

【はじめに】

鉄鋼貿易は長く、ヨーロッパ諸国からの輸入品を中心にアメリカで問題を引き起こし、アメリカと諸国の間で協調と衝突が繰り返されてきた（注1）。アメリカが、これらの国からの鉄鋼輸入に対してとってきた手段として国際通商法上注目に値するのは、反ダンピング税および相殺関税の賦課である。本件では、ヨーロッパから輸入された鉄鋼製品に対する相殺関税賦課が問題になった。

特に本件パネルでは、ヨーロッパ政府が鉄鋼産業に対してとったさまざまな助成措置を相殺関税賦課適合性をもつ政府補助金と捉えることの適否が中心的論点となり、そのためアメリカが補助金認定または補助金額算定上採用する重要な措置の一般協定または補助金・相殺措置協定上の評価が真っ向から問われた。

【事実の概要】

1992年5月8日、アメリカ商務省（DOC）は、フランス、ドイツ及びイギリス製の鉄鋼製品について相殺関税調査を開始した。5月28日、アメリカ国際貿易委員会（ITC）は、アメリカの産業が当該輸入によって実質的な被害を受けていることを示す合理的な徴表がある旨の仮の決定を行った。DOCの仮の決定、また最終決定は、それぞれ1992年9月17日、1993年1月27日に公表された。ITCの最終決定が3月17日に公表された後、相殺関税賦課命令が3月22日に公示された。

ECは、1月27日のDOCの最終決定をめぐってガット理事会に対して申立を行った。

相殺関税が問題になったのは次の企業の製品について、また次の事項についてである。

〔フランス〕Usinor Sacilorはフランスに本社をもつ多国籍企業であり、1986年にともにフランス国営企業であったUsinorとSacilorが合併して設立された持ち株会社である。アメリカがUsinor Sacilorに対する補助金と認定したのは、フランス政府の出資、フランス政府からの補助金（定期的なもの及び一回限りのもの）及び長期貸付金である。

〔ドイツ〕Saarstahl AGは、1971年から1989年にかけて、数度にわたって再建計画を実施し、最終的には1989年4月にUsinor Sacilorの子会社であるDillingerと合併し、DHS-Dillinger Huette Saarstahl AGの子会社となった。アメリカ政府は、この合

併に当たって、連邦政府及びSaarland政府の新会社に対するSaarstahlの債務免除、合併交渉時のSaarland政府の要請に基づく民間銀行のSaarstahlに対する債務免除、及びE C S Cの鉄鋼関連失業労働者助成プログラムに関連して出捐されたドイツ政府補助金を政府補助金と認定した。

[イギリス] United Engineering Steels Limited (U E S) は、1986年にイギリスの国営企業である British Steel Corporation (B S C) と民間企業である Guest, Keen & Nettlefolds (G K N) の合併会社として、両社から生産設備等を現物出資を受けて設立された。B S Cは、1970年代後半から合併会社の設立までの間に、地域開発基金から補助金を、また政府から2度の出資を得た。またこの間にU E Sは借入金の一部の債務免除を受けた。アメリカ政府はこれらのB S Cへの補助金がU E Sに移転したとして、U E Sの補助金と認定した。E Cは、パネルに対して下記の8項目について、アメリカの行為が補助金・相殺措置協定（以下、「協定」とよぶ）1条及び4条2項に反することの確認およびアメリカが協定に合致するように規則及び慣行を変えるように委員会に対して勧告することを求めた。それに対して、アメリカは、アメリカの相殺関税賦課行為が完全に協定に合致することを確認するように求めた。

①ドイツのケースにおける民間銀行の債務免除の補助金認定、②イギリスのケースにおけるB S CからU E Sへの補助金移転認定、③フランス及びイギリスのケースにおける政府出資の補助金認定、④フランスのケースにおける貸付金の補助金認定、⑤フランスのケースにおける恣意的な基準金利の設定、⑥フランスのケースにおける補助金の国内生産品のみへの配賦、⑦全ケースにおける補助金の恣意的に選択された15年間への配賦、⑧全ケースにおける定率配賦法 (declining balance) に基づく補助金の再計算。

