

〈2〉《概要解説》英 CIVITAS の調査レポート “Understanding UK Strategic Dependence on Chinese Investment: The Case for ‘Partial Decoupling’”

「英国における中国との部分的デカップリングと国家安全保障投資法案」

CISTEC 情報サービス・研修部 課長 則竹 幹子

はじめに

2021年1月、英国のシンクタンク CIVITAS は、2000年以降の約20年間にわたる、英国経済における中国投資の規模とその影響を調査した報告書¹(以下「報告書」という)をまとめました。英国ではこの20年間に、中国からの投資に過度に依存した結果、自国の経済が安全保障の観点から深刻なリスクにさらされていると指摘しています。

報告書によれば、英国は2019年に件数ベースで、欧州における中国の対内直接投資の受領国として第2位でした。2000年以降でも、英国は欧州地域で中国による対内直接投資を最も誘致した国です。2000年以降の累積金額は500億ユーロ以上、第2位のドイツの220.7億ユーロと比較するとその額の大きさが際立っていると指摘しています。しかも CIVITAS の調査によれば、過去10年間(2009～2019年)に英国で行われた中国による投資の80%は、国有企業または中国共産党につながった企業からの投資だったことが明らかになったということです。

こうした英国への投資の規模にもかかわらず、投資の中身については英国の当局によって十分な調査が行われてこなかったということです。たとえば国家資本、または中国共産党のような独断専行的な政

党とのつながりをもつ者らが所有する企業からの投資は、競争面で妥当なのか、英国経済にとって生産的なものといえるのか、報告書はこうした問題意識をもとにまとめられました。

報告書では、英国経済は中国のような予測不可能で、権威主義的な国家への依存を減らすような形で再構築されなければならないと主張しています。一方、パンデミック後の世界の舞台で、中国がますます優位に影響力を高めていることが憂慮される中、英国はブレグジットによって他国やその他の政治体制から干渉されることから解放され、むしろ英国の国益を取り戻すチャンスが到来したと前向きに受け止めるよう促しています。

具体的には経済の自立性を高めるために、中国との部分的デカップリングが必要であり、英国でこれまで不十分であった対内直接投資規制の法案成立を呼び掛けています。

本稿では、報告書が問題視している中国の国有企業等からの対英投資の状況、そして現在上院で審議中の国家安全保障投資法案(National Security Investment Bill = 以下「NSIB」という)についてその概要をご紹介します。尚、本稿執筆後の4月29日、エリザベス女王の裁可を得て、本法案は成立しました。

¹ “Understanding UK Strategic Dependence on Chinese Investment: The Case for ‘Partial Decoupling’”, Jack Harris, Rachel Neal and Jim McConalogue, January 2021, <https://www.civitas.org.uk/publications/understanding-uk-strategic-dependence-on-chinese-investment/>.

1. 中国経済の何が問題視されているか

1978年に国際貿易の1%以下だった中国経済は、この数十年で目覚ましく成長し、中国を世界最大の輸出国にまで押し上げました。今や世界第二の経済大国として広く知られています。CIVITASは、中国が経済成長を遂げた背景には国有企業と政府からの補助金の存在をあげ、つぎのように分析しています。

中国には、15万社以上の国有企業（SOEs）があり、そのうち少なくとも91社はフォーチュンのグローバル企業500社に掲載されています。報告書によれば、中国共産党はこの国有企業の経営に積極的な役割を果たしているのだということです。なかでも国有資産監督管理委員会（SASAC）という単一の国の機関によって国有企業の意思決定は統制されているのだと指摘しています。

すなわちフォーチュンのグローバル企業に選ばれるほどの世界最大規模の企業経営ですら、中国共産党が今なお重要な決定に関与しているということです。

報告書によれば、「国有企業はそれが国家の目的にかなっているとき、国有銀行（SOBs）の融資を受けることができ」、「自由市場と公正な競争の原則は、中国には守られていない。これが英国の経済的利益にとって深刻な長期にわたるリスクをもたらしている。」と指摘しています。

補助金に関しては、中国の年次統計によると、中国共産党は2005年～2015年の間に、GDPのほぼ1%を研究開発の補助金に支出しました。こうした補助金の結果、「中国は今や世界経済における多くの分野の製造業を独り占めにしている。」と指摘し、次のような例を紹介しています。

● Haley and Haley (2013年)² はハーバードビジネスレビューで、中国の製造した製品は通常、米国やEUで製造したものより、25～30%安く売られていると指摘した。2000年に

中国は鉄鋼輸入者であったが、2007年までには鉄鋼で世界最大の生産国、消費国、輸出国となった。この間に中国の鉄鋼生産に向けられたエネルギー関連の補助金は総額で270億ドルにもものぼる。

