

# 第7章

## 補助金・相殺措置

### 1. ルールの概観

#### (1) ルールの背景

補助金は、場合によっては自国の産業を必要以上に保護し、自由な貿易競争を阻害する「不公正貿易」の一因になることは1947年のGATT成立時から広く認識されていた。他方、補助金は、国の産業政策を実現する手段の1つとして経済学的にもその有効性が認められており、各国において様々な形態の補助金が様々な産業政策実現に向けて供与されている。すなわち、補助金の一律削減・撤廃は産業政策として妥当ではなく、現実的でもない。したがって、補助金に関する貿易ルールは、産業政策としての有効性を確保しつつ貿易歪曲性を減少させるものでなければならない。補助金に関する貿易ルールの発展の歴史は、規律すべき「貿易歪曲的」な補助金を類型化する作業の困難さを示すものといえる。

まず、1947年に成立したGATT16条（1994年のGATT16条1）は、輸出増加あるいは輸入減少をもたらす補助金については通報するとの規律を設け、他国に「重大な損害」を与える場合には他国と討議する義務を明記したが、補助金削減の義務は規律されなかった。その後、1955年に輸出補助金に関する規定が追加され（1994年のGATT16条2ないし5）、一次産品以外の輸出補助金は禁止されたが、一次産品については削減の努力義務が課されるに止まり、補助産品のシェアが「衡平な取分」をこえて拡大することとなるような方法で供与される補助金のみが禁止された。

1979年、GATT東京ラウンドの成果として「補

助金コード」が成立した。補助金削減義務の対象はGATTの規定を確認するに止まったが、補助金相殺関税に関する規律が整備されるとともに（国内産業の損害を発動要件として明確化）、「著しい害」の具体的な内容について類型化された（①国内市場への影響、②補助金供与国内での輸入代替効果、③第三国市場での輸出阻害）。もっとも、「補助金コード」は、GATT締約国すべてを拘束するものではなく参加したい国のみが参加する複数国間協定であり、その規律には限界があった。

1995年、WTO協定の1つとして「補助金及び相殺関税に関する協定」（現行の補助金協定）が、農業補助金に関する特則を定めた「農業に関する協定」（農業協定）とともに発効した。現行協定は全WTO加盟国に適用されるものであり、その実効性が向上した上（なお、途上国に対する配慮規定が存在する）、現行補助金協定は、補助金の定義を明確化した上で、①あらゆる場合に禁止される補助金（いわゆるレッド補助金。輸出補助金・国内産品優先補助金がこれにあたる。）、②他国に「悪影響」を与えた場合には撤廃等を求められる補助金（いわゆるイエロー補助金。「特定性」のある補助金がこれにあたる。）の2つに分類した上で、WTOによる補助金の撤廃勧告及び相殺関税という2つのルートを用意している。また、農業協定においても、輸出補助金や国内助成の削減義務が盛り込まれている。

このように、補助金に関する貿易ルールは、削減対象となる補助金に関するルールも相殺関税に

関する手続も発展し明確化されてきたといえる。もっとも、現行協定においてもその規律の内実・限界が明確ではない点もあり、1995年の協定発効以来、多くの補助金に関する紛争についてWTO紛争解決手続が利用され、パネル報告書・上級委報告書が発出されてきた。特に、2011年にはAD税及び相殺関税の二重賦課に関する紛争(DS379)、エアバス(DS316)・ボーイング(DS353)に関する紛争などについて、先例として大きな価値を有すると考えられる上級委報告書が発出された。

そこで、以下、紛争解決手続による先例の積み重ねによって見えてきた補助金に関するルールの内実・限界について概観する。

## (2) 法的規律の概要

### ①補助金の定義

補助金協定において、補助金とは、①政府又は公的機関からの、②資金的貢献によって、③受け手の企業に「利益」が生じるものと定義されている。

以下、この3つの要件について順に検討するが、「資金的貢献」とは、政府が企業に対して対価を得ることなく給付する「贈与」に限られず、減税措置や物品・サービスの提供といったものも含まれる点で、我が国の国内法（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律等）における「補助金」よりも広い概念である点については注意が必要である。

また、補助金協定は物品貿易に関する協定であり、その規律は補助金による利益が物品に上乘せられる場合を前提としている点にも注意が必要である。サービス貿易に影響を与える補助金も考えられるところではあるが（例えば、教育サービスの輸出としての教師等の専門家派遣に対する政府支援など）、サービス貿易に関する補助金はGATS15条に基づき交渉中であり、現状、具体的な規律は存在しない。したがって、補助金が物品の貿易に影響を与えるのか、サービス貿易に影響を与えるのか（あるいは両方に影響を与えるのか）を把握することがまず重要である。

### i. 「政府又は公的機関」(補助金協定1条1(a)(1))

「政府」とはすべての政府機関を含む概念であるが、「公的機関」とはいかなる機関を指すものか判然としていなかった。この点、上級委員会は、「公的機関」というためには、政府が株式を保有しているという事実（すなわち、国有企業であること）だけでは足りず、政府権限を所有、行使あるいは委譲されているという事実が必要であると判断した（米国-中国製品に対するAD・相殺関税措置(DS379)上級委報告書パラ317）。このような解釈の具体的適用については、上級委員会が中国の国有商業銀行は中国政府に代わって政府機能を行行使しているとして「公的機関」と認定した事例(DS379上級委報告書パラ356)が存在する一方で、鉄鋼等を生産している国有企業については政府機能を行行使する権限が委譲されているとの証拠はないとして「公的機関」と認定しなかった事例（米国-中国からの特定の輸入品に対する相殺関税措置(DS437)パネル報告書パラ7.62、7.75等）が参考になる。

また、この解釈によれば、経営再建のため一時国有化された企業は「公的機関」にはならないものと思われる一方、仮に政府の株式保有比率が低くても「政府権限を委譲されている」と判断されれば「公的機関」と判断されることになろう。

### ii. 「資金的貢献」(補助金協定1条1(a)(1)(i)-(iv))

補助金協定における「資金的貢献」とは、政府からの贈与に限らず、貸付・出資・債務保証・減税等の収入の放棄・物品及びサービスの提供といったあらゆる財産的価値の積極的消極的移転を含む概念である。

物品・サービスの提供や物品の購入といった措置は、我が国の国内法（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律等）においては「補助金」にはあたらないが、例えば、政府による物品の購入が不相当な対価でなされていた場合、相当ではない対価部分については政府から「贈与」がなさ

れた場合と同様の経済的な効果が生じることになる。このような現象を補助金協定の規律から排除することは、政府からの贈与と同様の効果を狙っての不当な対価での物品購入といった「迂回」を許すことにもなりかねない。したがって、対価の相当性については後述の「利益」の有無という要件で判断されることになるが、補助金協定は「利益」を生む可能性のある政府からの財政的措置については、ひとまず「資金的貢献」にあたるものとして捉え、実質的な判断は「利益」の要件で審査することを求めているものと考えられる。

そうすると、「資金的貢献」の要件は、財政的措置ではない政府による措置については補助金協定の規律の対象外とするという機能を有しているものといえる。例えば、政府が規制権限を行使して特定産品について市場価格よりも高い公定価格を決定し、同価格以下での販売を禁止した結果、同産品の生産者に利益が生じたとしても、その事実のみでは政府からの財政的措置があったとはいえないので、このような措置は補助金協定の対象外となる。

なお、「資金的貢献」が民間団体によってなされた場合であっても、それが政府又は公的機関からの委託・指示を受けてなされた場合には、政府又は公的機関からの資金的貢献があったものとして扱われる（補助金協定1条1(a)(1)(iv)）。この規定は、政府が民間団体を介して補助金を供与することで補助金協定の規律から逃れることを防ぐために設けられたものであり、政府が民間団体をその「代理」として使って補助金を供与する場合も補助金協定の対象とする趣旨である（US-DRAMS 上級委パラ 113 - 116）。委託・指示の内容について、上級委員会はいかなる行為がこれに該当するか抽象的に示すことは困難としつつ、政府による行政指導が委託・指示に該当し得ると判断している。

### iii. 「利益」について（補助金協定1条1(b)）

前述のとおり、補助金協定上の補助金とは「資

金的貢献」によって「利益」が生じるものであるが、上級委員会によれば、「利益」とは、市場価格と比較して政府による資金的貢献の方が受け手にとってより有利な条件であることを意味する（カナダ-民間航空機（DS70）上級委報告書パラ 157）。すなわち、政府が受け手から資金的貢献に見合った相当な対価の支払を受けない場合、受け手に「利益」があると判断されることになる。具体的には、政府が民間企業に金銭を一方的に贈与した場合はもちろん、民間の金融機関よりも低い利率によって政府が融資した場合や、政府が市場価格よりも高い価格で企業から物品を購入することなども、資金的貢献の受け手に「利益」があると判断されることになる（具体的な事例は補助金協定14条に例示されている。）。

このように、「利益」の有無は市場価格や金利といった市場における条件等との比較によって決まる。もっとも、何が「市場価格」なのかは具体的事例によっては明らかではないケースも多い。例えば、融資は融資先の信用力、融資事業の有望性、融資金額、その時点での市場金利等のあらゆる事情を考慮した上で、融資する金融機関がそのリスクを判断し、借り手企業と交渉の上、最終的に条件が確定するものである。政府から融資を受けた企業が「利益」を受けたといえるか否かを判断するためには「市場価格」が何であったかを決めなければならないが、政府によって融資を受けた借り手と全く同一の状況にあって民間金融機関から融資を受けた企業が存在するとは想定しにくい。比較すべき「市場価格」は現実には存在しない価格を様々な状況から推定して決める必要がある。したがって、比較すべき「市場価格」として何が適切かについて、パネルないし上級委員会が政府からの資金的貢献がなされた際の事情を分析した説得力のある議論・証拠を求める傾向が見られる。

また、政府介入によって新しい市場が創設されたケースで、上級委員会は、当該政府介入それ自体は「利益」の供与、すなわち、補助金を構成し

ないとし、「利益」の認定に当たっては、「関連市場」を特定した上で、比較すべき「市場価格」に基づいて利益分析を行うべき旨の判断を示している。具体的には、カナダ-オンタリオケースで上級委員会は、補助金措置の客観的目的・構造自体で「利益」の存在が推定されるという日本の主張を認めず、「関連市場」として「再生可能エネルギー市場」を特定し、オンタリオにおける過去の再生可能エネルギー供給制度（Renewable Energy Supply）における再生可能エネルギー市場価格を考慮し利益分析を行うよう要求。実務上「利益」の認定に当たっては「市場価格」との比較が要請される旨示唆された（カナダ- FIT（DS412、426）上級委報告書パラ 5.190）。

なお、資金的貢献の受け手に「利益」があると判断される場合、当該受け手によって生産される産品に補助金の利益が上乗せされるが、当該産品が原材料等である場合（いわゆる「川上産品」）、それを原材料として使用して生産される産品（いわゆる「川下産品」）にも補助金の利益が上乗せされている可能性がある。具体的には、上級委員会は立木を伐採して丸太を製造販売する業者に対する補助金の利益が、「補助産品」である立木を通じて丸太加工業者が生産する軟材に移転したことが立証されれば、軟材も「補助産品」として相殺関税を課すことができる旨判断している（当然ながら、丸太販売業者と丸太加工業者が同一企業であるなど両者に関連性があれば、利益は当然に移転されているものと考えられる。米国-カナダ産軟材に対する相殺関税措置（DS257）上級委報告書パラ 155 - 156）。直接、補助金を受けている企業によって生産される産品だけでなく、補助産品を原材料として使用して生産される産品についても「補助産品」と判断される可能性がある点について注意が必要である。

## ②レッド補助金 はじめに

以下に述べる輸出補助金及び国内産品優先補助

金は、いずれも貿易歪曲性が高いものとして、他国への悪影響の有無にかかわらず供与が禁止されている。このような補助金を供与していると判断された場合、当該補助金を遅滞なく廃止するよう勧告される（補助金協定 4 条 7）。

### i. 輸出補助金（補助金協定 3 条 1 (a)）

補助金協定は、「法令上又は事実上、輸出が行われることに基づいて（唯一の条件としてであるか二以上の条件のうち一の条件としてであるかを問わない。）交付される補助金」の交付・維持が禁止されると規定した上で、注として、「補助金の交付が法的には輸出が行われることに基づいたものではない場合においても、当該補助金の交付が実際の又は予想される輸出又は輸出収入と事実上結び付いていることが事実によって立証されるときは、この基準は、満たされるものとする。輸出を行う企業に補助金を交付するという単なる事実のみを理由として、この 3 条 1 に規定する輸出補助金とみなされることはない。」と定めている。この規定により、例えば、法令上、産品を輸出する場合にのみ供与されることが明記されている補助金が輸出補助金にあたり禁止されることは明らかであるが、この規定によって禁止される補助金の範囲、特に事実上の輸出補助金とは何を指すのかについては判然としなかった。

この点について、上級委員会は、補助金の供与によって輸出量が増加するというだけでは輸出補助金にはならず、輸出補助金とは国内販売に比べて輸出販売により強いインセンティブを与える性質を有する補助金であるとの判断を示した（EC- 大型航空機（DS316）上級委報告書パラ 1045-1056）。また、補助金がそのような性質を有するか否かは、補助金を供与する政府の主観的な動機ではなく、当該補助金そのものの客観的な構造によって判断されるとした（パラ 1051）。

具体的には、パネル及び上級委員会が輸出補助金と判断したのものとしては以下のようなものがある。

・外国航空会社が金融機関から航空機を購入する



資金の融資を受ける際、公的機関がその利子を負担するプログラム（ブラジル—小型航空機（DS46））

- ・海外の子会社を通じて輸出産品を販売した場合には、その所得について国内販売によって得られた所得以上の課税免除の特典が得られる課税制度（米国—外国小売業者への課税制度（DS108））
- ・輸出価格が基準価格を下回った場合、輸出者に対してその差額を補填する補助金（米国—高地産綿花補助金（DS267））

政府系金融機関による輸出に対する支援（輸出産品の購入先がその購入資金を金融機関から借り受ける際、輸入者あるいは輸入者に対して貸し付ける金融機関に輸出国の政府又は公的金融機関が低利で融資を行う形態などがある。以下、「輸出信用」）は、その融資が輸出に基づいて行われるという性質上、輸出補助金にあたる。もっとも、OECDにおける参加国間で取りきめた紳士協定である OECD 輸出信用アレンジメントに定められた条件の範囲内で供与される輸出信用は輸出補助金とみなさないこととされている（補助金協定附属書 I（k）項第2段落）。なお、OECD 輸出信用アレンジメントには他国がアレンジメントから逸脱した輸出信用を行った場合に、それに対応して自国も OECD 輸出信用アレンジメントから逸脱した輸出信用を行うことが認められているが（マッチング）、パネルはマッチングによる輸出信用は輸出補助金とみなされない補助金にはあたらないと判断している（カナダ—航空機輸出信用プログラム（DS222）パネル報告書 パラ 7.157）。

農産品に関する輸出補助金は、農業協定によって定められている。その規律については後述する。

## ii. 国内産品優先補助金（補助金協定 3 条 1（b））

補助金協定は、輸出補助金に加えて「輸入物品よりも国産産品を優先することに基づいて（唯一の条件としてであるか二以上の条件のうち一の条

件としてであるかを問わない。）交付される補助金」の交付・維持も禁止される旨定めている。この規定は、GATT3条4によって禁止されている「内国民待遇違反」にあたる補助金が禁止されることを補助金協定上も明記する趣旨で規定されているものである。すなわち、産品を生産する際に使用する部品が国内産か外国産かによって補助金の受給について差別的な取扱いをする補助金が「国内産品優先補助金」である。具体的には、国内で生産された部品を使用した場合に限り補助金を供与するものや、生産者が産品を生産する際に使用する部品について海外で生産された産品を使用する場合よりも国内で生産された産品を使用した場合に多くの補助金を受けることができる構造を有する補助金が国内産品優先補助金にあたる。この点、上級委員会は、このような補助金の差別的な構造が法令上明記されている場合に限らず、事実上、産品の生産に国内で生産された部品の使用が優先されている補助金についても、国内産品優先補助金にあたる判断している（Canada—Autos パラ 143）。

なお、国内生産者に対してのみ補助金を供与し、海外生産者に対して補助金を供与しないことは内国民待遇違反にはあたらず（GATT3条8（b））、補助金協定上も禁止されていない。禁止されているのは、産品の生産に用いられる部品において内外差別を行うことであり、産品の生産そのものに関して国内生産者のみに補助金を供与することは禁止されていない点に注意が必要である。

農産品について、上級委員会は、国内産品優先補助金に関しては農業協定において特別の規定はなく、原則どおり補助金協定 3 条 1（b）の規律が適用されると判断している（米国—高地産綿花補助金（DS267）上級委報告書パラ 545）。

## iii. レッド補助金の効果

前述のとおり、輸出補助金と国内産品優先補助金の交付・維持は禁止されている（補助金協定 3 条 2）。WTO 加盟国は、他の加盟国がこれらの補

助金を交付・維持していると考えられる場合、紛争解決手続を利用することができる。輸出補助金に関する紛争はより迅速に処理することが必要と考えられており、紛争解決手続に関する了解(DSU)に定められている期間の半分の期間で処理されるものとされている(補助金協定4条12)。審理の結果、パネルないし上級委員会が当該補助金は輸出補助金又は国内産品優先補助金にあたりと判断した場合、加盟国に対して当該補助金を遅滞なく廃止するように勧告する(補助金協定4条7)。具体的には、3か月以内での補助金の廃止を勧告するケースが多い。

