

＜第 8 章＞国際経済法秩序の変容と中国国有企業・補助金問題

東條吉純（立教大学法学部教授）

I. はじめに

第二次世界大戦後の国際経済法秩序の中心の一つとなった GATT 自由貿易体制は、関税等の国境措置の自由化という面で飛躍的な貿易自由化を実現した。1990 年代、米国主導の経済リベラリズムが主導する国際経済システムの最大の成果の一つとして WTO が発足したことは、象徴的事象として記憶される。また、当時の時代背景として、フランシス・フクヤマが「歴史の終わり」と評したように、「ベルリンの壁」崩壊と東西冷戦の終結など国際社会において民主主義と自由経済が最終的に勝利し、イデオロギーとしての民主主義・自由経済の普遍性への期待が高まったことも指摘できる。

その後約 30 年が経過した現在、国際社会は「歴史の振り子」の揺り戻しとも言えるべき状況に直面している。各国・地域における価値観の多極化が顕在化・進行し、それぞれの価値観が反映された各国・地域の法制度・市場の違いがもたらす様々な摩擦は深刻さを増しており、制度間調整問題は、現代のグローバル経済が乗り越えるべき最重要課題として認識されている。

また近年、「あらゆることの安全保障問題化 (Securitization for everything)」と称されるように、エネルギー、食料のみならず、環境問題、気候変動、人権保護など、あらゆる政策問題が安全保障の文脈において語られ、かつ、これらが貿易・投資制限措置とリンクする形で法現象として観察されるようになったのが現状である。

中国の国有企業・補助金問題は、その典型例であると言える。1980～1990 年代の長期にわたる中国の GATT・WTO 加盟交渉時期は、上記の経済リベラリズムの最盛期とも重なり、中国の国内制度改革への期待と相まって、同国を多国間自由貿易体制の一員に迎え入れることを世界中が寿いだ。その後、今日に至るまでの間、WTO 加盟の恩恵も受けて、グローバル経済における中国の存在感は急速に増大したが、国内制度改革は米 EU の期待値を大きく下回り、制度間摩擦の問題は深刻さを増すことになった。これに対応して、CPTPP をはじめとする国際ルールにおいても国有企業規制の強化が志向されるとともに、各国の国家実行のレベルでも、中国の国有企業・補助金問題に対してさまざまな法的対応が模索されている。

以下、第Ⅱ節で価値多極化が進行する国際経済法秩序の変容とその過程における中国国有企業・補助金問題について振り返った上で、第Ⅲ節で国有企業・補助金問題に関する国際規律の現在地について検討し、最後に、多様な制度間調整という観点からどのようなルール形成が模索されるべきかについての展望を述べる。

Ⅱ．国際経済法秩序の変容と中国国有企業・補助金問題

1930年代の世界大恐慌への対応として経済のブロック化が進み、世界経済が急速に収縮したことが第二次世界大戦の一因となった反省から、戦後の国際経済システム構想においては多国間の自由貿易体制がITO憲章として構想され、その一部がGATTとして成立したことはよく知られた事実である。その意味において、「多国間貿易自由化」は、国際社会における安全保障政策の一環として構想されたとも言える。また冷戦期を通じて西側諸国の関係強化にも貢献した。GATTは、相互主義的な関税引下げと無差別原則（最恵国待遇義務、内国民待遇義務）による多国間の貿易自由化（市場アクセス改善）を実現したと言える。

中国のGATT/WTO加盟交渉は、鄧小平の国内制度改革も含め、中国が将来的に市場経済へと移行することへの期待の中で、難航しつつも進められた。中国のWTO加盟議定書において2015年という期限を設定されたという事実は、その時まで中国が市場経済へと移行することが強く期待されたことを明確に示しており、同議定書には多数の最大努力義務が盛り込まれた。もっとも、中国は「市場経済(market economy)」に移行すると国際的に約束したことは一度もなく、「社会主義的市場経済(socialist market economy)」に移行することを約束したに過ぎないことを改めて確認する。

