

資料 1 - 3

(H30.2.27)  
規制改革推進会議  
第 16 回投資等 WG

# 「イノベーションと法」勉強会 提言

2017 年 12 月 7 日 (木)

## 「イノベーションと法」勉強会とは

2017年2月より、「イノベーションと法」をテーマに勉強会を開催。とりわけ、AI/IoT時代を迎えるにあたり、近年、各分野で急速に台頭する「取引に関するビッグデータを扱う電子的システムを運営するテクノロジー企業」への規律のあり方をゼロベースで検討することに主眼を置き、分野横断的に議論。

メンバーは招待制で、組織を代表せず個人の資格で参加。自由に御発言いただくため、チャタムハウスルール（会議における発言につき、発言者が推測・特定されるような形での引用は行わない）を採用。

### ◆開催実績と各回テーマ

- |                 |               |   |
|-----------------|---------------|---|
| <第1回> 2/24 (金)  | 業界横断的な俯瞰①     | } 金融、民泊、医療、宇宙、不動産分野、<br>官民データ利活用法、レギュラトリー・サンド<br>ボックス 等 |
| <第2回> 3/17 (金)  | 業界横断的な俯瞰②     |   |
| <第3回> 4/18 (火)  | 業界横断的な俯瞰③     |   |
| <第4回> 4/28 (金)  | 業界横断的な俯瞰④     |   |
| <第5回> 6/29 (木)  | 提言とりまとめに向けた議論 |   |
| <第6回> 9/20 (水)  | 提言たたき台の議論①    |   |
| <第7回> 10/20 (金) | 提言たたき台の議論②    |   |
| <第8回> 10/27 (金) | 提言たたき台の議論③    |   |
| <第9回> 12/7 (木)  | 提言とりまとめ       |   |

### ◆メンバー（五十音順・敬称略）

弁護士 梅澤拓 長島・大野・常松法律事務所  
弁護士 落合孝文 渥美坂井法律事務所・外国法共同事業  
弁護士 片桐秀樹 西村あさひ法律事務所  
弁護士 塩崎彰久 長島・大野・常松法律事務所  
弁護士 新谷美保子 TMI 総合法律事務所  
弁護士 鈴木由里 渥美坂井法律事務所  
弁護士 谷澤進 西村あさひ法律事務所  
弁護士 藤武寛之 リンクパートナーズ法律事務所  
弁護士 永井隆光 山下・柘・二村法律事務所  
弁護士 成木治男 TMI 総合法律事務所  
弁護士 藤原総一郎 長島・大野・常松法律事務所  
弁護士 堀天子 森・濱田松本法律事務所  
弁護士 本間正人 ベーカー & マッケンジー法律事務所  
弁護士 増島雅和 森・濱田松本法律事務所  
弁護士 水島淳 西村あさひ法律事務所  
IGPI パートナー 塩野誠  
財務省理財局国債業務課 杉村和俊  
EY 税理士法人シニアマネージャー 上田滋  
内閣官房 日本経済再生総合事務局 中原裕彦、佐野究一郎

1.	現状と問題意識	4
(1)	激変する社会と日本の目指す未来	4
(2)	いま、なぜ、「イノベーションと法規制」の関係を考えるのか	4
2.	検討の方向性	6
(1)	規制を考える上で重要な社会構造・産業構造の変化	6
(2)	今後の法規制のあり方	8
(3)	「イノベーション」を支える社会のあり方	11
3.	各論	13
(1)	新たなビジネスモデルに対して既存の法体系が妥当していない領域	13
①	ライドシェア	13
②	民泊	14
③	決済	15
④	PtoP レンディング／ソーシャルレンディング	16
⑤	ソーシャルインベストメント	17
⑥	PtoP 保険	18
⑦	ネット通販	18
⑧	銀行代理	19
(2)	規制の内容が不明確であることによって予測可能性に欠け萎縮効果が生じている領域	20
①	無人自動走行(Mobility as a Service (MaaS))	20
②	不動産分野	21
③	医療分野	22
(3)	グローバルな規制とイコールフットリングが図られていない領域	23
①	税制・税務行政	24
②	送金等	25
③	クラウドファンディング	26
④	事業性ファイナンス	27

⑤ 本人確認	27
(4) 既存の法体系が存在しない領域で規制が適切な競争環境を作り出した領域	28
① 宇宙分野	28
② 仮想通貨	29
③ データへのオープンアクセス確保と API、データ・ポータビリティ	29

## 1. 現状と問題意識

### (1) 激変する社会と日本の目指す未来

日進月歩の技術革新、シェアリングエコノミー時代におけるプラットフォームの勃興など、既存の枠組に囚われない形でビジネスの展開がめざましい昨今において、日本政府も、①IoT、ロボット等の生産性を飛躍的に高める投資の本格化、②自動走行で世界最先端を目指す取組の加速、③最新の技術やデータを活用した健康・医療・介護システムの導入の加速/物流・建設・農業・ものづくり・介護等の分野での生産性の改善、④大企業とベンチャーの連携などのオープンイノベーションの促進、⑤雇用のミスマッチや IT 人材の不足を解消するための、成長分野への人材移動や実践的な人材育成の促進、⑥規制のサンドボックス制度の早期具体化/行政データのオープン化や IT 利活用基盤の整備などに特に注力して、「Society 5.0」の社会実装に向けた「生産性・供給システム革命」の実現を目指すことを明言する<sup>1</sup>。

付加価値を生み出す競争力の源泉が「モノ」や「金」であった旧来の経済システムから、第 4 次産業革命の進展により価値の源泉が「人」や「データ」に移っていく流れが起きており、「自律分散」する多様なもの同士を新たな技術革新を通じてつなげ「統合」することが大きな付加価値をもつことを見据えて、様々なサービスが生まれ始めている。供給側の論理によるマス定型商品の提供という B2C 型のビジネスモデルから、「顧客情報に根ざす共通価値の創造」という C2B 型ビジネスモデルへと移行するための環境も整いつつあり<sup>2</sup>、ユーザーを起点としたより付加価値のあるサービスを提供するため、社会全体を通じたイノベーションの促進に向けた取組が今後ますます加速することが予想される。

### (2) いま、なぜ、「イノベーションと法規制」の関係を考えるのか

イノベーションは単なる新技術の実現ではなく、社会に変革を促すものであるところ、上記のようなイノベーションの促進は、**不可避的に、従来の法が想定している社会構造、前提としている時代背景とは異なる状況（社会構造、人・モノ・金の動き）を招来させることを伴う**。例えば、シェアリングエコノミーなどの新たなエコシステムのモデルを提供する**プラットフォーム企業の登場は、既存の縦割りの業規制（いわゆる「業法」）の下での事業者単位の許認可・監督といった枠組みが想定してこなかったものである**と考えられる。そのような場合、規制導入当時の立法事実を踏まえて想定していた保護法益や規制の趣旨に照らせば規制対象とならなかつた可能性のある人・モノ・金の動きが、法文上は規制の対象と解釈されうることや、規制導入当時想定していた保護法益の要保護性が減少しているにも拘わらず規制がそのまま適用され続けることにより、イノベーションを阻害する効果を生じさせている可能性がある。

加えて、急速に進展するイノベーションの成果を早期に社会課題の解決につなげるためには、企業

---

1 第 11 回未来投資会議配付資料 2「未来投資会議の今後の検討課題～「Society 5.0」の社会実装に向けた「生産性・供給システム革命」の実現～」

2 金融庁森信親長官によるコロンビア大学ビジネススクール日本経済経営研究所東京カンファレンスにおける講演録（仮訳）「[フィンテックは共通価値を創造できるか](#)」3 頁等参照

が試行錯誤を繰り返しながら未成熟な技術を事業化していくプロセスが有効であり、国家も柔軟に条件をつけつつ**未成熟な技術の実装を許容し、漸進的に法制度に取り込む必要がある**。これは、立法事実を形成する根拠資料としての実証データを積極的に取得しなければ、社会的事実に即した合理的な規制を維持できないということを意味する。

合理的な規制環境を求める有力なスタートアップ企業の側でも、このようなルールメイキングを行う国家を選択して集積するインセンティブを有し、ひいてはそのような環境を有する国家がグローバルなルールメイキングにおいても発言力を持ち、**グローバルなガバナンス・ギャップの克服**を主導する立場に立つこととなる。

他方で、急速な技術進歩の中でデジタルデバイドや消費者保護の観点にも一定の配慮をする必要性も否定できない。

このような状況下で、**本来の保護法益が何かを見直し、イノベーションの推進を後押しするような法規制のあり方**が今まさに強く求められている<sup>3</sup>。このような法規制には、法令のみならず、法令を基に積み重ねられてきた行政庁の監督指針、ガイドライン、行政見解、自主規制団体の規則など様々なものが含まれる。

そこで、以下、①まずは総論的に、規制のあるべき姿を検討するにあたって念頭に置くべき社会構造・産業構造の変化、それをふまえた今後の法規制のあり方や、イノベーションを支えるために必要な社会のあり方についての提言をまとめた上で、②個別に各事業領域で（又は法領域で）どのような問題が今まさに起こっており、それについてどのような対処が考えられるかを整理して、イノベーションと法のあり方につき、提言を行うこととしたい。

---

3 このような方向での法解釈上のアプローチとして、金融取引の多様化を巡る法律問題研究会「金融規制の適用範囲のあり方」（日本銀行金融研究所、2016年6月28日）がある。

## 2. 検討の方向性

### (1) 規制を考える上で重要な社会構造・産業構造の変化

そもそも、規制には、国民の生活・安全・権利等への看過しがたい悪影響を回避する効能と、イノベーションを制約し萎縮効果や機会損失を生じさせる弊害の両面があり、その適切なバランスの在り方や規制目的を達成するための実現手段は、時代や社会を取り巻くテクノロジーの進展とともに変化するため、社会構造や産業構造の変化に合わせた規制の在り方を議論する必要がある。例えば、仮想通貨や宇宙活動などの領域は、参入規制、行為規制、監督体制に関する基本的な枠組みがなければ、適切な競争環境を作り出し、事業環境の持続性を確保することが困難であることに鑑み、立法による規制を整備することで、イノベーションの促進を企図した事例であり、時代背景に合わせた規制を行うことがイノベーションの促進に資することの好例といえる。

そこで、まずは、以下において、望ましい規制のあり方を検討するにあたってふまえるべき時代背景、社会構造・産業構造の変化を列挙することとしたい。

#### ① プラットフォーム型ビジネスの発展

プラットフォーム型ビジネスの発展は、二つの大きな変化をもたらしている。すなわち、**プラットフォームがなければ市場に参入することがなかった事業者・非事業者をして容易に市場に参入することを可能にする一方で、プラットフォーム上でやりとりされる情報を握る有力なプラットフォーム企業をして市場において独占的な地位を獲得することを可能にしている。**

