

2019 年外為法改正案が全会一致で可決・成立

—主な質疑と附帯決議について

2019 年 12 月 26 日

CISTEC 事務局

対内直接投資規制を強化する外為法改正案については、昨 2019 年 11 月 13 日に衆議院財務金融委員会で、また 11 月 21 日に参議院財政金融委員会で、それぞれ審議が行われ、全会一致で可決し、成立した。

本年 6 月頃の株主総会等を念頭において、公布の日から 6 月以内に施行するとされている。

1 外為法改正案の概要

CISTEC・HP 掲載資料

「2019 年外為法改正案について—対内直接投資管理の枠組の見直し」（CISTEC 事務局 2019/11/18）参照。

https://www.cistec.or.jp/service/zdata_gaitame_kaisei2019/kaisetu_2019kaiseian.pdf

※ CISTEC ジャーナル 2019 年 11 月号にも掲載。

2 国会審議での主な内容

以下は、衆参両委員会の議事録に掲載された主な質疑内容を、項目別に整理したものである。

■事前届出免除の要件

問 この三項目・・・の中に、重要事業の譲渡、廃止を株主総会にみずから提案しないことという項目がございます。ただ、これに類型するものとして、合併や吸収分割・・・については、・・・どのように考えられているのでしょうか。

答

いわゆる・・・M&Aでございますが、一般的には、事業の全部又は事業の重要な一部の譲渡、あるいは株式の全部又は一部の譲渡、会社分割、合併といった形で行われるものと承知しております。

そして、この免除基準で書かせていただいております重要事業の譲渡の提案ということでございますが、これは株主総会での提案ということでございますので、株主総会の特別決議が必要となります事業の全部又は事業の重要な一部の譲渡、その子会社の全部又は一部の譲渡、会社分割、合併、現物配当等による事業の承継の提案を想定しております。

したがって、これらは、M&Aは、免除基準として定められます重要事業の譲渡、廃止の提案に含まれるというふうに考えております。・・・吸収につきましても含まれるという点でございます。

■「ポートフォリオ投資等」の意味

問 ポートフォリオ投資等の「等」、これは何を意味しているのでしょうか。

答

ポートフォリオ投資等と申し上げました。免除対象となる投資の要件として、免除基準を満たすということを申し上げて、その具体的な一つの典型例ということでポートフォリオ投資、それに等をつけて、免除基準を満たすものということをここで表現させていただいたかかったということでございます。

ポートフォリオ投資というのは、一般的な定義としては、リターンを目的として行う投資であって、企業に対する経営の支配ということを目的にしない投資、いわゆる純投資というふうに定義されるものだと思いますが、こうした純投資というものであるかないかということは、外形的にはその意向の有無ということにかかりますので、それを、ポートフォリオ投資が典型例ではありますけれども、ポートフォリオ投資に等をつけて、基準を満たすのであれば免除は利用可能ということを表示させていただいているところでございます。

■事前届出の要否リストの作成方法

問 投資家が安心して届出の要否を容易に判断ができるような銘柄のリストを作るというようなことも含めて、いつまでに、誰が、いかなる基準に基づいて、どれだけの企業の銘柄のリスト化を今しようとしているのか、お伺いしたいと思います。

答

銘柄のリストにつきましては、本法案通していただいた後でございますけれども、その施行のときまでにというのがタイムフレームでございますし、誰がということにつきましては、財務省と事業所管官庁がということでございますし、どんな手法、基準でという点につきましては、各企業の定款ですとか有価証券報告書に記載されております事実関係、事業の内容といった事実に基づきまして、また、企業への調査、照会、意見交換、こ

これは極力負担にならない形でということですが、実態を把握しながら行っていくということをございまして、対象はどれだけの企業にということ、対象でございますけれども、全上場企業を対象として三分類を行うということをございまして。

■事前届出の要否のリスト内容と扱い

問 リストの公表に当たっては、リスト化される側の企業への配慮が必要だと考えますけれども、どのような配慮を行う予定なのかを御説明いただければと思います。

答

リストの作成に当たりましては、上場会社について、定款や有価証券報告書などの公開情報に記載されている事業内容に基づきまして、事前届出の要否、それから事前届出免除の可否だけを示すリストを作成するということをございしております。

