

EU - インドネシア産バイオディーゼルの輸入に対する相殺関税 (WT/DS618/R)

(要旨)

(提出用 2026 年 2 月 16 日)

西村あさひ法律事務所・外国法共同事業

弁護士 米谷 三以

1 事実関係の概要

本件は、インドネシア政府がバイオディーゼル産業に対して補助金を付与しており、対象製品の輸出が EU 産業に損害のおそれをもたらしているとして EU が相殺関税を賦課したことについて、インドネシアが補助金協定との不整合性を主張したケースであり、パネルは、①補助金と認定された措置の一つについて補助金性を否定し、またその認定における facts available の利用について一部要件不充足とし、かつ、②損害のおそれの認定が証拠に基づいていないとした。

インドネシア政府は、バイオディーゼル産業を保護育成するために、いくつかの政策措置を実施している。本件で争いになったのは以下の二つである。①国内で流通する燃料についてバイオディーゼル燃料を一定比率で混合する義務を課し、このプログラムに参加するバイオディーゼル燃料生産者に対して、混合を行う業者に販売したバイオディーゼル燃料の量に応じる追加支払が政府関係法人によってなされた。その原資は、バイオディーゼル燃料の主原料たる粗パーム油(crude palm oil)及びその由来製品の輸出について徴収された輸出税・輸出賦課金であって、政府外の基金に一旦プールされ、そこから国庫を経由せず支払に充てられる。また②粗パーム油の輸出に対して輸出税・輸出賦課金を課すことで、バイオディーゼル燃料のインドネシア国内生産者が粗パーム油を国際価格よりも低価格で購入することが可能になった。さらに、10%弱のシェアを占める国営の粗パーム油供給者が、バイオディーゼル燃料生産者に対して原料たる粗パーム油の競り売りを行ってその価格を公表しており、大多数の粗パーム油供給者がこの価格以下で取引を行っているという状況にあった。

EU は、①について、バイオディーゼル燃料生産者に対する追加支払を「公的機関」による「贈与」としその全額を利益として補助金を認定した。また②について、インドネシア政府が、粗パーム油生産者に対して、バイオディーゼル燃料生産者への国内販売価格を、輸出価格 (FOB-輸出関・輸出課徴金を負担するのは輸出者であるから FOB 価格に含まれる) よりも低くするという「通常政府に属する任務」を「指示・委託」し、または、「所得又は価格の支持」があったとし、かつ輸出価格との差額が「利益」であるとして、補助金を認定した。「指示・委託」の認定に当たり、粗パーム油を販売する国営企業及び民間企業が提供しなかった情報について、FA を適用した。さらに、かかる補助金の下でインドネシアから輸出されているバイオディーゼル燃料について、国内産業が生産するバイ

オディーゼル燃料製品との関係で「プライスアンダーカッティング」があり、また「価格の押し下げ」があるとして価格効果を認定し、また国内販売量シェアがわずかに減少した以外には損害指標は悪化していなかったが、国内産業の状況が脆弱になっているとして、損害のおそれを認定した。以上の認定に基づいて相殺関税を発動した。

2 主要論点と結論

バイオディーゼル燃料の国内販売に対する追加支払について、インドネシアは、原資が私企業から出ている、バイオディーゼル燃料販売のコストを「利益」額から減じるべき、等の主張を行ったが、パネルは、輸出関税等を支払うバイオディーゼル燃料生産者等と、燃料混合業者に粗パーム油を販売する者との間に、資金移転を行う何らかの関係もないことから、すべて退けた。

また、粗パーム油の低価格提供については、インドネシアは、粗パーム油供給者の販売先を制限していない等を理由として、輸出価格よりも国内販売価格を下げることを「指示・委託」したとは言えない、と主張した。パネルは、低価格での提供が政府措置の効果に過ぎない場合は「政府による資金的貢献」に当たらないとする先例を引用して、インドネシアの主張を容れた。またその過程において、国営の粗パーム油供給者及びその他の粗パーム油供給者が質問状に回答しなかったことから、FAを使用し、その他の粗パーム油供給者が前者の価格設定に従っていると認定したことについては、その他の粗パーム油供給者が政府から独立しており、インドネシア政府が回答を妨害したとはいえないとして、FAの使用を不整合とした。

損害のおそれの認定については、同種の国産品のうち、国産品の20%を占める製品について、輸入品との直接の競争関係が否定されなかったことから、その価格比較によるプライスアンダーカッティングについては不整合としなかったが、国内産業の損害指標について、シェア低下以外の指標が改善しており、少なくとも安定的であり、また現状よりも高いあるべき利潤率の算定根拠が不明確であるとして、損害のおそれ認定には瑕疵があるとしている。

3 判断の意義

先例に示された基準をそのまま適用しており、特段新しい判断は見当たらない。ただ、輸出関税によって原材料の国内販売価格を国際価格より低く保つことが補助金にならないとした点については、先例通りではあるが、その論理構成を再考させる事案であったように思われる。

以上

(2026年2月16日提出)

EU - インドネシア産バイオディーゼルの輸入に対する相殺関税 (WT/DS618/R)

西村あさひ法律事務所・外国法共同事業
弁護士 米谷 三以

本件は、EU が特定のインドネシア産パーム油に対して課した相殺関税の協定整合性が争われた事例である。

一 本件手続事項

1 当事国等

当事者：インドネシア、EU

第三国参加：アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、カナダ、中国、日本、ノルウェー、ロシア、シンガポール、タイ、トルコ、英国、米国（アルファベット順）。（意見書要約提出は、アルゼンチン、オーストラリア、カナダ、日本、ロシア、英国、米国）

2 手続

2023年8月11日	インドネシア、EU に対して協議要請。（10月4日実施）
同年10月13日	インドネシア、パネル設置要請。（11月27日会合にて設置）
2024年3月14日	両当事者、パネリストに合意。 ・ Mr. David Unterhalter（議長） ・ Mr. Ricardo Ramirez-Hernandez ・ Mr. Peter Van den Bossche
2025年4月17日	パネル、中間報告書発出。
同年6月12日	パネル、最終報告書、当事国送付。
同年8月22日	パネル報告書、加盟国配布。
同年9月29日	EU、上級委員会に申立。

