

博士論文 2024 年度

通信の安全保障に関する制度枠組みの変容
—非公式米国省庁間組織「チームテレコム」の公式化過程—

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科

氏名 居石 杏奈

通信の安全保障に関する制度枠組みの変容

—非公式米国省庁間組織「チームテレコム」の公式化過程—

論文要旨

本論文は、「非公式制度の公式化」という事象から米国通信行政の転換を明らかにする。独立規制機関である連邦通信委員会（FCC）が行う通信免許の許認可においては、非公式な省庁間組織「チームテレコム（Team Telecom）」による安全保障上の審査が伴ってきた。2020年4月にトランプ政権の大統領令により、チームテレコムの非公式な審査が公式化された。しかしこの公式化の意義は未知数であり、学術的にも米国の通信事業規制における安全保障上の改革は十分に論じられてこなかった。そこで、なぜそしてどのように米国政府は「非公式制度の公式化」に至ったのか、チームテレコムの公式化を新制度論における制度変化として捉え、2020年の公式化の理由を探究する。本研究はチームテレコムの起源、発展、公式化に至る政策過程を探り、米国の新しい通信の安全保障に関わる制度枠組みを捉えることを目的とする。結論として、議会の選好の変化により安全保障を目的とした通信事業規制を実現する必要性が高まったことから、米国政府は既存の制度枠組みの限界を克服し、チームテレコムを公式化するに至ったと主張する。米国政府は、1997年に対米外国投資委員会（CFIUS）の審査を補完するためにチームテレコムの非公式な審査を生み出した。これに起因した中国企業の免許取消ができないという既存の制度枠組みの限界を、トランプ政権下での、行政府と立法府の双方の中国への懸念の高まりに応じて、米国政府は通信法の改正ではなく、大統領令という迅速な対応手段で克服した。これを機に、FCCは1934年通信法第1条設立目的にある、「国防のため」「生命・財産の安全を促進するため」の解釈を拡大し、行政機関の明示的勧告なく、自ら安全保障上の決定を開始している。本研究の新規性は、長期的な政策過程の変遷を捉え、制度の時代区分を明確にすることによって、米国の通信事業規制における安全保障上の改革を論じた点にある。また、既存研究では曖昧に理解されてきたFCCと行政機関、チームテレコムとCFIUSという、米国国内の行政組織の関係に着目した点に独自性がある。チームテレコム、CFIUS、FCCが協働し、政府一体となって安全保障の脅威に対抗する、新しい制度枠組みを米中対立の中で、米国政府が構築したことを本論文は明らかにする。

キーワード 通信/ 米国/ 安全保障/ 非公式制度/ 新制度論

Transformation of the Institutional Framework for Telecommunications Security —The Formalization Process of Team Telecom, an Informal U.S. Interagency Group—

Thesis Summary

This dissertation elucidates a transformative shift in U.S. telecommunications administration, marked by the "formalization of informal institutions." Traditionally, the Federal Communications Commission (FCC), an independent regulatory body, relied on Team Telecom—an informal interagency group—for security reviews of telecommunications licenses. However, in April 2020, an executive order from the Trump Administration formalized Team Telecom's previously unofficial review role. The implications of this formalization remain largely unexplored in academic research, which has not fully addressed security-oriented reforms in U.S. telecommunications regulation. Consequently, this study seeks to examine why and how the U.S. government proceeded with the "formalization of informal institutions" by formalizing Team Telecom, framing as an institutional transformation within the context of historical institutional theory. This research traces the origins, development, and policy process culminating in Team Telecom's formalization with the aim of capturing the new institutional framework of U.S. telecommunications security. The study concludes that shifting congressional preferences heightened the need for a regulatory approach in telecommunications with an explicit security focus, leading the U.S. government to overcome existing institutional limitations through Team Telecom's formalization. Originating in 1997 as a complement to the Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS), Team Telecom's informal reviews revealed institutional limitations, particularly in its inability to revoke licenses granted to Chinese companies. The U.S. government has overcome the limitations of this existing institutional framework in response to the growing concerns of both the executive and legislative branches toward China under the Trump Administration not through an amendment to the Communications Act but through a quick response measure in the form of the executive order. Leveraging this precedent, the FCC has embraced the trend of strategically broadening its interpretation of the foundational purpose of Article I of the Communications Act, "for the purpose of national defense" and "for the purpose of promoting safety of life and property," commencing security determinations. This dissertation's novelty lies in capturing this long-term policy shift by clearly delineating institutional phases within U.S. telecommunications regulation and focusing on the roles of and interactions among the FCC, administrative agencies, Team Telecom, and CFIUS—relationships neglected in existing research. By analyzing these interagency collaborations, the paper reveals a newly established institutional framework through which the U.S. government, in response to U.S.–China tensions, unifies its resources to counter emerging security threats in telecommunications.

Keywords:

Telecommunications; United States; Security; Informal Institutions; New Institutionalism

目次

序章：「国の安全」から見る通信と制度	8
第 1 章：分析の枠組み	18
第 1 節：用語の定義と対象の限定	18
第 2 節：先行研究	20
第 1 項：米国通信事業規制—FCC の公式制度との関係	20
第 2 項：対内直接投資規制—CFIUS の公式制度との関係	29
第 3 項：新制度論—公式制度と非公式制度の関係	34
第 3 節：先行研究との関係と本論文の特徴	45
第 4 節：分析方法	46
(1) 先行研究からの考察	46
(2) 分析期間	48
(3) 分析データ	48
第 2 章：起源—公式制度から派生と寄生	52
第 1 節：免許移転の審査	54
(2) 2001 年：ドイツテレコムの声ストリーム買収と通信法改正法案	56
(3) 2003 年：DHS の CFIUS への加入とグローバルクロッシングの買収	57
(4) 2006 年：ドバイ・ポーツ・ワールド事案と CFIUS 改革	59
第 2 節：新規免許の審査	61
第 1 項：国際通信免許の審査	61
(1) 2001 年：中国の WTO 加盟と中国電信、中国聯通の新規申請	61
(2) 2001 年：9.11 と FISA、CALEA の強化	63
第 2 項：海底ケーブル陸揚げ免許の審査	64
(1) 1997 年：外資参入以前の審査の踏襲と所有権への焦点	64
(2) 2002 年：国務省の審査の形骸化と侵食	65
第 3 節：認可後の監督	67
(1) 2007 年：中国電信と軽減合意の再交渉	67
(2) 2007 年：軽減合意の監督と CFIUS 内での対立	68

第4節：公式化の検討—法案による改革の「奇襲」	70
第1項：改革の背景—市場開放後の大型投資	71
第2項：主導主体—外資規制緩和派と強化派の議員	73
第3項：議論の論点—アクター内での意識の乖離	74
第5節：小括—組織化以前の非公式制度の運用	79
第3章：発展—公式制度からの分離と対立	82
第1節：免許移転の審査	85
第2節：新規免許の審査	95
第1項：国際通信免許の審査	95
(1) 2008年、2009年：パシフィックネットワークス、コムネットの審査	96
(2) 2011年：中国移動の新規申請	99
(3) 2018年、2019年：中国移動への最終判断	103
第2項：海底ケーブル陸揚げ免許の審査	105
(1) 2008年：国務省の審査に代わる台頭	105
(2) 2011年：大西洋横断ケーブルへの中国サプライヤーの採用	108
(3) 2017年：PLCN ケーブルと陸揚げ地に対する懸念	112
第3節：認可後の監督	116
(1) 2010年：認可後の監督への着手、軽減合意違反での取消	116
(2) 2011年：中国移動の新規申請と中国電信・中国聯通の既存免許	118
(3) 2012年：Ralls 事件、CFIUS とチームテレコム「差分」	121
第4節：公式化の検討—FCC 規則による改革と「会戦」	123
第1項：改革の背景—審査の合理化	124
第2項：主導主体—FCC、オライリー委員	125
第3項：議論の論点—組織間の意見の乖離	126
第5節：小括—非公式組織による非公式制度の運用	135
第4章：改革—公式制度への転換と影響	138
第1節：免許移転の審査	140
第2節：新規免許の審査	144
第1項：国際通信免許の審査	144

第 2 項：海底ケーブル陸揚げ免許の審査.....	150
第 3 節：認可後の監督.....	159
(1) 2021 年：中国企業 4 社の遡及的な免許取消	159
(2) 2022 年：セキュアネットワークス法とカバーリスト	161
(3) 2022 年：司法省主導の自主返納と FCC 主導の罰金措置	166
第 4 節：公式化の検討—大統領令・FCC 規則による改革	167
第 1 項：改革の背景—オバマ政権からの構想と超党派の支持	168
第 2 項：主導主体—司法省安全保障局	171
第 3 項：議論の論点—組織間の意見の一致.....	175
第 5 節：小括—公式組織による公式制度の運用.....	183
第 5 章：考察—3 つの公式化の検討過程.....	186
第 1 節：行政府の規制選好の変化.....	189
第 2 節：立法府の規制選好の変化.....	196
第 3 節：大統領令 13913 号と立法ドリフト	201
終章：結論—米中対立と新機軸	209
第 1 節：研究の目的に対する結果.....	211
第 2 節：研究の限界・展望	213
注.....	216

序章

「国の安全」から見る通信と制度

序章：「国の安全」から見る通信と制度

通信ネットワークが国家の機密情報や経済社会活動の根幹を支える時代の中で、その脆弱性を突いた攻撃がもたらす脅威は極めて深刻なものであり、国家の安全保障において、通信規制の持つ役割、意義の重要性はこれまでになく高まっている。冷戦後の通信市場と技術の劇的な変化、そして米中の地政学的対立の中、外国企業に対する規制強化の動きが国際的な潮流となっている。特に、近年の中国を念頭にした米国主導の規制強化措置は、同盟国への追従を促し、国際的な波及効果を生んでいる。中国製機器や中国製通信企業に対する規制強化にあたり、そのサプライチェーンリスク・安全保障上の懸念を示す根拠として、日本を含めた有志国が米国政府の政策動向を参照する、といった動きが見られる¹。

米国の通信分野に関しては、これまで主にサイバーセキュリティ法制²や通信傍受関連法³に関する研究が蓄積されてきた。そのような中、本研究が注目するのは、従来、安全保障を主要な規制目的と位置付けてこなかった米国の通信事業規制において、安全保障上の改革が実現した点である。この視点にもとづき、本研究は、米国政府が安全保障を目的とした通信事業規制のあり方を全体として追求するに至る政策過程を段階的に捉え、市場開放後の米国通信事業規制の転換を明らかにする。

通信規制分野において、米国の規制モデルはこれまでも他国の政策形成に多大な影響を及ぼしてきた。例えば、戦後の日本政府（通信省）は、米国連邦通信委員会（Federal Communications Commission：FCC）の通信事業規制の変遷を研究し、その規制モデルを日本の通信行政の再建において参照した⁴。また、世界的な通信市場の開放が進んだ際には、英国情報通信庁（Office of Communications：Ofcom）に代表されるように、米国の独立規制機関モデルが欧州各国に導入される動きが見られた⁵。つまり、米国の「通信の安全保障に関する制度枠組み」を研究対象とする意義として、その規制のあり方が他国の政策形成にも多大な影響を及ぼしうる点が主張できるであろう。

冷戦後の米国における通信の歴史—電信電話からインターネット—を振り返ると、多角的な自由貿易体制に基づく市場開放を推進するグローバル化の流れと、制度化による規制強化の流れの併存を見出すことができる。1990年代の国際的な通信市場開放の中、各国の規制機関は外国企業の参入による健全な競争市場の形成を目指し、競争政策を推進した。そのような中、米国の通信事業規制では、競争政策が推進される一方で、非公式な安全保障上の制度形成が併存していた。1990年代以降、米国の通信免許の許認可においては、「チームテレコム（Team Telecom）」という非公式省庁間組織による安全保障上の審査が加えられた。本研究はこのチームテレコムが生まれ、発展し、2020年に公式化に至るまで

の過程を分析する。本研究の目的は、この米国通信事業規制における安全保障上の非公式な制度形成のルーツ、その発展過程、そして公式化に至る流れを捉え、米国における新たな通信安全保障の制度枠組みを明らかにすることである。

米国では、通信免許の許認可は「行政機関から独立」した独立規制機関の FCC が担当する。議会は 1934 年通信法（Communications Act of 1934）により、1934 年に FCC を設立した。米国と外国のネットワークを接続する国際通信事業や、米国国内に海底ケーブルを陸揚げする事業には、FCC の認可が必要となる。

FCC の設立目的は 1934 年通信法第 1 条に規定されている。1934 年以降の法改正を経て、第 1 条には現在 4 つの目的が含まれる。第 1 条では最初に①「すべての人にサービスを」という目的が掲げられ、次に②「国防」と③「生命と財産の安全」のためと続き、最後に④「より効果的な執行」という目的が掲げられている。G・ハミルトン・ローブ（G. Hamilton Loeb）は、1934 年 2 月 27 日に提出された 1934 年通信法の原案には、①と④の条項だけが含まれており、②「国防」条項は議会の公聴会後に追加されたことに注目した。その上で、1934 年通信法になぜ「国防」条項が盛り込まれたのかは不明であり、議会の審議記録も乏しいため、この文言の立法経緯や意図を解明する見込みはほとんどないとローブは主張した⁶。彼は「国防」条項について、議会が完全に沈黙しており、この文言が何を意味するのか、どこまでの範囲に及ぶのか、どこから派生したものなのか、公式文書や記録には一切記されていないと指摘した。1934 年通信法第 1 条は、議会による政策表明に過ぎず、議会が FCC に安全保障に関する権限を直接付与したものではないと考えられている⁷。ローブの論文は、競争政策と「国防」、「生命と財産の安全」を促進するという FCC の目標が、新しい環境下でどのように達成されるのか、1970 年代時点で疑問を呈したものだ⁸。

そして 1970 年代以降、米国の通信分野の参入規制については競争促進政策がとられ、国内通信分野では、制度上の参入障壁は事実上存在しない。一方で、外国企業の米国市場への投資が増加する中、行政機関が FCC の審査に安全保障上の観点から関与を深めた⁹。

1997 年 2 月、米国や日本を含む 69 カ国が参加した世界貿易機関（World Trade Organization : WTO）基本電気通信合意の発効により、世界の通信市場の 90%以上が開放されることになった¹⁰。冷戦後に初めて成立したビル・クリントン（Bill Clinton）政権下で、米国は外国企業に自国の通信市場を本格的な開放に踏み出した。WTO 基本電気通信合意に伴い策定された 1997 年外国参加命令¹¹を機に、米国通信市場への外国企業の参入規制が緩和された。その際 FCC は、安全保障に関して、行政機関の専門性を尊重し、彼ら

から「勧告」を受け、許認可を行うこととした。この決定がチームテレコムの非公式な審査につながったとされている¹²。図1はチームテレコムの審査プロセスを表す。

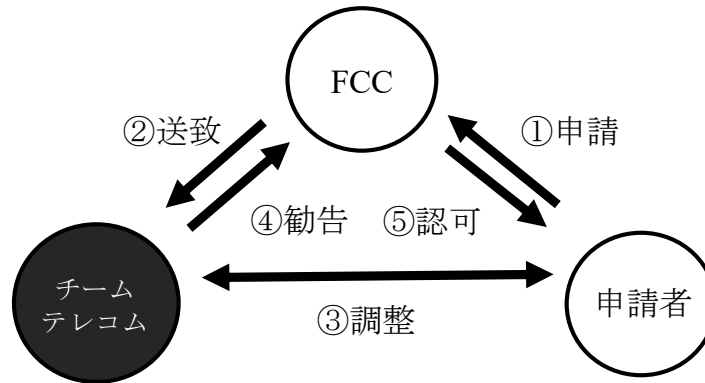


図1 チームテレコムの審査プロセスのイメージ

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成¹³。

図1のようにFCCの免許審査において、外国資本が参加する申請をチームテレコムに送致し、安全保障上の勧告を受けた上で免許を認可する慣行が20年以上続いた¹⁴。チームテレコムは、司法省、国土安全保障省（Department of Homeland Security：DHS）、国防総省からなる安全保障官庁が主導し、国務省、商務省、米国通商代表部（The Office of the United States Trade Representative：USTR）も参加する、複数の行政機関で構成される合議体である。このような非公式の技能集団が民主主義国家でどのように生まれ、発展したかは不明瞭であり、その名前が公の場でほとんど聞かれることはなかった¹⁵。しかし、2010年代に入り、中国通信機器の利用に対する懸念が高まる中で、チームテレコムの名前が報道で取り上げられるようになり、国内外でその存在が認識され始めた¹⁶。

2001年、WTOに加盟した中国は、高度化する通信機器を米国の通信事業者に供給する技術を得た。通信企業が自国の通信機器メーカーと提携する時代は終焉し、通信事業におけるサプライチェーンのグローバル化は進展した。そのような中、バラク・オバマ（Barack Obama）政権下で、米国議会において華為・ZTEといった中国通信機器の利用への懸念が高まり、中国はサイバー攻撃に関する米国政府の批判対象となった¹⁷。そして、2017年に成立したドナルド・トランプ（Donald Trump）政権は、「国家安全保障戦略」を公表し、中国を「戦略的競争相手」に位置付けた¹⁸。その後、米中の貿易摩擦が本格化し、米国の対中政策は従来の「関与」から「大国間競争」へと転換したと考察されるようになる¹⁹。

米国国内では中国を念頭にした様々な経済規制が講じられる中、2020年4月、トランプ政権は大統領令 13913 号を発表した。これによりチームテレコムは司法省を議長とした公式の省庁間組織となり、その非公式な審査手続きも明文化された²⁰。FCC の許認可における行政機関による非公式な審査は、その不透明さや長期化から、米国市場への参入障壁になるとして、2000 年代、2010 年代と法案や FCC 規則による改革が検討されたものの、公式化には至らなかった。この頓挫した改革は、2020 年のトランプ政権下で大統領令の発表により再始動され、チームテレコムは公式化に至った。

米国政府は、大統領令によるチームテレコムの公式化により、従来の非公式な審査が改善されると主張した²¹。しかし、非公式時代には見られなかった事態が起こった。具体的には、2022 年 4 月までに、中国電信 (China Telecom) と中国聯通 (China Unicom)、パシフィックネットワークス (Pacific Networks Corp)、コムネット (ComNet) の免許の取消を FCC は決定した。このような中、チームテレコムが公式化し非公式な審査のルールが明文化され 3 年経過した時点においても、業界では「まだ何が起こるかわからない」と評されている²²。

問題の所在は、米国の通信事業規制における安全保障上の改革が十分に検証されていない点にある。FCC の歴史を辿ると、1997 年以降、外資参入が進む中で、行政機関による許認可への非公式な関与が常態化し、次第にチームテレコムという組織が非公式に FCC への勧告を行うプロセスが認識されるようになった。この動きに関して既存研究は、年代別の議会による法案や規則の制定を通じ、行政機関の許認可への関与を公式化する試みを取り上げている。しかし、それらは改革時点における議論に留まり、通時的な分析は十分に行われていない。米国の通信分野における動向は国内外の研究の関心対象であるものの、通信事業規制における安全保障政策の過程については、議会の審議記録が非公開であるなど、利用可能な資料やデータが限定的であり、看過されてきた可能性がある。実際、既存研究において、行政機関の許認可への関与は断片的に論じられ、その歴史的変遷は不明確な点が多い。そのため、最終的に 2020 年の大統領令によって実現した改革の背景や、市場開放後、国際情勢の変化に対して、米国の通信規制が実態としてどのように適応したのかについて、十分に解明されてこなかった。

制度が「公式」であるか否かの区別は、多くの研究において、明文化されているかどうか基準となっている²³。この基準に基づけば、公式制度は文書化された法律、大統領令を含めた規則や制約など、目に見えるルールである。一方、非公式制度は不文律でありながら、社会的に共有されている慣行や規範など、目に見えないルールである²⁴。「非公式制

度の公式化」において、従前の非公式制度は目に見えないため、行政と世の間では情報の非対称性が存在すると考えられる。そのため公式化前後の制度変化を比べることは容易ではなく、この性質を利用して米国政府が対外的な説明ぶりとは異なる利益を追求し、新しい制度枠組みに移行した余地があったと言えるだろう。

そこで、本研究は、なぜそしてどのように米国政府は「非公式制度の公式化」に至ったのか、チームテレコム公式化を新制度論における「非公式制度の公式化」の制度変化として捉え、この事象が米国の通信分野で 2020 年に起きるに至った理由を解明する。これにより、米国の通信事業規制における安全保障のアプローチの変遷とその改革を扱い、学術的および政策的示唆の提供を試みる。

本研究の学術的意義は、米国の通信事業規制の歴史的変遷を踏まえ、安全保障の観点から米国の制度のあり方を捉え直す点にある。米国通信事業規制に関する既存研究の多くは、市場開放後、FCC による競争政策の推進に関心を寄せ、行政機関が担う安全保障の側面は、通時的に論じられてこなかった。そのような中、本研究では、チームテレコムを題材として取り上げ、その非公式な制度形成のルーツとその発展、公式化を米国通信事業規制における安全保障上の改革として捉えて論じる。

また社会的意義は、政策への貢献である。法制度や行政構造に違いがあるものの、通信分野や安全保障を取り巻く国際環境の急速な変化は各国にとって共通の課題である。そして先述の通り、通信規制分野において米国は主要な役割を果たしてきた。米国のチームテレコムのように、非公式制度を用いて、変化する国際環境に柔軟かつ迅速に対応する国内のガバナンスを整備する手法を学ぶことは、有志国にとって有益な知見といえるだろう。特に日本においては安全保障の観点から通信事業規制で変革の必要性が議論される中²⁵、米国の制度枠組みを捉えることは、国際的な政策協調を念頭に置きつつ、自国に合わせた制度を模索するための、政策的知見の獲得に資すると考えられる。

本論文は、以下 6 章で構成されている。

第 1 章では、分析の枠組みを示す。分析にあたり、チームテレコムとの類似性が指摘されてきた対米外国投資委員会（The Committee on Foreign Investments in the United States : CFIUS）の改革との関係に注目した。CFIUS は、通信分野に限定せず、分野横断的に安全保障上の投資審査を担う省庁間組織である。独立規制機関の FCC に安全保障の観点から影響を与える組織として、既存研究では CFIUS はチームテレコムとともに取り上げられ、役割分担の曖昧さや、審査プロセスの重複が問題視されてきた²⁶。これは通信企業の買収・合併事案では、「免許の移転」も伴うため、同一の事案に対して、所属官庁が重

複する CFIUS とチームテレコムが同時に、かつ別々に安全保障上の審査を行うためである。外資参入後、CFIUS は大きく 2 つの制度改革を経験した。1 つ目は 2007 年の外国投資および国家安全保障法（Foreign Investment and National Security Act：FINSA）成立に伴うもの、2 つ目は 2018 年の外国投資リスク審査現代化法（Foreign Investment Risk Review Modernization Act：FIRRMA）成立に伴うものである²⁷。先行研究の記述から、CFIUS の改革に伴ってチームテレコムが発展した可能性がうかがえ、新制度論における議論を踏まえ、安全保障上の観点から、CFIUS の改革に合わせて FCC の改革の必要性が高まったため、米国政府はチームテレコムの公式化に至ったと考察した。これに基づき、外資参入後の 1997 年 1 月から 2023 年 4 月までの約 25 年間を分析期間とし、チームテレコムの非公式な審査を、CFIUS の改革に伴う 3 段階で分析する。表 1 は、この 3 段階に対応する第 2 章（起源）、第 3 章（発展）、第 4 章（改革）までの審査分析の全体像を表す。

表 1 チームテレコムの審査分析の概観（1997 年 1 月から 2023 年 4 月）

区分	承認	① 免許移転の審査	② 新規免許の審査		③ 認可後の監督
	年	国際通信免許/ 海底ケーブル陸揚げ免許	国際通信免許	海底ケーブル 陸揚げ免許	国際通信免許/ 海底ケーブル陸揚げ免許
第2章 起源 (1997年1月～ 2007年10月)	1997	国防総省 司法省		国務省	
	1998				
	1999				
	2000				
	2001		国防総省 司法省		
	2002				
	2003	国防総省 司法省 DHS	国防総省 司法省 DHS		
	2004				
	2005				
	2006				
2007					
第3章 発展 (2007年10月～ 2020年2月)	2007	チーム テレコム	チーム テレコム	チーム テレコム	
	2008				
	2009				
	2010				
	2011				
	2012				
	2013				チーム テレコム
	2014				
	2015				
	2016				
	2017				
	2018				
2019					
2020					
第4章 改革 (2020年2月～ 2023年4月)	2020	チーム テレコム	チーム テレコム	チーム テレコム	チーム テレコム
	2021				
	2022			チーム テレコム ＋ 国務省	
	2023				

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成。

注：省庁名は審査の主導官庁を表す。灰色は非公式の審査、白色は公式の審査、黒色は審査に行政機関の関与が確認できない期間を表す。

表 1 のように、第 2 章から第 3 章にかけ、チームテレコムの非公式制度の起源、発展、公式化後までの過程を段階的に捉えつつ、各段階における公式化の検討状況を把握する。具体的には、第 2 章の①起源（1997 年 1 月～2007 年 10 月）、第 3 章の②発展（2007 年 10 月～2020 年 2 月）、公式化、その後の過程にあたる第 4 章の③改革（2020 年 2 月～2023 年 4 月）の 3 段階で分析を行う。分析データとして、議会の審議記録などの歴史的資料に加え、FCC の過去の審査記録を用いた。そして、第 5 章の考察では、第 2 章、第 3 章、第 4 章で捉えた公式化の検討状況を比較し、結論につなげることにした。

第 2 章では、チームテレコムの非公式な審査の起源を扱った。ここでは、チームテレコムの起源が、CFIUS であったことを明らかにしている。チームテレコムの非公式な審査は CFIUS の審査を FCC の審査で補完する意味合いから生まれたことを捉えた。外国企業が本格的に米国市場に参入する時代となり、不活発であった CFIUS の審査を強化するため、CFIUS の安全保障官庁は FCC の「免許移転」の審査を非公式に利用し始めた²⁸。一方、安全保障官庁は、買収・合併に係る「免許移転」の審査を重視し、CFIUS の審査対象外である「新規免許」の審査は精査しなかった。そのため、中国企業の新規免許が申請されたものの、精査されず認可に至り、後に取消を模索せざるを得なくなる「非公式制度の限界」が生まれた。審査に介入された FCC と安全保障官庁の間で対立関係が生まれるだけでなく、CFIUS 内での安全保障官庁と経済官庁の対立関係は深まった。

2000 年には、通信法の改正法案が提出され、行政機関の非公式な審査を制限しようとする動きが議会で見られた。しかし、FCC・議員間で意見の乖離が見られ、法案は成立しなかった。2001 年の対米同時多発テロ（9.11）の後、DHS が設立され、CFIUS の安全保障官庁は国防総省、司法省、DHS の 3 省となり、FCC の審査への介入を強めた。次第に安全保障官庁の独断的な動きが顕著となり、CFIUS 内の安全保障官庁とその他の官庁との対立が深まった。この段階では非公式制度が形成されたものの、「チームテレコム」という組織としての運用には至っていない。

第 3 章では、チームテレコムの組織化による非公式な審査の発展過程を論じた。ここでは、非公式制度はどこまで確立したのか、言い換えれば「非公式制度の限界」を探った。FINSA による CFIUS の改革を契機として、安全保障官庁は CFIUS のメンバーとしての裁量が制約されるようになった。その結果、これらの官庁は CFIUS とは別の非公式組織である「チームテレコム」を主導し、FCC の審査において独自の非公式制度を確立していった。特に、チームテレコムは CFIUS が管轄外とする「新規免許」の審査を強化し、さらに企業のサプライチェーンまで精査する機能を持つ組織として、CFIUS との差別化を図った。こ

うした中で、別組織としてのチームテレコムと CFIUS は審査における協力関係を築きつつも、FCC の審査に対するチームテレコムの介入が強化されたことで、FCC とチームテレコムの対立関係は一層深まった。このように、チームテレコムは非公式な組織として進化を遂げながらも、制度的な限界や関連組織との緊張を内包していた。

議会における対中姿勢の顕在化を背景に、チームテレコムは組織的に「認可後の監督」に着手した。しかし、既に認可された中国企業の免許には、安全保障の観点から十分に精査されていないものが含まれており、この免許の取消を巡る問題が浮上した。この際、チームテレコムが FCC に免許取消を勧告できないという「非公式制度の限界」と、FCC が免許取消の手続きを明確に定めていない「公式制度の限界」が、同時に問題として浮上し、両者は既存の制度枠組みの限界に直面した。さらに、チームテレコムの審査が長期化する中、2016 年に FCC は、FCC 規則を通じたチームテレコムの公式化を検討した。この試みは、非公式に行われていたチームテレコムの審査を合理化することを目的としていたが、チームテレコムと FCC の間で意見が対立したため、公式化には至らなかった。

第 4 章の改革の段階では、大統領令によるチームテレコムの公式化、その後の段階を扱った。非公式制度が公式化し、どのような変化があったのかを捉えた。チームテレコムの公式化が FCC の安全保障上の改革につながったことを示し、既存の制度枠組みにおける課題を克服した過程を論じた。2020 年のチームテレコムの公式化は、司法省主導によるものだった。トランプ政権下における FIRRMA による CFIUS の改革に合わせ、オバマ政権時代に考案されたサイバー脅威に対抗する構想、政府一体（whole-of-government）の考え方のもと、司法省は大統領令を起草し、公式化の検討を主導した。そして、トランプ政権下で進められた CFIUS およびチームテレコムの制度改革は、FCC の制度改革にも波及し、米国の通信事業規制における安全保障体制の強化に寄与した。

トランプ政権下で超党派から対応を迫られた中国企業の免許取消は、チームテレコムの「非公式制度の限界」と FCC の「公式制度の限界」が重複した既存の制度枠組みの限界だった。この限界点を FCC は自らの公式制度を変化させることなく、チームテレコムの非公式制度の変化、大統領令 13913 号の発表という「非公式制度の公式化」をもって克服した。そして FCC はこの大統領令の発表を機にした、中国企業の免許取消を通じ、行政機関の助言なしに、安全保障上の決定を下す前例をつくった。この事案を先例として、FCC は、行政機関の明示的な勧告の有無に依らず、自ら安全保障上の決定をし始めている。2020 年の大統領令により、通信法を改正せずとも、FCC は中国企業の免許取消が可能となり、これを機に通信法第 1 条の設立目的「国防」と「生命と財産の安全」の解釈を拡大し始めた。

この解釈拡大の流れは、行政機関からの明示的な勧告に依らず、FCC が積極的に安全保障の判断を実施する動きにつながり、その対象は中国企業以外にも及んでいる。

この FCC の方針転換の背景に、議会の選好の変化を考察した。第 5 章では、分析結果を踏まえ、通信事業規制における 2020 年のチームテレコム公式化の意味合いを論じた。具体的には、3 つの年代における公式化の過程での、立法府と行政府の動きを整理した。この段階的な政策過程から、チームテレコム公式化は、議会の選好の変化を背景に、行政主導で安全保障上の規制強化に至ったものと考察した。

1990 年代の市場開放を経て、行政機関は「チームテレコム」として通信事業に対する非公式な審査を形成し、徐々に確立させた。その後、議会は CFIUS との関係を通じてチームテレコムの存在を認識し、通信事業規制における安全保障強化を選好するようになった。そしてトランプ政権下では、チームテレコムを公式化する大統領令 13913 号が発表され、これにより議会は行政機関の勧告がなくとも FCC が独自に安全保障上の規制を強化できる状況を整えた。この段階的な政策プロセスからは、通信規制における安全保障強化が行政主導で進められ、議会がそれを追認または支援する過程が捉えられ、その帰結として、政機関と議会の要望を両立させるような規制のあり方が実現されている。

終章である第 6 章では、結論として、議会の選好の変化により安全保障を目的とした通信事業規制を実現する必要性が高まったことから、米国政府は既存の制度枠組みの限界を克服し、チームテレコムを公式化するに至ったことを主張する。米国政府は、外資参入の時代の 1997 年に、チームテレコムの非公式制度を CFIUS の審査を補完するために生み出した。2020 年にその非公式制度を公式化することにより、FCC に「公式制度の限界」を克服させ、グローバルな市場と高度化した技術の中で、より精密・網羅的な規制を構築するに至っていた。CFIUS とチームテレコムは各々の制度改革により、審査上の協力領域を拡大した。チームテレコムの公式化は、FCC の「公式制度の限界」を補完するという点で、FCC の制度改革の意味合いがあり、これを機に FCC は自らの設立目的を再解釈し、議会の選好を反映した安全保障上の規制強化の動きを見せ始めた。

トランプ政権下での米国の対中戦略の転換を契機に、米国政府は CFIUS、チームテレコム、FCC の 3 方向での制度改革を行った。チームテレコム、CFIUS、FCC が意思決定者を曖昧にし、政府内部で各権限を組み合わせ、各々の活動領域を拡大しやすい状況が生まれている。米国政府が市場開放時の原則から外れ、独立規制機関と行政機関が協働するような、政府一体（whole-of-government）のアプローチで通信の安全保障に挑み始めた米国通信事業規制における新常態を本論文は明らかにする。

第 1 章

分析の枠組み

第 1 章：分析の枠組み

第 1 節では用語の定義と研究対象の限定を行う。第 2 節では、先行研究を整理する。第 3 節では、先行研究レビューを基に本論文の特徴を示し、第 4 節で分析方法を示す。

第 1 節：用語の定義と対象の限定

本研究では、第 3 節の先行研究で概説するダグラス・ノース (Douglass North) の制度理論の定義を用いていく。これは新制度論の理論枠組みの中でも歴史的制度論を用いて分析を行うためであり、その中でも、後述の通り本研究はノースの研究と親和性があるためである。ノースの定義に従い、制度は「社会におけるゲームのルールであり、人間の相互作用を形づくる、人間が考案した制約」とする。制度は社会における公式制度と非公式制度の双方を含み、「公式」であるかの区別は「明文化」を基準とする²⁹。つまり公式制度は、文書化（明文化）された規則や制約とし、非公式制度は不文律の社会的に共有されている規則や制約を意味する³⁰。

「非公式制度の公式化」を扱う既存研究においては、明文化の手法を厳格に分類し、理論化する段階には至っていない。そのため本研究においても、制度を明文化の手法で分類するのではなく、議会の承認の必要ない FCC 規則、大統領令による公式化も「非公式制度の公式化」として扱う³¹。制度枠組みとは、公式制度と非公式制度、制度の担い手である組織とそれらによる制度執行を含んだ包括的な概念と定義する³²。本研究ではこれらを統一的に「非公式制度」、「公式制度」と呼称して用いる³³。また、ノースは制度と組織の相互作用を捉える点から、制度と組織を区別した。本論文では、ノースの定義に従い、「組織」は「合目的な活動に従事する個人の集合」とする³⁴。ノースは、インセンティブとは制度的制約に埋め込まれたペイオフ (payoff)、つまり報酬と表現し、時代によって変化するものとして捉えた³⁵。そこで本研究では、インセンティブを「人々の意思決定や行動を変化させるような要因、報酬」と定義する。

米国における安全保障の定義は先行研究上で広範なものとして捉えられ³⁶、CFIUS の制度においては、安全保障の定義を意図的に明確にしていないという指摘がある³⁷。また、米国通信法における安全保障の定義についても、未定義という理解が見られる³⁸。このような状況を踏まえつつ、本論文では外国企業からの免許申請を安全保障上の観点から審査するチームテレコムを扱うことから、ここで言う安全保障は「対外的脅威に対抗すること」と定義する³⁹。本論文における安全保障官庁は、チームテレコムを主導する連邦捜査局

(Federal Bureau of Investigation : FBI) を含む司法省、DHS、国防総省の3省を意味する⁴⁰。また行政府は行政機関と独立規制機関を含むものとする⁴¹。なお、CFIUS とチームテレコムの審査の関係は、先行研究では「二重審査 (duplicative review)」と指摘するものがある⁴²。しかし異なる法目的から2つの審査が実施されることは、一般的に起こり得る事象であり、必ずしも否定的に捉えられるべきものではないため、本研究では「二元審査」と称する。

本論文が議論する「非公式制度の公式化」は、国内法上のものとし、国家が執行するルールに限定して論じる。そのため、国際慣習法の条約化のような国際法上の「非公式制度の公式化」は含まないものとする⁴³。また国際関係、国際レジーム論に関連する研究においては、経済学を背景とした上述の定義とは異なる非公式制度と公式制度の捉え方がなされている。国際レジーム論における制度は、国家間の関係を統御 (govern) する規範やルールのセットであると定義される⁴⁴一方、チームテレコムのあり方は現時点では実態が不明確であり、国際的な制度波及をもたらすには至っておらず、米国国内の制度の域に留まっていると考えられる。そのため、本研究では国内法上の制度形成を扱ったノースの研究の定義を用いることとする。

本論文では、公式制度と非公式制度を、同じ制度枠組みを構成しながら、異なる性質を持ち、相互に関連するものとして並列に扱う⁴⁵。純粋な公式制度のみで構成される制度を見つけることは難しく、公式制度とされる制度にも非公式な要素が伴うことが起こり得ると指摘されている⁴⁶。しかし、既存研究における非公式制度と公式制度の関係に関する議論は途上であり、現時点では、非公式制度と公式制度を可能な限り区別し、その相互作用を捉える必要があると考えられる。そこで本論文では、FCC と CFIUS の制度を「公式制度」、チームテレコムの制度を「非公式制度」として扱い、分析を行うこととする。

FCC と CFIUS の公式制度には、チームテレコム以外にも、各々両方に関係し得る制度が存在する。しかし、本論文ではチームテレコムの「非公式制度の公式化」を扱い、チームテレコムの非公式制度を中心に論じるため、チームテレコムの制度に関連する FCC と CFIUS の公式制度を中心に分析を行うこととする⁴⁷。そのため、その他のCFIUSとFCCの公式制度に関連する制度については、本論文では主として取り上げず、CFIUS、FCC、チームテレコムの制度、3者の関係に焦点を当てた分析を行う。

第 2 節：先行研究

第 1 項では、米国通信事業規制と安全保障、FCC と行政機関の関係について、既存研究の状況を確認する。第 2 項では通信事業規制と関連する対内直接投資規制の研究を確認し、チームテレコムと CFIUS の制度の関係に注目する。第 3 項では、チームテレコムの事象を分析するための方法論として、新制度論に関する研究を確認する。

第 1 項：米国通信事業規制—FCC の公式制度との関係

まず FCC の設立経緯、FCC の所管法令の変遷を外資規制の観点から整理する。FCC は 1934 年通信法により、通信・放送分野における規則制定、執行を所管する独立規制機関として設立された。FCC の起源となる機関は、州際通商委員会（Interstate Commerce Commission : ICC）と呼ばれる組織である⁴⁸。1887 年に制定された州際通商法（Interstate Commerce Act）により ICC は設立され、この機関により州際間の鉄道賃金率が一元的に規制された。そして、1910 年にマン・エンキンズ法（The Mann-Elkins Act of 1910）により、州際通商法は改正され、ICC は鉄道業に加え、電信電話の規制権限を与えられた⁴⁹。その後、1927 年無線法（Radio Act of 1927）の成立により、ラジオ放送を管轄する機関として、連邦無線委員会（Federal Radio Commission : FRC）が創設された。FRC は 1 年間のみ許認可を扱う時限の機関として設置され、その権限は商務長官が引き継ぐ予定であった。しかし、議会は FRC から商務長官への権限移譲を延期し、その間に有線・無線の両方を扱う規制機関の設置の法案を審議した⁵⁰。この法案が FCC を設立する 1934 年通信法である。1934 年通信法により、FCC は ICC の管轄であった電信・電話、海底ケーブルという通信業と、FRC の管轄であった放送業を引き継ぐ形で設立に至った⁵¹。

1933 年にフランクリン・ルーズベルト（Franklin D. Roosevelt）大統領は、有線・無線通信の総合政策を検討するための調査委員会を設けた。その調査委員会は、1 つの新しい通信委員会を設け、この委員会に有線・無線通信事業に対する規制権限を一元的に統一するべきであると勧告した。この勧告のもと、それまで複数の機関に分散していた規制権限は 1934 年通信法の成立により、独立規制機関である FCC に統合されることになった⁵²。

独立規制機関である FCC は行政機関から独立した存在であり、議会から委任され、規則裁定を行う準立法機能を有する。FCC は 5 名の委員の決定に基づく合議制の組織である。委員は上院の助言と承認に基づいて大統領が指名・任命し、大統領は委員の中から委員長を指名する。このため、FCC の人事には政権や議会の意向が反映され、政権が変われば委

員長も変わり、委員長を含む 3 人の与党委員と 2 人の野党委員で構成されることが通例である⁵³。FCC は議会の監視対象となり、その判断は司法審査の対象となる。一方、チームテレコムは安全保障上の審査を行うが、FCC の権限に依存しつつも、独立した法的権限は持たず、立法府と司法府の管轄が実質的に及ばないと考えられてきた⁵⁴。チームテレコムは FCC の免許審査において「勧告」を行う助言機関であり、あくまでも許認可の最終判断は FCC が行うという整理になっている。

行政機関は、①1934 年通信法、②1921 年海底ケーブル陸揚げ免許法（Cable Landing License Act）を根拠にして、FCC の審査に助言する立場を維持している⁵⁵。この 2 つの法律は、規制当局が米国市場を外国企業に開放する際の根拠規定でもあり、その法律の文言や立法経緯は、制定当时に存在した国家安全保障上の懸念を反映したものとされている⁵⁶。表 2 は、①1934 年通信法、②1921 年ケーブル陸揚げ免許法の法的変遷を表す。

表 2 米国通信事業規制の法的変遷

制定時期	1934年通信法	制定時期	1921年海底ケーブル陸揚げ免許法
1910年	マン・エルキンズ法		
1910年	1910年無線船舶法		
1912年	1912年無線通信法		
		1917年	大統領命令2604号
		1921年	1921年海底ケーブル陸揚げ免許法
			大統領命令3513号
1927年	1927年無線法		
1934年	1934年通信法	1934年	大統領命令6779号
		1954年	大統領令10530号

出典：筆者作成。

注：網掛けは現在の許認可における根拠法令を示す。

表 2 のように、①1934 年通信法、②1921 年海底ケーブル陸揚げ免許法の起源は、1900 年代初期に遡る。以下では、表 2 の米国通信事業規制の法的変遷を踏まえ、FCC の許認可に対する行政機関の関与の変遷を確認する。そして 1997 年以降、FCC が健全な競争市場の形成に注力する中、行政機関、「チームテレコム」が FCC の審査に安全保障上の観点から関与したことを捉える。

(1) 1934 年通信法第 310 条、第 214 条の「公共の利益」

米国の通信免許に関する外資規制の規定は、1934 年通信法第 310 条と第 214 条である。

通信法第 310 条は買収・合併に伴う免許移転の審査、第 214 条は国際通信免許の審査における根拠条文となっている。通信法第 310 条では、通信・放送免許を保有する米国事業者への外国企業による直接出資は 20% まで、間接出資は 25% までに制限する規定である⁵⁷。この 1934 年通信法の外資規制の背景には、戦時中の安全保障上の懸念があった。

通信法第 310 条の外資規制の起源は 1904 年の日露戦争に遡ると、グレゴリー・サイダック (J. Gregory Sidak) は論じた。日本海軍が無線通信を利用してロシア艦隊を撃破したことで、通信に対する認識が新たな時代に突入し、無線通信の戦略的管理は米国の国家安全保障の最重要課題と認識された。米国海軍は、日本軍の無線通信利用を調査した後、無線通信の国家によるコントロールに関して主導的役割を担い、1912 年無線通信法 (Radio Act of 1912) に外資規制の規定を盛り込んだ⁵⁸。

セオドア・ルーズベルト (Theodore Roosevelt) 大統領によって設立された無線電信省間委員会は、日露戦争の教訓を踏まえ、黎明期の無線通信産業を政府の管理下に置くように提案した⁵⁹。当初海軍は、この勧告に基づき、無線局を自らが管理する法案を提出したものの、この提案は議会に拒否された。代案として商務省が無線局を管理する法案が議会で提出された結果、1912 年無線通信法が成立した⁶⁰。この法律は海軍の要請を踏まえ、特に戦争やその他の国際的緊張時に、米国内の外国の諜報員が無線で他国にメッセージを送信することを防ぐため、外国人による無線局の所有を禁じる規定が盛り込まれた⁶¹。また 1912 年無線通信法は無線局を運営する者に、商務長官が発行する免許の取得を求めた⁶²。

ソリン・ボデア (Sorin A. Bodea) は、1912 年無線通信法の欠点を指摘し、その後成立する 1927 年無線法との関係を論じた⁶³。1912 年無線通信法は、免許を受ける者が米国またはプエルトリコの市民であることを条件とし、戦争時には大統領が免許人の通信施設の所有権を差し押さえる権限を認めていた。しかし、この法律は戦時以外における大統領の権限を規定しておらず、また、免許を取得した米国企業を支配する外国企業には規律が及んでいなかった。この状況下で、第一次世界大戦初期には、ドイツ企業が所有する米国企業 2 社がドイツ海軍の艦船と通信を行っていたことが問題となった。この背景を踏まえ、1927 年無線法では国籍制限規定が強化され、無線局の外国人所有権に対して 20% までの直接出資制限が設けられた⁶⁴。

この 1927 年無線法の過程における議会の議論をマーク・グッドマン (Mark Goodman) とマーク・グリング (Mark Gring) の研究は取り上げた。1920 年代初頭に多数のラジオ放送局が設立される中で、商務長官ハーバート・フーバー (Herbert Clark Hoover) はラジオの政府規制の議論を提起した。彼はラジオが虚偽情報を拡散する可能性を指摘し、規

制の必要性を訴えた。一方で議会では、商務省が放送内容を政治的に操作する懸念が示され、規制を商務省が担うべきか独立規制機関が担うべきかで意見が分かれたことをグッドマンらは指摘した⁶⁵。このような経緯を経て、1927 年無線法が成立し、規制権限は商務省から独立規制機関である FRC に移管されることになった。

その後、1934 年通信法が成立し、通信事業の規制権限は独立規制機関である FCC に集約されることになる。ガネーシュ・シタラーマン (Ganesh Sitaraman) は、1934 年通信法は 1927 年無線法と比べ、外国人の間接出資規制が含まれたことに注目した。1934 年通信法第 310 条は、免許の外国人の所有権規制を強化し、その適用を持ち株会社にも拡大するものであった⁶⁶。彼は論文で、1934 年通信法に係る議論の間に軍は様々な基準に基づいて外国人所有権の規制を主張したとするものの、その詳細は記述していない⁶⁷。

1934 年通信法は、1934 年の制定以降、通信技術および国際情勢の変化に伴い、ほぼ毎年改正された⁶⁸。中でも 1996 年の改正は、ゴア副大統領の 1994 年の演説で提案され、制定までに 2 年を要した大改正となった⁶⁹。サイダックは 1995 年に議会で行われたこの通信法改正に関する議論を、「外資規制を緩和すべきかどうかではなく、どのように緩和すべきかが議会で問題となった」と評した。通信法の外資規制の起源には、前述のように、米国における外国人のラジオ局支配が国家の安全保障を損ない、紛争時に米国民に影響を与えるプロパガンダに利用されるという議会の懸念があった。一方で、このような 1927 年無線法の立法経緯に基づく安全保障上の懸念は、時代遅れであるという指摘もあった。しかし最終的には、米国の通信業に対して外国企業が与える安全保障上の懸念について、どのように対応すべきか、議会は結論を出せず、通信法の外資規制は維持された⁷⁰。この外資規制を維持した経緯について、議会の審議記録には手がかりになるような記録は残されていないとサイダックは指摘している⁷¹。

1997 年 2 月の WTO 基本電気通信合意妥結を踏まえ、米国は外国事業者に対して自国市場を本格的に開放した。合意発効前の 1997 年 7 月、FCC は 1997 年外国参加命令を発表し、例外的な状況を除き WTO 加盟国からの申請を認可する方針を示した⁷²。通信法第 310 条および第 214 条に基づく申請時の審査では、FCC はその申請を許可することが「公共の利益 (public interest)」に適うか否かを判断する。この「公共の利益」の判断には、FCC が判断する米国通信サービス市場における競争促進の重要性、これに加えて「追加的な公共の利益要因」として国家安全保障、法執行、外交政策、貿易の判断が含まれるとした。この「追加的な公共の利益要因」の判断について、FCC は行政機関の専門性を尊重すると宣言した。一方で FCC がこれらを考慮することは、「極めて稀」であるとも主張した⁷³。

シンディー・チョー (Cindy J. Cho) は、1997 年外国参加命令の発表後、FCC の通信法の外資規制の解釈は経済的利益に重点を置き、国家安全保障は「時代錯誤の扱い」になったと考察した⁷⁴。このチョーの論文を踏まえながら、ローラ・シャーマン (Laura B. Sherman) は、1997 年外国参加命令以降、通信分野における FCC の審査への行政機関の関与は日常的なものになったと主張した⁷⁵。この行政機関の動きを FCC 委員であったフーチゴット・ロス (Harold W. Fructo-Roth) は文献に残した。彼は、1997 年から 2002 年までの買収・合併審査の審査記録を用いて、安全保障上の観点から司法省、FBI、国防総省が審査に関与したケースを示した。彼の 2005 年の文献では、FCC の許認可における行政機関の動きが、個別の安全保障官庁のものとして描写されている⁷⁶。

他方、2010 年代の文献には、FCC の審査における安全保障官庁の行動を「チームテレコム」として論じるものが見られる。例えば、ジョシュア・アボット (Joshua Abbott) は 2013 年の論文で、「チームテレコム」を FCC の専門性を補完し、通信技術の急速な進化に対応し、通信ネットワークのセキュリティを確保するための新たなガバナンスモデルとして論じた。アボットは、通信技術が急速に進歩する中で、FCC の所管法令である通信法を「今はもう存在しない風景の上に成り立っている」と批評した。そして、FCC が時間の経過とともに「公共の利益」に基づいて申請を許可するための基準や仕組みを開発してきたことを指摘し、安全保障の観点をチームテレコムに委譲し、他機関の専門知識を活用していると考察した。

特に、アボットはチームテレコムが FCC の審査過程において、申請者と「軽減合意 (mitigation agreement)」と呼ばれる安全保障上の取り決めに締結し、この合意が FCC の認可条件として機能する点に注目している。この軽減合意は、認可に伴う安全保障リスクを軽減するものであり、ネットワークセキュリティ協定 (Network Security Agreement : NSA) とも呼ばれる⁷⁷。その内容には、データ管理の制限や監視・報告義務などの厳格な条件が含まれており、法律を改正せずに柔軟に変更可能である。このため、アボットは軽減合意を、行政機関が政治的干渉を受けることなく通信網を最も効果的に保護する方法であると評価した⁷⁸。

このように、アボットの研究は「チームテレコム」と FCC との関係に焦点を当て、その役割や機能に光を当てた。一方で、チームテレコムの非公式な審査プロセスの起源や発展について、具体的な説明はなされていない。

(2) 1921 年海底ケーブル陸揚げ免許法と 1954 年大統領令 10530 号

米国の 1921 年海底ケーブル陸揚げ免許法は、1934 年通信法とは異なる法的経緯がある。鳥居博は、1869 年以来、外国の電信会社の海底ケーブルの米国の陸揚げおよび運用権の付与は大統領が行い、この大統領の権限に関して、1921 年まで明確な法的根拠を欠いていたことを指摘した⁷⁹。外国企業による海底ケーブル陸揚げの許認可権限を巡り、州と連邦政府の間でどちらに権限があるのか 1868 年末に論争となり、海底ケーブル陸揚げの許認可に関する法律は、議会で成立しなかった⁸⁰。第二次世界大戦後、1921 年海底ケーブル陸揚げ免許法が成立し、海底ケーブルの陸揚げ権限を巡る問題に終止符が打たれた。第一次世界大戦中、米国が、ラテンアメリカによる外国人所有・管理下の海底ケーブルに依存していたことが、1919 年の議会公聴会において安全保障上の観点から議題となり、1921 年海底ケーブル陸揚げ免許法の成立に至ったとされている⁸¹。この法律は、大統領に米国国内に海底ケーブルシステムを陸揚げ・運用するための免許を付与し、必要に応じて免許条件を設定する権限を与えるものであった。また、陸揚げの許認可に係る申請は国務長官が受理し、その認可につき大統領に意見を具申することが法律に規定されていた⁸²。FCC の設立後、米国と外国を繋ぐ海底ケーブルの陸揚げおよび運用に関する一切の申請は FCC が受理し、国務長官の承認を経て、その認可の可否に関する意見を大統領に進言することになった⁸³。そして、ドワイト・アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 大統領は、1954 年に大統領令 10530 号を發表し、陸揚げ許認可に係る大統領の権限を FCC に委任した⁸⁴。

他方、国務省以外の行政機関が FCC の審査に関与したことを捉えた文献も確認できる。例えば、大野哲弥は、1980 年代に米国の陸揚げ許認可が必要となった第 3 太平洋横断ケーブル (Trans Pacific Cable-3 : TPC-3) について、陸揚げ地を米国政府の意向で変更した経緯を取上げた。大野は、この事案で国防総省と商務省電気通信情報局 (National Telecommunications and Information Administration : NTIA) の意向が反映され、敷設ルートが決定された経緯を記述した。陸揚げ許認可の審査過程で、グアムが「極東戦略上の要」であるという国防上の観点から、米国政府が申請者にハワイーグアム間に敷設ルートを変更するよう求め、その要請通りにルートが変更されたという経緯である⁸⁵。このような国務省、国防総省、NTIA の関与は、2000 年代前後の海底ケーブル陸揚げ免許の審査でも観察された。例えば清家秀哉は、2000 年 11 月に認可された海底ケーブル陸揚げ免許の審査プロセスで、国務省が国防総省、NTIA と協議した結果、認可に異議はないとコメントしたことを文献に残している⁸⁶。

ローレンス・スピワック (Lawrence J. Spiwak) の研究は、1934 年通信法に基づく審

査と 1921 年海底ケーブル陸揚げ免許の審査の類似性を捉えた。FCC が「類似しているが同一ではない」としながらも、2 つの審査の考慮要素を関連づけていることを指摘した。1921 年海底ケーブル陸揚げ免許法には、1934 年通信法のような外資比率を制限する規定はない。しかし、FCC は通信法の趣旨に鑑みて、海底ケーブル陸揚げ免許審査においても、海底ケーブルの外国人所有権を考慮して条件を課していると、スピアックは指摘した⁸⁷。

ここまできをまとめれば、FCC は審査において、国務省、国防総省および商務省と調整し、申請された免許に対して、外国人所有権に係る変更案も含み得る条件を課していたということが言える⁸⁸。そして、2000 年代後半には、FCC による海底ケーブル陸揚げ審査に国務省、国防総省、NTIA ではなく、「チームテレコム」が関与していることを取り上げた文献が確認されるようになった。例えば、DHS の職員であったマイケル・セクレスト (Michael Sechrist) は、FCC の海底ケーブル陸揚げ免許審査において、チームテレコムのメンバーとして DHS が積極的に関与していると主張した⁸⁹。また、2007 年から 2008 年に申請された一部の新規免許の審査において、チームテレコムの関与が原因で審査期間が 2 年近くに及んでいた点にも注目した。その約 10 年後、ジョナサン・ヒルマン (Jonathan Hillman) は、審査期間がさらに長期化していることを指摘し、その主な理由がチームテレコムによる審査の影響であると述べている⁹⁰。このように、海底ケーブル陸揚げ免許の審査においても、通信法に基づく許認可審査と同様に、次第に「チームテレコム」の審査の存在が認識されるようになった。一方で、チームテレコムの審査の起源や発展、さらにこの審査と国務省の審査との関係については不明確な点が残されている。

(3) 3 度の公式化の検討—2000 年の法案、2016 年の規則案、大統領令 13913 号

1996 年の 1934 年通信法改正や WTO 基本電気通信合意などの節目を迎える中、行政機関による FCC の審査への関与が 1997 年から始まり、新しい問題が浮上したと指摘されていた⁹¹。外国企業の米国市場への参入以降、2000 年、2016 年、2020 年と 3 つの年代にわたり、行政機関の FCC の審査への関与のあり方を改革する動きがあった。以下では、これらを米国通信事業規制における安全保障上の改革として捉え、既存研究の理解を把握する。

FCC の法律顧問であったブライアン・トラumont (Bryan Tramont) は、行政機関による FCC 審査への関与を制限する「最も有効性が見込まれる対応策」の 1 つとして、2000 年通信合併審査法 (Telecommunications Merger Review 2000) という通信法の改正法案を挙げた⁹²。この法案には、買収・合併に伴う FCC の免許移転の審査を改革し、安全保障官庁の介入を議会が制限する内容が含まれていた⁹³。この法案が提案される背景には、

行政機関がFCCの免許移転プロセスに介入し、申請者に軽減合意（mitigation agreement）を課す行動が挙げられる。トラモントは、免許譲渡に外国所有が関わる場合、司法省やFBIが国家安全保障上の懸念を表明し、FCCの手続きを利用して軽減合意し、申請者に義務を課していることを指摘した。この軽減合意は、行政機関やFCCが要求したものではなく、あくまで申請者の「自主的（voluntary）」な誓約書として扱われるため、行政府の行動が司法審査の対象外となる点を問題視した⁹⁴。

2000年代には、トラモントだけでなく、他のFCC関係者も許認可における安全保障官庁の行動に対して問題意識を抱いていた。例えば、FCC委員であったキャスリーン・アバナシー（Kathleen Abernathy）は、行政機関が締結する軽減合意をFCCが認可の条件として扱う状況に疑問を呈し、その問題を指摘する論文を発表した。彼女は、FCCが行政機関の軽減合意の内容に干渉できないにもかかわらず、それらの協定をFCC免許の認可条件として扱わざるを得ない現状を明らかにした。彼女の主張から、FCCは軽減合意を条件として認可を行うものの、安全保障に関する専門知識をほとんど持たず、軽減合意の起草やその遵守監督を行うことができないという問題点が捉えられる⁹⁵。

2016年には、FCC規則により、「チームテレコム」の公式化を検討する動きがあった。アリ・フィッツジェラルド（Ari Fitzgerald）は、2016年のFCC規則はCFIUSとチームテレコムの重複した審査の問題を解決するものではなく、むしろ審査の成文化は、チームテレコムの権力を強化させる可能性がある」と主張した。そしてフィッツジェラルドはCFIUSと比較しつつ、チームテレコムを官僚ドリフト（Bureaucratic drift）の結果であると表現し、立法設計を揺るがす可能性を提起した⁹⁶。官僚ドリフトとは、官僚機関がその裁量を元に、立法時の議会が想定しない政策をつくり出す事象を意味し⁹⁷、1980年代にマシュー・マカビンズ（Mathew D. McCubbins）らが論じた概念として知られている⁹⁸。CFIUSは、行政機関の安全保障に関する活動を規制し、調整するために、議会が繰り返し行った努力の成果であるとフィッツジェラルドは表現した。これに対し、チームテレコムは議会の承認なしに、法令に基づく明示的な権限を持たず、複数の行政機関がその権限の範囲を組み合わせ、FCCの所管法令の本来の任務と外れた行動をとる懸念があるとする⁹⁹。

フィッツジェラルドと同様に、ダフナ・レナン（Daphna Renan）も、チームテレコムを官僚ドリフトの事象として捉えた。加えて彼女は、チームテレコムは所属する行政機関に、議会だけでなく司法からの制約を回避する機会をもたらししていると指摘した。他方でレナンはフィッツジェラルドとは異なり、議会の委任や監視を乗り越え、単独の機関では対応できない安全保障上の懸念を解決するものとして、チームテレコムを肯定的に論じて

いる¹⁰⁰。また、ユアン・サザーランド (Ewan Sutherland) の 2021 年発表の論文でも、2016 年のチームテレコムの改革に対する言及が見られる。彼は、FCC と NTIA は 2016 年にチームテレコムの改革に着手したものの、協議の末に行き詰まり、結果的に CFIUS と重複する、複雑で長期化するチームテレコムの審査プロセスが維持されたと主張した¹⁰¹。このようにいくつかの既存研究では、2016 年のチームテレコムの改革が認識されていた。しかし、その過程や結果を CFIUS の改革のように分析する文献は確認することができない。

2020 年の大統領令によるチームテレコムの公式化は、FIRRMA による CFIUS の改革の動きと合わせ、既存研究においては対中政策の文脈で取上げられている。例えば、クリステン・アイヒエンセール (Kristen E. Eichensehr) とキャシー・ファン (Cathy Hwang) は、FIRRMA による CFIUS の改革を扱う論文で、チームテレコムの審査プロセスの改革に言及した。彼らは 2020 年 4 月の大統領令発表後、同年 9 月、FCC がチームテレコムの審査プロセスに関する規則を採択したことまでを捉えていた。そして、FCC による近年の申請拒否および免許取消の多くは、中国企業に対する国家安全保障上の懸念に焦点を当てたものと考察している¹⁰²。

チームテレコムの公式化後に関連する審査事案として、中国企業の免許取消や、中国が支配を強める香港に陸揚げする海底ケーブルの申請拒否勧告に関する文献が確認できる。例えば、ポール・トリオロ (Paul Triolo) は、大統領令の発表後、行政機関が中国電信の免許取消を FCC に勧告した点に注目し、この行動が超党派議員による書簡や一部の FCC 委員が抱えていた懸念に応えるものだったと考察している。また、トリオロは、中国聯通についても同様の運命をたどり、数ヶ月以内に免許を失うだろうと予測した。実際には、中国聯通の免許はパシフィックネットワークスおよびコムネットの免許と共に、2022 年に取消されるに至った¹⁰³。さらに、渡井はチームテレコム改革を促した議会の動きとして、上院国土安全保障・政府問題委員会の報告書を挙げている。この報告書は、米国国内で事業を展開する政府系中国通信企業に対する安全保障上の懸念を表明したものだ¹⁰⁴。

このように、トランプ政権における対中政策の転換を背景として、いくつかの既存研究は FIRRMA による CFIUS の改革と共に、チームテレコムの公式化にも注目している。しかし、チームテレコムが大統領令によって公式化に至る過程は、過去の通信事業規制における安全保障上の改革と同様に、十分な評価がなされていない¹⁰⁵。米国の通信事業規制に関する研究は、1996 年の 1934 年通信法改正¹⁰⁶、通信と放送の融合¹⁰⁷、競争政策¹⁰⁸といった観点から蓄積があるものの、市場開放以降、安全保障の観点が通信事業規制にどう取り入れられ、その変遷がどう進展したかを十分に論じた研究は、見当たらない。

第2項：対内直接投資規制—CFIUSの公式制度との関係

既存研究では、独立規制機関の FCC に安全保障の観点から影響を与える組織として、CFIUS はチームテレコムとともに取り上げられてきた。これは通信企業の買収・合併事案では、「免許の移転」も伴うため、同一の事案に対して、この CFIUS とチームテレコムが同時に別々に安全保障上の審査を行うためである。2010年代の先行研究には、非公式な省庁間組織であったチームテレコムは、官僚ドリフト（Bureaucratic Drift）の結果として、また、議会を回避したテクノクラート集団として、CFIUS と対比的に論じるものがあった。この点を踏まえ、以下では、CFIUS、対内直接投資規制の研究を確認し、チームテレコムと CFIUS の関係に注目する。その結果、CFIUS の公式制度の変化に合わせたチームテレコムの非公式制度の形成と、その組織的な運用の可能性を指摘することになる。

CFIUS は財務省が議長となり、国務省、司法省、国防総省、商務省、運輸省、DHS、エネルギー省が所属する公式の省庁間組織であり、1970年代に発表された大統領令で設立され、その後、議会で採択された法案によって権限が強化されてきた。CFIUS は安全保障上の観点から外国直接投資の規制を担い、大統領と議会からの監督を受けている。チームテレコムが通信分野に特化した組織であるのに対し、CFIUS は分野横断的に米国企業の合併・買収を安全保障上の観点から審査する組織である。

CFIUS はジェラルド・フォード（Gerald R. Ford）大統領が発布した大統領令に基づき、1975年に設立された。この背景には、1973年の第一次石油危機以降、OPEC 諸国のオイル・マネーが大量に米国資産に向かい、米国国内で外国からの投資に対する懸念の高まりがあった。その中で、フォード大統領は CFIUS を大統領の諮問機関として設立し、財務省を議長に指名した。当初、CFIUS は諸外国の対米直接投資等の実情を調査させ、議会に報告書を提出させるもので、投資規制を目的としたものではなかった¹⁰⁹。しかし、ロナルド・レーガン（Ronald Reagan）政権下の 1988 年の包括貿易・競争力法の審議過程において投資規制が検討され、「エクソン・フロリオ（Exon-Florio）条項」が成立した。

この条項は、CFIUS が国家安全保障に対する脅威について、その信頼できる証拠を見つけた場合、外国企業による米国企業の買収を阻止する権限を大統領に与えるものであり、当初は時限措置であったものの、1991年に恒久化された¹¹⁰。その後、議会は、エクソン・フロリオ条項を法案により修正し、CFIUS は2度の大きな改革を実現した。1つ目は2007年成立した FINSA、2つ目は2018年に成立した FIRREA である。以下では CFIUS の既存研究を確認し、チームテレコムとの関係を捉える。

(1) エクソン・フロリオ (Exon-Florio) 条項の恒久化

秋山憲治は日米貿易摩擦の研究で、CFIUS の審査が不活発であった実態を指摘している。1988年の「エクソン・フロリオ条項」は、安全保障を損なう恐れのある企業買収を禁止するものであり、日本企業の富士通が米国半導体企業の買収を試みたことを契機として生まれた。この制定経緯を踏まえながらも、秋山は、「エクソン・フロリオ条項」の制定から1990年7月までの2年間で約420件の届出があったものの、買収が大統領によって阻止されたのは1件にしか過ぎないことを指摘した¹¹¹。他方、その1件が「中国」の事案であったことは注目するに値するだろう。具体的には1990年2月、CFIUSは中国の公共法人、中国国家航空技術論出入公司 (Connecticut Attorneys Title Insurance Company : CATIC) に対して、1989年末に買収した米国の飛行機部品メーカーの株式持分を売却するように命じた¹¹²。

「エクソン・フロリオ条項」は当初、1990年に失効する時限的なものであったが、ジョージ・H・W・ブッシュ (George H. W. Bush) 政権下の1991年に「国防生産法延長および修正法」が可決され、恒久化された。セシリア・ワルデック (Cecelia M. Waldeck) は、この立法過程において議会が「国家安全保障」を意図的に未定義にしており、これは防衛産業基盤の衰退に対する政策的な解決策であると主張した。そして、このような安全保障基準の曖昧さは、特に政権交代時に外国投資家に政治情勢を見極める必要性を迫り、不確実性を生じさせると問題視した。さらに、ワルデックはCFIUS内部での意見の乖離にも言及した。具体的には、CFIUSの議長を務める財務省は投資促進という外資規制と相対する政策にも関心を持っており、一方で国防総省や商務省といった他のメンバー機関間、さらには国防総省内部でも外国投資に対する見解が異なっていたことを指摘した¹¹³。

村山裕三はCFIUSにおける「国家安全保障」の定義について、議会と行政機関の間で意見の対立から未定義になった経緯を捉えた。議会の意向としては、定義に「重要性の高い商業上および経済的厚生」の領域、すなわち経済安全保障を含めようとした、しかし、行政機関はこれが自由競争主義に反するとして強硬に反対し、定義が曖昧になった経緯を村井は論じている¹¹⁴。渡井理佳子は、この投資審査上の「国家安全保障」の概念について、解釈の変容があったことを捉えた。1990年代には防衛産業の保護に限定されていたが、9.11を契機に国土安全保障が加味されるようになったと渡井は考察した¹¹⁵。

2000年代には、FCCの審査で用いられる軽減合意をCFIUSの軽減合意と同一視する文献が見られた。例えばデヴィッド・ザリング (David T. Zaring) は、CFIUSが外国企業と締結した軽減合意が、FCCによる免許移転の審査において付録 (Appendices) として公表されると理解していた。そして、彼は1997年から2007年のFCCの「免許移転」の審

査で締結された軽減合意を CFIUS の審査のものとして分析した。この分析の結果、特に国有企業や非 OECD 国からの買収者に対して、軽減合意がより厳格な条件を課す傾向があることが明らかになった。この傾向から、CFIUS の審査への議会の意向の反映を考察し、ザリングは、議会が CFIUS を通じて外国投資に対する監視体制を強化してきたと主張した。また、ザリングと同様に、買収や合併に係る FCC の免許移転審査における行政機関の関与を「CFIUS の審査」と解釈する文献が存在する¹¹⁶。

以上のように、過去の文献では、FCC の審査に介入する審査主体は、個別の安全保障官庁による行動、または CFIUS による行動と解釈が分かれ、その理解は曖昧にされていた。そして 2007 年の FINSA 成立以降、行政機関による FCC の審査への関与は CFIUS ではなく、非公式省庁間組織「チームテレコム」の動きとして記述されることになる。

(2) 外国投資および国家安全保障法 (FINSA)

2007 年の FINSA の成立によって、CFIUS は組織として法的な根拠が付与され、議会の関与が強まることとなった。FINSA は、エクソン・フロリオ修正条項における CFIUS の審査手続きを、広範かつ具体的な規定に置き換えたものと評されている¹¹⁷。また、国家安全保障の定義には、国土安全保障、重要インフラの概念が追加されることとなった。

この FINSA の改革の背景としてまず挙げられるのが、ドバイ・ポーツ・ワールド (Dubai Ports World : DPW) 事案と呼ばれる CFIUS の審査事案である。これはアラブ首長国連邦の企業である DPW が、2006 年に米国に子会社を持つ英国の港湾会社の買収を試みた事案だった。この買収は、CFIUS の認可を受けたにもかかわらず、その後議会による反発を受け、最終的に撤回された。議会の買収反対派の懸念は、9.11 の実行犯の作戦・資金拠点となったアラブ首長国連邦の DPW が米国の港湾業務を行うことにあった。議会は CFIUS の審査後にもかかわらず、この取引の阻止を決議し、結果的に買収計画は撤回された¹¹⁸。この事案と同様、政治的な反響を呼び、FINSA の検討につながった事案として、中国海洋石油集団 (China National Offshore Oil Corporation : CNOOC) による米国企業ユノカル社の買収が挙げられる。この中国の石油会社による投資計画は CFIUS の審査過程で議会の懸念により、撤回された。これら買収事案は、CFIUS の審査プロセスの不確実性に関する議会の懸念を呼び起こし、CFIUS の役割と権限を明確にする FINSA の検討につながったと論じられている¹¹⁹。

FINSA の成立により、CFIUS は法的な根拠を持つ機関として再編成され、議会への説明義務が設けられるなど、議会による CFIUS の審査結果への監視が強化された¹²⁰。渡井は、FINSA の成立経緯や内容だけでなく、成立後の運用についても評価し、議会による CFIUS

への監督の強化を論じている。彼女は、FINSA の施行と同時期に CFIUS に届出された事案として、中国最大の通信機器企業である華為（Huawei）による米国企業スリーコム（3Com）の買収計画を取り上げた。3Com は国防総省にもシステムを提供している企業であり、この買収により中国政府が米国政府のネットワーク防御システムの情報にアクセスする可能性があるとして、一部の議員から懸念が示された。その結果、FINSA 施行直後にこの買収を承認すべきではないとの下院決議が採択され、一部の議員は FINSA 自体の改正を主張する事態となった。渡井は、この事案について、FINSA 成立前の審査であれば軽減合意の締結によって CFIUS の承認が得られる可能性があったものの、議会の強い懸念の影響を受けて、最終的に華為技術が買収を断念するに至ったと考察した¹²¹。

既存の通信免許を保有する米国企業の買収・合併事案では、FCC による「免許の移転」が必要となるため、CFIUS と「チームテレコム」が同時に別々に審査をするものと、既存研究では記述されている¹²²。両者には共通点があり、例えば CFIUS には国防総省、司法省、DHS といったチームテレコムの主要メンバーが含まれており¹²³、審査手法として「軽減合意」を用いる点が挙げられる¹²⁴。一方で、CFIUS とチームテレコムの相違点も指摘されている。チームテレコムは、企業に対する支配権の移転を伴わない、CFIUS の審査対象外であるグリーンフィールド投資（新規投資）の審査が可能であることを指摘する研究が見られる¹²⁵。また、渡井は、CFIUS の審査が FINSA の規定により最大 90 日以内に結論を出す必要があるのに対し、チームテレコムの審査期間には規定がなく、時間をかけた審査が可能である点を指摘している¹²⁶。さらに、CFIUS の権限が「国家安全保障」に関する脅威に限定される一方で、チームテレコムは通信法の「公共の利益」という曖昧な基準を活用し、中国製機器の使用禁止など、外国人所有権との関連性が必ずしも明確でない条件を含む軽減合意を締結しているとの考察も見られる¹²⁷。

以上のように、FINSA による CFIUS の権限強化後、「チームテレコム」に言及する文献が登場するようになった。既存研究では、CFIUS とチームテレコムの類似性が認識される一方で、議会の監督以外の点でも両者の違いが指摘されている。

(3) 外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）

FIRRMA は、トランプ政権下で実現した FINSA 以来の CFIUS の改革であり、CFIUS の規制枠組みを大幅に変更し、中国の台頭に対する米国の懸念を反映した法律であると考えられている¹²⁸。FIRRMA は、外国企業による米国の機微技術や重要インフラ等への投資、機微な個人情報の搾取などを防ぐために、CFIUS の審査対象を拡大した。具体的には、FIRRMA により、新規投資や重要インフラなどを含む非支配的な投資、軍事施設付近の不

動産への投資も CFIUS の審査対象に含まれることとなった。マディ・バーグ (Maddy Berg) は、FIRRMA 改正の背景として、米国企業に対する中国からの投資額増加への懸念に加え、少額の投資、一部の合併事業など、これまで CFIUS の審査を回避してきた特定の投資についても、安全保障の懸念として認識され始めたことを挙げている¹²⁹。

そして、FIRRMA の成立過程における CFIUS の特徴として「超党派の議員の協力」を挙げ、その順調な成立の要因を、中国に対する議会と政権、行政機関の一致した選好であるとする研究が見られる。例えば、杉之原真子は、FIRRMA の成立過程における米国国内の中国への懸念を念頭に置いた合意形成のあり方を論じた。有力な超党派議員の主導により、FIRRMA は議会の圧倒的な支持を受け、政権からも歓迎されながら成立した過程を論じた。そして杉原は、議会超党派の提案する CFIUS 改革に対して、政権だけでなく、行政機関からも支持が表明されたとし、FIRRMA の成立は極めて順調なものであったと評価した¹³⁰。2018 年 8 月に、FIRRMA は輸出管理改革法 (Export Control Reform Act : ECRA) とともに国防権限法に盛り込まれるかたちで成立した¹³¹。2020 年 2 月には、その最終規則が施行され、約 2 ヶ月後、大統領令 13913 号の発表により、チームテレコムが公式化された。

渡井は、FIRRMA による CFIUS の審査の強化から、米国政府の国家安全保障の概念が「重要技術・データ保護」を重視するものとなったと考察し、チームテレコムの公式化にも注目した。渡井は、公式化後のチームテレコムによる FCC に対する勧告が、既存免許にまで及ぶ点を指摘し、チームテレコムの変化として「認可後の監督強化」を指摘した¹³²。チームテレコムはこれまで、CFIUS との違いとして、CFIUS が審査対象としない新規投資の審査が可能である点が指摘されてきた¹³³。しかし、FIRRMA により、CFIUS は新規投資にまで審査対象を広げ、チームテレコムも「認可後の再審査」が可能になった。カリム・ファルハット (Karim Farhat) は、トランプ政権下で CFIUS とチームテレコムの改革がなされたものの、2 つの機関は依然として驚くほどの規制の重複を含んでいると指摘した。そして、チームテレコムの公式化後も両機関が統合されなかったことについては、制度的・構造的な惰性であると主張した¹³⁴。他方で、ラクラン・ロブ (Lachlan Robb) らの研究は、前述のレナンの文献を先行研究の 1 つとして参照しながら、「規制の重複」については、場合によっては制度運用上の有用性があり、一律に非効率であるとはみなせない可能性を主張している¹³⁵。以上のように、既存研究では、FIRRMA による CFIUS の改革と並行して進められたチームテレコムの大統領令による公式化が取り上げられている。一方で、CFIUS とチームテレコムという 2 つの組織間の審査プロセスや役割分担が明文化されたにもかかわらず、両者の関係についての評価は依然として不十分である。

第3項：新制度論—公式制度と非公式制度の関係

前述の先行研究では、市場の変化や国際情勢の緊迫化といったグローバルなガバナンスの観点から、米国の通信規制の変化が論じられてきた。一方で、本研究はこれらの対外的な環境に対応する動きに加えて、米国国内の制度のあり方が自律的に変化している点に注目し、分析の方法論を検討する。例えば、行政統制理論は行政機関の行動が議会や上位機関の監視を受けていることを前提とし、その監視の仕組みや実効性を測ることに重点を置く特徴がある。この点に鑑みると、非公式な存在であるチームテレコム の起源や発展が十分に解明されていない現状では、チームテレコム の監視機構の曖昧さが行政統制理論による分析を困難にする要因となり得ると考えられる。

一方、新制度論では、制度的枠組みや慣習が行動を規定する視点を持つため、明確な統制主体が存在しない場合でも、その慣行や制度の枠組みが組織間の関係性に与える影響を探ることが可能である。行政統制理論に対して新制度論は、議会や官僚制などの政治制度が自律的に活動し、社会集団の政策選好に影響を与える可能性を重視すると評価されている¹³⁶。これを踏まえ、次項では新制度論の研究を確認し、制度の観点からチームテレコム に関わる利害関係者を特定し、その非公式な審査の形成過程を捉えることを検討する。

新制度論は、制度がどのように社会行動や経済活動、政策決定に影響を与えるかを研究する理論である。従来の制度論が各国の憲法や法律に裏付けられた公式制度を対象としたのに対し、新制度論では非公式の慣習や文化的規範を含めて射程にする。また、制度論では制度を人々の行動に制約を課すものとして、静的に捉えるのに対し、新制度論では制度は人々の信念や文化と相互に影響し合いながら維持・変化するものと捉え、制度の自律性に注目する特徴がある。以下ではまず、新制度論の理論的系譜となる主な議論を参照し、その後、新制度論の3つの代表的な理論枠組みの特徴を捉えた上で、新制度論における非公式制度の研究を確認する。

(1) 制度に対する捉え方—非公式制度と公式制度の扱い

本研究で必要な範囲において、既存研究における制度に関する捉え方を確認する。本研究の題材とするチームテレコム の分析は、公式制度と非公式制度を射程にした国家が執行する国内制度の分析である。この点を踏まえ、国家が執行する公式制度と社会に根付いた非公式制度の両方を分析対象に含め、それらが経済や社会行動にどのような影響を与えるかを探求した青木昌彦、アブナー・グライフ (Avner Greif)、ノースの研究を参照する。ノースらの新制度学派のアプローチを踏まえ、青木は比較制度分析、グライフは比較歴史

分析という分野を切り拓いたとして知られる¹³⁷。表3はこれら3人の代表的な研究上での制度の捉え方について、その特徴を整理したものである。

表3 制度に対する捉え方の特徴

	青木	グライフ	ノース
捉え方	ゲームの均衡	ゲームの均衡	ゲームのルール
定義	「人々のあいだで共通に理解されているような、社会ゲームが継続的にプレイされる仕方のこと」	「行動に一定の規則性を与えるさまざまな社会的要因が形成するシステム」	「社会におけるゲームのルールであり、人間の相互作用を形づくる、人間が考案した制約」
公式/非公式の区別	形式は関係ない	形式は関係ない	文書化を基準
分析手法	ゲーム理論	ゲーム理論/経済史	経済史

出典：Aoki (2001)¹³⁸、Greif (2006)¹³⁹、North (1990)¹⁴⁰を参考に筆者作成。

注：網掛けは制度の公式/非公式の区別の基準を表す。

表3のように、非公式制度と公式制度を明確に区別したものは、ノースの研究であり、非公式制度の公式化を研究対象とする本研究において、最も注目すべき研究であると考えられる。まず、青木は制度を「ゲームの均衡」、「共有された予想」としての均衡ととらえ、制度に慣習を含めて論じたものの、非公式制度と公式制度を明確には区別していない¹⁴¹。グライフは青木と同様に制度を「ゲームの均衡」として捉えながら、ゲーム理論と経済史を統合し、制度を分析する手法を用いた。ノースの研究が国家による所有権保護を題材にし、実質的に公法上の制度に限定して論じたと評価されているのに対し、グライフはゲーム理論の応用により、私法上の制度も含め、より広い範囲で制度を論じた特徴がある¹⁴²。一方、グライフも青木と同様に、非公式制度と公式制度の区別を明確にしていない。

ノースは、制度を「ゲームのルール」に例え、ゲームにおけるプレイヤーたちの戦略集合（選択肢の集合）に対する制約とみなし、公式と非公式の双方を含めた意味で定義した。ノースはその際、制度と組織を厳格に分け、組織を「合目的な活動に従事する個人の集合」と定義し、制度発展は2つの相互作用によって導かれると考えた¹⁴³。この考え方をノースが用いたのは、合理的選択による制度形成を肯定しつつ、合理的選択にはよらない制度変化の存在を説明することに関心を持ったためだった。自己の効用を最大化する合理的な選択を前提とした「効率的な制度」の形成を研究する経済学者の中で、ノースは合理的な選択のみでは説明できない「非効率な制度」の存在に注目した¹⁴⁴。

また、ノースは制度を均衡で求められる機能を果たさずとも存在する「ゲームのルール」として捉え、必ずしも均衡を求めない「非効率な制度」を研究対象とした¹⁴⁵。これは、青木やグライフが市場の均衡で求められる機能を果たすがゆえに存在する「ゲームの均衡」として制度を捉える立場をとっていたことと対照的である¹⁴⁶。加えて、上述の通り制度と組織を厳格に区別した点もノースの研究の特徴である。これも青木やグライフとは異なる点であり¹⁴⁷、例えばグライフは組織を制度ととらえるか否かは分析する論点に依存するとし、組織は制度の要素でもあり、また制度自身でもあるという立場をとっていた¹⁴⁸。

ノースは制度の発展史を探究し、制度と組織の相互作用によって生まれる「経路依存性 (path dependency)」が制度変化に大きく影響することを論じた。彼の研究は、経路依存性を「置き換えられようとしている制度的枠組みに対応して進化した組織が、粘り強い生存能力を持ち、起こっている制度改革を『妨害』しようとする」と表現する¹⁴⁹。つまり、ある組織が、その制度や組織自体を変化させないことが効率性の観点から損失であるにもかかわらず、自らの制度の変化に対して顕著に抵抗する行動を取り、さらに変化を回避するために新たな制度や、その担い手である別の組織を作り出す現象を指している。この現象が、過去への執着に基づく「制度と組織の相互作用」によって生じる「経路依存性」の性質であると述べた¹⁵⁰。制度および組織の漸進的な生成発展を辿り、制度と組織の相互作用に注目することで、経路依存性の発現を捉え、現在の制度が必ずしも合理的選択のみに基づいて存在しているわけではないことを説明している¹⁵¹。

ノースは合理的選択による「効率的な制度」の形成を探究する考え方を肯定しつつ、それだけでは説明できない「非効率な制度」の存在に注目し、結果として生み出された制度枠組みを、「効率的な制度」の収斂のみならず、「非効率な制度」の存在から導かれる変化の複合体として論じた¹⁵²。

このような経済学における議論は、政治学にも広がり、政治学と経済学が重複する一領域、新しい政治経済学 (New Political Economy) ないし、新制度論につながったと評価がなされている¹⁵³。以下では、新制度論に関する研究の現状を概観し、チームテレコムの事象を分析するための方法論を確認する。

(2) 新制度論の代表的な 3 つの理論枠組み

新制度論では一般的に、①合理的選択制度論、②歴史的制度論、③社会学的制度論の 3 つの理論枠組みが主流である¹⁵⁴。表 4 はこの 3 つの理論枠組みの特徴を表す。

表 4 新制度論の 3 つの理論枠組みの概観

	①合理的選択制度論	②歴史的制度論	③社会学的制度論
説明の対象	合理的行動や利益	歴史的ルールやその一定性	文化的規範やフレーム
説明の論理	計算	経路依存性	適切さ
分析例	プリンシパル・エージェント理論；ゲーム理論	過程追跡；資本主義の多様性論	構成主義；規範；文化分析
インセンティブ	外生的	内生的	内生的
組織と制度の区別	区別する	区別する	区別しない

出典：Schmidt (2008: 94 Table1)¹⁵⁵と岩崎 (2012: 135 表 1)¹⁵⁶ を参考に作成。

注：網掛けは本文中で言及する理論枠組みの違いを表す。

表 4 の網掛けの「インセンティブ」の行は、①合理的選択制度論と②歴史的制度論の差異、「組織と制度の区別」の行は、②歴史的制度論と③社会学的制度論の差異がそれぞれ存在することを示している。これらの違いを踏まえ、本研究が対象とする事例の性質に鑑み、第 4 節で②歴史的制度論を選択することになる。

まず、①合理的選択制度論と②歴史的制度論の違いを述べる。どちらも組織と制度を区別するが、大きな違いはインセンティブの捉え方にある。合理的選択制度論においては、アクターのインセンティブを外生的に捉えるのに対し、歴史的制度論においては、アクターのインセンティブを内生的に捉えるという違いがある。合理的選択制度論がインセンティブを所与のものにするのに対し、歴史的制度論はインセンティブの形成自体を分析対象とし、なぜ当該アクターは特定のインセンティブを有するに至ったのか、その要因を論じるものとされている¹⁵⁷。このインセンティブの捉え方の違いに鑑みると、合理的選択制度論は短期的な制度変化、歴史的制度論は、アクターのインセンティブが時代によって変化しうる長期的な制度変化を扱う場合に有用と理解できる¹⁵⁸。また、歴史的制度論は、必ずしも行動決定の合理性を説明できないケースにも適用が可能である。加えて、同一の制度が、歴史的文脈により異なる結果を生み出すような制度形成のあり方を論じる際にも、有

益な視点を提供するとされている¹⁵⁹。

次に②歴史的制度論と③社会学的制度論を比較する。どちらもアクターのインセンティブを内生的に捉えるが、「組織と制度の区別」をするか否かという違いがある。歴史的制度論では組織と制度を区別するが、社会学的制度論では組織と制度を区別しない点に特徴がある。

以上のように 3 つの理論枠組みを概観すれば、②歴史的制度論には、アクターのインセンティブを内生的なものとして、制度と組織を区別し、制度と組織の相互作用を捉える特徴があると理解できる¹⁶⁰。これに鑑みると、分析対象の事例が長期間の制度変化であり、またその制度を用いる組織のあり方が変化する場合、②歴史的制度論のアプローチを用いることが適切であると考えられる。

②歴史的制度論では、ノースの重視する「経路依存性 (path dependency)」を説明の論理として用いる。過去の制度形成の過程において、制度にどのような重大な転換点、決定的転機 (critical juncture) が偶発的にもたらされたか、それが現在の制度選択にどのような影響を及ぼしたか、なぜ制度が時間とともにより安定的に維持される「自己強化」に至るのかといった論点を中心に分析がなされてきた¹⁶¹。他方で、決定的転機の特定が命題になり、突如として大規模に制度変化を生じさせる外生的要因の影響を重視し過ぎるという批判もあった¹⁶²。例えば、経路依存性に依拠した歴史的制度論は、「歴史を重視せよ」という言明以上のものでないという主張も見られる¹⁶³。このような指摘に対し、歴史的制度論の近年の研究では、制度変化の内的要因を捉え、制度がなぜ変化するのか、既存の制度が崩壊し、徐々に新しい構成に再構築される脱制度化についても漸進的な制度変化と位置付け分析する試みがある¹⁶⁴。

例えばその試みとして、歴史的制度論者のセーレンらの漸進的制度変化の理論モデルが挙げられる。セーレンは 2005 年のヴォルフガング・シュトレック (Wolfgang Streeck) との研究を踏まえ¹⁶⁵、2009 年にマホーニーと共に、漸進的制度変化モデルを発表した¹⁶⁶。このシュトレック、セーレン、マホーニーらのモデルは、「制度変化の 4 類型」のみならず、その変化に出現しやすいアクターを「制度改革者の 4 類型」として提示し、この 2 つを組み合わせる理論モデルである¹⁶⁷。歴史的制度論が急進的な制度変化をもたらす外的要因を重視しているという批判に対し、見落としがちな内生的要因に基づく漸進的な制度変化を捉える試みであった。この理論の発表前、セーレンは、必ずしも自己強化に至らない「制度の維持」だけでなく、その後の制度の自壊や再編成といった「制度の変化」を説明する必要性を主張していた¹⁶⁸。そして彼女は、ノースの後期の研究を評価した上で、制度

の「促進」という自己強化のメカニズムだけでなく、制度枠組み内の政治闘争がもたらす「歪み」に注目した。なぜ、ある制度が自らの「破壊の種 (seeds of destruction)」を含んでいるように見えるのか、その分析のため、制度変化の内生的要因に注目した¹⁶⁹。

セーレンらの理論は、その発表後、多くの研究で参照された一方、分析力に乏しいという指摘がなされ、モデルの精緻化に向けた議論が研究者の関心になった¹⁷⁰。この漸進的制度変化モデルは、公式制度と非公式制度の双方への適用が想定されるものの、非公式制度の分析で用いた研究例は限定的である¹⁷¹。実際、歴史的制度論を用いた研究の中には、公式制度に限定して論じる方針をとるものもある。例えば、セーレンらと同じく代表的な歴史的制度論者であるポール・ピアソン (Paul Pierson) は、制度変化に関する問題を取り上げた際、制度の定義を「成文化した政治争議のルール」として定義し、公式な政治制度に限定して論じる立場を強調した。彼が公式制度に限定した理由は、すべての種類の「制度」を包含しようと試みる議論は過剰な一般化を招くおそれがあり、公式制度に関する研究の多くの特徴を必然的に曖昧にするため、というものであった¹⁷²。

そのような中、「非公式制度の公式化」の検討過程を異なる時代で比較する研究が見られるようになる。2018年に発表されたアヤ・チャカー (Aya S. Chacar) らの研究である。チャカーらは米国プロ野球の慣行を題材に、1876年と1976年の異なる年代で、球団オーナーと選手の関係における、雇用に係る慣行の規則策定に係る交渉過程を比較した。入手可能なデジタル化された文献資料をもとに、交渉過程で争点となった事項毎に表として一覧化し、交渉前後でのルールの変化を示した。このような手法でチャカーらの研究は非公式な慣行と新しい規定を比較し、公式化前後の差分を考慮した。その結果、選手間の連帯と集団行動という「組織」の成熟度が選手側に有利な条件での規則策定を導いたことを捉えた。彼女たちの研究は組織と制度を区別する歴史的制度論を用いて、制度を用いる組織のあり方が「非公式制度の公式化」の結果に与える影響を指摘した。しかし、この論文の主眼は非公式制度と公式制度の変化の順序であり、非公式制度が公式化に至るメカニズムは射程外だった¹⁷³。

以上のように、歴史的制度論においては、外生的要因を重視するのみならず、アクターの行動論理など内生的要因に留意した理論モデルや事例研究が確認できた。一方、歴史的制度論を用いて、非公式制度を扱う研究は公式制度の分析に比べて事例研究は乏しく、「非公式制度の公式化」について、分析の方法論は十分に確立されているとは言えない。

(3) 非公式制度の起源、発展、公式化

非公式制度と公式制度の関係は、3つの新制度論の理論枠組みにおいて、共通のテーマとして扱われる。ノースの定義や議論を用いて、彼の主張をさらに精緻化する、または事例研究を通じて確認し、裏付ける研究が見られてきた。以下では非公式制度の起源、そして発展、最後に公式化の3つに分け、既存研究の状況を整理し、課題を抽出する。

非公式制度の起源—自発的非公式制度と反応的非公式制度

ギレルモ・オドネル (Guillermo O'Donnell) は、民主化に関する研究において、これまで過小評価されていた非公式な社会規範の重要性を強調した。オドネルは、多くの新しい民主主義国家は、制度化が行われていないのではなく、むしろ代替的な慣行という非公式な制度化を経験していると論じた¹⁷⁴。ダニエル・ブリンクス (Daniel M. Brinks) は、制度の欠如という状況、一見、アノミーや無法地帯と考えられる状況も、実際は多くの場合、ルールがないのではなく、非公式制度のような本来のルールとは「異なるルール」が存在すると主張した¹⁷⁵。このような公式制度の基盤としての非公式制度の存在に加え、公式制度が欠如している状況においても存続する非公式制度についても議論が見られる¹⁷⁶。

グレッチェン・ヘルムケ (Gretchen Helmke) とスティーブン・レヴィツキー (Steven Levitsky) は、非公式制度の起源を2つに分類した。公式制度とは無関係に生まれる①自発的 (spontaneous) 非公式制度、公式制度の構造に内生する②反応的 (reactive) 非公式制度である¹⁷⁷。①自発的非公式制度は、公式制度が存在していない世界で生まれた伝統的な制度を想定する。地域が孤立していたため、外界では公式制度の進歩が見られたとしても、その地域では非公式の慣習の耐久性が長期にわたって持続するといった事例が確認されている¹⁷⁸。一方で②反応的非公式制度は、関連する公式制度に期待される結果を達成するため、公式制度の補完として、動機を持つアクターによって創造されることが想定されており、そのことから、公式制度の変更の影響を受けやすいものと考察された¹⁷⁹。

ウラジミール・ゲルマン (Vladimir Gelman) の研究は、ロシアにおける非公式制度の形成過程を題材に、②反応的非公式制度の起源を精緻化したものと解釈できる。彼は、非公式制度がいつ生まれるかについて、②-1 公式制度が生まれた時点で曖昧な文言をいれて意図的につくこともあれば、②-2 公式制度の成立後にその抜け穴を補完するため意図せずして非公式制度が現れることを体系的に整理した¹⁸⁰。つまり非公式制度は、公式制度の成立以前、成立時、また成立後のいずれのタイミングでも現れうることであり、そして、その起源や公式制度との関係により、どのように発展するかが異なる可能性が理解できる。

非公式制度の発展—補完、代替、対立関係

公式制度が存在する世界において、非公式制度の発展段階やその役割は、主に公式制度との相互作用とともに論じられてきた¹⁸¹。ノースは、非公式の制度変化の最も明白な原因は「公式制度の変化」にあると主張した。一方で、非公式の制度変化の要因として、公式制度の変化に限らず、それまでその非公式制度を支えてきた「現状条件の変化」も同時に挙げている。彼は非公式制度と公式制度の関係を、補完関係にありながら「緊張関係」でもあると表現する。ノースは非公式制度が公式制度を補完するだけでなく、既存の非公式制度と矛盾するような、公式制度の根本的な変化が起きるとき、2つの制度間には解決できない「緊張」が生まれると指摘し、それは長期的な制度の不安定さに結びつくとノースは予想した¹⁸²。

ハンス・ヨアヒム・ラウス (Hans-Joachim Lauth) は、対象を民主主義国家に限定し、公式制度と非公式制度の関係を3つに分類した。①相互に補強・支援し合う補完型 (complementary)、②機能的に同等という意味での代替型 (substitutive)、そしてこの2つの体系が相容れない場合の③対立型 (conflicting) である¹⁸³。

ラウスの分類論をもとに、ヘルムケとレヴィツキーは、公式制度との関係によって非公式制度の位置付けを4つに分類した。ラウスの分類の①補完型と②代替型はそのままに、ラウスの③対立型 (conflicting) を既存の公式制度がある事象に対して機能しているか否かで、競合型 (competing) と許容型 (accommodating) の2つに分けた¹⁸⁴。この類型は多くの研究で引用され、米国から中国、ロシアの制度まで、異なる政治体制における制度の分析、それらを比較する分析で用いられてきた¹⁸⁵。表5はヘルムケとレヴィツキーが発表した「公式制度に対する非公式制度の位置付け」の4類型を表す。

表5 「公式制度に対する非公式制度の位置付け」の4類型

公式制度の 目標との関係	公式制度での対応	
	機能している	機能していない (or 機能を有さない)
整合的 (compatible)	補完 (complementary)	代替 (substitutive)
対立的 (conflicting)	許容 (accommodating)	競合 (competing)

出典：Helmke, G., & Levitsky, S. (2003: 12 Figure 1)¹⁸⁶と Helmke, G., & Levitsky, S. (2004: 728 Figure 1)¹⁸⁷を参考に作成。網掛けは本文で言及する「許容型」の非公式制度を表す。

表 5 のように、ヘルムケとレヴィツキーは「公式制度の目的との関係」と「公式制度での対応」の 2 軸で非公式制度の位置付けを 4 つに類型化した。4 類型の中で特徴的であるのは、許容型の非公式制度である。これは公式制度が機能する中、公式制度の本来の目標とは異なる結果をもたらすものの、公式制度が目を開き、許容するような非公式制度である。表立っては対立しないが、確実に公式制度と相容れない目標を持つ非公式制度の類型である¹⁸⁸。

他方、ケリー・ツァイ (Kellee Tsai) は、中国の制度の事例から、適応型 (adaptive) の非公式制度という分類を新たに提示したことで知られる。この適応型の非公式制度は、ヘルムケとレヴィツキーの示した許容型の非公式制度が持つ潜在性に注目したものと言える。彼女は、中国の共産主義政権下で、集団部門 (the collective sector) を優遇する公式制度の変更がもたらした制約効果が、民間企業の出現を可能にする適応的な非公式慣行の発展につながったと論じた。ツァイは、非公式制度は原初的なものであるという概念から離れ、非公式制度は公式制度に対する反応として発展し、形づくられ得るものと捉えた。中国におけるある種の適応的な非公式制度の出現と発展を、公式制度との関係の中で生まれた「創造的な対応」の結果と考察し、非公式制度は、時に両立しがたい公式制度の要求までも調整し得るものと論じている¹⁸⁹。

ジュリア・アザリ (Julia R. Azari) とジェニファー・スミス (Jennifer K. Smith) の米国の制度を事例にした研究も、ツァイの適応型のような、非公式制度の調整的機能を肯定した。そして彼らの研究は、1 つの非公式制度が、補完、対立といった 1 つの性質だけでなく、複数の性質を同時に備える場合があることを指摘した¹⁹⁰。

このような類型化によって、これまで非公式制度と公式制度の関係は論じられてきた。従来の議論をまとめれば、非公式制度の役割はラウスの主張する①補完、②代替、③対立を基本として、③の対立関係の類型が精緻化され、ヘルムケとレヴィツキーが主張した許容型や競合型、またツァイが主張した適応型の非公式制度が提示された。これらの類型は、公式制度の本来の目的からは想定されない事項を執行する非公式制度の機能と言える¹⁹¹。また、2004 年に発表されたヘルムケとレヴィツキーの非公式制度の 4 類型では、非公式制度は公式制度に対して何らかの反応をするもの、できるものという想定がなされている¹⁹²。つまり、既存の公式制度が機能しない・機能を有さない「公式制度の限界」は考慮しながらも、非公式制度が機能しない・機能を有さない「非公式制度の限界」は考慮されていない。ノースは公式制度に限界がある状況では、非公式制度に頼ることが唯一の選択肢となる可能性があり、公式制度は非公式制度に依存する傾向があることを捉えた¹⁹³。一方で、

非公式制度は常に公式制度の無理な要求に応えられる存在ではないということは、十分に想定されてこなかったと考えられる¹⁹⁴。

実際、2020 年代に入り、「非公式制度の限界」は概念化が提唱され始めた。2020 年のジャスティン・ウェブ（Justin Webb）らの研究は、「非公式制度の限界」の概念化を試みた。従来の研究では、非公式制度の「公式制度の空白（void）」を埋める役割を強調されてきたことに対し¹⁹⁵、「非公式制度の空白（void）」という概念を提示した。そしてこの 2 つの空白、「公式制度の限界」と「非公式制度の限界」が重複する可能性を論じた¹⁹⁶。

そして 2022 年には、ルイス・アルフォンソ・ダウ（Luis Alfonso Dau）らの研究で「非公式制度の限界」を考慮し、2004 年に発表されたヘルムケとレヴィツキーの 4 類型を修正する動きも見られた¹⁹⁷。この研究は、事例研究の蓄積が十分でない中で、「非公式制度の限界」という概念を既存モデルに組み込もうとする試みと評価できる。また、「非公式制度の限界」を考慮すれば、従来の「公式制度に対する非公式制度の位置付け」の表を裏返し、「非公式制度に対する公式制度の位置付け」を考察できることが示唆される¹⁹⁸。

非公式制度の公式化—非公式制度と公式制度の「対立関係」の構図

「非公式制度の公式化」は、観察された事例の蓄積も不足しており、理論も未成熟である。一方で、ノースの時代から考察された事例に基づき、既存研究では、「非公式制度の公式化」は既存の公式制度との対立関係で生じるという主張が見られた。

ノースは、公式制度はその根底にある非公式制度の現れであり、その発展形であると論じた。公式制度は、非公式制度を修正、変更、あるいは代替するために制定されうるとする。そして、「ときどき（しかし必ずしも常にではないが）」現存する非公式制度を新しい公式制度によって置換することが可能であるとした。その成功例として、1974 年に制定された米国下院の「小委員会の権利章典」を挙げた。これは下院において、各小委員会が持つ権利と権限を定めた一連の規定であり、従来の非公式な委員会構造を覆したものだ。ノースは、このような構造変化の要因として、立法に対する権力の低下と、共和党政権下における異なるアジェンダを持つ民主党議員の急増が挙げている¹⁹⁹。

ラウスもノースと同様に、非公式制度と公式制度が対立関係にある場合、公式制度と非公式制度は互いに置換され得ると主張した。これに加え、ラウスは置換に至らないとしても、その働き方の点で、非公式制度は公式制度と内部で相互結合を起こし、公式制度の機能論理を妨害する可能性を指摘した。そのような非公式制度は、自らは公表を避けつつ（shy away from publicity）、公式制度を自分の利益のために利用しながらも公式制度の

犠牲の上に生きる、「寄生的な制度 (parasitic institutions)」であると表現する²⁰⁰。

ゲルマンはラウスの主張に賛同し、非公式制度は公式制度に寄生する細菌 (bacillus) に過ぎないと論じた。そして公式制度に依存した寄生的な制度から、公式制度の機能を妨害する「破壊的な制度 (subversive institutions)」になる非公式制度の存在を捉えた²⁰¹。ゲルマンの意味する「破壊的な制度」とは、公式制度の内部で相互結合し、いずれは公式制度を転覆させるような非公式制度である。彼はロシアの政治体制を事例に、公式制度の抜けや曖昧さは、非公式制度が優勢になりやすい環境を形成するとした。そのような非公式制度は既存の公式制度の現状維持に役立つ限り維持され、あるいは偏った一連の公式制度に変化していくと主張する。ロシアの非公式制度を事例に、民主主義と法の支配という公式制度の表面下で、その中核は内部から非公式制度によって破壊され、あるいはまったく異なる「ゲームのルール」に変容することを論じた。その例として、ソ連後期には下級官僚によるアカウンタビリティが弱まり、公式制度が徐々に衰退し、非公式制度に置換された事例を挙げた²⁰²。ゲルマンは、非公式制度が依存する公式制度とのパワーバランス次第で、非公式制度が公式制度を転覆することを指摘し、ラウスの非公式制度と公式制度の「対立関係」をより精緻化させ、ノースにない主張を展開した²⁰³。つまり、「非公式制度の公式化」は公式制度のアクターだけでなく、非公式制度のアクターに主導されるかたちでも起こりうるということである²⁰⁴。

非公式制度の 4 類型を提唱したヘルムケとレヴィツキーも、同じく対立関係の文脈で「非公式制度の公式化」が起こると考察した。ラテンアメリカの先住民法の成文化事例や、大統領の非公式な権力濫用を制限するためのアルゼンチンの憲法改正を挙げ、国家が公式制度と「競合」する、あるいは公式制度の下にあると考えられる非公式制度の法制化を選択する場合があると考察した。公式化に関連する要因としては、公式制度を執行する国家の能力、非公式制度の国内および国際的な正当性を挙げたものの、この考察は今後の課題としての位置付けだった²⁰⁵。

実際、ヘルムケとレヴィツキーが例示したアルゼンチンの憲法改正は、「非公式制度の公式化」の意味合いを十分に解明できてはいない。1990年代、カルロス・メネム (Carlos Menem) 大統領による憲法外の権限の行使を規制するため、野党と大統領は憲法改正のプロジェクトを発足させ、憲法に規定を盛り込む改正を行った。一見すると、この「非公式制度の公式化」は、大統領の非公式な権限行使を弱める憲法改正とも思われる。しかし、この公式化の事例について、デリア・フェレイラ・ルビオ (Delia Ferreira Rubio) とマッテオ・ゴレッティ (Matteo Goretti) は、明文化前と明文化後で実態はほとんど変わらない

いという主張を展開した。また彼らは、明文化により、むしろ大統領の権限が強化されたとする学説の存在を指摘した。そして彼らは、明文化された新たな規定によって採用される慣行を観察することでより明確な答えが得られるとして、その制度変更の意義や結果を考察するには、公式化後の状況までを長期的に捉える必要性を主張した²⁰⁶。