これは、すなわち、詳細な事業内容などを公表するものではございませぬので、企業の意に反して情報が開示されたり、例えばですがサイバー攻撃の対象になったりということはないものと考えてございしておりますが、いずれにいたしましても、・・・投資促進のための投資家の利便性ということが、国の安全を損なうおそれをおかえって助長したり、企業側の利益を損なうということがあつてはならないということで、そういった点に十分配慮した運用を進めてまいりたいと考えてございしております。

また、今、上場企業で公開情報ということをおし上げましたけれども、非上場企業につきましても、そもそもが投資家から広く資金調達を行うということをお想定してございませぬものから、非上場会社につきましてもリスト化するということは予定してございませぬ。

問 事前届出要否等のリスト非掲載の場合の扱い

問 このリストを常に最新にメンテナンスするのは非常に難しいのではないかと。

例えば、ある悪意がある企業、外国の投資家が日本の企業を買います、そして、それはリストに載っていない届出免除ができる企業を・・・我々は買いましたと言いかねないということをお考えてございしております。・・・その是正のための措置を講ずることができないか、教えていただきたいと思ひます。

答

・・・このリスト、外国投資家が我が国に安心して投資できるように、その利便性の向上のために作成し公表するものをございませぬ。したがひまして、・・・リストをお悪用するということに對しましては、つまり、事前届出対象であると知りながら無届けで株式の取得などを行うと、こういった場合につきましても、その是正のために必要な措置を講ずることができるというふうにございませぬ。

■事前届出免除制度の基準を遵守していない事例の調査

問 事前届出免除制度の基準を遵守していない事例を事後的に見つけるに当たって、株式の大量保有報告を始め、既存の制度を通じて入手される情報を利用する観点で、金融庁との連携や協力が必要と考えますが、見解をお伺いいたします。

答

外国投資家の基準の遵守をモニタリングしていくことが極めて重要である、そして、そのモニタリングに際しては、投資先の企業に着目して、そこから必要な情報をしっかりと得ていく、その情報収集がかなめである、委員御指摘のとおりだと考えております。

そこで、・・・大量保有報告書でございますけれども、それが受理された日から公衆の縦覧に供される、パブリックになるということとなっておりますが、財務省及び事業所管省庁は、大量保有報告が提出された際には、それを速やかに入手し、金融庁と連携して、外国運用会社等の株式の保有状況を把握して、基準が遵守されているかしっかりとモニタリングをしていく。そういう意味では、省庁間の連携が極めて重要と認識しております、しっかりした連携のもとでモニタリングを行っていくという考えでございます。

■「国有企業等」の「等」

問 この国有企業等の「等」、この等は何か、念のため確認させてください。

答

例えば、アメリカでいえば、連邦政府ではない州政府の年金基金といったようなものが、こういった意味では外国政府の影響下、国有企業等ということになろうかと思いません。

ただ、今の例は年金基金でございますので、これは形式としては、ソブリン・ウェルス・ファンドと同じように、リターンを目的とした運用をするということですので、個別判断をした結果、免除制度が利用できるかできないかということ判断していくということになろうかと思いません。

■「密接に関係している者」の扱い

問 今回の改正におきまして、議決権ベースの考え方、こういったものがつけ加えられております。また、株式の取得ベースだけではなくて、議決権の割合が1%以上というような基準が加わりました。これは密接に関係している者と合わせて1%を超えるということなんですけれども、こういったものを、誰が密接に関係しているのかということとどのように、審査する上で特定するのか・・・どのような運用を予定されているのでしょうか。

答

密接関係者は、親族あるいは株式の保有関係ということで永続的な関係を有するもの、あるいはこうした関係に準ずるものとして政令で定めるものというふうに法律に規定がございます。

それから、議員が今御指摘ございました、密接関係者が複数一緒になって議決権の行使をするという場合は、共同議決権行使ということで、これは直近の政令改正で、秋の政令改正でございませけれども、共同議決権行使合意のもとに議決権行使するものは、共同議決権行使ということで規制の対象となっております。

■外国証券会社の扱い

問 外国証券会社、外国運用会社などとはどのようなものを指しているのか、特に、国外に拠点を置いている運用会社などに対して事前届出免除制度の利用の可否をどのように区別するのか、改めて御説明をお願いいたします。

