

自由市場国と国家資本主義国の衝突と貿易摩擦

神戸大学 川島富士雄

報告要旨

イアン・ブレマー『自由主義の終焉—国家資本主義国とどう闘うか』（原典は2010年刊。邦訳は日本経済新聞出版社、2011年）が警鐘を鳴らしたように、米国を代表格とする自由市場国と中国を代表格とする国家資本主義国の間の貿易摩擦はさまざまな形態をとって展開してきた。第1に、国家資本主義国からの輸出に対し、いわゆる非市場経済に対する特別ルールが適用され、アンチダンピング税が頻繁に賦課されている、第2に、国家資本主義国による補助金をめぐって頻繁に補助金相殺関税が賦課されている、第3に、これらの措置が頻繁にWTO紛争解決手続に訴えられているといった動きが見られる。さらに、第4に、国家資本主義国の国有企業に対する優遇措置（補助金を含む）に対する懸念から、環太平洋経済連携（TPP）協定交渉において、国有企業に対する特別規律案が提起され、これに対し国家資本主義国が強く反発したことで、同交渉の行方が大きく左右されている。第5に、鉄道等インフラ輸出をめぐって、日中間で熾烈な競争が繰り広げられ、国家が取りうる手段を総動員した形での市場争奪戦が展開されている。第6に、こうした衝突は、貿易の場面のみならず、投資の場面にも広がりつつある。本報告では、以上の現象が、従来の貿易摩擦に比して、いかなる連続性や異質性を有するのか検討するとともに、現行の貿易・経済に関するルールや秩序にどのような課題を突き付け、これらに対し、いかに変容を迫りつつあるか展望する。

共通論題

自由市場国と国家資本主義国の衝突と貿易摩擦

神戸大学 川島富士雄

1. はじめに—国際経済法における「市場と政府」をめぐる変遷と新たな課題—

第2次世界大戦後の世界貿易体制を支えた関税及び貿易に関する一般協定（以下「GATT」という。）は、東西冷戦構造の下、社会主義国という異なる経済体制国との共存を前提とした、体制間インターフェイス規律を設けていた¹。その具体例が、輸入独占の場合の譲許の義務の特則を設けたGATT2条4項、貿易を独占し、かつ政府が国内価格すべてを決定している国家についてダンピングマージン計算に関する特則を設けた同6条注釈、国家貿易に関する規律を定めた同17条等である。

しかし、こうした異なる経済体制間の共存を前提とした制度設計は、旧ソ連崩壊（1990年代初）にともなう冷戦の終結と資本主義と民主主義の勝利により「歴史の終わり」に至るとの主張をも生み出した当時の認識変化の結果²、大幅に後退することとなる。1995年に発足した世界貿易機関（以下「WTO」という。）の各協定においても、新自由主義（ネオリベラリズム）の発想に基づき³、例えば、補助金及び相殺措置に関する協定（以下「補助金協定」という。）に市場における政府の役割に対し大幅な制約を加える規律が置かれただけでなく、同協定を含む複数の協定に、「市場経済への移行」

¹ 異なる経済体制間のインターフェイス規律という概念については、次を参照。
Jackson, John H., *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, 1st ed. (MIT Press, 1989), pp.280, 291-292.

² Fukuyama, Francis Y., *The End of History and the Last Man* (Free Press, 1992) (フクヤマ、フランシス (渡辺昇一訳)『歴史の終わり (上・下)』(三笠書房、1992年))

³ 新自由主義の展開については、Harvey, David, *A Brief History of Neoliberalism* (Oxford University Press, 2005) (ハーヴェイ、デヴィッド (渡辺治監訳)『新自由主義—その歴史的展開と現在』(作品社、2007年)参照。

を前提とする制度設計が盛り込まれた⁴。

しかし、2008年に顕在化した世界金融経済危機以降、急速に自由市場主義への懐疑論が広がり、その自信喪失を反映するかのようには、「北京コンセンサス」や「中国モデル」という標語の下、自由市場主義に挑戦する考え方が、新興国を中心に急速に蔓延しつつあるのではないかとの懸念が表立って提起された⁵。この一環として、欧米を中心に、21世紀は自由市場国対国家資本主義国の対立の時代であるとして、後者に対する警戒を求める議論が、活発に展開された⁶。これらの現象は、移行による経済体制の「収斂」が幻想にすぎず、異なる経済体制（又は少なくとも「異質な経済」）との共存がしばらくの間、継続する厳然たる事実が再認識され、それに伴い国際経済法にも新たな課題が発生する可能性を示唆していた。

以上の背景の下、本報告は、2において、「自由市場国と国家資本主義国の衝突」を反映すると考えられる経済摩擦を具体的に紹介する。さらに、3では、2で紹介した現象が従来の経済摩擦とどのような連続性や非連続性を有しているのか検証しつつ、4では、上

⁴ 補助金協定 29 条は「市場経済への移行 (Transformation into a Market Economy)」と題し、同 1 項は、「中央計画経済から市場自由企業経済への移行過程にある加盟国は (Members in the process of transformation from a centrally-planned into a market, free-enterprise economy)、この移行のために必要な制度及び措置を適用することができる。」と規定し、2 項以下が特別の経過期間 (例えば、禁止補助金は 7 年以内に廃止等) を認めている。知的所有権の貿易関連の側面に関する協定 (TRIPS) 協定 65 条 3 項の類似規定も参照。

