

ドラギレポートと欧州のエネルギー政策/競争政策

早稲田大学名誉教授

土田 和博

I はじめに

近年、技術主権（technological sovereignty）や持続可能性（sustainability）の要請、地政（地経）学的不安定などを背景に、国家（政府）の社会経済への干渉・介入が再び活発化している。その方向は様々であり得るが、環境政策からエネルギー政策、AI 政策まで重要な政策が転換・変更される傾向が世界的に顕著である。EU で類似の傾向が最も早くに看取されたのは、2024 年 9 月に欧州委員会に提出された「ヨーロッパの競争力の将来¹」と題する報告書である（ただし、同報告書は、しばしば誤解されるが、従来の EU の「看板」政策を全て完全に転換するものではない）。同報告書は、欧州中央銀行総裁、イタリア首相などを務めた経済学者 Mario Draghi 氏が監修したことから、ドラギレポートとも呼ばれる²。

ドラギレポートは、フォン・デア・ライエン欧州委員会委員長が、第 2 期の政策綱領として、「ヨーロッパの選択」（2024 年 7 月 18 日）の中で公表した諸目的を達成する上で、欧州が直面する困難・危機とこれを克服するための方策を示したものであったが、2025 年には、特に欧州の競争力（competitiveness）強化という経済的目的を達成するための施策を示した「競争力コンパス」（2025 年 1 月 29 日）、脱炭素化を通じた競争力の強化にチャレンジする Clean Industrial Deal（2025 年 2 月 26 日）、エネルギー分野に特化した Action Plan for Affordable Energy（2025 年 2 月 26 日）なども次々と公表された。こうしてドラギレポート公表後 1 年の時点で、欧州委員会は、イノベーション、防衛投資、脱炭素化、金融、産業、通商などに関する 14 の立法措置と 33 の旗艦的措置（flagship initiatives）を講じたとされる³。

本稿は、こうした欧州の政策的変化を促すことになったドラギレポートについて、エネルギー政策とこれにも関連する競争政策に係る提言を取り上げることとしたい。

II 「ヨーロッパの競争力の将来」・総論－欧州の危機－

エネルギー政策や競争法・競争政策の各論をみる前に、ドラギレポートがその前提となる欧州の危機をどのように捉えていたかをみておこう。レポートは次のように述べる⁴。

欧州連合（EU）は開かれた経済、市場競争、強力な法的枠組み、貧困と闘う積極的な政策および富の再分配を組み合わせ、GDP 世界第 2 位のシェアを占めると同時に、

¹ The future of European competitiveness (September 2024).

² ドラギレポートは総論に当たるパート A、各論ないし詳細バージョンであるパート B から構成される。Part A: A competitiveness strategy for Europe; Part B: In-depth analysis and recommendations (2024).

³ The Draghi report: one year on, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report/one-year-after_en

⁴ パート A、11-13 頁。

世界的に最も所得の不平等の小さいモデルを実現してきた。しかし、EU の成長は、生産性の鈍化、大望（ambition）に応える能力の低下によって減退してきている。EU は社会的包摂、炭素中立性、地政学的重要性といった大望―これらは経済成長に支えられる―を掲げてきたが、過去 20 年間、EU の経済成長率は米国に比して一貫して低く、その差も拡大している。EU の経済成長率は中国にも追いつかれている。こうした傾向の主たる原因は生産性の低さにある。

同時に、通商、エネルギー、防衛という冷戦終結後にヨーロッパの成長を支えた 3 つの外生的要因が消滅しつつあることも EU の低成長に関係している。多国間通商秩序は深刻な危機にあり、ロシアからの安価な天然ガス輸入は期待できず、むしろエネルギー補助金や液化天然ガス輸入のための新しいインフラ建設に莫大な資金を投入せざる得ない状況にある。米国のヘゲモニーの下、軽武装で足り、経済政策へ集中できた時代はウクライナ戦争、米中関係の悪化、アフリカ情勢の不安定によって終わった。

そのため、このような変化しつつある世界において、EU の競争力を高めることが、生産性と持続的な成長に再点火するために必要である。しかし、競争力を高めることは、競争とイノベーションを窒息させる「ナショナル・チャンピオン」を保護し、あるいは低賃金を製品の低コストに利用する政策によるべきではない。今日の競争力は労働力より知識と技術に依存する。規制の差違や外国補助金によって生じる不公平な国際市場（unlevel global playing field）を是正することも特定のセクターや産業の競争力強化に有益であろう。最後に現代の競争力アジェンダには、持続的な成長と投資の前提である安全の確保も含まれる。

Ⅲ 「ヨーロッパの競争力の将来」・エネルギー政策

以上のようにドラギレポートは、欧州が米国や中国に比して競争力および生産性の面で劣後していると指摘するが、その主たる原因は、以下にみるように、エネルギー分野の諸要因（地政学的環境、市場、構造、政策等）にあると把握する。ただし、それ故に、エネルギー分野やエネルギー集約的分野⁵の脱炭素化政策に転換を求めるのではなく、少なくともレポートにおいては、むしろその促進を通じた競争力の強化を提言している。具体的にみてみよう⁶。

1 EU の競争力格差の根本的原因

EU のエネルギー価格の水準と暴騰（volatility）の可能性は、米国や中国との競争力の格差を生み出している。天然ガスの小売価格、卸売価格は従来、米国の 2～3 倍だったが、現在は 3～5 倍であり、産業向け電力料金は、現在、米国、中国の 2～3 倍である⁷。

⁵ 「エネルギー集約的分野」は、パート A では、化学、ベースメタル（basic metals）、非金属鉱物（セラミックス、ガラス、セメント）、製紙がその例として挙げられている（39 頁）。パート B では、これに加えて、プラスチック、食品等も追加的に挙げられるが、詳細な分析はパート A の 4 業種について行われている（パート B、92 頁以下）。

