

市場環境の変化に 対応したNTT法の在り方

名古屋大学大学院法学研究科

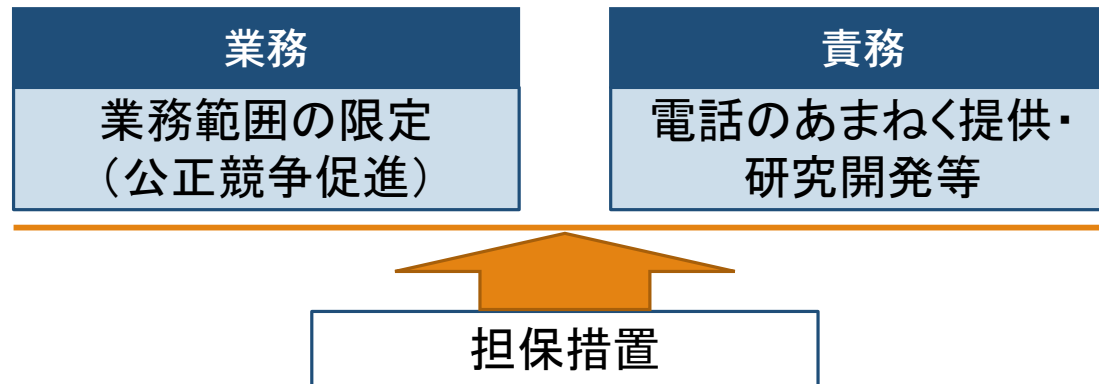
教授 林 秀弥

発表内容

1. はじめに
2. 「特別委員会」での検討の視点
3. NTT再編時の視点(現行NTT組織形態の淵源)
4. NTT法各規定の趣旨
 - (1) 責務規定総論 3条[責務規定]の立法趣旨
 - (2) 責務規定①「あまねく電話」役務の確保
 - (3) 責務規定② 電気通信技術に関する研究の推進
 - (4) 担保措置① 政府保有義務
 - (5) 担保措置② 外国人役員規制
 - (6) 担保措置③ 役員、定款等の認可
5. 通信環境の変化を踏まえた見直しの背景(NTT法制定当時と今とでNTTに求められる役割に変化はあるか)
6. 通信環境の変化を踏まえて検討すべき事項
 - (1) 責務規定(ユニバーサルサービスの責務)の在り方
 - (2) 責務規定(研究開発の責務)の在り方
 - (3) 公正競争の確保の在り方
 - (4) 担保措置の再検討① NTT株の政府保有義務の在り方
 - (5) 担保措置の再検討② 外資規制の在り方
 - (6) 担保措置の再検討③ 事業計画等の認可の在り方
7. さいごに

1. はじめに①

- NTT法は担保措置のために必要ということではなく、NTT持株と東西に果たすべき業務と責務があり、それを必ず行う会社とするために必要な法律。
- 担保措置については、業務と責務に応じて定まるため、いわば業務・責務が「親亀」で、担保措置は「子亀」という関係になっている。NTT法では電話のあまねく提供責務、研究開発責務等を定めるとともに、公正競争を図る観点からは NTT東西の業務範囲を限定する役割も果たしている。



