

5 中国のドイツ企業買収とドイツの対応

田中 信世 *Nobuyo Tanaka*

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員

要約

近年、ドイツでは中国企業による国内企業の買収が急増している。中国企業による買収は、2015年の中国の戦略文書「中国製造2025」発表以降急増しており、買収対象企業も「中国製造2025」に掲げられた重要産業10部門に集中している。

中国による企業買収の急増で、ドイツでは安全保障に対する影響や重要技術流出の懸念が高まったことから、ドイツは外国企業による自国企業の取得要件等を定めた対外経済規則を2017年と18年に改定し、審査基準を厳格化した。また、EUでも19年3月にEU域外国からの投資審査を強化するEU規則が成立した。

ただ、開かれた産業立地国として経済成長を遂げてきたドイツとしては、外国からの投資によって生じる懸念に対処する一方で、外国の投資家に対する基本的な開放性は維持する必要がある、バランスの取れた対応が必要である。

中国とEUの経済関係においては、相互主義（レシプロ）の欠如も大きな問題となっている。この点に関しては、保護主義が台頭する世界情勢の中で、中国もEUもこれまで以上に国際的な規則に基づいた秩序維持に積極的に取り組むことが求められている。

1. 相次ぐ中国企業によるドイツ企業の買収

ドイツでは近年、中国企業による自国企業の買収が相次ぎ、安全保障上の懸念や、買収を通じて先端技術が流出するのではないかとの懸念が高まっている。

<クーカ買収で懸念高まる>

中国企業によるドイツ企業の買収がドイツで懸念を呼ぶきっかけになったのは、2016年8月の中国大手電機メーカー、メディアグループ（美的集団）の公開株式買い付け（TOB）によるロボットメーカー、クーカ社の株式の95%取得であった。メディアグループの95%株式取得に伴い、当時、一部の政治家やメディアからは、クーカが持つドイツのロボット技術と同社の顧客である自動車メーカーなどの情報が流出するとの懸念の声が高まった。しかし、同社のCEO（最高経営責任者）であったディル・ロイター氏は、独中協力が両国にとって利益をもたらすことを証明したいと反論していた（ビルトシャフツ・ボツヘ紙）。しかし、メディアグループのクーカ株式取得に伴い、クーカの監査役会における株主代表6人のうちメディアグループの代表は4人に増え、クーカにおけるメディアグループの影響力は高まった。

ロイター氏は2009年からクーカの経営に参画、同社の経営を立て直すとともに、同社の「インダストリー4.0」を推進してきた。しかし、同氏はクーカにおける中国の影響力の高まりに抗しきれず、その責任を取る形で2018年12月、任期途中で退任を余儀なくされた。

クーカ社のCEOの任期途中の交代を受けて、ドイツ連邦経済エネルギー省の前大臣で社会民主党（SPD）前党首のジグマール・ガブリエル氏は、中国による投資の影響についてあらためて警告し、ドイツ企業のコントロールを外国の投資家に委ねることの問題を提起した（アウグスブルガー・アルゲマイネ紙）。また、同氏は、ドイツ企業が中国市場で、ドイツ国内の中国企業と同様の事業環境を提供されていないことを問題視し、競争は対等な条件で行われるべきだと主張した。ドイツ産業連盟（BDI）も従来から、相互主

義により中国もドイツと同じように開かれた市場になることを求めている。

ドイツでは近年、ターカ社のほかにも、中国企業が買収によりドイツ企業への影響力を強める動きが相次いでいる。ジェットロ・ビジネス短信などによれば、2016年1月には中国化工工業集団が樹脂加工機器メーカーのクラウス・マッファイを傘下に収めた。また、2018年2月には浙江省吉林控股集团が自動車大手ダイムラーの株式の10%弱を取得したのを初め、同年5月には寧波継峰グループによる自動車部品メーカー、グラママーの買収合意で、同グループによる株式の持ち分が84.23%まで引き上げられた。

＜ドイツ送電網への中国企業の出資は政府が阻止＞

中国企業によるドイツ企業買収の動きは、製造企業だけにとどまらず、インフラ部門でもみられた。中国の国有送電会社、国家电网（SGCC）によるドイツの送電網事業会社50ヘルツの資本20%取得の動きである。

ドイツのデジタルニュース配信会社FBC Business Consultingによると、50ヘルツはドイツ東部とハンブルクで送電事業を展開する企業である。同社はもともとスウェーデンの電力大手バッテンフォールの子会社であったが、欧州連合（EU）の送発電分離政策を受けてベルギーの送電大手エリア・システム・オペレーターとオーストラリア投資ファンドIMFインベスターズが2010年に共同買収した。買収時点の出資比率はエリアが60%、IMFが40%で、IMFが出資比率を引き下げるとは、エリアに優先的な購入権があることが取り決められていた。

IMFは2018年2月、出資比率を40%から20%に引き下げる意向を表明した。エリアは当初、先買い権を行使しない考えであったことから、IMFは中国の国有企業、国家电网に株式を売却する方向で交渉を行った。

