

<翻 訳>

WTO と「非市場経済移行国家」
—— 中国における補助金・相殺関税をめぐる諸問題 ——

Bai Ba Gen, Subsidy and Countervailing Duty
Problem in the Course of China's Transition to
Market Economy:
Case Study of US CVD Investigation on Coated
Free Sheet Paper from China (2007)

白 巴 根*
鈴 木 敬 夫 訳

目 次

1. 問題と目的
2. 「ジョージタウン鉄鋼会社事件」判決と相殺関税法の「非市場経済国家」への適用可否
 - (1) ジョージタウン鉄鋼事件判決の趣旨
 - (2) 「非市場経済国家」の変遷と「市場経済移行国家」概念の導入
3. 中国国有商業銀行の融資活動と補助金認定
 - (1) 「資金面での貢献」の判断基準
 - (2) 「利益」存否の判断基準
4. 結 び

* 中国・汕頭大学法学院副教授

1. 問題と目的

2006年11月20日、アメリカ商務省(以下商務省と略する)は、中国原産の塗装紙(Coated Free Sheet Paper)を対象に相殺関税調査を開始し、2007年4月19日に肯定的仮決定を、10月18日に肯定的最終決定を、それぞれ公布した¹。これは、中国を含めた「非市場経済国家」に対する米国相殺関税法の初めての適用事例(補助金存在の認定と相殺関税の賦課)であり、また、商務省が「非市場経済国家」に相殺関税法を適用しないという過去の立場を「逆転させた」ことを意味する最新の事例でもある。

今回の事例においては、過去に商務省が「非市場経済国家」に相殺関税法を適用しなかった原因および現在適用する根拠など、いずれも補助金認定についての肝心のポイント(「資金面での貢献」の確定と、「資金面での貢献」がこれを受けた企業に「利益」を与えたか否かを決定する判断基準(ベンチマーク)の選択)とかかかわっているため、今後、改革開放を進める中国にとっては、新しい問題と言えよう。また、中国のような「非市場経済国家」における補助金認定問題は、市場経済国家における補助金認定問題とは異なり、特殊かつ複雑な論点が含まれており、今後の補助金・相殺関税の研究にとっても注目すべき課題であろう。本報告の目的は、「米国の対中国産塗装紙相殺関税事例」を取り上げ、特に補助金認定問題を中心に、いくつかの重要な論点を整理分析し、中国を含む、いわゆる「非市場経済国家」(「市場経済移行国家」と称したほうが混乱を招かずに済むが)が直面している問題を明らかにし、さらに、このような問題めぐって発生する貿易紛争の解決のために有用な視点を提供することにある。

¹ 参考文献の1から4参照。当決定においては、被調査企業となる中国の国有企業金東製紙有限公司(江蘇省)と農鳴製紙有限公司(山東省)に対して、それぞれ7.4%、44.25%の補助金率を認定し、相殺関税を賦課することになっている。

2. 「ジョージタウン鉄鋼会社事件」判決と相殺関税法の「非市場経済国家」への適用可否

(1) ジョージタウン鉄鋼事件判決の趣旨

過去長期間にわたって、アメリカ商務省は、「非市場経済国家」に対してアメリカの相殺関税法を適用することが困難であり、もし適用するとしても補助金の認定は不可能で、適用する意味がないと主張し、「非市場経済国家」からの輸入産品に対して相殺関税を賦課することはなかった。こうした商務省の立場を司法的に支持したのは、1986年の「ジョージタウン鉄鋼会社事件」判決である²。当判決以降、商務省は今回の対中塗装紙相殺関税調査を開始するまで、中国を含めた非市場国家への相殺関税法の不適用政策を変更しなかった³。

今回の調査事例において、中国は、アメリカ商務省が中国を「非市場経済国家」と位置づけている限り、相殺関税法を中国産品に適用する権限を有しない、と主張し⁴、商務省の相殺関税措置の違法性を主張するた

² 1980年代に、米国の国内産業は、ソ連、チェコスロバキア、ポーランドなどの「非市場経済国家」（社会主義国家）からの輸入産品に対しても相殺関税調査を実施し、相殺関税の賦課を商務省に申し込んだ。ところで、商務省は相殺関税法の不適用政策を採ったため、米国内企業は商務省の政策を司法機関に訴えた。当時、事件は連邦巡回区上訴裁判所（CAFC）の審査まで進み、最終的にCAFCにより、商務省の立場を支持する判決が出され、問題は決着した。これが有名な「ジョージタウン鉄鋼会社事件」である。当時国内裁判所に提訴された商務省の措置、参照、Carbon Steel Wire Rod from Poland; Final Negative Countervailing Duty Determination, 49 FR 19374 (May 7, 1984); and Carbon Steel Wire Rod from Czechoslovakia; Final Negative Countervailing Duty Determination, 49 FR 19370 (May 7, 1984)。これらの措置を審理したCAFC判決は、参照、Georgetown Steel Corp. v. United States, 801 F.2d 1308 (Fed. Cir. 1986)。