EU は、2025年9月29日に、パネル報告書において不適合とされた点について網羅的な上訴を上級委員会に対して行った（WT/DS618/5）。<[WTO | 2025 News items - EU appeals dispute panel report regarding duties on imports of biodiesel from Indonesia](#)>インドネシアは MPIA に参加していないため、この上訴は上級委員会の活動が再開されるまで取り上げられない（いわゆる空上訴）。

3 対象措置

インドネシアが特定した対象措置は、「インドネシアから輸入されるバイオディーゼル燃料製品に対する確定相殺関税および相殺関税賦課に至った関連調査」であり、これらの証拠として、確定相殺関税措置に関する「委員会実施規則（EU）2019/2092」（2019年11月22日付）¹（以下、「確定規則」とする）及び暫定相殺関税措置に関する「委員会実施規則（EU）2019/1344」（2019年8月12日付）²（以下、「暫定規則」とする。）とが提示されている。調査当局は、調査対象期間を、2017年10月1日から2018年9月30日までとし、損害調査のための検討期間は2015年1月1日以降、調査対象期間終了日までとした。

二 事案の概要

インドネシア政府は、バイオディーゼル産業を保護育成するために、いくつかの政策措置を実施している。本件で争いになったのは以下の二つである。①国内で流通する燃料についてバイオディーゼル燃料を一定比率で混合する義務を課し、このプログラムに参加するバイオディーゼル燃料生産者に対して、混合を行う業者に販売したバイオディーゼル燃料の量に応じて支払を行う。その原資は、粗パーム油及びその由来製品の輸出について徴収された輸出税・輸出賦課金である。また②主要な原材料である粗パーム油(crude palm oil)の輸出に対して輸出税・輸出賦課金を課した。このため、国内生産者が粗パーム油を国際価格よりも低価格で購入することが可能になった。

EU は、①について、バイオディーゼル燃料生産者に対する支払を「公的機関」による「贈与」とし、その支払全額を利益額と認定して補助金を認定した。また②について、インドネシア政府が、粗パーム油生産者に対して、国内のバイオディーゼル燃料生産者に粗パーム油を販売する価格を、輸出価格（FOB－輸出関・輸出課徴金を負担するのは輸出者であるからFOB価格に含まれる）よりも低くするという「通常政府に属する任務」を「指示・委託」し、または、「所得又は価格の支持」があったとし、かつ輸出価格との差額が「利益」であるとして、補助金を認定した。また「指示・委託」の認定に当たり、粗パーム油を販売する国有企業及び民間企業が提供しなかった情報について、FAを適用した。さ

¹ Commission Implementing Regulation (EU) 2019/2092 of 28 November 2019 imposing a definitive countervailing duty on imports of biodiesel originating in Indonesia, C/2019/8542, OJ L 317, 9.12.2019, pp. 42-95, available at the EU site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R2092>>.

² Commission Implementing Regulation (EU) 2019/1344 of 12 August 2019 imposing a provisional countervailing duty on imports of biodiesel originating in Indonesia, OJ L 212, 13.8.2019, pp. 1-52. Available at the EU site <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2019/1344/oj/eng>.

らに、かかる補助金の下でインドネシアから輸出されているバイオディーゼル燃料について、国内産業が生産するバイオディーゼル燃料製品との関係で「プライスアンダーカッティング」があり、また「価格の押し下げ」があるとして価格効果を認定し、また国内販売量シェアがわずかに減少した以外には損害指標は悪化していなかったが、国内産業の状況が脆弱になっているとして、損害のおそれを認定した。以上の認定に基づいて相殺関税を発動した。

三 主要争点とパネル判断

1 バイオディーゼル燃料販売に対する追加支払の補助金性

(1) 関連する事実

EU は、インドネシア政府がパーム油農園基金(Oil Palm Plantation Fund (OPPF))を設置し、この OP PF を通じて同国のバイオディーゼル生産者に対して贈与を行うことによって補助金を付与していると主張している。(パラ 7.8) その基礎となった事実関係のあらましは以下の通り。

インドネシア政府は、OPPF を設置し、OPPF 管理局(management agency)に運営させている。OPPF 管理局の運営委員会は、様々な省庁の行政官のみから構成されている。(パラ 7.8) 大統領規則 61/2015 は、OPPF 管理局に、パーム油製品の輸出に対して財務省規則 133 号/PMK.05/15 が課している輸出賦課金の徴収権限を付与している。対象製品の輸出者は、当該賦課金を支払期限までに OP PF 管理局が指定する口座に送金する。輸出賦課金の対象たる製品は、粗パーム油及び粗パーム油を使って生産される由来製品(バイオディーゼル燃料を含む)である。本件相殺関税の調査期間中、粗パーム油に対する輸出賦課金の額はトンあたり 50 米ドルとされていた。特定の由来製品に対する輸出賦課金の額はこれより少なく、バイオディーゼル燃料に対してはトンあたり 20 米ドルであった。(パラ 7.11) 大統領規則は、これらの輸出賦課金の賦課を通じて形成した基金を、料理用オイルの生産に関する国内パーム油産業及びその他の下流産業の発展に充てるとしている。賦課金の徴収はインドネシア税関によってなされる。(パラ 7.22)

同政府は、大統領規則 61/2015 によって、国内において販売される石油由来のディーゼル燃料について、バイオディーゼル燃料を混合することを要求している。OPPF からバイオディーゼル国内生産者に対して OP PF を通じて行われる支払は、国内の燃料混合企業が当該混合要件を充足するに当たり、バイオディーゼル燃料の調達を促進することを狙いとしている。エネルギー・鉱業資源省(MEMR)規則 26/2016 は、「新・再生可能エネルギー・省エネルギー」(EBTKE)の事務局長に対して、バイオディーゼル燃料を調達し、

石油由来のディーゼル燃料に混合する燃料混合業者の指定権限を付与している。当該長は、指定した燃料生産業者に対してバイオディーゼル燃料を供給するバイオディーゼル燃料生産者を指名し、参加バイオディーゼル燃料生産者に対して調達量を割り当てている。また、燃料混合業者として、国有石油ガス企業であるプルタミナと私企業の AKR コーポレーション社とが指定されている。（パラ 7.10～7.13）