ルビオらの考察からは、非公式制度が公式化され、その公式制度からさらに新たな非公式制度が生まれるという考えが示唆される。一方、ラフトの研究では、非公式制度が公式制度の背後に隠れ続け、非公式制度であり続けることに固執する性質も指摘されている²⁰⁷。この既存研究に鑑みると、非公式制度はいずれ公式制度になるものであるとは単純化できず、なぜ非公式制度が公式制度に至るのかについて、未だ十分に解明されていない。

第3節：先行研究との関係と本論文の特徴

既存研究では、通信分野における安全保障上の観点からの許認可は、FCC ではなく行政機関が担うものと理解されてきた。そして、チームテレコムがFCCに助言するという非公式なプロセスは、CFIUSの動きとともに研究上で取り上げられるようになった。本節では、第2節の先行研究のレビューを踏まえ、本研究の新規性と独自性を整理する。

本研究の新規性は、米国の通信事業規制の変遷を論じる研究の中でも、安全保障上の改革を通時的に扱う点にある。米国の通信事業規制と安全保障の関係は、海軍が議会を説得し、外資規制の規定を通信法に盛り込んだことを端に発していた。そして、結果的に議会に拒否されるものの、海軍および行政機関が通信事業規制を管理する法案が議会に提出されたという過去もある。その後、独立規制機関であるFCCに通信事業の規制権限が委ねられることになるものの、歴史的経緯を紐解けば、通信事業規制は安全保障との関係性が深い業規制領域であることがわかる。しかしながら、1934年通信法の成立以降、FCCの規制のあり方については、競争政策の観点からの研究が中心であり、FCCの許認可における安全保障上の観点からの行政機関の関与は、断片的に論じられるに過ぎなかった。つまり、世界的な市場開放の流れと規制緩和の中で、行政機関とFCCの関係、米国通信事業規制における安全保障に関する論点は、過去の研究上で看過されてきた可能性が高い。実際、2000年代、2010年代にも、行政機関によるFCCの審査への関与を改革しようとする動きがありつつも、各々の改革を真正面から捉えた研究は確認できない。これに対し、本研究では、2020年のチームテレコムの公式化を含め、3つの年代で通信事業規制の安全保障上の改革の過程を扱い、米国の通信事業規制の長期的な政策過程の変遷を捉える。

本研究の独自性は、米国内の行政組織間関係に注目し、その構造と役割を分析する点

にある。外国から米国内への投資や外国企業の市場参入を審査する CFIUS およびチームテレコムについては、これまで主に国際関係の文脈で論じられてきた。例えば、FIRRMA による CFIUS 改革や大統領令によるチームテレコムの公式化を、米中対立の枠組みで論じられる文献が確認できる。一方で、2020 年のチームテレコム公式化以降も、CFIUS とチームテレコムという行政組織間の関係は曖昧なままであり、通信事業規制に関わる各アクターがどのように規制制度を形成しているのかについては、既存研究では十分に論じられていない。また、FCC の許認可プロセスにおいて、チームテレコムがどのように生まれ、発展してきたのかについても解明が進んでいない。トランプ政権下の対中政策の転換を背景とする通信事業規制の変化を正確に把握するためには、トランプ政権以前に遡り、各時代の国際情勢を踏まえつつ、FCC、CFIUS、チームテレコムといった各組織の歴史を体系的に考察する必要があると考えられる。

そこで、本研究は、従来の研究と異なり、対外的な変化に目をむけつつ、実態として、米国国内の通信規制のあり方がどのように変化したのか、国内のガバナンスに注目して分析を進める。既存研究で曖昧に理解されてきた、通信事業規制に関わる行政府内のアクターの関係の変化を実証的に捉える。FCC、CFIUS、チームテレコムに焦点を当て、この米国の行政組織 3 者の関係の変化を通時的に捉えるアプローチを採用する。加えて、議会の審議記録のみならず、FCC による審査記録という実際の行政行為の結果を分析データとして用いることで、通信事業規制の枠組みをより厳格に捉える。これら手法により、米国の通信事業規制の変遷、現状の枠組みに対し、既存研究で明らかにされなかった新たな洞察を提供する。

第 4 節：分析方法

(1) 先行研究からの考察

先行研究において、1997 年の審査以来、FCC の審査に対する行政機関の関与が常態的に確認されるようになった²⁰⁸。また、FCC への行政機関の関与を「チームテレコム」としてではなく、安全保障関連機関の個別の取組みや「CFIUS」の審査に類似するものと解釈する文献も複数存在した²⁰⁹。2007 年には、CFIUS が FINSA の制定により法的枠組みを強化し、議会の関与を拡大する改革が行われた。その後、文献上では「チームテレコム」の名称が増え、免許移転だけでなく新規免許の審査も記述されるようになり、CFIUS との類似性が指摘されるようになった。2018 年には FIRRMA の成立により、CFIUS は FINSA 以来の改革を経験し、2020 年 2 月にはその最終規則が施行された。これに続き、2020 年 4

月にはチームテレコムが公式化され、認可後の再審査まで対象を拡大した。以上に鑑みると、チームテレコムは議会の統制を回避し、CFIUS の改革に沿って発展した可能性がある。

2020 年の大統領令発表以前から、FCC の許認可における行政機関の非公式な関与を公式化しようとする動きが存在していた。非公式制度には、公式化に抵抗し、既存の公式制度の機能を非公式のまま妨害するほどの力があることが既存研究で指摘されている²¹⁰。実際、議会や FCC という公式制度側の主体が主導した 2000 年法案や 2016 年の FCC 規則による検討は、いずれも実現に至らなかった。これらの動きは「公式制度に対する非公式制度の位置付け」の視点から公式化が検討されたものと捉えることができる。

一方、2020 年の大統領令を通じた公式化の検討は、チームテレコムという非公式制度の主体が主導したものであり、従来のような「公式制度に対する非公式制度の位置付け」ではなく、非公式制度の視点から公式化のインセンティブを考察する必要があると考えられる。この視点の転換をもとに、表 6 はヘルムケとレヴィツキーの「公式制度に対する非公式制度の位置付け」の 4 類型を裏返し、「非公式制度に対する公式制度の位置付け」として整理したものである。

表 6 「非公式制度に対する公式制度の位置付け」の 4 類型

非公式制度の 目標との関係	非公式制度での対応	
	機能している	機能していない (or 機能を有さない)
整合的 (compatible)	代替 (substitutive)	補完 (complementary)
対立的 (conflicting)	競合 (competing)	許容 (accommodating)

出典：Helmke, G., & Levitsky, S. (2003: 12 Figure 1)²¹¹と Helmke, G., & Levitsky, S. (2004: 728 Figure 1)²¹²を参考に作成。網掛けは本文で言及する「補完型」の公式制度を表す。

表 6 は、既存研究で十分に議論されてこなかった「非公式制度の限界」を考慮し、非公式制度の視点から公式制度との関係を捉えたものである。この表をもとに非公式制度の視点から、公式化する動機を考察すると、表 6 の補完型のような公式制度が欠如している場合、すなわち非公式制度の目的が、既存の非公式制度および公式制度の双方で補完できず、かつ既存の公式制度の変更も困難な場合、非公式制度には自ら公式化を選択するインセンティブが生じると考えられる。

この考察を本事例に適用すると、安全保障上の観点から、チームテレコムと類似性が指摘されてきた CFIUS の改革に合わせ、FCC の改革の必要性が高まったため、公式化に至ったとの仮説が立てられる。これに基づき、本研究の分析では、CFIUS の制度改革に伴い、チームテレコムの起源と発展過程を捉え、米国政府がチームテレコムの公式化に至った理由を探ることとする。

チームテレコムの審査は20年以上維持された非公式制度であり、制度を用いる組織のあり方、その追求するインセンティブも時間とともに、変化した可能性がある。そこで新制度論の3つの理論枠組みの中でも、インセンティブを所与ではなく内生的なものと捉え、制度と組織を区別する歴史的制度論のアプローチを選択する。この手法では説明の論理を経路依存性として長期間の過程追跡（process tracing）により、制度変化を捉える²¹³。

(2) 分析期間

分析期間は、行政機関による FCC の審査への関与が見られた外国企業への市場開放の時代から、チームテレコムの公式化後までとする。具体的には、1997 年 1 月 1 日から 2023 年 4 月 30 日までを対象期間にする。CFIUS の制度改革の変遷に合わせ、チームテレコムの非公式な審査を3段階で分析する。表7はこの3段階を表す。

表7 CFIUS の制度改革に合わせた3段階

章	区分の理由	対象期間
第2章起源	外資参入後	1997年1月1日-2007年10月24日
第3章発展	FINSAによる改革後	2007年10月25日-2020年2月12日
第4章改革	FIRRMAによる改革後	2020年2月13日-2023年4月30日

出典：筆者作成。

表7のように、分析期間は2007年10月25日のFINSAの施行、2020年2月13日のFIRRMAの最終規則の施行を区切りとする。

(3) 分析データ

非公式制度は文書化されたものではないため、公式制度に比較し、制度内容や利害関係者の特定に難しさがあり、実証的な研究が困難とする意見もあった²¹⁴。近年の研究では、このような研究上の課題を踏まえ、歴史的資料に加え、データセットを用いて、研究者が非公式制度を捉える試みがなされている²¹⁵。そこで本研究では、議会の審議記録や政権の

戦略文書などの歴史的資料の他、FCC の審査記録をデータセットとして用いる。CFIUS の審査内容は、情報公開法の適用対象外であり、FCC の審査のように公開されていない。そのため CFIUS の制度については、既存研究や議会レポート、議会の審議記録や報道からの情報を活用して確認する。

議会の審議記録について、通信政策に関する議会両院の主な委員会の議論を確認する。FCC の監督、通信関連法案の策定の観点から、主に上院は商業・科学・運輸委員会、下院はエネルギー商業委員会で審議がなされてきた。また、サイバーセキュリティに関する政策については、上院は国土安全保障・政府問題委員会、下院は国土安全保障委員会で主に審議がなされている。これらの常設委員会の議会の審議を中心に確認しつつ、下院の情報特別委員会と上院の情報特別委員会などの議論も含めて確認する。

分析対象となる審査記録は、FCC のデータベース (FCC's Electronic Comment Filing System²¹⁶, FCC Report²¹⁷, Advanced IBFS Search²¹⁸) から収集し、認可の時点を基準に整理する。各々の期間で、行政機関と軽減合意を締結した申請を中心に、①免許移転の審査、②新規免許の審査、③認可後の監督の状況に分け、審査内容を確認する。厳密には、チームテレコムに関与する審査は司法省の公表資料では、以下の 5 つに区別される²¹⁹。

- (1) 通信法第 310 条で規定される外国所有率の上限を超える権限を求める請願
- (2) 通信法第 214 条に基づく国際通信免許の支配権の割当または移転
- (3) 海底ケーブル陸揚げ免許の支配権の割当または移転
- (4) 通信法第 214 条に基づく国際通信免許の新規申請
- (5) 海底ケーブル陸揚げ免許の新規申請

本論文では、(1) から (3) の中から買収・合併に関わる申請を①免許移転の審査とし、第 2 章から第 4 章の第 1 節の分析で扱う。なお、第 310 条は衛星事業や放送業も対象にした規定であるが、本研究では通信法第 214 条に基づく国際通信免許、海底ケーブル陸揚げ免許に関する買収・合併審査を対象とする。また (4) と (5) を②新規申請の審査として、第 2 章から第 4 章の第 2 節の分析で扱う。そして、(1) から (5) の申請の認可後の扱いについて、第 2 章から第 4 章の第 3 節の分析で③認可後の監督として扱う。

分析の全体像として、第 2 章の起源段階に起因して後のチームテレコムの「非公式制度の限界」が生まれていたことを確認する。その後、第 3 章の発展段階でチームテレコムの「非公式制度の限界」と FCC の「公式制度の限界」の重複を捉える。そして第 4 章でその非公式・公式制度の重複した限界、既存の制度枠組みの限界を米国政府はチームテレコム

の「非公式制度の公式化」により、克服したことを特定する。

先行研究を確認した結果、2020 年以前にも、2000 年および 2016 年に FCC の許認可における行政機関による非公式な審査を公式化しようとする動きが見られた。本論文では、第 2 章から第 4 章の各章第 4 節において、これらの改革について捉える。具体的には、第 2 章で①2000 年に提出された通信法改正法案、第 3 章で②2016 年の FCC 規則、第 4 章で③2020 年の大統領令 13913 号および FCC 規則による公式化の検討を分析する。この分析を踏まえ、第 5 章においては、3 つの年代における公式化の検討過程を比較し、2020 年にチームテレコムが公式化に至った背景と理由を考察し、結論につなげる。

第 2 章

起源

一公式制度からの派生と寄生

第2章：起源—公式制度から派生と寄生

本章では、非公式制度がなぜ生まれたのか、その起源を探ることを目的とする。非公式制度の起源を明らかにすることで、その起源の経緯から、後のチームテレコム「非公式制度の限界」が生じたことを観察する。期間は、1997年1月1日から2007年10月25日のFINSAの施行前までを対象とする。その中で、非公式制度が公式制度から派生し、他の公式制度に寄生する過程を捉え、外資参入後、CFIUSの投資審査制度を補完する意味合いから、通信免許の安全保障上の審査、後のチームテレコムによる非公式審査が生まれたことを明らかにする。表8は、本章における審査分析の概観を示している。

表8 審査の分析の概観（1997年1月から2007年10月）

区分	承認	① 免許移転の審査	② 新規免許の審査		③ 認可後の監督
	年	国際通信免許/ 海底ケーブル陸揚げ免許	国際通信免許	海底ケーブル 陸揚げ免許	国際通信免許/ 海底ケーブル陸揚げ免許
第2章 起源 (1997年1月～ 2007年10月)	1997	国防総省 司法省		国務省	
	1998				
	1999				
	2000				
	2001		国防総省 司法省		
	2002	国防総省 司法省 DHS	国防総省 司法省		
	2003		国防総省 司法省 DHS		
	2004				
	2005				
	2006				
	2007				

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成。

注：省庁名は審査の主導官庁を表す。灰色は非公式の審査、白は公式の審査を表し、黒は審査に行政機関の関与が確認できない期間を表す。

概況として、CFIUSの「公式制度の限界」を補完するため、CFIUSの安全保障官庁はFCCの審査を利用し始め、非公式な審査を形成したと言える。その過程で、安全保障官庁とFCCの対立関係が生まれ、CFIUS内での省庁間の対立も深まることになる。

表8に示すように、この期間においては、①買収・合併に伴う免許移転の審査に行政機関は積極的に関与しており、②新規免許の審査は十分に精査されていない状況であった。また、③既存免許の監督についても、省庁一体的なプロセスは確立されていなかった。当時の通信における安全保障上の懸念は外資規制、すなわち外国人所有率が中心であり、その審査は例外的に実施されるものと位置づけられていた。行政機関の審査において、サブ

ライチェーンや中国通信機器の利用に対する懸念はそれほど顕在化しておらず、また非公式な審査は形成されたものの、組織的な運用には至っていなかった。

本章第 1 節では、買収・合併に伴う免許移転の審査について分析する。当時、安全保障官庁と経済官庁の間には激しい対立があったとされ、CFIUS による審査は厳格であった。そこで、CFIUS の安全保障官庁は、CFIUS の審査と同時並行で行われ、審査期限がなく、経済官庁とのコンセンサスが必須でない FCC による「免許移転」の審査を利用し、FCC の審査を通じて申請者と軽減合意を交渉するようになった。

第 2 節では、新規免許の審査について分析する。「新規免許」の審査は、当時の CFIUS が対象外としていた新規投資に関連しており、十分に審査が行われていなかった実態を示す。2000 年代前半に申請された中国企業の国際通信免許は、行政機関による精査を受けることなく認可されていた。また、海底ケーブル陸揚げ免許については、市場開放以前からの国務省主導の審査が形骸化し、新規申請に対する行政機関の関与が確認できなくなった。

第 3 節では、既存免許の認可後の監督について分析する。省庁一体的な認可後の監督は実施されておらず、むしろ、安全保障官庁は 1990 年代から 2000 年代にかけて、これまで精査できていなかった免許申請について、該当申請者からの新たな申請を契機に、軽減合意を再度締結するなどの見直しを行った。しかし、2000 年代前半に申請された中国聯合通信の新規免許は、軽減合意を締結することなく、未締結のまま据え置かれた。

第 4 節では、2000 年の通信法改正法案による公式化の検討過程を記述する。2000 年には、通信法改正による制度改革が議会で検討されるも、議員の中でも意見に対立があり、法案は成立しなかった。その後、2001 年の 9.11 を経て DHS が加わった安全保障官庁は、CFIUS の組織的な行動としてではなく、裁量的に軽減合意を申請者と交渉し始め、CFIUS 内・議会で問題視された。そして、行政機関による FCC の審査への関与は、通信法改正ではなく、CFIUS の権限強化を図る FINSA を機に変化が見られることになる。

第 5 節では、本章で明らかとなった組織化以前の非公式制度の形成過程を小括する。クリントン政権は、1998 年に大統領決定指令（PDD63）を発表し、FBI 内にサイバー攻撃の監視などを担う全米インフラ防衛センター（National Infrastructure Protection Center: NIPC）を、商務省内に重要インフラ保証局（Critical Infrastructure Assurance Office: CIAO）を設立した²²⁰。そして、NIPC や CIAO などの重要インフラ機関は、9.11 を契機にジョージ・W・ブッシュ政権が設立した DHS に集約された²²¹。この DHS の存在が、安全保障官庁による FCC の審査への関与を強化することにつながっていく。

以下では、クリントン政権からブッシュ政権にかけて形成された行政機関の非公式な審査について、①免許移転の審査、②新規免許の審査、③認可後の監督の順に記述する。

第 1 節：免許移転の審査

1997 年 2 月、WTO は基本電気通信合意を妥結させた。この合意は、米国や日本を含む 69 カ国が参加したものであり、1998 年 1 月の合意発効によって、世界の電気通信市場の 90% 以上が開放されると言われた²²²。従来、米国は外国通信事業者の参入を認めるにあたり、相手国の市場に米国企業が同様に参入可能かという相互主義的な基準を用いていた²²³。WTO 基本電気通信合意を受け、FCC は 1997 年外資参加命令を策定し、米国通信市場の本格的な外国事業者への開放に踏み切った²²⁴。外国企業による大型の投資事案が見られる中、CFIUS の安全保障官庁である国防総省、司法省は、不活発であった CFIUS の審査を補完するために、1997 年から FCC の免許移転の審査を利用し始めた。これがチームテレコムの非公式制度の起源となる。そして 9.11 後に CFIUS の安全保障官庁に DHS が加わることで、安全保障官庁による FCC の審査への介入が強まっていく過程を以下で記述する。

(1) 1997 年：MCI と BT の合併審査への介入

1997 年の米国第 2 位の電話会社 MCI コミュニケーションズ (Microwave Communications, Inc : MCI) と英国最大の電話会社ブリティッシュ・テレコム (British Telecom : BT) の合併事案から、行政機関による FCC の審査への介入が見られた。まず、国防総省と司法省の一機関である FBI は、FCC に行政機関が勧告をするまで審査を延期するように要請した。その際、国防総省は、CFIUS は「適切な場」ではなく、CFIUS の審査内では自分たちの懸念を解消することが「難しい場合がある」と言及した。そして国防総省は FCC の審査上で安全保障上の条件づけを課すことができると主張した²²⁵。

CFIUS の議長は財務省であり、国防総省、司法省、国務省、USTR といった後のチームテレコムのメンバーも所属していた。しかし、当時の CFIUS の体制は議長制を取るものの、議長は実質的にメンバーと対等な立場に過ぎず、省庁間の激しい対立を引き起こすことがほぼ確実な特異な構造と政府内では評された²²⁶。安全保障官庁の審査について、財務省は投資家、国務省は外国政府、商務省は産業界の反応を気にしており、安全保障官庁と経済官庁には溝があったとされる²²⁷。

CFIUS は、第 1 段階 30 日以内の審査と第 2 段階 45 日以内の調査があり、基本的には合計 75 日以内の審査が求められた。またそれ以上の審査は、第 3 段階として大統領に報告され、15 日以内に裁定された。つまり CFIUS は最長 90 日で審査結果を出す必要があった。このような審査上の制約を背景に、CFIUS の安全保障官庁は、CFIUS の審査と同時並行で行われる、経済官庁との調整が不要で審査期間の上限のない、買収・合併に伴う FCC

の「免許移転」の審査を利用し始めた。国防総省と司法省は、FCC の審査上で買収・合併に伴う軽減合意を申請者と調整し締結すると、その合意を条件として、FCC に認可するように勧告した。表 9 は、1997 年 1 月から 2002 年 12 月まで軽減合意である NSA が締結された承認案件の代表例を表す。

表 9 行政機関が審査に関与した案件（1997 年 1 月から 2002 年 12 月）

	承認時期	案件	免許の 移転理由	軽減合意	軽減合意の 署名 / 宛先	軽減合意内の CFIUS 記述	審査日数
1	1997 年	MCI / BT	合併	NSA	国防総省、 FBI	●	296
2	1999 年	Airtouch / Vodafone	合併	NSA	国防総省、 司法省、 FBI	●	136
3	1999 年	AT & T / BT	合併企業 設立	NSA	国防総省、 司法省、 FBI	×	346
4	2000 年	VoiceStream / Omnipoint	合併	NSA	司法省、 FBI	●	213
5	2000 年	Vodafone AirTouch / Bell Atlantic	合併企業 設立	NSA	国防総省、 司法省、 FBI	×	153
6	2001 年	VoiceStream / Powertel / DT	買収	NSA	司法省、 FBI	●	221
7	2001 年	Comsat / Telenor Satellite	買収	NSA	司法省、 FBI	●	218
8	2002 年	Vodafone / Globalstar	買収	NSA*	国防総省、 司法省、 FBI	—	84
9	2002 年	XO Communications	買収	NSA	司法省、 FBI	●	224

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成²²⁸。

注：網掛けは本文での言及箇所である。*は既存の軽減合意の流用を表す。

表 9 のように、軽減合意の中には、CFIUS の審査に係る記述が見られるものがあつた。軽減合意の記述から申請者は、FCC の認可後、CFIUS に自発的な届け出をすることを約束させられていたことが捉えられた。また軽減合意の中で、安全保障官庁も FCC の審査のみならず、CFIUS の審査においても申請を承認することについて、異議を唱えないことを宣言した。そしてこの軽減合意を条件に行政機関は FCC に認可を勧告し、最終的な裁定は FCC に委ねられるが、FCC は結果的に行政機関の勧告を受け入れ、認可した。このように

軽減合意について FCC の審査で実質的に合意した後に、CFIUS の審査に進むように促すことで国防総省、司法省、FBI は CFIUS 外で自らの懸念を払拭し始めた。

表 9 の 3 および 5 に示された合併企業設立の事案では、軽減合意に CFIUS に関する記述が見られない。これは、自国内で新たに法人を設立する新規投資が、当時の CFIUS の審査対象外とされていたためと考えられる。軽減合意には、政府による合法的な通信傍受への協力義務や、企業データを米国内に保存する義務などが規定された。安全保障官庁と申請者が軽減合意を締結後、FCC が認可し、申請者が CFIUS に自主的な通知をする審査の流れが軽減合意の記述から読み取れる²²⁹。

2000 年、英国企業のボーダフォン・エアタッチと米国企業のベル・アトランティックが事業統合に合意し、合併会社「ベライゾン・ワイヤレス（以下、ベライゾン）」を発足させた。これは表 9 の 5 の事案であり、同社の弁護士は司法省に面会を求め、自ら FBI が過去の取引で要求した条項を盛り込んだ NSA の草案を提示したとされる。その後、2 回のミーティングと電話会議を経て、企業と FBI は合意に至ったという報道がある²³⁰。このように、FCC への申請に際し、申請者が自ら行政機関に連絡する動きも見られた。

(2) 2001 年：ドイツテレコムボイスストリーム買収と通信法改正法案

ドイツの通信会社、ドイツテレコムは米国通信企業ボイスストリームを 507 億ドルで買収する計画を発表した。この買収は、ドイツ政府がドイツテレコムに 50%以上の出資をする事案であり、買収成立に強く懸念を表明する議員もいた。中でも民主党のフリッツ・ホリングス（Fritz Hollings）上院議員は、FCC 宛にコメントを出し、通信法第 310 条の解釈に基づき、この取引の阻止を要請した²³¹。ホリングス議員は通信政策立案界の中心人物であり、FCC の規制緩和推進姿勢を批判していた。ホリングス議員をはじめとする一部の議員たちが買収を阻止するため、通信法改正案を議会に提出した²³²。米国は通信法第 310 条によって政府出資比率が 25%を超える外国企業の通信市場参入を原則禁止しており、この買収成立には FCC が例外的に承認することが必要だった²³³。この通信法第 310 条の解釈を巡り、議会では議員たちの意見が分かれ、激しい議論が起こった²³⁴。

欧州委員会（European Union：EU）からは、この買収を阻止した場合には米国が WTO 基本電気通信合意に違反する可能性が指摘され、対抗する方針が国務省に対して表明された²³⁵。そして買収審査の結果は、クリントン政権からブッシュ政権への移行後に持ち越された。結果的には司法省と FBI が軽減合意を申請者と締結し、FCC に認可を勧告した後、FCC が承認を発表した。その後、CFIUS の審査においても申請の承認がなされ、買

収を阻止する目的があったホリングス議員の提出法案は成立しなかった²³⁶。この事案のように、2000年前後の米国通信事業者に関わる大型の買収・合併案件では、外国人所有率により、安全保障上の懸念の有無を判断する傾向が捉えられる。

(3) 2003 年：DHS の CFIUS への加入とグローバルクロッシングの買収

2001 年の 9.11 を機にブッシュ政権は DHS を設立し、既存の重要インフラ防護に関連する政府機能を集約した。そして 2003 年 3 月、大統領令 13286 号が発表され、DHS は CFIUS メンバーとなった²³⁷。これ以降、DHS は司法省、国防総省とともに FCC の審査に介入した。軽減合意として NSA のみならず、書簡による保証（Letter of Assurances：LOA）と呼ばれる、NSA と比べ軽微な書簡形式の軽減合意が審査で確認できた。表 10 は 2003 年 1 月から 2007 年 9 月までに軽減合意が締結された申請の代表例を表す。

表 10 行政機関が審査に関与した案件（2003 年 1 月から 2007 年 9 月）

	承認時期	案件	免許の 移転理由	軽減合意	軽減合意の 署名 / 宛先	軽減合意内の CFIUS 記述	審査日数
1	2003 年	Global Crossing / GC Acquisition	買収	NSA	国防総省、 DHS、 司法省、 FBI	●	406
2	2003 年	Pacific Telecom / Bell Atlantic New Zealand	買収	NSA	国防総省、 DHS、 司法省、 FBI	●	202
3	2004 年	Loral Satellite / Intelsat North America	買収	LOA	司法省、 FBI、 DHS	●	299
4	2006 年	Guam Cellular / NTT DoCoMo, Inc.	買収	NSA	司法省、 FBI、 DHS	×	223
5	2007 年	TELPRI / America Movil, S.A. de C.V.	買収	NSA	司法省、 DHS	●	321
6	2007 年	CTC / Choiceone	合併	LOA	司法省、 FBI、 DHS	×	761

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成²³⁸。

注：網掛けは本文での言及箇所である。

表 10 の 1 を見ると、2003 年のグローバルクロッシングの買収事案から DHS が審査に加わったことが確認できる。この買収はシンガポール政府投資会社の関連企業によるもの

で、ホリングス議員をはじめとする議員がFCC宛に書簡で懸念を表明した²³⁹。CFIUSの審査は第三段階の大統領裁定まで進み、ブッシュ大統領が最終的に認可を決定した。この事案では議員だけでなく行政機関も注意深く審査を行い、グローバルクロッシングが国防総省を含む幅広い米国内顧客にサービスを提供している点が特に注目された。同社は2002年に破産を申請し、当初は香港のハチソン・ワンポア（Hutchison Whampoa）が買収を試みたが、中国政府との関係が疑われたことから行政機関の反対を受け、最終的にハチソン・ワンポアによる買収は阻止されたとされている²⁴⁰。

株主には中国政府の高官が含まれていたとされ、行政機関は中国による買収を利用した技術情報の収集を懸念していたとの報道があった²⁴¹。この事案では、従来と異なり、安全保障官庁と申請者の間で軽減合意が締結される前にCFIUSが審査結果を出し、大統領が最終判断を行った。CFIUSの審査終了後にFCCの審査において、司法省、DHS、国防総省と申請者の間でNSAが締結された。この審査の段取りの変化から、安全保障官庁がCFIUSの審査とは関係なく、軽減合意を積極的に締結し始めたことが示唆される。

2003年にDHSがCFIUSに参加して以降、CFIUS内で安全保障を重視する省庁が増加し、組織内でコンセンサスを得ることがより困難になる可能性が指摘されていた²⁴²。実際、9.11を契機に設立されたDHSが参画して以降、CFIUSの審査は厳格化したとする研究が複数見られる²⁴³。さらに、2005年にはDHSに政策局が、2006年には司法省に安全保障局が設立され、これらがCFIUSの審査を担当するようになった。こうして安全保障官庁の審査体制が強化されるにつれ、表10の4や6に示されるように、安全保障官庁の審査体制が強化される中で、買収・合併事案においてCFIUSに関する記述のない軽減合意が見られ始め、安全保障官庁の動きとCFIUSとの関係が捉えにくくなった。

2003年12月、「国土安全保障に関する大統領指令第7号（HSPD-7）」が発令された。この指令は、行政機関に対して米国の重要な社会基盤および資産を特定し、これらをテロ攻撃から保護するための政策を策定することを求めた。指令では、7つのセクターにおける重要インフラ保護の担当省庁が指定され、通信分野はDHSが担当することとなった。また、HSPD-7により、DHSは全セクターの重要インフラにおけるサイバーセキュリティ対策を主導する機関として位置付けられた²⁴⁴。

2005年4月には、議会に提出されたDHSの予算資料に「Team Telecom」の文字が現れた²⁴⁵。後に司法省はFBIと司法省、国総防省、DHSの3省は、「Team Telecom」と呼ばれる省庁間グループを結成したと予算資料に記述した。2011年の司法省の予算資料では、チームテレコムについて「通信事業者の外国人所有・支配・影響力（Foreign Ownership,

Control and Influence : FOCI) が、国家安全保障、インフラ保護、法執行機関の利益、またはその他の公共の安全に関するリスクとなり、軽減合意の実施や取引への反対をするべきか判断するために、FCC に提出された申請を審査するもの」と説明がなされている²⁴⁶。つまり、9.11 を経験した米国政府は、DHS の設立後、チームテレコムを主導する安全保障官庁 3 省での体制を構築し、チームとして動き始めた可能性がある。しかし、DHS が「Team Telecom」という名前を用い始めた動きは確認できたが、CFIUS との組織の切れ目は未だ曖昧だった。実際、2005 年に FCC の審査で締結された軽減合意の中には、CFIUS の議長である財務省が署名したものもあった²⁴⁷。この事案は「CFIUS の軽減合意」を FCC の審査上で調整したものと既存研究でも理解されていた²⁴⁸。

(4) 2006 年：ドバイ・ポーツ・ワールド事案と CFIUS 改革

2006 年、アラブ首長国連邦の企業である DPW が米国に子会社を持つ英国の港湾会社を買収した事案を巡り、米国議会で議論が巻き起こった²⁴⁹。このドバイ・ポーツ・ワールドによる買収は、CFIUS の認可後にも関わらず、議会の主張により、最終的に買収は破棄された。この事案は議会の CFIUS に対する影響力の大きさを示す事案となった²⁵⁰。

DHS の政策局の初代政策担当次官補であったスチュワート・ベイカー (Stewart Baker) は、当時の出来事について回顧録で詳述している²⁵¹。ベイカーは、2005 年に設立された DHS の政策局にブッシュ政権から政治任用で登用され、CFIUS および FCC の審査における行政機関の役割に大きな影響を与えた。彼は国家安全保障局でも政治任用での勤務経験があり、DHS においては 2005 年から 2009 年まで CFIUS の審査を担当した。また、1997 年に MCI と BT の合併事案において申請者側の弁護士として、国防総省および FBI という CFIUS の安全保障官庁と軽減合意の交渉を担当した経験が審査記録から確認できた。このような過去の経験から、ベイカーは CFIUS の審査において積極的に軽減合意を用いるようになったことを回顧録に記している²⁵²。

ベイカーによれば、DPW の事案は既に DHS が軽減合意を締結した上で CFIUS が承認したものであり、審査が終わってから 1 ヶ月経った後に、議会やメディアによって問題視されるに至った²⁵³。この事案をメディアは、2001 年の 9.11 の犯人の出身国の 1 つであったアラブ首長国連邦の会社による買収として取上げた。議会が反発した理由としては、CFIUS が審査について議会への報告をしなかったこと、下級役人で審査がまとめられたことが挙げられた²⁵⁴。このような状況の中、議会では議員たちがブッシュ政権を非難し、買収取引の撤回を要求した。そして結果的にこの買収は撤回されることになった²⁵⁵。

ベイカーは回顧録において、DPW 事案が問題視された当時、議会は混乱し、事案の内容を理解できていなかったと振り返った。彼はこの事案について政治家は審査中には何も意見をしなかったとしている。ドバイ・ポーツ・ワールドとともに買収に名乗りを挙げた企業のロビイストから話を聞いた政治家の1人、民主党チャック・シューマー（Charles E. Schumer）上院議員は、事案を理解せずにメディアで問題提起をしたとベイカーは主張した²⁵⁶。政権への批判を強める議会の状況は収まらず、CFIUS の改革は審査の実態を知らない「議会主導」で行われた。議会の CFIUS への関与に難色を示した政権も、議会の問題意識に対応し、FINSA は成立に至った。DPW 事案は後に、国内の政治的要因が地政学的要因を上回り、特定の議員に CFIUS の審査に対する無制限の介入を許容したと評された²⁵⁷。

この事案は議会による CFIUS 改革を加速させた。DPW 事件は共和党・民主党双方の議員から政権への批判を引き起こし、その流れは事件後もなかなか収まらなかった²⁵⁸。その結果、CFIUS は議会の関与を強めるかたちで改革が検討され、約2年の議論を経て FINSA が成立した。民主党キャロリン・マロニー（Carolyn Maloney）下院議員は2007年1月18日に下院版の FINSA を提出した。下院金融サービス委員会は2月13日に修正を加えて承認し、下院本会議は2月28日に423対0の投票により修正・承認した。そして2007年6月13日、民主党のクリストファー・ジョン・ドッド（Christopher John Dodd）上院議員は上院版の FINSA を提出し、6月29日、上院は全会一致で採択した。7月11日、下院は370対45で上院版を受理、ブッシュ大統領は7月26日に署名し、上院下院の圧倒的な支持を経て、FINSA は議会主導で10月24日に施行に至った²⁵⁹。

FINSA により、CFIUS の審査は財務省主導の組織的な運営を求められ、議会の関与を強化する改革が実施された。この背景には、当時の CFIUS メンバー間で対立が深まっていたことがあった。従来から、CFIUS の審査は不活発であり、メンバー間の意見の相違が指摘されていた²⁶⁰。DHS が CFIUS メンバーに加わった後、安全保障官庁による CFIUS および FCC 審査への取組みが強化され、DHS は積極的に軽減合意を締結した。その結果、軽減合意の件数は増加し、安全保障官庁の活動は次第に CFIUS の組織的な動きから乖離していった。DHS は停滞する CFIUS の実態を議会に報告し、議長である財務省は安全保障官庁の独自の行動に懸念を示し始めた²⁶¹。このような状況の中、議会は FINSA を通じて CFIUS を改革し、組織として一体的に機能する体制を求めるに至った²⁶²。

第 2 節：新規免許の審査

新規投資は CFIUS の審査対象外であったため、行政機関は新規投資に相当する新規免許の審査を精査できていなかった。2005 年に DHS に政策局が設立され、行政機関の FCC の審査への関与は強化された。新規免許の審査について国際通信免許では 2006 年頃から積極的な行政機関の関与が見られ始めた。一方、海底ケーブル陸揚げ免許では、国務省主導の審査の合理化が図られ、敷設ラッシュが終焉する中で形骸化する変化があった。

第 1 項：国際通信免許の審査

通信法第 214 条は、米国と外国間の通信サービスを提供するための国際通信免許の根拠である。具体的には通信設備の所有・再販による米国市場への参入が対象となり、国際通信提供サービスが該当する²⁶³。以下では 2000 年代前半、行政機関の新規免許の審査は未確立であり、行政機関は中国企業からの新規免許の申請を精査しなかったことを指摘する。

(1) 2001 年：中国の WTO 加盟と中国電信、中国聯通の新規申請

行政機関が審査に関与した形跡は、2001 年まで確認ができない。表 11 は、2001 年 1 月から 2007 年 10 月までに軽減合意を締結した申請と中国企業による申請を表す。

表 11 軽減合意を締結した申請と中国企業の申請（2001 年 1 月から 2007 年 10 月）

	承認時期	案件	軽減合意	軽減合意の署名/宛先
1	2001年	China Telecom	×	×
2		Reach	NSA *	司法省, FBI
3	2002年	China Telecom	×	×
4		China Unicom	×	×
5		China Unicom	×	×
6	2004年	TataCommunications	NSA	司法省, DHS, FBI
7	2006年	Intelsat USA	LOA	司法省, DHS, FBI
8		BTI America	LOA	司法省, DHS, FBI
9		Belgacom	LOA	司法省, DHS, FBI
10		T-Mobile USA	NSA *	司法省, FBI
11	2007年	Reach	NSA *	司法省, FBI
12		Del Castillo	LOA	司法省, DHS, FBI
13		Redes Modernas	LOA	司法省, DHS, FBI
14		Sage VOIP	LOA	司法省, DHS, FBI
15		JuBe	LOA	司法省, DHS, FBI
16		Space Net	LOA	司法省, DHS, FBI
17		Rebtel Services	LOA	司法省, DHS, FBI
18		Air Channel	LOA	司法省, DHS, FBI
19		Zed Telecom	LOA	DHS, 司法省, FBI

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成²⁶⁴。

注：網掛けは中国企業の申請を表す。*は既存の軽減合意の流用を表す。

表 11 によれば、2001 年から 2007 年の間に FCC が許可した 4446 件の新規申請のうち、行政機関が軽減合意を結んだのは 15 件に過ぎなかった。特に、2001 年と 2004 年にはそれぞれ 1 件の軽減合意が確認されるのみであり、これらはすべて買収・合併に関連する案件であった。このことから、2000 年代前半には行政機関が新規免許の精査を十分に行えておらず、審査が本格化するのは 2000 年代後半以降であることが示唆される。また、2001 年以降、中国が WTO 加盟を果たし、中国企業の米国市場参入が進んだ中で、中国电信と中国聯通が国際通信免許を申請した。この 2001 年と 2002 年に行われた申請については、行政機関と軽減合意が結ばれることなく承認されており、FCC が行政機関に申請を送致した形跡や、行政機関がこれらを審査した形跡も見られなかった。

米国企業を買収し、外国企業が事業をする投資に伴う「免許移転」とは異なり、一から事業を米国で展開するような新規投資に伴う「新規免許」の取得には、基本的には米国企業から外国企業への所有権の移転が伴わない。新規投資は米国経済に寄与するものとして歓迎され、CFIUS も新規投資について審査対象から外されてきた経緯があった。2001 年にはクリントン政権の後押しで中国が WTO に加盟し、中国企業の米国市場参入が進んだ。当時の時代背景を踏まえると、2000 年代前半における中国企業からの新規免許申請に対し、FCC および行政機関が安全保障上の規制を課すことは想定されていなかった可能性が高い。

中国企業の免許と同様に、2000 年代前半のいくつかの申請は、直接または間接の外資資本保有率が 10%以上、または政府資本の事業者の申請であっても、行政機関の審査の形跡がないまま認可されていた。例えば、2004 年に申請されたドイツ政府が出資するドイツテレコムの子会社による申請は、行政機関の審査記録がないまま、わずか 1 ヶ月あまりで認可された²⁶⁵。これに対し、表 11 の 10 の 2006 年の申請は、同じくドイツテレコムの子会社からの申請だったものの、2004 年には安全保障官庁から求められなかった軽減合意の締結が必要となった。この変化について申請者からも行政府に対して、指摘がなされている²⁶⁶。

FCC から行政機関に申請を送致するプロセスは、記録上では 2004 年代後半から確認できた。特に 2005 年後半に DHS の政策局が設立されて以降、新規免許審査に対する行政機関の関与が顕著になった。DHS の主導で、2006 年から買収・合併に関わらない新規審査についても、軽減合意を結んだ上で認可される案件が見られ始めた。さらに、新規免許の申請の情報は FCC から行政機関に送致されるようになり、安全保障官庁だけでなく、NTIA、国務省、USTR、科学技術政策局（Office of Science and Technology Policy : OSTP）にも共有されるようになった²⁶⁷。

(2) 2001 年：9.11 と FISA、CALEA の強化

2001 年は、中国が WTO に加盟を果たし、同時に米国が 9.11 を経験した年であった。9.11 を受けて、ブッシュ政権は外国情報監視法（Foreign Intelligence Surveillance Act : FISA）の改正を行った。FISA は、米国政府が外国の情報機関やスパイ活動を監視する際の手続きを定めた法律であり、1970 年代に FBI や中央情報局（Central Intelligence Agency : CIA）などによる、令状を得ない盗聴などの諜報活動が問題視され、適法性をめぐり裁判で争われる事態への対処として成立したものだ。この法律のもと、諜報活動を行うには外国情報監視裁判所（Foreign Intelligence Surveillance Court : FISC）の許諾が必要であり、令状主義が原則とされた。9.11 後、ブッシュ政権は米国愛国者法（USA Patriot Act）を成立させ、FISA の監視対象にテロリストを含めた²⁶⁸。表 12 は、通信傍受関連の法令の特徴を整理したものである。

表 12 インシデント発生時の通信傍受の根拠法令

情報入手の適時性	通信コンテンツへのアクセス	通信メタデータへのアクセス (ヘッダー、ログ、その他の情報)
リアルタイムの通信傍受	Wiretap 法 FISA	ペン・レジスタ法 FISA
保存された通信へのアクセス	ECPA FISA	ECPA FISA

出典：NSTAC（2000：19 Table 2）を参考に筆者作成²⁶⁹。

表 12 をみると、FISA は政府の監視業務に万能であることが理解できる。米国政府は表 12 にあるような通信傍受関連法令を用いて、リアルタイムまたは保存された、通信のコンテンツおよびメタデータを合法的に収集しようとした。

また、法執行のための通信支援法（Communications Assistance for Law Enforcement Act : CALEA）の下、対象となる通信事業者は司法当局の通信傍受に協力することが義務付けられている。この法律は 1994 年、クリントン政権下で制定され、当初は電話による通話の傍受を主な対象として想定されていた。しかし、インターネットの普及に伴い、司法省と FBI からの強い要請を受け、業界からの反発や訴訟を経た後、2007 年に CALEA の対象範囲はインターネットサービスプロバイダーや VoIP サービスにまで拡大された²⁷⁰。

インターネットの普及は、通信傍受に新しい概念をもたらし、犯罪者とテロリストの温床となることを防ごうとする法執行機関に、技術的および法律的な課題を突きつけた²⁷¹。そのような状況下で、司法省と FBI は FCC の免許審査に介入し、申請者との軽減合意に CALEA への準拠を求める規定を盛り込んでいった²⁷²。

第 2 項：海底ケーブル陸揚げ免許の審査

先行研究で述べたように、米国の海底ケーブル許認可は、通信法とは異なる歴史を持ち、2 つの古い法令に基づいている。まず、1921 年ケーブル陸揚げ免許法で認可権限は大統領の権限と規定された。そして、1954 年の大統領令 10530 号で、この大統領の権限は FCC に委任された。その際の委任条件は 2 つあり、国務省と「FCC が必要と判断したその他の行政機関」の意見の尊重だった²⁷³。外国企業に市場を開放した 1990 年代は、国務省が行政機関の審査をとりまとめる役割を果たしており、チームテレコム²⁷⁴の審査は見られなかった。以下では、市場開放前から存在した国務省が行政機関の窓となり、国防総省と NTIA と調整する審査が、2002 年から合理化され、その後、形骸化する過程を記述する。

(1) 1997 年：外資参入以前の審査の踏襲と所有権への焦点

表 13 は、1997 年から 2001 年までに FCC から認可された新規申請一覧である。

表 13 FCC から認可された新規免許申請（1997 年 1 月から 2001 年 6 月）

	申請案件	行政府の承認日	外国との接続	外国資本の有無	審査の関係省庁	FCC への通知省庁
1	Mariana-Guam Cable	1996/6/18	×	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
2	The PAN AMERICAN	1997/12/4	●	×	国務省	国務省
3	Atlantic Crossing	1997/7/20	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
4	SCCN (Southern Cross Cable Network)	—	●	×	—	—
5	AMERICAS-II	1998/11/3	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
6	Alaska United East submarine	—	—	—	—	—
7	CHINA - US CN	1998/7/27	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
8	AmeriCan - I	1998/8/18	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
9	Americas II	1998/11/3	●	×	国務省	国務省
10	TAT-10 and TAT-11	—	—	—	—	—
11	Pacific Crossing-I(PC-1) / Pacific Crossing Cable	—	●	●	—	—
12	Guam-Philippines Cable	1998/12/8	×	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
13	the OXYGEN Network	1999/1/15	×	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
14	Pan American Crossing (PAC)	1999/2/5	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
15	Mid-Atlantic Crossing Cable	1999/2/5	×	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
16	ARCOS - I	1999/5/24	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
17	Japan - U.S. Cable Network	1999/7/7	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
18	Columbus III	1998/11/3	●	×	国務省	国務省
19	TAT-14	1999/9/3	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
20	FLAG Atlantic - I	1999/9/23	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
21	Maya-I	1999/10/20	●	×	国務省	国務省
22	GlobeNet (Atlantica-I)	1999/12/7	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
23	GTT Atlantic (Hiberna Atlantic Cable System)	2000/1/10	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
24	Yellow	2000/1/10	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
25	South American Crossing (SAC)	2000/1/10	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
26	BAHAMAS Internet Cable System (BICS)	2000/6/16	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
27	TGN Atlantic	2000/8/3	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
28	South America-I (SAM-I)	2000/8/3	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
29	FLAG Pacific-I	2000/11/8	×	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
30	360pacific CN (former Hibernia)	2000/11/6	×	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
31	Australia - Japan Cable	2000/12/6	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
32	TyCom Pacific (TGN Pacific)	2000/12/6	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省
33	Apollo Cable	2001/6/5	●	●	国務省,NTIA,国防総省	国務省

出典：FCC の審査記録をもとに筆者作成²⁷⁴。

注：—は記録の欠損を表す。FCC の承認日順に時系列とした。

表 13 の 33 件中、NTIA と国防総省の審査が及んだ申請 25 件はノンコモンキャリア・

ケーブルの案件である。また 1997 年以降の審査記録を見ると、国務省主導の審査が安全保障上の観点を担うものであったことが確認できた。

FCC は国務省に書簡を送ることで申請を通知し、国務省が NTIA および国防総省と調整、その結果を国務省から FCC に書面で通知することが通例だった²⁷⁵。FCC の国際局と国務省の国際通信情報政策局との間で書簡のやりとりが行われ、行政機関の審査が進められた。この時期は、コモンキャリア・ケーブルの案件については、FCC から国務省への送致のみであり、NTIA と国防総省には国務省から送致した記録は見られない²⁷⁶。

承認条件は、認可時の書面に記載される形をとった。行政機関の安全保障上の懸念は、海底ケーブル陸揚げ免許審査においても「所有権」に焦点があったことが理解できる。実際、外資参入以前は、国防総省が、申請者に対して米国国内の陸揚げ局や海底ケーブルシステムの所有権に量的制限を設けることが通例とされた²⁷⁷。例えば米国人による「陸揚げ局の 100% の所有権」や、「ケーブルに対する 50% 以上の所有権および議決権」の維持を条件とした記録がある²⁷⁸。しかし、本格的な外資参入の時代を迎え、そのような条件は行政機関から要求されることが記録上、確認できなくなった。この時期の FCC の認可時の書面においては、陸揚げ局とシステムの所有に関して具体的な量的制限を持たせず「実質的な支配」を申請者に求める文言のみが、付けられることが通例となった。この背景には、1997 年の外国参加命令において、FCC が例外を除き、陸揚げ局の外国人所有に制限を加えないと決定したことがあると考えられる²⁷⁹。他方で、この命令の策定時、国防総省は日常的には制限を加えないものの、ケースバイケースで審査するという立場を保持した。また、国防総省は 1999 年の FCC 規則改正時に、陸揚げ局の所有者およびその国籍の特定を申請時に要求する提案を行うなど、引き続き所有権への関心を寄せた²⁸⁰。

(2) 2002 年：国務省の審査の形骸化と侵食

1990 年代以降、米国市場が外国企業に開放されると、新規の海底ケーブル敷設が急増した。申請数の増加に伴い、事業者は審査期間の長期化やそのばらつきに懸念を抱いた。業界からは、この問題が従来の手続きにおける省庁間の調整に起因するとの主張がなされ、行政機関の審査プロセスに対する批判が出た²⁸¹。このような状況を受け、FCC は健全な競争市場の形成を目指し、行政機関と協力して新たな省庁間手続きを調整し、審査期間の短縮を図る検討を開始した²⁸²。

その結果、国務省はそれまでの政策を見直し、2002 年 3 月から、国務省が窓口となる行政機関の審査の合理化を発表した。国務省は、FCC から書面で国務省に通知された免許の

申請について、30日以内に国務省による反対がない限り、FCCが申請の認可または取消の判断をすることを認める旨を報道発表した²⁸³。国際通信・情報政策担当の米国調整官（兼経済ビジネス局国務次官補）であったデイヴィット・グロス（David A. Gross）は、「海底ケーブル陸揚げ免許申請の審査を合理化する革新的な方法で、国益を保護しつつ、電気通信業界のニーズに応えられたことを非常に嬉しく思う」と声明を発表した。また、NTIAのナンシー・ヴィクトリー（Nancy J. Victory）通信・情報担当商務次官補も、「この審査プロセスを合理化することで、海底ケーブルの配備コストが下がり、米国の消費者に利益をもたらす」、「我々はグローバルリーダーとして、常に電気通信市場に対する不必要な規制負担を取り除く方法を模索している」とコメントを残した²⁸⁴。このように国務省とNTIAは審査の合理化について、前向きな姿勢を見せた。一方、国防総省は報道発表にはコメントを出さなかったことが注目される。実際、国防総省は単に合理化を支持しただけではなく、国務省の合理化検討時に、日常的でない特別な状況において、「国務省の協議プロセス外」でFCCに直接安全保障上の懸念を勧告する可能性を示唆した²⁸⁵。

審査の合理化を発表した時、国務省は引き続き、個々の申請に関する見解の調整を国防総省とNTIAと継続する予定とした²⁸⁶。しかし実際には、これを機に国務省が行政機関を代表してFCCに通知する審査の記録はFCCの公告からも記述が消え、次第に見られなくなった。FCCは国務省主導の省庁間手続きを合理化し、規制緩和により健全な競争市場の形成に努めたものの、2001年の夏には海底ケーブル敷設のバブルが弾けた。国務省の審査が合理化された頃から、業界では企業の倒産が相次ぎ、新規の海底ケーブル敷設が容易に計画できない状況となった。「新規免許」の申請は減少したが、敷設バブルの崩壊に伴い、倒産企業が外国企業に買収される事例が見られ、「免許移転」の申請が提出されていった²⁸⁷。

9.11を機にDHSが設立されると、2003年から司法省と国防総省とともにFCCの審査に関与した。司法省、DHS、国防総省の3省は、国務省主導だった海底ケーブル陸揚げ免許審査に「免許移転」から介入した。その代表例が前述の2003年のグローバルクロッシングの買収だった。この買収・合併に係る海底ケーブル陸揚げ免許の審査含め、FCCの「免許移転」の審査について、CFIUSの審査のように解釈する文献が複数確認できる²⁸⁸。一方、業界の不況下でも「新規免許」の申請が数件見られたが、以前のように行政機関がこれらに関与した記録はなく、FCCにより認可された。

第3節：認可後の監督

認可後の監督については、省庁間の一体的な手法は未だ確立されておらず、審査記録上、行政機関が軽減合意を監視した形跡は確認できない。他方、2000年代に軽減合意を未締結のまま認可した中国企業の免許について、DHS 主導で軽減合意をかけ直す動きが見られた。以下では、認可後の監督が各省庁の裁量に委ねられ、不十分であった実態を記述する。

ffff (1) 2007 年：中国電信と軽減合意の再交渉

認可後の監督について、省庁間での統一的なプロセスは、審査記録からは確認できない。一方で、行政機関は軽減合意を締結していない古い免許に対し、新たに軽減合意を締結し直そうとする動きが見られた²⁸⁹。既存研究では、申請が一度認可されると、申請者が新たな認可を FCC に求めない限り、行政機関が軽減合意を再交渉することはできないと解釈されている。つまり、軽減合意の見直しや再交渉は可能であるものの、その機会は基本的に申請者が新たな申請を行う場合に限られるとされている²⁹⁰。

2001 年と 2002 年の中国電信の申請に対して、行政機関が審査した記録は確認できず、FCC はいずれの申請も軽減合意が未締結のまま認可した。そこで DHS は 2007 年に中国電信が新たに申請を行った際、行政機関は 2000 年代初頭に軽減合意を未締結で認可された免許について軽減合意の再交渉を行った。申請者が新たな申請をしない限り、行政機関にとって、公式に軽減合意の再交渉を強制する手段は限られていた。2007 年 7 月、司法省、FBI、DHS と中国電信は LOA を締結し、行政機関は軽減合意のかけ直しに成功した。

他方、中国電信との 2007 年の軽減合意は、この免許が取消される 2021 年まで一度も更新されなかった点には、留意する必要がある。アボットは 2013 年の研究において、軽減合意が古くなったという理由だけでは軽減合意の再交渉を行えないことを指摘している。彼は、技術革新などの変化に応じて軽減合意の内容を調整することは法的に制限されていないものの、軽減合意自体は署名された瞬間から「固定されたまま」とであると表現した。アボットは、事業者のネットワーク技術が時間の経過とともに変化しても、軽減合意の条項は書面通りに効力を持ち続けると主張している²⁹¹。つまり、軽減合意の内容が締結後に時代遅れになったとしても、申請者が署名した時点の内容に違反していない限り、申請者には問題がないということになる。

行政機関の要求に応じなければ、実質的に免許が認可されることはなく、申請者は認可時に自主的なコミットメントとして軽減合意に署名する必要があった²⁹²。しかし、一度免許が認可されると、行政機関の要求に従うことは申請者の任意となり、申請者がアクショ

ンを起こさない限り、たとえ認可時に軽減合意が締結されていても、その更新に応じることを行政機関が強制することはできなかった²⁹³。実際、2000年代に認可された中国聯通の免許については、軽減合意が締結されることなく、2022年に免許が取消されるまで、その状態が維持されていた。この中国聯通の免許が行政機関の精査を経ずに FCC によって認可されたことは、2020年のチームテレコム公式化へとつながる要因となっていく。

(2) 2007年：軽減合意の監督と CFIUS 内での対立

CFIUS の審査に対する議会の問題意識は DPW 事案以前からだった。例えば 2002 年に共和党のクリストファー・シェイズ (Christopher Shays) 下院議員は、米国政府監査院 (Government Accountability Office : GAO) に対して、CFIUS の審査について調査を依頼した。GAO の調査結果は 1997 年から 2001 年までに CFIUS に通知された 320 件の案件のうち、第二段階に進んだのは 4 件、第三段階の大統領の裁定があったのは 1 件のみと示した。調査結果には、国防総省と司法省が軽減合意の交渉を申請者と実施したとの記述があり、議長である財務省は「軽減合意の締結は CFIUS では稀なもの」と答えた記録があった。また、調査では CFIUS の審査における弱点として、軽減合意の監督が挙げられた。国防総省は軽減合意の監督権限を有していないと主張するなど、CFIUS 内のどの省庁が監督権限を持つのか、明確でない状況が調査で明らかとなった。このように軽減合意の締結後、その監視をどの機関が担当するのかを指定するプロセスが欠如していたため、GAO は軽減合意の遵守を監視する機関を指定することを CFIUS に勧告した²⁹⁴。

2005 年 6 月には、中国の石油会社、CNOOC による米国企業ユノカル社の買収事案が発表された。この事案は CFIUS の審査過程で議会の懸念により、同年 8 月に撤回されることになる。議会は審議中であった包括エネルギー法 (Energy Policy Act of 2005) に、この買収事案について CFIUS の審査を 141 日間延長する条項を入れて成立させた。これにより、ユノカル社は予定していた株主総会で買収受託の承認を得ることが不可能となった²⁹⁵。ユノカル社の買収事案では、国務省や CFIUS の正式メンバーではなかったエネルギー省も審査に関与していた。その後、FINSAs の成立により、エネルギー省は正式に CFIUS の一員となり、積極的に審査に関与するようになった²⁹⁶。

2005 年 9 月、GAO は、議員の要請を受けて再び CFIUS のプロセスを調査した。この調査では、2002 年と比較して CFIUS 内の省庁間連携の不足が指摘された。特に、何を安全保障上の懸念とみなすかについて省庁間で意見の対立があり、これが審査に影響を及ぼしている実態が確認された。また、意見の対立を解決するために、申請者に科す軽減合意の

要求が狭められた事案があったことも報告された。さらに、ある事案では、議長である財務省が国防総省の懸念を認識せずに審査を進めていたことも明らかになった。一方で、2005 年の調査では、2002 年の調査で指摘された軽減合意の監督不備について、2003 年に CFIUS に加わった DHS が積極的に対応していることも示された²⁹⁷。

DHS の政治任用だったベイカーは、軽減合意の監督に関する問題意識を回顧録に記述した。彼は長年にわたり、軽減合意は CFIUS 全体ではなく、個々の CFIUS メンバーと申請者との合意と見なされていたことを明らかにしている。DHS は申請者と軽減合意を締結する際も「CFIUS ではなく DHS との協定であること」を明示的に伝えていたとベイカーは振り返った²⁹⁸。つまり、関係省庁が軽減合意の締結後の状況を気にかけないのであれば、軽減合意は締結後に遵守状況を確認されない状況も存在し得た。

そこで DHS は独自に軽減合意の見直しと監督を行った。DHS と軽減合意を結んだ免許人の企業に監査をすると通知をした上で職員を向かわせ、金銭的な罰則を軽減合意に盛り込むなどの措置を実施し、企業が軽減合意を遵守するようにプレッシャーをかけた²⁹⁹。CFIUS は申請者と締結した軽減合意は 2005 年に 6 件、2006 年に 15 件、2007 年に 14 件と増加した³⁰⁰。このように DHS が CFIUS に参加した以降、軽減合意が CFIUS の規制ツールとして積極的に用いられ、CFIUS メンバーの承認なく、安全保障官庁が軽減合意を申請者と締結する状況が顕著となった³⁰¹。DHS が CFIUS の審査において積極的な役割を果たす中、DHS が財務省の代わりに議長となり、CFIUS をリードする案が議会で浮上した³⁰²。

この状況の中、CFIUS 内部での対立も深まりを見せた。ベイカーは回顧録で、2007 年初頭には、安全保障官庁の行動を問題視した CFIUS の他の官庁が、その不満を議会に訴えるようになったと振り返った³⁰³。実際、安全保障官庁が参加しない 2007 年の議会の公聴会において、財務省をはじめとする CFIUS の他の官庁が、安全保障官庁の行動により、軽減合意が増加している現状を報告した記録がある³⁰⁴。DPW 事案以降、CFIUS の議長である財務省も安全保障官庁の動きについて言及し始めた³⁰⁵。また、業界からも審査に対する不満の声が上がる中、議会は FINSA を通じて CFIUS に組織的な行動を求め、財務省は FINSA の成立を契機に CFIUS 議長としての地位を確立していくことになる。

第4節：公式化の検討—法案による改革の「奇襲」

本節では、2000年の通信法改正法案による行政機関の審査の改革を分析する。特に、行政機関によるFCC審査への関与という観点から議論された2000年通信合併審査法を取り上げる³⁰⁶。この制度改革は、FCCおよび行政機関にとって、いわば奇襲的な議論であった。つまり、組織内部で意見がまとまらないまま、行政機関とFCCが議員の前で互いに意見を主張し合う事態となった。

この改革の背景には、米国市場開放による外国企業の参入があり、議会では規制強化派と緩和派の間で意見の対立が見られた。規制緩和派の議員たちは通信法改正法案の検討を主導し、法案で行政機関の非公式な動きを制限しようとした。しかしFCCの間でも意見の乖離が見られ、行政機関は未だ「チームテレコム」として組織化されていなかった。行政機関は法案による改革の必要性を強く否定し、議会の審議での発言や報道発表を行った。以下では、改革の背景、主導主体、議論の論点の3点に分けて論じる³⁰⁷。

議論の論点に係る分析手法については、「非公式制度の公式化」を巡る交渉過程を異なる時代で分析したチャカーらの論文を参考にした。先行研究で概説したように、チャカーらの研究は米国プロ野球の慣行を題材に、「非公式制度の公式化」に至る交渉過程を扱ったものである。彼女らの分析手法は本論文と同様に歴史的制度論のアプローチを採用し、デジタル化された歴史的資料を用いたものである。具体的には、1876年と1976年の2つの異なる時点における球団オーナーと選手の関係に焦点を当て、雇用慣行に関する規則策定の交渉過程を比較した。非公式制度の公式化前後の変化を、争点ごとに整理して表形式で一覧化し、異なる時期における利害関係者の主張の変化を明らかにした³⁰⁸。

本論文では、2000年、2016年、2020年における「非公式制度の公式化」に関する主な検討項目を表形式で一覧化するアプローチを採用する。チャカーらの論文では、2つの年代における検討項目の内容を詳細に述べているものの、公式化に対する組織の意見の変化を通時的に把握しにくい点や、非公式制度全体の変化を捉えづらい面がある³⁰⁹。この課題を踏まえ、本論文では、同一または新たな検討項目に対する組織の主張を年代ごとに、全体的な傾向として捉えることを試みる。具体的には、各検討時点での非公式制度の範囲を基準とし、その範囲をどのように明文化するかについて、各アクターが主張した内容に注目し、分析することとする。

第 1 項：改革の背景―市場開放後の大型投資

改革の背景には、WTO 基本電気通信合意を受けた市場開放に伴い、大型の買収・合併事案が相次いだことがある。表 14 は、2000 年の公式化の検討過程を表す。

表 14 2000 年の公式化の検討過程

関連組織	年代	事項
FCC	1999/6/21	ボーダフォンとエアタッチの合併
FCC	1999/10/25	AT&TとBTの合併
FCC	2000/1/12	FCCの取引チームの発足
FCC	2000/2/18	取引チームのパブリックフォーラムの実施
FCC	2000/3/1	取引チームによる審査期間の提案
議会	2000/3/16	2000年通信合併審査法（H.R.4019）の提出
議会	2000/6/27	2000年外国政府投資法（S.2793）の提出
ドイツテレコム	2000/9/18	ドイツテレコムによる買収に係る免許移転申請
政権	2000/12/21	ブッシュ大統領の就任
FCC	2001/4/27	ドイツテレコムによる買収に係る免許移転の認可

出典：筆者作成。

注：網掛けは本文での言及箇所である。

表 14 のように、1999 年以降、エアタッチとボーダフォンの合併、AT&T と BT の合併、ドイツテレコムによるボイスストリーム買収など、大型の外国企業による米国企業への投資事案が相次いだ。これを受け、2000 年 1 月、ウィリアム・ケナード（William Kennard）FCC 委員長の下で、FCC は取引チーム（Transactions Team）を立ち上げ、FCC の審査の透明性を確保するため、進捗状況や申請情報を整理して公表する取組みを開始した³¹⁰。

買収・合併審査については、①CFIUS と②FCC の審査とは別に、独占禁止法の観点から③司法省の反トラスト局および連邦取引委員会（Federal Trade Commission：FTC）の審査があった。つまり FCC の免許を保有する企業の買収・合併案件には①CFIUS、②FCC、③司法省と FTC の審査が行われる可能性がある。当時、議会は特に③司法省と FTC による審査を問題視していた。この審査は、ハート・スコット・ロディノ（Hart-Scott-Rodino）法に基づき、一定規模以上の米国企業の株式や資産の取得について、FCC の審査と並行して実施された³¹¹。この審査は FCC の審査期間を長期化させており、議員たちの間で問題視された。この③の論点に加え、②FCC の審査における行政機関の安全保障上の審査も議会の関心となり、公聴会では議員、FCC、行政機関の 3 者の意見の相違が露呈した。

議会では、規制緩和派と規制強化派の議員の間で意見が分かれた。双方の立場から 2000 年代前後、FCC の通信法を改正し、買収・合併に伴う免許移転の審査を改革するための法

案が提出された。その中でも、規制緩和を目的とした代表的な法案として 2000 年通信合併審査法がある。この法案は 2000 年 3 月 26 日に下院に提出され、FCC や行政機関を巻き込んで議論が行われた。この法案の主な内容は、行政機関が免許移転の審査において条件をつけること、またその条件を申請者と交渉するための期間を厳格に制限し、買収・合併事案について FCC に迅速な承認を促すものだった。一方で、規制強化を目的とした法案として、2000 年 7 月にホリングス議員が提出した 2000 年外国政府投資法 (Foreign Government Investment Act of 2000) がある。この法案は通信法第 310 条を改正し、外国政府が 25%以上を所有する企業が米国の通信事業を買収することを禁止する内容であった³¹²。この法案には、審議中に進められていたドイツテレコムによるボイスストリームの買収を阻止する狙いがあった。なお、図 2 は議会の公聴会記録の一部であり、各国のコモンキャリアに対する政府出資比率を示す。

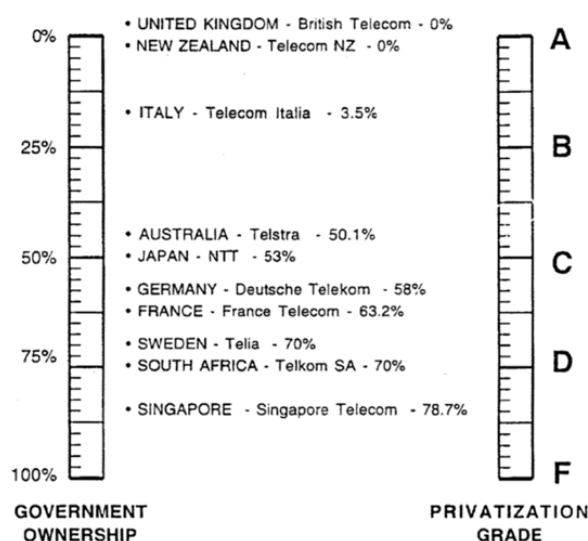


図 2 各国のコモンキャリアへの政府出資比率

出典：Committee on Commerce, Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection (2000)³¹³より引用。

図 2 に示すように、ドイツテレコムはドイツ政府から 50%以上の出資を受けていた。このように、1997 年の WTO 基本電気通信合意以降、政府が 50%以上出資する外国の通信企業が米国企業を買収しようとする投資案件に、米国は直面した。世界的な市場開放が進み、規制緩和が進展する中で、安全保障と投資促進をどのように両立させるかが課題となり、行政機関による FCC の審査への関与が徐々に議会の関心を集めるようになった。

第2項：主導主体—外資規制緩和派と強化派の議員

FCC の買収・合併審査に関する改革の検討は、外資規制の緩和を支持する派と規制強化を求める派の議員たちによって主導された。議会での長い論争を経て成立した 1996 年改正の 1934 年通信法は、対立する意見の妥協の産物とも言える。議員たちの意見が分かれる中、議会は法案成立を優先し、対立の中で妥協点を模索しながら改正法案を成立させた。そのため、法律の文言をあえて曖昧なままにした結果、第 310 条を含め、通信法には解釈が分かれる曖昧な点が残し、これが議会の承認を要しない FCC による規則策定に委ねられたとの指摘がなされている³¹⁴。このような 1990 年代から続く通信法を巡る議員間の対立は、2000 年にドイツテレコムがボイスストリームを買収する事案を契機として、再び議会の場で顕在化した³¹⁵。

2000 年 9 月 7 日に行われた議会での 2000 年通信合併審査法の審議では、外資規制緩和派である共和党のマイケル・オクスレー (Michael G. Oxley) 下院議員と、外資規制強化派である民主党のホリングス議員の間で、白熱した議論が繰り広げられた。オクスレー議員は、1995 年に通信法第 310 条の外資規制撤廃を求める法案を提出した実績を持つ外資規制緩和派であり、2000 年通信合併審査法についても支持を表明した³¹⁶。一方、民主党のホリングス議員やエドワード・マーキー (Edward J. Markey) 上院議員は、通信法改正の議論においても一貫して外国企業による米国企業への投資に強い懸念を示し、オクスレー議員とは対照的な立場を取った³¹⁷。

2000 年 9 月 7 日の議会での質疑に対し、ケナード FCC 委員長、司法省、FBI、USTR の幹部はそれぞれの立場から既存の制度を評価し、新たな法規制を設ける必要はないとの立場を示した³¹⁸。当時の政権としても、外国政府による所有権の問題に対処するために新たな立法化は必要ないという方向性であった。ケナード FCC 委員長と行政機関の見解は一致していたものの、FCC 内部ではこの法案を支持する意見もあり、組織内での意見の統一性には欠けていたことが指摘できる。

注目すべき点は、審査を巡る議員と行政機関の間での質疑応答である。行政機関は「FCC の現状の制度のプロセスを通じて対処できる」との立場を示したが、議員たちはその行政機関による非公式な審査の実態について公聴会を通じて明らかにしようとした。共和党のビリー・トージン (Billy Tauzin) 下院議員は、FCC の審査に関与していた FBI に対し、審査プロセスの詳細や、各機関間での運用方法について聞いた。これに対し、FBI の法務顧問であるラリー・パーキンソン (Larry R. Parkinson) は、「実際にそうしてきた」と前例の積み重ねを強調する返答をした。さらに彼は、この種の免許移転の審査に

関与してから約 4 年間で、同様の審査を 9 回から 10 回程度実施してきたことを議会で説明し、行政機関の対応が一定の実績に基づいていることを強調した³¹⁹。

当時、司法省で審査を担当していた刑事局のディ・グレゴリー（Di Gregory）副司法官補に対し、「FCC の権限を利用し、思い通りの審査ができるまで保留にするのが好きなようであるが、そのような理解でよいか」と安全保障官庁の行動にやや批判的な質問を投げかけた。これに対して、グレゴリーは、「FCC の法令が、誰かが免許を申請した際に、私たちが懸念していることを FCC に知らせる権限を与えていると考えており、FCC に対して...を通じて要請している」と曖昧に返答した³²⁰。この司法省の主張が示すように、2000 年代前半の時点では、FCC から行政機関に申請を送致するプロセスではなく、むしろ行政機関が積極的に申請に安全保障上の懸念を示し、FCC に通知する動きが見られた³²¹。

2000 年 12 月にホリングス議員は、FCC に手紙を送り、ドイツテレコムによるボイスストリームの買収は、米国市場における競争を阻害し、FCC が保護すべき「公共の利益」に明らかに反していると主張した。通信法第 310 条の解釈からすれば、申請を拒否する必要があると FCC に強く要請した³²²。その後、2001 年 1 月にオクスレー議員も FCC に手紙を送った。オクスレー議員は、「上院の同僚の一人が通信法第 310 条の適切な解釈についての見解を示している」、「FCC が私の同僚の見解を採用すれば、将来のすべての貿易交渉において米国の信用を大幅に損なうことになる」とホリングス議員のことを名指しはしないものの、彼の見解を受け入れないよう、FCC に要請した³²³。一方で、議員たちの主張からは、特定の事案において FCC が各自の考え方に沿った審査結果を示す場合には、通信法の改正に必ずしもこだわらない姿勢もうかがえる³²⁴。

このように、1997 年に始まった行政機関による FCC 審査への関与は、2000 年には一部の議員に認識され始め、行政機関や FCC の審査実態を問いたず議員の姿が見られるようになった。しかし、そのやりとりからは、行政機関による審査がどのように始まったのか、また CFIUS との関係について議会内で十分に認識できていない状況が捉えられる。この点から、FCC の審査における行政機関の非公式な関与は、議員たちが十分に認識しない中で生まれ、行政機関が審査の実績を積み重ねたことが理解できた。

第 3 項：議論の論点—アクター内での意識の乖離

通信法改正法案の議論において、FCC と行政機関がそれぞれどのような立場を取っていたかを確認する。行政機関が懸念する対象は、2000 年通信合併審査法をはじめとする、安全保障上の観点からの審査を制限するような規制緩和の法案であった。争点になったのは

(1) 審査期間 (2) 軽減合意の大きく 2 点だった。行政機関はこれらの論点に関して通信法の改正や新たな立法措置の必要性を否定した。他方で FCC の中での意見は分かれた。具体的には、通信法の改正を不要とする立場を取る民主党のケナード FCC 委員長と、改正の必要性を主張する共和党のハロルド・ファーチゴット・ロス FCC 委員との間で意見の相違が見られた。表 15 は、各検討事項に対する各組織の立場を表す。

表 15 2000 年の公式化の検討における意見の概観

	検討事項	行政機関	FCC
(1)	審査期間	拒否	拒否・縮小
(2)	軽減合意	拒否	拒否・縮小

出典：筆者作成。

注：検討時点の非公式制度の範囲を基準として、各組織の立場を示している。

表 15 の「拒否」は、非公式な審査を公式化することを拒む立場を指し、ルールを非公式なまま維持し、明文化しない選択を表す。また、「縮小」は、現行の非公式制度の範囲を狭めて公式化するという選択肢を示している。行政機関は立法措置の必要性を否定し、非公式制度を公式化しない「拒否」の立場を取り、法案に対する強い懸念を表明した。一方で、FCC 内では、行政機関と同じ「拒否」の立場を支持する意見と、行政機関の審査関与を制限しようとする「縮小」の立場が見られた。このように、FCC 内において意見の一致が見られない状況が実態としてうかがえる。

(1) 審査期間：ショットクロック (shot clock) への抵抗

FBI のパーキンソン法務顧問は、2000 年通信合併審査法について、公聴会において強く懸念を表明した。パーキンソンは、議員が懸念を示していたドイツテレコムによるボイスストリーム買収の審査に関与していた人物の一人であり、最終的に申請者との間で締結された軽減合意において、FBI を代表して署名を行った記録が確認できる。

FBI のパーキンソン法務顧問は、2000 年通信合併審査法に関し、公聴会において強い懸念を表明した。彼はこの法案が FCC による「公共の利益」の考慮を排除し、さらに 90 日間の審査期限を設けている点が、安全保障官庁が企業を訪問し、FCC の免許の認可条件を交渉してきた従来のプロセスに大きな影響を及ぼす可能性があるとして指摘した。また、同様の趣旨を持つ多くの法案が審議中であることにも懸念を示した。パーキンソンは、この法

案における審査期間の設定を「ショットクロック (shot clock)」の導入に他ならないと批判した³²⁵。バスケットボールでは、ボールを保持するチームが45秒以内にシュートしなければならないというルールがあり、ショット・クロックとは、ボールを回して時間を稼ぐだけの行為を防ぐための仕組みを指す。この比喻を用いて、パーキンソンは行政機関の審査に対して法案が厳格な審査期間を設定することに否定的な立場を示した。彼は、買収・合併事案に関して、国防総省、司法省、FBIが「CFIUSの審査とFCCの審査を活用し、懸念に適切に対応している」と議会で主張した。

ケナードFCC委員長も、行政機関と同様に立法措置の必要性を否定する立場をとっていた。2000年通信合併審査法については、省庁間の協力を排除しつつ厳格な審査期間を求める内容に懸念を示していた。また、ケナードの公式声明の中には「FCCは国家安全保障の専門家ではないため、行政機関の判断に委ねている」という言葉が記録されている³²⁶。

一方で、このような行政機関やFCC委員長と異なる立場を強く主張した人物が、共和党のファーチゴット・ロスFCC委員であった。彼は2000年通信合併審査法による通信法改正を支持し、審査の長期化を改善しようとした³²⁷。ファーチゴット・ロスが審査に関する問題意識を主張する中、ケナード委員長は2000年にFCCの取引チームを創設するに至った。これは買収・合併事案に係る免許移転の審査について、審査の透明性を確保するための取組である。取引チームは1999年10月にケナードの指示を受け、FCCの法務担当室（Office of General Council）が創設したものだ。2000年3月には民間事業者とFCCで審査のあり方について議論するパブリックフォーラムが開催され³²⁸、これを踏まえFCCは表15のように180日の審査期間の内訳を公表した³²⁹。

表15 取引チームの180日間の内訳

日数	内容
0日目	公示
1-30日目	パブリックコメント期間
45日目	パブリックコメントに対する反対意見の提出
52日目	反対意見に対する返答
90日目	必要に応じ、申請者の追加の必要書類の提出
52-180日目	分析、関係者との話し合い
180日目	FCCによる審査結果の決定

出典：FCCの取引チームのホームページをもとに筆者作成³³⁰。

表15のような180日を審査期間の基準として、FCCはホームページで申請状況や公告

などの情報とともに審査事案ごとにまとめ、将来の申請者に対して、審査の予見性を高める試みを開始した³³¹。しかし、取引チームの取組みはタスクフォース的な位置付けにとどまり、行政機関による審査の長期化を抜本的に改善する改革には至らなかった。また、この取組みはケナード FCC 委員長や行政機関に主張の中でも援用され、現状の審査において立法措置が不要であるという主張の根拠の 1 つとされていた³³²。FCC 職員による取引チームの活動は継続的に行われ、その動向から、FCC 内部で審査の長期化や不透明性に対する強い問題意識がうかがえた。クリントン政権下で始まった取引チームの行動は、2016 年に FCC 規則により、チームテレコム公式化を検討する際の提案内容へとつながっていく。

(2) 軽減合意：申請者の申し出による任意 (voluntary) の合意

ケナード FCC 委員長は、議会によるルールの制定や変更には比較的長い時間がかかるため、急速に進化する通信業界には適応できないとの考えを持っていた。この考え方は、2000 年に議会が通信法の改正を試みた際、ケナードが立法の必要性はないと主張した理由の 1 つだった³³³。そのような中、FBI や司法省に質問したトージン議員は、行政機関が軽減合意を交渉し終えるまで FCC が申請を長期間保留している現状に疑問を呈した。トージン議員はケナードに対し、「FCC が永遠に待つことができることを知っている限り、それは他の機関が交渉して欲しいものを手に入れるための"レバレッジ"となる」と、FCC の対応を批判した。これに対し、ケナードは“レバレッジ”という言葉は適切ではないと返答し、FCC は国家安全保障を守る責任を果たしていると述べ、行政機関の専門性を尊重する方針を強調した³³⁴。ケナードは「FCC は安全保障の分野では安全保障官庁の専門性に委ねるというプロセスをとっており、緊密に連携していること、そして、FCC 委員長として自分が一番やりたくないことは、FBI と司法省から重大な懸念があった場合、その申請を許可する票を投じることだ」と、はっきりと明言した³³⁵。

一方で、この軽減合意に関して、ファーチゴット・ロスはケナードとは対照的な立場を取っていた。彼は、FCC の審査プロセスが行政機関に「ハイジャック (hijack)」されるべきではないと強く主張し、軽減合意に対して批判的な姿勢を示した。ファーチゴット・ロスは、CFIUS の審査をはじめとする他の規制手段が存在する中で、行政機関が FCC の審査において申請者と軽減合意を締結し、安全保障上の懸念を解消しようとする行動に疑問を呈した。さらに彼は、行政機関が申請者と締結する軽減合意について、形式的には「任意 (voluntary)」とされているものの、実際には申請者にとって強制的な性質を帯びていると批判した。ファーチゴット・ロスは、免許移転プロセスの仕組みを熟知した申請者が、

プロセスの初期段階で行政機関に出向き、その要求に応じざるを得ない状況が多いことを指摘した。また、彼は司法省や FBI が懸念を抱いているのであれば、独立した権限を活用して問題に対処すべきであり、もしそのような権限がないのであれば、行政機関は議会に適切な権限委譲を求めるべきだと主張した³³⁶。

またファーチゴット・ロスは、行政機関の行動を許容する FCC の対応にも批判的だった。彼は、FCC は「電気通信を規制する広範な権限を持っており、裏口 (back door) から目標を達成するために、アドホックな免許移転の手続きを使い、その権限を拡大する根拠も必要性もない」と指摘した。彼は行政機関と申請者が締結した第三者の契約を遵守することを免許の認可条件とするのではなく、FCC 自身が安全保障の問題を判断 (passed on) したのみ、何らかの条件をつけることが適切であろうと主張した³³⁷。そしてファーチゴット・ロスは、将来的に FCC がこのプロセスを批判的な目で再検討することを期待すると言葉を残した³³⁸。彼が「FCC のスタッフに話を聞くと、みんな FBI がやっていることを嫌っているが、公の場では誰も何も言わない」と取材に答えた記録もあった³³⁹。このように、行政機関の行動について、FCC の職員も問題意識を持っていたと考えられる³⁴⁰。

議員の中には、行政機関による FCC の審査への関与について問題視する立場も見られた。例えば、共和党のアナ・エシュー (Anna G. Eshoo) 議員は、行政機関の動きに対して懐疑的な姿勢を示した。エシュー議員は「FCC は審査において国家安全保障上の懸念がある場合、FBI や国防総省といった機関の専門知識に依存している」と FCC の立場について述べていた。そして彼女は FCC の合併審査プロセスに介入する行政機関の行動に対して、何らか法改正の手段を取らずとも抑制することはできないか、問題提起した³⁴¹。一方で、共和党のジョン・シムカス (John Shimkus) 下院議員をはじめ、行政機関が FCC の審査に介入することに理解を示す議員も存在した。注目すべき点は、FCC が自ら安全保障上の判断を行わないという認識が、外資規制緩和派と強化派の議員の間で共通していた点である。

2001 年、共和党のブッシュ政権が発足し、共和党のマイケル・パウエル FCC 委員が政権から委員長に指名され、ケナードの後任となった。パウエルは前任者ケナードと同様に、多くの必要な改革は新たな法律を制定せずとも、FCC 内部で実行可能だとの立場を取った³⁴²。一方、反対派の先鋒ホリングス議員は、2001 年のドイツテレコムによるボイスストリーム買収決定を受け、9.11 後の 11 月に 2000 年の通信法改正法案を議会に再提出した³⁴³。その後も通信法改正は議会で継続的な関心を集めたが、論点は必ずしも買収・合併に関する FCC の審査ではなかった³⁴⁴。

第 5 節：小括一組織化以前の非公式制度の運用

第 1 節から第 4 節までの、組織化以前の非公式制度の形成過程の分析を踏まえ、本節では第 2 章の内容を小括する。本章では非公式制度がなぜ生まれたのか、非公式制度の起源を探った。その結果、チームテレコム の審査の起源が CFIUS の審査にあったことを明らかにした。外資参入の時代を迎え、CFIUS の安全保障官庁が CFIUS の審査を補完するために、FCC の審査を利用し始め、非公式制度を形成していく過程を捉えた。行政機関における安全保障上の観点、外国人所有権に焦点があり、一定以上の外資資本を持つ企業からの申請を例外的に審査した。図 3 は、第 2 章で捉えた外資参入後の組織の関係を表す。

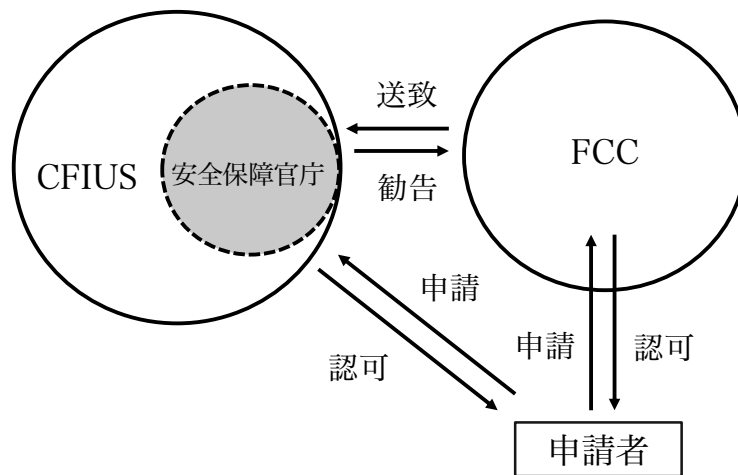


図 3 第 2 章における組織の関係（1997 年 1 月～2007 年 10 月）

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成。灰色は非公式部分を表す。

図 3 のように、行政機関による FCC の審査への介入は「CFIUS の安全保障官庁」によって 1997 年から始まり、当初は CFIUS の審査をスムーズに進めるための補完的な意味合いがあった。この頃、行政機関は「チームテレコム」という組織として行動していたわけではなく、安全保障官庁は、CFIUS との関係を曖昧にしながら、買収・合併に伴う FCC の「免許移転の審査」に積極的に関与した。一方、CFIUS の審査対象外である「新規免許の審査」については、行政機関は十分に関与できていなかった。そのため 2000 年代前半に申請された中国企業の免許申請については、行政機関の審査を受けた記録がなく、軽減合意が未締結のまま FCC によって認可されていた。この審査のあり方が、中国企業の免許取消を巡るチームテレコムの「非公式制度の限界」につながることになる。

外国企業への市場開放により大型投資が増加したことを背景に、2000 年には、通信法改

正を通じて FCC の買収・合併に係る免許移転の審査を改革しようとする動きが議会で見られた。しかし、規制緩和派と外資規制強化派の議員の間で意見が対立し、FCC 内の意見も一致せず、通信法改正には至らなかった。また、海底ケーブル陸揚げ免許の審査は、規制緩和の流れを受けて、国務省主導の行政機関による審査が合理化され、敷設ラッシュの終焉とともに形骸化した。また、行政機関は、申請者から新しい申請があったタイミングで、軽減合意をかけ直すなど、審査の見直しを始めた。しかし、2000 年代に軽減合意が未締結のまま認可されていた中国聯合通信の免許は、軽減合意を再締結されることもなかった。議会の一部では中国敵視論が存在したものの、2001 年の中国の WTO 加盟を援護した米国が、政府として中国からの新規投資を安全保障上の観点から規制する行動は、想定しづらいものがあつたと考察される。

9.11 以降、2003 年に設立された DHS が CFIUS に参加し、安全保障官庁は次第に、従来の CFIUS の審査対象外であつた「新規免許の審査」に着手し、FCC の審査への関与を強化していった。ただし、その対象は国際通信免許のみに限定され、海底ケーブル陸揚げ免許の審査は含まれていなかった。2000 年代後半には DHS に政策局、司法省に安全保障局が新設され、安全保障官庁の審査体制が強化された。その過程で、軽減合意を各省が個別に判断するなど、CFIUS 内での組織的な行動との乖離が顕著になっていった。2006 年の DPW 事件をきっかけに、CFIUS の審査運用のあり方が議会で問題視され、CFIUS 改革が進展した。軽減合意を独断で申請者と締結するような安全保障官庁の行動も見られ、CFIUS 内で安全保障官庁と他の関係省庁との対立が深まる中、議会は CFIUS の改革を進め、2007 年に FINSA が成立した。

本章では、非公式制度の形成が進展したものの、制度が組織的に運用されるには至らなかった。次章では、FINSA 成立後の時代を扱い、安全保障官庁が主導する「チームテレコム」という非公式組織が CFIUS から分離し、独自の審査体制を確立していく過程を捉える。中国は急速な経済発展を遂げ、2010 年には日本を超えて GDP で世界第 2 位となり、米国の対中姿勢は強硬化した。本章で扱った時代には、中国通信企業が華為機器を使用することが許可されていたが、2010 年代に入ると、米国通信ネットワークにおける華為・ZTE 機器の利用が議会で問題視され、サプライチェーンリスクが安全保障上の懸念として広く認識されるようになった。そのような中、司法省安全保障局の体制が徐々に確立し、DHS 主導から司法省主導の審査が見られていく。次章では、行政機関が「チームテレコム」として非公式な審査を確立する過程とその限界点を捉える。

第 3 章

発展

一公式制度からの分離と対立

第3章：発展—公式制度からの分離と対立

本章では、非公式制度が組織的に運用されていく時代を扱い、FINSA 施行後の 2007 年 10 月 25 日から、FIRRMA 最終規則が施行される 2020 年 2 月 12 日までの期間を対象とする。その中で、FINSA による CFIUS の改革を契機に、「チームテレコム」が非公式組織として独自の非公式制度を FCC の審査において確立する過程を明らかにする。どこまでチームテレコムは非公式に発展したのか、言い換えればチームテレコムの「非公式制度の限界」を探り、これが FCC 審査の「公式制度の限界」と重複する地点を観察する。表 16 は本章の審査分析の概観を示す。

表 16 審査の分析の全体像（2007 年 10 月から 2020 年 2 月）

区分	承認	① 免許移転の審査	② 新規免許の審査		③ 認可後の監督
	年	国際通信免許/ 海底ケーブル陸揚げ免許	国際通信免許	海底ケーブル 陸揚げ免許	国際通信免許/ 海底ケーブル陸揚げ免許
第3章 発展 (2007年10月～ 2020年2月)	2007	チーム テレコム	チーム テレコム	チーム テレコム	
	2008				
	2009				
	2010				
	2011				
	2012				
	2013				
	2014				
	2015				
	2016				
	2017				
	2018				
	2019				
	2020				

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成。

注：組織名は審査主体、灰色は非公式の審査、黒色は行政機関の関与が確認できない期間を表す。

この期間の概況として、CFIUS とチームテレコムは審査上の協力関係を築く一方で、FCC とチームテレコムは対立を深めていったことが指摘できる。議会では華為・ZTE などの中国製通信機器の利用が懸念され始め、安全保障上の懸念として、外国人所有権のみならず、サプライチェーンリスクが重視されるようになった。チームテレコムは CFIUS の審査対象外である新規投資を審査し、サプライチェーンリスクを精査できる存在として、CFIUS と連携して審査を行う組織にまで発展した。

表 16 のように、FINSA の成立を契機に、FCC の許認可における行政機関の関与は「チームテレコム」という非公式組織による行為として実施され、審査の範囲は第 2 章の時代に比べて拡大した。チームテレコムは①買収・合併に伴う免許移転の審査に関与しつつ、

②新規免許の審査を強化し、海底ケーブル陸揚げ免許の審査も対象にするようになった。また、③認可後の監督には、議会で華為・ZTE への問題意識が高まる 2010 年代に着手し始めたものの、2000 年代に認可した中国企業の国際通信免許の遡及的な取消ができないという限界に直面する。

第 1 節では、①買収・合併に伴う免許移転の審査について記述する。議会は CFIUS を FINSA で改革し、議会への報告・通知義務を盛り込むとともに、CFIUS に組織的な行動を求めた。安全保障官庁は、CFIUS の枠組みの下で従来のような裁量的な軽減合意を締結しづらい状況となる中、「チームテレコム」という CFIUS とは別の組織として動き、FCC 審査への関与を強めた。一方、CFIUS とチームテレコムという 2 つの組織は、議会の対中姿勢の高まりの中、内部で審査上の協力関係を築き、高度な連携を見せることになった。

第 2 節では、②新規免許の審査について分析する。チームテレコムは、CFIUS の審査対象外である新規免許審査の強化を通じて独自の審査体制を確立させ、国務省主導の審査が形骸化していた海底ケーブル陸揚げ免許にまで審査対象を拡大した。そうした中、2011 年に中国移动から国際通信免許の新規申請が提出され、7 年もの審査を経て、2018 年にチームテレコムは FCC に拒否勧告を行い、FCC は 2019 年に申請却下の判断を下すに至った。

第 3 節では、③既存免許の認可後の監督に関する分析を記述する。議会の対中姿勢が強まる 2010 年代には、認可後の監督に着手し、軽減合意を締結した免許の取消を模索する動きも見られた。特に中国移动の新規申請を巡り、この申請を拒否するには、既に認可された中国企業の既存免許を取消す必要が生じた。しかし、2000 年代に認可された中国聯合通信の免許については、軽減合意が未締結であるため、取消の法的根拠がなく、さらに FCC の通信法や FCC 規則にも既存免許の取消手続きが明文化されていなかった。この時点で、CFIUS の審査を起源とするチームテレコムの「非公式制度の限界」と FCC の「公式制度の限界」が重なる状況が顕在化した。米国の対中姿勢が一層強硬化する中、このような既存制度の枠組みの限界は深刻な課題となり、最終的に 2020 年のチームテレコムの公式化につながる要因となった。

第 4 節では、2016 年における FCC 規則によるチームテレコムの公式化に向けた検討過程を記述する。この検討は、審査の合理化を目的とした FCC 主導の取り組みであり、業界からも支持を受けた動きであった。しかし、進行の過程でチームテレコムと FCC の間に意見の乖離が見られ、その結果、オバマ政権からトランプ政権への政権交代の間にこの取り組みは頓挫した。

第 5 節では、本章で明らかとなったことを小括する。

安全保障上の懸念として、外国人所有率だけでなく、サプライチェーンリスクが注目される背景には、中国通信機器企業である華為および ZTE の存在がある。特に、華為という企業名は、近年の米中貿易摩擦の中で広く知られるようになった。これらの中国企業は、当初、通信事業者向けの通信機器製造を主軸として創業し、その後、一般消費者向けのデバイス供給に事業を拡大したことで、世界市場での認知度を高めた。中国通信機器産業の発展を振り返ると、中国が通信機器の自主開発に成功したのは 1990 年代前半のことである。当初、中国は国内に通信機器メーカーを持たず、先進国から最新の通信機器を輸入し、自国の通信システムの整備を優先していた。1987 年に創業した華為は、1993 年にデジタル電話交換機の自主開発に成功し、1998 年には国内の電話交換機市場でシェアトップに躍り出た。その後、インターネットの中核装置であるルーターの自主開発に成功し、国際展開や事業の多角化を加速させた³⁴⁵。さらに、固定通信と移動通信の両方に対応したビジネスモデルや、大量生産による低価格と高品質を武器に、華為はスウェーデンのエリクソン (Ericsson) やフィンランドのノキア (Nokia) といった先行する企業の地位を脅かす存在へと成長した。2009 年末には売上高でノキアを上回り、世界第 2 位の通信機器メーカーとなり、2012 年にはエリクソンを抜いて世界第 1 位の地位を獲得した。そのような中、米国の通信機器企業であるシスコ (Cisco) は、華為が技術を盗んだと非難し、他の米国企業も同様に華為を批判するようになっていった³⁴⁶。

米国政府が華為に注目し始めたのは 2000 年代前半に遡るが、本格的に中国通信機器への懸念が米国内で高まったのは 2010 年代に入ってからと言えるだろう。2010 年、中国の国内総生産が日本を抜き、米国に次ぐ世界第 2 位の経済大国となると、中国通信機器産業に対する米国議会の懸念が顕在化した。その時期、米国通信事業者が国内通信ネットワークの構築において華為製通信機器を採用しようとする動きが見られた。また、通信企業が FCC の補助金を利用して中国通信機器を購入し、ユニバーサルサービスを展開している実態も明らかになった。華為は中国政府から資金提供を受け、中国軍の影響を受ける可能性が指摘される中、米国内では、華為の機器を用いた中国政府によるスパイ行為や妨害行為といった安全保障上のリスクが議会で議論されるようになった。このような政治的懸念の高まりに伴い、中国企業が関与する審査事案を通じて、チームテレコムが存在が議会の超党派で認識されるようになっていく。

以下では、議会で対中強硬姿勢が高まる中、米国政府が既存の制度枠組みの限界に直面する過程を捉える。第 1 節から第 3 節では①免許移転、②新規免許、③認可後の監督に係る審査の分析、第 4 節で 2016 年の公式化の検討を記述する。

第 1 節：免許移転の審査

2007 年 10 月、FINSА が成立し、CFIUS は議会の関与を強め、法的な枠組みを強化された。この法律により、CFIUS のメンバー構成にも変更が加えられた。新たにエネルギー省長官がメンバーに追加され、職権メンバーとして国家情報長官および労働省長官も加わり、国家情報長官は、必要に応じて分析情報を提供する役割を担うこととなった。また、FINSА により CFIUS は重要技術や重要インフラに関わる買収に重点を置くことが求められるようになった³⁴⁷。FINSА による CFIUS の大きな変更点の 1 つとして、議会による監督が挙げられる。CFIUS は、大統領だけでなく議会に対しても年次報告書の提出を義務付けられ、さらに審査段階や要請に応じて説明責任を果たす必要が生じた。また、軽減合意の違反など一定の条件下で再審査を実施できるようにもなった。さらに、議長である財務省の権限が強化され、財務省は案件ごとに専門性を有する審査主管機関を指定し、共同で審査実務を担当する仕組みが導入された。FINSА の成立を契機として、安全保障官庁は CFIUS とは別の枠組みである「チームテレコム」として独自に動き始めた。チームテレコムは、現在の審査体制の原型となる独自の審査プロセスを構築した。さらに、米国内での華為や ZTE に関連する問題やサプライチェーンリスクへの懸念の高まりを背景に、チームテレコムは CFIUS とともにその活動が議会に認識されるようになり、外国政府にもその存在が知られるようになっていく。

(1) 2007 年：FINSА による CFIUS 改革

FINSА により、軽減合意は申請者と個々の CFIUS メンバーとの協定ではなく、CFIUS メンバーを代表して (on behalf of) 締結されることが規定された。この規定により、安全保障官庁は、CFIUS のメンバーとして単独で軽減合意を締結する権限が弱められた。その結果、安全保障官庁が FCC の免許審査時に申請者と交渉する際、従来のように各省庁の裁量に基づいて行うことが困難となった³⁴⁸。こうした状況の中、安全保障官庁は「チームテレコム」という枠組みを用い、CFIUS とは異なる組織として FCC の審査への介入を継続した。チームテレコムの審査は CFIUS とは異なり、全会一致のコンセンサスが必須ではない。具体的には、司法省は通信傍受やテロ対策、DHS はサプライチェーン、国防総省は軍事というように、各省庁がそれぞれの専門分野に基づき案件を選定し、軽減合意の内容を策定したうえで申請者と交渉を行った。このように FCC の免許審査においては、CFIUS の審査と併行して、チームテレコムという枠組みの下で安全保障官庁主導による独自の審査運用が確立された³⁴⁹。また CFIUS は審査対象の取引について、米国の国家安全保障上の

脅威、脆弱性および影響を調査するリスクベースの分析を行うことがFINSАで規定された。この分析の基準は、チームテレコムにおいても用いられているとされている³⁵⁰。表17は、2007年10月から2010年12月までに軽減合意が締結された代表的な承認案件を表す。

表17 チームテレコムが審査に関与した案件（2007年10月から2010年12月）

	承認時期	案件	免許の 移転理由	軽減合意	軽減合意の 署名 / 宛先	軽減合意内の CFIUS 記述	審査日数
1	2008 年	SunCom Wireless / T-Mobile USA	買収	NSA *	DHS、 司法省、 FBI	×	130
2	2009 年	Stratos Mobile / Inmarsat Group	買収	NSA *	DHS、 司法省、 FBI	×	212
3	2009 年	IT&E / Pacific Telecom Inc.	買収	NSA *	DHS、 司法省、 FBI	×	404
4	2010 年	Cook Inlet GSM IV PCS / T-Mobile USA	組織再編	NSA *	DHS、 司法省、 FBI	×	777

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成³⁵¹。

注：網掛けは本文での言及箇所である。*は既存の軽減合意の流用を表す。

表17のように、2008年以降は、軽減合意からCFIUSの記述が消えた。安全保障官庁はCFIUSの審査プロセスの一環としてではなく、「チームテレコム」という別組織として引き続きFCCの免許審査に関与した。ただし、CFIUSとチームテレコム、双方に司法省、DHS、国防総省の3省が所属し、CFIUS関連業務を担当する部署や職員がチームテレコムの業務を兼任し、実務上で2つの審査は連動した³⁵²。具体的には、チームテレコムが実質的に審査を完了した後で、CFIUSが公式の審査プロセスを開始し、CFIUSの承認を待つてFCCが承認する、チームテレコムとCFIUSの二元審査が見られた。

FINSАの法案審議に関わった議員であっても、「チームテレコム」の存在を認識していないことが、2008年の議会の公聴会の記録から確認できた。この記録は、FINSАの法案が提出された銀行・住宅・都市問題委員会でのFINSА成立後の議論だった。申請者の代理人として行政機関と軽減合意を交渉している弁護士が、CFIUSの審査前にチームテレコムとの交渉を行うプロセスについて議会で証言した際、FINSАの主要提案者であったドッド議員は、「チームテレコム」という名前を初めて聞いたような反応を示した。また、招致された政府参考人もその名称を聞き慣れていない様子だった³⁵³。この政府参考人はデイビット・マーチック（David M. Marchick）という弁護士兼実業家であり、クリントン政権

時代には USTR や国務省で勤務していた人物だった。彼の 2005 年の著作には、FCC の審査における行政機関の関与を「CFIUS の審査」と解釈する記述が見られる。マーチックは、9.11 以降、安全保障官庁が軽減合意を用いて申請者と交渉を行うことが通例となったと論じた。また、彼は CFIUS の審査の中でも、通信分野は軽減合意が公開される唯一の分野であると考えていた³⁵⁴。

このような有識者の認識からも、「チームテレコム」は、FINSA 成立前には CFIUS の行動と解釈されるような曖昧な存在であったことがうかがえる。そして、議員からチームテレコムと CFIUS の関係について問われたマーチックは、「非常に良いアイデアだと思う」と回答した。彼は、DPW 事案を踏まえた反省から、一定の省庁間連携があることは望ましいのではないかと証言した³⁵⁵。議会は、CFIUS で何が行われているのかを十分に理解しないまま、FINSA を通じた CFIUS の改革を進めた経緯があった。ベイカーの回顧録によれば、FINSA の成立により議会の関与を強める改革が行われた一方で、軽減合意の締結に CFIUS メンバーのコンセンサスが必要となり、迅速な審査が阻害される事例も見られ始めたという実態が記されている³⁵⁶。実際、2008 年以降、新たな CFIUS の審査体制のもと、第 2 段階の調査に進む審査案件は増加したものの、締結された軽減合意の数は減少した³⁵⁷。そしてベイカーは 2009 年に DHS を離任し、その後、DHS 政策局主導で行われていたチームテレコムの審査は、次第に 2006 年に司法省に設立された安全保障局主導の体制へと移行していった。

(2) 2010 年：米国議会における華為と ZTE に対する懸念

2010 年に米国議員たちは中国企業の華為と ZTE への懸念から、CFIUS の審査の課題を表明した。この背景には、2009 年頃から、華為がスプリントなどの米国通信企業のネットワークに機器の提供を協議していた報道があった³⁵⁸。商務省は、スプリントに華為への大型契約の発注を思いとどませたものの、最終的には企業側の自主的な判断に委ねられた結果だった³⁵⁹。同様の事態が再び起こることを懸念した議員たちは、当時の FCC 委員長宛にレターを送付し、問題意識を伝えた。この書簡で彼らは、現在の CFIUS 体制では、米国通信企業による外国企業からの機器調達を精査する仕組みが不十分であることを主張した。そして通信ネットワークのセキュリティについて、FCC と他の機関との協働状況を把握したいと詳細な情報を要求した³⁶⁰。これに対し、当時の FCC のジュリアス・ジェナコウスキー (Julius Genachowsk) 委員長は、FCC 内に専門家チームを結成し、行政機関や業界関係者と協議し、情報収集を進める対策を講じたと議員に回答した。そして、議題の機微性

を考慮し、議員に対して結果を書面ではなく口頭で報告することを提案した³⁶¹。

2012 年 10 月 8 日、下院情報特別委員会は米国国内で事業展開する華為および ZTE がもたらす安全保障上の脅威への対策の必要性を主張する報告書を発表した。報告書においては CFIUS が華為および ZTE が関与する投資案件を阻止すべきという主張がなされた³⁶²。この議会の報告書の発表から一週間後、2012 年 10 月 15 日、日本のソフトバンクは米国通信企業大手のスプリント買収を公式に発表した³⁶³。表 18 は 2011 年 1 月から 2020 年 1 月までに軽減合意を締結した代表的な承認案件を表す。

表 18 チームテレコムが審査に関与した案件（2011 年 1 月から 2020 年 1 月）

	承認時期	案件	免許の 移転理由	軽減合意	軽減合意の 署名 / 宛先	軽減合意内の CFIUS 記述	審査日数
1	2011 年	NextWeb / TelePacific	買収	LOA	DHS、 司法省	×	70
2	2011 年	Global Crossing / Level3	買収	NSA	司法省、 DHS、 国防総省	×	157
3	2012 年	Truphone / Vollin Holdings	買収	LOA	司法省	×	320
4	2013 年	T-Mobile USA / MetroPCS	合併	NSA *	DHS、 司法省、 FBI	×	145
5	2013 年	CIVS VII / T-Mobile USA	組織再編	NSA *	司法省、 DHS、 国防総省	×	59
6	2013 年	Sprint / Softbank	買収	CFIUS と NSA を締結	司法省、 DHS、 国防総省	—	230
7	2014 年	TWT / Level 3	買収	NSA	DHS、 司法省、 FBI	×	109
8	2019 年	Inmarsat / Connect Bidco	買収	LOA *	司法省	×	149
9	2019 年	T-Mobile / Sprint	合併	CFIUS と NSA を締結	司法省、 DHS、 国防総省	—	505

