

第5章 レギュラトリー・サンドボックスについて

神 田 秀 樹

1 レギュラトリー・サンドボックスの意義と概況

レギュラトリー・サンドボックス（regulatory sandbox）とは、直訳すると「規制の砂場」であり、革新的な新事業の創出を目的として、対象事業の実証実験に対する現行法規制の適用を対象者を限定して一時的に停止する規制緩和策であるといえる（尾見〔2018〕参照）。規制を緩和したいわば「特区」を設けて、そこにおいて分散台帳技術などを用いた諸事業の実験を行うことを認め、監督当局は様子を見るという制度である。イギリスが2014年10月から実施しており、注目を集めている。その後、シンガポール、香港、オーストラリア等が実施していると報じられている（内閣官房日本経済再生総合事務局「規制の「サンドボックス」制度について」2018年11月8日構造改革徹底推進会合「第4次産業革命」会合第1回資料04を参照）。とくに、イギリスではFinTechがその中心的な分野となっている。

日本でも、政府の未来投資戦略等に基づいて「日本版レギュラトリー・サンドボックス」制度が整備され（法的な枠組みとしては、後述する生産性向上特別措置法の制定（2018年6月6日施行）が主なものである）、実証事業が始まっている。

これを金融分野について法的観点からみると、主要な問題は、現行の金融規制の適用範囲の問題であるということになる。すなわち、金融機関（とくに銀行）は、現行の規制のもとで、どこまでの範囲で仮想通貨その他のFinTech事業を運営することが認められるか、そして逆に金融グループに属さないFinTech企業は、どのような範囲で銀行免許または決済業の登録なしで事業を営むことが認められるかという問題である。一般的な傾向としては、前者については一定の条件のもとでこれを認め、後者については一定の条件のもとで登録等を要求したうえでこれを認めるのが趨勢であると見受けられる。レギュラトリー・サンドボックスは、適用される規制を緩和して実験を認める点に特徴があるといえることができそうである。

2 イギリスの概況

（1）制度

イギリスの制度では、一定の要件を満たした企業がレギュラトリー・サンドボックスに申請することができるが、申請に際しては、次の5つの要件を満たすことが求められる（詳細は、<https://www.fca.org.uk/firms/project-innovate-innovation-hub/regulatory-sandbox> 参照）。

- the firm is in scope

- the idea is a genuine innovation
- there is a consumer benefit
- there is a need for sandbox, including which tool and why
- the firm is ready for testing

具体的な規制の内容は、事案ごとに、監督当局と申請企業の間で定められるようである。

尾見〔2018〕によれば、プロセスや採択基準等は次のとおりである。

(プロセス)

- ①利用申請 事業者が FCA に実証実験を行う金融商品やサービスを提案
- ②FCA による事前審査 FCA は適用基準に適合するか審査
- ③事業オプションの協議 審査をクリアした場合、事業者と FCA が成果指標、顧客保護措置などを協議
- ④実証実験の開始の認可 FCA が事業者に対し実証実験開始を認可
- ⑤実証実験の開始・モニタリング 実証実験を開始し事業者と FCA が経過を随時モニタリング
- ⑥実証実験の最終報告・レビュー 実証実験終了後、事業者は 4 週間以内に FCA に最終報告を提出、FCA は最終報告書をレビュー
- ⑦事業化判断 FCA のレビュー後、事業者がレギュラトリー・サンドボックスを利用しない一般の市場で金融商品やサービスを提供するか判断

(適用基準)

- ①事業者が計画する新しいソリューションが金融業界向けに設計されているか、またはそれをサポートしているか
- ②新しいソリューションは新規性があるか、または既存のものと大きく異なるものであるか
- ③消費者に明確な利益をもたらす見通しがあるか
- ④レギュラトリー・サンドボックスの枠組みの中で事業を実施する必要があるか
- ⑤事業実施の準備ができているか (対象顧客、リスクと緩和策、テスト結果の評価方法、出口戦略などが十分に示されているか)

(顧客保護)

- ①事業者が顧客に対し、ソリューションにより得られる利益と潜在的リスクを説明し、合意した顧客に対してのみそのソリューションを提供
- ②顧客への開示情報 (事業活動、顧客保護方法、補償方法) を事前に事業者が FCA に提示。FCA が認可
- ③顧客に対し、認可された他の事業者のソリューションを利用する顧客と同様の権利を