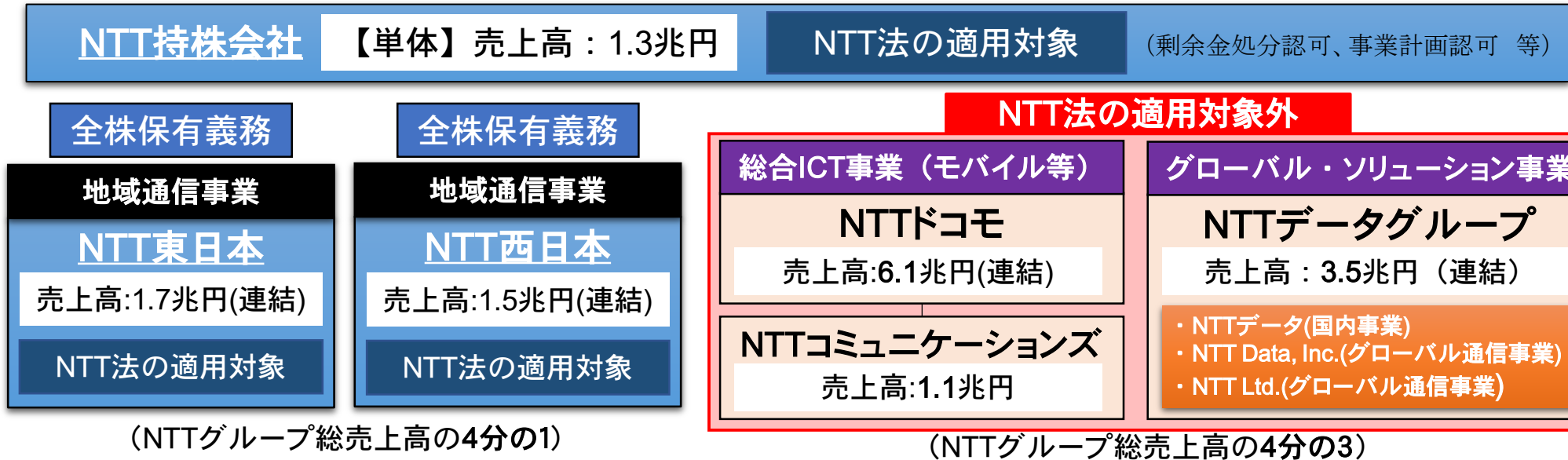
※ NTT法の規律は、持株と地域のインフラを担う東西のみで、グローバル通信事業を担う「NTT Data, Inc」やモバイル事業を担うNTTドコモには、NTT法の規律が及ばない。(次頁参照)

1. はじめに②

- NTT法の在り方を検討するに当たっては、同法の適用対象となるNTT持株及びNTT東西と、適用対象とならないその他の事業会社を分けて考えることが必要

NTT東西：	地域の情報通信インフラの整備・維持	→NTT法による一定の規律 自由な事業活動 (NTT法の適用対象外)
NTTデータグループ：	グローバル・ソリューション事業	
NTTドコモ：	モバイル事業	

NTTグループ全体の売上高：13.1兆円



2. 「特別委員会」での検討の視点

- NTT法の在り方は、通信政策の根幹に関わる問題であるため、検討に当たっては、特に以下の視点で見直しを検討することが重要
 1. ユニバーサルサービスの確保 : 過疎地を含む全国への通信サービスの提供
 2. 国際競争力の強化 : 研究開発と国際展開の推進
 3. 公正競争の確保 : NTTグループの市場支配力行使・濫用の抑止
 4. 経済安全保障の確保 : 外国の影響力の限定

3. NTT再編時の視点(現行NTT組織形態の淵源)

電気通信審議会答申(平成8年2月29日)

規制緩和

接続の推進

NTTの再編成

- ① 情報通信産業の公正有効競争の実現と国際競争力の向上
- ② **NTTの機動的かつ効率的な経営の実現**
- ③ 利用者に対する低廉で多様なサービスの実現

- 電気通信事業法の一部を改正する法律案
- KDD法の一部を改正する法律案
- **NTT法の一部を改正する法律案***

(平成9年)

※ 「競争的な長距離NTT」と「独占的な地域NTT」を別会社とすることによって、公正な競争条件を整備すること等を内容とするものであり、電気通信審議会の答申の趣旨と基本的に同様の考え方に基づくものであった。すなわち、答申が期待した公正競争、間接競争、直接競争、技術競争など(次頁参照)が実現されていくものと考えていた。(「長距離」NTTという、今では現実離れた形態が念頭に置かれていたことに留意)

3. NTT再編時の視点 (NTT法等が期待していた競争上の効果)

① 公正競争	競争的な長距離通信分野で事業を行う長距離NTTを独占的な地域通信分野から独立させることによって、 <u>内部相互補助の防止、相互接続ルールの公平な適用</u> といった点で、 <u>NTTと新規参入事業者との競争</u> が促進される。
② 間接競争	<u>東西二つの地域NTT間の比較競争(ヤードスティック競争)</u> により独占的な地域通信分野の効率化が促進される。
③ 直接競争	<u>長距離NTTによる地域通信分野への参入</u> や、東西の地域NTTによる <u>他エリアの事業者との連携等</u> が生じ得る。
④ 技術競争	各社が <u>応用的研究開発を実施</u> する主体となるので、同分野の <u>研究開発</u> が促進される。

