

# イノベーション促進を見据えた規制改革支援制度と「ルールメイキングエコシステム」の形成

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  
コンサルタント 大江 秀明



## 1 はじめに

世の中はイノベーション黎明（れいめい）期を迎えている。AI、ブロックチェーン、ロボット等、数多くの技術が開発され、私たちのライフスタイルや労働形態を大きく変えようとしている。こうした最新技術が主導する社会的な変化は「第4次産業革命」と呼ばれており、歴史的に見ていかに重要な転換点にあるのかを改めて認識する必要がある。

「JETRO 地域・分析レポート」(2020年1月30日)によると、世界の特許出願件数は9年連続で増加を続けており、2018年は前年比5.2%増の333万件に達した。特に中国の成長が著しく、世界の出願件数の46.4%を占めている。もちろん、出願された特許のすべてがイノベーションに係る技術とは限らず、国によってばらつきもあるが、中国を中心に新技術開発を通じたイノベーションが活発化していることが推察される結果となっている。

多くの技術開発が進むことは望ましいことである一方で、技術は決して開発されて終わりではない。技術とは、特定の目的の実現のために社会実装されて初めて、世の中に便益をもたらすものである。ただし、実際に社会実装を進めるには法規制で示されているような各種ルールをクリアする必要があり、この段階でも多くの困難が存在することを忘れてはならない。

本稿では、主に技術主導のイノベーションと法規制上の課題、およびその対応策としての規制改革支

援制度（「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」）について論じる。今後、日本でより多くのイノベーションを実現するために必要な規制改革支援制度はどのようなものか。また、より大きな視点で、どういった仕組みで日本の規制の見直しに係る周辺環境を整備するべきかについて考察する。

## 2 イノベーションと法規制の関係

### 1) イノベーションの阻害要因となりうる法規制

技術は開発して終わりではない。特定の目的の実現のために社会実装される必要がある。社会実装された状態とは、当該技術が製品やサービスとして社会に対して便益をもたらしている状態のことを指すが、実際に社会実装をするに当たっては関連する法規制に抵触していないことが前提となる。例えば、電動キックボードという新しいモビリティ製品を開発した際に、実際に公道で走らせられるようにするためには関連する法規制（道路交通法等）に抵触しないようにする必要がある。

本来、技術開発から社会実装までのスピードは速ければ速いほど望ましい。事業者にとっては開発投資から事業化による回収の期間を短くできるメリットがあり、消費者にとってはいち早く、より便利な製品・サービスを楽しむことができるメリットがあるからである。しかし、法規制が設計された当初は想定され

図表 1 “Doing Business 2020” 評価項目



出所) World Bank「Doing Business 2020, overview」(2019年10月24日)  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32436>

図表 2 “Doing Business 2020” 結果概要 (日本)

		総合	法人設立	建設許可	電力	不動産登記	信用供与	投資家保護	納税	輸出入	契約執行	破綻処理
DB 2020 (19年10月公表)	OECDの順位	18	30	7	7	24	28	25	26	31	24	3
	190カ国・地域の順位	29	106	18	14	43	94	57	51	57	50	3
	点数	78	86.1	83.1	93.2	75.6	55	64	81.6	85.9	65.3	90.2
	190カ国・地域	NZ	NZ	香港	UAE	カタール	NZ	ケニア	バーレーン	仏等	シンガポール	フィンランド
	首位	86.8	100	93.5	100	96.2	100	92	100	100	84.5	92.7

出所) 事業環境改善のための関係府省庁連絡会議「世界銀行の事業環境ランキングに関する更なる取組の検討について」  
 (2019年12月4日) より NRI 作成 [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/doing\\_business/dai5/siryou1.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/doing_business/dai5/siryou1.pdf)

ていなかった新技術を現行の法規制上で解釈し、社会実装できるようにするためには、当該技術が法規制によって保護される社会生活上の利益を棄損しないという明確なエビデンスをもって示す必要がある。しかしながら、世に出てまだ日の浅い技術では、証明に足るエビデンスがそろっていないことが多い。

## 2) 日本における法規制の現状

日本において法規制がどの程度イノベーションの阻害要因となっているかを知ろうとするときに、世界銀行グループが2003年より毎年公表している報告書「ビジネス環境の現状2020 (Doing Business 2020)」が参考になる。本報告書では、世界銀行グループが企業の設立・経営の容易度に関する指標を測定および比較するために、全190カ国・地域に

おけるビジネス環境を10の分野(法人設立、建設許可、電力、不動産登記、信用供与、投資家保護、納税、輸出入、契約執行、破綻処理)で評価した結果をとりまとめている。評価に当たっては、事業規制等に関する手続きの数、時間、コスト等の定量的な評価に加えて、民間有識者へのアンケート等を通じて、手続きのオンライン化の有無などの質的な評価も行っている(図表1)。評価結果を基に各国・地域の獲得点数と総合順位もそれぞれ公表されるため、自国が他国と比較して、どの程度事業環境が整っているか、法規制の観点から測る際の参考とすることができる。

