

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¹。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²。

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³。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行使しているとして、「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⁴、また、インドの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⁵。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⁶、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

¹ 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。

² 補助金の対抗措置という点、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。

³ 米国-中国製品に対するAD・相殺関税措置（DS379）。

⁴ 米国-中国からの特定の輸入品に対する相殺関税措置（DS437）。

⁵ 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）。

⁶ EU-大型民間航空機の取引に関連する措置（DS316）。

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⁷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⁸。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⁹。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¹⁰一方で、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、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、③「著しい害¹¹」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¹²。

⁷ 米国-中国製品に対するAD・相殺関税措置 (DS379)。

⁸ 補助金協定付属書 I (k)。

⁹ ブラジル-航空機輸出ファイナンスプログラム (DS46)。

¹⁰ 我が国においては、JBIC及びNEXIが、OECD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。

¹¹ 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。

¹² 1999 年末で失効。

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¹³。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¹⁴。

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¹⁵、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と考えられる。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、1.1 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、補助金委員会で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¹⁶。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。

¹³ 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。

¹⁴ 第Ⅱ部第7章1(2)Ⅲ③ii「悪影響」の項を参照。

¹⁵ インド-FIT (DS456) など。

¹⁶ 2013年時点。