国際経済法研究会
懸案 Brief

本懸案 Brief は、主に国際経済関係や国際経済法に関する懸案問題を的確かつ簡略に解説することを通じて、専門家だけでなく、一般人に対しても、国際経済関係・国際経済法についての理解を助けることを目的とします。本 Brief が、国際社会で生起する最近の懸案をめぐる政策的・法的争点や最近の動向について、正確な事実認識及び関連知識の涵養に寄与できることを期待しております。

FTA を通じた補助金のコントロールの現在地と可能性

飯野　文(日本大学)

1．はじめに

近年、中国による巨額の補助金が問題となり、これに対して主要国は「経済安全保障」の観点から、コロナ禍も相まって多額の補助金を拠出するなど、国際社会はさながら補助金合戦の様相を呈している。補助金は、市場での競争に影響し、貿易を歪曲する場合がある。他方、政府の政策の一手段であり、必ずしも負の効果ばかりでもない。このことは、「良い補助金」と「悪い補助金」や、「許容される補助金」と「許容されない補助金」、「市場の失敗や公共政策目的から必要な補助金」と「競争や貿易を歪曲する補助金」などの形で表現されることもある。こうした補助金の正負の影響は、グローバル経済化では越境的に生ずるため、補助金の国際的なコントロールが必要となる（Horlick and Clarke, 2017 など）。しかし、その制度設計は簡単ではない。補助金の規律に批判的な学術的見解の一つは、そもそも越境的に発生する補助金の正負の影響の区別は難しく、競争に与える影響の測定も実際的でないなどと指摘している（Sykes, 2010）。国際社会は、補助金の規律に取り組んできたが、現行の多国間のルール（WTO 補助金協定など）は必ずしも正負の影響を反映していないなどと批判されてきた。これらルールの改善のため、WTO では多国間の交渉が行われてきたが、ドーハ・ラウンドの膠着もあり奏功していない。直近では、2020 年に日米欧が 3 極で補助金規律強化を

求める共同声明も出したが具体的な成果はまだである。2021 年には、EU が中国への対抗を念頭に、外国の補助金に単独で対処する新たな規則案を公表している（EU,2021）。

以上にみるように、補助金の国際的なコントロールについての試行錯誤は続いている。その試行錯誤の一つに、二国間、複数国間、地域で締結される FTA（自由貿易協定）を通じた補助金の規律がある。補助金の国際的なコントロールは、様々な影響が越境的に生じ得ることを考慮すると、本来、多国間で取り組むことが望ましい。しかし、その有力な選択肢の一つである WTO でも多国間のコンセンサスの形成は現実的でないのが現状である。FTA による関税の引き下げが次善策でありながらも、各国の関税率の低下に貢献した（Mattoo et al, 2020）ことに鑑みれば、FTA を通じた補助金の規律も、それが奏功する経路は多様であるにせよ、国際社会全体の補助金のコントロールに資するとも考えられる。その取り組みは EU の FTA を中心に既に始まっている。

そこで本稿では、FTA を通じた補助金の規律の現状と課題を概観し、併せてこの取り組みにかかる日本の姿勢について若干の検討をしてみたい。

2．FTA を通じた補助金のコントロールの現状と課題

FTA を通じた補助金の規律はどの程度行われ、また補助金の国際的なコントロールに貢献しているのだろうか。結論からいえば、この検証は、端緒についたばかりである。2020 年に初めて広く FTA 横断的に FTA の補助金規律の傾向を調査した結果が世界銀行より公表された（Rubini, 2020）。この調査によれば、FTA の補助金規律の一般的傾向として指摘できる点は主に以下の通りである。

FTA における補助金に係る規定、具体的には、補助金自体の規律（輸出補助金、その他の貿易歪曲的な補助金、正当な（legitimate）補助金の除外）、内国民待遇義務、相殺関税（CVD）は FTA に規定されることが多く、常時 9 割程度の FTA にみられる。ただし、1995 年以降は、補助金について内国民待遇義務を規定する FTA の割合は減少しており、補助金の規律として、内国民待遇義務は適切でないとみられたことが示唆される（本稿筆者注：1995 年の WTO 発足と共に現行の農業協定と補助金協定も適用されており、FTA でも内国民待遇義務に代わり両協定が参照されるなど、両協定が影響したと思われる）。また、補助金に係る規定は、FTA の紛争処理制度を通じて執行可能であることも多い。

内容的には WTO 協定（補助金協定及び農業協定）に沿う割合が高く、多くの場合は単に WTO 協定の規律に言及するのみで、追加的な約束がある場合には手続的性質のものが主である。

