

米中対峙構造に備えた 日本企業のリスク管理



Mayer Brown LLP

ワシントンD.C.弁護士/ニューヨーク州弁護士 伊藤嘉秀

弁護士/イリノイ州弁護士 田中健太郎

米国は第二次世界大戦後、市場経済原則に基づく貿易障壁の軽減および内外無差別を目指した多角的貿易体制を牽引してきたが、トランプ政権発足後は、自国最優先主義の主導役となりつつある。特に、中国の習主席が13億人という圧倒的な市場力を基盤に、国際政治・経済、軍事、科学・技術等あらゆる分野で指導的な役割を果たす方針を鮮明にし始めたことをふまえ、トランプ政権は、対中国戦略の一環として、貿易・投資等の経済分野でも、自国最優先主義を前面に出した対策を講じようとしている。「米中貿易戦争」は、米中が覇権を目指した対峙関係を強めるなかで、貿易面での対立が顕在化したもので、米中対峙により生じている広範囲な諸問題の氷山の一角に過ぎない。

本稿では、トランプ政権が、特に貿易・投資面で米国のいかなる法令を駆使して中国に対抗しようとしているかにつき概説し、中国対策を念頭に成立した新法令によりさらに深刻化する可能性のある米中対立構造のなかで、日本企業およびその在米子会社等の日系企業の立場からいかなる対策を講じ得るかを検討する。

I 貿易・投資分野での 基本政策および対中国姿勢

トランプ政権の通商政策を担う米通商代表(USTR)が2018年2月に議会に提出した報告書「2018年通商政策課題」¹では、「トランプ大統領は外国の市場を開放させ、より効率的な世界市場を得、米国の労働者がより公正に扱われるよう、世界最大規模の米国経済力

を利用していくという実利的な決意で貿易関連の課題に取り組んでいる」とし、①米国の安全保障の支援、②米国経済の強化、③よりよい貿易協定の締結、④米国の通商関連法の執行強化、および⑤WTO等の多角的貿易体制の改革という5本の柱により米国の貿易政策を推進していくとしている。

特に中国については、「中国はWTO加盟時に、“市場経済体制”への移行を受け入れた

* 本稿は2018年12月25日時点での情報に基づき、その内容は筆者個人の見解であって、筆者の所属する組織の見解を反映するものではない。

¹ 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report, USTR. (<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>).

にもかかわらず、加盟後16年以上経った現在、これに逆行する動きをみせている。その結果、世界第2位の経済規模を持つ中国は、世界市場を歪め世界資源の不適切な分配をもたらし、自国民のみならず全世界が市場経済によりもたらされるべき富を享受できない状態をもたらしている」との基本的な問題意識を明らかにしたうえで、米国は「安全保障確保」の観点から対中国貿易政策を実行する旨の決意を表明している。この一環として、主に以下の法令に基づく中国対策の強化を図ろうとしている。

1 1962年貿易拡大法232条（国家安全保障への危害を防止するための輸入制限）

1962年貿易拡大法（Trade Expansion Act of 1962）の232条は、外国品目の米国への輸入が米国の安全保障の危害となるおそれがあるかどうかを調査する権限を商務長官に与えている。232条調査は、利害関係者、他の米国連邦政府機関からの申立て、または、商務省の自発的な判断に基づき開始され、商務長官は、調査開始から原則270日以内に調査結果を大統領に報告する。大統領は商務長官の報告に基づき、輸入品の量やその他の状況から、米国の安全保障上危害となるおそれがあると判断する場合には、必要な輸入制限の措置を講じなければならないとされている。トランプ政権発足後、232条に基づきこれまで鉄鋼およびアルミニウム輸入に対して調査が行われ、安全保障への危害が認定された結果、2018年3月23日以後、それぞれ25%、10%の追加関税が実施されている。このあと2018年5月23日、自動車、自動車部品に対す

