

自由貿易協定（FTA）を通じた補助金規律の整備拡張の可能性

—EUが締結したFTAにおける動向の分析を中心に—^{*1}

関根 豪政^{*2}

要 約

世界貿易機関（WTO）の補助金協定の改正が進まない中で、EUは自由貿易協定（FTA）を通じて補助金に関するルール作成と拡散を図りつつある。かかる試みの中でとりわけ注目されるのが、補助金と競争法等の連動性が志向されている点である。具体的な内容は協定の締結相手国の状況に応じて異なるが、一般的な傾向として、国家援助規制や競争法等を通じて補助金を規律することを促す規定が設けられるようになっているのである。それ以外としては、禁止される補助金の範囲の拡大と許容される補助金の外郭の再画定、サービス貿易における補助金規律の構築が確認される。これら新規の規定の導入に相当数の協定で成功したことは今後、各規律が複数国間化ないし多数国間化していく方向に動く可能性を含む。その一方で、それらを受容しないことが予想される国との協定の締結数が多くないことに鑑みると、かかる結論を下すには早計とも評価できるが、地域間協定の展開が今後の一つの鍵になっていくものと予想される。

キーワード：世界貿易機関（WTO）、自由貿易協定（FTA）、補助金規律、国家援助、サービス関連補助金

JEL Classification：F13, K21, K33

I. はじめに

補助金の交付に伴う貿易歪曲効果への対処は国際貿易の規律においては伝統的な論点であり、戦後の「関税及び貿易に関する一般協定」（GATT）の制定以降、継続的にその規律の強化が見られてきた。しかしながら、「補助金及び相殺措置に関する協定」（補助金協定）に詳細な規定を設けるに至った現在においても、補助金規律は十分ではない、あるいは適切ではな

いと評されている。

ゆえに、その内容の更なる改善が求められるが、目下のところ、世界貿易機関（WTO）の舞台では、新しいルールが形成される望みは薄い。その最大の理由は、多角的貿易交渉、すなわちドーハ・ラウンド交渉が停滞しており、補助金に関する新しいルールが妥結される可能性は、すくなくとも短期的には相当に低い状態に

* 1 本研究は、科研費（若手研究（B）：「越境的な補助金規制の多面的分析」、課題番号 17K13622）の助成を受けたものである。

* 2 名古屋商科大学経済学部教授。

あることに求められる。

かかる状況下で、EU は二国間・地域的な協定を通じて補助金に関するルールを作成を図りつつある。これまで EU は、EU それ自体を除いて 40 件の地域貿易協定（RTA）¹⁾ の締結を WTO に通告しており、この数は世界で最多である（WTO (2018), p. 1）。そのため、これらの貿易協定で策定されるルールは、仮に個別の協定に限られた国との間でのみ有効であったとしても、累積的に、国際貿易に相当なインパクトを与えることが予想される。事実、本稿が対象とする補助金規律も、EU が締結した地域貿易協定の大半において取り上げられており、しかも、そこでは様々な新しいルールの挿入が試みられていることから、単なる二国間・地域協定とは異なる意味を持つものとなっている。

このような背景を受けて本稿では、EU が自由貿易協定（FTA）においてどのような補助金規律の確立を試みているのか、そして、それはどの程度にまで拡散しつつあるのか検証する。かかる研究は、今後の国際的な補助金規律がどのように展開するかを予想することを可能にするという意味で意義がある。また、それは同時に、FTA を通じた補助金規律の確立の実現性の検証をも含意する。さらに本研究は、補助金を等閑視する傾向の強かった我が国の FTA 政策に対する重要な示唆を与えるものとしても期待される。

本研究で EU を題材として選んだ理由は次の

とおりである。第 1 に、単純に WTO 補助金規定を確認するのに留まる FTA が多い中、EU が締結した協定はより詳細な規定を設ける傾向が強く、あきらかに補助金規律に一定の進展を求めていると把握される。第 2 に、その補助金に対する規制アプローチが多様であり、EU の FTA がいわば戦略的かつ実験的な試みの過程にある様子が汲み取れる。第 3 に、既述したように締結数が多いため、補助金規律に一定のパターンが確認され、いわゆる一過的なものではなく、明確な意図をもって協定規定を形成している様子が窺える。勿論、EU が締結した FTA を正確に把握するためには、米国や日本が締結した FTA や、WTO をはじめとする多角的な枠組みにおける議論を参照することが必要なため、本稿ではこれらについても適宜含めて検討を加える。

以下では、現行の WTO 補助金協定における問題点を概観したうえで（第 II 節）、そのような補助金規律の非十全性に対して EU がどのように対処しているか論ずる。具体的には、EU の FTA に見られる特徴の中でも顕著な、補助金と競争法等の関係（第 III 節）、違反とされる補助金の範囲の拡大とその外郭の問題（第 IV 節）、サービス貿易における補助金規律の構築（第 V 節）に関して取り上げ、その状況を総括する（第 VI 節）。なお、農業補助金や漁業補助金等については、いわゆる産業補助金とは規律構造が大きく異なるため、別の機会に譲りたい。

II. WTO 補助金協定の問題点とその対処

WTO が発足してから 25 年ほどが経過し、当初はさほど紛争解決手続の対象とはならなかった補助金協定についても、事例の集積を通じて

協定内容が明らかになってきている。他方で、協定の陳腐化も指摘されてきており（Steger (2010), p. 794）、改善の必要性が主張されるよ

1) WTO では、「地域貿易協定（RTA）」は自由貿易協定（FTA）や経済統合協定（EIA）等を含む広い概念として用いられている（WTO (2019b), p. 2）。しかし、RTA には EU それ自体のように単なる貿易協定を超えた協定が含まれることになるので、より結合度の緩い貿易協定を中心に論ずる本稿では以下、主に「FTA」と表現する。

うになって久しい。現行制度に対する改善案の例を以下に挙げる。

第1が、禁止補助金の範囲の拡大の必要性である。現在、補助金協定において禁止補助金に分類されているのは、輸出補助金とローカルコンテンツ補助金の2種類である。しかし、これらに限定せずに他の形式の補助金も包摂すべきとする議論が存在しており、具体的には、投資を誘致するための立地に応じた補助金（locational subsidies）や、化石燃料をはじめとする特定の有限資源の利用促進や枯渇につながる補助金を含めるべきとする提言が存在する（Horlick & Clarke (2017), pp. 682-685）。

第2が、正当性を有する補助金（気候変動等の環境問題に対処するための補助金、地域開発のための補助金、研究開発援助、自然災害や戦争からの復興のための補助金）に対するセーフハーバーの明確化や整備である（Horlick & Clarke (2017), pp. 679-681）。これに対する具体策としては、現在は失効してしまっている補助金協定第8条（グリーン補助金）の復活及び改善から（例えば、Bigdeli (2011), p. 20）、GATT第20条（一般的例外）に相当する規定を補助金協定内にも設ける可能性に触れる見解まで幅が見られる（例えば、村上（2015）p. 330）。

WTOの補助金協定が物の貿易に限定されており、サービスが射程に含まれないことも現行のWTO体制の限界と言えよう。「サービスの貿易に関する一般協定」（GATS）は「加盟国は、補助金が一定の状況においてサービスの貿易を歪めるような影響を及ぼすことのあることを認める」としたうえで、「加盟国は、この貿易を歪めるような影響を回避するために必要な多角

的規律を作成することを目的として交渉を行う」と規定するのみである（第15条1項）。よって、サービス関連補助金の規律はこれからのルール制定に委ねられているのである。

また、制度論としても、補助金の交付の是非の認定や、より簡易迅速な関連紛争の解決のための中立的な組織を新設する提案も見られる（Horlick & Clarke (2017), pp. 688-689）。

以上の提案を含めた多くの改善案はWTOにおいて実現されていない。例えば、補助金協定第8条の復活（あるいは、それを基礎とした新規則の制定）は、元から存在する規定の再有効化のため比較的容易と思われがちだが、実際には困難な状況にある（その様子はEspa and Duran (2018), p. 648参照）。サービス関連補助金についても、新しいルール作りに向けての交渉は開始されているものの、めぼしい成果は得られていない状況にある。そもそも、サービス関連補助金の実態が把握できていないとの問題さえもある（Poretti (2009), pp. 51-69）。かかる背景もあることから、GATS第15条が求める「多角的規律」がWTO枠組内に実現されることに対しては悲観的な見解が優勢と思われる（例として、Sauvé and Soprana (2018), p. 617）。

このように、多数国間枠組において補助金規律を改善させることに期待することが困難な状況で、現実的な選択肢の一つとして考えられるのが、FTAを通じて部分的なルール形成性を図り、最終的に「多数国間化」を目指すアプローチである。第I節で述べたように、この点についての検討題材としてはEUのFTAが優れることから、以下ではEUのFTAを中心に分析する。

Ⅲ. EUが締結したFTAにおける物の貿易に関する補助金規律

Ⅲ-1. 物の貿易における補助金規律の発展

EUが一方当事国となっているFTAでは、

補助金に関する規定の内容は一様ではなく、類型化すると7類型にまで広がる多様な規定が設

けられている²⁾。同時に、時系列的にみると、徐々に内容が拡充していく一般的な傾向が見られる。なお、この類型化は、補助金規律の深度を基礎に、時間的変遷をも加味しつつ実施した（比較的規律内容が軽微な第1類型から内容が詳細な第6類型まで分類し、その他を第7類型とした³⁾）。

初期のFTAであり、第1類型といえるEU・南アフリカTDCA⁴⁾では⁵⁾、競争を歪曲する特定の企業や特定の物品の生産を有利に扱う「公的援助（public aid）」は協定の適切な機能とは相容れないとする規定が設けられ（第41条⁶⁾）、あわせて同協定附属書IXでは、当該協定と整合的とされる公的援助が例示されている。また、公的援助については、実施のための規則及び手続が制定されるまではGATT規定あるいはWTO補助金協定が適用されるとされており（第44条1項）、さらに各締約国には、他の締約国の要請に基づいて、公的援助スキーム、とりわけ個別の援助の実例、供与された援助の総額や配分について情報を提供することが求められている（第43条）。

他方で、第2類型に分類しうるEU・チリ連合協定（AA）では、透明性確保のための規定のみが設けられ、そこでは国家援助（state

aid）の全体額等に関する情報を他方締約国に毎年提供することを、個別ケースでの報告（締約国の要請に基づいて）とともに求める規定が設けられている（第177条3項）。本協定は、国家援助については当該規定しか有さない点でEU・南アフリカTDCAと大きく異なる⁷⁾。

第3類型と位置付けられるEU・コロンビア・ペルー・エクアドルFTA及びEU・中米AAでは、WTOと同じ「補助金」の表現が用いられており、その定義もWTOの補助金協定第1.1条を準用する形で規定されている（例えば、EU・中米AA第344条1項）。また、上記のEU・チリAAに類似した補助金の情報提供に関する規定が設けられると同時に（例えば、EU・中米AA第344条2項⁸⁾）、各締約国の当該規定の実施状況が貿易委員会（Trade Committee）等による定期審査の対象とされることや（EU・中米AA第344条4項）、サービス関連の補助金についても要請に基づいて情報交換を行うことを明記する規定（EU・中米AA第344条3項）等が追加されている。これらの協定及び先のEU・チリAAにおいては、補助金それ自体についての規律が設けられていないという面では⁹⁾、EU・南アフリカTDCAから後退しているとも捉えられる。

