Title	日本電信電話株式会社と外国性の制限
Sub Title	Nippon Telegraph and Telephone Corporation and restrictions on foreign ownership
Author	渡井, 理佳子(Watai, Rikako)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2024
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.52 (2024. 3) ,p.[225]- 243
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	竹中俊子教授・平野裕之教授・宮武雅子教授退職記念号
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20240330-0225

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

日本電信電話株式会社と外国性の制限

渡 井 理佳子

- I. はじめに
- II. NTT 法と外資規制
- III. 外為法の外資規制
- IV. 電気通信事業とアメリカにおける外国性の制約
- V. 終わりに

I. はじめに

情報通信産業は、通信業、放送業、情報サービス業、インターネット附随サービス業、映像・音声・文字情報制作業、情報通信関連製造業、情報通信関連サービス業、情報通信関連建設業、そして研究を含む幅広いものであり、2021年の時点において実質的国内生産額は110億円以上、そして雇用者は430万人を超えている¹⁾。このように、情報通信産業は、国民生活の全般に関わる分野であることから、情報通信の確保は重要な課題と良いであろう。また、経済のグローバル化やデジタル化が浸透した社会において、情報通信産業は経済活動を支える基盤であり、電気通信事業がその中核を占めることについては異論のないところである。

2022年に成立した「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保

* 筆者は、本稿で言及する法制の幾つかについて、審議会や研究会の委員を拝命する機会を得たが、ここで示す見解は全て個人としてのものである。

1) 『令和5年版情報通信白書』資料編データ3、データ6。

の推進に関する法律」（経済安全保障推進法）は、特定社会基盤役務の安定的な提供の確保についての規定を置いた（基幹インフラ機能の安全性・信頼性の確保、49条～59条）。これは、サービスの安定的な提供に支障が生じた場合に国民の生存に支障を来す事業、または国民生活・経済活動に広範囲で大規模な混乱が生じ得る事業を対象に、事業者による設備導入や維持管理等の委託について、政府が事前にリスクを把握して対応することを可能とすべく、事前審査制度を導入したものである。情報通信産業も、特定社会基盤役務に含まれており、2023年11月には実際に東日本電信電話株式会社（NTT東日本）や西日本電信電話株式会社（NTT西日本）などが特定社会基盤事業者指定された²⁾。

2023年6月8日、自由民主党政務調査会の「防衛関係費の財源検討に関する特命委員会」は、税制措置以外の財源を検討する中で、「日本電信電話株式会社等に関する法律」（NTT法）によって定められている政府の株式保有義を維持することについて議論すべきであるとの提言をした³⁾。これを受けて、特命委員会の下に「日本電信電話株式会社等に関する法律」の在り方に関するプロジェクトチーム」が設置され、2023年8月31日の初回の会合では、11月を目処に提言をとりまとめて政府に申し入れをすることの方針が定められた⁴⁾。また、NTT法の所管官庁である総務省も、2023年8月31日に情報通信審議会に対し「市場環境の変化に対応した通信政策の在り方」についての諮問を行った⁵⁾。情報通信審議会では、電気通信事業政策部に通信政策特別委員会を設置し、2024年夏頃を目処に答申を出すことを予定して議論を始めている。

情報通信をめぐる考え方は、これまで大きな変化を遂げてきた。1932年の

2) 総務省告示388号（2023年11月17日）。

3) 自由民主党政務調査会・防衛関係費の財源検討に関する特命委員会「提言」（2023年6月8日）4-5頁。

4) 自由民主党「NTT法」の在り方について議論開始」<https://www.jimin.jp/news/information/206547.html>（last visited Nov.26, 2023）。

5) 総務省「市場環境の変化に対応した通信政策の在り方」の情報通信審議会への諮問」（2023年8月21日）https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban02_02000492.html（last visited Nov. 26, 2023）。

国際電気通信条約の前文は、各国に対してその電気通信を規律する主権（通信主権）を十分に承認すると定めていた。条約が認めた通信主権とは、国際電気通信業務の提供体制は各国の固有の権利であること、そして各国が国際電気通信業務の停止権を持つことを意味するものである⁶⁾。その後、1980年代から1990年代にかけては、電気通信事業の領域でも規制緩和の動きが進み、1997年には世界貿易機関（World Trade Organization, WTO）の基本電気通信交渉の合意によって、各国は電気通信事業の自由化を段階的に実現する義務を負うこととなった⁷⁾。電気通信事業が、国にとって重要な産業基盤であることは変わらない一方で、自由化に伴い通信主権の概念は失われていったことになる。

