

みずほレポート

2018年5月17日

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

- ◆就任2年目を迎えたトランプ大統領は、矢継ぎ早に貿易制限的措置を発表している。対中制裁ではさらに、対米投資の制限にまで踏み込もうとしている。
- ◆米国ではいわゆるエクソン・フロリオ条項に基づき、安全保障上の観点から対米投資を阻止する仕組みがあり、対米外国投資委員会（CFIUS）がその中心的役割を担う。
- ◆米議会では中国を暗黙のターゲットとしたCFIUS権限強化法案（FIRMA）が提案されている。対米投資制限は中国以外にも影響が広がり得るだけにその行方に注目が集まる。

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. 具現化する米国第一主義	1
(1) 鉄鋼・アルミ関税	1
(2) 対中制裁	1
(3) 米中ハイレベル通商協議	3
2. 国家安全保障上の懸念を惹起する中国の技術獲得	5
(1) 高まる対中警戒論	5
(2) 動き出した米政府	6
3. CFIUS による対米投資規制	7
(1) 概要	7
(2) 事前スクリーニングと自発的通知	8
(3) 公式審査	8
4. CFIUS 改革	9
(1) USCG 勧告	10
(2) FIRRM : 審査対象取引の拡大	11
(3) FIRRM : 審査項目の見直し	13
(4) FIRRM : 審査手続き	14
5. CFIUS 改革の行方	14

1. 具現化する米国第一主義

就任2年目を迎えた米トランプ大統領は、矢継ぎ早に貿易制限的な措置を発表している。国家主権・国家安全保障の保護や、既存の通商協定の再交渉と新規の二国間交渉、米通商法のアグレッシブな執行等という通商政策方針に基づき、米国第一主義を前面に押し出している。昨年を振り返ると、オバマケアの廃止（失敗）とおよそ30年ぶりとなる税制改革（成立）に政権と議会が時間を費やし、通商政策はTPP撤退やNAFTA再交渉入りという“小粒”なものに留まった。そうした積み残した公約に、トランプ政権が本腰を入れ始めた形である。

（1）鉄鋼・アルミ関税

3月1日、鉄鋼・アルミ業界関係者との会合でトランプ大統領は鉄鋼・アルミの輸入品に高関税を賦課する方針を表明した。そして8日の大統領布告²を通じ、通商拡大法232条に基づきそれぞれ25%と10%の関税を課すことを決定した。鉄鋼・アルミ輸入によって国内経済が弱体化し、米国の安全保障の脅威となる、というのがその理由である。

23日の大統領布告³では、NAFTA再交渉中のカナダとメキシコに加えて、韓国、オーストラリア、EU、ブラジル、アルゼンチンの7カ国・地域を4月末まで暫定的に適用免除とし、その間の交渉次第で免除措置を恒久化するかどうかを決めるとした。

4月30日、トランプ大統領は韓国、アルゼンチン、ブラジル、オーストラリアの4カ国を恒久的な適用除外とし、カナダ、メキシコ、EUについては交渉を続け、現時点で5月末まで適用除外措置を延長すると発表した⁴。

（2）対中制裁

3月22日、トランプ大統領は、通商法301条に基づく対中制裁を決定した⁵。この決定は、①中国企業への技術移転を目的とした中国政府による規制や干渉、②市場原理に則ったライセンスや技術契約に対する中国政府による制限と干渉（中国企業を不公正に優遇）、③先端技術と知的資産の獲得を目的とした中国企業による米企業・資産の体系的な買収への中国政府の支持と支援、④米国へのサイバー攻撃に対する中国政府の関与と支援、という4つの事実認識に基づく。

トランプ大統領が発表した制裁は、WTO提訴、中国からの輸入品に対する25%の関税、対米投資

¹ USTR (2018)

² "Proclamation 9705 of March 8, 2018: Adjusting Imports of Steel Into the United States", *Federal Register*, Vol. 83, No. 51, March 15, 2018 ; "Proclamation 9704 of March 8, 2018: Adjusting Imports of Aluminum Into the United States," *Federal Register*, Vol. 83, No. 51, March 15, 2018

³ "Proclamation 9711 of March 22, 2018: Adjusting Imports of Steel Into the United States," *Federal Register*, Vol. 83, No. 60, March 28, 2018 ; "Proclamation 9710 of March 22, 2018: Adjusting Imports of Aluminum Into the United States," *Federal Register*, Vol. 83, No. 60, March 28, 2018 ;

⁴ "Proclamation 9740 of April 30, 2018: Adjusting Imports of Steel Into the United States," *Federal Register*, Vol. 83, No. 88, May 7, 2018 ; "Proclamation 9739 of April 30, 2018: Adjusting Imports of Aluminum Into the United States," *Federal Register*, Vol. 83, No. 88, May 7, 2018 ;

⁵ "Memorandum of March 22, 2018: Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation of China's Laws, Policies, Practices, or Actions Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation," *Federal Register*, Vol. 83, No. 59, March 27, 2018

の制限の3つである。このうちWTO提訴と輸入関税は、上記①と②、対米投資制限は③と④に関連していると考えられる。

〈WTO提訴〉

米国は、WTOに対して中国との協議を要請した(3/23)⁶⁷。その後、中国側も米国の措置を「WTO非適合である」と主張、WTOにおける米国との協議要請を行い(4/4)⁸、米国は中国の要請を受け入れた(4/13)⁹。なお、WTO紛争解決手続の申立は、上述した鉄鋼・アルミ関税でも行われている。4月5日、中国が米国との協議を要請し¹⁰、米国が301条ケースと同日にその要請を受け入れた(4/13)¹¹。

〈輸入関税〉

4月3日、米国は総額500億ドル相当、1,300を超える関税対象品目のリストを公表した¹²。500億ドルという金額は、中国の政策によって米国が被っているとみられる年間損害額の推計値の下限に相当

⁶ WTO, "China - Certain Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights - Request for consultations by the United States," WT/DS542/1, March 26, 2018

⁷ 日本も第三国として米国のWTO提訴に加わっている(WT/DS542/2, 4/3)。以下はその仮訳(強調は筆者)。

米国が要請した協議の主題は、日本を含む他のWTO加盟国の企業と中国企業との間の技術移転契約の実践と規制に関連している。日本はいくつかの理由で米国が要請した協議に実質的な通商上の関心(利益)を持っている。

第一に、米国の協議要請で特定されている技術移転に関連する中国の法律、規制、その他の手段は、日本が長年にわたって保有し、懸念を表明してきたものである。例えば、日本はこうした特許とノウハウに対する中国のライセンス規制について、WTOに対する年次報告書("Report on Compliance by Major Trading Partners with Trade Agreements - WTO, EPA/FTA and IIA-")の中で明確に懸念を表明してきた。最新版の報告書において、TIERと呼ばれる行政令に含まれる数多くの制限規定と義務的保証は、特許保有者がライセンス契約を決定する権利に関するTRIPS協定28条(2)(特許権者は特許を譲渡し又は承継により移転する権利及び実施許諾契約を締結する権利を有する)に関連して、TRIPS協定3条(内国民待遇)の観点で懸念があると述べているように、日本は協議要請で特定された法的手段について継続的な懸念を持っており、中国のパートナーに技術を移転する日本企業に対して商業的影響を与えるものである。

