

1. 外国直接投資(FDI)の円滑化につながるような開放的な環境の整備

EU や米国に比べ、日本では直接投資が非常に限られている。1998 年度以降は大幅に増加したが、それが持続的傾向の始まりを意味しているのか、それとも一回限りの調整で終わってしまうのかは明らかではない。実際、2001 年度においては、世界的な動向と一致してはいるものの、対内直接投資の流れは減少し、2002 年度もこの傾向は続きそうである。しかし、日本における FDI は、(金融サービスや電気通信事業のような)規制緩和が進んでいる分野において最も進展を見せていることから、より大規模な規制改革や経済再編を押し進めることができれば、それに応じて FDI も拡大すると考えられる。EU は、とりわけ競争政策のより厳格な執行により、内外の新規市場参入者に対して平坦な土壌を整備するという観点における基本的な便益が得られることに注意を喚起したい(2.1 競争政策を参照)。

日本経済団体連合会(日本経団連)が最近公表した意見書(「国際投資ルールの構築と国内投資環境の整備を求める」、2002 年 7 月 16 日)では、対内直接投資の利点を、以下のように的確に表現している。「対内投資は、多くの場合、資本だけでなく、新たなビジネス・モデル、新技術・新素材および経営ノウハウといった企業の貴重な経営資源が国境を超え、国内雇用を創出するとともに、企業内取引の活発化により両国の経済関係を拡大させる。また、懸念されている産業空洞化の防止に資するとともに、国内における競争を活発化して経済効率化ならびに産業高度化を促す。こうした結果、投資受入れ国たるわが国の経済活性化に好影響を与える」。

1.1. 投資

また、この経団連の意見書においては、直接投資を奨励するために日本政府当局が実施すべき措置をつぎのように明示している。

「具体的には

- (1) エネルギー、物流・流通・通信および社会資本整備等の効率化・低コスト化
- (2) 実効法人税率の引き下げや投資優遇税制を含む税制改革
- (3) より柔軟な会社法の整備
- (4) 行政手続きの簡素化・迅速化・恣意性の排除
- (5) 規制改革特区を含む地方自治体による創意ある取り組み支援
- (6) 港湾・税関における通関手続きの簡素化・合理化・迅速化
- (7) 公営事業の民間事業者への委託の推進

- (8) 資本市場を含む制度の整備および
- (9) わが国規格・認証の国際基準との整合化の推進等により国内投資環境を整備するとともに、対日投資の促進に向けて、
- (10) 中央および地方政府による対外的な広報活動の拡充および
- (11) 投資関連情報のワンストップ・サービス提供体制の確立

のための措置を導入すべきである」と、同意見書は指摘している。

経団連はまた、ビザや労働許可等の入国・滞在関連手続き(企業内移動を含む)を簡素化・迅速化し、企業が国籍を問わず優秀な人材を招致できるようにする必要があるとしている。

EU が、投資についての経団連の見解に全面的に賛成であることは言うまでもない。投資家にとって日本の参入コストが高いこと、および投資環境における透明性と予測可能性の問題の二つを積極的に改革を押し進めるべき主要分野として提起する。

とはいえ EU は、日本政府が FDI の促進に対し積極的な態度を示していることを歓迎する。この以前にも増して前向きな姿勢は、2001 年 12 月の日・EU 首脳協議で、小泉総理大臣が対日投資を歓迎する旨の力強いメッセージを投げかけたことに象徴される。さらに、経済財政諮問会議が基本的な経済再活性化戦略として FDI の促進を挙げていることは、政治的な取り組みの強化を意味する。さらに、小泉総理大臣が議長を務める対日投資会議(JIC)が 2003 年 3 月に、FDI 拡大に向けたさらなる方策について報告を行うことや、日本貿易振興会(JETRO)が主催するビジネス・フォーラムも 2002 年 12 月に提案を発表するとの計画が公表されていることは、よい徴候である。

双方向の投資を増やすことは、12 月の日・EU 首脳協議で採択された「日・EU 協力のための行動計画」の主要な目的の一つである。EU はまた、2001 年 12 月に日・EU 投資シンポジウムが成功裏に開催されたこと等、日本政府当局による協力が進展していることを歓迎すると同時に、米国政府当局との同様の協力を特筆する。これを良き土台として、積み重ねていくことができるだろう。また日本は、ここ 5 年間に次のような重要な改革を実現したことについて、評価されるべきである。