国の発展段階別には、先進国間の FTA、先進国と途上国間の FTA に比べて、途上国間の FTA で補助金を規律する割合が低く、規律範囲も狭い。

地域別にみると、EU が締結する FTA、及び様々な理由で EU に近い国や地域（EFTA、中東、北アフリカ、中央アジアの一部）が締結する FTA では補助金の規律が整備されている。こうした EU の FTA に比べ、米国の FTA では最小限の規律のみ、という顕著な相違がみられる。その他の国々は、重要な違いはあるものの、この両極の中間に位置づけられる。

また、個別の論点に係る指摘のうち、着目すべき点を例示すれば次の通りである。FTA において、

補助金に関連して FTA に共通する規定には、紛争処理手続のような一般的な規定を除くと、規定数の多い順に透明性（特に通報要求）、CVD、補助金の定義がある。

約束（コミットメント）を伴うもので多くの FTA に共通する規定は、輸出補助金（対象は物品または農産品のみ）及び、貿易または競争を歪曲する補助金の禁止または制限である。輸出補助金は、WTO のルール上は禁止（農産品については原則撤廃）されるが、FTA では農業原材料のコスト差を補う場合など、一定の条件下で許容される場合がある。国内補助金については、前述の貿易または競争を歪曲する補助金の禁止または制限に次いで、農業助成の規制、正当な補助金に係る規定の順に一定程度の FTA に存在する。

なお、上記の FTA に共通する規定を有している FTA の締結国として、EU 及び EU に近い国・地域に次ぐ二番目のグループに、シンガポールなどとならんで中国が含まれている（本稿筆者注：各 FTA にどの程度の義務が規定されているかなどは当該調査からは明らかとならないためこの点に関する検討は必要であるものの、FTA を通じた補助金の規律に必ずしも中国が否定的でないように見える点は興味深い）。

以上のように、FTA を通じた補助金の規律は既に一定の実践があることが示される。では、こうした規律はどの程度補助金のコントロールに貢献しているのだろうか。

上述の世銀の調査は分析の焦点を FTA の条文と附属書に当てており、実施状況は対象外である。そこで、補助金に係る規定を含む個別の FTA 及び FTA に積極的であった国・地域を例にとって検討する以外にない。ここでは EU 韓国 FTA と EU を取り上げるが、その理由は次の通りである。世銀の調査でも指摘があるように、EU は、FTA を通じた補助金の規律の先駆者として知られ、様々なタイプの補助金のルールを FTA に用いている。EU 自身の分類（EU, 2020）によれば、これらは大まかに「WTO プラスアプローチ（WTO 補助金協定に、最も歪曲性の強い（harmful）補助金の禁止、透明性の義務、二国間協議を追加した内容）」と「国家補助アプローチ（EU の国家補助規則に類似したルールを採用）」とに分けられる。後者は、FTA の締結相手国によって規定内容に濃淡はあるが、競争政策の一環として補助金を規律することを含む。EU の国家補助規則とは、EU 域内において補助金を規律する規則で、この規則に基づき EU では、適用状況に変遷はあるものの、加盟国間の貿易に影響を与える限り、競争を歪曲する（またはその恐れのある）加盟国政府による補助は、一定の除外措置に該当するか、欧州委員会の事前承認を受けるかしない限り、許容されない（EU 機能条約 107 条）。EU の FTA にみる積極的な補助金の規律姿勢には、国家補助規則の存在という域内事情も反映していると考えられる。

その中でも EU 韓国 FTA は、EU が初めて物品について WTO プラスの実質的な補助金規律を取り入れた FTA で、2011 年の発行から一定年数も経過しており、その実施状況は一定の参考になると思われる。ちなみに EU 韓国 FTA は、内容的にみると「WTO プラスアプローチ」に該当するが、補助金の規律が FTA の競争章に位置づけられ、また補助金による競争の歪みに競争法の適用を通じた対処も志向されている点で（EU 韓国 FTA11.9 条）「国家補助アプローチ」の性質も帯びている。

EU 韓国FTAにこうした規律が規定された背景には、EU と韓国間で、補助金をめぐる貿易紛争が複数発生していたという特有の事情と、「多国間での補助金コントロールが近い将来に非現実的である以上、二国間の解決は EU にとって次善策（the next best option）」（Jarosz-Friis et al., 2010）とする EU の政策的事情があったようである。

さて、EU 韓国 FTA に係る EU 側の事後評価報告書（EU、2018）では、国際貿易に影響を与え得る特定の補助金について他方締約国に毎年報告する義務がある（同 11.12 条）にもかかわらず、韓国側から公式報告がなされていない点、及び、FTA の補助金規定に関連して競争の歪みを除去するため競争法の文脈で韓国側によって規制の変更が行われていない点が指摘されている（EU, 2018）。これらの指摘は、韓国側の実施状況が必ずしも十分ではないことを示唆している。ただし、こうした韓国に対して EU 側は紛争処理手続等のアクションは起こしておらず、EU としては強く問題視していないとの見方も可能である。