⁶ 中島学「ドラギレポートに垣間見る欧州のエネルギートランジション事情」石油・天然ガスレビュー 59 巻 4 号 1 頁（2025 年）も参照。

⁷ パート B、5 頁。

エネルギー価格の高騰は、特にエネルギー集約的な産業で投資に負の影響を与え、競争力を減殺する⁸。

欧州の高エネルギー価格の根本的原因は、天然資源の乏しさ、天然ガスの世界最大の購入者であるにもかかわらず共同購買力が限られていること、再エネや送配電網への緩慢な投資、クリーンエネルギーから恩恵を受けられない市場のルール、デリバティブ市場のフィナンシャル行動、高いエネルギー課税などが挙げられる⁹。

(1) 天然ガスの高価格

2022 年のエネルギー危機の際、EU 域内での購入をめぐる競争が不必要に天然ガス価格の著しい高騰をもたらした。共同購買力が限定的であったため、天然ガスの高騰を抑制することができなかった。その後、EU は液化天然ガス（LNG）の輸入に切り替えたが、LNG は輸送と液化のコストのため、スポット市場の天然ガス価格より割高である。ウクライナ戦争の開始後¹⁰、LNG 価格は世界的にも高騰した。長期契約による天然ガス輸入も、スポット市場に紐づけされていたため、アジアにおける供給の混乱と需要パターンに影響を受けた¹¹。

(2) 天然ガス・デリバティブ市場の問題

少数の非フィナンシャル会社が欧州のガス取引市場で大部分の取引を行っている。いくつかの欧州の天然ガス取引所で取引を行う上位 5 社で 60% の持ち高（position）シェアを占めるなど、集中度が高まりつつある。投資銀行、投資ファンド、クリアリングハウス等のフィナンシャル会社は行為ルールとブルーデンシャル・ルールの適用を受けるが、主たる事業活動がフィナンシャル市場での取引ではない商品デリバティブ取引会社（エネルギーの取引会社も含めて）は、これらの規制の適用を除外される。こうした規制の間隙が天然ガス価格の暴騰と影響を増幅させ得る¹²。

(3) 電力市場ルールの欠陥

欧州の電力市場ルールは、再エネと原子力エネルギーの価格を、より暴騰する可能性がある化石燃料の価格から切り離すことができていない。エネルギー危機のピークに当たる 2022 年において、EU の電源構成の 20% を占めるにすぎない天然ガスは、63% の時間において価格を決定する要因であった。電力購入契約（PPA）や差額決済契約（Contract for Difference: CfD）¹³ のような長期契約は、価格を規定する要因が最終需要者のエネルギーコストに直結する関係を緩和するが、こうした長期契約はヨーロッパでは未発達である¹⁴。

⁸ パート B、7 頁。

⁹ パート A、43 頁。

¹⁰ ロシアのウクライナ侵攻は、2022 年 2 月 24 日に開始された。その後の EU のエネルギー緊急対応措置とそれがもたらした変化については、東條吉純「エネルギー危機下の電力システム運営と『市場』の役割」日本エネルギー法研究所 JELI-R-No.157（2025 年）89 頁以下を参照。

¹¹ パート A、43-44 頁。

¹² パート A、44 頁。

¹³ 特に双方方向差額決済契約は、価格の上限と下限を設定し、市場価格が下限を下回った場合には政府が発電事業者に補填を行い、上限を上回った場合には発電事業者が政府に超過分を還元する仕組みである。

¹⁴ パート A、44 頁。

(4) 電力施設の許認可手続の問題

発電設備や送配電網の投資には、実現可能性の研究と計画の完成に数年を要するが、これらの許認可手続には加盟国間で大きな差違がある。陸上風力発電では9年かかる加盟国もあれば、最も効率的な加盟国では3年以下である。地上設置型の太陽光発電施設は、幾つかの加盟国では3、4年かかるが、それ以外では1年である。その差違の多くは環境アセスメントに要する時間によるものであり、行政的なキャパシティとデジタル化の遅れが指摘される¹⁵。

(5) 課税等

税制は脱炭素化政策を促進し得るが、課税制度とエネルギー危機時の価格救済措置には加盟国間にさまざまなバリエーションがある。EUと異なり、米国は電力や天然ガスの消費に連邦税を課していない。また発電事業者がEUの排出量取引制度（ETS）の対象とされ、その炭素強度（carbon intensity）は発電コストとして価格づけされるが、そのコストはカリフォルニアでは10～15 ユーロ/MWh であるが、EU では20～25 ユーロ/MWh と高い¹⁶。

2 脱炭素化を通じた競争力強化に向けた方策

以上のような要因によるEUの競争力の減退に対して、ドラギレポートは、エネルギー価格を引き下げ、同時に脱炭素化と循環経済への移行を継続することこそが、低コストのクリーンエネルギー源に移行して世界をリードする上で欧州にとってチャンスとなり得るとする。しかし、エネルギーを集約的に使用するEUの産業は、脱炭素化の目的を達成する上で、外国の競争者より多くの費用を負担し、より多くの投資をせざるを得ない。また中国との競争が、クリーン技術や電気自動車といった重要な産業分野で先鋭化している。したがって、EUが成功するためには、エネルギーから産業まで、脱炭素化の首尾一貫した戦略を必要とするとして、以下のような具体的な方策を提言している（天然ガスと電力）。

（1）まず天然ガス分野については、下の表のとおりである¹⁷。太字になっている重要な目標をみると、「2 スポット市場にリンクした調達から漸進的に移行すること」、「3 共同調達を強化すること」が掲げられている。「3 共同調達」に関しては、既に2022年10月、加盟国の貯蔵届出目標（storage filing targets）の少なくとも15%に当たる量のガスを事業者が共同調達することを義務づける規則が成立しており、その後、欧州委員会 は共同購入プラットフォーム「AggregateEU」に参加するよう呼びかけた結果、2023年4月時点で76社が参加登録を済ませたとされている¹⁸。ドラギレポートの提案はこれをさらに強化しようというものと考えられる。「6 投機行為の制限」は、取引限度額の制限、変動的上限価格の設定、統一的なEU取引ルールブック、EUに所在して取引を行う義務などが提案されている。