なお、D O Cは、イギリスのケースについて、I T Cの計算方法の破棄を求めて、国際貿易裁判所に控訴したが、パネル手続ではI T Cの判断に立って主張した（注2）。

両者の主張は次の通りである。

1. 総論

E C：協定4条2項は、言葉の自然の意味に従えば、相殺関税の決定前に補助金の決定を要求しており、また補助金のためには財政的支出を要する。補助金の決定はすべての関係する事実に基づかなければならず、推定によることはできない。民間銀行の債務免除（ドイツのケース）や現物出資（イギリスのケース）等ではそもそも補助金が存在しない。

米国：協定4条2項は、補助金の決定手続または補助金の計算方法ではなく、相殺関税の

徴収のみを規律する。補助金について、一般協定または協定上の定義またはガイドラインはなく、財政的支出を要するとする根拠はない。アメリカはすべての関係する事実を検討しており、推定の利用は事実の認定方法としてのものであり、E Cの主張との相違は、もっぱら補助金の算定方式、協定解釈、証拠の採用方式に関わる。

E C：パネルは、解釈規則に則って協定解釈を行うべきである。

米国：パネルは、各国当局の解釈が合理性をもつかどうかのみを調査すべきであって、協定文言が曖昧なときに唯一の協定解釈を提示すべきではない。

2. 民間銀行による債務免除

E C：私人の行為は補助金には該当せず、政府は当該民間銀行に対して補助金を交付せず、債務免除を強制せず、また債務免除の原因となる債務保証をしたわけでもない。民間銀行の債務免除は政府の助成とは無関係であり、私人の資金援助は補助金に該当せず、また協定8、9、10条からは政府と企業の単なる並行的行動ではなく政府の介入が補助金該当性の前提になるが、この民間銀行の債務免除は政府に強制されたものではない。政府による流動性の確保 (liquidity assurance) は曖昧な内容しかもたず、保証には当たらない。

米国：民間銀行の債務免除がSaarstahlの再建計画の条件を構成し、また政府がSaarstahlの将来の流動性を保証するという意味で、政府が民間銀行の債務免除を主導した。協定は「間接的な」補助金交付を想定しており、政府の介入によるこの種の行動を補助金のカテゴリーに含めないとは規定していない。私人による債務免除に政府の強制は必要なく、政府の行為なしでも債務免除が実行されたというのであれば、それは補助金には該当しないが、この点を立証する証拠は示されていない。

3. 補助金既交付企業の資産売却

E C：U E Sは、B S Cに補助金が交付された資産を市場価格で購入している以上、補助金は売却企業に残存しており、D O CはU E Sが既交付補助金から利益を得たことを説明していない。

米：この点は一般協定または協定上明確な規律のない事項であり、非合理と判断されない限り各国の判断は覆されるべきではない。独立主体間の取引ということが自動的に補助金の移転の不存在を意味せず、補助金は譲渡資産にも分配された。

4. 資本調達力 (equityworthiness)

(1) 「合理的な民間投資家 (reasonable private investor)」基準

E C：「合理的な民間投資家」基準は、外部投資家を念頭におくが、フランス等は内部投

資家であり、また企業の「資本調達力」の判断は商業的な考慮という限られた点のみに基づいており、すべての関係する経済状況が考慮されておらず、DOCは本来の補助金よりも高い相殺関税を課している、協定4条2項に反する。本件では長期間にわたって破綻の可能性がなければ、民間投資家よりも低い配当で足りる「政府投資家」基準を採用すべきであり、相殺関税の対象額は政府の負担したコストによって計算すべきである。

米国：政府出資は協定の規律しない事項であり、その意味では一定の民間出資がない場合は、政府出資をすべて補助金と判断することも許されるが、米国政府は投資が商業的な考慮（合理的な期間にわたって合理的な配当を行う力の有無の判断）と整合的に実施されたかどうかによって「資本調達力」を決定し、「資本調達力」がある場合には、補助金とは判断しない。補助金交付は公共目的によって正当化されるが、公共目的の有無が補助金該当性を減ずるとは考えない。外部投資家か内部投資家かはこの判断に当たって意味がない。また政策の合理性を基準にすればすべての補助金は相殺不可能になり、またECの主張する「合理的な政府投資家（reasonable government investor）」の基準は、協定の採用するものではない。