また、より一般的に、EU は、冒頭で言及した外国補助金に単独で対抗する規則案に至るプロセスの中で、FTA における補助金の規律について次のように述べている。すなわち、EU の FTA 間で規定内容の相違が著しいこと、歪曲的な補助金に関して、FTA の多くの場合は透明性と協議にフォーカスしていること、歪曲性の強い補助金の禁止規定があったとしても、FTA 締約国と EU の貿易に影響する補助金を対象とする一方で、EU 域内市場を歪曲する補助金への対応としては不十分で、かつ FTA はそうした歪曲的な補助金に対して通常は迅速な解決策を提供しない（EU, 2020）。EU のこの評価は、主として中国の補助金の EU 市場への影響に効果的に対処できないという観点から述べられたことに留意は必要であるものの、FTA を通じた補助金の規律の評価として捉えられる部分もあるだろう。他方で、EU は 2020 年末に原則合意した中国との包括的投資協定（CAI）で、補助金の透明性確保の義務を中心とした補助金の規律を含めている。

以上に鑑みると、FTA を通じた補助金の規律の先駆者である EU においても、その効果は必ずしも体系的に整理されておらず、また評価も定まっていないようにみえる。

3．日本の姿勢

FTA を通じた補助金の規律について日本の姿勢はどのように捉えられるだろうか。この点について、筆者は日本の FTA が規定する補助金の規律の傾向を世銀のデータベースを用いて検討した。ただしこのデータベースは、TPP 協定（TPP12 協定）までを対象とするため、その後に締結・改正された FTA を追加した（日本 EU・EPA（2019）、RCEP（2020 署名）、日 ASEAN 第一改正議定書（2020）、日英 EPA（2021）を加え、計 19 の FTA が検討対象）。以下はその結果の一部である。

日本の FTA は、従来、物品関連では補助金に係る定義と規律を規定するものの、WTO 農業協定及びその関連決定に言及しながら農産品の輸出補助金を規律すると共に、CVD を規定する場合がほとんどであった。上述した世銀の調査によれば、これらは、FTA に含まれる補助金の規律としては最小限であり、同調査で日本は米国などと共に最も規律が少ないグループに位置づけられている。

ただし、近年、日インド EPA（2011）、日豪 EPA（2015）、CPTPP（2018）のように、規律する補助

金の対象を拡大、また規律をやや強化する例がある（() 内は発効年）。さらに日本の傾向がドラスティックに変わったのは、補助金章を設けた日 EU・EPA（2019）である（なお日英 EPA（2021）の補助金関連の規律は日 EU・EPA と同じ）。具体的には、独立した補助金章をおき、一定類型の補助金の禁止、通報・協議義務を規定した。上述した EU の分類でいえば「WTO プラスアプローチ」に該当しており、これは日本の政策変更というよりも、むしろ FTA を通じた補助金の規律に積極的な EU の影響であると思われる。なお、以上の補助金関連の規律は、各 FTA の紛争処理手続の対象であることが多い。

日本の特徴としては、2010 年前後以降に発効した FTA を中心に、半数以上にサービス補助金の規律がみられる点がある。世銀の調査では、サービス補助金に係る規定を有するのは概ね 2 割程度の FTA であるため、日本の割合は高い。サービス補助金に係る規律内容は FTA により濃淡があり、また日 EU・EPA、日英 EPA を除いて、各 FTA の紛争処理手続の対象外である。

また、日本の FTA では、日 EU・EPA と日英 EPA を除き、補助金を規律する目的への言及はない。ただし、これは WTO の補助金協定及び多くの FTA の傾向と同様である。

補助金については正負の影響があり、そのバランスの確保が重要であることは上述した。この点について日本の FTA はいわゆる緑の政策（貿易歪曲性がないかまたは低く、研究開発等の政策目的で提供されるため削減義務対象とならない助成）を含む農業協定に言及ある点、及び日 EU・EPA、日英 EPA で公共政策目的等の補助金に配慮している点で、そのバランスへの考慮は表れているものの、いかに正負のバランスをとる仕組みを具体的な規律に反映するかとの方法論に関して得られる示唆は限定的である。

