デジタル規制改革に関する提言

令和元年 11 月 28 日
自由民主党　行政改革推進本部
規制改革チーム

1. デジタル規制改革　～意義～

【レガシー規制によるイノベーションの阻害】

- 規制改革は経済成長を実現し、国民生活を豊かにするための根幹。我が国では多くの分野で数十年前に策定された**時代遅れの規制がそのまま残され、新たなチャレンジやイノベーションを阻んできた**。

（日本のイノベーション環境の課題）

- 世界銀行が発表するビジネス環境ランキングで、OECD加盟の高所得国36カ国中25位と低迷（2019年）。
- OECDによれば、新製品や新サービスを投入した企業の割合は、OECD加盟の高所得国36カ国中、製造業で24位、サービス業で27位（2012年～2014年）。
- 日本企業の約7割が技術的に陳腐化したレガシーシステムが自社のデジタル化の足かせになっていると感じている（2017年）。

⇒ 規制・制度のDXと企業経営のDXを両輪で一気呵成に実現することが必要。

【我が国におけるデジタル規制改革の意義】

- 令和の時代に入り、第四次産業革命が進展する中、**デジタル技術とデータを基礎とした新たな経済社会への転換が世界規模で進行**している。大量、高精度、安価なセンサーやカメラ等のデバイスにより実社会から取得されたビッグデータが、サイバー空間でAIにより解析され、その結果が、5G通信により高速・大容量、低遅延、多端末同時に実社会に展開されることが技術的に可能となっている。これにより、MaaS、自動運転、フィンテック、不動産テック、ドローンやAIの活用など、様々な新しいビジネスが生まれ、我が国が抱える少子高齢化や労働力不足などの**社会課題を解決し、豊かで利便性の高い生活や、生産性の飛躍的な向上を実現できる可能性**がある。

- 一方で、**旧来のアナログ時代の規制を新時代に適合させられなければ**、第四次産業革命、**イノベーションの恩恵を享受することができず、我が国企業の国際的な競争力が一層失われることになりかねない。**

- 我が国が位置するアジア太平洋地域は、今や世界の経済成長を牽引しており、今後の世界経済の中心となる。その中で、経済成長の基盤としてデジタル産業が果たす役割は大きい。

（アジア太平洋地域の経済成長とデジタル産業）

- 国際通貨基金の「アジア太平洋地域経済見通し 2019」では、アジア太平洋地域は世界経済成長の 60%以上を生み出すとともに、2018 年には 5.6%、2019 年には 5.4%の成長率を達成すると予測。
- 日本経済新聞社によれば、2008 年から純利益を 10 倍以上に増やした世界の上場企業 560 社を国・地域別でランク付けすると、中国が 225 社で1位、日本が 126 社で 2 位、アジアが 91 社で 3 位と米欧を抑えトップ。また、IT産業がその中心とされている。

- このような中、常設化された「規制改革推進会議」においては、世界一のデジタル・イノベーション国家への転換を目指し、第四次産業革命時代のデジタル技術を前提とした、イノベーションを促進するための、大胆かつ抜本的な規制改革を政府横断的に推進すべきである。

【世界的課題としてのデジタル規制改革】

- 我が国は、「信頼」によってデータの自由な流通を国際的に促進する Data Free Flow with Trust のコンセプトを世界に打ち出し、日米デジタル貿易協定、CPTPP、RCEP、日EUEPA、WTOなどアジア太平洋地域を起点に、今後の国際的なデジタル経済ルール形成を牽引していくべき立場にある。アジア太平洋地域の成長著しいデジタル市場を背景に、「イノベーションの創出」と「トラストの確保」のバランスが取れた第四次産業革命時代の「新たなガバナンスモデル」を我が国からアジア太平洋地域、世界に提示し、グローバルスタンダードとしていくことも視野に、我が国自身の成長につなげるルール形成戦略を展開すべき。

