

第2章 投資

商務部の発表によると、2021年の世界から中国への直接投資（銀行・証券・保険分野を除く）は前年比14.9%増の1兆1,493億6,000万元となった（ドル建てでは同20.2%増の1,734億8,000万ドル）。初めて1兆元を突破し、2020年に続き過去最高を記録した。

日本側統計（ネット、速報値）では対中直接投資額は減少した。実行額は増加したが、回収額がそれを上回る伸びとなっていることが減少に繋がった。ジェトロの調査では日本企業は中国で利益を上げている比率は高いものの、投資拡大意欲は他国・地域に比べて弱いものとなっている。

中国政府は、外資に対するビジネス環境改善や法整備などを進めている。他方、2021年は2020年に引き続き、企業の対応が必要な法律が施行されたが、適用される対象や範囲が不明確なものもあり、外資系企業のビジネス上の予見可能性低下への懸念が増している。

商務部の発表によると、2021年の世界から中国への直接投資（銀行・証券・保険分野を除く）は前年比14.9%増の1兆1,493億6,000万元となった（ドル建てでは同20.2%増の1,734億8,000万ドル）。初めて1兆元を突破し、2020年に続き過去最高を記録した。新たに設立された企業数は23.5%増の4万8,000社だった。商務部によれば、中国政府は2021年には4万社以上の外資系企業と交流し、従業員の中国入国、貨物の通関、ワクチン接種などについての課題を1,000件以上解決した。商務部の王文涛部長は、製造業による投資が2019年比で4.6%減少していることに言及し、外商投資奨励産業目録の拡大などにより、先端製造業、戦略的新興産業、デジタル経済、グリーン発展などの分野での投資誘致を推進するとしている。

日本側の統計（財務省発表の国際収支統計）で2021年の日本の対中直接投資額（フロー、速報値）を見ると、ネットでは6.5%減の1兆776億円となった。うち、実行額は4.6%増の1兆7,876億円、回収額は27.5%増の7,100億円だった。実行額は2019年、2020年に続き前年比で増加したが、回収額が大幅増となったためネットでは減少した。

ジェトロが中国を含む各国・地域の日本企業の現地法人を対象に実施している「海外進出日系企業実態調査」（2021年度調査）によると、今後1～2年の中国事業展開の方向性について「拡大」と回答した在中国日系企業は40.9%だった。2020年度調査の36.6%からは4.3ポイント上昇したものの、新型コロナウイルス感染拡大前の2019年の水準（43.2%）には及ばず、調査対象全地域平均の43.6%を下回った。ただし、「縮小」が3.4%、「第三国（地域）へ移転・撤退」が0.4%と、両者を合わせた比率

（3.8%）は前年比で3.9ポイント低下し、2010年度調査以来の低水準となっている。

また、ジェトロが海外ビジネスに関心が高い日本企業（本社）を対象に実施している「日本企業の海外事業展開に関するアンケート調査」の2021年度の結果を見ると、「今後海外で事業拡大を図る国・地域」の回答比率（複数回答）は、1位が米国で49.0%（前年比8.9ポイント増）、2位がベトナムで46.0%（同5.1ポイント増）となり、中国は45.9%（同2.2ポイント減）で3位となった。同調査としてデータ比較が可能な2006年以来、一貫して中国が1位であったが、初めて順位が後退した。さらに、上位15カ国・地域の中で、中国と台湾のみ前年比で回答比率が減少している。一方、同調査で「最も重視する輸出先」について中国と回答した企業は27.8%（同0.9ポイント増）で依然として第1位を保っている。輸出先については上位10カ国・地域の中で中国と2位の米国だけが、回答比率が前年比で増加した。

これら調査からは中国は輸出を含め市場としては依然として重要な国であり、移転・撤退を考える企業はわずかであるものの、事業拡大の意欲は他国・地域と比べ弱いことがわかる。中国政府が白書の建議事項に対応することで、日系企業を含めた外資系企業の事業拡大意欲の増加につながることを期待する。

中国政府は2021年も引き続き対外開放を推進しており、外資企業に対する法制度の整備などを含むビジネス環境の整備が進んだ。

2月1日には海南自由貿易港で「海南自由貿易港外商投資参入特別管理措置（ネガティブリスト、2020年版）」（国家發展改革委員会、商務部令2020年第39号）が施行された。全国に先駆けて製造業に関する各種規制が撤廃されたほか、採鉱業、社会調査への外資系企業の参入が可能となった。

