

Title	アメリカにおける食料安全保障と対内直接投資規制
Sub Title	Food security and regulation of foreign direct investment in the United States
Author	渡井, 理佳子(Watai, Rikako)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2016
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.36 (2016. 12) ,p.125- 144
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20161226-0125

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

アメリカにおける 食料安全保障と対内直接投資規制

渡 井 理佳子

- I はじめに
- II 食料安全保障と対内直接投資規制
- III 国家食料安全保障の背景
- IV Syngenta の買収
- V おわりに——国家安全保障と国家食料安全保障——

I はじめに

経済協力開発機構（OECD）の資本移動自由化コードは、3条において、公の秩序の維持または公衆の衛生・道徳・安全を保護する目的、安全保障上の利益を確保する目的、そして国際平和と安全に関する保護を履行する目的から、加盟国が対内直接投資を規制することを認めている。

アメリカでは、1988年に国家安全保障の見地から外国投資規制法を設け、2001年のテロ事件後の状況をふまえて、2007年には法の改正を行った¹⁾。現行法である外国投資及び国家安全保障法（Foreign Investment and National Security Act of 2007, FINSIA）²⁾では、改正前よりも規制の透明化が図られたが、国家安全保障の概念は引き続き定義されることはなかった。このため、規制対象につ

1) アメリカの投資規制法の現状につき、渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制法の展開」慶應法学 33号 245頁以下（2015年）。

2) Foreign Investment and National Security Act, Pub. L. No. 110-49, 121 Stat. 246（2007）（codified at 50 U.S.C.4565）.

いては、幅広い裁量の余地がある。

最近では、農業に関わる分野において、大型の企業買収が相次いだ。これを受けて、アメリカ議会では、アメリカ国内の食料の確保についての懸念から、対内直接投資規制を見直す動きが出てきている。そこで、種子・農薬の分野を中心に、アメリカの食料をめぐる対内直接投資規制の現状を探ることとしたい。

II 食料安全保障と対内直接投資規制

1. 国家安全保障概念の再定義

国家安全保障（National Security）については、主に政治学の領域で議論がなされてきており、時代によってその概念は変化を遂げてきた。冷戦後の1990年代に入ると、国家安全保障の概念は、広がりを持つようになると同時に細分化し、様々な分野ごとの検討が行われるようになった。

1994年の国連開発計画は、人間開発報告書と題した報告書³⁾において、人間の安全保障（Human Security）について問題提起を行った。これは、世界に存在する脅威と欠乏から、いかに人間の生命と尊厳を守るかという意味での国家安全保障を説いたものである⁴⁾。報告書は、人間の安全保障をさらに経済の安全保障、食料の安全保障、健康の安全保障、環境の安全保障、個人の安全保障、地域社会の安全保障、そして政治の安全保障に分けて、人間の存在を重視した持続可能な社会を実現することの重要性を指摘している⁵⁾。報告書は、食料安全保障（Food Security）の概念を、誰もが「いつでも、物理的にも経済的にも基本的な食料を入手できること」と定義しており、食料を得る「権利」として構成した⁶⁾。Food Safetyの場合には、食料が汚染されていないという安全や安心の観点の問題になるが、Food Securityの場合には、食料の安定供給や供給

3) U.N. Develop. Programme, *Human Development Report* 1994 (1994).

4) *Ibid* at 24.

5) *Id.* at 24-25.

6) *Id.* at 27.

の保障の問題となる⁷⁾。このように、従来ならば Safety の文脈のみで語られていた領域が、Security の領域に移行してきたのが新しい安全保障の問題であり、現代の安全保障の特徴といえることができる⁸⁾。

2. 世界食料安全保障

食料安全保障そのものが、国際舞台で本格的に議論されたのは、1996 年 11 月に世界 185 国が参加して開催された国連食糧農業機関の世界食料サミットが最初であった。このときに採択された「世界食糧安全保障に関するローマ宣言」⁹⁾は、8 億人にのぼる栄養不足人口を 2015 年までに半減させるとの目標を掲げた。そして、食料安全保障とは、全ての人がいかなる時も十分で安全かつ栄養ある食料を、物理的かつ経済的に入手可能な状況であることと定義した¹⁰⁾。つまり、この時点における食料安全保障は、全世界的な課題として位置付けられていた。その後、2002 年には世界食料サミット 5 年後会合、そして 2009 年には世界食料安全保障サミットが開催されており、食料安全保障の考え方は定着を見たといえることができる。

食料安全保障は、世界中の誰もが食料の質と量を確保できていることを目指しており、具体的には、開発途上国における食料の安定供給を意味するものといえる¹¹⁾。国連は、食糧農業機関のほか、世界食糧計画や国際農業開発基金において、開発途上国への支援や援助を積極的に実施してきた。こうした活動の中で、食料安全保障は、各国の協同によって実現するものとして、世界食料安全保障と呼ばれるようになった¹²⁾。つまり、1990 年代の食料安全

7) 安全の問題の多様化について、赤根谷達雄「『新しい安全保障』の総体的分析」赤根谷達雄・落合浩太郎編『新しい安全保障論の視座』（亜紀書房、2001 年）68 頁以下所収、81 頁。

8) 赤根谷・前掲注 7) 80 頁。

9) Food は、食用全般を含む概念であるとして、食糧ではなく食料と記載することが一般的になってきている。

10) 食料安全保障の要素としては、Food Availability（供給可能性）、Food Access（入手可能性）、Utilization（栄養性）、Stability（安定性）の 4 つがある。