社会主義的市場経済を標榜し、国有企業・補助金をはじめ市場に対する国家介入が強固であり事業者の経済的自由が不十分な中国に対する既存メンバーの警戒感は根強かったものの、中国を多国間自由貿易体制に取り込むことのメリット及び中国のさらなる国内制度改革の継続に対する強い期待があったのは明らかである。また中国の変革に懐疑的な論者も、史上最速で成長を続ける巨大な中国市場へのアクセスによって得られる経済便益を予想しない者はいなかった。

他方において、中国のWTO加盟が実現した2001年は、まさに歴史の振り子が揺り戻し始める時期と一致する。ウルグアイ・ラウンド交渉の際に重要課題とされた開発途上国の多国間自由貿易体制への取り込みは、WTO協定妥結により大きく前進したかに見えたが、グローバル化に対応した新たなルール作りであるサービスの貿易に関する一般協定(GATS)やTRIPS協定をはじめ、WTO協定義務の実施問題が開発途上国の義務として重くのしかかり、長く尾を引くことになった。また、それまで国際経済法秩序の形成においては、米・ECあるいは四極（米・EC・カナダ・日本）が主導的役割を果たしてきたが、WTO以降は、ブラジル、インドといった新興国の発言力の増大に応じて、新四極（米・EU・インド・ブラジル）へと変わったという事実それ自体が、価値多極化により自由主義的な貿易自由化へのコミットメントが従前のように期待できないことを意味していた。2020年現在、WTO加盟国は164カ国・地域にのぼるが（中国は143番目の加盟国）、うち約4分の3が開発途上国である。貿易自由化に対する利害関係の多様化及び価値多極化は顕著である。中国の

WTO 加盟は、国際経済法秩序の変容の流れに大きく拍車をかけたと言える。

結果として、今日に至るまで、国家資本主義と呼ばれる中国の異質な国内経済制度は温存され、国有企業は、現在も中国経済における主要なプレイヤーであり、雇用の過半を占めている。また国有企業・補助金問題をはじめ、市場経済活動に対する国家の強力な関与は、貿易・投資のさまざまな場面において、貿易相手国及び多国間貿易システム全体との間に大きな経済摩擦を生み出している。その主因は、中国の異質な国内経済制度がもたらす不公正な競争優位にあり、国際経済に極めて大きな影響を及ぼしたからである。

Ⅲ．国有企業・補助金に関する国際規律の現在地

この節では、国有企業・補助金に対する貿易協定による国際規律の例として、WTO 協定と CPTPP を取り上げ、国際規律の現在地を確認する。

もとより、国有企業は中国だけの問題ではなく、国有企業は欧州各国をはじめ多くの国で設立・運営され、公共サービスの提供等、国民必需の物品・役務供給にかかる重要な役割を担っており、経済成長のエンジンとして期待されることも多い。国際規律が正当化されるのは、第一に国家が国有企業を通じて、国際法上の義務を迂回する場合、第二に国家が国有企業に与える各種優遇措置・競争上の優位性に由来する競争歪曲効果や悪影響であり、他国企業との国際競争に影響が生じる場合である¹。

1. GATT/WTO

国有企業・補助金問題に関連する規律は、GATT 第 17 条の国家貿易企業の無差別待遇義務と補助金協定である。

GATT ウルグアイ・ラウンド交渉時において、中国問題はほぼ慮外に置かれていたと言ってよい。なぜなら、同交渉の成果物である WTO 協定には、国有企業を対象とした国際ルールは新規に導入されなかったからである²。これは WTO 補助金協定の規定上、国有企業が「公的機関」に含まれることが明記されなかった一つの要因であると推測される。

中国の WTO 加盟と同時期に開始されたドーハ・ラウンド交渉では、新分野や WTO 協定附属書の改定作業を含め、多様な領域がアジェンダとして設定されたが、早々に「貿易と競争」「貿易と投資」の両分野のルール策定は断念さ

