

米国－大型民間航空機の貿易に影響を与える措置事件
上級委員会報告(WT/DS353/AB/R)

申立国：EU 被申立国：米国

第三国参加：日本、オーストラリア、カナダ、韓国、中国、ブラジル

学習院大学 阿部克則

I. 事実の概要

(A) 手続の時系列

手続の時系列は以下の通りである。なお本稿は、主として上級委員会報告を扱っている。

- 2006年1月20日 パネル設置要請
- 2006年2月17日 パネル設置
- 2011年1月31日 パネル報告当事国配布
- 2011年3月31日 パネル報告加盟国配布
- 2011年4月1日 上訴通知
- 2011年4月28日 その他の上訴通知
- 2012年3月12日 上級委員会報告配布
- 2012年3月23日 パネル・上級委員会報告採択

(B) パネル報告の概要 (昨年度の報告書も参照)

(1) 著しい害に関する情報を収集するための手続

補助金協定附属書Vの2項は、同協定7.4条に基づき問題がDSBに付託された場合には、要請に基づき、著しい害に関する情報を収集するために必要な情報を補助金を交付している加盟国の政府から入手するための手続をDSBが開始する(shall initiate)と規定する。しかし本件では、EUの要請に基づき、DSBが2006年5月17日の会合において、同手続を開始したとはいえない。なぜなら同手続は、DSBの作為がなければ、要請によって自動的に開始するものではないからである。(paras.7.20-22)

(2) 特定性のある補助金の存在

ワシントン州の事業税と売上税減免、及びエベレット市の事業税減免は補助金協定1.1条(a)(1)(ii)にいう資金的貢献に該当する。補助金協定1.1条(b)にいう「利益」が存在するかは市場環境との比較により決定するが、減税の場合「利益」があることは明らかであり、上記の資金的貢献は補助金である。また、当該減税は、航空機産業又はボーイングに限定されており、特定性のある補助金である。(paras.7.132-354) オリンパス計画本拠地合意に基づく優遇措置に関しては、職業訓練プログラムについてのみ、ボーイングが適切な対価を支払った証拠がなく、かつボーイングとその関連企業だけが利用できる規定されている

ので、補助金協定 1.1 条(a)(1)(iii)にいう資金的貢献であり、特定性のある補助金である。
(paras.7.445-637)

カンザス州の優遇措置に関しては、IRB に関する税の減免が、補助金協定 1.1 条(a)(1)(ii)にいう資金的貢献であり、補助金協定 2.1 条(c)に基づき事実上の特定性のある補助金といえる。(paras.7.692-818) イリノイ州の優遇措置については、問題となる 4 つの措置について、いずれも資金的貢献にあたり法令上又は事実上の特定性を有する補助金である。

(paras.7.907-939)

NASA の研究開発プログラムに関しては、「サービスの購入」に該当する取引は補助金協定 1.1 条(a)(1)(i)の範囲には入らないが、ボーイングは自らのために研究開発をしたので、米国政府が「サービスを購入」したとはいえない。よってボーイングへの支払は補助金協定 1.1 条(a)(1)(i)にいう資金的貢献に該当し、NASA 施設へのアクセスは補助金協定 1.1 条(a)(1)(iii)にいう物品提供に当たる。このような行為は商業ベースで行われていないので、ボーイングに「利益」が与えられている。またこれらの補助金が特定性があることは米国が争っていない。(paras.7.949-1108)

国防省の研究開発プログラムに関しては、国防省の調達契約のもとでの研究開発は主として国防省のために行われたものだが、他方、支援合意のもとでの研究開発は主としてボーイングのために行われたものである。後者にかかるボーイングへの支払は補助金協定 1.1 条(a)(1)(i)にいう資金的貢献に該当する。このような行為は商業ベースでは行われないので、ボーイングに「利益」が与えられている。特定性は研究開発プログラム全体ではなく、個別のプログラムごとに判断すべきで、特定性がある。仮にプログラム全体で判断するとしても、ボーイングを含む同業 5 社で 45.2%を占めているので事実上の特定性がある。(paras.7.1139-1209)