大統領規則は、指定燃料混合業者によるバイオディーゼル燃料購入にかかる支払メカニズムを規定する。まず、混合業者（すなわちプルタミナ及び AKR）は、バイオディーゼル燃料を、ディーゼル参照価格すなわち石油由来のディーゼル燃料の「市場指標価格(market index price)」にて購入する。ディーゼル参照価格は、委員会が、プラッツ・シンガポールが報じる石油価格（MOPS）を基礎とし、国内におけるディーゼル燃料生産コストを加算して決定する。大統領規則 19 条は、プルタミナ及び AKR に、参加バイオディーゼル燃料生産者からの購入に対してバイオディーゼル参照価格を支払うことを命じている。バイオディーゼル参照価格は、インドネシアエネルギー・鉱物省大臣が決定するが、粗バーム油の国内価格を基礎とし、変換コストが加算される。変換コストは毎年見直され、2017 年 5 月まではトンあたり 125 ドルであったが、それ以降 100 ドルに引き下げられた。バイオディーゼル燃料生産者は、販売後インボイスを OPPF 管理局に提示し、確認されれば、バイオディーゼル参照価格と（プルタミナ又は AKR が支払う）ディーゼル参照価格との差額を OPPF から現金か口座送金により受け取る。調査期間中、インドネシア国内のバイオディーゼル燃料生産者は、すべて上記プログラムに参加しており、バイオディーゼル参照価格がディーゼル参照価格を上回っていたため、OPPF から支払を受けていた。（パラ 7.14～7.17）

調査当局は、上記事実認定に基づき、OPPF 管理局が政府機能を行使する「公的機関」(public body)であるとし、バイオディーゼル燃料生産者がプルタミナ及び AKR にバイオディーゼル燃料を販売したことについて OPPF 基金から支払を受けたことをもって、「直接の資金移転」たる贈与があると認定した。（パラ 7.22～7.23）

（2）当事国の主張とパネルの判断

ア 「OPPF からの支払は『政府による』(by a government)資金的貢献でない」

インドネシアは、OPPF からの支払は、「政府による」(“by a government or any public body”)資金面での貢献に該当しないと主張した。その根拠として、基金の原資たる輸出賦課金の支払者がバイオディーゼル燃料輸出者であるところ、基金は OPPF 管理局の設置した口座に過ぎないし、またその口座は政府が保有するものでなく、政府予算の外であっ

て、OPPF 管理局の役割はエスクローアカウントの管理人に比すべきであり、基金は粗パーム油生産のサプライチェーンがサプライチェーンを支援することを目的としているなどと主張している。(パラ 7.21~7.30) これに対して、EU は、OPPF への支払・払い出しがいずれも政府予算に含まれていると認定し、さらに資金の由来・原資は無関係である、輸出賦課金は強制であり、バイオディーゼル燃料生産者が自発的に支払っているわけではない、OPPF 管理局が「公的機関」である以上その名義の口座であることはインドネシアの主張を支持しないなどと反論した。(パラ 7.31~7.33)

パネルは、条文に照らして、原資がどこから来るかは関連性があるとするインドネシアの主張の根拠がなく、問題は、資金提供が加盟国政府に帰せられるか(attributed)否かであるとして、*US - Carbon Steel (India)*における上級委員会の判示を引用している。さらにスキーム全体における OPFF 管理局の役割及び OPFF 管理局が「公的機関」であることに鑑みれば、「政府による」の要件を充たすとした当局の認定を支持できるとしている。(パラ 7.34~7.40)

イ 「OPPF からの支払は『贈与』でない」

インドネシアは、OPPF からの支払は、EU が認定するように「贈与」でないと主張した。その理由として、粗パーム油生産者がバイオディーゼル燃料生産者に対して粗パーム油を販売・引き渡したことが条件となっており、無条件でないことを挙げた。(パラ 7.46~7.48) その主張を支持するものとして、*US - Large Civil Aircraft (2nd complaint)* (DS353)及び *US - Softwood Lumber VII*(DS533)における上級委員会報告書等を引用している。(パラ 7.54~7.56) これに対して、EU は、反論として、粗パーム油は、ディーゼル燃料混合主体たるプラタミナや AKR に対して販売され、引き渡されており、インドネシア政府に対して販売されていないこと、粗パーム油生産者と OPFF との合意文書は、OPPF が資金を支払う法律上の義務を述べているに過ぎないことを挙げた。(パラ 7.49~7.52)

パネルは、インドネシアの主張を排斥した。その理由として、*US - Softwood Lumber VII*の上級委員会判示は、製材業者に対して州政府から支払われる資金について、業者が行う森林経営サービスの対価の一部であると認定して、米国商務省が贈与と認定したことを協定不整合としたものであるのに対して、本件は、販売・引き渡しは粗パーム油生産者とバイオディーゼル燃料生産者との間で行われているとして、事案として区別される。(パラ 7.53~7.64)

ウ 「『利益』額の認定に誤りがある」

インドネシアは、OPPF からの支払がなかりせば、混合義務の下で購入せざるを得ないプルタミナ等が粗パーム油生産者に対してより高い対価を支払ったと考えられること、OPPF スキームの外ではより高い価格で取引されていたこと、等と主張し、これらを考慮しない「利益」認定に誤りがあるとした。（パラ 7.65～7.76）

パネルは、支払が無償でなされているとの認定を前提にかかる主張を認めなかった。（パラ 7.79～7.82）

エ 「『利益』額を国内販売及び輸出に均等配分したことが誤り」

またインドネシアは、補助金協定 19.4 条を根拠に、OPPF からの支払による補助金は、国内販売に対してのみ付与されている以上輸出にも配分することは誤りであると主張。その理由として、支払を受けられるのは国内販売だけであることを挙げている。（パラ 7.85～7.86）これに対して、EU は、支払が国内販売にのみ使用できるとの情報がなく、また輸出用と国内販売用とでバイオディーゼルが区分管理されているわけでもないことを挙げた。（パラ 7.87）

パネルは、支払を受けた資金を生産活動の便宜に使用することを妨げる規定はないとして、インドネシアの主張を排斥した。（パラ 7.88～7.94）

オ 「『利益』の計算において値引き、輸送コスト、信用コストを控除すべき」

さらにインドネシアは、バイオディーゼル燃料生産者は、引き渡しベースで取引しており、それが OPPF からの受け取りの条件であることから、運送コスト等を控除すべきであると主張した。（パラ 7.92～7.98）