一つ目の変化をさらに具体的に述べれば、第4次産業革命の進展及び「Society 5.0」の社会実装に向かう流れの中で、伝統的な意味での事業者対消費者というビジネスの構造が変化し、「**責任の揺らぎ**」が生じつつある。すなわち、余剰リソースの保有者とこれにアクセスしたい需要者をマッチングするP2Pサービスやシェアリングエコミーサービスに典型的にみられるように、日本社会においてしばしば強調されがちな「弱い消費者」を想定することが適切でなく、サービスの提供者もまた専業の事業者ではないという事態が生じている。こういったビジネスについては、サービスの提供者として参加するユーザーに対して、既存の「業法」にもとづき専業の事業者と同レベルでの「消費者保護」を求めるのではなく、そのようなサービスを選択したサービスの受け手に一定のリテラシーとリスクの引受け（責任のシェア）を要求することが合理的な場面もある。

また、ユーザーを起点として横断的なサービスを提供しようとするプラットフォーム型ビジネスは、既存の縦割りの「業法」のもとで事業者単位の許認可・監督といった枠組みが想定していない**業態そのもののイノベーション**であり、既存の法体系に存在しない経済活動であるといえる。このような場合に、想定している立法事実、前提としている社会構造、時代背景が異なる既存の法制度を、単に拡張的・類推的に適用するのでは、業務内容・規模・リスクに応じた規制が課されず、また、過剰な参入コスト・機会損失を発生させる等の事態が起こり得る点に留意が必要である。

二つ目の変化は、プラットフォームの持つ**ネットワーク効果により、プラットフォームビジネスにおい**

ては先行者優位が生じやすい<sup>4</sup>ことから、先行してデータを集積させたプラットフォーム企業が市場において非常に強力な地位を築けるようになったという点である。一般論として、プラットフォーム企業自体は実際に提供されるサービスの提供主体や販売される物の販売主体ではない場合も多く、したがってこれらの取引に適用される「業法」の多くはプラットフォーム企業に適用されるべきでないと考えられるが、これは独占禁止法・競争法の適用を受けないということの意味しない。**データを独占することの独占禁止法・競争法的な意味**を改めて検討し、規律を再構成する必要性が生じている。

## ② 漸進的な試行錯誤・社会実験の要請

急速に進展している AI・ビッグデータ・分散型台帳技術・自動飛行・自動走行をはじめとするイノベーションの成果を適切なタイミングで社会に還元し、付加価値の創出につなげるためには、企業が試行錯誤を繰り返しながら未成熟な技術を漸進的に事業化していくプロセスが有効であり、規制インフラも柔軟に条件をつけつつそれを受け入れていく環境を提供できなければ、世界的な潮流から取り残されることとなる。

ものづくりの分野においても、従来の大量生産的・画一的なものづくりではなく、個人も含めて、プロトタイプ投入から商用化までのプロセスに係る PDCA サイクルを素早く回す形でのマーケットインでのものづくりが志向されており、いわばものづくりのアプリケーション・サービス化ともいえるべき変化が進行しているが、企業がこれに対応したものづくりを行うためには、社会から隔離されたラボではなく実社会に製品を投下することが必須である。

行政サイドにおいては、**未成熟な技術を条件付きで社会に実装することを許容し、立法事実を形成する根拠資料としての有効な実証データを積極的に取得しながら**、当該技術を漸進的に法制度に取り込む柔軟な制度設計を行う必要がある。また、いったん法制度の枠に取り込んだ後も、**豊富な実証データを利用して**当該技術が有する社会的な影響等につきモニタリングし、テクノロジーの進展に応じてスピード感を持って**運用あるいは法制度自体の改訂を重ね、社会的事実**に即した合理的な規制を維持していくアジャイルの発想が不可欠である（そのために有用と考えられるフレームワークについては、下記(2)③で述べる。）。

例えば、無人自動走行の社会実装の場面においても、人が介在しない場面での責任の所在と賠償ルールといった法制度の枠組みを策定するにあたっては、事前に完璧なものを準備することは不可能であり、まずはその時点で最善と思われる法制度を準備した上で一旦実装し、その後実社会での運用を通じて得られた具体的なフィードバックを取り込んだ上で具体的な制度設計の改善を議論するといったプロセスを繰り返すことが有用であると考えられる。

## ③ グローバルな規制調和の要請

第 4 次産業革命及び Society 5.0 の進展により、取引やサービスが国境を容易に越え、事業活動及びその対象市場のグローバル化が進展することは不可避となっている。この場合、国内の事

---

4 H29.6.28 第四次産業革命に向けた競争政策の在り方に関する研究会「第四次産業革命に向けた競争政策の在り方に関する研究会 報告書 ～Connected Industries の実現に向けて～」14 頁

業者及び市場のみを対象として規制を検討することは適切とは言えず、**他国における規制との互換性確保（コンパティビリティ）や海外の事業者との競争環境・平等性（イコールフットイング）といった規制調和（ハーモナイゼーション）を考慮することが必須**である。

国内で本来不要又は過大な規制が存在する結果、海外においてイノベーションが進行し、国内企業のグローバル競争力の低下、国内市場の地位の低下や、ユーザーのリテラシーの低下（停滞）といった機会損失が従来よりも短期間かつ深刻な規模で生じうる点にも留意が必要である。

また、独自の規制により国内では提供できない海外サービスが存在する場合、海外サービスを求める国内の消費者については自国の規律による保護の対象外となり、規制本来の趣旨を達成できない結果にもなりうる。

このような状況を踏まえれば、グローバルにイノベーションが進行する分野においては、国内企業ないし政府が今後ルールメイカー側に立って、グローバルなレベルで積極的に産業をリードしていく立場となるために必要な法のあり方を志向すべきであり、そのためには、イノベーターに対して予測可能性を持ってマーケットに参入出来る環境を整備し、グローバルに様々な事業者を呼び寄せ、社会実証の場を提供してデータを蓄積していくことが求められる。

## (2) 今後の法規制のあり方

### ① プラットフォーム型ビジネスに対応した新法の制定(縦割りの「業法」からの脱却)

プラットフォームの存在によって新たに可能になった P2P サービスやシェアリングエコミーサービスのように、既存の法体系が存在しない、既存の法制度が想定していなかった経済活動について、規制の対象とすべきか否かを検討する場合には、まず、法制度が空白であることをもって経済活動を違法あるいはグレーなもののみならず、法制度がない以上は経済活動が制約されないという法治国家の原則について認識を共有する必要がある。

また、一般に、既存法令の改修でイノベーションに対応しようとする、過去の規制に必要性があったことを後に否定することは通常困難であるため、規制水準が高止まりする傾向があるが、規制水準が過剰に高い場合、それを遵守できる主体は限られる。とりわけ、プラットフォームビジネスにおいては先行者優位が生じやすいため、仮にプラットフォームビジネスの勃興期に水準の高い規制が課された場合、当該規制は新規参入者の市場参入を阻害し、先行したプラットフォーム企業の既得権益を擁護する結果を生じるものとなる。

プラットフォーム型ビジネスについては、既存の縦割りの「業法」の下で事業者単位の許認可・監督を行う枠組みが妥当しないという認識のもと、本来の保護法益が何かを改めて見直しつつ、必要に応じて省庁横断的な検討を行い、既存の「業法」・規制法をサービスの本質から再整理・ワンストップ化し、**立法事実に見合った新たな法制度を用意することを志向すべき**である。その際、保護法益の種類によっても規制の必要性が異なることは看過すべきではなく、例えば生命身体が問題となっているのかそうではないのかによって許容されるリスクのレベルは大きく異なることに留意すべきであろう。

### ② データ・情報に関する権利関係の明確化と、競争法的視点でのオープンアクセスを求めるプラット

## フォーム規律の導入

プラットフォーム企業の競争力の源泉は、プラットフォーム上で行われる取引から生じるデータを解析して得られる情報（インサイト）であり、これらを独占的に使用してサービス改善や集客効率の向上に結び付けることで競合優位性をゆるぎないものとしている。プラットフォーム企業は、こうして獲得した顧客ベースと利益を隣地のビジネス開発につき込むことで、異なる分野においても競合優位性を獲得し拡大していくという戦略を採用している。こうして、従来分野と異分野の新たな結合形態を生み出し、これが連続的なイノベーションをもたらしているという面がある。

プラットフォーム型ビジネスがもたらすネットワーク効果の複合的な利用の効果は、インターネットを舞台とする革新的なビジネスモデルを創出するうえで、当然に追求されてしかるべきものであり、イノベーターのこのような活動を支援する法制は、国家の産業競争力を維持するうえで必要である。そのような観点から、我が国は、欧米諸国とともに、国内外における自由なデータ流通を確保する基本政策を支持し、我が国にとって今後産業振興の面でも安全保障の面でも戦略的に一層重要となっていくアジア太平洋地域にその価値観を展開、定着させる一連の施策を講じているところである。国内のデータ戦略としては、産業データの領域ではデータ・オーナーシップを確立するべく、契約実務の進展を促すとともに、データの流通を促進し、広く事業者がデータによる恩恵を受けることができるよう、市場における有力な地位を不当に利用したデータ流通を阻害する行為に対して、独禁法の発動の可能性を確保することが必要となる。また、今後 AI 等の活用によりもたらされるデータ処理による新たな成果を適切に保護するため、**契約関係のない第三者によるデータや情報の不正取得や不正利用等を規制する法制の導入**を検討する必要も出てくるだろう。

他方で、ある市場において先行し、多くのデータを集積してインサイトを勝ち取ったプラットフォーム企業は、複合的なネットワーク効果を効率的に活用して、従来型の企業では果しえなかったスピードで市場における支配的な地位を確立し、それを次々と隣地のビジネス領域に展開していくことで、更なるデータを集積し、より支配的な地位を強化することになる。こうしたプラットフォーム企業の覇権的な行動は、これによる新規参入者の締め出しなど競争阻害的な効果を生みだし、そうでなければ市場に参入したであろう他の事業者によるイノベーションを阻害することも考えられる。

こうしたプラットフォーム企業のデータによる覇権的な行動は、一面ではサービスレベルの向上をもたらし、利用者利便を高める側面があるものの、他面では利用者の趣味や嗜好が本人の意図しない形で解析され、マーケティングに利用されるという側面を持つ。一見便利なサービスが、実は個人のプライバシーの浸食によって成り立っているという意味で、プライバシー保護という面からみると、実はサービスレベルが低下しているとも評価できる。

プラットフォーム型ビジネスがもたらす競争阻害的な効果及びプライバシーの保護レベルの低下という問題に対しては、個人を起点としてサービス提供者を管理する経済モデル（インテンション・エコノミー）への移行が重要なカギとなる。

**一定のプラットフォーム企業については、アプリケーションを超えたデータ連携のためのテクノロジーである API の提供や、データが集中する取引の媒介者を介さずに利用者間の取引を実現するブロックチェーン技術の活用を通じて、個人が自らのパーソナルデータを自らの手で管理・活用するデータ・ポータビリティの考え方を実現する法デザインの採用が必要である。**

③ 規制の柔軟性と予見可能性の確保(サンドボックス、マルチステークホルダー・プロセス等)

規制の導入及び解釈・運用いずれの場面でも、トライ・アンド・エラーを意識した、より実効的な規制が望まれるところであり、規制の予見可能性を高め、試行錯誤のためのテストベッドを確保する試みとして下記の制度が存在し又は検討されている。

