慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	国際通商法における国内補助金規律の展開 : GATT東京ラウンド交渉にみるその課題の淵源
Sub Title	Problematic revolution of disciplines on domestic subsidies in international trade law : its origin learned from the Tokyo Round negotiation
Author	坂入, 遼(Sakairi, Ryō)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会
Publication year	2020
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.127, (2020. 12) ,p.1- 34
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20201215-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

国際通商法における国内補助金規律の展開

――GATT東京ラウンド交渉にみるその課題の淵源――

坂入　遼

一　はじめに
二　東京ラウンド交渉における国内補助金と相殺関税
(一)　前　史
(二)　国内補助金に対する規律の強化
(三)　相殺関税規律の強化
三　国内補助金規律の展開における東京ラウンド交渉
(一)　起源としての東京ラウンド交渉
(二)　国内補助金規律の展開をめぐる議論動向と東京ラウンド交渉
四　考　察
(一)　従来の貿易交渉と国際通商法形成
(二)　東京ラウンドSCM協定の成立に働いていた作用
五　おわりに

一　はじめに

世界では程度の差こそあれ、経済活動を私人の手に委ねる市場経済の発想が浸透してきた。これに伴い、戦後の国際通商法の領域では、物品貿易を通じた国際競争を歪めるのなら、国内政策のための補助金であっても規律すべきである、という声が高まってきた。そこで、一九四七年の「関税及び貿易に関する一般協定」（以下、ＧＡＴＴ）は、貿易を歪めやすい条件のついた補助金を禁止するだけでなく、結果的に同様の効果をもたらすその他の補助金をも規律するようになっていった。すなわち、ＧＡＴＴは、輸出補助金や国産品の優先使用の条件がついた補助金[1]とは区別される類型、国内補助金（domestic subsidies）[2]にも具体的な規律を及ぼすに至った。

振り返るに、ＧＡＴＴは当初、他の非違反の措置と同じく、国内補助金を、関税約束にもとづく締約国[3]間の利益均衡を破る場合にのみ規律した。また、補助金を受けた外国生産者からの輸入に対する一方的な特殊関税（相殺関税）[4]の要件を具体化できずにいた。対して、一九七三年から一九七九年にかけての東京ラウンド交渉は、国際競争を歪める国内補助金を広く対象とし、他方で相殺関税の要件を明確にする規律を生んだ[5]。

一九九五年の世界貿易機関（以下、ＷＴＯ）設立を受けて発効した現行の「補助金及び相殺措置に関する協定」（以下、ＳＣＭ協定）も、国内補助金と相殺関税の利用両方に対する規律を一層具体化し、右の流れを引き継ぐ。

こうした国内補助金規律の展開は第一に、市場経済の考え方と整合的である。それは、ある国の生産者が、別の国の補助金の悪影響から救済される場面が広がれば、市場における競争条件の確保が進むためである。第二に、国内補助金規律の展開は、相殺関税の濫用防止という要請に適う。補助金への対処手段とはいえ、その濫用は、不必要な貿易制限を招く。相殺関税の要件明確化を伴う規律の展開は、その利用の適正化を促す。

他方で、国内補助金規律には別の方向性も求められる。研究開発の低迷や気候変動、格差拡大などの市場の失敗に対処するために、国家が国内補助金を交付することもある。この点、ＳＣＭ協定第八．二条は、一定の研究開発補助金、地域開発補助金、環境補助金の正当化を認めていた。また、第八．一条注は、これら以外の国内補助金をＳＣＭ協定が規律するとしても、「種々の目的のための」補助金交付を「制限するものではない」、としていた。しかし、第八条は、五年の暫定適用を経て一九九九年末に失効してしまった。ＳＣＭ協定は今、一定類型の正当化余地はおろか、国内補助金の利用可能性すら示さない。学界でも指摘されるが、今後の国内補助金規律には、この点を顧みた「政策裁量（policy space）」[6]の充実が欠かせない。[7]

にもかかわらず、昨今の日米欧三極の貿易大臣による共同声明は、国内補助金の交付に対する規律を一層拡大し、他方で相殺関税の機動性を高めるＳＣＭ協定の改革案を含む。[8]国内補助金に頼る国家の「政策裁量」は、ますます縮小しかねない。

なぜ、国内補助金規律の展開は、「政策裁量」確保の要請に背いていくのか。本稿は、こうした疑問を抱き、国内補助金規律の展開の課題を探ってそれを軌道修正する必要がある、という問題意識をもつものである。

ここで注目すべきは、大枠の国際通商法の展開に関する研究動向である。グローバル化やＷＴＯに反対する勢力は、今や、輸入競争に晒される国内産業だけでなく、格差是正や環境問題の解決を望む一般市民にも広がる。従来の、もっぱら「生産者の利益（producer interests）」に左右される国際通商法形成、すなわち、保護主義圧力を抑えるべく輸出産業に外国市場開放の恩恵を与え、国内の賛同を得やすくする方式[9]では、貿易自由化反対勢力への多面的な配慮は及ばない。また、当該方式では、諸国は一度自由化に成功しても、景気の変動に伴う輸入競争産業の再反発に対処すべく、国家主権を制限するルールの刷新を続けざるをえない。先行研究は、これらの問題を認識し、その上で、多様な利害に配慮した新たな国際通商法形成のあり方を提唱してきた。[10]

翻って、後述の通り、国内補助金規律の展開をめぐる議論では、東京ラウンド交渉という起源が軽視されてきた。同交渉の成果そのものも、単に妥協として片づけられてきた。よって、国内補助金規律の展開の起源に働きかけた作用は、解明されていない。[11] しかし、SCM協定下での「政策裁量」確保が不十分なのに、それを一層狭めようとする動きをみると、国内補助金規律の展開も、従来の国際通商法形成と同じ作用を免れなかったのではないか、と思われる。また、その作用を明らかにすれば、国際通商法形成をめぐる先行研究から示唆を得て、国内補助金規律の展開のあるべき形を展望できる、と考えられる。

そこで本稿は、国内補助金規律の展開の起源を東京ラウンド交渉に求め、当該交渉の妥結に、国際通商法形成に作用してきた力学が働いていたことを明らかにする。その上で、国際通商法形成をめぐる研究動向をふまえて、国内補助金規律の展開に潜む課題、その克服のためのあるべき法形成を展望する。

早速次章で、国内補助金と相殺関税をめぐる東京ラウンド交渉を振り返りたい。

二　東京ラウンド交渉における国内補助金と相殺関税

㈠　前　史

制定当初のGATT第一六条は、国内補助金を交付した国に、「著しい害」[12] を受けた締約国又は締約国団と協議するよう求めていた。また、GATT第六条は、補助金を受けた外国生産者からの輸入に対して、輸入国が、補助金の額を限度とする相殺関税を一方的に課すことを認めていた。

しかし、これら規定には課題があった。第一に、共通の課題として、補助金の定義の欠如が挙げられる。GATT

第一六条は、「何らかの形式による所得又は価格の支持」に言及していたものの、それはあくまで、補助金となりうる措置の例示にすぎなかった。また、GATT第六条と第一六条の関係性が不明確だったため、この例示がGATT第六条に影響するか定かでなかった。[13]

第二に、一見、著しい害をもたらす国内補助金を規律するGATT第一六条だが、肝心の協議以降の手続を明記していなかった。もちろん、GATTは、非違反の措置でその関税譲許の利益を「無効化され、若しくは侵害」される締約国に申立機会を設けていたため（第二三条）、締約国は、この非違反申立の手続で外国の国内補助金による悪影響から救済されえた。しかし、その手続では、国内補助金と悪影響の他、関税譲許時に事後の国内補助金交付が予見されなかった点も立証する必要があった。当初から、国内補助金が譲許税率超の関税と同様に悪名高かったため、締約国は、追加の立証負担に不満を抱いていた。[14] また、無効化又は侵害の対象は、輸出国・輸入国の関係を前提とした二辺的な関税譲許の利益にとどまり、限界があった。すなわち、自国の輸出が補助金交付国からの輸出と第三国で競合して受ける悪影響は、救済の対象外だったのである。[15] なお、GATT第六条六項(b)は、締約国団の承認の下、第三国に相殺関税を発動してもらえる、としていたが、この規定が利用されることはなかった。[16]

第三に、GATT第六条は、相殺関税規律としては不完全だった。同条六項(a)は、国内産業の「損害」を決定せねば、輸入国は相殺関税をかけてはならない、としていた。しかし、GATTは当初、祖父条項を含む「暫定適用に関する議定書」で発効していたため、その制定以前からある協定不整合な国内法・規則を許していた。また、相殺関税法をもつ国家の中でも唯一発動実績のあった米国は、GATT制定前から損害の決定を求めない制度を敷いていた。[17] これらの背景から、GATT第六条の実効力は限定的だった。

