



RIETI Discussion Paper Series 17-J-070

EUにおける国家補助規制の正当化原理とその意義の広がり

青柳 由香
横浜国立大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

EUにおける国家補助規制の正当化原理とその意義の広がり¹

青柳由香（横浜国立大学）

要 旨

本稿は、EUにおける国家補助規制の正当化原理を明らかにするものである。国家補助規制は条約レベルのルールを通じて加盟国による補助の付与を規制する。国家はさまざまな政策目的を達成する手段のひとつとして事業者・個人に対する補助を供与する手法を採用しており、EU加盟国もその例外ではない。これを規制する事は国家の主権に基づく政策実現の手段の選択の余地を縮減することに他ならない。そのような強い制限をもたらす規制の導入がEUにおいて実現した背景にある規制の正当化原理としては、歴史的には加盟国間の通商政策的な目的が意図されつつも、域内市場における競争政策としての目的に収束したという経緯が見いだされる。学説等においては両者の他に政治的な性質、とりわけ国内レベルの民主主義を補完する効果、およびEUレベルの経済政策統合を実現する効果が規制の目的として指摘されている。これらのうち、欧州委員会および欧州司法裁判所等の実務では、競争政策としての運用がなされてきたが、2000年代以降、欧州委員会の政策文書などにおいて、EUの経済政策の実現の間接的な手段としての国家補助規制の役割も強くみられるようになっている。

キーワード：国家補助、競争法、補助金、EU

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

¹本稿は、独立行政法人経済産業研究所におけるプロジェクト「現代国際通商・投資システムの総合的研究（第III期）」の成果の一部である。また、JSPS 科研費 JP15K16936 の助成を受けた成果の一部である。本稿の原案に対して、上記プロジェクトのメンバー、ならびに経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会の方々から多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。

序章 本稿の問題意識と目的

本稿は、EUにおいて導入されている国家補助規制がいかなる目的に資するものか、すなわちどのような正当化原理を用いて加盟国の補助の付与という主権に基づく措置に対して介入を行っているかを明らかにすることにある。これを検討し明らかにする理由は、EU 国家補助規制について検討することが、日本に対する示唆を有するか否か、かりに有するとすればどのような側面において有すると考えることができるかを峻別し、今後の EU 国家補助規制に関する研究を基礎づけるためである。

本稿では次のようなアプローチで上記の課題に取り組む。まず、前提として EU 競争法の特徴と補助金規制についてなされている一般的な位置づけを確認する。次に、第 2 章では EU のルールに国家補助規制が導入された経緯を検討する。第 3 章では、欧州司法裁判所および学説による補助金規制の目的の理解や説明がどのようなものかを明らかにする。そして、第 4 章では、2005 年以降の欧州委員会の政策文書が新たな補助金規制の性質に言及していることを示す。最後に、第 5 章において歴史的経緯、欧州司法裁判所の裁判例、学説、欧州委員会の政策文書にみられる国家補助規制に関する理解を整理し、その変遷について検討する。あわせて EU 補助金規制が有する複数の目的ないし性質が、日本に対してどのような示唆をもたらさうか検討する。

(1) EU 競争法の特徴：加盟国の規律

EU の競争法は 5 つの規制からなる。すなわち、共同行為規制 (EU 機能条約 101 条)、支配的地位の濫用規制 (同条約 102 条)、企業結合規制 (合併規則²⁾、加盟国に対する公的企業等に競争法等の違反行為をさせることとなる措置の禁止 (同条約 106 条)、国家補助規制 (同条約 107 条-109 条) である。

事業者を名宛人とする共同行為規制、支配的地位の濫用規制、企業結合規制は他の法域においても一般的にみられる規制類型であり、日本の独占禁止法でいえば、それぞれ不当な取引制限 (2 条 6 項、3 条後段)、私的独占 (2 条 5 項、3 条前段)、市場集中規制 (4 章) に比される³。

EU 競争法の特徴のひとつは、他の法域にもみられる前述の 3 類型の他に、加盟国を名宛人とする公的企業等に競争法等の違反行為をさせることとなる措置の禁止 (同条約 106 条)、国家補助規制 (同条約 107 条-109 条) が規定されているところに見いだされる⁴。すなわち、EU においては加盟国も競争法によって規律されるのであり、このような規制のあり方は他の法域には見られない。

² Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation)
Official Journal L 24, 29.01.2004, p. 1-22

³ ただし、日本の独占禁止法における私的独占の禁止と EU 競争法における支配的地位の濫用規制では、規制できる行為に差異がある。

⁴ 各規制類型は以下のように規定する。

「106 条 1 項 公的事業者及び加盟国が特別のまたは排他的な権利を付与する事業者に関して、加盟国は本条約のルール、特に 18 条及び 101 条から 109 条までに定められたルールに反するいかなる措置も制定または継続してはならない。」

「107 条 1 項…加盟国によりまたは何らかの形での国家財源を通じて付与される補助で、特定の事業者または特定の物の生産を優遇することにより競争を歪曲または歪曲するおそれをもつものは、加盟国間通商に影響を与える限りにおいて、域内市場とあいられない。」

(2) 日本における EU 国家補助規制に関する研究の状況

EU 競争法において、事業者の行為が問題とされる事例において 106 条 2 項に基づく適用除外が検討される事例が頻繁にみられること、および、国家補助に関する事例が毎年多数みられるという、実務における両規制の重要性に鑑みるに、これまでの日本における両規制に関する研究はかならずしも十分とはいえない状況にあった⁵。その理由として、加盟国の行為を規制するこれらの規定は、超国家的な組織を有する EU に特有の規制であって、日本に対して示唆をもたらすものではないという理解がなされてきたものと思われる。

しかしながら、これらの加盟国を名宛人とする EU 特有の競争法規定に対する日本での受け止め方については、潮流の変化が感じられる。まず 106 条についていえば、EU が締結する経済連携協定において、2010 年に締結した韓国との経済連携協定以来、EU 機能条約 106 条自体ないし同条を母法とすることが想起される規定が挿入されるようになってきている。日本と EU との間の経済連携協定における競争法関連の規定の詳細は明らかではないが、これまでに EU が締結してきた経済連携協定の内容の傾向からは、おそらく日本との協定においても類似の規定が導入されることが想定される。経済連携協定に盛り込まれた場合、この規定の性質について、国有企業に対しても競争法を適用することを確認する国家の競争中立性を求める規定と捉えるべきか、あるいは競争法適用において公的なサービスに対する例外的な配慮を求める規定と捉えるべきか、あるいは両者であるかは議論

⁵ 106 条（公共サービス）については、101 条・102 条との関係について拙著『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、2013 年）、106 条との関係についての判例研究に小場瀬琢磨「EU 法の最前線(60)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 53 巻 4 号 75 頁（2005 年）。

国家補助規制（107 条）については、制度全体を対象とする研究論文として、市川芳治「EC 競争法と EC/EU 法の憲法化--国家補助規定の視点から」慶應法学 6 号 203 頁（2006 年）、多田英明「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 746 号 44 頁（2012 年）、「EU 国家補助規制の考え方の我が国への応用について」競争政策研究センター（2014 年）。

他の多くは国家補助の対象となる事業分野ごとのものであり、例えば以下がある。市川芳治「公共サービス放送に対する国家補助ルールの適用に関するコミュニケーション(欧州委員会通達)の改正について(上・中・下)」国際商事法務 38 巻 2 号 179 頁(2010 年)、同巻 3 号 372 頁（同年）、38 巻 4 号 504 頁（同年）。同「国家補助ルールの公共放送への適用に関するコミュニケーション(EC 委員会見解)--競争秩序と公共放送-EC 委員会の視角(下)」国際商事法務 30 巻 5 号 624 頁、30 巻 6 号 777 頁（2002 年）、真子和也「EU における航空分野の国家補助規制」レファレンス 65 巻 8 号 61 頁（2015 年）。

また、事業分野ではなく国家補助の形態の特徴を検討の射程とするものとして、租税、公的再生支援に関する論稿がある。森真成「EU における租税優遇措置と EU 条約における国家補助禁止規定と抵触問題」法学ジャーナル 69 号 160 頁（2000 年）、明田作「EU 競争法における国家補助と協同組合：協同組合税制と国家補助問題」農林金融 65 巻 9 号 601 頁（2012 年）、小場瀬琢磨「EU 法の最前線(105)EC 条約 90 条 2 段における「保護主義的税制」の評価方法--欧州委員会対スウェーデン事件[Case C-167/05, Commission v. Sweden <2008> ECR I-(未掲載)(2008.4.8 判決)]」貿易と関税 57 巻 1 号 74 頁（2009 年）、拙稿「公的再生支援について」公正取引 774 号 16 頁（2015 年）。

国家補助の手続きに関する論稿として、野村秀敏「EC 企業法判例研究(31)違法な国家補助金受領者の倒産と補助金の返還義務者(EC 委員会 2000.4.11 決定)」国際商事法務 29 巻 10 号 1246 頁（2001 年）、「政治的色彩強い国家補助金の承認--ケーススタディーに見る競争法との関係--英・独・仏」ジェトロセンサー 606 号 20 頁（2001 年）。

他の国際条約との関係について玉田大「国家補助規制と投資保護義務の抵触問題」RIETI Discussion Paper Series 16-J-051（2016 年）。

の余地がある。しかし、いずれにせよ EU 競争法として EU 域内で運用される 106 条の解釈が当該規定の解釈において何らかの影響を持つものと考えられる。そのため、現在の日本においては、経済法というより国際経済法的な視点から、106 条に関する EU 競争法の研究が要請されていると考えられる。

第 2 に、国家補助規定については、すでに EU における知見が日本の実務において参照された経緯がある。その事情は以下のとおりである。日本航空が会社更生法の適用を受けつつ、企業再生支援機構から約 3500 億円の公的資金再生支援を受け、その後 2012 年 9 月に再上場を果たしたことについて、公的再生支援の付与の仕方が競争に影響を与えたのではないかということが問題とされた。まず、2012 年から 13 年にかけて国土交通省が「公的支援に関する競争政策検討小委員会」を開催し報告書を公表した。その後、2013 年 11 月には「公正競争条件確保法案⁶」が衆議院に提出された。同法案は、事業再生支援法人・関係行政機関の長にガイドラインを勘案する「責務」を課し、また公取委にガイドラインを策定し事後的な勧告をする権限を付与することを内容とする。同法案は 2014 年度末まで継続審議だったが、年度末の解散で廃案になったようである。

さらに同じ問題意識の下、2014 年より内閣府特命担当大臣決定に基づき開催された「競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会」が同年 12 月に「中間とりまとめ」を公表した。「中間とりまとめ」は公的再生支援が様々な政策目的を達成するために行われている中、これら支援による関連する市場の競争への影響を最小限のものとすることが重要であるとの認識の下、競争政策の観点から公的再生支援を付与する際に留意すべき事項を示した。これを受けて、2016 年 3 月 31 日に公正取引委員会は「公的再生支援に関する競争政策上の考え方」を公表している。これは、補助金等の付与に関して競争政策の観点から規制する法制度がない状況において示されたものであり、競争政策としては大きな前進であったと評価されよう。この「考え方」への道筋をつけた研究会において EU の国家補助制度が参照されており、「考え方」にも EU の国家補助制度に淵源があるとみられる記述がみられる。

このように国家の措置が市場競争に対して影響を与える場合に、一定の規律を課すことを定める EU 競争法は、実務において実質的な関心を得るようになってきている⁷。

(3) 本稿の目的

かように、これまで日本において必ずしも十分な研究がなされてこなかった加盟国を名宛人とする EU 競争法について、日本においても研究が進展するモメンタムが得られた状況にあるといえそうである。

さりながら、前述のとおり、加盟国を名宛人とする両規定については、超国家的な組織である EU のルールであるから、EU のルールの研究としては意義があるとしても、日本への示唆は限定的にな

⁶ 正式名称は「公的資金再生事業者と同種の業務を営む事業者との対等な競争条件の確保に関する法律案」。 https://www.y-shiozaki.or.jp/contribution/pdf/20130828121815_aLg9.pdf (2017 年 8 月 7 日に最終確認)

⁷ くわえていえば、特定の事業者に対して所得税の額を低くすることを許すような EU 加盟国の租税法のあり方に対して EU 国家補助規定が適用されたことが、日本においても耳目を集めたことが挙げられる。とりわけ、アップル、グーグル、スターバックス、アマゾンという著名な大型グローバル企業に対する税制が問題とされ、その額が多額だったため、日本国内のメディアにおいても大きく取り上げられた（たとえば、日本経済新聞電子版 2015 年 10 月 22 日）。その際に、規制根拠となる EU の国家補助規制についての説明が付されていたため、日本における国家補助規制の認知度が高まったといえそうである。

るという見方が研究者ないし実務家の間で一般にもたれているように思われる。たしかに、超国家的な組織を有し、加盟国間の条約に基づいて規制がなされる点において EU のルールは特殊性を有するし、その点では日本への直接的な示唆を得ることは限られるかもしれない。しかし、それでもなおそのような制度的な特殊性を十分に理解したうえで、EU 国家補助規制が有する規範の面において加盟国を名宛人とする EU 競争法について研究することは、その分野における法制度を持たないと考えられる日本に対して何らかの示唆が得られるのではないか⁸。