図表2は、2019年10月に公表された結果の概要である。日本の総合順位は190カ国・地域中29位であり、成長戦略で掲げられているような「世界

図表 3 申請受け付け・回答案件数※<sup>1</sup>

	事業所管大臣(申請受け付け) (共管含む)		規制所管大臣(回答) (共管含む)	
	グレーゾーン解消制度	新事業特例制度	グレーゾーン解消制度 ※ <sup>2</sup>	新事業特例制度
警察庁	0件	1件	16件	3件
金融庁	2件	0件	12件	2件
総務省	0件	0件	7件	0件
厚生労働省	2件	0件	71件	0件
農林水産省	3件	0件	1件	0件
経済産業省	165件	13件	17件	8件
国土交通省	2件	1件	36件	1件
環境省	1件	0件	6件	0件
国税庁	2件	0件	4件	0件

※<sup>1</sup> 複数の省庁での共管による案件も含むため、記載の件数は重複カウント

※<sup>2</sup> 記載外の規制所管省庁：消費者庁5件、法務省5件、その他3件

出所) 経済産業省「産業競争力強化法に基づく企業単位の規制改革制度について」より NRI 作成

[https://www.meti.go.jp/policy/jigyoku\\_saisei/kyousouryoku\\_kyouka/shinjigyo-kaitakuseidosuishin/download/200715\\_overview.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/jigyoku_saisei/kyousouryoku_kyouka/shinjigyo-kaitakuseidosuishin/download/200715_overview.pdf)

で一番企業が活動しやすい国」の実現までは引き続き努力が必要な状況となっている。一方で、こうした事態を打開すべく、日本ではこれまで規制改革に係る数多くの取り組みがなされてきた。本稿ではその中の一部をご紹介します。

行の規制の適用範囲が不明確な分野においても、安心して新事業活動を行えるよう、具体的な事業計画に則して、あらかじめ規制の適用の有無を確認できる制度である。いずれの制度も、所定の書式にのっとり、事業者が、事業を所管する省庁（事業所管省庁）に対して申請を行うことから始まり、事業所管省庁と規制を所管する省庁（規制所管省庁）のやりとりを経て、最終的に事業者に対して回答がなされる仕組みである。「新事業特例制度」が特例措置の創設が目的であることに対し、「グレーゾーン解消制度」は規制の適用確認が目的である点に特徴がある。

法施行後すぐに運用を開始した「新事業特例制度」と「グレーゾーン解消制度」は、2020年6月末時点で、192件の申請を受け付けており、「新事業特例制度」で14件の認定、「グレーゾーン解消制度」で170件の回答がなされている（図表3）。

特に申請が多い分野はモビリティやヘルスケア分野等であり、規制の見直しに係るニーズの大きさがうかがえる。認定および回答の結果はすべて経済産業省のホームページ上で公開されており、事業概要とボトルネックとなっている法規制の情報につい

### 3 イノベーション促進を見据えた規制改革支援制度の現状

#### 1) 官民連携し規制改革を実現する「新事業特例制度」および「グレーゾーン解消制度」

新技術を活用した事業を始める際に法規制がボトルネックとなることをできる限り回避するため、2014年1月20日に施行された「産業競争力強化法」の下、「新事業特例制度」および「グレーゾーン解消制度」が導入された。「新事業特例制度」とは、新技術等を用いて事業活動を行おうとする事業者が、そのボトルネックとなる規制の特例措置を提案した場合、安全性等の確保を条件として、「企業単位」で規制の特例措置の適用を認める制度である。また、「グレーゾーン解消制度」とは、事業者が現

図表4 「新事業特例制度」と「グレーゾーン解消制度」の認定事例

事例(新事業特例制度)

アシスト力の大きいリヤカー付き電動アシスト自転車の公道走行について

申請事業者	ヤマハ発動機(株) ヤマト運輸(株)
所管	事業所管:経済産業省・国土交通省 規制所管:国家公安委員会
特例内容	アシストカの上限を、踏力の3倍とする電動アシスト自転車の活用が可能となった。(現行の道路交通法施行規則では、2倍までのアシストカに限定)
	
成果	東京、北海道、神奈川、京都、大阪、福岡で実証を行い、さまざまな条件下での走行時の安全等について十分な実証結果が得られたことから、規制が緩和(道路交通法施行規則が改正)され、アシストカの上限を踏力の3倍とするリヤカー付き三輪電動アシスト自転車の活用が一般的に可能となった。

事例(グレーゾーン解消制度)