付与（苦情を申し立てるための金融オンブズマンサービスの利用や事業が失敗した場合の金融サービス補償機構を利用する権利など）

- ④事業者が顧客の損失を補償（事業者は損失を補償するだけの資本があることを証明する必要がある）

（２）状況

これまでの採択状況は、次の通りである（上記の FCA のウェブサイト参照）。

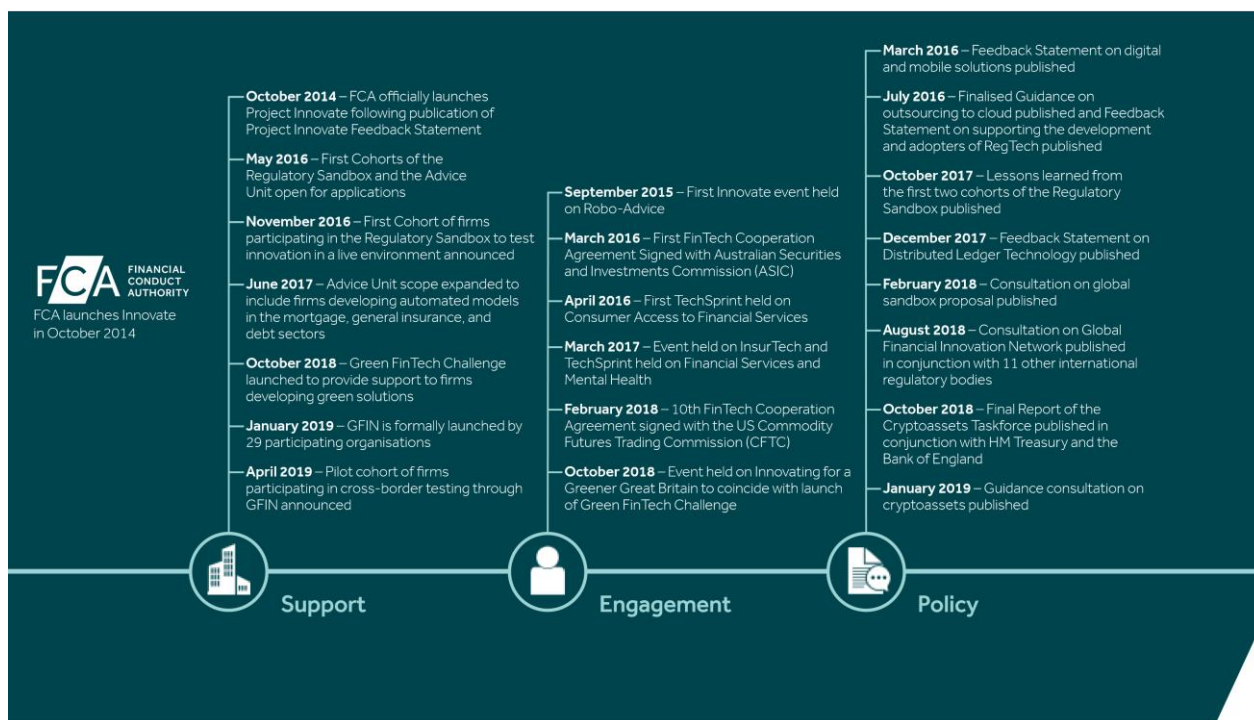
- ・第 1 期 申請 24 件、採択 18 件
- ・第 2 期 申請 77 件、採択 24 件
- ・第 3 期 申請 61 件、採択 18 件
- ・第 4 期 申請 69 件、採択 29 件
- ・第 5 期 申請 99 件、採択 29 件
- ・第 6 期 申請受付中（2019 年 12 月末まで）

なお、2018 年に、FCA は、11 の金融当局等と協力して「Global Financial Innovation Network (GFIN)」を設置し、「global sandbox」の創設を提言している。

また、これまでの経験について、FCA は、次の 2 つの報告書を公表している。

- ・ FCA, Regulatory Sandbox Lessons Learned Report (October 2017)
- ・ FCA, The Impact and Effectiveness of Innovate (April 2019)