10月12日には商務部が外資導入に特化した初めての5カ年計画である「第14次5カ年計画期間の外資導入發展計画」を発表し、外資導入に向けた基本原則を示した。

10月13日には財政部が「政府調達活動における内外資企業の平等待遇の確実な実施に関する関連政策の通知」（財庫〔2021〕35号）を発表した。政府調達にあたり、国家の安全と国家機密に関する場合を除いて、中国内で生産された製品については法律に基づき中国企業と外資系企業を平等に扱うよう各予算執行組織に通知した。

12月27日には国家發展改革委員会と商務部が、外資企業の投資を制限・禁止する分野を示した「外商投資参入特別管理措置（ネガティブリスト）（2021年版）」（国家發展

改革委員会、商務部令2021年第47号)を公布した。2020年版から2項目削減され、全31項目となった。同日には「自由貿易試験区外商投資参入特別管理措置(ネガティブリスト)」(国家發展改革委員会、商務部令2021年第48号)も公布された。ネガティブリストの規制緩和については近年一貫して白書で要望しており、中国政府の積極的な対応を歓迎する。

12月30日には外国籍個人への補助・手当に関する個人所得税優遇政策の2023年12月31日までの延長が発表された。本免税措置は2022年1月1日以降は廃止される予定となっていたが、中国に進出する外資系企業にとって、免税措置の廃止は企業負担の大幅な増加につながるため、2021年白書においても免税措置の継続を中国政府に求めている。

一方で、企業が対応すべき新たな法規も多数施行された。

1月9日には「外国の法律および措置の不当な域外適用を阻止する規則」(商務部令 2021 年第1号)が公布、即日施行された。中国政府が「不当な域外適用の状況にある」と判断した場合は、中国の法人等がその他国の制裁法規等に従うことへの禁止令を発出できるとされている。

1月18日から「外商投資安全審査弁法」(国家發展改革委員会、商務部令2020年第37号)が施行された。軍事産業や国家安全にかかわる重要農産物、重要インフラ、重要技術などに対する外商投資(外国投資家の直接または間接の投資)について事前の申告を義務付け、審査・許可を行う。

6月10日には外国からの制裁に対する中国の対抗措置を定めた「反外国制裁法」が制定・施行された。

9月1日からデータとそのセキュリティの監督管理や利活用策を定めた「データセキュリティ法」が施行された。さらに、11月1日からは中国において個人情報の取り扱いに特化した初めての法律となる「個人情報保護法」が施行された。これにより、2017年6月から施行されている「サイバーセキュリティ法」と合わせた三法を核とするネットワーク法の体系が形成された。

これら法規について適用される対象や範囲に明確な定義がなく、審査当局に幅広い解釈の余地が残されているものがあり、外資系企業のビジネス上の予見可能性低下への懸念が増している。

投資における具体的問題点

公平な競争

2022年3月の政府活動報告では「揺らぐことなく改革を進化させ、市場の活力と発展の内生的原動力をよりいっそう引き出す」として重点分野、新興分野、涉外分野の監督管理規則の改善を急ぎ、監督管理方法を刷新し、監督管理の適格性と有効性を高めるとともに、公正競争政策の実施を踏み込んで推し進め、独占と不正競争の取り締まりを強化し公正で秩序ある市場環境を守るとしている。

秩序ある競争の行われる市場体系の建設のため、外資系企業の対中投資のリスクと見られている不透明な制度運営の改善に期待が寄せられており、法制度解釈の統一的運

用、制度変更の際の十分な準備期間確保、諸手続の簡素化・迅速化、申請・照会に対する文書での回答といった予見可能性等に資する改善が引き続き望まれる。また、「信頼できないエンティティ・リスト規定」、「輸出管理法」、「外国の法律および措置の不当な域外適用を阻止する規則」、「外商投資安全審査弁法」について、どのように運用されるか、適用対象の定義がどのようなものかなどに不明確な点があるため、予見可能性が大きく低下しており、改善が求められている。

対外開放

2022年3月の政府活動報告では「ハイレベルの対外開放を拡大し、貿易・外資の安定成長を推し進める」との認識が示された。外商投資ネガティブリストを踏み込んで実施し外資企業の内国民待遇を徹底させ、外商投資の推奨範囲を拡大しミドル・ハイエンド製造、研究開発、現代サービス業、中・西部、東北地区への投資拡大をサポートするとされている。

2022年1月1日に施行された「外商投資参入特別管理措置(ネガティブリスト)(2021年版)」では、制限・禁止条項が2020年版の33項目から31項目に減少し、一定の緩和が進んだことは評価できる。しかし、一部業種ではネガティブリストには規定がないものの他の関連法令によって外資の参入が実質的に制限されている分野も依然として残っている。そのような事例に対応するため政府内に対応窓口を設け問題を把握するとともに、関連部門との連携により必要な関連法令の改正を行うことができるような、体制の整備が求められている。