しかし、中国の資本が重要インフラである送電網の運営会社に参加することをドイツ政府は強く懸念し、国家电网の出資阻止に向けて50ヘルツの出資者に水面下で働きかけを行った。その結果、エリアが先買い権を行使し出資比率を80%に高める取引が成立した。

国家电网はそれでも50ヘルツへの出資を断念せず、IMFに働きかけて同

社が持つ残り20%の取得を目指した。これを知ったドイツ政府は再び国家電網の出資阻止に動き、ドイツの政策金融機関であるドイツ復興金融公庫（KfW）による同20%の取得を取りまとめた。

ドイツ政府がこうした工作を行った背景には、法律に基づく方法では国家電網の出資を防げないという事情があった。後述のようにドイツでは対外経済法の規定により、公共秩序・安全保障に支障が生じる恐れがあると連邦経済エネルギー省が判断した場合、EUと欧州自由貿易連合（EFTA）域外の企業が国内企業に25%以上出資することを禁止できるものの（7節参照）、国家電網が目指していたのは50ヘルツの20%の株式取得であったことから、同法に基づく審査を行えない状況にあった。

<国家電網は「一帯一路」と連動>

ドイツの電力大手は約10年前、発送電分離を求めるEUの方針を受けて送電網事業を相次いで売却した。政府は当時、送電網にEU、EFTA域外の企業が出資することを想定していなかった。

しかし、電力インフラを取り巻く環境はこの10年間に大きく変化した。2011年の福島原発事故を受けて、ドイツは再生可能エネルギーの普及を推進する「エネルギー転換政策」を打ち出した。同政策ではドイツ北部で生産された風力発電を南部の消費地に供給することが重要な柱となっていることから、送電網はエネルギー政策の重要インフラと目されるようになった。

デジタル化の進展を受けて電力インフラがハッカーの攻撃を受けるようになったことも、送電網に対する政府の関心を高めた。また、中国やロシアが企業活動を地政学的に利用する傾向を強めていることも、これらの国の企業に対する警戒感を引き起こしている。

送電網事業を世界全域に拡大するという、中国主導の「一帯一路」構想と連動する国家電網の動きもドイツ政府の警戒心を呼び起こしたとみられる。ベルリンのメルカトル中国研究所（MERICS）は、国家電網がすでにギリシャやポルトガルの送電網に資本参加していることからみて、「中国企業が10年後に、欧州の送電網で支配的な地位を占めるといった事態が起こること

を、まったく非現実的なシナリオということではできない」と指摘し、政府が介入して20%の資本の取得を阻止したことは正当だとしている。

2. 2000年以降外国直接投資に軸足を移した中国

中国にとって外国直接投資は2000年の「Going-Global-Strategy」の発表以来、中国の重要な改革アジェンダとなっている。それ以前は、中国からの外国直接投資は中国政府によって厳しく規制され、重点は外国企業による中国への直接投資の受け入れに置かれていた。しかし、「Going-Global-Strategy」以降、中国政府は「反対方向」、すなわち中国企業の外国直接投資という形での国際的な拡張を促進している。この戦略の主要な目標は世界の付加価値チェーンの中で中国経済を前面に押し出すことである。このことは、中国が世界の「工場」としての役割を果たすだけでなく、世界の「研究の中心」になることを目指すことを意味している。過去において中国政府は特定の分野における中国企業の外国直接投資を資本移動の規制によって厳しく制限してきたが、現在では、政府の認識は、自国企業の外国直接投資は中国経済発展の重要なファクターであるという考えに変ってきている。

政府の戦略と並んで、個々の企業レベルの動きも中国からの外国直接投資の重要な推進力となっている。現在では、多くの中国企業は他の国の企業と同じように独自の国際化戦略を進めている。中国企業は外国の販売市場、技術、専門的な労働力を探し求めており、それに加えて、国内での賃金コストの急速な上昇もあって、生産拠点を外国に移し始めた。

こうした背景から、中国は外国への投資国としてここ数年急速に台頭してきた。国連貿易開発会議（UNCTAD）のデータ（フロー）によれば、2016年の中国の外国直接投資額は1,830億ドル（世界の外国直接投資の12.6%）と世界で2番目の外国直接投資国となった。10年前の06年においては、中国の外国直接投資は180億ドル弱であり、世界の外国直接投資額のわずか1.3%を占めるに過ぎなかった。

ドイツとの投資関係（フロー）をみると、ドイツの対中投資が中国の対独

投資を上回る状況が過去何十年もの間続いてきたが、この状況が2017年に初めて逆転した。

一方、外国直接投資残高をみると、2016年の中国の外国直接投資残高は1.3兆ドルと世界の直接投資残高の約5%であり、世界第10位となっている。しかし、UNCTADの統計により国内総生産（GDP）に対する外国直接投資の比率でみると、中国の場合はわずか11.3%を占めるに過ぎず、米国（33.3%）やドイツ（約40%）のような主要な外国直接投資国と比べてまだまだかなりの差がある。このことから、一般的に、中国の外国直接投資は今後まだまだ増加する余地が大きいものと考えられている。