11) 吉岡和之「食料安全保障論」ジュリスト 954 号 10 頁以下、10 頁（1990 年）。

保障は、開発途上国における飢餓からの自由を意味し、主にアフリカにおける栄養不良に対処するため、食料の入手を可能とする資産、雇用、所得の創出を目指すものであったといえることができる¹³⁾。最新の2015年版の人間開発報告書も、引き続き飢餓の撲滅を掲げており¹⁴⁾、世界食料安全保障については、今日においても解消されていない多くの課題がある。

3. 国家食料安全保障

世界食料安全保障は、同時に、各国が自国の食料自給率をどのように考えるか、そして食料の生産流通のシステムをどのように確保するかという問題を提起する。これが、各国が独自に取り組むべき課題としての食料安全保障であり、国家安全保障と呼ばれている¹⁵⁾。外国による、国内の農業や食品製造に関する企業の買収が問題になるのは、この文脈においてである。

日本を例にとると、食料供給のうちカロリーベースで6割、生産額ベースで3割を海外に依存しているため¹⁶⁾、食料自給率の確保は重要な問題といえることができる。1999年に制定された食料・農業・農村基本法の2条2項は、「世界の食料の需給及び貿易が不安定な要素を有していること」に鑑み、国民に対する食料の安定的な供給が図られなければならないと規定した。すなわち、日本の場合には、輸入に依存することなく食料の安定供給を確保することが政策上の課題となる¹⁷⁾。

これに対し、アメリカの食料自給率は、カロリーベースで127%、生産額ベースで92%となっており¹⁸⁾、先進国の中でも非常に高いレベルにある。そ

12) 吉岡・前掲注11) 10頁。

13) Human Develop. Report, *supra* note 3) at 27.

14) U.N. Develop. Programme, *Human Development Report 2015*, 15 (2015).

15) 吉岡・前掲注11) 10頁。

16) 農林水産省編『平成28年版食料・農業・農村の動向』36頁（2016年）。日本の食料自給率は、先進国の中では低いレベルにある。

17) 辻貴博「食料・農業・農村基本法について」ジュリスト1165号59頁以下、59-60頁（1999年）。

ここで、アメリカにおいては日本ほどには、国家食料安全保障を政策として優先すべき事情は存在しないはずである。それにもかかわらず、2016年の7月に、Chuck Grassley 上院議員（共和党・アイオワ州選出）は、食料確保法案（Securing American Food Equity Act of 2016, Food SAFE Act of 2016）を、アメリカ第114議会に提出した¹⁹⁾。法案の2条(a)項は、対内直接投資規制において農業資産が重要産業基盤（Critical Infrastructure）に含まれること、(b)項は農務長官を対米外国投資委員会（Committee on Foreign Investment in the United States; CFIUS）の正式な委員とすることを規定している。

これは、アメリカ国内の農業関連の企業や、外国の企業であってもアメリカの食料事情にとって重要な企業が、外国によって買収されることを制限する試みである。このことから、国家食料安全保障は、各国の食料自給率からだけでは説明がつくものではなく、国益と密接に関わる面を持っていることがわかる。

4. アメリカにおける対内直接投資規制

Grassley 上院議員の食料確保法案の意図を探るためには、アメリカの対内直接投資規制がどのようなものであるかを確認する必要がある。

(1) 外国投資及び国家安全保障法（FISIA）

FISIA によって、大統領は対内直接投資を中止する権限を付与されている。このための審査は、3段階にわたって行われており、大統領はその最終段階で審査権限を行使する。大統領の判断に至る前に、2段階にわたって実質的な審査を行っているのが、食料確保法案の2条(b)項にあったCFIUSである。CFIUSでは、委員長は財務長官のほか、司法長官、そして安全保障に関わる機関として国家安全保障省、国防総省、エネルギー省の各長、さらに経済に関わる機関

18) 農林水産省ホームページ http://www.aff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/011.html (last visited Oct.1, 2016).

19) Securing American Food Equity Act of 2016, S.3161, 114th Cong. 2d (July 12, 2016). 法案は、2条からなっており、1条は法律の名称を規定するのみである。

として商務省、国務省、通商代表部、そして科学技術政策局の長の9名が正規の委員であり²⁰⁾、他に議決権を持たない委員²¹⁾と、オブザーバー²²⁾が参加している。このほか、事案に応じ、大統領または財務長官が、他の行政機関の長を委員に加えることもあるとするため、必要に応じどの省の長も審査に関与することが可能となっている。

CFIUSの審査は、対内直接投資の当事者からの任意の通知によって開始される。審査の基準は、通知された対内直接投資が、アメリカの国家安全保障に脅威となることにつき信頼できる証拠があること、そして国家緊急経済権限法（International Emergency Economic Powers Act; IEEPA）²³⁾による以外に、国家安全保障を確保する手段がないことである²⁴⁾。買収計画の大半は、CFIUSの第1段階の審査の終了時に承認されており、大統領の審査にまで移行することは稀である。しかし、重要産業基盤が買収の対象となった場合と、外国政府や政府関連企業からの対内直接投資の場合には、審査は必ず第2段階に進むことになっている²⁵⁾。重要産業基盤とは、物理的であるか否かを問わず、アメリカにとって必要不可欠なシステムや資産であって、その不能または破壊が、国家安全保障を損なう効果をもたらすものであると定義されている²⁶⁾。2段階目の審査の過程では、国家安全保障への影響を軽減する内容の契約（Mitigation Agreement, 軽減合意）を、審査の主務官庁と締結するための協議が主に行われる²⁷⁾。

20) 50 U.S.C. 4565 (k).