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成³⁶⁴。

注：網掛けは本文での言及箇所である。*は既存の軽減合意の流用を表す。

表 18 の 6 にある 2013 年のソフトバンクによるスプリント買収の事案では、ソフトバンクが華為の通信機器をネットワークで利用していることが問題視され³⁶⁵、この案件を通じて、チームテレコムと CFIUS の「二元審査」が認識されるきっかけとなった。また、表

18の9にあるTモバイルとスプリントの合併では、CFIUSでNSAを締結したことを条件に、チームテレコム承認が得られ、最終的に審査結果が非公開となるという、これまでにない審査パターンが示された。2011年以降、軽減合意の規定には主要機器のリスト提出などサプライチェーン対策が常態的に盛り込まれていった。また、2012年には、日本政府がWTOにおいて、米国政府に対してチームテレコムとCFIUSの関係について質問した記録が確認された³⁶⁶。さらに、ソフトバンクによるスプリント買収が完了した2014年以降、経済産業省の不公正貿易報告書は、チームテレコムの審査の不透明さを批判した³⁶⁷。

(3) 2012年：スプリント買収でのCFIUSとチームテレコムの協力関係

DHSを離れ、大手弁護士事務所の共同経営者となったベーカーは、スプリント買収に関する取材に応じ、コメントを行った。この案件について、彼は「CFIUSによる安全保障面での審査対象となることはほぼ確実だが、ソフトバンクは『チームテレコム』と安全保障上の条件について、うまく交渉をまとめるだろう」と公式の買収発表前から予測した。また彼は、「チームテレコムとの合意は実質的にCFIUSの承認を意味しており、CFIUSが認めればFCCもこの買収にゴーサインを出すだろう」という主張を展開した³⁶⁸。

従来は、チームテレコムとの軽減合意が実質的に成立した後にCFIUSが審査を開始し、その結果を踏まえてFCCが認可を行う、という手続きの流れが一般的であったと考えられる。しかし、この事案においては、FINSA成立以前にCFIUSの体制強化に貢献したベーカーでさえ、予想しない形で、CFIUSとチームテレコムが審査を進めた。図4は、スプリント買収に関するチームテレコムとCFIUSの審査の進行状況を示したものである。

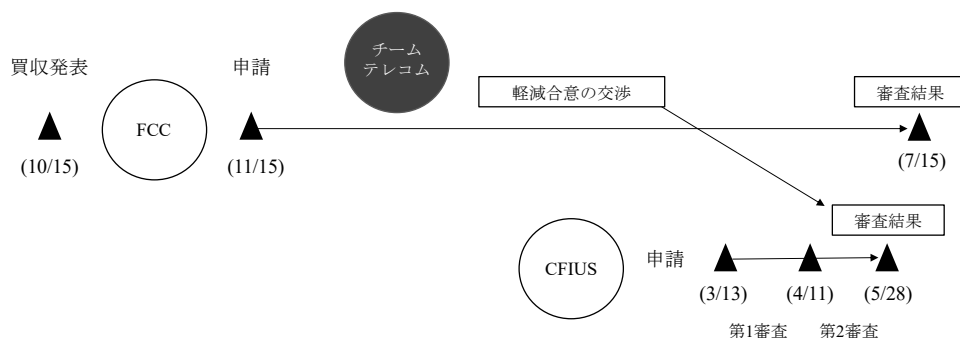


図4 チームテレコムとCFIUSの審査の進行状況

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成。

注：図の上部分はFCCの審査状況、下はCFIUSの審査状況を表す。

図4のように、この事案では、買収発表から約1ヶ月後にFCCへの申請が行われたが、その後100日以上経過してからCFIUSへの申請が行われた。ソフトバンクはワシントンのロビイスト事務所と契約し、チームテレコムやFCC、議会への対応策を進めていたと報じられている³⁶⁹。申請者は申請後、チームテレコムと軽減措置に関する交渉を進めていたと考えられる。しかし、その軽減合意は最終的にCFIUSとの軽減合意として用いられ、その内容が非公開とされるという、今まで確認できなかった審査のパターンが見られた。

この背景には、CFIUSの審査が進行する中で、ソフトバンクが華為の製品を採用している点が問題視され、複数の米国議員から強い懸念が出たことがあった。共和党マイク・ロジャース（Mike Rogers）下院議員は、買収交渉に伴ってスプリントとソフトバンクの関係者と協議し、買収が承認されれば、華為製の機器を使用しないという確約を得たと発表した。そして同様の確約をCFIUSの審査上も企業と取り付けることを期待するとした³⁷⁰。ロジャース議員は、華為およびZTEに関する報告書を策定した下院情報特別委員会の委員長を務める有力議員だった。結果的には企業から、チームテレコムではなく、CFIUSと軽減合意を締結したと発表された³⁷¹。FCCもその後、CFIUSの審査結果を踏まえ、チームテレコムの安全保障官庁から勧告を受けたとして、申請を承認した。その際、FCCはCFIUSとの軽減合意の内容について一部を明らかにしている。この内容には、ネットワーク内に配置された「特定の機器」を2016年12月までに撤去し、廃棄することを求める規定が含まれており、本件の経緯から、華為製機器の撤去を要求したものと推測される³⁷²。

CFIUSには、チームテレコムとは異なり、議会への報告・説明義務が課される一方で、審査結果を非公開にする性質がある。このため、CFIUSで軽減合意を締結することにより、政治的関心に対応しつつ、機微な内容を非公開に保つことが可能となる。本事案では、議員からの懸念を受けて、チームテレコムが企業と実質的に軽減合意を交渉した後、その合意内容がCFIUSによって活用され、最終的にCFIUSと企業の間で軽減合意が締結されたと、報道や審査の進展から推測される。CFIUSとチームテレコムは、議員の関心や審査内容の機微性を考慮し、どちらの組織で審査結果を確定させるか選択できる柔軟な運用を実現していた。このような高度な「二元審査」の事例は本件以外にも確認できる。例えば、同様の段取りで、2019年のTモバイルとスプリントの合併事例でも、チームテレコムとCFIUSによる審査がなされた。具体的にはCFIUSが申請者とNSAを締結した後、チームテレコムがその内容をもとにFCCに認可を勧告し、軽減合意はCFIUSで締結されたため、その内容は非公開となった³⁷³。

以上のような審査の動向から、CFIUSと安全保障官庁との関係が、FINSIA成立以前の時

代と比べて変化したことがうかがえる。CFIUS とは別組織として「チームテレコム」という非公式な組織が発展したことで、事案に応じて CFIUS とチームテレコムが審査過程で内部的な協力関係を構築するようになったと考えられる。

(4) 2013 年：超党派のサプライチェーン・ワーキンググループの発足

2012 年に下院情報委員会が発表した華為と ZTE のリスクに関する報告書の提言には、立法措置を議会に促す提言が含まれていた。具体的には、「米国議会の所管委員会は、国家とつながりのある、あるいは重要インフラを構築する上で明らかに信頼できない電気通信事業者によってもたらされるリスクによりよく対処するための潜在的な法案を検討すべきである。そのような法律には、民間企業間の情報共有の促進や、購買契約を含む CFIUS プロセスの役割の拡大が含まれる可能性がある。」という提言がなされた³⁷⁴。

この下院情報委員会の報告書を踏まえ、2013 年 5 月 21 日には公聴会が開催された。ここでは、中国製通信機器に対する懸念を背景に、超党派のサプライチェーン・ワーキンググループが設立され、超党派で CFIUS の権限拡大を検討する動きが見られた。このグループは、スプリント買収を問題視していたロジャース議員、そして共和党のアナ・エシュ議員が共同議長を務めるものだった³⁷⁵。超党派の議員たちの懸念は、米国企業の通信機器調達に関する規制であり、簡単にまとめれば「米国のネットワークで中国の通信機器やサービスの利用をどのように規制するか」というものだった。

エシュ議員は、下院のエネルギー商業委員会に所属し、2000 年の通信法改正法案の議論では規制緩和寄りの立場を示した議員だった³⁷⁶。彼女は、2009 年 5 月には国家情報長官に宛てに、中国製の通信機器が法執行や情報活動、そして通信インフラに与える安全保障上の影響について評価を求めたことを明らかにした。その評価結果について、エシュ議員は「機密情報のため詳細は公表できないが、その内容は厄介なもの (troubling) であった」と強調した³⁷⁷。さらに、2010 年にはジェナコウスキー FCC 委員長に対しても、「中国の通信企業である華為と ZTE について非常に懸念している」と述べた書簡を送付した。この書簡から、彼女の問題意識は米国企業による中国製通信機器の調達が、買収・合併を対象とする CFIUS の審査範囲外であり、十分に規制できない点にあったことが捉えられる³⁷⁸。

エシュ議員は FCC 委員長に繰り返し懸念を表明し、2011 年末には GAO に対し、海外製通信機器の潜在的なセキュリティリスクを調査するよう要請したことを議会で説明した³⁷⁹。そして調査結果は、米国のサプライチェーンが外国製通信機器に依存していることが、ネットワークセキュリティリスクを招く可能性があるとは指摘した³⁸⁰。この調査は、

CFIUS の権限拡大を視野に入れて実施され、CFIUS の審査対象範囲を「ネットワークプロバイダーによる外国製機器の購入」にまで拡大するアイデアを念頭に置いていた。GAO の調査では、国防総省、DHS、商務省、一般調達庁（General Services Administration : GSA）、そして FCC がインタビューに応じた。調査結果によると、CFIUS の審査対象拡大に難色を示し、調査への参加を渋る省庁もあったとされている。

そして GAO の調査結果の中で注目できるのは、FCC の回答である。FCC は調査が求めるサプライチェーンセキュリティの確保を実施するには、「通信法の改正」が必要になることを示唆した。言い換えれば FCC は GAO の調査に、現在、米国企業による外国製機器の購入を規制する明確な権限を持っていないという立場を示した。FCC は、商用通信ネットワークにおけるサプライチェーンセキュリティに関連する規制や政策を採用してこなかった。FCC の関係者は、通信法の改正により、FCC に明示的に新たな権限を認めることで、サプライチェーンリスクの軽減を念頭にした安全保障上の規制の採用を促進できる可能性に言及した³⁸¹。このように、FCC には安全保障に関して判断する権限や前例が乏しいという実態あり、この点が 2020 年のチームテレコム公式化につながることになる。

2013 年 5 月 21 日には、この GAO の調査結果をもとに、超党派グループは今後の対応を議論するため、公聴会を開催した。GAO の調査は「チームテレコム」という存在に触れていなかったものの、公聴会で政府参考人にヒヤリングを行う上で用意されたメモの中には、「CFIUS と Team Telecom」と書かれた項目があった。そして、「CFIUS とチームテレコムは、重要な通信に関する取引を審査する 2 つの組織である。彼らの唯一の焦点ではないものの、彼らは時々、サプライチェーンの問題を検討する」という認識が示された³⁸²。この記述からも当時の議員のサプライチェーンへの関心が推測できる。そしてヒヤリング項目として、「CFIUS と Team Telecom のプロセスはどの程度機能しているのか。米国の通信会社による機器やソフトウェアの購入にも適用を拡大すべきか。その場合、どのような種類の購入に焦点を当てるべきか。そのような審査は、通信会社の経営にどのような影響を与えるか」という事項が公聴会開催前に用意されていた³⁸³。

公聴会当日、CFIUS の審査を DHS で主導していた経歴を持つベイカーが参考人として招致された。ベイカーは議会で、「チームテレコムは、自身が DHS の立場から監督していた」と述べ、CFIUS とチームテレコムの役割の違いについて説明した。彼は、CFIUS は企業買収に限定された管轄を持つ一方で、チームテレコムは安全保障官庁が外国の通信事業者から FCC の認可取得条件を課すことを可能にする仕組みであると述べた³⁸⁴。また、ベイカーは、チームテレコムは「法律で明確な権限を持たない」ことや、「その対応範囲が FCC

を超えるものではない」ことを指摘し、これらの限界が議会での超党派議員たちに理解されるよう説明した³⁸⁵。この発言は、CFIUS とチームテレコム双方には制度的な限界があることを示唆するものとなっている。

さらに、ベイカーは FCC にも対応すべき課題があることを指摘し、特に米国通信企業への連邦補助金の支出基準を問題視した。彼は、連邦補助金を用いて中国企業の通信機器が米国の通信ネットワークに広がる状況をどのように防ぐべきかという問題意識を議会で共有した。具体的には 2009 年に制定された米国復興再投資法 (American Recovery and Reinvestment Act of 2009)³⁸⁶に基づき、FCC はユニバーサルサービスの拡大を目的とした補助金プログラムを採用したが、ベイカーは、この法律には国家安全保障を損なう可能性のある通信機器への資金利用を防ぐ規定がないことを指摘した。具体的な企業名については明言しなかったものの、証言内容からは華為を念頭に置いた発言であったと推測される。ベイカーは、AT&T やベライゾンといった米国通信企業が、国の補助金を用いて知らず知らずのうちに中国製の通信機器を購入する事態に対する適切な対策が存在しないことを強調した。また、この問題に関連して、CFIUS やチームテレコムが外国通信企業を主な審査対象としていることから、米国通信企業の行動を直接的にコントロールするには限界があると指摘した。ベイカーの発言からは、CFIUS とチームテレコム、FCC のそれぞれの規制には限界があり、通信ネットワークの安全保障を確保するためには、包括的で一貫性のある制度的対応が必要であることが示唆される³⁸⁷。

CFIUS の権限拡大を念頭に始まった超党派の関心は、次第に CFIUS とチームテレコム、さらには FCC の権限拡大にまで広がった。2013 年 10 月、超党派の議員は再びベイカーに「FCC は、米国の通信ネットワーク上で活動する米国企業による外国製機器の調達を審査すべきか」と質問をした³⁸⁸。そして 2013 年 12 月 12 日、ロジャースは事前通告なしに、チームテレコムの権限強化について、FCC 委員長に議会で考えを求めた。彼は、そもそもチームテレコムとはどのような組織なのか、という認識から議会で共有しようと、トム・ウィーラー (Tom Wheeler) FCC 委員長に説明を要求した。そしてウィーラーが答える前に、ロジャース自らチームテレコムについて、「CFIUS プロセスを補完する重要なもの (an important compliment to the CFIUS process)」と表現し、これにウィーラーは同意した。議員は、中国が米国国内の通信を支配することにつながる投資や機器の購入を防ぐという点で、チームテレコムは安全保障上の観点から重要な役割を担っている、という認識を示した。さらに、チームテレコムの審査プロセスの改善点は何か、FCC の権限に限界があるのではないか、とウィーラーに尋ねた。ウィーラーはその場で答えることではな

いと回答することを回避したものの、ロジャースは「CFIUS の改革を検討し、チームテレコムの方方向性を確認しようと思う」という言葉を残した³⁸⁹。またロジャースの発言からは選択肢として、この3者各々に新たな権限を付与する可能性も示唆された³⁹⁰。

ここまでをまとめれば、オバマ政権下の超党派の議論において、「米国通信企業が中国の通信機器やサービスを利用することをどのように規制するか」という問題意識が生まれ、議論がなされていた。そして超党派はこの観点から CFIUS、FCC、そしてチームテレコムの権限強化に関心を寄せた。しかし、その後、ロジャースを含む超党派からは、チームテレコム改革に関する具体的な言及は見られなくなった。

2014 年、当時 FCC 国際局の副局長であったデイビッド・トゥレットスキー (David Turetsky) は、短期間ながらチームテレコムの審査プロセスの見直しを指揮したことを後に明らかにしている。彼はサイバーセキュリティ関連事項において FCC を代表し、省庁間の政策決定にも深く関与した人物である³⁹¹。トゥレットスキーの退任後、2016 年に FCC 主導でチームテレコムの公式化に向けた検討が進められた。しかし、この取り組みは 2013 年に超党派のサプライチェーン・ワーキンググループが示した方向性とは異なり、チームテレコムや FCC の安全保障上の権限を強化するのではなく、チームテレコムの審査プロセスの合理化を目的としていた。この改革案は業界から支持を得たものの³⁹²、チームテレコムと FCC の間で意見が折り合わず、さらにトランプ政権への移行により、停止した³⁹³。

本節では、中国企業およびサプライチェーンに対する懸念が高まる中で、チームテレコムと CFIUS が審査過程においてどのように協力関係を築いていたかを考察した。次節では、FCC とチームテレコム間の対立関係に焦点を当てる。

第 2 節：新規免許の審査

チームテレコムは、CFIUS にはない独自の特徴を活かし、独自の審査運用を確立していた。その具体例として、買収・合併に伴う「免許移転」に限らず、CFIUS の審査対象外である「新規免許」にも積極的に審査を行った点が挙げられる。また、行政機関による非公式な審査の範囲は、国際通信免許にとどまらず、国務省の審査が形骸化していた海底ケーブル陸揚げ免許審査にまで拡大した。

国際通信免許においては、中国電信や中国聯通に続き、2011 年に中国移動が新規免許を申請した。オバマ政権下で対中姿勢が強まる中、この申請の扱いが議論的となった。しかし、中国移動の申請を拒否することは、すでに認可された中国政府系通信企業の免許との整合性の観点から容易ではなく、対応が難航した。チームテレコム内でも、安全保障官庁と経済官庁の間に意見が分かれたため、審査は長期化し、これを受け、中国政府は WTO で米国政府を批判する事態に発展した。そのような状況下で、FCC 内部ではチームテレコムの公式化を検討し、審査の合理化を模索する動きが見られるようになった。その後、トランプ政権に移行した後も審査は継続され、最終的に行政機関は 2018 年に中国移動の申請を拒否するよう FCC に勧告した。その翌年の 2019 年、FCC はこの勧告を受け、5 人の委員による全会一致で中国移動の申請を正式に拒否する決定を下した³⁹⁴。

国際通信免許の審査を主導する省庁は、徐々に DHS の政策局から司法省の安全保障局へと移行していった。そして、チームテレコムにおける審査は司法省、国防総省、DHS の 3 省が共同で主導しながらも、次第に司法省がチームテレコムの実質的なリーダー的役割を担うようになる³⁹⁵。

第 1 項：国際通信免許の審査

WTO 加盟後の中国の急速な経済発展に対し、議会では 2005 年に、中国が経済的、軍事的な“脅威”になっているとの懸念の声が上がっていた³⁹⁶。このような中、国際通信免許の新規申請の審査が強化され、中国企業に対する審査が見られていった。FINSA 成立後、米国政府は中国企業からの新規申請に対して、軽減合意を締結するようになり、注意深く審査した。一方で、中国通信機器およびサプライチェーンに対する懸念が審査に反映されるようになるのは、2010 年代以降のことだった。ここでは、中国移動の 2011 年の新規申請から、2018 年のチームテレコムによる却下勧告、そして 2019 年の FCC による申請拒否に至るまでの経緯について記述する。

(1) 2008 年、2009 年：パシフィックネットワークス、コムネットの審査

申請記録では FCC がチームテレコムに申請を送致するプロセスが確認できるようになった。表 19 は、2007 年 10 月から 2010 年 12 月に認可された国際通信免許の 816 件のうち、行政機関によって軽減合意が締結された 19 件の申請を示す。

表 19 行政機関による免許申請の審査 (2007 年 10 月～2010 年 12 月)

	承認時期	案件	軽減合意	軽減合意の署名/宛先
1	2008年	Intelsat USA	NSA *	司法省, FBI
2		Ekofon	LOA	司法省, DHS
3		Pacific Networks Corp.	LOA	DHS, 司法省
4		Cablemas	LOA	DHS
5	2009年	Horizon	NSA *	司法省, DHS
6		Pacific Networks Corp.	LOA	DHS, 司法省
7		FastIPCalls	LOA	司法省, DHS
8		ComNet	LOA	DHS, 司法省
9		WX	LOA	司法省, DHS
10		Inmarsat Group	NSA *	司法省, DHS
11		ACT	LOA	DHS, 司法省
12	2010年	Stanacard	LOA	司法省, FBI
13		GTI	LOA	司法省
14		VIZADA	NSA *	—
15		Comsat	NSA *	—
16		Cable & Wireless	LOA	DHS
17		Hibernia Atlantic	LOA	司法省, 国防総省, DHS
18		Alrus	LOA	司法省, DHS
19		OPT	NSA *	DHS, 司法省

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成³⁹⁷。

注：網掛けは中国企業の申請を表す。*は既存の軽減合意の流用を表す。

表 19 のように、パシフィックネットワークスは 2008 年と 2009 年に、またその子会社コムネットは 2009 年に、DHS および司法省と LOA を締結している。つまり、チームテレコムは、2000 年代前半に軽減合意なしで承認された中国電信や中国聯通とは異なる対応を、この 2 社と同様に中国政府が出資する中国企業、パシフィックネットワークスとコムネットに対して取っていた。2008 年のパシフィックネットワークスの申請で締結された 3 ページの LOA には、米国政府の合法的な通信傍受活動への協力など、大きく 6 つの誓約事項が含まれた。このような軽減合意は、他の申請の軽減合意の内容と比較すると、当時としては強固なものであった。他方で、中国企業との軽減合意にも、機器調達に関する項目、サプライチェーン対策は確認できない。図 5 は、パシフィックネットワークスと行政機関が 2008 年に締結した軽減合意の添付資料の一部ある。

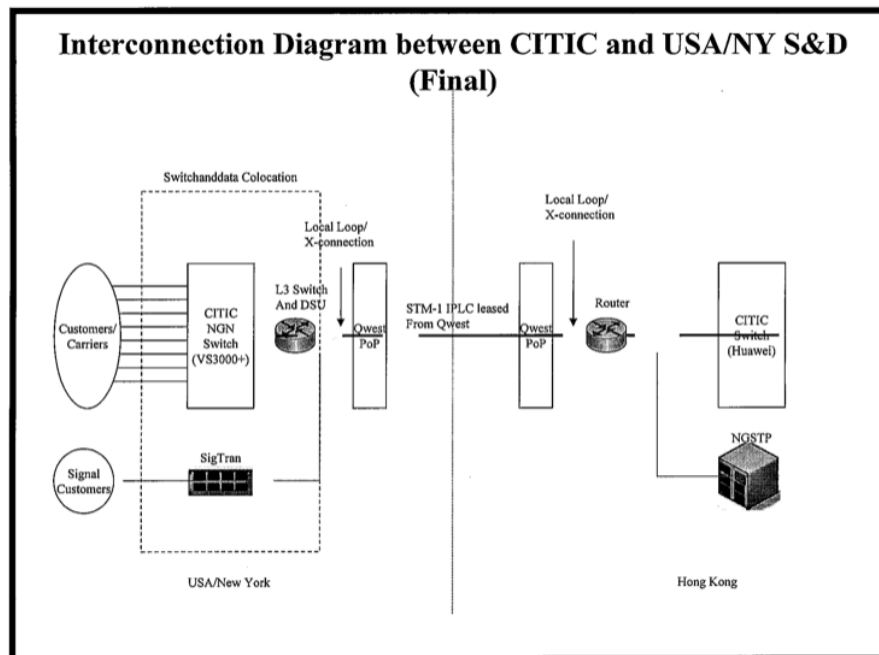


図5 華為機器が含まれたパシフィックネットワークスの申請書類の一部（2008年）

出典：FCC (2008, September 3) *PETITION submitted by DHS/ DOJ/ FBI Petition to Adopt Conditions and Letter of Assurances*. U.S. Federal Communications Commission.
<https://fcc.report/IBFS/ITC-214-20070907-00368/661672>(accessed on 26 April 2023).³⁹⁸

図5は、パシフィックネットワークスの親会社であるシティック・テレコム・インターナショナル・ホールディング（CITIC Telecom International Holding Limited：CITIC）が拠点を置く香港と米国を接続する相互接続図である。この図には、中国通信機器企業である華為の機器の使用が記載されていた。図5の右側に「華為」の英語名「Huawei」が見られる。この申請は、行政機関との軽減合意を条件に認可された。しかし、この申請が認可された2008年は、華為やZTEに対する議会の懸念が高まる前であり、軽減合意では、サプライチェーンに対する制限や認可後の報告義務などは求められなかった。CITICは香港にある投資持株会社であり、中国政府が100%の所有権を持つ会社だった。後に、CITICは、モバイル国際ローミング、国際音声、国際SMS、国際データ、国際付加価値通信サービス等を提供するアジア太平洋地域の手電気通信サービスプロバイダーとして自称する企業へと成長した³⁹⁹。

2008年に取得した免許は、一度パシフィックネットワークス自身によって返納された。その後、2009年にCITICがデラウェア州で設立されたコムネットを買収したのを機に、同年にパシフィックネットワークスはコムネットとともに再度免許を申請した。図6は、CITIC、パシフィックネットワークス、コムネット間の所有権の関係を表す。

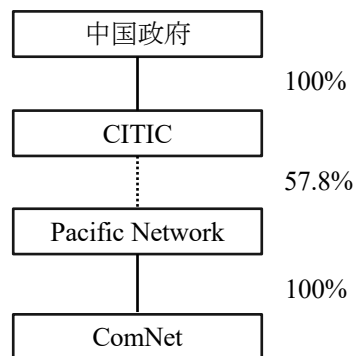


図6 中国政府と CITIC、パシフィックネットワークス、コムネットの関係

出典：FCC (2009, March 3). *PETITION submitted by DHS/ DOJ/ FBI Petition to Adopt Conditions and Letter of Assurances*. U.S. Federal Communications Commission. <https://fcc.report/IBFS/ITC-214-20090105-00006/704909>(accessed on 26 April 2023).⁴⁰⁰から筆者作成。点線は間接出資を表す。

コムネットはもともと香港企業の子会社であったが、2009 年に CITIC による買収を受け、図6に示されるように、パシフィックネットワークスの完全子会社となった。FCC 規則では、外国人所有率を示す図の提出義務はなく、10%以上の外国人所有率のみ開示が求められていた。しかし、2009 年の申請に際しては、行政機関が5%以上の外国人所有率を開示した図の提出を申請者に求めた。

中国政府から 100%の出資を受ける、CITIC に紐づくパシフィックネットワークスとその完全子会社となったコムネットは、中国政府との関係が懸念され、行政機関の関心となり、軽減合意を締結するに至ったと考えられる。他方、2009 年のこれら2社との軽減合意にも、未だ、使用する通信機器のリストの提出や変更の通知義務を課するようなサプライチェーンに関連する規定は盛り込まれず、締結後、10 年以上更新されることはなかった。

司法省は 2007 年 8 月、刑事局から安全保障局に FCC の免許審査を担当する部署を変更した。刑事局で FCC の審査を対応していた職員は異動せず、安全保障局で CFIUS を担当するために配置された職員がチームテレコムも兼任するようになったことが、予算資料から読み取れた。2008 年 6 月、安全保障局の CFIUS チームは外国投資審査室 (Foreign Investment Review Section : FIRS) と呼ばれるようになった⁴⁰¹。体制が徐々に整備されていった司法省の安全保障局は、DHS の政策局が主導した国際通信免許の審査を主導する役割を担うようになった。次第に DHS は海底ケーブル陸揚げ免許審査を主導し、司法省は国際通信免許の審査を主導、そして国防総省は双方に関与する、といった 3 省間の役割分担が明確化されていった。

FCC から申請が送致されると、チームテレコムは申請者に対して質問票を送付するよう

になった。これは申請者をセキュリティリスクがほとんどない大多数の企業と、リスクがある企業を選別するためのチームテレコムの特徴となる審査プロセスである。この質問票は「トリアージ質問票 (triage questions)」と呼ばれ、その内容は、所有構造、上級管理職の連絡先といった個人情報、ネットワークポロジ、サービス内容、顧客基盤、さらには合法的な通信傍受の技術能力に関する詳細を求めるものだった。こうした情報収集を通じて、行政機関は軽減合意を交渉するかどうかを判断したと考えられる。

報道によれば、この質問票の回答を基に行われる行政機関のリスク評価では、米国の同盟国ではない外国が所有する企業が高リスクに分類される場合や、上級管理職の身元調査の結果、中程度のリスクに分類される場合もあった⁴⁰²。この質問票によって得られる申請情報により、チームテレコムの軽減合意に含まれる条項の内容は、申請ごとに異なった。次第に軽減合意の定義や条項の文言は定型化されたものの、申請ごとに軽減合意の内容はカスタマイズされ、申請者と交渉・締結されていた。代表的な軽減合意の条項としては、企業データのリポジトリを米国国内に設置することを求めるデータローカライゼーション規定が挙げられる。この規定により、行政機関は安全保障や法執行機関の調査に必要な場合、申請者に対してデータの開示を命じることが可能とされていた。

この質問票のプロセスを通じて、行政機関は事業者に対して政府の通信傍受活動への協力を求めた。報道によれば、行政機関は申請者に対して CALEA の要件を上回る監視機能を求めることもあったとされる⁴⁰³。業界では、要求を申請者が拒否した場合、チームテレコムは申請に対する承認を留保することができ、申請者に交渉のための対抗力 (bargaining power) をほとんど与えないと評されていた⁴⁰⁴。このようにチームテレコムは非公式な存在ながら、申請者との関係において FCC の審査上で優位な立場を築いた。

(2) 2011 年：中国移動の新規申請

2011 年 9 月に中国移動は、中国電信、中国聯通に続き、米国を拠点とする国際通信サービス事業の展開のため、国際通信免許の新規免許を申請した。この申請は、その後 7 年もの間、チームテレコムの審査によって保留された。そしてチームテレコムはこの申請について、トランプ政権移行後の 2018 年に FCC に申請拒否の勧告を行うことになる⁴⁰⁵。

2012 年、FBI 長官のロバート・モラー (Robert Mueller) は、「サイバー脅威は国を脅かす最優先の脅威となる」と主張した⁴⁰⁶。このようなモラー長官の懸念は、同年にジュリアス・ジェナコウスキー FCC 委員長の発言でも引用された。ジェナコウスキー委員長は、「サイバーセキュリティに関する準備発言」と題して、ワシントンの超党派政策センター

で講演し、サイバーセキュリティ対策の必要性を訴えた。その講演の中で彼は、2010年に世界のインターネット接続先の15%にあたるトラフィックが約18分間、中国のサーバーを経由して迂回した事案に言及した⁴⁰⁷。この事案は中国電信によるものであり、一部の専門家は、トラフィックの流れを制御するための大規模な実験であった可能性を指摘した⁴⁰⁸。

中国移動は、2011年から2012年にかけて複数回にわたり、計画している事業に関して、行政機関からの一連の質問に回答した。中国移動は、国際通信免許の申請はまだ保留中ではあったが、2013年から米国で事業を開始し、インターネットプロトコルのトランジットサービスなど、FCCの免許を必要としない事業を展開し始めていた⁴⁰⁹。

2013年12月12日、中国移動の代表者とその弁護士はFCCの関係者と面会した。この中で、中国移動の申請が26ヶ月以上も保留されていることを指摘し、その原因としてチームテレコム審査を挙げた。また、同社は2年以上前からチームテレコム審査を受けているにもかかわらず、チームテレコムが同社に対してこれ以上質問する事項はないとしている状況を説明した。チームテレコムは検討を継続しているとしながら、中国移動に具体的な懸念や問題点を伝えず、実質的なフィードバックを何も与えなかったとされている⁴¹⁰。

2014年9月18日、中国移動は申請手続きにおいて、新たな弁護士を立てたことをFCCに通知した。中国移動は、FCCとチームテレコムとの間で3年間にわたり認可取得を模索し続けたものの、進展が得られなかったため、新たにケント・ブレッシー（Kent Bressie）を起用した。ブレッシーは、電気通信、外国投資、国家安全保障規制を専門とする国際的に著名な弁護士である。彼の起用以降、審査に進展が見られるようになった。

中国移動は、申請以来、チームテレコムからの広範な事項を含んだ質問票への回答など対応を行ってきたと主張した。そして2015年5月14日には、司法省は国務省、USTR、国務省と協議した上で、中国移動にチームテレコムの行政機関が考慮する「例示的な」要因を列挙した書簡を送付した。これを受けて、中国移動は2015年6月12日に、自ら軽減合意の案をチームテレコムに提出した。しかし、それ以降、中国移動の主張によれば、またチームテレコムの審査は進まなくなり、彼らとの軽減合意の交渉は行われなかった⁴¹¹。

中国移動は、米国国内でサービスを提供するために申請をしたわけではなかった。しかし、申請が認可された場合、ベライゾンやAT&Tといった米国の通信事業者のトラフィックが中国移動の所有するネットワークを経由する可能性があった。このため、安全保障官庁は、中国移動と米国通信事業者の接続によって米国の機密情報が漏洩する危険性を懸念したと報じられている⁴¹²。また、中国の通信事業者は、ロサンゼルス、シアトル、ニューヨークをはじめとする米国国内の主要都市に複数の接続拠点を設置していた。米国通信事

業者は、中国の通信事業者とこれらの接続拠点を介してトラフィックを交換していたとされる。このように、米国と中国のキャリア間の接続が増加し、2010年に中国電信の関与が疑われたルーティング・エラーのような問題が再び発生し、それが広範に影響を及ぼす可能性を行政機関が懸念していたとの主張も見られる⁴¹³。

2014 年、中国移动が申請中の免許の必要性について、弁護士を通じて FCC に書簡で説明した記録がある。この書簡では、国際通信免許が他の通信事業者との契約交渉、特にユニバーサルサービスを展開するために重要な資格であるとして、その取得の必要性を訴えている⁴¹⁴。ユニバーサルサービスを展開するための連邦補助金は、FCC や各州が指定する適格電気通信事業者 (Eligible Telecommunications Carrier : ETC) のみが受け取ることが可能である⁴¹⁵。この ETC の資格を証明する一環として、国際通信免許の保持が求められることが一般的であった⁴¹⁶。この書簡の内容からは、中国移动が免許を取得することで連邦補助金を活用し、米国国内でユニバーサルサービスを提供することを視野に入れていたことがうかがえる。また、中国移动が米国でユニバーサルサービスを展開する場合、華為の機器を用いて米国のネットワークを構築する可能性がある⁴¹⁷。

2015 年、中国政府は WTO において、2011 年に申請した中国移动の免許が数年以上も留保されていることについて、米国政府を強く批判した。特に、チームテレコム of 審査プロセスや CFIUS との違いについて疑問を呈し、「どの部局が免許の認可について反対したのか」を米国政府に質問した。これに対し、米国政府は、中国移动の申請は法執行および国家安全保障の観点から審査中であり、その審査に必要な専門知識は国防総省、DHS、司法省の 3 省に依存していると回答した⁴¹⁸。

質疑応答の中には、中国政府が米国政府に対して「米国は、電気通信分野における国家安全保障審査の濫用を是正する計画があるか」と質問したものも含まれた。これに対し、米国政府は「米国は、この質問の前提に同意しない」と返答した。また、中国政府の質問には「関係部門間の意見の相違にどのように対処しているのか」というものも含まれた⁴¹⁹。実際、中国移动は USTR の代表者とも面会しており、その代表者も申請が長期間保留されていることに懸念を示していたと述べた⁴²⁰。中国移动の申請を担当したブレッシー弁護士は、申請が拒否または取消勧告となる場合、チームテレコム of 安全保障官庁と経済官庁 (NTIA、USTR、国務省) との間で意見の対立が生じ、何年も続くことがあったと後に言及した。そして、その最も顕著な例として自身が担当したこの中国移动の事案を挙げた⁴²¹。

USTR をはじめ、NTIA、国務省、そして OSTP もチームテレコム of のメンバーであり、FCC から申請が彼らにも送致されている記録はあるものの、審査に進んだ段階では名前を

見ることはほとんどなかった。しかし、この中国移動の事案では、かつて WTO 基本電気通信合意の交渉を担当した USTR のジョナサン・マクヘイル (Jonathan McHale) 次席補佐官、国務省のダグラス・メイ (Douglas May) 国際通信担当副調整官、後に商務次官補代理を務めるイヴリン・レマリー (Evelyn Remaley) などの管理職の名前が審査記録に見られ、安全保障官庁以外の各省庁にとっても、この案件が重要であることがうかがえる⁴²²。

一方で、中国移動の申請において、CFIUS の議長である財務省の関与は記録からは見られなかった。第 2 章で扱った FINSA 成立以前は、財務省が署名した軽減合意が FCC の認可で用いられるケースも存在した。財務省もチームテレコムのメンバーと主張されることもあるものの、中国移動の申請のみならず、他のチームテレコムの審査事案において財務省の存在は審査記録から確認できなくなっていた。FCC からチームテレコムの関係省庁に申請を送致する際のメールの記録は申請ごとに公表されているが、その記録を見ると財務省の職員は宛先に入っていない。このような記録から、安全保障官庁主導のチームテレコム、財務省主導の CFIUS のように、内部で別組織として区別がなされていたこと、財務省はチームテレコムの審査に対して、強い発言権をもっていなかった可能性が推測できる。

ソフトバンクによるスプリント買収が議会で話題となった 2011 年頃、安全保障官庁はチームテレコムの存在について曖昧な発言をしていた。しかし、2011 年度の司法省の予算資料にチームテレコムに関する言及が見られるようになり⁴²³、2012 年には FCC の公式文書にもチームテレコムの記述が確認できた⁴²⁴。さらに、2016 年にはチームテレコムが司法省、国防総省、DHS の 3 省による取り組みとして位置づけられ、その活動について DHS が議会で説明する動きも見られた⁴²⁵。

「チームテレコム」という非公式組織として活動するようになってから、組織内での各省庁の主張が見えづらくなった。しかし、中国移動の審査を通じて、安全保障官庁と他の官庁の間に対立が存在し、それが審査の長期化を招いたことが示唆された。チームテレコムの体制は、CFIUS のようにコンセンサスが必須ではなく、柔軟性を持っていた。一方で、FCC にとっては、安全保障官庁からの勧告が商務省や USTR との協調したものであるかについて、確信を持てない状況が生まれていたことが、元 FCC 職員の証言から確認できた⁴²⁶。CFIUS とチームテレコムは別の組織として分離され、審査上で協力関係を築くようになった。一方で、チームテレコムは FCC の審査への関与を強め、安全保障に関する FCC の権限不足を補う役割を果たしながらも、その行動に対する懸念は FCC 内部で高まっていった。そして中国移動の審査が長期化する中、チームテレコムからの勧告を待ち続ける姿勢だった FCC は、チームテレコムの改革を検討する動きを見せていくことになる。

(3) 2018 年、2019 年：中国移動への最終判断

2011 年 1 月から 2020 年 2 月にかけて、FCC が許可した 974 件の申請のうち、チームテレコムが 78 件の申請に対して軽減合意を締結したことが確認された。表 20 は、行政機関が軽減合意を結んだ申請の審査を表す。

表 20 行政機関と軽減合意を締結した申請の審査 (2011 年 1 月～2020 年 2 月まで)

	承認時期	案件	軽減合意	軽減合意の署名/宛先		承認時期	案件	軽減合意	軽減合意の署名/宛先
1	2011	Rules Telecomm	LOA	司法省	40	2014	Speed Telco	LOA	司法省
2		Antel USA	LOA	司法省	41		Netuno	LOA	司法省
3		Homeland Phone	LOA	司法省	42		US Voicecom	LOA	司法省
4		IP To Go	NSA *	司法省	43		One Allied Fund	LOA	FBI
5	2012	Communications Rey	LOA	司法省	44	2015	Sheng Li	LOA	FBI
6		T-Mobile USA	NSA *	司法省, FBI, DHS	45		AMERICA NET	LOA	FBI
7		GSH	LOA	司法省	46		SHUF	LOA	FBI
8		Electrosoft Services	LOA	司法省	47		Routetrader	LOA	FBI
9		Bright Packet	LOA	司法省	48		ALCALLER	LOA	FBI
10		Voiamo US	LOA	司法省	49		011Now Technologies	LOA	FBI
11		Itsoftel	LOA	司法省	50		Emsitel	LOA	FBI
12		TI Sparkle North America	LOA	司法省	51		emveno	LOA	司法省, FBI
13		Glentel Corp.	LOA *	司法省, 国防総省, DHS	52		Vista Latina	LOA	FBI
14		Cohere Communications	LOA	司法省	53		My Fi	LOA	FBI
15	2013	Advanced Voice Technologies	LOA	司法省	54	Five9	LOA	FBI	
16		Ocean Technology	LOA	司法省	55	Dharm	LOA	司法省	
17		42COM	LOA	司法省	56	US Matrix Telecommunications	LOA	司法省	
18		Telefonica Digita	LOA	司法省	57	US Telephone & Telegraph	LOA	司法省	
19	2014	Moontius	LOA	司法省	58	2016	Reliance	LOA	司法省
20		Phonesty	LOA	司法省	59		Tampnet Inc.	LOA	司法省
21		Synety Group PLC	LOA	司法省	60		Telecom Services Network	LOA	司法省, FBI
22		Angel Americas	LOA	司法省	61		Telkom USA	NSA	司法省
23		TELEDIREK	LOA	司法省, DHS	62		iTalk Mobile	NSA	司法省
24		Voice Trader	LOA	司法省	63		IP Network America	LOA	司法省
25		amaysim	LOA	司法省	64	2017	HIGHCOMM	LOA	司法省
26		TWare Connect	LOA	司法省	65		Moxtel	LOA	司法省
27		Angel Mobile	LOA	司法省, FBI	66		Swisstok Telnet	LOA	司法省
28		Quickly Phone USA	LOA	司法省, FBI	67		Cyan Security USA	LOA	司法省
29		iTellum	LOA	司法省	68		TX Voice Wholesale	LOA	司法省
30		Telediga	LOA	司法省	69		TvF Cloud	LOA	司法省
31		Altex	LOA	司法省	70	2018	Lexitel	LOA	司法省
32		Flock FZ-LLC	LOA	司法省	71		NYXCOMM	LOA	司法省
33		3GTY	LOA	司法省, FBI	72		MATCHCOM	LOA	司法省
34		First Technology Development	LOA	司法省, FBI	73		Zero Technologies	LOA	司法省
35		VoxVision	LOA	司法省, FBI	74		Ztar Mobile	LOA	司法省
36		KOL	LOA	司法省, FBI	75		VRT USA	LOA	司法省
37	Yatango	LOA	司法省, FBI	76	Rebtel Networks		LOA	司法省	
38	iTalk24	LOA	司法省, FBI	77	eKaleo		LOA	司法省	
39		COMMONEKT	LOA	FBI	78	2019	Neutral Networks USA	LOA	司法省

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成⁴²⁷。

注：網掛けは本文での言及箇所である。* は既存の軽減合意の流用を表す。

表 20 の軽減合意の署名・宛先を見ると、司法省および FBI が審査を主導したことが読みとれる。LOA と NSA は、他の免許からの流用ではなく、徐々にフォーマット化されたものが使用された。また、軽減合意の内容にもサプライチェーン対策が確認できた⁴²⁸。

中国移動の代理人弁護士であったブレッシーは、2016 年 11 月 18 日にチームテレコムと最後に面会した。その際、チームテレコムの行政機関は、中国移動の申請認可を支持できない様子であったとブレッシーは後に主張している⁴²⁹。

結論が出たのは、オバマ政権からトランプ政権への移行後である。2018 年、チームテレ

コムは FCC に対して中国移動の申請を拒否するよう勧告した。NTIA は行政機関を代表し、「米国国内での法執行と安全保障上の懸念が解決されない」ため、「公共の利益」を満たさないと FCC に伝えた。中国移動との数度にわたるやり取りの末に作成された勧告の中で、チームテレコムは、「米国を標的とした中国の過去の諜報活動や産業スパイ活動に加え、中国移動の規模や技術・金銭的なリソースを考慮すると、申請の認可は米国の国家安全保障と法執行に対する受け入れがたいリスクとなる」と主張した。

このチームテレコムの勧告には、政府内でのサイバー脅威の高まりが捉えられる。オバマ政権下で、2013 年頃から急増した中国からのサイバー攻撃は、米国政府や議会、さらには米国企業と共有されたと既存研究で考察がなされている⁴³⁰。実際に、安全保障上の機密情報のみならず、企業の技術情報・産業情報を盗んでいると、中国の行動が米国政府からも正式に非難されるようになった。このようにサイバー攻撃の脅威はオバマ政権時代から認識され、その認識は政府内、そして産業界に広がっていった⁴³¹。

チームテレコムの勧告から 1 年ほどたった 2019 年 5 月、FCC はチームテレコムの勧告に従い、中国移動の申請を却下した。その際には、共和党のマイケル・オリリー（Michael O'Rielly）FCC 委員からチームテレコムの公式化について言及がなされた。チームテレコムの構造を成文化し、その手続きを合理化することを強く信じている旨を主張した。加えて、FCC 内であれ、政権そのものであれ、この件に関するアクションを期待したいと述べた。そして他の FCC 委員は、中国移動に対する決定の中で、中国電信や中国聯通などの既存免許の取消を示唆した⁴³²。

議員たちの中で、米国国内で活動する中国通信企業に対して、問題意識が広がった。2019 年 9 月、かつて CFIUS の DPW 事案で事案について、いち早く問題視し始めた民主党のシューマー上院議員、そして共和党のトム・コットン（Tom Cotton）上院議員は、FCC に書簡を送付した。コットン議員は FIRRMA の成立にも貢献した超党派の 1 人であった⁴³³。その内容は、チームテレコムが中国移動の申請拒否を勧告したことを受け、中国電信と中国聯通が保有する米国での事業免許を見直すよう FCC に要請するものだった。そしてこの手紙の宛先には、他の FCC 委員 4 名とチームテレコムの関係省庁の高官が含まれた。関係省庁とは司法省、DHS、国防省、国務省、商務省、USTR、OSTP である⁴³⁴。このように、議会の有力な超党派議員からの要請を受け、FCC およびチームテレコム所属の行政機関は中国企業への対応を強く求められる状況となった。また、この超党派の手紙からは、議員たちがチームテレコムの関係省庁を把握していたこともうかがえる。

第 2 項：海底ケーブル陸揚げ免許の審査

2007 年 10 月から 2020 年 2 月までの海底ケーブル陸揚げ免許の新規申請の審査を分析する。2002 年以降、国務省による審査は形骸化し、海底ケーブル陸揚げ免許の新規免許審査において、行政機関の関与は見られなくなった。その後、国土安全保障活動の統括組織である DHS が、司法省および国防総省とともに「チームテレコム」として審査を主導する体制が整った。国土安全保障に対する政治的関心が高まる中で、国務省に代わり、チームテレコムによる「行政機関の関与」が海底ケーブル陸揚げ免許の新規免許の審査にも見られるようになった。

(1) 2008 年：国務省の審査に代わる台頭

安全保障官庁は「チームテレコム」という名前を用いて、CFIUS とは別の組織を主導することで、FCC の審査への介入を継続した。FCC の審査の上で独自の非公式な審査を構築した。2008 年頃から海底ケーブルの新規敷設の復活も見られ始め、チームテレコムは当時の CFIUS の審査対象外であった新規投資、新規免許の審査を強化した。表 21 は 2008 年 1 月から 2010 年 12 月にかけて、行政機関と軽減合意を締結した 10 件の申請を表す。

表 21 行政機関による免許申請の審査（2008 年 1 月～2010 年 12 月）

	申請案件	行政府の承認日	外国との接続	外国資本の有無	軽減合意の形態	軽減合意の署名/宛先	FCC への通知省庁
1	TPE	2008/1/9	●	●	NSA	DHS, 司法省, 国防総省	DHS, 司法省, 国防総省
2	CFX-1	2008/2/7	●	●	NSA	DHS	DHS
3	GBCS	2008/3/4	●	●	NSA	DHS	DHS, 司法省
4	Telstra Endeavour	2008/4/17	●	●	NSA	DHS	DHS, 司法省
5	AAG	2008/6/11	●	●	NSA	DHS	DHS, 司法省
6	PPC-1	2008/9/8	●	●	NSA	DHS	DHS, 司法省
7	American Samoa Hawaii	2009/1/9	●	×	NSA	DHS	DHS, 司法省
8	CB-1	2009/2/13	●	●	NSA	DHS	DHS, 司法省
9	Unity	2009/9/23	●	●	NSA	DHS	DHS
10	Honotua	2010/12/3	●	●	NSA	DHS, 司法省	DHS, 司法省

出典：FCC の審査記録をもとに筆者作成⁴³⁵。

注：網掛けの部分は本文での言及部分を表す。

表 21 のように、審査には DHS、司法省、国防総省の関与が確認できる。軽減合意の署

名数からは審査が DHS 主導で実施されたことが捉えられる。2008 年 1 月、ブッシュ政権は、サイバーセキュリティ戦略の枠組みとなる「包括的全米サイバーセキュリティ・イニシアチブ（Comprehensive National Cybersecurity Initiative：CNCI）に係る大統領令」（NSPD-54／HSPD-23）を策定した⁴³⁶。この CNCI に基づき、DHS は、「重要インフラ領域へのサイバーセキュリティの拡張に関する連邦政府の役割の明確化」と定義される取り組みの権限を与えられていた⁴³⁷。表 21 の 7 のように、2009 年に承認されたアメリカ・サモア・ハワイ（American Samoa Hawaii）ケーブルから、外国人所有率にかかわらず、米国と外国をつなぐ国際海底ケーブルは、軍事用を除き、すべて審査対象となった。行政機関の審査対象には、①外国に陸揚げする場合、または②直接または間接の外国人所有率の合計が 10% 以上の場合のいずれかに該当するものが対象となる。1998 年、FBI は海底ケーブル陸揚げ免許審査について、「国防総省が伝統的に審査する責任を負ってきたものの、大統領令 10530 号に基づき、国防総省と同時に審査に関与する権利がある」と主張した⁴³⁸。この国務省主導の審査の時代には、司法省や FBI の関与は確認されていなかったが、関与が見られるようになった。

承認手法は、国務省主導の審査のような認可の書面への記載ではなく、NSA の締結と遵守となった。その内容については、陸揚げ局およびシステムの所有権に焦点を当て、通信傍受の重視が見られたものの、DHS はサプライチェーンを審査上で確認をし始める動きを見せた。表 22 は軽減合意の内容を表す。

表 22 軽減合意の条項（2007 年 10 月から 2010 年 12 月まで）

申請案件		TPE	CFX-I	GBCS	Telstra Endeavour	AAG	PPC-I	American Samoa Hawaii	CB-I	Unity	Honotua
軽減合意		NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA	NSA
チームテレコムに承認された年		2008	2008	2008	2008	2008	2008	2009	2009	2009	2010
定義	電子監視	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	傍受	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	機微情報	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	顧客情報	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	ネットワーク管理情報	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	“Access”または“Accessible”	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	国内通信インフラ	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	主要機器	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
条項	記録保存義務	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	情報の非開示	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	外国政府への情報の非開示	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	米国政府の情報へのアクセス	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	不正アクセスへの対策	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	外国からの影響に係る通知	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	システムの所有権の変更	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	サービス内容の変更	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
主要機器リストの提出		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

出典：FCC の審査記録から筆者作成⁴³⁹。

注：網掛けの部分は本文での言及部分を表す。

表 22 のように、序文の後には、「電子監視」「傍受」「機微情報」を含む言葉が定義され、通信傍受規定が全体の特徴となった。例えば、「電子監視」の定義においては、電子通信プライバシー法（Electronic Communications Privacy Act of 1986：ECPA）など、行政機関による通信傍受に関する法律が参照された。これらの定義を用いて、行政機関は、申請者である事業者に合法的な行政傍受への協力を約束させた。申請者は、機密性の高い情報のみならず、発着信番号、時間などの国内通話の情報や顧客情報に至るまで、政府に対して合法的なアクセス権限を提供することが求められた。さらに、これらの情報の米国内での保管義務、外国政府への機密情報の不開示、不正アクセス防止措置、外国政府による運用への関与の報告義務も軽減合意に盛り込まれた。このように許認可を通じて行政機関が行う通信傍受の取り組みは、後に問題視されることとなる。

そして 2008 年から、軽減合意にはサプライチェーンに係る条項も徐々に現れ始めた。実際、表 22 のように、2008 年 9 月に承認された PPC-1 の軽減合意から、「主要機器」の定義が導入され、リストの提出が求められた。このリストの対象は、メーカー、モデルなどを含む主要機器の情報のみならず、ネットワーク管理情報やシステムの保守、セキュリティに係る契約情報にまで及んだ。

この変化の背景には、中国企業の新規参入があったと考えられる。2008 年には、中国企業であるファーウェイ・マリン・ネットワークス（Huawei Marine Networks：HMN）が設立された。HMN は、華為と英国の海底ケーブルエンジニアリングシステム会社グローバルマリン（Global Marine）によって設立された合併会社であった。海底ケーブルシステムサプライヤー市場は、米国のサブコム（Subcom）、フランスのアルカテル・サブマリン・ネットワークス（Alcatel Submarine Networks：ASN）、日本の NEC の 3 社による寡占状態にあったが、この市場に 4 社目として中国企業である HMN が新規参入を果たした。

DHS は 2008 年当時から HMN を示唆しつつ、システムサプライヤー業界の変化を懸念していたという業界関係者の証言が確認できる⁴⁴⁰。実際に、その懸念を反映するように軽減合意の中には、サプライチェーンに係る条項が HMN の創業と同時期に盛り込まれ始めた。HMN はその後、短距離の海底ケーブルの計画から実績を積み重ねた。この DHS の問題意識は、2010 年代に入り、議会の対中姿勢、そして HMN が市場で実績を積み上げていく中で、議会や他の行政機関とも共有されるようになった。

(2) 2011 年：大西洋横断ケーブルへの中国サプライヤーの採用

2011 年 1 月、米国通信企業ヒベルニア（Hibernia）は、ヒベルニア・エクスプレス（Hibernia Express）という海底ケーブルの計画において、サプライヤーとして HMN を選定したと発表した⁴⁴¹。この事案は、国務省が審査を主導していた時期に認可された海底ケーブルに対し、陸揚げ地の追加など修正を加えた敷設計画であった。図 7 は、このヒベルニア・エクスプレスの敷設計画を表す。

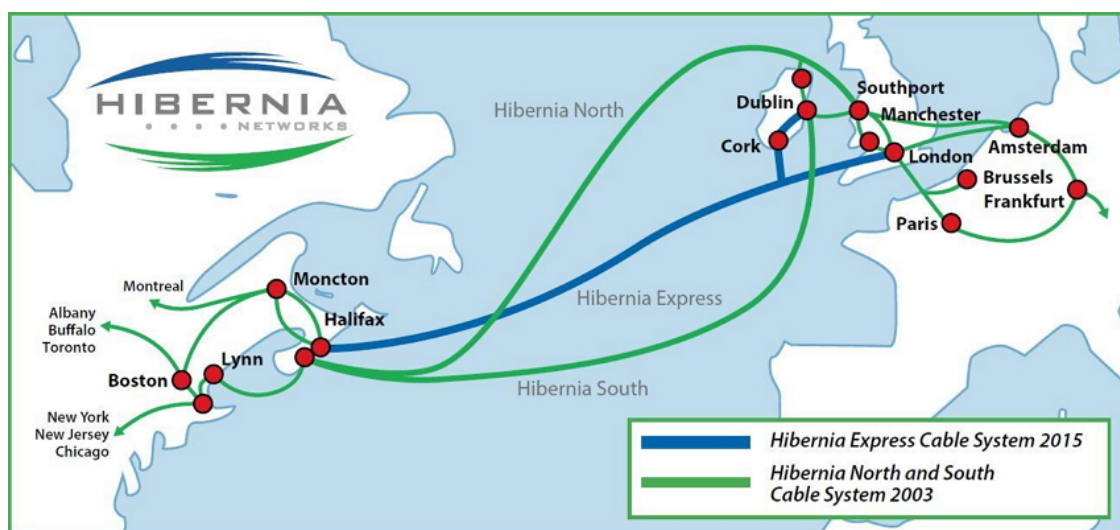


図 7 ヒベルニア・エクスプレスの敷設計画

出典：Qiu.W (2020, February 27). Acquires Hibernia Express and Other Assets. Submarine Networks. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/trans-atlantic/project-express> から引用⁴⁴²。

図 7 に示される青色の敷設がヒベルニア・エクスプレスの計画を表しており、この計画ではアイルランドを新たに陸揚げ地として追加し、さらに図 7 に示される緑色の既存海底ケーブルと接続して運用することが予定された。この計画について、HMN がヒベルニアと提携し、ニューヨークから英国にケーブルを建設しようとしているとして議会で話題になった。具体的には、議員からニューヨーク証券取引所の市場情報を含む機密データが流出する可能性について懸念が示された。2011 年 3 月の公聴会では、共和党のジョン・カイル（Jon Kyl）上院議員から、モラー FBI 長官に質問がなされた。カイルは CFIUS やチームテレコムが、華為とヒベルニアとの提携やこの海底ケーブルの敷設に関わる陸揚げ免許を確認したかどうか、またその際の審査上の考慮要素を教示するよう、モラーに質問した。モラーは議員に回答したものの、その回答は以下の図 8 のように非公開となった。

47. We understand that Huawei has partnered with the company Hibernia to help build and deploy a cable between New York and the UK that will transmit sensitive data including market information from the New York Stock Exchange. What is the group called “Team Telecom” doing to review Huawei’s partnership with Hibernia and the cable license involved with this cable landing? Should a PLA-linked firm be building a fiber optic line that is supposed to be “ultra secure”?

Response:

The response to this inquiry is classified and is, therefore, provided separately.

図 8 議員からのヒベルニア・エクスプレスに関する質問と行政機関の回答

出典：Committee on the Judiciary (2011, March 30)⁴⁴³から引用。

図 8 のように、非公開とされたチームテレコムに関連する議員と行政機関とのやりとりは他にも存在した。このように、華為やサプライチェーンリスクへの関心の高まりを背景に、議会では「Team Telecom」という名称が CFIUS とともに議員によって言及されるようになった。議員たちは、チームテレコムの役割や実態、さらには CFIUS や FCC との関係を理解しようとする動きを見せた。このことから、議会は FINSA によって CFIUS の監視体制を強化した一方で、その背後で活動するチームテレコムについては十分に把握できていなかった状況が捉えられる。

さらに注目すべき点は、議会からチームテレコムに関する質問があった際の行政機関の回答が非常に曖昧であったことである。2011 年にチームテレコムに対する質問が出た際、FBI はその存在自体を隠そうとしているような姿勢を見せた。たとえば、2011 年 3 月の先述の公聴会で、FBI のモラー長官は、議会で「チームテレコム」という言葉を使うことを避け、自らの発言の中で繰り返し「CFIUS と呼んでいる」と説明した⁴⁴⁴。

2011 年 4 月 11 日の審議においても、カイル議員はチームテレコムについて FBI に再び質問をした。議員は、FBI のサイバー課のゴードン・スノー (Gordon Snow) に対して、チームテレコムにおける FBI の役割や、FCC に勧告を行うチームテレコムの役割について説明を求めた。しかし、これに対して FBI のスノーは「聞き慣れない言葉」と言葉を濁した。その上で、FBI は CFIUS のプロセスにおいて、サプライチェーンの問題に対処するために司法省と協力し、政府全体の意思決定者に対して、判断を下すための助言、指導、指示、情報提供を行っている」と議会に説明した⁴⁴⁵。

2013 年 2 月、ヒベルニアは計画していたヒベルニア・エクスプレスのサプライヤーを中国企業の HMN から米国企業のサブコムに変更することを発表した。表 23 は、行政機関による審査への関与が見られた審査事案の 18 件である。

表 23 行政機関が審査した審査案件一覧（2013 年 1 月から 2020 年 2 月まで）

	申請案件	行政府の承認日	外国との接続	外国資本の有無	軽減合意の形態	軽減合意の署名/宛先	FCCへの通知省庁
1	AMX1	2013/1/29	●	●	LOA	DHS, 司法省	DHS, 司法省
2	PCCS	2014/1/15	●	●	LOA	DHS	DHS, 司法省
3	AEConnect	2014/10/21	●	●	LOA	DHS	DHS
4	FASTER	2016/5/27	●	●	NSA	DHS	DHS, 司法省, 国防総省
5	Seabras-1	2016/11/10	●	●	LOA	DHS	DHS
6	Monet	2016/12/8	●	●	LOA	DHS	DHS
7	SEA-US	2017/1/12	●	●	NSA	DHS	DHS
8	NCP	2017/1/12	●	●	NSA	DHS, 司法省	DHS, 司法省
9	Atisa	2017/2/16	×	●	LOA	DHS	DHS
10	Quintillion	2017/3/27	×	●	LOA	DHS, 司法省 (FBI), 国防総省	DHS, 司法省, 国防総省
11	MAREA	2017/5/2	●	●	LOA	DHS, 国防総省	DHS, 司法省, 国防総省
12	BRUSA	2017/8/4	●	●	LOA	DHS, 国防総省	DHS, 司法省, 国防総省
13	Hawaiki	2017/12/19	●	●	LOA	DHS, 国防総省	DHS, 司法省, 国防総省
14	Crosslake Fiber	2018/9/25	●	●	LOA	DHS	DHS, 司法省, 国防総省
15	AU-Aleutian	2019/6/10	×	×	LOA	DHS	DHS
16	VILink	2019/7/11	×	×	LOA	DHS	DHS
17	Havfrue	2019/9/5	●	●	LOA	DHS	DHS
18	Curie	2019/9/19	●	●	LOA	DHS	DHS

出典：FCC の審査記録から筆者作成⁴⁴⁶。

注：網掛けの部分は本文での言及部分を表す。

表 23 のように、承認方法には、NSA に加え、LOA の軽微な軽減合意の形態が導入された。この時期の軽減合意から読み取れる安全保障上の懸念は、主にサプライチェーンに関するものであった。DHS は、軽減合意および FCC への通知に一貫して関与した。

2020 年、司法省のジョン・デマーズ（John C. Demers）国家安全保障担当司法長官補佐官は、2012 年以降、司法省が監視する軽減合意の数がほぼ倍増し、その増加傾向が今後も続くの見込まれると述べた。また、デマーズは、政府および申請者自身による効果的な軽減合意の監視がなければ、CFIUS およびチームテレコムを通過できる案件の数は大幅に減少するだろうと指摘した⁴⁴⁷。2012 年は、CFIUS による中国からの投資案件の審査件数が前年の 2 倍以上に増加し、中国が初めて最多の審査対象国となった年であった⁴⁴⁸。

2017 年から、審査対象が再び拡大された。表 21 のように 2017 年に申請されたアラスカ域内を結ぶ AU-アリューシャン（AU-Aleutian）から、国内拠点のみを結び、かつ外国資本によるものではない海底ケーブルも審査対象になり、LOA を締結することになった。軍事用などの一部の例外を除き、米国に陸揚げする国内および国際海底ケーブルは、ほと

んどの申請が審査対象となった⁴⁴⁹。表 24 は 2013 年 1 月から 2020 年 2 月までの軽減合意の内容を表す。

表 24 軽減合意の条項 (2013 年 1 月から 2020 年 2 月まで)

申請案件	AMX1	PCCS	AE Connect	FASTER	Seabras-1	Monet	SEA-US	NCP	Atisa	Quintillion	MAREA	BRUSA	Hawaiki	Crosstake Fiber	AU-Aleutian	VLink	Havfrue	Curie
軽減合意	LOA	LOA	LOA	NSA	LOA	LOA	NSA	NSA	LOA	LOA	LOA	LOA	LOA	LOA	LOA	LOA	LOA	LOA
チームテレコムに承認された年	2013	2014	2014	2016	2016	2016	2017	2017	2017	2017	2017	2017	2017	2018	2019	2019	2019	2019
定義	電子監視			●														
	傍受			●														
	機微情報			●														
	顧客情報																	
	ネットワーク管理情報			●			●	●										
	"Access"または"Accessible"			●			●											
	国内通信インフラ	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●
	主要機器	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●
	ウェットインフラ			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●
	記録保存義務	●	●		●													
条項	情報の非開示			●														
	外国政府への情報の非開示			●														
	米国政府の情報へのアクセス			●														
	不正アクセスへの対策	●	●	●	●		●	●	●		●		●		●	●	●	●
	外国からの影響に係る通知			●			●	●										
	システムの所有権の変更			●		●	●	●	●	●	●	●	●				●	●
	サービス内容の変更	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●
	主要機器リストの提出	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●
	既存主要機器の変更報告			●			●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●
	機器実証時の報告														●	●	●	●

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成⁴⁵⁰。

注：定義・条項名を筆者が翻訳。一部意識した。網掛けの部分は本文での言及部分を表す。

表 24 に示すように、DHS が主導する海底ケーブル陸揚げ免許審査においては、2013 年を境に、軽減合意における通信傍受への協力事項に関連する記述が消え、その代わりにサプライチェーン対策に関する記述が増えた。

この背景には、スノーデン事件があったと考えられる。2013 年に、元国家安全保障局の外部契約職員であったエドワード・スノーデン (Edward Snowden) によって、米国政府が大規模な通信傍受を行っていたことが明らかにされた。暴露された情報には、軽減合意に盛り込まれたような政府による海底ケーブルの通信傍受も含まれた。ブラジルでは、同国の大統領の通話が米国政府によって傍受されていたことが明らかになり、米国を経由しない海底ケーブルの敷設を検討する迂回策が模索され始めた⁴⁵¹。米国内外からの批判を受け、オバマ政権は、2014 年、苦渋の選択として、国家安全保障局主導の情報収集の改革案を発表した。大統領は、「米国と密接な関係にある同盟国、友好国の首脳と政府の通信は監視しない」と約束し、国家安全保障局によるメタデータの収集と利用について大幅な制限を加える方針を表明した⁴⁵²。スノーデン事件を機に、チームテレコムによる情報収集の目的について多くの人々が疑念を抱くようになり、政治家からも海底ケーブル事業者に対し、政府による通信傍受への協力を中止または制限するよう求める声があったとされる⁴⁵³。

一方で、表 24 のように、2016 年には軽減合意に海中部分の設備を指す「ウェットイン

フラ」という定義が導入され、これに加えてシステムの陸上部分を指す「国内通信インフラ」と併せ、「主要機器」の正確な把握を目指す動きが見られた。その後、中国のシステムサプライヤーである HMN が敷設実績を積み上げる中で、軽減合意におけるサプライチェーン対策も変化した。例えば、2019年以降には「機器実証時の報告」という条項が新たに追加され、提出されたリストにない主要機器の実証に際しても、行政機関への事前連絡が義務付けられるようになった。同年、中国のファイバー企業である亨通光電が HMN を完全子会社化することを発表し、亨通光電がファイバーとケーブルの製造を担い、その完全子会社である HMN がシステムサプライヤーとして敷設を担当することで、中国国有通信企業による垂直統合型モデルでの敷設が可能となる体制が整備された⁴⁵⁴。

(3) 2017 年：PLCN ケーブルと陸揚げ地に対する懸念

2017 年までは、中国と米国を接続する海底ケーブルも認可されていた。例えば、1998 年のクリントン政権下では、チャイナ・ユーエスケブル・ネットワーク（China-US Cable Network：CUCN）の申請が認可された⁴⁵⁵。また、ブッシュ政権下では、トランス・パシフィック・エクスプレス（Trans-Pacific Express：TPE）ケーブルの陸揚げのための申請が 2008 年に認可された⁴⁵⁶。さらに、トランプ大統領が大統領に就任する 8 日前の 2017 年 1 月 12 日には、中国と米国を結ぶニュークロスパシフィック（New Cross Pacific：NCP）ケーブルの申請も認可された⁴⁵⁷。この NCP ケーブルの事案は、オバマ政権下の 2015 年に申請されたものであった⁴⁵⁸。

これに続き、2017 年 4 月 21 日に申請された事案がパシフィック・ライト・ケーブル・ネットワーク（Pacific Light Cable Network：PLCN）であった。この PLCN は、米国と香港を直接結ぶ初の海底ケーブルとなるはずであった。しかし、トランプ政権下で米国国内の対中強硬姿勢が高まる中、PLCN を含む香港に陸揚げを予定する計画の申請は、チームテレコム公式化まで保留された。申請者は最終的に、陸揚げ地の変更や中国企業を出資者から外すなどの措置を講じることとなった⁴⁵⁹。

1980 年代の FCC による海底ケーブル陸揚げ免許の審査において、陸揚げ地を巡り、懸念を表明したことがあった。第 1 章の先行研究において取上げた TPC-3 の事案である⁴⁶⁰。TPC-3 は日本企業も参画した計画であり、そのための FCC の陸揚げ許認可は日本の国会においても話題となった。1984 年 12 月の国会審議において、グアムを通るようにせよ、という国防総省からの強い圧力があったという言及が議員からなされている⁴⁶¹。図 9 は TPC-3 を含む太平洋地域の海底ケーブルのルートを表す。

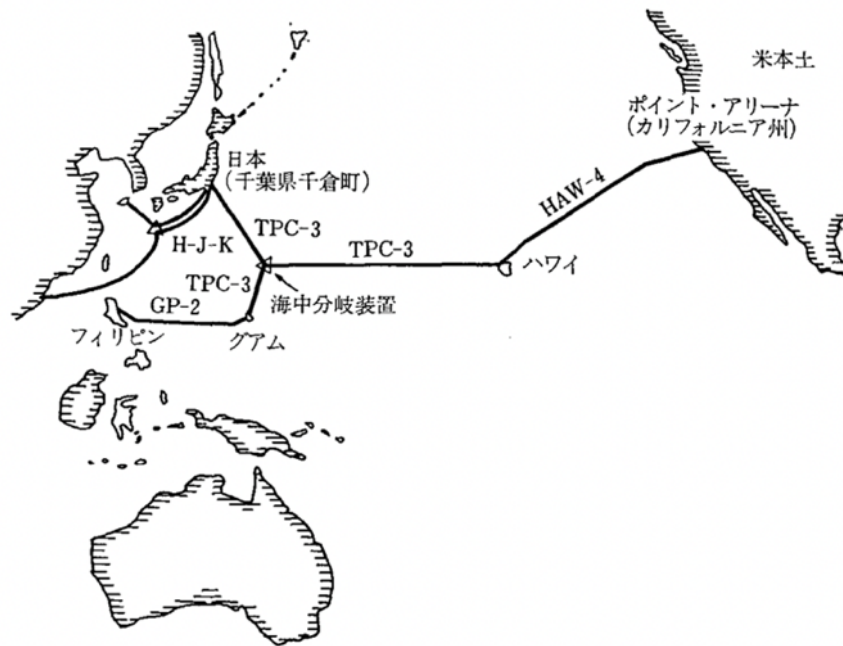


図9 TPCを含む太平洋地域の海底ケーブルルート

出典：郵政省（1986）昭和61年版 通信白書⁴⁶²

図9のように、結果的に TPC-3 はハワイから日本を直接結ぶのではなく、海中分岐装置をいれ、ハワイからグアムを経由し、日本を結ぶルートで設計された。このケーブルは、日本の KDD（現 KDDI）および AT&T を中心とした国を代表する通信会社、当時は電話会社の間で計画された。NTIA はグアムの陸揚げ地点について、米国に運用の柔軟性を提供し、米国が西太平洋諸国へのサービスを管理することを保証するものであると主張した。また、国防総省は、防衛通信に不可欠な回線は、グアムと東南アジア、日本、韓国の米軍施設や活動を結んでいると主張し、同省の通信拠点であるグアムに終点を持たない TPC-3 の計画は支持できないとした⁴⁶³。

この 1980 年代に申請された TPC-3 の頃とは、2017 年のトランプ政権移行後に申請された PLCN の事案は、市場の在り方やケーブルの所有形態も異なった。かつて海底ケーブルの出資主体といえば AT&T のような電話会社が基本であった。しかし 2008 年以降、海底ケーブルにオーバー・ザ・トップ（Over the Top：OTT）と呼ばれるグーグルやメタのようなプラットフォーマーが海底ケーブルに投資するようになり、出資主体や形態は多様化・複雑化し、陸揚げ地を巡る行政機関の懸念点にも変化が見られた。図 10 は 2017 年に申請された際の PLCN のルートを表す。



図 10 PLCN のルート（2017 年時点）

出典：FCC. (2020). File No. SCL-LIC-20210329-00020 から引用⁴⁶⁴

注：陸揚げ地の（）は陸揚げ地点の出資主体を表す。

図 10 のように、PLCN はハワイやグアム、日本を経由せず、米国と香港を直接結び、台湾とフィリピンに陸揚げするルートをとった。この PLCN には、グーグルとメタ、さらにパシフィック・ライト・データ・コミュニケーション（PLDC）という企業が出資した。PLDC は香港の法律に基づいて設立された通信サービスプロバイダーであり、香港市民である韋俊康（Wei Junkang）がその親会社に 100%出資していた。しかし、申請後にその親会社が中国の Dr. Peng Group（鵬博士電信伝媒集団）に売却され、これがチームテレコムの懸念を招いたとされている⁴⁶⁵。Dr. Peng Group は民間企業であるとされつつも、中国の 3 大国有通信企業（中国移动、中国电信、中国联通）に次ぐ中国第 4 位の通信企業であり、華為とのつながりも指摘されていた⁴⁶⁶。

中国政府とも関係のあるとされる Dr. Peng Group が 100%出資し、海底ケーブルシステムの 6 割をコントロールする想定が、チームテレコムの懸念の対象となった。審査過程における回答は非公開であるものの、チームテレコムが Dr. Peng Group に対し、「中国政府」および「華為」との関係について質問を行ったことが後に明かされている⁴⁶⁷。また、米国政府は OTT が保有する大量の個人情報が香港、さらには香港を支配しつつある中国政府に流出することを懸念した⁴⁶⁸。この懸念は特に国防総省ではなく司法省から強く表明された。このようにデータ保護の観点、香港の情勢、さらに OTT という事業者となるという状況は、1980 年代に認可された TPC-3 では想定し得ないものであった。そして OTT はかつて海底ケーブルの出資主体であった AT&T とは異なり、政府の規制が届きにくい事業者であった。実際、OTT はトランプ政権下の対中強硬姿勢の中でも、香港、中国に接続する海底ケーブル敷設を計画し、2020 年までその申請を取り下げることにはなかった。

さらに事態を複雑にしたのは、この案件がチームテレコムによって審査されている最中に、FCC が申請者に対して暫定的な免許を認可したことであった。PLCN ケーブルの申請者は、香港と米国間の海底ケーブル部分を敷設するために、特別一時権限（Special Temporary Authority : STA）を FCC に申請した。この STA は、軽減合意の交渉が終わるまでは FCC は運用のための免許は認可できないものの、米国への陸揚げ免許が発行される前に申請者が敷設を進めるための暫定的な免許だった。海底ケーブルの敷設計画には多額のコストがかかり、チームテレコムの審査が長期化する傾向がある中で、FCC が行政機関の審査が継続中であっても、このような暫定免許を申請者に与えることで、米国領内での敷設作業を可能となってきた。今回も同様に、2018 年 9 月 7 日に申請者から仮免許の申請があった後、FCC は約 1 ヶ月後にこの仮免許を認可し、行政機関の審査が進行中の段階でも申請者が敷設を開始できるようにした。

行政機関の精査を待たずに、FCC が認可をしてしまう事象は、CFIUS の審査にはないチームテレコムと FCC の審査特有の問題であった。CFIUS には外国企業に関する取引を積極的に審査し裁定する自律性と権限があるのに対し、チームテレコムはあくまでも FCC の規制権限に依存している。CFIUS は申請者から直接申請を受け付けるが、チームテレコムは基本的に FCC から送致された案件に対してのみ勧告を行う。そのため、FCC から送致がない申請は見逃してしまう可能性が高いという、CFIUS にはない構造的な難点があった。

FCC は後に、STA の申請について、たとえ安全保障上のリスクとなりうる国有企業が所有する事案でも、一方的に認可するという慣行があったことを明らかにしている⁴⁶⁹。そしてこの仮免許は他の申請とは異なり、公告がなされておらず、行政機関を含めた第三者がコメントする機会が限られていた。この状況に鑑みれば、チームテレコムが申請を認識していない段階で FCC が PLCN の仮免許を認可した可能性が高い。行政機関側では、陸揚げ地を香港から変更する案も選択肢に含めて審査を進めていた可能性があるが、FCC にはその想定が伝わっていなかったと考えられる。このように、行政機関と FCC の審査上の関係、組織間の連携不足により、認可後に問題が発生する事態が見られるようになった。

この PLCN の事案で FCC が申請を却下すれば、米国が安全保障の観点から海底ケーブル事業免許の申請を却下する初の事例になると予想する報道が出た。そして 2019 年 8 月には、PLCN のオーナーが香港への陸揚げを断念し、一時は計画自体が頓挫する可能性についての報道も見られた⁴⁷⁰。FCC は、行政機関からの勧告を待つ形で PLCN の申請を含む香港と米国を結ぶ他の 3 件の海底ケーブル申請についても、2020 年のチームテレコムの公式化まで保留にした。

第3節：認可後の監督

チームテレコムは 2010 年代に入り、既存免許における軽減合意の遵守状況を点検し始めた。国際通信免許において、チームテレコムの勧告に基づき、FCC は軽減合意を締結した免許取消を実施した。そして、中国移动の新規申請が出た 2011 年以降、既に認可した中国企業 3 社の免許を見直す動きがあった。しかし、軽減合意が未締結であった中国聯通は免許を取消す根拠がなく、チームテレコムと FCC は認可後の審査の限界に直面する。

(1) 2010 年：認可後の監督への着手、軽減合意違反での取消

2020 年 6 月に発表された上院国土安全保障・政府問題委員会の報告書によれば、チームテレコムが軽減合意の遵守を監視するための省庁間プロセスの開発に着手したのは 2010 年または 2011 年であったとしている。この報告書によると、2010 年頃に DHS は軽減合意の遵守状況を追跡するための内部記録システムを開発したとされている⁴⁷¹。表 25 は、2012 年 1 月から 2020 年 2 月までに失効した既存免許のステータスを表す。

表 25 失効した既存免許のステータス（2012 年 1 月～2020 年 2 月）

	案件	承認時期	軽減合意	最終更新	最終ステータス		案件	承認時期	軽減合意	最終更新	最終ステータス
1	Intelsat USA	2006	NSA *	2016	Surrendered	16	Alrus	2010	LOA	2018	Surrendered
2	Belgacom	2006	LOA	2018	Surrendered	17	IP To Go	2011	LOA	2016	Revoked
3	Redes Modernas	2007	LOA	2016	Revoked	18	GSH	2012	LOA	2014	Surrendered
4	Sage VOIP	2007	LOA	2014	Revoked	19	Ocean Technology	2013	LOA	2016	Revoked
5	JuBe	2007	LOA	2016	Revoked	20	42COM	2013	LOA	2019	Surrendered
6	Space Net	2007	LOA	2018	Revoked	21	Telefonica Digita	2013	LOA	2018	Surrendered
7	Air Channel	2007	LOA	2018	Revoked	22	Angel Americas	2013	LOA	2019	Revoked
8	Zed Telecom	2007	LOA	2018	Surrendered	23	TELEDIREK	2014	LOA	2018	Surrendered
9	Intelsat USA	2008	NSA *	2019	Surrendered	24	amaysim	2014	LOA	2015	Surrendered
10	Cablemas	2008	LOA	2019	Revoked	25	Angel Mobile	2014	LOA	2019	Revoked
11	Horizon	2009	NSA	2016	Surrendered	26	Altex	2014	LOA	2017	Surrendered
12	FastIPCalls	2009	LOA	2019	Surrendered	27	Speed Telco	2014	LOA	2016	Surrendered
13	WX	2009	LOA	2018	Revoked	28	Routetrader	2015	LOA	2018	Surrendered
14	ACT	2009	LOA	2014	Revoked	29	Swisstok Telnets	2017	LOA	2018	Surrendered
15	Hibernia Atlantic	2010	LOA	2015	Surrendered	30	TvF Cloud	2017	LOA	2018	Surrendered

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成⁴⁷²。

注：網掛けは取消（revoked）のステータスを表す。*は既存の軽減合意の流用を表す。

表 25 のように失効した免許には、返納（surrendered）と取消（revoked）の 2 つのステータスが確認できた。2011 年の予算資料から、司法省もチームテレコムについて言及し始め、CFIUS とチームテレコムの体制強化のための増員要求を行ったとされる。司法省によると、それ以前は CFIUS やチームテレコムの案件を担当する部署が、企業に対して現地調査や監査を行うことはほとんどなく、監督能力が限定されていたと報告されている⁴⁷³。

FCC の記録からは、少なくとも 2012 年の早い時期から、既存免許の監督に着手していたことが確認できた。2014 年以降、チームテレコムは、軽減合意を遵守していないと判断した既存免許について、FCC に対して 15 件の免許取消を勧告した。この勧告に基づき、FCC は 15 件の免許のうち 12 件を取消し、残りの 3 件の免許は免許人により返納された。つまり、返納された免許の中には、免許人が自発的に返納を申し出たものと、FCC から免許を取消す予定であることを示唆されて初めて返納した免許が存在した。

この免許取消のプロセスは、以下の大きく 5 段階の手順に分けて説明でき、行政機関と FCC の慎重な対応が見て取れる。まず、①軽減合意を締結したチームテレコムの行政機関は、締結した企業や企業に代わって手続きを担当した弁護士に連絡を取り、状況を確認した。その結果、認可先企業の倒産や廃業、弁護士との契約切れなど、免許を付与した企業の実態が掴めない状況が明らかとなった。②そのような調査結果に基づき、チームテレコムは軽減合意の遵守が困難であると判断し、FCC に対して免許の取消を勧告した。これを受けて、③FCC は「最終通知と回答の機会」として公告を発表し、免許人が官報に「終了したことを宣言する意図の通知」が掲載されてから 15 日以内に回答しなければならないと通知した。その後、④FCC は実際に官報に「終了の意図通知」を掲載し、さらに免許人の残された連絡先に文書を送付するなどして連絡を試みた。回答がない場合、⑤ FCC は免許取消の決定命令を発表し、免許取消の手続きを進めた。この慎重な段取りの中で免許人と連絡が取れた場合は免許人からの申し出により返納となり、申し出がなければ取消となった。そして、この免許取消の対応は、FCC による慣行の積み重ねで実行されたものだった。

そもそも当時、国際通信免許の根拠法となる通信法第 214 条には、FCC が免許を取消す際に従うべき手続が明記されていなかった。また、FCC はそのような手続を定めた FCC 規則も公布していなかったため、免許取消は上述のような慣行の積み重ねで実施されていた。過去の例では、FCC は限定的かつ極端な状況下において、「明らかに複数の FCC 規則や規定に故意に繰り返し違反している」場合にのみ免許取消を実施した⁴⁷⁴。上記の事例においても、単に軽減合意に基づく義務が履行されていないだけでなく、FCC に通知せず認可を放棄し、サービス提供を停止するなど、複数の FCC 規則違反が理由となって免許取消が実施された。通信法第 214 条に基づく国際通信免許の取消は、①～⑤で示したような「書面審理プロセス」による慣行が積み重ねられた結果として実行されてきたものである。

ただし、当該プロセスにより免許取消となった事例は、どれも既に事業自体が消滅しているような、明らかに免許に基づく事業を運営する状況にない企業の事案だった。軽減合意を締結していない、米国国内で事業を展開し続けている免許について、チームテレコム

と FCC が免許取消に着手した事例は、非公式時代のチームテレコムの審査記録からは確認できない。

(2) 2011 年：中国移動の新規申請と中国電信・中国聯通の既存免許

中国移動の 2011 年の申請は、FCC とチームテレコムの対立関係を表明化させる事案だった。この申請に対するチームテレコムの審査については、同じく政府系企業である中国電信と中国聯通が 2000 年代初頭に同様の免許を取得していた事実が、審査を複雑化させていると報じられた⁴⁷⁵。また、中国移動は 2013 年、FCC に対して、中国を拠点とする他の外資系通信事業者が既に認可を受けていることを踏まえ、本件の遅延は特に悪質で差別的 (egregious and discriminatory) なものであると抗議した⁴⁷⁶。このように、もしチームテレコムが中国移動の申請について却下の勧告をすれば、既に認可している他の中国企業への対応と比べて差別的だという批判を受ける可能性があった。その批判を避け、訴訟のリスクに鑑み、対応の一貫性を保つためには、米国政府は中国政府が出資する中国企業の既存免許についても取消す必要があった。しかし、中国聯通の免許のように、チームテレコムは軽減合意を締結していない免許の取消を勧告した前例はなかった⁴⁷⁷。つまり認可時に取り決めのない免許は、過去の違反行為が存在しないため、非公式なチームテレコムがこのような免許を取消す勧告をすることは困難だったと考えられる。

そして重要な点は、前述の通り、FCC の通信法およびその規則において免許の取消手続きが明確に定められていなかったことである。1998 年に一度、FCC は免許取消について FCC 規則の変更で検討を試みたものの、断念し、手続きは未策定のままであった⁴⁷⁸。同年、国防総省は FCC に対して免許取消の手順を策定するよう要請していた。国防総省は、申請時の審査が安全保障上の合理的な基準を提供したとしても、免許保有条件の変更や取消が必要となる場合があることを予期していた。これは、安全保障をめぐる環境が将来的に変化する可能性を見据えたものである⁴⁷⁹。しかし、FCC は国防総省の意見に応じることなく、免許取消手続きの策定を行わなかった。その背景には、免許の付与が事業者の特権を付与する行為と見なされ、その取消が業界からの強い反発を招く可能性が高いと予想されたことがあったと考えられる⁴⁸⁰。このように、FCC にとって、従来から通信免許の取消手続きは、業界からの反発を考慮し、慎重な対応を取らざるを得ない事項であった。

この結果、中国移動の免許審査において、既存免許の取消ができないという、チームテレコムの「非公式制度の限界」と FCC の「公式制度の限界」が重複する事態が生じた。中国移動の申請について、オバマ政権下ではチームテレコム内で判断がつかず、審査は長期

化した。2014年9月、チームテレコムの関係省庁が、中国政府系通信企業からの免許申請を拒否するという「前例のない行動」に出るべきかどうかを議論しているとの報道があった⁴⁸¹。また、同時期には中国移動の申請を受けて、チームテレコムが既に認可された免許を保有する中国企業に対してアプローチを開始したことが、上院国土安全保障・政府問題委員会の報告書から以下のように確認できる⁴⁸²。

まず、2014年のある時期には中国電信、FCC、チームテレコムとの会合があり、中国電信は想定される企業再編について、説明をしたとされている。その後、2017年3月、2018年4月にもチームテレコムは現地訪問をした。また、2014年2月には、チームテレコムはコムネットのオフィスへも訪問を行った。この際には、チームテレコム、コムネット、その親会社である香港にある投資持株会社 CITIC も同席した。この会合は CITIC の新たな申請により促されたとされている。中国政府が 100%出資する CITIC は 2012 年に 2011 年の中国移動の申請に後追いするように、新たな免許の申請を行った。中国移動と同様に、CITIC の免許もチームテレコムの審査対象となり、長期間保留中の状態が続いていた。また、2018年3月にもチームテレコムがコムネットを訪問した。

しかし、軽減合意を締結していなかった中国聯通については、認可後に一度も連絡をとっていなかったとされている。後に中国聯通も、チームテレコムは、他の中国企業とはそれぞれ協議を行ってきたが、行政機関との協議の機会はなかったと主張した⁴⁸³。CFIUS から派生したチームテレコムという非公式制度は、審査対象を拡大し、新規免許の審査においてサプライチェーンを精査できる組織体へと発展した。しかし、中国聯通の既存免許が CFIUS による審査の過渡期に認可され、新規免許の精査が不十分だったことや、FCC が免許取消手続きを未策定であったことが、中国移動の申請を単純に拒否できないものにした。

2017年のトランプ政権移行後に FCC 委員長に就任したアジット・パイ (Ajit Pai)からは、オバマ政権の無策が主張された。パイは自分が委員長に就任した際、FCC と行政機関は、特定の外国の機器プロバイダー、特に中国共産党と密接な関係にあるプロバイダーがもたらす、通信ネットワークの安全性に対する脅威に対抗する戦略を欠いていたと発言した⁴⁸⁴。一方で、オバマ政権は 1 期目の後半から、サイバーセキュリティに関する取組みに積極的な姿勢を見せてきた。またトランプ政権における対中制裁関税発動の政治的環境を整えたのは、オバマ政権であったという考察もある⁴⁸⁵。

例えば、2011年5月にオバマ政権は「サイバー空間のための国際戦略」を発表した。この戦略は、サイバー脅威を他の脅威と同様に取り扱い、対抗する可能性を示したものとして広く知られる⁴⁸⁶。そして、2013年2月1日に成立した 2013 年度国防授權法には、中国

企業を対象とした政府調達を実質的に禁止する規定があった。この法案は、司法省や商務省など一部の機関に対して、IT システムの調達で製品のリスク査定を要求し、事実上、政府調達から中国製品を排除するものだった⁴⁸⁷。また、オバマ政権 2 期目の 2013 年 2 月 12 日の一般教書演説で、大統領は「外国による企業機密の窃盗や、電力、金融、航空制御システムの攻撃の発生など、我々は国家安全保障と経済によって本当の危機に直面している」と発言し、重要インフラのサイバーセキュリティ強化を目的とする大統領令 13636 号を発表した⁴⁸⁸。これは、米国標準技術研究所（National Institute of Standards and Technology：NIST）に、重要インフラにおけるサイバーリスクを軽減するための民間企業向けの任意基準の策定を指示するものだった。さらに、同日にオバマ政権は、大統領政策指令 21 号（PPD-21）を発表し、重要インフラの物理面、サイバー面でのセキュリティ強化を目的とした官民連携を進めるため、各省庁に対応を求めた。この PPD-21 は HSPD-7 を改定し、16 分野の重要インフラ防護の責任省庁を指定しており、通信分野は DHS が責任省庁に指定されている⁴⁸⁹。

しかし、2011 年以降は上下両院での民主党多数派が崩れ、党派対立により、オバマ政権下のサイバーセキュリティに関する取組みは一時停滞した。例えばホワイトハウスが提出したサイバーセキュリティ法案は、企業への負担が懸念され、共和党に阻止された⁴⁹⁰。一方で、2013 年以降、中国からのサイバー攻撃が急増したことにより、米国政府内で中国に対する懸念が高まったとの考察もある。実際、これらのサイバー攻撃では、安全保障上の機密情報だけでなく、企業の技術情報や産業情報も盗まれる事例が確認された⁴⁹¹。

2013 年 6 月 7 日から 8 日には、オバマ大統領と習近平・中国国家主席の首脳会談が開催された。この首脳会談において、米国政府は、中国が米国企業から企業秘密を盗み出すために日常的にハッキングをしていると圧力をかける方針だったとされる。しかし、スノーデンの事件を受け、米国政府の情報収集の手法が露呈し、米国政府は中国政府に対して強硬な主張を行うことが困難となった⁴⁹²。米中首脳会談の数日前、2013 年 6 月 5 日、米国家安全保障局がベライゾンから米国国内の通話、国際電話のメタデータを収集しているとの報道が出た⁴⁹³。その後、NSA が「プリズム（PRISM）」と呼ばれる情報収集プログラムを通じて、インターネット企業 9 社のサーバーから情報を収集していたことも報じられた⁴⁹⁴。これらはいずれもスノーデンによる内部告発によるものであった。このプリズムによる政府の通信傍受は FISA の規定に基づくものであったが、外国政府の要人やテロリストに限らず、一般人の個人情報まで収集していた点が問題視された。この大規模な通信傍受は、国内外から「行き過ぎた活動」として批判を受けた。また、政府に協力していた民間

企業にも批判が集まり、従来のような通信傍受における官民協力が困難な状況に陥った⁴⁹⁵。スノーデン事件は米中関係を含む米国の外交関係に影響を及ぼし、米国の諜報活動を一時的に制限せざるを得ない事態を招いた⁴⁹⁶。

(3) 2012 年：Ralls 事件、CFIUS とチームテレコム の「差分」

財務省のヒース・ターバート（Heath Tarbert）次官が、CFIUS はチームテレコムと「連携して（in tandem）」機能しているとメディアの取材に答えた記録がある。彼は「チームテレコムは多くの権限を持っているため、CFIUS はまず彼らを参考にする」と発言した⁴⁹⁷。報道の中でターバートは、CFIUS とチームテレコムの両審査において、各省庁は同じ人材を活用する可能性があり、どちらもリスクベースの分析の枠組みを用いるが⁴⁹⁸、審査で考慮する要素は異なると説明した⁴⁹⁹。CFIUS とは異なり、チームテレコムは通信分野に特化し、企業の委託関係や調達する機器などサプライチェーンまで継続的に、軽減合意を用いて監視することが可能である。他方でターバートは「チームテレコムが持っていない特定のツールがある場合、それらの残りの問題に対処するために CFIUS を頼りにする」とも発言した⁵⁰⁰。この文脈において CFIUS にあり、チームテレコムにない審査の性質として考えられる事項として、議会の関与、審査結果の公表の有無を除けば、再審査による許可の取消や罰則といった強制執行が挙げられるだろう。

2012 年には、CFIUS の行動が司法審査の対象となった事例が初めて発生した。同年 9 月、オバマ大統領は、中国の三一重工の関連企業であるロールズ（Ralls）に対し、オレゴン州の風力発電プロジェクトを売却するよう命じた。この決定は、1990 年に中国企業 CATIC の買収事案で大統領が買収中止命令を出して以来、22 年ぶりの措置であった。ロールズは中国籍のオーナーが所有する米国企業で、オレゴン州での風力発電所計画に関与する米国企業を買収した。買収完了後に、CFIUS の指摘を受け、当事者は事後的に任意の届出を行い、最終的に大統領判断による中止命令が下された。この命令に対し、買収当事者は適正手続が確保されていないとして憲法違反を理由に異議を申し立てた。ロールズは、大統領、CFIUS の議長である財務長官、CFIUS そのものを相手取り訴訟を提起した。

2014 年、裁判所は、大統領の命令が憲法上の適正手続の保護に準拠していることを認める一方、CFIUS が取引停止または禁止を決定する際に使用した証拠について、投資家にアクセス可能な形で提供する必要があると判決を下した。この判決により審査結果自体は覆らなかったが、CFIUS を相手に訴訟を提起するという初の事例が生まれた⁵⁰¹。

一方で、チームテレコムの行動が司法審査の対象となるかについては、いまだに検証さ

れていない⁵⁰²。チームテレコムの軽減合意の罰則に関して、その法的効力がどのように整理されているのかについては、CFIUS と比較して不明確な部分が多かった。CFIUS が要求する軽減合意の内容とチームテレコムの軽減合意の内容は類似しており、いずれにも罰則規定が含まれる場合があった⁵⁰³。実際、CFIUS では軽減合意違反による罰金が課された事例が存在する。2018 年には、2016 年の CFIUS 緩和合意に対する複数の違反に対して、CFIUS が 100 万ドルのペナルティを課した⁵⁰⁴。この事例は、FINSIA 制定以来、CFIUS が課した初のペナルティである。一方、チームテレコムと FCC の審査においては、罰則を課すかどうかはチームテレコムの勧告を受けた FCC の判断次第であり、軽減合意の罰則規定が実際に発動された事例は確認できない。これに鑑みるとチームテレコムの軽減合意の規定は、申請者に対する一種の「脅し」のようなものに過ぎなかった可能性もある⁵⁰⁵。

チームテレコムは CFIUS とは異なり、自らの非公式制度をどれほど拡大しようとも、FCC の判断に依存しているに過ぎない。チームテレコムが強制執行するためには、FCC の協力が必要であり、FCC が動かなければ申請者の行動を取り締まることはできなかった。一方で、FCC もチームテレコムの勧告がなければ、安全保障に関する判断を審査で行うことができなかった⁵⁰⁶。このようにチームテレコムは、財務省が議長である CFIUS とは異なり、安全保障官庁が主導する審査体制である一方で、行政機関の合議体であるチームテレコムと、「行政機関から独立」した独立規制機関 FCC との関係では審査にも制約が存在した。2014 年以降、オバマ政権の対中姿勢が再び顕在化した。2014 年には、米国が中国軍関係者 5 人を産業スパイ容疑で訴追した。これは、サイバー攻撃による企業へのスパイ行為、いわゆるサイバースパイを理由に外国の政府当局者を訴追した初の事例となった。また、サイバーセキュリティに関する法案が議会で成立し始めた。

例えば、2015 年のサイバーセキュリティ法（Cybersecurity Act of 2015）は、サイバー脅威に関する官民の情報共有を目的として成立したものである⁵⁰⁷。同様の法案は以前から複数提出されていたが、成立には至っていなかった。このような法整備が進んだ背景には、オバマ政権後期から、経済諜報型サイバー攻撃に対し、米国政府と産業界で危機感の共有があったとの考察がある⁵⁰⁸。そして 2015 年、オバマ大統領と習近平国家主席の間で、二国間サイバー宣言が合意された。この宣言は、経済諜報型サイバー攻撃を行わないことを国家間で約束するものであった。しかし、公式化後のチームテレコムの勧告において、この合意は中国政府によって破られたものとして扱われることとなる⁵⁰⁹。

第4節：公式化の検討—FCC 規則による改革と「会戦」

本節では、2016 年の FCC 規則によるチームテレコムの審査の公式化の検討を分析する。2016 年のチームテレコム改革は、第2章の2000年の法案による検討のような「奇襲」的な議論ではなかった。2016 年の改革は、事前の通告の上で、チームテレコムと FCC の組織間の議論が成立し、意見をすり合わせる動きが見られた。一方で、この改革は、2 つの政治集団が熾烈に争う「会戦」とも言える展開を見せ、FCC とチームテレコムの対立関係が表面化する結果となった。

この改革の背景には、チームテレコムの審査の合理化があった。FCC はチームテレコムの公式化の検討を主導し、申請者の利益に鑑み、チームテレコムの審査の長期化と不透明さを改善しようとした。2000 年の検討の際には、当時の FCC 委員長も行政機関と同じく立法措置の必要性を否定する立場をとり、ルールの明文化には消極的だった。しかし、その後、行政機関は非公式制度を「チームテレコム」として組織的に運用するようになった変化が見られた。チームテレコムが CFIUS から分離し、FCC の審査に介入を強めた結果、チームテレコムの審査は拡大し、審査期間は長期化の一途を辿った。FCC でさえもチームテレコムの審査の状況が掴めない事態が見られ、FCC のチームテレコムに対する問題意識が高まった。特に 2016 年の改革時は、2011 年に申請された中国移動の新規免許の審査がチームテレコムによって長期間保留された時期だった。中国移動の申請を巡り、チームテレコム内で意見の対立があり、審査は長期化した。この状況の中、行政機関の勧告を待ち続けてきた FCC は、チームテレコムの審査を FCC 規則に基づいて公式化し、審査プロセスを合理化しようとする動きを見せた⁵¹⁰。

2016 年の改革は、共和党の FCC 委員オライリーが主導し、業界からも支持を受けた⁵¹¹。2000 年代の議論と比べ、各々の組織内での議論がまとまった上で、議論が行われた。しかし、この改革を巡り、FCC はチームテレコムの非公式制度の「縮小」を目指し、対するチームテレコムは「拡大」を主張して議論は平行線をたどった。その結果、意見の対立が解消されないまま、オバマ政権からトランプ政権への交代によって、改革は白紙となった⁵¹²。

2016 年の議論では、2020 年の公式化で焦点となったチームテレコムの「組織」の公式化や「既存免許の再審査」といった論点が含まれていなかった点が注目できる。以下では、2016 年の公式化の検討について、改革の背景、主導主体、そして議論の論点の3点に分けて論じる。

第 1 項：改革の背景—審査の合理化

2016 年の改革は、FCC のイニシアチブであるが、まずチームテレコムに提案を出させ、その上で議論が展開された。しかし、結果的に議論は収斂することなく、折り合いがつかないまま発散するに至った。表 26 は、2016 年の公式化の検討過程の経緯を示す。

表 26 2016 年の公式化の検討過程

関連組織	年代	事項
FCC	2015年9月18日	オライリー-FCC委員がチームテレコム改革を公式ブログで提案
FCC	2015年11月17日	オライリー-FCC委員が議会でチームテレコムの改革を要請
チームテレコム	2016年5月10日	NTIAが行政機関を代表してレターをFCCに送付①
FCC	2016年5月12日	FCC国際局はNTIAレターに対するコメントを求める公告を発表
FCC	2016年6月24日	チームテレコムの審査プロセスを改革するFCC規則の発表
チームテレコム	2016年7月2日	NTIAが行政機関を代表してレターをFCCに送付②
チームテレコム	2016年8月18日	NTIAが行政機関を代表してレターをFCCに送付③
チームテレコム	2016年9月2日	NTIAが行政機関を代表してレターをFCCに送付④
政権	2016年11月8日	大統領選でトランプ大統領が当選
チームテレコム	2016年11月10日	NTIAが行政機関を代表してレターをFCCに送付⑤
政権	2017年1月20日	トランプ大統領の就任

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成。

注：網掛けは本文での言及箇所である。

2016 年の公式化の検討の背景には、チームテレコムの審査の合理化があった。表 26 のように、改革のきっかけは、2015 年の 9 月に FCC のオライリー委員が公式ブログにおいて、「Team Telecom Reviews Need More Structure」という題名でチームテレコムの改革を提起したことだった⁵¹³。同年 11 月 17 日、オライリー委員が議会においてもチームテレコム改革の必要性を訴え、FCC 内で自身の提案を検討してきたものの、これまで先送りにされてきたと明かした⁵¹⁴。議会からはオライリーの主張に対し、特段の反応は見られなかったものの、今回のオライリーの提案は業界からの注目も集め、改革の検討は本格化した。2016 年 5 月 10 日、NTIA はチームテレコムを代表して、公式化に際しての提案を FCC 宛に書簡で提出した⁵¹⁵。そして、NTIA から書簡を受け取った 2 日後、FCC のオライリーは、行政機関からの提案が「期待したものとは全く違っていた」との声明を発表した。彼は「NTIA が提案した要件は一見、外国人所有率の審査とは無関係の問題を多数提起しているように見える」と懸念を表明した⁵¹⁶。同日に FCC はチームテレコムの提案に、審査期間の設定など、FCC からの提案項目を加え、パブリックコメントをかけた。その結果を踏まえ、FCC は 2016 年 6 月 24 日、チームテレコムの審査を公式化する FCC 規則案を公表した⁵¹⁷。その後、FCC とチームテレコムを代表した NTIA との議論に発展していった。

FCC の追加提案や民間事業者の意見が採用されれば、チームテレコムの審査を制限する規則が制定される可能性があった。そのため、NTIA は行政機関を代表し、規則案発表後に 4 回にわたって書簡を送付し、規則案に対する懸念を表明し続けた。この様子から、規則案発表に伴い、チームテレコムと FCC 間の議論が本格化した様子が見て取れる。つまり、両者の間では議論を始めることには合意があったものの、公式化の達成に向けた共通の目的意識は十分に醸成されていなかったと考えられる。

2016 年のこの改革においては、NTIA の提案からわずか 2 日後に FCC が提案を加え、パブリックコメントをかけた。この行動から、どのような意見がチームテレコムから出たとしても、FCC 側では、当初から盛り込みたい事項を既に検討していた可能性が高い。

実際、2015 年にオライリーがチームテレコム改革を主張し始める前から、FCC では行政機関による審査への関与について問題意識があり、動きがあった⁵¹⁸。2016 年に公表された規則案は、FCC が 2 年あまりの時間をかけて作成したものとされ、民主党のウィーラー FCC 委員長の着任頃からすでに議論が始まっていた可能性がある。2013 年、ウィーラーの着任時の提案で、FCC 改革のための報告書が作成され、その中には 150 以上の提言が盛り込まれた。その提言の多くは FCC の意思決定プロセスを合理化、透明化することを目的としたものだった⁵¹⁹。この報告書の作成に向け、FCC は「チームテレコムの審査に時間枠を設けるかどうか」についても意見募集をかけており、報告書は 2016 年に発表された規則案でも引用された。FCC 内では、2000 年から始まった取引チームの活動も継続しており、このような行動からも、FCC の行政機関に対する一貫した問題意識が捉えられる⁵²⁰。

後にトランプ政権下で FCC 委員長となるパイ委員は、チームテレコムの審査が米国への投資や新しいサービスの導入を遅らせる可能性を指摘した。その他の FCC 委員たちの発言からもチームテレコムの審査に対する問題意識が確認できる。このような FCC 委員の「審査の合理化」を念頭にした主張からは、安全保障よりも米国市場への投資促進を重視する考え方が見受けられる。

第 2 項：主導主体—FCC、オライリー委員

この改革を主導したのは議会ではなく FCC であり、2000 年代の検討時と異なり、FCC 内部でチームテレコムの改革に対する意見の方向性が一致した。共和党のオライリー委員が中心となり、民主党のウィーラー FCC 委員長と協力し、党派を超えた FCC 委員たちの支持と業界からの賛同を得て検討が進められた。