3. 買収急増は「中国製造2025」が引き金か

<ドイツは中国の対欧直接投資の最大の受け入れ国>

中国商務省の統計によると、ドイツは2016年においては中国の欧州への外国直接投資の最大の受け入れ国であり、中国の全世界への外国直接投資の中で第8位の受け入れ国であった。もっとも、中国の外国直接投資の大部分は依然としてアジアの近隣諸国に向けられており、16年の中国の外国直接投資全体の中でドイツ向け投資は24億ドル、全外国直接投資額の1.2%を占めるに過ぎなかった（表1）。

しかし、中国の外国直接投資の地域分布には「香港ファクター」も考慮に入れる必要がある。すなわち、中国企業は香港やその他の国にある子会社を通じても投資しているため、ドイツを最終の投資先とする中国の投資比率は公式統計に表れているよりもより大きいものとみられる。

中国の外国直接投資の大部分がアジア向けであることはまた、外国直接投資残高についてもあてはまる。中国のドイツへの直接投資残高は2016年に78億ドルで、中国の外国直接投資残高全体のわずか0.6%であった（表2）。

ドイツにおける中国企業の海外直接投資残高のプレゼンスの低さはドイツの統計資料にもあらわれている。ドイツ連邦銀行の統計によれば、ドイツにおける中国の直接投資はその経済規模からすると少なく、2016年の中国企

業の直接投資残高は22億ユーロと、外国直接投資残高全体のわずか0.4%であった。「香港ファクター」に基づき、13億ユーロの香港からの直接投資残高のすべてが中国企業によるものだとしても、中国の比率は0.7%に過ぎない。ちなみに、ドイツにおけるアジア最大の投資国は依然として日本であり、日本はドイツの直接投資残高の4%を投資している。

表1 中国の外国直接投資の地域分布（2016年、%金額ベース）

地域	比率 (%)
アジア	66.4
うち香港	58.2
アフリカ	1.2
北米	10.4
うち米国	8.7
太平洋諸国	2.7
欧州	5.4
うち EU	5.1
ドイツ	1.2
南米	13.9

出所：Bertelsmann Stiftung, GED Studie（中国商務部統計、2017）

表2 中国の外国直接投資残高の地域分布（2016年、%）

地域	比率 (%)
アジア	67.0
うち香港	57.5
アフリカ	2.9
北米	5.6
うち米国	4.4
太平洋諸国	2.8
欧州	6.4
うち EU	5.2
ドイツ	0.6
南米	15.3

出所：表1と同じ。

2016年のドイツにおける中国企業の直接投資残高は前述のように22億ユーロにとどまったが、逆にドイツ企業の中国における直接投資残高は760億

ユーロに達した。これは同年のドイツの対世界直接投資残高の約7%に相当する。このことから、直接投資残高でみる限り両国の相互の投資関係には明らかに非対称性が認められる。

しかし、中国からドイツへの投資は近年明らかに増加している。ドイツ連邦銀行も中国商務省も中国のドイツにおける直接投資残高は2013年から16年のわずか4年間にほぼ倍増したことを明らかにしている。そして17年には、前述のようにフローで過去何十年も続いてきたドイツの対中投資が中国の対独投資を上回る状況が初めて逆転した。

これは中国企業によるドイツ企業の買収（資本参加）が飛躍的に増加したことが大きな要因になっているものと考えられる。会計事務所のEY（Ernst and Young）が2013年に行った調査では、中国企業のドイツにおける（直接投資としてカウントされる）10%以上の株式取得は合計25件であったが、ドイツのシンクタンク、ベルテルスマン財団（Bertelsmann Stiftung）（NRW州Guetersloh）の調査（Global Economic Dynamics Studie, 2018）によれば、17年には、中国企業が10%以上の株式を取得したケースは少なくとも47件に達した。

表3 ドイツの外国直接投資受入れ残高の地域分布（2016年、%）

地域	比率（%）
欧州	86.7
うち EU	76.1
アジア	6.3
うち中国	0.4
北米	6.0
中米、南米	0.7
その他	0.3

出所：ドイツ連邦銀行、2018年

ドイツにおける中国の直接投資の中心はいわゆるグリーンフィールド投資（新規投資）の形で行われており、ドイツ貿易投資公社（Germany Trade and Invest=GTAI）の暫定数字によれば、17年の中国企業のドイツへの新

規進出および企業拡張プロジェクトは147件を数え、買収（資本参加）の約3倍であった（ドイツ連邦議会資料、2018年3月）。

このように、ドイツでの中国企業の投資においては新規投資が数の上では多数を占めている。しかし、すでに述べたように、現在、懸念材料となっているのは、主として中国企業による買収である。買収の場合、現存する価値（技術、雇用場所、企業用地など）の取得が買収という形で行われ、投資額が原則として新規進出よりもかなり大きくなる。そして、こうした形でのドイツへの進出は、中国の投資が政治的な恩恵を反映して補助金を受けてドイツのハイテク企業を買収するという、組織的なドイツ企業「買い」をもたらしているのではないかという懸念を生んでいる。