● 2000年に中国はソーラーパネル市場において5%のシェアを占めていた。中国共産党はその生産のために100億ドルの補助金を投じ、その結果、今では市場の60%を支配するようになり国際的な競争相手の市場を事実上衰退させてしまった。

2. 中国の対外投資と国有企業・補助金に関する先行研究

CIVITASの調査と提言に大きな示唆を与えたのは、アメリカン・エンタープライズ公共政策研究所（AEI）のChina Global Investment Tracker（CGIT）³と同研究所で中国との部分的デカップリングを提唱するデレック・シザーズ（Derek Scissors）氏のレポートによるところが大きいとみられます。

China Global Investment Tracker（CGIT）は、アメリカン・エンタープライズ公共政策研究所（AEI）とヘリテージ財団が運営する中国投資に関するデータベースです。アメリカン・エンタープライズ公共政策研究所（AEI）のホームページに掲載された口上によれば、「世界で唯一の中国によるグローバル投資と建設契約に関する包括的な公開のデータセットである」ということです。

試しに筆者もChina Global Investment Tracker（CGIT）インターネットで閲覧してみたところ、このサイトは、2005年以降の中国による対外投資及び建設投資をブラウザ上で国ごと、地域ごと、産業分野別で絞り込むことができるデータベースとなっていました。この情報は、エクセルのデータセットとして誰でも入手可能です。参考までに、2005年以降

² Haley and Haley は、Usha C.V. Haley と George T. Haley というともに学者で、中国の補助金について研究している。引用された記事は2013年に書かれたもので、中国政府の補助金によって、ソーラーパネル、製紙業、鉄道などの分野で欧米各国は価格競争に敗北したことを明らかにした。この状況を放置すれば最終的に中国製品の値上げが起きて事態はさらに悪化するとみている。そのうえで、欧米企業は自国の政府に対し、中国政府及び企業に対する圧力を高めるよう求めるべきだと指摘した。

³ <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

の中国から日本への対内直接投資の事例は、対内投資は24件、建設投資は0件、トラブル事例は対内投資24件中3件と記載されています。3件のトラブル案件の内訳はメディアの報道ベースで筆者が把握した範囲では、次のような内容でした。

(1) 2009年の不動産ファンド大手のパシフィックホールディングスの会社更生法申請(中国系ファンド中拍ジャパンによる投資)

(2) 2018年7月、中国系ファンドGSRキャピタルへの日産自動車の電池子会社事業譲渡中止

(3) 2020年5月、大手アパレルメーカー、レナウンの親会社である山東如意⁴の経営破綻

また、CIVITASが英国の部分的デカップリングを提唱するうえで、インスパイアされたアメリカン・エンタープライズ公共政策研究所のデレック・シザーズ(Derek Scissors)氏は、「米中経済・安全保障調査委員会2020年版年次報告書」のうち、「中国の金融システムの脆弱性と米国のリスク」のセクションで、中国の脆弱な金融システムは海外からの資本を一層渴望するようになり、「中国の当局者はこの先何年も、米国資本を誘致し、取り込むことを求めるようになるだろう」と警鐘を鳴らした人物です⁵。

CIVITASが引用した彼のレポート⁶は、米国がどのようにして中国からデカップリングできるか、そしてその理由だけでなくデカップリングした場合のコストとベネフィットについて調査したものです。デレック・シザーズ(Derek Scissors)氏は、部分的デカップリングによって、中国による世界経済への歪みを減らすことになると指摘しています。CIVITASはこのレポートを英国にとっても有益な洞察をもたらしてくれるものだと評価しています。興味深いので少しご紹介しておきましょう。

デレック・シザーズ(Derek Scissors)氏はデカップリングを「アメリカは中国を変えるという建前を捨てる代わりに、経済的な関係には有害な部分もあるため、その関係を無期限に制限して、縮小すべき

という認識」を示しました。彼はデカップリングする理由として、「北京による国有企業への関与があること」をその理由の中心に据えています。

彼の関心事項は、中国の国有企業とそれを支援する補助金の問題です。「国有企業を支援するという姿勢は、競争を制限し、国有企業が結果を出さずに多額の負債を抱えることを可能にする。その結果、中国との経済関係を不均衡にし、米国に不利益をもたらすものだ。」と指摘しています。そして、デカップリングの対象となる5つの分野を列挙しています。

