

米国—中国産品に対する相殺関税措置（21.5 条手続上級委）（DS437）

伊藤 一頼

1. 事案の概要

- ・ 中国産品に対して米国が補助金相殺関税を課した措置につき、2014 年に原審上級委は補助金協定違反を認定し是正を勧告。これを受けて米国が再調査を行い改めて賦課した補助金相殺関税につき、中国が紛争解決了解 21.5 条に基づく履行確認手続を提起。パネルで協定違反が認定された後、本件上級委報告書が発出された。
- ・ 本件で申立国は、補助金協定 1.1 条、2.1 条、14 条(d)などの違反を主張。

2. 主要論点と結論

- ①「公的機関」の認定に際して、ある組織が行使する政府機能と資金面での貢献との間に関連性が存在することを立証する必要があるか。上級委によれば、公的機関分析の焦点は、資金面の貢献をもたらす個々の行為が政府機能と論理的に関連しているかではなく、当該行為に携わる組織それ自体の中心的な性格や政府との関係である。それゆえ調査当局は、資金面での貢献をもたらす行為と政府機能の行使との間の関連性を立証することは必ずしも求められない。（上級委報告書パラ 5.100, 5.105）
- ②補助金利益を算定するベンチマークとして調査対象国の国内価格を排除する際、調査当局は、市場で決定された価格と実際の国内価格との乖離の程度を定量的に示すことが必要か。上級委は、政府が市場に関与しているという事実のみをもって結論を導くことはできないが、価格歪曲を立証するための方法としては、定量的評価以外にも様々なものがあり、状況によっては定性的分析も適切な手法となりうるとする。（上級委報告書パラ 5.154）

3. 本件判断の意義

本件判断は、公的機関分析において、資金面での貢献をもたらす行為と政府機能の行使との間の関連性を立証することは必ずしも求められないという見解を示した（パネル判断を維持）点で先例的意義を有する。

米国—中国産品に対する相殺関税措置（21.5 条手続）
（2019 年 7 月 16 日上級委員会報告書配布、WT/DS437/AB/RW）

伊藤 一頼

I. 事案の概要

1. 紛争当事国

申立国：中国

被申立国：米国

（第三国参加：豪州、カナダ、EU、インド、日本、韓国、ロシア）

2. 紛争の経緯

米国の商務省は、2007 年から 2012 年にかけて、中国産品に対し 17 件の補助金相殺関税を賦課した。これに対し中国が WTO に提訴したところ、米国の補助金協定違反が認定され、その是正が勧告された¹。これを受けて米国は対象産品について再調査を行い、新たな相殺関税措置を決定した。これに対し中国は、米国による履行措置は依然として補助金協定に違反していると主張して、紛争解決了解 21.5 条に基づく履行確認手続を提起した。2018 年 3 月 21 日に配布された履行確認パネル報告書は、補助金利益のベンチマークとして中国国外の価格を使用するという米商務省の決定が補助金協定に違反するなどの判断を示した²。これに対し上訴がなされ、上級委員会の報告書が発出されたため、本稿ではこれを検討する。

3. 手続の時系列

2012 年 5 月 25 日 協議要請

2012 年 9 月 28 日 パネル設置

2014 年 7 月 14 日 パネル報告書配布

2014 年 12 月 18 日 上級委員会報告書配布

2018 年 3 月 21 日 履行確認パネル報告書配布

¹ この原審の解説として、水島朋則「中国産品に対する米国の CVD 措置事件 (DS437)」『WTO パネル・上級委員会報告書に関する調査研究報告書（2015 年度版）』参照。

² この履行確認パネルの解説として、藤井康次郎「米国—中国からの特定製品に対する相殺関税措置 (DS437) 21.5 条パネル」『WTO パネル・上級委員会報告書に関する調査研究報告書（2018 年度版）』参照。

4. 上級委員会の構成

Thomas R. Graham (長)、Ujal Singh Bhatia、Shree B. C. Servansing

II. 上級委員会報告書の概要

1. 公的機関性を分析するための手法について

本件履行確認パネルは、ある組織が補助金協定 1.1 条にいう「公的機関」であると決定するに際して、当該組織が行使しているとされる政府機能と、(受益者に対する) 資金面での貢献との間に、特定の程度または性質の「関連性(connection)」が存在することを立証する必要は必ずしもないと判断した。

