない。
- 電源開発が遅れている英国では、電力の国際連系線が重要となるが、EU離脱(ブレグジット)の影響でネットワーク整備が遅れる可能性がある。
- 電気・ガスの小売自由化後、料金が上昇している。顧客困り込みのため様々な特典をつけたメニューが増えているが、複雑になりすぎて「confusopoly」(困惑独占)の問題が起きている。
- 水道会社も市場開放後、他国企業、ファンド会社、年金基金運用組織が増加しており、かつ、料金も上がっている。近年、大口を対象とした「水取引所」が開設され注目を集めている。
- 英国の鉄道では「上中下分離」を実施し、上にあたる列車運行についての運営権をフランチャイズ(コンセッション)方式により一定期間、民間企業に譲渡している。
- 多くの鉄道路線の収益性が低いことから、引き受け手を探すのが困難な状況に陥っている。結果的に仏独蘭伊の元国有鉄道会社が英国の列車を運行している。
- 欧州の航空会社は、LCCの台頭の中で、既存企業の合併再編が進んでいる。EU統合の好影響により、近距離国際線が成長している。
- LCCは発着枠のとりやすい郊外立地のセカンダリー空港を活用している。これは地方部における経済活性化につながっている。
- 空港経営に関しては、複数空港を一括で運営する方法がとられており、エアラインと長期固定契約を結びやすく、不動産・商業施設とのシナジー効果を出せる等のメリットがある。
- 英国の郵便事業は民営化時に配達部門のRoyal Mailと窓口部門のPost Officeに分離して、Royal Mailの株式売却に踏み切った。
- Post Officeの店舗数は急激に減少しているため「相互扶助主義」に基づき、パブや教会にその機能を引き継いでもらいユニバーサルサービスを維持している。
- 欧州ではドイツのDP/DHLとオランダTNT/FedExが国際物流業者として躍進している。これは電子商取引の配達を展開する戦略によるものである。
- わが国の郵便、物流分野における今後の発展可能性としては、アジア広域経済圏の中で他国事業者とのコラボレーションを進める必要がある。

## ヒアリング結果 | 宍戸 善一 氏 (一橋大学大学院 法学研究科 教授)

### インセンティブの観点から見た規制改革: 競争的市場制度を作るために

- 競争的市場は、競争に負けることを回避するために努力する強いインセンティブを企業活動の主要なプレーヤーに与える。競争的市場を作るためには、利害関係人のインセンティブの洞察とともに、法制度、各種市場、社会規範の3つの間の補完性、および、異なった法分野間の補完性への配慮、さらに、今日急激な変化が見られるイノベーションへの対応が必要となる。
- アメリカのSOXと日本のJ-SOXを比較してみると、インセンティブと補完性への配慮がいかに重要であるかがわかる。施行初年度の「開示すべき重要な不備」の報告率が、米国の16.9%に対し、日本は2.1%にとどまったのは、日米で異なる社会規範と市場環境、および、細部において異なるSOXとJ-SOXのルールが、補完的にプレーヤーのインセンティブに作用し、モニターの経営者に対する交渉力が日米で大きく異なったものになったからである。
- イノベーションへの対応に関しては、日本の法制度全体が、あらゆる可能性を検討し精緻に作られすぎていること、その多くの制度が刑法で担保されていることによる萎縮効果、規制が「後出しジャンケン」で行われることが非常に多い、などの問題点(法制度によるオーバーキル)と、労働法や税法が「人の継続」を重視しすぎ、倒産法制が市場からの退出を促進するものになっていないなどの問題点(新陳代謝の停滞)を指摘できる。
- 市場制度を作るために、政府は、法的インフラの整備、規制緩和、積極的な政策の提案と実行等を行うことができるが、さらに、課税を、ガバナンスの手段および動機付けの手段として用いることが可能である。
- 規制緩和は、既得権益集団の抵抗に遭うことが多いが、補償原理を導入し、現在よりも効用が下がるプレーヤーに対して補償を行うことによって、制度を変えることが考えられる(例: 会社法のキャッシュアウト制度、解雇における事後的金銭解決制度、知的財産権の保護に関する差止制度から対価請求制度への移行)。
- 積極的な政策の提案と実行の例として、多くの国で試みられてきた政府によるVC市場活性化がある。VC市場に必須の起業家とリスクマネーとVCのうち、政府がVCを選定しリスクマネーを一部供給すれば、起業家は自ずと出現する。ただし、VCのインセンティブに配慮することが重要であり、政府が投資先の選択に介入するようなことは避けるべきである。
- 動機付けの手段としての課税の例として、日米のスウェット・エクイティに対する課税実務の違いをあげることができる。普通株と優先株の価格差を緩やかに認めてきた米国の課税実務が、起業家の動機付けとして働いてきたが、日本でも2013年の経産省の報告書以来、次第に類似のVC投資が広がっている。他方、組織再編税制は人の継続を重視している結果、敵対的な組織再編を阻害している。スピンオフ・株対価M&Aの課税繰り延べ措置がとられたことは良い例である。
- 規制改革を進めていく上で、そのキープレーヤーとしての政府の動機付けの仕組みを検討する必要がある。日本では、いわゆる「鉄の三角形」が規制改革を妨げてきた歴史がある。それを変革するためには、まず、縦割り行政組織の垣根を越えた「組織的補完性」に目配りする仕組みが必要であり、経産省にはその主導的役割が期待される。次に、立法担当者のインセンティブに配慮する必要があり、規制改革に対する貢献を評価する人事体制(官僚のKPI)が重要である。

## ヒアリング結果 | 田邊 國昭 氏 (東京大学公共政策大学院 教授)

### 規制改革の進め方 ー環境、組織、及び手法ー

- 規制改革の原型としての橋本行政改革は、政治イシューとして行政の総動員体制の下、各分野同時並行で行われたものであり、行政・政治における調整役と受け入れ役の対峙構造、各種政治スタイルの組み合わせ、アイデアを産む側と実現する側、政治上の決定集約の確保、行政上の水平調整と垂直調整の組み合わせなど様々な工夫が盛り込まれていた。
- また、運用面においても、上からの圧力によるアジェンダ設定、決定権者レベルの仕分け、決定の固定化、スケジュールによる追い込み、各省間の競争原理の利用、情報コントロールなど改革を強かに推し進めるための工夫が織り込まれていた。
- その結果、内閣主導のプロセスが確立・拡大され、また、行革が省庁内に広まる結果となった。
- 橋本政権の行政改革と現在の規制改革を比較すると、行政改革が、アジェンダを委員会の探索によって行う「探索型」であり、かつ、単一の数値目標のために集権的にコントロールする「査察型」といえるのに対し、規制改革は、外部からのアラームによるアジェンダ設定を行う「提案型」であり、アラームによる圧力緩和のために分権的に行う「価値均衡型」といえる。
- 規制改革会議による岩盤規制の改革例として、混合診療の原則禁止の改革があげられる。厚生労働省は、混合診療の解禁には原則反対であったが、保険外併用制度の拡大等には柔軟であったため、保険外併用制度としての患者申し出療養制度が導入された。

## ヒアリング結果 | 栗田 昌裕 氏 (名古屋大学 法学部 准教授)

### 民法とサイトブロッキング——EU法・ドイツ法の展開——

- サイトブロッキング(特定のコンテンツへのアクセスを通信事業者等が遮断する行為)には、①プラットフォームブロッキング(検索結果の非表示)、②DNSブロッキング(DNSキャッシュサーバがURLとIPアドレスの対応付けを行わない)、③IPブロッキング・URLブロッキング(特定のIPアドレス・URLとの間の情報を遮断)、④DPIブロッキング(特定のコンテンツを含むパケットを遮断する)がある。サイトブロッキングは発信者に対する送信防止措置請求が奏功しない場合にも一定の効果は上げられるが、その反面において表現の自由、情報の自由、通信の秘密、営業の自由等の基本権を侵害するおそれもあるため、その導入の是非が問題となっている。ヨーロッパ諸国では裁判所の命令によってこれを行っているが、その他の立法例もある。
- EU指令(情報社会指令・エンフォースメント指令)は加盟国に対して知的財産権侵害について権利者に「媒介者」に対する差止めを請求できる地位を確保するように義務付けている。欧州司法裁判所はISPを「媒介者」に当たると判断し、サイトブロッキングの余地を認めた(UPC-Telekabel事件先決裁定)。
- ドイツ法は、物権的妨害排除請求権及び不作為請求権を規定した民法1004条の類推適用により、ISPに同規定に基づく差止めを受けるべき地位(妨害者責任Störerhaftung)を認めるという形で、前項のEU指令を国内法化した(Goldesel事件判決)。その背景には、ドイツ著作権法の差止請求権の規程が名宛人を侵害者Verletzerに限定しており、自ら権利を侵害していないISPに対する適用の困難がある。
- その後、2017年のテレメディア法改正により、すべてのISPから妨害者責任等を免責する規定が創設されたが(同法8条1項)、ブロッキング請求権は無線LAN事業者に対してしか認められなかったため(同法7条4項)、有線ISP等に対するサイトブロッキングが文言上認められないかのような事態が発生した。
- これに対応するため、ミュンヘン上級地裁は、同法8条1項が無線LAN事業者のみに適用されるという縮小解釈を行ない、有線ISP等については従来どおり民法1004条の類推適用によりサイトブロッキングを認めるという立場を明らかにした(kinox.to事件判決)。これに対して、ドイツ連邦通常裁判所は、テレメディア法7条4項のブロッキング請求権をすべてのISPに適用するという拡大解釈を行い、有線ISPに対しても同法のブロッキング請求権を認めた(“Dead Island”事件判決)。
- ドイツ法の背景には、所有権以外の権利についても広く物権的請求権の類推適用を認めて来た判例の展開と、法解釈においても基本権の衡量を行い、目的論的解釈を可能にするという判例理論の存在がある。また、ドイツ法では、基本法14条の財産権保障はそのほかの憲法上の権利と同等の保障を受けており、いわゆる「二重の基準論」のように、これを精神的自由に劣後させるような解釈準則は採られていない。そのため、財産権保障の対象である知的財産権の保護のために、その他の基本権との衡量のうえで、サイトブロッキング等の救済方法が認められて来たのだといえる。
- サイトブロッキングの新規立法が議論されているが、日本法の物権的請求権がドイツ法と同じ構造をもつとすれば、その類推適用によってサイトブロッキングを認める可能性がある。しかし、①法解釈における基本権衡量の採用可能性、②所有権に基づく物権的請求権の根拠条文の不存在、③知的財産権に対する物権的請求権の類推適用、④損害賠償請求と差止請求との関係の整理などが課題になる。

## ヒアリング結果 | 新保 史生 氏 (慶応義塾大学 総合政策学部 教授)

### AI・ロボット技術の進歩に対応した制度設計・マネジメントを行う仕組みを考えるにあたって

- ロボット法とは、規制の不存在による萎縮効果を避け、ロボット大国の地位を維持する観点から、ロボットとAIとIoTの組み合わせによる自律型ロボットなどの普及に伴い生ずる新たな課題(想定外の結果やバーチャルからリアルな課題への対応など)や、ロボット共生社会における法制度や社会制度のあり方を考えるもの。
- 電子法人格概念の問題は、AIの法的地位を明確にすることで権利関係や責任の所在を考えたり、AIを用いた契約行為などに取消権などを認めたりする上での基礎となる法的地位に関する考え方。
- 行政においては、防犯カメラ画像等の利用や個人情報の取扱いによる監視によってリアルビックブラザーが出現する問題、チャットボットなどによる行政の効率化、行政対象暴力対応、公の施設等の管理への利用、オープンデータにAIを活用することによる行政情報の活用促進、自律型ロボットの法執行への活用などを議論・検討する必要がある。
- 刑事法分野について、刑事実体法的には、ドローン利用犯罪などの「AI・ロボット利用型犯罪」と、犯罪実行マルウェアへの感染など「AI・ロボット関連型犯罪」にわけて考えると良く、刑事手続法的には、法執行におけるロボコップの活用、犯罪予知AIを用いた犯罪予防対策の実施、犯罪捜査におけるAIプロファイリングの活用などに伴う問題について検討が求められる。ロボットによる法執行による想定外の人種差別の問題、AIによる鑑定やプロファイリング活用における誤判の可能性の問題もある。
- 第3次AIブームの終焉後、本来のロボット法をめぐる議論へ回帰していくと思われ、AI研究で負け組とならないためには、①科学技術の進歩に対応した制度設計・マネジメントを行う仕組み、②AIの進化と社会制度への影響も踏まえた科学技術政策の立案の必要性、③データの自由な流通と適切な保護を前提とした取組の3点が重要となる。

## ヒアリング結果 | 友岡 史仁 氏 (日本大学 法学部 教授)

### 規制改革の目的・対象・手段の考察方法

- 「規制改革」は、歴史的に欧米の規制緩和政策を背景として登場したものであり、「規制緩和」を一層の促進させることを目的としている。臨時行革審等による国鉄等の単一改革から、その流れでできた行政手続法を経て、規制改革会議など政府主導の総合的規制改革に変化していったという点を特徴とする。
- 規制改革の法律論としては、規制の行政行為の分類(対物許可、対人許可、裁量の広狭)に応じて目的(過去、現在)を確認することが重要であり、その中でも基本的人権といった動かせない目的があるという点を意識すべきである。そのため、法文上も目的規定を読み込むことが大事であって、憲法論も意識する必要がある。
- 欧米の規制緩和政策は経済的目的と社会的目的の二元論から出発しているが、二元論は相対化しているものであり(公共交通の運賃規制など)、規制改革においては安易に二元論で分類すべきではなく、規制の目的をきっちり理解することが大事である。
- 特区制度は、対象を特定せず横断的な観点から区域を特定した実験的な規制改革制度であるが、恒久化するまでのプロセスが長い、制度導入のリスクを取る必要があるなどの問題がある。規制のサンドボックス制度においても、技術のみに着目すべきでなくもう少し幅広く応用が利くのではないかと、どうやって恒久化するかなどがポイントと考えている。
- 規制改革の手段について、行為形式(指定、許認可、届出)を緩和する際に、実際にはベクトルを逆に戻すようなこと(事実上は複雑になっている)もあるので気をつけるべき。行政手続法は「申請に対する処分(許認可)」、「不利益処分」という2系統の処分があることも意識すべき。
- 法文から政省令や通達に落とすときは、法治行政の原理に反しないようにすべきだし、規制構造を形成するのは通達であるので、ここを緩和するのが大事。特区はここを対象にしているが恒久化の手続が煩雑すぎる。
- 事後的問題への対応として、参入規制の緩和には安全規制の存在が大前提であり、また、規制の事後規制部分の緩和には、同じく事後規制としての独禁法の適用はハードルが高いということを理解すべき。

## ヒアリング結果 | 鮫島 正洋 氏 (弁護士(内田・鮫島法律事務所))

### オープンイノベーションの現場から～ベンチャー企業と大企業共生の途を模索する

- 知財のビジネスにおける機能は、確保された売上の利益率の維持にある。ものづくり企業が技術を収益化するためには、①マーケティング②製品開発③量産体制の整備④販路開拓が必要であるが(売上の確保)、知財の役割は、後発の登場を制御(マーケットコントロール)し、利益率の維持を図ることにある(利益率の維持)。
- 売上確保と利益率維持は、事業戦略に沿って有機的に統合されることが重要であるが(知財戦略)、これは事業計画の実現性を上げる効果のみならず、大企業との交渉力アップ、ブランディング、従業員の当事者意識アップ、資金調達の蓋然性アップ、証券市場におけるバリュエーションアップ等の効果をもたらす。
- オープンイノベーションとは、イノベーション創出主体であるベンチャー企業と、事業化主体である大企業が分かれ、相補関係により、事業化スピードがあげるものである。しかし、実際は大企業がリスクを採りたがらず決断スピードが遅いことや、大企業のベンチャー企業に対する下請け意識の問題が事業化スピードの障害となっていることから、大企業の交渉部門の判断力がポイントとなり、ベンチャーファーストで臨む大企業にイノベーションは自然と集まっている。
- 日本は、各国と比較してずば抜けて一番だと言える技術がなくなりつつある状況で、世界と同じ土俵で戦うのではなく、技術分野が満遍なく高水準であるという特徴や、日本独自の発展の仕方、独自の競争力のアピールの仕方、他国にはない良質なナショナリズムの独自性を活かすという方法もある。
- ベンチャービジネスは新しい価値観の提供であり、社会的有用性と古い価値観に基づく規制にバッティングすることが多々ある。規制は、文言上は広範で、境界が不明確なことが多く、その点グレーゾーン解消制度は非常にベンチャー企業にとっては有用な制度ではあるが、実際は仮に認定がされなかった場合のリスクをユーザー側は考えてしまい尻込みしているのが課題である。
- グレーゾーン解消制度のように、正式に申請すると何らかの回答があり、そこに法的意義がでてしまうため、規制の条文の文言についてではなく、日本の将来を見据えてイノベーションをどう保護するのかを議論する枠組みが必要であり、ベンチャー企業は柔軟な運用判断をして欲しいと考えている。

