

第10章

国有企業、補助金

＜国有企業、補助金＞

(1) ルールの背景

近年、自国産業優先もしくは非商業的な動機から産業政策や補助金の供与、国家の行動が競争中立性を損なう懸念をもたらす事象が見られるようになってきている。こうした国家資本主義的とも呼ばれる行動として、市場歪曲的な補助金や、経済合理性のない国有企業の行動によって過剰な設備投資が行われ、また本来市場から退場するべきいわゆるゾンビ企業が補助金により生き延びることで、過剰供給が生じている問題がある。これにより、他国に不当に安価な産品が過剰に流入し、自国・他国において健全な産業育成に悪影響を及ぼしている。

このような状況は、具体的には、鉄鋼やアルミ、半導体、造船等の産品で散見され、国有企業や補助金をめぐる動きとして、これまで、本報告書でも取り上げてきた¹。

問題の根本である市場歪曲的な補助金や国有企業の行動について、日本の最近の EPA においても、関連する新たな規律が設けられている。

市場の状況を考慮しない無制限の補助金や、一部の経済的合理性のない国有企業の行動により引き起こされる不公正な競争条件の解消に資する 21 世紀型ルールが、今後、世界に広まることは、公平な競争条件の確保の観点から重要である。二国間 EPA 等でこのような規律を導入していくことで、市場歪曲的行為の禁止をスタンダード化することができる。

我が国の EPA/FTA では、国有企業等における自由な貿易・投資を確保するために、国有企業、指定独占企

業等が購入又は販売するに当たり、商業的考慮に従って行動すること及び他方の締約者の企業に対して内国民待遇を与えること等を規定している。

また、補助金については、特定の補助金の禁止、通報、及び協議等を規定している。

以下では、日本の EPA における国有企業規律、補助金規律について、それぞれ概観する。

(2) 法的規律の概要

①CPTPP 国有企業章 (2018 年 3 月署名、同年 12 月発効)

(a) 定義関連部分 (第 17.1 条)

「国有企業」に該当するためには、①主として商業活動に従事する企業であって、②締約国が資本関係等に基づき所有又は支配する企業であることを要する。要件の①としては、企業が従事する活動が、財産上の利益の獲得を図ること以外を目的とする「非営利の原則」に基づいて行われる場合、又は基本的に収入がその活動に要する適正な費用をまかなう額を超えないようにする「費用回収の原則」に基づいて行われる場合には、「営利を指向して行う活動」には当たらないため、上記①の「商業活動」に該当しない。

「国有企業」の要件の②としては、(a) 締約国が 50% を超える株式を直接に所有する企業、(b) 締約国が持分を通じて 50% を超える議決権の行使を支配している企業、又は、(c) 締約国が取締役会その他これに相当する経営体の構成員の過半数を任命する権限を有する企業のいずれかに該当することが規定さ

¹ 2016 年版不正貿易報告書 P392-399 コラム「公正な競争の実現に向けた国有企業に関するルール」、2017 年版不正貿易報告書 P343-347 コラム「国有企業に対する規律強化の試み」参照。

れている。

「指定独占企業」については、本協定の発効後に指定される私有の独占企業及び締約国が指定する又は指定した政府の独占企業と規定されている。

(b) 適用範囲関連部分 (第 17.2 条)

この章は、国有企業及び指定独占企業の活動であって、自由貿易地域において締約国間の貿易又は投資に影響を及ぼすものについて適用する。

一方、中央銀行、金融規制機関及び破綻処理機関が行う活動、ソブリン・ウェルス・ファンド、独立年金基金等は、本章の規定の適用範囲外となる。そのほか、政府調達、政府の権限の行使として提供するサービス、政府の機能を遂行するために専ら自国に対して物品又はサービスを提供すること等も本章の規定の適用範囲外となっている。加えて、無差別待遇及び商業的考慮義務、非商業的な援助、並びに透明性等一定の規定は、国有企業又は指定独占企業であって、その商業活動から取得する年間の収益が過去3会計年度のうちのいずれかの会計年度において基準額を下回るものについては適用されない。なお、発効日における基準額は2億特別引出権 (SDR) であり、3年ごとに調整する (付属書17-A)。

(c) 実体規定関連部分

(i) 無差別待遇及び商業的考慮義務 (第 17.4 条)