⁵ See e.g., Halper, Stefan, *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century* (Basic Book, 2010) (ハルパー、ステファン (園田茂人=加茂具樹訳)『北京コンセンサス—中国流が世界を動かす?』(岩波書店、2011年))。

⁶ Bremmer, Ian, *The End of Free Market* (Portfolio, 2010) (ブレマー、イアン (有賀裕子訳)『自由市場の終焉—国家資本主義とどう闘うか』(日本経済新聞出版社、2011年))。ブレマーは、国家資本主義国を、「政府が主として政治上の利益を得るために市場で主導的な役割を果たすシステム」と定義し (*Ibid.*, p.43)、資本主義を受け入れ、市場を廃止しようとしてはいないが、それを自分たちの目的に沿って利用しようとし (*Ibid.*, p.53)、国有企業、民間の旗艦企業及び政府系ファンドを主な手段として用いる国家と性格づけている (*Ibid.*, p.54)。ブレマーは、後の著作で、米中間で市場アクセス、投資ルール、通貨価値などの経済手段による直接的な形での衝突、つまり「冷戦 2.0」と呼ぶべきシナリオが現れる見込みが大きいと論じている。ブレマー、イアン (北沢格訳)『「Gゼロ」後の世界—主導権なき時代の勝者はだれか—』(日本経済新聞出版社、2012年) 214-215 頁。

記の衝突が既存の貿易・経済に関するルールや秩序にどのような課題を突き付け、これらに、いかなる変容を迫りつつあるか展望する。

2. 「自由市場国と国家資本主義国の衝突」を反映する摩擦

中国に代表される国家資本主義国が輸出国としてだけでなく、輸入国、投資先及び投資母国としても、そのプレゼンスが向上しつつある現状において、「自由市場国と国家資本主義国の衝突」を反映する摩擦も、以下のように、物の貿易、サービスの貿易及び投資と多岐にわたる。

2.1 国家資本主義国に対するアンチダンピング税賦課

第1に、国家資本主義国からの輸出に対し、いわゆる非市場経済（non-market economies）に対する特別ルール（以下「NME方式」という。）が適用され、アンチダンピング税が頻繁に賦課されている。アンチダンピング調査で算出されるダンピングマージンは通常、対象国の国内価格と調査国向けの輸出価格の差額により計算されるが、NME方式が適用される場合、対象国の国内価格は市場原理を反映していないとして無視され、代替国のコスト等を積み上げて構成された価額と輸出価格の差額によってダンピングマージンが計算される。この場合、代替国の選択やコスト計算において調査当局の裁量の余地が大きく、ほぼ常にダンピングマージンが算出されることとなる。

アンチダンピング措置の主なユーザー国のうち、NME方式を適用する代表国である米国及び欧州連合（EU）が、NME方式対象国に対しアンチダンピング税が賦課した件数を見ると、表1の通りである。両国ともNME方式対象国全体のうち、中国が約90%を占めているだけでなく、中国に対する賦課件数は、両国の1995年以降の20年間における賦課総数の約30%を占めている

表 1 欧米による NME 方式の適用件数

	米国	EU
アルメニア	0	1
ベラルーシ	1	4
中国	99 (90%)	85 (88%)
カザフスタン	—	2
モルドバ	2	0
ベトナム	8	4
合計	110	96
賦課総数	345	298

出典 WTO ウェブサイトの情報に基づき報告者作成

注 2014 年末時点で NME に指定されている国のみ計算

最近のアンチダンピングに関する WTO 紛争でも、中国やベトナムが申し立てた、欧米の NME 方式の適用に関係する紛争の占める割合が多い⁷。

2.2 国家資本主義国に対する補助金相殺関税賦課

2007 年以降、国家資本主義国による補助金をめぐって頻繁に補助金相殺関税が賦課されている。2006 年、中国産コート紙相殺関税調査過程において、米国商務省が、非市場経済国の産品は相殺関

⁷ United States — Preliminary Anti-Dumping and Countervailing Duty Determinations on Coated Free Sheet Paper from China, DS368; United States — Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, DS379; European Communities — Definitive Anti-Dumping Measures on Certain Iron or Steel Fasteners from China, DS397; United States — Anti-dumping Measures on Certain Shrimp from Viet Nam, DS404; European Union — Anti-Dumping Measures on Certain Footwear from China, DS405; United States — Anti-Dumping Measures on Shrimp and Diamond Sawblades from China, DS422; United States — Anti-Dumping Measures on Certain Shrimp from Viet Nam, DS429; United States — Countervailing and Anti-dumping Measures on Certain Products from China, DS449; United States — Certain Methodologies and their Application to Anti-Dumping Proceedings Involving China, DS471.

