

競争中立性に関するOECD理事会勧告の 国際規範形成における意義⁽¹⁾

荒

証

- 一 はじめに
- 二 競争中立性概念の生成と議論の展開
- 三 競争中立性に関するOECD理事会勧告の採択とその概要
- 四 競争中立性理事会勧告の国際規範上の意義
- 五 結語

一 はじめに

市場における競争を促進する観点から、規制制度の見直しが行われ、また、GATT/WTO体制を主軸として展開された多角的通商交渉等により、関税障壁・非関税障壁の撤廃が進展した昨今においても、国内レベルでも国際レベルでも、公平な競争条件を整備することは依然として各国、地域で課題となっている。⁽²⁾ このような課

題は、規制緩和後において依然として国内市場において競争上の優位性を保持する国有企業や、国際市場において国家から資金的な支援を受け又は規制上の優遇を受けた事業者が市場歪曲的行動を採ることへの懸念として表出した。典型的には、新興国において産業政策を実現する手段として国有企業への優遇策が採られるが、その市場におけるプレzensの飛躍的拡大から、通商紛争へと発展するケースも見られた。他方でとりわけ補助金を巡る紛争については、WTOにおけるパネル・上級委員会によるWTO関連協定の解釈に対する疑義が持たれ、また、補助金規律を巡るルール策定交渉も主張の隔たりから、新たな規律の合意は達成できていない。

このような背景も踏まえ、典型的には国有企業に対する政府による規制上の優遇や補助金供与は市場歪曲の懸念を受けて、二〇〇四年から、経済協力開発機構（以下「OECD」という。）においても競争委員会等でOECD加盟国等の間で継続的に議論が積み重ねられ、その議論の蓄積等を踏まえ、二〇二一年五月には競争中立性に関する理事會勧告³⁾（以下「競争中立性理事會勧告」という。）がOECD理事會において採択されるに至った。競争中立性理事會勧告は、OECDという多数国間の枠組みにおいて採択され、そして、競争中立性の確保に向けて競争中立性理事會勧告の支持国が遵守すべき事項が包括的に列挙されており、多数国間での競争中立性に係る国際規範を策定したことは注目に値する成果であると考えられる。

そこで本稿では、競争中立性理事會勧告について、主に策定過程、内容及び策定後の動向に焦点を当てて、競争中立性の確保に向けた国際規範の策定における意義を検討することとしたい。以下、二では、競争中立性理事會勧告の意義を検討する際の視角を得る前提作業として、競争中立性に関する議論が生じた背景とOECD以外のWTO等の国際枠組みでの規律策定等に向けた議論の展開を辿る。それを受けて、三においてOECDにおいてどのような過程を経て勧告の策定に至ったかを述べ、競争中立性理事會勧告において競争中立性の確保に向けていかなる規範を示したのか、その概要を示す。そして、四において、競争中立性理事會勧告の策定とその内

容が包含する意義について検討する。

二 競争中立性概念の生成と議論の展開

(一) 国家資本主義の台頭と典型例としての国有企業に対する優遇措置への懸念

競争中立性とは、全ての事業者に、国（中央、地方、連邦、州、郡又は市レベルの公的機関を含む）による所有、規制又は市場における活動に関して、公平な競争条件が提供されるという原則をいうものとされている。⁽⁴⁾ それは、このような競争中立性の確保に向けた議論はいかなる背景、問題意識から生成されてきたのか、そして、競争中立性との関連で具体的にどのような点が問題となるのか、以下で概観する。

一九九二年、豪州は、効率性向上等を図ることを企図し、競争政策の大幅な見直しを図り、競争中立性を概念として導入し、政府企業が政府所有のため享受している優遇策（各種の税負担の免除、各種規制の免除、政府からの暗黙の債務保証、優遇的な金利での融資、資産に対し商業的収益率を達成する義務の免除及び破産からの実質的免除）⁽⁵⁾ に対処する規律を世界に先駆けて導入した。このような規律として類似する規制は、部分的にはあるが、EUにおける国家補助規律も挙げられるが、主として欧米先進国においては冷戦後の自由市場主義の優位性を背景として、国内市場の更なる競争環境の整備に対処するため競争法の適用除外の縮減等も含め、競争中立性を志向する規範を各国内で形成してきた。

他方で、国際経済関係においては、世界経済の構造的変動、特に二〇〇〇年代以降、典型的には中国を中心とした新興国の著しい経済成長とそれに伴う世界経済でのそれらの経済的地位の大幅な向上が見られた中で、競争中立性に関する懸念が提起されてきた。⁽⁶⁾ 特に、二〇〇〇年代には、それらの新興国の国有企業が世界経済に占め

る地位は増大し続け、二〇〇八年の世界金融危機でこの傾向は一層鮮明となり、その結果、この二〇年間で世界上位五〇〇社に占める国有企業の割合は三倍へと増加しているとされる。これらの国有企業は、低廉な価格での販売攻勢等により、世界市場において競争上の優位性を獲得している例も多く見られ、市場におけるプレゼンスは増大した。

このような市場における高いプレゼンスの背景として、自由競争市場における能率競争によらない、国家資本主義とも形容される、又は伝統的に産業政策の典型とされる政策が背景となっていることが従来から指摘されている。すなわち、これらの国有企業は、電力、鉄鋼、情報通信、金融等の基幹産業や戦略上重要な産業に属するものも多く、その活動は所属国政府の政策上の意向を強く反映させているとされ、その政策手段は、国有銀行による低利融資等の資金的優遇、国有企業の国内市場における事実上の独占寡占状態と国内競争法の適用除外、破産法の適用除外等、国内における規制の一部適用除外等による積極的な国家による市場への介入政策が指摘される。こうした政策を背景とした積極的な市場での優位性の獲得を契機として、特にWTO協定との整合性を巡り通商紛争にも発展し、WTOに紛争が付託された例もある。このように経済発展段階の差異も背景として経済戦略の一環として採られる自由市場主義とは異なる政策枠組みが国際場裏での紛争の背景の一端を成しており、国際的な競争中立性に関する規範の合意を形成する上で留意すべき事情となっている。