第二に、日本は、中国に対する主要な技術輸出国の一つである。近年、日本企業が中国企業に提供している技術は、中国の技術輸入契約件数でみるとその20%相当にのぼる。かくして、日本は、中国に対する技術移転の面で最大のステークホルダーの一つである。

第三に、日本はまた、中国において特許権を持つ主要な外国の一つである。例えば、2015年において、日本(籍)は約4万件の申請を行い、3万6,000件の特許が認められた。こうして、日本(籍)が中国に保有するこれらの特許権は、中国の技術移転の法律、規制、及びその他の法的手段の対象となっている。

とりわけ、契約によって中国企業に技術移転した日本企業は、米国が特定した法的手段の一つである技術輸出入管理という中国の規制の影響を直接受けることになっている。これらの法的手段は、外国と中国のパートナー間の技術移転契約を義務付けており、日本を含む外国のパートナーにとって不利なものとなっている。JVに関する中国に規制では、法律上、技術移転契約が終了した後は、外国のパートナーが中国のJVに対して知的財産権を執行することを認めていない。こうして、中国の株主とJVを設立した日本企業は、特に彼らがJV企業に技術移転した際に、直接的な影響を受けている。

⁸ WTO, "United States - Tariff Measures on Certain Goods from China - Request for consultations by China," WT/DS543/1, April 5, 2018

⁹ WTO, "United States - Tariff Measures on Certain Goods from China - Communication from the United States," WT/DS543/2, April 17, 2018

¹⁰ WTO, "United States - Certain Measures on Steel and Aluminium Products - Request for consultations by China," WT/DS544/1, April 9, 2018

¹¹ WTO, "United States - Certain Measures on Steel and Aluminium Products - Communication from the United States," WT/DS544/2, April 17, 2018

¹² USTR, "Notice of Determination and Request for Public Comment Concerning Proposed Determination of Action Pursuant to Section 301: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation [Docket No. USTR-2018-0005]," *Federal Register*, Vol. 83, No. 67, April 6, 2018

する¹³。

対象品目の分野は「航空、情報及び通信技術、機械を含む」とされ¹⁴、実際に発表されたリストで金額が大きいのは、原子力関連 (HS84)、電気機器・部品等 (HS85)、光学機器等 (HS90) である¹⁵。このリストについては、5月22日を期限とするパブリックコメントが実施され、関係業界等を対象とした公聴会も開催された (5月15～17日)。

米国による関税対象品目リスト公表の翌日 (4/4)、上述したように中国はWTOにおける米国との協議を要請すると共に、対抗措置として、航空機や自動車、大豆などを含む106の品目に25%の関税を課す方針を発表した¹⁶。トランプ大統領はこの中国の報復措置を「不当」として、1,000億ドル相当の追加関税と対象品目の検討を米通商代表部 (USTR) に指示している (4/5) ¹⁷。また米国は、WTOに対する中国の協議要請に応じる中で、中国の対抗措置の正当性も説明するよう求めているが、中国は対抗措置を協議対象としない方針を示している (4/25) ¹⁸。

〈対米投資制限〉

米国の対中制裁のうち内容が明らかになっていないのが、対米投資制限である。米財務長官に対し、60日以内 (すなわち5/21が期限) に検討状況を大統領に報告するよう指示が出されている。投資制限措置の検討に当たっては「あらゆる利用可能な法律上の権限を使う」こととされており、①いわゆるエクソン・フロリオ条項、もしくは②国際緊急経済権限法 (IEEPA) の援用を指すとみられている¹⁹。

(3) 米中ハイレベル通商協議

米中間の対立は、二国間のハイレベル協議へと舞台が移っている。

5月3・4日に北京で開催された第1回目の協議には、米国からムニューシン財務長官、ロス商務長官、ライトハイザー米通商代表、ナバロ通商製造政策局長らが出席、中国からは劉鶴副首相らが出席した。

第1回協議における米国の要求は8分野にわたったようだ。①2020年末までに2,000億ドルの対中貿

¹³ USTR, "Section 301 Fact Sheet," March 22, 2018

(<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/section-301-fact-sheet>)

¹⁴ USTR, "Section 301 Fact Sheet," March 22, 2018

(<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/section-301-fact-sheet>)

¹⁵ USTR, "Notice of Determination and Request for Public Comment Concerning Proposed Determination of Action Pursuant to Section 301: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation [Docket No. USTR-2018-0005]," *Federal Register*, Vol. 83, No. 67, April 6, 2018

¹⁶ Ministry of Commerce, People's Republic of China, "Public Notice on Imposing Additional Tariffs on Certain Imported Products Originating from the United States," the 2018 Public Notice No. 34, April 4, 2018

(<http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/buwei/201804/20180402734699.shtml>) ;

商务部公告 2018 年第 34 号 关于对原产于美国的部分进口商品加征关税的公告

(<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/e/201804/20180402728516.shtml>)

¹⁷ The White House, Office of the Press Secretary, "Statement from President Donald J. Trump on Additional Proposed Section 301 Remedies," April 5, 2018

(<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-additional-proposed-section-301-remedies/>)

¹⁸ WTO, "United States - Tariff Measures on Certain Goods from China - Communication from China," WT/DS543/3, April 27, 2018

¹⁹ Covington & Burling LLP (2018) ; ブルームバーグ「米財務省、中国からの投資制限へ緊急事態法の活用など検討＝次官補」(2018/4/19) ; ロイター「米財務省、中国の技術投資を抑制する緊急権限法の適用を検討」(2018/4/20)

易赤字の削減（対米輸入額を2,000億ドル増加、うち財輸入を少なくとも1,250億ドル増加）、②米国の技術及び知的資産の保護、③機密技術分野における対米投資制限の受け入れ、④米企業による対中投資の制限緩和、⑤関税率の引き下げ（米中均等化）と非関税障壁の撤廃、⑥サービス分野の市場アクセスの改善、⑦米農産品の市場アクセスの改善、⑧本協議における合意事項の履行状況のレビューである。

要求①は、従来の「1,000億ドルの貿易赤字削減要求」²⁰から倍増しており、最初に高い条件を突きつけ相手から有利な譲歩を引き出そうとする典型的な交渉戦術と言える。また要求②、③、④は、上述した通商法301条に基づく対中制裁発動と関連するものである。なかでも要求③では、中国の産業政策「中国製造2025」²¹への警戒を露わにしており、後述するエクソン・フロリオ条項に基づく対米投資制限の枠組みの強化という米議会の動きと軌を一にしている。

一方、中国側は、知的資産の侵害に係る301条調査、対中制裁関税、エクソン・フロリオ条項に基づく対米投資審査における差別的取扱いなどの停止や、米電子決済市場へのアクセス、中国の投資銀行である中国国際金融に対する営業免許の許可を求めたと報じられている²²。

ほぼ物別れに終わったとされる第1回協議だったが、米国で開催される第2回協議では、トランプ政権による中興通迅（ZTE）に対する制裁²³の緩和と、中国による米クアルコムの買収案件²⁴の認可、米