ケネディラウンド交渉（一九六四年―一九六七年）では、GATT第六条で相殺関税とともに一方的な発動を許されるアンチダンピング（以下、AD）税の損害要件の明確化も含む、追加ルールが合意された。この、いわゆるケネ

ディラウンドＡＤ協定[18]を受けて、同ラウンド後には相殺関税規律の強化に関する交渉の準備作業が行われた[19]。当時の欧州共同体（以下、ＥＣ）等は、米国の相殺関税法を問題視し、その規律強化を主張した。しかし、米国は一方的譲歩を拒み、補助金に対する規律強化も同時に行われなければ交渉に応じられない、と反発した。その結果、準備作業は頓挫した[20]。

続く東京ラウンド交渉（一九七三年―一九七九年）では、補助金と相殺関税両方の規律明確化が議論される旨、交渉グループ設置時に決められていた[21]。もちろん、はじめは、補助金に対する規律強化のみを主張する米国と、相殺関税規律の強化のみを主張するその他締約国の間で摩擦があった。それでも、結果的には両方の規律を同時に明確化する、「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」（以下、東京ラウンドＳＣＭ協定）が合意された。

以下では本稿の関心に照らし、分析対象を国内補助金に対する規律、及び、相殺関税規律の強化に絞って各交渉の動向・結果を整理していく[22]。

㈡　国内補助金に対する規律の強化

第二次世界大戦後の復興が世界各地で進み、国際貿易における米国の相対的地位が低下してくると、米国産業界では、国際的な競争条件を歪める補助金に対する規律の拡充が叫ばれるようになった[23]。米国の一九七四年通商法は、東京ラウンド交渉の権限を行政府に付与するものだったが、同法に関する上院財政委員会報告書の以下の説明は、産業界の利害が米国を交渉に駆り立てていたことを如実に示している。

> 米国の利益は、世界の通商秩序を歪め、本国及び外国での米国の販売を差別的に扱う補助金を撤廃させる国際協定を通じてこそ、

最善の形で確保される。今後の多角的交渉の主題は、補助金の利用に関する満足のいく国際ルールの確立とされるべきである。[24]

他方、その他締約国にとって国内補助金は政策上重要だったため、規律の単純な強化は受け入れ難かった。[25] 米国も、研究開発補助金の制約に抵抗感をもっていた。[26]

そこで、米国は、柔軟性をもたせた提案文書で、国内補助金に対する理解と規律強化の方向性を示した。この文書は第一に、国内補助金が、各国政府の社会・経済政策上重要な役割を担う反面、他国の経済的利益に大きな影響を与えることがある、という理解を示す。第二に、締約国が、別の締約国に著しい害をもたらす補助金の利用を避ける点に合意するよう、提案する。また、そうした悪影響の実質的な緩和又は除去のための相互に満足いく解決を視野に入れた協議について取極を再確認するよう、求める。第三に、規律対象の国内補助金を構成する政府措置の類型を例示するよう、提案する。[27]

第一と第三の点については、他の締約国も、規律されうる政府措置の範囲が無限になるのを避けるために例示は合理的であり、かつ、政策的に広く利用される類型を明記する必要もある、と考えていた。[28] 米国も、自国の研究開発補助金の死守を命題としていた。[29] 一定の国内補助金の利用可能性に配慮することへの共通理解があったのである。[30]

第二の提案について、ECを含む他の締約国の中にも、国内補助金の著しい害に対処するための手続の明確化は必要である、と認識する国はあった。[31] もちろん、一部の締約国は、GATT同様の緩やかな手続の維持を望んだ。しかし、ECは、第二の米国の提案を受け入れる代わりに、輸出補助金に対して紛争解決手続を経ず一方的に対抗措置を発動できるようにすべきである、という相殺関税規律の抜け道を探る米国の主張[32]を撤回させる方向性を示した。これにより、意見が集約されることとなった。[33]

また、「著しい害」の概念明確化が必要である、という認識も一致していた。かねてGATTでは、第三国市場へ

の輸出利害を損なう補助金の悪性、それに対する救済の欠如が課題だった。第三国市場の歪曲を含め、広く国際競争に及ぶ悪影響を捕捉する概念として著しい害を再構成しよう、という機運が高まっていたのである。[34]

こうして、国内補助金交付の裁量を認めつつも、その規律を強化することの共通認識が醸成されていった。その結果、ＧＡＴＴ第一六条の規律を明確化する規定が、東京ラウンドＳＣＭ協定に置かれることになった。

同協定第一一条一項は、柱書で、「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」国内補助金を制限しない、とする。また、(a)特定地域の不利な条件の除去、(b)社会的に受け入れられる条件での特定部門の再編成、(c)雇用維持や再訓練、雇用転換の促進、(d)研究開発奨励、(e)途上国における開発支援、(f)過密・環境問題対応のための産業再配置、を重要な目的として例示する。

他方で、東京ラウンドＳＣＭ協定第一一条二項は、三項で例示される「補助金のあり得る形態」[35]その他の形をとる国内補助金が、「悪影響」を及ぼす場合がある、と認める。また、悪影響の形として、「損害」、「著しい害」、利益の無効化又は侵害を挙げ、締約国がそれらを生じさせないよう「努める」、と規定する。

これは一見、努力目標を定める規定に映る。しかし、東京ラウンドＳＣＭ協定は、第一二条三項に定める国内補助金の悪影響をめぐる協議に加え、協議不調の場合における調停の要請（第一七条）、調停での解決が困難である場合のパネルへの訴え（第一八条）といった申立手順を整備する。さらに、同協定第一三条四項及び第一八条九項は、パネルが被申立国へ勧告してもなお履行されない場合に、対抗措置を申立国に許容する。すなわち、同協定は、非違反申立とは異なる固有の救済を設けたのである。

内容面でも、東京ラウンドＳＣＭ協定第八条四項は、正式に申立事由とされた著しい害として、(a)国内補助金を受けた輸出が輸入国に与える効果、(b)国内補助金を受けた産品が輸入を代替又は妨害する効果を、関税譲許の利益とは紐づけず並べる。また、(c)国内補助金を受けた輸出が第三国市場で別の締約国の輸出を代替する効果も挙げる。この

ように、締約国らは、国内補助金の重要性を念頭に置きつつも、制定当初のＧＡＴＴの課題を克服するための国内補助金規律の強化に合意してきたのである。

㈢　相殺関税規律の強化

先述の通り、ケネディラウンド交渉後の相殺関税規律を明確化するための交渉準備は、補助金への規律の強化を主張する米国の反発により頓挫した。

東京ラウンド交渉でも、強化を目指すＧＡＴＴの規律分野が締約国によって違っていた。しかし、今回は、そもそも交渉グループ設置時から補助金に対する規律強化も議題となっていた[36]。また、米国行政府は議会対策として、補助金に対する規律強化を実現する、という命題を抱えており、その成果次第で譲歩する動機をもっていた[37]。さらに、米国は、相殺関税規律の強化の根幹をなす損害要件の明確化を甘受する利点も認識していた。補助金の認定のみで発動可能な相殺関税の積極運用は、外国との政治摩擦を招く。損害要件をあえて受容すれば、国内産業からの相殺関税の申請ラッシュを抑えつつ、必要な救済を気兼ねせず施せるようになる。米国は、こうした譲歩の利点も心得ていた[38]。以上の背景から、米国は、相殺関税規律の強化、特に、損害要件の明確化を受け入れていった。

東京ラウンド交渉での損害要件の明確化の土台は、ＧＡＴＴ第六条六項(a)の損害要件をＡＤ税に対する規律の文脈で明確化していた、ケネディラウンドＡＤ協定となった[39]。

ケネディラウンドＡＤ協定で、損害要件は第三条で明確化されていた。その大枠を定める同協定第三条(a)によれば、権限ある調査当局は、損害を受けたと思しき国内産業の状態に関わる全要因の「実証的な認定」にもとづいて損害を決定しなければならなかった。また、損害の最終決定では、ダンピング輸入以外のあらゆる要因の検討により、ダンピング輸入が損害の「主な原因」であることを立証する必要があった。

しかし、米国は、ケネディラウンドＡＤ協定を国内的に実施する際の議会の反発をふまえて難色を示した。具体的に、米国は、「主な原因」基準では、ダンピング輸入と同時に不況の影響がある場合に肯定的な損害の決定が困難となる、と指摘した。その上で、数ある要因の一つがダンピング輸入であれば損害の肯定的な決定が認められる、米国法に沿った規定に修正すべきである、と主張した。[40]

東京ラウンド交渉を経て合意された相殺関税規律は、ケネディラウンドＡＤ協定に米国の主張を反映させる形で決着した。[41] すなわち、損害要件を明確化する東京ラウンドＳＣＭ協定第六条は、一項で、調査当局が「実証的な証拠」にもとづく「客観的な検討」によって損害を決定する、という総論を謳う。続く二項で新たに、国内産業の生産する産品と同種の調査対象輸入の数量増加、価格効果の考慮を求め、三項では従来同様、国内産業の状態に関わる全要因の評価を求める。