締約国が、自国の国有企業及び指定独占企業が商業活動に従事する場合において、物品又はサービスの購入又は販売に当たり、当該企業が商業的考慮に従って行動することを確保すること、並びに、当該企業が他の締約国の企業、物品又はサービスに対し、当該締約国、当該他の締約国以外の締約国、及び非締約国の企業、物品又はサービスに与える待遇よりも不利でない待遇を与えることを確保すること等を規定している。

(ii) 非商業的な援助 (第 17.6 条)

国有企業に対する非商業的な援助によって、当該国有企業が製造・販売するのと同種の物品又はサービスの同一の市場における価格を著しく押し下げる等、他

の締約国の利益に悪影響を及ぼしてはならないという規律であり、実質的な補助金規律である。

「非商業的な援助」とは、国有企業に対する当該国有企業が政府によって所有され、又は支配されていることに基づく援助をいい、「援助」とは、(i) 資金の直接的な移転又は資金若しくは債務の直接的な移転の可能性 (A) 贈与又は債務免除、(B) 商業的に利用できる条件よりも有利な条件による貸付け、債務保証等の資金供給、(C) 民間の投資家の通常の投資慣行に適合しない出資等)、又は、(ii) 商業的に利用できる条件よりも有利な条件による物品又はサービスの提供 (社会インフラを除く) をいう。

そして、(i) これらの援助を利用する機会が国有企業に明示的に限定される場合、(ii) 援助が国有企業により支配的に利用される場合、(iii) 国有企業に対し、均衡を失した多額の援助が提供される場合、又は (iv) 援助に関する締約国の裁量により国有企業が優遇される場合には、国有企業が「政府によって所有され、又は支配されていることに基づく」援助に当たるとする。

(iii) 透明性 (第 17.10 条)

国有企業の一覧の提供義務、独占企業の指定又は独占の範囲の拡大等の通報義務、他の締約国の要請に応じた国有企業又は政府の独占企業に関する情報の提供義務、非商業的な援助についての政策・制度に関する情報の提供義務等、国有企業及び指定独占企業についての透明性の規律を定めている。

我が国は、2019年6月7日付で国有企業の一覧を公表している。

②日 EUEPA

< 国有企業章 >

(a) 定義関連部分 (第 13.1 条)

日 EUEPA では、第 13.1 条に定義が規定されている。「国有企業」に該当するためには、①商業活動に従事する企業であって、②締約国が資本関係等に基づき所有又は支配する企業であることを要する。要件の①について、「非営利の原則」又は「費用回収の原則」に基づいて業務を行う企業が行う活動は、営利を指向して行う活動には該当しない (同条 (b)、なお「非営利の原則」及び「費用回収の原則」は上記 (2) ① (a) 参照。)

「国有企業」の要件の②としては、締約国が (a) 50 パーセントを超える株式を直接に所有する企業、 (b) 持分を通じて 50 パーセントを超える議決権の行使を直接又は間接に支配している企業、 (c) 取締役会その他にこれに相当する経営体の構成員の過半数を任命する権限を有する企業、又は (d) 当該企業の活動について法的に指示をする権限を有し、又は自国の法令に従って同程度に支配する企業のいずれかに該当することが規定されている。

「指定独占企業」とは、締約国の領域内の関連市場において物品又はサービスの唯一の提供者又は 購入者として指定される事業体と規定されている。

(b) 適用範囲関連部分 (第 13. 2 条)

この章の規定は、国有企業、特別な権利又は特権を付与された企業又は指定独占企業が行う商業活動のみ適用する。

政府調達、政府の権限の行使として提供されるサービス、その商業活動から取得する年間の収益が過去 3 会計年度のうちいずれか 1 の会計年度において 2 億特別引出権 (SDR) を下回る企業は、本章の適用対象外である。また、無差別待遇及び商業的考慮義務は、政府の任務に従って国有企業が提供する一定の金融サービス、海上運送のうち内航海運に係るもの、一定の航空サービス又は航空サービスを支援するための関連サービス、音響・映像サービス等には適用しない。

(c) 実体規定関連部分

(i) 無差別待遇及び商業的考慮義務 (第 13. 5 条)

締約国は、自国の国有企業、特別な権利又は特権を付与された企業又は指定独占企業 (以下「事業体」という。) の各事業体が商業活動に従事する場合には、物品又はサービスの購入又は販売に当たり、当該事業体が商業的考慮に従って行動することを確保すること、並びに、当該事業体が他の締約国の企業、物品又はサービスに対し、当該締約国の企業、物品又はサービスに与える待遇よりも不利でない待遇を与えることを確保すること等を規定している。