る調査が開始され、7月17日にウラニウムに対する調査が開始された。

232条調査は、本来全世界から米国への輸入の安全保障への影響に対する保護策を講じる制度であることから、たとえば、現在調査中の自動車・自動車部品の輸入が米国の安全保障の危害となるとの判断が下されれば、当然日本製自動車・自動車部品に対しても、追加関税が課されることとなる。また、日本企業が中国で製造している自動車部品等があれば、その米国への輸入に対しても追加関税が課されることとなる。トランプ政権は、政治的考慮から、特定の国や地域からの輸入品については232条追加関税の適用を除外する措置をとってきていることから、日米間の交渉結果によっては、日本製自動車・自動車部品に対する232条追加関税が免除されることとなる可能性もある²。しかし、トランプ政権のこれまでの対中国に対する姿勢をふまえると、中国からの自動車・自動車部品の輸入については、今後の米中間の交渉が劇的に好転しない限り、追加関税の免除は期待できない。結果として中国からの輸入製品が大きな打撃を受けることとなる。鉄鋼やアルミニウムに対する232条追加関税で中国製品が大きな影響を受けたのもこのためである。

2 1974年通商法301条等（外国の不正貿易行為、政策、慣行への対処）

1974年通商法301条では、USTRが以下のいずれかの認定を行った場合には、関税の賦課、輸入数量制限を含むさまざまな措置をとることができることとされている。

² 仮に、日米政府の交渉によっても、日本製自動車・自動車部品に対する232条追加関税適用免除が実現しない場合、米国内の関係者が米国安全保障上の理由を根拠に、個別品目ごとに適用除外を求める手続も用意されている。232条追加関税適用除外申請が認められれば、申請者が輸入する特定の品目に限定して、追加関税が免除されることになるので、たとえば、日本企業の米国子会社が米国の安全保障にも影響を及ぼし得る特殊な自動車部品を輸入しているような場合には、日米交渉が不調に終わった場合に備え、申請のための準備をしておく対策もあり得よう。

- (1) 特定の貿易協定に基づく米国の諸権利が行使できない。
- (2) 外国の行為、政策、慣行が、(i)特定の貿易協定に違反、抵触し、その他特定の貿易協定に基づく米国の（知財保護を含む）便益を得ることを妨げている、もしくは、(ii)正当性に欠け米国の通商の負担となっている、もしくは、米国の通商を制限している。

前述の枠組みをふまえ、USTRは中国に対する301条調査を行った結果、2018年3月「中国による外国企業とのJV、投資、技術ライセンス審査、および外国からの技術取得を狙った中国企業による外国企業への投資や買収に関する中国政府の関与、外国企業のコンピュータシステムへの不正侵入技術・その他の情報の取得等によって毎年少なくとも500億ドルの損害をもたらされている」旨の報告書を取りまとめた。これを受け、トランプ大統領は、中国に対する制裁措置としての追加課税対象とすべき同国からの輸入品目を4つのリストに分け、2018年7月6日以降、段階的に追加関税の対象を拡大しつつある。

USTRでは、中国からの輸入製品に対する301条追加関税の適用除外を求めるための申請手続を定めていることから、たとえば、日本企業が中国の現地で製造した品目に対する301条課税回避のため、USTRに適用免除申請を行い、それが認められれば、追加関税の悪影響を回避することが可能となる³。

3 FIRRMAによるCFIUS審査体制の強化

1950年国防生産法721条は、対米外国投資

委員会（CFIUS）が米国の安全保障に影響を及ぼし得る外国からの投資等を審査し、外国の利害関係者による「米国事業」⁴への投資等が米国の安全保障上の脅威となると認定した場合には、米大統領がそのような投資を阻止するために必要な措置をとることができる旨規定している。2018年8月に制定された外国投資リスク審査近代化法（FIRRMA）は、米国内の不動産に係る取引や、外国の者が関係する重要なインフラや技術等に対するマイノリティ出資等についてもCFIUSの審査対象となり得ることを明確にした。外国政府が相当な持分を直接または間接的に保有する投資家が、米国の事業の相当な持分を取得する取引についてもCFIUS審査の対象となった。

FIRRMAでは、CFIUSの権限が拡大され、特定の産業分野で重要な技術（critical technologies）を扱っている米国の事業に、支配権を有しない形で外国の者が投資等を行う場合においても、その安全保障への影響を審査する権限が与えられることになった。2018年10月10日に公表され同年11月10日から開始されているパイロット・プログラムでは、（従来の外国による支配権を伴う米国事業への投資案件のみならず）外国の者が、米国の技術優位性や安全保障の確保から重要であると認定された27の産業に関連する米国事業への投資により、①重要な非公開技術情報へのアクセスが可能になったり、②取締役またはオブザーバーなどの形で取締役会に参加できるようになったり、③取締役を指名することができるようになったり、④その他米国の事業が関与している重要な技術の使用、開発、取得または