¹⁵ パート A、45 頁。

¹⁶ パート A、45 頁。

¹⁷ パート B、25-31 頁。

¹⁸ 欧州委員会の2022年10月18日および2023年4月25日付プレスリリースを参照。この点は、丸山真弘氏（電力中央研究所社会経済研究所）からご教示を受けた。

天然ガス分野の目標

目 標	達成目標期限
1 信頼できる多様な貿易相手国とパートナーとなること、長期契約を強化すること	短期(1-3 年程度)
2 スポット市場にリンクした調達から漸進的に移行すること	中期(3-5 年程度)
3 共同調達を強化すること	短期
4 選択的な輸入インフラの戦略的開発と貯蔵管理の協力	中期
5 データの質と予測の改善	短期
6 投機行為の制限：取引限度額制限 (financial position limits)、変動的上限 (dynamic cap)、統一 EU 取引ルールブック、EU に所在して取引を行う義務	短期
7 コスト効率的である場合、水素とグリーンガスに向けて脱炭素化をはかること	長期 (5 年超)
8 天然ガス価格の形成メカニズムが異なる調達先の条件をコストに反映するようにすること	中期
9 国際競争力に直面する産業が競争的なエネルギー調達にアクセスできるようにすること	短期

(2) また電力分野の目標に関する下の表¹⁹のうち、1 は、①加盟国による再エネ、フレキシビリティインフラ、送配電網の許認可の簡素化、中長期的には EU 立法による代替、②再エネ、送配電網の整備のための EU 環境立法のアップデート、③加盟国を跨ぐフレキシビリティ、再エネ施設の許認可を EU が統一的行うことを含む。2 は、④加盟国の許認可につき調整を行う EU 機関 (EU coordinator) を設けるとともに、加盟国を跨る連系線 (interconnections) は EU が単一の手続を進めること、⑤加盟国を跨るインフラ建設費用の公正な配分と長期的回収を要する送配電網に投資するキャピタルインベストメントに対する公的保証モデルの開発が含まれる。

電力分野の目標

目 標	達成目標期限
1 再エネ、フレキシビリティインフラ、送配電網の実装を加速するため許認可と行政手続を簡素化・単線化すること	短期/中期
2 経済の電化に対応するため、送配電網をアップグレードし、投資を促進し、ボトルネックを避けること	短期/中期/長期
3 天然ガス価格の電力価格への影響を軽減するため、電力購入契約 (PPAs)、双方向差額決済契約 (CfDs) を通じて、再エネと原子力の損益計算 (remuneration) を化石燃料発電から分離すること ²⁰	短期/中期

¹⁹ パート B、32-38 頁。

²⁰ スポット市場で、限界費用 (追加的に 1kWh を発電するために必要な変動費) の小さい再エネや原子力も、シングルプライスオークションにより、ガス火力発電の限界価格で取引される

4 産業需要家のために PPA を支援すること	短期
5 エネルギー集約的需要家のために自家発電を奨励すること	短期
6 再エネの導入によりシステム全体のコストが抑制されるようシステムの統合、貯蔵、デマンドフレキシビリティを強化すること	短期/中期
7 国際競争に晒される産業に EU の競争的エネルギー源へのアクセスを確保すること	短期
8 原子力を維持し、「新しい原子力」の発展を促進すること	短期/中期/長期
9 EU のグリーン移行を加速するために必要な 1 つのツールとして、炭素の回収・利用・貯蔵（CCUS）技術を促進すること	中期/長期

3 総論とエネルギー分野に関する小括

II でみたドラギレポートの総論は、「欧州の危機」をレポートがどのように捉え、その原因をどこに求めているかを示すものである。同レポートは、欧州企業の生産性の著しい減退とそれによる国際競争力低下の重要な要因として、III でみたエネルギー分野の諸問題（価格、市場ルール of 欠陥、規制、課税等）を挙げているから、ここでは総論とエネルギー分野の分析・提言について一体として小括を行う。

(1) 目的の多様性・階層性

第 1 に、ドラギレポートの目的の多様性・階層性を特徴として指摘することができる。ドラギレポートは、単に欧州企業の競争力を強化することだけを目的とするのではなく、脱炭素化もレポートの目指す目的とされている。換言すれば、脱炭素化技術で先行することを手段として、EU の国際競争力を強化・向上させるという方向が目指されていると見てよい（手段と目的という階層性のある提言）。この点は、エネルギー分野に限定しても、競争力強化という目的を、手頃なエネルギー価格（affordable energy price）、セキュリティ、強靱性（resilience）、持続可能性などを手段として達成しようとしていると考えられる。

この点に関連して、第 64 回総合資源エネルギー調査会基本政策分科会（2024 年 10 月 8 日）では、ドラギレポートによって EU は競争力強化のために脱炭素化政策を修正・緩和する方向を示したかのような議論が行われている²¹。例えば、資源エネルギー庁長官は「欧州ドラギレポートが出たということで、これは欧州の中で・・・現実を踏まえた政策の方向転換、シフトが見られてきているということの一つの表れということで、現実を踏まえて、欧州でも産業政策の基軸の修正が図られつつあるというふうに思っております。」（同日の議事録 1 頁）などと述べ、その後も、他の委員や分科会長も同様の発

と、天然ガス価格が高騰した場合、再エネや原子力によって発電された電力も高騰する。これを切り離すことにより、天然ガス価格高騰の影響を軽減するとともに、電力価格の著しい変動が投資意欲を減退させることを防止しようとするものと考えられる。

²¹ 大野輝之「脱炭素化の加速による欧州の競争力強化を提案したドラギレポートー基本政策分科会での誤読を解題する」、自然エネルギー財団のサイト上のコラム（2024 年 10 月 29 日）も参照。