- 国家戦略特区、企業実証特例制度  
⇒地域限定又は企業単位の個別プロジェクト毎の適用規制の特例措置
- グレーゾーン解消制度、FinTech 実証実験ハブ  
⇒適用規制の解釈の明確化（ある面において解釈・運用の改修を目指す制度とも評価できる）
- レギュラトリー・サンドボックス  
⇒規制の骨格は維持しつつ、個別プロジェクト毎に、柔軟な裁量権行使によって特定の主体に対して時間的・場所的・規模的な限定を付した適用規制の特例措置（規制効果・逸失利益の実証）
- 性能規定  
⇒製品安全・保安分野における概念であり、技術進歩や新製品へのより柔軟な対応を可能とするため、法令においては製品安全・保安に不可欠な性能のみを定め、当該性能を実現するための具体的な手段・方法については、最新の技術を活かした各事業者の創意工夫に基づき多様な手法に対してオープンなものとする立法様式<sup>5</sup>。

この点、行政裁量を通じた規制の解釈・運用の緩和は、行政不作為責任を問われるリスクがあること、BtoC 領域であれば消費者団体等の利益代表による強い抵抗が予想されること等から、これまで積極的になされてきたとは言いがたい。技術革新やビジネスの動きが加速する中で、行政だけで必要な情報を収集し、適切に裁量を行使することには限界もある。

また、イノベーションの推進という観点からは、規制の内容及び最終的に出される**結論が合理的であるだけでは不十分であり、その結論が出される過程に透明性があり、かつ、結論に予測可能性があることも重要**である。イノベーションの事業化は多数のトライ・アンド・エラーの結果生じるという特徴があるため、規制の適用範囲が過度に広汎になっていたり、不明確になっていたりすると、萎縮効果が発生する結果としてトライが事実上できず、イノベーションを阻害しかねない。また、規制当局と事業者の間で見解の相違が生じた際にこれを解決するプロセスに透明性がない場合には、やはり事業者に対する萎縮効果が働くため、問題解決の透明性も重要である。

---

<sup>5</sup> 平成 28 年の割賦販売法改正では、性能規定の考え方をクレジットカード取引のセキュリティ規制等に応用し、マルチステークホルダー・プロセスの考え方で性能規定への適合指針を策定している（H28.6.2 産業構造審議会商務流通情報分科会割賦販売小委員会「報告書～クレジットカード取引システムの健全な発展を通じた消費者利益の向上に向けて～<追補版>」11 頁、14 頁）。

このような点を踏まえ、イノベーションの推進につき社会的なコンセンサスを形成するにあたり、重要な論点である消費者保護やデジタルデバイドの問題にも適切な配慮を行うため、消費者代表も含めた**マルチステークホルダーの参画を得て、官民協働でインタラクティブな協議会等を通じたルール策定**を行い、法令ではなく民間団体の自主ルール又はサービス設計レベルでの対応(consumer protection by design, compliance by design 等)を促す仕組みづくりが重要になると思われる。上記の制度等も活用しながら、このようなコンセンサス形成の努力や、ビジネスモデル上の工夫・手当て、自主ルールの策定等を行い、これらについての説明を十分合理的に行った事業者に対しては、当該事業者の解釈・判断を尊重する規制態度も望まれるところである。

また、行政サイドにおいては、先端テクノロジー(RegTech)を徹底的に活用して**執行実務を高度化し、よりビジネスを制約しない執行力を獲得していくことが急務**である。

#### ④ 各国の規制当局間のグローバルな協調関係と域外適用に関する柔軟性の確保

グローバルな規制調和を実現するためには、**各国の規制当局間の緊密な連携・協調**が必須である。理想的には、規制内容を統一化し、他国から日本に進出する事業者も、日本から海外に進出する事業者も、それぞれ平等な競争環境で事業を行うことが出来る環境を整えることが望ましい。これをさらに進めれば、許認可そのものをいわば共通化し、ある国で許認可を取得した事業者は簡便な手続で別の国の許認可を取得できるような、**許認可の互換性(コンパティビリティ)を確保**する枠組みを作り上げることも検討の俎上に上ることになる。

以上は他国との協調・協力が必要な課題であるが、我が国が単独で取り組むべきこととしては、**規制の柔軟な域外適用**があげられる。ウェブ上のプラットフォームを通じて提供されるサービスがその典型であるが、イノベーションの成果たるサービスは国境を越え、日本国外から日本国内のユーザーに対して提供される例は非常に多く、その逆もまたしかりである。特に日本国外から日本国内のユーザーに対して提供されるサービスについては、**日本国外に所在するサービス提供者に対して、日本国内の規制を適用するか否か、適用するとしてどのように執行するか**は常に論点となる。この論点を検討するにあたっては、適用の有無と執行の容易性はひとまず区分して考え、仮に執行が容易でない場合であっても規制の対象とすべき場合にはこれを規制することにより、同じサービスを国内から提供する事業者と国外から提供する事業者の間のイコールフットイングをはかるべき場合も多いと考えられる。近時成立した住宅宿泊事業法は、このような方向性を指向するものと言える。

また、執行の段階についても、刑事罰を科すための刑事訴追の段階に至らない行為、例えば情報開示の命令等については、対象者が国外に所在する場合であっても、対象者がこれに従わない場合に実際に該当国において強制的な手段をとるかどうにかかわらず、必要性があればこれを出せるような制度とし、そのような運用を行うことが考えられる。対象者としても、日本において事業を広く展開したいと考えている場合には日本国内において任意にこれに応じる可能性が十分あり、限られたリソースのもとで合理的な規制の執行が実現できる可能性があると考えられる。

### (3) 「イノベーション」を支える社会のあり方

上記、今後あるべき法規制を実現するためには、規制側である行政に加え、イノベーションを起こそ

うとする事業者側、イノベティブなサービスを利用するユーザー側、その他組織としての行政や事業者のみならず、その構成員である一個人も含めて、イノベーションを支える社会の実現に向け、下記のような視点を共有すべきであると考えられる。

#### ① 事業者による規制へのアプローチ

事業者自身が法規制の動向について関心を持ち、新たな領域における事業活動を不当に制限すると考える規制に対しては、関係省庁との対話及び折衝や民意の形成などを通じて、正面から取り組むとの姿勢が重要である。

また、規制の動向や先例を確認する、専門家から助言や意見を得る、などの事業者側でできる努力により法規制の趣旨や対象の明確化を図った上で、ビジネスモデル上の工夫・手当てや自主ルールの策定などにより可及的に弊害を回避した形で、最終的には事業者の責任をもって新規分野での事業遂行を行うという基本的なスタンスを再認識することも重要である。とにかく規制当局の確認を得なければ事業を前へ進められない、あるいは「問題の解消」と「機会損失回避」のバランスを考慮せずに単純な規制緩和を求めるといったアプローチは、適切なルール作りの観点からも規制当局の限られたリソースの有効活用の観点からも望ましくない点も意識すべきである。

#### ② 「イノベーションと法」を支える社会的意思形成の必要性

損害回避のための方策や損害の回復の確保のための措置は十分に検討されなければならない。ただし、イノベーションの促進による社会的効用とのバランスの中で不可避免的に発生する損害については、許容できる範囲において許容し、立法機関・規制官庁に対して徒に「結果責任」を追求しないという社会的意思形成を促進することが、立法機関による立法や規制官庁による法執行の場面における建設的な議論の発展に資すると考えられる点にも留意する必要がある。

#### ③ 「イノベーションと法」を支える人材の重要性

テクノロジーの進化に規制が追いついていない、というのは、法制度のハード面に限らず、行政の実務担当者（業登録を審査する地方局担当者レベルも含む）の理解や知見といったソフト面の問題でもある。実務担当者によって登録手続の処理速度が変わるなどの影響も否定できず、イノベーションや新ビジネスに理解のある人材が現場で十分に活かされているか、どのように知見やノウハウが共有されているのか、といった細かな点も含め、現場の状況を分析・改善することも必要になると思われる。

また、企業側においても、革新的なビジネスに潜む法的なリスクを洗い出し、マーケットにフィットする形でビジネスモデルを組み立てた上で、制度を適切に理解・活用し、規制当局とコミュニケーションをとりながら、法の趣旨に則った実務を手探りで確立していく、といった高い能力が要求される法律実務を担うことができる専門人材が、企業担当者側（特にスタートアップ関係者）に増えていくことが重要である。

### 3. 各論

上記 1. 及び 2. で述べた現状と問題意識は、下記のとおり個別の事業・サービス分野において表れている。

#### (1) 新たなビジネスモデルに対して既存の法体系が妥当していない領域

インターネットやモバイル上のプラットフォームを介してモノやサービスと個人をつなぐシェアリングエコノミー等の新たなビジネスモデルが成立したことで、従来の縦割りの業規制（いわゆる「業法」）の下で事業者単位の許認可・監督といった枠組みが想定していなかった領域、規制導入当時の立法事実を踏まえて想定していた保護法益や規制の趣旨に照らせば規制対象とならなかった可能性のある領域が新たに生まれ、規制の見直しが必要となっている。

##### ① ライドシェア

現在、世界の多くの国・地域では一般のドライバーが自家用車で利用客を有償送迎するライドシェア（相乗り）事業が急速に普及している。米 Uber 社が自動走行車を開発しているように、自動走行（運転手なしの「カーシェアリング」）移行までの時限的なビジネスであるという見方もできるが、こうしたライドシェアサービス普及の背景には、配車アプリ等による利用者の利便性の向上、その結果としての新たな需要創出、隙間時間を使った柔軟な働き方によるドライバー増と競争促進、などが挙げられる。こうした新たなライドシェアサービスの担い手となっているのは TNC（Transportation Network Company）と呼ばれる事業者であり、自らは運送はせず、スマートフォンなどを媒介に事業主体が運営するプラットフォームにおいて一般ドライバーと乗客を仲介し、上記有償運送サービスの実現を可能とする点に特徴がある。

この点、国内ではいわゆる「白タク」を排除する観点から、道路運送法第 78 条において、自家用自動車による有償運送は登録または許可を受けた場合以外には原則として禁じられており、違反者に対しては刑罰も設けられている。そのため、国内で事業展開を検討している TNC 事業者の多くは、「有償」要件に該当しない形でのサービス提供を模索しているものの、国土交通省の通達（2006 年 9 月 29 日）に定められた「有償」の例外要件の解釈が困難であり、サービス普及に萎縮効果を及ぼしているとの指摘もなされている。実際に国土交通省は大手 TNC 事業者が実験的に行っていたライドシェア事業に対して、2015 年 3 月、道路運送法に抵触する可能性があるとして行政指導を行った。

しかしながら、こうした伝統的な道路運送法の規制のあり方が、世界的にライドシェアサービスが急速に普及している時代に真にふさわしい規制体系となっているかは、改めて問われるべきである。法制定当時、白タクを禁止した趣旨は、犯罪や安全性への懸念や、事故補償の充分性の確保にあったと解される。しかし、こうした懸念は、ICT による乗車履歴の記録等の透明化、キャッシュレス化による料金トラブルの回避、レーティングシステムによる相互監視、などの技術的進歩やビジネスモデルの工夫により既に相当程度解消されている面もある。既存の規制がタクシー事業者の経営維持のための方便となっていたり、イノベーションを阻害し社会的な機会損失を招来していないか、道路運送法の立法趣旨に立ち返り、規制の柔軟な解釈・運用が促進されることが期待される。