³ USTRは、以下を含む側面を検討し、301条追加関税適用除外申請の可否を判断するとしている。

(a)中国以外の国からの供給可能性

(b)追加関税が申請者または他の米国内の者の利益に深刻な損害をもたらすか

(c)対象商品の「中国製造2025」を含む中国の戦略産業における重要性および関連性

⁴ CFIUS審査の対象となるのは、「米国の企業」への投資等に限定されず「米国事業（U.S. business）」への投資等である。米国事業とは米国内で商業活動に従事している者を指すことから、CFIUSの審査対象は、「米国事業」への投資のみならず米国内で活動を行っている米国外の企業等への投資等も含まれる。

開示に関する決定に何らかの形で関与できるようにする場合、そのような投資に係る取引の少なくとも45日前に、取引の基本的事実関係を簡潔にとりまとめた宣誓書(declaration)の提出が義務づけられることになった⁵。

FIRMA制定の主要な目的の1つは、中国政府または中国企業が関与している米国事業へのさまざまな投資が、米国の安全保障上の利益に悪影響を及ぼすことを防止することであるが、FIRMAにより強化された外国の投資審査は、日本・日系企業が関連する米国関連の事業に対しても適用されることから、中国企業等が株主のなかに含まれている日本・日系企業や、中国企業と共同、協力しながら行う事業、その他、何らかの形で中国と接点を有する日本・日系企業による米国関連事業については、これまで以上にCFIUSへの事前届出の適否を慎重に検討する必要がある⁶。

4 輸出管理改革法による機微な品目の輸出規制

2018年8月に制定された輸出管理改革法では、「米国の安全保障に不可欠な新興基礎技術」(以下「新興基礎技術」という)が新たに米国の輸出規制の対象となる分野として追加された。この新規制分野に含まれる品目は、イラン、北朝鮮、キューバ等米国の包括的輸出禁止の対象となっている諸国への輸出・再輸出が規制されるのみならず、米国の武器輸出禁止対象国(すなわち中国等)への輸出も規制対象となる。新興基礎技術の具体的内容については、今後関係省庁間の協議を通じて決定されることになるが、人工知能(AI)、ロボット関連技術、宇宙・航空関連技術、VR(仮想現実)関連技術が含まれることになるものと思われる。

米国の輸出管理法令では、米国の輸出規制対象品目を、米国外(たとえば日本国内)で、禁止・規制対象国の者(個人または法人)に移転する行為も、規制対象となることから、たとえば、日本・日系企業がシリコンバレーで開発した自動運転技術を日本に持ち帰り、日本国内で中国の関係者(または中国籍の社員)に技術情報を開示したり、または、日本企業の中国における子会社で利用させる場合も、米国の輸出許可を得る必要が生じ得ることになる。日本・日系企業は、先進技術の分野でも中国企業との協力関係の再検討が必要となる。

5 中国製通信機器、監視システムの米連邦政府調達禁止

2019年国防授権法889条は、米連邦政府機関による、Huawei、ZTEおよびこれらの子会社・関連会社の通信機器や、Hytera Communications社、Hangzhou Hikvision Digital社およびDahua Technology社等のビデオ監視・通信機器、システム、またはサービスの調達を禁止するのみならず、これらの会社の機器を利用した他の会社の通信またはビデオ監視サービスの調達をも禁止している。よって、日本・日系企業がこれらの会社の機器を利用した製品やサービスを販売・供給している場合には、今後米連邦政府の調達手続から排除される可能性がある。また、米国の民間企業も、これらの会社の機器やサービスの使用を避け始めていることから、米国で事業を行う日本・日系企業も、これらの中国系企業の機器やサービスを使用することのリスクを検討する必要がある。