税調査対象としないとの従来の慣行を変更し、中国産品に対する相殺関税調査を是認したことをきっかけとして、その後、米国国内産業による中国産品に対する相殺関税調査要請と同賦課決定が急増した⁸。米国を追随するように EU 等も同様な動きを見せている(表 2)。

表 2 欧米各国による相殺関税調査開始件数及び賦課決定件数

	米国	EU	カナダ	オーストラリア	合計
中国	46(29)	9(5)	20(15)	10(6)	90(56)
ベトナム	5(2)	1(0)	1(0)	0	7(2)
インド	18(9)	20(13)	7(5)	0	65(36)
インドネシア	9(4)	5(2)	2(1)	0	19(8)
韓国	13(6)	7(2)	2(0)	0	24(9)
タイ	4(1)	5(1)	2(1)	0	14(3)
合計	156	74	49	18	380(202)

出典 WTO ウェブサイトの情報に基づき報告者作成

注 () 内が賦課決定件数。合計はその他を含む。

中国が WTO 加盟後、WTO 紛争解決手続を申立国として利用した事件は、2015 年 10 月末現在、計 13 件である。そのうち、上記の米国による対中相殺関税に関係する事件は、①コート紙に対するアンチダンピング及び相殺関税仮決定事件 (DS368)、②4 製品に対するアンチダンピング及び相殺関税賦課事件 (DS379)、③22 製品に対する相殺関税調査事件 (DS437) 及び④アンチダンピング及び相殺関税調査における二重賦課事件 (DS449) の 4 件で、全体の

⁸ Antidumping and Countervailing Duty: Federal Register Notices and Unpublished Decisions, at <http://ia.ita.doc.gov/frn/index.html>. 米国・对中国産コート紙 (Coated Free Sheet Paper) 相殺関税調査及びその後 2011 年上半期までの相殺関税調査については、川島富士雄「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—」独立行政法人経済産業研究所ディスカッションペーパー、11-J-06713-21 頁 (2011)。

約 3 分の 1 を占める。①は、米国国際貿易委員会が国内産業への損害がないとの決定を下したため、パネル設置に至らなかったが、②は、パネル及び上級委報告まで至り、上級委は、米国商務省による中国国有企業の公的機関性の認定等が補助金協定違反を構成するとの判断を下した⁹。③では、米国商務省が開始した 22 件の相殺関税調査に関し、②の上級委による補助金協定違反との判定後も、国有企業を公的機関と認定し続けていることが、やはり補助金協定違反を構成するとの判断が下された。④では、米国が中国の同一産品に対し NME 方式適用によるアンチダンピング税と補助金相殺関税を同時に賦課している慣行がいずれかの協定違反を構成することが②に続いて再確認された。この中でも、本報告の観点からは、特に、国有企業が補助金協定 1.1 条(a)(1)の（補助金を供与する）「公的機関」に該当するかどうか争われた②と③が注目される。また、中国の国有企業を「公的機関」と認定できるかどうかという争点とも関係するが、補助金協定 14 条における補助金額の算定に当たって、中国における市場価格を、その非市場経済性故に「妥当な対価」のベンチマークとして無視し、世界市場や第三国市場といった代替的ベンチマークを採用することができるか等について激しく争われている¹⁰。

2.3 国家資本主義国による補助金に関する WTO 紛争

従来、中国に対する WTO 紛争解決手続に基づく協議要請が行われた件数は同一措置に対するものを 1 件と数えれば計 21 件である。そのうち、補助金に関する紛争は、①集積回路増値税還付事件（DS309）、②各種税減免等事件（DSDS358 及び 359）、③世界ト

⁹ Appellate Body Report, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/R, adopted 25 March 2011. 本件パネル及び上級委員会報告の分析として、川島・前掲注(8)26-39 頁。

¹⁰ この問題は、ひとり中国だけの問題でなく、インドに対する相殺関税の事件でも同様に争われている。

ップブランド補助金等事件（DS387、388 及び 390）、④風力発電装置補助金事件（DS419）¹¹、⑤自動車及び同部品輸出補助金事件（DS450）、⑥繊維衣類製品輸出補助金事件（DS451）及び⑦対外貿易改善プログラム輸出補助金（DS489）の計 7 件と、3 分の 1 を占める。②、③及び⑤～⑦では主に輸出補助金が問題とされ、①及び④では、国内産業向け優遇税制及び国内産品優先使用補助金が問題となった¹²。

上記 7 事件や 2.2 で紹介した相殺関税賦課決定の多さから、中国政府が産業政策手段として補助金を活用している実態が浮かび上がる。これら以外にも、実質的に国産部品使用を優先するローカルコンテンツ要求が問題となった⑧自動車部品輸入措置事件（DS339、340 及び 342）¹³、⑨鉱物資源輸出制限事件（DS394、395 及び 398）¹⁴、並びに⑨での中国敗訴を受け、類似の輸出制限に対し申立てが行われた⑩レアアース等輸出制限事件（DS431、432 及び 433）は、いずれも産業政策関連事件と性格付けることができる。これら 3 件も加えれば、中国被申立事件の 21 件のうち、半分近くの計 10 件が産業政策関連事件となる¹⁵。

¹¹ 以上の 4 件の補助金関連事件の詳細については、川島・前掲注(8)10-12、22-23 頁参照。

¹² 6 件の 4 件で、主に米中間協議の結果、中国がこれらを撤廃することを約束しており、パネル設置前、又はパネル審理に入る前に紛争が解決している。パネル審理に入る前に米中間及び米墨間それぞれで合意に至っている。1 件（⑥）でパネルが設置され現在審理中である。残りの 2 件では、米中及び米墨間でいかなる解決がなされたのか明らかではない。

¹³ 川島富士雄「中国の自動車部品の輸入に関する措置」『ガット・WTO の紛争処理に関する調査 調査報告書 XIX』（独立行政法人経済産業研究所、2009 年）203-225 頁。