パネルは、OPPF からの支払いについて、バイオディーゼル燃料生産者とプルタミナ等との契約関係の支払いの一部でなく、贈与であるとする認定に基づき、控除を認めなかったことは妥当であるとして、インドネシアの主張を排斥した。（パラ 7.102～7.106）

2 粗パーム油の低価格提供の補助金性

(1) 関連する事実

調査当局は、インドネシア政府がバイオディーゼル燃料の主原料（生産コストの 85%を占める）である粗パーム油の国内価格水準を人為的に低下させ、バイオディーゼル燃料生産者に対して補助金を付与したと認定した。その手段として、インドネシア政府は、粗パー

ム油に対して輸出税その他を賦課し、かつ、粗パーム油の国内販売価格を事実上支配した、とする。（パラ 7.128）

インドネシア政府は、1994 年に、粗パーム油に対して、「調理用オイルの国内生産を保護し、価格安定性を確保して、下流の生産産業を発展させる」ことを目的として、輸出税を導入した。調査期間中に適用されていた規則 13/2017 は、粗パーム油とその派生製品（バイオディーゼル燃料を含む）に対して、粗パーム油の輸出価格に税額がリンクする累進的な税率表（国際価格がトンあたり 750 米ドル未満であればゼロであるが、1250 米ドルを超えるとトンあたり 200 米ドルとなる）を規定していた。このほか、粗パーム油及びその派生製品に対して輸出賦課金が課されており、粗パーム油に対してトンあたり 50 米ドル、精製パーム油に対して 30 米ドルとされ、調査期間中は、バイオディーゼル燃料に対して 20 米ドルとなっていた（注：加工度が低いほど賦課金が大きく設定されており、輸出をより制約して国内加工を促進する仕組み）。ただし、調査期間中、輸出税は国際価格が低下していたため徴収されず、輸出賦課金も調査期間後は停止されていた。（ただしこれらの事実を EU 委員会は考慮していない。）（パラ 7.128—131）

調査当局は、さらに以下の認定を通じて、国有の粗パーム油供給者たる PTPN が、他の粗パーム油供給者に対して、バイオディーゼル燃料生産者に粗パーム油を供給するに当たって輸出価格よりも低い価格とすることを「指示」したと認定した。

PTPN は国内供給量の 6%から 9%のシェアを有しているが、国内供給量の 40%が個別農家から、残余がより大規模な供給者からである。（PTPN および個別供給者の多数が調査に応じなかったことから、facts available を使用した認定として）インドネシア政府が、PTPN の役員を指名することを通じて取引価格に関する決定に対して意味ある支配 (meaningful control)を及ぼしており、したがって、PTPN は、「公的機関」である。さらに、PTPN がその行う粗パーム油の競り売り価格を公表するなどによって、その価格に独立の粗パーム油供給者がシステムティックに従っているという状況である。輸出税等は、「粗パーム油生産者を政府の政策目的に従うように促し、補助金が成立するように」使用されていると認定した。（パラ 7.132～7.142）さらに、かかる政府の介入は、「所得又は価格支持」に該当すると認定した。インドネシアは、バイオディーゼル産業の発展を支持することを宣言しており、その手段として輸出関税その他を使用した。（パラ 7.176～パラ 7.184）

（2）当事国の主張とパネルの判断

ア 「『指示・委託』の認定は誤り」

インドネシアは、「指示・委託」に認定に誤りがあると主張した。適切な基準は、(i)～(iii)号に掲げるいずれかの機能を私的主体に引き受けるような政府の「委託又は命令の明示のかつ積極的な行為」を調査当局が特定しているかどうかである。しかし、調査当局が示した証拠は、PTPN が設定した粗パーム油価格への同調(alignment)と粗パーム油供給者が輸出する前にまず国内需要を充たそうとした事実に対するものに限定されている。少なくとも、国内と輸出とのいずれに販売するかを自由を制限する政府の行為が特定されている必要があるところ、輸出に対する制限を示すだけでは足りない、とした。(パラ 7.143～7.145) これに対して、EU は、明示の命令の証拠を示す必要はなく、また責任の付与または権限の行使がその明示されていることの証拠も必要なく、上級委員会は、なんら特定の証拠法則を示していないと主張した。政府措置の経済的効果のみに基づいて「指示・委託」の存在は立証できないが、私人行為が経済的に不合理である場合には、私人の行為も関連性を有するところ、粗パーム油生産者は、一貫して PTPN が設定した価格を下回って販売しており、その価格は輸出制限がなかりせば採用できたはずの価格よりも低いことから、経済的に不合理な行動をしていることが示されている、と主張した。(パラ 7.146～7.148)

パネルは、先行するパネル報告書から、明示の指示・委託がなければならぬわけではないが、政府が規制権限を行使しただけでは「指示・委託」を認定できないことが分かるとし、また政府行為の効果として、市場取引者が自由な選択ができなくなるような政府介入が必要であるとし、調査当局の認定は不足であるとした。(パラ 7.151～7.171)

イ 「『通常政府に属する任務』に該当しない」

「指示・委託」認定に誤りがあると認定したため検討せず。(パラ 7.175)

ウ 「『所得又は価格の支持』でない」

インドネシアは、「資金的貢献」と「所得又は価格の支持」とは両立しないと主張した。(パラ 7.176)

パネルは、*China – GOES* (DS414) 及び *EU and Certain Member States – Palm Oil (Malaysia)* (DS600) ケースにおけるパネルの解釈を引用して、たとえば価格を一定の均衡点に特定して、余剰生産物を購入することを通じて価格を特定の水準に固定するような政府措置を言うものとして、本件は該当しない、とした。(パラ 7.185～7.200)

エ 「『利益』認定が誤り」。

インドネシアは、ベンチマークの認定にあたり、国内価格を無視したことが誤りであると主張したが、パネルは、「指示又は委託」及び「価格又は所得支持」の認定を否定したため取り上げなかった。（パラ 7.201～7.204）