(二) 競争中立性を阻害する行為態様と規制根拠に関する議論

それでは、(一)のような特定企業への優遇的措置、競争中立性を阻害する措置の問題点はいかに把握されているのか、既存の主要な見解の概略を以下で述べることとする。⁽⁸⁾ まず、経済的合理性から説明するもので、消費者は生産者が投入物を最も効率的に使用して生産した製品の購入を選択し、競争歪曲が存在しなければ経済主体

は競争中立的な環境の下で各経済主体は効率的に資源を活用し、効率性を改善させるが、多少なりとも国家から経済的便益を得た場合であれば、消費者は供給者のコストを反映した価格に基づく選択ができず、結果として非効率が発生する恐れがあるとされる。

次に、政策的合理性からの説明であり、それによれば、国家による市場への関与は、供給者としての国家と規制主体としての国家の区分を曖昧にさせ、往々にして国有企業に有利な規制を設けるなどの恐れがあるほか、国際的にも国家は自国の利益のために補助金を用い、その結果、対抗的な補助金の応酬となる恐れが指摘される。

最後に、競争政策の観点からの説明であり、競争政策と競争中立性の相互依存関係に立脚すれば、潜在競争・顕在競争の双方が競争中立性を担保し、競争中立性は能率競争を最大化させることで有効競争を確保するものであり、転じて、公平かつ中立的な競争法執行は、公平な競争条件を確保するものであるとする。

以上の横断的な議論を踏まえ、特に補助金については更に詳細な規制の必要性としての歪曲効果について論じられているところ、その主な点をごく簡潔に振り返る。⁹⁾ まず、議論の出発点として、補助金の歪曲効果を通商政策の側面から論じるか、あるいは競争政策の側面から論じるかにより、その歪曲効果の捉え方に差異があることを認識しておく必要がある。すなわち、一般的に、前者であれば、国家や産業に焦点を当てて、その効果を議論する一方で、後者であれば効率性に焦点を当てる傾向があり、生産者余剰を犠牲にしても消費者厚生に対していかなる影響があるのかという視点から問題を捉えることとなる。¹⁰⁾ その具体的な競争への悪影響としては、補助金を交付された事業者の費用・収益構造を変容させ、規模の経済をもたらすことで参入障壁を構築することを可能にしたり、支配的地位を強化させたり、コストを下回る価格での販売戦略等の反競争的行為を助長させ得ることが指摘されている。¹¹⁾

(三) WTO、FTA/EPAにおける競争中立性に関する規律の概況

これまで述べてきた国有企業を典型とする競争中立性の観点から懸念される措置に対する既存の国際協定の規律としての実効性とそれを巡る各国の問題意識、それを踏まえた競争中立性に関連する国際規範の定立に向けた交渉動向と成果を以下で概観していきたい。

まず、特定性のある資金的優遇措置については、伝統的に、国際経済法の中心的存在を成す GATT/WTO 体制においては、政府による資金的貢献に係る規律として、主としてウルグアイラウンド交渉を経て成立した補助金相殺措置に関する協定（以下「SCM協定」という。）で物品貿易を対象に規定が置かれているが、サービスイ貿易については明示的な規律が設けられていない。そして、SCM協定では、特に貿易歪曲効果が高いとされる輸出補助金及び国内産品優先使用補助金を禁止補助金とするものの、それらの要件に該当しない例えば国内の事業者の産業振興を目的とした補助金等の資金的貢献は禁止補助金には該当せず、①他国の国内産業に対する損害②関税譲許の無効化又は侵害、③「著しい害」の存在が立証されれば輸入国の相殺措置、紛争処理手続による悪影響の除去又は補助金の廃止が勧告される。一方で、産業又は企業の営業上の損失を補填する補助金又は債務の直接的な免除があれば「著しい害」を推定するとの規定は一九九九年に失効したままであり、申立国は、個別事案に応じて証拠に基づきこの要件の立証を行う必要がある。

また、競争法の適用については、内外差別的に適用を行うことについては、GATT第三条に定める内国民待遇の原則のほか、GATS第一七条で定める内国民待遇義務に照らせば、国内産品を優位に取り扱うことを目的とするなどの条件を排除措置命令に課す場合には問題が発生し得るが、単に国有企業等の所定の要件を満たす事業者に対する競争法の適用除外や規制上の優遇がこれらの条文に整合的でないか否かは直ちには判断し難いであろう。これは、競争法の適用に限られず、破産法や他の法令に基づく規制の適用についても同様であると考えら

れる。

以上の既存のWTO協定の規定に基づいて、WTOパネル・上級委員会は例えばSCM協定における弊害要件の立証を厳密に判断してきたが、他方で国有企業等の補助金供与を前提とした行動、特に競争中立性の観点から懸念される措置について機動的な措置をWTO加盟国が採ることに懸念が広がった。また、そもそも補助金の交付自体の透明性にも課題があり、規律の在り方が模索された。そして、WTOドーハラウンドにおいてSCM協定の改定に向けた交渉も行われたが、補助金規律の強化を主張する先進国グループと新興国等のグループとの合意は困難であり、補助金の透明性向上、産業補助金への対処等多岐にわたる課題が残されている。

