

〈3〉 外国為替及び外国貿易法に基づく 対内直接投資規制の強化等について

経済産業省 貿易経済協力局 貿易管理部 安全保障貿易管理政策課
三宅宣彰、石丸策基、寺畑亜美

平成29年5月24日、外国為替及び外国貿易法（以下「法」又は「外為法」という。）に基づく対内直接投資規制の強化を含めた「外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律」（以下「改正法」という。）が公布された。

これを受け、平成29年7月14日には、改正法の施行のために必要な以下の対内直接投資規制関連の政省令告示が公布された。

- ①外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備に関する政令」（以下「改正政令」という。）
- ②対内直接投資等に関する命令の一部を改正する命令（以下「改正省令」という。）
- ③対内直接投資等に関する命令第三条第三項の規定に基づき財務大臣及び事業所管大臣が定める業種を定める件の一部を改正する告示
- ④対内直接投資等に関する命令第三条第一項及び第四条第三項の規定に基づき、財務大臣及び事業所管大臣が定める業種を定める件（以下「特定取得業種告示」という。）

これら一連の改正は、同日に公布された「外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律の施行期日を定める政令」（以下「施行日政令」という。）において、平成29年10月1日に施行することとされている。

また、平成29年8月2日には、「対内直接投資等について財務省及び事業所管省庁が審査に際して考慮する要素」（以下「審査考慮要素」という。）が財務省のホームページで公表された。

本稿では、こうした一連の対内直接投資規制の強化等の概要について、解説する。

1. 現行の外為法に基づく対内直接投資規制の概要

（1）審査付事前届出制

法第27条では、対内直接投資等を行おうとする外国投資家に対して事前届出義務を課し（同条第1項）、財務大臣及び事業所管大臣が審査した上で（同条第3項）、以下①～④の対内直接投資等に該当する場合は、変更・中止を勧告し（同条第5項）、勧告に応じない場合は、変更・中止を命令できることとしている（同条第10項）。

- ①国の安全を損ない、公の秩序の維持を妨げ、公衆の安全の保護に支障を来すおそれがある対内直接投資等（同条第3項第1号イ）
- ②我が国経済の円滑な運営に著しい悪影響を及ぼすおそれがある対内直接投資等（同号ロ）

※ ①又は②に該当するおそれがあるため法第27条第1項の届出が必要な業種が告示（対内直接投資等に関する命令第三条第三項の規定に基づき財務大臣及び事業所管大臣が定める業種を定める件（平成26年内閣府・総務省・財務省・文部科学省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省告示1号。以下「対内直接投資業種告示」という。)) で定められており、それぞれの具体的な業種例は以下のとおり。

「国の安全」に係る業種：	武器、航空機、原子力、宇宙開発に関連する製造業、軍事転用の蓋然性が高い汎用品の製造業、等	
「公の秩序」に係る業種：		電気業、ガス業、熱供給業、通信事業、放送事業、等
「公衆の安全」に係る業種：		警備業、等
「我が国経済の円滑な運営」に係る業種：	農林水産業、石油業、皮革・皮革製品製造業、航空運輸業、海運業	

③我が国との間に投資条約等の国際約束がない国の外国投資家により行われるものであることにより、これに対する取扱いを我が国の投資家が当該国において行う直接投資等に対する取扱いと実質的に同等なものとするため、その内容の変更又は中止をさせる必要があると認められる対内直接投資等*（同項第2号）

※ いわゆる相互主義と呼ばれるもので、ある国が我が国からの対内直接投資を認めない場合には我が国も当該国からの対内直接投資を同様に扱うことを可能とするために置かれている規定である。

④資金の用途その他からみて、当該対内直接投資等の全部又は一部が法第21条第1項又は第2項の規定により許可を受ける義務を課されている資本取引に当たるものとしてその内容の変更又は中止をさせる必要があると認められる対内直接投資等**（同項第3号）

※ 法第21条により、いわゆる有事規制として資本取引を規制する場合に、あわせて対内直接投資等を規制することを可能とするためにおかれている規定である。

（2）外国投資家の定義について

「外国投資家」の定義は、法第26条第1項で定義されており、具体的には以下の内容となっている。

- ①非居住者である個人（法第26条第1項第1号）
- ②外国法令に基づいて設立された法人その他の団体又は外国に主たる事務所を有する法人その他の団体（同項第2号）
- ③①又は②により直接又は間接に保有される議決権割合が50%以上となる会社（同項第3号）
- ④①がその役員又は代表役員のいずれかの過半数を占める法人その他の団体（同項第4号）

（3）対内直接投資等の定義について

「対内直接投資等」の定義は、法第26条第2項で定義されており、具体的には以下の内容となっている。

- ①会社の株式又は持分の取得（外国投資家からの譲受けによるもの及び上場株式の取得を除く。）（法第26条第2項第1号）
- ②非居住者となる以前から引き続き所有する上場会

