



RIETI Discussion Paper Series 11-J-065

世界金融危機下の国家援助と WTO 補助金規律

川瀬 剛志
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所
<http://www.rieti.go.jp/jp/>

世界金融危機下の国家援助と WTO 補助金規律*

川瀬剛志（上智大学／経済産業研究所）**

要 旨

2008 年秋のリーマンショック以後、低迷する世界経済の刺激策として、莫大な公的資金が投入された。このような措置としては、個別産業対策では各国の金融機関救済（bailout）や米国のビッグ 3 に代表される自動車産業支援、より包括的なプログラムでは米国の 2009 年復興再投資法（ARRA）や我が国の産業活力再生法などが挙げられる。また、G20 諸国が実施したエコカー購入助成に代表される消費刺激策、更に貿易金融の拡大等を通じた輸出振興策も実施された。

このような国家援助は危機対策として一定の政策的妥当性を有する一方、その貿易阻害性ゆえに WTO 協定下の補助金・相殺措置協定および GATT・GATS の規律に服するので、相殺関税の対象となり、あるいは協定違反を構成する。WTO の補助金規律はその厚生基準が明確ではないため、規律の外延を個別のプログラムを検討することで明らかにし、協定整合的な危機対策のあり方について示唆を得る。

また、WTO はこれらの措置を、その貿易阻害効果ゆえに、委員会や貿易政策監視機関による多国間監視、更には紛争解決手続によって規律する。こうした出口戦略と危機下における補助金投入の適正化において WTO が果たす役割についても検討する。

本稿は、以上の議論を以て、WTO が「埋め込まれた自由主義」の表象としての補助金規律により適切な政策裁量（policy space）を加盟国に与え、その一方で競争歪曲的な補助金を規律しているか否かにつき、その現状評価と課題を明らかにする。

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

* 本稿は〔独〕経済産業研究所「WTO における補助金規律の総合的研究」プロジェクト（代表：川瀬）の成果の一環である。研究報告・本稿検討会では本プロジェクト委員ならびにオブザーバー各位から有益な示唆を得た。資料調査・翻訳には、石川義道、小場瀬琢磨、西連寺隆行のリサーチアシスタント 3 氏より助力を得た。記して謝意を表する。過誤は筆者に帰する。本稿中に論じた我が国を含む各国政府措置の法的評価の基礎となる事実は、全て公表資料および報道事実に基づく。

** 上智大学法学部教授・経済産業研究所ファカルティフェロー／ts-kawas@sophia.ac.jp

1 はじめに

1.1 世界金融危機への対応と国家援助

米国のいわゆるサブプライムローン問題に端を発し、2008 年秋に始まった世界金融危機の規模は、前米国連邦準備理事会（FBR）議長のグリーンスパン（Alan Greenspan）により「100 年に一度の信用の津波（a once-in-a-century credit tsunami）」と形容されている¹。この証言は、今般の事態がいかに深刻かつ例外的であるかを象徴しているが、むしろ事態は金融にとどまらず、実体経済にも悪影響を及ぼしている。例えば危機後最大の低迷期である 2009 年 6 月における OECD の見通しによれば、2008 年後半～09 年第 1 四半期の実質 GDP は OECD 諸国全体で 7～8% のマイナス成長、失業率も劇的に上昇することが予想され、欧米では 2009 年中には 10% 超、OECD 全体でも 9% 超と示された²。

世界金融危機は実体経済の一部である国際貿易と密接に関連する。まず、貿易は金融危機の拡散経路として作用することが指摘される。グローバル・サプライチェーンの形成によって生産が多国籍化した現代では、企業は国境を越えた相互依存関係を形成する。このような環境下で金融危機による信用収縮によってその一部をなす企業への与信が停止すると、チェーンを形成する他企業の与信に影響することで金融危機が世界大に伝播する³。

また、金融危機によっては貿易量の減少を招くが、特にリーマンショック直後の 2008 年第 4 四半期および 2009 年第 1 四半期は、それぞれ前期比で 26.0%、32.1% の大幅な落ち込みを記録している⁴。この水準は 1929 年の世界大恐慌時のそれを凌ぐ大幅なものであるとされる⁵。このような大幅な「貿易の消失（trade collapse）」の原因はむしろ需要減退にあるが、今回は貿易が世界総生産の縮小を遙かに上回るペースで減少している。これは、グローバル・サプライチェーンによって、最終製品の需要減退は多くの中間財貿易の減少につながり、従前以上に内需減退が貿易縮小に帰結したためであることが指摘されている。

¹ 「グリーンスパン FRB 前議長、『証券化商品、過剰な需要』、下院公聴会証言」日本経済新聞 2008 年 10 月 24 日朝刊 9 面。Sharon Otterman, *Volatile till the Close, Markets End on Upswing*, N.Y. TIMES, Oct. 24, 2008, at B6.

² OECD ECONOMIC OUTLOOK, No. 86, at 6 (2009).

³ Hubert Escaith & Fabien Gonguet, *International Trade and Real Transmission Channels of Financial Shocks in Globalized Production Networks* (WTO, Staff Working Paper ERS-D-2009-06, 2009), available at http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200906_e.pdf. なお本稿で引用している全ての URL は、2011 年 5 月 26 日現在アクセスを確認している。

⁴ OECD ECONOMIC OUTLOOK, No. 86, at 24-25 (2009); OECD ECONOMIC OUTLOOK, No. 84, at 16-17 (2008).

⁵ Calista Cheung & Stéphanie Guichard, *Understanding the World Trade Collapse* 5 (OECD, Economics Department Working Papers No. 729, 2009), available at http://www.oecd-ilibrary.org/understanding-the-world-trade-collapse_5ks8bdvm8g42.pdf?contentType=ns/WorkingPaper&itemId=/content/workingpaper/220821574732&containerItemId=/content/workingpaperseries/18151973&accessItemIds=&mimeType=application/pdf. ただし OECD によれば、対 GDP の輸出入の弾力性は中長期的な数値との比較では高い数値を示しているものの、過去の経済危機や不況に比して妥当な範囲に収まっており、異常値とは認識できないとされる。OECD, *TRADE AND ECONOMIC EFFECTS OF RESPONSES TO THE ECONOMIC CRISIS* 18-24 (2010).

また、これ以外にも、効果は限定的ではあるが、信用収縮による貿易金融の減少および保護主義的措置が貿易減少の原因として挙げられる⁶。

更に、輸出依存度の高い国にとっては、貿易量の減少が経済成長低下自体の要因になる。特にアジアについては、輸出依存度の高い国ほど GDP 下落幅が大きく、マイナス成長の原因としては、むしろ欧米市場の需要減少に伴う貿易の落ち込みのほうが、金融的要因（欧米金融機関のダメージによる資金引き揚げ等）よりも大きなウェイトを占めたことが実証されている⁷。

このような事態に対する政策対応として、内需の囲い込みと輸出促進による雇用維持のため、各国による通商政策手段による介入—すなわち保護主義的措置—が数多く導入された。こうした政策対応の実態は、WTO 事務局が 2009 年 1 月より継続している監視活動の成果により明らかにされている。この監視報告書は、リーマンショック以後の各国の通商介入措置の動向について事務局が取りまとめ、貿易政策監視機関（Trade Policy Review Body—TPRB）に提出される（以下「TPRB 報告書」）。当初、初回報告書は非公表・非公式のものであったが、以後 4 月、7 月の各報告は TPRB への報告後に公表され⁸、9 月には、ピッツバーグ G20 会合に合わせて、OECD、UNCTAD と共同で G20 に焦点を絞った同様の監視報告書（以下「G20 監視報告書」）も準備された⁹。これらの成果は、11 月の年次報告書において総括されている¹⁰。こうした監視活動は 2010 年にも継続され、2 月に第 2 回 G20 監視報告書、6 月に第 4 回 TPRB 報告書と第 3 回 G20 監視報告書が同時に、そして 11 月には第 4 回 G20 監視報告書がそれぞれ刊行された¹¹。この監視 2 年目についても、11 月

⁶ WILLIAM R. CLINE, FINANCIAL GLOBALIZATION, ECONOMIC GROWTH, AND THE CRISIS OF 2007-09, at 248-49 (2010); OECD, *supra* note 5, ch. 2; Cheung & Guichard, *supra* note 5, at 5-12. なお、OECD, *supra* note 5, ch. 2 は、他の理由については概ね他稿と意見を同じくするものの、グローバル・サプライチェーンによる中間財貿易の増加と貿易金融の効果について異なる見解を示す。同書によれば、中間財貿易の消失自体は貿易消失を説明せず、むしろこれら中間財によって生産される完成品が貿易全体に占める比率が、当該中間財の生産が GDP 全体に占める比率よりもはるかに大きいことから、それら完成品の貿易減少により GDP の減退をはるかに上回る貿易の落ち込みが起きると説明している。Id. at 24-27. 同様にグローバル・サプライチェーンを貿易消失の理由として限定的に捉える理解として、Hubert Escaith et al., *International Supply Chains and Trade Elasticity in Times of Global Crisis* (WTO, Staff Working Paper ERSD-2010-08, 2010), available at http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201008_e.pdf を参照。なお、OECD, *supra* note 5, ch. 2 の貿易金融に関する所見については、後掲注（494）および本文対応部分参照。

⁷ 伊藤隆敏「世界金融危機のアジアへの影響と政策対応」『世界金融・経済危機の全貌—原因・波及・政策対応』215 頁以下（植田和男編著、2010）。

⁸ Trade Policy Review Body, *Report to the TPRB from the Director-General on the Financial and Economic Crisis and Trade-Related Developments*, WT/TPR/OV/W/2 (July 15, 2009) (hereinafter *3d Report to TPRB*); Trade Policy Review Body, *Report to the TPRB from the Director-General on the Financial and Economic Crisis and Trade-Related Developments*, WT/TPR/OV/W/1 (Apr. 20, 2009) (hereinafter *2d Report to TPRB*); Trade Policy Review Body, *Report to the TPRB from the Director-General on the Financial and Economic Crisis and Trade-Related Developments*, JOB(09)2 (Jan. 26, 2009).

⁹ WTO et al., *Report on G20 Trade and Investment Measures* (Sept. 14, 2009) (hereinafter *1st G20 Report*).

¹⁰ Trade Policy Review Body, *Annual Report by the Director-General: Overview of Developments in the International Trading Environment*, WT/TPR/OV/12 (Nov. 18, 2009) (hereinafter *2009 Annual Report to TPRB*).

¹¹ Trade Policy Review Body, *Report to the TPRB from the Director-General on Trade-Related Developments*, WT/TPR/OV/W/3 (June 14, 2010) (hereinafter *4th Report to TPRB*); WTO, *Report on G20 Trade Measures*

に2回目の年次報告書が取りまとめられている¹²。監視活動は3年目を迎え、本稿脱稿時の最新の報告書は、2011年5月の第5回のG20監視報告書である¹³。これら一連の報告は、介入措置は、関税引上げ、数量制限、ダンピング防止(AD)税等の通商救済措置の調査開始・発動など直接的な貿易フローへの介入のほか、新規の規格・基準や衛生検疫措置の導入、特に公共調達をめぐる国産品優遇、そして本稿で詳しく扱う補助金など、WTO協定整合・不整合を問わず多岐にわたることを示す¹⁴。

こうした多様な政府介入措置の中でも、特筆すべきは、先進国を中心に金融セクター、そして実体経済では自動車セクターを中心に注入されている公的資金による救済(bailout)や刺激策(stimulus package)¹⁵等の多額の公的資金(国家援助)である。金融セクター救済の公的資金投入は英・独・仏のようにGDPの2割ないし3割に及ぶ国があり、また景気刺激策についても、中国のGDPの6.9%、米国の5.6%を筆頭に、OECD諸国においては3ないし4%、BRICsにおいてはその比率はいっそう高い¹⁶。このような公的資金の注入はいわば補助金の支出であり、先述の市場の失敗に対する政府介入の手段の一般的なオプションのひとつである¹⁷。OECD[2010]は、このような措置を数量制限など直接的に貿易に影響を及ぼす国境措置(border measures)に対して、間接的に貿易に影響を及ぼす国内措置(behind-the border measures)として分類しており、以下に示すように、需要サイドの措置(消費者を対象とした税の減免や補助)、供給サイドの措置(生産要素、操業の財務負担、企業への与信に関する措置)に再分類している¹⁸。

(MID-May to Mid-October 2010), in WTO et al., *Report on G20 Trade and Investment Measures (MID-May to Mid-October 2010)* (Nov. 4, 2010) (hereinafter *4th G20 Report*); WTO, *Report on G20 Trade Measures (November 2009 to Mid-May 2010)*, in WTO et al., *Report on G20 Trade and Investment Measures (November 2009 to Mid-May 2010)* (June 14, 2010); WTO et al., *Report on G20 Trade and Investment Measures (September 2009 to February 2010)* (Mar. 8, 2009) (hereinafter *2d G20 Report*). なお、第3回以降、G20監視報告書は複数の文書から構成されるようになっているが、第3回の通商部分については同時に公表された第4回TPRB報告書と実質的に同内容である。

¹² Trade Policy Review Body, *Annual Report by the Director-General: Overview of Developments in the International Trading Environment*, WT/TPR/OV/13 (Nov. 24, 2010) (hereinafter *2010 Annual Report to TPRB*).

¹³ WTO, *Report on G20 Trade Measures (MID-October 2010 to April 2011)*, in WTO et al., *Report on G20 Trade and Investment Measures (MID-October 2010 to April 2011)* (May 24, 2011) (hereinafter *5th G20 Report*).

¹⁴ 一連の保護主義的介入に関する多国間監視の概要については、川瀬剛志「世界金融危機後の保護主義とWTO—多国間通商協定によるガバナンスの役割、実効性および課題」『法律時報』81巻11号80頁以下(2009)、ならびに Brendan Ruddy, Notes, Comments, and Developments, *The Critical Success of the WTO: Trade Policies of the Current Economic Crisis*, 13 J. INT'L ECON. L. 475 (2010) を参照。

¹⁵ 一連のTPRB報告書・G20監視報告書は、一貫して「財政刺激策(fiscal stimulus package)」の用語を使用しているが、その中には中小企業支援や危機に瀕した個別産業支援(後述の自動車)も含まれており、必ずしも狭義の景気刺激策だけではない広い支援策を含む。

¹⁶ OECD, *supra* note 5, at 52-54; 2009 Annual Report to TPRB, *supra* note 10, ¶¶ 129-131.

¹⁷ 八田達夫『ミクロ経済学Ⅰ—市場の失敗と政府の失敗への対策<プログレッシブ経済学シリーズ>』第4章(2008)。Alan O. Sykes, *Subsidies and Countervailing Measures*, in 2 THE WORLD TRADE ORGANIZATION: LEGAL, ECONOMIC AND POLITICAL ANALYSIS 83, 88 (Patrick F. J. Macrory, Arthur E. Appleton & Michael G. Plummer eds., 2005).

¹⁸ OECD, *supra* note 5, at 38.

需要サイド		供給サイド	
類型	措置の具体例	類型	措置の具体例
一般的な消費刺激策	所得減税、年金支給額の増加	一般的な法人減税・補助金	補助金、投資税額控除、政府信用保証
特定産業への消費刺激策	自動車・家電等のスクラップ・インセンティブ	労働市場介入	賃金補助、政府による能力開発プログラム、失業手当
政府支出	インフラ整備、社会保障、医療、教育	資本インセンティブ	補助金、投資税額控除、信用保証、低利融資、投資誘致措置
		研究開発促進	-
		その他の費用削減措置	エネルギー等投入財の補助

(OECD, *supra* note 5, ch. 3 より作成)

1.2 金融危機下における国家援助の政策的意義 ―保護主義か適正な市場介入か―

このような通商介入措置の同時多発的な導入は 1930 年代の世界大恐慌時の保護主義の再来を思わせるが、かかる事態に国際社会は迅速・敏感に反応した。自由市場主義は 1990 年代以後グローバル化の文脈で強い批判にさらされつつも、未だに圧倒的に多くの国際的な政策・規範枠組により支持されている¹⁹。今回の危機に際してもこの点は例外でなく、危機勃発直後の 2008 年 11 月の G20 ワシントンサミットでは、各国首脳は保護主義の拒否を表明し、貿易・投資障壁および WTO に不整合な刺激策の不採用、ドーハラウンドの推進を申し合わせた²⁰。このようなハイレベルの反保護主義の決意表明は、同月の APEC²¹、翌 2009 年 2 月（ローマ）および 4 月（ワシントン DC）の G7 蔵相会合²²、同 2 月の ASEAN 首脳会議²³に継承されている。特に 2009 年 4 月の G20 ロンドンサミットにおける「回復と改革のためのグローバル・プラン」は「保護主義への対抗と世界的な貿易・投資の促進」と題し、従来の決議・声明以上に詳しく保護主義に関する処方方を提示している²⁴。この方針

¹⁹ Rolf H. Weber & Mirina Grosz, *Governments' Interventions into the Real Economy under WTO Law Revisited: New Tendencies of Governmental Support of the Automobile Industry*, 43 J. WORLD TRADE 969, 973-74 (2009).

²⁰ 「金融・世界経済に関する首脳会合宣言（仮訳）」（外務省、2008 年 11 月 15 日）

http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_aso/fwe_08/sks.html.

²¹ 「第 20 回 APEC 閣僚会議 共同声明（仮訳）」（外務省、2008 年 11 月 19 日～20 日）

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/2008/kaku_ks.html.

²² 「7 か国財務大臣・中央銀行総裁会議声明のポイント」（財務省、2009 年 4 月 24 日）

http://www.mof.go.jp/international_policy/convention/g7/cy2009/g7_210424.pdf、²³ 「7 か国財務大臣・中央銀行総裁会議声明のポイント」（財務省、2009 年 2 月 14 日）
http://www.mof.go.jp/international_policy/convention/g7/cy2009/g7_210214.pdf.

²³ Chairman's Statement of the 14th ASEAN Summit, *ASEAN Charter for ASEAN Peoples* (Feb. 28 - Mar. 1, 2009), <http://www.aseansec.org/22328.htm>.

²⁴ 「回復と改革のためのグローバル・プラン（仮訳）」パラ 22-24（外務省、2009 年 4 月 2 日）

は、同7月のラクイラサミットにおける拡大G8共同宣言でも確認された²⁵。

他方、G20 サミットでは、経済の刺激、流動性の供給、金融機関の資本増強、貯蓄・預金の保護、信用市場の機能回復のための措置を取ることが謳われており、そのための金融・財政措置に言及されている²⁶。OECD [2010]によれば、かかる目的のための主要先進国の個別措置は、不況の人的コストの緩和（失業解消、所得支持）、成長刺激のための需要喚起、および各国の長期的社会経済目標に従った特定セクターへの投資の支援の3つに集約される²⁷。自由市場主義はこのような政府介入一般について資源配分の非効率性の批判に代表されるように懐疑的であるが、それでも市場の失敗が存在する場合、このG20宣言にあるような政府介入が許されることは、公共経済学の一般的な理解となっている。例えばスティグリッツ [2003] は、このような介入が許容される場合を、競争の失敗、公共財、正・負の外部性、不完備市場、情報の失敗、および失業・インフレなどマクロ経済的攪乱の6つに分類している²⁸。今回のサブプライム問題をはじめとする金融危機もまた市場の失敗の結果ないしは失敗それ自体であって、本来は適切な政府介入による未然の防止あるいは事後の事態の拡大防止が求められよう。その意味では、個別措置の妥当性はともあれ、TPRB 報告書・G20 監視報告書に掲載された通商措置についても、一般的にはこのような手段として位置づけることができる。

TPRB 報告書・G20 監視報告書が指摘するように、金融セクターおよび金融市場の健全性の回復、公的支出を通じた総需要の喚起、更には危機の影響を強く受けるセクターの救済に帰結するかぎりにおいて、こうした補助金による国家援助には一定の合理性が認められる²⁹。特に金融セクターについては、金融機関相互が密接な相関性を有するため破綻が伝播すること、またその資金供給機能ゆえにその破綻が経済システム全般の機能に影響することから、他の実体経済セクターのいずれもが持ちえない特性を有するとされる。このため、市場原理に委ねることは妥当ではなく、モラルハザードに留意しつつも、公的資金による救済が正当化される³⁰。

特に OECD の GTAP モデルによる一般均衡分析の結果は、後に述べる消費補助が一般的に行われる場合や、個別産業助成が労働者に対して行なわれる場合、助成・減税が貯蓄に

http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_asofwe_09/communique.html.

²⁵ 「持続可能な未来に向けた責任あるリーダーシップ」パラ 45-46（外務省、2009年7月8日～10日）

http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/gaiko/summit/italy09/pdfs/sengen_k.pdf.

²⁶ 「金融・世界経済に関する首脳会合宣言」前掲注（20）パラ 5-7。

²⁷ OECD, *supra* note 5, at 47-48.

²⁸ J・E・スティグリッツ『スティグリッツ公共経済学（上—公共部門・公共支出）』第4章（藪下史郎訳、第2版、2003）。市場の失敗と補助金については、以下も参照。WORLD TRADE ORGANIZATION, WORLD TRADE REPORT 2006: EXPLORING THE LINKS BETWEEN SUBSIDIES, TRADE AND THE WTO 58-62 (2006).

²⁹ *2d G20 Report*, *supra* note 11, ¶ 49; *3d Report to TPRB*, *supra* note 8, ¶ 73; *2d Report to TPRB*, *supra* note 8, ¶ 43.

³⁰ Bruce Lyons, *Competition Policy, Bailouts and the Economic Crisis* 1-16 (ESRC Centre for Competition Policy, University of East Anglia, UK, CCP Working Paper 09-4, 2009), available at http://www.uea.ac.uk/polopoly_fs/1.112187/CCP09-4.pdf.

回らないかぎり、補助金支出の GDP ならびに世界の貿易量に正の効果が生じることを示している³¹。また、いわゆるポスト「新しいマクロ経済学」の先端的な研究成果もこうした所見を下支えするものであり、一定の貯蓄性向を考慮しながらも、不況下の補助金に一定の景気刺激効果を認める³²。

非常に単純かつ雑駁な俯瞰であることは承知で言えば、このような国家援助が一定の功を奏していることは、実証的にも否定しがたい。WTO の発表によれば、2011 年の見通しについては慎重ではあるものの、2010 年の貿易量は記録的な伸びを示し、概ね危機前の水準に戻しつつある³³。OECD も 2009 年半ばからの貿易の堅調な回復を報告しているが、輸出が主要経済の景気回復を主導しており、部分的にこの貿易の回復に寄与しているのは、各国の景気刺激策による需要喚起である³⁴。

我が国経済に目を向ければ、2009 年 8 月 17 日内閣府発表の同年 4 月～6 月期 GDP 速報値は年率換算実質 3.7%成長と 5 四半期ぶりにプラスに転じており、この景気回復には、追加経済対策による公共投資や 4 で詳述するエコカー購入支援策等による個人消費の伸びが寄与しているとされる³⁵。また、次期の 7 月～9 月期にも年率換算実質 4.8%成長を記録したが、やはり内外の経済対策の効果による輸出と個人消費の伸びが顕著であることが指摘されている³⁶。以来プラス成長は 2010 年 7 月～9 月期まで連続 4 四半期継続し、当該四半期についても家電・住宅エコポイントやエコカー補助金による後押しが指摘される一方、助成の打ち切りや反動による次期の消費減が懸念される³⁷。

同様の傾向は他の主要経済でも同様に確認され、アメリカでは 5 四半期ぶりに、ユーロ圏では 1 年半ぶりに、それぞれ 2009 年 7 月～9 月期の成長がプラスを記録し、財政出動の後押しが成長要因として指摘されている³⁸。米国もその後 2010 年 7 月～9 月期まで連続成

³¹ OECD, *supra* note 5, at 72-74. See also *2d G20 Report*, *supra* note 11, at 28-29.

³² 例えば、リーマンショック後の米国の 2008 年の減税政策にもこのような効果が認められることが指摘される。Matthew D. Shapiro & Joel Slemrod, *Did the 2008 Tax Rebates Stimulate Spending?*, 99 AM. ECON. REV. 374 (2009). ポスト「新しいマクロ経済学」における補助金の景気刺激効果については、以下に平易に紹介されている。宇南山卓「補助金政策の景気刺激効果と経済学のフロンティア」〔独〕経済産業研究所、経済産業研究所コラム No.280、2009) http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0280.html。

³³ Press Release, WTO, World Trade 2010, Prospects for 2011: Trade Growth to Ease in 2011 but despite 2010 Record Surge, Crisis Hangover Persists (Apr. 7, 2011), available at http://www.wto.org/english/news_e/pres11_e/pr628_e.pdf.

³⁴ OECD ECONOMIC OUTLOOK, No. 87, at 24-25 (2010).

³⁵ 「GDP 実質 3.7%成長—4～6 月年率 5 四半期ぶりプラス、アジア向け輸出増」日本経済新聞 2009 年 8 月 17 日夕刊 1 面、「『景気持ち直し期待』—GDP3.7%増、経財相、雇用など懸念なお」日本経済新聞 2009 年 8 月 17 日夕刊 3 面。

³⁶ 「GDP 年率 4.8%成長—7～9 月実質 2 期連続プラス、輸出・消費、政策が下支え」日本経済新聞 2009 年 11 月 16 日夕刊 1 面。

³⁷ 「GDP3.9%増、7～9 月、エコカー駆け込みで 4 期連続プラス」読売新聞（東京）2010 年 11 月 15 日夕刊 1 面、「GDP 成長率の 3 分の 2、車や家電の『特需』が担う」日本経済新聞電子版ニュース 2010 年 11 月 15 日。

³⁸ 「ユーロ圏プラス成長、7～9 月期、1 年半ぶり、年率 1%半ば」日本経済新聞 2009 年 11 月 14 日朝刊 1 面、「欧州の来年 GDP がプラス成長見通し—2 年ぶり、本格回復の懸念残る」読売新聞（東京）2009 年 11 月 4 日朝刊 11 面、「米 GDP3.5%成長、7～9 月年率、5 四半期ぶり上昇、政府支援策、消費底上げ」日本経

長を記録しているが、住宅市場の低迷によりその伸び率は鈍化しており、ここでも政府の住宅購入支援策の打ち切りが影響している³⁹。ユーロ圏もギリシャ、アイルランドの財政・信用不安を抱えつつ、鈍いながらも連続成長を記録しているが、外需主導であり、自動車輸出が堅調なドイツが下支えしている⁴⁰。このことから、欧州経済も後に議論するような自動車産業の助成が支えていることが窺われる。更に、中国でもインフラ投資・消費刺激策が 2009 年 GDP 成長率の伸びに上方修正をもたらしており⁴¹、欧米同様に成長の鈍化が指摘されるも、公共投資やエコカー購入支援策などが設備・不動産投資や個人消費の下支えに機能している。

しかし刺激策には短期的な成長・貿易促進効果が見込める一方で、措置の設計や投入された補助金の残存等により、中長期的視点では競争・貿易歪曲効果が懸念される。例えば特定産業への消費刺激策は、購入を条件に支給されるため貯蓄に回ることはなく、短期的には常に需要拡大に正の効果がある反面、後に 5 で論じるように、事実上の国産品優遇によって貿易歪曲を生じるおそれがある。他方、供給サイドの介入策についても、例えば一般的な減免税・補助金も一般的により多くの企業の操業継続を可能ならしめる一方、特定セクターに限定する場合に貿易歪曲性を帯びる。投資インセンティブも資本財貿易を活性化させるが、補助金による国内産業の生産能力増加は、中長期的にそれらが生産する財・サービスの輸入代替・輸出拡大をもたらす。更に、そもそも刺激策の支出については透明性を欠き、市場効果の評価そのものが困難である⁴²。

金融機関支援についても、金融サービス保護主義や非効率な金融機関の温存につながる懸念がある。本稿 2.2 で後述する民族系金融機関の優遇がなくとも、国内的にも金融システムへの影響を理由に支援を受けた大手金融機関と救済されない中小機関の競争条件に差異を生じる。同様に、G20 諸国でも先進国と新興経済国の間で支援の著しい偏りが見られ、これも国際的な金融サービス取引の競争条件を歪曲する。特に政府保証の長期化や独占禁止法の適用緩和による合併促進など、政府介入の性質次第では中長期的にも金融市場の競争環境に悪影響を及ぼす⁴³。

こうした懸念は多様な条件設定の下に行われた GTAP モデルの分析結果とも符合している。まず供給サイドの介入はセクター別支援の性格を帯びることにより、常に他国の GDP

済新聞 2009 年 10 月 30 日朝刊 1 面。

³⁹ 「米実質 GDP2.5%増、7～9 月改定値、個人消費が堅調」日本経済新聞電子版ニュース 2010 年 11 月 24 日、「米 GDP、年 2.0%増、7～9 月期、低成長続く」朝日新聞 2010 年 10 月 30 日朝刊 13 面。

⁴⁰ 「ユーロ圏、域内格差が鮮明に、7～9 月 0.4%成長に減速一年率換算 1%半ば、ドイツが引き続きけん引」日本経済新聞電子版ニュース 2010 年 11 月 13 日。

⁴¹ 「中国成長率、8.4%に上方修正、今年世銀予測、景気刺激策が効果」日本経済新聞 2009 年 11 月 4 日夕刊 2 面。

⁴² OECD, *supra* note 5, at 41-45; *5th G20 Report*, *supra* note 13, ¶ 17; *4th Report to TPRB*, *supra* note 11, ¶¶ 98-99; *2009 Annual Report to TPRB*, *supra* note 10, ¶¶ 132-133; *3d Report to TPRB*, *supra* note 8, ¶¶ 73-75; *2d G20 Report*, *supra* note 11, ¶ 50; *2d Report to TPRB*, *supra* note 8, ¶¶ 44, 46-49.

⁴³ OECD, *supra* note 5, at 54-58; *1st G20 Report*, *supra* note 9, ¶¶ 28-29; *3d Report to TPRB*, *supra* note 8, ¶¶ 73-75; *2d Report to TPRB*, *supra* note 8, ¶¶ 54-55.

を押し下げ、セクター間の生産要素の移動や為替変動によって殆どの場合自国の輸出減少を招く。また、需要サイドの介入は自国・世界の GDP を拡大する一方、国産品優遇の条件が付加されるとき、他国 GDP および世界の貿易量ともに減少させることが予想される⁴⁴。

1.3 WTO 補助金規律と国家援助

1.3.1 補助金に対する評価の多様性

前節で触れた危機的事態に対する公的介入の一部には、WTO 協定、FTA 等の地域経済統合協定、あるいは投資協定といった国際経済協定に抵触する可能性が高いものが含まれる⁴⁵。他方、Weber & Grosz [2009]によれば、これらの介入は国際司法裁判所 (ICJ) 規程第 38 条に認められる法の一般原則に基づくものであり、国際的局面においては国家責任条文案第 25 条に具現化される緊急避難を構成する⁴⁶。特に後者については、最近の投資仲裁判決でも、2001 年のアルゼンチン経済危機の文脈において、その経済危機に対する国家介入が緊急避難による正当化の対象たりうることが一貫して認められている⁴⁷。更に、緊急避難を持ち出すまでもなく、例えば WTO を例にとってもセーフガード (GATT 第 19 条) や一般的例外 (同第 20 条) のような例外規定が定められおり、近年の投資協定にも多様な例外規定の挿入が認められる⁴⁸。

こうした危機時の政府介入に関する国際経済レジームの柔軟性は、「埋め込まれた自由主義 (embedded liberalism)」として広く知られる。ラギー (John Gerald Ruggie) は GATT1947 が原理主義的に多角主義・自由主義を貫徹するのではなく、雇用や経済等の国内的安定あるいは所得配分に配慮した例外を具備する「埋め込まれた自由主義」の妥協の産物であることを指摘している⁴⁹。ラギーは今回の金融危機の影響や対応策が本格化する以前の 2008 年 11 月の時点で、オバマ政権による危機への米国の対応は「新・ルーズベルト的アプローチ」になるとの卓見を示しているが、かかる視点に立てば、危機的事態における市場への国家介入の少なくとも一部は、昨今の新自由主義的な経済グローバル化の進行によって過

⁴⁴ OECD, *supra* note 5, at 72-79.

⁴⁵ 川瀬前掲注 (14)。Anne van Aaken & Jürgen Kurtz, *Prudence or Discrimination? Emergency Measures, the Global Financial Crisis and International Economic Law*, 12 J. INT'L ECON. L. 859 (2009).

⁴⁶ Weber & Grosz, *supra* note 19, at 977-78.

⁴⁷ 例えば以下の最終的な結論を異にする 2 つの判断を参照せよ。LG & E Energy Co. et al. v. Argentina, ICSID Case No. ARB/02/1, Award, ¶ 251 (Oct. 3, 2006); CMS Gas Transmission Co. v. Argentina, ICSID Case No. ARB/01/8, Award, ¶ 319 (May 12, 2005). 併せて川瀬剛志「投資協定における経済的セーフガードとしての緊急避難—アルゼンチン経済危機にみる限界とその示唆—」35-36 頁, 54 頁 ([独] 経済産業研究所、RIETI Discussion Paper Series 09-J-003, 2009) <http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/09j003.pdf> を参照。

⁴⁸ 川瀬剛志「例外規定—類型と解釈の多様性」『国際投資協定—仲裁による法的保護』第 9 章 (小寺彰編、2010)。

⁴⁹ John Gerard Ruggie, *International Regimes, Transactions, and Changes: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, 36 INT'L ORG. 379 (1982).

度に制約を受けた国家のセーフティーネット回復の一部と見ることができる⁵⁰。

翻って先に特筆した国家援助に再び着目すると、このような補助金に関する規律もまた GATT/WTO 体制における「埋め込まれた自由主義」の表象と言える。この点は以下に引用する東京ラウンド補助金協定⁵¹第 11 条第 1 項柱書に端的に顕れている。

「署名国は、輸出補助金以外の補助金が社会政策上及び経済政策上の目的を達成するための重要な手段として広範に交付されていることを認め、また、社会政策上及び経済政策上の目的並びに望ましいと認める他の重要な政策上の目的を達成するために署名国が輸出補助金以外の補助金を交付する権利を制限する意図を有しない。」

すなわち、当時の GATT は、輸出補助金を除く補助金を社会経済政策目的の促進に重要な手段と認識し、望ましい政策目的の達成にこれを用いることを明示的に是認していた。また、これに続く例示リストには、後に本稿で議論するような雇用維持、研究技術開発、および産業再編等に関する助成が明示されている。更に、このリストは例示である以上、これ以外の社会経済政策目的に対して補助金を支出することは妨げられない。しかしながら、このような補助金に対する GATT/WTO 体制の一般的な評価にかかわらず、前節に述べたように WTO をはじめ国際経済機関のサーベイは、現在の国家援助のあり方を必ずしも全面的に肯定しているわけではなかった。

一連の TPRB 報告書・G20 監視報告書のこうした価値判断は何らかの厚生基準に基づいて国家援助の「望ましさ」を評価した結果である筈だが、実のところ補助金の経済的評価には多様な見方がありうる。例えば輸出補助金は WTO 協定附属書 1 所収の補助金・相殺関税協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures — SCM 協定) 第 3 条により禁止されるが、同様に WTO 協定によって禁止されている通商制限とは貿易拡大効果を有する点で大きく異なる。特に後に 6.1 で論じる貿易金融は SCM 協定によって輸出補助金として規律される反面、途上国貿易拡大の観点から有用な政策手段であることが指摘される。にもかかわらずこれを禁止するのは、輸出国の観点から、補助金競争の回避を目的とするからである⁵²。輸入国からすれば、「輸出国大使館に礼状 (thank you note) を届けよ」と警句を以て表されるとおり、短期的には安価な物品の供給により輸入競合産業の損失を上回る厚生増大を輸入国消費者が享受することで、輸入国全体の厚生は増大する。更に、補助金付き輸入の圧力により、輸入競争産業はより高い収益の見込める産業に転換さ

⁵⁰ ジョン・ジェラルド・ラギー『平和を勝ち取る—アメリカはどのように戦後秩序を築いたか—』六章、補章、「訳者あとがき」(小野塚佳光／前田幸男訳、2009)。

⁵¹ 関税及び貿易に関する一般協定第六条、第十六条及び第二十三条の解釈及び適用に関する協定 (昭和 55 年 5 月 15 日効力発生、条約第 8 号)。

⁵² KYLE BAGWELL & ROBERT W. STAIGER, *THE ECONOMICS OF THE WORLD TRADING SYSTEM*, ch. 10 (2002); Dominic Coppens, *How Much Credit for Export Credit Support under the SCM Agreement?*, 12 J. INT'L ECON. L. 63, 66-69 (2009)。

れることもある。したがって、略奪的価格設定など限定された状況では補助金が輸入国に害をなす場合があるにせよ、少なくともこれを一律に禁止し、あるいは相殺することには経済的合理性がない⁵³。

他方、輸出を条件としない国内補助金については、上記の市場の失敗と関連して、正の外部性を有する財の市場取引に社会的価値が反映されない場合、補助金の支出によってかかる財の生産が刺激される。例えば研究開発補助金や、農村保護に社会の強い選好がある場合にその維持を目的として支出されるような補助金がこれに該当する⁵⁴。

しかしながら、補助金に対する評価は評価者の立場と時間軸次第で大きく変わることに留意しなければならない。まず、輸出補助金は輸出国産業に競争力を賦与するかぎりにおいて、輸入国の輸入競争産業に損害を与えることは論を俟たない。また、輸出国どうしの関係でも、第三国市場において互いの製品が競合する場合、一方輸出国の輸出補助金によって他方輸出国の製品が排除され、後者が当該第三国より獲得した市場アクセスの譲許は無効化される。また国際的な資源配分の観点に立っても、補助金なくしては本来競争力を有しないある国の製品が別の輸出国の良質・廉価な産品を排して輸入国にもたらされることは、競争歪曲的であると評価できる。同様に国内補助金についても、市場の失敗や配分を是正する点で政策的妥当性があるとしても、生産拡大効果がある以上、やはり海外の競合関係にある産業に自国市場および海外市場を問わず悪影響を及ぼす⁵⁵。時間軸の問題で言えば、上記の OECD の研究や TPRB 報告書に示されているように、補助金をもたらす短期的利益の重視によって、健全な競争市場への中長期的な影響を無視することはできない⁵⁶。

そもそも補助金の厚生に関する議論は、およそ現実社会に該当しないフィクションに基礎を置いていることにも留意すべきである。例えば輸入国における消費者・輸入競争産業の区分は現実には明確ではなく、消費者の多くは同時に労働者、資本家、納税者として輸入競争産業と利害を一にしている。そのかぎりにおいて、必ずしも輸入国の個人の厚生は短期的な補助金によってもたらされる利得のみで計られるものではない⁵⁷。加えて、補助金の外部性についても、外部性を伴う問題や少数代表制による意思決定の下で社会の選好の正確な把握が難しく、これを勘案して最適な補助金の額・配分を計量化することは現実には困難と言わざるをえない。仮に正しい社会的選考が認識されたとしても、利益団体の政

⁵³ JOHN H. JACKSON, *WORLD TRADING SYSTEM* 281 (2d ed., 1997); PETROS C. MAVROIDIS ET AL., *THE LAW AND ECONOMICS OF CONTINGENT PROTECTION IN THE WTO* 293-94 (2008); LUCA RUBINI, *THE DEFINITION OF SUBSIDY AND STATE AID: WTO AND EC LAW IN COMPARATIVE PERSPECTIVE* 44-47 (2009); Alan O. Sykes, *International Trade: Trade Remedies*, in *RESEARCH HANDBOOK IN INTERNATIONAL ECONOMIC LAW* 62, 106-7 (Andrew T. Guzman & Alan O. Sykes eds., 2007); Sykes, *supra* note 17, at 92.

⁵⁴ WTO, *supra* note 28, at 61-62; Warren F. Schwartz & Eugene W. Harper, Jr., *The Regulation of Subsidies Affecting International Trade*, 70 MICH. L. REV. 831, 840-47 (1972); Sykes, *supra* note 17, at 88.

⁵⁵ 以上、補助金をもたらす国際的効果について、以下を参照。RUBINI, *supra* note 53, at 56; Alan O. Sykes, *The Questionable Case for Subsidies Regulation: A Comparative Perspective*, 2 J. LEGAL ANALYSIS 473, 495-96, 499 (2010); Sykes, *supra* note 17, at 90-91.

⁵⁶ RUBINI, *supra* note 53, at 48.

⁵⁷ *Id.* at 48-49.

治的影響により、現実の補助金支出は社会的に最適な支出とは異なる結果になりうる⁵⁸。

1.3.2 SCM 協定の厚生基準

前節に見た補助金に対する評価の多様性・多角性は、GATT/WTO 体制においても認識されている。この点につき再び東京ラウンド補助金協定第 11 条に立ち返ると、上記のように第 1 項で補助金の通商以外の政策目的に対する妥当性を認めながらも、第 2 項では以下のように補助金が他の締約国に与える損害に対する認識について述べている。

「もつとも、署名国は、輸出補助金以外の補助金（1 及び 3 にそれぞれ政策上の目的の一部及びあり得る形態を掲げる。）につき、特に、それらが正常な競争を行うための条件に悪影響を及ぼす場合においては、他の署名国の国内産業に対する損害若しくは他の署名国の利益に対する著しい害を生じさせることがあること若しくは生じさせるおそれがあること又は一般協定に基づいて他の署名国に与えられた利益を無効にし若しくは侵害することがあることを認める。よつて、署名国は、輸出補助金以外の補助金の交付によつてこれらのことを生じさせることのないよう努める。」

前節に引用した第 1 項と併せて、この東京ラウンド補助金協定第 11 条はそのまま現行 SCM 協定の規範構造を端的に言い表している。すなわち、輸出補助金・ローカルコンテンツ補助金は禁止補助金（赤の補助金）を構成する。残余の補助金については、特に地域開発補助金等の相殺不可能補助金（緑の補助金）に関する第 8 条が失効した今、全て相殺可能補助金（黄色の補助金）として、他の加盟国に一定の害悪（第 5 条・第 6 条の「悪影響（adverse effects）」、ならびに第 15 条の「実質的な損害（material injury）」）を与えないかぎり、その支出は特段の制約を受けない。つまり、SCM 協定は補助金の合理性と効果に関する「両価的な（ambivalent）」性質を反映している⁵⁹。

また、補助金に対する評価の多様性は、妥当な補助金とそうでないものをアプリアリに分けることが不可能ではないにせよ、著しく困難であることを示唆する。Rubini [2009] によれば、補助金の評価は、結局のところ効率・衡平のバランスや政策選択にかかわる政治的営為であり、国家介入に関する価値観の相克によって決まる。規範的に言えば、補助金規律は公共政策目的や補助金の外部性を勘案する必要があるが、どのような目的を勘案し、また厚生基準に基づいた規律がなされるかは、これも強く社会の意識（the sense of community）に左右される⁶⁰。

そうするとコミュニティとしての WTO においてはこの社会的意識が SCM 協定に明ら

⁵⁸ *Id.* at 53-54; WTO, *supra* note 28, at 63-64; Schwartz & Harper, *supra* note 54, at 848-51.

⁵⁹ RUBINI, *supra* note 53, at 58.

⁶⁰ *Id.* at 42-44, 54-56.

かにされていることが期待されるが、同協定は補助金の両価性を認識する一方、かかる社会的意識の具現化である厚生基準を明示していない。同協定には前文・目的規定が備わっていないので個々の実体的規律を解析することで読み取るより他はない。その読み解き方の一例として、Grossman & Mavroidis [2003]によれば、輸入国産業の厚生維持が SCM 協定の主たる目的として位置づけられる。SCM 協定は消費者余剰等の輸入国の経済厚生を総合的に勘案して相殺関税の適否を判断する構造になっておらず、少なくとも補助金付輸入との競争の局面については輸入競争産業の厚生のみを問題にしている点は明白である⁶¹。しかしながら、SCM 協定第 5 条・第 6 条の「悪影響」は海外市場（輸出国（＝補助金支出国）市場および第三国市場）へのアクセス阻害をその範囲として規定されている。更に SCM 協定は輸出補助金とローカルコンテンツ補助金を禁止しているが、これらは単に輸入国産業の保護だけでなく、海外市場へのアクセス保護の役割を果たす。特にローカルコンテンツ補助金は輸入競争産業に影響しないにもかかわらず、単に「悪影響」の排除を超えてこれを禁止している事実を鑑みれば、海外市場アクセスに関する輸出産業の厚生を SCM 協定が軽視しているとの解釈には首肯しがたい⁶²。

他方、Mavroidis et al. [2008]や Rubini [2009]の見方によれば、SCM 協定（特に相殺不可能補助金が失効する以前のもの）は、補助金により影響を受けるセクターの利害について、複雑なバランスを体現する複数の一貫性のない厚生基準を定めるものと解される。この結果 SCM 協定は経済的合理性に導かれたグローバルな効率を指向するものではないが、他方で国境を越えた厚生の視点から補助金を規制し、あるいは許容しているとされる⁶³。上級委員会は、SCM 協定の趣旨・目的を、一方での規律強化と他方での正当な政策目的のための補助金利用の「微妙なバランス（a delicate balance）」の維持と解しているが⁶⁴、この解釈は後者のような SCM 協定の厚生基準に関する多義的な理解を反映したものである。

Benitah [2001]によれば、これはちょうど環境規制において、負の外部性をもたらす汚染行為が有する社会的効用（例えばある物資を工場で安価に生産できる）を勘案し、汚染に一定の受忍限度を設けつつ、加害者・被害者双方の利害調整を図る法理（attenuation of entitlement）と同様である⁶⁵。つまり、実体規範については、相殺可能補助金の規制水準

⁶¹ Gene M. Grossman & Petros C. Mavroidis, *United States – Imposition of Countervailing Duties on Certain Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in the United Kingdom: Here Today, Gone Tomorrow? Privatization and the Injury Caused by Non-Recurring Subsidies*, in THE WTO CASE LAW OF 2001: THE AMERICAN LAW INSTITUTE REPORTERS' STUDIES 170, 180-86 (Henrik Horn & Petros C. Mavroidis eds., 2003).

⁶² むろん同稿は SCM 協定第 5 条、第 6 条を承知しているが、同協定が輸入競争産業保護以外の相殺関税による対応を許していないこと、対抗措置に至るまでに紛争解決手続による害の立証を経なければならないことを指摘しており、これらを理由に輸出産業の厚生を協定の目的として劣位に置いているように理解できる。 *Id.* at 185 n.10.

⁶³ MAVROIDIS ET AL., *supra* note 53, at 297-98; RUBINI, *supra* note 53, at, 56-59.

⁶⁴ Appellate Body Report, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, ¶ 301, WT/DS379/AB/R (Mar. 11, 2011).

⁶⁵ MARC BENITAH, THE LAW OF SUBSIDIES UNDER THE GATT/WTO SYSTEM 7-13 (2001). 同書の指摘は、コース

である「実質的な損害」や「悪影響」に加え、本来行為規制である筈の輸出補助金禁止規律についても部分的にある種の効果が要求され、それを下回る補助金の効果については申立国が受忍を強いられる⁶⁶。また、手続的にも、曖昧に規定された効果基準をめぐる立証責任の配分やパネルによる協定解釈手法により、申立国に対して一定の受忍限度が設定される⁶⁷。このかぎりでは、SCM 協定は補助金をもたらす真の経済厚生を包括的・客観的に計測して補助金自体の是非を判断するというより、補助金の局所的な影響に関する評価を第一義的には関係加盟国自身に許し、相殺関税および紛争解決手続を通じて補助金支出の裁量を当事者主義的に調整するメカニズムを規定すると言える。

したがって、SCM 協定は補助金が社会的厚生に与える包括的な影響を計測することなく、よってある規範的評価に従って望ましくない補助金を排除する設計になっていない。本来補助金とは単なる政府支出ではなく、政府介入がない状態での均衡よりも多くの純利益を得られる生産を増加させる行為を示す⁶⁸。これに対して SCM 協定第 1 条は、政府による資金面での貢献と利益の存在によって補助金を定義し、そのうち特定性のあるもののみを規律の対象とする。このため、特に相殺可能補助金については、相殺の可否の判断に際して、税や規制による政府補助の相殺や補助がもたらす正の外部性について評価されずに補助金の存在が認定される⁶⁹。

更に、このようなネットの効果ではなく、特定の補助金のグロスの効果で見ても、必ずしも SCM 協定は損害を与える支払を的確に捕捉できる構造ではない。現行協定が規律対象とする補助金の認定については、補助金それ自体の生産に対する影響（短期的な限界費用の押し下げないしは長期的な生産能力の拡大）を勘案していないことが指摘される⁷⁰。この点は、後述の国営企業に対する補助金の民営化後企業への移転（pass-through）における利益の認定に関する上級委員会の判断において明確にされている。上級委員会によれば、国有企業に対する資本注入は、第三者間取引における当該企業自体の公正市場価格での売却を以て消失するとされる⁷¹。これに対して Grossman & Mavroidis [2003] ほかは、限界費用を低下させ輸出を増加させる点で、国から民間に当該企業の所有権が移転しても、当該補助金による設備投資が輸入国に損害を与える可能性には影響しないと説明し、上級委員会の説示を批判する⁷²。

（Ronald H. Coase）の社会的費用に関する所論を基礎としている。ロナルド・H・コース『企業・市場・法』第 5 章（宮沢 健一ほか訳、1992）。

⁶⁶ BENTAH, *supra* note 65, at 13-34. 輸出補助金でも、例えば例示表(c)（「有利に (on term more favorable)」）、同(j)（「不十分な (inadequate)」）、および同(k)（「相当な利益 (material advantage)」）など、効果類似の基準が採用されていることが指摘される。

⁶⁷ *Id.* at 52-68.

⁶⁸ *Id.* at 273-75; Sykes, *supra* note 17, at 85-87.

⁶⁹ Sykes, *supra* note 55, at 501-3; Sykes, *supra* note 53, at 108-9; Sykes, *supra* note 17, at 100.

⁷⁰ BENTAH, *supra* note 65, at 212-14, 256-65; Sykes, *supra* note 55, at 515-16; Sykes, *supra* note 53, at 109; Sykes, *supra* note 17, at 101.

⁷¹ 後掲注（333）および本文対応部分参照。

⁷² Grossman & Mavroidis, *supra* note 61, at 186-88; Gene M. Grossman & Petros C. Mavroidis, *United*

要するに上記上級委員会の理解は、SCM 協定の利益概念は補助金が生産者を利すること
を意味し、生産（ないし産品）を利するものとは解せないとの前提に立脚している⁷³。結局
のところ、現行の SCM 協定の文言は、利益概念の解釈において、受益者の製品が有する
競争優位と補助金との間の因果関係を検討することを許さないものと解されるので、結論
として上記のような判断に至らざるをえない⁷⁴。

1.4 本稿の関心

翻って金融危機下における国家援助の集中的な投入に戻ると、いかに空前絶後の事態への
対応策とはいえ、これらが補助金である以上、補助金の両価性を前提とする SCM 協定
が規範的に一定の評価を行うことは不可避である。しかしながら、SCM 協定は明確かつ一
貫性のある厚生基準、ひいては補助金の社会的機能について一定の理念型を示していない。
Weber & Grosz [2009] が指摘するように、国際通商法は国内通商政策手段の通商阻害性に
関する利害対立に対処する法であるため、自由市場に対する国家介入は実に国際通商法の
極めて重要な要素であるにもかかわらず、その限度を一般的に明らかにしていない⁷⁵。この
ことは経済危機についても同様であり、SCM 協定のみならず、WTO 協定は危機介入にお
ける特段の規律が定められているわけでもない⁷⁶。

したがって、結局のところ金融危機対応策としての国家支援に関する規範的評価は、そ
れぞれの国家援助の補助金としての性質と貿易阻害性を丹念に検討し、SCM 協定を中心と
した関連規定に照らすことで導くしかない。また、WTO 協定自体が適切な国家介入につい
て一般原則を示さない以上、検討結果もまた、ある種の介入は許され、ある種の介入は許
されないという個別具体的な措置の法的評価の集積にならざるをえない。

States – Countervailing Measures Concerning Certain Products from the European Communities (WTO Doc. WT/DS212/AB/R): Recurring Misunderstanding of Non-Recurring Subsidies, in THE WTO CASE LAW OF 2002: THE AMERICAN LAW INSTITUTE REPORTERS' STUDIES 78, 83-87 (Henrik Horn & Petros C. Mavroidis eds., 2005); Sykes, *supra* note 55, at 510-11.

⁷³ BENTAH, *supra* note 65, at 212-14.

⁷⁴ 例えば、現行の SCM 協定 1.1 条(b)に規定される利益概念は、資金面での貢献「によって利益がもたら
されること (a benefit is thereby conferred)」と規定され、利益は資金的貢献の「言い換え (an alternative
description)」でしかない。また、同項は同第 14 条を文脈として解釈され、その場合は資金的貢献と市場
ベンチマークの差が利益として算定される。後掲注 (125) および本文対応部分参照。よって、利益は受益
者の競争上の優位を意味しない。Richard Diamond, *Privatization and the Definition of Subsidy: A Critical
Study of Appellate Body Textualism*, 11 J. INT'L ECON. L. 649, 669-75 (2008). このような利益概念は、経済学
的ではなく、会計的に理解されていると言える。Joseph Francois, *Subsidies and Countervailing Measures:
Determining the Benefit for Subsidies*, in LAW AND ECONOMICS OF CONTINGENT PROTECTION IN
INTERNATIONAL TRADE 103 (Kyle W. Bagwell et al. eds., 2010).

⁷⁵ Weber & Grosz, *supra* note 19, at 986-87.

⁷⁶ 例えばセーフガード (GATT 第 19 条) はあくまで個別産業の危機的状況の救済に留まり、損害と輸入
増加との厳密な因果関係を要求され、むしろ経済環境一般の悪化を理由にした発動には適さない。この点
につき、本稿 7 における因果関係論の議論を参照。また国際収支例外 (GATT 第 12 条、同第 18 条 B) に
についても、条文上発動の指標は基本的に外貨準備であり、包括的な経済環境の悪化を前提としていない。

しかしながら、こうした国家介入に対する WTO 協定による規範的評価は、それでも意味のないことではない。今回の各国首脳の合意における保護主義とは、WTO 協定に不整合な刺激策を指していることは先に述べたが、このことは逆に各国首脳の認識では WTO 整合的な刺激策の実施が可能であることを示す。今回取られている様々な国家援助には、危機対応策として一定の典型的な介入措置が広く含まれている。その法的評価をつぶさに検討することは、こうした大規模な経済的非常事態の収拾に一定の実効性を期待される政策手段について、WTO 協定が期待された政策裁量 (policy space) を保障しているか否かの妥当性に関する評価の試金石となる。

以上の問題意識に鑑み、2 以下では、今回の危機に伴う各国の国家支援を主として 1.1 に述べた OECD や TPRB 報告書・G20 監視報告書の分類に従って俯瞰・整理する。その上で、SCM 協定、GATT・GATS に照らし、協定適合性や相殺可能性について検討を加える。

更に、WTO による補助金規律は、関連委員会による多国間監視と紛争解決手続を中心とした機構面での管理・実施能力によってその実効性を担保される。後に述べるように、特に今回は金融や自動車のような同一セクターで世界大での「補助金合戦」が発生している事実を鑑みれば、この点がいっそう重要になる。2010 年 2 月の第 2 回 G20 監視報告書によれば、このような措置の導入は 2008 年末から 2009 年初頭にピークを迎え、多くの助成は既に終了しているが、以後も一部の金融機関助成の延長や、消費者向け補助、危機による経営困難企業の救済策が新たに導入されている⁷⁷。また、相殺関税手続における損害認定、あるいは SCM 協定第 5 条・第 6 条に従った「悪影響」は、補助金の支出から 3 ないし 5 年を経て評価されることが一般的である。すなわち、この「補助金合戦」の事後処理はこれからピークを迎えることになる。

よって、後に 8 においては機構的・手続的側面に焦点を当て、特に今回の事態を受けた紛争解決および関連機関での監視活動に関する議論を中心に、出口戦略に果たす WTO の役割を論じる。

2 金融サービス補助金としての金融機関支援策

2.1 金融機関支援策の類型

リーマンブラザーズの破綻に端を発した今回の危機は、正に経済の循環器としての金融システムの弱体化に起因するものである。このため、その健全化を図るいわゆる信用秩序維持措置 (prudential measures) が広い範囲で実施されており、TPRB 報告書・G20 監視報告書はこれらを広く取り上げて、広汎なサービス貿易に対する影響の存在を示唆する。

⁷⁷ 2d G20 Report, *supra* note 11, ¶ 50.

これらの金融支援策は多岐に及び、詳細に網羅することは筆者の能力を超えるが、この点は累次の TPRB 報告書・G20 監視報告書に整理されているので、以下これに依拠して紹介する。一連の報告書によれば、金融機関に対する援助措置は次の 5 種類に分類される⁷⁸。

第一に、国または政府系金融機関による不良資産の買い取りである。例としては、米国が 2008 年緊急経済安定化法で準備した 7000 億ドルの不良資産救済プログラム (Troubled Asset Relief Program — TARP)⁷⁹のほか、UBS による不良資産のスイス中央銀行 (SNB) への移管、カナダの抵当住宅公社 (CMHC) による金融機関からの住宅ローンの買い取りなどが挙げられている⁸⁰。

第二に、業績不振の金融機関を好調な金融機関に買収させる合併の促進であり、促進策として一定の政府支援を伴う場合がある。例えば、2009 年 2 月にコメルツ銀行によるアリアンツからのドレスナー銀行買収促進のため、ドイツ政府が行った 100 億ユーロの資本注入がこれに該当する⁸¹。

第三に、公的資本注入である。ドイツの安定化法のように一定の予算と一般的なスキームを準備し、あとは一定の要件適合性を基準に資本注入を行う形式、あるいはベルギーの KCB グループ救済のように個別企業についてケースバイケースで救済する形式がある。更に 2008 年末には、世界銀行が国際金融公社 (International Financial Corporation — IFC) を通じて小規模・新興経済向けに金融機関への資本注入を行っているが、このように国際的に実施される場合もある⁸²。TPRB 報告書に言及されていないが、我が国金融機能強化特別措置法⁸³による公的資金注入も、このカテゴリーに属するものと言える。

第四の類型は国有化である。例えば米国が AIG の約 8 割の株式を取得した例、イギリスがロイド傘下 HBOS 銀行の株式 4 割超を取得した例などが挙げられる⁸⁴。より大規模には、アイスランドではカウプシング以下全大手銀行の国有化が行われた。

最後に、政府保証の拡大が挙げられている。政府保証は預金保険 (deposit insurance) の対象預貯金の限度額引上げと債務保証 (loan guarantees) の供与に大別でき、幅広い範囲の加盟国において支援が認められる⁸⁵。

2.2 GATS 適合性 — 内国民待遇約束および信用秩序維持例外の範囲を中心に—

⁷⁸ 同様の分類については、WTO, *supra* note 28, at 49-50 も併せて参照されたい。本文中以下に紹介する措置に加えて、マイクロファイナンスを例に、特定種類の金融機関に対する 特別な信用秩序維持措置の適用も金融機関に対する補助金の一類型として追加している。

⁷⁹ Emergency Economic Stabilization Act of 2008, Pub. L. No. 111-343, §§101-136, 122 Stat. 3765-3800 (2009).