2023年は、後に日本の電気通信事業法制に多くの変革が検討された年と位置付けられることになるであろう。本稿では、2023年11月末の段階において、NTT法による日本電信電話株式会社（NTT）についての外資規制を概観し、経済安全保障の見地から若干の検討を試みるものである。

II. NTT法と外資規制

1. NTT法による外国性の制約

日本も1980年代から1990年代にかけては規制緩和の動きの中にあり、経営の効率化によって市場を活性化させる目的から、公益事業の分野にも競争が導入されるようになった。日本の電気通信事業は、1985年以前は公衆電気通信法、日本電信電話公社法、そして国際電信電話株式会社法によって体制が整えられていた。1985年になると、アメリカの動向もふまえつつ、電気通信改革が始まり、電気通信事業法、NTT法、そして国際電信電話株式会社法（KDD法）へと体制が改められ、民営化が実現した。2023年11月時点でのNTTグルー

6) 山本草二「国際間情報流通と通信主権の法機能」ジュリスト増刊『高度情報社会の法律問題—ニューメディアの挑戦—』（1984年）64頁。

7) 渡井理佳子「通信主権の確保と外資規制」法学研究 76巻1号 479頁（2003年）483-485頁。

プは、①持株会社としてのNTT、②総合ICT事業を担うNTTドコモ、NTTコミュニケーションズ、NTTコムウェア、③地域通信事業を担うNTT東日本とNTT西日本、④グローバル・ソリューション事業を担うNTTデータ、NTTアーバンソリューションズ、NTTアノードエナジーから構成されている⁸⁾。

(1) NTTの責務（3条）

NTTグループのうち、NTT法の適用を受けるのは、持株会社としてのNTT、そして地域通信事業に携わるNTT東日本とNTT西日本である。NTT法は、これらの事業者がそれぞれ営む事業について定めた上で（2条）、さらにその責務について定めている（3条）。責務の規定は、①経営が適正かつ効率的に行われるよう配意し、②電話の役務のあまねく日本全国における適切・公平・安定的な提供の確保（ユニバーサルサービス）に寄与するとともに、③電気通信技術に関する研究の推進およびその成果の普及を通じて、電気通信の創意ある向上発展に寄与して、公共の福祉に資するよう努めることを求めている。

①の経営面への配意については、NTTに限らずどの企業についても該当することであろう。②のユニバーサルサービスについては、NTT、NTT東日本、そしてNTT西日本が、日本電信電話公社の資産を受け継いだことに伴うものであるとされている⁹⁾。携帯電話も普及する中で、固定電話回線の契約者数は次第に減少していることもあり、ユニバーサルサービスのあり方をどのようにみるのかは、今後の重要な検討課題になると考えられる。③の研究の推進およびその成果の普及についても、NTTが引き継いだ資産である研究成果との関係で捉えられてきた¹⁰⁾。なお、責務規定はそもそも法的義務を定めたものではないとの見解もあり¹¹⁾、この立場からは責務規定の見直しは運用の見直しによって図ることが可能ということになる。

8) NTT「グループ企業一覧」<https://group.ntt.jp/group/gnavi/>（last visited Nov. 26, 2023）。

9) 石岡克俊編『コメンタールNTT法』（三省堂、2011年）121-122頁。

10) 石岡・前掲注9）117頁。

11) 石岡・前掲注9）119頁。

責務規定のうち、ユニバーサルサービスについては、外国の影響の排除との関係から議論をする余地はあると考えられる。しかし、外資規制の必要性は責務規定との関係に求めるよりも、NTT法の制定において既に指摘があったように、電気通信事業が国民生活や社会経済活動に不可欠なインフラであること、国の神経系統として国の安全保障にも深くかかわるものであることによるものである¹²⁾。すなわち、外資規制は、経済安全保障推進法の目的規定を借りれば、「国際情勢の複雑化、社会経済構造の変化等」を背景に、「安全保障を確保するためには、経済活動に関して行われる国家及び国民の安全を害する行為を未然に防止する重要性」によって正当化されることになる。

(2) 外国人等の議決権割合の制限（6条）

NTTによるサービスが提供開始された当時のNTT法においては、外国人等によるNTTの株式保有は認められていなかった。しかし、世界的な規制緩和の動向もあり、通信事業の分野でも国際的な資本の交流が進むに連れて、資本調達が多様化を図るためのふさわしい体制が必要であるとの認識が高まっていた¹³⁾。そこで、NTT法は改正の運びとなり、1992年に外国人等の議決権割合（直接保有・間接保有）に関わる割合の上限を5分の1¹⁴⁾とする制限を設けた上で、外国人等によるNTTの株式の所有が認められることとなった。