¹ 国有企業・補助金規律の最も先端的な例は EU であり、競争政策の一部としての国家補助規制を通じて、域内市場統合が推進されてきた。EU 国家補助規制では、①国家資金の移転、②特定事業者への選別的な利益、③競争歪曲効果、④加盟国間通商への影響、の 4 要件に該当する国家補助は禁止され、公共サービスその他の例外等と組み合わせる形で運用されている。現時点においては、EU の域内規律をその他の貿易協定のそれと同列に論じて比較するべきでないが、国有企業・補助金規律の将来モデルの一つとして参照に値する。

² WTO の下では、国家貿易企業に関する作業部会が設置され、加盟国に対して国家貿易企業の通報義務を課し、作業部会は国家貿易企業の活動についてレビューする仕組みが整えられている。国家貿易企業の活動の透明性を高めるという観点からは一定の評価がされる。

れた。補助金協定においては、国有企業を補助金協定上の「公的機関」とみなす規定を含め、現行補助金協定の法の欠缺を補い、規律内容を明確化することが予定されていたが、これも実現する見込みは立たない状況にある。

中国の国有企業・補助金問題は、現行 WTO 協定においても、紛争解決手続を通じて法的に争われてきたが、中国に対する申立件数は、その問題の深刻さに比して明らかに過少であり、この統計的事実には中国市場の抗いがたい魅力が関係しているとの推測もある³。

中国関連の事案ではないが、上級委員会は、GATT 第 17 条にかかる国家貿易企業の無差別待遇義務を限定する法解釈を示し⁴、「商業的考慮」とは利益最大化を目的とする営利企業と同様に行動する義務を意味するものではなく、対象となる国家貿易企業の政策目的に応じて様々な考慮に基づく行動が許容されると述べた。

また米中間の補助金相殺措置を巡る WTO 紛争事案である DS379 事件では、補助金の出し手としての「公的機関」要件該当性について争われた。上級委員会は、同要件の判断基準について、パネルが示した所有基準（＝政府が過半数の株式を所有しているかどうかにより「公的機関」性を判断）を取り消し、公的機関とは、政府権限を付与され行使する等の実体であると解釈し（＝機能基準）、その認定のためには、法令上権限が付与されている事実だけでなく、実際に権限を行使している事実、政府の実体に対する有意な支配の事実等が証拠となり得るとする一方で、政府が当該実体の過半数の株式を所有している等の単なる形式的なつながりだけでは足りないとの解釈を示した⁵。この上級委員会の解釈は、明らかに申立国側の立証ハードルを高めるものであり、中国国有企業・補助金規律と言う観点から批判も強いが⁶、国有企業の多様な所有形態と事業活動実態を踏まえると、理論的には、所有基準による形式的な判断基準でなく、機能基準に基づき「補助金」概念を括り出す方が適切との考え方もあり得よう⁷。

また、グローバリゼーションの深化とともに、前提となる立法事実（＝経済実態）が変容し、国際ルールが規範的な意味を喪失するといった経済活動実態の進展も生じつつある。GATT 貿易自由化は、相互主義的な市場アクセスの等価交換を通じて推進されてきたが、グローバルバリューチェーン（GVC）の構築により、従来の単純な輸出入取引における得失計算を前提とした、相互主義的な国際ルールの論理が成立しないような複雑な状況も生まれている。

³ Mavroidis & Sapir (2021)。

⁴ カナダ・小麦輸入事件、Appellate Body Report、Canada - Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grain、WT/DS276/AB/R (Aug. 30, 2004)。東條(2016)も参照。

⁵ 米国・相殺措置事件、Appellate Body Report、United States-Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China、WT/DS379/AB/R、adopted 25 March 2011。川島(2011)を参照。