¹⁴ 中国は各種鉱物資源の輸出制限の目的として環境保護又は資源保存を掲げ、GATT20 条 b 号又は g 号による正当化を試みた。川島富士雄「中国による鉱物資源の輸出制限と日本の対応」『ジュリスト』1418 号（2011 年）37-43 頁。しかし、パネル及び上級委員会報告はいずれの正当化も拒絶しており、同輸出制限はむしろ産業政策的目的に基づく疑いが濃厚である。同パネル及び上級委員会報告について、松下満雄「中国鉱物資源輸出制限に関する WTO パネル報告書」『国際商事法務』39 巻 9 号（2011 年）1231-1239 頁及び同「中国鉱物資源輸出制限に関する WTO 上級委員会報告書」『国際商事法務』40 巻 3 号（2012 年）333-341 頁。

¹⁵ これ以外の WTO 違反のおそれのある補助金供与については、川島・前掲注(8)5-6。

2.4 鉄道等インフラ輸出をめぐる日中間競争

現在、鉄道等インフラ輸出をめぐる、日中間で熾烈な競争が繰り広げられ、国家が取りうる手段を総動員した形での市場争奪戦が展開されている。この競争においては、政府系金融機関による優遇融資や輸出信用等、輸出補助金に分類可能な政策手段に加え、政府開発援助（ODA）や政府調達等さまざまな政策手段が動員されており、従来の国際経済法上、どのような規律が加えられるのか必ずしも十分に整理されていない。

さらにこれに油を注ぐ要素は、中国が主導しているアジアインフラ投資銀行（AIIB）の設立である。中国の思惑が自らの新シルクロード「一带一路」構想の実現に向け、AIIBを一種の回路として活用することである場合、主として中国の資本がプールされたAIIBが主に中国の方針に従って運営されるとしたら、その開発・投資支援活動を中国による「補助金」とみなすことができるのかという極めて難しい課題を国際経済法につきつけている。

この激しい競争は、例えば、日本の新幹線導入案を退け、最終的に中国による高速鉄道の敷設計画を承認したインドネシアのように好条件でのインフラ整備を希望する国にとっては願ってもない好機である。しかし、この案件においては、日本が中国の有利な条件に対抗しきれなかったことが問題であるだけでなく、政府による支援を総動員する余裕のない（が、インフラの品質面では勝るとも劣らないかもしれない）日中以外の第三国が、そもそも競争の土俵にすら上がれなかった可能性があることが指摘されるべきだろう。世界的なインフラ整備市場においては、そうした巨大な競争歪曲が生じていると言わざるを得ない。

2.5 TPP 協定交渉における国有企業規律の導入

国家資本主義国の国有企業に対する優遇措置（補助金を含む）の

もたらず競争歪曲に対する懸念から、環太平洋経済連携（TPP）協定交渉において、米国が国有企業に対する特別規律案を提案した。これに対し国家資本主義国らが強く反発したことで、同交渉の行方が大きく左右された。

2011年2月、TPP交渉に向け、全米サービス産業連盟（CSI）及び米国商工会議所が、国有企業が民間企業との間の競争において不当に有利となっているとの懸念を表明し、「公平な競技場(a level playing field)」を確保すべく特別規律の導入を提案した¹⁶。具体的には、国有企業及び国家支援企業(State-Sponsored Enterprises)に関する透明性確保、民間企業との競争上の中立性確保、競争法制定・執行義務、適用除外禁止、独占的資産又は市場地位の濫用行為の禁止等の義務付けを盛り込んだ。同提案は短期的にはTPP交渉に向けたものではあったが、米国内では、国有企業規律提案及び同交渉は、中長期的観点から、中国の国有企業に対する政府支援による競争歪曲に対処するルールテンプレートを設定するためのものであるとの認識が公然と語られている¹⁷。

国内からの提案を受け、米国政府は、2011年10月、TPP第10回ラウンド（ペルー・リマ）において国有企業等に対する規律の強化を求める提案を行った¹⁸。しかし、国有企業の経済に占める割合の大きなベトナム、マレーシアらが強く反発した結果、2013年まで同規律交渉にほとんど進展が見られず、TPP交渉において再難航交渉の1つとなった¹⁹。

¹⁶ Coalition of Services Industries & U.S. Chamber of Commerce's Global Regulatory Cooperation Project, *State-Owned Enterprises: Correcting a 21st Century Market Distortion*, February 22, 2011

¹⁷ Gary Clyde Hufbauer, *The Evolving US View on TPP*, Working Paper No 484, Stanford Center for International Development, 2013 and Ian F. Fergusson, Mark A. McMinimy and Brock R. Williams, *The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress*, March 20, 2015, Congressional Research Service, R42694, p.43.