4. (1) 責務規定総論 3条[責務規定]の立法趣旨

- 責務規定は、持株NTT及び地域NTTの設立の趣旨、経緯等に鑑み、この法律の規定全体で達成しようとしている理念であり、各社が事業経営にあたって特に配慮しなければならない重要な事項を「指針的」、「為念的」に規定したもの。ポイントは2つ。

① 【「あまねく電話」役務の確保】

国民生活、社会経済活動に不可欠な電話の役務の重要性に鑑み、現行NTTの電話ネットワークを受け継ぐ東・西NTTに対して、当該ネットワークを維持、運営させるとともに、持株NTTに対しても株主権の行使を通じて、「電話」の役務を適切、公平かつ安定的な提供に資するように努めること。

② 【電気通信技術に関する研究の推進】

持株以前のNTTは、電気通信の研究の分野において、従前、牽引的役割を果たし、我が国の電気通信技術の発展に大きく貢献してきたところであり、その技術力、研究開発力は当時世界的水準と評価されてきた。このNTTの優れた技術陣、研究開発のノウハウ等を持株NTT及び地域NTTは引き継ぐことから、電気通信技術に関する研究を推進し、我が国の電気通信の発展に寄与することを明確にした。

4. (2) 責務規定①「あまねく電話」役務の確保

	目的・事業	責務
地域NTT	地域電気通信業務を営むこと	自ら電話の役務を提供することでその責務を果たす
持株NTT	<ul style="list-style-type: none">● 地域NTTの株式の総数の保有● 株主としての権利の行使	地域NTTの役務の提供に支障が生じないよう地域NTTの円滑な事業運営を図ることによって、間接的にあまねく電話の役務の確保に資する責務を果たす

4. (3) 責務規定② 電気通信技術に関する研究の推進

● 研究開発の推進

地域NTT	● 電気通信の基盤となる技術に関する研究の推進に係る費用負担を行うとともに、 <u>電気通信サービスの提供に必要な応用的研究を地域電気通信事業を通じて行うことにより、電気通信技術に関する研究の推進の責務を果たす</u>
持株NTT	● 電気通信の基盤となる技術に関する研究を行うことを目的・事業として規定（ <u>基盤的研究が多額の費用と多数の要員を必要とすることから、持株NTTにおいて一元的に行うことが適当との判断によるもの</u> ）

● 研究成果の普及

- 研究成果の普及とは、電気通信技術に関する持株NTT所有の特許の実施許諾、研究成果の技術移転等のこと。
- 「基盤的研究」の成果は、持株NTTが一括して保有し、開示することとされている。その際、適正な対価を条件として開示するもの（再編成前にNTTが行っていたのと同様に行われてきた）。
- 他方、「応用的研究」の成果は、地域NTTが保有する（再編成前の研究に係るものについては、同様に開示）

4. (4) 担保措置① 政府保有義務

- 4条1項：政府は、常時、会社の発行済株式の総数の三分の一※以上に当たる株式を保有していなければならない。

→ 持株NTTが公益目的をもって設立された特殊会社であることから、特定の者にその経営が支配されたり、株主権が濫用されたりすることのないよう、政府が安定株主になることにより、会社の経営の安定、適正な事業運営を確保するとの趣旨による

- ただし、政府の株主としての権利の行使方法としては、特殊会社が会社法上の株式会社であり、一般株主が存在することを十分に考慮し、積極的にその権利を行使するのではなく、一般株主による株主権の濫用が行われ、NTTがその目的を達成できなくなるおそれがあるような場合に、それを阻止する形で行使されるべきもの

※ 「三分の一」以上という政府の保有割合については、株主総会における定款変更（旧商法343条、現行会社法309条2項）や事業の全部又は重要な一部の譲渡（旧商法245条第1項、現行会社法467条1項）等の特別決議を阻止できる意味を持つ。具体的には、例えば、定款に記載される目的の変更や、中核となる研究所の譲渡等、NTTを特殊会社として設立した公益達成できなくなるような定款変更を行われる場合には、そのような決議がおこなわれないよう、国が反対の意思表示を行うことになる。

