

## 〈2〉 アメリカにおける対内直接投資規制と CFIUS の審査

慶應義塾大学大学院 法務研究科 教授 渡井 理佳子

### 1. はじめに

日本においてもアメリカにおいても、法令によって安全保障の定義が示されたことはない。しかし、安全保障は、国にとって繁栄のための前提であり、コンピュータに例えるならば、オペレーティングシステムともいべきものである。そして、投資や貿易などの経済活動は、いわばアプリケーションとして、安全保障の上に成り立っているとみることができる。

安全保障は、軍事的な要素のみならず経済面、環境面、エネルギー面などから幅広く論じられるようになってきており<sup>1</sup>、その概念も外延も時代と共に変容を遂げてきた。すなわち、経済活動の自由を支えていくためには、経済活動に合理性以外の価値観を取り入れていくことが求められている。安全保障の確保に向けて、どのような法を整備していくかは、世界各国にとって共通の課題といえることができるであろう。

本稿では、安全保障の見地からの規制の先駆けといふべきアメリカの対内直接投資規制を概観し、その現状を確認することとしたい。

### 2. アメリカにおける対内直接投資規制

#### (1) 外国投資リスク現代化法 (FIRRMA) の成立

アメリカにおいて、安全保障の見地からの対内直接投資規制を定めたエクソン・フロリオ条項 (Exon-Florio Amendment<sup>2</sup>) が 1989 年に成立してから、早くも 30 年以上が経過した。エクソン・フロリオ条項は、外国の支配 (foreign control) をもたらず対内直接投資計画を中止する権限を大統領に付与したものであり、制度の基本的な枠組みは 2018 年に成立した現行の外国投資リスク現代化法 (Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA<sup>3</sup>) まで受け継がれている<sup>4</sup>。

対内直接投資計画に対する実質的な審査は、対米直接投資委員会 (Committee on the Foreign Investment

\*本稿は、2022年3月6日に開催された日本安全保障貿易学会第33回大会第2セッションにおける同タイトルの報告をふまえたものである。司会討論者をお引き受け下さった風木淳氏（経済産業省、学会理事）と御参加の皆様へ厚く御礼を申し上げる。

<sup>1</sup> 森本敏「経済と安全保障」日本国際経済法学会年報6号（1997年）156頁以下、161頁。

<sup>2</sup> Exon-Florio Amendment to the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Pub. L. No. 100-418, 102 Stat. 1107, made permanent law by Section 8 of Pub. L. No. 102-99, 105 Stat. 487, 50 U.S.C. app. 2170.

<sup>3</sup> John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, Pub. L. No. 115-232, 132 Stat. 1636, 2174, 50 U.S.C.4565.

<sup>4</sup> アメリカにおける対内直接投資規制の動きについて、渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制の変遷と現状」21世紀政策研究所研究プロジェクト報告書『ポスト／ウィズコロナ時代における国際経済法の諸課題と日本企業の国際的リスクへの法的対応』（2022年）65頁以下（第5章）。

in the United States, CFIUS<sup>5</sup>)が担っている。CFIUSを構成する委員は、財務省、国土安全保障省、商務省、国防総省、国務省、司法省、エネルギー省、通商代表部、そして科学技術政策局の各長であり、大統領が必要に応じてあらゆる機関の長を委員として指名できるほか、労働長官と国家情報長官とが議決権のない構成員として加わっている<sup>6</sup>。委員長が、財務長官であることから<sup>7</sup>、投資の自由が原則となっているが、数度の改正においては常にCFIUSの権限が強化されてきた。この傾向は、エクソン・フロリオ条項制定時の共和党政権においても、それ以降の民主党政権においても同様であり、アメリカの安全保障をめぐる対内直接投資規制は、超党派による取組みということができる。

