

WTO補助金規律における国家資本主義の位置 —エアバス事件の示唆—



※ 左からA380、Beruga、A350

川瀬剛志
(上智大学法学部教授／RIETI FF)

1 はじめに —SCM協定と国有企業規律—

□ 最近の動き

- TPP・TTIP締結交渉： 国有企業（state owned enterprise — SOE）の競争歪曲性への注目の高まり
- WTO： 中国SOEに関する紛争案件の増加、ロシアのWTO加盟
- 新興経済国家における国家資本主義（state capitalism）の勃興に対する関心にてらして本件を検討

□ 本件

- SCM協定第3部を国家資本主義的性質を有する企業体への公的支援に初めて適用
- SOEの積極的機能の発揮が期待される分野（＝航空機産業）に関係する事案
- 国家資本主義に対する現代的関心へのWTO法の姿勢を問う試金石→特に国家資本主義の「社会経済的機能」が正当に認知されているか？

2 エアバス事件の概要

2.1 事実関係

① 本件の経緯 (Davis 2013)

- 1970年代
 - 米国による大型民間航空機（LCA）支援策制限の試み（OECD輸出信用アレンジメント、GATT民間航空機協定）
- 1992年
 - ドイツ・エアバス社・為替レート制度事件GATTパネル（EEC敗訴）
 - EEC・米1992年協定の締結（LCA産業にGATT民間航空機協定を適用）
- 2004年
 - 米国：ECの1992年協定違反を理由に協定脱退を宣言、本件をWTO付託

②「エアバス社」の発展経緯

- 1970年代～2000年
 - 仏・独・西・英企業の4社体制形成
 - パートナーシップ契約を通じた、エアバス GIE（仏法人）による一体運営
- 2000年再編
 - 独・仏・西パートナー各社の後継企業：関連事業・エアバスGIE株をEADS（蘭法人）に集約・EADSの議決権（約65%）を一体的に行使
- 2001年再編
 - EADS・英パートナー会社：関連事業・エアバスGIE株式をエアバスSAS（仏法人）に集約
 - エアバスSAS：英独仏西に子会社を設立・エアバス機生産を分業
- 2006年
 - エアバスSAS：EADS完全子会社化



2014年元旦(正式には6/2)よりエアバスSAS親会社のEADSは社名をAirbus Groupに変更、現時点では独仏西の三か国のSOEが全体の約1/4強の株式を所有。

③ 本件の争点

- 先決問題（補助金の寿命）
- 資金面での貢献（SCM協定1.1条(a)）、利益（同(b)）
- 特定性（同1.2条、同第2条）
- 悪影響（同第5条(c)）、特に「著しい害」の存否（同第6条）
- 生産開始支援・加盟国融資（LA/MSF）の輸出補助金該当性（同第3条）

2.2 先決的問題

2.2.1 悪影響の時間的範囲

□ パネル・上級委員会

- SCM協定は、WTO協定発効日（1995年1月1日）以前の補助金支出にも適用可
 - SCM協定第5条（悪影響の発生）の規制：悪影響が1995年以前の補助金交付に起因するとの事実により妨げられない
 - 条約法条約第28条（条約の不遡及）：条約発効前の行為（補助金交付）・事実と、発効前に消滅した事態（悪影響）を峻別、SCM協定第5条上、遡及の有無が関係するのは悪影響の「事態」のみ。

2.2.2 補助金の寿命

□ EU

- 補助金は経年で減価・消尽
→ 申立国が「継続的な利益」の存在を証明する必要あり

□ パネル

- SCM協定1.1条柱書：資金的貢献&利益で補助金が「存在するものとみなす」 → 「継続的な利益」の分析は必要なし

□ 上級委員会

- SCM協定1.1条(b)：補助金の利益は資金的貢献の時点での市場ベンチマークによって将来志向に分析され、補助金額・用途等を勘案のうえ利益が期待できる期間が評価される
- SCM協定第5条：悪影響の認定に際し、同1.1条(b)に立ち返って「継続的な利益」を立証する必要なし
- 第5条ではむしろ補助金の寿命の「軌跡(trajjectory)」を斟酌、「継続的な利益」はその検討に関係

2.2.3 介在する出来事

(1) 民営化・企業売却に伴う所有権移転

□EU

- SOEが国から第三者間取引・FMVで民間に売却されたとの事実
→ 利益消滅の「反証可能な推定」あり（Cf. US-EC Certain Products CVD (AB)）
- SCM協定第5部の相殺関税、完全民営化に関連する先例は、同第3部、部分的民営化にも適用可能（US-EC Certain Products CVD (21.5 Panel)）