²⁰ ロイター「米、中国に貿易黒字 1000 億ドル削減要求＝ホワイトハウス」（2018/3/14）

²¹ 「中国製造 2025」には 9 つの戦略任務が記されている。①国家の製造業イノベーション能力の向上、②情報化と産業化のさらなる融合、③産業の基礎能力の強化、④品質・ブランド力の強化、⑤グリーン（環境保全型）製造の全面的推進、⑥重点分野における飛躍的発展の実現、⑦製造業の構造調整のさらなる推進、⑧サービス型製造と生産者向けサービスの発展促進、⑨製造業の国際化発展レベルの向上。このうち米国が警戒するのが戦略任務⑥であり、10 の重点分野が掲げられている。次世代情報通信技術、先端デジタル制御工作機械とロボット、航空・宇宙設備、海洋建設機械・ハイテク船舶、先進軌道交通設備、省エネ・新エネルギー自動車、電力設備、農業用機械設備、新材料、バイオ医薬・高性能医療機器。；国务院、国务院关于印发《中国制造 2025》的通知、国发〔2015〕28 号、2015 年 5 月 8 日（5 月 19 日発表）；国立研究開発法人科学技術振興機構研究開発センター（2015）

²² Bloomberg, "U.S.-China Trade Talks End With Key Differences Still Unresolved," May 4, 2018

²³ 2018 年 4 月 16 日、米商務省は、米企業に対して ZTE との商取引を 7 年間禁止する措置を発表した。ZTE は、2016 年 3 月 8 日、対イラン制裁法違反で輸出規制対象リスト入りした。同月 24 日に暫定的な解除措置（暫定一般許可の賦与）が取られ、数度の延長を経て 2017 年 3 月 23 日に米政府当局との和解が成立し、29 日に同リストから削除された。23 日の和解では、ZTE は対イラン制裁違反と北朝鮮への輸出規制違反を理由として 11 億 9 千万ドルの罰金を支払うことに合意し、また許可されていない取引に関する情報を隠匿していたとして 6 億 6,100 万ドルの民事制裁金を課せられている。ロイター（2017/3/8）は 2017 年 3 月当時、「ZTE は、国際緊急経済権限法への違反を企んだことや、事実隠蔽による司法妨害、規制を順守していると重大な偽証をしたことについて有罪を認めた」と報じている。「商務省などが 5 年にわたり実施した調査では、ZTE が米国製部品を自社製品に組み込んでイランに輸出することで、米国の対イラン禁輸関連法の目をかいくぐろうとしたと結論付けた。北朝鮮への通信機器輸出についても責任を問われた。（中略）ZTE は 2016 年 3 月、米国企業が部品などを供給する際に政府の許可を必要とする輸出規制の対象に指定された。ZTE が司法省との合意に従い、裁判所が合意を承認した場合、商務省は同社を規制の対象から外すことを勧告する。ZTE は 3 年間の監視期間や法令順守・倫理プログラムなどにも同意した。」米商務省による今年 4 月の ZTE 制裁は、こうした合意を十分に履行していないことを理由としたものである。なお各種報道によれば、ZTE は 5 月 6 日、制裁措置の停止を米商務省産業安全保障局（BIS）に申請したことを明らかにした。5 月 3-4 日に開催された米中ハイレベル通商協議では、中国側から ZTE に反論の機会を与え、法令順守改善努力を考慮し、禁止措置を修正するよう要求が出されたと言われている。；Bureau of Industry and Security (BIS), "Order Activating Suspended Denial Order Relating to Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation and Zte Kangxun Telecommunications Ltd.," *Federal Register*, Vol. 83, No. 78, April 23, 2018 ; BIS, 15 CFR Part 744 [Docket No. 160106014-604-01] RIN 0694-AG82, "Addition to the Entity List," *Federal Register*, Vol. 81, No. 45, March 8, 2016

農産品に対する制裁関税（米鉄鋼・アルミ関税措置への対抗措置）の取り止めなどを柱とする米中合意に至る可能性が高いと報じられている²⁵。

2. 国家安全保障上の懸念を惹起する中国の技術獲得

トランプ政権は通商法 301 条調査において、①中国企業への技術移転を目的とした中国政府による規制や干渉、②市場原理に則ったライセンスや技術契約に対する中国政府による制限と干渉（中国企業を不公正に優遇）、③先端技術と知的資産の獲得を目的とした中国企業による米企業・資産の体系的な買収への中国政府の支持と支援、④米国へのサイバー攻撃に対する中国政府の関与と支援、を問題視した。④は言うまでもないが、①～③も、米国にとって経済上の問題（トランプ大統領にとっては「巨額の対中貿易赤字」問題）という以上に、国家安全保障上の問題という側面を持っている。中国の産業政策「中国製造 2025」が米国内で強い関心を集め、米中ハイレベル通商協議で米国がそれに言及するのも、これが中国の国家安全保障政策として捉えられているためである。

（1）高まる対中警戒論

米下院に提出された 2019 年度国防権限法案（H.R.5515）には、各種報告書を引用する形でハイテク分野、特に通信技術分野における中国政府の政策への強い警戒感が示されている。具体的には以下の通りである。

<米国防省の 2011 年報告書²⁶>

「中国の防衛産業は、急速に拡大している民間経済と、科学技術分野、特に外国技術へのアクセスによって恩恵を受けている。防衛産業内における個々のセクターの進展は、中国の民間経済を通じて、研究開発を含むグローバルなサプライチェーンに統合されていることと関連しているようだ。（中略）ファーウェイ、中国大唐集団、ZTE を含む情報テクノロジー企業は、中国人民解放軍と緊密な関係を維持している。」

<米中経済安全保障委員会（USCC）の 2011 年報告書²⁷>

「国家安全保障上の懸念は中国の通信セクターの劇的な成長に伴うものである。（中略）中国の大企業、とりわけ中国の対外投資政策「走出去」によって目立つようになった代表的企業は、国家政策・目標のサポートを含め中国共産党の直接的指示の下にある。」「対米外国投資による明らかな経済的便益は、産業基盤の構成要素が外国組織の支配下となることによる潜在的な国家安全保障上の懸念と、比較衡量しなければならない。これは特に通信産業に当てはまるとみられ、中国企業は、突出した通

²⁴ クアルコムによる、オランダ車載半導体大手 NXP セミコンダクターズ買収計画。2016 年 10 月に発表され、欧州や韓国など各国独占禁止法当局から承認を得ており、中国の認可待ちとなっている。中国は、クアルコムの特許ライセンス事業がモバイル決済や自動運転システムなどの分野にも広がるとの懸念を理由として、中国企業の保護に向けた是正措置をクアルコムに求めていたが、実質的に同買収計画は米中摩擦の「人質」となっていた。；Bloomberg「クアルコムは一段の是正措置必要、NXP 買収計画で中国商務省」2018 年 4 月 19 日；日本経済新聞電子版「クアルコム、NXP 買収に壁 米中摩擦の「人質」」2018 年 4 月 26 日

²⁵ WSJ, "U.S., China Discussing Deal on ZTE, Agricultural Tariffs," May 14, 2018

²⁶ Department of Defense (2011)

²⁷ USCC (2011)