2) EUのFTAは3類型に分類されることが多いが（e.g. Papadopoulos (2010) pp. 115-127）、ここでは補助金規律に特化して、それら一般的な類型化とは異なる視点で整理した。

3) 時系列という意味では、第4類型のEU・韓国FTAやEU・シンガポールFTAは第5類型の地中海諸国との協定の前に位置してはならないかもしれないが、競争法関連規定が明確に示されていることから、後者を後にする形とした。

4) なお、南アフリカを含む南部アフリカ開発共同体（SADC）とEUとの間のEPAが2016年10月に発効したことにより、EU・南アフリカTDCAは、現在は廃止されている（EU・SADC EPA第4議定書参照）。しかし、補助金規律を考察する上で重要な協定と言えるため、ここでは1つの類型として取り上げた。

5) 同時期に締結されているEU・メキシコGA（Global Agreement）では、補助金については何ら規定されていない。しかし、当該協定については2016年から見直しの交渉が行われており、2018年4月には基本合意を受けた新協定の条文案が公開されている。もっとも、本稿執筆時点では公開されている条文は確定版ではないため、EU・メキシコGAについては、他の協定との関連性があるものについて部分的に参照することとする。

6) 協定に反するとされる公的援助は、「特定の公共政策目的又は各締約国の目的に寄与しないもの」が条件とされるが（第41条）、当該条項は権限当局にその判断についての幅広い裁量の余地を与えるものであると評価されている（Szepesi (2004), p. 4）。

7) なお、EU・チリの協定については、それを現代化させるための交渉が開始されることが2017年に決定されている。

8) ただし、両協定とも情報の公開は2年毎とされている。

その後締結されたEU・韓国FTAやEU・シンガポールFTAでは（第4類型）、競争章の中に補助金に関する規定が設けられると同時に¹⁰⁾、WTO補助金協定の関連規定の参照が行われつつも¹¹⁾、補助金による競争歪曲に対して競争法等の適用を求める努力規定が設けられるという形式が採用されている¹²⁾（EU・韓国FTA第11.9条、EU・シンガポールFTA第11.8条1項）。また、これらの協定では、禁止補助金に関する追加的な規定が設けられており（例えば、EU・韓国FTA第11.11条¹³⁾）、①政府または公的機関が特定企業の債務を補填する責任を負う法的制度の下で交付される制限なしの補助金、②信頼できる再編計画のない経営不振又は支払不能に陥った企業に対する補助金（貸付け及び保証、資金交付、資本注入、市場価格以下での資産提供又は税免除など）が禁止されることが記載されている¹⁴⁾。当該規定は、現行のWTO補助金協定では見られない規定である¹⁵⁾（詳しくはⅢ-2参照）。なお、これらの協定には透明性に関する規定も設けられている（例えば、EU・韓国FTA第11.12条）。

EU・チリAAなどと同時期に締結された地中海諸国との協定の多くは、補助金を公的援助（public aid/official aid）として競争法に関する規定に組み込む傾向が見られる（第5類型）¹⁶⁾。なかでも、最も詳細に規定を設けている協定は、公的援助（国家援助）をEU競争法の適用における基準に沿って評価すべきと規定する（例えば、EU・ヨルダンAA第53条2項）¹⁷⁾。ただし、これらの協定においても、競争法や公的援助に関する規定を実施する規則は、協定の効力発生後5年以内に連合理事会（Association Council）によって採択されるとされており¹⁸⁾、それまではGATTやWTO協定が適用されることになる（例えば、EU・ヨルダンAA第53条3項）¹⁹⁾。また、国家援助規定に非整合的な行為に対して実施規則が適切に対処しえない場合には、各締約国は「適切な措置」を採ることとされ、その「適切な措置」としてGATT/WTO協定が適用できる状況では、そこで定められている手続や条件に沿ってのみ措置が採用できると規定されている（例えば、EU・ヨルダンAA第53条6項）。その一方で、公的援助について何も規定しない協定については、終始

-
- 9) 第3類型の協定では、補助金関連の規定も透明性に関する章か貿易救済措置に関する章に挿入されており、かつ、EU・南アフリカTDCAのように独立の節とはされていない。
- 10) もっとも、後述の地中海諸国との協定のように、国家援助（公的援助）を、競争制限的な共同行為や市場支配的地位の濫用行為と同一条項内に並列的に記載することはしていない。
- 11) EU・韓国FTA第11.10条、第11.11条、第11.13条、EU・シンガポールFTA第11.5条ないし第11.7条。
- 12) ただし、EU・シンガポールFTAにおいては、競争法の適用の努力が求められるのは、同協定第11.7条に規定される禁止補助金が対象としない「他の補助金」に限定されている。なお、競争法と補助金協定の関係に関する考察は後述。
- 13) EU・韓国FTAにおいては、一定の条件を満たす中小企業への補助金は、当該規定が適用されないことが付記されている（注82）。
- 14) 当該規定はFTAの紛争解決手続の適用対象とされている（例えば、EU・シンガポールFTA第11.14条）。
- 15) 他方で、それらの補助金はWTO補助金協定の下でも規制できることから、WTO補助金協定の内容を大きく変更するものでもないとも指摘されている（Ahn（2010）, p. 22）。
- 16) 公的援助について何も規定しない地中海諸国との間の協定は、EU・アルジェリアAA、EU・レバノンAAの2協定である。ただし、後者については、公的援助について必要な規則を協定の効力発生後に設けることは想定されていると理解できる（補助金相殺措置に言及する第20条2項では、競争法の実施等に関する規定である第27条2項に基づく規則が採択されるまではWTO補助金協定の規則に則った措置を採れると規定するため）。
- 17) EU・エジプトAA及びEU・イスラエルAAについては、EU競争法の基準に沿って解釈することを求める明文規定は設けられていない。
- 18) よって、国家援助規制の実施手続規則と位置付けられるEU機能条約第108条は参照されていない。
- 19) 加えて、地中海諸国については、EU機能条約第107条3項(a)号に該当する地域として（時限的に）みなして公的資金は評価されるとされる（例えば、EU・ヨルダンAA第53条4項(a)号）。

WTO 補助金協定が適用されることになる（たとえば、EU・アルジェリア AA 第 23 条）。

また、南東欧・東方諸国との協定のうち、西バルカン諸国との安定化・連合協定（SAA）においても、補助金は基本的に「国家援助／公的援助」として競争法の文脈で捉えられ、その評価に際しては EU 競争法の適用における基準を基礎に行われるべきとされている（例えば、EU・セルビア SAA 第 73 条 2 項²⁰⁾）。他方で、地中海諸国との協定とは異なり、それらの国に、国家援助規定の完全な適用に必要な権限を有する独立当局を創設することや（例えば、EU・セルビア SAA 第 73 条 4 項²¹⁾）、援助スキームの包括的な一覧表を作成し、その一覧に示した援助スキームを協定整合的なものとするのが求められている（例えば、EU・セルビア SAA 第 73 条 6 項²²⁾）。さらに、協定内の国家援助規定違反への対処についても、各締約国は「適切な措置」を採るとされるが、その際、締約国は WTO 協定に沿った相殺措置の適用を妨げられないと、対処法が限定されない表現が採用されている（例えば、EU・セルビア SAA 第 73 条 10 項）。つまり、WTO 協定における手続のみを有効とする地中海諸国との協定とは異なり、履行確保のための手段に幅が持たされている²⁴⁾。これらの特徴ゆえに、地中海諸国と類似する点は多いものの、西バルカン諸国との協定は別類型（第 6 類型）と分類しえる。

西バルカン諸国以外の東方諸国との協定では、西バルカン諸国との協定とは幾分異なった内容の規定が設けられている。最も近似しているのが EU・ウクライナ AA であり、国家援助と表現されていること（第 262 条²⁵⁾）、EU 機能条約第 107 条をはじめとする EU 競争法の適用における基準が運用の基礎とされること（第 264 条²⁶⁾）、独立した権限当局の創設の必要性が規定されていること（第 267 条 1 項）、援助スキームの包括的な一覧表の作成とそれらの協定整合化が求められること（同条 2 項）、WTO 協定に基づいた貿易救済措置の適用を排除していない一方で、独立した権限当局が国家援助を統括する制度の導入を求めていること（第 265 条及び第 267 条 1 項）が共通点である。それに対して EU・モルドバ AA は、援助スキームの一覧表の作成²⁷⁾、WTO 協定に基づいた貿易救済措置の適用が確認されていない点で、西バルカン諸国が締結した協定との相違が確認される。また、これら 2 つの協定については、競争政策とは独立した国家援助に関するセクションが設けられている点にも特徴が見られる。なお、同じ東方諸国との間の協定でも、EU・グルジア AA はこの 2 つの協定と補助金規律について大きな相違があり、むしろカナダ・EU 自由貿易協定（CETA）等と類似性が見られるため、後に取り扱う。

アフリカ・カリブ・太平洋（ACP）諸国との

20) もっとも、協定発効後の一定期間は、西バルカン諸国は EU 機能条約第 107 条 3 項(a)号に相当する地域として評価されることになる（例えば、EU・セルビア SAA 第 73 条 7 項(a)号）。

21) 当該当局には、協定整合的な国家援助スキームや個別の援助の認可の権限や、違法交付された国家援助の回復の命令を行う権限が与えられることになる（例えば、EU・セルビア SAA 第 73 条 4 項参照）。

22) 援助スキームの調整は協定発効後 4 年以内に実現されることが求められている。なお、EU・マケドニア SAA においては、当局の創設と一覧表の作成に関する規定が設けられていない。

23) 西バルカン諸国は EU 加盟候補国（アルバニア、マケドニア、モンテネグロ、セルビア）、あるいは潜在的候補国（ボスニアヘルツェゴビナ、コソボ）と位置付けられていることが、地中海諸国と比べてより徹底的に国家援助規定が導入されている背景にある。

24) 例外として EU・マケドニア SAA 第 69 条 5 項。地中海諸国との間の協定と同じように WTO 協定に従ってのみ国家援助規定違反に対処できる。

25) とりわけ第 262 条は EU 機能条約第 107 条と相似した規定となっている。

26) EU・ウクライナ AA では、AA 内で参照されている EU 法上の規定の解釈に関する質問が生じた場合には、EU 司法裁判所にその質問に対する判断を要請することが義務付けられている（第 322 条 2 項）。

27) ただし、援助スキームの協定整合化は要請される（第 341 条 3 項）。

協定においては、補助金(国家援助)それ自体に関する規定(農業輸出補助金を除いて)は設けられる例は存在しない一方で、相殺措置に関する規定は設けられている(例えば、EU・CARIFORUM EPA 第23条)²⁸⁾。

EUが最近締結した協定は、上記の国々とは地理的あるいは協定締結の時間的な懸隔が大きいこともあり、協定の内容にも明白な相違が存在する。例えばCETAは、補助金については独立した章(第7章)を設けたうえで、その内容も、WTO補助金協定における補助金の定義を共有することの確認規定(第7.1条)、透明性に関する規定(通知義務、第7.2条)、補助金(サービス貿易に関連する政府の支援を含む)による悪影響が生ずる場合の協議手続(第7.3条)に関する規定を中心としており、EU・韓国FTAに見られたような競争法の適用を謳う規定を設けていない。EU・カザフスタンEPCA(Enhanced Partnership and