勧告を受けた加盟国は補助金を廃止しなければならないが、具体的に何を以て補助金の「廃止」といえるかについては明確ではない。問題となるのは、勧告を受けた補助金を今後供与しないということで「廃止」といえるのか、それとも既に供与した補助金を返金させなければ「廃止」といえないのか(さらに、返金が求められるとして、企業に供与された全額か手元に残っている利益に限られるか)である。この点については、いまだパネル・上級委員会の判断から明確になったとはいえない。

この点について、豪州-皮革事件の履行確認パネルにおいて判断が示された。補助金廃止勧告を受けた豪州は今後補助金を供与しないということで補助金の「廃止」といえるかと主張し、米国は期限までに補助金を受けた企業の手元に残っている利益が返還されなければ補助金の「廃止」とはいえないと主張した。これに対し、パネルは豪州・米国のいずれの主張も採用せず、供与された補助金の全額について返金しなければ補助金の「廃止」とはいえないと判断した(豪州-自動車用皮革補助金(DS126)履行確認パネル報告書パラ6.48)。この判断内容は我が国を含む多くの加盟国から厳しく批判され、その後、パネル・上級委員会が補助金の返還がないことを以て補助金が「廃止」されていないとの判断は示していない。補助金「廃止」勧告を満たすために企業からの補助金の返還

が必要なのか否か(仮に返還が必要だととして、その返還の範囲)について、「廃止」の意味するところについて今後の判断が待たれる。

#### iv. WTO 勧告不履行の対抗措置

補助金の廃止を求めるWTO勧告が履行されない場合、協議要請した加盟国は適当な対抗措置(関税引上げ等)をとることができる(補助金協定4条10)。この「適当な」の意味について、同条は注において「この条に規定する補助金が禁止されているという事実に照らして均衡を失する対抗措置を認めることを意味するものではない。」としている。

この規定は、WTO勧告不履行の際の対抗措置の程度について「無効化又は侵害の程度と同等のものとする。」と規定するDSU22条4の特則といえる。すなわち、補助金以外の協定違反に関する紛争については、他の加盟国の協定違反により協議要請した国の利益が「無効化又は侵害」されていることがWTO勧告を受けるための要件となっている(GATT23条。なお、DSU3条8によって協定違反の事実により協議要請した国の利益の無効化・侵害は推定され、協議要請を受けた国が反証する責任を負っている)。これに対し、輸出補助金及び国内産品優先補助金については、協議要請された補助金がかかる性質を有するという事実のみをもって廃止勧告がなされるのであって、協議要請した国に「無効化又は侵害」があったか否かは問われない。したがって、対抗措置の程度を画する「無効化又は侵害の程度」という概念は輸出補助金及び国内産品優先補助金には存在せず、代わりに「適当な」程度の対抗措置が認められているものと考えられる。

具体的には、「適当な対抗措置」として、政府によって供与されたレッド補助金の総額が対抗措置の上限として認められる例が多い。もっとも、WTO勧告の履行を促すためにはより高い程度の対抗措置が必要として、算定した額に20%を上乗せした金額を対抗措置として認めた例もある(カ

ナダー航空機輸出信用プログラム (DS222) 仲裁決定パラ 3.121)。このように、レッド補助金の廃止勧告不履行に対する対抗措置の上限については、仲裁人が「適当」と考える金額であり、その判断には仲裁人の裁量が事実上認められるとも評価することができる。したがって、その上限は予測できない点も多く、補助金協定以外の協定違反に対する対抗措置に比べて高額になることもあり得る点に注意が必要である。

### ③イエロー補助金

#### はじめに

輸出補助金及び国内産品優先補助金にあたらない補助金であっても、「特定性」のある補助金については他国に悪影響を及ぼした場合 WTO から当該補助金の廃止もしくは悪影響の除去を勧告されることになる。

したがって、ここでは「特定性」とはいかなる概念か、そして「悪影響」とはいかなる場合を指すかが問題となってくる。

#### i. 特定性

補助金協定 2.1 条は特定性の有無を判断するための「原則」について定めているが、その内容は以下のようなものである。

- (a) 補助金の交付対象が明示的に特定の企業・産業に限定されている場合 特定性あり
- (b) 補助金の交付対象やその額が客観的な基準・条件によって定められている場合 特定性なし
- (c) (a) 及び (b) によれば特定性がないと考えられるが、事実上、補助金が特定の企業・産業に利用されていると判断できる場合 特定性あり

上記のような「原則」について、上級委員会は、(a) 及び (b) はともに補助金の受給資格に関する規定であり、特定性の有無に関して同時に両規定の要素を検討すべきだとしている（米国 - 中国製品に対

する AD・相殺関税措置 (DS379) 上級委報告書パラ 368)。受給資格に関する規定であるとの観点から (a) 及び (b) を見ると、あらゆる産業が受給し得る補助金は特定性がなく、特定の産業のみが受給する補助金（すなわち、一定の企業・産業は補助金を受給する資格がない補助金）は特定性があるといえることができる。すなわち、補助金の交付要件として一定の基準や条件（例えば、売上高・収益状況・雇用人数など）を定めている補助金は、当該基準・条件を満たせばいかなる業種であっても補助金の交付を受ける可能性があるが、補助金の交付条件において特定の企業・産業のみに申請を認める補助金は、特定の企業・産業ではないという事実のみをもって補助金の交付先から当然に排斥される企業・産業が存在することになる。前者の補助金は特定性がなく、後者については特定性があると判断されることになる。

もっとも、あらゆる企業・産業が受給し得る補助金についても、その実態としては特定の企業・産業しか補助金を受給できない（あるいは受給していない）ものもあり得る。そのような場合にも「特定性あり」と定めているのが (c) である。例えば、売上高・収益状況・雇用人数など客観的な基準・条件であっても、それを満たす企業が 1 社しかなく、現にその 1 社しか補助金を受給していない場合などは、事実上、受給資格を当該企業のみで特定していることと変わりがなく、特定性ありと判断されるであろう。

なお、輸出補助金及び国内産品優先補助金は、いずれも特定性のある補助金とみなされる（補助金協定 2.3 条）。したがって、上記のような特定性について検討するまでもなく、レッド補助金については「特定性のある補助金」として扱われることとなり、後述のとおり、相殺関税の対象となる。

#### ii. 悪影響

補助金協定 5 条は、「悪影響」として、①国内産業に対する損害、② GATT に基づいて与えられた利益（特に関税譲許の利益）の無効化・侵害、

③「著しい害」の3つの類型を定めている。

①国内産業に対する損害については、アンチ・ダンピング税及び相殺関税の要件にもなっている概念であり、補助金協定15条においてその損害の認定について詳細な規定が設けられている。なお、本件規定に基づく救済（WTO 勧告に基づく対抗措置の発動）は、国内産業の損害防止という点で相殺関税と同一の機能を有するため、加盟国はWTO 勧告に基づく対抗措置の発動と相殺関税の発動をともに実施することはできないこととされている（補助金協定5部に対する注）。

②GATT に基づいて与えられた利益（特に関税譲許の利益）の無効化・侵害については、GATT23条1と同一の意味で用いるものと規定されている。この点、GATT 時代のパネル判断ではあるが、かかる要件を満たすためには、a) 当該補助金について関税交渉中には合理的に予期できず、かつ、b) 当該補助金によって輸入製品の競争上の地位を低下させるものであることが必要との判断が示されている（EC- 缶詰パラ55）。もっとも、b) の要件を満たす場合には、後述のとおり輸入代替が生じている（あるいは生じるおそれがある）として「著しい害」があった（あるいは、そのおそれがある）と立証することが可能であると思われるので、関税譲許の利益の無効化・侵害を殊更に主張する必要性は乏しいものと思われる。現に、かかる主張がなされたケースはほとんど存在しない。

③「著しい害」については、GATT16条1に規定されているものであるが、その意味するところは明確ではなかったため、東京ラウンドにおける「補助金コード」によって例示された。補助金協定は、「補助金コード」の例示をさらに拡充している。すなわち、補助金協定6条3は、補助金の効果が(a) 補助金供与国内での輸入代替・輸出妨害、(b) 第三国市場における輸入代替・輸出妨害、(c) 補助製品の価格を同一市場における同種の製品の価格よりも著しく下回らせるもの、価格の上昇を著しく妨げ、価格を著しく押し下げ若しくは販売を

著しく減少させるもの、または(d) 特定の一次製品について補助金供与国の市場占拠率を補助金の交付期間を通じて一貫して増加させるものである場合には、「著しい害」が生じることがあると定めている。これらの現象が生じていても相殺関税では対応できない。したがって、協議要請した加盟国の国内市場以外の市場がビジネスにおいて大きな価値を有する製品について協議要請・パネル設置要請される傾向にある。現に、かかる傾向を有する綿花・民間大型航空機といった製品について「著しい害」の有無が争われた。

補助金が「著しい害」を生じさせたというためには、補助金の効果と「著しい害」との間には因果関係が必要である。ここで必要とされる因果関係について、上級委員会は、「あれなければこれなし」といった条件関係では足りず、「真正かつ実質的な関係性」が必要であるとしている（米国－高地産綿花補助金（DS267）上級委パラ438）。したがって、原因と効果との関係が希薄な場合には、仮に補助金が結果をもたらした一因であったとしても、補助金協定において、補助金が「著しい害」を生じさせたと認めることはできない。

また、後述する相殺関税については、補助金による利益の額が相殺関税額の上限としての機能を有しているため、利益額を正確に算定しなければならないが、上級委員会は、補助金と「著しい害」の因果関係を判断する際には、補助金の利益の額を正確に算定する必要はないとしている（米国－高地産綿花補助金（DS267）上級委パラ465）。その上で、このような因果関係を判断する際には、補助金の性質を考慮することが重要であるとの判断がパネルによって示されている。このような判断からすると、因果関係の判断には定性的な判断が重要であるとのパネル及び上級委員会の判断傾向を見ることができよう。

現行協定発効以降、パネル及び上級委員会で補助金が「著しい害」を与えたと判断された補助金は以下のようなものである。

・国内産品を一定割合使用した場合等に限って認



められる国内税の免除（インドネシア－自動車パネル報告書、なお、かかる補助金は国内産品優先補助金にあたるが、補助金協定27条3により当時インドネシアは補助金協定3条1(b)の適用を受けなかったという事情がある。）→インドネシア国内市場において、補助産品の価格を同種の産品よりも著しく下回らせたことと認定。

- ・市場価格に連動して補助金額が変動する補助金（米国－高地産綿花補助金（DS267）上級委）  
→世界市場において同種の産品の価格を著しく押し下げたと認定。
- ・新型民間航空機製造のための低利融資であって、完成した新型機の売上げが目標に達しない場合には返済義務を免除される補助金（いわゆる「ローンチ・エイド」。EC－大型航空機（DS316）上級委報告書）  
→EC域内市場における輸入代替、第三国市場における輸入代替、同種の産品の販売の著しい減少をもたらしたと認定。
- ・新型民間航空機開発のための米国政府からの資金・施設等の提供及び航空機の売上げに連動した減税措置（米国－大型航空機（DS353））  
→第三国市場における輸入代替、同種の産品の販売の著しい減少、価格上昇の妨げをもたらしたと認定。

このように、今まで「著しい害」を生じさせたと判断された補助金は、いずれも産品の価格を直接引き下げることが目的とするものであるといえる。すなわち、これらの補助金は、補助金という「下駄」を履かせることで市場における競争力を維持・強化しようとするものである。したがって、これらの補助金は、「下駄」が外れると同時に当該産品の競争力は失われることになる。各国の供与する補助金の多寡によって産品の国際競争力が決せられる事態を避けようとする補助金協定の精神に照らせば、上記のような性質を有する補助金の供与が制限されることはやむを得ないともいえよう。

他方、市場の失敗を是正するために必要な補助金（例えば、環境保護目的の補助金や産業構造調整のための補助金など）については、補助金という「下駄」を履かせることで市場における競争力を維持・強化を図るものではなく、むしろあるべき国際競争を促進させる性質を有するものであって、産品の価格を直接引き下げることが目的とする補助金と同列に論じられるべきではなからう。

#### （補論）「著しい害」の推定規定

補助金協定6条1は、補助金が一定の定量的又は定性的な要件を満たした場合、「著しい害」が推定されることとし、補助金を供与している国が補助金協定6条3に定める「著しい害」が生じる場合のいかなるものももたらさなかったことを証明しない限り、補助金による「著しい害」が存在することとされていた（補助金協定6条2）。

しかしながら、これらの規定は協定発効後5年を経過して失効したため（補助金協定31条）、現在、パネル設置要請を行った国はいかなる場合においても補助金協定6条3に定める「著しい害」が生じる場合に当たることを自ら立証しなければならない。

#### iii. イエロー補助金の効果

悪影響をもたらした特定性のある補助金は、補助金による悪影響を除去するための適当な措置を講ずるか、あるいは廃止されなければならない（補助金協定7条8）。WTO加盟国は、他の加盟国がこれらの補助金を交付・維持していると考えられる場合、紛争解決手続を利用することができる。審理の結果、パネルないし上級委員会が当該補助金は特定性を有しており、かつ協議要請を行った加盟国に悪影響をもたらしたと判断した場合、加盟国に対して当該補助金を6か月以内に補助金による悪影響を除去するための適当な措置を講ずるか、廃止するように勧告する。

もっとも、先に述べたとおり、具体的に何をもって補助金の「廃止」といえるかについては明確で

はない。また、「悪影響を除去するための適当な措置」とは具体的にいかなる措置を指すのかについても明白ではなく、かかる措置が講じられたと判断した先例は現在のところ存在しない。この点についても、事例による明確化が待たれるところである。

#### iv. WTO 勧告不履行の対抗措置

WTO 勧告が履行されない場合、協議要請した加盟国は、存在すると決定された悪影響の程度及び性格に応じた対抗措置（関税引上げ等）をとることができる（補助金協定7条9）。

この規定が WTO 勧告不履行の際の対抗措置の程度について「無効化又は侵害の程度と同等のものとする。」と規定する DSU22 条4 とどのように異なるのかは明らかでない。

現在のところ、イエロー補助金に関する WTO 勧告の不履行に基づく対抗措置について判断が示されたのは米国－綿花事件の仲裁判断のみである。本件の仲裁人は協議要請を行った国であるブラジルが受けた悪影響（具体的には、実際に販売された綿花に関する売上が低下したこと及び本来であれば販売できたはずの綿花が販売できなかったこと）を対抗措置額の算定根拠とし、補助金がなかった場合と実際の状況を比較して算定された額を「悪影響の程度及び性格に応じた」対抗措置額とした。

このように協議要請を行った加盟国が受けた損害について、現実と「WTO 協定違反なかりし場合」との差額を対抗措置額とするという考え方は、「無効化又は侵害の程度と同等のものとする。」と規定する DSU22 条4 と違いがないように思われる。イエロー補助金に関する対抗措置の算定がその他の WTO 協定違反に関する対抗措置と本質的に差異があるのか否かについては、今後の事例の集積により明らかになると思われる。

#### ④補助金相殺関税

##### i. 概要

補助金によっては、前述のとおり、補助金の利益によって製品の価格を押し下げ、補助金を供与していない輸入国の製品に対して競争上優位に立ち、輸入国の国内産業に損害を与えることがある。そこで、GATT6 条は補助金から国内産業を保護するための特殊関税である「相殺関税」の賦課を認め、補助金協定は相殺関税賦課のための内容や手続について詳細に定めている。

##### ii. 対象となる補助金

相殺関税の対象となる補助金は「特定性のある補助金」である。「特定性」及び「補助金」の定義については前述のとおりである。輸出補助金及び国内産品優先補助金はいずれも特定性があるものとみなされるので（補助金協定2条3）、これらの補助金も相殺関税の対象となる。他方、特定性のない補助金に対して、仮に輸入国の国内産業に損害を与えていても相殺関税を発動することはできない。

なお、特定性のある補助金であっても相殺関税の発動が制限される場合がある点に注意が必要である。

第一に、輸出補助金に対する相殺関税と AD 税が同一の事態を補償する場合には、相殺関税と AD 税を併課することはできない（GATT6 条5）。輸出補助金は、輸出販売を国内販売よりも有利に取り扱うという性質上、輸出価格を国内販売価格よりも低くする事態を生じさせる。このような事態が生じる場合、同時に「輸出価格が国内販売価格よりも安い場合」という AD 税を賦課するための要件をも満たすことになる。このように輸出補助金によって AD 税の賦課要件を満たしている場合、相殺関税と AD 税を併課すれば、同一の事態に不必要な「二重の救済」を与えることになり適当ではない。したがって、このような場合においては AD 税又は相殺関税のいずれかを発動すれば十分であり、併課が禁止されている。他方、別個

の事由を理由とした相殺関税と AD 税の同時賦課は禁止されるものではない。

第二に、国内産業に対する損害を理由とした WTO 勧告に関して対抗措置を発動した場合、同一の補助金について相殺関税を発動することはできない（補助金協定 10 条に対する注）。これは、相殺関税も国内産業に対する損害を保護するための制度である以上、同一の目的のために複数の救済手段を同時に実行する必要はないからである。他方、補助金供与国又は第三国市場における輸入代替、価格押下げ等を理由とする WTO 勧告の場合は、同一の補助金について相殺関税を発動することを妨げられない。

### iii. 国内産業の損害及び因果関係

これらについては、補助金協定 15 条及び 16 条に詳細に規定されており、その内容は AD 協定の規律とほぼ同様である（第 6 章アンチ・ダンピング措置参照）。

