

2018年8月17日 全7頁

米国対内投資規制の改正

トランプ大統領は、CFIUS の活用を言明

ニューヨークリサーチセンター
主任研究員 鳥毛 拓馬

[要約]

- 2018年7月27日に米国下院、同8月1日に同上院で2019年度国防権限法案が可決された。8月13日には、トランプ大統領による同法案への署名が行われた。この国防権限法には、対米外国投資委員会(CFIUS)の権限を強化することなどを内容とする、「2018年外国投資リスク審査現代化法(FIRRMA)」が含まれている。
- CFIUSは、外国企業等による米国企業の買収等を国家安全保障上の観点から問題がないか審査する機関である。FIRRMAは、CFIUSの審査対象となる取引の範囲を拡大したり、その権限を強化するなどこれまでの規制を大きく改正するものである。FIRRMAは、外国、特に中国からの米国ハイテク企業への投資の増加による、米国の国家安全保障などに対する懸念の高まりを背景として制定されたものと思われる。
- FIRRMA成立に先立つ2018年6月29日、トランプ大統領は、同法案が成立すれば、速やかに同法を施行し、かつ、厳格に執行するよう指示する旨表明していた。中国企業のみならず米国企業の買収を目指す他の外国企業や、買収される米国企業にも影響を与える可能性がある。

トランプ大統領、対米投資制限にはCFIUSを活用

2018年7月27日に下院、同8月1日に上院でそれぞれ2019年度国防権限法案(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019)¹が可決された。8月13日には、トランプ大統領による同法案への署名が行われ、正式に法律として制定された。

この国防権限法には、対米外国投資委員会(Committee on Foreign Investment in the United States、以下CFIUS)の権限を強化することなどを内容とする、「2018年外国投資リスク審査現代化法(Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018。以下、FIRRMA)」が含まれている。FIRRMAは、米国の長年にわたる開放的な投資政策を維持しながら、国家安全保障

¹ 米国議会ウェブサイト <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text>

能力を強化することを目的としており、特定の国を対象としているものではないとされている²。しかし、外国、特に中国からの米国ハイテク企業への投資の増加による、米国の国家安全保障などに対する懸念の高まりを背景として制定されたものと思われる。

FIRRMA 成立に先立つ 2018 年 6 月 29 日、トランプ大統領は、FIRRMA に関して、「この法案は、米国の重要な技術リーダーシップ、国家安全保障、および将来の経済的繁栄を脅かす略奪的投資慣行と戦うための追加のツールを提供するものだ。」とし、同法案が成立すれば、速やかに同法を施行し、かつ、厳格に執行するよう指示する旨表明していた³。このため、同法案が最終的にどのようなものになるのか、その行方が注目されていた。

FIRRMA は、CFIUS の審査対象となる取引を拡大したり、その権限を強化するなど、これまでの規制を大きく改正するものであり、中国企業のみならず米国企業の買収を目指す他の外国企業や、買収される米国企業にも影響を与え得ることが予想される。

CFIUS とは

CFIUS は、国家安全保障の観点から対内投資を監督する大統領を、支援する委員会である。財務長官を議長として閣僚⁴と大統領により任命されるその他のメンバーで構成される。CFIUS はもともと、1975 年にフォード大統領（当時）の大統領令により設置された。1988 年にはエクソン・フロリオ条項と呼ばれる外国からの投資を審査するプロセスが正式に策定され、大統領には、国家安全保障を損なう恐れのある外国企業等による米国企業の合併、買収を阻止する権限が付与された。2007 年には、外国投資および国家安全保障法（Foreign Investment and National Security Act）が、CFIUS に関する事項を法律に規定するとともに、国家安全保障および重要産業に影響を及ぼす可能性がある米国への直接投資取引の審査に関する CFIUS の権限を拡大した。

1988 年以降に計 5 回、大統領は、外国企業等からの投資や取引を拒否する権限を発動している。CFIUS が当該取引についての問題や懸念を表明した場合、外国から投資する者は計画していた買収を取り消したり、取引がすでに完了していれば売却したりするケースもあった。トランプ大統領は、2017 年に中国の投資会社による米国半導体企業の買収、また、2018 年にはシンガポールの半導体・エレクトロニクス製造企業による米国移動通信企業の買収をそれぞれ阻止している⁵。

² <https://www.treasury.gov/resource-center/international/Documents/FIRRMA-FAQs.pdf>

³ ホワイトハウスウェブサイト

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-regarding-investment-restrictions/>