4. (5) 担保措置② 外国人役員規制

- 6条：外国人等の議決権割合を、NTT株式全体の3分の1未満と定める
- 10条1項：日本の国籍を有しない人は、会社及び地域会社の取締役又は監査役となることができない

→ 持株NTT及び地域NTTは

- 国民生活や社会経済活動に不可欠な電話サービスを、国民利用者に対してあまねく確保すること、
- あるいは、今後の社会経済の進展に重要な役割を果たす電気通信の技術の研究を行う

という公共性を高く有していることから、その経営上の重要事項に関与する取締役及び監査役については、外国からの影響力に対し会社の経営の自主性を確保するために日本国籍を有する人に限定するもの。

4. (6)担保措置③ 役員、定款等の認可

● 取締役・監査役の選任・解任の認可

- 10条2項：会社の取締役及び監査役の選任及び解任の決議は、総務大臣の認可を受けなければ、その効力を生じない

→ 持株NTTの事業が、

- 地域電気通信事業を国民に直接提供する地域NTTの株式の総数を保有し「あまねく電話」が適切かつ安定的に提供できるようにすること、
- また、我が国の電気通信の発展の基礎となる基盤的研究を一元的に行うこと

というように高度な公共性を有していることから、その事業を遂行するにあたって適切な人物かどうか判断するため、総務大臣が認可する必要があるとされたもの。

● 定款等の認可(11条、12条等)

→ 地域NTTについては、地域通信市場がNTTによって99%占められている独占状況にあることを踏まえ、地域電気通信事業を経営することによって、国民生活、社会経済活動に不可欠な電話サービスをあまねく確保するという重要な公共性を有していることから、その的確な事業の遂行を確保するため、定款変更、合併・解散、事業計画等について総務大臣の認可対象とする適切な規制を行うことが必要であるとされたもの。

5. 通信環境の変化を踏まえた見直しの背景

(NTT法制定当時と今とでNTTに求められる役割に変化はあるか)

【1985年の電電公社民営化当時の前提】

- 人員、設備、業務の全てをNTTがそのまま継承して、全国一社として民営化
→ NTTの在り方いかんが、「電話役務のあまねく日本全国における安定的な供給」という国として実現することが必要な公共的な機能について極めて甚大な影響
- 電気通信の独占体制の保障の下に蓄積された電気通信技術力を全体として承継
→ 研究開発の面においても、NTTには、民営化後もその技術力を維持発展させるとともに、それを我が国の電気通信の発展に積極的に貢献させていく必要
- 電電公社が通信市場において果たしていた公共的役割をNTTに引き続き負わせることが適当
→ NTTを通常の株式会社としてもっぱら営利追求のみに追いやることなく、NTTに期待される公共的な役割が担保されるよう、NTTを特殊会社として設立

【情報通信市場・環境の大変化】 電気通信市場はこの40年でめまぐるしく環境が変化 → 抜本的に見直していく必要

- 通信技術の飛躍的な進歩を踏まえ、「あまねく電話」役務の確保を見直すことは妥当である。
- また情報通信ネットワークそのものが国民生活を支える基礎インフラにますますなっているなか、当時はあまり議論されなかった経済安全保障の観点からの検討の重要性もある。

6. 通信環境の変化を踏まえて検討すべき事項

検討の視点	検討事項
ユニバーサルサービスの確保	責務規定(ユニバーサルサービスの責務)の在り方 →6(1)
国際競争力の強化	責務規定(研究開発の責務)の在り方 →6(2)
公正競争の確保	業務範囲の在り方 →6(3)
経済安全保障の確保	外資規制等の在り方 →6(5)

- + 業務・責務を必ず行う会社とするための監督規制(担保措置)の在り方
→6(4)、(6)

6. (1) 責務規定(ユニバーサルサービスの責務)の在り方

- 3条「電話」のあまねく提供責務は、「ブロードバンドのユニバ」の責務に「かさ上げ」してはどうか。
- ただし、「ブロードバンドのユニバ」については、無線技術の進展を踏まえ、ワイヤレス固定BB(共用型)を含めることの是非を検討することが必要。