## ヒアリング結果 | 松尾 陽 氏 (名古屋大学大学院 法学研究科 教授)

### ヒトの秩序:言語とアーキテクチャ

- アーキテクチャーによる規制は、インターネットの登場をきっかけに、2000年頃から議論されてきたものであり、行動制御には法による刑罰だけでなく、市場、社会規範に加え、操作可能な物理性というものを考えるものである。サンスティーンは心理学的な誘導するナッジを唱えた。法とは何かを考えるより、法は何ではないのかを考えるのが重要(オルタナティブアプローチ)。
- アーキテクチャーによる規制は、①物理的な条件を設定していること、②常にエンフォースされている状態であること、③制約されるものの意識にかかわらず機能すること、④物理的存在自体が制約として機能すること、という特質がある。アーキテクチャー的手法は、①近代法的なコミュニケーション型の規制と異なること、②政治を回避する政治であること、③物象化していること、という点で面白さと怖さがある。
- 人は、群れて政治(言葉を使った秩序形成を行う)をする動物といわれる。サルにも共感や互惠性があり裁判的正義もあるようだが、抽象的な概念が理解できず、文を作る能力はない。人は約束ができることで、高度な社会システムを設計・維持することができ、言語による意識的な秩序形成ができるようになったのだが、非言語による秩序形成も利用していることが多いのではないか。
- 環境犯罪学は、心の原因ではなく、人々の機会を制御しようとするものである。20世紀半ばまでは犯罪の原因の除去が重要と考えていたが、これはうまくいかないことから、状況的犯罪予防論や割れ窓理論が提唱された。状況的犯罪予防論は、犯罪の機会となりうるもの(盗りやすい物、女性子供、銃火器)を操作する(犯罪実行コスト増大、逮捕リスク増大、犯罪見返りの減少)ことで対応するというものである。割れ窓理論は、状況心理学の実験をベースに、機会・環境を重視し、インフォーマルな防犯機能を支援することで、犯罪の最初のハードルを上げていくというものである。犯罪予防のためのAIの導入はより洗練された環境犯罪学を可能とするのではないか。
- 法、市場、社会規範、アーキテクチャーそれぞれにおいて規準の設定、モニタリング、エンフォースメントがあるが(規制の多様性)、それぞれの場面において、ヒトの内なる多様性(様々な欲望)を前提に、プライバシーをヒトの弱い部分の肯定と考え、家庭、職場とは異なる第三空間(偶然の出会いの場)のデザインが内なる多様性を確保する鍵といえる。
- 現在社会は、様々な知にあふれており、かつ、人々は様々な知に溺れている状況であるため、知をすべて制御するのではなく、知を活用したガバナンス論が重要である。多様な知を持ったアクターを利用して舵取りをすることが重要。

## ヒアリング結果 | 磯部 哲 氏 (慶應義塾大学法科大学院 教授)

### 地方自治・地方分権と規制改革

- 過去20年余に行われた地方分権改革は、憲法92条が定める「地方自治の本旨」の一要素としての「団体自治」を確立すべく、地方公共団体が自らの施策を自由に展開できるようにすること(言い換えれば、国の束縛を少なくすること)に重点があった。
- 第一次分権改革の成果として、地方自治法の大改正を通じて、①国からの関与を削減する改革(機関委任事務廃止、事務再編等)、②国と地方の関係を対等にする改革(関与のルール化等)、③国と地方の係争を可能にする改革(国地方係争処理委員会の設置等)が、また、第二次改革として、④国からの義務付けを緩和する改革が行われ、さらに、平成26年から⑤新たな分権改革の手法としての提案募集制度が開始された。
- 第一次分権改革の結果、地方自治法に、国と地方公共団体との役割分担が明文化され(1条の2)、立法及び法令規定の解釈運用に際しては、「地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担」を踏まえなければならないこととされた(2条11項・2条12項)。さらに、2条13項は、「自治事務について、地域の特性を特に配慮する義務」を課している。これらが地方公共団体及びその事務に関する重要な原則となった。
- 地方公共団体の事務には、自治事務と法定受託事務(2条9項)があり、自治事務は、随意事務と法定自治事務(必要的自治事務ともいう)に分かれ、自治事務と法定受託事務の差異が「事務の帰属」ではなく、関与の程度の違いとなった。また、関与とは別のもの(係争処理手続の対象とはならない)として、法定受託事務に関する処理基準(245条の9)があり、昔の通達同様、事実上の拘束力が強いものとして通用している。
- 分権改革の結果、条例制定の可能性が拡大することとなった。地域における事務である限り、自治事務でも法定受託事務でも条例の規律対象となり得る(この点で、機関委任事務について条例を制定できなかった旧制度と大きく異なる)。もっとも、法定受託事務には国家的関心の強い本来的なもの(パスポート交付手続事務等)と、地域的関心の強い非本来的なもの(産業廃棄物処理施設許可等)など種々のものがあり、後者については様々な工夫をする条例の例(産廃施設設置に対して市町村が水道水源保護の観点から規制条例を設ける等)がみられるものの、実際に条例を制定するには、法律の解釈の関係からの限界もある。また、国の直接執行事務に振り分けられた事務、例えば、自然公園法に基づく国立公園内での許可や届出(例外的に知事が権限を持つ場合はある)であっても、別目的・別事象に対する規律を設ける例などがある。
- 新たな分権改革の手法としての提案募集制度(平成26年開始)は、地域からの発意を基礎として、「住民自治」の発展可能性を秘めた仕組みであり、例えば、ドローン規制、都市公園(空地5割基準の緩和等)、公営住宅(現地建替え等の管理運営の見直し)、子ども子育て(基準や資格の柔軟化)、マイナンバー、公共交通等に関する提案が多くなされている。提案の実現率(8~9割)の高さ、提案の実現スタイルの柔軟性(法令改正のみならず、手上げ方式、通達改正・新規通達発出、周知徹底のための説明会等でもよい)、解決事例のDB化などの特色がみられている。
- 一連の分権改革・提案募集制度を通じて、地方には、改革姿勢の堅持、職員専門性の向上、政策法務の充実等の課題が残る一方で、権限の拡大に反比例する自治体リソースの限界(世代交代、限界集落問題も含む)も見えてきており、AI・RPA導入による業務の効率化、事務の標準化などが求められている。これらについては、ある程度国が統一的に道筋をつけることを求める声もある。新しい取組を阻む規制の見直し、地方が動きやすい条件整備をすることが国の役割として必要となる。
- 住宅宿泊事業法(民泊新法)は、住宅街でも民泊の営業を行えるよう届出制度を作ったが、同法18条では、生活環境の悪化防止のため区域と期間を限定した上乗せ条例による制限を認めている。特定区域における年中制限などは、住宅宿泊事業を振興する法の趣旨から“適切ではない”と解されていたが(厚労省・国交省のガイドライン)、大田区では住居専用地域での民泊を完全に禁止する内容の条例が定められており、地域自治的な取組が重視されている。

## C. 規制改革全般に対する示唆

---

## 1. ルールの目的と手段の見直しにかかる問題認識

目的と手段は不断に見直す必要があるが、技術の高度化、多様な主体間での連携の必要性の高まりなどにより、従来の見直しの仕組みが機能し難くなっている。

### 前提

- 規制は、立法事実を前提として、目的(法益)が定められ、手段としての条文が定められている。
- 立法事実の変化により、目的が変わる、より高次の目的が必要になる、目的と手段との関係性が希薄となる、手段が非効率となる、といったことが起こる。
- そのため、不断の見直しが不可欠である。
  - 見直しの対象:規制の目的、対象、手段、程度が、合理的・効率的・適切・陳腐化していないかどうか等。

### 立法事実の変化の要因

- 技術の高度化
  - AI、自動運転、ドローン、ロボット、フィンテック、仮想通貨、デジタルプラットフォーマー、ビッグデータ
- 社会ニーズの変化・多様化

→ルールの見直しに向けて、従来の仕組み以上に、多様な主体間での連携の必要性が高まっている。

官:多様なルールとその見直し方法についての知識をタイムリーに獲得し、そのために最適な産官学の連携の在り方が、民間からの情報取得の在り方含め、問われている。

民:イノベーション創出に向けた価値創造モデルの大変化が生じており、大企業とスタートアップ企業によるオープンイノベーション(出島、CVC)等が浸透しつつある。

学:各分野(憲法、法哲学、行政法、経済学、心理学)の垣根を超えたルールづくりに向けた機運が醸成されつつある。

海外:国を超えたルールづくりの流れが強まるとともに、新興国のスピード感ある技術革新と社会実装が進んでいる。

## 2. ルールと見直し方の類型(1/2)

ルールとその見直し方が多様化する中で官民協働によるルール形成が行われる流れとなっている。

意見交換会で紹介された各種ルール	特徴(メリット・デメリット)
共同規制(EU、アメリカ)	自主規制と政府規制の混合措置により問題が解決される。
訴追延期合意(アメリカ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 広範かつ厳格な刑事制裁(及び行政制裁)をレバレッジにして、捜査協力し、犯罪を生みやすい企業統治構造を改革する企業に対して、訴追を延期する合意を結ぶ</li> <li>■ 罪刑法定主義の問題がある。</li> </ul>
アーキテクチャー論(レッシング「CODE」)に基づく状況的犯罪予防論、割れ窓理論	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ アーキテクチャ的手法は、①近代法的なコミュニケーション型の規制と異なること、②政治を回避する政治であること、③物象化していること、という点で面白さと怖さがある。</li> <li>■ アーキテクチャ的手法は、民間で行われているものが多い(ベンチの仕切り、ホームドア、パソコンのOS)。また、規制側との共同でアーキテクチャ的手法を形成することもある(Copy Control CD)。</li> </ul>
利害関係人のインセンティブバーゲニングに影響を及ぼす法制度、社会規範および市場の補完性、ならびに、法制度相互の補完性	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 現在よりも効用が下がるプレイヤーに対して補償を行うことによって制度を変える補償原理(カルドア・ヒックス基準)などを利用する。</li> </ul>
REGtech、SUPtech	メリット: コンプライアンスコストの軽減 デメリット: レガシーシステム、スケーラビリティ

## 2. ルールと見直し方の類型(2/2)

ルールとその見直し方が多様化する中で官民協働によるルール形成が行われる流れとなっている。

### ■ 見直し方法の多様化

#### ➤ 歴史

- 欧米の規制緩和政策(80年代)に触発された面もある日本の規制緩和
- 規制緩和の一層の促進を目指した規制改革
- 橋本行革(探索型、査察型)から委員会(提案型、価値均衡型)へ

#### ➤ 現在の日本(価値均衡型)

- 規制改革推進会議
- 国家戦略特区
- グレーゾーン解消制度、新事業特例制度、サンドボックス制度

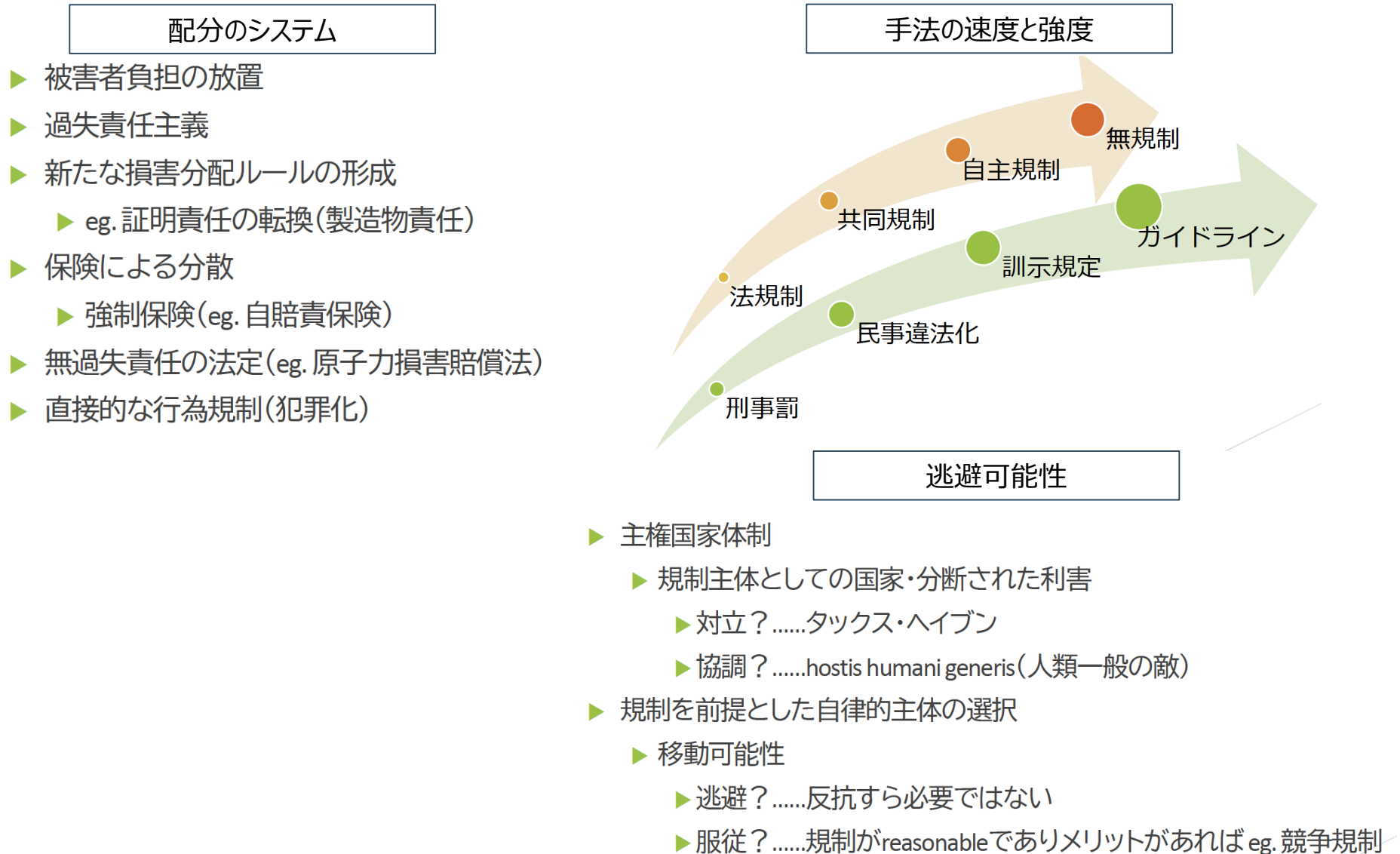
#### ➤ 世界

- REGtech、SUPtech
- Better Regulation
- 民間におけるリーガルデザインや、ルール形成戦略の動き(戦略法務、ノンマーケットストラテジー)  
⇒一般市民・企業がルール形成に積極的に参加

### ■ 改革文化の醸成方法

- イギリスでは規制緩和をミッションとする組織の存在や、多様かつ継続的な関連施策の重ね併せによって文化を醸成。

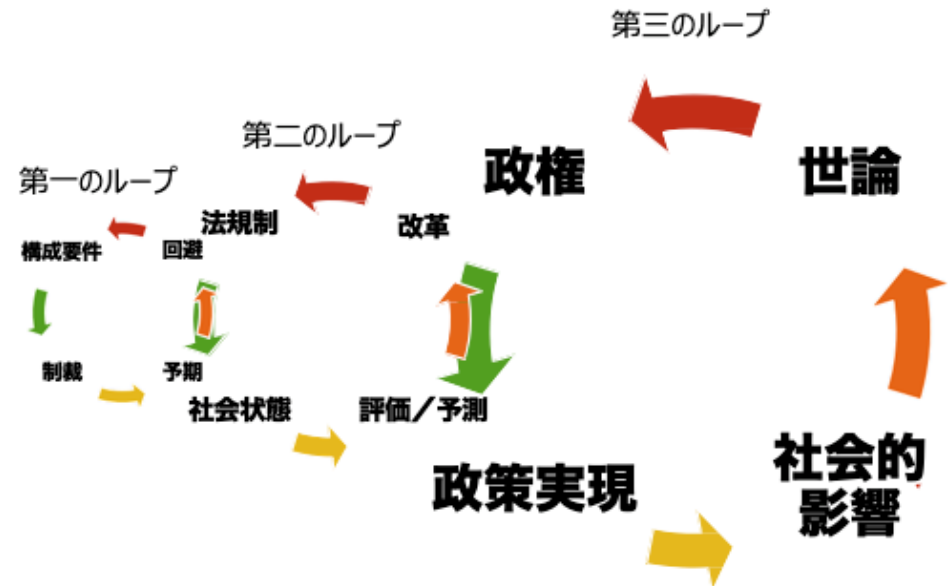
## 2. ルールと見直し方の類型 (参考) 法のデザイン(大屋雄裕先生)



### 3. 正しさの3つのループ

ルールの見直しにおいては、その見直しが「正しい」ものである必要がある。ルール見直しにおける「正しさ」とは、「正しさの3つのループ」により成立するものである。

- 正しさの3つのループとは
  - 「正しさ」には、(1)事後規制を事前規制に変えるループ、(2)不具合を起こした法規制を変革するループ(正当性)、(3)政権への入力を変えることでコントロールするループ(正統性)という3つのループがある。
- 第三のループ
  - 規制が実態として正しいのかを国民が監督する第三のループが第二のループの上に存在している。つまり、社会で実現している規制のあり方が正しいのかを判断し、問題があった場合は、政権への入力を変えることでコントロールするというレジティマシー(正統性)の考え方のループである。



### 3. 正しさの3つのループ — 法的手続きによる「正しさ」の確保

ルール見直しにおける法的手続きを踏むことによって、「正しさ」が付与されることとなる。

- 憲法: 基本的には、法制度等の検討において合憲性が議論されるという形で「正しさ」が確保されていくこととなる。
  - スーパーシティ(落合)
    - スーパーシティ構想については、憲法論としてどこまでやれるのかを分析しておいた方がいい。
- 行政法 : 行政手続法という規制改革の流れで制定された制度を踏まえてルール見直しを行っていく必要がある。
  - 規制改革と行政手続法(友岡)
    - 規制改革の流れで行政手続法が制定されたというのは非常に大きい。単に行政手続法ができたと考えるよりは、規制緩和、規制改革の流れの中で行政手続法を位置付けるのが非常に重要である。
    - 規制改革として、行為形式を緩和するということは、行政手続法上、「申請に対する処分」、「不利益処分」という二つの処分の類型とそれに対し求められる諸手続が存在することを意識することが重要である。
    - 法文から政省令や通達に落とすときは、法治行政の原理に反しないようにすべきだし、規制構造を形成するのは通達であるので、ここを緩和するのが大事。

