

みずほレポート

2018年11月28日

FIRRMA・ECRAの成立と 変容する米国の対中観

—米中の狭間に立つ日本への示唆

- ◆従来の対米投資規制では、「外国人による米国事業の支配」に監視の重点が置かれてきた。その結果、重要な技術を有する米国企業に対する非支配的投資によって一度審査をパスした外国人が、その後、累積的に権益を獲得し、当該企業の支配権を牛耳ったり、空港・港湾施設やその周辺不動産を外国人が獲得し、米国の軍事・機密情報を諜報しようとするのを米国は防げなかった。
- ◆2018年夏に成立した外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）は、こうした対米投資規制の重大な抜け穴を塞ごうとするものである。同時に成立した輸出管理改革法（ECRA）は、既存の輸出管理に法的権限を付与すると共に、新たな輸出管理対象として「最先端技術及び基盤的技術」を指定し、FIRRMAと共に、安全保障上の懸念国への当該技術の流出・拡散を阻止しようとしている。
- ◆規制強化の矛先は中国であるが、米国の懸念は技術分野に限らない。2018年10月のペンス副大統領の対中政策演説は、経済、社会、軍事のあらゆる側面で政府一丸となって米国に挑む中国の行動を踏まえれば、従来の性善説に立った対中政策を見直す必要があるとする、米国内での幅広い意見の一致が背景にある。
- ◆対中政策の変容の一環でもあるFIRRMAでは、同盟国・パートナー国との連携強化もうたっている。日本は2017年、外為法改正により対内投資規制を強化しているが、米国は、対米投資規制や輸出管理規制の一層の調和を求めてくるとみられる。

欧米調査部 主席エコノミスト 小野亮
03-3591-1219 makoto.ono@mizuho-ri.co.jp

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。

目 次

1. はじめに	1
2. 外国人による米国事業の支配をもたらす取引	2
3. ハイテク企業に対する非支配的投資の審査	4
4. 外国人による重要施設の獲得の防止	5
5. 最先端技術及び基盤的技術	6
6. 重要技術パイロット・プログラム	7
7. 性善説に立つ対中政策の終焉	10
8. 日本への示唆	12
9. 日本企業への示唆	14

1. はじめに

米国では今夏、2つの法律によって「最先端技術及び基盤的技術」(emerging and foundational technologies)等の保護を狙いとしたハイテク版「入り鉄砲出女」政策が構築され、「関所抜け」には厳しい措置が待つことになった。

2018年8月13日、安全保障の観点に立った対米投資規制と、輸出管理規制に関する2つの法律が、トランプ大統領の署名を経て成立した。それぞれ外国投資リスク審査現代化法(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA)、輸出管理改革法(Export Control Reform Act, ECRA)と呼ばれ、2019年度の国防予算に関するジョン・マケイン国防権限法(John S. McCain National Defense Authorization Act of FY2019、以下NDAA2019)の一部(第XVII編)を構成する形がとられた¹。他の歳出法案と異なって採決の年度跨ぎが許されない国防権限法の中にFIRRMA・ECRAが統合された事実は、2つの規制に対する関心が超党派の広がりを持っているとみなすことができる。

FIRRMAは2007年以来の大改革である²。またECRAも、2001年8月以降、「大統領による国家緊急事態宣言と国際緊急経済権限法の発動」によって緊急避難的に実施されてきた輸出管理規制に対して、恒久的な根拠法を与えるものである³。

2つの法律に共通するのが、軍事利用も可能な最先端の民生技術が、安全保障上の懸念がある外国に流出することへの強い懸念である。米国は、従来から対米投資規制によって米国の最先端技術獲得を目的とした侵入(入り鉄砲)を防ぎ、輸出管理規制によって最先端技術の持出(出女)を食い止めようとしてきた。安全保障上の懸念が払しょくされない対米投資案件に対しては、大統領から投資禁止・撤回命令が下される。一方、輸出管理規制に違反すれば、輸出特権がはく奪され、規制対象品目を扱う国際通商取引から締め出される。今回の改正で、こうしたハイテク版鎖国政策の一段の強化を図ったのである。

安全保障上重要な米国の最先端技術に対する外国の諜報活動については、米国国防省が毎年、報告書にまとめているが⁴、米国が抱く懸念の矛先の一つは中国⁵に向いている。FIRRMAでも、「審査対象取引の考慮に関する議会声明」(Sense of Congress on Covered Transactions)において、対米投資案件に係る安全保障上のリスクを考慮する際に対米投資委員会(CIUS)が重視すべきポイントの一つとして、「重要技術や重要産業技術の獲得を戦略的目標に掲げ、安全保障に関連する米国の主導的立場に影響を与えようとする、特別の懸念を有する国が関与しているかどうか」(下線は筆者)を

¹ 厳密に言えば、ECRAは2つの法律から構成されている。2018年輸出管理法(Export Control Act of 2018, ECA)と2018年反ボイコット法(Anti-Boycott Act of 2018)であり、本稿で注目する内容はECAに該当する。なお、反ボイコット法とは、米国企業及びその海外子会社が、米国と友好関係にある国に対する認可外のボイコットに参加することを禁じたもの。

² 小野亮(2018)「安全保障に基づく対米投資規制の強化(CFIUS改革)——中国の最先端技術獲得と規制逃れに高まる警戒」(みずほレポート、5月17日)

³ 小野亮(2018)「最先端技術の保護強化に動く米国——対米投資規制と輸出管理規制の見直しの現状」(みずほインサイト、6月29日)

⁴ http://www.dss.mil/ci/ci_reports.html

⁵ NDAA § 1261

挙げている。中国以上に、この規定に合致する国は見当たらないだろう⁶。

本稿は、FIRRMA を中心に今回の改正内容を詳説すると共に、米国の対中政策の変容を踏まえながら、日本及び日本企業への示唆を考察する。

2. 外国人による米国外資の支配をもたらす取引

FIRRMA・ECRA の内容に触れる前に、これまで対米外国投資委員会（Committee on Foreign Investment in the United States、CFIUS）が審査対象としてきた「対米外国投資」とは何かについて詳説する。そのことにより、今般改正の意義が明確になる。