### iv. 効果

特定性のある補助金によって国内産業に損害が生じていると認められる場合、輸入国は当該産品に対して補助金の額を限度に相殺関税を課すことができる（補助金協定 19 条 4）。補助金の額とは、問題となっている資金的貢献と市場において同様の資金的貢献を受けた場合の差額（すなわち、資金的貢献によって生じる利益の額）のことである（補助金協定 14 条）。相殺関税が補助金の利益が上乗せされて低価で輸入される産品によって国内産品が競争上劣位になることを防ぐことが目的であることに照らせば、補助金の利益の額だけ関税を賦課することによって輸入品と国内産品との競争条件を揃えることができるため、この額が相殺関税の上限とされているのである。

なお、毎年一定額の補助金が繰り返し供与される場合であれば、相殺関税はこれに応じて補助金額を上限に毎年賦課することができるが、出資、貸付等の 1 度きりの補助金によって設備投資等を

行った場合、どのように「補助金の利益」を算定して相殺関税を賦課するかが問題となる。補助金協定において明文規定は存在しないが、補助金の利益が複数年にわたってどのように使用されて産品に「上乗せ」されているかについて輸入国の調査当局が合理的な範囲内で認定することが許されていると考えるべきである。この点、上級委員会は、出資及び債務免除の補助金の利益が 5 年にわたって配分されると調査当局が認定した場合、6 年目以降は相殺関税を賦課することはできないと判示している（日本－韓国産 DRAM への相殺関税措置（DS336）上級委パラ 214）。

### （補論）「グリーン補助金」について

補助金協定 8 条及び 9 条は、一定の研究開発、地域開発援助及び環境保護目的の補助金については、補助金協定 2 条によって特定性の認められる補助金であっても、「イエロー補助金」として扱わず、WTO 協議要請の対象にも相殺関税の対象にもしないものと定めていた。

しかしながら、これらの規定は協定発効後 5 年を経過して失効したため（補助金協定 31 条）、現在は、これらの補助金についても「イエロー補助金」として WTO 協議要請の対象となり、また、相殺関税の対象にもなっている。

### ⑤ 農業補助金について

#### i. 輸出補助金

GATT 時代は、農産品の輸出補助金については削減の努力義務が課されるに止まり、補助産品にシェアが「衡平な取分」をこえて拡大することとなるような方法で供与される補助金のみが禁止されていた。しかしながら、「衡平な取分」とは何か明確ではなかったため、WTO 発足とともに発効した農業協定は、①協定及び各国の譲許表にしたがって輸出補助金を削減し、②それ以外の輸出補助金の交付を禁止するというアプローチを採用した（農業協定 8 条）。

まず、①削減対象となった補助金については、

協定発効後6年間で補助金額の36%、補助農産品の輸出数量の21%の各削減義務が規定された（開発途上国は前者について24%、後者については14%の各削減義務に緩和。農業協定9条2(b)(iv)）。

また、②それ以外の輸出補助金については、上記の約束の回避をもたらし又はもたらしおそのある方法で用いてはならないとされている（農業協定10条1）。なお、輸出信用・輸出信用保証・輸出信用保険の供与に関しては国際的規律について合意が得られた後は当該規律にしたがって供与することとされているが（農業協定10条2）、現時点ではそのような国際的規律は成立していない。上級委員会は、当該国際的規律が存在しない現在においては、輸出信用・輸出信用保証・輸出信用保険も原則どおり輸出補助金に関する約束の回避をもたらし又はもたらしおそのある方法で用いてはならないとの規律が適用されると判断した（米国－高地産綿花補助金（DS267）上級委パラ615）。

## ii. 国内助成

農業に関する国内向けの補助金は、補助金協定上の「イエロー補助金」としてのWTOへの協議要請・パネル設置及び相殺関税の規律が適用されるほか、一定の性質を有する補助金については削減義務が課された。すなわち、まず、研究・自然災害対策・構造調整・環境等の農産品市場に悪影響を与えないと考えられる補助金については削減対象外とされ（「緑」の補助金といわれる。農業協定6条1、附属書2）、その他、農産品市場に悪影響を与える可能性のある補助金については削減対象の補助金として協定発効後6年間で各国が譲許表に記載したとおりに削減しなければならない（「黄」の補助金といわれる。農業協定7条2）。もっとも、生産制限計画による直接支払であって農業協定において定められた一定の補助金については例外的に削減義務の対象から除外されることとなった（「青」の補助金といわれる。農業協定6条5）。この「青」の補助金は、ウルグアイ・ラウ

ンド交渉の結果、EU共通農業政策に基づく補助金、日本の稲作経営安定対策等を削減対象から除外するため、例外的に設けられたものである。

したがって、加盟国は、「緑」及び「青」の補助金については削減対象外、その他の補助金については譲許表にしたがって削減義務を負うこととなった。

## （補論） 妥当な自制について

農業協定の下では、各加盟国は、輸出補助金や「緑」及び「青」の各補助金について、協定発効後6年間はWTOへの協議要請・パネル設置や相殺関税の発動を自制することとされていたが、現在、この規定は失効している。よって、農産品に対する補助金についても、上記の特別規定にしたがってWTOへの協議要請・パネル設置及び相殺関税の発動が可能である。

## （3） 開発途上国に対する特別規定

### i. 輸出補助金に関する特別規定

補助金協定3条1(a)は輸出補助金を禁止しているが、補助金協定27条2(a)により補助金協定附属書Ⅶ(a)(b)に規定する開発途上加盟国は適用除外とされている。補助金協定附属書Ⅶ(a)の規定により、国際連合が後開発途上国に指定する49か国のうち、34か国のWTO加盟国が輸出補助金の適用除外を認められている（2015年2月現在）（図表Ⅱ-7-1参照）。これに準ずる開発途上国として補助金協定附属書Ⅶ(b)に列挙される加盟国については、ドーハ実施閣僚宣言パラグラフ10.1で補助金協定附属書Ⅶ(b)の実施要件が定められたことにより同リストから外れた加盟国もあるが、2011年末現在、18か国が適用除外となっている（図表Ⅱ-7-2参照）。

一方、補助金協定附属書Ⅶ(a)(b)以外のその他の開発途上国については、補助金協定27条2(b)により、補助金協定発効から8年間（つまり2002年末まで）は適用除外とされていた。更に、補助金協定27条4は猶予期間満了日の1年前ま



でに開発途上国は委員会と協議し、委員会の決定がある場合には適用除外期間の延長を認める旨定めている。この規定に基づき、延長申請を行った25か国の輸出補助金の延長の可否について、2002年1月より補助金・相殺措置委員会で審議が行われた。

審議の手続は、①ドーハ閣僚宣言パラグラフ10.6に基づく小規模経済国に認められる特別の延長手続（委員会が定めた一定の要件を満たせば原則として2007年末まで延長が認められるもの（要件についてはG/SCM/39））と、②通常の補助金協定27条4に基づく延長手続（1年ごとに延長の可否を審議）の2つがある。上記①については、1年にわたる審議の結果、延長の権利留保（審議の対象外）<sup>(\*)</sup>を行った4か国（図表Ⅱ-7-3-③参照）及び申請を取り下げた1か国を除く20か国の輸出補助金について、2002年12月19日までに補助金委員会で延長が認められた。2006年末をもって段階的廃止期間が終了したコロンビアを除き、19か国の輸出補助金について、2007年末までの延長が認められていた（手続の別については、図表Ⅱ-7-3参照）。

更に、2006年4月、バルバドス等14か国は共同で、特例を2018年まで延長するよう求める提案を補助金委員会で言い（G/SCM/W/535）、16か月の協議を経て2007年8月に、再延長期限を

2013年までの6年間とし、2014年及び2015年の2年間を最終移行期間とし、今後再延長を認めないことで合意した。また、前回（2002年）の延長時に延長の権利留保（審議の対象外）を行った4か国（図表Ⅱ-7-2-③参照）の取り扱いについては、最終移行期間が終了する2015年を延長の終期とした。

このような経緯から、補助金協定27条2（b）による輸出補助金の適用除外措置は2015年末に期限を迎え、当該適用除外を認められていた加盟国は2年間の最終移行期間を経て2015年末までに全ての輸出補助金を廃止することとなり、今後、その通報審査が行われることとなっている。

#### ii. 「イエロー補助金」に関するWTO協議要請に関する特別規定

補助金協定27条9は、原則として、開発途上国を相手に「イエロー補助金」に関するWTO協議要請をすることができない旨規定している。もともと、GATTに基づいて与えられた利益（特に関税譲許の利益）の無効化・侵害の結果、補助金を供与している開発途上国内において輸入代替・輸出妨害が認められる場合及び輸入国の国内産業に損害が認められる場合に限ってはWTO協議要請をすることができると定められている。

#### <図表Ⅱ-7-1> 補助金協定附属書Ⅶ(a)により輸出補助金が認められる国々(34か国)

アンゴラ、ベナン、ブルキナファソ、ブルンジ、中央アフリカ、チャド、コンゴ民主共和国、ジブチ、ガンビア、ギニア、ギニアビサウ、レソト、マダガスカル、マラウイ、マリ、モーリタニア、モザンビーク、ニジェール、ルワンダ、セネガル、シエラレオネ、トーゴ、ウガンダ、タンザニア、ザンビア、バングラデシュ、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ネパール、サモア、ソロモン諸島、バヌアツ、ハイチ  
(注1) セネガルは2000年から指定されているため下記補助金協定附属書Ⅶ(b)の列挙と重複している。

#### <図表Ⅱ-7-2> 補助金協定附属書Ⅶ(b)により輸出補助金が認められる国々(18か国)

ボリビア、カメルーン、コンゴ、コートジボワール、エジプト、ガーナ、ガイアナ、ホンジュラス、インド、インドネシア、ケニア、ニカラグア、ナイジェリア、パキスタン、フィリピン、セネガル、スリランカ、ジンバブエ  
(注2) 補助金協定附属書ⅤⅡ(b)の規定に基づき、ドミニカ共和国、グアテマラ、モロッコは2003年に、エジプト、フィリピンは2011年に対象から外れた。(G/SCM/110) (G/SCM/110/Add.10)

<図表Ⅱ-7-3> 申請を行った輸出補助金の延長が認められた国々

- ①ドーハ閣僚宣言パラグラフ10.6に基づく小規模経済国に認められる特別の延長手続により延長が認められた輸出補助金制度を有する国（19か国）  
アンティグア・バーブーダ、バルバドス、ベリーズ、コスタリカ、ドミニカ、ドミニカ共和国、エルサルバドル、フィジー、グレナダ、グアテマラ、ジャマイカ、ヨルダン、モーリシャス、パナマ、パプアニューギニア、セント・ルシア、セント・キッツ・アンド・ネービス、セント・ビンセント・アンド・グレナディン、ウルグアイ  
（注3）コロンビアの輸出補助金制度は2004年末（段階的廃止期間を含めて2006年末）まで延長のち廃止。
- ②通常の補助金協定27条4に基づく延長手続により延長が認められた輸出補助金制度を有する国  
現在は存在しない。  
（バルバドス（4）、エルサルバドル（1）、パナマ（1）、タイ（2）（カッコ内の数字は延長が認められた輸出補助金の数）の輸出補助金制度は、2003年末（段階的廃止期間を含め2005年末）まで延長され、既に終了）
- ③権利留保（※後発開発途上国である限り輸出補助金が禁止されない（補助金協定27条2（a）、附属書Ⅶ）が、将来において後発開発途上国でなくなった場合の延長の権利留保）  
ボリビア、ホンジュラス、ケニア、スリランカ

#### (4) 相殺関税措置

補助金相殺関税について我が国で調査が開始された事例は、WTO 発足以前のものを含め2件<sup>(注1)</sup>のみであり、関税の賦課に至ったものは1件のみである。

2004年、韓国ハイニックス社製DRAMに対して調査が開始され、2006年1月27日より27.2%の相殺関税が賦課された。しかし、韓国からの申し立てを受けて設置されたパネル及び我が国及び韓国が上訴した上級委員会報告に基づく紛争解決機関勧告（DS336、後述の2. 主要ケース（2）参照）を踏まえた履行調査の結果、2008年9月1日より相殺関税率を9.1%とする履行措置が講じら

れ、更にハイニックス社の求めにより、事情変更レビュー調査が実施された結果、2009年4月23日には措置が撤廃された。なお、近年我が国が他国から調査を受けた事例はないが、世界では相殺関税はしばしば利用されており、米国やEUが頻繁に発動している（図表Ⅱ-7-4参照）。

（注）我が国は、パキスタンからの綿糸に対して1983年4月に調査を開始したが、1984年2月にパキスタンが当該補助金制度を廃止したため、相殺関税を賦課しないこととして調査を終了した。なお、ブラジル産フェロシリコンに対しても、1984年3月に相殺関税賦課の申請がなされたが、同年6月に申請が取り下げられたため、調査は開始されなかった。

<図表Ⅱ-7-4> WTO 発足以降の主要国の相殺関税調査開始件数及び賦課件数 (2014 年末現在)

国名	主要国の調査開始件数																			賦課件数		
	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13		14	合計
米国	3	1	6	12	11	7	18	4	5	3	2	3	7	6	14	3	9	5	19	18	156	86
豪州	0	0	1	0	1	0	0	1	3	0	0	1	0	2	1	1	2	2	1	2	18	9
カナダ	3	0	0	0	3	4	1	0	1	4	1	2	1	3	1	1	2	6	4	12	49	24
NZ	1	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	4
EU	0	1	4	8	19	0	6	3	1	0	3	1	0	2	6	3	4	6	5	2	74	35
ブラジル	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	3	1	2	1	10	7
中国	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	2	1	0	7	6
インド	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	2	0
メキシコ	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	6	11
南ア	0	0	1	1	2	6	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	13	5
日本	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

出典：WTO 統計

補助金・相殺措置を巡る紛争については、GATT 中でも最も紛争の多い分野の1つであった。GATT 時代に紛争が多かった背景としては、旧補助金協定において補助金の定義が曖昧であったこと及び相殺関税の発動手続規定の解釈に関して各国において隔たりが見られたこと等が挙げられるが、そもそも産業の保護育成のために交付される補助金をどのように評価するかについて、基本的な理念の対立が底流にあったと言える。また、紛争の内容については、補助金、損害及びその因果関係についての認定を恣意的に行って相殺関税を不当に課しているとして輸出国が争う事例が多かったほか、国内補助金の交付が輸入品を国内市場から閉め出して当該国が行った関税譲許の利益を実質的に無効化しているとして争われる案件が見られた。WTO 発足直後は、パネルの設置に至るケースが減少傾向となった時期もあったが、その後禁止補助金の紛争等を巡り、パネルに至るケースは依然として少なくない（資料編第3章 WTO 発足後の紛争案件参照）。

### (5) 経済的視点及び意義

先端技術の研究開発プロジェクト等に対して政府が支援することは、それに関係した産業の発展を促すだけでなく、その技術開発効果が他の分野で応用されることもしばしば見受けられることであり、こうした研究開発への支援は、国内経済のみならず世界経済の発展に資する場合もある。また、国際競争力を失った国内産業に対して当該産業からの退出を促すための過剰設備の廃棄に補助金を交付することは、これを通じて産業構造調整・雇用調整が円滑に進められた場合には、資源の適正配分を実現するだけでなく、競争力のある製品の輸入を適切に招来する効果も期待される。

しかし、補助金によっては、国内産業に国際競争力がないにもかかわらず、その交付を通じて当該産業を不当に保護し、貿易を歪曲する効果をもたらす場合があるだけでなく、構造調整という名の下で本来あるべき産業の調整過程をいわずに遅延させる場合がある。このような補助金については、短期的には外国の製品との競争条件が自国

にとって有利になることから、当該産品を生産している国内産業の利益を確保又は拡大し、当該産業における雇用の安定等に役立つ場合もある。しかし、ともすれば厳しい競争環境における生産性向上、合理化に向けた企業努力を阻害する等の悪影響を及ぼし、中長期的には当該産業の発展や国内の資源の適正配分を阻害することにもなる。世界経済から見ても、本来達成されるべき国際分業が阻害され、資源の適正配分がなされなくなり問題である。また、短期的な市場の失敗を補完するための補助金であっても、ともすれば、その目的・期間が歪められる可能性があることに留意する必要がある。

更に、ある国の補助金政策が別の国の産業に損害を与え（近隣窮乏化政策）、結果的に相手国の対抗的な補助金政策を誘発して補助金競争を招く場合には、当該産品に関する適正な競争条件が損なわれるだけでなく、いたずらに両国の財政状況の悪化又は納税者の負担を増大させることとなり、何ら経済厚生を高めるものとはならないと言えよう。

なお、不当な相殺関税の賦課も、当該産品の貿易に深刻な影響を与え、貿易の流れを歪曲させることから、回避されるべきであることは言うまでもない。

## (6) ドーハ・ラウンドにおける交渉

### ① 議論の背景

2001年11月のドーハ閣僚宣言により補助金協定の規律強化のための交渉を行うこととなった。また、その一環として漁業補助金についても議論することが明記された（同宣言パラグラフ28）。ルール交渉グループでは、2011年3月末までに55回の交渉会合が開催されている。

続く2005年12月の香港閣僚宣言では、附属書D（ルール交渉）において、ドーハ閣僚宣言による権限の範囲内のすべての分野で、AD協定及び補助金協定の改正という形で実質的な成果を得ることは、ルールに基づく多角的貿易体制の発展とドーハ開発アジェンダ交渉の全体としてのバラ

スを確保する上で重要であるとの認識が示され、議長に対し、ラウンドの終結時期との関連において、期限内の成果を確保するために十分に早いタイミングで、交渉の最終局面のベースとなる包括的な条文案（議長テキスト）を準備する権限が与えられた。