信及び情報技術企業を米国及び世界で、体系的に買収し続けている。」

<USCC の 2011 年年次報告書>

「中国政府による経済統制の度合いを計量することは困難である。(中略) また、民間企業と言いつながらも、政府の影響下にある企業群がある。そうした企業は、しばしば、リーダーとしての国有企業 (SOE) が不在である新しい市場にあり、彼らの発展を助け、外国からの競争を排除する政府優遇策の恩恵を受けている。中国通信大手のファーウェイ、バッテリーメーカーである比亞迪汽車 (BYD)、吉利汽車 (ジーリー)、奇瑞汽車 (チェリー) などがその例である。」

<米下院情報特別委員会の 2012 年報告書²⁸>

「米国政府の通信システム、特に機密システムには、ファーウェイもしくは ZTE の製品及び部品を使うべきではない。同様に、政府と契約する者、特に機密の政府プログラムの契約者は、ZTE もしくはファーウェイの機器をそのシステムから排除すべきである。」

<FBI の 2015 年 2 月の文書²⁹>

「米国内の通信サービスプロバイダー・ネットワークにおいてファーウェイ製の機器利用が拡大することによって、米企業の通信への、中国政府と疑われるアクセスが劇的に増加している。中国政府の支援を受けて製造された通信機器は、米国のネットワークで使われることによって中国のサイバー活動に悪用されかねず、米国のネットワークへの APT 攻撃³⁰になる。」

(2) 動き出した米政府

中国政府による対米サイバー攻撃への関与が疑われるとして、連邦政府調達等から中国製品・部品及びサービスを排除しようという最近の動きには、米国における上述した危機感の強さが如実に表れている。

まず、米連邦通信委員会 (FCC) が、同委員会が所管する連邦政府プログラムに関し、国家安全保障上の脅威に対する新たな規制を提案した (4/18)³¹。その通知には具体的な対象企業等が記載されていないが、華為技術 (ファーウェイ) と ZTE を締め出す狙いがあるとされる。

次に米国防省が、この二社が製造する携帯通信機器の米軍基地内での販売を禁じた (5/2)³²。

さらに 2019 年度国防権限法案には、ファーウェイと ZTE が部品・サービスを供給する通信機器について、連邦政府による調達を禁じる条項が盛り込まれている³³。

²⁸ U.S. House of Representatives (2012)

²⁹ Counterintelligence Strategy Partnership Intelligence Note

³⁰ Wikipedia によれば、APT 攻撃とはサイバー攻撃の一分類。日本の独立行政法人 情報通信研究機構 (NICT) のサイバー攻撃対策総合研究センター (CYREC) では「特定の相手に狙いを定め、その相手に適合した方法・手段を適宜用いて侵入・潜伏し、数か月から数年にわたって継続するサイバー攻撃」としている。

³¹ Federal Communications Commission, 47 CFR Part 54 [WC Docket No.18-89; FCC 18-42], "Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs," *Federal Register*, Vol. 83, No. 85, May 2, 2018

³² STARS AND STRIPES, "Exchanges ordered to pull Chinese smartphones over security risks," May 2, 2018

(<https://www.stripes.com/news/exchanges-ordered-to-pull-chinese-smartphones-over-security-risks-1.525026>) ;

CNET, "Pentagon bans sale of Huawei, ZTE phones on US military bases," May 2, 2018

(<https://www.cnet.com/news/pentagon-reportedly-bans-sale-of-huawei-and-zte-phones-on-us-military-bases/>) ほか。

³³ House Armed Services Committee, "H.R. 5515—FY19 NATIONAL DEFENSE AUTHORIZATION BILL

3. CFIUSによる対米投資規制³⁴

通商法301条に基づく中国に対する対米投資制限は、エクソン・フロリオ条項もしくは国際緊急経済権限法（IEEPA）を使って行われるとみられている。エクソン・フロリオ条項に基づく対米投資制限において中心的役割を担っているのが、対米外国投資委員会（CFIUS）であり、米議会では現在の改革案が審議されている。トランプ政権は、CFIUS改革案の審議状況を見守りつつ、必要に応じて同改革案に盛り込まれた内容をIEEPAによる権限を使って実行する可能性が指摘されている³⁵。

本節では、現行のCFIUSによる対米投資規制について解説する。

（1）概要

対米外国投資委員会（CFIUS）は、国家安全保障上の脅威の有無という観点から外国政府・企業による対米投資を審査し、承認もしくは禁止の判断を下す中心的役割を担う省庁横断的組織である。財務長官を委員長とする11名の閣僚等から構成される³⁶。

審査対象（covered transactions）となるのは、取引の結果、外国企業が米国企業を支配することになる合併、買収、経営権の取得（merger, acquisition, and takeover）とされている。

CFIUSの原型は、1975年、フォード政権時代に大統領令によって創設された³⁷。当時の米国内の関心は、原油高で急拡大していたOPEC加盟国による対米証券投資に向けられ、それらの投資が経済的動機ではなく政治的動機に基づいているのではないかと懸念から、外国による対米投資を制限しようとする機運が高まったという。1976年には、国際投資調査法（International Investment Survey Act of 1976）によって、大統領が外国による対米投資に関する情報を集める法的権限を持つことが明文化された。もっとも、当時のCFIUSの機能はモニタリングに留まっていた。

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のは、1988年包括通商競争力法のいわゆる「エクソン・フロリオ条項」（1950年国防生産法第721条）である。外国企業（特に日本企業）による米国企業の買収が相次ぎ、米政府による介入を可能にする法整備の必要性が説かれるようになったことが背景にあった³⁸。

CHAIRMAN'S MARK", May 9, 2018 ; Section 866 Defending United States Government Communications ; (<http://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20180509/108275/BILLS-115HR5515ih.pdf>)

³⁴ CFIUSに関する本節の記述は、主として CRS（2018）と GAO（2018）に基づく。

³⁵ 1977年に施行された国際緊急経済権限法は、「異例かつ特別な脅威」への対応として大統領に国家緊急事態を宣言する権限を付与しており、大統領は同宣言により取引の停止や資産接収が可能になる。；Bloomberg「米政権、中国からの投資制限で国際緊急経済権限法の発動検討」2018年3月28日；Covington & Burling LLP, "Frequently Asked Questions (FAQ) and Answers Regarding the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) Trump Administration May Use IEEPA to Enact Chinese Investments Bans," May 7, 2018

³⁶ 財務長官のほか、國務長官、国防長官、国土安全保障長官、商務長官、エネルギー長官、司法長官、米通商代表、及び科学技術政策局長、労働長官と国家情報長官が委員を務める。ただし労働長官と国家情報長官には議決権がない。さらに、5名のホワイトハウス高官（行政管理予算局長、大統領経済諮問委員会委員長、国家安全保障担当大統領補佐官、経済政策担当大統領補佐官、国土安全保障及び対テロ担当大統領補佐官）がオブザーバーとして、また必要に応じて大統領への報告にも参加する。大統領は、これらに加えて必要に応じて他の省庁・行政機関の長を暫定委員として加えることができる。

³⁷ Executive Order 11858-Foreign investment in the United States of May 7, 1975.