オ 「『特定性』の認定が誤り」

インドネシアは「特定性」認定を争ったが、「指示又は委託」及び「価格又は所得支持」の認定を否定したため取り上げなかった。（パラ 7.205～7.207）

カ 「PTPN 及びその他の粗パーム油供給者に関する『FA』の利用要件を充たしていない」

① 関連する事実

2018年12月6日	欧州委員会、インドネシア産バイオディーゼル燃料に対する相殺関税調査開始の告示。調査期間は、2017年10月1日～2018年9月30日。損害調査の期間は、2015年1月1日から調査期間の末日まで。
	国内生産者・輸入者及びインドネシア輸出者についてサンプル調査とする。
	質問状送付。インドネシア政府に、PTPNを含め、粗パーム油供給者に対する質問状の転送を要請。
2019年3月1日	委員会、インドネシア政府に対して、特定の粗パーム油供給者からの回答がないと通告。
同年3月12日	回答期限（14日まで延長）
同年3月22日	委員会、インドネシア政府に対して、FAの利用に注意を促す28条書簡発出。
	インドネシア政府、PTPNの仕組みを完全に理解できる年次報告書その他の資料を提出済みと回答。PTPNに質問状を転送することで義務を尽くしたと主張。
同年4月1日～4日	検証のための訪問
同年6月30日	インドネシア政府、PTPNに関する質問状（付属B）提出。
同年8月12日	EU、暫定決定
同年8月30日	インドネシア政府、PTPNに関する追加情報提出。

同年 11 月 22 日	EU、最終決定
--------------	---------

補助金協定 12.7 条は、「利害関係を有する加盟国又は者が妥当な期間内に必要な情報の入手を許さず若しくはこれを提供しない場合又は調査を著しく妨げる場合には、知ることができた事実に基づいて仮の又は最終的な決定(肯定的であるか否定的であるかを問わない。)を行うことができる。」と規定。

本件調査において、調査当局は、PTPN についてインドネシア政府の非協力を認定し、FA を適用するとした。また粗パーム油の供給者については、大多数の不提出をもって、インドネシア政府の命令に従っていることの証左だとし、検証可能な証拠がないことから、粗パーム油供給者は、独立に価格を設定しているというより、PTPN が設定した価格に従っていると認定した。(パラ 7.220~7.224) 調査当局は、PTPN が粗パーム油事業が利益性があることを示す情報を提供していないとして、購入者の購入申し込みは国際市場価格に一般的に基づいており、かつ PTPN の競り売り過程は競争的である、また PTPN が合理的な市場事業者であるとの主張を退けている。また粗パーム油生産者からの回答はほとんどが不完全であり、多くは利益状況についての情報を含んでいなかったために、生産者が PTPN の価格設定に従っていると判断した。

② 当事者の主張とパネルの判断

インドネシアは、PTPN について、政府が後に質問状回答を提出したことで「合理的な期間内」に回答がなされていると主張した。

パネルは、回答は、提出期限たる 2019 年 3 月 12 日(14 日まで延長された)を徒過したのみならず、verification の終了後に提出されたものであり、適切なタイミングで提出されなかったとした調査当局の判断を支持し、提出期限は調査開始後質問状が送付された日(2018 年 12 月 6 日)から 14 週間後であること等を指摘した。またインドネシア政府が提出した資料も、PTPN への質問状に対する回答としては不十分であるとの調査当局の認定を支持した。(パラ 7.227~7.245)

またインドネシアは、政府から独立した粗パーム油生産者に関して調査当局が FA を使用したことについて、調査当局が FA を正当化するインドネシアの責任を立証していないと主張した。EUは、独立の粗パーム油生産者について FA を使用したのではなく、同生産者についての PTPN に関する情報について、PTPN に対する FA の利用として正当化できると主張した。

これに対して、パネルは、調査当局は、インドネシア政府が独立した粗パーム油生産者についても質問状の回答を得ることを期待していたと指摘しつつ、支配の下にない事情によって責任を問われることはないと先例（*US – Coated Paper (Indonesia)* (DS491) and *Korea – Stainless Steel Bars* (DS553) など）を引用して、EUの主張を退けた。（パラ7.246～7.277）

またインドネシアは、PTPNの価格政策及び国内粗パーム油市場に対する影響についてFAを利用するに当たり、PTPN以外の粗パーム油生産者の提供した、その事業の利益性に関する情報を考慮すべきであったのに無視した点で適切でないと主張した。EUは、わずか3社のみ情報を提供しており、それだけでPTPNの価格政策についての証拠として十分でない、とした。

パネルは、PTPNの粗パーム油事業に利益が出ていないとの調査当局の認定は、PTPN自体の企業単位の監査済み会計資料（2016年及び2017年）に基づいたものであり、3社が提出した資料がこれよりも証拠価値があるとする理由を説明できていないとして、インドネシアの主張を退けた。（パラ7.278～7.281）

3 「損害のおそれ」の認定

（1）関連する事実

調査当局は、補助金付き輸出が同種の国産品にもたらす価格効果を考慮し、国内産業の状態を検討し、損害のおそれの指標を評価し、かつ、調査対象の輸入と損害のおそれとの因果のリンクを決定することで、補助金付き輸出が国内産業に損害を及ぼすおそれがあると認定した。

（2）当事国の主張とパネルの判断

ア 「プライスアンダーカッティングの認定に誤りがある」

インドネシアで生産されるバイオディーゼル燃料は、主として、パーム油メチルエステル（PME）であり、EUで生産されるバイオディーゼル燃料は、主として、ナタネ油メチルエステル（RME）である。両者は、同じ脂肪酸モノアルキルエステルであるが、物理的・化学的性質が異なり、とくに低温における流動性低下を示す「目詰まり点(cold filter plugging point - CFPP)」が異なる。消費者は、原料の差異には関心がないが、季節や天候に影響を受けるCFPPの違いに関心がある。（CFPP値はその温度までフィルターを詰ま

らせないことを意味するので低いほどよい。) インドネシア産バイオディーゼル燃料 (CFPP+13) は、通常、鉱物性燃料と直に混合されず、まず CFPP+5 又はゼロの他のバイオディーゼル燃料と混合されてから鉱物性燃料と混合されるのが通常である。