上記のとおり、多角的通商体制としてのWTOにおいて、競争中立性の問題に対処する枠組みの一つである補助金ルール策定は立場の相違が大きく、いまだに合意に至っていない。他方で、日米欧等では、FTA/EP AにおいてWTOにおけるルール策定に先行して、補助金を含めた競争中立性に関する規律を部分的にはあるが導入する動きが見られる。

三 競争中立性に関するOECD理事会勧告の採択とその概要

(一) 理事会勧告採択までの経緯・背景

OECDが競争中立性に関する問題をどのようにとらえ、規範を形成したのか、そして、加盟国等での課題認識の共有・収斂がいかに図られてきたのか、今般の競争中立性理事会勧告の策定、採択までの経緯を以下で概観する。

まず二〇〇四年、OECD競争委員会において、国家の市場における役割と国营企業に付与される優位な取り

扱いに起因する競争歪曲の可能性について初めて深化した議論が行われ、二〇〇九年には、国有企業に対する競争法執行における課題についてより詳細な議論が行われた。さらに、二〇一二年には、OECD競争委員会は、国家所有及び民営化委員会と共同プロジェクトを実施し、公共部門と民間部門の競争に係る問題に対処するための実務と政策を総覧し、報告書を取りまとめた。その後、二〇一五年には、OECDは競争法専門家と他の政策分野の専門家を招いて国家による介入に起因する課題について議論をすることを目的としていた。そして、OECDは、この議論と並行して、これまでのOECD加盟国間での議論のみならず、この課題に関してASEAN諸国へのアウトリーチ活動も展開し、二〇一八年には、ASEANにおける競争促進プロジェクトが開始され、二〇一九年には、OECD競争委員会第二作業部会(WP2)においてそれぞれの加盟国での市場において競争中立性に係る問題に対処するためのツールについてのプレゼンテーションを伴うセッションが開催された。

これらの議論や、OECD加盟国等での経験の共有による共通認識の形成が進められ、二〇二一年に、以上に示したこれまでのOECDにおける議論で得られた各国の経験等を踏まえ、OECDの他の機関との協議も経て、OECD理事会は、競争中立性理事会勧告を採択し、OECD加盟国三八か国と非加盟国二か国⁽¹²⁾がこの支持国となった。

(二) 競争中立性理事会勧告の概要

OECD理事会勧告は、一般的に、OECD加盟国間でテキストの意見調整を経て、OECD加盟各国代表部大使により構成される理事会により全会一致の合意により採択される。そして、OECD理事会勧告は、法的拘束力を有するものではなく、各国政府により遵守されることが期待され、通常五年に一度、その遵守状況についてのピア・レビューが実施される⁽¹³⁾。この点で、OECD理事会勧告は、ソフト・ローとしての性質を有するとさ⁽¹⁴⁾

れる。この性質を前提として、以下、競争中立性理事会勧告の主な内容を概観していききたい。⁽¹⁵⁾

まず、前文において、競争中立性理事会勧告が、二〇一七年のOECD閣僚宣言⁽¹⁶⁾における「市場の失敗に対処し、国家による援助及び補助金を含め、競争を歪める政府の政策及びビジネス慣行を防止する必要性」を認識した声明に鑑みたものであることを示し、「競争が効率を促進し、消費者へ提供される商品又はサービスがより確実に消費者の嗜好と調和することに寄与し、低価格、より多くの選択肢、改善された品質、イノベーションの増加及び高い生産性といった利益をもたらす」ことを認識している旨を述べ、競争による便益と補助金等の競争歪曲措置への対処の必要性をまず明らかにしている。他方で、「公共政策の目的の達成には、一定の状況において競争中立性の例外を要することを認識」するとして、競争以外の公共政策上の必要性に対する考慮の余地を明示している。その上で、「過剰な競争の制限は、問題となっており公共政策が競争に影響を与えることを何ら意図したものではない場合であっても生じ得ること、そして、公共政策は、その目的を達成しながら、競争を促進する形で見直しを行うことが可能であることを認識し、他の諸条件が同一である場合には、特定の目的が達成される範囲で、競争に対してより大きな弊害をもたらす公共政策よりも、競争に対する弊害がより小さい公共政策が選択されるべきであることを考慮」するとして公共政策上の必要性があってもより競争制限的でない方策を採るべきことを述べている。

以上の原則的考え方を踏まえて、以下では、具体的な勧告の内容を概観していききたい。まず、競争中立性を、「全ての事業者に、国（中央、地方、連邦、州、郡又は市レベルの公的機関を含む）による所有、規制又は市場における活動に関して、公平な競争条件が提供されるという原則」であると定義されている。その上で、「国有企業とみなされる団体の範囲については、国によって異なる。……法律により事業者として認められ、国が所有又は支配するあらゆる法人は、国有企業とみなされるべきである。これには株式会社、……特定の法律に基づいて設

立された特殊法人も、その目的や活動又はその活動の一部が多分に経済的性質を有する場合には、国有企業とみなされるべきである。」として、国有企業の範囲を明示している。続けて、この所有と支配の考え方についても詳細な説明を加えており、「国有企業に関連して、本勧告は、議決権付き株式の過半数の最終的な受益保有者が国であるか、又は国がそれと同程度の支配力を行使できることを理由として、国の支配下にある企業に適用される。同程度の支配力の例には、法規定や会社の通常定款によって、少数株を保有する国が企業又はその取締役会を継続的に支配することが保証されている場合が含まれる。また、国有企業に該当するか判断しにくい場合については、S O Eガイドラインにおいて定められているとおり、個別に対処する必要がある。」としている。このように、国有企業の範囲を巡っては、まず客観的な基準として議決権保有割合を明示しつつ、この定量的定義に限定されず実質的な側面も考慮する際の要素を示している。

