

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事録）

（開催要領）

1 日時 平成29年10月25日（水）10:34～11:05

2 場所 永田町合同庁舎 2階207会議室

3 出席

<WG委員>

座長 八田 達夫 アジア成長研究所所長
大阪大学名誉教授

座長代理 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長

委員 阿曾沼 元博 医療法人社団混志会瀬田クリニックグループ代表

<事務局>

河村 正人 内閣府地方創生推進事務局長

村上 敬亮 内閣府地方創生推進事務局審議官

石谷 俊史 内閣府地方創生推進事務局参事官

木村 順治 内閣府地方創生推進事務局参事官補佐

（議事次第）

1 開会

2 議事 サンドボックスの提案について

3 閉会

○事務局 時間になりましたので、特区ワーキンググループヒアリングを開始したいと思います。

本日の議題ですけれども、いずれも事務局からの説明でございます。

まず、サンドボックスに関する説明でございます。

進行は座長のほうにお願いしてよろしいでしょうか。

○八田座長 はい。それでは、よろしくお願いいたします。

○石谷参事官 最初に、レギュラトリー・サンドボックスの関係でございます。このたび、その担当を仰せつかりました、参事官の石谷でございます。どうぞよろしくお願い申し上げます。

まだ仰せつかりましてから2週間程度でございますので、検討その他、まだ不十分な点が多々ございますが、とりあえず途中経過ということで御説明をさせていただきます。

現在、いわゆる近未来技術の実証等、例えば自動運転やドローン等の関係の事業者、あ

るいはイギリスなどの金融におけるレギュラトリー・サンドボックスについての調査等を行っておられた富士通総研やみずほ総研といったシンクタンク等からヒアリングも行いながら、今、検討を進めているところでございます。

お手元の資料の1ページ目ですが、これは日本版「レギュラトリー・サンドボックス」制度の検討イメージの案ということで、まず1枚目では英国の状況ということで、そもそも英国における状況は既に皆様、先生方は御存じのことかと思っておりますが、簡単に御説明いたします。

いわゆるサンドボックスといいましても、その前の段階に当たりましては、まず、事業者からの申請を英国金融行為監督機構（FCA）が受け付けるわけですが、2か月程度の受付期間を年2回程度設定し、またその際には新たなビジネスアイデアに抵触する可能性のある規制の懸念点と改善策の提示があり、それを受けて事前評価となります。

○八田座長 この間法律でできたこととイギリスのことはあまり関係ないでしょう。

○石谷参事官 もちろんそうですが、少しだけ。

○八田座長 では、重要なところだけお願いします。

○石谷参事官 分かりました。既に御存じかと思しますので、細かい説明は省略いたします。

○八田座長 要するに、うちでやることは、この間の法律に書いてある自動走行とドローンのことであって、そこに焦点を置かないといけない。イギリスのことはそれとは全く関係のないことですから、そこは省いて、その二つに関係のあることのみ説明してください。

○石谷参事官 分かりました。

では、下のほうだけ簡単に申し上げます。英国のサンドボックスのポイントですけれども、事前評価・協議を通してリスクや懸念を排除するということが、既存の規制を一時的に適用除外にする仕組みです。また、実験中もモニタリングにより、その実証実験の監視もしくは停止ができる状態を確保しているというのがポイントでございます。

これについて、まだ検証は不十分でございますが、今、自動運転やドローンで導入して、法律でそのような建付けになってございます日本版「レギュラトリー・サンドボックス」制度と比較した場合に、英国の金融のほうは、いわゆる実証の実施者あるいは直接の利用者以外には損失は及ばないということですが、自動運転やドローンの場合には、第三者の生命・身体に損害が及ぶリスクが生じるというところで、その場合は当然のことながら事業者が刑事・民事の両面の責任が伴うということと、もう一つは、特区法の改正法の衆参の附帯決議にございますが、地域住民等の理解を得た上での万全な安全確保が必要というような点を考慮する必要があるかと思っております。