調査当局は、インドネシア産 PME 輸入価格と、EU 産 PME (CFPP+10) 販売価格とを比較した (第一の方法)。後者は、サンプリングされた EU 生産者の国内販売の約 20% をカバーする。この比較は、6.0% から 11.6% のプライスアンダーカッティングを示した。当局は、加えて、第二の方法として、インドネシア産 PME 輸入価格と、EU 産 PME 及び EU 生産者が生産する CFPP 値ゼロ周辺のバイオディーゼル燃料 (FAME0) の販売価格とを比較した。(適切な比較のため) FAME0 の価格は、CFPP 値の差を考慮して下方に調整された。この比較は、EU 産業の販売量の 55% をカバーし、示されたプライスアンダーカッティングは 7.4% である。第三の方法として、サンプリングされた EU 生産者のバイオディーゼル燃料の販売全てとの比較を行い、17.5% のプライスアンダーカッティングを得た。当局は、10% のプライスアンダーカッティングは重大な価格低下圧力となると認定している。(パラ 7.291~7.300)

インドネシアは、CFPP 値+13 のインドネシア産 PME とより低い CFPP 値の EU バイオディーゼル燃料 (すなわち FAME ゼロ) との間に直接の競争関係がない。また、インドネシア産 PME と EU 産 PME とは、用途が異なり、競争関係がない。またインドネシア産の PME を混合できる量には限度がある、したがって価格比較脳性が確保されていないと主張した。これに対して、EU は、CFPP 値とバイオ燃料の価格との間に明確な相関はなく、競争関係はインドネシアが主張するほど単純でないと反論した。(7.301~7.306)

パネルは、国内の同種の製品のすべてのカテゴリとの関係でプライスアンダーカッティングがあることが求められているわけではなく、またインドネシア産 PME は、鉱物性ディーゼル燃料と直接に混合することが全くないことをインドネシアが立証しているわけではないことを理由として、インドネシアの主張を退けた。(パラ 7.320~7.339)

イ 「標本とされた EU 販売の重要性と代表性がない」

インドネシアは、第一の方法について、標本とされた EU の PME 生産者の販売のうち、20% しか対象としておらず十分な代表性がないとして、この方法によって認定されるプライスアンダーカッティングは重要(significant)でない、と主張した。EU は、調査対象製品のすべてについてプライスアンダーカッティングを立証する必要はないと反論した。

パネルは、プライスアンダーカッティングが significant であることを求められており、

(同じくプライスアンダーカッティングを規定する) AD 協定 3.2 条において、important, notable, consequential とした上級委員会報告書を引用し、補助金協定は、プライスアンダーカッティングについて対象製品の特定の割合以上であることを明示に求めているが、割合は relevant であるとした。その上で、0.23%の製品との比較に止まった EU – Biodiesel (Indonesia)) と異なり、本件では相当大きい(substantially larger)であるとし、また最安値のオプションとして他のバイオディーゼル燃料価格に影響し得るとする認定を支持して、インドネシアの主張を退けた。(パラ 7.340~7.349)ただし、第二・第三の方法については、価格比較可能性の確保が十分でないとした。(パラ 7.350~7.357)

ウ 「『価格の押し下げ』の認定に誤りがある」

インドネシアは、価格押し下げ(price depression)の認定について、歴史的に、バイオディーゼル燃料の価格は、コストの変動に対応しているとして、価格押し下げの認定に誤りがあると主張した。

パネルは、補助金付き輸出が価格を押し下げたことの説明力が必要であるとする先例に依拠して、価格差及び輸入数量増加に言及するのみでは説明力が十分でないとして、インドネシアの主張を受け入れた。(パラ 7.359~7.377)

エ 「国内産業の状態の検討が客観性を欠く」

国内生産の 18%を占める国内生産者のサンプル調査によって以下が認定された。補助金付き輸入の増加(市場の 0.1%から 3.3%に増加した)により、国内消費が 2015 年に比較して調査対象期間において 33%増加したのに、国内産業の生産能力の増加率はそれよりも著しく低かった(11%)。2018 年に AD 課税が終了した後は、国内産業の市場シェアは 95%超から 15%近く減少した。国内産業の利益率は、2015 年に -0.1%であり、その後黒字になったが、1%未満であり、需要増加の利益をほとんど享受できていない。以上から調査対象期間における損害を認定しなかった。しかし、以下の調査対象期間後の事情を考慮して「損害のおそれ」を認定した。すなわち、販売量は安定的だったが、生産量は少々減少(slightly down)した。単位あたり販売価格は安定的だったが、単位あたり生産コストは少々低下(slightly down)した。調査期間以後ほとんど変化はないが、利益は、0.8%から 3.8%に増加している。四半期比較では、2018 年第 4 四半期 10.8%、2019 年第 1 四半期 0.1%増加したが、第 2 四半期に 5%下落した。2018 年から 2019 年にかけての利益はライン川の水面低下による例外的なものである。全体として、国内産業の状態は脆弱(fragile)であるとして、損害のおそれを認めた。(パラ 7.382~7.388) 確定規則において、国内産業の目標利益率が 11%であるとした。

インドネシアは、市場シェア以外のマクロ・ミクロ経済的数値は調査期間中継続的に改善し又は安定しており、市場シェアもわずかに減少したのみで、国内産業の脆弱な状態を示していないと主張した。EUは、市場シェアにもかかわらず利益率が低いことが脆弱性を示すとした。

パネルは、市場シェア以外が安定的であること、利益率が低いこと自体が脆弱性を示すわけではないこと、利益率は産業毎に変化し得るが、EUがいう目標利益率はその算定根拠も示されていないことなどを指摘して、EUの国内産業の状態に関わる要素の検討において客観性を欠くとした。（パラ 7.398～7.417）

オ 「損害のおそれの認定において誤りがある」

① バイオディーゼル燃料の国内販売に対する追加支払の性質の考慮がない

インドネシアは、損害のおそれの認定において関連する要素の考慮において誤りがあると主張した。補助金の性質について、バイオディーゼル燃料の国内販売に対する追加支払は国内販売を促進するものであって、輸出に対する効果がないと主張した。また保税地域スキーム補助金のマージンは0.16%に過ぎないという性質を考慮していない。

パネルは、補助金協定 15.7 条について、先例に沿って、挙げられている要素すべてを明示に検討する必要はなく、考慮された要素となされた説明の全体とが考慮されるとした。

（パラ 7.424～7.429）ただし、補助金付き輸入の増加が予測される必要があるとするインドネシアの主張について、それ以外の径路により損害をもたらす可能性があるとして指摘して退けた。（パラ 7.431～7.434）しかし、補助金の性質については、調査当局は輸出にも利益を割り当てることで性質を考慮しているとの EU の主張を退け、性質を考慮したとの事実はないとした。（パラ 7.439～7.446）