<理由>

- ① 基地局と局舎の間はNTT 東西から借りた光ファイバから結ばれていることから、光ファイバは携帯電話を支える基盤としても機能している。
- ② ブロードバンドにおいて、NTT法3条の責務規定がなくても、今後光ファイバの未整備地域の解消が進む可能性があるとか、自治体が光ファイバを設置しその維持が困難となっている光エリアの縮退が進む可能性がない、とは必ずしもいえないのではないか。
- ③ 一方で、メタル固定電話については、現在約 1500 万に減少しているが、IP電話は年々増加傾向で約4,500万契約に達しており、固定電話全体では、約6,000万契約となっており 2000 年頃と同水準。固定電話のニーズは引き続き存在していると考えられる。
- ④ 電電公社の資産が利用者たる国民の負担によって形成されてきたという経緯から、これを引き継ぐNTTも良質なサービスを低廉かつ公平にあまねく利用者たる国民に提供するという公共的な役割を果たすことが強く期待されていたところ、全国津々浦々に整備された電柱・管路・とう道等の線路敷設基盤も、国民の負担によって構築されたものであるが、ブロードバンドサービスのインフラも基本的にこの線路敷設基盤の上に敷設されている。

6. (2) 責務規定(研究開発の責務)の在り方

● 研究開発の推進

- 「基盤的研究」=持株NTT、「応用的研究」=地域NTTというNTT法の区分けについては、この整理が妥当かは再検討の必要があるのではないか。

<理由>

- 基盤的研究のようであっても、すぐに応用的研究に生かせたり、その逆もしかり。そのような整理ではなく、むしろ研究開発については数十兆円規模で投資するGAFAMに比べて国内事業者は一桁低い水準であることを直視すべき。Beyond5Gに向けて高速大容量・低電力を実現する オール光 NW の開発が極めて重要ななか、研究開発グローバル競争も念頭に置いて、基盤的技術/応用的研究問わず、研究開発を積極的に進めることが重要。

● 研究成果の普及

- 3条が「開示ありき」としていることは研究開発インセンティブに逆行するのではないか。

<理由>

- 一般にソリューション提供にあたっては、自社及び他社のサービス・製品の単なる組み合わせだけでは差異化が困難であり、各プレイヤーとも、自社の強みを生かした差異化に取り組んでいる。特にネットワークは、各社のサービスに大きな差別化ポイントがなく、ネットワーク以外の領域での差別化による競争対応が必要であり、研究成果の開示義務がこうした「差別化」にとって桎梏となる可能性もある。またこうした開示義務が我が国の経済安全保障にも悪影響を及ぼす可能性もある。

6. (3) 公正競争の確保の在り方

・NTT法がこれまで公正競争(前述の各種競争)に果たしてきた役割は大きかったのは事実。他方で、

- ① 従来はシステムを自身で購入し、自己資産を使い構築して運用(自前構築型)するのが一般的であったが、昨今ではシステムを自身で資産として抱えるのではなく、業務アプリケーションをインターネット上のサービスとして対価を払い利用するクラウド化が進んでいること、
- ② GAFAM等の端末レイヤーや PF レイヤーの支配的事業者が NW レイヤーに進出しつつあり、NW レイヤー内の構造変化にとどまらず、レイヤー横断的な市場構造の変化が生じていること、

に留意が必要。

- 公正競争への配慮は、総務省・電気通信市場検証会議等を通じて、NTTがグループとして市場支配力を行使・濫用しないように、定点観測的なモニタリングをし、牽制力をはたらかせておくことが必要である。
- 1条にいう「地域電気通信事業」とは、「同一の都道府県の区域内における通信を他の電気通信事業者の設備を介することなく媒介することのできる電気通信設備を設置して行う電気通信業務」と解されるところ、その範囲は、県内通信と県間通信の足回り部分のみを含むものとされる。しかし、IP化の時代に「県内」「県間」の境は意味を失っており、移動通信業務など公正競争に重大な影響を与えるおそれのある業務を除き、少なくとも、現在、総務省の届出が必要な活用業務とされている固定通信の県間業務(2条4項)については本来業務化することが最低限必要であろう。