従来、以下の条件を満たす買収等⁷の取引が審査対象取引（covered transaction）とされてきた⁸。

- ・ 1988年8月23日より後に、提案された、もしくは留保中であり、
- ・ 外国人もしくは外国人と共同で行われ、
- ・ その結果、外国人が米国外資を支配することになる取引

1つめの条件は、CFIUSに初めて包括的かつ強力な外資規制の権限を付与した1988年包括通商競争力法（1950年国防生産法第721条、いわゆるエクソン・フロリオ条項）⁹の成立日以後の取引を指している。

2つめの条件にある「外国人」（foreign person）とは、①米国籍以外の個人（foreign national）、外国政府（foreign government）、もしくは外国の事業体（foreign entity）、または②これらによって支配され、もしくは支配され得る事業体を指す¹⁰。外国政府には、中央政府、地方政府のほか政府機関等も含まれる¹¹。外国の事業体とは、「外国法によって組織され、主たる事業が米国外または主たる株式取引が外国の証券取引所で行われる」企業（corporation）が有している、支店、パートナーシップ、グループ・下部グループ、社団（association）、遺産財団（estate）、信託、企業または企業の一部、または組織を指す。

3つめの条件で重要なのは、米国外資（U.S. business）と支配（control）の定義である。

米国外資とは、「当該事業を支配している個人もしくは事業体¹²の国籍にかかわらず、米国内での州際通商（interstate commerce）に関わる事業体による、米国内の州際通商に関わる活動」（下線は筆者）を指す¹³。下線部分は、米国内以外の事業はCFIUSの審査対象にならない、という意味である。

⁶ Covington (2018) “CFIUS Update: FIRRMA Finalized, Nears Passage,” July 25.

⁷ 取引（transaction）とは、合併（merger）または統合（consolidation）、所有権、議決権への転換権付き証券、議決権所有者の委任の取得（acquisition）、議決権への転換権付き証券の転換、ジョイント・ベンチャーの組成、借り手があたかも所有者であるかのようにほぼ全ての経営判断ができるようになる長期リース契約等。

⁸ 連邦規則 31 CFR 800.207。FIRRMAによる改正については後述。

⁹ Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, P.L.100-418.

¹⁰ 連邦規則 31 CFR 800.216

¹¹ 連邦規則 31 CFR 800.213

¹² 個人（individual）もしくは事業体（entity）を一括して person と呼ぶ。（連邦規則 31 CFR 800.221）

¹³ 連邦規則 31 CFR 800.226 U.S. business: The term *U.S. business* means any entity, irrespective of the nationality of the persons that control it, engaged in interstate commerce in the United States, but only to the extent of its activities in interstate commerce.（斜体文字は原文のまま。下線は筆者）

次に支配とは、

- ・議決権付き株式の過半数もしくは支配的少数 (**dominant minority**) の保有
- ・取締役会への参加
- ・委任投票
- ・特別株式
- ・契約上の合意
- ・協調行動をとるための公式または非公式の合意
- ・または他の手段

を通じて、事業体に影響を及ぼす重要事項の判断、指示、もしくは決定を行うための直接もしくは間接的な権能 (**power**) とされ、実際に発動されているかを問わない。具体的には、以下 10 の事項に関する決定権とされている (ただしこれに限らない) ¹⁴。

- ① 主要な有形または無形資産の売却、リース、譲渡担保 (**mortgage**)、質権 (**pledge**)、その他の移転。通常の事業か否かを問わない
- ② 再編 (**reorganization**)、合併 (**merger**)、解体 (**dissolution**)
- ③ 生産、運用、または研究開発に関わる施設の、閉鎖 (**closing**)、移転 (**relocation**)、大幅な変更 (**substantial alteration**)
- ④ 大規模な支出または投資、株式または債券の発行、配当支払い、または予算の承認
- ⑤ 新規事業ラインまたはベンチャーの選定
- ⑥ 重要な契約の締結、終了、解約
- ⑦ 非公開の技術、金融、その他内部情報の取扱いに関する指針または手続き
- ⑧ 責任者 (**officers**) もしくはシニアマネージャー (**senior manager**) の任用または解任
- ⑨ 機密技術もしくは機密の (**classified**) 政府情報にアクセスできる従業員の任用または解任
- ⑩ 上記事項に関する会社定款 (**Articles of Incorporation**)、創設協定 (**constituent agreement**)、または他の企業書類の修正

1人ではなく、複数の外国人が事業体の所有権を有する場合については、支配の有無について次の点が考慮される。

- ・当該外国人らが協調行動をとるために関連を持つか、公式・非公式の合意を有するかどうか
- ・当該外国人らが、1つの外国の政府または地方政府の機関等 (**agencies or instrumentalities**) であるかどうか
- ・1人の外国人とその他の所有権を持つ者が、共に、1つの外国の政府もしくは地方政府のいずれに支配されているかどうか

最後に、外国人による追加的な権益取得はこれまで審査対象外であった。すなわち、**CFIUS** によ

¹⁴連邦規則 31 CFR 800.204

る審査を過去に受け、承認を得たことがある対米外国投資（取引 A） に関し、後日、同一の外国人が追加的に米国事業の権益を獲得する場合（取引 B）、新たな外国人が取引 B に参加していない限り、取引 B は審査対象取引とはみなされなかった。

3. ハイテク企業に対する非支配的投資の審査

対米投資規制では、従来より「重要産業基盤」（critical infrastructure）や「重要技術」（critical technologies）の保護が企図されてきたが、今回の改正により、監視・保護レベルは大きく引き上げられた。

従来の対米投資規制では、審査項目の一部として、「主要なエネルギー資産を含む、米国の重要産業基盤に対する潜在的な安全保障上の影響」と「米国の重要技術に対する潜在的な安全保障上の影響」が掲げられてきた¹⁵。

しかし、上述した通り、そもそも米国事業¹⁶を外国人が支配する取引（支配的投資）でなければ、審査対象取引とはみなされなかった。また、一旦 CFIUS の承認を得た取引であれば、当該外国人が追加的に権利を取得し、支配権を有するようになる取引も、審査対象取引とはならなかった。したがって、例えば外国人が、重要技術を有する米国事業への非支配的投資を足掛かりとして CFIUS の審査をパスし、その後、累積的に権利を取得し、米国事業への支配権を有していくのを、CFIUS は防ぐことができなかった。