21) 国家情報会議の長および労働長官の2名である。

22) 行政管理予算局長、経済諮問委員会委員長、国家安全保障担当補佐官、経済政策担当補佐官、そして国土安全保障担当補佐官の5名である。

23) International Emergency Economic Powers Act, Pub. L. No. 95-223, 91 Stat. 1625 (1977) (codified at 50 U.S.C. 1701 et seq.).

24) 50 U.S.C. 4565 (d) (4) (A) (B).

25) 50 U.S.C. 4565 (2) (B) (i).

26) 50 U.S.C. 4565 (a) (6).

(2) 審査の現状

CFIUS への任意の通知件数上位国

CFIUS への通知国	2011	2012	2013	2014	合計件数
中国	10	23	21	24	78
イギリス	25	17	7	21	70
カナダ	9	13	12	15	49
日本	7	9	18	10	44
フランス	14	8	7	6	35
合計件数	65	70	65	76	276
総件数との比率	59%	61%	67%	51%	56%

(CFIUS の 2013 年および 2014 年の年次報告書より作成)

CFIUS は、FINSIA の規定に基づいて、審査についてのデータを年次報告書にまとめて議会に報告しており、この概要を公表している²⁸⁾。

2016 年 2 月に出された CFIUS の最新の報告書は、2014 年までの審査に関するデータを公表している。これによると、第 2 段階の審査に移行する率は、2011 年は 111 件中 40 件 (36%)、2012 年は 114 件中 45 件 (39%)、2013 年は 97 件中 48 件 (49%)、そして 2014 年は 147 件中 51 件 (35%) となっている²⁹⁾。2013 年の上昇は、財政問題をめぐる民主党と共和党の対立を回避できずに、政府機関が一部閉鎖となった事態に負うものであった。CFIUS に対して通知を行った主要な国としては、中国、イギリス、カナダ、日本、そしてフランスがある。例年、これらの国々からの対内直接投資だけで、任意の通知の 5 割から 7 割程度を占めている³⁰⁾。

27) 軽減合意については、渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制の現状」慶應法学 19 号 117 頁以下、132-133 頁 (2011 年)。

28) 50 U.S.C. § 4565 (m)。

29) 2014 年には、軽減合意は 9 件で成立しており、審査件数の 6% となっていた。CFIUS Annual Report to Congress Report Period: CY 2014, 3, 23 (2016)。2011 年度のデータは、CFIUS Annual Report to Congress Report Period: CY 2013, 3 (2015) による。中国の動向を明らかにするために、2011 年についても取り上げることとした。

30) CFIUS Report CY 2014, *Ibid* at 19.

CFIUS の報告書のデータからは、2011 年から 2012 年頃の時点で、中国からの任意の通知の件数が、飛躍的に増えていることがわかる。実際に、中国からの投資額は伸びており、2011 年の段階では総額 48 億ドルであったものが、2016 年には 180 億ドルと 3 倍以上になっている³¹⁾。アメリカ議会の諮問機関である米中経済・安全保障検討委員会は、2012 年の年次報告書³²⁾において、中国の政府関連企業からの投資については全件を審査すること、さらに経済上の純益審査 (Net Economic Benefit Test) を導入することを提言した³³⁾。FINSA は、CFIUS の審査においては、買収当事者である外国とアメリカとの関係について、特にテロ対策との協力関係を考慮要素とすると定めている³⁴⁾。そこで、全く同じ内容の対内直接投資であったとしても、どこの国からのものであるかによって、審査の結果が異なることはあり得る。中国からの投資については、アメリカと政治体制を同じにする国と比較して、厳しく審査をすることも、FINSA の下で予定されている事態といえることができる。

重要産業基盤に対する中国の投資は、2011 年には 4 件で 9 位、そして 2012 年～2014 年の期間ではいずれにおいても全体の 5 位を占めていた³⁵⁾。2014 年に注目すると、中国からの任意の通知の半数近くは製造業に集中しており³⁶⁾、中国の重要産業基盤への投資には先端技術の取得を目的とするものが含まれていることがうかがえる。

31) Rhodium Group, China Investment Monitor, <http://rhg.com/interactive/china-investment-monitor> (last visited Oct. 1, 2016).

32) U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2012 Annual Report to Congress, http://www.uscc.gov/Annual_Reports/2012-annual-report-congress (last visited Oct. 1, 2016).

33) *Ibid* at 121. 純益審査は、中国企業のアメリカの風力発電事業の買収計画が大統領によって禁じられた Ralls 事件後に、Rosa DeLauro 下院議員（民主党・コネチカット州選出）が提案した FINSA の改正法案が取り入れていた。この法案は、廃案となっている。DeLauro 議員の法案につき、渡井・前掲注 1) 263 頁。

34) 50 U.S.C. 4565 (f) (9) (B).

35) CFIUS Annual Report to Congress Report Period: CY 2011 at 24 (2012), CY 2012 at 26 (2013), CY 2013 *supra* note 29) at 28, CY 2014 *supra* note 29) at 30.

36) CFIUS Report CY 2014 *supra* note 29) at 21.

