

米国連邦政府によるTikTok・WeChat規制に対する訴訟の概要

長島・大野・常松法律事務所ニューヨーク・オフィス共同代表・パートナー。2000年弁護士登録、06年The University of Chicago Law School (LL.M.)。08年ニューヨーク州弁護士登録。17年秋より米国ニューヨーク駐在。主な業務分野は、M&A、バンキング等の取引案件を中心とする企業法務全般であり、特に日米間のクロスボーダー案件の経験が豊富である。IT/テクノロジー・宇宙関連にも明るい。『米国アウトバウンドM&A法務の手引き』（中央経済社、2021）が近日刊行予定。

長島・大野・常松法律事務所ニューヨーク・オフィスアソシエイト。2013年弁護士登録、20年Harvard Law School卒業 (LL.M.)。同年秋より米国ニューヨーク駐在。主な業務分野は、不動産流動化、M&A等の取引案件を中心とする企業法務全般。17年から19年にかけて厚生労働省への出向をふまえた厚労行政・薬事医療関連業務も行う。

大久保 涼
Okubo Ryo

長谷川 紘
Hasegawa Hiroshi

トランプ政権下において深まった米中対立は、2020年8月、中国発のアプリであるTikTokおよびWeChatに対する規制発出に及び、大きな議論を呼んだ。現在その有効性が法廷で争われているが、本稿では、当該規制の内容と経緯について関連する訴訟の概要を解説するとともに、今後の影響について簡単に触れる。

I はじめに

トランプ政権下（当時）において深まった米中対立は、2020年8月、中国発のアプリケーション（以下「アプリ」という）であるTikTokおよびWeChatに対する規制発出に及び、大きな議論を呼んだ。

TikTokは、ByteDance Ltd.およびその傘下のTikTok Inc.（以下、同アプリまたはこれらの法人をそれぞれ「TikTok」と呼ぶことがある）により運用されている動画投稿アプリであり、WeChatは、Tencent Holdings Ltd.（以下、同アプリまたは当該法人をそれぞれ「WeChat」と呼ぶことがある）により提供されている対話アプリである。本稿脱稿現在（2021年1月7日）、米国でも知名度の高いこれらのアプリの米国内での運営の継続が揺らいでいる。以下、その経緯について述べる。

II 経緯

本件の発端は、2020年8月6日、トランプ政権が、TikTokやWeChatがユーザーから情報を抜き取っており、これらの情報が中国によるスパイ活動に利用されているとして、国際緊急経済権限法（以下「IEEPA」という）等に基づき米国の個人および法人に対して、TikTokおよびWeChatならびにこれらの傘下との取引を禁止する旨の大統領令を発令したことにある¹。これに基づき、同年9月、米国商務省は禁止対象となる取引活動を特定し²、これにより、①同月、両アプリについてダウンロードサービスの提供が禁止され（以下「本件規制①」という）、また、②同月（TikTokについては同年11月）、これらのアプリの利用が禁止されることとされた（以下「本件規制②」といい、本件規制①と総称して「本件取引規制」という）³。

¹ <https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/11/2020-17699/addressing-the-threat-posed-by-tiktok-and-taking-additional-steps-to-address-the-national-emergency>

² <https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/11/2020-17700/addressing-the-threat-posed-by-wechat-and-taking-additional-steps-to-address-the-national-emergency>

さらに、同年9月14日、外国投資リスク審査現代化法（以下「FIRRMA」という）に基づき、トランプ政権は、③対米外国投資委員会（以下「CFIUS」という）の監督下によるTikTokの米国内事業の売却を命じた（以下「本件規制③」といい、本件取引規制と総称して「本件規制」という）⁴。

本件規制は、TikTokおよびWeChatを米国市場から事実上締め出すことになる極めて厳しい措置である。

Ⅲ 訴訟の推移

米国内でも人気の高い両アプリに対する本件規制は大きな反発を呼んだ。その結果、下記の訴訟が連邦裁判所に提起されるに至り、一部において暫定的な差止めである仮差止め（preliminary injunction）が認められた。

