



RIETI Discussion Paper Series 23-J-024

海外直接投資規制と米中对立：米議会の動向を中心に

杉之原 真子
フェリス女学院大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

海外直接投資規制と米中対立：米議会の動向を中心に¹

杉之原 真子（フェリス女学院大学）

要 旨

米中対立が強まる中、深い相互依存関係にある両国経済の切り離しを進めるべきか否かは大きな政治的争点となっている。本論文では、海外直接投資規制を事例として、米議会の議員が中国との経済関係に対してどのような態度を取っているか、それらの背景にはどのような政治的・経済的要因があるのかを検討する。米議会では、対中強硬政策を唱える声が共和・民主両党を通じ高まっており、中国からの対内直接投資の規制が、安全保障の観点から強化された。これに加えて、中国への対外直接投資を規制する動きもある。しかしこうした動きは、米国経済に負の影響を与える可能性もあり、産業界からの強い反発も招いている。本論文ではこれらの政策をめぐる議員の動機を分析する。

キーワード：米中対立、対中強硬政策、海外直接投資規制、米国

JEL classification: F38, F52, G38

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

¹本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）グローバル・インテリジェンス・プロジェクト（国際秩序の変容と日本の中長期的競争力に関する研究）における「経済安全保障と産業政策・科学技術政策に関する比較研究」グループの成果の一部である。検討会参加者からの有益なコメントに感謝したい。

1. 対内直接投資と安全保障上のリスク

海外直接投資（FDI）は1990年代以降活発化し、1990年には7%であった世界の国内総生産（GDP）に占めるFDIの割合は、2018年には40%を超えた（OECD2020:6）。投資元となる国々は、従来はアメリカやヨーロッパ、日本など先進国が中心だったが、2000年以降、新興国からの投資の比率が増大した。1990年には世界全体の対外直接投資額のうち途上国からの投資は5%程度に過ぎなかったが、2005年には12%となり、2010年以降は2割を超えて、年によっては4割から5割を占めることもある。中でも中国からの投資の増大が目立つ。1990年には8億ドル、1995年に20億ドルだった中国の対外投資額は、2005年には120億ドル、2010年には688億ドルに拡大し、ピークの2016年には1961億ドルに達した。中国からの対外投資は、2015年以降、途上国全体の投資額の3割から5割を占めている²。

交通・通信技術の革新に加え、対内投資に対する政府の政策がより開放的になったことも、対内直接投資の急速な拡大に寄与した。1990年代に入り、雇用の創出や経済成長の促進に対内直接投資が果たす役割が広く認識されるようになると、政府は資本の自由化、参入障壁の低減、外国人投資家への優遇措置、投資家への情報提供などにより、より多くの投資を呼び込もうとした。

一方で、外国企業からの投資受入れには安全保障上の懸念も存在する。以前から想定されてきた安全保障関連のリスクは、国内の防衛拠点や重要インフラが外国に支配されることや、重要技術や機密情報が外国人投資家を通じて敵対国に流出することであった（Moran and Oldenski 2012: 55-58）。安全保障の観点に基づいた対内直接投資の規制は従来からあり、経済協力開発機構（OECD）の「資本移動自由化コード」第3条は、安全保障上の脅威を理由とした対内投資の制限を認めている。ただし「安全保障上」重要な企業や施設、技術の範囲は明確ではない。軍事的に重要なものだけに限定されず、国民の生活にとって重要なインフラや、軍事技術にも転用可能な民生技術、さらに主要産業全般が広く解釈すれば投資制限の対象となりうるため、外資による投資からの保護の対象を際限なく広げることができる。

こうした伝統的な懸念に加え、近年、こうした規制の対象にするべきであるとされる産業や経済活動の範囲が大きく拡大している。その理由は、前述したFDIの構造変化と、産業構造の変化にある。第1に、途上国からのFDIが増大したということは、非民主主義国からの投資の増大を意味する。西側先進諸国にとっては、価値観を異にする国からの投資は、安全保障上の脅威になる可能性がある。第2に、技術進歩により、軍民両用技術の範囲が拡大した。狭義の防衛関連産業だけでなく、ハイテク産業はすべて「安全保障上重要な産業」となりうる。また、デジタル産業の発達により個人情報の重要性が拡大し、軍事機密には無関係の個人の行動記録や嗜好、交友関係、健康情報といったデータへのアクセスも、対内直接投資規制の新たな対象となっている。さらに、ハイテク産業におけるグローバル・バリュ

² UNCTAD, World Investment Report 2022, Annex table 02: FDI outflows, by region and economy, 1990-2021 <https://unctad.org/topic/investment/world-investment-report>

ただし、香港への投資の相当な部分が中国本土に再投資されるとされており、中国からの投資額の一部は事実上対外投資でない可能性がある。

一・チェーンの深化によって、製造工程のごく一部にかかわる部品を生産する企業が外国資本に買収された場合でも、安全保障上深刻な影響をもたらす可能性が生じる(OECD 2020: 26-29; Moran and Oldenski 2012: 55-58)。

こうした中で、2000年代半ば以降、投資規制を強化する動きがあり、2010年代には安全保障を理由とする外国投資の審査制度を導入・強化する国が増えた。なお、安全保障上の懸念から投資規制を強化した国は、先進国に多い。2021年に各国で新たに導入されたり改訂されたりした対内直接投資にかかわる規制のうち、42%が投資抑制的な規制であったが、先進諸国では7割以上が投資抑制的な規制で、そのほとんどが安全保障上の懸念に関わるものである。これと対照的に、アジアやアフリカの途上国では、新規の政策の7割以上が対内投資を促進するものであった(UNCTAD 2022:56-58)。

2. 投資規制の動機

本稿では、米国の規制強化の動きを事例として、対内 FDI 規制にかかわる政策決定者の動機を検討する。前項で指摘したように、近年の先進国での投資受入れ規制の強化は、安全保障上の懸念によるものであり、その背景には FDI のパターンの変化、および産業構造の変化が存在する。Wolfers (1952)が論じたように、国家安全保障という概念には「(政策の)ガイドとなり、幅広い合意の基盤となる一方で、すべての者が、自身の好む政策に自由にラベルを張ることを許容する」(p.481)というあいまいさがある。直接投資規制については、国家の安全保障を脅かす投資の範囲は明確ではなく、安全保障を隠れ蓑として、経済的利害やその他の利益を規制によって守るといった動機が政策決定者に見られても不思議ではない。