FIRRMA成立の契機が、中国からの活発な投資であったことに疑いの余地はない<sup>8</sup>。中国は、2013年に「一带一路」によってインフラ投資を主軸とした経済圏の構想を打ち出したほか、2015年には「中国製造2025」を産業政策に掲げ、国力強化の方針を明確にした。さらには、「軍民融合」を国家戦略とすることにより、デュアル・ユース技術の開発を通じた軍事面と経済面の発展を目指してきた。これらの政策を実現するためには、高度な技術、人材、そして企業経営上のノウハウが不可欠であり、企業買収を典型とする投資策は重要な手段となった。なお、中国からの投資は、運用規模の大きな政府系ファンドによっているところも多く<sup>9</sup>、アメリカ議会では中国からの投資への対応が喫緊の課題となっていた。

2017年1月にトランプ政権が発足すると、同年12月18日に発表された国家安全保障戦略は過去20年間

の政策についての見直しの必要を指摘し、米中対立の幕が開くこととなった<sup>10</sup>。この背景には、世界貿易機関(WTO)のルールが更新されない中で、中国の国有企業への規律が十分とはいえないことがあったものと思われる。2018年に入ると、通商拡大法(Trade Expansion Act of 1962<sup>11</sup>)の232条に基づく鉄鋼・アルミ製品への追加関税を契機として、アメリカは対中強硬策を強めることとなった。アメリカは、これらの動きをWTOの例外条項に基づくものと位置付けているが、評価の分かれるところであろう<sup>12</sup>。

2021年1月からのバイデン政権においても、中国政策は引き続き厳しいものとなっている。同年10月の通商代表のスピーチでは、中国を名指しした上で、同盟国と協力しながら21世紀の公正な貿易ルールを構築し、市場経済と民主主義の実現を牽引するとの決意が示された<sup>13</sup>。これらの動きは、アメリカによる中国関係のデカップリングともみることができるが、サプライチェーンが世界中に広がる中での完全な分断は、現実的でないのも事実である。そこでアメリカでは、経済面における規制を通じての安全保障の確保が、かつてないほど重視されるようになったといえる。

## (2) FIRRMAの審査対象

エクソン・フロリオ条項による対内直接投資規制の導入から、FIRRMAが成立するまでは、外国の支配をもたらす対内直接投資がCFIUSの審査対象であった。FIRRMAは、審査対象を拡大し、外国の支配が及ばない対内直接投資計画であってもTIDアメリカ事業(TID U.S. Business)の一定の取引については、

<sup>5</sup> 50 U.S.C. 4565(k).

<sup>6</sup> 50 U.S.C. 4565(k)(2), Exec. Order No.13456, 73 Fed. Reg. 4677 (2008). このほか、行政管理予算局、大統領経済諮問委員会、国家安全保障会議、国家経済会議、そして国土安全保障会議の長が、オブザーバーとして加わる体制が整えられている。Dept. of Treasury, CFIUS OVERVIEW, <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-overview> (last visited June 26, 2022).

<sup>7</sup> 50 U.S.C. 4565(k)(3).

<sup>8</sup> FIRRMAの成立および審査について、田上靖「米国の投資(買収・合併等を含む)規制の概要—FIRRMA成立前、現在及びFIRRMA完全施行後の各規制内容の異同」CISTECジャーナル181号(2019年)28頁以下、渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制の動向—FIRRMAを中心に—」CISTECジャーナル174号(2018年)61頁以下。

<sup>9</sup> 中谷和弘『為替操作、政府系ファンド、途上国債務と国際法』(東信堂、2020年)29-30頁。

<sup>10</sup> THE WHITE HOUSE, NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA 3 (2017).

<sup>11</sup> 19 U.S.C. 1862, as amended.

<sup>12</sup> 小寺智史「アメリカ第一主義とWTO—トランプの一方的措置とWTO加盟国の反応」論究ジュリスト30号(2019年)15頁以下、16-17頁。

<sup>13</sup> Katherine Tai, Ambassador, United States Trade Representative, Remarks at the Center for Strategic and International Studies: New Approach to the U.S.-China Trade Relationship (Oct. 4, 2021).