³ 例えば、1992年に、米国内産業は、中国産品を対象に相殺関税賦課を再び要請したが、商務省はそれを拒否した。参照、Final Negative Countervailing Duty Determination: Oscillating and Ceiling Fans from the People's Republic of China, 57 FR 24018 (June 5, 1992)。

⁴ 対中塗装紙相殺関税調査の開始と同時に、米国商務省は、アンチダンピング調査手続において中国は依然「非市場経済国家」として扱われるべきだと改めて認定

めに、「ジョージタウン鉄鋼会社事件」判決を主な根拠に援用した。中国によれば、当判決は、CAFCは、当時の相殺関税法規定は非市場経済国家に適用することを意図していないと明確に判決した、という⁵。したがって、「ジョージタウン鉄鋼会社事件」判決の趣旨を、正しく理解しておくことが必要となる。

1984年、商務省は、はじめて「非市場経済国家」に対して相殺関税法を適用するか否かを決定しなければならない立場に立たされた。当時、相殺関税法の適用性の問題について、明確な法規定が欠如していた状況において、商務省は、相殺関税措置の主管機関としての広範な裁量権を運用し、「非市場経済国家」においては、当時の相殺関税法の規定する「補助金、奨励金」(bounty or grant)のようなものはありえないと判断して、適用を拒否したのである⁶。

このような結論に達した主たる理由について、今回の対中塗装紙相殺関税調査最終決定のメモランダムのなかで、商務省はつぎのように説明している⁷。つまり、当時、これらの国家においては、生産の投入物と製品の価格のいずれも中央計画によって行政的に管理され、さらに企業の利益も当然に管理されていた。このような事実が、商務省が特別な政府措置を「補助金、奨励金」であると判断することを不可能していた。つ

している。例えば、The People's Republic of China (PRC) Status as a Non-Market Economy in the lined paper investigation (May 15, 2006); Antidumping Duty Investigation of Certain Lined Paper Products from the People's Republic of China ("China")-China's status as a non-market economy (August 30, 2006)。

⁵ 中国は判決の次の内容を引用している。“Congress ... has decided that the proper method for protecting the American market against selling by non market economies at unreasonably low prices is through the AD law.” Georgetown Steel, 801 F.2d at 1318. 最終決定メモランダム第16、17頁。

⁶ Carbon Steel Wire Rod from Poland; Final Negative Countervailing Duty Determination, 49 FR 19374 (May 7, 1984); Carbon Steel Wire Rod from Czechoslovakia; Final Negative Countervailing Duty Determination, 49 FR 19370 (May 7, 1984).

⁷ 最終決定メモランダム(参考文献4)第19頁。

まり、商務省は、当時の旧ソ連型中央計画経済の現実を根拠に、補助金認定は不可能という判断をしたのである。

上記商務省の対応方法について、アメリカ国内の産業は反発し、これを国際貿易裁判所に訴え、さらに事件がCAFCにまで上訴された。事件で争われた焦点は、アメリカの相殺関税法は非市場経済国家に適用可能か否かという問題ではなく、かかる問題に対する明確な法規定がない状況下で、商務省の問題処理の方法が適切かどうかという問題であった。これに対して、CAFCは、当問題に関する法律上の明確な規定がない(つまり、国会の意志を明確に確認できる実定法がない)状況の下では、当時の事実と現行法規定を根拠に、商務省が問題解決の裁量権をもっている、また商務省の問題処理の仕方も不合理なものではない、と判決して、商務省の処理を支持した⁸。

商務省の今回の相殺関税賦課の違法性を主張するために、中国は、商務省が一貫して「ジョージタウン鉄鋼会社事件」判決を指導的先例として適用し、さらに、国会も立法活動を通じて、この先例に不動な地位を

⁸ 中国の主張とは反対に、商務省の議論が説得力を有し、CAFCの判決のなかから次の内容を引用した。[T]he agency administering the countervailing duty law has broad discretion in determining the existence of a “bounty” or “grant” under that law. We cannot say that the Administration’s conclusion that the benefits the Soviet Union and the German Democratic Republic provided for the export of potash to the United States were not bounties or grants under section 303 was unreasonable, not in accordance with law or an abuse of discretion. 最近の相殺関税法の中国に対する適用可能性問題を扱った国際貿易裁判所の判決も、商務省の主張(ジョージタウン鉄鋼会社事件判決は商務省に権限があることを確認)をあらためて認めている。Georgetown Steel only affirmed the Department’s discretion not to apply the CVD law. Gov’t of the People’s Republic of China v. United States, 483 F. Supp. 2d 1274, 1282 (CIT 2007). この判決のなかに次のような内容がある。“the Georgetown Steel court only affirmed the Department’s decision not to apply countervailing duty law to the NMEs in question in that particular case and recognized the continuing ‘broad discretion’ of the agency to determine whether to apply countervailing duty law to NMEs.”。