□パネル

- 先例では上級委員会は事実関係に限定してテストを適用、本件への該当性はなし
- 先例とされるパネルの協定解釈は、上級委員会による支持を受けていない

□上級委員会

- FMVテストの適用可能性に関して委員間で見解が分かれ、結論は示さず
- いずれにせよパネルの事実の検討は不十分、パネルの判断を破棄

(2) 新会社への企業再編

□ EU

- 特にエアバスGIE+パートナー4社体制かエアバスSASへ再編(2001)に際して補助金の移転の立証を要する

□ パネル

- 不要、再編で法人格は変わっても実態として同一

□ 上級委員会

- 不要、「継続的な利益」の立証必要なし
- 過去の補助金は現時点で悪影響を及ぼさうる

(3) 現金の引き上げ (cash extraction) (略)

2.3 エアバス支援策の補助金該当性

2.3.1 生産開始支援／加盟国融資（LA/MSF）

□ 本件措置

- LA/MSF
 - 各機種（A300～A380）の開発・生産に対する政府（仏独西英）融資
- 融資条件
 - 無担保・市中金利未満の低利・成功依存型（一定の販売台数達成後に返済開始）・後ろ倒しの返済条件

□ パネル

- 資金の直接的移転（SCM協定1.1条(a)(i)）該当性：認定
- 利益（SCM協定1.2条）：認定
 - キャッシュフローの正味現在価値を利用して算出したLA/MSFに内在する利益率は、ECが主張する市場ベンチマークとなる利率を下回る
- 特定性（SCM協定1.2条）：認定（同条(a)にいう法律上の特定性）

□上級委員会

- 利益（SCM協定1.2条）：認定
 - パネルの認定には内部矛盾あり、紛争解決了解（DSU）第11条違反
 - ただし、リスクプレミアをゼロと仮定して市場ベンチマークとなる代替的な市中貸手の収益率を計算しても、LA/MSFの利益率はそれを下回る

2.3.2 他の支援策

1. EUによる研究開発補助金：5回の枠組プログラム(1986～2006)

□パネル

- EUの個別プログラム：全セクターの研究開発活動資金のうち、航空宇宙産業に一定額を留保、留保分は他セクターの利用を制限
 - 航空・宇宙産業につき法律上の特定性（SCM協定2.1条(a)）あり

□上級委員会

- パネルを支持

2. × 欧州投資銀行による融資12件（1988～2002年）
3. インフラ整備・関連資金の提供
 - ○ 独ブレーメン市による空港滑走路延長および防音壁設置
 - ○ 独ハンブルグ市によるMühlenberger Loch 産業用地干拓・造成および貸与
 - × 仏トゥールース空港隣接のZAC AéroConstellationの区画販売およびE I Gの整備・貸与
 - △ 英、独、西の各国地方政府のインフラ支援策
4. 独・仏政府による企業再編補助金
 - ○ 政府系金融KfWを通じたドイツエアバスへの資本注入（1989）
 - ○ ドイツエアバス株の同社親会社Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbHへの譲渡
 - × ドイツエアバスに対する債権放棄（1998）
 - ○ Crédit Lyonnaisを通じたAérospatiale社への資本注入（1987～1994）
 - × Dassault社株のAérospecial社に対する移転（1998）

〔○＝補助金性あり、△＝一部あり、×＝補助金性なし〕

2.4 生産開始支援・加盟国融資の輸出補助金該当性

□ パネル

- 英独西によるA380支援：事実上の輸出条件性あり
- SCM協定3.1条注1の輸出条件性：
実際あるいは予想される輸出実績ゆえに（because）補助金が交付されること
- 輸出条件性は、補助金交付に関する事実関係の総体（the total configuration of facts constituting and surrounding the granting）の検討により判断

□ 上級委員会

- パネルは主観的動機に依拠しているとして破棄 → ただし自判に至らず
- SCM協定3.1条注1の輸出条件性：
補助金交付による歪曲のない需給関係を反映しない輸出の誘因を受領者に与えること
「輸出に結び付く」との交付当局の認識だけでは不十分
- 輸出条件性は客観的基準
事実関係の総体（制度設計・運用態様・措置を理解する文脈となる状況など）から、受領者の輸出行動を誘発するように設計されている（...is geared to induce...）場合、事実上の輸出条件性あり