行政の規制運用・手続

2022年3月の政府活動報告では「揺らぐことなく改革を進化させ、市場の活力と発展の内生的原動力をよりいっそう引き出す」として市場化・法治化・国際化したビジネス環境の整備に主眼を置いて、「行政簡素化と権限委譲」・「緩和と管理の結合」・「サービスの最適化」改革を引き続き推進し、撤廃または下部へ委譲した審査・認可事項に対して同時に監督管理責任・措置を徹底しなければならないとされている。

国有資産の譲渡手続は通常の持ち分譲渡手続に加え、別途審査・許可取得、資産評価、公開取引等の一連の手続も必要とされるなど、実務上で所要期間が相当必要になっており、簡素化が求められている。税務登記抹消にかかる時間短縮の実現や登記簡易抹消プロセスにおける関連政府当局間の認識のばらつきは是正についても要望がある。また、新型コロナウイルス感染症対策において、各種システム導入時に外国人に対しても平等に利用できることが求められているほか、社区・街道に対して国家レベル、上位行政主体の規定よりも高い要求をしないことなどが求められている。

＜建議＞

- ① 外商投資法および外商投資法実施条例が2020年1月より施行された。既存の外商投資企業は2025年1月1日より前に、組織形態や組織機構の調整を完了する必要があるとされるなど、実務上、大きな制度変更直面することになる。一方で、こういった個別の変更に対する実務上の細則等の法令が十分に整備されていない。商務部、国家發展改革委員会、司法部など関係機関に対して、実効性のある相応の関連法令が迅速かつ明確に制定されることを要望する。また、細則の整備にあたっては、外商投資法に則り、外国商会や外資企業の意見を聴取し、反映するように要望する。
- ② 外資系企業の対中投資のリスクと見られている不透明な制度運営について、法制度解釈の統一的運用、制度変更の際の十分な準備期間確保、諸手続の簡素化・迅速化、申請・照会に対する文書での回答といった予見可能性等に資する改善を要望する。また、明文化されていない口頭での指導や規制の実施は行わないよう要望する。
- ③ 2022年1月1日に施行された「外商投資参入特別管理措置（ネガティブリスト）（2021年版）」では、制限・禁止条項が2020年版の33項目から31項目に減少し、一定の緩和が進んだことを評価するが、国家發展改革委員会および商務部に対して、さらなる制限、禁止項目の削減を要望する。
- ④ 2022年1月施行の「外商投資参入特別管理措置（ネガティブリスト）（2021年版）」には、「インターネットカルチャーに関する商品の経営（音楽を除く）」という表現があり、「音楽を除く」となっていることから、外資がインターネット音楽商品を取り扱う可能性を見出せるが、実際は「ネットワーク出版サービス管理規定（工業情報化部、旧国家新聞出版広電総局）」の存在等により難しいとされる。ネガティブリストを掌握する国家發展改革委員会および商務部と、同規定を掌握する工業情報化部等に対し、「外商投資参入特別管理措置（ネガティブリスト）」に合わせ、「ネットワーク出版サービス管理規定」を改正し、外資企業でも、インターネットでの音楽分野のサービスを運営できるよう要望する。
- ⑤ 各種ネガティブリストの改定や、企業が新たな分野への参入を模索する中で、上記④のように「外商投資参入特別管理措置（ネガティブリスト）（2021年版）」や「市場参入ネガティブリスト（2022年版）」では制限されていないが、他の関連法令によって外資への開放分野が事実上制限されており、参入が難しいといった事例が生じる場合がある。外商投資法の大きな柱である「参入前の内国民待遇とネガティブリストによる外資投資管理制度」や「外商投資企業への公平な競争環境の確立」の実現にあたり、そういった事例に対応するため、国家發展改革委員会や商