（i）判断要素の不十分性

EC：たとえDOCのいう「合理的な民間投資家」基準を採用したとしても、DOCの判断は、過去の企業行動を示す企業の貸借対照表等の財務的な指標に過度に依存しており、将来性を示す指標を考慮しておらず、投資家の判断を反映しない。また将来性に関する指標を考慮したフランスのケースでは、投資家がリスクをとらないと仮定して議論しており、「合理的な民間投資家」基準と一貫しないし、またそれをも含むものであるとすれば、それは基準として恣意的である。

米国：考慮すべき要素について重点の置き方が違うことは協定違反には当たらず、また協定は考慮した要素をすべて決定に付記しなければならないことを求めている。イギリスのケースでは、被告がこの点については論及していない。「合理的な民間投資家」基準は、リスクをとらないというのではなく、リスクを合理的に判断することを意味する。またDOCは、対象企業の将来性が良いとは判断していない。

（ii）内部投資家の観点の欠如

EC：フランスやイギリスのケースでは、政府は内部投資家であり、内部投資家は外部投資家が投資をしない場合でも、既出資を守るために追加投資を行うことがあり、また企業の将来性について外部投資家よりも熟知しているためにリスクを的確に判断できる。その

ために、外部投資家ほど大きな報酬を要求しない。アメリカは内部投資家の観点を採用しておらず、経済的現実を無視した。

米国：経済理論は、内部投資家と外部投資家を区別しないことを説く。またパネルは、採用した基準が合理的か否かを判断すればよい。

（2）政府出資の補助金計算への繰り入れ

EC：政府出資は贈与ではない、また実際Usinor Sacilorは1988年から91年まで配当を行った。

米国：資本調達力のない企業は政府出資がなければ民間から出資を得ることはできなかった以上、政府出資は政府から得た利益である。

5. 融資調達力（creditworthiness）

下記に記したものの以外は、資本調達力と同じ議論が展開された。

EC：フランスのケースにおいて、DOCは、IMF統計から得た短期の最高金利にリスク分を加算したものを基準金利として、補助金を計算したが、この金利は長期または中期の実際の融資で使用されているものではなく、またリスク加算分は実際上の根拠を欠き、基準金利として用いるのは適切ではない。被告が提示し、また従来DOCも基準金利として用いてきたTMO-OECD金利が、実際の平均金利を表しており、これこそ採用すべき基準である。

米国：IMF統計は実際の取引金利に近似した数字を示しており短期貸付の最高金利を示すとの証拠はなく、また被告人は調査手続において十分な資料を出していない以上、被告やパネル当事国が政府機関の依拠した情報に対して不服を述べることはできない。IMF統計の使用は合理的であり、協定に反しない。TMO-OECD金利は、融資調達力を欠く企業に対しては適当な金利とは言えない。リスク加算分は、DOCの長期にわたる慣行に則ったもので恣意的なものではない。当事国が、調査機関に提出されなかった情報をパネルに自由に出すことは許されない。

6. 製造物への補助金の配賦

EC：DOCはUsinor Sacilorの全補助金を国内製造製品のみに配賦したが、これは一般協定6条3項、協定4条2項に反する。DOCは、補助金額が低額であることの立証責任を被告に課したが、これは推定を使ったものであり、協定およびポークパネルの法理に反する。フランス政府の回答等から補助金を国内生産品に結びつけることはできない。補助金額決定には十分な理由が記載されなければならないが、DOCの決定にはすべての関係

事情の考慮等はいっさい記載されていない。

米国：補助金配賦について推定を用いたのではなく、フランス政府がUsinor Sacilor社の国内生産を奨励する為に補助金を交付したというのは、フランス政府からの質問状の回答等すべての関係事情から判断した。「推定」は一方の当事者に立証責任を課すものであり、真実の発見に有効な方法であり、協定に抵触しない。