2015 年にオライリーは、チームテレコムのプロセスを「脱出できないブラックホール

(inextricable black hole)」と呼び、審査は「個々のチームテレコムのメンバーの気まぐれに従う」ものだとして、痛烈に批判した。そして彼は不透明で時に際限のないチームテレコムの審査は、FCC の独立した審査が政治に影響されるとの批判を招きかねないとし、この状況が米国の独立規制機関による自律的な規制を損なう可能性にも言及した。この状態を打破するため、オライリーはチームテレコムの公式化の必要性を強く訴えた⁵²¹。

2000 年の通信法改革法案の検討では、共和党のファーチゴット・ロス FCC 委員がルールの明文化を支持した一方で、民主党のケナード FCC 委員長は一貫してその必要性を否定していた。そして、今回の 2016 年の公式化の検討も民主党政権下で行われたが、2000 年の検討とは異なり、党派を超えて FCC 委員たちは共和党のオライリーの主張に賛同した。FCC 委員からは、規則策定に尽力した FCC 職員への慰労の言葉も寄せられ⁵²²、FCC 委員だけでなく職員の中でもチームテレコムに対する問題意識が高まっていたと考えられる。

そして、この検討は議会の関心以上に業界の関心が集まっていたのと言えらう⁵²³。2015 年 11 月 17 日に下院エネルギー商業委員会の公聴会で、オライリー委員は議会に対してチームテレコム改革の必要性を訴え、FINSA に類似した法案による立法化を提案した⁵²⁴。下院エネルギー商業委員会には、2013 年に発足した超党派のサプライチェーン・ワーキンググループ所属の議員もいた。そして彼らはチームテレコムの改革にも当時は関心を示していた。しかし、2015 年のオライリーのチームテレコムの法制化の提案に、議員たちは反応することはなかった。結果的に、チームテレコムの公式化は、議会の承認のいらない FCC の規則を用いるかたちで検討された。

司法省は 2022 年度の予算資料で、業界と FCC から審査期間についてプレッシャーがあったことを明らかにしている。司法省は、2016 年のチームテレコム改革では、「業界と FCC が審査期間を 180 日以内（またはそれ以下）に行うよう圧力をかけていた」と表現した⁵²⁵。このように、公式化の検討はオライリーを中心とした FCC の行動に業界が賛同する形で進展したものだった。そして行政機関を代表する NTIA と FCC の間で、チームテレコムの審査を公式化するための議論が展開された。次項では、その議論の内容を概観し、公式化の検討事項に対するチームテレコムと FCC の意見の相違点を明らかにする。

第 3 項：議論の論点—組織間の意見の乖離

2016 年の「非公式制度の公式化」の検討において、争点は大きく 5 点ある。それは、2000 年代の検討時にも議論された (1) 審査期間、(2) 軽減合意に加え、(3) 審査対象、(4) 質問票、(5) 窓口の 5 点である。表 27 は、各検討事項に対する各組織の立場を表す。

表 27 2016 年の公式化の検討における意見の概観

	検討事項	チームテレコム	FCC
(1)	審査期間	維持	縮小
(2)	軽減合意	拡大	縮小
(3)	審査対象	拡大	縮小
(4)	質問票	拡大	縮小
(5)	窓口	維持	拡大

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成。

注：検討時点の非公式制度の範囲を基準として、各組織の立場を示している。

表 27 のように、チームテレコムの非公式な審査の明文化に際して、チームテレコムは現状の非公式制度を「維持」したまま公式化、または「拡大」して公式化する立場をとった。本論文における「拡大」とは、既存の非公式制度で解釈可能な範囲内で対象範囲を広げ、明文化することを指す。2000 年代の検討時と同様に、行政機関は自分たちの審査が制限されることを受け入れなかった。チームテレコムは、今後も安全保障上の懸念に対応する観点から、非公式制度の範囲を「拡大」する立場をとった。その一方、FCC は申請者の利益の観点から、5 つの検討項目のうち 4 項目においてチームテレコムの非公式制度を「縮小」する立場をとった。チームテレコムと FCC の立場は、折り合いがつかず、政権交代によって改革は頓挫した。以下では、各検討項目について議論の展開をまとめる⁵²⁶。

(1) 審査期間（FCC の提案）：1 回限りの延長

審査期間については、NTIA の書簡には特段の記述がなかったが、FCC は最長 180 日の審査期間を提案し、パブリックコメントを募集した。180 日の内訳は、最初の 90 日と、1 回限りの 90 日延長という構成である。FCC が提案したこの 180 日の最長審査期間は、2000 年代に取引チームが設定した審査期間の目安と同じ日数であり、厳格な審査期間、「ショットクロック」を取り入れる考え方も 2000 年代の検討と同様であった。FCC の提案においては、行政機関への情報提供や軽減合意の交渉過程において、申請者からは 7 日の延長を繰り返し求めることが可能と想定されていた。一方、行政機関側の延長は 1 回限りで、90 日の延長を行う場合には理由の提示が求められるとしていた。また、期間内において 30 日ごとに行政機関は FCC に状況を通知することも求められた。さらに、申請者および行政機関が期間内に対応できない場合、FCC が申請を却下する裁量権を有することも

提案に含まれていた。

この FCC の提案については、業界関係者から支持されたものの、行政機関からは強い反対を受けた。NTIA が行政機関を代表して強く抵抗し、これが後に改革が停滞する要因の一つとされる⁵²⁷。行政機関は、時間制限を設けることによって、申請を徹底的に分析するための十分な時間が確保できなくなる可能性を懸念した。また、審査期間の延長がケースバイケースで必要となることから、延長を 1 回に限定することにも強く反対した。行政機関は FCC に対し複数の対案を提示したが、いずれも無期限の審査期間を認める余地を残すものであった。すなわち、行政機関の提案は、非公式時代と変わらない運用を明文化するだけにとどまり、審査期間に時間枠を設けずに審査が継続できる状況を維持しようとするものであった。

(2) 軽減合意（チームテレコムの場合）：3つの認証の要求

行政機関は、軽減合意で日常的に申請者に求めている 3 つの認証を、申請時点で義務付けることを提案した。その内容は、①CALEA への準拠、②米国政府による合法的な通信傍受への協力、③米国市民または合法的永住者を連絡先として指定すること、の 3 点である。行政機関は、提案した 3 つの認証は、実務上、申請者に申請後に求めてきた要件を明文化するものに過ぎないと主張した⁵²⁸。一方、この条件は、チームテレコムが審査対象としてきた外国資本の関わる申請者のみならず、米国企業を含めたすべての申請者を対象とするものであり、外国人所有率に関係なく一律に適用される点が問題視された。この点について、FCC の委員や業界から疑問が提示された。例えば、パイ FCC 委員は、「申請者の義務が現行の法的要件を超えて増加するのではないか」と懸念を表明した。他方、民主党のウィーラー委員長は、3 つの認証を申請時に義務付けることで審査の迅速化が図れるという考えを示した。彼は、2015 年に交渉された軽減合意の 50%以上が、この認証が事前に義務付けられていれば不要だったと主張した。このパイ委員とウィーラー委員長の意見の相違の背景には、オバマ政権が通信傍受を再び強化する動向があったと考えられる⁵²⁹。

2013 年に入り、FBI が CALEA の適用範囲をすべてのインターネット通信サービスに全面的に拡大するよう働きかけていることが報じられた。スノーデン事件の直前の 2013 年 5 月、ニューヨーク・タイムズ (New York Times) 紙は、この提案がホワイトハウスの支持を得る「寸前」であると伝えた。2013 年には動きはなかったものの、CALEA の適用拡大は、2014 年に FBI 長官が表明した優先事項にもなった⁵³⁰。そして 2015 年、チームテレコムの改革についてオライリーが議会で問題提起を行った公聴会で、ウィーラーも

CALEA の適用拡大に関して議会に検討を促す発言をしていたことが注目できる⁵³¹。

2013年に始まったスノーデンの暴露の後、企業がサービスを展開する上で、通信を暗号化させる需要が高まった。スノーデン事件では、AT&T、ベライゾンなどの企業のみならず、アマゾン（Amazon）やアップル（Apple）、グーグル、メタなどの OTT も米国政府の通信傍受活動に協力した実態が明らかになった。その後、企業は、ユーザーのプライバシーを重視する姿勢を示す必要性に迫られ、通信内容が第三者に解読できないよう、通信の暗号化を進める動きが見られた⁵³²。企業のサービス暗号化が進むことで、法執行機関の傍受活動が困難になる状況は「ゴーイングダーク（going dark）」とも呼ばれる。企業のサービス暗号化に伴う法執行機関の傍受活動の機能不全の状況は「ゴーイングダーク（going dark）」とも称される。この言葉は、企業が通信を暗号化することにより、政府の通信傍受が制約され、法執行機関が何もできず暗闇に取り残されるような状況を表す⁵³³。

FBI のジェームズ・コミー（James B. Comey）長官は、企業が通信の暗号化を進め、ユーザー当人以外は企業自身や司法当局でもアクセスできない環境を構築する、ゴーイングダークの問題に懸念を表明し続けていた。2016 年 8 月、彼は FBI の捜査官が合法的な捜査令状や裁判所命令に基づき開錠を試みた 6000 台以上のデバイスのうち、46%がどのような手法でも開錠できなかったことに触れた。彼からは「つまり、テロ事件、諜報機関対策事件、ギャング事件、児童ポルノ事件で遭遇するデバイスの半数は、どのような手法でも開けられないということだ。これは大きな問題だ」という発言が見られた⁵³⁴。

申請者の代理人である弁護士が、2016 年頃からチームテレコムが CALEA の適用を重視するようになったと証言している⁵³⁵。この当時の状況からも、行政機関がチームテレコム公式化について FCC と議論するメリットが推測できる。つまり行政機関には、チームテレコム公式化により、少なくとも CALEA の適用範囲を拡大しやすい文言を FCC 規則に追加し、通信傍受活動を強化できる可能性があった。ウィーラーもまた、オライリーと協力しつつ改革を進める一方で、CALEA の適用範囲の拡大を視野に入れていた可能性がある。実際、前述の通り、ウィーラーはオライリーがチームテレコムの改革を議会に主張した同じ公聴会で、CALEA の更新について要望する動きを見せていた⁵³⁶。また、ウィーラーは FCC の優先事項としてサイバーセキュリティの問題を詳述した白書を発表するなど⁵³⁷、FCC として安全保障に関する問題を取り扱うことに積極的な動きを見せたという評価もある⁵³⁸。このような状況の中、業界からは FCC のチームテレコム改革を審査の合理化として支持しながらも、CALEA の適用範囲拡大の可能性を危惧する主張が見られた。

(3) 審査対象 (FCC の提案) : 行政機関の審査対象を狭める提案

FCC は、行政機関の審査対象としない申請の特定を試みた。行政機関は当初、審査対象範囲を自ら明確化しようとはしていなかった。そこで FCC はパブリックコメントの際、「行政機関に審査を FCC が依頼すべきではない申請の類型があるかどうか」について、意見を求めた。FCC には、行政機関に照会する申請書の範囲を狭めることで、審査を合理化しようとする意図があったと考えられる。その結果、業界からはいくつかの要望が寄せられたものの、行政機関からは、技術や世界的な安全保障を巡る状況といった運用環境の変化に鑑み、審査対象を制限することに対して否定的な反応が示された。

(4) 質問票 (チームテレコム の提案) : 5 つの情報提供義務

行政機関は、審査対象となる申請に対し、申請時に 5 つの情報提供を義務づけることを提案した。具体的には、①企業構造と株主情報、②外国の実体との関係、③財政状態と状況、④適用される法律および規制の遵守、⑤提供されるサービスやネットワークインフラなどの事業・業務情報である。

これは、FCC が行政機関に申請書を照会した後に、行政機関が申請者に質問票で直接求めていた情報を、申請時にあらかじめ提出させるものだった。質問に対する回答は、機密性が高く、個人を特定できる情報が含まれることが想定された。そのような個人情報をもどのように管理するかについて、行政機関と FCC の間で議論となった。行政機関は、FCC であれ行政機関であれ、機密情報を受領する者が、その情報を適切に保護するシステムを持つ必要性を主張した。

ブレッシー弁護士は、チームテレコムのすべての行動は、FCC の行動にピギーバック (piggybacking) していると表現した。そして彼はチームテレコムが現在、申請者から直接収集している情報を FCC 規則で、あらかじめ申請時に提出させようとする状況は、ピギーバックの範囲の拡大であると批判した⁵³⁹。

(5) 窓口の一本化 (FCC の提案) : 行政機関の単一窓口の設置

FCC は、申請時における行政機関のコンタクトポイント、単一の窓口の設定にこだわった。これは、FCC のホームページで行政機関の連絡先を提供するという提案であった。オライリーは、各審査機関が責任者とその連絡先を提示するという提案は、説明責任と透明性を大きく向上させるものとした。一方で行政機関としては、FCC が申請の唯一の窓口であるべきだと主張した。従来から、申請前に行政機関やチームテレコムと事前調整を行う

申請者も存在していたが、規則作成においてチームテレコムは、申請がFCCにより完全であると判断され、行政機関に照会された後に必要な窓口を確保できるという現状を維持する方針を支持した。

以上のように、5つの検討項目を巡る議論を見た結果、チームテレコムとFCCの考え方の乖離により、議論の決着は見通せない状況にあった。FCC内の意見の方向性は、2000年の検討時と比較して一致していた。また、行政機関側でもNTIAがチームテレコムを代表してFCCと連絡を取る体制が整い、チームテレコムとFCCという組織間での議論が可能となっていた。しかし、この時期には、チームテレコムのメンバーの中でNTIA以外の省庁からの動きは見られなかった。非公式時代から実質的な議長の役割を担っていた司法省、DHS、国防総省という安全保障官庁3省からは、2016年のチームテレコム改革に関する目立った発言は確認できなかった。

このほかFCCはすでに慣行化した事項について明文化を主張した。例えば、直接または間接の10%以上の所有権を表す図を申請書に含める提案が挙げられる。また、直接または間接にかかわらず、申請者の10%以上の株式および議決権を保有するすべての個人および団体の開示も提案した。従来は株式のみの開示が求められ、特定の状況で株式と議決権の両方が要求されていたが、そのたびにFCCが申請者に問い合わせを行っていた。そのため申請時点から株式と議決権の両方の開示を求めることで、FCCは審査の合理化を図り、申請者にとっての利益を増やすだけでなく、行政コストの削減も目指したと考えられる。

FCCのオライリーは、2015年からチームテレコムの改革を訴え、ウィーラーと緊密に連携しながら改革を推進したと主張した。しかし、彼は後に、この改革の検討が2016年の大統領選直後に不可解な形で白紙に戻されたことを告白した⁵⁴⁰。2016年11月、トランプが大統領に選出され、民主党オバマ政権から共和党トランプ政権に移行し、2017年1月20日よりトランプ政権が発足した。

トランプ政権移行後、中国企業に対する規制強化の動きは、政府調達規制から捉えられた。2017年12月に成立した2018年度国防授權法は、国防総省に対し、弾道ミサイルなどの重要システムについて、華為およびZTEの製造・提供する通信機器・サービスの使用を禁止した。オバマ政権時代に比べ、トランプ政権下では中国企業が名指しされ、政府調達の禁止対象となった⁵⁴¹。そして2018年8月に成立した2019年度国防授權法には、すべての連邦政府機関に対し、システムの中核部分において中国企業5社の通信機器・サービス調達を禁止する規定が盛り込まれた。具体的には、中国政府が支配する企業として国防長官が指定する、華為、ZTE、ハイテラ (Hytera)、ハイクビジョン (Hikvision)、ダー

ファ (Dahua)、その関連会社だった⁵⁴²。この 2019 年度国防授權法は FIRRMA と ECRA が盛り込まれた重要法案であり、「政府一体となった巻き返し (whole of government push back)」と呼ばれる対中政策の方針を定めたと評価されている⁵⁴³。

2017 年 11 月 8 日、FIRRMA のスポンサーであるジョン・コーニン (John Cornyn) 上院議員、ダイアン・ファインスタイン (Dianne Feinstein) 上院議員、ロバート・ピテンジャー (Robert Pittenger) 下院議員は、CFIUS 審査の包括的改革を目的とした関連法案を両院に提出した。その後、議会の超党派は中国の対米投資、特に技術分野での投資の拡大に懸念を主張し、FIRRMA は 2018 年に議会の圧倒的支持を受け、政権に歓迎されるかたちで成立することになる。2018 年 8 月 13 日、トランプ大統領が署名し、FIRRMA は正式に成立した。FIRRMA は、FINSA 成立時と同様に圧倒的な議会支持を得たが、FINSA が政権批判の文脈で検討されたのに対し、FIRRMA はトランプ政権の対中政策を後押しする CFIUS 改革として成立した。ホワイトハウスは FIRRMA 成立時に報道発表を行い、トランプ大統領はコーニンやコットン、マルコ・ルビオ (Marco Rubio) 上院議員への感謝を表明した⁵⁴⁴。また、コーニンは財務省、国防総省、司法省、USTR の高官たちを含む行政機関の協力にも感謝の意を示した⁵⁴⁵。

CFIUS に詳しい有識者によれば、FIRRMA の検討について、2016 年に始まり、2017 年に勢いを増したとされている。FIRRMA は、必ずしもトランプ政権が後押ししたわけではなく、それ以前に議会で検討が始まったものという見解がある⁵⁴⁶。実際、2016 年 9 月、GAO は 16 人の議員から、米国における戦略的に重要な分野での外国企業買収の範囲の拡大に対応するために、CFIUS の権限を拡大すべきかどうかを検討するよう要請をうけ、調査を開始した。この超党派の中には、コーニンとともにスポンサーとして FIRRMA を主導したファインスタイン議員、そしてオバマ政権下のスプリント買収で華為への懸念を表明したマイク・ロジャース議員が含まれた⁵⁴⁷。この GAO の調査依頼は、超党派の議員たちが特に中国やロシアなどの国有企業の台頭を踏まえて要請したものとされている。GAO は 2016 年 12 月から 2018 年 2 月にかけて調査を実施し、結果を報告書として公開した⁵⁴⁸。調査結果を見ると、議員たちが FBI、そして FCC を CFIUS メンバーに追加するべきかどうかについても、GAO に検討を依頼していた点が注目できる。そして GAO の調査は、FBI は司法省を通じて既に審査に関与していること、FCC については業務負担が過剰になる可能性があるため、CFIUS への参加は必要ないという結論を示した⁵⁴⁹。

コーニン上院議員は、2017 年 6 月に FIRRMA となる法案の準備が進行中であることを議会で明らかにした。コーニンおよびその議会スタッフによれば、国防総省の国防イノベ

ーション・ユニット（Defense Innovation Unit：DIUx）の調査がFIRRMAによるCFIUS改革のきっかけとなった。DIUxの調査結果は、米国政府がベンチャー投資を監視・制限しておらず、特定の中国からの対米投資に関して生じる問題を強調しており、後にコーニンがFIRRMAの背景について「それは中国である（it's China）」と明言している⁵⁵⁰。

2017年12月、コーニン、コットン、ルビオなどのFIRRMAの成立を主導した超党派はパイFCC委員長宛に書簡を出した。その内容はチームテレコムに華為と米国の通信事業者の関係を検討させるよう、FCCに指示するものだった⁵⁵¹。この書簡からは、オバマ政権下で議論されていた「米国のネットワークにおける中国の通信機器やサービスの利用をどのように規制するか」という超党派の問題意識が捉えられる。そして2018年3月20日、パイFCC委員長は、この2017年の議員たちの書簡に返信した。その中でパイは、華為による諜報活動の脅威に関する懸念を共有していることを議員に伝えた。また、議員たちからの書簡にあった提案を踏まえ、国家安全保障局、CIA、FBIといった情報機関からのブリーフィングを受けたことも説明している⁵⁵²。

2017年の議員たちからの要請を受け、FCCはチームテレコムとの関係を見直す動きを見せた。具体的には、FCCはまずユニバーサルサービスの補助金支出から中国企業を排除する方向へと動き始めた。2018年4月17日、FCCはユニバーサルサービスの連邦補助金を「国家安全保障上の脅威をもたらす企業からの機器やサービス」に対して支出することを禁止する規則案を発表し、意見募集を開始した⁵⁵³。この規則案は、外国企業のみならず、米国企業が使用する通信機器やサプライチェーンまでを安全保障の観点から精査しようとする動きとも捉えられるものだった。

このFCCの規則案について、国際局の副局長を務めたトゥレットキーは、2019年のインタビューで、「FCCは過去2年間、サイバーセキュリティに関する管轄権の主張にかなり消極的であったが、この規則案は顕著な例外である」と述べた。彼は、この規則案は、セキュリティリスクとみなされる特定の中国企業製の通信機器にユニバーサルサービス基金を利用することを阻止する意図があったと指摘した。「ホワイトハウスが後押ししたのだろうが、パイの全体的なアプローチとはかなりずれているように思えた」と述べ、従来のパイ委員長の方針との違いを指摘した⁵⁵⁴。パイ委員長は、着任当初の2017年には、民主党のウィーラー前委員長とは対照的に、サイバーセキュリティ領域におけるFCCの役割は、通信事業者を積極的に規制することではないとの見解を持っていたと評価されていた⁵⁵⁵。

このような方針転換は、同じく共和党のオライリーの発言からも捉えられる。オライリーは、2016年のチームテレコム改革当時、チームテレコムの審査プロセスを「不透明で厄

介 (the opaque and troublesome)」と表現していた。しかし、2018 年の規則案に関しては、従来からチームテレコムに批判的だったオライリーが「FCC がチームテレコムへの対処を改めることが重要」という見解を示し、業界で話題となった⁵⁵⁶。オライリーからは、どのような機器が国家安全保障上のリスクをもたらすか、その他の重要な決定について、FCC は行政機関と協力する必要がある、という認識が示された。そして彼は、オバマ政権からトランプ政権の移行で白紙になったチームテレコム改革の再開を示唆した⁵⁵⁷。

この FCC による規則策定の取り組みは、2020 年 3 月に成立した「セキュアネットワークス法 (Secure and Trusted Communications Networks Act of 2019)」によって具体化されることとなる⁵⁵⁸。そして、この法律の成立から約 1 ヶ月後には、チームテレコムを公式化する大統領令が発表されていく。

第5節：小括一非公式組織による非公式制度の運用

本章では、FINSАによるCFIUS審査制度改革を契機として、「チームテレコム」という非公式組織がCFIUSから分離し、独自の非公式制度を確立する過程を分析した。また、中国企業の既存免許の取消しができないことが、チームテレコムの「非公式制度の限界」であり、FCCの「公式制度の限界」でもあったことを特定した。さらに、チームテレコムの審査において、安全保障上の懸念として外国人所有権に加え、サプライチェーンリスクが重要視されるようになった点を指摘した。図11は、本章で論じたFINSА以降の組織の関係を表す。

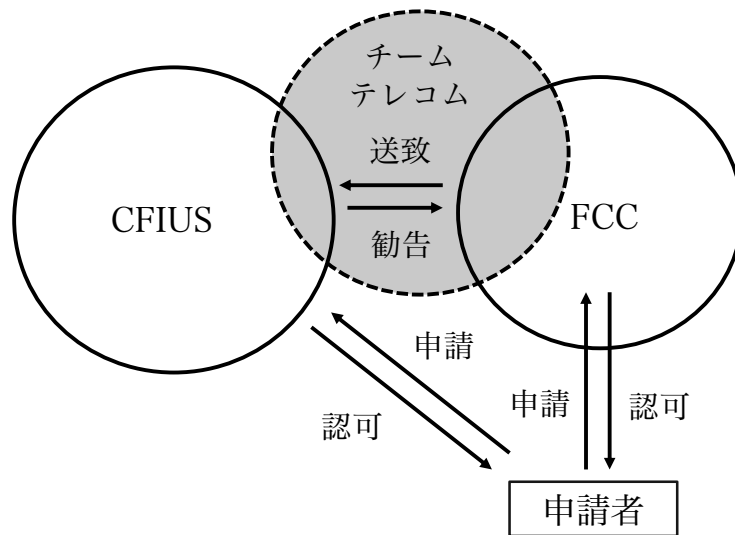


図11 第3章における組織の関係（2007年10月～2020年2月）

出典：FCC審査記録をもとに筆者作成。灰色は非公式部分を表す。

図11のように、FINSАによる改革を契機として、FCCの許認可に対する安全保障上の視点から、チームテレコムの審査はCFIUSの審査から分離され、チームテレコムは組織としての活動を活発化させた。CFIUSとチームテレコムは別組織として活動する中で、審査上の協力関係を内部的に構築し、安全保障上の課題に対応する体制を整備した。一方で、CFIUSから独立したチームテレコムは、FCCの審査に対する関与を一層強化し、このことがFCCと行政機関の間での対立関係を深める要因となった。チームテレコムは、安全保障官庁主導の通信分野に特化した組織としてCFIUSとは異なる特徴を持ち、CFIUSの審査を補完した。具体的には、チームテレコムは、CFIUSの審査が及ばない、新規投資に該当する新規免許に対する審査を強化した。また、彼らは外国企業がネットワークで用いる通信

機器等のサプライチェーンまで精査する組織体として議会にも認識された。

2010 年頃から、議会では米国通信事業者による華為・ZTE などの中国通信機器の利用が問題視され、安全保障上の懸念として、サプライチェーンリスクが強調された。そのような中国に対する懸念の高まりの中、2011 年には中国移動の申請が提出され、同年には中国海底ケーブルサプライヤーである HMN が米国と欧州を結ぶ大西洋海底ケーブルを受注する事案、2012 年には華為製機器を用いていたソフトバンクによるスプリント買収に注目が集まった。このような状況下で、CFIUS の背後にいたチームテレコム⁵⁵⁹の存在は、新規投資を審査するだけでなく、CFIUS が精査できない通信事業者のサプライチェーンを監督できる存在として、業界のみならず議会の一部にも関心が持たれた。当初はその存在を曖昧にしていた安全保障官庁も、次第に CFIUS とは異なる組織体として、「チームテレコム」を対外的に明らかにするようになり、議会にも認識され始めた。

一方、チームテレコムと CFIUS、そして FCC の現状の取組みだけでは、審査対象に含まれない米国通信事業のサプライチェーンを精査することに限界があった。議会の超党派は「米国通信企業が中国の通信機器やサービスを利用することをどのように規制するか」を問題意識に、サプライチェーン・ワーキンググループを発足させ、CFIUS、チームテレコム、FCC の権限強化をオバマ政権下で議論した。しかしその後、超党派の活動は確認できなくなった。オバマ政権の推進するサイバーセキュリティ法制も、議会の党派対立の影響もあり、一時停滞することになった。

チームテレコムの審査はその主導権が DHS から司法省に移り、司法省が実質的なリーダーの役割を担い始めた。中国移動から新規免許が申請されたことで、議会の中国への対抗姿勢が強まる中、中国企業の既存免許の取消が検討された。その際に必要となった、軽減合意未締結の中国企業の免許取消は、チームテレコムの非公式制度と FCC の公式制度、双方の制度解釈を拡大でも対応できない、「非公式制度の限界」と「公式制度の限界」が重複した既存の制度枠組みの限界と言えるものであった。この中国移動の申請事案から、チームテレコムの認可後の監督には限界があったことが指摘できた。

中国移動の申請が長期間保留される中、2016 年には FCC の主導で FCC 規則によるチームテレコムの公式化が検討された。しかし、行政機関と FCC の意見は並行線となり、政権移行によって改革自体が白紙となった⁵⁵⁹。次章では、既存の制度枠組みの限界を、米国政府が大統領令によるチームテレコムの公式化によって克服する段階を記述する。対中国で政権と議会の選好が一致する中、CFIUS とチームテレコムの協力関係のみならず、FCC とチームテレコムの協力関係が観察されていく段階を次章で捉える。

第 4 章

改革

一 公式制度への転換と影響

第4章：改革—公式制度への転換と影響

本章では、非公式制度から公式制度への転換と、公式組織による制度の運用を捉える。対象期間は、FIRRMA 最終規則が施行された 2020 年 2 月 13 日から 2023 年 4 月 30 日までとし、チームテレコム公式化以降の運用を分析し、公式化によってどのような変化が生じたのかを明らかにする。2020 年 4 月 4 日には大統領令 13913 号が発表され、この大統領令により、チームテレコムは「米国電気通信役務部門への外国参入査定委員会（The Committee for the Assessment of Foreign Participation in the United States Telecommunications Services Sector : The EO Telecom Committee）」という名称の閣僚級組織となった。その審査は、大統領令とそれに続く 2 度の FCC 規則策定により、詳細に明文化された。表 28 は、本章における審査分析の概観を示している。

表 28 審査の分析の概観（2020 年 2 月から 2023 年 4 月）

区分	承認	① 免許移転の審査	② 新規免許の審査		③ 認可後の監督
	年	国際通信免許/ 海底ケーブル陸揚げ免許	国際通信免許	海底ケーブル 陸揚げ免許	国際通信免許/ 海底ケーブル陸揚げ免許
第4章 改革 (2020年2月～ 2023年4月)	2020	チーム テレコム	チーム テレコム	チーム テレコム	チーム テレコム
	2021				
	2022			チーム テレコム + 国務省	
	2023				

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成。

注：組織名・省庁名は審査主体を表す。

概況として、トランプ政権と議会の対中姿勢の高まりを受け、CFIUS の FIRRMA による改革に合わせ、司法省の主導で、FCC の協力のもとチームテレコムは公式化に至った。

表 28 のように、FIRRMA による CFIUS の改革期を迎え、FCC の許認可に対する行政機関の非公式な関与は明文化され、チームテレコムの審査は閣僚級の公式組織による行為として位置づけられた。司法長官がチームテレコムの議長の役割を担い、運営資金も司法省が拠出することとなった。①企業買収・合併に伴う免許移転、②新規免許の審査のみならず、③認可後の監督についても、大統領令によってチームテレコムの既存免許の再審査が可能となり、これを機に FCC は中国企業 4 社の免許取消を行った。

第1節では、買収・合併に伴う免許移転の審査について分析する。CFIUSはFIRRMAにより、従来は審査対象外としていた新規投資や非支配的な投資にも審査対象を拡大した。その後、チームテレコムが公式化されることで、認可後の再審査が可能となり、CFIUSとチームテレコムの審査対象が重複する範囲が拡大していった。加えて、チームテレコムとFCCによる積極的な審査が行われるようになった。

第2節では、新規免許の審査について分析する。国際通信免許については、中国移動と同時期に申請がなされていた CITIC の申請が取下げられた。また、海底ケーブル陸揚げ免許審査では、香港につながる海底ケーブルの申請を一部拒否する勧告が出された影響で、香港への陸揚げを予定した計画の申請が相次いで取下げられた。これに加え、チームテレコムの公式化に合わせ、FCC が 2000 年代前半から形骸化していた国務省の審査を復活させる動きが見られるようになった。

第3節では既存免許の認可後の監督を分析する。大統領令により、チームテレコムは既存免許の審査が可能となり、FCC は軽減合意が未締結の中国聯合通信の免許を含め、中国企業 4 社の国際通信免許を遡及的に取消した。この中国企業の遡及的免許取消を機に、FCC は行政機関の明示的な勧告の有無にかかわらず、安全保障上の決定を実施し始め、中国企業以外の免許についても、自主返納を促す運用や罰則をかける動きが見られた。

第4節では、2020 年の大統領令 13913 号と FCC 規則による公式化の検討を分析する。司法省が主導した検討過程においては、チームテレコムと CFIUS との関係のみならず、チームテレコムと FCC との関係が、2020 年 4 月に大統領令を発表するに至った背景にあることを確認する。

第5節では、本章で明らかになった内容をまとめる。CFIUS の制度改正に伴い、行政機関は FCC による免許移転および新規免許の審査への関与を強化し、2020 年のチームテレコムの公式化により、従来は見られなかった軽減合意の有無に関わらない、免許への「認可後の監督」が可能となった。大統領令 13913 号発表後の動向を踏まえ、CFIUS およびチームテレコムの改革に伴い、FCC の安全保障上の改革が進められたことを指摘する。

トランプ政権は 2017 年に国家安全保障戦略を発表し、中国を米国の競争力を弱体化させる「戦略的競争相手」と位置付けた⁵⁶⁰。さらに、オバマ政権時代から提唱されていたサイバー脅威への対応としての政府一体 (whole-of-government) アプローチのもと、トランプ政権下で CFIUS およびチームテレコムの制度改革が実施され、この動きは FCC の制度改革にも波及し、チームテレコムと FCC の連携が顕著に現れるようになった。

以下、第1節から第3節では、①免許移転、②新規免許、③認可後の監督に関する審査の分析を行い、第4節では 2020 年の公式化の検討過程について記述する。

第 1 節：免許移転の審査

2020 年 2 月 13 日に FIRRMA の最終規則が施行され、同年 4 月 4 日には大統領令 13913 号によりチームテレコムの公式化が発表された⁵⁶¹。FIRRMA により、CFIUS は新規投資や少額出資といった非支配的な事案も審査可能となり、特に重要技術、海底ケーブルを含む重要インフラ、機微な個人情報に関わる米国企業への投資に重点を置いた⁵⁶²。大統領令 13913 号により、チームテレコムは既存免許の再審査も可能となり、CFIUS とチームテレコムの審査対象の重複が以前より大きくなった。さらにチームテレコムの公式化後、FCC はチームテレコムへの協調的な動きをより顕著に示すようになった。

(1) 2020 年：大統領令 13913 号の発表によるチームテレコムの改革

チームテレコムは公式化され、CFIUS と同様に議長制が導入され、司法省が議長となった。委員会メンバーと委員会アドバイザーから構成される。委員会メンバーは、司法長官、国防長官、国土安全保障長官および大統領が適切と判断した他の行政機関の長および大統領の補佐官となった。表 29 は、公式化後のチームテレコムと CFIUS の比較を表す。

表 29 公式化後のチームテレコムと CFIUS の比較

	チームテレコム	CFIUS
議長	司法省	財務省
審査タイムライン	第 1 次審査 120 日、第 2 次審査 90 日（長期延長あり）	通知前手続き（最長 30 日）、第 1 次審査 45 日、第 2 次審査 45 日（最長 60 日）大統領による決定 15 日間
委員会メンバー	司法長官、国防長官、国土安全保障長官、大統領が適切と判断した他の行政機関の長、大統領の補佐官	司法長官、国防長官、国土安全保障長官、財務長官、商務長官、米国通商代表、国務長官、エネルギー長官、科学技術政策局
議会への通知・説明義務	×	●
年次報告	大統領	大統領・議会
審査結果の公表	●	×
新規免許・新規投資の審査	●	●
認可後の再審査	●	●
最終的な認可者	FCC	大統領・CFIUS

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成⁵⁶³。

注：網掛けは本文での言及箇所である。

表 29 を見ると、CFIUS とチームテレコムは 2020 年以降、未だ大きな違いが 2 つある。

1 点目は、チームテレコムに対して、議会の関与を強める改革は行われていないことであ

る。チームテレコム公式化はCFIUSとは異なり、議会を通じた法律ではなく、大統領令とそれに続くFCC規則によって実施された。チームテレコムにはCFIUSのように、審査過程での議会への通知や説明を行う義務はない。また年次報告について、CFIUSは大統領および議会に提出するのに対し、チームテレコムは大統領にのみ報告する形となっている。

2点目は、大統領令がチームテレコムに独立した権限を与えていないことである。チームテレコムはあくまでFCCに対して「助言」として勧告を行う役割にとどまり、最終的な認可の判断はFCCが行政機関の専門性を尊重しながら行うという、従来通りの建て付けが維持された。大統領令の第10条は、公式化後のチームテレコムの軽減合意の交渉をはじめとする裁量的な行動について、「この命令に記載されていない関連する権限 (relevant authority not described in this order)」に基づくと規定した。つまり実態としては、チームテレコムはFCCの権限に依存せざるを得ない状況となっている⁵⁶⁴。このようにチームテレコムは、公式化後も法令に基づく明示的な権限を持たず、議会や司法の監視を受けないCFIUSとは異なる組織のあり方を維持した。

(2) 2021年：チームテレコムとFCCの対中強硬姿勢

表30は、2020年2月から2022年8月までにチームテレコムと軽減合意を締結した代表的な審査案件を表す。

表30 チームテレコムが審査に関与した案件（2020年2月から2022年8月）

	承認時期	案件	免許の 移転理由	軽減 合意	軽減合意の 署名/宛先	軽減合意内の CFIUS記述	審査 日数
1	2020年	Zayo Group / Digital Colony and EQT IV	買収	LOA	司法省、DHS	×	231
2	2021年	CUB Parent Inc / CUB GP and APG US	買収	LOA	司法省	×	283
3	2021年	Cincinnati Bell Inc. and Hawaiian Telcom / Red Fiber Parent LLC	合併	LOA 2つ	① Cincinnati Bell Inc. (司法省、国防総省) ② Hawaiian Telcom (司法省、DHS、国防総省)	×	376
4	2021年	Inteliquent / Sinch US	買収	LOA	司法省	×	242
5	2022年	Lumen / Apollo	買収	LOA	司法省、国防総省	×	295

出典：FCC審査記録をもとに筆者作成⁵⁶⁵。

注：網掛けは本文での言及箇所である。

従来は関連する企業が合同で1つの軽減合意を締結していたが、2021年以降は企業別に

分けて 1 つの申請で複数締結する事例も見られた。例えば、表 30 の 3 では、シンシナティ・ベル（Cincinnati Bell）とハワイアン・テレコム（Hawaiian Telcom）の 2 社別々に軽減合意を締結した。シンシナティ・ベルは米国の通信会社であり、ZTE の通信機器を使用していたため、軽減合意の中で、購入した ZTE 製機器をすべて撤去または交換したことを証明し、6 ヶ月ごとに進捗状況を報告する義務が課された。

中国企業の機器撤去を名指しで指示する軽減合意が公表された点は、2013 年のスプリント買収時と異なる行政機関の対応を示している。この背景には、2021 年 3 月に FCC が華為や ZTE を含む中国企業 5 社の製品について、連邦補助金での機器購入を禁止したことがあった⁵⁶⁶。この対象企業は、チームテレコムに所属する行政機関に勧告を受けながら、選定に至っていた⁵⁶⁷。このように、免許の審査以外にも FCC と行政機関の共同作業も見られ始めた。オバマ政権時のスプリント買収の事案と比べると、中国企業を名指しする対応から、トランプ政権の対中姿勢の明確化が捉えられる。

(3) 2022 年：ズームによる米国企業 Five9 の買収案件

チームテレコムは公式化後、買収事案において積極的な動きを見せ、報道でも取り上げられた。2021 年 9 月、Web 会議サービスのズーム（Zoom）による 150 億ドル規模の買収計画の審査で、チームテレコムの名前が報道に出た⁵⁶⁸。チームテレコムは、ズームによる米国クラウドソフトウェア会社 Five9 の買収に伴う免許移転審査において、FCC に審査の延期を要請した。ズームは、外国人所有率が 10% 以下の米国で設立された企業であり、FCC から行政機関へ送致する対象の申請ではなかった。にもかかわらずチームテレコムは、自ら FCC に申請を審査することを通知し、積極的に審査した⁵⁶⁹。

ズームは、中国出身のエリック・ユアン（Eric Yuan）によって設立された企業であり、議会から中国政府と関係があると懸念された経緯があった⁵⁷⁰。チームテレコムが買収を懸念している報道とともに株価は低落した。買収計画自体についても株主からも賛否があり、結果的にズームの事案に係る申請は取下げられた。この事案が CFIUS の審査対象となっているのか不明な中、買収は白紙となった⁵⁷¹。この審査でのチームテレコムの行動について、民主党のジェフリー・スタークス（Geoffrey Starks）FCC 委員は、積極的な働きかけに感謝し、行政機関の専門知識を歓迎するとした。そして行政機関と協調して仕事をする必要性を痛感させられたと述べた⁵⁷²。トランプ政権下で FCC 委員になったスタークスは、司法省出身であり、FCC が安全保障に関する取組みを進めることに肯定的な立場をとった⁵⁷³。

2000 年代、ファーチゴット・ロス FCC 委員は、行政機関に FCC の審査を「ハイジャック

ク」されてはならないと強く主張した。そして彼は将来の FCC に行政機関の行動に対して、改革をもたらすことを託した⁵⁷⁴。しかし、その後 2020 年に実行された改革は、彼が想定していたものとは異なっていた。トランプ政権下で FCC 委員はチームテレコムが存在に感謝し、彼らをパートナー (partners) と呼び、安全保障に関する事項において、FCC は行政機関、チームテレコムとの連携を強調する動きを見せ始めた⁵⁷⁵。

ファーチゴット・ロスが FCC 委員であった時代に設立された取引チームには、2018 年以降、活動が見られない。買収・合併審査に関する情報提供は、同チームのホームページで行われなくなった⁵⁷⁶。一方で、2023 年 6 月 14 日、FCC はプライバシーおよびデータ保護タスクフォース (Privacy and Data Protection Task Force) という新たな作業部会を立ち上げた⁵⁷⁷。これは、FCC の各局職員が参加する取引チームと同様のタスクフォースであり、プライバシーおよびデータ保護分野での規則制定や安全保障に関する取り組みを行うことが期待された。このタスクフォースのリーダーには、FCC 執行局局長のローヤン・イーガル (Loyaan A. Egal) が任命された。イーガルは、司法省の外国投資審査室の副室長として、チームテレコムの非公式時代にリーダーを務めた経歴を持ち、2022 年 1 月にジェシカ・ローゼンウォーセル (Jessica Rosenworcel) FCC 委員長によって登用された⁵⁷⁸。

タスクフォースはホームページを開設し、その中でローゼンウォーセルの言葉が掲げられた。彼女の言葉では、現実の安全保障上の課題に正面から取り組むため、消費者の情報を保護し、データのセキュリティを確保する重要性が強調されている⁵⁷⁹。

タスクフォース設立の背景には、チームテレコムの公式化後、スタークスが FCC 内に安全保障に関する局間タスクフォースの設置を打診したことがあったと考えられる⁵⁸⁰。彼は 2021 年の講演において、「FCC とチームテレコムのパートナーシップは、米国の通信ネットワークの将来にとって非常に重要」と強調した。そして、スタークスは「長年、安全保障に係る問題のサポート機関としての役割に終始してきた FCC が、より大きな役割を果たすことを支持する超党派のコンセンサスが形成された。そのためには、FCC が自信を持って行動し、パートナーの仕事をより深く理解し、評価できるよう、組織内の専門性を高めることが必要である」と発言した⁵⁸¹。この言葉から、FCC が安全保障において積極的な役割を果たすべきだという超党派の支持が存在することがうかがえる。さらにスタークスは、「FCC は安全保障を守るために協力的かつ積極的でなければならない」との考えを示し、チームテレコムをパートナーと位置付けながらも、FCC 自身が安全保障に関する問題に対処する必要性を主張した⁵⁸²。

第2節：新規免許の審査

第1項：国際通信免許の審査

国際通信免許の審査においては、公式化後も司法省主導の審査が継続された。大統領令 13913 号の発表から数日後、中国政府が 100%出資する CITIC は、長らく保留となっていた申請を取り下げた。また、チームテレコムの特減合意内容にも、FIRRMA 規則で定義された「機微な個人情報」が盛り込まれるなどの変化が見られた。以下では、公式化後の国際通信免許の審査について記述する。

(1) 2000 年から 2022 年：申請数の変化から見る FCC の動向

2013 年に超党派のサプライチェーン・ワーキンググループが検討した CFIUS の審査対象の拡大が、FIRRMA の成立によって現実のものとなった⁵⁸³。CFIUS の審査対象として重要視されるインフラ分野には、海底ケーブルだけでなく、インターネットプロトコルや電気通信サービス、特定のインターネット交換ポイントも含まれた⁵⁸⁴。表 31 は、2020 年 2 月から 2023 年 4 月までに認可された 82 件の申請中、特減合意が締結された 19 件を表す。

表 31 チームテレコムが特減合意を締結した案件（2020 年 2 月から 2023 年 4 月）

	承認時期	案件	特減合意	特減合意の署名/宛先	FCC への通知省庁
1	2020 年	SORACOM	LOA	司法省	司法省
2		AFRIX Telecom	LOA	司法省	司法省
3		Pivotal America	LOA	司法省	司法省
4		Reach Mobile	LOA	司法省	司法省
5		FIDELITEL	LOA	司法省	司法省
6		Itel Networks	LOA	司法省	NTIA
7		Tadiran Telecom	LOA	司法省	NTIA
8		Liberty	LOA	司法省	NTIA
9		ARIA TEL	LOA	司法省	NTIA
10		Telecom2Go	LOA	司法省	NTIA
11	2021 年	Plintron	LOA	司法省	NTIA
12		Wuru Telecom	LOA	司法省	NTIA
13		Marcatel	LOA	司法省	NTIA
14		InfCloud	LOA	司法省	NTIA
15		Interoute	LOA	司法省, DHS	NTIA
16	2022 年	Oktacom	LOA	司法省	NTIA
17		Rakuten	LOA	司法省	NTIA
18		Vocus Group	LOA	司法省	NTIA
19		Cincinnati Bell Inc	LOA*	司法省, 国防総省	NTIA

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成⁵⁸⁵。

注：網掛けは本文での言及箇所である。*は既存の特減合意の流用を表す。

公式化後のチームテレコムでは、行政機関の審査結果の通知を NTIA が代表して行うようになった。大統領令 13913 号は、非公式な旧体制から公式の新体制への明確な移行規定や期限を定めていなかった。しかし、2020 年 8 月 7 日に認可された表 31 の 6 における申請から、NTIA が審査結果を FCC に通知するようになり、新体制での審査が開始されたことがわかる。軽減合意の署名を確認すると、引き続き司法省が審査を主導していることも捉えられた。また、CITIC は弁護士を通じて、2012 年 6 月 29 日に申請していた国際通信免許の審査を 2020 年 4 月 27 日に取下げる判断をした。中国移动の申請は FCC の判断までに 8 年近くを要したが、CITIC の申請も同様に長期間 FCC に保留されていたことになる。中国移动の申請が長期間保留となっていた事実は知られているが、CITIC の申請に関しては政府関係者からの具体的な言及は見られない⁵⁸⁶。この取下げについて、司法省が申請者の取り下げ意思を明確にした文書を FCC に通知した。

そして、大統領令は、2020 年 7 月 3 日までに、大統領令の実施・執行計画を記した覚書（Memorandum of Understanding : MOU）を委員会メンバーおよび国家情報長官と締結することを義務付けていた。この覚書は非公開であり、大統領令や FCC 規則には記載されず、政府内部での手続きに関する規範が詳述されたと考えられる⁵⁸⁷。

2020 年 6 月、NTIA は覚書が確定した時点で、現在審査中の申請のうち、大統領令発表よりも 2 年以上前に照会されたものについては、チームテレコムが申請者に連絡を取り、申請プロセスを進める意思があるかを確認するとした。申請を継続する意思があると回答した場合は審査を進めるが、回答がない場合、チームテレコムは FCC に対して速やかに申請を却下するよう勧告するとした⁵⁸⁸。例えば、表 31 の 8 に示される事例は、チームテレコムの非公式時代から保留されていた申請であったが、申請から 1000 日以上経過した段階で新体制のもとで認可された。

また、司法省の予算資料によれば、2020 年 4 月 4 日の大統領令 13913 号発表後の 90 日間で、司法省はチームテレコム議長として申請中の懸案事項の約半分を解決したとされる。さらに、司法省は 2020 年に FCC が行政機関に照会した全ての申請の審査を 100% 主導、または他省庁と共同で主導したとした⁵⁸⁹。このように、大統領令の発表後、審査プロセスの迅速化が図られたことがうかがえる。なお、図 12 は 1997 年 1 月から 2022 年 12 月までの国際通信免許の新規申請における認可数の変遷を示しており、2023 年は 4 月時点で 2 件のみが認可されている。

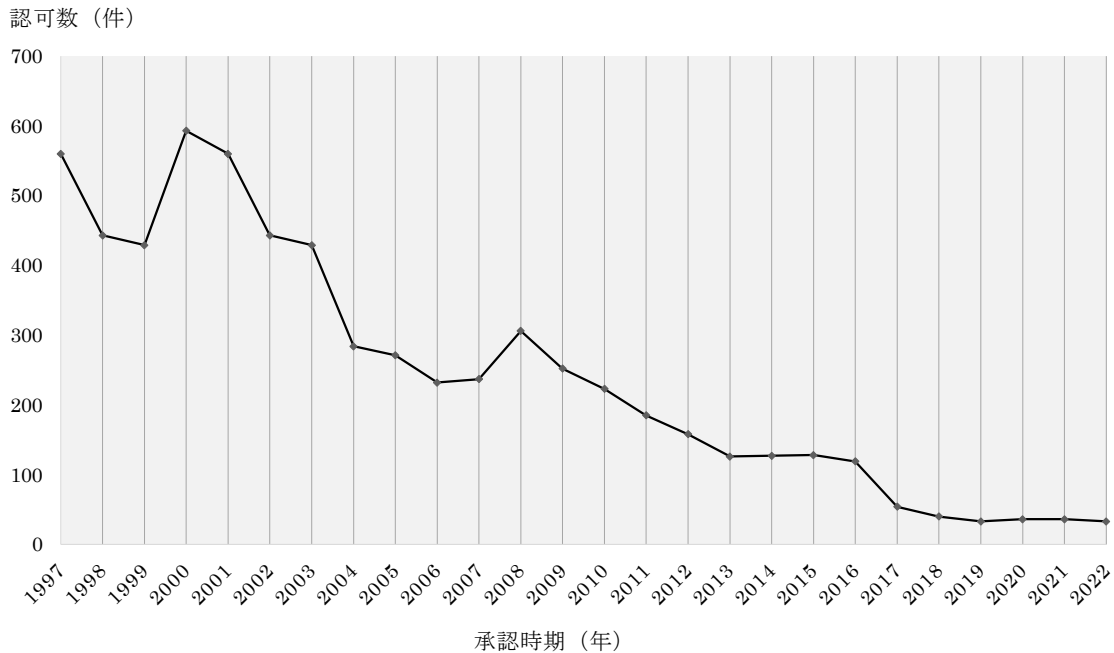


図 12 国際通信免許の新規申請における認可数の変遷 (1997 年 1 月から 2022 年 12 月)

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成。

図 12 に示されているように、認可数は 2000 年をピークに、その後、年間数百件程度が認可されていたものの、市場参入の時代が終わり、申請数の減少に伴って認可数も減少の一途を辿った。2020 年代に入ると、認可数は 30 件程度にまで減少している。1990 年代から 2000 年代前半にかけて、米国市場が外国企業に開放されたことで大量の申請が発生し、FCC は画一的なアプローチに基づき、外国資本の総量で規制せざるを得なかったと推測される。また、第 2 章で示したように、2000 年代前半には、政府資本の完全子会社による新規免許であっても、行政機関の関与なく認可されていた。これは当時、新規投資は CFIUS の審査対象外であり、行政機関は新規免許の審査を精査していなかったためである。実際、2000 年代前半の時点で FCC が行政機関に申請を送致するプロセスは確認されておらず、中国聯通の新規申請が提出された時期もこの期間に含まれる⁵⁹⁰。

しかし、超党派が公表した調査報告書には、異なる審査慣行が記述されていた。2020 年 6 月、上院国土安全保障・政府問題委員会の超党派は、米国内で事業を展開する中国政府系通信企業に対する安全保障上の懸念を指摘する調査報告書を発表した。この報告書は、チームテレコムが中国通信企業に対する監督を十分に行っていない点を問題視する内容であった。委員会は 2019 年から報告書の策定を進め、その調査過程でチームテレコムの審査について司法省、DHS、および FCC に対してブリーフィングを実施していた⁵⁹¹。

報告書には、2000 年代の中国聯通の新規免許申請について FCC が「チームテレコム」に送致し、2002 年 8 月 28 日に申請された中国聯通の申請について、9 月 3 日までにあらゆる懸念事項を報告するよう求めたという証言が記載されている⁵⁹²。調査によれば、この申請についてチームテレコムから懸念は示されず、FCC は申請書を受理してから 2 週間後に承認したとされる⁵⁹³。しかし、FCC から行政機関に送致されたという審査記録は確認できず、中国聯通の免許は行政機関の審査を経ることなく、軽減合意も締結されずに認可されていた⁵⁹⁴。2000 年代前半の審査傾向や FCC の送致プロセスの成熟度を考慮すると、当時提出された中国聯通の申請は、行政機関に送致されることなく FCC によって認可された可能性が高い。さらに、FCC が行政機関に送致した免許について、行政機関の勧告がないまま認可したと報告書が記述している点にも注目できる。このような報告書に記述された FCC の行動は、審査上確認されておらず、FCC が行政機関の勧告が出るまで無制限に審査を保留してきた慣行と矛盾するものである。

以上のように、超党派が発表した調査報告書には、これまで本研究の分析で審査記録から把握してきたチームテレコムと FCC の審査実態とは異なる審査のあり方が記述されると考えられる。この審査の実態とは異なる慣行を含んだ調査報告書は、発表後、中国企業の免許取消を正当化する根拠として、FCC と司法省によって活用されていく。

そして、1990 年代から 2000 年代前半にかけて毎年 500 件以上の申請があったことを考慮すると、FCC から行政機関に送致されず、行政機関が精査しなかった申請は中国企業に限らず多数存在していたと推測される。実際、チームテレコムが公式化された後、行政機関に送致されなかった申請も含め、FCC からすべての免許の見直しが示唆された。2022 年 4 月 21 日、ローゼンウォーセル FCC 委員長は、進化する脅威からネットワークを保護するための監督が免許の認可後には十分に行われていないとの意見を表明した。彼女は、安全保障の観点から、1 回限りの認可にとどまらず、既存免許を定期的に見直す必要性を主張した。また、ローゼンウォーセルは、FCC が行政機関のパートナーと協力し、より広範な審査体制の確立に向けた取り組みを進めていることを明らかにした⁵⁹⁵。この FCC の再審査の取り組みは、上院国土安全保障・政府問題委員会の調査報告書の提言を受けたものであった⁵⁹⁶。このように、ローゼンウォーセルの発言からは、スタークスと同様に、議会の要望を踏まえ、FCC が安全保障に関して積極的な行動を取ろうとする姿勢が見て取れる。また、調査報告書の提言には、大統領令によって公式化されたチームテレコムを議会で法制化することも含まれていた。以下に、関連する提言 4 および提言 5 の内容を示す⁵⁹⁷。

提言 4：議会は、the EO Telecom Committee を法的に承認すべきである。

現政権は、チームテレコムを正式に組織化する the EO Telecom Committee を設立したが、この委員会には依然として統括的な法的権限が与えられていない。チームテレコムがこれまで法的権限を欠いていたことが、多くの人々から「不透明」で「機能不全」と批判される見直しプロセスにつながった。最近の大統領令は前向きな一歩（positive step）であるが、正式な立法権限があれば、外国の通信事業者に対する監督を強化できる。

提言 5：議会は、他の関連行政機関の役割を維持すべきである。

チームテレコムは、司法省、DHS、国防総省の職員で構成されていた。これらの機関は、新たに設立された the EO Telecom Committee の主要な構成要素でもある。歴史的に、FCC は外国通信事業者の申請について、国務省、商務省、USTR など、他の行政機関から意見を求めてきた。最近の大統領令により、これらの機関およびその他の機関が the EO Telecom Committee のアドバイザーに任命された。これらの機関は非常に貴重な情報を提供しており、その役割は正式な立法手続きにおいて説明されなければならない。

上記の提言 4 からは、超党派が大統領令を事前に認識しつつも、チームテレコムの議会による法制化を大統領令発表後の課題として位置付けていたことが理解できる。また、超党派は、大統領令によってチームテレコムに FCC や CFIUS のような法的権限が与えられていないことを認識していた。さらに、提言 5 からは、報告書が大統領令においてチームテレコムの安全保障官庁とそれ以外の行政機関の役割を区別した点に言及していることがわかる。提言の中では、国務省、商務省、米国通商代表部など安全保障官庁以外の省庁の役割を議会の法案で明記する必要性が主張された。また、司法省が議長を務める安全保障官庁主導の体制が明確化された大統領令後のチームテレコムについて、議会の法案で体制の変更を求めるような言及が見られる点にも注目できる。

(2) 2000 年と 2022 年：軽減合意から見るデータの価値の変容

表 32 は、2000 年代に締結された中国企業との軽減合意と、公式化後のチームテレコムとの間で締結された 2020 年代の軽減合意の条項を比較したものである。

表 32 2000 年代の中国企業との軽減合意と 2020 年代の軽減合意の条項の比較

承認時期	2007	2009	2009	2022	2022	2022
申請者	China Telecom	ComNet	Pacific Networks	Oktacom	Rakuten	Vocus
軽減合意	LOA	LOA	LOA	LOA	LOA	LOA
CALEA 準拠の証明書				●	●	●
傍受能力の変更				●	●	●
LEPOC の通知	●	●	●	●	●	●
LEPOC への変更		●	●	●	●	●
U.S. Records, DC, DCI に アクセス可能な外国人/従業員の識別個人情報 (PII)				●	●	●
新しい人事考課の方針				●	●	●
主な設備・機器 ベンダーの一覧				●	●	●
アウトソーシングまたは オフショアサービス プロバイダー				●	●	●
最新のネットワーク図およびトポロジーマップ				●	●	●
米国政府への情報提供				●	●	●
外国人または外国政府からの情報提供の要請 または法的手続きの要請	●			●	●	●
米国内の記録の米国外での 保管および/またはアクセス	●	●	●	●	●	●
セキュリティ・インシデント、 その他の事件や違反の発見		●	●	●	●	●
顧客情報への不正アクセスの発見				●	●	●
NIST 準拠のサイバーセキュリティ計画 ネットワークシステムセキュリティ計画				●	●	●
NOC の所在地の変更				●	●	●
重大な変更 (所有権とサービスの変更ポートフォリオ)	●	●	●	●	●	●
現地訪問		●	●	●	●	●
コンプライアンス監査の報告結果		●	●			
アニュアルレポート				●	●	●

出典：FCC の審査記録から筆者作成。

注：網掛けは中国企業からの申請を表す。

表 32 のように、2000 年代と比べて、2022 年には網羅的に軽減合意の条項が設定されていた。実際、2000 年代に認可された中国企業との LOA は、数ページ程度であったが、認可当時は他の免許の軽減合意と比べて、強固なものだった。しかし、チームテレコムが公式化された 2022 年の軽減合意には、2000 年代には含まれていなかった多くの条項が追加され、基本的なものでも 10 ページ以上の内容となっている。表 32 の 2000 年代に認可された中国企業の免許の軽減合意には、機器ベンダーの一覧や委託関係まで報告を義務づける条項が見られない。第 3 章で述べたように、2008 年のパシフィックネットワークスの申請時には、行政機関がすでに中国企業に対して警戒心を抱き、華為の通信機器が設備に使用されていることを把握していた。しかし、その当時の国際通信免許の審査では、サプライチェーンリスクは、安全保障上の懸念として、外国人所有権や傍受などの観点と比較すると重視されていなかったと言えるだろう⁵⁹⁸。

実際、国際通信免許の審査で、軽減合意にサプライチェーン対策が反映されたのは、議

会で華為・ZTE に対する懸念が高まり始めた 2010 年代に入ってからだった。2010 年代以降にチームテレコムは行政機関は政治的な関心を受け、安全保障上の懸念点としてサプライチェーンへの問題意識を省庁間で共有したと考えられる。また、上院国土安全保障・政府問題委員会の報告書によれば、2010 年代に入ると、チームテレコムの関係者は 2007 年に認可した中国電信の機器リストに潜在的なセキュリティリスクがないかを確認し、場合によっては軽減合意の修正を求める必要があることを認識していたとされている⁵⁹⁹。

そして、軽減合意によるデータ収集の内容にも変化が見られ始めた。CFIUS において、米国市民の機微な個人データ (sensitive personal data) を直接または間接に保持または収集する事業が審査対象となった。チームテレコムの軽減合意においても、FIRMA の規則で定義された「機微な個人データ」の定義が用いられ、データの保護が申請者に義務付けられた⁶⁰⁰。

9.11 の後の議論において、電子監視が主張される中、個人を特定できる情報の存在は、むしろ情報収集のリスクと見なされることがあった。個人データからすべての個人識別子を削除する、個人情報の「匿名化技術」を活用するなどして、機微な個人情報以外の情報収集ができないかという視点から、これらのデータの取扱いが検討された。電子監視を主張しつつ、人種や民族の出自、健康に関する個人を識別できる情報などは、日常的に収集される情報ではないという見解が政府文書で示されていた⁶⁰¹。

しかし、OTT のように大量の個人情報を利用したサービスが登場する中で、機微な個人情報に対する米国政府の関心は高まった。例えば、司法省は CFIUS の審査において、米国人の個人情報の流出が懸念となる審査事案で積極的な役割を果たしたことを予算資料で明らかにしている。司法省はその際、送金サービスやホテル向け宿泊者・資産管理ソフト提供を行う米国企業を中国企業が買収しようとした事案を例示した⁶⁰²。このような司法省のデータへの関心は、次項で述べる海底ケーブル陸揚げ免許の審査にも反映されていく。

第 2 項：海底ケーブル陸揚げ免許の審査

海底ケーブル陸揚げ免許審査においては、香港と米国を接続する計画のための申請が相次いで取下げられた。また軽減合意の内容からは、司法省が通信傍受の復活を図り、DHS と国防総省がサプライチェーン対策を強化していること、さらに海軍の関与が確認された。そして国務省は、形骸化していた審査をチームテレコムの公式化に伴い再び活性化させる動きを見せた。第 2 章で記述した国務省の審査が復活し、第 3 章で捉えたチームテレコムの審査と融合する形で、新たな行政機関による審査手続が整備された。さらに、チームテ

レコムの勧告を受けて、FCC が香港だけでなく、キューバに接続する海底ケーブルの申請も取り下げる動きもあった。

(1) 2020 年：香港とつながる計画の拒否・取下げ

表 33 は、2020 年 2 月から 2022 年 4 月にかけてチームテレコムが審査に関与した申請の一覧である。なお、取下げられた案件についても、チームテレコムの関与が記録上明白であるものは承認案件に加え、一覧化した。

表 33 チームテレコムが関与した申請一覧（2020 年 2 月から 2022 年 4 月）

	申請案件	陸揚げ地	軽減合意	行政側の署名/宛先官庁	申請側の署名者数	免許人数	FCCへの通知省庁	FCCの承認日/取下げ日	公式化後のチームテレコムの審査への関与
1	Dunant	米国、フランス	LOA	DHS	DHS	1社	1社	2020/3/13	×
2	JUPITER	米国、日本、フィリピン	LOA	DHS	7社	7社	DHS	2020/6/23	×
3	Columbus II	米国、米領ヴァージン諸島	LOA	DHS	1社	3社	DHS	2020/7/1	×
3	Americas I	米国、米領ヴァージン諸島	LOA	DHS	1社	4社	DHS	2020/7/17	×
4	Southern Cross NEXT	米国、サモア、キリバス、トケラウ、フィジー、ニュージーランド、豪州	LOA	DHS,国防総省	1社	2社	DHS,国防総省	2020/7/8	×
5	JGA North	グアム、日本	NSA	DHS,司法省,国防総省	3社	3社	NTIA	2020/7/14	FCCへの通知のみ
6	JGA South	グアム、豪州	NSA	DHS,司法省,国防総省	4社	4社	NTIA	2020/7/14	FCCへの通知のみ
7	PLCN	米国、香港、台湾、フィリピン	取下げ	—	—	—	NTIA	2020/8/27	FCCへの通知のみ
8	BtoBE	米国、香港、シンガポール、マレーシア	取下げ	—	—	—	NTIA	2020/9/10	第1審査
9	HK-G	グアム、香港	取下げ	—	—	—	NTIA	2020/11/6	第1審査
10	Taino-Carib	米領ヴァージン諸島、プエルトリコ、英領ヴァージン諸島	LOA	DHS	1社 (AT&T)	6社	NTIA	2021/2/2	第1審査
			LOA	DHS	1社 (PREPA)				
11	HKA	米国、香港、台湾	取下げ	—	—	—	NTIA	2021/3/9	第1審査 第2審査
12	Amitié	米国、英国、フランス	LOA	DHS	4社	4社	NTIA	2021/4/13	第1審査
13	Grace Hopper	米国、英国、スペイン	LOA	DHS,国防総省	1社	1社	NTIA	2022/1/12	第1審査
14	Echo	米国、グアム、シンガポール、インドネシア	NSA	DHS,司法省,国防総省	2社	2社	NTIA	2022/1/18	第1審査
15	PLCN再申請	米国、フィリピン、台湾	NSA	DHS,司法省,国防総省	1社 (Google)	2社	NTIA	2022/1/26	第1審査 第2審査
			NSA	DHS,司法省,国防総省	1社 (Meta)				
16	BtoBE再申請 (CAP-1に名称変更)	米国、フィリピン	取下げ	—	—	—	NTIA	2022/4/19	第1審査

出典：FCC の審査記録をもとに筆者作成⁶⁰³。

注：網掛けは軽減合意を複数結んだ申請を表す。

2020 年 4 月に大統領令 13913 号が発出されて以降、表 33 の 1 から 4 件目までは申請から承認まで非公式のチームテレコムの審査が行われた。その後、NTIA が FCC への通知省庁として審査に関与し始め、公式の審査運用の開始が確認できるようになった。表 33 の 5 から 11 件目までは、申請時は非公式であったものの、承認時には公式のチームテレコム

審査が適用されている。そして、2021 年 4 月に承認された 12 件目のアミチエ（Amitié）ケーブル（表 33 の 12 件目）以降の 4 件は、申請から承認まで完全に公式のチームテレコム審査の下で進められた。

締結手法に関しては、1 件の申請につき、複数の軽減合意を結ぶ事例も現れた。具体的には、タイノ・カリブ（Taino-Carib）ケーブル（表 33 の 10）や PLCN の再申請（表 33 の 15）が該当する。また、締結対象としては、ジュピター（JUPITER）ケーブル（表 33 の 2）のように、米国国内の陸揚げ局を管理する免許人だけでなく、接続先である米国外の陸揚げ局を管理する免許人も含め、すべての免許人に対して軽減合意を求める事例が見られ始めた。そして、非公式時代に申請された PLCN（表 33 の 7）を含め、香港に陸揚げを予定する計画の申請が、新体制の下での審査に入り、軒並み取下げられた。新体制以降、5 件の取下げが見られた。1 年あまりの間に、これほどの申請の取下げが見られたことは異例であり、チームテレコムの権限の強化がうかがえる⁶⁰⁴。スタークス委員は、PLCN の件について、行政機関による安全保障上の懸念の提起後、申請が取下げられたと指摘した⁶⁰⁵。

2020 年 6 月、チームテレコムは、PLCN について香港との接続を却下するよう FCC に要請した。チームテレコムは米国と台湾間の接続は認めたものの、米国から香港の接続は申請を却下した⁶⁰⁶。一部のルートとはいえ、米国が安全保障上の観点から海底ケーブル陸揚げ免許を明示的に却下する初の事例となった。この決定に基づき、FCC は 10 月 5 日までの STA を認可した。そして申請者は 8 月 27 日に、中国の Dr. Peng Group から影響を踏まえ、本拠地を香港に置く PLDC を出資者から外し、香港への接続を取りやめた敷設計画を含む修正案を提出した⁶⁰⁷。そして同日に申請者は 2017 年のもとの申請を取下げた⁶⁰⁸。

チームテレコムが PLCN の申請を拒否する背景には、中国が影響力を強める香港との直接的な接続が構築されることや、海底ケーブルを通じて流れるデータが中国政府に収集される可能性への懸念があった⁶⁰⁹。チームテレコムが PLCN の申請を拒否する背景には、中国が影響力を強める香港との直接的な接続が構築されることや、海底ケーブルを通じて流れるデータが中国政府に収集される可能性への懸念があった⁶¹⁰。2020 年 6 月、チームテレコムが申請拒否の勧告を発表した時期に、中国政府は香港での反政府活動を取り締まるための国家安全維持法を公布した。この情勢の変化は、PLCN の申請取下げを FCC が勧告した際の行政機関の文書にも記述された。文書では、米国政府が中国による米国人の機微な個人情報取得を重大なリスクと見なしていることが強調された。具体的には、中国のような敵対国が機微な情報にアクセスし、それを収集・分析して米国人を標的とするための情報や洞察を得る可能性について、深刻な懸念が示された。このような認識から、PLCN が

香港と米国を直接結ぶことは国家安全保障上の問題として指摘された。さらに、この議論の中では、議会が中国からの投資が国家安全保障を脅かし、米国企業の機密な個人情報へのアクセスを可能にするという新たな懸念に対応し、FIRRMA を成立させた背景が参照されている⁶¹¹。

(2) 2021 年：通信傍受の復活—司法省の影響力の拡大

公式化後の審査における軽減合意からは、非公式時代にスノーデン事件を機に一度制限された通信傍受の復活と、サプライチェーン対策への海軍の関与が捉えられるようになった。表 34 は、2020 年 2 月から 2022 年 4 月までに締結された軽減合意における通信傍受関連の規定を表す。

表 34 軽減合意の通信傍受関連規定（2020 年 4 月から 2022 年 4 月まで）

申請案件	Dunant	JUPITER	Columbus II	Americas I	Southern Cross NEXT	JGA North	JGA South	Taino-Carib (AT&T)	Taino-Carib (PREPA)	Amitié	Grace Hopper	Echo	PLCN (Google)	PLCN (Meta)
軽減合意	LOA	LOA	LOA	LOA	LOA	NSA	NSA	LOA	LOA	LOA	LOA	NSA	NSA	NSA
チームテレコムに承認された年	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2021	2021	2021	2022	2022
定義	電子監視													
	傍受													
	機微情報													
	顧客情報										●			
	ネットワーク管理情報												●	●
条項	“Access”または“Accessible”	●	●							●	●	●	●	●
	記録保存義務										●	●	●	●
	情報の非開示													
	外国政府への情報の非開示													
	米国政府の情報へのアクセス										●			
	不正アクセスへの対策	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●
	外国からの影響に係る通知												●	●

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成⁶¹²。

注：定義・条項名を筆者が翻訳。一部意識した。条項名が異なるか未設定であっても、明らかに同趣旨の記載が含まれている場合には、表内で●をつけた。網掛けは文中の言及部分を表す。

表 34 のように、申請から認可まで公式化後のチームテレコムの審査が適用されたアミチエ・ケーブルの申請以降、軽減合意に変化が見られた。2021 年以降、軽減合意には、非公式時代の 2016 年以前に見られた「“Access”または“Accessible”」といった定義や、「記録保存義務」「外国からの影響に係る通知」等の条項、通信傍受関連法令の記載が再び現れるようになった。情報収集の対象は、FIRRMA 規則の定義が盛り込まれ、個人識別情報、機微な個人情報まで拡大した。チームテレコムの非公式時代においては、軽減合意による政府の情報収集では、遺伝子情報や生体認証（顔、声等）など、個人識別情報、機微な個人情報までは対象としていなかった。一方、チームテレコムの公式化後、PLCN の再申請

に際しては、行政機関がグーグルおよびメタと個別に NSA を締結し、ケーブルを通過する機微情報についてリスク評価を年次報告するよう求めた⁶¹³。

さらに、2020 年の FCC 規則により、これまで軽減合意において日常的に設定されていた条件が申請条件として規定された。これには CALEA への準拠や、合法的な政府の通信傍受への協力も含まれた⁶¹⁴。また、軽減合意の規定に基づき、チームテレコムは、通常 CALEA の対象外であるはずのグーグルやメタといった OTT 企業にも、CALEA の義務を履行するよう求めた⁶¹⁵。

一度制約を受けた軽減合意の傍受規定が復活した要因として、公式化後に司法省がチームテレコムの議長としての存在感を高めたことが考えられる。スノーデンによって政府の海底ケーブル通信傍受が明らかにされた際、政治家は事業者に対し、通信傍受への協力を制限するよう要請したとされる⁶¹⁶。その後、DHS が審査を主導する海底ケーブル陸揚げ免許においては、傍受規定が見られなくなった。一方で、司法省が審査を主導する国際通信免許では、2016 年以降に締結された軽減合意にも傍受規定が含まれていた⁶¹⁷。そして、公式化後の FCC 規則により、申請条件として CALEA への準拠や合法的な政府による通信傍受への協力が明示された。この規則の発効後、海底ケーブル陸揚げ免許にも、司法省が締結してきた国際通信免許の軽減合意と同様の傍受規定が盛り込まれ始めている。

この傍受規定を復活させた司法省の問題意識には、サイバー脅威の拡大があると考えられる。2017 年の司法省の予算資料では、司法省内でチームテレコムと CFIUS の審査を担当する安全保障局が直面し続ける最も重要な課題の 1 つに、サイバー脅威の急速な拡大・進化が挙げられた。インテリジェンス機関は、サイバー脅威は近い将来、従来のテロリズムの脅威を超える可能性があると評価したと司法省は主張している⁶¹⁸。つまり、行政機関は、PLCN の取下げ事案において米国市民の「機微な個人情報」の流出を懸念として掲げる一方で、軽減合意の通信傍受規定を復活させ、許認可を通じて「機微な個人情報」を収集し始めた。2017 年 11 月、司法省の職員が、非公式時代のチームテレコムの審査運用を「ファイトクラブ (Fight Club)」に例えたとする報道が出た。司法省の国家安全保障局の職員であったリチャード・ソフィールド (Richard Sofield) は、手続き上の規則がないため、司法省が審査において国防総省や DHS に行動を強制できないと主張した。そして、この頃から司法省はチームテレコムの公式化について省庁間で議論をしていることを仄めかした⁶¹⁹。また、大手弁護士事務所からは、司法省や FBI の高官の発言を基に、司法省の通信傍受に対する方針が転換期を迎えているとの警告が発せられ始めた⁶²⁰。そして、司法省は 2020 年にチームテレコムの議長となったことを機に、海底ケーブル陸揚げ免許の審査

への関与を強めていった。

(3) 2021 年：海軍の関与—国防総省の外国投資審査室の設立

公式化後、軽減合意内のサプライチェーン関連規定についても変化があった。2021 年に中国のファイバー企業、亨通光電が HMN を完全子会社化した。これにより、中国政府とつながりの強い亨通光電グループが 100%子会社となった HMN などを通じ、政府の支援を受け、市場競争力を急速に高めるのではないかという懸念が高まった⁶²¹。表 35 は 2020 年 2 月から 2022 年 4 月までに締結された軽減合意のサプライチェーン関連規定を表す。

表 35 軽減合意のサプライチェーン関連規定（2020 年 2 月から 2022 年 4 月まで）

申請案件	Dunant	JUPITER	Columbus II	Americas I	Southern Cross NEXT	JGA North	JGA South	Taino-Carib (AT&T)	Taino-Carib (PREPA)	Amitié	Grace Hopper	Echo	PLCN (Google)	PLCN (Meta)
軽減合意	LOA	LOA	LOA	LOA	LOA	NSA	NSA	LOA	LOA	LOA	LOA	NSA	NSA	NSA
チームテレコムに承認された年	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2021	2021	2021	2022	2022
定義	国内通信インフラ	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	主要機器	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	ウェットインフラ	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
条項	システムの所有権の変更	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	サービス内容の変更	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	主要機器リストの提出	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	既存主要機器の変更報告	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	機器実証時の報告	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成⁶²²。

注：定義・条項名を筆者が翻訳。一部意識した。条項名が異なるか未設定であっても、明らかに同趣旨の記載が含まれている場合には、表内で●をつけた。網掛けは文中の言及部分を表す。

表 35 のように、軽減合意にはサプライチェーン関連の規定が網羅的に含まれるようになった。また、軽減合意の宛先として DHS の担当部署が、経済安全保障とサプライチェーンを担当する戦略・政策・計画局の「貿易・経済安全保障担当次官補」という新設ポストに変更された。さらに、2021 年の承認案件以降、国防総省について、軽減合意の署名や宛先が外資投資審査室に移行した。これに伴い、軽減合意において海洋部ケーブルへの分散型音響センシング（Distributed Acoustic Sensing：DAS）技術の導入には、外資投資審査室を経由して米国海軍の事前許可が必要とされた。DAS は、音響周波数領域の歪み信号を長距離で検出できる技術で、過酷な環境下での利用が可能である。地震検知などへの有用性が期待される一方で、軍事・防衛分野では国境監視の強化目的での利用も増加しているとされる⁶²³。このように、DHS および国防総省はそれぞれ審査体制を強化し、公式化後の審査に対応したことが審査記録から確認できた。

審査への海軍の関与は、国防総省の投資審査体制の整備が影響していると考えられる。2021年度国防権限法により国防総省の産業政策局が再編され、防衛産業基盤やサプライチェーン対策を強化するため、外国投資審査室（The Global Investment and Economic Security (GIES) office）が設立された。この外国投資審査室は、主に CFIUS およびチームテレコムの審査を担当し、中国およびその他の外国の敵対国の防衛技術、産業基盤の評価・分析も行っているとされている。大統領令 13913 号に基づき、省内および関係省庁各局と連携し、軽減合意の策定や効果的な監視をすることとした⁶²⁴。このように司法省や DHS に加え、国防総省もチームテレコムの存在を体的に打ち出すようになった⁶²⁵。

2021年9月に国防総省外国投資審査室は、サプライチェーン・レジリエンスに関する会合（Supply Chain Resiliency Working Group：SCRWG）を新たに立ち上げた。国防総省全体の利害関係者を招集しサプライチェーンの脆弱性に積極的かつ戦略的に対処するための枠組みとされている⁶²⁶。また、公式化後の軽減合意において、国防総省の宛先が外国投資審査室に変更されたタイミングで、海洋部分へのセンサー技術導入には海軍の許可が求められるようになった。この DAS 技術は、地震や陸揚げ地点付近での工事振動を検知するのみならず、潜水艦の動きも探知可能と言われる。実際、上院外交委員会の報告書は、中国が長期的には海底ケーブルを利用し、潜水艦などを追跡するための海底センサーや音響ネットワークを整備するのではないかと予想している⁶²⁷。

2019年9月の議会公聴会で議員からの質問に対し、DHS は、チームテレコムの審査に触れつつ、米国に陸揚げされる海底ケーブルの防衛には、海軍を含むアプローチが必要であると回答した。同公聴会では国防総省も、DHS との連携を強調した⁶²⁸。DHS は、中国 HMN の設立を背景にサプライチェーン対策を主導しており、2020年には戦略・政策・計画局を再編し、貿易・経済安全保障（Trade and Economic Security）チームを新設した。この部署は国防総省の外国投資審査室と同様に、CFIUS とチームテレコムの審査を担当し、海底ケーブル陸揚げ免許における軽減合意の草案作成と監督も担務になっている⁶²⁹。このような動向から、今後、DHS は国防総省や海軍と連携し、海底ケーブルを軍民両用技術と位置付け、サプライチェーン対策をさらに強化していく可能性がうかがえる。

以上のように、公式化後のチームテレコムの軽減合意には、非公式時代と比較して、通信傍受の復活とサプライチェーン対策の強化の双方が見られた。2022年4月以降に認可された5本の海底ケーブルについても同様の傾向があり、安全保障官庁3省での積極的な関与が継続した。これまでの海底ケーブル陸揚げ免許の審査に対する安全保障官庁の関与を遡って整理すると、国防総省が関与していた審査は、FINSA 改革を契機に DHS が主導す

る傾向が強まった。さらに、公式化後の軽減合意から、海軍の関与や司法省の影響力が拡大していることが読み取れた。

(4) 2022 年：国務省の審査の復活とキューバにつながる計画

FCC と国務省は、チームテレコム公式化を機に、既存制度の再解釈により、2002 年 3 月に合理化した審査を更新・復活させた。この変更は法律の改正なしに、2022 年に FCC の運用上の手続き変更として、報道発表のみで実施に至った⁶³⁰。

2020 年、スタークス FCC 委員は大統領令 13913 号の発表を受けた FCC 規則策定時に、国務省の審査の改定を示唆する発言をした⁶³¹。また 2022 年、ローゼンウォーセル FCC 委員長は「国家安全保障を強化するための多面的なアプローチ」の 1 つとして国務省の審査プロセスの改定を挙げ、今後の海底ケーブル陸揚げ免許の審査では単に申請書に判を押すようなことはせず、「慎重な審査」を実施すると強調した⁶³²。チームテレコムが審査をする案件においては、チームテレコムの判断の後に国務省は審査を開始し、国務省が FCC に承認の書面通知を送付するまで、申請が承認されたとはみなされない。国務省はチームテレコム審査後 10 日以内に審査を行うとしているが、延長の可能性を留保しているため、解釈次第で無期限に審査を継続することも可能となっている。

チームテレコムの審査と国務省の審査が融合した新しい審査は、キューバに陸揚げを予定する海底ケーブルの審査事案で実施された。この事案は、米国とラテンアメリカを結ぶ ARCOS-1 ケーブルシステムに関するものである。2022 年 11 月 30 日、チームテレコムは FCC に対し、ARCOS-1 をキューバの陸揚げ局に接続させる申請を却下するよう勧告した。この ARCOS-1 は 2001 年に敷設されたものであり、今回の申請は、既存のケーブルからキューバへの支線を敷設するためのものだった。過去にもキューバへの陸揚げを予定した申請があったが、認可されたものはなく、申請者によって自主的に取下げられてきた⁶³³。一方、本事案ではチームテレコムが取下げを勧告し、司法省は報道発表まで行った。従来と異なる対応の背景には、超党派の議員が FCC に対し、この ARCOS-1 に関する申請を拒否するよう強く要請した経緯があると考えられる⁶³⁴。このようにチームテレコム公式化後、香港に接続する海底ケーブルと同様に、米国政府はキューバと米国との接続を拒否する方針を明確に示したことになる⁶³⁵。

司法省の報道発表では、米国とキューバを接続する海底ケーブルの認可は困難である理由が記載された。司法省安全保障局のマシュー・オルセン（Matthew Olsen）司法長官補は、このケーブルはキューバの国営通信独占企業であるキューバ通信会社（Empresa de

Telecomunicaciones de Cuba S.A. : ETECSA) によって所有・管理されることで、安全保障上の懸念が生じると指摘した。オルセン長官補は、キューバ通信会社の管理下では、このケーブルを通じてキューバ政府が米国の機密データにアクセス可能という見解を示した。彼はキューバ政府が米国に防諜の脅威を与え、「同じことをする他国」と連携する限り、重要なインフラに対するリスクはあまりにも大きいとし、「同じことをする他国」として中国とロシアを名指ししている。もし認可されれば、キューバ政府が海底ケーブルから収集した情報を中国やロシアなど他の外国の敵対勢力と共有する可能性があるとの懸念を表明した⁶³⁶。

この事案はチームテレコム審査の後、FCC から国務省に審査が回された。その後、国務省の審査中に、申請者によって申請が取下げられた。国務省は、非公式時代からチームテレコムの一員であった。しかし、本研究の分析からは、実際の勧告作成に携わるのは司法省、DHS、国防総省であり、安全保障官庁により主導され、国務省を含むその他の省庁は案件により、意見を述べる程度の関与にとどまっていたと考えられる。そして公式化後のチームテレコムの体制では、2020 年の大統領令 13913 号により、国務省は委員会アドバイザー、つまり助言機関の位置付けとして指定され、委員会メンバー安全保障官庁 3 省よりも権限の弱い立場が明定された。委員会アドバイザーは権限が制限され、従来通り審査に意見できるが、最終判断は議長である司法省に委ねられることが明確になった。

このような審査の状況を踏まえれば、2022 年の国務省の審査プロセスの見直しは、海底ケーブルの許認可が外交関係に影響を及ぼす可能性に鑑み、国務省が歴史的な権限を用いて、再び許認可の最終判断ができる余地を創造したものと考察できる。この変更は、チームテレコムの公式化を機に、古い審査の枠組み（国務省の審査）から、それより新しい審査（チームテレコムの審査）に歩み寄るかたちでの、新旧の行政機関の審査の融合による新しい審査の始まりと言える。そして、自由裁量の高い国務省の審査がチームテレコムの審査後に、重ねて必要となることにより、審査には不確実性が生まれた。

国務省と FCC は、政策が終わったのかどうかわからない外観を作り出し、その後、実際には形骸化したと思われていた 20 年来の手続きに、「より慎重な審査」という新しい意味づけをした。成熟した古い政策を曖昧に温存し、形骸化した状況から、新しい政策側に合わせて柔軟に組み入れ、使える政策として復活させた。つまりチームテレコムの「非公式制度の公式化」は、既存の公式制度に自らの制度の再解釈をする機会をもたらした⁶³⁷。

このように自身の制度を戦略的に再解釈する FCC の動きは、海底ケーブル陸揚げ免許の審査のみならず、次節で記述する国際通信免許の取消事案でも確認されることとなる。

第 3 節：認可後の監督

本節では、2020 年 4 月に発表された大統領令 13913 号を契機として、チームテレコムと FCC が「認可後の監督」を強化したことを記述する。この大統領令の発表により、チームテレコムと FCC は、非公式時代には行われていなかった認可後の監督を可能にした。具体的には、軽減合意の有無に関わらず、中国企業の免許取消を実施した。FCC は、中国企業の免許取消を進める際、規則で取消手続きを策定することなく、大統領令の規定に従う形で中国企業 4 社の既存免許を取消した。そのうち、4 社中 3 社に関しては、行政機関から明示的な勧告がなかったにもかかわらず、FCC が独自に免許取消を決定している。この免許取消を契機に、FCC は明示的な行政機関の勧告がない場合でも、自ら安全保障上の判断を下す動きへと転じた。また、チームテレコムと FCC は、既存免許の取消に伴う課題に直面する中で、認可後の監督の必要性和そのコストを認識し、体制および制度の強化に向けた取り組みを進めた。具体的には、認可件数が多く、審査を主導してきた司法省が議長を務める国際通信免許において、既存免許の再整理が行われた。以下では、このようなチームテレコムの公式化後における既存免許の監督状況について記述する。

(1) 2021 年：中国企業 4 社の遡及的な免許取消

大統領令 13913 号の第 6 条では、チームテレコムが委員会メンバーの多数決により既存免許の再審査を行うことが可能であると規定されている。また、第 9 条では、再審査の結果としてチームテレコムが既存免許の取消を勧告できることが定められている。さらに、第 6 条は 2020 年の FCC 第一次規則により、FCC が申請時に行政機関に照会していれば、軽減合意が締結されていない既存免許も含め「いつでも (at any time)」審査が可能であると解釈された⁶³⁸。つまり、この大統領令の第 6 条と第 9 条により、行政機関は FCC から送致された既存免許の再審査と取消の勧告を行うことが可能となった。言い換えれば、FCC から送致がなされなかった既存免許は再審査と取消の対象にはならないことになる。

大統領令の発表後、FCC は 2022 年までに中国企業 4 社の既存免許を取消した。FCC は 2020 年と 2021 年に 2 回にわたり、大統領令で規定された手続きの詳細を策定したが、注目すべき点は、免許の取消手続きについて独自の FCC 規則を策定せず、大統領令の発表のみで中国企業の免許取消を決定したことである。さらに、審査記録を確認すると、4 社中 3 社の中国企業に関しては、チームテレコムからの明示的な勧告がないまま FCC が免許を取消していたことが確認できた。この中国企業に対する FCC の免許取消に関する動向について、以下で詳述する。

大統領令の発表から5日後の2020年4月9日、NTIAはチームテレコムを代表してFCCに対し、中国電信の免許を取り消すべきだと勧告した。この勧告は中国電信に対するものであったが、4月24日には、FCCが中国電信に加え、中国聯通、パシフィックネットワークス、コムネットの3社にも「FCCが認可を取消す手続きを開始すべきでない理由」を提示するよう命じた。FCCは2019年に中国移動の申請を拒否したことに触れながら、4社についても中国移動と同様、中国共産党の搾取や影響、支配に対する脆弱性がある点で深い懸念があると主張した⁶³⁹。FCCは、中国政府の出資比率が高いこれらの企業に対し、中国政府の影響や支配を受けていないことを証明するよう要求し、各社はこれに対して回答を行った。

中国聯通は、中国政府から事業運営に関するいかなる指示も受けたことはないと説明し、新規免許を申請した中国移動のケースとは異なり、20年以上にわたり米国で事業を展開してきた実績を強調した。また、米国の法律に違反したことはなく、FCCに免許を取り消す正当な根拠はないと主張した⁶⁴⁰。FCCは各社からの回答を受け、提出された反論を精査した後、再度の反論を各社に求めた。その結果、対象となった4社の中国企業の免許を、軽減合意の有無にかかわらず取り消す決定を下した。この取り消しには、軽減合意が締結されていない中国聯通の免許も含まれていた。安全保障上の理由に基づき、軽減合意が未締結の免許を遡及的にFCCが取り消したのは初めての事例であった。表36は、FCCにより取り消された中国企業の国際通信免許の状況を比較している。

表 36 取消された4社の中国企業の国際通信免許の比較

申請者	承認日	軽減合意の有無	行政機関の措置	FCCの取消日
China Telecom	2000年 2001年	● (2007年に締結)	勧告	2021年10月26日
China Unicom	2002年 2002年	×	情報提供	2022年1月27日
Pacific Networks Corp	2009年	●	情報提供	2022年3月16日
ComNet	2009年	●	情報提供	2022年3月16日

出典：FCC 審査記録および中国企業との訴訟資料をもとに筆者作成。

注：網掛けは文中の言及部分を表す。

表 36 のように、中国電信に対する措置を除く 3 社の免許取消は、チームテレコムの大統領令に基づく「勧告」には基づかなかった。つまり、実際に取消された 4 社の免許のう

ち、チームテレコムが実際、勧告したのは中国電信のみだった。その他の 3 社の企業は FCC から行政機関に意見を要請し、その問い合わせに対して、チームテレコムの行政機関は単なる情報提供を行ったのみだった⁶⁴¹。

中国聯通は、行政機関から具体的な勧告がないまま FCC が免許取消を進めることは、20 年以上にわたり FCC の審査において行政機関が果たしてきた役割を奪うことになる主張した⁶⁴²。しかし最終的に、FCC は行政機関からの明示的な勧告がなかった 3 社を含む 4 社すべての中国企業の免許を取消した。この免許取消の事例から、安全保障上の問題に関して FCC が自ら判断する方針への転換がうかがえる。従来、FCC の安全保障に関する判断は行政機関の専門性に依存し、申請は数年にわたり保留されて行政機関の判断を待つなど、FCC は受動的に対応してきた⁶⁴³。しかし今回の中国企業の免許取消の決定により、FCC が行政機関の勧告に頼らず、自主的に安全保障上の問題に対処する姿勢が浮き彫りとなった。この新しい FCC の姿勢は、以下で述べるセキュアネットワークス法に基づく FCC の動向においても捉えられていく。

(2) 2022 年：セキュアネットワークス法とカバーリスト

2020 年 3 月に「セキュアネットワークス法」が成立したことにより、FCC は免許審査以外の場面でも安全保障上の措置を取りやすくなり、中国企業への規制が強化された。この法律の成立によって、FCC はチームテレコムや CFIUS を含む行政組織、およびその他の安全保障官庁の主張を一方的に引用し、安全保障対策を講じる判断を拡大した⁶⁴⁴。

セキュアネットワークス法の目的は、ユニバーサルサービスを提供する事業者が連邦補助金により、中国通信機器やサービスを購入することを禁止し、その代替設備への交換費用を補助することだった。この法律は、「米国の安全保障上、容認できないリスクをもたらす通信機器メーカー、サービス事業者」を特定するよう FCC に義務付け、施行後 1 年以内に、対象となる通信機器およびサービスのカバーリスト（covered list）を公表するよう指示した。このカバーリストに掲載された企業の製品・サービスに対して、連邦資金の使用が禁じられ、既に利用している企業にはその撤去や交換の費用が補助されることになった。セキュアネットワークス法は、FCC が議会または「行政機関の決定」のみに基づいて、カバーリストに掲載する対象企業を選定することを規定した⁶⁴⁵。図 13 は、この法律にもとづく、カバーリストへの対象企業の追加のプロセスを図示したものである。

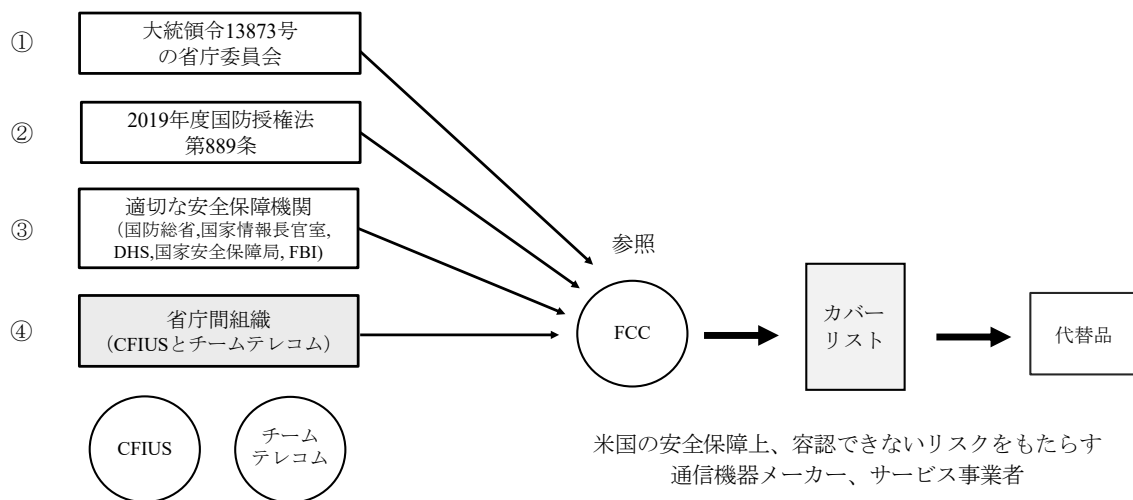


図 13 カバーリストへの対象企業の追加のプロセス

出典：筆者作成。

注： 網掛けは CFIUS とチームテレコムの関係箇所を表す。

図 13 のように、FCC がリストに掲載する根拠となる「行政機関の決定」については①から④の 4 つの情報源が設定された。①大統領令 13873 号で設立された省庁間委員会、②2019 年度国防授權法第 889 条、③適切な国家安全保障機関 (an appropriate national security agency)、④省庁間組織の決定である。同法は③適切な国家安全保障機関を DHS、国防総省、国家情報長官室、国家安全保障局、FBI を含むものと規定した。そして FCC はセキュアネットワークス法に係る規則策定において、④省庁間組織に CFIUS とチームテレコムを含むという解釈を示した。これに対して華為は、チームテレコムと CFIUS に依拠することは不要だと主張したが、この主張を FCC は結果的に却けた⁶⁴⁶。

2019 年 11 月、FCC は議会と行政機関の判断に基づき、カバーリストの公開前から華為と ZTE の 2 社を対象企業に指定した。この決定については「チームテレコム」からの勧告はなかったが、実質的には中国企業の指定に対する支持がチームテレコムに所属する行政機関から表明されていた。NTIA が行政機関を代表して支持を表明した書簡⁶⁴⁷や、チームテレコムの議長である司法長官からの支持を示す書簡⁶⁴⁸が FCC 宛に送付された。これらを引用して、FCC は最終的に華為・ZTE を「米国の安全保障上、容認できないリスクをもたらす通信機器メーカー、サービス事業者」として指定した⁶⁴⁹。

2021 年 3 月、FCC は 2019 年度国防授權法に基づき、政府調達禁止対象とされた華為・ZTE を含む中国企業 5 社をカバーリストに掲載した。さらに 2022 年には、チームテ

レコムが申請を拒否する勧告を出した中国移動、および FCC が免許取消をした中国企業 4 社もカバーリストに追加された⁶⁵⁰。表 37 はこのカバーリストを簡略化したものを表す。

表 37 セキュアネットワークス法に基づくカバーリスト

対象となる機器またはサービス	対象リストへの掲載日
Huawei Technologies Company	2021年3月12日
ZTE Corporation	2021年3月12日
Hytera Communications Corporation	2021年3月12日
Hangzhou Hikvision Digital Technology Company	2021年3月12日
Dahua Technology Company	2021年3月12日
AO Kaspersky Lab	2022年3月25日
China Mobile International USA Inc	2022年3月25日
China Telecom (Americas) Corp	2022年3月25日
Pacific Networks Corp.とその完全子会社であるComNet (USA) LLC	2022年9月20日
China Unicom (Americas) Operations Limited	2022年9月20日

出典：FCC のホームページより 2022 年 9 月 20 日更新版をもとに作成⁶⁵¹。

注：網掛けはチームテレコムの審査を根拠とした掲載を表す。

表 37 に示されるように、2022 年にはチームテレコムの審査で問題となった中国通信企業がカバーリストに掲載された⁶⁵²。オライリーは、FCC がネットワークセキュリティ問題への対応において、ほとんど重要な権限を持っていないと主張していた⁶⁵³。そのような中、セキュアネットワークス法により、FCC は行政機関の判断を引用し、連邦補助金の支出について安全保障上の観点から規制をかけることが可能になった。カバーリストに掲載された企業のみならず、その関連会社、子会社に対する連邦補助金を用いた調達も禁止された。さらに、2022 年 2 月のロシアによるウクライナ侵攻後、FCC はロシア企業のカスペルスキー（Kaspersky Lab）をカバーリストに掲載することを発表した⁶⁵⁴。この時の判断の根拠とされたものは、2017 年に DHS から発表された政府調達に係る指令である。この指令は、特定の連邦機関が連邦情報システムから「カスペルスキーブランド製品」を削除することを義務づける内容だった。このように、セキュアネットワークス法に基づき、FCC はチームテレコムの行政機関の主張を免許審査以外でも参照する動きを見せた⁶⁵⁵。この法案により、FCC はチームテレコムのみならず、個別の安全保障官庁の判断、そして CFIUS の判断までをも参照し、カバーリストの運用を行うようになった⁶⁵⁶。

そして華為はカバーリストに掲載されたことを受け、FCC を裁判所に訴えた。結果的に裁判所は FCC の判断を支持した。裁判官は国家安全保障に関して FCC は 2 軍（junior-

varsity) のような機関であるという華為の主張を退け、「通信ネットワークのセキュリティリスクの評価は、FCC の得意分野である」と意見書に記した⁶⁵⁷。

実際、華為の主張は FCC の実態を反映したものと言える。しかし、議会においては、FCC の安全保障上の役割について意見が分かれ始めていた。中国企業の問題にとどまらず、議員たちは FCC が安全保障に関する管轄権を行使する必要性について議論を始めた。

2018 年 7 月 25 日の議会の公聴会で、共和党ライアン・コストロ (Ryan Costello) は「FCC には、関連する情報や国家安全保障の専門知識を持つ行政の専門機関に委ねるという長い伝統がある。」と述べ、具体例として、FCC が特定の免許の移転申請を国家安全保障上の検討のためにチームテレコムに付託していることを挙げた。

また、コストロは、サイバーセキュリティの問題で FCC が積極的な役割を果たすことに関心を示す同僚の存在にも触れつつ、FCC がサイバーセキュリティやサプライチェーンの脆弱性について主導的な役割を果たすべきではないとする自らの立場を示した。コストロは「サイバーセキュリティとサプライチェーンの脆弱性に対する懸念は確かに十分な根拠があるが、FCC がこうした脆弱性の特定と緩和について主導的な役割を果たすことはないし、果たすべきでもない。」と主張していた。このコストロの意見に対して、オライリーも賛同するやりとりが審議記録に残されている。オライリーは FCC が安全保障に関して、大きな権限を持つとは考えておらず、FCC はチームテレコムと協調する立場として、「チームテレコムの改革は必要であるが、その主役は FCC ではない」と明言していた⁶⁵⁸。

一方、コストロとは異なり、共和党ビル・ジョンソン (Bill Johnson) 議員は、FCC がサイバーセキュリティの領域で積極的な役割を果たすことに関心を示した。これに対し、パイ委員長は「現行法の下での FCC の役割は、サイバーセキュリティの面で主導権を握る DHS と、より協力的な形で行動すること」にあると主張し、現行の法律のもとで FCC が安全保障上の権限を行使する限界について言及した。パイは、FCC が安全保障上の権限を行使するためには、現在のところ、議論の余地のある唯一の権限源は通信法 1 条であるが、これは非常にハイレベルで広範な記述であるため、FCC に安全保障上の権限を与えることはできないという見解を示した。この通信法 1 条は、1934 年通信法における FCC の設立目的を定めた条文であり、「国防」および「生命と財産の安全」を促進するために FCC が設立されたと記述している。しかし、これは議会による政策表明に過ぎず、FCC に安全保障上の権限を直接付与する条文ではないと従来理解されてきた⁶⁵⁹。パイは、この通説に従い、FCC が自ら安全保障上の権限を行使するには、通信法の改正が必要であると主張した。

FCC に安全保障の対応を求める議員の動きは他にも確認できる。例えば、2019 年 9 月 5 日、共和党のアダム・キンジンガー（Adam Kinzinger）下院議員は、FCC の安全保障上の権限が不十分であると問題意識を持ち、FCC に対しアイデアを求めた。キンジンガーは、FCC が既存の権限を用いて、あるいは議会が新たな法律を制定し、5G ネットワークのセキュリティを強化する方法について、補足情報やアイデアを提供するよう、オライリーに質問した。これに対し、オライリーは、議員の理解の通り、FCC の権限は限られているが、FCC はチームテレコムと協力し、彼らから勧告を受けていく旨を回答した。その際彼は、過去に議会は、ネットワークセキュリティに関する複数の法律を可決したが、FCC にさらに権限を与えることを拒否してきた経緯を議員に強調した⁶⁶⁰。

このようにパイやオライリーは、議会が FCC に課している安全保障上の役割は、支援的なものであり、FCC に安全保障に関する管轄権を行使するためには、法改正が必要であるという立場をとった⁶⁶¹。他方で、トランプ政権で新たに FCC 委員となったスタークスは異なる見解を示したことは注目に値する。この点については、FCC が中国移动の申請を拒否した際にスタークスが発表した次の声明から読み取ることができる。彼は「司法省出身の私は、行政機関の専門性を大いに尊重し、行政機関の見解や入手した情報を慎重に検討するつもりである。とはいえ、この FCC は、議会の責任に照らして独自の判断を下す必要がある。重要なインフラ、輸送、医療、金融部門を支える通信ネットワークへの依存度を考えると、これらのセキュリティの脆弱性に対処するための FCC の強力な行動の必要性はかつてないほど高まっている。1934 年通信法の第 1 条で、議会は FCC を『国防のため』と「生命と財産の安全を促進するため」に設立したと説明していることから、我々の権限は明確である」と主張した⁶⁶²。

第 3 章で述べたように、オバマ政権下で超党派により依頼された GAO の調査では、FCC 職員はパイやオライリーと同様、通信法の改正なしにはネットワークセキュリティに関する権限行使は困難であると考えていた⁶⁶³。しかし、チームテレコムの公式化後、スタークスの主張に合致する形で、1934 年通信法第 1 条の「国防」や「生命と財産の安全」の促進の規定を引き合いに出し、FCC が安全保障に関する政策判断の範囲を拡大する動きが見られていった⁶⁶⁴。

そして議会では、大統領令の発表後にチームテレコムの法制化を目指す法案が提出される動きが見られた。FCC の安全保障に関する権限強化に関心を持っていたジョンソン議員は、1934 年通信法の改正ではなく、チームテレコムの法制化を目的とした法案を 2021 年 6 月に議会に提出した。しかし、この法案は成立には至っていない⁶⁶⁵。

(3) 2022 年：司法省主導の自主返納と FCC 主導の罰金措置

チームテレコムが公式化され、既存免許の再審査が可能になり、中国企業以外の免許にも影響が現れ始めた。具体的には、軽減合意を締結していた国際通信免許において自主返納 (voluntary surrender) が相次いだ。表 38 は、2020 年 2 月から 2022 年 4 月までに失効した軽減合意を締結していた免許の一覧を示している。

表 38 失効した国際通信免許の一覧 (2020 年 2 月から 2022 年 4 月まで)

