

2025年（令和7年）度WTOパネル・上級委員会報告書等研究会（第3回）

EU — インドネシア産ステンレス冷延鋼板に対するCVD・AD措置 （2025年10月2日加盟国配布、EUが上訴） 上野一英（TMI総合法律事務所 弁護士、学習院大学法学部非常勤講師）

I. 事実概要

2020年9月及び翌年2月：EU調査当局、インド及びインドネシア産のステンレス冷延鋼板に対するAD及びCVD調査を開始。

インドネシアの調査対象企業であるPT Indonesia Ruipu Nickel and Chrome Alloy (IRNC)とそのグループ会社には、中国のステンレスメーカーの子会社が存在。調査対象企業はモロワリ工業団地で製造。

CVDに関する調査の結果、EU調査当局は、インドネシア政府による支援措置として、①ニッケル鉱石の安値供給、②工業団地における土地供与や税制優遇制度等に加え、③中国政府の一带一路政策に基づき、中国国有銀行からの低利融資や信用補填措置が企業に対して提供されていたことを認定。最終決定により、IRNCに対して、AD税10.2%、CVD9.3%を賦課。

インドネシアの要請に従い、2023年9月パネル構成¹。2025年10月2日パネル報告書配布。同11月25日EUが上級委員会に上訴。

II. 主要論点及び結論

A. 越境補助金

a. 当事者の主張

インドネシア：EUが中国の供与主体による資金的貢献をインドネシア政府に帰属させた決定は、SCM協定第1.1条(a)(1)の文言、文脈、および目的を逸脱（7.53）。

EU：柱書の「政府による」という表現は、特定の証拠が存在する場合には、一国の政府が提供した資金的貢献を別の加盟国に帰属させる可能性を排除していない（7.56）。加盟国が他国政府を介して自国企業の支援を肩代わりさせることで、補助金規律を容易に回避しうる「システム上の危険」がある（7.57, 7.89）。

b. パネルの判断

(a) 論点の限定と「特定の事実下での可能性」への留保

- 抽象論(1.1条(a)(1)の下で補助金の国家間の帰属が一般的に認められるか)の判断回避(7.59)。
- 本件紛争の解決に必要な範囲として、EUが実際に依拠した「誘引 (inducement)」という帰属手法の協定整合性を検証（7.59, 7.60）。なお、「特定の事実上の状況下において、そのような帰属が許容される可能性は排除されない」（7.59）。
- 「誘引」を補助金帰属の法的根拠として認めれば、1.1条(a)(1)の柱書「i.e. where」という限定文言が無意味となる (inutility)（7.76, 7.95）。
- 1.1条(a)(1)(iv)は、政府が「民間団体」に対して特定の行為を「委託」又は「指示」する形態を規定（7.71）。このように協定は「政府対民間団体」の誘引を明記しながら「政府対政府」の誘引に沈黙。後者は資金的貢献の定義から意図的に排除されている（7.72, 7.83, 7.101）。

¹ William James Davey (Chair)、Paul Richard O'Connor、Peter Van Den Bossche。第三国として、アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、カナダ、中国、エジプト、インド、日本、大韓民国、ロシア連邦、シンガポール、台湾、タイ、トルコ、ウクライナ、英国及び米国が参加。

(b) 結論（本件へのあてはめ）

EU が「誘引」及び一般国際法上の帰属原則を援用して帰属を確立しようとした論理は、SCM 協定第 1.1 条(a)(1)の解釈として正当化されない。

- EU は、その最終決定において、ILC 国家責任条文第 11 条（国家が自らのものとして認め、採択した行為の帰属）を解釈指針として援用（7.80）。しかし、SCM 協定 1.1 条(a)(1)の文言、文脈及び目的が「政府間誘引」を資金的貢献の範囲から排除。一般国際法上の原則を根拠にこれと異なる解釈をすることは不可。
- SCM 協定は、補助金の規律と相殺措置の濫用防止という二つの目的の間の「繊細なバランス（delicate balance）」の上に成立（7.91）。迂回防止目的は、あくまで協定の定義内で達成されるべき（7.92）。
- EU による帰属決定の根拠となった「誘引」という枠組み自体が法的に誤りであるため、事実認定を支える証拠の十分性を個別検討する必要なし。

B. 公的機関性・指示委託

- ニッケル鉱石を十分な対価を得ずに提供したことに関し、調査当局によるインドネシア国内の全ニッケル鉱山企業を「公的機関」と判断した調査当局の認定は、SCM 協定 1.1(a)(1)に違反。
- インドネシア政府が民間主体である鉱山企業に国内ステンレス鋼メーカーへの供給を「委託・指示」したとの認定は、SCM 協定 1.1(a)(1)(iv)に違反。

D. ファクツ・アヴェイラブル

- IRNC グループが提供しなかった機械設備の原産地情報に関し「利用可能な事実」を適用した点で、調査当局は SCM 協定 12.7 条に違反。

E. その他

- 製造区域（bonded zones）への原料輸入に係る関税免除を補助金として扱うに際し、インドネシアに適切な追加調査の機会を付与しなかった点で、SCM 協定 1.1(a)(1)(ii)および脚注 1 に違反。
- AD に関する主張については、いずれも違反を認めず（倉庫間輸送費等に関し正常価値の調整を行わなかったことの AD 協定 2.4 条 3 文、GATT VI 条 1 等。）。

III. 判断の意義と課題

中国政府の一带一路政策に基づく他国支援により、補助金付輸出が生じた場合には、どのように対処すべきか。パネルは、貿易歪曲化効果に着目した拡張解釈はせず、補助金協定の目的・趣旨をその文言から厳格に判断するも、事実関係次第で補助金と認定できる可能性を残す（7.59）。

「中国の銀行より行った融資は、インドネシア『政府』から中国政府を介した銀行（国有であっても『民間』）への指示によるものである」など、当局があくまでも協定文言に沿った認定をすれば、是認の余地はあったか。なお、越境補助金の可否という意味では、OECD 公的輸出信用アレンジメントを外れた利率等の支援を輸出国政府等が輸入国の企業・金融機関に与えること自体は、（禁止）補助金に当たる（＝協定の規律に含まれる）ことが前提になっているように読める（SCM 協定附属書 1 (k)）。

米国、EU では越境補助金について相殺関税を課せる国内手続を整備。事例の蓄積を待つだけでなく、日本でも国内法整備が必要か（日本の ODA の協定整合性にも留意すべきとしても、リスクを過大視する必要はあるか。）。

以上

2025年（令和7年）度 WTO パネル・上級委員会報告書等研究会（第3回）

EU — インドネシア産ステンレス冷延鋼板に対する CVD・AD 措置 （2025年10月2日加盟国配布、EUが上訴） 上野一英（TMI 総合法律事務所 弁護士、学習院大学法学部非常勤講師）

I. 事実概要

2020年9月及び翌年2月：EU 調査当局、インド及びインドネシア産のステンレス冷延鋼板に対する AD 及び CVD 調査を開始した。

インドネシアの調査対象企業である PT Indonesia Ruipu Nickel and Chrome Alloy (IRNC) とそのグループ会社には、中国のステンレスメーカーの子会社が存在。調査対象企業はモロワリ工業団地で製造を実施した。

CVD に関する調査の結果、EU 調査当局は、インドネシア政府による支援措置として、①ニッケル鉱石の安値供給、②工業団地における土地供与や税制優遇制度等に加え、③中国政府の一带一路政策に基づき、中国国有銀行からの低利融資や信用補填措置が企業に対して提供されていたことを認定した。最終決定により、IRNC に対して、AD 税 10.2%、CVD 9.3% を賦課した。

インドネシアの要請に従い、2023年9月パネル構成²。2025年10月2日パネル報告書配布。同11月25日、EU が上級委員会に上訴した。

II. 主要論点及び結論

A. 越境補助金

a. 当事者の主張

相殺関税調査で欧州委員会は、中国側の付与者がインドネシア所在の IRNC グループに与えた資金的貢献について、GOID（インドネシア政府）が中国政府（GOC）を「誘引（induced）」し、かつ当該貢献を自己のものとして「承認し採用（acknowledged and adopted）」したとして、これを GOID に帰属させた上で、SCM 協定 1.1(a)(1) の補助金に当たるとして相殺した（7.26）。

委員会が認定した貢献は、(a)中国国有銀行による融資・信用枠、(b)中国株主からの社内貸付、(c)中国株主による現物の資本設備提供、(d)中国・ASEAN 投資協力基金（CAF）による資本投資支援から成り、補助金率合計は 7.92% とされた（7.27）。