これに対して中国は、本件上訴において、公的機関分析の最終的な目的は、補助金協定 1.1 条(a)(1)で規定される特定の「行為(conduct)」が公的機関としての行為であるかどうかを確認することであり、それゆえ、ある組織が全体として(overall)政府と密接な関係を有しているという論証だけでは、公的機関性を認定するには不十分であると主張する。中国によれば、調査当局は、ある組織が補助金協定 1.1 条(a)(1)に規定される特定の行動に従事する場面において政府機能を行行使していることを立証しなければならない(5.99)。

しかし、先例における上級委の説示に照らせば、公的機関分析の焦点は、資金面の貢献をもたらす個々の行為が政府機能と論理的に関連しているかではなく、当該行為に携わる組織(entity)それ自体の中心的な性格や政府との関係である。政府によるあらゆる作為・不作為が当該国に帰属する措置となるように、公的機関であると認定された組織の作為・不作為は、各行為の性格とは無関係に、その全てが当該国に帰属する(5.100)。個別の行為は、当該組織の中心的な性格や政府との関係を分析するための 1 つの証拠にはなりうるが、全ての事案において必ず検討が求められるわけではない(5.101)。

中国は、米商務省が公的機関分析の主要な証拠として用いている「(政府による) 有意味な支配(meaningful control)」の要素についても、そうした支配が、資金面での貢献をもたらす個別の行為に関連して及ぼされているのかを検討する必要があると述べる(5.102)。しかし、この主張には同意しない。中国が提示する分析方法は、補助金協定 1.1 条(a)(1)の(iv)号後段の下で民間団体(private body)への委託・指示の有無を調査する際に用いるべき基準と似ており、確かに先例において上級委は、民間団体の行為が資金面での貢献をもたらしたことを認定するためには、個別の行為と政府との結び付きを委託・指示という形で立証する必要があると述べている。しかしながら、公的機関の場合は、その全ての行為が直接に当該国

に帰属するという点で、民間団体への委託・指示とは異なる。中国の主張を採用すれば、公的機関分析と委託・指示分析との区別が曖昧になってしまうであろう(5.103)。

中国は、米国—AD・CVD 事件において上級委が中国の国有商業銀行を公的機関であるとした米国の認定を支持する際、融資という個別の行為に対する中国政府の有意義な支配に着目していたと主張する。しかし、当該事件において上級委は、米商務省が依拠したその他の様々な証拠にも言及していた（政府による役員の任命や、リスク管理・分析技術の欠如など）。これは融資活動それ自体というよりも、組織としての特徴や、意思決定権限の構造、政府との全体的な関係に関わるものである(5.104)。

以上のことから、公的機関分析において、資金面での貢献をもたらす行為と政府機能の行使との間の関連性を立証することは必ずしも求められないとしたパネルの判断を支持する。また、米国の履行措置の補助金協定 1.1 条(a)(1)違反を中国は立証できなかったとするパネルの判断を支持する(5.105)。

なお、中国は、本論点に関する中国の主張が認められることを前提に他の論点に関する主張も行っていたが（米商務省による「有意義な支配」概念の捉え方は誤りであるなど）、本論点に関する中国の主張は認められなかったため、他の論点は取り上げない(5.108)。

2. 公的機関メモの協定整合性

本件履行確認パネルは、米商務省が相殺関税調査において用いた公的機関メモ(public bodies memorandum)は、それ自体として履行確認手続の対象となる措置であると判示した。

これに対して米国は、公的機関メモは過去の紛争である米国—AD・CVD 事件の履行措置に関連して作成されたものであり、たとえ今回の紛争の履行措置がそれを参照しているとしても、当該メモ自体が本件紛争の履行措置を構成するわけではないと主張する(5.113)。しかし、当該メモは本件履行措置の記録上で言及され、当該メモに含まれる分析・評価・説明は公的機関の認定に強く関わっている(5.117)。したがって、公的機関メモは履行措置と密接な関係を有するものであり、履行確認手続の対象になるというパネルの判断は正しい(5.120)。

次に、履行確認パネルは、公的機関メモは各調査における分析を補完するために利用しうる素材であり、米商務省が協定整合的に裁量を行使する余地を制約するものではないため、それ自体として補助金協定 1.1 条(a)(1)に違反するとは言えないと判断した。これに対し中国は、公的機関メモでは、資金面での貢献をもたらす行為と政府機能の行使との間の関連性を分析することが求められていないため、公的機関メモに基づいてなされた認定は全て補助金協定 1.1 条(a)(1)に違反すると主張する(5.124)。しかし、すでに上記において、資金面での貢献と政府機能の行使との間の関連性を立証することが必要であるという中国の協定解釈は退けたので、この点についてこれ以上の検討は行わない(5.125-5.126)。