### 3. 正しさの3つのループ – イノベーション特有の問題(1/2)

官民協働や実験的要素を持ったルールメイキングが進む中、「正しさ」をどのように確保するかが課題となる。

- イノベーションのための実験的な活動の仕組み化(出島、CVC等)が進んでおり、それに対応して、ルールの見直しにおいてもトライアル・実験的要素が必要となるが、その際の「正しさ」の在り方は、論点となる。
  - 特区制度(友岡)
    - 特区制度は、対象を特定せず横断的な観点から区域を特定した実験的な規制改革制度であるが、恒久化するまでのプロセスが長い、制度導入のリスクを取る必要があるなどの問題がある。
  - Google法務のカウボーイルール(水野)
    - 規制・ルールの捉え方や法務のあり方に関しては、グーグル法務のカウボーイルール(カウボーイの素早い判断を参考にし、推奨していく。新規ビジネスには弁護士をあらかじめ経営チームに入れる)、Airbnbの公共政策部(法務、ロビー、PR、事業部などの人材で構成され、プロジェクトのハブになる部署)などが参考になる。

### 3. 正しさの3つのループ – イノベーション特有の問題(2/2)

官民協働や実験的要素を持ったルールメイキングが進む中、「正しさ」をどのように確保するかが課題となる。

- イノベーションにより得られる便益とイノベーションに伴うリスクを測り、評価する方法が確立されていない。
  - 自動運転による事故(稲谷)
    - 例えば、自動運転車の事故の場合、近代的な人間像を前提とする、現行刑法上の伝統的な過失理論では、事故が発生しうることを認識していた以上予見可能性があるとされ、開発者は常に過失責任を問われるということになりかねず(過剰処罰)、反対に、フラッシュ・クラッシュのように、自由意志と結果との間に因果関係がわからないということになれば、開発者は常に責任が問われないという判断にもなりえる(過少処罰)。このように極端な話になるのは、自由意志を備えた人間が危険を統制できることを前提として、自由意志と結果との因果関係に基づく制裁モデルを作っているからである。
  - リスクについて(大崎)
    - リスクベースアプローチほど日本に定着していない思想はない。日本は法を守ること自体に美德を感じている上、リスクはゼロにするものという前提がまかり通っている。そのため、一つ一つの項目をリスクの大きさと結び付けることは苦手としている。100個の規制項目があったとして、この5個はできなくても良いからこちらの10個は絶対にクリアしろ、といったような重みづけが不得手であり、全てを遵守してしまう。
- 担い手が成熟しておらず、数も少ないため、「正しさ」のループを回すだけの力量が備わっていない場合が多い。
  - 立法担当者のインセンティブ(宍戸)
    - 立法担当者のインセンティブに配慮する必要がある、規制改革に対する貢献を評価する人事体制(官僚のKPI)が重要である。
  - 新事業特例制度、サンドボックス制度(落合)
    - 新事業特例制度やサンドボックスは運用が大事であり、適切な人材をより多く配置することは重要である。
  - 新ビジネス創出の後押しする省庁の体制(大崎)
    - 世界を見渡すと、規制改革担当省庁会議の国際レベルの会議体が存在する。臨時的、時限的に働くことが返ってうまく機能するということもある。その方が切迫した改革がおこなわれる。本当に必要とされるタイミングで活用されることが良いのではないか。時限的であると、区切りごとにゼロベースで議論ができるようになる。

## 4. 官民協働による不断のルール見直しやルール創出に向けて求められること 「ルールメイキング・エコシステム」の形成

以下は、ルール・規制の改革・創造に向けたエコシステムについて、有識者から寄せられたイメージである。

### ■ イノベーションのための環境づくりに資すること

- 法的な既存の価値均衡だけでなく、イノベーションに基づく便益も含め、あるべき社会の実現に資するルールづくりもできるものであること。
- ルール・規制の見直しや創出のプロセスへの関係者の巻き込みや、結果を周知するコミュニケーションができるものであること。(例: 英国のRed tape Challengeは、国民を規制改革に巻き込む取り組み)

⇒官庁、地方公共団体、新規事業者や大企業など、規制に関わる関係者から、規制やルールの設定に関するニーズやアイデアが能動的に発信される状態を目指していくべき。

- 政府内・外(民間含む)における十分なコミュニケーション対応機能
- ルール・規制の改革・創造に向けたリテラシーの強化 (例: 研修、教育、情報発信、世論形成)
- 官民それぞれのインセンティブ設計 (例: ルール・規制の改革・創造が評価される仕組み、賛辞が送られるような社会づくり)

### ■ 新規事業者や大企業、地方公共団体など規制に関わる関係者間で必要な情報が適切に共有されること

### ■ トライアルも含んだ、新しいルールづくりのアイデア出しをサポートできること

### ■ イノベーションにより得られる便益とリスクのバランス考量や、規制コストと効果の費用対効果の考量を、タイムリーかつ総合的に行えること

- 便益とリスクの考量や費用対効果の考量を行うために、いくつかの分野の専門家や関係者が横断的に議論することができること。
- 事業者が、自らの環境に応じて、必要な支援者や専門家と素早くつながれること。例えば、規制改革のツール(サンドボックス制度等)を活用する前に、論点整理等のサポートを受けられること。

※定期的に、ルールの運用実態や効果を定性的・定量的に見直す仕組みは、制度見直しの根拠を与えるだけでなく、パブリックコミュニケーション(ひいては文化醸成)の観点からも重要である。

### ■ 意識的な秩序形成(法規制)のみならず、非意識的な秩序形成(アーキテクチャーの活用)も行えること

- アーキテクチャーの活用を検討するために、いくつかの分野の専門家が横断的に議論することができること。
- ※アーキテクチャーの構築、運用、見直しの各ステップにおいて、官民のより積極的な関わり合いと役割分担が不可欠。

## これからのルールメイキング・エコシステムの中で、サンドボックス制度に期待される役割

- より良いエコシステムを目指す中で、サンドボックス制度は1つの重要な装置と位置づけられる。その際、サンドボックス制度に期待される役割は以下のような点が挙げられる。

### 【政府側の視点】

1. 政府がイノベーション創発に積極的に取り組む姿勢を周知するための装置。
2. 民間からアクセスし易い窓口&コミュニケーションの場。(民間事業ニーズをいち早くキャッチするための装置)
3. 企業のイノベーションへのチャレンジ精神を誘発するための装置。
4. 既存のルール見直しを不断に行うことを仕組み化するための装置。

### 【企業側の視点】

1. 競合に先駆けて先進的な事業モデルを検証する場。
2. 自社事業に関連するルールや規制に対する理解を深めるための機会。
3. 政府と協働し、新たなルールを創造していくための場。
4. 自社のイノベーティブな取り組みをアピールするための広報装置。

(0) 事業背景		P. 2
(1) 基本方針の策定に関して 必要な法的論点の整理	<b>I. 事業者アンケート・ヒアリング調査</b>	<b>P. 8</b>
	A. 調査概要	P. 8
	B. 調査結果及び示唆	P. 12
	<b>I. 国内有識者ヒアリング調査</b>	<b>P. 19</b>
	A. 調査概要	P. 19
	B. 調査結果	P. 22
	C. 規制改革全般に対する示唆	P. 39
(2) 運用上の課題の整理、 (3) 海外企業が本制度を利用 する際の課題の整理	<b>II. 海外動向調査(イギリス・シンガポール)</b>	<b>P. 51</b>
	A. 調査概要	P. 51
	B-1. 調査結果(イギリス)	P. 60
	① 規制改革全般について	P. 60
	② サンドボックス制度について	P. 68
	③ 参考資料	P. 81
	B-2. 調査結果(シンガポール)	P. 83
	① 規制改革全般について	P. 83
	② サンドボックス制度について	P. 85
	③ 参考資料	P. 90
	B-3. 調査結果(まとめ)	P. 101
	C. サンドボックス制度の運用上の課題に対する示唆	P. 108

## A. 調査概要

---

## 調査の視点

海外調査では、サンドボックス制度の実態調査に加え、規制改革の全般に係る調査を実施した上で、本調査の主眼であるサンドボックス制度について調査を行う。

### ■ 視点1 | 規制改革全般について

- 海外において規制改革が進むプロセスや、規制改革に対する省庁や関連機関の取組み状況を把握する。
- 今後の規制改革というテーマで、ヒアリング対象の視点からみた、規制のあるべき像についての示唆を抽出する

### ■ 視点2 | サンドボックス制度について

- 海外のサンドボックス制度の現状及び運用上の課題を把握する。
  - ✓ 制度面については、法的根拠、規制改革への導線について調査を行う。
  - ✓ 運用面については、省庁側及び企業側からみた現状と課題に加え、課題への対応策について調査を行う。

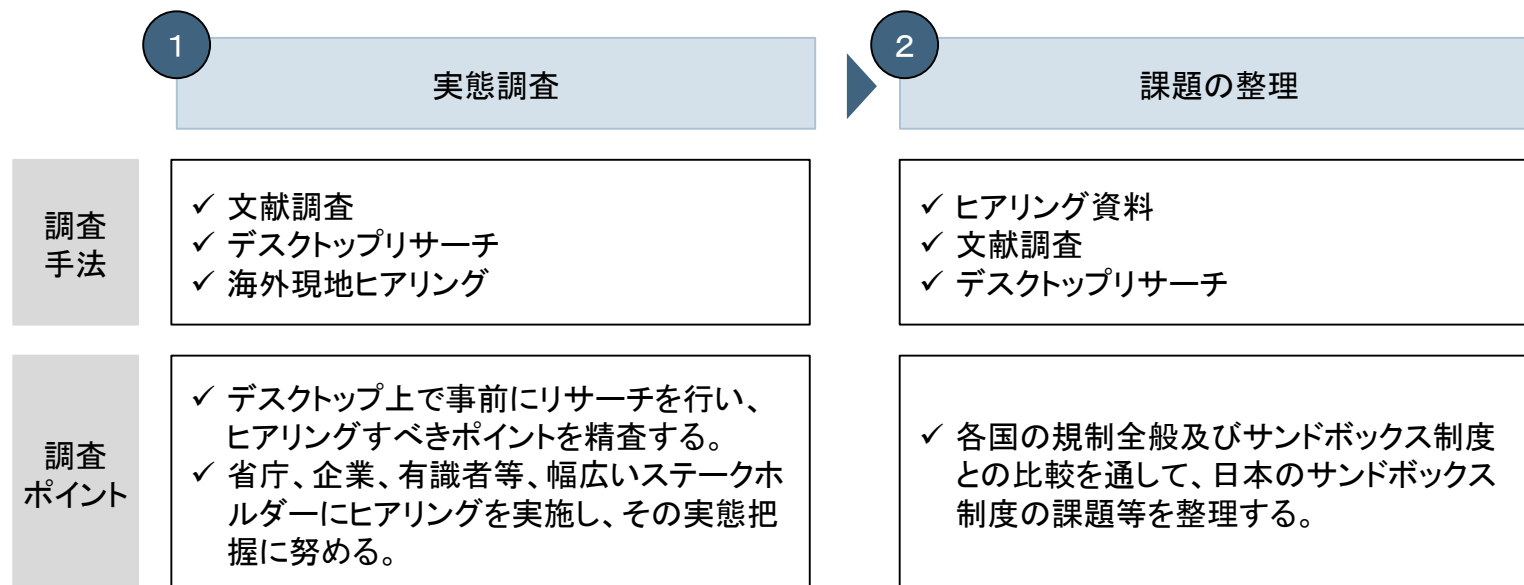
## 調査方針

### 本パートの目的

- 本年度より、日本でもサンドボックス制度の運用を開始した。今後、本制度が普及し、実証結果をイノベーションを促進するような規制改革へ確実に繋げるためにも、運用上起こりうる課題を事前に整理することに意義がある。
- また、現在、本制度は海外企業であっても利用可能な制度であるが、今後、海外企業による活用を見据えた際に、海外企業が本制度を利用する課題の整理を行う。

### 本パートの進め方

- 本パートの進め方は以下の通りである。



## 調査対象国の選定理由(1/2)

■ 調査対象国の選定条件として以下を設定した。(※優先順位の高い条件順)

- ✓ 条件1: 先進国(日本と同等の産業成熟度を有する国)
- ✓ 条件2: 先進的にサンドボックス制度の経験を有する国
- ✓ 条件3: Global Sandboxを検討している国

国	✕ 分野	選定理由
イギリス	Fintech エネルギー	<ul style="list-style-type: none"> <li>• サンドボックス制度の設立において先駆的存在である。</li> <li>• また、Global Sandboxを主導しているFCAが所在している国であり、サンドボックス制度の今後を知るには適切な対象である。</li> </ul>
シンガポール	Fintech 自動走行 エネルギー 個人情報	<ul style="list-style-type: none"> <li>• サンドボックス制度の設立において先駆的存在である。</li> <li>• 複数分野でサンドボックス制度を整備している点や所管省庁が関係省庁との調整を行う点等、日本型サンドボックス制度と類似点が多い。</li> </ul>

調査対象国として決定

## II. 海外動向調査 A. 調査概要 <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### 調査対象国の選定理由(2/2)

イギリスは制度の運用期間の長さ、シンガポールは対象分野の数で、それぞれ他国と比べて特筆すべき実績を有している。

#### 主要なサンドボックス制度比較

国	日本	シンガポール	イギリス	香港	マレーシア	UAE	タイ	オーストラリア	カナダ	インドネシア
制度開始	2018年6月	2016年11月 2017年2月 2017年6月 2017年7月	2016年6月 2017年2月	2016年9月 2017年9月	2016年10月	2016年11月	2016年12月 2017年5月 2017年6月	2016年12月	2017年2月	2017年11月
分野	・ 全般	・ 金融 ・ 自動走行 ・ エネルギー ・ 個人情報	・ 金融 ・ エネルギー ・ 法務	・ 銀行 ・ 証券・保険	・ 金融	・ 金融	・ 銀行 ・ 証券 ・ 保険	・ 金融	・ 金融	・ 金融
規制見直し	・ 想定する	・ 想定する	・ 想定する	(不明)	・ 想定しない	(不明)	(不明)	・ 想定する	・ 想定する	(不明)
対象事業者	対象	(特になし)	(特になし)	(特になし)	(特になし)	・ 中小企業 ・ 外資企業	(特になし)	・ スタートアップ	(特になし)	(特になし)
	目的	・ 新技術の事業化支援	・ 新技術の事業化支援 ・ 新技術の把握	・ 新技術の事業化支援 ・ 事業化スピードアップ ・ コスト削減	・ 事業化スピードアップ ・ コスト削減	・ 新技術の事業化支援	・ 中小企業支援 ・ 外資誘致	・ 新技術の事業化支援	・ スタートアップ企業支援	・ 新技術の把握 ・ 規制のあり方検討
所管組織	・ 内閣官房	・ 通貨監督庁 ・ エネルギー市場監督庁 ・ 個人情報保護委員会 ・ 陸上交通庁	・ 金融行為規制機構 ・ ガス電力市場規制庁	・ 香港金融管理局	・ マレーシア国立銀行	・ 金融サービス規制庁	・ タイ銀行 ・ 証券取引委員会 ・ 保健委員会事務局	・ 証券投資委員会	・ 証券管理局	・ インドネシア銀行
運用体制	・ 内閣官房が全分野を管轄	・ 分野ごとの所管組織を窓口に関連組織と調整	・ 分野ごとの所管組織	・ 分野ごとの所管組織	・ 分野ごとの所管組織	・ 分野ごとの所管組織	・ 分野ごとの所管組織	・ 分野ごとの所管組織	・ 分野ごとの所管組織 ・ 中央の傘下に州政府	・ 分野ごとの所管組織

## 調査対象の属性及び調査実施スケジュール

- 調査は、省庁のサンドボックス担当者だけではなく、サンドボックス申請(または、検討)したことのある企業、サンドボックス制度に近い研究分野を持つ有識者を対象に、現地ヒアリング調査を行った。

### 調査対象の属性

調査対象の属性	イギリス	シンガポール
Sandboxを所管する(または、関わりのある)政府機関	3機関	4機関
Sandboxに申請した、または、検討をしたことのある企業	5社	1社
Sandboxに近い研究分野を持つ有識者	2者	2者

- 調査実施期間は、それぞれ以下の通りである。現地に調査員を1～2名派遣し、調査を実施した。
  - イギリス調査(2019年2月25～27日)
  - シンガポール調査(2019年2月11～13日)

## II. 海外動向調査 A. 調査概要 <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### ヒアリング項目(1/3) | 政府機関向け

省庁に対しては、運用実態に関する情報を得ることを目的とし、特にサンドボックス制度の運用に係る設問を設定した。

#### 1. 「サンドボックス制度」について

項目		ヒアリング内容
制度面	法的根拠	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ サンドボックス制度及び活用されるオプション(免許制、ノーアクションレター、等)の法的根拠</li> <li>・ 適用除外を設ける際の判断基準は何か。</li> <li>・ サンドボックス制度の実効性(既存法に対してどれほどの影響力を持つか。(義務? 中央直轄?)</li> </ul>
	規制改革までの導線	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ サンドボックス制度を活用した結果、規制改革に結びつくまでのフローとそのときの責任主体(可能であれば、事例ベースでご説明いただく。)</li> <li>・ 実証事業で収集したデータの取得方法及び活用方法</li> </ul>
運用面	運用の現状と課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 申請から承認に至るまでに要する時間、及び必要な調整内容(省庁間のパワーバランス、等)</li> <li>・ 申請対応を行う際の、省庁側の体制、及び人材の専門性</li> <li>・ サンドボックス制度を実施した際の経済的ベネフィット</li> </ul>
	課題に対する対応策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 申請に要する時間の短縮のための工夫や今後検討している取組</li> <li>・ 海外企業にサンドボックス制度を利用してもらうための取組</li> <li>・ サンドボックス制度を認知してもらうための広報活動</li> </ul>