これに対しインドネシアは、①中国付与者の貢献を GOID に帰属させ補助金とみなした点が 1.1(a)(1) 違反、②付与当局を GOID とした結果として特定性を認定した点が 2.1・2.2 違反、③特定性を示す積極的証拠を欠いたまま相殺した点が 2.4 違反だと主張した（7.28）。

ただし、当事者双方は、本件が「越境補助金一般を相殺できるか」という解釈問題自体を提起しない点で一致しており、争点は「具体的証拠に照らして、中国側の金融支援を GOID に帰属させ得るか」にある。パネルもこれに同意し、帰属判断（attribution）の適否から検討を開始するとした（7.29-7.32）。

b. パネルの判断

(a) 欧州委員会の認定手法

欧州委員会は、中国付与者の資金的貢献を GOID に帰属させる根拠として、SCM 協定 1.1(a)(1) 柱書

² William James Davey (Chair)、Paul Richard O'Connor、Peter Van Den Bossche。第三国として、アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、カナダ、中国、エジプト、インド、日本、大韓民国、ロシア連邦、シンガポール、台湾、タイ、トルコ、ウクライナ、英国及び米国が参加。

の“by a government”を、ILC 国家責任条文 11 条（国家が他国の行為を「承認し採用」した場合の帰属）等を参照して解釈し、越境的な金融支援でも GOID に帰属し得ると整理した（7.37-7.40）。

その枠組みでは、GOID と GOC の間に、合意された優遇金融支援を IRNC に提供するための「立証可能／明示的な連関」があり、GOID が当該支援を積極的に求め（proactively sought／induced）、自己のものとして承認・採用したといえるかが中核となる（7.41、7.45-7.49）。

委員会は、インドネシアと中国が下流ステンレス産業育成で緊密に協力し、モロワリ工業団地で資源をプールして IRNC を共通受益者としていたこと、2011 年 4 月 29 日の二国間協定（金融・保険機関による優先支援を奨励）などの文書・声明・行為が GOID の「求め／採用／承認」を示すことを根拠に、GOC の優遇資金供与は GOID に帰属し相殺可能と結論づけた（7.42-7.47）。

さらに委員会（及び EU）は、この「誘引」基準を、SCM 協定 1.1(a)(1)(iv)の委託・指示で要求される「立証可能な連関」と類比し、いずれの基準でも本件支援は GOID に帰属し得ると主張した（7.50-7.52）。

(b) 当該認定手法にかかる協定整合性の検討

インドネシアは、欧州委員会による「中国付与者の資金的貢献」を GOID に帰属させる手法は、SCM 協定 1.1(a)(1)の文言・文脈・目的に反すると主張した（7.53-7.55）。同条は「政府による資金的貢献」を(i)～(iv)の「閉じた（exhaustive）リスト」で定義しており、他国政府の行為を「誘引（inducement）」したというだけで、当該他国政府の金融支援を輸出国政府に再帰属させる余地は明文上ない、という立て付けである（7.54-7.55）。

EU はこれに対し、たとえ行為類型が有限でも、それが直ちに「主体の閉じたリスト」を意味しないとして、“by a government”の“by”は帰責（attribution）を含み得るから国家間帰属も可能だと反論した（7.56-7.57）当事者の主張は、SCM 協定 1.1(a)(1)に現れる“by a government”が、一般に、いかなる状況で、調査当局が、一方の WTO 加盟国政府により提供された資金的貢献を他方の WTO 加盟国政府に帰属させることを許容し得るか、より広くは、SCM 協定が、いかなる場合に一国の行為を他国に帰責し得るか、という「一般」問題について解釈判断を行うべきことを示唆するものとして把握し得る（7.58）。

この申立てを解決するために、抽象的に、SCM 協定全体又は 1.1(a)(1)が一般論として国家間の帰属を許容するかを扱う必要はない。一定の事実状況で国家間帰属が許容され得る可能性を排除しないとしても、ここで判断すべきは、欧州委員会が GOID への帰属を立証するために採用した**特定的手段**、すなわち“**inducement**”の概念による方法が、SCM 協定 1.1(a)(1)の下で許容されるかに限られる。したがって、この方法以外のやり方で国家間帰属が同条の下で許され得るかについては、いかなる見解も示さない（7.59）。

相殺関税決定では、GOID が問題となる資金的貢献を提供するよう GOC を「誘引した」との認定を踏まえて、中国の一定の付与者による資金的貢献を GOID に帰属させている。以上を前提に、ここでの解釈上の争点は、SCM 協定 1.1(a)(1)柱書の“**by a government**”が、GOID による「誘引」認定を根拠として、中国起源の資金的貢献を GOID に帰属させることを許容するように解釈できるか、という点に尽きる（7.60）。

以上を踏まえ、ここから当該申立てが提起する**解釈上の問題**に入る（7.63）。ただし、抽象的に SCM 協定全体又は 1.1(a)(1)が一般に国家間帰属を許容するかを決める必要はない。一定の事実状況で国家間帰属があり得る可能性を排除しないとしても、この申立てを解決するためには、本件で欧州委員会が採用した**特定の帰属方法**（“inducement”）が、1.1(a)(1)により許容されるか否かに限って検討すれば足りる、という立場を維持する（7.59-7.60）。

まず、SCM 協定 1.1(a)(1)の文言を、その直近の文脈の中で、かつ協定の目的及び趣旨に照らして検討する。ここで重要なのは、柱書の“by a government”を単独で広く読まないことである。条文構造は、補助金が存在する条件として「加盟国領域内の政府又は公的機関（本協定上『政府』）による資金的貢献」を置き、これを(i)～(iv)で具体化している（7.64-7.65）。1.1(a)(1)は「政府による資金的貢献」を構成する行為を定義し、類型化して記述する条文として理解できる（7.65）。

柱書の直後に“i.e. where”が置かれ、その後に(i)～(iv)が続く点が決定的に重要である（7.66）。“i.e.”は“id est”の略で、通常「すなわち」と訳され、先行する語句を説明し、明確化する導入語として用いられる。したがって“i.e. where”は、1.1(a)(1)の目的のために、「政府による資金的貢献」とは何かを具体的な政府行為の類型として特定し、定義する機能を果たす（7.66）。

この点は、(i)～(iv)の列挙が単なる例示ではなく、定義の中核であることを意味する。実際、柱書には(i)～(iv)以外の行為を含め得るような追加文言が見当たらない。よって、(i)～(iv)に列挙されない政府行為は、「政府による資金的貢献」を構成しないことが示唆される（7.67）。その帰結として、(i)～(iv)に捕捉されない政府行為は1.1(a)(1)の射程外であり、協定目的上「補助金」ともみなされない、という理解へつながる（7.67）。

この理解は、US – Large Civil Aircraft (2nd complaint) 上級委員会が、1.1(a)(1)は資金的貢献を構成する政府行為を「定義し特定する」ものであり、(i)～(iv)はその類型を尽くす(exhaustive)とした説明と整合する（7.68）。上級委員会が尽くすと考えた根拠自体が、まさに柱書が「資金的貢献があること、すなわち(i.e. where):」と述べている点に置かれている（7.68）。ここでも“i.e. where”は、列挙を閉鎖する作用を持つ。

次に、一方の加盟国政府が他方の加盟国政府を「誘引」して、(i)～(iii)の機能の一つ以上を行わせるといふ行為は、(i)～(iv)に列挙された行為の範囲に含まれていないように見える（7.69）。EUは柱書の“by a government”を手掛かりに、この政府→政府の誘引(government-to-government inducement)を含むと主張するが（7.74），“by a government”は孤立して読まれるべきではなく、直近の文脈と一体で読まれるべきである、という基本姿勢をここでも適用する。ここで特に意味を持つのが1.1(a)(1)(iv)である。(iv)は、政府が資金メカニズムに支払いを行う場合、又は民間体に対して(i)～(iii)に例示された機能を実施するよう委託又は指示する場合を扱う（7.70）。

(iv)の存在は、1.1(a)(1)が、(a) (i)～(iii)で「資金的貢献」を構成する機能の類型を列挙し、同時に(b) (iv)で、政府以外の一定主体（資金メカニズム・民間体）の行為が当該加盟国の行為とみなされる状況を列挙している、という二層構造で理解できることを示唆する。このように、(iv)は「政府が自ら直接(i)～(iii)を行う」ケースに加え、「政府が他の主体を介して間接的に同じ機能を実現する」ケースを、条文の中に明示的に組み込んでいる。先行手続において、(iv)の委託又は指示は、政府が(i)～(iii)に列挙された種類の資金的貢献を実現するために、民間体を代理として用いる状況に対応すると理解されてきた(7.70)。