後者では、レギュラトリー・サンドボックスが将来の政策の形成に影響を及ぼすことが明記されている点が注目される。



3 日本の状況

(1) 経緯

日本における大きな流れは、「society 5.0」→「未来投資戦略」→「第4次産業革命」→「生産性向上特別措置法の制定」ということができ、経緯のおおまかな流れは次のとおりである。

- ・ 2016年1月22日 「第5期科学技術基本計画」策定 (society 5.0)
http://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/index.html
- ・ 2017年5月12日 竹中平蔵氏の提言
- ・ 2017年6月9日 「未来投資戦略2017」(閣議決定)
- ・ 2017年11月8日 日本経済再生総合事務局資料 (未来投資会議・構造改革徹底推進会合「第4次産業革命」会合第1回提出資料)
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/suishinkaigo2018/>
- ・ 2017年12月8日 経済同友会の提言
- ・ 2017年12月8日 「新しい政策パッケージ」(閣議決定)
- ・ 2017年12月22日 「創生総合戦略(改訂)」(閣議決定)
- ・ 2018年2月9日 生産性向上特別措置法案の国会提出
- ・ 2018年5月23日 生産性向上特別措置法の公布
- ・ 2018年6月6日 生産性向上特別措置法の施行

(2) 日本版レギュラトリー・サンドボックスの特徴

上記の日本経済再生総合事務局資料では「5つの原則に基づき必要な法制上の措置を講じる」とされており、5つの原則とは、①実証優先主義、②リスクの適切な管理、③高いレイヤーでの政府一元的な体制、④ハンズオン支援と事後的な検証、⑤トップマネジメントの関与である。

なお、「society 5.0」では、特定分野として金融分野は指摘されていないようであり、また、「未来投資戦略」では、レギュラトリー・サンドボックスとは別の項目として FinTech があげられているが、生産性向上特別措置法においては金融分野もその対象となっている。

(3) 生産性向上特別措置法によるレギュラトリー・サンドボックスの概要

生産性向上特別措置法は、①プロジェクト型「規制のサンドボックス」制度の創設、②データの共有・連携のための IoT 投資の減税等、③中小企業の実業活動のための設備投資の促進について規定しているが、①の概要は次のとおりである。

(定義)

- ・「革新的事業活動」とは、我が国において国際競争力を早急に強化すべき事業分野に属する事業活動であって、当該事業分野において革新的な技術又は手法を用いて行うものをいう。
- ・「新技術等実証」とは、次に掲げる要件のいずれにも該当するものをいう。
 - (1) 新技術等（革新的事業活動において用いようとする技術又は手法であって、当該革新的事業活動の属する事業分野において著しい新規性を有するとともに、当該革新的事業活動で用いられることにより、高い付加価値を創出する可能性があるものをいう。以下同じ。）の実用化の可能性について行う実証であって、その実施期間及び当該実証に参加する者（当該実証により権利利益を害されるおそれがある者があるときは、その者を含む。以下「参加者等」という。）の範囲を特定し、当該参加者等の同意を得ることその他当該実証を適切に実施するために必要となる措置を講じて行うものであること。
 - (2) 新技術等の実用化に当たって当該新技術等に関する規制について分析する場合にあっては、当該新技術等を実用化するための規制の在り方を含めた課題についての分析及びその結果の検討を行うものであること。
- ・「規制の特例措置」とは、法律により規定された規制についての別に法律で定める法律の特例に関する措置及び政令又は主務省令（以下「政令等」という。）により規定された規制についての別に政令等で定める政令等の特例に関する措置であって、認定新技術

等実証計画に従って実施する新技術等実証について適用されるものをいう。

(規制の特例措置)

- ・新たな規制の特例措置の適用を受けて新技術等実証を実施しようとする者は、主務大臣に対し、当該新たな規制の特例措置の整備を求めることができる。
- ・主務大臣は、新たな規制の特例措置を講ずることが必要かつ適当であると認めるときは、遅滞なく、その旨及び新たな規制の特例措置の内容を、当該求めをした者に通知するとともに公表する。
- ・主務大臣は、新たな規制の特例措置を講ずることが必要でないとき、又は適当でないときは、遅滞なく、その旨及びその理由を当該求めをした者に通知する。
- ・主務大臣は、新たな規制の特例措置を講ずるか否かを判断するに当たっては、革新的事業活動評価委員会の意見を聴く。