睡眠環境の総合コンサルティングを行うサービス

申請事業者	西川(株)
所管	事業所管:経済産業省 規制所管:厚生労働省
事業内容	睡眠を改善したい利用者に対して、ヒアリングや簡易測定を通して睡眠環境の分析・可視化を行い、その分析結果を踏まえた睡眠環境改善アドバイスや商品提案といった睡眠環境に関する総合的なコンサルティングサービスを提供。
	
照会内容	本サービスが医師法第17条において、医師のみに認められている「医業」に該当するか否か。<照会結果⇒該当せず>
成果	制度活用により開始したサービスについて、サービスを提供する「ねむりの相談所」専用コーナーを設けた店舗を全国で約40店舗展開(2020年10月1日現在)。

出所) 経済産業省「産業競争力強化法に基づく企業単位の規制改革制度について」より NRI 作成

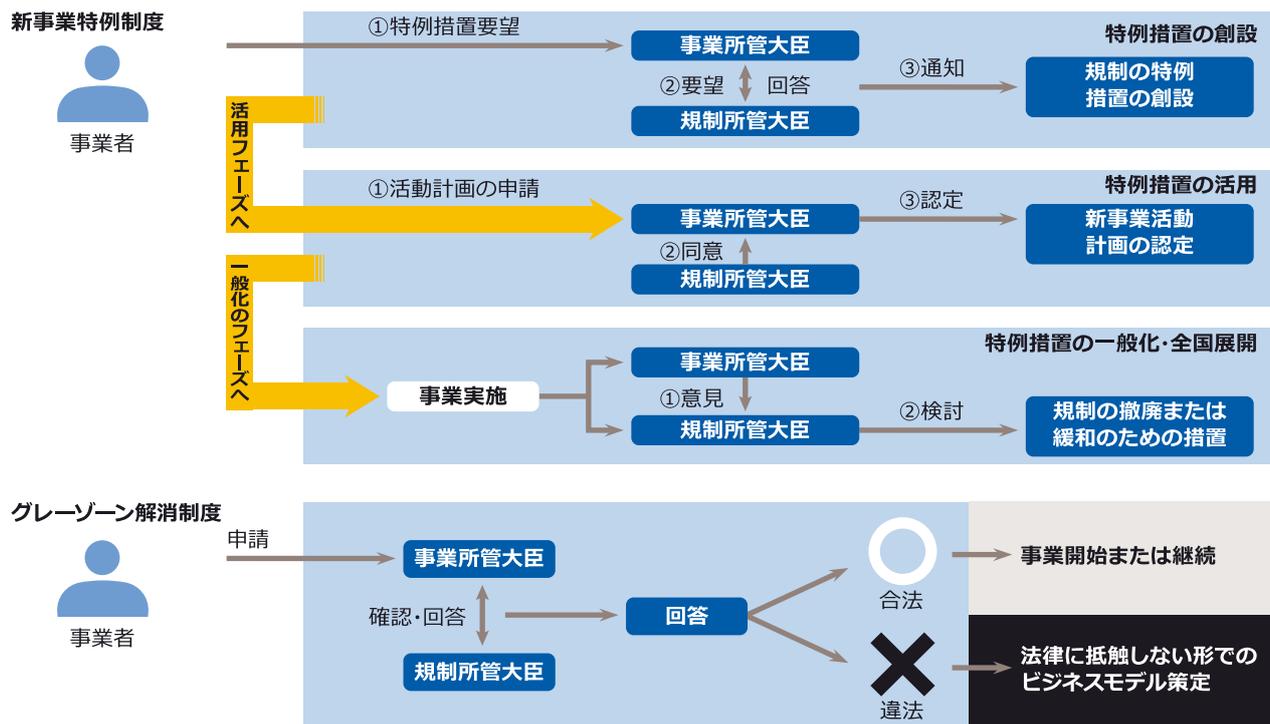
[https://www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/kyousouryoku\\_kyouka/shinjigyo-kaitakuseidosuishin/download/200511\\_overview.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/kyousouryoku_kyouka/shinjigyo-kaitakuseidosuishin/download/200511_overview.pdf)  
画像提供) ヤマハ発動機(株)、西川(株)

ては誰でもアクセスすることができる(図表4)。

「新事業特例制度」と「グレーゾーン解消制度」は、経済成長を見据えた規制改革を促すための施策であり、十分に画期的であるが、特筆すべき点としてもう一つ、事業者と規制所管省庁の間に事業所管省庁が入ったスキームとなっている点が挙げられる(図表5)。これまで一事業者が単独で規制所管省庁と交渉を進めることは時間と手間がかかることであった。また、一事業者の声が法規制に必ずしも反映されるとは限らず、事業者としても規制所管省庁へ交渉するインセンティブが失われていくという悪循環に陥っていた。そうした中で、事業所管省庁が規制所管省庁との間に立つスキームは交渉のパワーバランスを対等にすることができ、事業者にとっても非常に使いやすい制度となった。

