

2014年1月22日 全10頁

法律・制度のミニ知識

グレーゾーン解消制度について

産業競争力強化法の施行

金融調査部 主任研究員
堀内勇世

[要約]

- 産業競争力強化法が2013年12月4日に成立し、それに関連する政令等も公表され、2014年1月20日に施行された。
- ここでは、具体的な事業計画に即して、あらかじめ、規制の適用の有無を確認できる制度である「グレーゾーン解消制度」を見ていく。
- もともと「法令適用事前確認手続き」（いわゆるノーアクションレター制度）というものも存在するが、グレーゾーン解消制度はそれとどのように異なるのかなど、国会審議の議事録などを手がかりに見ていく。

<目次>

1. はじめに	P. 1
2. 産業競争力強化法の施行	P. 3
3. グレーゾーン解消制度とは	P. 5
4. グレーゾーン解消制度に関わる条文を見ていくと	P. 9
5. 終わりに	P. 10

1. はじめに

【私見なども織り交ぜ、「グレーゾーン解消制度」を検討】

2013年（平成25年）12月4日、「産業競争力強化法」が成立しました。この法律で創設されました「グレーゾーン解消制度」という制度をここでは見ていきたいと思えます（注1）。

（注1）「企業実証特例制度」については以下のレポートをご参照ください。

「法律・制度のミニ知識 企業実証特例制度について」（堀内勇世、2014年1月10日）

http://www.dir.co.jp/research/report/law-research/law-others/20140110_008094.html

このグレーゾーン解消制度は新しい制度ですが、筆者は、「法令適用事前確認手続」（いわゆるノーアクションレター制度）^{（注2）}が発展したものとのイメージを持っています。

（注2）「法令適用事前確認手続」（いわゆるノーアクションレター制度）とは、例えば総務省の以下のウェブサイトでは、「民間企業等が、その事業活動に係る具体的行為が特定の法令の規定の適用対象となるかどうかについて、あらかじめその規定を所管する国の行政機関に確認し、その行政機関が回答し、その内容を公表する制度。」などと記載されています。

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/kakunin/

どのように発展したものなのか、執筆にあたり見つけられた資料を基に、グレーゾーン解消制度を見ていきたいと思います。なお、私見にわたる部分が多くなりますがご容赦ください。

【主な資料】

参考までに、主に用いたものの URL を以下に掲げておきます。

①経済産業省の資料など

- ・「産業競争力強化法」が成立しました（ウェブサイト）^{（注3）}

http://www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/kyousouryoku_kyouka/index.html

（注3）この経済産業省のウェブサイトを見ると、関東経済産業局などで説明会が開催されています。しかし、説明会の内容は、このレポートには反映されていません。

- ・産業競争力強化法施行令（案）等に対する意見募集について（ウェブサイト）

<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=595113068&Mode=0>

- ・産業競争力強化法施行令（案）等に対する意見募集の結果について（ウェブサイト）

<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=595113068&Mode=2>

- ・「産業競争力強化法」の施行のための政令が閣議決定されました（平成26年1月14日）（ウェブサイト）

<http://www.meti.go.jp/press/2013/01/20140114002/20140114002.html>

- ・「産業競争力強化法」に係る支援措置（ウェブサイト）

http://www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/kyousouryoku_kyouka/shien.html

- ・ 企業実証特例制度・グレーゾーン解消制度（ウェブサイト）

http://www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/kyousouryoku_kyouka/shinjigyo-kaitakuseidosuishin/index.html

②国会審議にかかる議事録

- ・ 衆議院 経済産業委員会ニュース（2013年11月8日・12日・13日・15日）

http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_rchome.htm

- ・ 参議院 経済産業委員会の議事録（2013年11月21日・26日・28日、同年12月3日）

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kaigirok/kaigirok.htm>

③参議院の「調査室作成資料」の中の「経済のプリズム 第120号」

- ・ 「産業競争力強化法案の概要と主な論点」（参議院経済産業委員会調査室 柿沼 重志・中西 信介）

http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/h25pdf/201312002.pdf

2. 産業競争力強化法の施行

【産業競争力強化法の成立、施行】

産業競争力強化法の法案は、2013年10月15日に閣議決定され、国会に提出されました。まず衆議院で審議され修正が加えられた上で11月19日に可決されました。その後参議院で修正された法案が審議され12月4日に可決され、成立しました。公布日は12月11日でした。