Ⅲ 国家食料安全保障の背景

Grassley 議員の食料確保法案は、農業資産を FINSA の重要産業基盤に含めることにより、外国資本による農業資産の取得に CFIUS の第 2 段階の審査を義務付け、さらに農務長官が CFIUS の正規の委員として審査権限を行使できるようにするねらいがある。FINSA は、重要産業基盤の定義に何が該当するかについて具体的には規定していないが、主要なエネルギー資産や基幹技術はこれに含まれると考えられる。FINSA の前身の法の時代も含め、審査が第 2 段階まで必ず移行していたのは、防衛産業、運輸産業、そしてエネルギー供給事業であった³⁷⁾。したがって、アメリカにおける対内直接投資規制の実務において、規制の導入当初から国家食料安全保障が問われていたわけではなかった。国家食料安全保障が重視されるようになった理由には、バイオテクノロジーが農業分野に活用されていったことがある。各国が、政策としてバイオテクノロジーの研究開発に力を注いだ結果、種子の改良や新たな農薬の開発によって、農業生産量は飛躍的に増進するようになった。研究開発の成果をいかに保護するかという問題は、知的財産の問題と連動して、貿易や対内直接投資の規制にも影響を与えるようになってきたのである³⁸⁾。

オバマ政権も、2013 年 2 月の報告書において、食料の問題はアメリカの重要産業基盤の要素であることを明らかにした³⁹⁾。同年の 5 月に、中国の精肉

37) 重要産業基盤について、渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制と重要産業基盤の確保」大沢秀介・小山剛編『自由と安全—各国の理論と実務—』204 頁以下、217-219 頁（尚学社、2009 年）。

38) バイオテクノロジーの研究開発が、農業分野において貿易に与える影響に言及した初期の文献として、V. Beusmann, *Impacts of Biotechnology on International Competition and Trade: Agricultural and Food Products* in RECENT ADVANCES IN BIOTECHNOLOGY 325, 339 (Fazilet Vardar-Sukan & Ş. Suha Sukan eds., 1992)。

39) The White House, Office of the Press Secretary Presidential Policy Directive-Critical Infrastructure Security and Resilience PPD-21 (Feb. 12, 2013), <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/presidential-policy-directive-critical-infrastructure-security-and-resil> (last visited Oct.1, 2016)。

会社である双匯集団（現・萬洲国際）がアメリカの豚肉加工業者の Smithfield を買収したことも、国家食料安全保障の問題をアメリカ市民に知らしめる契機となった。Smithfield の買収は、その時点では中国企業による過去最大規模のアメリカ企業の買収であったことから、議会においても大きな関心と呼んだ⁴⁰⁾。議会は、CFIUS の審査に関与するものではないが、対内直接投資の計画をめぐる、議会が様々な形で介入をしてきた歴史があったのも事実である⁴¹⁾。Smithfield についても、上院の農業・食品・林業委員会が買収計画の発表から 2 か月足らずの 2013 年 7 月 10 日に公聴会を開いた⁴²⁾。公聴会で証言した米中経済安全保障調査委員会の Daniel Slane 氏は、まず一般論として、中国は対内直接投資によって戦略的に資産を獲得しようとしていると指摘した⁴³⁾。そして、Smithfield の買収について、中国は、①豚肉価格の支配、②豚肉の生産に関する重要な技術の入手、③ Smithfield の優れた経営管理の取得、④ Smithfield のブランドの獲得、⑤輸入によっては得られない豚肉加工業者としての利益の享受を意図しているとした⁴⁴⁾。さらに、Smithfield の買収を発端として、外国資本によるアメリカの農業資産の支配がさらに進むようになれば、市場における外国の優位を招くことになるため、本件については慎重な審査が必要であると結論付けた⁴⁵⁾。

40) Smithfield の買収計画をめぐる問題について、渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制法の展開」慶應法学 33 号 245 頁以下、249 頁（2015 年）。

41) 渡井・前掲注 37) 214-216 頁。

42) *Smithfield and Beyond: Examining Foreign Purchases of American Food Companies*; U.S. Senate Comm. on Agric., Nutrition & Forestry, http://www.ag.senate.gov/hearings/smithfield-and-beyond_examining-foreign-purchases-of-american-food-companies (last visited Oct. 1, 2015). Debbie Stabenow 委員長（民主党・ミシガン州選出）は、公聴会の冒頭で、アメリカの食料供給の重要性について言及した。

43) Testimony of Daniel M. Slane, The Impact of Shuanghui International Group's Acquisition of Smithfield Foods, http://www.agriculture.senate.gov/imo/media/doc/Testimony_Slane.pdf (last visited Oct. 1, 2016)。

44) *Ibid.*

45) FINSA の改正の必要性についても言及している。

CFIUS は、Smithfield の買収については第 2 段階の審査までを実施し、2013 年 9 月に計画を承認した。この買収計画について、軽減合意の締結はなされていないと報じられている⁴⁶⁾。この理由としては、同社の最高経営責任者が、アメリカの経営や雇用の体制がそのまま維持されること、アメリカ国内の 400 か所 2,000 人に上る養豚農場経営者との契約も維持すると公聴会で明言したこと、アメリカから豚肉を中国に輸出することはあってもその逆はないと説明したことが、評価されたものと考えられる⁴⁷⁾。買収計画は承認されたが、この一件によって、農業資産の買収を安全保障の枠組みで捉える余地があることが明らかとなった。