⁸⁰ *3d Report to TPRB, supra* note 8, at 53.

⁸¹ *Id.*

⁸² *Id.* at 54.

⁸³ 平成 16 年 6 月 18 日法律第 128 号 (最終改正: 平成 20 年 12 月 16 日法律第 90 号)。

⁸⁴ *3d Report to TPRB, supra* note 8, at 54-55.

⁸⁵ *Id.* at 55-56.

これらの金融機関支援を金融産業に対する補助金と見た場合、GATS 第 15 条によりサービス補助金の規律は今後の交渉に委ねられており、補助金を特定して規律する現行規定は存在しない⁸⁶。このため、こうした措置には WTO の規律が及ばないとする所論がある⁸⁷。

しかしながら他方で、2001 年 GATS 約束表ガイドライン⁸⁸やウルグアイラウンド時の約束表註解⁸⁹を根拠に補助金についても内国民待遇が及ぶと解する所論は、金融補助金が WTO 協定の埒外にあるとする上記の見解に批判的である⁹⁰。この点については、WTO 事務局も TPRB 報告書において金融機関支援のサービス内国民待遇規律適合性について懸念を示していることから⁹¹、同様の解釈を基礎としているものと理解できる。

この主張は GATS の該当条文の解釈に整合的である。GATS 第 17 条第 1 項は内国民待遇が保証される措置の範囲を「サービスの提供に影響を及ぼすすべての措置 (all measures affecting the supply of services)」と規定している。この「影響を及ぼす (affecting)」は、GATT 第 3 条第 4 項における「関する (affecting)」と正文上同一であり、イタリア・農機具補助金事件 GATT パネルにおいて、輸入品・国産品の競争条件を変化させる措置を広く意味すると解釈されている⁹²。実際、上級委員会は GATS 第 17 条についても、「影響を及ぼす」は措置がサービス供給『に効果』がある (have “an effect on”) ことを意味し、GATS に広い適用範囲を与える起草者意思の表象であると理解している⁹³。たしかに GATT 第 3 条第 4 項は措置の範囲を「販売、販売のための提供、購入、輸送、分配又は使用」と広く

⁸⁶ 現在ではサービス理事会の下部組織である GATS ルール作業部会によって補助金規律が検討されているが、ドーハラウンドでの合意パッケージの範囲には入っていない。包括的な議論は、PIETRO PORETTI, *THE REGULATION OF SUBSIDIES WITHIN THE GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES OF THE WTO: PROBLEMS AND PROSPECTS* (2009) を参照。

⁸⁷ Gary Hufbauer, Luca Rubini & Yee Wong, *Swamped by Subsidies: Averting a US-EU Trade War after the Great Crisis* 9-10 (Aug. 4, 2009) (unpublished manuscript, on file with author). See also Aaditya Mattoo & Arvind Subramanian, *A Crisis Round of Trade Negotiations?*, VOX (Mar. 30, 2009), <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3367>.

⁸⁸ Council for Trade in Services, *2001 Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS)*, ¶ 16, S/L/92 (Mar. 23, 2001).

⁸⁹ *Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note*, MTN.GNS/W/164 (Sept. 3, 1993).

⁹⁰ Todd Tucker, *The Most Awesome WTO Agreement that No One Can Remember*, EYES ON TRADE: PUBLIC CITIZEN'S BLOG ON GLOBALIZATION AND TRADE (Aug. 5, 2009),

<http://citizen.typepad.com/eyesontrade/2009/08/the-most-awesome-wto-agreement-that-no-one-can-remember.html>. See also PORETTI, *supra* note 86, at 139-40; van Aaken & Kurtz, *supra* note 45, at 872-73; Pietro Poretti, *Comment to Subsidies Rules and Financial Services Bailouts*, INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND POLICY BLOG (Aug. 13, 2009, 5:08 AM), <http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2009/08/subsidies-and-services.html>.

⁹¹ *3d Report to TPRB*, *supra* note 8, ¶ 79. 事務局責任編集の解説資料でも、補助金は内国民待遇約束に服するとされている。WTO, *A HANDBOOK ON READING WTO GOODS AND SERVICES SCHEDULES* 39 (2009); WTO, *GATS – FACT AND FICTION* 8 (2001), available at http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsfacts1004_e.pdf.

⁹² GATT Panel Report, *Italian Discrimination against Imported Agricultural Machinery*, L/833 (July 15, 1958), GATT B.I.S.D. (7th Supp.) at 60, ¶ 12 (1959).

⁹³ Appellate Body Report, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, ¶ 220, WT/DS27/AB/R (Sept. 9, 1997).

規定しているのに対し、GATS 第 17 条第 1 項ではサービスの「提供」に限定している点で、後者のほうが限定的である⁹⁴。にもかかわらず、特に直接投資による第 3 モードの金融サービスについては、従来のバーゼル II による 8%自己資本比率要件の充足の可否により海外金融機関の支店・現地法人の国際業務の存続に影響を与えることから⁹⁵、こうした公的資金注入が供給サイドに影響するため⁹⁶、GATS 第 17 条の射程内にあるものと言える。

サービス補助金に対する内国民待遇原則の適用可能性は、GATT 第 3 条の構造を勘案して GATS 第 17 条を解釈すると、よりいっそう明らかになる。GATT 第 3 条第 8 項(b)は生産者補助金の支出を同条が「妨げるものではない (shall not prevent)」と規定しており、内国民待遇規律が及ばないことを明らかにしている。同項は、GATT 第 20 条のように本来及ぶべき義務を一定の場合に免除する例外（免責 (excuse)）と考えられるのか、あるいは SCM 協定 27.2 条のように一定の状況下では原則として協定上の義務を及ぼさない適用除外（正当化 (justification)）と解釈されるのかにつき解釈の余地を残し⁹⁷、先例もこの点の判断を意識的に回避している⁹⁸。ただし、同項の性質いかににかかわらず、その存在は、補助金を含む物品の販売、購入等に「関する (affecting)」法令・要件は本来全て内国民待遇規律の範囲内にあるので、補助金のみをその範囲外とすることを明示する必要があったことを示す。仮に上記の GATT 第 3 条第 4 項の文言解釈に反して同項の規律が補助金には本質的に及ばないと解釈すると、同第 8 項(b)は無意味化し、条約解釈の実効原則に整合的ではない。

この議論を同じくサービスの提供について「影響を及ぼす (affecting)」措置の内国民待遇について規律する GATS 第 17 条に当てはめると、GATT 第 3 条第 8 項(b)に相当する規定がない以上、やはりサービス提供者への補助金に内国民待遇は及ぶと見るべきである⁹⁹。GATT には当初から同第 16 条に補助金規律があり、同第 3 条との棲み分けについて明確な定めが必要であった。これに対して、GATS では上述のように補助金規律が今後の交渉に委ねられていることから、当該交渉において内国民待遇義務と補助金規律の関係も整理される。ゆえに現行 GATS に GATT 第 3 条第 8 項(b)相当の規定は不要であったと解せる。こ

⁹⁴ WTO-TRADE IN SERVICES 399 (Rudiger Wolfrum et al. eds., 2008).

⁹⁵ 「自己資本の測定と基準に関する国際的統一化：改訂された枠組（バーゼル II）仮訳案」パラ 40（全国銀行協会、2008 年 6 月 5 日）http://www.zenginkyo.or.jp/service/hint/details/pop_01/080523basel2pillar1.pdf.

⁹⁶ ただしこのことは、他のモードのサービス供給者についても補助金を公平に交付しなければならないことを意味しない。2001 年 GATS 約束表ガイドラインは、内国民待遇均霑の範囲を領域内の供給者に限定している。Council for Trade in Services, *supra* note 88, ¶ 15; Poretti, *supra* note 90.

⁹⁷ Appellate Body Report, *Brazil – Export Financing Programme for Aircraft*, ¶¶ 136-141, WT/DS46/AB/R (Aug. 2, 1999); Vaughan Lowe, *Precluding Wrongfulness or Responsibility: A Plea for Excuses*, 10 EUR. J. INT'L L. 405, 406-07 (1999).

⁹⁸ Panel Report, *European Communities – Measures Affecting Trade in Commercial Vessels*, ¶ 7.67 n.206, WT/DS301/R (Apr. 22, 2004). 本件では当事国が GATT 第 3 条第 8 項(b)における举证責任配分を争わなかったため、本件事実に照らして問題の EC の造船補助金が同項に適合し、同第 4 項に「不適合たりえない (it cannot be inconsistent with...)」ことのみを認定すれば十分であった。

⁹⁹ Bart De Meester, *The Global Financial Crisis and Government Support for Banks: What Role for the GATS?*, 13 J. INT'L ECON. L. 27, 38 (2010).

のように解釈すれば、積極的に GATS 第 17 条の規律を補助金に及ぼそうとする起草者の客観的意図をいっそう明確に認識できる。

更に、GATT 第 3 条第 4 項と GATS 第 17 条の文言の差異も、後者が補助金をカバーする解釈を文脈として支持する。前者は対象となる措置を「すべての法令及び要件 (all laws, regulations and requirements)」と規定しているのに対し、後者は「すべての措置 (all measures)」と、措置の態様をより一般的に規定していることから、後者に補助金が含まれると解せる蓋然性は前者よりもいっそう高い。

ただし、内国民待遇は各加盟国の約束によって供与されるものであるから、GATS 第 17 条違反の有無は各国の約束に依存する。実際多くの加盟国は補助金の供与について譲許していないが、例えば米国の補助金に関する第 3 モードの分野横断的約束では研究開発補助金にのみ全面的に留保を付すに過ぎず、金融機関の支援が国内企業にのみ行なわれる場合、同条違反となる内外差別を構成する可能性が指摘される¹⁰⁰。

例えばリーマンブラザーズ破綻への対応もそうであるように、一般に公的資金による救済や破綻処理は国際協調によらず各国が独自に実施するため、国内債権者の救済を優先する政治的インセンティブが働くことが指摘される¹⁰¹。このことは救済対象の金融機関の選定についても同様であり、基本的には金融システムへの影響に鑑みて実施されるが、かかる選択が徹底しているかの評価は困難であるため、民族系金融機関の優遇を排除することも困難である¹⁰²。例えば米国の支援措置の多くは、法的にまたは実質的に外国金融機関の現地支店を除外し、民族系金融機関のみを救済の対象としていることが指摘されている¹⁰³。その意味では、これらの救済策は他の加盟国の金融サービス提供者に「不利でない待遇」を与えているとは認め難い¹⁰⁴。実際、今回の TARP ほかの救済策の対象外の米国内銀行からは救済された大手銀行との競争力格差が指摘され¹⁰⁵、同様の懸念・批判は米国内に第 3

¹⁰⁰ *United States – Schedule of Specific Commitments*, GATS/SC/90 (Apr. 15, 1994); van Aaken & Kurtz, *supra* note 45, at 873. スイスについても同様の懸念が指摘されている。

¹⁰¹ Joel P. Trachtman, *The International Law of Financial Crisis: Spillovers, Subsidiarity, Fragmentation and Cooperation*, 13 J INT'L ECON. L. 719, 736-37 (2010).

¹⁰² OECD, *supra* note 5, at 54.

¹⁰³ 米国の救済プログラムの差別性について以下の資料を参照。 *Eligibility of U.S. Subsidiaries and Branches of Foreign Banks to Participate in U.S. Stabilization Programs*, CLEARY GOTTSLIEB (June 12, 2009), [http://www.cgsh.com/cgsh/Eligibility of US Subsidiaries and Branches of Foreign Banks to Participate in US Stabilization Programs 6 12 09.pdf](http://www.cgsh.com/cgsh/Eligibility%20of%20US%20Subsidiaries%20and%20Branches%20of%20Foreign%20Banks%20to%20Participate%20in%20US%20Stabilization%20Programs%206%2012%2009.pdf). 他方、米国は実態として金融機関支援策の 1 割程度を外資系金融に投入しており、支援策は必ずしも差別的ではないとする見方もある。 OECD, *supra* note 5, at 54.

¹⁰⁴ この判断の前提として、危機に瀕した金融機関とそうでない金融機関が、「同種」のサービス供給者と判断されなくてはならない。また、事実上の差別を伴う救済スキームおよび個別特定の金融機関向け (tailor-made) 救済については、GATT 第 3 条第 4 項の「不利でない待遇」の解釈に準じれば、サービス供給者の国籍 (すなわちサービスの原産地) と差別の関係を明確にする必要があり、立証には困難を伴う。 De Meester, *supra* note 99, at 44-52. ただし、今回の金融危機に際して取られた措置のうち主要なものは明白に助成対象を邦銀および外資銀行の現地法人 (つまり外銀の支店は除外) に限定しているものが多いため、この前提は充足されているものと仮定する。 van Aaken & Kurtz, *supra* note 45, at 864-66.

¹⁰⁵ Tucker, *supra* note 90 (Citing Peter Eavis, *Are Large Banks Now Too Big to Fail?*, WALL ST. J., July 8, 2009, at C14). 特に金融サービスは、市場参入に際して顧客獲得や現地の支店ネットワークに参入する投資の回収に長期間を要することから、撤退のサンクコストが高い。よって、公的資金の投入で有利な競争条件にあ

モードで進出している外資系金融機関からも提起される可能性がある。日本も譲許表上研究開発目的以外の補助金に制約を付しておらず¹⁰⁶、差別的な金融機関支援については同様の問題が指摘できる。他方、欧州中央銀行のサーベイによれば、EU 諸国では外銀についても救済策が均霑される仕組みを導入する加盟国が多い¹⁰⁷。

もっとも、多くの加盟国は「金融サービスに係る約束に関する了解」を基礎として、金融サービスの内国民待遇供与を約束している。同 C 第 1 項が「通常の業務において利用可能な (available in the normal course of ordinary business)」公的資金供与およびリファイナンス制度の利用が内国民待遇の対象となるものと規定していることから、経済危機対応の措置については、この範囲に含まれないと解す余地が指摘される¹⁰⁸。また、同項第 2 文は、上記の第 1 文が、加盟国が「最終的な決済手段の貸手 (lender of last resort facilities)」の利用を他の加盟国の金融サービス提供者に認めることを意図しないと規定しており、これも金融危機対策を内国民待遇から除外するものと解せる¹⁰⁹。他方、これらの解釈は多く批判の余地を残すものであり¹¹⁰、どの程度金融危機対応措置を内国民待遇供与の対象から除外するのかは明確ではない。

また、金融サービスに関する附属書パラ 2(a)は信用秩序維持措置 (prudential measures) の実施を妨げておらず、この例外によって 2.1 に見た措置が内国民待遇に反する場合にこれを正当化する可能性がある。信用秩序維持措置は、例示的にではあるが、協定上「投資者、預金者、保険契約者若しくは信託上の義務を金融サービス提供者が負う者を保護し又は金融体系の健全性及び安定性を確保するための措置を含む」と定義される。しかしながら、信用秩序維持措置の概念については、実務・学説共に一定した定義はなく¹¹¹、その範囲を画定することは困難である。国際金融実務の視点からは、BIS 規制による自己資本比率要求や融資規制、加えてバーゼル II に具現化される原則ベースの規制 (principle-based

る既存の金融機関と競合することはリスクが高く、現在の公的資金投入が将来の当該金融市場のあり方を決定する。De Meester, *supra* note 99, at 29-30.

¹⁰⁶ Japan – Schedule of Specific Commitments, GATS/SC/46 (Apr. 15, 1994).

¹⁰⁷ Ana Petrovic & Ralf Tutsch, *National Rescue Measures in Response to the Current Financial Crisis* (European Central Bank, Legal Working Paper Series No. 8, 2009), available at <http://www.ecb.int/pub/pdf/scplps/ecblwp8.pdf>.

¹⁰⁸ WTO–TRADE IN SERVICES, *supra* note 94, at 662-63.

¹⁰⁹ De Meester, *supra* note 99, at 43.

¹¹⁰ *Id.* at 42-43. 第 1 文については、金融サービス了解を参照した加盟国の約束を GATS 第 17 条よりも狭い内国民待遇供与義務に服すると解することは、同了解前文(i)に了解による約束の方法が GATS の「規定に抵触しない」と定めることと適合しない。また、第 2 文については、「最終的な決済手段の貸手」の一般的な定義からして、短期的な流動性の確保を目的とする手段を意味し、今回の危機で実施されたような補助を伴う措置については、銀行の危険な投資行動の将来にわたる抑止に資しない (すなわちモラルハザードを起こす) ことから、同了解 C 第 1 項による例外化は妥当ではないとされる。

¹¹¹ LAZAROS E. PANOURGIAS, BANKING REGULATION AND WORLD TRADE LAW: GATS, EU AND “PRUDENTIAL” INSTITUTION BUILDING 9-15 (2006). 例えば、同附属書パラ 2(a)の信用秩序維持措置の定義における投資者・預金者等の保護措置のみを信用秩序維持措置とし、金融体系の健全性・安定性確保の措置を「体系規制 (systemic regulation)」と呼び、区別する見解もある。Mamiko Yokoi-Arai, *GATS’ Prudential Carve Out in Financial Services and Its Relation with Prudential Regulation*, 57 INT’L & COMP. L.Q. 613, 631 (2008).

regulation) をそのように称するが、金融サービスに関する附属書パラ 2(a)の解釈にこうした多国間枠組における理解を反映するか否かについては、なおも加盟国間で見解の一致を見ない¹¹²。このため、極めて一般的かつ例示的に定義された上記の信用秩序維持措置の定義についても、解釈の不明確さ（あるいは柔軟性）が指摘される¹¹³。もっとも、一部金融機関の破綻が市場秩序に影響を与えることを防ぐという意味において、また、個別金融機関の破綻から投資家・預金者を保護するという観点から、個別金融機関への公的支援を含め、今回の危機において取られた措置は、この範囲内にあるものと理解できよう¹¹⁴。

しかしながら、仮にそのように解するとしても、同後段は措置が「この協定の規定に適合しない場合には、この協定に基づく当該加盟国の約束又は義務を回避するための手段として用いてはならない」と規定している。この一節の意味するところは必ずしも明確ではないが、特に約束または義務を「回避する手段として (as a means of avoiding)」とあることから、例えば GATT 第 20 条柱書の「国際貿易の偽装された制限 (a disguised restriction on international trade)」と同じく、金融政策上の目的に対する手段としての関係性を欠き、保護主義的な客観的意図に基づく濫用を排除しているものと理解される¹¹⁵。例えば救済される金融機関や支援額が自己資本比率等何らかの金融政策上の合理性のある客観的な基準によって決まるのではなく、最初から外資系は援助の対象外とするような場合、金融サービス附属書パラ 2(a)後段を充足しない可能性が考えられる¹¹⁶。

以上のように、現行の GATS はその内国民待遇原則の範囲に金融危機の救済策を置くものと解せる。GATT に基礎を置く WTO 協定にはそもそも無差別原則のバイアスが強いが、通商法の見地からは、信用秩序維持措置を含めて、GATS を通じた国際金融法への無差別原則適用のいっそうの徹底が主張される¹¹⁷。他方、こうした通商法の論理で危機時におけ

¹¹² Yokoi-Arai, *supra* note 111, at 631-36, 639.

¹¹³ van Aaken & Kurtz, *supra* note 45, at 874-75. 他方 WTO 事務局は、当該定義が例示的に規定されている故に、柔軟に解釈される可能性を示唆する。Council for Trade in Services & Committee on Trade in Financial Services, *Background Note by the Secretariat: Financial Services*, ¶ 30, S/C/W/312, S/FIN/W/73 (Feb. 3, 2010).

¹¹⁴ De Meester, *supra* note 99, at 58.

¹¹⁵ このような解釈は広く支持されており、通説的見解となっていると理解してよい。PANOURGIAS, *supra* note 111, at 61-62; VU NHU THANG, NATIONAL TREATMENT PRINCIPLE IN GATS: A STUDY OF VIETNAM'S INSURANCE SERVICES MARKET 92-95 (2008); De Meester, *supra* note 99, at 59-61; Panagiotis Delimatsis & Pierre Sauvé, *Financial Services Trade after the Crisis: Policy and Legal Conjectures*, 13 J. INT'L ECON. L. 837, 851 (2010); Eric Leroux, *Trade in Financial Services under the World Trade Organization*, 36 J. WORLD TRADE 413, 430-31 (2002); Joel P. Trachtman, *Transatlantic Regulatory Cooperation from a Trade Perspective: A Case Study in Accounting Standards*, in TRANSATLANTIC REGULATORY CO-OPERATION: LEGAL PROBLEMS AND POLITICAL PROSPECTS 223, 237-38 (George A. Bermann et al. eds., 2001); van Aaken & Kurtz, *supra* note 45, at 876. WTO 事務局も同様に濫用防止説を採用している。Council for Trade in Services & Committee on Trade in Financial Services, *supra* note 113, ¶ 30.

¹¹⁶ van Aaken & Kurtz, *supra* note 45, at 876 は、NAFTA1410 条第 1 項の信用秩序維持例外の適用に関して、ICSID 投資仲裁廷は信用秩序維持が有する差別的効果を是認しつつも、他方で差別的意図のある措置を例外の範囲から排したと解しており、本文中の議論と類似の先例として本件に言及している。Fireman's Fund Insurance Company v. Mexico, ICSID Case No. ARB(AF)/02/01, Award, ¶ 162 (July 17, 2004).

¹¹⁷ Thomas Cottier & Markus Krajewski, *What Role for Non-Discrimination and Prudential Standards in International Financial Law?*, 13 J. INT'L ECON. L. 817 (2010).

る金融安定化策を規律することの妥当性につき、金融安定化の論理から批判はありうる。こうした金融と通商（更には投資、競争）の相克は、公的資金による救済に対する無差別原則適用の是非、救済策の実際の差別性の把握、EU 競争総局が実施しているような措置の反競争的性質の分析等の課題を提起するが、これらはポスト金融危機の政策課題として検討されることになろう¹¹⁸。

2.3 物品貿易への影響 ―金融支援を通じた事業会社への間接的補助―

他方、金融機関に対する補助には、GATS だけではなく、製造業を営む事業会社への融資や投資を通じ、SCM 協定の規律が及ぶ可能性がある。例えば Hufbauer et al. [2009] は、そもそも救済対象の金融機関が破綻すれば多くの産業への与信が止まり、倒産の危機があったことから、当該産業も間接的にこの救済策の恩恵を受けていることを指摘する。その上で後者に対する補助金として、SCM 協定の適用の可能性を示唆する¹¹⁹。

金融機関を通じた補助金支出については SCM 協定 1.1 条(a)(1)(iv)に予定されており、政府が「資金調達機関 (a funding mechanism)」に行う支払いは資金的貢献を構成する。資金調達機関の解釈は明らかではないが、少なくとも文言の辞書的定義は、銀行を含む民間金融機関を排除するものと解せない¹²⁰。また、文脈として、同項が同時に政府の委託・指示による民間団体 (a private body) を「隠れみの」とした間接的な資金的貢献を捕捉する規定であることも、同じく同項が資金調達機関への支払を補助金とすることで迂回融資・出資を捕捉する趣旨であることを示唆し、上記の文言解釈を支持する。このため、上記のような金融支援策もこの範囲に含まれる可能性があるものと解せる。

しかし、この場合、資金調達機関が例えば用途指定のない一般的な産業振興資金を政府から得ただけでは、問題の製品の生産者等に補助が実施されたかどうかは明確にならない。この点について、米国・カナダ製軟材確定相殺関税事件パネルは、SCM 協定第 10 条注 1 および GATT 第 6 条第 3 項が、相殺関税を製品の製造・生産・輸出について交付される補助金の相殺を目的とする特別関税と定義していることに鑑み、調査対象製品の生産者ないしは輸出者に補助金が移転していることを立証せずに相殺関税を課すことは許されないと説示している¹²¹。当該パネルの判断は川上補助金に関するもので、資金調達機関への支払いとは文脈は異なるものの、相殺関税の定義から導かれる要件である以上、後者にも適用されると解せる。これに従えば、資金調達機関への支払いに対する相殺関税は、当該支払

¹¹⁸ Delimatsis & Sauvé, *supra* note 115, at 844-46.

¹¹⁹ Hufbauer et al., *supra* note 87, at 10.

¹²⁰ “fund...3 Supply with funds, finance (a person, position, or project)....” I SHORTER OXFORD ENGLISH DICTIONARY 1056 (6th ed. 2010); “mechanism...2...a means by which a particular effect is produced....” *Id.* at 1737.

¹²¹ Panel Report, *United States – Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, ¶¶ 7.115-7.125, WT/DS257/R (Aug. 29, 2003).

いが具体的に調査対象製品の製造者・輸出者に移転していることの認定が必要になる。

他方、SCM 協定第 3 部による救済については、米国・綿花補助金事件パネルがその同第 5 部との文言の違い（特に同第 10 条注 1 の適用がないこと）を理由に、後者における移転分析は前者には直接には適用されないとした。しかし同パネルは移転分析の要請が補助金の定義から導かれている以上、同 6.3 条(c)の「著しい害 (serious prejudice)」の認定にあたり、「補助金の交付を受けた産品 (the subsidized product)」について移転分析が関連すると述べている¹²²。これを受けた同事件上級委員会は、GATT 第 6 条第 3 項に加えて相殺関税額の上限を単位当たりの補助金額に限定する SCM 協定 19.4 条に言及し、これらが関係しない同 6.3 条(c)においては、移転分析は「決定的 (critical)」ではないと述べている。しかし「にもかかわらず (Nevertheless)」補助金付き産品は適切に特定しなければならず、不可能な場合は同項における立証に支障を来すことを示唆する¹²³。

この一連の説示は、SCM 協定第 3 部手続においても、補助金付とされる産品の生産者・輸出者と異なる者に対する支払いについては、実質的には一定の移転分析を要することを示唆する。特に前節に検討した救済策のような金融機関への一般的な支払いの場合、支払を受ける当該金融機関は個別産品の生産と全く途絶している。したがって、公的資金注入が実際にどのように補助を与えたのかを個別に立証することを免れない。ただし、この移転分析は相殺関税調査のそれよりも精度において劣るものであり、補助金の存在の有無よりも損害の文脈において要求される点で異なる。

次に、協定上補助金の存在を認めるには利益の認定が必要であるが、資金調達機関に対して利益をもたらせばこれを充足できるのか、あるいは移転に伴い最終的な補助金受領者につきこれらを認定すべきかが問題となる。この点につき、SCM 協定 1.1 条(b)は利益が同 (a)(1)(i)～(iv)の補助金「によって (thereby)」利益がもたらされると規定しているので、利益はあくまでも上記の支払そのものによってもたらされることを意味する。同 1.1 条 (a)(1)(iv)は、資金調達機関に支払いがなされた以降の資金の流れ（すなわち事業会社等への投融資などを示唆する文言）については一切言及していない。このことから、支払そのものが資金的貢献として利益を与えると理解できる。また、同(i)～(iii)は資金的貢献の受領者を特定していないのに対し、同(iv)はこれを資金調達機関と明記している。同 1.1 条(b)の利益は、同第 14 条を文脈として補助金の受領者 (the recipient) の利益を意味する¹²⁴。したがって、一義的にはやはり資金調達機関の利益を意味することになる。もっとも、相殺関税および「著しい害」の定義によって事後に移転分析を余儀なくされることは先に本節で

¹²² Panel Report, *United States – Subsidies on Upland Cotton*, ¶¶ 7.1180-7.1181, WT/DS267/R (Sept. 8, 2004).

¹²³ Appellate Body Report, *United States – Subsidies on Upland Cotton*, ¶ 472, WT/DS267/AB/R (Mar. 3, 2005).

¹²⁴ Appellate Body Report, *United States – Imposition of Countervailing Duties on Certain Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in the United Kingdom*, ¶ 57, WT/DS138/AB/R (May 10, 2002).

述べた。定義上利益の認定は補助金それ自体の認定と不可分であるため、結局最終的には補助金付とされる製品の生産者等について利益が生じているか否かを検討しなくてはならない。

そのように理解すると、第一義的には資金調達機関の利益の有無になるが、Hufbauer et al. [2009] の議論ではその際のベンチマークの設定が明らかではない。利益を定める SCM 協定 1.1 条(b)については、SCM 協定第 14 条に規定される計算方法が文脈となり、市場あるいは通常の民間投資家の投資行動を基準として、それ以上に補助金受領者を利するものである場合、利益の存在が認められる（いわゆる市場ベンチマーク）¹²⁵。もし支払いが公的資金なかりせば金融機関にとって実現しない資金調達であれば、比肩可能なものを市場に求めることはできない。この場合、例えば資金調達コストは禁止的に高いと仮定し異常な高利率を設定するなど、理論的にベンチマークを創出する必要が生じる。また、上述のように結局は移転分析が必要になり、利益が定義上補助金の構成要素である以上その評価も不可分である。当該資金調達機関から融資・出資等を受けた事業会社の利益も、基本的に同様に金融危機下の公的資金投入の特殊性を勘案しつつ、市場ベンチマークに従って評価することになる。

補助金が認定されたとして、次に当該補助金の相殺可能性を決定するにあたり、SCM 協定 2.1 条により、当該補助金が「特定企業...について特定性を有する (specific to...certain enterprises)」ことを認める必要がある。この「特定企業...について」の広がり は明確ではなく、補助金の一次的受領者についてのみ言及するのか、あるいは補助金の移転先まで含めて特定性を要求するのかが明確ではない。唯一特定性の範囲と移転が共に問題となった事案は米国・カナダ製軟材確定相殺関税事件のみだが、本件パネルでは、SCM 協定第 2 条につき、補助金の移転が認められた調査対象製品の生産者ではなく、立木伐採権を直接付与される産業について特定性を検討している¹²⁶。仮にこのように補助金の一次的受領者との関係での特定性を意味するとすれば、目下の文脈では支払が資金調達機関（＝金融機関）について特定のであればよいことになる。

他方、特定性が広く移転先の受益者層を想定する場合、その有無は資金調達機関からの資金のフローに依存する。政府が金融機関を救済する場合、一般に実体経済への波及を懸念してこれを実施する。よって、最終的にその先にある企業・産業への資金移転を念頭に

¹²⁵ Appellate Body Report, *Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*, ¶¶ 155-158, WT/DS70/AB/R (Aug. 2, 1999). ただし本来利益の存在の認定 (SCM 協定 1.1 条(b)) と、その額の計算 (同第 14 条) は異なる法的問題である。Panel Report, *EC – Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea*, ¶¶ 7.178-7.179, WT/DS299/R (June 17, 2005).

¹²⁶ すなわち、次注および本文対応部分で述べるように、本件で問題の立木伐採権付与の特定性は木製品産業について認められたが、これらは広くパルプ産業、製材業者 (sawmill)、再加工業者 (re-manufacturer) を含む。これに対して移転先は調査対象製品となる軟材材木製造業者に限られ、パネルは明らかに両者を別の範囲の産業として捉えていることが分かる。US – Lumber CVD Final (Panel), *supra* note 121, ¶¶ 7.181, 7.121.

置いているという意味では、特定性を認める余地がある。米国・カナダ製軟材確定相殺関税事件では、カナダは特定性を認める単位となる 2.1 条柱書の「企業若しくは産業又は企業若しくは産業の集団 (an enterprise or industry or group of enterprises or industries)」、つまり「特定企業 (certain enterprises)」の範囲を、ある産業が生産する製品の類似性によって規定すべきであると主張した。しかしパネルは、「特定企業」の辞書的定義を理由にこの主張を退け、結果として木製品産業 (wood product industries) を「特定企業」とする米国商務省の認定を協定整合的であると認めた¹²⁷。

本件パネルは、「特定企業」と生産品を切り離しつつも、最終的には対象となる特定企業を「木製品産業」と製品で括っている点で矛盾している。しかしながら、本件事実の下では結局生産品で一定の範囲の産業を括ることができた。パネルは巧みにこの事実依存しながら一般論として「特定企業」の外延を規定することを避け、個別事案の事情に鑑みて産業概念の伸縮の余地を残したと指摘される¹²⁸。かように本件判断の本質が生産品を基準として特定産業を定義することは可能でもそれが必要ではないこと、ならびに特定性基準の柔軟性にあるとすれば、特定金融機関の融資先企業の集合体も、そこに特定性を認めることは可能であろう。

他方、政府による金融機関への資本注入は株式取得を通じて行われることが多く、その意味ではこれら金融機関の経営に政府の実効的な支配が及ぶことがある。特に第2回TPRB報告書は、このような支配関係により、政府が金融機関に国策に基づいた非商業的判断による個別企業・産業セクターに対する資金供与を行うことにより、競争歪曲的な補助金が間接的に支出されることを懸念する¹²⁹。具体的な事実関係に依存するが、仮に公的資金注入を背景にした政府の圧力の介在が実証されれば、金融機関の事業会社への投融資が正にSCM 協定 1.1 条(a)(1)(iv)にいう政府の委託・指示による資金貢献を構成する。

例えば、米国のクライスラー再建にあたっては、政府は同社に債権者との債務削減の取りまとめを求めたが、政府主導でJP モルガン、シティグループ等、同社の債務の7割を占める4行が債権放棄に至った¹³⁰。これは債務株式転換でさえなく4行にとっては極めて条件は不利であったため、「経済合理性を超えた政治的とも言える判断」であった。しかし4行は追加的な公的資金注入の要否に関するストレステストが終わって健全性に関する政府の評価を受ける時期にあり¹³¹、債権放棄に応じざるをえなかった事情が窺える¹³²。実際、

¹²⁷ *Id.* ¶¶ 7.115-7.125.

¹²⁸ GUSTAVO E. LUENGO HERNANDEZ DE MADRID, REGULATION OF SUBSIDIES AND STATE AIDS IN WTO AND EC LAW: CONFLICTS IN INTERNATIONAL TRADE LAW 135-37 (2006).

¹²⁹ *2d Report to TPRB*, *supra* note 8, ¶ 54.

¹³⁰ クライスラー再建策については以下を参照。Press Release, Office of the Press Secretary, The White House, Obama Administration Auto Restructuring Initiative: Chrysler-Fiat Alliance (Apr. 30, 2009), available at

http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Obama-Administration-Auto-Restructuring-Initiative/.

¹³¹ 米国の専門家の間でも、ストレステストの資産査定は甘く、市場に安心感を与えるために、政治的に受入可能な範囲でしか実施されていないとの批判が根強い。山下茂行「ストレステストは本物か」日経ヴ

その他の小口のヘッジファンドとは債務削減の合意を得ることができず、このことにより当初政府が回避せんと試みたクライスラーの法的整理が最終的に免れないものとなった¹³³。

委託・指示要件については、米国・韓国製 DRAM 相殺関税事件において、上級委員会の解釈が示されている。上級委員会によれば、委託 (entrust) は責任 (responsibility) の賦与、指示 (direct) は当局の権限 (authority) の行使であると広く解釈される¹³⁴。特に指示については、上級委員会はこれを「命令 (command)」と解したパネルの解釈を狭すぎると批判し、より「巧妙な (subtle)」方法でも達成されると説示した。本件では米調査当局およびパネルは、何らかの当局による圧力 (pressure) が存在するか否かについての認定を行っている¹³⁵。また、この指示は決定的なひとつの事実によらずとも、複数の事実の総体 (totality) によって立証されればよいとされる¹³⁶。

また、EC¹³⁷・韓国製 DRAM 相殺関税事件パネルは、特にこの委託・指示の立証が困難であることを認識し、委託・指示の立証に際して相殺関税調査当局に「動かぬ証拠 (the smoking gun)」の提示を求めるものではなく、特に利害関係者が協力的でない場合、総合的判断で委託・指示を「示す (point in direction of)」主張・証拠で足りると説示した¹³⁸。本件では、具体的には、民間金融機関による問題の資金的貢献についての非商業的判断、政府による当該金融機関の株式保有、および証拠提出における利害関係者の非協力の事実を考慮している¹³⁹。本件判断は上訴されなかったが、Mavroidis et al. [2008] はこれらの手法は上級委員会の審査に堪えうことを示唆している。同書は、米国・韓国製 DRAM 相殺関税事件上級委員会が上記のように事実の総体に基づいて委託・指示を認定できると述べるにあたり、とりわけ委託・指示について調査当局・利害関係者が容易に入手できる証拠の多くが状況証拠に頼らざるをえないことを理由に、そのような認定手法を重視した点に

エリタスマーケット online 2009 年 5 月 8 日、「米当局の金融大手査定—資本増強策、市場に疑念『不足額は公表より多い』」東京新聞 2009 年 5 月 9 日朝刊 6 面、「資産査定への疑問 (ウォール街ラウンドアップ)」日本経済新聞 2009 年 5 月 8 日夕刊 4 面。

¹³² 小浜希『『オバマ・バンク』と化する米銀—国策クライスラー支援に迫る』JB Press 2009 年 5 月 11 日 <http://jbpress.ismedia.jp/articles/-/1001>。実際に債権者の多くは債務削減に強硬に抵抗しており、4 行も当初は政府方針に反対していたが、最終的には公的資金注入の有無が債権者のスタンスを決定したとされる。

「クライスラー法的整理、利害調整進まず『破産法』—大統領、支援を約束」日本経済新聞 2009 年 5 月 1 日朝刊 3 面、「債権者、土壇場の妥協—クライスラー債務削減『合意』」日本経済新聞 2009 年 4 月 29 日朝刊 10 面。顧客利益保護の観点からは、むしろヘッジファンドの主張は妥当性を有する。「自動車は再生するか クライスラー法的整理 (上) —GM にらむ政府主導」日本経済新聞 2009 年 5 月 2 日朝刊 1 面。

¹³³ 「クライスラー法的整理」前掲注 (132)。

¹³⁴ Appellate Body Report, *United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea*, ¶¶ 108-118, WT/DS296/AB/R (June 27, 2005).

¹³⁵ *Id.* ¶¶ 111, 142.

¹³⁶ *Id.* ¶¶ 153-158.

¹³⁷ 2009 年 12 月 1 日のリスボン条約発効前は、WTO 加盟主体は欧州連合 (EU) ではなく、いわゆる「3 本の柱」の下で欧州共同体 (EC) であった。本稿ではこれを踏まえ、同条約発効前の事件名や事実については「EC」と記載し、以後のものおよび一般論については「EU」と記載する。

¹³⁸ *EC – DRAM CVD (Panel)*, *supra* note 125, ¶ 7.109.

¹³⁹ *Id.* ¶¶ 7.59-7.61, 7.119.

着目している¹⁴⁰。

これらの基準は、仮に債権放棄の強制が政府によって明確に行われなくとも、政府の言動が上記のストレステスト実施の背景に照らして十分な圧力になりうる状況で行われたものであれば、委託・指示の立証を十分に可能ならしめる。特に債権放棄が商業的に合理的でないこと、またストレステストの結果いかににより具体的に金融機関の経営存続の命運が左右されることは、一連のパネル・上級委員会の判断に照らせば、政府による委託・指示の存在を裏付ける証左になりうる。

3 包括的景気刺激策

一連のTPRB報告書は、上記のような金融機関支援を除く包括的景気刺激策を附属書に集約している¹⁴¹。これらの包括的景気刺激策は、例えば中小企業金融、営業資金低利貸付、減免税、政府信用保証等を含むが、これらはいずれもSCM協定1.1条(a)(1)に規定される政府による資金面での貢献であり、多くの場合は補助金としての性格を有することは明白である。

他方、SCM協定1.2条は規律対象とする補助金を特定性のあるものに限定しているが、包括的景気刺激策は総体として広い受益者を想定しており、その意味では明確な特定性は認められない。しかしながら、EC・エアバス補助金事件上級委員会が示唆するとおり、多様な支援プログラムを含むパッケージの特定性は、総体として判断されるものではない¹⁴²。こうしたプログラムの場合、個々の助成の受益産業・企業を丹念に検討しなければ、SCM協定の適用可能性・相殺可能性を明らかにすることは不可能である。

しかしながら、WTOのサーベイからも明らかたとおり、こうした危機対応の包括的景気刺激策は各国で多岐に及び、これを広く検討することは到底本稿の議論の範囲に収まるものではない。よって本節では、この点について日米の代表的なプログラムとEUの助成枠

¹⁴⁰ MAVROIDIS ET AL., *supra* note 53, at 322-23. Cf. *US – DRAM CVD (AB)*, *supra* note 134, ¶¶ 150 n.277. ただし、同書によるEC・韓国製DRAM相殺関税事件パネルの理解には注意を要する。同パネルは同書引用のpara 7.61ないし7.61に加えて、委託・指示の調査当局による立証水準について過度にこれを引き下げることをないよう、依然として慎重な姿勢を示したことに留意すべきである。*EC – DRAM CVD (Panel)*, *supra* note 125, ¶¶ 7.59, 7.101 (“It can thus be taken into account as an element of evidence that the government was perhaps entrusting or directing these private bodies to act in a certain way, but it is not sufficient as evidence of government entrustment or direction as such. Rather, it raises evidentiary issues that the investigating authority will need to work through in order to ascertain whether an action by a private body was the object of some form of government entrustment or direction ... [P]ractical evidence gathering problems are not an overriding justification for finding that financial contributions by private bodies meet the entrustment or direction standard set by the SCM Agreement. Nor should such problems create the impression that an authority is entitled to assume a lot from very little.”)

¹⁴¹ See, e.g., *2010 Annual Report to TPRB*, *supra* note 12, Annex 2; *2009 Annual Report to TPRB*, *supra* note 10, Annex 2.

¹⁴² Appellate Body Report, *European Communities and Certain Member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, ¶¶ 948-949, WT/DS316/AB/R (May 18, 2011). 上級委員会は、ひとつのプログラムの中の「資金 (pools of funding)」に対する利用可能性を基礎に特定性の有無を判断している。

組のガイドラインを取り上げ、こうした包括的景気刺激策による援助の補助金性・相殺可能性に関する一定の「見方」を示すべく、例示的にこれを検討する。

3.1 主要国の包括的景気刺激策とその SCM 協定適用可能性

3.1.1 日本：産業活力再生特別措置法

2009 年 4 月、与党・麻生内閣は金融危機対応策としての財政出動を補正予算によって実施すべく、いわゆる追加経済対策（「総合危機対策」）を取りまとめ、金融対策の一環として中堅・大企業の資金繰り支援を挙げている。この中で具体的項目として、日本政策投資銀行・商工中金の長期資金貸付枠（危機対応）の 8 兆円追加及び財務基盤強化、危機対応への日本政策金融公庫の損害担保枠拡充、産業活力再生特別措置法（産活法）¹⁴³に基づく出資円滑化への損害担保制度創設・拡充に言及しているが¹⁴⁴、これが 2009 年 4 月改正後の産活法を中心とした一連の公的資金による事業会社救済枠組の基礎をなす。

産活法第 24 条の 2 第 1 項は、内外の金融秩序の混乱時の特例として、指定金融機関による出資に対する日本政策金融公庫（日本公庫）による損失補填を規定している¹⁴⁵。この損失補填制度は、今回の金融危機対応のための日本政策投資銀行（政投銀）等による出資の円滑化に用いられるが、日本公庫の補填比率は出資額の 8 割に引き上げられ¹⁴⁶、平成 21 年度補正予算に 1152 億円が計上されている¹⁴⁷。この損失補填を受けられる要件は、産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法施行規則（産活法施行規則）第 36 条¹⁴⁸および我が国の産業活力の再生及び産業活動の革新に関する基本的な指針（産活基本指針）十八¹⁴⁹によって定められるが、1) 売上高の減少（四半期で前年比 20%以上）、2) 自己資本の減少（前年比 25%以上）、3) 国内雇用 5000 人以上（連結ベース）、および 4) 民間金融機関

¹⁴³ 平成 11 年 8 月 13 日法律第 131 号（最終改正：平成 23 年 5 月 25 日法律第 48 号）。なお、最終改正は本稿の分析にかかる措置に影響がなく、執筆日現在未施行であることに鑑み、本文では平成 21 年 6 月 19 日法律第 54 号改正後の産活法に依拠して議論する。以下関連の政令、告示等も同様である。

¹⁴⁴ 「経済危機対策」7 頁、別紙 22 頁（「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議、平成 21 年 4 月 10 日）<http://www5.cao.go.jp/keizai1/2009/0410honbun.pdf>、および <http://www5.cao.go.jp/keizai1/2009/0410sesaku.pdf>。概要は「追加経済対策のポイントー追加経済対策の概要」日本経済新聞 2009 年 4 月 11 日朝刊 4 面を参照。

¹⁴⁵ 日本公庫の損失補填につき、株式会社日本政策金融公庫法第 21 条第 1 項二（平成 19 年 5 月 25 日法律第 57 号、最終改正：平成 22 年 4 月 9 日法律第 23 号）も参照。

¹⁴⁶ 平成 20 年 7 月 14 日財務省、農林水産省、経済産業省告示第 1 号第 5 条（最終改正：平成 23 年 5 月 23 日告示第 6 号）。

¹⁴⁷ 『平成 21 年度一般会計補正予算（第 1 号）（平成 21 年度一般会計補正予算参照書添付）』278 頁。

¹⁴⁸ 平成 21 年 6 月 22 日内閣府、総務省、財務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省令第 1 号（最終改正：平成 22 年 4 月 1 日内閣府、総務省、財務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省令第 1 号）。

¹⁴⁹ 平成 21 年 6 月 22 日経済産業省告示第 214 号（最終改正：平成 23 年 5 月 25 日経済産業省告示 120 号）。

の協調融資の4点であり¹⁵⁰、また、事業再構築等の事業計画の認定（産活法第2章）を主務大臣から受けることが前提となる。なお、融資でなく出資としているのは、金融危機下において、自己資本比率低下に伴う貸し剥がしおよび資本市場マヒによる資金調達困難から、本来倒産する必要のない企業が一時的な資金繰り悪化で倒産することのないよう、これを公的資金注入による自己資本比率増加を以て救済するためとされる¹⁵¹。

以上の制度概要によると、SCM 協定上の資金の直接的移転およびその可能性には、第一に指定金融機関の出資、第二に日本公庫によるその損失補填、第三にその要件となる民間金融機関の協調融資、がそれぞれ該当する。改正産活法については、その第一号として、改正から間もない2009年6月末に半導体メーカー・エルピーダメモリ株式会社の事業再構築計画が認定され、それに伴い政投銀の300億円出資を含む大規模資金投入が行われることになったが¹⁵²、この例を参照しながら以下に改正産活法の相殺可能補助金としての性質を検討する。

3.1.1.1 政府による資金面での貢献

これらの補助金性を検討するにあたり、まず必ずしも国が直接資金を支出しているわけではないことに留意すべきである。SCM 協定によって規律対象となる補助金は、同1.1条(a)(1)に規定される「政府又は公的機関」が「資金面で貢献していること」を要件として認定される。

まず指定金融機関の出資は、指定金融機関自体がSCM 協定1.1条(a)(1)に規定される「政府又は公的機関」であるか否かが問題となる。日本政策金融公庫法附則によれば、政投銀（同第46条）は商工組合中央金庫（同第45条）とともに指定金融機関のみなし指定を受けている。エルピーダに出資した政投銀は、2006年に制定された「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（行政改革推進法）¹⁵³および株式会社日本政

¹⁵⁰ 政府出資の仕組み、基準については以下に平易に解説されている。『平成21年改正産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法（産活法）計画認定ハンドブック』18頁（経済産業省産業再生課編、2009）、「産業再生法改正案きょう成立、政府の企業出資に4条件、四半期20%減収など」日本経済新聞2009年4月22日朝刊3面。

¹⁵¹ 「パイオニアまで救うのかー“公的資金注入制度”のどこが問題なのかー規律なき政府の介入はモラルハザードを生む」『週刊東洋経済』2009年5月30日号84頁以下84頁、「パイオニアまで救うのかー問題山積の公的資金に依る資本増強」『週刊東洋経済』2009年5月30日号80頁以下83頁（経済産業省・石黒憲彦氏談）。

¹⁵² 「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法の認定取得に関するお知らせ」（エルピーダメモリ株式会社、2009年6月30日）<http://www.elpida.com/pdfs/pr/2009-06-30ai.pdf>、「エルピーダ支援2000億円、官民出融資3年間で一重建、政府が監督」日本経済新聞2009年6月27日朝刊1面。なお、エルピーダは政投銀より8月末日に優先株式によって300億円の出資を受け、また、9月末に協調融資と政投銀借入金で1100億円を調達した。「主要取引銀行を中心とする協調融資および株式会社日本政策投資銀行からの借入の実行について」（エルピーダメモリ株式会社、2009年9月30日）

<http://www.elpida.com/pdfs/pr/2009-09-30i.pdf>、「第三者割当による優先株式発行の払込完了に関するお知らせ」（エルピーダメモリ株式会社、2009年8月31日）<http://www.elpida.com/pdfs/pr/2009-08-31i.pdf>。

¹⁵³ 平成18年6月2日法律第47号（最終改正：平成21年7月3日法律第67号）。

策投資銀行法¹⁵⁴に基づき、当初同行発足後 5～7 年を目途に民営化されることになっていた。しかしながら、政投銀法の平成 21 年改正により同行民営化の実施時期は延期され¹⁵⁵、今回の世界経済危機を受けた同行の基盤強化のための出資終了期間（平成 23 年度末まで）から 5～7 年とされている¹⁵⁶。この間、政投銀の政府保有株式は 100%で維持されることになり、更に同行の監査役や代表取締役の選任、事業計画や資金調達の基本方針の策定は主務大臣の認可事項とされている¹⁵⁷。

政投銀は特殊会社として日本国政府それ自体とは法的に別個の法人格を形成することには疑いはなく、その「政府」ではなく「公的機関」への該当性を検討することになるが、この点に関する先例として、韓国・商用船補助金事件パネルの判断が参考になる。本件では韓国輸出入銀行（Export-Import Bank of Korea — KEXIM）の公的機関としての性質が検討されたが、パネルは KEXIM が 100%の政府株式保有であること、同行総裁・役員が政府の任命によること、および政府が同行の行動計画を認可することにより、同行が政府のコントロールに服する「公的機関」であると結論づけた。特に行動計画はセクター毎の資金供給についても指示するなど、KEXIM の日常的な（day-to-day）営業に影響を与えていると指摘している。同パネルは、韓国開発銀行（Korea Development Bank — KDB）、韓国資産管理公社（Korea Asset Management Corporation — KAMCO）等についても、同様の認定を行った¹⁵⁸。

他方、米国・韓国製 DRAM 相殺関税事件および EC・韓国製 DRAM 相殺関税事件においては、米・EC の調査当局は、韓国政府の 100%株式保有の金融機関を「公的機関」として扱わず、これらを民間金融機関として扱い、その資金面での貢献について韓国政府の委託・指示の有無を調査した。この判断について両パネルは、政府株式保有 100%の事実を以て当該金融機関を「公的機関」と見なしうることを示唆している¹⁵⁹。

これらの判断の差異は、要するに株式保有 100%でなく、政府による支配が「公的機関」たる必要十分条件と見るか否かであり、韓国・商用船補助金事件におけるパネルと、米国および EC・DRAM 相殺関税事件における両国調査当局はそうのように理解していたとされる¹⁶⁰。その意味では、ある組織を「公的機関」と見るか否かに際し、形式上の支配だけでなく、実質を精査することを要求している点で、韓国・商用船補助金事件パネルのほうが、パネル自身ないし調査当局に重い証明責任を課していると言える。

¹⁵⁴ 平成 18 年 6 月 30 日法律第 85 号（最終改正：平成 21 年 7 月 3 日法律第 67 号）。

¹⁵⁵ 平成 21 年 7 月 3 日法律第 67 号。

¹⁵⁶ 「民営化情報」（日本政策投資銀行）<http://www.dbi.jp/ir/about/privatization.html>。

¹⁵⁷ 「経営体制」（日本政策投資銀行）<http://www.dbi.jp/ir/about/system.html>。

¹⁵⁸ Panel Report, *Korea – Measures Affecting Trade in Commercial Vessels*, ¶¶ 7.50-7.54, 7.172, 7.351-7.357, WT/DS273/R (Mar. 7, 2005).

¹⁵⁹ *EC – DRAM CVD* (Panel), *supra* note 125, nn.44, 136 & 142; Panel Report, *United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea*, nn.29, 80, WT/DS296/R (Feb. 21, 2005).

¹⁶⁰ MAVROIDIS ET AL., *supra* note 53, at 314-18.

2009年10月のSCM委員会において、我が国は米国の質疑に答えて、政投銀を独立して操業される組織（independently-operated organization）であると説明しているものの¹⁶¹、上記の先例の基準は政投銀が「公的機関」と見なされる蓋然性を示唆する。特にこの危機対応に対する政投銀の活用自体が強い政治の意向に基づき、加えて産活法の下で自らが十分とは考えない補償水準での出資を関係官庁の強い意向で受け入れたことが報じられており¹⁶²、個別的な経営判断が政府に左右されていることが窺われる。したがって、産活法に基づく政投銀の出資は、それ自体でSCM協定1.1条(a)(1)(i)に規定される資金の直接的な移転を伴う措置を構成する可能性が高い。

これに対して、米国・中国製品AD税および相殺関税事件上級委員会は従来と異なるアプローチを取っている。まず本件パネルは、「公的機関」を「政府によって統制されるいかなる機関（any entity controlled by a government）」と定義した。その上で、米国相殺関税の調査対象となった国営企業につき、特に政府がこれらの過半数株式を取得していることに鑑み、これらの企業を「公的機関」に該当するものとした米国商務省の認定を協定整合的であると認めた¹⁶³。これに対して上級委員会は、「公的機関」を「政府」と一定の特性を共有する概念と理解し、「政府権限を有し、行使し、あるいは付与された機関（an entity that possesses, exercises or is vested with governmental authority）」と解釈した。更に上級委員会は、株式保有による政府の実効的なコントロールはこのような権限の所有や付与の証左となりうるとしながら、そのみに依拠して米国商務省の認定の協定適合性を認めたパネルの判断を破棄した¹⁶⁴。本件も含めた従来のパネルレベルの判断が政府と当該機関の支配関係に着目したのに対し、本件上級委員会は当該機関自体の公的権能の具有に着目している点で、従来の判断と大きく異なる。

しかし上記上級委員会の判断も必ずしも明確ではなく、この新たなアプローチに照らした際の政投銀の公的機関としての性質は判断しがたい。上級委員会が政府権限と言う場合、単に政策目的を有して国家予算から支出された政策金融の差配、特に本件では指定金融機関として法により授権された危機対応業務の実施を以てそのように言えるのであれば、政投銀は「公的機関」たりうる。他方、例えば徴税のような本質的に主権的権限に属する権能の委譲を想定しているのであれば、政策金融を実施するとしても「公的機関」たりえない。いかに政策金融とはいえ、出融資は民間の金融機関でも実施でき、国家固有の権能ではない。

¹⁶¹ Committee on Subsidies and Countervailing Measures, *Minutes of the Regular Meeting Held on 20 October 2009*, ¶ 150, G/SCM/M/71 (Feb. 5, 2010).

¹⁶² 「完全民営化先送り。小泉改革は逆回転し始めた<朝日新聞グループ第24号>」朝日新聞2009年9月21日朝刊G-2面。本来政投銀は融資中心の金融機関であり、実績のない投資業務自体に消極的であることが指摘される。「パイオニア、ルネサス、エルピーダが群がる公的資金―官民包囲網に揺れる政投銀」『日経ビジネス』2009年5月25日号8頁以下9頁。

¹⁶³ Panel Report, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, ¶¶ 8.53-8.94, 8.124-8.143, WT/DS379/R (Oct. 22, 2010).