2. デジタル規制改革の視座と切り口

【デジタル時代の変化の基本認識】

- 第四次産業革命により、自動運転を始め、あらゆる実社会のシステムが、AI等のソフトウェアにより制御される「社会のソフトウェア化」が急速に進展していく。この中で、あらゆるハードウェアは、ソフトウェアの導入やそのアップデート、他のハードウェアとのデータ連携などにより、その機能が自在に、かつ、瞬時に変化する。（例えば、携帯電話のアプリのダウンロードやアップデート、掃除ロボットとのデータ連携など。自動車を始め、あらゆるモノがそうなる）。

- 従来から、ヒトの行動を制約する要素としては、以下の4要素が存在している。
①社会規範（道徳・倫理に基づく社会的非難など）

②市場（財、労働、資産市場における調整機能）
③法（国家が自然言語により策定）
④アーキテクチャ・コード（事業者等がプログラム言語により策定）
「社会のソフトウェア化」が進展する結果、これらのうち④ソフトウェアのアーキテクチャ、ソースコードが実質的にヒトの行動を制約するなど、社会に与える影響が著しく増大していく（例えば、携帯電話のアプリから推奨される最適な移動経路を想起されたい。多くのヒトの行動環境が実質的にアーキテクチャ・コードに基づき提供されていく）。

- このように、あらゆるビジネスモデルや産業も、アーキテクチャ・コードを中核したものになるという大きな変化を受け止めた上で、あくまでイノベーションの促進を基軸としながら、現行規制を「ソフトウェア化した社会」に適した規制体系に再構築していくことが急務となっている。

【デジタル規制改革の切り口】

- この規制体系の再構築に当たり、取り組むべきは次の3点。

＜① リスクに応じた適正な規制への転換、リアルタイムデータ・デジタル技術の活用＞

Before：バッチ処理的、一時点でのデータに基づく、一律の規制
After ：リアルタイムデータ、ビッグデータを活用した、リスクに応じた適正な規制

デジタル技術を活用した新たな商品やサービスが次々と生み出される中、一定の行為を反復継続して行う「業」を対象としたタテ割り、一律の業規制では適切な対応が困難。事業者等が提供する商品やサービス、事業活動が社会にもたらすリスクを特定した上で、リスクをもたらす主体に対し、リスクに応じた適正な規制が課されるリスクベースの規制に転換すべき。

また、あらゆるヒトやモノからリアルタイムのデータ収集が可能になる中で、定期検査等のバッチ処理的な、一時点でのデータに基づく規制や、年齢・年収や耐用年数などに基づく一律の規制は、リアルタイムデータ・ビッグデータの取得・活用ができない前提において、一定の合理性があったかもしれないが、現時点では非効率かつ不正確とも言える。道路の制限速度と実勢速度の乖離の大きい道路などインフラ・施設等の利用規制の在り方や、機器類に備え付けられたセンサーによるリアルタイムデータを活用する場合の安全規制の在り方なども再検討される必要がある。個人の投資能力に基づくパーソナライズされた金融サービスに対応した規制、ドローンを活用したヒトの目視や打音等によるインフラ検査の合理化など、リアルタイムデータやビッグデータ、ドローンやAI等のデジタル技術の活用を前提としたリスクベースの規制に転換すべき。

※例えば、建築物の検査について、従来と同等の健全性診断が可能となる新技術を用いた方法による代替を可能とすれば、法定検査率の向上と安全性の一層の確保が可能となる。

（例1：高圧ガス保安法）
高圧ガス保安法において、通常の事業所は、年に1度操業を停止し、都道府県が法定の方法による保安検査を実施する必要があるが、平成 29 年 4 月から、①IoT、ビッグデータの活用等の新技術の導入、②リスクマネジメント体制の構築等、により高度なプラント保安を行う事業者を「スーパー認定事業所」と認定し、プラントの連続運転期間を通常の事業所より長く認める（8年以下）他、事業者が自由に設定した方法で事業者自身が保安検査を行うことを認めるなど、デジタル技術の活用による事業者の能力に応じた規制の合理化を実施。