その後、2001年のNTT法改正により、5分の1であった上限は3分の1未満までに引き上げられて、2023年に至っている。議決権の3分の1以上の株式を所有すれば、定款の変更等の特別決議事項を否決できることから（会社法309条2項）、国の安全の確保に支障のない範囲として、3分の1とされたものである。2023年3月31日付の時点において、NTTにおける外国人等の議決権

12) 電気通信法制研究会編著『逐条解説電気通信事業法：附：日本電信電話株式会社法』（第一法規、1987年）312頁。

13) 渡井・前掲注7) 487頁。

14) 5分の1としたのは、当時、第一種通信事業者の外国人等の議決権割合の上限が3分の1であったことから、NTTの重要性に鑑みてそれを下回る割合としたことがある。渡井・前掲注7) 487頁。

割合は21.71%であった¹⁵⁾。

NTT法の下で、外国人等の議決権割合が3分の1以上となる場合は、名義書換が拒否される（6条2項）。株主総会における議決権の行使（会社法105条1項3号）は、株主にとって重要な権利であるにもかかわらず、NTT法の下でそれを大幅に制限する扱いが可能となっているのは、外資規制にそれを上回る公益性があるとの価値観によるものであろう。

（3）外国人役員就任規制（10条）

外国人役員就任規制も、外国人の議決権割合の制限と同様に、国の安全への影響を防ぐ観点からのものである。この規定は、1992年のNTT法改正によって外国人等による株式取得が始まったことに伴って導入された。当時の国会の議論では、「会社の役員は、会社の経営上の重要な事項に関しまして関与するわけでございますので、……外国からの影響力に対して……基幹的通信業務として経営の自主性を確保するというためには、役員就任についても外国人について制限を加えるということが適当であろうと判断した次第」とのことが導入の理由として挙げられており、また海外からの反応としてはアメリカおよびイギリスについて、「今回の法改正の考え方については特段の意見というか、異論というものは出ておりませんで、全体としては肯定的な反応」であったとの説明がなされている¹⁶⁾。

2. NTT法の課題

（1）外国人等の議決権割合の制限

NTT法による外国人等の議決権割合の制限は、投資家や行政機関によるの

15) 日本電信電話株式会社「株式情報」<https://group.ntt.jp/csr/library/results/index.html> (last visited Nov. 26, 2023)。

16) 第123国会衆議院通信委員会における森英介委員の質問に対する森本哲夫政府委員（郵政省電気通信局長）の答弁。第123国会衆議院通信委員会議事録第8号（1992年5月13日）3-4頁。

ではなく、NTT 自身が行う仕組みになっているところに特徴がある。この手法を維持すべきかどうかは、NTT 法の保護法益との関係で NTT 法をどのようにみるかにもかかっている。すなわち、NTT 法の保護法益が、もはや保護に値しないのであれば、NTT 法を廃止することに支障はない。しかし、引き続き NTT 法の保護法益に重要性がある場合に NTT 法を廃止するとすれば、それは他の法律によって既に保護されているのか、それとも他の法律の改正や新法の制定によって、改めて保護するのかが選択する必要がある。また、NTT 法を維持する場合にも、この規制手法が法の一般原則である比例原則に違反しないかが問われることになる。

電気通信事業者を完全な競争環境に置く場合に、経営の自主性よりも投資の促進を優先することを意味している。この判断は、技術・ノウハウの取得が必要な場面においては非常に有益である。しかし、NTT のように高度な研究開発を行っており¹⁷⁾、研究開発の公開による弊害が問題となるような企業については、該当しない事情というべきであろう。したがって、NTT 法の外資規制が保護しているのは、NTT の経営の自主性の確保ということになる。NTT 法が、政府は常に NTT の会社の発行済株式総数の 3 分の 1 以上に当たる株式を保有していなければならないと定めているのは（4 条）、NTT の経営の自主性を外資規制とあわせて担保するものということができる¹⁸⁾。

NTT 法の廃止または緩和をすれば、敵対的であるか否かを問わず、NTT が外資によって買収される可能性を認めることになる。このとき、外資の下で NTT の行う業務が国の安全に関わる場合には、電気通信事業法により業務の改善命令を出すことができるが、情報通信産業は国民生活および経済活動の基盤であり、国の安全に直結する産業である。そこで、国の安全への影響が現実になる前に、影響のおそれが生じた段階での対応が必要であり、この見地から、NTT 法において外資規制と国の株式保有義務を設けておくことには、合理性