(ii) 透明性 (第 13. 7 条)

透明性確保を目的として、情報交換を規定している。具体的には、一方の締約国において、この章に基づく自国の利益が、他方の締約国の事業体の商業活動によって悪影響を受けていると信ずるに足りる理由がある場合には、他方の締約国に対し、当該事業体の商業活動についての次の情報を提供するように書面で要請することができる。対象となる情報は、当該事業体の組織的構成及び経営体の構成、当該事業体の株主構成及び議決権の保有割合、当該事業体を規制する政府の部局又は公的機関の概要、当該事業体の情報が入手可能な直近 3 年間の年間の収益及び総資産額、要請を受けた締約国の法令に基づいて当該事業体に適用される適用除外及び免除並びにこれらに関連する措置等である。

< 補助金章 >

(a) 定義関連部分

日 EUEPA では、第 12. 1 条に補助金の原則が規定されている。「公共政策の目的を達成するために必要な場合」には補助金を交付できるとする一方、日 EU 間の「貿易又は投資に著しい悪影響」を及ぼす又は及ぼすおそれがあると認める場合には、原則として補助金を交付すべきではない旨規定する。第12. 2 条には定義が規定されており、「補助金」、「特定性」について補助金協定 第1. 1 条、同 第2 条の規定に言及し、それぞれ定義を置いている (第12. 2 条(b) (c)を参照。)。なお、「補助金を受けるものが物品又はサービスを取り扱っているかどうかについては、問わない」とされている。

(b) 適用範囲関連部分

第 12. 3 条では、この章の規定を適用する範囲について規定している。まず、この章の規定は、特定性を有する補助金が経済活動に関連する限りにおいて、当該補助金について適用する。①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、②自然災害その他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、③音響・映像サービスは本章の適用対象外である。また、第 12. 5 条 (通報義務) 及び第 12. 6 条 (協議義務) は、受益者ごとの補助金の額又は受益者あたりの補助金のための予算額が、連続する 3 年の期間において累計45 万 SDR を下回る場合には適用せず、第 12. 6 条 (協議義務) 及び第 12. 7 条 (禁止

補助金) は、農業補助金及び漁業補助金に適用せず、第 12.7条は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、地方政府が交付する補助金については適用しない旨規定されている。

(c) 実体規定関連部分

(i) 通報義務 (第 12.5 条)

第 12.5 条では、実体規定として通報義務について規定する。自国が交付し、又は維持している特定性を有する補助金に係る法的根拠、形態、額又は予算額及び可能な場合には当該補助金を受ける者の氏名又は名称について、2 年ごと (最初の通報は協定の効力発生の日の後 3 年以内) に英語で通報する義務が規定されている。これらの情報を公式ウェブサイトにて公に入手可能とする場合、また、補助金協定 第25.2 条の規定に従って通報している場合には、通報義務は履行したものとみなされる旨の規定がある。さらに、第12.5 条 3 項に限定列挙されている 10 分野のサービスに関連する補助金について、通報義務がある旨規定されている。

(ii) 協議義務 (第 12.6 条)

第 12.6 条では、協議義務を規定する。具体的には、補助金が本章に基づいて生じる「自国の貿易又は投資の利益に著しい悪影響」を及ぼす又は及ぼすおそれがあると認める場合、書面により他方の締約国に協議要請ができる。協議要請を行った場合、補助金の法的根拠及び政策目的、形態、交付の日付及び期間、交付を受ける資格要件、補助金の総額又は補助金のための年間の予算額及び制限の可能性、可能な場合には補助金を受ける者、補助金が貿易又は投資に及ぼす影響を評価することを可能とするその他の情報について、情報提供を求めることができ、被要請国はかかる求めがあれば提供を検討し、要請の受領の日から 90 日以内に問題となっている補助金に関する関連情報を書面により提供することとされている。

(iii) 禁止補助金 (第 12.7 条)

第 12.7 条では、禁止補助金を 2 類型規定している。

同規定では、両締約国間の貿易又は投資に著しい悪影響を及ぼす、又は及ぼすおそれのある補助金であって、①「法的制度その他制度であって、政府又は公的機関が保証の金額及び期間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もの」、②「経営不振又は支払不能に陥った企業であって信頼性のある再建計画を作成していないものを再建するための補助金」のいずれかに該当するものを禁止する。