(規制の解釈・適用の確認)

- ・新技術等実証を実施しようとする者は、主務大臣に対し、実施しようとする新技術等実証に係る新技術等に関する規制について規定する法律及び法律に基づく命令の規定（以下「新技術等関係規定」という。）の解釈及び当該新技術等実証に対する当該新技術等関係規定の適用の有無について、その確認を求めることができることとし、主務大臣は、遅滞なく、求めをした者に回答する。

(主務大臣による認定)

- ・新技術等実証を実施しようとする者は、新技術等実証計画を作成し、これを主務大臣に提出して、その新技術等実証計画が適切である旨の認定を受けることができる。
- ・主務大臣は、提出された新技術等実証計画について、革新的事業活動評価委員会の意見を聴き、当該計画が適切なものであると認めるときは、その認定をするとともに、その内容を公表する。
- ・主務大臣は、新技術等実証計画の認定をしたときは、認定を受けた者（以下「認定新技術等実証実施者」という。）に対し、認定証を交付するものとし、認定新技術等実証実施者は、参加者等の同意を求める場合には、認定証を提示しなければならない。
- ・認定新技術等実証実施者は同意を取得したときは、その旨を主務大臣に報告する。
- ・主務大臣は、認定新技術等実証実施者が新技術等実証を実施している間、必要に応じ、当該認定新技術等実証実施者に対し必要な情報の提供及び助言を行う。
- ・政令等で規定された規制の特例措置認定新技術等実証実施者が認定新技術等実証計画に従って実施する新技術等実証については、政令により規定された規制に係るものにあつ

ては政令で、主務省令により規定された規制に係るものにあつては主務省令で、それぞれ定めるところにより、規制の特例措置を適用する。

(4) 状況

これまでの状況は、次のウェブサイトにおいて公表されている。

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/regulatorysandbox.html>

これまでに、13 のプロジェクトが認定を受けている。

これらのうちで、金融分野のものは次の2つである。

- ・株式会社 Crypto Garage (2019年1月18日認定)

実証事業の概要「アトミックスワップの技術を用いることで、仮想通貨の受け渡しと法定通貨での決済が同時に実施でき、取引相手に対する信用リスクを排除した決済プラットフォームの構築を目指す。」

- ・株式会社 justInCase (2019年7月5日認定)

実証事業の概要「がん保険を P2P 型保険となるよう改良した少額の保険商品を、スマホ等から簡単に加入できるようオンラインで販売する。」

4 むすびに代えて――金融分野の今後

日本では、金融分野において、上記のように、生産性向上特別措置法に基づく認定を受けて実施されている実証事業も存在するけれども、それ以外にも、ブロックチェーンやデジタル通貨に関する各種の実証実験が民間主導で数多く行われている。

このような状況にある日本では、現状においては、金融分野でのレギュラトリー・サンドボックスに意義がないわけでは決してないが、サンドボックスへの需要が大きいとまでは必ずしもいえないようにも思われる。

サンドボックスの意義は、次の3つの分野に応じて異なる。

- ・規制が存在する分野
- ・規制の存在が明確でない分野
- ・規制が存在しない分野

第1の分野では規制の緩和が、第2の分野では規制の明確化が問題となるが、金融分野においては、業務範囲の規制を除いては、そのニーズはあまり大きいとまではいえないように思われる。業務範囲の規制については、個別に規制緩和及び規制の明確化を検討することになるものと予想される。

これに対して、第3の分野では、規制の導入とサンドボックスの創設が課題となるが、適切な規制を導入することができればサンドボックスは不要となる。FinTech 関連分野では、どちらかという規制が未だ存在しない分野が少なくないように見受けられる。そうだとすれば、今後の課題は、どのようにして適切な規制を構築するかにあるように思われ

る。

(参考文献)

木下信行「レギュラトリー・サンドボックスについて」NBL1090号35頁以下(2017年)

荻谷亜紀「FinTech 振興を図る英国 FCA のレギュラトリー・サンドボックス」野村資本市場クォーターリー2017年春号31頁以下

尾見信輔「『旬』なキーワードについての研究員解説：Regulatory Sandbox」2018年2月(<http://www.hitachi-hri.com/keyword/k120.html>)