この点、同一方向に向かうことを前提としたヒッチハイク型を想定した「自家用有償制度」等の限定的な例外の拡充には限界があると思われ、P2P 型の有償ライドシェア事業を国内でも展開可能とするためには、社会的懸念を払拭するために一定の要件を設けて安全性等を確保し、特別の法的手当を講じることも視野に入れて検討すべきである。

## ② 民泊

一般の住宅の空き室の稼働状況がリアルタイムにわかる仕組みを導入することで、空き室を有効活用したい個人と、それを利用したい個人をマッチングするビジネスが、民泊である。民泊は、機能的に見てホテルや旅館といった事業者が提供する宿泊需要を満たすサービスと捉えられがちであるが、事業者が提供するサービスの低品質版を素人が安く提供することを助け、プラットフォームがその鞘を抜くという「安かろう悪かろう」のサービスを指向するものではない。旅行先における個人の住宅に宿泊することで、宿泊場所を提供する者と旅行者の個人的な交流を促し、従来の宿泊事業者が提供しえなかった「価値」を市場に提供するものである。民泊のプラットフォームは、この新たな価値の提供に成功しており、しかるがゆえに民泊というビジネスモデルは、イノベーションの名に値するものとして、シェアリングエコノミーの筆頭格として取り扱われるまでになったのである。

他の国と同様、我が国でも宿泊施設を設け、人を宿泊させて宿泊料を受けるビジネスは、旅館業法により許可ビジネスとしてのみ展開することができる。民泊の対象となる小規模な宿泊施設は、簡易宿所として、一定の施設要件を満たした場合にのみ許可を受けることができ、しかも宿泊者を自ら選ぶことができないという硬直的な制度の下でしか、旅行者に宿泊場所を開放することができないこととなる。このような硬直的な制度の下では、本来民泊が提供すべき価値が旅行者に対して提供されなくなってしまうことから、民泊のプラットフォームもその価値を發揮することができない。また、宿泊場所の提供者としては、民泊本来の価値が提供されるような態様で旅行者に宿泊場所を繰り返し提供しようとした場合には、旅行業法違反のリスクを引き受けなければならないことになる。

民泊が提供しようとする「価値」が、これまでの宿泊事業者が提供しえなかった「新たな価値」である以上は、その「新たな価値」の提供を、そのような価値の提供を想定していなかった既存の法規制が阻害するという事態は、規制が反イノベーション的に作用する典型的な場面といえる。

我が国においては、折しも訪れたインバウンド観光ブームによる宿泊場所の不足や、東京オリンピックを控えた宿泊場所の不足の解消策として、また、急速な人口減による空き家の急増問題と、同じく人口減による中長期的な経済力の低下に対して宿泊インフラを新たに提供する能力の限界という問題もあいまって、民泊を適切な管理の下で合法化する住宅宿泊事業法が 2017 年 6 月に成立、公布され、翌年 6 月 15 日に施行を迎えることになる。

民泊新法の成立に至る一連の過程は、我が国において、法令が想定していない新たな価値を提供するビジネスモデルに対して、既存の業法の枠組みをいかに乗り越えるかを示す最良の先行事例の一つと位置づけられる。他方において、イノベティブなビジネスモデルを推進するための法制定において、いかに既存の価値観が反イノベーション的に作用するかを示した先行事例であるともいえ、今後、あらゆる領域にイノベーションを推進する法制度を導入していく際の教訓を残したものと

位置付けられる。

また、域外適用を前提とした住宅宿泊事業法の規制は、旅行業法の域外適用に関する従来の解釈と関連して新たな論点を生み出している。住宅宿泊仲介業者は、住宅宿泊事業法上の登録を受けることによって、旅行業法上の登録を行うことなく営業することが認められるというのが住宅宿泊事業法の規定であるが（同法 46 条 1 項）、伝統的な旅行業法の解釈としては、海外のサーバ上で運営されるウェブサイトを通じてサービスを提供するいわゆる海外 OTA（オンライン・トラベル・エージェンシー）はそもそも適用対象外とされてきていることから、海外のサーバ上で運営されているウェブサイトを通じてサービスを提供する民泊プラットフォームについては、そもそも旅行業法の適用対象外であり、従って住宅宿泊事業法上の登録も不要ではないかという疑問があるからである。その他、旅行業法については、いわゆる「場貸しサイト」は旅行者に該当しないと解釈されるなど、域外適用の問題に限らずその適用関係については独特の論点も多く、ウェブサイト上のプラットフォームについてしばしば該当性が問題となる「仲介」「媒介」といった概念及びその域外適用の範囲については、あらためて再構成・再整理が必要な段階を迎えているように思われる。

### ③ 決済

日本でいう決済分野には「狭義の決済（settlement）」と「支払（payment）」が含まれるが、このうち支払サービス（payment service）については、日本では事業会社とその担い手とされてきた<sup>6</sup>ために、イノベーションが進みやすい分野であったといえる。キャッシュレス決済の太宗を占めるクレジットカード決済については、利用者市場開拓者（イシュー）、加盟店市場開拓者（アクワイアラー）及び両者にプラットフォームを提供する主体（ブランド）に分化する形態が増加し、近時ではさらに FinTech 技術を有する主体が加盟店市場の仲介者となる形で生態系が構築されつつある。また、決済手段全般についてみれば、決済端末の高度化、QR 決済やスマホ決済等の新たな支払手段の出現、本人認証技術の高度化、不正モニタリングシステムの高度化、API 連携の進展等、技術面におけるイノベーションが次々と生じているほか、データの利活用が進み、加盟店の決済情報を集約して融資判断に活用するトランザクション・レンディング等、他の金融機能と複合的にサービスを提供する新たなビジネスモデルも出てきている。

昨今、電子マネーやデジタルマネーといわれるキャッシュレス支払手段については、前払式のものも後払式のものもあり、換金や出金が可能なものや、商品やサービスの支払にのみ使用することができるものなど多様化している。また、支払手段を発行しないケースでも、モバイル端末の普及により利用者にウォレットを提供し、プラットフォームが広範な決済機能を提供したり、様々なスキームで個人間送金を実現しようとする例が出てきている。

そもそも、無免許・無登録で営むと刑罰が科される銀行法・資金決済法上の「為替取引」の定

---

6 そもそも、クレジットカードやデビットカードは、他国においては銀行が発行してきたが、日本においては歴史的に銀行ではなく事業会社（カード会社）が中心となってクレジットカードを発行した経緯がある。昨今では銀行、事業会社（カード会社）、資金移動業者等がクレジットカードやデビットカードの発行を行うが、商取引の決済を行うという同じ機能を担うにもかかわらず、金融庁の監督の下で適用される金融規制と、経済産業省の監督の下で適用される商取引規制があり、それぞれに適用関係が異なったり、いずれの適用となるのかが不明確な領域が存在する。

義について明確かつ合理的な解釈が確立しておらず、サービスの設計や提供主体によっては上限金額や本人確認規制の適用の有無や内容が異なり、決済サービス間の競争条件に影響を与えている。

また、支払手段間の交換可能性についても確立された基準がなく、例えば、資金決済法上、前払式支払手段については払戻し禁止規制があるため、送金資金の入金、仮想通貨の購入の支払手段として使えるか否か議論がある等、予測可能性を欠く状態が続いている。

このような弊害が生じているのに対し、現行法制（割賦販売法、資金決済法、銀行法）はいずれも、市場の全体像を横断的に把握し切るには至っておらず、法政策論上は、現行規制が過剰ではないかという論点と、規制されるべき領域が空白になっているのではないかという論点が常に併存している状況にある。

成長戦略でも掲げられているキャッシュレス社会への移行を後押しする観点からすれば、事業者が業務を適切に営む限りにおいて各支払手段の連携はできる限り認めていくべきであり、縦割りの規制による業務分断を排して横断的かつ大局的な観点で連携を確保していく施策が必要となる。

クレジットカード、プリペイドカード、デビットカード、QR 決済やスマホ決済等の多種多様な決済手段については、共通要素について規制水準を揃えることを志向し、適切な規制の再編成を行うことも検討すべきと考えられる<sup>7</sup>。

#### ④ PtoP レンディング／ソーシャルレンディング

インターネット上のプラットフォームを介して資金需要者である個人や中小企業等と貸手となる多数の個人投資家等とを結びつける、いわゆる PtoP レンディング／ソーシャルレンディング（貸付型クラウドファンディングともいわれる）について、現在の日本におけるソーシャルレンディング・サービスは、英国のように資金需要者と貸手との間で直接に金銭消費貸借契約が成立するスキームではなく、資金需要者向けの貸付事業を行う事業者（匿名組合契約上の営業者）に対する匿名組合出資持分を個人投資家等に取得させるスキームが採用されている。これは、日本で前者のスキームを採用した場合には、貸手となる個人において貸金業登録が必要になってしまうからであると考えられている。

しかし、現在の日本におけるソーシャルレンディングのスキームでは、資金需要者のクレジットリスクだけでなく、匿名組合出資の営業者たる事業者のクレジットリスクまでも個人投資家等が負っていることになり、本来の PtoP レンディングにおいて貸手が負っている以上のリスクを負担する結果と

---

7 為替取引の定義が不明確であることの一例として、収納代行サービスやエスクローサービスについては現在制度整備の対象外とされているものの、新たな事業者を中心として、伝統的な収納代行サービスやエスクローサービスを越えた金融機能を提供するサービスも出てきている。どこまでが商取引に付随する決済であり、どこからが金融規制を必要とするのかは、情報通信技術の革新により決済業務が日々高度化する中で切り分けが難しい問題となっている。一方、収納代行・代金引換、電子マネー（プリペイドカード）、ポイントといった「商取引と一体となった支払サービス」について、過剰な金融規制を及ぼすべきないと指摘したものとして、「電子流通等を促進する支払手段に関する検討会座長メモ」（2008年9月）、同座長メモを支持するものとして、2008年11月21日規制改革会議「収納代行、代引きサービスに対する規制に関する規制改革会議の見解」がある。また、物品売買等に付随する貸付けを貸金業法の適用除外とするものとして、貸金業法2条1項3号参照。

なっている。また、ソーシャルレンディング事業者は、匿名組合出資をインターネット上で勧誘・募集するプラットフォーム上の投資家への情報開示において借手を具体的に特定できるような表現を行ってはならず（匿名化）、かつ、同一の匿名組合契約により調達した資金を複数の借手に融資する（複数化）ように、規制当局からの行政指導を受けている状況にあるが、かかる匿名化によって投資家に対する情報開示が不十分とならざるを得ないだけでなく、借手のビジネスに共感して多数の個人投資家等から資金を調達するというクラウドファンディングの本来的な事業モデルに歪みを生じさせている。

そもそも、多数の個人投資家等がインターネットを介して比較的少額の貸付を行う（しかも貸付利率などの融資条件はプラットフォーム（日本法にあてはめれば貸付の媒介を行う貸金業者であることが必要と思われる）によって決定されており、個人投資家等は当該融資条件のもとでの資金拠出を行うか否かの判断をするだけである）といった形態は貸金業法制定時には想定されていなかったと考えられ、貸金業法の趣旨に照らして、PtoP レンディングにおける個人投資家等にも貸金業登録を本当に必要とすべきか否かを検証し、（必要であれば一定の要件のもと）適用除外を認める法改正も検討すべきである。また、少なくとも、現状の匿名化・複数化に係る行政指導についても、貸金業法の趣旨に照らして真に必要な最低限な措置であるのか否かについて有識者も含め多角的に検証すべきである。

