

中央大学社会科学研究所研究叢書……28

グローバル化と現代世界

星野智編著

中央大学出版部

第 12 章

グローバル経済と国家安全保障

——米国の対内直接投資の受け入れにおける安全保障要因の検証——

高木 綾

はじめに

本章の目的は、金融のグローバル化の一側面である対内直接投資の増大を取り上げ、国家が安全保障上の理由によってその受け入れを拒否する際、投資元の国家ごとに投資受け入れ政策が異なるのか否かを特定することにある。すなわちこれは、金融のグローバル化が、国家の安全保障概念を変化させ、国際政治的考慮を希薄にしたのかという問いでもある。

グローバル化の進展が、国内における投資受け入れ政策にもたらす帰結には 2通りの可能性が挙げられる。第 1は、経済の合理性を重視し、投資家にとつて魅力ある投資環境を整えざるを得なくなるため、国家の政策選択はグローバル化された構造に拘束されるというものである。第 2は、経済的相互依存の深化が国家間の勢力分布にもたらす影響を考慮し、投資の受け入れを規制するといふものである。

事例として取り上げる直接投資の受け入れは、旧西側先進諸国同士で投資を行っていた 1970-80年代（第 1期）、旧東側諸国及び途上国まで含めた世界全体に投資対象が拡大した 1990年代（第 2期）、米国における 9.11 同時多発テロ後の 2000年代（第 3期）という 3段階を経て進展してきている。第 1期に金融のグローバル化が開始された際、各国は一律に「輸送」「エネルギー」「メディア」の分野において、投資の受け入れを規制する制度を制定した。この第

1期は、西側先進諸国同士という、いわば「仲間内」のみで投資を行っていた時期であり、相手国が自国にとって「同盟国」「非同盟国」「敵性国」のいずれにあたるのかを考慮する必要がなかった。そのため、この3分野は、相手国との関係性に左右されない、国益上保護すべき産業であることが明らかとなった。このことが意味するのは、リベラルが想定するように、金融のグローバル化によって国家は投資を無条件・無制限に受け入れることを余儀なくされている訳ではないということであり、国益の観点から受け入れを拒否する行動を選択しようということである(高木, 2010a)。

本章は、その後、「同盟国」以外の国家からの投資受け入れが行われるようになった第2期及び第3期において、国家がどのように行動したのかを検証するものである。分析の対象として取り上げるのは、最も多額の直接投資を受け入れている米国である。米国では、安全保障上の理由から投資受け入れを規制する権限を大統領に与える「エクスン・フロリオ条項」や、その審査を行う権限を与えられた「対米外国投資委員会(CFITUS)」によって、この問題を管理している。そのため、本章では、この委員会がこれまでに審査対象とした案件を分析することによって、安全保障上の理由による直接投資受け入れの拒否が、投資元の国家によって異なるのか否かについての結論を得たい。

1. グローバル化の国内的帰結

グローバル化とは、論者によって多様な定義がなされる概念であるが、本章では「技術的变化(通信及び輸送の発達)及び政治的变化(経済活動を促進するにあたり、国家よりも市場の力に依存)に導かれた、市場を通じて統合される経済活動」(Putzel 2005)とし、経済的側面に着目する。このグローバルな規模で行われる経済活動が、国家の安全保障概念に何らかの影響を及ぼしたのかどうか、というのが本章の問いである。

グローバル化する現象を肯定的に捉える議論においては、緊縮財政、民営化、市場自由化を促進するものとして、ワシントン・コンセンサスと称される

経済自由化を擁護する。この経済自由化をグローバルな規模に拡大させた最大の要因は、新自由主義思想を体現する政策にあった(納家 2009)。この新自由主義の特徴の1つである小さな政府は、国家の弱体化を想起させるとともに、ローカル・アイデンティティの再生、政府による地方及びNGOとの協働、多国企業がもたらすガバナンスなどを導くと考える個人主義の擁護者にも歓迎されることとなった。他方で、この現象を否定的に捉える論者は、グローバル化が富める国には有効に機能するものの、貧しい国には機能しておらず、国家を破綻させるほどの影響力をもっていると論じる。また、19世紀の同様の現象において、その帰結は植民地化であったと指摘する。このように、グローバル化がもたらす諸国家内における帰結は、単に経済面での再編成のみならず、国内秩序にまで及ぶのである。

以上のようなグローバル化に関する議論は、国家がその影響を受け入れるか否かを選択する余地もないままに、国内に浸透することを前提としている。あるいは、否応なくその影響に適応せざるを得なくなることを想起させる。このように、国家というもの自体の意味をなさなくなる状況へと向かうことが時代の趨勢であるのだとすれば、特にグローバル化の影響を肯定的に捉える場合、その影響が国内に及ぶことは望ましく、国家安全保障という概念は、国家概念と共に、衰退の一途を辿ると論じられることとなる。このことが意味するのは、グローバル化という現象が国家間の壁を取り除き、国際政治という概念も後退させ、伝統的な国家安全保障的考慮の必要がなくなるということである。

2. 米国における対内直接投資(IFDI)