答

外国証券会社等につきましては、対象銘柄にかかわらず、今回導入いたします事前届出の免除制度の利用を可能とすることを考えてございますが、こうした外国証券会社等ということといたしましては、まず、日本に所在するものについては、日本の業法の許認可など規制に服する金融機関、それから・・・、日本に所在しないもの、国外の外国証券会社につきましては、外国において日本の業法に準ずるような規制に服しているもの、そういう許認可等の規制に服している機関とすることを考えてございます。

これは、国内外の業法など法令に基づく金融機関であれば、当局がその存在、活動をしっかり把握できますので、国の安全等に係る技術情報の窃取、あるいは事業活動の譲渡や廃止を目的として金融活動をするということでもないということでございますので、典型的に国の安全などを損なうおそれがないと認められるという考え方に基づくものでございます。

こうした考え方に基づいて、免除の後、更にとということでございますが、これらの外国金融機関が、株式の取得後に、仮に対内直接投資に該当いたします役員への就任でありますとか重要事業の譲渡、廃止などの提案を行うという場合には、その行為の前に事前届出を求めまして、当局においてこれを確実に審査を行うということでございますので、規制の抜け穴とはならない、規制の抜け穴になってはならないというような運用をしっかりとしていく所存でございます。

■ソブリン・ウエルス・ファンド（国有企業等に該当することとなる政府系金融機関）の扱い

問 国有企業等に該当することとなる政府系金融機関、ソブリン・ウエルス・ファンドに

ついて、国の安全などを損なうおそれがないと認められるものには事前届出免除制度の利用が可能だとしています。・・・どのような観点でソブリン・ウエルス・ファンドの区別を行うのか、また、該当、非該当の情報を対外的に公表すべきでないと思いますが、その点について改めて政府から御説明をお願いいたします。

答

ソブリン・ウエルス・ファンドが国の安全等を損なうおそれがあるかないかを判断する方法につきましては、例えば、その組織の設立目的でありますとか、日本への投資の実績、あるいは投資活動の実績、履歴といったこと、それからファンドのガバナンス構造、これは、より具体的には、例えば投資判断が外国政府から独立して行われているのかどうかといったガバナンス構造、こうした点につきまして、ソブリン・ウエルス・ファンド側に情報を求めて、提出いただいた情報に基づいて、国の安全等を損なうおそれの有無を判断するというを考えてございます。

各それぞれのソブリン・ウエルス・ファンドの免除制度利用の可否、具体的な判断に当たりましては、あるいは、その結果、ソブリン・ウエルス・ファンド側に不利益が生ずる可能性があるというのは議員御指摘のそのとおりでございまして、その可能性も勘案しまして、ソブリン・ウエルス・ファンド側が自発的に公にすることがない限りは、政府の側からこれを公表するというは考えておりません。

■外国証券会社が自己勘定で行う取引の扱い

問 外国証券会社が自己勘定で行う取引については事前届出の免除対象となりますが、・・・特定の株主に支配されているような外国証券会社等がもしあった場合に・・・免除対象として扱われるのかどうか教えてください。

答

国有企業等は、先ほどのお尋ねにもございましたけれども、原則として事前届出の免除制度を利用できないということでございますので、ただ、外国証券会社が国有企業である場合はいかがなんだというお尋ねでございました。

外国証券会社が国有企業である場合には、もはや典型的に、国の安全等を損なうおそれがないとは認められないと考えておりますので、この場合には、外国証券会社であっても、おそれがあるということですので、他の国有企業等と同様に、事前届出の免除制度の利用は原則としてできないとするという考えでございます。

■「非公開の機微な技術情報」とは何か

■事前届出免除制度について、そのうちの三基準の中の、国の安全等に係る非公開の技術情報にアクセスしないことについて・・・既存の定義はないというお答えがあったかと思

います。そこで、そういうことを踏まえ、一体どういった会社のどういった技術を守るのか、それは誰がどのように判断をするのか、お尋ねしたいと思います。

答

免除基準のうちの、非公開技術情報にアクセスしないという、その非公開技術情報の、それは定義や誰がどう判断するのかというお尋ねでございますが、まず、個々の企業の保有しております情報について、その公開、非公開、これは一義的に当該企業、技術を有している企業に委ねられているものでございます。