この理解に同意する。さらに、US – Countervailing Duty Investigation on DRAMS 上級委員会が述べたとおり、多くの場合、民間体の委託又は指示は、何らかの脅し又は誘因(inducement)を伴うことが期待され、それ自体が委託又は指示の証拠となり得る（7.71）。

そこで、本分析の便宜上、政府が民間体を誘因して(i)～(iii)の種類の資金的貢献を提供させることを「政府から民間体の誘因」、政府が他加盟国政府を誘因して資金的貢献を提供させることを「政府から政府の誘因」と呼ぶ（7.71）。この区別が、条文の射程判断に直結する。

(iv)の存在は、第一に、SCM 協定は「政府による資金的貢献」という句の射程に、政府が民間体に対して(i)～(iii)の種類の資金的貢献を提供させるために委託又は指示する行為を明示的に含めている。この

委託又は指示は、政府→民間体の誘因をカバーし得る。逆に言えば、柱書の“by a government”それ自体が、誘因一般を包括的に取り込むというより、(iv)という条項を通じて**限定された形で**取り込んでいることを示す。第二に、1.1(a)(1)は政府→民間体の誘因を含める一方で、**政府→政府の誘因**を含めていない。(i)～(iv)が政府→政府の誘因に言及しないことは、そのような行為が協定目的上の「資金的貢献」を構成しないとの理解へと導く(7.72)。

加えて、(iv)は、政府が資金メカニズム又は民間体を通じて間接的に補助金を供与し、規律を潜脱することを防ぐ規定であるというEUの主張を前提にしても、なお、政府→政府の誘因が条文上扱われていない事実は、政府→政府の誘因が資金的貢献に当たらないとの理解を補強する(7.73)。

EUは、柱書の“by a government”の通常の意味が政府→政府の誘因を含むと主張する。しかし、その意味は孤立して検討されるべきではない。柱書周辺の文言、特に“i.e. where”とその後の各号、とりわけ(iv)は、「政府による資金的貢献」を構成する行為が(i)～(iv)に限定されることを強く示唆している。したがって、欧州委員会がGOIDの資金的貢献の根拠とした「GOIDがGOCを誘引して(i)～(iii)の機能を行わせる」行為(政府→政府の誘因)は、その限定の中に入らない(7.74)。

言い換えれば、政府→政府の誘因が資金的貢献を構成しないのは、単に列挙されていないからではない。柱書の“i.e. where”がリストの閉鎖性を示し、さらにその閉じたリストが(iv)を含むことで、政府→民間体の誘因(委託・指示)という「間接供与の特定の類型」をあえて明示しているからである。この構造は、「by a government」を根拠に追加類型を読み込むことを許さない(7.75)。

(i)～(iv)が閉じたリストである点について当事者は一致しており、EUも交渉史上、「資金的貢献」要件が導入されたのは、利益を付与するあらゆる政府措置を相殺し得ることを防ぎ、補助金となり得る政府措置を**有限のリストに限定する意図**に基づく、と確認する(7.76)。この前提に立ちながら、なお政府→政府の誘因を柱書により取り込めるとするEUの主張は、条文構造と緊張関係に立つ。EUは、“i.e. where”が資金的貢献の形態・行為類型等を列挙する閉じたリストとして解釈されてきたことを認めつつ、同時に政府→政府の誘因に「柱書の包括原則」を適用できると述べるが(7.77)、閉じたリストが明示しない政府行為をなお取り込む理由の説明が尽くされていない(7.78)。

パネルからの問いに対し、EUは、政府行為リストが閉じていても「主体の類型」を尽くすものではなく、“by a government”を政府→政府の誘因に拡張できると主張する(7.79)。

しかし、1.1(a)(1)は「**政府行為リスト**」と「**主体リスト**」という二つの**独立したリストを置いていない**。むしろ単一のリストとして、「政府による」資金的貢献を構成する政府行為を定義しており、(i)～(iii)で機能類型を、(iv)で資金メカニズム・民間体の行為が政府行為とみなされる状況を記述している(7.80)。この単一リストが“i.e. where”によって閉じている以上(7.66-7.67)、政府→政府の誘因を柱書から読み込む余地は乏しい。さらに、柱書は「政府」及び「公的機関」を示し、両者は協定上「政府」と総称される。これは狭義政府と共通の特性(政府的性質)を持つ主体を含む概念であり、(i)～(iii)の機能を実施するよう「誘引された主体」を包摂する概念として理解されない(7.81)。

先例は、1.1(a)(1)における「政府又は公的機関」と(iv)の「民間体」を、前者が「政府的」であることを理由に区別してきた。狭義政府と公的機関を「政府」として結合することは、両者の間に共通性と連関があることを示し、主体が政府的性質を有し、(i)～(iii)や(iv)前段の類型に当たる場合に資金的貢献を構成するという理解を支持する(7.82)。また、政府的性質としては、継続的権限行使、権威的な指示・規律・統制、適法な権限行使による規制・監督等が挙げられてきた(7.83)。

この枠組みの下では、**ある主体が「政府」に当たるかは、政府と特性を共有するかという事実依存の問題であって、政府が当該主体を誘引して資金的貢献を提供させたかどうかで決まるものではない**(7.84)。

しかし、基礎調査で欧州委員会は、中国側付与者（GOC 等）が GOID と特性を共有するという方向ではなく、GOID が GOC 等を「誘引」したことを根拠として帰属を立てた。よって、この特定の誘引分析に照らす限り、GOC 等の行為（資金的貢献の提供）が GOID の行為として扱い得ることを示していない（7.85）。

インドネシアは、拡張解釈は相殺措置の適用を増やす「扉を開く」と警告する（7.88）。EU は潜脱防止の観点から、本件のような帰属を認めるべきだと主張する（7.89）。しかし、ここでは国家間帰属一般の可否や「自国領域内の直接付与のみ」といった一般論に踏み込まない以上、直ちに EU が想定する潜脱の脅威を生むとは考えない（7.90）。

むしろ、協定の目的趣旨は、補助金規律の強化と、一定条件下で相殺措置を課す権利の承認との「繊細なバランス（delicate balance）」を図ることにあり（7.91）、相殺措置は協定で定義される「補助金」にのみ適用されるべきことを含意する。US-Export Restraints の考え方に照らしても、「補助金」の定義はあらゆる政府介入を協定対象にしないという明示的目的を持って起草された、という理解と整合する（7.92）。

EU は、柱書の“by a government”が本件行為（政府→政府の誘因）をカバーし、その行為が同条の「資金的貢献」に当たると主張する。これを支持するため、EU は、SCM 協定の目的及び趣旨は“by a government”の解釈における重要要素であると主張し、貿易歪曲的補助金を規律する能力を損なう硬直的又は形式主義的解釈を避けるよう求める（7.94）。しかし、柱書周辺の文言、とりわけ“i.e. where”とその後の各号、特に(iv)は、「政府による資金的貢献」を構成する行為が各号に特定された行為に限定されることを示唆し、その行為には本件行為（政府→政府の誘因）が含まれない。EU の解釈を受け入れることは、SCM 協定 1.1(a)(1)から“i.e. where”を読み落とし、それらを無用のものにしてしまうことになる（7.95）。したがって、政府→政府の誘因が(i)～(iv)に含まれないという条文上の結論を、目的趣旨が覆すことにはならない（7.93-7.97）。

最後に、欧州委員会は、最終決定において、SCM 協定 1.1(a)(1)の“by a government”を、とりわけ ILC 国家責任条文 11 条に照らして解釈したことについて検討する。ILC 国家責任条文 11 条は、「先行条文の下では国家に帰属しない行為であっても、国家が当該行為を自己のものとして承認し採用する場合、その限度において、国際法上その国家の行為とみなされる」と定める（7.99）。欧州委員会は最終決定において、「ILC 国家責任条文 11 条の下では、国家が当該行為を自己のものとして承認し採用する場合、その限度において行為は国家に帰属し得る」と述べた。また、欧州委員会は、GOID が問題となる資金的貢献を提供するよう GOC を「誘引した」との結論に基づき、GOID が IRNC グループのインドネシアにおける活動に対する GOC の金融支援を、自己のものとして求め、承認し、採用したと認定した。欧州委員会の「誘引」認定は、「インドネシアが中国の優遇資金供与を自己のものとして承認し採用した」との結論を「裏付け」、当該資金的貢献を GOID に帰属させる決定の基礎を形成した（7.100）。

