



企業買収時の国家安全審査制度

Q 中国企業を買収する際に、国家安全についての審査が必要になったのでしょうか？

A 外国企業が中国の国家安全に関わる企業（エネルギーや重要技術など）を買収する場合には、中国政府の審査が必要になりました。ただし、具体的にどのような場合がこれに該当するかのリストはなく、実例もまだないため、今後の運用が注目されます。

1 中国における国家安全審査

中国では、2011年2月3日に「外国投資者による国内企業買収に対する安全審査制度の確立に関する通知」（以下、通知）が國務院から公布され、同年3月5日から施行されています。この安全審査制度の「実施に関連する事項についての暫定規定」（以下、暫定規定）が商務部から公布され、同日から施行されています。これにより、企業買収に際しては国家安全審査を行う場合があるという制度が確立されました^(注1)。

そもそも国家安全審査とは何でしょうか？多くの国では、外国企業が自国の重要な産業を買収しようとする場合には、その国の安全審査を経なければならないというシステムを採っています。例えば、日本では国の安全に係る業種に対する外国からの投資について事前届出制度を定めています（日本の外為法27条3項）。米国、カナダ、ドイツ、オーストラリア等でも国家安全審査制度があります。これらの制度は、経済協力開発機構（OECD）の資本移動自由化コード（OECDコード）等の国際的な投資ルールに適合しています。したがって、中国が国家安全審査制度を採用したことも、このルールの範囲内です。

最近の事例としては、中国企業が米国企業を買収しようとした時に、米国が国家の安全を理由に、これをブロックしたことがあります。例えば、華為による3Comの買収や、中国海洋石油によるUnocalの買収が阻止されました。これに対する報復措置として中国が国家安全審査制度を制定したとの見方がありますが、中国政府は中国の対外開放の方針に変化はないことを強調しています。

2 外国投資に対する新たなハードル

① 買収そのものの認可

そもそも、外国の資本が中国企業を買収する場合には、認可が必要です。2006年から「外国投資者の国内企業買収に関する規定」（以下、国内企業買収規定）が施行されており、買収そのものについて中央の商務部または省レベルの商務委員会の認可が必要です（国内企業買収規定6条、10条、25条）。この認可はすべての買収に必要です^(注2)。

ここでの審査は、買収そのものを審査します。これには、いろいろな要素があります。外国資本が中国に投資する場合の基本的確認事項として、その投資が中国の産業政策に

合致するかという審査があり、その基準として「外商投資産業指導目録」があります（国内企業買収規定4条）。買収に関する取引の内容（対価を含む）の妥当性についての審査もあります（同規定14条）。国有資産が外国に流出してはならないとの観点もあります（同規定5条）。

さらには、過度の企業集中を引き起こしてはならないとの観点や（国内企業買収規定3条）、経済や国家の安全に重大な影響を与えてはならないとの観点（同規定12条）もあります。これらについては、国内企業買収規定では詳細に規定していませんでした。そこで次に述べる独占禁止法や、今回の通知や暫定規定につながります。

② 独占禁止法に基づく審査

08年8月に独占禁止法が施行されたことにより、事業者集中についての商務部の審査が必要になることが明確になりました。これはすべての買収に必要なわけではなく、要件（一定の売上基準）を満たすものについてのみ必要です。

これにより、要件と合致する場合は、外資が中国企業を買収したり、外資が中国企業と合併事業を行う際に、商務部の審査が必要になりました。そのためには膨大な資料を提出しなければならず、審査に時間がかかるという実務上の問題ができています^(注3)。

③ 国家安全審査

今回は、国家の安全に関する買収については、いわば3個目のハードルとして、国家安全審査も必要になったわけです。国家安全審査が必要な場合には、これを申請せずに、上記(1)の買収自体に関する認可を申請しても、その申請は受け付けられません^(注4)。

このように、中国企業を買収については、3つの観点からの審査があります。買収そのものの審査は必ず行われますが、場合によっては、事業者集中について独占禁止法上の審査が行われたり、国家安全についての審査が行われたりします。それでは、国家安全審査の内容はどうなっているのでしょうか。

3 国家安全審査が必要な場合

すべての買収に国家安全審査が必要なわけではありません。軍需産業を買収する場合には（それを希望する外国企業がいるかは不明ですが）当然に審査が必要です。

国家の安全に関わる重要な農業、エネルギー、資源、イ

森・濱田松本法律事務所 パートナー弁護士
一橋大学法科大学院 特任教授 射手矢好雄

ンフラ、運輸、キー・テクノロジーに関する企業を買収して、実質的支配権を取得する場合にも安全審査が必要です（通知1条1項）。これらに該当しない場合は、国家安全審査は不要です。