17) NTT は、2030 年の実現に向けて IOWN（Innovative Optical and Wireless Network）構想を進めている。

18) 国の株式保有義務をめぐるこれまでの議論について、石岡編・前掲注 9) 133-134 頁。

が認められると考える。

（2）外国人の役員就任規制

外国人の役員就任規制については、就任を一律に禁止するのではなく、所管大臣による認可権の行使によれば十分とする見解も規制の導入当初からみられた¹⁹⁾。外国人の役員を迎えることのメリットとしては、経営において様々な視点からの議論が可能となることが挙げられる²⁰⁾。そこで、NTTについても一定の割合を上限として設けた上で、外国人役員の就任を認めることが考えられる。

NTT法では、国籍要件に加えて、取締役および監査役の選任は認可制になっている（10条2項）。国籍要件を外す場合には、認可の際に一定の要件を付加したり、事後報告や監督の手法を設けたりすること等を通じて、経営の自主性の確保を図ることが必要となるであろう。

（3）電気通信事業法による代替可能性

NTT法の保護法益は、電気通信事業の重要性に鑑みた国の安全であり、それはNTT法の適用を受けるNTTの経営の自主性の確保を通じて担保されるものである。もちろん、電気通信事業を担っているのはNTTだけではなく、他の電気通信事業者にも外資規制を設ける必要があるとの議論はあり得るであろう。

外資規制を、NTT法以外の法律によって確保することを考えるならば、候補となる法律のひとつは、かつて外資規制を置いていた電気通信事業法である。しかし、実際には電気通信事業法による代替は、難しいといわざるを得ない。日本は、サービス貿易をめぐるウルグアイ・ラウンドとその後に行われた電気通信分野の交渉において高い水準の自由化を約束し、1998年のWTO基本電気

19) 石岡編・前掲注9) 179頁。

20) 情報通信審議会電気通信事業政策部会通信政策特別委員会（第5回）議事録、田島正広弁護士（有識者）発言部分（2023年10月4日）41頁。

通信合意の発効により、NTTを除く外資規制を撤廃した。そこで、NTT法の外資規制を廃止して再び電気通信事業法で外資規制を設けることについては、各国との交渉が必要であり、これには長期化が予想される。

情報通信審議会の通信政策特別委員会に設けられた経済安全保障ワーキンググループに、オブザーバーとして参加する外務省の担当者は、NTT以外の事業者に対して再び外資規制を設けるとすれば、それはWTOとの関係では自由化の撤回に当たり、他の分野における自由化を求められる結果を招くと述べた²¹⁾。そこで、NTT以外の事業者に、電気通信事業法によって外資規制を導入することは、国際法上の制約から、極めてハードルが高いといわざるを得ない現実がある。

NTTは日本電信電話公社から通信ケーブルを通すための管路や電柱を受け継いでいる点では、他の事業者とは異なる事情がある²²⁾。NTTの完全民営化によって、NTTが競争の上で有利になるということのみであれば、競争環境を整えさえすれば足りるものの、国の安全との関係では資産を受け継いだ事業者に対して外国性を排除し、経営の自主性を確保する必要があるといえよう。また、電気通信事業法による外資規制は、相互主義の要素も大きいと考えられ、日本の对外投资に影響が生じる可能性も否定できないところがある。したがって、NTT法に代えるとすれば、外国為替及び外国貿易法（外為法）が候補となる。

Ⅲ. 外為法の外資規制

外為法の外資規制としては、対内直接投資規制がある。規制の対象となる対

21) 日本経済新聞「NTT法の改正、外資規制「重要」作業部会が初会合」2024年2月15日朝刊5面。

22) NTT広報室は、保有資産は最終的に株主に帰属すると指摘する。日本経済新聞電子版「NTT法見直し、X上で応酬 NTTが楽天G三木谷氏に反論」（2023年11月17日、18:03）。

内直接投資とは、事業目的の実質的な変更や日本における支店の設置なども含む幅広いものとなっている。すなわち、議決権がない場合においても、外国投資家が影響力を及ぼすことができる場面も想定した規律であることが、NTT法による外資規制との違いである。NTT法による規制は総量に注目した客観的な規制であるのに対し、外為法の規制は対内直接投資について個別の審査を行うものであり、行政庁の裁量権の行使を伴う規制である。

1. 審査付事前届出制（27条）

外為法の対内直接投資規制は、日本経済の発展に伴って改正が重ねられた結果、1991年の段階で原則として事後届出制を採用することとなった。しかし一定の場合には、財務大臣および事業所管大臣が個別に「国の安全」「公の秩序の維持」「公衆の安全の保護」に支障を来す場合、そして「我が国経済の円滑な運営に著しい影響」を及ぼす事態を生ずるおそれ（27条3項1号）についての審査を行うこととした。すなわち、これらが外為法による外資規制の審査基準ということになる。財務省は、審査において考慮する要素を公表しているが、これは審査基準ごとに設けられているわけではないことから、全てをまとめて国の安全の問題とみることができる。