（例：未来投資会議における取組　フィンテック／金融分野）
個人・企業の能力や資産状況等がデジタル化により個別に判断できるようになってくる中で、取引履歴データ等の分析・活用を進めることで、現在は一律に年齢（75 歳）で制限されているような高齢者への金融商品販売について、能力や状況に応じた高齢顧客対応の判断ができないかを実証事業を通じて検討し、年齢要件の弾力化ができないかなど、金融関連法制の将来の在り方に係る問題点や課題を洗い出すこととされている。

→対象となる規制分野の例：保安分野、金融分野、健康分野、消費者保護分野

＜② アップデートするソフトウェア・システムに対する規制の構築＞

Before：マーケットイン時点の固定的基準、ネットワーク接続もなし
After　：ソフトウェアのアップデートを前提とした基準、ネットワーク接続あり

機械学習を行うAIを始めソフトウェアを中核とする複雑なシステムが、社会に実装されていく中、ソフトウェアのアップデートや、実運用を通じたデータ収集による信頼性や安全性に関する性能の向上を踏まえれば、マーケットイン時点の固定的基準と、当該基準への整合を定期的に求める規制は不適切。マーケットイン時点の一定の基準に加え、マーケットイン後のソフトウェアのアップデートによる信頼性、安全性の更なる向上、実運用を通じたデータ収集等による継続改善を前提とした基準に転換すべき。

また、AI、ソフトウェアの発展のため、公的機関が有する各種台帳等の情報のオープン化等が重要。さらに、オンラインで取得できる情報についても 24 時間 365 日、いつでも取得できるようにすることが必要。

加えて、極めて複雑なシステムの運用により事故等が生じた場合、その原因究明と今後の予防措置を担保するため、第三者機関による調査制度や、事業者等が規制当局等に対し情報開示を行うインセンティブを付与する訴追延期合意制度（DPA）等の導入などを検討すべき。さらに、イノベーションと社会実装を阻害することがないよう、AI等のシステムの開発者やシステムを提供・運用した企業の

民事、刑事の責任について、過失の評価の在り方など、検討を行うべき。あわせて、上記に対応可能な司法体制の整備に取り組むべき。

（例2：改正道路運送車両法）
　自動車メーカー等が、使用過程にある自動車に対し、制御用ソフトウェアを配信し、運転支援機能の追加を始めとする性能変更や機能追加を大規模かつ容易に行うことを可能とするため、プログラムごとにあらかじめ国土交通大臣の許可を受ける制度が導入された。

（AI の社会実装のためのルール）
　平成31年3月、内閣府とりまとめの下、「人間中心の AI 社会原則」が発表された。この原則に基づいた AI の社会実装に向け、現在、国立研究開発法人産業技術総合研究所においては、AIの品質評価のためのガイドラインやテストベッドについて研究・開発がなされている。

→対象となる規制分野の例：安全関連分野

＜③　ゴールベース規制への転換、アーキテクチャ等の中間的規律の活用＞
Before：細かい行為義務（ルール）を定めた硬直的規制
After　：政府がゴールを示し、民間関与の下、柔軟な中間的規律

　技術革新が頻発し、ビジネスモデルが急速に変化していく中、事前規制を中心とした、具体的な行為義務を詳細に規定するルールベースの硬直的規制では対応が困難であり、イノベーションを無用に阻害しかねない。
　法は達成されるべき社会的な価値を示し、その達成はデジタル技術の活用を始めとした事業者等の創意工夫に任せつつ、事業者等の十分な説明責任の履行と、第三者の監査や法執行によりその担保を求める事後規制を中心としたゴールベースの柔軟な規制に転換すべき。
　この際、自然言語により定められた法規制とプログラム言語で記述されたソフトウェアの間をつなぐものとして、ゴールベースの規制で示された社会的な価値の具体的な達成の仕方について、事業者等が参照できるアーキテクチャや標準・等（既存の関連する規格例：プライバシー、セキュリティ技術、安全基準）の中間的規律の活用を積極的に検討すべき。