### ② 交渉の経緯と主要国の立場

香港閣僚会合では、2006年7月がルール交渉議長による議長テキスト提出の目標期日とされた。しかし、同年7月に開催されたG6閣僚会合でドーハ・ラウンド交渉全体が中断されたことにより、議長テキストは発出されなかった。その後、同年12月に、補助金分野（漁業補助金を含む）について、技術的な議論を行うための交渉会合が再開され、ADに比べ相対的に議論が遅れていた補助金分野の議論が進められた。

2007年11月末に、「ルール議長テキスト」が発出された。議長テキストとは、現行のWTO協定の改定案であり、一般補助金分野（漁業補助金分野以外）では、補助金利益の算定方法に関する規定の追加等が盛り込まれるとともに、漁業補助金分野では、漁港インフラ補助金、操業経費補助金等の禁止される補助金と、資源管理補助金等の禁止の例外となる補助金が列挙された。

その後の交渉において、ルール交渉分野全体として各国から改訂議長テキストの早期発出の要望が強まる中、2008年5月、ルール交渉議長から「作業文書」が公表された。補助金分野についてもAD分野と同様に、「改訂テキスト」ではなく、議長作業文書公表までの交渉を概括し、議長テキストの各論点についての各国の反応及び議長テキスト発出後になされた各国の条文提案を記したものであった。

さらに、2008年12月に「改訂議長テキスト」が発出され、一般補助金分野では、AD分野と同様に、各国の立場が一定程度収斂している分野について条文案が提示され、各国の見解が対立する「輸出信用」などについては、条文改正案は盛り



込まれず、各国の見解とともに、項目名のみが記載された。漁業補助金分野については、規律のあり方に関する各国の意見の隔たりが大きく現時点では改訂テキストを提示できないとして、禁止補助金の範囲や適用除外等の今後の議論すべき主要な論点を質問形式で列挙した「漁業補助金に係る議論のためのロードマップ」が提示された。

2011年4月には、一般補助金分野、漁業補助金分野ともに、これまでの議論を総括する「議長報告」が提示された。

また、2015年には、WTO閣僚会合(MC10)に向けて、補助金分野をはじめとしたWTO協定改定を目指して、各国が提案を行った。

本交渉分野(一般補助金及び漁業補助金)に関する経緯は、以下のとおり。

#### i. 補助金・相殺措置規律一般

一般補助金については、これまでのパネル・上級委員会の判断を踏まえた関連条文の改正や過去に失効した条文の復活といった提案がなされてきた。

米国は、「禁止補助金の拡大」に関し、2006年2月、財政状況が悪化した企業に対する出融資や、産業の再編、合理化を妨げる補助金、更には既に失効している協定6条1対象の補助金を新たな禁止補助金の有力候補とする旨の提案を行い、2007年6月には、2006年2月の提案を踏まえた協定条文の改正提案を提出した。また、2006年5月には補助金利益の配分方法に関する提案を提出した。

EUは、2006年5月に、国内向け販売価格と輸出価格の二重価格制度や、コスト割れ融資等を禁止補助金に追加することを提案した。

カナダは、2006年5月に「著しい害」について協定6条1(1999年末で失効)の復活と規律の改善等を提案し、同月にはブラジルも同じく「著しい害」に関する提案を行った。カナダは、「特定性」についても、様々な要素を総合判断すべきとの提案を2006年5月に提出したほか、「補助金利益の移転」について、2004年6月から2回に

わたり提案した。

豪州は、2005年4月から4回にわたり、WTO違反が確定した補助金の撤廃に関する規律を明確化する提案を行っており、「事実上の輸出補助金」の規律の明確化についても2004年10月から4回にわたり提案してきた(2005年11月にブラジルも提案)。

その他、輸出信用(ブラジル)や相殺関税規律の明確化(カナダ、EU、台湾、インド)等の条文提案が提出され、議論が行われてきた。

なお、開発途上国は、開発目的のための「特別かつ異なる待遇」(S&D: Special and Differential Treatment)を要求しており、2006年5月にインド、エジプト、ケニア、パキスタンが、輸出補助金の例外措置の判断基準に関する提案を提出した。

その後、2009年12月に中国が相殺関税調査手続に関し、①調査開始後に新たに発見された補助金の扱い、②調査開始前の協議手続の拡充の2提案を提出した。その後、中国は、2010年10月に相殺関税調査手続のファクツ・アベイラブルに関する提案を行い、インドも2010年4月に同様の論点に係る提案を提出した。

2015年6月には、EUが通報義務に関する透明性強化の提案を行うとともに、同年10月にロシアも相殺関税調査手続に関する重要事実開示・秘密情報の取扱い等の手続きの透明性向上に関する提案を行った。

また、開発途上国は、改めて「特別かつ異なる待遇」(S&D)を要求し、地域発展や技術開発等の補助金をDSの対象外とする提案及び開発途上国の補助金を国内産品優先使用補助金の対象から除外する提案などを行った。

我が国は、提案ペーパーは提出していないものの、ADの規律強化と同様に、補助金・相殺措置に関する規律強化、明確化には賛成の立場で交渉に臨んでいる。

#### ii. 漁業補助金

議長テキストに関し、我が国を含む多くの国が

提案ペーパーを提出し、漁業補助金の規律の明確化・改善に向けて活発な議論が行われた。ニュージーランド、チリ、米国等（フレンズ・オブ・フィッシュ）は、漁業補助金が貿易歪曲性を生むだけでなく水産資源の悪化に拍車をかけているとして、漁業補助金を原則禁止とした上で、例外として認められた補助金のみを許容する方式をとるべきとの考えを有し、これに対し我が国、韓国、台湾及びEU等は、漁業補助金を原則禁止とする方式は、資源管理に貢献する補助金を禁止する恐れがあるだけでなく、「WTO 補助金協定の原則に則って」漁業補助金の規律の明確化・改善を求めるドーハ宣言及び「過剰漁獲及び過剰漁獲能力につながる特定の補助金を禁ずる」香港閣僚宣言を超える

ものであると反対しており、真に資源に悪影響を与える漁業補助金のみを禁止すべきとの立場であり、また、多くの開発途上国は、どのような形にせよ、開発途上国の漁業発展を妨げるような規律の強化をすべきでないとの立場という、様々な立場に基づく議論が行われた。

2011年以降交渉は停滞していたものの、2015年に入り、禁止補助金を限定した規律や透明性の強化といった新たな視点に立った提案が複数の国から出され始め、議論が行われるようになった。漁業補助金については今後も引き続き議論されることとなるが、我が国としては、真に資源に悪影響を与える漁業補助金のみを禁止すべきとの立場に基づき議論に参加していくこととなる。

## 2. 主要ケース

### (1) 米国及びEUによる韓国産DRAMに対する相殺関税措置 (DS296, DS299)

アジア通貨危機を背景とした、韓国開発銀行等による社債引受、並びに2001年に行われた韓国政府及び関係金融機関による新規融資、債務繰延べ等の再建支援策から利益を受けた韓国のハイニックス社及びサムスン社製造のDRAM（記憶保持動作を必要とする随時書込み及び読出しが可能な半導体記憶素子）輸入により、国内産業への損害が発生したとして、EUは2002年7月25日に、米国は同年11月27日に、それぞれ相殺関税調査を開始した。EUは2003年4月23日に仮決定、同年8月22日にハイニックス社等に34.8%（サムスン社は0%）の相殺関税を賦課する最終決定を、米国は2003年4月7日に仮決定、同年6月23日にハイニックス社等に44.71%（サムスン社は0.04%でデミニマス）の相殺関税を賦課する最終決定を発表した<sup>(注)</sup>。

（注）その後、米国はハイニックス社からの指摘を受け、2003年7月に相殺関税率を変更し、ハ

イニックス社等に44.29%、サムスン社は0.04%（デミニマス）とした。

これに対して、韓国政府は、2003年6月30日付で米国に対して、また、7月29日付でEUに対してWTO紛争解決手続に基づく協議要請を行った。しかし、両協議とも本件紛争の解決には至らなかったため、韓国政府は、同年11月21日に米国・EUそれぞれの案件に係るパネル設置要請を行い、2004年1月23日の紛争解決機関定例会合において両パネルが設置された（我が国、中国、台湾が第三国参加。EU、米国も相互に第三国参加）。

米国の相殺関税についてのパネル報告（DS296）は、2005年2月21日に配布されたが、韓国、米国ともに上訴し、6月27日に上級委報告が配布、7月21日に紛争解決機関（DSB）会合にて採択された。上級委は、米国の相殺関税措置をWTO協定違反であるとしたパネルの判断について、証拠の認定に関するパネルの審査方法等に誤りがあるとして、パネルの判断を取り消した。但し、米国の当該認定自体がWTO協定整合的か否かの判断には立ち入っていない。米国は、パネルに違反を認定されつつも上訴の対象としなかった因果関係

部分について再認定を行い、2006年2月13日、米国の国内産業が韓国からの輸入により実質的な損害を受けたとする当初の決定を継続する旨の再決定を行った。なお、本相殺関税については、事情変更レビューが実施され、2008年10月、撤廃が決定された。

EUの相殺関税調査についてのパネル報告(DS299)は、2005年6月17日に配布され、8月3日のDSB会合にて採択された。パネルは、EUが認定した補助金の一部について委託・指示の存在が十分立証されていないこと、因果関係の立証に不十分な点があること等を補助金協定違反と認定したものの、その他の補助金の大部分について政府の委託・指示の存在を認める等、EUの認定を相当程度肯定する内容となっている。このパネル報告を受けてEUは認定の見直しを行い、2006年4月に相殺関税率を32.9%に変更した。なお、本相殺関税措置については、事情変更レビューが実施され、2008年4月、撤廃が決定された。

## (2) 日本による韓国産DRAMに対する相殺関税措置(DS336)

上記(1)と同様、アジア通貨危機を機に深刻な経営危機に陥った韓国ハイニックス社が、韓国政府系金融機関や民間銀行から新規融資、債務免除等の支援措置を受けて、DRAMを輸出したことにより、国内産業に損害を与えている疑いがあるとして、2004年6月16日、我が国半導体企業2社(エルピーダメモリ株式会社及びマイクロンジャパン株式会社)から相殺関税課税申請が提出された。

我が国は、2004年8月4日に、補助金の交付を受けた輸入の事実及び我が国の産業の損害の事実等の有無等について調査を開始した。その結果、ハイニックス支援措置が政府の補助金に該当し、また、当該補助金の交付を受けたハイニックス社製品の輸入により我が国産業に損害が発生しているという事実が認められた。このため、2006年1月27日より韓国ハイニックス社製DRAMに対し

て27.2%の相殺関税を賦課している。

これを受けて、韓国は、我が国の相殺関税調査における補助金の認定等が補助金協定に違反するとして、2006年3月14日に我が国に対してWTO紛争解決手続上の二国間協議の要請を実施し、同年4月25日、ジュネーブにおいて、第三国参加の米国及びEUを交えて二国間協議を行った。しかし、同協議では解決には至らなかったため、韓国は、WTO紛争解決機関(DSB)会合にて本件に関するパネルの設置を要請し、同年6月19日のDSB会合においてパネルが設置された(米国、EU、中国が第三国参加)。同年12月5、6日及び2007年1月23、24日開催のパネル会合を経て、2007年7月13日のパネル報告配布後、我が国、韓国ともに上訴し、11月28日に上級委報告書が配布され、12月17日の紛争解決機関(DSB)会合にて採択された。

上級委は、我が国が認定した一部の補助金(2002年措置)について、証拠の認定に関するパネルの審査基準の誤りを指摘し、我が国が行った当該補助金に係る委託・指示の認定が協定違反であるとしたパネルの判断を覆したが、当該補助金によりハイニックス社に利益が生じたとする我が国の認定に瑕疵があるとするパネル判断は支持した。また、補助金利益の算定方法が国内法令に規定されていないとしてパネルが違反を認定した点については、上級委はパネルの判断を覆した。更に、一部の補助金(2001年措置)の利益は、相殺関税賦課時には残存していなかったとして、パネルが違反を認定した点については、上級委はパネルの判断を支持した。なお、韓国が上訴を行った論点については、上級委はすべてパネル判断を支持している。

2008年1月30日、我が国はWTO勧告を履行するための調査を開始し、同年9月1日に相殺関税率を9.1%とする履行措置を講じた。その後、本相殺関税措置については、事情変更レビュー調査を経て、2009年4月23日、措置が撤廃された。

なお、上記履行措置については、2008年9月23

日、韓国の要請に基づき WTO 履行パネルが設置されたが、2009年3月4日、韓国政府の要請により、当該パネルの検討は停止され、その後、12ヶ月を超えて手続が停止されたことから、2010年3月5日、当該パネルは消滅した。

### (3) EU・韓国間の造船紛争 (DS273, DS301)

EUは、韓国政府が大宇重工業等、商用船を製造している企業について債務免除、出資転換等の支援を行っており、これが補助金協定に違反するとしてWTOに申立てを行い、2003年7月21日にパネルが設置され、2005年3月7日にパネル報告(DS273)が配布された。パネルは、EU側の禁止補助金に関する主張は認め、韓国にその廃止を勧告したが、EU側の「著しい害」についての主張は退け、同年4月11日のDSB会合にて採択された。

他方、韓国も、EUの商用船製造業への補助金はWTO違反であるとしてWTOに申立てを行い、2004年3月19日にパネルが設置され(DS301)、2005年4月22日にパネル報告が配布された。我が国は、造船業に対する国際競争への影響を懸念し、EU・韓国の双方のパネルに第三国参加を行った。韓国は、EUの商用船製造業への補助金は補助金協定32条1及びGATT3条4、同1条1に反することに加えて、当該補助金が、EUの暫定的防衛制度(TDM: Temporary Defensive Mechanism to shipbuilding)の下、韓国の補助金措置により悪影響を被ったEUの造船業を支援するために交付されたものであることは、一方的措置を禁止するWTO紛争解決了解(DSU)23条にも違反すると主張した。パネルは、まず補助金協定32条1、GATT3条1、同1条1違反に関しては、韓国の主張を認めず違反なしと判断した。他方、DSU23条に関する申立てについては、TDM規則のデザインと構造は、紛争解決手続の開始から終了までの期間に適用を限定するものであり、WTO紛争解決手続と同じ種類の是正を求めるものと解され、また、韓国による当該補助金交付を

変更するインセンティブを創出する効果をTDM規則が有することを理由に、パネルはTDM規則を違反の是正を求める措置と認定している。このようにTDMのメカニズムはWTO紛争解決と同じ種類の是正を求めるものであり、DSU23条1に違反するとパネルは認定した。当該パネル報告書に対して上訴はなく、2005年6月20日、DSB会合にて採択された。なお、TDM規則は2005年3月31日に有効期間が終了している。

### (4) 米国とEUの民間航空機補助金に関する紛争 (DS316・347, DS317・353・487)

1980年代後半、欧州エアバス社はEU各国政府(英・仏・独・西)の補助金を活用し民間航空機市場のシェアを大幅に拡大した。これに対し米国はEUの航空産業助成制度はGATT補助金協定違反であるとして、1991年5月に当時のEECに対して(旧)補助金協定に基づいて協議要請した。1992年7月、米・EUは、国の直接助成は総開発コストの33%を上限とするなどを盛り込んだ民間航空機協定に合意し(いわゆる「エアバス合意」、米国は同要請を取り下げた。

しかし、2003年に入り、エアバス社の納入機数がボーイング社を大幅に上回ったことを受けて、米はエアバス社に対するEUの補助金について再度批判を開始し、EU各国政府によるいわゆる「ローンチ・エイド」等はエアバス合意及びWTO補助金協定違反であると主張。2004年10月6日、米国はEUに対してWTO紛争解決手続に基づく二国間協議を要請するとともに(DS316)、EUの助成制度は92年のエアバス合意に違反しているとして同協定の即時破棄を通告した。同時に、EUも米国に対し米国の航空機助成がWTO補助金協定違反であるとして協議要請を行うとともに(DS317)、米国によるエアバス合意の一方的な破棄は認めない旨主張した。

その後、米・EUは2005年1月にWTOの紛争手続をいったん停止し、エアバス合意に替わる新



協定の締結に向け交渉を開始したが、同交渉は不調に終わり、同年6月13日に開催されたDSB特別会合において、両者はパネル設置の承認を要請。翌7月20日のDSB定例会合において米・EU双方のパネルが設置され、我が国のほか、豪州、ブラジル、カナダ、中国、韓国の6か国が双方のパネルに第三国参加した。

更に、2006年1月31日、米国は、英国ウェールズ地方政府のエアバスUK社に対する補助金交付に関し、当該補助金を対象とした新たな協議要請を行い、同年4月10日に、上記パネルに加えて、追加パネル(DS347)が設置された(なお、DS347は、DS316のパネル審理が終了するまで手続を一時停止した結果、12ヶ月が経過した翌年10月7日、当該パネルは消滅した)。

一方、EUは、DS317のパネル論点より広い論点を取り上げるため協議要請を行い、同年2月17日に追加パネル(DS353)が設置された(DS317の手続は停止中)。