- 1997 年から商法の大規模な改正が行われた結果、持ち株会社の設立が可能になり、合併の手続きが合理化され、企業再建を推進するための国内の株式交換が可能になり、破産規則が改善され、コーポレート・ガバナンスや説明責任が強化された。

- 2000年から始まった一連の会計基準の改正により、連結した、税効果のある時価会計の導入を通じ、国際基準との調和が図られた。
 - 確定拠出年金制度の導入(2001年10月)や有料職業紹介所の取扱う職業の段階的拡大、期限付き雇用契約の最大契約期間の延長等、労働力の流動性を高めるための初期的な措置が講じられた。
- 1999年からは、パブリック・コメント手続きおよび「ノーアクションレター」制度を通じて規制手続きにおける透明性や説明責任の所在を強化しようという動きが見られる。

1.1.1. 参入コスト高の克服

数多くの理由から、日本市場に参入しようとする外国投資家には、国際的に比較して高いコストが必要となる。この意味では、不動産市場の流動性および透明性を高める努力を続けることが重要であるが、EUは次の3つの具体的な提案に注意を喚起したい。

- (i) 日本における指定の外国投資家となるための申請・認可手続きのより一層の簡素化および調整
- (ii) 投資誘致を所轄する国および地方機関の作業における連携を強める。2001年12月の日・EU投資シンポジウムでは、EUの投資誘致機関のベストプラクティスと「ワンストップ・ショップ」の概念、すなわち、外国直接投資家が必要な全情報を入手し、簡便な登録手続きとサービス、投資候補地、有資格労働力へのアクセスが可能な制度に注目が集まった。具体的な例としては、関西地方では、緊急に新規投資を誘致する必要性があるにもかかわらず、各県に共通した一貫性のあるFDI誘致政策の欠如が著しい。とくに、潜在的投資家からの問い合わせを、そのニーズに合致した特色を備えた地域に結び付けるための方策を整備することと同時に、地域の方から自らの強みを最大限評価してくれる潜在的投資家を特定するための活動をより効果的に支援することが必要である。
- (iii) 税に対して中立的な「株式交換」等、外国企業の合併・買収(M&A)手段に係る規制を撤廃する。他の主要な市場では慣習となっているこのようなM&A手段を、日本ではまだ使うことができない。M&Aは、外国企業が市場に参入するための主な方法の一つであり、外国投資の主要経路となっているため、この問題には関心が深い。この観点から、日本における100%子会社が他の日本企業を合併・買収する際に、親会社である外国企業の株式を割り当てること(いわゆる「三角合併」)を可能にするという提案

を経済産業省が最近発表したことを歓迎し、支援する。

さらに、各地域のビジネス環境を潜在的投資家にとってより好意的かつ開放的なものにするための、改善の余地はまだある。この点について、日本で事業を営む企業が表明している関心事項には次のものが含まれる。

- 最近、連結納税制度が導入され2002年4月より発効したことはEUの長年の関心事項に対応するものであり、大いに歓迎する。しかし、投資を促進し、企業の構造改革を進めるにあたって、この制度が十分に効力を発揮するためには、いくつかの問題がさらに解決されなければならない。EU企業の要請としては、連結納税制度を利用する企業に課せられる2%の付加税(EUには存在しない)を撤廃すること、連結納税の対象を100%出資子会社に限定するという制約を、50%にまで引き下げること、会社の連結前の欠損金は通算されないこと、連結グループ加入のためには課税対象資産の再評価を受けなければならないこと、および連結納税制度を採用するためには100%子会社のすべてを連結の対象としなければならないことを廃止すること、そして最後に連結には地方税も含めること、が挙げられる。
- 日本の弁護士と外国法事務弁護士が現在、統合された一つの法律事務所で業務に携わることが禁止されているため、複数の法制度に関する問題について、高水準の法的助言を得る機会が人為的に制限されている。これは、先進国の大半における慣習(下記1.2参照)とかけ離れている。2003年の通常国会に提出予定であるこの問題について、EUは改善を要請する。

優先提案:

- a. **EUは、日本政府が以下の問題に優先的に取り組むことによって、FDI促進に関する戦略的政策的対応を一層強化することを要請する。**
 - (i) **投資を促進するための措置を、政府の政策立案全般に組み入れること。例えば3カ年規制改革計画に基づいた投資に関する広範な分野横断的アプローチの採用、または総合規制改革会議を通じた取り組み等。**
 - (ii) **日本における指定の外国投資家となるための申請・認可手続きのより一層の簡素化および調整を図ること。**
 - (iii) **潜在的な投資家のために「ワンストップ・ショップ」を作る。例えば「対日投資窓口(Invest Japan)」のような組織を通じて、日本に関する情報**

を一元的に提供するとともに、日本における開業手続きを簡略化すること。また投資家のニーズと投資候補地の特徴を一致させるよう積極的に仲介すること

- (iv) 経済産業省の提案通り、2003年4月から、税に対して中立的な「株式交換」を通じた外国企業による合併・買収(M&A)を可能にするよう準拠法の改正を行うこと
- b. 新しい連結納税制度(上記項目参照)の実施条件について、産業界の関心事項に対応すること
- c. EUは、対内投資に関して残っているいくつかの、安全保障に関係のない制限を撤廃することを日本に要請する。

1.1.2. 透明性と予測可能性

EUが引き続き持つ関心分野として、規制プロセスの透明性、説明責任、予測可能性、独立性がある。透明性とは情報の普及、すなわち、すべての関連事業者に対して必要とされる情報を提供することにより、公正さおよび経済効率性を確保することである。さらに透明性は、法的安全性の原則にも密接に関わっている。欧州委員会が2000年4月に実施した投資延期の理由に関するビジネスサーベイによると、EU大手企業の71%が法令の透明性の欠如を最大の投資阻害要因として挙げている。これは中小企業にとってより深刻な問題だ。企業規制の手続きを踏む段階で不必要な困難が生じれば、それは企業にとって時間と金をかなりロスすることを意味する。しかしこの分野では最近になって大きな進捗が見られている。1999年4月にはパブリックコメント制度が導入され、また2001年4月には「ノーアクションレター」制度の導入に係る指針が政府全体に出された。これら二つの動きは、特に大きな意味を持つものだ。EUはそうした導入の主旨を歓迎してはいるが、同制度が、最大限の効力を発揮できる形で実行されるのかどうか、という点で懸念を持っている。以下は、日本で事業を営む企業が、最も重要な懸念として常時指摘している代表的なものである。

- 日本の場合、多くの経済分野において規制機関は独立性を欠いている。例えば電気通信分野には独立した規制当局が存在していない。港湾運送の場合においては、国土交通省は一定の規制機能を日本港運協会に委託をしており、その中には自由競争に関する機能も数多く含まれている。この機関は、海運会社を除くすべての主要港湾関連会社を代表しているが、実質的に海運会社を拘束する港湾業務の変更に関する「事前協議」制度を運営している。EUは、総合規制改革会議が2002年7月中間とりまとめの中で示した懸念、すなわち規制監視を専門と

するモデルが国家独占事業体が支配する分野に必要とされる、とした点に共鳴する。EUはエネルギーや郵便事業といった分野での独立規制機関を設置することを日本に要請する。