- 輸入
- 輸出
- 対内投資
- 対外投資
- サプライチェーンの転換

彼は、アメリカが補助金合戦をしても勝ち目がないと主張しています。中国がアメリカのサプライチェーンの一部に補助金を集中投下するだけで、アメリカの複数の優遇措置を帳消しにし、却って中国への依存度を高めてしまうのだと述べています。そこで補助金に対抗するには、一時的な痛みを伴っても何らかの法的義務を課すことを主張しています。どうしても必要な製品なら中国で生産された部品を使用することを違法にし、あらゆる法律を駆使してそれらを米国内で販売することを法的に制限することを求めています。

こうしたことからデレック・シザーズ(Derek Scissors)氏は、「第一段階として、中国に数多くある補助金の洗い出しをすることだ。これはほとんどコストがかからない作業だ。」として、米国の政策担当者にいの一番に補助金の文書化に着手するよう要請しています。

米中対立の激化に伴い、不測の事態に備えてサプライチェーンの点検、見直しが呼びかけられて久しい中、新型コロナウイルスのパンデミックによる世

⁴ 山東如意は債務不履行による経営破綻のほか、豪州安全保障政策研究所(ASPI)がウイグルの人権問題に関して調査した報告書、「Uyghurs for sale Re-education, forced labour and surveillance beyond Xinjiang」でもウイグル人を中国内の工場に移送して強制労働に従事させている疑いがあると指摘された。

⁵ CISTEC ジャーナル 2021年1月号所収、https://www.cistec.or.jp/journal/data/2101/05_tokusyuu02.pdf。

⁶ “Partial decoupling from China: A brief guide”, American Enterprise Institute, July 7, 2020, <https://www.aei.org/research-products/report/partial-decoupling-from-china-a-brief-guide/>。

界的な混乱、半導体の供給不足なども発生し、世界は混とんとしています。彼の主張を抛り所とすれば、アメリカは、中国が多額の補助金を投入している分野に大きな関心を寄せており、これからも何らかの立法措置を講じる可能性があるといえるかもしれません。

3. 中国からの対英投資の規模

CIVITAS の調査によれば、過去 10 年間（2009～2019 年）に英国で行われた中国による投資の 80% は、国有企業または中国共産党につながった企業からの投資だったことが明らかになったということです。

CIVITAS の調査結果は、アメリカン・エンタープライズ 公共政策研究所 (AEI) の China Global Investment Tracker CGIT のデータセットに、CIVITAS が独自で入手した公開情報ベースで分かっている、中国の国有企業及び中国共産党との関係性がある企業、またはその両方が組み合わさっている企業の情報を重ね合わせたものだという事です。

2009～2019 年の 10 年間にわたり、英国への中国からの 112 件の投資（建設契約を含む）を調査した結果、多くの案件で中国の国有企業や中国共産党とつながりのある企業からの投資が数多く明らかになったということです。具体的には以下のような内容でした。

- 80% (90 件 /112 件) がいずれも中国の国有企業または中国共産党につながった企業、その両方の所有する会社であった。
- この 10 年間に中国との取引で 610.7 億ポンド (800 億ドル) の投資が行われた。
- そのうち大多数の概算で 420 億ポンド (68%) の投資が、「黄金時代」とされるキャメロン・オズボーン政権時代 (2015～2019) に実施されており、2009～2015 年には 190.7 億ポンドの投資があった。
- 現在に換算すると 10 億ポンド (13 億ドル) を超える 12 件の大規模な投資案件のうち、3/4 にあたる 9 件 /12 件は国有企業を含んでいた。そして、中国共産党につながりがあると

報じられている企業、幹部が中国共産党とつながりのある企業（例えば役員が中国共産党の一部とつながっているまたは社内の中国共産党委員会とつながっている等）からの投資だったものは 10 件 /12 件と大多数であった。

- 不動産投資は 40 件で 116 億ポンド (152 億ドル) 相当。そのうち、72% (29 件 /40 件) は国有企業または一部国有の企業で、22 件 /40 件 (全体の 55%) は直接中国共産党につながった企業を通じた投資であった。さらに 10% は中国共産党とのつながりの疑わしい所有あるいは文化的ネットワークを通じた中国共産党と非公式なつながりのある投資であった。
- 銀行や金融機関への投資は 8 件で 119 億ポンド (156 億ドル) 相当であった。そのうち、75% (6 件 /8 件) は国有またはその一部国有の企業による投資で、すべて中国共産党に直接つながりのある疑わしい企業（党の幹部や官僚と直接のつながり）を通じたものであった。
- エネルギー部門への投資は 12 件で 52 億ポンド (69 億ドル) 相当。そのうち、11 件 /12 件 (90% 以上) が国有企業による投資で、半分の 6 件は中国共産党につながりのある企業からの投資であった。
- 技術部門への投資は 5 件で 49.6 億ポンド (64.8 億ドル) 相当。そのうち、80% (4 件 /5 件) が国有またはその一部国有の企業による投資ですべては直接あるいは非公式に中国共産党との何らかのつながりがあった。
- エンターテインメント部門への投資は 10 件で 27 億ポンド (36 億ドル) 相当。そのうち、40% (4 件 /10 件) が国有または一部国有の企業による投資で、半分の 5 件は中国共産党とつながりのある企業を通じて行われたものであった。
- 英国でのビジネスにおいて、100% 所有権を獲得した中国企業 30 社は、その 36% にあたる 11 社 (11 社 /30 社) は国有または一部国有であり、60% にあたる 18 社 /30 社は中国共産党につながっていると報じられている企業を通じた買収であった。