東京ラウンドＳＣＭ協定第六条四項は、ケネディラウンドＡＤ協定の「主な原因」基準を採用せず、米国ＡＤ法にならって単に、調査対象輸入と国内産業の損害の因果関係を決定するよう調査当局に義務づけた。他方で、カナダ、日本、北欧諸国は、損害の原因を補助金の効果にも求める分析を義務づけるべきである、と主張した。そこで、東京ラウンドＳＣＭ協定第六条四項には、「補助金の及ぼす影響」という文言が挿入された。[42]

以上により、締約国は、損害要件を充たさない相殺関税を東京ラウンドＳＣＭ協定違反と主張する権利を得た。祖父条項の制約ゆえに米国相殺関税法ないし同法の運用をＧＡＴＴ第六条違反と訴えられなかった以前の状況に照らせば、これは大きな進展であった。

三　国内補助金規律の展開における東京ラウンド交渉

(一)　起源としての東京ラウンド交渉

国内補助金規律の明確化は、ウルグアイラウンド交渉（一九八六年―一九九四年）でも議論され[43]、その結果、ＳＣＭ協定によるＷＴＯ国内補助金規律が生まれた。以下では当該規律を概観するとともに、そこに、東京ラウンド交渉の成果がどう影響しているかを論ずる。これにより、東京ラウンド交渉を国内補助金規律の展開の起源に位置づける。

ＳＣＭ協定は、あるＷＴＯ加盟国が別の加盟国の国内補助金で悪影響を受ける場合を想定して、救済手段を二つ設ける。第一に、同協定は、ＷＴＯ紛争解決手続への訴えを認める。すなわち、ある加盟国（申立国）は、別の加盟国（被申立国）の国内補助金が、同協定第五条にいう「悪影響」をもたらしていると考える場合、同協定第七条にもとづき協議にはじまる申立ができる。東京ラウンドＳＣＭ協定同様、現行ＳＣＭ協定は、第五条で悪影響の形として「損害」、「利益の無効化又は侵害」、「著しい害」を挙げる。しかし、ＳＣＭ協定第七条の申立では、ＷＴＯ加盟国はほぼ、ＧＡＴＴ東京ラウンド交渉以来明確化されてきた「著しい害」[44]を主張している[45]。パネル（上訴された場合は上級委員会）がその主張を認め、勧告を出すと、被申立国はＳＣＭ協定第七・八条にしたがい、悪影響の除去又は補助金の廃止の義務を負う。いずれも実施されない場合、申立国はＳＣＭ協定第七・九条により、被申立国に対抗措置をとることを許される。

第二に、ＳＣＭ協定は、補助金を受けた外国生産者からの輸入に対処するための一方的手段、相殺関税を補助金の額を限度に認める[46]。輸入国の調査当局は、東京ラウンドＳＣＭ協定第六条の基本枠組みを踏襲するＳＣＭ協定第一五条の下、調査対象輸入による国内産業の「損害」を、措置の発動に先立って立証しなければならない[47]。

これら救済に訴える前提として、補助金が存在する必要がある。ＳＣＭ協定は、補助金をはじめて定義した。同協定第一．一条によれば、(a)協定に列挙されるいずれかの形で「政府又は公的機関」が「資金面で貢献」をしており、[48] (b)それが生産者に「利益」をもたらしていれば、補助金の存在はみなされる。[49] なお、悪影響をもたらす補助金が存在するだけでは、ＳＣＭ協定上の救済を得ることはできない。申立国（相殺関税の発動国）は、補助金がさらに同協定第二条にいう「特定性」を有することも立証する必要がある。

以上のＷＴＯ国内補助金規律は、二つの観点で東京ラウンド交渉での成果を継承する。第一に、ＳＣＭ協定は、東京ラウンドＳＣＭ協定と同じく、ＧＡＴＴの非違反申立手続とは区別される申立手続を設け、国際競争を歪める国内補助金を広く規律する。第二に、同協定は引き続き、相殺関税規律の強化を図っている。[50] それゆえ、東京ラウンド交渉は、ＳＣＭ協定に至る国内補助金規律の展開の起源だったと位置づけられる。[51]

また、ＳＣＭ協定は補助金の定義、特定性要件を新設する。さらに、東京ラウンドＳＣＭ協定が二三カ国に受諾されるにすぎず、断片的な規律だったのに対し、[52] ＳＣＭ協定は、附属協定の一括受諾を原則とするＷＴＯの下で全加盟国を拘束する。[53] 国内補助金規律は、一層内容面で充実し、かつ、より統合的なものとなったのである。

もっとも、ＷＴＯ加盟国間で合意が形成されなかったため、ＳＣＭ協定は一九九九年末、五年の暫定適用を前提に挿入された第八条を失った。この結果、同協定第八．二条の下で正当化された一定の研究開発補助金、地域開発補助金、環境補助金も、国内補助金規律の適用を免れなくなった。そればかりか、「種々の目的のための」補助金交付を「制限するものではない」、という同協定第八．一条注の記述も欠落した。よって、ＳＣＭ協定は今、国内補助金の何らかの政策目的に適う側面を評価する姿勢をもちあわせていない。[54]

さらに、昨今の日米欧三極の貿易大臣による共同声明は、補助金の存在に関する立証負荷軽減、[55] 著しい害の推定則[56]の導入やその概念の拡大[57]を提唱する。それは、もっぱら、国内補助金の交付に対する規律強化／相殺関税の機動性確

保を目指すものであり、禁止されない目的で市場介入するＷＴＯ加盟国の「政策裁量」を一層狭める傾向を示す。

このように、東京ラウンド交渉に起源をもつ国内補助金規律の展開は、必ずしも、あるべきバランスを実現してこなかった。しかし、次節でレビューする従来の議論には、そうした課題の淵源を東京ラウンド交渉に求め、明らかにする歴史的視点はなかった。

㈡　国内補助金規律の展開をめぐる議論動向と東京ラウンド交渉

1　国内補助金規律の展開をめぐる議論動向

国内補助金規律の展開をめぐる議論の発端は、経済学者のバグウェルとステイガーの共著論文である。[58] その基本的立場は、ＳＣＭ協定を批判し、ＧＡＴＴ制定当初の国内補助金規律への回帰を求めるものである。具体的に、彼らは、現行の国内補助金規律の欠点を三つ指摘する。第一に、ＳＣＭ協定の下では、国内補助金が関税交渉後に交付されたかどうかが問われない。第二に、申立をするＷＴＯ加盟国が、過去に関税譲許の交渉を行っていたかどうかを問われることもない。第三に、申立国が勝訴となった場合、被申立国は国内補助金の撤廃という厳しい履行を迫られることになる。[59]

以上にもとづき、バグウェルとステイガーは、関税譲許の利益均衡を破る国内補助金のみ申立対象としていた制定当初のＧＡＴＴの方が優れていた、と評価する。彼らによれば、関税が下げられても、事後の国内補助金交付で均衡は損なわれるため、一定の規律は必要である。しかし、過剰な規律は国家の「政策裁量」[60]を浸食し、追加の関税交渉に臨む国家に「萎縮効果（chilling effect）」を与える。両氏は、経済分析も交えて、国内補助金が例外的な非違反申立手続によってのみ規制されるべきである、と論ずる。[61]

国内補助金を使う国家の「政策裁量」確保の意義は、法学者にも共感される。[62] しかし、国内補助金規律の発展をほ

ぼ無視するバグウェルとステイガーに対する批判は多い。

ハウズは、国内補助金規律の重要な進歩として、第一に相殺関税規律の強化を挙げる。ＧＡＴＴでは相殺関税の要件が具体的にされず、濫用のおそれがあったが、ＳＣＭ協定はこれに一定程度対処している。ハウズは、そうした肯定されるべき発展をバグウェルとステイガーが看過している、と主張する。[63]

第二に、ハウズは、ＳＣＭ協定では「特定性」が要件化された点に着目する。そして、ＳＣＭ協定の下では、かえって立証負荷が高くなっている、と論ずる。[64]

このようにハウズは、国内補助金規律の展開を否定しない。むしろ、市場に与える影響で国内補助金を評価するＳＣＭ協定の姿勢は、市場の失敗に対処する国内補助金の正当化、という要請と本質的には矛盾しない、と整理する。他方で、実際の正当化（「政策裁量」確保）には、ＳＣＭ協定第八条のような規定の再挿入が必要である、と主張する。[65]

ルビニは、ハウズに賛同するとともに、市場ひいては厚生に与える影響に照らして国内補助金を評価する軸を「厚生基準（welfare standard）」と呼び、その課題を論ずる。すなわち、厚生基準が「生産者の利益」を偏重すれば、一方では重要な環境政策に貢献するが、他方では国際競争に影響を及ぼす環境補助金の正当化は叶わない、と指摘する。[66]