その12月11日には、政令の案など、具体的には「産業競争力強化法施行令」の案などが公表され、意見募集が開始されました^(注4)。募集期間は、一部修正があった関係で2014年（平成26年）1月9日までのものと、1月11日までのものがありました。

（注4）このレポートの「1.」の「①」で掲げたウェブサイト、「産業競争力強化法施行令（案）等に対する意見募集について」で見ることができます。

なお、正式な「産業競争力強化法施行令」などの公布は、2014年（平成26年）1月17日付官報の号外第9号においてなされました。

その後、産業競争力強化法施行令なども正式に公布され、産業競争力強化法などは2014年（平成26年）1月20日に施行されました^(注5)。

（注5）「設備投資減税等も産業競争力強化法施行日からスタート」

一定の要件を満たす設備を取得した場合、税額控除または特別償却を受けら

れる「生産性向上設備投資促進税制」も、2014年1月20日からスタートします（今後、遡及適用される予定です）。「平成26年度税制改正大綱」では、産業競争力強化法の施行日以後に取得した設備等について、「生産性向上設備投資促進税制」を適用するとしています。実際には、平成26年度税制改正法が成立した後、遡及適用される予定です。ただし、3月決算法人の場合、2014年1月20日以後2014年3月31日までに取得した設備等に対する特別償却や税額控除を2013年度に行うことはできず、相当額の償却または控除を2014年度において行うものとされています。

同様に、「平成26年度税制改正大綱」にて導入するとされた、「ベンチャー投資促進税制」および「事業再編を促進するための税制措置」における対象の認定も、産業競争力強化法の施行日（すなわち2014年1月20日）から開始されます（今後、遡及適用される予定です）。

なお、「生産性向上設備投資促進税制」、「ベンチャー投資促進税制」、「事業再編を促進するための税制措置」の詳細については、以下のレポートをご参照ください。

- ・「設備投資減税、大幅拡充」（是枝俊悟、2013年10月15日）

http://www.dir.co.jp/research/report/law-research/tax/20131015_007788.html

- ・「法人のベンチャー投資・事業再編の優遇税制」（是枝俊悟、2013年11月5日）

http://www.dir.co.jp/research/report/law-research/tax/20131105_007858.html

【産業競争力強化法は、盛り沢山】

産業競争力強化法を見ますと、盛り沢山の法律といえるのではないかと思います。

例えば、日本再興戦略の実行を図るため、「集中実施期間」（5年間）を定め、政府全体で計画的取組を進める実行体制を確立するため、実行計画を策定することを定めています。

また、「グレーゾーン解消制度」や「企業実証特例制度」が定められています。

そして、産業の新陳代謝の促進を図るため、ベンチャー投資の促進などの施策が定められています。

なお、「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法」（以下、「産活法」）に盛り込まれた措置（産業革新機構、早期事業再生の円滑化等）のうち、戦略の実行・加速化に必要なものについて、所要の見直しを行った上で取り込まれています（産活法は産業競争力強化法の附則で廃止されます）^{（注6）}。

（注6）産活法については、経済産業省の以下のウェブサイトをご参照ください。

<http://www.meti.go.jp/sankatsuhou/index.html>

産業競争力強化法には、グレーゾーン解消制度などのいろいろな制度が組み込まれています。経済産業省が公表している「参考資料 産業競争力強化法の概要」^(注7)などでこれらの制度を見ますと、企業からの働きかけがあってはじめて機能してくるものではないかと思います。また一方で、今後形作られてゆく実際の運用がこの制度の評価を決めてくるとも思われます。現段階では運用にかかる部分などに不明な点も多く、今後の運用によって、より使いやすいものになっていくことが必要だとも思われます。

(注7) このレポートの「1.」の「①」で掲げたウェブサイト、「『産業競争力強化法』が成立しました」で見ることができます。

3. グレーゾーン解消制度とは

【グレーゾーン解消制度（通称）とは】

「グレーゾーン解消制度」という用語は、法令などに定義されている用語ではなく、通称であるようです。産業競争力強化法の法案が提出されたときにも使われていました。

このグレーゾーン解消制度を簡単にいうと、具体的な事業計画に即して、あらかじめ、規制の適用の有無を確認できる制度ということになると思います^(注8)。

(注8) 法案が閣議決定された際に経済産業省が公表した資料「『産業競争力強化法案』が閣議決定されました」の中の、「グレーゾーン解消制度（通称）の創設」の部分において次のように記載されていました。