¹⁸ 日本経済新聞 2011年10月27日夕刊2面。

¹⁹ 川島富士雄「オーストラリアにおける競争中立性規律－TPP国有企業規律交渉への示唆－」特別行政法人経済産業研究所ディスカッションペーパー、15-J-026、7-14

2014年2月になり、国有企業が各国の国内市場においてサービス提供を行う場合は、各国は援助を与えてもよいとの合意ができた
と報道された²⁰（後述の2015年10月の大筋合意の内容のうち、
②国内サービス例外がこの時点で合意されたと推測可能）。さらに、
2014年7月及び9月、国有企業規律に対し強い抵抗を示してきた
マレーシア、ブルネイ及びベトナムからカーブアウトリスト（後述
大筋合意⑥の適用除外国有企業のリスト）が相次いで提出された。
こうした適用除外に関する議論が進められた状況は、その段階です
でに米国がベトナム、マレーシアなどからの強い抵抗を受け、すべ
ての国有企業に対し原則を貫徹することを諦め、適用除外を許容す
る柔軟な姿勢に転換し、いわば「実を捨て、名を残す」戦略に変わ
ったことを示唆していた²¹。

2015年10月初のTPP交渉大筋合意後に公表された同協定各章の
概要等によれば²²、第17章の国有企業規律は、主に次のような義
務等を規定する。

- ① 国有企業及び指定独占企業（以下「国有企業等」という。）が
物品又はサービスの売買を行う際、商業的考慮に従い行動し、
かつ他の締約国の企業、物品及びサービスに対して無差別待遇
を与えることを確保する。
- ② 国有企業に対する非商業的援助（例 贈与、市場より有利な条
件での融資等）を通じて、不当な競争上の優位を与え、他の締
約国の利益に悪影響を及ぼしてはならない（自国内で国有企業
が供給するサービスを除く。）。
- ③ 全国有企業のリストを公表し、かつ、要請に応じ、国有企業等

頁（2015）。

²⁰ 同上、12頁。

²¹ 同上、14頁。

²² 「環太平洋パートナーシップ協定の概要（暫定版）（仮訳）」及び「環太平洋パー
トナーシップ協定（TPP協定）の概要」（内閣官房TPP政府対策本部、2015年10
月5日）のほか、カナダ、米国等の概要説明サイトを参照した。

に対する政府所有、政府支配及び非商業的政府援助に関する情報を共有する（透明性）。

- ④ 主体を国有企業として指定又は保持する権利を維持する。
- ⑤ 公的サービス提供義務を有する国有企業は、公的利益に資する柔軟性を継続して有する。
- ⑥ 以上の規定はすべて国対国の紛争解決手続に服するが、各締約国は、特定の規律を自国の特定の国有企業等の特定の活動については適用しないとして、国別附属書で留保する。

②の非商業的援助は、WTO 補助金協定において補助金とみなされる贈与や優遇融資だけでなく、規制上の優遇を含むのかが問題となりうる。例えば、昨年 10 月頃構想が浮かび上がった中国南車・北車合併計画は、独禁法に基づき中国競争当局に届出られたが、ほどなく無条件で承認された。外国企業に対し厳しく審査する一方で、国内市場をほぼ独占することになる国有企業の合併を無条件で承認する場合、これを「規制上の優遇」とみなし、TPP ルールによって規律対象とすることができるのかが今後の焦点となろう。

⑤の公的サービス柔軟性は、いわば国有企業が担う公益上の機能を尊重する意見を容れた規定と理解できるが、その解釈如何では②の競争中立性確保義務を骨抜きとしかねないリスクも抱えている。さらに、交渉中の報道に基づけば、ベトナム、マレーシアの提出した⑥の国別附属書の適用除外リストは広範なものとなっている模様であり、国内の同規律交渉を支持推進した米国国内利害関係者の要請に十分にこたえる形となっているのか疑問なしとしない。

2.6 投資分野での摩擦

こうした衝突は、貿易の場面のみならず、投資の場面にも広がりつつある。例えば、中国国有（70%）企業である中国海洋石油集

団資源公司（CNOOC）による UNOCAL 買収が対米外国投資委員会（CFIUS）の審査手続中に、米国議会からの安全保障上の懸念表明を受け断念された事件（2005 年）等を背景に、米国のエクソン・フロリオ修正法は、2007 年外国投資国家安全保障法による改正を受け、国防産品法に組み入れられた²³。

上記の外国投資に関する国家安全保障審査のリスクの高まりを受け、政府系ファンド側の保護主義を回避したいという利益と投資受入国側の政府系ファンドによる投資にともなう懸念を解消しつつ、それらによる投資を維持したいという利益のバランスを図るため、国際通貨基金（IMF）の傘下に政府系ファンド国際作業部会が設置され、その作業は、2008 年、特にアラブ諸国のオイルマネー等の運用を担当する政府系ファンドが、投資行動に関する透明性確保、政治的考慮の排除²⁴、民間企業との競争上の中立性（competitive neutrality）の確保等を遵守することを柱とする自主行動基準、いわゆる「サンチャゴ原則」として結実した²⁵。

関連した現象は、米国モデル二国間投資協定改訂作業にも見られる²⁶。米国オバマ政権は、2009 年、中国等との二国間投資協定（以下「BIT」という。）交渉を一旦凍結し、2004 年モデル BIT の改訂作業を開始した。米国国務省及び通商代表部の諮問を受けた国際経済政策諮問委員会（以下「ACIEP」という。）は、国有企業による

²³ 同上、67-70 頁。

²⁴ 政府系ファンドによる政治的考慮に基づく投資の具体例として、中国の政府系ファンド中国投資有限責任公司（CIC）及び国家外国為替管理局（SAFE）が、台湾との外交関係断絶の見返りとしてコスタリカ国債 3 億ドル分を購入した事例（2008 年）が挙げられる。Bremmer, *supra* note 6, p.138. 中谷和弘「政府系ファンドと国際法」秋月弘子他編『人類の道しるべとしての国際法（横田洋三先生古稀記念論文集）』（国際書院、2011 年）628 頁。

²⁵ International Working Group for Sovereign Wealth Fund, Generally Accepted Principles and Practices (GAPP) —Santiago Principles, October 11, 2008. 本原則には、中国を含む 23 カ国が参加署名している。中国に関しては、中国投資有限責任公司が、その規律対象とされている。Id., Appendix II.