IV Syngenta の買収

Smithfield の買収によって、国家食料安全保障の重要性が認識されるようになったことから、次に農業資産をめぐる大型の買収があった場合には、同じように注目を集めることは確実となっていた。そして、2016 年 2 月に、中国の大手国有企業である中国化工集団が、農薬で世界首位にあるスイスの Syngenta の買収を発表した。

1. 種子・農薬企業の再編

種子・農薬関連の企業のうち、世界のビッグ 6 と呼ばれているのは、ドイツの BASF（化学最大手）と Bayer（農薬大手）、アメリカの Dow（農薬大手）、DuPont（種子大手）、Monsanto（種子大手）、そしてスイスの Syngenta（農薬大手）である。これらの企業の間では、主力分野の違いを相互に補完し、効率的な研究開発を行って競争力を確保することを目的に、再編の動きが急になっていた。

Syngenta をめぐっては、Monsanto が 2015 年に買収の提案をしたものの合意

46) *Client Alert: Shuanghui Wins CFIUS Approval of Smithfield Acquisition: Company's Careful Approach to U.S. Government Validated* (Alston & Bird LLP, Washington, D.C.), Sept. 2013 at 1.

47) Testimony of Larry Pope, *supra* note 42).

種子・農業ビッグ6をめぐる再編の主な動き

2015年 5月	Monsanto が Syngenta に買収の提案、8月に断念
11月	中国化工集団が Syngenta に買収の提案
12月	DuPont と Dow が経営統合の合意
2016年 2月	中国化工集団、Syngenta を430億ドルで買収することで合意
5月	農務省が Syngenta に関する CFIUS の審査に加わったとの報道
6月	Syngenta が CFIUS に2度目の通知（?）
8月	CFIUS が、中国化工集団と Syngenta の買収を承認
9月	Bayer が Monsanto を買収

に至らず、その後に中国化工集団の買収の提案がなされた。Syngenta は、Monsanto の提案が株式交換を含んでいたことに加え、製品構成が Syngenta と重複していたのに対し、中国化工集団の提案は全額が現金による買収であったことから、中国加工集団の提案を受け入れたとしている⁴⁸⁾。そのほか、中国の人口を支えるための食料需要も、Syngenta の選択にとっては大きな要素であったと考えられる。この買収の発表を受けて、アメリカ農務省の Tom Vilsack 農務長官は、アメリカの食料供給の観点からは、バイオテクノロジーや技術革新が中国によって阻害されることがないか懸念を抱いていること、そしてこの買収を注意深く見守っていることを表明した⁴⁹⁾。

2. Syngenta 買収と CFIUS の審査

FINSA の下で、対内直接投資が CFIUS の審査の対象となるのは、アメリカに「外国の支配」が及ぶ場合であり、この概念については規則 800.204 条が定めている⁵⁰⁾。支配とは、「直接間接または行使の有無を問わず発行済株式総数の議決権の過半数または支配権を有する少数株主であること、取締役会に代表

48) 「農業最大手、なぜ中国傘下に シンジェンタ COO ダボー・ピスク氏に聞く 巨大市場を開拓、成長加速」日本経済新聞 2016 年 2 月 28 日付朝刊 7 面。

49) Jacob Bunge, *Lawmakers Raise Concerns about ChemChina's Purchase of Syngenta*, WALL ST. J. Online (Mar. 23, 2016), <http://www.wsj.com/articles/lawmakers-raise-concerns-about-chemchinas-buy-of-syngenta-1458753212> (last visited Oct. 1, 2016).

者を送ること、議決権の代理行使をすること、特別株式の保有、契約による取り決め、公式または非公式になされる共同投資、またはその他の手段により買収対象に影響を及ぼす重要な事項を直接間接に決定し、指示し、または判断する権限を意味する」⁵¹⁾のものであり、買収計画によってアメリカの国家安全保障に影響が及ぶのであれば、当事者は、CFIUS に対して任意の通知をすることになる⁵²⁾。そして、この定義からは、外国や外国企業がさらに外国企業を買収する場合であったとしても、CFIUS の審査の対象となる。近年では、中国がヨーロッパの企業を買収するケースについて、CFIUS が審査の対象とする例が実際に目立つようになっている。2016 年の 1 月には、オランダの Royal Philips が、照明部門を中国の投資家グループに売却する計画をたてたものの、CFIUS の承認を得ることは困難であるとの理由から、これを断念した⁵³⁾。

Syngenta のケースも、中国企業によるスイス企業を買収であって、アメリカとの直接の関わりはないはずである。しかし、Syngenta の農薬の売上げは北米では首位であり、アメリカの大豆種子の 10% とトウモロコシの種子の 6 % も同社のものであった⁵⁴⁾。CFIUS が、この買収計画を審査したという事実は、買収によってアメリカへの国家安全保障上の影響を生じる懸念があるとの判断があったことを意味している。そして、アメリカとは異なる政治体制を持つ中国政府の国有企業が、スイス企業を買収することを、アメリカの規制当局である

50) Regulations Pertaining to Mergers, Acquisitions, and Takeovers by Foreign Persons; Final Rule, 31 Code of Federal Regulations, Part 800, 800.204, 73 Fed. Reg. 70702, 70718 (Nov. 21, 2008). FINSA の規則について、渡井理佳子「経済的規制と規制行政の手法」行政法研究 13 号 89 頁以下 (2016 年) 参照。