そこで FIRMA では、重要産業基盤¹⁷、重要技術¹⁸、センシティブな個人情報¹⁹に関わる米国事業（以下、重要技術関連米国事業）への投資のうち、次のいずれかを外国人に認める非支配的投資が、「その他投資」（other investments）として審査対象取引に加えられた。

- ・ 重要な非公開技術情報へのアクセス
- ・ 米国事業の取締役会（もしくは同等の統治機構）への参加もしくは人事権の付与
- ・ 議決権以外の手段による重要な意思決定²⁰への関与

追加的な権利取得によって①米国事業の支配権の獲得をもたらしたり、②上記「その他投資」をもたらす取引も、審査対象取引に加えられた。

¹⁵ 1950 年国防生産法（Defense Production Act of 1950）の § 721(f) Factors to be considered（審査項目）の(6)と(7)。今回の改正では審査項目は従前のままである。

¹⁶ なお FIRMA では米国事業の定義が「米国の州際通商に関わる個人・事業体」となり、本文で解説した下線部分「米国内の州際通商に関わる活動」という記述がない。もしこれが意図された修正であれば、「米国事業」とは事実上、米国に拠点を持つ企業が有するあらゆる地域の事業を意味することになり、当該企業が関連する買収等の取引が全て審査対象となりかねない。

¹⁷ 重要産業基盤を所有、運営、製造、供給し、又は重要産業基盤にサービスを提供する米国事業。

¹⁸ 1つもしくは複数の重要技術を生産、設計、試験、製造、加工、もしくは開発する米国事業。

¹⁹ 米国の安全保障を脅かすことになりかねない米国市民のセンシティブな個人データを維持または収集する米国事業。

²⁰ 重要な意思決定として、次の3つが挙げられている。①米国企業が維持もしくは収集した米国市民のセンシティブな個人情報の利用、開発、取得、保管、もしくはリリース。②重要技術の利用、開発、取得、もしくはリリース。③重要産業基盤の管理、運営、製造、もしくは供給。

また「外国人が、直接または間接的に、重要技術関連米国事業の相当の権益 (a substantial interest)²¹を獲得する取引」のうち、「当該外国人に対して、外国政府が直接的または間接的に相当の権益を持つ」場合、届出 (declaration) を義務化する措置が取られた^{22,23}。さらに、CFIUS には、外国政府が関与するか否かを問わず、すべての重要技術関連米国事業に関するあらゆる審査対象取引の届出を義務づける権限も付与されている。

4. 外国人による重要施設の獲得の防止

FIRMMMA では、グリーンフィールド投資と対米投資審査を逃れようとした取引²⁴も、審査対象取引に加えられた²⁵。

上述したように従来の審査対象取引は州際通商を行う米国事業の買収等であり、外国人によるハコモノとしての不動産の取得 (グリーンフィールド投資) は含まれなかった。FIRMMMA では、民間または公共の米国内不動産の購入、リース、または権益譲渡 (コンセッション) のうち、次のいずれかをみたす取引が審査対象取引となった²⁶。

- ・ 空港・港湾の施設またはその近隣
- ・ 軍事・機密施設の近隣もしくはこれら施設に対する外国人の諜報が可能となる物件

これまで述べてきた以外にも、FIRMMMA では審査の強化や実効性の担保が図られている。

第 1 に、公式審査期間の長期化である。第一次審査 (National Security Review) は最大 30 日から最大 45 日となった。第二次審査 (National Security Investigation) は従来通り最大 45 日であるが、「異例の事態」 (extraordinary circumstances) が発生した場合には、15 日間の延長が 1 度だけ行われることになった。FIRMMMA を受けて定められた暫定的な連邦規則によれば、「異例の事態」

²¹ 「相当の権益」の内容は CFIUS による規則待ちだが、FIRMMMA では規則制定に当たって「取締役会のメンバーシップ、所有権、もしくは株主の権利を含む手段を通じて、外国人の行動に外国政府が影響を与える点を考慮すべき」と規定されている。ただし、「その他投資」 (other investments) に当てはまらない権益や 10%未満の議決権は「相当の権益」の定義から除外されている。

²² 届出とは、当事者の任意により、別途規則によって定める「取引の基本情報」を CFIUS に提出すれば、CFIUS が書類を受け取ってから 30 日以内に、①次の段階である通知 (notification) 手続きへの進展、②通知手続きを経ずに第一次審査を開始、③取引承認等が決定される制度。

²³ 当該取引が外国政府の指示によるものではなく、外国人が CFIUS に対して協力的であった履歴を持つと CFIUS が判断した場合、義務的届出が免除される。また、一定の基準を見たす投資ファンドによる投資も、義務的届出の例外とされる。

²⁴ 後者は、従来、連邦規則 31 CFR 800.104 によって対処してきた。

²⁵ なおグリーンフィールド投資と外国人の権利変更取引については、FIRMMMA の適用を制限するための基準 (国の指定: Country Specification) を別途設けるとされている。「国の指定」が、特定の外国人投資家 (外国の年金基金など) を適用除外するための規定なのか、特定の外国からの投資全般について適用除外とするためなのか定かではないが、FIRMMMA は、CFIUS に対して当該基準策定にあたって「外国人が外国もしくは外国政府とどのようなつながりをもつか、及び、そうした関係が米国の安全保障に影響を与えるのかどうか」を考慮するよう求めている。

²⁶ 海外では、中国による外国の重要インフラ獲得という事例が相次いだ。2016 年には、中国の南シナ海進出に目を光らせる米海兵隊が駐留するオーストラリア北部ダーウィンの港湾施設について、地元政府が中国企業と 99 年間の長期リース契約を締結する「問題」が起きた。2017 年には、スリランカ政府が、中国の援助で建設した港湾の運営権を中国企業に 99 年間譲渡する「問題」も起きている。

とは、「延長審査が必要かつ、不可抗力によるか、米国の安全保障を守るために取るべき行動となる状況」と幅広く規定されており²⁷、CFIUS に大きな裁量が与えられている。