●英国でのビジネスにおいて、49%以上の株式を取得した中国企業49社のうち、その半数を超える26社が国有または一部国有の企業であり、ちょうど60%にあたる29社は中国共産党につながっていることで知られる企業を通じた出資であった。

こうした調査結果は、英国のシンクタンク、ヘンリー・ジャクソン協会による別の調査とも軌を一にする結果であったということです。ヘンリー・ジャクソン協会の調査では2010年以降、(任意の)115社もの英国企業が中国陣営に全部あるいは部分的に所有されていることが明らかになったそうです。

4. 英国の外国からの投資システムの強化

中国からの多額の投資に依存してきた英国がデカップリングを図るうえで、重要な政策が投資規制の強化です。今や多くの国々が海外からの投資に関する調査と審査において重要な政策転換を始めています。こうした国々では、海外からの投資を制限する新法を導入するか、または既存の法制度を改正するなどの政策を実施して政府の役割を拡大させ、実際に効果を上げていると指摘しました。

米国のCFIUSは、米国の経済における外国からの直接投資を国家安全保障の観点から調査を行っています。調査の対象はつぎのようなものです。

- 重要技術（特定の輸出管理対象技術）
- 重要インフラ（特定の通信、エネルギー、輸送、そして金融インフラ、さらに特定の戦略的材料及び産業資源）
- 米国民の機微な個人情報（例えば遺伝子データまたはその他金融、健康、安全、質的に重要性のある個人を識別可能なデータ）

CFIUSはLGBTの出会い系SNSアプリGrindrの中国企業による買収について2019年に調査を行い

ました。その結果、中国企業が海外から米国民の個人情報にアクセスできる可能性について懸念が浮上したことを明らかにしました。最終的に中国企業はGrindrの買収を自ら撤回したと報じられました。

欧州では、2004年にドイツで、外国投資規制(FIC)スクリーニングシステムを採用しました。2018年、ドイツ政府は中国企業の煙台台海(Yantai)による機械メーカーのライフェルト(Leifeld)社の買収を国家安全保障上の理由で不許可としました。ライフェルト(Leifeld)社はドイツの航空機及び原子力産業向けの製造を専門とする企業です。煙台台海(Yantai)はドイツ政府の不許可判断に先立ち、買収申請を取り下げました。

対照的に、英国にはこれまで外国人投資家及び又は国有企業による買収を規制する特定の規則はなく、CFIUSのような独立した対内直接投資を審査する専門機関やスクリーニングの体制がないと報告書は指摘しています。しかし2020年11月初めに英国も漸く新たな国家安全保障投資法案(National Security and Investment Bill = NSIB)を公表しました⁷。

同法案(NSIB)では自由貿易と国家安全保障を両立させるために政府に新たな権限を付与することとなります。CIVITASは、法案の成立・施行により、英国が自由貿易と魅力的な投資環境の世界的な王者として、悪意のある海外の投資家のバックドアを阻止するものだとして期待をもって受け止めています。

さて、現在国会に提出されている国家安全保障投資法案(NSIB)では、機微な産業セクターにおいて特定企業を対象とした「届け出義務のある買収」があれば、事前に大臣に届出することを義務付けています⁸。「国家安全保障」に関連し、届出が義務付けられる産業セクターとしてつぎの17分野を指定しています⁹。

先端材料、高度なロボティクス、人工知能、民生用核、通信、コンピューティングハードウェア

⁷ National Security and Investment Bill, <https://www.gov.uk/government/collections/national-security-and-investment-bill>。

⁸ 事前に大臣に通知する必要があるかどうかを当事者が自己判断する仕組みであるため、産業セクターごとの定義を明確化させるための協議(Consultation)が行われた(2021年1月6日まで)。その内容は公開されている。“National security and investment: mandatory notification sectors”, <https://www.gov.uk/government/consultations/national-security-and-investment-mandatory-notification-sectors>。