#### 2. 「規制改革」について

項目	ヒアリング内容
規制改革全般	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 規制改革が進む際の、一般的なプロセス</li> <li>・ 規制改革が進む際にイニシアチブをとる主体、及び省庁の役割</li> <li>・ 省庁の、民間とのコミュニケーション方法、最新トレンドに係る情報の取得方法</li> </ul>
今後の規制改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ イノベーションを促進するような規制改革のあり方や考え方。貴省のスタンスや取組内容</li> <li>・ 共同規制や、規制の国際的調和(グローバルサンドボックスへの対応、等)に関する取組や展望</li> </ul>

## ヒアリング項目(2/3) | 企業向け

利用者側の視点から、制度を活用する際のボトルネックを洗い出すことを目的とし、企業に対しては、特にサンドボックス制度の活用(または、検討)経験に係る設問を用意した。

### 1. 「サンドボックス制度」について

項目	ヒアリング内容
活用まで	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 実証事業に至るまでに苦労したポイント</li> <li>・ 制度に対する要望(申請プロセス、実証内容、省庁のサポート体制等)</li> </ul>
活用後	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ サンドボックス制度を活用した結果、得られたベネフィット</li> <li>・ サンドボックス制度を活用した結果、規制改革に結びつくまでのフロー(可能であれば、事例ベースでご説明いただく。)</li> <li>・ 実証事業で収集したデータの取得方法及び活用方法</li> </ul>

### 2. 「規制改革」について

項目	ヒアリング内容
規制改革全般	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 規制がボトルネックになる際に、取り得るアクション</li> <li>・ 規制改革が進む際にイニシアチブをとる主体、及び省庁に期待する役割</li> <li>・ 民間企業の、省庁とのコミュニケーション方法</li> </ul>
今後の規制改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ イノベーションを促進するような規制改革のあり方や考え方</li> <li>・ 共同規制や、規制の国際的調和(グローバルサンドボックスへの対応、等)に関する取組や展望</li> </ul>

## II. 海外動向調査 A. 調査概要 <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### ヒアリング項目(3/3) | 有識者向け

学術的な視点から規制改革全般にかかる知見や示唆を得ることを目的とし、有識者に対しては、特に規制改革全般に係る設問を用意した。

#### 1. 「規制改革」について

項目	ヒアリング内容
規制改革全般	<ul style="list-style-type: none"><li>規制改革が進む際の、一般的なプロセス</li><li>規制改革が進む際にイニシアチブをとる主体、及び省庁の役割</li><li>省庁の、民間とのコミュニケーション方法、最新トレンドに係る情報の取得方法</li></ul>
今後の規制改革	<ul style="list-style-type: none"><li>イノベーションを促進するような規制改革のあり方や考え方。</li><li>共同規制や、規制の国際的調和(グローバルサンドボックスへの対応、等)に関する取組や展望</li></ul>

#### 2. 「サンドボックス制度」について

項目	ヒアリング内容	
制度面	法的根拠	<ul style="list-style-type: none"><li>サンドボックス制度の実効性(既存法に対してどれほどの影響力を持つか。)</li></ul>
	規制改革までの導線	<ul style="list-style-type: none"><li>サンドボックス制度を活用した結果、規制改革に結びつくまでのフローとそのときの責任主体(可能であれば、事例ベースでご説明いただく。)</li><li>実証事業で収集したデータの取得方法及び活用方法</li></ul>

## B-1. 調査結果(イギリス)

---

### ① 規制改革全般について

## II. 海外動向調査 B.調査結果(イギリス) <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### ヒアリング結果 | 規制改革全般について

イギリスでは、サンドボックス制度を中心とした事業者向けの施策を用意し、官民のコミュニケーションを活性化させている。今後は、国際化及び分野横断化をキーワードに、スタートアップ支援を促進していく。

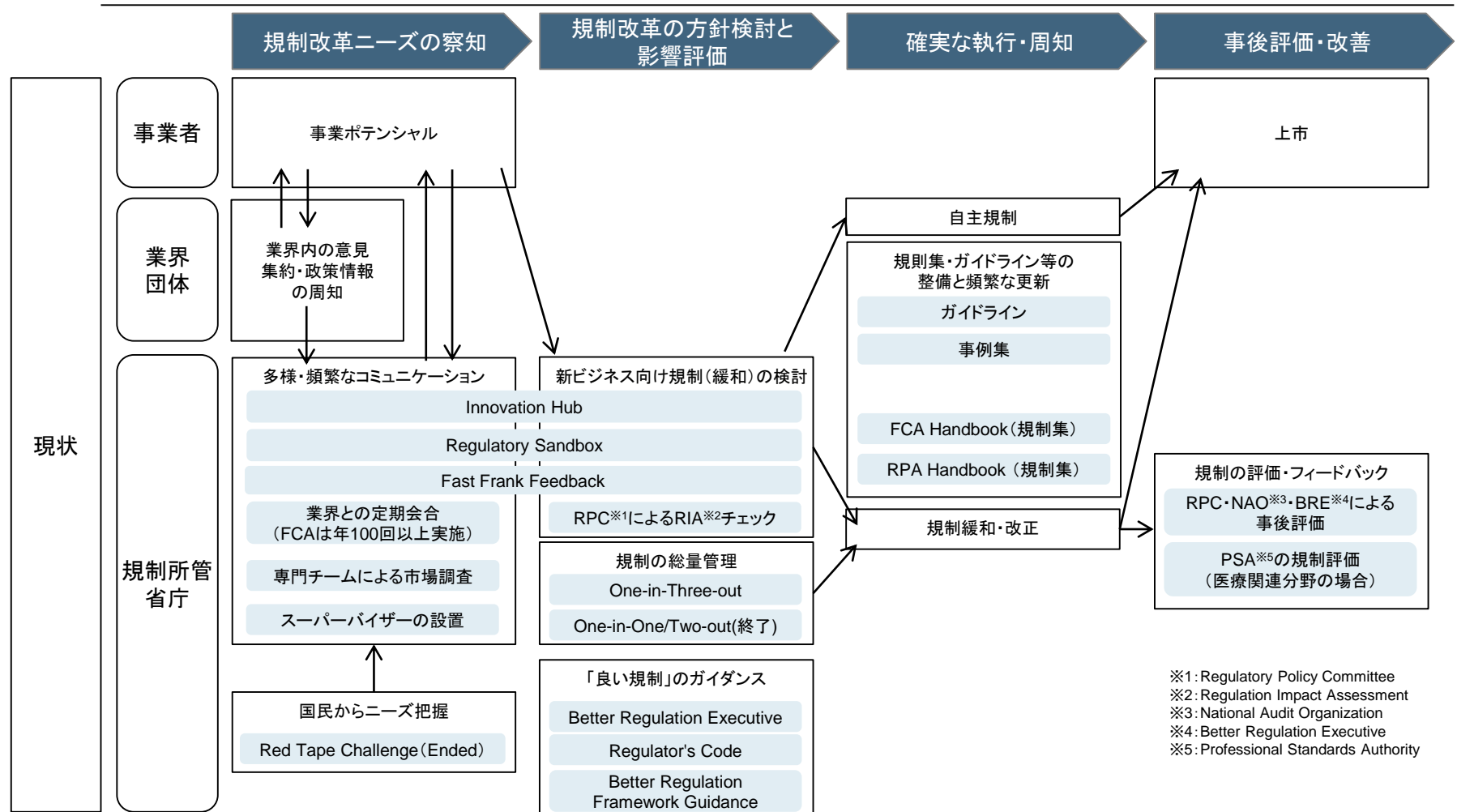
論点	示唆	ヒアリング結果(一部抜粋)
事業者向けのツール	<p>企業にとって”アプローチしやすい規制”の意識の醸成</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ サンドボックス制度</li> <li>✓ FFF (Fast Frank Feedback)</li> <li>✓ Smarter Regulation 等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 規制に対する企業への見解の変化も起きてきた。以前は、規制に対しては基本敵対する意識であったが、現在は、規制は、企業からアプローチできるものとの認識が生まれている。</li> <li>• FFF: 企業から、規制について気軽に問い合わせできる仕組み。規制当局と話すと普通の企業は身構えてしまうので、フランクな名称を付けている。リーガルディスクレイマーをつけて、質問への回答を行っている。あくまでも、フランクな相談であることを強調している。</li> <li>• Smarter RegulationというタイトルでサンドボックスのPRが行われていた。負荷が低く効率的で、改革を呼べる規制をイメージさせる。</li> </ul>
今後の規制改革	大企業とスタートアップの連携促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 中小企業とスタートアップの持っていない資格を大手企業と連携することで、補う機能を実現できないかアイデアを検討している。</li> <li>• 近年の大きな方針として、大企業と中小企業との連携を進めたいと考えている。理由としては、大企業は技術の改革が遅いがパワーがあり、中小企業・スタートアップは革新的技術を有すものの、パワーに欠ける。これらを繋ぎ合わせることで、技術革新を進めていきたい。</li> </ul>
	グローバルサンドボックス※の推進 ※2国間以上で同時に行うサンドボックス制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 現在FCAでリサーチレポートを執筆中。2019年春にアイデアとして発行される予定。内容としては、どのような体制で運用するかが論点になる。</li> <li>• これまでに、GFINへの申請が数件存在している。</li> </ul>
	クロスセクターサンドボックス※の導入 ※国内の複数産業をまたぐサンドボックス制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FCAが政府から補助金を受け、可能性について検討している段階。FCAが主導で進めているが、運用において牽引するかは不明。体制は今後検討していく。</li> </ul>
	規制に対する省庁の意識改革 (Regulators Pioneer Fund)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulators Pioneer Fund というレギュレーターを対象としたコンペ形式の取組を導入。各レギュレーターが自分達の規制に対して、イノベーションを起こし得るアイデアを自ら企画・提案し、選定された場合は、予算措置を受けられる仕組み。</li> <li>• レギュレーターのモチベーションアップを図り、文化を変えていくことが主な目的でもある。</li> </ul>
	個人情報、航空、輸送分野におけるサンドボックス導入	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 個人情報を取り扱う省庁がサンドボックスの導入を検討していると聞いている。</li> <li>• 航空、輸送の分野でもサンドボックスの検討が進んでいる。</li> </ul>

## II. 海外動向調査 B.調査結果(イギリス) <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### イギリスにおける規制改革プロセスの全体像

英国では、規制改革のプロセスにおいて、利害関係者の関係者間のコミュニケーションが行われており、ニーズを察知できるような構造となっている。また、BRE等が主体となり、規制の事後評価の仕組みも整えられており、規制の改善に活かされている。

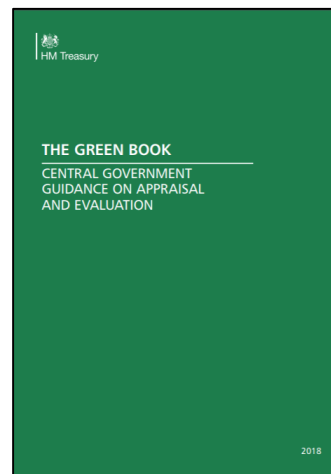
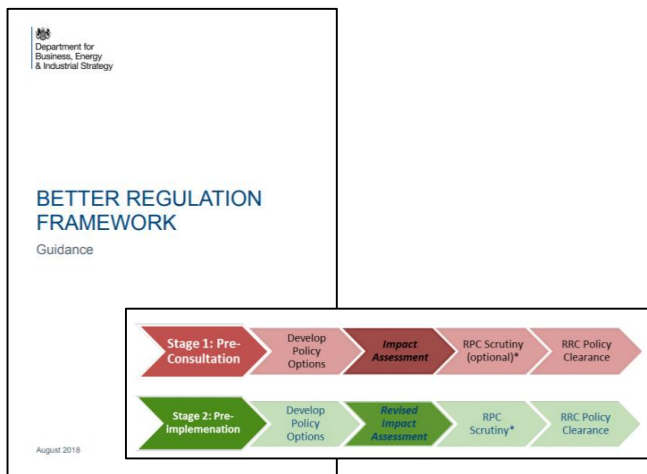
イギリスにおける規制改革のプロセス全体像



## Better Regulation Executive (BRE) の概要(1/4)

英国では、BREという規制改革を推進する担当組織を設置している。

- 英国政府は、英国の現状により適合した規制のあり方を常に模索している。そのための施策が、BREの創設であった。
- BREはDepartment for Business, Energy & Industrial Strategy(経済担当省)の傘下に位置づけられている。
- BREは、HP上で”Government’s Better Regulation Framework”を公表し、規制の運用におけるあるべき像を提示している。具体的にはフロー図を用いて、規制の運用から評価の流れを体系的に示している。
- 規制の評価方法については、別途、HM Treasury(大蔵省に相当)発行の”The Green Book”を適宜参照するように、とされている。本書では、政策評価方法が詳細に記載されている。



## Better Regulation Executive (BRE) の概要(2/4)

BREでは、「より良い規制」のあり方を追求することがミッションと位置づけられている。  
明文化された法規制以外の“各種ルール”(例:共同規制)等も、取り得る選択肢としている。

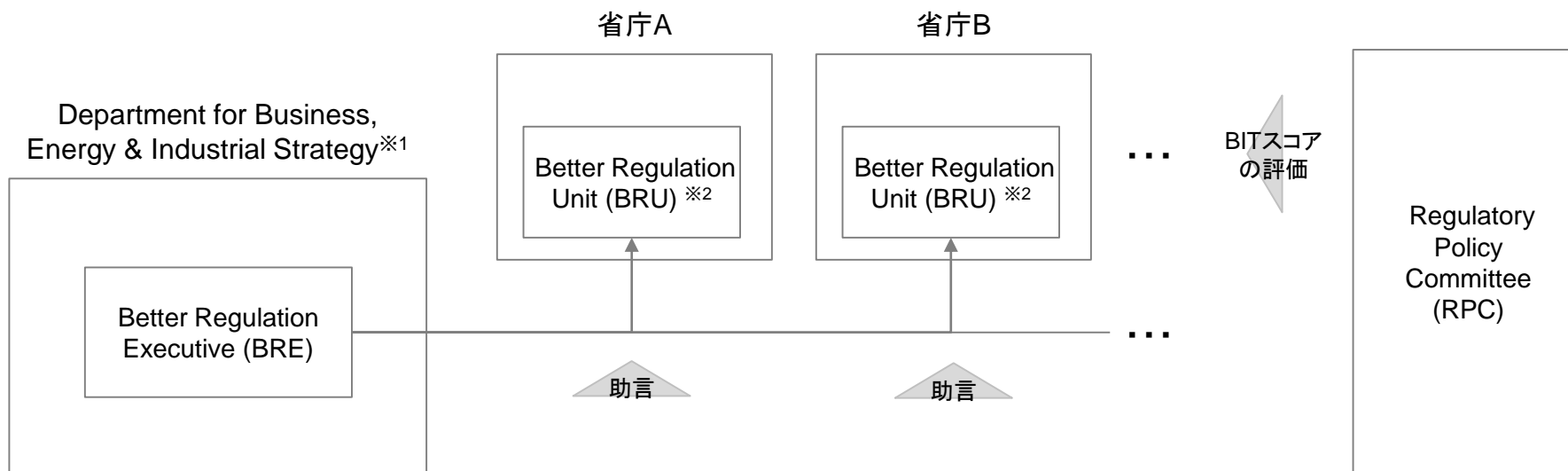
- BREは下記の1~3を主なミッションとして掲げている。
  1. 規制の取組みを通して、産業構造戦略を打ち出していく。
  2. 高い精度のエビデンスを元に、より効果的な規制を促進していく。
  3. 世界各国と協調して、よりよい規制のあり方を追及し、英国はリーダーシップを発揮する。
  
- BREはBetter Regulation Units と共同し、最適な規制のあり方を模索する。この際、いわゆる規制以外に取りうる手段も選択肢に位置づけている。選択肢の具体例としては以下5点が例示されている。
  1. 自主規制 例)行動規範 ( Self-regulation – e.g. codes of conduct )
  2. 共同規制 例)認証や基準 ( Co-regulation – e.g. accreditation and standards )
  3. 情報および教育 例)評価システム、コミュニケーションおよびガイダンス ( Information and education – e.g. rating systems, communications and guidance )
  4. 認証取得 例)信頼性の明示 ( Earned recognition e.g. through demonstrable trust )
  5. 市場に基づく手段 例)業界特有の課税方法や補助金、クォータ制 ( Market-based instruments – e.g. sector specific taxation, subsidies or quotas )

## Better Regulation Executive (BRE) の概要(3/4)

BREは、各省庁に設置されたBetter Regulation Unit(BRU)と連携することで、省庁横断的に「より良い規制」実現に向けた関与をすることができる。

- BREは、省庁横断型の組織であり、“よりよい規制”のあり方を検討する部署である。例えば、ガイダンスの発行、Business Impact Target (BIT)のモニタリング、レポートの発行、BRUへのアドバイスといった役割を担っている。
- Regulatory Policy Committee (RPC)は政府の独立したアドバイザリー組織であり、規制改革の経済的効果を分析している。また、BITの結果を審査する機能も兼ね備えている。

### BREの組織図と役割



※1日本の経済産業省に相当

※2BRUは各省庁内に設置

## II. 海外動向調査 B.調査結果(イギリス) <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### Better Regulation Executive (BRE) の概要(4/4)

BREが中心となって創設したRegulators Pioneer Fundは、Regulatorが積極的に先進的な取組を企画し、より良い規制を構築することへの支援制度である。

- Regulators Pioneer Fundとは、イギリス国内のRegulatorが、イノベーションの阻害要因に向き合い、克服するために実証することに対して、予算措置を行うスキームである。
- Better Regulation Executiveから委託を受けたInnovate UKが、1000万ポンド(約14.6億円)の予算を元手にプロジェクトを開始した。
- 2018年10月、Regulators Pioneer Fundの対象プロジェクト15件が採択された。採択されたプロジェクトは以下の通りである。