2.5 悪影響の存在

□ 米国

- 悪影響（SCM第5条(c)） ・ 「著しい害」（同第6条）の存在を主張
 - SCM協定6.3条(a)：EU市場でのボーイング機との代替・輸入の妨げ
 - 同条(b)： 第三国市場でのボーイング機との代替・輸出の妨げ
 - 同条(c)： 同一市場内でのボーイング機より安価なエアバス機の販売、ボーイング機の価格抑制・下落、販売減少

□ パネル

- 多様なLCAを単一の産品としてEU市場・第三国市場を認定
- 二段階アプローチの分析手法を採用

① 現象（SCM協定6.3条各号）の発生認定

- (a)号：EU市場内でのボーイング機との代替・輸入の妨げを認定
- (b)号：各第三国市場での代替・そのおそれを認定
- (c)号：ボーイング機の販売減少、価格抑制・下落を認定

② 補助金と悪影響の因果関係

• 製品開発面：

LA/MSFなしにはエアバス各機種生産開始はほぼ不可能

→EC市場・第三国市場における代替・販売減少との因果関係を認定

• 価格面

LA/MSFによるEADSのキャッシュフロー改善・エアバス機の開発・生産に伴う資本コスト削減につき、価格抑制・下落・販売減少との関係は認められず

→EC市場での輸入・第三国市場への輸出の妨げに関する米国の主張立証は不十分

□ 上級委員会

① 現象（SCM協定6.3条各号）の発生の認定

- SCM協定6.3条(a)/(b)：パネル判断はDSU第11条に違反
 - パネルが、製品の性質・市場の需給要素を検討せずにLCA市場を単一とした点は誤り
 - 市場がLCA全体の単一か（米国の主張）、クラス毎に複数か（ECの主張）は判断できず
 - 単通路機・複通路機・超大型機に分類しての代替の認定は可能、一部市場での代替を認定
- SCM協定6.3条(c)：パネル判断支持

② 補助金と悪影響の因果関係

- LA/MSF：パネル判断支持
- その他支援策：研究開発補助金のみパネル判断破棄

競争前段階の支援であり、特定機種・製造に用いられた技術に競争優位が反映されたことが明確でないとして因果関係を認めず

3 考察 —国家資本主義規制の観点から—

3.1 国有企業規制に対する関心と航空機産業における国家の役割

■ 国家資本主義規制とSCM協定

– SCM協定第2部（禁止補助金）

- Brazil–Aircraft（DS46）

輸出信用の同3.1条(a)（輸出補助金）該当性

– SCM協定第5部（相殺関税）

- US– Lead Bar CVD (DS138), US–EC Certain Products CVD (DS212)
SOE時代の補助金の民営化による消滅の有無

- US–AD/CVD “Double Remedies”（DS379）, US–Carbon Steel (DS436),
US–CVD (DS436)

中、印のSOEからの物品支給の補助金該当性

– SCM協定第3部

- 本件が、初めて国家資本主義の文脈で判断を示した事案

■ 国家資本主義の伸張

– 1980年代～90年代初頭

- 新興国（中口等）が政治的統制を維持しながら経済自由化と成長を達成

– 2008年の世界金融危機

- 先進諸国：金融機関・事業会社に公的資金を投入
- 国家資本主義諸国：資源・エネルギー・インフラを中心にSOEや旗艦企業を設立

■ 公正な国際競争秩序の阻害の懸念

– 先進国企業：新興国国内・自国・第三国にて多面的な競争に直面

– 豊富な国家資金を背景とした補助金・低利融資等をもとに、SOEが経済合理性のない企業行動・反競争的行動を行うおそれ

■ *But* SOEの社会経済的意義

– 市場の失敗に関連する機能

- ネットワーク産業（電力・水道・電気通信）に代表される自然独占
- 巨額投資やリスクにより民間投資が期待できない分野（ハイテク・航空機）での資本市場の失敗の是正
- 公共財・メリット財（教育、医療）の供給

– その他の政策目的（産業政策・財政収入・地域経済開発）

■ LCA産業の位置づけ

- 極めて高い参入障壁、民間投資家にとってのリスク高
 - 研究開発・生産設備等の初期投資が巨額
 - 規模・範囲の経済性
 - 初期投資の回収には長期間（10数年）を要し、投資サイクルが長い
 - 業績の明確な周期変動が存在
 - 航空機開発過程で生じる高度技術・財がもたらすスピルオーバー
 - 軍事との密接な関係性
 - 海外の軍産複合的な独占・寡占体への依存の回避
- ∴ 国家関与は妥当

