

日本安全保障貿易学会第26回大会

2018年10月20日（土） 於：慶應義塾大学三田キャンパス

〈テーマセッションパート1 技術流出に焦点を当てた投資規制に関して〉

技術保護の対価

—米国の投資規制と安全保障—

齊藤孝祐

横浜国立大学

報告の構成

1. イントロダクション
2. CFIUSの変容
3. 米中貿易摩擦の問題構造と技術防衛
4. FIRRMAをめぐる争点
5. 投資規制のコスト・リスク
6. 行政改革の視点
7. まとめ

報告のポイント

○投資規制の対価：リスク・コスト・ベネフィットの関係性が変容

・経済的利害の優先順位：技術に基づく経済的優位性の確保⇔技術的優越の後退／経済紛争の激化による損失

・安全保障内のリスク選択：技術保護⇔技術的優越の後退（シリコンバレーへの投資停滞）

・行政改革におけるコスト管理：権限増大による強固な管理⇔案件増加による疲弊

安全保障と経済のトレードオフ→より広範なリスクとコストからの選択

1. イントロダクション

(1) 背景

- 本報告の目的：CFIUS改革の経緯を分析し、安全保障と経済・技術管理の関係性についての現代的特徴を捉える
 - ・いわゆる経済と安全の交換というモデルだけでなく、安全保障上のリスクの選択が行われる構造が発生している点に着目
- 安全保障政策のツールとしての投資規制の三つのパターン
 - ・重要な技術の保護による自国の優位性維持
 - ・技術・産業を介在した他国の攻撃的行動の防止
 - ・規制を通じた相手国の行動変更
- 本報告の視点：さまざまな分野で価値のトレードオフが発生：動機と負の効果（が発生するリスク）の双方を把握していく必要
 - ・安全保障関連技術をめぐる投資規制のベネフィット・リスク・コストの関係性の変化
 - ・投資規制の対価と目的の関係

1. イントロダクション

○安全保障 vs. 経済

- ・安全保障と経済の相反的な関係に着目しプライオリティセッティングやそこで生じるジレンマの問題を問う視点
- ・安全保障と経済の不可分性に着目し、安全の確保と経済性の確保を同一視する視点
- ・オープンイノベーションとの関係

○安全保障 vs. 安全保障

- ・構造的な変化によるリスクの多様化とその選択の側面に着目

2. CFIUSの変容

(1) CFIUS設置とエクソン・フロリオ条項

○フォード大統領令11858 (1975)

- ・安全保障上の脅威となる投資案件をモニター
- ・中東のオイルマネーへの警戒
- ・ニクソンショック+オイルショック後の経済的停滞

○エクソン・フロリオ条項 (1988)

- ・安全保障に影響する買収について大統領が審査、禁止要求
- ・富士通・フェアチャイルド問題
- ・米国における日本の台頭に対する脅威認識 (経済+軍事への転換)

○投資防衛の動機：安全保障上の懸念と経済上の衰退による保護主義の組み合わせ？

○エクソン・フロリオ条項修正 (「バード修正条項 (Byrd Amendment)」 (1993))

- ・制度自体の改善余地は長らく指摘

2. CFIUSの変容

(2) 外国投資・国家安全保障法 (“Foreign investment and National Security Act of 2007”)

○CFIUSの権能拡大

- ・ CFIUSの対象に病院や銀行も含む”critical”なものが入り、安全保障の概念がインフラ防衛まで拡大
- ・ 中国の急速な経済成長に伴うSWFへの警戒
- ・ 議会による監視強化（審査結果の議会への通知）：政治的な重要性の高まり

○批判

- ・ 国家安全保障の前景化による冷戦時代への逆行
- ・ 改革の対価としての経済的損失：過度に安全保障問題化するのではなく、経済的自由主義を優先させるべきとの論調も（Graham）

3. 米中貿易摩擦の問題構造と技術保護

(1) 脅威としての中国

○CFIUSの改革における「国家安全保障上の脅威」

- ・ それ自体が論争的であり、CFIUSの活動内容や役割にもさまざまな批判。
- ・ 安全保障上重要な仕組みであることを多くの人々が受容
- ・ しかし、ただそれを実現するための強固な制度を構築すればよいというわけではない

○一般論として展開される規制／比較的明確な脅威設定

- ・ 中東のオイルマネー（1975）／日本の対外投資（1980s）
- ・ 現在の中国：中国の何が脅威とされているのか？

○技術保護の観点からCFIUSの検討対象となる脅威の性質

- ・ 技術流出／技術供給遅延・停止／買収企業を通じたシステム侵入
- ・ CFIUSはこれらに関してケースバイケースの解釈

3. 米中貿易摩擦の問題構造と技術保護

(2) 中国との技術競争における買収脅威論

○「中国製造2025」(2015)への懸念

- ・次世代の技術開発をリードする意図と、それに伴う米国企業に対する強制的な技術移転問題への懸念
- ・次世代スパコンや商用ドローン、AIといった分野における出遅れの認識は議会、行政、有識者等に広がっている
- ・こうした技術競争の文脈において、中国によるFDIを含む米国技術へのアクセスが問題視