そこで、本稿では EU の国家補助規制を対象として、国家が補助を付与することを通じて市場に介入するという主権を制限することを意味する国家補助規制が、いかなる理由を正当化の根拠として導入されているか、またその根拠が単一ではなさそうであることを明らかにする。これより、国家補助規制が EU の多数の加盟国から構成される市場だという組織な特殊性ゆえに必要なものである一方で、規制の根拠はその特殊性以外にもみいだされうることを明らかにする。筆者は、この作業を通じて、EU における国家補助規制の性質を明らかにする一方で、今後の EU 国家補助規制に関する研究がただ EU の法制度について研究するのみのものではなく、EU の組織・制度における特殊性を念頭に置きつつも、規範面において日本の補助金付与等のあり方に対する示唆を得ることができるものであることを示すことができるものと考えている。

(4) 本稿における用語の整理

先取りになるが、本稿においては、国家補助規制の性質について「通商法的」あるいは「競争法的」という文言をもちいている。

前者の「通商法的」という表現は、加盟国間に存する国境を意識し、各国の国際通商上の利害の調整ないし自由貿易の推進を目的とする場合に用いた。これは EU 研究においてはしばしば「域内市場法的」とも表現されるものである。

他方で、「競争法的」という表現は、国境を意識しない市場における競争の確保を目的とする場合に用いた。

2. EU における補助金規制の沿革

条約における補助金規制を通じて国家の主権を制限することを正当化する原理はいかなるものであるか。条約制定時の立法意図を知るためには、規制の沿革を概観することが役に立つ。現在の国家補助規制は、1957 年欧州共同体設立条約（ローマ条約）の締結時以来、言葉遣いの修正を除いて改正されていない。欧州共同体設立条約における同規定は 1951 年欧州石炭鉄鋼共同体条約の経験に基づいて導入されたものであり、またこれはハバナ憲章に影響を受けて導入されたものと解されているようである。以下では源流にあたるハバナ憲章を入り口として経時的に、各条約における補助金ないし補助に関する規制の導入の経緯を順にみる⁹。

(1) ハバナ憲章への補助金規制の導入

補助金について多国間の枠組みで交渉がなされた最初の試みは 1948 年に締結された「国際貿易機

⁸ そのような理解に立つ研究として、拙著・前掲(5)。

⁹ 101 条および 102 条の競争法の導入およびその後の発展について論ずる代表的な論稿として、David J Gerber, *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus* (1998)。

構に関するハバナ憲章¹⁰」(以下、ハバナ憲章とする)である¹¹。ハバナ憲章は国際貿易機関(ITO)の設立、および国際通商のルールを規定している。通商分野における国際機関を設立することが戦間期に生じたような経済危機を防止し、平和を維持することに有用だと考えた米国が、1940年代にITOの創設を提案した¹²。

ITOは、通商の促進、開発と経済的安定の促進、生活水準の向上、完全雇用の達成等を目的とする¹³。これに照らしてハバナ憲章は、雇用、開発と再建、通商上のルール、および紛争処理、ITOの組織等について複数の章に分けて規定がなされている。そのうち通商上のルールに係る「第4章商業政策(Commercial Policy)」のセクションCに補助金に関する規定がみられる(25条~28条)。各規程について以下に概観する。

25条は、締約国に対して補助金一般についてITOに通告する義務を、そして補助金が他の国に「重大な損害を与える」とときにはこれを付与する加盟国が協議に応ずる義務を課している(禁止はしていない)。通告義務については、いかなる形式のものであれ、加盟国が「輸出を維持し若しくは増進し又は…輸入を低減し若しくはその増加を妨げる直接又は間接の効果のある」補助金を交付し維持するときは、ITOに通告が義務付けられている。

26条は、輸出品の価格を国内向け価格以下に引き下げるような輸出補助金を禁止する。同条1項は以下のように規定する。「加盟国は、直接、間接を問わず、いかなる製品の輸出に対しても、販売の条件、租税制度の差異、および他の価格の比較可能性に影響する差異に適切な考慮をした上で、同種の製品について内国市場における購買者に課せられる比較可能な価格より低い価格でこの製品を輸出用に販売する結果を生じる補助金の付与または他の制度の設立又は維持をしてはならない」。

ただし、輸出品について、国内消費される同種の製品に課される租税の免除または払い戻しは、輸出補助金の付与とはみなされない(同条2項)。また「加盟国は、自国の製品の輸出に影響がある非加盟国が付与する補助金を相殺するために必要な程度および時期に限り、自国の製品の輸出に補助金を付与することができる。ただし、機関又はそのような行為により自国の利益が重大に害されると思料する他の加盟国の要請がある場合には、適当な場合には、問題の満足な調整に到達する観点をもって、加盟国は機関又は当該加盟国と協議をせねばならない」(同4項)。

以上の一般的なルールにくわえ、27条および28条は一次製品に関する例外的取扱いを規定している。そのため、前述の26条のルールは非一次製品に適用される。

以上のとおり、ハバナ憲章にみられる補助金規制の特徴は、一般的な補助金に関する規制は通知義務と協議義務にとどまるものとなっている点と、非一次製品に対する輸出補助金の禁止にあるといえる。結局、ハバナ憲章は発効することなく終わったが、多国間の枠組みで補助金を規制しようとする初めての試みが条約規定として合意に至ったことは大きく評価される。また後日、補助金に関する規定のほぼ全体が段階的にGATTに導入されることになったと評されている点も付言されよう¹⁴。

¹⁰ The Havana Charter for an International Trade Organization contained, in the Final Act of the United Nations Conference on Trade and Employment, held at Havana, Cuba, from November 21, 1947, to March 24, 1948 (UN Doc. ICITO/1/4).

¹¹ ハバナ憲章に関する邦語文献に、丹羽克治「戦後世界経済の再建構想とハバナ憲章」立教経済研究28巻3・4号135頁(1974年)、同「ハバナ憲章の諸条項と基本原則 上・中・下」立教経済研究29巻2号71頁(1975年)、同3号157頁(同年)、同4号187頁(1976年)。

¹² Gustavo Luengo Hernández de Madrid, Regulation of Subsidies and State Aid in WTO and EC Law (2007), at 37.

¹³ Article 1, Havana Charter.

¹⁴ Supra note 12, at 37.

（２）欧州石炭鉄鋼共同体設立条約への補助金規制の導入

①欧州石炭鉄鋼共同体設立条約の概要

欧州において国家補助の規制が初めて導入されたのは、1951年に締結された欧州石炭鉄鋼共同体設立条約（Treaty constituting the European Coal and Steel Community, ECSC 条約）¹⁵である。

ECSC 条約は、ドイツ、ベルギー、フランス、イタリア、ルクセンブルクおよびオランダの 6 カ国が締結したものであり、真の連帯を形成する具体的な行動をとり、経済発展の共通基盤を構築することによってのみ欧州における平和な関係を築くことが可能でありとの認識に基づき¹⁶、石炭および鉄鋼についての共同市場を設立し、それを通じて加盟国における経済の拡大、雇用の増大、および生活水準の向上を、他の加盟国の経済との調和をもって実現することを目的とすると規定されている¹⁷。また、政治的には、ドイツが石炭と鉄鋼の生産において再び支配的地位を占めることを阻止し、第二次世界大戦の惨禍を再び現出させないことが ECSC の目的であったと説明される¹⁸。

②補助金規定の位置づけ

ECSC 条約には補助金規制（ECSC 条約 4 条(c)）の他に、カルテル規制（65 条）、企業結合規制（66 条）、および支配的地位の濫用規制（66 条）という、他の法域にもみられるような競争法が導入されている。くわえて、加盟国を名宛人として石炭と鉄鋼産業における競争条件に影響を与えるような措置についての規定（67 条）がみられる。

世界的に見て競争法の歴史自体が長くはないが、多国間の地域的な合意において競争法が導入されたのは、この ECSC 条約が初めてである¹⁹。そのため、競争法としての運用自体は極めて限られていたものではあったが²⁰、同条約の競争法規定は、「トランスヨーロッパモデル」を導入し²¹、これがその後の欧州経済共同体設立条約に受け継がれる契機をつくったとして評価されている²²。このような評価は ECSC 条約の補助金規定が国家補助規定の導入につながったことについても同様にいえるだろう。

ECSC 条約の草案は、議論が長引き最終的に合意に至らずに終わることを避けるために、1950年の夏と秋にかけての短期間に策定されたようである²³。競争法を含む初期の草案は、中心人物である Jean Monnet とその他の少人数が、各規程の起草者と基本的な規定内容について判断をしたという

¹⁵ 規定（97 条）に基づき発効後 50 年の 2002 年 7 月 23 日に失効。

¹⁶ Preamble of the ECSC Treaty.

¹⁷ Article 2.

¹⁸ Anestis S. Papadopoulos, *The International Dimension of EU Competition Law and Policy* (2010), at 13.

¹⁹ *supra* note 18, at 14.

²⁰ *supra* note 9, at 342.

²¹ *Id.*, at 335.

²² ECSC 条約に競争法が導入されたこと、および超国家的機関（高等機関）に規制権限が付与されたことが、その後に EEC 条約（およびその後身の現 EU 機能条約）における競争法が極めて強力なものとなる契機になったとの評価がなされている（とはいえ、ECSC 条約に基づく競争法の運用は、「臆病であり一貫性に欠ける」ようなものであったという）。Laurent Warlouzet, *The Rise of European Competition Policy, 1950-1991*, EUI working paper RSCAS 2010/80; Thorsten Käseberg and Arthe Van Laer, *Competition Law and Industrial Policy: Imperfect Harmony*, in Kiran Klaus Patel & Heike Schweitzer eds., *The Historical Foundation of EU Competition Law* (2013), 168.

²³ *Supra* note 9, at 337.

24. ECSC 条約はハバナ憲章から多くの「インスピレーション」を得たとされている²⁵。しかし、4条(c)の起草過程についての研究は限られており、文献研究からは具体的にどのような形で参照されたかは明らかにすることができなかった²⁶。

ECSC 条約における補助金規制の条文を検討する前に、指摘しておくべきことがある。それは補助金規制の条約上の位置づけである。ECSC 条約は、第 1 篇は欧州石炭鉄鋼共同体、第 2 篇は共同体の機関、第 3 篇は経済的および社会的規定、第 4 篇は一般規定というタイトルの 4 篇から構成されている。

補助金に関する規定は、このうち第 1 篇欧州石炭鉄鋼共同体に置かれている。第 1 篇は、第 1 条が石炭鉄鋼共同体の設立（および共同市場の設立）、第 2 条は共同体の目的、第 3 条は共同体機関の任務、第 4 条は石炭鉄鋼共同市場において禁止される行為、第 5 条は共同体の直接の介入を限定的にして任務を遂行すべきこと、第 6 条は共同体の法人格について規定している。補助金規制は 4 条に規定されている。

これに対して、事業者を名宛人とする競争法であるカルテル規制と合併規制は第 3 篇の第 6 章「合意と集中」の下に置かれている。また、市場の競争条件に影響を与える加盟国の措置についての規定は同篇第 7 章「競争条件の阻害」の下に置かれている。

したがって、補助金に関する規定は他の競争法規定とは異なる配置がなされているといえる。この点については後述する。

次に、ECSC 条約における補助金規制はいかなる規定ぶりとなっていたか検討する。ECSC 条約 4 条は以下のように規定する。

「4 条 以下は石炭鉄鋼共同市場とあいられないものとみなされ、本条約に規定する方法により、共同体において廃止され禁止される。

(a) 石炭及び鉄鋼の移動に対する、輸出及び輸入関税、又は同等の効果を有する課徴金、並びに数量制限

(b) 生産者、購入者、又は消費者の間での、とりわけ価格、納入条件、および輸送料金について、差別する措置や慣行、並びに供給者を自由に選択することについて購買者を害する措置や慣行

(c) 補助金、国家による補助、または国家により課される特別の課徴金で、あらゆる形態のもの

(d) 市場を分割し又は消費者を搾取することとなる制限的慣行」

²⁴ Id, at337.

²⁵ Tim Maxian Rusche, *General Theory on Compatibility of State Aid*, in Herwig C. H. Hofmann & Claire Micheau eds., *State Aid Law of the European Union* (2016), at 223.