また、イギリスの場合ですとFCAのいわゆる所管の法律の中の話でございますけれども、ドローンにしても自動運転にしても、日本版で導入する場合には審査・認定を行う行政機関、事業者、規制官庁との協議体制をどう作っていくかということも考慮の事項に入るかと思っております。

- 八田座長 イギリスのほうは、事後評価の委員会はあるのですか。
- 石谷参事官 事後評価の委員会はありません。あくまでも、これはFCAの中だけで判断しているそうでございます。
- 八田座長 ということは、事前に今までの規制を適用除外するための、こうだったらば適用除外できるよというガイドラインのようなものを役所が作っているということですか。
- 原座長代理 モニタリングはやるのでしょうか。
- 石谷参事官 モニタリングの段階で、まず、評価基準は事前評価の段階でそういったものがある。あとは個別の協議の中で、よりよい規制オプションは何かとか、実験範囲とか報告方法とか、あるいは成果指標というのは具体的な数値を決めるそうですので、それらを個別に、それぞれの事業者の提供する商品・サービスごとに決めていくということだそうです。
- 八田座長 そうすると、これは委員会とかそういうものではなくて、役所が直接やるわけですね。
- 石谷参事官 そうです。FCAが直接やります。
- 原座長代理 これは金融庁の中の話ですね。
- 八田座長 中の話だね。
- 石谷参事官 はい。あくまでもFCAの所管の法律の中でそういうことをやっておられるということだそうです。
- 八田座長 分かりました。
- 石谷参事官 2ページ目、3ページ目は、これはまだ本当に粗々の、そのまた粗々のものがございます。2案、具体的な制度のイメージということで検討しているところでございます。
- 2ページ目、案Aでございます。レギュラトリー・サンドボックスを定める区域計画の申請と認定を行う。また、その作成に当たって活用するサンドボックスの対象事業、メニュー、適用エリアを指定する。例えば特区法で対象となっておりますのは無人航空機や自動運転であれば、航空法、電波法、それから自動運転なら道交法といったものについての特例のメニューを規定する。
- また、併せまして、認可のガイドラインを策定する。また、当然のことながら第三者の問題をどう考えるかということがございますので、安全確保措置等に関して協議をする。そしてまた、これらについては地元協議会等、きちんと地元への説明をし、同意をとることが必要ではないかと考えております。
- これに基づきまして区域計画を認定した後、事業者から特区自治体へ申請するというところで、これは自治体のほうで審査・認可をするという形にしております。つまり、何をもちいて日本版サンドボックスと言うかということ、要するに、例えば航空法なり電波法、道路交通法などで、国の行政機関の権限を特区の自治体に移管するといいましょうか権限を移転するという形で、特区の自治体に主たる責任を負っていただき事業を進めていただく

という観点で、そういうことができないかということです。

これはもちろん、法制的に可能なのかどうかということも含めて、今後、内閣法制局その他との調整が必要になりますが、そういうこともあるのではないかと。そういうところがサンドボックスの一つの特徴ではないかと考えてございます。

特区自治体で認可を行った後、実証実験を行う。その際には当然、将来の全国展開や新たな規制緩和を含めた検証が必要になりますので、モニタリングを行います。その際、問題が途中段階で生じれば、実験停止を含む措置を行うことができるという方策を講ずることが必要だと思っております。

その後、実験終了後、事業者から結果を報告する。そして、特区自治体から区域会議に結果及びレビューを報告する。そして、その結果を踏まえて新たな規制緩和策を検討するというものでございます。

このイメージの場合ですと、当然のことながら事業者の刑事・民事、両面における責任のあり方ということで、例えば現状でも、現在のドローンあるいは自動運転の実証などにおきましても、あるいは実用化されている部分におきましても、例えばドローンであればドローンの保険、それから自動運転については実証について例えば大手の損保会社等がそういったような保険商品を既に設定しております。例えばそういうものも活用しながら、民事の、いわゆる損害賠償責任をどのような形で確保していくのかということ、この認可のガイドライン等の中で明定していくということかと考えてございます。