⁴ 商務長官、国防長官、国務長官、国土安全保障長官、エネルギー長官、司法長官、通商代表、科学技術政策局長。

⁵ U.S. Trade Policy Primer: Frequently Asked Questions p.48 参照。

<https://fas.org/sgp/crs/row/R45148.pdf>

CFIUS の審査手続

CFIUS による審査は、原則として、当事者からの任意の通知 (notice) により、公式な手続が開始される。なお、CFIUS は、当事者からの通知がなくても、審査を開始する権限を有する⁶。このため、当事者が任意の通知をせずに行った場合に、事後的に CFIUS による審査が行われ、その結果、買収の取消し等を命令されることもあり得るとされる⁷。

この公式の手続に先立ち、非公式な措置として、審査ができるだけ効率的に進められるようにするため、当事者は事前に CFIUS と相談したりドラフト段階の通知を提出したりすることができる⁸。

公式な手続が開始されると、CFIUS は、取引の結果として生じる国家安全保障上の懸念事項を適切に特定し対処するために、最大 30 日間の審査を行う。CFIUS は、多くの取引については 30 日間以内に審査を終了させるようであるが、特定の状況下においては、さらに、最大 45 日間の調査を行うこととされている。

CFIUS は、審査・調査により懸念事項があると判断した場合には、当事者にその解決策を提案することもある。当事者は、その提案を議論する時間を確保するために、審査期間または調査期間中に、いつでも、その通知の撤回を請求したり、再申請したりすることもできる⁹。審査・調査の結果、CFIUS が、審査・調査対象となる取引が国家安全保障上の懸念がないと判断した場合には、手続は終了する。

一方、CFIUS が当該取引に国家安全保障上の懸念があると判断するなどの場合には、そのような懸念を緩和するよう当事者と契約¹⁰するか、あるいは、調査終了後 15 日以内に大統領に最終決定を委ねることとなる。

最近の CFIUS の審査に関する動向

2013 年から 2015 年における、外国企業等による米国企業の買収、合併等のうち CFIUS に審査された件数について見ると (図表 1)、中国が最も多く全体の約 19% を占めている。カナダ、英国、日本がそれに続く。業種別に見ると、中国、英国、日本については、製造業、金融・情報・サービス業への投資に関する審査が集中していることが分かる。

⁶ 31 CFR 800.401(c)

⁷ 神谷光弘・猿見田寛・熊木明「米国対内投資規制の改正と実務への影響」(『旬刊商事法務』No. 1813(2007. 10. 25)) p. 25 参照。

⁸ 米財務省ウェブサイト

<https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Pages/cfius-overview.aspx>

⁹ “The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)” James K. Jackson July 3, 2018 p. 12 参照。

¹⁰ 脚注 7 資料によると、例えば、政府による対象企業の立入調査権や書類調査権を認めたり、安全保障の観点からの監督を行う責任者の設置を対象企業に求めたりする契約があるとされる。

図表 1 CFIUS に審査された各国の投資案件 (2013-2015 年)

国名	製造業	金融・情報・サービス業	鉱業・公益部門・建設業	卸売業・小売業	合計
中国	39	15	13	7	74
カナダ	9	9	19	12	49
英国	25	15	3	4	47
日本	20	12	5	4	41
フランス	8	9	1	3	21
ドイツ	9	5	0	0	14
オランダ	4	8	2	0	14
スイス	10	2	0	0	12
シンガポール	3	5	3	1	12
香港	6	3	0	0	9
イスラエル	7	2	0	0	9
オーストラリア	1	2	4	1	8
韓国	2	3	2	1	8
その他	29	22	14	4	69
合計	172	112	66	37	387

(出所) 脚注 9 資料 p. 23 (原出所 “Annual Report to Congress, Committee on Foreign Investment in the United States, September 2017”) より大和総研作成

改正内容

(1) 審査対象範囲の拡大

FIRRMA により、これまで審査対象になっていた外国企業等が米国事業を支配することになる買収・合併等に加え、以下の取引なども CFIUS の審査対象になることとされた¹¹。

- (i) 外国人による、軍事施設やその他安全保障に関連する施設に近接している一定の要件を満たす不動産の購入やリースなど
- (ii) ①重要インフラ保有、運営、提供等、②重要技術の開発等、③国家安全保障を脅かし得るセンシティブ情報を保持、収集する米国事業への外国人による投資
 - ▶ 上記の「投資」とは、合併・買収以外の外国人による直接または間接的な投資であり、以下につき外国人に認めることとなる投資とされる。
 - (A) 重要な非公開技術情報へアクセス
 - (B) 取締役会への参加、指名等
 - (C) 重要技術の開発などに関する実質的な意思決定の関与
 - ▶ もっとも、一定の投資、すなわち、ファンドのアドバイザー・ボードや投資委員会のリミテッドパートナーやそれと同等の会員資格を外国人に認めている投資ファ