社等以外の会社の株式又は持分の譲渡（非居住者である個人から外国投資家に対して行われる譲渡に限る。）（同項第2号）

- ③保有割合が10%以上となる上場株式の取得（同項第3号）
- ④会社の事業目的の実質的な変更に関し行う同意（同項第4号）
- ⑤本邦における支店等の設置又は本邦にある支店等の種類若しくは事業目的の実質的な変更（同項第5号）
- ⑥本邦に主たる事務所を有する法人に対する1億円を超える金銭の貸付けでその期間が1年を超えるもの（同項第6号）
- ⑦前各号のいずれかに準ずる行為として政令で定めるもの（同項第7号）

2. 規制の強化等の経緯

（1）世界の安全保障環境や投資環境の変化

日本経済の成長力強化及び地域の活性化に貢献する対内直接投資を増加させるべく、ビジネス環境の整備等の様々な取組を行う一方で、世界の安全保障環境や投資環境には次のような変化が生じている。

①民生技術の軍事分野における重要性の増大

技術革新の推進力の源が軍事技術開発から民生技術開発へとシフトしていく中で、情報通信技術や新素材、精密加工などの民生技術が、機微技術として先端防衛装備開発の重要な要素となるケースが増加し、民生技術の安全保障面における重要性が増大している。

こうした認識は、世界の二大軍事支出国である米中の国家戦略などにおいても明確に示され、機微技術の活用が軍事戦略や戦力バランスにも大きな影響を与えうるものとなってきており、懸念のある主体による機微技術を獲得するための様々な活動に対する警戒感も高まっている状況にある。

国際的な産業間競争の中で、新製品・高品質を武器に発展してきた我が国の産業が有する機微技術は幅広い分野に及んでおり、先端防衛装備を開発・生産するために極めて魅力的なものとなっている。

我が国の高度な技術の導入は、そのまま導入国の軍事近代化に貢献しうるものとなっており、機微技術をいかに管理するかということが我が国の安全保

障政策の一端を占めるようになっていく。

②世界経済における新興・途上国の台頭と先進国による対応

世界経済において存在感を増す新興・途上国は、2008年の世界的な金融危機以降、対外直接投資分野でも存在感を拡大し、2015年には世界の対外直接投資額のフローの約3割、ストックの約2割を占めるに至っている。

とりわけ、投資優遇策の利用、海外市場への進出に加え、先進技術の獲得などを動機として積極的に対外直接投資を進める中国の存在感が増大しており、投資を通じて先進国企業の技術資産等の活用を進めようとしている。

一方、先進国側では、新興・途上国の対外直接投資では政府による金融支援などを通じて投資国の意向が反映されているのではないかなどの懸念も示されるようになり、最近では、米国やドイツにおいて機微技術流出の懸念から、また豪州では電力供給体制の維持の必要から、安全保障上の懸念があるとして、新興国企業による当該国企業の買収計画に対して中止命令等が出される事案が発生しており、新興国企業による対内直接投資の管理の在り方を議論すべきという意見も見られるようになっていく。

(2) 審議会における検討

経済産業省では、こうした世界の安全保障環境の変化に対応すべく、昨年11月に、産業構造審議会通商・貿易分科会に安全保障貿易管理小委員会を設置し、対内直接投資規制を含めた安全保障貿易管理政策のあるべき姿について検討することとした。

小委員会では、(1)のような認識から、以下の原則を確認した。

- 日本の国際化の推進は国としての大原則であり、今後も加速していく。
- この大原則の下、国際化が進むことで懸念される軍事転用可能な機微技術の流出などの問題を抑止するための制度を整備し、いわばアクセルとブレーキを整える。こうした制度は国際整合的なものであるべきであり、安全保障貿易管理等に関する制度もこの方向で制度の在り方を検討していくべきである。
- 制度はできる限り透明なものとし、企業や投資家、大学など関係する主体に対して予見可能性を

与えるものであるべきである。

- 制度は実効的かつ公平に機能することが必要であることから、制度に対する違反行為に対しては厳格に制裁を加えるべきであり、違反行為に対する適切なモニタリングや是正措置を行えるようにすべきである。

以上の原則を踏まえ、対内直接投資に関する規制の在り方等に関する検討を行い、本年1月23日に具体的な規制見直しの方向性を整理した中間報告がとりまとめられた。

(3) 法律等の改正経緯

経済産業省では、審議会等における議論を踏まえ、関係省庁と相談しつつ、外為法の改正法案を策定し、本年3月3日に改正法案が閣議決定された。その後、国会の審議を経て、本年5月17日に参議院で可決・成立し、5月24日に公布された。