○「誰に」起因して「何が」行われるか

- ・トランプ政権の特徴？
- ・オバマ政権時から前面に押し出されていたハイテク保護
- ・中国に対する重要企業(部門)の買収許可が下りることもあれば、同盟国だからといって審査がなされないわけでもない
- ・CFIUSの手続きの不透明性

3. 米中貿易摩擦の問題構造と技術保護

(3) Qualcomm買収問題

- ブロードコムによるクアルコムの買収提案（2017年11月）
 - ・CFIUSによる調査と大統領令による買収禁止（2018年3月）
 - ・クアルコム買収によってブロードコムが「米国の国家安全保障を損なう恐れがある行動をとる可能性」、また、ブロードコムが「外国の第三者」とつながっている恐れ
 - ・クアルコムとDoDの取り引きに対する影響

- 5G技術をめぐる覇権争い？
 - ・5G（第五世代移動通信システム）技術の政治的、経済的価値
 - ・クアルコム買収による中国の5G技術独占の恐れ
 - ・安全保障への影響と次世代経済覇権の問題

4. FIRRMAをめぐる争点

(1) 「2018年外国投資リスク審査現代化法」 Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMMA)

○ CFIUSの政治的重要性のさらなる高まり

- ・ マティス国防長官：CFIUSを時代遅れかつ負荷の大きすぎる状態にある（2017年6月）
- ・ 上下両院の超党派議員によるFIRRMMA法案の提出（2017年11月）
- ・ 投資規制に対する問題意識が中国を念頭に拡大
- ・ National Security Strategy 2017（2017年12月）では、一般論としてではあるが、知財保護の文脈でCFIUSの重要性がはじめて記載
- ・ NDAA-FY2019（2018年8月署名）：CFIUSの権限を強化することなどが盛り込まれたFIRRMMAを含む。
- ・ FIRRMMAは特定の国をターゲットとしたものではないとされているが、投資件数や規模の大きい中国が最も重要な監視対象となる模様

4. FIRRMAをめぐる争点

○技術保護の観点から見るFIRRMAの特徴

- ・重要技術（critical technology）の概念が拡大：“emerging and foundational technologies”
- ・運用面での変更：権限を拡大しつつ手続きの柔軟化／費用規定

○投資規制制度の強化・拡大の問題点

- ・安全保障上の理由に基づく投資規制と経済問題の区分
- ・CFIUS本来の役割はあくまでも安全保障上の懸念への対応
- ・経済的な観点からの反対論・抑制論の経緯
- ・CFIUSの運用に際して国際競争力への配慮？

○政権の認識

- ・USTR：トランプ政権が使う国家安全保障という言葉の広さ
- ・トランプ大統領：CFIUS/FIRRMAを安全保障だけでなく、経済的繁栄のツールとして認識

5. 投資規制のコスト・リスク

(1) 国防イノベーションとDIUx

○技術保護の対価は何か

- ・経済と安全保障のトレードオフ
- ・シリコンバレーに対するアプローチは双方に強い影響力

○「Defense Innovation Initiative」（2014年11月）と「サードオフセット戦略」（トランプ政権下では使われない）

- ・研究開発を含む多面的なイノベーションを実現
- ・中国やロシアを含む潜在的な競争相手に対して優位を確保

○「Defense Innovation Unit Experimental (DIUx) 」

- ・民生技術の導入を前提とした軍事力の再編
- ・シリコンバレーを含む、各地にある企業や大学との協力関係を強化

5. 投資規制のコスト・リスク

(2) 投資規制とシリコンバレー問題

○DIUxの事業に対する影響の懸念

- ・さまざまな手段による中国の技術移転への警戒心（DIUx報告書）
- ・中国資本が7-10%程度入っているとの指摘

○投資規制の強化によって生じる問題

- ・シリコンバレーの反論：スタートアップ企業やR&Dを通じた中国製品・投資の経済的ベネフィット
- ・イノベーションの停滞による国防イノベーションへの悪影響

○投資規制が経済的利益と安全保障の双方を脅かす側面

6. 行政改革の視点

○規制にかかる行政上のコスト

- ・CFIUS案件の急増による機能不全の指摘
- ・明らかに高い技術力を持った少数の大企業（1980年代）ではなく、無数の小さなスタートアップ企業も審査（現在）

○実際の査察の評価

- ・1600件以上の申請、数十件の査察、ブロックはごくわずか
- ・機能不全か、うまく機能した結果か
- ・自発的な取り下げも多い

○制度強化の収支

- ・緩やかな審査基準によるバーチャルな影響力の是非

7. まとめ

- 安全保障と経済のトレードオフ→広範なリスクとコストからの選択
 - ・ 経済的利害の優先順位
 - ・ 安全保障領域内部でのリスク選択
 - ・ 行政改革におけるコスト管理

- いくつかの論点
 - ・ 技術保護のための投資規制は戦略的か、手続き的か、場当たりのか
 - ・ 非国家主体はどこまで安全保障に責任を負うか
 - ・ 安全保障のための投資規制強化は不可逆か