3. 利益のベンチマークとしての国外価格の使用

(1) 国外価格の使用は政府が国内価格を実効的に決定している場合のみに限られるか

資金面での貢献がその受給者に利益(benefit)を与えているかどうかの基準として、補助金協定 14 条(d)は、政府による物品の提供が、当該国における市場の一般的状況に照らして、妥当な対価よりも少ない額で行われたかどうかを挙げる。ただし、先例において上級委は、当該国の価格が政府介入等により歪曲されている場合には、国外の価格をベンチマークとして用いることができると述べてきた。

米商務省も本件の履行措置において中国国外の価格を使用した。履行確認パネルは、上級委が先例において示してきた国外価格使用の要件を満たしていないとして補助金協定 1.1 条(b)および 14 条(d)の違反を認定した。これに対し中国は、パネルの結論には同意するものの、国外価格を使用する場面は政府が国内価格を実効的に決定している場合のみに限られるべきところ、パネルはそのような認定を最初に行わなかったとして、パネル判断の理由付けを修正するよう上級委に求めた(5.142)。

補助金協定 14 条(d)において利益の適切なベンチマークを見出すための中心的な問いは、国内価格が政府の市場介入により歪曲されているか否かであり、そうした価格歪曲は様々なタイプの政府介入により発生しうる(5.144)。また、価格歪曲のために市場の一般的状況との比較が阻害されるのは、政府が当該物品の唯一または支配的な供給者である場合だけでなく、市場条件との比較を同程度に不可能ないし無意味にするような他の事情が存在する場合も含まれる(5.145)。国内価格が歪曲されているかどうかの決定は、当該市場の特徴や、調査で得られた情報の性格・量・質などに留意しつつ、それぞれの事案に即して行われなければならない(5.146)。

したがって、政府が国内価格を実効的に決定しているという認定を最初に行うことなくパネルが米商務省による国外価格の使用を協定違反と認定したことは、補助金協定 14 条(d)の解釈を誤ったものであるとは言えない(5.148)。

(2) 国内価格の歪曲を立証するための手法

本件履行確認パネルは、米商務省が 4 品目の履行措置において国外価格を利益ベンチマークとして使用する際、中国政府が市場に関与しているという事実のみをもって中国国内価格が市場により決定されたものではないという結論を導いており、政府介入がどのように価格歪曲を引き起こしたかを説明していないとして、補助金協定 14 条(d)違反を認定した。

これに対して米国は、このパネルの説示に従えば、市場で決定された価格と実際の国内価格との乖離の程度を定量的に示すことが必要となり、もし市場で決定された価格が国内に全く存在しない場合には価格歪曲の立証は不可能になると批判する(5.153)。しかし、価格歪曲を立証するための方法としては、定量的評価、価格比較法、反実仮想分析など種々のものがあり、状況によっては定性的分析も適切な手法となりうる(5.154)。また、いずれの手

法を選択するにせよ、調査当局は、利害関係者から提出され、もしくはみずから収集した証拠に考慮を払い、分析を行わなければならない(5.155)。米国の主張とは異なり、パネルは、定量的あるいは価格比較的分析に基づく単一の方法論を全ての事案において用いるよう要求したわけではない(5.160)。調査当局は、価格歪曲の存在を示すための分析手法を選択する裁量を有しているのであり、そうしたいずれかの手法に依拠しながら、政府介入が実際にどのように価格歪曲を発生させているかを、証拠に即して十分に説明しなければならない(5.161)。

(3) 補助金協定 14 条(d)の適用におけるパネル判断の当否

米国は、補助金協定 14 条(d)にいう市場の一般的状況の検討とは、正常に機能する市場を前提としたものであるが、そうした市場が欠如している場合には国内価格はベンチマークになり得ないのであるから、価格の分析は価格歪曲を立証する唯一の方法ではないと主張する(5.163)。