NASA と国防省による知的財産の移転は、仮に補助金協定 1 条でいうところの補助金であるとしても、NASA と国防省による特許権の移転は、米国政府全体で統一的に行われているものの一環なので、特定性はない。Date rights/trade secrets の排他的利用については、NASA と国防省による支払及び施設等へのアクセスと別個の資金的貢献があったとはいえない。(paras.7.1276-1311)

FSC/ETI とその後継の法が、特定性のある補助金であることについて両当事国に争いはない。(paras.7.1401-1428)

(3) 輸出補助金

FSC/ETI とその後継の法は、FSC 事件においてすでに補助金協定 3 条にいう輸出補助金であることが既に確定しているが、本件において問題となる措置は、FSC/ETI とその後継の法のもとでのボーイングに対する税優遇措置の適用であり、その点について 3 条違反を認定する。(paras.7.1459-1464)

またワシントン州の優遇措置については、ワシントン州内での雇用確保を目的としており、補助金の交付と予想される輸出とが直接結びついているとはいえないので、輸出補助金ではない。(paras.7.1516-1590)

(4) 著しい害

本件補助金の影響は、次の2つの効果に分けて検討する。第1は、研究開発補助金がボーイング787の開発を早め、エアバスのライバル機の価格・市場シェアに悪影響を与えたかという「技術効果」、第2は、補助金のキャッシュフローがボーイングの大型民間航空機の価格を下げ、エアバスのライバル機の価格・市場シェアに悪影響を与えたかという「価格効果」である。技術効果に関しては、NASAと国防省の研究開発補助金は、その構造・目的・運用面を考慮すると、ボーイング787の開発に真正かつ実質的な形で貢献し、ボーイングに競争上の優位を与えたため、補助金協定6.3条(b)及び(c)にいう著しい害があったと認められる。価格効果に関しては、FSC/ETI補助金とワシントン州及びエベレット市の事業税減税の価格効果は、共にボーイングの大型民間航空機の利益率を向上させるものであるため、両者を合算して分析するが、座席数100-200と座席数300-400の機体の市場において、補助金協定6.3条(c)にいう著しい害を引き起こしたと言える。(paras.7.1657-1828)

(5) 勧告

パネル設置時に効力のあったFSC/ETIはもはやボーイングに関しては効力がないように見えること、及びFSC事件履行パネルの勧告が依然として有効であることから、新たな勧告は行わないが、イエロー補助金に関しては、ECの利益に対する悪影響を除去するための適切な措置をとり、又は問題の補助金を廃止するよう米国に勧告する。(paras.8.6-8.9)

II. 上級委員会報告要旨

(A) 主な手続事項

(1) 上訴通知と上訴の範囲

米国の上訴通知は、「本件で問題となっている研究開発契約」という文言になっていることから、米国が利益の認定だけでなく、利益の算定も上訴する意図だったと解釈することは可能であるが、上訴通知はあいまいで、EU、第三国、上級委員会にとって、上訴範囲の理解が非常に困難であり、パネル報告書の関連箇所の明示も間違っている。しかし、パネル報告のパラグラフの明示は、完全かつ正確なリストである必要はなく、そのことだけで上訴が却下されるわけではない。よって、米国の当該請求は上訴の範囲内である。(paras.679-687)