¹¹ FIRRMA Sec. 1703

ンドによる間接的な投資については、上記の「投資」に該当しないこととされている。そのためには、①当該ファンドが外国人でないジェネラルパートナー等により管理されていること、②アドバイザー・ボードや投資委員会あるいは、その外国人が、ファンドの投資決定を承認したり否認したりする能力を有していないことが要件とされる。

(iii) 外国人が投資を行っている米国の事業に関して外国人が有する権利の変更であって、結果として、外国企業等の米国事業の支配又は前記 (ii) を生じるもの

(iv) CFIUS が規定する規制の適用を回避するような取引など

(2) 審査権限の拡大

また CFIUS 自体の権限も拡大されており、対象取引が審査・調査中であっても、米国の国家安全保障にリスクをもたらす可能性があると判断した場合には、その取引の中断を求めることができることとなった¹²。さらに、CFIUS は、審査・調査が終了する前であっても、その最終判断を大統領に委ねることができることとなった。

(3) 簡素化された申告 (Declarations) 制度の創設

現行では、審査対象取引の当事者が、書面による通知を CFIUS に提出することにより審査が開始されることになる。FIRRMA は、この書面による正式な通知制度の代わりに、取引当事者が、取引に関する基本情報を含む「申告書」(原則として 5 ページを超えない簡素化された通知) を委員会に提出する、簡素な申告制度を新たに創設した¹³。

また、FIRRMA は、CFIUS に対して、外国政府が利害関係を有する一定の取引やその他 CFIUS が指定する取引について、申告書の提出を義務とする規則を定める権限を委任している。

CFIUS が当事者からこの申告書の提出を受けた場合には、30 日以内に、①取引に関するすべての審査が完了したことを当事者に書面で通知することや、②当事者に対して改めて正式な通知を提出するよう要請することなどの対応を採ることとされている。これにより、安全保障上の問題が少ない取引に関しては、手続が短縮されることになり、審査プロセスの合理化が図られることになる。

¹² FIRRMA Sec. 1718

¹³ FIRRMA Sec. 1706

(4) 審査手続に関する改正

FIRRMA は CFIUS の審査手続を迅速化する観点から、審査対象者の正式な書面による通知またはそのドラフトの提出日から 10 営業日以内に、CFIUS が、正式な書面による通知あるいはそのドラフトにコメントするか、あるいは、審査対象取引に関する正式な書面による通知を受領しなければならないこととされた¹⁴。

また、前述のように CFIUS には最大 30 日間の審査期間が与えられているところ、改正により最大 45 日間に延長することとされた¹⁵。さらに、CFIUS の委員長は、特別な状況下において、調査期間を 15 日間延長できることとされた。これにより、審査・調査期間は、現行の最大 75 日間から、105 日間に増えることとなる。以上も含め、審査手続に関する主な改正は図表 2 の通りである。

図表 2 審査手続に関する主な改正

改正項目	現行	FIRRMA
1次審査期間	30 日	45 日
2次調査期間	45 日	45 日。ただし、特別な状況下において 15 日間の延長が可能
申請要件	なし。原則、当事者の任意の申請により審査手続が開始する(ただし、CFIUS の権限により申請がなくても審査が開始する場合あり)	外国政府が利害関係を有する一定の取引やその他 CFIUS が指定する取引については、申告書の提出が義務となる
申請費用	なし	取引金額の 1%(最大 300,000 ドル)

(出所) 各種資料より大和総研作成

(5) 適用開始日

FIRRMA の多くの規定は公布と同時に施行され効力を有することになる¹⁶。もっとも、今回新たに審査対象になった不動産取引や重要インフラ、重要技術、センシティブな個人情報に関わる投資、簡素化された申告制度、外国政府が関わる一定の取引における申告書提出義務などに関わる規定については、FIRRMA 施行日から 18 ヶ月後または CFIUS が今後制定する規則が連邦官報に掲載されてから 30 日後に効力を有することとなる。

¹⁴ FIRRMA Sec. 1704

¹⁵ FIRRMA Sec. 1709

¹⁶ FIRRMA Sec. 1727

今後の CFIUS に関する規則制定の見通し

FIRRMA は、実際に法律を適用するための実務上の細目・細則の多くを、今後 CFIUS が策定する規則に委ねており、現時点で不明確な点が多い。規則の制定には 1 年以上かかるとの見方もあるが、想定以上に早く制定される可能性も否定できない。規則の制定にあたっては、通常、一般からのコメント提出の機会が与えられる。米国企業の買収等を検討する外国企業は、今後その規則がどのような内容になるのか、特に今回新たに審査対象が拡大された、「重要インフラ」、「重要技術」、「センシティブな個人情報」に関わる事業とはどのような事業が該当するかなどについて、引き続き注視することになるとともに、その対応を慎重に検討する必要があるだろう。