³⁸ 本郷（2011）によれば、エクソン・フロリオ条項の創設以前は、個別業法による外資規制（米政府の介入）が中心だった。「具体的には、海運・造船、漁業、航空運送、放送・電気通信事業、動力関係事業（原子力発電、水力発電等）、

エクソン・フロリオ条項は、2007年外国投資及び国家安全保障法（FINSА）によって大幅に改定され現在に至っている³⁹。2005年の中国海洋石油による米石油企業ユノカル買収や、2006年のドバイ・ポーツ・ワールドによる英ペニンシュラ・アンド・オリエンタル・スチーム・ナビゲーション（米国6港湾等を運営）買収などの「外国企業による知名度の高い米国の企業及び社会基盤に対する投資の試み」⁴⁰が、米国内で国家安全保障の観点からの懸念を提起し、FINSАの成立へとつながった。

（2）事前スクリーニングと自発的通知

審査プロセスは、非公式の事前スクリーニングと、主として当事者の自発的通知に始まる3段階の公式審査手続きに分かれている。

事前スクリーニングは、投資案件が公式審査の対象に該当するかどうかを検討するものであり、審査される側の民間企業と審査する米政府の双方にとってメリットがあるとされる。民間企業にとっては、事前に国家安全保障上の懸念を取り除く機会となり、公式審査が通り易くなる。CFIUSの審査対象となることによるレピュテーション・リスクの回避にも役立つと言う。一方、米政府にとっての事前スクリーニングのメリットは、公式審査手続きに課せられた日数制限を事実上回避できる点にある。

公式の審査手続きは、通常、投資案件の当事者による自発的な通知によって始まる。法律上、通知は義務ではないが、CFIUSのメンバーがCFIUSに通知し審査を開始する非自発的ケースは稀で、好ましくないとされており、CFIUSのメンバーが審査の必要があると考える場合には、CFIUSのメンバーが当事者に対して自発的通知を促すとも言われている。自発的通知には、米政府がいずれ審査を開始する可能性があると思われる場合に、当局から不適切な行為とみられることを回避できるというメリットがある。

自発的通知の最大のメリットは、CFIUSや大統領が投資案件をいったん承認すれば、その審査に著しい誤り等がない限り、再審査の対象にはならないことにある（セーフ・ハーバー）。通常、投資案件完了から3年経てばCFIUSの審査にはかからないとされるものの、可能性はゼロではなく、CFIUSの審査プロセスを経していない投資案件は、いつ何時、調査対象となり得るか分からない。そうした不確実性を回避し、セーフ・ハーバーを得られるという点が、当事者に自発的通知を促す大きなインセンティブとなっている。

（3）公式審査

公式審査はCFIUSによる第1次審査（National Security Review）と第2次審査（National Security Investigation）、そして大統領による第3次審査に分かれている。

第1次審査は最大30日間行われる。CFIUSのメンバーはあらゆる国家安全保障上の観点から審査を行う。もし懸念がないと判断すれば、CFIUSは投資案件承認を当事者に通知する。なおCFIUSが、

天然資源などの産業分野において、外国人及び外国人によって支配されている会社が、米国企業を支配することとなる場合に、一定の制限」（本郷（2011））が課せられたという。

³⁹ 2007年7月26日、「2007年外国投資及び国家安全保障法」（Foreign Investment and National Security Act of 2007、FINSА）が成立した。その後の大統領令（Executive Order 13456、2008年1月23日）、米国財務省による「国家安全保障審査に係るガイダンス」（同年12月8日）、及びFINSА施行規則（同月22日）の制定を経て、現在の審査体制が構築されている。

⁴⁰ ホワイト&ケース外国法事務弁護士事務所（2012）

第2次審査を回避するため、当事者に対して審査申請を取り下げ、影響軽減措置を取って再申請するよう促すことは珍しくないという。これは次に述べる第2次審査にも共通する。

第1次審査終了時点で国家安全保障上の懸念があるとCFIUSが判断した場合、当事者に対して第2次審査を開始する旨の通知が行われる。なお、外国政府が関わる投資案件は、当該案件の審査を主導する財務省等の長官もしくは副長官が「安全保障上の問題はない」と認定しない限り、すべて第2次審査に送られる。

第2次審査は最大45日間実施される。CFIUSは、投資案件を承認するか、そうでない場合は大統領に対して公式の報告書を送付する。後者のケースになるのは、CFIUSが大統領に対して投資案件の停止もしくは禁止を勧告する場合、CFIUS内では全会一致の結論が得られない場合、または、大統領に最終判断を委ねるべきとCFIUSが判断した場合、の3通りである。

大統領は報告書受領から15日以内に、投資案件を承認するか、停止または禁止するか（suspend or prohibit）を決定する。CFIUSが創設された1975年以来、大統領が対米投資を停止または禁止する命令を出したのは5件しかないが、注目されるのは、全て、中国が関係する、もしくは中国の台頭を許す対米投資案件とされている点である。その最近のケースが、2018年3月12日、通信用半導体大手ブロードコム（Broadcom）の米クアルコム（Qualcomm）買収に対するトランプ大統領の禁止命令である⁴¹。

4. CFIUS 改革

2017年11月8日、米上下両院の超党派議員がCFIUSの権限を強化する法案「2017年外国投資リスク審査現代化法」（Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2017, S. 2098/H. R. 4311, 以

⁴¹ 大統領の命令には書かれていないが、米財務省から買収案件を担当する法律事務所宛てに送られたレターには、クアルコム買収による国家安全保障上のリスクとして「クアルコムの地位が弱まれば中国に対して5Gの標準化に影響を及ぼす機会を与えることになること」が記されている。「ファーウェイを含む中国企業は、5G技術構築の一環として、5G標準化ワーキンググループへの関与を強めている。例えば、ファーウェイは研究開発支出を増やし、5Gにとって重要な特許のおよそ10%を有している。米国は標準化において現在圧倒的地位にあるものの、クアルコムの敵対的買収によって生じた空白を埋めようと中国は激しく競争してくるだろう。すでによく知れ渡っているファーウェイ及び他の中国通信企業に対する米国の安全保障上の懸念を踏まえると、5Gにおける中国支配へのシフトは米国にとって極めて深刻な国家安全保障上の結果をもたらすだろう。」；Department of Treasury, "Re: CFIUS Case 18-036: Broadcom Limited (Singapore)/Qualcomm Incorporated," March 5, 2018 ; "Order of March 12, 2018: Regarding the Proposed Takeover of Qualcomm Incorporated by Broadcom Limited," *Federal Register*, Vol. 83, No. 51, March 15, 2018 ; このほかの禁止措置は以下の通り。

1990年2月1日、中国航空技術進出口（CATIC）による米航空機金属部品加工製造企業MAMCO Manufacturingの買収を禁止。CATICが保有するMAMCO関連の全権益の売却を命令。

2012年9月28日、Ralls Corporationによる風力発電所建設計画を禁止。具体的には、風力発電会社を買収することになる取引と同会社の支配を禁止し、Ralls Corporationが保有する全権益の売却を命令。Ralls Corporationは、2010年に中国大手建設メーカーの三一集団の役員が米国に設立。

2016年12月2日、福建芯片投資基金（FGC）が提案していたドイツ半導体メーカーAixtronの米国子会社の買収と、それと実質的に同等な取引を禁止。FGGとAixtronに対して、買収計画の完全かつ恒久的な破棄に必要なすべての手続きを取るよう命令。