Cooperation Agreement)及びEU・グルジアAAでは、補助金——「補助金」との表現が用いられている——が競争章の中に規定されているものの、簡潔な規定が設けられているのみである。具体的には、WTO補助金協定の定義に準拠すること及び同協定の適用可能性を確認する規定、透明性、情報交換、協議に関する規定から構成されている(EU・グルジアDCFTA第206条ないし第209条²⁹⁾、EU・カザフスタンEPCA第159条ないし第161条)。EU・ベトナムFTA及びEU・日本EPAは、協定が規律する補助金の範囲(禁止補助金の拡大及びグリーン補助金の明示)について詳細に規定しているとの点で、本段落で論じた前記3つの協定とは区別されるが(この点についての詳細はIV参照)、競争法/国家援助に関する規定が含まれないことから、ここでは第7類型として一括りにする。以上の分類をまとめたのが表1である。

表1 EUが締結したFTAにおける補助金規制の態様

類型	対象協定	特徴
第1類型	EU・南アフリカTDCA	「公的援助」の表現、GATT/WTO規定の適用、許容される公的援助の例示、情報提供規定の挿入
第2類型	EU・チリAA	「国家援助」の表現、情報提供の規定を設けるのみ
第3類型	EU・コロンビア・ペルー・エクアドルFTA、EU・中米AA	「補助金」の表現、情報提供に関する規定が中心、補助金についての実体規定は設けられず
第4類型	EU・韓国FTA、EU・シンガポールFTA	「補助金」の表現、WTO補助金協定の参照及び禁止補助金の追加、競争法の適用努力、透明性の確保
第5類型	EU・チュニジアAA、EU・パレスチナAA、EU・イスラエルAA、EU・モロッコAA、EU・ヨルダンAA、EU・エジプトAA	「公的援助」の表現、競争法規定の一環とされる(EU競争法の適用における基準が基礎となる場合も)、実施規則の制定、透明性の確保
第6類型	EU・マケドニアSAA、EU・アルバニアSAA、EU・ボスニアヘルツェゴビナSAA、EU・モンテネグロSAA、EU・セルビアSAA、EU・モルドバAA、EU・ウクライナAA、EU・コンボSAA	「国家援助/公的援助」の表現、EU競争法の適用における基準が運用の基礎、国家援助のための独立した当局の創設、透明性の確保、援助スキームの包括的な一覧表の作成等
第7類型	EU・グルジアAA、CETA、EU・カザフスタンEPCA、EU・ベトナムFTA、EU・日本EPA	「補助金」の表現、WTO協定との親和性、WTO補助金協定の禁止補助金への追加を記す協定も
その他	EU・メキシコGA、EU・レバノンAA、EU・アルジェリアAA、EU・イラクPCA、ACP諸国との協定(EU・CARIFORUM EPA等)	補助金に関する特別な規定は設けられていない

28) もっとも、これらの国において国家援助規則が発達しない余地がないわけではない。例えば、西アフリカ経済通貨同盟(WAEMU)では、国家援助の制度が構築されている(WAEMU設立協定第88条(c)号)。

29) EU・グルジアAAには協議の内容に関する記述は存在しない。

Ⅲ－２．補助金規律における競争法の役割

以上のように、EU の協定は補助金に関して多様な規律アプローチを採用しているが、その中で注目されるのは、補助金に対して競争法ないし国家援助規則等の適用を求めている点である。そして、これらはさらに二分することができ、EU 競争法／国家援助規則に従って適用を求める場合と、締約国各々の競争法等の適用を求める場合である。前者は、地中海諸国ないし南東欧・東方諸国との間で見られる傾向であるのに対して、後者は、EU・韓国 FTA 及び EU・シンガポール FTA に見られる。これらについて、それぞれの意義を検討する。

Ⅲ－２－１．近隣諸国との FTA に見られる動向

Ⅲ－１で述べたように、地中海諸国（第 5 類型）や、西バルカン諸国及び東方諸国の一部（第 6 類型）との間の協定においては「国家援助」ないし「公的援助」との表現が用いられており、いわゆる競争法の一般的な適用対象となる「複数の事業者による競争制限的共同行為」や「市場支配的地位の濫用行為」と併せて、国家援助が協定に非整合的な行為として示される例が多い。あるいは、協定によっては、国家援助を含むこれらの行為が EU 競争法の適用における基準に基づいて評価されるべきと明記されており、EU 競争法上の概念に沿って運用されることが予定されている。

もっとも、これらの協定においては、完全な EU 型の国家援助規則が導入されているわけではない。例えば EU・ウクライナ AA は、国家援助規則の執行について独立した当局を新設することを求め、当該当局には、国家援助スキームを承認する権限や、違法に交付された援助に

ついては回収する権限を与えるが（第 267 条 1 項）³⁰⁾、その一方で、国家援助に対して締約国が WTO 協定に基づいて対処すること³¹⁾（第 265 条）も認める二重執行構造が採用されている（Borlini and Dordi (2017), p. 599）。

それでは、この二重構造は具体的にはどのように機能するのか。まず、これら SAA や AA 等においては、第一次的には、それぞれの権限当局——EU は欧州委員会、協定相手国は各協定に基づいて創設される独立当局——が、EU 法の枠組や概念に裏付けられた協定規定を基礎に、国家援助を国内で規制していくことになる。その際に、両組織間で協力して執行することは排除されないため³²⁾、部分的に他方締約国の国内規制当局が関与しあうこともあり得る。また、国家援助規則に対する違反が惹起される場合には、各締約国が参加する場で協議が行われることを求める協定も多い（例えば EU・セルビア SAA 第 73 条 10 項）。ただし、欧州委員会が協定の相手国の権限当局による判断自体に対して審査することは想定されていないため（Cremora (2003), p. 282）、もし、協定の相手国の国家援助規制が不十分と判断された場合には、二次的に WTO に規定される貿易救済措置を採用することになる³³⁾。なお、この救済措置は他の締約国の権限当局の行動を前提としないため、権限当局が国家援助に対して行動しない場合にも用いることが認められる（Cremora (2003), p. 283）。

このように、近隣諸国との協定に含まれる国家援助規制は、EU 法における国家援助の概念を基礎にしつつも、それを補完する形で（つまり、国内規制枠組の機能の不十分性や懈怠への対応として）WTO に基礎を置く手続の利用を認める形式を採る。これは両者が併存しうるこ

30) 実際には、ウクライナ反独占委員会（The Antimonopoly Committee of Ukraine）に国家援助規制の権限が与えられている。

31) 加えて、FTA 違反に対する対抗措置（協定義務の停止）という形で対処することもできる（例えば、EU・ウクライナ AA 第 315 条 2 項）。

32) このことを直接規定する条文は SAA には存在しないが、協議についての一般規定（例えば、EU・セルビア SAA 第 129 条 2 項）からこのような執行の可能性が推定される（Cremora (2003), p. 282）。

33) WTO の貿易救済措置以外の「適切な措置」も認められる（例えば EU・セルビア SAA 第 73 条 10 項）。

とを意味するが、加えて、WTO 手続を利用する契機として EU 法の国家援助規制概念が存在していることから、両法概念が相互に作用し発展する潜在性をも示唆する³⁴⁾。かかる二重構造は、近隣諸国に限られない他国とも導入が可能と思われ、また実際に、次節で論ずるようにその萌芽的な試みも見られる。この規制手法が拡散するのか、あるいはどこまで拡散されるのかは注目される点である。

Ⅲ-2-2. 近隣諸国以外との FTA に見られる動向

EU が近隣諸国以外と締結した FTA を見ると、EU・韓国 FTA は補助金に競争法等の適用を求める規定を設けた(ただし、努力規定に留まる)という面で特徴的である。当該協定では、補助金は WTO 補助金協定第 1.1 条の条件を満たす措置と定義されつつも(第 11.10 条)、その直前の規定では、補助金によって生じた競争の歪曲(それが国際貿易に影響を与える範囲において³⁵⁾)に対して、競争法等³⁶⁾の適用を通じてそれを救済又は除去する最大限の努力を行うことを合意すると規定されている(第 11.9 条)。このような規定を補助金のセクションの原則規定として最初に掲げていることから、同協定では、補助金に伴う悪影響には競争法等に基づいて対処されることを理想にしていると言える。その一方で、WTO 協定に基づいた権利の行使が確認されており(第 11.13 条)、WTO 補助金協定における定義がそのまま利用されていることを踏まえると、依然として WTO との結節は強い。とはいえ、第 11.9 条は——努力規定に留まるが——補助金問題に対して競争法

を通じた解決を模索する契機として注目される。

EU・シンガポール FTA もまた、競争法等の適用の努力を求める点で EU・韓国 FTA と共通するが、その適用の範囲は禁止補助金以外の「他の特定の補助金」とされることが明記されている(第 11.8 条 1 項)。よって、次節で論ずる追加の禁止補助金を含む禁止補助金(第 11.7 条)については、FTA や WTO 補助金協定の規律に沿って対処することになる。また、EU・シンガポール FTA では、禁止補助金以外の補助金に適用される規則を制定することを目的として、協定の効力発生から 2 年以内に情報交換や対話を行う旨も規定されている(第 11.8 条 2 項)³⁷⁾。

他方で、先の分類で第 4 類型に振り分けたこれら 2 協定とは異なり、第 7 類型の協定の中で類似の競争法関連規定を設けている協定はない。しかしながら、例えば、EU・ベトナム FTA では、補助金に関する規定は競争章の中に含まれており、その文脈から、第 10.8 条の協議に関する規定も競争法との関連で理解することはできる。つまり、第 10.8 条 2 項は、協議を要請する締約国が、協議対象の補助金が均衡を失った形で自らの貿易ないし投資の利益に悪影響を与えていると認識する場合には、補助金を交付している国はそれらの悪影響を除去ないし最小限にするために最大限の努力を払うと規定するが、この「除去ないし最小限にする」ための政策に競争法等の適用の余地を見ることはできる。表現に細かい差異はあるものの、同様のことは EU・カザフスタン EPCA 第 159 条 4 項にも確認される³⁸⁾。

それに対して、CETA 及び EU・日本 EPA

34) 勿論、どのように発展するかは実際の運用に依存する。

35) ここでは、締約国間の貿易ではなく「国際貿易」という表現が用いられていることから、同協定の注 83 を考慮すると、輸出市場(第三国市場)も含まれると理解される。

36) EU・韓国 FTA 第 11.9 条は“competition laws or otherwise”と規定するため、ここでは「競争法等」と表現する。また、EU・韓国 FTA 第 11.2 条に示された法律はあくまでセクション A(競争)のための定義のため、競争法自体の範囲も補助金の文脈では異なりうる。

37) なお、EU・ウクライナ AA に先立つ PCA (Partnership and Cooperation Agreement) においては、これらの協定と相似した競争法等の適用を促す規定(ただし、努力規定ではない)が設けられていた(EU・ウクライナ PCA 第 49 条)。

は一層競争法の関与が希薄であることを示唆する。ともに、補助金は競争の章とは別の独立の章とされており、両者が文脈を構成しづらい構造となっている。このことは、EU・日本 EPA の補助金章の先頭の原則規定（第 12.1 条）が、「補助金が両締約国間の貿易又は投資に著しい悪影響を及ぼす場合には交付すべきではない」とされており、同様の規定内で「競争と貿易」に対する著しい悪影響と表現する EU・ベトナム FTA（第 10.4 条）とは異なる書きぶりとなっていることにも体现されている。