にもかかわらず、第八条失効後のＳＣＭ協定の厚生基準は、国内補助金の悪影響からの救済を求める生産者の利益に明らかに傾いている。ルビニは、この現状認識にもとづき、国家の「政策裁量」確保の観点から、ＳＣＭ協定への例外条項の再挿入を提案する。[67]

同じく「政策裁量」確保に問題意識をもち、ＳＣＭ協定第八条の再挿入を説くコペン[68]の主張も興味深い。コペンは第一に、ＧＡＴＴの非違反申立と違って、ＳＣＭ協定にもとづく申立には負荷がかからない、というバグウェルとステイガーの分析の前提を否定する。[69] ハウズ同様、特定性ある補助金に関する追加的な立証負荷を指摘するわけである。

第二に、コペンは、被申立国が敗訴後に国内補助金の撤廃を迫られる、というバグウェルとステイガーの理解を否

定する。これは、SCM協定第七・八条が、悪影響の除去も履行措置とする点に目をつけた主張である。[70]

第三に、コペンは、現実の国内補助金規律の展開からの裏づけがない、としてバグウェルとステイガーの結論に疑問を呈する。バグウェルとステイガーは、厳格な国内補助金規律が、関税譲許に臨むWTO加盟国に「萎縮効果」をもたらす、とする。しかし、コペンによれば、そもそも厳格な規律に合意してきたのは関税譲許に臨む加盟国である。[71]

第四に、コペンは、GATT制定当初の国内補助金規律にないSCM協定の強みとして、第三国市場への輸出利害の保護を挙げる。[72] たしかに、ある国の第三国市場へのアクセス水準は、当該第三国の関税譲許を背景としており、競合する別の補助金交付国の関税譲許に左右されない。コペンの主張は、こうした非違反申立の限界を突くものである。

第五に、コペンは、国内補助金に対する規律の強化、とりわけ、国内補助金の悪影響をめぐる紛争解決手続の形成が、実質的には関税同様に非効率な相殺関税に代わる手段の生成という、肯定されるべき趣旨で行われてきた、と論ずる。[73] この主張は、相殺関税の濫用防止を重視するハウズのそれと本質を共有する。

カイアドも、コペンの第一、第四の主張に与し、GATTの非違反申立の不十分さを理由にSCM協定に至る国内補助金規律の展開を基本的に肯定する。[74] 他方で、カイアドは、「政策裁量」確保の重要性に鑑み、一定の研究開発補助金、地域開発補助金、環境補助金の他、GATT第二〇条（一般的例外）や同第二一条（安全保障のための例外）で正当化されるべき措置も規律から除外する、新たな例外条項を提案する。[75]

2　東京ラウンド交渉に関する考察の欠如

バグウェルとステイガーは、GATTの当初の国内補助金規律への回帰を求める。しかし、他の論者が述べる通り、国内補助金規律の展開には肯定的に評価すべき面もある。

まず、前提として、SCM協定が広く国内補助金の競争歪曲性に対処するとしても、それが即「政策裁量」確保の

要請に反するわけではない。ゆえに、関税譲許の利益とは無関係に国内補助金を規律することが非難される由はない。同様に、第三国市場への輸出利害も保護するＳＣＭ協定の射程にも問題はみられない。

各要件にも概念上の不備は見当たらない。先述の通り、ＳＣＭ協定上の補助金は、資金的貢献と利益からなる。前者は、補助金となりうる政府措置を絞りこみ、他の正当な政府介入を免責する。それにより、厚生基準が、政府措置の類型に関係なく救済を求める生産者の利害に傾くのを防ぐ[76]。後者の利益は、前者の資金的貢献が市場条件対比で生産者を優遇する状況をもって認定される[77]。よって、利益要件は、政府介入の対市場効果や厚生に与える影響に照らして規制し又は規制しない選択をするＳＣＭ協定の機能を基礎づけるものである[78]。国内補助金への同協定の適用にはさらに特定性が必要だが、この要件は、一般的な補助金を規律から除き、資金的貢献要件を後方支援する[79]。ＳＣＭ協定第五条柱書は、「補助金によって、他の加盟国」に悪影響を及ぼすべきではない、としており、大枠として効果要件は、競争歪曲の原因が補助金でなければ認定されない[80]。

このように、ＳＣＭ協定には、市場に対する影響に鑑みて補助金の害悪を特定する厚生基準が見いだせる[81]。しかし、前節でも指摘した通り、現在のＳＣＭ協定は、国内補助金の両面的性質を評価できない。すなわち、その厚生基準は、重要な政策目的のための国内補助金が厚生に及ぼす影響を積極的に見いだせない。にもかかわらず、先述の通り、昨今、一層国内補助金規律を強化しようという動きがみられる。

なぜ、諸国はこのように、一見あるべき方向性をもって国内補助金規律を発展させてきたのに、国内補助金に頼る自身の「政策裁量」をますます狭めようとするのか。

先行研究は、制定当初のＧＡＴＴとＳＣＭ協定の対比に終始してきた[82]。よって、国内補助金規律の展開の起源である東京ラウンド交渉を考察し、そこに作用した力学を特定できていない。実際、コペンは、（同交渉以降の）第三国市場への輸出利害の保護を最重要の進歩と捉えながら、その進歩の背景が説明されずにきた点に留意する[83]。歴史分析の

不十分さゆえ、規律の展開に潜む課題の淵源が解明されないまま今に至っている。

国内補助金規律の発展を基本的に肯定するにしても、その起源の東京ラウンド交渉妥結に働いた作用を明らかにし、先述の疑問に答えていくことが重要である。この考察を経てこそ、国内補助金規律の展開をあるべき形に近づける議論ができるようになる。

そこで注目すべきは、貿易交渉と国際通商法形成に関する歴史的理解である。次章を先取りするに、従来の貿易交渉と国際通商法形成は、諸国の消費者厚生や経済効率の追求ではなく、「生産者の利益」の確保という要請に導かれてきた。[84] また、その帰結としての、産業界に貿易自由化の恩恵を与え続けるために諸国が国際通商法を刷新し続ける、という宿命、すなわち「自転車理論（bicycle theory）」[85] も無視できない。

ルビニが推論する通り、「生産者の利益」を偏重する厚生基準は、国家の「政策裁量」確保に支障を来す。[86] 部分領域の国内補助金規律も歴史上、大枠の国際通商法同様に「生産者の利益」の作用を免れなかった。ともすれば、同規律の展開は、「政策裁量」確保を難航させる作用と隣り合わせだった、ということになる。

また、ハウズが別の文脈で警鐘を鳴らすように、自転車理論の下、多角的貿易体制は、国家の国内政策の余地を浸食し続けるため、国家主権とのあるべき均衡を実現できない。[87] 国内補助金規律の展開に「生産者の利益」が作用し、その帰結の「自転車理論」も当てはまれば、「政策裁量」確保は困難を極める、と懸念されよう。

ただし、この結論を得るには、そもそも国内補助金規律の展開の起源に作用した力学に迫る必要がある。そこで次章では、貿易交渉と国際通商法に作用してきた力学を具体的に述べた上で、それが東京ラウンドＳＣＭ協定の成立にも働いていたことを論ずる。

四　考　察

㈠　従来の貿易交渉と国際通商法形成

経済学者のリカードウは、貿易の利点を次のように説明する。すなわち、二国間関係を念頭に、一方の国が相対的に生産費の低い産業に特化し、他方の国も同様の対応をして物品を融通しあえば、どちらの国の消費者も安価な輸入品の恩恵に与る、と論ずる。[88] リカードウは、同一産業を国際的にみて生産費の絶対的低さ（絶対優位）を見いだすのではなく、同一国内の他の産業との対比もふまえて生産費の相対的低さ（比較優位）を見いだす。これにより、絶対優位の産業をもたない国も貿易自由化の輪の中で特化できる産業をもち、同時に消費者の利益を追求できる、という利点を示している。[89]

当該理論は、しばしば貿易自由化の支柱と形容される。しかし、もしこれが妥当するならば、国家は自発的に貿易を自由化するはずである。ＧＡＴＴやその後継のＷＴＯは不要だったはずである。にもかかわらず、現実の貿易自由化は国家間の合意を要した。それをふまえれば、貿易自由化の支柱は別にあったと考えざるをえない。

この点、レスラーは、次の説明により、「相互主義（reciprocity）」[90] を現実の貿易自由化の支柱に位置づける。

経済学の理論で焦点が当てられる消費者は、貿易自由化に伴う安価な物品の流入で恩恵を受ける。しかし、彼らの得る恩恵は多様な支出先に広がる。広範な分野の貿易自由化を政治的に働きかけるその情報収集コストは高い。これに対し、自由化に伴い輸入競争圧力に晒される国内産業は、収入源に関わる特定分野の市場開放を妨げるべく政治的に画策すればよく、その情報収集コストは消費者ほど高くない。すると、相対的に政治的に働きかけやすい国内産業の反発ゆえ、自発的な貿易自由化は行き詰まってしまう。そこで、国家は、外国との合意に頼り、かつ、輸入競争産