2011年5月18日、DS316の上級委員会報告書が発出された。上級委員会は、EU各国政府がエアバスに供与した「ローンチ・エイド」と呼ばれる機体の売上によっては返済が免除される低利融資は輸出補助金に該当するとのパネルの判断を覆し、かかる補助金に輸出条件性はないと判断する一方、米国に「著しい害」を生じさせたと認定した。この中で、上級委員会は、提訴国は相手国の補助金の利益が悪影響を生じさせた時点においても存在することを立証する必要はないと判断し、悪影響が生じた時点において補助金の利益は消滅していたとのEUの主張を退けた。これを受け、2011年12月1日、EUはDSB勧告を履行したとの通報を行ったが、同月9日、米国はこれには疑問があるとしてEUに対して履行確認パネルに先立つ二国間協議を申し込むとともに、対抗措置の申請を行った。EUは米国の対抗措置申請額に対して異議を述べ、対抗措置額については仲裁人に付託された。2012年1月12日、米EU間で対抗措置額を決める仲裁手続よりも二国間協議を先行させ

る旨の合意が成立した。その後、2012年3月30日に米国が履行確認パネルの設置を要請して同年4月17日にパネルが設置され、2013年4月にパネル会合が行われ、現在審議中である。

DS353については、2012年3月13日に上級委員会報告書が発出された。上級委員会は、米国政府(NASA及び国防省)が供与した研究開発補助金等について、EUに「著しい害」が生じていると認定したパネルの判断を支持した。これを受け、2012年9月23日に、米国はDSBの勧告を履行したとの通報を行ったが、同年10月11日、EUはこれには疑義があるとして米国に対して履行確認パネルの設置を要請し、同月30日にパネルが設置された。なお、EUは、パネル設置要請に先立ち、2012年9月27日に対抗措置の申請を行ったが、その後の米国との協議の結果、対抗措置仲裁のためのプロセスは一時中断されることとなった。その後、2013年10月にパネル会合が開かれており、審理継続中である。

さらに、EUは、2014年12月、ワシントン州による航空宇宙企業向け税制優遇等について、新たな協議要請を行い、2015年4月にパネルが設置された(DS487)。

### (5) 針葉樹製材紛争 (DS236, DS257, DS264, DS277)

カナダの森林は、その多くが州有林・連邦有林で占められており、州がスタンページ制度(州有林・連邦有林の伐採権を払い下げる制度)を運用することにより、州内の製材業界へ針葉樹の木材を供給している。

米国国際貿易委員会(USITC)が、このスタンページ制度下のカナダ産針葉樹製材の輸入により米国針葉樹製材業界に損害がもたらされる恐れがあるとの最終決定を行った後、米国政府は、2002年5月22日より相殺関税(一律適用18.79%)及びAD税(企業ごとに設定。平均8.43%)を賦課した。

カナダ政府は米国が賦課した相殺関税がWTO協定に抵触していると主張し、カナダ政府の要請

により WTO 紛争解決了解に基づくパネルが、仮決定については2001年12月5日に(DS236)、最終決定については2002年10月1日に(DS257)、それぞれ設置された。

2002年9月27日、仮決定についてのパネル(DS236)は、①スタンページ制度はWTO協定上の補助金に該当するものの、②米国の調査は協定違反であるとの最終報告書を示し、11月1日にDSB会合で採択された。

2003年8月29日、最終決定についてのパネル(DS257)も仮決定パネル(DS236)と同様の判断を含む報告書を示したが、10月21日、米国はこれを不服として上級委に上訴した。2004年1月19日、上級委は、米国商務省の調査における補助金の計算方法が協定違反とするパネルの判断は覆したものの、補助金の転嫁分析を怠ったことはWTO協定違反であるとの報告書を示し、2月17日にDSB会合でこれらが採択された。米国商務省は、DSBの勧告及び裁定に従う措置であるとして、12月6日に修正された相殺関税決定を発令し、また12月20日には第1回行政見直しの最終決定を発令した。カナダ政府はこれらの措置を不服として、当該措置とWTO協定との整合性等を判断するためのパネル設置を求めた結果、2005年1月14日、履行パネルが設置された。8月1日にパネル報告書、12月5日に上級委報告書が配布され、米国商務省のこれらの措置はWTO協定に違反している等とする裁定がなされた。

なお、米国が行ったアンチ・ダンピング最終決定についても、カナダ政府の要請により、2003年1月8日にパネルが設置され(DS264)、2004年4月13日にパネル報告書、8月11日に上級委の報告書が示された。その結果、米国商務省のダンピング最終決定はゼロイングを適用したものであってWTO協定に違反している等との裁定がなされた(8月31日DSB会合で採択)。これを受けて、米国商務省は、2005年4月15日、アンチ・ダンピング最終決定の修正決定を発令したが、カナダはこの修正決定はなおWTO協定に違反しており、

紛争解決機関の勧告及び裁定に従った措置ではないと主張して、履行パネルの設置を要請し、2005年6月1日、履行パネルが設置された。2006年4月3日、米国の措置はWTOに整合的であり紛争解決手段の勧告及び策定に従ったものである旨の履行パネル報告書が出されたため、カナダは上級委員会に上訴した。同年8月15日に上級委員会 はパネルの結論を覆し、米国の措置はWTO協定違反であり勧告及び策定に従っていないとする報告書を配布した。

また、USITCの損害認定についても2003年5月7日にパネルが設置され(DS277)、2004年3月22日にはUSITCによる調査はWTO協定違反である旨のパネル報告書が示され、2004年4月26日、DSB会合にて採択された。これを受けて、USITCは、2004年11月24日に修正決定を発令したが、カナダはこの修正決定はなおWTO協定に違反しており、DSBの勧告に従った措置ではないと主張して、2005年2月25日、履行パネルが設置された。同年11月15日、履行パネルはUSITCの修正決定はWTO協定には違反していないとするパネル報告書を発出したため、カナダは上級委員会に上訴した。2006年4月13日に上級委員会は報告書を配布し、USITCの修正決定はWTO協定違反であると認定し、米国の措置はDSBの勧告に従ったものであるというパネルの結論を破棄する等の裁定を下した。

2006年9月12日、両国間で、本件紛争を包括的に解決する合意(ソフトウッドランバー協定:SLA)が締結され、同年10月12日に発効した。本合意には、米国がアンチ・ダンピング税及び相殺関税を逡及的に撤廃し、2002年度以降の累積課税額約50億米ドルのうち、40億米ドルをカナダに返還(残る10億米ドルは、米国製材業界向けの資金等に充当)すること、また、本合意の有効期間内に新たな調査を開始しないことが含まれている。一方、カナダは、米国国内価格が一定水準を下回った際に、輸出税の徴収若しくは輸出税と数量制限の併用のうちいずれかの措置を採ることと

なっている。具体的には、輸出税率は軟材製品の月平均価格に連動して0%から15%の間で段階的に設定される。また、米国内のカナダ産木材市場シェアが低下した場合等には、カナダは、徴収した輸出税を輸出者に還付することになっている。

また、米国は、2007年8月、カナダによる追加的輸出管理措置発動の基準となる輸出量の決定にあたり、カナダが米国における消費量の減少を考慮に入れていないことは合意に違反しているとして、救済を求めてロンドン国際仲裁裁判所に提訴したが、2008年3月、ロンドン国際仲裁裁判所は、米国の主張を退けた。

並行して米国は、2008年1月、ケベック州及びオンタリオ州による減税や補助金交付が、カナダが合意において行わない旨を約束した輸出管理措置の迂回にあたるとして、ロンドン国際仲裁裁判所に提訴を行ったが、同裁判所は、2011年1月、カナダのSLA違反を認めた。カナダは、この仲裁に従い、同年3月、オンタリオ州及びケベック州からの輸出に対して追加輸出税を賦課し始めた。

米国は更に、2011年1月、カナダのブリティッシュ・コロンビア州内の公有地で伐採された木材のコストがSLAで定められた基準を下回るとしてロンドン国際仲裁裁判所に提訴し、2012年7月18日、国際仲裁裁判所は、ブリティッシュ・コロンビア州内の公有地で伐採された木材のコストがSLAで定められた基準を下回るという米国の訴えを退けた。米国はこの判決に不満を示しながらも、今後もカナダの動向を注視する旨を表明した。

なお、SLAの有効期間はもともと7年間であったが、2012年1月に2015年まで2年間延長することで合意された。よって、SLAに関しては、ロンドン国際仲裁裁判所へ更なる提訴がなされる可能性がある。

## (6) EUの砂糖補助金に関する紛争 (DS265, DS266, DS283)

近年の補助金紛争の中で注目度が高いものとして、EUの砂糖に対する補助金紛争 (DS265、266、

283) と、(7)に記載する米国の綿花に対する補助金紛争 (DS267) がある。両パネルともに米国・EUのWTO協定違反を認定しており (EU砂糖は農業協定違反、米国綿花は農業協定及び補助金協定違反を認定)、開発途上国が長年問題としてきた米国・EUによる農業補助金について、ラウンド交渉の場他にWTOの紛争解決手続で違法性を問えるということを示したという意味で注目される。

EUの砂糖については、豪州・ブラジル・タイが紛争を提起し、パネル報告書が2004年10月15日に、上級委員会報告は同年4月29日に発出され、5月19日のDSB会合において採択された。これを受けてEUは、2005年11月24日、農相理事会において砂糖制度の改革に関する決定を採択し、2006年7月1日から適用している。同決定には、既存の介入価格の指標価格による置換えや、砂糖の指標価格の引下げ、テンサイ生産農家に対する所得減少を補うための補助金の支給が含まれている。また、競争力のない生産者の転業を奨励するため、EUの砂糖産業の自主的なリストラ制度を導入することも定められている。EUは、このリストラ制度により生産割当量を2010年までに600万トンあまり削減することを目標としていたが割当量の削減は思うように進まなかったため、2007年9月26日、農業・漁業理事会にて、政治的合意が形成され、リストラ制度は修正された。EUは、この修正に従って2008年から2009年にかけて、330万トンの削減を実現し、2010年までに、580万トン近くの削減を行った。

## (7) 米国の綿花補助金に関する紛争 (DS267) 等

米国の綿花補助金については、ブラジルが紛争提起し、パネル報告は2004年9月8日に、上級委員会報告は2005年3月3日に発出され、同月21日にDSB会合において採択された。これを受けて米国下院は、補助金協定違反とされた輸出信用保証制度等を廃止する2005年財政赤字削減法案を2006年2月に承認した。しかし、米国の履行

は不十分と主張するブラジルの要請により、2006年9月28日に履行パネルが設置された。我が国は第三国参加をしており、2007年12月18日、履行パネル報告書が発出され、米国側が是正したと主張する高地産綿花に対する国内支持制度は、依然としてWTO協定違反であるとの判断がなされた。その後、2008年2月12日に米国の要請により、履行パネルが設置されたが、6月2日、上級委報告書は、依然として補助金およびWTO協定違反であると判断し、米国の敗訴が確定した。2009年8月に発出された仲裁報告書により、ブラジルに年間2億9,500万ドル（ただし、最近のデータにより算出するため額は毎年変更）の対抗措置が認められた。

これを受け、ブラジルは2010年3月に対抗措置の対象製品リスト（化粧クリーム、プラスチック製家具など最終消費財を中心に102品目）案を示し、4月7日に発動すると発表した。また、知的財産権の改正案も発表した。措置は21にのぼり、米国特許や著作権のブラジルでの登録に、特別税を課税するものであった。

これを受けた米国は執行を避けるべく協議を続けた結果、2010年4月20日、ブラジルと覚書を結んだ。覚書の内容には、(1) 米国側の輸出信用保証プログラムの一つ（GSM102）の若干の改正、(2) ブラジルの綿花生産者への技術支援、(3) 口蹄疫病により輸入制限の対象となっていたブラジル・サンタカタリナ州産牛肉の輸入解禁、(4) 米国の予算を使ってサブサハラアフリカ諸国、南米南部共同市場（メルコスール）加盟国および準加盟国（ブラジルのほか、アルゼンチン、ウルグアイ、パラグアイ、チリ、ボリビア、ベネズエラ）、ハイチ、その他両国が選んだ途上国の綿花生産者に対する国際協力の共同実施などが含まれる。これと引換えに、ブラジル側は対抗措置の発動を60日間延期した。

2010年6月、両国は2フレームワークの合意に達し、ブラジルは、米農業法改正が決議される2012年9月まで対抗措置を発動しないことを決定

した。その後、2008年農業法は2013年9月30日まで1年延長されたのち失効していたが、2014年2月に改正農業法が成立した。

その後、ブラジルによって対抗措置が発動されることなく、2014年10月、当事国間で、米国がブラジルの綿花関連団体に対し、30億ドルを贈与する旨約束する覚書に合意し、紛争が終結した。

なお、米国のとうもろこし等の農産物に対する補助金について、2007年11月8日にカナダがパネル設置要請を行ったが、取り下げられた（DS357）。本ケースにおいてカナダは、米国のとうもろこし産業に対する補助金によって自国の市場が著しい害を受けていること、また輸出信用保証プログラムが輸出補助金に該当すること等を主張していた。

## (8) 米国の輸出企業促進税制（ETI, 旧 FSC）（DS108）

米国は、国内で生産した物品を米国外で販売又はリースを行う外国企業（外国販売会社（FSC：Foreign Sales Corporation））が得る収入のうち、一定以上の米国産品を含む輸出入の一定部分を所得税の課税対象から控除するとともに、米国の親会社がFSCから受け取る配当金についても所得税の対象から控除していた。当該制度は、主に米国の親会社が海外領等に設けた子会社を通じて輸出活動を行う際に用いられていた。

EUは、1997年11月、当該輸出免税制度が補助金協定3条で禁止されている輸出補助金及び国内産品優先使用補助金に該当するとして、米国に対してWTO協定に基づく二国間協議を要請したが、問題の解決に至らず、1998年9月にパネルが設置された（我が国は第三国として参加）。1999年10月に、パネルは、FSC制度の下における税控除は本協定上の輸出補助金に該当するとして当該制度を2000年10月までに廃止することを勧告した（他方、国内産品優先使用補助金については、認定を行わなかった）。2000年2月、上級委員会はパネルの判断を支持したため、米国は2000年11月1



日までに FSC 制度を撤廃することを表明し、FSC 廃止及び改正法案の審議を議会で開始、同年 11 月 17 日、FSC 廃止法案並びに改正法（域外所得排除法、ETI: Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000）が大統領の署名を得て成立した。

この ETI について、米国は、①商品（サービスを含む）が米国内で生産されることを要件としていないことによって、税額控除対象の拡大が図られたため、輸出補助金に該当しない、②歳入法典を改正し、一定の条件の下で生産された商品（サービスを含む）を米国外で販売、リースすることによって得られた所得に係る税額控除を歳入法典から除外することとしたので、補助金協定上に定める補助金に該当しない旨を主張した。これに対し EU は、ETI は、①未だ米国外での販売を条件付けており輸出補助金に該当すること、②50%以上の米国コンテンツを要件としており国内産品優先補助金に該当すること、更に③経過措置として 2000 年 11 月以降も FSC を継続できるとしていることは、2000 年 11 月 1 日までに廃止するとの決定に違反することから引き続き補助金協定違反であると主張し、DSU21 条 5 に基づき ETI の WTO 整合性を判断するパネル（第一回履行パネル）の設置を求めた。また同時に、米国製品に対する対抗措置候補リストを提出し対抗措置発動に向けた準備を進めた。

2001 年 8 月、第一回履行パネルは、EU 及び我が国等の主張を全面的に認め、ETI は補助金協定及び農業協定上禁止される輸出補助金に該当するとともに、ローカルコンテンツ要求は GATT3 条の内国民待遇違反であると認定した。米国は、10 月、税額控除を受けるための方法が輸出に限定されないことから、必ずしも ETI と輸出は直接的な因果関係にあるのではないとして、ETI が輸出補助金にあたらないと反論、上級委員会に上訴したものの、2002 年 1 月、上級委員会はパネルの判断を支持し、ETI を協定違反とする判断を下した。

ETI を巡る最大の論点の 1 つに、補助金協定と外国源泉所得に対する二重課税防止との関係を巡

る問題がある。米国は、ETI は外国源泉所得に対する二重課税防止を目的とした制度であり、係る制度は補助金協定附属書 I の注 3（Footnote 59）において認められていることから、禁止補助金である輸出補助金には該当しないと強く主張していた。これに対し、EU 及び我が国等は、ETI は FSC を単に「化粧直し」したものに過ぎず、輸出補助金であることは明らかであること、また、ETI による税額控除の範囲は選択的であり、二重課税防止を目的とした制度であるとの米国の主張は受け入れ難いことなど、米国の主張に反論した。

本件の対抗措置の規模については、仲裁により、2002 年 8 月、EU の主張である約 40 億ドルの金額が認められた。

ETI 廃止法案である「米国雇用創出法」は、2004 年 10 月 22 日に大統領署名を得て成立した。これを受けて EU は、同法が施行される 2005 年 1 月 1 日に対抗措置（2004 年 3 月 1 日発動）を一時的に解除する一方、同法に関する履行パネル（第二回履行パネル）の設置を要請し、同パネルは 2005 年 2 月 17 日に設置された。EU は、① ETI 廃止までの経過期間中（2 年間）ETI による利益の一部が継続すること（「経過規定」）、② 2003 年 9 月 17 日以前に締結された契約については ETI 法廃止後も利益の存続が認められること（「祖父条項」）等が協定に不整合であると主張した。これに対して米国は実体法上の反論は行わず、第一回履行パネルが新たな勧告を行わずに原手続の DSB 勧告が有効であると述べたにとどまったことを捉えて、第一回履行パネル・上級委員会の勧告は ETI 法に関連しないとの主張を行った。パネルは米国の主張を退け、「米国雇用創出法」により FSC 及び ETI 補助金が存続する限りにおいて、米国が DSB 勧告を完全に実施したとはみなされないとの判断を下し、2005 年 9 月 30 日に履行パネル報告書が配布された。2006 年 2 月 13 日、上級委員会はパネルの判断を全面的に支持し、米国は依然として DSB 勧告に従っていないと結論づけた。