⁹ 詳細は、つぎのWebサイトに掲載されている。“National security and investment: mandatory notification sectors”, <https://www.gov.uk/government/consultations/national-security-and-investment-mandatory-notification-sectors>。

ア、政府への重要なサプライヤー、緊急時の重要なサプライヤー、暗号認証、データインフラストラクチャ、防衛、エネルギー、軍民両用技術、量子技術、衛星および宇宙技術、合成生物学（以前の生物工学）、輸送

尚、議会ではイアン・ダンカン・スミス議員が、ヘンリー・ジャクソン協会の調査結果をもとに、過去10年間に発生した117件の買収案件に対して国家安全保障投資法案（NSIB）を適用した場合、実際に捕捉できたのはわずか23件だったということを明らかにしています。同議員は捕捉できなかった産業分野には医薬品業界が含まれている、と指摘したということです。とはいえ、これらの17分野に限らず、その他すべての業種に対して任意の届出が可能となっており、すべての業種に投資審査の蓋然性を持たせています

当事者が大臣に届出した時点を「トリガー・イベント」といいます。トリガー・イベントを契機に、大臣は、国有企業等を通じた買収または株式の名義変更によって国家安全保障上のリスクが生じるという合理的な疑義があれば、買収審査の会合を召集することができます。政府は議会に年次報告書を提出することとなり、議会はこれらの動向を精査することにより、国家安全保障の問題が民主的な監視の対象となることが確保される仕組みとなっています。法令違反には、全世界の売り上げ（worldwide turnover）の最大5%または1000万ポンド（のどちらか多いほう）の罰金と5年以下の懲役刑を科されるうえ、買収は無効となる大変厳しい内容です。

法案の影響度合いに関する事前の調査では、毎年1,000～1,800件の届出が発生する可能性があるということです。

このように国家安全保障投資法案（NSIB）は、国家安全保障上の懸念となるような投資を阻止する政府の権限を大幅に拡大するものであり、CIVITASは、英国での投資審査が米国やドイツなどの諸外国と同等になったと評価しています。

こうした改革にもかかわらず、報告書では、国家

安全保障投資法案（NSIB）には重要な課題が残されていると指摘しています。この問題の争点は、（中国その他の国の）事業者が外国政府に近ければ近いほど、国家安全保障にリスクをもたらす可能性も高くなる、ということです。CIVITASは、諸外国の制度では対内直接投資を精査する際、民間企業の買収者と国の後押しを受けた買収者を区別しているのだが、なぜ英国ではそうでないのか？と疑問を投げかけています。

国家安全保障投資法案（NSIB）の審議で、ステフェン・キンノック議員は繰り返し、国家安全保障のための投資審査において、買収者としての国有企業の妥当性を指摘しています。同議員は政府の「政策的意図に関する声明」で「国家安全保障と投資体制は国有企業、ソブリンウェルスファンド（政府系ファンド）、あるいは、外国政府につながったその他の事業者のことを国家安全保障上のリスクをもたらす可能性が本質的に高いものとしてみなしていない」と説明している点を質しました¹⁰。

5. 中国からの部分的デカップリングの必要性

CIVITASは改めて、過去10年間に行われた中国からの対英投資の80%が中国の国有企業またはその一部国有の企業あるいは中国共産党につながった企業からの投資だったという調査結果を提示し、「対内直接投資を精査するときには、買収者の所有基盤が結果を左右するはずである。この調査結果に基づき、もし買収者が国有企業または国の後押しによる投資事業者であるならば、その時には必然的にハイレベルのより厳格な審査プロセスのトリガーとなるべきである。」との考えを示しました。そして、投資を審査するうえで、デレック・シザーズ（Derek Scissor）氏と同様に、国際貿易省（DiT）及び競争・市場庁（CMA＝日本の公正取引委員会に相当）に対して中国政府による補助金の洗い出しを行うよう報告書の中で呼びかけています。たとえこれが短期間

¹⁰ Kinnoock 議員の指摘したくは、法案の “Statement of policy intent”, <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-and-investment-bill-2020/statement-of-policy-intent> に “the National Security and Investment regime does not regard state-owned entities, sovereign wealth funds – or other entities affiliated with foreign states – as being inherently more likely to pose a national security risk.” と書かれている。

の価格上昇を引き起こし、中国からの報復を招いたとしても英国は中国との経済関係に「部分的なデカップリング」を追求するべきであると指摘しました。

最後になりましたが、本稿執筆にあたり快諾してくださった著者の Jack Harris 氏ら CIVITAS の皆様に改めてお礼を申し上げます。