業の反対に抗する勢力を生んで事態の打開を図る。すなわち、国家は、外国市場の開放に関する合意で輸出産業に恩恵を与えることを標榜して自由化賛成勢力を生み、国内の賛同を得やすくする。もちろん、こうした市場開放は相手あってのことであり、開放度合いが互いに同じ程度でなければ成立しない。レスラーは、以上のように国内政治過程に着目して、等価値の約束を交わして相互に均衡を保つ、という趣旨の「相互主義」を貿易自由化の現実の支柱として位置づける。[91]

ＧＡＴＴ及び「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」の前文は、「相互的かつ互恵的な取極」の締結を謳う。このことも、多角的貿易体制下での相互主義の基底性を示す。

以上の説明の論理的帰結は、ＧＡＴＴの歴史とも整合する。相互主義的な貿易交渉の妥結後、好景気が続けばよいが、景気循環[92]はそれを許さず、不況の波が訪れる。このとき、輸入競争産業からの保護主義圧力の増加は不可避である。そこで、国家は再び、輸出産業に利益を与える必要に迫られる。この宿命は、運転者が車輪を回し続けなければならない自転車のようであるとして、「自転車理論」と呼ばれる。[93]ＧＡＴＴの下では、既述のケネディ、東京、ウルグアイの各ラウンドを含む八回の交渉が行われた。自転車理論と整合的なそうした事実も、相互主義が貿易自由化に働きかけてきた証である。

貿易自由化の現実の支柱が相互主義となれば、国家は、消費者の利益より「生産者の利益」に関心を向けるようになる。[94]より細かい次元でいえば、国家は、輸出産業の利益と輸入競争産業の利益に配慮することになる。

前者は、関税、非関税のものかを問わず、外国の貿易障壁が撤廃されること、すなわち、貿易自由化で充たされる。後者は、関税・非関税障壁の維持や、国家が一方的に発動できる救済措置の制度化、その柔軟性確保で保護される。物品貿易に関してＧＡＴＴは、譲許税率超の関税を禁止するとともに（ＧＡＴＴ第二条）、非関税障壁の国内規制（同第三条）、数量制限（同第一一条）をも違反措置として括り出す。一方で歴史上、関税引き下げは漸次的だった。また、

ＧＡＴＴは、一般的例外を第二〇条に定めるなど、[95]義務を免れることのできる状況を規定したり、一定の条件下で一方的に課せる特殊関税（相殺関税やＡＤ税）を認めたりしてきた。[96]国際通商法の構造にも、輸出産業、輸入競争産業の各利益がともに反映されているのである。[97]

にもかかわらず、国内補助金規律をめぐる東京ラウンド交渉に対する従来の評価は、以上の総論的理解をふまえたものではなかった。

(二)　東京ラウンドＳＣＭ協定の成立に働いていた作用

1　従来の評価

従来の有力な学説は、まず、東京ラウンド交渉での利害対立に着目する。米国は、補助金をそもそも貿易歪曲的と捉え、その交付に対する規律強化を主張するとともに、当該規律強化がなければ、相殺関税規律の強化は受け入れられない、という立場をとる。その他締約国は、一方では相殺関税規律の強化を主張して、他方ではＧＡＴＴの補助金交付に対する規律はそのままでよい、とする見解に立つ。以上をふまえ学説は、米国を、補助金が経済効率を損なうと主張する“Anti-Distortion School”に位置づける。また、その他締約国を、経済効率を損なうのは相殺関税の方であり、補助金は損害をもたらす場合にのみ規律すればよい、と主張する“Injury-Only School”に位置づける。そして、学説は、両者の妥協で東京ラウンドＳＣＭ協定が成立した、と整理する。[98]

たしかに、東京ラウンドＳＣＭ協定は妥協の産物かもしれない。しかし、前節でみた通り、そもそも貿易交渉に臨む国々は、必ずしも経済効率の追求のために動いてきたわけではない。これをふまえると、先験的には、米国とその他締約国は、相反する視点で経済効率を追求する立場ではなく、むしろ、視点こそ異なれども、どちらも「生産者の利益」を確保しようとする立場だった、と整理できる。[99]そして、妥協（合意）を促した歩み寄りが、両者による「生

産者の利益」の追求の産物と評価できるのであれば、妥協そのものに「生産者の利益」が作用していた、と考えられるようになる。

2 再考

まず、前節の総論的理解にもとづき、生産者の利益が国内補助金規律の形成、強化にも働きかける、と仮定する。そうすると、輸出産業の利益、輸入競争産業の利益につながる国内補助金規律関連の主張は、次の通り整理できる。すなわち、輸出産業の利益となる主張は、①輸出先での補助金の悪影響を排除するための紛争解決手続の整備、②非関税障壁となる相殺関税に対する規律強化、の二つが想定される。また、輸入競争産業の利益となる主張は、③相殺関税や紛争解決手続を経た上での対抗措置の発動における裁量維持、④関税に代わる国内産業保護の手段としての補助金に関する裁量確保、の二つが考えられる。なお、①と②、③と④は、それぞれ相互排他的ではなく、後述の通り、充たすべき生産者の利益次第で重複することもありえる。

次に、この整理を前提に、米国とその他締約国の基本的立場を位置づけてみる。すると、前者は、補助金の正当性を軽視する視点から、①で輸出産業の利益を、③で輸入競争産業の利益を守ろうとする立場、後者は、補助金の正当性を重視する見地から、②で輸出産業の利益を、④で輸入競争産業の利益を守ろうとする立場だった、と判明する。[100] つまり、補助金に対する見方のズレゆえに立場こそ違えていたものの、[101] 両者は、どちらも「生産者の利益」を確保する利害にもとづき交渉に臨んでいた、と評価できるのである。

さらに、これにより、基本的立場の違いにもかかわらず、歩み寄りがみられた点も説明できるようになる。

第一に、補助金軽視の立場でも、巨額投資の必要性とリスクの高さゆえに民間投資を見込みがたい航空などの先端分野[102]には、研究開発補助金を支出せざるをえない。[103] そうした分野の自国産業の利益保護という観点では、国内補助金

交付の過度な制約は自縄自縛となる。米国が、社会・経済政策上の国内補助金の重要性を理解した背景には、その研究開発補助金の維持という思惑が働いていた。[104] この歩み寄りは、先端分野の「生産者の利益」を意識してのことと考えれば合点がいく。

第二に、補助金を重視する立場でも、自国の輸出産業の利益のために、第三国市場への輸出競争を歪める他国の補助金をめぐって申立をする必要がある。もちろん、補助金合戦に応じるのも手だが、財源上の制約ゆえ現実的でないこともある。[105] 結局、米国以外の締約国は、第三国市場への輸出利害保護の観点から国内補助金に対する規律の強化に同意したが、その歩み寄りも、「生産者の利益」の作用から説明がつく。

ただし、この作用との関係では一見説明できない歩み寄りもある。まず、米国以外の締約国が紛争解決手続の明確化に同意したのは、輸出補助金に対する一方的な対抗措置の制度化を抑えるためだった。これは政治的妥協にすぎない、とも主張されよう。しかし、輸出補助金の認定だけで対抗措置が一方的に発動されてしまえば、どんな場合の発動にも損害要件充足を求める新たな相殺関税規律は骨抜きとなる。米国以外の国々は、これを避けるべく妥協した。[106] であるならば、そこには、相殺関税規律の強化によって輸出産業の利益を守る、という思惑が働いていた、と考えるべきである。

次に、米国が相殺関税規律の強化を受け入れた背景には、相殺関税の高い利用頻度によって懸念される政治摩擦への配慮、行政負担の軽減への問題意識があった。[107] この歩み寄りに、生産者の利益以外の要因が働いていた点は否めない。しかし、当初、相殺関税規律の強化は受容できない、としていた米国が譲歩できた要因としては、国内補助金に対する規律強化に関するその他締約国の支持があった。[108] また、米国は、自国相殺関税法で損害要件を規定すれば、より積極的に国内産業を救済できるようになる、という譲歩の実益も認識していた。[109] 以上は、損害要件を受容した米国の歩み寄りにも、根の部分では「生産者の利益」が作用していたと評価できる所以である。

五　おわりに

一連の議論により、国内補助金に対する規律強化を図った米国と、もう一方の相殺関税規律の強化を試みたその他ＧＡＴＴ締約国が歩み寄り、国内補助金と相殺関税をめぐる東京ラウンド交渉が妥結に至った背景が明らかになった。すなわち、両者は補助金に対する見方こそ違えていたが、ともに「生産者の利益」を追求する立場であり、その作用こそが共通の利害を生み、国内補助金規律を前進させたのだった。