また、政府として、機微技術が何であるかということについての明確な定義はないわけでございますが、・・・対内直接投資の審査においては、例えば、その技術が当該外国投資家によって国外に持ち出された場合に、国の安全等へ影響がある、ないという観点での判断を行っているところでございます。

■下請企業の扱い

問 下請等も含めた業種についてはどのように分類していくのか、お答えいただければと思います。

答

まず、下請企業であるかどうかという点についてでございますけれども、外為法では、事前届出の対象となる業種の分類については、一本と申しますか、全ての企業、元請であるか下請であるか、そういうことを区別なく同じ分類を適用しておりますので、下請企業が、元請が例えばロケットあるいは人工衛星といったものをつくっているからという理由で、元請、下請間の関係を理由として業種指定が行われるということではございません。

・・・その上でですが、その下請会社が元請とは独立してどの業種であるかということでございますけれども、例えば製造業につきましては、人工衛星やロケット等の製造業というのが指定業種になってございますけれども、その同じ告示の条文で、その附属品や部分品の製造業についても指定業種というふうにしておりますので、そういう意味では、その附属品や部分品、つまりロケットの附属品や部分品の製造業ということに該当するかどうかという判断になろうかと存じます。

■「居住者」による投資の扱い

問 今回の外為法というのは、・・・国内に居住されている方は外為法では対象にならない。そうすると、例えば、日本に対して輸出をする、輸出代金をその後本国に持ち帰らずに日本国内の何か現地法人みたいな形でどんどんため込んでいけば、大きな資金をため込むことができるわけですね。そのお金でもって何か投資をしよう、企業を買収して、その技術

を、それこそ機微技術を盗み出そうとか取り出そうというようなことを考えたとしても、これは外為法で規制する対象にはならないということになろうかと思いますが、まず、その理解でよろしいでしょうか。

答

外為法は、国境をまたぐ資金の流れを伴う取引を対象としておりますので、国内居住者は基本的に対象外でございます。

基本的にと申し上げましたのは、例えば外資比率五〇%以上の法人などのように、非居住者の影響下にあるとみなされる居住者、こういったものは例外的に外為法の規制が及ぶこととなりますが、国内居住者は基本的に外為法の対象外でございます。

■水源地の取得の扱い

問 今回、事前届出対象業種というのがあって、その中の公の秩序として水道事業が挙がっております。ただ、・・・水道事業を行う上で必要不可欠な水源については何ら規制されていないわけですね。そういうことでよろしいでしょうか。

答

水道は公の秩序として指定業種に入っておりますので、外国投資家が水道業を営む会社の株、株式を一定以上取得する場合には、これは対内直接投資ということで、外為法の規制の対象になるということでございます。

他方、外国投資家が・・・水源地を取得する場合には、その取得の対象が株ではなく土地でございます。これは対内直接投資に該当いたしませんので、そういう意味では外為法の規制対象から外れるということになります。

問 外為法でやるというのは何かちょっと筋としては違うと思いますが、しかし、何の規制もないというか、自由にやってくださいというのもちょっとおかしな話だと思えます。大臣の御所見をお願いいたします。

答

水源地の保全というのは、これは間違いなく重要な政策課題で、よく、水は持って帰れないからいいじゃないかと言われた方も随分いらっしゃいましたけれども、そうとは限りませんから、なかなか難しい問題だと思っております。

・・・ただ、水源の保全を外為法でやるというのは少々無理がありますので、そういった意味では、水源地に限らず、外国人並びに外国資本による土地の取得、例えば結構話題になったところで、万景峰が寄ります新潟港のある土地の真裏というのが買われる買われないとえらい騒ぎになったことがあったと記憶しますけれども、さまざまな御意見があることも確かなので、今回、外為法からスタートしておりますけれども、その他の法律について、これはちょっと他省庁の話になろうかと思えますけれども、そういったところ