米国議会は同年5月、「米国雇用創出法」の祖父条項を廃止する条項を含む減税法案を可決した。これを受けEUは、対抗措置の停止期間を5月29日まで延長すること、また、5月26日までにブッシュ大統領が減税法案に署名すれば、対抗措置の

発動について定めた規則を5月29日をもって廃止することを規定する理事会規則を採択した。

5月17日、ブッシュ大統領が同法案に署名を行ったことを受け、EUの対抗措置の発動規則は同月29日をもって廃止された。



## 公正な競争の実現に向けた国有企業に関するルール

### 1. はじめに

国有企業<sup>1</sup>は、かつて、市場経済体制を採用する先進国（たとえば西欧諸国）においても、航空・資源開発その他、巨額の投資を必要とし、かつ経済の根幹をなす分野においてしばしば見られたが、1990年代以降、これらの分野においても民営化が進められた結果、今日においては、国内において公共サービスを提供するために設立・運営されるケースが主となり、国有企業が海外で国境を越えた取引や投資活動を大規模に行い、競争関係を歪めて、民間企業を市場から排除してしまうという現象はさほど観察されてこなかった。しかしながら、近時、新興国では幅広い産業セクターで国有企業が維持され、しかもそれら新興国の経済規模の拡大に伴い、国有企業も経営規模を拡大させ、その資金を海外投資に向けた事例が目立ってきている。加えて、国有企業は、民間企業が得られないような財政面・規制面での優遇を国家から得ている場合があり、そのために、これらの国有企業に対して我が国企業が国際競争において劣位に立たされている事態も散見される。

言うまでもなく、私企業の自由競争に任せることによってでは実現できない公益が存在し、その公益の実現のために政府の関与・介入が求められる場

合があり、さらに、いかなる公益を追求するか、またそのためにいかなる政策手段を選択するかについては、各国の政策や経済の実情に応じて違いがあることも認識する必要がある。しかし、国有企業に与えられる財政・規制面での優遇が、他国の民間企業との競争を有利にするために利用されることがあれば、企業間の競争が歪曲され、本来競争力のある民間企業がその能力を発揮できず、結果として世界全体での資源配分の最適化が害される可能性があるため、そのような事態を回避する必要がある。

そこで、国有企業が市場において民間企業の公平な競争関係を損なうことを防止するために、現在の貿易・投資ルールをどのように活用できるのか、そしてその限界はどこにあるのかについて、以下検討する<sup>2</sup>。

### 2. 国有企業の成長と海外進出

企業の規模・成長を計るスケールは色々と考えられるが、まずは時価総額ランキングを見ることとしたい。フィナンシャル・タイムズが毎年発表している「グローバル500」を見ると、2006年版では、ベスト10に入っている国有企業は第10位のガスプロム（ロシア）のみであったが、2010年

1 「国有企業」とは何を指すのかは極めて重要な問題ではあるが、検討を始める前に議論の対象を必要以上に狭めるべきではないと考え、ここではひとまず「政府が株式を保有して支配的な役割を果たしている企業」とすることとし、株式保有率や株式保有の理由（一時国有化）などによる考察対象の限定はしないこととする。もっとも、後述のとおり新たな規律を検討する際には、規律すべき「国有企業」の範囲を狭める必要も考えられるところであり、規律内容とともに、規律対象である「国有企業」をどのように定義すべきかは大きな課題である。

2 国有企業活動とともに、国有投資ファンド（Sovereign Wealth Fund）の活動も民間企業の投資活動に大きな影響を与えており、国有投資ファンドと民間投資ファンドとの平等な競争関係の確保も検討すべき課題である。もっとも、国有投資ファンドに関する規律を検討するために貿易・投資ルールの観点のみならず、国際金融システムの維持という観点からも慎重な検討が必要である。したがって、本コラムにおいては国有企業のみを検討対象とし、国際投資ファンドに関する規律については引き続き検討していくこととする。

版では、ペトロチャイナ（中国）が全企業の中で第1位となっており、さらに2011年版を見ると、同社は第2位となったものの、中国商工銀行が第4位、ペトロプラス（ブラジル）が第5位、中国建設銀行が第10位とベスト10に4社もの国有企業が入っている。このように、わずか5年間でベスト10の企業リストは大きく変わり、2006年にはベスト10に入っていたシティバンク（第4位）やバンク・オブ・アメリカ（第6位）は順位を大きく下げ、2011年にはそれぞれ39位・38位となっている。そして2012年版のランキングでも、ペトロチャイナが3位、中国商工銀行が6位に位置し、高順位を維持している。

続いて、売上高ランキングを見てみたい。フォーチュンが毎年発表している「フォーチュン・グローバル500」の2006年版を見ると、ベスト10には国有企業は1社も入っておらず、シノベック（中国）が第23位にランクされている程度であった。しかしながら、2011年版を見ると、シノベックが第5位、ペトロチャイナが第6位、ステートグリッド（中国）が第7位と中国の国有企業がベスト10に3社も入る結果となっている。なお、日本勢はトヨタ自動車第8位、日本政府が全株式を保有する日本郵政が第9位となっているのみである。その後、2012年のランキングにおいても、中国の上記3企業は同順位を維持している。このように、新興国の国有企業の存在感が増していることが分かる。

さらに、セクター別に見ると、資源及び金融の分野において新興国の国有企業が急成長していることが分かる。例えば、鉄鋼業界について見ると、World Steelの粗鋼生産ランキングの2011年版では、第2位・第3位・第5位・第7位・第8位の企業は中国の国有企業であり、さらに化学業界を見ても、例えば主力製品の1つであるエチレンの生産ランキング（日鉱日石エネルギー石油便覧2012年1月時点）のベスト10に中国・サウジアラビア・イランの国有企業が1社ずつ入っている。

また、自動車業界においては中国の大手国有企業3社が世界の自動車各社と合弁を組んで販売台数を伸ばしており、鉄道分野についても、高速鉄道輸出において日本と競合すると報じられている南車集団（中国）も国有企業の1つである。このように、資源及び金融の分野において新興国の国有企業が急成長しており、このような国有企業が獲得した資源や融資によって、川下産業に位置する国有企業の成長に資するとの関係がみてとれる。

続いて、具体的な国有企業の海外での活動について見ると、例えば、銀行業については、2010年以降、ブラジル政府が過半数の株式を保有するブラジル銀行が隣国アルゼンチンの民間銀行や米国の民間銀行を買収し、中国商工銀行は2008年以降、タイや南アフリカの民間企業を買収している。

また、鉱物資源や原材料の分野では、権益の確保や権益を有する企業買収について、多くの事例が見られる。石油・天然ガス分野においては、かねてから自国の国有企業にその資源を管理させる国は少なくないが（極端な例では、ベネズエラは、2007年5月、すべての石油探鉱・開発プロジェクトをベネズエラ石油公社（PDVSA）の管理下に置いて国有化し、エクソン・モービル等の資産を収用した例がある。）、近時、第三国の資源獲得競争において国有企業が我が国企業の競合相手として登場する例が散見されるようになってきている。例えば、ロシアの国有企業がインド及びベトナムにおいて海底ガス田開発に乗り出しており、インドやマレーシアの石油関係の国有企業がベネズエラにおける石油開発に協力すべく同国企業と合弁企業を設立するなどの例が見られる。また、中国の国有企業は、近年、豪州やラオスといったアジア太平洋地域のみならず、ブラジル、ペルーといった南米、また、コンゴ、ギニア、リベリア、マダガスカルといったアフリカ地域での鉄鉱石、銅等の鉱物資源に関する試掘権確保や権益を有する企業との提携・買収等を行っている。

### 3. 国有企業の活動による我が国産業界及び世界経済へのインパクト

上記のとおり、投資活動として近年特に目立つのは国有企業による鉱物資源等への投資である。

鉱物資源や原材料に関する採掘権やこれを有する現地企業の買収といった投資は一般的に相当な金額になる上、大きな投資リスクも存在する。このような投資活動に対して、政府が国有企業に対して有形無形の援助を行い、民間企業では投資できない破格の好条件を提示して投資を行っているとの指摘がなされている。具体的には、国有銀行等を通じた低利融資によって資源国に高額な入札価格を提示すること、鉱山開発に必要なインフラ整備についても他の国有企業等を通じた国家的支援を迅速に提示することなどが挙げられる。また、紛争地域など政治的に不安定な地域に対しても政府が軍事力を動員することで、民間企業にはなし得ない投資活動を国有企業に可能ならしめているとの指摘もある。

仮にこのような指摘が正しく、国有企業が国家的支援を受けることによって民間企業ではなし得ない条件による積極的な投資を行い、資源獲得を図っているとすれば、当該分野における国際競争が歪曲され、同時に我が国企業の国際競争力の発揮が不当に害されている可能性がある。そうであるとすれば、投資受入国としては、短期的には好条件で資金等が得られるメリットがあるが、それが経済合理性に裏打ちされた投資ではないために、中長期的には、事業運営にあたって必要な追加投資が省略され、又は過度の合理化が追求されるなどのインセンティブが強く働く可能性は否めず、その結果、投資活動のアウトプットとしての製品の製造販売活動の競争力が低下し、最終的には事業自体が挫折するなどのデメリットが生まれる可能性も指摘されている。このような事態は、最適な資源利用を著しく損なうものであり、世界経済全体からみて望ましくなく、かかる観点に立てば、遑って投資における国際競争の歪曲を招くような措置の防止が求められる。

### 4. 破格の条件での投資活動を可能にする背景

#### (1) 国有銀行による低利融資

まず、破格の条件での投資活動を可能ならしめている要素として考えられるのが国有銀行による低利融資である。

企業活動を人体に例えれば、銀行は資金という血液を送り込む心臓のような存在（全国銀行協会HP）と言われる。いかに健全な企業であっても「血液」が滞れば経済活動を継続できず、他方、収益を上げていない破たん状態の企業であっても「血液」を補給し続ければ経済活動を継続することも可能であろう。この点、一部の国有銀行は、「戦略産業」あるいは「重点産業」と国家が定めた分野について、政策的意図の下、国内の国有企業に対しては融資のリスクを正当に判断することなく、破格の条件で低利融資を行っているとの指摘がある。低利融資による価格への影響力を計量的に示すことは難しいが、この点に関しては、米国・EUの中国に対する相殺関税調査の結果が参考になる。米国はオフロードタイヤに関する補助金相殺関税の調査において、国有銀行からの低利融資を主とする中国からの補助金によって製品価格が引き下げられているとし、2.45%～14%の相殺関税を賦課する決定を行っており、EUは中国のコート紙に対する補助金相殺関税の調査において、国有銀行からの低利融資について1.26%～5.37%の相殺関税を賦課し得ると結論づけている。

製品の価格を数パーセントも押し下げることが可能にするリスクを度外視した好条件での融資は、経済合理性を追求する民間金融機関では到底できないものである。このような低利融資が国有銀行によって行われれば、これらによって得た資金を利用した海外投資や製品輸出は、経済性を無視したもとなる可能性が高い。これらに対して、日本の政策金融機関は融資リスクについて十分に審査した上で民間金融機関の役割を補完すべく業務を遂行しており、融資リスクを無視した形での融



資を受けている新興国の企業活動に対して、我が国産業界が対抗するのは極めて困難である。

また、輸出信用の分野でも、OECD 輸出信用アレンジメントで定められている利率を超えた低利融資を提供しているとの指摘もある。例えば、2011年1月、米国輸出入銀行はパキスタンの鉄道に関する調達案件において中国がOECD 輸出信用アレンジメントに整合的ではない輸出信用を供与しているとして、これに対抗すべくマッチング条項を使ってGE社に対してOECD 輸出信用アレンジメントを超える条件での輸出信用を供与することについてOECDに通知したことを明らかにした。

OECD 輸出信用アレンジメントに整合的ではない輸出信用とその対抗措置としてのマッチング条項の使用が続けば、各国はより好条件の輸出信用を出し合うことになり、財政的な限界に至るまで、かかる競争は際限なく続くこととなる。このような事態を避けるためにOECD 輸出信用アレンジメントは制定されているのであって、これに整合的ではない輸出信用は厳に慎まなければならない。さらに、OECD 輸出信用アレンジメントに整合的ではない輸出信用が透明性のない形で行われていれば、同ガイドラインを遵守した輸出信用を受けている我が国の産業界が競争上劣位に立たされることは明らかである。輸出信用はインフラ輸出等の大型案件になるほど重要性を増すものと考えられ、この分野における平等な競争関係を確保・維持することは極めて重要である。

## (2) 国有企業の国内事業環境

破格の条件での投資活動を可能にする要素としてもう1つ考えられるのが、国有企業が国内において競争相手が存在せずに独占的に利益を上げている場合である。

新興国においては多くのセクターにおいて新規参入に関して規制を設けている場合が少なくないが、

特に、戦略的な産業に関しては国有企業以外の新規参入が制限されている場合が見られる。また、法律上は制限が課されていない場合であっても、事実上、国有企業との協力・合弁を余儀なくさせられるケースもあるものと考えられる。すなわち、当該セクターにおいて国有企業の影響力・存在感が極めて大きい場合（「横」の関係での国有企業の存在）や、必要となる原料の調達や流通などにおいて国有企業との関係なしには製造・販売が難しい場合（「縦」の関係での国有企業の存在）も考えられる。

このように国内において競争が存在しない場合、国有企業は当該国内において独占的な利益を上げることができ、株主が国家であることから配当を行わないこともある。そのような環境においては、国有企業は企業内に留保した潤沢な資金を海外投資に使用することができる。また、仮に競合相手よりも有利な投資条件を提示すれば採算が合わなくなる場合、民間企業においては株主等から経営責任を追及されることになるのでこのような投資活動は不可能であるが、国有企業の場合、株主たる政府の政策・指示等があれば採算が合わなくとも投資することも可能である。

## 5. 国有企業に対する規律

### (1) 分析の視点

上述のとおり、我が国企業は、①国有銀行による低利融資を始めとした国有企業に対する資金的優遇、②国有企業の市場における強大な影響力を通じた市場の支配<sup>3</sup>によって、国際的に不利な競争環境に置かれている場合があると整理することができ、かかる競争条件の歪曲によって、中長期的な経済性に乏しい投資が行われてしまう結果、世界経済全体の効率性も害されてしまう可能性がある。

国内市場には「障壁」を設けることで蓄えられた利潤を海外市場において使用して自国での事業活動よりも有利な条件で事業活動を行うことに対し

3 市場の支配については、国有企業のみならず独占・寡占企業においても同様に問題となるものであり、国有企業に限られた問題ではない。もっとも、国有企業の多くは政府から市場の独占・寡占を法律上あるいは事実上認められていることから、国内市場を支配することによる国際貿易・投資に対する影響とその規律についても本コラムにて考察することとする。

ては、物品貿易においてはアンチ・ダンピング税や補助金相殺関税によってすでに対処されているが、今問題になっている国有企業の事業活動は物品貿易ではなく投資に関するものであり、また、我が国企業が国有企業と競争する市場は我が国や国有企業の本籍国ではなく第三国市場であるという特徴があることから、補助金や内国規制に対する WTO 協定や既存の二国間投資協定では対処できない。

以下、上記の整理にしたがって、既存の貿易・投資ルールで対処できる領域とその限界について分析する。

## (2) 国有企業への資金的優遇

### ア WTO 補助金協定と OECD 輸出信用アレンジメント

補助金については、WTO 補助金協定によって規律されている。同協定は、政府から対価なく贈与される資金のみならず、低利融資・債権放棄・低価格での物品・サービスの提供等も広く「補助金」として取り扱い規制の対象とするものであり、供与する主体も中央政府・地方政府のみならず「公的機関」も含む。国有企業であれば自動的に「公的機関」となるものではないが、WTO 紛争解決手続において中国の国有銀行が「公的機関」と判断されたケースがあり、政府からの直接的な補助金の供与のみならず、国有銀行からの低利融資等も補助金協定の規律が及び得る。

物品の輸出に関して OECD 輸出信用アレンジメントに整合的ではない輸出信用を与えることも補助金協定によって禁止されており、このような場合が明らかとなれば当該輸出信用の撤廃を求めることができる（OECD 輸出信用アレンジメント非参加国も補助金協定を通じて法的に拘束される。）。<sup>4</sup>

また、国有銀行等を通じて供与される補助金によって自国の産業に損害が生じる（あるいは、生じ

るおそれがある）場合には、補助金自体の撤廃を求めるのではなく、相殺関税を発動することによって自国産業を保護するという方策も認められている。

### イ 補助金協定の限界と課題

しかしながら、補助金協定には限界と課題も存在する。まず第 1 に、補助金協定は物品に対する補助金にしか適用がなく、サービスに対する補助金や投資に対する補助金については規律が及ばない点である。現に、WTO サービス交渉において、GATS のサービスに対する補助金規律を設けるべく交渉加盟国間で交渉が行われているものの、これが妥結する見通しは今のところ立っていない。したがって、他国への進出（拠点設置）や企業買収、権益の確保といった物品貿易以外の企業活動への補助金の効果については補助金協定の規律が及ばない。投資した他国企業に対して補助金の効果が移転していなければ当該企業による輸出に対して規律を及ぼすこともできない。

第 2 に、各国の補助金供与の実態についての透明性が低いことである。補助金協定は特定の産業・企業に対して供与する補助金に関する WTO への通報を義務づけているが、通報が対象となる補助金をすべて含むものか否かについて他国が確認することは容易ではない。