改正法の施行日については、改正法附則第1条で「公布の日から起算して一年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する」とこととされていたが、国会の法案審議の場でも、世界の安全保障環境が厳しくなる中で、早期に施行すべきとの指摘があったこと等を踏まえ、改正法の施行の為に必要な政省令告示の案を速やかに策定し、本年5月26日から6月24日までパブリック・コメントを実施した。

パブリック・コメントの結果を踏まえ、政府部内における所要の検討を経た上で、本年7月11日に施行日政令と改正政令が閣議決定され、7月14日に関連の省令・告示とともに公布され、本年10月1日から施行されることとなった。

また、審査考慮要素については、対内直接投資規制を主管する財務省が、本年6月16日から7月16日までパブリック・コメントを実施し、本年8月2日に財務省ホームページで公表した。

3. 規制の強化等の内容

(1) 特定取得についての審査付事前届出制の導入

①現行の「対内直接投資等」の対象

現行の対内直接投資等の定義（法第26条第2項）には、「非上場企業の株式の取得（外国投資家からの譲受けによるものを除く。）」（同項第1号）や「上場企業の株式の10%以上の取得」（同項第3号）

は含まれているものの、「非上場株式の外国投資家からの譲受けによる取得」は含まれていない。(同項第1号で「(外国投資家からの譲受けによるものを除く。)」と規定しているため。)

②改正の必要性

平成9年の私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(以下「独占禁止法」という。)の改正による持株会社解禁や、平成11年の株式交換制度導入等の組織再編制度の整備によって、上場会社の完全子会社化なども増えてきており、大会社でも閉鎖会社ができやすくなってきている。

これに伴い、閉鎖会社の株を外国投資家間でも取引する機会が多くなったことから、元の株主は国の安全等の観点で問題のない者であったとしても、新しい株主が問題のない者であるとは限らない状況となっている。

したがって、元の株主とは属性が異なる投資家が新たに非上場会社の株を取得するような案件の場合、過去の投資行動や資金計画をあらためて審査する必要がある。

なお、諸外国における対内直接投資規制では、非上場株式の外国投資家間の譲渡についても、規制対象となっている例が多い。

③改正の内容

②を踏まえ、法第26条第3項及び第28条を新設し、非上場株式の外国投資家からの譲受けによる取得を「特定取得」として定義した上で、特定取得を審査付事前届出制の規制対象とした。

(2) 事後規制の導入

①現行規制の内容と改正の必要性

現行の対内直接投資規制は、審査付事前届出制(法第27条)と、これに違反した者に対する罰則(法第70条第1項第22号～第25号)によって実効性を確保する建て付けであったため、行政処分等の行政庁による事後規制がない。

したがって、無届けのまま対内直接投資等が行われた等の場合には、刑事当局による捜査及び罰則の適用は可能であるものの、違法状態を是正させるための行政命令を発することができない。

なお、諸外国における対内直接投資規制では、違法な投資に対して、行政庁が是正措置命令を発することができることとなっている。

②改正の内容

法第29条を新設し、違法な投資(無届けで投資が行われた場合や、法第27条第10項の投資の中止命令に違反して投資が行われた場合等)に対する行政庁による事後規制として、違法状態(国の安全を損なうおそれが生じている状態)を除去するために必要な株式の売却命令等の行政命令を行う規定を新設した。

また、本改正事項については、既存の「対内直接投資等」の審査付事前届出制に対する違法投資を行政命令の対象とするだけでなく、(1)で新たに創設する「特定取得」の審査付事前届出制に対する違法投資も行政命令の対象としている。

(3) 「特定取得」の事前届出業種の指定と「対内直接投資等」の事前届出業種の見直し

①「特定取得」の事前届出業種の指定の内容

今般の法改正により(1)のとおり「特定取得」について審査付事前届出制を導入したが、事前届出が必要となるのは投資先の会社が「特定の業種」を営んでいる場合に限定しており、この「特定の業種」は告示で定めることとしている。

このため、今般、特定取得業種告示を制定し、現行(平成29年9月末現在)の対内直接投資業種告示別表第1に掲げる業種を指定した際の防衛生産・技術基盤に関わる業種(特定の外国投資家による投資を契機として、防衛生産・技術基盤が棄損することを防止するため)及び安全保障上重要な技術を保有する業種(特定の外国投資家による投資を契機として、大量破壊兵器等への転用蓋然性が大きい汎用技術が流出することを防止するため)の観点から、以下のa～eの業種を指定することとした。

- a) 武器、航空機、原子力、人工衛星等の製造業、機械修理業・電気機械器具修理業及びソフトウェア業
- b) 核原料物質に係る金属鉱業
- c) 原子力発電所を保有する電気業
- d) 輸出貿易管理令別表第1の1～15の項の中欄に掲げる貨物を製造する製造業
- e) 外国為替令別表の1～15の項の中欄に掲げる技術を保有する製造業等の業種