与えた、と主張した。中国の上記主張に反論するために、商務省は、米
国議会が「非市場経済国家」に適用する特別な相殺関税法を制定しなかつ
たことは、商務省が相殺関税法を「非市場経済国家」に適用する権限を
有しないことを意味しない、と主張して、議会が制定した商務省が相殺
関税法の広範な適用権限を有することを明確に意図した法律の規定を援
用した⁹。アメリカ国内法以外に、国際法上の根拠として、商務省は、『中
国の加盟議定書』第15条b項の規定をも引用した¹⁰。

上記のように、「ジョージタウン鉄鋼会社事件」は、相殺関税法は「非
市場経済国家」に適用可能か否かという問題ではなく、当時の経済状況
において、商務省にとって補助金認定が困難であり、相殺関税の賦課を
避けた政策の妥当性を判断したものである。つまり、「非市場経済国家」
に対して相殺関税法は適用不可能という先例を創設したものではない。
中国においては（とくに政府関係者）、「ジョージタウン鉄鋼会社事件」

⁹ 例えば、相殺関税法の次の諸規定。22 U.S.C. § 6943(a)(1), 22 U.S.C. § 6901 (8), 22 U.S.C. § 6941 (5).

¹⁰ 中国のWTO加入の際、補助金認定についても、中国だけに適用する特別なルールが決められた。これは、中国の加入条件を規定する『中華人民共和国の加入に関する議定書』（以下「加入議定書」と略称する）と『中国の加入に関する作業部会報告書』（以下報告書と略称する）に規定された補助金関連の規定である。特に、加入議定書第15条は次のように規定する。

「1994年ガット」、「1994年の関税および貿易に関する一般協定第6条の実施に関する協定」（「ダンピング防止協定」）および「SCM協定」は、中国を原産地としてWTO加盟国へ輸入される製品についての手続に適用される。ただし、以下の条件とも合致することを要する。

(b)「SCM協定」第2部、第3部および第5部に基づく手続において、第14条の(a)から(d)までに記述された補助金に対処する場合には、「SCM協定」の関連規定が適用される。ただし、これらの規定の適用に特別な困難がある場合には、輸入国であるWTO加盟国は、補助金の利益を特定し算定するための方法であって、中国において普遍的である状況および条件が適切な指標として常に利用可能ではないかもしれないという可能性を考慮に入れたものを用いることができる。この方法の適用にあたり、輸入国である加盟国は、可能な限り、中国以外の国において普遍的である状況および条件の使用を検討する前に、中国において普遍的である状況および条件を調整すべきである。

判決の中身が詳しく研究調査されなかったようであり、今日かたくに相殺関税法の適用を批判することは、法律上支持されにくいと言わなければならないであろう。

しかし、論理的に考える限り、商務省のやり方も矛盾していると言えなくもない。上述したとおり、「非市場経済国家」に対して相殺関税法は適用不可能であると主張したのは商務省である。商務省が中国を非市場経済国家として位置づけている以上、中国に対しても相殺関税法の適用を拒否するべきであろう。しかし、なぜ今回の対中塗装紙の相殺関税調査を発動すると同時に、中国を「非市場経済国家」とあらためて位置づけるのか¹¹。この問題も検討されるべきであろう。

(2) 「非市場経済国家」の変遷と「市場経済移行国家」概念の導入

アメリカの国内法においては、非市場経済国家の判断基準は、つぎのようなものである。

1. 通貨の他の外国通貨との交換可能な程度
2. 賃金率の決定メカニズム、労使間自由交渉によって成立する賃金率の程度
3. 外国投資の受け入れの程度
4. 国家所有の程度、つまり生産手段の国家による所有と支配の程度
5. 資源配分と価格設定に対する国家支配の程度、企業の生産高に対する国家の関与程度
6. 行政担当部門が適当と認める他の事項

上記の判断基準に照らして、商務省はつぎのような具体的諸指標をあ

¹¹ Countervailing Duty Investigation of Coated Free Sheet Paper from the People's Republic of China - Whether the Analytical Elements of the Georgetown Steel Opinion are Applicable to China's Present-Day Economy. <http://ia.ita.doc.gov/download/prc-cfsp/CFS%20China.Georgetown%20applicability.pdf>

げて、1980年代のソ連型中央計画経済と今日の中国の非市場経済（商務省に依然として「非市場経済」と称されているが）の本質的な相違を説明している。

賃金と価格：1980年代のソ連型中央計画経済は、政府機関による価格設定、供給と需要による市場メカニズムの完全排除、価格は生産企業と消費企業の計算道具にすぎない状況であった。これに対して、今日の中国では、重要な物資とサービスの価格設定と指導は依然として残されているが、これ以外のほとんどの商品に対する価格統制は排除され、90%の製品の価格は、市場メカニズムによって成立している¹²。