「新事業特例制度」と「グレーゾーン解消制度」は、上記の通り、規制改革に対して非常に有効な制度である一方で、運用をしていく中で両制度では対応できない、または時間を要してしまうような事例が見られるようになった。例えば、社会的に付加価値の高い新事業を展開しようとしているにもかかわらず、法規制上明らかに実現不可能であると判明している場合、適法性の判断機能しか有さない「グレーゾーン解消制度」では実際にボトルネックを解消することはできない。そのため、「新事業特例制度」を通じて特例措置を得る必要があるが、実は特例措置を得るための申請プロセスは非常に膨大な時間と工数を要する。さらに、生命や人体に係る法規制であった場合、規制所管省庁も慎重に判断せざるを得ず、より多くの時間と工数がかかってしまう。

図表5 「新事業特例制度」と「グレーゾーン解消制度」の全体プロセス



出所) 経済産業省「令和元年度産業経済研究委託事業(規制改革による新規事業創造に係る調査)報告書」よりNRI作成  
[https://www.meti.go.jp/meti\\_lib/report/2019FY/000120.pdf](https://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2019FY/000120.pdf)

規制所管省庁が特例措置などの規制の見直しに係る意思決定を行う際に判断基準となるのは、当該事業の安全性を証明するエビデンスである。新事業を社会実装したとしてもリスクがない、または制御可能であると証明できるエビデンスがあれば、特例措置等の規制の見直しも円滑に進めることができる。しかし問題は、最新技術を活用した事業は開発されてから日も浅く、十分なエビデンスがそろっていないことから、規制の見直しまで持ち込めないという点である。さらには、エビデンス形成に当たっては実証等を行わなければならないが、規制内容によっては実証すら行うことができず、ジレンマに陥ることも想定された。そうした背景から、事業者と省庁が協力して規制の見直しのためのエビデンス作りを行っていきこうという趣旨で始まった制度が「サンドボックス制度」である。

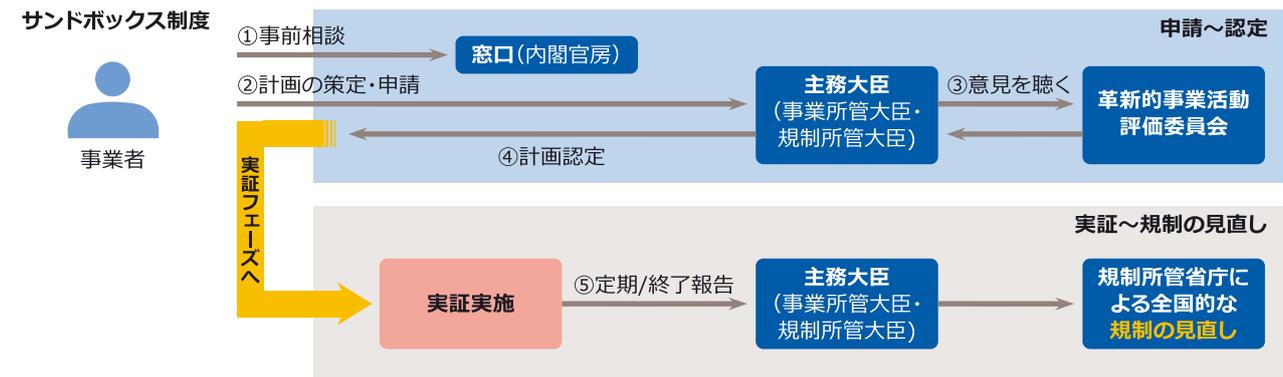
## 2) 「やってみよう」精神の「サンドボックス制度」

### (1) 日本における「サンドボックス制度」の現状

「サンドボックス制度」とは、新事業が法規制に抵触することが判明した場合に、当該新事業を、事業ではなく実証として行うことを国が認める制度である。具体的には、新事業の実施期間や対象者を限定すること等により、既存の規制の適用を受けることなく、新技術等の実証を行うことができる環境を整えることで、迅速な実証を可能とする制度である。実証を通じて得られた情報や資料は、規制の見直しに活用されることとなっている。「サンドボックス」という名称は自由に創意工夫ができる「砂場」に由来しており、基本的な思想として、イノベーティブな技術を活用した新事業の実証を「やってみる」ことを勧めている。

「サンドボックス制度」は、2018年6月に施行された生産性向上特別措置法に基づき制定された制

図表6 「サンドボックス制度」の全体プロセス



出所) 経済産業省「令和元年度産業経済研究委託事業(規制改革による新規事業創造に係る調査)報告書」よりNRI作成  
[https://www.meti.go.jp/meti\\_lib/report/2019FY/000120.pdf](https://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2019FY/000120.pdf)