➤ 本件：SCM協定の解釈における、国家資本主義的国家の関与の合理性と、SOEの競争条件の公平性・競争中立性確保の均衡点に関するテストケース

3.2 本件判断の評価および示唆

3.2.1 国家資本の寿命

- SCM協定の時間的範囲に関する上級委員会のスタンス
 - 補助金の交付時期はいかに遠い過去でも問題とならない
 - 規律対象は悪影響を惹起する補助金に限定される
 - 相殺の可否は補助金の寿命において辿る「軌跡」とその間に「介在する出来事」次第

3.2.1.1 利益消滅事由としての民営化

- 先例 完全民営化により補助金の利益消滅の「反証可能な推定 (rebuttable presumption)」(EC-Certain Products (DS212))
- 本件 先例の部分的民営化への適用可能性が争点
- パネル 利益消滅の法理自体を批判: 投資家と民営化SOEは別主体、よって民営化前の補助金に影響しない
 - 資金的貢献の種類・利益評価の関連市場の違い(ex. 融資 v. 株式)
 - 投資家による市場価格でのSOE取得: 補助金受領者であるSOEの資産に影響なし(cf. same person methodology)

□ But 投資家・企業を別主体として分離しても不都合

- 民営化前の補助金により受領企業が蓄積した技術・生産能力は不変 → 競争優位(限界費用の低下)を維持・悪影響を引き起こす生産が民営化後も可能
 - 民営化で補助金は「消滅」、損害は起こりうるのに相殺不能？ (Grossman & Mavroidis 2003)
- 文言解釈からは不可避の帰結
 - SCM協定1.1条(b)は当事者の厚生のみ、損害の因果関係を内部化せず
 - キャッシュフローしか見ない「会計的」補助金概念と市場の「経済的」な補助金効果の評価のずれ (Diamond 2008, Francois 2010)

3.2.1.2 経年による補助金およびその効果の減衰

□ 補助金とその効果の関係

- 時間差で現れる「2本の類似の曲線」(Hahn & Mehta, 2013) → 上級委員会も現存しない補助金が現在の悪影響を引き起こす可能性を示唆

□ 上級委員会

- 補助金の効果は必ず減衰・消滅: 交付後17年(LCAの市場での寿命)を超えたA300、A310の効果は最低限
 - *cf.* LA/MSFおよびモデルの効果は新旧双方の機種に及び、通常の単一の補助金の経年減衰とは「逆の効果」
- *But* 国家資本の影響が長期にわたる可能性も示唆
 - A300支援策まで遡って因果関係を認定 → A300・A310からの「漸進的な技術革新」がなければ、LA/MSFを受けたA320と同水準以上の航空機の開発は不可能
 - 産業・企業の市場参入の契機となった場合、あるいは長期的に競争優位を与える技術・生産能力の蓄積の基礎をもたらず場合、いつ補助金は消滅？

3.2.2 研究開発のスピルオーバーと補助金規制の妥当性

■ 航空産業におけるR&D

- 航空機開発は技術のスピルオーバー大、しかし高リスクによる民間投資の過小 → 国家に資本市場の失敗の是正の役割
- 他産業、グローバルバリューチェーンにより他国航空機産業へも拡散
(Niosi & Zhegu 2010, Pritchard 2010)

■ 本件補助金の研究開発的性質

- LA/MSF：特定機種の開発支援、生産費はカバーせず
- EU研究開発支援：航空力学・推進システム等汎用性のある技術開発を特定した助成

■ R&D補助金の位置

- 「スピルオーバー効果 > 競争歪曲効果」なら支援が望ましい／設備投資を生む以上理論的にはゼロより正のほうが常に望ましい (Fairchild & McGuire 2010) → しかるに現行協定は「悪影響」をシェアや売上等のみで評価
- US-Large Civil Aircraft (DS353) : LCA製造に転用可能な航空宇宙・防衛技術は転用に限界的なコストなし、SCM協定が規制することは本来非効率 (Neven and Sykes 2014)
- SCM協定8.2条(a) (失効中) : 一定の研究開発補助金は相殺不可、技術開発・スピルオーバー効果が競争歪曲効果を上回る補助の水準を「みなし」設定