中国の投資行動には基本的には2つの特徴がみられる。ひとつは重要な技術やノウハウへのアプローチであり、もうひとつは欧州、中でもドイツへのアプローチが強まっていることである。その際、ドイツが進めている第4次産業革命といわれる「インダストリー4.0」が中国企業の国際化戦略や中国政府の産業政策上の戦略である「メイド・イン・チャイナ2025」（中国語表記では「中国製造2025」、以下「中国製造2025」と表記）の重要なモデルとみなされているものと考えられる。

こうした状況を受けて、前述のベルテルスマン財団では、ドイツにおける中国企業の買収行動を正確に把握するため、2014～17年における中国企業のドイツでの買収案件（10%以上の株式取得）175件を洗い出し、その結果を2018年に「中国は組織的に重要技術の買収を行っているのか？－“中国製造2025”との関連で」と題して発表した。その概要は以下のとおりである。

4. 「中国製造2025」～第4次産業革命のための産業政策

中国は重要産業において将来世界をリードするために、積極的な産業政策により第4次産業革命（デジタル化）を推進したいと考えている。デジタル化はほとんどすべての産業分野や生活領域に関係し、国際競争力の基盤を変えるため、従来の競争上の優位、技術やビジネスモデルは時代遅れのものと

なる。この新しい産業革命は、過去の産業革命（機械化、自動化、情報化）をはるかに上回るスピードで進行すると考えられている。この世界的な変革の中で中国は西欧の大企業のための下請けとしての役割から脱却し、21世紀の前半にも世界の主要技術国、イノベーション立地国になりたいと考えている。

中国政府が2015年5月に発表した戦略文書「中国製造2025」は技術先進国としての中国の基盤を創造しようとするものであり、その目標について同文書は次のように述べている。「新中国建国の100周年までにわれわれは中国を世界の産業をけん引する産業大国にしたい。これを達成するために、中国は2025年までにまず世界の先進工業国と肩を並べ、2049年までにこれら諸国を追い抜きたい」。そして同文書では、この目標を達成するために解決すべき「戦略上の課題や重点」として次の項目を掲げている。

- ①中国産業の技術革新能力の向上、②情報化と工業化の統合、
- ③産業基盤の強化、
- ④製品の品質改善と独自ブランドの確立、⑤環境にやさしい製造、
- ⑥重要産業10部門の発展の突破口を開く、
- ⑦産業部門の構造改革の推進、
- ⑧サービスを重視した生産と製品に対応したサービスの積極的開発、
- ⑨産業部門の国際化レベルの向上

上記の6番目の課題「重要産業10部門における発展の突破口を開く」には、中国が将来世界の技術や技術革新をリードしたいと考えている分野として次の10の重要産業部門が掲げられている。

- ①次世代の情報技術（IT）、
- ②高性能コンピュータ制御工作機械およびロボット、
- ③航空・宇宙設備・システム、
- ④海洋エンジニアリングシステムおよびハイテク船舶、
- ⑤先端軌道交通設備・システム、⑥省エネおよび新エネ自動車、
- ⑦発電設備・システム、⑧農業機械、⑨新素材、
- ⑩バイオ医薬品および高度医療機器

こうした革新的な産業分野において中国は2025年までに特に「自国の独自の知的所有権の市場シェアを大幅に拡大し、外国への依存を大幅に減らし、国際的にトップレベルに到達すべき」としている。

それに加えて、「中国製造2025」は「課題⑨、産業部門の国際化レベルの向上」において、この目標を短期間で達成するためには、外国への直接投資が戦略の一部になると明言しており、「企業は、外国における合併、資本参加、企業設立などの活動を行うとともに、企業に対して研究開発センター、テスト施設、および世界的な販売・サービスシステムなどを設立するための支援が行われるべきである」としている。

ベルテルスマン財団の報告書は、こうした内容の戦略が最近の中国企業のドイツにおける買収にどのような影響を与えているのかについて以下のように分析している。

5. 「中国製造2025」の重要産業部門の企業が大勢

ベルテルスマン財団の調査によると、2014年から17年にドイツで10%以上の買収（資本参加）を行った中国企業は175社に達し、そのうちの124社（71%）が50%以上の資本参加であった。また、中国企業による買収は「中国製造2025」の重要産業10部門に明らかに重点が置かれており、中国企業による買収の過半数（64%）がこれらの産業部門に分類されるとしている。重要産業部門の買収においては、過半数（50%以上）の資本参加比率の買収案件が74%と、全体の同比率（71%）よりも若干高かった。このことから、「中国製造2025」の重要産業部門に属する中国の投資家の場合、他の産業部門と比べて、被買収企業の過半数資本参加により強く努力している傾向が窺えるとしている。

また、同調査によると、「中国製造2025」に対応する産業部門の企業の買収112件のうち大多数（79件、71%）は次の4つの部門、すなわち、①省エネおよび新エネ自動車（23件）、②電力設備・システム（21件）、③バイオ医薬品および高度医療機器（18件）、④高機能コンピュータ制御工作機械およ