貿易政策については、政策決定者の動機について膨大な研究があるのに比して、FDI の政治的分析は限定的である。FDI は経済的、社会的、政治的に重要性を増しているにもかかわらず、FDI 政策に対する選好や政策決定プロセスについては、これまで十分に研究されてこなかった。

社会の選好に関する包括的な研究である Pandya (2014)は、外国企業は雇用を提供し賃金を引き上げるため、一般市民は対内 FDI に好意的である一方、外国企業が競争相手となりうる国内企業は対内 FDI を歓迎しない傾向にあると仮定している。これに対し、Crystal (2003)は、企業の両義的な態度を指摘している。彼は、1970年代から1990年代前半にかけてのアメリカの様々な産業における対内直接投資に関する政策選好を分析し、産業界は、外国企業との競争激化への懸念からは対内投資規制の強化を望むと同時に、規制強化によって相互主義が誘発され他国への進出がより困難になるという面からは規制の強化に否定的であり、企業は対内直接投資の規制について強い希望を表明することを控えることが多いことを示した。

対内直接投資に関連する国家安全保障上の脅威に対する懸念が高まる中で、米国議会の反応を検討した研究では、安全保障上の懸念は、しばしば経済的利益に起因し、あるいはそれを覆い隠すために利用されてきたことが分かっている。Tingley ら (2015) は、1999年から2014年にかけて行われた中国企業による米国企業の買収 569 事例に対する政治的反応を調査し、買収への反対は安全保障上の懸念に言及して表明されるが、実際には買収によ

る経済的利益や中国との FDI における相互主義の欠如といった非安全保障上の問題に困っている事例が多いことを明らかにしている。調査した事例の中では、安全保障関連産業だけでなく、経済的に苦境にある産業および中国の規制により米国による中国での買収が困難な産業でも買収への反対は強かった。

同様に、杉之原（2017）は、日本と米国において、2000 年代半ばから 2010 年代後半にかけてのセキュリティ規制の強化は、敵対的買収の防止といった経済的インセンティブが引き金になったと指摘している。米国では、外国企業による国内企業を買収を阻止することに経済的利益を有する関係者が、買収によって引き起こされる可能性のある安全保障上の懸念を理由に政治家の注意を喚起し、買収阻止を正当化した。なおそれらの事例において、こうした関係者の注意喚起に応えた政治家が、経済的利益からではなく、脅威の認識から買収反対を表明したことも指摘しておきたい（杉之原 2017: 44-45）。それは、買収反対が経済的利害からいったん政治化されると、政治家はその事例を利用して、世論に対し、外資の支配に厳しい姿勢を示そうとしたことを示唆している。

別の研究では、過去の FDI 政策における政治家の政治的動機が指摘されている。Kang (1997)は、1970 年代と 1980 年代の米国の事例研究を通じて、当時、日本企業の米国進出に対応して強化された対内直接投資規制は、経済的利益よりもむしろ国家安全保障の懸念から政治的利益を引き出そうとする政治家によって推進されたことが多いと結論付けた。1980 年代には、マスコミ報道の増加や有権者の関心の高まりに反応して、議員が日本からの対内直接投資を制限することを目的とした一連の法案を提出したが、利益団体はこのプロセスを通じて極めて消極的であり、経済的動機は重要ではなかったのである。なお、この時期の日本からの対米投資は、雇用の純増につながるグリーンフィールド投資の比率が他国からの投資に比べて多かったことも、経済的動機からの投資制限が図られなかった一つの理由として指摘できよう³。

雇用と対内直接投資への選好の関係については、Pandya (2014)が示唆するように、外国人投資家が生み出す雇用のおかげで、一般市民は対内直接投資の拡大から利益を得ると言える。しかし、FDI と雇用の間の関係は、そのような雇用の直接的な影響を受けないほとんどの人々には見えにくい。Zeng and Li (2019) は、サーベイ実験を用いて、中国からの投資に対する国民の態度を形成する要因を調査している。著者らは、中国がもたらす安全保障と経済的脅威のいずれかを強調する情報を提示した場合、回答者が米国政府に中国の FDI を阻止することを望む傾向が強いことを示している。彼らの研究は、対内直接投資に対して強い選好を持たない一般市民が、メディアを通じて受け取る情報に影響されることを実証している。

対内 FDI に限らない研究ではあるが、議会の対中態度に関する Kuk ら (2017) の研究は、FDI 分野における政策志向の決定要因を論じる上でも示唆に富んでいる。Kuk ら (2017)

³ Kogut and Singh (1998: 418-19)は、1981 年から 1985 年までの対米投資の形態を分析し、投資国ごとに違いがあることを明らかにした。全体では件数の 54%が買収であるのに対し、日本からの投資は買収が顕著に少なく、31%にとどまっていた。また、1978 年から 1987 年までの日本の対米直接投資においては、件数では 36%が M&A、63%がグリーンフィールド投資であった(Hennart and Park 1993: 1059)。

は、米国議会における中国関連政策への態度に影響を与える要因を特定するため、第 103 回から第 111 回議会（1993-2010 年）の 85 の法案と決議、61 の点呼投票をもとに、選挙区レベルでの輸入競争が個々の議員に与える影響を推定した。1990 年代の議会では、対中強硬法案への支持は、主に人権の観点によって決定されていた。しかし 2001 年に中国が WTO に加盟して以降、経済的要因の影響が大きくなり、2003 年以降の対中強硬法案への支持は、各選挙区の輸入競争の度合いに大きく影響されるようになった。

3. 米国の「2018 年外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）」

世界最大の対外直接投資国であるとともに、最大の対内直接投資国でもある米国は、早くから対内直接投資を規制するための広範かつ強力なシステムを確立してきた。対米外国投資委員会（CFIUS）は、石油輸出国機構（OPEC）諸国による対米投資の急増に対する懸念の高まりから、1975 年に設立された。当初は外資の調査に限定されていた。1988 年、議会はエクソン=フロリオ修正条項を可決し、CFIUS に取引拒否の権限を与えた。この法律は、主に日本からの投資増大への懸念から制定されたもので、1986 年に日本の富士通がフェアチャイルドセミコンダクターの買収を提案したことに端を発している。1988 年オムニバス貿易法の一部となったエクソン=フロリオ修正条項は、ほとんどすべての産業における対内直接投資の審査を可能にし、大統領は問題のある投資を禁止する権限を持つ。審査は CFIUS が行う。さらに 2007 年の外国投資及び国家安全保障法（FISIA）では、「重要インフラ」や「重要技術」に対する外国からの支配につながる潜在的リスクなど、審査で考慮すべき要素を追加し、国家安全保障の定義を広げた（CRS 2020）。