いずれにしても、これは特区の自治体に国の権限を移管する形をとりますので、自治体の首長のリーダーシップがなければ、なかなか実現し得ない面はあるかと思えます。あとは認可のガイドラインの策定やモニタリングの実施など、特区自治体の事務能力をどのように考えるかという点はあるかと思えます。

3枚目でございますが、これは現在の国家戦略特区法の、いわゆる特例の規定にある程度沿ったような形を考慮したものでございます。

案Bでございます。レギュラトリー・サンドボックスを定める区域計画の申請・認定。これは事業とエリアを指定する。この段階で、そのエリアにおける地元協議会として、関係行政機関が参加したものを設置するという事です。そして、実施する事業者ごとに、協議会に説明をして同意を得ていただく。その後、事業者が区域会議のもとに設置されたワンストップセンターを通じて規制省庁に申請をする。自動運転については既に愛知県と東京都でワンストップセンターが設置されてございますが、そこを通じて規制省庁に申請をする。ただし、その際、地元協議会で説明等を行うに当たりまして、様々な資料・情報等が提出されていると思えますので、そういったものと同内容の、例えば無人飛行機の飛行に関する許可や承認申請については記載事項等を省略できるとか、あるいは複数の規制省庁に提出する書類が類似内容の場合には様式を一本化するという形で、いわゆる地元協議会の段階を事実上の事前審査という形にしまして、本申請の段階では極力手続を簡素化するという措置がとれないかということでございます。

そして、あとは規制省庁が認可をした後、実証実験を行い、そこは自治体のほうでモニタリングをし、特区自治体の実験終了後に結果を報告し、実験結果を踏まえて新たな規制緩和策を検討する。このような案を、あくまでも、これはまだ全く内部的なものですが、こういうことが考えられないかということで、今、やっているものでございます。

以下、参考として現状の条文ということでございます。ワンストップセンターは既に東京都と愛知県で作っております。まだ2週間程度ですので、こういったようなことで、関係事業者等からヒアリングをしつつ、特例の範囲をどのように考えていくのかということも含めながら、今、検討を進めている状況でございます。

○八田座長 ありがとうございます。

民間事業者が実際にどのような規制緩和を望んでいるかという具体例をいくつか挙げていただけませんか。

○石谷参事官 例えばドローンの関係で申し上げますと、一つございますのは、今、いわゆる承認の事項となっております、例えば夜間や目視外の飛行等について、例えば目視外の場合ですと、目視外等について現行の承認を緩めてほしいと。例えば夜間であれば、補助員を置くといったことが、なかなか難しいものもあるので、そういったところで緩和をしてもらえないかとか、そういったお話は来ております。

自動運転のほうにつきましては、まだ全部追い切れていないところはございますが、一つありますのは、今年6月に、警察庁のほうで、例えば遠隔型の、レベル4相当の実証についても公道で実証ができるようなガイドライン等もやっております。それを受けて、例えば今、愛知県のほうではアイサンコーポレーションなどが、遠隔型で公道実証できるような準備を進めているといった動きがございますので、そこはさらに自動運転の関係等について引き続きヒアリングをしながらやっていきたいと考えております。

ドローンにつきましては、航空局が比較的柔軟にやっているというところもありまして、認証部分でいわゆる第三者、それから夜間、目視外の部分についての緩和というお話は来ております。ただ、第三者上空、それから目視外につきましては、現在、国土交通省と経済産業省で検討会を行っています。これはドローンを使った物流事業を進めていくという観点から、第三者上空、目視外について、どのような取り扱いを行っていくかについての検討を行っておりまして、年度末には一定の方向性を出すということで、今、検討を進めていると聞いております。

○八田座長 そこに関して、特区との役割分担はどうなるのですか。

○石谷参事官 そこはまだ、我々は傍聴段階と言いますか情報を得ている段階で、正直、これからでございます。向こうのほうでの検討段階ということでございます。経済産業省、国土交通省の検討会では、全国での適用を前提にした検討を進めていると聞いております。