²⁶ ECSC 条約の補助金規制についての先行研究が限られている理由は、国家補助に関する運用が低調だったこともあり、研究自体が 90 年代に入るまで他の競争法一般に関する研究ほどなされなかったことにあるのではないか。

他方で、競争法のうち 65 条および 66 条に関する起草過程については詳細な先行研究がみられる。欧州だけでなくアメリカも含む、トランスアトランティックな陣容で競争法に関する政策策定がなされた詳細につき、Brigitte Leucht, *Transatlantic Policy Networks in the Creation of the First European Anti-trust Law: Mediating between American Anti-trust and German Ordoliberalism*, in Wolfram Kaiser et al. eds., *The History of the European Union: Origins of a Trans- and Supranational Polity 1950-72* (2008), at 56. また、邦語論文では、金井貴嗣「EU 市場支配的地位濫用規制の生成」中央ロー・ジャーナル 12 巻 1 号 (2015 年) 43 頁が詳細に検討している。

補助金に関する規定は4条(c)である。同項は欧州統合計画において初めて補助金に関する禁止が導入されたものであるが、その適用の射程は当然のことながら石炭と鉄鋼に関する産業に限られていた。同項の下で、あらゆる補助金は石炭鉄鋼共同市場にあいれないものとみなされ、厳格かつ無条件に禁止されるため、高度に介入主義であると評されている²⁷。EEC条約にみられる国家補助規定とは異なり、競争の歪曲やそのおそれを要件として求めておらず、*de minimis* ルールも適用されない（この理解については判例法理が確立している²⁸）という点に、厳格さが見いだされる。また、現行のEU機能条約における補助金規制にみられる選択性の要件やまた正当化の余地について何ら規定していないことも、その厳格性を増す要素である。

このように厳格な規定ぶりが導入された背景には、ECSC条約が、石炭及び鉄鋼産業に対する加盟国の補助を排して共同体レベルで補助を付与するようにすることを意図したためであると説明される²⁹。この点については裁判例も次のように述べる。「共同体内において補助金または補助を付与し、およびいかなる形態であれ特別の課徴金を課す権利を、共同体機関に持たせ、加盟国からはこれを与えずにおくという意図」があると述べている³⁰。

しかし、石炭鉄鋼産業に対する一切の補助金がなされなくなったわけではなく、ECSCのみが補助を付与することが許されていた³¹（なお、ECSCの資金は加盟国ではなく事業者の拠出によっていたという点でEECとは異なる³²）。

しかしECSC条約が採用したアプローチは早期の段階でうまく機能しなくなり、結局、共同体からの資金に加えて、加盟国も補助を付与するということがおこなわれたようである³³。その理由は、欧州石炭共同体の執行機関である高等機関（High Authority）が付与する補助金の資金源が加盟国ではなく民間にあったため財源が不足したようである³⁴。そのような状況に応じて、1965年以降、委員会によって石炭・鉄鋼産業に対する補助が石炭鉄鋼共同市場において容認される条件が新たに定められるようになり、運用が緩和されている³⁵。

③検討

ECSC条約4条(c)は、条約全体におけるいわば総則にあたる篇に置かれていること、同じ4条に規定されている条項の内容が通商法に係るものであるとみられること、また競争法に関する規定が

²⁷ Juan Jorge Piernas López, *The Concept of State Aid Under EU Law* (2015), at 33; *supra* note 12, at 292. ただし後日、加盟国が石炭鉄鋼産業に対して補助を付与することを一定の場合に承認する制度が導入されているようである。López, at 34, FN68. 同項の直接効果に関する記述も参照。

²⁸ Case C-111/99 P *Lech-Stahlwerke GmbH v Commission of the European Communities* [2001] ECR I-727, para. 41; *Joined cases T-129/95, T-2/96 and T-97/96 Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH and Lech-Stahlwerke GmbH v Commission of the European Communities* [1999] ECR II-17, paras. 98 & 99; *Joined cases T-12/99 and T-63/99 UK Coal plc v Commission of the European Communities* [2001] ECR II-2153.

²⁹ *supra* note 27, at 34.

³⁰ Case 30/59 *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v High Authority of the European Coal and Steel Community* [1961] ECR 1, at p. 22.

³¹ *Supra* note 12, at 292.

³² *Id.*, at 292.

³³ *supra* note 27, at 35.

³⁴ *Id.*, at 35, FN 70.

³⁵ おそらく最初の決定とみられるものとして *Décision n° 3/65, du 17 février 1965, relative au régime communautaire des interventions des États membres en faveur de l'industrie houillère*, OJ 31 [1965], p. 480. 厳格な運用から緩和がみられるようになったことについて、*Case C-390/98 H.J. Banks & Co. Ltd v The Coal Authority* [2001] ECR I-6117, at para. 65; *supra* note 27, at 34.

別の篇に置かれていることから、当時、競争法であると認識されてはいなかったのではないかと考えられる³⁶。そうであれば、EEC 条約において競争法として位置づけられるようになる契機はいかなるところにもとめられるのかを検討する必要がある。

条約における位置づけと、厳格な禁止というその規定ぶりからも ECSC 条約 4 条(c)が EEC 条約における国家補助規定の直接のモデルになったと評価することは難しかろう。しかしながら、上述のようにうまく機能しなかったという経験から、後述するように EEC 条約の策定において国家補助の禁止に対する例外を定める必要があることが認識されたのであり、また国家補助を規制すること自体に関して先鞭をつけたことから重要な規定であると評されている³⁷。

（3）欧州経済共同体設立条約による国家補助規制の確立へ

①1955 年メッシーナ決議による「共同市場」設立に向けた合意

ECSC の加盟国 6 か国は、1955 年 6 月にメッシーナ会議³⁸において、ECSC 条約の下での石炭鉄鋼に限定された共同市場から進め、経済領域における全般的な「共同市場」の創設に向けた合意を決議した（メッシーナ決議³⁹と呼ばれる）。同決議においては、のちの欧州経済共同体および欧州原子力共同体成立に向けての理念が示され、その目的に向けた諸目標について合意がなされた。

メッシーナ決議では、交通運輸、エネルギー、および原子力エネルギーの各分野についての目標がまず最初に挙げられ（同決議 I-A）、続いて、域内関税や数量制限を廃止した欧州共同市場の設立が謳われ、そのために検討が必要な事項が挙げられている（同決議 I-B）。検討が必要な事項については以下のように決議されている。

「6 カ国政府は、域内関税や数量規制を廃止したヨーロッパ共同市場の成立が、経済政策の領域での行動目標であると了解した。それらの諸国は、この市場が段階的に到達されるべきだと確信する。この目標の実現には、以下のような諸問題への検討が必要となる。

(a) 非加盟国に適用される関税体系が漸進的に統一されるための適切な諸手段、および、加盟国間の貿易障壁の段階的削減への手順と速度。

(b) 財政的、経済的、そして社会的分野での、加盟国の全般的な政策を調整させるためにとられるべき手段。

(c) 共同市場を創造し発展させるための、加盟各国の通貨政策の十分な調和を確保するための、実現可能な段階の導入。

(d) 適用除外の体系。

(e) 再適用基金の設立と運用。

(f) 労働力の自由移動の段階的導入。

(g) 共同市場における競争の作用を保証する規則の策定、とりわけ国家差別（discrimination nationale）を排除するようなもの。

³⁶ くらべて競争に対する影響が要件として挙げられていないことも根拠として指摘しうる。

³⁷ *supra* note 27, at 35.

³⁸ メッシーナ会議の概要と位置づけについて、遠藤乾編『原典ヨーロッパ統合史』（名古屋大学出版会、2008 年）290 頁 [細谷雄一]。

³⁹ Résolution adoptée par les ministres des Affaires étrangères des États membres de la CECA (Messine, 1er au 3 juin 1955).

(h) 共同市場を実現し運用させるために適当な、組織的な部局⁴⁰。」

本稿との関係では、「(g) 共同市場における競争の作用を保証する規則の策定、とりわけ国家差別 (discrimination nationale) を排除するようなもの」が挙げられていることが重要である。

メッシーナ決議は、条約作成の準備について、「専門家による支援を受けた政府代表による委員会が行う」(II-2)として、委員会が最終報告書を外相に提出することが求められている(II-4)。その最終報告書は、1956年にスパーク報告書として提出されるが、先のI-B(g)に関連して詳細な検討がなされている。

②スパーク報告書(1956年)による補助(aides)規制の提案

メッシーナ決議は、各国代表者によって構成される政府間委員会を設置した。その中において、ベルギー外相スパークを議長として政府代表者で構成される統括委員会が通称「スパーク委員会」である。この政府間委員会はECSC加盟国6か国に加えて、イギリスを迎えた7か国で構成され1955年7月から始動した(イギリスは1955年に不参加を表明した⁴¹)。政府間委員会は、統括委員会の他、9つの委員会から構成され、そのうちのひとつが共通市場・開発・社会問題委員会であった。これらの専門家委員会からの報告書に基づき、総まとめとなる報告書が作成され、1956年18-20日にスパーク委員会において合意がなされた(スパーク報告書⁴²と呼ばれている)。そして、5月29-30日にヴェネツィアで開催された外相会議(ヴェネツィア会議)において、このスパーク報告書が条約交渉のたたき台として採用された⁴³。

スパーク報告書は、第1部が共同市場、第2部がユーラトム、第3部は早急な行動が求められる分野、と題される全3部から構成されている。各部のサブカテゴリーとして大きなものから順に篇、章、節が置かれている。共同市場と題された第1部をみると、まず序論において共同市場に関する理念について説明する。つづいて、第1篇「市場の統合」においては、関税同盟、輸出入の割り当て、サービス、農業、第2篇「共同市場の政策」においては、競争に関する規制、歪曲の是正および立法の接近、運輸に係る料金と政策、支払いの均衡、がそれぞれ章として取り上げられている。

競争法(ないし競争の重要性)および補助金の規律に関する記述は、第1部の序論において共同市場における両者の意義が述べられており、くわえて、同部の第2篇「共同市場の政策」第1章「競争に関する規制」の下で、それぞれ第1節「企業に適用される規範」、第2節「加盟国により付与される補助に関する規制」(Règles concernant les aides accordées par les Etats)、および同部同篇第2章「歪曲の是正および立法の接近」の下で、第1節「歪曲」、第2節「立法の接近」においてみられる。

ここでは国家補助規制についてのスパーク報告書の立場が明らかにされている箇所として、第1部「共同市場」第2篇「共同市場の政策」第2節「加盟国により付与される補助に関する規制」を確認

⁴⁰ 訳は遠藤乾編『原典ヨーロッパ統合史』(名古屋大学出版会、2008年)292頁[細谷雄一]による。ただし(g)は筆者が訳出した。

⁴¹ Minute of Meeting of the Cabinet's Economic Policy Committee on 11 November 1955, E. P. (55), 11th Meeting. CAB 134/1226. 遠藤・前掲(40)、298頁[細谷]。

⁴² Spaak, Paul-Henri. (1956) Rapport des chefs de delegation aux Ministres des Affaires Etrangères. 簡略化した英語版に、Report of the Heads of Delegation to the Ministers of Foreign Affairs, SG/A (56) 4 (21 April 1956), 46-48.

⁴³ 経緯について、遠藤・前掲(40)、306頁[川嶋]。

する。この箇所ではスパーク報告書は、国家補助規制の必要性を提言している。その理由は、「事業者に与えられるべき不可欠の保障のひとつは、競争相手が享受する人為的な優位性によって試合 (jeu) がゆがめられる可能性がないということである。したがって、国家によって付与される国家補助は外形によらず精査されねばならない。…⁴⁴」からだという。

そして、同報告書では、規制のあり方については、①「この分野においてとられるべき一般原則、受容される一時的な例外、そして適切な手続きが規定される必要がある。」、②「一般的なルールは、特定の生産における特定の事業者を優遇することにより競争と活動の分布 (la répartition des activités) を歪曲する限りにおいて、いかなる形態であっても補助は共同市場とあいられない、というものである」と述べる。

③スパーク報告書における国家補助規制

スパーク報告書の国家補助規制に関する提案は、いくつかの点でハバナ憲章や欧州石炭鉄鋼共同体設立条約における規制のあり方とは異なっている。

第1に、ハバナ憲章が「補助金 (subsidies)」、ECSC 条約が「補助金または補助 (les subventions ou aides)」という文言を用いていたのに対して、スパーク報告書は「補助 (les aides)」という文言を用いていることである⁴⁵。

第2に、ハバナ憲章および ECSC 条約が、補助金に関する規定を関税等の通商ルールに関する箇所に置いていたのに対し、スパーク報告書では、競争の項に位置づけられるようになったことである。この点については、同報告書の第1部序論が市場における競争に関する理解を次のように示している。

「現代の世界における経済状況の下では、市場と競争の拡大は、最も合理的な活動の分布や最も望ましい拡大の速度を確実なものとするに十分ではない。

第1に考慮されるべきは、事業者による規模の追求あるいは事業者間の合意という慣行であり、それでもたらされる独占的行為、差別をする能力、市場の分割の可能性である。それゆえ、二重価格が関税と同様の効果を有すること、ダンピングが経済的に健全な生産を危険にさらすこと、そして市場の分割がその区画を代替すること⁴⁶を避けるために、企業に適用される競争ルールが必要である。

第2は、自国籍の事業者を優遇するような広くみられる国家の介入である。したがって、一般的利益や生産の拡大に有用な補助と、競争を歪曲する目的と効果を有する補助を見分ける必要がある。⁴⁷」

このように、スパーク報告書は市場経済において、事業者の行為だけでなく国家の介入もまた競争

⁴⁴ Spaak report, at 57.

⁴⁵ 各条約における補助金ないし補助の概念の射程については本稿の議論の対象ではないのでこれを検討することはしないが、これに関連して注目されるのは、「[補助]がとる外形に関わらず、国家により付与される補助は精査されねばならない」という叙述である (Spaak report, at 57.)。これには「一群の事業者または産業部門に対して、通常課される負担の免除を付与することは、公的な資金からの補助金と同様の効果を有し、検討においては同様に分類される」と、例示が付されている (Id.)。このような説明からは、広く「補助」を概念しようとする立場がみうけられよう。

⁴⁶ 原文は “que la répartition des marches se substitue à leur cloisonnement.” 国境等の市場統合前にみられた市場の区画が、市場統合後に事業者らにより市場分割されてしまう可能性を意味しているものと考えられる。

⁴⁷ Spaak report, at 16-17.