企業が、現行の規制の適用範囲が不明確な分野においても、安心して新分野進出等の取組を行えるよう、具体的な事業計画に即して、あらかじめ、規制の適用の有無を確認できる制度を創設します。事業開始後における規制当局又は利害関係者とのトラブルリスクを未然に回避することを目指します。

なお、この資料は、経済産業省の以下のウェブサイトをご参照ください。

<http://www.meti.go.jp/press/2013/10/20131015001/20131015001.html>

【「法令適用事前確認手続」との違い】

グレーゾーン解消制度につき、このレポートの「1.」で筆者は、法令適用事前確認手続（いわゆるノーアクションレター制度）^(注9)が発展したものとのイメージを持っていると述べました。法令適用事前確認手続も、グレーゾーン解消制度も、ある行為が規制に該当するのかが否かが不明の場合に省庁等に照会して、回答をもらう制度のひとつといえます。それでは、どのような違いが存在するのでしょうか。

(注9) 法令適用事前確認手続については、このレポートの(注2)をご覧ください。

この点、国会審議にかかる議事録^(注10)の中に参考となる答弁があります。例えば、2013年(平成25年)11月28日の参議院・経済産業委員会の議事録に、次のような箇所が存在します。

○行田邦子君 非常に件数が少ないその理由を述べていただきましたけれども、それでは、このグレーゾーン解消制度は、ノーアクションレターの足らざる点を補うような進化形だと思うんですけれども、そもそもノーアクションレターとグレーゾーン解消制度の違いはどこにあるのでしょうか。

○政府参考人(菅原郁郎君) 今、総務省の参考人からもありましたけれども、ノーアクションレターでは、そもそも照会できる条文といますか、そこが許認可ですとか行政処分に係る条文だけに限定されております。

例えば、この委員会でもさんざん議論になっています産活法でございますけれども、産活法は百条程度の法律でありますけれども、その中で、このノーアクションレターでこの条文についても聞いてもいいですよという条数は、許認可にかかわる部分ですので八条程度しかございません。そうしますと、例えばその定義のところにはまるのかどうかというようなところが本当は問題になるような場合には、ノーアクションレターの聞ける対象条文となっていないというようなところがあって、そのノーアクションレターでは利用件数が少なかったのではないかというふうに思われます。

それに対して、今回のグレーゾーン解消制度でありますけれども、対象となる条文については一切制限を設けておりません。政令、省令、通達、いかなる分野であっても、グレーと思われる部分については問合せ可能になってございます。

それともう一つ重要なところは、ノーアクションレターでは、まさに事業者が規制官庁そのものに、規制される人が規制官庁そのものに問合せをするというところだったわけですが、今回のグレーゾーン解消制度は、事業所管官庁を通じて規制官庁と事業所管官庁の間でそういった問合せに対して対応していくということで、問合せ者に対してはいろいろなアドバイス、きめ細かな指導、そういったものも併せてやっていくことによって、規制のある意味で難しい言葉をしっかり懇切丁寧に事業所管官庁として解説してあげますとか、ちゃんと規制官庁と橋渡しをするというようなことを今回の制度の特徴としまして、そういう面では、周知徹底をしっかりとすればより多くの人に活用していただけるのではないかというふうに考えてございます。

(注10) 国会審議にかかる議事録はこのレポートの「1.」の「②」で掲げたウェブサイトで見ることができます。

この記述をもとにすると、法令適用事前確認手続とグレーゾーン解消制度の違いは、概ね次の2点(①と②)にまとめられると思います。

① 対象となる条文（規制）

法令適用事前確認手続の場合、対象となる条文（規制）は、許認可、行政処分などに係る条文（規制）だけに限定されているそうです。

これに対し、グリーゾーン解消制度の場合、対象となる条文（規制）は、そのような制限はされていないとのことです^(注11)。

(注 11) 実際に照会する際には、照会する者が行おうとしている行為、事業に関連して適用されるのか不明な条文である必要があるなどの条件が付きまます。

また、経済産業省のウェブサイトに掲載されている「『企業実証特例制度』及び『グリーゾーン解消制度』の利用の手引き」（以下、「手引き」）の23ページのQ2には、「ただし、税などの公租公課や手数料は、照会の対象となる『規制』には当たりません。」などと記載されています。