次に、競争中立性理事會勧告では、競争中立性を確保するための措置として、まず、公共政策上最優先で求められる場合を除いて、「a）反競争的な行為に対処し、……競争中立的な競争法を適切に採択又は維持する。b）競争法及び破産法の執行における競争中立性を維持し、これにより、……国有企業と私有の競争事業者との間で又は私有企業の形式に応じて競争法及び破産法が差別的に執行されないこととする。しかしながら、これは競争中立性を保護するための手段を排除するものではない。c）規制環境に係る競争中立性を維持する。…（略）」とした。

さらに、政府から与えられる補助については、以下のように規定している。「事業者の市場における業績を高め、競争を歪める可能性のある措置を設計する場合に、競争中立性を保持する」ための具体的な実施事項として「……特定の事業者を選択的に利することとなるような、競争を歪める過度な利益を与えることを避ける。そのような過度な利益とは、税制に係る優遇措置、贈与、政府からの物品又は役務の有利な価格での提供のほか、市

場原理にそぐわない金銭の貸付、貸付保証、政府出資を例として含む。重要な公共政策の目的の達成のための適用除外が必要とされる場合、当該適用除外は全ての主体にとって透明かつ均衡のとれたものであり、定期的に見直されるべきである。国有企業は、政府のこうした主体への支援を制限するより厳格な特定の規制の対象となり得るものと認識される。」として公共政策目的の適用除外を認めつつ、所定の利益供与・市場原理にそぐわない融資等を回避すべきとしている。

概ね以上を勧告した後に、OECD競争委員会への指示事項として、支持国の当該理事会勧告の実施をサポートするツールキットを策定すること、本勧告下における経験の共有のためのフォーラムとしての貢献、本勧告の履行状況を監督し、本勧告の採択から五年以内に、また、その後は少なくとも一〇年毎に、当該状況に関して理事会へ報告することとされている。

(三) OECDによるアウトリーチの動向

二〇二一年五月の競争中立性理事会勧告の策定を踏まえ、OECDは、競争中立性に関連する加盟国等の経験の共有や競争中立性を確保する措置の実施の在り方に関する議論、今後策定されるツールキットについての検討をOECD加盟国及び非加盟国とともに更に進めている。二〇二一年一二月には、競争に関するグローバルフォーラムにおいて、競争中立性理事会勧告に焦点を当てたラウンドテーブルが開催され、OECD加盟国と招待された非加盟国で、競争中立性原則の適用について執行ツール、アドボカシーを通じた競争当局が果たすべき役割に触れつつ、各加盟国及び招待された非加盟国の競争当局で競争中立性をいかに促進してきたか、その経験について議論が行われた。さらに、二〇二二年一二月に開催された競争に関するグローバルフォーラムにおいては、競争中立性を構成する問題のうち、補助金に焦点を当てて、補助金、競争そして貿易の交錯点において競争

当局がいかなる貢献が可能か、補助金が競争当局による分析の対象となるべきか等をテーマとして議論が行われた。

四 競争中立性理事会勧告の国際規範上の意義

OECD以外の既存の国際的枠組みにおける競争中立性に係る規律作成に向けた試みの背景・課題を本稿二で略述したところ、これを踏まえて競争中立性理事会勧告の策定とその内容が従来からの国際規範の内容・運用に照らしてどのような特質、意義があるのかを検討する。

(一) WTOにおける関連規定の解釈及び規律策定に向けた動向に照らした意義

WTO諸協定において競争中立性に関する直接的包括的な規定は存在しないものの、競争中立性を構成する諸問題に関連する規定が前述のとおり部分的に存在することから、それらの規定がこれまでに競争中立性に関する問題に直面した際にいかに解釈され、また課題を提起したかを検討したい。産業政策等の多様な国内政策の実施手段としては必ずしも国内産品使用や輸出を条件とするのではなく、研究開発振興のための補助金交付や政府系金融機関による経営支援のための低利融資等のいわゆる産業補助金が交付されることも多くみられるが、SCM協定に照らしてもこれらの補助金が悪影響をもたらす場合には相殺措置等の対象となり得る。このような産業補助金を規律するのはSCM協定6条に規定する悪影響を及ぼす補助金となるが、その影響要件である著しい害を立証し、相殺関税による救済措置又は紛争処理手続を経た当該補助金の除去を巡る課題も認識された。例えば、SCM協定における相殺可能補助金を巡る紛争においては、以前から、米国及びEUによる韓国産DRAMに対

する相殺関税措置に関する事例では、韓国開発銀行等による資金的支援（社債引受）や韓国政府・関連金融機関の融資等による韓国半導体メーカーへの経営再建支援策を受けて、EU、米国は国内産業への損害が発生したとして相殺関税を課したが、EUの相殺関税調査に関するパネル⁽¹⁷⁾においては、特にEUの相殺関税措置については、EUの補助金認定において、一部、委託・指示の存在の立証が不十分であることや、輸入と国内産業への損害の因果関係の立証に不十分な点が指摘された。さらに、EU・韓国間の造船分野に関する事例⁽¹⁸⁾では、韓国政府による韓国所在の造船メーカーに対する債務免除等の支援措置の補助金協定整合性について、SCM協定における「著しい害」の要件については、パネルは、輸出入量の減少もしくは市場シェアの減少又は価格への悪影響等を示すものと解釈し、当該要件のEUによる立証の不十分性が指摘された。また、「著しい害」のうち、SCM協定六・三条における価格抑圧効果は、SCM協定五（c）条における「著しい害」の立証の基礎ともなると英国の高地産綿花に対する補助金に関する事例においてパネル⁽¹⁹⁾で解釈が示され、おおむね同様の立証が求められてきた。また、この「著しい害」の要件についてはSCM協定六・三（a）、（b）条の文言上、他加盟国の同種の商品の輸入転換又は輸出転換を意味するとされてきたが、この輸出入における転換効果の立証に当たって、反事実分析を要するなど、申立国側に厳密な弊害要件充足性の立証を求めてきた。この判断に整合しつつ補助金による悪影響に対処するために加盟国が紛争処理手続等の救済措置を機動的かつ効果的に利用するためには、補助金交付国のWTOへの通報を通じた透明性の確保が基盤となるが、この通報義務自体が十分に履行されているとは言い難いと評価されてきた。