	省庁	内容
1	Information Commissioner's Office	監督機関によるビジネス向けプライバシー・情報保護サポートのためのイノベーションハブ
2	Ofcom	英国における電話番号管理改善へのブロックチェーン技術の適用
3	Ofgem	Ofgemとの安全なデータ共有環境の提供
4	Ofgem	AIなどを活用した便利かつ安価なエネルギー関連サービス醸成のためのプラットフォーム
5	Intellectual Property Office	知的財産権のオンライン登録プロセス強化のためのAIソリューション
6	Solicitors Regulation Authority	法的サービスにおけるデータに基づくイノベーションの促進
7	Financial Conduct Authority	クロスセクターのサンドボックス

	省庁	内容
8	Financial Conduct Authority	規制関連報告のデジタル化
9	Care Quality Commission	医療、福祉におけるイノベーションのサポート
10	MHRA	アルゴリズム検証データセットの開発、適用
11	Ofgem	エネルギーサービス将来像の検討
12	Scottish Environment Protection Agency	(原子力の)廃止をサポートするイノベーション的な製品・サービスの開発支援
13	Maritime and Coastguard Agency	自動運転・スマート船舶規制対応、海運データ開示における産官学協業推進
14	Civil Aviation Authority	イノベーター向けアドバイザーサービスおよび実証実験実施や新規制作成を目指したサンドボックス設置
15	UK Space Agency	商用宇宙飛行物ライセンス発行スキームの一元化

## Business Impact Target (BIT) の概要

イギリスでは、BITスコアを算出し、政策評価を定量的に行っている

- Small Business, Enterprise and Employment Act 2015( SBEE Act)法の下、規制がビジネスに与える経済的な効果を測定するBITの実施が各省庁に義務付けられた。
- ここで言う「規制」とは、以下のような定義がされている。

3)ビジネス活動に関する規制の監督とは、以下のような法に基づく監督である

3) A “regulatory provision”, in relation to a business activity, means a statutory provision which—

(a) 上記ビジネス活動に関し、必要事項、規制、条件等の施行や修正、基準の設定や修正、またはガイダンスの修正等を行う。あるいは、

(a) *imposes or amends requirements, restrictions or conditions, or sets or amends standards or gives or amends guidance, in relation to the activity, or*

(b) 上記ビジネス活動に関する、コンプライアンス遵守の確実化や、必要事項、規制、条件、基準またはガイダンスの施行に関与する

(b) *relates to the securing of compliance with, or the enforcement of, requirements, restrictions, conditions, standards or guidance which relate to the activity.*

—section 22 (3) of the SBEE Act

- 2017年、英国政府は、このようなBITスコアの採用により、規制の効率化を通して90億ポンド(約1兆3000億円)のコスト削減を実現することを目標として掲げた。2018年6月20日時点では、29億ポンド(約4,000億円)のコスト削減を実現したと発表している。

## B-1. 調査結果(イギリス)

---

### ② サンドボックス制度について

## II. 海外動向調査 B.調査結果(イギリス) <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### ヒアリング結果 | サンドボックス制度について(法的根拠、規制改革への導線)

イギリスのサンドボックス制度では、規制に抵触する可能性がある実証について、既存法の適用除外項目を根拠とする場合もあれば、既存法の解釈内で実施する場合もある。

論点	示唆	ヒアリング結果(一部抜粋)
法的根拠	既存法に記載の適用除外に係る項目を活用。	<ul style="list-style-type: none"> <li>(政府)「サンドボックスを設置するために新たに法律を設けたりはしていない。権利の及ぶ既存法の範囲において、限定認可の提供や解釈の方法をもって規制緩和を行っている。」</li> </ul>
規制改革への導線	法改正は、基本想定しない。既存ガイダンスのルール明確化・レコメンデーションの追記	<ul style="list-style-type: none"> <li>(政府)「サンドボックスは、規制改革を目的にしていない。受け入れてきたケースで、規制改革を行ったことはない。一方で、ガイダンスの発行や内容修正などは実績として存在する。」</li> <li>(政府)「既存法の内容が明確になっていない新技術については、サンドボックスを通じてより明確化することが重要。新技術に関するルール・法律は、解釈の違いが生まれやすいため、省庁としての解釈を企業に示していく。」</li> </ul>
	短期的に打てる手は限られている。長期的な目線での法改正を検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>(政府)「2~4年で新しい規制の在り方を打ち出していきたい。」</li> </ul>

⇒具体的な条文については、「③ 参考資料」を参照

## II. 海外動向調査 B.調査結果(イギリス) <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### ヒアリング結果 | サンドボックス制度について(機能)

企業と省庁間のコミュニケーションツールとして機能している。  
また、企業としては省庁の“お墨付き”をもらい、実証を行える点が評価されている。

論点	示唆	ヒアリング結果(一部抜粋)
機能	民間企業とレギュレーター間のコミュニケーションツール。民間企業のアイデア・ニーズを拾う	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ (政府)「サンドボックスを通して企業のニーズを汲むことで、業界のニーズを把握することができる。」</li> <li>・ (政府)「規制改革の判断材料として、企業からの意見が重要である。特にサンドボックスで収集したアイデアの中でも、既存法に抵触して実証実験すら行えなかったようなビジネスモデルのシーズが重要である。」</li> </ul>
	参加企業にとって、政府お墨付きの箔をつける機能 <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 安全性・コンプライアンス</li> <li>✓ パートナー探し・資金調達</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ (企業)「安心して顧客に使用してもらうためにも、省庁の傘の中で事業をすることが重要であったため、サンドボックスを利用した。また他の企業とのパートナーリング協定を結ぶに至ったのは、サンドボックスの承認を受けている事実が非常に大きかった。」</li> <li>・ (企業)「政府によるオフィシャルレターとして箔を受けられるのが会社の信用獲得とメディア露出で非常に有益。」</li> </ul>
	スタートアップの新技术の事業化・市場参入をスピードアップ <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 実証の低コスト化</li> <li>✓ 規制の理解</li> <li>✓ 障壁の引き下げ(限定ライセンス)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ (政府)「サンドボックス制度は、規制を改革するような制度とは考えていない。規制の足かせを改善し、新事業の実施をスピードアップさせることを目的としている。」</li> <li>・ (企業)「新技术を導入する企業にとっては、金融は規制の強い産業でもあるので、特にスタートアップにとっては障壁が高い。金融市場のネガティブな側面でもあるが、サンドボックスのおかげでイノベティブな企業にとって参入機会を与えてくれている。」</li> <li>・ (企業)「サンドボックスを活用しなくても事業化は可能だったが、より時間もコストもかかっていたら。教師なしで正解もわからないまま、勉強を進めているようなものである。スタートアップにとっては、スピード感が非常に重要。」</li> </ul>
	大企業の実証実験を支援する目的で運用している事例もある。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ (有識者)「サンドボックス制度を有効活用できるのは、大企業のような実証実験リサーチする時間の余裕・体力がある企業のみだということが分かった。」</li> <li>・ (有識者)「エネルギー産業の場合、中小企業がサンドボックスを活用することで、規制改革に繋がることはないだろう。」</li> </ul>

## II. 海外動向調査 B.調査結果(イギリス) <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### ヒアリング結果 | サンドボックス制度について(運用の現状)

規制改革に前向きな姿勢を持つ専門チームを組成し、かつ、各スタッフに専門分野を持たせている。そのため、申請対応を繰り返す中でノウハウが蓄積され、申請対応スピード・質も向上し、議論する企業の満足度も高い。

論点	示唆	ヒアリング結果(一部抜粋)
運用の現状	専門性を持った人材育成・チーム組成が重要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ (政府)「サンドボックスが大きく成功している要因の一つは、専門のチームのみで対応しているため、対応頻度が多くスピードが速いことにある。」</li> <li>・ (政府)「サンドボックスの専門チームを作っている。各スタッフは、自分の専門分野を持つこととしている。これによって、専門家として教育ができるし、その分野における新技術を理解してもらう。」</li> <li>・ (企業)「サンドボックスの申請準備期間は、ほぼ毎日省庁との会話ができていた。問い合わせに対して、オフィサーからのレスポンスは非常に早かった。各オフィサーの質も高く、数も十分であったと感じている。」</li> </ul>
	規制改革に対してオープンな内部チームづくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ (政府)「民間企業で新規事業のコンサルタントとして働いていた方をサンドボックスのチームに招聘し、新たに立ち上がったチームである。チーム内では、常にイノベティブな姿勢でいるよう心掛けている。」</li> </ul>
	申請捌きが重いのは不可避。専門性を高めて効率化するしかない	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ (政府)「申請支援で負荷が重いのは、新技術のキャッチアップであるが、専門家を組織内に育てることで、解消できるのではないか。」</li> </ul>
	他省庁との連携に公式なプロセスはない。アドホックに対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ (政府)「他省庁との調整に公式なプロセスは存在しない。窓口はわかるのでアドホックに対応。」</li> </ul>
	規制の凍結ではなく、基本的にはライセンスの要件緩和のみを行っている	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ (有識者)「あくまでも、規制の理解を深める・必要資格の敷居を下げて参入を促す(ただし資格の取得は必須)、ことが目的である。」</li> <li>・ (政府)「権利の及ぶ既存法の範囲で限定認可の提供や解釈の方法をもって規制緩和を行う。」</li> <li>・ (企業)「まず限定ライセンスが提供された。実証後にフルライセンスになったが、付与されたライセンス番号は変わらずに管理されていた。」</li> </ul>
	実証期間は、サンドボックスオフィサーが支援。卒業後は、フルタイムオフィサーがライセンス付与を判断	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ (企業)「サンドボックスケースオフィサーというサンドボックス中に支援してくれる省庁内の専門チームと、卒業後に、実証実験の結果を受けて、ライセンス提供の可否などを検討するフルタイムオフィサーがいる。」</li> </ul>

## II. 海外動向調査 B.調査結果(イギリス) <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### ヒアリング結果 | サンドボックス制度について(運用上の課題)

サンドボックス制度で実現できることと、企業側が期待していることにギャップが生じる場合がある。  
また、産業によっては、構造上サンドボックスの適用範囲が限定的であるとの指摘もある。

論点	示唆	ヒアリング結果(一部抜粋)
運用上の課題	<p>内容を正確に伝えられなかったために、企業がサンドボックスに期待するケイパビリティが高まりすぎている</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 資格の取得は必要</li> <li>✓ 法改正には数年かかる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (政府)「実際に規制改革を実現するには、数年が必要になるが、企業は、サンドボックス卒業後、早急に規制改革が実行され、事業化できることを求めている。現実と企業がサンドボックスのケイパビリティに抱く認識との齟齬が問題。」</li> <li>• (政府)「実証実験でも資格を取得してもらう必要はある。この点を企業に伝えられていなかったために、混乱が起きている。」</li> <li>• (企業)「法規制は簡単には変えられないということが分かった。変えられても数年かかるとのことで、スタートアップとしては、スピードが遅すぎて当てにできない。」</li> </ul>
	<p>産業構造上、サンドボックスの適用範囲が限定的</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ルール変更が困難(ハード・既存ビジネス)</li> <li>✓ スタートアップの参画が困難(企業体力)</li> <li>✓ スピード感が合わない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (企業)「当初は、ルール変更などに対しても働きかけたいと思っていたが、産業の構造が複雑で、そう簡単には実現できなかった。」</li> <li>• (政府)「中小企業・スタートアップにとっては魅力的な制度ではなかったかもしれない。簡単に規制は変更できないし、ライセンスも取得してもらう必要がある。」</li> <li>• (企業)「スタートアップにとって難しかったのは、実証時間が長く非常にコストになること。」</li> <li>• (企業)「既存法の中で、サンドボックス期間中のみ適用除外してもらえない。しかし、既存法を変えてくれないと、実際のビジネスを開始することができない。法律を変えるのは2年ほどかかるといわれており、スピード感が全く足りない。」</li> </ul>

## II. 海外動向調査 B.調査結果(イギリス) <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### ヒアリング結果 | サンドボックス制度について(運用上の工夫)

制度を活用した企業に対して、ポジティブなイメージがつくことで、申請に対する魅力度が向上する。

論点	示唆	ヒアリング結果(一部抜粋)
運用上の工夫 (広報、等)	サンドボックス制度のブランディング・マーケティングが重要	<ul style="list-style-type: none"> <li>(政府)「効果が大きいのは、制度を使った企業を”チャンピオン”(計画して始めたものではないが、自然に口コミで広がっていった)と呼んで、ポジティブな経験として企業側に認知され、ポジティブな口コミが広がっていったことである。」</li> </ul>
	コンサルティング会社・ベンチャーキャピタルによる周知	<ul style="list-style-type: none"> <li>(企業)「コンプライアンスの専門家は、サンドボックスについてよく知っていた。コンサルティング会社がサンドボックス申請を支援できることも非常に重要であったように思う。こうしたコンサルティング会社にサンドボックス制度について周知してもらうことも推進していくべきだと思う。」</li> </ul>
	税的優遇との紐づけ	<ul style="list-style-type: none"> <li>(企業)「イギリスでは、R&amp;Dに対して政府から税的優遇があるので、サンドボックスをR&amp;Dと読むことで、税的優遇で£5万程度の還元があった。」</li> </ul>

## II. 海外動向調査 B.調査結果(イギリス) <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### ヒアリング結果 | サンドボックス制度について(日本サンドボックスに求める機能)

日本のサンドボックス制度の課題として、省庁窓口の多言語対応や、現地でのサポート体制の構築などが挙げられた。

論点	示唆	ヒアリング結果(一部抜粋)
日本サンドボックスに求める機能	深い議論ができるレベルの多言語対応窓口	<ul style="list-style-type: none"> <li>(企業)「FCAの場合は、十分な情報をもらえるだけのコミュニケーションがあった。それを日本でもできるかが不安である。」</li> </ul>
	企業のサンドボックスに対する認知度	<ul style="list-style-type: none"> <li>(企業)「日本の企業にサンドボックスを認知しておいて欲しい。それが、卒業後のイニシアチブにも繋がる。」</li> </ul>
	ネットワークを構築する機会の提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>(企業)「海外企業が活用するサンドボックスは、企業間ブリッジとしての機能も持って欲しい。」</li> <li>(企業)「日本の環境は全く分からないので、一緒に進んでいけるパートナーを見つけられるような機能が欲しい。」</li> </ul>
	コンプライアンス・弁護士・会計士などの専門家の紹介	<ul style="list-style-type: none"> <li>(企業)「海外事業者が独自に見つけるのは難しいが、サンドボックス申請準備には重要。」</li> </ul>
	資本提供先の紹介	<ul style="list-style-type: none"> <li>(企業)「VC(ベンチャーキャピタル)、CVC(コーポレートベンチャーキャピタル)、ハイネットファミリーネットワークなど、資金調達が可能なルートを提示して欲しい。」</li> <li>(企業)「サンドボックス卒業後も資金調達を見込めるようなスキームを検討すべき。」</li> </ul>
	日本の市場環境レポートの提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>(企業)「分野ごとの概要、大手企業などの市場について理解できるレポートがあると嬉しい。」</li> </ul>

## FCAが所管するサンドボックス制度の概要

FCAのサンドボックス制度では、適用除外を始め、省庁側からのサポートを複数用意している。



英国がサンドボックス制度の中で提供できると明示している項目は以下の通りである。

- 制限つき許認可 “Restricted authorisation”
- 個別ガイダンス “Individual guidance”
- 既存ルールの適用除外または変更 “Waivers or modifications to our rules”
- ノーアクションレター “No enforcement action letters”
- 非公式の助言 “Informal steers”

制限つき許認可	-
個別ガイダンス	FCAは、実証実験を行う製品やサービスに関する特定の規制の解釈につき、助言を提供することがある。企業が助言に則り行動した場合、当該企業は規制に則っているとみなされ、法的措置の対象とならない。
既存ルールの適用除外または変更	限定的な状況において、FCAはサンドボックス対象事業につき、特定の規制を適用除外としたり、変更したりすることがある。しかし、当該手段は、Financial Services and Markets Act 2000 に基づくFCAの付託権限内に限られ、かつ欧州法における必要事項をFCAにより適用除外とすることはできない。
ノーアクションレター	FCAはまた、テクノロジーが、現行規定の根拠となる前提に対し異議を唱えるような“エッジケース”も想定しており、そのような場合には、“ノーアクションレター”の発行まで踏み込む可能性がある。これはテスト期間におけるFCAによる懲戒処分の可能性を除外するものである。
非公式の助言	特定企業に対するFCAからの助言