に対して悪影響をもたらすものであるという認識を示している。

そしてそのような認識に基づきつつ、国家が付与する補助の規制が共同市場政策においてどのように位置づけられるかを明示しているのは、「国家に適用される競争ルールは、したがって、その大部分は、企業に対する競争ルールの適用を促進する、あるいは補完するものである⁴⁸」という記述であろう。この記述から、スパーク報告書が、原則として、補助の規制を競争ルールとして位置づけていることが明らかに分かる。しかしながら、「その大部分は (pour une large part)」という文言が付されている点に注意が必要である（この文言の意義について後述する）。

第3に、規制のあり方である。ハバナ憲章では補助金一般についての通告義務と、輸出品の価格を国内向け価格以下に引き下げようとする輸出補助金の禁止をその内容としていた。また、ECSC条約では前述したとおり、あらゆる補助金は石炭鉄鋼共同市場にあってはならないものとみなされ、厳格かつ無条件に禁止するという規定ぶりをとっていた。これに対してスパーク報告書は、国家により付与される補助について、一般原則として、「いかなる形態であっても補助は共同市場とあってはならない」としつつ、「受容される一時的な例外」の必要性を謳っている。このように許容される補助を例外として設けることが提案されたのは、ECSC条約4条(c)がうまく機能しなかったことを踏まえたものではないかと推測される。

第4に、スパーク報告書では補助の規制の要件に競争法な性格と通商法的な性格の両方がみられるようになった点が注目される。ハバナ憲章では「輸出を維持し若しくは増進し又は…輸入を低減し若しくはその増加を妨げる直接又は間接の効果のある」補助金について通告義務が生じ、そして、輸出品の価格を国内向け価格以下に引き下げようとする輸出補助金については禁止というように、あらゆる補助金が規制を受けるのではなく、規制される補助金が輸出入量ないし価格に影響を与えるという要件が付されていた。他方、欧州石炭鉄鋼共同体設立条約では無条件の禁止であった。

これに対して、スパーク報告書の提案では、補助の禁止において、「競争と活動の分布を歪曲するものは (faussent la concurrence et la répartition des activités)」という要件が付されている。これはふたつの要素に分けられよう。すなわち、「競争の歪曲」と「活動の分布の歪曲」であり、これらはいずれかを充足すれば要件を充足する選択的なものだろう。前者は競争に対する悪影響を要件として求めるものであり、国家補助規制を競争法として規定することを提案していると理解される。後者は、事業者がどこで事業活動を行うかという判断に対して影響を与えることを意味しているように思われる。これを共同市場内における活動の分布、すなわちいずれの加盟国で事業活動を行うかについての事業者の判断に影響を与えるということだと捉えれば、通商法的な性質を有する要件だといえよう。

先に第2として指摘したとおり、スパーク報告書は国家補助規制を「大部分」は競争法として捉えていることを明示している。「競争の歪曲」が要件に盛り込まれたことはこの立場と整合しよう。他方で、国家補助規制の「大部分」以外として残る性質ないし役割は、「活動の分布の歪曲」にみられるような通商法としての性質を意図していたのではないだろうか。

④1957年欧州経済共同体設立条約における国家補助規制

スパーク報告書は1956年5月29-30日にヴェネツィアにおいてECSCの6加盟国の外相によって検討され、共同市場およびEURATOMの設立条約を準備するための政府間会議の交渉の基礎として採択された。そして最終的に、1957年欧州共同体設立条約 (Treaty establishing the European

⁴⁸ Id, at 57.

Economic Community, EEC 条約、ローマ条約) が締結された。

EEC 条約は、旧 92 条から久 94 条にかけて国家補助に関する規律を規定しており⁴⁹、これらは若干の文言の修正を受けた以外は、現在の EU 機能条約 107 条から 109 条と同様の規定である。107 条から 109 条は次のように規定する⁵⁰。

「第 107 条 (EEC 条約第 92 条)

1 本条約に別段の定めがある場合を除き、加盟国によって供与されるあらゆる補助又は形態を問わず国庫から支給されるものであって、特定の事業者又は特定の商品の生産に便益を与えることにより競争を歪曲し又はそのおそれがある補助は、加盟国間の通商に影響を及ぼす限り、域内市場と両立しない。

2 次に掲げる補助は、域内市場と両立する。

(a) 個々の消費者に供与される社会的性格を有する補助。ただし、当該補助は対象産品の原産地に基づいて差別なく与えられなければならない。

(b) 自然災害その他異常事態により生じた損害を補填するための補助

(c) ドイツ分割により影響を受けたドイツ連邦共和国の一定地域の経済に対し、ドイツ分割による経済的不利を補償するために必要な限度において与えられる補助。リスボン条約が発効して 5 年の後、理事会は欧州委員会からの提案に基づいて本条項を削除する決定を採択できる。

3 次に掲げる補助は、域内市場と両立するものとみなすことができる。

(a) 生活水準の非常に低い地域又は深刻な雇用不足の生じている地域、並びに構造的、経済的及び社会的状況に鑑みて第 349 条に当たる地方の経済開発を促進するための補助

(b) 欧州の共通利益となる重要な計画の達成を促進するため、又は加盟国の経済の重大な攪乱を救済するための補助

(c) 一定の経済活動の発展又は一定の経済地域の開発を容易にするための補助。ただし、当該補助が共通の利益に反する程度まで、欧州連合の通商条件を変更しないことを条件とする。

(d) 文化及び遺産の保存を促進するための補助。ただし、当該補助が共通の利益に反する程度まで、欧州連合の通商条件及び競争に対して影響を与えないことを条件とする。

(e) 欧州委員会の提案に基づき、理事会の決定により特定されるその他の種類の補助

第 108 条 (EEC 条約第 93 条)

1 欧州委員会は、加盟国と協力し加盟国内に存在する補助の制度を常時審査する。欧州委員会は、加盟国に対し、域内市場の漸進的発展又は運営のために必要とされる適当な措置を提案する。

2 欧州委員会は、関係当事者に対し意見提出の機会を通知した後、加盟国又は国家の資金により与えられる補助が、第 107 条の規定により域内市場と両立しない又は不当に利用されていると認めるときは、当該加盟国に対し、欧州委員会が定める期間内に当該補助の廃止又は修正を求める決定を行う。

⁴⁹ なお、EEC 条約と同様にスパーク報告書において検討をされて、EEC 条約と同時に署名がなされた欧州原子力共同体設立条約 (Treaty establishing the European Atomic Energy Community) は、国家補助に関する特別な規定は有していない (ただし EAEC 条約 6 条(a)のみが補助金 (subsidy) に言及している)。そのため、原子力分野にも EEC 条約の国家補助規定が適用されるものと考えられているようである。See Case 188-190/80 Opinion of Advocate General Reischl on United Kingdom, France and Italy v Commissio [1982] ECR 2545; Supra note 12, at 293.

⁵⁰ 以下の訳は多田英明他「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」(競争政策研究センター、2012 年) 資料編 1 頁に依拠する。

当該加盟国が、定められた期間内に当該決定に従わないときは、欧州委員会又は他の関係加盟国は、第 258 条及び第 259 条の規定にかかわらず、当該事案を直接欧州連合司法裁判所に提訴できる。

理事会は、いずれかの加盟国の要請を受け、当該決定が例外的な事態により正当化されるときは、第 107 条の規定又は第 109 条により定められる規則によらず、当該加盟国が供与しているか又は供与することとしている補助が域内市場と両立するものとみなされる旨を、全会一致で決定できる。欧州委員会が、当該補助に関して本項第 1 段に定める手続を開始しているときは、当該加盟国の理事会に対する要請は、理事会がその態度を表明するまで当該手続を停止する効果を有する。

もっとも、理事会が加盟国による要請があつてから 3 か月の期間内に態度を表明しないときは、欧州委員会が当該事例に関する決定を行う。

3 欧州委員会は、意見を提出することのできる十分な時間を与えられる形で、補助を供与又は修正するあらゆる計画について加盟国から通知を受ける。欧州委員会は、当該計画が第 107 条の適用において域内市場と両立することができないと考えるときは、遅滞なく前項に定める手続を開始する。当該加盟国は、当該手続により最終決定が下されるまでは、計画している措置を実施できない。

4 欧州委員会は、第 109 条に従い理事会が本条第 2 項に規定される手続を免除される旨決定した国家補助の類型に関する規則を採択することができる。

第 109 条 (EEC 条約第 94 条)

理事会は、欧州委員会の提案を受け、また欧州議会と協議した後、第 107 条及び第 108 条の適用のために適当な全ての規則を制定すること、並びに取り分け第 108 条 3 項の適用条件及び本手続を免除される補助の類型を定めることができる。」

EEC 条約における国家補助に関する規定は、実体規定においては⁵¹、スパーク報告書の提案を採用した部分と、提案とは異なる規制の仕方を採用した部分とがある。スパーク報告書の提案を採用した部分としては、第 1 に、「補助金」ではなく広く「補助」を規制している点が挙げられる。この点については、オランダ代表が「補助 (aides)」と「補助金 (subsidies)」の両者を禁ずることを提案したが、フランス等が両文言を入れる必要はないと主張したようである⁵²。

第 2 に、国家補助の原則禁止と例外的な許容という規定の仕方をしてのことである。これにより、加盟国は例外に該当する限りにおいて政策手段として補助を用いることが可能となった。

このようにした理由としては、ひとつには ECSC において厳格な補助金禁止制度をとりつつも、結局は前述の経験が影響したものと思われる。これにくわえて、ヴェネツィアでの外相会議における議論が影響しているものと思われる。同会議では、フランスの代表 (Christian Pinau 外相) が、国家により経済構造が違ふので、ある程度のディリジズム (dirigisme、国家介入) を許すべく、各加盟国が国内経済政策においてかなりの自由を保持するように条約が定められる必要があると主張した⁵³。このような立場は、イタリアの代表 (Gaetano Martino 外相) が後日語ったように「ECSC での経験が、連邦的な権力の設立や、多数の部分的な主権の委譲の寄せ集めを通じた欧州の政治的統一 (unification) の達成は不可能だということ教えてくれた⁵⁴」ことに立脚しているようである。この

⁵¹ 手続き規定のあり方は、スパーク報告書と EEC 条約とでは多く異なる。本稿の射程外なので、詳細には触れない。

⁵² *supra* note 27, at 42.

⁵³ *Id.*

⁵⁴ *Intervento di Gaetano Martino (Roma, 18 gennaio 1957), Ministero degli affari esteri (sous la*

ような発言を受け、EEC 条約の起草において、加盟国の主権を完全にないし大幅に超国家的な組織にゆだねようとするアプローチはとられなかったようである（「モネイズムの後退」とする評価がみられる⁵⁵⁾。このような立場は、スパーク報告書が提示した ECSC とは異なる国家補助規定のあり方を、EEC 条約に導入することを容易にするものであったろう⁵⁶⁾。

また、ECSC 条約とは異なり、共同体自体が付与する補助金（「共同体補助金 (Community aid)」と呼ばれる）は制度に採用されなかったのは⁵⁷⁾、このような立てつけの変更および ECSC における資金の確保が困難であったという経験によるものであろうと考えられる。

他方で、スパーク報告書とは異なる特に重要な点は、国家補助規制の規定ぶりにおいて、禁止される補助金に該当するための要件として「競争を歪曲する、又は歪曲するおそれ」があることと規定された点である。つまり、スパーク報告書では「競争の歪曲」の他に「活動の分布の歪曲」が挙げられていたが、EEC 条約は前者のみを採用し、またその「おそれ」も規制の射程に含めている。

この結果、国家補助規制は競争法としての性質づけを受けるようになり、それに合わせて条約における位置づけにおいても、事業者を名宛人とする共同行為規制・市場的地位の濫用規制、そして加盟国を名宛人とする競争制限的な措置の禁止の規定に続けて配される形となり、競争法規定の箇所に置かれるようになったものと考えられる。

このように国家補助の禁止の要件から「活動の分布の歪曲」が除かれた理由は、これまで筆者があたることができた先行研究からは必ずしも明らかではない。たとえば、ヴェネツィアでの外相会議においてドイツの代表 (Walter Hallstein 外相) が、ドイツにとっては競争政策が最重要であるとして、公的当局、カルテル、独占のいずれによるものであろうと、競争の歪曲を阻止する競争規制を採択する必要があると主張したことなどが公開されている文書からは読み取ることができる⁵⁸⁾。ここでは、事業者だけでなく、競争を歪曲するような国家の行為が競争法により規律されるべきことが論じられていることが注目される。しかし、このような主張がなされたことは国家補助規制の射程を競争を歪曲する行為のみに限り、「活動の分布を歪曲」する行為を除くことにはつながらない。

この点で比較の対象となるのは、同様に加盟国を名宛人として、公的事業者等に対して行う措置が競争法に違反することを禁ずる旧 EEC 条約 90 条 1 項 (現 EU 機能条約 106 条 1 項) である。旧 90 条 1 項は、条約において他の競争法と並べて同じ位置に規定されており、競争法として位置づけられるのが一般的である。しかし条文は、「公的事業者及び加盟国が特別のまたは排他的な権利を付与する事業者に関して、加盟国は本条約のルール、特に 7 条及び 85 条から 94 条までに定められたルールに反するいかなる措置も制定または継続してはならない。」(カッコ内は旧条文番号) と規定してお

dir.). Gaetano Martino e l'Europa, Dalla Conferenza di Messina al Parlamento europeo. Roma: Istituto poligrafico e zecca dello stato, 1995. p. 66-78 (available at https://www.cvce.eu/obj/intervento_di_gaetano_martino_roma_18_gennaio_1957-it-d8e698be-73ee-4beb-8c53-de3f604e0076.html).

⁵⁵⁾ John Gillingham, *European Integration 1950-2003: Superstate of New Market Economy?* (2003), at 16.

⁵⁶⁾ 同旨に、supra note 27, at 40.

⁵⁷⁾ Id, at 36.

⁵⁸⁾ *Projet de procès-verbal de la conférence de Venise (29-30 mai 1956)*, Archives historiques du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Rue de la Loi 175. *Négociations des traités instituant la CEE et la CEEA (1955-1957)*, CM3. Conférence des ministres des affaires étrangères, Venise, 29-30.05.1956, CM3/NEGO/093 (available at http://www.cvce.eu/obj/projet_de_proces_verbal_de_la_conference_de_venise_29_30_mai_1956-fr-af6e5adf-01a5-4f22-88cd-8354a265e5db.html).