2017年9月13日、Canyon Bridge Capital Partnersが提案していた米半導体メーカーLattice Semiconductorの買収と、それと実質的に同等の取引を禁止。Canyon Bridge Capital PartnersとLatticeに対して、買収計画の完全かつ恒久的な破棄に必要なすべての手続きを取るよう命令。Canyon Bridge Capital Partnersは、中国国有の資産運用会社、国新基金管理が支援するプライベートエクイティ投資会社。

下FIRRMA)を提出した。

FIRRMAに関する議会公聴会に出席したタルバート米財務次官補(国際市場・投資担当)は、同法案を支持しながら、その特徴として①審査対象取引の拡大、②審査プロセスの明確化・効率化、③同盟国等との連携、④CFIUSのリソース強化、という4本柱(four pillars)を挙げた⁴²。本節では、まずUSCCによるCFIU勧告を紹介した後、FIRRMAに盛り込まれている、上記①と②に関連する、審査対象取引の拡大、審査項目の見直し、審査申請手続きについて解説する(以下は2017年11月8日時点の法案に基づく⁴³)。

(1) USCC 勧告

米議会の諮問機関である米中経済安全保障委員会(USCC)は、2016年の年次報告書⁴⁴において、「議会は法律を改正し、中国国有企業による米企業の買収を阻止する権限を対米外国投資委員会(CFIUS)に付与すべき」と勧告した。2017年の年次報告書では、CFIUS改革について、より踏み込んだ勧告を行っている^{45 46}。(強調は筆者、注は筆者)

- ① 中国国有もしくは中国政府が支配する企業による米国資産取得の禁止。対象にはSWFを含む(注:中国からの投資を一律禁止)
- ② 上記以外の中国企業による米国資産の支配権獲得に関わるあらゆる取引について、審査を義務付け(注:現行制度では審査対象外となっているパッシブ投資やジョイントベンチャーなどが視野。下記④と関連)
- ③ 中国人が支配する企業による米国への進出(グリーンフィールド資産の獲得。注:現行制度では審査対象外)が、米国の国家安全保障と経済保障の潜在的な毀損をもたらすかどうかの審査の義務付け
- ④ 「支配」の定義の拡張。ジョイント・ベンチャー、ベンチャー・キャピタル・ファンド、ライセンス契約、及び中国企業による米国資産へのアクセスもしくは撤退を可能にするその他の契約を含む(注:②と同じ)
- ⑤ 「重要な技術または産業基盤」(critical technologies or infrastructure)に関する支配

⁴² Heath P. Tarbert, Assistant Secretary of the Treasury, Testimony before the U.S. House Financial Services Subcommittee on Monetary Policy and Trade, March 15, 2018

⁴³ 主な参考文献はCovington & Burling LLP (2017)、Sidley Austin LLP (2017)、ビルズベリー・ウィンスロップ・ショー・ピットマン法律事務所(2018)。

⁴⁴ USCC (2016)

⁴⁵ USCC (2017)

⁴⁶ CFIUS改革のほかにも3つの対米投資関連の勧告が行われている。

- ①米国人投資家の対中投資と、中国人投資家の対米投資の条件を、相互主義に基づきセクターごとに均等化すること
- ②1976年外国主権免除法(Foreign Sovereign Immunities Act of 1976)を修正し、(f)外国政府関連企業を被告とする事件の審査を、商業活動例外規定に基づきすべての米国裁判所に認めること、(i)米国内で事業を行う中国企業に対して外国主権免除を放棄するよう義務付けること
- ③米国公開会社会計監視委員会(PCAOB)との互惠協定に署名していない国に本籍を持つ外国企業の米国での上場禁止及び廃止の法制化を検討すること。なお、PCAOBとは、米国証券取引委員会(SEC)に登録する証券を発行する公開会社の監査を監視するために、2002年米国企業会計改革法(サーバーンズ・オクスリー法)に基づき設立された組織。

権を可能にするすべての買収もしくは投資の禁止。米国の国家安全保障と経済保障が守られていることを確かなものにするため、国土安全保障省、商務省、国防省は、中国企業による買収もしくは投資に不適格な「重要な技術または産業基盤」のリストを準備し、定期的に更新

- ⑥ 米国の国家経済保障を確実に高めるため、米国内での中国企業による買収の影響審査に、ネット経済便益テストを追加（注：便益とコストの算定という困難な作業を伴う）
- ⑦ 中国企業によるメディア資産の買収計画について、中国共産党の宣伝目標に対する当該企業の忠実さの歴史的推移と、米国世論に対する潜在的影響力の観点から審査することを義務づけ（注：2016年大統領選挙に対するロシア関与疑惑と同様、米国の選挙への影響を懸念）
- ⑧ CFIUSの法的措置と活動における持続的バイアスについて、議会が任命する独立審査パネルに審査権限を付与（注：議会によるCFIUS監視強化）
- ⑨ CFIUSメンバーの全会一致に依らない審査開始

（2）FIRRMA：審査対象取引の拡大

現在の審査対象は、取引の結果、外国企業が米国企業を支配することになる合併等⁴⁷とされている。

FIRRMAでは、次の5つの取引が追加され、対象は大きく広がった。

第1に、軍事施設及び機密施設に近い不動産の売買／リースである。2016年、中国保険大手、安邦保険集団が米ブラックストーン・グループからカリフォルニア州のホテルを買収しようと計画した際、CFIUSが米国の海軍施設に近い点に懸念を示したことで同計画が取りやめになったと言われている。FIRRMAの規定には、この例のように、すでにCFIUSが審査対象とした取引について明文化したものが多。

第2に、米国の重要技術企業（critical technology company）または重要産業基盤企業（critical infrastructure company）⁴⁸に対するパッシブ投資以外の投資である。

FIRRMAではパッシブ投資について厳格な定義が盛り込まれており、それだけ審査対象取引が広がることになる。すなわち法案には持ち分比率の記述がない一方、(ア) 非公開技術情報へのアクセス、(イ) 全ての投資家に公開されてはいない非技術的情報へのアクセス、(ウ) 取締役会への参加、(エ)

⁴⁷ The term "covered transaction" means any merger, acquisition, or takeover that is proposed or pending after August 23, 1988, by or with any foreign person which could result in foreign control of any person engaged in interstate commerce in the United States.;50 USC 4565(a)(c)

⁴⁸ 現行の重要産業基盤の定義は「システム・資産であり、物理的又は仮想的であって、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」（大統領令第13636号）ものと定義されている。具体的には次の16分野（大統領政策指令21）。化学、商業施設、通信、重要製造業、ダム、救急サービス、情報技術、原子力、農業・食料、防衛基盤産業、エネルギー、健康&公衆衛生、金融サービス、水、政府施設、交通システム。；国立国会図書館調査及び立法考査局（2013）；"Executive Order 13636 of February 12, 2013: Improving Critical Infrastructure Cybersecurity," *Federal Register*; Vol. 78, No. 33, February 19, 2013 ; The White House, Office of the Press Secretary, "Critical Infrastructure Security and Resilience," *Presidential Policy Directive*, PPD-21, February 12, 2013

(<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/02/12/presidential-policy-directive-critical-infrastructure-security-and-resil>)