欧州委員会の認定に関し、ILC 国家責任条文 11 条が、SCM 協定 1.1(a)(1)が一般に国家間帰属を許容し得るかという点について、いかなる限度で解釈指針を与えるかについて見解を示さない。ここでの評価は、ILC 国家責任条文 11 条が、SCM 協定 1.1(a)(1)が、欧州委員会が本件で追求した特定の態様、すなわち政府→政府の誘因の申立てに基づく態様により国家間帰属を許容するかを判断する上で、いかなる限度で示唆を与えるかを検討することに限られる（7.101）。SCM 協定 1.1(a)(1)柱書周辺の文言、とりわけ“i.e. where”とその後の各号、特に(iv)は、文脈及び SCM 協定の目的及び趣旨に照らして読むと、「政府による資金的貢献」を構成する行為が各号に特定された行為に限定されることを示唆し、その行為には本件行為（政府→政府の誘因）は含まれない。したがって、SCM 協定 1.1(a)(1)における「政府による資金的貢献」という句の解釈において、ILC 国家責任条文 11 条を根拠として、SCM 協定 1.1(a)(1)

の文言が文脈及び目的及び趣旨に照らして排除するものを、同条の射程に含めることはできない(7.102)。以上により、SCM 協定 1.1(a)(1)は、欧州委員会が「誘引 (inducement)」の認定のみに依拠して、中国起源の金融上の貢献を GOID に帰属させるために用いた特定の方法を排除する。したがって、EU は、この方法に依拠して、IRNC グループに対して中国の一定の付与者がインドネシアで提供した金融上の貢献を GOID に帰属させ、これら帰属された資金的貢献を同条の意味における補助金として扱ったことにより、**SCM 協定 1.1(a)(1)に反した** (7.103)。

なお、前述の他の論点 (②付与当局を GOID とした結果として特定性を認定した点が 2.1・2.2 違反、③特定性を示す積極的証拠を欠いたまま相殺した点が 2.4 違反 (7.28)) については、SCM 協定 1.1(a)(1)への不整合を踏まえると判断の必要性はない (7.108、7.114)。

B. 公的機関性

a. 概要

欧州委員会は、適正報酬を下回る (LTAR) ニッケル鉱石の供給という形態による、インドネシアによる補助金付与の申立てを調査した (7.115)。基礎調査における申立ては、「ニッケル鉱石に含まれるニッケルが『ステンレス鋼』の生産における『主要構成要素』であり、その『主要な価格決定要因』である」こと、及び「ニッケル鉱石市場に介入することにより、GOID は、インドネシアの SSCR 輸出生産者の利益のため、ステンレス鋼生産の原材料価格が国際価格より著しく低い水準にとどまるよう確保した」ことを述べた (7.115)。

相殺可能な補助金が存在するかを判断するため、欧州委員会は、次の 3 要素、すなわち「(a) 公的機関を通じ、及び/又は、国内でニッケル鉱石を提供するための民間体の委託又は指示を通じた、GOID による資金的貢献、(b) 受領者に対する利益、並びに (c) 特定性」を検討した。欧州委員会は、これら要素の分析に基づき、最終的に次のとおり結論付けた。すなわち、「特定の一連の措置により、GOID は、公的機関として行動する、又は GOID により委託/指示された採掘会社を通じて、ステンレス鋼産業に対し、適正報酬を下回るニッケル鉱石を提供する。この物品の提供は、受領者にとって資金的利益を構成し、かつ特定のであり、したがって相殺可能である。」さらに、欧州委員会は、IRNC グループについて、LTAR としての「ニッケル鉱石の提供」に関して認定された「補助金額」が 9.64%に相当すると認定した (7.116)。

本件パネル手続において、インドネシアは、SSCRFP 生産者へのニッケル鉱石提供の申立てに関し、欧州委員会による資金的貢献、利益、及び特定性の各認定の複数の側面を争う。具体的には、インドネシアは、(a)インドネシアにおける全てのニッケル鉱石採掘会社が公的機関であるとの欧州委員会の認定は SCM 協定 1.1(a)(1)と整合しない(「公的機関」申立て)、(b)代替的に、ニッケル鉱石採掘会社は GOID により委託又は指示された民間体であるとの欧州委員会の認定は SCM 協定 1.1(a)(1)(iv)と整合しない(「委託又は指示」申立て)、(c)ニッケル鉱石の提供がステンレス産業に利益を付与したとの欧州委員会の認定(欧州委員会が当該利益額を算定するに当たり、当時の市場状況を反映しない外部ベンチマークに依拠したことを含む)は SCM 協定 1.1、10、14、19、及び 32.1 と整合しない(「利益」申立て)、並びに(d)ニッケル鉱石の提供が特定のであるとの欧州委員会の認定は SCM 協定 1.2、2.1、及び 2.4 と整合しない(「特定性」申立て)、と主張する (7.117)。

これら申立てを、インドネシアが提示した順序で検討する (7.118)。

b. 当事者の主張

インドネシアは、インドネシアのニッケル鉱石採掘会社が「公的機関を構成する」との欧州委員会の認

定は、SCM 協定 1.1(a)(1)と整合しないと主張する。具体的に、インドネシアは、欧州委員会が公的機関認定の一環として行った、(a)「GOID による所有及び形式的な支配の指標」、(b)「インドネシアの採掘会社の中核的特性及び機能」、(c)「政府権限及び GOID による実質的支配の行使」、並びに(d)ニッケル鉱石採掘会社の「国家の重要対象 (national vital objects)」としての指定、の評価を争う。インドネシアによれば、これらの「個別要素」自体も、これら要素の相互作用も、ニッケル鉱石採掘会社が「公的機関」を構成するとの欧州委員会の結論を正当化しない。インドネシアはまた、欧州委員会の「公的機関」分析が「公的機関認定の事案ごとの性質を明白に無視した」とする「横断的 (cross-cutting) /水平的 (horizontal)」な主張も提示する (7.119)。

c. パネルの判断

これらの申立ては、インドネシアが提示した順序で検討することとし (7.118)、まず基礎調査における**公的機関認定に関する事実**を簡潔に確認した上で、**SCM 協定 1.1(a)(1)の要件**を想起し、続いて欧州委員会の「公的機関」認定が同条と整合しないという申立てを検討する。その際、最初にインドネシアの「横断的」主張 (全採掘会社を一括して公的機関とした点) から入り、その後に欧州委員会分析の**個別側面**を争う他の主張へ移る、という進め方をとる (7.119、7.120)。

欧州委員会は、GOID が「**公的機関として行動する採掘会社**」を通じて SSCFRP 生産者に LTAR でニッケル鉱石を供給したと結論づけるにあたり、まず EU 規則上の「公的機関」概念を、WTO 判例法に由来する基準 (政府権限を有し・行使し・又は付与された主体) として整理し、事案ごとに「主体の中核的特性・機能」「政府との関係」「支配的な法的・経済的環境」を踏まえて評価すべきだと述べた。関連証拠としては、**政府機能の実際の行使 (持続的・体系的慣行)**、政府政策の範囲・内容、**政府による実質的支配**などが含まれ得る (7.121-7.122)。

その枠組みに沿って、分析を①採掘会社の中核的特性・機能、②GOID との関係 (所有・形式的支配)、③政府権限と実質的支配、④「国家の重要対象」指定の 4 点に区分した (7.123)。①では、インドネシアの法的・経済的環境の下で、(しばしば国有の) 採掘会社の目的は**天然資源管理を通じた国家政策の実現**にあるとした (7.124)。②では、GOID 側の不協力により多くを **facts available** に依拠しつつ、限られた公的情報からでも国有企業が生産に**相当の市場シェア (少なくとも 27%超)** を持ち、**過小評価の可能性**があるとして、**相当部分の採掘会社が全部又は一部国有**で、国家により経営・支配されていると結論づけた (7.125-7.126)。③では、所有形態を問わず全採掘会社が国内生産義務 (domestic processing obligation : DPO)、輸出制限、義務的年間業務計画・予算 (mandatory annual working plan and budget : RKAB)、株式譲渡義務、価格メカニズムなどの政府措置に服するとし、これらが**政府機能の遂行**を明確に示すと述べた (7.127)。④では、「国家の重要対象」指定により治安支援等の利益が付与される点を挙げ、これも**政府権限が付与・行使されている追加証拠**だとした (7.128)。以上を総合し、採掘会社は通常の市場事業者ではなく、GOID が作った規範枠組みを実施しているとして、GOID が**公的機関として行動する採掘会社を通じて**ニッケル鉱石の提供という形で資金的貢献を行ったと結論づけた (7.129)。

これを前提に、SCM 協定 1.1 は補助金成立要件として①**政府又は公的機関による資金的貢献**と②利益付与を要求し、(i)~(iv)で資金的貢献の類型と、一定主体の行為が政府行為として扱われる状況を定義すると整理する (7.130-7.131)。また、主体が「政府的」(政府又は公的機関)であれば、その行為が(i)~(iii)又は(iv)前段に入る限り資金的貢献となる一方、主体が民間体の場合は(iv)により委託又は指示という“requisite link”の立証が追加で必要になる、と区別する (7.132-7.133)。