③日英EPA

国有企業章においては、日 EUEPA と同様の要素が規定されている。他方、相違点として、一定の国有企業の一覧表の公開に係る規定を設けていることが挙げられる。

補助金章においては、日 EUEPA と同様の要素が規定されている。

④日豪 EPA

日豪 EPA においては、国有企業について、第 15.4 条にて、両締約国は、競争の促進と他の政策目的との間の関係に留意しつつ、企業が国有企業であるという理由のみで政府が当該企業に対し競争上の利益を与えることのないようにすることを確保するよう努めることが競争の促進に寄与し得ることを認めると規定している。

(3) 諸外国のFTAにおける動向

①USMCA国有企業章 (2020 年 7 月発効)

(a) 定義関連部分 (第 22.1 条)

第 22.1 条では、「国有企業」に該当するためには、①主として商業活動に従事する企業であって、②締約国が資本関係等に基づき所有又は支配する企業であることを要する。加えて、CPTPP とは異なり、③締約国が意思決定への影響等を通じて支配する企業も対象としている。

(b) 適用範囲関連部分 (第 22.2 条)

この章は、国有企業及び指定独占企業等の活動であって、自由貿易地域において締約国間の貿易又は投資に影

響を及ぼし又はそのおそれがあるものについて適用する。また、非締約国の市場に悪影響を与える国有企業の活動に適用する。

一方、中央銀行、金融規制機関及び破綻処理機関が行う活動、独立年金基金等は、本章の規定の適用範囲外となる。そのほか、政府調達、政府の権限の行使として提供するサービス等も本章の規定の適用範囲外となっている。加えて、無差別待遇及び商業的考慮義務、非商業的な援助、並びに透明性等一定の規定は、国有企業又は指定独占企業であって、その商業活動から取得する年間の収益が過去3会計年度のうちのいずれかの会計年度において基準額を下回るものについては適用されない。なお、発効日における基準額は1.75億特別引出権(SDR)であり、3年ごとに調整する(付属書22-A)。

(c) 実体規定関連部分

(i) 無差別待遇及び商業的考慮義務(第22.4条)

締約国が、自国の国有企業及び指定独占企業が商業活動に従事する場合において、物品又はサービスの購入又は販売に当たり、当該企業が商業的考慮に従って行動することを確保すること、並びに、当該企業が他の締約国の企業、物品又はサービスに対し、当該締約国、当該他の締約国以外の締約国、及び非締約国の企業、物品又はサービスに与える待遇よりも不利でない待遇を与えることを確保すること等を規定している。

(ii) 非商業的な援助(第22.6条)

第22.6条では、禁止される非商業的な援助を3類型規定している。同規定では、国有企業に対する非商業的な援助であって、①「市場から長期資金を調達できない財務状況にある国有企業等に対する融資又は保証」、②「破綻又はそのおそれのある国有企業等であって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な支援」、③「民間投資家の通常の投資慣行と非整合的な債務株式転換」のいずれかに該当するものを禁止する。

また、同条は、国有企業に対する非商業的な援助によって、当該国有企業が製造・販売するのと同種の物品又はサービスの同一の市場における価格を著しく押し下げ等、他の締約国の利益に悪影響を及ぼしてはならないという規律も定めており、この点は実質的な補助金規律である。

(iii) 透明性(第22.10条)

国有企業の一覧の提供義務、独占企業の指定又は独占の範囲の拡大等の通報義務、他の締約国の要請に応じた国有企業又は政府の独占企業に関する情報の提供義務、非商業的な援助及び出資についての政策・制度に関する情報の提供義務等、国有企業及び指定独占企業についての透明性の規律を定めている。

②中国EU投資に関する包括協定(2020年12月大筋合意)

<国有企業関連>

(a) 定義関連部分(セクションII第3bis条第1項)

第3bis条では、「対象企業」として実質的に国有企業の定義を定めている。「対象企業」に該当するためには、①締約国が資本関係等に基づき所有又は支配する企業であること、②締約国が意思決定への影響等を通じて支配する企業を対象としている。要件の②については、当該企業の活動について締約国が法的に指示をする権限を有し、又は自国の法令に従って同程度に支配する企業も対象企業に該当する。ただし、定義上、商業活動に従事する企業であることは求められていない。