外貨取得の自由：ソ連型計画経済のもとでは、賃金の幅、労働基準、企業の生産性の目標などすべて計画的に決定されていた。当時の中国もこれを模倣して、終身雇用制度（揺り籠からお墓まで）を採用していた。しかし、1990年代初期の労働規制制度の成立によって、中央計画による労働資源の配分は廃止され、現行労働法のもとでは、外資企業を含めた全ての企業に政府の規定した最低賃金より賃金を高く設定することが認められ、労使交渉による賃金設定はある程度実現されている。しかし、企業は一般的に価格と賃金決定の自由を獲得したことは、賃金と価格は完全に市場メカニズムによって決定されていることを意味しない。中国の個人企業と市民は、一般的に企業活動を行う自由を手にしたが、政府が基本的統制を維持し、広範に歪曲された経済環境の中で経営活動をしている。労働力の移動を制限する戸籍制度も労働資源の市場メカニズムによる配分を妨げている¹³。

外貨との交換（対外貿易への支払い）がほとんど不可能であったチェコとソ連の貨幣と異なって、現在の中国の人民幣は、経常収支の会計上自由に外貨と交換できる（資本収支のための交換は制限されているが、自由交換への改革は開始している）だけである。現在の中国では、内外

¹² 参照、最終決定メモランダム第5頁。

¹³ 同上、第6頁。

資企業と個人の外貨所持、売却は自由であり、外資企業が外国送金を自由にできる。しかし、中国の中央銀行に当たる人民銀行は、依然として外国為替レートを管理し、人民元の価格変動の許容幅は小さく制限されている。企業と市民は、貿易活動のために外貨へ自由にアクセスできるにもかかわらず、人民幣の為替レートは、本格的な市場メカニズムによって決定されていない¹⁴。

対外貿易権：1980年代のソ連では、あらゆる輸出輸入は中央計画によって国家に独占され、国家貿易企業は国内生産及び購買と外国市場間の唯一の仲介者であった。1978年の中国では、20社たらずの国家貿易会社がほぼすべての輸出輸入を独占していた。

1998年には、中国政府は20万社を超える企業に貿易権を与えた。しかし、国有資産監督管理委員会 (the State-owned Asset Supervision and Administration Commission、SASAC) は、資本の増加と減少、債券発行と企業の経営構造とかかわる事項 (国有企業の合併、分割および倒産など) の広範な決定権をもっている¹⁵。

私有財産権と個人事業活動：1980年代のソ連では、私企業活動の重要な前提となる個人財産権はきわめて制限されていた。市民は、個人使用のために財産の所有と売買を許容されていたが、企業活動のために財産を使うことは禁止されていた。1987年までに、私企業の設立は許されなかったが、その後も限られた経済領域の範囲で許容された。計画側となる政府が国有経済のすべての側面を統制し、生産計画によってコントロールされたのは製品、コストおよび分配だけでなく、労働、生産要素とエネルギーも含まれていたのである。

1990年代から、中国は私企業の発展を許容しはじめた。今日では、政府が国有企業の指導的役割を維持していない産業領域においては、私企業がそのほとんどを支配している。私有財産権への制限の維持、私企業

¹⁴ 同上。

¹⁵ 同上、第7頁。

の銀行融資取得の困難ならびに法的に困難な経営環境の存在にもかかわらず、中国では個人の企業活動は興隆している。中国政府は、エネルギー、軍事産業、金属、自動車、交通と通信など、基幹産業における国有企業の支配的地位を維持することを政策目標としているが、さまざまなレベルでの非国有産業の市場参入が許容されている。つまり、ある程度の私企業と相当な国家関与の同時存在現象が見られる。現在の中国では、基幹産業以外の多くの産業部門では、民間企業は主導的な地位を占めている。

金融資源の配分：1980年代のソ連型中央計画経済のもとでは、金融信用資源の配分は中央銀行によって行われていた。たとえば、1985年のチェコでは、中央銀行の機能は商業銀等投資銀行を兼ねて、ほとんどの投資と利率を直接管理していた。ソ連の金融システムも完全に国有国营体制を維持し、中央銀行が唯一の商業銀行でもあり、ソ連の財務省は、中央計画の目標に従って金融資源を計画的に配分していた。

現在の中国においては、ソ連型中央計画経済のような直接財政予算支出による資源の配分を停止された。1997年、中国政府は、経営赤字の国有企業を支援するための個別産業部門を対象とした指令的融資計画を廃止した。指令的融資計画に代わって、非指令的融資目標が採用され、金融資源の配分に対してガイド的な役割を果たしている。たいていの事項においては、銀行は法律上の自主権を与えられた、少なくとも理論上は商業的考慮に基づく貸し出しができる。