51) *Ibid.*

52) 任意の通知をしなかった場合には、大統領または CFIUS が発意によって審査の対象とすることがある。50 U.S.C. 4565 (b) (1) (D)。

53) Maarten van Tartwijk, *Philips Nixes Lighting-Unit Sale to Chinese Investor as U.S. Rebuffs Deal*, WALL ST. J. Online (Jan. 21, 2016), <http://www.wsj.com/articles/philips-lighting-business-sale-halted-by-regulatory-concerns-1453449046> (last visited Oct. 1, 2016)。

54) Jacob Bunge & Brian Spegele, *China bids for Industrial Might*, WALL ST. J. A1, A8 (Feb. 3, 2016)。

CFIUS がどのように判断するかは大きな注目を集めることとなった。

中国化工集団と Syngenta が、CFIUS に任意の通知をした具体的な日付は、明らかとはなっていない。しかし、2016 年 2 月に買収について合意し、5 月には CFIUS の正規の委員ではない農務省が審査に加わったと報じられていたことからすると⁵⁵⁾、4 月の段階で通知がなされていたものと考えられる。CFIUS の審査期間は最大 75 日間であるにもかかわらず、中国化工集団と Syngenta が CFIUS の承認を得たと発表したのは 8 月 22 日であった⁵⁶⁾。したがって、この買収計画については、1 度ではなく 2 度の任意の通知がなされたのではないかと考えられる。1 度目の通知を受けた審査においては、アメリカの国家安全保障に対する影響を軽減する合意に至ることができず、いったん通知を取り下げ、改めて 2 度目の通知をし、通常の数倍となる 150 日間にわたる審査を通じて、買収計画は承認に至ったものと推測することができる。

3. 議会の反応

中国化工集団による Syngenta の買収計画については、アメリカの下院および上院からは、農業が主要な産業である州から選出された議員を中心に、相次いで懸念が表明された。

(1) 下院の反応

下院の農務委員会では、2016 年 7 月 7 日に陸軍の退役軍人を証人に招いて、農業政策と国家安全保障について公聴会を開いた⁵⁷⁾。公聴会では、アメリカ国民に食料と衣料を供給することが、国の安全において最初の目的であるとの証言もあり、食料安全保障と国家安全保障が関連する問題であることについて

55) Greg Roumeliotis, *Exclusive: USDA to join U.S. panel reviewing ChemChina's Syngenta deal – sources*, REUTERS Online (May 16, 2016), <http://www.reuters.com/article/us-syngenta-m-a-chemchina-exclusive-idUSKCN0Y72EN> (last visited Oct. 1, 2016).

56) Joint Media Release, <http://www4.syngenta.com/~media/Files/S/Syngenta/documents/20160822-en-joint-release.pdf> (last visited Oct. 1, 2016).

の指摘が相次いだ。

CFIUS が、Syngenta の買収を承認した直後の 2016 年 9 月 15 日には、下院の Robert Pittenger 下院議員（共和党・ノースキャロライナ州 9 区選出）を代表とする超党派の 16 人の議員が、アメリカ議会の付属機関である政府監査院（General Accountability Office, GAO）の院長に対して書簡を送った⁵⁷⁾。議員らは、政府監査院に対し、重要な産業分野を対象とする膨大な数の対内直接投資につき CFIUS が十分に審査を行っているかどうかを判断するよう求め、中国やロシアの国営企業からの対内直接投資については審査を強化する必要があるのではないかと指摘した。その上で、2012 年の米中経済・安全保障検討委員会の提案をふまえつつ、食料安全保障の他にサイバーセキュリティーの問題などにも言及しながら、問題提起をしている。食料安全保障との関係では、農務省の長官を正規の委員に加えることに加え国家安全保障の定義を拡大すべきであることについて、政府監査院の見解を問うものがある。

Smithfield そして Syngenta と、農業に関する問題は、FINSА の下で既に国家安全保障の問題として扱われてきた。しかし、今後も農業に関わる技術発展が見込まれることから、書簡においては、農業が国家安全保障についての審査の対象に含まれることを確実にしたいとの意図が見受けられる。代表者の Pittenger 下院議員は、テロリズムと不正規戦争に関するタスクフォース（Congressional Task Force on Terrorism and Unconventional Warfare）の委員長を務めており、2016 年 2 月に中国の投資会社がシカゴ証券取引所の買収を表明した際にも、厳格な審査を求めて書簡を提出した。この時には、同議員の他に 45 名

57) Agriculture & National Security: On-the-Ground Experiences of Former Military Leaders: U.S. Cong. Comm. on Agric., <http://agriculture.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=3479> (last visited Oct. 1, 2016).

58) 共和党の議員 14 名、民主党の議員 2 名が署名しており、アラバマ州選出の議員が 5 名と数の上では多くなっている。Letter from Robert Pittenger, Congressman, to Gene L. Dorado, Comptroller General, U.S. Government Accountability Office (Sept. 15, 2016), <https://pittenger.house.gov/sites/pittenger.house.gov/files/Letter%20to%20GAO%20re%20CFIUS%20Report%209.15.16.pdf> (last visited Oct. 1, 2016).