インドネシアは、欧州委員会が本来必要な**事案ごとの公的機関分析**を無視し、少数社 (290 超のうちごく一部) の検討結果を全体に不当に拡張した「横断的」認定だとして争う (7.134-7.136)。これに対し EU

は、規制枠組み部分は全社に等しく適用されるため個別評価は不要で、所有・支配等については一部企業につき会社ごとの分析を行っており、全採掘会社の認定は主として**規制枠組みに基づくもの**だと反論する(7.137)。そこで、まず公的機関分析で検討すべき要素と欧州委員会の枠組みを確認し、次いで証拠評価(①所有・形式的支配、②国内規制枠組み)に誤りがあったかを検討することになる(7.138)。

SCM協定は「公的機関」を定義せず、また、調査当局がSCM協定1.1(a)(1)の目的で「公的機関」該当性を判断するための**具体的手順や衡量要素を条文上は規定していない**(7.139)。そのため、どのような状況で主体が「公的機関」とみなし得るかは、先行の紛争解決手続で段階的に明確化が試みられてきた(7.139)。

US – Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)において、上級委員会がSCM協定1.1(a)(1)の「政府」を二つの意味(狭義の政府／公的機関を含む集合的意味)で用いられていると観察した点を踏まえると、「狭義の政府」と「公的機関」には**本質的特性における一定の共通性(政府的性質)と結節(nexus)がある**と推論できる。そして、そのような主体が政府的性質を有し、当該行為が(i)～(iii)又は(iv)前段の類型に該当する場合に、資金的貢献として把握され得る、という理解が導かれる(7.140)。

その後のUS – Countervailing Measures (China) (Article 21.5 – China)では、「公的機関」調査の中心が、資金的貢献を生じさせると主張される**行為それ自体**が政府機能と論理的に結びつくかどうかではなく、**その行為に従事する主体、その中核的特性、及び政府との関係**にあることが改めて強調された(7.141)。したがって、公的機関該当性は、行為中心ではなく、**主体中心の検討**として構成されるべきだ、という見解に同意する(7.142)。もっとも、政府の形態も公的機関の姿も国・主体・事案によって異なる以上、当局には「慎重な評価」が求められ、**単一の特性に排他的・過度に焦点を当てることは避けるべき**である(7.143)。

公的機関分析は事実特定のであり、関連し得る証拠は多様である。一般には、**国家所有の存在**や、主体の経営・ガバナンスに対する政府関与など、政府による支配の「存在」を示す証拠が重要となり得る(7.144)。これは、主体の組織的特徴、意思決定権限の連鎖、政府との全体的関係といった**中核的特性**に直結するからである(7.144)。他方で、当局は主体の中核的特性を「真空の中で」評価する必要はなく、状況に応じて、主体の活動・行為の性質に関する証拠(主体が実際に政府機能を行使していること、政府が主体及びその行為に実質的支配を行使していること等)を考慮し得る(7.145)。しかし、これら行為関連証拠は、あくまで**主体の中核的特性と政府との関係を画定する枠組みの中で**位置づけられなければならない(7.146)。

この点を誤ると、SCM協定1.1(a)(1)(iv)の「委託又は指示」との区別が崩れる。SCM協定1.1(a)(1)は主として政府による直接の資金的貢献を想定し、(iv)は政府が民間体を通じて間接的に同様の機能を果たす場合(反迂回的な場面)を捉える(7.147)。民間体の行為を伴う場合、(iv)は政府と特定の行為の間の「要求される連関」を**積極的に立証**することを要するが(7.148)、主体が一旦「公的機関」と認定されれば、その主体の行為は(i)～(iii)又は(iv)前段に入る限度で**国家に直接帰属し得る**(7.148)。ゆえに、政府が行為を実際に支配しているという証拠だけで公的機関性を認めると、政府により「指示」された民間体が、それだけで公的機関とされ得てしまい、(iv)の意味を空洞化し、公的機関調査と委託・指示調査の区別を不当に曖昧にする。したがって、**行為関連証拠“のみ”に基づいて公的機関と認定することはできない**(7.150)。

EUは、US – Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)を参照しつつ、政府が規制を通じて政策目的を直接実施し得る限度で、国有・支配の指標の関連性は低下し、政府が規制権限で採掘会社を実質的に支配しているなら、規制枠組みこそが支配・指示の主要手段であり、所有・支配指標は重要性が低い

だけでなく、**公的機関性の立証に実際には不要**だと主張する(7.151)。しかし、前記の理解に照らせば、たとえ国内法秩序や経済環境、規制枠組みの証拠を柔軟に考慮し得るとしても、公的機関調査の本質は、常に**主体の中核的特性と政府との関係**を特定する点にある(7.152)。規制枠組みに基づく「実質的支配」や政策追求の証拠は関連し得るが、それ単独では足りず、国家所有やガバナンス関与など、主体の組織的特徴・権限連鎖・政府との全体関係に関する広範な証拠とあわせて評価される必要がある(7.154-7.155)。

この帰結として、特定部門に属する主体群を公的機関と認定すること自体は排除されないが、その部門横断的認定は、国内規制枠組みにより要求される行為の性質に関する証拠“だけ”から導くことはできず、**主体群が共有する中核的特性と政府との関係**の検討に基づかなければならない(7.156)。

欧州委員会の最終決定は、公的機関調査が事案ごとであり、中核的特性・政府との関係・法的経済的環境を考慮する必要があること、また関連証拠として政府機能の行使や政府の実質的支配等を挙げる(7.157)。これらの証拠が「関連し得る」点には同意するが、公的機関認定が行為関連証拠のみに基づけないこと、そして中心はあくまで**主体中心**であることを改めて確認しておく(7.158)。以上を踏まえ、欧州委員会が想定した「関連法的基準」を、基礎調査の事実によつてどのように適用したかを検討し、その分析がSCM協定1.1(a)(1)の要件に適合するかを判断することになる(7.159)。

当事者間では、「GOIDによる所有及び形式的支配指標」分析が、「**全ての採掘会社が公的機関**」という最終結論のどこまで土台になっているかで見解が割れている。インドネシアは、瑕疵ある所有・支配分析こそが認定の中核だったと主張する一方、EUは、**部門横断的結論は所有・支配(=「相当な生産」に関する中間結論)**ではなく、**全社に適用される規制枠組みに基づく**と主張する(7.160)。

そこで、欧州委員会の公的機関分析の構造を振り返る。四つの見出し(中核的特性・機能/所有・形式的支配指標/政府権限と実質的支配/国家重要対象の指定)のうち、**所有・経営(国家所有・ガバナンス)**に関する証拠は(b)節で整理され、他の節は主として国内規制枠組み(全社に適用されるとされる規制措置)を評価している(7.161)。つまり、証拠カテゴリとしても、①所有・経営、②規制枠組みの二本立てである。

まず、**所有・形式的支配指標**について。情報請求は行ったが、GOIDと採掘者側が所有・支配・意思決定過程に関する証拠提出を拒んだため、**ほぼ全面的に「利用可能事実」に依拠せざるを得なかった**と述べている(7.162)。しかも、採掘会社は「290社超」とされる中で、GOID提供情報は限定的・不整合であり、結局、6主体(Antam等)を個別に検討しつつも、生産シェアの算定で実質的に公的情報に頼れたのは「極めて限定的な数(5社)」にとどまる、と自ら認める(7.163)。経営・支配(ガバナンス)についても、非協力と公的情報の乏しさから「自らの調査」に依拠し、3社(Antam等)を検討した上で、「**相当な生産を占める採掘会社は、全部又は一部国有で、GOIDと密接な関係の下で経営・支配されている**」という中間結論に至る(7.164)。

重要なのは、この所有・支配分析は、(a)「**290社超**」のうちの**少数だけを対象**とし、(b)その結果も「**相当な生産を占める**」会社群の話にとどまり、**個別に検討していない残余多数の会社について、所有・経営・支配の程度に関する認定を(利用可能事実に基づくものも含め)行ったようには見えない**という点である(7.165)。

一方で、欧州委員会の公的機関認定の射程はそれよりはるかに広い。結論部分では、「**法的環境及び評価の検討は、ニッケル鉱石を提供する採掘会社が公的機関であることを示す**」と述べ、当事者間でも、実務上その認定が「**全ての採掘会社**」に**及ぶ点は一致している**(7.166)。この**部門横断的結論は、文脈上、主として国内規制枠組み(支配的な法的・経済的環境/全社が遵守すべき規範的枠組み)**に関する証拠評価に依拠しているように見える(7.167)。