(1) 米国のIFDIの増加と国内制度の改変

ところが、米国において、グローバル化(ここでは資本移動の自由化)が国内政治にもたらした帰結の1つとして、国家安全保障上の理由から対内直接投資

(Inward Foreign Direct Investment, 以下 IFDI) の受け入れを規制するための法制化の動きが見られた。ここでは、そのうち代表的な3つの動きを概観する。それらは、対米外国投資委員会 (CFIUS)、エクスン・フロリオ条項、外国投資及び国家安全保障法 (FINSAs) である。

1) 対米外国投資委員会 (CFIUS)

投資の自由化を率先してきた米国は、多くの OECD 諸国がそれに続いて自由化の方向へ動き始めた頃、それまでとは逆に IFDI を規制する動きに向かった。1975年にフオード大統領は、「対米外国投資委員会 (The Committee on Foreign Investment in the United States: CFIUS)」を設置し、IFDI の審査を行うことを可能にした。この委員会が設置された背景には、当時石油輸出国機構 (OPEC) からの投資に対する政治的な憂慮があった。それゆえ、経済的な動機による審査ではなく、安全保障上の観点からの審査が行われることがその目的とされている。2001年の同時多発テロ事件以降は、CFIUS の審査が特に厳しいものとなっている。また、2003年2月にブッシュ大統領は国土安全保障省を CFIUS のメンバーに加え、参加している省庁の構成を経済よりも安全保障の方に比重を移すように変更した (Graham 2005, 58)¹⁾。

本章の仮説検証に用いられる事例は、この CFIUS に申請された案件である。この CFIUS の審査プロセスは大まかに分類すると、①申請、②30日間の審査 (review)、③45日間の調査 (investigation)、④大統領による決定、となっている。ほとんどの申請は③の過程に至る前に許可されるかあるいは撤退するため、③の調査や④の大統領による決定に至るのは年に数件程度である。

2) エクスン・フロリオ条項

CFIUS のほかには、1988年包括的通商法に設けられた「エクスン・フロリオ条項」も投資の管理に関わっている。この条項はもともと国防生産法の第721条として設けられ、その後1988年に包括通商・競争力法の第5021条として制定されたものである。これによって大統領は、提出され承認待ちの状態にある外国からの買収を、国家安全保障上の理由から阻止する権限を与えられることとなった。そしてこの条項は、CFIUS を根本的に改変するものであった。

この条項が法案として提出された背景には、1987年に日本の富士通がフランスの Shlumberger 社から米国の Fairchild Semiconductor 社を買収しようとした際に米国議会側の強い反対が表明されたという経緯があった。米連邦議会や国防総省は、国防産業が外国企業に依存することへの反対を表明していた。また、国際経済における米国の地位が低下していた時期だったことも、議論に拍車をかけた。結局、レーガン大統領は商務長官や国防長官の説得に反してこれを禁止することはなかったが、富士通と Shlumberger 社の側が自主的に申請を取り下げた。この動きを受けて、議会側で「エクスン・フロリオ条項」法案を作成することになったのである。

3) 外国投資及び国家安全保障法 (FINSAs)

「外国投資及び国家安全保障法」²⁾は、後述するトバイ・ポーツ・ワールド社による買収が政治化したことを受け、その後2007年に成立したものである。開放的な経済政策と国家安全保障とのバランスを取ることを目標としている (Weiner 2009)。この法律では、①CFIUS に対し、審査及び調査対象となる案件について、連邦議会への報告を増加することを義務付ける、②エクスン・フロリオ条項で定めた国家安全保障の定義に、重要なインフラ及び国土安全保障の項目を追加する、③国家情報局長に対し、国家安全保障上の脅威となるような投資を調査する、④外国政府の管理下にある企業からの投資をすべて調査対象とすることを要求している (Jackson 2013)。

以上のとおり、経済のグローバル化の進展に伴って、米国内では国家安全保障的理由から投資の受け入れを審査・規制する制度化が進められてきたことが分かる。無条件・無制限に投資を受け入れているのではなく、いわゆる「関所」が設けられたと言えるのである。

3. 対内直接投資をめぐる議論

では、IFDI 受け入れに関して、先行研究ではどのような議論が行われてきたのであろうか。この IFDI の受け入れあるいは拒否をめぐる議論は、自由主

義的論理に基づくもの（受け入れ肯定）と、保護主義的論理に基づくもの（受け入れ拒否）とがある。後者はさらに、経済的要因による保護主義と、国家安全保障的要因による保護主義とに分類される。まず、これらの既存研究を概観したのち、仮説を導出する。