言をしている。事務局が作成した当日の資料²²がそうさせたのかもしれないが、いずれにせよ、ドラギレポートは、そうではなく、少なくともレポートの記述自体は競争力と脱炭素化の両立を目指していることが明らかである²³。ただし、EU の政策論議に関するこの理解が誤りかどうかは、レポートの文言の形式的な理解だけではなく、その後の EU の政策展開の中で実質的に理解される必要がある²⁴。

(2) 従来の政策の促進と転換

第 2 に、ドラギレポートには、従来の政策を一層促進しようとする提案と、従来の政策を修正、緩和することになる提案の両方が含まれていることも指摘することができる。エネルギーや脱炭素化に関する提案は、従来の方向を加速し、さらに促進するものであるから、それが直ちに実現できるかはともかく、方向性に対立的な要素は少ないと思われる。これに対して、競争法・競争政策は、企業結合規制緩和の提案をはじめとして、短期的な競争力強化とは緊張関係に立つ場合が多いように思われる（IV で後述）。

(3) 提言への賛否と実現可能性

第 3 に、特に欧州産業界からはドラギレポートの提言を一般的に評価する声上がる一方、少なくともその一部については消極的評価もある。例えば²⁵、①総論には賛成でも、各論（具体的な改革提案）には加盟国間、産業間の利害対立があるのではないかと、②気候変動、消費者の安全規制の緩和などには欧州議会が異を唱える可能性がある、③2000 年の経済、労働、技術、社会政策に渉る「リスボン戦略」や、これを引き継いだ「欧州 2020 (Europe 2020)」は、いずれも目標未達成に終わった、④競争力強化にとって最大の課題は必要な資金確保（公的資金により民間の投資を呼び込む戦略）であるが²⁶、ここでも巨額の財政負担について加盟国間の意見集約は難航が予想される、⑤EU 予算や欧州復興基金では、予算を消化しきれないケースも散見され、巨額の資金を投じて採算の取れる投資プロジェクトが存在するか疑問であるとするものがある。

²² 資源エネルギー庁「電力システム改革とエネルギーに関する最近の国際動向」（2024 年 10 月）3 頁は、「欧州の野心的な脱炭素目標が、産業界に短期的な追加コストをもたらし、欧州産業界にとって大きな負担となっている点を指摘。欧州グリーンディールは新たな雇用の創出を前提としており、脱炭素化が欧州の脱工業化につながればその政治的持続性は危うくなる可能性についても指摘」と記していた。

²³ その後、経済産業省貿易経済安全保障局「経済安全保障に関する産業・技術基盤強化アクションプラン（再改訂）」（2025 年 5 月）8 頁では、脱炭素化と競争力強化の両立を目指すものと整理されている。

²⁴ 2026 年 2 月末に米国・イスラエルとイランが交戦状態に入ってから以来、中東周辺国の天然ガスの生産拠点も被害を受けた。中東から EU への天然ガス輸入の割合は多くないにもかかわらず、世界的な市場価格の高騰に連動して、EU 域内でも天然ガスは、スポット市場価格や先物市場価格が急騰した。このため、競争力を損なうことを懸念する産業界からの圧力を受けて、EU は脱炭素政策の柱とされる排出量取引制度の見直しを行うのではないかと報じられている（朝日新聞 2026 年 3 月 21 日付朝刊）。

²⁵ 田中理「欧州の脱炭素と競争力強化の両立」、国際貿易投資研究所『欧州の低炭素政策の進捗と課題』46-49 頁（2025 年）。

²⁶ レポートの提言を実現するためには、年間最低追加投資額（a minimum annual additional investment）として 7500 億から 8000 億ユーロが必要であるが、これは 2023 年の EU 全体の GDP の 4.4～4.7% に相当するとされる。ちなみに、1948～51 年にマーシャルプラン（欧州経済復興計画）の下で行われた投資総額は GDP の 1～2% 程度であったともされている（以上、パート A、63 頁）。

(4) 日本の経済安全保障法との対比

ところで、ドラギレポートを日本の経済安全保障法²⁷と比較してみると、ドラギレポートにおいては競争力を強化するための事業者の取組を認定する枠組み、要件、手続等は明らかでない。むしろドラギレポートはあくまで報告書であって法律ではなく、また加盟国の事情を無視して統一的な制度を提案できないことも言うまでもないから単純な比較はできないが、制度の構想において、支援の仕組みがどのように具体化されるか、競争法や競争政策との関係がどの程度意識されているかを大まかに比較してみると、次のような点を指摘することができる²⁸。

まず経済安全保障法 7 条では、国民の生存に必要不可欠な若しくは広く国民生活・経済活動が依拠している重要な物資や原材料等であって、当該物資やその原材料等を外部に過度に依存し、または依存するおそれがある場合において、外部の行為により国家及び国民の安全を損なう事態を未然に防止するため、安定供給の確保を図ることが特に必要と認められる物資を「特定重要物資」として政令で指定する（2026 年 3 月末現在、「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律施行令」（2022 年 12 月 23 日公布・施行）により、「可燃性天然ガス」を含めて特定重要物資が指定されている）。

指定された特定重要物資については、所管大臣が特定重要物資またはその原材料等の安定供給確保を図るための取組方針を策定し（8 条）、この「安定供給確保取組方針」に照らして事業者による供給確保計画が適切かどうか、計画認定の基準の 1 つとなる（9 条 4 項 1 号）。供給確保計画においては、特定重要物資の指定（7 条）にも示されるように、「生産基盤の整備、供給源の多様化、備蓄、生産技術の導入、開発若しくは改良その他の当該物資等の供給網を強靱化するための取組」や「物資等の使用の合理化、代替となる物資の開発その他の当該物資等への依存を低減するための取組」が規定される。

9 条 4 項各号の基準に適合する供給確保計画は、主務大臣がこれを認定するものとされ、認定を受けた事業者は、日本政策金融公庫による特例融資や安定供給確保支援法人（可燃性天然ガスについては、独立行政法人エネルギー・金属鉱物資源機構（JOGMEC））による支援等を受けることができるとされる。