※このようなゴールベースや中間規律的の考え方は、以下のように、既存の会計監査制度においても見られる。
① 会社法上、株式会社の会計は、「一般に公正妥当と認められる企業会計の慣行に従うものとする」、と定められている（ゴールベース）。
② 財務諸表を作成するにあたっての具体的なルールである「日本会計基準」「国際会計基準（IFRS）」等は、民間主体（企業会計基準委員会、国際会計基準委員会等）によって定められている（中間規律）。
③ 大企業に対しては、外部の公認会計士による監査が義務づけられている。

（例3：改正道路運送車両法）
　自動運転車の車両の安全性については、平成30年9月に定められた自動運転車の安全基準ガイドラインにおいて、「自動運転車の運行設計領域において、自動運転システムが引き起こす事故であって、合理的に予見される防止可能な事故が生じないこと」と定められ、このゴールベースの要件の具体化として、10項目について措置が示されているが、いずれも定性的な記述であり、具体的な技術基準等を示す内容とはなっていない。

→対象となる規制分野の例：AI・IoTを活用したビジネスへの規律（フィンテック、スマート保安、ドローンなど自立移動型ロボット等）

【スケジュール】

- 以上3点について、全ての現行規制の徹底的な見直しを行うべき。

（1） 2020年夏までに、各規制に対してアプローチすべき切り口及び見直すべき法律を特定する

（2） 2020年度中に、ベンチャー企業含め事業者等の意見を踏まえながら、海外の先進事例を網羅的に把握した上で、内閣府及び各省庁で検証を実施し、その結果を規制改革推進会議に報告する