さて、補助金に対する競争法等の適用を推奨する規定を採用することの意義はどのような点に求められるのであろうか。まず、競争法等の適用を求める規制手法の採用は、補助金を交付する段階からその運用を含めた期間に亘って、特定の組織がそれを監督する体制が構築されることを含意しうる。かかる組織は、既存の組織が兼任することも考えられれば、新設されることも考えられる。前者については、公正取引委員会のような競争確保を目的とする組織でもよく³⁹⁾、補助金に関連する事業を所轄する政府機関でもよい。さらに、FTA が想定するのは越境性がある場面のため、状況によっては、カウンターパート（欧州委員会等）と協調しながら規制を行うことにもなる。残念ながら、EU・韓国 FTA や EU・シンガポール FTA の規定は努力規定であり、かつ簡潔な規定に留まるため、規定の正確な意図は把握することはできないもの

の、競争法等の規定を設けることはこのように補助金交付国の国内組織が積極的に関与する体制の構築を意味する。

続いて、競争法等の適用規定はどのような補助金を想定しているのか。まず、競争法は自国内の競争を活性化させることを基本的な目的とするため、自国内の市場を主眼とする。となると、ここで焦点が当てられるのは、①国内で交付され、国内の市場を歪曲させる自国の補助金に関連する行為と、②国外で交付され、自国内の市場を歪曲させる他国の補助金と関連する行為が議論の対象となる⁴⁰⁾。ただし、②に対しては、EU 機能条約第 107 条 1 項は「加盟国により又は加盟国の財源を通じて交付された援助」とするため、EU の競争法（国家援助規則）自身が、域外で交付された補助金に適用できない原則となっている⁴¹⁾。反対に、EU 国家援助規則は、専ら EU 域外に輸出されているものに対する国家援助にも適用されうるが⁴²⁾、競争法においては一般的には、主に輸出先で競争歪曲効果が生じている場合には、交付国（違反行為国）での競争法の適用の余地は少ない（Papadopoulos (2010), pp. 238-241, Anderson et al. (2018), p. 40)。その場合において、③国内で交付され、国内と国外（あるいは、第三国や国際市場）の双方の市場を歪曲させる補助金に対して競争法等で防止を図ることは考えられる。EU・韓国 FTA 第 11.9 条で「両締約国間の貿易」にではなく「国際貿易」に影響を与える補助金という

38) さらに、類似の規定は EU・メキシコ GA の改訂版にも見られるが（競争章、補助金セクションの第 X.10 条）、悪影響の除去について 1 年以内という期限が設けられている点に特徴が見られる。

39) 後述するように、我が国の公正取引委員会も補助金交付による競争への影響を検討することを行っているが、他方で、競争当局の民主的基盤が希薄であることから、他の政策目的との利益衡量が必要となる場面では適切性に疑義が生ずることがあることも指摘されている（笠原（2016）p. 322）。

40) 補助金は原則的には国家によって交付されるため、民間企業の行為を問題とする競争法とは対象を異にすることになる。しかし、例えば我が国の独占禁止法においても、「事業者」は「なんらかの経済的利益の供給に対応し反対給付を反覆継続して受ける経済活動」を行う者と理解されており、地方公共団体（東京都と畜場事件・最判平成元年 12 月 14 日）や国（お年玉付き年賀はがき事件・最判平成 10 年 12 月 18 日）に事業者該当性が認められた例があるため、政府等による補助金の交付（例えば、物品の廉価提供）も独禁法の適用対象となる余地はある。

41) この②の状況に対しては WTO 補助金協定に基づいて対処が可能である。

42) Case C-142/87 *Belgium v Commission (Tubemeuse)* [1990] ECR I-00959, para. 35. See also, Case C-494/06, *Commission v Italy and Wam* [2009] ECRI-3639, para. 57.

表現が用いられていることは⁴³⁾、そのような国際的な影響を含むと理解できる。

この点、GATT/WTOでは主に、国内で交付され国内市場を歪曲させる補助金には補助金協定第6.3条(a)号を介して⁴⁴⁾、第三国市場を歪曲させる補助金については第6.3条(b)号を介して第5条(c)号の射程に含まれることになる⁴⁵⁾。しかし、WTOの制度下では、輸出国が輸出先における補助金の交付状況やその影響を認定しなければならない。また、先で述べたようにグリーン補助金に関する規定が失効していることから、現行WTO補助金協定下では、貿易を阻害する補助金であることが認定されると、それを正当化する余地は少なく、それゆえに協定の文言を逸脱して解釈する必要性に迫られる可能性が高い状況にある。それに対して、競争法等を基礎とすることは、国内機関が専門的知見に基づいて対処することを可能とする。加えて、例えばEUの国家援助規制であれば、競争への影響等を軽度な審査で済ませつつも(多田ほか(2012) p. 4)⁴⁶⁾、幅広い適用除外規定(EU機能条約第107条2項及び3項)で対処することや、援助の交付に際して条件を付与すること(conditional

decision、手続規則⁴⁷⁾第9条4項)等が可能なため、より弾力的な運用を可能とする。また、エンフォースメントについても、WTO補助金協定の場合には、紛争解決手続を通じて補助金の悪影響の除去や補助金の廃止を求めることになるが(第7.8条)、国家援助の枠組下では、新規の国家援助に対する事前審査や域内市場に非適合的な援助等に対する払い戻し(recovery of aid、手続規則第16条)⁴⁸⁾、現地での監視(on-site monitoring、手続規則第27条)等も可能である。これらを踏まえると、EUがWTO補助金協定に優先して協定相手国に競争法/国家援助規則で対応することを求めることには合点がいく⁴⁹⁾。

また、競争法等の適用がサービス関連補助金も対象とする場合には、同法等の運用は国際的平面におけるサービス関連補助金規律の欠缺を補充することになる。例えば、第2モードのサービスに対する補助金の例としては、外国人観光客を宿泊させているホテルに対する税控除が考えられるが⁵⁰⁾(Geloso Grosso(2008), p. 18)、これは現行のGATS規律で捕捉することは難しく⁵¹⁾、また後述の「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定」(CPTPP)

43) 同協定第11.11条の注83は、「両締約国の国際貿易」は両国内市場及び輸出市場を含むと定義づける。これは第11.9条に付随する注釈ではないが、同じ文言が用いられている点は注目される。

44) 補助金が国内産品を優先して使用することに基づいて交付される場合には、禁止補助金として補助金協定第3.1条(b)号の適用対象となる。なお、国内産品と外国産品とで差別する補助金についてはGATT第3条の適用対象(かつ、第3条8項(b)号の適用対象外)となる可能性もある。また、協定違反を構成せずとも、「譲許の利益の無効化又は侵害」となることを根拠に、補助金協定第5条(b)号を援用することも理論的には可能である。

45) 補助金の効果次第では、第6.3条(c)号や(d)号の適用対象ともなる。

46) E.g., Case 730/79 *Philip Morris* [1980] ECR 2671, paras. 11-12.

47) Council Regulation (EU) 2015/1589 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union [2015] OJ L248/9.

48) WTOにおいては、交付した補助金の返済を認める(パネルはこれを肯定、Panel Report, *Australia - Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather, Recourse to Article 21.5 of the DSU by the United States*, WT/DS126/RW, paras. 6, 18-49) ことについて加盟国からの強い批判があるのみならず、実務的な困難性が主張されている。例えば、渡邊伸太郎(2005) pp. 224-226、福永有夏(2013) pp. 370-371 参照。

49) 勿論、WTOの補助金規制とEUの国家援助規制は目的が異なるため、両者を単純に代替的な関係として捉えることは望ましくない。しかし、EUとしては、域内での実績のある国家援助の仕組みをWTOの補助金規制に代替する、ないし、補完するものとして捉えようとする動機があってもおかしくない。

50) 外国人観光客にホテルサービスを提供しているホテルが外資系企業であれば、当該サービスの提供は第3モードに分類されることになるので、当該補助金は第3モードのサービス提供も含むことになる。See Panel Report, *China - Certain Measures Affecting Electronic Payment Services*, WT/DS413/R, fn. 808.

や米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）に見られる非商業的援助の概念においても適用対象外とされている。よって、このような形態の補助金は、状況によっては競争法等によって規制することが期待される。

実際にEU以外にも競争法等の範疇で補助金の規制を試みる例は存在する。例えば、ロシアの「競争保護に関する連邦法」（競争保護法）⁵²⁾は、国家や地方自治体等による優遇の提供については、原則的に連邦反独占庁の承諾に基づいて行われなければならないとし（第19条3項）、連邦反独占庁は、競争を消失させる結果とならないと判断される場合に承諾を与えることになる（第20条3項）。このロシアの国家優遇規制は比較的良好に機能している様子が報告されている（OECD（2011），p. 186）。

米国においては、国家や地方政府による援助を直接的に規制する枠組は存在しないが（OECD（2011），p. 217）、州政府による補助金が（州際）通商条項（commerce clause）との関係で争点とされた事例は存在する。著名な事例がDaimlerChrysler事件である。本件では、オハイオ州のToledo市とDaimlerChrysler社が自動車組立工場を市内の既存の設備の近隣に新設する合意を行った際に、DaimlerChrysler社に種々の税優遇が認められたことが、州内の投資を優遇し州際通商に差別的であると問題視された。この点について第6巡回控訴裁判所は、憲法上の通商条項違反を認定する判決を示している⁵³⁾。ただし、米国では、このような州際通商に差別的な税制については規制する実行が確立されている一方で、直接支払いの形式をとる

補助金は通商条項に抵触しないとの姿勢⁵⁴⁾が堅持されている。ゆえに、米国の補助金規制は「放任主義」的アプローチであるとして、EUの規制とは区別して理解されることが多い（Sykes（2010），p. 491, Lovdahl-Gormsen（2019），p. 124）。もっとも、それは補助金に関連する場面において競争の観点が全く入り込む余地がないことを意味するのではない。実際問題として、補助金に関連する州の措置について連邦取引委員会（FTC）が意見照会を受けることは多く、競争唱導の役割を果たしているとする指摘もある（多田ほか（2012）p. 107）⁵⁵⁾。

日本国内でも、限定的ではあるものの、補助金に関連する行為に対する独占禁止法の適用が想起された例は存在する。例えば、相談事例に留まるが、2016年には、農業協同組合が組合員に対して、同組合が実施している共同購買事業を通じて機械 α と資材 β の双方を購入した組合員にのみ補助金を交付することは、独占禁止法の抱き合わせ販売等（一般指定第10項）に該当し、独占禁止法第19条に違反しえることが、公正取引委員会によって示されている（公正取引委員会（2016），pp. 29-30）⁵⁶⁾。

これらに加えて、競争法の関連概念と位置づけられる競争中立性（competitive neutrality）規律も、補助金問題に部分的に対処できる政策である。競争中立性は一般的には国有企業等を念頭に置いた競争政策であり、ゆえに補助金の問題も国有企業等に対するものが主眼点となる。具体的な政策内容は国によって異なるが、ブラジル、オーストラリア、ペルー、ノルウェー等で当該政策が確認される（OECD（2011），p. 24）。

51) 一定の領域内の全てのホテルに等しく補助金を交付していれば、最恵国待遇も内国民待遇違反も構成しない。しかし、当該補助金は（宿泊費の下落を通じて）他地域や他国、あるいは自分の居住国内に宿泊していたであろう外国人観光客を誘引する効果があるため、競争関係を歪曲させることになる。

52) Federal Law no. 135-FZ of July 26 2006, On Protection of Competition.

53) *Cuno v. DaimlerChrysler, Inc.*, 386 F. 3d 738, 746 (6th Cir. 2004).