#### ⑤ ソーシャルインベストメント

SNS（ソーシャルネットワーキングサービス）の波は投資の世界にも押し寄せており、インターネット上のプラットフォームを介して投資家同士が知識や情報、投資手法を共有し、為替取引、株取引、商品取引を行うソーシャルトレーディングサービスが提供されている。ソーシャルトレーディングには、主に、ソーシャルネットワークを通じた投資関連情報の共有に主眼を置くコミュニティ型と、自動売買システムを活用し、他の投資家の取引や戦略に従って自動で取引を実行するコピートレード型があり、ユーザーはランキングなどを参考に優秀な投資家の取引や戦略に従って投資を行うことができる。これまでの投資助言サービスは、個々の事業者と相対で投資顧問契約を結んでサービスの提供を受けることが主流であったが、ソーシャルトレーディングは、SNSを活用することでこうしたサービスのコストを圧縮し、投資家間の情報の格差を解消しようとする試みであるといえる。

現行の金融商品取引法においては、コピートレード型のサービス事業者は、トレーダーの取引情報を伝達するため投資助言・代理業のライセンスが必要となるほか、取引の発注や取引の執行を行う場合には、投資運用業や第一種金融商品取引業のライセンスが必要となる。さらに、サービス事業者だけではなく個人トレーダーにおいても投資助言・代理業のライセンスが必要となり、有価証券の価値等、金融商品の価値等の分析に基づく投資判断を有償で提供する場合は個人トレーダーも投資助言・代理業登録を受けなければならない。

そもそも、多数の個人トレーダーがインターネットを介して比較的少額の投資を行うといった形態は金融商品取引法制定時には想定されていなかったと考えられ、金融商品取引法の趣旨に照らして、ソーシャルインベストメントにおけるトレーダーにも業者規制である投資助言・代理業の登録を必要とすべきか否かを検証し、（必要であれば一定の要件のもと）適用除外を認める法改正も検討すべきである。

## ⑥ PtoP 保険

PtoP 保険について明確な定義はないが、概ね、一定の属性を有するユーザーがオンライン上で団体を形成し、共通するリスクをカバーするために保険料を拠出する仕組みの保険といえる。日本ではまだ見受けられないが、仮に保険会社を介さない PtoP 保険のプラットフォームの提供を想定した場合、保険業法上の保険業への該当性についてどのように判断されるかは必ずしも明らかではなく、予測可能性を欠く状況にある。

まず、保険業法上、PtoP 保険のプラットフォーム運営者がユーザーの拠出部分を対価として保険を引き受けているとみなされる場合は保険の引受け事業を行うものとされ、保険業の免許又は少額短期保険業の登録が必要となるが、PtoP 保険のプラットフォーム運営者が重厚な体制整備義務等に対応することは必ずしも容易でない。

また、保険業への適用除外事由として、たとえば、1000 人以下の者を相手方として保険の引受けをする場合に該当するかどうか重要となるが、この該当性の判断は、引受けの相手方となる者により構成される集団について、どの範囲の集団を 1 つの集団とみるか等により結論が左右される。

今後は、保険の定義や保険業への該当性の判断を明確化した上で、保険業法の趣旨に照らして、PtoP 保険におけるプラットフォーム運営者に保険業又は少額短期保険業と同等の業者規制を必要とすべきか否かを検証し、（必要であれば一定の要件のもと）特例措置や適用除外を認める法改正も検討すべきである。

## ⑦ ネット通販

インターネット上のプラットフォームを介して通信販売を行う、いわゆるネット通販、E コマースは、今後の不可欠な生活インフラになっていくと見込まれるが、取扱商品によって個別の規制が実態にそぐわない場合が散見される。

例えば、酒類のネット販売を 2 都道府県以上の広範な地域の消費者等を対象として行う場合、酒税法上「通信販売酒類小売業免許」を取得する必要があるが、この免許で取り扱えるのは地酒、輸入酒など一般の酒販店では通常購入することが困難なものに限られている<sup>8</sup>。全国規模で酒類のネット通販を行おうとする場合には、この免許が導入される 1989 年 6 月以前に取得された、「一般」と「通販」の区別がない古い免許が必要であり、事実上廃業していた酒屋の法人を買収して転用するなどしなければ新規参入できない。

このように、通信販売のみに重い制約を課すことで新規参入を妨げ、市場を歪めている可能性がある分野については、引き続き既存業者を保護すべき要請が存在するかどうかを現在の経済社会状況に照らして検証し、必要に応じて法改正も検討すべきである。

なお、医薬品のネット販売についてもかつては厳しく制限されていたが、2013 年に医薬品の通販・ネット販売を一律に制限する省令は法の委任を逸脱したもので違法とする判決が最高裁で確定し

---

8 国税庁ホームページ参照：[インターネットのホームページ上で酒類販売の注文を受け、商品（酒類）を注文した方に直接配達又は郵送等の方法により引き渡すという営業形態を考えていますが、酒類販売業免許は必要ですか。](#)

たこともあり、その直後に行われた法改正によって大幅に規制が緩和された。その結果、現在ではいわゆる一般用医薬品のネット販売は全面的に解禁されているが、厚生労働大臣が指定する要指導医薬品については現在においても指定後一定期間はネット販売が禁止されており、かかる規制の適法性・合憲性について裁判によって争われている状況にある。このように医薬品の分野においては事業者が国に対して訴訟を提起することによって規制緩和が進むという日本では比較的珍しい事象が生じており、他の分野において同様の動きが生じうるのか注目されるところである。

#### ⑧ 銀行代理

昨今の IT 技術の進展は、単なる金融サービスの IT 化のみならず、金融取引の仕組みを変化させ、既存金融機関以外の事業者による従来金融サービスとされた分野への参入も可能とした。フルラインの金融機関が顧客に対して金融商品を販売していく縦型のビジネスモデルだけでなく、金融機関と顧客等との間にプラットフォームとして立ち、顧客からの委託を受けて IT を活用して、金融商品の販売チャネルとなって、金融機関と顧客をマッチングしていく横型のビジネスモデルが提供されるようになってきている。

この場合に多くの業法で問題となるのは、代理・媒介といった行為形態に対する規制の問題である。例えば、銀行法では、銀行の委託を受けて、預金・融資・為替に関する契約の締結の代理・媒介を行う者は銀行代理業の対象、銀行の委託を受けて、その他の行為を行う者は銀行の外部委託先として銀行による委託先管理義務の対象とされるが、銀行等と顧客との間で、顧客から委託を受けて、決済・預金・融資に関して仲介を行う者についてこれまで制度的な枠組みは用意されていなかった<sup>9</sup>。

2017 年改正銀行法により、電子決済等代行業者の制度整備が行われた中においても、電子決済等代行業者として登録を行えば、当然に銀行代理業の許可が不要となるわけではない。この点、金融制度ワーキング・グループ報告書<sup>10</sup>の中でも、電子決済等代行業者においては、「顧客のために」業を行うと同時に、「銀行のため」にも業を行うことがあり得るため、各電子決済等代行業者の業務が「銀行のため」の行為として銀行代理業規制の対象に該当するかを判断する必要があるとしており、銀行代理業の該当性を個別に見ていくという立場を堅持している<sup>11</sup>。

いかなる業務に銀行代理業の許可が必要かについては一定の解釈が示されてきているが、そのほとんどが窓口において対面で業務が行われることを想定した解釈であり、電子決済等代行業のように電子的に指図連携を取り扱われるものについて、いかなる場合に媒介に該当するののかについては明らかではない。

今後オープン API の体制整備が進めば、API 経由で振込み指図等を受け付ける場面が想定さ

---

9 顧客のために融資の媒介を行う者は貸金業に該当するため、貸金業法の適用は別途検討する必要がある。

10 平成 28 年 12 月 27 日「オープン・イノベーションに向けた制度整備について」

11 なお、保険業法においては、保険会社のために保険募集を行う者として保険募集人、顧客のために保険募集を行う者として保険仲立人があり、保険募集人と保険仲立人は兼業が禁じられているほか、顧客のためであっても手数料は保険会社からしか受け取ってはいけないという規律になっており、保険会社と顧客の双方のために保険募集を行うという形態は想定されていない点で銀行法と異なっている。

れる。確かに API 経由で連携を行えば、契約の成立に寄与した面があることは否めないが、もともと「媒介」とは、他人の間に立って両者を当事者とする法律行為の成立に尽力する事実行為をいうところ、ここでいう尽力とは人的に契約成立に向けた働きかけを行い、契約成立に向けて何らかの寄与することが想定されてきたはずである。機械的かつ電子的に、指図を取り次いだけで媒介に該当するとすることは広範な解釈となるきらいがある<sup>12</sup>。

加えて、電子的に指図を取り次いだ「媒介」に該当するとした場合には、「銀行のために」業務を行っているのか、「顧客のために」業務を行っているのか、判然としがたい。多くのサービス事業者は、プラットフォーム型のビジネスを志向しており、顧客と銀行を繋ぎあわせることによって顧客起点のサービスを実現することを企図しているものの、新しい電子決済等代行業の枠組みの下では、銀行との間でも契約を締結することが必須とされ、そのような環境下において、顧客と銀行どちら側の代理又は媒介をしているのかという点については必ずしも明確ではない。電子決済等代行業の登録を要求した上で、銀行代理業についても許可が必要とされるのであれば、二重規制となりがねない。

これまで伝統的な金融機関が担ってきた業務を分化させつつ、アンバンドリングとリバンドリングを行い、情報通信技術を駆使して顧客に付加価値を提供しようと試行錯誤する新たな事業者が出てきている現在において、仲介業務に対する規制のあり方（代理・媒介概念のあり方）についてもそのままでよいのか、見直しが必要となるように思われる。

## (2) 規制の内容が不明確であることによって予測可能性に欠け萎縮効果が生じている領域

イノベーションの推進という観点からは、規制の内容及び最終的に出される結論が合理的であるだけでは不十分であり、その結論が出される過程に透明性があり、かつ予測可能性があることも重要であるが、規制の適用範囲が過度に広汎になっていたり、不明確になっていたりする領域がある。

また、法文上は規制の対象と解釈されうることや、規制導入当時に想定していた保護法益の要保護性が減少しているにも拘わらず規制がそのまま適用され続けることにより、イノベーションを阻害する効果を生じさせている可能性がある領域がある。

### ① 無人自動走行(Mobility as a Service (MaaS))

自動車の自動運転技術を巡っては、現在世界中の企業が激しい研究・開発競争を展開しているが、これは現行の自動車市場を単純に自動化により置き換えるイノベーションではない。自動運転の普及により、交通事故の低減、渋滞の解消・緩和、地方部を中心に高齢者のラストワンマイル移動手段の確保、「動く電池」としての P2P による電力供給サービス、自動車産業の基盤技術開発による国際競争力の強化など、様々な社会的便益が想定されることから、日本政府においても「未来投資戦略 2017」において、2020 年までに無人自動走行（レベル 3 以上）による移動サービスの実現、2022 年までに高速道路でのトラック隊列走行の商業化、などを具体的な目標として掲げ、積極的な取り組みと支援を表明しており、まずは走行条件等を限定した上でのタクシー・バス類似の自動走行サービス事業が 2020 年から立ち上がる見通しとなっている。