実質的な意思決定への関与、のいずれかを外国人投資家に認める投資はパッシブ投資とはみなされなく審査対象取引となる。

またFIRRAでは「重要技術」の定義⁴⁹として、「“特別の懸念を有する国々” (countries of special concern) に対する米国の技術的優位性を維持又は強化するため、もしくは現在はそうした優位性が存在しない分野でそれらの国々に対する優位性を得るために重要な、その他の最先端技術 (emerging technologies)」という規定が加わった。

「特別の懸念を有する国」については、後述する審査項目にも「特別の懸念を有する国の関与」が加わった。米国内の議論を踏まえると中国が筆頭候補であるが、具体的な選定基準や実際の運用の詳細については、米財務省が定める運用規則に委ねられる。

「最先端技術」という用語について法案上の定義はないが、人工知能、自動運転、拡張現実／仮想現実、ロボット、フィンテック（ブロックチェーン・テクノロジー）、遺伝子操作などを含むとみられる⁵⁰。最先端技術の特徴は2つある。第1に、これまで存在していたはずの各種機器の民生用と軍事用の技術的垣根が、これらの先端技術によって消えつつある点である。第2に、これらの先端技術が持つ広範な応用可能によって、多くのソフトウェアや最終用途技術がこれらの先端技術を基盤として構築されるとみられる点である。米国では、国家安全保障の将来を大きく左右し得るこうした最先端技術への中国の投資活動、とりわけアーリーステージのベンチャー投資の高まりに強い警戒感がある。

第3に、米国事業の支配⁵¹、もしくは上述した重要技術企業等への投資につながる、米国の事業に関する外国人投資家の権利のあらゆる変更である。

第4に、ジョイント・ベンチャー（JV）などの契約を通じた、米国の重要技術企業による、「通常の顧客サービスを越えた」知的資産及び関連サービスの提供（contribution）である。これはライセンス、技術協力、訓練などが新たに審査対象になることを示唆する。

第5に、上記の審査対象取引とみなされないために設計もしくは意図された、その他のあらゆる取引、移転、契約、斡旋である。対外投資規制逃れを許容しない米議会の強い姿勢が表れていると言えるだろう。

追加された審査対象取引の一部（不動産、重要技術等への投資、ジョイントベンチャー等を通じた知的資産等の提供）について国家安全保障上の基準⁵²を満たした国を除外することや（前掲タルバート米財務次官補が指摘する4本柱の③に該当）、破産手続き等の取引にも上記定義を適用し審査対象取

⁴⁹ 現行の重要技術の定義は、米国軍需品リスト（United States Munitions List）、輸出規制リスト（Commerce Control List）、「外国の原子力エネルギー活動の支援」に係る規則等の指定品目、指定生物剤・毒素（select agents and toxins）に係る製品、部品、サービス、施設等を指す。；Department of Treasury, Office of International Investment, "Regulations Pertaining to Mergers, Acquisitions, and Takeovers by Foreign Persons," *Federal Register*, Vol. 73, No. 79, April 23, 2008

⁵⁰ DIUx (2018)

⁵¹ 法案（2017年11月8日時点）の定義によれば、「支配」とは「CFIUSの規制対象となる組織（entity）に影響を及ぼす重要事項を解決、指示、もしくは決定する権限」と定義されている。現行法では「別途規制によって定義を定める」とされていた。

⁵² 法案（2017年11月8日時点）によれば、「相互防衛条約締結国、外国投資に関連する相互安全保障協定、当該国における外国投資の国家安全保障審査、CFIUSが決定するその他の基準」とされている。

引とすることなどが別途規則によって定められることになっている。

(3) FIRRMA : 審査項目の見直し

審査項目は従来の10項目から20項目へと倍増している（以下、列挙。追記・新規については強調表記）。

- ① 国防に必要と見込まれる国内生産。外国のサプライヤーに対する依存度が高まるかどうかを含む
- ② 人的資源、製品、技術、資材ならびにその他の供給およびサービスを含む国内産業の国防要求を満たす能力（capability and capacity）
- ③ 外国人による国内産業と商業活動の支配が国家安全保障の要求を満たす米国の能力に与える影響
- ④ 軍需製品・設備の取引、あるいはテロリズム、ミサイル技術の拡散、または化学・生物兵器を支持する外国の技術に対する潜在的影響
- ⑤ 米国の国家安全保障に影響する分野における、国際的な米国の技術的かつ産業的な主導権に対する潜在的影響。特別の懸念を有する国に対する米国の技術的かつ産業的優位性を減じる可能性があるかどうかを含む
- ⑥ 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国家安全保障上の影響
- ⑦ 米国の重要技術に対する潜在的な国家安全保障上の影響。米国にとって戦略的な国家安全保障上の優位性をもたらす技術の損失もしくは悪影響を及ぼす可能性を含む
- ⑧ 外国政府が支配する取引
- ⑨ 当該国の核不拡散防止体制への遵守具合、テロ対策活動などに関する当該国と米国との関係などの現況に関する調査
- ⑩ エネルギー及びその他の重要な資源・原料に対する米国の需要の長期的展望
- ⑪ 国防、諜報、または他の国家安全機能に必要な機器及びシステムの、取得もしくは維持費用の増大可能性
- ⑫ 産業基盤、エネルギー資産、重要な材料、もしくは重要な技術のいずれかにおける外国人の累積的市場シェアがもたらす潜在的な国家安全保障上の影響
- ⑬ 当該取引に関わる外国人の、米国法令及び米国政府機関との契約等への遵守状況の履歴
- ⑭ 国家安全保障上の脅威となり得る、米国市民の個人識別情報、遺伝情報、他の機密情報への外国政府もしくは外国人によるアクセス⁵³
- ⑮ 米国に対する新規のサイバー攻撃を創出、もしくは既存のサイバー攻撃を加速させる影響
- ⑯ 外国政府が不正なサイバー活動に取り組む新規の能力につながる可能性、連邦機関の選挙結果への影響を企図した行動を含む
- ⑰ 審査対象の取引に関与する米企業が有する重要技術の獲得という戦略的目標を提示もしくは

⁵³ 法案（2017年11月8日時点）の定義によれば、“アクセス”とは「CFIUSの規制対象となる情報を獲得する能力と機会」とされている。

宣言している「特別の懸念を有する国」の関与

- ⑱ 犯罪もしくは詐欺的活動の促進
- ⑲ 国家安全保障上の機密情報または連邦政府の法執行機関の手続きや運用に関する機密情報の不正な外国人への漏えい
- ⑳ その他、大統領及び CFIUS が当該取引との関係で考慮すべきとしたその他の要素

上記追加項目の特徴をまとめると次の通りである。

国防調達のスプライマネジメント上の懸念が反映されている（項目①）⁵⁴。技術面に加えて産業面での国際的な主導権も重視され、経済的影響への関心が高まっている（項目⑤）。調達コストへの影響が加味される（項目⑩）。ただし、一部識者が主張する「ネット便益」ではない。累積的な市場への影響を考慮することによって、取引単位の審査ではなく、例えば複数の企業や取引を通じた国家を挙げての長期的かつ戦略的な投資活動（＝体系的な投資）への対応が可能になっている（項目⑫）。重要産業基盤、重要技術に加えて「重要な材料」（critical materials）が審査項目に含まれた（項目⑫）。外国企業の法令順守に対する監視が強まり、ZTEによる対イラン制裁違反と違法な北朝鮮向け輸出、及び米政府に対する情報の隠匿などはFIRMAでは許されなくなるとみられる（項目⑬）。国家安全保障という観点からの個人情報保護が謳われている（項目⑭）。「特別の懸念を有する国」の関与が審査項目に加わったことで、もし当該国が指定された場合には、同国企業に対して一律の厳しい審査が行われる可能性が示唆される（項目⑮）。