ただし、具体的にどのような企業が国家安全に関わる重要な産業に該当するのかは、規定からは極めて不明確です。該当する産業のリストはありません^(注5)。例えば、国家安全に関わるキー・テクノロジー（中国語では、關鍵技術）とは具体的に何を指すのかわかりません。文字だけから判断すれば非常に広範囲に解される可能性があります。該当してしまえば、審査を経なければ買収ができなくなってしまいます。そうすると該当する可能性があるかを商務部に問い合わせることが考えられますが、事前相談すれば、まずは資料を提出しろということになりがちです。実務的にはこの点が非常に悩ましいところです。

外国投資者とは、外国企業だけでなく、外国企業が中国で設立した外商投資企業を含みます。買収とは、持分や株式の取得（買取や増資引受）だけでなく、資産の買取を含みます（通知1条2項）。

実質的支配とは、持分比率が50%以上になる場合だけでなく、50%未満でも経営に影響を与える場合を含みます（通知1条3項）。例えば、株主間契約を締結し、重要な事項についての拒否権を持つ場合などがこれに該当します。

このように、重要な産業、外国投資者、買収、実質的支配はいずれも広い概念ですので、買収を行う場合には、国家安全審査が必要となる範囲に該当するかを検討することが重要です。

4 審査手続き

では、どのような審査が行われるのでしょうか。手続的には、商務部が窓口となり、実質的には、国务院の指導の下、国家発展改革委員会と商務部、さらには当該産業を管轄する役所が、合同会議を設置して、国家安全に対する影響等を合同で審査します（通知3条）。

審査の端緒ですが、買収安全審査に該当する場合には、外国投資者が商務部に審査を求める申請を提出しなければなりません（通知4条1項）。商務部に事前相談することもできます（実施暫定規定3条）。同業他社や川上企業や川下企業も買収安全審査を行うように商務部に提案することができます（通知4条2項）。

審査の申請書には、買収取引の内容を詳細に説明することが要求されており、商務部が要求する資料を出さなければなりません（実施暫定規定4条）。これらの書類が完全に整ってから、商務部は申請を受理します（実施暫定規定5条）。したがって、書類に不備があるとして申請がなかなか受理されないことも予想されます。

商務部が安全審査の範囲に属すると判断した場合には、商務部は申請受理後15業務日以内に、申請人に書面で通知します。申請人への通知後、5業務日以内に、商務部は合同会議に審査の実施を要求します（実施暫定規定5条）。

合同会議の審査期間は、通常は30営業日以内ですが、問題があればさらに60営業日をかけて特別審査を行います。それでも結論が出なければ国务院が判断します（国务院の判断には期間制限はありません）（通知4条3項）。

合同会議は、買収を禁止したり、取引内容を変更したりするよう要求することができます（通知4条6項）。

5 運用実態

では、この国家安全審査システムの現状はどうなっているのでしょうか。当職が商務部に確認したところ、事前相談を受け付けている事例はあるが、審査を開始した事例はまだないとのことでした。

要するに国家安全審査制度は、まだ動き出したばかりです。独占禁止法に基づく事業者集中規制の審査についてもそうでしたが、中国ではルールが先にできて、実態が後から伴ってくるのがよくあります。国家安全審査についても、そうなることが予想され、今後の運用次第では外資によるM&Aに大きな影響が出るので、注意が必要です。

(注1) 従来から、中国では「外国投資者の国内企業買収に関する規定」や「独占禁止法」に国家安全審査に関する簡単な規定がありましたが、詳細は不明でした。今回の国务院の通知と商務部の暫定規定は、国家安全審査の制度を明確にしたものです。なお、暫定規定には暫定という名前がついていますが、その有効期間は11年8月31日までとなっています。有効期間中にパブリックコメントや問題点を整理して、その後正式な実施規定が出される見込みです。

(注2) 外国企業が中国で新たに合併企業や独資企業を設立する際には、中国政府の認可が必要です（合併企業法3条など）。外国企業が別の外国企業から既存の合併企業や独資企業の持分を取得する場合にも、中国政府の認可が必要です（外商投資企業投資家の持分変更についての若干規定3条）。中国企業を買収する場合にも、国内企業買収規定により認可が必要です。企業設立の審査認可の詳細については、日中経済協会「中国投資ハンドブック」95頁以下を、買収については同書362頁以下を参照。

(注3) 独占禁止法に基づく審査については、日中経済協会「中国投資ハンドブック」367頁以下を参照。

(注4) 今回の暫定規定2条では、地方の商務委員会にそのような申請が行われた場合には、まずは商務部への安全審査の申請を行うように書面で通知がなされ、商務部にも報告されることになっています。

(注5) これに対し、日本の外為法に基づく規制では、事前届出を要する業種のリストが作成されています。