7. 補助金の15年間の配賦

EC：一回限りの補助金を15年間に配賦したことは、一般協定4条3項、協定4条2項及び「償還と償却に関するガイドライン」に反する。配賦年数は合理的なものでなければならないが、15年配賦ルールは、30年以上前のアメリカ企業についてのデータに基づくものであって、本件企業に即したのではなく、行政上の便宜のみを考慮する恣意的なものである。

米国：協定上は、補助金額の計算に関する了解はない。ガイドラインは、受諾可能な計算方法を規定するが、合理的な計算方法はガイドライン記載のものに限定される趣旨ではない。ガイドライン3.23項は、調査企業に即した期間を用いるべきであるとしているのではない。鉄鋼産業の設備の償却期間は、全世界的にそれほど異なっておらず、15年間は合理的な期間である。被告も配賦期間を15年とすることに同意した。

8. 定率配賦法

EC：定率配賦法で用いる通常金利にリスク分を加算したが、これは補助金額を実際の補助金額より多くし、実際以上のCVDを課すことになり、一般協定6条3項及び協定4条2項に反する。

米国：補助金額の計算法については、一般協定、協定またはガイドライン上に規定はなく、合理的な方法であれば許容される。米国が採用した方法は、金銭の時間的価値を考慮したものであって経済的に合理的な方法である。

なお、本パネルでは、ブラジル、カナダ、日本が、それぞれ、計算法、パネル権限、補助金交付資産の譲渡、政府出資、出資調達力、民間銀行の債務免除（以上ブラジル）、補助金交付資産の譲渡（以上カナダ）、CVD課税の例外性、課税機関の立証責任、補助金交付資産の譲渡、償却年数（以上日本）について、ECの立場に賛同する意見を表明した。

【報告の要旨】

I. 総論

1. 4条2項は、補助金の存在の決定に関わるのではなく、補助金の存在を前提として相殺関税の最大額の問題のみに関わる。したがって、署名国が決定した補助金額を越える相殺関税を課した場合のみ、4条2項に違反する。

2. 事実の推定については、DOCの決定が推定に基づくものか、また推定に基づく場合は、その推定が協定に反するかどうかを検討しなければならない。

3. [standard of review] パネルの審査方法は、国際慣習法と「合理性」基準によって導かれなければならない。合理性とは、パネルが決定の基礎にある事実について意味ある審査を行い、他方新規の検証（de novo examination）を行わないことである。この方法は国内法上の基準を単に移し変えたものではない。

II. 各論

1. DOCが15年間の償却資産に対して補助金を配賦することは、フランスのケースについては協定4条2項に反するが、イギリス及びドイツのケースについては反しない。

：[フランスのケース] 補助金の複数年度への配賦については協定上規定はないが、1985年に補助金・相殺措置委員会が作成した「償還と償却に関するガイドライン」に該当規定があり、配賦年数の許容される合理的な決定方法についての協定署名国間の了解として、当該ガイドラインとの整合性を検討することは妥当である。

争点は、ガイドライン3.2パラグラフを個別企業単位の償却年数を採用しなければならないか、または産業単位のように合理的な年数を採用すればよいと解するかである。自然な意味に従って該当規定を解釈すれば、調査対象企業について合理的な資産の耐用年限を設定しなければならないということであり、調査対象企業について耐用年限の実際の平均年数を調査した結果を用いなければならないということではない。従って、DOCが企業単位の調査を行わずに補助金の配賦年数を決めたという事実だけでは、ガイドラインの3.2パラグラフ違反にはならない。DOCの15年配賦に対してDOCが理由を付すことは義務づけられていないが、理由を明示していないために、パネルは15年配賦が合理的であると結論することができず、したがってDOCが協定4条2項に合致していたと判断することはできない。

[イギリスのケース] 資産の平均耐用年数に基づいて補助金の複数年への配賦を行うこと

に疑問が呈されているが、このこと自身は「償還と償却に関するガイドライン」上許されており、またDOCが採用した15年という平均耐用年数に対して疑問が提起されていない以上、DOCが配賦年数の理由を明示しなかったことは協定4条2項に反しない。