の議員が書簡に署名した⁵⁹⁾。シカゴ証券取引所には、1世紀以上の歴史があるものの、アメリカの株式取引に占める割合は1%にも満たない⁶⁰⁾。したがって、アメリカ経済に与える影響としては、Syngentaの買収の方が大きいとしても誤りとはいえないであろう。しかし、Syngentaの買収についての書簡への署名者は、シカゴ証券取引所の時の3分の1程度にとどまった。今後、国家食料安全保障の問題がFINSAやCFIUSの審査過程の見直しにつながるかどうかは、この問題に関心を持つ議員らが、アメリカ議会に増えていくかどうかにかかっている。

(2) 上院の反応

Syngentaの問題は上院でも波紋を呼び、CFIUSの審査体制の強化を目指すGrassley上院議員の食料確保法案に結びついた。そして、この問題は、Grassley上院議員が委員長である上院司法委員会の公聴会で議論されることとなった。上院の公聴会が、特定の企業の買収を契機として開催されるのは稀である。

2016年9月20の公聴会は、「アメリカの種子・農薬事業における統合と競争」と題したものであり⁶¹⁾、冒頭でGrassley委員長は、中国化工集団のSyngenta買収が食料供給に与える影響を懸念していると述べた。公聴会には、種子・農薬のビッグ6から、DuPont、Dow、Syngenta、Bayer、そしてMonsantoの役員らが証人として出席し、この順に証言を行った。生産者側からは、アメリカ反トラスト研究所の所長、農業連合会のチーフ・エコノミスト、トウモロ

59) Letter from Robert Pittenger, Congressman, to Marisa Lago, Assistant Secretary, Dept. of Treasury, CFIUS (Feb. 16, 2016), http://pittenger.house.gov/sites/pittenger.house.gov/files/CFIUS_ChicagoStockExchange_Feb2016.pdf (last visited Oct. 1, 2016).

60) Matthew Monks & Annie Massa, *Chicago Stock Exchange Says It's Being Sold to Chinese-Led Group*, BLOOMBERG Online (Feb. 16, 2016), <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-02-05/chicago-stock-exchange-says-it-s-selling-to-chinese-led-group> (last visited Oct. 1, 2016).

61) Consolidation and Competition in the U.S. Seed and Agrochemical Industry, U.S. Senate Comm. on Judiciary, Committee Recordings, <http://www.judiciary.senate.gov/meetings/consolidation-and-competition-in-the-us-seed-and-agrochemical-industry> (last visited Oct. 1, 2016) at 15:20.

コシ生産者協会と大豆生産者協会の代表者、そして農業者協会の代表者が証言を行った。

2時間半近くに及んだ公聴会では、委員会の性格もあって、基本的には業界の再編によって競争環境が確保できるかが議論の中心であったが、Syngentaの買収問題もたびたび取り上げられた。Syngentaからは、2016年6月に最高経営責任者に就任した Erik Fyrwald 氏が証言をした⁶²⁾。Fyrwald 氏は、中国化工集団からの資金によって研究開発への投資が可能となること、そして Syngenta はスイスの会社であり続けることを挙げ、買収以前と比較して経営体制には何の変化も生じないことを強調した⁶³⁾。これに対し、生産者側の証人からは、中国の法規制の不透明性、知的財産権の侵害についての懸念、中国政府が研究開発を支配する危険、紛争が生じた際には Syngenta が中国の政府関連産業の傘下に入ったとして主権免除を主張する懸念、等の指摘があった⁶⁴⁾。Fyrwald 氏は、証言後の質疑の中で、これらの指摘に対し、製薬の領域において中国の規制の透明化が進んでいることを例に、種子・農業についても同様の動きが期待できるとし、改めて Syngenta はスイスの企業であり続け、全ての国の法を遵守すると述べた⁶⁵⁾。

公聴会に出席していた複数の議員からも、Syngenta に対して問題点が提起された。Mike Lee 上院議員（共和党・ユタ州選出）は、Smithfield の買収から2年を経て、アメリカから中国への豚肉輸出の97%は Smithfield の製品になっているとして、中国化工集団が種子・農業の分野を独占することの見通しについて質問した⁶⁶⁾。Fyrwald 氏は、豚肉加工や製造に複数の企業が関与することはないが、種子・農業の分野では特許の相互ライセンス契約が一般的であり、Syngenta を承認することは、契約当事者である他社をも承認することに他なら

62) *Ibid* at 42:26. Grassley 委員長は、委員会は中国化工集団にも出席を求めたが、同社がこれには応じなかったと述べた。欠席の理由は明らかとされていない。*Ibid* at 17:10.

63) *Id.* at 43:03.

64) Testimony by Roger Johnson, President, National Farmers Union, *Id.* at 1:10:10.

65) *Id.* at 44:33, 1:29:00 and 2:16:50.

66) *Id.* at 1:27:50.