近年の大きな規制強化は、2018 年の外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）の成立である。国家安全保障上の懸念により効果的に対処するため、CFIUS プロセスを強化し近代化することを目的とする。改正の背景には、中国からの投資の拡大が米国に国家安全保障上の脅威をもたらす可能性があるという認識があった。FIRRMA は、監視の対象となる外国投資の範囲をさらに広げ、重要なインフラ、重要な技術、米国民の機密データに関わる非支配的な投資を網羅するようにした。また、特定の種類の不動産取引も FIRRMA のもとで審査の対象となる。また、特定の取引について申告を義務付けている（CRS 2020, US Department of the Treasury n.d.）。

2017 年から 2018 年にかけての FIRRMA 設立の立法過程では、二極化が進む米国政治の中では珍しく超党派の支持を得て、政権の協力を得て法案が成立した。FIRRMA は 2017 年 11 月に上下院に提出された。上院の提出者は共和党のジョン・コーニン議員（テキサス州選出）、下院の提出者は同じく共和党のロバート・ピッテンガー議員（ノースカロライナ州 9 区選出）であったが、両院において超党派の共同提案者が付いた。上院版は 2019 年国防権限法の一部として 2018 年 6 月 18 日に可決され、下院版は 6 月 26 日に単独の法案として可決され、賛成 400 票（うち共和党 222 票、民主党 178 票）という圧倒的な超党派の支持を得た。同年 8 月 13 日にトランプ大統領の署名を得て法案が最終的に成立した。

FIRRMA が議会でこのような強い支持を得られた理由はどこにあったのだろうか。

4. FIRRMA 支持の定量的分析

本項では、中国からの対内直接投資の額が、FIRRMA に対する議員の支持に影響を与えたかどうかを、バイナリロジットモデルを用いて評価する。その目的は、選挙区レベルでの中国からの対内投資がもたらす経済的利益が、FDI 規制に関する個々の議員の政策選好に影響するかどうかを推定することである。中国からの投資額が多く、その投資によって生み出された雇用が多い選挙区の議員が、2017 年の FIRRMA の共同提案者になる可能性が低ければ、経済的利益が各議員の政策選好の大きな決定要因になっていると推察される。

仮説：中国からの対内直接投資が多い選挙区、あるいは中国からの投資によって多くの雇用が創出されている選挙区の代表者は、FIRRMA を支持する傾向が低い。

本稿で分析するデータは、FIRRMA が議会で議論された第 115 議会（2017 年 1 月 3 日～2019 年 1 月 3 日）のものである。選挙区が小さいため、議員と地元の経済的利益との密接な結びつきが可能であることから、下院を対象として分析を行っている。

(1) 従属変数

この研究では、従属変数は、点呼投票における法案への支持ではなく、各代表が FIRRMA の共同提案者となったかどうかである。前述したように、下院は 400 対 2 の圧倒的多数で FIRRMA を可決した。法案に反対票を投じた 2 名は、経済政策への信条から反対したのである。したがって、点呼による投票は、各議員の法案への支持の度合いを測る適切な尺度とはならない。その代わりに、共同提案者になったか否かを利用する。下院では、FIRRMA は共和党のロバート・ピッテンガーが提案者となり、共和党 42 名、民主党 8 名が共同提案者に名を連ねて、超党派で法案を支持していることがわかる。各選挙区における中国投資の経済効果は、議員の法案共同提出の判断に影響を与えたのだろうか。

ただし共同提案者になるか否かは、必ずしも法案への支持の強さを反映していないかもしれないことには留意が必要である。Kuk, Seligsohn and Zhang (2017:116) によれば、共同提案者は選挙区レベルの経済的利益よりも、個々の議員の年功序列を反映する傾向がある。しかし、この事例に付いては、各共同提案者の任期は大きく異なっており、年功序列が共同提案者となったかどうかに影響した可能性は低い。さらに、共同提案者となることは、対内直接投資に関する議員の政策的立場について有権者にシグナルを送ることになる。

COSPONSOR：各代表が FIRRMA を共同提案したかどうか。

(2) 独立変数

主要な独立変数である中国からの対内直接投資の経済効果は、投資額とその投資によって創出された雇用の数によって、連邦議会の選挙区レベルで測定されている。データは米中関係全国委員会(National Committee on US-China Relations)とロジウム・グループが収集・提

供したものである⁴。もし、選挙区レベルでの経済的配慮が、政治家個人の対内直接投資に対する政策選好に影響を与えるならば、すでに中国からの投資額が多く、中国からの投資によって創出された雇用の数が多い選挙区の議員は、投資規制の強化を支持する可能性が低くなる。

JOBS : 2015 年末に中国系企業が直接提供した雇用数

INVEST : 2000 年から 2015 年までの中国からの投資総額

(3) コントロール変数

本分析では、コントロール変数として以下の変数を使用した。いずれも第 115 議会の期間（2017 年 1 月 3 日～2019 年 1 月 3 日）を対象としている。

ECONID : 個々の議員の経済思想 (nominate_dim1) ⁵

CULID : 個々の議員の社会的・文化的イデオロギー (nominate_dim2) ⁶

VICTORY : 各選挙区での 2 位の候補との得票差⁷

WHITE/ASIAN/CHINESE : 各選挙区における白人・アジア人・中国人の人口の割合⁸

INCOME : 各選挙区の世帯の所得の中央値 (ドル) ⁹

UNEMP : 各選挙区の失業率¹⁰

MANUFAC : 全雇用者に占める製造業の雇用者の割合¹¹

(4) 分析結果

バイナリーロジット分析の結果は以下の通りである。仮説に反して、中国からの直接投資によって創出・維持された雇用の数 (JOBS) と中国からの直接投資総額 (INVEST) は、統計的に有意ではなかった。この結果は、中国からの投資に関する経済的利害が各議員の態度を決定するものではないことを示唆している。

⁴ National Committee on US-China Relations and Rhodium Group, *New Neighbors: 2018 Update*, April 2018, https://www.ncuscr.org/sites/default/files/page_attachments/New-Neighbors-2018_Full-Report.pdf