〔ドイツのケース〕ドイツからの輸入品に対する補助金の15年配賦については、ECはその合理性を疑うに足る証拠を示さず、また被告も調査期間にその点を問題にしなかった以上、15年が補助金の配賦期間として合理的な期間ではないと判断することはできない。

2. DOCが定率配賦法 (declining balance) を適用したことは協定4条2項に反しない。

：定率配賦法とは、「補助金額の決定→割引率 (discount rate) の決定→利益の決定」という方式のことをいい、この方式では補助金受領時点の額が後年の額より大きくなる。協定は補助金の複数年への配賦を規定していない。割引率の使用は補助金の名目額を越える相殺関税額の賦課となり、協定4条2項に反すると主張されるが、協定4条2項は、補助金の価値、量を越えて相殺関税を賦課してはいけないと定めているだけであり、時間の要素を加えて正味の価値を計算することを排除する趣旨ではなく、協定4条2項に反しない。

3. フランス、イギリス両政府の出資から補助金が発生したかどうかをDOCが決定する際に公共政策の目的を考慮しなかったことは協定に反しない。

：「公的投資家 (public investor)」に対して、「合理的な民間投資家 (reasonable private investor standard)」のみを用いることはすべての関係事実を考慮しなければならないこと (協定4条2項に関するパネル判断) に反するとするが、協定は公共政策目的の考慮を要求していない。

4. フランス、イギリス両政府の出資から補助金が発生したかどうかをDOCが決定する際に内部投資家の視点と外部投資家の視点を区別しなかったことは協定に反しない。

：情報の利用可能性等、状況によっては内部投資家と外部投資家で行動の違いが生まれることはあろうが、本件では内部投資家か外部投資家かで行動の違いが出る事例ではない。

5. フランス政府が供与した貸付から補助金が発生するかどうかを決定する際に、内部貸付者の視点か外部貸付者の視点を区別しなかったことは協定に反しない。

6. DOCが補助金から得られた利益を計算する際の割引率にリスク分を含んだことは協定4条2項に反しない。

：DOCがリスク割増分付きのIMFレートによって補助金額を計算したことは、前者に

ついては、なぜ「知ることができた事実」 (協定2条9項) によったかを十分説明していない。他方リスク割増分については、1984年にDOCが説明しており、また理論的な基礎をもつ。

7. ドイツ産の鉄鋼調査において民間銀行の債務免除を補助金としたことは協定1条、4条2項に反する。

：民間銀行が出した条件のドイツ政府とザールランド政府の受諾が銀行のSaarstahlへの債務免除のための決定的役割を果たしたが、政府の措置に起因し、企業に付加的な利益を与える私企業のいかなる行為も間接的な補助金とみなせるわけではなく、国家が私企業を仲介人 (intermediary) として行動しなければならない。本件での債務免除は銀行の商業的利益から出たものであって、両政府に帰することができるものではなく、私企業の債務免除は間接的な補助金給付とは言えない。1条の注4も補助金の第三者への効果には言及していない。また両政府の債務保証を補助金と考える余地はあるが、DOCの計算はこれに基づいて実施されていない。

8. DOCがBSCからUESに対して生産ユニットを売却したときに補助金が同時に移転した (pass-through) と認定したことは、協定1条、4条2項に反する。

：BSCが補助金を得て創設した特別鉄鋼企業をUESに売却した際に補助金が移転したかどうかを決定するにあたっては、少なくとも売却価格を考慮しなければならないが、DOCはそれを怠っており、それゆえにDOCの認定は基礎を欠く。

9. 補助金調査の際にDOCがBSCの将来性の評価について不十分な説明しかなかったという理由のためにBSCが出資に値しないという認定は、協定1条に反する。

10. Usinor Sacilorについて5. と同様の趣旨で協定1条に反する。

：市場価格がある場合はにおいて、市場価格のない出資については、補助金かどうかの判断は、出資先企業が資本調達力を有するかどうか (equity-worthy) の検証が必要である。

DOCは「合理的な民間投資家」基準を適用した。ECのいうようにDOCが公共政策目的を考慮しなかったからといって協定に反しない。資本調達力をもつかどうかについては、将来性についての判断が必要であり、パネルの有意な審査を可能にするような理由付記を要する。