²⁶ 小寺彰「米国 2004 年モデル BIT の評価—2009 年 9 月 30 日国際経済諮問委員会（ACIEP）報告書を紹介しつつ—」経済産業省『投資協定仲裁研究会報告書（平成 22 年度）』（2010 年）103-115 頁。

対米投資に際し、国家又は国有商業銀行により市場金利以下の金利による融資が行われるなど反競争的な国家補助が行われる懸念に対応し、BITにこれに対処する規律を盛り込むべきか等について突っ込んだ検討を加えた。2009年9月30日公表のACIEP報告書本体は²⁷、当該規律の導入を求める積極説と当該規律は投資協定の範囲外であり国内又は国際競争法で対処すべき問題であるとした消極説の両論を併記する形をとった²⁸。このうち、積極説グループが、当該規律を具体化した条文案を盛り込んだAnnex Bを提出し、本報告書はこれを末尾に添付している²⁹。

本報告書の提出から2年半を過ぎた2012年4月12日、米国通商代表部は、2012年米国モデルBIT（以下「本モデルBIT」という。）を公表した³⁰。本モデルBITは、中国の国有企業を念頭に置いた規定をいくつか設けた一方で、ACIEP報告書Annex Bに盛り込まれた、反競争的な国家補助を禁ずるような規定は採用していない。

しかし、米国内では、モデルBITはあくまで他国との交渉をも対象にした一般モデルであり、中国とのBITにおいて十分とは言えず、そこでは、国有企業等の市場における行動に対する規律を導入すべきである、非市場経済国に限定した形で対米投資を審査するメカニズムを（CFIUSとは別に）新規導入すべきであるとの意見が早々に提起された³¹。

²⁷ *Report of the Advisory Committee on International Economic Policy Regarding the Model Bilateral Investment Treaty* Presented to: The Department of State, September 30, 2009

²⁸ *Ibid.*, para.22.

²⁹ *Ibid.*, Annex B, pp.13-15. 米中投資協定において、国有企業等と民間企業間の競争上の中立性原則等を導入すべきとの提案として、次を参照。USCC, *supra* note 22, p.120.

³⁰ 2012 U.S. Model Bilateral Investment Treaty, April 12, 2012.

³¹ Daly, Nova J., Prepared Statement Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission Hearing on “The Evolving U.S.-China Trade and Investment Relationship”, June 14, 2012, pp.7-8, at http://www.uscc.gov/hearings/2012hearings/written_testimonies/12_6_14/NovaDaly.pdf. デイリーは、2006-9年、CFIUSのコーディネータ役を務めた元米財務省副次官補である。See also Drake, Celeste (AFL-CIO), Testimony regarding the Proposed

中国国有企業による対米投資に対する懸念は、なお米国内でくすぶっている。例えば、米国議会が設置した米中経済安全保障再検討委員会は 2014 年報告書の中で、中国政府の優遇融資や優遇措置を受けた企業を国内に迎えることにより、米国国内企業は競争上の課題に直面するとの警鐘を鳴らしている³²。

3. 従来の経済摩擦との連続性及び非連続性

2 で紹介した一連の摩擦は、21 世紀の、そして中国を中心とした「国家資本主義国」に独特の摩擦といえるか。第 1 に、日本における国際経済法研究者の立場からは、中国の市場と政府をめぐる米国を中心とした批判は、20 年以上前の日米貿易摩擦の全盛期において、日本に対し提起された「日本異質論」と似通った響きをもって聞こえる³³。事実、中国に対する現在の批判の中でも頻出している「産業政策」、「公平な競技場 (a level playing field)」、「外国資本による買収」等は、当時もキーワードとして用いられた³⁴。第 2 に、個々の現象のほとんどは、例えば、政府による補助金を中心とする産業政策とその競争歪曲効果といった従来から議論されてきた問題に分解可能である。

他方で、第 3 に、2008 年の世界金融経済危機の顕在化以降、先進国から新興国へと世界経済秩序におけるパワーバランスの過渡期にあるという認識が広まり、その中でも、とりわけ中国は輸出買

Trans-Pacific Partnership Free Trade Agreement, Before the House Terrorism, Nonproliferation and Trade Subcommittee, May 17, 2012 (recommending “the consideration of a screening mechanism for SOE investments”).

³² 2014 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission, November 2014, pp.4, 114-115.