	案件	承認	軽減合意	失効の年	最終ステータス		案件	承認	軽減合意	失効の年	最終ステータス
1	Rebtel Services	2007	LOA	2020	Surrendered	22	011Now Technologies	2015	LOA	2020	Voluntary Surrender
2	Ekofon	2008	LOA	2020	Surrendered	23	Emsitel	2015	LOA	2021	Voluntary Surrender
3	Rules Telecomm	2011	LOA	2020	Voluntary Surrender	24	emveno	2015	LOA	2020	Voluntary Surrender
4	Homeland Phone	2011	LOA	2020	Voluntary Surrender	25	Vista Latina	2015	LOA	2020	Voluntary Surrender
5	Voiamo US	2012	LOA	2020	Voluntary Surrender	26	MyFi	2015	LOA	2020	Surrendered
6	Itsofiel	2013	LOA	2020	Voluntary Surrender	27	Dharm	2015	LOA	2020	Voluntary Surrender
7	Moontius	2013	LOA	2020	Voluntary Surrender	28	US Telephone & Telegraph	2015	LOA	2020	Voluntary Surrender
8	Voice Trader	2014	LOA	2021	Voluntary Surrender	29	Telecom Services Network	2016	LOA	2021	Voluntary Surrender
9	TWare Connect	2014	LOA	2020	Surrendered	30	iTalk Mobile	2016	NSA	2021	Surrendered
10	iTellum	2014	LOA	2020	Voluntary Surrender	31	IP Network America	2016	LOA	2021	Voluntary Surrender
11	Telediga	2014	LOA	2020	Voluntary Surrender	32	Moxtel	2017	LOA	2020	Voluntary Surrender
12	Flock FZ-LLC	2014	LOA	2021	Surrendered	33	Cyan Security USA	2017	LOA	2020	Surrendered
13	3GTY	2014	LOA	2021	Voluntary Surrender	34	TX Voice Wholesale	2017	LOA	2020	Surrendered
14	VoxVision	2014	LOA	2020	Voluntary Surrender	35	Lexitel	2017	LOA	2020	Voluntary Surrender
15	KOL	2014	LOA	2020	Voluntary Surrender	36	NYXCOMM	2018	LOA	2022	Surrendered
16	Yatango	2014	LOA	2020	Voluntary Surrender	37	MATCHCOM	2018	LOA	2020	Voluntary Surrender
17	COMMKONEKT	2014	LOA	2022	Voluntary Surrender	38	Zero Technologies	2018	LOA	2020	Voluntary Surrender
18	Netuno	2015	LOA	2020	Voluntary Surrender	39	Ztar Mobile, Inc.	2018	LOA	2022	Voluntary Surrender
19	US Voicecom	2015	LOA	2020	Voluntary Surrender	40	VRT USA	2018	LOA	2022	Surrendered
20	AMERICA NET	2015	LOA	2022	Voluntary Surrender	41	eKaleo	2019	LOA	2020	Voluntary Surrender
21	SHUF	2015	LOA	2022	Voluntary Surrender	42	Wuru Telecom	2021	LOA	2022	Surrendered

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成。

注：網掛けは自主返納を表す。

表 38 に示されているように、チームテレコムが公式化されてからの 2 年間で、中国以外の企業を含む 30 件の自主返納が確認された。海底ケーブル陸揚げ免許は一般的に 25 年の免許期限が設けられており、これは海底ケーブルシステムの寿命が 25 年と見込まれているためと考えられる⁶⁶⁶。一方で、国際通信免許には免許期限が設定されていないにもかかわらず、申請者からの自主返納が続いた。

FCC への自主返納通知書にはフォーマットが定められており、免許人が既に司法省に対して免許を自主返納した旨が記載されていた。司法省は、大統領令により、チームテレコムが FCC に対して免許取得条件として課す軽減合意の遵守を監視する排他的な権限を与えられた。また、司法省の予算資料によれば、2020 年に司法省は、リスクの低い CFIUS とチームテレコムの軽減合意をすべて再評価し、不要と判断したものを終了させるイニシアチブを推進したとされている⁶⁶⁷。これらの背景から、「自主返納」という新しい免許ステータスは、国際通信免許の審査を主導し、議長を務める司法省のイニシアチブの一環である

可能性が高い。このチームテレコム公式化後に見られた「自主返納」の現象は、中国企業以外の免許人に対しても、行政機関が既存免許を見直す裁量を行使できるようになったことを示している。

また、FCC はロシア関連の免許事案に対しても強硬な措置を取った。2022 年、FCC はロシアのウクライナ侵攻を受け、ロシア企業が米国の通信事業者を所有している状況について内部評価を進めていることを明らかにした。具体的には、4 月 21 日にロシアの大富豪が間接的に所有する企業に関連して、英国企業のトルフォン（Truphone）に対し、66 万 639 ドルの罰金を科す提案を発表した。FCC は、トルフォンが不正確な情報を提供したため、チームテレコムから適切な勧告を受けられなかったと主張した⁶⁶⁸。その後、10 月 20 日に FCC は、トルフォンに対してロシア人との所有関係を解消し、民事罰を支払うことなどを求める初の和解合意案を公表した⁶⁶⁹。この和解合意は、これまで行政機関が締結してきた「軽減合意」と類似しており、FCC が以前は批判的だった行政機関の審査手法をチームテレコム公式化後に自らの規制手段に取り入れ始めたことを示している。この件に対応した FCC 執行局の局長で、非公式時代のチームテレコムで実務上のリーダーを務めたイーガル氏は、報道発表でこの和解合意は、FCC 国際局の同僚やチームテレコム、そして省庁間全体と緊密に協力した FCC 執行局の継続的な努力を反映しているとコメントした⁶⁷⁰。FCC が安全保障上の観点から明示的に罰則を課したのは、これが初めてである。

しかし、FCC からは「チームテレコム」の名称が言及されるものの、FCC に罰則を課すよう指示する勧告など、チームテレコムの関与を示す審査記録は確認できない。非公式時代にチームテレコムで審査を担当していた司法省のソフィールドは、この事案についてチームテレコムではなく FCC が主導した可能性が高いと見解を示した。また、彼以外にも FCC の元職員や弁護士など、チームテレコムに精通する関係者も同様の見解を示した⁶⁷¹。このように、FCC は内部評価の開始や、罰金を課すことについて、チームテレコムの「勧告」に基づいているのかを曖昧にしながら、安全保障を重視した行動を見せ始めた。

第 4 節：公式化の検討—大統領令・FCC 規則による改革

本節では、2020 年の大統領令 13913 号と FCC 規則によるチームテレコムの検討過程を分析する。トランプ政権下で米国の対中強硬姿勢が鮮明化し、政権と議会の選好が一致する中、オバマ政権下で構想された内容をもとに、司法省が大統領令の起草を主導した。

トランプ政権下では、中国企業を念頭に置いた包括的な規制措置が講じられ、その流れの中で司法省がチームテレコムの公式化を推進した。この「制度化」アプローチは、オバ

マ政権第 2 期から米国政府内で検討されており、サイバー脅威に対処する「政府一体 (whole of government)」アプローチの考え方がその基盤となった。この考え方はトランプ政権にも引き継がれ、2018 年に発表された「国家サイバー戦略」にも反映された⁶⁷²。

FIRRMA による CFIUS の改革が検討される中、事実上のチームテレコム議長であった司法省が大統領令の草案を起草し、議長に立候補した。政権の方針と議会の対中姿勢を背景に、FIRRMA の審議に合わせてチームテレコムの公式化が同時に進められた。司法省と CFIUS の議長である財務省は、FIRRMA 成立後の規則案で調整し、その結果、チームテレコムと CFIUS の審査対象の重複がさらに拡大した。さらに、チームテレコムは FCC とも利害を一致させ、セキュアネットワークス法の成立後、大統領令発表に至った。

2020 年 4 月 4 日に発令された大統領令 13913 号により、チームテレコムは司法省が議長を務める公式の閣僚級組織となり、その審査手続きが明文化された。FCC はこれを受け、2016 年のチームテレコム改革で提案した規則案をもとに、2020 年および 2021 年にかけて 2 度にわたって手続きの詳細を制定した⁶⁷³。まず、2016 年の公式化検討時に策定した FCC 規則を基にパブリックコメントを受けた上で、2020 年 9 月 30 日に第 1 次規則として発表し、大統領令に基づく手続きの詳細を規定した⁶⁷⁴。そして 2021 年 10 月 1 日、FCC は、申請書類の審査を円滑かつ迅速にするため、申請審査プロセスの一環として、質問票を標準化する第 2 次規則として提案した⁶⁷⁵。

一方で、FCC は「既存免許の再審査」については、規則策定の時期が尚早であるとして新たな規則は設けなかった。2020 年の検討では、2016 年にはなかった「既存免許の再審査」が新たに検討事項に加えられ、2016 年の検討時とは異なり、FCC と行政機関の間で意見の一致が見られるようになった。2016 年当時は非公式制度の「縮小」を目指していた FCC も、チームテレコムの審査を「維持」「拡大」する立場をとり、チームテレコムに対する協調姿勢への方針転換が見られるようになった。以下では、改革の背景、主導主体、議論の論点の 3 点に分けて論じる。

第 1 項：改革の背景—オバマ政権からの構想と超党派の支持

以下ではチームテレコムを公式化する大統領令 13913 号は、トランプ政権の対中強硬姿勢を背景に、CFIUS および FCC の規制を強化する法案の成立後、発表されたものであったことを確認する。表 39 は、大統領令 13913 号が司法省によって草案され、発表に至るまでのチームテレコム、CFIUS、FCC、議会の各アクターの主な動きを表す。

表 39 2020 年の公式化の検討過程

関連組織	年代	事項
チームテレコム	2017年8月	司法省による大統領令13913号草案の策定。関係省庁と調整開始
CFIUS	2017年11月	FIRRMAの審議開始
		:
チームテレコム	2018年6月	大統領令13913号の副次官級会議における承認
チームテレコム	2018年7月	中国移動の新規免許の拒否勧告
CFIUS	2018年8月	FIRRMAの成立
		:
FCC	2019年5月	中国移動の新規免許の拒否
議会	2019年11月	セキュアネットワークス法 審議開始
議会	2020年3月	セキュアネットワークス法 成立
チームテレコム	2020年4月	大統領令13913号の発表

出典：筆者作成。

注：網掛けは本文での言及箇所である。

表 39 に示すように、司法省は FIRRMA の議会での審議と並行して、チームテレコムの公式化を主導した。司法省は予算資料において、トランプ政権および国家安全保障会議主導のプロセス（National Security Council-led process）に基づき、チームテレコムの公式化を検討したことに言及した。この資料によれば、司法省においてチームテレコムおよび CFIUS の審査を担当する国家安全保障局は、2017 年 8 月に大統領令 13913 号の第一草案を作成し、関係省庁と調整を進めた⁶⁷⁶。この司法省の動きと並行して、FIRRMA の検討は進んでいた。FIRRMA は、2017 年 11 月に議会に提出され、FIRRMA は、2018 年 8 月に成立した。同法に基づく規則は成立後に順次整備され、最終規則は 2020 年 2 月に施行された。そして大統領令 13913 号は 2018 年 6 月には副次官級会議（deputies）の承認をとり、2018 年中に発表される予定だった⁶⁷⁷。この大統領令 13913 号と同時期に署名された大統領令が「ICT サービスのサプライチェーンの保護に関する大統領令」（大統領令 13873 号）である。これは安全保障上の脅威を理由に米国の重要インフラ企業の調達先を規制するものであり⁶⁷⁸、特に華為を念頭にしたものとして、”Huawei Order”とも称されることもあった⁶⁷⁹。実際、2018 年 5 月 3 日の報道では「大統領が国内通信ネットワークから華為機器を排除する大統領令を検討している」と伝えられていた⁶⁸⁰。

大統領令 13873 号とチームテレコムを公式化する大統領令 13913 号は、いずれも司法省の安全保障局によって策定された⁶⁸¹。この 2 つの大統領令は、当初 2018 年中の大統領の署名を見込んでいたものの、いずれも同年中には発表されず、それぞれ異なる時期に発表された⁶⁸²。そして 2018 年以降、米中貿易交渉が進展する中で、中国通信機器企業を念頭に、FCC による連邦補助金支出の改革を図る「セキュアネットワークス法」が成立した。

2018 年 3 月以降、米中両国による関税引き上げ措置がエスカレートした。2000 億米ドル相当の品目に対する追加関税率の引き上げを巡り、米中の閣僚級会議が続けられた。この会議では、華為のスマートフォンに対する措置も議題に含まれ、一時的に追加関税の延期措置が取られる場面もあった。しかし、トランプ政権は 2019 年 5 月 10 日、これまで 10%にとどまっていた 2000 億ドル相当の品目に対する追加関税率を 25%に引き上げ、貿易摩擦が再び激化した。従来対象外とされていたスマートフォンや PC など、ほぼすべての品目に対して追加関税の引き上げ方針が示され⁶⁸³、この時期を境に米国政府は中国企業を米国の通信網から排除する取組みを加速させていった。

追加関税引き上げの数日後、2019 年 5 月 7 日、FCC は中国移動の申請について、約 1 年前にチームテレコムから出された勧告を踏まえ、トランプ政権下で申請を拒否する決定を下した。そして、2019 年 5 月 15 日に大統領令 13873 号が発表され、米国政府による中国通信機器に対する規制が本格化した。翌日、商務省は中国企業をエンティティリストに追加し、中国企業に対する輸出規制を導入した⁶⁸⁴。大統領令 13873 号が発表された日には、チームテレコムを公式化する大統領令 13913 号についても、政権内部から発表を求める圧力が高まっていると報じられた⁶⁸⁵。しかし、この大統領令は 2019 年中には発表されず、セキュアネットワークス法が成立した 2020 年 3 月の約 1 ヶ月後、2020 年 4 月に発表に至ることになる。

2019 年 6 月 12 日の議会公聴会において、パイ FCC 委員長は、中国移動の申請を拒否した FCC の判断に言及し、今後も通信ネットワークのセキュリティを優先する方針を示した。同時に、彼は上院商業・科学・運輸委員会に提出された「米国 5G リーダーシップ法」(United States 5G Leadership Act) 法案についても関心を寄せた⁶⁸⁶。この法案は、FCC に圧力をかけていた共和党のコットン議員をはじめとする超党派がスポンサーとなっていた法案であり、当初案では華為・ZTE が名指しで規制対象とされた⁶⁸⁷。そしてセキュアネットワークス法の下院版は、2019 年 9 月 24 日に下院エネルギー商業委員会に提出された。2013 年に発足された超党派のサプライチェーン・ワーキンググループに参加する複数の議員が支持した法案だった。下院エネルギー商業委員会は、2019 年 9 月 27 日にこの法案に関する公聴会を実施した。その後、同年 11 月に法案は再提出され、上院を経て、2020 年 3 月に大統領によって署名され成立した。法案成立後の 2020 年 7 月、セキュアネットワークス法の実施に向けた FCC 規則が発表され、その際パイ FCC 委員長やオライリー委員は、法案成立を主導した「超党派の下院・上院議員」たちに対して感謝を表明している⁶⁸⁸。

報道では、チームテレコムの改革は、中国の通信機器メーカーに関わる安全保障の問題

に対処するための政治的圧力によるものだという、業界の弁護士たちの主張が見られた。その報道の中で「チームテレコム改革への新たな関心を、華為と ZTE に関する議会や政権の懸念と切り離して見ることは不可能だ」という弁護士の発言が紹介されていた⁶⁸⁹。

このように、トランプ政権下の対中強硬姿勢を契機に、CFIUS の権限強化を図る FIRRMA や、FCC のセキュアネットワークス法が成立し、チームテレコムを公式化する大統領令 13873 号が発表された。これらの措置の目的を簡潔にまとめると、米国の通信ネットワークにおいて中国の通信機器やサービスを排除するため、あらゆる方向から規制をかけることにあったと考えられる。CFIUS、チームテレコム、FCC の権限強化は、オバマ政権下における超党派のサプライチェーン・ワーキンググループでも議論されていた事項であり、CFIUS の FIRRMA についてもオバマ政権後期から、有力な超党派議員によって検討が進められた。この状況を踏まえると、トランプ政権の対中政策の転換は、オバマ政権下からの超党派による問題意識と一致するものであったと捉えることができるだろう。

第 2 項：主導主体—司法省安全保障局

司法省の安全保障局は、2017 年作成の予算資料において、複雑化するサイバー脅威に対応するため、既存の法的権限の下であらゆる選択肢を活用する包括的な“all-tools”アプローチの必要性を主張し始めた。その取組みの一環として、CFIUS とチームテレコムの 2 つが挙げられている。また、チームテレコムの公式化を望む政権の要望 (the Administration's desire) に言及しながら、司法省は FIRRMA の法案審議と並行して大統領令 13913 号の署名を 2018 年中に目指して進めていたことが予算資料に記載されている。2017 年 8 月には、政権と国家安全保障会議主導のプロセスに基づき、司法省の安全保障局が大統領令の第一草案を起草した⁶⁹⁰。トランプ政権下で司法長官を務めたウィリアム・バー (William P. Barr) の指導のもと、司法省は公式化後のチームテレコムの議長に立候補した。具体的な手続き上の規範については、大統領令が求める関係省庁間で締結される非公開の覚書に詳述されることになった。司法省は数カ月にわたる関係省庁との意見交換と議論を経て、省庁間の承認を得たことを明らかにしている。その後、この大統領令は 2018 年 6 月、司法省の安全保障局が起草した大統領令 13873 号とともに、副次官級会議の承認を完了して大統領の署名を待つ段階に至った。2018 年初めには、司法省の安全保障局では、チームテレコムと CFIUS の権限強化後の体制を想定し、担当部署の編成まで完了した。安全保障局は CFIUS およびチームテレコムの審査チームとは別に、双方の軽減合意の遵守状況を監督し、必要に応じて強制執行を担当する専門チームを設立した⁶⁹¹。

司法省はオバマ政権下の 2016 年のチームテレコム改革において、特段目立った発言を行っていなかった。しかし、トランプ政権に移行した 2017 年以降、司法省からチームテレコムの改革に関する発言が見られるようになった。2017 年 11 月 9 日、司法省の外国投資審査室の職員であったリチャード・ソフィールドは、関係省庁間で、公式化の検討が進行中であると発言している⁶⁹²。また、2018 年には、チームテレコムが中国移动の申請について FCC に拒否を勧告した。その後、ジョン・カーリン (John P. Carlin) 司法長官補も、チームテレコムの改革の必要性を強調し始めた。彼はモラー FBI 長官の首席補佐官兼上級顧問弁護士を務めた後、司法省の安全保障局で勤務した経験を持つ人物だった⁶⁹³。

カーリンは 2016 年に発表した論文の中で、包括的な“all-tools”アプローチと類似する考えた方を明らかにしている。その論文でカーリンは、「米国政府は国家安全保障上のサイバー脅威を阻止するためのアプローチを変更した」と明言した⁶⁹⁴。このアプローチは FCC 主導のチームテレコムの公式化の検討と並行し、少なくともカーリンから 2015 年 10 月から主張され始めていた⁶⁹⁵。これに続き、注目できることは、“whole of government”のアプローチを実施し、その新戦略の 1 つの要素として、「制度化」が挙げられたことである。この“whole of government”のアプローチは、トランプ政権下で司法省から主張された“all-tools”アプローチと、同様の意味合いであることが、彼の論文から理解できる⁶⁹⁶。

カーリンによれば、どの機関も単独で脅威を完全に打ち負かすことはできず、各機関はそれぞれの専門知識、リソース、法的権限を活用し、特定の脅威を阻止するために最も効果的なツールやその組み合わせを使用する必要がある。ある場合には、財務省による経済制裁や、USTR による手続き、国防総省によるサイバー防衛作戦が求められるかもしれない。また、DHS による情報共有、国務省による外交圧力、情報機関による諜報活動、司法省による起訴やその他の法的措置が有効である場合もある。多くの場合、この米国政府のオプションの中からいくつかの能力を協調して適用することが求められると述べている⁶⁹⁷。

つまり、チームテレコムの公式化の基盤となる考え方は、トランプ政権成立以前のオバマ政権時代から米国政府内に存在していた。各機関が協調して持つツールを組み合わせ、技術流出、サプライチェーンリスク、機微な個人情報の収集、と多様化するサイバーの脅威に対し、政府全体で対応する手法である。このサイバー脅威に対する“whole of government”アプローチの実施に向けた「制度化」の一環として、司法省はチームテレコムの公式化を本格的に進めていくことになる⁶⁹⁸。このアプローチは 2016 年以前から国防総省の文書で言及されており、2016 年以降は国防総省だけでなく司法省からもサイバー脅威への対応策として主張されるようになった⁶⁹⁹。そして、オバマ政権下での司法省の主張

は、2018年にトランプ政権が発表した「国家サイバー戦略」に引き継がれ、この戦略文書には CFIUS とともにチームテレコムの制度改革が優先施策として盛り込まれていることが確認できる⁷⁰⁰。

司法省がチームテレコムの公式化を主導した要因として、トランプ政権下で現実となった CFIUS の改革があると考えられる。FIRRMA による CFIUS の権限強化は、その影響力を増す一方で、チームテレコムの存在意義を相対的に弱める可能性もあった。FINSA の成立以降、CFIUS とチームテレコムは互いに補完的な制度要素を利用し合い、内部では審査上の協力関係を築いていた。他方、弁護士ブレッシーによれば、チームテレコムの実質的な議長を務めていた司法省は、非公式時代からチームテレコムの審査結果が出るまで、財務省主導の CFIUS の審査結果を「拒否」する方針をとっていたという証言もある⁷⁰¹。実際、本研究の分析からも、CFIUS とチームテレコムの間には協力関係がありつつも、一定の緊張関係があったと推測可能である。第 2 章で示したように、軽減合意の文書から CFIUS の記述が徐々に消え、第 3 章での FINSA 後のチームテレコム審査の分析においては、FCC の審査過程で財務省の関与が確認できなくなった。そして本章で対象となる公式化後のチームテレコムでは財務省もアドバイザーとして加わっているものの、国務省と同様に、安全保障に関わる 3 省よりも権限が弱い立場にあることが大統領令で明示された。これに鑑みると、2020 年の大統領令の発表を契機に、CFIUS とチームテレコムは内部で役割分担を整理した可能性がある。

FIRRMA の成立後、FIRRMA を実施するために財務省が策定した規制案に対し、司法省は財務省と緊密に連携して対応したことを予算資料で主張した⁷⁰²。その結果、FIRRMA の規則は、チームテレコムが従来担当していた新規投資に加え、海底ケーブルなどの重要インフラや非支配的な投資も CFIUS の審査対象に含めるよう、詳細に規定されることとなった⁷⁰³。このような FIRRMA 規則の策定過程およびその結果に鑑みると、CFIUS とチームテレコムは意図的に審査対象の重複を拡大し、互いの役割分担を再整理した可能性が高い。さらに、CFIUS の審査対象の拡大に伴い、チームテレコムも公式化により認可後の再審査を可能とすることで、両組織はそれぞれ異なる審査の性質や専門性を内部で組み合わせ、高度な二重審査を実現する余地を残し、審査における協力領域を拡大させたと考えられる。

実際、FCC のオライリーは従来から議会に対し、チームテレコムを CFIUS のような組織とすることを訴えてきた⁷⁰⁴。大統領令が行政府内で合意形成される以前に、オライリーは下院エネルギー商業委員会でチームテレコムの公式化に関する問題提起を行った。2018 年 4 月 16 日、同委員会で行われた FIRRMA の審議において、オライリーはチームテレコ

ムを FIRRMA 法案の一部として法制化することを提案した⁷⁰⁵。この下院委員会には、オバマ政権時代に超党派で結成されたサプライチェーン・ワーキンググループの主要メンバーが所属しており、彼らは 2013 年時点でチームテレコムを「CFIUS を補完する存在」として認識し、CFIUS との違いを理解していたと推測される。オライリーが問題提起を行った時点では、大統領令はまだ署名されておらず、議員が動けば、チームテレコムの公式化に対して議会が積極的に関与することも可能であった。しかし、オライリーの議会によるチームテレコムの法制化の提案について、議員たちから反応は見られなかった⁷⁰⁶。

また、オライリーの行動が FCC 全体の総意を反映していたかは不明であり、報道によれば、FCC 関係者の間ではオライリーについて『強い意見を持っている』との評価がなされていた⁷⁰⁷。この状況に鑑みると 2016 年の公式化の検討時と比較し、オライリーの主張は FCC 内の意見を代表するものではなかった可能性が高い。むしろ、2020 年の改革は FCC ではなく、司法省、行政機関が主導したものと言えるだろう。オライリーの提案の後、チームテレコムを公式化する大統領令は副次官級会議によって 2018 年中に承認された。そして同時期に FIRRMA も成立し、さらに FIRRMA の成立後、議会は FCC の権限強化を目指すセキュアネットワークス法の成立をさせた。

このように、オバマ政権時代に CFIUS とチームテレコム、FCC の権限強化を議論していた議員たちは、2016 年の公式化の検討時と同様に、チームテレコムの法制化を主導するには至らなかった。むしろ超党派の議員たちは FIRRMA およびセキュアネットワークス法の成立を通じて CFIUS と FCC の改革を積極的に議論した。これら 2 つの法案が成立した後、チームテレコムは大統領令によって公式化され、その結果、CFIUS のような議会への報告義務や説明義務を持たず、大統領に直接紐づく組織体制を維持することになった。また、公式化後もチームテレコムは独立した権限を持たず FCC の権限に依存し続け、立法府や司法府の実質的な管轄外に留まる組織であり、CFIUS とチームテレコムのガバナンス上の違いは維持されている。大統領令発表後の 2020 年 7 月の講演で、司法省高官は、CFIUS とチームテレコムの変化を総合することで、より強固で包括的な審査体制への移行が進んでいると述べ、両組織が重要な変節点を迎えたことを強調した⁷⁰⁸。

大統領令の発表以降、CFIUS とチームテレコムの協働に加え、チームテレコムと FCC 間の協力が行政府から強調されるようになった点は、新たな動向として注目される。FCC は行政機関との協力を強調し、“whole of government”アプローチについて言及する場面が見られた。例えば、2022 年にローゼンウォーセル FCC 委員長は超党派議員に宛てた手紙の中で、米国のネットワークと消費者データを確実に保護するためには、米国政府全体と

しての慎重な取組みが必要であると述べ、“whole of government”アプローチに触れた⁷⁰⁹。また、チームテレコムを主導してきた司法省は、予算資料において FIRRM 規則だけでなく、大統領令発表後の FCC による規則策定への貢献を強調し、CFIUS のみならず FCC との協調的な関係を主張する記述も見られた⁷¹⁰。このように、オバマ政権で提唱された“whole of government”アプローチは、トランプ政権に引き継がれ、バイデン政権の国家サイバー戦略にも反映された⁷¹¹。

第3項：議論の論点—組織間の意見の一致

議論の論点としては6点が挙げられる。2016年のFCC規則における検討時にも議論された(1) 審査期間、(2) 軽減合意、(3) 審査対象、(4) 質問票、(5) 窓口の論点に加え、(6) 既存免許の再審査が新たに追加された。

大統領令の第10条では、公式化後のチームテレコムの裁量的な行動が「この命令に記載されていない関連する権限」に基づくことが規定されており、意図的に明文化を避けた対応がとられている。また、既存免許の再審査については、大統領令には記載があるものの、FCC 規則には記載がない。この点を踏まえると、2020年の検討においては、チームテレコムの公式化にあたり、何をどこまで明文化するかについて、大統領令での明文化部分とFCC 規則での明文化部分をチームテレコムとFCC の間で調整した可能性が高い。他の検討事項についても、チームテレコムとFCC の間で意見の一致が見られた。表40は各検討事項に対する両組織の立場を表す。

表40 2020年の公式化の検討の概観

	検討事項	チームテレコム	FCC
(1)	審査期間	維持	維持
(2)	軽減合意	拡大	拡大
(3)	審査対象	拡大	拡大
(4)	質問票	拡大	拡大
(5)	窓口	拡大	拡大
(6)	既存免許の再審査	追加	追加

出典：FCC 審査記録をもとに筆者作成。

注：検討時点の非公式制度の範囲を基準として、各組織の立場を示している。

網掛けは2016年の検討時にはなかった項目を表す。

まず捉えられるのは、FCC の立場の変化である。従来、FCC はチームテレコムの非公式

制度を「縮小」する方向で検討していたが、2020年には対照的な立場を取った。表40に示すように、FCCはチームテレコム为非公式制度を「維持」、あるいは「拡大」する方向で同調している。このようなFCCの立場の変化が、行政機関とFCCの合意形成を促進する要因となったと考えられる。唯一、チームテレコムがFCCの意見に譲歩したのは、行政機関の単一窓口を設置するという提案であった。また、2016年には見られなかった検討事項として「既存免許の再審査」が2020年には新たに浮上した。これを本論文では、既存の公式制度と非公式制度では、解釈上も、対応不能な事項を新たに追加して明文化するものとして、「新設」と定義する。既存の法制度の解釈拡大で対応可能なものの明文化が「拡大」であるのに対し、既存の法制度の拡大解釈で対応できない事項に対応することを「新設」とする。以下では各々の論点について、チームテレコムとFCCの意見の変化を記述する⁷¹²。

(1) 審査期間：延長が上限なく可能な制度設計

チームテレコムの公式化後、第1審査120日、第2審査90日の2審制の審査タイムラインが導入された。司法省は、チームテレコムを公式化することで、最も複雑な取引であっても、すべての取引が120日以内に初期審査され、1年以内に解決されると主張した。しかし、実際の審査運用を見ると、既にチームテレコムの審査期間だけで400日以上 of 審査がかけられている事案もあった。公式化後の審査運用を見ると、審査期間のルールは実質的には意味をなさず、非公式時代と変わらない運用が行われていることが理解できた。表41は、4件のチームテレコムの審査期間の内訳を表す。

表41 公式の審査体制移行後に申請・承認された案件の審査期間の内訳

申請案件	審査段階	チームテレコム 審査期間合計	チームテレコムの審査期間の内訳				軽減合意
			申請公告日 ～第1審査開始日※1	第1審査開始日 ～審査完了日※2	第2審査開始日 ～終了日	第2審査終了日 ～審査完了日	
Amitié	第1審査	220日	110日	110日			LOA
Grace Hopper	第1審査	229日	116日	113日			LOA
Echo	第1審査 (1回延長)	230日	90日	140日			NSA
PLCN再申請	第1審査 (1回延長) 第2審査 (2回延長)	461日	89日	133日	135日	104日	NSA (免許人別に 2つ締結)

※1 第1審査開始日は、チームテレコムからの情報要求に対する申請者の回答が完了したと委員長が判断した日を表す。

※2 審査完了日は第1審査のみの申請は、「チームテレコムからFCCへの通知日」、第2審査まで進むものは、「第2審査開始日」を表す。

出典：FCC 審査記録から筆者作成⁷¹³。

表41の審査内訳を見ると、チームテレコムの審査制度が行政機関の裁量に大きく依存していることが確認できる。特に、審査の開始や延長が上限なく可能である点が特徴的である。ここから読み取れる留意点として、以下の3点が挙げられる。

まず、第1審査の開始基準が明確でないことである。第1審査は、チームテレコムの情報要求に対する申請者の回答が完了したと「委員長が判断した日」から開始されるため、その開始は司法長官である議長の裁量に委ねられている。表41の「申請公告日～第1審査開始日」を見ると、平均して100日程度の時間がかかっている。

次に、審査の長期延長が行政機関の裁量で可能である点である。大統領令13913号によれば、第1審査と第2審査はともにチームテレコムによって延長可能であり、表41では、エコー（Echo）ケーブルで第1審査が1回、PLCNの再申請で第1審査が1回、第2審査で2回の延長が行われた。延長の理由として、行政機関は申請者の回答時間の確保や軽減合意の調整を挙げている。FCCおよび申請者への通知などの手続きさえ踏めば、審査は実質的に上限なく延長可能となっている。

第3に、第2審査完了後、さらに審査が可能な例外規定の存在である。チームテレコム内で意見の一致が得られず、審査が大統領にまで上がった場合、90日の第2審査終了後に追加的な審査が必要となる可能性がある。実際、PLCNの再申請では第2審査終了後から軽減合意の交渉が開始され、表41の「第2審査終了日から審査完了日」までに104日を要している。

このように、公式化後のチームテレコムの審査制度は、①審査開始の判断、②長期延長措置、③第2審査後の例外規定といった点で、行政機関の裁量によって柔軟に運用される設計である。このような点を踏まえると、公式化によって導入された2審制は、必ずしも、審査の長期化を厳格に制限するものではなかった。

2016年の公式化検討時に厳格な審査期間を提案していたFCCが、2020年の公式化では行政機関に対して大幅に譲歩していたことが理解できる。公式化後の審査は非公式時代と変わらない運用が維持されつつも、明文化されたルールに基づき、行政機関が申請者と十分な交渉時間を確保できる体制が整えられた⁷¹⁴。

(2) 軽減合意：5つの認証

行政機関が審査対象とする申請について、2016年の検討時には3つの認証が必要とされた。具体的には、②米国政府の合法的な傍受活動への協力、③米国市民または合法的な永住者である米国国内の連絡先を指定である。他方、2020年の規則策定では、この3つにさ

らに 2 つの認証が追加され、申請に際しては計 5 つの条件を満たすことが求められた。

追加された 1 つ目の要件は、申請プロセスの一環として FCC およびチームテレコムに提出されたすべての情報が完全かつ正確であり、変更があれば両者に迅速に通知することである。2 つ目の追加要件は、申請条件のいずれかを満たさない場合、免許の取消または終了、ならびに刑事罰・民事罰が発生する可能性を申請者が理解していることを宣言させるものだった。これら項目の追加で、申請が強制執行の対象となりうることが強調された。

2020 年の大統領令発表後、行政機関は FCC に宛てた書簡において 2016 年の際と同様に、3 つの認証を要求した。追加の 2 つの認証はその後のパブリックコメントの際にも、FCC からは言及されなかった。しかし FCC 規則の発表時には、この 2 つの認証が追加されており、このことから、FCC がチームテレコムと調整を行い、最終的な規則発表時に新たに追加した可能性が示唆される。そして FCC は、この 5 つの認証はいずれも、FCC とチームテレコムの双方を支援するものと主張した。

(3) 審査対象：FCC の裁量によりすべての申請に拡大

行政機関が審査対象とする申請は、大きく以下のように指定された。

- ・ 国際通信免許、海底ケーブル陸揚げ免許に係る申請およびそれらの割当、譲渡、変更の申請であり、申請者が 10% 以上の直接または間接の外国人所有率を有するもの
- ・ 放送、無線通信および衛生通信の地上局の認可に関する通信法第 310 条 (b) の外国人所有率の決定に対する請願
- ・ FCC の裁量により、上記で特定された要求および申請に関連するすべての申請

最後の項目を見ると、審査対象の範囲は FCC の裁量次第であり、すべての申請が審査対象になる解釈が可能であることが理解できる。FCC は、規則において基本的には行政機関の審査対象としない申請についても規定している。一方、そのような申請に対しては、FCC が公告時に別途、行政機関に通知を行う対応を取るとされている。例えば、ズームの買収事案に伴う申請は、本来、FCC が行政機関の審査対象としない申請であった。しかし、行政機関が申請を認識しており、申請が提出された後に FCC へ申請を保留するよう指示した。この対応は、内部で FCC が申請についてチームテレコムに通知を行ったためであると考えられる。また、FCC は、CFIUS が審査している事案に関連する申請をチームテレコムの審査対象から除外しないとした。FCC は、CFIUS の審査とチームテレコムの審査が異なる視点から実施されるものであると主張した。つまり、チームテレコムの審査対象は実質

的に縮小されておらず、むしろ FCC の協力次第では、運用上で審査対象を裁量的に拡大しやすい状況にあると言える。

(4) 質問票：個人識別情報の提供

標準化された質問リストへの回答が、チームテレコム審査対象となる申請には申請時から必要とされている。FCC に申請する際、またはその前に、①企業構造と株主情報、②外国の実体との関係、③財政状態と状況、④適用される法律および規制の遵守、⑤提供されるサービスやネットワークインフラストラクチャーといったビジネスおよび運用に関する情報を行政機関に送付することが求められている。この要件は、2020 年の FCC の第 1 次規則で決定されたものである。

2021 年には、FCC が第 2 次規則として、上記の①～⑤について申請者に情報提供を求める際の質問票のフォーマットを申請別に提案した。この質問票は「トリアージ質問票 (triage questions)」から「スタンダード質問票 (standard questions)」へと名称が変更され、申請者に申請時の提出が求められた。質問内容には、申請者のネットワーク機器、データセンター、インフラの現在および予想される物理的位置、使用している機器の詳細、外国企業がインフラにアクセス可能かどうかなど、詳細な項目が含まれている。

さらに、企業の上級役員の個人識別情報の提出フォーマットも新たに策定された。2016 年の検討時には、申請者が開示する個人情報の扱いや保護に関する議論が行われていた。この点について、大統領令は法律で要求される範囲または必要な場合を除き、チームテレコムが申請者の専有または個人情報を公に開示することを禁じている。一方で、限られた状況下においては、チームテレコム以外の政府機関に対して情報を開示することも認められており、政府内での情報共有が可能となることが想定されている。

(5) 窓口の一本化：行政機関の単一窓口の設置

2016 年時点では、行政機関は FCC が申請の唯一の窓口であるべきだとし、行政機関への直接的な連絡先の提供には同意しないとした。申請書が FCC によって完全と判断され、初めて行政機関に照会される従来の運用を支持した。しかし、2020 年には行政機関が FCC の提案に同意し、チームテレコムが主導する司法省の担当部署を行政機関の公式窓口として設置することとなった。この変更は、FCC の提案で唯一行政機関に受け入れられた事項であった。従来から、申請者が行政機関に連絡を取り、交渉を行う慣行は存在した。しかし、これは申請者の自発的な行動に依存するものだった。今回の改革により、申請者

の任意性に関わらず、審査対象の申請情報は適時に行政機関へ提供され、場合によっては FCC への申請前に提供されることが義務付けられた。この変化の背景には、中国企業への対応が影響していると推測される。申請者は、FCC への申請時または申請前に司法省の安全保障局へ質問票や申請情報を提出する義務を負うようになった。

FCC が行政機関の精査を待たずに認可を進めてしまう点は、CFIUS には見られないチームテレコム特有の問題だった。その典型例として、2000 年代に軽減合意が結ばれないまま認可された中国聯通の申請が挙げられる。上院国土安全保障・政府問題委員会の調査報告書によれば、中国聯通について軽減合意を再設定する機会があったものの、FCC と行政機関がそのタイミングを逃したと指摘されている⁷¹⁵。公式化後は、本来の規制権限を持つ FCC と並行して、場合によってはそれよりも早く、安全保障を担う官庁やチームテレコムのメンバーが申請内容を把握できるようになった。これにより、FCC としても、自らの対応にかかわらず申請情報が行政機関に適時提供され、審査過程での情報共有不足を防ぎ、行政コストを削減につながる利点が得られたことが理解できる。

(6) 既存免許の再審査：軽減合意の有無に関わらない遡及的な取消

チームテレコムは、委員会メンバーの過半数の賛成により既存免許についても審査が可能となった。審査の結果、大統領令においては、3 つの結論が想定される。①免許保持を継続して良いと判断し、FCC には勧告しない、②軽減措置を取ることを条件として免許継続を勧告、③安全保障上の脅威ありと判断し、免許取消を勧告する場合である。大統領令は、チームテレコムに FCC が過去、行政機関に送致した既存免許の再審査をすることを認めており、軽減合意を締結していない申請も再審査の対象に含まれると解釈ができる。

既存免許の再審査については、大統領令の規定を見ると、FCC の申請の「送致」から審査が始まるわけではなく、行政機関のアクションから再審査が始まることになった。つまり、チームテレコムの大統領令にも、既存免許の審査プロセスについて、FCC の役割は明示的には想定されていない。また、FCC はこれまで既存免許の審査や取消の手続きを通信法において明文化してこなかった。そしてこの既存免許の再審査について、大統領令発表後も、FCC は既存免許に対する新たな規則や手続きの策定を行っていない。このような手続きについて FCC は、公式化後のチームテレコムの勧告について経験を積むまでは、特定の勧告の事実と状況に合わせ、調整することがより適切であると主張した。FCC はこの「既存免許の再審査」を論点として挙げながらも、現段階で既存免許に対するチームテレコムの審査を扱うための新たな規則や別の手続きは不要であると判断した⁷¹⁶。

その後、2022 年までに FCC は、自ら所管する通信法や FCC 規則を変化させずに、4 社の中国企業に対して遡及的に国際通信免許の取消を行った。つまり FCC は自分の公式制度は変化させず、大統領令の発表という非公式制度の変化を利用した。この 4 社中、3 社は行政機関の明示的な勧告がないものだった。FCC はこの中国企業の免許取消を通じ、行政機関の明示的な勧告がなくとも、軽減合意の有無にかかわらず、安全保障上の観点から免許を取消す前例をつくった。この前例を持って、2023 年には、FCC は既存免許を定期的に見直すプロセスの提案をし始めた。提案は中国企業に限定されず、すべての国際通信免許を対象とし、その対象には従来、行政機関の審査対象となってきた外国通信事業者以外の免許も含まれ、米国企業も対象となる。

FCC の試算によれば、本研究の分析期間以前に認可されたものも含め、約 7400 件の国際通信免許が現在有効であるとされた。FCC は、認可済みの免許に対して、外国人所有率の情報収集を 1 回限り実施し、さらに定期的な見直しを行うことを提案した。これには、事業者が設備に華為や ZTE などの中国製通信機器を使用しているかの確認も含まれている。この情報収集に期間内に応じない場合、また情報収集で特定の懸念が生じた場合には、既存免許の取消が検討される可能性もある⁷¹⁷。

FCC がこの新ルールを提案するにあたり、ローゼンウォーセル FCC 委員長は、行政機関からの「勧告 (recommendations)」に基づき中国企業 4 社の免許を取消した実績を強調した。これにより、FCC は軽減できない安全保障上の懸念がある場合に、外国通信事業者の米国での営業権を停止するための明確なプロセスを確立したと主張した。しかし、正確にはチームテレコムが「勧告」を行ったのは中国電信のみである。FCC は、中国企業 4 社の免許取消がすべてチームテレコムの勧告に基づいているように仄めかし、行政機関からの明示的な勧告がなくても、自ら安全保障上の判断を行う動きを見せた。このような状況から、中国企業の免許取消は単なる執行事例ではなく、行政機関の明示的な勧告の有無にかかわらず、FCC が自ら安全保障上の判断を下せる先例を作る意義があることが示唆される。さらに、FCC は中国企業との訴訟において、今後の安全保障上の対応を拡大するために有利な裁判所の判断を得た。2021 年に中国電信の免許取消に関する FCC の対応について、2022 年 12 月に裁判所は「国家安全保障の問題であれば、FCC は即時失効を決定することができる」との意見を示した⁷¹⁸。

上院国土安全保障・政府問題委員会の報告書は、FCC が中国企業の免許取消を決定する際にも参照された。この超党派の調査報告書は本章第 2 節で述べたとおり、実態に即さない慣行の存在を記述しており、中国企業の免許取消や FCC の安全保障上の決定を促す要因

となった可能性がある。大統領令が再審査の対象とするのは、FCC から行政機関に送致された申請であったが、FCC が中国聯通の免許を行政機関に送致したとする実態と異なる調査結果が議会報告書に記載されたことで、認可時の審査記録の内容にかかわらず、FCC とチームテレコムは大統領令に基づき、中国聯通の既存免許を再審査できる根拠を得た。このように、超党派の報告書は、行政機関に送致された記録がなく、軽減合意が未締結であった中国聯通の既存免許を取消することに貢献している可能性がある。この報告書は、超党派が大統領令発表前の 2019 年から FCC や司法省に対してブリーフィングを行い、作成を進めていたものである。さらに、大統領令発表後には、FCC や司法省が審査結果や勧告においてこの報告書を参照していることから、立法府と行政府が足並みを揃え、中国企業の免許取消を実現させようとする動きが見て取れる。安全保障上の判断を単独では行えなかった FCC は、大統領令 13913 号の発表により、政治から求められていた中国企業の免許取消を実行することが可能となった。これによって、FCC は行政機関の勧告がなくても独自に安全保障上の判断を行った実績を得た。その後、FCC は行政機関に協調的な態度を取りつつも、行政機関の明示的な勧告なしに安全保障の判断を自ら行うようになった。

有力な超党派議員であるルビオ上院議員は、FCC による中国企業の免許取消を「称賛に値する行動 (commendable action)」とし、米国政府および消費者にとって重要な役割を果たした強力な例であると評価した。一方で、彼は中国の国営通信企業が米国市場への参入制限を回避する可能性を懸念し、FCC に追加的な措置を求めた⁷¹⁹。2020 年 3 月に、ルビオ議員は、大統領令発表に先立って NTIA からチームテレコムの公式化について説明を受けた記録があった⁷²⁰。このような超党派議員や上院国土安全保障・政府問題委員会と行政府とのやり取りから、超党派が大統領令 13913 号の存在を発表前に認識しており、大統領令によるチームテレコムと FCC による規制強化を支持していた可能性がうかがえる。

第 5 節：小括一公式組織による公式制度の運用

本章では、公式化後のチームテレコム審査運用を捉えた。トランプ政権後の FIRRMA の検討と同時期に、司法省は大統領令 13913 号の草案を策定し始めた。そして、CFIUS とチームテレコムは、それぞれの制度改革により審査対象が重複し、審査上の協力領域を拡大していった。また、チームテレコムの公式化は、FCC の審査の限界を補完し、中国企業の免許取消を可能にするだけでなく、FCC の制度改革にもつながった。図 14 は、本章で論じた組織の関係を示している。

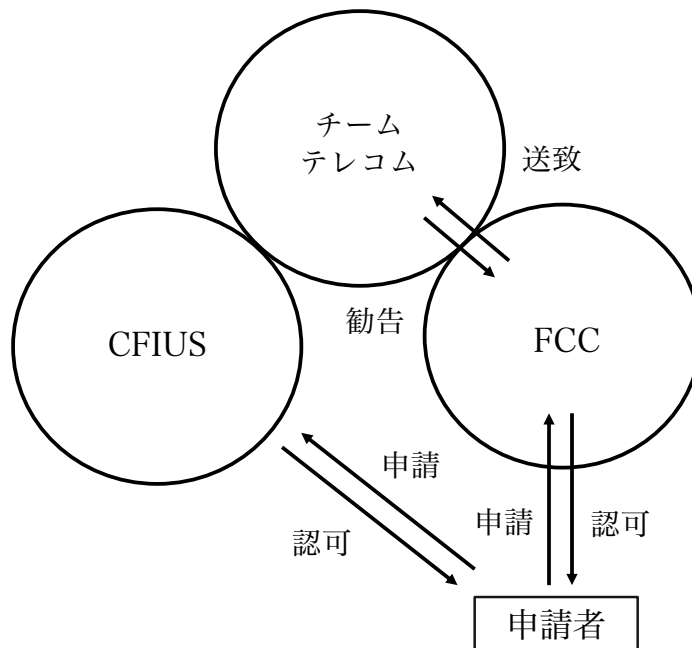


図 14 第 4 章における組織の関係 (2020 年 2 月～2023 年 4 月)

出典：筆者作成。

図 14 のように、チームテレコムは、その制度改革を契機に、CFIUS と同様の公式組織となった。しかし、公式化後のチームテレコムは実質的に司法および立法の管轄外にあり、そのガバナンスは CFIUS とは対照的な状態が継続された。

第 3 章で観察されたように、FIRISA による改革を契機に、チームテレコムの組織としての動きは活発化し、チームテレコムと CFIUS の間で協力関係が築かれた。第 4 章では、このような協力関係が、本来は密接な関係を持ちえないチームテレコムと独立規制機関である FCC の間で観察された。大統領令により、チームテレコムは従来の審査で課題となっていた認可後の監督を強化し、既存免許の再審査が可能となった。公式化後、FCC は軽減合意の有無にかかわらず、中国企業 4 社の国際通信免許を遡及的に取消した。しかし、4 社

の中国企業のうち、チームテレコムが免許取消を事前に勧告したのは 1 社のみであり、残りの 3 社については行政機関からの勧告はなかった。FCC はチームテレコムの関与を示唆しつつ、行政機関の勧告がない 3 社の免許についても遡及的に取消した。それに加え、FCC は自らの制度において免許取消し手続きを策定することなく、大統領令の発表を基に免許取消を実行した。

つまり、トランプ政権の対中政策の転換を契機に、チームテレコムと FCC は協働し、中国企業の免許取消という、チームテレコムの「非公式制度の限界」と FCC の「公式制度の限界」が重複した既存の制度枠組みの限界を、チームテレコムの「非公式制度の公式化」によって克服した。FCC とチームテレコムは、大統領令の発表により、議会の立法機能に依存することなく、既存の制度枠組みの限界を突破し、安全保障上の観点から通信事業規制を強化するに至った。そして、中国企業の免許取り消しを通じて、FCC は行政機関の明示的な助言の有無にかかわらず、自ら安全保障上の判断を実施する先例を作り出した。実際、中国企業の免許取り消しを契機に、FCC は 1934 年通信法第 1 条の設立目的にある「国防」と「生命と財産の安全」の解釈を拡大し、自らの安全保障上の政策判断を広げる動きを見せた。例えば、FCC は安全保障の観点から、米国企業や中国企業以外の外国企業を含め、すべての国際通信免許の再審査を提案した。そのほか、ウクライナ侵攻を受け、FCC はロシア企業が関連する事案に罰則措置を課すなど、中国企業に限らず強制執行を実施している。

チームテレコムも公式化後、閣僚級組織としてその審査を強化する動きを見せた。司法省が議長を務める閣僚級組織となったチームテレコムは、国際通信免許の審査において申請者に自主返納を促し、海底ケーブル陸揚げ免許審査では通信傍受の復活を試みた。香港のみならず、キューバに接続する海底ケーブルに対しても拒否勧告を行うなど、公式化後のチームテレコムの審査対象は、中国企業に限定されることなく、より強制力のあるものへと変化した。

2020 年のチームテレコムの公式化は、トランプ政権下での対中政策の転換の中で、司法省が大統領令を起草し、自ら議長に立候補して主導した。オバマ政権下で考案されたサイバー脅威に対する政府一体（whole of government）アプローチを具現化するものとして、チームテレコムの公式化は、トランプ政権下において CFIUS の改革とともに検討された。チームテレコムの公式化後、チームテレコムと CFIUS の協力関係が、さらにチームテレコムと FCC の関係にまで広がり、FCC が自ら安全保障上の懸念に対処する動きが見られている。

第 5 章

考察

—3 つの公式化の検討過程

第5章：考察—3つの公式化の検討過程

まず考察に入るにあたり、第2章から第4章までの分析結果を整理する。

分析の結果、CFIUS、チームテレコム、FCCによる多元的な統制が制度枠組みの中で生じたことが明らかとなった。3段階の過程追跡による分析、第2章（起源）、第3章（発展）、第4章（改革）を通じ、許認可や投資審査に安全保障概念が深く浸透し、アドホックな技能集団が徐々に制度化され、政府全体としての規制強化へとつながった流れを捉えた。

CFIUSの審査を補完すべく、1997年に生まれたチームテレコムの非公式制度は2020年に公式化され、FCCの公式制度の限界を克服するものとなった。後のトランプ政権の対中政策の転換と超党派の2010年代以降の問題意識の一致は、政権と議会による中国への対抗策を現実のものとした。その状況下で、中国企業の遡及的な免許取消ができないことは、CFIUSの公式制度から生まれたチームテレコムの「非公式制度の限界」であり、FCCの公式制度の拡大解釈でも対応できない「公式制度の限界」であった。この新たな展開によって深刻化した既存の制度枠組みの限界（非公式/公式制度の重複した限界）を、米国政府は既存の公式制度、通信法の改正ではなく、大統領令によるチームテレコムの「非公式制度の公式化」によって克服した。この結果、CFIUS、チームテレコム、そしてFCCまでが、協調しながらも、各々の判断で、安全保障に対処しやすい規制のあり方が生まれた。CFIUSの改革に伴う、チームテレコムの起源、発展、そして大統領令13913号による公式化は、最終的にFCCの改革にも影響を及ぼすものとなっていた。

政治学者の風間規男は米国行政において、議会の要請という外在的必要性から生まれた行政の統制手法において、その統制の網羅性と質を高めるため、次第に行政裁量が拡大されていくことを「統制の内在化プロセス」と呼称した。そして風間は、この行政による行政の内部統制は、統制手法の高度化・多元的統制を可能にしていくものと、その可能性を肯定的に捉えた⁷²¹。FINSA成立後のチームテレコムとCFIUSの二元審査は、まさにこの実例と言える。議会のFINSAによるCFIUS改革を機に生まれた、チームテレコムとCFIUSの二元審査体制は、まさに統制の内在化プロセスの具体例といえるだろう。その特異性は、各組織がどの範囲までを所掌するかを、各制度のスコープや専門性のみならず、議会の関心や審査内容の機微性に依じて柔軟に選択できる点にある。これにより、内部統制の枠を超え、審査が内政や外交に与える影響を認識した上で、対外的な説明の視点でも協働が可能となり、CFIUSとチームテレコムの関係は新たな展開を見せた。さらに、FIRRMA成立後の大統領令の発表は、FCCとチームテレコムの関係にも新たな関係をもたらした。FCCは、大統領令を通じて、所管法である通信法の改正がなくとも、「チームテレコム」の名

称を仄めかすことで、意思決定の主体を曖昧化し、司法審査を回避しつつ、施策領域を自らの裁量で拡大する動きを見せ始めている。

本章では、この FCC の方針転換に注目し、年代別の 3 つの公式化の検討過程を比較することで、チームテレコムの事象は、立法府の選好の変化に対応し、行政府主導で安全保障を重視する方向に規制を強化するに至った事例であったと考察する。立法府が行政府の選好に段階的に適応するプロセスを経た結果、米国通信事業規制において安全保障を重視する選好が行政府と立法府の間で一致するに至ったことを論じた上で、結論につなげる。

第 2 章から第 4 章にかけ、非公式な行政機関の FCC の審査への関与を公式化しようとする検討過程を捉えた。第 2 章の①2000 年代に議会に提出された法案による検討、第 3 章の②2016 年の FCC 規則での検討、第 4 章の③2020 年の大統領令 13913 号と FCC 規則による検討の 3 段階である。表 42 は 3 つの年代における公式化の検討の特徴を表す。

表 42 3 つの年代における公式化の検討過程の特徴

検討時期	2000年	2016年	2020年
検討方法	法案	FCC規則	大統領令 FCC規則
主導アクター	議員	FCC	司法省

出典：筆者作成。

表 42 のように 2000 年、2016 年、2020 年の公式化の検討は、その背景、検討方法、主導主体も異なるものであった。以下、第 2 章、第 3 章、第 4 章における、行政機関（チームテレコム）と独立規制機関の FCC による公式化の議論を整理していく。

第 2 章の起源の段階（1997 年 1 月—2007 年 10 月）では、非公式制度はありながら、その制度を担う非公式組織は未発達であった。FCC の免許審査への行政機関の非公式な関与が、制度として形成されたが、当該制度は CFIUS に所属する安全保障官庁の主導の行動として運用され、「チームテレコム」という組織的な行動には至っていない。外国企業への市場開放によって大型投資が増加したことを背景に、規制緩和派の議員は通信法改正法案を提出し、行政機関の行動を抑制しつつ、FCC の買収・合併に係る審査を改革する動きが議会で見られた。しかし行政機関の反対があり、また、議会内でも意見が分かれ、FCC 内の意見も一致しなかったため、法案は成立しなかった。

第 3 章の発展の段階（2007 年 10 月—2020 年 2 月）では、非公式制度が「チームテレ

コム」というある種確立された非公式組織として運用されるようになり、公式組織と対等に渡り合える立場へと成長を遂げた。審査への関与を強められた FCC 内では、チームテレコムに対する問題意識が醸成された。FCC 内でのチームテレコムに対する意見の方向性は一致し、業界からの支持を受け、2016 年には、FCC の規則改正により、審査期間に際限なく、安全保障上の懸念の払拭を追求するチームテレコムの改革が、FCC の主導で進められた。この検討においては、チームテレコムと FCC という組織同士での調整が成立した。しかし、審査の合理化を目指す FCC と非公式制度を拡大しようとするチームテレコムの意見は対照的なものであり、折り合いがつかず、議論は並行線であった。最終的には検討自体がオバマ政権からトランプ政権への移行に伴い停止した。

そして、第 4 章の改革の段階（2020 年 2 月—2023 年 4 月）では、2020 年の大統領令 13913 号と FCC 規則による公式化の検討を扱った。財務省が議長である CFIUS の、FIRRMA による改革が検討される中、実質的にチームテレコムの議長を担っていた司法省は、大統領令の草案を起草し、チームテレコムの公式化を主導した。FIRRMA に併せてチームテレコムの公式化は検討され、議会の対中姿勢の硬化を背景に、安全保障官庁と FCC の利害の一致が見られた。CFIUS、FCC との調整を果たしたチームテレコムは、大統領令の発表により、その制度と組織の公式化を実現した。通信の安全保障上の審査は、市場開放後から公式化の検討がなされ、最終的には 2020 年のトランプ政権下において、司法省主導で大統領令が発表され、これを踏まえて策定された FCC 規則により公式化された。

この分析結果の整理を踏まえ、以下では米国における安全保障をめぐる通信事業規制が、行政府と立法府の相互作用によってどのように形成され、変容してきたかを考察する。まず以下の第 1 節では 3 つの年代での公式化の過程における行政府の選好の変化、第 2 節では立法府の選好の変化を論じる。この第 1 節と第 2 節を踏まえ、第 3 節で、安全保障を重視する選好が、段階的に行政府と立法府の間で一致していくプロセスと帰結を考察する。

第1節：行政府の規制選好の変化

本節では、3つの年代での公式化の過程におけるFCCと行政機関・チームテレコム的主張の変化に注目し、行政府の規制選好の変化を捉える。年代別の議論から、「非公式制度の公式化」において、非公式制度には5つの選択肢（①維持、②拡大、③縮小、④拒否、⑤新設）があることが観察された。図15はこの5つの選択肢を図示したものである。

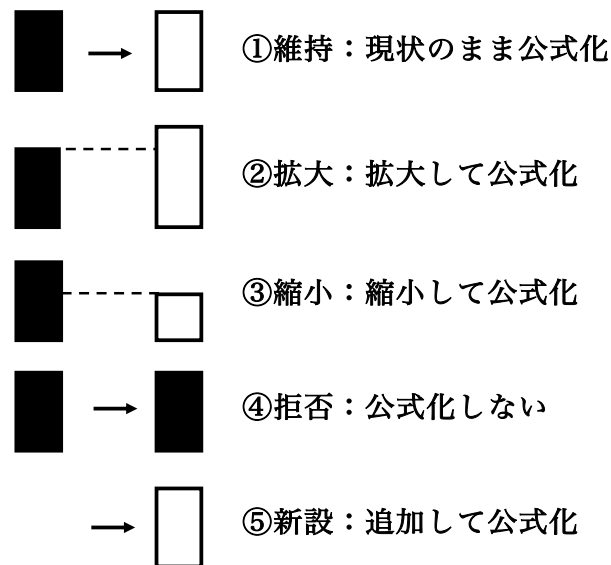


図15 「非公式制度の公式化」における非公式制度の5つの選択肢

出典：筆者作成。

注：黒は非公式制度、白は公式制度を表す。

図15にある5つの選択肢について、以下では既存研究の事例も併せながら記述する。

まず、1つ目の場合として①「維持」がある。つまり現状の非公式制度の範囲で公式化する場合を意味する。本事例においては、10%以上の外国人所有率を示す図を提出する慣行がそのまま明文化されたことが挙げられる。日本においても、行政改革を背景に、内閣法の改正法案により、1999年に内閣総理大臣の内閣での発議権が明文化された。この改正は、総理大臣の地位強化に大きく貢献する改正であると評価されている⁷²²。このように①「維持」は、明文化することにより、権限の正当性を強調するもの、現状の在り方を維持するための制度変化であることが捉えられる⁷²³。

次に②「拡大」して公式化する場合である。既存の非公式制度でも解釈可能な範囲でその対象範囲を広げ、明文化するものである。本事例においては、海底ケーブル陸揚げ免許

を通じた通信傍受の復活が該当する。非公式時代、軽減合意を用いて、行政機関は政府の通信傍受活動において、非公式に申請者に協力させた。しかし、スノーデン事件を機に、そのような非公式制度の運用は解釈上は継続可能であったものの、国内外の政治状況に鑑み縮小された。公式化後、FCC 規則に通信傍受活動への協力が免許申請の条件として明記されたことで、海底ケーブル陸揚げ免許を通じた通信傍受活動は復活した⁷²⁴。このように、非公式制度の解釈可能な範囲で、現状の非公式制度の適用範囲を拡大して明文化する選択が、②「拡大」に当てはまる。既存研究で観察された例として、ノースが論じた米国における土地の先買権の事例がある。米国では独立戦争後、特定の州では伝統的に土地に住み着いていた不法占拠者に先取特権を与えた。しかし、その先例を無視し、1970年代に連邦政府が土地を不法占拠者から取上げようとした結果、不法占拠者との綱引き争い（tug of war）に発展した。結果的には連邦議会で先占法が制定され、不法占拠者の先取特権は恒久的に保障されるに至った⁷²⁵。このように、本来的には既存の非公式制度の解釈可能な範囲で、現状の非公式制度の範囲を広げ、明文化させることが②「拡大」に当てはまる⁷²⁶。

3 つ目は③「縮小」して公式化する場合である。これはもともとの非公式制度の範囲を狭めて公式化する選択である。2016 年の FCC 規則改正の検討時は、FCC はチームテレコムの制度化において、この「縮小」をほとんどの事項で主張した。しかし 2020 年の検討時には実質的にこの主張は見られなかった。先行研究の事例であれば、大統領の権限濫用を抑制するために、用いられた事例が確認できる。アザリとスミスは、米国大統領の任期を最長 2 期までとする不文律が発展したことを論じた。この研究は、1951 年に合衆国憲法に新しい規定が制定され、この慣習が公式になるまでの、160 年以上の期間に起こった非公式制度の発展を扱ったものである。民主党フランクリン・ルーズベルト（Franklin D. Roosevelt）が大統領を 4 期務めたことがきっかけに、共和党が多数を占めた第 80 議会では、大統領が 2 期を超えて選ばれることを禁じる憲法上の明文規定を望んだ。その理由は、制限が無ければ大統領の役職は終身任期となり、その権限があまりに強くなり、権力分立を脅かすというものだった⁷²⁷。

4 つ目の④「拒否」は明文化をしない選択である。公式化をせず、非公式制度のままにする、つまり「書かない」という選択とする場合がある。本事例では、大統領令においてチームテレコムに独立した権限を明記せず、申請者との軽減合意の交渉をはじめとした裁量的な行動の余地を残したことが挙げられる。このような選択は、政府によって意図的に選択されることが既存研究でも観察されている。末木孝典は、明治期議院規則における傍聴規定の成立過程において、あえて明文化しない判断を検討する過程とその帰結を捉えた。女性の傍聴禁止については明文化せず運用上で対応するか、明文化するかで議論があり、

結果的に明文化に至った。しかしその後、反発があり、女性の傍聴を禁止しない結果となった。一方で、児童の傍聴禁止については、検討過程において明文化しないことで合意に至り、あえて明文化せず、運用上で児童の傍聴を防ぐ整理をした。このような明文化しないまま、非公式制度のままにしておく選択が④「拒否」に当てはまる⁷²⁸。

最後に⑤「新設」である。これを本論文では、既存の公式制度と非公式制度では、解釈上も対応不能な事項を新たに追加して、明文化するものと定義した。既存の制度の解釈可能な範囲で明文化する②「拡大」に対し、既存の制度では解釈不可能な範囲を明文化するのが⑤「新設」である。つまり②「拡大」は非公式制度が解釈を広げることで達成する事項である一方で、⑤「新設」は、既存の非公式制度も公式制度も対応できない「非公式の限界」と「公式制度の限界」の重複に対応するものである。そのような既存の制度枠組みの限界に直面し、「非公式制度の公式化」の際に、新たな要素を追加して明文化することで、「明文化しなければ対応できない」事項を可能にする。

本事例においては、既存免許の再審査、軽減合意のない中国企業の免許取消がこの⑤「新設」に当てはまる。軽減合意のある免許取消の事例は、チームテレコムの子会社時代から存在した。免許人が事業を廃止しているなど、明らかに軽減合意に違反しているような場合、チームテレコムの勧告をもと、免許が取消された。しかし、軽減合意未締結の免許は、そもそも免許取消の理由となる軽減合意違反という過去の違反行為が存在しえない。そして軽減合意がなければ、行政機関が免許の認可後に免許人に連絡を取ることもできなかった。このことから、軽減合意未締結の免許に対して、非公式なチームテレコムが、その取消を FCC に勧告することの困難さが捉えられる。そしてこの「非公式制度の限界」は公式制度であっても補完できなかった。FCC の 1934 年通信法および FCC 規則には、免許の取消手続きが明定されていない。そして FCC には行政機関の勧告がないままに安全保障上の判断をした前例がなく、既存の公式制度の解釈を拡大しても、対応することができなかった。つまり、軽減合意が未締結な免許取消は、既存の非公式制度と公式制度の解釈可能な範囲では対応できない事項であった。改めて整理すれば、この⑤「新設」と②「拡大」の違いは、既存の制度枠組みの中で対応可能な範囲であるかで区別され、対応不能な事項を現状の非公式制度に追加して明文化する選択が⑤「新設」と言える。

この⑤「新設」以外の他の 4 つの選択肢は、解釈上は既存の非公式制度で対応可能である。これに対して、⑤「新設」は、既存の非公式制度の解釈、既存の公式制度の解釈のどちらを広げても、対応できないものである。既存研究でウェブらが指摘した「非公式制度と公式制度の空白 (void)」に対応するものと言える。第 1 章の分析の枠組みで参照した、彼らの研究を改めて要約すると、従来の研究では、「公式制度の限界」が強調され、非公

式制度との関係が論じられてきたのに対し、彼らの研究では「非公式制度の限界」が新たな概念として提唱した。非公式制度は「公式制度の空白 (void)」を埋める役割を強調されてきたことに対し、「非公式制度の空白 (void)」という概念を提示した。その 2 つの空白、「公式制度の限界」と「非公式制度の限界」が重複する可能性を指摘したものであった⁷²⁹。このような非公式制度と公式制度の重複した限界、既存の制度枠組みの限界を⑤「新設」は、既存の公式制度ではなく「非公式制度の公式化」という非公式制度の変化によって、補完するものと言える。

第2章から第4章の分析を通じて、「非公式制度の公式化」の5つの選択肢として、①維持、②拡大、③縮小、④拒否、⑤新設が観察された。そして既存研究において、①から④の「非公式制度の公式化」については、概念化まではなされていないものの、事例としては観察されていた。しかし⑤新設のような「非公式制度の公式化」の選択は、既存研究で観察された事例が確認できない。「非公式制度の限界」の考慮が不十分な既存研究の状況では、「非公式制度の限界」を想定した⑤「新設」のような選択は捉えきれていない可能性がある。しかし、本研究ではこの選択を捉えたことにより、「非公式制度の公式化」は非公式制度と公式制度の対立関係から生まれるという既存研究の主張に対し、本事例がチームテレコム、FCC という非公式制度と公式制度のアクターが意図的な連合を組み、既存の制度枠組みの限界を突破するものであったと考察する。

表 42 は、5つの選択肢（①維持、②拡大、③縮小、④拒否、⑤新設）を各年代の公式化の検討過程における検討事項ごとに適用し、行政機関（チームテレコム）と FCC の各検討事項に対する立場をまとめたものである。

表 42 2000 年、2016 年、2020 年の公式化の検討事項への 5 つの選択肢の適用

	第2章:起源		第3章:発展		第4章:改革	
検討時期	2000年		2016年		2020年	
検討方法	法案		FCC規則		大統領令・FCC規則	
アクター	行政機関	FCC	チームテレコム	FCC	チームテレコム	FCC
(1) 審査期間	④拒否	③縮小,④拒否	①維持	③縮小	①維持	①維持
(2) 軽減合意	④拒否	③縮小,④拒否	②拡大	③縮小	②拡大	②拡大
(3) 審査対象	-	-	②拡大	③縮小	②拡大	②拡大
(4) 質問票	-	-	②拡大	③縮小	②拡大	②拡大
(5) 単一窓口	-	-	①維持	②拡大	②拡大	②拡大
(6) 既存免許の再審査	-	-	-	-	⑤新設	⑤新設

出典：筆者作成。

注：網掛けは 2016 年の議論と 2020 年の議論で行政機関と FCC の立場が異なる事項を表す。

表 42 を見ると、非公式制度の発展に伴い、検討事項はその項目数も内容も変化している。また、同じ検討事項であっても、組織の立場は時代によって異なる。第 2 章で記述した 2000 年の法案による改革は、議会による検討であり、行政機関との調整のみならず、FCC 内での意見もまとまっていない。これに対し、第 3 章で記述した 2016 年の公式化の検討時には、FCC の組織内での方向性が整い、FCC と「チームテレコム」という組織同士の議論が可能となった。しかし、その意見は対照的なものであり、議論は発散した。FCC とチームテレコムの意見の一致が見られるのは、第 4 章で記述した 2020 年の検討である。

2000 年の検討は、大統領令と FCC 規則による公式化の検討だった。2020 年には、2016 年には検討事項にない「既存免許の再審査」の論点が浮上し、FCC の各検討事項に対する立場は、2016 年と対照的なものであった。その結果、2016 年の改革とは異なり、2020 年の改革では行政機関と FCC の間で意見の収斂が見られた。2016 年、チームテレコムの非公式制度を③「縮小」させる方向を主張した FCC は、2020 年、チームテレコムの非公式制度の①「維持」②「拡大」を支持した。

既存免許の審査、遡及的な免許の取消については、大統領令に言及があるのみで、FCC の公式制度にはその想定がない。そして大統領令発表後の 2020 年の規則策定時においても、この点のみは、FCC は自分の公式制度を変化させない判断をした。具体的には FCC は、免許の遡及的取り消しに係る慣行が積み重なるまでは、既存免許の審査を扱うための新たな規則や別の手続きは不要であると明言した⁷³⁰。その結果、FCC は自分の公式制度を変化させることなく、大統領令の発表という「非公式制度の公式化」を機に、中国企業の免許取消を実施した。これが⑤「新設」の選択に該当する。

2020 年の改革は 2016 年の改革とは異なり、大統領令と FCC 規則という 2 つの手段で明文化の手法がとられた。大統領令と FCC 規則という 2 つの手段で、どちらでどこまでを明文化するのか調整し、運用者が使いやすい工夫を組み入れ、非公式な審査を明文化したと考察できる。そして中国企業の遡及的な免許取消には、大統領令の発表が必要だった。ここで重要なことは、FCC は単に⑤「新設」で制度の欠缺を補っただけではなく、チームテレコムを公式化する大統領令に合わせ、FCC 自身に係る既存制度の解釈変更で、制度枠組み内の安全保障に関する役割分担を組み替えた点である。安全保障の専門家ではないという立場を固辞した FCC が、安全保障上の政策判断を行政機関の明示的な勧告なしに実施し、チームテレコムを構成する安全保障官庁も、FCC のそのような行動を許容している。

つまり、FCC は、自分たちの通信法という公式制度自体は変化させず、その制度の維持に固執した。そして FCC は、大統領令の発表によるチームテレコムの「非公式制度の公式

化」に、自分たちの制度改革のきっかけを見出した。チームテレコム公式化以前、議員の中には法律の改正により、FCC に安全保障上の権限を持たせることに関心を持つ者もいた。これに対し、FCC 委員であるオライリーは、FCC が大きな権限を持つべきとは考えておらず、「チームテレコムの改革は必要であるが、その主役は FCC ではない」と断言した⁷³¹。確かに 1934 年通信法の改正はないものの、FCC は 2020 年のチームテレコム公式化を機に、追加的な改革に着手した。大統領令の発表後、FCC は中国企業免許の遡及的取消を実施し、1934 年通信法 1 条にある設立目的を拡大解釈し始めた。つまり、FCC は 1934 年通信法第 1 条の「国防」、「生命と財産の安全」を促進するためという設立目的の解釈を戦略的に拡大していると言える。

新たな現実に対応する必要がある、一方で既存の制度枠組みが混乱を迎えている場合、新しいルールの策定や、既存のルールを新しい現実に合わせて創造的に拡張することが選択肢になる⁷³²。本事例は、既存の制度枠組みの限界にどのように対処するかという観点で、「非公式制度の限界」と「公式制度の限界」が重複した状況において、公式制度の担い手が非公式制度の変化を選択した事例と言える。公式制度を変化させて対処するか、又は「非公式制度の公式化」で対処するか、という選択肢の中で、FCC は後者を選好しチームテレコムとの関係を見直すに至った。つまり、既存の制度の枠組みの限界である中国企業の遡及的免許取消を、「非公式制度の公式化」という変化で補う動き（⑤新設）が見られた。議会による通信法の改正や新たな FCC 規則策定も無く、大統領令で「公式制度の限界」を克服した。その結果、FCC は自らの公式制度を変更せず、中国企業の免許の取消を実施し、これを足がかりとして、免許の再審査の規則提案、罰則措置など安全保障上の観点に基づく政策判断を開始した。

FCC は行政機関から独立した立場であり、本来ならば行政機関の合議体であるチームテレコムとの連携は生まれない。しかし、各々の監視機関である議会と、時の政権の中国に対する姿勢の一致は、対立関係にあった組織が意図的な連合を組む要因になったと考えられる。このような異なる信念をもつアクターたちの奇妙な連合は、バプティスト派と酒類密造者（Baptist and Bootlegger）理論の一例にも見える。この理論は、経済学者のブルース・ヤンドル（Bruce Yandle）によって提唱された、2 つの異なる利害関係者グループの需要を組み合わせ、1 つの政策を推進する事象を表す理論である⁷³³。

禁酒法時代の米国における酒類密造者（Bootlegger）と禁酒運動を支持するキリスト教のバプティスト派（Baptist）は、制度の目的に対する態度が互いに対立しているにもかかわらず、禁酒法の制定には支持で一致した。酒類密造者は、禁酒法を成立させることで、

不法に高価格でアルコールを販売することを目論み、結果的には禁酒法の主眼である「アルコール消費の防止」という理念を破壊する行動をとった⁷³⁴。またアラン・ジェイコブス (Alan M. Jacobs) によれば、米国の社会保障制度の重要な特徴である拠出金制度は、1950年代には、社会的進歩派と財政的保守派の想定されない連合によって支えられていた。進歩派は、寄付金による資金調達、社会保険プログラムを維持し段階的に拡大するための政治的・道徳的論理として説得力があると考え、一方保守派はプログラムが膨張し、支出が増大することを防ぐ目的で、この制度を受け入れた⁷³⁵。これらの研究は、制度が掲げる目標には対立した態度を持つアクターが、制度の支持については意見が一致した状況に光を当てた。

一方、FCC の立場は、アルコール密造業者や財政的保守派とは異なり、自らの信念自体を転換することで、安全保障を重視し、チームテレコムと規制の方向性を一致させていると言える。2020年のチームテレコムとFCCの連合は、他人が作った、自分とは元来異なる目的を持つ制度の維持と改革を支持する、FCCのいわば「転向」により生まれたものと言えるだろう⁷³⁶。チームテレコムは「非公式制度の公式化」を実現させ、CFIUS同様に閣僚級組織となりながら、FCCの権限に依存することで、実質的に立法府と司法府の管轄権外となる範囲に活動を広げた。そしてFCCはチームテレコムの「非公式制度の公式化」を支持し、自らの制度を変更せず、中国企業の遡及的免許取消を可能にした。これをもって政治の要請に対応するだけでなく、行政機関の勧告の有無に関わらず、自ら安全保障上の判断ができる先例をFCCは水面化で打ち立てた。FCCは抑制すべき対象だったチームテレコムをパートナー (partners) と呼びながら、自ら安全保障上の判断をし始めた。このFCCの方針転換の背景として、次節では議会の選好の変化を考察する。

第2節：立法府の規制選好の変化

本節では、3つの年代での公式化の過程における議会と行政機関・チームテレコムの関係から、立法府の規制選好の変化を捉える⁷³⁷。

FCC とチームテレコムは、2020 年の大統領令と FCC 規則の策定により、議会の法案に依拠せず、通信事業規制における安全保障上の改革を実現した。その後、FCC は設立目的の解釈を拡大し、チームテレコムと FCC の双方が、各々の安全保障の観点から政策決定を開始した。これまでチームテレコムの専門性に依存していた FCC が自ら安全保障に関して決定を下すようになった方針転換が捉えられた。この背景には、1997 年の米国通信市場の外国企業への開放後、次第に FCC に安全保障を重視した政策決定を求めるようになった議会の通信事業規制に対する選好の変化があると考えられる。

ドナ・ビパオロ (Donna M. BiPaolo) は、1996 年の 1934 年通信法改正において、安全保障に関する議論は限定的であったことを指摘した。ビパオロは 1996 年の米国の通信市場の大規模な開放と改革をめぐる論争は、通信事業における外国人所有権の制限を撤廃するかどうかという「補助的な、そして未完了の議論 (a subsidiary - and uncompleted)」を覆い隠してしまったと表現する⁷³⁸。彼によれば、通信業と“国家安全保障”に関する意見は、議員による外国人所有に反対する政治的発言から、非公開となった法執行上の懸念に関する行政機関による説明まで、数こそ少ないものの多岐に渡っていた。そして、後者の非公開となった行政機関の主張について、ビナパロは以下の議員発言を紹介した⁷³⁹。

「FBI は、わが国の通信市場に外国が入り込んでいることに重大な懸念を示している。米国に敵意のある政府、外国の麻薬カルテル、国際犯罪組織、テロ組織、その他そのような主体が、わが国の通信市場を所有し、運営し、浸透させようとする行動は禁止されるべきである。」⁷⁴⁰

FBI と同様の懸念は、1996 年当時、国防総省からも主張された。国防総省は FCC に書簡を送付し、米国が国防と公共・安全の目標を推進するために、信頼性が高く、堅牢な通信ネットワークが必要であると FCC に主張した。またこの時、国防総省は、ネットワークの信頼性に対するリスクや悪影響は、絶対に (absolutely) 考慮されるべきと主張した⁷⁴¹。

このような行政機関の懸念を踏まえ、両院、特に下院は、国家安全保障や法執行上の懸念などを理由に、大統領に通信法第 310 条の外資規制の制限の放棄を阻止する自由裁量権を与えることを提案した。また上院の通信法改正法案では、エクソン・フロリオ条項とし

て位置付けられる、国家安全保障のために外国企業による合併や買収を阻止する大統領の権限に、改正法案のいかなる条項も影響を与えないことが明確に規定された。しかし、上下両院の協議がまとまらず、最終段階で、両院の提案は放棄された⁷⁴²。

このように FBI や国防総省は安全保障上の懸念を議会や FCC に示しながらも、WTO での合意に沿って、米国通信市場への外国企業の参入規制が緩和される中、議会での議論は頓挫した。つまり議会は 1990 年代、外国の通信企業の市場参入がもたらす安全保障上の懸念について、どのように対応するべきか、結論を出すことができなかった。

この状況を踏まえれば、第 2 章で記述した 1997 年に、FBI や国防総省が CFIUS の補完を理由に、FCC の審査に関与し始めた行動は、議会が解決できなかった安全保障の問題に取り組んだものと理解できる。その後、行政機関の動きは「チームテレコム」として FCC を補完するものであると、議会は認識した。そして最終的に、議会はトランプ政権下で、通信法 1 条の「国防」と「生命と財産の安全」という、過去の議会がその意味を示してこなかった文言を援用し、FCC の規制のあり方を改革しようとする動きを見せた⁷⁴³。図 16 は、第 2 章から第 4 章の議会による通信事業規制のあり方に対する要求の段階的変化を表す。

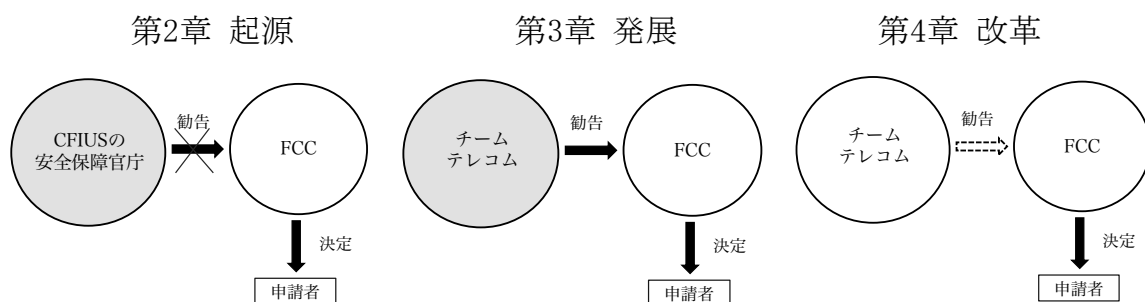


図 16 年代別の安全保障上の規制強化に対する議会の選好

注： 灰色は非公式、白は公式組織を意味する。

出典：筆者作成。

第 2 章で論じた通り、2000 年には、通信法の外資規制の規定を改正し、行政機関による非公式な FCC の審査への関与を制限しようとする法案が議会に提出された。この時の議会では、FCC が行政機関の助言を受け、安全保障を目的としたに規制を行うこと自体に賛否があった⁷⁴⁴。しかし、第 3 章に示した通り、CFIUS の FINSA による改革後、議会は「チームテレコム」の存在を認識しながらも、行政機関による FCC の許認可への関与を黙認した。更に、2016 年の FCC 規則によるチームテレコムの公式化について、議会は関与する

動きを見せなかった。そして第 4 章では、FCC 自身が安全保障の判断するための方法を議会が模索したことを論じた。つまり、トランプ政権下で、議会は中国企業の免許取消事案への対処を FCC に要請するように、FCC 自身に安全保障上の政策決定を求めていった。この背景には、中国企業の台頭が米国の通信インフラや国家安全保障に及ぼす影響がより深刻に捉えられるようになり、議会と政権が一致して対応を強化する機運が高まったことがあると考えられる。中国に対する問題意識は、オバマ政権時代から超党派で共有されてきたが、トランプ政権下でさらに顕在化し、安全保障上のリスクとして再度注目を集めた。

第 4 章で記述したように、議会の中で、中国製通信機器が米国のインフラや国家安全保障を脅かすリスクが高いとの認識について、超党派の一致が見られるようになった。例えば、2018 年には超党派の合意に基づき、CFIUS の FIRRMA が含まれた国防権限法が成立し、特定の中国企業の機器の政府調達に禁止された。FIRRMA の規則は 2020 年 2 月に発効となり、FCC の連邦補助金を用いて中国通信機器やサービス購入を禁止する超党派法案セキアネットワークス法が 2020 年 3 月に成立する。このように、2020 年は、議会において中国製通信機器の脆弱性への懸念が高まっており、安全保障上の喫緊の課題となっていたと考えられる。

また、政権のスタンスとしても、2018 年からの米中貿易交渉において、中国に対する追加関税を引き上げた 2019 年 5 月以降、対中国の規制強化を迅速に実施する方針が表面化していった。例えば同月、大統領令 13873 号が発表され、米国の情報通信サービスのセキュリティに関する国家緊急事態を宣言し、中国企業を念頭に米国の重要インフラ企業の調達に規制をかけた。この大統領令の規則は 2020 年 2 月に発行され、その後、米国政府が同盟国に対して、重要インフラから中国製通信機器の排除を検討するよう、働きかける動きも見られていった⁷⁴⁵。

このように 2020 年は議会、政権の状況から、中国企業への懸念の高まりに応じ、議会、政権ともに、安全保障上の強化の迅速な対応を重要視していた時勢であると考えられる。そういった情勢の中で通信規制における安全保障上の審査を強化する必要性が高まり、議会の要望を反映する形で行政府が規制執行を行い、中国企業の免許取消を実現することが求められていった。しかし、従来の通信法における設立目的の解釈に鑑みると、議会は FCC に安全保障の権限を直接的には付与しておらず、議会が要求する FCC 単独での安全保障上の決定は現行法の枠内では困難であった。これは 1934 年通信法の第 1 条、すなわち FCC の設立目的に関わる問題であり、本来であれば通信法の法的目的自体を変更するような抜本的改正が必要とされるものであった。他方、通信法改正は議会にとっては長年の

課題であり、中国への懸念が高まる中でも、迅速に進めるのは難しかった。法改正という年単位のプロセスをたどる必要があるだけでなく、通信法は規制範囲が広範であり、業界の強い反対とロビー活動、政府による通信監視の拡大への懸念といった理由で、改正は極めてハードルの高いものである。実際、1990年代以降、通信法改正は幾度も議論されてきたものの、議会によって抜本的改正は実現してこなかった。

例えば過去、2012年の下院情報委員会報告書の発表を受け、米国内の通信インフラからの中国製機器排除を念頭にした立法措置が超党派で検討された際、GAOの報告書では通信法改正の必要性が示唆された。しかし、この超党派の議論は通信法改正にはつながらなかった。そしてトランプ政権下、FCCに安全保障上の権限強化に関心を持つ議員に対し、FCCは通信法の抜本的改正の必要性を説明したが、その後、議会は改正に向けた動きを見せていない点においても、その改正のハードルの高さがうかがえる。

以上のような背景から、米国政府は、对中国を念頭にした通信分野における安全保障という差し迫った課題に対処するための制度変更として、通信法の改正ではなく、大統領令を選択するに至ったと考えられる。FCC自体の設置目的の変更という抜本的なものではないものの、大統領令によって、中国企業の既存免許取消に見られるよう、喫緊の対応として求められていた事案については、主体的かつ議会の要請に応じる形での安全保障上の判断を実施できるようになった。そして行政府では大統領令に関する調整は2018年6月には完了しており、その後、2020年4月の発表までに超党派は大統領令の存在を認識していた状況が確認できた。特に上院国土安全保障・政府問題委員会は、2019年から調査を開始し、大統領令発表後、チームテレコムとFCCによる規制強化を促す報告書を発表するなど、行政府と足並みを揃え、中国企業の免許取消を実現させようとする立法府の動きが捉えられる。実際、こういった事情を裏打ちするように、有力超党派議員また行政府関係者から、この大統領令による中国企業に対する迅速な対応を歓迎する意見が見られた。

そして、即時に実施可能な大統領令は、議会にとって、通信法を改正することなく、中国企業の遡及的免許取消を可能にしたとともに、現在の議会の選好を反映したFCCの改革の実現に貢献するものになった。議会は行政機関の明確な勧告なしに、FCCに安全保障上の決定を促し、FCCの安全保障政策の範囲を自律的に拡大する機会をもたらした。チームテレコムの公式化により、FCCは中国企業の免許を遡及的に取消することが可能となり、また、行政府の勧告なしに免許を取り消す前例を確立した。この前例を利用して、FCCは通信法第1条の設立目的である「国防」と「生命と財産の安全」を促進するための解釈を戦略的に拡大し、安全保障上の政策判断を開始した。さらに、これらの規制対象は中国企業

に限定されていない。FCC による海底ケーブル陸揚げ免許の審査プロセスの見直しや、ロシア企業が保有する免許への制裁金賦課は、中国企業の免許取消の実績を踏まえ、チームテレコムからの明確な勧告がないにもかかわらず、FCC 主導で進められた。また、FCC が米国企業を含むすべての国際通信免許の見直しを行ったことも同様である。

このような FCC による規制強化の動向から、通信事業規制における安全保障上の決定が行政機関への依存から離れ、FCC 自身が常態的に行う必要性が高まっていることが見て取れる。市場や技術の変化に伴い、米国政府が脅威と認識し、安全保障上の精査対象とする範囲は、外国人の所有比率にとどまらず、通信インフラのサプライチェーンやデータにまで拡大していった。その結果、外国人所有比率だけで規制対象を判断するのではなく、米国企業を含む広範な対象への規制が議会から求められるようになった。

1990 年代には、行政機関が FCC の審査に介入することで、米国の通信ネットワークへの不正アクセスや外国によるインフラ支配の防止が重視されていた。また、9.11 以降、通信ネットワークは敵対的な国家や犯罪者、テロリストによる道具であると同時に標的としても認識されるようになり、安全保障上の懸念が一層高まった。さらに、華為や ZTE に対する懸念が広がる中で、通信機器の調達や委託関係など、通信業のサプライチェーン全体が安全保障上の重要課題として注目されるようになった。

オバマ政権下の 2010 年代には超党派による議論が行われ、米国の通信ネットワークから中国の通信機器を排除するには、米国企業が使用する中国製通信機器の状況も精査する必要があるとされていた。しかし、当時のチームテレコムや CFIUS は外国企業に対する規制手段を持っていたものの、米国企業が使用する機器やその調達過程を規制する権限は持ち合わせていなかった。そうした中で、トランプ政権下における議会の中国に対する懸念の高まりは、外国企業だけでなく米国企業も規制対象に含む権限を有する FCC の政策範囲を拡大し、より広範な安全保障上の決定が可能となった。

以上のように、トランプ政権下での大統領令の発表は、米中対立の中で、通信事業規制における安全保障上の判断に行政機関だけでなく議会も関与する契機となり、1990 年代には想定されていなかった FCC による規制強化を実現したと考えられる。

第 3 節：大統領令 13913 号と立法ドリフト

第 1 節と第 2 節で扱った行政府と立法府の選好の変化を踏まえ、本節では、チームテレコムの公式化は、立法府の規制選好の変化に対応し、行政府主導で安全保障を重視する方向に規制を強化するに至った事例であると考察する。以下では立法府が行政府の選好に段階的に適応するプロセスを経た結果、米国の事業規制において安全保障を優先する政策選好が行政府と立法府の間で一致し、最終的に行政府と立法府の双方の要望を柔軟に反映する規制が実現したことを論じる。

既存研究では、チームテレコムの存在やその形成過程を官僚ドリフトの現象として捉えてきた⁷⁴⁶。官僚ドリフトとは、官僚の行動が、議会の立法時の想定から乖離してしまう事象であり、マカビンズらが 1980 年代に論じたことで知られる⁷⁴⁷。そして 1989 年にマレー・ホーン (Murray J. Horn) とケネス・シェプスル (Kenneth A. Shepsle) は、官僚ドリフトと立法ドリフト (legislative drift) との関係を論じた。立法ドリフトとは、立法時の議会の選好と将来の議会の選好が乖離する事象と理解され、ホーンらの論文は、立法時の議会は官僚ドリフトに加え、立法ドリフトの発生を懸念していると主張するものだった。そして彼らは制度制定時の立法者の視点から、立法者は有権者との協定を守るインセンティブがあるとの仮定のもとに、議論を展開した。具体的には、官僚ドリフトと立法ドリフトのそれぞれを抑制するコストが根本的なトレードオフ (fundamental tradeoff) の関係にあり、議会はある制度の立法時において、一方のドリフトを抑制しやすくすると、もう一方のドリフトを抑制しにくくなることを論じた⁷⁴⁸。このトレードオフの関係は以下のよう整理できる⁷⁴⁹。

立法時の議会が、将来の議会が官僚の行動を管理するため、彼らに制度上の介入権限を与えれば、官僚の裁量を抑制することにつながり、結果として将来の官僚ドリフトによる政策変更を抑制しやすくなる。しかし、将来の議会が立法時の議会と異なる選好を有することになった場合、制度のあり方に介入する権限を有していることから、立法ドリフトが生じ、議会による政策変更が生じやすくなる。一方、立法時の議会が将来の議会に官僚の行動に介入できる術を与えなかった場合、将来の立法ドリフトの影響を抑えやすくなることができる。しかし、この状況では官僚の裁量を抑制することが難しく、結果として議会は将来の官僚ドリフトの影響を抑えにくくなる。官僚主導で実施プロセスが始まると、議会が事後的に官僚ドリフトを修正する手段は限定的であり、議会は法改正などの多大なコストをかけなければならない。そのため、ホーンとシェプスルは官僚ドリフトを緩和し、政策を実施するため、立法時に、官僚機構を効果的に監視できるような設計が必要である

と主張した⁷⁵⁰。彼らの論文の中では、ほとんどの場合において、官僚のドリフトを抑えるための、議会の全員一致を必要とする事後的制裁は頓挫するものと捉えられている。それは、およそのケースにおいて、官僚ドリフトが起きた事象に対して議会の評価が一致することがないためと主張されている⁷⁵¹。そしてホーンらの論文は立法時の議会は官僚ドリフトに加え、立法ドリフトの発生を「懸念している」と主張するものだった⁷⁵²。

他方で、近年ではプリンシパル（政治的指導者）が責任を回避するために立法ドリフトと官僚ドリフトを利用する可能性を指摘する研究も見られている。例えば 2018 年にマリアン・デーラー（Marian Döhler）の論文は、ドイツの規制政策における 3 つのケーススタディを通じ、プリンシパルが責任を回避するために立法ドリフトと官僚ドリフトをどのように利用するかを論じた。デーラーは、立法ドリフトが、プリンシパルが政策目標を変更することで官僚機構に責任を押し付ける戦略となり得ること、また官僚ドリフトが、官僚機構の効率性や専門性に基づく行動を批判することでプリンシパルが責任を回避する戦略となり得ることを主張している⁷⁵³。

このように生じたドリフトが事後的にプリンシパルによって利用される可能性があるという議論は、本研究で捉えてきた通信事業規制における安全保障上の改革にも当てはまるものと言えるだろう。1990 年代の米国通信市場を開放時、安全保障の観点をどのように規制に組み入れるのか、行政機関からの問題提起がありつつも、議会は明確な対案を示せないまま、行政府に対応を委ねた。立法時の議会は通信事業規制の安全保障上の判断について、将来の議会に官僚の行動に介入する術を与えなかった。その結果、「チームテレコム」につながる官僚ドリフトの現象が生じ、議会は法案によってそれを抑制せず、次第に黙認するに至った。チームテレコムの公式化以前は、議会の要請があった場合でも、行政機関の助言なしに FCC が安全保障上の判断をすることは困難であった。しかし、大統領令の発表後、行政機関の明示的な助言がなくとも、議会の要望を反映し、FCC は安全保障上の政策決定が可能となっている。

この第 2 章から第 4 章で記述した 3 段階の政策過程を踏まえると、本研究の事例は、立法府が行政府の選好に段階的に適応した事例であったと表現することができる。CFIUS の役割や権限は、議会が制定した法律や改正を通じて明確化され、拡大されてきた歴史があった。これに対し、通信事業規制における安全保障の強化は、行政主導で進められ、それに対し議会は追認や支援を行ってきた変遷が捉えられる。図 17 は第 2 章から第 4 章で捉えた行政府の動きと立法府の関係を示すものである。

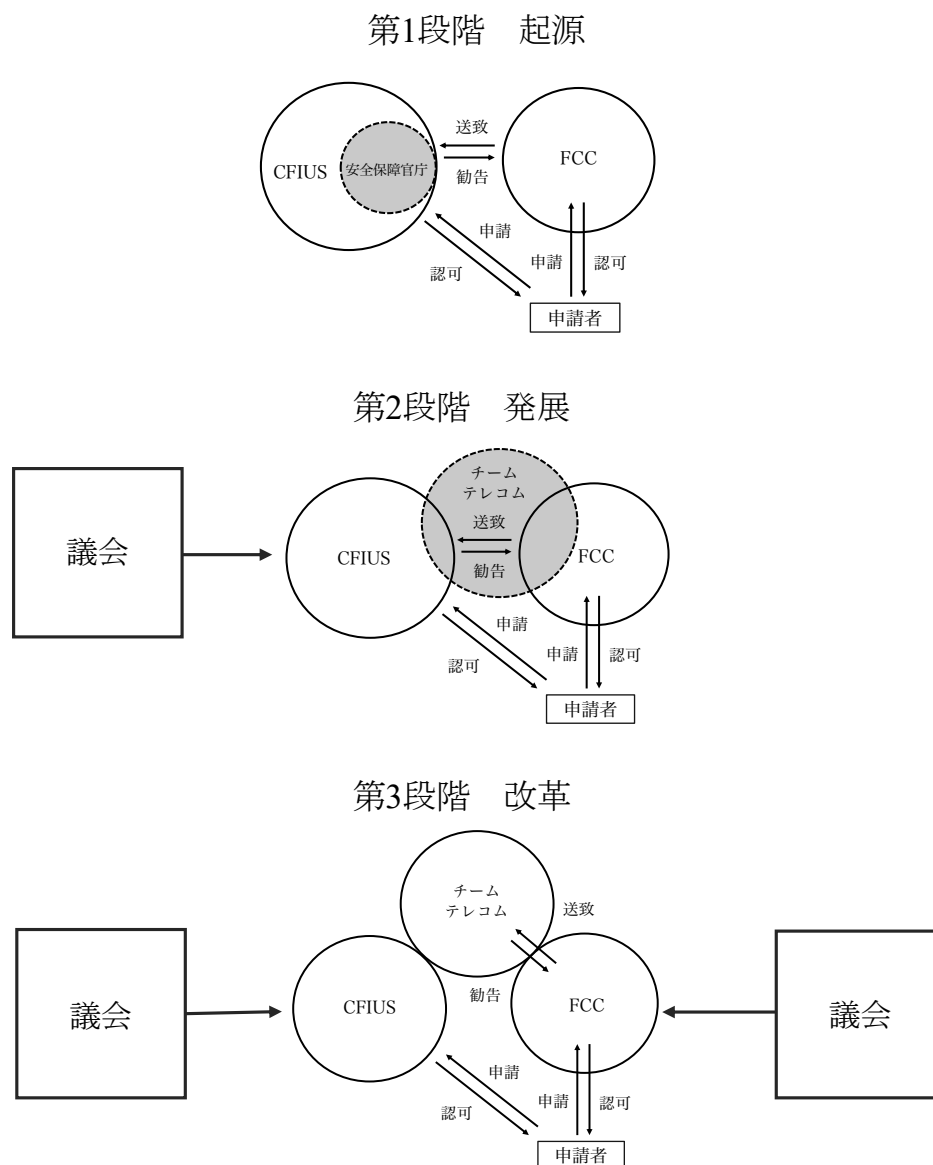


図 17 年代別の行政の動きと立法府の関係

出典：筆者作成。

図 17 のように、第 1 段階（起源）では、1990 年代に立法府が外資参入による安全保障上の懸念に対応する法改正を行わない中で、行政府は自主的な行動を通じて、安全保障を重視する規制目的を達成した。これに対して、議員たちはこの行政機関の行動がどのように始まったのかについて疑問を呈しており、当初は立法府内で行政府の動きが十分に把握されておらず、賛否も分かれていた⁷⁵⁴。第 2 段階（発展）では、CFIUS という類似の規制において、立法府の安全保障を重視する選好が高まったことを機に、通信事業規制における行政府の自主的な行動が「チームテレコム」として確立した。これに対し、立法府は黙

認し、通信規制における安全保障の側面は行政機関が担うものとして、委ねていた。しかし、第 3 段階（改革）では、行政機関と同様に、立法府が通信規制の安全保障に積極的に関与しようとする動きが顕著となった。そして大統領令の発表を契機に、立法府は行政機関の勧告に依らずに FCC の規制における安全保障の側面に積極的に関与する術を得た。このように、一般的に行政府が立法府の選好に適応するプロセスとは異なり、立法府が段階的に行政府の選好に適応した結果、大統領令 13913 号発表後、従来の「チームテレコム」を含む行政府の要望と議会の要望を両立させる新たな規制体制が実現したと考えられる。図 18 は、この大統領令 13913 号発表後の米国通信事業規制におけるチームテレコム、FCC、議会の関係を表す。

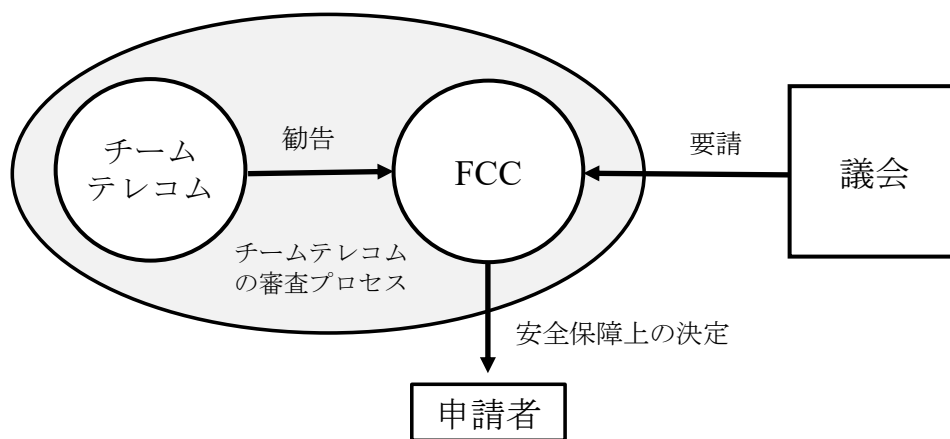


図 18 大統領令 13913 号発表後のチームテレコムと議会の関係

出典：筆者作成。

図 18 のように、大統領令 13913 号の発表後、FCC の安全保障上の決定には、チームテレコム、行政機関の助言のみならず、議会の意見が反映されやすい状況が生まれた。そして、通信事業規制における安全保障の判断を行政機関に委任してきた立法府が、通信事業規制における安全保障の判断に関与しようとするという点において、立法ドリフトが生じていたと言える。つまり、議会の選好が変化する中、トランプ政権で発表された大統領令は、通信事業規制に生じたチームテレコムという官僚ドリフトの結果を用いて、立法ドリフトを起こした議会の要請にまで対処するものであったと言えるだろう。

この事象は、既存研究の官僚ドリフトと立法ドリフトのコストをそれぞれ抑制するためのトレードオフ関係に鑑みれば、制度制定時の段階では考慮し得ない、非典型的な事象であったと理解できる⁷⁵⁵。つまり、チームテレコムを公式化する 2020 年の大統領令は、チ

ームテレコムという制度を利用して変化後の議会の選好に対応するものであり、これは、議会在が官僚ドリフトの結果を事後的に活用し、立法ドリフトに対応しようとした事例とも捉えられる。

1990年代の市場開放後、行政機関は「チームテレコム」として通信事業に対する非公式な審査を形成し、確立させた（官僚ドリフト）。議会は事後的にチームテレコムを CFIUS との関係を認識し、当初とは異なり通信事業規制の安全保障上の強化を選好する中で（立法ドリフト）、大統領令の発表により、議会は FCC に安全保障上の規制強化を促す術を得た。この議会和 FCC の関係は、市場開放時の議会には想定されておらず、本来は抜本的な通信法の改革によりもたらされるべきであるものの、大統領令の発表は、選好が変化した議会在が立法措置を回避し、通信事業規制における安全保障の判断に関与することを可能にしている。そして、この規制のあり方は、現在の議会の選好を反映したものであるものの、国民の信任を受けた議会的意向に沿うばかりでなく、行政府の裁量拡大にもつながった。

公式後もチームテレコムは、CFIUS とは異なり、大統領にのみ紐づき、議会への報告・説明義務のない、議会的管轄権外の組織のままである。議会在は大統領令により、チームテレコムの勧告の有無にかかわらず、FCC に安全保障の政策判断を促せるようになった。このように議会在は FCC の安全保障に関する政策決定に影響を与えられるようになったものの、チームテレコムという官僚ドリフトによって生じた公式組織には未だ影響を与える術を持っていない。大統領令の発表により、通信事業規制に対する行政機関の関与は強まる中、議会在にはチームテレコムを監督する権限はなく、行政機関の行動を議会在はコントロールすることができない状況である。そして、本研究の分析結果を踏まえると、このような状況を予見しつつも、議会在は大統領令の発表を利用しようとした可能性が指摘できる。

2020 年 4 月の大統領令の発表後の 2 ヶ月後、国土安全保障・政府問題委員会的報告書が公表された。2019 年から調査を開始し作成された本報告書の内容は、中国企業に対する安全保障上の懸念を表明するものであった。公表後、審査の実態と異なる慣行を含んだこの報告書は、中国企業の免許取消を正当化する根拠として行政府に用いられていった。そして報告書の提言には、大統領令により公式化されたチームテレコムの議会的による法制化が含まれ、その必要性として、報告書はチームテレコムが CFIUS とは異なり、正式な権限がないことが挙げられていた。つまり、超党派の議員は大統領令の発表と状況を事前に認識した上で、報告書において、2020 年の大統領令を「前向きな一歩」と評価しつつも、チームテレコムの法制化を大統領令発表後の課題として位置付けていたと考えられる。その後、報告書の提言通り、2021 年 6 月には、議会ではチームテレコムの法制化を目的とする

法案が提出されている。この動きは、チームテレコムという官僚ドリフトを議会が事後的に抑制しようとする試みと捉えられるだろう。これらの事実を鑑みると、大統領令 13913 号は議会にとって、中国企業の免許取消を急ぐための緊急措置であり、この点で、立法府と行政府の利害が 2020 年に一致したことが示唆される。

通信事業規制において、安全保障の観点を重視するようになった現在の議会にとって、特に FCC による対応が彼らの要望にとって不十分なものとなれば、チームテレコムを CFIUS のように法制化する可能性がある。ここで改めて、上述の官僚ドリフト、立法ドリフトそれぞれの抑制コストのトレードオフ関係に立ち返ると、将来的な安全保障上の政策需要と、残存する官僚の裁量に基づく実際のチームテレコムの政策の差分こそが官僚ドリフトのコストと考えられ、このコストがチームテレコムを法制化するコストを上回った場合、議会は今後法制化を選択するであろうことが考察される。しかし、現状では、チームテレコムという官僚ドリフトの結果を用いて、立法ドリフトを起こした議会は、この官僚ドリフトを立法措置により、中国企業の免許取消後も、事後統制することができていない。このような状況から、行政府の主導によるチームテレコムの活動が官僚ドリフトとして進展し続け、立法府の事後規制が機能しない可能性があることが指摘できる。