⁶ Wu (2016)；Cartland、Michel et al. (2012)。

⁷ Zou (2021)。

こうした経済活動実態の進展について補助金ルールの方脈で考えると、そもそも補助金はその他の通商政策ルール（数量制限、関税等）と異なり、市場の失敗を是正するという意味で、厚生経済学的な正当性を持つ場合も少なくない。現行の WTO 補助金協定は、輸出補助金を禁止し、生産補助金による悪影響（貿易歪曲効果）については損害を救済する／除去する、という内容であるが、規律対象となる「補助金」概念はルール策定過程において非常に大きな法的論点の一つであり、補助金規律における重要なポイントは、補助金規制と国家の政策実現の自律性の間の適正バランスをどのように設定するかにある。WTO 補助金協定は、当時の米・EC の国内法に基づき策定されたが、これは米・EU が共有する特定の政治的思想（＝自由な市場経済への信奉）が反映されたものと言える。価値多極化が進行する現在の国際社会において多国間ルールとしてこれ以上強化するのは困難であるとともに、規範としての適切性においても評価が難しく、価値多極化の時代を反映した多国間ルール形成をより困難な状況にしている。このような状況を反映して、例えば後述する CPTPP のように、大きな「例外領域」及び「留保表」を締結国に許容する形でしかルール形成ができないという現象が生じている。

2. CPTPP

CPTPP の国有企業および指定独占企業章（第 17 章）は、既存の様々な国際ルールの法概念を活用する形で策定されたが、例外領域が広い国際規律である。ルールを記述する法技術としては着実に進化しているとの評価が可能であり、規律対象となる国有企業の範囲に関しては、①「主として商業に従事」すること、②「株式の 50%を直接保有」、「議決権の過半数を支配」、又は、「取締役会等の構成員の過半数を任命する権限」、③「指定独占企業」（TPP 協定発効後に指定されるもののみが対象）などが規定されており⁸、一見すると国有企業規制が強化されているようにも見える。他方において、広範な適用除外領域および各国の留保表など、締結国間において合意できなかった分野・政策領域はさまざまな条文によって適用除外とされており、規律の実効性という観点からは「まだら模様」という様相を呈している。

無差別待遇及び商業的考慮の各義務（17.4 条）について独立に規定されたこと、並びに、最恵国待遇義務と内国民待遇義務の双方が規定され、かつ、国有企業と他の締結国の企業（外資企業）の間の取引にも無差別待遇義務が適用されることが明記されたことは、GATT 第 17 条について判例法理で示された狭い解釈を克服するという意義が認められる。また、指定独占企業についても同様の無差別待遇義務が課されることに加えて、独占的地位を利用して、非独占的な市場で反競争的行為に従事することを禁じる競争法規定が定められた（同条 2 項(d)）。

⁸ 米星 FTA における「実効的な影響力(effective influence)」基準では、事実上の影響力も「国有企業」概念に含まれるが、CPTPP では同基準は採用されていない。

非商業的援助及びそれによる損害の救済については、WTO 補助金協定上の主要な法概念である「資金的貢献」「利益」「悪影響」等が参照される形で類いの規定が盛り込まれている。非商業的援助の本質は補助金であり、国家から国有企業への援助および国有企業から他の国有企業への援助の双方がカバーされている⁹。また、非商業的援助に関する CPTPP 国有企業章の最大の意義は、規律対象が現行 WTO 協定の対象外であるサービス、投資に対する補助金へと拡大されたことであり、「WTO プラス」として国有企業に対する国際規律強化を実現している¹⁰。

IV. おわりに～中国とどのように向き合うべきか～

ここまでのところ、国際社会は中国問題について十分効果的に対応ができていないように見える。中国の国有企業を中心とした社会主義市場経済体制及び国家の強力な市場介入は、基本的に今後も維持・継続することが予想されるところ、現行 WTO 補助金協定及び GATT 第 17 条は、中国の国有企業・補助金問題に部分的に対応可能な規律を提供しているが決して十分とは言えない。もっとも望ましい解決策は、国有企業・補助金にかかる多国間ルールの新設・強化であるところ、現状、多国間ルール形成には期待できない状況が継続しているが、少なくとも国有企業に対する国際規律のあり方という意味では、CPTPP が一つのモデルを提供している。今後も、法的な義務づけ規定として有効に機能する国際ルールの強化に向けた努力が求められる。