事前届出を要するのは、外国投資家（26条1項1号～5号）による上場会社の発行済株式の1%以上の取得（26条2項3号）、そして外国投資家による非上場会社の株式または持分の他の外国投資家からの取得（特定取得、26条3項）であって、その投資先が告示の定める事前届出の対象となる事業（指定業種）に該当する場合である²³⁾。財務大臣および事業所轄大臣が、届出の内容に問題があると判断したときは、外国投資家に対内直接投資の変更または中止を勧告することができ、さらに外国投資家が勧告に応じない場合には変更または中止命令を出すことができる（27条5項・10項）。外国投資家の定義からは、国

23) 「対内直接投資等に関する命令第3条第3項に基づき財務大臣及び事業所管大臣が定める業種を定める件」の別表第1および別表第2において定められている。電気通信事業者は、「公の秩序の維持」に関わる業種に位置付けられている。

籍を問わず、日本の居住者による投資は規制の対象外となっている。

指定業種についても、一定の要件を充足した場合には事前届出義務が免除される(27条の2)。一般免除の基準は、外国投資家自らまたはその密接関係者が役員に就任しないこと、指定業種に属する事業の譲渡・廃止を株主総会に自ら提案しないこと、そして指定業種に属する事業に係る非公開の技術情報にアクセスしないことである²⁴⁾。指定業種には、コア業種とそれ以外の業種があり、コア業種について事前届出義務の免除を受けるためには、一般免除の基準に上乘せして、取締役会等に自ら参加しないことと、取締役会等に期限を付して回答・行動を求めて書面で提案を行わないことが要件となっている²⁵⁾。NTT、そして電気通信事業法の登録電気通信事業者は外為法のコア業種である²⁶⁾。

2. 外為法の強化とその課題

(1) 居住者による投資への対応不能

電気通信事業者に対する外国投資については、投資家および投資計画についての審査が行われる。これまで外為法の審査によって勧告・命令が出されたのは、2008年5月にイギリスの投資ファンドがJパワーの株式の買増しを計画した件のみであった²⁷⁾。そこで、実際に外為法の外資規制は慎重に運用されてきたといえることができるであろう。なお、外為法の目的規定においては、必要最小限の管理又は調整を行うものであることが明示されている。

24) 「外国為替及び外国貿易法第27条の2第1項の規定に基づき財務大臣及び事業所管大臣が定める対内直接投資等が国の安全等に係る対内直接投資等に該当しないための基準を定める件」(基準告示)2条1号～3号。

25) 基準告示・前掲注24)2条4号。

26) コア業種は、告示である「対内直接投資等に関する命令第3条の2第3項の規定に基づき、財務大臣及び事業所管大臣が定める業種を定める件」によって指定されている。

27) このケースの詳細について、下井善博「初めて発動された外為法に基づく中止命令～TCIファンドによるJパワー株式の追加取得の事例について」ファイナンス44巻9号21頁(2008年)。

Jパワーは、卸電気事業者である。財務大臣と事業を所管する経済産業大臣は、投資ファンドが買増しをする目的は株主への収益還元にあり、これが実現すればJパワーによる大間原子力発電所の設備投資計画に支障を来すと判断して外国ファンドに計画の中止を勧告し、さらには命令も行った。投資ファンドはこの命令に応じたが、仮に日本の居住者である外国人投資家が同じ条件でJパワー株の買増しをしたとすれば、外為法による対応は不可能であった。そこで、重要なインフラを確保するためには、外為法ではなく個別法による規制が必要であったはずである。外為法のみによって、NTTの経営の自主性の確保を図ることには限界があるといわざるを得ないであろう。

（2）対日投資促進策との整合性

コア業種については、事前届出免除の上乗せ要件があることから、原則として免除の対象にはならないと説明されていた²⁸⁾。しかし、コア業種に指定されている楽天が、中国の大手IT企業であるテンセントの子会社から3.65%の出資を受けた際には、事前届出の免除を受けている²⁹⁾。テンセントは、事前届出免除の基準を満たしていたことになり、この投資計画に問題はないものと考えられる。しかし、コア業種が、原則として免除の対象とならないという当初の考え方は失われている。また、あくまで一般論になるが、事前届出の免除の要件が遵守されているかどうかについては、事後のモニタリングを要するものといえよう。

外為法の規制の強化によって、NTT法の外資規制に代えるためには、NTTに対する投資を事前届出免除の対象外とすることが考えられる。しかし、外為法の規制の強化は、日本も加盟する経済協力開発機構（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）の資本移動自由化規約の下での義務との関