（3） 2021年度以降、具体的な見直しを順次進める

【体制】

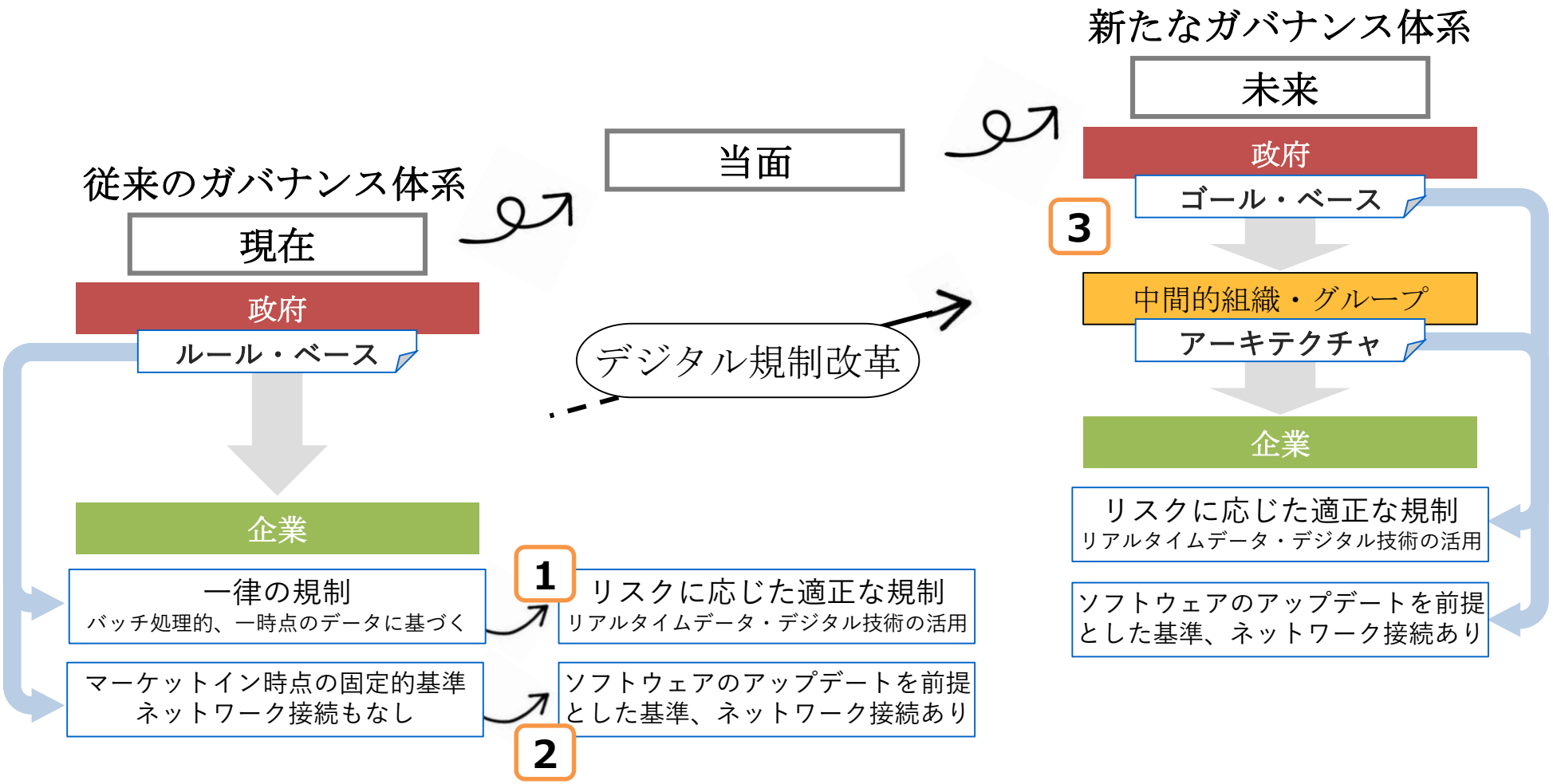
- 規制改革推進会議の下に専門家等を含めた体制を構築した上で、関係省庁と連携する。