② 粗パーム油の低価格供給の性質の考慮に誤りがある。

インドネシアは、粗パーム油の低価格供給を通じた補助金について、輸出賦課金が粗パーム油にのみ課されているわけではないという事実を考慮しておらず、当局は補助金の性質を考慮していないと主張。

パネルは、輸出賦課金は補助金そのものではないので、考慮が義務づけられていないとしてインドネシアの主張を退けた。（パラ 7.447～7.448）

③ 補助金付き輸出の増加率その他

インドネシアは、他の点についても検討が十分でないと主張。パネルはいくつかの主張を受け入れ、その他を排斥した。（パラ 7.449～7.546）ケース特有の判断であり、また特段の新奇な認定もないため省略する。

4 価格約束の申し出を拒否したことが誤り

インドネシアは、EU がアルゼンチンからの価格約束の申し出は受け入れたのに、インドネシアからの申し出は拒否したことが最恵国待遇義務違反に抵触すると主張。

パネルは、アルゼンチン関連の申し出とインドネシア関連の申し出とで違いがあるとのEUの主張を受け入れ、インドネシアの主張を退けた。（パラ 7.550～7.561）同じく省略する。

5 公開版の作成について

インドネシアは、EU 生産者のコスト及び利益のデータに関するデータの公開版による開示が不十分であると主張。パネルは、主張を退けた。（パラ 7.562～7.586）同じく省略する。

四 評釈

0 全体

新たな解釈・当てはめ等、特記すべき先例からの逸脱も大きな発展も見当たらなかった。なお、インドネシア産バイオディーゼル燃料に対して EU が課したアンチダンピング関税を協定不整合と判断したパネル報告書（WT/DS480/R）が存在する。本報告でも、類似の論点を取り上げられているが、その点でも特段指摘すべき齟齬はない。

1 バイオディーゼル燃料の国内販売に対する支払の補助金性認定に関するパネル判断

妥当と考える。原資を負担しているのが輸出者ないし民間主体であること自体が補助金性の否定につながることは当然である。現代の租税国家においては、政府資金の原資は国民からの税収がほとんどであり、政府がもともと保有する資産からの収入はあってもご

くわすかである。より正確に表現するならば、資金の流れが国庫を経由しないことは補助金性を否定する根拠にならない、ということであろう。（たとえば日本の FIT 制度では、太陽光発電等事業者は、コストに合理的な利潤を乗せた価格で電力会社が買い取り、支払を行うが、その原資は電力料金に付加して消費者から電力会社に対して支払われる。すなわち国庫に入らないが、通常の電力の市場価格を上回る分については電力会社に対して「指示・委託して」と説明されるであろう。（ただし、FIT 支払については、上級委員会は、再生エネルギーによる電力と通常電力との市場が異なる前提において利益性をほぼ認めない認定をしていることに注意。Canada — Renewable Energy (DS412)及び Canada — Feed-In Tariff Program (DS426)上級委員会報告書参照。両者を合わせて「カナダ FIT ケース」と称する。)

インドネシアの一連の主張の本質は、OPPF からの資金の受け取りが、私企業間の何らかの取り決めによる資金の流れの一部である、というものであると理解できる。確かに、これが事実として証明されれば、OPPF から受け取りを補助金として認定すべきでないと言える。しかし、インドネシアは、支払い輸出者にとっての上乗せ支払いを含む取引が成立する経済的合理性を説明していない。合理性が説明されない以上、OPPF への支払も OPPF からの支払も強制と言わざるを得ず、客観的状況を前提として私人が自発的に行った取引・資金移転と言えないので、政府による資金移転と認定するのが自然であろうか。

ただ補助金だとすると、この追加支払の政策目的には不明な点がある。たとえば、環境に対する影響を考慮して、石油系ディーゼル燃料に上乗せしたとすれば環境保護目的であると一応言えるかもしれないが、定かではなかったように思われる。産業政策だとすれば、設備投資等生産に付与するのが自然であるが、インドネシア政府が国内販売に対して付与したのは、生産補助金でなく、輸出には関係ないという議論をするためであろうか。なおその場合、本件パネル議長が上級委員会パネル議長を務めたカナダ FIT ケースの判示を前提とすると、国内のバイオディーゼル販売価格を参照価格に設定してブルタミナ等に購入義務を課す、というスキームだったとすれば、バイオディーゼル燃料と石油系ディーゼル燃料とで市場が別であるとして「利益性」要件で争う余地があったかもしれない。

2 原材料粗パーム油の低価格提供の補助金性認定に関するパネル判断

(1) 輸出関税・賦課金の取扱い

輸出税その他の輸出制限によって対象製品の国内販売価格を低下させることが補助金協定上の補助金に該当するか否かという点、EU の主張を退けたパネルの判断は、先例にも沿っており妥当と考える。なお EU — Biodiesel (Indonesia) (DS480) においては、粗パーム油に対する輸出関税等を理由として、バイオディーゼル燃料の原材料コストについて生

産者の会計記録上の調達価格データに代えて国際価格データを使用したことが AD 協定 2 条違反とされているところ、その判断とも整合的である。

ただ、先例の示す基準が明確であるとは必ずしも言い難いため、ここでは、輸出関税の GATT における取扱いという角度から考察を試みる。結論を先取りすれば、輸出関税が GATT の規律対象範囲内にあると考えるのであれば、輸出関税のもたらす原材料の価格低下効果をもって補助金その他として規律すべきでないとして、本件パネル判断の妥当性が支持されると考える。

GATT2 条 1 項(a)は以下のように規定する。

Each contracting party shall accord to the commerce of the other contracting parties treatment no less favourable than that provided for in the appropriate Part of the appropriate Schedule annexed to this Agreement.

