

## EU 外国補助金規制：公共政策対応の観点からの検討及び対応

独禁/通商・経済安全保障ニュースレター

2023年11月17日号

執筆者:

[米谷 三以](#)[k.kometani@nishimura.com](mailto:k.kometani@nishimura.com)[藤井 康次郎](#)[k.fujii@nishimura.com](mailto:k.fujii@nishimura.com)

## 1. 背景と要旨

EU 外国補助金規制（FSR）の通知義務の適用が10月12日に始まった<sup>1</sup>。弊所ニュースレターにおいて案内したように、FSRは、EU域外国が付与する補助金が、受け手企業がEU域内で事業を行うにあたって競争を歪めないように、企業結合及び政府調達を対象に規制を導入したものである<sup>2</sup>。一定規模以上のかかる対象取引を行う企業がEU域外国から一定額以上の「資金的貢献」を受けている場合には、当該企業は、欧州委員会に通知することが求められ、欧州委員会の承認を得なければ取引を完了できない。欧州委員会は、通知を受け、又は通知義務の対象外である企業結合取引については職権で、外国補助金が競争を歪めないか否かを調査する。承認は、EU域内市場の歪みが生じないと判断する場合に与えられるが、かかる歪みは、「外国補助金がEU域内市場における事業者の競争的地位を改善する可能性があり、かつ、その際、外国補助金がEU域内市場における競争に実際に又は潜在的に悪影響を及ぼす場合には存在するとみなされる」。歪める可能性の高い補助金の類型が列挙されている。

FSRは、通知義務懈怠に対して罰則を規定している。しかるに、通知義務を発生させる外国補助金の範囲に限定がないため、通知が必要かどうかを判断するために世界中の関連企業が受けている補助金措置を把握せざるを得なくなる可能性がある。EU域内において事業を営む企業に対して過大な負担を課しているとの批判がある<sup>3</sup>が、とりあえずコンプライアンスを優先して対応を決定せざるを得ないのが現実であろう。ただ、FSRの問題は、通知義務の過剰性のほか、EU域内市場の競争を歪曲するか否かという基準がどのように運用されるのか不明確であるところにもある。本稿は、公共政策対応（public affairs）の観点から、補助金及び補助金政策の通常の本質・実務を踏まえ、その先のあり得る対応を考えてみる。

あらかじめ要約すれば、以下の4点の対応が考えられる。

① 日本その他において受け取っている補助金については、個別の目的・条件等が明示され、それらに照らせば国内における投資のために費消されていることが明らかである場合、EU域内市場において歪みを生じさせないとEU当局に対して主張すること。

<sup>1</sup> 外国補助金規制 54.4条。

<sup>2</sup> 外国補助金規制の詳細については、弊所ニュースレター（ヨーロッパ）2023年5月17日及び2023年8月14日参照。

<sup>3</sup> 2023年4月4日発行、13事業団体による「EUの外国補助金規制の実施規則案に対する共同声明」

（[https://www.jbce.org/images/News\\_IMG/Trade/FSR\\_IR\\_Joint\\_Industry\\_Statement\\_4th\\_April\\_2023\\_FINAL.pdf](https://www.jbce.org/images/News_IMG/Trade/FSR_IR_Joint_Industry_Statement_4th_April_2023_FINAL.pdf)）において入手可能〔2023年11月12日にアクセス〕。を参照。

② 目的・条件等が明示されていない補助金・政府支援については、歪みを生じさせないとする客観的根拠を示し難いため、グループ会社を含め受け取るか否かを慎重に検討すること。

③ ①の個別対応を前提として、EU 当局に対して、FSR の通知義務の対象を、補助金その他の政府支援策について透明性が低い国から受け取った補助金に限定するよう働きかけること。

④ ②の個別対応を前提として、透明性の高低に拘わらず補助金を積極的に受け取るライバル企業との関係で競争上不利にならないように、正当な目的を明示し、かつその実現のために必要な額・条件等に設計されていることを示せる場合を除いて補助金を可能な限り禁止する方向の国際ルール形成を WTO 等において進めるよう日本・EU その他の政府に働きかけること。

①・②が個社の対応を主に想定するのに対して、③・④は政府に対する働きかけであって産業界を挙げての対応が必要となる。

## 2. 補助金の目的及び補助金政策実務の検討

政府が付与する補助金（ここでは、贈与に限定せず、低利融資その他何らかの経済的利益の移転を広くカバーする）は、様々な政策目的を実現するための政策手段として使用されている。企業に対する補助金の多くは、何らかの投資を促進するものであり、支援する活動の経済性を改善して当該活動の維持・拡大を促すことを狙いとして付与される。市場経済体制においては、企業に対して、補助金がなくても行われる投資に補助金を付与することは通常なされない。市場を歪め、非効率を生じるからである。