(b) 適用範囲関連部分(セクションII第3bis条第2項)

政府調達、政府の権限の行使として提供するサービス等は本条の規定の適用範囲外となる。加えて、無差別待遇及び商業的考慮義務、並びに透明性等一定の規定は、商業活動から取得する年間の収益が過去3会計年度のうちのいずれかの会計年度において200百万SDRを下回る対象企業については適用されない。なお、中国については、附属書において留保を規定した特定分野における特定の活動についても適用範囲外となるが、2021年2月末時点で当該附属書は公表されていない。

(c) 実体規定関連部分

(i) 無差別待遇及び商業的考慮義務(セクションII第3bis条第3項)

締約国が、自国の対象企業が商業活動に従事する場合において、物品又はサービスの購入又は販売に当たり、当該企業が商業的考慮に従って行動することを確保すること、並びに、当該企業が他の締約国の企業、物品又はサービスに対し、当該締約国の企業、物品又はサービスに与える待遇よりも不利でない待遇を与えることを確保すること等を規定している。

(ii) 透明性（セクションII第 3bis 条第 4 項）

対象企業の商業活動により悪影響が生じていると考える場合の、他の締約国への対象企業に関する情報提供要請（回答義務はない）、企業統治及び透明性に関する国際的なグッドプラクティスへの配慮の努力義務等、対象企業についての透明性の規律を定めている。

<補助金業関連>（セクションIIIサブセクション2第8条）

(a) 定義関連部分

第 1 項において定義が、第2項において特定性が規定されており、それぞれ補助金協定 1.1 条、同 2 条の規定に言及しているが、補助金を受けるものがサービス分野で活動するものか非サービス分野かどうかについては問わないとされている。

(b) 適用範囲関連部分

第3項では、次のものについて、この条の規定を適用しない旨規定している。①受益者ごとの補助金の額又は予算額が、連続する 3 年の期間において累計 45 万 SDR を下回る場合、②自然災害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、③農業補助金及び漁業補助金、④音響・映像サービス及び、中国については、附属書において留保を規定した特定分野における特定の活動、が本条の適用対象外となる。

(c) 実体規定関連部分（通報・協議）

第 5 項では、附属書に定める 9 分野のサービス補助金を交付した場合、同補助金の情報を交付の翌年末までにウェブサイトで公表する義務を定める（協定発効2年後から適用）。また、第6項及び第7項では、補助金が自国に悪影響を及ぼし又はそのおそれがある場合、相手国の要請に応じての協議の実施義務、及び協議中の情報提供義務を規定している。協議実施後もなお補助金による悪影響があると認める場合、第7項に基づき、要請を受けた国は、問題の解決に向け最大限の努力を払う義務がある。ただし、本規定に関しては、紛争解決手続は適用されない。

なお、本条の規定は、将来の WTO 補助金交渉における締約国の立場や結果を予断せず、WTO における当該交渉の進展に応じて、本協定の下に設置される委員会において、補助金の定義を含む本条の規定の見直しを決定できるとされている。

以上、国有企業及び補助金のルール为背景、法的規律の概要について概観した。

国有企業章の主要規律は、CPTPP、日 EUEPA、日英 EPA 及び USMCA が規定している無差別待遇、商業的考慮、透明性/情報交換である。さらに、CPTPP、日 EUEPA、日英 EPA 及び USMCA は、国有企業につき具体的に定義している。ただし、「主として」商業活動に従事する企業で一定の要件を満たすものを対象とする CPTPP や USMCA に対し、日 EUEPA では「主として」という文言がなく、また、締約国が当該企業の活動について法的に指示をする権限を有し、又は自国の法令に従って同程度に支配する企業についても国有企業に該当すると規定しているため、国有企業の範囲は CPTPP のそれよりも広い。また、CPTPP の適用範囲と日 EUEPA のそれとは異なる。なお、日英 EPA における国有企業の定義、適用範囲は日 EUEPA と基本的に同じであるが、定義において「主として」との文言が入っている点は相違している。

CPTPP や USMCA では、国有企業章において「非商業的援助」に関する規定があることとどまり、補助金について独立の章はない一方、日 EUEPA 及び日英 EPA では補助金について独立章が設けられた。補助金章の主要規律は、日 EUEPA 及び日英 EPA が規定するとおり、特定性のある補助金についての通報義務や協議義務、そして、一定類型に該当する補助金の禁止である。

(4) 小括