第2に、審査中における CFIUS による取引停止命令及び大統領への付託 (referral) である²⁸。

FIRRMA により、CFIUS は、第一次審査または第二次審査の間、審査対象取引を停止することができる。また、第一次審査または第二次審査の間、CFIUS はいつでも手続きを止め、大統領に (最終的な) 判断を仰ぐことができるようになった。こうした判断は、安全保障上のリスク評価 (脅威、脆弱性、影響等) に基づくことが義務付けられた。これは、取引停止命令等がたとえ経済的に負の影響をもたらすものであっても、安全保障が優先されることを確認する規定である。

5. 最先端技術及び基盤的技術

重要産業基盤の定義は従来通りであるが²⁹、重要技術については³⁰、ECRA により、(従来同様) 輸出管理規制と平仄を合わせつつ、新たに「米国の安全保障上不可欠」とされる「最先端技術及び基盤的技術」が加えられることになった。

これにより「最先端及び基盤的技術」は、対米投資を通じた外国人による取得のみならず、米国外への輸出・再輸出³¹が厳しく監視・制限されることになる。ECRA³²では、「禁輸国リスト、及び技術の潜在的なエンドユースとエンドユーザーを考慮して別途規則を定める」とされている。具体的には、大統領、商務長官、国防長官、エネルギー長官、国務長官等による政府横断的組織が決定し、法律上は CFIUS はその決定に従う形である。しかし、国家情報長官による機密情報や、対米投資審査からのフィードバックを活用しながら、①外国における開発動向、②当該技術の米国内での開発に対する輸出管理の影響、③当該技術の外国への拡散を制限する上での輸出管理の効果を考慮して指定することとされており、実質的には CFIUS との連携が図られると考えられる。

2018年11月14日、米国商務省は、「最先端技術」の指定基準を決めるため、パブリックコメントの収集を開始する(12月19日まで)と発表した。米国商務省は、「基盤的技術」については「最先端技術」とは異なるタイプの技術と位置付け、別途基準を設けるという。

「最先端技術」について、米国商務省は、すでに現行の輸出管理規制において禁輸国、テロ支援国家規制、エンドユース規制・エンドユーザー規制の対象となっている技術の中から、以下14の技術

²⁷ 連邦規則 31 CFR 800.506(f).

²⁸ FIRRMA § 1718

²⁹ 重要産業基盤の一部に対する審査を制限するための基準に関わる新たな規則が定められることになっているが、重要産業基盤の定義は従来通りであり(連邦規則 31 CFR 800.208)、大統領令第13636号「システム・資産であり、物理的か仮想的かどうかに関わらず、合衆国にとって不可欠であり、当該システム・資産が無力化・破壊された場合には、セキュリティ、国家経済安全保障、国の公衆衛生若しくは公安又はこれらを複合的に弱体化させる」と同じ。なお国土安全保障省によれば、現状16のセクターが重要産業基盤として指定されており、国土安全保障省インフラ保護局が中心となって、気候変動・異常気象、老朽化や欠陥、サイバー攻撃、パンデミック、テロなどに対する政府横断的なリスク管理が行われている。<https://www.dhs.gov/critical-infrastructure-sectors>

³⁰ 合衆国武器リスト(USML)に含まれる国防関連品、商務省輸出規制品リスト(CCL)など。(連邦規則 31 CFR 800.209)

³¹ 輸出・再輸出の定義は、それぞれ連邦規則 15 CFR 734.13 と 734.14 を参照。

³² ECRA § 1758(b)(2)(C)

分野を提示し、指定すべき「最先端技術」があるかどうかを決定していくという。「最先端技術」には、「基礎研究」など現行規制では対象外とされているものや、リスト規制品目としてすでに指定されている技術は含まれない。

- ① バイオテクノロジー
- ② 人工知能（AI）及び機械学習技術
- ③ 測位（PNT）技術
- ④ マイクロプロセッサ技術
- ⑤ 先進的計算技術
- ⑥ データ分析技術
- ⑦ 量子情報及びセンシング技術
- ⑧ ロジスティクス技術
- ⑨ 3D プリンティング
- ⑩ ロボティクス
- ⑪ 脳・コンピューター・インターフェース
- ⑫ 超音速
- ⑬ 先進的材料
- ⑭ 先進的サーベイランス技術

「最先端技術及び基盤的技術」の指定後、米国商務省は、米国からの輸出が制限されている国のリストと、潜在的なエンドユース及びエンドユーザーを考慮に入れて、必要な管理レベルを決定することになるが、ECRA では「最低限の管理レベル」（minimum requirement）を定めている。すなわち、米国が禁輸措置を講じている国（武器禁輸国を含む）³³に対する「最先端技術及び基盤的技術」の輸出、再輸出、同一国内の技術移転には、輸出許可の取得を義務付けた。

ECRA ではさらに、指定された「最先端技術及び基盤的技術」について、それが適切な場合には、該当する国際輸出管理レジーム³⁴の対象とするよう提案していくことを国務長官に求めている。

6. 重要技術パイロット・プログラム

米国財務省は「重要技術関連米国事業を対象とするあらゆる審査対象投資について届出制を義務付けることができる」規定に基づき、「重要技術パイロット・プログラム」（Critical Technology Pilot Program、以下 CTPP）を 2018 年 11 月 10 日に開始した³⁵。

FIRRMA が成立しても、その施行規則が全て即日有効になるわけではない³⁶。その間の外国人によ

³³ https://www.pmdtc.state.gov/?id=ddtc_public_portal_country_landing

³⁴ 原子力供給グループ（NSG）、ザンガー委員会（ZC）、オーストラリア・グループ（AG）、ミサイル関連技術輸出規制（MTCR）、ワッセナー・アレンジメント（WA）。<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/regime/index.html>

³⁵ 同プログラムの発表は 2018 年 10 月 4 日。

³⁶ FIRRMA § 1727.