り、特に旧 85 条から旧 94 条（現 EU 機能条約 101 条から 110 条）までの競争法規定が言及されているものの、一般的に条約ルールに違反することを禁じており、その射程はきわめて広い。

現在の EU 条約においては、EU 条約 4 条 3 項で加盟国が条約ルールに対して誠実に協力する義務（Sincere Cooperation）が規定されているが、現 EU 機能条約 106 条 1 項（旧 EEC 条約 90 条 1 項）は、特に加盟国と公的事業者らとの関係における誠実協力義務を確認するものと解されており⁵⁹、同条では、違反してはいけない条約ルールの例として特に競争法が挙げられているが、条約ルール一般についての順守義務が規定されている。なお、現在の EU 条約 4 条 3 項の下の誠実協力義務は、EEC 条約 5 条にその淵源を有すると考えられている⁶⁰。したがって、旧 EEC 条約 90 条 1 項は、特に競争法に言及しつつも、この旧 EEC 条約 5 条における加盟国に求められる条約上の義務の順守義務を、加盟国と公的事業者らとの関係において確認したものといえそうである。

かように、おなじく加盟国を名宛人とする競争法として一般に認識されている規定ではあるが、旧 EEC 条約 90 条 1 項は競争法以外のルールとの関係においても加盟国を規律し、他方で旧 EEC 条約 92 条では加盟国の補助の中でも競争を歪曲する補助の付与のみが規制の対象とされることとなったという差異がある。

このような帰結が生じた理由は、先行研究からは明らかではない。アーカイブなどで公開されている条約起草の交渉過程に関する資料を精査することによってこの点を解明することも可能かもしれないが、本稿においては明らかにすることができなかった。

（４）小括

現在の国家補助規制が導入された EEC 条約について、前身である ECSC の設立条約と、さらにこれに影響を与えたと考えられているハバナ憲章における補助金ないし補助の規制について検討をすることで、EEC 条約の締結時において、国家補助規制は域内市場における競争を確保する目的を有する競争法として導入されたようであることが分かった。

補助金を規制することについての多国間の取組みであったハバナ憲章では、補助金規制は、関税などとならんで自由貿易を推進するための通商法として規定されていたようである。このハバナ憲章の影響の下で策定された ECSC 条約においても、同様の位置づけにあったといえる。

他方で、共同市場の設立が意図されたメッシーナ決議以降の交渉では、同市場における競争を確保するための規制を導入する必要があることが強く意識されるようになった。また、メッシーナ決議の段階からすでにそこでの競争に対して悪影響を及ぼす主体は事業者に限られず加盟国も含まれるという認識がみられている。そのような問題意識の下、スパーク報告書において、国家補助規制は「大部分は」事業者に対する競争ルールによる規制を促進・補完するものと位置づけられた。しかし、同時に「活動の分布を歪曲」するような場合、すなわち補助のインセンティブを契機に事業者が活動の拠点をある場所から他の場所に移す（おそらくは所在する加盟国を移動する）ような効果を有する補助も規制の対象とすることが提案されている。補助を付与する加盟国への産業の偏在が懸念されたものと思われ、これは通商法的な規制といえよう。

⁵⁹ Case 13/77 INNO v ATAB, paras.31-32 ; Alison Jones & Brenda Sufrin, EC Competition Law, 3rd ed. (2008), 625. 邦語での説明に拙著・前掲(5)、20 頁。

⁶⁰ Hermann-Josef Blanke & Stelio Mangiameli eds., The Treaty on European Union (TEU): A Commentary (2013), at 560. EEC 条約 5 条は次のように規定する。「加盟国は、本条約から生じる又は共同体組織の行為の結果生じる義務を遂行することを確保するために適切なすべての一般的または特定の措置をとらねばならない。加盟国は、共同体の目的の遂行を助けねばならない。加盟国は、本条約の目的の達成を害するような措置をとってはならない。」

しかし、最終的に採択された EEC 条約における国家補助規制は、その要件において「競争の歪曲または歪曲するおそれ」という文言が入ったことにより、競争法的性質を明確にしている。条約全体における配置のされ方も競争法としてまとめられている。

3. 裁判所および学説による国家補助規制の理解

ここまで、EEC 条約締結に至るまでの歴史的経過をたどることにより、現在の EU 機能条約に規定されている国家補助規制の性質についてどのように考えられてきたか検討した。本章では、条約制定以降、欧州司法裁判所および学説においてどのように国家補助規制が捉えられてきたかを明らかにする。

本章ではまず 1 節において裁判例と学説について検討するにあたり背景になるとと思われる、国家補助規制の実務における運用の状況について概観する。2 節では、裁判例を通じて欧州司法裁判所が国家補助規制の性質についてどのような理解を示してきたかを明らかにする。3 節では学説がどのように国家補助規制を説明してきたかを整理する。

(1) 国家補助規制の運用の状況

国家補助規制は、十分なエンフォースメントがなされない期間が長く続くなど、他の競争法規定とは異なる運用の進展の沿革を有すると評価されている⁶¹。運用のあり方の変化の状況を概観するにあたり、国家補助規制の運用の状況を 3 つの時期に区分している Kleiner の整理が有用である⁶²。以下では Kleiner の整理にしたがいつつ、適宜、本稿との関係で有用な事実や評価を付記して、国家補助規制の運用状況を概観する⁶³。また Kleiner の立場が示された 2006 年以降の状況について、第 4 期を付記する。

第 1 期は条約成立から 1980 年代半ばまでである。ローマ条約の成立後、当初は国家補助規制は大きく期待がもたれたものの、1960 年代終わりには加盟国の補助金合戦の阻止が困難になり、1970 年代および 80 年代初期の経済の停滞期には共同体は「無力化」し、同時期には失業率の高まりから加盟国ごとにとられた保護主義的な措置が求められ、特に繊維および鉄鋼の分野において補助金合戦がみられた⁶⁴。1980 年代初期には国家補助の付与前の加盟国からの通知が適切に実施されていない状況だったようである⁶⁵。この期間は「暗黒時代」とも言及されている⁶⁶。

第 2 期は 1980 年代半ばから 1990 年代終わりごろまでである。委員会と欧州司法裁判所が、国家補助の禁止の原則に向けて、厳格な規律を打ち立てようとした時期にあたる⁶⁷。1985 年に競争担当委員に Peter Sutherland が、その後任として 1989 年に Reon Brittain が着任して以降、ようやく

⁶¹ Thibaut Kleiner, *Modernization of State Aid Policy*, in Erika Szyszczak ed., *Research Handbook on European State Aid Law* (2011), at 6.

⁶² これに対して 1999 年に公表された Lavdas & Mendrinou は 4 時期（第 1 期：1958 年から 1970 年代初期、第 2 期：1970 年代初期から 1980 年代中期、第 3 期：1980 年代中期から 1990 年代中期、第 4 期：1990 年代中期以降）に区分する。Lavdas & Mendrinou, *Politics, Subsidies and competition: The New Politics of State Intervention in the European Union* (1999).

⁶³ Thibaut Kleiner, *The State Aid Reform*, in Michael Sánchez Rydelski ed., *The EC State Aid Regime: Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade* (2006), at 828.

⁶⁴ *supra* note 61, at 6.

⁶⁵ Mitchell Smith, *Integration in Small Steps: the European Commission and Member State Aid to Industry*, *West European Politics*, 19:3, 563-582.

⁶⁶ *supra* note 63, at 828.

⁶⁷ *Id.*, at 828.

一貫した政策がとられ始めた」と評されている⁶⁸。この時期には、委員会がより効率的に国家補助の運用をするようになり、それは殊に、国家補助の付与についての委員会に対する通知、および違法な国家補助の返金の分野においてそうであるという。

これに続く第3期は、委員会が「必死」にルールテキスト化を図ることで、実体法および手続法における国家補助政策を形作った時期である。1999年以降の短期間に、委員会は数多くのルールを規則、告示、コミュニケーション等の形で明らかにしている。それらの中で特に重要なものとして、手続き規則1999年659号⁶⁹、困難にある企業の救済および再建支援のための国家補助に関するガイドライン⁷⁰、de minimis規則2001年69号⁷¹等がある。これらを通じてルールが明確されたことにより委員会の判断についての予見性を高め、また共通の利益となる目的を有するとして国家補助を容認することが容易となった⁷²。

またこの時期には欧州司法裁判所と第1審裁判所も、国家補助規制における重要概念についての重要な判例を形成している。

2000年代前半までの国家補助規制の運用の歴史は以上の様に整理されるが、その後の第4期にあたる時期には次のような動きがみられた。2005年に欧州委員会は「国家補助アクションプラン⁷³」として国家補助ルールの改革を提案し、2012年には「国家補助現代化(State Aid Modernisation)⁷⁴」を明らかにしている。これらについては後述する。

(2) 規制の正当化原理についての裁判所の立場

欧州司法裁判所は、EU条約およびEU機能条約に関する最終的な法解釈を示す機関である。欧州連合司法裁判所はこれまでの裁判例において、国家補助規制の目的についてその理解を示している。裁判例にみられる立場はふたつに大別される。

第1は、域内市場法としての性質に着目する立場である。たとえば、国産の自転車の購入のみを対象とする補助金が自由移動規定に違反するのではないかという点が問題とされた1986年イタリア対欧州委員会事件において、「物の自由移動に関する規定と国家補助に関する規定は共通の目的を有する。すなわち、通常の競争条件下での加盟国間の物の自由移動を確保することである」⁷⁵と判示した。このような説明をする裁判例は少なさそうであり、他に1件みられるのみのものである⁷⁶。

⁶⁸ Michelle Cini, *From Soft Law to Hard Law?: Discretion and Rule-making in the Commission's State Aid Regime*, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working papers, RSC No. 2000/35 (2000), at 7.

⁶⁹ Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty, OJ L 83, 27.3.1999, p. 1.

⁷⁰ Communication from the Commission — Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty, OJ C 244, 1.10.2004, p. 2.

⁷¹ Commission Regulation No 69/2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid, OJ L 10, 13.01.2001, pages 30.

⁷² *supra* note 63, at 828.

⁷³ European Commission, *State Aid Action Plan, Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009*, COM(2005) 107 final.

⁷⁴ European Commission, *Communication, EU State Aid Modernisation (SAM)*, COM(2012) 209 final.

⁷⁵ Case 103/84 *Commission of the European Communities v Italian Republic* [1986] ECR 1759, para. 19.

⁷⁶ 他の事例として、Case C-21/88 *Du Pont de Nemours Italiana SpA v Unità sanitaria locale N° 2 di Carrara* [1990] ECR-I 889, para. 20.

この立場を理解するのはやや困難であるが、講学上 EU 法において競争法と自由移動規定がまとめて「域内市場法」と位置付けられていることが参考になりそうである。域内市場を設立するにあたり、市場内での物・人・サービス・資本が自由に移動する事、および有効に市場が機能するように競争を確保することが重要であり、それぞれを実現するためのルールが自由移動規定と競争法であると説明される。したがって、イタリア対欧州委員会事件は、両者がともに域内市場を実現するという共通の目的を有するルールだということを示したものと思われる。

第 2 は、競争の確保に重点を置く立場である。この立場の裁判例では、いくつかの書きぶりの違いがみられる。

1998 年の Cityflyer Express 事件では、フランドル地方自治体 (Flemish Region) が航空会社に対して付与した無利子融資が問題とされた。同事件において、第一審裁判所は、域内市場における競争について規定する旧 EC 条約 3 条(g)⁷⁷に言及しつつ、「(EC) 条約 92 条 (現 EU 機能条約 107 条) の目的は、域内市場において競争が歪曲されていないことを確保することである。⁷⁸」(括弧内は筆者による補足) と判示した。ほぼ同様の理解を示す他の事例も 1 件みられる⁷⁹。

また、2007 年 SID 事件では、新たな船の登録制度の下で登録した船の船員のみを対象に所得税を免除し、既存の登録制度の下で登録した船の船員はその対象としないとした法制度が問題とされた。同事件において第一審裁判所は、「EC 条約 87 条 (現 EU 機能条約 107 条) および EC 条約 88 条 (現 EU 機能条約 108 条) の規定は、特定の事業者や生産に優遇を与えることにより共同市場における競争を歪曲する効果をもつ加盟国の行為を避けることが意図されていることを想起せねばならない⁸⁰」とした。このような説明をする裁判例は比較的多いようである⁸¹。

これらふたつの裁判例はいずれも、域内市場における「競争の歪曲」を排除することを目的としている点で共通している。前者の判旨からは、旧 EC 条約 3 条(g)が規定するところの「競争が歪曲されないことを確保するシステム」として国家補助規定が導入されていることが明らかである。他方、後者が言及する「特定の事業者や生産に優遇を与えることにより共同市場における競争を歪曲する効果をもつ加盟国の行為」は、条文の文言に沿った表現であり、かならずしも国家補助規制の目的についての解釈が示されたものと言えない可能性もある。さりながら、あくまでも「競争を歪曲する効果」がある限りにおいて規制の対象となる点を明示することから、競争の確保を目的とする規定であるとの理解を示していると解するのが素直な読み方であろう。

⁷⁷ 同条は、共同体の活動として「(g)域内市場における競争が歪曲されないことを確保するシステム」を規定していた。

⁷⁸ Case T-16/96 Cityflyer Express Ltd v Commission of the European Communities [1998] ECR-II 757, para. 50.