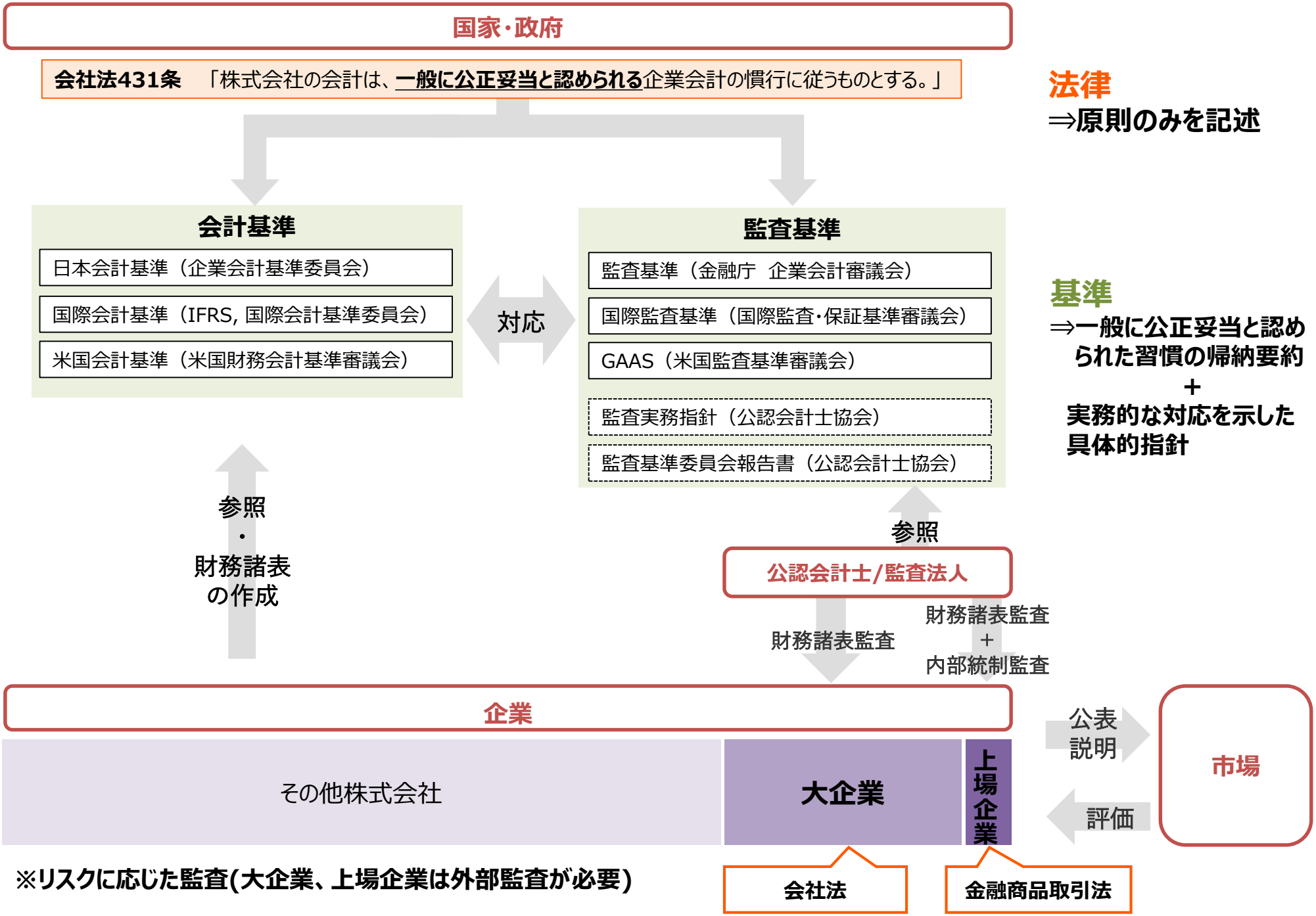
- デジタル規制改革を実現するにあたって、各省庁が直面する技術的な課題の中で、横断的なものについては、各省庁間で連携する体制を構築する。

- また、国内での検討と並行して、我が国が6月に主催したG20で合意したガバナンス・イノベーションの取組をはじめ、AIに関する法制度の議論など、国際的なデジタル経済ルール形成の議論と整合的に検討を進める。

デジタル規制改革の視座と切り口

1. リスクに応じた適正な規制への転換、リアルタイムデータ・デジタル技術の活用
2. アップデートするソフトウェア・システムに対する規制の構築
3. ゴールベース規制への転換、アーキテクチャ等の中間的規律の活用




国家・政府
会社法431条　「株式会社の会計は、一般に公正妥当と認められる企業会計の慣行に従うものとする。」
法律
⇒原則のみを記述
会計基準
日本会計基準（企業会計基準委員会）
国際会計基準（IFRS, 国際会計基準委員会）
米国会計基準（米国財務会計基準審議会）
対応
監査基準
監査基準（金融庁　企業会計審議会）
国際監査基準（国際監査・保証基準審議会）
GAAS（米国監査基準審議会）
監査実務指針（公認会計士協会）
監査基準委員会報告書（公認会計士協会）
基準
⇒一般に公正妥当と認められた習慣の帰納要約
＋
実務的な対応を示した具体的指針
参照
・
財務諸表の作成
参照
公認会計士/監査法人
財務諸表監査
財務諸表監査
＋
内部統制監査
企業
その他株式会社
大企業
上場企業
公表
説明
評価
市場
※リスクに応じた監査(大企業、上場企業は外部監査が必要)
会社法
金融商品取引法