⁵ Lewis, Jeffrey B., Keith Poole, Howard Rosenthal, Adam Boche, Aaron Rudkin, and Luke Sonnet (2021). *Voteview: Congressional Roll-Call Votes Database*. <https://voteview.com/>

⁶ *Ibid.*

⁷ Ballotpedia, “United States Congress elections, 2016,” https://ballotpedia.org/United_States_Congress_elections,_2016#U.S._House_overview

⁸ United States Census Bureau, 2017: American Community Survey 1-Year Estimates

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

表1 Binary Logit Model Estimates of Co-sponsorship

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
(Intercept)	-2.8859867 ***	-1.454 *	-3.015 **	-2.994 **	-1.4724552 **
JOBS	-0.0001367	-0.00002278			
INVEST			0.00008125	0.00008171	-0.000014
ECONID	2.030272 ***		1.899	1.945 .	
CULID		2.099 ***			2.0988326 ***
VICTORY	0.0014541	-0.0004401	0.007521		
UNEMP	0.0718892	-0.1209	0.09204	0.09602	-0.1212475

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

また、異なる変数セットを含むモデルでコントロール変数の効果も評価した。これらの変数のうち、イデオロギーだけが統計的に有意であった。経済的イデオロギー (ECONID) と文化的イデオロギー (CULID) の両方が有意である。一方、他のコントロール変数、つまり選挙の得票差、世帯収入中央値、失業率、アジア人・中国人・白人の割合、製造業の従業員の割合なども、統計的に有意ではなかった。

これらの分析結果によれば、選挙区レベルの経済的利益、および他のコントロール変数と、FIRRMA に対する個々の議員の態度との関連性を説明することができなかった。このことは、FIRRMA への強い支持の主な原動力が、選挙区の経済的利益ではないことを示唆している。

5. 米議会における対中強硬派

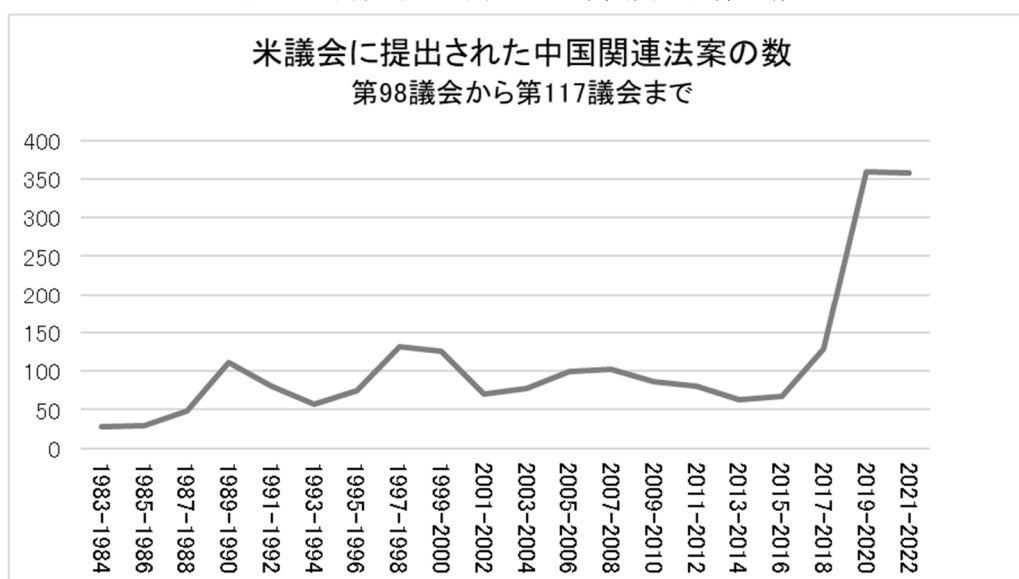
本節では、一連の海外直接投資規制が、米政界の対中強硬論の文脈にどのように位置づけられるかを考察するために、米議会の主導的な対中強硬派とされる議員の背景を検討する。

(1) 中国関連法案全体の傾向

1989 年の天安門事件後や、1990 年代半ばの米中関係の緊張の際にも提出された法案は増加したが、2019 年からの第 116 議会と 2021 年の第 117 議会では大幅に増大していることがわかる。

ただし米議会での法案の提出本数は非常に多く、廃案になるものがほとんどである。中国関連法案についても、第 116 議会に提出された 360 本の法案・決議案のうち成立した法案は 13 本、合意された決議案は 14 本にすぎない。第 117 議会では、358 本中法案 8 本が成立し、決議案 8 本が合意された。

図1 米議会に提出された中国関連法案の数



注：各議会（2年単位）に提出された法案・決議のうち、米国議会図書館が中国に関連付けたものの数。厳密には各議会の終わりは3年目の1月である。

出典：“China,” GovTrack.us <https://www.govtrack.us/congress/bills/subjects/china/6448>

(2) 誰が「対中強硬派」なのか

本稿では、以下の3つの方法で「対中強硬派」のリスト作成を試みる。

① 議会における対中関連法案提出の回数が多い議員

前項で論じたように、中国関連法案の提出が2019年の第116議会から著しく増大している。そこで、第117議会（2021年1月—2023年1月）に提出された対中法案・議決案の提案者(sponsor)になった回数が多い議員を抽出する。これは、Guo (2022) が第116議会について試みた方法と同様である。

② メディアにより「対中強硬派」として挙げられている議員

メディアによって「対中強硬派」とされる議員には誰が該当するだろうか。2020年のニューヨークタイムズ紙とフォックス・ビジネスの記事では、3名の上院議員、マルコ・ルビオ、トム・コットン、およびジョシュ・ホーリーが代表的な対中強硬派として挙げられている¹²。これらの議員たちは、それ以降の新聞記事でもしばしば対中強硬派の代表格とされている。

¹² Evie Fordham, "Who are the China hawks?" FOX Business, June 29, 2020

<https://www.foxbusiness.com/politics/china-united-states-rubio-hawley-cotton;>

Catie Edmondson, "China Hawks in Congress See an Opportunity," *New York Times*, April 10, 2020, Updated April 14, 2020

<https://www.nytimes.com/2020/04/10/us/politics/coronavirus-congress-china.html>

③ 中国政府による制裁対象となった議員

中国政府による制裁対象となった議員は、中国に対して敵対的であるとみなされている者である。2020年7月、中国政府は、新疆ウイグル自治区での人権侵害に関して米国政府が課した渡航制限に対抗するものとして、上院議員のルビオ、テッド・クルツ、および下院議員のクリス・スミスを制裁対象にした¹³。また翌8月には、「香港に関連した問題」で上院議員のルビオ、クルツ、コットン、ホーリー、トゥーミー（ペンシルバニア州選出）と下院議員のクリス・スミスを制裁の対象とした¹⁴。