⁷⁹ 他にほぼ同様の判断を示した事例として、Case T-9/98 Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie GmbH v Commission of the European Communities [2001] ECR-II 3367, para. 13. また、関連して、Case T-25/04 González y Díez v Commission [2007] ECR II-3121, para. 56. 「自由競争という制度においては通常の競争条件が確保され、また殊に国家補助分野のルールはこれに依拠するものであるが、これ (自由競争という制度) を整備し維持することは、EC 条約…の不可欠の目的のひとつに該当する」

⁸⁰ Case T-30/03 Specialarbejderforbundet i Danmark (SID) v Commission of the European Communities [2007] ECR-II 34, para. 29.

⁸¹ Case C-209/00 Commission v Germany [2002] ECR I-11695, para. 29; Case C-404/00 Commission of the European Communities v Kingdom of Spain [2003] ECR-I 6695, para. 19; Case T-613/97 Ufex and others v Commission [2006] ECR- II-1531, para. 158; Case 173/73 Italy v Commission [1974] ECR 709, para. 26; Case C-387/92 Banco Exterior de España [1994] ECR I -877, para. 12.

以上のように、裁判所が示す国家補助規制の目的についての理解は、2つに大別される。興味深いのは、第1に挙げた1986年イタリア対欧州委員会事件がとった域内市場法的な立場が示された裁判例は、いずれも1980年代に判示されているという点である。これは、先に挙げたKleinerによる国家補助規制の実務の展開の歴史区分によると第2期のはじめにあたり、国家補助規制に関する実務がようやく動き始めた時期である。国家補助規制の実務が、事件に端緒をつける多くが委員会によるものだという手続き的な側面を考慮すると、裁判所実務においては第1期の終わりの影響をいまだ引きずっていた可能性もあるように思われる。

他方、第2の競争に重点を置く立場は、1990年代以降にみられるようになる。これはKleinerの歴史区分によると第2期以降に当たる。

ここで取り上げた事例は脚注に挙げたものの含め、できるだけ多くを探したものではあるが、必ずしも国家補助規制の目的等の解釈にふれた裁判例を網羅できていないかもしれない。しかし当たりうる限りの裁判例において、かように、域内市場法的な側面を重視する裁判例がみられるのが1980年代までであること、そして1990年代以降は競争を重視する立場をとる裁判例が広くみられるようになったことは興味深いことである。

(3) 学説

学説ではEUの国家補助規制の目的はどのように理解されているのか。この点については、加盟国が国家補助を付与することで生じる問題を指摘し、それを是正する必要性について論ずるという形で議論がなされることが多い。他方で、国家補助規制をすることにより実現される効果について論ずる論稿もある。

裁判例においては、国家補助規制の目的について論ずる場合に、具体的に国家補助の付与によりどのようなメカニズムで問題が生じるかはあまり示されてこなかった。これに対して、学説はそれを比較的丁寧に説明することによって、加盟国が国家補助を付与することに問題がありそれを規制する必要があることを説いている。ここでは、そのようなメカニズムないしストーリー建てをあわせて論ずることにより、国家補助規制の趣旨についての理解を深めたい。

さて、学説が指摘する国家補助の付与により生じる問題、あるいは国家補助規制により実現される効果は、(i) 競争法的な視点によるもの、(ii) 通商法的な視点によるもの、(iii) その他、の3つに大別されるようである。以下のとおりである。

(i) 競争法的な視点によるもの

①補助による費用減を通じた事業者間での競争上の優位の実現

加盟国が補助を付与することにより、受け取った事業者のコストが削減されたのと同じ効果が生じる。これによって補助を付与されていない事業者に対して競争上の優位に立つことになり、自由競争が歪曲される。このような競争の歪曲を問題としてとらえ、国家補助規制が導入されている。そして、「欧州における国家補助規制の目的は加盟国が選択的な受益者に対して付与する優位を事前規制することを通じて、事業者にとって平等な条件 (level playing field) を確保する事である⁸²⁾」と説明される。この説明が最も一般的で、裁判所や委員会もこの説明を用いている。

⁸² Michael Schütter, The Notion of State Aid, in Michael Sánchez Rydelski, The EC State Aid Regime (2006), at 52.

②あるべきリストラクチャや技術革新がなされない：欧州レベルの競争力の実現

くわえて、国家補助規制が長期的には EU 全体の競争力を確保する役割を有していることを指摘する論稿もある。競争力を維持するためには、構造改革や技術革新がなされる必要があるが、補助金が付与されることにより、これが妨げられ、ひいては長期的にはヨーロッパの産業全体の競争力が損なわれてしまうという理解である⁸³。

(ii) 通商法的な視点によるもの

①加盟国間の通商障壁となる

国家補助が非関税障壁にあたるとの主張がなされている。すなわち、EU では域内市場の設立のために加盟国間における通商の障壁の多くを撤廃するという取り組みがなされたが、「共同市場における国家補助は通商障壁を撤廃した効果を打ち消しうるものであり、とても有害である⁸⁵」という。輸入品の受け入れ国が特定の製品についての関税を撤廃したとしても、同国が自国の同製品の製造についてかつての関税と同程度の補助金を付与すると、輸入品が国産品に対して価格面において不利になることは同様であるということが説明されている。

②加盟国間での補助金競争

しばしば指摘されるのは、「加盟国がお互いにより高く付与するかもしれないという、補助金レースのリスクにある⁸⁶」という点である。加盟国 A が特定の製品に対して補助を付与することと当該製品が他の加盟国産品に対して優位に立つが、これに対抗して他の加盟国 B も当該製品に対して補助を付与する。そして、さらには補助の水準の引き上げの競争にも至るかもしれない、と説明される。

③加盟国間の資金力の格差による競争条件の不公平

また、加盟国ごとに資金力には格差があるため付与される補助金の額が異なり、豊かな資金を有する加盟国は補助金を引き上げる、利用できる資金をより多く有する豊かな地域と、その他の地域との間のギャップが拡大しうることが考えられる⁸⁷。

④EU 全域における生産・場所の判断の歪曲

「国家補助規定は、基本的には、加盟国全域における生産および場所に関する判断の歪曲を、消し去るものではないとしても、減ずることを目的とする。この制度は、事業者間の競争のみでなく、加盟国間の競争にも関与するものである⁸⁸」として、特定の加盟国が補助を付与する場合には、それをインセンティブとして事業者らが生産する製品の内容等、および生産等の事業活動を行う場所についての判断をするため、補助が付与される製品の生産がすすみ、また補助を受けられる加盟国に事業

⁸³ Adinda Sinnaeve, *State Aid Control: Objectives and Procedures*, in Sanoussi Bilal & Phedon Nicolaidis, *Understanding State Aid Policy in the European Community* (1999), at 14.

⁸⁴ 日本においても公的再生支援に関する考え方のなかで、本来は退出すべき事業者が不適切な公的再生支援

⁸⁵ *supra* note 61, at 2.

⁸⁶ *supra* note 83, at 13.

⁸⁷ *Id.*, at 14.

⁸⁸ Leigh Hancher & Francesco Salerno, *State Aids in European Union Competition Law*, in Thomas K.Cheng, Ioannis Lianos & D.Daniel Sokol eds., *Competition and the State* (2014), at 193.

者が事業活動の拠点を移すことが指摘されている。

そして、「この点において、国家補助ルールは、101条や102条のような競争ないし反トラストルールというより、域内市場ルールや自由移動に関するルールと共通するところが多いかもしれない⁸⁹⁾」と指摘されている。

⑤加盟国間での「国際通商」における比較優位への影響

また、「一般的な性質でない措置は…相対価格に影響を与えるので、セクター間での資源配分にも影響を与えることとなる。開放経済においてはこれは通商の条件が影響を受けることを意味する。その効果が十分に大きい場合には、国の比較優位をうごかすものとなる。⁹⁰⁾」とする指摘もある。

(iii) その他

①適切な補助の困難さ

しばしば、国家補助は市場の失敗に対する介入として行われる国家の措置として説明される。しかし、問題を解消するための「補助について適切な額と手法を判断することは極めて困難なことかもしれない⁹¹⁾。」ことが指摘されている。補助がうまく問題を解消する可能性もあるが⁹²⁾、他方で、「政策を誤ってしまうコストの方が、市場の失敗を修正するために介入することでえられる利益を上回ってしまう可能性がある⁹³⁾、という点に国家等による補助の付与の問題点がある。

②情報の非対称性等による補助の政治化

また、補助を付与するにあたり、「政府は経済の状況について不完全な情報に依拠せざるを得ないだけでなく、情報の非対称性にも苦しめられる。国家補助の利便を求めようとする民間セクターは政府が直接的に入手できない情報を有しており、そのため政府は補助政策を策定・実施する際に誤導されるリスクを負っている⁹⁴⁾。」という。すなわち、「補助を付与する機関が特定の利益団体によって『捕捉 (capture)』されてしまう危険にさらされている⁹⁵⁾」のである。

これは、「選択的な措置が、政治プロセスが利益団体によって拘束されやすい事象と一致するという事実に見いだされる。国家介入による便益が、ある企業または企業グループに高度に集中し、その費用が他の人々に分散される場合、後者は当該措置と費用についてほとんど利益や知識を有しないが、他方で前者はその便益を獲得すべく行動する強いインセンティブを有する⁹⁶⁾」として、民主主義

⁸⁹⁾ Id, at 193.

⁹⁰⁾ Phedon Nicolaidis & Sanoussi Bilal, State Aid Rules: Do They Promote Efficiency?, in Sanoussi Bilal & Phedon Nicolaidis, Understanding State Aid Policy in the European Community (1999), at 31.

⁹¹⁾ Id, at 30.

⁹²⁾ 資源が非効率なセクターに再配分されると厚生損失を生じるが、補助の政策が市場の失敗を修正し、当該国の真の比較優位があるセクターに資源をシフトさせるものであれば、国内の厚生 (national welfare) を上昇させるかもしれない) Id, at 31.

⁹³⁾ Id, at 30.

⁹⁴⁾ Id, at 30.

⁹⁵⁾ Id, at 30.

⁹⁶⁾ Miguel Poiaras Maduro (東史彦・青柳由香訳)「統合にむけた情熱と理性」慶應法学 24号 (2012年) 256頁。「超国家的なルールが効率性の基準に合致していないとしても、そのようなルールは介入的または差別的な政策への国内の選好を希釈するかもしれない(そういった選択は一般に小さいけれど組織化されている政治的に影響力を有するグループを利するものである)」として、

的に軌道修正されにくいことも指摘されている。

そのような状況において、国家補助規制のような「超国家的なルールや制度は、特定のセクター…を支持しないという不人気で政治的に困難な決定に対する批判を国際的な制度へと向かわせることができるので、国内意思決定機関を国内の圧力から防御してくれる⁹⁷⁾」ものともいえる。すなわち、超国家的な補助を規律するルールがあることにより、「そのようなルールは中央政府の意思決定の裁量を制約するものであり、中央政府をして国内の特別利益団体のロビーイングに対して強く⁹⁸⁾し、「国内の意思決定の公正さや客観性を向上させる。⁹⁹⁾」というのである。

また、国家補助規制が、一定の基準において補助を禁止される国家補助として分類し、これを一般的に禁止するという手続きによって規制されているという、手続き型の規制手法をとっていることについて、規制における政治的な影響を制限する効果を有していると評価できる。

以上の通り、国家補助規制が対応すべきと考えられている問題状況は、(i) 競争法的な視点によるもの、(ii) 通商法的な視点によるもの、(iii) その他、の3つに大別できる。これらのうち (iii) その他として整理した学説は、国家補助の付与に対する規律、政府の失敗の補正といった公共選択論的な視点から国家補助規制の機能を捉えているものといえそうである。これは、裁判例において、あるいはそれに先立つ条約制定に至るまでの経緯において登場することがなかった視点である。

4. 欧州委員会政策文書にみる国家補助規制の意義の拡大

本章では、EUの政策面における推進エンジンの役割を果たしている欧州委員会は、国家補助規制をどのように捉えているか検討する。検討にあたっては、欧州委員会が公表する政策文書を素材とする。

本章では、第3章第1節における Kleiner による国家補助規制の運用に関する歴史区分に続く時期、すなわち、第4期に当たる2005年以降について検討する。2005年以降、「国家補助アクションプラン」および「国家補助の現代化」という、国家補助全体の見直しに関するまとまった政策文書がみられるためである。

(1) State Aid Action Plan (2005年)

2005年、欧州委員会は、その委員長 Neelie Kroes の指揮の下、「国家補助アクションプラン (State Aid Action Plan, SAAP)」を採ることとし、同名の政策文書を公表した¹⁰⁰⁾。この国家補助アクションプランは、国家補助規制を EU レベルの他の政策目的の手段として用いる側面がはじめてみられたものとして注目される。

国家補助アクションプランでは、国家補助規制についてどのように説明していたか。まず、「国家補助規制は、いずれの加盟国で設立されているかにかかわらず、単一欧州市場において活動するすべての事業者に対する平等な条件 (level playing field) を維持する必要から来ている」¹⁰¹⁾、として、

同旨を述べる論稿に Nicolaides & Bilal, at 32.

⁹⁷⁾ Id, at 32.

⁹⁸⁾ Id, at 32.

⁹⁹⁾ Id, at 32.

¹⁰⁰⁾ Commission, State Aid Action Plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009, SEC(2005) 795, COM(2005) 107 final

¹⁰¹⁾ Id para. 7.