度である。法施行後、2018年より運用を開始した本制度は、2020年8月1日時点で、18件のプロジェクトを認定している。認定プロジェクトの中には、PLC(電力線通信)技術を活用した電気製品、IoT技術を活用したごみ収集、電動キックボードのシェアリング事業等、分野やビジネスモデルを限定しない、多くのプロジェクトが存在している。プロジェクトの実証期間は2年未満であり、認定プロジェクトの中には既に実証期間を終了しているものもある。一例として、2018年12月26日に経済産業大臣を主務大臣として認定を受けた、パナソニック株式会社の「IoT社会の実現に向けた高速PLCでつながる家庭用機器に関する実証」は、2019年4月に実証を開始し、2019年6月末に実証を終えている。実証内容は、電気用品(テーブルタップ、照明器具、電子レンジ、エアコン、冷蔵庫、洗濯機)に対して高速PLC装置を組み込む改造を行った試作品を、事業者敷地内のモデル住宅等において使用し、発信される通信信号がその他の通信・放送と共存ができるか、また、当該試作品および他の電気用品が誤動作しないかを確認するものであった。もともと、高速PLC装置を搭載した電気製品は、「電気用品の技術上の基準を定める省令」第4章に抵触する恐れ

があったため、「サンドボックス制度」を通じて実証を行い、検証する運びとなった。その後、実証データを活用し、規制の見直しが行われ、2019年12月25日に経済産業省による通達の下、正式に「電気用品の技術上の基準を定める省令」の解釈が一部改正された。実証を行い、その結果をもって規制の見直しに結びつけた象徴的な事例である。

「サンドボックス制度」の全体のプロセスは、事業者が実証計画の申請を行い、主務大臣より認定を受けることで実証が始まる。実証終了後には、事業者から主務大臣に対してデータ・実証結果の報告がなされる。最後のプロセスとして、主務大臣は、報告されたデータを活用して規制の撤廃、または緩和のために必要な法制上の措置等を講ずる。プロセス上の特徴としては、申請から認定の間で「革新的事業活動評価委員会」が関与している点である。「革新的事業活動評価委員会」とは、事業者、学識経験者、弁護士等の有識者で構成される第三者委員会であり、実証計画に対する主務大臣の見解に意見を述べるとともに、必要に応じ内閣総理大臣を通じて主務大臣に対し勧告することを職務として活動している。本委員会からの意見聴取がプロセスの中で位置づけられることで、実証計画の実施可否に係る判断

図表 7 諸外国の「サンドボックス制度」

	日本	英国	シンガポール	オーストラリア
分野	●全般	●金融 ●エネルギー	●金融 ●自動走行 ●エネルギー ●個人情報	●金融
制度開始時期	●2018年6月	●2016年6月(金融) ●2017年2月(エネルギー)	●2016年11月(金融) ●2017年 2月(自動走行) ●2017年 6月(エネルギー) ●2017年 7月(個人情報)	●2016年12月
規制見直し	●想定する	●想定する	●想定する	●想定する
対象事業者 対象	(特になし)	(特になし)	(特になし)	●スタートアップ
目的	●新技術の事業化支援	●新技術の事業化支援 ●事業化スピードアップ ●コスト削減	●新技術の事業化支援 ●新技術の把握	●スタートアップ企業支援
所管組織	●内閣官房	●金融行為規制機構(金融) ●ガス電力市場規制庁 (エネルギー)	●通貨監督庁(金融) ●陸上交通庁(自動走行) ●エネルギー市場監督庁 (エネルギー) ●個人情報保護委員会 (個人情報)	●証券投資委員会
運用体制	●内閣官房が全分野を管轄	●分野ごとの所管組織	●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

出所)「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報告書)よりNRI作成 [https://www.meti.go.jp/meti\\_lib/report/H30FY/000128.pdf](https://www.meti.go.jp/meti_lib/report/H30FY/000128.pdf)

がより客観的に行われることになり、制度の有効性を高めることができる。

「サンドボックス制度」は、現行の法規制上では認められない、または明確に定義されていない事業について「できないまま」で終わらせるのではなく、実証を行うことでエビデンスを蓄積し、ボトルネックとなっている法規制を見直すことができる可能性を示した。また、実証に当たっては「新事業特例制度」のように特例措置を必ずしも設ける必要がなく、法的論点の整理のみで済む場合も多くあるため、申請者にかかる負荷や工数を大幅に縮小できる利点もあった。NRIが受託した「令和元年度産業経済研究委託事業(規制改革による新規事業創造に係る調査)」の報告書では、「サンドボックス制度」は政府のお墨付きをもらえるため、事業者やその商品・サービスにとってのブランディング効果や信用補完効果があることも利点の一つとして指摘している。一方

で、同報告書では「サンドボックス制度」の認知度がまだ低い点や手続きが煩雑という点を指摘しており、認知度向上や申請手続きの効率化については今後取り組むべき課題と考えられる。