---

12 金融商品取引仲介業の該当性を基礎づける「媒介」の概念や、貸金業法上の「媒介」の概念等についても、電子的に金融商品やローンの申込みに取り次ぐ場合に同様の問題がある。

日本において、自動車は道路運送車両法の下で定められる保安基準を満たす必要があるところ、現在の保安基準は車両に運転者が存在し、当該運転者が適切かつ慎重な方法で運転することを前提として設計されている。ただし、国土交通大臣認定があれば、無人運転を前提としたような保安基準を満たさない車両であっても、公道実証を行うことができるとされているため、国土交通省としてはこうした実証実験の積極的な推進により自動運転の技術基準を巡る国際的な議論を主導していくことが期待される。

また、技術基準そのものだけでなく、自動運転時代を見据え、ヒトが運転手でない前提での様々な規制インフラの見直し・整備が必要となる（当面はヒトが運転する車と自動走行車が混在することになることから正確には制度の「混在」となる）。具体的には、民事責任につき、任意保険や企業賠償と一体で自動車損害賠償保障法上の論点整理を行い、事故時の賠償ルールを確定することや、自動車のハッキング対策などに関するガイドラインを整備することに加え、道路交通法による交通規制、(事業として営む場合には)道路運送法や貨物運送法上の許可(タクシー・バス類似、トラック類似、カーシェア)、刑法・危険運転防止法による刑事責任などについても、官民を挙げた早急な検討が望まれる。

重要なことは、現状では自動走行車の車両性能の技術レベルとしては完全自動走行に至っていない一方、交通困難や人手不足等の社会課題は待たなしという点である。これらイノベーションを早期に実現していく観点からは、「ゼロイチ」の世界ではなく、車両性能が限定的であっても、走行条件・インフラで補完してトータルで安全性を確保し、「できるところから」条件付で自動走行サービスを実現し、車両性能に向上に伴い、対象範囲を拡大していくという漸進的な制度アプローチ(STEP BY STEP)が重要となる。

以上を踏まえると、新たな自動走行サービスの早期実現のためには、少なくとも当面は、別途のサービスと捉えて既存の諸制度と一旦切り離し、道路運送車両法等各法の世界でそれぞれ判断する仕組みではなく、様々な車両性能と走行条件(コースや天候、磁気誘導等の道路インフラ状況)を組み合わせて一体的に安全性を確認し、道路運送法・貨物運送法等上の「業」として求められる事項も併せて確認するとともに、自賠責法等の責任関係も整理しつつ原因究明のための新たなデータ記録義務やサイバーセキュリティ保護等を課すなど、包括的かつ特例的な制度としていくことが考えられる。また、詳細なルールについては技術の進展に応じて官民が協議して設計して柔軟に改訂していく官民協働的なアプローチが重要となると思われる。

## ② 不動産分野

近時インターネット上における不動産売買や賃貸等の取引のマッチングサービス等の新規事業を行う者が増えているが(Real Estate Tech)、宅地建物取引業法に基づく重要事項の説明及び重要事項を記載した書面の交付は IT を利用して行うことができず、インターネットを介した取引の阻害要因となっている。

このうち重要事項の説明義務の履行については、国土交通省において、賃貸取引及び法人間取引における IT を活用した重要事項説明の社会実験が 2017 年 1 月末まで行われ、その実証実験結果等を踏まえて、賃貸取引に係る『IT 重説』の本格運用が 2017 年 10 月 1 日から

開始されている<sup>13</sup>。

一方で、かかる重要事項説明書の交付自体を電磁的方法により行うことは現行法上認められておらず、これを可能とするためには宅地建物取引業法の改正を要する。この点、少なくとも比較的影響が少ないと思われる賃貸借取引や法人間取引、その他専門的知識・経験を有する一定の個人との取引については重要事項説明書の交付自体を電磁的方法によりなされることを可能とする宅地建物取引業法改正も早急に検討すべきである。

その他、近時、多様なサービス形態や国際間取引も増えていることからすると、法人間の取引においては手数料上限を緩和するなどの柔軟化や、ASEAN 地域での単一パスポート制度や許認可の相互承認制度の創設なども望まれるところである。

### ③ 医療分野

ヘルスケアはグローバルな成長産業であり、遠隔診療プラットフォームのように医療の提供を支援するベンチャーのほか、疾患等に関する情報提供、生活習慣病予防のための健康管理支援など、医療の周辺領域に位置づけられるサービス事業者も出てきている。

しかし、遠隔診療プラットフォームに関しては、厚生労働省医政局長名の「事務連絡<sup>14</sup>」により事業実施可否の判断が変わるなど、行政通達等に事業が大きく左右されている。また、WEB サイトでの疾患情報の提供や医師以外のインストラクター等の健康管理の指導は医師法 17 条の医行為に該当しうるとされ、健康状況を測定するプログラムを提供すると、何を計測するかという説明如何で薬機法 2 条 13 項のプログラム医療機器規制の適用可否が分かれるといった問題が生じている。

医療分野では、これまで、医師等の医療専門家と患者との間の情報の非対称性や立場の違いを前提に、何が医療的・社会的（公衆衛生的）に正しいかを判断できず医師等の指示に従うしかない弱い消費者としての患者の徹底的な保護が求められてきた。また、医療現場が都会から地方まで極めて多様なこともあり、法令レベルでは広範かつ抽象的な内容を定めるにとどめ、行政通達等によって、解釈指針や個別具体的な踏み込んだ規制が形成されてきた。

すなわち、例えば、遠隔診療については、医師法 20 条（無診察診療の禁止）は法文上「診察を行わなければならない」との記載にとどまるものの、遠隔診療通知では、「医師又は歯科医師と患者が直接対面して行われることが基本であり、遠隔診療は、あくまで直接の対面診療を補完するものとして行うべき」という解釈指針が法令上の明確な根拠によらず形成されている。遠隔診療の実施に至って、例えば、SNS、メッセージを診療に利用してよいかについても、医師法 20 条には何ら記載がないが、厚生労働省のその後の疑義照会への回答及び行政通達等の解釈レベルで可否が判断されている。

13 国土交通省「IT を活用した重要事項説明等のあり方に係る検討会 最終とりまとめ」（2017 年 1 月 30 日）

14 2015 年 8 月 10 日「[情報通信機器を用いた診療（いわゆる「遠隔診療」）について](#)」参照。厚生労働省の遠隔診療に関する基本的な通知である「[情報通信機器を用いた診療（いわゆる「遠隔診療」）について](#)」（平成 23 年 3 月 31 日一部改正）の解釈を明確化したもの。

このような行政通達等は、そもそも法令上の根拠が不明確な場合も多く、例えば混合診療禁止という保険診療の基本原則すら、法令上の明確な根拠がない<sup>15</sup>。これは、新規参入しようとする事業者にとって規制の存在が分かりにくいだけでなく、既にビジネスを始めている事業者にとっても規制官庁による突然の実質的な方針変更が事業環境を大きく変えてしまう点、予測可能性の問題を孕む。

また、業規制の広範さ、曖昧さも事業者に大きな萎縮効果をもたらしている。例えば、医師法の「医行為」、薬機法の「プログラム医療機器」の定義が抽象的かつ包括的に記載されているために、規制の適用範囲が明確でなく、美容、フィットネス等隣接する業種の事業の妨げになっている。これらの定義の明確化のためにグレーゾーン解消制度が利用される事例は、医療分野での利用事例の約半数に上るが、個別の事例における解釈から一般的な解釈の根拠となる指針を見出すことは難しい。

さらに、医療分野においては、業法上の許認可を得たが保険適用されない医療機器等は混合診療禁止の原則により保険診療において活用することが極めて困難になるため、健康保険法上の扱い（保険適用の有無及び適用内容）が重要な経営上の問題となる。保険適用に至る要件・基準・手続は、他の法令における許認可プロセスと比べると明確でなく、保険の点数算定等の根拠も不明確な場合があり、これらの可視化も必要である。

今後は、インターネットの発展・普及により患者自身も医療情報にアクセスすることが容易となり（ただし、昨今の医療情報サイトに関する不祥事例、美容医療における過剰な広告・勧誘等の問題を考えると、医療情報の発信の在り方自体は議論が必要である）、医療専門家と患者との間の情報の非対称性は徐々に解消し、消費者保護要請は相対化していくと考えられる。また、過去の感染症中心の疾病構造は生活習慣病や老化に伴う慢性疾患中心にシフトしており、予防を含む周辺領域のサービス充実が重要となる。

こうした前提条件の変化や今後の InsurTech の進展を踏まえれば、厳格な規制は生命身体に直接被害を及ぼし得る行為に限定して規制の体系を整理・明確化し、地域の運用を統一し、健康保険が新たに付与される範囲及び点数を予測可能なものにすべく、包括的な見直しがなされることが望ましい。

### (3) グローバルな規制とイコールフットینگが図られていない領域

インターネットやモバイルを利用して国境を容易にまたぐサービスが出てきている中で、日本国内の規制が他国における規制とギャップがあり、事業活動や事業環境のイコールフットینگが図られていない領域がある。

---

15 混合診療禁止原則に関する平成 23 年 10 月 25 日最高裁判決（民集第 65 巻 7 号 2923 頁）でも健康保険法 86 条 2 項等の類推解釈を根拠にかかる禁止を認めているが、田原睦夫裁判官の補足意見等が付けられている。

## ① 税制・税務行政

グローバル化、デジタル化の進展により、「物理的存在」を収益源泉とするこれまでの課税概念が覆され、税務当局及び企業のいずれも、租税をどこの何に対して課すべきか（課されるか）という点についての複雑性と不確実性に直面している。

デジタル経済に対する日本での過去の税制措置の例として、電子書籍・音楽・広告の国境を超えた日本市場への配信（役務提供）がある。国内事業者がこれを行う場合には課税される一方、国外事業者には課税されず、国内外の事業者間の競争条件に歪みが生じていたが、2015年度の消費税制改正により内外イコールフットINGが図られた。

一方で、例えば仲介業者を通じて個人間で行われることが多いシェアリング・ビジネスは、生じた利益を税務当局が正確に把握できないこと、課税対象としての事業主体が仲介業者なのかマッチング対象者なのか、マッチング対象者は法人なのか個人なのかの峻別がつかないこと、仲介業者の事業拠点が海外である場合にサービス提供国でどのように課税するのか明確なルールが無いことなど、税務上の課題は多い。

こうしたデジタル活動（及びそれに付随する実体活動）への課税方法については、OECD を中心に多くの議論が行われてきたものの、グローバルなコンセンサスは現在のところ得られていない。各国政府は、内外事業者のイコールフットINGと、多国籍企業への課税ルールのグローバルなハーモナイゼーションという2つの要請に対応しつつ、税収確保と経済成長の両立を模索するという、極めて困難な課題に直面している。一部の政府は、コンセンサスの形成を待たず、市、州、国レベルで独自のデジタル課税を開始しているが、多国籍企業は新たに導入される各国の寄せ集めの税政策への個別対応に追われ、イノベーションに対する足かせとなっている。