まずは国家補助規制が事業者間の平等な競争条件を実現するルールであることを確認している。

また、国家補助アクションプランが「より少なくよりのを得た補助(“less and better targeted aid”）」を謳うものであったという点も注目される。この点について、「最終的には納税者が国家補助を負担するのであり、これには機会費用がある。事業者に対して補助を付与することは、他の政策分野から資金を奪うことを意味する。国家の財源は有限であり、教育制度、ヘルス制度、国家保証、社会保障等の多くの不可欠な目的のために必要である。したがって、加盟国は透明性をもって選択をし、行動に優先順位をつける必要がある」¹⁰²という説明をしている。この箇所は、学説の整理で示した (iii) その他のうち②「情報の非対称性等による補助の政治化」において指摘された問題について、これを放置せずに何らかの対処をすべきであって、それを国家補助規制を通じてある程度おこなう、ということを示唆しているように思われる。

さらに、この国家補助アクションプランの最も重要な点は、EU レベルの社会・経済政策について新たな中・長期計画を打ち立てた「リスボン戦略」に関連してとられたものであり¹⁰³、5年の間に既存の国家補助のルールをすべて見直すことをその内容としていたというところにある。そのように、EU の利益となる他分野の政策に国家補助政策を関連付けて説明をするのは、これがはじめての例であった¹⁰⁴。

具体的には、殊に、リスボン戦略において重視される分野に対して加盟国が国家補助を付与する場合について、既存のルールの明確化および見直しを図り、必要であれば新たなルールを策定することが提言されている¹⁰⁵。対象として挙げられている分野とは、知識社会を強化するために必要となるイノベーションや R&D、よりよいビジネス環境の創出とアントレプレナーシップへの刺激、人的資源への投資、高水準の公共サービス (Services of General Economic Interest、一般的経済利益を有するサービス)、地域政策、環境的な持続可能性、交通・エネルギー・情報通信技術の分野のインフラ整備等である。

このように委員会は、国家補助アクションプランとして、リスボン戦略に関連付けた形での国家補助規制に関する政策文書を公表した。このことについて、「国家補助を手段として提示することにより、国家補助アクションプランは、それまで委員会が従ってきた(国家補助についての)見方を変更したのである。国家補助アクションプランは、加盟国が経済に介入しないようにさせる法的規制メカニズムとしてではなく、共同体の共通目標を支える政策としての、国家補助の新しい役割を奨励するものだった¹⁰⁶」との評価がみられる。かように、国家補助アクションプランは国家補助規制を EU レベルの他の政策目的の手段として提示したものであり、それまでの学説には見られない国家補助規制の用い方が示されたといえる。(なお、委員会は自らが公表したガイドライン等に原則として拘束される¹⁰⁷¹⁰⁸。)

¹⁰² Id para. 8.

¹⁰³ Id, at 4, para13.

¹⁰⁴ supra note 61, at 12.

¹⁰⁵ 国家補助アクションプランがリスボン戦略に貢献するような形になっていることについて詳細な検討をする論候として、Thibaut Kleiner, Reforming State Aid Policy to Best Contribute to the Lisbon Strategy for Growth and Jobs, European Competition Newsletter (2005, vol. 2 summer), 29.

¹⁰⁶ supra note 61, at 12.

¹⁰⁷ Joined cases C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/2 P to C-208/2 P and C-213/02 P Dansk Rørindustri and others v commission ECR-I 5425 [2005], para 211. Also see, Herwig C. H. Hofmann & Claire Micheau eds., State Aid Law of the European Union (2016), 26.

¹⁰⁸ Paul Craig, EU Administrative Law – The Aquis, PE 432.745, at 9.

(2) 国家補助の現代化 (2012 年)

2000 年に示されたリスボン戦略は 2010 年で終了した。また、その間に、2008 年金融危機、そしてそれに続くユーロ危機を経験した。そのような状況を背景に、2010 年に欧州委員会は EU 全体の新たな中期成長戦略を示した政策文書「ヨーロッパ 2020¹⁰⁹：スマート、持続可能で、インクルーシブな成長への戦略」を公表し、2010 年 6 月 17 日の欧州理事会 (EU 首脳会議) はその採択に合意した¹¹⁰。

ヨーロッパ 2020 のキーワードは、「知識とイノベーション」、「より持続可能な経済」、「高雇用・社会的包摂」である。5 つのメインターゲット (雇用、R&D、温室ガス排出削減・再生可能エネルギー、教育、貧困対策¹¹¹) における目標の達成を通じて、上記のキーワードに合致する形での経済成長を実現しようとするものである。ヨーロッパ 2020 は、具体的な最重要のイニシアティブとして、イノベーション、気候・エネルギー・モビリティ、雇用とスキル、教育、デジタル社会、競争力、貧困対策を挙げており、これらの各イニシアティブに関する文書において、国家補助の規制政策について言及がある。

これを受けて、欧州委員会は 2012 年に「国家補助の現代化」コミュニケーションを公表した。同コミュニケーションは、現代化の目的として、より強く動的で競争的な域内市場の成長を促進すること、域内市場に対するもっとも大きな影響をもつ事例にエンフォースメントを集中すること、ルールを整理し判断をより早く行うことの 3 つを挙げている。

「国家補助の現代化」は、国家補助規制の役割について、「国家補助の規律は加盟国が予算規律を強化し、公的支出の質を改善し、納税者のお金をよりよく使うこととなるようにする手助けをすることもできる。これは成長の創出に公的支出の狙いを定めるという役割と、予算を規律の下に置く必要とを調和させ、賢い財政再建 (fiscal consolidation) を実現させるために重要である。¹¹²」と記述しており、注目されるのは、当事の競争担当委員 Joaquín Almunia 委員がこれが「最も重要な目的」¹¹³だと述べたことである。

また、「よりフォーカスをもったフレームワークは、加盟国が持続可能な成長に向けたヨーロッパ 2020 戦略を実施し、また予算を強化することの両方により貢献するだろう¹¹⁴」とも述べている。この点で注目されるのが、既存のガイドラインの改正に関する記述である。というのは、その改正の提案がヨーロッパ 2020 に合致する形でなされているからである。その例として、デミニミス規則、地

¹⁰⁹ Communication from the Commission, Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020.

¹¹⁰ European Council, Council Conclusion, EUCO 13/10.

¹¹¹ より詳細には以下の 5 つ。1. 雇用率の引き上げ (20-64 歳人口について、当時の 69%から少なくとも 75%へ) R&D 分野への投資 (GDP3%の投資ターゲットの達成。2. 民間による R&D 投資環境の改善による) と、イノベーションを追跡する新たな指標の構築。3. 温室ガス排出の削減 (1990 年比少なくとも 20%減等)、再生可能エネルギーの割合の引き上げ (最終消費の 20%まで)、エネルギー効率の引き上げ (20%)、4. 早期の早期離学者の削減 (当時の 15%から 10%へ)、第 3 次教育完了人口割合の引上げ (30-34 歳で当時の 31%から 40%へ)。5. 国内貧困ライン以下のヨーロッパ人の数の削減 (25%減、2000 万人を貧困から引きあげ)

¹¹² European Commission, EU State Aid Modernisation (SAM), COM(2012) 209 final.

¹¹³ Speech by Commissioner Joaquín Almunia delivered at EStALI (European State Aid Law Institute) 10th Experts' Forum on New Developments in European State Aid Law Brussels ,7 June 2012 , available at http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-424_en.htm.

¹¹⁴ para. 5.

域的補助ガイドライン、リスクファイナンスガイドライン、航空ガイドライン、RDI ガイドライン、エネルギー・環境補助ガイドライン、一般ブロックエグゼンプション規則が挙げられている。

(3) 小括

かように、欧州委員会は、加盟国による事業者間の競争の歪曲を規制するという目的を前提としつつ、2005年の国家補助アクションプランを契機に、国家補助規制を通じて、透明性、予算規律、および財政再建等の面で加盟国の支出のあり方を規律する役割をも強調し、また、さらに国家補助規制をEUレベルの経済政策に関連付け、加盟国がこれに適合する国家補助を付与しやすいような内容にガイドラインを改正することでEUとしての経済政策を促進させるという、国家補助規制の手段化、ないし、「競争政策の顔をした経済政策」の側面もみられるようになった。

このような政策文書が公表されたことを受け、学説では、欧州委員会が、政策文書において、EUレベルにおける政策実現の手段として国家補助規制を用いようとしたことについて、Kleinerが国家補助規制の「政治的統合モデル」という性質付をしている。Kleinerは「国家補助法と政策に関する影響の3モデル」として、(i) 国家補助政策が単一市場の保護に関連する潜脱モデル(Derogatory Model)、(ii) 競争モデル、(iii) 政治的統合モデルを挙げている¹¹⁵。

まず、(i) 潜脱モデルは単一市場を構築して通商障壁を撤廃しても、国家補助規制はその効果を打ち消してしまうという点に着目して、単一市場のためのルールの「潜脱」を許さないという趣旨で、このように名づけられているようである¹¹⁶。

また、(ii) 競争モデルは、国家補助が市場における事業者間の競争に対して及ぼす負のスピルオーバーを防止することに着目する。このモデルでは、EEC条約が国家補助規制を他の競争法規定と同じ章に置き、これら全体として共通のコーパスを形作ってきたことが指摘される¹¹⁷。

そして、(iii) 政治的統合モデルは、国家補助規制を加盟国政府を規律し、その経済政策を調整するための手段として捉えている。このモデルは、国家補助規制が、EUによる加盟国の国内ルールの調整手法のうち、いわゆる「消極的統合(negative integration)」とよばれる手法であることに着目する。このような手法は域内市場の統合においてなされてきたものであり、加盟国内のルールを特定の方向性に向けさせる効果を有している¹¹⁸。

以上の様に分類をするKleinerによる検討は、筆者がこれまでの学説を整理した分類とかなり類似しているが、筆者による(iii) その他とした学説と、Kleinerが示した(iii) 政治的統合モデルとは、違いが見受けられる。しかし、Kleinerは、補助に関する加盟国内におけるロビー活動などの政治的な問題や、国内の有限な資金を無駄なプロジェクトに費やさされてしまうかもしれない問題についても、EUレベルの国家補助制度の導入で抑えることができるとして、(iii)として分類している。

なお、近年の欧州委員会の政策文書において、国家補助規制が加盟国間の通商における通商法的な役割を果たすといった内容の記述は見ることがなかった。

¹¹⁵ *supra* note 61, at 1.

¹¹⁶ *Id.*, 2.

¹¹⁷ *Id.*, at 3.

¹¹⁸ *Id.*, at 4.

5. 検討

(1) EU 補助金規制の目的は何か

ここまで、EEC 条約に国家補助規制が導入されるまでの経緯、国家補助規制についての学説と裁判例、および国家補助規制に関する欧州委員会の政策文書を対象として、現在の EU 機能条約 107 条ないし 109 条に規定される国家補助規制が、いかなる問題を解消するための制度であると捉えられているかを検討してきた。

EEC 条約に先立つ ECSC 条約における国家補助規制は、通商法的な役割を有するものと考えられていたとみてよさそうである。他方で、石炭鉄鋼に限らない共同市場の設立に合意した ECSC 加盟国 6 か国によるメシーナ決議では、競争ルールの必要性に意識が向けられ、同決議を受けて作成されたスパーク報告書は、国家補助規制を競争法として導入することを提案している。ただし、スパーク報告書は、国家補助規制の他の役割として通商法的な役割を想定していたこともうかがわれる。しかし、最終的に締結された EEC 条約では、スパーク報告書にみられた通商法的な文言（「活動の分布」）が削除され、「競争の歪曲」が規制要件とされ、また条約全体における条文の配置からも、国家補助規制は競争法として規定されたものとみられる。スパーク報告書から EEC 条約の議論の過程において、いかなる理由で通商法的性質をうかがわせる文言が挿入されないことになったかは明らかにできなかった。

裁判例では、国家補助規制について、1980 年代には域内市場法的な理解を示した裁判例がみられる（ただし、この時期に国家補助規制の性質や目的に言及する裁判例は数が限られている）。この立場は、域内市場法として市場競争を確保するという役割を重視するものであり、競争法的な理解を示したものと思われる。1990 年代に入るとそのような理解に立つとみられる裁判例はみられなくなり、「競争の歪曲」を中心とする規制のあり方を示す裁判例が複数みられる。したがって、裁判例における国家補助規制の性質ないし目的についての言及からは、通時的に欧州司法裁判所は、文言上の違いはあれども、国家補助を競争法として理解するという立場を一貫してとっているといえる。

学説においては、2000 年代半ばまで、(i) 競争法的な視点、(ii) 通商法的な視点、(iii) その他の視点をもって国家補助規制についての説明がなされている。(iii) その他の視点は、国家補助規制を通じた加盟国の補助の付与の失敗の回避、予算規律・透明性の実現、ないしロビー活動等による補助の政治化に対する補正、といった加盟国内の内政規律の補完という役割を示すものである。このような見解は条約制定に先立つ時期においては見られなかったものである。

この点については、2000 年代以降の欧州委員会の政策文書（「国家補助アクションプラン」、「国家補助の現代化」）が、競争法的な視点に加え、学説の (iii) その他の視点であげたような、加盟国内の予算規律との関係について言及している。さらに注目されるのは、EU レベルの政策（「リスボン戦略」、「ヨーロッパ 2020」）の実現手段として国家補助規制を位置づけるという動きがみられる点である。また、このような実務を受けて、学説においても、国家補助規制が「欧州統合」の手段と化しているとの指摘がされるようになった。他方で、国家補助規制の通商法的な性質に対する言及は見られない。

以上のように制定経緯・実務・学説から検討した国家補助規制の目的ないし性質をここで改めて分類すると、第 3 章で示した (i) 競争法的な性質、(ii) 通商法的な性質、(iii) その他の性質、に加えて (iv) EU レベルの政策の実現手段としての性質、の 4 つがこれまでに見られたといえそうである。