これは、補助金が、経済理論でいうところの「市場の失敗」を是正するために通常使用されていることを意味する。たとえば、研究開発補助金は、研究開発活動の「正の外部効果」を内部化することを目的とする。研究開発活動は、生産される知識のスピルオーバーが予想され、すなわちそれを実施する企業以外にもその効果をもたらす可能性が高い。しかし、受益及び受益者の範囲が不明確であり、研究開発活動を行った企業がこのスピルオーバーに対して適切な対価を得ることは困難である。したがって、研究開発活動の実施を個々の企業の判断すなわち市場の判断に委ねると最適水準よりも過少になり、イノベーションを停滞させるという「市場の失敗」がある。研究開発活動に対する補助金は、関連するリスクを減少させ活動に対する投資を促すものであり、この問題を解決する効果的な手段たり得る。

したがって、企業に対する補助金は、その補助金が付与されなければしなかったであろう投資を行わせることを想定している。この点で、企業が外国において受けた補助金すべてについて EU 域内における競争を歪める可能性があるとして通知させる FSR は、政策の観点からみて過剰な義務を課している可能性が高いと考える。また「市場の失敗」を是正する、いわば通常の補助金については、その額に拘わらず、EU 域内以上の競争を歪めないものとして取り扱うべきであると EU 当局を説得すべきである。むしろ、そうした補助金は、市場経済の機能を改善する効果のみがあり、したがって、国際貿易・投資等を通じて EU にも利益をもたらしていることを強調すべきである。補助金によって経済性を得たプロジェクトを実行することで受け手企業の利潤が増加することもあり得るが、それは、投資の対価であり、補助金と同一性のある資金増加でなく、これを問題視するのは補助金の正統性を事実上否定することになるであろう。

しかし、政府によっては、「市場の失敗」がないのに、若しくはその是正を目的とせず（すなわち目的的正統性を欠き）、又は「市場の失敗」を是正するために必要である以上に（すなわち手段としての合理性を

欠いて)、補助金を付与することがないとはいえない。そうした補助金が付与された場合には、受け手の企業としては、補助金を受けていないと仮定した状態と比較して、企業活動の水準は変わらず、手元資金のみ補助金の分だけ増加していることとなる可能性がある。かかる企業が EU 域内市場において、増加した余剰資金を用いてライバル企業が提供できない価格を提示できてしまう可能性がある。

したがって、こうした可能性がある補助金に限定した情報収集には正当性を認めざるを得ない。ただ一般的には、政府がもし受け手の企業において手元資金が増加するだけの補助金を付与していることが判明すれば、国内において納税者や受け手の競争企業などから批判される可能性が高い。よって、補助金政策における透明性を確保している政府がそうした問題性の高い補助金を付与することは政治的に困難であると想定するのが合理的であろう。したがって、たとえば、補助金政策について透明性が低く、個別補助金の目的や規模・条件等がほとんど開示されていない国についてのみ FSR の通知対象とすべきとの主張は考えられるであろう。国有・国営企業等政府関係機関の経営管理について透明性が低い国についても同様の扱いとすべきである。

情報収集範囲の国単位での限定は、補助金について競争政策の観点から規律をおいている EU からみると、補助金政策について透明性の高い国については、その補助金政策について同等の規律が機能しているとしてその規律を事実上信頼ないし尊重することを意味する。EU としては、外国政府の「市場の失敗」の認定、その是正のために最適な額・条件等を選択する政策判断等に疑問があるかもしれない。しかし、政策の透明性を高め、国内（すなわち納税者及び受け手と競争する企業）のみならず、外国からも批判的検討を可能にしている国すら信頼できないと主張するのは、そうした国と WTO 協定の下での貿易自由化その他安定した国際経済関係を維持していることと相容れないであろう。

確かに、GATT/WTO 協定においては、輸出者が補助金を受けており、それによって自国産業が損害を被っていれば、その損害を防止・救済するために、補助金がもたらし得る価格低下効果を相殺する相殺関税の発動が認められている。これは、補助金の正当性・合理性等の欠如を要件としていない。この規定を根拠として、EU は、外国の補助金が自国に悪影響をもたらすことを防止することは当然許されており、FSR はそのために必要な範囲でのみ規定していると主張するかもしれない。しかし、この議論は相殺関税の規定を正しく理解したとはいえない可能性がある。先に述べたように、輸出者が受けた補助金が「市場の失敗」の是正を目的とした最適な措置だとすれば、その輸入を止めることは効率性の観点から疑問である。相殺関税は、それが補助金の受け手の国内生産（国内販売及び輸出の双方に資する）に通常費消されることを前提とした上で、補助金付き輸出が輸入国の国内産業に実質的損害をもたらす、またはもたらすおそれがある場合にのみ賦課が許容されるに留まる。かかる損害をもたらしていると疑う根拠がない状況においてすべての外国補助金を捕まえようとする FSR を正当化する根拠にはならない。