- 上記のような利害の基本的な衝突は、公正取引委員会が歴史的に緩やかな競争政策の執行を行ってきたこととあいまって、新規参入者に対して既存の事業者を優遇するという不公平な商環境を生み出す原因となっている。
- 日本においては行政手続きおよび行政慣行の合理化が着実に進んでいるが、EUとしては依然として行政指導（書面と口頭の両方）が広く一般的に行われていることに懸念を抱いている。規制改革を進める過程においては、単に行政指導が規制に取って代わるということが決してあってはならない。1999年4月に導入されたパブリック・コメント手続きにおいては、行政措置と規制案に関して関係者が意見を表明する機会が与えられており、今や不可欠な制度となっている。欧州委員会は同制度を大いに活用し、自動車の基準、建築基準、電気通信政策など多岐にわたる分野において意見の表明を行って来ている。日本の規制機関との協議の質に顕著な改善がここ数年見られる、との報告がEU企業から寄せられている。
- しかしながら、事前協議をタイミングよく行うことでより良い規制を確実に作り上げるという目的を達成するためには、パブリック・コメント制度が規制プロセスの中に抱合されることが必要である。省庁は同制度の文言は守ろうとするが、実際にはコメントの対象となる報告書や規制を決定するまでの時間が短すぎるために、しっかりとした根拠に基づく意見が十分に反映されないケースがあまりにも多い。一つの例をあげると、経産省の産業構造審議会環境部会が、導入が予定されている使用済み自動車(ELV)のリサイクルに関する法律に関して行った意見募集手続きがある。同審議会のELV部会が作った第2次報告書案に対して、今年の7月25日から8月27日までの間に301件のコメントが経産省に寄せられた。しかし事実上何の改定も加えられないままに、最終報告書が9月10日に公表された。もう一つの実例が最近金融分野で起こっている。金融庁の空売り新規則に対するパブリックコメントの期間は今年9月9日に終了したが、同規則は何ら変更なしに約1週間後に発効するに至った。このような事例があると、当該制度の実行における誠実性が疑問視されたとしても当然ではないだろうか。
- 「ノーアクションレター」制度は、計画されているビジネスの状況に関して事前指導を行うことにより、企業の時間と金の節約を可能にするものである。しかしながら、総務省統計は、同制度発足以来ノーアクションレターの発行が9件に過ぎないと

している。同制度が意図する便益を実現するためには、制度が積極的かつ一貫性のある形で実施される必要がある。特に以下の点に同制度の問題があると思われる。

- 各行政機関は個々に「ノーアクションレター」指針を策定している。その結果、適用範囲、要請に対する自らの回答にどの程度拘束されるかという判断など、要請の受け入れ基準において一貫性を欠いた対応がなされる危険性がある。さらに、同制度はいわゆる「ニュービジネス」に限定されて適用されるに過ぎず、現存する製品やサービスが関係する規制事項の明確化をするには至っていない。
- 行政機関が出す回答には法的拘束力がないために、事業に関する重要な決定を行うための材料としての信頼性に疑問がある。
- 回答を公表する義務が明確に規定されていないため、行政機関が将来的に信頼性のある前例集を公表する道を阻んでいる。
- 企業が、受け取った回答に関して、自らが提示した事例の事実に適合していないと感じたとしても、明確な異議申し立ての手続きが存在しない。EUは、省庁の担当者がノーアクションレターの申請を口頭で見合わせるよう働きかけたケースもある旨報告があった点を憂慮している。

同様なことが国税庁の「回答文書」制度にも見られる。

- 透明性と説明責任の原則は、法律で確立されたパブリックコメントやノーアクションレターといった制度のみでなく、日常の業務においても規制当事者との関係においても適用されるべきだ。例えば、金融庁が金融サービス提供者とその顧客との間のこの方式でのビジネス行為を行うことを認容しなかった時、書面により当該規制に関する説明要請に対して同庁が「書面での返答を度々怠るといった不幸な事態も起きている。事実、金融庁の検査マニュアルの公表は物事を著しく改善している。しかし、金融庁の検査活動も公正という基本的基準に則るべきである。この中には、首尾一貫した検査方法、検査対象項目の客観的選択、無実推定、不利な証言を拒否する権利が含まれよう。国税庁による恣意的かつ矛盾した取り扱いを示唆する報告がEU企業からなされるのも事実だ。

透明性の向上には、行政文化の長期的変化、省庁横断的な行動規範や研修の改善といった政府内における意識向上活動が建設的なステップとなろう。

優先提案：

- a. **パブリック・コメント制度に関し、EUは日本政府に対し以下のことを要請する**
- (i) **パブリック・コメント手続きの実行を推進するために(1)各省庁による同制度の活用を徹底し、監視すること。特に意見を表明する期間が十分に確保されるように少なくとも6週間)徹底を図ること**
 - (ii) **省庁および必要に応じて審議会に対しても、コメントの内容が規制案および報告書案に適切な形で反映されるよう十分な時間を確保するよう徹底すること。パブリック・コメントはすべて公表すること**
- b. **「ノーアクションレター」(NAL)制度(そして同様に国税庁の「回答文書」制度)に関して、EUは日本政府に以下のことを要請する。**
- (i) **要請の受け入れ体制、適用範囲などに関して、一貫した基準が用いられるよう同制度の実施状況を国が監視すること。ノーアクションレター制度の適用範囲を拡大し、現存する新製品や新サービスでないもの以外に係わる規制にも適用されるようにすること。**
 - (ii) **「ノーアクションレター」に、それを発行した機関に対する法的拘束力を持たせるようにすること。**
 - (iii) **発行機関に対し、必要な場合は名前を伏せた形での「ノーアクションレター」の公表を義務付け、将来的には信頼性のある前例集が作成できるようにすること**
 - (iv) **企業が「ノーアクションレター」の内容が自らの事例にかかる事実を適切に反映していないと判断した際、意義を申し立てることができるよう明確なガイドラインを策定すること**