以上のように経済安全保障法は、重要物資の安定的な供給を確保するための事業者の取組が備えるべき要件を明定し、取組が国の安定供給確保取組方針に定める基準を満たすものであれば、主務大臣が認定を行い、認定を受けた事業者に経済的支援を行うという仕組みを定めている。他方、ドラギレポートにおいては、そこまで明確な仕組みが具体的に構想されているわけではない。上述のように、ドラギレポートは、加盟国ごとに

²⁷ 「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律」（令和 4 年法律第 43 号）。

²⁸ 経済安全保障法は、①特定重要物資の安定的な供給の確保に関する制度（第 2 章）、②基幹インフラ役務の安定的な提供の確保に関する制度（第 3 章）、③先端的な重要技術の開発支援に関する制度（第 4 章）、④特許出願の非公開に関する制度（第 5 章）を備えるが、ここではドラギレポートのガス、電力に関する提言と大まかに比較するため、①を取り上げる。同法については、川島富士雄「経済安全保障と競争政策」公正取引 896 号 16 頁（2025 年）をはじめ多くの参考文献がある。

採るべき措置について EU として最大公約数の制度的目標を示したに過ぎないものではあるが、報告書においても支援の骨子等をある程度具体的に記述することが可能であったとすれば、経済安全保障法に比べて制度的仕組みの明確さが劣ることは否めないように思われる。

また、競争法・競争政策との関係についても、経済安全保障法では、供給確保計画として認定されるための 1 つの要件は、申請者と競争者間に「適正な競争が確保されるものであること」(9 条 4 項 6 号イ) である。また、複数の競争者が供給確保計画を申請した場合、主務大臣は「必要があると認めるときは」「公正取引委員会に意見を求めることができる」(29 条 1 項) とされ、競争法・競争政策への配慮も(十分かどうかはともかく)一応なされている。これに対して、ドラギレポートでは、IV にみるように、旧来の競争制限的産業政策への警戒感は窺われるものの、具体的な歯止めは提案されておらず、この点でも競争法・競争政策への考慮は乏しいように思われる。

IV 「ヨーロッパの競争力の将来」・競争政策

1 現在の競争政策の問題点

ドラギレポートは、EU の競争政策が域内市場が機能することを確保し、欧州の消費者と事業者を経済力の濫用から守ってきたことを評価しつつ、しかし、現在の競争政策には、欧州企業が米国や中国の「スーパースター企業」と競争するのに十分な規模を必要とするという現実と整合的な疑問がある、競争がイノベーションにとって有害な場合もあり得るが、現在の競争政策は、価格よりデジタル技術とイノベーションが重要になっているという事業環境の変化に対応していないなどと、現在の EU 競争政策の問題点を指摘する²⁹。

また競争政策は、産業政策、通商政策とともに、ヨーロッパの全体の戦略の部分として整合的に位置づけられなければならないとして、産業政策との関係にも触れる。すなわち、既存の事業者や特定の事業者を選んで保護するといった過去の産業政策の失敗を避け、産業政策は事業者ではなくセクターを対象とすること、公的支援は継続的に評価されるべきこと、市場の失敗を明確に特定すること、公的機関は私的セクターが行うであろうことを二重に行わないこと、規制も新規参入を促進するように設計されるべきこと、可能な限り競争中立的であるべきことなどが一応は指摘されている³⁰。

2 競争法・競争政策の改革のための方策

以上のような視点からドラギレポートは、競争法・競争政策について、幾つかの具体的提案をする。以下、重要と思われるものを取り上げる³¹。

(1) 企業結合ガイドラインの改定³²

²⁹ パート B、298-299 頁。

³⁰ パート A、17 頁。

³¹ 国家補助 (state aid) 規制に関する提言 (パート B、301-302 頁等) も重要であるが、紙幅の関係上ここでは省略する。

³² パート B、299-300 頁。現行のガイドラインは、2004 年水平型結合ガイドラインと 2008 年非水平型結合ガイドラインである。

まずドラギレポートが最初に求めたのは、企業結合ガイドラインの改定である。レポートは企業結合が米国、中国の巨大企業と互角に競争できる企業規模、クリーン技術等のイノベーションを促進する投資、サプライチェーンの強靱性などに与える便益を一層考慮したガイドラインへの改定を求めたものと考えられる。これに対応して、欧州委員会は、2026年4月30日、ほぼ20年振りとなる改定案を公表した³³。この改定案は、水平型と非水平型に分かれている現行の企業結合ガイドラインを1つに統合し、詳細に反競争的効果と企業結合により生じる便益（benefits）を説明した上、欧州委員会がどのように前者と後者の衡量を行うかを述べている。

ドラギレポートが求めた観点についていえば、確かに規模の経済性、重要なインプットへのアクセスの確保を含めた直接の効率性とダイナミックな（将来の）効率性を含めて便益（効率性）、すなわち企業結合が容認され得る事由を拡大したが、同時にそれは検証可能であり、当該結合に固有であり、消費者に還元されるものでなければならず、それが生じる理路（theory of benefit）を説明する責任が結合当事会社にあるとする点に変更されていない（直接の効率性の数値化が可能であれば、それも行うべきとされる）。企業結合がスタートアップ企業を含む小規模のイノベティブな事業者やダイナミックな（将来の）競争可能性を有する研究開発を含む場合には、一定の条件の下で「イノベーション・シールド」（一種のセーフハーバー）により反競争的効果に繋がらないと判断されるものの、関連市場の最大手企業やデジタル市場法のゲートキーパーは一部のシールドの対象から除外される。

以上のように、このガイドライン案は従来の企業結合実務を大きく変更するものではなく、制定されたガイドラインを欧州委員会が実際にどのように運用するかをみなければ、緩和されたかどうかは即断できないというべきものと考えられる。

（2）共同行為

第2に、ドラギレポートは、欧州委員会に対して、共同研究開発のための投資、持続可能な移行（sustainability transitions）のための協定、標準化協定等、新しい協定・協力に明確なガイダンスを示すよう求めている³⁴。

この点に関連して、既に Automotive Licensing Negotiation Group（ALNG）に関する実例がある³⁵。本件は、2024年12月にBMW、メルセデスベンツ、テッセングループ、フォルクスワーゲンの各社が標準必須特許（SEP）のライセンスを受けるための共同交渉について、欧州委員会が「非公式ガイダンスに関する委員会告示³⁶」に基づいて初めて comfort letter を発出したというケースである。

その内容は、欧州委員会は、以下の条件を満たす限り、TFEU101条の問題は生じないと判断するというものである。

³³ DRAFT COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, Guidelines on the assessment of mergers under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings.