¹⁶⁴ *US – AD & CVD (AB)*, *supra* note 64, ¶¶ 338-347,

他方、仮に指定金融機関が「公的機関」でなかったとしても、政府による金融機関を通じた支払いがあれば、SCM 協定 1.1 条(a)(1)(iv)に基づき、やはり資金面での貢献は認められる。この場合、政投銀の出資は金融危機対応の 2009 年度予算によるものであり、このような支払いへの該当性は明白である。また、指定金融機関による産活法に基づく個別出資に対して日本国政府の委託・指示があれば、やはり同条に基づき出資が資金面での貢献を構成する。委託・指示要件については先に 2.3 において説明したが、その証明は上記のような公的機関該当性に関する一般的なレベルでの政府関与だけではなく、個別の支払について具体的に政府関与を実証すべきと考えられる。例えばエルピーダの事案では、経産省は産活法認定機関への融資は政投銀を含めて民間金融機関の自主的な商業判断というスタンスを取る一方¹⁶⁵、エルピーダ救済を経産省が主導したとされる事実¹⁶⁶、また政投銀が一般的に産活法の補償水準を不十分としながらもエルピーダへの出資に及んだとされる事実¹⁶⁷に照らして、日本政府が示す前提を覆す事実の集積が委託・指示の立証には必要となる。

次に損失補填を行う日本公庫についても、韓国・商用船補助金事件パネルが示した基準に照らせば、政府 100%保有の会社であること、役員の選任に主務大臣の認可を要すること（日本政策金融公庫法第 6 条）、また、日本公庫自体が機関として国からの「強い統制」を受けていることを公言していること¹⁶⁸、しかし他方で日本国政府と独立した法人格であることから、SCM 協定 1.1 条(a)(1)にいう「公的機関」と位置づけられる。よって、その損失補填は、同 1.1 条(a)(1)(i)に規定される資金の直接的な移転の可能性を伴う措置を構成する。他方、米国・中国製品 AD 税および相殺関税事件上級委員会が示す基準では、政投銀と同じく、政府権限の意味するところに依存する。

仮に「公的機関」として認められなかった場合でも、損失補填にやはり委託・指示を要することも、政投銀と同様である。特に産活法第 24 条の 2 第 1 項は「損失の額の一部の補てんを行う業務を行うことができる」と規律しており、法令上個別の損失補填の実施を日本公庫の裁量として規定している。この行使の有無について、個別的な政府の関与を立証する必要が生じる。例えばエルピーダ案件については、上記のように業務一般に対する国からの「強い統制」を日本公庫が自認していること、また損失補填制度自体がエルピーダ救済を目的として策定されたこと等¹⁶⁹、一般的事情のレベルでしか委託・指示の蓋然性は

¹⁶⁵ 「産活法の再度利用を検討－エルピーダメモリの内実」『金融ビジネス』2009 年春号 36 頁以下 37 頁。

¹⁶⁶ 例えば以下を参照。『『日の丸再編』の正当性－『公的資金』にエルピーダ、パイオニア...』『AERA』2009 年 6 月 1 日号 69 頁以下、『『日の丸半導体を救え』、産業政策が復活した日<朝日新聞グローブ 第 24 号>』朝日新聞 2009 年 9 月 21 日朝刊 G-1 面、「不振企業の救済どこまで。『官』の裁量の幅広く」朝日新聞 2009 年 9 月 21 日朝刊 G-5 面、「エルピーダと TMC 提携、日台で支援確認－政府、具体策を検討へ」日本経済新聞 2009 年 4 月 15 日夕刊 3 面。

¹⁶⁷ 前掲注（162）および本文対応部分参照。

¹⁶⁸ 「ガバナンス態勢」（日本政策金融公庫）<http://www.ifc.go.jp/company/governance.html>。

¹⁶⁹ 『『日の丸半導体を救え』』前掲注（166）。

明らかにされていない。

最後にその他金融機関については、基本的に民間の銀行であるので、公的機関とはなりえない。また、それらの協調融資も基本的に産活法の支援対象企業とそれら金融機関の間の交渉によるものだが、関連金融機関に対して政府による融資の委託・指示があれば、SCM 協定 1.1 条(a)(1)(iv)に基づき同協定上の補助金となりうる。エルピーダの事案においては、最終局面で経産省・政投銀幹部が民間銀行団との会合に臨み、執拗な説得を行った具体的事実が報道されている¹⁷⁰。米国・韓国製 DRAM 相殺関税事件における累次の事実に対するパネル・上級委員会の取り扱いに鑑みると、必ずしも政府高官の会合出席自体が委託・指示を認定できるとは言えないにせよ¹⁷¹、これまで説明してきた周辺事情および産活法による出資スキームの構造を勘案すると、民間金融機関の協調融資への政府関与を強く示唆する。

3.1.1.2 利益

補助金のもうひとつの構成要素である利益（SCM 協定 1.1 条(b)）については、先に市場ベンチマークについて説明した¹⁷²。ここでも同様に利益の評価が行われる。

まず産活法上の協調融資については、SCM 協定第 14 条(b)に基づき、産活法認定企業のリスクプレミアを反映した市中金利を協調融資の金利が下回れば、その分だけ利益が認められる。例えばカナダ・民間航空機補助金事件（II）パネルは、カナダ政府が航空機の買い手である航空会社に対して公的資金で実施する融資の補助金利益を算定するにあたり、OECD が設定する市場貸出基準金利（CIRR）、各航空会社が発行する航空リース債権（EETC）や社債の格付け、主要銀行の格付け報告等をベンチマークとして用いた¹⁷³。

次に政投銀の出資に対する日本公庫の損失補填については、過去にも出資保証（equity guarantee）が SCM 協定 1.1(a)(1)(i)の「資金の直接的な移転の可能性を伴う措置」としてパネルにより認定されたことがある。そのような出資保証は、そもそも保証が市場で得られない場合、あるいは保証料がゼロないしは市場で得られる保証料率よりも少ない場合は、

¹⁷⁰ 同上。民間銀行団は政投銀が得られる産活法上の保証相当の保証は得られないため、支援に積極的でない。「【底流 ニュースの裏側】官民泥沼のエルピーダ支援—『国策』の裏側にからむ利害」産経新聞 2009 年 7 月 6 日東京朝刊 10 面。

¹⁷¹ ハイニックス債権者委員会会合に韓国金融監督委員会副委員長が出席し、同社救援を促した事実それ自体については、パネルはそれのみで委託・指示の証拠としては不十分と認定した。上級委員会はこれを含めた個別の証拠の取り扱いに誤りはないとしながらも、パネルは米国調査当局が行ったように他の証拠と併せて総合的に委託・指示を説明できるか否かを検討しなかったことを以て、その判断の誤りを認めている。上級委員会は、むしろこのような個々の証拠のみでは委託・指示を立証するに至らないと述べている。US-DRAM CVD(AB), *supra* note 134, ¶¶ 145, 147, 150.

¹⁷² 前掲注（125）および本文対応部分参照。

¹⁷³ Panel Report, *Canada – Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft*, ¶ 7.228, WT/DS222/R (Jan. 28, 2002). ただしパネルは、カナダの要請に従い、同国の公的資金貸付の利率を営業上の秘密情報とし、個別具体的に使用したベンチマークの数値を公表版の報告書中では伏せ字にした。

利益をもたらすものと見なされる¹⁷⁴。よって、産活法認定企業が同類の保証を市場で得る機会の有無、当該企業が市場で当該保証に支払う料率と日本公庫の損失補填を受けるのに必要なコストの差を検討することになる。

最後に政投銀の出資については、SCM 協定第 14 条(a)により、当該出資の「決定が当該加盟国の領域内の民間投資者の投資に関する通常の慣行」と適合しない場合に、利益の存在を見いだすことが可能となる（民間投資家テスト）。例えば日本・韓国製 DRAM 相殺関税事件においては、日本は韓国の半導体メーカー・ハイニックスの株価を破綻企業ゆえにゼロと査定し、債権者たる銀行団が株式転換に応じた債務全額分が利益になると判断した。これに対してパネル・上級委員会は、転換後株式の価値をゼロとした理由を日本が十分に説明せず、しかも受益者たるハイニックスおよび同社株主でなく債権者の視点で算定しているため、SCM 協定 1.1 条(b)および同第 14 条に違反していると判断した¹⁷⁵。この判断の意味するところは今一つ明確ではないが¹⁷⁶、上級委員会の説示からは、少なくともベンチマークとなる株価については、妥当な根拠を示すことが求められることは明らかである。

ただし、日本公庫の損失補填の対象とされる株式は、同公庫が定める日本公庫実施指針第 4 条四において、転換権付優先株式、金銭を対価とする取得請求権付優先株式、および金銭を対価とする取得条項付優先株式に限定されており¹⁷⁷、その金銭的価値の算出は普通株式の場合のように証券取引市場価格との差を求めるような単純な作業ではない。したがって、強制転換までの期間、その間の優先配当額と累積の可能性、議決権の制限、転換後の普通株式の数と額面などの要素を数値化して、当該優先株式の金銭的価値を算出のうえ、政投銀出資の一株あたりの額面と比較することになる¹⁷⁸。例えばエルピーダは政投銀の出資 300 億円に対して 2 種類の優先株式を発行しているが、それぞれの優先株式の普通株式への強制転換の条件については、取締役会で決議されている¹⁷⁹。政投銀の出資は優先株式 2 種類とも 1 株あたり 1 万円となっているが、これを強制転換の諸条件から構成した市場価値をベンチマークとして比較し、利益を算出することになる。

なお、SCM 協定第 14 条柱書は、特に相殺関税調査のための利益計算方法は、予め法令・

¹⁷⁴ *Id.* ¶¶ 7.320-7.358.

¹⁷⁵ Appellate Body Report, *Japan – Countervailing Duties on Dynamic Random Access Memories from Korea*, ¶¶ 175-178, WT/DS336/AB/R (Nov. 28, 2007); Panel Report, *Japan – Countervailing Duties on Dynamic Random Access Memories from Korea*, ¶¶ 7.304-7.315, WT/DS336/R (July 13, 2007).

¹⁷⁶ 我が国調査当局によるハイニックス株式価値ゼロ査定をハイニックス側の観点から説明すればゼロ査定は維持可能であることを意味するのか、あるいはそもそもゼロ査定自体がありえないという趣旨にかつき、上級委員会の説示は明確でないと指摘される。川島富士雄「日本の韓国産 DRAM に対する相殺関税」『WTO パネル・上級委員会報告書に関する調査研究報告書 (XVIII)』93 頁以下 118 頁 (2008)。

¹⁷⁷ 「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法に基づく危機対応円滑化業務実施方針」（日本政策金融公庫）http://www.jfc.go.jp/common/pdf/summary_fc_02.pdf。

¹⁷⁸ このような手法の一例として、例えば山田健「強制転換条項付き優先株式の 2 項ツリー法によるプライシング」『金融研究』（日本銀行金融研究所）25 巻別冊 2 号 189 頁以下 (2006) を参照。

¹⁷⁹ 「第三者割当による優先株式の発行及び定款の一部変更等に関するお知らせ」（エルピーダメモリ株式会社、2009 年 8 月 7 日）<http://www.elpida.com/pdfs/pr/2009-08-07j.pdf>。

規則で定められるべきことを規定している。日本・韓国製 DRAM 相殺関税事件上級委員会は、個別事案に則した計算方法の採用のための柔軟性に鑑みて計算方法が法令上詳細に (in detail) 規定されている必要はないとしながらも、利害関係者への周知とのバランスから、計算方法が法令から派生し (derived)、識別できる (discernable) ものではなくてはならないとしている¹⁸⁰。ベンチマークの算定基準もこのような利益計算方法の構成要素であり¹⁸¹、国内法令上予め規定される必要があるが、国家援助となる資本注入が複雑で多様な種類株式の形態を取る場合、その計算方法がある程度一般性のある形で定めることは、困難を伴うものになるう。

他方、米国・EC 製品相殺関税事件履行確認パネルは、種類株式の算定方法を準備することを、調査当局の責務と理解していない。同事件では、仏製鉄企業・旧ユジノールの民営化に際して、仏政府は 2 年の譲渡制限を付した株式を、従業員・退職者にのみ、国内・国際市場向け株式公開価格よりも大幅に低い価格で売却した。米商務省はユジノール株式の公正市場価格 (Fair Market Value – FMV) として市場清算価格を選択した。この結果商務省は、従業員・退職者向け売却分はこれを下回るもので、単にこの差額を利益と認定した。EC はこの割引分は譲渡制限によるリスクプレミアと説明したが、パネルは応訴人たる仏政府が株価設定の妥当性に関する情報を有しており、リスクプレミアの妥当性に関する証明責任を有するとした上で、米国調査手続およびパネル手続においても仏政府・EC いずれもが価格の妥当性を証明できなかったと結論づけた。この比較において、米商務省は仏政府のユジノール売却の 4 種類の株式取引の条件 (売却制限、配当制限、無料配布分等) について定性的に勘案しているが、計量化していない¹⁸²。

利益計算の文脈において、このような特殊条件の付いた株式の現在価値の算定にどの程度正確を期すべきかについては、協定の文言は明確ではない。上記パネルの説示は基本的に SCM 協定第 14 条を単に計算方法の法定義務と適用の透明性確保・説明義務のみを課すものと解し、その方法に合理性があるかぎり、調査当局に広い裁量を認めている¹⁸³。このかぎりでは、調査当局 (ないしは SCM 協定第 3 部手続の場合はパネル) は単に一般的な市場取引価格をベンチマークとして種類株式の価格を比較することで協定上の責任は果たしたとも理解でき、種類株式の現在価値について応訴人ないしは輸出国に反証の機会を保証すればよいことになる¹⁸⁴。

¹⁸⁰ *Japan – DRAM CVD* (AB), *supra* note 175, ¶192.

¹⁸¹ *Id.* ¶¶ 194-195.

¹⁸² Panel Report, *United States – Countervailing Measures Concerning Certain Products from the European Communities: Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Communities*, ¶¶ 7.144-7.156, WT/DS212/RW (Aug. 17, 2005).

¹⁸³ *Id.* ¶ 7.114.

¹⁸⁴ 一連の上級委員会報告は、相殺関税調査 (当初調査、行政見直し、サンセット見直しの別なく) における補助金の認定にあたり、例えば利益の存在に反証不可能な推定を置くなど、当局が個別の調査における具体的な利益の有無の検討を尽くすことを妨げる措置を禁じている。Appellate Body Report, *United States – Countervailing Measures Concerning Certain Products from the European Communities*, ¶¶

他方、当初調査については、この説示の妥当性は限定的とも考えられる。まず一般論として、米国・有鉛ビスマス棒鋼相殺関税事件上級委員会は、当初調査と見直しは異なる手続であり、全く同一の利益の算定方法を要求するものではないと留保を付している¹⁸⁵。この点、米国・EC 製品相殺関税事件履行確認パネルにおいては、問題の製品には国有企業時代に一度相殺関税が課されており、本件で付託された措置はそのサンセット見直しである¹⁸⁶。当時の政府の出資について現行 SCM 協定第 14 条(a)に従った利益計算が一度行われている筈であり、問題の措置はその残存を評価するものである。したがって、同事件原審の上級委員会が説示するように、SCM 協定 21.3 条によるサンセット見直しの結果課税が継続されるには補助金の定義の一部として利益の存在が要求されることは同第 10 条、19.4 条、ならびに 21.1 条から明らかとしても¹⁸⁷、必ずしも同第 14 条(a)がこの文脈にも妥当するものとは言えない。特に本件で問題の行為は株式売却であり、(a)が想定する「政府による出資」とは逆の行為である。そうなれば、仮に同第 14 条が関連するにしても、本件措置については同条柱書の一般的義務のみが関連することになる。

これに対して上記の産活法に代表される公的資金注入は正に「政府による出資」であり、SCM 協定第 14 条(a)に該当し、調査当局ないしパネルは民間投資家テストによって利益を見いだすことになる。更に、民間投資家の「慣行」は「危険資本の提供に関するものを含む」とされており、同項の文言は特にリスクプレミアに関する資本提供の特殊条件を勘案したベンチマークの準備ないし認定を調査当局ないしパネルに義務づける。このかぎりにおいては、少なくとも同項およびこれを文脈として同 1.1(b)条の利益概念を解釈するとき、調査当局ないしパネルは投資に伴う条件を包括的に勘案して、市場よりも有利な出資を特定企業に与えたか否かを判断することを求めているものと解せる。よって、例えば上記米国・EC 製品相殺関税事件履行確認パネルで検討された米国商務省の手法に代表されるような単純な株式の一般公開価格と特殊条件を伴う種類株式の比較を行ったとしても、一応の利益算定の責任を解除されたものとは解せない。同じように、政府出資の優先株式も、一株単位で普通株式の市場取引価格を比較するような単純な評価ではなく、優先株式に付帯する諸条件を勘案して、本来市場で得られる出資以上のものを産活法認定企業に投入しているか否かを評価する義務が生じると解せる。

3.1.1.3 特定性

産活法に関する出資、損失補填および協調融資が資金移転と利益により構成される補助金であるとして、次に特定性の判断を要する。この点につき我が国政府は、SCM 委員会においてこれらを含む産活法上の救済は全て分野横断的で特定産業にアクセスが限定されな

140-150, WT/DS212/AB/R (Dec. 9, 2002); *US–Lead and Bismuth CVD*(AB), *supra* note 124, ¶¶ 53-63.

¹⁸⁵ *US–Lead and Bismuth CVD*(AB), *supra* note 124, ¶ 63.

¹⁸⁶ *US–EC Products CVD*(DSU 21.5 Panel), *supra* note 182, ¶¶ 2.2.

¹⁸⁷ *US–EC Products CVD*(AB), *supra* note 184, ¶¶ 148-149.

いと説明している¹⁸⁸。しかしながら、政投銀の出資・民間金融機関の協調融資は特定企業向けに個別的な（tailored）投資である。こうした特定企業固有の資金移転については、先例において法律上の特定性を認められている¹⁸⁹。

次に日本公庫の損失補填は、上記のように売上・自己資本比率の低下、雇用者数など、産活法および関連規則の上では客観的な基準に基づく¹⁹⁰。この点、SCM 協定 2.1 条(a)によれば、法令が交付対象となる特定企業を明示的に限定していれば法律上の特定性（de jure specificity）が認められるが、他方で(b)によれば、補助金の受領資格・額を規律する「客観的な基準又は条件（objective criteria or conditions）」が法令により定められる場合、法律上の特定性はないものと理解される。更に、(b)注によると、この客観的な基準・条件は「中立的であり、特定企業を他のものよりも有利に扱うものではなく、本質的に経済に係るものであり、かつ、一様に適用される基準又は条件」とされ、例示的には「被用者の数又は企業の規模」が挙げられている¹⁹¹。これらの規定に照らせば、産活法ならびに関連規則の定める条件は、一見すると特定性を帯びていない。

しかしながらこの損失補填は、事業再構築計画等の認定を主務大臣から受けることを前提として、当該事業計画実施に必要な指定金融機関の出資について受けることができる。この事業再構築計画は、例えば産活法第 5 条に基づくものについては、同第 6 条に主務大臣による認定基準が規定されており、更に、産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法の施行に係る指針（産活法施行指針）¹⁹²第 3 章にその詳細が規定されている。特に事業再構築計画の実施可能性（産活法第 5 条第 6 項第二号）は、計画が「円滑かつ確実に実施されると見込まれる」か否かを判断するものであるが、これは「事業再構築の内容が…当該事業者の技術力、販売力等に照らして過度に実施困難なものでなく、かつ、当該計画の実施に必要な資金の調達が不可能なものでないこと」（施行指針第 16 条）と定義されている。また、産活法施行規則第 4 条第 5 項によれば事業再構築計画は 3 年以内の計画として立案され、産活基本指針二〇によれば、その期間内に生産性向上および財務内容改善の見通しがある場合に主務大臣によって計画が承認される。

これらの事業再構築計画の評価基準は、実施細則のレベルでもいまだに抽象的・定性的

¹⁸⁸ Committee on Subsidies and Countervailing Measures, *supra* note 161, ¶ 150. 所管官庁の経産省幹部も同様に理解している。「エルピーダメモリの内実」前掲注（165）37 頁。

¹⁸⁹ *Japan – DRAM CVD (Panel)*, *supra* note 175, ¶¶ 7.370-7.375.

¹⁹⁰ 前掲注（150）および本文対応部分参照。

¹⁹¹ 特に(b)本則では、客観的な基準・条件により支給される補助金に特定性を認めないためには、「当該資格が自動的に付与されるものであり、かつ、当該基準及び条件が厳格に遵守されていること」（強調は筆者）が条件とされている。これらの文言は、同項が想定する法律上の特定性を帯びない補助金受給・額に関する客観的な基準・条件とは、明確かつ数量的に示せる何らかの閾値を提示し、当該閾値を満たす者については、その閾値と連動して機械的に決する額の補助金を、自動的に受領するような場合を強く示唆するものと解せる。

¹⁹² 平成 21 年 6 月 22 日内閣府、総務省、財務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省告示第 1 号。

であり、補助金受給資格の有無の判断に主務大臣・所管官庁の裁量の余地を大きく残すものである。従って、これらが SCM 協定 2.1 条(b)に定める「客観的な基準又は条件」たりえないことは明白である。また、上記のように損失補填のための 4 要件は明確な数値基準であっても、このような裁量的な要件と併せて適用されるとき、同 2.1 条(c)が規定する「補助金を実際には特定性を有するものである可能性があると信ずるに足る理由」が認められる余地が生じる。このような場合、同号によれば、「補助金の交付を決定するに当たって交付当局が裁量的な方法をとっている」か否かを考慮できる。

以上を踏まえ、日本公庫の損失補填の特定性を検討するにあたり、報道ベースでは、産活法の枠組は対象企業選定に政治介入を許す可能性が指摘され¹⁹³、また経産省はむしろ DRAM の汎用性に代表される戦略的重要性を理由にエルピーダに産活法を適用したことが指摘されていることに留意しなければならない¹⁹⁴。仮にこのような考慮が働いて対象企業が選択されているのであれば、当該損失補填は特定性を有することになる。かかる政治的・政策的考慮の真偽については報道の域を超えて検証不能だが、報道事実を前提とすれば、エルピーダ救済をめぐる産活法上の事業再構築計画審査制度の運用について、特定性の観点から以下のような問題点が指摘できる。

第一に、事業再構築計画の是非をめぐる判断については、関係法令に明記されたその基礎となる基準が特定企業の将来の経営見通しに関するものである。このような基準を導入している以上、政治的・政策的考慮の介在以前の問題として、そもそも客観的かつ画一的なものとしてこれを運用することが困難である。このことは既にエルピーダの例でも明らかになった。エルピーダの事業再構築計画においては、日台政府主導で、台湾当局出資・設立の「台湾メモリー」(Taiwan Memory Company — TMC) (後に「台湾創新メモリー」

(Taiwan Innovation Memory — TIMC)) との提携による汎用 DRAM の台湾生産集約が模索されていた。しかしながら、2009 年夏以降の半導体市況の好転によって台湾メーカーは官主導で TIMC に合流するインセンティブを失い¹⁹⁵、台湾立法院経済委員会は国家発展基

¹⁹³ 「(核心) 深情け経済に戻る日本—競争力に不安、カギ握る民主」日本経済新聞 2009 年 5 月 18 日朝刊 5 面。

¹⁹⁴ 「公的資金の出資第 1 号、エルピーダ救済の成否」『週刊東洋経済』2009 年 7 月 11 日号 16 頁以下 17 頁、「エルピーダメモリの内実」前掲注 (165) 37 頁、「不振企業の救済どこまで」前掲注 (166)、「資本増強、異例の支援—エルピーダに公的資金投入、経産相『政府も重大な責任』」朝日新聞 2009 年 7 月 1 日朝刊 13 面、「指導・監督を強化、日航融資に政府保証—国策支援もろ刃の剣」産経新聞 2009 年 6 月 20 日大阪朝刊 9 面、「国頼み経済、緊急避難か逆行か (1) —産業再生の功罪、救済の線引き難しく」日本経済新聞 2009 年 5 月 23 日朝刊 1 面。経産相も公式にこの点を明言している。「二階経済産業大臣の閣議後大臣記者会見の概要」(経済産業省、2009 年 6 月 30 日) http://www.meti.go.jp/speeches/data_ed/ed090630j.html (「DRAM は、我が国の主要産業に幅広く用いられておりまして、その供給の確保ということは、先ほども申し上げたとおり、国民生活や経済産業活動に重要な影響を及ぼす」)。

¹⁹⁵ そもそも 2009 年春の TMC 構想発表後も台湾当局は台湾メーカーの再編を明確に示さず、また、既に産活法適用審査の段階で、当時の TMC 設立が膠着状態に陥る懸念が指摘されていた。「DRAM 再編、突然の方針転換、台湾、台プラも支援—ヘリウム・華邦の出方焦点」日経産業新聞 2009 年 7 月 23 日 3 面、「台湾 DRAM 再編、足踏み、新会社構想、具体像なお見え—市場回復で離脱組増？」日経産業新聞 2009 年 6 月 8 日 3 面。

金からの 49 億台湾ドルの出資を世論の支持を失ったものとして否決した¹⁹⁶。結局官主導で日台半導体業界の事業再編を行う当初の事業再構築計画は頓挫したので、エルピーダは産括法上の事業再構築計画を正式に変更し、官主導の TIMC から台湾の民間との提携主導の再編策に切り替えている¹⁹⁷。その後エルピーダは他の要因によって著しい業績回復を遂げたが¹⁹⁸、産活法適用の主要な根拠となった事業再構築計画の基幹部分は結局実現しなかった¹⁹⁹。

このような将来の経営見通しについては、そもそも所管官庁の審査・評価能力に疑問を呈する意見もあるが²⁰⁰、仮に妥当な能力を有し、善意に運用されていたとしても、判断の性質上所管官庁の裁量的判断の余地を排除することは不可能である。このような成就しなかった再編計画を根拠に補助金申請を承認した理由について、SCM 協定 2.1 条(c)注の文脈において、恣意性のない客観的・合理的な判断であったことを事後に説得力をもって示すことは困難であろう²⁰¹。

第二に、上記のような裁量的に支出される補助金の事実上の特定性 (de facto specificity) について、SCM 協定 2.1 条(c)注は、裁量的な補助金交付の有無の判断には「特に、補助金の申請が拒否され又は承認される頻度及びそのような決定の理由に関する情報」が考慮されると規定する。この点について産活法の運用実態を見ると、現時点で日本公庫の損失補

¹⁹⁶ 「当局支援の DRAM 会社、台湾立法院、出資に反対、市況回復、時機逸す」日本経済新聞 2009 年 11 月 14 日朝刊 9 面、「半導体事業への出資停止を決議、台湾の立法院経済委」朝日新聞 2009 年 11 月 12 日朝刊 11 面、「従来型 DRAM 急騰—台湾勢復調—エルピーダ、崩れる目算 (News Edge)」日経産業新聞 2009 年 10 月 22 日 24 面。

¹⁹⁷ 「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法に基づく事業再構築計画の変更について」(エルピーダメモリ株式会社、2010 年 3 月 25 日) <http://www.elpida.com/ja/news/2010/03-25.html>、「エルピーダ『台湾の民間と提携』—産業再生法での計画変更」日経産業新聞 2010 年 3 月 26 日 5 面。例えば台湾・瑞晶電子に対する出資増および同社との開発拠点新設、聯華電子・力成科技との技術提携などを含む。「台湾 2 社と提携、エルピーダ発表、最先端の半導体製造技術」日本経済新聞 2010 年 6 月 22 日朝刊 10 面、「台湾に DRAM 開発拠点—エルピーダ、3 月までに」日経産業新聞 2010 年 1 月 6 日 3 面。

¹⁹⁸ 他律的な要因としては、業界大手・独キマンダの倒産、国際的な半導体市況の回復、自社戦略としては台湾を中心とした海外他社との積極的な提携・買収等が挙げられる。「増資消えても揺るがず、エルピーダに訪れた春」『週刊東洋経済』2010 年 4 月 10 日号 19 頁、「エルピーダ V 字復活—背水の積極戦略が奏功—端品を収益源に、複合型にも先手」日経産業新聞 2010 年 4 月 5 日 5 面、「半導体、世界で業績回復—薄型 TV、パソコン、新興国向け好調」日本経済新聞 2010 年 1 月 30 日朝刊 3 面。

¹⁹⁹ 詳細には立ち入らないが、本文中の議論とは別に、事業再構築計画の妥当性を問う議論もある。例えば、エルピーダが提示した合併等の産業再編によって同社の競争力は向上すると主張される一方、そもそもエレクトロニクス製品の特性上、生産集約では競争力向上は期待できないとの疑問も呈されていた。張谷幸一「『捨てガネ』にならないか—公的資金から最も遠くに位置したはずの電機業界」『週刊エコノミスト』2009 年 6 月 30 日号 36 頁、「エルピーダ産業再生法認定、DRAM 最終レース—国内で 1400 億円調達」日経産業新聞 2009 年 7 月 1 日 3 面。

²⁰⁰ 「膨張する政府マネー—『劇薬』の功罪」『週刊ダイヤモンド』2009 年 8 月 29 日号 106 頁以下 108 頁、「『日の丸再編』の正当性」前掲注 (166) 71 頁、「産業再生の功罪」前掲注 (194)。

²⁰¹ この点は、特に SCM 協定第 3 部手続におけるパネルの審査基準との関係にも留意すべきである。相殺関税賦課について輸入国調査当局が認定した補助金の存在を後に審査する場合と異なり、相殺可能補助金の存否それ自体については、パネルが「一次的な判断主体 (the first trier of facts)」となる。したがって、パネルがある支払いの補助金性について判断する際に、当局の関連する政策判断を事後に批判的に検討するにあたり、広い裁量を有するものと理解できる。Cf. *US—Upland Cotton* (AB), *supra* note 123, ¶ 458.

填の正式申請はエルピーダのみだが、その一方で多くの企業が取引銀行・政投銀・所管官庁と協議の上で、水面下で事実上の事前審査が行われていることが指摘される²⁰²。このため、産活法の運用については正式申請の審査プロセスだけではなく、この非公式プロセスにおける申請企業の取り扱いも、損失補填の特定性の決定要因となりうる。

具体的な企業名を伴う産活法適用検討の報道は枚挙にいとまがないが、例えばパイオニアや JAL については、この事前折衝レベルで所管大臣・官庁が消極的な姿勢を示したことが報じられている²⁰³。その理由として、先に述べた産活法の立法趣旨²⁰⁴からすれば、上記 2 社は不十分な再建計画や構造的問題を原因とする経営不振を理由に救済対象外とされることが指摘される²⁰⁵。しかしながら、危機以前からの経営不振は同時にエルピーダにも該当することが指摘され²⁰⁶、また、エルピーダについては再建計画の前提条件である業界再編について政府が主導したとされる事実にも留意すべきである²⁰⁷。更に、第一点目の指摘と関連して、エルピーダとパイオニアの差が実施可能性の高い再建策の有無にあるのであれば、エルピーダのそれが審査から間を置かずして実現しなかった事実に鑑みると、両者の区別は説得力を欠くことは否めない。

3.1.2 米国：2009 年復興再投資法

2009 年復興再投資法 (American Recovery and Reinvestment Act of 2009 — ARRA) ²⁰⁸は、2009 年 2 月に成立した包括的な大型景気刺激策である。その期間は 10 年超、予算規模も支出増が 5000 億ドル超、減税を併せると 7900 億ドル近くに達する、多様な補助金プログラムの集合体からなるパッケージである²⁰⁹。大統領経済諮問委員会 (CEA) によれば、支

²⁰² 「役目果たす？利用ゼロ？—一般企業への資本注入制度、水面下で調整も…」産経新聞 2009 年 5 月 23 日東京朝刊 11 面。これは正式申請を政府が却下した場合、「政府による破産宣告」と市場に理解され、当該企業の再建可能性を閉ざすことを避けるためとされる。

²⁰³ 「『日の丸再編』の正当性」前掲注 (166) 71 頁、「民主党は再建型『法的整理』の模索—JAL 危機、深刻な構造問題抱え実質債務超過の窮状」J-Pulse 国際金融レポート (マーケットの底流を読む) 2009 年 9 月 29 日、「官民包囲網に揺れる政投銀」前掲注 (162)。

²⁰⁴ 前掲注 (151) および本文対応部分参照。

²⁰⁵ 「『JAL 法的整理』報告書—経産省が民主政権に突き付けた極秘文書の全容」『AERA』2009 年 10 月 5 日号 24 頁、「第 3 章—政投銀、役割再定義を (特集—JAL 最後の審判) 新政府は『日本の翼』を救うのか」『日経ビジネス』2009 年 9 月 21 日号 30 頁以下 32 頁、「膨張する政府マネー」前掲注 (200) 111-117 頁、「『日の丸再編』の正当性」前掲注 (166) 71 頁、「“公的資金注入制度”のどこが問題なのか」前掲注 (151)。

²⁰⁶ 張谷前掲注 (199)、「『日の丸再編』の正当性」前掲注 (166) 70 頁、「『日の丸半導体を救え』前掲注 (166)。

²⁰⁷ 前掲注 (166) 参照。対してパイオニアの再建は銀行団を中心に、また、オーディオビジュアル産業の再編も自主的に行なわれるとされる。「膨張する政府マネー」前掲注 (200) 111-13 頁。

²⁰⁸ Pub. L. No. 111-5, 123 Stat. 115 (2009)。

²⁰⁹ ARRA の概要については、以下を参照。Danielle M. Conway, *Emerging Trends in International, Federal, and State and Local Government Procurement in an Era of Global Economic Stimulus Funding*, 32 U. HAW. L. REV. 29, 30-34 (2009); *Analysis of the American Recovery and Reinvestment Act*, US BUDGET WATCH (Feb. 17, 2009), <http://crfb.org/document/analysis-american-recovery-and-reinvestment-act>; Press Release, House Comm. on Appropriations, Summary: American Recovery and Reinvestment — Conference Agreement (Feb. 13, 2009), available at <http://www.oregon.gov/ENERGY/docs/HouseSummary02-13-09.pdf?ga=t>.

出・減税はその機能によって、大きくは個人減税、事業税制上のインセンティブ、最低代替税（AMT）に関する減税、州向け財政援助、不況によって最も損失を被った層に対する助成、および公共投資の6種類に区分される。このうち公共投資は、クリーンエネルギー、運輸インフラ、医療・医療技術、通信インフラ等の10分野に及ぶ²¹⁰。

同法による助成は、財源が連邦予算であるかぎり、融資・出資・贈与のいかににかかわらず、SCM 協定 1.1 条(a)(1)(i)に規定される資金の直接的な移転を伴う措置を構成することは否定できない。また税の減免も同(iii)に資金面での貢献であることが明記されている。したがって、これらの補助金性は比較的容易に認定される。

相殺可能性の要件である特定性については、少なくとも個人・家庭向けの援助については一見して産業レベルでこれを認めることはできない。この中には、児童控除の拡大や大学学費、新車購入税額控除（後述 5.1.2）、および住宅取得者向け税額控除²¹¹、各種失業者保険の拡充・貧困家庭および年金生活者向け援助²¹²、医療費削減の延期²¹³などが含まれる。

他方、その他のプログラムは、地域復興補助のように州およびそれ以下の自治体への資金交付を伴うもの、また運用が各省庁に一任されている特定政策目的のものが中心であり、法令それ自体から特定性の有無は明らかにならない²¹⁴。こうした補助金については、最終的に民間に対して補助を支給する際の末端の要件までおりて検討しなければならない。例えば、今回の ARRA はオバマ政権が標榜するグリーンニューディールの一環として環境・エネルギー分野に成長戦略を見だし、当該分野に 900 億ドルの予算を配分しているが²¹⁵、そのための補助金の運用がエネルギー省に任されている。一例として「電動自動車用電池および部品製造計画」の募集要項によれば、リチウムイオン電池等先端的電池の製造施設の建設・拡充について、生産者はそのコストの支援を受けることができる。その申請資格は広く「いかなる主体（all types of entities）」とし、原則として個別計画のコストの 50% 以上を負担することだけが要件となっているが、別途定められる審査基準項目によれば、当局は計画の技術的実現可能性、工程の妥当性、環境規制等への対応、商業化に関する事

²¹⁰ この機能分類は、ARRA に基づき CEA が四半期毎に議会に提出する執行状況の報告書において、同法による助成の経済的成果を計測するにあたり用いられるものである。最新のものは以下を参照。COUNCIL OF ECON. ADVISORS, THE ECONOMIC IMPACT OF THE AMERICAN RECOVERY AND REINVESTMENT ACT OF 2009: SIXTH QUARTERLY REPORT (2011),

<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/20110318-cea-arra-report.pdf>

²¹¹ ARRA, §§ 1001-1012, 123 Stat. at 309-19.

²¹² *Id.* §§ 1899F, 2001-2202, 123 Stat. at 428-30, 436-55.

²¹³ *Id.* § 4301, 123 Stat. at 495.

²¹⁴ ARRA 下の個別の助成プログラムについては、以下に概要が取りまとめられている。PATTON BOGGS LLP, NO SMALL CHANGE: THE STIMULUS PACKAGE AND ITS IMPACT: PATTON BOGGS ANALYSIS OF THE AMERICAN RECOVERY AND REINVESTMENT ACT OF 2009 (2009),

http://www.pattonboggs.com/files/News/89cf7c94-1323-4ff5-9934-112c5ff733d7/Presentation/NewsAttachment/c7ee83f0-bb17-40a3-8c65-1ef511e12678/Patton_Boggs_Stimulus_Analysis.pdf.

²¹⁵ 「米国の金融危機対応の成果と課題～オバマ政権 1 年間の総決算～」22 頁（みずほ総合研究所「みずほ米州インサイト」、2010）。

業計画の説得力、買い手の商品選択可能性などを勘案して申請の採否を決定する²¹⁶。

SCM 協定 2.1 条(a)に定める法律上の特定性については先に述べたが²¹⁷、上記先端的電池生産施設補助の審査基準のような定性的な基準に照らし、当局が一定の裁量を持ちつつ受給資格の有無と補助金額を決するような場合、同項はもとより同(b)にも該当せず、少なくとも法律上の特定性の有無は明確に判断しがたい。そこで、運用実態に則して、同(c)に基づき事実上の特定性が認められるか否かを検討する必要がある。上級委員会によれば、特定性のある補助金とない補助金は明確に峻別されるべきもので、ある一定の広さの受益者層が確保できれば、当該補助金は特定性を喪失することを示唆する²¹⁸。しかし WTO における先例から、事実上の特定性を認められうる受益の偏在の水準は明白ではない。偏在の水準については、例えば EC・韓国製 DRAM 相殺関税事件パネルで議論されたが、本件では韓国開銀無担保社債プログラムについて同(c)第 2 文が例示する要因のうち、利用可能企業数の限定、特定企業の支配的利用に該当していることは明白であったため、それぞれの基準に該当する閾値は示していない²¹⁹。

もっとも、上記の先端的電池生産施設補助の審査基準を参照するかぎり、要求される関連事項について当局に対して説得力のある申請書を準備できる主体は、近接・関連事業について技術の蓄積や生産・商業的実績がある者に実質的に限定されよう。すなわち、当該補助は、潜在・顕在を問わず、受益者がある特定製品の生産能力を有する企業集団として総括できる。先に触れたように、米国・カナダ製軟材確定相殺関税事件パネルは特定企業の画定には生産品の同種性を要しないと判断したが、実際は一定製品の製造に携わる産業を画定して特定性を認定している²²⁰。これに照らせば、上記先端的電池生産施設補助にも特定性が認められよう。

最後に、順序が逆になるが、資金面での貢献と並んで補助金の定義を形成するもうひとつの要素である利益については、ARRA 中の個別プログラムによって政府援助のあり方は様々であろう。しかし、上記の様々な国家援助の形態、つまり減免税であれ、融資であれ、現物の提供であれ、SCM 協定第 14 条を文脈として同 1.1 条(b)を適用すること、その際に市場ベンチマークを用いて利益を決定することは先に説明した²²¹。特に上記の電池生産施設補助は、対価なく政府が資金援助を行うか（同 1.1 条(a)(1)(i)）、あるいは施設建設（資材・

²¹⁶ NAT'L ENERGY TECH. LAB., U.S. DEP'T OF ENERGY, FUNDING OPPORTUNITY NUMBER: DE-FOA-0000026, RECOVERY ACT—ELECTRIC DRIVE VEHICLE BATTERY AND COMPONENT MANUFACTURING INITIATIVE 15, 27-28 (2009), <http://www1.eere.energy.gov/vehiclesandfuels/pdfs/de-foa-0000026-000001.pdf> (hereinafter DOE BATTERY MANUFACTURING INITIATIVE).

²¹⁷ 前掲注 (190) ～ (191) および本文対応部分参照。

²¹⁸ LUENGO HERNANDEZ, *supra* note 128, at 131 (citing Panel Report, *United States—Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”*: Recourse to Article 21.5 of the DSU, ¶ 8.66, WT/DS108/RW (Aug. 20, 2001)).

²¹⁹ EC—DRAM CVD (Panel), *supra* note 125, ¶¶ 7.223-7.227. 対象となりうる 200 社中 6 社のみが受益し、うち問題のハイニックスが基金の 41%を使用したとされる。

²²⁰ 前掲注 (127) ～ (128) および本文対応部分参照。

²²¹ 前掲注 (125) および本文対応部分参照。

建設役務を含め）を提供する以上（同(iii)）、SCM 協定上の意味での利益が存在することは論を俟たない。

3.1.3 EU：暫定枠組

EU でも個別構成国が同様の景気対策を取っているが、これらは EU 全体の指針に基づいている。これら個別構成国の対策は非常に多岐にわたるので、本節では EU 全体の方針についてのみ検討する。

2008 年 11 月に当時の EC は「欧州経済復興計画 (A European Economic Recovery Plan)」を策定し、景気後退の歯止めや需要の刺激、長期的な競争力回復のための基本方針を示した²²²。その具体的方策にはいわゆる国家援助 (state aids)、つまり補助金支出が数多く含まれているが、当時の EC 条約第 87 条第 1 項 (現 EU 機能条約第 107 条第 1 項) は構成国の補助金支出を共同体レベルで規制している。このため欧州委員会は、金融・実体経済両面における国家援助規制の適用を危機に際して適正なものとするべく、様々な法的枠組を策定している²²³。

特に製造業を中心として実体経済については、「共同体暫定枠組 (Temporary Community Framework)」を策定し、分野横断的に許容される国家援助の条件を明確化・一部緩和し、この範囲の補助金を EC 条約第 87 条第 3 項(c)に適合するものと位置づけている。暫定枠組によれば、許容される支援策は 2010 年末までの暫定的措置であり、金融危機対応の国家援助は銀行の貸付を活性化することで継続的な資金へのアクセスを保証し、将来にわたり企業投資を促進することを目的とする。また、条約適合的な措置の具体的条件として、50 万ユーロ以下の一括補助、低率の融資保証、利子補給、環境物品の生産補助、および中小企業向け危険資本の提供が挙げられている²²⁴。各国の景気対策はこの枠組に基づいて策定さ

²²² *Commission Communication to the European Council on a European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800 final (Nov. 11, 2008). 計画の概要については、「EU の景気対策～欧州経済回復計画の概要」『ユーロトレンド』No. 86 Report 3 (JETRO、2009 年 2 月) http://www.jetro.go.jp/file/report/07000009/05001657_001_BUP_0.pdf を参照。

²²³ EU の危機対策国家援助に関する共同体法上の法的位置づけを規定する枠組については、以下に詳しい。*Commission Report on State Aid Scoreboard – Spring 2009 Update: Special Edition on State Aid Interventions in the Current Financial and Economic Crisis*, COM (2009) 164 final (Apr. 8, 2009). 以後の運用の詳細については、委員会作業文書として 2009 年および 2010 年のそれぞれ年末に概略が報告されている。*Commission Staff Working Document Accompanying the Report from the Commission, State Aid Scoreboard – Autumn 2010 Update: Facts and Figures on the State Aid in the Member States*, at 42-59, SEC (2010) 1462 (Dec. 1, 2010); *Commission Staff Working Document Accompanying the Report from the Commission, State Aid Scoreboard – Autumn 2009 Update: Facts and Figures on the State Aid in the EU Member States*, at 35-49, SEC (2009) 1638 final (Dec. 7, 2009) (hereinafter *Autumn 2009 Update*).

²²⁴ *Commission Communication (EC) – Temporary Community Framework for State Aid Measures to Support Access to Finance in the Current Financial and Economic Crisis*, 2009 O.J. (C 83) 1 (hereinafter *EC Temporary Framework*). 暫定枠組については以下の改正が実施されている。*Commission Communication (EC) – Amending Temporary Community Framework for State Aid Measures to Support Access to Finance in the Current Financial and Economic Crisis*, 2009 O.J. (C 303) 6; *Commission Communication (EC) – Amending Temporary Community Framework for State Aid Measures to Support Access to Finance in the Current Financial and Economic Crisis*, 2009 O.J. (C 261) 2. 前者は暫定枠組の適用対象に一次産業を含める

れ、欧州委員会の審査を受ける²²⁵。暫定枠組は後に 2011 年末まで延長され、援助の段階的廃止を目的として要件が厳格化されている²²⁶。

国家援助の概念は、EC/EU の関連条約において SCM 協定 1.1 条のように詳細に類型化されているわけではない。しかしながら、これまでの EC の実行から、同条にいう資金的貢献とほぼ同様の範囲の措置が EC 条約第 87 条第 1 項によって規律されると解されている²²⁷。また、今回の暫定枠組が前提としている国家援助は、基本的に資金交付、融資、何らかの利子上の優遇であるので、この範囲に収まる国家援助は全て SCM 協定 1.1 条該当性が認められる。そうすると、SCM 協定の規律に服するか否かは、一般的な危機対応プログラムであるにもかかわらず、特定性のある補助金を構成するかに依存する。

この点について、EC 条約第 87 条第 1 項によれば、「国により与えられる援助又は国家資金により与えられる援助 (any grant by a Member State or through State resources)」で、「ある企業又はある商品の生産に便益を与える (favoring certain undertakings or the production of certain goods)」ものが規律の対象となり、「共同市場と両立しない (incompatible with the common market)」とされる²²⁸。この文言は、EC/EU の補助金規律にもある種の特定性要件が課しており、実際にその解釈・適用については、SCM 協定第 2 条のそれと類似していることが指摘されている²²⁹。

他方、今回の暫定枠組に適合的な補助金は EC 条約第 87 条第 3 項(b)適合性を推定されているが²³⁰、同項柱書は(a)～(e)の援助が「共同市場と両立するものとみなすことができる (may be considered to be compatible with common market)」と規定している。このみなし規定の結果、EC/EU 法上(a)～(e)の援助については特定性もないものと評価できるが、EC/EU 法上の評価はむしろ SCM 協定上なんら意味を持たない。この点につき、当初版の暫定枠組の文言を検討すると、例えば 50 万ユーロ以下一括補助の場合、SCM 協定 2.3 条により特定性を推定される輸出補助金・ローカルコンテンツ補助金であってはならないこと、および「スキームの形態で (in the form of)」提供されることに鑑み、一般性のある補助金（ただし農業、水産業を除く）であることが一応明記されているが、その他の 4 つ

こと、後者は公的貸付額の上限基準の一部改正をそれぞれ目的としている。

²²⁵ EU 諸国の金融危機対応の国家援助プログラムについては、欧州委員会が定期的に通報を取りまとめた上で、プレスリリースに一覧を掲載している。執筆時点で最新版は以下のものである。*State Aid: Overview of National Measures Adopted as a Response to the Financial/Economic Crisis*, MEMO/11/122 (Mar. 1, 2011) (hereinafter *EU State Aid Overview*).

²²⁶ *Commission Communication – Temporary Union Framework for State Aid Measures to Support Access to Finance in the Current Financial and Economic Crisis*, 2011 O.J. (C 6) 5 (hereinafter *EU Temporary Framework*).

²²⁷ RUBINI, *supra* note 53, at 183.

²²⁸ 日本語訳は『ベーシック条約集 [2009 年版]』74 頁（松井芳郎編、2009）による。

²²⁹ RUBINI, *supra* note 53, at 366-77.

²³⁰ 同項は「欧州の共通利益となる重要な計画の達成を促進するため、又は構成国の経済の重要な攪乱を救済するための援助 (aid to promote the execution of an important project of common European interest or to remedy a serious disturbance in the economy of a Member State)」と規定する。訳は『ベーシック条約集』前掲注 (228) 74-75 頁による。

の形態については特に特定性に関する条件は付されていない²³¹。

したがって、SCM 協定上の特定性の有無はこの暫定枠組適合性の有無によっては判断できず、結局のところ各国がこの枠組の範囲内で通報している個別の助成プログラムから判断する必要がある。例えば独・仏の 50 万ユーロ以下一括補助の通報を参照すると、上記の暫定枠組の条件に従った受益者に関する規定が挿入され、共に 1000 社程度の受益層を見込んでいる²³²。また同じく独・仏の融資保証プログラムを見ても、基本的に全企業を対象としている²³³。これらについては、結局のところ関係法令の運用を通じて事実上の特定性の有無の検討が必要になる。

他方この点で注目されるのは、スペインの環境物品生産補助金である。欧州委員会の審査文書は、スペインは特に受益層を限定しない補助金としているが、関係政令や委員会への通報から、自動車産業に特定の援助であることを明記している²³⁴。このかぎりにおいては、不況対策補助金でありながら、相当明白な特定性をもつスキームとして設計されている。この点は、フランスの同様の環境物品生産補助金スキームの審査報告が、産業全般に受益資格があり、自動車産業を一例としつつ 500 に及ぶ広い産業が受益するため、これを特定することは不可能であると記述されているのと対照的である²³⁵。

3.2 国産品調達優先と禁止補助金

今回の一連の保護主義的措置の文脈では、公共調達での国産品優遇措置の導入が顕著であることが指摘され、中国、ロシア、オーストラリア（ニューサウスウェルス州）などの差別的調達が紹介されている²³⁶。特に米国は政府調達協定（GPA、WTO 協定附属書 4）の当事国（現時点で 13 加盟国＋EU 全域）のひとつであるが、先に触れた ARRA にバイアメリカン条項を規定している。同条項は、一定の例外を除いて²³⁷、ARRA に計上されあるいは

²³¹ *EC Temporary Framework*, *supra* note 224, § 4.2.2(b), (d) (currently *EU Temporary Framework*, *supra* note 226, § 2.2(c), (e)). なお、後に 2009 年 10 月の改定によって一部農業も対象になったことは先に述べた。前掲注 (224) 参照。

²³² Aide d'État N 7/2009 – France: Régime temporaire relatif aux aides compatibles d'un montant limité, ¶¶ 9-11, C (2009) 249 final (Jan. 19, 2009); State Aid N 668/2008 – Germany Federal Framework “Small Amounts of Compatible Aid”, ¶¶ 9-13, C (2008) 9025 Endgültig (Dec. 30, 2008).

²³³ State Aid N 27/2009 – Germany: Guarantee Scheme under the Temporary Framework (“Befristete Regelungen Bürgschaften”), ¶ 9, C (2009) 1470 final (Feb. 27, 2009); Aide d'État N 23/2009 – France: Régime temporaire relatif aux aides sous forme de garanties, ¶ 13, C (2009) 1448 final (Feb. 27, 2009).

²³⁴ State Aid N 140/2009 – Spain: Competitiveness Plan of the Automotive Sector – Realisation of Investments Aimed at the Manufacturing of More Environmental Friendly Products, ¶¶ 10-13, C (2009) 2355 final (Mar. 30, 2009).

²³⁵ Aide d'État n° N 11/2009 – France: Régime temporaire de prêts bonifiés pour les entreprises fabriquant des produits verts, ¶¶ 10-12, C (2009) 695 final (Feb. 3, 2009).

²³⁶ OECD, *supra* note 5, at 62-63; *2d G20 Report*, *supra* note 11, ¶ 50; *2d Report to TPRB*, *supra* note 8, ¶¶ 48-51.

²³⁷ バイアメリカン条項の適用が公益に反する場合、米国産品が質ないし量において不十分である場合、または費用が国産品使用により 25%以上増加する場合において、その適用はない。ARRA, Pub. L. No. 111-5, §1605 (b), 123 Stat. 115, 303.

は同法によって提供される資金による公共建築および公共工事につき、米国産鉄鋼製品その他工業製品の使用を義務づける²³⁸。更に、同法に基づく資金による国土安全省による繊維製品の調達にも、同様のバイアメリカン要件が課されている²³⁹。これらは景気刺激助成が外国に流出することへの政治的抵抗に応じて導入された²⁴⁰。

他方で米国は GPA 当事国である以上、バイアメリカン条項が当該協定に抵触することは不可避である。このため、ARRA および同実施規則は国際合意に反しないバイアメリカン条項の運用を定めており²⁴¹、同条項の適用は米国が GPA で譲許した連邦政府機関および 37 州以外の調達に限定される²⁴²。このため、実際は GPA の譲許対象にならない地方公共団体や政府系機関に連邦政府から資金が移転され、当該機関の調達規則によって国産品優遇が図られるため、その保護主義的な効果が非難される²⁴³。しかしながら、資金の受給対象・購入主体が政府機関である以上、法的には GATT 第 3 条第 8 項(a)によって内国民待遇の適用を免れる。

以上の調達は、ARRA の予算によって連邦、州およびその下部の基礎自治体や政府関連機関の施設建設・工事のために購入する資材・製品に関するものである。しかし仮にこのような政府機関の直接的な調達ではなく、ARRA の資金が助成等の形式で民間受領者に移転され、その条件として米国製品の購入を要求しているものであれば、SCM 協定 3.1 条(b)のローカルコンテンツ補助金に該当する可能性が指摘できる。むしろ ARRA は助成要件に露骨なローカルコンテンツ基準を採用することはないが、実際に個別プログラムの中で巧妙に国産の優先使用を慫慂しているケースがある。例えば、先に触れた「電動自動車用電池および部品製造計画」の募集要項によれば、当該施設による製品の生産において、受領者は可能なかぎり国産の原料や製造機器を使用すべきであるとされる²⁴⁴。

カナダ・自動車関連措置事件上級委員会の説示によれば、ローカルコンテンツが法律上補助金支出の条件となっているか否かは、法令の文言の「必然的な示唆 (necessary

²³⁸ *Id.* §1605, 123 Stat. at 303.

²³⁹ *Id.* § 604, 123 Stat. at 165.

²⁴⁰ *2d Report to TPRB, supra* note 8, ¶ 47; Gary Clyde Hufbauer & Jeffrey J. Schott, *Buy American: Bad for Jobs, Worse for Reputation* 5 (Peterson Institute for International Economics, Policy Brief No. PB09-2, 2009), available at <http://www.iie.com/publications/pb/pb09-2.pdf>.

²⁴¹ ARRA, §§ 604(k), 1605(d), 123 Stat. at 166, 303; Requirements for Implementing Sections 1512, 1605, and 1606 of the American Recovery and Reinvestment Act of 2009 for Financial Assistance Awards, 74 Fed. Reg. 18,449, 18,452 (Apr. 23, 2009) (to be codified at 2 C.F.R. pt. 176.90).

²⁴² 最新の米国の GPA における譲許は、WT/Let/482/Rev.1 (Oct. 1, 2004)および WT/Let/431 (Oct. 16, 2002)を参照。連邦機関については、前出の国土安全省による調達は原則として譲許の対象となっている。他方、州については、ワシントン特別区、アラバマ、インディアナ、ニュージャージー、オハイオ等 13 州が含まれておらず、また譲許対象の州の多くについても非常に限定的に 2、3 の機関が挙げられているに過ぎない。

²⁴³ Simon J. Evenett, *The Devil Is in the Details: The Implementation of Stimulus Packages and Their Effects on International Commerce*, 64 AUSSENWIRTSCHAFT 111 (2009).

²⁴⁴ DOE BATTERY MANUFACTURING INITIATIVE, *supra* note 216, at 7, 8, 10, 11 (e.g., “The developed batteries should utilize state of the art, domestically produced, materials...and other components...to the greatest possible extent...The developed materials should, to the greatest extent possible, utilize domestically produced precursors and manufacturing equipment.”)

implication)」、つまりはローカルコンテンツ基準の内容と受領者個々に対するその作用に依存する²⁴⁵。このことは、SCM 協定 3.1 条(b)の文脈において国産品優先使用を法律上の条件とすることは、法令が必ずしも明示的にその旨を要求する必要はなく、要件充足が必然的に国産優遇に帰結すれば事足りることを示す。上記の要項がこのプロジェクトへの応募について一般性をもって適用され、個別の応募案件に対するその適用において必然的に国産品優先使用が実現されるとすれば、このプログラム自体が同項に反する。しかしこの場合は、国産品優先使用はあくまでもプロジェクト説明において慫慂されているもので、応募要件ではない。また、単なる「慫慂」が審査基準あるいは実施要項で実施が実質的に担保される仕組みになっているわけではない。その意味で、法的に国産品使用が補助金支出要件となっているとは認められない。

しかしながら、上級委員会は同事件において、明記されていないものの、輸出補助金に事実上の輸出条件性が認められるのと同様に、事実上のローカルコンテンツ補助金も禁じられるものと SCM 協定 3.1 条(b)を解釈した²⁴⁶。アプリアリには判断できないが、上記の電気自動車助成についても、正式な審査基準あるいは実施要項を超えて、例えば実際の審査において使用資材のローカルコンテンツが勘案されるような運用の実態があれば、事実上のローカルコンテンツ補助金に該当しよう。

なお、ローカルコンテンツ補助金は SCM 協定 2.3 条により特定性があるものと見なされるので、その立証は要しない。

4 産業別支援策 —自動車産業の例—

4.1 金融危機と主要国の自動車産業支援策

前節で述べたような一般的、包括的なものではなく、一部の助成には最初から一定の産業を特定して行われるものがある。例えば、G20 監視報告書では、カナダのパルプ・紙産業のエネルギー効率・環境性能向上のための政府出資、中国の鉄鋼、化学等 10 産業の調整・再生補助、ギリシャのアルミ産業支援、インドのインド航空支援、ポーランドの科学・医薬品産業支援、ロシアの住宅等産業支援などが挙げられている²⁴⁷。また、2010 年 TPRB 年次報告書でも、2009 年秋から 2010 年秋にかけて、特に欧州を中心に、農業分野での助成が目立つことが指摘されている²⁴⁸。各国は、今回の金融危機に直面し、わけても金融と並

²⁴⁵ Appellate Body Report, *Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, ¶¶ 124-132, WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R (May 31, 2000); *Canada – Aircraft* (AB), *supra* note 125, ¶ 100.

²⁴⁶ *Canada – Auto* (AB), *supra* note 245, ¶¶ 138-143.

²⁴⁷ *4th G20 Report*, *supra* note 11, at 44-45; *2d G20 Report*, *supra* note 11, at 49; *1st G20 Report*, *supra* note 9, at 26.

²⁴⁸ *2010 Annual Report to TPRB*, *supra* note 12, ¶¶ 150-152, Annex 2.

んで自動車産業に多額の公金を投入した。本節でこの自動車産業に焦点を絞り、産業別援助と補助金規律の関係を検討したい。

OECD 諸国では自動車産業の総生産に占める比率は必ずしも大きくない。しかし他方で、生産工程は部品産業まで含めると先進国、途上国を問わず広く国際的に展開され、更に金融や販売など関連産業も含めることで多大な雇用を創出し、自動車産業単体で OECD 諸国の雇用の 2% を占め、特に米国の場合、部品、ローン、保険などの関連産業を入れると 3.3% に至る。また、付加価値の増大効果が全産業でトップクラスを誇り、例えばドイツなど一部の OECD 諸国では 3.5% に上る。更に輸出に占める割合が大きく、全世界の物品輸出の 1 割程度、特に日本やカナダなどでは全輸出の 15~25% を占める。今回の危機においては、所得の伸びの鈍化、信用状況の悪化に加え、原油高、車の製品寿命の延長が自動車の需要を押し下げ、中国を例外として、2008 年冬から翌年春の生産は主要生産国で軒並み 1 割~3 割程度減少した。このことは、自動車産業の衰退は実体経済に非常に広く悪影響を及ぼすことを意味する²⁴⁹。

このため、今回の金融危機に直面し、ある試算によれば、2009 年夏で既に 15 兆円を超える多額の公金が自動車産業に投入された²⁵⁰。具体的なプログラムについては、累次の TPRB 報告書・G20 監視報告書において、景気刺激策の一環に分類され、掲載されている。これによれば、以下で取り上げるいわゆる四極のほか、アルゼンチン、オーストラリア、インド、マレーシア、ロシア等について同様の公的資金投入が報告されている²⁵¹。援助の種別としては、自動車生産者に対する信用保証・直接的融資（資金流動性確保をしつつ、環境対応車等の技術革新を行い、産業再編を図る資金）、消費者に対する短期的な自動車需要の刺激策（いわゆるエコカー購入支援）、そして失業者支援に大別される²⁵²。このうちエコカー購入支援は 5 で詳しく検討し、本節ではその他の直接的な助成を中心に議論する。

4.1.1 日本

後述するエコカー購入支援が助成の中心であり、大型の直接的な産業支援は見られなか

²⁴⁹ 自動車産業の構造と特徴および金融危機の影響について以下を参照。OECD, *RESPONDING TO THE ECONOMIC CRISIS: FOSTERING INDUSTRIAL RESTRUCTURING AND RENEWAL* 18-22 (2009), <http://www.oecd.org/dataoecd/58/35/43387209.pdf>; 4th Report to TPRB, *supra* note 11, ¶¶ 102-115; David Haugh, Annabelle Mourougane & Olivier Chatal, *The Automobile Industry in and beyond the Crisis* 6-9 (OECD, Economics Department Working Papers No. 745, 2010), available at http://www.oecd-ilibrary.org/the-automobile-industry-in-and-beyond-the-crisis_5kmmp8wg6cmq.pdf?contentType=/ns/WorkingPaper&itemId=/content/workingpaper/5kmmp8wg6cmq-en&containerItemId=/content/workingpaperseries/18151973&accessItemIds=&mimeType=application/pdf.