(1) 自由主義

1980年代以降、急速にIFDIが増した米国では、IFDIが米国経済にもたらす影響に関する議論が活発化した。その中でもウランは、IFDIを積極的に評価する(Ulan 1991)。IFDIとは、国内経済の生産能力を高め、利率を下げ、新たな技術や経営慣行を導入するため、その受け入れは望ましいものであるからである。もしIFDIを規制すれば、マインスの影響ばかりがもたらされる。例えば、経済活動における投資の総計が減少し、国内の生産・消費も減少する。また規制があるために生産コストが上昇し、消費者の満足度の低い製品を流通させることになる。すなわち、自由な資本移動は、コストを削減し、消費者に便益をもたらすと主張する。それゆえ、IFDIの規制を主張する立場に対しては——この立場は、IFDIそのもの(net IFDI)の規制を論ずるものと、IFDIを取り巻く周辺事情も含んだ包括的な議論(gross IFDI)をするものがあるが——特に後者の、周辺事情への対策として安全保障的考慮による規制を求める議論に対しては、すべて誤解に基づいているとして、次のように反論する。まず、IFDIを行う企業は、そのビジネス戦略のためでなく、投資元の国家の地政学的利益のために行動するという議論があると、これに対しては、企業というものは民間の経済利益のためにのみ行動するものであるとして、これを否定した。次に、ある投資元が米国に投資したのちに、急速にその資本を引き揚げるなどによって、故意に米国経済を破たんさせようとする恐れがあるとの議論に対しては、投資を行う個人や企業は、利潤の追求をその目的としており、投資先の国内政治・経済的安定と繁栄にこそ利益を見出しているのであるから、これも誤りであるとした。また、防衛関連企業への投資は、外国への技術流出を加速させるため、禁止した方がよいという議論に対しては、も

し米国内の外資系企業でそのような技術が開発された場合、米国は恩恵にあずかることが出来ること、さらに米国内の資産は緊急時には米政府により押収することが出来ることを理由に、むしろ投資元の方がリスクを負っていると反論した。

特に、最後の反論から本章への仮説を導き出すことが可能である。すなわち、たとえ防衛関連企業のような国家安全保障に死活的な産業であっても、IFDIの受け入れを拒否するのは経済的要因からも安全保障的要因からも妥当ではないということになる。

(2) 保護主義

1) 経済的要因による保護

IFDIに対する受け入れ拒否、すなわち保護主義的政策をもたらす要因は、産業ごとに、また、産業内の企業ごとに異なるとされている(Goodman et al. 1996)。これまでの議論では、輸入競争企業は貿易障壁により利益を得ているが、輸出依存企業及び多国籍企業は自由貿易に依存しているとされてきた。なぜなら、保護主義的政策は、国際志向の企業にとって高いコストを課すため、このような企業は必然的に自由貿易を求めることになるからである。それゆえ、同一産業内においても、IFDIを受け入れる企業と、保護主義的政策を望む企業の双方が存在することになるのである。では、保護主義的政策を望むのはどのような企業なのであるか。Goodmanらは、IFDIが米国企業及び米国内の外資系企業のインセンティブに及ぼす影響は、そのIFDIが既存の輸入レベルを補完するものであるか、あるいは代替するものであるかによって決まると論じている。前者の場合には、産業内でも企業ごとにその反応が分かれるとする。つまり米国企業は保護主義的政策を支持し続けるが、他方で外資系企業は自由貿易を求めることになる。後者の場合には、米国企業と外資系企業の利害は収斂する。そして、その後さらなる新規参入者が市場に登場した場合、既存の外資系企業は米国企業と協力して保護主義的政策を求めることになる。その反対に、新規参入者がその後現れなかった場合は、保護主義的政策

への要求自体が、次第に消滅すると予測する。以上の様な因果関係を提示した上で、彼らは①タイプライター、カラーテレビ、②自動車、鉄鋼、③半導体の各産業において、IFDIに対する保護主義的政策が採用されているか否かを検証した。

以上から本章への仮説を導くとすれば、③の半導体産業のような、国家安全保障的理由から保護の対象となりうる産業に対しても、産業内におけるIFDIの占める割合が著しく低いという理由から、IFDIはほとんど影響を及ぼさない(ゆえに保護主義が起こらない)という彼らの結論を援用できるかもしれない。すなわち、産業や投資元が何であるかにかかわらず、そのIFDIが輸入補完的であるか否か、また輸入代替的であるか否かが決定要因となるということである。

2) 国家安全保障上の考慮による産業保護

国家安全保障上の懸念から、つまり国際政治的考慮によって、IFDIを拒否することも想定される。たとえば投資元の企業が本拠地を置く国家の政府に投資に対する特別な意図がなく、それが純粹な経済的利益のための投資であったとしても、受け入れ国にはそれぞれ、国家安全保障の観点から保護するべきとみなされている産業があるためである(高木2010a)。米国では、歴史的に、戦時動員に死活的とみなされる、「エネルギー」「通信」「輸送」分野が、保護対象とされてきた(Kang 1997, Graham 2006)。それゆえ、こうした産業に対しては、IFDIを受け入れることが困難となる状況が起こりうるのである。

3) 投資元の国家との安全保障関係

他方で、冷戦期の特徴でもある、同盟国か否かによって国家間の経済関係が変化することを扱う研究、すなわち、「旗幟に従う(follow the flag)」論に関する一連の議論も、積み重ねられてきた。これまでの研究は、同盟国間においての方が、それ以外の国家間においてより、貿易関係がより発展するという結果が得られている(Pollins 1989, Gowa 1994, Keshk et al. 2004)。これと関連して、輸出規制や最恵国待遇の供与などにも、相手国が自国にとって同盟国か否かという要因が大きく影響を与えてきた(高木2001, Takagi 2012)。また、同