³⁴ パートB、300頁。より具体的には、原材料の共同調達や新しい製法を促進する協定、技術標準の開発協定、兵器標準化のための協定などを挙げる（同頁）。

³⁵ 2025年7月9日の欧州委員会プレスリリースを参照。

³⁶ Commission Notice on informal guidance relating to novel or unresolved questions concerning Articles 101 and 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union that arise in individual cases (guidance letters), 2022/C 381/07.

①自動車産業に特殊でない、ある程度、汎用性のある技術標準について、ALNG は交渉し、ALNG のメンバーの合計シェアは当該標準必須特許に対する需要全体の 15%を超えないこと。

②ALNG は、自動車メーカーであれ、部品供給者であれ、希望すれば自動車産業の他の事業者にも開かれている（他社も参加可能である）こと。

③ALNG との交渉は、SEP 保有者にとって自主的なものであること、すなわち SEP 保有者は交渉に入るも、中止するも自由であること。

④ALNG メンバー間の情報交換は、共同ライセンス交渉を行うために客観的に必要なものに限り、事業活動上センシティブな情報を ALNG メンバー間で共有しないこと。

欧州委員会は、「このガイダンスレターの発出により、2025 年 3 月の欧州自動車セクターのアクションプランに定められた EU 自動車産業の競争力の向上に貢献することを目指す」とともに、「ALNG は、デジタル技術に関する SEP のライセンスに関連した効率性を増大させることを目的としており、そのことは、欧州委員会の Clean Industrial Deal で公表されたように、欧州の脱炭素化の目的と 2050 年までの排出ネットゼロへの移行に貢献すると期待される」として、本件をドラギレポートの多様な目標に貢献するモデルケースと位置づけている³⁷。

しかし、このガイダンスレターには異なる方面から批判があった³⁸。第 1 に、欧州委員会は、SEP の需要者を自動車メーカーに限らず、他の需要者を含めた広い市場を画定したから、BMW、ベンツ、フォルクスワーゲンというドイツの 3 大自動車メーカーが揃って ALNG を構成しても、シェアは 15%を超えないとされたにすぎないのだというものである。本件 SEP の詳細な内容は不明であるが、仮に自動車メーカーだけで需要者の範囲が画定されるべきものであれば、当然、需要者の市場シェアは 15%を超えて大きくなり、購買力の濫用が懸念される可能性があった。他方、第 2 の批判は別の観点からのもので、ALNG は自動車メーカーであれ、部品供給者であれ、希望すれば自動車産業の他の会社にも開かれていることをガイダンスレターは求めている。これでは、例えば中国の自動車メーカーも希望すれば ALNG に参加できるのだから、欧州自動車メーカーの競争力強化には繋がらないという批判である。

さらに本件は、EU ではドラギレポートの目標に貢献する積極的なケースと好意的に位置づけられたとしても、米国では「buyer cartels」に当たるおそれがあるとしてシャーマン法 1 条違反の疑いで調査中と報じられていることに留意する必要がある³⁹。米国で最終的にどのように扱われるかは不明であるが、ある法域で合法的な共同行為と評価されても、他の法域から違法な共同行為として競争法が適用され（域外適用）、その結果、当該行為が阻まれる可能性があり得る。日本にとっても教訓とすべきケースではないであらうか⁴⁰。

³⁷ 前注 35 のプレスリリース。

³⁸ Florian Mueller, *EU Commission issues comfort letter to Automotive Licensing Negotiation Group: officially policy-driven competition (non)-enforcement*, 9 July 2025, ip fray.

³⁹ Khushita Vasant, *BMW, Volkswagen, others under US DOJ antitrust investigation over licensing*, March 23, 2026, MLex.

⁴⁰ 公取委・経産省・国交省「経済安全保障と独占禁止法に関する事例集」（2025 年 11 月 20 日）の事例②は、「流出を防ぐべき技術範囲に関する情報交換」であるが、「他の事業者、所管省庁

(3) セキュリティや強靱性の考慮

競争政策に関する第3の提言は、EU 経済に甚大な影響を及ぼし得るセキュリティや強靱性⁴¹のリスクについて、特に防衛、エネルギー、宇宙、医薬等のセキュリティや強靱性の確保が極めて重要な分野に限定して、事業者の共同行為と企業結合、国家補助を競争法の観点から審査する際に、これらのリスクへの耐性をより重視すべきだというものである⁴²。そしてそれは、まず競争総局以外の欧州委員会の他の部局によって行われた後に、競争総局が公共の利益の一部として考慮して最終的な判断をすべきだという。

競争総局以外の部局がセキュリティや強靱性の観点から判断を行う際の具体的基準は、①供給の国内集中性（供給元が国内に限定されるか）、②輸入の代替可能性と信頼性、③関係事業者の財務状況（経済的耐性）、④インプットの重要性、⑤法律上、事実上の参入障壁の有無、⑥当該市場特有の脆弱性が例示されている⁴³。