CFIUS の審査対象に加えて規制の強化を図った<sup>14</sup>。TID アメリカ事業とは、重要な技術 (Critical Technology)、重要産業基盤 (Critical Infrastructure)、そして機微な個人情報 (Sensitive Personal Data) を扱う事業のことをいう。このうち、重要な技術と重要産業基盤は、FIRRMA 以前にも審査対象として明文で定められていたが、機微な個人情報はそれまでの運用をふまえ、新たに審査対象となったものである。


外国の支配とは関わりなく、TID アメリカ事業が CFIUS の審査対象となるのは、①アメリカ事業が保有している非公開の重要な技術情報へのアクセスを可能とする取引、②アメリカ事業の取締役会あるいはこれに相当する機関の構成員等となるか取締役会等への指名権を得るような取引、そして③議決権行使以外の方法により、アメリカ事業が保持または収集したアメリカ市民の機微にわたる個人情報の使用・開発・取得・保持・開示、重要な技術の利用・開発・取得・開示、さらに重要産業基盤の管理・運

用・製造・供給につき、実質的な意思決定への関与を可能とする取引である<sup>15</sup>。つまり、外国の支配にまで至っていないとしても、TID アメリカ事業の意思決定に参画を可能とし、また重要な技術へのアクセスをもたらす可能性のある取引は、アメリカの安全保障上の問題として認識されるようになった。

さらに、FIRRMA は新たに不動産取引も審査の対象に加えている。従来も、企業買収に伴って不動産取引が問題となるケースはみられたが、単独の不動産取引は CFIUS の審査対象とはなっていなかった。FIRRMA はこれを改め、重要な施設に近接する不動産の売買、賃貸、そして権益の譲渡を CFIUS の審査対象とした<sup>16</sup>。なお、アメリカの財務省および国勢調査局のホームページは、CFIUS の審査対象となる不動産取引に該当するか否かについて判断ツールを公開している<sup>17</sup>。

(3) FIRRMA の審査プロセス

表 1 FIRRMA の審査プロセス

審査機関	審査段階 審査期間	次の審査段階への移行要件 (買収計画が承認されれば、次の段階には移行しない)
CFIUS	通知前手続 (FIRRMA により新設)	●申告 (declaration)、一定の場合に義務となる。 申告期間：取引完了 45 日前まで、CFIUS は 30 日以内に判断
	第 1 次審査・45 日間	●買収計画当事者からの任意の通知 (notice) によって審査開始 ●第 2 次審査への移行要件 ①第 1 次審査で投資計画が承認されず、安全保障を損なう危険 ②外国政府による投資計画 ③重要産業基盤に関わる投資計画 ④主務官庁が第 2 次審査を推奨し、CFIUS が承認
	第 2 次審査・45 日間 (最長 60 日間)	●安全保障への脅威の軽減に向け、軽減合意の成立を目指す ●第 3 次審査への移行要件 国家安全保障への脅威が軽減されていないため、第 2 次審査の終結時に CFIUS の承認が出ていない
大統領	第 3 次審査・15 日間	●外国の支配が、安全保障に対して脅威を及ぼすことについて、信頼できる証拠がある。 ●国家緊急経済権限法 (IEEPA) による以外には、国家安全保障を確保する手段がない。   大統領の中止命令

<sup>14</sup> 50 U.S.C. 4565 (a)(4)(B)(iii), 31 C.F.R. 800.248.

<sup>15</sup> 31 C.F.R. 800.211, 800.248(2020).

<sup>16</sup> 50 U.S.C. 4565 (a)(4)(B)(ii), (a)(4)(C), 31 C.F.R. 802, Appx A. 2012 年に、オバマ大統領が出した中止命令を受けたものと考えられる。この中止命令について、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 27 号 (2014 年) 139 頁以下。

<sup>17</sup> CFIUS PART 802 GEOGRAPHIC REFERENCE TOOL, <https://mtgis-portal.geo.census.gov/arcgis/apps/webappviewer/index.html?id=0bb1d5751d76498181b4b531987ce263> (last visited June 26, 2022).