■ 対応

- 分野別合意の可能性は? (cf. 92年米EC協定)
- 解釈で対応?
 - SCM協定第2条の特定性の解釈による除外
例) 分野横断的な一般性の強い研究開発支援
 - 「著しい害」における因果関係証明の厳格化 (本件上級委員会) : 具体的な製品の競争優位に紐付けを要求、特に8.2条(a)の「産業上の研究」

■ 今後もR&D支援は問題に

- 航空産業は製品開発の官学による公的調査へ高い依存度（Cohen et al. 2002）
- 新興生産国でも輸出信用と並んで支援の柱（Niosi & Zhegu 2010）
- LCA産業における中国の台頭（COMACのC919生産）

3.2.3 事実上の輸出条件性の射程

□ SCM協定3.1条

- 法令上・事実上、輸出に基づいて交付される補助金（輸出補助金）の禁止

□ パネル

- 輸出が補助金交付の「理由」となるという交付当局の「主観的動機」を重視

□ 上級委員会

- SCM3.1条は客観的基準、「事実の総体」（制度設計・運用態様・措置の文脈となる状況など）を検討
- 当該措置が、補助金交付による歪曲のない国内・輸出市場の需給を反映しない輸出を誘発すべく制度設計されたか否かを判断
 - 補助金の輸出・国内販売に対する中立性・差別に着目

□ パネル判断は不合理

- 「輸出増の予想あり＝事実上の輸出条件性あり」とすると、禁止補助金の範囲が劇的に拡大
 - 禁止（赤の）補助金と相殺可能（黄の）補助金の区別が相対化するおそれ

□ 上級委員会も説示の外延が不明確

- 市場構造（国内市場の飽和・市場自体のグローバル化）からすれば、「生産・販売増→輸出比率拡大」⇒「措置の文脈となる状況」としてこの市場構造を認識していれば、輸出条件性あり？（米谷 2013）

or

- 「輸出補助金は国内販売よりも輸出を優遇・促進する」と説明⇒「市場構造上補助金で自然に輸出比率が増加＝輸出条件性なし」と解される？（Hahn & Mehta 2010）

□ 上級委員会はパネルの過度な補助金制約を適切に是正

– LCA産業への国家資本の導入には一定の合理性

→ にもかかわらずパネルの説示ではLCA産業（＝国際的複占市場・海外市場規模大）では補助金はほぼ100%不可

– グローバルな重要課題（資源・環境、ナノテク、医療、宇宙・深海底開発など）

→ 研究開発・生産開始支援は国内外を問わず有用、国内・国外消費の区分を前提とした輸出補助金規制の規制に馴染まず

4 結びに代えて

- LCA産業の特性と国家資本主義への親和性を前提とした場合、正当な国家介入の余地を現行SCM協定に反映させることは困難
- 余談だが、LCA産業への国家資本主義の導入は、グローバルな厚生に適合しうる
 - 補助金による競争的水準までの供給増・価格低下
 - 1992年協定で約1割の価格増 (Irwin & Pavcnik 2004)
 - エアバスの参入こそが航空機価格の低下 (本件Stiglitz 証言)
- 社会経済的機能と競争阻害性の本質を十分に捉えた規律を模索することが必要

補論：MRJ（Mitsubishi Regional Jet）への示唆

- MRJの政府支援：エアバス事件の各種支援と類似、補助金性の認定は不可避
 - 開発支援：総費用1500億の3分の1程度（含JAXA、NEDO）
 - 「アジアNo.1航空宇宙産業クラスター形成特区」：国（特区税制、利子補給、官庁予算）、地元自治体の支援（税制優遇、融資、立地・研究開発補助金）
 - 貿易金融（JBIC、NEXI）
- 紛争のシナリオ
 - ブラジルは既に問題視：SCM委員会、TPRBで追及
 - 提訴は納機から数年後？：「悪影響」には参照期間が必要
 - *but* 成約分による販売減少、輸出補助金（貿易金融、川井発言「世界市場の50%」）を疑えば即時？
 - 認定：寡占構造の下では「悪影響」は不可避

- 我が国の対応は？

- 協議：長期化するDSにはブラジルも益なし？
- 反訴：ブラジル、カナダの支援策を訴える → 交渉上の優位のための戦略的対応
- 新たな航空機産業支援の国際秩序形成：WTO民間航空機協定の改定、OECDにおける分野別合意など



Fin.

※ スカイマークにデリバリーするA380初号機垂直尾翼をハンブルクのエアバス工場で塗装し、Belugaでトゥールーズへ輸送。ブレーメン空港の滑走路延長正にこのBerugaで主翼を飛ばすために必要だった！！