## (2) 海外における「サンドボックス制度」の現状

日本では導入してからまだ日が浅い「サンドボックス制度」であるが、英国、シンガポール、オーストラリア等の諸外国では、日本より前に導入され、運用が開始されている(図表7)。

世界で初めて「サンドボックス制度」を導入したのは英国のFCA(Financial Conduct Authority)である。FCAは日本の金融庁に相当する政府機関であり、英国内の金融業に係る法規制を所管している。Fintechに代表されるように、金融分野では新技術を活用する事業が非常に多い半面、金融業は特に法規制が厳しい領域であるため、新技術の社会実

装のスピードの遅さが以前から指摘されていた。そうした課題に対応するために、FCAが所管する「サンドボックス制度」が導入された。FCAの「サンドボックス制度」は日本の「サンドボックス制度」と共通する部分が多く、例えば、実証を通じて規制の見直しや新事業の創出につなげるという大目的や所管省庁が認定をした後に実証を行うというスキーム等は共通している。申請は期間を区切って受け付けており、各申請フェーズは cohort（群）と表現されている。事業者は、各 cohort で示された申請可能期間にのみ申請することができ、当該 cohort ごとに認定をもらうことができる。2020年7月には、Cohort6として22の事業者が認定を受けた。英国ではFCAの所管する「サンドボックス制度」以外に、日本の資源エネルギー庁に相当するOfgem（Office of Gas and Electricity Markets）が所管するエネルギー分野の「サンドボックス制度」等、分野ごとに「サンドボックス制度」を導入している。現在は、英国、シンガポール、オーストラリア以外にも、カナダや韓国等、多くの国々で「サンドボックス制度」が導入されている。

### (3) 海外との比較に見る日本の「サンドボックス制度」の特徴

諸外国の「サンドボックス制度」と比較して、日本の「サンドボックス制度」は大きな特徴を有している。それは、「サンドボックス制度」を所管しているのが規制所管省庁ではないという点である。例えば、英国のFCAやシンガポールのMAS（Monetary Authority of Singapore）等の「サンドボックス制度」はいずれも規制所管省庁が所管している一方で、日本の場合、内閣官房と経済産業省が事務局となり運用している。本来、「サンドボックス制度」は規制所管省庁によって運用される方が効率的であると

考えられる。なぜなら、事業内容によっては法規制の特例措置が必要となるため、法規制に関して権限を多く有する規制所管省庁の方が円滑に実証を認めることができるためである。一方で、日本の「サンドボックス制度」のスキームにも大きなメリットがある。それは分野を限定せずに門戸を開いている点である。英国、シンガポール、オーストラリアと違い分野別の「サンドボックス制度」にしていない日本では特定の分野に限らず、金融、エネルギー、ヘルスケア等非常に多様な分野でプロジェクトの認定が行われている。

一つの「サンドボックス制度」をとっても、制度の設計方法によってメリットとデメリットが変わってくる。それ以前に、「サンドボックス制度」が世界中で導入されてから日が浅く、制度自体にまだまだ改善の余地があると考えられる。

## 4 日本の規制改革支援制度のあり方

### 1) 「サンドボックス制度」のさらなる活用と改善

3章では、日本の規制改革支援制度として、「新事業特例制度」「グレーゾーン解消制度」「サンドボックス制度」の三つの制度を紹介した（図表8）。いずれの制度も、それぞれ異なるアプローチで法規制がボトルネックとなることを回避するのを目指しており、対象案件によって有効な制度も変わってくると考えられる。

この中でも、まだ導入されて日の浅い「サンドボックス制度」に対する事業者からの期待は非常に大きい。特に、経済的、時間的余裕が決して多くないスタートアップ等からは申請手続きの簡略化や規制の見直し実現までのタイムスパンの短縮等に対するニーズが上がってきている。この点に関して、例えば、オーストラリアの「サンドボックス制度」で

図表 8 規制改革支援制度の比較

	新事業特例制度	グレーゾーン解消制度	サンドボックス制度
根拠法	●生産性向上特別措置法	●産業競争力強化法	●産業競争力強化法
概要	●規制の特例措置を整備した上で事業を実施	●法令の解釈・適合性を確認	●参加者や期間を限定した上で実証を実施
事業者のアクション	●特例措置の要望 ●新事業活動計画の申請 ●事業活動の報告	●規制適用有無の照会	●実証計画の提出 ●実証の実施 ●実証結果の報告
申請受付	●内閣官房	●事業所管省庁	●事業所管省庁
回答・認定件数 (2019年6月1日時点)	●14件	●170件	●16件

出所) NRI 作成

は、事前に認定基準を明らかにし、その基準に適合すればすぐに実証を行ってよいというスキームにしている。また、シンガポールの「サンドボックス制度」では、“Sandbox Express”という類似制度を創設し、過去に認定した案件と類似性の高い案件は、比較的少ない手続きで実証ができるような仕組みを実現している。