る「関所抜け」を防ぐため、FIRRMA では約 1 年半の時限措置³⁷としてパイロット・プログラムの発動権限を CFIUS に与えた。パイロット・プログラムは FIRRMA のあらゆる規定を即時施行できるようにするものである。

CTPP 発動の理由として、米国財務省は、次のような緊急かつ切迫した事情を挙げている。第 1 に、ある外国の個人・事業体が、米国事業の株式を取得し、重要技術に関する特定の意思決定に影響を与えたり、関連する特定の情報を収集したりしようとしている。第 2 に、特定の米国産業における急速な技術発展である。

CTPP の適用免除を受ける国はなく、世界からの全ての該当取引が対象となる。「ホワイトリストも、ブラックリストもない」（米国財務省）。その理由は、重要技術や CTPP が指定する特定 27 産業 (pilot program industries)³⁸に対する対米直接投資が本質的に何を狙いとしているのかについて、包括的な理解と検証が必要とされているためである。さらに、安全保障上の脅威をもたらし得る外国人が、自国以外の国に設立した事業体を利用するなど、一段と洗練された投資手段を編み出していることも指摘されている。CTPP を通じて、米国財務省は、外国人と外国政府との関係、及びその関係がもたらし得る安全保障上の脅威を明らかにしようとしているのである。

CTPP では、特定 27 産業で利用される重要技術（今後「最先端技術及び基盤的技術」が指定された場合、当該技術を含む）を生産、設計、試験、製造、加工、もしくは開発する米国事業を対象とした「外国人による特定の非支配的投資」と「外国人による支配的投資」が、義務的届出の対象となる³⁹。前者の「特定の」とは、当該投資によって外国人が、①米国事業が保有する重要な非公開技術情報にアクセスできること、②取締役会等に参加したり当該人事権を有したりすること、③議決権以外の手段を通じて、重要技術の利用、開発、取得、またはリリースに関する実質的な意思決定に関与できること、のいずれが該当する場合を指す。

CTPP の審査対象取引については、さらに次のように定められている。

- ・審査対象取引の「非支配的投資」は、議決権の割合とは無関係である。
- ・過去に承認された審査対象取引であっても、追加の権利取得によって、同一外国人が新たに上記①～③のいずれかを認められるようになる場合、審査対象取引とみなされる。
- ・当該米国事業が生産等を行っている重要技術が ECRA による輸出管理規制の対象となっても、CFIUS の審査対象取引から外れるわけではない。
- ・特定 27 産業に属する製造業でも、重要技術の生産等に関わっていなければ、当該製造業に対する外国人の投資は審査対象取引とはならない。

³⁷ パイロット・プログラムは、法律成立（2018 年 8 月 13 日）から 30 日後に発動可能とされ、法律成立から 570 日間とされている（すなわち 2020 年 3 月 5 日まで）。なお、法律成立よりも施行が遅れる規定については、その施行日が、①法律成立から 18 カ月後（2020 年 2 月 13 日）、または②新規定の施行に必要な規則、組織、人員、その他のリソースが整ったことを米国財務省が公示してから 30 日後、のいずれか早い方と定められている。つまり、パイロットプログラム終了時点では、FIRRMA 施行に必要な体制がすでに整っていることになる。

³⁸ NAICS コード 6 桁ベース。

³⁹ 連邦規則 31CFR 801.401。なお当事者は、届出ではなく本来の通知手続きを選択し、より詳細な情報を CFIUS に提出することも可能である。米国財務省も、取引が複雑である場合などは通知手続きがより適切としている。

- ・上記①～③や支配権が外国人に付与されない投資は、審査対象取引とはならない。
- ・外国人がリミテッド・パートナーである投資ファンドを通じた間接投資は、一定の条件⁴⁰を満たせば審査対象取引とはならない。

CTPP で求められる自己申告の内容は 18 項目ある。これらの項目は、米国が安全保障上、どんな情報に関心を持っているのかを端的に表している。

- ① 買収側の外国人と被買収側の米国事業の名前、所在等
- ② 取引の概要：株式取得、合併、資産購入等のいずれか。外国人が取得する議決権と経済的権益の割合。種類株の有無。取引総額。取引終了予定日。取引の資金源
- ③ パイロットプログラムの審査対象取引と認めるか否か、外国人が支配権を有することになる取引または外国政府が関与している取引であることを認めるか否か
- ④ 外国人が非公開重要技術へのアクセス等が可能になる取引か否か
- ⑤ 米国事業の所在地
- ⑥ 米国事業を親会社とする事業の概要
- ⑦ 米国事業またはその子会社が生産等を行っている重要技術の内容
- ⑧ 現在または過去 3 年以内に米国政府と契約を結んでいたかどうか、過去 10 年以内に米国政府関係者の個人情報にアクセスできる契約を結んでいたかどうか
- ⑨ 現在または過去 5 年以内に、米国の機密情報に関わる情報、技術もしくはデータに関連する契約を結んでいたかどうか
- ⑩ 過去 5 年以内に、国防省またはエネルギー省から補助金その他の資金提供を受けていたか、重要技術に関わる国防またはエネルギープログラムや製品に参加もしくは協力していたかどうか
- ⑪ 過去 7 年以内に、国防生産に参加していたかどうか
- ⑫ 過去 3 年以内に、国防省の防衛優先事項・割り当てシステムに基づく優先契約を得ていたかどうか
- ⑬ 外国人の最終的な支配者 (parent)
- ⑭ 支配構造：直接の支配者、最終的な支配者、中間的な支配者に関する情報。最終的な支配者が民間企業の場合、その支配者の最終的な所有者。最終的な支配者が公開企業の場合、5%超の権益を持つ株主
- ⑮ 外国人の支配構造における外国政府の保有状況：国籍、保有割合、外国人に対して外国政府が保有する権利
- ⑯ 外国人の主要な事業活動

⁴⁰ 以下全てを満たす必要がある。①投資ファンドが 1 人のゼネラル・マネージャーもしくはマネージング・メンバー (以下、GM) によって排他的に管理されている。②外国人が GM ではない。③アドバイザーボード又は委員会は投資判断等の権限を有していない。④外国人は他の手段で投資ファンドを支配する能力を有していない。⑤外国人が、アドバイザーボードまたは委員会への参加による重要な非公開技術情報へのアクセスを有しない。⑥当該投資が「その他投資」には該当しない。詳細は連邦規則 31 CFR 801.304 を参照。