この点、パネルによれば、米商務省は、中国における広範な政府介入や「市場歪曲(market distortion)」について一般的な分析は行ったものの、それらの政府介入が個別の投入物市場の国内価格に対してどのような「価格歪曲(price distortion)」をもたらすかについては十分に分析・説明しなかった(5.172-5.173)。また、米商務省は中国政府等から国内価格に関する情報を得ていたが、当該情報は本件には無関係であるとし、その理由も十分に説明しなかった(5.176)。調査当局は、価格歪曲を立証するための手法の選択に関して裁量を有するが、同時に、各当事者が提示した他の手法・主張・証拠をも分析し、政府介入による価格歪曲の存在がそこから論証できるか否かを評価する必要がある(5.177)。米商務省は、各調査対象品目の市場の構造を確認するための情報を中国政府に対し求めたが、中国政府からなされた回答は不完全であり信頼性に欠けるとして、それを採用せずに、他の知ることができた事実 (facts available; FA) に依拠した。しかし、FA を用いる場合であっても、証拠のうちの一部のみに依拠してよいわけではなく、利害関係者から提出されたあらゆる事実を考慮に入れなければならない(5.184)。

したがって、米商務省は、政府の市場介入により投入物の国内価格が市場決定価格から乖離するという結果がいかにもたらされたかを十分に説明せず、また提出された証拠に基づき国内価格の使用を排除するという決定についても説明が不十分であるというパネルの判断は、補助金協定 14 条(d)に適合的である(5.192)。パネル判断を支持する(5.203)。

4. 補助金の特定性

(1) 補助金制度の同定と補助金協定 2.1 条(c)最終文の要件との関係

本件履行確認パネルは、米国の履行措置が中国の補助金制度(subsidy programmes)を十分に同定しておらず、補助金協定 2.1 条に違反すると判断した。これに対して米国は、原審では

2.1 条(c)最終文の「経済活動の多様性の程度及び補助金制度を運用している期間の長さを考慮する」という要件につき違反が認定されたのであり、補助金制度そのものの同定に関しては原審は何ら勧告しておらず履行確認手続の対象になっていないと主張する(5.208)。

原審のパネルは、適切な対価を下回る価格での投入物の供給が一貫して行われていれば、それは特定性の有無を分析する対象となる補助金制度の同定として十分な根拠になると述べた(ただし同時に、米商務省の決定は 2.1 条(c)最終文の要件を満たさないと判断した)。これに対して中国が上訴し、原審上級委は、原審パネルが米商務省決定の関連する記述を特定の参照しないまま判断を下したことは不適切であるとしてパネル判断を取り消した(すでに他の論点において 2.1 条違反が確定していたため、上級委はこの点に関してみずから分析を補完・完遂する必要はないとした)(5.210)。つまり、原審では、米商務省が中国の補助金制度を適切に同定したかという点は未解決のまま残され、裁定がなされていないので、中国がこの履行確認手続において当該問題を再び主張することは妨げられない(5.211)。また、2.1 条(c)最終文の要件は、補助金制度の同定と不可分に結び付いているのであり、両者を区別して最終文の違反の有無だけを審査対象とすべきだという米国の主張は失当である(5.214-5.215)。

(2) 補助金制度の同定に関するパネル判断の当否

履行確認パネルは、補助金給付の計画やスキームの存在を示すような中国の体系的性質の行動(systematic nature of actions)を米商務省は立証していないと述べる。米商務省の持つ情報からは、投入物に関する継続的な取引の存在は明らかであるが、それらの取引が何らかの計画やスキームに従って行われているか否か、またそれらがどれほどの期間にわたり存続しているかに関し、米商務省は説明を行っていない。それゆえパネルは、中国における補助金制度の存在に関して米国の履行措置は十分な説明を提示しているとは言えず、補助金制度の運用期間を考慮するという 2.1 条(c)の要件に違反すると判示した(5.219)。

これに対して米国は、投入物の生産者である公的機関は分野ごとの目標を達成するための産業計画に基づいて行動しており、この点に関する米商務省の認定は補助金制度の存在の説明として重要な部分であるにもかかわらず、パネルはこれを考慮しなかったと主張する(5.234)。しかし、パネルの見解は、そうした一般的な認定ではなく各々の投入物の供給について補助金制度の存在を論証する必要があったということである(5.235)。また、公的機関性などの他の論点における証拠や認定を用いて補助金制度の存在に関する説明の不足を埋めることは、調査当局自身が行うべき事柄である(パネルがそれを行えば、調査当局の決定を置き換える新規の審査となり、審査基準として適切ではない)(5.239)。以上より、パネルの判断を支持する(5.241)。

5. 個別意見

(1) 公的機関性

そもそも、米国—AD・CVD 事件において上級委が、公的機関という語を政府権限の行使として定義したのが誤りであった。それは公的機関を同定する 1 つの方法ではあるが、唯一の方法ではない(5.245)。政府がある組織を「支配(control)」する能力を有しているのであれば、その段階で補助金協定上の公的機関には該当しうると考え、実際に公的機関として認定するうえでそれ以外にどのような要素を考慮するかは調査当局の裁量に委ねるべきである(5.247)。