28) 関税・外国為替等審議会第49回外国為替等分科会「資料4 対内直接投資審査制度について」（2020年11月16日）8頁（注1）。

29) 日本経済新聞電子版「改正外為法、事前審査免れ 中国テンセントの楽天出資」（2021年4月20日）。

係が問われることになる。さらに、早期の資金調達を必要とするベンチャー企業にとっては資金調達上の支障を招く可能性があり、結果として海外に出る選択を招くことも考えられる。日本政府は、2023年に「海外からの人材・資金を呼び込むためのアクションプラン」を出し、2030年までの対日直接投資の残高の目標を80兆円から100兆円に積み増す方針を明らかにした³⁰⁾。外為法の規制を強化する場合には、こういった他の政策との整合性も問われることになるであろう。

(3) 外為法による代替可能性

外資規制のうち、一定の比率を設けて客観的にするNTT法の総量規制は、公共性の高い産業について外国の参入に一定の歯止めをかけるものであると考えられる。これに対し、外為法の投資規制は、個別の投資計画について審査するものであり、投資家の国籍ではなく居住要件に注目して行うものである。もちろん、外為法の下で日本の安全保障を害する投資家を排除することは可能であるが、投資計画を経営上の観点から審査する制度ではないだけに、日本の電気通信事業が適切に提供されていくかについては、外為法によって担保可能とまでいうことはできない。そこで、NTT法の総量規制の保護法益であるNTTの経営上の意思決定における外国性の制限は、外為法の投資規制によっては代替しきれないものである。仮に、コア業種に属する電気通信事業者に対する投資について、事前免除を排除する策をとるなどして、外為法の投資規制の強化を図ったとしても変わるものではないといえよう。

総務省の通信政策特別委員会においても、財務省からは、NTT法と外為法の目的と対象の違いからすると、NTT法を外為法で代替することは難しいとの見解が示された³¹⁾。国にとっての重要インフラを確保するためには、NTT法による外資規制および政府の株式保有義務について、慎重に扱っていくこと

30) 対日直接投資推進会議決定「海外からの人材・資金を呼び込むためのアクションプラン」(2023年4月26日)。

31) 日本経済新聞「財務省「外為法強化で代替は難しい」」2023年11月7日朝刊5面。

が必要であると考えられる。

IV. 電気通信事業とアメリカにおける外国性の制約

諸外国も、電気通信事業については、個別法による規制と業種横断的な規制を組み合わせて外資規制を設けてきている。個別法による規制を設けていない国は、積極的に投資を呼び込むことを通じて技術やノウハウの取得を企図した政策を採用しているものと評価することができる。日本の規制の枠組みを考える上では、外資規制について豊富な先例を有するアメリカの制度が参考となる。

1. 通信法とチーム・テレコムによる審査

(1) 通信法における外国性の制約

アメリカでは、民主党のクリントン政権下で1996年に通信法（Telecommunications Act³²⁾）が改正され、さらに1997年のWTO基本電気通信交渉の合意を受けてさらなる自由化が進められることとなった。通信法には、線路の敷設免許の審査規定である214条、そして無線局の免許に関する310条がある³³⁾。

214条は、電気通信事業への参入にあたって、公共の便宜および必要（Public Convenience and Necessity）について、連邦通信委員会の承認を要することを定めている。外国事業者から申請があった場合には、外交政策および通商上の懸念（Foreign Policy and Trade Concern）が考慮要素となっており³⁴⁾、日本政府は電気通信政策と関係のない理由による拒否を可能とするものであるとして、アメリカ政府に対し公平な参入機会や予見可能性の確保を要望してきた³⁵⁾。310条

32) Telecommunications Act of 1996, Pub. L. No 104-104, 110 Stat. 56, 131-32 (1996).

33) 47 U.S.C. § 214, 47 U.S.C. § 310.

34) Federal Communications Commission, Rules and Policies on Foreign Participation in the U.S. Telecommunications Market, Market Entry and Regulation of Foreign-Affiliated Entities, FCC97-398 (November 25, 1997) <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-97-398A1.pdf> (last visited Nov. 26, 2023).