(2) 著しい害に関する情報を収集するための手続（「附属書V手続」）

パネルが検討すべき問題は、附属書V手続が開始されたかどうかだけでなく、関連規定

に照らしてどのように当該手続が開始されるべきかを判断することであった。よって、この点でパネル判断は誤っている。附属書 V の 2 項の元での DSB の役割は本来執行的なものであって、パネル設置と手続開始の要請があれば、自動的に執行されるものである。この結論は、附属書 V 手続と補助金協定 6 条の構造とも整合的であり、もし一加盟国によって手続をブロックすることができるのであれば、附属書 V の 1 項の協力義務と相容れない。したがって、パネル設置と手続開始要請という二つの要件が満たされれば、当該手続は自動的に開始される。しかし、EU が手続開始を要請してから 5 年以上経過した現時点で、要件が満たされたことを判断することは不要である。DS317 において行われた附属書 V 手続との関係、DS317 と DS353 との複雑な関係、DSB における審議過程、両当事国間での事実認識の食い違い、利用可能な情報に基づいた場合に具体的にどのような違いが生ずるのか不明であること等から、米国が協力義務を怠ったかどうか、及びパネルは利用可能な最善の情報に依拠して推論することができるかどうかについては、認定を行わない。

(paras.495-548)

(3) 中間報告になかった認定とパネルによる情報収集

パネル手続において”predominance approach”に関するやり取りが両当事国とパネルとの間で行われていたので、中間報告になかった認定を最終報告にパネルが入れたことは、DSU11 条違反ではない。しかし本件特有の事情からすれば、その認定に際してパネルが米国に追加の情報提供を求めなかったことは DSU11 条違反である。(paras.1136-1145)

(B) 実体事項

(1) NASA/国防省の措置は資金的貢献か

パネルが、問題となっている措置は「サービスの購入」であるかのように仮定して補助金協定 1.1 条(a)(1)(i)を最初に解釈したのは誤りで、措置の性格をまず検討し、その後に資金的貢献か否かを検討すべきであった。NASA/国防省とボーイングとの間の関係は、金銭の支払にとどまらない様々な協力関係で、研究成果も共有しているため、ジョイントベンチャーに類似したものであった。問題となっている措置は、ジョイントベンチャーに似た性質のものであるから、「サービスの購入」が資金の直接移転に該当するかという解釈問題について判断する必要はない。よって、「サービスの購入」が資金の直接移転から除外されるとの panels 判断を取り消す。NASA/国防省は、研究成果というある種の見返りを期待して、資金・資源をボーイングに投入しており、これは出資と共通項が多い。よって、補助金協定 1.1 条(a)(1)(i)の資金の直接移転に該当する。またボーイングは、NASA/国防省の施設・人員へアクセスしており、これは同条項(iii)の物品又は役務の提供に該当する。したがって NASA/国防省の措置は資金面での貢献である。(paras.593-625)

(2) NASA/国防省の措置は利益を与えたか

パネルの判断方法は、「サービスの購入」に該当するかどうかと、「利益」が与えられているかどうかとを混同しており、また市場ベンチマークとの比較が不十分である。両当事国が、市場ベンチマークに関する証拠を提出しているにもかかわらず、パネルはそれを十分に考慮せず、自らの独自の合理性判断によってのみ「利益」の有無を決定したことは誤りである。ただし、米国が提出した証拠に依拠したとしても、ボーイングは市場ベンチマークよりも有利な条件を得ており、「利益」を与えられているといえる。(paras.639-665)

(3) NASA/国防省の措置に関する補助金額の推計

パネルによる補助金額の推計は、当事国が提出した証拠についての事実評価であって、DSU11条に基づく請求として提起されるべきものだが、米国はそのような請求をしていない。また、悪影響に関する請求において補助金額の正確な算定は義務付けられておらず、本件パネルによる「利益」の有無の認定も補助金額の算定には依拠していないので、この点でパネルに誤りはない。(paras.696-700)