盟関係のような関係性を固定化する制度がなくとも、ある2国間の政治的關係の変化が、2国間のポトフオリオや直接投資(特にIFDI)の流入量に影響を及ぼすとの研究もある(Gupta 2007)。この研究の分析によれば、2003年のイラク戦争の際に米国との関係が悪化した国からの資本流入は明らかに減少した。このように、経済関係に先んじて政治関係があるとの議論は、さまざまな問題領域で実証されている。しかしながら、これらの議論が説得力を増す一方で、通貨については未だそのような結果は得られていない(Drezner 2009, 2010)。

(3) 分析枠組み

ここでは、IFDIの受け入れに際し、投資元の国家によってその政策が変化するか否かを検証する。それには上述のとおり、IFDI受け入れに関するいくつかの仮説を考慮する必要がある。

仮説1：国家安全保障上、重要な産業であっても、IFDI受け入れが拒否される妥当性はない。

仮説2：IFDIがその産業において輸入補完的であるとき、米国企業は保護主義的政策を求め、外資系企業は自由主義的政策を支持する。他方で、IFDIが輸入代替的であるとき、米国企業と外資系企業の利益は収斂し、新規参入企業がない限りは保護主義的要求は低下する。

仮説3：国家安全保障にとって脅威となるような、重要な産業に対するIFDIは、拒否される。

仮説4：IFDIの投資元の国家が、自国の同盟国か否かにより、受け入れ政策が決定される。

以下、上記の仮説を検証するため、重要産業に対するIFDI受け入れに関して、相手国と自国との関係によってその政策が変化するのかどうかを事例分析する。この重要産業とは、上述のとおり「エネルギー」「通信」「輸送」分野とする。また、同盟国以外の国家については、友好国、競争国、敵性国に分類する。その理由は、非同盟国がすべて自国にとって敵対的であるとは限らないた

めである。このように分類した上で、その政策に違いが生じると仮定すれば、仮説4はさらに、①同盟国であれば、重要産業に対するIFDIを受け入れる、②友好国であれば、何らかの制約あるいは条件付きでIFDIを受け入れる、③競争国であれば、IFDIを受け入れる可能性はかなり低い、④敵性国であれば、重要産業へのIFDIは受け入れられない、と細分化される。

4. 国家安全保障上の懸念によるIFDIの政治化 ——事例検証

それでは、CFIUSによる審査を通るために必要な条件は何かなるものであろうか。換言すれば、投資受け入れに対する保護主義的政策をもたらす要因はどのようなものであろうか。ここでは、国家にとって極めて重要な産業に対する投資に事例を絞り、その交渉過程で政治化した案件を最終的に買収成立あるいは不成立に導いた要因として、仮説4が推論するように、同盟国か否かという要因が影響を及ぼしていたかどうかを検証する。また同時に、仮説1—3についても検証したい³⁾。

(1) 事例1. 同盟国(条件付きの買収成立)——オランダASML社による米SVG社の買収

米国にとってオランダとは、互いに軍事同盟の北大西洋条約機構(NATO)加盟国同士であり、また積極的に米国のテロとの闘いを支持する同盟国である。そのオランダを拠点とするASMLホールディング社は、半導体業界向けに主に複雑な集積回路を製造するための、リソグラフィ装置を製造・販売する企業である。2000年にASMLは、半導体処理装置を扱う米企業、Silicon Valley Group (SVG)社に対し、同社を買収する意向を通知した。この買収が成立すれば、世界最大のリソグラフィ装置製造業者となることが明らかであった。しかしながら米国内では、SVGの子会社であるTinsley Laboratories社が、偵察衛星に用いられる光学装置の主導的企業であり、国防総省と最後に

取引をした企業でもあったため、国防総省も、この買収には反対を表明していた。SVG社は、CFIUSとの非公式な協議の後、2000年12月13日にCFIUSに正式に申請を提出したが、ASML社は一旦それを取り下げ、翌2001年2月5日に再申請した⁴⁾。この2月の申請により、30日間の審査が開始され、まもなく終了するという間に、議会の有力議員3名が、ブッシュ政権の閣僚宛に書簡を送り、精密光学製品や半導体技術は国家安全保障を継続させるシステムの開発に極めて重要であると説き、さらなる45日間の調査を要求した⁵⁾。これに従い、CFIUSではさらなる調査が行われた。最終的には、ブッシュ大統領が許可を下し、5月3日にはCFIUSと両当事者との合意の下に買収が成立したが、ASML社に対して、Tinsley Laboratories社を6カ月以内に米国の所有者に売却するために誠実な努力をすることをその条件とした。ASML社は同年12月に、その条件に従って、Tinsley Laboratories社を米企業であるSSG精密光学に売却した。