びロボット（17件）に集中している（表4）。

中国企業による買収が上記4部門に集中していることは、これらの分野がドイツにおいて経済的、技術的に競争力があり、国際的に成功している部門であることを物語っている。このため、特に機械製造や自動車部門は「中国製造2025」発表以前からすでに中国企業にとって大きな魅力となっていた。しかし、「中国製造2025」発表以降、次の2つの傾向が見られると同報告は指摘している。

まず第一に、「中国製造2025」の重要産業部門に該当する企業の買収件数が、同戦略の発表以降明らかに増えていることが挙げられる。2016年と17年には「中国製造2025」の重要産業部門に該当する企業による買収件数はそれ以前に比べて大幅に増加した。

第二は、2015年以降、上記10部門の間で、買収件数に分散傾向がみられることである。すなわち、2014年には中国企業による買収は10部門のうち6部門に集中していたが、それ以降は、ほとんどすべての部門においてみられるようになった。特に目立つのは中国の投資家が「バイオ医薬品および高度医療機器」に大きな関心を示していることである。この現象は15年、すなわち「中国製造2025」の発表の年以降みられる現象であり、それ以前は、この部門での買収はみられなかった。

一方、ドイツにおける中国企業の近年の活発な買収の背景には中国政府の支援や例えば国家補助金を使った競争条件の歪みがあるのではないかという懸念については、同報告書は、表面にあらわれた中国企業の資本関係を見る限り、中国企業の買収における国有企業（ならびに國務院国有資産監督管理委員会<SASAC>の監督下にある企業）の比率は18%と少数であるとしている。

しかし、「中国製造2025」の重要産業10部門に関連した買収にしばってみると、その比率は約22%に上昇することから「中国製造2025」実施のためのノウハウを外国で「買う」ことに中国政府が強い関心を持っていることのひとつの指標となる可能性があるとしている。また、中国企業の形式的な資本所有形態は、中国における国家と企業間の複雑な関係により潜在的な国家の

影響力の姿を必ずしも完全に示すものではないとし、ドイツにとって大きな問題は、企業の所有形態から国家の影響の程度をまったく、あるいは不十分にしか推し測ることができないことにあると結論づけている。

表4 中国企業のドイツ企業買収（「中国製造2025」対象産業別）（2014～17年）

買収（10%以上の株式所得）件数計	175件
うち、「中国製造2025」関連産業の企業	64%（112件）
うち、「中国製造2025」関連産業以外の企業	36%
「中国製造2025」関連産業の企業計	112件
（産業別内訳）	
省エネおよび新エネ自動車	20.5%
発電設備	18.8%
バイオ医薬品および高度医療機器	16.1%
高性能コンピュータ制御工作機械およびロボット	15.2%
次世代情報技術	8.0%
航空・宇宙設備・システム	6.3%
新素材	5.4%
先端軌道交通設備・システム	4.5%
海洋エンジニアリングシステムおよびハイテク船舶	2.7%
農業機械	1.8%

出所：Bertelsmann Stiftung, GED Studie

表5 中国企業の所有形態別の買収（2014～17年、%）

中国企業の所有形態	比率（%）
民間企業	64.0
国有企業	10.3
SASAC 監督企業	8.0
回答なし	17.7

出所：表4と同じ。

6. 買収はドイツ西部3州に集中

一方、中国企業の買収案件をドイツの地域別にみると、2014～17年における中国企業による買収175件のうち77件、すなわち全体の44%がわずか2つの

州に集中している。すなわち、バーデン・ビュルテンベルク州が39件、ノルトライン・ウエストファーレン州（NRW）が38件である。このうち「中国製造2025」の重要産業部門に該当する企業の買収はバーデン・ビュルテンベルク州が26件、ノルトライン・ウエストファーレン州が22件であった。上記2州では、特に省エネおよび新エネ自動車、バイオ医薬品および高度医療機器、高性能コンピュータ制御工作機械およびロボットが中国企業の買収が中心となっている。これに加えて、バーデン・ビュルテンベルク州では発電設備関連の買収も多かった。

これら2州に次いでバイエルン州の中国企業の進出件数が26件と第3位にランクされる。26件のうち18件が「中国製造2025」の重要産業部門に分類される企業の進出であり、進出産業部門はノルトライン・ウエストファーレンおよびバーデン・ビュルテンベルク州に類似している。

バーデン・ビュルテンベルク、ノルトライン・ウエストファーレン、バイエルンの3州は、ドイツにおけるいわゆる「隠れたチャンピオン」の数が最も多い州でもある。それらの企業は、中小企業で一般的には知名度の低い企業であるが、技術的なすき間分野において世界市場のリーダーとなっている。こうしたタイプの企業はここ数年来、中国企業によるドイツ企業買収のターゲットとなっている。