表2は第117議会でも7回以上中国関連法案の提案者になった議員に、②③で名前の挙がったホーリー、クルツ、クリス・スミスを加えたものである。議員の所属政党は共和党が多い。また表2には、対中強硬派の議員の動機を確認するため、各議員のイデオロギーと選挙区の対中依存度を付した。

表2 対中強硬派議員（第117議会、2021年1月–2023年1月）

名前	中国関連法案 提案本数	所属政党	選挙区	DW- NOMINATE dimension 1	州の輸出額に占める 中国の割合 (%, 2020年)	州の輸入額に占める 中国の割合 (%, 2020年)
<上院議員>						
マルコ・ルビオ	29	共和	フロリダ	0.609	2.66	14.57
リック・スコット	10	共和	フロリダ	0.657	2.66	14.57
ボブ・メネンデス	10	民主	ニュージャージー	-0.367	8.48	12.44
ジェームズ・リッシュ	9	共和	アイダホ	0.552	4.75	9.59
トム・コットン	8	共和	アーカンソー	0.607	5.33	36.49
エド・マーキー	7	民主	マサチューセッツ	-0.514	10.73	10.29
(ジョシュ・ホーリー)	5	共和	ミズーリ	0.739	5.28	19.89
(テッド・クルツ)	3	共和	テキサス	0.818	6.33	11.43
<下院議員>						
マイク・ギャラハー	11	共和	ウィスコンシン8区	0.43	7.58	20.55
ジム・バンクス	10	共和	インディアナ3区	0.645	7.98	10.7
マイケル・マコール	8	共和	テキサス10区	0.422		
スコット・ペリー	7	共和	ペンシルバニア10区	0.671	7.42	15.86
(クリス・スミス)	1	共和	ニュージャージー4区	0.172	8.48	12.44
					(全国平均 8.72)	(全国平均 18.56)

データの出典

法案提案回数: "China," GovTrack.us <https://www.govtrack.us/congress/bills/subjects/china/6448>

輸出入データ: U.S. Census Bureau, Economic Indicators Division USA Trade Online.

DW-NOMINATE(第117議会時点): voteview.com <https://voteview.com/congress/senate>

DW-NOMINATE は、議会における過去の投票行動をもとに、個々の議員のイデオロギ

¹³ Quint Forgy, "China sanctions Chris Smith in response to U.S. human rights penalties," *Politico*, July 13, 2020

<https://www.politico.com/states/new-jersey/story/2020/07/13/china-sanctions-chris-smith-in-response-to-us-human-rights-penalties-1300139>

¹⁴ Chandelis Duster and Steven Jiang, "China sanctions Rubio, Cruz and other US officials for 'Hong Kong-related issues,'" CNN, August 10, 2020

<https://edition.cnn.com/2020/08/10/politics/china-sanctions-rubio-cruz-cotton-smith/index.html>

一距離を測定する指標である。第1次元は保守/リベラル軸で、数値が-1に近づくほどリベラルであることを示す。第117議会での上院共和党議員の平均値は0.52、下院共和党議員の平均値は0.50である。このリストにある議員のうち、共和党の議員のDW-NOMINATE第1次元の数値は平均よりやや高め、つまりやや保守の傾向があるが、共通する目立った特徴は見られない。

貿易については、選挙区がある州の貿易額全体（輸出・輸入）に占める対中貿易の割合を掲載した。輸出については、中国市場への依存度の高さを示す。この表からみられる特徴は、対中強硬派として知られる議員の選挙区は、中国市場への依存度は全国平均を下回る州が多く、特に依存度が高い州（オレゴン州35.93%、アラスカ州25.89%、ワシントン州22.07%）を地盤とする議員は含まれないことである。経済要因が対中強硬姿勢を規定しないまでも、中国に依存する州選出の議員は、明確に中国に批判的な姿勢を取りにくいとは言えるかもしれない。

次に個別の議員についてみていこう。

2011年に上院議員になったマルコ・ルビオ（フロリダ州選出）は、キューバ系移民の息子として共産主義に強い嫌悪感を持っており、中国に対しても、他の議員に比べて古くから強硬姿勢を示している。2015年には「中国問題に関する連邦議会・行政府委員会（CECC）」の委員長となり、中国共産党の人権問題について発言するとともに、中国への関与政策を続ける政治家や企業を批判してきた¹⁵。ルビオは2016年の大統領選に共和党候補として出馬し、トランプに敗れているが、ルビオの対中強硬姿勢には、佐橋（2021:194-195）が指摘するように政治的リーダーとしての存在感を向上させるという狙いがうかがえる。

トム・コットン（アーカンソー州選出）はハーバード大学で法学を学び、陸軍でイラクやアフガニスタンに派遣されたのち、2013年から下院議員を1期務めて、2015年からは上院議員に転じた。外交問題全般についてタカ派として精力的に活動し、イランへの軍事攻撃を提唱していたことで知られる。中国に関しては、2018年から対中強硬策を積極的に唱えるようになった。2019年2月にはハドソン研究所での演説で、ウイグル自治区の例を用いて、中国を国民の人権を抑圧する「悪の帝国」と呼び、中国政府の人権弾圧を助けるアメリカ企業を厳しく非難した¹⁶。また、米国でのコロナ禍が本格化する前の2020年1月には、新型コロナウイルスの流行について中国政府を激しく批判した¹⁷。

ジョシュ・ホーリー（ミズーリ州選出）には、この2人に比べて宗教的な動機が強い。スタンフォード大学で歴史を、イエール大学ロー・スクールで法律を学んだホーリーは、2018

¹⁵ Alex Fang, “Post-Trump superstars are all ‘China hawks’ on America's right,” *Nikkei Asia*, June 7, 2020 <https://asia.nikkei.com/Politics/Post-Trump-superstars-are-all-China-hawks-on-America-s-right>

¹⁶ “Cotton Addresses Hudson Institute On Xinjiang Province, China,” February 6, 2019 <https://www.cotton.senate.gov/news/speeches/cotton-addresses-hudson-institute-on-xinjiang-province-china>

¹⁷ Burgess Everett, “The GOP’s No. 1 coronavirus China hawk,” *Politico*, April 29, 2020 <https://www.politico.com/news/2020/04/29/tom-cotton-china-215230>; Alex Fang, “Post-Trump superstars are all ‘China hawks’ on America's right.”