²⁵⁰ 「車産業、政府支援 15 兆円に、世界全体、米が過半―競争ゆがむ懸念も」日本経済新聞 2009 年 8 月 9 日朝刊 5 面。Sean McAlinden, *The Beneficent Hand? The New Role of Government in the Global Auto Industry* (Aug. 5, 2009), http://mbs.cargroup.org/2009/images/pdfs/2009_mbs_mcalinden.pdf.

²⁵¹ 2008 年以降導入された自動車産業に対する公的支援については以下を参照。OECD, *supra* note 249, at 25-27; 4th Report to TPRB, *supra* note 11, ¶ 122, tbl. 7; 2009 Annual Report to TPRB, *supra* note 10, Annex 2.

²⁵² OECD, *supra* note 249, at 25-27; 4th Report to TPRB, *supra* note 11, ¶ 121.

った。目立ったところでは、日産自動車が 2008 年末に政府が政投銀の「危機対応円滑化業務」を通じて準備した 1 兆円の低利融資枠を利用し、500 億円の長期資金の調達を表明した²⁵³。財務省は、国際協力銀行（JBIC）に対し、外国為替資金特別会計から 2009 年 3 月中に 52 億ドルの外貨資金を貸し付けた²⁵⁴。これを受けてトヨタの金融子会社であるトヨタファイナンシャルサービスは 2000 億円規模の融資を要請し、同 4 月に実際に融資を受けたことを明らかにしている。また日産、ホンダ、三菱自動車も、政投銀ないしは JBIC の大型融資を検討・打診したと報じられている²⁵⁵。

4.1.2 米国

今回の不況が米国自動車産業に深刻な影響を与えたことは、2008 年冬から初夏にかけて連日行われたいわゆる「ビッグ 3」の経営危機報道から周知のとおりである。米国自動車産業の凋落については、既に金融危機以前から高賃金・債務超過など独自の構造的要因が指摘されていたが、金融危機による消費者の信用収縮や購買力の低下がこれに拍車をかけた。自動車産業は雇用の裾野が広く、特に一部の州に拠点が集中していることから、いわゆる“Too big to fail”として高い救済の必要性が叫ばれ、一連の助成に結びついている²⁵⁶。

まず、自動車産業金融プログラム（Automotive Industry Financing Program — AIFP）²⁵⁷は、ビッグ 3 を中心とした自動車産業本体への累次の公的資金投入のための枠組である。AIFP は前述の TARP の枠組で行われたものであり²⁵⁸、2010 年 1 月までに約 813 億ドルの公的資金注入が報告されている²⁵⁹。代表的な具体例としては、2009 年 6 月の GM による連

²⁵³ 「日産、金融危機融資活用へ、政投銀から 500 億円」日本経済新聞 2009 年 2 月 6 日朝刊 9 面、「政府、大企業にも低利融資、来年度末まで 6000 億円超、政策公庫の『危機対応』で」日本経済新聞 2008 年 12 月 7 日朝刊 1 面。

²⁵⁴ 報道発表（財務省、平成 21 年 3 月 19 日）

http://www.mof.go.jp/international_policy/gaitame_kawase/foreign_exchange_fund_special_account/jbic_gaitame_houdou_210319.htm。

²⁵⁵ 「トヨタの金融子会社、国際協力銀から融資」朝日新聞 2009 年 4 月 4 日朝刊 10 面、「ホンダや日産、公的融資活用相次ぐ、米子会社向けなど、国際協力銀に要請検討」日本経済新聞 2009 年 3 月 4 日朝刊 11 面、「トヨタ、国際協力銀に融資要請、信用収縮の逆風突破先陣一呼び水効果、期待する声」日経産業新聞 2009 年 3 月 4 日 20 面。

²⁵⁶ 伊藤誠『サブプライムから世界恐慌へー新自由主義の終焉とこれからの世界』53-57 頁（2009）。Claire Brunel & Gary Clyde Hufbauer, *Money for the Auto Industry: Consistent with WTO Rules?* 1-2 (Peterson Institute for International Economics, Policy Brief Number PB09-4), <http://www.iie.com/publications/pb/pb09-4.pdf>。

²⁵⁷ AIFP では、一定のガイドラインに従って個別に支出が審査される。Guidelines for Automotive Industry Financing Program, http://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/investment-programs/aifp/Documents_Contracts_Agreements/AIFP_guidelines.pdf。

²⁵⁸ TARP における一連の自動車支援策の位置づけについては、以下を参照。池田洋一郎「米国財務省による金融安定化策ー不良資産救済の行方」『ファイナンス』2009 年 5 月号 6 頁以下、「米国の金融危機対応」前掲注（215）10-11 頁、「米国の金融安定化対策と財政負担ー不良資産救済プログラム（TARP）を中心に」（みずほ総合研究所「みずほ米州インサイト」、2009）。

²⁵⁹ U.S. DEPT OF THE TREASURY, TROUBLED ASSETS RELIEF PROGRAM (TARP) MONTHLY 105 (A) REPORT—DECEMBER 2009 (Jan. 11, 2010), <http://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/briefing-room/reports/105/Documents105/December%2>

邦破産法第 11 章申請時の政府による実質国有化²⁶⁰が挙げられる。GM は同年 7 月までに優良資産を新 GM に移して、旧 GM を Motors Liquidation Company と改称した上で破産法上の手続を終えており、この際米政府は新 GM の株式の 60%超を取得している²⁶¹。他にも、2008 年末のクライスラー・GM 両社に対する 174 億ドル緊急つなぎ融資も AIFP の一環である。

次に自動車供給者支援プログラム (Auto Supplier Support Programs — ASSP) は、自動車部品メーカー向けの支援策であり、同じく TARP を財源としている。2009 年 4 月 9 日に、それぞれ GM・クライスラー両社の部品納入者向けに、最大 50 億ドルの売掛債権保証を行っている²⁶²。加えて 2009 年 3 月 30 日に発表された自動車保証約束プログラム (Auto Warranty Commitment Program — AWCP) も TARP を財源としている。経営再建中の GM・クライスラー両社の新車を購入した消費者向けに修理費用を補償する制度である²⁶³。

不況対策支援以外では、先進技術車両生産 (Advanced Technology Vehicle Manufacturing — ATVM) プログラムは、オバマ政権が標榜するグリーンニューディールの一環となる環境技術開発支援である。当該プログラムは、2007 年エネルギー自立・安全保障法 (Energy Independence and Security Act of 2007) 第 136 条によるもので、一定の排出基準を満たす先進技術車両の生産施設建設に対し、エネルギー省が融資する²⁶⁴。例えば 2009 年については 250 億ドルの予算が直接融資に割当てられ²⁶⁵、最初の融資が同年 6 月にフォード、米国日産、テスラの 3 社に対して行なわれた²⁶⁶。

0105(a) final 1-11-10.pdf. なお、それ以降は資金注入額に変化はない。

²⁶⁰ Press Release, The White House, Remarks by the President on General Motors Restructuring (June 1, 2009), available at

http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-General-Motors-Restructuring/.

²⁶¹ *The New General Motors Company Launches Today: New GM to Focus on Customers, Cars and Culture*, GM NEWS (July 10, 2009),

http://media.gm.com/content/media/us/en/news/news_detail.brand_gm.html/content/Pages/news/us/en/2009/Jul/0710_NewGMLaunches.

「GM 法的整理 40 日で完了、米政府の『期間設定』奏功、債権者に譲歩迫る」日本経済新聞 2009 年 7 月 12 日朝刊 5 面、「『新生 GM』発足へ、資産譲渡、きょうにも手続き完了」日本経済新聞 2009 年 7 月 10 日夕刊 1 面。

²⁶² 保証の具体的な内容については以下を参照。Press Release, Office of Public Affairs, U.S. Dep't of the Treasury, Treasury Department Statement on Auto Supplier Support Programs (Apr. 8, 2009), available at <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg86.aspx>; *Treasury Announces Auto Supplier Support Program: Program Will Aid Critical Sector of American Economy*, NEWS BRAZE (Mar. 19, 2009), at <http://newsblaze.com/story/20090319103653govt.nb/topstory.html>.

²⁶³ Press Release, The White House, Remarks by the President on the American Automotive Industry (March 30, 2009), available at

http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-the-American-Automotive-Industry-3/30/09/; *Obama Administration's New Warrantee Commitment Program*, THE WHITE HOUSE, http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Warrantee_Commitment_Program_FINAL.pdf.

²⁶⁴ Pub. L. No. 110-140, § 136, 121 Stat. 1492, 1514 (2007). 実施細則については、Advanced Technology Vehicles Manufacturer Assistance Program, 10 C.F.R. § 611 (2009)を、制度導入の背景については、Brunel & Hufbauer, *supra* note 256, at 2-3 をそれぞれ参照。

²⁶⁵ Continuing Appropriations Resolution, 2009, Pub. L. No. 110-329, §129, Stat. 3574, 3578 (2008).

²⁶⁶ Press Release, U.S. Dep't of Energy, Obama Administration Awards First Three Auto Loans for Advanced Technologies to Ford Motor Company, Nissan Motors and Tesla Motors (June 23, 2009), available at <http://www.energy.gov/news/7544.htm>. 「米国政府がフォード、日産、テスラへ低利融資—環境車の開発を

4.1.3 カナダ

以上の米国の助成に対応して、カナダも同様に GM・クライスラー両社のカナダ現地法人を支援している。カナダには民族系の完成乗用車量産メーカーは存在しないが、特に 1965 年の米加自動車協定²⁶⁷以後歴史的に米国との自動車生産過程の統合を図り、NAFTA 以降も両国自動車産業の相互依存は深化している²⁶⁸。このため、米国自動車企業の現地法人が同国における雇用・内需の創出に大きな役割を果たしており、金融危機勃発直後のオンタリオ州製造業理事会の調査では、ビッグ 3 の破綻はカナダの雇用に深刻な危機をもたらすことが報告されている²⁶⁹。

このことからカナダにとってもビッグ 3 の破綻回避は最重要課題となるため、今回の危機に際しては、カナダ政府はオンタリオ州政府とともに、まず 2008 年 12 月に 40 億カナダドルの緊急融資を発表した²⁷⁰。その後の長期再建策を審査の後、両政府は翌年 4 月 30 日にクライスラーにつき、2%の株式取得を伴う約 37 億カナダドルの融資増額支援策を発表した²⁷¹。また同時期に、GM については、両政府による約 12%の株式取得を伴う 106 億カナダドルの融資増額支援策を発表している²⁷²。2009 年末までに、この融資は GM に対しては全額、クライスラーに対しては 29 億カナダドル分が既に支払われている²⁷³。

また、2009 年 4 月には両社の破綻に備え、米 AWCP 類似の修理費保証制度であるカナダ保証約束プログラム (Canadian Warranty Commitment Program) を設立し、同年 9 月に終了している²⁷⁴。同時に、米国の GM・クライスラー両社に部品提供を行なうメーカー

支援」レスポンス (2004 年 6 月 24 日) <http://response.jp/article/2009/06/24/126444.html>.

²⁶⁷ Agreement Concerning Automotive Products, U.S.-Can., Jan. 16, 1965, 17 U.S.T. 1372.

²⁶⁸ 「NAFTA に組み込まれるカナダ」11-17 頁 (ジェトロ調査レポート、2003 年 10 月)

http://www.jetro.go.jp/world/n_america/ca/reports/05000279. John Holmes, *The Auto Pact from 1965 to Canada-United States Free Trade Agreement (CUSFTA)*, in *THE AUTO PACT: INVESTMENT, LABOUR AND THE WTO 3* (Christopher McCrudden ed., 2003).

²⁶⁹ THE CENTRE FOR SPATIAL ECONOMICS, *THE ECONOMIC IMPACT OF THE DETROIT THREE AUTO MANUFACTURERS IN CANADA* (2008), <http://www.cbc.ca/news/pdf/omc-autoimpact-b.pdf> (Report prepared for Ontario Manufacturing Council); *582,000 Canadian Jobs Would Be Lost with Collapse of Big Three: Report*, CBC NEWS (Dec. 16, 2008), <http://www.cbc.ca/news/canada/story/2008/12/16/jobs-auto.html>.

²⁷⁰ *Targeted Assistance for the Automotive Sector*, CANADA'S ECONOMIC ACTION PLAN, <http://www.actionplan.gc.ca/initiatives/eng/index.asp?mode=2&initiativeID=179>.

²⁷¹ *PM and Premier Dalton McGuinty Announce Loans to Support the Restructuring of Chrysler*, PRIME MINISTER OF CANADA STEPHEN HARPER (Apr. 30, 2009), <http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp?category=1&id=2547>; *Backgrounder – Canada and Ontario: Joint Support for Chrysler Restructuring*, PRIME MINISTER OF CANADA STEPHEN HARPER (Apr. 30, 2009), <http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp?id=2548>.

²⁷² *Backgrounder – Canada and Ontario: Joint Support for General Motors Restructuring*, PRIME MINISTER OF CANADA STEPHEN HARPER (June 1, 2009), <http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp?id=2600>.

²⁷³ CANADA'S ECONOMIC ACTION PLAN: A FOURTH REPORT TO CANADIANS 60 (2009), http://www.actionplan.gc.ca/grfx/docs/4threport/CAPDEC2009_eng.pdf.

²⁷⁴ News Release, Industry Canada, Canadian Warranty Commitment Program Comes to a Close (Sept. 16, 2009), available at <http://www.ic.gc.ca/eic/site/ic1.nsf/eng/04973.html>; Canadian Warranty Commitment Program: Frequently Asked Questions, INDUSTRY CANADA, [http://www.ic.gc.ca/eic/site/auto-auto.nsf/vwapj/autofaqsEN.pdf/\\$FILE/autofaqsEN.pdf](http://www.ic.gc.ca/eic/site/auto-auto.nsf/vwapj/autofaqsEN.pdf/$FILE/autofaqsEN.pdf).

向けに、カナダ輸出金融公社（Export Development Canada）による米 ASSP 類似のカナダ保証確約計画（Accounts Receivable Insurance Program — ARI）を導入した²⁷⁵。更に、2009 年 4 月に「カナダ自動車パートナーシップ（Automotive Partnership Canada）」を設立し、自動車の環境パフォーマンス向上や次世代製造技術開発等につき、5 年間で 1 億 4500 万カナダドルの研究開発補助金を支出することを決定した²⁷⁶。

4.1.4 EU

先に EC/EU の欧州経済復興計画を紹介したが、特に自動車産業については欧州委員会が 2009 年 2 月に別途当該分野に特化した危機対応策を取りまとめている。この方針では、自動車産業の不況対策のひとつとして、技術革新・研究開発への資金提供・継続的投資が挙げられており、その文脈において国家援助の利用可能性に言及している。この自動車産業の危機対応策も他の製造業同様に暫定枠組の枠内に位置づけられ、EC/EU の国家援助規律の例外を構成することになる²⁷⁷。この委員会の方針は同 3 月に欧州理事会によって承認されているが、理事会も短期的対応策の文脈において、特に自動車産業の資金アクセス確保および環境分野での研究開発に対する支援の重要性を強調している²⁷⁸。

この方針に基づいて、欧州委員会に通報・承認された国家援助を中心に、具体例として以下のような自動車産業補助が支給されている。

4.1.4.1 フランス

2008 年 12 月の経済再生計画（Plan de relance）において、ルノー＝シトロエンおよびプジョー系のカーローン会社に 5 億ユーロの融資、および下請部品メーカー支援基金の設立を発表した²⁷⁹。後者は、仏政府系ファンド FSI（Fonds Stratégique d'Investissement）、ルノー＝シトロエンおよびプジョーの共同出資によって、FMEA（Fonds de modernisation des équipementiers automobiles）として設立され²⁸⁰、以来 15 社に対して 2 億 1600 万ユー

²⁷⁵ *Accounts Receivable Insurance for Auto Parts Manufacturers*, CANADA'S ECONOMIC ACTION PLAN, <http://www.actionplan.gc.ca/initiatives/eng/index.asp?mode=2&initiativeID=26>.

²⁷⁶ 詳細は AUTOMOTIVE PARTNERSHIP CANADA, http://www.apc-pac.ca/Index_eng.asp を参照。

²⁷⁷ *Commission Communication on Responding to the Crisis in the European Automotive Industry*, 6-7, Annex 2, COM (2009) 104 final (Feb. 25, 2009).

²⁷⁸ Council of the European Union, Council Conclusions on the Automotive Industry, 7367/1/09 rev.1 (Mar. 10, 2009), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st07/st07367-re01.en09.pdf>.

²⁷⁹ Discours, Président de la République, Plan de relance de l'économie française, 4 décembre 2008, <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2008/plan-de-relance-de-leconomie-francaise.1668.htm> 1. 概要は、社本朗「フランス政府が仏自動車産業支援のため大型策を発表」（愛知県海外産業情報センター、2008 年 12 月 10 日）http://www.pref.aichi.jp/ricchitsusho/gaikoku/report_letter/report/h20/repo2012paris.pdf を参照。

²⁸⁰ Tim Urquhart, *PSA to Spend 2 Bil. Euro to Help Suppliers*, GLOBAL INSIGHT, June 10, 2009; *Valeo Sees Market Recovering*, BMI WESTERN EUROPE AUTOMOTIVE INSIGHTS, July 1, 2009; *Auto—Le FMEA injecte E55 mlns dans l'équipementier Mécaplast*, EUROINVESTOR, Aug. 25, 2009, <http://www.euroinvestor.fr/news/Story.aspx?id=10590972>.

ロの支出が報告されている²⁸¹。

更に 2009 年 2 月サルコジ大統領がフランス自動車協約 (Pacte automobile) を発表し、ルノー＝シトロエン、プジョーほか自動車産業各社への 65 億ユーロ融資、系列自動車ローン会社への支援、電気自動車・充電式ハイブリット車開発への 2 億 5000 万ユーロ融資、リーン生産方式の支援等を発表した²⁸²。

2009 年 6 月に環境・エネルギー管理庁 (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie — ADEME) は、11 のエコカー実験プロジェクトに 5700 万ユーロの研究開発助成を提供し、更に後日 5000 万ユーロの追加を発表した²⁸³。更に、2009 年 10 月には政府は包括的な電気自動車等環境対応車の開発計画を発表した。これには上記の ADEME プロジェクトへの 2010 年度 7000 万ユーロ投入、ルノーのイブリース県バッテリー工場への FSI を通じた 1 億 2500 万ユーロ投資などが含まれている²⁸⁴。

4.1.4.2 ドイツ

最も顕著な自動車産業支援策は、2009 年 5 月末に合意された米 GM による加マグナインターナショナルおよび露ズベルバンクに対するオペル売却に伴うつなぎ融資 15 億ユーロである。融資は連邦政府のほか、オペルの工場があるヘッセン州、ノルトライン・ウェストファーレン州等も負担することで合意している²⁸⁵。また、独政府は、8 月に GM による

²⁸¹ *Les fonds en co-investissement*, FSI,

<http://www.fonds-fsi.fr/les-participations-du-fsi/les-fonds-en-co-investissement/fmea-14/>.

²⁸² Dossier de Presse, Pacte automobile (9 février 2009),

http://www.elysee.fr/president/root/bank_objects/09.02.09-Dossier-de-presse-Pacte-auto.pdf. 概要は以下を参照。酒井裕史「フランスの『自動車に関する協約』について」(愛知県海外産業情報センター、2009 年 10 月 10 日) http://www.pref.aichi.jp/ricchitsusho/gaikoku/report_letter/report/h21/repo2110paris.pdf. Paul Newton, *France to Provide PSA and Renault with Up to 7 bil. Euro in Loans to Weather Crisis*, GLOBAL INSIGHT, Feb. 10, 2009; Emma Vandore, *France to Loan €7.5 Billion to Auto Industry*, THE ASSOCIATED PRESS, Feb. 9, 2009; *Sarkozy Pledges 6.5 Billion Euro Loan to French Carmakers*, FRANCE 24 (Feb. 9, 2009), <http://www.france24.com/en/20090209-government-loan-peugeot-renault-6-billion-france-automobile-bailout>.

²⁸³ Communiqué, Présentation de 11 véhicules décarbonés (18 juin 2009),

<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid28512/presentation-de-11-vehicules-decarbones.html>. 概要は、酒井裕史「フランスにおける低炭素車開発支援」(愛知県海外産業情報センター、2009 年 9 月 10 日) http://www.pref.aichi.jp/ricchitsusho/gaikoku/report_letter/report/h21/repo2109paris.pdf、「脱炭素 (CO2) 自動車に関する 11 プロジェクト」デイリーウォッチャー File No.20090701-002 ([独] 科学技術振興機構研究開発戦略センター、2009 年 6 月 18 日) <http://crds.jst.go.jp/watcher/data/20090701-002.html> を参照。

²⁸⁴ Dossier de presse, Lancement du plan national pour le développement des véhicules électriques et hybrides rechargeables, 1er octobre 2009,

http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_vehicules_ecologiques.pdf; Un plan national pour développer les véhicules propres, 1er octobre 2009 (mis à jour le 17 janvier 2011),

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Un-plan-national-pour-developper.html>. 概要は以下を参照。酒井裕史「フランス政府による電気自動車、プラグインハイブリッド車の開発・普及促進策について」(愛知県海外産業情報センター、2009 年 10 月 10 日)

http://www.pref.aichi.jp/ricchitsusho/gaikoku/report_letter/report/h21/repo2110paris2.pdf、「クリーン自動車：フランス産業を攻勢に転じさせる開発計画」デイリーウォッチャー File No.20091013-002 ([独] 科学技術振興機構研究開発戦略センター、2009 年 10 月 2 日) <http://crds.jst.go.jp/watcher/data/20091013-002.html>.

²⁸⁵ 「WSJ—マグナ、GM 傘下オペルの再建パートナーに選定される」ダウ・ジョーンズ米国企業ニュース 2009 年 6 月 1 日、「GM、オペル売却合意、加マグナに一独、2000 億円融資」日本経済新聞 2009 年 5

マグナ＝ズベルバンク連合へのオペル売却を条件に、45 億ユーロの債務保証の準備を表明した²⁸⁶。

しかしながら、マグナへの売却の合意内容はドイツ国内での雇用確保を条件とするもので²⁸⁷、欧州委員会はこれを EC 条約第 87 条および暫定枠組に適合しない自国産業保護の国家援助であると懸念を表明した²⁸⁸。結局のところ 2009 年 11 月に GM はオペルの自力再建・売却撤回を表明し、GM は 15 億ユーロのつなぎ融資を完済した²⁸⁹。GM が求めていた 1200 億ユーロの政府保証についても、2010 年 6 月にドイツ連邦政府に拒否されたことを受けて、同社は模索中の州レベルの支援を含む全ての公的資金要請を取下げ、全面的に自己負担による迅速なオペル再建の方針を転換した²⁹⁰。

このほかでは、ドイツは電気自動車や自動車関連環境技術開発に助成を行なっている。連邦政府は、2009 年 8 月に電気自動車への移行を目指した政策大綱文書である「電気自動車普及計画」を発表した²⁹¹。これに先立つ同年 3 月の第 2 次景気対策パッケージは、同計画の最初の実施措置としての予算配分である。予算総額は 2011 年末までに 5 億ユーロが支出され、連邦経済技術省、連邦交通建設省等の関係各省による共同報告書によれば、15 のプロジェクトが列挙されており、リチウムイオン電池製造技術の開発、電気自動車のエネルギー効率性や経済性に関する実証実験、近距離公共交通機関へのハイブリッドバス導入助成などが含まれている²⁹²。

4.1.4.3 スウェーデン

政府は 2008 年 12 月に自動車産業に対する 280 億クローナの支援策を発表したが²⁹³、その

月 30 日夕刊 1 面。Opel Gets First €300 Million of Bridge Loan, THE ASSOCIATED PRESS STATE & LOCAL WIRE, June 2, 2009; German States Approve Opel Funding, THE ASSOCIATED PRESS, May 31, 2009.

²⁸⁶ 「独政府、オペル売却先がマグナなら 45 億ユーロ支援する可能性＝経済技術省次官」ロイター 2009 年 8 月 20 日 <http://jp.reuters.com/article/domesticEquities2/idJPnJT853292320090819>。

²⁸⁷ 「[情報 BOX] マグナのオペル買収合意のポイント」ロイター 2009 年 6 月 1 日 <http://jp.reuters.com/article/foreignExchNews/idJPnTK847429920090531>。

²⁸⁸ State Aid: Commissioner Kroes Expresses Concerns that New Opel Aid is Conditional on Choice of Magna/Sberbank, MEMO/09/460 (Oct. 16, 2009); Commission Statement on Aid for Opel Europe, MEMO/09/411 (Sept. 23, 2009).

²⁸⁹ 「独政府の融資、GM が完済」朝日新聞 2009 年 11 月 25 日朝刊 13 面、「オペル売却撤回、GM 迷走、陰しい『自力再建』—独、2000 億円返済迫る」日本経済新聞 2009 年 11 月 5 日朝刊 9 面。

²⁹⁰ 「独オペル、公的支援の要請撤回、GM、14 億ユーロを追加負担」日経産業新聞 2010 年 6 月 18 日 8 面、「オペル再建、公的支援要請を撤回、GM、全面負担に切り替え」日本経済新聞 2010 年 6 月 17 日朝刊 6 面、「オペル、独、州政府で支援検討—1200 億円規模の確保は困難」日本経済新聞 2010 年 6 月 10 日夕刊 3 面、「独、オペル支援を拒否—1200 億円政府保証『競争ゆがめる』」日本経済新聞 2010 年 6 月 10 日朝刊 7 面。

²⁹¹ BUNDESREGIERUNG, GERMAN FEDERAL GOVERNMENT'S NATIONAL ELECTROMOBILITY DEVELOPMENT PLAN (2009), http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nep_09_bmu_en_bf.pdf.

²⁹² Auszug aus dem Bericht an den Haushaltsausschuss Konjunkturpaket II, Ziffer 9 Fokus "Elektromobilität", 10.03.2009, http://www.foerderinfo.bund.de/media/elektromobilitaet_konjunkturpaket_ii.pdf.

²⁹³ 「スウェーデン、車産業支援 3200 億円」日本経済新聞 2008 年 12 月 12 日朝刊 9 面。

後直接的な自動車会社取得を拒否し、サーブを支援しなかったことから、同社は破綻した²⁹⁴。この結果、最終的に 2009 年 6 月にボルボのみを対象とした環境技術開発に関する欧州投資銀行（EIB）の融資に対する同国政府の信用保証について、欧州委員会の認可を得た²⁹⁵。また、同年 5 月に欧州委員会は、バス・トラック等大型車を生産するスカニアに対する同国政府による 1 億 2300 万クロナの職業訓練補助を認めている²⁹⁶。

後日、サーブについては、同社が燃費効率等に関する研究開発計画につき EIB に 4 億ユーロの融資を申請、これに対してスウェーデン政府は債務保証を決定した。欧州委員会は融資額の 8 割部分に相当する保証について国家援助を構成すると判断した上で、その支出を認可した²⁹⁷。

4.1.4.4 その他 EU 構成国

イギリス：2009 年 1 月に自動車メーカーおよび部品メーカー向けに 23 億ポンドの債務保証「自動車援助プログラム（Automotive Assistance Programme—AAP）」を発表した。内訳は、EIB の融資に対して 13 億ポンド、その他の融資に対して 10 億ポンドとされている²⁹⁸。

この枠組とは別に、2009 年 2 月には、ゼロ・エミッション車開発のモデックに対して 1998 年地方開発局法に基づく 230 万ポンドの救済融資を実施した²⁹⁹。更に同 3 月には印・タタ傘下のジャガー、ランドローバー各社につき、環境車開発補助金 2700 万ポンドを支給している³⁰⁰。また、商用バンメーカーであるバーミンガム・LDV の救済に、500 万ポンドの銀行融資に対する政府保証を行っている³⁰¹。

イタリア：2009 年 4 月、地域開発補助金の名目で、フィアットのシチリア州テルミニ・イメレーゼ工場の設備投資に対して 4600 万ユーロを支出した³⁰²。また、2009 年 12 月、2007

²⁹⁴ 「GM 傘下、サーブ、経営破綻—スウェーデン政府、金融支援を拒否」日本経済新聞 2009 年 2 月 21 日朝刊 1 面。

²⁹⁵ State Aid N 80/2009, State Guarantee in Favor of Volvo Personvagnar AB, D (2009) 4406 Final (June 5, 2009).

²⁹⁶ State Aid N 98/2009, Training Aid to Scania, Sweden, C (2009) 3545 (May 13, 2009).

²⁹⁷ State Aid N 541/2009 – Sweden, State guarantee in favour of Saab Automobile AB, C (2010) 818 final (Feb. 8, 2010).

²⁹⁸ 「自動車、政府が支援策—英、債務保証 2900 億円—伊は 350 億円援助、業界不満」朝日新聞 2009 年 1 月 29 日朝刊 12 面。 *Support Measures for the Automotive Industry*, DEPT FOR BUSINESS, INNOVATION & SKILLS, <http://www.bis.gov.uk/policies/business-sectors/automotive/support-measures>; *Automotive Assistance Programme Guidance Summary*, DEPT FOR BUSINESS, INNOVATION & SKILLS, <http://www.bis.gov.uk/policies/business-sectors/automotive/automotive-assistance-programme-guidance-summary>.

²⁹⁹ State Aid NN 15/2009 (ex N 75/2009) – United Kingdom, Rescue Aid to Modex Limited, C (2009) 3371 (Apr. 29, 2009).

³⁰⁰ 「英、ジャガーなど支援、最大 36 億円の補助金支給」日本経済新聞 2009 年 3 月 12 日朝刊 7 面。

³⁰¹ State Aid NN 41/2009 (ex N 313/2009) – United Kingdom, Rescue Aid for LDV Group Limited, C (2009) 6379 (Aug. 7, 2009) (hereinafter UK LDV Aid).

³⁰² Press Release, European Commission, State Aid: Commission Approves € 46 Million Regional Aid to Fiat for Investment Project in Sicily, IP/09/660 (Apr. 29 2009).

年に決定した自動車部品メーカーのフィエムの再建支援を 400 万ユーロに増額した³⁰³。
2010 年 6 月には、フィアット子会社のフィアット・パワートレイン・テックに対して 1600 万ユーロの支援している³⁰⁴。

ポルトガル：2009 年 4 月の第 2 回 TPRB 報告書によれば、仏フィガロ紙掲載の未確認情報として、2009 年 3 月時点で 1 億ユーロの国内自動車産業への補助が予定されている³⁰⁵。

スペイン：先に述べたように、欧州委員会は 2009 年 3 月にスペインによる環境対応車の生産補助を承認した³⁰⁶。6 月にはバレンシア地方にあるフォード・エスパーニャのアルムサフェス工場改築に伴う設備投資の補助を、地域開発（雇用維持）目的の補助金として承認した³⁰⁷。

4.1.4.5 EC/EU レベルの助成

これら構成国別の助成のほか、EC/EU レベルの支援策として、EIB が 90 億ユーロの自動車産業への融資を表明した³⁰⁸。具体的には、例えば 2009 年 3 月には燃費向上・二酸化炭素排出削減技術開発のために、域内自動車メーカー向けに 30 億ユーロの融資を承認した。環境対応車技術に対する融資については、翌 4 月に 8 億 6600 万ユーロ、5 月に 7 億 5000 万ユーロを増額している³⁰⁹。個別案件については、プジョー＝シトロエン、ルノー、ボルボ、フィアット、欧州フォード、英・西ニッサン、タタ／ジャガーなど各社への融資決定が EIB のウェブサイトにおいて公表されている³¹⁰。支出総額は、10 年 7 月のプジョー＝シトロエン支援決定の時点で約 86 億ユーロに上っている³¹¹。

³⁰³ State Aid N 604/2009 – Italy, Modification of Previously Approved Restructuring Aid to Fiem, C (2009) 9940 final (Dec. 15, 2009).

³⁰⁴ Press Release, European Commission, State Aid: Commission Approves € 16 Million Regional Aid to Fiat for Fiat Powertrain Investment Project in Verrone, Italy, IP/10/708 (June 9, 2010).

³⁰⁵ 2d Report to TPRB, *supra* note 8, Annex 2. 報告書は引用記事を明確にしていないが、Elsa Bembaron, *Les États européens au secours de l'automobile*, LE FIGARO, 28 février 2009, at Europe 8 を指しているものと思われる。

³⁰⁶ 前掲注 (234) および本文対応部分参照。

³⁰⁷ Press Release, European Commission, State Aid: Commission Endorses € 51.9 Million Aid for Ford Investment Almussafes, Spain, IP/09/950 (June 18, 2009).

³⁰⁸ 「欧州投資銀行、欧州自動車産業に追加融資（ブリュッセル発）」『通商弘報』2009 年 5 月 21 日。

³⁰⁹ Press Release, EIB, EIB Board Gives Green Light for an Additional EUR 750m to Support Cleaner Transport, 2009-078-EN (May 12, 2009), *available at* <http://www.eib.org/about/press/2009/2009-078-eib-board-gives-green-light-for-an-additional-eur-750m-to-support-cleaner-transport.htm>; Press Release, EIB, EIB Board Approves Further EUR 866m in Loans for Cleaner Cars, 2009-059-EN (Apr. 7, 2009), *available at* <http://www.eib.org/about/press/2009/2009-059-eib-board-approves-further-eur-866m-in-loans-for-cleaner-cars.htm>; Press Release, EIB, EIB Directors Approve EUR 3 Bn in Loans to Europe's Auto Industry, 2009-035-EN (Mar. 12, 2009), *available at* <http://www.eib.org/about/press/2009/2009-035-eib-directors-approve-eur-3-bn-in-loans-to-europes-auto-industry.htm>.

³¹⁰ 引用が冗長になるため個別融資案件の出典は割愛するが、融資決定の事実は全て EIB ウェブサイトのプレスリリース (<http://www.eib.org/projects/press/index.htm>) により確認した。

³¹¹ Press Release, EIB, EIB and PSA Peugeot Citroën Sign EUR 200 Million Loan Agreement for the Development of Plug-In Hybrids, 2010-125-EN (July 15, 2010), *available at*

欧州委員会も、前述の欧州経済復興計画において製造業の技術革新のための官民パートナーシップを規定しているが、このうちのひとつが、「欧州グリーン・カー計画 (European Green Cars Initiative)」である³¹²。欧州経済復興計画はグリーン・カー計画に対して 50 億ユーロを拠出する予定だが、うち 40 億ユーロは EIB による貸付、残りの研究支援として使われる 10 億ユーロのうち、5 億ユーロは第 7 次研究枠組計画³¹³から欧州委員会が拠出する。また、EIB の貸付は、リスクの高い研究開発を特に対象とし、融資を容易にする RSFF (Risk-Sharing Finance Facility) を含む³¹⁴。助成対象研究は、2010 年は道路輸送の電氣化、ハイブリッド技術研究、更に 2011 年には、トラック研究、エンジン、ロジスティクス、高度道路交通システムに及ぶ³¹⁵。

更に委員会は、2010 年 4 月に「クリーン低燃費車に関する欧州戦略」を取りまとめ、今後のエコカーの技術開発や普及に関する政策枠組を提示した。この中でも、電気・水素自動車の開発や既存のガソリンエンジンの改良など低炭素車の技術開発に対する補助、また、EIB との研究開発補助に関する協力の継続などが提唱されている³¹⁶。

4.2 SCM 協定の適用可能性および適合性

上記の措置の相殺可能補助金への該当性については、まずこれらが全て何らかの公的資金の投入およびその可能性を伴う措置である以上、SCM 協定 1.1 条(a)(1)の資金面での貢献の存在は争いがたい³¹⁷。この文脈では、加盟国とは独立した金融機関については同条の公的機関該当性が問題になりうるが、基本的な考え方は先に 3.1 において示した。なお、EIB

<http://www.eib.org/projects/press/2010/2010-125-france-contrat-de-financement-bei-psa-peugeot-citroen-200-millions-deuros-de-pret-pour-developper-le-vehicule-hybride-rechargeable.htm?lang=en>.

³¹² *European Economic Recovery Plan*, *supra* note 222, at 15-16.

³¹³ 第 7 次研究枠組計画は、2007 年～2013 年の期間、総予算 500 億ユーロ超に上る研究開発予算枠組である。詳細は以下を参照。European Parliament & Council Decision 1982/2006, 2006 O.J. (L 412) 1 (EC); EUROPEAN COMMISSION, FP7 IN BRIEF: HOW TO GET INVOLVED IN THE EU 7TH FRAMEWORK PROGRAMME FOR RESEARCH (2007), http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-inbrief_en.pdf. グリーン・カー計画にかかる予算は、枠組計画の総額の 3 分の 2 を占める「協力 (Cooperation)」プログラムに運輸、環境、エネルギー等が含まれることから、ここから支出される。EUROPEAN COMMISSION, EUROPEAN PPP RESEARCH SUPPORTS ECONOMIC RECOVERY: NEW PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS FOR RESEARCH IN THE MANUFACTURING, CONSTRUCTION AND AUTOMOTIVE SECTORS 10-11 (2009), http://ec.europa.eu/research/press/2009/pdf/ppp_brochure_en.pdf.

³¹⁴ *Risk-Sharing Finance Facility*, EUROPEAN COMMISSION, http://ec.europa.eu/invest-in-research/funding/funding02_en.htm.

³¹⁵ 以上、欧州グリーン・カー計画の制度や財源に関する詳細は以下を参照。「環境に優しい車ー欧州グリーンカー・イニシアティブ」NEDO 海外レポート No.1051 ([独] 新エネルギー・産業技術総合開発機構、2009 年 9 月 16 日) <http://www.nedo.go.jp/content/100105882.pdf>. *Green Cars*, EUROPEAN COMMISSION, http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/green-cars_en.html; *European Economic Recovery Plan 2010-2013: Public Private Partnerships in Research Activities*, Brussels, EUROPEAN COMMISSION (Mar. 30, 2009) <http://ec.europa.eu/research/index.cfm?pg=newsalert&lg=en&year=2009&na=ppp-310309>.

³¹⁶ *Commission Communication on a European Strategy on Clean and Energy Efficient Vehicle*, 6-7, COM (2010) 186 final (Apr. 28, 2010).

³¹⁷ Weber & Grosz, *supra* note 19, at 993-94.

については、EU と独立した法人格であり、財政上 EU から独立しているが、他方で 1958 年に当時のローマ条約で設立された EC の政策投資機関であり、各構成国の出資を受けている。同行が SCM 協定上の政府機関たりうるか議論の余地があるが、EC・エアバス補助金事件パネルにおいては、同行による多くの融資プログラムが政府機関の資金的貢献に該当する点について、当事国の争いはなかった³¹⁸。

次に特定性については、米 ATVM プログラム、EIB の融資、更には欧州の多くの助成のように、自動車産業・特定自動車メーカーに向けた補助金プログラムを提供している場合は明白である。例えばイギリスの LDV 支援の融資保証は、同社が 2008 年 8 月 1 日以前より苦境に陥っていたことから今時の金融危機対策である暫定枠組の対象とはならず、2004 年の救済・事業再編ガイドライン³¹⁹に EU 法上の根拠を有する単体の補助金を構成する³²⁰。したがって、受益者は明白に特定の一社であるので、このような補助金の特定性は争うべくもない。他方、米 TARP や EU 暫定枠組に基づく欧州各国の助成のように、総合的な経済危機対応の一環として自動車産業への助成を実施している場合、先に検討した包括的景気刺激策と同じように、その枠組プログラムそのものの特定性を明確にしなければならない。かかる場合の法的論点については 3.1 で既に検討しており、ここでは繰り返さない。

最後に利益については、まず融資・信用保証については、2009 年当時の GM・クライスラー両社のような深刻な経営状態にある、あるいは実質的に破綻した企業のみならずとも、一般に自動車産業の業績低迷・財務体質の悪化を勘案すれば、これらの企業は本来市場において調達できない融資・信用保証を公的資金により得た蓋然性は高い³²¹。したがって、これらは市場利率をベンチマークとして受益産業に利益を生むが、この点についても先において述べたとおりである³²²。

³¹⁸ Panel Report, *European Communities and Certain Member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, ¶ 7.729, WT/DS316/R (June 30, 2010).

³¹⁹ *Commission Communication – Community Guidelines on State Aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty*, 2004 O.J. (C 244) 2.

³²⁰ *Autumn 2009 Update*, *supra* note 223, at 48; UK LDV Aid, *supra* note 301, ¶ 17.

³²¹ なお、2011 年 5 月にクライスラーは米加両政府からの公的資金融資分 76 億ドルを完済している。Press Release, U.S. Dep’t of the Treasury, Chrysler Repays Outstanding TARP Loans (May 24, 2011), *available at* <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1189.aspx>; Press Release, Chrysler Group LLC, Chrysler Group LLC Completes Refinancing and Repays U.S. and Canadian Government Loans in Full (May 24, 2011),

http://www.chryslergroupllc.com/en-us/investor/PressReleases/ChryslerDocuments/Chrysler_Group_LLC_Completes_Refinancing.pdf. 同社は社債発行や民間からより低利の融資を受けて返済を実施し、借り換えによって利払いを圧縮する。「クライスラー、政府融資完済ー借り換えで 6 年前倒し」日本経済新聞 2011 年 5 月 25 日夕刊 3 面。このことは米加政府融資が民間における資金調達よりも高コストであったことを意味し、市場ベンチマークによれば利益の不存在を示唆する。ただし、新生クライスラーの 2011 年 5 月時点での資金・経営状態はフィアットとの資本提携等により破綻当初より格段に改善していることが窺われる。「クライスラー、公的資金完済 6 年前倒し 完全復活へ一歩」産経新聞 2011 年 5 月 25 日大阪夕刊 2 面。したがって、この時点で破綻前・破綻時に注入された公的資金のもたらす利益を評価することは、意味をなさない。

³²² もっとも、今回の危機的状況下において、これだけ多額の資金を自動車産業に投下できるのは政府において他にないとすれば、適切な資金調達のベンチマークを各国国内市場に求めることの妥当性が問われる。このような場合は、個別の措置とそれを取り巻く状況に鑑みて、妥当な代替的ベンチマークを見つけ

しかし一部の融資については、このような単純な利益要件の適用に馴染まない場合がある。例えば、クライスラーは TARP による融資のうち 19 億ドルを 2010 年 5 月に返済したが、この時点で倒産後の新生クライスラーが引き受けた 5 億ドルを除く 16 億ドルが回収不能となった³²³。また、2011 年 5 月の公的資金融資分完済後も、米国についていえば、破綻前の公的資金注入を合わせた総額 125 億ドルのうち、回収できたのは前述の 2010 年 5 月の返済を加えて 106 億ドルに留まる。残余の 19 億ドルについては、政府保有株式の売却次第であるものの、最終的に全額回収は困難とされる³²⁴。この場合、回収不能分が免除されれば、当初は融資であった資金的貢献は性質上実質的に贈与に等しくなる。SCM 協定においては、通常は資金的貢献の発生時にその属性を定め、それによってベンチマークを認定して利益を確定する。しかしながら、本稿 1.3 に触れた国営企業への補助金の民営化後の取り扱いから明らかなように、一度発生した資金的貢献を動的に捉えて補助金としての属性を認定することは排除されていない。この場合、利益をどの時点で確定するか解釈上の問題は残るが³²⁵、少なくとも債務免除の時点からは贈与と見なし、全額を利益として算定することになる。

次に出資についても、原則は市場ベンチマークによる利益の認定を行う点は同様である。例えば 2009 年夏の GM 実質国有化の事例では、米政府の出資が新生 GM の当時の株価を超える場合には、その部分が利益を構成する。しかしこの事例では、市場ベンチマークをどこに求めるかにつき、困難が生じる。いかに元の GM が破綻したとはいえ、優良資産のみを引き継いだ新 GM の株式については、破綻前の 1 ドルを下回る株価³²⁶は出資の適正な市場ベンチマークたりえない。他方で出資時点では新 GM の株式は上場されておらず、株式市場にベンチマークを求めることはできない。したがって、初歩的なファイナンスの議論に則して言えば、新 GM の事業資産・非事業資産から企業価値を算出し、そこから得ら

出すが必要になる。Weber & Grosz, *supra* note 19, at 995-97.

³²³ Press Release, U.S. Dep't of the Treasury, Chrysler Financial Parent Company Repays \$1.9 Billion in Settlement of Original Chrysler Loan TRAP Repayments Reach \$189 Billion (May 17, 2010), *available at* <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg700.aspx>. 「対クライスラー、16 億ドル焦げ付き、米政府支援」朝日新聞 2010 年 5 月 19 日朝刊 11 面。他方で GM は 2010 年 4 月に米加両国政府からの融資分を前倒して完済した。Press Release, U.S. Dep't of the Treasury, GM Repays Treasury Loan in Full, TARP Repayments Reach \$186 Billion GM Repayment of Remaining \$4.7 Billion in Debt Comes Five Years Ahead of Maturity Date (Apr. 21, 2010), *available at* <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg650.aspx>. 「法的整理 2 社再建進むー GM、公的資金 1 割返済、融資残 5400 億前倒し」日本経済新聞 2010 年 4 月 22 日朝刊 7 面。

³²⁴ 「クライスラー、政府融資完済」前掲注 (321)。なお、2011 年 6 月現在、米政府の自動車産業に対する資金投入総額 800 億ドルのうち、20% 弱 (140 億ドル) について回収の見込が立っていない。The *Resurgence of the American Automotive Industry*, 7 (2011), http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/auto_report_06_01_11.pdf. 「米公的資金 140 億ドル回収不能の恐れ」産経新聞 2011 年 6 月 3 日 東京朝刊 8 面。

³²⁵ ひとつの考え方は、資金移転のあった当初から贈与として扱う方法である。他方で、債務免除までは融資として扱い、その間の利子優遇を利益と見なし、更に債務免除後は同一の資金移転を贈与として全額利益と認定する方法がある。

³²⁶ 例えば破綻直前の 2009 年 5 月 29 日時点では、終値は 75 セントまで下落した。「GM 株、終値 75 セント、10 年で 100 分の 1 以下」日本経済新聞 2009 年 5 月 30 日夕刊 1 面。

れる株式資本を基礎に理論的な株価を導き出すことになる³²⁷。

むろん政府出資時の同社の理論的株価は明らかではないが、以下のように政府出資が当時のありえた新 GM の株価との比較において SCM 協定上の利益をもたらすことは、ある程度推測できる。同社は実質国有化から 1 年 2 ヶ月後の 2010 年 8 月 19 日に、米国証券取引委員会に新規株式公開を申請した³²⁸。同年 11 月 18 日、政府は保有していた普通株式約 3 億 5800 万株を公募価格 33 ドルで売却を開始したが、この価格で 118 億ドルの公的資金を回収できる試算になる³²⁹。更に同 26 日に証券引受業者のオプション行使により約 5378 万株を売却し、約 18 億ドルを追加的に回収した³³⁰。しかしながら米政府は、一株およそ 44 ドルで売却できないかぎり当初 60%超の株式を取得した際の公的資金を回収できない³³¹。この 44 ドルが 2009 年 7 月当時の米政府の一株あたり出資額になるが、このかぎりでは米政府の出資は 2010 年 11 月現在での株式価格を大幅に上回る。仮に 2009 年 7 月当時の新 GM の株価がありえたとすれば、2009 年 11 月の公募価格より相当低かったと仮定することが合理的であるため³³²上記の比較だけで既に政府の出資は過剰であったことが窺える。

³²⁷ 株式価値の算定について、例えば『[新版] グロービス MBA ファイナンス』153-64 頁（グロービス経営大学院編著、2009）、ツヴィ・ボディー／アレックス・ケイン／アラン・J・マーカス『インベストメント〈第 8 版〉（下）』第 18 章（平木多賀人ほか訳、2010）を参照。なお、実務的には、非上場会社の企業価値評価の手法は、相続税算定、企業買収・事業継承等の目的に従って多様であり、この中から調査当局・パネルが適当なものを選択することになる。一例として、「経営承継法における非上場株式等評価ガイドライン」（中小企業庁、2009 年 2 月）

<http://www.chusho.meti.go.jp/zaimu/shoukei/2009/download/090209HyoukaGuidelines.pdf> を参照。

³²⁸ *GM Files Registration Statement with United States Securities and Exchange Commission for Proposed Initial Public Offering*, GM NEWS (Aug. 18, 2010),

http://media.gm.com/content/media/us/en/news/news_detail.globalnews.html/content/Pages/news/global/en/2010/0818_release. 「GM、再上場を申請、年内にも実施、脱国有化へ一歩、調達最大級 200 億ドル規模も」日本経済新聞 2010 年 8 月 19 日夕刊 1 面。

³²⁹ *General Motors Company Prices Public Offering of Common and Preferred Stock*, GM NEWS (Nov. 17, 2010),

http://media.gm.com/content/media/us/en/news/news_detail.brand_gm.html/content/Pages/news/global/en/2010/1117_pricing. 同年 11 月 18 日の初値では、売り出し価格を上回る 35 ドルを付けた。「GM 再上場、初値は 35 ドル売り出し価格を 6% 上回る」日本経済新聞電子版ニュース 2010 年 11 月 18 日。

³³⁰ Press Release, U.S. Dep't of the Treasury, Taxpayers Receive Additional \$1.8 Billion in Proceeds from GM IPO (Dec. 2, 2010), available at <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg992.aspx>.

³³¹ 「GM 株予想外の人気でも...公的資金全額回収は遠く」日本経済新聞電子版ニュース 2010 年 11 月 19 日。筆者の試算によれば、政府株式の券面額総額は 397 億 233 万 508 ドル、政府保有普通株式の総数は 9 億 1239 万 4068 株なので、前者を後者で除すると報道のとおりおよそ 43.5 ドルになる。データは以下に基づく。U.S. DEPT OF THE TREASURY, TROUBLED ASSETS RELIEF PROGRAM (TARP) MONTHLY 105(A) REPORT—NOVEMBER 2010,

[http://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/briefing-room/reports/105/Documents105/November%20105\(a\)%20FINAL.pdf](http://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/briefing-room/reports/105/Documents105/November%20105(a)%20FINAL.pdf); Press Release, U.S. Dep't of the Treasury, Treasury Announces Pricing of Public Offering of General Motors Common Stock (Nov. 17, 2010), available at <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg959.aspx>.

³³² 売り出し価格は、そもそも 11 月初旬の上場計画においては 26~29 ドルであった。これを市場の好感を得て上場前に 33 ドルに引き上げたものである。「GM、1.9 兆円調達 再上場発表」朝日新聞 2010 年 11 月 18 日夕刊 1 面。また、上場に先立ち、110 億ドルの債務を圧縮し、財務体質の強化を行っている。「GM、債務 8900 億円削減、優先株式買い戻しなど、再上場財務強化」日本経済新聞 2010 年 10 月 29 日夕刊 3 面。これらの事実を鑑みると、業績回復の見通しが立たない 2009 年 7 月時点では、新生 GM 株の市場の評価がありえたとすれば、いっそう低かったと見るべきであろう。

更に、GM は 1 年半に満たない短期間で民間企業から国有化され、そして再度民営化が行われている。この結果、政府保有の GM 株式の売却は、売却後の GM への累次の公的支援の移転に関する問題を提起する。米国・有鉛ビスマス棒鋼相殺関税事件および米国・EC 製品相殺関税事件上級委員会は、国有企業時代に支給された一回かぎり（non-recurring）補助金について、調査対象の民営化企業が国から FMV 以上で民間に売却された事実が補助金の利益消滅の「反証可能な推定（rebuttable presumption）」を与えるとする³³³。すなわち、FMV を下回る売却の場合、国有化後の資金的貢献が補助金として民営化後の企業に残存すると見なされ、当該民営化相殺関税を賦課される可能性が残る。

GM の場合は完全民営化ではなく、当初 60%超の米政府の持ち株比率は、約 3 億 5800 万株の売却で 36.9%、更に証券引受業者のオプション行使で 33.3%と、過半数を割り込む一方、売却後も依然として相当程度の株式を政府が所有している³³⁴。この点につき、米国・EC 製品相殺関税事件における米商務省の手法を見ると、仏旧ユジノールの民営化では、国営時代は 80%がフランス政府、20%が当時実質国営の旧クレディ・リヨネによって保有されていた株式が、一般公募を通じてフランス国民・欧州市民、元従業員、および公的機関を含む安定株主にそれぞれ譲渡された。米国はこのうちの元従業員譲渡分だけが FMV 未満売却と認定し、全株式数にこの部分が占める割合で国有化時代の補助金額を案分し、その部分の補助金については民営化後の新ユジノールに移転したと認定した³³⁵。EC は株式全体で FMV を上回って売却されていれば補助金の利益は残存しないと主張したが³³⁶、前述のように本件履行確認パネルは SCM 協定第 14 条柱書が相殺関税における利益計算手法の大幅な裁量を認めていることを理由に、米国の分析手法を是認した³³⁷。この例によれば、民営化に伴う補助金移転は、今回の GM のような完全民営化でない場合でも、売却対象になった部分のみ FMV 未満の売却の有無を検討すればよいことになる。

しかしこのような利益移転の考え方が、部分的民営化に対して、しかも SCM 協定第 3 部手続および相殺関税双方の文脈において取りうるか否かは、最近の EC・エアバス補助金事件上級委員会の議論においては、極めて不明確である。本件は SCM 協定第 3 部手続による事案だが、にもかかわらず相殺関税の文脈で論じられた上記先例が適用されうるか、また完全民営化による補助金移転の文脈で示された先例が部分的民営化に適用されるべきかについて、部会を構成する上級委員全員が異なる見解を示した。結局部会としては、本件は完全民営化に関する案件ではないことに鑑み、企業の所有権移転を取り巻く状況につ

³³³ FMV 未満で売却された場合は、当該調査対象企業および輸出国政府は、補助金は残存していないことに対する証明責任を負う。ただし、上級委員会は、市場の環境次第で必ずしも FMV 以上による売却の事実が補助金の消滅を意味するとは限らないとも述べている。US-EC Products CVD(AB), *supra* note 184, ¶¶ 121-127; US-Lead and Bismuth CVD(AB), *supra* note 124, ¶ 68.

³³⁴ 政府の株式保有比率につき、「GM、1.9 兆円調達」前掲注（332）参照。

³³⁵ US-EC Products CVD(21.5 Panel), *supra* note 182, ¶ 7.105.

³³⁶ *Id.* ¶¶ 7.90-7.93.

³³⁷ 前掲注（183）および本文対応部分参照。

いて事実集約的な (fact-intensive) 審理を尽くすこと、また移転を惹起する企業売却が SCM 協定第 5 条・第 6 条に規定される「悪影響」に及ぼす影響を検討することのみを説示し、部分的民営化に対する FMV テストの適用可能性については結論を示さなかった³³⁸。上級委員会は、もっぱら問題の売却による補助金利益の消滅に関する事実につきパネルの審理が不十分であることのみを理由に、パネルの判断を取り消した³³⁹。

この上訴審においては、EC は上記の考え方と同様に、米国・EC 製品相殺関税事件履行確認パネルの判断を援用して FMV テストの部分的民営化への適用可能性を主張したが、上級委員会はこの主張に対して同事件で問題の旧ユジノールの売却は実質完全民営化であったことを指摘している³⁴⁰。このかぎりにおいて、上級委員会は少なくとも完全民営化における一部株式の評価と部分的民営化とを文脈として分け、前者に関する判断が後者に適用可能な先例となることを否定しているように理解できる。

更に、上記先例は国有化の際の政府出資とは別に事後に国有企業に対して資本注入があった事案で、その点においても GM のケースとは異なることに留意しなくてはならない³⁴¹。ただし、民営化前の公的資金投入が民営化後企業に移転するか否かの点では、先例における上級委員会の説示は現状にも一定程度妥当性があると解せる。このかぎりにおいては、GM 普通株式の政府放出は通常の証券市場における市場価格での第三者間 (arm's-length) 取引であるので、一応一連の政府支援による利益は移転していないと理解される³⁴²。この点は 3.1.1 に述べた我が国産活法においても、政策投資銀行による公的出資で準国営化した企業が業績回復後に民営化されると、同様の問題が生じる可能性がある。

以上は相殺可能補助金としての性質に関する議論だが、加えて禁止補助金としての性質については、特に輸出条件性が窺われるものは上記のプログラムには見られない。他方、ローカルコンテンツ補助金については、フランス自動車協約に国産部品使用が助成の条件として含まれていたことから、SCM 協定 3.1 条(b)への適合性が疑われる。この点については、後に当該プログラムを欧州委員会が審査した際に、暫定枠組に適合的に保護主義的に使用しないことにつき仏政府に確約を求めており、そのかぎりにおいて一応の協定適合性は確保されていると言える³⁴³。

³³⁸ *EC – Large Civil Aircraft* (AB), *supra* note 142, ¶¶ 725-726. それぞれ、一人は部分的民営化に対する FMV テストの適用を完全に否定、一人は FMV テストの論拠は部分的民営化に該当するとしながら部分的民営化固有の事情（特に所有権移転の程度）を重視、もう一人は FMV テストの関連性を認める一方で市場における株式取引額は補助金を反映した当該企業の資産価値に影響しないとも論じる。

³³⁹ *Id.* ¶¶ 730-733.

³⁴⁰ *Id.* ¶ 727.