（４）FIRMA：審査手続き

CFIUSによる公式審査は従来、審査対象取引の当事者による書面通知によって開始されるが、新たに簡易な資料提出（一般に最大5ページ）の提出による届出制（declaration）が加わった。自主的届出と義務的届出に分けられ、「外国政府が25%以上の議決権を直接・間接を問わず所有する取引」と「国家安全保障上の問題解決が困難等とCFIUSが判断する取引」は届出が義務化された。ただしこの場合には書面通知を選択することができ、義務的届出は取引完了45日前まで、書面通知は同90日前とされている。

さらに、書面通知もしくは届出がない取引の中に審査対象取引となるものがないかどうかを監視する新たな仕組みも設けられる。

5. CFIUS 改革の行方

現行の、安全保障に基づく対米投資規制は10年ほど前の大改革を経て構築されたが、その間に起きた劇的な技術革新（デジタル・エコノミーの広がり）と中国の著しい台頭によって、現行制度は時代遅れで、見過ごすことのできない大きな抜け穴を持つようになった。デュアル・ユース（民生と軍事両方に利用可能）で極めて広範にわたる応用可能性を持つ先端技術開発の進展と、「中国製造2025」

⁵⁴ USCC (2018)

や様々な取引・投資形態を通じた対米投資規制の回避といった中国の政策が、CFIUS改革の推進力となっている。FIRRMAに関する議会公聴会を通じ、対米直接投資の促進と米国の機密技術やノウハウの保護というバランスを取ることの重要性が引き続き強調されているものの、より後者に比重を移すことに異論は示されていない。米中ハイレベル通商協議に関連して「ZTE制裁の緩和」を仄めかしたトランプ大統領が、数日のうちに事実上の前言撤回を迫られる状況は、米議会を中心とする対中警戒感の強さを物語っている⁵⁵。国家安全保障上の脅威やリスクをもたらす案件の譲歩などは、そもそも交渉材料として違和感がある⁵⁶。

議会公聴会におけるCFIUS改革の論点で注目されるのは、対米投資規制と両輪をなす輸出管理規制とのバランスと、CFIUSに対する十分なリソースの配分である。前者については、FIRMMAに一部規定があるが⁵⁷、全体の整合性をとるための修正作業がすでに進められている模様である。

後者については、改革の実効性を担保する上で極めて重要とされ、FIRMMAでも、「CFIUS基金」の新設、審査申請手数料の徴収、CFIUS基金から関係省庁への資金移転などが規定されている。すでに現行のCFIUSが扱う取引件数は大幅に増えており（2009-2010年には年平均100件以下→2017年は約240件）、多くのリソースが必要な第2次審査に進む割合も著しく高まっている（2007年4%→2017年70%）と言われる。CFIUS改革によってこうした数字が飛躍的に増えることはほぼ確実であろう。

トランプ政権と米議会の双方から幅広い支持を得ているCFIUS改革（FIRRMA）が実現する可能性は極めて高い。そのターゲットとなっている中国のみならず、日本企業にとってもその影響が及ぶため、今後の議会審議等に引き続き注目していく必要がある。

⁵⁵ 上院外交委員会のメンバーであるルビオ議員は、国家安全保障上、機密性の高い技術や知的財産の売却を禁止し、多国籍企業に対しては中国からの利益に対する税金を引き上げる内容を盛り込んだ法案（Fair Trade With China Enforcement Act、対中公正貿易執行法）を提出した（5月10日）。；ロイター「米共和党議員、中国への機密技術売却を禁じる法案提出」5月10日

⁵⁶ David Dollar, "Trump's hot-cold stance on China," The Brookings Institution, May 15, 2018

⁵⁷ 法案では、ジョイントベンチャー等を通じた知的資産の提供について、審査を免除する条件を別途規則によって定めるとしている。タルバート米財務次官補によれば、海外での提供について、輸出管理規制など他の法制度による方が適切としてCFIUSの審査を免除することが意図されているようだ。

[参考文献]

- 国立国会図書館調査及び立法考査局 (2013) 「【アメリカ】サイバーセキュリティに関する大統領令」
(外国の立法、5月)
- 国立研究開発法人科学技術振興機構研究開発センター (2015) 「「中国製造2025」の公布に関する国
務院の通知の全訳」 (7月25日)
- ピルズベリー・ウィンスロップ・ショー・ピットマン法律事務所 (2018) 「対米外国投資委員会 (CFIUS)
の審査権限を強化する改正法案に含まれる3つの重要な側面」 (Legal Wire, Vol. 41, 1月)
- ホワイト&ケース外国法事務弁護士事務所 (2012) 「諸外国における資本移動規制の動向調査報告書」
(平成22年度経済産業省対内直接投資促進地域支援等事業、3月)
- 本郷隆 (2011) 「外資規制法の構造分析—安全保障を理由とする投資規制の比較法的分析と事例研究
—」 (東京大学法科大学院ローレビュー、Vol. 6、9月)
- みずほ総合研究所 (2018) 「米国第一主義と通商問題～通商関連刊行物のコンピレーション～」 (緊
急レポート、4月25日)
- Congressional Research Service (CRS) (2018) , “The Committee on Foreign Investment in the
United States (CFIUS), ” March 13
- Covington & Burling LLP (2017) , “CFIUS Reform Legislation Introduced in Congress, ” *Covington
Alert*, November 8
- (2018) , “Frequently Asked Questions (FAQ) and Answers Regarding the International
Emergency Economic Powers Act (IEEPA),” *Covington Alert*, May 7
- Department of Defense (2011) , *Annual Report to Congress: Military and Security Developments
Involving the People’s Republic of China 2011*, August 24
- Defense Innovation Unit Experimental (DIUx) (2018) , *China’s Technology Transfer Strategy*,
January
- Office of the United States Trade Representative (USTR) (2018) , *2018 National Trade Estimate
Report*, March 30
- Sidley Austin LLP (2017) , “SUMMARY OF PROPOSED CFIUS REFORM LEGSLATION, ” November 14
- United States Government Accountability Office (GAO) (2018) , “COMMITTEE ON FOREIGN INVESTMENT
IN THE UNITED STATES Treasury should Coordinate Assessments of Resources Needed to
Address Increased Workload,” *Report to Congressional Requests*, GAO-18-249, February
- U. S. -China Economic and Security Review Commission (USCC) (2011) , “The National Security
Implications of Investment and Products from the People’s Republic of China in the
Telecommunications Sector,” *Staff Report*, January
- (2016) , *2016 Report to Congress of the U. S. -China Economic and Security Review*

Commission, November 16

———— (2017) , *2017 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, November 15

———— (2018) , *Supply Chain Vulnerabilities from China in U.S. Federal Information and Communications Technology*, April

U. S. House of Representatives, Permanent Select Committee on Intelligence (2012), *Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE*, October 8