この規定が輸出関税を対象として想定するか否かについては議論があるが、想定していると考えるのが妥当であろう。続く(b)号が輸入関税に明示に言及しているのに対して、(a)号は、他の加盟国との「通商(commerce)」に対する待遇としており、輸入に限定されていないことが明示されている。これは、例外とされる関税同盟・自由貿易地域を定義する 24 条 8 項が、当事国産品の輸入に対する制限でなく、「貿易」(trade)に対する制限撤廃に明示に言及していることから明らかである。

つまり、輸出関税は、GATT の規律対象範囲内にあり、さらにその規律内容については、その他の制限措置が禁止されている (11 条 1 項) のと異なり、交渉・合意によって削減していく措置と位置付けられていると理解することになる。もしそのように位置づけられていないとすれば、GATT は、輸出関税について貿易に影響が及ぶが規律対象外とする、すなわち世界通商システム全体をカバーしない合意であることになってしまう。規律対象範囲外とする解釈は、GATT が輸出利益を追求しての合意とすればあり得なくはないが、国際経済システムの合意と考えると、大きな穴を開けることになってしまうので妥当でないと考える。

一般に、輸出制限は、外国産業が、より効率的に原材料・部品等を利用できるとして国内産業よりも相対的に高い対価を支払い得る場合に、(効率性に劣る)国内産業に対する供給を確保することによって国内産業を保護する手段と位置づけられる。かかる目的のために、国内の原材料等の生産者に対して支払い得る対価額の内外差を相殺する効果を有する輸出関税は、輸入関税同様、数量制限その他と比較して経済を歪める効果が相対的に小さい

措置である。したがって、数量制限等と異なり、（輸入関税と同じく）原則として禁止されず、削減の対象とするに止めたものと理解される。（これに対して、輸出関税を規律対象の範囲外であるとするれば、これは交渉を促すが合意ができるまでは制限しないという積極的な意味でなく、補助金の規律その他の解釈として影響が及ぶこともあり得る、と言えよう。しかし、

輸出関税について、GATT の規律対象であり、必要に応じて削減する対象措置とするという位置づけを前提とすると、輸出関税そのものの効果である輸出価格と国内販売価格との差額を補助金としない、という判断は適切であり、少なくとも、輸出関税を織り込んだ輸出価格と国内販売価格との差額すべてを補助金と扱おうとした EU の主張が退けられたのは当然ということになる。（これに対して、輸出関税が GATT の規律対象範囲外であるとするれば、輸出関税に伴って必然的に生じる内外価格差をもって補助金として相殺関税の対象とすること（さらに「著しい害」をもたらすとして価格差の解消を求めること）も何ら問題ない、ということになるが、前提に同意できないこと既述のとおりである。）

したがって、「委託又は命令の明示かつ積極的な行為」を必要とする先例については、議論の余地があるが、本件の EU の認定が不十分であるとの判断は妥当であり、とくに、輸出価格との国内販売価格との差額すべてを「利益」と認定することが認められるべきではないと考える。

したがって、もし補助金が認められるとすれば、輸出価格との差額でなく、輸出関税がなかりせば存在したであろう国内販売価格との差額でもなく、せいぜい輸出関税等を前提として存在したはずの国内販売価格との差額についてであろう。しかし、本件においては、PTPN の市場シェアはわずかに 6%~9% であって市場を支配しているとは言えず、仮に、競り売り価格の公表がそれに従って欲しいとの意図を含むものだとしても、独立の供給者が自らの経済的考慮を歪めて従うインセンティブがあったこと（たとえば供給者に対する支援策の供与その他）を調査当局は何ら認定していない。PTPN の競り売り価格を公表することは、小規模の供給者について交渉力の較差から買い叩かれるリスクもあることを踏まえれば、調査当局が認定するように交渉力のある買い手にとってそれが上限価格として機能する可能性もあると EU は主張する³が、逆に、小規模供給者の利益の保護につながる可能性もあるのではないか。後者の可能性は、たとえば、PTPN の競り売り価格が生産コストから見て正常な利潤を得られるレベルでないなどの事実によって否定され得るところ、利益の出る活動であるという証拠はない、という認定はされているが、逆に赤字になる価格であるとの事実認定もされていない以上、否定されていないと言わざるを得ない。

³ 暫定規則、パラ 146・

否定されていない以上、輸出価格が上限価格として機能したとの断定は瑕疵がある。調査の焦点を、粗パーム油生産者が PTPN の設定する価格に従っているかどうかでなく、PTPN の価格に従うことが合理的でなく、何らかの政府の介入がなければ起こり得ない事態かどうか焦点を当てるべきであったように思われる。

(2) FA の利用

本件においては、粗パーム油の低価格販売を補助金とする認定に関する限りは、PTPN からの情報提供さえ確保できていれば十分だったはずであり、政府の支配下でない粗パーム油生産者からの情報入手について FA を使えなかったことは障害にはならなかったのではないだろうか。重要なポイントは、国有であるが故に経済性のない取引を継続する能力がある（倒産しない）PTPN による競り売り価格が客観的に商業上不合理でない水準かどうかではなかったか。不合理であれば、その価格で、粗パーム油生産者がバイオディーゼル燃料生産者に販売していること自体、営利を追求しているはずの粗パーム油生産者の行動として不合理であり、その点から「指示・委託」の存在を認定することができるのではないか。したがって、粗パーム油供給者が PTPN の設定した価格に従ったとしてもそれだけでは補助金と認定できない。PTPN が公表する競り売り価格に粗パーム油生産者が従ったのか否かを「指示・委託」の要素として重視したために、同生産者の非協力に FA を使用したのかもしれないが、交渉力の較差故にその価格を実現しようとした可能性を排除するのが先決であり、逆にその可能性を排除するためには、粗パーム油生産者の情報が不可欠だったかは疑問である。

なお第三国政府の補助金を理由として相殺関税を考える場合に、第三国政府が「利害関係国」に該当するかの問題はあろう。ただ、第三国政府による補助金については、その政策条の合理的根拠が説明できるのか、できないとすれば（ODA のように開発政策として説明できる資金提供を除き）そもそも禁止する方向で考える方がむしろ筋という考え方もあり得るのではないか。

3 損害のおそれに関するパネル判断

国内販売量の 20% に対する価格効果だけでもよい、とした点は、従来の先例から外れていないし、20% への影響でも国内産業全体として損害（たとえば縮小・赤字等）につながる可能性を否定できないので支持できる。ただ、一部に対してのみ競争上の影響があるという認定であれば、国内産業全体の損害指標の悪化全体が輸入品の影響なのかを説明させるべきではないか。なお DS480 においては、プライスアンダーカッティングの認定について比較可能性の説明が足りないとされた。この時点では EU 産 PME の販売数量が僅少であっ

てインドネシア産 PME 輸入価格との比較がなされていなかったことから、両者の判断は矛盾しない。

以上