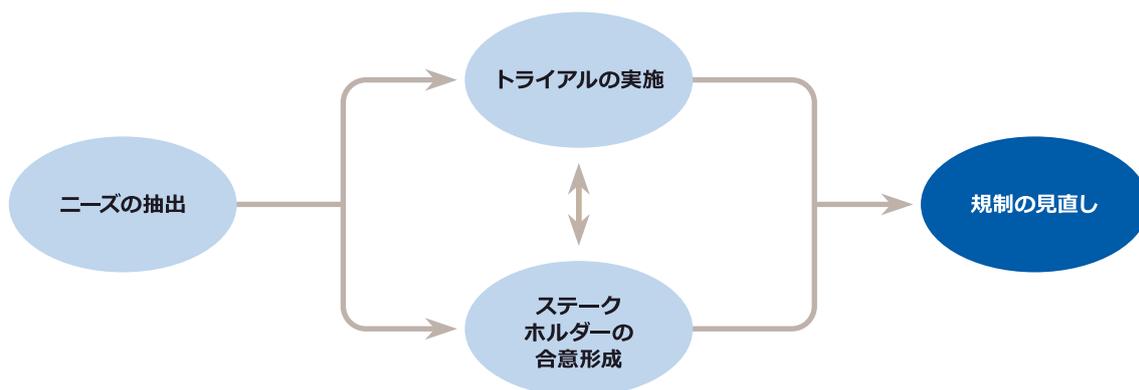
どういった制度設計が望ましいかは、対象としている分野や各国の経済・社会構造によって大きく変わってくると思われるため、海外の事例が必ずしもそのまま日本の規制改革支援制度に当てはめられるとは限らないが、こうした海外の「サンドボックス制度」を参考にすることで日本の「サンドボックス制度」を改善していくことができる。OECD が 2018 年に発行したイノベーションに関するレポート (OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2018) で、政策を「実験する」という発想が重要であると言及されている通り、イノベーション同様、制度設計も「やってみよう」精神でいろいろな改善策を試してみるというマインドセットが重要である。

## 2) 官民連携の「ルールメイキングエコシステム」の形成

3章で紹介した制度の他にも、規制改革推進会議、国家戦略特区制度等、規制改革支援に対しては国として多様なアプローチをとっている。実際に、筆者が調査で訪問した米国、英国、シンガポール等の政府機関へのヒアリングでは、日本の制度的なオプションが非常に幅広い点に関心を示された。この選択の幅の広さが日本の強みとなるよう、現行の規制改革支援制度を継続的に改善し、より事業者が使いやすい制度にし続けることが重要である。

一方で、新しい製品やサービスの開発を背景とした事業者からの規制の見直しニーズは、規制改革支援制度への申請等で上がってくる案件以外にも数多くあり、これらすべてを行政のみで対応することには限界があると思われる。図表 9 に示すように、現行の規制の見直しに係るプロセスでは、規制がボトルネックとなって新製品や新サービスが社会実装できていない領域のニーズを抽出することから始まる。続いて、規制の見直しに必要なエビデンス収集を目的とした当該製品やサービスの実証（トライアル）と、規制の見直しに至る利害関係者（ステークホルダー）の合意形成を経て、初めて規制の見直し

図表 9 規制の見直しに係るプロセス



出所) 経済産業省「令和元年度産業経済研究委託事業 ( 規制改革による新規事業創造に係る調査) 報告書」より NRI 作成  
[https://www.meti.go.jp/meti\\_lib/report/2019FY/000120.pdf](https://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2019FY/000120.pdf)

が実現するという流れである。

規制の見直しには複数のプロセスが存在し、それぞれ一朝一夕に完了できるものではない。今後、ますます拡大すると思われる規制の見直しニーズに対応し、これほど時間と工数を要する規制の見直しプロセスを継続的かつ効率的に実施するためには、行政も外部の力も活用する必要があると思われる。これは単純に人手を増やすということではなく、行政の外部にある専門人材も活用し、規制の見直しプロセスを効率的に進めていくことが最大のポイントである。

実際に、弁護士、Civic Tech<sup>※1</sup> 団体、パブリッククアフェアーズ事業者<sup>※2</sup> 等、規制の見直しにおいて高い価値を発揮しうるポテンシャルを持つプレーヤーはいくつか存在し、萌芽（ほうが）事例も見られる。その一つの事例として、ナイトタイムエコノミーに係る風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（風営法）の改正が挙げられる。従来、ナイトクラブ等を規制する風営法では、原則として 0 時以降は営業禁止で、0 時前の営業も警察の許可が必要であった。風営法が日本のインバウンド市場成長の阻害要因になっているとの問題意識を持った弁護士が中心となり、規制の見直しが進められた。