このような既存のWTO体制におけるSCM協定を基軸とした補助金規律の課題を巡って、先述したとおり、ドーハラウンドでもルール形成に向けて交渉が展開されてきたが、補助金規律の改定に向けた交渉は長期に渡って合意に向けた進展が見られず、特に新興国等の基幹産業や先端産業の育成という観点から国家資本主義を背景

とした経済上の權益確保という背景からすればその利害調整は困難であろう。新たな補助金規律の策定というルール形成が困難であり続ける中で、最近では先進国特に日米欧は、上記のような既存の補助金規律の運用上の課題を克服すべく共同提案²⁰を行い、産業補助金に関して既存のWTOのルールを強化する方向で、際限のない保証、信頼できる再建計画のない破産又はその危機にある企業に対する補助金、過剰能力分野又は産業における独立の民間資本から長期の資金又は投資を調達することができない企業に対する補助金、一定の債務の直接的な免除を無条件で禁止するよう提言するに至った。

このような多数国間の既存の規律の運用と新たなルール策定における過程に照らして、一般のOECDにおける競争中立性に関する理事会勧告はどのような意義を有するか検討を試みたい。WTOという多数国間貿易体制のルール策定交渉において多様な経済発展段階にある加盟国の錯綜する利害対立から交渉が難航する一方で、OECDはかつて先進国クラブと称せられたとおり、自由主義経済・自由貿易体制を支持する比較的同質性の高い経済水準にある加盟国間で、政治的利害を争点化させるのではなく、専門的見地から競争委員会におけるラウンドテーブル等で競争中立性を巡る課題への経験・知見を共有し、その中で各加盟国が合意可能な規律内容を模索しつつ競争中立性理事会勧告を取りまとめるに至った。そして、その内容は、SCM協定上の立証が課題とされてきた影響要件を詳細に規定することなどをせず、補助金については特に既存のSCM協定における相殺措置や紛争処理手続を通じた事後的な対処ではなく、支持国による事前の対処を規定するものであり、SCM協定の規定とパネル・上級委員会の解釈・運用によりもたらされた、WTO協定整合的な補助金への悪影響の対処に係る立証上の負担に対する一定の解決策であると考えられる。このように、競争中立性理事会勧告は、従来WTO協定における補助金規律のうち著しい害の推定規定の失効とそれに伴う立証上のハードルを克服し、より国内事業者への補助金交付に抑制的な方針を加盟国に勧告するものといえる。また、SCM協定においては、SCM協

定の対象となる特定性のある補助金に該当する前提として、政府からの指示又は委託が要件とされ、当該要件の上級委員会の解釈を所与とした申立国の立証負担とそれによるWTO紛争解決機関の判断の正当性に対する加盟国からの懐疑的態度があった。また、当該要件を巡るその後の交渉の展開に照らしても、国有企業として競争中立性に関する理事会勧告が適用される範囲を明示的に定め、議決権付き株式の過半数の最終的な受益保有者が国であるか、又は国がそれと同程度の支配力を行使できることを理由として、国の支配下にある企業に適用されるとしており、ミニマムの条件としても議決権保有比率という客観的基準を定め、この点の不確定要素を排除しつつ、これに加えて国の支配下にあるか否かとの質的要素を考慮してその実質的な適用範囲を規定していると理解できる。

他方で、特に補助金においては一定の公共政策上の目的を達成するために交付し、その効果が実際に市場において発生することが想定されている⁽²¹⁾。例えば、研究開発への政府による支援は技術開発の効果の波及による市場の創出効果が期待されるし、また、近年の持続開発可能な開発目標を達成するために、特に脱炭素社会への移行を促し気候変動対策の観点から事業者に交付される補助金が想定されるが、そのような公共政策上の価値や経済合理性のある補助金については、WTO体制においてグリーン補助金の失効から専ら貿易への影響のみから評価をされる事態に至っていた。他方で、先進国においても上記のような公共政策上の目的から補助金交付と競争への影響を総合的に評価してきたが、このような加盟国における政策上の考慮を自律的に行うことも競争中立性理事會勧告では受容し得ると考えられる。

競争中立性理事會勧告は、従来WTOにおいて取り扱われていなかったサービス貿易における補助金や、競争法、その他規制の適用に関する非差別性など、部分的に内国民待遇の原則を定めるGATT第三条の射程に含まれつつも、それがカバーできない領域に踏み込み、また、特に補助金分野については現行補助金協定の不完全性

を補完するものであった。これらの規律が難航する WTO におけるルール交渉に先んじて、理事会勧告の策定と採択に至ったことは、OECD の各専門委員会における政治的利害に焦点を当てた議論ではなく、主要先進国を中心とした各専門分野における知見の共有の積み重ねが大きく寄与したものと考えられる。もともと、その規律が実効的なものとして OECD 加盟国内においても実効的に機能するか、そして、その規範が典型的には WTO といった多数国間の拘束性のある規律へと展開していくかという点についてはなお検討を要する。