1 TikTokに関する訴訟

(1) 訴訟①

TikTokは2020年9月、トランプ大統領らを被告として、本件取引規制に対する違法／違憲確認（declaratory judgement）訴訟および差止（injunction）訴訟を連邦地裁（D.C.地区）に提起し、本件取引規制の仮差止めを申し立てた。

同地裁は、同年12月7日に本件取引規制全般について仮差止めを認め、これに対して被告は連邦高裁（D.C. Circuit）に控訴しているが、現時点で同高裁の判断は示されていない。

(2) 訴訟②

本件規制③について、TikTokは大統領令に従った売却交渉を進めると同時に、同年11月、連邦高裁（D.C. Circuit）に違法無効確認訴訟を提起するという両面作戦を展開した。

TikTok事業の売却については、ソフトウェア企業Oracleおよび小売大手Walmartとの間でマイノリティ出資の交渉がなされ、米国企業である両社が合計20%の持分を保有することで、既存のByteDance Ltd.の株主とあわせてTikTokの直接・間接の米国株主が過半数となることから、トランプ大統領は承認を与える方向との報道もあるが⁵、現時点で最終的な決定には至っていない。一方、当初同年11月12日に予定されていた売却措置の期限は、CFIUSにより2度延長され同年12月4日とされたが、これも経過し、上記訴訟についての仮差止めの判断もなされていないため、依然不安定な状況にある。

(3) 訴訟③

さらに、著名なTikTokユーザーらも、同年9月に連邦地裁（ペンシルバニア州）に訴訟を提起しており、ここでも本件取引規制につき仮差止めが同年10月30日付で認められている。連邦政府は当該仮差止めに対しても同年11月12日付で連邦高裁（Third Circuit）に控訴している。

2 WeChatに関する訴訟

同年8月、WeChatユーザーらがトランプ大統領らを被告として、連邦地裁（カリフォ

³ <https://www.federalregister.gov/documents/2020/09/24/2020-21193/identification-of-prohibited-transactions-to-implement-executive-order-13942-and-address-the-threat>および<https://www.commerce.gov/sites/default/files/2020-09/WeChat%20-%20FR%20-%20Identification%20of%20Prohibited%20Transactions%20-%20Updated%20Injunction.ogc%20%281%29.pdf>

⁴ <https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/19/2020-18360/regarding-the-acquisition-of-musically-by-bytedance-ltd>

⁵ <https://www.cnn.com/2020/09/19/trump-says-he-has-approved-tiktok-oracle-deal-in-concept.html>

ルニア州)にて本件取引規制の違法／違憲確認訴訟および差止訴訟を提起し、9月19日付で仮差止めが認められている。同年10月2日、被告は仮差止めについて控訴したが、同日、連邦高裁(9th Circuit)は当該控訴を棄却している。

IV 仮差止めの判断の概要

前記のいずれの訴訟においても現時点で本案について判断は下されていない。もっとも、米国の民事訴訟において仮差止めを認める要件として「本案勝訴の見込みがあること」(likelihood of success of the merits)が求められるところ⁶、TikTokに関する前記訴訟①およびWeChatに関する前記訴訟において、裁判所が下記のとおりそれぞれ異なった観点からこれを認めている点は注目に値する。

まず、TikTokに関する訴訟①について、本件取引規制の根拠法であるIEEPAは、大統領の有する規制権限の対象から①“information or informational materials”の交換および②一定の“personal communication”に対する規制を明示的に除外しているところ⁷、裁判所は、本件取引規制がこれらに対する間接的な規制に該当する見込みがあるとして、仮差止めを認めた⁸。さらに、裁判所は、原告が主張していた、政府が一連の規制を課す前に明確で合理的な代替措置を十分に検討することを怠ったという行政権限の逸脱濫用という