## II. 海外動向調査 B.調査結果(イギリス) <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### (参考)各国における金融分野のサンドボックス制度の概要(1/2)

各国におけるサンドボックス制度の運用状況に鑑みると、サンドボックス制度は金融分野で最も活用されている。

#### 運用中のSandbox (金融)

国名	Sandbox名称	オペレーター
アブダビ	FinTech RegLab	Abu Dhabi Global Market Financial Services Regulatory Authority
アブダビ	Regulatory Sandbox	Abu Dhabi Global Market Financial Services Regulatory Authority
オーストラリア	Regulatory Sandbox	Australian Securities and Investments
バーレーン	Regulatory Sandbox	Central Bank of Bahrain
ブルネイ	Regulatory Sandbox	Brunei Monetary Authority (Autoriti Monetari Brunei Darussalam, AMBD)
カナダ	Regulatory Sandbox	Canadian Securities Administrators (CSA)
デンマーク	FT Lab	Danish Financial Supervision Authority
ドバイ	Innovation Testing Licence	Dubai Financial Services Authority
香港	FinTech Supervisory Sandbox	Hong Kong Monetary Authority (HKMA) and Securities and Futures Commission of Hong Kong (SFC)
香港	Insuretech Sandbox	Insurance Authority
ハンガリー	Regulatory Sandbox	Magyar Nemzeti Bank
インド マハラシュトラ州	Regulatory Sandbox	State of Maharashtra
インドネシア	Regulatory Sandbox	Bank Indonesia
日本	FinTech Proof of Concept Hub	Japan Financial Services Agency and Government
ヨルダン	FinTech Regulatory Sandbox	Central Bank of Jordan
カザフスタン	FinTech Regulatory Sandbox	Astana Financial Services Authority
クウェート	Regulatory Sandbox	Central Bank of Kuwait
リトアニア	LB Chain	Bank of Lithuania
リトアニア	Regulatory Sandbox	Bank of Lithuania
マレーシア	Financial Technology Regulatory Sandbox	Bank Negara Malaysia (BNM)
モリシャス	Regulatory Sandbox	Economic Development Board
モザンビーク	Regulatory Sandbox	Central Bank of Mozambique and Financial Sector Deepening Mozambique
オランダ	Regulatory Sandbox	Autoriteit Financiële Markten (AFM) and De Nederlandsche Bank (DNB)
ナイジェリア	Financial Industry Sandbox	Central Bank of Nigeria and Nigeria Inter-Bank Settlement System
フィリピン	Regulatory Sandbox	Bangko Sentral Ng Philipinas (BSP)
ポーランド	Regulatory Sandbox	Komisja Nadzoru Finansowego
ロシア	Regulatory Sandbox	Central Bank of Russia
サウジアラビア	Regulatory Sandbox	Saudi Arabian Monetary Authority and Saudi Arabia Capital Market Authority
シエラレオネ	Regulatory Sandbox	Bank of Sierra Leone
シンガポール	FinTech Regulatory Sandbox	Monetary Authority of Singapore (MAS)
スイス	Regulatory Sandbox	Swiss Federal Council and Swiss Financial Markets Supervisory Authority (FINMA)
台湾	Regulatory Sandbox	Financial Supervisory Commission
タイ	Regulatory Sandbox	Bank of Thailand (BoT)
英国	Regulatory Sandbox	Financial Conduct Authority
米国 アリゾナ州	FinTech Sandbox	Arizona State Regulators
米国	No-Action Letters and (proposed) BCFP Product Sandbox	Bureau of Consumer Financial Protection (BCFP)

## II. 海外動向調査 B.調査結果(イギリス) <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### (参考)各国における金融分野のサンドボックス制度の概要(1/2)

#### 準備中のSandbox (金融)

国名	Sandbox名称	オペレーター
バミューダ	Insurance Regulatory Sandbox	Bermuda Monetary Authority
ブラジル	Laboratory of Financial and Technological Innovations	Banco Central do Brazil
インド	Regulatory Sandbox	Reserve Bank of India
インド	Regulatory Sandbox	Insurance Regulatory and Development Authority of India
インドネシア	Regulatory Sandbox	Otoritas Jasa Keuangan (OJK)
ジャマイカ	Regulatory Sandbox	Bank of Jamaica
ケニア	FinTech Sandbox	Capital Markets Authority
メキシコ	Regulatory Sandbox	National Banking and Securities Commission, Ministry of Finance, and Bank of Mexico
ノルウェー	Regulatory Sandbox	Norwegian Parliament and Norgess Bank
スペイン	Regulatory Sandbox	Spanish FinTech and InsureTech Association

#### 検討中のSandbox (金融)

国名	Sandbox名称	オペレーター
中国	Regulatory Sandbox	China Banking Regulatory Commission
EU	Regulatory Sandbox	European Banking Authority and European Commission
フィジー	Regulatory Sandbox	Reserve Bank of Fiji
日本 東京都	Regulatory Sandbox	Tokyo Metropolitan Government
マルタ	Cryptocurrency Sandbox	Malta Gaming Authority
韓国	Regulatory Sandbox	Financial Supervisory Service
スリランカ	Regulatory Sandbox	Central Bank of Sri Lanka
ウガンダ	Regulatory Sandbox	Operator(s) To Be Confirmed
南アフリカ	Regulatory Sandbox	South African Reserve Bank (SARB)
タンザニア	Regulatory Sandbox	Capital Markets and Securities Authority
米国 ワイオミング州	Regulatory Sandbox	Joint Minerals, Business & Economic Development Interim Committee

出所) "Columbia Business School"(<https://dfsobservatory.com/content/regulatory-sandboxes>),  
"Early Lessons on Regulatory Innovations to Enable Inclusive FinTech:"(UNSGA)

## OFGEMが所管するサンドボックス制度の概要

OFGEMは、既に7件の実証事業に許認可を与えており、サンドボックス制度の運用で得た示唆をレポート等で公表している。

- OFGEMが執行力を持つと記載される法は下記のとおり
  - Gas Act 1986、Electricity Act 1989(ライセンス状況に関して)  
※電力に関しては、Electricity Act 1989にて、小規模なライセンスなしでの発電、配電、供給が認められており、サンドボックスでもそれを適用している模様<sup>3</sup>
  - Competition Act 1998(競争に関して)
  - Enterprise Act 2002、Consumer Rights Act 2015、Business Protection from Misleading Marketing Regulations 2008(消費者保護に関して)
- OFGEMのエネルギー分野におけるサンドボックス制度では、事業者の事業プランが既存規制に抵触するかのアドバイス、抵触する場合にどのようにそれを回避できるか、また、パワーサプライヤや供給網業者などライセンス保有者の場合は、ライセンスの履行義務からの適用除外申請をサポートするなどのアプローチをとっている
- 2019年1月現在、2回のコホート(OFGEMではWindowと呼称)を実施。第1回Windowでは関心表明30件中3件、第2回Windowでは関心表明37件中4件の計7件がサンドボックス利用に至る
- 2018年10月23日付けで、2回のコホートを実施した振り返り資料”Insights from running the regulatory sandbox”を作成、実施して判明した企業のサンドボックスに期待するニーズなどを分析している
- 同時に発行された第2回Windowの詳細レポートでは、対象となるルール、企業が実施に至った対応を事例として紹介

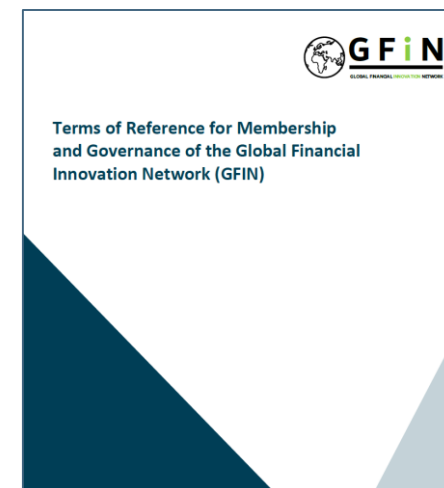
## Global Financial Innovation Network (GFIN) とGlobal Sandboxの概要(1/2)

### ■ GFIN設立背景

- 2016年よりSandboxを実施したイギリスは、スタートアップ企業は、実証段階からグローバルで実証を行いたいというニーズを把握、2018年2月FCAによりグローバルサンドボックスの創設を提案。GFIN発足につながる
- 加えて、各国の金融当局が、めまぐるしく発展する金融業界の新技术・新ビジネスのスピード感にキャッチアップするために、頻度高く積極的な情報交換をする場として活用されている。

### ■ GFIN概要

- 消費者に資する経済改革のサポートを目的に2019年1月正式に発足
- メンバーはFCAを含む29の金融規制機関、関連団体等 から成り、現議長はFCA
  - ✓ メインメンバー(金融Authorityのみが参加可能)と、オブザーバー(例:世界銀行など)の2種類の参加枠がある
- 趣旨と会員規約に賛同・了承するメンバーを継続して募集している
- GFINIは政策・知見共有のための協業イニシアチブとしての位置づけで、以下3つの機能を有する
  - 新技术やビジネスモデルなど関連分野におけるコラボレーションや知見共有のための規制機関のネットワークとして活動し、企業が活用できる規制関連のコンタクト情報を提供する
  - Reg tech 関連の共同作業、知見・学びの共有のためのフォーラムを提供
  - 企業に国境を越えたソリューション実証実験の場を提供
- 活動として、毎月メンバー間で電話会議をしている。また、4半期に1度、各国担当者が一同に会するMeetingが行われている。



GFINの会員規約

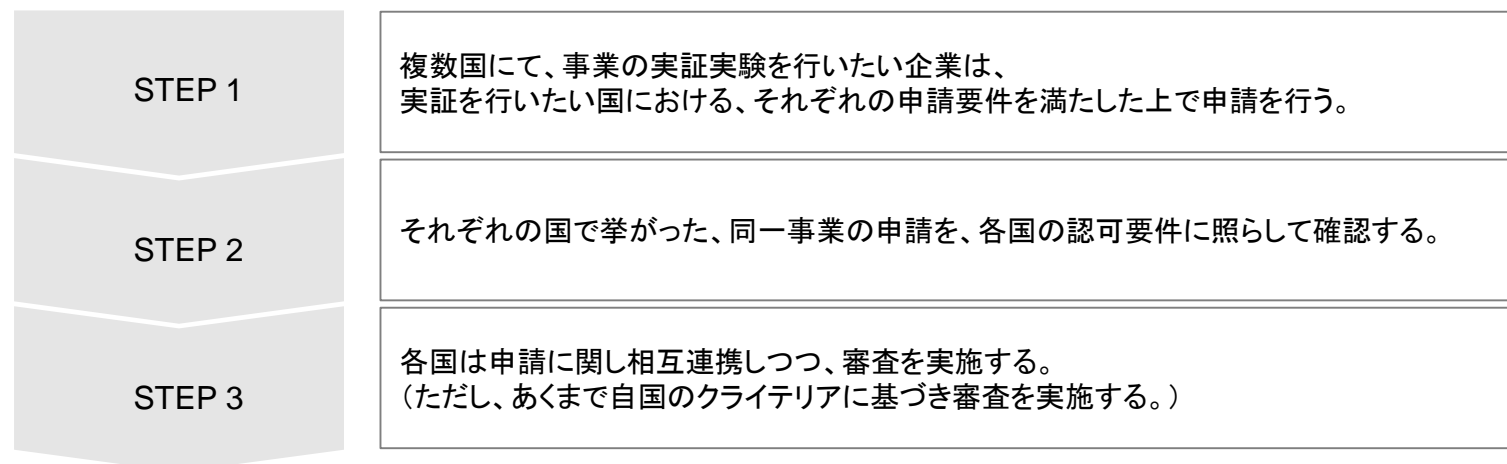
出所) FCAウェブサイト、金融機関ウェブサイト

## Global Financial Innovation Network (GFIN) とGlobal Sandboxの概要(2/2)

### ■ GFIN Global Sandbox (Cross-border Testing)概要

- 2018年8月のConsultation Paper発行後、複数国での実証実験実施への支持が多く寄せられ、Cross-border testingのPilot Cohortの募集を1ヶ月行うことを決定(2019年2月28日締切)
- 当該実証実験は、企業にとってよりもGFINにとってのトライアルの意味合いが強いため、フレキシブルかつ実証実験に関するフィードバックを提供できる企業の参加を企図
- パイロット期間:6ヶ月間(延長可能性あり)
- 初回パイロット予定時期:2019年第2四半期

### Cross-border Testingの申請プロセス



出所) ヒアリング調査、FCAウェブサイト、<https://www.fca.org.uk/firms/global-financial-innovation-network>

## B-1. 調査結果(イギリス)

---

### ③ 参考資料

## FCAがSandboxで根拠としている適用除外に係る条文

- イギリスのサンドボックス制度では、FCA規則の変更と適用免除という規制緩和手段を講じることが出来る。  
(FCAが影響を及ぼせるのは、FCA規則範囲内に留まり、英国法や国際法は対象とならない。)
- ただし、FCA 規則の変更と適用免除については、サンドボックス制度のために独自に設けられたものではなく、別の法律によって規定されている。以下にその該当箇所を示す。

Financial Services Act 2012(金融サービス法)※一部抜粋

- FCA 規則の変更と適用免除(waivers)について規定。

CHAPTER 2  
RULES: MODIFICATION, WAIVER, CONTRAVENTION AND  
PROCEDURAL PROVISIONS  
Modification or waiver of rules

- 138A Modification or waiver of rules
  - A regulator may not give a direction unless it is satisfied that—
    - (a) compliance by the person with the rules, or with the rules as unmodified, would be unduly burdensome or would not achieve the purpose for which the rules were made, and
    - (b) the direction would not adversely affect the advancement of any of the regulator’s objectives.
  - The regulator may—
    - (a) revoke a direction, or
    - (b) vary it on the application, or with the consent, of the person to whom it relates.

- 規則の変更と適用免除についての記載がある。
- 規則の基本的スタンス及び適用免除の存在について明言している。

- 規則が不完全であり、本来の目的にそぐわない場合は、規制をかけてはならないと言及している。

- 規制所管は行政指示を取り消す場合がある。
- または、解釈や適用において幅を持たせる旨について言及している。その際には、利害関係者の同意が必要である点についても記載がある。

## B-2. 調査結果(シンガポール)

---

### ① 規制改革全般について

## ヒアリング結果 | 規制改革全般について

省庁や国の境目を超えるビジネスに、いかに規制を対応させていくかが重要である。  
省庁内でのコミュニケーション促進の重要性やイノベーションを推進する省庁の設置の必要性などが指摘された。

論点	示唆	ヒアリング結果(一部抜粋)
事業者 向けのツール	<ul style="list-style-type: none"> <li>サンドボックス制度</li> <li>省庁による非常に活発なコンサルテーション(非公式なノーアクションレター)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(有識者)「大きく3種類の規制スタイルがあり得る。 ①自主規制、②法律と規制を切り分けて扱う、③規制も一般論にしておき、ケースバイケースでRegulatorが対応する。しかし、私見であるが、多くの新技術の発展が期待される世界においては、規制をやや曖昧に(広範な捉え方が可能な形に)しておいて、Regulatorに個別判断ができる状態にしておく方が望ましい。そういう意味では前述の③番目の手法に近いのだろう。」</li> </ul>
今後の 規制改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業推進担当と規制所管担当の日常的なコミュニケーションが重要である。</li> <li>規制改革やイノベーションを推進する省庁を設置し、法的な力を持たせることで、迅速に規制改革が進む可能性がある。</li> <li>規制に係るデータをブロックチェーン上で管理することで人件費を抑えることも想定できるが、誰も直接的に管理できなくなった際に、誰が責任を取るのかが問題になる。</li> <li>Global Sandboxの取組は金融分野では既に始まっており、実証企業の募集も開始している。</li> <li>従来の業種別ライセンスのあり方が問われている。(活動別ライセンス、世界共通ライセンス等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(政府)「企業からの相談案件を通じ、Sector Regulators(MASやLTAなどの産業を所管する省庁)とのコミュニケーションも頻繁に実施している。」</li> <li>(有識者)「例えば、新ビジネス推進を所管する庁を設けて関連規制操作の権限を持たせるべきかも知れない。そこが個別の所管省庁とやりとりをする方がスムーズに行くのではないか。その際、新設する省庁には法的な力を与える必要があるだろう。アドバイスだけでは実効力が弱い。」</li> <li>(有識者)「世界に先駆けてデータを管理する役職であるData Officerを配置した(Data Analytics Groupの新設と同時)。データの管理には、ブロックチェーンテクノロジーを使っており、非常に先進的である。」</li> <li>(有識者)「情報を全てブロックチェーン上に載せることは理論的にはあり得るが、問題が起きた際に、誰が責任を取るのかが問題になる。世界中の人や機関が同意しなければ実現しない。」</li> <li>(政府)「現在、Global Sandboxのトライアルとして、Cross-border testingを実施中である。2カ国以上の国で同時にトライアルをしたい企業の申請を募集しており、2月末に締め切る予定である。」</li> <li>(有識者)「業界別(銀行、保険、など)のライセンス制度から、活動別(貯金、送金、保険販売など)のライセンスへ、という考え方は、今後更に広まっていくと考える。」</li> </ul>

## B-2. 調査結果(シンガポール)

---

### ② サンドボックス制度について

## ヒアリング結果 | サンドボックス制度について(法的根拠)

シンガポールのサンドボックス制度では、既存法の適用除外項目を根拠として要件緩和を実行することができる。

論点	示唆	ヒアリング結果(一部抜粋)
法的根拠	<ul style="list-style-type: none"> <li>既存法に記載の適用除外に係る項目を根拠としている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(政府)「既存法における適用除外項目を根拠としてExemptionを与えている。実証期間中にExemptionの付与条件(ユーザー数の上限や取引額・数の上限など)を変更することも可能である。」</li> </ul>
規制改革への導線	<ul style="list-style-type: none"> <li>規制改革まで結びついている実績は少なく、スタートアップ育成の観点が強い。</li> <li>PDPCは、法改正のプロセスの中で、Sandbox制度の実証で上げた効果を反映させようとしている。(情報の透明性向上とグレーゾーン解消制度の明文化)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(政府)「Sandboxを通し、規制改革を行った事例はある。Sandbox案件を総合的にレビューした結果、Notices(告示・通達)上のライセンス付与要件を緩和した。」</li> <li>(政府)「企業とコミュニケーションして得られた示唆について、現在進行中の法改正に反映しようとしている。気付きの一つは、法律や規制の条文が具体的でないために、企業が自分たちの事業が法律に抵触するのかがはっきりしないという悩みが多いということだ。」</li> </ul>

⇒具体的な条文については、「③ 参考資料」を参照

## ヒアリング結果 | サンドボックス制度について(機能)

企業と省庁間のコミュニケーションツールとして機能している。  
また、省庁側にとっても、規制の実証機会として活用することが想定されている。

論点	示唆	ヒアリング結果(一部抜粋)
機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間企業とレギュレーター間のコミュニケーションツールとして機能している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(政府)「Sandboxの制度設置をきっかけにイノベティブな事業構想を実現しようとしている企業とのコミュニケーションを増やすことができている。」</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>ライセンス取得の際にハードルとなる各種要件を実際に緩和できるため、特にスタートアップ企業にとっては活用しやすい制度となっている。</li> <li>レギュレーターにとっても、規制の実証という意味合いがある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(企業)「一番大きなメリットは適用除外である。特に、ライセンス取得に必要な資本金に係る要件を軽くしてもらえたことはスタートアップ企業としては大変ありがたかった。その分を顧客獲得など、他の部分に投資することができた。」</li> <li>(有識者)「Sandboxは、省庁がどのように新サービスを規制すべきかを検証する場としての位置づけである。」</li> </ul>