しかし、金融資源の直接配分に代わって、中央と地方政府の経済と金融の管理手段として、行政手段、五カ年計画と産業政策がある。商業銀行システムのほぼ100%の国家所有は、政府が間接的な手段を利用して融資の配分を指導することを可能にしている。金融資源の誤った配分は、非商業的考慮による融資の繰り返し、巨額の不良債権の累積と政府の銀行に対する支援策などによっても説明される¹⁶。

¹⁶ 同上、第8頁。

上記のように、ジョージタウン鉄鋼会社事件当時(前世紀 80 年代初期)のソ連型中央計画経済と現在の中国経済を比較した場合、後者には顕著な変化が見られる。相殺関税法の適用を不可能にしていた事実¹⁷はソ連型中央計画経済であり、今日の中国では、ソ連型中央計画経済と全く同様な事実は消滅したといえる。したがって、20 年近くの改革開放を経て根本的な変化を遂げた中国経済に、商務省の過去の立場(相殺関税法の不適用)を適用することが合理性を失ったと理解されよう。

変化した諸事実のなかで、特に重要なのは、現在の中国経済においては、中国政府は、重要な製品とサービスに対して相変わらず価格コントロールを維持しているが、しかし、多くの製品とサービスについては、価格管理を廃止している。すなわち、「ジョージタウン鉄鋼会社事件」当時の「非市場経済国家」に対する相殺関税法の適用を不可能にしていた主要な事実(市場経済の命である価格メカニズムの欠如など)は、今日の中国経済においては存在しないということである。換言すれば、今日の中国において価格メカニズムが成立したという事実は、商務省の相殺関税法を中国に適用するための主要な根拠になっている。

しかし、ソ連型中央計画経済からの脱皮を決定する諸事実(上記変化要素)がそのまま、中国のような昔から「非市場経済国家」と位置づけ

¹⁷ 相殺関税法の適用を不可能にしていた事実をまとめると、次のようになる。経済の全ての領域に及ぶ中央政府が実施管理する指令的五カ年計画の存在。国有企業の生産量は完全に中央計画により決定され、工業、交通、通信、銀行、貿易と公共サービス、並びにほぼ 100%の農業は国家所有。全ての生産要素の流通は政府の指示にしたがい、労働と資本を含めて、全ての生産要素の価格は政府によって決定される。党の優先政策により全ての投資と消費を中央政府が完全管理、しかも各種経済指標が企業レベルまで浸透している。当時のソ連型経済の特徴と性格について、CAFC は次のようにまとめている。市場メカニズム或は市場力の明白な欠如、中央政府による価格設定、対外貿易と生産活動における企業の損失の政府財政による補填、政府による投資決定のコントロール、貨幣と信用供給は中央計画により決定される。労働賃金は政府が決定、外貨交換への制限、個人の所有権(物権)は消費品に限定して認められる。一言で言うと、市場力と資源の使用と配分との関係は意図的にかつ完全に隔離された状態であった。

られた経済体制を完全な市場経済国家と認めるための充分条件にはならない、なぜなら、現在の中国では依然下記のような要素が残っており、完全な市場経済国家として認めることを妨げている。

具体的には、中国政府の管理措置による人民元の国際通貨市場との隔離、労働力の自由な移動に対する制限、労使交渉に対する制限、政府の政策目標による直接投資の抑制と制限、国有企業は経済全体の圧倒的な割合を占め、国有大企業が数多く存続し、重要な産業領域における国有企業の主導的な地位が確保されている。中央政府による資源の直接配分と価格設定という伝統的な手法は見られなくなったが、代替物として網のような規制措置、土地使用権分配の政府コントロール、国有金融機関の支配的地位の継続、商業銀行が純粋な商業的存在と言えるような証拠の欠如、莫大な不良債権を抱える国有銀行は政府の保護を受けて、国内外の競争から保護されている、有効な法律と制度の欠如も国家の経済関与を可能にしている、などである。

上記の事情を踏まえて、今日の中国経済を考えた場合、相殺関税法の適用が完全に否定される経済状況が終焉したが、アメリカ、日本のような完全な市場経済国家にみられる相殺関税法を適用できる条件も整備されたとはいえない過度的な状況にある。このようなソ連型中央計画経済から完全な市場経済国家に発展するまでの経済を、あえて「非市場経済国家」といわずに、むしろ「市場経済移行国家」と称して、変化した事情に合わせた概念を活用するべきであろう。今後、中国のような「市場経済移行国家」に相殺関税法を適用する場合、補助金認定に不可欠な重要な法的要件の論証が問題となる。そこで、つぎの二点を取り上げてまとめてみたい。