(4) NASA/国防省による特許権移転の特定性

補助金協定1条のもとで申立国が補助金をどのように画定するかに関わらず、パネルは補助金交付が依拠するより広い法的枠組みを考慮しなければならない。よって、パネルがNASA/国防省の措置の特定性を、米国政府全体が行っている特許権移転の法的枠組みに照らして判断したことは誤りではない。また、そのような法的枠組みからすれば、補助金交付の対象は航空機開発を行っている一部企業に限定されているとは言えず、2.1条(a)に基づくパネルの特定性判断は誤りではない。しかしパネルはEUが提起した2.1条(c)に基づく特定性の請求について理由を示さずに検討していないため、2.1条全体による特定性判断を行っているとは言えず、パネル判断を支持できない。ただし、NASAによる特許権移転は自動的に行われてきたとの証拠があり、また、EUは国防省が裁量を行使していないことを争っていないので、2.1条(c)に基づく事実上の特定性が存在するとはいえない。(paras.743-800)

(5) ワシントン州の事業税減税

パネルは、同州の事業税の取り扱いについて広範に検討して一般的な税率を特定し、ベンチマークとしているので、パネル判断に誤りはない。また異なる税率が一つの法令の同じ部に規定されているとしても、そのことだけでそれらの税率が一つの補助金制度を構成するとはいえない。米国は、航空機産業に対する事業税減税とその他の税率とが同じ補助金制度を構成するとの証拠と提示していない。よってパネルの特定性の判断に誤りはない。(paras.811-857)

(6) Wichita 市（カンザス州）の地方債

パネルは、ボーイング社等がその雇用者数に比して大きな割合（69%）の地方債（IRB）を受け取っているため 2.1 条(c)の特定性があると判断したが、雇用者数と補助金の利用とが必ず比例するわけではないとの米国の主張はそのとおりである。しかし、米国は 69%という割合が均衡を失しているとのパネル判断を覆すほどの証拠を提出できなかった。よって、異なる理由ではあるが、パネル判断を支持する。(paras.859-889)

(7) 技術効果による悪影響

補助金がボーイング 787 の開発を早めたという技術効果の第一段階に関する米国の上訴についてはいずれも認められない。エアバスのライバル機の価格・市場シェアに悪影響を与えたという技術効果の第二段階に関する米国の上訴については、販売の著しい減少と価格上昇の著しい妨げに関するパネル判断に誤りはないが、第三国市場における輸出の代替・妨害に関しては、エチオピア・ケニア・アイスランドでエアバスの輸出が代替・妨害されたとの証拠はなく、パネル判断に誤りがある。よって、一部修正のうえ、補助金協定 5 条と 6 条(b) 及び(c)の意味における著しい害があったとのパネル判断を支持する。(paras.972-1127)

(8) 価格効果による悪影響

輸出補助金は悪影響を及ぼすとの推定をパネルが行ったわけではなく、その可能性が高まるとただけであり、パネルは補助金の規模に関する他の考慮もしている。他方、価格上昇の著しい妨げに関しては、パネルは価格のトレンドだけに依拠している。販売の著しい減少に関しては、パネルの認定の範囲が不明確である。輸出の代替・妨害に関しては、パネルが具体的な代替・妨害を分析していない。以上から、パネルの理由付けには欠陥があり、6.3 条(b)(c)に関する法的な誤りがある。パネルによる事実認定と争いのない事実から、価格効果について一般的な結論は導けないので、個別の販売キャンペーンごとに分析の完了が可能かどうか判断する。座席数 300－400 の機体に関する 4 つの販売キャンペーンと、座席数 100－200 の機体に関する 11 の販売キャンペーンについては、補助金以外の他の要因が不明であるため、分析を完了できないが、座席数 100－200 の機体に関する残りの 2 つの販売キャンペーンに関しては、米国が他の要因について指摘をしていないので分析を完了できる。後者の分析の結果、価格効果について「真正かつ実質的な因果関係」があるので、補助金協定 5 条及び 6 条(c)の意味における悪影響があると判断する。(paras.1184-1274)

(9) 悪影響／著しい害の集成的評価

複数の補助金の効果の集成的評価は、2つのパターンがある。第一は、構造・デザイン・運用が類似している複数の補助金をまとめて一つの因果関係分析をする場合(aggregation)、第二は、複数の補助金について別々に因果関係分析を行い、少なくとも一つの補助金につ