を含めまして、この問題は安全保障の意味からいろいろな広い範囲で考えないかぬところだと思っております。

■届出数、審査処理数等、外国当局との協力、審査体制

問 外為法に基づく事前、事後を含めた全ての届出数と、審査処理数などはどの程度あるのか。また、記載の不備等ではなくて申請が却下された件数などはおありなのか。また、売却等の措置命令が下された件数はどのようになっているのか。

・・・外国人あるいは外国法人の情報などをどのように入手、管理しておられるのか。

答

対内直接投資等に係ります事前届出、これが審査件数と同じ数になりますが、足下三年間で、二〇一六年度が六百六十五件、一七年度が六百十二件、一八年度が五百九十四件、約六百件程度という件数でございます。また、事後報告の件数でございますが、これは、二〇一六年度、二千五百七十八件、一七年度、三千四百十四件、一八年度、三千六百三十九件ということで、二千から三、四千という、そういったレベルでございます。

それから、申請を却下するという制度はございません。

それから、お尋ねがありました対応というか中止命令が行われた件、これは、御指摘がありました、イギリスのファンドに対する中止命令というもの一件だけでございますが、それから、中止命令に従わないというものについて事後的にその株式の売却を命ずるといった措置命令、これについては適用例はございません。適用例ゼロでございます。

・・・各国との情報をどういうふうに、審査を行っていくときに、情報、協力関係強化ということだが、どうやっていくのかというお尋ねでございます。

外国投資家の投資行動でありますとかその支配関係についての情報収集、これは、個別審査の中での外国投資家からのヒアリングといった手法が現状中心でございます。

他方、これだけで十分なのかという点というのは、問題意識がございますので、今回の法改正で、国内外の関係機関との情報交換に関する規定の新設の御提案をさせていただいているところでございます。この規定によって、国内外の関係機関との情報交換を密にして、外国投資家の投資行動でありますとかその支配関係につきまして、関係機関から得られる情報を積極的に活用して審査に生かしていきたいというふうに考えております。

それで、外国の当局、どういったところが想定されるんだということでございますが、これは、一言で言えば私どものカウンターパートということになりますが、アメリカでありますと、例えば対米外国投資委員会、CFIUSの議長を務めておりますアメリカの財務省といったことになりまして、各国でその対内直接投資の審査プロセスに携わる当局を想定しているところでございます。

問 今の財務省の中で、今回のその申請に対する調査ですとか点検など、何名ぐらいの体制でやられることになっているんですか。

答

対内直接投資審査に係る財務省の人員でございますが、これは、今回の法改正等に携わる人員も含めまして十五名でございます。これは私ども財務省の話で、各事業所管官庁にも審査ということであれば担当官がございますので、これはこの十五名の外数ということで、連携して審査を行っているということでございます。

■特許出願による公開のリスク

問 不正競争防止法とか特許法とか、いろいろな法律で知的財産を守っていかうというふうにもなっているわけですが、ただ、昨今の状況を見ますと、国際的なリスクに対して十分防御をできているのか、穴があいている部分があるのではないのかというふうにも考えるんですが、・ ・どのように把握されていますでしょうか。

答

我が国の特許法におきましては、特許出願について、その内容が公序良俗に反しない限り、原則として、出願から十八カ月経過した段階で全件公開をするということになっております。これは、第三者に新技術の存在を知らせることで、重複した研究開発を防止するとともに、当該発明を利用した発明を積み重ねることの促進、このことも意図しております。

ただ、一方で、諸外国において、国家安全保障上の機微技術の流出を防止するために出願内容の公表を制限するいわゆる秘密特許制度、これを導入している国がある、日本以外にそういった国もあるということは、これは承知をしております。

こうした制度につきましては、特許制度における発明の公表の趣旨と、そして国家安全保障上の秘密保護の要請に留意しつつ、慎重に検討すべきものと認識をしております。

3 附帯決議

■衆議院：財務金融委員会 令和元年11月13日（水）

政府は、次の事項について、十分配慮すべきである。

一 世界の安全保障環境が厳しさを増している中、我が国の対内直接投資の事前届出審査制度の改善を図る本改正が、経済の健全な発展に資する対内直接投資を一層促進しつつ、国の安全等に関わる技術の流出や事業の喪失を防止し、我が国又は国際社会の平和