年に上院議員に当選する以前からキリスト教保守の活動に熱心に取り組んでおり、宗教的信条が政治的立場の基盤にある¹⁸。中国に対しては、上院議員就任後初年の 2019 年から対中強硬法案を提案した。2019 年 10 月にはテッド・クルーズ上院議員とともに香港を訪問して民主化運動を支持した。またホーリーはトランプ前大統領との距離が近く、2020 年の大統領選後、翌年 1 月 6 日に予定されていた議会での選挙結果の認定に反対する意向を表明したのは 2020 年 12 月 30 日のことで、選挙結果の認定拒否を表明した最初の上院議員となった¹⁹。

テキサス州選出のテッド・クルーズは、キリスト教福音主義の牧師を父に持ち、同性婚や妊娠中絶に反対する保守派である。プリンストン大学とハーバード大学ロー・スクールで学んだエリートでもある。2012 年にティー・パーティー運動の支持を受けて上院議員選挙で初当選した。外交政策についてはイラン核合意を強く批判する強硬派であり、2014 年以降、中国に対しても中国の人権活動家を支持したり²⁰、2017 年 1 月には米国訪問中の台湾の蔡英文総統と会談したりするなど強硬姿勢をとってきた。2016 年には大統領選の共和党候補として出馬した。

ニュージャージー州を選挙区とする下院議員のクリス・スミスは、共和党の中道派ベテラン議員で、国際的な人権問題に取り組んできたことで知られる。初めて出馬して敗れた 1976 年には民主党候補であったが、1978 年に共和党に鞍替えした。トランプ前大統領とは距離があり、トランプが大統領であった間、スミスがトランプの立場に沿って議会で投票したのは 65.6%で、2017 年時点から在職の共和党下院議員の中では 2 番目の低さであった²¹。

下院を代表する対中強硬派のギャラガーは、海兵隊の情報将校を経て、冷戦に関する研究で国際関係論の博士号を取得し、2017 年に 30 代の若さで下院議員となった。外交通ではあるが専門分野は中東で、中国については専門ではないと自ら認めている²²。議員になった 2017 年にも北朝鮮の核問題への中国の対応を批判していたが、2021 年に始まる第 117 議会以降、対中強硬法案へのかかわりを大きく増している²³。ギャラガーは第 118 議会で設置された下院の中国に関する特別委員会 (Select Committee on the Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party) の議長を務めており、2023 年 5 月には、ギャラガーは米国の金融機関や映画産業、IT 産業が依然中国への投資を

¹⁸ Katherine Stewart, “The Roots of Josh Hawley’s Rage,” *New York Times*, January 11, 2021.

¹⁹ Jeremy Herb, Phil Mattingly, and Lauren Fox, “GOP senator to delay affirming Biden victory by forcing votes on Electoral College results,” CNN, December 30, 2020.

<https://edition.cnn.com/2020/12/30/politics/josh-hawley-force-votes-electoral-college-results/index.html>

²⁰ Nahal Toosi, “White House to Cruz: We’ll veto your China bill,” *Politico*, February 12, 2016

<https://www.politico.com/story/2016/02/ted-cruz-china-bill-diplomat-nominees-219219>

²¹ “Tracking Congress in the Age of Trump: Chris Smith,” updated on January 13, 2021

<https://projects.fivethirtyeight.com/congress-trump-score/chris-smith/>

²² James T. Areddy, “The China Hawk in Washington Rattling Corporate Boardrooms,” *Wall Street Journal*, May 20, 2023 <https://www.wsj.com/articles/thechinahawkin-washington-rattling-corporate-boardrooms-a9c10117>

²³ Newsroom, Congressman Mike Gallagher, <https://gallagher.house.gov/media> (Accessed on May 23)

続けていることを批判した²⁴。

これらの経歴からわかるように、各議員が対中強硬策を主張する動機は多様である。イデオロギー的な理由で中国に対して強硬姿勢をとる議員も、共産主義に対する嫌悪感や宗教的要因、人権問題など、中核となっている考え方には広がりがある。また、分極化が広がる米社会において、特に共和党では、対中強硬姿勢をとることが政治的リーダーとしての評価を高めることにつながり、大統領選への出馬に有利になるという政治的計算も背景にある（佐橋 2021：194－195）。同時に、代表的な対中強硬派には外交通とされる議員も多く、もともと中国は関心の中心ではなかった場合も、2017年ころから中国に関する発言を増やしている例が見られる。

長期的な米議会の中国に対する態度変化を示す一例として、2000年恒久正常通商関係法案（PNTR）と、2021年の米国イノベーション・競争法案（USICA）に関する上院議員の投票行動を比較した議論を紹介したい。2000年恒久正常通商関係法案（PNTR）は最恵国待遇（MFN）を中国に恒久的に付与する内容で、中国に友好的な議員が賛成、敵対的な議員が反対票を投じたと想定できる。2021年米国イノベーション・競争法案（USICA）は、中国対抗法案と呼ばれた法案の一つで、中国の技術力の伸びに対抗するために、半導体産業への補助金や科学技術への支援を盛り込んだ法案である。こちらは、中国との協調より対抗を重んずる議員が賛成票を投じると考えられる。

2000年PNTRと2021年USICAの両方に投票した上院議員は13名（共和党6名、民主党7名）であった。その大半である11名は双方の法案に賛成票を投じており、共和・民主両党において、長期にわたり上院に在籍した議員の間で、中国への関与政策から強硬策への転換が見られたことがわかる。なお、それ以外の投票行動をしたのはいずれも共和党所属の2名で、インホフ上院議員（オクラホマ州選出、保守派）は双方に反対、シュルビー上院議員（アラバマ州選出）は2000年に賛成、2021年に反対の票を投じた。2人の2021年法案への反対の理由は軍事費の拡大が十分でないことであり、2人が中国に友好的であったからではない（Kennedy 2021）。国際環境の変化を受け、20年間に、議会全体も対中強硬論に傾いたことがわかる。

6. FIRRM 成立と対中強硬派

対内直接投資規制を強化した FIRRM も、議会内の対中強硬派によって主導されたのだろうか。同法が成立した2017年から2018年は、議会での対中強硬論の盛り上がりと一致している。しかし FIRRM の成立を主導したのは、前述のような代表的な対中強硬派議員ではなかった。