54) See, *New Energy Company of Indiana v. Limbach*, 486 U.S. 269, 278 (1986).

55) 加えて、州の補助金が税制と連動する（例えば、州の税制の税収に基づいて差別的に補助金が交付される）ことで通商条項違反を構成する可能性もある（樋口（2011）p. 214）。

56) その他にも相談例はいくつか存在するが、例えば、2007年には公正取引委員会により「地方公共団体からの相談事例集」が公表されており、そこでは補助金・助成金に関する相談例も少なくない。

以上のように、いくつかの国では補助金問題について競争法等で対処する試みが見られ——その内容には差が見られるものの——国際的な補助金規制と競争法等とは相互補完的に機能する余地はあるものと思われる⁵⁷⁾。前記のEUのFTAにおける競争法等の適用規定は努力規定に留まることから、かかる規定を受けての実例が直ちに増加するとは思われないが、そのような運用方針が示されることは、少なくとも国家間の補助金規律と競争法等の双方の連関性の中で補助金規制を議論することを喚起すると期待される。

Ⅲ-2-3. 競争法／国家援助規則アプローチの拡散の可能性

EUの国家援助の概念を導入するアプローチはすでに周辺諸国で顕著であるが(梶田・安田(2014) p. 294)、さらなる拡散が予想されるであろうか。その可能性はある程度は肯定されよう。そもそも、EUがFTAにおいて国家援助規則を導入する背景にはEU域内からの強いプレッシャーが存在する。つまり、域内では厳格に国家援助が運用される一方で、域外では緩やかな補助金規制が許容されている状況下では、EU域内の企業の競争条件の悪化を招くとの考えである(Blauberger and Krämer (2013), p. 173)。従って、EUが他国に対しても国家援助に類似した枠組みの導入を要求する動機は持続的に存在すると思われる。

また、かかるEUの動きに応じて国家援助規定を導入した近隣諸国も、それらの国の間で国

家援助規制を発展させる可能性がある。あるいは、国家援助の仕組みを導入していない国との間の協定についても、とりわけEU・ウクライナAAのように国内での制度の新設や整備を強要された後では、同じことを他国に要請する動機づけも強くなるとわれ、いわゆる「ドミノ倒し」的に国家援助規制が拡散する可能性がないわけではない⁵⁸⁾。

他方で、競争法／国家援助規制を導入しない協定については、当然ながら国家援助規制枠組の拡散の推進力は弱く、さらに言うと、EU・韓国FTA及びEU・シンガポールFTAで競争法の推奨が明記されたものの、それらに続くCETAやEU・日本EPA等では類似の規定が設けられておらず、拡散傾向に疑問符が付く状況となっている⁵⁹⁾。

なお、EU以外の国が締結したFTAについては、補助金を競争法等とリンクさせる例はほとんど見当たらない。Anderson et al.によると、補助金規律を競争章の中に組み込んでいる協定は、競争章を設けているFTAの26%にとどまり、大半はEUの協定であるとされる(Anderson et al. (2018), p. 31)。よって、補助金規律を競争法政策との関係で捉える傾向はEUに特有のものであり⁶⁰⁾、このことを踏まえると、直ちに補助金と競争法政策の関係に関する議論が盛況になるとは考え難い。とはいえ、上記のような意義や、漸次的な動きが見られることから、EUのアプローチを検討することの意義は小さくないであろう。

57) この他、競争法の不当な適用除外も一種の補助金と認識しうることから、競争法の適用を求める規定を挿入することは、かかる形態の補助金を抑制するメリットもある。

58) もっとも、EUに加盟することを前提しない国(例えば、地中海諸国)においては、国家援助規定の厳格な運用に対する動機づけは弱いことが指摘されており(Papadopoulos (2010), p. 123)、EUに加盟を望む国でさえも、運用状況は必ずしも芳しくないことが報告されている(Popović & Caka (2017))。よって、短期的には、他国に同様の制度を要求する動機は強くは発生しないであろう。

59) さらに、欧州経済領域(EEA)を通じて国家援助規則が確立している欧州自由貿易連合(EFTA)も、他国とのFTAにおいてはWTO補助金規律の適用を想定している(例えば、EFTA・フィリピンFTA第2.12条、例外としてEFTA・バレスチナFTA第17条)。

60) 米国のFTAも、補助金に関する実質的な規定——手続的な規定(例えば米国・韓国FTA第10.7条)や組織的な規定(同第10.8条)は存在するが——を設けていない。ただし、前掲注28で触れたように、アフリカの地域統合体で国家援助をモデルにする例が見られるようになっている。

IV. 違反とされる補助金の範囲の画定

IV-1. 禁止補助金の拡大

第Ⅱ節でも述べたように、禁止補助金についてはその範囲の拡大を提言する主張が散見される。EU の FTA はこの点について、①政府又は公的機関が保証の金額等に関するいかなる制限も付することなく企業の債務を保証する責任を負う法的制度等、②信頼できる再編計画のない経営不振又は支払不能に陥った企業を再建するための補助金を追加することを試みており、とりわけ、この規定は最近締結された FTA に——例えば EU・日本 EPA 第 12.7 条——確認される⁶¹⁾。

また、EU・シンガポール FTA も同じように 2 種類の禁止補助金を追加するが、禁止されるのは、補助金を交付している締約国が（他の締約国からの要請を受けて）当該補助金が他の締約国の貿易に影響を及ぼさないこと（あるいは、影響を及ぼさないであろうこと）を証明できない限りにおいて、との記述が付け加えられている（第 11.7 条 2 項）。つまり、この点についての立証責任は補助金の交付国に求められており、同国が上記の 2 種類の補助金に悪影響が存在しないことを証明しない限り、交付は禁止されることになる⁶²⁾（Borlini and Dordi (2017),

p. 573)。他方で、禁止補助金の拡大を必ずしも規定しない FTA——具体的には、CETA や EU・カザフスタン EPCA——も見られる。

前記の 2 つの形態の補助金のうち、後者の②については、EU 国家援助の実務を基礎とする（濱田 (2018), p. 380)。欧州委員会は 2014 年に「困難にある非金融事業者の救済及び事業再生のための国家援助に関するガイドライン」⁶³⁾を公表しており、各 FTA では当該ガイドライン（あるいはその前身のガイドライン）で用いられている分析の移植が意図されている（Jarosz-Friis et al. (2010), p. 80)。また、前記①及び②ともに、EU のドーハ・ラウンド交渉における提案⁶⁴⁾を基調とするものと評されている（風木 (2014), p. 72, Borlini (2016), p. 157)⁶⁵⁾。

さらに、これら禁止補助金の拡大について EU は、WTO の現代化（WTO 改革）のコンセプト・ペーパーにおいても提案しており（European Commission (2018), pp. 4-5）、WTO に取り込まれることを図っている。また、2018 年 9 月に日米欧間で開催された第 4 回三極貿易大臣会合の共同声明においても、それらの補助金を含めた各種の補助金を効果的に規律できるルールの構築を目指すことが謳われており⁶⁶⁾、EU がかかる

61) その他、EU・韓国 FTA 第 11.11 条、EU・シンガポール FTA 第 11.7 条 2 項。EU・ベトナム FTA では、一定の条件下で交付が認められている（第 10.5 条 10 項）。

62) EU・日本 EPA 第 12.7 条は柱書にて「両締約国間の貿易又は投資に著しい悪影響を及ぼしており、又は及ぼすおそれがあるものについては、禁止する」と記述されており、立証負担は補助金を交付していない国に求められる書きぶりとなっている。EU・韓国 FTA 第 11.11 条も同様である。

63) Communication from the Commission, Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty, Official Journal of the European Union, C249/01 (2014)。このガイドラインの詳細については青柳 (2015) 参照。

64) WTO Negotiating Group on Rules, *Submission of the European Communities*, TN/RL/GEN/135 (Apr. 24, 2006)。

65) ただし、WTO における提案とは完全に一致しているわけではなく、また、米国も禁止補助金の拡大を提案している。WTO Negotiating Group on Rules, *Proposal from the United States*, TN/RL/GEN/146 (June 5, 2007)。

66) Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union, <https://www.meti.go.jp/press/2018/09/20180925004/20180925004-2.pdf>

チャンネルも利用して規律の多数国間化を図ろうとしている傾向が見られる。

このようなEUの動きに対しては、米国等も同歩的な動きを見せており、2018年11月に署名されたUSMCAにおいては、国有企業章に類似規定が設けられるようになっている。当該協定においては、国有企業への補助金が「非商業的な援助（non-commercial assistance）」の概念で捉えられており、①信用力のない国有企業への貸付け又は債務保証、②支払不能に陥った、あるいはその寸前の国有企業で、信頼性のある再建計画を作成していないものに対する非商業的援助、③民間投資家の投資に関する通常の慣行に適合しない国有企業の未払い債務の持分（equity）への変換が禁止されている（第22.6条1項⁶⁷⁾。これらはEUが提案する追加的な禁止補助金と部分的に重複する関係にあると言えよう⁶⁸⁾。なお、禁止される非商業的援助を明記するのはTPP/CPTPPにおいては確認されないため、USMCA独自の規定となっている。

これら近年の動向——EUによるWTOの現代化に向けたコンセプト・ペーパー、日米欧三極貿易大臣会合の共同声明、USMCA——を踏まえると、現状は限定的な場面に限られる側面もあるものの（例えば、USMCAにおける非商業的援助の範囲は国有企業に限定）、今後、禁止補助金の拡大が他のFTAや貿易協定に拡散し、多数国間化していく潜在性はあると把握できる⁶⁹⁾。

Ⅳ-2. グリーン補助金の例示

Ⅳ-2-1. 「公共政策の目的」の概念

グリーン補助金に分類しうる補助金⁷⁰⁾の範囲についても、EUが締結したFTAにおいては拡張的に規定する傾向が見られる⁷¹⁾。EU・日本EPAを例にとると、まず、「原則」規定においては、「公共政策の目的を達成するために必要な場合」に補助金の交付が認められることが記載されており、正当な目的のための補助金は許容される姿勢が明示されている（第12.1条）。この考えを反映するものと思われる規定は繰り返し出現しており、「適用範囲」についての規定においては、「経済活動」に関連する補助金のみが協定の適用対象であることが示されている（第12.3条1項）。さらに、「公共政策の目的のために一般公衆に対するサービスの提供を政府によって委託された企業に交付される補助金」（同条2項）、及び、「自然災害その他の例外的な事態によって生ずる損害を補償するために交付される補助金」（同条3項）も協定規定の適用対象外とされる。また、「国家的又は世界的な経済上の緊急事態に対応するために一時的に交付される補助金」については、EPA内の禁止補助金の規定が適用されないこととされている（同条6項）。「一般的例外」条項も補助金の章の中に設けられており、GATT第20条及びGATS第14条が組み込まれる旨が記されている（第12.9条⁷²⁾。これと類似した構造をとるのがEU・ベトナムFTA、EU・

67) この規定は電力を製造ないし販売する国有企業に対する援助には適用されない（第22.6条1項）。また、一般的な社会資本（general infrastructure）の建設に主に従事する国有企業についても、一定の条件下では適用されない（注13参照）。

68) ただし、EUの提案は、締約国間の貿易又は投資に著しい悪影響を及ぼすことを前提とするものが多い点（前傾注62参照）、またUSMCAは物品の製造販売に限定される点（後述V-2参照）、かつ、その中でも電力を製造ないし販売する国有企業を除外している点（前傾注67参照）に相違がある。