上記の3つの州は2017年に特許申請が最も多く出された州でもあるという点でも共通している（ドイツ特許庁、2018年）。特許申請と技術革新能力を同一視することはできないが、少なくともこれらの州では、研究開発活動が活発であることは確かであり、中国企業が買収を検討する場合魅力的であったことが窺える。高度に専門化された技術分野を重視する「中国製造2025」の重点産業分野からみて、中国企業は今後もドイツ企業に対してますます大きな関心を抱くことになるものとみられる。

一方、ドイツ東部の新連邦州に向かった買収は175件中わずかに18件（10.3%）であり、そのうち「中国製造2025」に関連する業種の企業による買収は12件にとどまった。新連邦州における中国企業の買収の多くはザクセン州（6件、「中国製造2025」関連5件）とチューリンゲン州（6件、同2件）

で行われた。中国企業の買収が新連邦州でこの2つの州に集中した理由は、これらの州が他の東独の州と比べて経済構造や経済発展の面で進んでおり、技術や専門労働者へのアクセスが容易であるといった点にあると考えられる。

一般論として、産業立地国であるドイツの16の州は、どこの国の投資家に対しても開かれた投資環境を提供している。各州は、外国直接投資の誘致を相互に競っており、州の投資促進公社を通じて魅力的な立地政策を進めている。その際、誘致の重点は新規投資に置かれているが、外国からの買収も原則として、それによって生産立地が維持される限りにおいては、中立的または積極的な態度で接することになると思われる。しかし今後、特に、中国におけるドイツ企業に対する不公正な競争条件や、反対にドイツにおいて国家補助を受けた中国の投資家が見られるような場合には、そうした買収に対する中国政府の潜在的な影響力への対処が連邦政府や州政府にとって大きなテーマとなると考えられる。

7. ドイツ、EUの対応～買収審査を強化

それでは、以上のような中国企業によるドイツ企業買収の動きの活発化、それに伴う安全保障上の懸念などの高まりに対してドイツ政府はどのように対処してきているのであろうか。

ドイツにおいては外国企業による国内企業の取得（買収）に関する規制は、資本移動の規制などを定めた対外経済法（Aussenwirtschaftsgesetz）および対外経済規則（Aussenwirtschaftsverordnung）の中で規定されている。上記法律による買収の規制はこれまで、主として軍事産業関連企業に対するものであったが、2016年の中国企業によるクーカの買収以来、規制強化に向けた動きが活発化してきた。そして、2017年7月には外国企業によるドイツ企業の買収に係る規制を強化した改正対外経済規則が発効した。

<2017年7月の改正～25%以上の買収を審査対象に>

2017年7月の改正では、外資による買収は以下のとおり、軍事産業やITセキュリティなどの特定産業の企業の買収と、重要インフラ関連企業の買収とに分けて規制がなされた。

① 軍事産業やITセキュリティなどの特定産業に従事する企業の買収

軍事産業やITセキュリティなどの特定産業に従事するドイツ企業の25%以上の議決権を、EUまたはEFTA加盟国以外の外国投資家が直接または間接に取得する取引については、連邦経済エネルギー省への事前報告が義務付けられ、同省は、その取引が国家の安全保障上不可欠の利益を損なうと認める場合に、当該取引の禁止を命じることができると改められた。

② 重要インフラの運営企業または運営企業にソフトウェアを提供する企業の買収

EUまたはEFTA加盟国以外の外国投資家が直接または間接的にこれらの活動に従事するドイツ企業の25%以上の議決権を取得する取引については、連邦経済エネルギー省は、当該取引が公の秩序および安全を害すると認める場合には、当該取引の禁止その他の措置を命じることができると定められた。

またこのような取引のうち、買収対象の企業の事業が重要インフラ等に該当する場合には、連邦経済エネルギー省への報告義務がある。この重要インフラ等には、エネルギー、情報技術、電気通信、輸送、健康、水道、食料、金融および保険分野の事業等の運用会社に加えて、重要インフラの運用に係るソフトウェアの開発企業や、クラウドコンピューティングサービスの提供企業等の広範な企業が含まれる。なお、連邦経済エネルギー省が、当該取引が公の秩序および安全を害するか否かの審査を開始できる期間は、同省が買収契約の締結を認知したときから3カ月以内（ただし、買収契約の締結から5年以内）である。

この2017年7月の法改正後、中国の煙台市台海集団によるドイツの精密機械メーカー、ライフェルト・メタル・スピニング買収の動きが表面化したのが、審査の結果、買収が却下され規制強化が適用された初のケースとなっ

た。

<2018年12月の改正～審査をさらに強化>

2017年7月の法改正後も中国企業などによるドイツ企業の買収は活発に行われたことから、安全保障上の懸念や公正な競争上の観点からドイツでは政界、産業界、世論などから規制強化を求める声が強まった。そしてこうした声を受ける形で2018年12月に、再度対外経済規則の改正が行われた。

今回の改正では、まず軍事産業やITセキュリティ関連企業など特定産業分野の企業の買収に関わる審査対象がこれまでの議決権の25%取得から10%取得に引き下げられた。この条項に該当する企業としては、①対外経済規制付属の武器リストに該当する武器、②戦車用のエンジン、駆動装置、③国家機密用のITセキュリティを備えた製品などを生産、開発する企業が挙げられている。なお、連邦経済エネルギー省の審査期間は3カ月以内でこれまでと変更はない。