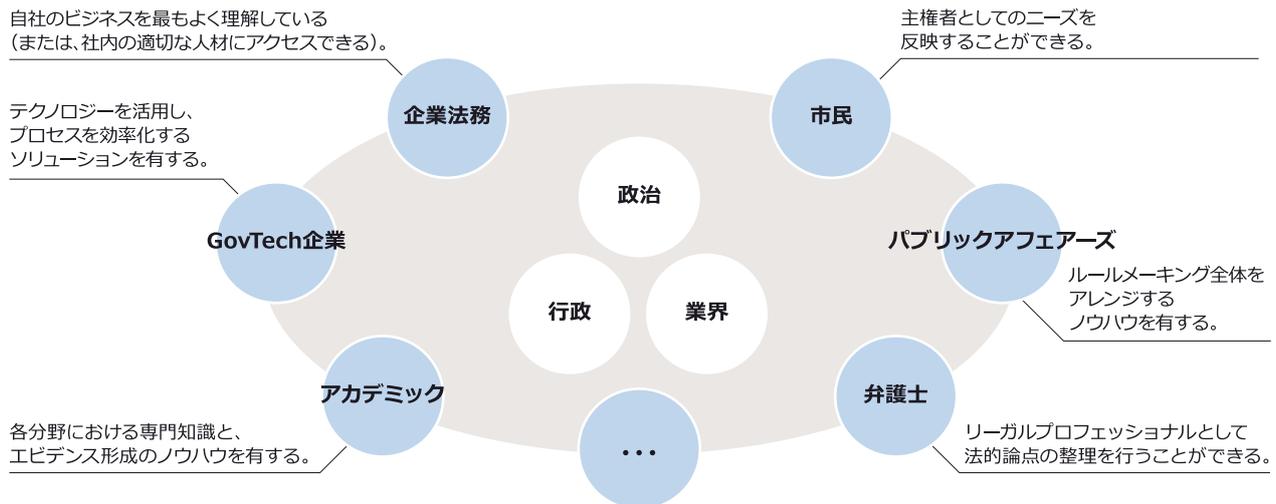
その結果、規制所管省庁との議論を経て、実際に 2016 年 6 月に改正風営法が施行され、従来は原則午前 0 時までとされてきたクラブ等でのダンス営業や飲食店でのエンターテインメント営業が、一定の条件を満たせば朝まで営業可能となった。この他にも、例えば Pnika という団体は事業者や公的機関と連携し、規制の見直しに関する迅速なサポートを実現している。同団体の代表的な取り組みの一つに、アウトドアサウナに係る規制の見直しがあり、現在も規制の見直しに向けて着実に歩みを進めているところである。

ここで紹介した事例のように、行政の外部のプレーヤーが規制の見直しに関与することで、より効率的に規制の見直しを進めることができると考えられる。行政と事業者と第三者としてのプレーヤーが

※1 市民 (Civic) 自らがテクノロジー (Tech) を活用し、地域課題を解決する取り組みを進める団体の総称。

※2 企業の活動が円滑に行われるよう、行政等との連携を支援する事業者の総称。特に社会課題との関係性の深いテーマを取り扱い、市民、政治家、行政が参加するオープンな議論と政策検討の場を用意することを主な事業内容としている。

図表 10 「ルールメイキングエコシステム」のイメージ図



出所) 経済産業省「令和元年度産業経済研究委託事業(規制改革による新規事業創造に係る調査)報告書」より NRI 作成  
[https://www.meti.go.jp/meti\\_lib/report/2019FY/000120.pdf](https://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2019FY/000120.pdf)

互いに協力し合い規制の見直しを行う環境をここでは「ルールメイキングエコシステム」と呼称する(図表 10)。

言い換えると、規制の見直しに係るプロセスは必ずしも行政だけで進めるものではなくなってきている。「ルールメイキングエコシステム」内のプレイヤーが連携して規制の見直しを進める方が効率的に実現できる可能性があることを考慮に入れ、行政、事業者双方の立場としては、そういったプレイヤーを活用するという発想を持つことが重要である。

るに当たっては、行政と事業者が「やってみよう」精神で、新しいことに積極的にチャレンジしていく姿勢が重要になってくる。

## 5 おわりに

本稿では規制改革支援制度の現状を踏まえ、海外制度との比較等を通じて課題と改善の方向性を検討した。また、より大きな視点で、「ルールメイキングエコシステム」を形成することの重要性についても言及した。日本の法規制とそれを取り巻く環境はまだまだ発展の余地があると認識している。今後、日本で「ルールメイキングエコシステム」を形成す

- …… 筆者
- 大江 秀明(おおえ ひであき)
- 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
- コンサルタント
- 専門は、規制改革、イノベーション、環境・エネルギー政策など
- E-mail: h-oe@nri.co.jp