(2) 補助金の利益

多数意見は、国内価格が歪曲されているか否かを判断する手法は定性的な分析も含めて様々なものがあり得ると述べつつ、実際には米商務省による詳細な定性的分析を退け、常に定量的分析を要求するような態度を示している(5.251)。本件で米商務省は、国有企業が持つ高い市場シェアをはじめ多様な要因を検討しており、また、なぜ価格に着目した分析が行えないのかについても説明をしている(5.252)。米商務省によれば、中国における政府介入は、少なくとも価格に関する企業の決定を歪曲する程度に市場競争を阻害している(5.255)。中国の国内価格に関する情報につき、米商務省は検討したうえで退けたのである(5.263)。こうした米商務省による定性的分析を正しく評価せず退けた履行確認パネル及び多数意見の判断は誤りである(5.268o)。

(3) 補助金の特定性

補助金協定 2.1 条の下で扱われるべき唯一の問題は、補助金に特定性があるか否かであり、補助金じたいの存否に関して改めて検討を行う必要はない(5.271)。多数意見は、補助金給付が体系的な計画やスキームに基づき行われていることの十分な説明を調査当局に求めるが、それは補助金協定 2.1 条に規定されていない要件を課すものであり、妥当ではない(5.274)。

III. 解説

1. 公的機関の認定基準について

(1) 先例における判断

補助金協定 1.1 条では、補助金の交付主体として、「政府」に加えて「公的機関」が挙げられている。この点、特に中国のように国家資本主義体制をとり政府が市場に深く関与している国では、政府機関ではない国有企業等の主体が政策上の役割を遂行する場合も多い。そうした国有企業等から経済的な恩恵を受けた民間の生産者の産品に対し、米国などは 2000 年代以降、補助金相殺関税を頻繁に発動するようになった。そこでは、国有企業等は公的機関であるため、その行動は補助金協定の規律の対象となるとの論理が用いられてい

るが、中国はこれに反論し、WTO 紛争事例のなかで公的機関の認定基準が争われることになった。

この問題に関して重要な先例的判断を示したのが米国—AD・CVD 事件である。同事件において上級委は、ある組織が公的機関であるか否かを判断するための基準として、「政府権限の保有・行使・移転(an entity that possesses, exercises or is vested with government authority)」を挙げた³。この事件において米国側は、ある組織の株式の過半数を政府が保有している場合には、その事実のみをもって当該組織を公的機関として認定できるようにすべきだという、形式的な所有関係(ownership)に着目した基準を主張していたが、上級委はこれを退け、より実質的な要素を考慮して認定を行うよう求めたのである。

なお、「政府権限の保有・行使・移転」の有無を判定するための方法として、上級委は次のようなアプローチを提示している⁴。(i)法令がある組織に対して明示的に権限を付与している場合には、それにより直ちに当該組織を公的機関として認定することができる。(ii)そうした明示的な権限付与がなくとも、ある組織が「実際に政府機能を行行使している(an entity is, in fact, exercising governmental functions)」場合には、それは政府権限を有していることの証拠になりうる。(iii)政府がある組織及びその活動に対して「有意味な支配(meaningful control)」を行行使している場合には、それは当該組織が政府権限を有し、かかる権限を政府機能の遂行のために行使していることの証拠になりうる。

上級委によれば、この「有意味な支配」は、政府による過半数株式の所有といった形式的な結び付きを示すだけでは立証されたことにならないが、もし政府による支配の形式的な指標が多数示され、かつそうした支配が有意味に行使されている証拠があれば、当該組織が政府権限を行行使しているという「推定」を働かせることが許される⁵。調査当局は、ある組織が公的機関か否かを認定するに当たっては、当該組織の関連するあらゆる特徴に適切な考慮を払わなければならないのであり、ある 1 つの特徴に排他的ないし不適切に焦点を当て、他の関連しうる特徴には考慮を払わないという態度は許されない⁶。したがって、政府がある組織を「支配」していることを示す分析を行っただけでは、公的機関性の立証としては不十分である。

「有意味な支配」概念については、その後、米国—炭素鋼相殺関税事件においてさらに意味が明確化された。同事件の上級委によれば、「有意味な支配」とは、政府による支配が単に「存在」することではなく、ある組織及びその活動に対する支配を政府が「行使(exercise)」していることを意味する⁷。同事件で米商務省は、政府による支配の存在を示す幾つかの形式的な指標（株式保有や役員任命権など）を検討しただけでインドの国有企業を公的機関

³ *United States — Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, Appellate Body Report, 11 March 2011, WT/DS379/AB/R, para.317.