1.2. 法律サービス

昨今の顧客は、単一かつ完全に統合された国際的法律事務所から国際ビジネスに関する助言を得られることを期待している。顧客は、過去の経験から、統合された法律事務所を利用することで彼らの関心分野において国際ビジネスセンターで展開されている最先端の専門知識にコスト的に効率よくアクセスできることを知っており、他国の市場で受けてきたのと同様に、高レベルなサービスを楽しむことを望んでいる。これはとりわけ、国境を越えた投資取引について言えることである。日本において顧客がこうした助言を得られないことは、経済にさまざまな形で深刻な影響を与えている。一方では、日本企業は、他のすべての主要先進工業国で提供されているものと同質の法律サービスを自国市場で受けることができないため、競争面で不利益を被

っている。他方、日本市場への潜在的投資家は、ビジネスにおける重大な決定（例えば日本企業の買収、合併企業の設立、株式の新規公開など）をする際に必要とされる助言が受けられないことにより、対日投資を思いとどまるという傾向を示している。

1.2.1. 共同事業、雇用、パートナーシップ

制限的な規制制度のために、外国弁護士が日本で活動する機会は限定されている。このことは、欧州を含む外国の法律事務所にとって問題であることはいうまでもない。と同時に、日本の若手弁護士にとっても、ますます国際化が進行する市場において国際的な法律サービスを提供する経験を積む機会が著しく制限される結果となっている。

現行の規制は、日本の弁護士が日本で資格承認されている外国法事務弁護士と真のパートナーシップを結ぶことを禁止している。パートナーシップは、個々の弁護士の独立性および職務上の責任に影響を及ぼすものではない。日本以外の国（司法管区）において、異なる司法管区で資格を取った弁護士同士がそのような関係を結ぶことを許可しているケースを見ても、個々の弁護士の独立性、顧客に提供する法律サービスの質のいずれにおいてもマイナスの影響は全く見受けられない。

1995年に導入され、1998年に改正されたいわゆる「共同事業制度」という妥協措置により、特定のケースにおいて日本の弁護士と外国法事務弁護士間の共同事業が可能となったが、雇用関係やパートナーシップを結ぶことは許されていない。そのような禁止規定は、日本の弁護士の倫理的・一貫性と独立を保証するために必要であるという説明には、正当な根拠が存在しない。またこうした説明がもたらしている制限は、保護主義的性格を帯びたものだ。自国の弁護士と外国の弁護士との間でパートナーシップを認めている国における経験は、その種の懸念を支持するものでないし、そうした懸念は法律制度そのものによって対応できることを明らかにしている。特に、共同事業を行う外国と日本の法律事務所を分け隔てるような構造を課すことによって、現行の制度は統一されたサービスの提供を妨げており、日本国内外の人や企業といった顧客の利益に反する法務環境を生み出す結果となっている。

したがって、外国法事務弁護士が日本の弁護士と完全なパートナーシップを結ぶことが保証されるようになるために、さらなる改善が必要である。

EUは、今年6月に発表された司法制度改革審議会意見書で提示された改革機会を

評価している。それは、特に、同審議会は次の様に述べているからに他ならない。「日本の弁護士と外国法事務弁護士等との提携・協働を積極的に推進する見地から、特定共同事業（現行制度下では、日本弁護士と外国法事務弁護士が、法令の定める一定の要件の下で、渉外的要素を有する法律事務を行うことを目的とする共同の事業とされている）の要件緩和等を行うべきである。外国法事務弁護士による日本弁護士の雇用禁止等の見直しは、国際論議もにらみつつ、将来の課題として引き続き検討すべきである」。