いて悪影響があるとされたときに他の補助金の効果とその悪影響を補足するか分析する場合(cumulation)である。パネルは事業税減税と研究開発補助金について cumulation の可能性を十分考慮してないため、分析を誤っているが、aggregation を行わなかったことは誤りではない。FSC/ETI 補助金や事業税減税の効果と Wichita 市の地方債等の効果とが cumulation できるかどうか検討しなかったことは誤りである。Wichita 市の地方債は、ボーイング 737NG の生産に真正の連関があるため、FSC/ETI 補助金や事業税減税の効果を補足して座席数 100-200 の機体の販売の著しい減少を引き起こしたと認定する。(paras.1282-1348)

III. 評釈

(1) 附属書 V 手続

上級委員会は、パネルが補助金協定附属書 V の解釈を十分に行わなかったことを誤りとし、パネル設置と手続開始要請の二つの要件が満たされれば、附属書 V 手続が自動的に開始されると判断したが、これは妥当な判断であったと考えられる。パネル報告の評釈でも指摘したとおり、附属書 V の 2 項は、DSB が当該手続の開始を「決定する」とは規定しておらず、単に「要請に基づき・・・手続を開始する(shall, upon request, initiate the procedure)」とだけ定めているので、コンセンサスであれネガティブ・コンセンサスであれ、何らかの決定は必要ないように規定されているからである。

そして本件の経緯からすれば、手続開始要件が満たされていたことは自明だったと思われるが、上級委員会はこの点の判断を回避した。この判断回避の背景は、本件の手続の複雑な経緯が背景であった。特に重要だったと思われるのは、DSBにおいてEUが手続開始を要請したのに対して、米国が手続開始に反対したのだが、このときにEU自身が、手続開始に関してDSBが検討を先延ばしすることに、同意してしまっていたことである¹。EUがあくまでも手続開始を主張していたならば、上級委員会の判断は違っていただろうか。いずれにせよ、附属書Vの2項の解釈は明確になったため、今後は同手続の開始が要請された場合には、DSBは速やかに手続を開始しなくてはならない。

(2) 「サービスの購入」と資金の直接移転

補助金協定 1.1 条(a)(1)(i)に関し、「サービスの購入」が資金の直接移転に該当しないとのパネル判断を、上級委員会は取り消したが、これは妥当な判断であったと考えられる。ただし上級委員会は、問題となる措置が出資に類似する性質のものであるから、「サービスの購入」という問題はそもそも生じないので、「サービスの購入」に関するパネル判断は問題解決にとって不要だ、との理由から取り消したことには注意が必要であろう。つまり、「サービスの購入」が資金の直接移転に該当するか否かは確定していないのである。

パネル報告の評釈でも指摘したとおり、パネルの解釈は、補助金協定 1.1 条(a)(1)の(i)か

¹ WT/DSB/M/212, para.70-71.

ら(iv)が対象とする資金的貢献は、相互に排他的であり、ある資金的貢献が(i)から(iv)の複数に該当する可能性ないとの前提に立っている。しかしこの点につき、相互排他的ではないとするパネル報告もあり²、筆者も、加盟国のある具体的な措置が(i)から(iv)の複数に該当する可能性が全くないとは言い切れないと考える。補助金規律の整合性の観点からは、「物品の購入」と同様に、「サービスの購入」に関しても、「利益」と「特定性」の要件が満たされれば、イエロー補助金として扱うのが妥当であろう。

(3) 特定性の判断

NASA/国防省による特許権移転の特定性判断に関しては、より広い法的枠組みの観点から検討することはできるが、パネルが補助金協定 2.1 条の原則を適切に考慮していないことは誤りであると上級委は判断した。この判断も妥当であろう。パネル報告の評釈でも指摘したとおり、個別の資金的貢献だけを見れば常に特定性があるとみなされてしまうため、「補助金制度」全体を見て特定性を判断すべきだといえるが、補助金制度全体についても 2.1 条の原則を適用することは変わりがないからである。上級委員会は、パネルが検討しなかった 2.1 条(c)を自ら適用して、分析を完了したが、これは正しい検討方法であろう。