務部などに対応窓口を設け、問題の把握を行うとともに関連部門との連携により必要な関連法令の改正を行うことができるよう、体制の整備を要望する。

- ⑥ 国有資産の譲渡手続につき、「会社法」、「企業国有資産取引監督管理弁法」等に基づき、通常の持分譲渡手続に加え、国有資産譲渡の審査・認可取得、資産評価、公開取引等の一連の手続も必要とされ、実務上で所用期間が相当必要となるため関連手続の簡素化を要望する。また、国有資産譲渡に該当するかの判断基準をより明確にするよう要望する（例えば、重大資産の定義の明確化など）。
- ⑦ 市場経済化が進展する中で、競争の活性化を通じて、事業再編を余儀なくされる企業が出ることは自然な流れであり、撤退、分割、合併といった事業再編にかかわる時間的、費用的負担を軽減する制度整備を要望する。2020年1月に施行されたビジネス環境改善条例においても関連する方針が示されているが、税務登記抹消にかかる時間短縮の実現や、登記簡易抹消プロセスにおける関連政府当局間の認識のばらつきは是正などが求められている。こうした措置により、予見可能性が向上し、却って新たな投資をもたらすことや、中国の産業構造の適正化につながることを期待される。
- ⑧ 2020年9月施行の「信頼できないエンティティ・リスト規定」について、処罰対象となる行為として提示されている「中国の国家主権、安全、利益の発展への危害」「正常な市場取引原則への違反」や「差別的措置」などが不明確な概念となっている。商務部等の関連部門においての同制度の運用にあたり、下位法令等により、これらの概念をより明確化することを要望する。また、同規定は米中摩擦も制定の背景として指摘されるところ、日系企業が米中間の対抗措置や恣意的な運用の対象とならないよう要望する。このほか、手続の透明性や公正性の確保、ならびに日系企業の意見に十分な配慮を要望する。
- ⑨ 2020年12月施行の「輸出管理法」について、「再輸出」「みなし輸出」「法の域外適用による責任追及」などが定められているが、これらがどのように運用されるかが不透明である。これらは、運用の如何により、業界や企業のサプライチェーンを含めた既存のビジネスモデルへ大きな影響を与えるものであり、既存ビジネスの予見性の著しい低下および、新規投資を抑制する大きな要因となりえる。これらについて、早急に下位法令で明確化するとともに、その運用にあたっては日系企業を含む外資系企業の意見も十分に踏まえるよう要望する。
- ⑩ 2021年1月施行の「外国の法律および措置の不当な域外適用を阻止する規則」について、中国政府が「不当な域外適用の状況にある」と判断した場合は、中国の法人等が他国の制裁法規等

に従うことへの禁止令を発出できるとされている。一方で、「不当な域外適用の状況」といった概念があいまいであり、ビジネス上の予見性の著しい低下につながっている。どのような場合に同規則が適用されるのか等の判断基準を明確にするよう要望する。また、日系企業へ恣意的に適用することのないよう要望する。

- ⑪2021年1月施行の「外商投資安全審査弁法」について、同弁法により、グリーンフィールド投資にまで外商投資の審査範囲が拡大された。かつ、審査範囲について明確な定義がないことから、審査当局に幅広い解釈の余地を残していることが指摘されている。自主申告が必要な範囲とされている「重要インフラ」「重要技術」「重要情報技術およびインターネット製品・サービス」などの範囲につき、いっそうの明確化を要望する。
- ⑫新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受けた予防・抑制措置のうち、公布された後にその措置がいつ終了するか明確でないものがみられる。例えば、北京市などにおける、グループでの会食を禁止する措置について、終了時期が明確でなく外食店舗により対応にばらつきがみられた。各種措置につき、終了時期を明確にすることを要望する。
- ⑬新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受けた予防・抑制措置において、各地において「健康コード」による認証システムが導入された。一方、地域によっては運用開始後も外国人に対しシステムが対応していないという状況が発生した。このようなシステムの導入にあたっては、運用開始時に外国人に対しても平等に利用できるよう配慮を要望する。
- ⑭新型コロナウイルス感染症の感染拡大期間中に各レベルの政府等から発信もしくは口頭により指導された事項は、中央、省、市、郷・鎮レベルでの指示に相互に矛盾があるケースもあり、日系企業が対応に苦慮したケースがある。各レベルの地方政府等に対し、口頭のみでの伝達や指導は避け、通知のWEB上での公開や公文書による通知の徹底を要望する。なお、下位の行政主体は上位の行政主体の関連通知を明示することにより相互の通知や指示の矛盾を避けるよう要望する。
- ⑮上記の⑭に関連して、海外からの入境後や北京市等防疫措置が厳格な都市への出張・宿泊をする際に、入境人員の居住マンションや出張人員の宿泊ホテルなどを管理する社区・街道が国家レベル、省・直轄市レベルの通知の要求より、さらに高い要求をするケースがある（例えば、入境後の隔離における14日+7日+7日期間の運用につき、最後の7日間の運用など）。社区・街道など末端の規制の運用につき、上位行政主体の規定よりも高い要求をしないよう要望する。