上記a～eの業種は、現行の対内直接投資業種告示の別表第1に掲げる業種をベースとしているが、今般の

告示制定に当たって事前届出の対象とすべき業種について改めて検討した結果、(同表に含まれていない) dの一部の業種やeの業種等、現行の対内直接投資業種告示別表第1よりも広い範囲の業種を指定することとしている。また、b・cの業種は、現行の対内直接投資業種告示の別表第2に含まれている業種である。

なお、eの業種を指定した理由は、dの業種を指定するだけでは、製造を行っていかなくとも機微な技術を保有している会社への投資が対象外となってしまうためである。

②「対内直接投資等」の事前届出業種の見直しの内容

①のとおり、「特定取得」の事前届出業種の指定に当たっては、現行の対内直接投資業種告示の別表第1に含まれていない①dの一部の業種や①eの業種等を指定することとしたため、対内直接投資業種告示を改正し、こうした業種を「対内直接投資等」の事前届出業種にも追加することとした。この他、①bの業種を、別表第2から別表第1に移動させる等の改正を行った。

また、業種の範囲を明確化するため、別表第1に掲げる業種を日本標準産業分類における業種を引用する形で規定することとした。

(4) 審査考慮要素の公表

①公表の背景

本年1月にとりまとめられた、産業構造審議会通商・貿易分科会安全保障貿易管理小委員会の中間報告では、対内直接投資制度の強化についての方向性が示されるとともに、対内直接投資の受入れ拡大を推進していく観点から、我が国の直接投資に対する審査に関する予見可能性を高めるために審査に際し考慮すべき要素等を公表するなど、制度管理の透明化を図るべき、との提言が示された。

これを受け、「対内直接投資等」の事前届出に関する審査については、「国の安全を損ない、公の秩序の維持を妨げ、又は公衆の安全の保護に支障を来す事態を生じるおそれ」や「我が国経済の円滑な運営に著しい悪影響を及ぼす事態を生じるおそれ」(法第27条第3項第1号)という法定基準があり、「特定取得」の事前届出に関する審査については、「国の安全を損なう事態を生じるおそれが大きい特

定取得」(法第28条第3項)という法定基準があるが、透明性を向上する観点から、財務省及び事業所管省庁が審査に際して考慮する要素を公表することとした。

②審査考慮要素の内容

以下の内容が財務省ホームページにおいて公表されている。

- i) 「対内直接投資等」の事前届出に関する審査に際して考慮する要素
 - a) 我が国の安全保障関連産業(武器、航空機、宇宙開発及び原子力)の生産基盤及び技術基盤の維持
 - b) 安全保障上重要な機微技術の流出の防止
 - c) 平時及び有事における公共的活動等の維持
 - d) 公衆の安全の維持
 - e) 我が国が経済協力開発機構の資本移動の自由化に関する規約第2条bの規定に基づき留保している業種については、我が国経済の円滑な運営の観点から、食料や燃料等の安定した供給や十分な備蓄、国土保全、及び国内事業者の生産活動やその継続性等の確保
 - f) 外国投資家・関係企業等の属性、資金計画及び過去の投資行動・実績等
 - g) その他、審査で考慮すべきと考えられる要素
- ii) 「特定取得」の事前届出に関する審査に際して考慮する要素
 - a) 我が国の安全保障関連産業(武器、航空機、宇宙開発及び原子力)の生産基盤及び技術基盤の維持
 - b) 安全保障上重要な機微技術の流出の防止
 - c) 外国投資家・関係企業等の属性、資金計画及び過去の投資行動・実績等
 - d) その他、審査で考慮すべきと考えられる要素

4. おわりに

今般の対内直接投資規制の見直しは、法改正レベルの見直しという面では平成3年以来の26年ぶりの改正である。

平成3年の改正は、規制の自由化によって対日直接投資を促進するため、それまでの審査付事前届出制に代えて原則として事後報告制に移行し、国の安全等に関する業種等に限定して事前届出義務を残す

ものであった。

今般の法改正は、安全保障環境が変化する中で対内直接投資規制の強化を行うものであることから、法改正レベルの規制強化という面では初めての取組である。

しかし、前述のとおり、対日直接投資の促進を含めた日本の国際化の推進は国としての大原則であり、今般の法改正は、国際化の推進という“アクセル”を踏み込むための環境整備として、安全保障の観点からの適切な“ブレーキ”を整えるために行われたものである。

経済産業省としては、大きく変化する世界の安全保障環境の中でも、今回設けられた“ブレーキ”を適切に活用しつつ、我が国の安全保障を脅かすような事態を避けるための取組を今後も行ってまいりたい。