(4) 悪影響／著しい害に関する上級委員会の審査

上級委員会は、悪影響／著しい害に関するパネル判断について米国又はEUが提起した様々な上訴を検討したが、これらは事実問題ではなく、DSU17.6 条にいう「法的問題」又は「法的解釈」であり、上級委員会の審査対象といえるのだろうか。上級委員会は、補助金協定 5 条・6 条のもとでの「真正かつ実質的な因果関係」という法的基準の適用の問題であれば、上訴の対象だと立場をとっている。しかし、一部の論点については、提出された証拠の評価の問題ともいえるものもあり、どこまでが法的基準の適用問題といえるのか不明確である。例えば、技術効果の因果関係に関し、パネルが一部のNASA研究開発プログラムについてのみ詳しく検討し、他のNASA研究開発プログラムについて詳しく検討していないとの米国の上訴は、法的基準の適用の問題だと上級委は判断している。この点につき、なぜ事実評価の問題ではなく、法的基準の適用問題なのかについて、理由は特に示されていない。(paras.960-971) しかし、EU-エアバス事件で上級委員会は、補助金協定 6.3 条(c)のもとで、LA/MSF補助金以外にエアバスの財政力・技術力がA380 の開発につながったかどうかをパネルが検討していないとのEUの上訴は、法的基準の適用の問題ではなく、事実問題であるとしており³、因果関係の認定において考慮すべき要素が、あるときは法的問題になり、あるときは事実問題になっているように思われる。

また上級委員会は、純粋な事実評価に関する上訴であれば DSU11 条に依拠していなければ

² Panel Report, Japan - Countervailing Duties on Dynamic Random Access Memories from Korea, WT/DS336/R, para.7.439.

³ Appellate Body Report, European Communities and Certain Member States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS316/AB/R, paras.1312-1356.

ば審査の対象外となるとの立場をとっているが、逆に言えば、DSU11条を援用すれば、純粹な事実評価であっても上訴の対象としうることになる。DSU11条のもとでパネルには事実評価の裁量があるとの前提ではあるが、上級委員会が事実審的な役割を間接的に果たしているように見える。したがって、DSU上は形式的にはパネルが事実審で上級委員会が法律審との位置づけではあるが、実質的には上級委員会が事実問題に踏み込んでいることがわかる。三審制の国内裁判においては、控訴審までが事実審であることが多いことからすれば、二審制のWTOにおいて上級委員会がパネルの事実認定にある程度見直さざるを得ない場合があることは不思議ではないが、上級委員会が事実問題に踏み込むほど手続に時間がかかり、DSU17.6条の趣旨も形骸化される。そのため、上級委員会による事実問題の検討は、それが「法的基準の適用問題」という枠組であれ、DSU11条を根拠とするのであれ、あくまで例外的な場合に限るとの立場を、上級委員会は維持すべきであろう。

IV. その後の経緯

2012年4月13日のDSB会合において、米国はDSB勧告を補助金協定7.9条に基づく履行期限内に履行すると表明した。同年9月23日に履行期限が到来し、米国はDSBに対して、勧告を完全に履行したと通知した。しかし、同年同月25日にEUは、DSU21.5条に基づく協議を要請し、同年10月11日に履行パネルの設置を要請した。同年同月23日にDSBは原パネルへ問題を付託することに合意し、同年同月30日に履行パネルが構成された。

なお対抗措置に関しては、2012年9月27日に、EUがDSU及び補助金協定に基づく対抗措置の承認をDSBに申請したが、米国が対抗措置の水準について異議を唱え、DSU22.6条仲裁へ付託した。米国とEUは、仲裁手続を停止することを仲裁人に要請し、仲裁人は同年11月28日から仲裁手続を停止した。