とりわけ日本は、他国に比べ、納税者と税務当局間における情報の偏在性及び非対称性が生じており、両者間のコンサルテーション不足が指摘されている。この点、税制レベルでハーモナイゼーションを目指すとともに、より実質的には、税務行政のデジタル化、スマート化を通じ、企業の税務コンプライアンスの負担軽減と執行の簡素化を図り、事実上の納税環境の調和、納税者の利便性に基づく事業環境のイコールフットINGを図ることがガバナンス・ギャップの解消のためには有効と言える。

国税庁は「スマート税務行政」を掲げ、税務相談へのAIによる自動回答の導入や、滞納者情報と国内・海外の財産情報の自動マッチングを通じた納税者の利便性向上と課税・徴収の効率化・高度化が提案されている。各国は効率性を重視した使いやすい電子税務サービス（e-services）の提供に重点的に取り組んでおり、申告納税プロセスはデータ化・ペーパーレス化が進み、徴税は電子化、オンライン化、自動化されつつある。電子確定申告（e-filing of tax return）の拡充のみならず、電子会計（e-accounting：申告書の添付としてソースデータを電子的に提出することを義務付けること）や電子照合（e-match：税務当局が解析能力を組み入れ、納税者から入手したデータをリアルタイムで照合すること）に対応できる行政体制の構築、電子税務調査（e-audit：税務当局がリアルタイムで税務申告書を分析・照合すること）や電子課税額査定（e-assess：税務当局が企業のシステムに直接入り込み、データを分析し、課税額税額を確定し、企業が課税額に反対の意を表明しない限り、企業の銀行口座から当該課税額を引

き出すこと)の早期実現が日本にとっての喫緊の課題と言えよう。

## ② 送金等

送金分野では、日本国内の規制と他国における規制にギャップがあり、事業環境のイコールフットディングが図られておらず、海外事業者からの日本市場参入が妨げられているほか、日本の事業者の海外進出を妨げる要因となっているものがある。

送金分野においては、2010年に施行された資金決済法により、それまで銀行が独占していた送金業務(為替取引業務)を資金移動業者が行うことが可能になったものの、資金移動業者が取り扱うことのできる送金取引は、上限額100万円までの少額取引のみとされ、先進国ではほぼ例をみない上限規制が課せられている<sup>16</sup>。これは、資金移動業の新設に当たって、資金移動業者の業務遂行の実態を十分見極める必要があることから限定が付されたものであるが<sup>17</sup>、資金決済法施行から7年が経過し、多数の資金移動業者が業務を遂行している中、このようなグローバルにみても異例な規制のため、資金移動業者は事業者のニーズをとらえたBtoBの送金業務を扱うことができず、送金市場における競争力に自ずから限界がある。そのうえ、外国の送金事業者が日本市場での事業展開を避ける要因となっていたり、少額でしか事業を行っていない国内事業者がグローバル市場に展開することが難しく、日本からこの分野でグローバル企業が生まれにくい要因となっている。

さらに、自家型前払式支払手段(自己の商品やサービスと引き換えることができる前払型の支払手段)について、一定の残高以上の発行を行う場合には資金決済法上届出と供託等の資産保全が必要となるが、海外では供託等の規制が設けられている例は少ない。規制導入当時はビール券等を想定していた規定が、ゲームやデジタルコンテンツを発行する場合に形式的にあてはめられ、ゲームやデジタルコンテンツを発行する事業者に供託等の負担がかかる日本においては、事業者間の競争が外的な規制環境によって制限されている状況にあるといえる。

以上を踏まえ、送金分野においては、他国における規制とイコールフットディングを図り、事業者が取り扱える範囲を同程度とするべく、資金決済法上の資金移動業者が取り扱える上限金額を撤廃もしくは引き上げるか、又は取扱金額の制約なく送金業務を営む事業者に対する新たな免許等を付与する等の検討を行うことが求められる。

また、同じ資金決済法上の論点として、少なくとも自家型前払式支払手段については、基本的には商取引に付随した少額の決済にとどまることから供託等の規制は過剰であり不要と考えられる。一部ゲーム内コンテンツについて規制の適用を受けないものが既に確認されていることも踏まえ<sup>18</sup>、商品やサービスの対価の前払いをクローズドに行う事業者に対する適切な規制のあり方を改めて検

---

16 2017年9月3日付大和総研「諸外国における金融制度の概要」

17 2010年2月23日付「資金決済に関する法律の施行に伴う政令案・内閣府令案等に対するパブリックコメントの結果等について」No60～64

18 2017年9月4日付「金融庁における法令適用事前確認手続(照会書)」及び2017年9月15日付「金融庁における法令適用事前確認手続(回答書)」参照

証することが望ましい。

### ③ クラウドファンディング

事業者のビジネスに共感して投資家が資金を拠出するクラウドファンディングの分野においては、日本国内における規制上、投資（エクイティ）型については金融商品取引法、購入型については特定商取引法、貸付型については貸金業法と金融商品取引法（場合によっては銀行法）がそれぞれ適用される。

投資型、購入型、寄付型、貸付型といった事業類型ごとに適用法令が異なること自体は、既存規制の目的上、不可避でもある。例えば米国における JOBS 法（Jumpstart Our Business Startups Act）とこれに伴う Regulation Crowdfunding(17 C.F.R.227)も、投資型のみをその射程範囲としている。しかし、現在の日本におけるクラウドファンディング事業においては、ハイブリッド型（例えば 50%寄付 + 50%投資による震災復興支援事業）のクラウドファンディングも存在しており、同じ「共感」型ビジネスモデルを達成するための枠組みが、類型によって異なる規制に服することで必ずしも使い勝手が良いものとはなっていないのが実情である。

さらに深刻なのは、特に海外において主流の貸付型（最近ではマーケットプレイス・レンディングと呼ばれることが多い）について、日本独自の、グローバルなクラウドファンディング事業とは異なる規制環境が、イノベーションを阻害する要因となっている点である。現在、日本における貸付型クラウドファンディング事業は、英国のように資金需要者と貸手との間で直接に金銭消費貸借契約が成立するスキームでもなく、また米国のようにネット銀行による貸付債権を譲渡するスキームとも異なり、複数かつ匿名の資金需要者向けの貸付事業を行う業者(マーケットプレイス事業者)に対する匿名組合出資持分を個人投資家等に取得させる複雑なスキームを採用している。これは、日本においては、英国型の事前に貸付を行う者を募って貸付を決定するスキームには貸金業法の適用があり、貸手となる個人において貸金業登録が必要になると解釈されているためである。また、米国と同様の貸付型を実現するために銀行代理業を用いようとする場合、そもそも銀行法が貸付型クラウドファンディングを意識した法制となっていないため、銀行代理業者に兼業規制がかかるなど、投資型、購入型、寄付型等をワンストップで取り扱うことを許さない。これらの不都合を回避しようとした結果、日本では、貸手となる個人が、投資家として、関連性が不明な匿名の複数の資金需要者の信用リスクに加え、匿名組合出資の営業者たるマーケットプレイス事業者の信用リスクも負う投資を強いられることとなり、投資家保護の観点からも健全な規制環境とは言い難いものとなっている。

以上を踏まえ、クラウドファンディング分野においても、早急に、他国における規制とイコールフットイングを図り、事業者の競争環境を同程度とする必要があるが、他方で既存の貸金業法又は銀行法の銀行代理業に関する規制を改正する方法は、既存規制の適用対象への影響が大きいことから必ずしも現実的ではなく、イノベーションの促進と投資家保護とのバランスも重要である。そこで、クラウドファンディング事業全体を見通した一貫した視座に立ち、基本的概念・ルールを横断化するとともに、同一・類似の機能・リスクに対し同一のルールを適用するような法制を志向することが望ましい。例えば、諸外国の規制も参照しつつ、マーケットプレイスの登録、マーケットプレイス事業者に対する一定の行為規制、投資上限金額、投資家の財務状況の確認、事業者の概要・ビジネスプラン等のデューデリジェンス及び情報開示等を条件とした、銀行法・金融商品取引法・貸金業法等

の例外となる横断的少額マーケットプレイス投資規制導入等も検討に値するものと考えられる。

#### ④ 事業性ファイナンス

事業性融資については、借主となる事業者におけるリスク判断の一定の合理性が期待できるため、消費者融資と比べ後見的な借主保護の要請が相対的に低いものと考えられる。しかしながら、現行利息規制（利息制限法、出資法、貸金業法）は借主の属性を問わず原則として一律に適用されることとなっている。これにより、例えば、売買取引データ等を活用したトランザクション・レンディング等の革新的な融資手法により、事業者借主の信用リスクの適切な把握とそれに応じた利息算定に基づく融資を技術上可能とする事業者に対しては、一律の利息上限がそのような融資事業展開の足枷となっている。

また、事業展開上、事業者においては突発的な資金需要が生じる場合があるが、当該資金の返還期間が短期で済む場合も少なくない。しかしながら、現行金利規制が年利により上限を画しているため、短期融資においては低廉な利息しか収受できず、このような場面での事業性融資が事業として成立しにくい状況も存在している。

さらに、みなし利息の範囲が各種手数料にも及ぶ広範なものであるため、事業性融資に関連する様々な業務について手数料を設定すると、現行利息規制の適用関係が問題となる状況も存在する。

以上のように、事業性融資については、現行利息規制の見直しによって業務革新の促進が期待できることを踏まえ、例えば、①事業性融資に関して広く現行利息規制の適用除外とする、②短期間融資について年利ではない利息規制の在り方を検討する、③利息規制の対象を「元本使用の対価であり貸付額と貸付期間に比例して支払われる金銭その他の代替物」に限定する、④仮に広範なみなし利息規定を残すとしても、技術革新等の時代の変化に応じて柔軟に適用除外を拡大できるよう、適用除外を政令ではなく省令で定められるようにする、等の見直しを検討することにより、民間事業者間の資金融通を活発化させ、市場経済活動の更なる促進を図ってはどうか。

#### ⑤ 本人確認

現在、銀行等の金融機関のほか、クレジットカード発行業者、資金移動業者、仮想通貨交換業者、ソーシャルレンディングにおけるプラットフォーム提供者である第二種金融商品取引業者等の金融商品取引業者、不動産特定共同事業法に基づき不動産特定共同事業を行う者や宅建業者は、犯罪による収益の移転防止に関する法律（以下「犯収法」という。）に定める特定事業者に該当するため、それぞれ犯収法に定める特定取引を顧客との間で行う場合には、犯収法に従った本人確認手続を行う必要がある。

この点、個人との間でインターネットによる非対面取引を行う場合における本人確認方法としては、電子証明書を利用する方法を除けば、メール等で本人確認書類の送付を受けた上で当該本人確認書類に記載されている個人の住居宛に取引関係文書を書留郵便等の転送不要郵便物等として送付する方法又は本人限定郵便により取引関係文書を送付する方法のいずれかによらなければならない、オフラインでのやり取りが必須となっているため、インターネット上で手続きが完結しないこととなっている。