なお、「手引き」の19ページには、グリーゾーン解消制度の「一連の手続きを経て確認されるのは、照会のあった法令に基づく規制の適用の有無に限定されます。その他の法令に基づく規制の適用の有無については、別途、確認することが必要です。この制度は、法令の範囲を限定することなく、新事業活動が、その時点で運用されている全ての法令に基づく規制に照らし、『合法』であることを確認する制度ではないことに留意してください。」とあることにもご注意ください。

「手引き」は以下のURLをご参照ください。

http://www.meti.go.jp/policy/jigyousaisei/kyousouryoku_kyouka/shin_jigyokaitakuseidosuishin/download/riyo-tebiki.pdf

② 照会すべき省庁等

法令適用事前確認手続の場合、規制（条文）を所管する「規制所管省庁等」（前記の引用の文章では、規制官庁）に照会を行うこととなります。ある行為に複数の照会すべき規制（条文）が存在し、それぞれの規制所管省庁等が異なれば、照会する者が直接それぞれの規制所管省庁等に照会を行うこととなります。

これに対し、グリーゾーン解消制度の場合、行おうとする事業を所管する「事業所管省庁等」（前記の引用の文章では、事業所管官庁）にまず照会し、その事業所管省庁等を介して、もしくはそこを窓口にして、規制所管省庁等の照会をすることが基本的にイメージされているようです^(注12)。しかも、今後の運用しだいの面もありますが、照会をした者に事業所管省庁等がアドバイスを行うなどして、より使いやすい制度にすることも考えられているようです。

(注 12) 実際には、事業所管省庁等や規制所管省庁等が、同じ省庁等であることもあるそうです。例えば同じ省庁の場合でも、その省庁の事業を所管する部署と

規制を所管する部署が違えば、それぞれの部署が事業所管省庁等と規制所管省庁等のような役割を果たすことになるようです。

【「企業実証特例制度」といわば姉妹の制度】

グレーゾーン解消制度と企業実証特例制度は、いわば姉妹の制度と政府としては考えているようです。

例えば、グレーゾーン解消制度を利用したが規制に該当し意図していた事業活動ができなくなった場合に、企業実証特例制度を利用し、意図していた事業活動を行うことを試みるといった使われ方も、政府としては考えているようです。

この点についても、国会審議にかかる議事録^(注13)の中に参考となる答弁があります。例えば、2013年(平成25年)11月8日の衆議院・経済産業委員会の議事録に、次のような箇所が存在します。

○田嶋委員 次に、これは本会議質問でさせていただいた関係でございますけれども、この二つの規制に関する政策は、よくよく考えてみると結構一体化しているんじゃないかなという感じがいたします。

企業がこういう取り組みをしたい、ただ、それがグレーで、黒か白かよくわからないということで、本会議でも申しましたが、もしこれが黒だった場合に、それは黒ですよと企業に返すだけじゃなくて、当然、黒だけれども規制の特例措置を設けることで突破できないかというふうに、冒頭おっしゃったように、経済産業省が企業の率先した行動を応援する姿勢で取り組んでいただきたいと思いますというふうに思います。

いわばこの二つの制度をワンストップで受けとめていただいて、企業の二度手間になることなく、企業を後押しする運用をしていただきたいと思いますというふうに思います。

○西山政府参考人 お答えを申し上げます。

今先生のおっしゃられましたとおり、まず、この制度そのもの、産業競争力強化法案に基づいてできます企業実証特例制度とグレーゾーン解消制度については、制度としても、いわば姉妹の制度として広報、周知ということをやってまいりたいと思います。

その上で、具体の事案につきましては、これは最終的にももちろん事業者の方の意向ということになりますので、全て自動的にというわけにはまいらないというふうに思いますけれども、事業者の方が仮にグレーゾーン解消制度を活用した結果、その事業計画が規制の適用を受ける、つまりそのままやると適法でないというふうに判断された場合について、企業がその規制の緩和、先ほどの規制の特例措置の適用を求めるという御意向をお持ちの場合については、企業実証特例制度の活用が当然可能でございます。

したがいまして、事業所管官庁、私どもといたしましては、企業実証特例制度の活用は可能であるということを紹介するとともに、活用する制度が当初のグレーゾーン解消制度

から切りかわるわけでございますので、例えば、仮にそれが安全性の問題であれば、それを確認する上でこういう措置があり得るのではないかということについて助言を行うなど、できる限りきめ細かい指導助言を行うということをしてしたいと思います。