もつとも、結論の一部として「相当な生産を占める一部の採掘会社が国有・経営・支配されている」という中間結論に言及はする。しかし、「一部の会社」についての生産シェア認定が、どうして「全ての会社」が GOID と中核的特性において『一定の共通性又は重なり』を共有する、という認定を支えるのか、その論理的な橋渡しは、決定の中で十分に説明されているようには見えない。少数の所有・経営証拠が、未検討の多数（国有でない可能性もあり得る）について、どのように必然的に中核的特性へ光を当てるのかは明確でない、という指摘につながる（7.167）。

さらに、決定の各所でも、規制枠組み中心であることが読み取れる。たとえば「政府権限及び実質的支配」の冒頭で、「所有の如何を問わず、全ての採掘会社が政府所定の多数の措置の適用を受け、実施しなければならない」と述べ、分析対象が全社であること、そして所有の有無が決定的要因でなかったことを示唆する（7.168）。また「国家重要対象」指定についても、採掘会社が「公的か私的かを問わず」指定され得ることを根拠に、政府権限の付与・行使の証拠だと述べており、ここでも所有・形式的支配の関連性が限定的であることが示される（7.168）。

以上を踏まえると、所有・支配分析が「中核」だったとは言い難い。むしろ、**全採掘会社を公的機関とする部門横断的認定は、主として国内規制枠組みに関する証拠評価に立脚しているように見える。**EU 自身も、「所有・支配指標の評価は全社公的機関認定を支えられず、全社に適用される規制枠組みに依拠せざるを得なかった」と述べ、少数社に関する中間結論が全社認定の基礎を成していないことを実質的に認めている（7.169）。したがって、次は、**規制枠組みに関する証拠評価が、所有分析とは独立に、全採掘会社を公的機関とする認定を支え得るかを検討することになる**（7.170）。

欧州委員会は、国内規制枠組みに関する証拠を、(i) 「**中核的特性及び機能**」、(ii) 「**政府権限及び実質的支配の行使**」、(iii) 「**国家重要対象**」指定の各パートで検討したが、パネルが精査すると、いずれも実質的には「採掘会社の行為（conduct）が規制でどう縛られているか」に偏っており、**SCM 協定 1.1(a)(1) が要求する「主体中心（entity-focused）」の中核的特性（組織構造・意思決定権限の連鎖・政府との全体的関係）を示すには足りない、という評価に収れんしている**（7.171–7.199）。

まず(i)について、欧州委員会は憲法・2009年鉱業法等を根拠に、GOID が採掘会社に政府機能行使の権限を付与する規制メカニズムを構築したとし、支配的な法的・経済的環境の下で採掘会社は政府と密接に結びつき、天然資源管理を通じて国家開発政策を実施するのだと結論づけた（7.172）。しかし、この整理は、突き詰めれば「採掘会社が政策目的に沿って行動している」という**行為ベースの認定に近い**。他方で、**欧州委員会がこの段階で、全採掘会社の所有や組織的特徴、意思決定権限の連鎖といった主体の中核的特性を検討した形跡は乏しい**（7.174）。また、「採掘会社はしばしば国有」と述べつつ、その頻度や全体像をこのパートで裏づけたわけでもなく、国有性の議論は別節で、しかも 290 社超のうち一部を対象に生産シェアを論じたにとどまるため、ここでの「しばしば国有」は根拠づけが弱い（7.173）。

次に(ii)では、欧州委員会は「所有を問わず全採掘会社」に適用される 5 類型（DPO、輸出制限・輸出禁止、RKAB、譲渡義務、価格メカニズム）を取り上げ、これらの義務が採掘会社が政府機能を遂行していることを明確に示す、と位置づけた（7.175）。しかし、個別の当てはめをみると、DPO は「国内で生産・加工を編成する自由がない」こと、輸出禁止は「輸出できるか／最低限加工が必要か」といった行為の制約、RKAB は「生産・販売等に関する詳細情報提出と承認前活動禁止」など、いずれも**採掘会社の活動・行為がどの程度統制されているかの説明に集中する**（7.176–7.182）。RKAB では、GOID が実現可能性調査等を出さないため推認・利用可能事実に依拠したとも述べ、最終的に「年次生産目標についての実質的かつ厳格な支配」や「政府目的に沿って鉱石提供が中核機能」といった結論に至るが、これもなお**行為への支配**を述べるにとどまり、企業の組織構造や意思決定権限の連鎖そのものを確定する分析にはな

っていない(7.181-7.183)。譲渡義務も、先買権や51%要件を通じた「関与拡大・外国所有排除」の説明はあるが、EU自身が「個別の実際譲渡」ではなく一般論として論じたことを認め、しかもこの義務は全採掘会社に適用されず、外国所有等の一部に限定される可能性があるため、全社共通の中核特性を導く証拠としては限定的だ、と評価される(7.186-7.187)。価格メカニズムも、政府が価格設定能力を実質的に支配したという「行為支配」認定である(7.188-7.189)。結局、(ii)の規制枠組み評価が示せるのは、せいぜい**政府が行為の特定側面に実質的支配を行使している**こと、及び採掘会社が政策追求として行動し政府機能を「実際に」遂行している可能性にとどまり、**主体の中核的特性を示すものではない**、と整理される(7.190-7.191)。

(iii)の国家重要対象指定についても、欧州委員会が挙げたのは3社(Antam、Ceria、Vale)の例であり、少数の指定が未指定企業の中核特性をどう照らすのかの説明がない。さらに、指定の効果(警備支援等)や「戦略的収入源」性が、なぜ全採掘会社について「政府権限を有し、行使し、又は付与されている」ことの立証になるのかも論理が示されていないとして、**全社公的機関認定との関連性は弱い**と評価される(7.192-7.193)。

以上を踏まえ、パネルは「横断的」争点として、欧州委員会の全体認定は結局、所有・形式的支配分析(これは限定的な会社数と生産シェアの中間結論にとどまる)ではなく、国内規制枠組みに依拠している点はEUの説明どおりだとしつつも、その規制枠組み評価自体が**行為中心**に偏っており、SCM協定1.1(a)(1)が要請する**主体中心の公的機関分析**(中核特性と政府との関係の評価)を満たさない、と結論する(7.194-7.197)。すなわち、政府が行為を実質的に支配している、または企業が政策目的のために政府機能を実際に遂行しているという証拠は関連し得るが、**それだけでは公的機関認定の十分条件にならない**、という原則に照らして不足がある、という整理である(7.196-7.197)。

EUは、US - Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)を引き合いに、商業銀行法など規制に基づく「政府機能遂行」認定が受け入れられたと主張した。しかしパネルは、その事案では行為証拠に加え、**銀行部門のほぼ完全な国有**など、組織的特徴・意思決定連鎖・政府との全体関係に関する広範な証拠が調査記録上存在し、争いもなかった点を重視する。これに対し本件は、規制枠組みの議論が中心で、主体それ自体の共通する中核特性を裏づける証拠の層が薄い。したがって、US - Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)をもって本件EUの立場を補強することはできない、とされる(7.198)。

結論として、欧州委員会が「全てのニッケル鉱石採掘会社が公的機関」と結論づけたことは、行為関連証拠に過度に依拠したものであるとして、**SCM協定1.1(a)(1)に反する**(7.199)。

C. 委託又は指示

a. 概要

インドネシアは、欧州委員会が「GOIDがニッケル鉱石採掘会社に対し、ステンレス産業にニッケル鉱石を提供するよう委託又は指示した」と認定したことに異議を唱える。具体的に、インドネシアは、欧州委員会の「委託又は指示」認定の基礎となった「規制措置」、すなわち「DPOと結び付いた輸出制限及び最低価格メカニズム」が、GOIDが採掘会社に対しステンレス産業にニッケル鉱石を「提供する」ために「権限を行使した」又は「責任を付与した」ことを示すものではないと主張する(7.202)。

まず、基礎調査における、欧州委員会の委託又は指示分析に関連する事実を簡潔に確認する。次に、欧州委員会の委託又は指示認定がSCM協定1.1(a)(1)(iv)に反するとのインドネシアの主張を検討する(7.203)。

b. 欧州委員会の認定

欧州委員会は、インドネシアのニッケル鉱石採掘会社を公的機関と認定したうえで、**代替的に**、採掘会社を民間主体とみても、GOID が十分な対価を下回る価格でステンレス生産者にニッケル鉱石を販売するよう**委託又は指示**することで財政的資金提供を行ったかを検討した(7.204)。その「法的基準」につき、EU 法の関連規定は SCM 協定 1.1(a)(1)(iii)(iv)を反映し、WTO 判例に照らして解釈適用されるべきであり、委託又は指示の認定には、政府が財政的資金提供を実現するため民間主体に責任を付与するか、又は権限を行使することが必要だとした(7.205)。