³⁴¹ GM のケースは、2009 年 7 月の国有化に伴う出資そのもの、およびそれ以前の TARP による支援が移転するか否かであり、この点は先例の事実関係と異なる。

³⁴² ただし法と経済学的分析の視点からは、このような判断の妥当性に疑問が呈されることは先に述べた。前掲注 (72) および本文対応部分参照。

³⁴³ Weber & Grosz, *supra* note 19, at 1000. *Cf.* State Aids: The Commission Obtains Guarantees from the French Government on the Absence of Protectionist Measures in the French Plan for Aid to the Automotive Sector, MEMO/09/90 (Feb. 28, 2009); State Aid: Commissioner Kroes Meets French Industry Minister Luc

5 消費刺激策 ―自動車購入支援策を中心に―

5.1 金融危機と主要国のエコカー購入支援

今回の自動車産業に対する支援は、第4回TPRB報告書にあるように、「企業のバランスシートを下支えする」措置と「消費者の需要を維持する」措置がある³⁴⁴。前者については前節で検討したが、本節では後者について検討する。

OECDの研究によれば、OECD諸国、特にG7諸国での大幅な自動車売上の落ち込みの殆どは、金融危機に伴う購買層の財務事情悪化に起因することが示されている³⁴⁵。このため、自動車需要を喚起すべく、各種の自動車購入支援が導入されている。わけでも注目されるのは、エコカー購入・買替えに伴う補助である。その形態は、環境性能に優れた自動車の購入に一定額を補助するもの、あるいはスクラップ・インセンティブと呼ばれる、環境性能において規格外の旧車の廃車と環境性能車の購入の組み合わせを要求するものに分かれる。また、エコカーに限らず、自動車（特に新車）購入に際して、税の控除や減免が行われている国もある。

TPRB報告書は、原産地差別につながらないかぎり、貿易を拡大するものとしてこのような自動車購入支援制度を歓迎しており、各加盟国には少なくともそのような差別をもたらす条件を付帯する制度は見られないとする³⁴⁶。しかし差別性は事務局が指摘するような明示的な原産地別優遇によるもののみではなく、実際の制度の運用によって事実上の差別に帰結する場合があることに留意しなければならない。この点を念頭に置きつつ、以下に主要国のエコカーを中心とした自動車購入支援を検討する。

5.1.1 日本

2009年末に経済対策閣僚会議により緊急経済対策の一環として環境性能に優れた自動車（エコカー）購入時の自動車関連税制の軽減措置が合意され³⁴⁷、平成21年度本予算に計上された「環境性能に優れた自動車に対する自動車重量税・自動車取得税の特例措置」（エコカー減税）が関係法令の改正により実施された³⁴⁸。併せて先に触れた追加経済対策の一

Chatel on Car Support Measures, MEMO/09/50 (Feb. 4, 2009).

³⁴⁴ 4th Report to TPRB, *supra* note 11, ¶ 104.

³⁴⁵ Haugh et al., *supra* note 249, at 12-16.

³⁴⁶ 4th Report to TPRB, *supra* note 11, ¶¶ 123-125; 2009 Annual Report to TPRB, *supra* note 10, ¶ 136.

³⁴⁷ 「生活防衛のための緊急対策」（経済対策閣僚会議、2008年12月19日）

<http://www5.cao.go.jp/keizai1/2008/081219taisaku.pdf>.

³⁴⁸ 関係法令は以下を参照。租税特別措置法第90条の11乃至12（昭和32年3月31日法律第26号、最終改正：平成22年12月3日法律第65号）、地方税法附則第12条の2乃至5（昭和25年7月31日法律第226号、最終改正：平成22年12月3日法律第65号）。

環として、政府は環境対応車の普及促進を提起した³⁴⁹。この結果、平成 21 年度補正予算に約 3600 億円が計上され、「環境対応車への買い換え・購入に対する補助制度」（エコカー補助金）が設立された³⁵⁰。翌年 1 月、このエコカー補助金には同年度第 2 次補正予算によって約 2600 億円が追加されている³⁵¹。その運用については、経済産業省に申請のあった「一般社団法人・一般財団法人その他の非営利法人」に資金を交付し、当該団体がこれを基金として交付事業を行う³⁵²。

まずエコカー減税は、電気自動車、ハイブリッド車（HV）、低燃費・低排ガス車等 5 つの区分について、自動車重量税・自動車取得税の減免を定めている。例えば HV で 3.5t 以下（主として乗用車）の新車であれば、2010 年燃費基準達成車を燃費効率で 25% 上回り、かつ排気ガス性能で「4☆」の評価を得ている場合、両方の税は免除される。また、ガソリン車でも、例えば 2010 年燃費基準達成車 15% 以上・排気ガス性能「4☆」であれば両税ともに 50% 減免、25% 以上かつ「4☆」であれば 75% 減免となっている³⁵³。

次にエコカー補助金は、乗用車の場合、車齢 13 年超の自動車を廃して 2010 年燃費基準達成車を購入する場合に、25 万円が補助される。旧車の廃車を伴わず新車のみを購入する場合には、当該新車が 2010 年燃費基準達成車を燃費効率で 15% 以上上回り、かつ排気ガス性能で「4☆」の評価を得ている場合、10 万円が補助される。それぞれ軽自動車はこの半額の補助が認められ、別途トラック・バス等重量車に適用される基準も定められている³⁵⁴。なお、エコカー補助金については 2010 年 9 月末日新車登録分での終了が発表され、その後

³⁴⁹ 「経済危機対策」前掲注（144）9 頁、別紙 25 頁。

³⁵⁰ 「平成 21 年度一般会計補正予算（第 1 号）（平成 21 年度一般会計補正予算参照書添付）」287 頁、「平成 21 年度補正予算（第 1 号、特第 1 号及び機第 1 号）等の説明（第 171 回国会、未定稿）」5-6 頁（平成 21 年 4 月、財務省主計局）、環境対応車普及促進対策費補助金（平成 21 年度第 2 次補正予算分）交付要綱（平成 22・02・01 財製第 2 号）<http://www.mlit.go.jp/common/000057627.pdf>。なお、交付要綱については、平成 21 年度補正予算に基づくもの（平成 21・05・29 財製第 4 号）が別途定められているが、執筆時点でアクセス不能であるので、上記第 2 次補正予算用のみ参照した（ただし実質的に両者は同内容、環境対応車普及促進事業実施要領第 4(3)②（平成 22・02・01 財製第 3 号）<http://www.mlit.go.jp/common/000057628.pdf> 参照）。

³⁵¹ 「平成 21 年度一般会計補正予算（第 2 号）（平成 21 年度一般会計補正予算参照書添付）」391 頁、「平成 21 年度補正予算（第 2 号および特第 2 号）の説明（第 174 回国会、未定稿）」4 頁（財務省主計局、平成 22 年 1 月）。

³⁵² 交付要綱前掲注（350）第 3 条および第 4 条。公募の結果、基金管理団体として一般社団法人環境パートナーシップ会議が、交付団体として一般社団法人次世代自動車振興センターが、それぞれ選出されている。環境対応車普及促進事業補助金交付規程（平成 21 年度補正）第 2 条、環境対応車普及促進事業補助金交付規程（平成 21 年度第 2 次補正）第 2 条、事業用自動車に係る環境対応車普及促進事業補助金交付規程（平成 21 年度第 2 次補正）第 2 条。交付規程は、「平成 21 年度 環境対応車普及促進対策費補助事業のご案内」（次世代自動車振興センター）http://www.cev-pc.or.jp/NGVPC/subsidy/eco_car.html において入手可能。

³⁵³ 対象車の基準については、「環境性能に優れた自動車に対する自動車重量税等の減免について」（国土交通省）http://www.mlit.go.jp/jidosha/jidosha_fr1_000005.html を参照。

³⁵⁴ 対象車の基準は以下に規定されている。交付規程（平成 21 年度補正）前掲注（352）別表 1、交付規程（平成 21 年度第 2 次補正）前掲注（352）別表 1、および事業用自動車交付規程（平成 21 年度第 2 次補正）前掲注（352）別表 1。その概要については以下を参照。「環境対応車への買い換え・購入に対する補助制度について（追補版）」（経済産業省製造産業局自動車課・国土交通省自動車交通局総務課企画室、平成 22 年 3 月 29 日）

http://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/automobile/100329sankoushiryou.pdf。

同 7 日受理分を以てほぼ所定の予算額の全額を使い切り、終了した³⁵⁵。

5.1.2 米国

2008 年から 2009 年初旬にかけて、多様な自動車購入促進策（補助・税控除）が議会で議論された³⁵⁶。その結果、リサイクル・省資源消費者補助（Consumer Assistance to Recycle）が可決され、「自動車下取り返戻制度（Car Allowance Rebate System－CARS）」（通称「ポンコツ車買い取り（Cash for Clunkers）」）を立ち上げた³⁵⁷。同法は、燃費効率がガロンあたり 18 マイル以下の車を保有する者が車の買い替えを行うにあたり、手持ちの旧車と新規購入の自動車を比較しガロンあたり 4 マイル以上の改善を実現すれば 3500 ドル、10 マイル以上の改善を実現すれば 4500 ドルが新車ディーラーに支給され、購入者はその分の値引きを受ける³⁵⁸。

プログラムの実施は爆発的な買い替え需要を生み、即座に 10 億ドルの予算を消化した。実施から 1 ヶ月足らずの 2009 年 8 月上旬には、30 億ドルを追加拠出する法案が成立したが³⁵⁹、これも 9 月末までにほぼ全額消化している³⁶⁰。

なお、これに先んじて、前述の ARRA1008 条には、新車購入の際に所得に応じて州・地方の売上税・消費税が控除される旨が規定されている。対象車は価格が 4 万 9500 ドル以下で、定格車両総重量（Gross Vehicle Weight Rating－GVWR）が 8500 ポンドを超えない乗用車、軽トラック、オートバイである。売上税のない州については、その他の税につき控除が認められる³⁶¹。条文上は明記されていないが、米国歳入庁（Internal Revenue Service－IRS）は、当該制度は輸入・国産の別なく新車であれば適用されると解釈していることから、この運用に従うかぎり内外無差別が確保されている³⁶²。

³⁵⁵ 「自家用自動車を対象としたエコカー補助金の申請額について（9 月 8 日（水）」（経済産業省、2010 年 9 月 9 日）<http://www.meti.go.jp/press/201009090005/201009090005.pdf>、「自家用自動車を対象としたエコカー補助金の交付申請受付終了方法について」（経済産業省、2010 年 7 月 30 日）<http://www.meti.go.jp/press/20100730001/20100730001.pdf>。

³⁵⁶ 概要は Brunel & Hufbauer, *supra* note 256, at 3-4 を参照。

³⁵⁷ Supplemental Appropriations Act of 2009, Pub. L. No. 111-47, § 1301, 123 Stat. 1859, 1909 (2009).

³⁵⁸ 制度概要は以下を参照。NAT'L HIGHWAY TRAFFIC SAFETY ADMIN., U.S. DEPT OF TRANSP., CONSUMER ASSISTANCE TO RECYCLE AND SAVE ACT OF 2009: REPORT TO THE HOUSE COMMITTEE ON ENERGY AND COMMERCE, THE SENATE COMMITTEE ON COMMERCE, SCIENCE, AND TRANSPORTATION AND THE HOUSE AND SENATE COMMITTEES ON APPROPRIATIONS 5-10 (2009),

<http://www.cars.gov/files/official-information/CARS-Report-to-Congress.pdf>. また、一般的な情報は以下のサイトを参照。CARS－CAR ALLOWANCE REBATE SYSTEM, <http://www.cars.gov/index.html>.

³⁵⁹ Act of Aug. 7, 2009, Pub. L. No. 111-47, 123 Stat. 1972 (2009).

³⁶⁰ Press Release, U.S. Dep't of Transp., Cash for Clunkers Payout Nearly Complete: U.S. Transportation Secretary calls the Program a Success (Sept. 25, 2009), *available at* <http://www.dot.gov/affairs/2009/dot15009.htm>.

³⁶¹ ARRA, Pub. L. No. 111-5, § 1008, 123 Stat. 115, 317. *See also* News Release, IRS, Special Tax Break on New Car Purchases Available in States with No Sales Tax, IR-2009-60 (June 10, 2009), *available at* <http://www.irs.gov/newsroom/article/0..id=209624.00.html>.

³⁶² IRS の一般納税者向け説明サイトでは、「外国自動車会社（foreign car companies）」が製造した自動車についても、新車であり、その他の条件を満たすものであれば、控除の対象となるとされる。Car Sales and Excise Tax Deduction: Questions and Answers, IRS.GOV. (Dec. 8, 2009),

5.1.3 カナダ

今回の危機とは無関係に、カナダでは大気保全目的のスクラップ・インセンティブの歴史は古く、既に 1996 年にはブリティッシュコロンビア州バンクーバー周辺地域（いわゆる Lower Mainland）における「BC 廃車プログラム（BC Scrap-It Program）」が創設された。同制度をはじめ、カナダでは州以下の地域レベルにおける民間非営利団体による助成が中心で、連邦政府はこれに資金的援助を行う。カナダ政府はこうした団体に 2008 年末までに 340 万カナダドルを提供している³⁶³。

上記の「BC 廃車プログラム」は、1995 年以前製造の自動車を廃車とする場合一定の利益を受け取ることができ、通勤列車の定期券、自転車の購入補助などとともに、ひとつのオプションとして、2004 年以降製造の自動車の購入・リースにつき最大 550 カナダドルの助成金を得られる³⁶⁴。これは地域のプログラム参加ディーラー（Participating Dealerships）からの購入を条件とする一方で、特段の環境性能に関する指定は認められない³⁶⁵。

併せてカナダ政府は、今回の危機に際して、2009 年元旦開始のスクラップ・インセンティブの新たなプログラム（“Retire Your Ride”）として総額 9200 万カナダドルを計上し、引き続き 1995 年以前製造の旧車廃棄を促進している。うち 6100 万カナダドルは NPO の Clean Air Foundation（現 Summerhill Impact）に一括交付され、上記の「BC 廃車プログラム」を含む各地域のスクラップ・インセンティブ計画の実施 NPO と連携して、各地域プログラムを通じて交付される。「BC 廃車プログラム」で説明した助成もこの一環であり、新車購入補助がオプションとなることも上記のとおりである。このプログラムは 2011 年 3 月末を以て終了した³⁶⁶。

5.1.4 EU

EU レベルでは、自動車産業助成のような直接的な購入支援はない。しかしながら他方で、先に触れた欧州委員会および理事会の自動車産業復興計画においても、域内需要喚起の重要性が強調されており³⁶⁷、このことから各 EU 構成国も日米同様のエコカー購入支援を導入している。これらの多様なエコカー購入に関する資金的助成や税制優遇は調整なく

<http://www.irs.gov/newsroom/article/0..id=211310.00.html>.

³⁶³ *Backgrounder: Government Gets Tough on Smog-Forming Air Pollution: Canada's New National Vehicle Scrappage Program*, ENVIRONMENT CANADA, <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&xml=5B400F8C-2A88-4E4B-BB75-A15BFF79D582>.

³⁶⁴ 廃車に伴う 300 カナダドルの現金と 250 カナダドルの新車割引からなる。Choose Your Incentive, BC SCRAP-IT PROGRAM, <http://www.scrapit.ca/p4incentivechoices.htm>.

³⁶⁵ *Program Policies: You Need to Be Aware of*, BC SCRAP-IT PROGRAM, <http://www.scrapit.ca/pdfs/p4policies.pdf>.

³⁶⁶ *About the Program*, RETIRE YOUR RIDE, <http://www.retireyourride.ca/home/about-the-program.aspx>; *Canada's New National Vehicle Scrappage Program*, *supra* note 363.

³⁶⁷ Council Conclusions, *supra* note 278, ¶ 6; *Commission Communication*, *supra* note 277, at 8.

各国独自に導入されており、その補助額にも大きな開きがあることから、欧州委員会では競争歪曲効果が懸念された³⁶⁸。このため欧州委員会は、前出のクリーン低燃費車戦略において、既存の国家援助規律に沿って、エコカー購入に関する金銭的なインセンティブに関するガイドラインを 2010 年末までに取りまとめることを明らかにした³⁶⁹。

5.1.4.1 フランス

フランスは危機直後の 2007 年 12 月よりエコカー支援策を導入し、Co2 排出量に応じて 2012 年まで補助金が支給される。特に 1 台あたり Co2 排出が 60 g/km 以下の自動車の購入に際しては、5000 ユーロが支給される。同時に、天然ガス車等についても、2008 年より一定の Co2 排出を下回るものに 2000 ユーロを支出している³⁷⁰。逆に Co2 排出の多い新車の購入・リースにあたっては、最大で 2600 ユーロの負担金が課されることになる³⁷¹。

更に、前述の経済再生計画において環境性能の低い旧車に対するスクラップ奨励金の支給を決定し、一定の低 Co2 排出を達成する新車購入と併せて車齢 10 年以上の旧車を廃車にする場合、1000 ユーロが支給される³⁷²。

5.1.4.2 ドイツ

ドイツ雇用・安定確保法³⁷³、および乗用車売上促進に関する 2009 年 2 月 20 日の指針(2009 年 3 月 17 日・2009 年 6 月 26 日改正)³⁷⁴により、典型的なスクラップ・インセンティブ型の購入補助を導入している。いわゆる Euro 4 基準³⁷⁵以上の排気ガス規格を満たす乗用車が

³⁶⁸ Brunel & Hufbauer, *supra* note 256, at 5.

³⁶⁹ *Commission Communication, supra* note 316, at 7-8. なお、本来の期限である 2010 年末時点において、欧州委員会は 2011 年の早い時期 (early 2011) にガイドラインの公表を延期している。 *Commission Staff Working Document, A European Strategy for Clean and Energy Efficient Vehicles: Rolling Plan*, at 8, SEC (2010) 1606 final (Dec. 14, 2010).

³⁷⁰ Décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres (J. O. 30 décembre 2007, p. 21846). なお、補助額はその後改定され、最新の額は 2010 年 12 月のデクレに定められている。Décret n° 2010-1618 du 23 décembre 2010 modifiant le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres (J. O. 26 décembre 2010, p. 22693). フランスのエコカー制度の概要については、*Bonus pour l'acquisition d'un véhicule propre*, SERVICE-PUBLIC.FR (29 décembre 2010), <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F18132.xhtml> を参照。

³⁷¹ Art. 1010 bis et 1011 bis du Code général des impôts.

³⁷² 経済再生計画については前掲注 (279) 参照。Art. 12 du décret n° 2009-66 du 19 janvier 2009 modifiant le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres (J. O. 20 janvier 2009, p. 1098).

³⁷³ Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009, BGBl. 2009, Teil I, S. 416, <http://www.konjunkturpaket.de/Content/DE/Artikel/KP/Anlagen/gesetz-zur-sicherung-von-beschaeftigung-und-stabilitaet-in-deutschland.property=publicationFile.pdf>.

³⁷⁴ Richtlinie zur Förderung des Absatzes von Personenkraftwagen vom 20. Februar 2009 mit Änderungen der Richtlinie vom 17. März 2009 und vom 26. Juni 2009, Bundesanzeiger Nr. 94 v. 1. Juli 2009, S. 2263, http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/dokumente/foederrichtlinie_umweltpraemie.pdf.

³⁷⁵ European Parliament & Council Directive 98/69/EC, Measures to Be Taken against Air Pollution by Emissions from Motor Vehicles, 1998 O.J. (L 350) 1.

国内で新車登録され、同時に EU が定めるリサイクル基準に従って車齢 9 年超の乗用車が適正に廃される場合、2500 ユーロが助成される。新車登録は 2009 年末まで、廃車は 2010 年 6 月 30 日までをそれぞれ期限とする³⁷⁶。なお、予算枠消化につき、実際の申請は 2009 年 9 月 2 日に前倒して終了した³⁷⁷。

5.1.4.3 イギリス

2009 年 4 月時点で、イギリスは欧州自動車生産国で唯一エコカー補助制度を導入していなかったが、近隣の欧州諸国の補助金導入による市況回復を受けて、英政府に自動車業界から強い圧力を受けた³⁷⁸。その結果、各国類似のエコカー補助制度の導入を発表している。まず 2009 年 4 月に公表されたスクラップ補助金制度では、10 年以上使用した乗用車を廃車にして新車を購入する場合、2000 ポンド（政府から 1000 ポンド、自動車会社による支出により 1000 ポンド）を支給する。同年 9 月には資金 1 億ポンドの追加が発表され、2010 年 2 月末または予算消化まで実施される³⁷⁹。なお、この制度は 2010 年 3 月末を以て終了した³⁸⁰。

同じく 2010 年 7 月には、エコカー購入補助金制度が公表された。これは 2011 年以降、電気自動車・プラグイン型 HV の購入補助金制度を創設するものである。この枠組では、一台あたり 5000 ポンド、購入価格の 25%を上限とした助成を行う。当面は 2012 年 3 月まで 4300 万ポンドの予算を準備し、それ以降については 2012 年 1 月の補助予算額見直しを経て決定する予定になっている³⁸¹。なお、2010 年 12 月に最初の対象車種 9 車種を発表した³⁸²。

³⁷⁶ 制度概要は以下を参照。Pressemitteilung, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Umweltprämie: Zehn Punkte, die man jetzt wissen muss (16.1.2009), <http://www.bmw.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen.did=286520.html>; Umweltprämie, <http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/index.html>.

³⁷⁷ 「ドイツで占うエコカー補助金終了後の新車販売」Economic Monitor No.2010-98（伊藤忠商事株式会社、2010 年 7 月 22 日）
http://www.itochu.co.jp/ja/business/economic_monitor/pdf/2010/20100722_2010-98_J_Scrap_Incentive.pdf.

³⁷⁸ 「独の新車買い替え補助金ー補助金有無で 5 大市場明暗、英国低迷、支援求める声も」日本産業新聞 2009 年 4 月 8 日 8 面。

³⁷⁹ Vehicle Scrappage Scheme, DEPT FOR BUSINESS, INOVATION & SKILLS,
<http://www.bis.gov.uk/policies/business-sectors/automotive/vehicle-scrappage-scheme>.

³⁸⁰ 「英国、新車買い替え支援制度を 31 日で終了」asahi.com（2010 年 3 月 31 日）
<http://www.asahi.com/business/news/reuters/RTR201003310068.html?ref=reca>.

³⁸¹ Press Release, Dep't of Transp., Transport Secretary Philip Hammond Confirmed Today that Motorists Will Receive Up to £5,000 towards Purchase of an Ultra-Low Carbon Car from January 2011 (July 28, 2010), available at <http://nds.coi.gov.uk/clientmicrosite/Content/Detail.aspx?ClientId=202&NewsAreaId=2&ReleaseID=414706&SubjectId=36>; Plug-In Car Grant: The Plug in Car Grant, DEPT FOR TRANSP., <http://www.dft.gov.uk/pgt/sustainable/olev/grant1/>.

³⁸² Press Release, Dep't for Transp., The Government Drove the UK Firmly into the Fast Lane of the Electric and Ultra-Low Emission Car Revolution Today as Ministers Unveiled Nine Trailblazing Models that Will Be Eligible for Generous Grants of Up to £5,000 (Dec. 14, 2010), available at <http://nds.coi.gov.uk/content/detail.aspx?NewsAreaId=2&ReleaseID=417036&SubjectId=2>.

5.1.4.4 その他 EU 諸国

OECD、欧州委員会、および欧州自動車工業会の資料によれば、このようなスクラップ・インセンティブ型の購入補助は、上記の英・仏・独のほか、キプロス、イタリア、オランダ、スペイン等欧州 11 カ国で導入されており、一部は既に終了している。これらはいずれも車齢 10 年超ないし 15 年超の旧車の廃車と、新車については、排出ガスにおける Euro 4 基準の達成、一定の燃費効率、あるいは 120 ないし 160g/km の Co2 排出量、あるいはこれらの組み合わせ等で一定の基準を設け、適合する環境対応車一台購入あたり一定額の購入助成を構成国政府が支出するものである。また、非スクラップ・インセンティブ型の助成では、ベルギー、オランダ、ギリシャなどが一定の環境基準に該当する自動車、あるいは自動車購入一般について、登録税や取得税等の減免を行っている³⁸³。

5.1.5 中国

中国は複数の措置を導入している。まず 2009 年 TPRB 年次報告書に掲載されている範囲では³⁸⁴、1600cc 以下の自動車取得に際して、従来 10%の自動車取得税（購置税）を減免している。引下げ幅については、2009 年度中は 5%まで引き下げたものの、国務院が 2010 年末までの減税延長を決定すると同時に、税率を 7.5%に引き上げ、減税幅を 2.5%圧縮した³⁸⁵。更に、2009 年 5 月開始のスクラップ・インセンティブ「以旧換新」は、一定の旧車・環境基準未達成車を廃して新車を購入する際に、購入税額を上限として車種に応じて 3000～6000 元を助成する。「以旧換新」は 2010 年からは助成額が 5000～18000 元に引き上げられ、上記の小型車減税との併用も可能になった³⁸⁶。更に、2010 年 5 月終了予定が 2010

³⁸³ 本文中の情報は以下による。Commission Communication, *supra* note 277, Annex 3; Haugh et al., *supra* note 249, at 30-34; *Fleet Renewal Schemes in 2010*, EUROPEAN AUTOMOBILE MANUFACTURERS ASSOCIATION (October, 2010),

http://www.acea.be/index.php/news/news_detail/fleet_renewal_schemes_soften_the_impact_of_the_recession/.

³⁸⁴ 2009 Annual Report to TPRB, *supra* note 10, at A89. なお、ここに取り上げられた措置の概要については、一部以下も参照。内閣府『世界経済の潮流 2009 年 II—雇用危機下の出口戦略：景気回復はいつ？出口はどのように？—』第 1-2-14 表 (2009) http://www5.cao.go.jp/j/sekai_chouryuu/sa09-02/pdf/s2-09-1-2-2.pdf、
「自動車市場テコ入れ策の先 (1) 中国—購買熱高く世界一へ快走」日経産業新聞 2009 年 9 月 21 日 12 面、
尾崎弘之「中国の自動車市場は一体どこまで成長するのか？」ウォール・ストリート・ジャーナル日本版 2010 年 12 月 20 日 http://jp.wsj.com/Business-Companies/node_161966.

³⁸⁵ 「中国、小型車の減税幅縮小、来年末まで延長、販売に影響か」日本経済新聞 2009 年 12 月 10 日朝刊 6 面。

³⁸⁶ 「環境対応車、購入補助金、中国、5 都市で試行」日経産業新聞 2009 年 12 月 15 日 10 面、「2010 年の中国の自動車購入に関する新政策」人民網日本語版 2010 年 1 月 28 日 http://japanese.china.org.cn/business/txt/2010-01/28/content_19324431.htm。2010 年 1 月以前、「以旧換新」の対象は 1600cc を上回る車種に限定されており、必然的に減税対象車 (1600cc 以下) は対象外であった。購置税減税幅を縮小する一方で 1350cc 以上に減税対象車を拡大することにより、低排出車販売の下支えを目的としている。「低排気量車も『以旧換新』対象に、財政部など通知」NNA.ASIA 2010 年 1 月 20 日 <http://news.nna.jp/free/news/20100120cny002A.html>。

年末まで延長された³⁸⁷。また、農村部への自動車普及政策である「汽車下郷」においては、1300cc以下の軽自動車購入に対する購入価格10%補助、オート三輪など農業用車を軽自動車に買い替える場合の廃棄補助、オートバイ購入の販売価格13%補助が行われている。なお、「以旧換新」・「汽車下郷」は、いずれも2010年末で終了した³⁸⁸。

これ以外には、2009年1月に中国政府が、13都市の公的機関・交通機関・タクシー会社などがHV、電気自動車、燃料電池車を導入する場合、補助金を支給する方針を決定した³⁸⁹。更に同年末に13都市での個人向けのエコカー補助金制度「十城千両」が発表され、2010年6月よりまず上海等5都市において、電気自動車に最高6万元、プラグイン型HVに最高5万元の購入補助が試行された³⁹⁰。同月には、1600cc以下の小型車で、現行基準より20%燃費効率が向上している車種の購入に際して、1台あたり3000元の補助が支給されることを決定し、同月末および8月下旬の2回にわたり、国家发展改革委員会等から対象車種が発表された³⁹¹。

更に地方レベルでも、例えば上海は環境対応車購入者を対象に高額（3万元）の自動車ナンバー登録料を無料とし、重慶市も環境対応車購入の個人に1台4万元超、またタクシー会社には1台約7000元の補助金を出す優遇策を発表した³⁹²。深圳市も、上記の中国政府による2010年6月開始の電気自動車・プラグイン型HV補助に上乗せの助成を行うことを、同7月に発表した³⁹³。

5.1.6 その他

TPRB 年次報告書では、他国でも類似の制度が導入されていることが報告されている。韓国はスクラップ・インセンティブ型を導入し、物品税、自動車取得・登録税の減免を行っている。台湾は、2000cc以下の自動車の取得・登録に物品税を最大3万台湾ドル引き下げているが、この措置については、内外無差別に実施されている。ロシアも2010年連邦予算に100億ルーブルの予算を計上し、10年超車の買い替えを条件とするスクラップ・インセンティブ型補助を導入している³⁹⁴。

³⁸⁷ 「中国、車買い替え促進策延長」日本経済新聞 2010年6月14日朝刊7面。

³⁸⁸ 「中国、車購入の補助金打ち切り」日本経済新聞 2011年1月1日朝刊5面、「中国、小型車減税措置、年末で打ち切り、補助金継続、需要下支え」日本経済新聞 2010年12月29日朝刊7面。

³⁸⁹ 「中国政府が自動車業界に支援策」産経新聞 2009年1月30日東京朝刊6面。

³⁹⁰ 中国政府によれば、最終的に対象を20都市に拡大する。「電気自動車、中国が購入補助ー上海市など5都市、最高で80万円」日本経済新聞 2010年6月2日朝刊9面、「購入補助金、5都市で試行」前掲注(386)。

³⁹¹ 「中国の『低燃費』補助第2弾、日本車は6車に、トヨタ・日産も認定」日経産業新聞 2010年8月27日13面、「『省エネ車』補助制度ー中国、30車種を認定ー」日経産業新聞 2010年7月1日11面。

³⁹² 「中国、地方でエコカー優遇、日本車にも恩恵ー上海市、登録料40万円無料」日本経済新聞 2009年11月21日夕刊1面。

³⁹³ 「中国、エコカー加速、相次ぐ購入支援策…輸入車は対象外」読売新聞 2010年8月13日東京朝刊7面。

³⁹⁴ 4th Report to TPRB, *supra* note 11, at 84.

5.2 GATT 適合性

5.2.1 内国民待遇原則

評価の出発点として、まずこうしたエコカー購入支援策の WTO 協定上の属性について明らかにする。我が国やフランスのエコカー補助制度を例にとると、購入時の申請や対象車種の登録によって、個人に補助金が直接支給される仕組みとなっている。また、米国の CARS は直接的にはディーラーに補助金が渡り、購入者はその分の値引きを受ける仕組みになっている点で異なるが、いずれも内国民待遇規律の適用除外となる GATT 第 3 条第 8 項(b)の「国内生産者のみに対する補助金」に該当しないことは明白である。このため、これらの補助金は同第 4 項の「購入…に関するすべての法令及び要件」を構成し、同項の規律を受ける。既に GATT1947 下の早い時期には、実際に国産品購入の際の公的基金による市中金利未満の低利融資がこれに該当するとされた事例がある³⁹⁵。よって、このような補助金が国産品購入を優遇する場合、同項に反する。

もっとも、日本のエコカー補助金の場合、補助金は民間非営利団体である次世代自動車振興センターが定める交付規程に基づいて交付されるので³⁹⁶、当該規程が GATT 第 3 条第 4 項に定める法令・要件に該当するか否かの検討を要する。まず一般論として、日本・フィルム関連措置事件パネルは、GATT1947 時代の先例に触れつつ、「十分な政府の関与 (sufficient government involvement)」がある場合に、私的主体による措置についても WTO 協定の規律が及ぶと説示している³⁹⁷。特に同項に関しては、カナダ・自動車関連措置事件パネルは、私的主体の行為であっても政府の行為と関連 (nexus) があり、その関係によって政府が当該私的主体の行為に責任を負う場合、同項が適用されうると説示している³⁹⁸。この点、交付規程そのものは私的主体の定める文書であっても、経済産業省が内部的に定める実施要領が提示する基準の実施細則であり、経済産業大臣の承認を受ける必要がある³⁹⁹。また、この基準を含む交付規程は、エコカー普及の国策を国の支出による補助事業として実施するためのものである⁴⁰⁰。加えて実施要領を参照すると、補助事業の遂行全般を所管大臣が監督する⁴⁰¹。これらのことから、同項の適用に十分な政府の関与が認められる。

他方で減税による補助は、換言すれば現時点で対象とならない製品に対する差別的な課

³⁹⁵ *Italian Agricultural Machinery* (GATT Panel), *supra* note 92, ¶¶ 5-12.

³⁹⁶ 前掲注 (354) および本文対応部分参照。

³⁹⁷ *Japan – Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, ¶¶ 10.52-10.58, WT/DS44/R (Mar. 31, 1998).

³⁹⁸ Panel Report, *Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, ¶¶ 10.96-10.128, WT/DS139/R, WT/DS142/R (Feb. 11, 2000).

³⁹⁹ 実施要領前掲注 (350) 第 4(5)、別表 2。

⁴⁰⁰ 交付規程 (平成 21 年度補正) 前掲注 (352) 第 2 条、交付規程 (平成 21 年度第 2 次補正) 前掲注 (352) 第 2 条、および事業用自動車交付規程 (平成 21 年度第 2 次補正) 前掲注 (352) 第 2 条。

⁴⁰¹ 実施要領前掲注 (350) 第 2 パラ 7、第 4(5)。

税を構成する。したがって、この課税格差が同種もしくは直接競争・代替可能産品である国産品・輸入品間の差別とならないか否かを、GATT 第 3 条第 2 項第 1 文もしくは同第 2 文に照らして検討することになる。

各国のエコカー販売について必ずしも実証的な統計が全て利用可能ではないが、補助の差別的効果についてはある程度明らかになっている。例えば米国では、CARS の当初法案は、ビッグ 3 を中心にした国産車に購入補助の対象を限定したが⁴⁰²、対米輸出を行なう海外自動車メーカーの強い反発があり⁴⁰³、結局そのようなバイアメリカン規定は含まれなかった。この結果、当初は日本車への不利も疑われていたが⁴⁰⁴、結果として CARS の恩恵に浴したおよそ 50%弱をいわず日本車が占めており、このかぎりでは内外無差別に機能していることが窺われる⁴⁰⁵。また、ドイツにおいては、フォルクスワーゲン、オペルの小型車が群を抜いて販売実績を示していることが報じられているが、同じく日韓伊の小型車も受益しており、むしろダイムラー、BMW 等一部独メーカーが後れを取っている⁴⁰⁶。このかぎりでは、原産地別の内外差別ではなく、自動車のクラス間の差別が発生していると言える。

その一方で一部の措置については、差別的効果が窺われることが指摘されている。例えば、中国の「十城千両」はそもそも輸入車を除外しており、また輸入車が強い HV も対象ではない⁴⁰⁷。更に、購置税減税、「汽車下郷」も対象クラスで受益するのは、相当程度が中

⁴⁰² Consumer Assistance to Recycle and Save Act of 2009, H.R. 1550, 115th Cong. (2009).

⁴⁰³ *Obama Endorses "Cash for Clunkers" to Bolster Demand for Autos*, INSIDE U.S. TRADE, Apr. 3, 2009, at 23; News Release, Delegation of the EU to the U.S., Ambassador Bruton Urges Congress to Refrain from Discrimination in Car Scrappage Legislation, EU/NR 19/09 (Apr. 22, 2009), available at http://www.eurunion.org/eu/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3378.

⁴⁰⁴ 「米、車買い替えに補助金『ビッグ 3』保護色濃く」日本経済新聞 2009 年 6 月 20 日朝刊 9 面。

⁴⁰⁵ 「車買い替え支援制度―米、販売首位はトヨタ―低燃費車対象、日本勢が上位に」日本経済新聞 2009 年 8 月 27 日夕刊 3 面、「米国：低燃費車購入補助―販売台数トップ 3、日本車が独占、メーカーシェアでも 47%」毎日新聞 2009 年 8 月 27 日夕刊 8 面。2009 年末に取りまとめられた CARS 受益車の最終的なメーカー別シェアは、NAT'L HIGHWAY TRAFFIC SAFETY ADMIN., *supra* note 358, at 24 参照。ただし、ここに言う日本車の定義は日系メーカー生産の自動車を意味し、現地生産車も含まれるので、必ずしも輸入車を意味しない。日本自動車工業会の統計によれば、2008 年暦年に対米自動車輸出は約 207 万台（四輪車のみ）、対して現地生産は約 289 万台であった。後者が二輪車を含むか否かが統計上明らかではないが、仮に含むとすれば輸出に二輪車を含めて約 244 万台対 289 万台となる。「ニュースリリース―2008 年第 4 四半期・2008 暦年累計海外生産統計」（日本自動車工業会、2009 年 4 月 30 日）

http://release.jama.or.jp/sys/news/detail.pl?item_id=1382、「ニュースリリース―2008 年 12 月および 2008 年（1 月～12 月）の自動車輸出実績」（日本自動車工業会、2009 年 1 月 30 日）

http://release.jama.or.jp/sys/news/detail.pl?item_id=1358。CARS の補助に受益したいわゆる日本車のうち輸入と現地生産の内訳は明らかではないが、上記の比率からすれば、CARS が無差別に機能していれば、受益する対象車の 4 割程度が輸入車であることが期待できる。

⁴⁰⁶ 「独新車販売 10 月 24%増、補助金需要、受注残続く」日経産業新聞 2009 年 11 月 6 日 8 面、「独新車販売 29.5%増、7 万台数、小型車好調続く」日本経済新聞 2009 年 8 月 5 日夕刊 3 面、「独の新車買い替え補助金―欧州自動車悲喜こもごも」日経産業新聞 2009 年 4 月 8 日 8 面、「補助金支援するドイツ、現代自など小型車に人気集まる」中央日報 2009 年 4 月 10 日

<http://japanese.joins.com/article/866/113866.html?sectcode=320&servcode=300>.

⁴⁰⁷ 「中国、エコカー加速」前掲注（393）。

国自主ブランドの国産車である⁴⁰⁸。

同様の懸念は我が国のエコカー補助制度にも該当する。まず、エコカー補助金については、2009 年末時点では、スクラップ・インセンティブ型補助は広範囲の輸入車種を対象としている点で比較的内外無差別的に機能していると言えるが、スクラップを伴わない新車購入補助については対象輸入車種が非常に限定されており、特にアメリカ車は全く双方のプログラムから受益していなかった⁴⁰⁹。更に、エコカー減税も 2009 年秋時点では要求される環境性能に適合する対象車種がほぼ全て国産車に偏っており、その時点で減税対象の輸入車は電気自動車、ディーゼルバス・トラックのごく一部のみに限定されていた。ガソリン車および HV では、それぞれようやく 2009 年 10 月、同 9 月になって、どちらもメルセデス・ベンツの各 1 車種が初めて対象車に認定された⁴¹⁰。現時点ではヨーロッパ車を中心に輸入対象車種は増えているが、依然として米国車の指定はない⁴¹¹。

減税であれ、購入補助であれ、これらが GATT 第 3 条第 2 項ないし同第 4 項に反するか否かは、第一義的には一定の基準を充足する環境対応車とそれ以外の製品の間の同種性・直接競争関係の有無に依存する。比較される自動車の範囲によって判断はケースバイケースになるが、一般的に、HV、電気自動車はガソリン車との比較において少なくとも内部構造に大きな違いがあり、使用燃料が異なるという顕著な物理的差異が認められる。他方、同じガソリン車について燃費効率や Co2 排出量が異なるものは、物理的特性の差異としては少なくとも外形からはより認めにくい差異となろう。

EC・アスベスト規制事件上級委員会によれば、製品の同種性は伝統的な 4 要素（物理的特性、最終用途、消費者の認識、関税分類）を中心に検討され、要素間には相互作用がある。また、特に GATT 第 3 条第 4 項においては製品の同種性は競争関係に関係するものである。よって、上記の物理的特性の差異が消費者認識・最終用途に影響し、以て複数製品が競争関係にあるか否かを判断することになる⁴¹²。

他方、税制を扱う GATT 第 3 条第 2 項第 1 文については、製品の同種性においてより物理的特性が重視される。つまり、より広い直接競争・代替可能製品に関する規律が同第 2 文に規定されているところ、その文脈において同第 1 文の「同種の・・・製品」は狭く解され

⁴⁰⁸ 「中国、2000 万台市場—新たな自動車大国に乗り遅れる日本勢」『日経ビジネス』2010 年 3 月 8 日号 42 頁以下 44-45 頁。

⁴⁰⁹ 「エコカー補助で日米摩擦、米国車 0 台、議会が反発」読売新聞 2010 年 1 月 12 日東京朝刊 9 面。

⁴¹⁰ 「メルセデス・ベンツ日本、輸入車初のエコカー減税—E クラスに追加」日刊自動車新聞 2009 年 10 月 7 日 1 面。「メルセデス・ベンツ S クラスを大幅改良—輸入車初のハイブリッド車『S クラス HYBRID ロング』を新発売」（メルセデス・ベンツ日本株式会社、2009 年 9 月 3 日）

<http://www.mercedes-benz.co.jp/news/release/2009/20090903.pdf>。なお、政府の公式サイト（「対象車一覧（平成 23 年 5 月 10 日現在）」（国土交通省）http://www.mlit.go.jp/jidosha/jidosha_fr1_000007.html）では、リンク最終確認時において 2009 年度の各月の対象車種追加情報は削除されており、現時点で公式情報は確認できない。

⁴¹¹ 特に 2010 年 5 月以降 BMW が対象車種数を大幅に増加させている。「対象車一覧」前掲注（410）。

⁴¹² Appellate Body Report, *European Communities—Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, ¶¶ 102-103, 114, 117-123, WT/DS135/AB/R (Mar. 12, 2001).

413、後者は前者の部分集合（subset）を構成する⁴¹⁴。その一方で、直接競争・代替可能産品の外延は、少なくとも同第4項の「同種の産品」と同等かそれ以上であるとされる⁴¹⁵。

このように考えた場合、補助や減税の基準となるエンジンの構造上の差異や燃費効率・Co2排出量は、微細ではあれ物理的特性の差異を構成する。かつてGATT1947末期には自動車のエンジン性能による区分は産品の同種性に影響しないと判断されているが⁴¹⁶、これはGATT第3条第1項の国産品優遇の禁止の目的に照らして同第2項を解釈する目的・効果テスト（aim-and-effect test）⁴¹⁷に基礎を置くもので、現在の産品自体の特性によって同種性を検討する同条の解釈の下ではもはや妥当性はない⁴¹⁸。したがって、物理的特性の共有が特に重視される同第2項第1文の文脈では⁴¹⁹、厳密にはこれらの要素において異なるHV・電気自動車とガソリン車、そしてガソリン車間において、同種性は認められないとする理解は排除できない。

他方、GATT第3条第2項第2文の文脈においては、これらの差異がどの程度HV・電気自動車とガソリン車、そしてガソリン車間の競争関係に影響するかを検討する必要がある。これらの検討は、問題の措置による市場における競争の歪曲を排し、また基本的には問題の措置が課される輸入国市場において行われる必要がある⁴²⁰。また、同第4項における同種の産品の外延が同第2項第2文の直接競争・代替可能産品の外延以内であることを勘案すれば、後者に該当するものは当然に前者にも該当することになる。

環境性能という物理的差異は、乗用あるいは貨物運送という用途に差異を生まず、また乗用車・貨物輸送車に外見上の差異も生まないので、助成対象のエコカーとそれ以外の乗用車・貨物輸送車には競争関係が生じる可能性がある。他方、韓国・酒税事件において上級委員会が認めるように、輸入国市場ごとに消費者の製品に対する反応は異なる⁴²¹。例えばエコマーケティングが消費者意識に強く作用する市場では、自動車を与える環境負荷の差異によってエコカーとそれ以外の乗用車・貨物輸送車の間の競争関係は生じないことはありうる。

⁴¹³ Appellate Body Report, *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, WTO D.S.R. (1996: I), at 97, 112-13 (Oct. 4, 1996).

⁴¹⁴ Panel Report, *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, ¶ 6.22, WT/DS8/R, WT/DS10/R, WT/DS11/R (July 11, 1996).

⁴¹⁵ *EC – Asbestos* (AB), *supra* note 412, ¶ 99.

⁴¹⁶ GATT Panel Report, *US – Taxes on Automobiles*, ¶¶ 5.5-5.10, 5.23, DS31/R (Oct. 11, 1994, unadopted).

⁴¹⁷ *Id.* ¶¶ 5.9-5.10. See also Robert E. Hudec, *GATT/WTO Constraints on National Regulation: Requiem for an “Aim and Effects” Test*, 32 INT’L LAW. 619 (1998).

⁴¹⁸ *Japan – Alcoholic Beverages* (AB), *supra* note 413, at 110, 111-12; *Japan – Alcoholic Beverages* (Panel), *supra* note 414, ¶¶ 6.16-6.18.

⁴¹⁹ *Japan – Alcoholic Beverages* (Panel), *supra* note 414, ¶ 6.22 (“[T]he term ‘like products’ suggests that for two products to fall under this category they must share, apart from commonality of end-uses, essentially the same physical characteristics.”)

⁴²⁰ Appellate Body Report, *Korea – Taxes on Alcoholic Beverages*, ¶¶ 112-124, 135-138, WT/DS75/AB/R, WT/DS84/AB/R (Jan. 18, 1999); Panel Report, *Korea – Taxes on Alcoholic Beverages*, ¶¶ 10.45-10.50, 10.87-10.94, WT/DS75/R, WT/DS84/R (Sept. 17, 1998).

⁴²¹ *Korea – Alcoholic Beverages* (AB), *supra* note 420, ¶ 137.

この点は、少なくとも日本市場の状況については、そのような環境意識の作用を顕著に見て取ることはできない。2009 年になって突如エコカーの国内市場が成長したことは、HV の代表的車種「プリウス」の価格低下と補助金・減税以外の説明要因はなく、環境意識の浸透がエコカー普及の理由ではないことを窺わせる⁴²²。実際、ディーラーの調査では、エコカー減税導入後に前年同時期比でシェアを伸ばしたのは 100%減税車であり、ちょうどそれと対応するだけ減税非対象車のシェアが落ち込んでいる⁴²³。このことは、減税によって価格競争力を得た対象車種が販売を伸ばし、その分対象外の車種が販売を減らしたことを意味し、減税のない状態では両者に競争が存在したことを示唆する。更にある民間の調査によれば、消費者によるエコカー・ガソリン車の選択は価格ベースで行われていることが明らかにされており⁴²⁴、両者が競合関係にあること、補助金・減税がこの競合関係に影響していることを示唆する。

このかぎりにおいては、少なくとも我が国市場ではエコカー購入支援策の対象車種とそれ以外のガソリン車は価格ベースの競合関係にあり、エンジン構造や環境性能という物理的差異は消費者認識や最終用途に影響しないことが窺える。よって、乗用車は広く一般に GATT 第 3 条第 2 項第 2 文のもとでは直接競争・代替可能な産品、また同第 4 項の下では同種の産品を構成する。その意味においては、エコカー減税は前者において直接競争的・代替可能産品を、またエコカー補助金は後者で同種の産品を差別していることになる。

また、仮に環境性能で乗用車を差別することが可能であるにしても、ある特定の基準に適合するエコカーと、それ以外の乗用車全てにつき、同種性ないしは直接競争性・代替可能性がないとは限らない。例えば、米国や EU の環境性能基準に適合するが、日本のそれに適合しない車を観念した場合、仮に両者が実質的に同様の環境負荷の低減を実現するものであれば、この事実が周知でありかつ例えば日本の「4☆」のような何らかのラベリングによって認識が歪曲されないかぎり、エコマーケティングにおいて両者は消費者に同様の訴求力を持つ筈である。そのかぎりにおいて、かかる乗用車は日本の環境性能基準を充足する乗用車とは一定の競合関係にあるものとなりうる。

しかし、仮にエコカーとそれ以外の自動車、GATT 第 3 条第 2 項第 2 文において直接競争的・代替可能、同第 4 項において同種であったとしても、両条文の下において、共に産品間差別のみを認定するだけでは違反を認めることはできない。前者においては、産品間に一定の税率格差があり、同第 1 項に規定されるように「国内生産に保護を与えるように」税制が適用されていること、後者は輸入品に同種の国産品に比して「不利でない待遇」

⁴²² 尾崎弘之「トヨタ『プリウス』販売記録更新は HV 市場の更なる成長を意味するのか？」ウォール・ストリート・ジャーナル日本版 2010 年 12 月 13 日 http://jp.wsj.com/Business-Companies/node_159285。

⁴²³ 「減税対象車モテモテ新車見積もり、シェア拡大」日経産業新聞 2009 年 9 月 3 日 14 面。

⁴²⁴ 「『エコカー』の『エコ』は『エコロジー』より『エコノミー』？－エコカーとガソリン車との価格差『20 万円以上なら買わない』が 1 位」（ソニー損保株式会社、2009 年 8 月 6 日）
<http://from.sonysonpo.co.jp/topics/pr/research/pdf/research20090806.pdf>。

を与えていないことを示す必要がある。

まず GATT 第 3 条第 2 項第 2 文については、同附属書 I「第三条について」によれば、輸入品が直接競争的・代替可能な国産品の比較で「そのように（＝同様に）課税されない（not similarly taxed）」場合、当該内国税は同項に適合しないものと見なされる。日本・酒税事件以後、先例ではこれを「僅少差以上（more than *de minimis*）」の税率格差と規定してきた⁴²⁵。僅少の閾値を明確にした判断はこれまでないが⁴²⁶、我が国自動車取得税および自動車重量税を念頭に置いた場合、車体価格の 7～8%に相当する税額が免除、最低でも半減されることから⁴²⁷、その差は僅少とはいえない。

格差のある税制が「国内生産に保護を与えるように」適用されているか否かは、「意図、設計、および明らかになった（＝隠された）構造」（design, architecture, and revealing structure）によって、措置の客観的意図を探ることで明らかにされる⁴²⁸。これまでも税負担が輸入品に偏在する場合には、問題の税制が「国内生産に保護を与えるように」適用されていると判断されてきた⁴²⁹。例えばそもそも輸入車の日本市場への投入車種が少ないなど他の事情がある場合、単なる対象車種の偏在だけでは保護主義の客観的意図を示すことは困難だが、特に上述のとおり 2009 年秋時点ではエコカー減税の対象車種に輸入車が全く含まれないとすれば、このような意図の表象を十分に認める余地が生じる⁴³⁰。更にその効果として、実際に対象国産車の売上が伸びる一方、輸入車の販売台数が落ち込んでいく事実は⁴³¹、エコカー減税が「国内生産に保護を与えるように」適用されていることを傍証する⁴³²。

一方、GATT 第 3 条第 4 項の「不利でない待遇」については、最近の上級委員会の判断においては、単なる同種の製品の差別にとどまらず、それが原産国別、つまり国産と外国産の差別に帰結していることが求められているものと解される⁴³³。上述のように、2009 年

⁴²⁵ *Japan – Alcoholic Beverages* (AB), *supra* note 413, at 118-19.

⁴²⁶ 従来の事案では輸入品にのみ相当程度高い課税が行なわれる事案が WTO に付託されており、パネル・上級委員会はこの一般的な閾値の検討を要しなかった。See, e.g., Panel Report, *Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, ¶¶ 8.80-8.83, WT/DS308/R (Oct. 7, 2005); *Korea – Alcoholic Beverages* (Panel), *supra* note 420, ¶ 10.100.

⁴²⁷ 車体価格 200 万円前後のホンダ・インサイトを例にとると、購入者は一台あたり最大およそ 13 万 7000 円～15 万 1000 円程度の減税を受けることになることとされる。「熱帯びるエコカー商戦一日産、減税車拡充で攻勢・トヨタ優位も消耗戦懸念」日経産業新聞 2009 年 5 月 27 日 13 面。

⁴²⁸ *Japan – Alcoholic Beverages* (AB), *supra* note 413, at 120.

⁴²⁹ See, e.g., *Mexico – Soft Drinks* (Panel), *supra* note 426, ¶¶ 8.84-8.87; *Korea – Alcoholic Beverages* (Panel), *supra* note 420, ¶¶ 10.101-10.102; *Japan – Alcoholic Beverages* (AB), *supra* note 413, at 120-22.

⁴³⁰ 前掲注 (409) ～ (410) および本文対応部分参照。

⁴³¹ 「10 月の新車販売『プリウス』快走続く、6 ヶ月連続首位、トヨタ、上位に 5 車種」日経産業新聞 2009 年 11 月 10 日 12 面、「4-9 月期の輸入車販売、21 年ぶり低水準」日刊工業新聞 2009 年 10 月 7 日 5 面。

⁴³² 先例においては措置の客観的意図を検討することで差別の意図を認定してきたが、傍証として差別の効果に触れる説示もある。川瀬剛志「メキシコの飲料に関する措置」『ガット・WTO の紛争処理に関する調査報告書 XVII』79 頁以下 104-5 頁（公正貿易センター、2007）。Cf. Panel Report, *Chile – Taxes on Alcoholic Beverages*, ¶¶ 7.114-7.120, WT/DS87/R, WT/DS110/R (June 15, 1999).

⁴³³ EC・アスベスト規制事件以降、「不利でない待遇」要件の下で、上級委員会は内国規制の通商阻害の効果が輸入品と国産品に対称的に生じることを求めてきたと理解されている。Lothar Ehring, *De Facto*

秋時点では我が国エコカー補助金の対象車種が国産に著しく偏重していた事実、また実際に対象国産車の売上増・それ以外の輸入車の売上減に帰結している事実は⁴³⁴、措置による負担が著しく輸入車に偏在していることを示しており、輸入車全般と国産車全般を比較した時に、前者に後者より「不利でない待遇」を与えているものとは言い難い。

5.2.2 環境保護措置としての一般的例外該当性

仮にエコカー購入支援措置の GATT 第 3 条違反が認められる場合、次にこれらの措置を例外として正当化することが求められる。これらの措置はエコカーの普及を以て大気を保全することにその目的があるものと解せるが、特に大気は有限天然資源として位置づけられ、その保全は同第 20 条(g)によって正当化されることは、WTO 最初のパネルの判断により明らかにされているところである⁴³⁵。同項は有限天然資源の保存に「関する (relating to)」措置が、輸入国内の生産・消費制限と「関連して (in conjunction with)」実施される場合、例外として当該措置の GATT 不適合性を阻却するものである。まず、措置と資源保護目的の関係は「実質的關係 (substantial relationship)」であるとされ、当該措置なかりせば有限天然資源保護の目的が「実質的に阻害される (substantially frustrated)」場合、そのような関係が両者の間に認められる。また、措置と国内規制との関連性については、措置の賦課における輸入品・国産品双方の「公平性 (even-handedness)」を示すとされる⁴³⁶。エコカー補助金・減税は、自動車による排気が環境負荷の相当部分を占めることから、これらの措置が実施できない場合、温暖化防止を含む大気保全の目的達成に支障があることは、少なくとも論理的には仮定できる。また、補助金・減税は少なくとも国産に限定されることはなく、輸入品・国産品双方を対象とする。この意味において、我が国を含む各国の同様の制度が GATT 第 20 条(g)に適合するものと言える。

他方、この例外の援用にあたり、柱書の要件、すなわち措置の適用が「同様の条件の下にある諸国の間において任意の若しくは正当と認められない差別待遇の手段となるような方法」、または「国際貿易の偽装された制限となるような方法」を構成しないことを充足しなければならない。各国措置が一定の差別性を帯びるとすれば、国産車・輸入車に対して同一の基準を適用し、補助・減税の可否を決定する点にその原因がある。この適用が柱書

Discrimination in WTO Law: National and Most-Favored-Nation Treatment – or Equal Treatment?, 36 J. WORLD TRADE 921, 942-47 (2002); Donald H. Regan, *Regulatory Purpose and “Like Products” in Article III: 4 of the GATT (with Additional Remarks on Article III: 2)*, 36 J. WORLD TRADE 443, 470 (2002). Cf. *EC – Asbestos* (AB), *supra* note 412, ¶ 100. この解釈は、後にドミニカ・タバコ関連措置事件上級委員会報告において確定されたと理解されている。Appellate Body Report, *Dominican Republic – Measures Affecting the Importation and Internal Sale of Cigarettes*, ¶96, WT/DS302/AB/R (Apr. 25, 2005). 川瀬前掲注 (432) 105-6 頁参照。

⁴³⁴ 前掲注 (409)、(431) および 各本文対応部分参照。

⁴³⁵ Panel Report, *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, ¶¶ 6.36-6.37, WT/DS2/R (Jan. 29, 1996).

⁴³⁶ Appellate Body Report, *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R (Apr. 29, 1996), DSR 1996: I, 3, at 17-20.

に適合しているか否かが問題になる。

この点について我が国制度を例にとると、エコカー購入支援は、補助金・減税のいずれも 2010 年燃費基準および排気ガス性能平成 17 年基準によってその適否が決定され、基準適合性は全て 10・15 モード⁴³⁷と称する走行テストによって認定される⁴³⁸。よって、補助ないし減税という「措置」がこれらの基準とその適合性認証方法を通じて実施されることになり、これが柱書に照らして評価されるべき「適用」ということになるだろう。

輸入車ディーラーおよび海外メーカーは、外国車がより高速でのテストにおいて環境性能を発揮するよう設計・製造されるのに対して、10・15 モードは比較的低速で測定することから⁴³⁹、我が国制度が外国車には不利である点を問題にしてきた⁴⁴⁰。もっとも、米国産車は、年間輸入台数 2000 台以下の車種で、PHP 制度と呼ばれる安全・環境基準の簡易認証手続によって輸入されたものに限られており、これらはいわゆる「型式指定」による我が国の公式燃費値を持たなくとも、原産地の環境基準を充足すれば輸入可能となっていた。しかしそれゆえに、検査手続の簡素化で優遇される一方、エコカー購入支援の基礎となるデータを備えていなかった⁴⁴¹。このような主張に対して、我が国当局は一貫して日本の検査方法および基準適合性を要求する姿勢を崩さなかったが⁴⁴²、米国・エビ輸入制限事件に

⁴³⁷ 10・15 モードテストは、平成 15 年 9 月 26 日国土交通省告示第 1317 号によって、道路運送車両の保安基準の細目を定める告示（平成 14 年 7 月 15 日国土交通省告示第 619 号、最終改正：平成 23 年 5 月 31 日国土交通省告示第 565 号）の別添 42 として挿入されたが、後日、道路運送車両の保安基準の細目を定める告示の一部を改正する告示（平成 18 年 11 月 1 日国土交通省告示第 1268 号）によって JC08H モード法に置換されている。10・15 モードテストの概要は「自動車燃費一覧」3 頁（国土交通省、平成 19 年 3 月）<http://www.mlit.go.jp/jidosha/nenpi/nenpilist/nenpilist0703.pdf> を参照。

⁴³⁸ 燃費基準の算定根拠に関する法令は多岐に及ぶので列挙しない。法令の一覧は「自動車の燃費目標基準について」（国土交通省）<http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/environment/ondan/ondan.htm> を参照。排出ガス性能の算出根拠については、低排出ガス車認定実施要領（平成 12 年 3 月 13 日運輸省告示第 103 号、最終改正：平成 21 年 3 月 30 日国土交通省告示第 342 号）を参照。

⁴³⁹ 10・15 モードにおいては、4.16km を 660 秒かけて平均時速 22.7km で走行する。これに対して、例えば米国の排ガス基準 Tier 2（65 Fed. Reg. 6698 (Feb. 10, 2000)）の適合性テストで用いられる都市部走行時測定テスト（FTP 75、いわゆる“City Cycle”）では、11.04 マイル（17.77km）を 1874 秒かけて時速 21.2 マイル（34.1km/h）でテスト走行するため、10.15 モードよりも高速走行が前提となっている。米国では更に高速走行時測定テスト（いわゆる“Highway Cycle”、10.26 マイル（16.45km）を 765 秒かけて時速 48.3 マイル（77.7km/h）で走行）が併用され、法令上、排出基準の適合性は都市走行・高速走行双方の結果に一定の係数を組み合わせて算出した数値により判断されるため（40 C.F.R. § 600.113 (2010)、いわゆる“Combined”）、いっそう 10・15 モードと乖離が生じる。なお、測定方法の比較は以下のサイトに依拠した。*Emission Test Cycles: Summary of Worldwide Engine and Vehicle Test Cycles*, DIESELNET, <http://www.dieselnet.com/standards/cycles/>; *Worldwide Emissions Standards: Passenger Cars & Light Duty Vehicles 2010-2011*, DELPHI, <http://delphi.com/pdf/emissions/Delphi-Passenger-Car-Light-Duty-Truck-Emissions-Brochure-2010-2011.pdf>.