及び安全の維持に資するよう、事前届出制度の適切な実施に努めること。

二 事前届出審査の実効性を高めるため、関係省庁において定員の確保、機構の充実その他審査体制の強化を図るとともに、本改正で設けられた情報交換規定を適切に活用し、関係省庁間及び外国政府等との連携の強化に努めること。

三 我が国の経済成長や企業のコーポレートガバナンス強化、ベンチャー企業の発展に資する直接投資を一層促進するため、市場関係者に対し、事前届出免除制度の内容及び趣旨を広く周知するとともに、必要に応じ更なる投資促進策の検討を行うこと。

四 我が国の中小企業が有する国の安全等に関わる重要な技術の流出や事業の喪失を適切に防止できるよう、事前届出の審査の適切な実施に努めること。

五 事前届出制度の詳細を政令等で定めるに当たっては、委員会審査を通じて確認された本改正の立法趣旨を十分に踏まえるとともに、市場関係者に分かりやすいものとなるよう、幅広く丁寧に意見を聴取し、その内容を明確化すること。

六 安全保障の観点から対内直接投資に係る対応強化の流れが国際的に見られる中、我が国の安全を脅かす対内直接投資について、内外の情報収集に鋭意努めるとともに、実効的かつ機動的な対応を行えるよう、新法の規定について検討を更に加え、国益を踏まえた必要な措置を講じること。

■参議院：財務金融委員会 令和元年11月21日（木）

政府は、次の事項について、十分配慮すべきである。

一 世界の安全保障環境が厳しさを増している中、我が国の対内直接投資の事前届出審査制度の改善を図る本改正が、経済の健全な発展に資する対内直接投資を一層促進しつつ、国の安全等に関わる技術の流出や事業の喪失を防止し、我が国又は国際社会の平和及び安全の維持に資するよう、事前届出制度の適切な実施に努めること。

二 事前届出審査の実効性を高めるため、関係省庁において定員の確保、機構の充実その他審査体制の強化を図るとともに、本改正で設けられた情報交換規定を適切に活用し、関係省庁間及び外国政府等との連携の強化に努めること。

三 我が国の経済成長や企業のコーポレートガバナンス強化、ベンチャー企業の発展

に資する直接投資を一層促進するため、市場関係者に対し、事前届出免除制度の内容及び趣旨を広く周知するとともに、必要に応じ更なる投資促進策の検討を行うこと。

四 我が国の中小企業が有する国の安全等に関わる重要な技術の流出や事業の喪失を適切に防止できるよう、中小企業への配慮を行いつつ事前届出の審査の適切な実施に努めること。

五 事前届出制度の詳細を政令等で定めるに当たっては、委員会審査を通じて確認された本改正の立法趣旨を十分に踏まえるとともに、企業、市場関係者に分かりやすいものとなるよう、幅広く丁寧に意見を聴取し、その内容を明確化すること。

六 事前届出免除制度の適用については、投資家の外形的基準だけでなく、国の安全等に関わる技術の流出や事業の喪失を防止するとの法目的についても十分考慮すること。

七 安全保障の観点から対内直接投資に係る対応強化の流れが国際的に見られる中、我が国の安全を脅かす対内直接投資について、内外の情報収集に鋭意努めるとともに、実効的かつ機動的な対応を行えるよう、新法の規定について検討を更に加え、国益を踏まえた必要な措置を講じること。

八 本改正による影響を十分に検証するとともに、対内直接投資審査制度の運用に当たっては、投資促進や金融資本市場の活性化に反するものとならないよう配慮するほか、株主の権利行使や企業との対話を阻害することのないよう留意すること。

九 事前届出審査に当たっては、判断基準等を事前に公表するなど透明性の確保を図るとともに、ベンチャー企業等の資金調達に支障を来さないよう審査期間の更なる短縮化を検討すること。また、投資実施後のモニタリングを強化するなど規制の実効性を確保すること。

十 事後報告及び事前届出に係る手続については、外国投資家の投資意欲や機動的な投資判断を阻害することのないよう、報告手法の簡易化や報告頻度の軽減など事務負担の軽減に十分配慮すること。

十一 外国資本による土地購入が急速に拡大している現状に鑑み、安全保障、水源、鉱物資源保全等の観点から速やかに検討を行い、必要な措置を講ずるよう取り組むこと。