11. DOCが政府出資を贈与として補助金を計算したことは、協定4条2項に違反し、それゆえ1条に反する。

12. 補助金調査の際に、DOCがUsinor Sacilorの将来性の評価について不十分な説明

しかしなかったという理由のために、Usinor Sacilorが信用力がないと認定したことは、協定1条に反する。

13. フランスからの輸入品の割引率の計算については、DOCが不十分な説明しかなかったという理由によって協定1条に反する。

14. 被告に対して関連証拠を提示する十分な機会を与えることなく、国内生産品に対してのみ補助金を配賦したことは協定1条に反する。

: 被告は世界規模で生産活動を行っており、被告に対して十分説明の機会を与えるべきであった。

【解説】

1. 本件では、補助金の定義（民間銀行による債務免除、国家による企業への出資、補助金交付設備の現物出資）、相殺関税額の計算方法（定率配賦法、割引率を用いた補助金の配賦）、相殺関税賦課手続（賦課決定の理由付記の十分性）について興味ある判断が下された。

2. 従来から政府補助金の本質として、政府の関与と補助金の関係、具体的には、財政コスト（charge on the public account/cost for government）対企業の受益（benefit to the recipient）のいずれに重点をおくのか、換言すれば財政コストが発生しなくとも補助金と言えるかが大きな問題となっていた。本パネルは、この問題について、民間銀行の債務免除の補助金適合性の判断において、政府のコストが必要であると判断したと見るこ

とができる。

国家による企業への出資は、協定11条3項が補助金の「あり得る形態」として挙げられている「政府による株式を通じての資本参加」（以下「政府出資」とよぶ）に該る。しかし、政府出資の形でさまざまな経済分野に関与する例が多い一方、協定は、補助金該当性の具体的な要件を示していない。政府出資を実際に補助金と性格付けるアメリカでは、補助金該当性判断を「資本調達力（equityworthiness）」におき、その有無を民間投資家が投資するかどうかという「合理的な民間投資家」基準によって判断した。ECは、この基準の合理性を真っ向から否定した。パネルは、ECのこのような「公共政策目的」とすることが協定上は要求されないとして、「合理的な民間投資家」基準を容認したと見るこ

とができる。ただし、関連事情の考慮についての理由付記について瑕疵を認定しており、アメリカが現実に用いている「資本調達力」基準の具体的な判断枠組みを全面的に容認し

たわけではない。ECの言うように「公共政策目的」を補助金該当性の消極要件として扱うことは、政府出資の補助金該当性をほぼ一般的に否定することになり、協定11条3項の趣旨に沿うものではなく、この点についてのパネルの判断は首肯しうる。補助金交付設備の現物出資についても判断内容は明晰で一貫していると言うことができる。

3. 相殺関税額の計算方式では、補助金協定の規定するところではないという通説にしたがい、アメリカの採用する方式を一般的には肯定したが、方式の合理性について厳しく理由付記を要求した。パネルは、この判断の実質的根拠を、パネル審査の可能性の保証においたが、パネル審査を根拠に協定上記されていない義務を協定署名国に課すことには無理があろう。

相殺関税額の計算方法について、パネルは「償還と償却に関するガイドライン」に照らして、違法性を判断したが、ガイドラインとしての性格上拘束力の評価が強すぎる嫌いがある。この評価は協定署名国の合意を根拠とするが、署名者の同意がガイドラインとしてのものか、それ以上の拘束力を含意した合意なのかの評価を明確にしておらず、その点で説得力を欠く。

<注>

- 1 Edmond McGovern, *International Trade Regulation* (2nd ed.) (1986), pp. 494-502.
- 2 *American Journal of International Law*, Vol. 88 (1994), pp. 770ff. 参照。

【参考文献】

1. A. Pappalardo, "Public Undertakings," (with comment by M. Coccia and H. Lesguillons), in Jacques H. J. Bourgeois ed., *Subsidies and International Trade* (1991, Kluwer), pp. 123-156
2. 公正貿易センター『日本の補助金相殺関税制度に関する改正の検討』（1994）

（小寺 彰）