### ウ 国有企業会計の透明性

もっとも、国有企業の場合には「補助金供与の透明性」以前の問題として、国家財政と国有企業会計が明確に分離されているのかという問題がある。これらが明確に分離されていない限り、政府からどの程度の資金が国有企業に投じられているのか把握することはできない。「国有企業」も経済活動を行っている以上、政府と国有企業の会計を明確に分離し、最低限、企業会計の透明性を図る必要があろう<sup>4</sup>。

4 「国有企業」として法人格を備えて事業活動を行う場合のみならず、国家自身が事業を行っている場合もある。そのような場合にも事業活動の会計と国家財政の関係について透明性を確保することが重要である。

この問題は補助金協定に定められている通報規定の前提ともいえる課題であり、2005年4月にOECDにおいて採択された「国有企業ガイドライン」に含まれる内容ではあるが、それ以上に拘束力のある形での規律は存在しない。

### (3) 国有企業の国内での事業環境 ～政府からの特権的扱いの存在

価格以外の面での国有企業の活動において特徴のある点は、①国内において法律上あるいは事実上の独占・寡占状態となっていることがしばしばあり、その上、垂直の関係においても支配的地位を構築しやすいこと、②採算を度外視して国家による一定の政策目的実現の役割を担うケースがあることである。このような事業環境は、政府が国有企業に特権的な取扱いを与えていることから生まれていると考えられる。

#### ア 国有企業の独占・寡占による市場での強大な影響力の行使

まず、①については、市場における支配的な地位を利用して競争者の排除や支配などを行えば、我が国であれば独占禁止法が適用されるどころだが、国有企業には競争法を適用しないとのルールを設けている国も少なくない。例えば、中国においては「国有経済が支配的地位を占める、国民経済の根幹及び国家安全に係る業種」について独占禁止法は適用されないと規定されており、その具体的業種として、軍事産業、電力、石油・石油化学、電信、石炭、民間航空、海運などがこれにあたりとされている。競争法が適用されなければ、当該市場への我が国産業界からの投資はもちろんのこと、国内での競争停止によって蓄えた収益が海外投資に回されることも

考えれば、第三国市場における競争において我が国産業界は厳しい立場に立たされることとなる<sup>5</sup>。競争政策上、公益的観点（例えば、ライフラインの安定供給、公共交通機関の安定的経営等）から競争を制限すべき場合も考えられるが、国有企業に対する競争法の適用を除外ないし制限する場合には、いかなる政策目的から除外・制限しているのかを透明化する必要がある。例えば、米国は、州政府の統治行為としての競争制限行為について、州法において競争を排斥するという州の政策が明確に示されており、かつ、十分な監督が行われている限りにおいて反トラスト法が適用されない状況である。政府権限の行使たる統治行為と分類されるものであっても当然に競争法の適用除外とはならず、競争を制限する政策の明示と市場に代わる監督の存在を要件としている点は示唆に富むものといえる。

この点、競争法の適用に関しては、サービス貿易を規律するGATSにおいて、法的独占の認められたサービス提供者が独占権の範囲外のサービスを提供する際には当該加盟国の行った約束に反する態様で自己の独占的地位を濫用してはならないこととされており（8条2項）、かかる規定に競争法的発想を見ることができるとも、GATSはサービスの市場アクセス及び内国民待遇義務のいずれも加盟国が約束した範囲でしか課されないため、当該加盟国が約束と抵触しない限り独占的地位の濫用を問題とすることはできない点にその限界がある（なお、同様の規定は物品貿易を規律するGATTには存在しない。）。

#### イ 採算を度外視した事業活動の遂行

②については、企業として採算を度外視した事業活動をしなくても問題視されない法制度等が存在する

5 国有企業に対して競争法が法律上は適用されるとしても、事実上、国有企業に対して有利に運用される可能性も指摘されている。この点は、競争当局が政府から独立して適切に審査・判断できる体制が整備されているかという制度的な問題や、民間持ち株会社と同様に複数の国有企業が同一の市場で活動している際に「政府」という同一株主の下で一体として活動していることと取り扱うことができるのかといった運用上の問題などが含まれる。もっとも、競争法の執行に関するハーモナイゼーションの必要性は国有企業に関する取扱いに止まらない問題であり、産業界のニーズに応えるべく今後議論を重ねていく必要がある。

という国内事業環境の存在が大きい。民間企業であれば、採算を度外視した販売の理由が他企業を市場から排除することであれば不当販売として競争法の問題とされ、他方、(国家的利益を優先して)企業の経済的利益を顧みない企業活動ということであれば、経営責任(会社法・倒産法)の問題となり得る。国有企業に関する競争法の適用除外の問題については前述したとおりであるが、会社法・倒産法に関しても国有企業について適用除外ないし制限(事実上の適用除外も含む)を認めている場合があり、OECDの国有企業ガイドラインは、少数株主の権利保護や取締役会の権限の明確化などを求めるとともに、コーポレートガバナンスに関わる法的枠組みのみならず、国家が株主としての地位を超えて日々の経営事項に関して関与することを慎むよう求めている(法的拘束力はない)。

WTO協定について概観すると、国有企業による輸出入について外国間で差別してはならないこと(例えば、商業的な理由がないにもかかわらず、A国からの輸出入は認めるがB国からの輸出入は認めないという取扱いは許されない)、国有企業による輸出入の数量制限をしてはならないことについてGATTにおいて規定されているが(GATT17条1項(a)、GATT注釈・補足規定)、国家が国有企業の日々の経営事項に介入することなく、企業に対して「商業的考慮」にしたがって行動させる義務については、GATT17条1項(b)においてカバーされていない(このような義務についてもカバーされているとの見解もあったが、WTO上級委員会において否定された)。このように、WTO協定においては国有企業活動に関する規律が及んでいない領域もあるといわざるを得ない。なお、中国はWTO加盟にあたって、国有企業が「商業的考慮」にしたがって購入・販売を行うとともに、政府が国有企業への経営に影響力を行使しないことも法的義務として約束してはいるが、その履行確保は容易ではないと考えられる。

## 6. 国有企業に関する規律の最近の動き

以上に述べてきたとおり、WTO協定において国有企業に関して一定程度の法的規律は存在するものの、国有企業に対する競争法の適用に関する問題やコーポレートガバナンスとして位置づけられる経営責任等の問題については、貿易ルールであるWTO協定では規律が及ばない。これらの分野についての規律としてはOECDガイドラインなどがあるが、あくまで紳士協定としての位置づけである上、新興国の多くが加盟していないという問題があり、限界があるといわざるを得ない。

この点、近時締結されたFTA等にはこのようなWTO協定の限界を意識し、これを補完する形の注目すべき規定が存在する。

具体的には、国有企業に対する競争法を適用する義務について、EU韓国FTA、P4協定(シンガポール・ブルネイ・チリ・ニュージーランド)などに規定が見られる。また、国有企業が内外差別的に物品・サービスを購入・販売することを禁止する内容(米韓FTA、EU韓国FTA)や国有企業に「商業的考慮」のみにしたがって販売・購入させる義務(米シンガポールFTA)について規定されている例が見られる。これらについてはWTO協定の内容として含まれない、もしくは含まれないとの解釈が有力な規律であり、WTO協定の規律内容を上乘せしよとのFTAの意図を認めることができる。

また、米国は、2012年4月、二国間投資協定のひな形(モデルBIT)を改訂し、国有企業への有利な待遇に対する規律を改善した旨公表した。米国のモデルBITは二国間投資協定のみならず、今後、米国が締結するFTAの投資章のモデルともなり得るものであり、注目すべき動きといえよう。

## 7. 今後に向けて

国有企業と民間企業との公正な競争の確保に向けたルールを考える際には、世界の自由化された貿易・投資環境における平等な競争条件の確保が



世界経済において最適な資源配分を実現するために必須であることを認識した上で、競争によって実現できない公益の実現のために国有企業が果たしている正当な役割（及び各国経済の実情によって国有企業が果たすべき役割が異なること）を害さないようにしつつ、政府がかかる正当な役割を超えて国有企業を資金面及び規制面において優遇し、外国民間企業になし得ない経済性を無視した経済活動を防止するための実効的な規律が必要であるとの視点が重要である。上記分析からは、国有企業と民間企業との公正な競争の確保について、WTO協定において規律されている部分も少なくない

いが、他方で規律が十分ではない部分があることも見えてきた。また、近時のFTA等はWTO協定の規律が及ばない部分を補うべくルールが整備され、OECDでは国有企業に焦点を当てたガイドライン等が制定されるなどしており、他国のFTAやOECDでの取組について注視する必要がある。

今後、さらに産業界が直面している国有企業との競争に関する事実分析を深め、現在の貿易・投資ルールを活用して対応できる問題か否かを考察していくとともに、現在のルールで対応できない場合には、国際的なルールメイキング、それを受けての国内法制度の見直しも考えていく必要もあろう。



## 補助金規律と新興国の産業支援措置

近年、新興国政府による補助金交付、税制優遇、国有銀行による低利融資、国有企業への特別優遇等を用いた産業支援措置を背景とし、新興国における経済、需要の減速とも相まって、産業分野によっては深刻な過剰設備問題が発生している<sup>6</sup>。その結果として、集中豪雨的な安値輸出やこれに伴う世界規模での価格低下、更には各国による国内産業保護のための貿易救済措置（AD、SG）の乱発といった弊害が顕著になっている<sup>7</sup>。

新興国政府の産業支援措置は、目的・手段・金額等について国内向けにも情報が公開されていないことが多い。本コラムでは、そういった傾向のある新興国の産業支援措置との関係で問題となりうる補助金協定の規定や先例を取り上げて検討することとしたい。

### (1) 補助金規律の現状と課題

補助金協定1.1条は、補助金を、「政府」又は「公

的機関」からの「資金的貢献」によって、受け手の企業に「利益」が生じるものと定義している。

「政府」は全ての政府機関を含む広い概念となっている。他方で、「公的機関」がいかなる機関を指すかについては具体的な規定がなく、上級委員会等による判例が形成されているところである。上級委員会は、「公的機関」というためには、政府が株式を保有しているという事実（すなわち、国有企業であること）だけでは足りず、政府権限を保有、行使あるいは委譲されているという事実が必要であるとしている<sup>8</sup>。先例は、中国の国有商業銀行について、中国政府に代わって政府機能を行っていると、「公的機関」であると認定したが、鉄鋼等を生産している国有企業については、株式保有を通じ政府が支配権を有しているという事実のみでは「公的機関」と言えず、政府権限が委譲されていることが必要であるとし<sup>9</sup>、また、インドの

6 特に鉄鋼分野について、コラム「鉄鋼業界等における過剰生産能力問題」参照。

7 補助金の対抗措置というと、直接的には相殺関税措置が想定されるが、過剰設備問題に伴い補助金の当事国だけでなく第三国からの輸入価格も低落しており、これらの輸入を阻止するためADやSGが対症療法的に発動される例が多い。

8 米国-中国製品に対するAD・相殺関税措置（DS379）。

9 米国-中国からの特定の輸入品に対する相殺関税措置（DS437）。

鉱物開発公社について、インド政府による当該公社の持分保有や役員指名権の存在だけでは「公的機関」と認定する十分な根拠があるとはいえないとした<sup>10</sup>。今後、WTO 紛争解決手続による判例等の積み重ねを通じて、政府権限の委譲があったと言えるために必要な要素を明確にしていくことが重要である。

「資金的貢献」については、補助金協定 1.1(a)(1) 条が、政府による資金の直接的な移転若しくはその可能性を伴う措置（贈与、貸付け及び出資等）又は債務を伴う措置（債務保証等）、政府収入となるべきものの放棄又は不徴収、一般的な社会資本以外の物品・サービスの提供又は物品の購入等がこれにあたるとしており、あらゆる財産的価値の積極的消極的移転が広く該当する。一般的な社会資本かのように見える空港や道路であっても、特定の企業のために整備される場合には資金的貢献に該当するとした先例があることから<sup>11</sup>、資金的貢献の有無は、インフラの性質から客観的に決まるのではなく、目的によって判断されるものといえる。

補助金が贈与・低利融資のような典型的な方法で付与される場合には、その存在及び規模は比較的明らかであり、資金的貢献の認定が容易であるが、国営企業を通じた原材料・電力等エネルギーの低価格での提供などが補助金か否かが問題となった先例<sup>12</sup>のように、非典型的な補助金であっても、補助金協定の対象となりうることに留意すべきである。ただし、非典型的な補助金については、利益性の認定が相対的に難しい。紛争解決手続の活用による適切な判例の積み重ねを通じたルール形成等に取り組むと共に、後述のように透明性の確保または政策評価を導入することによって適正

さを確保することも重要である。

## (2) 禁止補助金（レッド補助金）と OECD 輸出信用アレンジメントの関係

補助金協定 3.1 条は、補助金のうち、輸出補助金及び国内産品優先補助金（ローカルコンテンツ補助金）を禁止補助金（レッド補助金）と定めており、WTO 提訴又は相殺関税の賦課が可能と規定しているが、輸出補助金のうち、OECD 輸出信用アレンジメントの金利規定に適合する公的輸出信用は禁止補助金とみなされないとのセーフヘイブン規定が存在する<sup>13</sup>。先例は、同アレンジメント 19 条の市場貸出基準金利と比較して相当な利益がもたらされている場合には禁止補助金に該当するとしている<sup>14</sup>。先進国が供与する公的輸出信用は、同アレンジメントに規定する供与条件に基づいている<sup>15</sup>一方で、新興国の一部が供与する公的輸出信用は、同アレンジメントの規定よりも緩和された条件で供与されている可能性があり、仮にそれが事実であるとすれば、協定違反の疑義がある。

OECD 諸国と新興国が共通のルールの下で公的輸出信用を供与することが重要であり、また、新興国における公的輸出信用制度の自己評価を求める意味でも、引き続き新興国に対して同アレンジメントへの参加を促すことが重要である。

## (3) イエロー補助金の規律における補助金政策の目的的位置づけ

イエロー補助金とは、補助金のうち、特定性があり、他国に悪影響を及ぼすものをいう。「悪影響」については、補助金協定 5 条が①国内産業に対する損害、②G A T T に基づいて与えられた利益（特

10 米国-インドからの熱間圧延鋼板の輸入に対する相殺関税措置（DS436）。

11 EU-大型民間航空機の取引に関連する措置（DS316）。

12 米国-中国製品に対するAD・相殺関税措置（DS379）。

13 補助金協定付属書 I（k）。

14 ブラジル-航空機輸出ファイナンスプログラム（DS46）。

15 我が国においては、J B I C 及び N E X I が、O E C D 公的輸出信用アレンジメントに規定する供与条件に基づき、公的輸出信用を供与している。

に関税譲許の利益)の無効化・侵害、③「著しい害<sup>16)</sup>」の3つの類型を定めている。輸入国の国内産業の業況が悪化する等、「国内産業に対する損害」が発生する場合には、輸入国政府自身の調査に基づき、当該産品に相殺関税を賦課することができる。また、補助金が供与された産品が輸入国に直接輸出されるわけではなく、第三国におけるシェアを奪っているなど、「国内産業に対する損害」が存在しない場合であっても、「著しい害」が存在することが立証できれば、WTOの紛争解決機関に申立て、制度廃止又は協定整合的な是正措置の勧告を求めることが可能となる。「著しい害」については、かつて補助金協定6.1条が、産品の価額の5%を超える補助金、産業・企業の営業上の損失を補填する補助金、政府による直接的な債務免除について、「著しい害」の存在を推定する規定(いわゆる「ダークアンバー補助金」の規定)を置いていた<sup>17)</sup>。

イエロー補助金の規律は、補助金の目的を考慮に入れることを明示しておらず、あたかも貿易効果のみを要件とするかのような規定ぶりとなっているが、市場の失敗を回避するための研究開発補助金等のように政策目的が正当であって、その手段として合理的な補助金については、許容されるべきとの立場がありうる<sup>18)</sup>。前述のダークアンバー補助金の規定は、WTO加盟国の間に、補助金規律の適用において政策目的の考慮が必要であるという共通認識が存在していたことを示唆するものとも考えられる。また、先例における「著しい害」の認定においても、目的が事実上または黙示に考慮されていると考えられるところもある<sup>19)</sup>。

新興国の産業支援措置は、漠然と特定の産業育成が目的であるとして行われることや<sup>20)</sup>、政策目的が国内に対しても公表されないことがあるが、政策目的が明確でない措置は、経済合理性を度外視したのものとなりがちで、貿易歪曲的な措置となる可能性が高くなると考えられる。したがって、イエロー補助金の規律の解釈においては、明確化された政策目的を考慮に入れる法解釈が望ましいのではないか。このような法解釈を取った場合、各加盟国が補助金措置の目的を慎重に検討するようになり、その結果不適切な補助金が減少する効果も期待できる。

#### (4) 補助金の透明性に関する規律の現状と提言

補助金協定25.2条は、「加盟国は、11条に規定する補助金(自国の領域内において交付し又は維持しているもの)であって2条に規定する特定性を有するものを通報する。」と規定しており、WTO加盟国には貿易歪曲的な補助金の内容や金額をWTO事務局に対して隔年で通報する義務が課されている。通報が行われた補助金については、補助金委員会が各国による審査が行われる。他方で、加盟国160カ国中、補助金通報を行っている国は日本を含む69カ国のみであり、その他は、23カ国が該当なしと回答、68カ国は通報自体を実施していない状況にある<sup>21)</sup>。加えて、新興国は、国内向けの情報公開も行っていないことが多く、補助金の内容や補助金額について情報を得る手段がない場合もある。