ないとして、むしろ中国では競争が増進するはずであると述べた⁶⁷⁾。Richard Blumenthal 上院議員（民主党・コネチカット州選出）は、生産者側の証人らが指摘していた国家の主権免除の問題を厳しく追及し、Fyrwald 氏から主権免除は主張しないとの言を引き出した⁶⁸⁾。さらに、Amy Klobuchar 上院議員（民主党・ミネソタ州選出）は、仮に中国化工集団の提案に応じずにいたら、どのようなことになったかと尋ねた⁶⁹⁾。これに対して Fyrwald 氏は、限られた資金の中では研究開発への投資が限定されることになり、アメリカの生産者に貢献でなくなったであろうと述べた⁷⁰⁾。

(3) 対内直接投資と議会の役割

種子・農薬の分野は、技術の発展途上にあり、今後も巨大な研究開発費が必要である。公聴会で、DuPont の James Collins 副社長は、技術開発は選択（choice）ではなく義務（requirement）であると強調した⁷¹⁾。今後も、農業に関連する企業の外国による買収について、議会の関心が高まることが予想されるが、アメリカ企業が競争の上で不利に扱われたり、実際にアメリカの種子・農薬の供給に問題が生じたりしない限りは、Syngenta の買収計画と同様に、最終的には CFIUS の承認が得られるものと考えられる。

これまでも、対内直接投資と CFIUS の審査に関して、議会が懸念を表明し、立法による対抗姿勢を見せることで、外国投資家が投資を断念するケースはあった。しかし、OECD の下で、投資の自由が原則であることに変わりはなく、CFIUS の審査が厳しくなったとはいっても、大統領によって投資の中止が命じられた例は FINSA の前身の時代を含めても 2 件に過ぎない⁷²⁾。国際法

67) *Id.* at 1:29:55.

68) *Id.* at 2:17:17. 証人らは、証言にあたって偽証しないことを宣誓している。

69) *Id.* at 2:25:18.

70) *Id.* at 2:25:35.

71) Testimony by James Collins, Executive Vice President, DuPont, *Id.* at 37:26.

72) 渡井理佳子「アメリカにおける対内直接投資規制と国家安全保障の審査—Ralls 事件を中心に—」慶應法学 27 号 139 頁以下（2013 年）。

そして国内法の定めの中では、アメリカの国家安全保障や国土食料安全保障の上で、買収計画の結果に懸念があるというだけでは足りず、実際に影響が生じることが相当程度に確実でない限りは、承認をせざるを得ないであろう。

V おわりに——国家安全保障と国家食料安全保障——

下院においても上院においても、Syngenta の買収をめぐることは、国家食料安全保障の観点から懸念が表明されていたが、これは具体的な数字に基づいた主張ではなく、推測の域を出るものではなかった。Smithfield も Syngenta も、買収がアメリカの市場に影響を及ぼすことはないとの判断から、CFIUS の承認に至ったといえるが、中国から豚肉や種子・農薬が輸入される状況が前提であったならば、承認を得るのは難しかったものと考えられる。

アメリカの対内直接投資規制における国家安全保障の概念は、2001 年のテロ事件によって国土安全保障を含むものへと変化し、さらに今回の食料安全保障の議論を受けて、拡大を続けていく可能性がある。Grassley 議員の食料確保法案のように、CFIUS の正規の委員に農務長官を含めることは、多角的に問題を捉えるという意味では歓迎すべき提案である。しかし、これは、正規の委員になっていない政府機関の長は、全て加えるべきではないかという議論につながるものでもある⁷³⁾。中国化工集団が Syngenta を買収したのは、新しい技術の獲得が目的にあったと考えられるが、技術の発展が他の領域でも顕著となって投資がそこに集中するようになると、国家食料安全保障と同じく、その領域で新たな安全保障論や国家安全保障の再定義が始まるのではないかと思われる。

アメリカの食料安全保障をめぐる最近の動きは、国家安全保障とは何かという議論の成果というよりは、中国の台頭にどのように対抗するべきかという問

73) Christopher R. Brewster, Anne W. Salladin & Erin Bruce Iacobucci, *Food for Thought: Food Equity Act Would Add USDA to CFIUS*, Law 360 August 22, 2016, 11:48 AM EDT, <https://www.law360.com/aerospace/articles/830271/food-equity-act-would-add-usda-to-cfius> (last visited Oct. 1, 2016).

いへの答えと見ることができる。アメリカの企業ではなく、また農薬を主力とする Syngenta の買収は、アメリカの国家食料安全保障を手がかりに、問題をアメリカの国家安全保障に引きつけることによって CFIUS の審査の対象となるに至った。しかし、中国からの投資が、現在ほど活発ではなかった時期の買収計画であったならば、同じ内容であっても CFIUS の審査の対象にはならなかったのではないかと思われる。なお、この買収については、欧州連合（EU）の欧州委員会が EU 競争法との関係で審査を開始したため、先行きは不透明となっている⁷⁴⁾。

アメリカにおいて最初の対内直接投資規制法は、バブル時代の日本の活発な投資への対応として制定されたものであった。そして、改正法である FINSA は、テロ対策の観点から制定された。今日では、中国との関係において、食料安全保障についての CFIUS の審査が注目されている。このように、今後のアメリカの対内直接投資規制の行方は、活発な投資を行う外国とアメリカの関係に深く結びつくものであると見ることができる。

日本政府は、Invest Japan のスローガンの下で、対内直接投資の誘致を積極的に進めてきている。2013 年には、2020 年に対日直接投資を 35 兆円にするとの目標を掲げており⁷⁵⁾、これは 2012 年の水準からの倍増を目指した数字である。日本では、外国為替及び外国貿易法（外為法）が対内直接投資規制について定めている。同法による規制も、アメリカのように政治や経済政策との関連が問われることが十分に考えられるが、今後も投資家にとって透明性の高い予測可能な制度設計であり続けることが期待されている。

74) European Commission Press Release IP/16/3579, The Commission, Mergers: Commission opens in-depth investigation into proposed acquisition of Syngenta by ChemChina (Oct. 28, 2016). 国家安全保障の見地も、審査の視野に入っているものと考えられる。

75) 「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）。