⁴ *Ibid.*, para.318.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, para.319.

⁷ *United States — Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India*, Appellate Body Report, 8 December 2014, WT/DS436/AB/R, para.4.37.

として認定し、そうした支配が実際に政府機能の遂行に結び付いているかについては検討しなかった⁸。パネルはこの米商務省の認定を支持したが、上級委はそれを覆し、こうした認定方法では、ある組織の「行動」に関して政府が有意味な支配を実際に「行使」していることの立証にはならないと述べた⁹。

以上のように、先例法理において公的機関の認定基準の中核をなしているのは「政府権限の保有・行使・移転」の有無である。もし法令による明示的な権限の付与があれば公的機関であることは確実に立証しうるが、中国のような国家資本主義体制の下では、そうした法令上の明確な権限付与によらずに、国有企業等が政策上の役割を果たすケースも多い。そうした場合には、当該組織が「実際に政府機能を行行使している」事実をもって政府権限の保有の証拠とすることもできるが、他国における国有企業等の実際の活動の態様やその社会的位置づけについて常に正確かつ十分な情報を入手しうるとは限らず、またある事柄が当該国において「政府機能」に含まれるか否かという抽象的な問題を正面から分析・考察することは、調査当局にとって過大な負担となるであろう。

したがって、実践的には、ある組織に対して政府が「有意味な支配」を行行使しているという事実から、当該組織が政府権限を保有していることをいわば間接的に立証する方法が、調査当局としては最も依拠しやすいのではないと思われる。実際に米商務省も、米国—AD・CVD 事件以降、公的機関性の認定基準として専ら「有意味な支配」概念を用いるようになった。もっとも、そこでの米商務省の分析スタイルは、政府による株式保有などの静態的・形式的な「所有」の側面に重点を置くものであり、これは上述のように米国—炭素鋼相殺関税事件において不適切であると判断された。調査当局は、ある組織の行動に対し政府が有意味な支配を実際に行使しているかどうかを分析し、それを踏まえて、当該組織が実態として政府機能を遂行していることを立証しなければならないのである。したがって、「有意味な支配」の分析では、組織上の所有関係の記述にとどまらず、政府が当該組織に対していかなる現実的な影響力を行使し、それが当該組織の行動をどこまで方向づけているかについて、実質的な説明を行うことが求められる。また、政府による「有意味な支配」を適切に論証できたとしても、そこから直ちに当該組織が公的機関であるという結論を導いてはならず、他の関連する要素や証拠にも適切な考慮を払い、全体的に見て「政府権限の保有・行使・移転」があると言えるかを最後に考察しなければならない¹⁰。

(2) 本件における米商務省の公的機関分析について

本件で米商務省がとった履行措置における公的機関分析の内容については、上級委報告書の中で詳しく説明されている(paras.5.52-5.60)。それによれば、米商務省は履行措置として行った12件の相殺関税調査の全てにおいて、公的機関メモを判断材料に用いている。公的

⁸ *Ibid.*, paras.4.42-4.43.

⁹ *Ibid.*, para.4.54.

¹⁰ *Ibid.*, para.4.36 は、政府が「有意味な支配」を及ぼしている組織の全てが公的機関であると解するのは誤りであると述べる。

機関メモは、中国政府がみずから出資する企業で果たしている役割を査定するため、中国における統治と国家機能の体系を考察したものであり、とりわけ、それらの企業に対する政府の「有意味な支配」の有無を検討している。同メモによれば、「有意味な支配」とは、政府権限及び政府機能の保有または行使に関連する支配を指し、政府による所有(ownership)はかかる分析において依然として重要な要素をなす。

そのうえで公的機関メモは、中国政府は経済における国家部門の指導的役割を維持するという政府目的を遂行するために国家出資企業を道具として利用しており、それらの企業に対して「有意味な支配」を行使していると結論づける。この見解は、政府による支配を示す様々な指標に基づいて導かれたものである（企業に対する直接・間接の利益の付与、政策目的の促進に向けて企業を行動させるインセンティブの提供、支配を維持する手段としての所有水準の維持、国有企業を道具とした市場競争の管理、国務院国有資産監督管理委員会による国有企業の監督、国家部門の企業における任命権の管理、企業内の共産党委員会の存在など）。