そもそも、WTO協定の前文等に照らせば、補助金規律の趣旨は、あらゆる補助金を禁止することではなく、貿易歪曲による国内産業保護を目的

16 補助金協定6.3条は、補助金の効果が、(a)補助金供与国内での輸入代替・輸出妨害、(b)第三国市場における輸入代替・輸出代替、(c)補助産品の価格を同一市場における同種の産品の価格よりも著しく下回らせるもの、価格の上昇を著しく妨げ、価格を著しく押し下げ若しくは販売を著しく減少させるもの、(d)特定の一次産品について補助金供与国の市場占拠率を補助金の交付期間を通じて一貫して増加させるもののいずれかである場合には、「著しい害」が生じることがあると定めている。

17 1999年末で失効。

18 この観点からの分析については、後述コラム「補助金協定における政策目的の考慮可能性」で論じる。

19 第Ⅱ部第7章1(2)Ⅲ③ii「悪影響」の項を参照。

20 インド-FIT(DS456)など。

21 2013年時点。

とし、またはそうした効果を有する補助金を規制することにあると考えられる。不適切な補助金を排除するという観点からは、我が国は行政事業レビュー等を通じて情報公開を行っており、予算事業の内容の妥当性及び透明性を確保するよう努めていることが参考になる。こうした情報公開や制

度評価の取組は、経済合理性に欠け貿易歪曲性の高い産業支援措置を見直す契機となり、また、産業支援措置を実施している国の経済政策や財政運営の適正化にも繋がると考えられる。今後、各国において、情報公開や制度評価の取組が拡大することが期待される。



## 補助金協定における政策目的の考慮可能性 — 研究開発補助金・環境保護補助金 —

※本コラムは、序論2(3)において指摘された「ルールが持つ経済的インプリケーション」を正確に理解する重要性に鑑みて、補助金協定における補助金の政策目的についての考え方を試行的に整理したものであり、今後の政府としての方針は引き続き議論されるべきである。

本章(2) 法的規律の概要で述べたように、補助金については、貿易への歪曲効果の観点から、レッド(禁止補助金)、イエロー(その他補助金)、グリーン(許容される補助金)の補助金に分類される<sup>22</sup>。イエロー補助金については、他の加盟国の利益に悪影響<sup>23</sup>を与えた場合には撤廃等を求められるとされている(補助金協定第6条)。研究開発・環境保護などを目的とした補助金を許容したグリーン補助金の規定が失効している現在、補助金協定上、補助金の政策目的の考慮を求める規定は存在しないが、この点について、以下の二つの視点から検討が必要になっている。

第一に、補助金協定においては貿易に影響を及ぼす補助金が規制される訳だが、貿易の影響の認定に

おける先例の展開に鑑みると、補助金の目的を考慮に入れるが必要になっていると思われる。補助金は本来、何らかの公益を達成するために市場メカニズムに働きかけてその結果を変更することを目的とする政策ツールである以上、補助金であればその性質上少なからず貿易に影響を与えることが想定される。上級委員会はエアバス・ケースにおいて、貿易効果の認定について、補助金が付与されなかった状態と比較して行うこと(いわゆる「but for」テスト)を推奨し、対象の産品が寡占市場であることに鑑みて「著しい害」を認定できるとした<sup>24</sup>。このbut forテストによって貿易効果を認定することが許されるとすると、目的に照らして有効な補助金ほど、大きな貿易効果が認定されて禁止されてしまうリスクが高まることになりかねない。しかしながら、補助金は各国の様々な公共政策目的を実現する手段の一つとして供与されるものであるから、貿易効果があることをもって直ちに禁止されるような規律は適切でないと考えられる<sup>25</sup>。ため、政策目的により許容する枠組みが必要になっていると考えられる。

22 1999年末をもってグリーン補助金の規定は失効し、現在はレッド、イエロー補助金に関する規定のみが有効となっている。

23 その悪影響には「他の加盟国の利益に対する著しい害」(補助金協定第5条(c)号)が含まれ、いずれかの市場において輸入代替又は輸出代替等の貿易効果が生じた場合に、この「著しい害」が「生じることがある」とされている(同第6条第3項)。

24 EC and certain member States - Large Civil Aircraft上級委員会報告書パラ1109-1110。

25 この点、補助金協定第8条第1項には、研究開発・環境保護など一定の政策目的のための補助金を一定範囲で規律から除外する規定が置かれていたことに鑑みると(いわゆるグリーン補助金)、補助金の政策目的を「著しい害」の認定において考慮するという発想がもともと存在していたことを指摘できる。同項は現在失効しているが、その後上級委員会は、貿易効果の認定において補助金の性質(nature)を考慮するとしており、補助金の目的の考慮を肯定したようにも見える(US-Upland cotton上級委員会報告書パラ434)。



第二に、同様の貿易上の効果を有する補助金であっても支給の方法によって取扱いの差異が生じているということが挙げられる。国産品に限定して購入者・消費者に補助金を支給する場合に国産品の購入者・消費者に支給対象を限定することは、補助金協定違反でありかつGATTの内国民待遇義務違反として禁止されているが、国内生産者に対してのみ補助金を付与することはGATTの内国民待遇義務違反とされない<sup>26</sup>。生産補助金は、内国民待遇義務の例外（GATT第3条第8項（b））とされ、国内生産者にのみ補助金を付与するというだけでは通常問題にならないが、補助金の目的によっては、生産補助金という手段を選択することの合理性が疑わしいこともある。例えば、対象製品の環境性能に着目して、すなわち製品の使用から発生する環境に対する悪影響の削減という環境保護の観点から補助金を付与する場合、対象製品を限定しない消費者補助金とは異なり、生産補助金という手段を選択することにより、国産品と同等のあるいはより高い環境性能を有する輸入品を補助金の対象としないことになる。その結果、環境保護という政策目的には資さないことになりかねない。そうした補助金が、著しいケースは別にしても、貿易効果等が認められるにもかかわらず、単に国内生産者に対して直接付与されているというだけで内国民待遇義務違反を免れ補助金協定上も許容されるとしてよいのかという疑問がある。ここでは、政策目的と補助金の支給手段との

関係を考慮する必要がないかが問われている<sup>27</sup>。

以上の考慮から、補助金規律の解釈をどのような方向に導くべきかについて示唆を得るべく、補助金はその目的によってどのような影響を国際競争・貿易に及ぼすかを中心に、経済的視点に基づいて検討することとした。

以下の試みでは、研究開発補助金と環境補助金を事例として議論する。

### （1）研究開発補助金

大型航空機の市場では、米国ボーイングとEUエアバスの2社が世界市場で競争を繰り広げ、両政府は、研究開発補助金により航空機の開発を支援してきた。米国、EUは共に相手国の補助金を批判し、WTO補助金協定に違反するとして争ってきた。これに対して、WTO上級委員会は、両国による航空機補助金が相手国に悪影響を与えたと判断し、これら補助金の是正を要求した（事例の詳細については、本章の2（4）を参照）。前述のとおり、エアバス・ケースでは、補助金で生み出された新製品は、補助金がなかりせば存在しなかったという理由で、競合他社に貿易効果を与え、他の加盟国の利益に著しい害を及ぼしたと判断されている<sup>28</sup>。

しかし、そもそも技術開発促進を目的とする補助金について、貿易に及ぼす影響だけを基に規制の是非を判断することには疑義がある。このような補助金は、目的とする技術開発が成功すれば必

26 ただし、イエロー補助金には該当するため、貿易歪曲効果があると判断されれば撤廃等が求められる

27 このように、補助金の政策目的及び政策目的と手段との関係を補助金規律において考慮するアプローチは実例もある。例えば、日本の行政法においても単なる贈与と見なされるような補助金は許されないとされている。また、EU域内における競争法（補助金規律）は、域内市場の競争環境に悪影響を及ぼす補助金を規制することに重点を置いており、EU域内指令の例外として、競争環境に影響を与えない補助金については供与が認められるという考え方をとっている。したがって、補助金の政策目的及びその目的を達成するための手段としての合理性等を勘案することを、補助金の規律において求めることをアプリアリに退ける理由はないと考えられる。

28 エアバス・ケースで問題とされた研究開発補助金については、航空機一般に適用される技術開発を目的とするものであって特定の機種に競争上の優位をもたらしたとの証明が十分でなく、したがって貿易効果との因果関係が証明されていないとされたが、この判断は、研究開発補助金と競争上の優位をもたらす貿易効果との因果関係全般をカテゴリカルに否定するとの趣旨ではなく、例えば補助金が画期的な技術開発に貢献した場合などには依然として因果関係が認められる余地を否定するものでない。他方で、ボーイング・ケースにおいては、研究開発補助金についても貿易効果との因果関係が肯定され著しい害が一部認められている。

然的に貿易効果をもたらすものであり、貿易効果の存在のみをもって「著しい害」が認定できるとすれば、こうした補助金自体を実質的に禁止することに等しい。研究開発については、①技術・知識の独占不可能性に起因するフリーライド（ただ乗り）、②研究開発に伴う不確実性及び必要投資の大規模性が過剰なリスク回避姿勢に繋がりやすいといった「市場の失敗」が一般的に存在するため、本来であれば、新技術が他分野に好影響を与えるスピルオーバー効果が見込まれるにもかかわらず、企業の研究開発投資が社会的に最適な水準よりも過小になる傾向があるという問題がある。もし研究開発補助金がこれらの問題を是正しているならば、研究開発活動のあるべき水準まで増加させることができ、生産国における社会的厚生を増加させるので補助金付与が望ましいとの議論がある。よって、かかる目的の補助金まで全面的に禁止してしまいかねない上級委員会の but for テストに問題がないか慎重な検討が必要であろう<sup>29</sup>。

上記に加えて、エアバスとボーイングの事例では、国際市場での競争によって両社以外に及ぼしたプラスの経済的影響も考慮に値する。石川(2005)は、米国とEUの民間航空機補助金の紛争に関し、ゲーム理論を用いて経済学的な分析、議論を行っている<sup>30</sup>。そこでは、エアバス・ボーイングのいずれか1社だけが開発した場合、開発企業は市場を独占して高い収益を得られるが、両社が開発した場合、お互いの販売競争によって収益が上げられないと想定されている。このとき、一方の国が自国企業にのみ研究開発補助金を与えた場合、相手国企業が研究開発によって利益を得る機会を奪い、相手国に損害を与える可能性があるが、米国、EUともに自

国企業に研究開発補助金を与えた場合には、双方が開発に成功し、競争の結果、エアバスとボーイングは低い収益に甘んじることになる。このような結果は、当事国及び当事者企業にとっては望ましくないが、両企業の競争によって流出した補助金は、購買者・消費者の利益となっている。すなわち、貿易が行われる国際経済全体で見れば、両国の研究開発補助金により、各国の航空会社は安価に高性能の航空機を購入することができ、消費者は航空会社の運賃の低減による便益の向上がもたらされる。また、航空機を用いた移動に伴うコスト低下により、人材・物資の移動が活発になるという効果も期待できる。こうした補助金は、二国間だけの貿易による経済効果だけを考慮するとマイナスの効果を生んでいるように見えるが、第三国を含むグローバル貿易にとってはプラスになりうると議論することが可能と思われる。

ただし、上記分析はあくまで簡便な仮定等に基づくものであり、実際に判断を下すには更に詳細な精査が必要である。また、こうした双方が補助金を付与したと想定しての経済効果は、貿易効果とも、また補助金が直接に目的とする効果とも異なり、また複占状態を前提としている点で航空機製造以外の産業において当然に当てはまる要素でないことから、産業一般における補助金の問題を取り扱っている補助金協定の解釈論において考慮すべきかどうか明らかでないことに注意する必要がある。

## (2) 環境補助金

環境を目的として補助金を支給する場合、製造過程における環境保護効果に着目して支給する補助金（例えば環境保護水準の高い設備への買い換えの補助）と製品の使用における環境保護効果

29 エアバス・ケースにおける上級委員会は、寡占という市場構造の特殊性を「著しい害」認定の理由に挙げていることから、先例の論理を一般化できないのではないかと疑問はあり得る。しかし、いわゆる完全競争市場であっても、外国産業と競争関係が認定できる限り、補助金を受け、その分販売する製品の価格を引き下げたとすれば、やはり輸入代替又は輸出代替が発生する可能性があり、またそうした貿易効果が発生しなければ補助金が目的を達成できないことには変わりはない。したがって、but forテスト採用に潜むリスクは、寡占市場であるとの認定によって解消されるわけでない。

30 石川城太(2005)「やさしい経済学—ゲーム理論で解く 通商政策と戦略」経済産業研究所  
<http://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/yasashii/03.html>

に着目して支給する補助金（例えばエコカー補助金）とがある。前者では、自国環境に関係のある国内生産者に対してのみ支給するのが当然であるが、後者すなわち製品の使用における環境保護効果に着目して支給される補助金には、日本のエコカー補助金制度のように環境物品の購入者に支給されるものと、例えば中国のエコカー生産者補助金<sup>31</sup>のように国内生産者に支給されるものがある。WTOのルール上、GATT第3条第4項では、国産品を競争上有利に取り扱う政府措置は内国民待遇義務に違反するとされているため、消費者が国産品を購入する場合にのみ補助金を付与することは内国民待遇義務違反となる。これに対して、GATT第3条第8項(b)は、国内生産者に対してのみ補助金を供与することは国産品を輸入品と比較して優遇する効果を有するが、内国民待遇義務違反には当たらないとしている。また、かかる国内生産者にのみ付与される補助金は、補助金協定上も当然に禁止される措置ではない。しかし、補助金の本来の政策目的が対象製品の使用から発生する環境負荷の低減に主眼を置いているにもかかわらず、国内生産者にのみ付与される補助金は、国産品の購入者（消費者）にのみ付与される補助金と同じく、環境性能において勝る輸入品の一部を国産品に置き換えてしまう効果を有する可能性があるという点において本質的な問題点を共有しており、両者を異なる取扱いとする実質的理由は見当たらない。補助金の政策目的が真に環境保護であるならば、製品自身が環境に及ぼす影響に着目すべきであり、国産品に補助金の対象を限定することが必ずしも合理的であるとは言えない。

貿易が存在しないような仮想的な状況では、特定の製品が環境にプラスの影響をもたらす場合、当該製品の生産に対して製品のもたらす外部効果（環境

に対するプラスの影響）に対応する補助金を付与することにより、その一国内での社会的厚生が増大すると想定される。だが、現実には貿易が存在して各国は相互に影響を与えており、環境政策であってもその制度設計によっては貿易を通じて他国に経済的な非効率を発生させることがあり得る。つまり、補助金が国内企業にのみ（すなわち国産品にのみ）付与されることにより、関係各国からの環境性能が等しい物品の輸入が減少したり、他国の生産者が輸出に代えて当該国に生産拠点を移転せざるを得なくなり規模の利益を追求することが妨げられるといった非効率が発生することもあり得る。

他方で、貿易を通じた補助金による悪影響をある程度容認する論拠として、「幼稚産業保護論」がしばしば取り上げられる。幼稚産業保護論は、幼稚産業が補助金等により競争から保護されている間に技術蓄積を行うことで、将来的に輸出産業に転換して貿易に参入した際には新たなイノベーションを生み出し、世界全体の利益を増加させると主張する。このように保護された幼稚産業が現実と比較優位を獲得するに至った場合には、世界経済全体で見て長期的にはより望ましい状態が実現するとも言える。とりわけ、中小企業または新規企業、技術開発投資等に対する国内金融市場の未発達など、幼稚産業の潜在的な競争力の発現を妨げる何らかの事情が国内に存在する場合には、補助金付与などの政府介入によりそうした事情を克服することは容認される。しかしながら、幼稚産業保護を目的とした補助金は、そもそも貿易歪曲を目的としていることには留意が必要である。

以上の検討が示すことは、製品の使用における環境影響に着目して補助金を付与する場合、環境保護を政策目的として掲げていても、その手段として、補助の対象を限定しない消費者補助金でなく生産者補助金という方法が選択されるならば、環境保護の

31 中国政府は、電気自動車及びプラグイン・ハイブリッド車の台数を2015年までに50万台、20年までに500万台にするという目標を掲げ、エコカー補助金制度により、2010年から電気自動車、プラグイン・ハイブリッド車の生産者に、それぞれ最大6万円、5万5000円の補助金を付与しており、中国国内におけるエコカー生産を奨励している。また、現行の中国の補助金制度では、条文上は消費者への補助金と記述されているが、実際に政府に申請できるのは生産者となっている。

観点から同等以上の貢献のある輸入品を対象から排除することになりかねず、したがって現実には、貿易効果を引き起こす国内産業育成を目的として制度設計されていると捉えたほうが適切という見方もあり得るということである。国内生産者に対象を限定する生産補助金であるというだけで問題視すべきではないが、補助金の対象範囲・要件など客観的構造・制度設計が掲げられた政策目的を実現する手段として適切かどうか、適切でない点があるとすればそこから貿易効果が発生していないか、それらの点を踏まえると保護主義的政策意図が隠されているというべきでないか、といった点の考慮がその規律におい

てなされるべきであろう<sup>32</sup>。

上記(1)と(2)ではそれぞれ、経済的合理性があるのに規制される、経済的合理性がないのに十分規制されないといった補助金の事例を取り上げた。WTO 補助金協定については、上級委員会によっていくつか重要な判断が下されているが、貿易自由化と国内の経済政策の規制における適正なバランスが確保されるよう、補助金の経済的合理性についての観点も利用して、あるべき解釈論の方向性を探ることが検討に値すると思われる。

32 具体的な解釈論としては、たとえば、GATT第3条第8項(b)の限定解釈の可能性及び「著しい害」等「悪影響」の認定(補助金協定第三部)において、補助金措置の構造上の問題点を積極的要素として考慮する可能性が考えられる。