3. 中国国有商業銀行の融資活動と補助金認定

(1) 「資金面での貢献」の判断基準

よく考えてみれば、「非市場経済国家」に相殺関税法が適用不可能という表現はかなりルーズな言い方である。上記商務省の議論にもあったよ

うに、「非市場経済国家」への相殺関税法の適用を不可能にしていた最大の原因は補助金認定の困難さである。なぜ、「非市場経済国家」であると補助金の認定が困難になるのか、これは法律の問題として補助金の定義と法的要件に関連している¹⁸。今回の「対中塗装紙相殺関税調査事例」においては、中国の商業銀行が塗装紙生産企業に提供された貸出が「資金面での貢献」にあたるか否か、あたるとしたら特定性を有するか否かが問題となった。

SCM 協定第 1 条の規定する補助金の定義にしたがい、補助金の存在を立証するさい、まず解決されなければならないのは「資金面での貢献」の存在を確定することである。現行法の下では、中国中央銀行は当然に政府機関または公的機関に当たるが、中国の政策銀行と国有商業銀行を公的機関と扱えるかどうかの問題となる。市場経済国家における商業銀行の場合、当然に「資金面での貢献」の主体となる公的機関とみなされずに、反対に、政府機関と公的機関の行動を判断する基準（金融市場による貸出利率）を提供する。しかし、中国の国有商業銀行は、当然に公的機関と扱われなかったが、商務省は、以下の二つの事実を根拠に、そ

¹⁸ SCM 協定が規定する補助金の悪影響を救済する二つの措置（直接救済措置の SCM 協定第 4 条と第 7 条に規定された協議と WTO の紛争処理手続による救済措置；間接救済措置の相殺関税措置）のいずれを利用する場合も、問題提起した側が補助金の存在を立証し、しかも SCM 協定第 1 条の規定する補助金の定義に従って行動しなければならない。

SCM 協定第 1 条の規定を根拠に補助金を定義すると、「政府の資金面での貢献により特殊企業（或は産業）に提供された利益」となる。つまり、「資金面での貢献」だけで補助金の存在が決定されるのではなく、「資金面での貢献」を他の基準（ベンチマーク）で判断し、もしこれによって企業に利益が提供されたことを立証できれば、補助金の存在が確定される。何を比較の基準にするかは SCM 協定上明文規定がないが、WTO の紛争案件によって解釈が定着し、「市場」を判断の基準にすることになっている。例えば、政府が中央銀行を利用して企業に貸出を提供したとき、貸出利率が金融市場の商業的貸出利率より低い場合、両差の格差×融資総額＝補助金（「資金面での貢献」が生んだ「利益」）となる。簡単に言えば、補助金は市場条件を超過した利益のことである。また、政府の権威による利益配分とも言える。

の融資活動が「資金面での貢献」とみなされるべきだと、主張したのである¹⁹。

第一に、中国政府は、森林工業と製紙工業の発展を政策的に促進する目標を有すること²⁰。『国家森林工業と製紙工業 2010 年計画』²¹、『國務院第十回五カ年計画における製紙工業の発展を促進する第 40 号決定』²² など政府の公文書を取り上げて、中国政府には製紙企業と森林作業を政策的に支援する政策と目標を有している、また、有利な融資を通して森林工業と製紙工業を促進する政策があることを主張している²³。

第二に、中国政府が、上記政策を政策銀行と商業銀行の融資を通して実施しているかどうかについては、商務省は、中国政府と商業銀行の関係について、政策銀行はもとより、商業銀行も政府の政策目標に服従している。市場メカニズムにしたがって金融資源を配分するのではなく、

¹⁹ 中国政府は、国有商業銀行と政策銀行は政府の影響から離れて、独立した商業銀行になっている、被調査企業に提供した融資も商業的考慮に基づいて決定されている、さらに、被調査企業に提供された融資は「資金面での貢献」に当たらない、と主張した。中国政府が国有商業銀行の圧倒的支配権を所有していること自体は、貸し出しが「資金面での貢献」をなすことを立証するうえでは不十分で、これらの商業銀行の意思決定に対して政府が実際に影響力を発揮したか否かを立証すべきであり、商務省の提供した証拠は、政府が国有銀行を管理し、また、国有商業銀行が政府の政策に従って融資活動を行っていることを立証していない、と主張する。

²⁰ “2005 China’s Papermaking Industry Survey and Summary of Tenth Five Year Plan”.

²¹ Decision No. 40 of the State Council on Promulgating and Implementing the Tenth Five Year Plan.

²² 2010 Special Plan for the Construction of a National Forestry and Papermaking Integration Project.

²³ Chapter IV, entitled “Optimize the Industrial Structure to Enhance the Capabilities of Participating in International Competition,” specifically refers to the pulp and paper industry, stating that, “we will actively develop the production of wood pulp, high quality paper, cardboard... (and several other ‘light and textile industry’ products.)” The introduction of the same chapter states that “{d}uring the course of industrial reorganization, we will ... give investment projects proper guidance...”.