(二) FTA/EPA における関連規定に照らした意義

WTO における規律策定の難航に対し、二国間又は複数国間の FTA/EPA 等においては、先行して、競争中立性に関する規定が部分的にはあるものの設けられている例も散見されるに至っている。⁽²²⁾そこで、競争中立性に係る規律を設ける主要な FTA/EPA の規律内容等に照らして、今回の OECD 理事会勧告の持つ意義を検討する。

まず、TPP として当初二〇一五年に大筋合意し、その後、米国の離脱を受け、二〇一七年に米国を除く一か国により、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) が成立した。TPP 交渉にあつては、国有企業に係る規定の導入にあつては、国内の産業育成政策を背景として、新興国と一部先進国との間でそのような規定の必要性について見解が真つ向から対立したものの、⁽²³⁾最終的には妥結した。このうち、競争政策について、一定の公共政策に基づく競争法の適用除外を認めつつ、自国領域の全ての分野において競争法を適用することを規定し、競争法適用対象についての中立性に配慮をしているほか、競争法適用に当たって国籍による差別を行わないことが規定されている。また、論争のあつた国有企業への規律については、国有企業章を設け、国有企業の定義を設け、主に商業的活動に従事していること、締約国が資本の過半数を保有しているこ

とを要件として明示している。その上で、これらの企業には所定の事業活動に無差別待遇と商業的考慮を義務付け、締約国は国有企業に対する非商業的援助を与えることで、当該国有企業が販売する物品役務の販売価格を著しく引き下げるなどの他の締約国の利益に悪影響を及ぼすことを禁止されている。

このほか、二〇一七年二月に交渉妥結した日EU E P A²⁴では、国有企業に適用対象を限定せず、補助金章を設け、「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。そして、悪影響のある補助金の中でも特に禁止補助金として、「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」、「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している。

このほか、二〇一八年九月に合意したUS M C A²⁵においても国有企業章²⁶が設けられており、国有企業及び指定独占企業に対する規律が設けられ、適用対象として主として商業活動に従事する企業であって、締約国が資本関係に基づいて支配する企業であることを要件としており、さらに他のF T A等よりも拡張して、締約国が意思決定への影響等を通じて支配する企業も含まれている。

このように、先進国間でのF T A / E P Aにおいては、競争法の非差別的適用を確認的規定として含めつつ、さらに国有企業に対する規律をO E C Dにおける検討と時間軸において並行して整備を進めてきたが、O E C Dでは競争中立性理事会勧告もこれらの既存の合意にも立脚しつつ、より広域的な支持国間で受容され、また、規制、競争、国有企業等への補助について包括的な規律のモデルを示したことがわかる。

(三) 国内における履行と効果

競争中立性理事会勧告は、競争法を含めた規制の適用に関する中立性や、国有企業も含めた事業者に交付する補助金政策等に係る競争中立性の確保を支持国に勧告した。もつとも、既述したように OECD 理事会勧告自体は加盟国が最大限尊重するものの、法的拘束力はない。よって、支持国内において、その実効性がいかに担保されるのか検討を要し、さらに、この勧告の OECD の枠を超えた規範への波及については支持国も含めて国内における規範として定着し得るかによるところが大きい。そして、支持国内で本理事会勧告を実施するに当たっては、競争委員会で策定に向けた議論が行われ、更に、競争委員会においてはツールキットの策定に向けた準備が行われており、国内規制当局における競争中立性をいかに評価し、モニタリングを実施していくかが当該勧告の支持国における実効性を占う上での焦点となる。

この点、競争中立性に関する理事会勧告においては、既存の又は新たに提案された規制について、競争中立性を確保するための措置として競争評価を実施することが勧告されている。この競争評価は、我が国であれば規制の事前評価における一項目として競争への影響を評価し、規制導入時の費用便益分析において各府省庁において実施し、公正取引委員会が競争当局としてその実施を支援している。我が国以外の OECD 加盟国等においても、一般的に規制影響分析の一環で規制の競争への影響評価が実施されている。⁽²⁷⁾確かに、競争評価の国内における拘束性は一定ではないが、競争評価を契機とした他政策当局へのアドボカシーの観点から評価すれば、競争影響評価が規制制度の立案、見直しに影響を与えた例は多くみられるところであり、このような規制影響分析における競争評価の着実な実施が競争中立性確保に向けた措置に寄与するものと考えられる。

もつとも、競争中立性の確保に向けた競争当局の役割については、識者によっては、より競争当局に強い権限を付与すべきであるとの見解も示されてもいる。⁽²⁹⁾しかし、EUにおいて加盟国間での競争条件の平準化の観点か

ら国家補助規制を法的根拠に基づいて実施するような例もあれば、競争政策と他の公共政策をそれぞれ行政機関で分担している中で、明示的に競争中立性に関する規制権限を付与する場合もあれば、競争当局によるアドボカシー等による場合もある。このようなOECD加盟国における実施方法の多様性に鑑みれば、ミニマムの原則を定めることでまずは勧告内容に合意を形成するという点でプラクティカルな対応であったと考えられる。この点で、競争政策以外の他の公共政策を担う政策当局との権限分担又は連携等により競争中立性を確保していく上で、競争委員会において策定するツールキットは実務的な貢献が期待される。