現行ＳＣＭ協定の趣旨目的は、「補助金の利用に関する規律の増進を探る加盟国と、相殺措置の発動に関する規律の増進を探る加盟国の間に繊細なバランスを反映する」ことにあり、[110] ここでも二つの相克する利害の調整が命題となっている。さらに、第三章㈠で論じたように、同協定は、東京ラウンド交渉で結実した国内補助金規律の発展路線を引き継ぐ。以上から、国内補助金規律の展開には、一貫して「生産者の利益」が作用してきた、という結論に至る。

無論、本稿がＳＣＭ協定の成立経緯を詳論していない以上、右の見方は暫定的なものにすぎない。それでも、国際通商法における国内補助金規律の展開には、以下の課題があると指摘せざるをえない。

第一に、国内補助金規律の展開は、ある国の市場介入の影響を受ける別の国の「生産者の利益」との緊張関係を免れない。特に、程度の差はあれ市場経済が世界的に浸透する中では、この緊張が増し、国内補助金規律は補助金軽視の方向に傾きやすくなる。実際、東京ラウンド交渉で前者の代表格だった日欧は、米国に与してＳＣＭ協定の改革、それも、もっぱら国内補助金に対する規律の強化、相殺関税規律の緩和を主張している。[111] ＳＣＭ協定は、補助金軽視の観点で「生産者の利益」を保護する傾向を強めているが、[112] 昨今の改革案はそれを顕著にしかねない。

第二に、国内補助金規律の展開は、国内政策のために市場介入せざるをえない政府の「政策裁量」を狭め続けるお

それがある。この課題は、第四章㈠で論じた「自転車理論」と関係する。すなわち、同理論にもとづけば、諸国は産業界の利害を充たすべく、国内補助金規律を刷新し続ける必要がある。ゆえに、「政策裁量」縮小は避けがたい。先述のＳＣＭ協定の改革案も、この宿命から国内補助金規律が逃れがたい証左と解せる。

大枠の国際通商法の形成も、自転車理論ゆえに国家主権と多角的貿易体制のあるべき均衡点に到達できない、と懸念される。[113] しかし、同時に模索されるのは、「生産者の利益」に固執しないルール形成である。具体的には、環境汚染や格差拡大などの市場原理の弊害を受けて多様化してきた自由化反対勢力に鑑み、国内産業を保護する救済措置以外の国家の「政策裁量」も充実させる、という方向性である。[114]

国内補助金規律の展開も、国際通商法形成と同様の課題を抱えるのならば、その克服のために、「生産者の利益」に執着した法形成からの脱却を求められる。

ここで注目すべきは、近年の、ＧＡＴＴ第二四条で認められる一部国々での取極、特に、欧州連合の自由貿易協定における試みである。たとえば、「経済上の連携に関する日本国と欧州連合との間の協定」は、「自然災害その他の例外的な事態によって生ずる損害を補償するために交付される補助金」（第一二一三条3）、及び、ＧＡＴＴ第二〇条記載の目的をもつ補助金を規律から除外する（第一二一九条）。[115] これは、生産者の利益に固執しない「厚生基準」の生成を促す、として評価すべきである。[116]

現状、日米欧の三極貿易大臣の共同声明は、右の取極を反映しない。国内補助金規律の展開に潜む課題の克服には、日欧の試みに沿う取極を広げる努力が欠かせない。こうした認識に立ち、今後も国内補助金規律の展開を注視していきたい。

（1）　ＧＡＴＴ第一六条Ｂは、輸出補助金を原則禁止した。国産品の優先使用を条件に交付される補助金を禁じたＧＡＴＴの事

例は、*see*, Panel Report, *Italian Discrimination Against Imported Agricultural Machinery*, L/833 (Oct. 23, 1958), GATT B. I. S. D. (7th Supp.), at 60 (1959).

(2) 相殺可能補助金（actionable subsidies）とも呼ばれるが、本稿では、国内補助金という用語を念頭に行われる議論の存在（第三章㈡を参照）に鑑み、国内補助金と称す。

(3) 公定訳通り、GATTの当事国を「締約国」、WTOの当事国を「加盟国」と称す。

(4) 相殺措置とも呼ばれるが、本稿では、固有名詞に言及する場合以外は相殺関税と称す。

(5) Luca Rubini, The Definition of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in Comparative Perspective 68-69 (2009); José G. M. Calado, Commitments and Flexibilities in the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: An Economically Informed Analysis 115-17, 139-40 (2019).

(6) 「政策空間」とも訳されるが、本稿では次の文献にならい「政策裁量」と称す。川瀬剛志「世界金融危機下の国家援助とWTO補助金規律」RIETI Discussion Paper Series 11-J-065（二〇一一年）一六頁、村上悠平「補助金及び相殺措置に関する協定の下での政策裁量の余地」一橋法学第一四巻一号（二〇一五年）三一〇頁。

(7) Rubini, *supra* note 5, at 59; Calado, *supra* note 5, at 155; Dominic Coppens, WTO Disciplines on Subsidies and Countervailing Measures: Balancing Policy Space and Legal Constraints 2 (2014). 禁止される補助金の厚生に与える正の効果に鑑み、それに対する一律禁止の扱いに疑問を呈す論者もいる。Kyle W. Bagwell & Petros C. Mavroidis, *Too Much, Too Little ... Too Late?*, *in* Law and Economics of Contingent Protection in International Trade 168 (Kyle W. Bagwell et al. eds. 2010). しかし、本稿は、国内補助金規律をめぐる活発な議論（第三章㈡を参照）をふまえているため、同規律に的を絞る。また、WTO設立後は特別法として「農業に関する協定」があるが、農業分野の国内補助金に対するSCM協定の適用を妨げるものではないため、本稿は、農業分野を特に分けて論じはしない。*E. g.*, Coppens, *supra* note 7, at 334; Wolfgang Müller, WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: A Commentary 41-46 (2017). さらに、具体的規律がまだないサービス貿易分野の補助金についても特に論じない。

(8) 従来の共同声明の整理は、経済産業省通商政策局編『二〇二〇年版不公正貿易報告書：WTO協定及び経済連携協定・投資協定から見た主要国の貿易政策』（二〇二〇年）二九〇―九五頁を参照。

(9) Frieder Roessler, *The Rationale for Reciprocity in Trade Negotiations Under Floating Currencies*, 31 Kyklos 258, 264-65

(1978). *See also*, Anne van Aaken & Jürgen Kurtz, *Beyond Rational Choice: International Trade Law and the Behavioral Political Economy of Protectionism*, 22 J. Int'l Econ. L. 601, 603–605 (2019). 柳赫秀「国際通商法における『公正・不公正貿易の区分』のレゾン・デートル：不公正貿易法の性格と機能の分析を中心に㈠」エコノミア第四一巻二号（一九九〇年）四二―四三頁、平見健太「国際経済法秩序の動態と相互主義の論理㈠」早稲田法学会誌第六七巻二号（二〇一七年）三八―九〇頁。

(10) *E. g.*, van Aaken & Kurtz, *supra* note 9, at 627–28; Joost Pauwelyn, *New Trade Politics for the 21st Century*, 11 J. Int'l Econ. L. 559, 564–71 (2008); Dani Rodrik, Straight Talk on Trade: Ideas for A Sane Economy 222–36 (2017).

(11) 補助金規律の発展史に関する近年の論集は、東京ラウンド交渉に携わった者の回顧録も含む。John D. Greenwald, *Negotiating Subsidies in the GATT/WTO: The Tokyo Round, in* What Shapes the Law?: Reflections on the History, Law, Politics and Economics of International and European Subsidy Disciplines 37 (Luca Rubini & Jennifer Hawkins eds. 2016). しかし、その著者は、交渉妥結の経緯の詳細を自らも共著者である次の文献に委ねる。Richard R. Rivers & John D. Greenwald, *The Negotiation of a Code on Subsidies and Countervailing Measures: Bridging Fundamental Policy Differences*, 11 Law & Pol'y Int'l Bus. 1447 (1979). 本稿は、これを主に参照して東京ラウンド交渉の妥結経緯を整理するとともに、一歩進んでそこに作用した力学を探る。

(12) ＧＡＴＴ第一六条での公定訳は「重大な損害（serious prejudice）」だが、本稿では、東京ラウンドＳＣＭ協定と現行ＳＣＭ協定の公定訳にならい「著しい害」と称す。

(13) *See*, Rivers & Greenwald, *supra* note 11, at 1463.

(14) ＧＡＴＴ再検討会合（一九五四年―一九五五年）の結果、申立国側の立証負荷を減らすべく、譲許時には将来補助金が交付されることはないだろうという合理的期待がある、と推定されることになった。Contracting Parties, *Report of Review Working Party III on Barriers to Trade Other than Restrictions or Tariffs*, paras. 13–14, GATT Doc. L/334 (Mar. 1, 1955). 他方で、その後、国内補助金関連の申立が増えなかったため、この推定則への評価は低かった。Rivers & Greenwald, *supra* note 11, at 1462.