においては、NTT法と同様に総量を示す形での外資規制が置かれており、直接投資の5分の1、間接投資は4分の1までと規定されている。なお、WTOの加盟国による間接投資については、4分の1を超えても認めることができる。すなわち、アメリカの通信法はフレンドシップ・アライメントの考え方を採用している。

アメリカは電気通信事業の自由化を積極的に掲げながらも、通信法の規定を完全には改正していない。そこで、友好国以外の国からの投資に関しては、それを排除することが可能な体制が今も維持されていることになる。

(2) 214条の審査

線路の敷設免許の審査においては、外資が公共の利益（Public Interest）にかなうと認められる必要がある。公共の利益に関する審査は、2020年までは法律や大統領令に根拠を持たない非公式な機関であるチーム・テレコム（Team Telecom）が行ってきた³⁵⁾。これは、電気通信事業の規制緩和により、外資の参入が実現することに伴い、連邦通信委員会の審査に関わることとなった機関である。しかし、チーム・テレコムには法的な根拠はなく、どのような審査を行うかについて何も定められていなかった。このため、チーム・テレコムの審査の長期化や不透明さが次第に問題視されるようになってきた。

例えば、連邦通信委員会は2019年5月10日にChina Mobile International U.S.A.による214条の申請について、中国政府とChina Mobileの関係がもたらす安全保障上のリスクを理由に拒否したが³⁷⁾、拒否の判断までに7年以上を要しており、予見可能性を欠いているといわざるを得ない状況となっていた。そこで、2020年に大統領令によって、チーム・テレコムによる審査が正式なも

35) 「米国の規制改革及び競争政策に関する日本国政府の要望事項」（2001年10月14日）
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/kanwa/ny011014.html> (last visited Oct. 31, 2023)。

36) 国土安全保障省、司法省、連邦捜査局の委員から構成されており、時に国防総省も参加して審査がなされていた。

37) Federal Communications Commission, News Release, FCC Denies China Mobile USA Application To Provide Telecommunications Services (May 9, 2019) <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-357372A1.pdf>.

のとなった。

新たなチーム・テレコムの正式名称は「アメリカ電気通信サービス部門への外資参入評価委員会（Committee for the Assessment of Foreign Participation in the United States Telecommunications Services Sector）」であるが、引き続きチーム・テレコムと呼ばれている。委員長は司法長官であり、国防長官、国土安全保障長官、大統領が指名するその他の省庁の長官が委員となっている³⁸⁾。新たなチーム・テレコムの第1次審査は120日間かけて行われ³⁹⁾、安全保障または法執行上の利益への危険が解消されていない場合には、90日間の第2次審査に移行する⁴⁰⁾。チーム・テレコムの審査は、既に付与された免許についても遡及的に適用されることとなっている⁴¹⁾。

連邦通信委員会は、2023年4月に214条に関する命令および新たな規則案を示した⁴²⁾。命令は、免許の取得者に一度限りの外国人出資比率の提供義務を課し、また規則案は免許の更新手続については連邦通信委員会とチーム・テレコムが安全保障の観点から審査を行うこと等を内容としている。

2. FIRRMA による業種横断規制

アメリカにおいて、安全保障の見地からの対内直接投資規制は1989年に設けられた。その後、幾度かの改正を経て2018年外国投資リスク現代化法（Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2017, FIRRMA⁴³⁾）が成立し、現在に至っている。

38) Exec. Order No. 13913 of Apr. 4, 2020, Establishing the Committee for the Assessment of Foreign Participation in the United States Telecommunications Services Sector, 85 C.F.R. § 19643 (2020), Section 2(b)-(d).

39) *Id.* at Section 5(b) (iii).

40) *Id.* at Section 5(c).

41) *Id.* at Section 6(a).

42) 88 Fed. Reg. 50486 (Aug. 1, 2023).

43) John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, Pub. L. No. 115-232, 132 Stat. 1636, 2174-2207 (2018) 50 U.S.C. § 4565.

FIRRMA は、①アメリカ国内の事業または資産に対する権益を取得する外国人投資家が、アメリカの安全保障を損なう行動をとることについて信頼できる証拠のある場合、②国家緊急経済権限法（International Emergency Economic Powers Act, IEEPA⁴⁴⁾）による以外には安全保障を確保する手段がない場合には、大統領に投資計画の中止を命ずる権限を付与している⁴⁵⁾。すなわち、アメリカの安全保障に影響があるかどうか適用の有無に関わることから、外国企業間の投資計画であったとしても審査が及ぶ可能性がある。また審査過程は情報公開の対象とはならないこと、さらに中止命令は司法審査の対象とはならないことが規定されている⁴⁶⁾。