実際、チームテレコムの公式化後も、FCC が通信事業規制における独立した規制権限を有することには変わらないものの、チームテレコムの裁量が拡大されたことは注目に値するだろう。チームテレコムは、その公式化により、省庁間の役割分担を内部で整理し、安全保障官庁主導の審査体制を整えた。例えば、海底ケーブル陸揚げ免許審査では、司法省は通信傍受の要件を復活させ、DHS と国防総省、そして海軍はサプライチェーン対策を強化し、その観点を審査要件に反映させた。チームテレコムは、公式化後も従来と変わらず FCC の権限に依拠して活動することで、直接の司法審査を回避し、そして議会の関与も回避し続けている。この点は、議会の影響を受けやすい CFIUS とは大きく異なる。チームテレコムは、CFIUS のように、議会を通じた法案化ではなく、大統領令 13913 号とこれに続く FCC 規則改正により、組織と審査手続きを公式化したものである。その結果、チームテレコムは FCC から独立した権限はなく、あくまでも FCC の権限に基づき申請者と軽減合意を第三者的に交渉するという裁量を維持した。

このように、大統領令によって公式化された後、チームテレコムは議会の管轄外で勧告を通じて FCC の安全保障上の決定に直接的な影響を与え続けており、このことは立法府の意向を一定程度逸脱しているものと考えられる。議会が法制化を試みても、チームテレコムの裁量拡大を制約することはできず、その活動が議会の管轄権外でさらに活発化すれば、

立法府は官僚ドリフトを抑制できず、むしろ立法ドリフトへの対応と引き換えに官僚ドリフトの促進に寄与したと評価されることになるだろう⁷⁵⁶。

このような状況が生まれている背景には、1990年代における世界的な市場開放と規制緩和の潮流の中で、米国政府が「国の安全」を通信分野でどのように確保するかを模索し、非公式な制度を行政主導で確立してきた経緯がある。そして 2020 年、これまで非公式に運用されていた制度が公式化され、CFIUS、チームテレコム、FCC の 3 者が市場や技術の変化に対応しつつ、政府全体で柔軟かつ強制力のある規制を行う新たな制度枠組みが整備された。この動きは、安全保障環境の変化に対応するため、複数の政府機関が役割を調整し、行政主導で非公式に制度を発展させてきた米国独自のプロセスを反映している。米中対立の中で、新しい制度枠組みにより、米国政府は、通信ネットワークの安全を効果的に保護する手法を確立し、政策領域の拡大を「政府一体」として実現する体制を整えたと考えられる。

終章

結論

一 米中対立と新機軸

終章：結論—米中対立と新機軸

本論文では、通信の安全保障に関わる米国の制度枠組みの変容を題材に、なぜそしてどのように米国政府は「非公式制度の公式化」に至ったのかを問いとして設定し、チームテレコムが 2020 年に公式化に至った理由を探究してきた。結論として、議会の選好の変化により安全保障を目的とした通信事業規制を実現する必要性が高まったことから、米国政府は既存の制度枠組みの限界を克服し、チームテレコムを公式化するに至ったと主張する。

1997 年に CFIUS の審査を補完のためにチームテレコムの非公式な審査が生まれた。これに起因した中国企業の免許取消ができないという既存の制度枠組みの限界を、トランプ政権下での、行政府と立法府の双方の中国への懸念の高まりに応じて、米国政府は通信法の改正ではなく、大統領令という迅速な対応手段で克服した。この大統領令は、オバマ政権下から続くサイバー脅威に対応する政府一体（whole of government）アプローチの構想のもと、トランプ政権時に FIRRM の検討に合わせて、司法省主導での検討がなされた。

大統領令の発表を機に、FCC は設立目的を拡大解釈し、議会の要望を反映した安全保障上の決定をし始めた。つまり、このように米国政府は、行政機関が独立規制機関に勧告をする、という構造を米中対立の中で高度化させ、行政府と立法府の双方の要望を、柔軟に反映できる FCC の通信規制のあり方を CFIUS の改革に合わせた、チームテレコムの公式化を通じて、実現した。市場と技術の変化、中国の台頭を背景に、米国政府は通信の安全保障をどのように守るのかを巡り、精密・網羅的な規制を構築するために、米国政府は、CFIUS、チームテレコム、FCC の裁量を組み合わせた新しい制度枠組みが生まれている。

チームテレコムの非公式制度は、公式制度との関係で段階的に発展し、既存の制度の枠組みの限界点に達した結果、公式化を迎えた。1990 年代のグローバルな通信市場の自由化の流れの中で、CFIUS を補完しようとする安全保障官庁の行動から、1997 年に通信免許の安全保障上の非公式な審査は生まれた。この非公式制度は FINSAs の改革とともに「チームテレコム」という非公式組織によって担われ、CFIUS とチームテレコムは審査上の協力関係を築き、高度な二元審査を発展させた。政権と議会の対中強硬姿勢の高まりを背景に、認可後の監督に着手し、米国政府は中国企業の遡及的な免許取消を検討した。しかし、CFIUS の公式制度を起源としたチームテレコムの非公式制度においては、2000 年代に認可した中国企業の新規免許を精査できておらず、免許の取消しを FCC に勧告する根拠はなかった。加えて FCC の公式制度には免許の取消手続きが明定されておらず、チームテレコムと FCC は既存の制度枠組みの限界（非公式/公式制度の重複した限界）に直面することになった。トランプ政権下で、FCC とチームテレコムはこの限界を克服するための意図的

な連合を組み、通信法を改正することなく、大統領令によるチームテレコム公式化によって、中国企業の免許の遡及的な取消を実現した。そしてこの「非公式制度の公式化」は、チームテレコムのみならず、他の公式組織の活動を拡大させる効果をもたらした。CFIUS は FIRMA の成立とチームテレコム公式化を組み合わせることで、外部からでは予測不可能な二元審査の領域を拡大した。また FCC は、チームテレコム公式化による中国企業の免許取消を機に、行政機関の明示的な勧告なしに、自らが単独では扱いにくい安全保障分野へと政策領域を拡大し始めた。そしてチームテレコムは、公式化後も FCC の権限に依存し、実質的に司法府と立法府の管轄権外のまま、審査を強化している。つまりチームテレコム、FCC、CFIUS は別の主体としての外形を打ち出し、縦割りを維持しながらも「誰がやっているのかわからない」状態を維持し、内部では互いの制度を組み合わせることで、複雑化する安全保障の脅威に政府全体で対抗する新しい制度枠組みを構築している。

大統領令の発表は、通信法改正という高いハードルを迅速に回避する代替手段となり、2020 年という時期が、米国における対中国の懸念、特に通信分野における緊急性を増した懸念が行政府および立法府で高まったことが、大きな要因と考えられる。この機会に、FCC は通信法第 1 条の設立目的にある「国防のため」「生命・財産の安全を促進するため」の解釈を拡大し、議会の要望を踏まえ、安全保障上の決定をし始める方針転換を見せた。

「非公式制度の公式化」という制度変化を機にした規制の重層化は、一見、些細で根本的でない現象とも思われるが、漸進的変化プロセスの限界点を超えた新しい制度の枠組みの始まりであった。この制度改革の過程と帰結は、5 つの非公式制度の選択から考察された。3 つの年代における公式化の検討の比較から、「非公式制度の公式化」における、非公式制度の 5 つの選択肢（①維持：現状のまま公式化、②拡大：拡大して公式化、③縮小：縮小して公式化、④拒否：公式化をしない、⑤新設：公式化に併せて追加）が観察された。本事例の特筆すべき点は、中国企業の遡及的な免許取消ができないという、既存の制度枠組みの限界を、「非公式制度の公式化」で克服させた⑤「新設」の選択にある。

この制度変化の始まりは、中国への懸念という目下の課題を解決するものであったとしても、CFIUS、チームテレコム、FCC はそれぞれの役割分担を依然として曖昧にし、裁量を残すことで、国内外の政治情勢や経済状況の変化に柔軟に対応し、米国にとって安全保障上の脅威となりうる懸念に適時対処できる、新たな制度枠組みを構築するに至っている。本研究は非公式制度の起源から公式化後までを追究したことで、米国の通信の安全保障に関する制度枠組みが、「非公式制度の公式化」により、ルールは明文化したにもかかわらず依然不透明なまま、しかし、今までになく強固なものとなったことを明らかにした。

第 1 節：研究の目的に対する結果

本論文の目的は、米国の新しい通信の安全保障に関する制度枠組みの把握であった。長期的な政策過程の変遷を分析することを通じ、対外的な変化に目をむけつつ、実態として、米国国内の通信規制がどのように変化したのか、解明することを研究の主眼としてきた。

市場開放後、米国の通信事業規制に関する多くの研究では、FCC による競争政策の推進に関心を寄せ、許認可における安全保障上の側面は通時的に論じられてこなかった。これに対し本研究は、米国の通信事業規制の研究として、安全保障上の改革を扱い、FCC の許認可における行政機関の関与の歴史の変遷を論じた。通信事業規制を安全保障の観点から通時的に評価したことで、90 年の歴史をもつ米国の規制機関の FCC が設立目的を再解釈し、議会および他の行政組織と協働し、安全保障を目的とした通信事業規制のあり方を追求する、米国通信行政の転換を捉えた。FCC は中国企業の免許取消を通じ、行政機関の助言なしに安全保障上の決定を下す前例を作った。この前例を強調しながら、FCC は、1934 年通信法第 1 条の設立目的にある「国防」、「生命と財産の安全」を促進するためという規定を引き合いに出し、安全保障に関する政策決定を拡大しつつある。このような FCC の役割変化は、国際情勢の緊張の高まりを背景に、安全保障面からの新たな課題に対応し、米政府が通信事業規制の再編成に踏み切ったことを象徴するものと言えるだろう。

本研究は、米国の通信の安全保障に関する制度枠組みを、米国内のガバナンスに焦点を当て、FCC、チームテレコム、CFIUS といった行政組織間の関係を分析することで捉えた。これまでの研究では、FCC の許認可に関連する行政機関の動向が断片的に議論されるに留まり、各時代におけるその関与や改革に対する評価は十分に行われてこなかった。それに対し、本研究は議会の審議記録だけでなく、行政府の執行記録を収集・整理することで、通信事業規制に関わる政府内のアクターの役割と関係の変化を実証的に示し、曖昧に捉えられてきた制度構造の変遷を明らかにしている。具体的には、CFIUS という公式組織の背後でチームテレコムという非公式組織が存続し、CFIUS が制度発展を方向づけている表裏の関係、そしてチームテレコムと FCC の新しい関係を特定することができた。

この行政府の変化に加え立法府の動きに注目し、3 段階の過程追跡から、行政府と立法府の関係の変化を考察し、メゾレベルの一般性として、立法府が行政府の選好に段階的に適応するプロセスを見出した。米国通信事業規制における安全保障に関する政策過程は、議会の審議記録が乏しく、立法府における議論や政策決定の背景の把握が困難と指摘されてきた。そのような中、通信規制における安全保障の強化を、どのようにして行政が主導し、議会がそれを追認または支援してきたかという変遷を明らかにした。この成果は、米

国通信規制の安全保障分野における行政と立法の関係を理解し、他の事例との比較検討を行う上での基点として有意義であると考えられる。また、具体的な事例を通じて議会の関与や影響力を考察することで、行政主導の政策決定に対する議会の関与の範囲とその限界を示し、民主主義国家における政官関係に基づくガバナンスの理解に資する可能性がある。

そして、本研究の社会的意義として、米国政府による政府一体 (whole of government) のアプローチを明らかにした点が挙げられる。第一に、FCC の許認可において安全保障上の観点を担うチームテレコム の起源と発展を捉えたことで、チームテレコム と CFIUS の審査における協力関係を観察した。そして、「行政から独立した」独立規制機関の FCC と行政機関の複合体であるチームテレコム という、本来ならば想定されない連合の形成を特定した。その背景には、市場と技術の変化の中で、米国政府にとって安全保障上の脅威となり得る対象概念が拡大し、外国企業から自国企業まで広範かつ厳格に規制を行う必要性の高まりがあった。本研究の分析は、公式制度と非公式制度のアクターが意図的な連合を組んだ過程、双方が利益を得るような協力関係を築く帰結を捉え、CFIUS、チームテレコム、FCC が制度枠組みの中で、段階的に協力関係に至ったことを明らかにしている。

このように複雑化する安全保障上の脅威に対して、米国が政府一体となって取り組む姿勢は、単一の機関ではなく複数の機関が連携して対応する必要性を示唆している。本研究が捉えた米国の事例は、通信法の改正を伴わない通信事業規制における安全保障上の改革であり、1990年代以降の制度運用の変遷を踏まえることで、その変化の実態や改革を実現する手法までを把握することができた。米国のアプローチを盲目的に追従するのではなく、本研究が明らかにした多様なステークホルダー間の調整の視点や、非公式制度の公式化において米国が直面した課題と状況を踏まえることで、各国は自国の実情に適したアプローチを検討できると考えられる。

第2節：研究の限界・展望

本研究は、米国通信事業規制の通時的な分析を通じ、米国の通信の安全保障に関わる制度枠組みの変容を明らかにし、立法府が行政府の選好に段階的に適応していく過程を示したものである。しかしながら、本研究の成果は、単一の事例における公式化という事象から導き出されたものであり、その一般化には限界がある。チームテレコム制度化という事例を中心に検討したため、他の事例との比較や、本研究で得られた見解が他のケースにも適用可能かどうかについて、明らかにすることはできなかった。そのため、本研究で得られた結果は、条件依存的である可能性があり、その条件が異なる場合には異なる結果が導かれ得ることに留意しなければならない。この点を踏まえ、今後の研究では、複数の事例を分析対象とし、本研究の成果を他のケースや異なる状況に適用できるか、他国の規制モデルへの波及といった国際的な文脈も考慮しつつ、検証を行うことが重要である。

まず、通信分野の通時的な分析にとどまらず、米国における他の分野や連邦・州レベルの規制と比較する必要がある。近年の米中対立を背景に、米国内で規制枠組みが強化される動きが見られており、通信分野以外の規制の歴史的な変遷との比較は、本研究の成果をより一般的な規制政策の文脈に位置付けるためにも有効である。例えば、トランプ政権以前からの歴史的な変遷を踏まえ、他の事業規制と CFIUS との関係进行分析することで、通信分野の規制強化が他の分野とどのように異なるかを相対的に理解することが可能となるだろう。具体的には、チームテレコムと FCC、CFIUS のガバナンスの枠組みを、通信分野と同様に連邦レベルで外資規制が設けられている海運、航空、原子力といった分野の事業規制の変遷と比較することも、今後の研究の方向性として考えられる。また、通信法の規制対象である放送業との比較も同様に重要である。このような異なる分野の規制に共通する課題や違いを見出すことが、米国通信規制の理解を深める手がかりとなると考える。

この他分野との比較を視野に入れ、CFIUS、チームテレコムおよび FCC の政策変遷について、より詳細に理解する余地も残されている。本研究の事象は現在進行形のものであり、継続的な分析により、結論の確からしさを高めていくことが求められる。CFIUS の審査過程には機密性が伴うため、通信分野の買収や合併審査に関するデータに限界があることが本研究の制約の一つであった。今後の課題としては、CFIUS の審査に関する企業の公表情報や FCC の審査記録を組み合わせ、データの量と質を向上させることが挙げられる。さらに、本研究が特に注目したのは通信免許の許認可に関する FCC の政策であったが、チームテレコムの 2020 年の公式化は、免許審査のみならず、FCC 全体の政策に対する安全保障の観点からの規制強化を含意するものである。したがって、今後の研究においては、チー

ムテレコム公式化後の FCC の政策全体の動向を広く分析対象に含め、米国の通信分野における規制強化の枠組みをより包括的に捉えることが重要である。政府一体 (whole of government) アプローチについても、チームテレコム、CFIUS、FCC の 3 機関のみならず、他の制度や規制を組み合わせる必要がある。実際、米国政府は、通信分野に限らず他の分野においてもこのアプローチを政策に用いている。そのため、チームテレコムに限らず、CFIUS、FCC に関連する制度や規制を含めて多角的に分析し、本研究の結論および米国の規制強化の特徴をより深く検証することで、このアプローチがどのように米中関係や米国の規制の全体像と関連しているかを明らかにできると考える。

この研究は、2020 年の大統領令による中国企業の免許取消を機にした、FCC による安全保障上の規制強化の動きを明らかにした。他方で、米国政府の対中国の懸念が、他の外生的要因と比較し、どの程度公式化に影響を与えたのかは現時点では明らかにできていない。今後の研究で米中関係を踏まえた考察とともに、米中関係以外の国際関係、政権交代、規制の専門・技術性などの外生的要因が公式化にどう作用したのか、考察することを通じ、より米国の通信規制のあり方を俯瞰的に捉え、多角的に評価することができると考える。特にトランプ政権、その対中政策や米国議会政治における特殊性が本研究の結果に与えた影響を評価することが求められるだろう。トランプ政権の政策決定過程には、他政権による大統領府の政治とは異なる特徴があり、対中国政策においても独自のアプローチが取られたため、当該政権における政策的行動を他の政権にも通じるものとして、一般化する際には注意を要する。

トランプ政権の対中政策および米中関係の多面的な性質に対する評価は、本研究の限界として認識すべき課題である。トランプ政権の対中政策では、2018 年以降、中国製品に対する段階的な関税引き上げが実施され、対中貿易赤字の削減と国内産業の保護を目的とする政策が推進された。この従来の政権には見られなかった積極的な対応により、米中貿易摩擦が激化し、中国を対象とするさまざまな規制措置が講じられる中で、チームテレコムを公式化する大統領令 13913 号が発表された。このような状況下における公式化について、他の政権の対中政策と比較する視点から、トランプ政権の対中政策の影響を評価することが今後の課題である。また、米中関係を経済的および外交的な戦略的交渉の側面からも捉えつつ、今後の米中関係および米国の対中政策の変化に伴う米国通信制度の枠組みの変容についても継続的な分析が必要である。

そして、政権のみならず、議会の分極化が与える影響、議会の流動的なメカニズムも、チームテレコムの動向に影響を与える可能性があり、この点に関する追加の分析も課題と

なる。実際、チームテレコムを公式化する大統領令の発表後、通信事業規制における安全保障の観点は、CFIUS とは異なり、議会はチームテレコムをコントロールする術を有していない。この状況を議会が解消するために、チームテレコムを法制化する可能性に留意し、継続的に分析する必要がある⁷⁵⁷。今後の議会の動きと本研究の分析結果を考察することで、2020年の大統領令が議会にとって、どのような位置付けであったのか、本研究の結論を改めて評価することが期待できると考える。今後の政治動向や国際関係の変化によって、議会の立法措置や異なる政権により、大統領令が取消されるのか、または、法案によるチームテレコムの統制が見送られるのかを考察し、「公式化」がもたらした制度自体の強靱さや今後の変化の方向性を把握することが求められる。

以上のように、本研究の特徴をいかしつつ、今後の研究ではトランプ政権の特徴、米中競争関係の激化、議会の分極化などの要因を考慮し、国際関係論や米国政治学の視点を取り入れ、包括的な考察を進めることが重要である。これにより、本研究が捉えた米国通信事業規制における「公式化」現象が不可逆的であるのか、可逆的なものであるのかについて、より動態的な理解を深めることが期待される。

さらに、国際的な比較を通じて、米国の通信規制モデルが他国にどのように影響を及ぼし、各国が独自の制度文脈でどのように適応するかを分析することが、今後の研究の展望である。米国の通信政策が他国に拡散し、各国が独自の制度的文脈に応じてそれを変容させていくことは、国際的な研究の関心事となってきた。例えば、米国の独立規制機関モデルの国際波及⁷⁵⁸や、中国通信機器に対する規制措置が他国の政策に与える影響を扱った研究が見られてきた⁷⁵⁹。他方で、米国の通信事業規制における安全保障上の変化が各国の政策にどのような影響を与えるかは、今後の規制動向を踏まえた新たな研究課題であると言えるだろう。

今後、米国と同様に独立規制機関モデルを採用する欧州の制度や、行政機関が許認可を担う日本の規制モデルとの国際比較を通じ、通信分野や安全保障を取り巻く急速な国際環境の変化の中で、米国の通信規制のあり方を相対化し、各国の政策選択における類似性と多様性を探求できると考える。これにより、異なる政治体制や制度成立の歴史的背景、行政組織の特性といった国内的要因と国際的要因の相互作用が通信規制に与える影響を、マクロな視点で考察することが可能となる。このような国際比較を、他分野との比較の視点も交えながら行うことで、本研究の単一事例に基づく一般化の限界を克服するとともに、具体的な政策的貢献につなげることが期待できると考える。

注

- ¹ この国際的な波及効果に関しては以下の論文が参考となる。Krolikowski, A., & Hall, T. H. (2023). Non-Decision Decisions in the Huawei 5G Dilemma: Policy in Japan, the UK, and Germany. *Japanese Journal of Political Science*, 24(2), 171–189.
- ² 例えば以下が挙げられる。永野秀雄「第9章米国におけるサイバーセキュリティ法制の展開と現状—国家安全保障上の不可欠な制度基盤として—」『安全保障と国際関係』金沢工業大学国際学研究所、内外出版、2016年、243-294頁。
- ³ 例えば以下の文献が挙げられる。新保史生「捜査手段としての通信傍受をめぐる制度と現状」『海外電気通信』第33巻第9号、2000年、5-58頁。土屋大洋『情報による安全保障：ネットワーク時代のインテリジェンス・コミュニティ』慶應義塾大学出版会、2007年。
- ⁴ 鳥居博『アメリカの電気通信制度』日東出版社、1950年。
- ⁵ 和田洋典「アメリカ型規制国家のグローバル化と制度的多様化--金融セクターと情報通信セクターの日英比較を事例に」『国際政治』第153号、2008年、74-90頁。
- ⁶ Loeb, G. H. (1978). The Communications Act Policy toward Competition: A Failure to Communicate. *Duke Law Journal*, 1978(1), 1-56.
- ⁷ 例えば、マイク・シャーリング (Mike Sherling) は、以下の論文において、FCCがネットワークセキュリティに関する権限を行使することの難しさを指摘している。シャーリングは判例を踏まえ、FCCが適切に対応するためには、通信法改正を通じて議会が明示的な権限を付与する必要があると主張した。Sherling, M. (2014). The Likely Regulators? an Analysis of FCC Jurisdiction over Cybersecurity. *Federal Communications Law Journal*, 66(3), 567-608.
- ⁸ Loeb, G. H. (1978). The Communications Act Policy toward Competition: A Failure to Communicate. *Duke Law Journal*, 1978(1), 1-56. また以下の文献は③「生命と財産の安全」を促進する目的は、1910年無線法の規定に由来し、1937年の1934年通信法改正時に盛り込まれたことを記述した。鳥居博『アメリカの電気通信制度』日東出版社、1950年。
- ⁹ 第1章第2節で後述することになるが、1996年の1934年通信法改正やWTO基本電気通信合意などの節目を迎える中、行政機関によるFCCの審査への関与が1997年から始まり、新しい問題が浮上していると以下の文献は指摘している。NSTAC. (2000, May). *Protecting Systems Task Force Report on Enhancing the Nation's Network Security Efforts*. President's National Security Telecommunications Advisory Committee. <https://nsarchive.gwu.edu/document/22367-document-02-president-s-national-security> (accessed on 9 December 2022). なお貿易政策としての観点から、行政機関の勧告により、1990年代に日本企業の免許がFCCに留保される事案があった。以下の論文を参照。Noah, L. (1997). Administrative Arm-Twisting in the Shadow of Congressional Delegations of Authority. *Wisconsin Law Review*, 5, 873–941.
- ¹⁰ 本間雅雄 (1997) 「加速するグローバル大競争—WTO電気通信サービス自由化交渉妥結の意義—」『InfoCom ニュースレター』情報通信総合研究所, <https://www.icr.co.jp/newsletter/eye/1997/e97005.html> (2023年6月26日アクセス)
- ¹¹ FCC (1997). *Rules and policies on foreign participation in the U.S. telecommunications market and market entry and regulation of foreign-affiliated entities* (Report and Order and Order on Reconsideration, FCC-97-398). U.S. Federal Communications Commission.
- ¹² 「チーム・テレコムは、1997年に米国が通信市場を広く外資に開放した際に創設された

もの (The original Team Telecom, created in 1997 when the US opened its telecommunications market to widespread foreign investment)」と以下の記事で弁護士から説明がなされている。Financier Worldwide Magazine. (2023, September). *Q&A: Team Telecom review and national security*. <https://www.financierworldwide.com/qa-team-telecom-review-and-national-security> (accessed on 29 September 2023) なお、以下の FCC の 2012 年の文書も、チームテレコム of 審査を説明するにあたり、1997 年外国参加命令を挙げた。FCC (2012, March). *FCC HOMELAND SECURITY LIAISON ACTIVITIES*. U.S. Federal Communications Commission. <https://transition.fcc.gov/pshs/docs/liaison.pdf> (accessed on 27 April 2023).

- ¹³ 以下の論文の Figure 1 を参照。Oriishi, A. (2024, April). *What has the U.S. government gained by formalizing Team Telecom? —Team Telecom and the FCC's Dual Security Approach*. Paper presented at the 23rd Workshop on the Economics of Information Security, Texas. <https://bpb-us-e2.wpmucdn.com/sites.utdallas.edu/dist/e/1380/files/2024/04/Oriishi-WEIS-2024-6baaad07bb2ea64a.pdf> (accessed on 27 April 2024).
- ¹⁴ National Security Division (2021, December 7). *The Committee for the Assessment of Foreign Participation in the United States Telecommunications Services Sector - Frequently Asked Questions*. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/nsd/committee-assessment-foreign-participation-united-states-telecommunications-services-sector> (accessed on 25 May 2023).
- ¹⁵ Bressie, K (2007, January 17). *A Practitioner's Guide to the CFIUS Review Process*. Harris Wiltshire & Grannis LLP.
- ¹⁶ Forden, S (2012, October 17). *Sprint Bid Seen Surviving U.S. Review*. Bloomberg. <http://www.bloomberg.com/news/2012-10-11/softbank-s-sprint-bid-seen-surviving-u-s-review.html> (accessed on 11 September 2022).
- ¹⁷ 布施哲「米国による対中制裁関税発動の背景：オバマ政権期における「経済諜報型」サイバー攻撃を中心に」『戦略研究』第28号、2021年、31-50頁。
- ¹⁸ The White House (2017, December 18). *National Security Strategy of the United States of America*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf> (accessed on 28 April 2023).
- ¹⁹ McCourt, D. M. (2021). Framing China's Rise in the United States, Australia and the United Kingdom. *International Affairs*, 97(3), 643-665; Sutter, R. G. (2018). *US-China Relations*. Rowman & Littlefield.
- ²⁰ Exec. Order No. 13913, 85 F.R. 19643, Establishing the committee for the assessment of foreign participation in the United States telecommunications services sector (2020).
- ²¹ FCC. (2020). *Process reform for executive branch review of certain FCC applications and petitions involving foreign ownership* (Report and Order, FCC 20-133). U.S. Federal Communications Commission.
- ²² Plotinsky, D. (2023, April). *Analysis: How Team Telecom Can Conduct Faster Reviews in No-risk Cases*. Morgan Lewis. <https://www.morganlewis.com/pubs/2023/04/analysis-how-team-telecom-can-conduct-faster-reviews-in-no-risk-cases> (accessed on 27 April 2023).
- ²³ Dau, L. A., Chacar, A. S., Lyles, M. A., & Li, J. (2022). Informal institutions and international business: Toward an integrative research agenda. *Journal of International Business Studies*, 53(6), 985-1010.

- ²⁴ 哲学者であり、経済学者のフランチェスコ・グアラ（Francesco Guala）は、公式制度と非公式制度の関係について「制度の自発的進化に関心を寄せる学者たちは、**公式**の制度的ルールと**非公式**の制度的ルールとを区別する。ここで「公式」が意味するのは、一連の法・原則・権利に明示的に述べられ、成文化されていることである。これらの法・原則・権利は公開されており、そのようなルールは口頭で伝達されるかもしれないが、複雑な社会においては通常、書面で保存される。対照的に、非公式のルールは明示的に成文化されず、諸個人の行動を通じて明らかになる。」と述べている。詳細は、以下を参照。フランチェスコ・グアラ著、瀧澤弘和監訳、水野孝之訳『制度とは何か：社会科学のための制度論』慶應義塾大学出版会、2018年。
- ²⁵ 情報通信審議会（2024）「経済安全保障ワーキンググループ」総務省、
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/joho_tsusin/tsusin_seisaku/keizaianzenhoshou_wg.html（2024年7月3日アクセス）
- ²⁶ Fitzgerald, A. q, Hanbury, T., Maxwell, W., & Sura, A. A. (2016). *A Comparative Analysis of Team Telecom Review*. Hogan Lovells US LLP.
- ²⁷ FINSA と FIRRMA の成立経緯については、以下の CFIUS に関するレポートに整理されている。The Congressional Research Service (2020, February 26). *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*. CRS Report, RL33388, 94. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33388/944> (accessed on 27 April 2023) また、以下の文献も参照。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』信山社出版、2023年。
- ²⁸ このチームテレコム起源の点は、第2章で詳述するが、以下の論文の内容をもとに加筆している。居石杏奈「電気通信業への外国投資を巡るグローバル・ガバナンスへの挑戦—米国チームテレコムと CFIUS による対米投資審査の変遷から見る新機軸—」『グローバル・ガバナンス』第9号、2023年、52-69頁。
- ²⁹ ノースは以下の文献で「制度」を“*Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction*”と表現している。North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. （ダグラス・C.ノース著、竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年）
- ³⁰ 本論文のアプローチとなる歴史的制度論の代表的な研究では、公式制度と非公式制度を「明文化」を基準に区別するものが確認できる。第2節でも取り上げることになるが、例えば、歴史的制度論者のポール・ピアソンは以下の文献中で、制度の起源と変化に関する問題を取り上げる上で、「成文化した政治争議のルール」として定義し、公式な政治制度に限定して議論を展開した。ポール・ピアソン、粕谷祐子監訳『ポリティクス・イン・タイム：歴史・制度・社会分析』勁草書房、2010年。
- ³¹ なお、本論文と同様に公式制度と非公式制度の扱いを区別して、通信分野の制度改革を扱ったものとして、先行研究でも言及する和田の研究がある。この文献においては、歴史的制度論を選択し、「フォーマルルール」、「インフォーマルルール」という言葉を用いて制度改革を論じた。本論文と同様に公式制度と非公式制度について、法令などにより、明文化しているか否かを基準に区別していると捉えられる。和田洋典『制度改革の政治経済学：なぜ情報通信セクターと金融セクターは異なる道をたどったか?』有信堂、2011年。
- ³² 「制度枠組み (institutional framework)」はノースの以下の文献において、「法ルール、組

組織形態、執行、行動規範」を含んだ包括的な概念として扱われた。North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press
(ダグラス・C.ノース著、竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年)

³³ ノースは以下の文献で「制度はひとびとが自分たちの相互作用を形づくるために考案したどのような形態の制約をも含む。制度はフォーマルであろうか、インフォーマルであろうか。それはいずれでもありうる。そして私は、フォーマルな制約—たとえば人が考案するルールとインフォーマルな制約—たとえば慣習や行為コードの双方に興味がある」「制度的制約はフォーマルな成文ルールと不文の行為コードからなる。後者はフォーマルなルールの基礎となりそれを補完する」と述べた。ノースの主張の中では「制約」「コード」「ルール」という言葉について、ニュアンスや表現するレベルの差はありつつも、類似の意味で用いられていると考えられる。North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
(ダグラス・C.ノース著、竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年)

³⁴ ノースは以下の文献で、「組織」を“groups of individuals bound by some common purpose to achieve objectives.”と表現した。North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. (ダグラス・C.ノース著、竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年)

³⁵ ノースは以下の文献で「インセンティブ」を“The kinds of knowledge, skills, and learning that the members of an organization will acquire will reflect the payoff - the incentives - imbedded in the institutional constraints.”と記述した。制度的枠組みに組み込まれたインセンティブは、意思決定過程にある個人を、当初とは異なるシステムを段階的に進化させるよう導く、実行による学習と暗黙知の開発のプロセスを方向付けると主張している。North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. (ダグラス・C.ノース著、竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年)

³⁶ 福島は以下の文献で、法律の観点から、米国の安全保障に対する捉え方について論じた。福島政裕「国家安全保障条項と米国の国家安全保障概念」『変容する日米経済の法的構造：「日米構造問題協議最終報告」完全収録』松下満雄ほか著、東洋堂企画出版社、1991年、119-160頁。

³⁷ この点は第3節の先行研究で記述することになる。なお以下の文献は、米国の経済安全保障に関する国内法に共通して見られるのは、国家安全保障概念の不確定性であり、この概念が何を意味するのか、いずれの法律も定義しておらず、それゆえに裁量権濫用の危険が伴うことになることを指摘している。渡井理佳子「通信主権の確保と外資規制」『法學研究』第76号、2003年、479-500頁。

³⁸ DiPaolo, D. M. (1996). *Foreign Ownership Restrictions in Communications and 'Cultural' Trade: National Security Implications*. The Industrial College of the Armed Forces. National Defense University.

³⁹ 米国の国家安全保障の概念に係る以下の論考を踏まえて定義した。福島政裕「国家安全保障条項と米国の国家安全保障概念」『変容する日米経済の法的構造：「日米構造問題協議最終報告」完全収録』松下満雄ほか著、東洋堂企画出版社、1991年、119-160頁。

-
- ⁴⁰ 以下の文献で、DHS、司法省、国防総省はサイバー脅威への対策において役割を果たす官庁として上げられている。Crowther, G. A., & Ghori, S. (2015). Detangling the Web: A Screenshot of U.S. Government Cyber Activity. *Joint Force Quarterly*, (78), 75-83.
- ⁴¹ 以下の米国大使館の資料をもとに定義した。米国大使館レファレンス資料室編 (2012) 「米国の統治の仕組み (第2版 ed.)」 <https://americancenterjapan.com/wp/wp-content/uploads/2015/10/wwwf-ejournals-usgov.pdf> (2024年7月3日アクセス)。
- ⁴² 以下の文献は、CFIUSとチームテレコム「duplicative review」に対する問題意識が中心となっている。Fitzgerald, A. q, Hanbury, T., Maxwell, W., & Sura, A. A. (2016). *A Comparative Analysis of Team Telecom Review*. Hogan Lovells US LLP. 米国の制度研究では、以下の文献のように、異なる法的目的であっても複数の制度が運用上で重複を生む事象を二重と捉えたものが見られる。Lee, R. (1975). FCC and Regulatory Duplication: A Case of Overkill. *Notre Dame Law Review*, 51(2), 235-250. しかし、本論文では申請者から見た制度運用のあり方ではなく、政府から見た制度運用を論じているため、「二重」として見える制度運用も「二元」と称している。
- ⁴³ 例えば以下の研究は、国内法上の「非公式制度の公式化」と国際法上の「非公式制度の公式化」の双方を扱っている。Lauth, H. (2000). Informal Institutions and Democracy. *Democratization*, 7(4), 21-50.
- ⁴⁴ 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008年。
- ⁴⁵ 以下のアヤ・チャカーらは、公式制度と非公式制度の変化を同時に分析する必要性を主張し、論文内でも2つの制度を分けるアプローチで論じた。Chacar, A. S., Celso, S., & Hesterly, W. (2018). Change Dynamics in Institutional Discontinuities: Do Formal or Informal Institutions Change First? Lessons from Rule Changes in Professional American Baseball. *Business History*, 60(5), 728-753. ゲルマンは、公式制度と非公式制度は、互いに並置されるべきではなく、むしろ一種の共生として考えられるべきであると主張する。ロシアの政治学者であるゲルマンの研究の事例では1つの組織が公式制度と公式制度の双方を運用している。Gel'man, V. (2012). Subversive Institutions, Informal Governance, and Contemporary Russian Politics. *Communist and Post-Communist Studies*, 45(3-4), 295-303. しかし、本研究はアヤ・チャカーらと同様に、異なる組織が公式制度と非公式制度の各々を運用しており、組織間の関係の変化も分析の対象となる。そのため、本研究はゲルマンが主張する公式制度と非公式制度の共生の概念を肯定しながらも、分析上は非公式制度と公式制度を同時に並置して分析する。なお、1つの組織が公式制度と非公式制度（非公式な政治）を運用する研究においては、ゲルマンと同様に、公式制度と公式制度を並置しない考え方を主張する中国の研究がある。例えば、呉國光は、以下の文献で公式制度と非公式の政治の相互作用によって中国党大会における「制度操作 (institutional manipulation)」が実現されている主張を展開した。「制度操作」とは、権力者が政治権力を通じてゲームの規範やルール、手続きを意図的に操ることとしている従来の非公式制度と公式制度を二元的に捉える考え方から脱却し、これらを別個のカテゴリーではなく、同一の制度を構成する一体のものとして分析した。呉國光著、加茂具樹監訳『権力の劇場：中国共産党大会の制度と運用』中央公論新社、2023年。
- ⁴⁶ フランチェスコ・グァラ著、瀧澤弘和監訳、水野孝之訳『制度とは何か：社会科学のための制度論』慶應義塾大学出版会、2018年。なお、CFIUSのFINSAについて、既存の多くの非公式な慣行の成文化であるという主張もある。例えば以下の文献においては、FINSAは非公式な慣行を明文化したに過ぎないことが強調されている。Lenihan,

-
- A. T. (2018). *Balancing Power without Weapons*. Cambridge University Press; Plotkin, M. (2009). *A Question of National Security*. Legal Week.
- ⁴⁷ 買収・合併審査については、CFIUS と FCC の免許審査と別に反トラスト法（ハート・スコット・ロディノ法）に基づき、一定規模以上の米国企業の株式又は資産の取得は、司法省反トラスト局および FTC の手続きについても必要となる。FCC の審査とこの司法省・FTC の審査は同時期に行われる。なお、以下の 2 つの論文が参考となる。
- Weiser, P. J. (2008). Reexamining the Legacy of Dual Regulation: Reforming Dual Merger Review by the DOJ and the FCC. *Federal Communications Law Journal*, 61(1), 167-198;
- Eisenach, J. A., & Kulick, R. (2019). Do State Reviews of Communications Mergers Serve the Public Interest? *Federal Communications Law Journal*, 71(2), 125-153.
- ⁴⁸ 州際電気通信に関する連邦の規制は、電信線の通行権を定めた 1866 年郵便道路法（The Post Roads Act of 1866）の制定にその端緒を求めることができるとされている。この法律により、郵政長官は、政府が利用する電報の料金を定める権限を付与された。1888 年に議会は、公衆サービスの一層の拡充のために、電信会社の線路を相互接続するよう関係電信会社に要求する権限を ICC に付与した。以下を参照。郵政省郵政研究所通信経済研究部『米国通信法対訳』郵政省郵政研究所、1997 年。財団法人日本情報処理開発協会（2003）「世界の情報通信の現状」
<https://jipdec.or.jp/archives/publications/J0001907.pdf>（2024 年 2 月 26 日アクセス）また、ICC については以下の論文を参照。Huntington, S. P. (1952). The Marasmus of the ICC: The Commission, the Railroads, and the Public Interest. *The Yale Law Journal*, 61(4), 467-509.
- ⁴⁹ 以下の論文で、なぜ 1910 年までに、電信・電話会社は連邦政府によって規制されるべきだというコンセンサスが形成されたのか、記録からは明らかではない、という指摘がなされている。Loeb, G. H. (1978). The Communications Act Policy toward Competition: A Failure to Communicate. *Duke Law Journal*, 1978(1), 1-56.
- ⁵⁰ Goodman, M., & Gring, M. (2000). The Ideological Fight over Creation of the Federal Radio Commission in 1927. *Journalism History*, 26(3), 117-124.
- ⁵¹ 菅谷実『アメリカの電気通信政策：放送規制と通信規制の境界領域に関する研究』日本評論社、1989 年。
- ⁵² 財団法人日本情報処理開発協会（2003）「世界の情報通信の現状」
<https://jipdec.or.jp/archives/publications/J0001907.pdf>（2024 年 2 月 26 日アクセス）
- ⁵³ 政権が変われば、委員長が変わることが慣例となっている。以下が参考になる。清原聖子「“日本版 FCC”構想に関する論考--独立行政委員会の政治的中立性の観点から」『電子情報通信学会誌』第 94 巻第 5 号、2011 年、354-358 頁。
- ⁵⁴ Fitzgerald, A. q, Hanbury, T., Maxwell, W., & Sura, A. A. (2016). *A Comparative Analysis of Team Telecom Review*. Hogan Lovells US LLP. 以下の文献も同様の主張を展開している。
- Renan, D. (2015). Pooling Powers. *Columbia Law Review*, 115(2), 211-291.
- ⁵⁵ Bressie, K (2020, April 8). *President Trump Formalizes Team Telecom Process for Reviewing Foreign Investments in U.S. Telecommunications Market*. Harris, Wiltshire & Grannis LLP. <https://hwglaw2021.wpengine.com/wp-content/uploads/2023/03/HWG-Advisory-April-2020.pdf> (accessed on 11 September 2022).
- ⁵⁶ NSTAC (2000, May). *GLOBALIZATION TASK FORCE REPORT*. President's National Security Telecommunications Advisory Committee. pp.100. <https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/GTF-Final.pdf> (accessed on 27 April 2023).
- ⁵⁷ FCC 規則改正により、現在では、WTO 加盟国には間接投資は 100% まで投資可能とされ、個別ケースで判断されることになっている。第 310 条の解釈の経緯については、

以下が参考となる。Federal Register/Vol. 78, No. 55/Thursday, March 21, 2013/Notices.

⁵⁸ Sidak, J. G. (1997). *Foreign Investment in American Telecommunications*. University of Chicago Press.

⁵⁹ 以下の論文は、委員会は、艦船間および艦船から陸上への通信における無線妨害を防止するため、無線通信業界を「完全な政府の監督下に置くべきである」と結論づけ、海軍に無線通信の国家的統合を監督する責任を負わせる勧告を出したと論じている。

Sidak, J. G. (1997). *Foreign Investment in American Telecommunications*. University of Chicago Press.

⁶⁰ 1927年無線法の立法過程においても、海軍の主張は変わらなかった。ロナルド・コース (Ronald H. Coase) の論文によれば、1917年と1918年にも無線規制を海軍に委ねる法案が議会に提出された。そして、その際に海軍は1912年無線通信法の時よりもはるかに強い姿勢で、軍に商業目的の無線通信の独占権を与えることを主張した。しかし、海軍の主張について議会は最終的に合意せず、海軍が提案した法案は成立しなかった。コースは以下の論文で、海軍長官のジョセファス・ダニエルズ (Josephus Daniels,) は、1918年の法案について、「海軍省に商業目的の無線通信の所有権、独占権を与えるものだ」と説明したとしている。Coase, R. H. (1959). The Federal Communications Commission. *The Journal of Law & Economics*, 2, 1-40.

⁶¹ DiPaolo, D. M. (1996). *Foreign Ownership Restrictions in Communications and 'Cultural' Trade: National Security Implications*. The Industrial College of the Armed Forces. National Defense University.

⁶² Coase, R. H. (1959). The Federal Communications Commission. *The Journal of Law & Economics*, 2, 1-40.

⁶³ Sorin A. Bodea. (1992, August). *The Impact of Section 310 of the Communications Act of 1934: Economic and National Security Issues*, Incidental Paper of the Program on Information Resources Policy, Harvard University Center for Information Policy Research.

http://www.pirp.harvard.edu/pubs_pdf/bodea/bodea-i92-5.pdf (accessed on 25 February 2024)

なお、周波数管理の歴史について、以下が参考となる。鬼木甫「米国における周波数資源の管理体制の変遷--政府の直接管理から「実質上の私的所有権」の成立へ:1910-1993」『大阪学院大学通信』第31巻第9号、2000年、769-787頁。

⁶⁴ 以下の論文は、1974年、議会は1934年法第310条を改正し、当時、国家安全保障に最も直接的に影響すると考えられていた、コモンキャリア、放送、航空無線サービスに同条の適用範囲を限定したと記述している。Sorin A. Bodea. (1992, August). *The Impact of Section 310 of the Communications Act of 1934: Economic and National Security Issues*, Incidental Paper of the Program on Information Resources Policy, Harvard University Center for Information Policy Research. http://www.pirp.harvard.edu/pubs_pdf/bodea/bodea-i92-5.pdf (accessed on 25 February 2024)

⁶⁵ Goodman, M., & Gring, M. (2000). The Ideological Fight over Creation of the Federal Radio Commission in 1927. *Journalism History*, 26(3), 117-124. また以下の論文においても、無線規制の更新に関する下院と上院の法案の唯一の実質的な違いは、下院の法案が「委員会による監督または上訴審査を条件として、商務長官に法の管理を委ねる」のに対し、上院は「無線の管理を完全に直接委員会の手に委ねる」ことだったと論じている。Coase, R. H. (1959). The Federal Communications Commission. *The Journal of Law & Economics*, 2, 1-40.s

-
- ⁶⁶ 1934 年通信法第 310 条は、直接出資については、(1)外国人またはその代理人、(2)外国政府またはその代理人、(3)外国で組織された法人、(4)外国人が役員または取締役を務める法人、(5)外国人所有の株式が 20%を超える法人に免許を与えることを禁じた。また同条は、間接出資については、そうすることが「公共の利益、便宜及び必要 (public interest, convenience and necessity)」に資するのであれば、FCC は、(1)外国人役員、(2)25%以上の外国人取締役、(3)25%以上の外国人株式を有する親会社に直接または間接的に支配されている企業に対しては、免許を拒否できると規定した。
- ⁶⁷ Sitaraman, G. (2022). The Regulation of Foreign Platforms. *Stanford Law Review*, 74(5), 1073-1152.
- ⁶⁸ 鳥居は以下の文献で、1934年通信法の改正の中でも、1937年の改正と1943年の改正が重要であったとしている。鳥居博『アメリカの電気通信制度』日東出版社、1950年。
- ⁶⁹ 財団法人日本情報処理開発協会 (2003)「世界の情報通信の現状」
<https://jipdec.or.jp/archives/publications/J0001907.pdf> (2024 年 2 月 26 日アクセス)
- ⁷⁰ Sidak, J. G. (1997). *Foreign Investment in American Telecommunications*. University of Chicago Press. また以下の論文も、米国議会は外国人所有権に関する規制について何の措置も講じなかったと評した。Robert L. Hoegle. (1998). Foreign Ownership Caps and the WTO Agreement: The Movement toward 'One Size Fits All'. *CommLaw Conspectus*, 6, 65-303.
- ⁷¹ また 1996 年改正の 1934 年通信法では、外国人が米国の無線免許の役員や取締役になることを制限した第 310 条の文言を削除するのみにとどまった。この削除の経緯を議会は記録には残していない。この点をサイダックは指摘するとともに、削除されなかった残りの第 310 条の外資規制の規定が維持されるに至った理由についても、議会は何の手がかりも与えていないと指摘した。以下を参照。Sidak, J. G. (1997). *Foreign Investment in American Telecommunications*. University of Chicago Press.
- ⁷² 以下が参考となる。財団法人日本情報処理開発協会 (1996)「情報化白書 1996 時代を変えるネットワークの波」
<https://www.jipdec.or.jp/archives/publications/J0005030.pdf> (2024 年 9 月 14 日アクセス)
- ⁷³ Spiwak, L. J. (1998). From the International Competitive Carrier to the WTO: A Survey of the FCC's International Telecommunications Policy Initiatives 1985-1998. *Federal Communications Law Journal*, 51(1), 111-227. 上記の論文で、スピアックは、FCC が 1997 年外資参加命令で「行政機関が国家安全保障、法執行、外交政策、貿易 に関する懸念に言及するのは、極めて稀であり、これらの懸念は文書で伝えられなければならない、FCC の公開ファイルの一部となる」と主張したことを捉えている。詳細は 1997 年外資参加命令を参照。FCC (1997). *Rules and policies on foreign participation in the U.S. telecommunications market and market entry and regulation of foreign-affiliated entities* (Report and Order and Order on Reconsideration, FCC-97-398). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁷⁴ Cho, C. J. (2007). Deal or No Deal: Reinterpreting the FCC's Foreign Ownership Rules for a Fair Game. *Federal Communications Law Journal*, 60(1), 111-134.
- ⁷⁵ シャーマンは、USTR において WTO 電気通信合意の交渉を担当した人物である。彼は、1990 年代半ばにおける外国人所有に対する FCC のアプローチに変化が見られたのは確かだが、それは通信業に限定されており、放送免許に関する FCC の外国人所有に対する方針は変わらなかったことを、以下の論文で指摘している。Sherman, L. B. (2009). A Fundamental Misunderstanding: FCC Implementation of U.S. WTO Commitments. *Federal Communications Law Journal*, 61(2), 395-406.
- ⁷⁶ Furchtgott-Roth, H. W. (2006). *A tough act to follow?*. AEI Press. なお、ファーチゴット・ロス

は 1997 年 11 月から 2001 年 5 月まで FCC 委員を務めた人物である。

⁷⁷ なお、アボットは Network Security Agreement の名称で NSA を論文で取り上げているが、NSA は、National Security Agreement の略称としても用いられる。

⁷⁸ Abbott, J.W. (2013). Network Security Agreements: Communications Technology Governance by other Means. In G.E. Marchant, W.K. Abbott, B. Allenby (Eds.), *Innovative Governance Models for Emerging Technologies* (pp. 214–234). Edward Elgar Publishing.

⁷⁹ 鳥居博『アメリカの電気通信制度』日東出版社、1950 年。

⁸⁰ ブルックス・タッカー・スウェット (Brooks Tucker Swett) は、以下の論文で、外国企業が州から新しいケーブル陸揚げの認可を得ることで、国務省の要求を回避し、米国に海底ケーブルを陸揚げしようとした。スウェットは、以下の論文は、連邦議会の承認なしに米国沿岸に海底ケーブルを敷設しようとしたフランス・アトランティック・ケーブル・カンパニーの事例に挙げ、連邦政府と州政府の権限が複雑に相互作用する様子を論じている。Swett, B. T. (2022). The Reconstruction of Federalism: Foreign Submarine Telegraph Cables and American law, 1868–78. *Law and History Review*, 40(3), 409-435.

⁸¹ 以下の文献では、海底ケーブルの陸揚げ許認可に関する歴史が記載されている。NSTAC. (2000, May). *Globalization Task Force Report*. President's National Security Telecommunications Advisory Committee. <https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/GTF-Final.pdf> (accessed on 27 April 2023). e

⁸² 山口一臣「アメリカにおける 1934 年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質」『成城大学経済研究』第 63 号、1978 年、63-102 頁。

⁸³ 鳥居博『アメリカの電気通信制度』日東出版社、1950 年。

⁸⁴ 許認可については、以下の FCC のホームページに整理されている。FCC. *Submarine Cable Landing Licenses*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/research-reports/guides/submarine-cable-landing-licenses> (accessed on 4 October 2023).

⁸⁵ 大野哲弥『通信の世紀：情報技術と国家戦略の一五〇年史』新潮社、2018 年。

⁸⁶ 例えば以下の文献が挙げられる。国際通信経済研究所「FCC,TAT-14 ケーブルの陸揚げ免許を発出」『海外電気通信』第 32 巻第 8 号、1999 年、36-42 頁。国際通信経済研究所「フラッグ・パシフィック・ケーブルの陸揚げ免許発出」『海外電気通信』第 33 巻第 9 号、2000 年、59-68 頁。

⁸⁷ Spiwak, L. J. (1998). From the International Competitive Carrier to the WTO: A Survey of the FCC's International Telecommunications Policy Initiatives 1985-1998. *Federal Communications Law Journal*, 51(1), 111-227. 具体的には FCC は通信法 1934 年法の沿革に鑑み、1921 年海底ケーブル陸揚げ免許法第 2 条に基づき、海底ケーブル陸揚げ免許審査においても外国人所有権を考慮して条件を課すことができると解釈したことを以下の文献が捉えている。Herring, J. M., & Gross, G. C. (1936). *Telecommunications: Economics and Regulation* (1st ed ed.) McGraw-Hill.

⁸⁸ 以下の米国国家安全保障電気通信諮問委員会 (The President's National Security Telecommunications Advisory Committee : NSTAC) の 2000 年の文書も同様のことを記述している。NSTAC. (2000, May). *GLOBALIZATION TASK FORCE REPORT*. President's National Security Telecommunications Advisory Committee. <https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/GTF-Final.pdf> (accessed on 27 April 2023).

⁸⁹ Sechrist, M. (2010). Cyberspace in Deep Water: Protecting the Arteries of the Internet. *Kennedy School Review*, 10, 40.

-
- ⁹⁰ Hillman, J. (2021, March). *Securing the Subsea Network: A Primer for Policymakers*. Center for Strategic and International Studies. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210309_Hillman_Subsea_Network_1.pdf?VersionId=1c7RFgLM3w3apMi0eAP12rPmqrNNzvwJ (accessed on 9 July 2024).
- ⁹¹ NSTAC. (2000, May). *Protecting Systems Task Force Report on Enhancing the Nation's Network Security Efforts*. President's National Security Telecommunications Advisory Committee. <https://nsarchive.gwu.edu/document/22367-document-02-president-s-national-security> (accessed on 9 December 2022).
- ⁹² Tramont, B.N. (2000). Too Much Power, Too Little Restraint: How the FCC Expands Its Reach Through Unenforceable and Unwieldy “Voluntary” Agreements. *Federal Communications Law Journal*, 53(1), 49-68. この法案については、以下の論文でも言及がある。Shaffer, G. L., & Jordan, S. (2013). Classic Conditioning: The FCC's Use of Merger Conditions to Advance Policy Goals. *Media, Culture & Society*, 35(3), 392–403.
- ⁹³ FCC は免許移転の審査において「公共の利益」に適合することを求めているが、その審査基準や手続きには明確な指針がなく、不透明なプロセスであると既存研究で指摘されている。また、FCC は企業に対し「自発的」条件を受け入れるよう圧力をかけることがあり、その行動が司法審査の対象外とされる点も問題視されている。例えば以下が参考となる。Farr, M. (2018). Brace Yourself, Voluntary Commitments are Coming: An Analysis of the FCC's Transaction Review. *Federal Communications Law Journal*, 70(2), 239. このような FCC の裁量的な許認可の性質を利用し、行政機関が司法審査の対象外で、軽減合意を申請者と締結する状況を以下のトラモントの論文は問題視している。Tramont, B.N. (2000). Too Much Power, Too Little Restraint: How the FCC Expands Its Reach Through Unenforceable and Unwieldy “Voluntary” Agreements. *Federal Communications Law Journal*, 53(1), 49-68.
- ⁹⁴ Tramont, B.N. (2000). Too Much Power, Too Little Restraint: How the FCC Expands Its Reach Through Unenforceable and Unwieldy “Voluntary” Agreements. *Federal Communications Law Journal*, 53(1), 49-68.
- ⁹⁵ Abernathy, K. (2002). My View from the Doorstep of FCC Change. *Federal Communications Law Journal*, 54(2), 199-224.
- ⁹⁶ 2016 年のチームテレコムの公式化は、以下の FCC 規則により検討がなされた。FCC. (2016). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership*. (Notice of Proposed Rulemaking, FCC-16-79). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁹⁷ Fitzgerald, A. q, Hanbury, T., Maxwell, W., & Sura, A. A. (2016). *A Comparative Analysis of Team Telecom Review*. Hogan Lovells US LLP.
- ⁹⁸ McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1989). Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*, 75(2), 431-482. また、この論文に関連した論文として、以下がある。McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control.」 *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(2), 243-277.
- ⁹⁹ フィッツジェラルドは以下の文献で、チームテレコムの慣行は当初は善意であったとしても、立法設計を揺るがす懸念があると主張した。Fitzgerald, A. q, Hanbury, T., Maxwell, W., & Sura, A. A. (2016). *A Comparative Analysis of Team Telecom Review*. Hogan

Lovells US LLP.

- ¹⁰⁰ レナンは以下の論文で、チームテレコムが FCC の規制権限を利用し、軽減合意を通じて申請者に課した義務が、事実上通信事業者を規制している一方で、チームテレコム自体には通信事業者を直接規制する権限がないことを指摘している。Renan, D. (2015). Pooling Powers. *Columbia Law Review*, 115(2), 211-291.
- ¹⁰¹ Sutherland, E (2021, June 25). *CFIUS and Team Telecom: foreign interests and national security in telecommunications*. 8th Biennial ECPR Regulatory Governance Conference 23-25 June 2021, University of Exeter, SSRN (<https://ssrn.com/abstract=2550469>).
- ¹⁰² Eichensehr, K. E., & Hwang, C. (2023). National Security Creep in Corporate Transactions. *Columbia Law Review*, 123(2), 549-614.
- ¹⁰³ Triolo, P (2020, November 1). *The Telecommunications Industry in US-China Context: Evolving toward Near-Complete Bifurcation*. The Johns Hopkins University Applied Physics Laboratory. <https://www.jhuapl.edu/assessing-us-china-technology-connections/dist/b1f6868fa237afaad6fd044db86f7d86.pdf> (accessed on 19 December 2023).
- ¹⁰⁴ 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』信山社出版、2023 年。
- ¹⁰⁵ von Struensee, S (2022, June 28). *Addressing Evolving National Security Concerns Associated with Adversarial Capital in the United States: CFIUS, the Foreign Investment Risk Review Modernization Act, Critical Technology, Infrastructure, Sensitive Data, Section 1758 Technologies under the Export Control Act, and Team Telecom*, SSRN (<https://ssrn.com/abstract=4148838>); Sutherland, E (2021, June 25). *CFIUS and Team Telecom: foreign interests and national security in telecommunications*. 8th Biennial ECPR Regulatory Governance Conference 23-25 June 2021, University of Exeter, SSRN (<https://ssrn.com/abstract=2550469>).
- ¹⁰⁶ 例えば以下が挙げられる。城所岩生『米国通信改革法解説』木鐸社、2001 年。郵政省郵政研究所『1996 年米国電気通信法の解説：21 世紀情報革命への挑戦』商事法務研究会、1997 年。
- ¹⁰⁷ 例えば以下が挙げられる。菅谷実『アメリカの電気通信政策：放送規制と通信規制の境界領域に関する研究』日本評論社、1989 年。
- ¹⁰⁸ 例えば以下が挙げられる。浅井澄子『情報通信の政策評価：米国通信法の解説』日本評論社、2001 年。岸井大太郎・鳥居昭夫編『情報通信の規制と競争政策：市場支配力規制の国際比較』白桃書房、2014 年。山口一臣『アメリカ電気通信産業発展史：ベル・システムの形成と解体過程』同文館出版、1994 年。
- ¹⁰⁹ 以下の文献は、CFIUS の成立過程について詳細に記載している。長谷川俊明『海外進出の法律実務：法的リスクマネジメントの展開』中央経済社、1989 年。
- ¹¹⁰ エクソン・フロリオ条項の成立は、正確には包括貿易・競争力法 5021 条による 1950 年国防生産法改正を意味する。以下の CRS レポートを参照し、CFIUS の歴史を確認した。The Congressional Research Service (2020, February 26). *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*. CRS Report, RL33388, 94. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33388/944> (accessed on 27 April 2023).
- ¹¹¹ 秋山憲治『日米通商摩擦の研究』同文館出版、1994 年。
- ¹¹² 秋山憲治『日米通商摩擦の研究』同文館出版、1994 年。
- ¹¹³ Waldeck, C. M. (1991). Proposals for Limiting Foreign Investment Risk under the Exon-Florio Amendment. *The Hastings Law Journal*, 42(4), 1175-1256.
- ¹¹⁴ 村山裕三『アメリカの経済安全保障戦略：軍事偏重からの転換と日米摩擦』PHP 研究所、

1996 年。

- ¹¹⁵ 渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制法の展開」『慶應法学』第 33 号、2015 年、245-264 頁。
- ¹¹⁶ 例えば以下の文献があげられる。Lavey, W. G. (2007). Telecom Globalization and Deregulation Encounter U.S. National Security and Labor Concerns. *Journal on Telecommunications & High Technology Law*, 6, 121-509.
- ¹¹⁷ Josselyn, A. (2014). National Security at All Costs: Why the CFIUS Review Process May Have Overreached Its Purpose. *Political Economy: Government Expenditures & Related Policies eJournal*.
- ¹¹⁸ Josselyn, A. (2014). National Security at All Costs: Why the CFIUS Review Process May Have Overreached Its Purpose. *Political Economy: Government Expenditures & Related Policies eJournal*.
- ¹¹⁹ この投資事案に対する CFIUS の審査をきっかけに、議会では外国企業による米国企業の買収がもたらす潜在的脅威に対する懸念が高まったとされている。以下を参照。Josselyn, A. (2014). National Security at All Costs: Why the CFIUS Review Process May Have Overreached Its Purpose. *Political Economy: Government Expenditures & Related Policies eJournal*; Shannon M. Haley. (2007). A Shot Across the Bow: Changing the Paradigm of Foreign Direct Investment Review in the United States. *Brooklyn Journal of International Law*, 32, 1157-1227. また以下の報告書の P18 も参考になる。三菱 UFJ リサーチ & コンサルティグ株式会社 (2006) 「対内直接投資及び対外直接投資に関する調査－報告書－」 財務省, https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/research/fy2005tyousa/1803chokutou_01.pdf (2023 年 4 月 28 日アクセス)
- ¹²⁰ Lenihan, A. T. (2018). *Balancing Power without Weapons*. Cambridge University Press.
- ¹²¹ 渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制の現状」『慶應法学』第 19 号、2011 年、117-137 頁。
- ¹²² 土屋大洋『サイバークレートゲーム: 政治・経済・技術とデータをめぐる地政学』千倉書房、2020 年、96-98 頁。
- ¹²³ 公式化後のチームテレコム体制は、エネルギー省以外のメンバーは、CFIUS との共通している点を以下の文献は指摘している。渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制と CFIUS の審査」『CISTEC Journal : 輸出管理の情報誌』第 200 号、2022 年、157-165 頁。
- ¹²⁴ 以下の文献は、CFIUS の審査手続と比較する文脈で、チームテレコムがネットワークの安全性に関して買収当事者に軽減合意を求めることを言及した。渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制と国家安全保障の審査：Ralls 事件を中心に」『慶應法学』第 27 号、2013 年、139-159 頁。投資規制における軽減合意の位置付けと経緯については、以下を参照。渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制の現状」『慶應法学』第 19 号、2011 年、117-137 頁。
- ¹²⁵ Renan, D. (2015). Pooling Powers. *Columbia Law Review*, 115(2), 211-291.
- ¹²⁶ 渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制と国家安全保障の審査：Ralls 事件を中心に」『慶應法学』第 27 号、2013 年、139-159 頁。
- ¹²⁷ Plotinsky, D. (2023, April). *Analysis: How Team Telecom Can Conduct Faster Reviews in No-risk Cases*. Morgan Lewis. <https://www.morganlewis.com/pubs/2023/04/analysis-how-team-telecom-can-conduct-faster-reviews-in-no-risk-cases> (accessed on 27 April 2023).

-
- ¹²⁸ Rose, P. (2018). *FIRMA and National Security*. Ohio State Public Law Working Paper No. 452, SSRN (<https://ssrn.com/abstract=3235564>)
- ¹²⁹ Berg, E. M. (2018). A Tale of Two Statutes. *Columbia Law Review*, 118(6), 1763-1800.
- ¹³⁰ 杉之原真子「対米直接投資規制の決定過程からみるエコノミック・ステイトクラフト」『国際政治』第205号、2022年、45-60頁。
- ¹³¹ 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』信山社出版、2023年。
- ¹³² 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』信山社出版、2023年。
- ¹³³ Renan, D. (2015). Pooling Powers. *Columbia Law Review*, 115(2), 211-291.
- ¹³⁴ Farhat, K. (2021). *Explaining US Cybersecurity Policy Integration Through a National Regime Lens* (Doctoral dissertation, Georgia Institute of Technology).
- ¹³⁵ Robb, L., Candy, T., & Deane, F. (2022). Regulatory Overlap: A Systematic Quantitative Literature Review. *Regulation & Governance*. 以下の論文で、FCC と他の制度の重複を論じたロバート・リー (Robert E. Lee) も、管轄の重複が必ずしも無駄な努力の重複を示すわけではないと主張している。Lee, R. (1975). FCC and Regulatory Duplication: A Case of Overkill. *Notre Dame Law Review*, 51(2), 235-250.
- ¹³⁶ 以下の論文を参照。風間規男「行政統制理論の復権」『年報行政研究』第1巻第30号、1995年、107-125頁。
- ¹³⁷ 以下の瀧澤弘和の解説を参照。ダグラス・C・ノース著、瀧澤弘和・中林真幸監訳『ダグラス・ノース 制度原論』東洋経済新報社、2016年。
- ¹³⁸ Aoki, M. (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*. The MIT Press (青木昌彦著、瀧澤弘和・谷口和弘監訳『比較制度分析に向けて』NTT出版、2001年)
- ¹³⁹ Greif, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy* (1. publ. ed.). Cambridge: Cambridge University Press (アブナー・グライフ著、岡崎哲二・神取道宏監訳『比較歴史制度分析 上』筑摩書房、2021年。アブナー・グライフ著、岡崎哲二・神取道宏監訳『比較歴史制度分析 下』筑摩書房、2021年)
- ¹⁴⁰ North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press (ダグラス・C.ノース著、竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年)
- ¹⁴¹ 以下の文献のP19の表1-1を参考にした。西岡は代表的な制度分析の比較として、青木とノースの研究を取り上げ、前者を「比較制度分析」のアプローチ、後者を「新しい経済史」のアプローチとして比較した。西岡洋子『国際電気通信市場における制度形成と変化：腕木通信からインターネット・ガバナンスまで』慶應義塾大学出版会、2007年、19頁。
- ¹⁴² 以下の書籍のP341からP360を参考に記述した。アブナー・グライフ著、岡崎哲二・神取道宏監訳『比較歴史制度分析 上』筑摩書房、2021年。ノースは制度を実質的に国家が執行するルールに限定したが、グライフの研究では私的ルールも制度に含めて分析対象となる。以下の文献の岡崎哲二の解説を参照。ダグラス・C.ノース著、大野一訳『経済史の構造と変化』晃洋書房、2013年、378-383頁。
- ¹⁴³ North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press (ダグラス・C.ノース著、竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年)

-
- ¹⁴⁴ 以下の文献の岡崎哲二の解説部分を参考にした。ダグラス・C.ノース著、大野一訳『経済史の構造と変化』晃洋書房、2013年、378-383頁。
- ¹⁴⁵ ダグラス・C.ノース著、大野一訳『経済史の構造と変化』晃洋書房、2013年、378-383頁。
- ¹⁴⁶ 青木の研究は、以下の文献が参考となる。青木昌彦・岡崎哲二・神取道宏監修『比較制度分析のフロンティア』NTT出版、2016年。アブナー・グライフ（Avner Greif）の研究については、以下の研究が挙げられる。Greif, A. (1993). Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition. *The American Economic Review*, 83(3), 525-548; Greif, A. (1997). Self-Enforcing Political System and Economic Growth: Late Medieval Genoa. *Economic History*. Greif, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy* (1. publ. ed.). Cambridge: Cambridge University Press. アブナー・グライフ著、岡崎哲二・神取道宏監訳『比較歴史制度分析 上』筑摩書房、2021年。なおグライフは上記の文献で「ゲーム理論は、どのような条件下において、そしてどのようなメカニズムが働けば、ある構造—周知の事実となっているルールと予想—が生み出す行動がその構造を再生産するか、をとらえる。」とした。また「ゲーム理論的分析では、プレイヤーたちにとって、ゲームのルールは周知の事実であると仮定されているが、制度分析では、人々は（制度化した）ルールに基づいて行動し、社会的なルール、他人の行動、似たような観察結果などを通じて、状況のさまざまな側面について学ぶと考える。」と述べている。
- ¹⁴⁷ この点は、以下の文献でノースらがグライフの考え方との違いとして、挙げたものである。ダグラス・C・ノース、ジョン・ジョセフ・ウォリス、バリー・R・ワインガスト著、杉之原真子訳『暴力と社会秩序：制度の歴史学のために』NTT出版、2017年。
- ¹⁴⁸ アブナー・グライフ著、岡崎哲二・神取道宏監訳『比較歴史制度分析 上』筑摩書房、2021年。なお、グライフの分析方法については、萌芽的なアイデアの段階にあり、批判もある。また、グライフの実証分析には異議を唱える研究が以下のように2008年に発表されている。Edwards, J., & Ogilvie, S. (2008, March) *Contract Enforcement, Institutions and Social Capital: The Maghribi Traders Reappraised*, CESifo Working Paper Series No. 2254, SSRN (<http://ssrn.com/abstract=1107801>) これに対して、グライフも以下の文献で反論している。Greif, A. (2008, June 30) *Contract Enforcement and Institutions Among the Maghribi Traders: Refuting Edwards and Ogilvie*, SSRN (<http://ssrn.com/abstract=1153826>). また以下の書籍もグライフの研究を評価しながらも、その限界を指摘した。河野勝『制度』東京大学出版会、2002年、73-75頁。
- ¹⁴⁹ North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press (ダグラス・C.ノース著、竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年)
- ¹⁵⁰ ノースの主張する制度と組織の相互作用について、以下の文献が参考となる。
Engelbrekt, A. B. (2007). Copyright from an Institutional Perspective: Actors, Interests, Stakes and the Logic of Participation. *Review of Economic Research on Copyright Issues*, 4(2), 65-97.
- ¹⁵¹ この経路依存性モデルの理論的系譜に関しては、以下が詳しい。西岡晋「福祉レジーム再編の政治学：経路依存性モデルを超えて」『早稲田政治公法研究』第84号、2007年、207-241頁。
- ¹⁵² North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. (ダグラス・C.ノース著、竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年)

-
- ¹⁵³ 経済学の議論の政治学への影響は以下の文献を参考にした。スロウイン・エッゲルトソン著、竹下公視訳『制度の経済学：制度と経済行動 上』晃洋書房、1996年、62-84頁。
- ¹⁵⁴ 以下の文献は、新制度論の3つの理論枠組みを説明している。Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. また以下も参考となる。Scott, W. R. (2008). Approaching Adulthood: The Maturing of Institutional Theory. *Theory and Society*, 37(5), 427-442.
- ¹⁵⁵ 以下の論文の P94 の Table1 「The Four New Institutionalisms」を参照。Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303-326. なお、この論文の著者のヴィヴィアン・シュミット (Vivien A. Schmidt) は、第4の新制度論として「言説的制度論」を提唱したことで知られる。
- ¹⁵⁶ 以下の書籍の P135 の表1「四つの新制度論」を参照。岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』三和書籍、2012年、135頁。
- ¹⁵⁷ 荒井英治郎「歴史的制度論の分析アプローチと制度研究の展望：制度の形成・維持・変化をめぐって」『信州大学人文社会科学研究』第6号、2012年、129-147頁。上記の文献で荒井は、「アクターの有する利益を外生的・外在的と捉えるか（合理的選択制度論）、内生的・内在的と捉えるか（歴史的制度論）が両者の基本的相違点と解せられよう」としている。その際に、以下の文献を引用した。Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Structuring Politics (pp. 1-32) Cambridge University Press. 真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社、1994年。
- ¹⁵⁸ 以下の文献で時間的射程の論点が記述されている。ポール・ピアソン、粕谷祐子監訳『ポリティクス・イン・タイム：歴史・制度・社会分析』勁草書房、2010年。
- ¹⁵⁹ 荒井英治郎「歴史的制度論の分析アプローチと制度研究の展望：制度の形成・維持・変化をめぐって」『信州大学人文社会科学研究』第6号、2012年、129-147頁。また、セーレンは以下の文献において、合理的選択制度論は、制度を目的達成の手段として生み出されたものとするのに対し、歴史的制度論は、制度が歴史過程を反映したものであることを強調している。Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404.
- ¹⁶⁰ 社会学的制度論では制度の定義の範囲は合理的選択制度論や歴史的制度論よりも広範な概念と言われ、非公式制度の範囲はフェミニズムなど文化や価値観に及んで解釈される。ヘルムケとレヴィツキーは、非公式制度の形成における文化の役割の重要性を認識しつつ、比較的狭い概念で捉えることを選択した。これにより、文化や価値観が特定の非公式制度を強化するのか、それとも弱体化させるのかといった、それらと非公式制度の間の潜在的な因果関係を分析することが可能になると考えた。その結果、彼らは非公式制度に文化や価値観を含めず分析する前提を選択した。Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740. このような意図で、制度の定義に文化を取って含めない考え方は、以下のアザリとスミスの論文にも共通している。Azari, J. R., & Smith, J. K. (2012). Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies. *Perspectives on Politics*, 10(1), 37-55.
- ¹⁶¹ 例えば代表的な歴史的制度論者のポール・ピアソンは、一定期間制度が継続した後に重大局面において大幅な制度転換が起こると想定を強調する。ピアソンの主張は、制度が自己強化するメカニズムを示し、時間とともにその粘着性が高まるというものであ

る。ピアソンの主張については、以下の文献を参照。Pierson, P. (1996). *Dismantling the Welfare State? (Reprinted ed.)*. Cambridge University Press; Pierson, P. (2004). *Politics in Time*. Princeton University Press.

- ¹⁶² 外生的要因の影響を重視しやすいという批判は、内生的要因を軽視しているという批判でもある。例えば、ガイ・ピーターズ（Guy Peters）らは、制度の維持や変化を巡る政治的対立を捉えきれていないという観点から、歴史的制度論を批判した。以下の文献を参照。Peters, B. G., Pierre, J., & King, D. S. (2005). *The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism*. *The Journal of Politics*, 67(4).
- ¹⁶³ 河野勝『制度』東京大学出版会、2002年、55頁。以下の文献は、大きな外生的ショックや明らかな急激な変化を示す重要な局面に研究を集中させることが、変化の源泉について誤解を招く結論をもたらす可能性を指摘している。Onoma, A. K. (2009). The Contradictory Potential of Institutions: The Rise and Decline of Land Documentation in Kenya. *Explaining institutional change* (pp. 63-93). Cambridge University Press.
- ¹⁶⁴ 以下の文献は歴史的制度論・比較歴史分析における時間的文脈について整理した。今井真「比較政治学における歴史的制度論・比較歴史分析の着想の発展: 科学哲学的基礎の模索から論理学的基礎の探求へ」『文教大学国際学部紀要』第26巻第1号、2015年、17-32頁。
- ¹⁶⁵ Streeck, W. & Thelen, K. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press. 2005.
- ¹⁶⁶ Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. *Explaining Institutional Change* (pp. 1-37). Cambridge University Press.
- ¹⁶⁷ 漸進的な制度変化のモデルは、制度変化をアクターの「制度転換に関する抵抗」（制度の解釈・執行の裁量度）と「現状維持思考」（拒否可能性の高低）の2軸で捉え、漸進的な制度変化を4つに類型化したものとして知られている。①制度置換（既存の制度の削除と新しい制度の導入）、②制度併設（既存制度の上または横に新制度を導入）、③制度放置（環境の変化による既存制度の影響の変化）、④制度転用（既存制度の戦略的变化）の4つに類型化した。論文においては、4つの制度変化のみならず、制度変化に出現しやすい制度変革者を4つに分類していた。制度変革者の分類として「行為者は既存の制度を維持しようとするか」「既存の制度を遵守するか」という2つの観点から分類がなされた。どのような性質を持つアクターがこの上記の4つの制度変化に発現しやすいのか、このアクターを制度変革者として①反乱者、②共生者、③破壊者、④楽観主義者の4つに分類した。類型化された制度変化と制度変革者の分類を統合し、漸進的な制度変化とこれに現れる制度変革者の親和性について、一般化を試みている。Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. *Explaining Institutional Change* (pp. 1-37). Cambridge University Press.
- ¹⁶⁸ 以下のセーレンの論文は、制度を常に自己強化するものと捉えてよいのかという問題意識を提起している。セーレンは「ノースの後期の研究は、発展を促進したり歪めたりする様々な種類の制度的取決めの出現を歴史的に追跡することに関心をもって」と評価した。この上で、決定的転機のレガシーの存続期間の違いや、なぜある制度が自らの「破壊の種」を含んでいるように見えるのか、自己強化しない制度のあり方に注目した。Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404. この問題意識が以下の2004年のセーレンの論文、2005年のヴォルフガング・シュトレック（Wolfgang Streeck）との論文にも反映さ

- れている。Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve- The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press; Streeck, W. & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.その後、2009年にマホーニーとセーレンは漸進的な制度変化の理論モデルを以下の論文で発表した。Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. *Explaining Institutional Change* (pp. 1-37). Cambridge University Press.
- ¹⁶⁹ Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404.
- ¹⁷⁰ 以下の論文は、マホーニーとセーレンの漸進的な制度変化のモデルについて2005年から2015年までの既存研究における利用を検証した論文である。van der Heijden, J., & Kuhlmann, J. (2017). Studying Incremental Institutional Change: A Systematic and Critical Meta-Review of the Literature from 2005 to 2015. *Policy Studies Journal*, 45(3), 535-554.
- ¹⁷¹ 以下の論文では非公式制度の分析にセーレンらの漸進的制度変化モデルを用いた。居石杏奈「米国海底ケーブル陸揚げ許認可における「行政府の関与」の歴史の変遷—チームテレコム審査の起源と発展過程から見る国務省の審査の自壊と復活—」『情報通信学会誌』第40巻第4号、2023年、88-100頁。
- ¹⁷² ポール・ピアソン、粕谷祐子監訳『ポリティクス・イン・タイム：歴史・制度・社会分析』勁草書房、2010年。ピアソンは、以下の文献でジョン・キャリーが公式制度を「羊皮紙に書かれた制度 (parchment institutions)」と名付けたことを引用した。Carey, J. M. (2000). Parchment, Equilibria, and Institutions. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), 735-761.
- ¹⁷³ Chacar, A. S., Celo, S., & Hesterly, W. (2018). Change Dynamics in Institutional Discontinuities: Do Formal or Informal Institutions Change First? Lessons from Rule Changes in Professional American Baseball. *Business History*, 60(5), 728-753.
- ¹⁷⁴ Donnell, G. (1996). Illusions About Consolidation. *Journal of Democracy*, 7(2), 34-51.
- ¹⁷⁵ Brinks, D. M. (2003). Informal Institutions and the Rule of Law: The Judicial Response to State Killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s. *Comparative Politics*, 36(1), 1-19.
- ¹⁷⁶ North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press (ダグラス・C.ノース著、竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年)
- ¹⁷⁷ Helmke, G., & Levitsky, S. (2003, September). *Informal Institutions and Comparative Politics: A research Agenda*. Kellogg Institute for International Studies.
https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/307_0.pdf (accessed on 4 June 2023).
- ¹⁷⁸ 以下の論文は、植民地以前のアフリカにおいて、非公式な規範にそぐわない公式制度が課された結果、大陸が分断されることになったと説明している。Leeson, P. T. (2005). Endogenizing fractionalization. *Journal of Institutional Economics*, 1(1), 75-98.
- ¹⁷⁹ Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.
- ¹⁸⁰ ゲルマンは、非公式制度を不完全な新旧の公式制度を迂回するための有効な方法として論じている。時には、非公式制度が新しい公式制度の枠組みの中で、意図的な省略や曖昧さによって意図的につくられることもあったと主張する。企業の民営化を巡る政

治、株融資オークションなどを公式・非公式制度の混在の典型例として挙げた。
Gel'man, V. (2004). The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institution Building in Russia. *Europe-Asia Studies*, 56(7), 1021-1040.

- ¹⁸¹ Grzymala-Busse, A. (2010). The Best Laid Plans: The Impact of Informal Rules on Formal Institutions in Transitional Regimes. *Studies in Comparative International Development*, 45(3); Bozhko, P. (2021). Institutional Building and Architectonics of Political and Administrative Institutions. *The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University. Issues of Political Science*, 39, 15-21.
- ¹⁸² North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press (ダグラス・C.ノース著、竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年)
- ¹⁸³ Lauth, H. (2000). Informal Institutions and Democracy. *Democratization*, 7(4), 21-50.
- ¹⁸⁴ Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740. 2004年の論文においては、ラウスの非公式制度と公式制度の3類型に非公式制度を4つに分類した。彼らは補完と代替はラウスの分類のままと言明しながら、許容と競争の類型については、ラウスの分類との関係を示していない。しかし、この論文のもととなった以下の2003年のワーキングペーパーにおいて、2000年のラウスの論文と同様に対立 (conflicting) を用いて、公式制度の目標に相容れない非公式制度を表している。これに鑑みても、2000年のラウスの論文の対立関係の記述をヘルムケとレヴィツキーが2004年の論文で許容と競争の2種類を分けて提示したと考えられるものとなっている。Helmke, G., & Levitsky, S. (2003, September). *Informal Institutions and Comparative Politics: A research Agenda*. Kellogg Institute for International Studies.
https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/307_0.pdf (accessed on 27 April 2023).
- ¹⁸⁵ 例えばヘルムケとレヴィツキーの4類型に基づき、以下の論文では、ブラジル、ロシア、インド、中国のBRICs諸国の非公式制度の分析がなされている。Estrin, S., & Prevezer, M. (2011). The Role of Informal Institutions in Corporate Governance: Brazil, Russia, India, and China Compared. *Asia Pacific Journal of Management*, 28(1), 41-67.
- ¹⁸⁶ P12のFigure 1「A TYPOLOGY OF INFORMAL INSTITUTIONS」を参照。Helmke, G., & Levitsky, S. (2003, September). *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*. Kellogg Institute for International Studies.
https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/307_0.pdf (accessed on 26 April 2023).
- ¹⁸⁷ P728のFigure 1「A typology of informal institutions」を参照。Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 728.
- ¹⁸⁸ ヘルムケとレヴィツキーは、許容型の非公式制度に対応することは、公式制度の機能性を高めることにはならないかもしれないが、公式制度の変更要求を弱めることによって、公式制度の安定性を高めることができる可能性を主張した。許容型の非公式制度は、公式制度が生み出す結果を嫌うが、その制度を変更することができず、また公然と違反することもできない行為者によって作られることが多いとする。そのため、許容型の非公式制度は、こうしたアクターたちの利害を既存の公式制度と調和させるの

に役立つことが多いと主張する。この例として、チリの行政・立法間の権力分担の仕組みは1980年憲法を改正する力がなかったため、エリートがその影響を打ち消すために、党派間および行政・立法間の非公式な協議のメカニズムを作り上げたことを紹介した。その他、オランダの社会慣行などを例示した。詳細は以下を参照。Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.

- ¹⁸⁹ Tsai, K. S. (2006). Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China. *World Politics*, 59(1), 116-141. なおこの論文は、米国の議会政治を研究するアザリとスミスや米国の民間の慣行を研究するチャカーらの論文でも引用されている。

- ¹⁹⁰ アザリとスミスは、従来の既存研究の類型を踏まえながら、米国政治における4つの非公式制度を分析した。彼らは、公式制度に対する非公式制度の役割を補完、並列（および競争）、そして調整とした上で、3つの機能すべてを備えた非公式制度の存在を捉えた。大統領任期2年の規範（補完的制度）、米国上院における長時間の討論を規定する規範（並列的制度）、大統領指名プロセスの不文律（調整的制度）、公的大統領制（3つの機能すべてを備えた規範）を説明した。ツァイの適応型の非公式制度に対して、自分たちの主張する調整的な非公式制度は、公式制度が行動を「過剰に決定」してしまう場合に存在するとその違いを述べた。Azari, J. R., & Smith, J. K. (2012). Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies. *Perspectives on Politics*, 10(1), 37-55.

- ¹⁹¹ 以下の論文は、非公式制度と公式制度の分類の議論について参考になる。Waylen, G. (2014). Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality. *3rd European Conference on Politics and Gender, Barcelona*, 67(1), 212-223.

- ¹⁹² ヘルムケとレヴィツキーは、非公式制度を単純に二項対立（機能的か機能不全か）で分類することには限界があるとの見解を示している。その根拠として、特に開発途上国における非公式制度が曖昧な特性を持ち、機能的でありつつ同時に機能不全を引き起こす、あるいは直感に反する結果をもたらす可能性を挙げている。他方、彼らの議論においては、非公式制度が公式制度とは対立する目的を果たす可能性を論じながらも、非公式制度がその目的を現実的に実現できない状況についての具体的な想定はなされていない。以下の文献を参照。Helmke, G., & Levitsky, S. (2003, September). *Informal Institutions and Comparative Politics: A research Agenda*. Kellogg Institute for International Studies. https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/307_0.pdf (accessed on 26 April 2023). Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.

- ¹⁹³ ノースは、公式制度は自己執行コストが高くなればなるほど、非公式制度による第三者執行に依存する傾向を主張した。North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press（ダグラス・C.ノース著、竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年）

- ¹⁹⁴ ノースも、非公式制度に主導権を握られうる状況では、非公式制度は典型的には相手型の「裏切りに打ち勝つ形態を考案する（devising ways to get around the likelihood of defection）」として、公式制度が非公式制度に制度変化を依存しない可能性を指摘しているが、非公式制度が機能不全になる想定については具体的に考察されていない。North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press（ダグラス・C.ノース著、竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』

晃洋書房、1994 年)

- ¹⁹⁵ ジャスティン・ウェブらの論文は以下の論文を参照している。Peng, M. W., & Khoury, T. A. (2009). Unbundling the Institution-Based View of International Business Strategy. In Rugman, A. (Ed.), *The Oxford Handbook of International Business*. Oxford University Press.
- ¹⁹⁶ Webb, J. W., Khoury, T. A., & Hitt, M. A. (2020). The Influence of Formal and Informal Institutional Voids on Entrepreneurship. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 44(3), 504-526.
- ¹⁹⁷ Dau, L. A., Li, J., Lyles, M. A., & Chacar, A. S. (2022). Informal Institutions and the International Strategy of MNEs: Effects of Institutional Effectiveness, Convergence, and Distance. *Journal of International Business Studies*, 53(6), 1257-1281.
- ¹⁹⁸ 以下の論文のように、そもそも過渡期の環境では、多くの公式制度が流動的な状態にあり、類型論の有用性を疑問視する研究もある。Grzymala-Busse, A. (2010). The Best Laid Plans: The Impact of Informal Rules on Formal Institutions in Transitional Regimes. *Studies in Comparative International Development*, 45(3).
- ¹⁹⁹ North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. ノースは 1974 年に制定された米国下院の「小委員会の権利章典」について、以下の文献を引用した。Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. (1987). The Institutional Foundations of Committee Power. *The American Political Science Review*, 81(1), 85-104.
- ²⁰⁰ Lauth, H. (2000). Informal Institutions and Democracy. *Democratization*, 7(4), 21-50.
- ²⁰¹ Gel'man, V. (2012). Subversive Institutions, Informal Governance, and Contemporary Russian Politics. *Communist and Post-Communist Studies*, 45(3-4), 295-303.
- ²⁰² このソ連の政治体制の変化について、ゲルマンは以下の文献を参照している。Solnick, S. L. (1999). *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions*. Harvard University Press.
- ²⁰³ Gel'man, V. (2012). Subversive Institutions, Informal Governance, and Contemporary Russian Politics. *Communist and Post-Communist Studies*, 45(3-4), 295-303.
- ²⁰⁴ 以下の文献もゲルマンの議論に注目している。Bozhko, P. (2021). Institutional Building and Architectonics of Political and Administrative Institutions. *The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University. Issues of Political Science*, 39, 15-21.
- ²⁰⁵ Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740; Helmke, G., & Levitsky, S. (2003, September). *Informal Institutions and Comparative Politics: A research Agenda*. Kellogg Institute for International Studies. https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/307_0.pdf (accessed on 26 April 2023).
- ²⁰⁶ Rubio, D. F., & Goretti, M. (1996). Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989 - agosto 1994). *Desarrollo Económico (Buenos Aires)*, 36(141), 443-474.
- ²⁰⁷ Lauth, H. (2000). Informal Institutions and Democracy. *Democratization*, 7(4), 21-50.
- ²⁰⁸ NSTAC. (2000, May). *Protecting Systems Task Force Report on Enhancing the Nation's Network Security Efforts*. President's National Security Telecommunications Advisory Committee. <https://nsarchive.gwu.edu/document/22367-document-02-president-s-national-security> (accessed on 9 December 2022).
- ²⁰⁹ 例えば、Graham, E. M., & Marchick, D. M. (2006). *US National Security and Foreign Direct Investment*. Institute for International Economics; Lavey, W. G. (2007). *Telecom Globalization*

-
- and Deregulation Encounter U.S. National Security and Labor Concerns. *Journal on Telecommunications & High Technology Law*, 6, 121-509.
- ²¹⁰ Lauth, H. (2000). Informal Institutions and Democracy. *Democratization*, 7(4), 21-50. なお、ヘルムケとレヴィツキーの論文においても、非公式制度が公式制度を機能不全に陥らせ、さらには破壊する可能性がある特徴についても言及されている。Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.
- ²¹¹ P12 の Figure 1 「A TYPOLOGY OF INFORMAL INSTITUTIONS」を参照。Helmke, G., & Levitsky, S. (2003, September). *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*. Kellogg Institute for International Studies. https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/307_0.pdf (accessed on 26 April 2023).
- ²¹² P728 の Figure 1 「A typology of informal institutions」を参照。Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 728.
- ²¹³ 過程追跡とは、原因（独立変数）と結果（従属変数）に介在する、因果の連鎖およびメカニズムを解明する手法とされている。過程追跡の研究上の扱いについては、以下を参考にした。保城広至『歴史から理論を創造する方法：社会科学と歴史学を統合する』勁草書房、2015 年。
- ²¹⁴ 例えば以下の論文が挙げられる。Chacar, A. S., Celso, S., & Hesterly, W. (2018). Change Dynamics in Institutional Discontinuities: Do Formal or Informal Institutions Change First? Lessons from Rule Changes in Professional American Baseball. *Business History*, 60(5), 728-753.
- ²¹⁵ Zhang, C. (2022). Formal and Informal Institutional Legacies and inward Foreign Direct Investment into Firms: Evidence from China. *Journal of International Business Studies*, 53(6), 1228-1256.
- ²¹⁶ FCC's Electronic Comment Filing System は、以下のホームページから利用可能である。FCC. *Welcome to the FCC's Electronic Comment Filing System*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/search/search-filings>. (accessed on 7 October 2023).
- ²¹⁷ FCC Report は、以下のホームページから利用可能である。FCC. Advanced ICFS Search. U.S. Federal Communications Commission. <https://fcc.report/>. (accessed on 7 October 2023).
- ²¹⁸ Advanced IBFS Search は、以下のホームページから利用可能である。FCC. *International Communications Filing Systems FCC LIST*. U.S. Federal Communications Commission. <https://licensing.fcc.gov/cgi-bin/ws.exe/prod/ib/forms/reports/swr030b.htm?set=>. (accessed on 7 October 2023).
- ²¹⁹ National Security Division (2021, December 7). *The Committee for the Assessment of Foreign Participation in the United States Telecommunications Services Sector - Frequently Asked Questions*. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/nsd/committee-assessment-foreign-participation-united-states-telecommunications-services-sector> (accessed on 25 May 2023)
- ²²⁰ クリントン政権のサイバーセキュリティに関する取組については、例えば以下が参考となる。土屋大洋『情報による安全保障：ネットワーク時代のインテリジェンス・コミュニティ』慶應義塾大学出版会、2007 年、148-149 頁。

-
- ²²¹ 米国のサイバーセキュリティ政策のクリントン政権からオバマ政権までの変遷については、以下の文献が参考となる。市川類 (2010) 「米国連邦政府のサイバーセキュリティ政策を巡る動向」『ニューヨークだより (IPA) 2010 年 3 月』日本貿易振興機構 (ジェトロ) ニューヨーク事務所, <http://www.jif.org/column/pdf2010/201003.pdf> (2023 年 6 月 26 日アクセス)
- ²²² 本間雅雄 (1997) 「加速するグローバル大競争—WTO 電気通信サービス自由化交渉妥結の意義—」『InfoCom ニュースレター』情報通信総合研究所, <https://www.icr.co.jp/newsletter/eye/1997/e97005.html> (2023 年 6 月 26 日アクセス)
- ²²³ 神野新 (1998) 「米国の電気通信事業における外資規制の変遷と現状」情報通信総合研究所, <https://www.icr.co.jp/newsletter/topics/1998/t98K003.html> (2023 年 10 月 8 日アクセス)
- ²²⁴ 1997 年 2 月 15 日、WTO 電気通信基本協定の交渉を終え、69 の先進国と発展途上国が自国市場を外国事業者に開放に向けて合意した。協定の発効日の 1998 年 1 月 1 日を前に、1997 年 11 月、米国は協定と国内法の整合性の確保のため、FCC は 1997 年外資参加命令を制定した。以下の郵政省の報道発表が参考となる。郵政省 (1998) 「WTO 基本電気通信交渉について」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/whatsnew/wto_agree.html (2023 年 4 月 28 日アクセス)
- ²²⁵ FCC. (1997). *Reply comments of the Secretary of Defense in the matter of The Merger of MCI Communications Corporation and British Telecommunications*. GN Docket No. 96-245. U.S. Federal Communications Commission.
- ²²⁶ Baker, S. (2013). *Skating on Stilts: why we aren't stopping tomorrow's terrorism*, Hoover Institution Press. pp.260-274.
- ²²⁷ Baker, S. (2013). *Skating on Stilts: why we aren't stopping tomorrow's terrorism*, Hoover Institution Press. pp.260-274.
- ²²⁸ 以下の論文の表 1 を参照。居石杏奈「電気通信業への外国投資を巡るグローバル・ガバナンスへの挑戦—米国チームテレコムと CFIUS による対米投資審査の変遷から見る新機軸—」『グローバル・ガバナンス』第 9 号、2023 年、52-69 頁。
- ²²⁹ 以下の文書には国防総省や司法省、国務省と商務省が FCC の審査に安全保障上の観点から関与しているという記述がある。これは通信法に基づく審査と後述する海底ケーブル陸揚げ免許審査の行政機関の審査を合わせて記述されたものと考えられる。NSTAC (2000, May). *GLOBALIZATION TASK FORCE REPORT*. President's National Security Telecommunications Advisory Committee. pp.100. <https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/GTF-Final.pdf> (accessed on 27 April 2023).
- ²³⁰ King, N., & DAVID S CLOUD Staff Reporters of THE WALL STREET JOURNAL (2000, August 24). *Global Phone Deals Face Scrutiny from New Source: The FBI*. Wall Street Journal <https://www.wsj.com/articles/SB967070342424493183> (accessed on 26 April 2023).
- ²³¹ FCC (2001, January 18). *a letter from Representative Michael G. Oxley to William E. Kennard Chairman Federal Communications Commission*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/document/5507721706/1> (accessed on 2 April 2023).
- ²³² H.R.4903, 106th Cong. (1999) *Foreign Government Investment Act of 2000*. <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/4903/actions?s=1&r=5> (accessed on 26 April 2023).

-
- ²³³ 第 310 条の解釈の経緯については、以下が参考となる。Federal Register/Vol. 78, No. 55/Thursday, March 21, 2013/Notices.
- ²³⁴ 例えば 2000 年 9 月 7 日の議会の公聴会を参照。Committee on Commerce. Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection (2000, September 7). Foreign Government Ownership of American Telecommunications Companies: Hearing before the Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection of the Committee on Commerce, Prepared Statement of A. Michael Noll, Annenberg School for Communication, [One Hundred Sixth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. pp.171 (accessed on 10 May 2023).
- ²³⁵ U.S. Department of State (2001, January 25). *Ambassador Guenter Burghardt of the European Delegation in Washington to Under Secretary Alan P. Larson*. U.S. Department of State. <https://www.fcc.gov/ecfs/document/5507618755/1> (accessed on 26 April 2023).
- ²³⁶ 我が国からもホリングス議員の法案提出に際して米国政府に抗議したことが、以下の文書から理解できる。具体的には P95 に「平成 12 年、米国において、外国政府等が 25%以上出資する企業に対して FCC による免許付与等を禁止する法案（いわゆるホリングス法案）が上院を通過した際にバジェフスキー USTR 代表に対して強い懸念を伝える大臣名の書簡を発出し、最終的に議会において廃案とされた経緯がある。」と記述がある。総合通信基盤局電気通信事業部 (2002) 「IT 革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての第二次答申」総務省, https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/daijinkanbou/020213_3.pdf (2023 年 5 月 11 日アクセス) なお、ホリングス議員の提出法案に関しては、以下の論文にも記述がある。法案は 9.11 後の 2001 年 11 月に再提出された。渡井理佳子「通信主権の確保と外資規制」『法學研究』第 76 号、2003 年、479-500 頁。
- ²³⁷ Exec. Order No. 13286, 68 FR 10619. *Amendment of Executive Orders, and Other Actions, in Connection with the Transfer of Certain Functions to the Secretary of Homeland Security* (2003). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2003-03-05/pdf/03-5343.pdf> (accessed on 1 February 2023).
- ²³⁸ 以下の論文の表 2 を参照。居石杏奈「電気通信業への外国投資を巡るグローバル・ガバナンスへの挑戦—米国チームテレコムと CFIUS による対米投資審査の変遷から見る新機軸—」『グローバル・ガバナンス』第 9 号、2023 年、52-69 頁。
- ²³⁹ ホリングス議員のレターについては、以下の通り。FCC (2000, January 18). *Comments of In the Matter of VoiceStream Wireless Corporation Powertel, Inc. Applications under Section 214 and 310 (d) of the Communications Act of 1934, as amended, for transfer of control to Deutsche Telekom AG*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/document/5507721706/1> (accessed on 2 April 2023) マイケル・カンター (Michael Kantor) 議員のレターについては、以下の通り。FCC (2001, January 8). *In the Matter of VoiceStream Wireless Corporation and Powertel, Inc., Transferors and Deutsche Telekom AG, Transferee Application for Consent to Transfer of Control and Petition for Declaratory Ruling*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/document/5507516349/1>(accessed on 7 October 2023).
- ²⁴⁰ Lewis, J. A. (2005). New Objectives for CFIUS: Foreign Ownership, Critical Infrastructure, and Communications Interception. *Federal Communications Law Journal*, 57(3), 457-478.
- ²⁴¹ BBC NEWS (2003, October 9). *Global Crossing Sale Finally Agreed*. The BBC.

-
- <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/3176630.stm> (accessed on 26 April 2023).
- ²⁴² Gorelick, J. S., Harwood, J. H., II, & Zachary, H. (2005). Navigating Communications Regulation in the Wake of 9/11. *Federal Communications Law Journal*, 57(3), 351- 411.
- ²⁴³ Graham, E. M., & Marchick, D. M. (2006). *US National Security and Foreign Direct Investment*. Institute for International Economics; Gorelick, J. S., Harwood, J. H., II, & Zachary, H. (2005). Navigating Communications Regulation in the Wake of 9/11. *Federal Communications Law Journal*, 57(3), 351-411.
- ²⁴⁴ HSPD-7 について以下の文献が参考となる。永野秀雄「第9章米国におけるサイバーセキュリティ法制の展開と現状—国家安全保障上の不可欠な制度基盤として—」『安全保障と国際関係』金沢工業大学国際学研究所、内外出版、2016年、247頁。なおブッシュ政権は2006年7月に実行計画として「国家インフラ防護計画（NIPP）」を発表している。
- ²⁴⁵ Committee on Appropriations (2005, April 20). *Department of homeland security appropriations for fiscal year 2006*, [One Hundred Nine Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-109shrg49104170/html/CHRG-109shrg49104170.htm> (accessed on 24 September 2022). また FCC の文書上でも「Team Telecom」の文字が以下の2006年の公告で見られた。FCC (2006, June 16). *DOMESTIC SECTION 214 APPLICATION FILED FOR TRANSFER OF CONTROL OF TELCOVE, INC. TO LEVEL 3 COMMUNICATIONS, INC. STREAMLINED PLEADING CYCLE ESTABLISHED WC Docket No. 06-118*. U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DA-06-1289A1.txt> (accessed on 27 February 2024).
- ²⁴⁶ National Security Division. (2011). *FY2011 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2013/09/30/fy11-nsd-justification.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ²⁴⁷ FCC. (2004). File No. ITC-T/C-20041112-00448. U.S. Federal Communications Commission (filed November 12, 2004) https://licensing.fcc.gov/cgi-bin/ws.exe/prod/ib/forms/reports/swr031b.htm?q_set=V_SITE_ANTENNA_FREQ.file_numberC/File+Number/%3D/ITCT/C2004111200448&prepare=&column=V_SITE_ANTENNA_FREQ.file_numberC/File+Number (accessed on 24 September 2022).
- ²⁴⁸ Graham, E. M., & Marchick, D. M. (2006). *US National Security and Foreign Direct Investment*. Institute for International Economics; Zaring, D. (2009). CFIUS as a Congressional Notification Service. *Southern California Law Review*, 83(1), 81-132.
- ²⁴⁹ 以下の文献は「少なくとも運用上、FINS A は事実上の議会拒否権を設けたものといっても過言ではないであろう。」と DPW 事案を機に成立した FINS A と議会の関係性を評価している。渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制の現状」『慶應法学』第19号、2011年、117-137頁。
- ²⁵⁰ 以下で渡井は、「少なくとも運用上、FINS A は事実上の議会拒否権を設けたものといっても過言ではないであろう。」と DPW 事案を機に成立した FINS A と議会の関係性を評価している。渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制の現状」『慶應法学』第19号、2011年、117-137頁。
- ²⁵¹ Baker, S. (2013). *Skating on Stilts: why we aren't stopping tomorrow's terrorism*, Hoover Institution Press. pp.260-274.
- ²⁵² Baker, S. (2013). *Skating on Stilts: why we aren't stopping tomorrow's terrorism*, Hoover

-
- Institution Press. pp.260-274.
- ²⁵³ Baker, S. (2013). *Skating on Stilts: why we aren't stopping tomorrow's terrorism*, Hoover Institution Press. pp.260-274.
- ²⁵⁴ Committee on Armed Services (2006, February 23). Briefing by Representatives from the Departments and Agencies Represented on the Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) to Discuss the National Security Implications of the Acquisition of Peninsular and Oriental Steamship Navigation Company by Dubai Ports World, a Government-Owned and -Controlled Firm of the United Arab Emirates (UAE), [One Hundred Ninth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office.
- ²⁵⁵ DPW 事案にかかる以下の議会の公聴会で、DHS、国防総省、財務省は DPW 事案について CFIUS 内で審査が適切になされていたことを主張した。Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2006, March 2). *Continued Examination of Implementation of the Exon-Florio Amendment: Focus on Dubai Ports World's Acquisition of P&O*, [One Hundred Ninth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. <https://www.banking.senate.gov/hearings/continued-examination-of-implementation-of-the-exon-florio-amendment-focus-on-dubai-ports-worlds-acquisition-of-p-and-o> (accessed on 10 October 2023).
- ²⁵⁶ Baker, S. (2013). *Skating on Stilts: why we aren't stopping tomorrow's terrorism*, Hoover Institution Press. pp.260-274.
- ²⁵⁷ Lenihan, A. T. (2018). *Balancing Power without Weapons*. Cambridge University.
- ²⁵⁸ Baker, S. (2013). *Skating on Stilts: why we aren't stopping tomorrow's terrorism*, Hoover Institution Press. pp.260-274.
- ²⁵⁹ 2008 年 1 月 23 日、ブッシュ大統領はこの法律を実施する大統領令 13456 号を発布する流れとなった。詳細は以下参照。The Congressional Research Service (2020, February 26). *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*. CRS Report, RL33388, 94. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33388/94> (accessed on 24 July 2022).
- ²⁶⁰ Waldeck, C. M. (1991). Proposals for Limiting Foreign Investment Risk under the Exon-Florio Amendment. *The Hastings Law Journal*, 42(4), 1175-1256.
- ²⁶¹ 以下の議会の審議記録では、国防総省や DHS、司法省や FBI は、取引について非常に注意深く見ている、という発言に続けて、業界に負担がかかることを暗に懸念するような財務省の発言が見られる。Committee on Commerce. Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection (2007, February 7). *Committee on foreign investment in the united states (CFIUS), one year after dubai ports world : Hearing before the committee on financial services*, [One Hundred Tenth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office (accessed on 10 May 2023).
- ²⁶² 以下の司法省の予算資料を参照。National Security Division. (2011). *FY2011 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2013/09/30/fy11-nsd-justification.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ²⁶³ 通信法第 214 条は、特定の申請について、国防長官と国務長官に通知することを要求していた。47 U.S.C. § 214 - Extension of lines or discontinuance of service; certificate of public convenience and necessity. しかし、この規定は FCC が申請に対して行動する前に、長官と実際に協議することまでは要求されていないことに留意する必要がある。
- ²⁶⁴ 以下の論文の Table 3 を参照。Oriishi, A. (2024, April). *What has the U.S. government gained by formalizing Team Telecom? —Team Telecom and the FCC's Dual Security Approach*. Paper

-
- presented at the 23rd Workshop on the Economics of Information Security, Texas. <https://bpb-us-e2.wpmucdn.com/sites.utdallas.edu/dist/e/1380/files/2024/04/Oriishi-WEIS-2024-6baaad07bb2ea64a.pdf> (accessed on 27 April 2024).
- ²⁶⁵ FCC. (2004). File No. ITC-214-20040920-00370. U.S. Federal Communications Commission (filed September 20, 2004). <https://fcc.report/IBFS/ITC-214-20040920-00370> (accessed on 2 April 2023).
- ²⁶⁶ FCC. (2006). File No. ITC-214-20061004-00452. U.S. Federal Communications Commission (filed October 4, 2006). <https://fcc.report/IBFS/ITC-214-20061004-00452/-117180> (accessed on 2 April 2023).
- ²⁶⁷ 例えば以下の申請を参照。FCC. (2006). File No. ITC-214-20061010-00459. U.S. Federal Communications Commission (filed October 10, 2006). <https://fcc.report/IBFS/ITC-214-20061010-00459> (accessed on 2 April 2023).
- ²⁶⁸ ブッシュ政権の令状なし通信傍受やインターネット時代の通信傍受については以下が詳しい。土屋大洋『情報による安全保障：ネットワーク時代のインテリジェンス・コミュニティ』慶應義塾大学出版会、2007年、131-187頁。
- ²⁶⁹ NSTAC (2009, May 21). *Cybersecurity Collaboration Report Strengthening Government and Private Sector Collaboration Through a Cyber Incident Detection, Prevention, Mitigation, and Response Capability*. President's National Security Telecommunications Advisory Committee. pp.19. <https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/NSTAC%20CCTF%20Report.pdf> (accessed on 27 April 2023).
- ²⁷⁰ VoIP サービスはインターネット回線を利用して音声データを伝達するサービスである。
- ²⁷¹ 以下のFBIのレポートで、FBIはCALEAを実施する上で大きな課題に直面しているという主張が見られる。このレポートでは、電気通信の歴史的な境界を曖昧にするような新しい技術が出現しているにもかかわらず、FBIは有線システムでCALEAを実施し続けているという結論を出している。Office of the Inspector General Audit Division (2006, March). *The Implementation of the Communications Assistance for Law Enforcement Act*. U.S. Department of Justice. <https://oig.justice.gov/reports/FBI/a0613/final.pdf> (accessed on 10 May 2023).以下の議会の審議記録においても、司法省が法的、技術的問題に克服するべく行動を起こしていると主張する記録がある。Committee on Commerce. Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection (2000, September 7). *Foreign government ownership of American telecommunications companies: hearing before the Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection of the Committee on Commerce*, [One Hundred Sixth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/3/3b/FOREIGN_GOVERNMENT_OWNERSHIP_OF_AMERICAN_TELECOMMUNICATIONS_COMPANIES_%28IA_gov.gpo.fdsys.CHRG-106hhrg67113%29.pdf (accessed on 10 May 2023).
- ²⁷² FBIはウェブメール、ソーシャル・ネットワーキング・サイトなど、一般的なインターネット・ベースの通信手段についてはCALEAがカバーしていないことを議会で主張した。以下を参照。FBI (2001, February 17). *Valerie Caproni General Counsel Federal Bureau of Investigation Before The Committee On Judiciary Subcommittee On Crime, Terrorism, And Homeland Security United States House Of Representatives Entitled "Going Dark: Lawful Electronic Surveillance In The Face Of New Technologies"* The Federal Bureau of Investigation. <https://www.justice.gov/d9/testimonies/witnesses/attachments/02/17/11/02-17-11-fbi-caproni-t>

estimony-re-going-dark---lawful-electronic-surveillance-in-the-face-of-new-technologies.pdf (accessed on 26 April 2023).