³³ 日本異質論の代表例として、ファローズ、ジェームズ (大前正臣訳)『日本封じ込め』(ティビーエス・ブリタニカ、1989 年)。

³⁴ 2.6 で紹介した米国大統領に国家安全保障を害すると認める対米外国投資を停止させる権限を与えた 1988 年エクソン・フロリオ修正法は、1980 年代の日本企業による米国有名企業等の買収を背景に制定されたと言われる。柏木昇「国家安全保障と国際投資—国家安全保障概念の不確実性」『日本国際経済法学会年報』18 号 (2009 年) 64-65 頁。

易の急速な拡大により莫大な外貨準備を蓄積し³⁵、かつ2010年には国内総生産（GDP）世界第2位に躍進し、巨大な国内市場としても存在感を高めている。そうした中国による産業政策等に起因する競争歪曲が、中国市場のみならず、いわば世界市場全体における勝敗を左右しかねない事態に米国を中心とする先進国が極めて神経質になっており、この文脈が、現在の中国に対する批判論や規律強化論に拍車をかけている観がある。第4に、日米貿易摩擦に際しては、政府と民間企業間の特殊関係に対する批判は頻繁に見られたが、国有企業に対する優遇がその摩擦の主原因となることは少なかった³⁶。しかし、現在の中国に対する批判論では、国有企業に対する優遇策が批判の焦点となっており、その点が大きな特徴である。従来から国営企業等の「独占的輸入者」としての弊害（輸入時の差別取扱いや関税譲許違反等）への対処の必要性は想定されていたが（GATT17条）、現在はむしろ国有企業の「競争的輸出者、経営体又は投資家」としての弊害に関心が移りつつある（表4参照）³⁷。つまり、国有企業への優遇策が、その国内市場における競争歪曲に留まらず、輸出先及び投資先市場において、当該国の国内企業や第三国企業との間の競争歪曲をも引き起こすのではないかとの強い懸念を惹起している。

³⁵ 2015年9月現在の中国の外貨準備高は約3.5兆米ドルに達している（WTO加盟直後の2002年1月は2174億米ドル）。中国人民銀行2015年貨幣統計概覧（黄金和外匯儲備）、at <http://www.pbc.gov.cn/diaochatongjisi/resource/cms/2015/10/2015101616461245964.htm>。これは世界第2位の日本の外貨準備高約1.19兆米ドルの約2.9倍である。日本財務省「外貨準備等の状況（平成27年9月末現在）」（平成27年10月7日）、at http://www.mof.go.jp/international_policy/reference/official_reserve_assets/2709.htm。

³⁶ その例外の1つが、旧日本郵政公社（現日本郵政）による簡易保険サービス提供をめぐる日米紛争である。この問題は、米国によるTPP交渉における国有企業等に対する規律提案においても、念頭に置かれていた。東條吉純「TPP協定交渉におけるサービス貿易自由化」『ジュリスト』1443号（2012）46頁。

³⁷ フォーチュン誌の「世界の500社（2015年版）」のうち、98社が中国企業であり、そのうち76社を国有企業が占める（WTO加盟直後の2002年には、それぞれ11社、6社、2011年には、それぞれ61社、38社）。さらに、同トップ10に中央国有企業3社（6位→2位 中国石化、7位→4位 中国石油及び8位→7位 国家电网）がそれぞれランクインしている（2011年→2015年）。

表 4 フォーチュングローバル 500 に占める中国企業の割合

	中国企業 (うち国有企業)
2002 年	11 (6)
2011 年	61 (38)
2015 年	98 (76)

4. 既存の貿易ルールに突き付けられた課題

2 で検討した摩擦を受け、既存の貿易ルールがどの程度、そこで問題とされている競争歪曲の問題に対処可能なのか、その可能性と限界を検討する必要があるだろう。

(1) 物の貿易

物の貿易の分野では、第 1 に、すでに WTO 補助金協定が、直接的な資金の移転のみならず、多様な形態の補助金を広範に規律対象としており (1.1 条(a))、かつ、輸出補助金や国産品優遇使用補助金 (レッド補助金) を禁止するだけでなく (3 条)、他の加盟国に悪影響を与える補助金 (対抗可能補助金、イエロー補助金) に関する規律 (第 3 部) も設けている。さらに、対抗可能補助金に関する規律 (相殺関税賦課の許容を含む。) は、補助金交付国市場への輸出に悪影響が及ぶ場合 (輸入代替又は輸入妨害) のみならず (5.1 条(b)及び 6.3 条(a))、補助金交付国から他の加盟国に輸出し、当該国の国内産業に損害を与える場合 (5.1 条(a)) や第三国の輸出産業に悪影響が及ぶ場合 (輸出代替又は輸出妨害) をもその射程に入れている (6.3 条(b))。補助金協定の以上のような広範な規律に基づけば、国有企業等に対する優遇策のうち補助金と分類可能なものであれば、それによって惹起される競争歪曲に十分に対処可能である

と考えることができる（表 5 の水色網掛け部分）。

むしろ、物の貿易に関しては、国有企業が市場に存在する事実のみに基づき、その市場における価格を無視し、第三国ベンチマークを用いて補助金の計算を行う形で相殺関税が濫用的に賦課されるおそれも否定できない。この点については、WTO 紛争解決事案でルールの解釈が整理されつつあり、その行方を注視する必要がある³⁸。

これに対し、第 2 に、国有企業等に対する優遇策のうち、競争法等政府規制における優遇の多くは補助金と分類することは難しい。しかし、これらの優遇の結果、販売、流通等に関する法令又は要件について、輸入品に対し同種の国産品と比べ不利な待遇を与えていると考えられる場合、GATT3 条 4 項の内国民待遇原則に違反する。ただし、内国民待遇原則の適用範囲は、措置国の国内市場に限定され、政府規制における優遇策の影響が輸出先市場の国内企業や第三国からの輸出に及ぶ場合には有効な法的規律が見当たらない³⁹。2.5 で見た TPP 国有企業規律は、この部分に関する規律の欠缺を埋める可能性がある点に新味を見出せる。