また、EU の一部の FTA のように、補助金の規律が競争政策として位置づけられる場合があることは上述した。補助金と競争との関係については、2 つの見方が指摘される。すなわち、補助金と市場アクセスの関係からアプローチする方法（補助金による関税譲許の浸食、補助金の輸出競争力向上による他国産品の市場参入の妨げなどを重視）、及び、競争と厚生の関係からアプローチする方法（補助金により様々な非効率性が発生し、それと歪曲との間に密接な因果関係が存在するとの捉え方）である（Sung, 2013）。後者であれば、競争当局が規律の実現に関与することになるだろう。日本の FTA の補助金規律にドラスティックな変化をもたらした日 EU・EPA（及び日英 EPA、以下同）の補助金章は競争政策章の一部ではない。しかし規定を詳細にみると、市場アクセスの観点からのアプローチに限定されない部分があるように思われ、競争政策との関係がどう捉えられているか判然としない部分がみられる。

以上をまとめると、日本は FTA を通じた補助金の規律に必ずしも消極ではなく、徐々に積極的になっているように見受けられる。しかし、日 EU・EPA（及び日英 EPA）で示した積極的な姿勢を継続するかどうか、競争政策との関係をどのように位置づけるかを含め、FTA を通じた補助金の規律をどのように捉えて活用するのかといった方向性は必ずしも明らかでない。この点は日 EU・EPA 後に締結した中国を含む RCEP における補助金の規律が消極的な内容であることを考慮するとなおさらである。

4．おわりに

補助金が越境的に及ぼす影響を考慮すると、何らかの国際的なコントロールは引き続き求められよう。昨今の国際的な状況に鑑みると、その必要性は一層高まっているように思われる。今後も多国間で調整が難しい見通しが続くなか、FTA を通じた補助金の規律は、本質的に限定国家間・地域の問題に対応するのに適しているという FTA の制約はあるものの、次善策として期待し得る。ただし、その効果的な活用のためには、これまでの実践に係る検証が必要であると思われる。その際には、そもそも FTA で補助金を規律することの意義を整理することも重要である。例えば、上述した外国補助金に対抗する規則案を検討中の EU のように、域内市場に一定の規模があり、単独で外国補助金に対抗し得る国・地域でない場合、FTA は協調して外国補助金に対抗する手段の一つとなる可能性を秘めている。世銀の調査においても、調査対象中 50 件強の FTA が輸出補助金について協調的な対抗措置を規定しているという。

日本についても同様に、FTA を通じた補助金の規律を政策上どのように位置づけるかとの方向性の検討や、これまでの取り組みの検証があってもよいように思われる。その際には、日本にとっての意義も考慮すべきであろう。上述した協調的な対抗措置は、日本にとって有力な選択肢となり得るのではないか。そうであれば、上記 50 件強の FTA の実施状況の分析が課題となるだろう。また、日本は、日 EU・EPA を有しながら、アジア太平洋地域で 11 カ国が参加する CPTPP と、中国が参加する RCEP の締約国であり（さらに補助金の規律が一応今後の交渉内とされている日米貿易協定も存在する）、同地域の FTA の結節点に位置づけられる。このような位置づけを通じて、今後、FTA を通じた補助金の規律を発展させ得る可能性を有している。補助金の国際的なコントロールの一手段として積極的に活用していくとすれば、FTA を通じた補助金の規律の意義を整理しながら、その活用方法と共に、正負の影響のバランスを実現する規律方法を模索していくことも重要である。

引用文献一覧

EU（2018）Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea Final Report: Main Report.

EU（2020）COM(2020) 253 final

EU（2021）COM(2021) 223 final

Horlick, G. and Clarke, P.A.（2017）" Rethinking Subsidy Disciplines for the Future: Policy Options for Reform", *Journal of International Economic Law*, 2017, 20, pp. 673–703.

Jarosz-Friis, A., et al.（2010） "EU-Korea FTA: A Stepping Stone towards Better Subsidies' Control at the International Level" in *Competition Policy Newsletter*, No.1., pp.78-80.

Mattoo, A., et al（2020）" Overview: The Evolution of Deep Trade Agreements" in Mattoo, A., et al eds, *Handbook of Deep Trade Agreements*, World Bank, pp. 1-44.

Rubini, L.（2020）" Chapter 15 Subsidies" in Mattoo, A., et al eds, *Handbook of Deep Trade Agreements*, World Bank, pp. 427-462.

Sung, J. H.（2013）"Some Reflections on Competition and Subsidies under the EU–Korea FTA" in Harrison, J. eds, *The European Union and South Korea: The Legal Framework for Strengthening Trade, Economic and Political Relations*, Edinburgh University Press, pp.87-101.

Sykes, A.（2010） "The Questionable Case for Subsidies Regulation: A Comparative Perspective", *Journal of Legal Analysis* 2(2), pp.473-523.