69) 勿論、WTOの補助金ルール交渉において、禁止補助金の拡大に対しては反対の意を示してきた加盟国もいるため、容易に多数国間化するとは考えられない（e.g. WTO (2011), p. 37）。FTAにおけるルールの一定程度の集積が最終的な多数国間化をもたらすか否かは、FTAの集積をもう少しばかり待つことが必要であろう。

70) WTOの補助金協定上、グリーン補助金は正確には「相殺措置の対象とならない補助金」であるが（補助金協定第8.1条）、ここでは議論の便宜上、各協定で交付の許容が明示されている、あるいは規制の対象外とされる補助金と広義に捉えて論ずる。

71) 実際に、EUはWTO補助金協定におけるグリーン補助金に関する規定（補助金協定第8.1条）の再有効化に肯定的である（Coppens (2014), p. 36）。

シンガポール FTA であるが（次頁の表 2 参照）、これらの協定では上記の各形態の補助金が協定の適用除外とされるのではなく、交付が許容される補助金に含まれる（つまり、公共政策目的を実現するのに必要な補助金と認められる）との相違が存在する。

このように許容される補助金を仔細に規定するのが、EU が最近アジア諸国と締結した FTA の特徴である。本来的には、WTO における実例の集積が見られる一般的例外規定が用いられることが協定解釈の予見性の観点では優れる。しかし、EU が締結した FTA に散見される「公共政策の目的（public policy objective）」と一般的例外との間に乖離が存在すると、前者の利用機会が増える可能性があることから、ここでは、WTO の文脈ではあまり議論されない前者について検討を加える。

「公共政策の目的」については、厳密に定義規定を設ける協定は見られないが、EU・ベトナム FTA では、例示列挙されている。具体的には、①自然災害や異例な事態による損害の補填、②生活水準の非常に低い地域あるいは雇用不足が深刻な地域の経済開発促進、③経済の深刻な攪乱への対処、④研究開発や雇用創出、環境問題や中小企業優遇といった特定の経済活動や経済領域の開発促進、⑤文化及び遺産の保存が挙げられている（第 10.4 条 2 項）。①と③については、EU・日本 EPA にも相当する規定が個別に設けられている⁷²⁾、それら以外についても EU・日本 EPA における「公共政策の目的」に含まれうると類推される。また、EU・シンガポール FTA は「公共政策の目的」とはやや異なる表現を用いるものの（「公共の利益の目的（objective of public interest）」と

表現）、EU・ベトナム FTA で見られる要素に加えて、個別の消費者に交付される社会的性格を有する補助金と、地域的な利益に関する重要なプロジェクトの遂行のための補助金が、交付が許容されうる補助金として列挙されている（附属書 11-A）。

また、次頁の表 2 からも分かるように、とりわけ EU・シンガポール FTA に記載された「公共の利益の目的」の内容は、EU 機能条約に記載されている適用除外事由とほぼ同一の内容となっている。このような類似性から、実際に FTA の文脈で「公共政策の目的」の意味内容が問題とされた場合には、EU の実例が参考にされるものと推考される⁷⁴⁾。

IV-2-2. 「一般公衆に対するサービスの提供」の概念

EU が締結した FTA においては「一般公衆に対するサービスの提供（services to the general public）」を政府から委託された企業に交付される補助金は、協定規律の適用が除外される（例えば EU・日本 EPA 第 12.3 条 2 項）——ただし、用語は協定によって異なっており、「公共の利益の特定の任務（particular tasks of public interest）」（EU・ベトナム FTA 第 10.5 条 4 項）、「公共サービス義務（public service obligations）」（EU・シンガポール FTA 第 11.7 条 4 項、EU・韓国 FTA 第 11.11 条(b)号）とも表現される⁷⁵⁾。以下では、これらをまとめて「一般公衆サービス提供」と称する。

この「一般公衆サービス提供」の概念は、EU 法で発達してきた「一般的経済利益を有するサービス（services of general economic interest, 以下 SGEI）」（EU 機能条約第 106 条

72) WTO の文脈では、補助金協定と GATT 第 20 条の関係は重要な争点となっているが（例えば、Coppens (2014), pp. 192-195）、EU・日本 EPA では、簡潔な条文で一般的例外条項が組み込まれる構造となっている。

73) ただし、厳密には、③は EU・日本 EPA では禁止補助金規定の適用対象外と規定されている（第 12.3 条 6 項）。

74) 当然のことながら、EU 域内とは文脈が異なるため、まったくの同一の概念とされることはないであろう（Borlini (2016), pp. 154-156）。

75) さらに、適用場面にも相違があり、補助金関連の規定全ての適用が除外される協定（EU・日本 EPA 第 12.3 条 2 項）から、特定の形態の補助金に関する規定のみ適用対象外とする協定（EU・韓国 FTA 第 11.11 条(b)号）まで存在する。後掲注 81 参照。

表2 EUが当事国のFTAにおけるグリーン補助金関連規定

	EU・日本	EU・ベトナム	CETA	EU・シンガポール	EU・カザフスタン	EU・グルジア	EU・韓国	EU機能条約
原則規定	12.1	10.4(1)						
協定の適用対象を経済活動に限定することの明示	12.3(1)	10.5(5)						
一般公衆に対するサービスの提供を委託された企業	12.3(2)	10.5(4)		11.7(4), Annex 11-A(2)(f)			11.11(b)	106(2)
自然災害等	12.3(3)	10.4(2)(a)		Annex 11-A(2)(b)				107(2)(b)
経済上の緊急事態	12.3(6)	10.4(2)(c), 10.9(3)		11.7(3), Annex 11-A(2)(d)				107(3)(b)
地域経済開発促進		10.4(2)(b)		Annex 11-A(2)(c)				107(3)(a)
特定の経済活動		10.4(2)(d)		Annex 11-A(2)(e)				107(3)(c)
文化等の保存	12.9	10.4(2)(e)	7.7	Annex 11-A(2)(g)				107(3)(d)
社会的性格を有する補助金				Annex 11-A(2)(a)				107(2)(a)
重要なプロジェクト				Annex 11-A(2)(h)				107(3)(b)
一般的例外	12.9							
比例性					159(3)			
石炭産業への補助金				11.7(4)			11.11(b)	

2 項)に類似する。EU 機能条約第 106 条 2 項は、「一般的経済利益を有するサービスの運営を委ねられる事業者又は歳入源を独占する性格を持つ事業者は、〔EU 条約及び EU 機能条約〕上の法規範、特に競争法規範の適用が事業者に与えられている特定の任務の法又は事実における遂行を妨げない限度において、これらの法規範に服する。…」(訳は庄司 (2015), p. 351) と規定する。

EU の基本条約において SGEI は定義づけられておらず、加盟国の広範な裁量が認められているが、一般的には、電気通信、郵便、電力などのユニバーサル・サービスが対象になるとされる (庄司 (2015), p. 353, 青柳 (2013), p. 32)。

しかしながら、EU 機能条約第 106 条 2 項は国家援助の規定ではないことから、EU 法においては国家援助規律 (第 107 条) とどのような関係にあるかが争点とされてきた。目下のところ支配的な理解は次のとおりである (Bacon (2017) pp. 55 and 110)。まず、SGEI に該当しうるサービスについて第 106 条 2 項が適用される以前に、以下で論ずる Altmark 4 条件と呼ばれる条件をすべて満たすことが求められ、それが実現されると国家援助規律は適用されない (つまり第 107 条 1 項での国家援助に該当しない) ことになる。しかし、Altmark 4 条件に合致しない援助であっても、第 106 条 2 項が重ねて適用され域内市場と適格的と認められることがあり得るのであり、この段階で第 106 条 2 項の適用機会が生まれることになる。

それでは、Altmark 4 条件とはどのようなものか。当該条件は、Altmark 事件⁷⁶⁾ で EU の

司法裁判所が次のように示したものを指す。すなわち、公共サービス義務の補償とみなされる政府の措置が国家援助と分類されないためには、①受領事業者が公的サービス義務を実際に負っており、それが明確に画定されている、②補償を算定する指標が事前に設定されている、③公的サービス義務の遂行に要するコストを補填するのに必要な範囲に限定されている、④公共調達手続に基づかない場合の補償の水準が、標準的な事業者が負担したであろうコストの分析に基づいて決定されている、という 4 つの条件を満たすことが必要とする基準である⁷⁷⁾。

先で述べたように、これら Altmark 4 条件を満たさないと国家援助該当性が認められることになるが、それでもなお第 106 条 2 項が適用され、補償は正当と判断される余地はある⁷⁸⁾。もっとも、国家援助に対する第 106 条 2 項の適用の指針は、2011 年に公表されたフレームワーク⁷⁹⁾等を通じて構築されているが、それらの適用基準は、実質的には Altmark 4 条件と重複するような関係にある (Bacon (2017) p. 114, 小場瀬琢磨 (2005), p. 72)。

これら EU 法の文脈で発展してきている「一般的経済利益を有するサービス」(SGEI) と EU が締結した FTA における「一般公衆サービス提供」の文言や位置づけの類似性から、すくなくとも EU においては後者を EU 法に沿って把握する可能性は高く、ゆえに FTA の相手国についてもそれに即した意味内容で FTA の文言を解釈及び適用することが求められると想像される。勿論、これらの規定が EU 域内の実行と同歩的に展開されていくかについては今後

76) Case C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003] ECR I-7747.

77) *Id.*, paras. 87-94.

78) *E.g.*, Case T-125/12, *Viasat Broadcasting UK Ltd v. European Commission* [2015] ECLI:EU:T:2015:687, para. 76.

79) Communication from the Commission, European Union Framework for State Aid in the Form of Public Service Compensation (2011) [2012] OJ C8/15. フレームワークが対象とするのは、SGEI 決定 (Decision 2012/21/EU on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest [2011] OJ L7/3) の範囲外のものである。

の運用次第ではある——さらに言うと、細部を見ると、協定によってニュアンスや適用対象にも僅かな差が確認される⁸⁰⁾——ものの、その潜在性があることが指摘されよう。

なお、言うまでもないが、補助金を国家援助の概念で捉えるFTAにおいては、これら一般公衆サービス提供の義務への補償はEUの国家援助規制と同様に把捉されていくことになるであろう(例えばEU・ウクライナAA第262条4項及び第264条参照)。

Ⅳ-2-3. EUのFTAに示されるグリーン補助金規律の多数国間化の可能性

それでは、このようなグリーン補助金の規定は多数国間化するであろうか。まず、先の禁止補助金の議論とは異なり、グリーン補助金の明確化の議論は上記のコンセプト・ペーパーや日米欧三極貿易大臣会合の各共同声明には記載がない。また、EUが締結したFTAにおいてはグリーン補助金を拡張的に規定する傾向があると記したが、顕著な例外がCETAであり、CETAにおいては音響・映像サービスや文化産業に対する補助金を適用除外とすること(第7.7条)を除いてグリーン補助金については特段規定されていない(表2参照)⁸¹⁾。

CETAでグリーン補助金についての規定が設けられなかった背景には、カナダがこれまでのFTAでWTO協定に追加的な補助金に関する規定を設けてこなかったことがあると思われる。よって、同様に補助金に関する規定を設けない米国のFTA実績も考慮すると、EUのFTAで見られるようなグリーン補助金に関する規定が直ちに拡散するとは考えづらい。