他方において、価値観の多極化が進行する国際社会の現状を直視するならば、当面の間、多様な経済制度間の共存という新たなガバナンスのあり方を模索しつつ、制度間インターフェイスの調整ルールという観点をより強く意識した法的対応を強化すべきとの考え方がありえよう。少なくとも、中国国有企業や中国政府の補助金交付を受けた輸出や対外投資の場面においては、輸入国・投資受入国側において、人為的な競争上の優位性及びその歪曲効果を除去して、競争中立性の確保ないし公正な競争環境(level playing field)を回復するような各種の法的規制手法の開発・導入を進めるべきである。また、このような国家実行が規範的正当性を獲得する中で、二国間・複数国間を含む国際ルールに組み込んでいくことが必要である¹¹。本来的に言えば、国有企業・補助金問題は、中国だけの問題ではなく、国際経済法秩序が取り組むべき重要課題の一つである。中国の場合、その異質性と国家規模の大きさに

⁹ 米墨加協定 (USMCA) や日 EU 経済連携協定においても、国有企業は補助金の出し手としての「公的機関」として扱われている。

¹⁰ また、中国 EU 投資包括協定においては、国有企業を含む「対象機関」が商業的考慮に従って活動することが義務づけられており、中国国有企業・補助金問題への対応の実践例の一つである。

¹¹ Hoekman & Sapir (2021); Mavroidis & Sapir (2021). Mavroidis & Sapir は、GATT/WTO 協定にビルトインされた黙示の設計思想である「自由主義的な了解(liberal understanding)」を明文化して、多国間ルールの形で中国との約束を取り付けること、及び、二国間、複数国間の国際ルールを参考にして、多国間ルール形成を推進することの必要性を説く。

起因して国際経済に及ぼす影響は甚大であるがゆえに、中国問題としてクローズアップせざるを得ないが、価値多極化が進行する国際社会においては、各主権国家が自国の経済・社会制度を自由に設計・運営する政策的裁量を相互に尊重することなしに、新たな国際経済法秩序を構想することは困難であり、望ましいとも言えないことを改めて確認するべきではなかろうか。

【参考文献】

（日本語）

川島富士雄(2011)「中国による補助金供与の特徴と実務的課題—米中間紛争を素材に—」(RIETI Discussion Paper Series 11-J-067)

東條吉純(2016)「国有企業に対する国際規律—公正競争型ルールの進展—」RIETI Discussion Paper Series 16-J-011 .

（英語）

Cartland, Michel et al. (2012) “Is Something Going Wrong in the WTO Dispute Settlement?” 46 (5) Journal of World Trade 979-1016 (2012).

Hoekman, Bernard and A. Sapir (2021), “State-Owned Enterprises and International Competition: Towards Plurilateral Agreement” in HOEKMAN, Bernard M., TU, Xinquan, WANG, Dong (eds.), Rebooting Multilateral Trade Cooperation : Perspectives from China and Europe (CEPR Press, 2021), pp.211-224.

Mavroidis, P.C. and Andre Sapir (2021), China and the WTO: Why Multilateralism Still Matters (Princeton U Pr. 2021).

Mavroidis, P.C. and A. Sapir (2022), “The WTO at the Crossroads: How to Avoid the China Syndrome?” , World Trade Review (2022), accepted 1 Feb. 2022, 1-8.

Thornton, Susan A., “Will the World Make Room for China in the New Global Order?” , in Carrai, Maria A. et al (eds), The China Questions 2: Critical Insights into US-China Relations (Harvard Univ. Pr. 2022), pp.71-80.

Wu, Mark (2016), ‘The “China, Inc.” Challenge to Global Trade Governance’ , 57 (2) Harvard International Law Journal 261 (2016), at 303-5.

Ye, Min, “How Can the United States Live with China’ s Belt and Road Initiative?” , in Carrai, Maria A. et al (eds), The China Questions 2: Critical Insights into US-China Relations (Harvard Univ. Pr. 2022), pp.119-126.

Zhou, Weihuan (2021), Rethinking the (CP)TPP as a Model for Regulation of Chinese State-Owned Enterprises, JIEL 24, 572-590.