また、現在の実務においては、欧州司法裁判所は、(i) 競争法的な性質による説明をするにとどまっており、また欧州司法裁判所も欧州委員会も (ii) 通商法的な性質には言及しないことが指摘できる。EU 機能条約の最終的な解釈を示す権限は欧州司法裁判所にあるところ、欧州委員会が政策文書

において (iii) その他の性質、および (iv) EU レベルの政策の実現手段としての性質に言及していることは興味深い。なお、このような欧州委員会の運用について、これまで問題になったことはなさそうである。

他方で、学説においては、現在においても (i) ないし (iv) のすべての性質への言及がみられる。むしろ学説においては論者の立場や議論の趣旨により、4つの性質のいずれに力点が置かれているかは異なるが、全体として (i) および (ii) の性質が説明の中心になっているようである。

ここまで検討してきたとおり、起草時に想定された国家補助の性質ないし目的は (i) 競争法的な性質だったものと考えられる。しかし、現在ではそこから離れて、(iv) EU の政策実現の強力な手段として期待されている。後者(iv)について、学説では、「国家補助ルールが加盟国の経済介入のあり方を形作る¹¹⁹⁾」といわれるようにまでなった。「国家補助規制の真のパワーに欧州委員会が気づくに数十年かかってしまった¹²⁰⁾」と半ば揶揄されるような表現もみられるが、欧州委員会が国家補助規制の強い規制力を認識したからには、今後も国家補助規制が加盟国の政策判断を強力にコントロールできるという側面が意識されつつエンフォースメントがなされるように思われる¹²¹⁾。たとえば近時では、加盟国内の租税制度に対する国家補助規制の適用を通じた、加盟国の課税高権への介入が挙げられよう。他方で、ユーロ危機においては国家補助規制が何とかルールに基づく運用を維持したものの、ややゆるやかに運用されたことが指摘されている¹²²⁾。各加盟国が大きな経済危機にさらされた状況における地域主義の限界ないし超国家的機関である EU の弱さに由来する、国家補助規制の弱さもあることがうかがわれる。

(2) 統合の進展と国家補助規制の意義の変容との高まり

国家補助規制の目的ないし性質について、実務および学説について、時期により変遷ないし重点の変化がみられるのはなぜだろうか。この点については、裁判例や欧州委員会の政策文書から説明を得ることはできない。しかし、EU における域内市場ないし EU 統合の進展が、国家補助が競争に対して与える影響のあり方や程度に影響を与えるという Sinnaeve による指摘が、変遷の原因のヒントになりそうである。

①域内市場の完成と国内産業保護

1992 年の域内市場の完成とその後のさらなる加盟国間通商の障壁の廃止等により、加盟国が国内産業を保護するためにとることができる手段が減少し、補助の付与は加盟国にとっては手元に残された国内産業保護のための重要な手段となった¹²³⁾。そのため、市場統合の過程で除去された加盟国

¹¹⁹⁾ supra note 88, at 187.

¹²⁰⁾ Michael Blauburger, State Aid Control from a Political Science Perspective, in Erika Szyszczak ed., Research Handbook on European State Aid Law (2011), at 28.

¹²¹⁾ 1966 年および 1972 年の理事会立法の失敗を契機に、ガイドラインなどのソフトローを通じたエンフォースメントの形がとられざるを得なくなったが、そのことが結局は、二次立法を通じて法実施をする場合に必要となる理事会における投票や EU ルールの国内法化を要せずにエンフォースメントを図ることが可能になったことが、委員会が柔軟にルール形成をすることを可能としており、また EU 国家補助規制の強力さの淵源のひとつになっているという指摘がなされている。Id., at 31.

¹²²⁾ Christian Ahlborn and Daniel Piccinin, The Great Recession and Other Mishaps: The Commission's Policy of Restructuring Aid in a Time of Crisis, in Erika Szyszczak ed., Research Handbook on European State Aid Law (2011).

¹²³⁾ supra note 83, at 14.

間通商の障壁として機能しうる国家補助は、厳格に規律される必要があるという指摘がなされている¹²⁴。全ての事業者にとって公平な競争条件が欧州に構築されていくという全体的な流れが進展するにつれ、国家補助の潜在的な効果は高まっていくという説明である¹²⁵。

②域内市場の完成・単一通貨導入による競争歪曲の認識の向上

域内市場の完成と単一通貨ユーロの導入によって、補助金の付与によって競争が歪曲するという効果が競争事業者間においてより認識されやすくなったことが指摘されている¹²⁶。すなわち、市場の統合が進み、国境を超えた取引が自由になされるようになると、異なる加盟国に所在する事業者間の競争関係や市場における条件がより明らかあるいはより平等になるため¹²⁷、加盟国が特定の事業者に対して補助を付与するという形で介入することで競争が歪曲される効果が強くなり¹²⁸、また認識されやすくなったというのである。この指摘がなされた時点ではいまだ実現されていなかった単一通貨ユーロ導入について、導入国においては為替の影響を受けなくなるため価格等の比較が容易になり、より競争的な環境が整い、それによって競争歪曲が認識されやすくなるという同様の効果が指摘されている¹²⁹。

③自由化の進展

域内市場の完成に向けた動きと同時にこれまで保護を受けてきた規制産業の自由化が進められているところ、自由化により当該市場を開放したものの、従前みられた競争制限的な措置が、形をかえて国家補助として付与され、新たな競争歪曲がなされることのないようにせねばならないという指摘がある¹³⁰。

以上の②および③の説明は、国家補助規制の競争法的性質に着目する理解の強化につながるものである。しかしながら、①は通商法的な理解を補強するように思われる。

Sinnaeve の学説は 1999 年に公表されたものであり、それ以降の国家補助に関する重要な動きである「国家補助アクションプラン」および「国家補助の現代化」がみられた時期は、検討の対象となっていない。したがって、Sinnaeve による先行研究によれば、域内市場の完成やユーロ導入などの経済政策の統合の進展は、国家補助規制の競争法的性質の重要性が強化されることは説明されるが、それ以外の目的や性質については十分な説明がつかない。

とはいえ、たとえば、通商法的な理解が実務においてみられないことについては、条文は「競争を歪曲」する効果を有する国家補助を規制するものであると規定していることから、事実上は生じる加盟国間の国際通商を規律するという側面は（実際には意識するとはしても）言及すべきではないと考えられているとか、あるいは、共同市場が設立されたからには、市場は単一なのであるから加盟国間に国境が存することを前提とした通商法的な理解は公的な文書、すなわち欧州司法裁判所の裁判例や欧州委員会の政策文書において示すことはふさわしくないと考えられたのだろう、といった説明はできるかもしれない。

¹²⁴ Id.

¹²⁵ Id.

¹²⁶ Id.

¹²⁷ Id.

¹²⁸ Id.

¹²⁹ Id.

¹³⁰ Id.

また、2005年の「国家補助アクションプラン」を契機に、欧州委員会が国家補助規制の手段化を見せていることも、その理由は先行研究からは明らかでない。この前後の時期は、EUにおいては重大な意義をもつイベントがみられる。すなわち、2004年EU加盟国の拡大、およびEU条約・EC条約の改正を図った憲法条約の提案と失敗である。これらにくわえて、それに先立ち、「国家補助アクションプラン」にも言及されている2000年リスボン戦略が契機になった可能性があるが、現在の筆者の知見ではNeelie Kroes競争担当委員によるイニシアチブによるという以外に、十分な説明ができない。今後の課題としたい。

(3) 日本への示唆

これまでEUの国家補助規制についての研究が必ずしも活発になされてこなかったことは、前述のとおりである。その理由は、加盟国の行為を規制する国家補助規定は、超国家的な組織を有するEUに特有の規制であって、日本に対して示唆をもたらすものではないという理解がなされてきたためと思われる。たしかに加盟国の国境を内部に包含する域内市場を有するというEUの特殊性があることはEU国家補助規制についての研究から日本への示唆を得るにあたっての障壁となろう。しかしながら、そのことを十分に考慮したうえで日本への示唆を得る余地があるのではないかと、というのが本稿の問題意識である。

さて、本章第1節において整理したとおり、国家補助規制は4つの性質ないし目的を有しているといえる。それらのうち、EUに特有のもの、すなわち、加盟国の国境を内部に包含する域内市場を有する超国家的機関であるEUに特有の国家補助規制の性質ないし目的はいずれであろうか。これは、「加盟国の国境を内部に包含する域内市場」に関するルールであるという点から、(i) 通商法的な性質が指摘されるように思われる¹³¹。

その他の(ii)～(iv)は日本における政府ないし公的機関による補助金を含む様々な経済的便利の付与に対して、一定の示唆をもたらすものであろう。以下のような示唆である。

(ii) 競争法的な性質について

例えば日本国内市場において補助金の付与を受けた事業者とこれを受けていない事業者との間の競争関係について考えれば、補助金が両事業者間の競争を歪めるものであることは明らかである。

実際、都営芝浦屠畜場事件（最判平成元年12月14日、民集43巻12号2078頁、審決集36巻570頁）においては都が運営する屠畜場に対する都予算からの赤字補てんがなされていたため、同屠畜場の料金が不当廉売に該当するのではないかが問われた。これは、競争関係にある他の屠畜場を運営する事業者が提訴した民事事件であるが、公共性を理由に違法性なしとされた。

また、豊北町福祉バス事件（山口地下関支判平成18年1月16日、審決集52巻918頁）では、過疎地域で公共交通機関がタクシーに限られる地域において、自治体が予算措置をもって無償ないし廉価で福祉バスを運行したことが不当廉売に該当するのではないかと問題とされた。判決は公共性を根拠に正当化を認めた。これもまた、福祉バスと競争関係にあるタクシー事業者からの民事訴訟の提訴による事件である。

さらに、日本航空が会社更生法の適用を受けつつ、企業再生支援機構から約3500億円の公的資再生支援を受け、2012年9月に再上場を果たしたことについて、公的再生支援の付与の仕方が競争に影響を与えたのではないかと問題意識がもたれるようになった。これを契機に、2012年から13年にかけて国土交通省が「公的支援に関する競争政策検討小委員会」を開催し報告書を公表し、2013

¹³¹ しかしながら、国境は存在しないものの、自治体間での補助等を通じた事業者の誘致合戦等が想定されることをここで言及したい。

年 11 月に「公正競争条件確保法案」が衆議院に提出され、2014 年より内閣府特命担当大臣決定に基づき開催された「競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会」が同年 12 月に公表した「中間とりまとめ」を受けて、2016 年 3 月 31 日に公正取引委員会は「公的再生支援に関する競争政策上の考え方」を公表している。

これらは、いずれも公的な資金による経済的な便益を受けた事業者が、これを受けない事業者に対して競争上優位に立ったという点において、問題が共通する。都営芝浦屠畜場事件と豊北町福祉バス事件はいずれも民事事件であり、日本において民事訴訟は原告にとって負担が多く、また両事件のように独占禁止法違反事件では原告側が勝訴することが困難であるので民事訴訟が必ずしも多く提起されないという状況に鑑みるに、補助を受けない事業者が競争上不利に立つ状況はこの 2 件に限られない可能性も高い。「公的再生支援に関する競争政策上の考え方」は、公的再生支援に射程を絞ったものであるが、この点について、「公的再生支援を梃子に非効率的な被支援事業者が効率的な事業者に対して競争上優位に立つ場合には、非効率的な事業者への需要の移転や資源の配分が過大になる¹³²」と述べており、競争に影響を与えることを最小限にする必要があることを示している¹³³。

(iii) その他の性質について（経済的便益の付与の規律）

政策は声の大きい主体の意見を反映した形で決定される傾向があり、他方で、その費用負担は利益が分散しているため共通の意見形成がなされない多数者によって担われることになることは、夙に公共選択論において指摘されている通りである。その一般論によれば、公的主体による事業者に対する経済的便益の付与については何らかの規律があることが望ましいと考えられよう。

先に挙げた日本航空の事例を契機とする一連の取組みにおいては、事業者間の競争に対する影響を意識してなされたものであろうと考えられるが、いわゆる「大きすぎて潰せない (too big to fail)」という状況における公的資金の付与に対する問題意識も根底にあったのではないか。たしかに「大きすぎて潰せない (too big to fail)」という状況はあるかもしれないが、そうであれば、経済的便益の付与によって達成される効果による正当化、競争等に対する影響の最小化が詳細に検討されることが望ましいだろう。

(iv) EU レベルの政策の実現手段としての性質について

ところで、(iv) EU レベルの政策の実現手段としての性質は、EU の「超国家的機関性」に密接に関連するので、日本のような通常の状態においては示唆を与えるものではないようにも思われるかもしれない。しかし、理論的には、地方公共団体等による補助等の付与が国レベルの政策に整合しない場合が想定される。限られたリソースの効果的な配分は、制度設計として考慮されるべき事項のようにも思われる。

EU と日本では法秩序や機構面においてきわめて大きな違いがあるため、制度設計等において直接的な示唆を得ることは困難であろうと考えられる¹³⁴。さりながら以上のとおり、本稿において行った EU 国家補助規制についての検討からは、日本における公的機関が付与する経済的便益について検討の視角を得ることができるように思われる。

¹³² 公正取引委員会「公的再生支援に関する競争政策上の考え方」（2016 年）、2 頁。

¹³³ 同、1 頁。

¹³⁴ その理由について、報告書「EU 国家補助規制の考え方の我が国への応用について」（2013 年、公正取引委員会競争政策センター）56 頁[青柳由香]。