表 5 既存規律の状況

	援助国内市場	輸入国市場	第三国・世界市場
物の貿易	✓（レッド・イエロー）	✓（相殺関税）	✓（イエロー）
サービス	△（内国民待遇）	—（TPP）	—（TPP）

(2) サービス貿易

³⁸ 川島富士雄「WTO アンチダンピング等最新判例解説④相殺措置調査における国有企業の公的機関性及び市場ベンチマークに関する判断基準～United States - Countervailing Duty Measures on Certain Products from China (WT/DS437/R, WT/DS437/AB/R)～」国際商事法務 43 卷 9 号 1359-1366 頁(2015)。

³⁹ 例えば、反競争的行為の黙認であれば、1960 年の「制限的商慣習についての協議に関する GATT 決定」に基づいて協議要請することは可能である。Restrictive Business Practices: Arrangements for Consultations, Report of Experts, adopted 2 June 1960, L/1015, BISD 9S/170. しかし、同決定は WTO 紛争解決手続の対象協定に含まれず、同協議不調の場合もパネル設置要請は認められない。

サービス貿易の分野では、第 1 に、上記(1)の物の貿易の場合と異なり、補助金に関する全般的な規律がない。しかし、サービス分野における補助金も、サービス輸入国が問題となっているサービス分野において内国民待遇を約束している場合は、サービス貿易に関する一般協定（以下「GATS」という。）17条の内国民待遇原則の規律の対象となりうる（表 5 の赤網掛け部分）⁴⁰。

他方、第 2 に、国内で補助金を得た、又は特権を与えられたサービス供給者の輸出に対する相殺措置の許容や対抗可能補助金に対応する規律は現行 GATS には存在しない（表 5 の白の部分）。この点について、GATS15条 1項は、補助金によるサービス貿易歪曲を回避するために「必要な多角的規律を作成することを目的として交渉を行う」と規定し、そこでは「相殺措置の妥当性」の検討も想定していた。これを受け、WTO 設立後、設置された GATS 規律に関する作業部会における長期の議論にもかかわらず、積極、消極の意見が衝突し、交渉開始の目処も立っていない⁴¹。

2.5 で見た TPP 国有企業規律は、サービス分野にもその規律が及ぶと考えられ、この分野での WTO 規律の欠缺を埋めるという意味でも、重要な展開である。しかし、サービス分野における補助金規律の導入に当たっては、公的サービスを維持するための補助金（例えばユニバーサルサービス義務に対応した補助金）と国内産業保護として機能する補助金をどう切り分けるかという課題が必然的に伴う。TPP 国有企業規律における「公的サービス柔軟性」の例外条項は、この課題に取り組んだ規定のように見える。しかし、競争中立性確保義務を骨抜きとしかねないリスクも抱える同例外

⁴⁰ Council for Trade in Services, 2001 Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS), S/L/92, 23 March 2001, para.16. この点についての解釈論として、川瀬剛志「世界金融危機下の国家援助と WTO 補助金規律」『独立行政法人経済産業研究所ディスカッション・ペーパー』11-J-065（2011年）18-20頁。

⁴¹ Working Party on GATS Rules, Report of the Meeting Held on 1 November 2011, Note by the Secretariat, S/WPGR/M/76, 2 December 2011, paras.15-21.

の解釈は、TPP 紛争解決パネルに委ねられているように見えるため、課題を先送りした観も否めない。

5. おわりに

2の摩擦と4の既存ルールに突き付けられた課題の整理から、国家資本主義国による産業政策や国有企業への優遇策に対応した競争中立性確保のための調整規律の全般的な確立が、国際経済法上の喫緊の課題となりつつあることが分かる。こうした調整規律は、物の貿易に関しては既に十二分に確立している一方で、サービス貿易や投資においては必ずしも十分に発達していないという対照的な状況が浮び上がった。

この規律の不均衡発展状況の結果、産業政策や国有企業への優遇措置に対する懸念が、今後、サービス自由化や投資自由化の交渉を阻害する、又は既に阻害しつつあるとのおそれも指摘される⁴²。

2.2 で見た TPP 国有企業規律は、長期的に中国を規律の対象国に加えることを視野に入れ、既存規律の欠缺を埋めようとする試みであると位置付けることができる⁴³。

以上から、国際経済法上において現在、喫緊とされる課題はいずれも、「政府が担うべき機能は何か」、「市場と政府がいかに役割分担すべき」といった、極めて経済学的な問いに直結したものであること、ひいては、国際経済法上のルールメイキングに対する経済学からのインプットは今まで以上に重要となっていることが明らかであろう。本報告を契機に、今後ますます国際経済学と国際経済法の両分野間の知的交流が活発となることを期待して、本報告を締めくくる。(了)

⁴² 川島富士雄「中国における市場と政府をめぐる国際経済法上の法現象と課題—自由市場国と国家資本主義国の対立?—」、『日本国際経済法学会年報』21号(2012)139頁。

⁴³ 東條・前掲注(36)46-47頁及び同上。

※本報告は、公益財団法人村田学術振興財団平成 27 年度研究助成（H27 助入
12、研究代表者：川島富士雄）の成果の一部である。