その結果、その企業からまさにそういうことを踏まえて企業実証特例制度を活用したいということが示された場合には、グリーゾーン解消制度で既にビジネスプランについては一度議論済みになっておりますので、そういうことも活用しながら、事業者の方、起業家の方にとって利便性の高い運用をしていきたいというふうに考えております。

(注 13) 国会審議にかかる議事録はこのレポートの「1.」の「②」で掲げたウェブサイトで見ることができます。

4. グリーゾーン解消制度に関わる条文を見ていくと

【条文に注目】

ここでは、「産業競争力強化法」と、「産業競争力強化法施行規則」^(注 14)につき、グリーゾーン解消制度に関わる条文などを見ていきたいと思えます。

(注 14) 「産業競争力強化法」や「産業競争力強化法施行規則」はこのレポートの「1.」の「①」で掲げた「『産業競争力強化法』が成立しました」のウェブサイトで見ることができます。

なお、「産業競争力強化法施行規則」は、2014年(平成26年)1月17日付官報の号外第9号に掲載されました。

【グリーゾーン解消制度を利用した照会(解釈及び適用の確認)】

グリーゾーン解消制度を利用しようとする企業は、産業競争力強化法9条1項に基づき、主務大臣に、実際には事業所管省庁等(になると思われます)に、産業競争力強化法施行規則6条1項に従い、確認(照会)を求めようとする法令等の内容、実施しようとする新事業活動等の内容等を記載した照会書^(注 15)の原本一通とその写し一通を提出しなければなりません。

(注 15) 産業競争力強化法施行規則の「様式第五」によることとなります。

産業競争力強化法9条1項を読んでいくと、グリーゾーン解消制度は、「新事業活動を実施しようとする者」が、実施しようとする新事業活動及びこれに関連する事業活動に関する規制について規定する法令等の規定の解釈並びに当該新事業活動及びこれに関連する事業活動に対する当該規定の適用の有無について、その確認を求めること(照会すること)ができる制度とされています。

ところで、「新事業活動」とは何でしょうか。この定義は、産業競争力強化法2条3項^(注 15)と産業競争力強化法施行規則2条^(注 16)で規定されています。なお、筆者にはこれだけで具体的

なイメージは浮かびませんでした。間口が広いだけに条文に書き込むにも限界があるのでしょう。この点に限ったことではないですが、今後、ガイドラインや事例集などが出てくることに期待しています。

(注 15) 産業競争力強化法 2 条 3 項を引用しておきます。

この法律において「新事業活動」とは、新商品の開発又は生産、新たな役務の開発又は提供、商品の新たな生産又は販売の方式の導入、役務の新たな提供の方式の導入その他の新たな事業活動であって、産業競争力の強化に資するものとして主務省令で定めるものをいう。

(注 16) 産業競争力強化法施行規則 2 条を引用しておきます。

法第二条第三項の主務省令で定める新たな事業活動は、新商品の開発又は生産、新たな役務の開発又は提供、商品の新たな生産又は販売の方式の導入、役務の新たな提供の方式の導入その他の新たな事業活動のうち、当該新たな事業活動を通じて、生産性（資源生産性（エネルギーの使用又は鉱物資源の使用（エネルギーとしての使用を除く。）が新事業活動を実施しようとする者の経済活動に貢献する程度をいう。）を含む。）の向上又は新たな需要の開拓が見込まれるものであって、公の秩序又は善良の風俗を害するおそれがないものをいう。

【照会を受けた省庁等の動き】

解釈及び適用の確認を求められた、つまり照会を受けた事業所管省庁等が規制所管省庁等でもある場合についての省庁等の対応について、産業競争力強化法 9 条 2 項に規定されています。遅滞なく照会をした者に回答しなければならないとされています。

また、事業所管省庁等と規制所管省庁等とが異なる場合については、産業競争力強化法 9 条 3 項・4 項に規定があります。同様に遅滞なく照会をした者に回答することなどが定められています。

なお各省庁等の事務処理期間の目安が、産業競争力強化法施行規則 6 条 3 項・5 項に 1 ヶ月と示されています。1 ヶ月では困難な場合が予想されますので、期間を延長するための条文もあります。同条 4 項・6 項です。その場合には、毎月、照会をした者に検討状況を通知することが必要とされています。

5. 終わりに

以上、執筆にあたり収集できた資料を基に、私見を交えながら、産業競争力強化法の「グレーゾーン解消制度」について述べてきました。将来的には私見の部分などを改めなければならないかもしれませんが、少しでも「グレーゾーン解消制度」の理解に役立てば幸いです。