これを受けた競争総局の判断に関しては、「重要な上流のインプットを単一企業がコントロールする潜在的可能性を制限することは、企業分析審査において直接に反映されるかもしれない」とされている⁴⁴。この点は、上流のインプットを独占的にコントロールすることになる当該企業結合を容認するのではなく、これを禁止等して、多様性を維持することが強靱性やセキュリティの観点から望ましいとしていると考えられる。日本ではドラギレポートを根拠にして逆の結論が導かれることもあるように思われるだけ

又は業界団体との間で情報交換・共有すること自体は、通常、独占禁止法上問題とならない」とされる。しかし、「仮に1社でも技術提供すると、日本の技術優位性や国際競争力が低下する可能性がある」ことがこうした行為が必要である理由とされるから、実際には、外国企業（やその日本法人）には当該技術を提供しないという共同の取決め（共同ボイコット）を伴うことも少なくないのではないかとと思われる。そうであれば、日本の独禁法上「問題ない」とされても、外国競争法の域外適用を受けないかどうかは不明である。この点に関連して、牟田和弥ほか「経済安全保障に関連した事業者の取組における独占禁止法上の考え方について」公正取引906号6頁の注11（2026年）も参照。

一般に、渉外的要素を含む産業政策的考慮により競争法の執行を調整することは、外国の対抗措置を招来し、ルールベースの法執行機関としての評判にも影響しかねないことに留意すべきであろう（T. Duso & M. Peitz, *Aligning competition policy and industrial policy in the EU*, DIW Discussion Papers, No.2145, 2025, at 30）。

⁴¹ サプライチェーンの強靱性の要請は、特定の事業者、運送ルート、国家に対する技術や資源の依存性をいかに克服するかという問題と考えられる。前掲の企業結合ガイドライン案は、「域内市場もしくはその一部が顧客に供給を継続し、または深刻な事態について予見、耐久、回復する容易性と能力」と定義する（パラ9、注18）。

⁴² パートB、300-301頁。

⁴³ パートB、300頁の注2。競争当局以外の政府部門も企業結合に対して一定の権限（禁止、容認、条件付け等）を有する法制度においては、当該政府部門は、競争当局が禁止した結合を容認する形で覆す可能性もあるが、逆に競争当局が無条件で違反しないとした結合案件について禁止や厳格な条件を付す可能性もある。後者の事例として、経済大臣の懸念に基づき、スペイン閣僚会議（the Council of Ministers）は、BBVA 金融グループによるサバデル銀行の取得について、雇用、地域的一体性、イノベーションの観点からより厳格な条件を付したとされる（2025年6月）。前掲のDuso & Peitz論文15頁。これについても、前注33の企業結合ガイドライン案は初めて、加盟国が介入できる正当な理由と手続について規定を設けた（第3部）。

⁴⁴ パートB、301頁の注3。また国家補助（state aid）規制との関係では、（国家補助による）新規参入者が供給網をより強靱にするのであれば、この点は、当該国家補助が積極的に評価される要因となろうという例が示されている（同注3）。

に強調する意義があろう。

3 競争法・競争政策に関する小括

(1) 新しい産業政策？

ドラギレポートの競争法・競争政策に関する提言は、競争力強化のために企業規模を拡大する企業結合を容認し、脱炭素化、イノベーション促進等の目標に貢献する一定の共同行為を許容し、国家補助規制を通じて欧州企業の競争力を強化しようというものだから、産業政策の観点から競争法・競争政策に一定の対応を求めるものといえることができる。

ただし、産業政策といっても、競争を抑制・制限し、競争法・競争政策と緊張関係を生み出す旧来型のものばかりでは必ずしもない。OECDの「競争促進的競争政策」と題する報告書は、近年、産業政策が伝統的な目的（市場支配力、情報の非対称性、外部性、公共財）からレジリエンス、戦略的自律性、格差是正、気候変動、デジタル・トランスフォーメーション等への対応・支援を目指すものに変化しつつあるとした上、こうした新しい産業政策を含めて、これと競争政策の関係については、補完、中立、緊張の3つがあり得るところ、できるだけ前二者の関係となるような産業政策のあり方や条件を探るものである⁴⁵。最後の点をより具体的にいえば⁴⁶、産業政策を①競争を創出し増大させる産業政策⁴⁷、②競争を支える産業政策⁴⁸、③市場の失敗に対応する産業政策⁴⁹に分けて、競争政策との関係であるべき産業政策の条件を提言するものである。

ドラギレポートでも、前述のように、かつて行われていたナショナル・チャンピオン

⁴⁵ *Pro-Competitive Industrial Policy*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 309, 2024 (OECD 報告書という)。前掲の Duso & Peitz 論文も「産業政策と競争政策が互いに矛盾することなく補完し合う方法」があるとした上で、「産業政策は競争環境下で実施される場合に最も効果的である。競争によって公的資金が効率的に配分され、イノベーションの恩恵が消費者にもたらされることが保証されるからである。産業政策は、競争を歪めたり、特定の企業を優遇したりしない方法で策定されることが極めて重要である」とし（4 頁）、産業政策が競争メカニズムと統合された場合に最も積極的な効果を上げ得るとする近年の実証的研究を挙げる（26 頁以下）。

⁴⁶ OECD 報告書 23-34 頁。

⁴⁷ 例えば、ボーイング社が独占していた航空機製造分野にフランスと西ドイツがエアバス社を設立して競争を導入した例（1970 年）、大手食肉加工業者がコロナ禍で工場を閉鎖したため、補助金により中小精肉業者の参入や事業拡大を促し、食肉市場の強靱化を図った米国の例（2022 年）、コロンビア競争当局と商工監督省（Superintendence of Industry and Commerce）が、モバイル通信用周波数の割当（4G LTE）において「留保分野（reserved block）」を設け、支配的事業者を排して新規参入者に割り当てることとしたコロンビアの事例（2011 年）などが挙げられる（24-27 頁）。これらは新規参入を産業政策によって創設、促進した例とされる。