### 3. 提言

以上の補助金政策・実務の検討に基づいて、以下の対応を提言したい。

- (1) **日本その他において受け取っている補助金は、当地における投資に費やされており、EU 域内市場の競争を歪曲しないと扱うべきと主張すること。**

FSR は、EU 域内の競争を歪める可能性が高い補助金の類型の一つとして、「事業者の債務または負債に対する無限定の保証方式の外国補助金」を挙げる等、「市場の失敗」の是正を目的としていると説明できない補助金を問題視することを企図しているのではないかと想像される規定もあるが、そうした補助金に規制対

象を限定していない。

しかし、すでに述べたように、通常の補助金は、付与国において投資を増やすことを目的としており、受け手企業の（とくに国際的な支出に）利用可能な資金を増加させるよりも、むしろ減少させる効果こそあると想定すべきである。より一般的には、外国政府の補助金は、「市場の失敗」を是正する目的であり、かつ、そのために過剰にならないように額・条件等が設定されているはずである。したがって、EU 域内で事業を営む企業としては、本国その他 EU 域外国で受け取った補助金について、そうでないことが明らかなものとして特定された類型に該当しない限り、EU 域内市場を歪曲しないものとして取り扱うことを求めていくことを検討すべきであろう。域外国政府としても、自国の補助金政策を EU に説明することでかかる企業の主張をサポートすることを検討すべきである。

**(2) 目的・条件等が明示されていない補助金・政府支援については、歪みを生じさせないとする客観的根拠を示し難いため、グループ会社を含め受け取るか否かを慎重に検討すること。**

FSR は、国際的に事業活動を展開する企業に対して補助金との付き合い方を再考する機会をもたらした。補助金とくに贈与は、それ自体としてみれば受け取ったほうが得であるように見え、卑近な言い方をすれば、もらえるものはもらったほうがよい、ということになりがちである。国内でのみ事業を行っている場合にはその方針で不都合はほとんどなかろう。しかし、海外においても事業を行っている場合はそうではない。外国市場においてその効果が否定的に評価されることもあることを示したのが FSR である。従来からも、相殺関税調査の対象となるリスクはあったが、それに留まらない可能性が示された。

しかし、企業の対応として、補助金を受けることに消極的になる必要はないことは強調したい。「市場の失敗」を是正する最適な手段として設計・運用されている補助金については、受けることが公益にも適うし、FSR 等で取り上げられても問題ないと反論する理論的根拠があるからである。

問題は、そうした説明がなされない補助金である。政策目的もはっきりしないし、金額算定の根拠も曖昧であり、特段の条件もない、といった場合、資金的にメリットがあるように見えても、かかる補助金を受け取ったほうがよいのかどうか慎重な検討が求められるのではなかろうか。従来も、補助金を受けることでその付された条件によって企業活動が制約されないか、そもそも事業からの撤退がしにくくならないか等は考慮されていたが、逆に、何の制約もなく、無条件に多額の補助金を受けられる、という場合も注意が必要であることが示された。また FSR の規制範囲は、こうした方針が、法人単位でなく、企業グループ全体で立てられる必要があることを示している。

「只より高いものはない」がこの場合にも当てはまらないか用心が必要であると思われる。

**(3) EU 当局に対して、FSR の通知義務の対象を、補助金その他の政府支援策について透明性が低い国から受け取った補助金に限定するよう働きかけること。**

本章（1）において、通知した個々の補助金について歪曲効果を認めるべきでないと主張する方向性を推奨した。さらに一歩進んで、補助金政策実務において透明性が高く、政策的正統性・手段の合理性等が制度的に確保されていると認定できる国からの補助金については、カテゴリカルに通知対象から除外すべきと EU に働きかけることが考えられる。国有企業・国営企業が多く、その経営管理・会計について透明性が低い国に焦点を当てることも EU に求めるべきである。国有企業・国営企業等による原材料その他の低価格供給も補助金であり、国有企業・国営企業自体の優遇措置がその顧客企業に対して補助金を付与しているのと事実上同じ効果を有している場合もある。