- ⑰ かつて CFIUS の審査対象となったことがある取引への関与の有無
- ⑱ 米国事業、外国人、または外国人の親または子会社の過去 10 年の犯罪歴

7. 性善説に立つ対中政策の終焉

米国が対米投資規制・輸出管理規制強化の矛先を向けるのは中国（共産党）である。そして、米国の懸念は「最先端技術及び基盤的技術」分野に留まらない。

FIRRMA では、CFIUS がまとめる定期報告書とは別に、中国による対米投資に関する報告書の策定が定められた⁴¹。米国が名指しした国は中国のみである。

- ・最終受益者別の中国からの直接投資総額
- ・規模別の投資内訳
- ・産業分類（NAICS2 桁分類）ごとの投資内訳
- ・企業設立（グリーンフィールド投資）と買収ごとの投資内訳
- ・中国政府による投資とそれ以外の投資内訳
- ・中国政府による米国企業の買収案件リスト
- ・中国で設立された企業の米国子会社の動向（企業数、雇用者数、時価総額等）
- ・上記投資内訳と、「中国製造 2025」との関連性

中国に対する懸念は、FIRRMA・ECRA をパッケージした NDAA2019 の国防予算パートにも表れている。それはもはや技術分野に留まらず、米国のメディア等、幅広い分野に対する中国の働きかけに焦点が当てられている。

- ・連邦政府調達禁止
 - ✓ ファーウェイ及び ZTE 製の通信機器及びサービス
 - ✓ ハイテラ、H3C テクノロジーズ、ダーファ製のビデオ監視・通信機器及びサービス
 - ✓ 中国政府関連企業の提供する通信機器及びサービス
- ・連邦政府全体にわたる対中戦略の策定
 - ✓ 米国及び同盟国、パートナー国の国防・安全保障に重要な意味を持つ、中国による産業上の買収、政治的影響、地域及びグローバルな軍事的能力への対応
- ・その他の対中政策
 - ✓ 中国の RIMPAC 参加禁止（参加には、国防長官による禁止条項の免除が必要）
 - ✓ 南シナ海における中国の軍事的、高圧的活動の報告書の策定
 - ✓ 中国の軍事・安全保障動向に関する報告書の見直し（米国のメディア、文化組織、企業、大学、政策コミュニティへの影響、グローバルな安全保障・軍事目的を有する略奪的貸付を含む非軍事的手段の利用）

⁴¹ FIRRMA § 1719

✓ 孔子学院による中国語講座、中国語による大学講座への国防予算の制限

米国の対中警戒感の高まりが技術分野に限ったものではないことは、ペンス副大統領の「対中政策演説」（2018年10月4日）⁴²でも示されている。同演説の冒頭には、米国の対中政策が大きく変容していることが表れている。

「ソ連の崩壊後、我々は中国の自由化が避けられないと想定してきた。楽観主義をもって中国に米国経済への自由なアクセスを与えることに合意し、世界貿易機関（WTO）に加盟させた。中国での自由が経済的だけでなく政治的にも拡大することを期待してきた。しかし、その希望は満たされなかった。」⁴³

ペンス副大統領が示したトランプ政権の対中政策は、党派を超えた幅広い支持を得ているとみられる。オバマ前政権で東アジア太平洋担当を務めたカート・キャンベル元国務次官補は、米外交誌に寄せた論文で次のように述べている⁴⁴。

「ニクソン大統領の訪中からおおよそ半世紀にわたり、米国は、中国の進路を形作る自らの力をあまりに過信してきた。中国の開放が不可避であり増大すると予測した自由貿易・金融論者、北京の野望は国際コミュニティに統合されることによって抑えこめるとする統合論者、中国の軍事力は恒久的な米国の覇権によって弱められるとするタカ派。こうした全ての専門家の意見が間違っていた。（中略）代わりに中国は、自らの道を追求し、その過程で米国の様々な期待が間違っていたことを示した。」

米国では「中国はいずれ変わる」という楽観的な幻想を捨て、いわば性善説に立つ対中政策からの見直しが急務とされているのである^{45,46}。ペンス副大統領の演説は「新冷戦の始まり」と評されている。2018年7月、米コロラド州で開催された「アスペン安全保障フォーラム」にパネリストとして参加したCIA東アジア担当マイケル・コリンズ氏は、「米ソが対立したあの冷戦とは異なる」ものの、「衝突を回避しつつ、あらゆる方面から、相手を弱体化させようとしている」という点で、中国が米国に対して行っていることは、冷戦の定義そのものだ」と述べている。すでに中国が、米国に新たな冷戦を仕掛けているという認識である。

⁴² Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China, The Hudson Institute, October 4, 2018;

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>; 日本語の概要については2018年11月2日付の日本経済新聞朝刊10面にまとめられている。

⁴³ 日本経済新聞、朝刊10面より引用

⁴⁴ Campbell, Kurt M. and Ely Ratner (2018) "The China Reckoning — How Beijing Defied American Expectations," *Foreign Affairs*, March/April 2018 (邦訳タイトル「対中幻想に決別した新アプローチを — 中国の変化に期待するのは止めよ」)

⁴⁵ Washington Post (2018) "The U.S. must take action to stop Chinese industrial espionage," November 4.

⁴⁶ New York Times (2018) "Pence's China Speech Seen as Portent of 'New Cold War'," October 5; Mead, Walter Russell (2018) "Mike Pence Announces Cold War II," *Wall Street Journal*, October 8 など。

8. 日本への示唆

FIRRMA では同盟国等との連携強化が謳われている。米国は、今後、同盟国等に対して外資規制や輸出管理規制の一段の調和を含む多方面での協力、連携を求めてくるとみられる。

FIRRMA は、安全保障分析にとって重要な情報や、同盟国またはパートナー国の政府機関に対する CFIUS の行動について、一定の条件の下、同盟国やパートナー国と共有するための公式手続きを創設するよう、財務長官に求めている⁴⁷。こうした手続きを通じて、米国及び同盟国またはパートナー国による行動の調和を図り、安全保障上の重要な技術やそれを獲得している事業体に関する情報を共有するとされている。