政府の政策目標に即して融資を行っている、と主張している²⁴。法的証拠として、商務省は、中国の『商業銀行法』の関連規定を援用している²⁵。最後に、商務省は、政策銀行と商業銀行の融資は直接的な「資金面での貢献」とみなされるべきと結論する。しかも、かかる融資は専ら製紙産業の発展を政策的に支援するために提供されているため、当然、法律上の特定性を有する融資になると主張する。

(2) 「利益」存否の判断基準

上述のように、中国の国有商業銀行の融資活動は中国の政策目標に従い、製紙工業の発展を促進する手段になっている場合には、その融資活動は、政府措置となる「資金面での貢献」とみなされ、市場経済国家の商業銀行のような「資金面での貢献」によって融資を受けた企業に「利益」が提供されかどうかを判断するための基準として認められなくなるであろう。そこで、中国の商業銀行による融資は、それを受けた製紙会社に利益をもたらしたかどうかを、何を基準に判断すべきなのか。中国国内に国有商業銀行以外に、市場のメカニズムにしたがって融資活動を行っている金融機関があるのかどうか、という問題が必ず問われることになる。

商務省は、以下のように、中国国内で発生した利息率をベンチマークとしては利用不可能であり、外国（本調査事例においては、一人当たり国民所得が類似する市場経済国家の貸出利率の平均値）のベンチマークを選択することは妥当である、と主張した。

²⁴ 中国政府は国有商業銀行のほとんどの支配権を把握し、最大の株主の権利をてこに銀行幹部の採用、昇進と解雇の権利を有する。特に共産党は幹部任命システムを利用して、中国銀行も含めて国有セクターの幹部任用権を持っている。

²⁵ Article 34 of the Commercial Banking Law paradoxically states that banks are required to “carry out their loan business upon the needs of national economy and the social development and under the guidance of State industrial policies.”.

中国の銀行システムは商業的考慮によって運営されておらず、銀行の貸出利率が市場メカニズムによって成立していない。政府の独占的関与によって金融市場が歪曲されている、さらに、商業銀行の貸出利率の下限と預金金利の上限が同時に制限されていること、国内金融市場の国際資本市場と隔離されていること、中国の固定相場制（人民元の為替相場の市場メカニズムによる価格決定ではなく）などは、中国国内の高い貯蓄率と低金利貸出を可能にしている。2003年に中国銀行監督委員会（CBRC）が成立しても、短時間で、膨大な中国の金融システムの運営方法を改革することは不可能であることは、当委員会の提出した『金融機関のリスク評価管理が抱える問題に関する報告』からも明らかである。また、このような全般的に歪曲された金融市場のなかで営業する外国銀行の貸出利率もベンチマークとして不適當である。

中国は、「利益」の判断基準として外国のベンチマークを選択することを反対し、中国国内にも適当な判断基準が存在するから、これを利用すべきであって、被調査国の判断基準を使用せずに、それ以外の国家における判断基準を選択する場合、必ず被調査国の判断基準が不適當であることを立証するべきであり、『加入議定書』第15条は、中国国内の判断基準の利用が困難である場合にのみ、外国の判断基準を使用することを認めている、などと主張したが、有力な反論を展開できなかった。

上記の議論から分かるように、中国国有商業銀行は金融市場をほぼ独占し、金融の分野では市場メカニズムはほぼ排除されているといえよう。これが商業銀行の融資活動の「資金面での貢献」として扱われること、さらに「利益」の存否の判断基準を、中国以外の国家から選択することを正当化させる要因となっている。

4. 結 び

今後、中国経済の世界経済との統合がさらに進むなかで、補助金・相殺関税がらみの貿易紛争も当分の間衰えることなく、むしろ激しくなるものと考えられる。アメリカは、今年だけで(11月5日現在)、対中相殺

関税調査を7件も発動していることは、中国の補助金問題と強い利害関係を持っていることを示している。貿易紛争の解決を超えて考えなければならない問題は、中国の現在の経済運営の仕方、たとえば、今回の事例で問題となった金融分野（国民経済の動脈ともいえる）における計画経済の遺産がいまだ色濃く残され、国有銀行（地方政府所有も含めて）が金融市場を独占し、市場メカニズムを金融分野から排除していることである。貿易相手国の相殺関税賦課を回避するより大事なものは、現在の経済政策を顧みて、国民全体の福祉に寄与するかたちで補助金を利用することである。

しかし、最近開かれた「十七大」（2007年10月）にも中国経済を「中国の特色のある社会主義」とあらためて位置づけているように、産業政策に限って考える場合、つまり基幹産業の国有国営を維持することを意味する。特に国有商業銀行の市場メカニズムによる運営がいつ完全に実現されるか、依然として不明である。中国経済を実際に支えている民間企業、特に中小企業は国有企業よりはるかに業績を上げているが、銀行から自由に融資を受けられないことを顧みると、今の金融政策は良い政策と納得することは困難である。世界的に見ても、公共サービスなどごく限られた分野を除いて、国有企業の民営化改革がかなり進展しているのが現実である。中国も基幹産業の国有国営政策を減らす方向、或はなくす方向に向かって改革を進めるべきである。