## ヒアリング結果 | サンドボックス制度について(運用の現状・課題・工夫)

申請案件については、専門性のある人材を内部または外部から招集し、対応をしている。  
内容が著しい新規性を備えている場合、リスク評価に時間を要する点が課題として指摘されている。

論点	示唆	ヒアリング結果(一部抜粋)
運用の現状	<ul style="list-style-type: none"> <li>規制の変更ではなく、基本的にはライセンスの要件緩和のみを行っている。(「Taylor Made license」=事業者の個別事情に応じたライセンス)</li> <li>専任チームは存在せず、必要に応じて省庁内から専門家を集めてタスクフォースを結成し、相談対応を行っている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(有識者)「金融分野は規制や厳しい要件が多いため、多くのスタートアップにとって参入障壁となっているが、MASは、Sandbox制度において障壁を低くするためのTaylor Made licenseを作っていると表現できる。例えば、MASの権限の範囲において、ライセンス取得の際に必要な資本金等を軽くしている。どの要件を調整するかは、事業内容を確認してリスク評価しながら検討される。」</li> <li>(政府)「特定の分野の専門知識の提供等、政府機関や係官への横断的なサポートや、関係者間での視点の共有などがSandboxの申請を円滑に通すためのキーファクターである。ここで言及している、政府機関での協業とは、省内の協業であったり、その他機関を含めた協業であったりする。」</li> </ul>
運用上の課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>申請から承認に至るまで時間を要する場合がある。その理由の一つとしては、申請として上がってくる事業内容があまりに新規性を持っているため、省庁の担当者が理解し、リスクを評価するのに時間を要するためである。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(企業)「新しいサービスで実証するにあたり、担当者に対して事業詳細を説明する必要があった。新規であるが故に、理解されるのに時間を要したことは事実である。省庁の担当者も専門家ではないため、時間を要することは仕方がないことである。」</li> </ul>
運用上の工夫 (広報、等)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fintechのイベント等を共催し、意見交換</li> <li>省庁の記者会見等における発言</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(政府)「省庁は、産業界と定例会議の場を設けて情報交換したり、新しい政策のアイデアについて意見をもらっている。各業界団体と情報交換をしている。」</li> </ul>

## II. 海外動向調査 B.調査結果(シンガポール) <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### Sandbox Expressの概要

- 企業から、現行Sandboxへの参加は難易度が高いとの指摘や、申請から認可まで数ヶ月を要してしまうためスタートアップの多くが申請を取り下げってしまうという問題があった。
- そのため、MASは、Sandboxで得られた経験を踏まえ、対象事業や期間等を指定・限定することで、迅速な認可が可能なSandbox Expressの設置を発表した。

項目	Sandbox Express	Sandbox
対象事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 保険代理店業 (Insurance broking )</li> <li>• 取引所運営業 (Recognized market operators (“RMO”))</li> <li>• 送金業 (Remittances)</li> </ul>	革新的な金融サービス (innovative financial services)
審査所要日数	21日 (目標)	数ヶ月 (ケースにより異なる)
審査基準	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 当該金融サービスの技術的斬新さ (technological innovativeness of the financial service or product)</li> <li>• 申請者ステークホルダーの適格性 (applicant's key stakeholders are “fit and proper”) ※適格性判断の際にはMAS Guidelines on Fit and Proper Criteria [Guideline No. FSG-G01]も参照</li> <li>• ※審査の結果、複雑で審査に時間がかかると判断されたものは、通常のSandboxとして扱われる</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 新技術・台頭中の技術利用または既存技術の革新的な利用</li> <li>2. 現状課題への取組、または消費者・産業に有益</li> <li>3. 制度活用後は一般市場で展開可能</li> <li>4. 明確な実証計画と想定結果の設定</li> <li>5. 明確な境界条件 (開始・終了日、顧客数、取扱額、最大想定損失額など) の設定</li> <li>6. 想定リスクおよび回避策 (申請前予備試験実施、それに基づくリスク回避手段など) 提示</li> <li>7. 実証後または制度利用停止後の明確な出口戦略</li> </ol>
実施期間	最長6ヶ月	期間設定なし (延長申請可)
境界条件	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 保険代理店業: 保険契約数1000契約まで</li> <li>• 取引所運営業: 証券50億シンガポールドル (5 billionSGD) まで、デリバティブ500万契約 (5 million contracts) まで</li> <li>• 送金業: 取扱未送金残高 (outstanding remittance transactions) 常時10万SGD (SGD100,000) まで</li> </ul>	申請に基づき個別設定

## B-2. 調査結果(シンガポール)

---

### ③ 参考資料

## MASがサンドボックス制度で活用している適用除外に係る条文(1/4)

- シンガポールのシンガポール通貨監督庁 (Monetary Authority of Singapore, MAS) が所管している法律の例は以下の通りである。
  1. 銀行法 (Banking Act)
  2. 証券先物法 (Securities and Futures Act)
  3. 保険法 (Insurance Act)
  4. 金融助言業者法 (Financial Advisers Act)
  5. 預金保険法 (Deposit Insurance Act) など

### 規則に係る定義

訓令 (Directions)	訓令は、金融機関又は特定者に遵守を求めるもので、法的効力を持つ。
ガイドライン (Guidelines)	特定機関又は特定者の行動規範となる原則又は「最良の業務基準」(best practice standard)である。従わなくても違反行為とはならない。
規約 (Code)	規約は、特定の行為行動を統制する規則 (rule) であり、法的効力はない。
業務通達 (Practice Notes)	特定機関又は特定者の管理上の手続きの手引きである。従わなくても違法ではない。
報知 (Circulars)	特定者に対して情報として送られたり、公開情報として MAS のウェブサイトに掲載されたりする文書であり、法的効力はない。

出所)「諸外国における金融制度の概要 報告書 平成29年3月」(株式会社大和総研)より、NRI作成

## MASがサンドボックス制度で活用している適用除外に係る条文(2/4)

- シンガポールには、金融機関などが従うべき、法律における条項の要求事項を詳細化した「付随法」が存在する。所管は担当大臣や行政機関であり、MASの規制に係る権利は、銀行法第 78 条、証券先物法第 341 条、保険法第 64 条で規定されている。

Banking Act(銀行法) CHAPTER 19 ※一部抜粋

Authority's powers of exemption

76A.—(1) The Authority may, by regulations, exempt any person or class of persons from all or any of the provisions of this Act, subject to such conditions as may be prescribed.

(2) The Authority may, on the application of any person, by notice in writing, exempt the person from all or any of the provisions of this Act or any direction issued or requirement imposed by the Authority under this Act if the Authority considers it appropriate to do so in the circumstances of the case.

(3) An exemption under subsection (2) —  
(a) may be granted subject to such conditions as the Authority may specify by notice in writing; and  
(b) need not be published in the Gazette.

(4) The Authority may at any time —  
(a) revoke any exemption granted; or  
(b) add to, vary or revoke any condition imposed, under this section.

• 一定の条件下であれば、銀行法で定めた規定に対して、適用除外を設けることができる。

• 適用免除について更に詳細に記載。MASが適切と判断した場合、あらゆる規制や指令に対して、適用除外を設けることができる。

• 適用除外について、いつでも取り消しを行うことができる。

## MASがサンドボックス制度で活用している適用除外に係る条文(3/4)

金融

Securities and Futures Act(証券先物法) CHAPTER 289 ※一部抜粋

### Exemption

337.—(1) The Authority may, by regulations, exempt any person, capital markets product, matter or transaction, or any class thereof, from all or any of the provisions of this Act, subject to such conditions or restrictions as may be prescribed.

(2) Subject to any express provision to the contrary in this Act, an exemption granted to a person or in respect of any capital markets product, matter or transaction (other than an exemption granted to a class of persons, capital markets products, matters or transactions) under any provision of this Act other than subsection (1), or a revocation thereof, may be notified in writing to the person concerned, and need not be published in the Gazette.

(3) The Authority may, on the application of any person, by notice in writing exempt the person from all or any of the requirements specified in any direction made by the Authority under this Act.

(4) An exemption granted under subsection (3) —

- (a) may be granted subject to such conditions or restrictions as the Authority may specify by notice in writing; and
- (b) for the avoidance of doubt, need not be published in the Gazette and may be revoked at any time by the Authority.

(4A) The Authority may at any time add to, vary or revoke any condition or restriction imposed under this section.

(5) Any person who contravenes any condition or restriction imposed under subsection (1) or (4)(a) (including any condition or restriction added or varied under subsection (4A)) shall be guilty of an offence.

- 証券先物法で定めた規定に対して、適用除外を設けることができる。
- 適用除外の対象は、個人から製品や取引方法にまで至る。

- 文書で通達することにより、あらゆる指令に対して、適用除外を設けることができる。

- 適用除外について、いつでも取り消しや変更を行うことができる。

## MASがサンドボックス制度で活用している適用除外に係る条文(4/4)

金融

Insurance Act(保険法) CHAPTER 142 ※一部抜粋

### Exemption

52.—(1) The Authority may, by regulations, exempt any person or class of persons from all or any of the provisions of this Act, subject to such terms or conditions as may be prescribed.

(1A) Without prejudice to the generality of subsection (1), the Authority may make regulations to exempt any person or class of persons from section 3 or 35W and, in making these regulations, the Authority may make such provisions as it thinks fit to regulate the person or class of persons, whether by modification of provisions of this Act or by imposing such other requirements or restrictions as may be prescribed.

(2) The Authority may, on the application of any person, exempt the person from all or any of the provisions of this Act or any direction by notice in writing if the Authority considers it appropriate to do so in the circumstances of the case.

(3) An exemption under subsection (2) —

(a) may be granted subject to such terms or conditions as the Authority may specify by notice in writing; and

(b) need not be published in the Gazette.

(4) The Authority may at any time —

(a) revoke any exemption granted under this section; or

(b) add to, vary or revoke any term or condition prescribed under subsection (1), or imposed under subsection (3) by notice in writing, or prescribe or impose a term or condition where none had been prescribed or imposed earlier.

- 保険法で定めた規定に対して、適用除外を設けることができる。

- 適用除外について、いつでも取り消しや変更を行うことができる。

## EMAがサンドボックス制度で活用している適用除外に係る条文(1/5)

エネルギー

- EMAはエネルギー分野におけるサンドボックス制度活用のガイドラインを2017年10月23日に公表した。
- ガイドラインの中では、サンドボックス制度の目的や原理原則を示しており、規制改革についても言及されている。以下に、その該当箇所について記載する。

### FRAMEWORK FOR A REGULATORY SANDBOX FOR THE ENERGY SECTOR IN SINGAPORE ※一部抜粋

#### 10 Regulatory Changes

10.1 EMA can allow proposals for new products and services to be experimented within the Sandbox with relaxed regulations. Such regulations include, but are not limited to:

- (a) Codes of Practices - Under the Electricity and Gas Acts, EMA has the powers to exempt stakeholders from the relevant provisions in the codes of practices, such as those related to metering codes and codes of conduct.
- (b) Electricity Market Rules - EMA may work together with the Energy Market Company Ltd (EMC) – the administrator of the Electricity Market Rules – to modify the existing Electricity Market Rules, if necessary
- (c) Licensing Conditions for Electricity and Gas licensees – Under the Electricity and Gas Acts, EMA may, with the approval of the Minister, provide exceptions from licensing requirements. EMA will continue to look at ways to facilitate the relaxation of such conditions related to the Sandbox.

10.2 Following a successful Sandbox, EMA may deem that certain regulations can be permanently amended or relaxed. EMA will consult the industry accordingly for such regulatory changes. 1

• EMAは、サンドボックス制度の中で、より柔軟な規制の下、新製品や新サービスを実証されることに対する裁量権を有する。

- 行為規則、電力市場に係る規制、電気やガス事業者のライセンス取得などが規制緩和の対象となっており、主な効果は以下の通りである。
  - ✓ EMAは、行為規則に対する適用除外を設けることができる。
  - ✓ EMAは、必要に応じて、市場規制を書き換えるための支援を行う。
  - ✓ 大臣の許認可の下、EMAは、ライセンス取得を緩和することができる。

## EMAがサンドボックス制度で活用している適用除外に係る条文(2/5)

エネルギー

- ガイドラインにも記載の電力ライセンス適用除外権限は、Electricity Act（電力法）CHAPTER 89A 第8条にて定義されている。

### Electricity Act（電力法）CHAPTER 89A ※一部抜粋

#### Exemption

- 8.—(1) Subject to subsections (6) and (7), the Authority may, with the approval of the Minister, by order published in the Gazette, exempt any person or class of persons from complying with section 6(1) for any specified period —
- (a) generally or to such an extent as may be specified in the order; and
  - (b) unconditionally or subject to such conditions as may be specified in the order.
- (2) An exemption order shall, unless previously revoked, continue in force for such period as may be specified in the order.
- (3) In granting an exemption under this section, the Authority shall act in a manner so as not to discriminate between members of a particular class.
- (4) Without prejudice to the generality of subsection (1)(b), the conditions imposed under that subsection may require any person carrying on any activity in pursuance of the exemption —
- (a) to comply with any direction given by the Authority as to such matters as are specified in the exemption order or are of a description so specified;
  - (b) to do or not to do such things as are specified in the exemption order or are of a description so specified, except in so far as the Authority consents to his doing or not doing them; and
  - (c) to refer for determination by the Authority such questions arising from or under the exemption order as are specified in the order or are of a description so specified.
- (5) If any condition of an exemption granted to a class of persons is not complied with by any person of that class, the Authority may give to that person a direction declaring that the exemption, so far as the exemption relates to that person, is revoked to such extent and with effect from such date as may be specified in the direction.
- (6) A transmission licensee, a transmission agent licensee and a market support services licensee shall not be granted an exemption under this section.[18/2006 wef 01/05/2006]
- (7) An electricity licensee who is authorised by his licence to operate any wholesale electricity market shall not be granted an exemption under this section.

- 第6条(未承認での電力関連活動の禁止)、第7条(ライセンス申請・延長・適用除外)各項に基づき、大臣の許認可の下、指定の期間ライセンス取得を緩和することが出来る。

- 複数者から成る特定のカテゴリに付与された除外につき、そのクラスの何者かが基準を満たさなくなった場合、EMAは訓令(Directions)によりその者の除外を無効に出来る。

## EMAがサンドボックス制度で活用している適用除外に係る条文(3/5)

エネルギー

- ガイドラインにも記載のガスライセンス適用除外権限は、Gas Act (ガス法) CHAPTER 116A 第8条にて定義されている。

Gas Act (ガス法) CHAPTER 116A ※一部抜粋

### Exemption

8.—(1) **The Authority may, with the approval of the Minister, by order published in the Gazette, exempt any person or class of persons from complying with section 6(1) for any specified period —**

(a) generally or to such an extent as may be specified in the order; and

(b) unconditionally or subject to such conditions as may be specified in the order.

(2) Without prejudice to the generality of subsection (1)(b), the conditions of an exemption may require any person carrying on any activity in pursuance of the exemption —

(a) to comply with any direction given by the Authority as to such matters as are specified in the exemption order or are of a description so specified;

(b) to do or not to do such things as are specified in the exemption order or are of a description so specified, except in so far as the Authority consents to his doing or not doing them; and

(c) to refer for determination by the Authority such questions arising under the exemption as are specified in the exemption order or are of a description so specified.

(3) **If any condition of an exemption granted to a class of persons is not complied with by any person of that class, the Authority may give to that person a direction declaring that the exemption is revoked, in so far as it relates to that person, to such extent and from such date as may be specified in the direction.**

(4) An exemption order shall continue in force, unless it is revoked, for such period as may be specified in the order.

(5) In granting an exemption under this section, the Authority shall act in a manner so as not to discriminate between members of a particular class.

- 大臣の許認可の下、第6条(未承認でのガス関連活動の禁止)第1項に規定のライセンス取得を指定の期間緩和することが出来る。

- 複数者から成る特定のカテゴリに付与された除外につき、そのクラスの何者かが基準を満たさなくなった場合、EMAは訓令(Directions)によりその者の除外を無効に出来る。

## EMAがサンドボックス制度で活用している適用除外に係る条文(4/5)

エネルギー

- ガイドラインにも記載の行為規則(Codes of Practice)の設定権限、適用除外権限は、Gas Act (ガス法) CHAPTER 116A 第62条にて定義されている。

Gas Act (ガス法) CHAPTER 116A ※一部抜粋

Codes of practice

62.—(1) **The Authority may issue one or more codes of practice for the regulation of activities and conduct in the gas industry.**

(2) The Authority may at any time modify any code of practice issued under subsection (1) in such manner as may be specified in that code of practice.

(3) For the purposes of subsection (1) or (2), the Authority may require any gas licensee to prepare for its consideration such code of practice or such modification to any code of practice as the Authority may determine.

(4) Any code of practice issued or modified by the Authority under this section shall be published by the Authority in such manner as will secure adequate publicity.

(5) If any provision in any code of practice issued by the Authority is inconsistent with any regulations made under this Act, such provision shall, to the extent of the inconsistency, either have effect subject to such regulations or, where appropriate, having regard to such regulations, shall not have effect.

(6) The Authority shall specify the codes of practice which are applicable to a gas licensee or a class of gas licensees and each gas licensee shall, subject to subsection (7), comply with such codes of practice as are applicable to it.