(2) 事例2. 友好国(条件付きの買収成立)——インドVSNL社による米TGN社の買収

米国にとって、インドは同盟国ではないが、友好国としての位置を占めている。それは、インドが民主主義国であることに加え、地政学的理由から、中国に対するカウンター・バランスを取る上でも重要であるとの暗黙の了解も読み取れるためである⁶⁾。そのインド政府が一部出資している、半官半民の通信業者であるVidesh Sanchar Nigam Ltd. (VSNL)社が、米企業のTyco Global Network (以下TGN)社を買収しようとしたのは、2005年のことである。このTGN社は、欧州諸国や日本と米国の海底ケーブルによるネットワーク通信に従事しており、米国内の通信事業はその事業内容に含まれていなかった。VSNL社による入札の後、5カ月にわたる協議・交渉を経て、VSNL社と各省庁(司法省、国防総省、国土安全保障省、FBI)は「ネットワーク安全合意文書」に署名した。この文書では、TGN社の業務を米国外に限定することが規定されており、米国内での営業には反対するものであった⁷⁾。その後、米企業の

Crest Communications 社が、この買収に対して、米国の安全保障を脅かす取引であるとの訴えを連邦通信委員会 (FCC) に提出し、議会やメディアの関心を引いたが、各省庁はこれを Crest 社の商業目的による行いであるとして斥け、買収は成立した。

(3) 事例 3. 競争国 (激しい政治化の末、買収断念)——中国 CNOOC 社による米 Unocal 社の買収

米国にとって中国とは、戦後、冷戦期、冷戦後の各時期において、とりわけ関係性が変化した国である (高木 2010b)。特に冷戦後は、米国は、大国として台頭する中国を、その経済の急成長や軍事力の増強により、競争相手として認識し、ときに警戒心を抱く対象とみなし始めた。その中国の国営企業である中国海洋石油総公司 (CNOOC) が、2005年6月23日に、米石油・ガス企業 Unocal 社を友好的買収するとの発表を行った。Unocal 社は、米国のエネルギー市場においてわずか 0.8% のシェアを占める程度の企業であった。この Unocal 社に対しては、その1年ほど前に、同じく米石油企業の Chevron 社が買収の意向を示していたが、CNOOC 社はこの Chevron 社よりも良い条件で買収を行おうとした。この買収の動きに対し、米連邦議会では非常に強い反発が引き起こされた。結論から述べれば、CNOOC 社及び Unocal 社の双方から CFIUS に対して審査の申請を行ったにもかかわらず、CFIUS は議会においてこれを阻止しようとする動きを無視することが出来ず、公に審査を開始することとはなく、CNOOC 社はこの事態からその後の見通しを判断した結果、自主的に買収の申請を撤回したのであった。この間に米連邦議員から大統領及び閣僚宛に送られた書簡や、議会に提出された法案、決議案、また議会で開かれた公聴会の数は膨大なものであり、その内容は、この取引がいかに国家安全保障的観点から憂慮すべき問題であるかを主張するものばかりであった。米連邦議会では、その第18章第1837条において、中華人民共和国のエネルギー需要の増大及びその増大が米国の政治、戦略、経済あるいは国家安全保障上の利益に及ぼす影響を研究することを求める「2005年エネルギー政策法」⁸⁾が、7月28

日に下院を、翌日に上院を通過し、8月8日に大統領の署名を経て成立した。CNOOC 社はその立法過程の途中で、8月2日に買収を取り下げた。この法律は、Unocal 社買収についても詳細に審査することを求めるものであった。

(4) 事例 4. みなし敵性国 (許可されるも、政治化の後、権利移譲) ——アラブ首長国連邦 DPW 社による英 P&O 社 (含・米子会社) の買収

米国にとって長年にわたる友好国であり、中東における米国最大の輸出市場となっているアラブ首長国連邦 (UAE) は、本来ならば敵性国に分類されることのないはずの国家である。にもかかわらず、9.11同時多発テロ事件後の、米国における中東諸国を一概に警戒する潮流に圧され、その買収が激しく忌避されるという展開を招いた。国家安全保障上の理由による投資受け入れ拒否の中でも、最も政治化の激しかった事例の1つに挙げられる。2005年10月に、英国の港湾管理会社である P&O (Peninsular and Oriental Steam Navigation Company) 社は、UAE のドバイを拠点とする、UAE 政府系企業で港湾管理会社の Dubai Ports World (DPW) 社から買収の打診を受けた。なぜこの買収が米国と関係するのかわかると言えば、P&O 社は米国に子会社 (P&O Ports North America) を所有しており、米国内の6つの港湾を管理していたからである。そのため、11月29日に P&O 社が DPW 社の買収を受け入れる旨を発表した際、この案件は、CFIUS の審査に付されることとなった。12月6日に DPW 社と P&O 社の米国子会社それぞれの代表者は、CFIUS のメンバー全員と会談し、12月15日には、DPW 社から CFIUS への正式な申請が提出され、30日間の審査が開始された。その間、国土安全保障省は、DPW 社に対し、米国の安全保障上の懸念に対応することを約束する保証状 (letter of assurance) を準備するよう求めたため、DPW 社は翌2006年1月6日にこれを CFIUS に提出した。この保障状の提出に安心したため、2006年1月17日、CFIUS はさらなる45日間の審査への延長を要求することなく、買収を許可した。その後、1カ月間は特に問題も起こらずに過ぎたにもかかわらず、2月上旬にこの