欧州委員会は、所有形態を問わず「全ての採掘会社」に適用されるとして、(a)DPO、(b)2019年までの輸出制限と2020年1月1日以降の全面輸出禁止、(c)価格メカニズム義務付けの3措置を取り上げ、公的機関分析での議論も想起しつつ証拠を検討した(7.206)。

DPOについては、国内加工を求め、ニッケル鉱石が国内で生産・加工され輸出されないよう GOID が確保しようとしたことを示すと整理し、2014年以降の輸出制限・禁止、とりわけ2020年1月1日以降の全面禁輸は、国内加工に加え輸出不能を確保する意図があった結果、鉱石は国内市場に留まり国内価格が低下したと述べた(7.207)。さらに、この低価格は2020年導入の価格メカニズムで補強され、国際価格に対する大幅割引を実現するため、採掘会社と精錬所の参照価格を特定規制で固定したと認定した(7.208)。

欧州委員会は、採掘者が合理的な商業選択を奪われ、ステンレス産業を優遇する政策目的に従うよう誘引されているとし、輸出制限に、①人為的に低い価格を維持する価格規制、②供給過剰と価格下落をもたらす国内加工要件を組み合わせることで、許認可等がなければ得られたはずのより高い価格に比べ抑圧された価格で国内販売を強制したと述べた(7.209)。

そして、これら一連の措置は、採掘会社に十分な対価を下回る価格で鉱石を提供させる効果をもたらす GOID の明示的かつ積極的な委任・命令に当たり、単なる市場規制を超えて特定行動(国内加工義務、輸出市場閉鎖、国際価格比で大幅割引となる価格規制)を課すもので、下流産業の利益のために採掘会社が LTAR で提供することを目的としていた、と理由付けた。加えて、罰則や許認可取消し等により遵守を義務付け、市場考慮に基づく生産・販売戦略の自由を奪った点で、政府行為と民間採掘会社の行為の「立証可能なリンク」を構成し、GOID は採掘会社を代理として用いた、とした。さらに、天然資源採掘の管理・支配は政府機能の一環であり、ニッケル鉱石提供は規制権限の行使により通常政府に付与される機能として扱え得るとして、GOID は直接供給ではなく、標的を定めた法律・規制の束で採掘会社に代行させた、と結論づけた(7.210)。

c. 評価

インドネシアと EU は、「**委託 (entrustment)**」=政府が民間主体に責任を付与する場合、「**指示 (direction)**」=政府が民間主体に対して権限を行使する場合という理解を共有しているように見える。したがって両者の争点は、GOID が採掘会社に対し、SSCRFP 生産者へ LTAR でニッケル鉱石を提供するよう**委託又は指示**したとの欧州委員会認定を支持するのに足りる記録上の証拠があったかに集中する(7.211)。

インドネシアは、委託・指示が関連事情のケース・バイ・ケース分析を要する点には同意しつつ、**本件**でケース・バイ・ケース分析を行っても**委託又は指示は成立しないと主張し**、主に2点を挙げる。第1に、**輸出制限と DPO に関する委員会分析は、GOID が採掘会社にニッケル鉱石を「ステンレス産業に」提供するよう委託又は指示したことを示さないという点。第2に、義務的価格メカニズムについて、GOID が採掘会社を低価格で販売するよう誘引又は指示したことを委員会立証していないという点である。**これに対し EU は、インドネシアが、①DPO により加工業者への供給を規律し、②義務的価格メカニズ

ムにより市場以下価格を規律し、③低い鉱石価格で下流産業（精錬所・ステンレス生産者）を支援する目的を公に述べたことにより、輸出禁止が下流産業への供給をもたらすようにするという明示の目的を伴う重要な政府行為を複数行ったと応答する（7.212）。

パネルは、まず、SCM 協定 1.1(a)(1)(iv)が委託又は指示の分析において調査当局にどの要素の考慮を求めるかを検討し、そのうえで、委員会が同規定を調査事実に適用するに当たり誤りを犯したかを、①輸出制限・DPO の証拠評価、次いで②義務的価格メカニズムの証拠評価に焦点を当てて検討する（7.213）。

SCM 協定 1.1 条(a)(1)(iv)は、政府が民間主体に対し、(i)～(iii)に例示される種類の機能を実施するよう「委託又は指示」することにより、(i)～(iii)型の財政的資金提供が政府により間接に提供され得ることを予定する規定である（7.214–7.215）。先行報告書が「委託」を政府による民間主体への「責任付与」、「指示」を政府による民間主体への「権限行使」と理解してきたことを踏まえ、当パネルも、(iv)に基づく委託又は指示の認定は、政府が、(i)～(iii)の範囲に入る財政的資金提供を実現するために、民間主体に責任を付与し又は権限を行使し、民間主体を「代理(proxy)」として用いることを要すると解する（7.216）。他方で、政府が民間主体に対して権限を行使し又は責任を付与したという事実それ自体は足りず、当該権限行使又は責任付与が、(i)～(iii)に具体的に列挙される「種類の機能」の実施を対象とすることが追加で示される必要がある（7.217）。

この帰結として、政府が市場に介入し、その結果として市場条件が変化し民間当事者の行動が一定の方向に影響を受け得るという状況は、それ自体では、政府が民間主体に当該機能の実施を委託又は指示したことは異なる（7.217）。(iv)の下で財政的資金提供の存在を、政府措置に影響を受けた民間当事者の反応や政府措置の効果のみから導くことは、「国内市場で供給増に有利な条件を作る措置はすべて委託又は指示に当たる」といった射程の広い含意をもたらし得るため相当でなく、(iv)は政府行為と民間主体行為の間の「立証可能な連関(demonstrable link)」を要するとされる(US–Softwood Lumber VII)（7.218）。もっとも、委託又は指示は必ずしも正式・明示的である必要はなく、「スモーキング・ガン」がない場合もあるため、当該連関の有無は事案の個別事実に左右され、状況証拠、政府措置の下で民間主体に残される裁量又は選択肢、非商業的行為、脅し又は誘因といった事情が関連し得る（7.219）。

当事者間では、政府措置の下で民間主体に残される裁量・選択肢の証拠の位置づけが争点となったが、当パネルは、裁量が存在しても直ちに委託又は指示が排除されるわけではない一方、裁量の幅が広すぎる場合には委託又は指示と結論付けることが不可能となり得るという先例(DRAMs 事件)を踏まえ、委託又は指示の分析は、政府行為によって民間主体に残される裁量の幅や利用可能な選択肢に関する証拠を考慮し得る、と整理する（7.220–7.222）。

本件で委員会が問題として設定した財政的資金提供は、採掘会社がインドネシアのステンレス生産者にニッケル鉱石を販売することによる「財の提供」((iii)型)であり、したがって争点は、GOID の国内規制措置（政府の行為）と、採掘会社によるステンレス生産者への販売（民間主体の行為）との間に、(iv)が要請する立証可能な因果的連関が認められるか否かに帰着する（7.225、7.228）。

当パネルは、委員会が前提とした許認可制度(IUP/IUPK の区分、生産操業許可が採掘に加え加工・精製／製錬・販売を含むこと、採掘会社が追加許可なく自ら精錬等を行い得ること、また 2013 年に精錬所向けの IUPOPK 許可が導入されたこと)を確認した上で（7.229–7.232）、輸出制限及び DPO が、採掘会社に「ステンレス産業（又はステンレス生産者）」へニッケル鉱石を提供させるための委託又は指示を構成するかを検討する（7.233–7.236）。その際、DPO はニッケル鉱石に限ってみれば「加工」ではなく「浄化（＝精製／製錬）」によって付加価値増大要件が満たされると理解され（7.239–7.240）、国内規制枠組みは、採掘会社が自ら浄化（精錬）する選択肢、又は浄化能力を有する他主体と協力する選択肢（共

同施設、他主体の施設での浄化を前提とする売買等)を複線的に想定している(7.241-7.242)。このように、採掘会社は、必ずしも下流主体に販売することなく自ら浄化することによっても DPO を遵守し得る以上、採掘会社の「唯一の選択肢」が精錬所又はステンレス生産者への販売であるとの EU の示唆は弱まり、また「民間主体の反応だから無関係」として選択肢・裁量の存在を切り捨てる EU の議論にも与しない(7.243-7.244)。