FIRRMA の規則においては、アメリカとの連携を可能とする対内直接投資規制を設け、またそれを実際に運用している国家を適格国と確認し（Identified）、さらに最終規則 800.1001 条の下でその旨を認定（Determination）した場合には、当該国家を例外国（Excepted Foreign State）として、外国の支配に至らない投資についての審査を免除することになっている⁴⁷⁾。例外国となったのは、アメリカを中心とする諜報活動に関する協定の当事国（Five Eyes）であり、日本はアメリカの同盟国ではあるが、2023 年の段階ではまだ確認を受けていない。このほか、特別懸念国（Country of Special Concern）も想定されており、これについては審査の密度が高められることになる⁴⁸⁾。FIRRMA は、特別懸念国に該当するのがどこの国であるのかを明らかにしていないが、半導体の研究開発等に関する助成について定めた 2022 年の CHIPS 法（CHIPS and Science Act of 2022⁴⁹⁾）では、懸念国として合衆国法典第 10 編 4872 条（d）の定義する国⁵⁰⁾のほか、商務長官が国防長官、国務長官および国家情報長官と協議をした結果、

44) International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. § 1701.

45) 50 U.S.C. § 4565(d) (4) (A) (B).

46) 50 U.S.C. § 4565(c) 1, (e).

47) 31 C.F.R. § 800.218.

48) FIRRMA § 1702(c) (1).

49) CHIPS and Science Act of 2022, 15 U.S.C. § 4651 et seq.

50) これには中国、ロシア、イラン、そして北朝鮮が該当する。

安全保障または外交政策を損なう行為に従事していると判断した国であるとの定義を置いた⁵¹⁾。FIRRMA の特別懸念国についても、同様に考えることができるであろう。

大統領の中止命令は、規制が導入された 1989 年から 2023 年の間には 7 件出されており、うち 6 件は 2012 年以降の 10 年間に集中している⁵²⁾。このほか、中止命令に至る前に当事者が計画を取り下げた例もあることから、安全保障の見地からの投資規制は積極的に展開されていることがわかる。電気通信事業者に対する対内直接投資に対しては、チーム・テレコム の審査が FIRRMA の審査と並行して行われることになる。

3. アメリカの状況

アメリカにおいては、通信法による規制も対内直接投資に対する規制も、この数年の間に強化されてきた。これは米中の貿易摩擦を背景とした動きであり、安全保障に直結する政策の展開とみることができる。

国民生活を守るためには、外交や防衛に加えて経済面からの取組みが重視されるようになってきている。この状況は、現在の民主党のバイデン政権においてもそれ以前の共和党のトランプ政権でも共通してとられていた政策であり、超党派の取組みとして今後も続くことが予想される。電気通信事業には、必然的にデータの取扱いが伴うところ、FIRRMA では安全保障の概念を従前より拡大し、データの保護もこれに含めて考えるようになった。アメリカでは、今後も電気通信事業者に対する外国性の要素を厳しくみていくことになるであろう。

51) 15 U.S.C. § 4561(7).

52) 渡井理佳子『経済安全保障と対内直接投資—アメリカにおける規制の変遷と日本の動向—』（信山社、2023 年）131 頁。7 件の中に、電気通信事業に関わる投資計画は含まれていない。

V. 終わりに

自由民主党のプロジェクトチームは、同党の情報通信戦略調査会との検討を経て、2023年11月にNTT法のあり方について提言を出し、2025年の通常国会を目途に電気通信事業法の改正等、関連法令に関する必要な措置を講じ次第、NTT法を廃止することを求めた⁵³⁾。外資規制についての考え方は、引き続き国会で大きな議論となることが予想される。

総務省は、2024年1月26日に召集された通常国会に提出するNTT法の改正案に、外国人役員の就任について、取締役と監査役は代表取締役を除いて全体の3分の1未満まで就任できるようにする原案をまとめたということである⁵⁴⁾。総量規制である外国人等の議決権割合については、もうしばらく時間をかけて検討が重ねられることになる。

情報通信産業の重要性に鑑みれば、日本においてもNTT法の外資規制および政府による株式保有義務を緩和する場合には、諸外国の状況をみながら慎重にこれを行う必要がある。NTTの経営の自主性を確保し、経済安全保障を確保するためには、NTT法を維持するかどうかはともかく、何らかの個別法と外為法によってNTTに対する外資規制を考えていくことが望ましいものと考えられる。経済活動の自由を前提にしつつも、日本をとりまく安全保障の環境をふまえた規制のあり方について、議論がいつそう深まっていくことを期待したい。

53) 自由民主党政務調査会「『日本電信電話株式会社等に関する法律』の在り方に関する提言」(2023年12月5日)2頁。

54) 日本経済新聞「NTT 役員の選任・解任、事後届け出に緩和 法改正案の全容判明」2024年2月16日朝刊13面。2024年3月1日に、NTT法の改正法は閣議決定された。NTT法のあり方については、廃止を含め検討をすることが附則に記載されている。