買収成立をニューヨーク・タイムズ紙が報じたことにより、この問題が急遽政治化した。米連邦議会では、既に許可された取引であるにもかかわらず、追加のより厳しい審査を要求する法案や決議案が提出され、10を超える公聴会が開かれ、アラブ諸国からの投資受け入れを許可したという理由により、CFIUSの高官は激しく非難された。これに対してホワイトハウスでは、UAE及びDPW社がアメリカの主導するテロとの闘いに非常に協力的であること、及びそのような信頼における企業からの投資を拒否することが、他の友好国及び同盟国に対しても問題のあるシグナルを送ることになることを説明する資料を公表した⁹⁾。また、ブッシュ大統領は、買収を妨害する議会の動きに対し、拒否権を発動する意思を表明した¹⁰⁾。しかしながら、議会側の憤怒はおさまらず、3月にはこの取引を妨害する法案の審議が進んでいた。ホワイトハウスは、UAE政府と連絡を取り、DPWは3月15日に米国における事業の権利すべてを、4〜6カ月以内に米企業に売却すると発表した¹¹⁾。

5. グローバル化による安全保障化

グローバル化の進展に伴い、外国からのIFDIを受け入れる動きが活発化してきた。その帰結は、法制化の進展と、受け入れ政策の多様化（受け入れ/拒否）であった。グローバル化に適應するため、あるいは国内経済の繁栄のため、積極的に受け入れるべきところであるはずのIFDIは、本章の事例分析の結果、投資元の国家によっては受け入れられなかったことが明らかとなった。すなわち、仮説4が想定するとおり、同盟国であれば、重要産業であっても投資受け入れがなされたが、同盟国以外の国家の場合は、友好国であれば同盟国より厳しい条件付きでその買収が承認される一方、競争国やみなし敵性国によるIFDIは拒絶された。このことは、「資本には顔がある」ということを意味していることになる。

他方、仮説2が想定するように、投資受け入れが拒否された事例を説明するのは、経済的理由による保護主義ではなかったかとの見方も、完全には否定で

きない。上述のとおり、同様に入れを行っていないながら、その入札額が相手より低かったために買収を断念せざるを得なかった企業による議会へのロビー活動が、これらの政治化を引き起こす契機となっていたことは明らかである。これらのロビー活動を行った企業はいずれも米国内企業であったことから、仮説2を支持できるか否かを検討する必要がある。インドの事例では、VSNL社に對抗する米企業のCrest Communications社が、買収を不成立に導こうと、国家安全保障上の恐れを喧伝するピデオなどを配布することによって連邦議員にこの問題に対する注意を喚起した。また、中国の事例では、取引を中止させようとする法案の提出者が、CNOOC社より1年前に入札を行っていたChevron社の所在地であるカリフォルニア州から選出された2人の大物議員であったことも指摘されている。そのため、保護主義を望む米国内企業が、連邦議員にロビー活動を行った結果、政治化が引き起こされたという可能性がある。しかし、インドの事例では、Crest社の思惑通りには運ばず、国家安全保障上の懸念を払拭する要件を満たしたVSNL社が買収を成立させた。中国の事例では、CNOOC社が買収の断念を発表したまさにその時も、議会では国家安全保障上の理由から投資を禁止する法案の審議が継続中であった。そのため、政治化の契機としては仮説2の想定するような国内企業の保護主義的行動を認めることが出来るが、その後の審議過程では国家安全保障に関する議論の方が優勢であり、経済的保護主義の議論は聞かれたとしても、相対的に少なかったと言えるのである。

また、国家安全保障上の脅威となるような産業への外国投資の受け入れが拒否されるとする仮説3については、事例2、3、4を説明する際に十分であるとは言えない。すなわち、インドのVSNL社が買収対象としたTGN社は、米国内の通信事業には従事しておらず、もっぱら海外との通信が主たる業務内容であった。買収の交渉過程においても、米国外の業務に限定することが規定された。しかしながら、米国と外国との通信も、国家安全保障上重要であることは、先ごろ露呈した米国の諜報活動からも推察される。他方で、中国の事例においては、石油産業が買収対象となっており、国家安全保障の観点からも重

要な産業であるといえるが、そのシェアは米国のエネルギー市場において0.8%に過ぎず、Unocal社買収によって、脅威がもたらされると判断することは難しい。しかしながら、同じ中国の食肉大手企業である双匯国際控股による、米豚肉生産大手スミスフィールド・フーズ社の買収計画が、2013年9月にCFIUSによって承認され、成立した。この案件は、中国企業による米国企業の買収としては過去最大規模であり、米連邦議会でも反対意見が聞かれるものであった。それにもかかわらず、買収が成立したということは、Unocal社の事例との比較において、産業特性の存在を裏付けられるものと言えそうである。また、UAEの事例では、ホワイトハウスの文書でも述べられていたとおり、香港の安全保障を管理するのは米国土安全保障省であり、DPW社は、管理及び所有を求めているのではなく、単に運営に携わる企業を買収しようとしていただけであった。香港の安全管理及び所有であれば、国家安全保障上の脅威となるため、仮説3が妥当となるが、この事例には適用できない。以上の仮説検証の結果をまとめると、表12-1のようになる。