また、上記特定産業部門以外で連邦経済エネルギー省に申請し、審査を受ける必要がある重要インフラ運営企業やこれら運営企業にソフトウェアを提供する企業は、①情報技術安全庁法で定められた重要インフラの運営企業、②インフラ運営企業のためのソフトウェアの開発、変更に従事する企業、③テレコム法110条による監視業務等を受託する企業、④クラウドコンピューティングサービスを行う企業、⑤公的な世論の形成に資するラジオ、テレビ、印刷物等のメディア関連企業とされており、②のソフトウェア開発企業の取得については議決権の10%以上の取得、それ以外は25%以上の取得が審査対象になるとされている。

なお、②のソフトウェアの範囲としては、発電や電力網、上水道供給・下水処理、IT、金融保険、健康、運輸など使われるソフトウェアが挙げられ多岐にわたる。

連邦経済エネルギー省は申請後4カ月以内に認可あるいは却下の結論を出す必要がある。

<EUでも域外国からの投資審査を強化>

ドイツなどのEU加盟各国における外資規制強化の動きと呼応して、EUレベルでも中国などを念頭に置いた域外国企業による欧州企業の買収に対する審査を強化する動きが見られた。これは、EUレベルでも初めて審査の仕組みを導入しようとするもので、戦略的に重要な産業分野への投資を監視し、重要技術などの流出を防ぐことを狙いとしている。

EUでは、これまで一部の加盟国レベルで審査制度を設けていたが、EUレベルでの枠組みはなかった。しかし、中国企業による欧州企業の買収が増えていることから、ドイツやフランスなどから欧州委員会に対しEUレベルでの対応強化を求める声が広がっていた。

審査強化策は欧州委員会のユンケル委員長がすでに17年9月に提案していたもので、19年2月に欧州議会が承認したのに引き続き、3月にはEUの閣僚理事会が正式に承認した。3月中に官報に掲載され、掲載日から20日後にEU規則として発効する。適用開始は発効日の18カ月後になる見通しである。

新制度ではロボットや人工知能などのハイテク分野、エネルギー、インフラ関連など、EUにとって戦略上重要な産業分野での買収を対象としている。主に中国を念頭に置いているが、制度上は日本を含む欧州域外からの投資がすべて対象となっている。

実際の制度の運用は、欧州委員会が買収対象の企業を抱える加盟国と連携しながら審査し、買収の賛否についての「意見」を提示する仕組みになっている。ただ、最終的に買収を認めるかどうかは加盟国が判断することになる。

<対中戦略の「行動計画」も策定>

EUは外資規制の強化の枠組みを整理するとともに、対中戦略でEU加盟国の「全面的な結束」が欠かせないとの判断から、19年3月にはEUの対中戦略における10項目の行動計画も策定した。

この計画には、①人権や平和・安全保障などでの協力強化、②パリ協定に沿った温暖化ガス抑制の要請、③イラン核合意の堅持などの世界的な課題、

について中国との協力の必要性を強調するとともに、一方では、④WTO改革などの約束実行、⑤中国の政府調達市場の開放など中国に対する要求も明確に打ち出している。また、前述のEUの投資審査の強化策についても掲げるとともに、⑥中国企業の対欧投資で懸念される国営企業によるEU市場への影響排除についても打ち出している。

EUがこうした対中「行動計画」を策定した背景には、EUがこれまで以上に中国を「競合相手」として強く意識し始めたことが挙げられる。

8. 産業立地国としてのドイツの外資への対応（まとめ）

<バランスのとれた対応が必要>

現在、中国や新興国からの投資に関してドイツでみられる議論で支配的な意見は「技術の流出」に対する強い懸念である。これに対して、外国直接投資に伴うプラス効果についてはそれほど強調されていない。しかし、中国やその他の国からの投資は雇用を創出し、ドイツに資本をもたらし、税収の増加に貢献している。資本参加によって、中国企業は、その他の国の金融分野での投資家と比べてドイツ経済に長期的に関与し、企業立地国としてのドイツの立場を守るという役割も果たしている。

このように、産業立地国としてのドイツは外国からの直接投資を必要としており、ドイツ経済が成長を続け競争力を維持していくためにも、それがどこの国であれ、外国の投資家に対する基本的な開放性と投資を歓迎する文化を維持し、場合によってはそれをさらに強化することが必要とみられる。

中国や新興国からの投資に関する議論においては、安全保障上の配慮や先端技術流出への配慮とは別に、開かれた産業立地国としてバランスのとれたきめ細かな議論を行うことが必要であろう。

これまで見てきたように、中国政府は外国のハイテク企業への投資によって産業政策上の戦略を追求している。そうした外国での買収（資本参加）の力を借りて中国は世界で技術力でトップの座に上り詰めることを追求している。そして、その際、ドイツ企業の買収がひとつの重点になっていることも