- ²⁷³ 詳細は FCC のホームページを参照。FCC. *Submarine Cable Landing Licenses*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/research-reports/guides/submarine-cable-landing-licenses> (accessed on 27 April 2023).
- ²⁷⁴ 以下の論文の表 1 を参照。居石杏奈「米国海底ケーブル陸揚げ許認可における「行政府の関与」の歴史の変遷—チームテレコムの審査の起源と発展過程から見る国務省の審査の自壊と復活—」『情報通信学会誌』第 40 巻第 4 号、2023 年、88-100 頁。
- ²⁷⁵ 高崎晴夫「国際ケーブル事業 国際海底ケーブルの建設形態の変遷と将来展望」『海外電気通信』第 35 巻第 8 号、2002 年、7-26 頁。
- ²⁷⁶ 例えば、Americans II や Columbus III、Maya-1 が挙げられる。
- ²⁷⁷ FCC. (1998). *Reply Comments of the Secretary of Defense in the Matter of 1998 Biennial Regulatory Review - Review of International Common Carrier Regulations*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/file/download/2141780001.pdf> (accessed on 27 April 2023).
- ²⁷⁸ 例えば FCC. (1995). File No. SCL-LIC-19950818-00003. U.S. Federal Communications Commission (filed August 18, 1995). <https://fcc.report/IBFS/SCL-LIC-19950818-00003> (accessed on 2 April 2023).
- ²⁷⁹ 1997 年外資参加命令では、例外的な状況を除き、WTO の加盟国からの申請を認可する方向性が示されていた。FCC. (1997). *Rules and Policies on Foreign Participation in the U.S. Telecommunications Market and Market Entry and Regulation of Foreign-Affiliated entities* (Report and Order and Order on Reconsideration, FCC-97-398). U.S. Federal Communications Commission.
- ²⁸⁰ 国防総省の意見は以下の FCC 規則にも反映された。FCC. (1998). *1998 Biennial Regulatory Review - Review of International Common Carrier Regulations* (Report and Order, FCC-99-51). pp. 36-38. U.S. Federal Communications Commission.
- ²⁸¹ FCC. (2001). *Review of Commission Consideration of Applications under the Cable Landing License Act* (Report and Order, FCC-01-332). U.S. Federal Communications Commission.
- ²⁸² FCC 国際局は、1999 年 11 月には海底ケーブル陸揚げ免許審査について、パブリックフォーラムを開催した。この会合は、民間事業者と規制を改革して競争を促進する方法について民間事業に意見を求めるものだった。FCC (1999, November 8). *Underseas Cable Public Forum*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/underseas-cable-public-forum> (accessed on 2 April 2023).
- ²⁸³ U.S. Department of State (2001, December 20). *Submarine Cable Landing License Requests*. <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2001/6951.htm> (accessed on 27 April 2023).
- ²⁸⁴ NTIA は 1997 年当時から、海底ケーブル陸揚げ免許の申請を基本的に許可するという FCC の提案を支持していたが以下の FCC 宛の書簡から読み取れる。FCC (1997, November 5). *a letter from Mr. Larry Irving, Assistant Secretary for Communications and Information, the National Telecommunications and Information Administration, U.S. Department of Commerce, to Chairman Kennard in the Rules and Policies on Foreign Participation in the U.S. Telecommunications Market*. IB Docket No. 97-142. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/document/194198/1> (accessed on 27 April 2023).
- ²⁸⁵ FCC. (2000). *Reply Comments of the Secretary of Defense in the Matter of Commission Review of*

Commission Consideration of Applications under the Cable Landing License Act. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/document/5506716844/1> (accessed on 27 April 2023).

²⁸⁶ U.S. Department of State (2001, December 20). *Submarine Cable Landing License Requests*. <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2001/6951.htm> (accessed on 27 April 2023).

²⁸⁷ 2000 年代初頭の業界の状況について以下が詳しい。高崎晴夫「国際ケーブル事業 国際海底ケーブルの建設形態の変遷と将来展望」『海外電気通信』第35巻第8号、2002年、7-26頁。

²⁸⁸ 例えば、Graham, E. M., & Marchick, D. M. (2006). *US National Security and Foreign Direct Investment*. Institute for International Economics; Lavey, W. G. (2007). Telecom Globalization and Deregulation Encounter U.S. National Security and Labor Concerns. *Journal on Telecommunications & High Technology Law*, 6, 121-509.

²⁸⁹ 中国企業の免許のみならず、2002 年に申請された BT の免許についても、以下のように 2005 年に軽減合意のかけ直しが見られた。FCC (2005, February 1) *Attachment Petition to Adopt Co Petition to Adopt Co PETITION submitted by DOJ Petition to Adopt*. U.S. Federal Communications Commission. <https://fcc.report/IBFS/ITC-214-20020306-00105/1784551> (accessed on 27 May 2023).

²⁹⁰ Abbott, J.W. (2013). Network Security Agreements: Communications Technology Governance by other Means. In G.E. Marchant, W.K. Abbott, B. Allenby (Eds.), *Innovative Governance Models for Emerging Technologies* (pp. 214–234). Edward Elgar Publishing.

²⁹¹ Abbott, J.W. (2013). Network Security Agreements: Communications Technology Governance by other Means. In G.E. Marchant, W.K. Abbott, B. Allenby (Eds.), *Innovative Governance Models for Emerging Technologies* (pp. 214–234). Edward Elgar Publishing.

²⁹² Harris, M (2019, July18). How US National Security Agencies Hold the Internet Hostage. TechCrunch. <https://techcrunch.com/2019/07/18/how-us-national-security-agencies-hold-the-internet-hostage/> (accessed on 4 March 2024).

²⁹³ 軽減合意が契約であることからすれば、一般的には強制執行は民事上の問題となること が想定される。しかし本事例の申請者と軽減合意を締結しているチームテレコムには 独立した権限がなく、FCC の権限に依存しており、チームテレコムと申請者と民事訴 訟で争うことができないと考えられる。実際、チームテレコムと申請者の間で訴訟が 成立するのかは、CFIUS のように検証されてこなかったことが、以下の文献において 指摘がなされている。Alexander Brown. (2017). *Telecoms and Media*. Law Business Research Ltd. チームテレコムはいわば FCC を通して、申請者に強行措置をとること で、責任を回避していると考えられる。以下のアボットの文献でも、チームテレコム はいかなる法律にも準拠しておらず、司法審査に関するいかなる法的規定も適用され ないこと、チームテレコムと FCC の審査において、適切な紛争解決手段が欠如してい ることが指摘されている。Abbott, J.W. (2013). Network Security Agreements: Communications Technology Governance by other Means. In G.E. Marchant, W.K. Abbott, B. Allenby (Eds.), *Innovative Governance Models for Emerging Technologies* (pp. 214–234). Edward Elgar Publishing.

²⁹⁴ GAO (2002, September 12). *DEFENSE TRADE Mitigating National Security Concerns under Exon-Florio Could Be Improved*. U.S. Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/assets/gao-02-736.pdf> (accessed on 27 May 2023). 司法省が用いる軽減

合意は FCC の認可命令に条件とする合意をモデルにしたものという記述もある。

²⁹⁵ 以下の報告書の P18 を参照。三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社 (2006) 「対内直接投資及び対外直接投資に関する調査—報告書—」財務省, https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/research/fy2005tyousa/1803chokutou_01.pdf (2023 年 4 月 28 日アクセス) 以下の文献は、CNOOC が買収に失敗した要因には、ナショナリズムを巧みに利用した競合他社の議会工作があったという指摘している。佐橋亮『米中対立 アメリカの戦略転換と分断される世界』中央公論新社、2021 年。この買収と 2005 年の GAO の調査が FINSA の検討の本格的な契機になったという弁護士事務所の見解もある。以下を参照。Covington (2016, November 23). *CFIUS and Foreign Direct Investment Under President Donald Trump*. Covington & Burling LLP. https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2016/11/cfius_and_foreign_direct_investment_under_president_donald_trump.pdf (accessed on 27 May 2023). 以下の文献にも CNOOC によるユノカル買収について記述が見られる。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』信山社出版、2023 年、42-43 頁。

²⁹⁶ なお以下の GAO の調査では、エネルギー省の審査が国防総省に次いで多いことが示された。GAO (2018, March 16). *Committee on Foreign Investment in the United States: Treasury Should Coordinate Assessments of Resources Needed to Address Increased Workload*. U.S. Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/products/gao-18-249> (accessed on 14 June 2023). エネルギー省は、FINSA 成立後、同省が CFIUS の審査に積極的に貢献していることを以下の公聴会で議会に報告している。Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2018, April 26). *Perspectives on Reform of The CFIUS Review: Hearing Before the Subcommittee on Digital Commerce and Consumer Protection of the Committee on Energy and Commerce House of Representatives*, [One Hundred and Fifteenth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. pp.121-122.

²⁹⁷ GAO (2005, September). *DEFENSE TRADE Enhancements to the Implementation of Exon-Florio Could Strengthen the Law's Effectiveness*. U.S. Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/assets/gao-05-686.pdf> (accessed on 27 May 2023).

²⁹⁸ Baker, S. (2013). *Skating on Stilts: why we aren't stopping tomorrow's terrorism*, Hoover Institution Press. pp.260-274.

²⁹⁹ バイカーは「CFIUS のメンバーには、自分たちの安全を守るための軽減合意が実際に守られているかどうかを確認する責任を負う者は一人もいなかった」と以下の回顧録で記述している。Baker, S. (2013). *Skating on Stilts: why we aren't stopping tomorrow's terrorism*, Hoover Institution Press. pp.260-274.

³⁰⁰ 以下の P19 の「表-2」を参照した。増田耕太郎「中国企業の対米直接投資の特徴—米国企業の買収と対内直接投資規制—」『国際貿易と投資』第 24 巻第 2 号、2012 年、6-33 頁。なお、以下の GAO の調査においては、軽減合意の数は 2005 年 7 件、2006 年 11 件、2007 年 14 件と集計されている。GAO (2018, July 10). *Committee on Foreign Investment in the United States: Action Needed to Address Evolving National Security Concerns Facing the Department of Defense*. U.S. Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/assets/700/693659.pdf> (accessed on 27 April 2023).

³⁰¹ バイカーの以下の回顧録の内容では、DHS は 2004 年と 2005 年に 7 件の軽減合意を締結していたが、DPW 事案以降の 2006 年と 2007 年には、DHS は年平均 15 件を締結した

とされている。Baker, S. (2013). *Skating on Stilts: why we aren't stopping tomorrow's terrorism*, Hoover Institution Press. pp.260-274. .

- ³⁰² Committee on homeland security (2007, March 23). *Foreign ownership: Hearing before the subcommittee on transportation security and infrastructure protection of the committee on homeland security*. [One Hundred Tenth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office (accessed on 10 May 2023). 財務省が CFIUS の議長を務めることの妥当性については、DHS の議長案の議論の前から存在した。商務省や国防総省を議長にする法案が以前にも出されていた。この点については以下の文献にまとめられている。Graham, E. M., & Marchick, D. M. (2006). *US National Security and Foreign Direct Investment*. Institute for International Economics. 以下の文献では、財務省主導の現在の運営に対する支持が根強いことが記載されている。三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社 (2006) 「対内直接投資及び対外直接投資に関する調査－報告書－」財務省, https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/research/fy2005tyousa/1803chokutou_01.pdf (2023 年 4 月 28 日アクセス) 2005 年にジェームズ・ルイス (James A. Lewis) は、以下の文献で、DHS が軽減合意の監督責任を主張するか、あるいはホワイトハウスが、大統領令によって DHS にこの責任を課すのではないかという憶測もあったとした。彼は CFIUS の審査における軽減合意の最大の弱点は、その交渉にあるのではなく、「交渉後のコンプライアンス」を確保ができないことであると指摘した。Lewis, J. A. (2005). New Objectives for CFIUS: Foreign Ownership, Critical Infrastructure, and Communications Interception. *Federal Communications Law Journal*, 57(3), 457-478.
- ³⁰³ Baker, S. (2013). *Skating on Stilts: why we aren't stopping tomorrow's terrorism*, Hoover Institution Press. pp.260-274.
- ³⁰⁴ 以下の議会の審議記録では、国防総省や DHS、司法省や FBI が取引について非常に注意深く見ている、という発言に続けて、業界に負担がかかることを暗に懸念するような財務省の発言が見られる。Committee on Commerce. Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection (2007, February 7). *Committee on foreign investment in the united states (CFIUS), one year after dubai ports world : Hearing before the committee on financial services*, [One Hundred Tenth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office. (accessed on 10 May 2023).
- ³⁰⁵ バイカーは以下の回顧録に、議会は、DHS の厳しい監視に不満を持ち始めた経済団体や外国の声にも耳を傾けるようになったと記述している。Baker, S. (2013). *Skating on Stilts: why we aren't stopping tomorrow's terrorism*, Hoover Institution Press. pp.260-274.
- ³⁰⁶ H.R. 4019, 106th Cong. (1999) *The Telecommunications Merger Review Act of 2000*. <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/4019/text?s=1&r=48> (accessed on 26 April 2023).
- ³⁰⁷ 第 2 項の議会の議論については以下の 2000 年 9 月 7 日の公聴会記録を参照した。Committee on Commerce. Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection (2000, September 7). *Foreign government ownership of American telecommunications companies: hearing before the Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection of the Committee on Commerce*, [One Hundred Sixth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/3/3b/FOREIGN_GOVERNMENT_OWNERSHIP_OF_AMERICAN_TELECOMMUNICATIONS_COMPANIES_%28IA_gov.gpo.fdsys.CHRG-106hhrg67113%29.pdf (accessed on 10 May 2023).

-
- ³⁰⁸ Chacar, A. S., Celo, S., & Hesterly, W. (2018). Change Dynamics in Institutional Discontinuities: Do Formal or Informal Institutions Change First? Lessons from Rule Changes in Professional American Baseball. *Business History*, 60(5), 728-753.
- ³⁰⁹ Chacar, A. S., Celo, S., & Hesterly, W. (2018). Change Dynamics in Institutional Discontinuities: Do Formal or Informal Institutions Change First? Lessons from Rule Changes in Professional American Baseball. *Business History*, 60(5), 728-753.
- ³¹⁰ 取引チーム（Transaction Team）の公式のホームページは以下の通り。FCC. *Transaction Team, Office of General Counsel*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/proceedings-actions/mergers-transactions/transaction-team-office-general-counsel> (accessed on 3 October 2023).
- ³¹¹ 以下の 2000 年に発表された論文が参考になる。Barlow, R.E., & Huber, P.W. (2000). A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of FCC and DOJ Review of Telecommunications Mergers. *The University of Chicago Legal Forum*, 2000, 29-83.
- ³¹² H.R.4903, 106th Cong. (1999) *Foreign Government Investment Act of 2000*. <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/4903/actions?s=1&r=5> (accessed on 26 April 2023).
- ³¹³ 2000 年 9 月 7 日の公聴会記録の政府参考人の資料の一部である。Committee on Commerce. Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection (2000, September 7). Foreign government ownership of American telecommunications companies: hearing before the Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection of the Committee on Commerce, Prepared Statement of A. Michael Noll, Annenberg School for Communication, [One Hundred Sixth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. pp.171 (accessed on 10 May 2023).
- ³¹⁴ 以下の当時の FCC 委員長の回顧録が参考になる。リード・E.ハント著、小野和夫訳『ご注文は革命ですね：情報時代の政治にまつわる物語』早稲田大学出版部、2003 年。また以下も参考になる。総務省情報通信政策研究所『米国 FCC の接続ルールの変遷とそのインパクトに関する調査研究：報告書』総務省、2009 年。
- ³¹⁵ 渡井理佳子「通信主権の確保と外資規制」『法學研究』第76号、2003年、479-500頁。
- ³¹⁶ 園山佐和子「FCCのハント委員長、通信法310条の見直しを求める陳述を行う」『KDDI 総研 R&A』KDD 総研、1995 年。
- ³¹⁷ 以下の FCC 委員長の回顧録に 1934 年通信法改正時の様子が詳細に書かれている。リード・E.ハント著、小野和夫訳『ご注文は革命ですね：情報時代の政治にまつわる物語』早稲田大学出版部、2003 年。
- ³¹⁸ Committee on Commerce. Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection (2000, September 7). Foreign government ownership of American telecommunications companies: hearing before the Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection of the Committee on Commerce, Prepared Statement of A. Michael Noll, Annenberg School for Communication, [One Hundred Sixth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. pp.171(accessed on 10 May 2023).
- ³¹⁹ Committee on Commerce. Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection (2000, September 7). Foreign government ownership of American telecommunications companies: hearing before the Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection of the Committee on Commerce, Prepared Statement of A.

-
- Michael Noll, Annenberg School for Communication, [One Hundred Sixth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. pp.171(accessed on 10 May 2023).
- ³²⁰ Committee on Commerce. Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection (2000, September 7). Foreign government ownership of American telecommunications companies: hearing before the Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection of the Committee on Commerce, Prepared Statement of A. Michael Noll, Annenberg School for Communication, [One Hundred Sixth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. pp.171(accessed on 10 May 2023).
- ³²¹ 例えば、以下を参照。FCC (2000, December 15). *Joint Petition to Defer in the Matter of VoiceStream Wireless Corporation Powertel, Inc., and Deutsche Telekom AG (DT) to permit, pursuant to Section 310(b)(4), 100 percent Indirect Foreign Ownership by Deutsche Telekom of Licenses and authorizations held by Voicestream and Powertel (File No. 0000211827 DA 00-2251)*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/document/5507416544/1> (accessed on 7 October 2023).
- ³²² FCC (2000, January 18). *Comments of In the Matter of VoiceStream Wireless Corporation Powertel, Inc. Applications under Section 214 and 310 (d) of the Communications Act of 1934, as amended for transfer of control to Deutsche Telekom AG*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/document/5507721706/1> (accessed on 2 April 2023).
- ³²³ FCC (2001, January 18). *a letter from Representative Michael G. Oxley to William E. Kennard Chairman Federal Communications Commission*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/document/5507721706/1> (accessed on 2 April 2023).
- ³²⁴ FCC (2001, January 18). *Before the Motion for Extension of Time of In the Matter of VoiceStream Wireless Corporation Powertel, Inc. Applications under Section 214 and 310 (d) of the Communications Act of 1934, as amended for transfer of control to Deutsche Telekom AG*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/document/5507721706/1> (accessed on 2 April 2023).
- ³²⁵ なお、当時の商務長官もホームページで法案に対して懸念を表明し、議員たちに書簡を送った。議会で審議中の多数の法案は、合併を承認するための時間を制限すること、または合併審査に条件を課す FCC の権限を制限することで、合併審査における FCC の役割を制限しようとしていると主張した。詳細は以下を参照。DOC (2000, May 4). *Commerce Secretary Daley Expresses Concern Over Proposed Restrictions on Fcc Role in Merger Review Pending legislation could affect Commission's consideration of important public interest*. U.S. Department of Commerce. <https://www.ntia.doc.gov/legacy/ntiahome/press/2000/merger50400.htm> (accessed on 26 April 2023).
- ³²⁶ FCC (2000, March 14). *Statement of William E. Kennard Chairman Federal Communications Commission Before the House Committee on Commerce Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection on Telecommunications Merger Review 2000*. U.S. Federal Communications Commission. <https://transition.fcc.gov/Speeches/Kennard/Statements/2000/stwek021.html> (accessed on 23 April 2023).
- ³²⁷ ファーチゴット・ロスの問題意識は、離任後の 2005 年に出版した以下の書籍からも捉えられる。彼の問題意識は、通信法と独占禁止法の関係にもまたがるものの、安全保障上の観点からの司法省、FBI、国防総省による FCC の審査への関与も含めて論じて

-
- いる。Furchtgott-Roth, H. W. (2006). *A tough act to follow?*. AEI Press.
- ³²⁸ FCC (2000, February 25). *Agenda Released for March 1 Public Forum on FCC Merger Applications Review Process*. https://transition.fcc.gov/Bureaus/OGC/News_Releases/2000/nrgc0003.html (accessed on 26 April 2023).
- ³²⁹ FCC. *Informal Timeline for Consideration of Applications for Transfers or Assignments of Licenses or Authorizations Relating to Complex Mergers*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/general/informal-timeline-consideration-applications-transfers-or-assignments-licenses-or> (accessed on 26 April 2023).
- ³³⁰ FCC. *Informal Timeline for Consideration of Applications for Transfers or Assignments of Licenses or Authorizations Relating to Complex Mergers*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/general/informal-timeline-consideration-applications-transfers-or-assignments-licenses-or> (accessed on 26 April 2023).
- ³³¹ FCC. *Transaction Team, Office of General Counsel*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/proceedings-actions/mergers-transactions/transaction-team-office-general-counsel> (accessed on 20 April 2023).
- ³³² FCC (2000, March 14). *Statement of William E. Kennard Chairman Federal Communications Commission Before the House Committee on Commerce Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection on Telecommunications Merger Review 2000*. U.S. Federal Communications Commission. <https://transition.fcc.gov/Speeches/Kennard/Statements/2000/stwek021.html> (accessed on 20 April 2023); DOC (2000, May 4). *Commerce Secretary Daley Expresses Concern Over Proposed Restrictions on Fcc Role in Merger Review Pending legislation could affect Commission's consideration of important public interest*. U.S. Department of Commerce. <https://www.ntia.doc.gov/legacy/ntiahome/press/2000/merger50400.htm> (accessed on 26 April 2023).
- ³³³ FCC (2000, March 14). *Statement of William E. Kennard Chairman Federal Communications Commission Before the House Committee on Commerce Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection on Telecommunications Merger Review 2000*. U.S. Federal Communications Commission. <https://transition.fcc.gov/Speeches/Kennard/Statements/2000/stwek021.html> (accessed on 20 April 2023).
- ³³⁴ Committee on Commerce. Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection (2000, September 7). *Foreign government ownership of American telecommunications companies: hearing before the Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection of the Committee on Commerce*, [One Hundred Sixth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/3/3b/FOREIGN_GOVERNMENT_OWNER_SHIP_OF_AMERICAN_TELECOMMUNICATIONS_COMPANIES_%28IA_gov.gpo.fdsys.CHRG-106hhrg67113%29.pdf (accessed on 10 May 2023).
- ³³⁵ Committee on Commerce. Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection (2000, September 7). *Foreign Government Ownership of American Telecommunications Companies: Hearing before the Subcommittee on Telecommunications,*

Trade, and Consumer Protection of the Committee on Commerce, [One Hundred Sixth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office.
https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/3/3b/FOREIGN_GOVERNMENT_OWNER_SHIP_OF_AMERICAN_TELECOMMUNICATIONS_COMPANIES_%28IA_gov.gpo.fdsys.CHRG-106hhrg67113%29.pdf (accessed on 10 May 2023).

³³⁶ FCC (1999, November 12). *Applications of SatCom Systems Inc., TMI Communications and Company, L.P. and SatCom Systems Inc., File No. 647-DSE-P/L-98 et al.* U.S. Federal Communications Commission.
https://transition.fcc.gov/Speeches/Furchtgott_Roth/Statements/sthfr967.html (accessed on 26 April 2023). この問題意識は、先行研究で参照したブライアン・トラモント (Bryan Tramonto) の以下の 2000 年の研究と共通するものと捉えられる。Tramont, B.N. (2000). Too Much Power, Too Little Restraint: How the FCC Expands Its Reach Through Unenforceable and Unwieldy “Voluntary” Agreements. *Federal Communications Law Journal*, 53(1), 49-68.

³³⁷ FCC (1999, November 18). *Re: AT&T Corp., British Telecommunications, plc, VLT Co. L.L.C., Violet License Co. LLC, and TNV [Bahamas] Limited Applications for Grant of Section 214 Authority, Modification of Authorizations and Assignment of Licenses in Connection with the Proposed Joint Venture Between AT&T Corp. and British Telecommunications, plc, IB Docket No. 98-212.* U.S. Federal Communications Commission.
https://transition.fcc.gov/Speeches/Furchtgott_Roth/Statements/sthfr958.html (accessed on 10 May 2023).

³³⁸ FCC (2001, April 27). *Re: In re Applications of Voicestream Wireless Corporation, Powertel Inc. Transferors and Deutsche Telekom AG, Transferee, et al, IB Docket No. 00-187 (rel. April 27, 2001).* U.S. Federal Communications Commission.
https://transition.fcc.gov/Speeches/Furchtgott_Roth/Statements/2001/sthfr130.html (accessed on 10 May 2023).

³³⁹ King, N., & DAVID S CLOUD Staff Reporters of THE WALL STREET JOURNAL (2000, August 24). *Global phone deals face scrutiny from new source: The FBI.* Wall Street Journal <https://www.wsj.com/articles/SB967070342424493183> (accessed on 26 April 2023).

³⁴⁰ Tramont, B.N. (2000). Too Much Power, Too Little Restraint: How the FCC Expands Its Reach Through Unenforceable and Unwieldy “Voluntary” Agreements. *Federal Communications Law Journal*, 53(1), 49-68.

³⁴¹ エシュー議員の発言は以下の文献でも触れられている。Fitzgerald, A. q, Hanbury, T., Maxwell, W., & Sura, A. A. (2016). *A Comparative Analysis of Team Telecom Review.* Hogan Lovells US LLP.

³⁴² 以下の記事に議会の FCC 改革に対する関心の継続とパウエル FCC 委員長の立場が記述されている。CNET (2002, January 2). *FCC reform likely in new Congress.* CNET. <https://www.cnet.com/tech/mobile/fcc-reform-likely-in-new-congress/> (accessed on 26 April 2023).
なお、2000 年通信合併審査法について、ファーチゴット・ロスとともに、独占禁止法上の司法省・FTC による審査と FCC の管轄が重複していると懸念を表明したこともあった。パウエルはファーチゴット・ロスと同様に審査の改善の必要性を認識していた。しかし、彼は自主的な軽減合意を申請者に要求する行政機関の行動以外については、ケースバイケースで審査するあり方に FCC 委員長就任前から理解があったことが

以下の声明からも読み取れる。FCC (2000, March 14). *OPENING STATEMENT of MICHAEL K. POWELL Commissioner Federal Communications Commission Before the Subcommittee on Telecommunications, Trade and Consumer Protection of the House Committee on Commerce on The Telecommunications Merger Act of 2000*. U.S. Federal Communications Commission. <https://transition.fcc.gov/Speeches/Powell/Statements/2000/stmkp005.txt> (accessed on 26 April 2023).

³⁴³ ホリングス法案については、以下の論文にも記述がある。渡井理佳子「通信主権の確保と外資規制」『法學研究』第 76 号、2003 年、479-500 頁。

³⁴⁴ 以下の文献で通信法改革の動きが説明されている。清原聖子「米国 制度・政策 1996 年電気通信法成立 10 周年—新たな通信法成立へ向けて」『KDDI 総研 R&A』第 15 巻第 11 号、2006 年、1-8 頁。

³⁴⁵ 華為の歴史については、以下を参考にした。今道幸夫『ファーウェイの技術と経営』白桃書房、2017 年。Gallagher, J. C. (2022). *U.S. Restrictions on Huawei Technologies: National Security, Foreign Policy, and Economic Interests*. CRS Reports and Issue Briefs. https://www.everycrsreport.com/files/2022-01-05_R47012_65c5c54827b8fef912a19079f10e144b3b88d009.pdf (accessed on 26 April 2023).

³⁴⁶ Office of Public Affairs (2020, February 13). *Chinese Telecommunications Conglomerate Huawei and Subsidiaries Charged in Racketeering Conspiracy and Conspiracy to Steal Trade Secrets*. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/opa/pr/chinese-telecommunications-conglomerate-huawei-and-subsidiaries-charged-racketeering#:~:text=As%20revealed%20by%20the%20government's,intellectual%20property%2C%20including%20from%20six> (accessed on 24 September 2022).

³⁴⁷ 詳細は以下を参照。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』信山社出版、2023 年、54-57 頁。

³⁴⁸ この点はバイカーの回顧録で経緯が記述されている。Baker, S. (2013). *Skating on Stilts: why we aren't stopping tomorrow's terrorism*, Hoover Institution Press.

³⁴⁹ 以下を参照。居石杏奈「大統領令 13913 号によるチームテレコム公式化を踏まえた審査運用分析—米国海底ケーブル陸揚げ許認可を通じた通信傍受の復活と海軍の関与から見る新形態—」『戦略研究』第 31 号、2022 年、65-87 頁。

³⁵⁰ 以下の司法省の予算資料は、CFIUS と同様にチームテレコムも、リスクベースの分析を用いると記述している。リスクベースの分析は、①外国企業の投資がもたらす「脅威」は、意図や能力の面でどのようなものがあるのか、②事業活動のどのような点が国家安全保障上の「脆弱性」をもたらすのか、そして③脆弱性が悪用された場合、国家安全保障上どのような「影響」があるのかを判断するものとされている。National Security Division. (2011). *FY2011 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2013/09/30/fy11-nsd-justification.pdf> (accessed on 24 September 2022).

³⁵¹ 以下の論文の表 3 を参照。居石杏奈「電気通信業への外国投資を巡るグローバル・ガバナンスへの挑戦—米国チームテレコムと CFIUS による対米投資審査の変遷から見る新機軸—」『グローバル・ガバナンス』第 9 号、2023 年、52-69 頁。

³⁵² 司法省も兼任体制だったと記述がある。National Security Division. (2011). *FY2011 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2013/09/30/fy11-nsd-justification.pdf>

-
- (accessed on 24 September 2022). また CFIUS は外国人所有権の移転が伴わない新規投資は審査外であるものの、DHS の職員であったマイケル・セクリスト (Michael Sechrist) は、以下の論文で、チームテレコムは FCC から送致された「新規申請」を CFIUS と共有していた実態に言及した。Sechrist, M. (2010). Cyberspace in Deep Water: Protecting the Arteries of the Internet. *Kennedy School Review*, 10, 40.
- ³⁵³ Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2008, April 24). Turmoil in U.S. Credit Markets: Examining the U.S. Regulatory Framework for Assessing Sovereign Investments: Hearing before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, [One Hundred Tenth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office.
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-110shrg50400/pdf/CHRG-110shrg50400.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ³⁵⁴ Graham, E. M., & Marchick, D. M. (2006). *US National Security and Foreign Direct Investment*. Institute for International Economics.
- ³⁵⁵ Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2008, April 24). Turmoil in U.S. Credit Markets: Examining the U.S. Regulatory Framework for Assessing Sovereign Investments: Hearing before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, [One Hundred Tenth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office.
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-110shrg50400/pdf/CHRG-110shrg50400.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ³⁵⁶ Baker, S. (2013). *Skating on Stilts: why we aren't stopping tomorrow's terrorism*, Hoover Institution Press. pp.260-274.
- ³⁵⁷ 2007 年は 14 件締結されていた軽減合意は 2008 年に 2 件、2009 年に 5 件のみの締結となった。以下の文献の P19「表-2」参照。増田耕太郎「中国企業の対米直接投資の特徴—米国企業の買収と対内直接投資規制—」『国際貿易と投資』第 24 巻第 2 号、2012 年、6-33 頁。
- ³⁵⁸ FCC (2010, October 19). *Letter from The Honorable Jon Kyl to Julius Genachowskit Chairman Federal Communications Commission*. U.S. Federal Communications Commission.
https://www.fcc.gov/ecfs/file/download/7021686752.pdf?file_name=7021686752.pdf (accessed on 24 September 2022).
- ³⁵⁹ 以下のように NTIA の要請で、スプリントは結局、華為、ZTE を数十億ドル規模の契約をしなかったという内容の報道が見られる。Ante, S., & Knutson, R (2013, August 27). *U.S. Tightens Grip on Telecom*. The Wall Street Journal.
<https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324906304579037292831912078> (accessed on 24 September 2022).
- ³⁶⁰ FCC (2010, October 19). *Letter from The Honorable Jon Kyl to Julius Genachowskit Chairman Federal Communications Commission*. U.S. Federal Communications Commission.
https://www.fcc.gov/ecfs/file/download/7021686752.pdf?file_name=7021686752.pdf (accessed on 24 September 2022).
- ³⁶¹ FCC (2011, June 3). *Chairman Genachowski's Response to Rep. Eshoo Regarding the Security of the Nation's Telecommunications Networks*. U.S. Federal Communications Commission.
https://www.fcc.gov/ecfs/file/download/7021686752.pdf?file_name=7021686752.pdf (accessed on 24 September 2022).
- ³⁶² Rogers, M., & Ruppertsberger, C. A (2012, October 8). *Investigative Report on the U.S. National*

-
- Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE*. U.S. House of Representatives, Permanent Select Committee on Intelligence. [https://republicans-intelligence.house.gov/sites/intelligence.house.gov/files/documents/huawei-zte%20investigative%20report%20\(final\).pdf](https://republicans-intelligence.house.gov/sites/intelligence.house.gov/files/documents/huawei-zte%20investigative%20report%20(final).pdf) (accessed on 15 December 2022).
- ³⁶³ ソフトバンク株式会社 (2012) 「当社によるスプリントの戦略的買収（子会社化）について」 <https://group.softbank/news/press/20121015> (2023 年 4 月 28 日アクセス)
- ³⁶⁴ 以下の論文の表 4 を参照。居石杏奈「電気通信業への外国投資を巡るグローバル・ガバナンスへの挑戦 —米国チームテレコムと CFIUS による対米投資審査の変遷から見る新機軸—」『グローバル・ガバナンス』第 9 号、2023 年、52-69 頁。
- ³⁶⁵ 板垣朝子 (2013) 「ソフトバンクによるスプリント買収までの経緯まとめ」 *Wireless Wire News*, <https://wirelesswire.jp/2013/06/35579/> (2024 年 2 月 28 日アクセス)
- ³⁶⁶ WTO (2012, May 15). *Meeting of the Trade Policy Review Body*. World Trade Organization. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/TPR/M275A1.pdf&Open=True> (accessed on 26 April 2023).
- ³⁶⁷ 経済産業省通商政策局 (2014) 「第 3 章米国編」『不公正貿易報告書：WTO 協定及び経済連携協定・投資協定から見た主要国の貿易政策 2014 年版』経済産業省, https://www.meti.go.jp/committee/summary/0004532/pdf/2014_01_03.pdf (2023 年 7 月 7 日アクセス)
なお、以下の元ソフトバンク幹部の回顧録にスプリント買収の際の米国政府との交渉過程が詳述されている。嶋聡『孫正義の参謀：ソフトバンク社長室長 3000 日』東洋経済新報社、2015 年。
- ³⁶⁸ Forden, S., & Shields, T (2012, October 12). *Huawei May Be Issue in U.S. Review of Softbank Bid for Sprint*. Bloomberg. <http://www.bloomberg.com/news/2012-10-11/softbank-s-sprint-bid-seen-surviving> (accessed on 15 December 2022).
- ³⁶⁹ 日本経済新聞 (2012) 「チャイナリスク ソフトバンクの賭け (6)」(2012 年 11 月 10 日朝刊)
- ³⁷⁰ Michael J De La Merced (2013, March 28). *Sprint and SoftBank Pledge to Forgo Huawei Equipment, Lawmaker Says*. New York Times (Online). <https://archive.nytimes.com/dealbook.nytimes.com/2013/03/28/sprint-and-softbank-pledge-to-forgo-huawei-equipment-lawmaker-says/> (accessed on 26 April 2023)
- ³⁷¹ スプリントの報道発表を参照。Sprint Nextel (2013, May 29). *Sprint and SoftBank Receive Clearance from Committee on Foreign Investment in the U.S.*. <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/101830/000119312513238555/d545797dex991.htm> (2023 年 10 月 8 日アクセス) 以下は、ソフトバンクの報道発表である。ソフトバンク株式会社 (2013) 「スプリント買収に関する対米外国投資委員会の承認取得に関するお知らせ」 <https://group.softbank/news/press/20130529> (2023 年 10 月 8 日アクセス)
- ³⁷² ソフトバンクは、華為製の設備をスプリントのネットワークから取り除くことに合意したという報道がある。以下を参照。Alina, S., & Nathan, L (2013, May 29). *Sprint, SoftBank Reach Deal with U.S. Over Security Concerns*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-sprint-takeover-softbank-idUSBRE94R11020130529> (accessed on 24 September 2022).
- ³⁷³ 以下の T モバイルの報道発表を参照。T-Mobile (2018, December 18). *T-Mobile and Sprint Receive Approval from Both the Committee on Foreign Investment in the U.S. and Team Telecom on Merger Transaction*. <https://www.t-mobile.com/news/press/cfius-and-team-telecom-approval-merger> (accessed on 28 September 2023).

-
- ³⁷⁴ Rogers, M., & Ruppertsberger, C. A (2012, October 8). *Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE*. U.S. House of Representatives, Permanent Select Committee on Intelligence. [https://republicans-intelligence.house.gov/sites/intelligence.house.gov/files/documents/huawei-zte%20investigative%20report%20\(final\).pdf](https://republicans-intelligence.house.gov/sites/intelligence.house.gov/files/documents/huawei-zte%20investigative%20report%20(final).pdf) (accessed on 15 December 2022).
- ³⁷⁵ Committee on Energy and Commerce (2013, May 21). *The Committee on Energy and Commerce Memorandum*. <https://docs.house.gov/meetings/IF/IF16/20130521/100876/HHRG-113-IF16-20130521-SD002.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ³⁷⁶ Committee on Commerce. Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection (2000, September 7). Foreign government ownership of American telecommunications companies: hearing before the Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection of the Committee on Commerce, Prepared Statement of A. Michael Noll, Annenberg School for Communication, [One Hundred Sixth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. pp.171 (accessed on 10 May 2023).
- ³⁷⁷ Committee on Energy and Commerce (2013, May 21). *The Committee on Energy and Commerce Memorandum*. <https://docs.house.gov/meetings/IF/IF16/20130521/100876/HHRG-113-IF16-20130521-SD002.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ³⁷⁸ FCC (2010, November 2). *Letter from Congresswoman Eshoo*. U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-307460A2.pdf> (accessed on 26 April 2023).
- ³⁷⁹ Committee on Energy and Commerce (2013, May 21). *The Committee on Energy and Commerce Memorandum*. <https://docs.house.gov/meetings/IF/IF16/20130521/100876/HHRG-113-IF16-20130521-SD002.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ³⁸⁰ GAO (2013, May 21). *Telecommunications Networks: Addressing Potential Security Risks of Foreign-Manufactured Equipment*. U.S. Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/products/gao-13-652t> (accessed on 26 April 2023).
- ³⁸¹ GAO (2013, May 21). *Telecommunications Networks: Addressing Potential Security Risks of Foreign-Manufactured Equipment*. U.S. Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/products/gao-13-652t> (accessed on 26 April 2023).
- ³⁸² Committee on Energy and Commerce (2013, May 17). *The Committee on Energy and Commerce Memorandum*. <https://docs.house.gov/meetings/IF/IF16/20130521/100876/HHRG-113-IF16-20130521-SD002.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ³⁸³ Committee on Energy and Commerce (2013, May 17). *The Committee on Energy and Commerce Memorandum*. <https://docs.house.gov/meetings/IF/IF16/20130521/100876/HHRG-113-IF16-20130521-SD002.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ³⁸⁴ Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2013, May 13). *Cybersecurity: An Examination of the Communications Supply Chain: Hearing before the Subcommittee on Communications and Technology of the Committee on Energy and Commerce*, [One Hundred Thirteenth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office.
- ³⁸⁵ Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2013, May 13). *Cybersecurity: An Examination of the Communications Supply Chain: Hearing before the Subcommittee on Communications and Technology of the Committee on Energy and*

Commerce, [One Hundred Thirteenth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office.

³⁸⁶ 以下の文献は、2009 年米国復興再投資法について取り上げている。短期的な景気刺激策となると考えられていたが、政府が意図した用途で資金が執行されなかった実態から、政府が迅速かつ明確な目的なしにインフラに影響を及ぼすことの難しさを指摘した。Donahue, T. (2020). The Worst Possible Day U.S. Telecommunications and Huawei. *Prism*, 8(3), 14-35.

³⁸⁷ バイカーは「チームテレコムは、外国の通信事業者に対してはある程度の権限を持っているが、外国の通信機器サプライヤーに対しては持っていない。CFIUS は米国企業の買い手に対してのみを規制する権限を与えている。そのため、一部の機器に関しては、まだ解決策が見つかっていない法的なギャップがある。」旨を証言した。Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2013, May 13). *Cybersecurity: An Examination of the Communications Supply Chain: Hearing before the Subcommittee on Communications and Technology of the Committee on Energy and Commerce*, [One Hundred Thirteenth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office.

³⁸⁸ Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2013, May 13). *Cybersecurity: An Examination of the Communications Supply Chain: Hearing before the Subcommittee on Communications and Technology of the Committee on Energy and Commerce*, [One Hundred Thirteenth Congress, first session]. pp.143. U.S. Government Publishing Office.

³⁸⁹ Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2013, December 12). *Oversight of the Federal Communications Commission: Hearing before the Subcommittee on Communications and Technology of the Committee on Energy and Commerce*, [One Hundred Thirteenth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office.

³⁹⁰ Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2013, December 12). *Oversight of the Federal Communications Commission: Hearing before the Subcommittee on Communications and Technology of the Committee on Energy and Commerce*, [One Hundred Thirteenth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office.

³⁹¹ 以下のページにあるトゥレットスキーの経歴書を参照した。University at Albany. David Turetsky. <https://www.albany.edu/cehc/faculty/david-turetsky> (accessed on 14 June 2023).

³⁹² FCC. (2016). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership*. (Notice of Proposed Rulemaking, FCC-16-79). U.S. Federal Communications Commission.

³⁹³ マイク・ロジャース議員は、トランプ政権移行後、他の議員とともに、CFIUS の強化を念頭に下記の調査を GAO に依頼した。GAO (2018, March 16). *Committee on Foreign Investment in the United States: Treasury Should Coordinate Assessments of Resources Needed to Address Increased Workload*. U.S. Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/products/gao-18-249> (accessed on 14 June 2023).

³⁹⁴ FCC (2019, May 9). *FCC Denies China Mobile Telecom Services Application*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/fcc-denies-china-mobile-telecom-services-application> (accessed on 14 June 2023).

³⁹⁵ Communications Daily (2017, November 9). *Executive Branch Seeks to Formalize Team Telecom Review Process, DOJ Official Says*. Warren Communications News.

-
- ³⁹⁶ U.S.-China Economic and Security Review Commission (2005, May 19 and 20). *China and the future of globalization: Hearings before the U.S.-China economic and security review commission*, [One Hundred Ninth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office.
- ³⁹⁷ 以下の論文の Table 3 を参照。Oriishi, A. (2024, April). *What has the U.S. government gained by formalizing Team Telecom? —Team Telecom and the FCC's Dual Security Approach*. Paper presented at the 23rd Workshop on the Economics of Information Security, Texas. <https://bpb-us-e2.wpmucdn.com/sites.utdallas.edu/dist/e/1380/files/2024/04/Oriishi-WEIS-2024-6baaad07bb2ea64a.pdf> (accessed on 27 April 2024).
- ³⁹⁸ FCC (2008, September 3). *PETITION submitted by DHS/ DOJ/ FBI Petition to Adopt Conditions and Letter of Assurances*. U.S. Federal Communications Commission. <https://fcc.report/IBFS/ITC-214-20070907-00368/661672> (accessed on 26 April 2023).
- ³⁹⁹ CITIC TELECOM INTERNATIONAL, *Corporate Profile a Leading Multinational Telecommunications and ICT Service Provider in Asia Pacific*. <https://www.citictel.com/about-us/corporate-profile/> (accessed on 26 April 2023).
- ⁴⁰⁰ FCC (2009, March 3). *PETITION submitted by DHS/ DOJ/ FBI Petition to Adopt Conditions and Letter of Assurances*. U.S. Federal Communications Commission. <https://fcc.report/IBFS/ITC-214-20090105-00006/704909> (accessed on 26 April 2023).
- ⁴⁰¹ National Security Division. (2010). *FY2010 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2013/12/27/fy10-nsd.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ⁴⁰² Meyer, D (2013, June 10). *Reader Forum: Team Telecom, the Softbank/Sprint deal and the impact on CALEA obligations*. RCR Wireless News. <https://www.rcrwireless.com/20130610/opinion/reader-forum-team-telecom-softbanksprint-deal-impact-calea-obligations> (accessed on 9 May 2023).
- ⁴⁰³ Zetter, K (2014, April 9). *The Feds Cut a Deal With In-Flight Wi-Fi Providers, and Privacy Groups Are Worried*. WIRED. <https://www.wired.com/2014/04/gogo-collaboration-feds/> (accessed on 16 June 2023).
- ⁴⁰⁴ Meyer, D (2013, June 10). *Reader Forum: Team Telecom, the Softbank/Sprint deal and the impact on CALEA obligations*. RCR Wireless News. <https://www.rcrwireless.com/20130610/opinion/reader-forum-team-telecom-softbanksprint-deal-impact-calea-obligations> (accessed on 9 May 2023).
- ⁴⁰⁵ FCC (2011, September 1). *ITC-214-20110901-00289*. U.S. Federal Communications Commission. https://licensing.fcc.gov/cgi-bin/ws.exe/prod/ib/forms/reports/swr031b.hts?q_set=V_SITE_ANTENNA_FREQ.file_numberC/File+Number/%3D/ITC2142011090100289&prepare=&column=V_SITE_ANTENNA_FREQ.file_numberC/File+Number (accessed on 26 April 2023).
- ⁴⁰⁶ FBI. (2012, March). *Combating Threats in the Cyber World: Outsmarting Terrorists, Hackers, and Spies*. The Federal Bureau of Investigation. <https://archives.fbi.gov/archives/news/speeches/combating-threats-in-the-cyber-world-outsmarting-terrorists-hackers-and-spies> (accessed on 26 April 2023).
- ⁴⁰⁷ FCC (2012, February 22). *Chairman's Remarks on Cybersecurity at Bipartisan Policy Center*. U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC->

-
- 312602A1.pdf (accessed on 26 April 2023).
- ⁴⁰⁸ FCC (2012, February 22). *Chairman's Remarks on Cybersecurity at Bipartisan Policy Center*. U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-312602A1.pdf> (accessed on 26 April 2023).
- ⁴⁰⁹ WTO (2015, February 16). *Meeting of the Trade Policy Review Body*. World Trade Organization. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/TPR/M307A1.pdf&Open=True> (accessed on 26 April 2023).
- ⁴¹⁰ Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2013, May 13). *Cybersecurity: An Examination of the Communications Supply Chain: Hearing before the Subcommittee on Communications and Technology of the Committee on Energy and Commerce*, [One Hundred Thirteenth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office.
- ⁴¹¹ Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2013, May 13). *Cybersecurity: An Examination of the Communications Supply Chain: Hearing before the Subcommittee on Communications and Technology of the Committee on Energy and Commerce*, [One Hundred Thirteenth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office.
- ⁴¹² Dilanian, K (2012, May 5). *Fears of spying hinder U.S. license for China Mobile*. Los Angeles Times. <https://www.latimes.com/business/la-xpm-2012-may-05-la-fi-us-china-mobile-20120505-story.html> (accessed on 28 April 2023).
- ⁴¹³ Hillman, J.E. (2021). *The digital silk road*. Profile Books Ltd.
- ⁴¹⁴ FCC (2014, October 6). *Re: Notice of Ex Parte Presentation, File No. ITC-214-20110901-00289*. U.S. Federal Communications Commission. https://licensing.fcc.gov/cgi-bin/ws.exe/prod/ib/forms/reports/related_filing.hts?f_key=-233159&f_number=ITC2142011090100289 (accessed on 26 April 2023).
- ⁴¹⁵ 詳細については、以下の文献の第4章「ユニバーサル・サービス」を参照。城所岩生『米国通信改革法解説』木鐸社、2001年、91-109頁。
- ⁴¹⁶ FCC (2014, October 6). *Re: Notice of Ex Parte Presentation, File No. ITC-214-20110901-00289*. U.S. Federal Communications Commission. https://licensing.fcc.gov/cgi-bin/ws.exe/prod/ib/forms/reports/related_filing.hts?f_key=-233159&f_number=ITC2142011090100289 (accessed on 26 April 2023).
- ⁴¹⁷ 前述のように、ベーカーからも、以下の2013年の審議において、ユニバーサルサービスの提供事業者が連邦補助金を用いて、中国機器が購入することに対して問題提起がなされた。Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2013, May 13). *Cybersecurity: An Examination of the Communications Supply Chain: Hearing before the Subcommittee on Communications and Technology of the Committee on Energy and Commerce*, [One Hundred Thirteenth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office.
- ⁴¹⁸ WTO (2015, February 16). *Meeting of the Trade Policy Review Body*. World Trade Organization. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/TPR/M307A1.pdf&Open=True> (accessed on 26 April 2023).
- ⁴¹⁹ WTO (2015, February 16). *Meeting of the Trade Policy Review Body*. World Trade Organization. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/TPR/M307>

-
- A1.pdf&Open=True (accessed on 26 April 2023).
- ⁴²⁰ FCC (2013, December 16). *Ex PARTE PRESENTATION NOTIFICATION LETTER submitted by China Mobile International (USA) Inc.* U.S. Federal Communications Commission. <https://fcc.report/IBFS/ITC-214-20110901-00289/1030434> (accessed on 26 April 2023).
- ⁴²¹ Bressie, K (2020, April 8). *President Trump Formalizes Team Telecom Process for Reviewing Foreign Investments in U.S. Telecommunications Market.* Harris, Wiltshire & Grannis. <https://hwglaw2021.wpengine.com/wp-content/uploads/2023/03/HWG-Advisory-April-2020.pdf> (accessed on 11 September 2022).
- ⁴²² FCC (2018, July 2). *Executive Branch Recommendation to the Federal Communication Commission to Deny China Mobile International (USA) Inc's Application for an International Section 214 Authorization.* U.S. Federal Communications Commission. https://licensing.fcc.gov/cgi-bin/ws.exe/prod/ib/forms/reports/related_filing.htm?f_key=-233159&f_number=ITC2142011090100289 (accessed on 26 April 2023).
- ⁴²³ 以下の司法省の予算資料は、チームテレコムに言及している。National Security Division. (2011). *FY2011 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2013/09/30/fy11-nsd-justification.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ⁴²⁴ FCC. (2012, March). *FCC HOMELAND SECURITY LIAISON ACTIVITIES.* U.S. Federal Communications Commission. <https://transition.fcc.gov/pshs/docs/liaison.pdf> (accessed on 27 April 2023).
- ⁴²⁵ Committee on Homeland Security (2016, July 13). *Counterintelligence and Insider Threats: How Prepared is the Department of Homeland Security? Hearing Before the Subcommittee on Counterterrorism and Intelligence of the Committee on Homeland Security*, [One Hundred Fourteenth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. その他、以下の審議でも DHS が自らチームテレコムに言及している。Committee on Armed Services United States Senate (2017, October 19). *The Roles and Responsibilities for Defending the Nation from Cyber Attack*, [One Hundred Fifteenth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office.
- ⁴²⁶ Mitchell, C (2020, April 28). *Turetsky, former FCC security chief, says executive order should improve 'team telecom' input on licenses and applications.* Inside Cybersecurity. <https://insidecybersecurity.com/share/11181> (accessed on 24 September 2022).
- ⁴²⁷ 以下の論文の Table 4 を参照。Oriishi, A. (2024, April). *What has the U.S. government gained by formalizing Team Telecom? —Team Telecom and the FCC's Dual Security Approach.* Paper presented at the 23rd Workshop on the Economics of Information Security, Texas. <https://bpb-us-e2.wpmucdn.com/sites.utdallas.edu/dist/e/1380/files/2024/04/Oriishi-WEIS-2024-6baaad07bb2ea64a.pdf> (accessed on 27 April 2024).
- ⁴²⁸ この変化は、2010 年末に超党派の議員が FCC に対して華為や ZTE に関する懸念を表明し始めたことに関連していると考えられる。FCC (2010, October 19). *Letter from The Honorable Jon Kyl to Julius Genachowski Chairman Federal Communications Commission.* U.S. Federal Communications Commission. https://www.fcc.gov/ecfs/file/download/7021686752.pdf?file_name=7021686752.pdf (accessed on 24 September 2022).
- ⁴²⁹ FCC (2018, August 20). *Opposition to Petition to Deny of In the Matters of CHINA MOBILE INTERNATIONAL (USA) INC. Application for Global Facilities-Based and Global Resale*

International Telecommunications Authority Pursuant to Section 214 of the Communications Act of 1934, as Amended. U.S. Federal Communications Commission.

- ⁴³⁰ 布施哲「米国による対中制裁関税発動の背景：オバマ政権期における「経済諜報型」サイバー攻撃を中心に」『戦略研究』第28号、2021年、31-50頁。
- ⁴³¹ 布施哲「米国による対中制裁関税発動の背景：オバマ政権期における「経済諜報型」サイバー攻撃を中心に」『戦略研究』第28号、2021年、31-50頁。
- ⁴³² FCC. (2019). *China Mobile International (USA) Inc. application for global facilities-based and global resale international telecommunications authority pursuant to section 214 of the communications act of 1934* (Memorandum Opinion and Order, FCC-19-38). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁴³³ 以下の文献は中国への強硬姿勢に関心を持つ議員の中には、中国問題における明確な立場の表明が自身の政治的な存在感向上に資する、という考え方があると指摘した。例えばマルコ・ルビオ (Marco Rubio)、トム・コットン (Tom Cotton) といった共和党の上院議員にその特徴が見られると考察されている。佐橋亮『米中対立 アメリカの戦略転換と分断される世界』中央公論新社、2021年。
- ⁴³⁴ Senate Democrats (2019, September 16). *Schumer, Cotton Request FCC Conduct Review Of Prior FCC-Granted Licenses Authorizing Two Chinese Telecomm Companies – Owned And Controlled By The Chinese Government – To Operate In The U.S.; Senators’ Letter Follows FCC’s Recent Rejection Of China Mobile USA’s Application For Same Authorization On National Security Grounds*. Senate Democrats.
https://www.democrats.senate.gov/newsroom/press-releases/schumer-cotton-request-fcc-conduct-review-of-prior-fcc-granted-licenses-authorizing-two-chinese-telecomm-companies_owned-and-controlled-by-the-chinese-government--to-operate-in-the-us-senators-letter-follows-fccs-recent-rejection-of-china-mobile-usas-application-for-same-authorization-on-national-security-grounds (accessed on 28 April 2023).
- ⁴³⁵ 以下の論文の表2を参照。居石杏奈「米国海底ケーブル陸揚げ許認可における「行政府の関与」の歴史的変遷—チームテレコム審査の起源と発展過程から見る国務省の審査の自壊と復活—」『情報通信学会誌』第40巻第4号、2023年、88-100頁。
- ⁴³⁶ 策定は2008年1月であるが、公表は2010年3月となった。以下の文献には、2008年度の米国の国防予算の目玉の一つはCNCIであり、「米国のサイバーセキュリティは、ブッシュ政権末期の2008年頃から米国政府の安全保障政策においてトップ・プライオリティの一つになった。」という説明がある。土屋大洋(2013)「第八章 米国におけるサイバーセキュリティ政策」『米国内政と外交における新展開』日本国際問題研究所、https://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H24_US/08-tsuchiya.pdf (2024年1月2日アクセス)
- ⁴³⁷ The White House (2010, March 2). *The Comprehensive National Cybersecurity Initiative*.
<https://nsarchive.gwu.edu/document/21430-document-34> (accessed on 28 April 2023).
- ⁴³⁸ FCC. (1998). *Reply Comments of Larry R. Parkinson, General Counsel, Federal Bureau of Investigation in the Matter of 1998 Biennial Regulatory Review - Review of International Common Carrier Regulations*. U.S. Federal Communications Commission.
- ⁴³⁹ 以下の論文の表2および表4を参照した。居石杏奈「大統領令13913号によるチームテレコムの公式化を踏まえた審査運用分析 —米国海底ケーブル陸揚げ許認可を通じた通信傍受の復活と海軍の関与から見る新形態—」『戦略研究』第31号、2022年、65-87頁。
- ⁴⁴⁰ Bressie, K (2009, January 18). *More Unwritten Rules - Developments in U.S. National Security Regulation of Undersea Cable Systems*. Harris Wiltshire & Grannis LLP. <https://www.hwglaw.co>

- m/wp-content/uploads/2009/01/7DF1C8D035660E8FBEF0AAC7BA8DA103.pdf (accessed on 24 September 2020).
- ⁴⁴¹ Qiu.W (2020, February 27). *Acquires Hibernia Express and Other Assets*. Submarine Networks. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/trans-atlantic/project-express> (accessed on 24 August 2022)
- ⁴⁴² Qiu.W (2020, February 27). *Acquires Hibernia Express and Other Assets*. Submarine Networks. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/trans-atlantic/project-express> (accessed on 24 August 2022)
- ⁴⁴³ *Committee on the Judiciary* (2011, March 30). *Oversight of the federal bureau of investigation: Hearing before the committee on the judiciary*, [One Hundred Twelfth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office.
- ⁴⁴⁴ *Committee on the Judiciary* (2011, March 30). *Oversight of the federal bureau of investigation: Hearing before the committee on the judiciary*, [One Hundred Twelfth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office.
- ⁴⁴⁵ *Committee on the Judiciary* (2011, April 12). *Cyber Security: Responding to the Threat of Cyber Crime and Terrorism Hearing Before the Subcommittee on Crime and Terrorism of the Committee on the Judiciary*, [One Hundred Twelfth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office.
- ⁴⁴⁶ 以下の論文の表 3 を参照。居石杏奈「米国海底ケーブル陸揚げ許認可における「行政府の関与」の歴史的変遷—チームテレコム審査の起源と発展過程から見る国務省の審査の自壊と復活—」『情報通信学会誌』第 40 巻第 4 号、2023 年、88-100 頁。
- ⁴⁴⁷ National Security Division (2020, July 16). *Assistant attorney general for national security John C. Demers delivers keynote at ACI's sixth national conference on CFIUS: Compliance and enforcement*. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-national-security-john-c-demers-delivers-keynote-aci-s-sixth>(accessed on 24 September 2022). なおデマーズは、司法省国家安全保障局の設立時の 2006 年から 2009 年にかけて同局で働いた経験を持つ人物だった。
- ⁴⁴⁸ 海外調査部米州課 (2014)「CFIUS の 2012 年審査で中国の案件数が英国などを抜き 1 位に」『ビジネス短信』日本貿易振興機構 (ジェトロ) ニューヨーク事務所, <https://www.jetro.go.jp/biznews/2014/01/52e7681b45560.html> (2022 年 9 月 22 日アクセス)
- ⁴⁴⁹ 軍事用の海底ケーブル、ヴァージン諸島の政府公庫やアラスカ州が実質的に 100%所有する海底ケーブルなどは、行政機関の審査に入らず承認された。
- ⁴⁵⁰ 以下の論文の表 3 を参照した。居石杏奈「大統領令 13913 号によるチームテレコムの公式化を踏まえた審査運用分析 —米国海底ケーブル陸揚げ許認可を通じた通信傍受の復活と海軍の関与から見る新形態—」『戦略研究』第 31 号、2022 年、65-87 頁。
- ⁴⁵¹ Emmott, R. (2014, February 24) *Brazil, Europe Plan Undersea Cable to Skirt US Spying*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-eu-brazil-idUSBREA1N0PL20140224> (accessed on 12 June 2023). 以下の論文も、2013 年のスノーデン事件で、海底ケーブルを利用した米国と同盟国のスパイ活動が広く明らかになった後、多くの国が米国のインフラや米国沿岸に届くケーブルへの依存度を下げようとしたことを記述している。Burdette, L. (2021). *Leveraging Submarine Cables for Political Gain: U.S. Responses to Chinese Strategy*. *Journal of Public and International Affairs*.
- ⁴⁵² 以下の 2014 年 1 月 17 日のオバマ大統領の演説を参照。The White House (2015, January

-
- 16). US President Obama, Remarks on Review of Signals Intelligence, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/17/remarks-president-review-signals-intelligence> (accessed on 11 July 2020). また以下の文献も参考になる。「インターネットと通信の秘密」研究会 (2014) 「インターネット時代の「通信の秘密」 各国比較」『「インターネットと通信の秘密」 第 2 期研究会報告書』 情報セキュリティ大学院大学, <https://lab.iisec.ac.jp/~hayashi/2014626%20revised.pdf> (accessed on 12 June 2023).
- ⁴⁵³ Bressie, K (2014, January 19). *PTC'14 Undersea Cable Regulatory Update*. Harris Wiltshire & Gannis LLP. <https://www.hwglaw.com/wp-content/uploads/2014/01/7026E5FF8AF20C5BE028CEC3E7C2BCAE.pdf> (accessed on 11 July 2020).
- ⁴⁵⁴ HWN の動向については以下が参考となる。Starosielski, N. (2021). The Politics of Cable Supply from the British Empire to Huawei Marine. *Assembly codes* (pp. 190-206). Duke University Press.
- ⁴⁵⁵ FCC. (1998). *Submarine Cable Landing AT&T CORP*, SCL-LIC-19980309-00005. U.S. Federal Communications Commission (filed March 9, 1998).
- ⁴⁵⁶ FCC. (2007). *Submarine Cable Landing MCI International, Inc*, SCL-LIC-20070222-00002. U.S. Federal Communications Commission (filed February 20, 2007).
- ⁴⁵⁷ FCC. (2017). *Submarine Cable Landing Microsoft Infrastructure Group, LLC*, SCL-LIC-20151104-00029. U.S. Federal Communications Commission (filed November 3, 2015).
- ⁴⁵⁸ FCC. (2017). *Submarine Cable Landing Microsoft Infrastructure Group, LLC*, SCL-LIC-20151104-00029. U.S. Federal Communications Commission (filed November 3, 2015).
- ⁴⁵⁹ 以下の PLCN の申請を参照。FCC. (2017). *Submarine Cable Landing GU Holdings Inc*, SCL-LIC-20170421-00012. U.S. Federal Communications Commission (filed April 21, 2017).
- ⁴⁶⁰ 大野哲弥『通信の世紀：情報技術と国家戦略の一五〇年史』新潮社、2018年。
- ⁴⁶¹ 衆議院 (1984) 「第 102 回国会衆議院通信委員会第 1 号 1984 年 12 月 19 日」国会会議録検索システム, <https://kokkai.ndl.go.jp/simple/detail?minId=110204816X00119841219&spkNum=4#s4> (2022 年 9 月 54 日アクセス)
- ⁴⁶² 以下の第 1-2-12 図「太平洋地域の光海底ケーブル網」を参照した。郵政省 (1986) 「第 1 章 昭和 60 年度通信の現況. 第 2 節 通信政策及び通信サービス. 進展する電気通信サービス」『昭和 61 年版 通信白書』 <https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/s61/html/s61a01020300.html> (2022 年 9 月 25 日アクセス)
- ⁴⁶³ FCC. (1985). *Reports: Decisions, Reports, and Orders of the Federal Communications Commission of the United States*. U.S. Federal Communications Commission. U.S. Government Publishing Office.
- ⁴⁶⁴ FCC. (2020). *Executive Branch Recommendation for a Partial Denial and Partial Grant of the Application*, File No. SCL-LIC-20210329-00020. U.S. Federal Communications Commission. https://licensing.fcc.gov/cgi-bin/ws.exe/prod/ib/forms/reports/related_filing.hts?f_key=-295053&f_number=SCLLIC2017042100012 (accessed on 24 December 2022).
- ⁴⁶⁵ 土屋大洋『サイバークレートゲーム：政治・経済・技術とデータをめぐる地政学』千倉書房、2020 年、96-98 頁。
- ⁴⁶⁶ FCC. (2020). *Executive Branch Recommendation for a Partial Denial and Partial Grant of the Application*, File No. SCL-LIC-20210329-00020. U.S. Federal Communications Commission. https://licensing.fcc.gov/cgi-bin/ws.exe/prod/ib/forms/reports/related_filing.hts?f_key=-295053&f_number=SCLLIC2017042100012 (accessed on 24 December 2022).

-
- ⁴⁶⁷ FCC. (2020). *Executive Branch Recommendation for a Partial Denial and Partial Grant of the Application*, File No. SCL-LIC-20210329-00020. U.S. Federal Communications Commission. https://licensing.fcc.gov/cgi-bin/ws.exe/prod/ib/forms/reports/related_filing.htm?f_key=-295053&f_number=SCLLIC2017042100012 (accessed on 24 December 2022).
- ⁴⁶⁸ PLCN の事案については審査記録と以下の文献を参考にした。土屋大洋『サイバーグレートゲーム: 政治・経済・技術とデータをめぐる地政学』千倉書房、2020年、96-98頁。以下も参考となる。Harris, M. (2020, February 6). Google and Facebook Turn Their Backs on Undersea Cable to China. TechCrunch. https://techcrunch.com/2020/02/06/google-and-facebook-turn-their-backs-on-undersea-cable-to-china/?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2x1LmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAETMOOIPDHRELmnl5JTd5FcFzFU7uuIc0QxnCu5mpNzAq8Z-UxR7iHdw9kKSeUKbEWayKdFHX9T5JHgleaTV_Gcb57mqQtwoaIAwaoHXqW9qzzNBXGBqO9DaXtI7MudWoVqFlc6hh03tJEWBLaum-iXreYfzTxYvtBr_18rRypO (accessed on 4 March 2024).
- ⁴⁶⁹ FCC (2021, November 2). *Rosenworcel Statement: China Telecom Americas Order on Revocation and Termination*. U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-376902A2.pdf> (accessed on 27 June 2023).
- ⁴⁷⁰ Kate O'Keeffe and Drew FitzGerald in Washington and Jeremy Page in Beijing (2019, August 28). *National security concerns threaten undersea data link backed by google, facebook; U.S. firms and chinese partner have sunk hundreds of millions of dollars into los angeles-hong kong cable project*. The Wall Street Journal Online. <https://www.wsj.com/articles/trans-pacific-tensions-threaten-u-s-data-link-to-china-11566991801> (accessed on 24 September 2022).
- ⁴⁷¹ Portman R., & Carper T. (2020). *Threats to U.S. networks: Oversight of Chinese government-owned carriers*. U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2020-06-09%20PSI%20Staff%20Report%20-%20Threats%20to%20U.S.%20Communications%20Networks.pdf> (accessed on 29 September 2022).
- ⁴⁷² 以下の論文の Table 5 を参照。Oriishi, A. (2024, April). *What has the U.S. government gained by formalizing Team Telecom? —Team Telecom and the FCC's Dual Security Approach*. Paper presented at the 23rd Workshop on the Economics of Information Security, Texas. <https://bpb-us-e2.wpmucdn.com/sites.utdallas.edu/dist/e/1380/files/2024/04/Oriishi-WEIS-2024-6baaad07bb2ea64a.pdf>(accessed on 27 April 2024).
- ⁴⁷³ National Security Division. (2010). *FY2010 Performance Budget* [Congressional Submission]. U. S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2013/12/27/fy10-nsd.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ⁴⁷⁴ 例えば以下のような場合が挙げられる。FCC (2007, September 10). *Kurtis J. Kintzel, Keanan Kintzel, and all entities by which they do business before the Federal Communications Commission/Resellers of Telecommunications Services*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/kurtis-j-kintzel-keanan-kintzel-and-all-entities-which-they-do> (accessed on 24 September 2022).
- ⁴⁷⁵ Dilanian, K (2012, May 5). *Fears of spying hinder U.S. license for China Mobile*. Los Angeles Times. <https://www.latimes.com/business/la-xpm-2012-may-05-la-fi-us-china-mobile-20120505-story.html> (accessed on 24 September 2022).

-
- ⁴⁷⁶ FCC (2013, December 16). *Notice of Ex Parte Presentation China Mobile International (USA) Inc. File No. ITC-214-20110901-00289*, U.S. Federal Communications Commission. <https://fcc.report/IBFS/ITC-214-20110901-00289/1030434> (accessed on 24 September 2022).
- ⁴⁷⁷ 以下のように、チームテレコムは非公式時代に軽減合意の対象でない既存免許の取消の勧告することはなかったとする弁護士事務所の見解が見られる。O'Melveny & Myers LLP (2020, April 10). *President Trump Issues Executive Order Creating Telecommunications Assessment Committee*. O'Melveny & Myers LLP. <https://www.omm.com/insights/alerts-publications/president-trump-issues-executive-order-creating-telecommunications-assessment-committee/> (accessed on 21 September 2023). 以下の上院国土安全保障・政府問題委員会の報告書では、チームテレコムの中でも軽減合意が未締結の免許の取消には意見が分かれ、取消のための法的根拠がないことが問題になったという記述がある。Portman R., & Carper T. (2020). *Threats to U.S. networks: Oversight of Chinese government-owned carriers*. U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2020-06-09%20PSI%20Staff%20Report%20-%20Threats%20to%20U.S.%20Communications%20Networks.pdf> (accessed on 29 September 2022).
- ⁴⁷⁸ FCC. (1998). *Reply comments of the Secretary of Defense in the matter of 1998 biennial regulatory review - Review of international common carrier regulations*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/file/download/2141780001.pdf> (accessed on 24 August 2022).
- ⁴⁷⁹ FCC. (1998). *Reply comments of the Secretary of Defense in the matter of 1998 biennial regulatory review - Review of international common carrier regulations*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/search/search-filings/filing/213228> (accessed on 25 May 2023).
- ⁴⁸⁰ 岸井大太郎・鳥居昭夫編『情報通信の規制と競争政策：市場支配力規制の国際比較』白桃書房、2014年、277-278頁。例えば放送免許の更新については、1934年通信法の1996年の改正時に原則として自動的に認められることになった。1996年の改正時の議論については以下も参考になる。城所岩生『米国通信改革法解説』木鐸社、2001年、141-143頁。
- ⁴⁸¹ Qiu.W (2014, September 23). *China Mobile Retains New Counsel for FCC 214 License Application*. Submarine Networks. <https://www.submarinenetworks.com/news/china-mobile-retains-new-counsel-for-fcc-214-license-application> (accessed on 24 August 2022)
- ⁴⁸² 情報の整理については、以下の議会のレポートを元にした。Portman R., & Carper T. (2020). *Threats to U.S. networks: Oversight of Chinese government-owned carriers*. U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2020-06-09%20PSI%20Staff%20Report%20-%20Threats%20to%20U.S.%20Communications%20Networks.pdf> (accessed on 29 September 2022).
- ⁴⁸³ FCC (2020, December 9). *Reply comments of China Unicom (Americas) Operations Limited GN Docket No. 20-110, ITC-214-20020728-00361 and ITC-214-20020724-00427*. U.S. Federal Communications Commission.
- ⁴⁸⁴ FCC. (2018). *Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs*. (Notice of Proposed Rulemaking, FCC 18-42). U.S. Federal

-
- Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/fcc-proposes-protect-national-security-through-fcc-programs-0> (accessed on 24 September 2022).
- ⁴⁸⁵ 布施哲「米国による対中制裁関税発動の背景：オバマ政権期における「経済諜報型」サイバー攻撃を中心に」『戦略研究』第 28 号、2021 年、31-50 頁。
- ⁴⁸⁶ The White House. (2011, May). *International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World*. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf (accessed on 15 June 2023)
- ⁴⁸⁷ H.R.4310, 112th Congress (2011-2012) *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013*. <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/4310?q=%7B%22search%22%3A%5B%22National+Defense+Authorization+Act+for+Fiscal+Year+2013%22%5D%7D>. (accessed on 29 September 2022).
- ⁴⁸⁸ Exec. Order No. 13636, 78 F.R. 11739, Improving Critical Infrastructure Cybersecurity (2013)
- ⁴⁸⁹ 永野秀雄「第 9 章米国におけるサイバーセキュリティ法制の展開と現状—国家安全保障上の不可欠な制度基盤として—」『安全保障と国際関係』金沢工業大学国際学研究所、内外出版、2016 年、251-252 頁。
- ⁴⁹⁰ 以下の文献は、サイバーセキュリティ関連法案が党派対立などの要因でうまく成立してこなかったことを指摘している。Crowther, G. A., & Ghorri, S. (2015). Detangling the Web: A Screenshot of U.S. Government Cyber Activity. *Joint Force Quarterly*, (78), 75-83.
- ⁴⁹¹ 布施哲「米国による対中制裁関税発動の背景：オバマ政権期における「経済諜報型」サイバー攻撃を中心に」『戦略研究』第 28 号、2021 年、31-50 頁。
- ⁴⁹² 以下の文献はカリフォルニアでの米中首脳会談について、スノーデン事件の影響で、「オバマ大統領に対して習主席は、サイバースパイは米国のほうではないかといひ返し、両国は合意することができなかった。」と記述している。土屋大洋 (2016) 「7 米中サイバーセキュリティ交渉」『米中関係と米中をめぐる国際関係』日本国際問題研究所, https://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H28_US-China/07_tsuchiya_r2.pdf (2022 年 9 月 25 日アクセス)
- ⁴⁹³ MacAskill, E., & Ackerman, S (2013, June 5). *NSA collecting phone records of millions of Verizon customers daily*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/nsa-phone-records-verizon-court-order> (accessed on 24 September 2022).
- ⁴⁹⁴ Ball, J., & Rushe, D (2013, June 7). *NSA Prism program taps in to user data of Apple, Google and others*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/us-tech-giants-nsa-data> (accessed on 24 September 2022).
- ⁴⁹⁵ 以下の文献は、米国の IT 企業は米国政府と密接な関係を築いてきたが、その関係はスノーデン事件で変わり始めたことを主張した。「IT 企業は公然と政府を批判し始め、簡単には政府からの情報共有要請に協力しなくなっている。」としている。土屋大洋 (2016) 「グローバル・コモンズとしてのサイバースペースの課題」『平成 26 年度研究プロジェクト「グローバル・コモンズにおける日米同盟の新しい課題」分析レポート』日本国際問題研究所, https://www2.jiia.or.jp/pdf/research_pj/h25rpj06/20140827_tsuchiya_report.pdf (2022 年 9 月 24 日アクセス) .
- ⁴⁹⁶ スノーデン事件の FISA への影響については、以下を参照。オバマ政権下において、期限法の FISA を延長する法案が議会を通るかはあやうい状況であった。FISA は 2015 年 5 月 31 日に失効した。そして政府による通信傍受活動の改善を念頭にした 2015 年米国自由法が同年 6 月 2 日に通過し、即日、大統領の署名を経て、通信監視活動は新た

に法的根拠を得る状況だった。鈴木滋「米国自由法：米国における通信監視活動と人権への配慮」『外国の立法：立法情報・翻訳・解説』第267号、2016年、6-17頁。

- ⁴⁹⁷ Lowenthal, A., Wilts, A., & Verma, S (2018, September 6). *S/TMUS: CFIUS review likely to begin after completion of team telecom review and will have broader focus*. Reorg. <https://reorg.com/s-tmus-cfius-review-likely-to-begin-after-completion-of-team-telecom-review-and-will-have-broader-focus/> (accessed on 24 September 2022).
- ⁴⁹⁸ 以下の司法省の予算資料は、CFIUSと同様にチームテレコムも、リスクベースの分析を用いると記述した。National Security Division. (2011). *FY2011 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2013/09/30/fy11-nsd-justification.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ⁴⁹⁹ Lowenthal, A., Wilts, A., & Verma, S (2018, September 6). *S/TMUS: CFIUS review likely to begin after completion of team telecom review and will have broader focus*. Reorg. <https://reorg.com/s-tmus-cfius-review-likely-to-begin-after-completion-of-team-telecom-review-and-will-have-broader-focus/> (accessed on 24 September 2022).
- ⁵⁰⁰ Lowenthal, A., Wilts, A., & Verma, S (2018, September 6). *S/TMUS: CFIUS review likely to begin after completion of team telecom review and will have broader focus*. Reorg. <https://reorg.com/s-tmus-cfius-review-likely-to-begin-after-completion-of-team-telecom-review-and-will-have-broader-focus/> (accessed on 24 September 2022).
- ⁵⁰¹ Ralls事件の係る記述については、以下の論文を参考にした。渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制と国家安全保障の審査：Ralls事件を中心に」『慶應法学』第27号、2013年、139-159頁。渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制法の運用」『慶應法学』第30号、2014年、157-177頁。
- ⁵⁰² Alexander Brown. (2017). *Telecoms and Media*. Law Business Research Ltd.
- ⁵⁰³ 以下の報告書で説明されるCFIUSの軽減合意の内容を見ると、チームテレコムの軽減合意との類似性が指摘できる。海外調査部米州課（2019）「対米外国投資委員会（CFIUS）および2018年外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）に関する報告書」日本貿易振興機構（ジェトロ）ニューヨーク事務所, https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/01/f1226c7a434de0f0/20190011.pdf（2022年9月24日アクセス）。
- ⁵⁰⁴ 司法省のジョン・デマーズからも、この罰金について言及がなされた。以下を参照。National Security Division (2020, July 16). *Assistant attorney general for national security John C. Demers delivers keynote at ACI's sixth national conference on CFIUS: Compliance and enforcement*. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-national-security-john-c-demers-delivers-keynote-aci-s-sixth>(accessed on 24 September 2022).
- ⁵⁰⁵ 許認可権限を持つFCCが申請者と第三者間（チームテレコム）の契約を条件に安全保障の観点を考慮し認可するものの、安全保障上の判断をFCCは許認可上で独断ではできないとされてきたことが起因していると考えられる。また申請者とその契約を締結しているチームテレコムは独立した権限がなく、FCCの権限に依存しており、チームテレコム自身が申請者と民事訴訟で争えるかどうかは、検証されてこなかった。実態としては、チームテレコムはFCCを通して、申請者に強行措置をとることで、責任を回避している状況と言える。以下の文献には、CFIUSと対比してチームテレコムに司法権の管轄が及ぶかについて検証されていないという記述がある。Alexander Brown.

(2017). *Telecoms and Media*. Law Business Research Ltd.

⁵⁰⁶ なお本論文では、チームテレコム「軽減合意」は実質的に FCC の許認可権限と結びついたものである評価している。軽減合意違反を理由に、許認可を撤回するかという最終判断は、FCC の権限行使の問題であるが、軽減合意違反か否かの判断は、FCC 自身ではなく、非公式時代はチームテレコムの役割であり、実質的にチームテレコムの「勧告」に基づき判断されるものだった。つまりチームテレコムの非公式時代は、「軽減合意」が締結された免許について、チームテレコムの「勧告」がなければ、FCC は安全保障を理由に、申請者に強制執行をすることを判断してこなかった。また、「軽減合意」が未締結の免許は、そもそもチームテレコムが勧告をできないため、FCC は安全保障を理由に申請者に強制執行ができないことになる。このように安全保障に関する問題について、FCC がチームテレコムの勧告に依存したあり方が、第 4 章で後述するチームテレコムの公式化により、克服されていくことになる。

⁵⁰⁷ 2015 年以降の米国におけるサイバー対策の法整備については以下が詳しい。永野秀雄「米国の重要インフラに関するサイバーセキュリティとセキュリティ・クリアランス法制(上)」『人間環境論集』第 19 巻第 1 号、2018 年、13-169 頁。

⁵⁰⁸ 布施哲「米国による対中制裁関税発動の背景：オバマ政権期における「経済諜報型」サイバー攻撃を中心に」『戦略研究』第 28 号、2021 年、31-50 頁。なお、経済諜報型サイバー攻撃とは、産業スパイ型サイバー攻撃とも称され、中国政府が米国企業ハッキングして情報を盗み、その情報を中国企業に提供するものである。「経済諜報型」サイバー攻撃について、以下の文献の説明を参考にした。布施哲『先端技術と米中戦略競争：宇宙、AI、極超音速兵器が変える戦い方』秀和システム、2020 年。

⁵⁰⁹ FCC. (2020). *Executive Branch Recommendation for a Partial Denial and Partial Grant of the Application*, File No. SCL-LIC-20210329-00020. U.S. Federal Communications Commission. https://licensing.fcc.gov/cgi-bin/ws.exe/prod/ib/forms/reports/related_filing.htm?f_key=-295053&f_number=SCLLIC2017042100012 (accessed on 24 December 2022).

⁵¹⁰ 以下の議会のレポートには、チームテレコムは FCC に対し、彼らの審査が完了するまで、申請に対するいかなる措置も延期するよう要請していたという記述が見られる。脚注 183 を参照すると、その根拠は司法省へのブリーフィングと 2015 年の FCC の職員の発言であった。Portman R., & Carper T. (2020). *Threats to U.S. networks: Oversight of Chinese government-owned carriers*. U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2020-06-09%20PSI%20Staff%20Report%20-%20Threats%20to%20U.S.%20Communications%20Networks.pdf> (accessed on 29 September 2022).

⁵¹¹ 以下の記事にも業界からの支持があったことが記載されている。Communications Daily (2018, April 26). *FCC, Executive Branch said Eying Team Telecom Process Changes as Concerns Grow*. Warren Communications News.

⁵¹² 以下の文書のオライリーのステートメントを参照。FCC. (2020). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership* (Report and Order, FCC 20-133), U.S. Federal Communications Commission.

⁵¹³ FCC (2015, September 18). *Team Telecom Reviews Need More Structure*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/news-events/blog/2015/09/18/team-telecom-reviews-need-more-structure> (accessed on 24 September 2022).

-
- ⁵¹⁴ 以下のように、オライリーFCC 委員が議会で発言を行う一方で、ウィーラー委員長は「チームテレコム活動については、政権内部で継続的な見直しが行われている」と述べたという報道がある。Shields, T (2015, October 23). *U.S. Reviewing National-Security Vetting for Wireless, TV Deals*. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-10-22/u-s-reviewing-national-security-vetting-for-wireless-tv-deals> (accessed on 24 September 2022).
- ⁵¹⁵ NTIA (2016, May 13). *NTIA Request on Information and Certification from Applicants and Petitioners for Certain International Licenses and Other Authorizations*. National Telecommunications and Information Administration. <https://www.ntia.gov/fcc-filing/ntia-request-information-and-certification-applicants-and-petitioners-certain> (accessed on 10 May 2023).
- ⁵¹⁶ この報道発表で、オライリーはチームテレコムの審査プロセスを不透明で厄介 (the opaque and troublesome) と表現した。FCC (2016, May 12). *Statement Of Commissioner Michael O'Rielly On NTIA Foreign Ownership Review Letter*. U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-339350A1.pdf> (accessed on 10 May 2022).
- ⁵¹⁷ FCC. (2016). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership*. (Notice of Proposed Rulemaking, FCC-16-79). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁵¹⁸ Mitchell, C (2020, April 28). *Turetsky, former FCC security chief, says executive order should improve 'team telecom' input on licenses and applications*. Inside Cybersecurity. <https://insidecybersecurity.com/share/11181> (accessed on 10 May 2023).
- ⁵¹⁹ FCC (2014, February 14). *Report on FCC Process Reform*. U.S. Federal Communications Commission. <https://e-ratecentral.com/Portals/0/DocFiles/files/fcc/DA-14-199A2.pdf?ver=2018-01-11-192939-833> (accessed on 24 July 2020).
- ⁵²⁰ 特定の議員が FCC に改革を要請していた状況が以下のように報道されている。Tummarello, K (2014, February 19). *Walden welcomes FCC process reform report, underscores need for house and senate to act on process reform bills*. THE HILL. <https://thehill.com/blogs/hillicon-valley/technology/198656-walden-fcc-reform-efforts-good-but-bill-still-needed/> (accessed on 24 July 2020).
- ⁵²¹ FCC (2015, September 18). *Team Telecom Reviews Need More Structure*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/news-events/blog/2015/09/18/team-telecom-reviews-need-more-structure> (accessed on 24 September 2022).
- ⁵²² FCC. (2016). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership*. (Notice of Proposed Rulemaking, FCC-16-79). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁵²³ 以下の記事にも業界からの支持があったことが記載されている。Communications Daily (2018, April 26). *FCC, Executive Branch said Eying Team Telecom Process Changes as Concerns Grow*. Warren Communications News.
- ⁵²⁴ Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2015, November 17). *Oversight of the Federal Communications Commission: Hearing before the Subcommittee on Communications and Technology of the Committee on Energy and Commerce*. [One Hundred Fourteenth Congress, First Session]. U.S. Government Publishing Office.

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115shrg29914/pdf/CHRG-115shrg29914.pdf> (accessed on 24 September 2022).

- ⁵²⁵ National Security Division. (2020). *FY2020 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/jmd/page/file/1144086/download> (accessed on 29 September 2022).
- ⁵²⁶ 以下のNTIAのFCC宛レター5通の内容を整理して記述した。NTIA (2016, May 13). *NTIA Request on Information and Certification from Applicants and Petitioners for Certain International Licenses and Other Authorizations*. National Telecommunications and Information Administration. <https://www.ntia.gov/fcc-filing/ntia-request-information-and-certification-applicants-and-petitioners-certain>; NTIA (2016, June 17). *NTIA Letter Regarding Information and Certifications from Applicants and Petitioners for Certain International Licenses and Other Authorizations*. National Telecommunications and Information Administration. <https://ntia.doc.gov/fcc-filing/ntia-letter-regarding-information-and-certifications-applicants-and-petitioners-certain>; NTIA (2016, August 19). *Comments on Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership*. National Telecommunications and Information Administration. <https://ntia.gov/fcc-filing/comments-process-reform-executive-branch-review-certain-fcc-applications-and-petitions>; NTIA (2016, September 2). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership*. National Telecommunications and Information Administration. <https://www.fcc.gov/ecfs/document/10902899122508/1>; NTIA (2016, November 10). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership*. National Telecommunications and Information Administration. https://ntia.gov/sites/default/files/publications/executive_branch_supplemental_comments-ib-16-155_0.pdf (accessed on 11 July 2020).
- ⁵²⁷ Communications Daily (2018, April 26). *FCC, Executive Branch said Eying Team Telecom Process Changes as Concerns Grow*. Warren Communications News.
- ⁵²⁸ 従来から司法当局の要請を受け、通信会社が CALEA の定める範疇以上の対応をした事例があるとして、市民団体が問題視していた。以下の報道を参照。Communications Daily (2014, April 9). *The Feds Cut a Deal with In-Flight Wi-Fi Providers, and Privacy Groups Are Worried*. Wired. <https://www.wired.com/2014/04/gogo-collaboration-feds/> (accessed on 4 July 2023).
- ⁵²⁹ なお、以下の論文は、オバマ政権でトム・ウィーラーFCC 委員長のもと、FCC は ISP を規制の対象としようとする動向に注目した。従来の経済分析を取り入れてきた FCC の規制のあり方とは逆向きの方角 (the opposite direction) と指摘し、経済学の教えを無視していると指摘した。Faulhaber, G., Singer, H., & Urschel, A. (2017). *The Curious Absence of Economic Analysis at the Federal Communications Commission: An Agency in Search of a Mission*. *International Journal of Communication*, 11, 1214–1233.
- ⁵³⁰ Electronic Frontier Foundation. *CALEA FAQ ON THE FCC CALEA EXPANSION CALEA*. <https://www.eff.org/issues/calea> (accessed on 11 July 2020).
- ⁵³¹ FCC (2015, September 18). *Team Telecom Reviews Need More Structure*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/news-events/blog/2015/09/18/team-telecom-reviews-need-more-structure> (accessed on 24 September 2022).

-
- ⁵³² このような暗号化は政府の通信傍受活動を制約するとして、従来から議論されてきた。テロリストや犯罪者たちがインターネット上で暗号通信を行う危険性については、クリントン政権時代にも政治問題となった。詳細は以下を参照。土屋大洋『情報による安全保障：ネットワーク時代のインテリジェンス・コミュニティ』慶應義塾大学出版会、2007年。
- ⁵³³ 以下の電子フロンティア財団（Electronic Frontier Foundation）のサイトでは、2010年、FBIは「Going Dark」キャンペーンを開始したという記述がある。Electronic Frontier Foundation. *CALEA FAQ ON THE FCC CALEA EXPANSION CALEA*. <https://www.eff.org/issues/calea> (accessed on 11 July 2020). また、以下の文献はオバマ政権が CALEA の適用範囲を検討している状況を論じている。Hibbard, C. M. (2012). Wiretapping the Internet: The Expansion of the Communications Assistance to Law Enforcement Act to Extend Government Surveillance. *Federal Communications Law Journal*, 64(2), 371-399.
- ⁵³⁴ FBI (2016, August 30). *The FBI's Approach to the Cyber Threat*. The Federal Bureau of Investigation. <https://www.fbi.gov/news/speeches/the-fbis-approach-to-the-cyber-threat> (accessed on 4 July 2023). 以下の論文も参考にした。Veen, J., & Boeke, S. (2020). Which is More Important: Online Privacy or National Security? *Atlantisch Perspectief*, 44(4), 36-40.
- ⁵³⁵ Bressie, K (2016, January 17). *Russian Sub Worries, Team Telecom Site Visits, and More FCC Reporting Regulatory Update for PTC'16 Submarine Cable Workshop*. Harris, Wiltshire & Grannis LLP. <https://www.hwglaw.com/wp-content/uploads/2014/01/7026E5FF8AF20C5BE028CEC3E7C2BCAE.pdf> (accessed on 11 July 2020).
- ⁵³⁶ FCC (2015, September 18). *Team Telecom Reviews Need More Structure*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/news-events/blog/2015/09/18/team-telecom-reviews-need-more-structure> (accessed on 24 September 2022).
- ⁵³⁷ FCC (2017, January 18). *FCC White Paper Cybersecurity Risk Reduction*. Federal Communications Commission. https://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2017/db0118/DOC-343096A1.pdf (accessed on 6 February 2024). なおこの白書はウィーラーによって、2013年11月に公共安全・国土安全保障局（Public Safety and Homeland Security）に登用された国防総省出身のデビッド・シンプソン（David Simpson）の名前で発表された。FCC (2017, January 18). *Rear Admiral (Ret.) David Simpson Chief, Public Safety and Homeland Security Bureau*. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/about/bureau-and-office-leadership/rear-admiral-ret-david-simpson> (accessed on 26 April 2023).
- ⁵³⁸ Inside Privacy (2017, March 6). *House Democrats Propose Three Bills that Would Bolster FCC Influence over Cybersecurity*. Covington & Burling LLP. <https://www.insideprivacy.com/data-security/cybersecurity/house-democrats-propose-three-bills-that-would-bolster-fcc-influence-over-cybersecurity/> (accessed on 26 April 2023).
- ⁵³⁹ FCC (2018, August 20). *Opposition to Petition to Deny of In the Matters of CHINA MOBILE INTERNATIONAL (USA) INC. Application for Global Facilities-Based and Global Resale International Telecommunications Authority Pursuant to Section 214 of the Communications Act of 1934, as Amended*. U.S. Federal Communications Commission.
- ⁵⁴⁰ 以下の文書のオライリーのステートメントを参照。FCC. (2020). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign*

-
- Ownership* (Report and Order, FCC 20-133), U.S. Federal Communications Commission.
- ⁵⁴¹ H.R.2810, 115th Congress (2017-2018) *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018*, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2810/text> (accessed on 29 September 2022).
- ⁵⁴² H.R.5515, 115th Congress (2017-2018) *John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*. <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text> (accessed on 29 September 2022).
- ⁵⁴³ 森聡は「政府一体となった巻き返し (whole-of-government push back)」について「この文書にそもそも意味はあるのかといった事が論じられたが、ワシントンで筆者が聞いたところによれば、この文書は事実上、各省庁に対する、修正主義国家と名指しされたロシアと中国に対する巻き返しの指令書になったということである。」と以下のレポートで記述している。森聡 (2019) 「ワシントンにおける対中強硬路線の形成と米中関係 (前編)」笹川平和財団, https://www.spf.org/jpus-insights/spf-america-monitor/spf-america-monitor-document-detail_19.html (2024 年 7 月 2 日アクセス)
- ⁵⁴⁴ The White House (2018, August 23). *Remarks by President Trump at a Roundtable on the Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA)*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-roundtable-foreign-investment-risk-review-modernization-act-firrma/>(accessed on 24 September 2022).
- ⁵⁴⁵ また司法省は以下の 2020 年度の予算資料で、CFIUS 改革による重要な変更点として、非支配的外国投資と特定の不動産に管轄を大幅に拡大し、特定の対象取引の届出を義務付けた点を挙げた。また FIRRMA は、司法省安全保障局が説明したニーズのいくつかを充たすために制定されたものと主張している。National Security Division. (2020). *FY2020 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/jmd/page/file/1144086/download> (accessed on 29 September 2022).
- ⁵⁴⁶ The Cyberlaw Podcast. (2018). Episode 239: The Ministry of Silly Talk. *StepOne*. <https://www.steptoe.com/a/web/187909/TheCyberlawPodcast-239.pdf>(accessed on 2 July 2024).
- ⁵⁴⁷ 以下の記事に、2016 年 9 月 16 日付の議員から GAO 宛のレター、またそれに対する 2016 年 9 月 30 日付の GAO からの返信レターが紹介されている。Nancy, T (2016, October 4). *Hollywood & China: U.S. Gov't Agency Agrees to Review Foreign Investment Panel*. Deadline. <https://deadline.com/wp-content/uploads/2016/10/gao-letter-wm.pdf> (accessed on 10 February 2024).
- ⁵⁴⁸ GAO (2018, March 16). *Committee on Foreign Investment in the United States: Treasury Should Coordinate Assessments of Resources Needed to Address Increased Workload*. U.S. Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/products/gao-18-249>(accessed on 14 June 2023).
- ⁵⁴⁹ GAO (2018, March 16). *Committee on Foreign Investment in the United States: Treasury Should Coordinate Assessments of Resources Needed to Address Increased Workload*. U.S. Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/products/gao-18-249>(accessed on 14 June 2023).
- ⁵⁵⁰ Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2018, January 18). *CFIUS Reform: Examining the Essential Elements*. [One Hundred Fifteen Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115shrg29914/pdf/CHRG-115shrg29914.pdf>(accessed on 24 September 2022).

-
- ⁵⁵¹ この書簡の送った超党派の中に、ロジャース議員やサプライチェーングループの超党派議員と同じメンバーではないことは留意する必要がある。FCC (2017, December 20). *Letter from The Honorable Tom Cotton to Ajit Pai Chairman Federal Communications Commission*. U.S. Federal Communications Commission. https://www.fcc.gov/ecfs/file/download/DOC-5894cdf5a3800000-A.pdf?file_name=18-34.pdf (accessed on 24 September 2022).
- ⁵⁵² FCC (2018, March 20). *Chairman Pai's Response to Senators Cotton, King, Cornyn, Collins, Blunt, Risch, Burr, Rubio, Lankford and Reps. LoBiondo, Wenstrup, Stefanik, Ros-Lehtinen, Conaway, Turner, Stewart, Crawford, King Regarding Reports that a Major Telecom Provider Was Going to Sell Huawei Smartphones in the U.S.* U.S. Federal Communications Commission. https://www.fcc.gov/ecfs/file/download/DOC-5894cdf5a3800000-A.pdf?file_name=18-34.pdf (accessed on 7 October 2023).
- ⁵⁵³ FCC. (2018). *Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs*. (Notice of Proposed Rulemaking, FCC 18-42). U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/fcc-proposes-protect-national-security-through-fcc-programs-0> (accessed on 24 September 2022).
- ⁵⁵⁴ Mitchell, C. (2019). *Insiders: Telecom cyber efforts affected, not derailed, by FCC withdrawal from policy space*. Inside Cybersecurity. <https://insidcybersecurity.com/share/9473> (accessed on 24 September 2022).
- ⁵⁵⁵ Inside Privacy (2017, March 6). *House Democrats Propose Three Bills that Would Bolster FCC Influence over Cybersecurity*. Covington & Burling LLP. <https://www.insideprivacy.com/data-security/cybersecurity/house-democrats-propose-three-bills-that-would-bolster-fcc-influence-over-cybersecurity/> (accessed on 26 April 2023).
- ⁵⁵⁶ Yorkgitis, C., Augustino, S., Smith, D., & Drye, K. (2018). FCC Commissioner O'Rielly Statement Hints at Possible Long-Awaited Movement on Team Telecom Review Process Reform. *Submarine Fiber Optic Communications Systems*, 27(4), 12; FCC. (2018). *Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs*. (Notice of Proposed Rulemaking, FCC 18-42). U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/fcc-proposes-protect-national-security-through-fcc-programs-0> (accessed on 24 September 2022).
- ⁵⁵⁷ FCC. (2018). *Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs*. (Notice of Proposed Rulemaking, FCC 18-42). U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/fcc-proposes-protect-national-security-through-fcc-programs-0> (accessed on 24 September 2022).
- ⁵⁵⁸ H.R.4998, 116th Congress (2020) *Secure and Trusted Communications Networks Act of 2019*. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/4998/text> (accessed on 26 April 2023).
- ⁵⁵⁹ 以下のオライリーのステートメントを参照。FCC. (2020). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership* (Report and Order, FCC 20-133). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁵⁶⁰ なお、2017年12月の国家安全保障戦略について国防総省は以下のように“Trump Announces New Whole-of-Government National Security Strategy”のタイトルで報道発表をした。報道発表の冒頭は、「President Donald J. Trump today announced a new national security strategy rooted in a whole-of-government approach that stresses the economic might of

the United States. (ドナルド・J・トランプ大統領は本日、米国の経済力を強調する政府全体のアプローチに根ざした新たな国家安全保障戦略を発表した。)」という言葉で始まり、この時点から”Whole-of-Government”の言葉が政府戦略に用いられていた。DOD (2017, December 18). Trump Announces New Whole-of-Government National Security Strategy, U.S. Department of Defense. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/1399392/trump-announces-new-whole-of-government-national-security-strategy/> (accessed on 28 December 2023).

⁵⁶¹ 新組織は、公式名の頭文字から、CAFPUSTSS (カフェ・プス・ティス) という名称が付けられた。しかし、公式化後もチームテレコムが用いられているため、公式化後も本論文ではチームテレコムと呼称した。以下の CFIUS、チームテレコム、FCC の動向に注目した弁護士事務所の記事でも、CAFPUSTSS ではなく、チームテレコムの名前が用いられる状況に言及している。Adam C (2021, September 28). *CFIUS, Team Telecom and China*. The Lawfare Institute. <https://www.lawfaremedia.org/article/cfius-team-telecom-and-china>. (accessed on 24 September 2022)

⁵⁶² CFIUS の歴史を踏まえた FIRRMA の成立過程は、以下が参考となる。杉之原真子「対米直接投資規制の決定過程からみるエコノミック・ステイトクラフト」『国際政治』第 205 号、2022 年、45-60 頁。また、FIRRMA は「対象投資に係る重要インフラ (Covered Investment Critical Infrastructure)」として、規則において 28 種類のインフラを指定 (一定の要件を満たす以下のもの) している。インターネットプロトコルまたは電気通信サービス、海底ケーブル、衛星システムもその対象となった。以下の CRS レポートの P16 および脚注 37 を参照。The Congressional Research Service (2020, February 26). *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*. CRS Report, RL33388, 94. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33388/944> (accessed on 24 September 2022).

⁵⁶³ 以下の論文の表 5 を参照。居石杏奈「電気通信業への外国投資を巡るグローバル・ガバナンスへの挑戦 —米国チームテレコムと CFIUS による対米投資審査の変遷から見る新機軸—」『グローバル・ガバナンス』第 9 号、2023 年、52-69 頁。

⁵⁶⁴ 第 10 条の (h) には、「この命令に記載されていない関連する権限に従い、行政部門または機関の裁量を制限せず、次のことを行うと規定した。(i) 申請または免許に関する問い合わせを行う、(ii) 申請者、免許人、またはその他の必要な当事者と連絡を取る、(iii) 申請者や免許人と契約条項 (contractual provisions) を交渉、締結、課す、または執行することである。(h) This order does not constrain the discretion of executive departments or agencies, pursuant to any relevant authority not described in this order, to: (i) conduct inquiries with respect to an application or license; (ii) communicate with any applicant, licensee, or other necessary party; or (iii) negotiate, enter into, impose, or enforce contractual provisions with an applicant or licensee」と記述されている。

⁵⁶⁵ 以下の論文の表 6 を参照。居石杏奈「電気通信業への外国投資を巡るグローバル・ガバナンスへの挑戦 —米国チームテレコムと CFIUS による対米投資審査の変遷から見る新機軸—」『グローバル・ガバナンス』第 9 号、2023 年、52-69 頁。

⁵⁶⁶ FCC (2021, March 12). *FCC List of Equipment and Services That Pose National Security Threat*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/fcc-list-equipment-and-services-pose-national-security-threat> (accessed on 24 September 2022).

⁵⁶⁷ 例えば、以下の司法長官から FCC 委員長への手紙を参照。FCC (2019, November 13).

-
- Letter from William P. Barr, Attorney General to Ajit Pai Chairman.* U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/document/11130351518674/1> (accessed on 24 September 2022).
- ⁵⁶⁸ O’Keeffe, K., Tilley, A., & Lim, D (2021, September 21). *Zoom’s Nearly \$15 Billion Deal for Five9 Under U.S. Government Review Over China Ties Justice Department-led Team Telecom is looking into whether Zoom’s China ties could make its acquisition of the software company a national-security risk.* The Wall Street Journal Online. <https://www.wsj.com/articles/zooms-nearly-15-billion-deal-for-five9-under-u-s-government-review-over-china-ties-11632247337> (accessed on 15 June 2023)
- ⁵⁶⁹ 同様の点に着目した報道が以下のように確認できる。Foreign Investment Watch (2021, September 21). *Team Telecom reviewing national security implications of Zoom deal.* <https://foreigninvestmentwatch.com/team-telecom-reviewing-zoom-acquisition-of-software-firm/> (accessed on 3 October 2023).
- ⁵⁷⁰ Amr Abdallah Dalsh (2020, April 9). *U.S. Senate tells members to avoid Zoom over data security concerns: FT.* Reuters. <https://jp.reuters.com/article/zoom-video-commn-privacy-senate-idJPKCN21R1IQ/> (accessed on 3 October 2023).
- ⁵⁷¹ 以下の報道も本件が CFIUS の審査対象になっているのか状況が定かでないことに言及した。Foreign Investment Watch (2021, September 21). *Team Telecom reviewing national security implications of Zoom deal.* <https://foreigninvestmentwatch.com/team-telecom-reviewing-zoom-acquisition-of-software-firm/> (accessed on 3 October 2023).
- ⁵⁷² FCC. (2021). *Process reform for executive branch review of certain FCC applications and petitions involving foreign ownership* (Order, FCC 21-104). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁵⁷³ 例えば、以下の中国移動の免許申請を拒否する際のスタークスのステートメントが参考となる。FCC. (2019). *China Mobile International (USA) Inc. application for global facilities-based and global resale international telecommunications authority pursuant to section 214 of the communications act of 1934* (Memorandum Opinion and Order, FCC-19-38). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁵⁷⁴ FCC (2001, April 27). *Re: In re Applications of Voicestream Wireless Corporation, Powertel Inc. Transferors and Deutsche Telekom AG, Transferee, et al, IB Docket No. 00-187* (rel. April 27, 2001). U.S. Federal Communications Commission. https://transition.fcc.gov/Speeches/Furchtgott_Roth/Statements/2001/sthfr130.html (accessed on 10 May 2023).
- ⁵⁷⁵ FCC (2021, March 17). *Starks Keynote at ACI Team Telecom Conference.* U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/starks-keynote-aci-team-telecom-conference> (accessed on 24 September 2022).
- ⁵⁷⁶ FCC. *Transaction Team, Office of General Counsel.* U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/proceedings-actions/mergers-transactions/transaction-team-office-general-counsel> (accessed on 20 April 2023).
- ⁵⁷⁷ FCC (2023, June 14). *Privacy and Data Protection Task Force.* U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/privacy-and-data-protection-task-force> (accessed on 24 September 2022).
- ⁵⁷⁸ FCC (2022, January 31). *Chairwoman Rosenworcel Announces Staff Changes.* U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-379773A1.pdf>

(accessed on 24 September 2022).なお、イーガルは司法省時代のスタークス委員の同僚でもあったことが以下の記録から理解できる。FCC (2021, March 17). *Starks Keynote at ACI Team Telecom Conference*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/starks-keynote-aci-team-telecom-conference> (accessed on 24 September 2022).