⁴⁴⁰ 「JAIA、エコカー減税、基準見直し求め要望書—輸入車不利『回避を』」日経産業新聞 2009 年 10 月 28 日 15 面、「2010 年度税制改正に関する要望について」（日本自動車輸入組合、2009 年 10 月 27 日）<http://www.jaia-jp.org/about/report/report091027/>.

⁴⁴¹ 「乏しいメリット、欧州勢不満募る—エコカー補助対象拡大」朝日新聞 2010 年 1 月 21 日朝刊 7 面、「エコカー補助『米車 OK』、政府、制度見直し方針 現在ゼロ…米批判に配慮」朝日新聞 2010 年 1 月 19 日夕刊 1 面。

⁴⁴² 「輸入車に逆風 凍える市場—『エコカー減税』蚊帳の外」日経産業新聞 2009 年 5 月 27 日 22 面。 *Japan Rejects USTR Proposal to Open Cash-for-Clunkers to U.S. Autos*, INSIDE U.S. TRADE, Dec. 18, 2009, at 1.

において上級委員会が示したように、画一的な基準の適用はともすれば各国事情を勘案しない「任意の差別」に帰結する⁴⁴³。更に、制度導入当初から輸入車ディーラーから競争阻害の指摘があったにもかかわらずこれに対応しなかった点は⁴⁴⁴、輸入品に対して差別により生じると知りえた負担を可能なかぎり回避することを柱書の文脈で求めた米国・ガソリン精製基準事件の上級委員会の説示との整合性が疑わしいものになる⁴⁴⁵。

翻って、必ずしもこのことは我が国独自の環境性能基準を妥協することを WTO が求めているとは解せない。規制がもたらす保護の水準について各加盟国が自己決定の権利を有していることは既に GATT 第 20 条の他の号について明確にされており⁴⁴⁶、同(g)にも同様のことが言える。したがって、日本の環境性能基準とその認証方法は国土が狭く都市部の渋滞が多い日本の道路事情に合わせて設計された制度であり、例えば大陸内の都市間移動のため高速走行の時間が長いことを前提とした欧米の環境性能基準に適合することでは十分な大気保全の実をあげることができないなど、十分明確な説明が可能であれば、10・15 モードに基づく基準認証の画一的な適用が保護主義的な意図を有するものでないことが説明可能となる。

また、エコカー補助金については、米国自動車産業および一部議会の強い批判を受け、米国通商代表部 (USTR) から我が国当局に米国産車に対する適用について要請があった⁴⁴⁷。これを受けて、PHP 制度によって輸入された外国産車は原産地の環境基準を充足すればエコカー補助金の対象とされることになった⁴⁴⁸。

この結果、これまで全くエコカー補助金の対象とならなかった米国産車の 3〜4 車種、年間 700 台程度受益すると試算されたが、依然としてそれ以外の車種は対象外である⁴⁴⁹。特に欧州車は殆どが高コストをかけて燃費基準適合性を含む型式認証を受けており、この

⁴⁴³ Appellate Body Report, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, ¶¶ 161-165, WT/DS58/AB/R (Oct. 12, 1998).

⁴⁴⁴ 「新車購入支援策導入についての要望」(日本輸入自動車組合、2009 年 3 月 12 日) <http://www.jaia-jp.org/about/report/report090313/>、「輸入車に逆風」前掲注(442)。

⁴⁴⁵ *US – Gasoline* (AB), *supra* note 436, at 26-27.

⁴⁴⁶ *See, e.g., EC – Asbestos* (AB), *supra* note 412, ¶ 168; Appellate Body Report, *Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, ¶176, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R (Dec. 11, 2000).

⁴⁴⁷ 『日韓車市場に貿易障壁』、米議会、公聴会開催へ、エコカー補助問題視」日本経済新聞 2010 年 1 月 16 日夕刊 3 面、「日米は“家庭内別居”不満募らすオバマ政権」産経新聞 2009 年 11 月 7 日東京朝刊 3 面、「エコカー補助、アメ車も! 『排除している』対日要求強まる」産経新聞 2009 年 12 月 18 日東京朝刊 9 面。Amy Tsui, *Sutton Urges Filing WTO Case against Japan if Auto Incentive Program Excludes U.S. Cars*, 27 *Int'l Trade Rep. (BNA)* 45 (Jan. 14, 2010); *Japan Rejects USTR Proposal*, *supra* note 442.

⁴⁴⁸ 「エコカー補助金制度における輸入車の扱いについて」(経済産業省、2010 年 1 月 19 日) <http://www.meti.go.jp/press/20100119006/20100119006.pdf>。 *Japan Changes Its Cash-for-Clunkers Program to Allow in U.S. Autos*, *INSIDE U.S. TRADE*, Jan. 22, 2010, at 10.

⁴⁴⁹ 「米国車もエコカー補助、経産相『政治問題でない』」日本経済新聞 2010 年 1 月 20 日朝刊 7 面。エコカー補助金の打ち切りが近い 2010 年 7 月時点では、対象は全 17 ブランド、47 モデルに拡大され、非米国車はその半分程度に増えた。「PHP 制度に基づくエコカー補助金対象輸入車」(経済産業省、2010 年 7 月 12 日) http://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/automobile/100712phphojvokintaisvousyasvu.pdf。

PHP 例外を享受できない⁴⁵⁰。このことは、エコカー基準の適用が外国車間に新たな差別を生ぜしめることを意味する。更に、この新制度については、日本の排出基準を下回った自動車の優遇の懸念が指摘されている⁴⁵¹。この一見して排気ガス中の温暖化ガス・不純物抑制の政策目的を妥協させる規制の適用がなされ、そこから新たな差別が生じる事態については、GATT 第 20 条との関係において、当該政策目的との「合理的な関係 (rational relation)」について、十分な説明を求められることになる。もしこの要請に応えられない場合、やはり日本のエコカー補助金の適用は同条柱書の要件を充足しない。また、年間 2000 台以下の車種に限定することで、大気保全・温暖化防止の政策に対する悪影響を最小限に留めることも抗弁たりえない⁴⁵²。

WTO 協定は加盟国の環境保護措置を不当に制約するものではなく、GATT 第 20 条柱書にあるように、任意の・正当化されない差別の手段および偽装された保護主義を構成することを禁じるに過ぎない。当該措置の背景に対米配慮が指摘されているが⁴⁵³、事実とすれば、政治的配慮ではなく、妥当な環境政策目的追求の観点から無差別性を確保する方策を模索し、GATT 第 20 条適合性のある措置の適用を確保しなければならない。

5.2.3 小括

既に我が国のエコカー補助金、米国の CARS は予算を消化しており、欧州の多くのエコカー購入支援も 2009 年末で終了していることから、今後の WTO における紛争化の懸念のピークは去ったやに見える。しかしながら米国は本件を 2010 年 3 月末刊行の不正貿易慣行報告書に掲載してその差別性を非難し⁴⁵⁴、その後も補助金終了直前まで、PHP 制度下の認証において日本が都市走行時のテスト結果を採用したことにつき、議会・行政とも強い不満を示した。また、エコカー減税は引き続き継続しており、輸入対象車種は欧州車を中心に輸入車の指定が一部拡大しているが、PHP 制度の適用がないため米国車の指定は皆無である⁴⁵⁵。同様のエコカー購入支援策は、我が国だけではなくフランス、加えて差別性の高い措置を導入している中国などにおいても継続している。更に、最近では電気自動車普

⁴⁵⁰ 「乏しいメリット」前掲注 (441)。

⁴⁵¹ 同上。経済産業大臣も明示的にその可能性を認める。「直嶋経済産業大臣の臨時会見の概要 (エコカー補助関連)」(経済産業省、平成 22 年 1 月 19 日) http://www.meti.go.jp/speeches/data_ed/ed100119bj.html。

⁴⁵² Appellate Body Report, *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, ¶¶ 225-232, WT/DS332/AB/R (Dec. 3, 2007).

⁴⁵³ 「米大統領『輸出、5 年で倍増』、米、通商・為替政策変化も一日中へ圧力強化の見方」日本経済新聞 2010 年 2 月 1 日朝刊 7 面、「エコカー補助『米車 OK』」前掲注 (441)。

⁴⁵⁴ USTR, THE 2010 NATIONAL TRADE ESTIMATE REPORT ON FOREIGN TRADE BARRIERS 210 (2010); Amy Tsui, *40 House Members Write Japanese Minister Seeking Reversal on City Car Mileage Ratings*, 27 Int'l Trade Rep. (BNA) 1264 (Aug. 19, 2010); *Japan to Use City MPG for Eligibility in Eco-Car Program: USTR Disappointed*, 27 Int'l Trade Rep. (BNA) 192 (Feb. 11, 2010); *Marantis Sees Growing Problems with U.S.-Japan Trade Irritants*, INSIDE U.S. TRADE, Apr. 16, 2010, at 17.

⁴⁵⁵ 「対象車一覧」前掲注 (410)。

及のため、各国がエコカーと同様の購入支援制度を競って導入している⁴⁵⁶。我が国も既に平成 10 年度から実施しているクリーンエネルギー自動車等促進対策費補助金を平成 23 年度予算で倍増し、1 台あたり上限 100 万円の電気自動車補助が交付されている⁴⁵⁷。

これらの事実に鑑みれば、安定的かつ持続的なエコカー購入支援実施のため、その WTO 協定適合性の確保は不可欠である。たしかに低炭素社会の促進と不況時の耐久消費財の消費拡大の視点からエコカー補助金・減税が一定程度有効であることには、直感的には疑いはない。加えて、その効果と目的から、GATT 第 20 条(g)が認める環境対策の一部をなす蓋然性も高いものと言える。しかしその一方で、制度の差別性・貿易阻害性は最小限に抑制する必要がある。そのために、累次の GATT 第 20 条関係の紛争で強調されてきたように、このような制度において輸出国の負担軽減を図る真摯な国際協力が不可欠である⁴⁵⁸。この点、我が国制度の実施に際しては、例えばエコカー購入支援の基準への適合性について、製造国のテストデータを基に相当性の認証を行うなど、別の方策がありえたように思われる。

5.3 エコカー購入支援策への SCM 協定適用可能性

エコカー購入支援策が GATT の規律を受けることは上記のとおりだが、エコカー補助金は単純な贈与、あるいは日本やカナダのように資金管理団体を通じる場合は資金調達機関への支払いを構成する一方的な政府支出であり、また減税は本来政府収入となるべきものの放棄である以上、それぞれ SCM 協定 1.1 条(a)(1)(i)、(ii)、あるいは(iv)に該当する。このため、これら購入支援策が並行して SCM 協定の規律を受ける可能性がある。

現行協定は、上記のように GATT 第 3 条違反と同時に、SCM 協定違反を問うことを特に排除していない。まず先例は両者の間に抵触の存在を認めず、重疊的な適用を妨げないと述べている⁴⁵⁹。更に、SCM 協定 32.1 条は他加盟国の補助金に対する措置は同協定により解釈される GATT に基づくことを義務づけているが、同条注によれば、この規定は補助金に対する他の GATT の規定に基づく措置を妨げない。Condon [2009]は、これらのことから、同一の補助金について GATT と SCM 協定の重疊的適用は排除されないと論じている⁴⁶⁰。

⁴⁵⁶ 「電気自動車『大国』競うー産業強化・雇用を期待」日本経済新聞 2011 年 5 月 25 日朝刊 3 面。

⁴⁵⁷ 「国の EV 補助金、来年度は 3 万台規模に拡大」eJ.magazine 2011 年 2 月 4 日 http://jafmate.jp/eco/20110204_1525.php。事業概要は、「平成 23 年度 クリーンエネルギー自動車等導入費補助事業のご案内」（次世代自動車振興センター）<http://www.cev-pc.or.jp/CEV/index.html> を参照。

⁴⁵⁸ *US – Shrimp* (AB), *supra* note 443, ¶¶ 166-172; *US – Gasoline* (AB), *supra* note 436, at 25-26; GATT Panel Report, *United States – Restrictions on Imports of Tuna*, DS21/R (Sept. 3, 1991, unadopted), GATT B.I.S.D. (39th Supp.) at 155, ¶ 5.28 (1993).

⁴⁵⁹ Panel Report, *Indonesia – Certain Measures Affecting the Automobile Industry*, ¶¶ 14.29-14.36, 14.97-14.99, WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R (July 2, 1998).

⁴⁶⁰ Bradley J. Condon, *Climate Change and Unresolved Issues in WTO Law*, 12 J. INT'L ECON. L. 895, 899-901 (2009).

加えて、個別に相互の適用を排除する条文も存在しない。GATT 第 3 条第 8 項(b)は生産補助金に対して同項の適用を免除することのみを明確にしており、同第 6 条、第 16 条など GATT 内の補助金規律、ひいては SCM 協定と GATT 第 3 条の関係全般を整理していない。他方、SCM 協定も GATT 第 3 条による規律の対象となる補助金について言及していない。

GATT 第 3 条と SCM 協定の重畳適用が妨げられないとすれば、次に後者の実体規定がこのような購入補助金に規律を及ぼすか否かにつき検討を要する。まず、エコカー購入支援策が SCM 協定 1.1 条(a)(1)の資金的貢献に該当することは、本節冒頭に示したとおりである。次に受領者の利益については、国から直接にないしは資金調達団体を経て間接にメーカーないしはディーラーに補助金が支払われる場合、これらが利益をもたらすことは明白である。しかし、国から直接にないしは資金調達団体を経て間接に消費者に補助金が支払われる場合、その結果自動車産業は売上増加により受益することは確かだが、市場ベンチマークを基礎とする利益概念⁴⁶¹に従えば、支援策により本来市場で得られることのない利益を得るのは消費者であって産業ではない。この点は、常に消費者に直接的に資金的貢献がもたらされるエコカー減税の場合も同様である。同 1.1 条(b)に規定される利益概念、特に補助金「によって利益がもたらされること (a benefit is thereby conferred)」の文言の下では「利益＝補助金」と解することは先に述べたが⁴⁶²、その意味においては、自動車産業が補助金を直接受領しない場合、同産業との関係においては利益が認められない。

類似の構図は、ブラジル・民間航空機補助金事件第 2 回履行確認パネルにおいて検討された。本件で問題の利子補給制度は購入者に融資する金融機関 (lender) に資金を移転するので、資金の受領者は当該金融機関であり、他方で利子補給の受益者は市場レートより低利の融資を受けられる海外購入者である。伯航空機産業はこの資金移転とその受益に何ら関係せず、単にその結果として反射的に輸出売上が増加するに過ぎない。申立国のカナダ、パネルともにこの点について認識しており、特にパネルは利益が伯航空機産業に移転することの立証をカナダに求めた。同パネルは、基本的に利子補給によって伯航空機産業の競争力が向上することを以て、航空機産業に利益がもたらされることが立証されると論じており、更に同事件原審パネルも同様の判断を行っていることが指摘されている⁴⁶³。この説示に従えば、エコカー購入支援策も自動車産業に利益をもたらすものと解される。

もっとも、これらの先例の説示の一般化には注意を要する。本件履行確認パネルはかかる利益移転の前提を当事国が争っていないとも述べており⁴⁶⁴、便宜的にこのような利益移

⁴⁶¹ 前掲注 (125) および本文対応部分参照。

⁴⁶² Diamond, *supra* note 74, at 671.

⁴⁶³ Panel Report, *Brazil – Export Financing Programme for Aircraft: Second Recourse by Canada to Article 21.5 of the DSU*, ¶¶ 5.32-5.33, nn.41, 42, WT/DS46/RW/2 (July 26, 2001); Panel Report, *Brazil – Export Financing Programme for Aircraft*, ¶¶ 7.15-7.34, WT/DS46/R (Apr. 14, 1999). See also Coppens, *supra* note 52, at 80-81.

⁴⁶⁴ *Brazil – Aircraft* (DSU 21.5 Panel), *supra* note 463, n.42 (“[T]o the extent Canada can establish that PROEX III payments allow the purchasers of a product to obtain export credits on terms more favourable than those available to them in the market, this will, at a minimum, represent a *prima facie* case that the

転の定式化によって困難な解釈問題を回避したとも理解できる。また、同原審パネルも、被申立国のブラジルが問題の利子補給が輸出補助金であることを争っていないため、そもそも利益要件を解釈していない。ゆえに、この判断はもっぱら SCM 協定附属書 1「輸出補助金の例示表」（以下「例示表」）の(k)の解釈・適用に関するものであり、当該措置によりもたらされる伯航空機産業の輸出競争力は同項の「相当な利益（material advantage）」として認定されている⁴⁶⁵。したがって、SCM 協定 1.1 条(b)の利益概念とは文脈が異なる。このため、依然として利益要件については消費者向け購入支援策への適用の可否は確定的ではない。

SCM 協定 1.1 条(b)は、補助金の受領者に利益がもたらされるものと解されることは先に述べたが⁴⁶⁶、この「受領者＝受益者」が同 2.1 条に規定される特定産業であることは明示的に要求されていない。特定産業と補助金の関係については、いわゆる特定性要件の問題として同 2.1 条の解釈にかかることになるので、少なくとも消費者に補助金の利益がもたらされれば、それで同 1.1 条(b)は充足していると解する余地がある。

仮に上記の議論から資金的貢献および利益の点でエコカー購入支援策が補助金と認められると、今度はその国産車を実質的に優遇する性質がローカルコンテンツ補助金を規律する SCM 協定 3.1 条(b)に抵触する可能性が生じる。この点につき、ドーハラウンド・ルール交渉において EC は GATT 第 3 条違反補助金を SCM3.1 条の禁止補助金に明示的に含める提案を行ったが⁴⁶⁷、このことは、一部加盟国の認識において後者は購入補助金に適用されないことを示唆する。しかしこの議論は現行規定に基づく十分な解釈論によるものではない。

SCM 協定 3.1 条(b)によれば、国産品優先の「使用（the use）」が補助金の条件となる場合、禁止補助金となる。この「使用」については、一般的には企業による中間財の国産優遇を念頭にかかる文言を使用しているものと思われるが⁴⁶⁸、文言は明確に消費者による使用を排除するものではない。しかし、エコカー購入支援策は使用ではなく購入を条件に交付される。例えば GATT 第 3 条第 4 項は明確に購入と使用を分けて規定していることから、厳密には両者を峻別すべきである。そのように解すれば、エコカー購入支援策は SCM 協定 3.1 条(b)の適用範囲を外れることになる。

payments confer a benefit on the *producers* of that product as well.... We do not understand the parties to dispute this proposition.”)

⁴⁶⁵ *Brazil – Aircraft* (Panel), *supra* note 463, ¶ 7.15 (“Brazil does not concede, however, that these export subsidies are prohibited subsidies. Brazil further argues that...such payments are permitted in so far as they are not used to secure a material advantage in the field of export credit terms.”)

⁴⁶⁶ 前掲注 (124) および本文対応部分参照。

⁴⁶⁷ Negotiating Group on Rules, *Subsidies: Submission of the European Communities*, TN/RI/GEN/135 (Apr. 24, 2006).

⁴⁶⁸ 例えばウルグアイラウンドにおける現行 SCM 協定にかかる議論を参照すると、ローカルコンテンツ補助金禁止を提案した日・米・加の意図は、企業の国産品・地域産品使用の制限を意図していたことが指摘される。Patrick J. McDonough, *Subsidies and Countervailing Measures*, in I THE GATT URUGUAY ROUND: A NEGOTIATING HISTORY (1986-1992) 803, 889 (Terence P. Stewart ed., 1993).

他方、事実の文脈によっては購入と使用は一連の行為を構成し、前者は後者の前提になりうることから、使用要件の中に購入を含めることが妥当であるとも解せる⁴⁶⁹。SCM 協定 3.1 条(b)が主に製造業の生産工程でのローカルコンテンツ要件を規制することにその主たる目的があるとすれば、補助金交付の条件を形式的に「購入」とすることによって実際には使用のために調達される物資について国産品優遇を許し、同項の趣旨を著しく没却する解釈は許されるべきではない。ユーザーによる自動車購入の場合は、購入は明らかに使用の前提となることから、このように解すればエコカー支援策の禁止補助金該当性は排除されない。

国産品優遇については、前述のように、ある補助金につき関係法令の適用の必然として国産品優遇がもたらされれば法律上のローカルコンテンツ補助金となり、また法令の文言によらずとも、事実上国産品優遇に帰結すればやはりローカルコンテンツ補助金として、いずれも SCM 協定 3.1 条(b)に該当する⁴⁷⁰。前節に述べたように、我が国制度を含む多くのエコカー購入支援策は形式的に内外無差別に規定・適用されているが、実質的に対象車種の基準とその適用が国産車に有利に作用する。このかぎりにおいて、法律上の国産品優遇を認められる蓋然性は高いものと言える。

エコカー購入支援策が SCM 協定違反の禁止補助金である場合、更に環境保護目的として、GATT 第 20 条(g)による正当化の可否を検討する必要がある。同柱書は「この協定の規定は…を妨げるものと解してはならない (nothing in this Agreement shall be construed to prevent...)」と規定されており、一見すると、GATT 以外の WTO 協定附属書およびその一部をなす法的文書には適用がないように解せる。しかしながら、中国・AV 製品および出版物関連措置事件上級委員会が中国加盟議定書第 5 条第 1 項⁴⁷¹違反について GATT 第 20 条の援用を認めたことから、現在ではこのような形式論は排除されている。

本件上級委員会の論旨は必ずしも明確ではないが、次のように要約できる。すなわち、まず、本件で問題となった中国のいわゆる貿易権の規制は、中国加盟議定書と同時に GATT 違反になりうる措置である。また、中国加盟議定書第 5 条第 1 項の文言が中国の WTO 協定適合的な貿易規制に言及しているが⁴⁷²、これが例外により正当化されるものも含むと解される。このため、貿易権に関する約束に違反する措置と物品貿易に関する中国の規制との関係により、ケースバイケースで GATT 第 20 条援用可能性が決まると上級委員会は述べる。更に上級委員会は、申立国が貿易権に関する約束違反に関する請求のみを行い、他

⁴⁶⁹ 例えば購入が転売や備蓄の前提となるような場合、購入は使用と峻別されうる。

⁴⁷⁰ 前掲注 (245) および本文対応部分参照。

⁴⁷¹ *Accession of the People's Republic of China: Decision of 10 November 2001*, ¶ 5.1, WT/L/432 (Nov. 23, 2001).

⁴⁷² 同項は「『WTO 協定』と適合した態様で貿易を規制することについての中国の権利を害することなく... (Without prejudice to China's right to regulate trade in a manner consistent with the WTO Agreement...)」と規定している。邦訳は『全訳 中国 WTO 加盟文書』46 頁 (経済産業省監修、荒木一郎／西忠雄共訳、2003) に拠る。

方で GATT を含む物品貿易に関してはこれを行わないことで、GATT 第 20 条の抗弁援用の権利を妨げられないと説示している⁴⁷³。川島 [2011]によれば、この上級委員会の説示は、「議定書 5.1 条の義務と GATT の他の義務は密接に関係し、1 つの措置が両者に違反することもあるのに、申立国が後者を主張したら 20 条正当化が認められ、前者を主張したら 20 条正当化は認められないのは不合理であるという論理」と理解できる⁴⁷⁴。加えて、同上級委員会の判断は、WTO 協定適合性に言及する中国加盟議定書第 5 条第 1 項の文言に基づくものであり、このことから GATT 第 20 条の援用可能性いかんは、問題の違反が関係する WTO 協定下の合意の文言に大きく依存するものと言える⁴⁷⁵。

このような理解の下に SCM 協定 3.1 条(b)を検討すると、同項の義務が仮に消費者に対する購入補助金についても適用可能な場合、上に論じた GATT 第 3 条と密接に関連している。しかしながら他方で、同項を含めて GATT 上の義務と SCM 協定 3.1 条(b)の規律を明確に結びつける文言は存在しない。また、文脈として GATT 第 3 条第 8 項(b)を参照すると、SCM 協定 3.1 条(b)の規律対象となる生産者補助金を GATT 第 3 条の適用対象から明示的に除外し、他方で購入補助金について言及しないことで、むしろ後者に対する補助金規律・内国民待遇規律の重畳適用を排除していないとも解せる。これらのことから、先の上級委員会の説示に従えば、SCM 協定 3.1 条違反については GATT 第 20 条を援用するための前提条件は整わない⁴⁷⁶。

仮にエコカー購入支援策の禁止補助金に該当しない場合、別途 GATT 第 3 条違反の申立が可能としても、申立国としては、実効的な救済の観点からその SCM 協定第 3 部手続による相殺可能補助金該当性について検討する利益がある。まず、相殺可能補助金は禁止補助金と異なり支援策の廃止は義務付けられないが、廃止は明示的にひとつの履行のオプションとなる (SCM 協定 7.8 条)。これに対して、GATT 第 3 条違反の場合、DSU 第 19 条

⁴⁷³ Appellate Body Report, *China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*, ¶¶ 218-233, WT/DS363/AB/R (Dec. 21, 2009).

⁴⁷⁴ 川島富士雄「【WTO パネル・上級委員会報告書解説③】中国—出版物等の貿易権及び流通サービスに関する措置 (WT/DS363/R, WT/DS363/AB/R) —非 GATT 規定違反の GATT20 条正当化の可否を中心に—」19 頁 ([独] 経済産業研究所、RIETI Policy Discussion Paper Series 11-P-013, 2011) <http://www.rieti.go.jp/ip/publications/pdp/11p013.pdf>.

⁴⁷⁵ 同上 20 頁。

⁴⁷⁶ 例えば本文に説明したように、具体的な文言によらずとも、WTO 協定附属書各協定と GATT 上の特定の義務に「明確にして法的な関係 (a clear, legal relationship)」が認められ、また事実問題として問題の違反と GATT 第 20 条例外の間に「識別可能にして客観的な関係 (discernable, objective link)」がある場合、当該協定に同例外の援用を認めることは、広い規制裁量を加盟国に与える点で妥当性がある。また、WTO 協定の一体性を重視し、附属書各協定を調和的に解釈する考え方によっても、このような解釈は支持される。しかし、このような解釈は、各個別協定で例外がそれぞれ必要に応じて規定されている協定の構造、一貫して WTO 協定附属書下の協定を重疊的に適用してきた上級委員会の解釈慣行、特に附属書 1A について附属書各協定の GATT に対する優位を規定する「附属書—A に関する解釈のための一般的注釈」などに適合せず、有力な解釈となりえない。Joost Pauwelyn, Case Note, *Squaring Free Trade in Culture with Chinese Censorship: The WTO Appellate Body Report on China – Audiovisuals*, 11 MELBOURNE J. INT'L L. 119, 137-38 (2010); Christopher Tran, *Using GATT, Art XX to Justify Climate Change Measures in Claims under the WTO Agreements*, 27 ENVTL. & PLAN. L.J. 346, 355-58 (2010).

第 1 項に基づき履行方法の提案をパネル・上級委員会が行わないかぎり支援策の廃止がオプションとして示されることはなく、先例では一般的にこの権限の裁量的行使に一貫して慎重である⁴⁷⁷。次に履行期間についても、相殺可能補助金の撤廃ないしは「悪影響」の除去については 6 ヶ月であり（SCM 協定 7.9 条）、GATT 違反の救済に適用される DSU 第 21 条第 3 項(c)に示される履行期間が最長 15 ヶ月であるのと比較すれば、迅速な履行が期待できる。更に対抗措置額の算定についても、SCM 協定 7.10 条は「存在すると決定された悪影響の程度及び性格に応じ」るものと規定しており、これが通常の DSU 第 22 条第 4 項による譲許停止額、すなわち「無効化又は侵害の程度と同等」の譲許停止よりも多額である可能性がありうる。

ただし、最後の点については米国・綿花補助金事件 SCM 協定 7.10 条対抗措置額仲裁が唯一の先例であり、現時点では未だ対抗措置額の算定方法は確立しているとは言い難い。また、同仲裁廷のアプローチは、必ずしもより多額の対抗措置に結び付くとも期待できない。本件仲裁廷は、パネル・上級委員会の審理において認定された「悪影響」（本件の場合、SCM 協定 6.3 条(c)に規定される価格上昇阻害）に基づき、補助金付の米国産綿花が国際市場でブラジル産綿花に代替したことによる生産減・売上減の 1 億 4730 万ドルを対抗措置額として認めた⁴⁷⁸。このアプローチは基本的に措置のもたらす貿易阻害効果を基礎に対抗措置額を算定しており、むしろ GATT 第 3 条違反案件にも適用される通常の DSU 第 22 条に基づく譲許停止に近い手法である⁴⁷⁹。

仮にエコカー購入支援策を相殺可能補助金として SCM 協定第 3 部手続に付託するとして、禁止補助金であれば推定を受けられた（同 2.3 条）特定性について別途立証を求められる。エコカー購入支援策は自動車購入者一般に適用されるという意味では特定性を有しない一方、利益要件について論じたように、売り上げ増加の反射的利益がもたら自動車産業にもたらされる点では特定のと言える。同 2.1 条では特定企業「について特定性を有する（specific to）」とされているが、この文言は上記のいずれを以て特定性ありとするのかを必ずしも明確にしていない。この点につき、文脈として同 2.1 条(a)が「補助金の交付の対象を明示的に特定企業に限定している場合（explicitly limits access to a subsidy to certain enterprises）」と規定している点、同(c)注もまた「限定された数の特定企業による・・・利用（use ... by a limited number of certain enterprises）」および「特定企業に対する・・・交付（the granting ... to certain enterprises）」などと規定している点に鑑み、特定性とは補

⁴⁷⁷ See, e.g., Appellate Body Report, *United States – Continued Existence and Application of Zeroing Methodology*, ¶¶ 384-394, WT/DS350/AB/R (Feb. 4, 2009).

⁴⁷⁸ Decision by the Arbitrator, *United States – Subsidies on Upland Cotton: Recourse to Arbitration by the United States under Article 22.6 of the DSU and Article 7.10 of the SCM Agreement*, ¶ 6.1, WT/DS267/ARB/2 (Aug. 31, 2009).

⁴⁷⁹ 両者の比較については、濱田太郎「WTO 補助金協定にいう補助金による『著しい害』の概念 – 米国・綿花事件を中心に」 26-40 頁（〔独〕経済産業研究所、RIETI Discussion Paper Series 10-J-030、2010）<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/10j030.pdf> を参照。

助金の交付対象・利用者たる企業に特定のであることを意味するものと解せ、間接的な受益においてそれらに特定のことは予定していない。この意味において、エコカー購入支援策について特定性を認定することは困難である。

仮に特定性要件をクリアした場合、次に「悪影響」の発生を証明することになるが、この点については輸入国における市場アクセス阻害の発生の有無のみが問題になる（SCM 協定第 5 条(b)、同 6.3 条(a)）⁴⁸⁰。この点はエコカー購入支援策の市場における具体的効果いかに依存するので、これ以上検討しない。

以上、結論として、エコカー購入支援策は資金的貢献であり、少なくとも消費者に利益をもたらす点で、補助金としての要件を充足している。加えて、その国産品優遇の性質から、SCM 協定 3.1 条(b)に該当し、禁止補助金となる可能性がある。この場合、GATT 第 20 条による積極的抗弁は援用できない。他方、仮に SCM 協定 3.1 条(b)該当性が認められないとした場合、補助金として自動車産業への特定性を立証することは、やや困難と思われる。

5.4 その他の購入支援策への示唆

このエコカー購入支援以外にも、2009 年 TPRB 年次報告書では中国の地方レベルでの家電買い替え促進策が紹介されており⁴⁸¹、また、我が国でもグリーン家電普及エコポイント制度が導入されている。これらその他の消費促進策についても、上記のエコカー購入支援に関する法的議論が同様に当てはまる。

エコカー補助金同様、家電エコポイント制度も追加経済対策の一環として平成 21 年度補正予算・同第 2 次補正予算に計上され⁴⁸²、公募した非営利団体が補助金の交付を受けて基金を創設し、事業を行う⁴⁸³。当初制度の下では、統一省エネラベル「4☆」以上またはそれに相当すると認められたエアコン、冷蔵庫、地上デジタル放送対応テレビを対象として、その価格の 5%～10%程度、更に旧製品のリサイクルを含む場合はそのリサイクル料金相当額も含め、購入者にポイントとして還元する⁴⁸⁴。当該制度は平成 21 年度第 2 次補正予算に

⁴⁸⁰ エコカー購入支援策は、いかなる意味においても輸出される国産車に対して適用されないため、海外市場における損害発生については検討の要はない。

⁴⁸¹ 2009 Annual Report to TPRB, *supra* note 10, at A-89.

⁴⁸² エコポイントの予算根拠については、エコカー補助金同様、前掲注 (349) ～ (351) および本文対応部分参照。

⁴⁸³ エコポイントの活用によるグリーン家電普及促進事業等実施要領（案）第 2 条 http://www.soumu.go.jp/main_content/000020249.pdf。最終的な実施要領が公表されていないため、総務省が公表する草案を参照した。なお、基金設置法人として一般社団法人環境パートナーシップ会議、事務局としてグリーン家電普及推進コンソーシアムが採択された。「エコポイントの活用によるグリーン家電普及促進事業の実施に係る団体について」（環境省／経済産業省／総務省）
http://www.env.go.jp/policy/ep_kaden/090601a.html。

⁴⁸⁴ エコポイント対象商品の基準につき、エコポイント実施要領案前掲注 (483) 第 4(2)、あるいは「エコポイントの活用によるグリーン家電普及事業（仮称）の実施について」（経済産業省、平成 21 年 4 月 21 日）
<http://www.meti.go.jp/topic/data/e90421j.html> を参照。

よって 2010 年度当初から地デジ対応テレビの環境基準を一部厳しくするなど一部変更され、新たな制度として存続することになった⁴⁸⁵。更に、2010 年 10 月の閣議決定によって 2010 年末までの期限が同年度末まで 3 ヶ月延長されたが⁴⁸⁶、それに伴い 2010 年 12 月 1 日より付与ポイントが半減し、2011 年 1 月 1 日から付与条件も「5☆」以上に引き上げられた。また、ポイント付与には家電リサイクル制度の利用が条件となり、リサイクル相当額ポイントの発行が廃止された⁴⁸⁷。対象商品の購入は 2011 年 3 月末で終了している。

エコポイント制度は、エコカー補助金・減税と異なり、消費者には現金ではなく、ポイント相当分の金券やその他金銭的価値のある物品・役務により補助が還元されるが、商品の購入に伴い得られる利益に関する。また、民間団体が介在するものの、その原資は政府支出によるもので、交付の基準は所管官庁が定める実施要領に定められている。このため、GATT 第 3 条第 4 項に定める購入のための要件への該当性が認められる。

エコポイントについても、一見したところ対象商品が国産品に偏っていることから⁴⁸⁸、上記のエコカー助成と同様の問題を生じる可能性がある。加えて全国に 4 万店以上ある家電エコポイント申請サポート販売店も、量販店のある都市部はともかくとしても、地方ではその多くが中小の小売電気機器販売店であり⁴⁸⁹、これらに国内メーカーの系列店が多く含まれる事実に鑑みると、輸入品についてはそもそもエコポイント利用の機会は限定されている可能性もある。

また、旧制度の下では所管官庁は統一省エネラベル 4☆以上ないしは相当と定義しているので⁴⁹⁰、上記の 10・15 モードに関する議論と同様、相当性の認証が実施される方法いかんによって、GATT 第 3 条第 4 項適合性や GATT 第 20 条柱書適合性が判断されることになる。他方、2010 年 10 月以降の制度では基準を明確に「5☆」に限定しており、このかぎりでは相当性の認証の余地がないことになる。

SCM 協定の適用についても、おおよそ前節のエコカー支援策の議論と同様である。財政支出から補助金を基金設置法人に交付している、あるいは実施要領等の政府文書に従って実質的な物品提供の委託を当該法人および事務局が受けていることから、エコポイント制度が同 1.1 条(a)(1)(iv)に定める資金的貢献を伴うことは明白である。利益要件についても、

⁴⁸⁵ 「エコポイントの活用によるグリーン家電普及促進事業の改善について（2010 グリーン家電エコポイント制度の概要）」（グリーン家電エコポイント事務局、平成 22 年 2 月 19 日）

http://eco-points.jp/information/pdf/100219_1/1.pdf

⁴⁸⁶ 「円高・デフレ対応のための 緊急総合経済対策 ～新成長戦略実現に向けたステップ 2～」10-11 頁（首相官邸、2010 年 10 月 8 日）http://www5.cao.go.jp/keizai1/2010/1008_taisaku.pdf

⁴⁸⁷ 「家電エコポイント制度の見直しについて」（環境省／経済産業省／総務省、2010 年 10 月 8 日）<http://www.meti.go.jp/topic/data/101008ecopoint.html>

⁴⁸⁸ 2011 年 3 月現在、テレビ、冷蔵庫の一部を除き、対象商品の相当部分は民族系メーカーの製品で占められている。リストは「対象商品」（グリーン家電エコポイント事務局）<http://eco-points.jp/buy/index.html>

⁴⁸⁹ このことは、サポート販売店の地域分布から分かる。なお、サポート店はエコポイントの申請代行のサービスを提供する。「家電エコポイント申請サポート販売店一覧（2011 年 5 月 20 日現在）」（グリーン家電エコポイント事務局）<http://eco-points.jp/buy/supporters.html>

⁴⁹⁰ 前掲注（484）および本文対応部分参照。

受領者を資金設置法人ないしは消費者のいずれと見ても、資金または物品の贈与である以上、これらの受益は明白である。

禁止補助金該当性については、基準そのものによる国産品優先が達成されれば、エコカー購入支援策同様に法律上のローカルコンテンツ補助金を構成する。他方、上記のように流通システムに起因する差別であることが明白であれば、事実上のローカルコンテンツ補助金を構成することになる。他方、相殺可能補助金と解する場合、消費者に対して特定性を認めることは SCM 協定 2.1 条から困難であることは前節に述べた。よって、エコポイント制度も相殺可能補助金を構成するものとは解せない。

6 輸出促進策と輸出補助金規律

6.1 貿易金融の拡大

6.1.1 貿易金融をめぐる両価性

リーマンショックによる信用収縮・資金流動性の低下が金融機関の貿易金融供給能力の低下につながることは必然だが、貿易金融の供給低下はリーマンショックに先立つ 2008 年春には既に WTO 貿易金融専門家グループでも議論されていた。2008 年 9 月に特にバランスシートが悪化した米・英の金融機関の供給不能が露呈したことで、貿易金融に対する需給ギャップが顕在化したとされている⁴⁹¹。OECD によれば、リーマンショック直後の 2009 年第 1 四半期では、貿易金融の供給は OECD 諸国で 11%超、非 OECD 諸国では 13～14%程度の落ち込みを記録している⁴⁹²。

実に世界貿易の 8 割以上に何らかの貿易金融が関係している事実に鑑みれば、このような貿易金融の不足は即貿易そのものの停滞を意味する。1.1 に説明したとおり、金融危機に伴う貿易消失の説明要因として貿易金融の信用収縮は限定的と見る見解がある一方、IMF や国際商業会議所 (International Chamber of Commerce—ICC) のサーベイは必ずしもこのかぎりではない⁴⁹³。特に OECD は貿易金融の信用収縮は危機下では平時の 3 倍以上の輸入減少を招くことを計量的に実証し、与件次第では今回の危機に際して認められる貿易減少のうち最大で 3 分の 1 程度がかかる貿易金融の影響と関連づけられると説明している。加えて OECD は、スプレッドの拡大による貿易金融の調達コストが実質的に貿易減少に結

⁴⁹¹ Marc Auboin, *Restoring Trade Finance during a Period of Financial Crisis: Stock-Taking of Recent Initiatives* 8-10 (WTO, Staff Working Paper ERSD-2009-16, 2009), available at http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200916_e.pdf. 既にリーマンショック以前から貿易金融の需給ギャップが指摘され、公私セクター協働による資金提供の必要性が議論されていた。Working Group on Trade, Debt and Finance, *Note by the Secretariat: Expert Group Meeting on Trade Finance – 25 April 2008*, ¶¶4-5, WT/WGTDF/W/38 (July 14, 2008).

⁴⁹² OECD, *supra* note 5, at 29-30.

⁴⁹³ Auboin, *supra* note 491, at 10-11.

びつくことも明らかにしている⁴⁹⁴。

TPRB 報告書は各国の貿易金融の拡大措置についても言及しているが、金融危機による信用収縮は約 1000 億～3000 億ドルの貿易金融の不足を生ぜしめ、特に途上国の深刻な貿易能力の減退を招いている⁴⁹⁵。ラミー事務局長は、特にサハラ以南の低所得途上国が依存する商品貿易を取り上げ、貿易金融の流動性低下がこれらの国々の発展に与える影響に強い懸念を示している⁴⁹⁶。WTO 貿易・債務・金融作業部会の下部組織である貿易金融専門家グループの評価によれば、後に述べる多国間協力の成果もあり、2010 年秋の時点では北米、欧州、アジアにおける貿易金融については、スプレッドが概ね危機前の水準に戻りつつある一方、低所得途上国や先進国でも中小企業については、依然厳しい資金収縮が指摘される⁴⁹⁷。2011 年春の時点でも、全体の貿易金融の回復基調にあるものの、これらの国・企業が貿易金融の流動性確保につき直面する困難に地域開発銀行や IFC の支援が重要であることが強調される⁴⁹⁸。

このような状況においては、平時であれば貿易歪曲性の懸念を抱かせる信用拡大による政府の積極的介入は、市場の失敗を是正する措置として望ましい⁴⁹⁹。貿易金融の拡大については、TPRB 報告書・G20 監視報告書によれば、EC/EU および構成国、ブラジル、中国、香港、インドネシア、スイスなどが何らかの貿易金融の拡大を行なっていることが報告されており、貿易促進の文脈で肯定的に評価されている⁵⁰⁰。このうち EU を例にとると、暫定枠組において、EU 機能条約第 112 条・第 113 条（旧 EC 条約第 92 条・第 93 条）に規定される短期の輸出信用保険について、1997 年の共同体輸出信用コミュニケーションに規定される公的保険に関する例外条項⁵⁰¹の適用条件の明確化、および承認手続の簡素化を規定している⁵⁰²。欧州委員会による 2011 年 2 月末時点の取りまとめでは、この枠組の下で 13 件の輸出信用保険に関する例外措置が通報・承認され、更に 1 件が調査に付されている

⁴⁹⁴ OECD, *supra* note 5, at 30-31.

⁴⁹⁵ *2d Report to TPRB*, *supra* note 8, ¶ 56.

⁴⁹⁶ Pascal Lamy, Director-General, WTO, Keynote Address at the Global Commodities Finance Conference: The Importance and Availability of Commodity Finance Lines in the Global Trade System (June 9, 2010), http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl158_e.htm.

⁴⁹⁷ Working Group on Trade, Debt and Finance, *Note by the Secretariat: Expert Group Meeting on Trade Finance – 22 October 2010*, ¶¶ 2-3, WT/WGTDF/W/49 (Oct. 26, 2010).

⁴⁹⁸ Working Group on Trade, Debt and Finance, *Note by the Secretariat: Expert Group Meeting on Trade Finance – 24 March 2011*, ¶¶ 2-4, WT/WGTDF/W/52 (Apr. 5, 2011).

⁴⁹⁹ OECD, *supra* note 5, at 40. 民間金融による輸出金融の供給は、情報の非対称性と資金供給能力の不足ゆえに元来過小に陥る傾向にあり、こうした市場の失敗の是正のためには平時でも一定の政府介入（輸出信用機関の介入）が望ましい。Coppens, *supra* note 52, at 66-67 を参照。

⁵⁰⁰ *2d G20 Report*, *supra* note 11, Annex 1; *2009 Annual Report to TPRB*, *supra* note 10, Annex 1; *2d Report to TPRB*, *supra* note 8, at ¶ 25.

⁵⁰¹ *Commission Communication (EC) – Article 93 (1) of the EC Treaty Applying Articles 92 and 93 of the Treaty to Short-Term Export-Credit Insurance*, § 4.4, 1997 O.J. (C 281) 3. EU 構成国の国家機関による輸出信用保険の供与は、一時的に市場において民間の引き受け手がないリスク（temporarily non-marketable risk）についてのみ、例外的に認められる。

⁵⁰² *EU Temporary Framework*, *supra* note 226, § 3 (previously *EC Temporary Framework*, *supra* note 224, § 5).

503。

しかしながら、WTO にとって、貿易金融は両価的な (ambivalent) な存在である。Coppens [2009]は、WTO の貿易金融に関する役割を 3 種類に分類しているが、第一に上記のように WTO は特に途上国の貿易拡大のために協定整合的な貿易金融の供給を議論し、また、第二に金融サービスとしての輸出金融の自由化を促すフォーラムである。しかしその一方で、第三に、SCM 協定によって貿易金融への政府関与を規制する立場にもある⁵⁰⁴。加盟国政府による貿易金融は SCM 協定例示表 (j) (輸出信用保証、輸出信用保険)・同 (k) (輸出保証) によって、一定条件の下で輸出補助金を構成する。特に今回ブラジルは輸出金融制度 (PROEX) の受益要件を緩和しているが、この制度に基づく利子補給はかつてブラジル・民間航空機補助金事件において同 3.1 条に反する輸出補助金と認定された⁵⁰⁵。各加盟国レベルでの貿易金融は、例えば信用枠や対象者の拡大等ではなく、特に利率・料率の優遇に帰結すれば、輸出補助金を構成する危険があることに留意しなければならない。

この点は各国制度でも意識されている。例えば先に見た EU の暫定枠組は、輸出信用保険コミュニケーションを引用しつつ、公的保険の料率が可能な限り民間における同様のリスクを伴う資金調達コストから乖離しないことを明示的に求めている⁵⁰⁶。この点は、欧州委員会による個別措置の審査でも明示的に確認されている⁵⁰⁷。

6.1.2 地域・多国間協力による貿易金融の拡大と WTO

このように加盟国は SCM 協定整合的な貿易金融のあり方を模索するが、先の例示表 (j) および (k) では、例えば (k) 後段の「保護地域 (safe heaven)」条項のように、該当性を示せば、貿易金融の協定整合性が認められる要件が定められている。また例示表該当性がないことが証明された貿易金融にも SCM 協定適合性が認められる可能性が、上級委員会によって示唆されている⁵⁰⁸。こうした貿易金融の協定適合性の外延については他稿に譲るものとするが⁵⁰⁹、SCM 協定 1.1 条(a)(1)によれば個別加盟国の「政府」(政府本体と公的

⁵⁰³ *EU State Aid Overview*, *supra* note 225.

⁵⁰⁴ Coppens, *supra* note 52, at 63-64.

⁵⁰⁵ *Brazil – Aircraft* (AB), *supra* note 97, ¶¶ 165-187; *Brazil – Aircraft* (Panel), *supra* note 463, ¶¶ 7.12-7.37. 本件では利子補給の例示表 (k) 前段第 1 文の支払いへの該当性それ自体は争われず、むしろ同但書への該当性が争点となった。

⁵⁰⁶ *EU Temporary Framework*, *supra* note 226, § 3.1 (previously *EC Temporary Framework*, *supra* note 224, §5.1).

⁵⁰⁷ See, e.g., State Aid N 384/2009 – Germany: Short-Term Export Credit Insurance, § 4.2, C (2009) 6625 final (Aug. 5, 2009); State Aid N 50/2009 – Luxembourg: Short-Term Export Credit Insurance, § 5.2, C (2009) 2993 final (Apr. 20, 2009). いずれも委員会は、公的保険の料率が民間の基準より高いことを評価している。

⁵⁰⁸ Appellate Body Report, *Brazil – Export Financing Programme for Aircraft: Recourse by Canada to Article 21.5 of the DSU*, ¶ 80, WT/DS46/AB/RW (July 21, 2000); Panel Report, *Brazil – Export Financing Programme for Aircraft: Recourse by Canada to Article 21.5 of the DSU*, ¶¶ 6.33-6.41, WT/DS46/RW (May 9, 2000).

⁵⁰⁹ SCM 協定における貿易金融の協定適合性については以下を参照。Coppens, *supra* note 52, at 77-110; Roberto Soprano, *Doha Reform of WTO Export Credit Provisions in the SCM Agreement: The Perspective of Developing Countries*, 44 J. WORLD TRADE 611 (2010).

機関を含む) による資金面での貢献が規律対象とされることから、国際機関等による貿易金融についてはその対象外となるものと理解されている⁵¹⁰。このため、上記のように各国個別の輸出金融が条件面で厳格な輸出補助金規律を受ける以上、地域・多国間のイニシアチブに輸出金融拡大の活路を見いだすことになるが、このことは今回の金融危機の文脈にも当てはまる。

具体的な取り組みとしては、まず貿易金融専門家グループは、2008年春の貿易資金流動性低下後の世銀傘下の IFC、ベルンユニオン、および各地域開銀による貿易金融拡大の取り組みを評価している⁵¹¹。この中には、例えば IFC による拡張グローバル貿易金融計画における金融危機対応の保証額倍増 (15 億ドルを 30 億ドルへ)⁵¹²や、アジア開銀、米州開銀、欧州開銀によるリーマンショック後の 2009 年第 1 四半期における貿易金融プログラムの増額を含む⁵¹³。第 2 回 TPRB 報告書も、各国輸出信用機関による信用拡大のほか、マルチでは IFC の世界貿易流動性プログラム (Global Trade Liquidity Programme — GTLP)、地域的な取り組みとして各地域開発銀行の信用拡大および APEC において日本が提案した「アジア太平洋貿易保険ネットワーク」を紹介し、これらを積極的に評価している⁵¹⁴。

多国間のイニシアチブとしてとりわけ重要なものとしては、2009 年 4 月の G20 ロンドンサミットにおける 2500 億ドルの貿易金融資金確保に関する合意が挙げられる⁵¹⁵。1 年後の 2010 年 4 月の G20 貿易金融専門家グループ報告書によれば、この目標額の資金確保が達成され、その利用率が低下しているのは、商業ベースでの貿易金融の流動性が改善していることを示唆している⁵¹⁶。なお、日本政府は日本貿易保険の 160 億ドルの保険枠、および JBIC

⁵¹⁰ Coppens, *supra* note 52, at 79-80.

⁵¹¹ Working Group on Trade, Debt and Finance, *Note by the Secretariat: Expert Group Meeting on Trade Finance – 18 March 2009*, ¶ 4, WT/WGTDF/W/44 (March 23, 2009) (hereinafter *Mar. 2009 Meeting*); Working Group on Trade, Debt and Finance, *Note by the Secretariat: Expert Group Meeting on Trade Finance – 12 November 2008*, ¶¶ 5-6, WT/WGTDF/W/40 (Nov. 18, 2008) (hereinafter *Nov. 2008 Meeting*).

⁵¹² Press Release, IFC, IFC Global Trade Finance Program Issues \$2.4 Billion Guarantees, Expands Strongly in FY09 (Aug. 17, 2009), available at <http://www.ifc.org/ifcext/pressroom/ifcpressroom.nsf/PressRelease?openform&F0F8EED0E2B24660852576150060102C>; Press Release, IFC, IFC Approves Expansion of Global Trade Finance Program to \$1.5 Billion, (Oct. 8, 2008), available at <http://www.ifc.org/ifcext/pressroom/ifcpressroom.nsf/PressRelease?openform&A53A65D0D69AC758852574DD007461E2>.

⁵¹³ EBRD, ANNUAL REPORT 2009, 49 (2010), <http://www.ebrd.com/downloads/research/annual/ar09e.pdf>; News Release, ADB, ADB Expands Trade Finance Program to \$1 Billion (Apr. 1, 2009), available at <http://www.adb.org/Media/Articles/2009/12850-asian-trades-finances/>; News Release, IDB, IDB Widens Scope of Trade Finance Program with Banks (Jan. 9, 2009), available at <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2009-01-09/idb-widens-scope-of-trade-finance-program-with-banks.5094.html>.

⁵¹⁴ *2d Report to TPRB*, *supra* note 8, ¶¶ 58-59.

⁵¹⁵ 「回復と改革のためのグローバル・プラン」前掲注 (24) パラ 22。

⁵¹⁶ G20 Trade Finance Experts Group, *April Report – Canada-Korea Chair's Recommendations for Finance Ministers* (Apr. 2010), [http://www.g20.org/Documents2010/expert/G20 Trade Finance Experts Group - April Report 2010 FIN AL.pdf](http://www.g20.org/Documents2010/expert/G20%20Trade%20Finance%20Experts%20Group%20-%20April%20Report%202010%20FIN%20AL.pdf).

の 60 億ドル融資を発表したが、これもこの G20 イニシアチブの一環である⁵¹⁷。

G20 イニシアチブの中心は、先に触れた IFC による GTLP である。GTLP は、公的セクターの財源から当面 50 億ドルの約束を取り付けることを目標に立ち上げられ、IFC 自身も 10 億ドルの自己資金を投入する一方、残余については国際金融・開発機関、各国政府、銀行（出資者（participants））から資金を誘引する⁵¹⁸。例えば 2009 年 4 月の GTLP 立ち上げに際して、カナダ、オランダ、イギリスの各政府から計 5.5 億ドルの提供を受けている⁵¹⁹。また 2009 年 6 月にはシティバンクと IFC が 12.5 億ドルの途上国向け基金を設立したが、これも GTLP の一環である⁵²⁰。このほか、アフリカ開発銀行、欧州開発銀行等による拠出も含まれる。GTLP は、これらの資金を利用して 2009 年 5 月から 3 年間で 500 億ドルの貿易支援を目標としている⁵²¹。2010 年 9 月末時点の累積貸付額は、33.7 億ドルに上る⁵²²。

各地域レベルの取り組みとしては、先に触れた各地域開発銀行の貿易金融拡大の他に、2008 年 11 月のリマ APEC 閣僚会議では、これも先に触れた「アジア太平洋貿易保険ネットワーク」が提案され、支持を受けた。この構想は、アジア・大洋州域内での貿易信用機関の二国間の再保険を通じ、全域をカバーする再保険ネットワークを構築する試みである⁵²³。

WTO 自体は、貿易・債務・金融作業部会が自認するように、貿易金融を供給しているわけでも、またこの分野を明確に所管するわけでもないが、金融危機以降貿易金融に関する

⁵¹⁷ 「我が国の貿易金融支援及びアジア向け ODA の拡充について」（経済産業省、2009 年 4 月 3 日）
http://www.meti.go.jp/policy/external_economy/toshi/trade_insurance/shinchaku/090402kinyu-shien2.html、
「我が国の貿易金融支援」（財務省）http://www.mof.go.jp/international_policy/convention/g20/jbic_210402.pdf、
「G20 首脳会合、『貿易保険ネットワーク』を国際的に推進へ」保険毎日新聞 2009 年 4 月 8 日。

⁵¹⁸ GTLP の概要は、*Global Trade Liquidity Program: A Unique Public-Private Partnership to Revitalize Global Trade*, IFC, http://www.ifc.org/ifcext/gfm.nsf/Content/GTLP_home_page を参照。

⁵¹⁹ Press Release, IFC, New Trade Finance Program to Provide Up to \$50 Billion Boost to Trade in Developing Countries (Apr. 2, 2009), available at <http://www.ifc.org/ifcext/media.nsf/content/SelectedPressRelease?OpenDocument&UNID=3A6E80CCAD6AF93A8525758C004B3131>.

⁵²⁰ 「米シティ、貿易金融支援へ基金、世銀系と組むー1200 億円、途上国向け」日本経済新聞 2009 年 6 月 16 日夕刊 3 面、「シティ、世界銀行グループの国際金融公社（IFC）と 12 億 5000 万ドルの資金拠出で提携、新興市場の貿易の成長促進を目指す」Business Wire（2009 年 6 月 15 日）
<http://www.businesswire.com/news/home/20090615005684/ja/>.

⁵²¹ 資金は国際銀行・地域銀行（運用銀行（utilization bank））を通じて、貿易信用の与信銀行あるいは途上国の輸出入企業に直接融資される。この際、出資とリスクについては、運用銀行と出資者の間で 60 : 40 のリスクシェアリングが行われる。よって、50 億ドルの GTLP のファンドをレバレッジとして運用銀行から 75 億ドルを引き出すことができ、この計 125 億ドルを 3 年間で 4 回融資することで、500 億ドルの貿易支援につながる。プロジェクトの詳細は、以下のアフリカ開発銀行のサイトに詳しい。*Project Description*, AFRICAN DEVELOPMENT BANK, <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/trade-finance-initiative/global-trade-liquidity-program/project-description/>; *Project Cost Structure and Financing Plan: Sources of Funding*, AFRICAN DEVELOPMENT BANK, <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/trade-finance-initiative/global-trade-liquidity-program/project-cost-structure-and-financing-plan/>.

⁵²² IFC BULLETIN: GLOBAL TRADE LIQUIDITY PROGRAM, No.4, at 2 (Nov., 2010).