この働きかけは、補助金政策を自ら立案・実施している本国政府が前面に立たなければ有効でない。政府に対して交渉を要請するためには、個別企業の働きかけもあり得るが、業界団体・経済団体等で広く支持を得て働きかけるのが有効である。

**(4) ライバル企業との関係で競争上不利にならないように、補助金を適切にかつ効果的に規律する国際ルール形成を WTO 等において進めるよう日本・EU その他の政府に働きかけること。**

本章（2）において、補助金の政策としての正統性・合理性を慎重に吟味し、それらの点があいまいな補助金についてはそもそも受けるべきかどうかを慎重に検討することを推奨した。ただし、かかる方針については、自社が従っているのに、ライバル企業が異なる方針を採用し、補助金実務が不透明であっても躊躇せず補助金を受け取る場合には、自らを競争上不利にしてしまう可能性が高いという懸念がある。

したがって、かかる方針の採用と少なくとも同時に、「市場の失敗」の是正を目的とし、そのための合理的な手段であると説明できない補助金を禁止する国際ルールの検討を EU に要求すべきである。FSR の問題は、通知義務の過剰性のほか、EU 域内市場の競争を歪曲するか否かという基準がどのように運用されるのか不明確であるところにもあることを再度強調したい。こうした規制を導入する以上、EU 域内において事業活動を行う企業は、先に述べたように外国において補助金を受け取ることに多かれ少なかれ慎重にならざるを得ない。EU は、FSR を維持する限り、いかなる補助金の問題であるのか明確にする責任があるというべきである。またそうした判断が容易にできるように、補助金の目的・額等について透明性を高める国際ルールを形成し、執行を強化すべきである。可能であれば、実体要件を充たさない補助金について国内において阻止できるように行政救済手続その他の導入を求めることも考えられる。

むしろそうした国際ルールがないままに FSR を維持すれば、EU 市場においては、遵法精神の乏しい企業が跋扈することになりかねない。自国等において実際には補助金を受けているが、当該国の補助金政策の透明性が低いために EU 当局としてその真正さを評価できないと高を括って、当該補助金を通知に含めない企業がないとはいえない。そうした企業を適切に摘発し、罰則を適用できなければ、そうした企業が EU 域内市場において一方的に有利になってしまう。

もちろん、日本を含め他国政府も、かかる補助金規律の形成に関心があるはずである。この国際ルールは政府間のものである必要があり、交渉の主体は、EU、日本その他の政府である。ここでも個社の要請に意味はあるが、業界団体・経済団体等で広く支持を得て働きかけるのが有効である。

## 4. 終わりに

FSR の狙いは、外国の補助金が、EU 域内市場における競争上の不当な優位をもたらすことを阻止することであろう。これは、CBAM、人権・環境デューデリジェンスの強化等と同じく、外国における規制・支援等の不十分さ又は過剰性を問題視し、企業の行動変容を媒介にその是正を図る施策の一環であると位置づけられる。これらの施策は、EU と同一の政策体系を他国が採用することを前提に実行される限りでは、他国の主権を尊重しない、明らかに不当なものと言わざるを得ない。しかし、同一でなく同等性で足りるとしつつ、双方の政策の透明性を高めることで同等性を相互に承認することを目指すという解決を EU が受け入れるならば、外国企業及び外国政府としても、共存する余地があると考えられる。先に述べたように、EU としても、硬直的な運用は、EU 域内市場からルールを誠実に遵守することを好む企業の撤退・事業縮小を促すことになりかねないため、マイナスが大きいと想像される。かかるリスクの認識を促し、建設的な方向での解決を追求するために、個社を超え、産業さらに国レベルでの協調・取り組みが必要であろう。

以上

当事務所では、クライアントの皆様のビジネスニーズに即応すべく、弁護士等が各分野で時宜にかなったトピックを解説したニュースレターを執筆し、随時発行しております。N&A ニュースレター購読をご希望の方は [N&A ニュースレター 配信申込・変更フォーム](#) よりお手続きをお願いいたします。

また、バックナンバーは [こちら](#) に掲載しておりますので、あわせてご覧ください。

本ニュースレターはリーガルアドバイスを目的とするものではなく、個別の案件については当該案件の個別の状況に応じ、日本法または現地法弁護士の適切なアドバイスを求めているいただく必要があります。また、本稿に記載の見解は執筆担当者の個人的見解であり、当事務所または当事務所のクライアントの見解ではありません。

西村あさひ法律事務所・外国法共同事業 広報課 [newsletter@nishimura.com](mailto:newsletter@nishimura.com)