以上の仮説の他にも、事例分析を通して、影響を及ぼしている可能性のある、新たな要因が浮上している。例えばUAEの事例では、政治化のタイミングとして、メディアの報道が大きな影響を及ぼしていたことが分かった。既に成立した案件を白紙に戻すほどの熱狂ぶりは、極めて感情的な反応でもあっ

表12-1 IPFDI受け入れ政策に対する仮説の妥当性

事例	①	②	③	④
仮説1： 重要な産業への投資可能性	×	×	×	×
仮説2： 輸入補完・代替可能性	○	×	×	×
仮説3： 国家安全保障上の重要産業	○	△	△	×
仮説4： 安全保障関係	○	○	○	△

出所：筆者作成

た。UAEが米国にとって友好国であることは忘れられ、中東に位置するアラブ国家であるというイメージが議会を覆っていた。他方英国では、P&O社が買収されたことによる何らの反応も起こらなかった。この反応を比較すれば、これほどまでの議会の騒ぎに至らした要因の特定も必要となる。

また、事例3、4はいずれも、投資母国の政府が出資する企業であった。前述の2007年に成立した「外国投資及び国家安全保障法」では、政府出資企業(SWF)による投資に関してはすべて調査対象とすることが規定されたが、この要因も今後検討する必要がある。

今回分析した事例では、いずれも議会が強く反発したものの、政府側は冷静に対処していた。CFIUSが主体的にこれらの買収を拒否したわけではなかった。このことから、資本に顔を見出すのは、もっぱら議会の専権事項であるとの仮説も導かれる。様々な観察から、今後、より精緻な因果関係を特定する必要があることが明らかとなった。

おわりに

国境を取り除き、地球全体が1つの共同体としてまとまっていく原動力であると思われるグローバルゼーションは、現時点では、国際政治的考慮を希薄にすることはなかった。それは却って、これまで必要のなかった安全保障意識を呼び起こすことにつながったのである。特に金融のグローバル化の第3期において、同盟国ではない投資元に拠点を持つ企業による投資によって、この問題が政治化したことは、その後の安全保障化(Securitization) (Buzan et al. 1998)に至る途を開いたといえる。米国では投資受け入れの政治化を受けて、法制化が進んできたことがその証である。

このような現実を前にすると、経済的相互依存が深化すれば平和がもたらされるとの楽観的な観測は、この国際政治的考慮が存在する限り、成立しえないのかもしれない。経済関係に先んじて、政治関係が結果を規定していたからである。今後も、経済のグローバル化の進展が予想されるが、グローバル経済に

統合しえない分野が残される可能性もありそうである。今回の分析からは限定的なことしか述べられないが、平和的な国家間関係においてのみ、経済的相互依存が進展するということを示す1例であったと言えるのではないであらうか。引き続き、安全保障が優先される事例と、経済が優先される事例の双方の分析を進めていきたい。

(付記) 本章は、日本国際政治学会2010年度研究大会・国際政治経済分科会における拙稿「金融のグローバル化と国家安全保障の優先順位」報告用ペーパーに加筆修正したものである。当日及びその前後において、草稿にコメントを下さった方々に御礼申し上げます。

- 1) CFJUS を構成するのは、財務省 (議長)、国務省、国防省、商務省、国土安全保障省、司法長官、行政管理予算局長、米通商代表部、大統領経済諮問委員、科学技術政策室長、大統領国家安全保障問題顧問、大統領経済政策顧問である。
- 2) *Foreign Investment and National Security Act of 2007* (P. L. 110-49)。
- 3) 事例データはすべて、Graham et al., 2005。
- 4) 取り下げの理由は、政権交代期にあたる時期を避けようとの思惑からであった。
- 5) この政治化の契機となったのは、統合していた米企業 Ultratech Shepper 社のロビー活動であり、この行為がなければ、30日の審査で買収が成立していたと言われる (Graham et al. 2005, 127)。
- 6) "Background notes: India," State Department of the United States, July 14, 2010. (<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3454.htm#relations>)
- 7) 1997年のWTOにおける通信基本合意の署名により、米国内における外資企業の活動は非常に活発化した。2001年のテロ事件以降は、情報漏洩の観点から、特に通信分野における審査が厳重なものとなった。
- 8) *Energy Policy Act of 2005* (P. L. 109-58)。
- 9) "The CFJUS Process And The DP World Transaction," Fact Sheet, White House Office of the Press Secretary, Washington, DC, February 23, 2006; "The United States-UAE Bilateral Relationship," Fact Sheet, White House Office of the Press Secretary, Washington, DC, February 23, 2006。
- 10) "Bush Would Veto Any Bill Halting Dubai Port Deal," *New York Times*, February 22, 2006。
- 11) "Under Pressure, Dubai Company Drops Port Deal," *New York Times*, March 10, 2006. この記事では、DPW社の決定が、UAE首相であるムハンマド・ビン・ラーシド・アール・マクトゥーム殿下によって下されたものであったことが報じられている。