点からも本案勝訴の見込みを認めている。

一方、WeChatに関する訴訟において、裁判所は、国家安全保障という規制目的の重要性は認めつつも、WeChatの対話アプリという性質に着目し、本件取引規制を表現の自由を定めた合衆国憲法修正1条との関係で検討し、米国におけるWeChatの全ユーザーの利用を実質的に禁止することが前記国家安全保障上の懸念を解消するために必要であるという証拠が十分ではなく、また、豪州のように政府が用いる端末においてのみWeChatの利用を禁止したり、他のデータセキュリティー上の対策を行う等の明らかな代替措置が存在することから、本件取引規制は同条に反し違憲である⁹とした。一方で、IEEPA上の権限逸脱の有無については、訴訟記録および原告の主張からWeChatのサポート停止がただちに“personal communication”の禁止であると結論づけることはできないと判断しており、この点からの本案勝訴の見込みは認めていない。

V 今後の見通しおよび影響

現在の情勢において、本件規制をめぐる今後の展開を予想することは容易ではない。まず、本件規制はトランプ政権下における米中対立という文脈によるものであるところ、バイデン政権下においても本件規制が維持されるかについては、同政権も中国に対しては基本的に厳しく臨む方向であること¹⁰やその具

⁶ Winter v. Natural Resources Defense Council, 555 U.S. 7 (2008) .

⁷ 50 U.S.C. § 1702(b)

⁸ なお、裁判所は、前記訴訟③においても同様に、本件取引規制が“exchange of informational materials”に対する脅威となる点からIEEPAからの権限逸脱の見込みを認定している。

⁹ 具体的には、表現規制が①規制目的との関係で限定的(narrowly tailored)であり、②重要な規制目的に寄与し(serves a significant governmental interest)、かつ、③十分な開かれた代替措置がある(leaves open adequate channels for communication)という中間審査基準を満たさない見込みがあると判断した。

¹⁰ もっとも、本件規制については消極的に考える報道も散見される(<https://www.axios.com/biden-big-tech-policy-agenda-6338ad9c-df37-4d24-9297-a4498bcdd2a9.html>等)。

体的な方針が現時点で明確ではないことから、今後も慎重に動向を見守る必要がある。

次に、前記一連の訴訟の帰趨については、現時点の裁判所の判断の状況からは、少なくとも本件取引規制の有効性が司法によって最終的に維持される可能性は低いと言える。

もっとも、TikTokに関する訴訟においては憲法上の根拠からただちに本件取引規制の違憲性が裁判所により問われているわけではなく、行政権限の逸脱または濫用という文脈で違法性が認められ得ると示唆するに留まること、また、WeChatに関する訴訟において裁判所自身が規制目的の重要性自体は認めており、IEEPA上の権限逸脱については認めていないこと等に鑑みると、本案における今後の裁判所の判断については、やはり慎重に動向を見守る必要がある。

日本企業が本件規制との関係で留意すべき点があるとすれば、第一に、本件や、FIRRMによりCFIUSの審査対象に新たにセンシティブ個人データに関する一部の米国事業への出資が追加されたことや、本稿のアプリとは別に2021年1月5日にトランプ大統領が同様の国家安全保障上の懸念を理由にAlipay, WeChat Pay等の中国発の電子決済アプリの利用を禁止する旨の大統領令も新たに発令したこと¹¹からも明らかであるように、米国政府は外資系企業が米国民の個人情報を大量に保有することを国家安全保障上の懸念事項となるとみており、この傾向はバイデン政権下においても基本的には変わらないと予想される。したがって、日本企業が米国において大量の個人データを扱うようなビジネスを行うことを検討する場合には、中国企業の場合ほど問題になる可能性は低いものの、留意が必要であろう。第二に、Huaweiとの取引を禁

る国防権限法（National Defense Authorization Act）にみられるように、日本企業であっても、中国企業と取引をしていたり、中国企業が直接間接に出資していたりする場合には、米中対立の影響を受けその活動に制約が生じるおそれがあるため、米国企業とも中国企業とも関係のある日本企業は両国における最新の輸出規制等をフォローする必要がある。

* * *

¹¹ <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/08/2021-00305/addressing-the-threat-posed-by-applications-and-other-software-developed-or-controlled-by-chinese>