6. (4) 担保措置の再検討① NTT株の政府保有義務の在り方

【論点】 前掲・4条1項の立法趣旨(持株NTTが公益目的をもって設立された特殊会社であることから、特定の者にその経営が支配されたり、株主権が濫用されたりすることのないよう、政府が安定株主になることにより、会社の経営の安定、適正な事業運営を確保するとの趣旨)は首肯できるとしても、その実現手段として、政府の「三分の一以上」保有義務は、LRA*が存在する場合、その在り方を検討することが必要ではないか。

※より制限的ではない他に代わり得る手段

→ 国に黄金株(拒否権付種類株式)を付与することはLRAたりうるのか

※黄金株の具体的事例として、株式会社INPEX(旧国際石油開発。海外企業からの買収を防ぐため、経済産業大臣が同社の黄金株を保有)が発行する黄金株には、以下の拒否事項が定められている。

- ①取締役の選任・解任
- ②重要な資産の処分等
- ③定款変更
- ④合併・株式交換・株式移転
- ⑤資本の額の減少
- ⑥会社の解散

←ただし、定款変更の問題(株主総会の特別決議が必要)、株価への影響、株主平等原則との関係等、クリアしなければならない課題も多い。

6. (5) 担保措置の再検討② 外資規制の在り方

【論点】 Jパワー事件※の判断枠組みを参考に、現行外為法で対処できるのか。

※ Jパワー事件:2008年、イギリスの投資ファンドであるTCIが、電力供給を担うJパワーの株式追加取得の事前届出をした際、財務大臣及び経済産業大臣から「公の秩序の維持を妨げるおそれ」があるとし、株式取得の中止勧告・命令がなされた事件。

- Jパワー事件では、TCIがJパワーの発行済株式総数の10%以上を取得した場合、Jパワーの経営に影響を及ぼす可能性があるとされたが、改正外為法26条2項で閾値が1%に変更されたことにより、そもそも現在では、外国投資家が届出なしでは議題提案権等を行行使することができない。
- TCIが経営目標値を設定した上で、Jパワーの経営陣に対し、説明責任を果たすよう要求したが、このような要求は、「本邦上場会社の外為法における対内直接投資等事前届出該当性リスト」に含まれており、「コア業種」に該当するNTTに対しては現在では困難。
(このケースでは、TCIから具体的実現方法が示されなかったことから、仮に要求内容が実現した場合の直接又は間接的な影響として、大間原子力発電所の建設、送配電設備に係る設備投資及び修繕費の削減などが生じ、当時の日本の原子力・核燃料サイクル政策等に影響を及ぼすおそれがあるとされた)



- ただし、過去外為法との抵触が問題となったのはこの一件だけであり、本件のみで、外資規制の問題がクリアされると考えるにはより慎重な検討が必要。
- 外為法は、「国の安全を損ない、又は公の秩序の維持を妨げる事態が生じるおそれ」がある株式取得に限定してその中止勧告・命令をするものである一方、NTT法は、このような限定なく、1/3以上の外国人の議決権保有を確実に防止するものである点に留意が必要。

6. (6) 担保措置の再検討③ 事業計画等の認可の在り方

【論点】 事業計画の認可を含む各種担保措置は、NTTが担うべき業務や責務について適切な遂行・履行を確保するために必要な範囲のものとし、その趣旨に則った運用を行うことが必要である。

例えば、事業計画の認可によって、NTTの業務・責務の遂行・履行を確保する目的を超えて、現在通信事業者が展開していないような事業を押し付けられることになっては、事業者としても飲めない。また、NTTは特殊法人とはいえ、グローバルに展開する民間事業者であり、金融マーケット等を含む様々なステークホルダーに説明がつかないような事業を仮に押しつけられてしまえば、上場企業としても説明責任を果たせない。そのことも踏まえてNTTの事業計画の認可を含む監督規制やその運用のあり方を考える必要がある。

7. さいごに

NTT法の抜本的改正は必要だが、廃止することは妥当でない。

それにより、非採算地域における通信サービスの確保が困難となったり、サービスの劣化や料金の引き上げを招くこととなっては国民・ユーザーの理解は得られない。

そうならないよう、国民目線・ユーザー目線でこの問題をとらえることが必要である。