上院の提案者であり、FIRRM 成立を牽引したジョン・コーニン（テキサス州選出）は、

²⁴ James T. Areddy, "The China Hawk in Washington Rattling Corporate Boardrooms," *Wall Street Journal*, May 20, 2023

<https://www.wsj.com/articles/thechinahawk-in-washington-rattling-corporate-boardrooms-a9c10117> ギャラガーの選挙区であるウィスコンシン州8区は、中国からの投資受入れ額は大きくないが、ミンク毛皮など中国を輸出先とする産業を擁する。

上院共和党で 2 番目の地位にある院内幹事であり、選挙戦でも穏健な中道派として自らを売り込んでいた²⁵。対中政策については、2020 年 3 月に「新型コロナの流行は、SARS や MERS、豚インフルエンザと同様、蝙蝠や蛇を食する中国の食習慣に原因がある」と非科学的なコメントをして批判を招いたことはあったが²⁶、全般に特に目立った対中強硬派ではなかった。

下院の提唱者であるロバート・ピッテンガーは、1970 年代にアジアを訪問した際の経験から中国に興味を持ち、中国に厳しい姿勢をとるようになった。2016 年には、中国の投資家グループがシカゴ証券取引所の買収を発表したのに対し、買収阻止を促す議員の働きかけを主導して買収撤回に追い込んでいる(杉之原 2019:100)。彼の選挙区であるノースカロライナ州 9 区は、全米の下院選挙区の中で、中国からの直接投資による雇用者数が最も多かったことから、ピッテンガーの対中姿勢は経済的な動機によるものではないと推測される²⁷。しかしピッテンガーもまた、対中強硬派として目立つ存在ではなかった。

これが示唆するのは、米議会における FDI 規制は政治的思惑を含めた対中姿勢の硬化とやや距離を置いたかたちで実現したということである。また、第 4 節の定量的分析から明らかになったように、法案への支持は、各議員の経済的利益、具体的には選挙区の中国からの投資額にもあまり影響を受けていない。FIRRMA は共和・民主両党および上下両院の協力のもとで作られただけでなく、行政府の関係省庁との調整も経て作られたことが指摘されている(杉之原 2019:104)。つまり、FIRRMA の成立は、政治的思惑による議員の利害を反映したというより、政策決定サークルの広範な合意に基づいて作られたと言えるだろう。このような成り立ちは、FIRRMA の内容にも影響を与えた。FIRRMA は法案作成過程における議論を反映して、投資制限的な方向性を弱め、抑制的な内容になったのであった(杉之原 2019:109)。

こうした傾向は、FIRRMA 以後の FDI 規制の動きにおいても見られる。

FIRRMA 成立以後、新規制はパイロットプログラムとして 2018 年 11 月 10 日から実施され、2020 年 2 月には最終規則が施行され本格的な運用が始まった²⁸。それと並行して、主に中国を念頭にした FDI に関する新たな規制の導入の検討も続けられている。主要なテーマは、対内直接投資審査における個人情報のさらなる保護と、対外直接投資の審査強化である。

個人情報の保護については、中国企業が所有する TikTok に代表されるような、軍事情報とは直接かかわりのない米国人の個人情報を大量に収集するアプリの扱いが問題になって

²⁵ Todd J. Gillman, “Cornyn’s 18-year Senate record more nuanced, less warm and fuzzy, than his curated TV ads,” *Dallas Morning News*, October 23, 2020

<https://www.dallasnews.com/news/politics/2020/10/23/cornyns-18-year-senate-record-more-nuanced-less-warm-and-fuzzy-than-his-curated-tv-ads/>

²⁶ Katie Shepherd, “John Cornyn criticized Chinese for eating snakes,” *Washington Post*, March 19, 2020 <https://www.washingtonpost.com/nation/2020/03/19/coronavirus-china-cornyn-blame/>

²⁷ Kate O’Keeffe, “North Carolina Lawmaker Takes On Chinese Investment in U.S.” *Wall Street Journal*, September 29, 2017

²⁸ FIRRMA 以後の CFIUS の運用については、杉之原 (2022b、2023a) を参照。

いる。トランプ政権期から、CFIUSによる審査や大統領令を通じて、米国人の個人情報や外国の敵対者、特に中国企業の手に渡ることを阻止する試みが繰り返されてきたが、法的根拠の欠如に加え、多くの消費者に人気のあるアプリの禁止は政治的にもコストが高い。ビジネス界も、問題のある取引を特定する基準が不明確であれば ICT 関連の取引のリスクが大きくなると指摘している（杉之原 2023:29-30）。

対外投資審査制度については、対内直接投資だけでなく、米国から中国に流れる対外投資も中国のハイテク産業の発展に貢献し、米国企業の情報の流出につながるとして、議会および行政府で FIRMA の成立過程においても検討がなされていた。FIRMA では、既存の輸出管理レジームと重複するとの理由で削除されたが、その後も一連の中国対抗法案の審議の過程で繰り返し検討されている²⁹。2022 年 6 月には上下両院の超党派議員が「改正国家重要能力防衛法案（NCCDA）」と呼ばれる対外投資規制案で合意した。しかしこれには米産業界が強く反発し、対象となる投資の範囲が広く、米企業を競争上不利な立場に追い込むものであるとの書簡を送った。結局この案は、2023 年 1 月までの第 117 議会では成立しなかった（杉之原 2023:31-34）。

その後も、審査強化のための大統領令発出が間近であるという報道が繰り返さされているが³⁰、産業界からの反発と米企業の競争力への懸念から、実現は容易ではない。

このような状況下、議会でも対外直接投資規制強化に向けた新たな動きが見られる。2023 年 5 月 9 日に、第 117 議会では成立しなかった NCCDA が超党派で再び下院に提出された。この法案の提案者は民主党のデローロ下院議員、提出時の共同提案者は民主党のパスクラル議員と米共和党フィッツパトリック議員で、その後民主党のカーソン、ルーパースバーガー、トクダ各議員が加わった³¹。民主党議員 4 名、共和党穏健派議員 1 名によるものであり、いずれも対中強硬派として知られる人物ではなく、他の対中強硬法案と様相が異なっている³²。共和党のブライアン・フィッツパトリック議員は共和党穏健派である³³。つまり、