(7) **The Authority may exempt, either generally or subject to such conditions as the Authority may determine, any gas licensee or class of gas licensees from any provision in any code of practice which is applicable to that gas licensee or class of gas licensees.**

(8) Any code of practice issued by the Authority under this section shall be deemed not to be subsidiary legislation.

(9) In this section, a reference to a code of practice shall include a reference to a standard of performance.

ガス業界における行為規則を設定することが出来る。

- ガスライセンス付与者や複数者から成る付与者のカテゴリにつき、行為規則の監督対象から除外することが出来る。

## EMAがサンドボックス制度で活用している適用除外に係る条文(5/5)

エネルギー

- EMAはまた、業務遂行に必要な規制制定権限を有することが、Energy Market Authority of Singapore Act(エネルギー市場管理局法)CHAPTER 92B 第31条にて定義されている。

Energy Market Authority of Singapore Act(エネルギー市場管理局法)CHAPTER 92B ※一部抜粋

### Regulations

31. The Authority may, with the approval of the Minister, make regulations for or in respect of every purpose which is considered by the Authority necessary or convenient to be prescribed for carrying out the provisions of this Act.

- 大臣の許認可の下、EMAの業務遂行に必要なあるいは資する規制(Regulations)を設定することができる。

## PDPCがサンドボックス制度で活用している適用除外に係る条文

個人情報

- PDPC: Personal Data Protection Commission 管轄の個人情報サンドボックスは、Personal Data Protection Act 2012 (個人情報保護法、“PDPA”)を根拠とする。
- 法的通知 (Government gazette)により、PDPAに規定される「Data Sharing Arrangements : DSA」の適用を除外可能である。

Personal Data Protection Act 2012 (“PDPA”) ※一部抜粋

Power to exempt

62. The Commission may, with the approval of the Minister, by order published in the Gazette, exempt any person or organisation or any class of persons or organisations from all or any of the provisions of this Act, subject to such terms or conditions as may be specified in the order.

- 大臣の許認可の下、通知に基づき、当法のすべてまたは一部条項の適用を除外することが出来る。

## B-3. 調査結果(まとめ)

---

## II. 海外動向調査 B.調査結果(まとめ) <(2)運用上の課題の整理、(3)海外企業が本制度を利用する際の課題の整理>

### 制度面の比較(法的根拠、規制改革)

両国のサンドボックス制度では、条文解釈(主にイギリス)に加え、既存法の適用除外項目を根拠とした限定認可が実施されている。また、規制改革・緩和へ結びつけるための決められたプロセスは存在していない。

- ✓ 既存法の適用除外項目を根拠とする例がある。特に金融分野ではライセンス要件緩和が積極的に行われている。
- ✓ 両国とも、サンドボックス制度から規制改革・緩和への導線は、決まったプロセスは存在しない。
- ✓ シンガポールでは、企業との相談内容や実証内容に鑑み、一部の法改正や規制緩和を行っている例がある。

		イギリス	シンガポール
制度面	法的根拠	<p>◆ 既存法における適用除外項目の活用と、条文の解釈の方法に依る場合とがある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ サンドボックスを設置するために新たに法律を設けたりはしていない。権利の及ぶ既存法の範囲において、限定認可の提供や、解釈の方法による実質上の緩和を行っている。</li> </ul>	<p>◆ 既存法における適用除外項目を根拠に、限定認可を行っている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 既存法に記載の適用除外に係る項目を活用し、ライセンスの要件緩和等を個別に行っている。「Taylor Made license」=事業者の実態にあわせたライセンス</li> </ul>
	規制改革までの導線(プロセス)	<p>◆ 規制改革までの導線はあまり意識しておらず、Sandboxはスタートアップ育成等の産業育成の観点を重視している。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ イギリスのSandboxは、規制改革より、スタートアップの育成を目的に実施している。規制改革までは及ばないものの、ガイダンスの発行や修正等は実施している。</li> </ul>	<p>◆ Sandboxの成果を活用し、規制改革、または、新たなツール開発を行おうとしている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ Sandbox制度における実証を、規制改革(条文上の要件緩和)に結びつけた実績がある。</li> <li>・ サンドボックス制度における企業相談の内容を鑑み、現在改正中の法律の中でグレーゾーン解消制度の設置を含めることになった。</li> </ul>

出所)海外ヒアリング結果

## 制度面の比較

対象分野及び認可に用いる法的根拠の違いで、サンドボックス制度が分類できる。  
日本のサンドボックス制度において特筆すべき点は、先進的に、分野横断型制度に取り組んでいる点である。

### サンドボックス制度の分類表とポイント

	これまで認可された案件の法的根拠	
	適用除外条項の適用	条文解釈
分野特 定型	1	MAS(シンガポール)
		OFGEM(イギリス)
	2	FCA(イギリス)
分野 横断型		3 日本

1 MASでは、ライセンス取得要件の適用除外を行うことで、実証のハードルを下げている。事業者の個別状況に応じて、限定ライセンスを付与することから、Taylor Made Licenseと称されることもある。

2 FCAの近年の動向としては、金融を軸にして、他国及び他分野に跨るようなSandboxを構想している。(クロスセクターサンドボックス)

3 日本のSandbox制度では、2019年3月現在、5件の許認可案件が存在するが、いずれも既存法の解釈を中心とした運用となっている。

## サンドボックス制度の法的根拠一覧

サンドボックス制度の法的根拠の調査結果は以下の通りである。

		分野	関連する施策	関連する法律	内容
イギリス	FCA	金融	「Project Innovate (2014.10～)」	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financial Services Act 2012</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>規則の変更と適用免除を規定</li> </ul>
	OFGEM	エネルギー	The Innovation Link	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gas Act 1986</li> <li>Electricity Act 1989</li> <li>Competition Act 1998</li> <li>Enterprise Act 2002</li> <li>Consumer Rights Act 2015</li> <li>Business Protection from Misleading Marketing Regulations 2008</li> </ul>	(左記の所管規制における、適用除外項目の活用実績はない)
シンガポール	MAS	金融	規制所管省庁によるイノベーション施策	<ul style="list-style-type: none"> <li>Banking Act</li> <li>Securities and Futures Act</li> <li>Insurance Act</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>適用除外を規定</li> </ul>
	EMA	エネルギー		<ul style="list-style-type: none"> <li>Electricity Act</li> <li>Gas Act</li> <li>Energy Market Authority of Singapore Act</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>実証事業実施する際の、所管省庁の裁量権を規定</li> <li>適用除外を規定</li> </ul>
	PDPC	個人情報		<ul style="list-style-type: none"> <li>Personal Data Protection Act 2012</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>適用除外を規定</li> </ul>
	LTA	自動走行		<ul style="list-style-type: none"> <li>Road Traffic Act</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>左記の所管規制にて、適用除外項目を規定しているが、活用実績については不明である。</li> <li>テストやトライアルのための特殊車両を許可することが出来る</li> </ul>

## 制度面の比較(機能)

両国のサンドボックス制度では、事業の実証の場としての機能以外にも、コミュニケーションツールや規制のトライアルの場といった、多面的な機能が意識されている。

- ✓ 両国ともに、サンドボックス制度が企業と省庁のコミュニケーションツールとして機能している。
- ✓ イギリスでは、政府のお墨付きを付与することも重要な機能として認知されている。
- ✓ 「規制を実証」する場との意識もあり、規制改革に結びけるトライアルとしての位置づけもある。

		イギリス	シンガポール
制度面	機能	<p>◆ <b>企業と省庁のコミュニケーションツール</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (政府)サンドボックスを通して企業のニーズを汲むことで、業界のニーズを把握することができる。</li> </ul> <p>◆ <b>参加企業に政府お墨付きを付与</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (企業)政府によるオフィシャルレターとして箔を受けられるのが会社の信用獲得とメディア露出で非常に有益。</li> </ul> <p>◆ <b>スタートアップ支援装置</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (政府A)サンドボックス制度は、規制を改革するような制度とは考えていない。規制の足かせを改善し、新事業の実施をスピードアップさせることを目的としている。</li> </ul> <p>◆ <b>大企業の実証実験の場</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (政府B)この産業分野で制度を活用できるのは、大企業のような実証実験する時間の余裕・体力がある企業だと分かった。</li> </ul>	<p>◆ <b>企業と省庁のコミュニケーションツール</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (政府)Sandboxの制度設置をきっかけにイノベティブな事業構想を実現しようとしている企業とのコミュニケーションを増やすことができる。</li> </ul> <p>◆ <b>規制の実証をする場</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (政府)Sandboxは、省庁がどのように新サービスを規制すべきかを検証する場としての位置づけである。</li> </ul>

## 制度面の比較(運用体制、広報・コミュニケーション)

サンドボックス制度の運用体制は、専門スタッフをフルタイムで配置するケースと、必要に応じて専門人材をチームアップするケースが存在する。広報として、サンドボックス制度を活用した企業が賞賛されるような発信が意識されている。

- ✓ 日本とイギリス、シンガポールでは運用体制が異なる。イギリスでは、固定の職員が専任で対応を行っており、シンガポールでは申請案件に応じて専門性のある人材を省内(場合に応じて、外部)から集める体制をとっている。
- ✓ サンドボックス制度の周知だけでなく、制度活用した企業のブランディングになるような情報発信も意識されている。

		イギリス	シンガポール
運用面	運用体制	<p>◆ 専門チームを設置し、実務を通じた育成を行っている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sandboxは専門のチームのみで対応している。そのため対応頻度が多く、スピードが速い。</li> <li>• Sandboxの申請準備期間は、ほぼ毎日省庁との会話ができています。</li> <li>• サンドボックスケースオフィサーというサンドボックス中に支援してくれるFCA内の専門チームと、卒業後に、実証実験の結果を受けて、ライセンス提供の可否などを検討するフルタイムオフィサーがいる。</li> </ul>	<p>◆ 専門チームを設置せず、申請案件に応じて必要な人材を集め、タスクフォースを毛結成している。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 専任チームは存在せず、必要に応じて省庁内から専門家を集めてタスクフォースを結成し、相談対応を行っている。</li> <li>• 特定の分野の専門知識の提供等、政府機関や係官への横断的なサポートや、関係者間での視点の共有などがSandboxの申請を円滑に通すためのキーファクターである。</li> </ul>
	広報・企業とのコミュニケーション	<p>◆ Sandbox活用企業のブランディングを実施。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 効果として大きいのは、制度を使った企業を”チャンピオン”と呼んで、ポジティブな経験として企業側に認知してもらい、ポジティブな口コミが広がっていったことである。</li> </ul>	<p>◆ 企業が集まる場への参加や場作りを積極的に行い、意見交換や情報発信を行っている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fintechのイベント等を共催し、意見交換を積極的に行っている。</li> <li>• 省庁の記者会見等における発言も行う。</li> </ul>

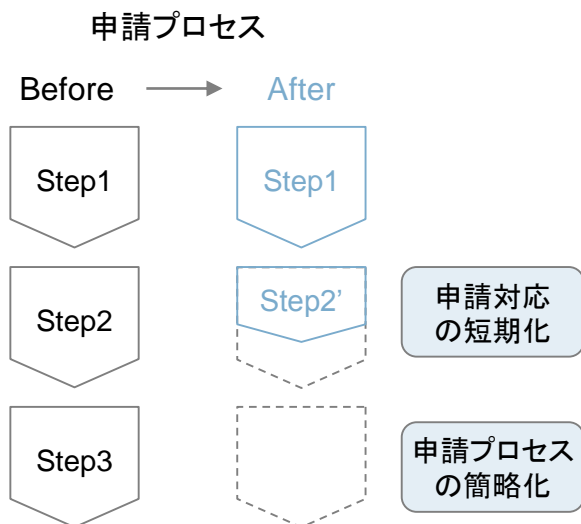
## Sandboxの今後の方向性

■ 本調査を踏まえると、今後のSandboxの大きな方向性(検討段階含む)として、海外では以下の三点が重視されていると言える。

1. 迅速化 | Sandboxの申請プロセスの短期化・簡略化
2. 国際化 | 国家間でのSandboxの連携
3. 分野横断化 | 複数の規制分野にまたがる事業に対するSandboxの創設

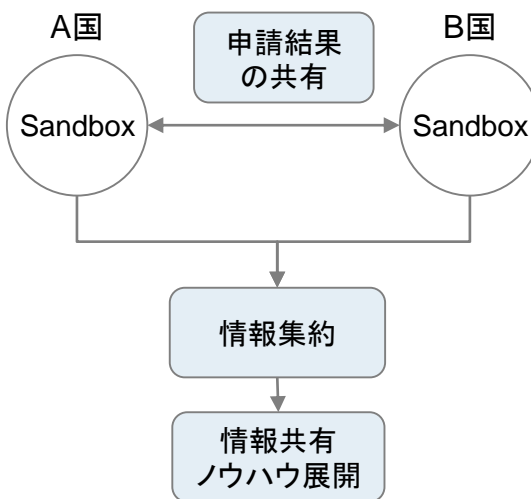
### 迅速化

MASの”Sandbox Express”等



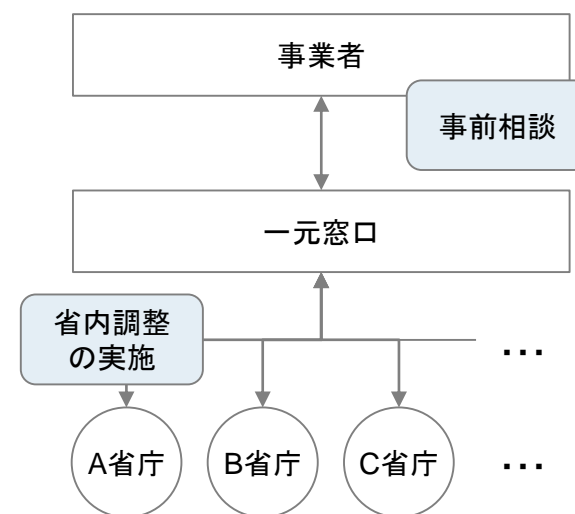
### 国際化

FCAの”Global Sandbox”等



### 分野横断化

FCAの”Cross Sector Sandbox”等



## C. サンドボックス制度の運用上の課題に対する示唆

---

## サンドボックス制度の各フローにおいて理想とする状態と、想定される課題

各国のサンドボックス制度の運用実態を踏まえ、運用フロー上で想定される課題を以下の通り整理した。

フロー	理想とする状態	一般的に想定される課題
<p style="text-align: center;"><b>初期相談</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>物理的/心理的に事業者がアクセスし易いこと</li> <li>迅速かつ専門性の高い相談対応ができること</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>企業とのコミュニケーションが十分に行えず、最新動向に対するキャッチアップが遅れる</li> <li>海外事業者向け窓口が不足しアクセスが難しい</li> <li>相談対応のリソース不足で、迅速な回答ができない</li> <li>担当者の専門性が一致しておらず、実証内容の理解や、相談への回答に時間を要する</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>申請</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(既存の規制にどう適合し得るかを審査するアプローチではなく)、実証優先主義で判断すること</li> <li>申請負荷(書類作成等)が極力低減されること</li> <li>迅速な認定ができること</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>関係部署との調整で時間を要してしまう</li> <li>担当部署の人員不足で、申請対応が滞ってしまう</li> <li>申請書類の負荷が申請のハードルになってしまう</li> <li>海外事業者向けの申請サポートが不足している</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>実証</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>適切なリスク管理が行われていることを確認できること</li> <li>実証中に生じる変更にも迅速かつ柔軟な対応が可能なこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>実証中に予期せぬ出来事が起こったことの認知が遅れる</li> <li>実証計画と実際の事業内容でズレが生じたときに、対応相談で時間がかかる</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>実証後</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>収集されたデータを基に、必要に応じて適切な規制見直しやルール創造に結びつくこと。</li> <li>実証された新技術や新しいビジネスモデルが社会に新しい価値を提供できるようになること。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>実証で得たデータが、適切に分析されず、規制見直しやルール創造へ活かされない</li> <li>実証したものの、規制対応が追いつかず事業化が不可能となってしまう</li> </ul>

## 我が国のサンドボックス制度の今後の在り方について

前述の課題と各国のサンドボックス制度の実態を踏まえ、我が国のサンドボックス制度の今後の在り方への示唆を整理した。

### ■ サンドボックス制度の位置づけ・期待する機能

- サンドボックス制度には「新事業の実証の場」という本来の機能に加え、多面的な機能が期待されている。  
具体的には、企業とのコミュニケーション機会の創出、参加企業へのお墨付きの付与(信用付与)及びブランディング、規制の実証の場、政府のイノベーション創出へのモチベーションのアピール、といった点が挙げられる。
- 我が国のサンドボックス制度の有用性を吟味する際も、このような多様な機能を念頭に置くことが重要であろう。

### ■ サンドボックス制度の運営体制

- 多様・多数の案件相談をスムーズに受け入れ、迅速に対応するため、人的リソースと専門性の確保は不可欠である。
- また、申請事業の所管省庁からの積極的な支援が行われる仕組みが不可欠である。  
具体的には、政府内のインセンティブ設計の工夫や、各省庁における専任組織の強化などは選択肢である。
- さらに、省庁横断的に規制のイノベーションや新たなルール創造を推進することをミッションとする組織の創設も、より積極的な取組を推進する上では有効な選択肢ではないかと考えられる。

### ■ サンドボックス制度の運用

- 海外企業からの活用を促進するためにも、書類等の海外対応を進めることが不可欠である。

### ■ サンドボックス制度の今後の展開

- 世界における今後のサンドボックス制度の方向性として①迅速化(申請プロセスの短期化・簡略化)、②国際化(国家間でのSandboxの連携)、③分野横断化(複数の規制分野にまたがる事業を扱うSandboxの創設)が挙げられる。
- 我が国においても、シンガポールのSandbox Expressのような迅速化のための制度や、GFINのグローバルサンドボックスへの参画などによる国際化対応は、今後の展開方策として一案であろう。

**NRI**

未来創発

**Dream up the future.**