しかし、犯収法と同様のマネー・ローンダリング規制を導入している諸外国では、最初の決済を銀行口座を介して行う方法、本人確認書類と申込者の一致を技術を用いて確認する方法、ビデオチャットによる方法など、電子的な方法による本人確認が既に認められており、イコールフットイングが図られていない。

そのため、コスト面等からイノベーションや新規事業開発の負担となり得ているだけでなく、クロスボーダーでの取引を阻害する要因となっている面は否めないと思われ、今後、インターネット上で完結する本人確認手続の創設や金額等による免責基準等を含め改正を検討すべきである。なお、金融庁は、2017年6月21日付けで、オンライン手続のみで本人確認できるよう、FinTechに対応した効率的な本人確認の方法などについて議論・検討を行うための研究会を設置しており、今後の改正に向けた議論が期待される。また、「未来投資戦略 2017」に述べられているように、IT技術を活用して官民が効果的・効率的に規制・監督に係る対応を行う RegTech の文脈においても、ブロックチェーンを利用した効率的な本人確認制度等の検討が期待される。

#### (4) 既存の法体系が存在しない領域で規制が適切な競争環境を作り出した領域

一方で、既存の法体系に存在しない経済活動について、参入規制、行為規制、監督体制に関する基本的な枠組作りは、適切な競争環境を作り出し、事業環境の持続性の向上に資するという形で、立法による規制の整備がイノベーションの促進に資する場面もある。

##### ① 宇宙分野

宇宙活動はイノベーションに法が駆け足で追いつくべき典型的な分野と言えるが、日本においては2016年によく民間の宇宙活動を規律する宇宙2法が成立した。宇宙2法は規制法である一方、ルールの明確化により宇宙産業の振興を図るイノベーションを意識した立法とも評価できる。

一方、世界では、宇宙資源開発などの新領域において、米国やルクセンブルクといった一部の国が先行してルール整備を行いデファクトスタンダードを狙う動きがある。当該国の事業者は早期にルール形成の恩恵に与り、当該国の産業促進もそれに応じて早まる。そのため、国際ルールの形成を待つのではなくイノベーションに機敏に対応した積極的な国内ルール整備のアプローチも検討すべきである。

特に、宇宙資源開発やサブオービタルフライト、有人宇宙旅行などは新規立法や法律上の整理がなければそもそもビジネスが難しい分野であり、産業振興の不可欠の前提としての法的予測可能性の担保という観点から立法的解決が期待される。

また、宇宙先進国としてどの分野で戦うのかを見据えた政策として、国が立法によって制度的側面から宇宙活動を支える制度を整える事例（たとえば、宇宙空間でのミッションによる軌道上/外損害の政府補償など）も存在し、このような産業振興策ともいえる他国とのイコールフットイングが日本における該当分野の新規産業の発展に資するという可能性もあり得る。

さらに、産業振興は、管轄法の下での行政運営（許可制度運用の柔軟性）や、他法令や周辺分野における行政運営（周波数帯の確保等）も含めて総合的に検討していくことが望ましい。

## ② 仮想通貨

日本は仮想通貨につき各国に先駆けて金融業法上の取り扱いを明確化している。すなわち、これまで日本政府は、仮想通貨は、いわゆる強制通用力のある通貨ではなく、日本の法律においては明確に位置づけられたものではないとの立場をとってきたが、国際的にはその移転が迅速かつ容易であること、匿名での利用が可能であることから、マネー・ロンダリングなどに悪用されるリスクが指摘され、G7での首脳宣言や FATF（金融作業活動部会）ガイダンスによって、規制導入が急務となった。そこで、マネロン・テロ資金供与規制に加え、利用者保護の観点からの制度的な枠組みを構築することが検討され、まず、仮想通貨と法定通貨や外国通貨との接点となっている仮想通貨の交換所や取引所に対する規制が導入された。

仮想通貨の交換所や取引所に対する規制が導入されたことにより、少なくとも日本においては、適切な担い手が仮想通貨と法定通貨や外国通貨とのゲートキーパーとなっており、これを利用する者の本人確認を実施している。こうした環境が整備されたことを背景に、仮想通貨を用いた様々な取引形態やビジネスが考案されている。仮想通貨はブロックチェーンの最もポピュラーな応用の一つであり、仮想通貨に関する取引やビジネスの隆盛は、ブロックチェーンというテクノロジーの進展も後押しするといえる。

今後の課題としては、仮想通貨についてはその定義の外延の確定、仮想通貨取引所が適切に価格発見機能を発揮するための市場に関する自主規制の確立、新たな資金調達的手法として現れてきているトークンセールスの自主的かつ自律的なプラクティスの確立、仮想通貨にまつわる様々な取引が伝統的な金融規制（有価証券法制や支払手段法制）とどのように交錯するのかの整理をつけていくことが必要である。例えば、匿名組合や任意組合等のいわゆるファンドへの投資家による金銭出資は金融商品取引法の規制を受けるのに対し、仮想通貨を出資した場合の適用の有無が文言上は不明である。世界的にみても証券（Securities）とトークン（Tokens）の垣根が曖昧になっている。適切な規制内容・範囲を明確にすることが必要であるが、その際にはテクノロジーの進展やイノベーションの萌芽を阻害することなく、育成すべきものを育成し、悪質なものを適切かつ確実に排除していく観点が重要となると考えられる。

## ③ データへのオープンアクセス確保と API、データ・ポータビリティ

AI/IoT 時代を迎え、データの利活用が今後のビジネス展開における価値の源泉となることが見込まれる中、イノベーションの創出のために、データ流通・活用環境の整備が急務であることが共通認識となりつつある。個人のデータに関する権利を明確な基本的人権と位置付ける EU においては、データ・ポータビリティ権の創設を含めた一般データ保護規則（GDPR）の成立など、個人データの保護を強化しつつ、本人を主体としてデータ・オーナーシップを明確化したデータ流通を実現しようとする流れが起ころつつある。実際に、データ・ポータビリティ権を前提として、2015 年 11 月に成立した PSD2 により、銀行等が一定の要件を満たした新たな規制事業者による個人データへのアクセス確保、API の開放を義務付けられる等の変化が生じている。また、2017 年 9 月には、個人情報以外の情報のデータ・ポータビリティにつながる議論が展開され、EU の受益者のデータ保存・

処理を行ってれば、プロバイダ自身が EU 域内にいるかどうかは問わない方針が示されている<sup>19</sup>。

このような中、日本の個人情報保護法の下では、保有個人データの開示、訂正、利用停止の請求は可能であり、請求権としての地位が改正法により明確にされたものの、本人の個人データをコントロールする権利は明確に位置付けられておらず、本人関与の下でのデータ流通によるビジネス展開も、様々な理由から十分に進んでいるとは言い難い。結果として、EU でも議論されていることであるが、グローバルプラットフォーマー等の一部の企業が不可逆的に情報を独占する状況が発生し、後発の企業によるイノベーションが阻害されかねない状況にあり、独占禁止法上の懸念も生じている<sup>20</sup>。日本においても、本人関与の下でのデータ流通の仕組みの整備に加え、業種横断的に競争法的視点でデータプラットフォーマーにオープン性を求める規律の再設計が必要と考えられる。また、競争法的視点では限定的なデータ流通推進の効果しか生じないことを踏まえて、日本においても、データ流通の環境整備を目標として、データ・ポータビリティという概念の日本への導入、データ利活用に関連する知的財産権・権限の整理、データフォーマット等の標準化を意識した議論が必要である。現在、官民データ活用推進基本法に基づく、PDS、情報銀行、データ取引市場等の必要性が議論されており、これらの点についての政府及び民間が一体になっての取り組みが期待される。具体的には、情報を信託するに足る事業者や民間の自主ルールに対する政府の認証等を踏まえて、政府による信用供与、民間による機動的かつ実務的なルール構築という共同規制的な枠組みの構築が求められる。

このような中で、銀行分野では、他分野に先んじて、法改正によってデータ流通を促進する施策が取られることとなり、2018年の改正銀行法施行に向けてAPI（アプリケーションプログラミングインターフェイス）を公開していこうという銀行の動きが活発になっている。すなわち、改正銀行法では、銀行APIの接続事業者等に対して登録制が導入される一方で、銀行が策定する基準を満たした接続事業者については、接続契約を不合理に拒否できないこととし、銀行に対してAPI提供の体制整備の努力義務が課されることとなった。銀行から提供されるAPIを利用して銀行口座の情報を取得し顧客に提供していく、あるいは顧客の委託を受けて銀行口座に直接アクセスしていく、銀行と利用者との間の中間に位置する事業者のビジネスを促進するための環境整備を行った法律であるといえる。これにより利用者は、複数の銀行に開設される口座における自らの資金のアクティビティを統合的かつリアルタイムに管理することが可能となり、利用者を起点としたサービス提供者の管理というベンダー・リレーションシップ・マネジメントのパラダイムに一步近づいたことになる。なお、銀行法は、ビジネス促進のフレームワークを構築したものの、具体的な利用者保護、セキュリティ、契約、仕様の標準化、連鎖接続等を含めた整備は民間に委ねる内容であり、既に全銀協の「オープンAPIのあり方に関する検討会報告書」等が公表されているが、官が関与する中での更なる民間でのルール整備が求められる（ただし、今般の銀行法改正で導入された事前登録制が、既に一定のシェアを有する中間業者にとっての防波堤となり、競争政策上の悪影響を生じないかという点は、今後の運用の如何によって変わってくるだろう）。

19 [「A framework for the free flow of non-personal data in the EU」](#)

20 2017年6月6日付公正取引委員会競争政策研究センター「データと競争政策に関する検討会報告書」参照

一方、クレジットカード分野では、法改正ではなく、ガイドラインによってデータ流通を促進しようとする施策が取られている。経済産業省は、カード会社の API 連携によるサービス創出やビジネス展開の可能性を踏まえ、API 連携の促進に向けた具体策を検討する「クレジットカードデータ利用に係る API 連携に関する検討会」を実施し、2017 年 6 月に中間とりまとめを公表、年度内を別途に、API 仕様の標準化に関する考え方やセキュリティ及び利用者保護対策について規範としての方向性を示すためのガイドラインが策定されることとなっている。

今後、銀行 API やクレジットカード API で行われた施策を、それぞれの特性や差異も踏まえながら参考として、他の金融分野（証券・保険）にもデータ流通促進に資する施策が取られることや、金融分野に限らず、当該分野における市場特性に応じ、データを多く保持している事業者に対して、利用者やその委託を受けた新たな事業者がアクセスを行い、本人関与の下でのデータ流通を実現していくための施策が取られることが期待される。利用者データを利用者自身のコントロール下に取り戻すことができれば、データによる特定の事業者へのロックインに対する強力な対抗策となり、新規事業者の参入を促進する力となる。今後、多くのビジネスは情報産業となり、ネットワーク効果を活用して獲得したデータにより優越的な地位を築くプラットフォーム型のビジネスモデルを展開することになる。情報プラットフォームである金融機関に対して API レイヤーの設置を義務付けることで利用者のデータのコントロールを利用者が取り戻す機会を与えるというアプローチは、非金融ビジネスにおいて台頭する新たなプラットフォーマーによる独占的な地位の構築が新規事業者の参入を阻み、競争阻害的な振る舞いが生じるという問題に対しても、有力な解決策を提供する可能性がある。

以上