技術的なレベルでアドバイスをする以下点が指摘されよう。まず、「ジョージタウン鉄鋼会社事件」判決は、アメリカを含め諸外国の対中相殺関税調査（補助金認定）を阻止するためのディフェンスとして有効性を失ったことを中国政府が充分認識し、これからの紛争のなかで、むしろ取り上げないほうがいい。今回の事例によって充分示唆されたとおり、今後、具体的な議論の焦点が中国政府の市場関与の立証問題に集約されていくことは明らかである。したがって、中国政府は、産業別に市場メカニズムが機能していることの論証に力を入れるべきである。日本を含めたWTOのメンバーも、WTO協定の規定を根拠に、中国の経済政策並

びに補助金政策を監視し、中国の改革の深化を促していくべきであろう。

参考文献

1. FACT SHEET: Commerce Initiates Countervailing Duty Investigation on Coated Free Sheet Paper from the People's Republic of China (November 20, 2006 International Trade Administration).
<http://ia.ita.doc.gov/download/factsheets/factsheet-prc-cfsp-cvd-initiation-112006.pdf>
2. 仮決定: Coated Free Sheet Paper From the People's Republic of China: Amended Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination, 72 FR 17484 (April 9, 2007 International Trade Administration).
<http://ia.ita.doc.gov/download/prc-cfsp/E7-6498.txt>
3. 最終決定: Coated Free Sheet Paper from the People's Republic of China: Final Affirmative Countervailing Duty Determination (Oct 18, 2007 International Trade Administration).
<http://ia.ita.doc.gov/download/cfsp/final/china-cfs-cvd-final-fr-101707.pdf>
4. 最終決定メモランダム: Issues and Decision Memorandum for the Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Coated Free Sheet from the People's Republic of China (Oct 18, 2007 International Trade Administration).
<http://ia.ita.doc.gov/download/cfsp/final/china-cfs-cvd-final-memo-101707.pdf>
5. FACT SHEET: Commerce Initiates Antidumping and Countervailing Duty Investigations on Circular Welded Carbon Quality Steel Pipe from the People's Republic of China (June 28, International Trade Administration).
6. 仮決定: Circular Welded Carbon Quality Steel Pipe from the People's Republic of China: Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination; (November 6, 2007 International Trade Administration).
<http://ia.ita.doc.gov/download/factsheets/factsheet-prc-cwccsp-initiations.pdf>
7. Notice of Initiation of Countervailing Duty Investigation: Lightweight Thermal Paper from the People's Republic of China, 72 FR 62209 (November 2, 2007 International Trade Administration).
8. Raw Flexible Magnets from the People's Republic of China: Notice of

- Initiation of Countervailing Duty Investigation (Oct 12, 2007 International Trade Administration).
<http://ia.ita.doc.gov/download/nme-sep-rates/prc-rfm/prc-rfm-cvd-init-fr.pdf>
9. Certain New Pneumatic Off-the-Road Tires From the People's Republic of China: Initiation of Countervailing Duty , 72 FR 44122(August 7, 2007 International Trade Administration).
<http://ia.ita.doc.gov/download/nme-sep-rates/prc-npotrt/07-3833.txt>
10. Laminated Woven Sacks from the People's Republic of China: Initiation of Countervailing Duty Investigation, 72 FR 40839(July 25, 2007 International Trade Administration).
<http://ia.ita.doc.gov/frn/0707frn/E7-14375.txt>
11. Notice of Initiation of Countervailing Duty Investigation: Light-Walled Rectangular Pipe and Tube from the People's Republic of China, 72 FR 40281 (July 24, 2007 International Trade Administration).
<http://ia.ita.doc.gov/frn/0707frn/E7-14277.txt>
12. The People's Republic of China (PRC) Status as a Non-Market Economy in the lined paper investigation (May 15, 2006).
13. Antidumping Duty Investigation of Certain Lined Paper Products from the People's Republic of China ("China")-China's status as a non-market economy (August 30, 2006).

著者紹介：白巴根（Bai Ba Gen, 1964～）内蒙古師範大学、日本の亜細亜大学を経て筑波大学にて法学博士の学位を取得。現在、中国汕頭大学法学院副教授、法律系主任。汕頭大学 WTO 研究所設立委員会主幹。中国国際経済法学会をリードする立場にあって、多数の論文が見られる。ごく最近の業績としては、中川淳司、清水章雄、平覚、間宮勇著『国際経済法』（有斐閣、2003年）の中国語への翻訳紹介があげられる（北京大学出版社、2007年11月）。なお、この論文は、2007年11月、関西大学法学研究所で行われた研究報告を基に加筆補強したものである。訳出に当っては、日本語が堪能な著者に多くの御教示を得ている。

訳者：中国・汕頭大学法学院訪問教授