(15) *E. g.*, Contracting Parties, *Summary Record of the Seventh Meeting - Held at the Palais des Nations, Geneva, on Tuesday, 16 November 1954, at 3 p. m.*, GATT Doc. SR. 9/17, at 11 (Nov. 23, 1954) [hereinafter SR. 9/17].

(16) John H. Jackson, World Trade and the Law of GATT: A Legal Analysis of The General Agreement on Tariffs and Trade 420 (1969).

(17) *Id*, at 425; Gilbert R. Winham, International Trade and the Tokyo Round Negotiation 169 (1986).

(18) 正式には「関税及び貿易に関する一般協定第六条の実施に関する協定」だが、東京ラウンドで起草された同名の協定と区別するため、ケネディラウンドＡＤ協定と称す。

(19) Council, *Minutes of Meeting - Held at the Palais des Nations, Geneva on 5 December 1967*, GATT Doc. C/M/43, at 6 (Dec. 11, 1967).

(20) 東京ラウンド研究会編『東京ラウンドの全貌』(日本関税協会、一九八〇年) 一七一頁。

(21) Multilateral Trade Negotiations Group "Non-Tariff Measures," *Record of Decision Taken on 4-7 March 1975 - Note by the Acting Chairman*, GATT Doc. MTN/NTM/1, at 1 (Mar. 10, 1975) [hereinafter MTN/NTM/1].

(22) 具体的に合意された交渉事項は、①国内補助金、②一次産品以外の産品向けの輸出補助金、③一次産品向けの輸出補助金、④相殺関税、⑤開発途上国に対する特別かつ異なる待遇だった。Multilateral Trade Negotiations, *Subsidies/Countervailing Duties - Outline of an Approach*, GATT Doc. MTN/INF/13 (Dec. 23, 1977). 本論では、国内補助金規律の展開に注目するため、①と④の交渉経過を扱う。全事項に関する交渉経過は、東京ラウンド研究会・前掲注 (20)、一七二—八六頁を参照。

(23) *E. g.*, Daniel K. Tarullo, *The MTN Subsidies Code: Agreement Without Consensus, in* Emerging Standards of International Trade and Investment: Multinational Codes and Corporate Conduct 63, 72 (Seymour J. Rubin & Gary Clyde Hufbauer eds. 1984); Andrew Lang, World Trade Law After Neoliberalism: Re-Imaging the Global Economic Order 224-25 (2011).

(24) S. Rep. No. 93-1298, at 183 (1974).

(25) Winham, *supra* note 17, at 170.

(26) Rivers & Greenwald, *supra* note 11, at 1471.

(27) *Id*, at 1471-73. 東京ラウンド研究会・前掲注 (20)、一七四—七五頁。

(28) 東京ラウンド研究会・前掲注 (20)、一七五頁。

(29) Rivers & Greenwald, *supra* note 11, at 1471.

(30) *Id*, at 1474.

(31) *E. g.*, Multilateral Trade Negotiations Group "Non-Tariff Measures" Sub-Group on "Subsidies and Countervailing Duties," *Subsidies and Countervailing Duties - European Communities*, GATT Doc. MTN/NTM/W/43/Add.5, at 2–3, 5–7 (May 3, 1976). 東京ラウンド研究会・前掲注（20）、一七六頁。

(32) *E. g.*, Multilateral Trade Negotiations Group "Non-Tariff Measures" Sub-Group on "Subsidies and Countervailing Duties," *Subsidies and Countervailing Duties - United States*, GATT Doc. MTN/NTM/W/43/Add.6, at 4 (May 31, 1976).

(33) 東京ラウンド研究会・前掲注（20）、一七六頁。

(34) Rivers & Greenwald, *supra* note 11, at 1474.

(35) 東京ラウンドSCM協定第一一条三項は、贈与、貸付、保証、公益的便宜の供与、供給割当てその他役務及び施設の提供、財政上の奨励、並びに資本参加を例示した。

(36) MTN/NTM/1, *supra* note 21, at 1.

(37) Rivers & Greenwald, *supra* note 11, at 1454–55. *See also*, Tarullo, *supra* note 23, at 77; Winham, *supra* note 17, at 173.

(38) Rivers & Greenwald, *supra* note 11, at 1454.

(39) *Id.*, at 1459; Winham, *supra* note 17, at 221.

(40) Rivers & Greenwald, *supra* note 11, at 1484–85; Winham, *supra* note 17, at 221.

(41) 東京ラウンドSCM協定の成果を反映する形で、「関税及び貿易に関する一般協定第六条の実施に関する協定」（東京ラウンドAD協定）も起草された。

(42) Tarullo, *supra* note 23, at 79. ただし、この文言には、「この条の二及び三に規定するところによる。」とする注がつけられた。

(43) 経緯については、*see, e. g.*, Patrick J. McDonough, *Subsidies and Countervailing Measures, in* 1 The GATT Uruguay Round: A Negotiation History (1986–1992): Commentary 803 (Terrence P. Stewart ed. 1993).

(44) SCM協定第六・三条は、「著しい害」として、(a)補助金交付国での輸入代替又は妨害、(b)第三国での輸出代替又は妨害、(c)同一の市場での価格下回り、価格押し下げ、価格上昇抑制、又は販売減少、(d)一次産品の世界市場での一定の取分増加を挙げる。

(45) 松下満雄・米谷三以『国際経済法』（東京大学出版会、二〇一五年）四七一頁。

(46) 対抗措置と相殺関税の重畳的適用は認められていない。SCM協定第一〇条注。

(47) SCM協定は新たに、複数の相殺関税調査が行われる場合の損害の累積を制約する規定を設けた。SCM協定第一五．三条。

(48) SCM協定が列挙するのは、資金の直接的な移転（の可能性を含む）や債務を伴う措置、税優遇、現物での支援、政府の委託又は指示にもとづく民間団体の代行である。

(49) GATT第一六条にいう「何らかの形式による所得又は価格の支持」が利益をもたらす場合も補助金の存在がみなされる。

(50) *See*, Rubini, *supra* note 5, at 69; Caiado, *supra* note 5, at 115–17, 139–40.

(51) 東京ラウンド交渉をSCM協定の「原点（starting point）」とみる者もいる。Müller, *supra* note 7, at 21.

(52) 2 WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index 1136, 1148–50 (1995).

(53) Mitsuo Matsushita et al., The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy 302 (3d ed. 2015).

(54) Rubini, *supra* note 5, at 58–59.

(55) 具体的には、補助金交付の担い手の「公的機関」、「利益」に関する立証負荷の軽減である。経済産業省通商政策局・前掲注（8）、二九三—九四頁。

(56) 三極貿易大臣の共同声明は、次の類型を含む広範な国内補助金に著しい害の推定則を及ぼすよう提案する。すなわち、「過度に大規模な補助金、非競争的な企業を存続させ、市場からの退出を妨げるような補助金、民間の商業的な参画を伴わない大規模な製造能力をもたらす補助金、輸出に向けられる物品の価格よりも国内の価格を安くする補助金」を例示する。経済産業省通商政策局・前掲注（8）、二九三頁。なお、SCM協定第六．一条も著しい害の推定則を定めていたが、一九九九年末に失効した。

(57) 三極貿易大臣の共同声明は新たに、「供給能力を歪める状況」も著しい害とすべきである、と提案する。経済産業省通商政策局・前掲注（8）、二九三頁。

(58) Kyle Bagwell & Robert W. Staiger, *Will International Rules on Subsidies Disrupt the World Trading System?*, 96 Am. Econ. Rev. 877 (2006).

(59) *Id.*, at 887–93.

(60) バグウェルとステイガーは、「政策余剰（policy redundancy）」と呼ぶ。*Id.*, at 878. しかし、一連の議論動向で、他の論者

は代替的に「政策裁量」と表現する。本稿でも、バグウェルとステイガーの言説に触れる際も「政策裁量」と表現する。

(61) *Id.*, at 882–93.

(62) 本論で後述する通り、法学者のハウズ、ルビニ、コペン、カイアドは、一定の国内補助金の正当化に適うとして「政策裁量」確保の意義に共感するが、解決策としてはＧＡＴＴの当初規律への回帰でなく、ＳＣＭ協定への例外規定の再挿入を説く。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, *supra* note 7, at 101–102; RUBINI, *supra* note 5, at 57–59; COPPENS, *supra* note 7, at 610; CAIADO, *supra* note 5, at 155, 220–21.

(63) Howse, *supra* note 62, at 90.

(64) *Id.*, at 91.

(65) *Id.*, at 92–95, 101–102.

(66) RUBINI, *supra* note 5, at 41–47.

(67) *Id.*, at 57–59.

(68) COPPENS, *supra* note 7, at 610.

(69) *Id.*, at 531.

(70) *Id.*

(71) *Id.*, at 532.

(72) *Id.*, at 533–34.

(73) *Id.*, at 531, 534.