関連する動きとして注目されるのは、FIRRMA 成立直後の今年 8 月 28・29 日、米国、英国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド（いわゆるファイブ・アイズ）の安全保障・公安・移民政策担当閣僚が、オーストラリアのキャンベルで開いた会合である。各国に共通する安全保障上の課題に如何に協力して対処するかを話し合う「5 カ国閣僚会議」（Five Country Ministerial, FCM）が今年取り上げたテーマは、外国政府による干渉への対抗、サイバーセキュリティ、重要インフラストラクチャーの保護などである⁴⁸。

公式コミュニケによれば、FCM は、外国政府による干渉⁴⁹に対してグローバル・パートナーシップの強みを生かし、リスク軽減を図ることに合意した。具体的には、外国の干渉に対する代表的な対抗手段についての情報共有メカニズムの創設を約した。

サイバーセキュリティについては、敵対的サイバー活動に関する共同監視体制の強化に向け、監視拠点間の接続強化で合意したという。またサイバーセキュリティとも関連が深い、重要インフラストラクチャーの保護については、代表的な通信ネットワークの頑健性を担保し、新たな最先端技術⁵⁰に備えるため、重要インフラストラクチャーのサプライチェーンに関するリスク・アセスメントと認証手続きについて情報を共有し、今後も協働していくことで合意した。

最近では、中国企業ファーウェイ製の製品を使用しないよう、米国が、日本を含む同盟国に働きかけ始めたと報じられている^{51,52}。このほか、米上院議員が、「中国企業ファーウェイやその他の中国政

⁴⁷ FIRRMA § 1713

⁴⁸ その他のテーマは、テロ対策の具体的成果と実行可能な協力、暴力的急進主義への対抗、国境管理と法の執行である。
<https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolios/national-security/security-coordination/five-country-ministerial-2018>

⁴⁹ 公式コミュニケによれば、外国の干渉とは、不和の拡散、公共の言説の操作、政策立案におけるバイアス、市場の破壊などの、外国政府、関係者、代理人による強制的、欺瞞的、秘密的な活動を指す。コミュニケでは、干渉を受けた国家が独立した立場から判断する能力を制限し、政治及び政府組織に対する公共の信頼を低下させ、民間部門の意思決定が干渉を受けるおそれがあるとの懸念が示されている。

<https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolios/national-security/security-coordination/five-country-ministerial-2018>

⁵⁰ 5G を指すとみられる。

⁵¹ Wall Street Journal (2018) "Washington Asks Allies to Drop Huawei," November 22

⁵² 中国の海外での活動に関する機密情報について、ファイブアイズが 2018 年初から日本やドイツ等にも提供し始めているとの報道もある。Thomson Reuters (2018) "Five Eyes intelligence alliance builds coalition to counter China," October 12

府の指示下にある中国通信企業を、カナダの 5G ネットワークの構築に参加させる可能性について重大な懸念を有している」との書簡⁵³を、カナダのトルドー首相宛てに送っている。中国通信企業をカナダの 5G ネットワークに招き入れることによる影響が、カナダの安全保障のみならず、ファイブ・アイズによる共同諜報活動にも及びかねないためである⁵⁴。

一方、オーストラリアは、2018 年 8 月 23 日、自国の 5G ネットワーク構築に際して「外国政府からの領土外における指示に従う可能性のある企業」の製品の使用を禁ずると発表した。また英国は、2018 年 7 月 19 日、ファーウェイがもたらす安全保障上の脅威に関する年次報告書⁵⁵において、ファーウェイ製のブロードバンド・無線インフラ向け機器について「安全保障上の懸念が全くないとの保証は限定的」と結論づけている⁵⁶。

このほかドイツでは、2017 年 7 月に、外国企業によるドイツ企業買収の審査制度が強化された。具体的には、審査候補が拡充されると共に、審査期間が延長された。買収案件を政府に通知することが義務でなかった非軍事・防衛分野では、通知が幅広く義務付けられた。欧州連合（EU）でも安全保障の観点からの新たな審査体制制度設立への作業が進んでいる⁵⁷。

日本では、外国為替及び外国貿易法（以下、外為法）第 27 条において、安全保障上の懸念がある対内直接投資について、外国人に対して財務大臣及び事業所管大臣に対する事前届出を義務づけている。事前届出制の義務化という点では日本が米国に先行している⁵⁸。

2007 年 9 月の告示改正では、事前届出制の見直し、規制対象取引の見直し等が行われた。事前届出制の見直しでは、安全保障上重要な技術の海外への流出防止を目的として、大量破壊兵器等に転用される蓋然性が高い汎用品と、通常兵器関連汎用品のうち特に機微性が高い一部製品の製造業が、新たに届出対象に追加された。また規制対象取引の見直しでは、規制対象となる事業を行っている連結子会社を有する親会社の買収、複数の外国人同士による合意に基づく共同議決権行使、外国市場における新株等の取得、が新たに規制対象取引に加わった。

⁵³ <https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?id=EBDC659C-93D6-4620-B3B8-E17F82A80A2A>

⁵⁴ 中国の対内直接投資に対するカナダの審査体制は、内外で批判を受けている。カナダは、2017 年 3 月、中国企業オーネット・テクノロジーによる、カナダのレーザー技術企業 ITF テクノロジーの買収を許可した。これは 2015 年に安全保障上の問題があるとして下された不許可の判断を覆すものである。ITF テクノロジーの技術は、指向性エネルギー兵器（directed-energy weapon）に利用可能と言われる。2017 年 6 月には、中国企業ハイテラによるカナダの衛生通信企業ノルサット・インターナショナルの買収を、十分な安全保障上の審査をせずに許可したと言われている。報道によれば、ノルサットの顧客には、米軍、ボーイング、NATO、アイルランド国防省、台湾軍などが含まれるという。<http://www.rcinet.ca/en/2018/10/12/canada-u-s-five-eyes-security-concerns-about-china/>

⁵⁵ *Huawei cyber security evaluation centre oversight board: annual report 2018*, July 19, 2018.