⁵⁷⁹ FCC (2023, June 14). *Privacy and Data Protection Task Force*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/privacy-and-data-protection-task-force> (accessed on 24 September 2022).

⁵⁸⁰ FCC. (2020). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership* (Report and Order, FCC 20-133), U.S. Federal Communications Commission.

⁵⁸¹ FCC (2021, March 17). *Starks Keynote at ACI Team Telecom Conference*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/starks-keynote-aci-team-telecom-conference> (accessed on 24 September 2022).

⁵⁸² FCC (2021, March 17). *Starks Keynote at ACI Team Telecom Conference*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/starks-keynote-aci-team-telecom-conference> (accessed on 24 September 2022).なお、スタークスはあくまでも FCC には安全保障上の脅威に対処する管轄権はないことを踏まえながら、政権および議会と協力し、FCC が権限を持つべきか検討する必要性を強調した。同様の発言が以下の中国聯通の免許取消の際のステートメントにも見られる。FCC. (2022). *China Unicom (Americas) Operations Limited Order on Revocation* (Order, FCC-22-9). U.S. Federal Communications Commission.

⁵⁸³ なお以下のように、FINSAs の改正法案は2014年に民主党のローザ・デラウロ (DeLauro Rosa) 議員から提出されていた。H.R.5581, 113th Congress (2013-2014) *Foreign Investment and Economic Security Act of 2014*. <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/5581?s=1&r=1> (accessed on 28 April 2023). この法案については以下で解説がなされている。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』信山社出版、2023年、109-111頁。

⁵⁸⁴ 正確には、(1)インターネットプロトコルまたは電気通信サービス、(2)特定のインターネット交換ポイント、(3)海底ケーブルシステム、(4)海底ケーブル陸揚げシステム、(5)海底陸揚げ施設のデータセンターが含まれるとしている。以下の CRS レポートおよび脚注 37 を参照。The Congressional Research Service (2020, February 26). *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*. CRS Report, RL33388, 94. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33388/944> (accessed on 24 September 2022).

⁵⁸⁵ 以下の論文の Table 6 を参照。Oriishi, A. (2024, April). *What has the U.S. government gained by formalizing Team Telecom? —Team Telecom and the FCC's Dual Security Approach*. Paper presented at the 23rd Workshop on the Economics of Information Security, Texas. <https://bpb-us-e2.wpmucdn.com/sites.utdallas.edu/dist/e/1380/files/2024/04/Oriishi-WEIS-2024-6baaad07bb2ea64a.pdf> (accessed on 27 April 2024).

⁵⁸⁶ 司法省安全保障局のアダム・ヒッキー (Adam S. Hickey) 副次官補からは、行政機関が FCC の免許審査に勧告するアドホックなチームテレコム of の審査プロセスを改革しなければならない、中国移动の申請のように、行政機関が勧告を出すのに 7 年近くかかることが二度とないように、チームテレコムのプロセスをより効率的かつ迅速なものに

する方法を模索する、という趣旨の発言がなされた。National Security Division (2019, April 24). *Deputy Assistant Attorney General Adam S. Hickey of the National Security Division Delivers Remarks at the Fifth National Conference on CFIUS and Team Telecom*. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/opa/speech/deputy-assistant-attorney-general-adam-s-hickey-national-security-division-delivers-0> (accessed on 4 June 2023).

⁵⁸⁷ 以下の司法省は予算資料には、公式化後の具体的な手続き上の規範は、大統領令が求める覚書で詳述されることとなったという記載がある。National Security Division. (2020). *FY2020 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/jmd/page/file/1144086/download> (accessed on 29 September 2022).

⁵⁸⁸ NTIA (2020, June 22). *NTIA Supplemental Comments on Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership*. National Telecommunications and Information Administration. <https://www.ntia.gov/fcc-filing/ntia-supplemental-comments-process-reform-executive-branch-review-certain-fcc> (accessed on 4 June 2023).

⁵⁸⁹ National Security Division. (2023). *FY2023 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2013/09/30/fy11-nsd-justification.pdf> (accessed on 24 September 2022).

⁵⁹⁰ むしろ行政機関の方から FCC に対して、安全保障上の懸念がある申請について認可を保留するよう通知する動きが観察されていた。

⁵⁹¹ 大統領令発表前に DHS、発表後には中国通信企業に対しても聞き取り調査が実施されていた。Portman R., & Carper T. (2020). *Threats to U.S. networks: Oversight of Chinese government-owned carriers*. U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2020-06-09%20PSI%20Staff%20Report%20-%20Threats%20to%20U.S.%20Communications%20Networks.pdf> (accessed on 29 September 2022). またこの報告書を策定したロブ・ポートマン (Rob Portman) とトム・カーパー (Tom Carper) は 2018 年 2 月 5 日に FCC に規則案に関するパブリック・コメントの募集・受理プロセスを調査するために FCC に以下の手紙を送付していた。FCC (2018, February 5). *Chairman Pai Response to Senator Portman and Senator Carper Regarding Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee Review of Agency Process to Solicit and Review Public Comments on Proposed Rulemakings*. U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-349886A2.pdf> (accessed on 9 February 2024).

⁵⁹² 注釈の 447 を参照。Portman R., & Carper T. (2020). *Threats to U.S. networks: Oversight of Chinese government-owned carriers*. U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2020-06-09%20PSI%20Staff%20Report%20-%20Threats%20to%20U.S.%20Communications%20Networks.pdf> (accessed on 29 September 2022).

⁵⁹³ Portman R., & Carper T. (2020). *Threats to U.S. networks: Oversight of Chinese government-owned carriers*. U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2020-06-09%20PSI%20Staff%20Report%20-%20Threats%20to%20U.S.%20Communications%20Networks.pdf> (accessed on 29 September 2022).

⁵⁹⁴ 以下の報告書の注釈の 447 には FCC がその記録を議会に提出したとされているが、その内容は公表されていない。Portman R., & Carper T. (2020). *Threats to U.S. networks: Ove*

-
- rsight of Chinese government-owned carriers*. U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2020-06-09%20PSI%20Staff%20Report%20-%20Threats%20to%20U.S.%20Communications%20Networks.pdf> (accessed on 29 September 2022)
- ⁵⁹⁵ FCC (2022, April 21). *In the Matter of Truphone, Inc., Notice of Apparent Liability for Forfeiture, FCC 22-30, EB-IHD-20-00031626*. U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-22-30A2.pdf> (accessed on 24 September 2022)
- ⁵⁹⁶ Portman R., & Carper T. (2020). *Threats to U.S. networks: Oversight of Chinese government-owned carriers*. U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2020-06-09%20PSI%20Staff%20Report%20-%20Threats%20to%20U.S.%20Communications%20Networks.pdf> (accessed on 29 September 2022)
- ⁵⁹⁷ 4つ目の提言で「議会は、The EO Telecom Committeeを法制化すべきである（Congress should statutorily authorize the EO Telecom Committee）」という主張がなされた。Portman R., & Carper T. (2020). *Threats to U.S. networks: Oversight of Chinese government-owned carriers*. U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2020-06-09%20PSI%20Staff%20Report%20-%20Threats%20to%20U.S.%20Communications%20Networks.pdf> (accessed on 29 September 2022)
- ⁵⁹⁸ この点は 2008 年から DHS の主導でサプライチェーン対策を軽減合意に反映させていた海底ケーブル陸揚げ免許の審査の状況とは異なっていたと言えるだろう。第 3 章第 2 項参照。
- ⁵⁹⁹ Portman R., & Carper T. (2020). *Threats to U.S. networks: Oversight of Chinese government-owned carriers*. U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2020-06-09%20PSI%20Staff%20Report%20-%20Threats%20to%20U.S.%20Communications%20Networks.pdf> (accessed on 29 September 2022)
- ⁶⁰⁰ 機微な個人データ (31 C.F.R. §800.241) は、①識別可能データのうち、規則に定める一定の要件を満たす米国事業により保持または収集され、かつ、規則に定める健康保険等の申請に含まれるデータや地理的位置情報などの10のカテゴリーのいずれかに該当するもの②識別可能データを構成する個人の遺伝子検査の結果とされている。以下の経済産業省の委託調査の解説を参照した。White & Case LLP (2022) 「令和3年度重要技術管理体制強化事業（対内直接投資規制対策事業（諸外国における投資環境動向調査）」経済産業省, https://www.meti.go.jp/eti_lib/report/2021FY/000015.pdf (2024年11月10日アクセス) なお以下の文献も規則施行後のCFIUSの審査について参考になる。田上靖「米国FIRMA (外国投資リスク審査現代化法)及びその改正下位規則の概要」『CISTEC Journal : 輸出管理の情報誌』第186号、2020年、76-92頁。
- ⁶⁰¹ NSTAC (2009, May 21). *Cybersecurity Collaboration Report Strengthening Government and Private Sector Collaboration Through a Cyber Incident Detection, Prevention, Mitigation, and Response Capability*. President's National Security Telecommunications Advisory Committee. pp.19. <https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/NSTAC%20CCTF%20Report.pdf> (accessed on 27 April 2023).

-
- ⁶⁰² 2018 年の中国企業による送金サービス、マネーグラム（Money Gram）の買収案件、ホテル向け宿泊者・資産管理ソフト提供会社ステインタッチ（StayNTouch）の買収案件について司法省が積極的な役割を果たしたと以下の予算資料で主張がなされた。National Security Division. (2022). *FY2022 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. https://www.justice.gov/d9/pages/attachments/2021/05/26/nsd_narrative_fy_22_cj_-_5.20.21_final_omb_cleared.pdf (accessed on 24 April 2023).
- ⁶⁰³ 以下の論文の表 6 を参照した。居石杏奈「大統領令 13913 号によるチームテレコムの公式化を踏まえた審査運用分析 —米国海底ケーブル陸揚げ許認可を通じた通信傍受の復活と海軍の関与から見る新形態—」『戦略研究』第 31 号、2022 年、65-87 頁。
- ⁶⁰⁴ チームテレコムの非公式時代とは異なり、取下げられた案件では、FCC 宛の申請者からの通知を受けて、チームテレコムからも申請書を FCC に返却（Return）する旨の通知が明確にされた。
- ⁶⁰⁵ Stark, G. [GeoffreyStark] (2022, December 2). Yesterday, applicants seeking @FCC approval of a US-Hong Kong cable dropped their request after @TheJusticeDept raised nat'l security concerns. I shared those concerns & will continue to speak out. @FCC must ensure that our telecom traffic is safe & secure. https://licensing.fcc.gov/myibfs/download.do?attachment_key=2687648. <https://twitter.com/GeoffreyStarks/status/1299445895906365441> (accessed on 24 December 2022).
- ⁶⁰⁶ FCC. (2020). Submarine Cable Landing GU Holdings Inc, SCL-STA-20200402-00015. U.S. Federal Communications Commission (filed April 2, 2020).
- ⁶⁰⁷ FCC. (2020). *Submarine Cable Landing GU Holdings Inc*, SCL-LIC-20200827-00038. U.S. Federal Communications Commission (filed August 27, 2020).
- ⁶⁰⁸ 以下の PLCN の申請を参照。FCC. (2017). Submarine Cable Landing GU Holdings Inc, SCL-LIC-20170421-00012. U.S. Federal Communications Commission (filed April 21, 2017).
- ⁶⁰⁹ 以下の PLCN の申請に対するチームテレコムの勧告文書を参照。FCC. (2020). *Executive Branch Recommendation for a Partial Denial and Partial Grant of the Application*, File No. SCL-LIC-20170421-00012. U.S. Federal Communications Commission (filed June 17, 2020).
- ⁶¹⁰ 以下の PLCN の申請に対するチームテレコムの勧告文書を参照。FCC. (2020). *Executive Branch Recommendation for a Partial Denial and Partial Grant of the Application*, File No. SCL-LIC-20170421-00012. U.S. Federal Communications Commission (filed June 17, 2020).
- ⁶¹¹ FCC. (2020). *Executive Branch Recommendation for a Partial Denial and Partial Grant of the Application*, File No. SCL-LIC-20170421-00012. U.S. Federal Communications Commission (filed June 17, 2020). チームテレコムが申請拒否の勧告を発表した 2020 年 6 月、中国政府は香港での反政府活動を取り締まる目的で国家安全維持法を公布した。この情勢の変化も、PLCN の申請取下げを FCC が勧告した際の行政機関の文書に記述された。
- ⁶¹² 以下の論文の表 7 を参照した。居石杏奈「大統領令 13913 号によるチームテレコムの公式化を踏まえた審査運用分析 —米国海底ケーブル陸揚げ許認可を通じた通信傍受の復活と海軍の関与から見る新形態—」『戦略研究』第 31 号、2022 年、65-87 頁。
- ⁶¹³ 以下の PLCN の再申請時における申請情報を参照。FCC. (2020). *Submarine Cable Landing GU Holdings Inc*, SCL-LIC-20200827-00038. U.S. Federal Communications Commission (filed August 27, 2020).
- ⁶¹⁴ FCC. (2020). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership* (Report and Order, FCC 20-133), U.S. Federal

Communications Commission.

- ⁶¹⁵ 以下の PLCN の再申請時における申請情報を参照。FCC. (2020). *Submarine Cable Landing GU Holdings Inc*, SCL-LIC-20200827-00038. U.S. Federal Communications Commission (filed August 27, 2020).
- ⁶¹⁶ Bressie, K (2014, January 19). *PTC'14 Undersea Cable Regulatory Update*. Harris Wiltshire & Grannis LLP. <https://www.hwglaw.com/wp-content/uploads/2014/01/7026E5FF8AF20C5BE028CEC3E7C2BCAE.pdf>(accessed on 11 July 2020).
- ⁶¹⁷ 国際通信免許の審査においては、チームテレコム of 公式化以前から、軽減合意を通じて収集する情報は、個人識別情報が含まれる場合があった。例えば以下の申請が例となる。FCC. (2016). File No. ITC-214-20160329-00127. U.S. Federal Communications Commission (filed March 29, 2016).
- ⁶¹⁸ National Security Division. (2018). *FY2018 Performance Budget* [Congressional Submission]. U. S. Department of Justice. pp. 377-379. https://www.justice.gov/d9/6_national_security_division_nsd.pdf (accessed on 29 September 2022).
- ⁶¹⁹ Communications Daily (2017, November 9). *Executive Branch Seeks to Formalize Team Telecom Review Process, DOJ Official Says*. Warren Communications News.
- ⁶²⁰ 司法省の通信傍受に対する方針転換については、以下が参考となる。Bressie, K, Austin, R.L, Fowler, A, Goel, S, Amaya, J., & Friedman, R.A (2019, July 26). *Potential shift in DOJ "Going dark" policy*. Harris Wiltshire & Grannis LLP. <https://hwglaw.com/wp-content/uploads/2019/07/HWG-DOJ-Plaintext-Access-Advisory-7-26.pdf> (accessed on 29 September 2022).
- ⁶²¹ ニコール・スタロシエルスキー (Nicole Starosielski) は、中国のファイバー企業、亨通光電による HMN の完全子会社化が、継続的な中国政府の関与を示唆していると以下の文献で考察した。Starosielski, N. (2021). *The Politics of Cable Supply from the British Empire to Huawei Marine. Assembly codes* (pp. 190-206). Duke University Press.
- ⁶²² 以下の論文の表 8 を参照した。居石杏奈「大統領令 13913 号によるチームテレコム of 公式化を踏まえた審査運用分析 —米国海底ケーブル陸揚げ許認可を通じた通信傍受の復活と海軍の関与から見る新形態—」『戦略研究』第 31 号、2022 年、65-87 頁。
- ⁶²³ 株式会社グローバルインフォメーション (2022)「分散型音響センシング (DAS) 市場、2021 年から 2026 年の間に約 10% の CAGR で成長見込み」PR TIMES, <https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000002482.000071640.html> (2022 年 11 月 14 日アクセス)
- ⁶²⁴ Industrial Base Policy. (2023). *IBR - GIES TEAM TELECOM*. U.S. Department of Defense. <https://www.businessdefense.gov/ibr/gies/tt/index.html> (accessed on 14 November 2022).
- ⁶²⁵ 例えば以下の国防総省の 2023 年度の予算資料には、P55 に「Team Telecom」について記述が見られる。DOD (2022, April). *Fiscal Year 2023 Budget Estimates Office of the Secretary of Defense*, U.S. Department of Defense. https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2023/budget_justification/pdfs/01_Operation_and_Maintenance/O_M_VOL_1_PART_1/OSD_OP-5.pdf (accessed on 23 February 2024).
- ⁶²⁶ DOD (2021, September 3). *Defense Department Establishes Supply Chain Resiliency Working Group*, U.S. Department of Defense. <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2764527/defense-department-establishes-supply-chain-resiliency-working-group/> (accessed on 14 November 2022).
- ⁶²⁷ The United States Senate Committee on Foreign Relations. (2020). *THE UNITED STATES AND*

EUROPE: A Concrete Agenda for Transatlantic Cooperation on China. pp.87-93. U.S. Government Publishing Office.

- ⁶²⁸ House Armed Services (2019, September 25). *Securing the Nation's Internet Architecture: Joint Hearing Before the Subcommittee on Intelligence and Emerging Threats and Capabilities of the Committee on Armed Services Meeting Jointly with the Subcommittee on National Security of the Committee on Oversight and Reform*, [One Hundred and Sixteenth Congress, first session]. U.S. Government Publishing Office. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-116hhrg40505/pdf/CHRG-116hhrg40505.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶²⁹ Office of Strategy, Policy, and Plans (2022, January 12). *Trade and Economic Security*, U.S. Department of Homeland Security, https://www-dhs-gov.translate.google/trade-and-economic-security?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=ja&_x_tr_hl=ja&_x_tr_pto=op,sc%20 (accessed on 24 September 2022).
- ⁶³⁰ FCC, (2022). Revised Procedure for State Department Review of Subcable Applications. <https://www.fcc.gov/document/revised-procedure-statedepartment-review-subcable-applications>(accessed on 4 October 2023).
- ⁶³¹ FCC. (2020). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership* (Report and Order, FCC 20-133), pp. 36-38. U.S. Federal Communications Commission.
- ⁶³² FCC. (2022). *China Unicom (Americas) Operations Limited Order on Revocation* (Order, FCC-22-9). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁶³³ この海底ケーブルは、2001年に敷設されたものであり、以下のように2018年にも同様にキューバへの支線敷設のための申請をFCCに提出していた。そして、2020年11月、チームテレコム公式化後に申請を取下げていた経緯があった。FCC. (2018). File No. SCL-MOD-20180605-00013. U.S. Federal Communications Commission (filed June 5, 2018). <https://fcc.report/IBFS/SCL-MOD-20180605-00013> (accessed on 22 December 2023).
- ⁶³⁴ FCC (2022, December 13). *Letter from Senator Rubio Regarding the Assignment of License Application for ARCOS-1 Submarine Cable System to Add New Landing Point in Cuba*. U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-390530A1.pdf> (accessed on 29 September 2022).
- ⁶³⁵ 以下のARCOS-1に関する報道も参考となる。Press, L (2020, October 1). *What Became of the ARCOS Undersea Cable Connection to Cuba?* CircleID. <https://circleid.com/posts/20201001-what-became-of-the-arcos-undersea-cable-connection-to-cuba>(accessed on 24 September 2022). Press, L (2022, December 3). *Justice Department Recommends That the FCC Deny the Proposed ARCOS Cable Segment Connecting Florida and Cuba*. CircleID. <https://circleid.com/posts/20221203-justice-department-recommends-that-fcc-deny-proposed-arcos-cable-segment-connecting-florida-and-cuba> (accessed on 24 May 2023)
- ⁶³⁶ National Security Division. (2020). *Team Telecom Recommends the FCC Deny Application to Directly Connect the United States to Cuba Through Subsea Cable Applicants Sought License to Modify the ARCOS-1 Cable System to Add a Cable Landing Station in Cuba to the System*. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/opa/pr/team-telecom-recommends-fcc-deny-application-directly-connect-united-states-cuba-through> (accessed on 29 September 2022).
- ⁶³⁷ 以下の論文は、この国務省の審査の復活をセーレンらが提唱した漸進的制度変化モデル

の「制度転用」の制度変化として論じている。居石杏奈「米国海底ケーブル陸揚げ許認可における「行政府の関与」の歴史的変遷—チームテレコムの審査の起源と発展過程から見る国務省の審査の自壊と復活—」『情報通信学会誌』第40巻第4号、2023年、88-100頁。

- ⁶³⁸ FCC. (2020). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership* (Report and Order, FCC 20-133). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁶³⁹ FCC (2020, April 24). *FCC Scrutinizes Four Chinese Government-Controlled Telecom Entities*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/fcc-scrutinizes-four-chinese-government-controlled-telecom-entities> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶⁴⁰ FCC (2020, June 1). In the Matter of China Unicom (Americas) Operations Limited *RESPONSE TO ORDER TO SHOW CAUSE*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/filing/1060216799020> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶⁴¹ 以下の中国企業4社とFCCとの訴訟資料を確認した。FCC (2022, September 27). *Brief for Respondents - China Unicom (Ams.) Oper. Ltd. v. FCC*. U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-387677A1.pdf> (accessed on 24 September 2022). FCC (2022, March 17). *Opp'n to Mot. for Stay - China Unicom (Ams.) v. FCC*. U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-381476A1.pdf> (accessed on 29 September 2022). FCC (2022, April 15). *Opp'n. to Mot. for Stay - Pac. Networks & ComNet v. FCC* <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-382467A1.pdf> (accessed on 29 September 2022).
- ⁶⁴² FCC (2020, December 9). *Reply comments of China Unicom (Americas) Operations Limited GN Docket No. 20-110, ITC-214-20020728-00361 and ITC-214-20020724-00427*. U.S. Federal Communications Commission.
- ⁶⁴³ 以下の議会のレポートに、チームテレコムはFCCに対し、彼らの審査が完了するまで、申請に対するいかなる措置も延期するよう要請したという記述が見られる。脚注183を参照すると、その根拠は司法省へのブリーフィングと2015年のFCCの職員の発言であった。Portman R., & Carper T. (2020). *Threats to U.S. networks: Oversight of Chinese government-owned carriers*. U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2020-06-09%20PSI%20Staff%20Report%20-%20Threats%20to%20U.S.%20Communications%20Networks.pdf> (accessed on 29 September 2022). なお、この報告書について、以下の報道が参考となる。上院の調査においては6400ページ以上の文書を確認し、FCC、司法省、DHS、中国電信、中国聯通、コムネットといった中国企業、AT&T、ベライゾン、センチュリーリンクという米国企業の代表者との面談を含む10回以上の聞き取り調査を行ったこと報道された。FCCとチーム・テレコムに関する問題のスペシャリストとされるミーガン・ブラウン (Megan Brown) の「FCCは国家安全保障機関ではないので、セキュリティに関して先手を打つことはできないだろう」という言葉が紹介されていた。Brumfield, C. (2020, June 11). *Senate Subcommittee Blasts FCC and Team Telecom Approach to Chinese Supply Chain Threats*. Foundry. <https://www.csoonline.com/article/569491/senate-subcommittee-blasts-fcc-and-team-telecom-approach-to-chinese-supply-chain-threats.html> (accessed on 2 January 2023).
- ⁶⁴⁴ この法律についての詳細な内容は、以下の議会からのレポートが参考となる。

Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2019, December 20). *Secure and Trusted Communications Networks Act of 2019*, [One Hundred Fifteenth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. <https://www.congress.gov/116/crpt/hrpt352/CRPT-116hrpt352.pdf> (accessed on 29 September 2022).

- ⁶⁴⁵ セキュアネットワークス法は、カバーリストの対象となった通信機器やサービスを企業が交換するための補助金支給についても規定し、その資金は FCC が創設した基金から提供することを規定した。FCC が創設した基金とは交換補償プログラム (Secure and Trusted Communications Reimbursement Program) と呼ばれる。以下の CRA のレポートを参照。Figliola, P. M., Gallagher, J. C., Humphreys, B. E., Rachfal, C. L., & Scherer, D. A. (2022). *The Federal Communications Commission: Selected Issues Under Consideration*. Congressional Research Service (CRS) Reports and Issue Briefs. <https://sgp.fas.org/crs/misc/R47192.pdf> (accessed on 29 September 2022). また、FCC は、中国聯通の利用者に対し、音声通話用に別のキャリアを探すように、以下のように通達を出した。代替案として米国企業を紹介している。FCC (2022, April 4). *China Unicom to Stop U.S. Services*, U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/consumers/guides/china-unicom-stop-us-service#:~:text=The%20FCC%20revoked%20CUA's%20authority,Simplified%20Chinese%2C%20and%20Traditional%20Chinese> (accessed on 4 October 2023).
- ⁶⁴⁶ FCC. (2020). *Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs*. (Second Report and Order, FCC 20-176). U.S. Federal Communications. <https://www.fcc.gov/document/fcc-adopts-rules-secure-communications-networks-and-supply-chain-0> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶⁴⁷ FCC (2020, June 9). *Letter from Douglas W. Kinkoph, Associate Administrator, Office of Telecommunications and Information Applications, Performing the Non-Exclusive Functions and Duties of the Assistant Secretary of Commerce for Communications and Information to Ajit Pai Chairman*. U.S. Federal Communications Commission. https://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ntia_letter_in_wc_dkt._18-89_ps_dkt._19-351_ps_dkt._19-352.pdf (accessed on 4 October 2023).
- ⁶⁴⁸ FCC (2019, November 13). *Letter from William P. Barr, Attorney General to Ajit Pai Chairman*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/ecfs/document/11130351518674/1> (accessed on 4 October 2022).
- ⁶⁴⁹ FCC (2019, November 26). *Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs*. (Report and Order, FCC 19-121). U.S. Federal Communications. <https://www.fcc.gov/document/protecting-national-security-through-fcc-programs-0> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶⁵⁰ 国防総省はセキュアネットワークス法第 2 条に従って決定を下す権限を持つ「適切な国家安全保障機関」に該当する。司法省は中国電信以外の中国企業 3 社について、カバーリストに追加する行政機関の見解は、国防総省の見解を代弁したものであることを説明した。FCC (2022, September 15). *Letter from Lee Licata, Deputy Section Chief for Telecom and Supply Chain, Foreign Investment Review Section, National Security Division, U.S. Department of Justice, to Marlene H. Dortch, Secretary, Federal Communications Commission*.
- ⁶⁵¹ FCC (2022, September 20). *List of Equipment and Services Covered by Section 2 of The Secure Networks Act*. U.S. Federal Communications Commission.

-
- <https://www.fcc.gov/supplychain/coveredlist> (accessed on 26 September 2022).
- ⁶⁵² ローゼンウォーセル FCC 委員長は、商務省、国家情報長官室、連邦調達セキュリティ評議会、司法省、FBI に書簡を送り、中国国有企業の最近の行動を反映したカバーリストの更新について協力を要請した。この点を以下の超党派議員宛の書簡で明らかにしている。FCC (2022, June 17). *Chairwoman Rosenworcel's Response to Senator Rubio*. U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-384388A2.pdf> (accessed on 29 September 2022).
- ⁶⁵³ FCC. (2020). *Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs*. (Declaratory Ruling and Second Further Notice of Proposed Rulemaking, FCC 20-99). U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-20-99A3.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶⁵⁴ DHS (2017, September 19). *National Protection and Programs Directorate; Notification of Issuance of Binding Operational Directive 17-01 and Establishment of Procedures for Responses*. U.S. Department of Homeland Security. <https://www.federalregister.gov/documents/2017/09/19/2017-19838/national-protection-and-programs-directorate-notification-of-issuance-of-binding-operational> (accessed on 29 September 2022).
- ⁶⁵⁵ 司法省は 2024 年度の予算資料において、セキュアネットワークス法のカバーリストへ関与についても言及している。National Security Division. (2024). *FY 2024 Performance Budget Congressional Submission* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. https://www.justice.gov/d9/2023-03/nsd_fy_2024_pb_narrative_03.08.23_omb_cleared.pdf (accessed on 1 February 2024).
- ⁶⁵⁶ 共和党のブレンダン・カー (Brendan Carr) FCC 委員からは、FCC の審査に直接には関わらない CFIUS の審査について意見する発言が見られた。カー FCC 委員は「CFIUS は TikTok を禁止する措置をとるべき」と発言している。カーは、ソーシャルメディアプラットフォーム TikTok 上の米国のデータが中国に逆流するのを阻止するために CFIUS が行動を起こすべきである」と述べた。彼は禁止以外の道筋があるとは思えないと言及している。Allen-Ebrahimian, B (2022, November 1). *Axios: Interview: FCC commissioner says government should ban TikTok*. Axios. <https://www.axios.com/2022/11/01/interview-fcc-commissioner-says-government-should-ban-tiktok> なお、TikTok については、以下のよう
にカーは議会でも発言している。FCC (2022, July 15). *Carr House TikTok Testimony*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/carr-house-tiktok-testimony> (accessed on 29 September 2022).
- ⁶⁵⁷ *Huawei Technologies v. FCC & USA*, 2 F.4th 421 (5th Cir. 2021). <https://cases.justia.com/federal/appellate-courts/ca5/19-60896/19-60896-2021-06-18.pdf?ts=1624059021> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶⁵⁸ Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2018, July 25). *Oversight of the Federal Communications Commission: Hearing before the Subcommittee on Communications and Technology of the Committee on Energy and Commerce*, [One Hundred Fifteenth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115hhrg35951/pdf/CHRG-115hhrg35951.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶⁵⁹ Sherling, M. (2014). *The Likely Regulators? an Analysis of FCC Jurisdiction over Cybersecurity*.

Federal Communications Law Journal, 66(3), 567-608. またオライリーも 1934 年通信法第 1 条の解釈について、以下のブログで見解を示している。FCC (2018, February 21) *Abusing Section 1*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/news-events/blog/2018/02/21/abusing-section-1> (accessed on 23 April 2023)

- ⁶⁶⁰ Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2018, July 25). *Oversight of the Federal Communications Commission: Hearing before the Subcommittee on Communications and Technology of the Committee on Energy and Commerce*, [One Hundred Fifteenth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115hhrg35951/pdf/CHRG-115hhrg35951.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶⁶¹ 第 2 章第 4 節で記述した通り、2000 年代、ケナード FCC 委員長は「FCC は国家安全保障の専門家ではないため、行政機関に判断を委ねている」と主張していた。以下を参照。FCC (2000, March 14). *Statement of William E. Kennard Chairman Federal Communications Commission Before the House Committee on Commerce Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection on Telecommunications Merger Review 2000*. U.S. Federal Communications Commission. <https://transition.fcc.gov/Speeches/Kennard/Statements/2000/stwek021.html> (accessed on 23 April 2023)
- ⁶⁶² FCC. (2019). *China Mobile International (USA) Inc. application for global facilities-based and global resale international telecommunications authority pursuant to section 214 of the communications act of 1934* (Memorandum Opinion and Order, FCC-19-38). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁶⁶³ GAO (2013, May 21). *Telecommunications Networks: Addressing Potential Security Risks of Foreign-Manufactured Equipment*. U.S. Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/products/gao-13-652t> (accessed on 26 April 2023).
- ⁶⁶⁴ 2020 年 12 月の任期中に、トランプ政権の進める方向性に難色を示したオライリーは FCC を去った。そして彼は FCC のその後の行動を暗示するような言葉を残した。彼は FCC が一部の企業が市場に参加できないようにする権限を正当化するため、いくつかの法律の条項、「国家安全保障」という言葉を、不必要に拡大解釈していると警告した。そしてオライリーは法律の「国家安全保障」の文言は、すべてを網羅するものではなく、そうでなければ、多くの有害な方法で乱用される可能性を指摘した。オライリーは、FCC にはチームテレコムの見解を考慮し、政策目標を達成するために連邦補助金の支出を様々な方法で条件付けができる権限があるという立場をとり、その上で、問題点を強く主張した。オライリーはどのような機器やサービスが安全保障上のリスクをもたらすかについて、政府内で同じ見解を持つべきであるとした。以下を参照。FCC. (2020). *Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs*. (Declaratory Ruling and Second Further Notice of Proposed Rulemaking, FCC 20-99). U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-20-99A3.pdf> (accessed on 13 July 2022).
- ⁶⁶⁵ 共和党のビル・ジョンソン (Bill Johnson) 議員は、チームテレコムを公式なものとする法案を 2021 年に提出した。H.R.4029, 117th Congress (2021-2022) *TEAM TELECOM Act*. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4029> (accessed on 28 April 2023). また 2023 年にも以下の同様の法案を提出している。H.R.4506, 118th Congress (2023-2024) *TEAM TELECOM Act*. <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/4506> (accessed

on 29 September 2023).

- ⁶⁶⁶ 以下の論文からも、海底ケーブルは 25 年が運用期間の想定となっていることが理解できる。戸所弘光「国際海底ケーブルのプライベート・ガバナンス：「混雑する」海の秩序はどのように保たれているのか?」『問題と研究：アジア太平洋研究専門誌』第 50 巻第 4 号、2021 年、131-168 頁。
- ⁶⁶⁷ National Security Division. (2021). *FY2022 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/jmd/page/file/1398451/download> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶⁶⁸ FCC (2022, April 21). *FCC Proposes \$660K Fine Against Truphone in Foreign Ownership Case*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/fcc-proposes-660k-fine-against-truphone-foreign-ownership-case> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶⁶⁹ FCC (2022, October 20). *Truphone Agrees to Divest Russian Investors and Pay \$600K*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/truphone-agrees-divest-russian-investors-and-pay-600k-0> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶⁷⁰ FCC (2022, October 20). *Truphone Agrees to Divest Russian Investors and Pay \$600K*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/truphone-agrees-divest-russian-investors-and-pay-600k-0> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶⁷¹ Foreign Investment Watch (2022, April 29). *FCC to fine U.S. telecom firm for exceeding foreign ownership limits*. <https://foreigninvestmentwatch.com/fcc-to-fine-telecom-firm-for-exceeding-foreign-ownership-limits/> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶⁷² The White House. (2018, September). *National Cybersecurity Strategy*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf> (accessed on 15 June 2023)
- ⁶⁷³ 2020 年の規則は以下の通り。FCC. (2020). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership* (Report and Order, FCC 20-133). U.S. Federal Communications Commission. 2021 年の規則は以下の通り。FCC. (2021). *Process reform for executive branch review of certain FCC applications and petitions involving foreign ownership* (Order, FCC 21-104). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁶⁷⁴ FCC. (2020). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership* (Report and Order, FCC 20-133). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁶⁷⁵ FCC. (2021). *Process reform for executive branch review of certain FCC applications and petitions involving foreign ownership* (Order, FCC 21-104). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁶⁷⁶ National Security Division. (2020). *FY2020 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/jmd/page/file/1144086/download> (accessed on 29 September 2022).
- ⁶⁷⁷ 以下の 2020 年度の司法省安全保障局の予算資料に“After months of negotiation in the interagency, the Executive Order was approved by Deputies in June, 2018. The Order is poised to be signed by the President in CY18, at which point NSD will become formally responsible for ensuring all transactions, even the most complex, are initially reviewed within 120 days and resolved within a year.”という記述がある。National Security Division. (2020). *FY2020 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/jmd/page/file/1144086/download> (accessed on 29 September 2022). こ

の文脈での「Deputies」は、副次官級会議（Deputies Committee）の略称と考えられる。副次官級会議は国家安全保障会議や省庁間の調整を行う重要なレベルの会議体であり、各省庁の副長官、副次官、または同等の役職者が参加する。この会議は政策決定や調整の中間レベルに位置し、大統領や閣僚級の会議に先立って重要な合意を形成する役割を果たす。

⁶⁷⁸ 以下の 2020 年度の司法省安全保障局の予算資料に“As such, it was NSD that the National Security Council (NSC) tasked to draft a telecommunications infrastructure supply chain Executive Order (which was also approved by Deputies in June, 2018).”と記述がある。国家安全保障局が大統領令 13873 号の草案を司法省の安全保障局に作成するよう命じており、チームテレコムの大統領令と同様に副補佐官の承認を 2018 年 6 月に得ていた。National Security Division. (2020). *FY2020 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/jmd/page/file/1144086/download> (accessed on 29 September 2022).

⁶⁷⁹ 以下の文献にこのような記述がある。Burks, C. E. (2021). The Case for Presumptions of evil: How the E.O. 13873 'Trump' Card Could Secure American Networks from Third-Party Code threats. *National Security Law Brief*, 11(1), 95-119. 上記の文献は以下の報道を参照している。MediaTRUST (2019, September 22). *New Executive Order Applies to Foreign Third-Party Code*. <https://mediatrust.com/blog/new-executive-order-applies-to-foreign-third-party-code/> (accessed on 29 September 2023).

⁶⁸⁰ Sanders, C., & Zargham, M (2018, May 3). *U.S. considering restrictions on China's telecoms companies: sources*. Reuters. <https://jp.reuters.com/article/us-usa-china-telecoms-idUSKBN1I32GF> (accessed on 19 June 2023). 一方で、発表後、多くの人は大統領令 13873 号を米国における華為製品の全面的な禁止と見ているが、その対象が広範囲に及ぶことを指摘する報道もある。以下の報道を参照。Media TRUST (2019, September 22). *New Executive Order Applies to Foreign Third-Party Code*. <https://mediatrust.com/blog/new-executive-order-applies-to-foreign-third-party-code/> (accessed on 29 September 2023).

⁶⁸¹ 商務省は 2021 年 1 月、大統領令の具体的な執行手続きを定める暫定最終規則を公表した。「敵対的外国」として中国（香港含む）、キューバ、イラン、北朝鮮、ロシア、ベネズエラ（マズロー大統領個人）を指定した。詳細については以下を参照。Mulligan, S. P (2022, February 26). *The Information and Communications Technology and Services (ICTS) Rule and Review Process*. Congressional Research Service (CRS) Reports and Issue Briefs. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11760> (accessed on 29 September 2022).

⁶⁸² 2018 年には、以下のように近く 2 件の大統領令が出される見込みと報道がなされていた。Beavers, O (2018, August 4). *Trump officials look to neutralize cyber threats in supply chain*. THE HILL. <https://thehill.com/policy/cybersecurity/400349-trump-officials-look-to-neutralize-cyber-threats-in-supply-chain/> (accessed on 15 June 2023)

⁶⁸³ 三井住友銀行（中国）有限公司 企業調査部 (2019) 「米中貿易摩擦の動向 (2019 年 5 月 17 日改訂版)」株式会社 三井住友銀行 コーポレート・アドバイザー本部 企業調査部, https://www.smbc.co.jp/hojin/report/investigationlecture/resources/pdf/3_00_CRSDReport081.pdf (2022 年 9 月 29 日アクセス) .

⁶⁸⁴ 最新版のエンティティリストは以下を参照。Bureau of Industry and Security (2023, April

-
- 12). *Supplement No. 4 to Part 744 - ENTITY LIST*. U.S. Department of Commerce. <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulations-docs/2347-744-sup-4-6/file> (accessed on 20 May 2024).
- ⁶⁸⁵ Hatch, D (2019, May 16). *White House Mulls 'Team Telecom' Executive Order: Source*. The Deal Pipeline. <https://advance-lexis-com.kras.lib.keio.ac.jp/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:5W52-RG71-JBSN-102F-00000-00&context=1516831> (accessed on 20 September 2022)
- ⁶⁸⁶ FCC (2019, June 12). *Statement of Chairman Ajit Pai Federal Communications Commission Hearing on "Oversight of the Federal Communications Commission" Before the United States Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation*. U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-357959A1.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶⁸⁷ 2019 年 7 月 24 日、上院商業・科学・運輸委員会に米国 5G リーダーシップ法 (United States 5G Leadership Act) が提出された。S.1625, 116th Congress (2020) *United States 5G Leadership Act of 2019*, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1625> (accessed on 29 September 2022).
- ⁶⁸⁸ この法案成立で求められる事項を実行に移すため、FCC では 2018 年から以下の規則制定の検討が進んでいた。FCC. (2018). *Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs*. (Notice of Proposed Rulemaking, FCC 18-42). U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/fcc-proposes-protect-national-security-through-fcc-programs-0> (accessed on 24 September 2022).
- ⁶⁸⁹ Communications Daily (2018, April 26). *Executive Branch Seeks to Formalize Team Telecom Review Process, DOJ Official Says*. Warren Communications News.
- ⁶⁹⁰ 以下の 2020 年度の司法省安全保障局の予算資料に“Specifically, in response to Administration tasking and a National Security Council-led process, the Department (through NSD) was tasked with and introduced its initial draft Executive Order for Team Telecom in August of 2017.”という記述がある。National Security Division. (2020). *FY2020 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/jmd/page/file/1144086/download> (accessed on 28 April 2023).
- ⁶⁹¹ National Security Division (2020, July 16). *Assistant Attorney General for National Security John C. Demers Delivers Keynote at ACI's Sixth National Conference on CFIUS: Compliance and Enforcement*. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-national-security-john-c-demers-delivers-keynote-aci-s-sixth> (accessed on 28 April 2021).
- ⁶⁹² Communications Daily (2017, November 9). *Executive Branch Seeks to Formalize Team Telecom Review Process, DOJ Official Says*. Warren Communications News.
- ⁶⁹³ 以下のようにカーリンは“whole of government”アプローチが紹介された 2016 年の論文と類似のタイトルで講演を行った。NSLA (2015, December 3). *Detect, Disrupt, Deter: The Department of Justice's Role in Confronting National Security Cyber Threats*. The Harvard National Security & Law Association. <https://orgs.law.harvard.edu/nsla/event/detect-disrupt-deter-the-department-of-justices-role-in-confronting-national-security-cyber-threats/> (accessed on 15 June 2023)
- ⁶⁹⁴ カーリンは“the U.S. government has changed its approach to disrupting national security cyber

- threats.”と記述した。Carlin, J.P. (2016). Detect, Disrupt, Deter: A Whole of Government Approach to National Security Cyber Threats. *Harvard National Security Journal*, (7), 391-436.
- ⁶⁹⁵ 以下のカーリンの講演における原稿では、The all-tools approach と a whole-of-government approach への言及がなされている。National Security Division (2015, October 16). *Assistant Attorney General John P. Carlin Delivers Remarks on Directing, Disrupting and Deterring National Security Cyber Threats at the “Cybersecurity and Law Enforcement: The Cutting Edge” Symposium at Roger Williams University Law School*. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-john-p-carlin-delivers-remarks-directing-disrupting-and> (accessed on 15 June 2023)
- ⁶⁹⁶ Carlin, J.P. (2016). Detect, Disrupt, Deter: A Whole of Government Approach to National Security Cyber Threats. *Harvard National Security Journal*, (7), 391-436.
- ⁶⁹⁷ Carlin, J.P. (2016). Detect, Disrupt, Deter: A Whole of Government Approach to National Security Cyber Threats. *Harvard National Security Journal*, (7), 391-436.
- ⁶⁹⁸ カーリンは以下の 2016 年 3 月 30 日の講演においても、論文と同様に”Whole of Government”に言及をした。National Security Division (2016, March 30). *Assistant Attorney General John P. Carlin Delivers Keynote Remarks at Intellectual Property Protection and Cybersecurity Roundtable at Iowa State University*. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-john-p-carlin-delivers-keynote-remarks-intellectual-property> (accessed on 15 June 2023)なお“whole of government”アプローチは、英国のトニー・ブレア (Tony Blair) 政権が 1997 年に提唱した”joined-up government”がもとになった。以下が参考となる。Christensen, T., & Laegreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- ⁶⁹⁹ 例えば以下の 2009 年の国防総省の報告書には「国家安全保障の課題に対処するための政府全体のアプローチを制度化することを支持する (supports institutionalizing whole-of-government approaches to addressing national security challenges)」という記述がある。DOD (2009 January). *Quadrennial Roles and Missions Review Report*, U.S. Department of Defense. https://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QRMFinalReport_v26Jan.pdf (accessed on 24 February 2024) また “whole of government”のアプローチを提唱するものとして以下の研究がある。Gockel, K (2008, October). *Meeting Complex Challenges through National Security*. National Defense University, Institute for National Strategic Studies. <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA493301.pdf> (accessed on 24 February 2024) なお、以下の文献は、国防総省の文書が“whole of government”のアプローチを 2000 年代から提唱してきたことを主張している。Troeder, E. (2019). *A Whole-of-Government Approach to Gray Zone Warfare*. Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press.
- ⁷⁰⁰ 「客観的で実用的なインテリジェンスを米国政府全体および主要なパートナーと共有し、敵対的な外国国家や非国家のサイバー・プログラム、意図、能力、研究開発努力、戦術、作戦活動を特定することで、国内外の米国の利益を守るための政府一体の対応 (whole-of-government responses) に情報を提供する」という記述が見られる。以下を参照。The White House. (2018, September). *National Cybersecurity Strategy*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf> (accessed on 15 June 2023)
- ⁷⁰¹ Bressie, K (2020, April 8). *President Trump Formalizes Team Telecom Process for Reviewing*

Foreign Investments in U.S. Telecommunications Market. Harris, Wiltshire & Grannis LLP. <https://hwglaw2021.wpengine.com/wp-content/uploads/2023/03/HWG-Advisory-April-2020.pdf> (accessed on 11 September 2022).

⁷⁰² National Security Division. (2022). *FY2022 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. pp.377-379. https://www.justice.gov/d9/pages/attachments/2021/05/26/nsd_narrative_fy_22_cj_-_5.20.21_final_omb_cleared.pdf (accessed on 23 September 2022).

⁷⁰³ 以下の CRS レポートの P16 および脚注 37 を参照。The Congressional Research Service (2020, February 26). *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*. CRS Report, RL33388, 94. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33388/944> (accessed on 24 September 2022).

⁷⁰⁴ Communications Daily (2018, June 12). *Team Telecom Overhaul Unlikely to Be Part of FISMA Legislation on CFIUS, Expert Says*.

⁷⁰⁵ Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2018, April 26). *Perspectives on Reform of The CFIUS Review: Hearing Before the Subcommittee on Digital Commerce and Consumer Protection of the Committee on Energy and Commerce House of Representatives*, [One Hundred and Fifteenth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office.

⁷⁰⁶ Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2018, April 26). *Perspectives on Reform of The CFIUS Review: Hearing Before the Subcommittee on Digital Commerce and Consumer Protection of the Committee on Energy and Commerce House of Representatives*, [One Hundred and Fifteenth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office.

⁷⁰⁷ Communications Daily (2018, April 26). *FCC, Executive Branch said Eying Team Telecom Process Changes as Concerns Grow*. Warren Communications News.

⁷⁰⁸ National Security Division (2020, July 16). *Assistant attorney general for national security John C. Demers delivers keynote at ACI's sixth national conference on CFIUS: Compliance and enforcement*. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/opa/speech/assistant-attorney-general-national-security-john-c-demers-delivers-keynote-aci-s-sixth> (accessed on 24 September 2022).

⁷⁰⁹ FCC (2022, June 17). *Chairwoman Ropeworker's Response to Senator Rubio*. U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-384388A2.pdf> (accessed on 29 September 2022).

⁷¹⁰ 以下の予算資料において、司法省は行政機関を代表して FCC 宛のコメントを起草したことを明らかにしている。National Security Division. (2022). *FY2022 Performance Budget* [Congressional Submission]. U.S. Department of Justice. pp. 377-379. https://www.justice.gov/d9/pages/attachments/2021/05/26/nsd_narrative_fy_22_cj_-_5.20.21_final_omb_cleared.pdf (accessed on 23 September 2022).

⁷¹¹ 以下のバイデン政権の国家サイバー戦略には“whole of government”への言及が確認できる。なおこの戦略では大統領令 13873 号への言及はあるものの、大統領令 13913 号については触れられていない。The White House. (2023, March). *National Cybersecurity Strategy*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/03/National-Cybersecurity-Strategy-2023.pdf> (accessed on 15 June 2023) この戦略の策定は、バイデン政権で設立されたサイバー長官室（The Office of the National Cyber Director：ONCD）が主導した。サ

イバー長官室は、国家サイバーセキュリティ戦略を実施するための“whole of government”アプローチを調整する組織とされている。以下を参照。The White House. *Office of the National Cyber Director*. <https://www.whitehouse.gov/oncd/> (accessed on 15 June 2023)

- ⁷¹² 本節の議論については、以下のNTIAからFCC宛の2通の書簡の内容を整理して用いた。NTIA (2020, June 22). *NTIA Supplemental Comments on Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership*. National Telecommunications and Information Administration. <https://www.ntia.gov/fcc-filing/ntia-supplemental-comments-process-reform-executive-branch-review-certain-fcc>; NTIA (2020, September 23). *NTIA Supplemental Comments on Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership*. National Telecommunications and Information Administration. <https://www.ntia.gov/fcc-filing/2020/ntia-supplemental-comments-process-reform-executive-branch-review-certain-fcc-0> (accessed on 23 April 2023).
- ⁷¹³ 以下の論文の表 10 を参照した。居石杏奈「大統領令 13913 号によるチームテレコムの公式化を踏まえた審査運用分析 —米国海底ケーブル陸揚げ許認可を通じた通信傍受の復活と海軍の関与から見る新形態—」『戦略研究』第 31 号、2022 年、65-87 頁。
- ⁷¹⁴ この審査期間については以下に詳細に記述している。居石杏奈「大統領令 13913 号によるチームテレコムの公式化を踏まえた審査運用分析 —米国海底ケーブル陸揚げ許認可を通じた通信傍受の復活と海軍の関与から見る新形態—」『戦略研究』第 31 号、2022 年、65-87 頁。
- ⁷¹⁵ Portman R., & Carper T. (2020). *Threats to U.S. networks: Oversight of Chinese government-owned carriers*. U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2020-06-09%20PSI%20Staff%20Report%20-%20Threats%20to%20U.S.%20Communications%20Networks.pdf> (accessed on 29 September 2022).
- ⁷¹⁶ FCC. (2020). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership* (Report and Order, FCC 20-133). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁷¹⁷ FCC (2023, March 30). *Reviewing International Section 214 Authorizations*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/reviewing-international-section-214-authorizations>; FCC (2023, April 25). *Proposes Periodic Reviews of International Telecom Authorizations*. U.S. Federal Communications Commission. <https://www.fcc.gov/document/fcc-proposes-periodic-reviews-international-telecom-authorizations-0> (accessed on 22 September 2022).
- ⁷¹⁸ *China Telecom v. FCC & USA*, 2 F.4th 421 (5th Cir. 2021).
- ⁷¹⁹ FCC (2022, May 2). Letter from Senator Rubio Regarding Chinese Telecommunications Companies. U.S. Federal Communications Commission. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-384388A1.pdf> (accessed on 24 September 2022).
- ⁷²⁰ Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2020, March 5). Commerce, Justice, Science, and Related Agencies Appropriations for Fiscal Year 2021, [One Hundred sixteenth Congress, second session]. U.S. Government Publishing.
- ⁷²¹ 風間規男「行政統制理論の復権」『年報行政研究』第 1 巻第 30 号、1995 年、107-125

頁。

⁷²² 吉本紀「日本国憲法と内閣法の間」『レファレンス』第 62 巻第 11 号、2012 年、5-27 頁。

⁷²³ 以下の論文もこの「維持」の例となる。公害病の問題を背景にした 1969 年の水質保全法の改正においては、従来指定水域の水質保全調査は、実質的に関係都道府県知事に委託し、実施がなされていた。明文化することで、むしろ各省庁とは委任形式の協力体制は避け、従来どおりの知事委託の一本にしぼり、監視体制の一元化を図ろうとした。小山要之介「水質保全法の改正について」『水利科学』第 13 巻第 3 号、1969 年、74-83 頁。

⁷²⁴ 本論文の第 4 章第 2 節第 2 項に記述した内容になる。以下の論文としても発表した。居石杏奈「大統領令 13913 号によるチームテレコム公式化を踏まえた審査運用分析——米国海底ケーブル陸揚げ許認可を通じた通信傍受の復活と海軍の関与から見る新形態——」『戦略研究』第 31 号、2022 年、65-87 頁。

⁷²⁵ North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press (ダグラス・C.ノース著、竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994 年) なお、ノースの挙げた事例については、以下も参考にした。渡邊侃「米国土地問題研究」『北海道大学 経済学研究』第 12 巻第 2 号、1963 年、167-197 頁。

⁷²⁶ なお他の「拡大」の事例としては、日本の大学の自治的慣行の形成過程が挙げられる。寺崎昌男は、以下の文献で大学管理法制の整備過程との関連において、帝国大学の評議会の実態を明らかにした。この評議会は帝国大学令によって規律を受け、学科の設置・廃止などの大学の運営を決めるものだった。帝国大学令では総長が議長となり、各学部長と各学部から選ばれた教授で評議員で構成することが想定された。しかし制度運用の実態としては、各学部長が評議員を兼任することが慣行となり、各学部長以外の教授が評議会に参加できない状況だった。この状況の中、帝国大学令改正時に各学部長以外の教授に評議員の席を確保することが明定された。寺崎は改正後、新たに 5 人の教授が評議員に選出された変化から、制度改正が評議会構成の学部長偏重の是正、教授代表性の向上に貢献したと推察した。寺崎昌男「日本の大学における自治的慣行の形成」『教育学研究』第 32 巻第 2 号、1965 年、134-147 頁。

⁷²⁷ Azari, J. R., & Smith, J. K. (2012). Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies. *Perspectives on Politics*, 10(1), 37-55.

⁷²⁸ 末木孝典「明治期議院規則における傍聴規定の成立過程:—選挙権なき女性の政治参加を論点として」『年報政治学』第 71 巻第 1 号、2020 年、201-217 頁。明治時代の地方官舎に関する費用が廃藩置県前は明文化されていなかったことも「拒否」の事例になる。以下の文献においては、実態としては地方官舎に関する費用は、当初は国費から 3 分の 1、民費から 3 分の 2 が支出されており、史料から判断する限り、官舎は無料で貸渡されていたと推測されている。廃藩置県を経て地方官舎の必要性が高まったことを背景に、すべての官員に官舎が提供されたわけではなかったため、財政上の理由と公平性の観点から、官舎居住者から家賃を徴収することが明文化された。明治 5 年 (1872) 5 月に「第舎貸渡規則」が制定されることにより改められたとされている。崎山俊雄・飯淵康一・安原盛彦「明治 10 年代~20 年代における地方官舎の供給制度について: 明治前半期における地方自治制度の成立と地方官舎制度の再編」『日本建築学会計画系論文集』第 77 巻第 675 号、2012 年、1215-1222 頁。

-
- ⁷²⁹ Peng, M. W., & Khoury, T. A. (2009). Unbundling the Institution-Based View of International Business Strategy. In Rugman, A. (Ed.), *The Oxford Handbook of International Business*. Oxford University Press.
- ⁷³⁰ FCC. (2020). *Process Reform for Executive Branch Review of Certain FCC Applications and Petitions Involving Foreign Ownership* (Report and Order, FCC 20-133). U.S. Federal Communications Commission.
- ⁷³¹ Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Communications and Technology (2018, July 25). *Oversight of the Federal Communications Commission: Hearing before the Subcommittee on Communications and Technology of the Committee on Energy and Commerce*, [One Hundred Fifteenth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office.
- ⁷³² Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. *Explaining Institutional Change* (pp. 1-37). Cambridge University Press.
- ⁷³³ Yandle, B. (1983). Bootleggers and Baptists - the Education of a Regulatory Economist. *Regulation*, 12-16. マホーニーとセーレンは、以下の著書で、バプティスト派と酒類密造者 (Baptist and Bootlegger) 理論とアラン・ジェイコブスの研究の類似性を指摘した。Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. *Explaining Institutional Change* (pp. 1-37). Cambridge University Press; Jacobs, A. M. (2009). Policymaking as Political Constraint: Institutional Development in the U.S. Social Security Program. *Explaining Institutional Change* (pp. 94-131). Cambridge University Press.
- ⁷³⁴ 以下の文献も、バプティスト派と酒類密造者 (Baptist and Bootlegger) 理論を交えて論じた。Onoma, A. K. (2009). The Contradictory Potential of Institutions: The Rise and Decline of Land Documentation in Kenya. *Explaining institutional change* (pp. 63-93). Cambridge University Press.
- ⁷³⁵ Jacobs, A. M. (2009). Policymaking as Political Constraint: Institutional Development in the U.S. Social Security Program. *Explaining Institutional Change* (pp. 94-131). Cambridge University Press. 本研究で紹介したこのジェイコブズの論文の内容は、以下のマホーニーとセーレンの論文で紹介がなされ、引用されている。Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. *Explaining Institutional Change* (pp. 1-37). Cambridge University Press.
- ⁷³⁶ バプティスト派と酒類密造者 (Baptist and Bootlegger) 理論を提示した文献で、ヤンドルは、関係する機関が別の理由で変化している場合、規制の再形成の可能性が高いと主張した。FCC の規制緩和の改革にも言及が見られる。Yandle, B. (1983). Bootleggers and Baptists - the Education of a Regulatory Economist. *Regulation*, 12-16.
- ⁷³⁷ Horn, M. J., & Shepsle, K. A. (1989). Commentary on "Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies": Administrative Process and Organizational form as Legislative Responses to Agency Costs. *Virginia Law Review*, 75(2), 499-508.
- ⁷³⁸ DiPaolo, D. M. (1996). *Foreign Ownership Restrictions in Communications and 'Cultural' Trade: National Security Implications*. The Industrial College of the Armed Forces. National Defense University.
- ⁷³⁹ 民主党、共和党の陣営のスタッフによれば、米国国民が受け取るニュースやその他の情報に対して放送メディアが支配的な影響力を行使していることを考えれば、議員たちにとって、放送における外国人所有権の制限を撤廃することは、政治的にあまりに微妙な問題であったと以下の論文は考察している。DiPaolo, D. M. (1996). *Foreign*

Ownership Restrictions in Communications and 'Cultural' Trade: National Security Implications. The Industrial College of the Armed Forces. National Defense University.

- ⁷⁴⁰ 原文は “The FBI has indicated to me its grave concern over foreign penetration of our telecommunications market. Foreign governments whose interests are adverse to the U.S. foreign drug cartels, international criminal syndicates, terrorist organizations, and others who would like to own, operate or penetrate our telecommunications market should be prohibited from doing so.” となる。詳細は以下の論文を参照。DiPaolo, D. M. (1996). *Foreign Ownership Restrictions in Communications and 'Cultural' Trade: National Security Implications*. The Industrial College of the Armed Forces. National Defense University.
- ⁷⁴¹ FCC. (1996). *Reply Comments of the Secretary of Defense in the Matter of Implementation of Local Competition Provisions of the Telecommunications Act of 1996*. U.S. Federal Communications Commission.
- ⁷⁴² なお、米国議員が発表した文献として以下が参考となる。Stevens, T. (1998). The Internet and the Telecommunications Act of 1996. *Harvard Journal on Legislation*, 35(1), 5-31.
- ⁷⁴³ FCC (2023, January 17). *Chairwoman Rosenworcel at Center for Strategic & International Studies*. U.S. Federal Communications. <https://www.fcc.gov/document/chairwoman-rosenworcel-center-strategic-international-studies> (accessed on 15 November 2024).
- ⁷⁴⁴ 以下の 2000 年 9 月 7 日の公聴会記録を参照。Committee on Commerce. Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection (2000, September 7). *Foreign Government Ownership of American Telecommunications companies: hearing before the Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection of the Committee on Commerce*, [One Hundred Sixth Congress, second session]. U.S. Government Publishing Office. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/3/3b/FOREIGN_GOVERNMENT_OWNERSHIP_OF_AMERICAN_TELECOMMUNICATIONS_COMPANIES_%28IA_gov.gpo.fdsys.CHRG-106hhrg67113%29.pdf (accessed on 10 May 2023).
- ⁷⁴⁵ 以下の文献は、政治主導で米中関係が悪化したことを背景に、国務省をはじめとした官庁が中国を念頭においた取り組みを実施したとしている。佐橋亮『米中対立 アメリカの戦略転換と分断される世界』中央公論新社、2021 年、19 頁。
- ⁷⁴⁶ Fitzgerald, A. q, Hanbury, T., Maxwell, W., & Sura, A. A. (2016). *A Comparative Analysis of Team Telecom Review*. Hogan Lovells US LLP.
- ⁷⁴⁷ McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1989). Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*, 75(2), 431-482; McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(2), 243-277.
- ⁷⁴⁸ Horn, M. J., & Shepsle, K. A. (1989). Commentary on "Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies": Administrative Process and Organizational form as Legislative Responses to Agency Costs. *Virginia Law Review*, 75(2), 499-508.
- ⁷⁴⁹ トレードオフの議論について、以下の 1989 年のホーンとシェプスルの論文および、1992 年のシェプスルの論文を参照した。Horn, M. J., & Shepsle, K. A. (1989). Commentary on "Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies": Administrative Process and Organizational form as Legislative Responses to Agency Costs.

Virginia Law Review, 75(2), 499-508; Shepsle, K. A. (1992). Bureaucratic Drift, Coalitional Drift, and Time Consistency: A Comment on Macey. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 8(1), 111-118.なお 1992 年のシェプスルの論文は、以下のジョナサン・メイシー (Jonathan R. Macey) の論文に対するコメントとなる論文である。Macey, J. R. (1992). Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 8(1), 93-110.ホーンとシェプスルは、立法ドリフトは官僚ドリフトとトレードオフのものであると主張した。彼らの論文を踏まえ、1992 年のメイシーの論文は、議会が慎重に機関の初期設計をすることにより、官僚的ドリフトと連合的ドリフトの双方を抑制するためのメカニズムを構築できると主張した。

⁷⁵⁰ 以下の 1989 年のホーンとシェプスルの論文および、1992 年のシェプスルの論文を参照。Horn, M. J., & Shepsle, K. A. (1989). Commentary on "Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies": Administrative Process and Organizational form as Legislative Responses to Agency Costs. *Virginia Law Review*, 75(2), 499-508; Shepsle, K. A. (1992). Bureaucratic Drift, Coalitional Drift, and Time Consistency: A Comment on Macey. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 8(1), 111-118.なおこの主張と同様の立場を以下のマカビンズらの論文もとっていると考えられる。McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1989). Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*, 75(2), 431-482.

⁷⁵¹ Shepsle, K. A. (1992). Bureaucratic Drift, Coalitional Drift, and Time Consistency: A Comment on Macey. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 8(1), 111-118.

⁷⁵² 以下の 1989 年のホーンとシェプスルの論文および、1992 年のシェプスルの論文を参照。Horn, M. J., & Shepsle, K. A. (1989). Commentary on "Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies": Administrative Process and Organizational form as Legislative Responses to Agency Costs. *Virginia Law Review*, 75(2), 499-508. Shepsle, K. A. (1992). Bureaucratic Drift, Coalitional Drift, and Time Consistency: A Comment on Macey. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 8(1), 111-118..

⁷⁵³ 以下の論文でデーラーは、立法ドリフトは、プリンシパルが政策目標を変更することで官僚機構に責任を押しつける戦略に、官僚ドリフトは、官僚機構の効率性や専門性に基づく行動を批判することでプリンシパルが責任を回避する戦略になりえることを論じた。Döhler, M. (2018). Discovering the Dark Side of Power: The Principal's Oral Hazard in Political-Bureaucratic Relations. *International Journal of Public Administration*, 41(3), 190–202.

⁷⁵⁴ 第 2 章第 4 節を参照。

⁷⁵⁵ 官僚ドリフト・立法ドリフトの理論を用いた既存研究では、チームテレコムと同様の状況が起こる可能性が考察されている。例えば、以下の研究が参考となる。Bertelli, A. M., & Busuioc, M. (2021). Reputation-Sourced Authority and the Prospect of Unchecked Bureaucratic Power. *Public Administration Review*, 81(1), 38-48.

⁷⁵⁶ アンソニーらは、以下の文献で、官僚機構がレピュテーション（評判）を築くことで、立法ドリフトを促進し、これが官僚ドリフトと逆相関を生む可能性を主張している。この文脈において、公式統制と非公式統制の関係は逆転する可能性があり、非公式な権限が公式統制の利用にどのような影響を与えるかについて、さらなる研究が必要であるとした。Bertelli, A. M., & Busuioc, M. (2021). Reputation-Sourced Authority and the Prospect of Unchecked Bureaucratic Power. *Public Administration Review*, 81(1), 38-48.

⁷⁵⁷ なお 2024 年の議会の動向として、大統領令を無効化し、司法省ではなく NTIA を中心としたチームテレコムの法制化を検討する法案が下院を通過する動きがある。以下を

参照。H.R.4510, 118th Congress (2023-2024) NTIA Reauthorization Act of 2024.
<https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/4510> (accessed on 29 September 2024).

⁷⁵⁸ 和田洋典「アメリカ型規制国家のグローバル化と制度的多様化--金融セクターと情報通信セクターの日英比較を事例に」『国際政治』第153号、2008年、74-90頁。

⁷⁵⁹ Krolkowski, A., & Hall, T. H. (2023). Non-Decision Decisions in the Huawei 5G Dilemma: Policy in Japan, the UK, and Germany. *Japanese Journal of Political Science*, 24(2), 171–189.

参考文献

和文

- 青木昌彦著、瀧澤弘和・谷口和弘監訳『比較制度分析に向けて』NTT出版、2001年。
- 青木昌彦『青木昌彦の経済学入門：制度論の地平を拓げる』筑摩書房、2014年。
- 青木昌彦・岡崎哲二・神取道宏監訳『比較制度分析のフロンティア』NTT出版、2016年。
- 秋山憲治『日米通商摩擦の研究』同文館出版、1994年。
- 浅井澄子『情報通信の政策評価：米国通信法の解説』日本評論社、2001年。
- アブナー・グライフ著、岡崎哲二・神取道宏監訳『比較歴史制度分析 上』筑摩書房、2021年。
- アブナー・グライフ著、岡崎哲二・神取道宏監訳『比較歴史制度分析 下』筑摩書房、2021年。
- 荒井英治郎「歴史的制度論の分析アプローチと制度研究の展望：制度の形成・維持・変化をめぐって」『信州大学人文社会科学研究』第6号、2012年、129-147頁。
- 伊藤正「「新しい制度史」と日本の政治行政研究：その視座と可能性」『法学会雑誌』第47巻第1号、2006年、1-20頁。
- 今井真「比較政治学における歴史的制度論・比較歴史分析の着想の発展：科学哲学的基礎の模索から論理学的基礎の探求へ」『文教大学国際学部紀要』第26巻第1号、2015年、17-32頁。
- 今道幸夫『ファーウェイの技術と経営』白桃書房、2017年。
- 岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』三和書籍、2012年。
- 宇佐見耕一・坂口安紀「歴史的制度論から見たアルゼンチンとベネズエラの経済政策の転換」『ラテン・アメリカ論集』第48号、2014年、23-41頁。
- 大久保将貴「制度変化はいかに起こりうるか：社会保険制度の発展構造分析に向けての試論」『年報人間科学』第34号、2013年、73-91頁。
- 大野哲弥『通信の世紀：情報技術と国家戦略の一五〇年史』新潮社、2018年。
- 大浜啓吉「行政決定手続の構造分析--アメリカにおけるインフォーマルな決定を中心に」『比較法学』第29巻第2号、1996年、75-109頁。
- 岡山裕『アメリカの政党政治：建国から250年の軌跡』中央公論新社、2020年。
- 小田桐確「歴史的制度論と国際システムの比較歴史分析」『埼玉大学紀要、教養学部』第50巻第2号、2015年、69-85頁。
- 鬼木甫「米国における周波数資源の管理体制の変遷--政府の直接管理から「実質上の私的所有権」の成立へ：1910-1993」『大阪学院大学通信』第31巻第9号、2000年、769-787頁。
- 居石杏奈「大統領令13913号によるチームテレコム公式化を踏まえた審査運用分析―米国海底ケーブル陸揚げ許認可を通じた通信傍受の復活と海軍の関与から見る新形態―」『戦略研究』第31号、2022年、65-87頁。
- 居石杏奈「電気通信業への外国投資を巡るグローバル・ガバナンスへの挑戦―米国チームテレコムとCFIUSによる対米投資審査の変遷から見る新機軸―」『グローバル・ガバナンス』第9号、2023年、52-69頁。
- 居石杏奈「米国海底ケーブル陸揚げ許認可における「行政府の関与」の歴史的変遷―チームテレコムの審査の起源と発展過程から見る国務省の審査の自壊と復活―」『情報通信

-
- 学会誌』第40巻第4号、2023年、88-100頁。
- 風間規男「行政統制理論の復権」『年報行政研究』第1巻第30号、1995年、107-125頁。
- 川口貴久「日本の経済安全保障政策におけるサイバーセキュリティ強化：背景としての米中対立と2つのサイバーセキュリティ問題」『グローバル・ガバナンス』第9号、2023年、36-51頁。
- 川手撰『戦後日本の公務員制度史：「キャリア」システムの成立と展開』岩波書店、2005年。
- 岸井大太郎・鳥居昭夫編『情報通信の規制と競争政策：市場支配力規制の国際比較』白桃書房、2014年。
- 城所岩生『米国通信改革法解説』木鐸社、2001年。
- 清原聖子「米国 制度・政策 1996年電気通信法成立10周年—新たな通信法成立へ向けて」『KDDI総研R&A』第15巻第11号、2006年、1-8頁。
- 清原聖子「“日本版 FCC”構想に関する論考--独立行政委員会の政治的中立性の観点から」『電子情報通信学会誌』第94巻第5号、2011年、354-358頁。
- キャサリン・セーレン著、石原俊時・横山悦生監訳『制度はいかに進化するか：技能形成の比較政治経済学』大空社出版、2022年。
- 草薙真一『米国エネルギー法の研究：経済規制と環境規制の法と政策』白桃書房、2017年。
- KDD総研『21世紀の通信地政学：グローバル・テレコム・ビジネスの最前線』日刊工業新聞社、1993年。
- 河野勝『制度』東京大学出版会、2002年。
- 国際通信経済研究所「FCC,TAT-14 ケーブルの陸揚げ免許を発出」『海外電気通信』第32巻第8号、1999年、36-42頁。
- 国際通信経済研究所「フラッグ・パシフィック・ケーブルの陸揚げ免許発出」『海外電気通信』第33巻第9号、2000年、59-68頁。
- 呉國光著、加茂具樹監訳『権力の劇場：中国共産党大会の制度と運用』中央公論新社、2023年。
- 小山要之介「水質保全法の改正について」『水利科学』第13巻第3号、1969年、74-83頁。
- 齊藤孝祐「イノベーション・エコシステムの拡大と投資規制：—「安全保障」をめぐる価値対立とその変容」『国際安全保障』第49巻第1号、2021年、18-34頁。
- 阪野智一「3 比較歴史分析の可能性」『日本比較政治学会年報』第8号、2006年、63-91頁。
- 崎山俊雄・飯淵康一・安原盛彦「明治10年代~20年代における地方官舎の供給制度について：明治前半期における地方自治制度の成立と地方官舎制度の再編」『日本建築学会計画系論文集』第77巻第675号、2012年、1215-1222頁。
- 佐橋亮『米中対立 アメリカの戦略転換と分断される世界』中央公論新社、2021年。
- 薩摩真介「(動向)ブリテン海洋帝国と掠奪：近世の北米・カリブ海植民地における私掠・海賊行為研究の現状と展望」『西洋史学』第225号、2007年、46-59頁。
- 澤田知樹「インフォーマルな行政手法の適法化・正当化-交渉方式・協働統治の利用可能性」『阪大法学』第53巻第2号、2003年、407-436頁。
- 嶋聡『孫正義の参謀：ソフトバンク社長室長3000日』東洋経済新報社、2015年。
- 清水唯一朗「日本の選挙区はどう作られたのか：空間的政治制度の始点を考える」『年報政治学』第2号、2016年、13-36頁。
- 新保史生「捜査手段としての通信傍受をめぐる制度と現状」『海外電気通信』第33巻第9号、2000年、5-58頁。
- 末木孝典「明治期議院規則における傍聴規定の成立過程：—選挙権なき女性の政治参加を論

-
- 点として」『年報政治学』第71巻第1号、2020年、201-217頁。
- 菅原淳子・苦瀬博仁「米国の鉄道貨物輸送における規制と規制緩和の歴史的変遷にともなう鉄道貨物輸送事業の変化に関する研究」『日本物流学会誌』第15号、2007年、161-168頁。
- 菅谷実『アメリカの電気通信政策：放送規制と通信規制の境界領域に関する研究』日本評論社、1989年。
- 杉之原真子「対米投資規制強化の政治過程：2018 年外国投資リスク審査現代化法をめぐって」『国際交流研究：国際交流学部紀要』第21号、2019年、83-112頁。
- 杉之原真子「対米直接投資規制の決定過程からみるエコノミック・ステイトクラフト」『国際政治』第205号、2022年、45-60頁。
- 杉野綾子『アメリカ大統領の権限強化と新たな政策手段：温室効果ガス排出規制政策を事例に』日本評論社、2017年。
- 鈴木滋「米国自由法：米国における通信監視活動と人権への配慮」『外国の立法：立法情報・翻訳・解説』第267号、2016年、6-17頁。
- スロウイン・エッゲルトソン著、竹下公視訳『制度の経済学：制度と経済行動上』晃洋書房、1996年。
- 関下稔「貿易から投資への中国の重心移動と自主「創新技術」開発・獲得へのアメリカの危惧：米中政治経済関係の新局面(2)」『立命館国際研究』第27巻第1号、2014年、207-237頁。
- 総務省情報通信政策研究所『米国 FCC の接続ルールの変遷とそのインパクトに関する調査研究：報告書』総務省、2009年。
- 園山佐和子「FCCのハント委員長、通信法310条の見直しを求める陳述を行う」『KDDI 総研 R&A』KDD 総研、1995年。
- 高木綾「技術貿易をめぐる国内政治プロセス：—米国の対中商用人工衛星の輸出規制に内在する安全保障と経済」『国際政治』第179号、2015年、30-43頁。
- 高木綾「米国における中国からの対内直接投資：受入れの成否に影響を及ぼす安全保障要因に関する考察」『CISTEC Journal：輸出管理の情報誌』第165号、2016年、71-80頁。
- 高崎晴夫「国際ケーブル事業 国際海底ケーブルの建設形態の変遷と将来展望」『海外電気通信』第35巻第8号、2002年、7-26頁。
- ダグラス・C・ノース著、竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年。
- ダグラス・C・ノース著、大野一訳『経済史の構造と変化』晃洋書房、2013年。
- ダグラス・C・ノース著、瀧澤弘和・中林真幸監訳『ダグラス・ノース 制度原論』東洋経済新報社、2016年。
- ダグラス・C・ノース、ジョン・ジョセフ・ウォリス、バリー・R・ワインガスト著、杉之原真子訳『暴力と社会秩序：制度の歴史学のために』NTT出版、2017年。
- 竹下公視「制度の経済学・進化論的経済学・移行の経済学」『關西大學經濟論集』第45巻第5号、1995年、445-480頁。
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史『比較政治制度論』有斐閣、2008年。
- 田上靖「米国FIRMA (外国投資リスク審査現代化法)及びその改正下位規則の概要」『CISTEC Journal：輸出管理の情報誌』第186号、2020年、76-92頁。
- 田村堅太郎「日本におけるバーゼル自己資本規制の遵守問題 —国内政治と国際銀行規制」『社会科学研究』第56巻第2号、2005年、71-92頁。
- 土屋大洋『情報による安全保障：ネットワーク時代のインテリジェンス・コミュニティ』慶應義塾大学出版会、2007年。

-
- 土屋大洋『サイバークレートゲーム: 政治・経済・技術とデータをめぐる地政学』千倉書房、2020年。
- 寺崎昌男「日本の大学における自治的慣行の形成」『教育学研究』第32巻第2号、1965年、134-147頁。
- 戸所弘光「国際海底ケーブルのプライベート・ガバナンス: 「混雑する」海の秩序はどのように保たれているのか?」『問題と研究: アジア太平洋研究専門誌』第50巻第4号、2021年、131-168頁。
- 戸所弘光「国際海底ケーブル・コンソーシアムの変遷: 一なぜ、海底ケーブル・オーナーはコンソーシアムを組もうとするのか」『情報通信学会誌』第39巻第3号、2021年、23-36頁。
- 鳥居博『アメリカの電気通信制度』日東出版社、1950年。
- 永野秀雄「第9章米国におけるサイバーセキュリティ法制の展開と現状—国家安全保障上の不可欠な制度基盤として—」『安全保障と国際関係』金沢工業大学国際学研究所、内外出版、2016年、243-294頁。
- 永野秀雄「米国の重要インフラに関するサイバーセキュリティとセキュリティ・クリアランス法制(上)」『人間環境論集』第19巻第1号、2018年、13-169頁。
- 西岡晋「福祉レジーム再編の政治学: 経路依存性モデルを超えて」『早稲田政治公法研究』第84号、2007年、207-241頁。
- 西岡洋子『国際電気通信市場における制度形成と変化: 腕木通信からインターネット・ガバナンスまで』慶應義塾大学出版会、2007年。
- 西部忠「進化主義的制度設計におけるルールと制度の意味」『経済社会学会年報』第29号、2007年、86-94頁。
- 野尻俊明「米国貨物自動車運送事業規制政策の研究—1980,90年代の政策について—」『流通経済大学法学部流経法學』第9巻第2号、2010年、1-23頁。
- 前田達也「オバマ期における米国防省の対中認識の推移」『海幹校戦略研究』第7巻第1号、2017年、55-75頁。
- 増田耕太郎「中国企業の対米直接投資の特徴—米国企業の買収と対内直接投資規制—」『国際貿易と投資』第24巻第2号、2012年、6-33頁。
- 増田耕太郎「中国企業の対米直接投資の急増と米国の国家安全保障 米国民に歓迎される投資を増やせるのか」『国際貿易と投資』第29巻第1号、2017年、44-61頁。
- 松井勇起・中尾優奈「「空気」、そして「空気」の操作主体に対する社会科学的考察: 富永恭次陸軍中將・東條英機陸軍大將間の組織内コミュニケーション行為分析より」『戦略研究』第27号、2020年、25-48頁。
- 松下満雄『日米通商摩擦の法的争点: 紛争事例分析』有斐閣、1983年。
- 松下満雄・福島政裕・遠藤美光・岡田外司博・屋宮憲夫・中島暁『変容する日米経済の法的構造: 「日米構造問題協議最終報告」完全収録』東洋堂企画出版社、1991年。
- 松下満雄『国際経済法: 国際通商・投資の規制』有斐閣、2001年。
- 松宮広和「近時のアメリカ合衆国における電気通信事業者間の大型合併をめぐる議論について・再論 AT&T inc. と BellSouth corporation との合併を中心に」『群馬大学社会情報学部研究論集』第15号、2008年、109-132頁。
- 松村昌廣「我が国のサイバーセキュリティ戦略の欠点と展望: —「平和国家」体制の桎梏への対応を考える」『情報通信政策研究』第5巻第2号、2022年、73-94頁。
- 真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社、1994年。
- 村山裕三『アメリカの経済安全保障戦略: 軍事偏重からの転換と日米摩擦』PHP 研究所、

1996 年。

毛利勝彦「国際貿易ガバナンスの進化と制度共生」『学術の動向』第 16 巻第 6 号、2011 年、28-34 頁。

長谷川俊明『海外進出の法律実務：法的リスクマネジメントの展開』中央経済社、1989 年。

藤野克『インターネットに自由はあるか：米国 ICT 政策からの警鐘』中央経済社、2012 年。

布施哲『先端技術と米中戦略競争：宇宙、AI、極超音速兵器が変える戦い方』秀和システム、2020 年。

布施哲「米国による対中制裁関税発動の背景：オバマ政権期における「経済諜報型」サイバー攻撃を中心に」『戦略研究』第28号、2021年、31-50頁。

フランチェスコ・グアラ著、瀧澤弘和監訳、水野孝之訳『制度とは何か：社会科学のための制度論』慶應義塾大学出版会、2018年。

保城広至『歴史から理論を創造する方法：社会科学と歴史学を統合する』勁草書房、2015 年。

ポール・ピアソン、粕谷祐子監訳『ポリティクス・イン・タイム：歴史・制度・社会分析』勁草書房、2010 年。

村井純『インターネット』岩波新書、1995年。

村上裕一『技術基準と官僚制：変容する規制空間の中で』岩波書店、2016年。

リード・E.ハント著、小野和夫訳『ご注文は革命ですね：情報時代の政治にまつわる物語』早稲田大学出版部、2003 年。

葉師寺泰蔵・添谷芳秀・吉野直行・田村次朗・田中俊郎『成熟時代の日米論争』慶應義塾大学出版会、1996 年。

山口一臣「アメリカにおける 1934 年通信法（The Communications Act of 1934）の成立とその特質」『成城大学経済研究』第 63 号、1978 年、63-102 頁。

山口一臣『アメリカ電気通信産業発展史：ベル・システムの形成と解体過程』同文館出版、1994 年。

山口信治「米国の対中認識の変化：—中国の政治体制・イデオロギーに対する議論を中心に」『国際安全保障』第 49 巻第 2 号、2021 年、79-97 頁。

山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008 年。

郵政省郵政研究所『1996 年米国電気通信法の解説：21 世紀情報革命への挑戦』商事法務研究会、1997 年。

郵政省郵政研究所通信経済研究部『米国通信法対訳』郵政省郵政研究所、1997 年。

吉本紀「日本国憲法と内閣法の間」『レファレンス』第 62 巻第 11 号、2012 年、5-27 頁。

渡井理佳子「通信主権の確保と外資規制」『法學研究』第76号、2003年、479-500頁。

渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制の現状」『慶應法学』第 19 号、2011 年、117-137 頁。

渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制と国家安全保障の審査：Ralls事件を中心に」『慶應法学』第27号、2013年、139-159頁。

渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制法の運用」『慶應法学』第30号、2014年、157-177頁。

渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制法の展開」『慶應法学』第 33 号、2015 年、245-264 頁。

渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資法の改正とデータ保護」『日立総研』第13巻第4号、2019年、16-19頁。

渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制とCFIUSの審査」『CISTEC Journal：輸出

-
- 管理の情報誌』第200号、2022年、157-165頁。
- 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』
信山社出版、2023年。
- 渡邊侃「米国土問題研究」『北海道大學 經濟學研究』第12巻第2号、1963年、167-197頁。
- 和田洋典「アメリカ型規制国家のグローバル化と制度的多様化--金融セクターと情報通信
セクターの日英比較を事例に」『国際政治』第153号、2008年、74-90頁。
- 和田洋典「金融規制監督レジームはなぜインフォーマルなのか--アメリカ中心の階層性の
視角から」『青山国際政経論集』第85号、2011年、55-75頁。
- 和田洋典『制度改革の政治経済学：なぜ情報通信セクターと金融セクターは異なる道をた
どったか?』有信堂、2011年。

英文

- Abbott, J.W. (2013). Network Security Agreements: Communications Technology Governance by other Means. In G.E. Marchant, W.K. Abbott, B. Allenby (Eds.), *Innovative Governance Models for Emerging Technologies* (pp. 214–234). Edward Elgar Publishing.
- Abernathy, K. (2002). My View from the Doorstep of FCC Change. *Federal Communications Law Journal*, 54(2), 199-224.
- Alexander Brown. (2017). *Telecoms and Media*. Law Business Research Ltd.
- Aoki, M. (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*. The MIT Press.
- Azari, J. R., & Smith, J. K. (2012). Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies. *Perspectives on Politics*, 10(1), 37-55.
- Baker, S. (2013). *Skating on Stilts: why we aren't stopping tomorrow's terrorism*, Hoover Institution Press.
- Barlow, R.E., & Huber, P.W. (2000). A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of FCC and DOJ Review of Telecommunications Mergers. *The University of Chicago Legal Forum*, 2000, 29-83.
- Benz, D. H. (1995). The Little Network that could: FCC Restrictions on Foreign Ownership. *Indiana International & Comparative Law Review*, 6(1), 239-266.
- Berg, E. M. (2018). A Tale of Two Statutes. *Columbia Law Review*, 118(6), 1763-1800.
- Bertelli, A. M., & Busuioc, M. (2021). Reputation-Sourced Authority and the Prospect of Unchecked Bureaucratic Power. *Public Administration Review*, 81(1), 38-48.
- Breaux, T. D., & Baumer, D. L. (2011). Legally “reasonable” security requirements: A 10-year FTC retrospective. *Computers & Security*, 30(4), 178-193.
- Bozhko, P. (2021). Institutional Building and Architectonics of Political and Administrative Institutions. *The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University. Issues of Political Science*, 39, 15-21.
- Brinks, D. M. (2003). Informal Institutions and the Rule of Law: The Judicial Response to State Killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s. *Comparative Politics*, 36(1), 1-19.
- Burdette, L. (2021). Leveraging Submarine Cables for Political Gain: U.S. Responses to Chinese Strategy. *Journal of Public and International Affairs*.
- Burks, C. E. (2021). The Case for Presumptions of evil: How the E.O. 13873 'Trump' Card Could Secure American Networks from Third-Party Code threats. *National Security Law Brief*, 11(1), 95-119.
- Carey, J. M. (2000). Parchment, Equilibria, and Institutions. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), 735-761.
- Carlin, J.P. (2016). Detect, Disrupt, Deter: A Whole of Government Approach to National Security Cyber Threats. *Harvard National Security Journal*, (7), 391-436.
- Carpentier, D., & Finch, B. (2012). Tort immunity for Cyber Attacks through SAFETY Act. *Natural Gas & Electricity*, 29, 1-7.
- Chacar, A. S., Celo, S., & Hesterly, W. (2018). Change Dynamics in Institutional Discontinuities: Do Formal or Informal Institutions Change First? Lessons from Rule Changes in Professional American Baseball. *Business History*, 60(5), 728-753.
- Cho, C. J. (2007). Deal or No Deal: Reinterpreting the FCC's Foreign Ownership Rules for a Fair

-
- Game. *Federal Communications Law Journal*, 60(1), 111-134.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Crowther, G. A., & Ghorri, S. (2015). Detangling the Web: A Screenshot of U.S. Government Cyber Activity. *Joint Force Quarterly*, (78), 75-83.
- Coase, R. H. (1959). The Federal Communications Commission. *The Journal of Law & Economics*, 2, 1-40.
- Dau, L. A., Chacar, A. S., Lyles, M. A., & Li, J. (2022). Informal institutions and international business: Toward an integrative research agenda. *Journal of International Business Studies*, 53(6), 985-1010.
- Dau, L. A., Li, J., Lyles, M. A., & Chacar, A. S. (2022). Informal Institutions and the International Strategy of MNEs: Effects of Institutional Effectiveness, Convergence, and Distance. *Journal of International Business Studies*, 53(6), 1257-1281.
- Demchak, C., & Shavitt, Y. (2018). China's Maxim – Leave No Access Point Unexploited: The Hidden Story of China Telecom's BGP Hijacking. *Military Cyber Affairs*, 3(1).
- Donahue, T. (2020). The Worst Possible Day U.S. Telecommunications and Huawei. *Prism*, 8(3), 14-35.
- Döhler, M. (2018). Discovering the Dark Side of Power: The Principal's Oral Hazard in Political-Bureaucratic Relations. *International Journal of Public Administration*, 41(3), 190-202.
- Donnell, G. (1996). Illusions About Consolidation. *Journal of Democracy*, 7(2), 34-51.
- Eichensehr, K. E., & Hwang, C. (2023). National Security Creep in Corporate Transactions. *Columbia Law Review*, 123(2), 549-614.
- Eisenach, J. A., & Kulick, R. (2019). Do State Reviews of Communications Mergers Serve the Public Interest? *Federal Communications Law Journal*, 71(2), 125-153.
- Engelbrekt, A. B. (2007). Copyright from an Institutional Perspective: Actors, Interests, Stakes and the Logic of Participation. *Review of Economic Research on Copyright Issues*, 4(2), 65-97.
- Estrin, S., & Prevezer, M. (2011). The Role of Informal Institutions in Corporate Governance: Brazil, Russia, India, and China Compared. *Asia Pacific Journal of Management*, 28(1), 41-67.
- Farhat, K. (2021). *Explaining US Cybersecurity Policy Integration Through a National Regime Lens* (Doctoral dissertation, Georgia Institute of Technology).
- Faulhaber, G., Singer, H., & Urschel, A. (2017). *The Curious Absence of Economic Analysis at the Federal Communications Commission: An Agency in Search of a Mission*. *International Journal of Communication*, 11, 1214-1233.
- Farr, M. (2018). Brace Yourself, Voluntary Commitments are Coming: An Analysis of the FCC's Transaction Review. *Federal Communications Law Journal*, 70(2), 239.
- Fitzgerald, A. q, Hanbury, T., Maxwell, W., & Sura, A. A. (2016). *A Comparative Analysis of Team Telecom Review*. Hogan Lovells US LLP.
- Furchtgott-Roth, H. W. (2006). *A tough act to follow?*. AEI Press.
- Gathani, M. (2016). Internet of Things Report: The FTC Overstepped its Agency Rulemaking Authority. *Business and Public Administration Studies*, 10, 27-36.
- Gel'man, V. (2004). The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institution Building in Russia. *Europe-Asia Studies*, 56(7), 1021-1040.
- Gel'man, V. (2012). Subversive Institutions, Informal Governance, and Contemporary Russian Politics.

-
- Communist and Post-Communist Studies*, 45(3-4), 295-303.
- Goodman, M., & Gring, M. (2000). The Ideological Fight over Creation of the Federal Radio Commission in 1927. *Journalism History*, 26(3), 117-124.
- Gorelick, J. S., Harwood, J. H., II, & Zachary, H. (2005). Navigating Communications Regulation in the Wake of 9/11. *Federal Communications Law Journal*, 57(3), 351- 411.
- Graham, E. M., & Marchick, D. M. (2006). *US National Security and Foreign Direct Investment*. Institute for International Economics.
- Greif, A. (1993). Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition. *The American Economic Review*, 83(3), 525-548.
- Greif, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy* (1. publ. ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Grzymala-Busse, A. (2010). The Best Laid Plans: The Impact of Informal Rules on Formal Institutions in Transitional Regimes. *Studies in Comparative International Development*, 45(3).
- Gullo, A. (1996). Anaesthesiology on internet. *Anaesthesia, pain, intensive care and emergency medicine -- A. P. I. C. E* (pp. 779-785). Springer.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Helmke, G., & Lewinsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.
- Herring, J. M., & Gross, G. C. (1936). *Telecommunications: Economics and Regulation* (1st ed ed.) McGraw-Hill.
- Hibbard, C. M. (2012). Wiretapping the Internet: The Expansion of the Communications Assistance to Law Enforcement Act to Extend Government Surveillance. *Federal Communications Law Journal*, 64(2), 371-399.
- Hillman, J.E. (2021). *The digital silk road*. Profile Books Ltd.
- Hinterleitner, M. (2020). Blame Games and their Implications for Politics and Democracy under pressure. *Policy Controversies and Political Blame Games* (pp. 185-205) Cambridge University Press.
- Hoofnagle, C. J. (2017). *FTC regulation of cybersecurity and surveillance*. The cambridge handbook of surveillance law (pp. 708-726) Cambridge University Press.
- Horn, M. J., & Shepsle, K. A. (1989). Commentary on "Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies": Administrative Process and Organizational form as Legislative Responses to Agency Costs. *Virginia Law Review*, 75(2), 499-508.
- Huntington, S. P. (1952). The Marasmus of the ICC: The Commission, the Railroads, and the Public Interest. *The Yale Law Journal*, 61(4), 467-509.
- Hurwitz, J. (2016). Data Security and the FTC's Uncommon law. *Iowa Law Review*, 101(3), 955.
- Jacobs, A. M. (2009). Policymaking as Political Constraint: Institutional Development in the U.S. Social Security Program. Explaining Institutional Change (pp. 94-131). Cambridge University.
- Jacobs, S. B. (2019). The Statutory Separation of Powers. *The Yale Law Journal*, 129(2), 378-444.
- Josselyn, A. (2014). National Security at All Costs: Why the CFIUS Review Process May Have Overreached Its Purpose. *Political Economy: Government Expenditures & Related Policies eJournal*.
- King, D. C. (1997). *Turf Wars: How Congressional Committees Claim Jurisdiction*, University of

-
- Chicago Press.
- Klotz, R. (2004). The Nuclear Option for Stopping Filibusters. *PS, Political Science & Politics*, 37(4), 843-846.
- Krasner, S. D. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 36(2), 185-205.
- Lavey, W. G. (2007). Telecom Globalization and Deregulation Encounter U.S. National Security and Labor Concerns. *Journal on Telecommunications & High Technology Law*, 6, 121-509.
- Lauth, H. (2000). Informal Institutions and Democracy. *Democratization*, 7(4), 21-50.
- Lee, R. (1975). FCC and Regulatory Duplication: A Case of Overkill. *Notre Dame Law Review*, 51(2), 235-250.
- Leeson, P. T. (2005). Endogenizing fractionalization. *Journal of Institutional Economics*, 1(1), 75-98.
- Lenihan, A. T. (2018). *Balancing Power without Weapons*. Cambridge University Press.
- Lewis, J. A. (2005). New Objectives for CFIUS: Foreign Ownership, Critical Infrastructure, and Communications Interception. *Federal Communications Law Journal*, 57(3), 457-478.
- Liu, T., & Woo, W. T. (2018). Understanding the U.S.-China Trade War. *China Economic Journal*, 11(3), 319-340.
- Loeb, G. H. (1978). The Communications Act Policy toward Competition: A Failure to Communicate. *Duke Law Journal*, 1978(1), 1-56.
- Macey, J. R. (1992). Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 8(1), 93-110.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. *Explaining Institutional Change* (pp. 1-37). Cambridge University Press.
- Mascitelli, B., & Chung, M. (2019). Hue and Cry over Huawei: Cold War Tensions, Security Threats or Anti-Competitive Behaviour? *Research in Globalization*, 1, 1-6.
- McCourt, D. M. (2021). Framing China's Rise in the United States, Australia and the United Kingdom. *International Affairs*, 97(3), 643-665.
- McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(2), 243-277.
- McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1989). Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*, 75(2), 431-482.
- Merkel, W., & Croissant, A. (2000). Formale und Informale Institutionen in Defekten Demokratien. *Politische Vierteljahresschrift*, 41(1), 3-30.
- Minbaeva, D. B., Ledeneva, A., Muratbekova-Touron, M., & Horak, S. (2022). Explaining the Persistence of Informal Institutions: The Role of Informal Networks. *The Academy of Management Review*.
- Noah, L. (1997). Administrative Arm-Twisting in the Shadow of Congressional Delegations of Authority. *Wisconsin Law Review*, 5, 873-941.
- North, D., & Rutten, A. (1987). The Northwest Ordinance in Historical Perspective. In D. Klingaman and R. Vedder (eds.), *Essays on the Old Northwest*. Ohio University Press.
- North, D. C., & Weingast, B. R. (1989). Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England. *The Journal of Economic History*, 49(4), 803-832.

-
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North, D. C. (1994). Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, 84(3), 359-368.
- North, D. C. (1994). *Privatization, Incentives and Economic Performance*. <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/eh/papers/9411/9411002.pdf>(accessed on 27 April 2023).
- North, D. C. (1995). The New Institutional Economics and third World Development, In John Harriss, Janet Hunter, C.L. (Eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*. (pp. 10-26). Routledge.
- Onoma, A. K. (2009). The Contradictory Potential of Institutions: The Rise and Decline of Land Documentation in Kenya. *Explaining institutional change* (pp. 63-93). Cambridge University Press.
- Opderbeck, D. W. (2013). Does the Communications Act of 1934 Contain a Hidden Internet Kill Switch? *Federal Communications Law Journal*, 65(1), 1-78.
- Pacella, J. M. (2016). The cybersecurity threat: Compliance and the role of whistleblowers. *Brooklyn Journal of Corporate, Financial & Commercial Law*, 11(1), 39.
- Panda, B., & Leepsa, N. M. (2017). Agency Theory: Review of Theory and Evidence on Problems and Perspectives. *Indian Journal of Corporate Governance*, 10(1), 74-95.
- Peng, M. W., & Khoury, T. A. (2009). Unbundling the Institution-Based View of International Business Strategy. In Rugman, A. (Ed.), *The Oxford Handbook of International Business*. Oxford University Press.
- Peters, B. G., Pierre, J., & King, D. S. (2005). *The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism*. *The Journal of Politics*, 67(4).
- Pierson, P. (1996). *Dismantling the Welfare State? (Reprinted ed.)*. Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time*. Princeton University Press.
- Powell, W. (1991). Expanding the scope of institutional analysis. In Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 183-203). Chicago: University of Chicago Press.
- Radu, R., & Amon, C. (2021). The Governance of 5G Infrastructure: Between Path Dependency and Risk-Based Approaches. *Journal of Cybersecurity*, 7(1).
- Rakoff, T. D. (2000). The choice between formal and informal modes of administrative regulation. *Administrative Law Review*, 52(1), 159-174.
- Renan, D. (2015). Pooling Powers. *Columbia Law Review*, 115(2), 211-291.
- Robb, L., Candy, T., & Deane, F. (2022). Regulatory Overlap: A Systematic Quantitative Literature Review. *Regulation & Governance*.
- Robert L. Hoegle. (1998). Foreign Ownership Caps and the WTO Agreement: the Movement toward 'One Size Fits All'. *Commlaw Conspectus*, 6, 65-303
- Rodriguez, D. B. (1994). Management, Control, and the Dilemmas of Presidential Leadership in the Modern Administrative State. *Duke Law Journal*, 43(6), 1180-1205.
- Rohlf, J. H. & Sidak, J. G. (2002). Exporting Telecommunications Regulation: The United States-Japan Negotiations on Interconnection Pricing. *Harvard International Law Journal*, 43, 317-605.

-
- Rubio, D. F., & Goretti, M. (1996). Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989 - agosto 1994). *Desarrollo Económico (Buenos Aires)*, 36(141), 443-474.
- Saha, S. (2012). CFIUS Now Made in China: Dueling National Security Review Frameworks as a Countermeasure to Economic Espionage in the age of Globalization. *Northwestern Journal of International Law & Business*, 33(1), 199.
- Sartor, M. A., & Beamish, P. W. (2014). Offshoring Innovation to Emerging Markets: Organizational Control and Informal Institutional Distance. *Journal of International Business Studies*, 45(9), 1072-1095.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303-326.
- Scott, W. R. (2008). Approaching Adulthood: The Maturing of Institutional Theory. *Theory and Society*, 37(5), 427-442.
- Sechrist, M. (2010). Cyberspace in Deep Water: Protecting the Arteries of the Internet. *Kennedy School Review*, 10, 40.
- Seyoum, B. (2011). Informal Institutions and Foreign Direct Investment. *Journal of Economic Issues*, 45(4), 917-940.
- Shaffer, G. L., & Jordan, S. (2013). Classic Conditioning: The FCC's Use of Merger Conditions to Advance Policy Goals. *Media, Culture & Society*, 35(3), 392-403.
- Shannon M. Haley. (2007). A Shot Across the Bow: Changing the Paradigm of Foreign Direct Investment Review in the United States. *Brooklyn Journal of International Law*, 32, 1157-1227.
- Sheingate, A. (2009). Rethinking Rules: Creativity and Constraint in the U.S. House of Representatives. *Explaining Institutional Change* (pp. 168-203). Cambridge University Press.
- Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. (1987). The Institutional Foundations of Committee Power. *The American Political Science Review*, 81(1), 85-104.
- Shepsle, K. A. (1992). Bureaucratic Drift, Coalitional Drift, and Time Consistency: A Comment on Macey. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 8(1), 111-118.
- Sherling, M. (2014). The Likely Regulators? an Analysis of FCC Jurisdiction over Cybersecurity. *Federal Communications Law Journal*, 66(3), 567-608.
- Sherman, L. B. (2009). A Fundamental Misunderstanding: FCC Implementation of U.S. WTO Commitments. *Federal Communications Law Journal*, 61(2), 395-406.
- Sidak, J. G. (1997). *Foreign Investment in American Telecommunications*. University of Chicago Press.
- Sitaraman, G. (2022). The Regulation of Foreign Platforms. *Stanford Law Review*, 74(5), 1073-1152.
- Solnick, S. L. (1999). *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions*. Harvard University Press.
- Spiwak, L. J. (1998). From the International Competitive Carrier to the WTO: A Survey of the FCC's International Telecommunications Policy Initiatives 1985-1998. *Federal Communications Law Journal*, 51(1), 111-227.
- Starosielski, N. (2021). The Politics of Cable Supply from the British Empire to Huawei Marine. *Assembly codes* (pp. 190-206). Duke University Press.
- Stein, A. L. (2017). Regulating Reliability. *Houston Law Review*, 54(5), 1191- 1262.
- Stevens, T. (1998). The Internet and the Telecommunications Act of 1996. *Harvard Journal on Legislation*, 35(1), 5-31.

-
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.
- Sullivan, M. C. (2009). CFIUS and Congress Reconsidered: Fire Alarms, Police Patrols, and a New Oversight Regime. *Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution*, 17(2), 199-242.
- Sutter, R. G. (2018). *US-China Relations*. Rowman & Littlefield.
- Swett, B. T. (2022). The Reconstruction of Federalism: Foreign Submarine Telegraph Cables and American Law, 1868–78. *Law and History Review*, 40(3), 409-435.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Structuring Politics (pp. 1-32) Cambridge University Press
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve- The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press
- Thomson, J. E. (1994). *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns*. Princeton, Princeton University Press.
- Tramont, B. N. (2000). Too Much Power, Too Little Restraint: How the FCC Expands Its Reach Through Unenforceable and Unwieldy “Voluntary” Agreements. *Federal Communications Law Journal*, 53(1), 49-68.
- Tranvik, T., & Thompson, M. (2006). Inclusive by design: The curious case of the internet. *Clumsy solutions for a complex world* (pp. 204-225). Palgrave Macmillan UK.
- Troeder, E. (2019). *A Whole-of-Government Approach to Gray Zone Warfare*. Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press.
- Tsai, K. S. (2006). Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China. *World Politics*, 59(1), 116-141.
- Waldeck, C. M. (1991). Proposals for Limiting Foreign Investment Risk under the Exon-Florio Amendment. *The Hastings Law Journal*, 42(4), 1175-1256.
- Waylen, G. (2014). Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality. *3rd European Conference on Politics and Gender, Barcelona*, 67(1), 212-223.
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173-202.
- Webb, J. W., Khoury, T. A., & Hitt, M. A. (2020). The Influence of Formal and Informal Institutional Voids on Entrepreneurship. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 44(3), 504-526.
- Weimer, D. L. (2006). The Puzzle of Private Rulemaking: Expertise, Flexibility, and Blame Avoidance in U.S. regulation. *Public Administration Review*, 66(4), 569-582.
- Weingast, B. R., & Moran, M. J. (1983). Bureaucratic discretion or congressional control? regulatory policymaking by the federal trade commission. *Journal of Political Economy*, 91(5), 765-800.
- Weiser, P. J., & Nuechterlein, J. E. (2005). *Digital Crossroads: American Telecommunications Policy in the Internet Age*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Weiser, P. J. (2008). Reexamining the Legacy of Dual Regulation: Reforming Dual Merger Review by the DOJ and the FCC. *Federal Communications Law Journal*, 61(1), 167-198.
- Whitford, A. (2002). Decentralization and Political Control of the Bureaucracy. *Journal of Theoretical Politics*, 14, 167-193.
- van der Heijden, J., & Kuhlmann, J. (2017). Studying Incremental Institutional Change: A Systematic

-
- and Critical Meta-Review of the Literature from 2005 to 2015. *Policy Studies Journal*, 45(3), 535-554.
- Veen, J., & Boeke, S. (2020). Which is More Important: Online Privacy or National Security?. *Atlantisch Perspectief*, 44(4), 36-40.
- Yandle, B. (1983). Bootleggers and Baptists - the Education of a Regulatory Economist. *Regulation*, 12-16.
- Zaring, D. (2009). CFIUS as a Congressional Notification Service. *Southern California Law Review*, 83(1), 81-132.
- Zhang, C. (2022). Formal and Informal Institutional Legacies and inward Foreign Direct Investment into Firms: Evidence from China. *Journal of International Business Studies*, 53(6), 1228-1256.