(74) CAIADO, *supra* note 5, at 147–50.

(75) *Id.*, at 155, 220–21.

(76) 坂入遼「ＷＴＯ補助金規律における資金的貢献要件の意義と課題：輸出者に『競争優位』をもたらす原材料の輸出制限を素材にして」法学政治学論究第一二三号（二〇一九年）一九五頁。

(77) Appellate Body Report, *Canada - Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*, paras. 149–161, WTO Doc. WT/DS70/AB/R (adopted Aug. 20, 1999).

(78) Howse, *supra* note 62, at 92-95.

(79) *See,* John H. Jackson, The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations 297 (2d ed. 1997).

(80) Richard Diamond, *Privatization and the Definition of Subsidy: A Critical Study of Appellate Body Textualism,* 11 J. Int'l Econ. L. 649, 672 (2008).

(81) 国内補助金規律の展開の課題に関心をもつ本稿の射程外だが、要件解釈の課題も論点である。*E. g.,* Howse, *supra* note 62, at 92-95. これについては別稿で論じたい。

(82) *Id.,* at 88-92; Bagwell & Staiger, *supra* note 58, at 882-93; Rubini, *supra* note 5, at 41-59; Coppens, *supra* note 7, at 531-535; Caiado, *supra* note 5, at 147-50.

(83) Coppens, *supra* note 7, at 532 n. 171.

(84) Roessler, *supra* note 9, at 264-65. *See also,* van Aaken & Kurtz, *supra* note 9, at 603-605. 柳・前掲注（9）、四二—四三頁、平見・前掲注（9）、三八八—九〇頁。

(85) *E. g.,* William R. Cline, *Introduction and Summary, in* Trade Policy in the 1980s 1, 9-10 (William R. Cline ed. 1982); Jagdish Bhagwati, Protectionism 41 (1988); I. M. Destler & Marcus Noland, *Constant Ends, Flexible Means: C. Fred Bergsten and the Quest for Open Trade, in* C. Fred Bergsten and the World Economy 15, 17-20 (Michael Mussa ed. 2006). 平見・前掲注（9）、三九一—九二頁、柳赫秀『ガット一九条と国際通商法の機能』（東京大学出版会、一九九四年）四一—四二、五三頁。

(86) Rubini, *supra* note 5, at 47, 57-59.

(87) Robert Howse, *The World Trade Organization 20 Years On: Global Governance by Judiciary,* 27 Eur. J. Int'l L. 9, 23 (2016).

(88) リカードウ著（羽鳥卓也・吉澤芳樹訳）『経済学および課税の原理（上）』（岩波書店、一九八七年）一八三—二二〇頁。

(89) P. R. クルーグマンほか著（山形浩生・守岡桜訳）『クルーグマン国際経済学：理論と政策（上）貿易編』（丸善出版、原書第一〇版、二〇一七年）二七—四三頁。

(90) 相互主義は、本論にある機能を果たす他、紛争発生時の対抗措置などの根拠にもなる。山本草二「国際経済法における相互主義の機能変化」高野雄一編著『国際関係法の課題：横田先生鳩寿祝賀』（有斐閣、一九八八年）二五九—六〇頁。

(91) Roessler, *supra* note 9, at 264–65. *See also*, van Aaken & Kurtz, *supra* note 9, at 603–605. 柳・前掲注（9）、四二—四三頁、平見・前掲注（9）、三八八—九〇頁。

(92) 景気循環については、金森久雄ほか編著『有斐閣経済辞典』（有斐閣、第五版、二〇一三年）二九六頁を参照。

(93) *E. g.*, Cline, *supra* note 85, at 9–10; Bhagwati, *supra* note 85, at 41; Destler & Noland, *supra* note 85, at 17–20. 柳・前掲注（85）、四一—四二、五三頁、平見・前掲注（9）、三九一—九二頁。

(94) Roessler, *supra* note 9, at 264. 柳・前掲注（9）、四三頁、平見・前掲注（9）、三九〇頁。

(95) 他には、ＧＡＴＴ第一一条二項が数量制限の禁止に対する例外を、同第二一条が安全保障のための例外を定める。

(96) この他、ＧＡＴＴ第一九条及びＷＴＯ設立後の「セーフガードに関する協定」は、無差別適用が原則のセーフガードを認める。

(97) 柳・前掲注（9）、四二—四四頁。

(98) *E. g*, Jacques H. J. Bourgeois, *The GATT Rules for Industrial Subsidies and Countervailing Duties and the New GATT Round: The Weather and the Seeds, in* The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations: Legal and Economic Problems 219, 231–32 (Ernst-Ulrich Petersmann & Meinhard Hilf eds. 1988); Lara Friedlander, *Lamenting the Disappearance of Paragmatism: Subsidies Law After the Uruguay Round*, 25 R. D. U. S. 287, 292 (1994). 最初に Anti-Distortion School、Injury-Only School と表現したのは、Gary Clyde Hufbauer & Joanna Shelton Erb, Subsidies in International Trade 19–21 (1984) だった。なお、わが国ではこれらが和訳されずに用いられる。柳・前掲注（9）、三八頁、松下・米谷・前掲注（45）、四四八頁。本稿でも和訳せず言及する。

(99) この問題意識は、次の文献による。柳・前掲注（9）、三八—五二頁は、「生産者の利益」が作用するＧＡＴＴの動態に照らし、Anti-Distortion School や Injury-Only School のような経済効率にもとづく立場に修正を迫る。松下・米谷・前掲注（45）、四四八頁は、国内政策の重要性への認識こそ異なるが、二つの立場とも、国際的な競争条件の平準化を目指すものだったのではないか、と推察する。

(100) 米国以外の締約国が相殺関税に頼らなかった理由を、「生産者の利益」を確保する他の政策の利用可能性から説明する見解がある。Robert Stern & Bernard Hoekman, *The Codes Approach, in* The Uruguay Round: A Handbook for The Multilateral Trade Negotiations 59, 61 (J. Michael Finger & Andrzej Olechowski eds. 1987).

（101） 二つの立場の違いを補助金に対する姿勢の違いに見いだす論考もある。Bourgeois, *supra* note 98, at 232.

（102） クルーグマンほか・前掲注（89）、三二七―二八頁。

（103） 一九六七年時点で、全米の研究資金の六四％が政府支出で、その対象は先端分野だった。OECD, The Overall Level and Structure of R&D Efforts in OECD Member Countries 57（1967）; Robert E. Baldwin, Nontariff Distortions of International Trade 123（1970）.

（104） Rivers & Greenwald, *supra* note 11, at 1471.

（105） *E. g.*, SR. 9/17, *supra* note 15, at 8.

（106） 東京ラウンド研究会・前掲注（20）、一七三頁。

（107） Rivers & Greenwald, *supra* note 11, at 1454.

（108） Winham, *supra* note 17, at 177.

（109） Rivers & Greenwald, *supra* note 11, at 1454.

（110） *E. g.*, Appellate Body Report, *United States - Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors*（*DRAMS*）*from Korea*, para. 115, WTO Doc. WT/DS296/AB/R（adopted July 20, 2005）.

（111） 経済産業省通商政策局・前掲注（8）、二九三―九四頁。

（112） Rubini, *supra* note 5, at 57–59.

（113） Howse, *supra* note 87, at 23.

（114） *E. g.*, Pauwelyn, *supra* note 10, at 564–71; Rodrik, *supra* note 10, at 222–36; van Aaken & Kurtz, *supra* note 9, at 627–28.

（115） 同様のＥＵの試みの整理は、関根豪政「自由貿易協定（ＦＴＡ）を通じた補助金規律の整備拡張の可能性：ＥＵが締結したＦＴＡにおける動向の分析を中心に」フィナンシャル・レビュー第一四〇号（二〇一九年）二六三―六七頁を参照。

（116） *See*, Leonardo Borlini & Claudio Dordi, *Deepening International Systems of Subsidy Control: The*（*Different*）*Legal Regimes of Subsidies in the EU Bilateral Preferential Trade Agreements*, 23 Colum. J. Eur. L. 551, 584–86（2017）.

〔付記〕 本稿は、二〇二〇年度潮田記念基金による慶應義塾博士課程学生研究支援プログラムの補助を受けた成果の一部である。また筆者は、（公財）旭硝子財団の奨学金を受給している。記して謝意を表する。

坂入　遼（さかいり　りょう）
所属・現職　慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程
東京富士大学非常勤講師
最終学歴　慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程
所属学会　日本国際経済法学会
専攻領域　国際経済法
主要著作　「国際競争の歪曲と世界貿易機関（ＷＴＯ）における国内補助金規律――『競争優位』にまつわる規律上の論点の再考――」『法学政治学論究』第一一九号（二〇一八年）
「ＷＴＯ補助金規律における資金的貢献要件の意義と課題――輸出者に『競争優位』をもたらす原材料の輸出制限を素材にして――」『法学政治学論究』第一二三号（二〇一九年）