⁴⁸ 産業政策の設計や実施において競争的要素を考慮し、組み込むもので、例えば、米国の CHIPS and Science 法（2022 年）が特定の事業者ではなく、どの地域の半導体事業者であっても連邦政府の助成に応募できることとし、Inflation Reduction 法（2022 年）がクリーン電力投資税額控除を特定のエネルギー源を対象とすることなく、水素、原子力、太陽光、風力、クリーン燃料等、技術中立的なものとするのがその例とされる（28-30 頁）。

⁴⁹ 伝統的な産業政策であっても、①応用段階ではなく、開発の初期段階の技術、②特定企業・産業ではなく、高等教育・公共的研究への投資、専門職業訓練等の「水平的」・一般的ターゲット、③供給側ではなく、需要側に対して、それぞれ産業政策的措置（補助金、減税、投資等）を行うことは、競争を歪曲する可能性が小さいとする（31-32 頁）。

を育成し、あるいは特定の企業を政策的な保護対象とすることは、少なくともレポートの文言上は否定的に評価されており⁵⁰、むしろ、今日の産業政策は、市場の失敗を明確に同定し、できる限り競争中立的であり、規制が参入を促進するよう設計されるべきことが指摘される。その意味では、これは伝統的な産業政策ではなく、上述の競争促進的産業政策の提言というべきであろう⁵¹。

このように、新しい産業政策と競争政策との関係は、旧来のような緊張関係にあるとは限らず、補完的、中立的であり得る⁵²。ドラギレポートでも総論としては上述のごとく競争法・競争政策との関係に配慮した記述が行われているが、しかし、実際には、企業結合や共同行為などに関するドラギレポートの提案は、それがどのように具体化されるかによっては、競争法・競争政策の緩和につながり、緊張関係に立つ場合もあるのではないかと思われる。そのような場合に、両者の調整をどのように図るかが問題である。

(2) 緊張関係にある場合の調整方法

緊張関係に立つ場合には、何らかの形で調整を図らざるを得ない。その1つの方法は、産業政策に基づく行為を競争法の適用除外とするもので、日本では、かつて存在した独禁法上の不況カルテル・合理化カルテル制度、業種別個別適用除外諸立法、特定不況産業安定臨時措置法（特安法、1978年）・特定産業構造改善臨時措置法（産構法、1983年）、近年の地方銀行・乗合バスの特例法⁵³（2020年）などの例がある。しかし、適用除外は、独禁法・競争法による規律を完全にシャットアウトするため、当該産業や事業者の生産性向上のインセンティブを抑制し、市場に提示する取引条件も取引相手・消費者にとって望ましいものとならない嫌いがある。

他の調整方法は、正当化事由による競争法違反の否定で、日本でも産業政策による行為が独禁法の要件を満たさない、あるいは違法性が阻却される等の理由で違法とされない可能性がないとはいえず、EUでも TFEU101 条 1 項や 3 項の解釈を通じて、これを行う可能性がある。ただし、この方法は通常、問題となる行為が行われた後の事後的判断であるから、当該行為を行った後に違反とされる可能性も残る。

そこで、このような事態を防ぎ、予見可能性を確保する手段として考えられるのが、EU では非公式ガイダンスである。前述した ALNG のケースでは、自動車メーカーらによる共同交渉・共同調達について、欧州委員会は **comfort letter** を発出して、一定の条件を満たす限り、「101 条の下で問題が生じるものではない」と回答した。このように 101 条や 102 条に関する「新しい又は未解決の問題」であれば、欧州委員会は、今後、事業者の競争力強化の取組について、**comfort letter** を含めた非公式ガイダンスで対応するという方向があり得るように思われる⁵⁴。

⁵⁰ パート A、13 頁。

⁵¹ ドラギレポートはパート A、17 頁、22 頁の注 xiii で、上掲の OECD 報告書を引用している。

⁵² OECD 報告書 6 頁。

⁵³ 「地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律」（令和 2 年法律 32 号）。

⁵⁴ **comfort letter** は、欧州委員会が 2003 年審査規則（Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the

(3) 競争力強化の取組が正当化される条件

それでは、一定の公共目的の達成を目指す共同行為や企業結合を事業者が行い、あるいはそれを産業政策が求める場合、競争当局が（適用除外立法によらず）ケースバイケースで判断することを前提にすると、当該共同行為や企業結合は、いかなる条件の下で正当化され得るのであろうか。産業政策の面から概略的にいえば、少なくとも「競争と友好的な産業政策（competition-friendly industrial policy）」⁵⁵、「競争志向的産業政策（competition-oriented industrial policy）」⁵⁶でなければならないのではないかと考えられる⁵⁷。

①市場メカニズムだけでは対応できない問題（脱炭素化等）が存在する場合に限り、また客観的にそれを目的とする共同行為や企業結合等に限定して、その目的を達成するために真に必要な範囲で行われるようにすること。

②特定の企業を不当に優遇せず（競争中立性）、不必要な参入障壁を設けないこと（市場の開放性）。

③可能な限り、当該取組に多くの参加が見込めるように条件づけること。

④競争者間の機微情報の交換や緊密な協調行為を招来する行為は、許容される取組の対象外とすること。

⑤当該取組は、いつ、どのように終了するかを予め明確にすること。

⑥当該取組の有効性を適時に評価すること。

（2026 年 5 月 12 日脱稿）

Treaty, [2003] OJ L1/1) を定めた際、極めて例外的な場合にしか発出しないこととされたが、コロナ下で一時的、暫定的に出さざるを得なくなったという経緯がある。現在行われている審査規則の見直しでは、競争力強化の取組に対して、より積極的に非公式ガイダンスが行えるような改定が行われる可能性もあるのではないかとと思われる。ただし、comfort letter に基づく行為に対して、事後的に損害賠償請求訴訟などが提起された場合、裁判所は欧州委員会の判断に拘束されないから、民事責任を問われる可能性は残る。

⁵⁵ OECD 報告書 45 頁。

⁵⁶ Duso & Peitz 論文 9 頁。

⁵⁷ OECD 報告書 45-46 頁。