(四) 国際規範としての拡張の可能性

競争中立性理事会勧告は、法的には非拘束的ないわばソフト・ローとして、他方でその実施が支持国により最大限尊重されるといえば正当性を帯びるものである。そして、採択に至るまでにはコーポレートガバナンス委員会における国有企業への透明性等での文脈での競争中立性の議論を継承するなどしつつ、主としてOECD加盟国競争当局から構成される競争委員会において議論が重ねられてきたほか、競争委員会のみならず、非加盟国、特にアジア、アフリカの新興国や途上国の競争当局等の一〇以上の機関を交えて、競争政策上の課題、経験等の共有、議論の深化を図る競争に関するグローバルフォーラムにおいて、競争中立性確保の課題認識と必要性を競争当局担当者間で確認しつつ、その実施方法についての経験を他の公共政策との調整等も含めて参加各国の経験を共有してきたところである。このようなOECDにおける取組に呼応するように、OECDのみならず、主に途上国における政策課題が活発に議論されるUNCTADにおいても競争中立性は二〇二〇年一〇月に開催されたレビュー会合³⁰⁾におけるラウンドテーブルにおいて議論が展開され、オーストラリア等先進国側の経験の共有が図られている。このようなOECD自体のアウトリーチ活動や、それに呼応した各国際機関の動きは、競争中立

性の確保という価値の浸透と、今後ツールキットを通じた具体的な実施方法の提示により、OECD加盟国以外の、東南アジア諸国等を含めた新興国等における更なる受容に寄与する可能性がある。

(五) 小括

競争中立性を阻害し、貿易、競争を歪め得る規制の差別的適用や特定産業への補助金等の資金的援助を巡って、特にSCM協定の解釈・適用において、各国の政治的利害から距離を置きWTO協定の客観的な解釈を試みる紛争解決機関の解釈への疑義が示され、新たな規律策定が補助金規律においても国家資本主義と自由主義の政策的価値観の齟齬が指摘されてきた中で交渉が難航した。その中で、自由貿易等の基本的価値観を有するいわばクラブ的性格を有するOECDにおいて、二〇〇四年以降、主に競争委員会というフォーラムにおいて今回の理事会勧告の基礎となる作業を進め、これらの議論を専門的見地に立ってOECD事務局が主に加盟国の議論を取りまとめつつ理事会勧告案の策定にまで至った。無論、理事会勧告は法的拘束力を有するものではないが、具体的な法的リスクを一定程度抑制した上でまずは原則的なガイダンスを支持国で共有することに成功した。そして、OECDは、その専門的機能から、ツールキットをまとめ、今回の理事会勧告の国内実施に向けた基盤を整えている。これは、いわばソフト・ローとしての理事会勧告の履行の定着、精度の向上に資するものであると考えられる。こうして更なる支持国における経験値が、競争に関するグローバルフォーラムの場で共有され、また、OECDとASEANの共同プロジェクトも寄与してASEAN諸国等の非OECD加盟国にも浸透していくことも期待される。こうした競争中立性の確保に関する政策の実施がOECD加盟国のみならず、ASEAN諸国や他の新興国、途上国で共有されていくことは、WTO等の多数国間のルール交渉における基盤を整えることが期待され、交渉の勢力関係にも波及していく潜在的可能性も考えられる。

五 結 語

OECDはその設立以後、伝統的には先進国間の幅広い社会経済政策上の課題について加盟国間で各政策委員会等の場で議論を重ね共通の認識を醸成するなどし、事務局は高い専門性を有するスタッフからなるシンクタンクとして質の高い調査研究成果を提示して加盟国間の議論と対話を促進し、理事会勧告をまとめるなどしてきた。そのような機能にはGATT交渉等の利害の対立が顕著なフォーラムにおける先進国間での意見調整の機能を発揮し、多国間でのルール形成を支えてきた⁽³¹⁾。そして競争委員会においても、今回の競争中立性の理事会勧告において発揮したといえる。競争中立性理事会勧告は、まずは既存の先進諸国と新興国間での政府の市場介入の在り方に関する認識の差異を背景とし、また、先進国においても競争法の適用除外や補助金政策という各国の公共政策上のバランスに対する配慮を要する分野で、ひとまずの原則が採択された。

そして、本稿でも指摘したとおり、既存のEPA/FTAにおいても国有企業に対する規律等で競争中立性の確保に関する規定が設けられ、先進国を中心として二国間で、そしてTPP等により広域では新興国も含めて特定複数国間で競争中立性に関する規律が設けられてきたが、一般のOECDにおける競争中立性理事会勧告の策定は、OECD加盟国も締約国となっているこれらの既存の規律とOECD加盟国等の競争中立性理事会勧告支持国における競争中立性確保に向けた規律と運用をいわば最大公約数的に集約した今回の理事会勧告が更にASEAN加盟国やその他の地域にまで拡大し浸透し、将来的にはWTO等の多数国間枠組みに吸収・発展し、国際通商分野での国際通商分野における競争中立性を巡る規律で見られる国際法規範の断片化を再統合していく契機となるか、その動向を観察する意義がある。そして、競争中立性の確保に関する措置のうち、特に規律形成に向けた議論が難航する補助金分野においては、競争中立性理事会勧告を受けて各国で積み上げられる競争歪曲効果

の評価において、いわば Theories of Harm を消費者厚生への影響という伝統的な競争政策の枠組で捉えて規範が形成されていくのか、その際には、WTO という多数国間の規律において特に SCM協定の既存の規定内容が所与とする競争者の視点から見た影響との整合性をいかに図るか、制度的枠組みの根本を成す理論的課題を解いていくことを期待したい。