⁵²³ 「APEC リマ首脳会議（概要と評価）」（外務省、2008 年 11 月 23 日）
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/2008/shuno_gh.html。制度概要等につき、比良井慎司「アジア太平洋貿易保険ネットワーク～日本のリーダーシップと現地日系企業にとっての意義～」『e-NEXI』2009 年 7 月号 11 頁 http://www.nexi.go.jp/webmagazine/mt_file/e-nexi_2009_07.pdf を参照。

困難の解決に貢献してきた⁵²⁴。よって、何らかの具体的な施策について合意形成を行うわけではないが、同作業部会のほか、下部の貿易金融専門家グループが定期的に会合し、特に後者は市況のサーベイおよび貿易金融不足について解決策のブレインストーミングを行っている。特に WTO では、貿易金融に関する規制環境の整備として、今回の金融危機の文脈において、バーゼル II が貿易金融に与える影響について貿易金融関係者や加盟国と意見交換を行っている。一連の意見交換では、バーゼル II の自己資本比率要件は最低 1 年満期の融資手段を想定しており、短期（180 日未満）、すなわちよりリスクの低い貿易金融には信用エクスポージャーを算出する与信相当掛目（credit conversion factor — CCR）をそもそも過剰に要求していることから、これらの供給の妨げになっているとされる⁵²⁵。このことについて WTO ではラミー事務局長が国際決済銀行（BIS）や金融安定化フォーラムのトップに申し入れを行っている⁵²⁶。

しかしながら、G20 ロンドンサミットが金融危機の反省に立脚してレバレッジ規制に合意し⁵²⁷、バーゼル銀行監督委員会は貿易金融を含めてレバレッジ比率規制強化の検討を開始した。2009 年末にパブリックコメントに付されたバーゼル III 市中協議案は、信用状や債務保証を含む全てのオフバランス項目について CCR を 100%に引き上げ、2010 年 12 月の同最終文書もこれを踏襲している⁵²⁸。このことは、例えば信用状の発行に際して、信用機関に従来の 5 倍の資本を準備させることを意味する⁵²⁹。

これに対して ICC は、こうしたオフバランス項目のレバレッジ規制強化の結果、貿易金融のコスト増ないしは金融機関が貿易金融の提供先を限定することにつながり、貿易金融の供給を妨げるとの懸念を示している。更に、そもそも貿易金融はレバレッジの対象になりにくく短期の信用であることに加えて、自己弁済的（self-liquidating）であること、デリ

⁵²⁴ Working Group on Trade, Debt and Finance, *Report for 2009 to the General Council*, ¶ 14, WT/WGTDF/8 (Oct. 7, 2009).

⁵²⁵ Working Group on Trade, Debt and Finance, *Informal Report by the WTO Secretariat: Expert Group Meeting on Trade Finance – 15 September 2009*, ¶¶ 3-4, WT/WGTDF/W/46 (Sept. 17, 2009); Working Group on Trade, Debt and Finance, *Note by the Secretariat: Restoring Trade Finance: What Can the G-20 Do?*, ¶¶ 7-8, WT/WGTDF/W/45 (Apr. 1, 2009); ICC, GLOBAL SURVEY: RETHINKING TRADE FINANCE (AN ICC BANKING COMMISSION MARKET INTELLIGENCE REPORT), ¶¶ 5.1-5.5 (2010). See also Auboin, *supra* note 491, at 20-21. そもそも貿易金融を含むオフバランス取引の CCR はバーゼル I では 0%だったが、バーゼル II では 20%に引き上げられている。『バーゼル II と銀行監督—新しい自己資本比率規制』110-11 頁（佐藤隆文編著、2007）。

⁵²⁶ Working Group on Trade, Debt and Finance, *Mar. 2009 Meeting*, *supra* note 511, ¶ 3; Working Group on Trade, Debt and Finance, *Nov. 2008 Meeting*, *supra* note 511, ¶ 3.

⁵²⁷ 「金融システムの強化に関する宣言（仮訳）」（外務省、2009 年 4 月 2 日）
http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_aso/fwe_09/sengen_fs.html。レバレッジ規制強化は G20 ピッツバーグサミットでも支持を受けている。「首脳声明 ピッツバーグサミット（仮訳）」パラ 10、13（外務省、2009 年 9 月 24 日～25 日）
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/0909_seimei_ka.html。

⁵²⁸ Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems*, ¶¶ 153, 162-167 (Dec. 2010); Basel Committee on Banking Supervision, *Consultative Document, Strengthening the Resilience of the Banking Sector: Issued for Comment by 16 April 2010*, ¶¶ 202-235 (Dec. 2009). 最終文書は、今後移行期間、調整を経て、2018 年年初の完全実施を目指すことになる。

⁵²⁹ Jonathan Lynn, *Regulatory Reform Could Hurt Trade Finance: WTO Expert*, REUTER, Mar. 3, 2010, <http://www.reuters.com/article/2010/03/03/us-financial-trade-interview-idUSTRE62233A20100303>.

バティブ等と異なり銀行は与信の相手方たる他行や輸出者・輸入者等を知っていることから、リスクの低い取引であり、規律強化は誤りであると指摘している⁵³⁰。WTO は ICC と見解を共有するとともに、このような懸念を踏まえ、2010 年 5 月の WTO 貿易金融専門家グループは、銀行界とバーゼル委員会当局の対話フォーラムを提供している⁵³¹。

このほか、同様に他機関との協働として、ソウル G20 サミット以降 G20 貿易金融専門家グループへのインプットを行っている。前節で述べたように、低所得国の貿易金融の不足が懸念されている。このため、ソウル G20 サミットでも、参加国は低所得国における貿易金融支援、途上国支援の貿易金融プログラムの対象と低所得国への影響に関する監視・評価等の実施に合意した⁵³²。この G20 合意の下、G20 貿易金融専門家グループは、WTO・OECD の専門家グループと協調し、低所得国の貿易金融のニーズ、そして不足解消策を検討するマンデートが与えられたが、WTO 貿易金融専門家グループは、2011 年 3 月に G20 シェルパ会合に現行制度の実効性評価や勧告等の報告を行っている。この報告では、開発銀行による多国間の貿易金融プログラムの重要性、実際のリスクとリスク認識の乖離による貿易金融需給ギャップの発生、低所得国以外の発展途上国に生じる需給ギャップへの注意などを指摘している⁵³³。

6.2 輸出税還付

第 3 回 TPRB 報告書では、中国の増値税およびブラジルの内国税について、輸出向け産品に対する還付が実施されていることが報告されているが⁵³⁴、こうした輸出税還付は輸出補助金として SCM 協定 3.1 条(a)に抵触するおそれがある。同例示表(g)、(h)および(i)によれば、輸出産品に対して課される間接税、その製造に要する中間財に課される間接税および輸入課徴金につき、課税額を上回る免除、軽減、および払戻し等は輸出補助金と見なされる。

このうち中国の増値税の還付制度は、輸出品については販売税額が免税され、当該産品のそれまでの生産・仕入にかかる増値税を還付する仕組みである⁵³⁵。この不況の間、輸出

⁵³⁰ Working Group on Trade, Debt and Finance, *Presentation by Mr. Thierry Sénéchal, International Chamber of Commerce: The Role of the International Chamber of Commerce in Times of Turbulences*, ¶¶ 6-7, WT/WGTDF/W/50 (Nov. 9, 2010); ICC Commission on Banking Technique and Practice, *ICC Response to the Basel Committee Consultative Document on "Strengthening the Resilience of the Banking System"*, Doc. No. 470/1139 (Apr. 16, 2010).

⁵³¹ Working Group on Trade, Debt and Finance, *Note by the Secretariat: Expert Group Meeting on Trade Finance* – 18 May 2010, ¶ 6, WT/WGTDF/W/48 (May 19, 2010); Jonathan Lynn, *WTO Brokers Trade Finance Talks for Banks, Regulators*, REUTERS, May 18, 2010, <http://www.reuters.com/article/2010/05/18/trade-finance-regulation-idUSLDE64H20X20100518>.

⁵³² 「ソウル・サミット文書（仮訳）」パラ 44（外務省、2010 年 11 月 11 日～12 日）
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/seoul2010/document.html>.

⁵³³ *5th G20 Report*, *supra* note 13, ¶¶ 103-104.

⁵³⁴ *3d Report to TPRB*, *supra* note 8, at 34, 38.

⁵³⁵ 増値税の概略について、Z. Jun Lin, *Evaluating the VAT in China*, 30 INT'L TAX J. 65 (2004) を参照。ま

促進を目的として、中国は対象製品の拡大や還付率の引き上げなどの措置を通じ、還付額を 5 倍に増加させている⁵³⁶。TPRB 報告書は当該還付が増値税の税率を下回っていることを明示している。このかぎりにおいては、例示表に該当する輸出補助金を構成する還付は認められない。

6.3 農産物輸出補助金

TPRB 報告書・G20 監視報告書は今回の危機対応策としてあからさまな輸出補助金が支出されたことを報じていない。例えば EC/EU 暫定枠組においては 50 万ユーロ未満の一括補助金が輸出条件性を有してはならないことが規定されており⁵³⁷、輸出補助金に対する厳格な規律が意識された助成策となっている。しかしながら、SCM 協定の規律を外れ、農業協定の約束に服する農産物輸出補助金については、この時期米・EU によって支出が再開されている。

まず、EC は、2009 年 1 月にそれまで約 1 年半にわたり停止していた酪農製品に対する輸出払戻金 (export refund) を再開した⁵³⁸。EC 当局によれば、この補助金再開は国際的な酪農品の低価格への対応および金融危機による国内産業の苦境を理由に導入されたと説明される⁵³⁹。この支出は、2009 年 11 月中旬まで継続したことが確認されている⁵⁴⁰。また、米国もこれに対抗して 5 月に「酪農品輸出奨励プログラム (Dairy Export Incentive Program)」による輸出補助金の支出を開始した⁵⁴¹。

米国・EU 当局は支出を農業協定における約束の範囲内で実施することを共に言明して

た、最新改正を含む還付制度については、「中国からの輸出時における増値税の還付方法」(ジェトロ、2011 年 2 月) <http://www.jetro.go.jp/world/asia/cn/qa/02/04A-010754> を参照。

⁵³⁶ Razeen Sappideen & Ling Ling He, *On Eliminating Non-Tariff Barriers in a Time of Worldwide Economic Crisis: China's Role*, 7 MACQUARIE J. BUS. L. 32, 43-44 (2010).

⁵³⁷ *EU Temporary Framework*, *supra* note 226, § 2.2 (f) (previously *EC Temporary Framework*, *supra* note 224, § 4.2.2 (e)).

⁵³⁸ 輸出払戻金の額は、理事会規則 1234/2007 号第 164 条 (Council Regulation 1234/2007, Establishing a Common Organisation of Agricultural Markets and on Specific Provisions for Certain Agricultural Products (Single CMO Regulation), art.164, 2007 O.J. (L 299) 1, 57) に規定されるように、定期的に改定される。例えば輸出払戻金再開直前 (2008 年 4 月) の改定では、牛乳および加工品 (粉乳・バター) の払戻額はゼロであった。Commission Regulation 386/2008, 2008 O.J. (L 116) 17; Commission Regulation 347/2008, 2008 O.J. (L 108) 20. これが、2009 年 1 月 22 日付の改定規則以降、一定の払戻額が明記されている。Commission Regulation 66/2009, 2009 O.J. (L 19) 26; Commission Regulation 57/2009, 2009 O.J. (L 19) 5.

⁵³⁹ Press Release, European Commission, Dairy Market: Commission Proposes Additional Measures to Help Dairy Sector, IP/09/57 (Jan. 15, 2009); *EU Dairy Export Subsidies Draw Fire from Cairns Group*, BRIDGES WKLY. TRADE NEWS DIG., Jan. 28, 2009, at 9.

⁵⁴⁰ 2009 年 11 月 19 日付以降の委員会規則では払戻額は再びゼロに戻り、今日に至る。Commission Regulation 1116/2009, 2009 O.J. (L 306) 23; Commission Regulation 1113/2009, 2009 O.J. (L 306) 16.

⁵⁴¹ News Release, USDA, USDA Announces DEIP Allocations for 2010/11, Release No. 0161-10 (July 14, 2010), available at http://www.fas.usda.gov/scripts/PressRelease/pressrel_dout.asp?PrNum=0161-10; News Release, USDA, USDA Announces 2008-2009 Allocations for Dairy Export Incentive Program, Release No. 0178-09 (May 22, 2009), available at http://www.fas.usda.gov/scripts/PressRelease/pressrel_dout.asp?PrNum=0081-09 (hereinafter May 09 USDA Press Release).

おり⁵⁴²、このかぎりにおいては協定整合的な補助金支出である。しかしながら、2005年12月のWTO香港閣僚会議において2013年までの輸出補助金全廃が合意されており⁵⁴³、特に米国の措置は1.1に触れたG20ロンドンサミットにおける反保護主義の首脳合意の直後であった。このため、ケアンズグループを中心とした農産物輸出国からは、今回の措置が法的に非難可能性はないにせよこれらの約束に矛盾する点で、一般理事会、農業委員会において強い批判を受けた⁵⁴⁴。

また、EUは2010年1月末に、2009/2010年市場年度の砂糖輸出について、WTOにおける補助金付輸出量の約束の上限を超える50万トンの追加枠を表明した⁵⁴⁵。砂糖の輸出補助金については、既にWTO紛争解決手続において農業協定第3条第3項および同第8条に適合しないとされている。特にパネル・上級委員会は、当時のECの砂糖補助制度におけるいわゆるA糖とB糖の価格が、政府介入、生産数量制限、および輸出払戻金制度によって高く維持されており、この介入価格が内部補助(cross-subsidization)によってもっぱら輸出に向けられているC糖の生産費(特に固定費)をカバーし、C糖が平均総生産費用未滿で輸出されると認定した⁵⁴⁶。

これに対して、今回の措置に関するEUによる説明は、現況では世界市場における砂糖価格の高騰でEU域内の生産費用が国際価格を大きく下回っていることにより、今回の補助は上記パネル・上級委員会の説示に矛盾しないというものである⁵⁴⁷。しかし農業協定もEC・砂糖補助金事件パネル・上級委員会の説示も、補助金の認定に国際価格との相関を求めるものではなく、EUの論理の協定整合性は具体的なEU産砂糖の輸出価格と生産費用

⁵⁴² May 09 USDA Press Release, *supra* note 541; *EU Revives Export Subsidies for Dairy Products Due to Low Prices*, INSIDE U.S. TRADE, Jan. 16, 2009, at 11. EUは酪農製品について量ベースで米国の21倍の補助金輸出の約束枠を有しており、2009年1月の時点では、補助金の市場への影響を極小化すべく、補助金付輸出枠は相当限定的に適用した。*U.S. Revival of Dairy Subsidies Sparks Global Outrage, but Effect Minimal*, INSIDE U.S. TRADE, May 29, 2009, at 1.

⁵⁴³ World Trade Organization, Doha Work Programme: Ministerial Declaration Adopted on 18 December 2005, ¶ 6, WT/MIN(05)/DEC (Dec. 22, 2005).

⁵⁴⁴ See, e.g., General Council, *Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 26-27 May 2009*, WT/GC/M/120 (Aug. 21, 2009); Committee on Agriculture, *Note by the Secretariat: Summary Report of the Meeting Held on 2 July 2009*, G/AG/R/55 (Sept. 15, 2009); Committee on Agriculture, *Note by the Secretariat: Summary Report of the Meeting Held on 12 March 2009*, G/AG/R/54 (May 25, 2009). See also *Dairy Subsidies Raise Storm of Protest*, BRIDGES MONTHLY, May-June 2009, at 10; *US Export Subsidies Condemned by Developing Countries, Exporters*, BRIDGES WKLY. TRADE NEWS DIG., June 3, 2009, at 1.

⁵⁴⁵ Commission Regulation 156/2010, Fixing an Acceptance Percentage for the Issuing of Export Licences, Rejecting Export Licence Applications and Suspending the Lodging of Export Licence Applications for Out-of-Quota Sugar, 2009 O.J. (L 48) 11.

⁵⁴⁶ Appellate Body Report, *European Communities – Export Subsidies on Sugar*, ¶¶ 261-270, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R (Apr. 28, 2005); Panel Report, *European Communities – Export Subsidies on Sugar: Complaint by Brazil*, ¶¶ 7.294-7.335, WT/DS266/R (Oct. 15, 2004).

⁵⁴⁷ Press Release, European Commission, Commission Proposes Additional Export of Out-of-Quota Sugar in 2009/2010 Due to Exceptional Market Situation, No Final Quota Cut for EU Producers, IP/10/59 (Jan. 27, 2010); *Brazil, Australia, and Thailand Condemn Extra EU Sugar Exports*, BRIDGES WKLY. TRADE NEWS DIG., Feb. 3, 2010, at 9. つまり、国際価格ないしはそれに近い価格で輸出しているかぎり生産費用を大きく上回ることになり、EC・砂糖補助金事件で指摘された輸出価格が生産費用を下回る事態は発生しないことを意味するものと思われる。

の比較を行わずして検証できない。この点については 2010 年 3 月の農業委員会で豪、伯、タイが強い懸念を表明すると共に、生産費等データの提供を求めた⁵⁴⁸。

7 相殺可能補助金による損害の発生

以上の刺激策のうち、補助金に該当し、特定性を有するものとして認められたものでも、SCM 協定第 3 条に規定される禁止補助金でないかぎり、その支出自体が妨げられることはない。ただし一定の損害を他の加盟国に与える場合に、相殺関税ないしは同協定第 3 部の手続による対抗措置を課される可能性がある。

この点については、極めて実質的な経済上の事実判断であり、また本稿で紹介したプログラムの全市場における影響を評価することは、本稿の射程ならびに筆者の能力をはるかに超える。例えば 4.1.2 に述べた米国の自動車産業助成は生産拡大をもたらす可能性がある補助金であり、2009 年夏の GM 支援に際しても直前の 4 月の G20 会合における自由貿易へのコミットメントとの矛盾が指摘されている⁵⁴⁹。また、2009 年末の TPRB 年次報告書も、危機前から自動車産業の過剰生産能力が指摘されているところ、今回新たに多額の補助金が生産設備維持のために投入されることに懸念を示している⁵⁵⁰。補助金規律に造詣が深いハフバウアー（Gary Clyde Hufbauer）は、これらが SCM 協定上の損害に結び付く可能性を示唆しながらも、補助金の影響に依存するため、その予測は困難としている⁵⁵¹。

また、相殺関税ならびに SCM 協定第 3 部手続において一般に補助金の影響を評価する場合、通常は支出から一定の調査対象期間を設けることから、そもそも現時点ではそのような評価を行うこと自体が实际的でない。まず、相殺関税については、通常は補助金付輸入によって引き起こされた損害の調査対象期間が過去 3～5 年に及ぶことから、リーマンショック直後に投入された補助金による損害の評価が本格的に可能になるのは 2011 年秋以降になる。それ以降の調査開始・措置発動、またそれをめぐる紛争解決手続の開始は更に数年後になろう。

また、SCM 協定第 3 部に定める紛争解決手続による「悪影響」の証明の場合でも、この点は同様である。例えば米国・綿花補助金事件においては、「悪影響」として同 6.3 条(c)の「著しい害」が申立てられたが、パネルは参照期間（reference period）を直近の 2002 市場年度とする米国の主張に対し、それ以前の複数年を含めて検討するほうが損害の強固な論

⁵⁴⁸ Committee on Agriculture, *Note by Secretariat: Summary Report of the Meeting Held on 10 March 2010*, G/AG/R/58 (Apr. 20, 2010).

⁵⁴⁹ 「〔焦点〕米政府の GM 支援、自由貿易の約束守られるのか疑問も」ロイター 2009 年 6 月 3 日 <http://jp.reuters.com/article/foreignExchNews/idJPnTK847452120090603>.

⁵⁵⁰ 2009 Annual Report to TPRB, *supra* note 10, ¶ 137.

⁵⁵¹ Hufbauer et al., *supra* note 87, at 7; Interview by Steve Weisman with Gary Clyde Hufbauer, Senior Fellow at the Peterson Institute for International Economics, *Does the Auto Bailout Undermine Global Trade Rules?* (Feb. 26, 2009), <http://www.iie.com/publications/interviews/pp20090226hufbauer.pdf> (hereinafter Hufbauer Feb. 09 Interview).

拠を与える」と説示している⁵⁵²。EC・エアバス補助金事件では、この参照期間の選択について当事国に争いがあったが、補助金が支出されていた3～5年程度の期間を検討することで、当事国の主張およびパネルの検討手法にも齟齬はない。たしかに同6.3条(b)の輸出の代替および妨げについて、特に相対的市場シェアの推移を見る場合、通常1年の期間を取ることを同6.4条が規定しているが、これは同条の文脈を越えた一般的な参照期間の長さに関する指針とはならない⁵⁵³。

したがって、個別プログラムの評価は機会を改めるものとし、本稿では経済危機下における補助金の損害認定について特に留意すべき点をいくつか議論しておく。まず、相殺関税を用いる場合、輸入国は補助金付輸入と同種の製品を生産する国内産業に「実質的な損害」が発生していることを立証する必要がある。この「実質的な損害」については、補助金付輸入の量とその国内の同種の製品に与える影響、および補助金付輸入が国内産業に与える影響を検討する必要がある（SCM協定15.1条）。後者については、特に生産高、利潤、シェア等の経済的指標・要因を検討するが、これらの指標については金融危機の影響により一般的に数値の悪化が認められやすいことが推定される（同15.4条）。

しかしながら、SCM協定15.5条の因果関係規律には不帰責規則（non-attribution rule）が含まれており、補助金付輸入はその他の要因と峻別され、それぞれに帰責されるべき損害を分配することが求められる。この原則はセーフガード協定、ダンピング防止（AD）協定、SCM協定に共通であり、パネル・上級委員会によるこの点に関する判断は、適用協定を超えて相互参照されてきた⁵⁵⁴。経済危機によって様々な経済指標の悪化が不可避免的に引き起こされるところ、補助金輸入とそれらの峻別、そして国内産業に発生する損害全体への寄与の程度を丹念に分析する必要がある。特に同条には需要減少がその他の要因として含まれているが、このことにより不況時の内需減退と補助金付輸入の影響の峻別に必要が生じることから、経済危機時にはかえって相殺関税の発動が困難になりうる。

損害に対する大規模な不況の寄与については、輸入救済措置関連の3協定の運用において参照すべき先例はないが、金融危機後の調査開始・発動の輸入救済措置に関する唯一の事例として、米国・中国製タイヤセーフガード事件パネルの判断が挙げられる。本件では、セーフガード協定ではなく中国加盟議定書第16条に基づく対中特別セーフガードの発動が問題となったが、パネルは同第4項がセーフガード協定同様に不帰責分析を要求していると解釈している。中国は正に金融危機による景気後退を中国からの輸入増加以外の要因として主張したが、パネルはごく簡潔に、米国は調査報告書において中国からの輸入増加

⁵⁵² *US – Upland Cotton* (Panel), *supra* note 122, ¶¶ 7.1198-7.1199.

⁵⁵³ *EC – Large Civil Aircraft* (Panel), *supra* note 318, ¶¶ 7.1693-7.1715.

⁵⁵⁴ 相殺関税に関する最新の不帰責規則に関する判断として以下を参照。Panel Report, *Mexico – Definitive Countervailing Measures on Olive Oil from the European Communities*, ¶¶ 7.292-7.321, WT/DS341/R (Sept. 4, 2008). ただし上級委員会の判断として、AD協定3.5条、セーフガード協定第4条第2項(b)の判断を相互参照し、SCM協定15.5条の不帰責規則の解釈・適用を行った先例はない。

に伴うそれ以外の製品の需要落ち込みがほぼ全て国産品によって吸収されていることを立証しており、金融危機による不況が寄与していないことを適切に証明できたとだけ認定している⁵⁵⁵。

他方、不況の影響と不帰責分析については、国内の発動決定にも興味深い先例がある。旧聞に属する事例だが、1980年の米国際貿易委員会（ITC）による自動車に対するセーフガード措置に関する損害決定においては、多数意見は第2次オイルショックによる不況が輸入増加を上回る損害発生原因であり、輸入増加と損害の関係を否定した⁵⁵⁶。米国法とWTO協定において関連規定の違いはあれども、この事例は問題の輸入のほかに大規模な経済的混乱が存在する場合、不帰責分析がより困難になることを示す⁵⁵⁷。

次に、相殺可能補助金としてSCM協定第3部手続によってWTO紛争に付託する場合は、申立国は「悪影響」（SCM協定第5条）を立証する必要があるが、これには上記の輸入国国内産業の「実質的な損害」のほか、譲許の無効化・侵害、そして同第6条に定義される「著しい害」が含まれる。「著しい害」については同6.1条に見なし規定があり、同条該当の補助金にかかる害を引き起こすことが認定されるが、同第31条により既に失効している。したがって、現在では問題の補助金が同6.3条に規定される影響を引き起こすことの立証が申立国に求められ、そのような影響があれば「著しい害」が「生ずることがある（may arise）」とされる。この「生ずることがある」とは、一見して貿易のフローに関する同条各号の状況が他国産業の具体的な損害に結び付くことを要求しているように理解できるが、韓国・商用船補助金事件パネルはかかる理解を退けた。同パネルは「生ずることがある」とは、特に同6.4条や同6.7条など、同6.3条各号に規定する状態を認定するにあたり他に考慮すべき要件への言及に過ぎず、他の文脈を考慮しても、これらの存在「それ自体で（in themselves）」「著しい害」をもたらすと説示している⁵⁵⁸。なお、この点については、先述のように極めて具体的な経済的事実に依存するため、これ以上論じない。

⁵⁵⁵ Panel Report, *United States – Measures Affecting Imports of Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tyres from China*, ¶¶ 7.174-7.177, 7.353-7.354, WT/DS399/R (Dec. 13, 2010).

⁵⁵⁶ *Certain Motor Vehicles and Certain Chassis and Bodies Therefor*, Inv. No. TA-201-44, USITC Pub.1110 (Dec., 1980).

⁵⁵⁷ 米国1974年通商法201条は、輸入が損害の「実質的原因（substantial cause）」であることを求めており、これは輸入が原因として「重要にして他のいかなる要因よりも小さくない（important and not less than any other）」ことを意味する。19 U.S.C. § 2252 (b)(1)(B) (2006). したがって、米国法では不況をひとつの要因と見るか、様々な経済的事象の総体として分割して見るかによって、損害の要因としての輸入との相対的重要性が変わり、その結果因果関係の成否の結論が異なるため、ITC決定でも委員の間に見解の対立があった。委員間の意見の対比につき、トーマス・V・ヴェーカリックスほか『アメリカ通商法の解説』328-32頁（松下満雄監訳、1989）を参照。他方、WTOにおける不帰責規則については、上級委員会は必ずしも輸入が単独で損害を引き起こすのに十分な要因である必要はないと判断しており、結局のところ輸入の損害に対する一定程度の貢献（some contribution）を求めているに過ぎない。Appellate Body Report, *United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities*, ¶¶ 52-56, WT/DS166/AB/R (Dec. 22, 2000); ALAN O. SYKES, *THE WTO AGREEMENT ON SAFEGUARDS: A COMMENTARY*, 179 (2006). このことは、WTOにおける不帰責分析は、複数の要因の損害に対する寄与度の比較を問題にしていないことを意味し、この点で米国法とは異なる。

⁵⁵⁸ *Korea – Commercial Vessels* (Panel), *supra* note 158, ¶¶ 7.581-7.587.

しかしながら、SCM 協定 6.1 条の見なし規定については、失効後も上級委員会が同 6.3 条の解釈の文脈として参照した例があり、また複数のパネルが SCM 協定により対処すべき補助金の指針として参照している⁵⁵⁹。したがって、同 6.1 条の類型に該当する補助金は、依然として同 6.3 条の影響を引き起こす可能性が高いものと理解されている⁵⁶⁰。この点につき、同 6.1 条には産業・企業の営業損失の補填、および債務免除およびそれに相当する援助が含まれていることに留意すべきである。今回の実体経済に対する国家援助、特に各国の自動車産業支援策や我が国産活法によるエルピーダ支援などは、これらの類型に含まれる助成である⁵⁶¹。この意味では SCM 協定は、不況下の国家援助が「著しい害」を比較的認められやすい規範構造になっている。

更に、この点については、ドーハラウンドのルール交渉における議論が興味深い示唆を与える。米国は禁止補助金の範囲拡大による規律強化を提案しているが、直接的な資金移転による営業損失の補填、債務免除、信用力の低い企業への融資、および民間の投資慣行に合致しない出資などの政府措置について、これらの補助を受けた産品が輸出され、あるいは輸入競争的である時に禁止補助金とするよう、SCM 協定第 3 条の改正を提案する⁵⁶²。皮肉にも本稿で検討した米国自身の支援策の殆どがこのカテゴリーに該当するが、これらは先に述べた同 6.1 条に規定される補助金を含み、米国の認識では現行の相殺可能補助金の中でもこれらは特に競争歪曲効果が高いとされる⁵⁶³。交渉における米国提案の成否はともかくとして、有力加盟国により一定程度このような理解が明確に示されている事実は、同第 5 条の「悪影響」概念の解釈・適用において斟酌を要する⁵⁶⁴。

その他の点では、「悪影響」の認定においては補助金の「寿命 (life)」の評価を伴うことに留意しなければならない。前述の民営化に伴う移転の評価を見れば分かるように⁵⁶⁵、SCM 協定第 3 部手続においては、以前投入された補助金と現存する害悪との関係性を評価する。この点につき、EC・エアバス補助金事件上級委員会は、「悪影響」と補助金（本件では特に利益）の存在を区別し、前者の主張・立証において申立国は後者を改めて再評価す

⁵⁵⁹ *EC – Large Civil Aircraft* (Panel), *supra* note 318, ¶ 7.395; *US – Upland Cotton* (AB), *supra* note 123, ¶ 463; *US – Upland Cotton* (Panel), *supra* note 122, ¶ 7.1172 n.1292.

⁵⁶⁰ SCM 協定 6.2 条は、同 6.1 条に列挙する補助金が同 6.3 条の影響をもたらさないことを補助金支出国が立証する場合、「著しい害」の存在を認めるものではないと規定している。同 6.1 条の文言から明白でないが、同 6.2 条により、同 6.1 条は同 6.3 条の影響が発生することを擬制していることが分かる。したがって、見なし規定が失効しても、規範構造としては、SCM 協定は同 6.1 条の補助金が 6.3 条の影響を引き起こす傾向にあることを前提としているものと解せる。

⁵⁶¹ このような指摘について、Weber & Grosz, *supra* note 19, at 1006-7 を参照。

⁵⁶² Negotiating Group on Rules, *Proposal from the United States: Expanding the Prohibited “Red Light” Subsidy Category*, Draft Text, TN/RL/GEN/146 (June 5, 2007).

⁵⁶³ Negotiating Group on Rules, *Paper from the United States: Expanding the Prohibited “Red Light” Subsidy Category*, TN/RL/GEN/94 (Jan. 16, 2006).

⁵⁶⁴ ただし米国提案は多くの制約を付しており、特に新 3.3 条では新 3.2 条で列挙した新たな禁止補助金が受益産業の生産能力と販売に影響しないかぎり禁止されないと規定している。これは巧みに斜陽産業、特に鉄鋼産業に対する助成を規律対象外とするためであった。Gary N. Horlick & Peggy A. Clarke, *WTO Subsidies Discipline during and after the Crisis*, 13 J. INT'L ECON. L. 859, 869-70 (2010).

⁵⁶⁵ 前掲注 (122) ~ (123)、(326) ~ (341) および各本文対応部分参照。

る必要はないとしながらも、補助金の交付以降に発生した「その間の出来事（intervening events）」が補助金の想定される価値に影響を与えたか否かを検討することを求め、移転もこのような事象の一部とされた。この説示は、補助金の寿命が資金的貢献の撤廃（removal）ないしは利益の消滅（expiration）によって尽きることを前提としている⁵⁶⁶。

特に同上級委員会は、文言が補助金と「悪影響」の存在に同時性を要求しないことを指摘しつつ、場合によっては現存しない補助金が現在の「悪影響」に帰結しうると説示する⁵⁶⁷。本稿で扱った例の中には、投入された国家援助が既に返済されたないしは返済が予定されるケースもいくつか見られたが、「その間の出来事」としてこれらの事実による補助金の消滅を検討する必要がある一方⁵⁶⁸、状況によっては「悪影響」の認定を妨げないかもしれない。また、クライスラーの融資返済不能のように途中で資金的貢献の性質が変化する場合もあり⁵⁶⁹、これも「その間の出来事」として、「悪影響」の判断において勘案することが求められるよう。

「悪影響」が立証されたとして、今度はその補助金との因果関係の立証について、最近の米国・ボーイング補助金事件パネルが極めて興味深い判断を示していることに留意すべきである。同パネルは、一連の NASA を中心とした米政府による研究開発補助金が有する技術的效果（technology effect）を、SCM 協定 6.3 条(b)および(c)に定める「著しい害」の文脈で検討した。この際、パネルは包括的な政策目的（overall policy objectives）を検討すると述べ、計量的な競争関係の分析と併せて、NASA 幹部の発言や各種公文書から政府の資金投入が技術開発を通じてボーイングの対エアバス製品での競争力向上とシェア獲得を目的としていることを認定している⁵⁷⁰。補助金が有する政策目的の明示は納税者に対する説明責任および政治的アピールの観点から重要である一方、皮肉にも SCM 協定第 3 部手続における被申立国の訴訟戦略に不利益をもたらす結果となる⁵⁷¹。本稿で検討してきた金融危機下の国家援助の多くについても、関係法令・各種政策要綱等の目的規定、およびそれらの発表に伴う政治家の声明等を通じ、国内産業振興策としての性質が明らかにされている。特に先に述べたように、これらには同 6.3 条の文脈となりうる同 6.1 条に該当する補助金が多く、後者に規定される補助金の性質がこうした政策目的に関する言辞から導かれる可能性がある。

このような補助金と「悪影響」の因果関係における政策目的の勘案が上級委員会におい

⁵⁶⁶ EC – Large Civil Aircraft (AB), *supra* note 142, ¶¶ 707-709, 716, 718-736.

⁵⁶⁷ *Id.* ¶¶ 712-713.

⁵⁶⁸ 例えば EC・エアバス補助金事件では、先に触れた民営化等の企業売却のほか、事後の事業再編における出資比率の調整により、補助金の受領者から株主たる別企業に現金が移転された事実（cash extraction）が、このような補助金の消滅になりうることを認められている。*Id.* ¶¶ 738, 744-745.

⁵⁶⁹ 前掲注（323）～（325）および本文対応部分参照。

⁵⁷⁰ Panel Report, *United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (Second Complaint)*, ¶¶ 7.1703-1740, WT/DS353/R (Mar. 31, 2011).

⁵⁷¹ WorldTradeLaw.net Dispute Settlement Commentary for *U.S. – Aircraft (Panel)*, 62-63 (2011), available at <http://www.worldtradelaw.net/dsc/dscpage.htm>.

てどのような評価を受けるかについては、今後の判断に委ねられるところだが、先行する EC・エアバス補助金事件においては、補助金の事実上の輸出条件性に関する SCM 協定 3.1 条注 1 の適用において、やはり当局関係者や政治家の言辞が他の客観的な数値等と併用されている。EU は特に報道から得られるこれらの言辞に関してその信憑性を争ったが、パネルはこれらを含む申立国の提示した証拠に基づき「予想される輸出」を認定した⁵⁷²。上級委員会もまた、これらに基づくパネルによる「予想される輸出」の認定を客観的な証拠に基づいたものとして支持した⁵⁷³。

他方、本件上級委員会は、補助金支出の「予想される輸出」に対する事実上の条件性については、客観的な基準により判断されなければならないと説示し、特に交付当局の輸出促進の「主観的動機 (subjective motivation)」に不適切に依存することによって、事実上の輸出条件性は認定できないと述べる。しかしその一方で、客観的審査にたえうる政府の政策目的の表明には一定の証拠能力を認めるとも述べている⁵⁷⁴。更に同上級委員会は、一部 EU 構成国の補助金について「予想される輸出」が補助金支出の理由であることをもって輸出条件性を認定したパネルの SCM 協定 3.1 条注 1 の解釈・適用を誤りと認定したが、この補助金支出の理由が主観的動機と一部重複しうることを指摘した。明言は避けたものの、当局の政策的動機をもって「予想される輸出」に対する事実上の輸出条件性を認めることには、上級委員会が消極的であることを窺わせる⁵⁷⁵。

以上の判断は、この事実上の輸出条件性の文脈において、上級委員会が当局の政策的目標を含む主観的要因については一定の証拠能力を認めつつも、過度にこれに依存することを戒めていると総括できる。上記の米国・ボーイング補助金事件パネルの「著しい害」の文脈における判断にも同様の原則が妥当するとすれば⁵⁷⁶、競争関係等他の客観的な要因との関係において、過度に重視されないかぎり、これら政策目的は「悪影響」を認定する一定の証拠となりうるものと思われる。

他方、「悪影響」に関する因果関係の立証にも、上記の「実質的な損害」のそれと類似の困難を生じる。SCM 協定 6.3 条において「著しい害」と見られる影響は、例えば同(a)の輸入の妨げや、同(c)の価格・販売への影響については、一般に不況下において貿易量や需要そのものが縮小する場合に認められやすい。しかし、文言からは必ずしも明確ではないが、米国・綿花補助金事件上級委員会は、同 6.3 条に規定する影響と補助金付製品の因果関係

⁵⁷² *EC – Large Civil Aircraft* (Panel), *supra* note 318, ¶¶ 7.651-7.654. 具体的には英ブレア首相（当時）の演説、英通産省 (DTI) のプレスリリースなどを用いた。ただし、本件パネルは、関係する契約書の内容や数値による輸出予測を重視して「予想される輸出」を認定しており、主観的証拠にどの程度重要性を与えたかについては明確ではない。

⁵⁷³ *EC – Large Civil Aircraft* (AB), *supra* note 142, ¶¶ 1072-1080.

⁵⁷⁴ *Id.* ¶¶ 1046-1047, 1050-1051.

⁵⁷⁵ *Id.* ¶¶ 1063-1064, 1081-1083.

⁵⁷⁶ 本件上級委員会は、立法者意思が協定違反の認定に決定的でないとの説示を広く他協定に関する判断から導いており、当該原則が WTO 協定解釈において普遍的であることを示唆する。 *Id.* ¶ 1050.

分析に不帰責分析を導入したパネルの判断を支持した⁵⁷⁷。ただ、この判断は、補助金付産品が単独で同条にあるいずれかの影響を引き起こすに足るものであるか、あるいは「実質的な損害」における不帰責分析同様に単に要因の峻別と損害の帰責を明確にすれば事足りるのかについては明確にしていない⁵⁷⁸。このうち特に前者が要求されるのであれば、不況下ではこの不帰責分析はいっそう困難になろう⁵⁷⁹。

8 事後処理および出口戦略

8.1 紛争解決手続

本稿 2～6 における議論は、今回の国家援助の多くが何らかの WTO 協定による規律を受ける可能性を示していた。よって、大規模な国家援助の WTO における出口戦略のひとつは当然のことながら紛争解決手続の利用であり、WTO はこの過程でルール執行機関としての実効性を問われることになる。具体的には、GATT・GATS 違反であれば通常の DSU に基づく手続に、また補助金であれば SCM 協定第 2 部・第 3 部に基づく手続に、それぞれ付託される。補助金については、輸入国は相殺関税による対応を選択することも可能だが、その場合更に当該措置の協定整合性が輸出国によって問われる可能性があり、最終的には同じく紛争解決手続にその成否が依存する。

このうち、SCM 協定第 3 条に反する禁止補助金、GATT・GATS 違反措置は、措置の存在を以て WTO に紛争を付託できる。しかしながら、今回の国家援助の相当部分については相殺可能補助金を構成する措置であったことに鑑みると、7 に述べたように、相殺関税であれ、同第 5 条の「悪影響」であれ、損害の調査期間が補助金投入後数年にわたる。たしかに後述のように既に数件の補助金紛争が WTO に付託されているが、支出された補助金の額と関係国の数に照らせば未だ僅少である。また、2010 年 TPRB 年次報告書によれば、2008～2009 年には相殺関税調査開始件数が急増したが、2010 年は相当減少し、最新の第 5 回 G20 監視報告書も 2011 年 4 月までこの傾向が継続していることを示す⁵⁸⁰。このことは、この時期の調査開始件数増加は危機を受けて目先の国内産業保護策として相殺関税を利用したためで、金融危機下の国家援助の本格的な出口戦略としての利用とは異なることを意味する。

⁵⁷⁷ *US – Upland Cotton* (AB), *supra* note 123, ¶¶ 436-438.

⁵⁷⁸ *US – Upland Cotton* (Panel), *supra* note 122, ¶ 7.1363. 要するにこの判断は、他要因が存在しなくても、補助金のみで綿花の価格上昇が妨げられたと認定している。MAVROIDIS ET AL., *supra* note 53, at 451. このかぎりでは、前掲注 (557) に説明した輸入救済措置における不帰責分析と異なり、補助金単独によって「著しい害」が発生することを要求している可能性がある。

⁵⁷⁹ 更に、自動車のような寡占市場においては、SCM 協定 6.3 条に規定される影響が元々の市場支配力により引き起こされる場合と、補助金による場合の峻別も要する。Weber & Grosz, *supra* note 19, at 1006.

⁵⁸⁰ *5th G20 Report*, *supra* note 13, ¶ 21; *2010 Annual Report to TPRB*, *supra* note 12, ¶¶ 61-62.

よって、結局のところ、競争歪曲的な補助金の紛争解決手続による処理が有効に機能するか否かは数年後の判断を仰ぐより他ないが、その見通しについて悲観的な見解も少なくない。特に自動車産業について顕著のように、各国が同様の（特に同一セクター内で）国家援助を導入しているため、他国に対して相殺関税を発動し、WTO 紛争を提起することは、自国の措置について同様の対応を惹起する危険を招く。したがって、相互に自制が働けば、WTO の規律は機能しない⁵⁸¹。また、これらの補助金は例外的な状況下での時限的・一回かぎり補助金であり、損害の顕在化までにはプログラム自体は終結していることが多く、長期にわたる WTO 紛争提起のインセンティブもそれほど強いものではない⁵⁸²。

更に、これだけ多額の補助金が投入され、またその結果として多くの相殺関税が発動されるとして、それらが全て WTO において争われることは、WTO レジームの正統性・持続可能性あるいは国際通商関係の安定性を損なうおそれがある。このことから、かかる事実上の「休戦 (ceasefire)」をむしろ積極的に評価する見解もある。Hufbauer et al. [2009] は、係争中のエアバス＝ボーイング紛争を嚆矢として今回の金融危機対応の一連の国家援助が紛争化することにより、大西洋間 (transatlantic) 通商関係の不安定化を懸念する。たしかに WTO では、こうした大西洋間紛争（例えば EC・バナナ輸入制度事件、EC・ホルモン投与牛肉禁輸事件、米国・FSC 税制事件、米国・鉄鋼セーフガード事件など）が時に対抗措置の応酬を伴う「貿易戦争」の様相を呈する。にもかかわらず荒木 [2005] は、これら WTO における従前の大西洋間紛争はその都度適切に管理され、WTO 体制にダメージを与える事態には陥ったこともなく、また将来的にもそのような可能性は小さいと評価する⁵⁸³。Hufbauer et al. [2009] はこのような見方を否定しない一方で、エアバス＝ボーイング紛争は産業・国策としての重要性・政治性に鑑み、従前の事案とはその重大性において異なることを指摘し、WTO に対する申立の取り下げと政治的解決を慫慂する⁵⁸⁴。

たしかに、Hufbauer et al. [2009] による今回の「補助金合戦」の紛争化がもたらす通商システムの不安定化に関する指摘は正鵠を射たものと言え、その意味で出口戦略を司法的解決にのみ期待することには限界がある。従来の経験からも明らかなように、補助金関連の紛争は、米国・FSC 税制事件、米国・綿花補助金事件、米国によるカナダ産軟材に対する相殺関税・AD 税に関する一連の WTO・NAFTA 紛争、そして米・EU 間ならびに加・伯間の民間航空機紛争など、審理の長期化や DSB 勧告履行の困難を伴うものが多い。補助金関連の案件は、産業振興や税制の基本構造に介入せざるをえないため規制主権に対する

⁵⁸¹ De Meester, *supra* note 99, at 28-29; Hufbauer Feb. 09 Interview, *supra* note 551, at 3.

⁵⁸² *Will Government Bailouts Lead to Trade Wars?*, SUBSIDY WATCH, Issue 30 (2009) (statement by Ken Shadlen, GDAE), <http://www.globalsubsidies.org/en/subsidy-watch/analysis/will-government-bailouts-lead-trade-wars> (hereinafter *Trade Wars?*).

⁵⁸³ 荒木一郎「いわゆる大西洋間案件の履行について」『WTO 紛争解決手続における履行制度』第 12 章（川瀬剛志／荒木一郎編、2005）。

⁵⁸⁴ Hufbauer et al., *supra* note 87, at 18-19. See also *Trade Wars?*, *supra* note 582 (statement by Julius Sen, LSE).

過度の制約として理解され、パネル・上級委員会の判断やひいては WTO 体制自体の正統性／正当性（legitimacy）に対する批判に結び付き易い⁵⁸⁵。

もっとも、DSB の勧告・裁定の完全な履行は望めないにせよ、紛争解決手続の利用は政治的解決を促す点で意義がある。伊藤 [2010] は、履行難航案件は WTO 紛争解決手続の処理能力を超えた案件であり、紛争の「再政治化」によって履行以外の妥当な解決に至ることが、無理な司法的解決による法の信任の棄損の回避を可能ならしめると論じる⁵⁸⁶。同稿の提言は、WTO パネル・上級委員会には他の非 WTO 法の参照や非貿易的政策目的の考慮について限界があり、ゆえに説得的な判断が時に困難であるという「部分的性格の国際組織」としての WTO の限界に根ざしている。

この懸念は経済危機の文脈にも該当し、WTO パネル・上級委員会は不況対策としての包括的な政策パッケージの中で特定の補助金を位置づける権能は有していないことから、SCM 協定の厳密な解釈・適用は他方で経済財政政策の自律性を侵すことになりうる。伊藤 [2010] は、米国・綿花補助金事件、EC・ホルモン投与牛肉禁輸事件、EC・バナナ輸入制度事件といった履行難航案件が一定の政治的解決をみたことについて高く評価しているが、DSB の判断、そして履行手続がこうした解決を促進した触媒として機能することに WTO 紛争解決手続利用の意義が見出せる⁵⁸⁷。しかしながら、準司法判断は必ずしも政治的解決に結実する保証はない。たとえそのような合意に至るとしても、その過程で WTO 協定および紛争解決制度の正統性／正当性が問われる困難な案件が続出するコストは大きい。

しかしながら、果たして Hufbauer et al. [2009] の提言は実現することはなかった。本稿でも再々引用しているように EC・エアバス補助金事件は既にパネル報告書、上級委員会報告書が配布されている。米国・ボーイング補助金事件についても 2010 年 9 月中旬に中間報告、更には 2011 年 1 月末に最終報告書が当事国配付され、既にこの時点で交渉による解決の可能性が遠のいたことが報道されている⁵⁸⁸。その後同報告書は同 3 月に加盟国配付、即刻上訴されたのは周知のとおりである⁵⁸⁹。

また、事実上の「休戦」を期待する議論も楽観論に終わる可能性もある。エアバス＝ボ

⁵⁸⁵ 補助金紛争に関する困難について、例えば以下を参照。東條吉純「WTO 協定違反勧告の履行における法規範の正当性—FSC 税制をめぐる米欧紛争を題材として—」川瀬／荒木編前掲注（583）第 8 章、渡邊伸太郎「産業政策案件の履行—補助金協定案件を題材にして—」川瀬／荒木編前掲注（583）第 7 章。

⁵⁸⁶ 伊藤一頼「WTO における紛争処理の意義と限界—司法化の進展と政治的解決の位相—」『国際問題』597 号 34 頁以下 38-41 頁（2010）を参照。

⁵⁸⁷ 川瀬剛志「ルール執行機関としての WTO—紛争解決手続および多国間監視の現在」『グローバル化と国際経済戦略』279 頁以下 297-98 頁（藤田昌久／若杉隆平編著、2011）。

⁵⁸⁸ *Boeing, Airbus Clash over Impact, Significance of Boeing WTO Ruling*, INSIDE U.S. TRADE, Feb. 4, 2011, at 1; *U.S. No Closer to Negotiating Table in Wake of WTO Boeing Interim Panel*, INSIDE U.S. TRADE, Sept. 24, 2010, at 6.

⁵⁸⁹ Notification of an Other Appeal by the United States *United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (Second Complaint)*, WT/DS353/10 (Apr. 29, 2011); Notification of an Appeal by the European Union, *United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (Second Complaint)*, WT/DS353/8 (Apr. 4, 2011).

ーイング紛争、そして加伯間の一連の航空機紛争を見れば明らかなように、補助金により市場の均衡に変化がもたらされる場合、同一産業内で相互に補助金支出が行われていても、休戦が維持されない可能性は否定できない⁵⁹⁰。同様のことは、自動車産業の助成をはじめ、今回の金融危機の各種支援について該当しない理由はない。国家援助の規模は各国で異なり、その結果優勝劣敗が明確になることで「補助金合戦」の利益と負担は一部加盟国に偏在する。このため、競争上劣位に立たされる加盟国が WTO への紛争付託や相殺措置に踏み切ることが妨げられない⁵⁹¹。次節で述べるように、WTO の関連機関において途上国や新興経済国が国家援助の貿易歪曲性の検証を強く求めていることから⁵⁹²、かかる懸念は現実のものとして受け止められる必要がある。

また、今回の国家援助は自動車分野に顕著なように、グリーンニューディールのような次世代型環境技術開発に特徴づけられるが、このような補助金を違法化・相殺することの妥当性について議論はあろう⁵⁹³。しかしながら、相殺不可能補助金（SCM 協定第 8 条）が失効した現在、環境技術振興の美名は法的に何ら補助金の相殺を妨げる免罪符にはならない⁵⁹⁴。このことは実際に、昨今の米国による中国のエコカー開発を含む環境技術補助金に関する米国 1974 年通商法 301 条調査の開始⁵⁹⁵およびそれに伴う風力発電補助金に関する WTO 協議要請⁵⁹⁶、そして我が国によるカナダ・再生エネルギー分野関連措置の WTO 協議要請⁵⁹⁷からも明白である。

⁵⁹⁰ 例えば、2004 年にボーイングが米国政府に働きかけてエアバスに対する EC および同構成国の支援を WTO に付託した背景としては、市場における両者の売上実績の逆転や、エアバスが製品開発補助によってボーイングをはるかに上回る新機種の開発を行っていたことが挙げられている。*America Flies to War: The Long-Running Row over Subsidies to Airbus and Boeing Has Gone to the World Trade Organisation*, THE ECONOMIST, Oct. 7, 2004, <http://www.economist.com/node/3275999/print>.

⁵⁹¹ De Meester, *supra* note 99, at 30; *Trade Wars?*, *supra* note 582 (statement by Julius Sen, LSE).

⁵⁹² 他方、資金の乏しい途上国は競争上不利に立たされるものの、その一方で大口の輸出先である先進国市場の景気回復は輸出増につながる点で、貿易構造次第では利益にもなりうる。*Trade Wars?*, *supra* note 582 (statement by Ken Shadlen, GDAE). また、6.1 に述べたように、各国政府による貿易金融の供給も、輸出補助金該当性の懸念の一方で、途上国の輸出拡大に資する。

⁵⁹³ Brunel & Hufbauer, *supra* note 256, at 8.

⁵⁹⁴ もっとも、SCM 協定 8.2 条(c)の文言は、2 年以上使用された既存の施設を、新たに課される環境上の要件で、企業にいつそう大きな制約と財政的負担を課すものに適合させる場合の補助に限定される。また、同(a)の研究開発補助金についても詳細な条件が付されており、環境関連技術開発でこれに該当するものは、産学連携による産業上の研究あるいは成果の商業・工業的利用の前段階の開発にかかる一部費用に限定されている。

⁵⁹⁵ Initiation of Section 302 Investigation and Request for Public Comment: China – Acts, Policies and Practices Affecting Trade and Investment in Green Technology, 75 Fed. Reg. 64,776 (Oct. 20, 2010). 申立ての詳細は、申立人の全米鉄鋼労働組合 (USW) の申述書を参照。Petition for Relief under Section 301 of the Trade Act of 1974, as amended: China's Policies Affecting Trade and Investment in Green Technology (Sept. 9, 2010), available at <http://www.ustr.gov/sites/default/files/09-09-2010%20Petition.pdf>.

⁵⁹⁶ Request for Consultations by the United States, *China – Measures Concerning Wind Power Equipment*, WT/DS419/1, G/L/950, G/SCM/D86/1 (Jan. 6, 2011). 但し本件は中国の措置撤回によって一応の解決に至った。Press Release, Office of USTR, China Ends Wind Power Equipment Subsidies Challenged by the United States in WTO Dispute, June 7, 2011, available at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/june/china-ends-wind-power-equipment-subsidies-challenged>.

⁵⁹⁷ Request for Consultations by Japan, *Canada – Certain Measures Affecting the Renewable Energy*

翻って我が国の措置についても紛争化の萌芽は見えて取れる。紛争化前に制度は終了したが、先に述べたように、エコカー補助金については米国より不満と協定違反の可能性が示唆され、PHP 制度による補助対象拡大に結び付いた。また、産活法によるエルピーダ救済は、経営状況が悪化した個別半導体企業に公的資金を投入して再生する点で、2001 年の韓国によるハイニックス救済に酷似している。当該補助に対して日・米・EC が相殺関税を賦課し、逆に韓国がその WTO 協定適合性について争った結果が、本稿でも再々触れた一連の対韓国製 DRAM 相殺関税事件である。往時の韓国の補助金を米国が相殺した事実は同国が当然に我が国の産活法適用についても関心を有することを意味し、事実、USTR はエルピーダと競合する米マイクロンの意向を受けた議員の申し入れに従い、本件について日本ならびに同じくエルピーダ支援に参与した台湾との協議を約束した⁵⁹⁸。また、米国はこの問題を 2009 年 10 月の SCM 委員会で取り上げていることは、先に触れた⁵⁹⁹。

その後、エルピーダは一時頓挫していた台湾系メーカーとの資本提携交渉を進めることが 2010 年末に報じられており、これが実現すれば同社の世界シェアは約 16%（第 4 位）から同 20%（同第 2 位）に拡大する⁶⁰⁰。こうした伸長は、現在首位のサムスン、同第 3 位のマイクロン、およびそれぞれの母国である米・韓の日・台によるエルピーダ支援に対する態度を硬化させるかもしれない。

このように金融危機下の国家援助に関する紛争が不可避とすれば、Hufbauer [2009]が懸念する WTO レジームの不安定化の回避には何らかの紛争防止策が必要となる。また、紛争の再政治化をやはり WTO 法の信認の観点から懲憑する伊藤 [2010]の指摘を突き詰めれば、やはり政治的機微にかかわる案件での紛争解決手続の援用は回避されるべきであろう。

8.2 分野別平和条項の復活

そうならば、かつての「妥当な自制 (due restraint)」を規定した農業協定第 13 条（平和条項）のような合意を、金融危機対策の SCM 協定の解釈・適用について形成する必要がある。

近年の実例では、最終合意に至らなかったものの、2004 年の OECD 鉄鋼補助金協定がこれに類する試みである。同最終草案は、本来相殺可能補助金として許容される鉄鋼産業に対する国内補助金を、多くの例外の類型（例えば環境、研究開発、工場閉鎖等）を設け

Generation Sector, WT/DS412/1, G/L/926, G/TRIMS/D/27, G/SCM/D84/1 (Sept. 16, 2010).

⁵⁹⁸ 「米政府：エルピーダ支援で日本への圧力を確約、WTO 活用」Bloomberg.co.jp 2009 年 10 月 1 日 <http://www.bloomberg.co.jp/apps/news?pid=90920018&sid=a17nf6rFc3u8>. *UPDATE 1—Japan's Elpida Falls on Subsidy-Related Worries*, REUTER, Oct. 1, 2009, <http://www.reuters.com/article/2009/10/01/elpida-idCNT1760120091001>.

「DRAM 大手の米マイクロンが米政府通じて日台当局に圧力、エルピーダメモリへの公的資金投入に抗議」台湾通信（日文）2009 年 10 月 2 日

<http://tuitsu-news.com/front/bin/ptdetail.phtml?Part=top09100201&Rcg=41129>.

⁵⁹⁹ 前掲注（161）および本文対応部分参照。

⁶⁰⁰ 「半導体、日台連合、エルピーダ社、資本提携へ」読売新聞 2010 年 12 月 25 日東京夕刊 1 面。

つつ包括的に禁止すると同時に、その一方で鉄鋼委員会（Committee on Steel）により禁止対象外と認められた補助金については、SCM 協定第 3 部の手続と同第 5 部の相殺関税手続に服さないことを規定している⁶⁰¹。この草案は禁止補助金の枠組を拡大することであり、その意味では WTO プラスの規律である一方、一定の相殺可能補助金については、締約国に SCM 協定の規律を受けずにより自由な支出の裁量を認めるものである。この点は 2005 年の同じく OECD における造船補助金協定も同様であり、SCM 協定に抵触しない禁止補助金の拡大と一定の相殺可能補助金に対する平和条項を含む⁶⁰²。

他方で、このような合意が特にセクター別に実施される場合、自動車や金融がかつての造船、鉄鋼、そして航空機のように特異なセクター別の秩序を形成し、WTO 規律の弱体化を招くことが懸念される⁶⁰³。しかしながら、少なくとも相殺可能補助金については、規範的にはこのような懸念は該当しない。Pagani [2008]は、WTO プラスの禁止補助金創設は何ら SCM 協定に抵触することはなく、また平和条項についても、かつて SCM 協定には相殺不可能補助金が規定されていたことから、限定された一定の相殺不可能補助金の創設は SCM 協定の目的や一般原則を侵害するものではないと評価する。たしかに相殺不可能補助金の類型について合意する場合は、最恵国待遇原則 (GATT 第 1 条第 1 項) に基づき、OECD 合意の非当事国についても同様の補助金について相殺を差し控える必要が生じるが、そのかぎりにおいてこれらの合意は、条約法条約第 41 条第 1 項(b)に適合した多数国間条約たる SCM 協定の一部当事国間における改正を構成すると理解されている⁶⁰⁴。

更に、OECD 合意は SCM 協定にない補助金禁止義務を課し、また補助金相殺の権利を制約することから同協定を改正する効果を有するものの、条約法条約第 41 条を援用するまでもなく、こうした実質的な平和条項に対する合意は、SCM 協定において認められた WTO 加盟国の裁量の範囲内にある。今一度本稿 1.3 で論じた SCM 協定の規範構造に立ち返ると、少なくともこと相殺可能補助金の規律はグローバルな経済効率を達成しないしは特定の厚生基準を設定するものではなく、社会的・経済的政策目的の達成と貿易歪曲の防止の分水嶺をどこに定めるか — 換言すれば、「埋め込まれた自由主義」で認められた「遊び」をどこまで許すか — については、極めて柔軟な裁量を加盟国に与えていた。

加えて、制度の沿革として、そもそも国内補助金に関する規律は禁止を伴うものではなかったことも想起すべきである。輸出補助金以外の補助金については、元来 GATT 第 16 条第 1 項によって通報・協議義務のみが課されるのみで、補助金による輸入代替効果が発

⁶⁰¹ Elements of an Agreement to Reduce or Eliminate Trade-Distorting Subsidies in Steel, Draft Text – Complete Agreement, arts. 2, 3, 8.7(b)(1), 8bis.7(b)(1) (May 12, 2004), *reprinted in* FABRIZIO PAGANI, THE OECD STEEL AND SHIPBUILDING SUBSIDY NEGOTIATIONS: TEXT AND LEGAL ANALYSIS 183, 185-97, 209, 211(2008).