○八田座長 もちろんそうですね。

特区の、先ほど御説明があったような枠組みを利用することによって、自治体をかませることによって、色々な責任を持たせるということもできるし、個別具体的なことに関し

ての細かい基準を作ることもできるというのが特区の強みですよ。そうすると、例えば夜間や目視外といったことに関して、経済産業省が考えているようなことよりも一歩踏み込んで、特区ならこういう規制緩和ができるだろうという、そういう要望は事業者からないのですか。そういう事業者を一刻も早く連れてきて、そこを聞かないとダメですよ。

○石谷参事官 それで今、順次行っているところです。

○八田座長 どうせこんなものは、全国区なんて出来やしませんよ。特区でやらないと、自治体をかませられないわけです。だから、こちらのほうで出来そうなことを、まず、事業者から聞いて、何をしてほしいかということを知ることが必要です。そこは、とにかく急ぐ必要があると思います。

○原座長代理 ヒアリング先を広げて、色々な事業者からお話を聞いていただくというところへあまり手をかけていただくのは申し訳なくて、むしろこれまでの経過を少し私から御説明したほうがいいのかもかもしれませんけれども、自動走行と自動飛行に関しては、国家戦略特区の中でもう、相当程度色々な実験がなされてきているわけです。自動走行に関しては、実証実験段階であれば、一応色々なことができることになっていると、国土交通省や警察がずっと言っていて、そのもとで、国家戦略特区での実証をやっている。

自動飛行についても、それこそ夜間と目視外のところについても航空法の改正のところから、本当は特区で特例を作るべきではないかというような議論もさんざんやりましたけれども、あのときに航空局が柔軟に許可と承認をやりますからということで、特区では助成で進めましょうということになって、特区で実験をしてきた。

ただ、実際にやってみると、これまでも特区の自治体から伺っている中でも、色々な制約があります、と。自動走行に関しても、多分、制約になっているところは既にいくつか明確に見えていて、自動走行に関して言えば、道路の使用に当たっての道路の使用許可の部分で大変な手続、手間がかかっているという問題が一つ。

それからもう一つは、保安基準の問題です。これも特区の自治体から聞かれているかもしれませんが、新しい車、自動走行用の車を例えば海外から持ってきたときに、光の量が足りないとか、そういうことで日中だけの実証実験をやるのだったら使えるはずだけれども、それがなかなか通らないで、保安基準の大臣認定のところがかかっているというような問題があったりする。自動走行のところも問題ですね。

○八田座長 車検は通らない。

○原座長代理 そうです。道路使用と保安基準の問題だと思っています。ただ、自動飛行の部分に関しては、航空法の許可と承認を取るところ。例えば千葉市では、海の上を飛ばすのに、実際には色々な関係者の了解を取るのに大変な手間がかかっているというような課題がある。

元々この、特区でのサンドボックスの話、自動走行と自動飛行に関してこれをやりましようと言っているのは、実際には柔軟にできるはずだと言われているのだけれども、現実には大変な手間がかかって、なかなか、特区だといっても実証実験が円滑に進んでいない

というところを、いかに解決できるのかというのが、元々の出発点なのです。

したがって、是非御検討いただきたいのは、自動走行のところに言えば、道路使用の許可と保安基準の大臣認定のところ。それから自動飛行に関しては、許可と承認だと思います。これを今までの色々な決定文書の中でも、特区諮問会議に出している紙の中でも、事前規制から事後チェックへの転換ということはずっと言っていると思いますけれども、その許可を、例えば特区のサンドボックスの中では一定の基準を定めて、事後に監視をする仕組みを作れば、届出できるようにするとか、そういった枠組みを是非検討していく必要があるのではないかと考えております。

そういうことなので、多分、新しく色々な事業者にヒアリングするというよりは、もう、これまで特区の実証実験をやってきた中での課題をきちんと拾い上げて解決するというほうが、この検討に資するのではないかと考えています。