6 IEEPAの活用

国際緊急経済権限法(IEEPA)は、大統領

⁵ CFIUSの審査対象となる取引を行う者が宣誓書の提出を怠った場合には、取引額と同額以下の罰金が科され得る。

⁶ 日本をベースとするLIXILグループによるイタリアの建材子会社の中国企業への売却がCFIUSにより承認されなかったのも、買収により中国企業が米国の安全保障上懸念要因となる事業や情報等にアクセスが可能になることを米当局が懸念したものと推測される。

が、米国の安全保障、外交政策、経済に対する異例かつ尋常ではない脅威が米国外にあると認定のうへ「非常事態宣言」を行った場合には、外国為替取引、通貨・有価証券の輸出入規制・禁止、その他必要な措置をとる権限を与えている。米国のイラン制裁やその他多くの制裁措置は、IEEPAを根拠法としている。IEEPAでは、米国外の者が第三者に制裁法令の違反行為をさせる行為も、刑事罰適用となり得ることから、たとえば、中国等米国外の者であっても、他の者に制裁法令違反となる行為をさせた場合には、IEEPAに基づき刑事罰の対象となり得る。米国の経済制裁法令執行当局は、一部の中国関係企業やその幹部が、米国の制裁法令を無視ないしは軽視して、イラン等米国の経済制裁対象国との取引を行っているのではないかとの疑念を抱いていることから、米当局は今後とも中国関係企業の制裁法令違反が明らかになれば、その幹部個人に対する刑事罰の適用をも含め、厳しく対処していくものと思われる。日本・日系企業が、米国の制裁法令等に違反している可能性のある中国やその他の諸国の企業と取引や共同事業等を行う場合には、そのような企業の制裁法令違反取引等を支援しているとの誤解を招かないよう、リスク管理を行う必要がある。

II 対立構造の深化が懸念される 米中関係への対応

前述のとおり、「米中貿易戦争」は、米中間の戦略的対立関係のごく一部を反映しているものに過ぎず、仮に今後米中間の政府協議により301条追加関税が削減ないしは撤廃されたとしても、米中関係の緊張は長期間続くものと思われる。このような対立構造のなかで、米国は、米国の同盟国、友好国に対しても、これまでの経済貿易投資面でのオープンな体制を「安全保障」の視点に立って、再検討することを促し

ている。イギリス、ドイツ、フランス等の一部の同盟国のなかでは、米国の対中懸念を共有し、対抗措置をとろうとする動きもみられる。このような動きは、日本を含め、米国の他の同盟国の間でさらに広まっていく可能性がある。

中国は、このような動きに対応して、日本や欧州諸国を含む中国の貿易相手国等との関係強化を目指し、硬軟交えたさまざまな対策（中国国内での対抗措置等）を講じ始めており、中国の対抗策は今後も拡大してくることが想定される。また、米国内における中国の影響力排除の動きを克服するために、中国企業は米国の同盟国の企業等を通じて、間接的に米国への投資、市場の確保・拡大を図って行くことも予想される。

日本に活動の拠点を置き、米中両国で事業を展開している日本企業は、世界の覇権をめぐり米中对立構造が先鋭化するなかで、各企業独自の価値観に基づく中長期的な目標や事業戦略を明確にし、刻々と変化していく世界情勢を注視しつつ、自社の利益確保およびリスク回避のために、いかなる市場開拓、（サプライチェーンを含めた）貿易・投資を行っていくべきか、多角的な視野から、慎重に検討をしていくことがますます重要になっている。

伊藤嘉秀（いとう よしひで）

Mayer Brown LLPパートナー（米ワシントンDCオフィス）。一橋大学法学部、ハーバード大学ケネディ・スクール、ジョージタウン大学ロースクールを卒業。日本・日系企業、政府機関、公益団体等の法務顧問として米国法務全般にわたる助言のほか、米国会社法、通商法、輸出入規制・経済制裁関連法、各種米国訴訟関連案件など広範囲な分野にわたりアドバイスを行っている。

田中健太郎（たなか けんたろう）

Mayer Brown LLP, Foreign Associate（米シカゴオフィス）。日本国弁護士、イリノイ州弁護士。司法試験合格後中央大学卒業まで約1年半法職多摩研究室にて講師を務める。TMI総合法律事務所での約8年勤務した後、ミシガン大学ロースクールを卒業。2018年7月からMayer Brown LLPで研修中。M&A、フランチャイズを中心に企業法務全般を取り扱う。