参考文献

- Buzan, Barri et al., *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998.
- Dorn, James A., "U.S.-China Relations in the Wake of CNOOC," *Policy Analysis*, 553, 2005, pp. 1-13.
- Dorn, James A., "U.S.-China Relations after CNOOC," *The Freeman: Ideas on Liberty*, 2005, pp. 30-33.
- Drezner, W. Daniel, "Bad debts: assessing china's financial influence in great power politics," *International Security*, 34, 2009, pp. 7-45.
- Drezner, W. Daniel, "Will currency follow the flag?" *International Relations of the Asia-Pacific*, 10, 2010, pp. 389-414.
- 藤原帰一・李鍾元・古城佳子・石田淳 (編著) 『国際政治講座 (3) 経済のグローバル化と国際政治』東京大学出版会, 2004年。
- Goodman, John B. et al., "Foreign direct investment and the demand for protection in the United States," *International Organization*, 50, 4, 1996, pp. 565-591.
- Gowa, Joann, *Allies, Adversaries, and International Trade*, Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Graham, Edward M. et al., *U.S. National Security and Foreign Direct Investment*, Washington, DC: Institute for International Economics, 2006.
- Gupta, Nandini, et al., "Does Money follow the Flag?" SSRN, 2007.
- ラルバート・ハーシュマン (飯田敬輔監訳) 『国力と外国貿易の構造』勁草書房, 2011年。
- Holsti, Kal J., "Politics in command: foreign trade as national security policy," *International Organization*, 40, 3, 1986, pp. 643-671.
- Jackson, James K., "The Exon-Florio National Security Test for Foreign Investment," *CRS Report for Congress*, February 4, 2010.
- Jackson, James K., "The Committee on Foreign Investment in the United States (CFJUS)," *CRS Report for Congress*, February 4, 2010.
- Jackson, James K., "Foreign Direct Investment: Current Issues," *CRS Report for Congress*, February 11, 2010.
- Jackson, James K., "Foreign Investment and National Security: Economic Consideration," *CRS Report for Congress*, April 4, 2013.
- Kang, C. S. Eliot, "U.S. politics and greater regulation of inward foreign direct investment," *International Organization*, 51, 2, 1997, pp. 301-333.
- Keshk, O., et al., "Trade Still Follows the Flag: The Primacy of Politics in a Simultaneous Model of Interdependence and Armed Conflict," *Journal of Poli-*

- tics*, 66, 2004, pp. 1155-1179.
- Lehmann, Timothy C., "Keeping Friends Close and Enemies Closer: Classical Realist Statecraft and Economic Exchange in U.S. Interwar Strategy," *Security Studies*, 18, 2009, pp. 115-147.
- Moran, Theodore H., *Three threats: An analytical framework for the CFTUS process*, Peterson Institute for International Economics, (Washington, DC: 2009).
- 納家政嗣 「『ボストン冷戦』の終わり」『アステイオン70』2009年、8-26頁。
- Polins, B., "Conflict, Cooperation, and Commerce: The Effect of International Political Interactions on Bilateral Trade Flows," *American Journal of Political Science*, 33, 1989, pp. 737-761.
- Pottinger, Matt, et al., "Oil Politics: Nooc Drops Offer for Unocal, Exposing U.S.-Chinese Tensions," *Wall Street Journal*, August 03, 2005.
- Putzel, James, "Globalization, Liberalization, and Prospects for the State," *International Political Science Review*, Vol. 26, No. 1, 2005, pp. 5-16.
- Sanger, David E., "Bush Would Veto Any Bill Halting Dubai Port Deal," *New York Times*, February 22, 2006.
- Sanger, David E., "Under Pressure, Dubai Company Drops Port Deal," *New York Times*, March 10, 2006.
- 高木綾 「1990年対中最恵国(MFN)待遇延長問題—冷戦後米国の対中政策形成過程」『国際学論集』(46), 2000年, 51-75頁。
- 高木綾 「金融のグローバル化と国家安全保障: 対内直接投資がもたらした国家の新たな役割」内田孟男(編著)『地球社会の変容とガバナンス』中央大学出版部, 2010年 a, 31-56頁。
- 高木綾 「米国における両用技術としての商用人工衛星の輸出規制と中国—安全保障と経済のはざまで—」『二松学舎大学国際政経論集』第16号, 2010年 b, 201-219頁。
- Takagi, Aya, "Can Enemy Become Friend?: the Impact of Security on Bilateral Economic Relations," *Encounters* (3), 2012, pp. 41-51.
- Ulan, Michael, "Should the U.S. Restrict Foreign Investment?" *The Annals of the American Academy*, 516, 1991, pp. 117-125.
- Weimer, Christopher M., "Foreign Direct Investment and National Security Post-FITNSA 2007," *Texas Law Review*, 87, 3, 2009, pp. 663-684.
- 山田教 「ネオ・テクノ・ナショナルリズム—グローバル時代の技術と国際関係」有斐閣, 2001年。