しかしながら、USMCAにおいては、国有企

業規制における商業的考慮の文脈で「公共サービスの任務(public service mandate)」の概念が見られる(USMCA第22.4条1項)。この規定の実態については定かではないところが多いが⁸²⁾、この概念がEUのFTAにおける「公共政策の目的」や「一般公衆サービス提供」の概念等と調和していく可能性は排除できない。加えて、先で述べたようにUSMCAの国有企業規制には非商業的援助の概念が導入されているが、「国家的又は世界的な経済上の緊急事態」に対応するための援助は妨げられないとされている(USMCA第22.13条1項(a)号)。これに類似した規定はEUのFTAにも含まれており(例えば、EU・日本EPA第12.3条6項)、ゆえに「公共政策の目的」といった表現ではなく、具体的な規定を通じてグリーン補助金の範囲が均一化する可能性もある。

米国以外の協定に目を向けると、CPTPPにおける国有企業章の商業的考慮の規律内で「公共サービスの任務」の概念が用いられている点が注目される。勿論、TPP交渉参加国とUSMCAの参加国の重複を踏まえると、この規定がUSMCAと類似することは不思議ではないのだが、米国が離脱した現在においても維持され、今後CPTPP加盟国が増えていくことになれば、一般ルールとしての性質を強めることになりうる。このように、EUのFTA以外では主に国有企業関連に限定されるものの、断片的にグリーン補助金の概念が——包括的な概念として導入される見込みは低いものの——FTAを通じて再構築されていく兆しを見ることができる⁸³⁾。

80) 例えば、EU・韓国FTAにおいては、「公共サービス義務」を根拠に適用除外が認められる範囲は、再編計画のない経営不振又は支払不能に陥った企業に対する補助金(FTAで追加される禁止補助金の第2類型)に限定されている。

81) EU・カザフスタンEPCA、EU・グルジアAAにおいてもグリーン補助金に関する言及はない。

82) TPP/CPTPPにおける同概念の分析については関根(2017)、pp.52-55参照。

83) この点につき、2019年5月に中国が提出したWTO改革提案にグリーン補助金の復活と拡大を求める記述が挿入されていることは注目される(WTO(2019a)、p.5)。

V. サービス貿易における補助金規律導入の試み

V-1. EU が当事国の FTA に確認される傾向

EU が締結した FTA においては、サービス貿易における補助金の規律に関して、FTA 規律が適用されないとする例、競争法（国家援助）の枠組みの中で把握する例、そして、WTO 補助金規律をサービス関連補助金にまで拡張する例が見受けられる。

V-1-1. サービス貿易と物の貿易における補助金の区別と適用除外

サービス貿易における補助金を物の貿易と区分し、かつ、サービス貿易を規律する章や節の適用対象外と明記する傾向は、EU の近隣諸国以外との間の協定に顕著である（例えば、EU・中米 AA 第 159 条 3 項、EU・CARIFORUM EPA 第 60 条 3 項）。かかる協定は WTO よりも後退しているとも評価できる⁸⁴⁾。なぜなら、GATS は補助金を今後の交渉対象とする規定を設けるものの⁸⁵⁾、協定の適用可能性自体を排除することはしていないことから、例えば、内国民待遇規定（GATS 第 17 条）は適用されうる——ただし、約束を行った限りにおいて——ためである（川瀬（2011），pp. 18-23）⁸⁶⁾。もっとも、サービス貿易章では補助金を除外しつつも、補助金の章や規定においてサービスを含める協定は少なくなく、それについては後述 V-1-3 で論ずる。

V-1-2. 競争法／国家援助規制の中でのサービス関連補助金の捕捉

国家援助（公的援助）の枠組みが導入されている協定においては、サービス関連の補助金は、国家援助規定によって対処されることになる。そのことを明記する協定においては明らかで、例としては、EU・ウクライナ AA 第 266 条、EU・モルドバ AA 第 339 条 1 項等が挙げられる。他方で、サービスの提供については何も記載しない協定もあるが、EU 機能条約第 107 条に即した規定を設けているような場合には（例えば EU・コンボ SAA 第 75 条、EU・セルビア SAA 第 73 条）、EU 機能条約第 107 条における理解と同様に、「事業者」の中にサービス提供者が含まれる形で把握されることになろう。

やや特殊な規定を設けるのが EU・シンガポール FTA である。補助金によって生ずる競争の歪曲に対して、競争法等の適用を通じて解決することを目指す規定が挿入されていることが当該協定の特徴であることは前述したとおりであるが、ここで前提とされる補助金は「物品及びサービスの貿易に関する」ものであることが明記されている（第 11.8 条 1 項）。さらに言うと、当該協定は補助金の定義を WTO 補助金協定に沿って把握することを示しつつも、サービスの創出に関連して交付される補助金も協定の適用対象にすることを規定している（第 11.5 条 1 項）。EU・韓国 FTA も、補助金による競争歪曲効果について競争法等で対処することを

84) EU の協定に限らず、総じて FTA のサービス関連補助金がマイナス約束となっていることが指摘されている（Adlung and Miroudot（2012），p. 14）。

85) 本稿第 II 節参照。

86) ただし、サービス関連補助金の内国民待遇違反に WTO 規律が適用されうるのであれば（つまり WTO の約束表に記載してあるのであれば）、FTA のマイナス約束の効果は減殺される可能性はある。なお、その場合において、FTA の締約国間で補助金の内国民待遇違反の余地を完全に除去することは、GATS 第 5 条 1 項 (b) 号に非整合的と評価されるリスクを内包する。

推奨する規定を設けるが（第11.9条）、サービスに関連するものは明確に除外されており（第11.15条1項）、EU・シンガポールFTAとはこの点において大きな相違が確認される。Ⅲ-2-2で述べたように、サービス関連補助金に対して競争法等が適用されれば、GATS等では捕捉しきれない補助金に対する規制として機能する可能性を有することになるが、目下のところEU・シンガポールFTAが、サービス補助金に競争法等が関連しうること明示する唯一の近隣諸国以外との協定の例となっている。

V-1-3. WTO 補助金協定における補助金の定義のサービス貿易への拡張

近年締結された協定においては、サービス関連補助金に対してサービス章の適用を排除する規定が設けられる一方で、協定内の補助金規律をサービス関連補助金にまで拡大する傾向が確認される。例えば、EU・日本EPAは、第8.14条2項(e)号にてサービス貿易に関する節の適用を排除するが、補助金章内の第12.2条(b)号にて、「補助金を受ける者が物品又はサービスを取り扱っているかどうか」に拘わらず、当該章では原則WTO補助金協定における補助金の定義を用いるとしている。同様の形式はEU・ベトナムFTA第10.5条1項、EU・グルジアAA第206条1項、EU・カザフスタンEPCA第159条1項等においても採用されており、近年は一般化しつつある⁸⁷⁾。第Ⅱ節で述べたように、WTOではサービス関連の補助金の定義や外郭が明示されていないため、これらの協定はその点に関して一歩踏み込んだものとなっている。また、その結果、本稿第Ⅳ節で論

じた規律（禁止補助金の拡大とグリーン補助金の例示）がサービス提供者に交付される補助金にも及ぶことになる点は注目される⁸⁸⁾。

V-2. 規律拡散の可能性

以上のように、EUにおける補助金規律ではサービス関連補助金が含まれる傾向が見られるのであるが、例えば米国のFTAはこの点どのように展開しているのか。

米国が参加しているFTAでは補助金規律をサービス貿易にまで直接的に拡大する傾向は見られないが⁸⁹⁾、やはりUSMCAでは国有企業規制の文脈で一定の展開が見られる。先で述べたように、USMCAにおいては非商業的援助の概念が導入されているが、これはサービス提供を行っている国有企業（第1モード及び第3モード）に対しても適用される（第22.6条4項及び5項）。非商業的援助の定義（第22.1条）については、基本的に補助金協定に類する定義が用いられていることから、サービス関連補助金についてもWTO補助金協定の定義を拡張するのが基本姿勢と捉えることができる。

もっとも、USMCAにおけるサービス関連補助金の規律の実効性には限界もある。一方では、サービス提供を国有企業が担うことが多いことから（Stephenson & Hufbauer (2016), p. 306）、国有企業規制を通じてサービス関連補助金に一定の規律が適用されることの意義は大きいと言える⁹⁰⁾。しかし、他方で、USMCA第22.6条7項は、「締約国の領域において自国の国有企業によって提供されるサービスについては、〔他の締約国の利益に〕悪影響を及ぼさないものとみなす」としており、ゆえに他の締約国からのサービ

87) それに対してCETAは、補助金の定義においてはサービスについて触れられていない（第7.1条1項）。

88) それらの規定がサービス関連補助金にも適用されることを明示する規定もある。例えば、EU・シンガポールFTA第11.7条2項。

89) 基本的に、サービス関連補助金は協定のサービス章の適用除外とされている。例えば、韓国・米国FTA第12.1条4項(d)号。

90) 国有企業が提供している比率が高いサービス分野のうち、輸出と結びつきの強い補助金の交付が多く見られるのは運送関連や金融関連サービスである（Stephenson & Hufbauer (2016), p. 305, Geloso Grosso (2008), p. 16)。よって、これらの分野については国有企業規制の文脈でサービス関連補助金を規制することは有効と考えられる。

サービス提供を代替する支援や、第 2 モードのサービス貿易に影響を与える支援は協定によって規制されることはない。また、USMCA は禁止補助金を拡大していることは前節で述べた通りであるが、それは「物品の生産又は販売に主として従事している国有企業」に交付されるものとされるため（USMCA 第 22.6 条 1 項）、サービスを提供している国有企業は含まれないことになる。なお、米国は参加していないが、CPTPP は TPP 交渉時における米国の関与の影響を残しているため、非商業的援助の概念が設けられており、同様の範囲内でサービス提供を行う国有企業への支援も規律の対象に含まれることになる（Abe and Sekine (2019)）。

USMCA における補助金規律という観点では非商業的援助に目が行きがちだが、同協定第 22.4 条の「商業的考慮」規定も補助金に適用可能である。例えば、国有企業が物品やサービスの提供を非商業的な廉価で販売する場合、これは「商業的考慮」に従っていないと判断されると同時に、「商業的に利用することができる条件よりも有利な条件によって提供される一般的な社会資本以外の物品又はサービス」の提供として USMCA でいう「援助」（USMCA 第 22.1 条）や WTO 補助金協定の「補助金」（補助金協定第 1.1 条(a)号(1)(iii) に該当する⁹¹⁾。商業的考慮規定においては、非商業的な条件に基づく物品ないしサービスの受領者が物品の製

造販売者に限定される理由はないため（USMCA 第 22.4 条 1 項(a)号）、サービス提供者に対する有利な条件での提供も当該規定で捕捉されうる。さらに、「商業的考慮」規定においては、非商業性の判断に際して、競争法等における概念や思考がア priori に排除される理由もない。つまり、非商業的援助であれば「悪影響」等の WTO 補助金協定の概念に類する基準で判断されることになるが、商業的考慮であればそれらとは異なった基準が用いられることになり、そこに競争法的な視点が含まれる素地があると言える。

これらを踏まえると、まず指摘できるのは、サービス関連補助金を競争法等の側面から規制するという EU のアプローチは、世界レベルでは強いモメンタムを形成するに至っていない一方で、WTO の補助金規律をサービス分野にまで拡大する傾向は徐々に浸透しているということである。しかし、USMCA や TPCPP における「商業的考慮」規定の理解や適用次第では、競争政策的視点が規制手法に含められることも考えられ、補助金規制と競争法政策とが連動する萌芽が予見される。今後は、これら異なる表現と文脈で展開されている各概念が、運用を通じてどのように相互に作用するかが注目され、そのような視点から研究を進めることが求められよう。