個別の企業の公的機関性について、公的機関メモは次の3つのカテゴリに照らして認定を行っている。(i)政府が完全にまたは支配的に所有する企業は、政府が「有意味な支配」を行使していると言えるため、公的機関である。(ii)政府が大きな割合を所有し、社会主義市場経済の維持のために道具として利用される企業は公的機関である。(iii)政府がわずかしき所有しない、あるいは全く所有しない企業であっても、事案ごとに分析し、政府が「有意味な支配」を及ぼしていると言えれば公的機関である。

以上のように、本件履行措置で用いられた公的機関メモは、中国の国有企業が公的機関としての性格を持つことを、政府による「有意味な支配」を根拠に論証しようとしている。しかし、そこでの「有意味な支配」の判断基準は、依然として政府による所有に大きな比重を置くものであり、所有の水準が低ければ他の要因も考慮して分析を行うものの、政府が大部分を所有するような場合には直ちに当該企業の公的機関性を認定している。このように形式的な所有構造に専ら着目し、実質的な支配の行使の態様を詳細に分析しないアプローチは、先例において繰り返し不適切とされてきたものである。本件履行確認手続では、中国が、米商務省による「有意味な支配」概念の捉え方は不適切であるとの主張も行っていたが、他の前提的な論点（資金面での貢献と政府機能の行使との間の関連性の立証）に関する中国の見解が認められなかったため、上級委はこの問題について何ら判断を示さなかった¹¹。ただ、仮に上級委が審査を行っていたら、米商務省による公的機関の認定が協定不整合であると判断される可能性は高かったように思われる。

¹¹ 履行確認パネルでは、米国による「有意味な支配」の認定は、調査対象となる組織と政府との関係を様々な角度から分析するものであり、妥当なものであると判断されていた。ただし同パネルは、かかる「有意味な支配」は公的機関性を評価する際の証拠の1つにすぎず、公的機関性を立証するためには政府権限の行使の有無を検討する必要があると述べており、やはり従来の先例と同様のスタンスを崩していないと思われる。(WT/DS437/RW, para.7.71)

(3) 資金面での貢献と政府機能の行使との間の関連性

本件で上級委は、調査当局がある組織を公的機関であると認定する際には、問題とされている資金面での貢献と当該組織による政府機能の行使との間にいかなる関連性があるかを立証することは必ずしも求められないというパネル判断を支持した。

しかし、公的機関として認定される組織は、もともと政府そのものではない以上、その組織の行為すべてが公的性格を持つとは限らない。それゆえ、仮に国有企業がある分野の活動において政府機能を行行使しているとしても、当該国有企業が資金面での貢献を行っている他の分野では政府機能の行使に相当する活動は見られないということもあり得るだろう¹²。

上述のように、諸先例において上級委は、公的機関の認定に当たっては組織の静態的・形式的な所有構造ではなく、実際に当該組織がいかなる政府機能を行行使しているかという行為ベースの分析を行うよう求めてきた。米国—炭素鋼相殺関税事件の上級委は、「ある組織の行動(conduct)が公的機関の行動であるか否かは、それぞれの事案の内容に基づき決定されねばならない」(para.4.43)と述べており、各事件の文脈において問題となる特定の行為に関して公的機関性を分析するよう求めているように見える。これに対して本件の上級委は、「公的機関であると認定された組織の作為・不作為は、各行為の性格とは無関係に、その全てが当該国に帰属する」(para.5.100)と述べるなど、公的機関性を組織ベースで把握するという、先例法理と齟齬をきたす考え方をとっているように思われる。

すでに上級委がこうした解釈を示してしまったため、今後それを争うことは難しいものの、調査当局としては、政府機能の行使の有無を検討する際、問題となっている資金的貢献の行為に即して分析を行った方が、従来の先例法理の考え方から逸脱するリスクを低下させ、また説明の整合性・合理性を確保するうえで望ましいであろう¹³。

2. 補助金利益の算定における国内価格の不使用

補助金協定 14 条(d)によれば、政府による物品・役務の提供等が受給者に利益をもたらすか否かは、その国における当該物品・役務についての市場の一般的状況との比較において

¹² 米国—AD・CVD 事件上級委は、「ある組織が、公的機関であることを示す特徴と、私的団体であることを示す特徴とを同時に持っていることもあり得る」と述べる(para.318)。