⁶⁰² New Shipbuilding Agreement – Consolidated Draft Text, arts. 3, 6 (September, 2005), *reprinted in* PAGANI, *supra* note 601, at 361, 366-67, 370-74.

⁶⁰³ Brunel & Hufbauer, *supra* note 256, at 9-10; Hufbauer Feb. 09 Interview, *supra* note 551, at 3.

⁶⁰⁴ PAGANI, *supra* note 601, at 29-33.

生する場合、譲許について無違反の無効化・侵害（GATT 第 23 条第 1 項）が認められるに過ぎない⁶⁰⁵。この国内補助金の性格付けは、「悪影響」の一類型として譲許の無効化・侵害が規定されていること（SCM 協定第 5 条 (b)）、「悪影響」の立証責任が申立国にあること、ならびに「悪影響」が除去できれば廃止義務がないこと（同 7.8 条）によって、現行の SCM 協定にも継承されている。

以上のことから、加盟国が協調して平和条項等の設定によって相殺可能性の分水嶺を不況対策の側に寄せるべく合意することは、このような SCM 協定、ひいては GATT/WTO 体制の国内補助金の規制原理に適合性・親和性がないものとは思われない。すなわち、このような合意は社会経済政策目的の達成と通商阻害性の防止の線引きをある種の補助金についてのみ集合的に加盟国全体で合意することであって、SCM 協定では相殺関税や紛争解決手続によって本来個別加盟国間の自律的な調整に任されているプロセスを多国間化するに過ぎない。これに対して、例えばかつての多角的繊維協定（MFA）や自動車、工作機械等の輸出自主規制（VER）は、実質的に数量制限、つまり GATT 違反の行為を複数国間で合意するものであった。しかし相殺可能補助金の支出は違反行為ではなく、この許容範囲を関係加盟国で合意することは SCM 協定に与えられる裁量の範囲内であり、このような違法行為の放置とは規範的評価において異なる。

なお、こうした議論は相殺可能補助金の規制に関する SCM 協定の規範構造を前提にしており、むしろ禁止補助金および GATT・GATS については妥当性がない。GATT・GATS については、2 あるいは 5 で論じたように、基本的に積極的抗弁をどのように柔軟に解するかの問題になろう。また、禁止補助金については、協定上も高い通商阻害性があるものと見なされ、手続的に原則禁止の数量制限以上に厳しい規律を課されている⁶⁰⁶。このことに鑑みれば、禁止補助金にまで休戦の範囲が及ぶことには妥当性はない。現実にも今回の国家援助に禁止補助金が用いられることは殆ど認められず、大部分を占める相殺可能補助金について WTO の介入に妥当な謙抑が達成されるとすれば、伊藤 [2010] や Hufbauer et al. [2009] が提起する問題意識の観点からは、意義ある合意になろう。

8.3 WTO 下部機関による国際協調と行政監視

⁶⁰⁵ BENITAH, *supra* note 65, at 27-28.

⁶⁰⁶ 例えば、パネル審理の日数が標準的には原則 6 ヶ月のところ、SCM 協定では禁止補助金については半分の 90 日である（DSU 第 12 条第 8 項／SCM 協定 4.6 条）。また、履行期間が標準的には最長 15 ヶ月であるところ、SCM 協定では禁止補助金は「遅滞なく廃止する」ことが求められる（DSU 第 21 条第 3 項(c)／SCM 協定 4.7 条）。この期間は判例上 90 日と解されている。*Brazil—Aircraft (AB)*, *supra* note 97, ¶¶ 188-194. また、通常の協定違反措置は将来に向けた措置の改廃であるのに対し、禁止補助金については過去の支出の回収を求められる場合がある。Panel Report, *Australia—Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather: Recourse by the United States to Article 21.5 of the DSU*, ¶¶ 6.18-6.51, WT/DS126/RW (Jan. 21, 2000).

前節の議論を踏まえると、出口戦略は交渉による合意形成にウェイトが置かれることになるが、膠着状態にあるドーハラウンドに新たなアジェンダを提起することは現実的でない。したがって、本件は関連の WTO 理事会・委員会等における議論に委ねられることになる。

また、理事会・委員会の役割は国際協調のフォーラムに留まらない。これらの機関の日常的な機能である通報による情報集約と会合による討議を通じて、本来期待される多国間監視を TPRB と共に担う。とりわけ国家援助については透明性の確保が困難であり、実態把握は出口戦略に不可欠である。

加えて、理事会・委員会の多国間監視は、予備的な紛争解決の機能を果たすことにも留意する必要がある。このような機能は SPS 委員会に顕著に認められることが先行業績においても明らかにされているが⁶⁰⁷、金融危機関連の対応策についても同様の機能が関連委員会に期待できる。

もっとも、現時点では各理事会・委員会において WTO が出口戦略に果たす役割に関する議論は進展していない。これまでのところ、第 2 点目の機能、すなわち情報収集について、一連の TPRB の監視を越えた WTO の役割に議論が終始している。以下に具体的に関連機関の役割と出口戦略に関する議論を概観する。

8.3.1 一般理事会

2009 年 5 月、アルゼンチンは刺激策に関する情報収集機能の向上とその貿易に対する影響を WTO が評価するよう提案した。同提案は、景気刺激策については通報制度が確立していないため透明性が輸入救済法等に比べて低く、その結果市場への影響が評価できないことを指摘する。その上で、各種の刺激策に関する通報・情報提供の規律強化を、各国情報提供の包括性、貿易に対する影響の予測、刺激策の特定性、影響評価の体系化、および定期的評価の点から検討することを提案した⁶⁰⁸。その後アルゼンチン提案はエクアドルを共同提案国に加え、影響評価の方法論について議論すべきことを提言している⁶⁰⁹。

更に、アルゼンチン＝エクアドル共同提案は、2009 年 12 月に提案国にインドを加え、3 カ国共同提案として一般理事会に上程された。同提案は先のアルゼンチン＝エクアドル共同提案の方法論に関する問題提起を踏まえ、第一に TPRB 報告書等で現在利用可能な情報の取り扱いについて、バイ・ローカルの要件の有無、内包される各プログラムの金額、生産補助やインフラ整備等補助金の種別など、包括的刺激策の詳細を以後の TPRB 報告書に

⁶⁰⁷ 内記香子「SPS 協定の一〇年―二大紛争の影に隠れた歴史」『法律時報』79 卷 7 号 32 頁以下（2007）。
Andrew Lang & Joanne Scott, *The Hidden World of WTO Governance*, 20 EUR. J. INT'L L. 575 (2009).

⁶⁰⁸ General Council, *Communication from Argentina and Ecuador: The Financial and Economic Crisis and the Role of the WTO*, WT/GC/W/609 (Oct. 9, 2009).

⁶⁰⁹ General Council, *Communication from Argentina: The Financial and Economic Crisis and the Role of the WTO*, WT/GC/W/602 (May 14, 2009).

において評価することを提案している。評価の方法論は、既存の情報を前提として質的評価、特に OECD が農業分野で用いる生産者支持評価（PSE）の導入を提唱する。更に、この評価は国家援助の透明性確保とその通商への影響評価であって「非難行為（finger pointing exercise）」を目的としないことを、評価方法の明示を通じて明らかにしようと試みている⁶¹⁰。

これらの提案に対する各加盟国の反応は様々だが、基本的に米・EU を中心に国家援助の支出が多い国々の反応は概して否定的であり、他方で途上国には賛意が多い。全ての意見をここに紹介することは避けるが、特に米国は、先進国の措置が中心の審査、評価の事務局主導、所管違い（TPRB や SCM 委員会が所管）、事務局の能力・リソースの不足、提案の方法論的欠陥などを理由に、否定的な意見を示している。EU も概ね同様の反対意見を表明しており、危機対応の刺激策が否定的に捉えられることへの懸念をより明確に示している⁶¹¹。

その後 2010 年初夏以降は、一般理事会議長が TPRB ほか関係機関の議長および主要加盟国との本件に関する協議を継続していること、また提案国 3 カ国が本件に関するシンポジウムの開催を提案したことなどが報告され⁶¹²、今日までそれ以上の進展は認められない。

8.3.2 サービス理事会および金融サービス貿易委員会

G20 内において金融支援策に関する先進国と新興経済諸国の著しい開きについて 1.2 で触れたが、金額ベースで例えば不良債権買い取り・貸付は約 38 倍、政府保証に至っては約 700 倍もの開きがある⁶¹³。このため、新興経済国にとってはその競争歪曲性に関する評価に対する関心は高い。2009 年 9 月、アルゼンチンはインドおよび南アフリカ（後にエクアドルも参加）と共に、基本的な考え方において一般理事会で同国が行った提案⁶¹⁴と同様の提案を金融サービス貿易委員会にも提出した。その後同委員会での議論や関係国との協議を経て、10 月、11 月にそれらを踏まえた改訂版を回付している⁶¹⁵。

3 回の提案は全て非公開・非公式の回覧文書（room document）の形式で加盟国に回付している。よって提案の全容は窺い知れないが、2009 年 9 月の提案回付直後の委員会において、アルゼンチンは自らの提案文書を基礎に、(a) 金融サービスに関連する GATS 条項の説

⁶¹⁰ General Council, *Communication from Argentina, Ecuador, and India: The Financial and Economic Crisis and the Role of the WTO—Addendum*, WT/GC/W/617/Add.1 (Dec. 15, 2009); General Council, *Communication from Argentina and Ecuador: The Financial and Economic Crisis and the Role of the WTO*, WT/GC/W/617 (Dec. 14, 2009) (hereinafter *Communication from Argentina and Ecuador*).

⁶¹¹ E.g., General Council, *Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 22 February 2010*, ¶¶ 52, 57, WT/GC/M/125 (Apr. 20, 2010); General Council, *Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 26-27 May 2009*, ¶¶ 92, 98-99, WT/GC/M/120 (Aug. 21, 2009).

⁶¹² General Council, *Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 29 July 2010*, ¶ 49, WT/GC/M/127 (Sept. 6, 2010); General Council, *Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 4 May 2010*, ¶¶ 44-45, WT/GC/M/126 (June 22, 2010).

⁶¹³ OECD, *supra* note 5, at 55.

⁶¹⁴ General Council, *Communication from Argentina and Ecuador*; *supra* note 610.

⁶¹⁵ Committee on Trade in Financial Services, *Note by the Secretariat: Report of the Meeting Held on 2 and 9 November 2009*, ¶ 121, S/FIN/M/61 (Mar. 4, 2010).

明資料 (note) 作成、(b) 本件に詳しい金融サービス専門家を迎えた催事 (event)、(c) 金融支援策によって受ける影響に関する先行業績の調査、の 3 段階の作業を、委員会として事務局に要請するよう提案している⁶¹⁶。10 月の改訂版を経て 11 月に回付された現時点の最新版は、一連の作業が法的分析につながることを示唆する文言を削除し、上記 3 段階の作業の枠組を変えずに内容を詳細化したと説明されている。また、金融サービス貿易への影響の分析は、特定の措置の責めに帰すことなく (non-attributable)、また加盟国を特定しないことを明示した⁶¹⁷。11 月の委員会会合における議論では、加盟国は前者の 3 段階の研究プロセスを「第 1 段階 (Phase 1)」、後者の分析を「第 2 段階 (Phase 2)」としていることから、前者が 2009 年 9 月の委員会会合でアルゼンチンから説明があった内容に相当し、影響の分析はそれを踏まえた次のプロセスと理解できる⁶¹⁸。

この提案に対する反応は、大筋で一般理事会における 3 カ国提案に対するものと同様であり、おしなべて第 2 段階の分析については主要先進国に慎重な意見が多い。例えば米、EC、日、加、および瑞の見解として、措置の貿易歪曲性の判断は事務局の職掌外、フォーラムとして TPRB ないしは GATS ルール作業部会が適切、他の国際機関の作業と重複、金融分野の措置の影響を他の財政的措置から切り離して評価することは不可能、第 2 段階の分析対象は GATS に定義されるサービス貿易の問題を超える等がその理由である⁶¹⁹。

他方、米国以外は第 1 段階の研究プロセスについて賛成ないしは強く反対しないこと、インドがもともと近々刊行の予定があった事務局による分野別報告書の前倒しで 3 カ国提案にある事務局説明資料の目的を果たせることを指摘したことを受けて、議長が事務局に 2010 年 2 月会合までの同報告書の提出を要請し⁶²⁰、実際に報告書は 2010 年 2 月 3 日付で加盟国に配付されている⁶²¹。なお、同日には米国も非公式・非公開の提案文書を回付しているが、会合におけるその発言から、同委員会において金融危機の影響と対応について個別加盟国の具体的な経験を相互に共有することを提案したことが窺われる⁶²²。

事務局報告書には加盟国は概ね好意的で、3 カ国提案に対応したものとして評価される⁶²³。特に 3 カ国提案に中心的な役割を果たしたアルゼンチンは、同報告書が金融機関救済策は

⁶¹⁶ Committee on Trade in Financial Services, *Note by the Secretariat: Report of the Meeting Held on 8 October 2009*, ¶ 52, S/FIN/M/60 (Dec. 23, 2009).

⁶¹⁷ Committee on Trade in Financial Services, *supra* note 615, ¶ 122.

⁶¹⁸ *Id.* ¶¶ 124, 133 (“Phase 2 of the proposal included the suggestion that the Secretariat eventually determine whether measures taken by Members were trade distorting.... The first phase was further divided into three different steps ... including the organization of a sort of seminar to discuss the measures taken to face the financial crisis, a Note by the Secretariat explaining the provisions of the GATS that were of particular relevance to financial services, and a literature review by the Secretariat describing the analyses carried out by other organizations on different aspects of the response to the crisis.”)

⁶¹⁹ *Id.* ¶¶ 123-124, 134-135, 139, 142.

⁶²⁰ *Id.* ¶¶ 155-173.

⁶²¹ Council for Trade in Services & Committee on Trade in Financial Services, *supra* note 113.

⁶²² Committee on Trade in Financial Services, *Note by the Secretariat: Report of the Meeting Held on 4 February 2010*, ¶ 45, S/FIN/M/62 (Mar. 16, 2010); Committee on Trade in Financial Services, *supra* note 615, ¶¶ 135, 146, 151.

⁶²³ Committee on Trade in Financial Services, *supra* note 615, ¶¶ 44-45, 57, 61.

補助金として競争阻害の側面があることを指摘した点を評価している⁶²⁴。同報告書によれば、特に国際協調を欠く金融機関救済策の導入と出口戦略は、救済や規制の有無・程度の差異によって加盟国金融機関の間で競争条件の公平性（“level playing-field”）を損ない、金融上・規制上の裁定取引（arbitrage）を活発にする可能性が危惧される。しかしながら他方で、関連 GATS 条項の説明（上記第 1 段階の(a)に相当）については、先に述べたように信用秩序維持例外については若干詳しい説明を示したものの⁶²⁵、それ以外は GATS 本則、金融サービス附属書および金融サービス約束了解に関する教科書的な概説に終始し⁶²⁶、例えば 2.2 に論じた公的資金注入に最も実質的な関連の深い GATS 第 17 条はほぼ全く取り上げていない。全体としては、3 カ国提案の提案国の関心に一定程度対応しつつ、事務局が協定解釈や個別の金融機関救済策の貿易歪曲性に関する分析・評価を行うことへの欧米有力加盟国による懸念を念頭に、巧みにこれを回避している。

3 カ国提案の催事（上記第 1 段階の(b)に相当）については、2 月会合において議論された後、金融危機に関する同委員会の専門会合（dedicated session）として開催することで合意された⁶²⁷。6 月末に開催された会合では、BIS、IMF、OECD、金融安定化会議（FSB）から専門家を招聘し、報告ならびに議論が行われた⁶²⁸。

8.3.3 TPRB

2010 年 1 月会合における 2009 年度事務局年次報告に関する議論の中で、アルゼンチンが報告書における事務局による分析の深化を提案した。具体的には、出発点として、まず鉄鋼、自動車、金融を取り上げ、補助金総額、助成の分類、ローカルコンテンツまたは現地生産要件の有無等について検討することが提案されている⁶²⁹。これは一般理事会、金融サービス貿易委員会における同国の一連の提案と軌を一にするものであるが、同様に他機関での所管である、あるいは事務局ではなく加盟国主導で実施すべき等の慎重な意見が多く、最終的には同提案の取り扱いは議論継続となった⁶³⁰。なお、TPRB は、景気刺激策や公的資金投入による救済の貿易に対する影響について、2011 年早春に特別会合の開催を予定しており、加盟国から同会合への期待感が示されている⁶³¹。

⁶²⁴ Committee on Trade in Financial Services, *Note by the Secretariat: Report of the Meeting Held on 26 April 2010*, ¶¶ 28-30, S/FIN/M/63 (June 25, 2010).

⁶²⁵ 前掲注 (113) 参照。この点については 3 カ国提案に参加したエクアドル、同提案に批判的なスイスともに事務局の分析を評価している。Council for Trade in Services & Committee on Trade in Financial Services, *supra* note 113, ¶¶ 7-46.

⁶²⁶ *Id.* ¶¶ 26, 47.

⁶²⁷ Committee on Trade in Financial Services, *supra* note 615, ¶ 9; Committee on Trade in Financial Services, *supra* note 622, ¶¶ 163-174.

⁶²⁸ 概要は以下を参照。Committee on Trade in Financial Services, *Note by the Secretariat: Report of the Meeting Held on 29 June 2010*, S/FIN/M/64 (Sept. 27, 2010).

⁶²⁹ Trade Policy Review Body, *Record of the Meeting: Overview of Developments in the International Trading Environment (22 January 2010)*, ¶¶ 32, 51-61, WT/TPR/OV/M/7 (Mar. 3, 2010).

⁶³⁰ *Id.* ¶¶ 33-34, 47.

⁶³¹ Trade Policy Review Body, *Record of the Meeting: Overview of Developments in the International Trading*

他方、TPRB は日常的に個別加盟国の貿易政策を審査することから、特に事務局が取りまとめる通常の貿易政策検討制度（Trade Policy Review Mechanism — TPRM）報告書において個別の刺激策を議論することは妨げられない。例えば、2010年9月末の米国のTPRM事務局報告書は、バイアメリカン条項、ARRA、ならびに一連の自動車産業援助等、これまで本稿で紹介した金融危機対策を取り上げている⁶³²。また、2010年5月の中国の事務局報告書を見ると、やはり2008年11月の大規模な刺激策について触れており、民間企業よりも国有企業が優先的に受益していることを指摘している⁶³³。

8.3.4 SCM 委員会

今回の危機においては実体経済に対する多額の国家援助が認められたにもかかわらず、SCM 委員会においては監視活動に関する目立った議論は認められなかった。

2009年2月のTPRB非公式会合における議論を受けて、一般理事会議長から各委員会の議長に通報の「適時性と完全性（the timeliness and completeness）」の改善を依頼する書簡が発せられた⁶³⁴。SCM 委員会もこれに応じて同年3月の非公式会合で本件について議論し、4月には事務局によって通報義務の解説と現状に関する説明資料（Background Note）が取りまとめられた⁶³⁵。

SCM 協定については、従来から同第25条に基づく通常の補助金通報の不徹底が深刻であり、これまでの改善策も奏功しなかったことが指摘されている。よって、今回のプロセスは特に金融危機下の国家援助に着目したものではなく、かかる事態を奇貨として、むしろ懸案の一般的な通報義務の履行改善を試みる議論が中心となった⁶³⁶。このため、同委員会は例えば通報の督促や相殺関税通報の新たな標準書式の採択など比較的技術的な議論に終始し⁶³⁷、国家援助の影響分析や法的・経済的評価に踏み込む議論は皆無であった⁶³⁸。

Environment, ¶¶ 17, 95, 107, 121, 138, 145, WT/TPR/OV/M/8 (Feb. 11, 2011).

⁶³² Trade Policy Review Body, *Report by the Secretariat: Trade Policy Review—United States, Revision*, 59-67, WT/TPR/S/235/Rev.1 (Oct. 29, 2010).

⁶³³ Trade Policy Review Body, *Report by the Secretariat: Trade Policy Review—China, Revision*, 52-54, WT/TPR/S/230/Rev.1 (July 5, 2010).

⁶³⁴ 2009 Annual Report to TPRB, *supra* note 10, ¶ 144; Committee on Trade and Development, *Note on the Meeting of 13 March 2009*, ¶103, WT/COMTD/M/73 (May 4, 2009).

⁶³⁵ 最新のものは2011年4月公表の改訂第2版である。Committee on Subsidies and Countervailing Measures, *Background Note by the Secretariat: Notification Requirements under the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, G/SCM/W/546/Rev.2 (Apr. 24, 2011).

⁶³⁶ SCM 協定における通報問題の歴史と一連の議論の概要につき、以下を参照。Jun Kazeki, *The “Middle Pillar”: Transparency and Surveillance of Subsidies in the SCM Committee – Reflections after the Global Economic Crisis*, 5 GLOBAL TRADE & CUSTOMS J. 191 (2010).

⁶³⁷ Committee on Subsidies and Countervailing Measures, *Minutes of the Regular Meeting Held on 27 April 2010*, ¶¶ 59-62, G/SCM/M/73 (Sept. 20, 2010).

⁶³⁸ SCM 委員会では、唯一インドが2009年5月会合において金融危機下の国家援助についての通報が不完全であることに言及した。これに対して EU は、補助金の増加が不可避であるところ、他の加盟国の補助金に関する情報提供ならびに通報不備に関する質問について規定する SCM 協定 25.8 条が今後重要になると応じている。Committee on Subsidies and Countervailing Measures, *Minutes of the Regular Meeting Held on 7 May 2009*, ¶¶ 110-111, G/SCM/M/69 (Sept. 22, 2009).

8.4 小括 ー国際社会は出口戦略を模索しているかー

危機的状況も一息ついた 2009 年晩秋刊行の TPRB 年次報告書は、制限的措置の積み上がりで長期化を懸念し、早急な出口戦略の模索・実施を勧奨した⁶³⁹。出口戦略のあり方は様々であり、野心の高いレベルで言えば、例えばハフバウアーが提案するように、自動車など特に国家援助の投入が集中的であった分野につき紛争解決手続利用の「休戦」を合意し、かつての繊維のように一度導入された保護主義的措置を国際協調によって撤廃するような分野別合意を行うモデルが考えられる⁶⁴⁰。また、野心を下げてより現実的なレベルで言えば、アルゼンチンほか新興経済国の提案による景気刺激策の詳細な実態把握と通商への影響評価も、出口戦略の妥当な出発点と言える。

しかしながらここまでの議論から明らかなように、主要先進国の中には WTO の所管理事会・委員会において事務局主導で国家援助に関する詳細な分析を行うことに慎重な意見が多く、合意・実施できているのは結局情報収集や研究レベルに留まっている。したがって、紛争解決手続の利用と TPRB による各加盟国の定期審査のような個別的な対応は別として、国家援助の実体的影響および協定整合性に関する第三者評価、ましてや包括的なコントロールに関する合意は、当面困難であると言わざるをえない。

果たして、2010 年 TPRB 年次報告書は、貿易の水準は危機前に戻したものの、雇用水準は戻らず、保護主義的措置の新規導入が 2010 年秋の段階でいまだに認められることを危惧している⁶⁴¹。最新の第 5 回 G20 監視報告書は、特に輸出制限の増加に強い懸念を示しつつ、再び保護主義的措置の導入が増加傾向にあることに警鐘を鳴らす⁶⁴²。国家援助について言えば、2010 年秋に発表された第 4 回 G20 監視報告書によれば、危機直後よりは減少傾向にあるものの、国家援助は前期から減少していない。特に EU の支援策の延長措置が数多く報告されており、輸出信用保証・輸出保険、中小企業支援、農業を中心とした特定産業支援が中心となっている⁶⁴³。最新の第 5 回 G20 報告書附属書 2 にも、一部新規を含めて、いまだに数多くの支援プログラムが掲載されている状況に変化はない⁶⁴⁴。

もっとも、こうした WTO における出口戦略の不透明は、WTO 内の意思決定の困難に留まらず、背景となるハイレベルの政治合意にも起因する。既に 2009 年の G20 ピッツバーグでは危機後の国際協調の機運に陰りが見えることが懸念され、2010 年の G20 等首脳会合

⁶³⁹ 2009 Annual Report to TPRB, *supra* note 10, at A4-A5.

⁶⁴⁰ Interview by Steve Weisman with Gary Clyde Hufbauer, Senior Fellow at the Peterson Institute for International Economics, *Will the US Auto Rescue Disrupt Global Trade?* 3 (June 9, 2009), <http://www.iie.com/publications/papers/pp20090609hufbauerauto.pdf>.

⁶⁴¹ 2010 Annual Report to TPRB, *supra* note 12, ¶¶ 5-7. See also Gary Hufbauer et al., *G-20 Protection in the Wake of the Great Recession*, 6-12 (2010), <http://piie.com/publications/papers/hufbauer20100622.pdf>.

⁶⁴² 5th G20 Report, *supra* note 13, ¶¶ 4-12.

⁶⁴³ 4th G20 Report, *supra* note 11, ¶¶ 43-44.

⁶⁴⁴ 5th G20 Report, *supra* note 13, Annex 2.

の議論は、1.1 に述べた 2008 年～2009 年にかけての自由貿易推進・反保護主義のコンセンサスの揺らぎを印象づけることが指摘されている⁶⁴⁵。まず、2010 年 6 月末のカナダでのムスコカ G8 サミット、トロント G20 サミットでは、引き続きドーハラウンドの早期妥結と対保護主義の決意表明を謳っている。しかしながら、ピッツバーグ G20 サミットでは明確にされていた 2010 年のラウンド妥結目標は、「できるだけ早期」と後退し、また保護主義的措置の撤廃が進まない現状を踏まえ、ロンドン G20 サミットでは 2010 年末とされていた保護主義排除の誓約も期限を 2013 年までに延長している⁶⁴⁶。11 月のソウル G20 サミット、APEC 横浜会合における首脳合意も、基本的に同様である⁶⁴⁷。2011 年 5 月のドーヴィル G8 サミット合意では、同時期に開催されていた WTO 貿易交渉委員会 (TNC) で一括合意の実質的断念が議論・合意されている現状を受け⁶⁴⁸、進捗しないラウンドに対する「深刻な懸念」が明確にされるのみで、遂に妥結目標の時期に言及されることはなかった。また、保護主義の排除についても言及はない⁶⁴⁹。

また、本稿の主題である危機対応の出口戦略については、通商政策ばかりではなく、財政の路線対立にも関連しうる。2009 年のピッツバーグ G20 サミットを前に、ストロスカール IMF 専務理事 (当時) は、先進国経済の回復基調を踏まえ、刺激策の廃止は慎重にこれを実施し、公共部門に変わって民間・家計が成長を下支えできる態勢になるまで待つべきであることを述べたが、既にこの時点で独・仏は財政緊縮の姿勢を鮮明にしている⁶⁵⁰。翌年 6 月のトロント G20 サミットに先立ち、オバマ大統領は各国首脳に景気回復の維持を最優先とし、財政再建の時期・スピードは世界経済の回復状況に依存する旨の書簡を送付した⁶⁵¹。すなわち、米国の基本的スタンスは、浮揚しかけた景気の腰折れを警戒して刺激策の続行を支持するものであり、新興国の一部がこれを支持する。これに対して、独・仏が

⁶⁴⁵ 「G8・G20 サミット：開幕 景気優先にかすむ課題ードーハ・ラウンド／地球温暖化」毎日新聞 2010 年 6 月 26 日朝刊 6 面。G20 ロンドンサミット後の国際協調の機運の衰退は、既にその半年後のピッツバーグサミットにおいて顕在化しつつあることが懸念されていた。Philip Stephens, *The Global Consensus Is Starting to Crack*, FIN. TIMES (Asia Ed.), Sept. 4, 2009, Section: Comment, at 9.

⁶⁴⁶ 「G20 トロント・サミット宣言 (仮訳)」パラ 35～39 (外務省、2010 年 6 月 26 日～27 日) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/toronto2010/sengen_ky.html、「G8 ムスコカ・サミット首脳宣言：回復と新たな始まり (仮訳)」パラ 26 (外務省、2010 年 6 月 25～26 日) http://www.mofa.go.jp/MOFA/J/gaiko/summit/canada10/pdfs/sengen_ky.pdf。

⁶⁴⁷ 『横浜ビジョンへボゴール、そしてボゴールを超えて』首脳宣言 (仮訳) 3 頁 (外務省、2010 年 11 月 13 日～14 日) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/2010/docs/aelmdeclaration2010_j.pdf、「ソウル・サミット文書」前掲注 (532) パラ 42～43。特にラウンドについては、双方の合意は 2011 年を「極めて重要な機会の窓」(a critical window of opportunity)と表現し、合意期限と位置づけることを避けた。とりわけソウル合意では「狭いものであることに留意 (albeit narrow)」すると留保を付し、合意の困難を認識する文言となっている。

⁶⁴⁸ *Members Support Lamy's Proposed Three-Speed Search for Doha Outcome in December*, WTO (May 31, 2011), http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/tnc_infstat_31may11_e.htm。

⁶⁴⁹ 「G8 ドーヴィル・サミット首脳宣言ー自由及び民主主義のための新たなコミットメント (仮訳)」パラ 25 (外務省、2011 年 5 月 26 日～27 日)。

⁶⁵⁰ Alan Beattie, *Timing Is the Soul of Economic Policy: The Withdrawal of Stimulus Must Be Handled Carefully*, FIN. TIMES, Sept. 5, 2009, Leader, at 10.

⁶⁵¹ 「大統領、人民元改革促す、G20 に書簡」日本経済新聞 2010 年 6 月 19 日朝刊 7 面。

主導する欧州は、ギリシャ危機を念頭に従来の財政再建優先を主張し、持続性のない短期的刺激策によらない長期的な安定を指向する⁶⁵²。ドーヴィル G8 サミットでは、先進国の深刻な財政悪化と新興国の通貨高にもかかわらず、欧州の日本の震災復興、原子力、中東民主化の影で世界経済問題には踏み込んだ合意はなかった⁶⁵³。

WTO における出口戦略に関する議論の各国のスタンスは、現時点では必ずしも財政規律に関するそれと合致していないが、米国型の刺激策継続路線を選択する場合、先に検討したように国家援助の出口戦略について議論することに消極的になることはこれと符合する。他方、財政緊縮路線を取る国については、積極財政を選択した国の国家援助によって自国産業の競争力が減殺される場合、WTO による出口戦略は有効な対抗策となりうる。

9 結びに代えて

9.1 WTO 補助金規律と政策裁量

以上の検討を踏まえ、最初の設問に戻り、WTO 協定は危機対応に適切な政策裁量を加盟国に与えているのかにつき若干の考察を行い、本稿の結論に代えたい。

Zaring [2010]は、金融危機に際して、政策介入の調整を行う機能と紛争解決手続を通じて協定不整合な政府介入を排除する機能を WTO に見出し、どちらも今回の事態において機能していないことから、WTO の危機対応能力の限界を指摘する⁶⁵⁴。前者の機能については、そもそも IMF や G8・G20 サミットのようにマクロ経済調整を所管するフォーラムではない WTO の所掌範囲は限られている。また、協定整合的な貿易金融のあり方と貿易金融拡大を目指す関係機関の試みについては 6.1 に述べたが、これも直接的に貿易金融を所管するわけではない WTO の役割は限られている。とはいえ、黄色の補助金に対する相殺の制限を通じて国家援助に自由度を与え、他方で交付に一定の制限を加えつつ出口戦略に合意することは可能であり、また、このような方法は規範的にも SCM 協定の実質を損なうものではないことは、8.2 に論じたとおりである。しかるに、8.3 に論じたようにかかる合意形成に至らない点では、Zaring [2010]の批判は正鵠を射ている。

他方、後者の機能については、WTO が機関として自発的に行えることは一連の TPRB

⁶⁵² ムスコカおよびトロントにおける財政規律をめぐる対立について、以下を参照。「G20、仮面夫婦が3組、米中・米独・独仏など、財政などですき間風」『日経ヴェリタス』2010年6月27日号7頁、「G8サミット 両立で合意 優先順位に違い、財政再建、欧 景気回復、米 『第三の道』、日 対米関係を意識」東京新聞 2010年6月27日朝刊2面、「市場に怯える各国政府、成長は後回し（大緊縮時代 上）――斉に走る財政再建、副作用の懸念も」日本経済新聞電子版ニュース 2010年6月23日、「景気刺激か財政再建か G20 で対決―米、回復まだ途上、欧、「ギリシャ」再発懸念」朝日新聞 2010年6月23日朝刊3面。Alan Beattie, *G20 Unity Frays as States Go Own Way*, FIN. TIMES, June 23, 2010, World News, at 29.

⁶⁵³ 「各首脳、自国向け得点意識―具体策踏み込まず（G8 ドービルサミット）」日本経済新聞 2011年5月28日朝刊5面。

⁶⁵⁴ David Zaring, *International Institutional Performance in Crisis*, 10 CHI. J. INT'L L. 475, 486-90 (2010).

報告書やTPRMによる定期的な監視行動に留まり、個別案件の付託ないしは相殺関税による自力救済についてはもっぱら個別加盟国のイニシアチブに依存する。冒頭に述べたように、WTOの補助金規律は世界大の厚生を目標としていないので、自国産業ないしは輸出利益に対して影響がないかぎり、対世的な利益のために任意の加盟国が補助金を相殺することは予定されておらず、このことをもってWTOの無力を誇るZaring [2010]の批判は失当である。これは単にSCM協定が相殺可能補助金の交付と相殺の間に設定した均衡の結果であり、危機対応における政策裁量の柔軟性という観点からすれば、むしろ現状は望ましいとも言える。

しかし、Zaring [2010]の議論はあくまでも静態的に現状を述べているに過ぎず、このある意味幸福な均衡が継続すると仮定することは早計である。紛争化および相殺関税発動では一定期間の経済状況の推移を観察して損害が発生していることを立証する必要がある、このため補助金の交付が短期間には事件化しないことは、7に論じたとおりである。したがって、この期間後に紛争あるいは相殺関税発動が多発し、現状が一変するか否かは、現時点では全く不可知である。仮にこの未曾有の「補助金合戦」の終局が紛争と相殺関税の多発によるハードランディングである場合、8.1に検討した「休戦」の議論から明らかなように、現行SCM協定、ひいてはWTOレジーム全体の正統性を揺るがしかねない。

このような懸念は、結局のところ現行のWTO補助金規律が課する政策裁量に対する制約の妥当性の問題に収斂される。本稿の議論を通じて、金融危機下において典型的な介入措置である金融機関・事業会社救済策および消費振興策の相当部分について、WTO協定の規律が及ぶことが明らかになった。多くの国内補助金については補助金の害の発生・立証に依存しているとはいえ、これらの相殺可能性のリスクは補助金交付の制約要因として無視できない。更にGATT・GATSの内国民待遇規律に抵触する措置は補助金支出そのものが禁止され、例外規定による正当化も限定的であることも既に論じた。しかるに、これらの措置は、いずれも加盟国の経済インフラ、雇用確保、新成長産業の育成などに関連し、正当な政策目的追求の手段としての側面を有し、しかも政治的重要性の高い介入措置が中心である。適切な協定解釈・適用にもかかわらず、これらの措置に幅広く協定違反ないしは相殺可能性を認められるとすれば、WTO補助金規律による過度な政策裁量の制約に対する批判に結実することは必至であろう。

SCM協定の規律が過剰である点については、今回の金融危機以前より多様な視点から問題提起されている。例えば、第一に、国際経済学の理論的分析は、一定の補助金規律が関税譲許の保護に不可欠とする一方、過度に厳格であればかえって関税交渉における積極的な自由化約束を妨げることを危惧する。こうした所論は、原則として譲許の保護はGATT1947時代から認められてきた無違反の無効化・侵害（GATT第23条第1項）による救済で事足り、特に加盟国にとって補助金の政策手段としての重要性が高い場合、むしろ

現行 SCM 協定の規律（特に国内補助金に対するもの）は過剰となることを指摘する⁶⁵⁵。

第二に、市場の失敗に関する議論が挙げられる。WTO 自身による研究成果も、貿易歪曲性のかたわら、補助金が達成する社会的・経済的政策目的の促進に一定程度有効であることを認めている。例えば環境および研究開発補助金は正ないし負の外部性により正当化される。また、複合的な国家介入手段によって形成される産業政策（industrial policy）の文脈でも、情報の非対称性や経験による学習効果（learning by doing）などの市場の失敗を是正する一定の役割が補助金にあることを認める⁶⁵⁶。特に WTO 協定を一定の競争法として捉える視点からは、補助金による不完全競争の是正を認めることは本来 SCM 協定の競争法的性格に合致する⁶⁵⁷。

とりわけ産業政策の役割については、近年その認識の変化が指摘される。Rodrik [2004] は、発展途上国（特にラテンアメリカ）の経済開放路線の失敗を受けて、官民協調の中から技術革新と起業を促進する新しい意味での産業政策の復権（「21 世紀の産業政策」）を訴える。同稿によれば、途上国の経済発展段階において産業の多様化と新たな比較優位の創出が求められるが、情報のスピルオーバーならびに協調的投資行動の不在という 2 種類の市場の失敗によってこれが妨げられる⁶⁵⁸。この是正に政府介入を要することが主張されるが、このときいずれのタイプの市場の失敗についても補助金が有効である⁶⁵⁹。

OECD によれば、Rodrik [2004] の経済発展を念頭に置いた新たな産業政策のパラダイムは、金融危機後の先進国における中長期的な成長確保のための産業再編の文脈にも妥当性があるものと捉え、類似の政策枠組みの実践例として、イギリスにおける「産業積極主義（Industrial Activism）」を紹介している。また、新しい産業政策が伝統的な官のトップダウンによる特定セクターに対する集中的支援（いわゆる「勝者選択（winner-picking）」に墮落することを戒める一方で、グリーン・エコノミーへの転換における政府の積極的な役割を一例として紹介している⁶⁶⁰。

⁶⁵⁵ Kyle Bagwell & Robert W. Staiger, *Will International Rules on Subsidies Disrupt the World Trading System?*, 96 AM. ECON. REV. 877, 890-93 (2006); Michael Ruta et al., *The Value of Domestic Subsidy Rules in Trade Agreements*, 15-16 (WTO, Staff Working Paper ERSD-2009-12, 2009), available at http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200912_e.pdf.

⁶⁵⁶ WTO, *supra* note 28, at 65-108.

⁶⁵⁷ Robert Howse, *Do the World Trade Organization Disciplines on Domestic Subsidies Make Sense?: The Case for Legalizing Some Subsidies*, in LAW AND ECONOMICS OF CONTINGENT PROTECTION IN INTERNATIONAL TRADE 85, 94 (Kyle W. Bagwell et al. eds., 2009).

⁶⁵⁸ 同稿は台湾の蘭栽培を例に引いているが、容易に新規参入を生む簡便な技術の導入はスピルオーバーが大きい一方、その結果他社の模倣と追従的参入により先駆的起業家にとって十分な利益が見込めないため、そもそも起業が発生しにくい。このとき新規産業の起業に対する政府の援助・促進によって、この状況を補正する。協調投資は、例えば蘭栽培の場合であれば、単に栽培施設だけでなく同時に流通・輸出インフラの整備が不可欠であり、そのための投資行動の調整に政府介入を要する。Dani Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, 8-14 (John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Faculty Research Working Papers Series RWP04-047, 2004), <http://web.hks.harvard.edu/publications/workingpapers/citation.aspx?PubId=2135>.

⁶⁵⁹ *Id.* at 25-28.

⁶⁶⁰ OECD, *supra* note 249, at 41-44. See also HM GOVERNMENT, NEW INDUSTRY, NEW JOBS (2009), <http://www.bis.gov.uk/files/file51023.pdf>.

しかるに Rodrik [2004]は、新興産業が国際競争力を獲得することを是とするにもかかわらず、輸出実績ベースで補助金を交付することに WTO 輸出補助金規律が障害となることを指摘している⁶⁶¹。同稿は典型的な輸出補助金（要するに禁止補助金）を念頭に置いているが、同稿の提唱する政府介入手段には相殺可能補助金も含み、これらについても新興産業が競争力を得るかぎり現行の SCM 協定は制約要因となろう。

また、市場の失敗にはこうした典型的なミクロ経済上の市場の失敗のみならずマクロ経済上の攪乱が含まれることを先に指摘したが⁶⁶²、今回発生した低成長や高失業などはこれに該当し、金融危機対応の国家援助もこのような市場の失敗の是正としての側面を有している。Cline [2010]によれば、今回の金融危機に伴う世界同時不況は経済成長の落ち込みにおいて 1982 年の世界不況に比肩するものだが、当時と異なって既に長期金利が相当に低下しており、「流動性の罠 (liquidity trap)」に陥っている点で異なる。このため、現況では、対応策として積極的な財政出動が有効である⁶⁶³。しかし現行 SCM 協定はマクロ政策上の要因を勘案する規範構造を備えていない。

最後に、WTO が自認するように、相殺不可能補助金が失効した現在、SCM 協定ではこうした政策目的と補助金の衡量を行うことができない⁶⁶⁴。Howse [2010]は補助金の政策目的と貿易上の利益の衡量の必要性も示唆する。同稿は「新たな『埋め込まれた自由主義』

(a renewed “embedded liberalism”)」を提唱し、自由・公正な貿易の実現は、「グローバルな司法共同体 (the global juridical community)」が標榜する目的（例えば人権、労働、環境など）、次いで国内の政治共同体が選択した集会的目的に劣位すると理解する⁶⁶⁵。本稿に検討した措置は環境保護や失業対策の側面を有し、これらは各加盟国が主体的に設定した政策目的である。したがって、いずれの上位の価値基準にも適合するものといえ、その意味においては、これらの措置に対する補助金規律はその政策目的を損なうことのないよう適用されることが求められる。

もっとも、前提として、「新たな『埋め込まれた自由主義』」は WTO 協定に正統性を与える目的で立憲主義 (constitutionalism) に代替的なものとして提示された WTO の性格に関する概念枠組みである⁶⁶⁶。したがって、実定法解釈レベルでの根拠については、大いに議論の余地がある。しかしながら、こと補助金に限っては、こうした自由・公正な貿易の達成とそれ以外の政策目的との衡量の重要性に関する認識は、GATT/WTO 体制とも齟齬はない。東京ラウンド補助金協定に明記されていたように、GATT/WTO 体制は従来から

⁶⁶¹ Rodrik, *supra* note 658, at 34-35.

⁶⁶² 前掲注 (28) および本文対応部分参照。

⁶⁶³ CLINE, *supra* note 6, at 246-48.

⁶⁶⁴ WTO, *supra* note 28, at 200-1.

⁶⁶⁵ Howse, *supra* note 657, at 87-88. 通商システムは「グローバルな司法共同体」が標榜する価値を損なうことのないよう、国内の集会的目的の達成を支援する制度として位置づけられる。

⁶⁶⁶ Robert Howse & Kalypso Nicolaidis, *Enhancing WTO Legitimacy: Constitutionalization or Global Subsidiarity?*, 16 GOVERNANCE 73 (2003).

補助金の社会経済政策目的の達成における重要性を十分に認識している⁶⁶⁷。たしかに東京ラウンド補助金協定と同様の政策目的への言及は現行の SCM 協定本文から欠落したが、同 8.1 条注は相殺不可能補助金の文脈において次のように規定する。

「加盟国が種々の目的のための政府による援助を広く提供していること及びこのような援助がこの条に規定する相殺措置の対象とならない補助金の取扱いの条件を満たすことができないという事実は、それ自体、加盟国が当該援助を提供することを制限するものではないことを認める。」

このように SCM 協定は抽象的には相殺不可能補助金以外についても自由貿易以外の政策目的に関する有用性を意識し、補助金規律と規制主権のバランスを意識している。しかるに個別の実体規範のレベルでは、必ずしも十分にこれを実現する規範構造を備えていない。

相殺可能補助金に対する規律が過剰な政策裁量の制約となる点は、SCM 協定を超えて、更に WTO 協定全体の規範構造の視点からも明らかになる。まず、数量制限や譲許税率を超える課税等の措置は、本稿で論じた GATT 第 20 条のほか、経済開発例外（同第 18 条）、セーフガード（同第 19 条）等において、それらの措置が達成せんとする他の社会経済政策目的との衡量を許されている。しかしながら、相殺可能補助金は同様の例外化ないしは利益衡量の機会を与えられない。このような規律の非対称は、前者が明白な協定違反であるのに対し、後者が禁止されていないばかりか他の政策目的への有用性を協定が積極的に認める点に鑑みれば、著しく均衡を失する。米国・エビ輸入制限事件上級委員会は、かつて GATT 第 20 条柱書の解釈を、同条の例外を援用する権利（すなわち、非貿易的な社会経済政策目的の追求と換言できよう）と他の WTO 加盟国の協定上の権利を相殺しないように、両者の間の均衡線を引く細心の注意を要する作業であると形容した⁶⁶⁸。むろん米国・カナダ製軟材確定相殺関税事件上級委員会が述べるように、現行 SCM 協定も補助金・相殺関税に対する規律と各国がそれらの措置を用いる加盟国の権利のバランスを実現する手段である⁶⁶⁹。しかしながら、補助金の効果は「悪影響」ないしは「実質的な損害」として捉えられ、もっぱら他の加盟国の市場アクセスの利益ないしは輸入国内産業の健全性のみが補助金支出の権利との衡量の対象となっている点で、この均衡線の偏りは否めない。

更に、現行の SCM 協定第 3 部手続では、「悪影響」を認定された相殺可能補助金は、DSB 勧告・裁定の履行のオプションとして、廃止が明記されていることに留意しなければならない（同 7.8 条）。この点は、GATT1947 下における非違反申立による救済、すなわち現行

⁶⁶⁷ 前掲注（51）および本文対応部分参照。

⁶⁶⁸ *US – Shrimp* (AB), *supra* note 443, ¶ 159.

⁶⁶⁹ *United States – Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, ¶ 64, WT/DS257/AB/R (Jan. 19, 2004).

の DSU 第 26 条第 1 項(d)にあるように代償を最終的なものとし、措置の撤廃を必ずしも求められないこととの比較において、相殺可能補助金に対する規律が厳格化されている⁶⁷⁰。DSB の勧告・裁定は規範的に拘束力のあるものと解され⁶⁷¹、禁止されていないにもかかわらず、当該相殺可能補助金は悪影響が除去できなければ撤廃するよりほか選択肢はない。この点は、他の違反措置については履行方法の選択に被申立国の専権（prerogative）が認められている点⁶⁷²と比較して、著しく被申立国の裁量を制約している。しかも、5.3 に触れたように SCM 協定 7.9 条の履行期間は上限 6 ヶ月であり、DSU 第 21 条第 3 項(c)に定める通常の違反措置について認められる履行期間の上限 15 ヶ月より著しく短い。

結局のところ、相殺可能補助金は競合する政策目的の実現手段として認められながらも、ひとたび「悪影響」を認められれば、現行 SCM 協定の下では実のところ GATT1947 下以上に維持が困難であり、実質的に他の協定違反措置以上に厳格な DSB 勧告の履行義務を課せられている。

もっとも、こうした補助金規律強化の一方、ディールとして相殺関税の発動要件の厳格化が図られており、現行 SCM 協定における補助金規律強化の評価に際して、この点を勘案すべきことが指摘される⁶⁷³。補助金支出国にとって相殺関税規律強化の利得は不完備な補助金規律のコストを上回るか否かは不明だが⁶⁷⁴、相殺関税は特定輸出市場における補助金による競争優位を相殺するに過ぎず、特に純輸入国たる第三国市場および自国市場における補助金の効果を減殺するわけではない。また、相殺関税を発動されたところで、これを甘受すれば補助金そのものは撤廃の要はない。従って、少なくともある任意の補助金プログラムの存続可能性という観点では、相殺関税に対する規律強化によって補助金交付の制約が緩和される側面があるにせよ、それでも総合的に相殺可能補助金への規律は非常に厳しいものになっていると解される。

9.2 政策目的の衡量に関するメカニズムおよび新「緑の補助金」の導入

前節の議論は、要するに他の要素の勘案・衡量によって補助金の最適利用・最適規制のバランスをより丁寧に探ることが求められているものと総括できる。しかしながら、外部性や将来期待される関税譲許約束の水準との衡量は、関連要素について完全情報が望めないため、これを勘案して補助金規制の最適水準を決定することは困難である。結局のとし

⁶⁷⁰ Bagwell & Staiger, *supra* note 655, at 887. 同稿は他に、譲許後に導入された補助金だけでなくそれ以前からあった補助金も相殺可能になった点、特定の関税譲許の交渉に関与しなかった国も SCM 協定第 3 部手続を援用できる点で、従来の無違反の無効化・侵害よりも規律は強化されたと論じている。

⁶⁷¹ John H. Jackson, Editorial Comment, *The WTO Dispute Settlement Understanding: Misunderstandings on the Nature of Legal Obligation*, 91 AM. J. INT'L L. 60 (1997).

⁶⁷² Decision by the Arbitrator, *United States – Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000: Arbitration under Article 21.3(c) of DSU*, ¶ 52, WT/DS217/14, WT/DS234/22 (June 13, 2003).

⁶⁷³ Howse, *supra* note 657, at 90.

⁶⁷⁴ *Id.* at 101-2.

ろ、定性的な議論として、競合する政策目的と補助金規律の衡量によって、ある程度市場の失敗への対応や関税譲許の促進の視点からの最適規制導入に代替させることが現実的である⁶⁷⁵。このような衡量については、既に GATT 第 20 条における経験が蓄積されている。

上記のように、SCM 協定、特に損害規定は補助金の政策目的とそれが他加盟国の市場アクセス・国内産業に与える害を衡量するメカニズムを備えていない。しかしその一方で、上記の同 8.1 条注釈は、SCM 協定は相殺可能補助金が有する通商以外の政策目的に鑑みてかかる補助金を制限するものではないことを意味すると解せ、依然として同協定が補助金の政策目的に着目していることを示唆する。同注釈は損害規定の解釈の文脈として、政策目的の勘案を許す縁（よすが）となり得る。

この点に関連して、前述のように米国・ボーイング補助金事件パネルは問題の補助金と「著しい害」の因果関係において政策目的を参照している⁶⁷⁶。むしろ、本件で問題の支援の目的は当該大型民間航空機に対する市場競争力の付与であり、パネルはこうした政策目的を「著しい害」との因果関係を基礎づける要因のひとつとして参照している。しかしこのことは逆を言えば、補助金と害の因果関係において、ある補助金支出の客観的意図およびプログラムの構造が関連製品の競争力の付与を目的としていないことが明らかである場合、因果関係を認めない可能性を残すものである。このような解釈は SCM 協定 8.1 条注釈を文脈とすることで説得力を備える。

また、補助金交付の目的との利益衡量は、相殺を認めるか認めないかの択一的な議論としてではなく、程度の問題としてこれを行うことも可能であろう。ただし、このような衡量は「悪影響」の程度の問題が検討される履行段階に限定される。まず、SCM 協定 7.9 条では、「悪影響」が認定された際の DSB 勧告・裁定の履行のオプションとして、「悪影響を除去」することが挙げられている。この除去の程度について、履行確認パネルは同 8.1 条注を文脈としつつ、目的の妥当性を勘案することが可能であろう。

更に、SCM 協定 7.9 条の対抗措置の算定においてこれを実施することも一案であろう。同条における対抗措置は「悪影響の程度及び性格に応じた」ものである。特にこの「性格 (nature)」とは、米国・綿花補助金事件 SCM 協定 7.10 条対抗措置額仲裁廷は、同協定第 5 条・第 6 条に定める様々な「悪影響」の類型を意味するものと述べ、いかなる対抗措置を取るかを決するにあたり、パネル・上級委員会が存在を認定した特定の「悪影響」を勘案することを求めると説示した。しかし同仲裁廷は、単に両当事国が一致して示す解釈に同意し、この「性格」をそのように「解することができる (may be understood)」と可能

⁶⁷⁵ 例えば環境の問題を例にとると、市場の失敗の視点から環境に対する外部不経済を是正する補助金を WTO 協定の規律外とすることは、前述の「新たな『埋め込まれた自由主義』」に基づく規範的観点から政策目的として環境保護と貿易の価値の重要性を衡量することと、同じ結果を生じる。また、前掲注 (655) および本文対応部分の議論によれば、他の政策目的に関する補助金支出に関する規律が緩和されるとすれば、相対的に補助金の政策手段としての重要性が高い場合にも、関税譲許の約束を容易化することになる。

⁶⁷⁶ 前掲注 (570) ～ (576) および本文対応部分参照。

性を示したに過ぎず⁶⁷⁷、それ以外の解釈を排除したものとは理解できない。この悪影響の「性格」とは「質的要素 (qualitative elements)」を意味する以上、「性格」に補助金の目的を勘案し、対抗措置の水準の調整によって補助金の目的と害を衡量することが可能と解する余地がある⁶⁷⁸。

他方で、このような若干法的明確性を欠く解釈上の試論を越えて、立法的解決の可能性の検討も必要になる。Howse [2010] は、前節に紹介したものも含めて WTO 補助金規律に対する多様な見方を紹介しつつ、いずれの立場においても、現在の補助金規律に加盟国にいつその政策裁量を与えるため、相殺不可能、つまりは「緑の補助金」の再導入が望ましいことを指摘する⁶⁷⁹。新「緑の補助金」のあり方は多様であり、その包括的な検討は本稿の射程を超えるが、例えば相殺可能補助金に対する GATT 第 20 条の援用を認め、上記の利益衡量のメカニズムとする合意の策定も一案であろう。しかしながら、本稿の議論から明白のように、同条の定める例外の範囲を超えて、補助金による通商以外の国内経済の安定化と貿易自由化の衡量も必要になる。その意味では、一定の分野の補助金を相殺不可能とする SCM 協定第 8 条型の合意も必要かもしれない。このとき、8.2 に述べた分野別平和条項の議論はいつそう詳細かつ真摯な導入可能性の検討の必要性が生じる。

他方、GATT・GATS における補助金規律は、そもそも補助金支出自体を規制していない。GATT については、消費刺激策として購入補助金を支出する場合でも内外無差別を確保すればよく、また、GATS におけるサービス供給者に対する財政的支援も同様に内外無差別ベースで支給されているかぎり支障はない。また、仮に差別が生じた場合でも、非通商的社会経済政策目的と協定違反措置の衡量を行うメカニズムを内蔵している。今回の金融危機に関する措置を十分にカバーできるか否かの問題は別として、GATT では第 20 条の一般的例外、GATS ではこと金融に限れば信用秩序維持例外がこれに該当することは、既に 2.2 および 5.2.2 においてそれぞれ論じた。更に GATS には同第 14 条も設けられている。これらの例外規定における十分な政策裁量の確保は、その解釈いかんによることは、既に本論で論じたとおりである。

古城 [2009] は、中国など新興国の台頭と米国のリーダーシップの相対化、経済グローバル化による国内経済・国際経済の不可分、そして冷戦構造の終焉による自由主義陣営の協力基盤の弱体化を指摘し、近年「埋め込まれた自由主義」は動揺していると論じる。従来

⁶⁷⁷ *US – Upland Cotton* (SCM 7.10 Arbitration), *supra* note 478, ¶¶ 4.40-4.48.

⁶⁷⁸ 禁止補助金に関するものであるが、本来定量化に馴染まない事情を勘案して対抗措置額を調整した例として、カナダ・民間航空機補助金事件 (II) SCM 協定 4.11 条対抗措置額仲裁裁定を参照。本件ではカナダの DSB 勧告不履行の表明を受けて、仲裁人は懲罰的に対抗措置額を 20% 加算している。SCM 協定 4.11 条は「適当 (appropriate)」な対抗措置を取ることを認めるが、仲裁人は条約法条約および DSU に規定される協定遵守義務に触れ、対抗措置の目的が履行確保にあること、この目的を反映して対抗措置の「適当」な水準が決まることを説示している。Decision by the Arbitrator, *Canada – Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft: Recourse to Arbitration by Canada under Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement*, ¶¶ 3.102-3.107, 3.121, WT/DS222/ARB (Feb. 17, 2003).

⁶⁷⁹ Howse, *supra* note 657, at 86-87, 101.

WTOなどの国際経済体制の維持は、それに伴うコストを政府介入によって緩和することで国内経済の安定と両立できたが、経済のグローバル化はこうした政府による市場のコントロール能力を著しく低下させた。この結果、国際経済体制の維持は国内経済の安定の犠牲なくして実現しえないようになったが、それでは到底政策協調は達成できない。今回の金融危機に伴う国際協調の困難は、この「埋め込まれた自由主義」による国際協調管理の動揺に伴う課題の顕在化とされる⁶⁸⁰。

このような事態を前提とすれば、各国は国内経済安定化のためのいっそうの政策裁量を要求することになる。とすれば、本稿冒頭に「埋め込まれた自由主義」の表象として言及した東京ラウンド補助金協定第11条、ひいては現行SCMの相殺可能補助金規律に顕在化する補助金支出の自由と規制のバランスは、いっそう加盟国の補助金支出の裁量を干渉しない方向に修正を迫られる可能性がある。その均衡線をどこに定めるかについては、今回の金融危機に伴う国家援助に関する紛争が顕在化すれば、WTO加盟国にとって許容可能な規制の限界は自ずと明らかになるであろう。しかし他方で、上記に指摘した国際協調の限界は、新たな補助金秩序のあり方についての合意もまた困難なものとする。これらの評価は爾後の推移を踏まえて他日を期したい。

(了)

⁶⁸⁰ 古城佳子「ブレトン・ウッズ体制の形成と変容―世界金融危機と『埋め込まれた自由主義』の行方」『国際問題』584号31頁以下37-38頁（2009）。