²⁹ 中国対抗法案の審議過程については杉之原（2023b）参照。

³⁰ Emily Benson and Margot Putnam, “The United States Prepares to Screen Outbound Investment,” Center for Strategic and International Studies, April 27, 2023
<https://www.csis.org/analysis/united-states-prepares-screen-outbound-investment#:~:text=The%20Biden%20administration%20is%20purportedly,States%2C%20which%20reviews%20inbound%20investments;DanielleMyles,“USfinalisingimminentoutboundFDI screeningrules,”FDiIntelligence,May15,2023>
<https://www.fdiintelligence.com/content/news/us-finalising-imminent-outbound-fdi-screening-rules-82488>

³¹ “H.R.3136 - National Critical Capabilities Defense Act of 2023”

<https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/3136?q=%7B%22search%22%3A%5B%22National+Critical+Capabilities+Defense+Act%22%5D%7D&s=1&r=1>

³² デローロ議員は、2014 年以降 3 回に渡り、食の安全という観点から対米直接投資を規制する法案を提出したことがある（杉之原 2019: 102-103）。

³³ フィッツパトリックは、トランプ氏が大統領であった期間の下院において、共和党下院議員の中でトランプ氏の意向に沿わない投票をした比率が 61.8%と最も高い議員であった。“Tracking Congress in the Age of Trump: Chris Smith,” updated on January 13, 2021

同法もまた、政治的思惑の濃い対中強硬法案というよりは、広範な合意に基づく穏健な法案という位置づけが可能であろう。

このことは、仮に NCCDA が成立した場合に、経済に与える影響が限定的であることを意味しない。すでに述べたとおり、対外直接投資の規制は産業界に大きな影響を与えることが懸念されている。米企業を国際競争上不利な立場に追い込む可能性があることから、日本をはじめとする他国にも同様の規制を導入する圧力が強まることも予想される。しかし、ともすれば感情的な議論にとらえられがちな対中強硬論とやや異なる位置づけにあるとは言えよう。

7. まとめ

本稿では、米国における海外直接投資規制について、米中対立の文脈で安全保障上の懸念からとられる規制強化に関わる米議会の議員の態度と、その背景にある政治的・経済的要因を検討した。米議会では対中強硬論を唱える声が、特に 2017 年から強まっている。そうした議論を行う議員の動機は多様であり、経済的要因よりも、外交への関心や政治的野心、人権問題への懸念や宗教的な要因などが主に影響している。しかし直接投資規制の強化については、そうした対中強硬論とやや距離をおき、広範な合意に基づいた政策形成が特徴であることが明らかになった。

参考文献

Congressional Research Service (CRS) (2020) “The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS),” Updated on February 26, 2020

<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33388>

Crystal, Jonathan (2003) *Unwanted Company: Foreign Investment in American Industries*, Ithaca: Cornell University Press.

Guo, Baogang (2022) “Sino-US Decoupling: The Roles of US Congress.” *Journal of Chinese Political Science* 27(3): 543-565.

Hennart, Jean-François, and Young-Ryeol Park (1993) “Greenfield vs. Acquisition: The Strategy of Japanese Investors in the United States,” *Management Science* 39(9):1054-1070.

Kang, C. S. Eliot (1997) “U.S. politics and greater regulation of inward foreign direct

<https://projects.fivethirtyeight.com/congress-trump-score/chris-smith/>

investment.” *International Organization*, 51(2): 301-333.

Kennedy, Scott (2021) “Congress on China: Then and Now,” Center for Strategic and International Studies, June 22, 2021

<https://www.csis.org/blogs/trustee-china-hand/congress-china-then-and-now>

Kogut, Bruce and Harbir Singh (1988) “The Effect of National Culture on the Choice of Entry Mode,” *Journal of International Business Studies*, 19(3):411-432.

Kuk, John Seungmin, Deborah Seligsohn and Jiakun Jack Zhang (2018) “From Tiananmen to Outsourcing: the Effect of Rising Import Competition on Congressional Voting Towards China,” *Journal of Contemporary China*, 27 (109): 103-119.

Moran, Theodore H. and Lindsay Oldenski (2012) *Foreign Direct Investment in the United States: Benefits, Suspensions, and Risks with Special Attention to FDI from China*. Peterson Institute for International Economics.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020) “Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests,” May 15, 2020.

Pandya, Sonal S. (2014) *Trading Spaces: Foreign Direct Investment Regulation, 1970-2000*. New York: Cambridge University, Press.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2022) *World Development Report 2022*.

Wolfers, Arnold (1952), “National Security’ as an Ambiguous Symbol,” *Political Science Quarterly*, 67(4): 481-502.

Zeng, Ka, and Xiaojun Li (2019) “Geopolitics, Nationalism, and Foreign Direct Investment: Perceptions of the China Threat and American Public Attitudes toward Chinese FDI,” *The Chinese Journal of International Politics*, 12(4): 495–518.

佐橋亮 (2021) 『米中対立——アメリカの戦略転換と分断される世界』中公新書。

杉之原真子 (2023a) 「安全保障上の懸念に基づく海外直接投資規制の傾向——米国における展開」『経済・安全保障リンケージ研究会 最終報告書』日本国際問題研究所、2023年3月、pp. 27-36、ISBN 978-4-8193-0038-4

https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R04_Economic_Security/JIIA_Economic_Security_re

search_report_2023.pdf

杉之原真子 (2023b) 「アメリカの財政政策と米中対立」日本比較政治学会 2023 年度研究大会 分科会 C 「複合危機下の経済政策」報告論文、2023 年 6 月 17 日、於山梨大学

杉之原真子 (2022a) 「対米直接投資規制の決定過程からみるエコノミック・ステイトクラフト」『国際政治』205 号 (2022 年 2 月)、pp.45-60.

杉之原真子 (2022b) 「対内直接投資規制と安全保障：米国の事例から」日本国際問題研究所編『経済・安全保障リネージュ研究会 中間報告書』2022 年 3 月、日本国際問題研究所、pp.29-38.

https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R03_Economic_Security/JIIA_Economic_Security_research_report_2022.pdf

杉之原真子 (2019) 「対米投資規制の強化の政治過程——2018 年外国投資リスク審査現代化法をめぐって」『国際交流研究 (フェリス女学院大学国際交流学部紀要)』第 21 号 (2019 年 3 月)、pp. 83-112.

杉之原真子 (2017) 「対内直接投資の政治学—日米の事例から—」日本政治学会編『年報政治学 2017- I 世界経済の変動と政治秩序』木鐸社、2017 年 6 月、pp.36-56.