¹³ こうした行為ベースの立証を行おうとすれば、一般に調査当局は、組織ベースの立証を行う場合よりも重い負担を強いられることになる。もっとも、これまでパネル・上級委によって補助金相殺措置が協定違反とされてきた事例では、「政府権限の行使」に係る調査当局の認定そのものを内容面で退けるというよりは、関連する諸要素を適切に考慮に入れないなどの外形的な理由によるものが多かった。したがって、関連する諸要素に適切に言及したうえで、調査当局が妥当と考える「政府権限の行使」の証拠を説得的に説明できれば、パネル・上級委は（審査基準の問題として）その中身にまで深く踏み込むことはせず、協定整合的な措置であると判断するよう思われる。

判断される。ただし、当該物品・役務の価格が政府の市場介入等により歪曲されている場合には、そうした国内価格を使用せず、代わりに適当な他国の価格に依拠することが先例により認められてきた。この点も、特に中国のような国家資本主義体制の下では国内価格が一般に歪曲されているとして、米国等が国外ベンチマークを使用する方針をとってきたため、中国との間で論争を引き起こすことになった。

本件の履行確認パネルは、米商務省が中国政府の市場への関与という事実のみを根拠に国内価格の不使用を決定し、政府介入がどのように価格歪曲をもたらしたのか説明がなされていない点で補助金協定 14 条(d)に違反するとした。これに対し米国は、そもそも市場で決定された価格が国内に存在しない状況では、価格歪曲が発生するに至る経緯を定量的に解明することは不可能であると批判する。しかし上級委は、価格歪曲を立証するための手法は必ずしも定量的なものでなくともよく、価格比較法や反実仮想分析、状況によっては定性的分析も用いることができると述べた。したがって、各事案の状況に応じた合理的な理由が伴っていれば、調査当局はみずから適切と考える分析手法を採用することができる。

ただし、たとえそうした形で定性的分析等を用いるにせよ、かかる分析のゴールが常に「価格歪曲」の存在を示すことである点には留意しなければならない。仮に政府による市場介入が顕著であったとしても、そのことと国内価格の歪曲が生じていることとは必ずしも同義ではない。したがって、政府介入がいかに市場に影響を与えているかに関する分析をどれほど積み上げたとしても、それにより正常な価格が失われているということまで論証するのではなければ、国内価格を使用しないことの説明としては不十分である。本件に付された個別意見は、米商務省の決定では定性的分析が入念になされていることを指摘するが、そうした分析の大部分はやはり政府介入の態様に関するものであると考えられ、それが価格の歪曲へと帰結する論理的な連関を明らかにしていない点で、やはり説明は未完成であると言わざるを得ないのである。

なお、本件で米国は、すでに原審上級委の段階で、いくら政府関係機関が市場で優越的な地位やシェアを占めているとしても、その事実だけから価格歪曲の結論を導いてはならず、あくまでも個別の事案ごとに当該価格の市場的性格を検討しなければならないと指摘されていた。にもかかわらず履行措置においても原措置とそれほど変わらない判断手法を用いたのは、価格の分析に踏み込めば米国の望まない結果が出るという見通しがあったか、あるいは価格の分析を行ううえで必要な情報が十分に収集できなかった、といった理由であろうと思われる。特に後者は、透明性に欠ける他国市場を分析する際に調査当局が常に直面する問題であろう。

情報不足に対処する 1 つの手段は、もちろん質問状により相手国政府等に情報提供を求めることであるが、本件で米商務省は中国政府から得た情報を十分な理由説明なく不採用としており、この点も上級委から問題視されている。上級委によれば、調査当局は、関係者から提示された手法・主張・証拠を分析し、政府介入による価格歪曲の存在がそこから論証できるか否かをそれぞれ評価する必要がある。逆に言えば、そうした誠実かつ公平な

検討を加えたうえで、なお信頼性に乏しいと判断される情報は捨象し、他の知ることができた事実(facts available (FA))に依拠することは許容されるのであり、情報が十分ではない状況のなかでも価格歪曲に関する一貫した論理を組み立てる余地はあろう。

パネル・上級委は、証拠に関するみずからの評価をもって調査当局の評価と置き換えるような内容面での新規審査(*de novo review*)を行うわけではなく、調査当局の決定が不適切な構成をとっていないかを外形的にチェックすることが主たる役割となる（特定の要素のみに依拠した結論の導出や、公平性を欠く証拠の取扱いについて非難する）。したがって、調査当局は科学的な意味で完璧な論証を追求する必要はなく、得られた証拠から引き出しうる限りでもっともらしい説明を提示できればそれで十分である。情報の収集をどこまで徹底して行うべきかについては、こうした審査基準やFAの仕組みとの兼ね合いにおいて判断することになる。