- (1) 本稿の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であり、筆者の所属する組織の見解を何ら示すものではないことをあらかじめ申し上げる。
- (2) 例えば、二〇二一年に開催されたOECD競争に関するグローバルフォーラムでは、「貿易、開発及び競争」と題するセッションに際して、産業政策の推進やナショナルチャンピオンの育成といった動向が見られる中で公平な競争条件をいかに達成するか、IMF、WTO等の国際機関幹部らを交えてOECD競争委員会議長の下で議論が行われるなど、国際的な関心事項であり続けている。このような議論を総括した論稿・資料は数多いが、例えば、OECD (2020), *The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery, the-role-of-competition-policy-in-promoting-economic-recovery-2020.pdf* (oecd.org) が挙げられる。
- (3) OECD Council Recommendation of the Competitive Neutrality, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462> 和文では「公正取引委員会ウェブサイトに (https://www.jftc.go.jp/kokusai/kaigai/oecd_images/07_competitive-neutrality.pdf) に仮訳が掲載されている。
- (4) OECD Council Recommendation of the Competitive Neutrality, 1
- (5) 豪州における競争中立性の規律の生成と運用については、川島富士雄「オーストラリアにおける競争中立性規律——TPP 国有企業規律交渉への示唆——」『独立行政法人経済産業研究所デイスカッションペーパー』一七—〇六九に詳述されている。
- (6) 川島富士雄「中国における市場と政府をめぐる国際経済法上の法現象と課題——自由主義国と国家資本主義国の対立——」『日本国際経済法学会年報』二二号 (二〇二二年) 一三五頁。

- (7) Ian Bremmer, *The End of Free Market* (Portfolio, 2010) イアン・ブレマー『自由市場の終焉 国家資本主義とどう闘うか』（日本経済新聞社、二〇一一年）が国家資本主義について論じた典型的著書であり、本稿における国家資本主義の定義も同著における定義に同じである。
- (8) OECD (2015), *DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS COMPETITION COMMITTEE ROUNDTABLE ON COMPETITION NEUTRALITY -Issues paper by the Secretariat-*, pp.4
- (9) 論点を総覧し、それぞれの既存の学説等を整理した資料として、OECD (2022), *SUBSIDIES, COMPETITION AND TRADE*, OECD Competition Policy Roundtable Background Note が挙げられる。
- (10) *Ibid.*, pp.10-11.
- (11) *Ibid.*, pp.10-11.
- (12) ブラジル及びルーマニア。
- (13) このようなOECDの基本的機能については、村田良平『OECD（経済協力開発機構）：世界最大のシンクタンク』（中央公論新社、二〇〇〇年）を参照。
- (14) 濱田太郎「多角的貿易体制とOECD—OECDとガット・WTOの相互関係—」『日本国際経済法学会年報』二四号（二〇一五年）六三頁。
- (15) 概要を解説した資料として、照井弓恵・堀夏子・新宮有貴「競争中立性に関するOECD理事会勧告の概要について」『公正取引 No.848』（公正取引協会、二〇二一年）七八〜八二頁を参照。
- (16) 2017 MINISTERIAL STATEMENT "MAKING GLOBALIZATION WORK: BETTER LIVES FOR ALL", <https://www.oecd.org/mcm/documents-archiv/e/2017/C-MIN-2017-9-Final-EN.pdf>
- (17) Panel Report, *European Communities -Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea*, WT/DS299/R
- (18) Panel Report, *Korea - Measures Affecting Trade in Commercial Vessels*, WT/DS273/R
- (19) Panel Report, *United States -Subsidies on Upland Cotton*, WT/DS267/R
- (20) Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the

European Union

- (21) 同様の指摘として、例えば、松下満雄・米谷三以『国際経済法』（東京大学出版会、二〇一五年）四七四～四七五頁が挙げられる。
- (22) このような流れについては、特に補助金規律での展開について、濱田前掲注(15)、七二頁を参照。
- (23) 川島前掲注(6)を参照。
- (24) 発効は二〇一九年二月。
- (25) 発効は二〇二〇年七月。
- (26) USMCA Chapter22
- (27) 山本哲三「米国 R I A 制度の現状と課題」『公正取引 No.733』（公正取引協会、二〇一一）一六～二六頁、中泉拓也「米国における規制が競争に与える影響の把握・分析手法について」『公正取引 No.733』（公正取引協会、二〇一一）三五～四三頁、宮井雅明「EU における規制が競争に与える影響の把握・分析手法について」英国の制度を中心に「公正取引 No.733」（公正取引協会、二〇一一）四四～五〇頁。
- (28) 例えば、宮井前掲注(27)、四八頁。このほか、我が国でも、競争当局がリテール決済インフラの料金設定、資金決済システムへの資金移動業者へのアクセス等について提言を行い、政府の成長戦略実施計画に、銀行間手数料の見直しなど提言内容が盛り込まれた事例等がある。
- (29) Eleanor Fox, *THE PROMOTION OF COMPETITIVE NEUTRALITY BY COMPETITION AUTHORITIES -Attacking State Restraints and Assuring Competitive Neutrality*, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2021\)10/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2021)10/en/pdf)
- (30) U N C T A D 制 限 的 商 慣 行 国 連 会 議 に お い て 採 択 さ れ た 「 制 限 的 商 慣 行 規 制 の た め の 多 国 間 の 合 意 に よ る 一 連 の 衡 平 な 原 則 と 規 則 」 の 全 て の 側 面 の レ ビ ュ ー を 行 う 会 合 で あり、五年に一度開催され、その開催時期の重要な競争政策上の課題をテーマとして議論が行われる。
- (31) 同趣旨の指摘として、濱田前掲注(14)、六四～六六頁。
- (32) 国際法規範の体系的統一性の喪失をここでは「断片化」としている。その例として国際経済法分野特に国際通商

法においても国際法一般と同様にWTOにおける規範形成の後退がある中で経済連携協定等の拡大という現象がみられると指摘される。村瀬信也「国際法の「断片化」と国際経済法」国際経済法学会編『国際経済法講座Ⅰ 通商・投資・競争』（二〇一二年）一三二～一三七頁。