EU は、この複雑な問題を一挙に解決するためにも、日本政府に対し、現在進行中の司法改革プロセスがもたらしている勢いをしっかり捕らえることを要請する。司法制度改革推進本部が設置した国際化検討会は、大多数が以下の主要な変化を支持しながら、外国法事務弁護士と日本の弁護士との間にパートナーシップが認められることが望ましいという見解を明確に示した。

- (i) 日本の弁護士と外国法事務弁護士とのジョイント・ベンチャーを可能にするために定められる目的を廃止すること。
- (ii) 日本の弁護士と外国法事務弁護士とのジョイント・ベンチャーに関する一般的な禁止事項を廃止すること。
- (iii) 日本の弁護士と外国法事務弁護士との間の収益分配に関する一般的な禁止事項を廃止すること。
- (iv) 外国法事務弁護士による日本の弁護士の雇用に対する禁止事項を廃止すること。

EU は、日本政府に対し、以上の大多数の見解が 2003 年の通常国会に提出される予定の本案に関する法令で完全に尊重されることを保証するよう要請する。現行の法的枠組みに求められている改正は比較的控えめなものであり、したがって、早期かつ簡便に対処することが可能なはずである。パートナーシップを許可する改正制度のための最低限の必要条件是、事業範囲制限の除去、パートナーシップの名称等諸問題に関する弁護士会の規制からの自由、弁護士法人化によって差別なく利益を得られることを含む。さらに、外国法事務弁護士の承認プロセスは、職務上の資格と一貫性に焦点を当て、可能な限り迅速かつ合理的に行われるべきである。

優先提案：

2003 年の通常国会に提出される予定の法令を通じて、また国際化検討会の大多数の見解を完全に尊重しながら、外国弁護士と日本の弁護士間のパートナーシップに関する制限を撤廃することにより、日本の弁護士と外国法事務弁護士間の全面的かつ無制限な結社の自由を保障する措置を取ること

1.2.2. 資格承認基準である職務経験

外国法事務弁護士の資格承認要件として、原資格国における職務経験が要求されている。この条件は、日本の弁護士には課されておらず、職務経験が 3 年以下の者にとっては不必要な規制障壁となっている。司法管区によっては、継続的学習を義務付けているケースがあるが、これは日本の職務経験の要件とは区別されるべきものである。そのような学習要件を課しているのは、受け入れ国ではなく母国の主管当局なのである。外国法事務弁護士の資格承認要件としての職務経験年数は、1998 年には 5 年が 3 年に短縮され、この問題に関する進展が見られた。同時に、資格要件を満たすために参入される在日期间が 2 年から 1 年に短縮されている。また、これまで母国に限定されていた職務経験地も拡大され、資格申請者の母国法に関連する法律サービスが提供される他国における期間が含まれるようになった。

優先提案:

日本での活動が認められる外国弁護士としての免許を取得する上で必要とされる資格取得後の職務経験要件を全面撤廃すること

1.3. 職業紹介業および人材派遣事業

有料職業紹介事業者(常用雇用か臨時雇用かを問わず)および人材派遣事業者が取り扱うことのできる職種の範囲が最近になってかなり拡大されたものの、日本の法令は、これらの事業者が扱える範囲に依然として制限を設けている。労働者派遣法に基づいて、人材派遣事業者が扱える職種の範囲がさらに拡大されること(例えば、1 年ではなく 3 年の派遣が認められている「旧適用対象 26 業務」への金融分野の営業職の追加)が、規制改革推進 3 カ年計画のなかで述べられていることを EU は歓迎する。

残存する規制は、職業紹介および人材派遣事業の活動を制限し、雇用者、特に外国企業の適切な人材へのアクセスを妨げ、労働力の流動性を低下させている。職業紹

介事業者は、建設および港湾運送業の求人を扱うことが依然として許可されていない。派遣会社のネガティブ・リストには、港湾運送業務、建設業務、医療業務、警備業務などに加え製造業務が含まれる。製造業に対する禁止は、多数の潜在的労働者が対象となるために、特に懸念される点である。現在進行中の労働政策審議会における見直しは、残存の制限、特に製造業における制限の撤廃に至ることをEUは勧告する。また、この件につき、総合規制改革会議が決定の前倒しを要求していることを特筆したい。

優先提案：

職業紹介事業者および人材派遣事業者が取り扱うことのできる職種に関するすべての制限の撤廃