<https://www.gov.uk/government/publications/huawei-cyber-security-evaluation-centre-oversight-board-annual-report-2018>

⁵⁶ <https://www.bbc.com/news/technology-44891913>

⁵⁷ 詳しくは松本惇（2018）「投資規制の強化に動くドイツ・EU」みずほレポート、8 月 20 日。

⁵⁸ 日米の対内直接投資規制を簡単に比較すると、次の点で相違している。

- ① 外国人（個人）の定義が、日本では居住者主義、米国では国籍主義に基づいている。
- ② グリーンフィールド投資について、日本では外国人による完全子会社の設立等が審査対象であり、外国人による不動産の取得は報告のみ。米国では一部の不動産取引が審査対象である。
- ③ 株式・持分等の取得による事業の支配権とは無関係だが、安全保障上重要な非公開の重要技術情報等へのアクセスに関する権益の取得については、日本では対象外。当該アクセスに関する権益の追加取得も日本では対象外。

2017年10月には、「我が国や世界の安全保障を維持していくためには、機微技術等について適切な管理を確保し、輸出入に係る制裁の実効性を強化する」（経済産業省）ことを目的として、外為法の改正が行われた。

同改正では、輸出入・技術取引規制の罰則強化、輸出入規制の行政制裁の強化、及び、日本への対内直接投資規制の強化が盛り込まれた。後者では、審査付き事前届出制の対象として新たに「外国人による他の外国人からの非上場株式の取得」（従来は上場株式のみ）が加えられた。また、無届けで対内直接投資を行った外国人に対して、財務大臣等が株式等の売却を命令できる制度が創設された。

日本では、今回の改正において事前届出の対象を業種指定（9業種）した。

- ① 武器に関する貨物の製造業
- ② 航空機に関する貨物の製造業
- ③ 宇宙開発に関する貨物の製造業
- ④ 原子力に関する貨物の製造業
- ⑤ ①～④の貨物の機械修理業
- ⑥ ①～④の貨物に関するソフトウェア業
- ⑦ 核原料物質に係る金属鉱業
- ⑧ 軍事転用可能な汎用品の製造業
- ⑨ 軍事転用可能な技術を保有する、製造業、ソフトウェア業、自然科学研究所、機械設計業、商品・非破壊検査業、その他の技術サービス業

9. 日本企業への示唆

CFIUSによる対米投資審査の主たる標的が中国であるとすれば、直接もしくは子会社等を通じて保有している米国事業を中国企業に売却するケースや、中国から資本や経営陣を受け入れている日本企業を除けば、一般の日本企業が対米投資に委縮する必要はない。一方、中国の資本や経営陣を受け入れている日本企業による対米投資は今後、CFIUSの審査が厳しくなるとみられる。さらに、輸出管理規制の対象として「最先端技術及び基盤的技術」が新たに指定されれば、日本企業は対中国戦略の見直しを迫られるおそれがある。

FIRRMAにより、CFIUSの公式審査にはこれまで以上に時間がかかることになった。第一次審査は最長30日から45日に延長され、第二次審査も「異例の事態」とCFIUSが判断すれば原則45日間で終わるものが、15日分、延長される。

しかし、もし審査対象取引であることを当事者が認める場合、届出からCFIUSもしくは大統領の判断が下るまでの期間は、最長で160日である。通知手続きから第一次審査までの期間や、通知手続き以前の公式・非公式のコンサルテーションに必要な期間に制限がかけられ、その分、投資完了への見通しは高まっている。

一方、日本企業が直接もしくは子会社を通じて保有する米国事業の中国企業への売却や、中国の影響を受け得る日本企業による米国事業の買収については、取引承認に関する不確実性が高まった。

FIRRMAにより、CFIUSは「安全保障上の脅威がある」と判断すれば、審査（第一次、第二次とも）の結論を待たず、審査期間中の取引停止を命じることができるようになった。さらにCFIUSは、その審査期間中いつでも、大統領の判断を仰ぐことが可能になった。この2つの権限は、FIRRMA成立と同時に効力を持った。

日本企業の対米投資に対するCFIUSの姿勢に関して、今後の参考となるのは、日本の半導体製造業A社による米半導体製造業B社の完全子会社化に対するCFIUSの判断であろう。

日本のA社は、FIRRMA成立以前の2017年2月、CFIUSの承認を経て米半導体製造業C社の買収を完了した経験を持つ。一方、今回の米国のB社の完全子会社化については、FIRRMA後の新しい制度下で審査が進められている。本件は、もしその申請が11月8日以降であれば、パイロットプログラムの申告対象取引ともなり得た、米国にとって安全保障上、慎重に審査すべき取引に該当する⁵⁹。

したがって、もしCFIUSが日本企業と中国企業を同一視するなら、審査期間中の取引停止命令や、大統領への判断を仰ぐ手続きに入る可能性が高い。一方、米国のC社の買収と同様、日本企業A社による米国のB社の完全子会社化がほぼ障害なく承認されれば、中国による「支配」や「非公開の重要技術情報へのアクセス」などの懸念がない限り、日本企業の対米投資が米国から歓迎されていることを確認できることになる。

中国から資本や経営陣を受け入れている日本企業は、米国事業の買収や米国内の不動産の取得、米国企業が有する「最先端技術及び基盤的技術」へのアクセスなどが難しくなっていくとみられる。さらに、輸出管理規制の対象として「最先端技術及び基盤的技術」が新たに指定されれば、当該技術に関わる対中国戦略の抜本的見直しを迫られるおそれがある。中国企業等への「最先端技術及び基盤的技術」の技術移転には、米国商務省による輸出許可が必要となるためである。加えて、ジョイントベンチャー等を通じて申請された「最先端技術及び基盤的技術」の輸出許可の審査では、当該ジョイントベンチャー等の取引主体である外国人のみならず、「当該外国人に対して相当の権益を有する」外国人についての情報提供が求められる。日中の民間企業間で締結されたジョイントベンチャー等で、中国企業が中国政府の指示下にあるとみなされれば、「最先端技術及び基盤的技術」については輸出許可が下りないおそれがある。

⁵⁹ パイロットプログラムの対象27産業の一つであるNAICSコード334413半導体および関連装置製造業に該当。またA社とB社による「合併・計画合意」(AGREEMENT AND PLAN OF MERGER)によれば、輸出管理規制上の承認(ITAR/EAR approval)を得るとされており、B社が製造する半導体部品が、パイロットプログラム上の重要な基準である「重要技術」(critical technologies)に該当することを示唆している。