これまで見てきたとおりである。

ただ、その際、そうした戦略によって国家の影響力が競争を歪めたり、安全保障上の脅威をもたらす恐れがある場合には、対処の必要があることは当然である。その意味でドイツ政府が対外経済規則の改定により軍事産業などへの外国企業の買収に対する審査基準をこれまでの25%から10%の買収へと厳しくし、その他の重要インフラ事業への買収についても審査基準を厳格化したことは当然の措置といえよう。

2019年2月、連邦経済エネルギー省は、今後、長期的にドイツや欧州の製造業が競争力と経済・技術面の優位性を維持するための産業政策策定のための指針となる「国家産業戦略2030」を発表した。同戦略の中で同省は外国企業によるドイツ企業の買収への対応についても言及している。同戦略は、自由で開かれた市場が大原則であること、企業買収に関しても、不利益が生じる場合でも原則、それを阻止するのは企業であるべきこと、また国による介入は必要最小限であることなどを前提としている。そのうえで、同戦略は国の経済や安全保障に大きな損失を与えうる企業買収に対しては、政府による一定期間の買収などの介入を行う姿勢も打ち出している。前述の対外経済規則改正による審査基準の厳格化はまさにこの方針と軌を一にするものであろう。ただ、このように外国企業の買収に対しては一定の強化が図られたが、今後とも実際の買収の動きに即した柔軟な規制の見直しは欠かせないものと思われる。

<EUの外資規制も重要な一歩>

それに加えて、外国企業のEU域内企業の買収についての欧州レベルでの分析や審査のための枠組みづくりも、現在、外国投資に対するそうした審査基準を持っている加盟国が28カ国中14カ国と半数にすぎないという現状からみて重要である。2019年3月に成立したEUの外資規制に対する枠組みは、外資の買収に対して加盟国が共同歩調をとる土壌を醸成するうえでも大きな一歩となった。一般的に中国に対する統一的な欧州の立ち位置をはっきりさせることは、少なくとも戦略的に重要な産業部門においては望ましいことと思

われる。そうすることによってのみEUは中国に対して影響力を行使することができるようになる。

<レシプロの欠如への対応も重要>

中国との経済関係において、しばしば指摘されている相互主義（レシプロ）の欠如の問題に対してはドイツもEUも決然とした態度で立ち向かうべきであろう。

ドイツはEU域外国の企業に対して、域内企業とまったく同様に市場への自由なアクセスを提供しており、基本技術に対しても広範囲な保護措置を適用していない。これに対して、中国政府はこれまでのところ戦略的な産業を外国から保護している。中国のWTO加盟からほぼ17年になるのに、両地域間の経済交流において相互主義で「プレイする土俵」がないのが現状となっている。

ドイツとEUも中国に対して、米国と同様の保護主義的な通商政策を採用することができるかもしれない。しかし、EUは、米国と同様に保護主義に戻るのではなくて、中国に対して、米国と比べて信頼に足る経済パートナーとしての位置づけを示すことによって、EUの要求について中国が対話に応じるよう努力することが重要と思われる。世界的な保護主義の高まりの時代において、中国もEUもこれまで以上に信頼できるパートナーを必要としている。この意味で、双方にとって、国際的な規則に基づいた経済秩序の維持に積極的になることが何よりも求められている。

その際、真っ先に行うべきこととして、2014年から交渉が行われているEUと中国の二国（地域）間投資協定の早期締結が挙げられよう。投資協定の締結は、中国市場における中国企業と欧州企業、ひいてはドイツ企業との公平な競争条件に向けた方向に踏み出す重要な一歩になると考えられる。

主要参考資料

- ・ Bertelsmann Stiftung GED Studie, "Kauft China systematisch Schlüsseltechnologien auf? Chinesische Firmenbeteiligungen in Deutschland im Kontext von "Made in China 2025" "

-
- Manager Magazin Online, “Auf diese Branchen haben es chinesische Investoren abgesehen”, 22.05.2018
 - MERICS PAPERS ON CHINA, “EU CHINA FDI: WORKING TOWARDS RECIPROCITY IN INVESTMENT RELATIONS”
 - Deutscher Bundestag, Dokumentation “Handelsbeziehung zwischen Deutschland und China”
 - Deutscher Bundestag, Dokumentation, “Uebernahme von Deutschen Firmen durch chinesische Investoren”
 - Tageszeitung Online, “Chinesische Investitionen in Deutschland Bundesregierung stoppt Einkaufstour”
 - Zeit Online, “Chinesische Investitionen Aufkaufen und ausschlachten”, 8 Mai 2018
 - GTAI Germany Trade & Invest, “Wirtschaftsausblick-VR China” Mai 2018
 - Bundesministerium der Justiz und fuer Verbraucherschutz, “Aussenwirtschaftsverordnung (AWV) ”
 - Bundesministerium fuer Wirtschaft und Energie, “Nationale Industriestrategie 2030 *Strategische Leitlinien fuer eine deutsche und europaeische Industriepolitik*”