○八田座長 今までヒアリングしてきたところもそういう聞き方で、要するに、具体的に何をやってほしいのですかということ聞いて、改めて、そこから整理していったほうがいいと思います。広げていったら果てしないですからね。

それから、私の記憶では、あれがありましたね。民事上及び刑事上、運転者が過失責任を負わせられるとしている。ここでは「事業者が」と書いてあって、事業者というのは何の問題もないのですが、個人が責任を負わせられるから、その分担を、どこまでが会社の責任で、どこまでが個人かということ仕分けてほしいという要望もあったと思います。

○石谷参事官 今、例えば自動車については、先生も御存じかと思いますが、いわゆる自賠責保険法において、被害者救済を優先する観点から、運行供用者に事実上の無過失責任を負わせるということをもって、いわゆる免責要件を3要件だけ厳しく示し、事実上の無過失責任を負わせることで、逆に被害者救済を優先するという形をとっております。

自動運転については特に将来的に、いわゆる遠隔型の、特にレベル5といったようなものが出てくれば、当然、運転者とは何かという問題が出てきますので、そういった場合の法制度、いわゆる被害者救済のあり方をどうするかということについては、現在、国土交通省のほうで検討会をして、検討を行っていると考えております。

また、これは全体になりますけれども、いわゆる自動運転のロードマップを進めていく過程において、特に、完全に自動運転の車がメインになる前の、いわゆる混在して、どちらかというともまだ普及が始まっている段階、おそらく2025年ぐらいまでを一つのターゲットにしているかと思うのですが、その段階までの法制度責任と言いますか、そのようなものについても、これは現在、政府のほうの官民協議会等で検討するというので、作業が始まった段階でございます。そういったところの情報も得ながら進めてまいりたいと考えております。

ただ、刑事については先生も御存じのとおりでありますけれども、個人に責任を負わせるということ、また、民事のほうも結果的に今、特に自動車についてはそういう形で被害者救済優先の観点から、運行供用者に事実上の無過失責任を負わせる。その後、例えばそ

れが車の欠陥であったなど、他者に責任がある場合には、保険会社が民法上、当該行為への代理請求をするという形でやっておりますので、そういう仕組みをどのように考えていくのか。特に自動運転、ドローンもそうですが、第三者に与えた損害について、いわゆる第三者の救済の観点からどのようにしていくかということ念頭に保険制度が作られておりますので、そういった中で個人の問題と事業者の関係をどのように考えていくのかというのは、これもまた関係のところを話を色々伺いながら作っていきたいと思います。

○八田座長 いえ、まず、私は事業者に要望を聞いたらどうですかと。色々な工夫があると思うのです。どこの範囲を運転と認めるか、また、電車で言えばATCを付けなかった責任は企業側にもあるだろうし。だから、そういうことに関して、この法律では、あくまで実証的にやろうというわけですからね。実証を行う事業活動での段階ですから、ここでどのような考え方の工夫があり得るかというのは、やはり事業者に聞いてみるべきです。そこから先、役所とのことはワーキングでやればいいことであって、まず、事業者にアイデアを聞くということが必要だと思います。

○原座長代理 これは夏頃の、成長戦略を決める前のワーキンググループのヒアリングでも、何回かその話は色々聞いていますから、大体の力点は分かるでしょう。

○八田座長 まず、それをまとめるところから始めましょうか。

○原座長代理 はい。民事責任と刑事責任の問題は大変重要な議論なのですがけれども、サンドボックスでできることは限られていて、サンドボックスの中で民法の特例を作ります、刑法の特例を作りますというのは、多分、相当な難題です。

○八田座長 確かに、そのような種類の特例はできません。そうですけれども、これは全く新しい事態ですから、どの言葉をどう解釈するかということには、工夫の余地はあるのではないかと思います。事業者にアイデアがあるかもしれません。