VI. おわりに

本稿では、WTO 補助金協定の不足や欠陥が主張されている一方で、WTO における交渉を通じた協定の改正も短期的には期待できないと

の状況下で、EU が FTA を通じて補助金規律をどのように拡充しているか動向を追った。その結果、次の点が確認された。

91) ただし、USMCA 第 22.1 条の「非商業的援助」の定義条項の(a) (iii)は物品の購入のみに触れるため、サービスの非商業的な高価購入は「非商業的援助」の定義から外れる可能性がある（この点に関する WTO 補助金協定上の議論については、Coppens (2014), pp. 44-45 参照）。このことを踏まえると、商業的考慮についての規定の方が網羅できる範囲が広いと言える。

第1に、総じて、EUが締結したFTAにおいては、補助金を国家援助／競争法の文脈で捉えられる傾向が強い。たしかに、この現象は西バルカン諸国をはじめとする近隣諸国において顕著で、それらの国はEUへの加盟や接近を想定としているから当然とも言える。しかし、それを超えて、地中海諸国や東方諸国など、必ずしもEU加盟を前提としていない（あるいは短期的には想定されない）が、経済的な関係性が深い国とも、国家援助／競争法とWTO規律とが併存する形での補助金規律が形成されており、これは周辺国以外の国における補助金政策においても導入を検討する価値がある。事実、EU・韓国FTAやEU・シンガポールFTAでは競争法的アプローチが部分的に取り込まれており、近隣諸国を超えて競争法的な考えを広めようとする試みが具現化しつつある。もっとも、国家援助／競争法については、最新のEU・ベトナムFTAやEU・日本EPAにおいては言及されておらず、必ずしも一貫して拡散を進められているわけではない点には注意を要する。

第2に、EUはFTAを通じて、禁止補助金の拡張、グリーン補助金の明示、サービス関連補助金のルールの新設ないし拡充を図っており、かかる動向に対しては他国も受容する傾向がみ

られる。よって、これらについては今後、複数国間化ないし多数国間化していく方向に動く可能性が高い。勿論、EUの立場に肯定的と思われるのはもっぱら先進国であり、過去の姿勢から推測する分には新興国や発展途上国は否定的と捉えられることから、多数国間化すると言い切ることは楽観的に過ぎるかもしれない⁹²⁾。しかし、それでもなお、影響力の強い国が規律を具体化させる方向で動いていることは、今後の展開に推進力を与えるものと推考される。

今後、EUがFTAを通じて拡散してきた国家援助／競争法アプローチの今後の成否を占う試金石となるのが、地域間（region-to-region）協定であろう。地域共同体はEUの国家援助の成功体験から、域内に国家援助規制を導入しようとする動機づけが強い。例えば、西アフリカ経済通貨同盟（UEMOAまたはWAEMU）はEUをモデルとした国家援助規制を導入している（Papadopoulos (2010), p. 183⁹³⁾）。このように、FTAに導入される補助金規律において国家援助／競争法アプローチが用いられる土壌は存続する（少なくともその導入の模索は続く）と予想されることから、EUがFTAの中で展開する補助金規律の動向は継続的に注視する必要があるだろう。

参 考 文 献

青柳由香（2013）『EU競争法の公共サービスに対する適用とその限界』日本評論社
青柳由香（2015）「EU競争政策における公的事業再生にかかる国家補助の規制」『公正取引』第774号，pp. 16-23
小場瀬琢磨（2005）「公共サービス事業と国家補助規制との対立と調和：アルトマーク事件」『貿易と関税』第53巻4号，pp. 71-75
梶田朗・安田啓（2014）『FTAガイドブック

2014』ジェトロ
風木淳（2014）「経済連携協定とWTO協定を巡る通商ルールと産業競争力：「公的補助・産業補助金」の最近の動向と今後」日本国際経済法学会年報第23号，pp. 57-80
笠原宏（2016）『EU競争法』信山社
川瀬剛志（2011）「世界金融危機下の国家援助とWTO補助金規律」RIETI Discussion Paper Series 11-J-065

92) ただし、前掲注83参照。

93) 前掲注28参照。

自由貿易協定 (FTA) を通じた補助金規律の整備拡張の可能性—EU が締結した FTA における動向の分析を中心に—

- 公正取引委員会 (2016) 「独占禁止法に関する相談事例集 (平成 27 年度)」, <https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h28/jun/160615_1_files/h27soudanjireihontai.pdf>
- 庄司克宏 (2015) 『新 EU 法 政策篇』 岩波書店
- 関根豪政 (2017) 「貿易協定を通じた国有企業規制: 「商業的考慮」の概念の展開」 RIETI Discussion Paper Series 17-J-069
- 多田英明ほか (2012) 「競争法の観点からみた国家補助規制: EU 競争法の議論を参考に」 公正取引委員会 競争政策研究センター, <<http://www.jftc.go.jp/cprc/reports/cr-0112.pdf>>
- 濱田太郎 (2018) 「EU の共通通商政策と FTA 政策の変貌: 環境・人権保護やグッド・ガバナンス等を目的とした新たな通商政策の萌芽?」 『商経学叢』 第 64 巻第 3 号, pp. 363-390
- 樋口範雄 (2011) 『アメリカ憲法』 弘文堂
- 福永有夏 (2013) 『国際経済協定の順守確保と紛争処理: WTO 紛争処理制度及び投資仲裁制度の意義と限界』 有斐閣
- 村上悠平 (2015) 「補助金及び相殺措置に関する協定の下での政府の政策裁量の余地」 『一橋法学』 第 14 巻第 1 号, pp. 309-331
- 渡邊伸太郎 (2005) 「産業政策案件の履行: 補助金協定案件を題材にして」 川瀬剛志・荒木一郎 『WTO 紛争解決手続における履行制度』 (三省堂), pp. 207-244
- Abe, Y. and T. Sekine (2019), “Non-Commercial Assistance Rules in the TPP: A Comparative Analysis with the SCM Agreement”, in D. A. Gantz and J. Huerta Goldman (eds), *The Trans Pacific Partnership Agreement, the Comprehensive and Progressive TPP, Their Roots in NAFTA and Beyond*, Cambridge University Press
- Adlung, R. and S. Miroudot (2012), “Poison in the Wine?: Tracing GATS-Minus Commitments in Regional Trade Agreements”, WTO Staff Working Paper ERSD-2012-04
- Ahn, D. (2010), Legal and Institutional Issues of Korea-EU FTA: New Model for Post-NAFTA FTAs?, *SciencesPo Policy Brief 22*
- Anderson, R. D. et al (2018), “Competition Policy, Trade and the Global Economy: Existing WTO Elements, Commitments in Regional Trade Agreements, Current Challenges and Issues for Reflection”, *WTO Staff Working Paper ERSD-2018-12*
- Bacon, K. QC (2017), *European Union Law of State Aid, 3rd Ed.*, Oxford University Press.
- Bigdeli, S. Z. (2011), “Resurrecting the Dead? The Expired Non-Actionable Subsidies and the Lingering Question of Green Space”, *Manchester Journal of International Economic Law*, Vol. 8, No. 2, pp. 2-37
- Blauberger, M. and R. U. Krämer (2013), “European Competition vs. Global Competitiveness: Transferring EU Rules on State Aid and Public Procurement beyond Europe”, *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 13, No. 1, pp. 171-186
- Borlini, L. (2016), Subsidies Regulation Beyond the WTO: Substance, Procedure and Policy Space in the ‘New Generation’ EU Trade Agreements, in G. Z. Capaldo (ed), *The Global Community: Yearbook of International Law and Jurisprudence*, Oxford University Press, pp. 145-174
- Borlini, L. and C. Dordi (2017), “Deepening International Systems of Subsidy Control: The (Different) Legal Regimes of Subsidies in the EU Bilateral Preferential Trade Agreements”, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 23, No. 3, pp. 551-606
- Coppens, D. (2014), *WTO Disciplines on Subsidies and Countervailing Measures: Balancing Policy Space and Legal Constraints*, Cambridge University Press.
- Cremona, M. (2003), “State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements”, *European Law*

- Journal*, Vol. 9, No. 3, pp. 265-287
- European Commission (2018), EU concept paper on WTO reform, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf>
- Espa, I. and G. M. Durán (2018), “Renewable Energy Subsidies and WTO Law: Time to Rethink the Case for Reform Beyond Canada – Renewable Energy/FIT Program”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 21, No. 3, pp. 621-653
- Geloso Grosso, M. (2008), “Analysis of Subsidies for Services: The Case of Export Subsidies”, *OECD Trade Policy Papers*, No. 66
- Jarosz-Friis, A., N. Pesaresi, and C. Kerle (2010), “EU-Korea FTA: A Stepping Stone Towards Better Subsidies’ Control at the International Level”, *Competition Policy Newsletter*, No. 1, pp. 78-80
- Horlick, G. and P. A. Clarke (2017), “Rethinking Subsidy Disciplines for the Future: Policy Options for Reform”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 20, No. 3, pp. 673-703
- Lovdahl-Gormsen, L. (2019), *European State Aid and Tax Rulings*, Edward Elgar Publishing
- OECD (2011), “Roundtable on Competition, State Aids and Subsidies”, DAF/COMP/GF (2010)5
- Papadopoulos, A. S. (2010), *The International Dimension of EU Competition Law and Policy*, Cambridge University Press
- Popovic D. V. and F. Caka (2017), “State Aid Control in South-East Europe: Waiting for a Wake-up Call”, *European Business Organization Law Review*, Vol. 18, No. 2, pp. 333-349
- Poretti, P (2009), *The Regulation of Subsidies within the General Agreement on Trade in Services of the WTO: Problems and Prospects*, Wolters Kluwer
- Sauvé, P. and M.Soprana. (2018), “Disciplining Service Sector Subsidies: Where Do We Stand and Where Can We (Realistically) Go?”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 21, No.3, pp. 599-619
- Steger, D. P. (2010), “The Subsidies and Countervailing Measures Agreement: Ahead of its Time or Time for Reform?”, *Journal of World Trade*, Vol. 44, No. 4, pp. 779-796
- Stephenson S. and G. C. Hufbauer (2016), “Services and State-Owned Enterprises” in P. Sauvé and M. Roy (eds) *Research Handbook on Trade in Services*, Edward Elgar Publishing, pp. 299-330
- Szepesi, S. (2004), “Comparing EU Free Trade Agreements: Competition Policy and State Aid”, *6E InBrief*, <<https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/IB-6E-Comparing-EU-Free-Trade-Agreements-Policy-State-Aid-2004.pdf>>
- Sykes, A. O. (2010), “The Questionable Case for Subsidies Regulation: A Comparative Perspective”, *Journal of Legal Analysis*, Vol. 2, No. 2, pp. 473-523
- WTO (2011), “Negotiating Group on Rules, Communication from the Chairman”, WT/RL/W/254
- WTO (2018), “Facts & Figures: Recent RTA developments (July – December 2018)”, <https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rtadec-jul18_e.pdf>
- WTO (2019a), “China’s Proposal on WTO Reform”, WT/GC/W/773
- WTO (2019b) “Regional Trade Agreements Database: User Guide” <https://rtais.wto.org/UserGuide/User%20Guide_Eng.pdf>