そんなところでしょうか。

○阿曾沼委員 手続の単純化と簡素化とスピード感と保険担保、それとローコストオペレーションという観点で一步先をどうまとめていくかだろうと思います。

再生医療をやったとき、保険が問題になりました。医師賠償責任保険はありましたが無過失補償特約などは存在しませんでした。再生医療のリスクをどう考えるかなどの議論とともに、医療機関、再生医療実施担当医師、学会などと議論し、特に臨床研究等に対する新たな保険商品を作っていました。再生医療の場合は新たな法律体系が出来る時期に議論ができたので、完全なものではないけれども実験的にできました。自動車でもあるのでしょうか現状はどうなってますか。

○石谷参事官 実証についても、既に保険を作っております。

○阿曾沼委員 ただ、それが本当に事業者にとって安心となるのか、課題は無いのか等、もう一回議論していく必要があるのではないのでしょうか。ほとんどの保険事業者は、保守的だと思いますので。これは意見です。

○石谷参事官 ありがとうございます。

民間の損保会社からの情報では、損保ジャパンなどは、いわゆる通常の自動車保険の特約に、自動運転に関する無料の特約を付けたり、そういった形で自動運転時代を踏まえた対応というものを、実証だけでなくやっております。

○阿曾沼委員 私が言っているのは、民間保険の新しい保険を作るのにそんなに障害があるわけではありませんから、保険会社との協議でも、ただ意見を聞くだけではなくて、事業者の一つとして注目してもらいたいのではないかと思います。サンドボックス対象保険というものを作ってもらってもいいわけですから。

○石谷参事官 分かりました。

○八田座長 今までの議論をまとめると、スピードの勝負である。他の規制緩和の官庁もありますから、できるだけ早くしたい。原さんが言われたように、これまでのヒアリングである程度ポイントが浮かび上がっているところについてフォーカスを当てて、特区らしいものにすべきでしょう。その考え方で言うと、確かに責任に関しては、いざとなれば、保険に掛かることも含めて、会社が責任を持ちますということで解決し得る問題です。一方、それで解決しないものは、先ほどあった、夜間に運転しにくいから、光の力が弱いとダメだといったような規制です。これは、昼だけ運転を許可するという規制に変える必要があります。それらは、今の仕組みではできない。けれども、特区ならいかにもできそうなものです。まず、それらに絞って、可能なところを一つ二つ追求していくというのが一つの手ではないでしょうか。そういう事業者も、そこだけできたら随分前進ですというようなことがあればいいと思います。したがって、これまでのものを整理して、事業者にも確認をしていく。そんなところでどうでしょうか。

○原座長代理 課題になっている、特例を作るべき項目は大体こんなところで明らかになっていると思うのですが、もしも抜けているところがあれば、さらに加えていただきたいと思います。

それから一方で、スケジュールはそちらに共有されているのでしょうか。確か11月8日が未来投資会議の分科会か何かになっていると思いますので、そこでちゃんと出さないといけないというスケジュールでやっているのではないかと認識しているのですが。

○事務局 そこは確認します。

○原座長代理 日程は違っているかもしれないので確認してください。あまり時間がないのではないかと考えています。

○八田座長 11月8日というのは、確か大きいほうの、正式の会議だったと思います。その前に何か色々と詰める会議もあるかもしれませんね。

○原座長代理 村上さんも出られていますけれども、あちらの未来投資のほうで検討会をずっとやっているのです。ですから、そこまでにと。

○阿曾沼委員 2016年に確か実証実験のための保険を損保ジャパンかどこかが出しましたね。それは実証実験のために新たに製品を作ったということなのですね。

○石谷参事官 そうです。

○阿曾沼委員 そうすると、そういう実験の中で、よりよい保険を作るために、どういうことが障害になるのかとか、そういうことも検証してほしいと思います。

○八田座長 本当にそうですね。

このサンドボックスの関係で、他に何かありますか。

特にないようでしたら、そういうことで御検討をお願いしたいと思います。

○石谷参事官 分かりました。

○八田座長 よろしく申し上げます。どうもありがとうございました。