さらに、ニッケル鉱石が浄化されて生じる中間産品(NPI、フェロニッケル、ニッケルマット等)は輸出禁止の対象ではなく輸出可能であること(7.245)、ステンレス生産者がすべて垂直統合ではなく中間産品から工程を開始する例もあること、委員会が中間産品がステンレス産業にのみ又は主として販売されたかを検討・認定していないこと等を踏まえると(7.246)、採掘会社は、例えば自ら浄化する、又は独立精錬所に販売して浄化させ、その中間産品を輸出する、といった「ステンレス産業への販売」以外の選択肢を有していたと評価され得る(7.247-7.248)。この点は、委員会が採掘会社に利用可能な選択肢の実行可能性を検討していないこと、また「インドネシアにおけるニッケル鉱石の主たる用途がステンレス鋼生産である」とする委員会認定が、申立書由来の世界的状況の説明に傾き、国内のニッケル鉱石に関する立証としては十分でないように見えることとも相まって(7.249-7.250)、委員会の「GOID の政策目的がステンレス産業を優遇することにあつた」との当てはめを支える力を減殺する(7.248-7.250)。

以上を踏まえ、たとえ GOID の規制措置が下流産業の発展や国内供給増に有利な条件を作り得るとしても、それは主として政府措置の効果の説明にとどまり、(iv)が要求する「政府の行為」と「(i)~(iii)型の民間行為」との立証可能な連関を補うものではない(7.252-7.253)。また、採掘会社が垂直統合型ステンレス生産者に販売した事実も、当パネルの見解では、財政的資金提供の証拠というより、DPO・輸出制限という規制枠組みに対する民間主体の反応を反映する可能性が高い(7.254)。委員会が選択肢の実行可能性を検討していない以上、採掘会社によるステンレス産業/生産者への販売が、争われる規制措置と立証可能に結び付いた結果であると結論付けることはできず、むしろ市場上の考慮(規制による制約を含み得る)に基づく企業の選択を反映しているように見える(7.255)。よって当パネルは、委員会が、GOID が採掘会社に対しステンレス生産者へ提供するよう委託又は指示したことが立証されたとした結論は、SCM 協定 1.1(a)(1)(iv)と整合しないとインドネシアが立証した、と結論付ける(7.256)。

義務的価格メカニズムについては、当パネルの上記結論(輸出制限・DPO による委託又は指示の誤り)が独立に成立すること、また委員会自身が当該メカニズムは「採掘会社と精錬所の取引」に適用されると位置づけているところ、採掘会社が自ら浄化して DPO を遵守し得る以上「取引」が存在しない場合にメカニズムがどのように適用されるのか不明であること、さらに中間産品が価格規制対象ではなかったとの理解や委員会の不認定を EU も認めていること等から(7.257-7.258)、当パネルは、紛争の積極的解決のため、価格メカニズムに関する証拠評価を別途検討する必要はないと考える(7.259)。

D. ファクツ・アヴェイラブル

委員会は最終決定で、GOID、ニッケル鉱石採掘会社、IRNC グループ及びその中国親会社が非協力的だったため補助金分析に必要な情報を収集できず、(a) ニッケル鉱石の LTAR 供給、(b) 二国間協力枠組み下での中国供与者による優遇金融・その他支援、(c) 「免除又は未徴収の政府歳入」を評価する際に利用可能な事実(facts available)へ依拠せざるを得なかったと述べた(7.393)。インドネシアは、委員会のこの適用が SCM 協定 12.7 条に反し、①採掘会社に関して不許容な形で FA に依拠した、②採掘会社の非協力を GOID に不適切に帰責した、③合理的期間内の不提供/重大損害を不適切に認定した、④欠落情報を「合理的に代替」しない事実を選択した、という点で不整合だと主張した(7.394)。パネルは、

まず横断的（法的）論点を検討し、その後、12.7 条要件の整理を示した上で、個別局面（LTAR 供給／中国供与者の支援／歳入免除等）を順に検討する構成を示した（7.395）。

インドネシアの横断的主張は、(i) FA は常に特定主体に対して適用されるべき、(ii) ある主体への FA 適用を別主体の非協力で正当化できない、(iii) 当局は問題情報を実際に保有する主体にのみ情報を求め得る、という三点を基礎に、委員会が採掘会社に「関して」事実上 FA に依拠し、採掘会社の非協力を GOID に不適切に「帰責」したと述べる（7.396）。パネルは、これが、委員会が採掘会社から直接ではなく GOID 経由で情報を求めた調査運営（付属書 B 質問票の転送・回収）を争う点で、別途の 12.1 条申立てと同型であると整理し（7.397-7.398）、SCM 協定は、情報が他者保有であっても、利害関係加盟国等に情報提出を求めることを一般的に排除しないという前提を確認した（7.399）。

この前提の下で、インドネシアは 12.7 条の「access」「provide」を根拠に、FA は当該主体が当局に提供する能力を有する情報に限られ、その能力は当該主体が情報を実際に保有する場合に限られるから、当局は実際に保有しない情報を求め、その不提供を理由に FA へ依拠できないと主張した（7.400）。これに対し EU は、情報は保有に限らず、当該主体にとって法的にアクセス可能／入手可能であれば求め得ると応答した（7.401）。パネルは、12.7 条が「ability」という語を用いず、FA 適用を「実際に保有する情報の不提供」に限定するとも明示していないことに着目し、主体は物理的に保有しなくても他者から取得できる場合がある以上、「当初から実際に保有していない限り提供能力がない」という一般命題に同意せず、12.7 条を「当局が実際に保有する情報を求めた場合に限って FA を許容する」とも解さないとした（7.403）。したがって、委員会が GOID 経由で採掘会社情報を求め、GOID 提出資料に当該情報が含まれない局面で FA を適用したという事実だけで直ちに 12.7 条違反とはいえない（7.403）。

もっとも、当局側にも一定の配慮・支援が求められる（協力は双方向）という規律（SCM 協定 12.11 条や先例の観察）を想起しつつ、困難がどのように伝達され当局がどう考慮すべきかは個別調査の特性に依存する（7.404）。その上で、本件で問われるのは抽象的に「採掘会社に対して／に関して FA を適用したか」「非協力を GOID に帰責したか」ではなく、**具体的事情の下で**、当初 GOID に情報取得・提供の手段や能力があると判断して情報要請したにもかかわらず回答を受領できなかった場合に、客観的かつ偏りのない当局が FA 適用を決定し得たか、という**事実特定型の検討**だと整理する（7.405）。ここでは、問題情報の性質、GOID と採掘会社の関係、GOID が示した具体的困難、困難提示後の当局の関与のあり方等を見なければならぬが、インドネシアの横断的主張はこのレベルの具体性を欠くため、横断論だけから 12.7 条違反は導けないとして退け、**個別局面ごとの検討**に移行する（7.406-7.407）。

12.7 条に基づく FA 決定は、少なくとも次のいずれかがある場合にのみ可能であると整理された。すなわち、(a) 利害関係加盟国／利害関係者が合理的期間内に必要情報へのアクセスを拒否する、(b) 合理的期間内に必要情報をその他の方法で提供しない、(c) 調査を重大に障害する、のいずれかである（7.409）。また、これら該当性は、FA が適用された各局面の**具体的事情**（困難のやり取りとその扱い）に踏み込んで判断すべきであり（7.410）、さらに、当局は欠落した必要情報の「合理的代替」となる FA を選択すべきで、必要情報性も個別事情に照らして判断されるべきだと整理された（7.411）。

LTAR でのニッケル鉱石提供に関し、インドネシアは、委員会が FA 適用を正当化したとされる理由として、付属書 B 不回答、株主構成情報、RKAB、Vale 情報、翻訳、フィージビリティ・スタディ、消費量データ、国内価格情報などを列挙して争った（7.412）。しかし、消費量・価格を除く多くは公的機関分析に関わり、既に公的機関認定自体を SCM 協定 1.1(a)(1)違反と判断しているため、当該文脈での FA 適用の当否や、仮に FA が正当化されるとして代替事実が合理的代替か（国家所有企業の生産割合 27%等）についても、紛争解決上不要として判断を控える（7.413-7.414、7.419-7.420）。残る消費量と価格につ

いては別途検討し、また「GOID は不合理な負担の下で能力の限り協力したのに FA に依拠したのは不適切」という独立主張も検討対象とする（7.415-7.416）。

消費量データについては、委員会が「不整合」と評価したものの、パネルの問いに対し EU は代替事実で置換していないと答え、インドネシアも記録上不明としつつ、結局、委員会がこの点で FA に依拠して具体的にどのような代替データや推認を用いたかを特定できていないため、インドネシアは **12.7 条違反を立証していない**（7.422-7.424）。また、当局が不整合データや非協力と評価しただけで、FA に依拠していない場合に 12.7 条違反になり得るという理解にも同意せず、12.7 条はあくまで **FA に基づく決定** の条件規定であり、FA に依拠しない場合に同条条件が適用される文言・文脈はない（7.425）。よって 12.7 条違反は否定される（7.426）。

国内価格情報についても同様に、GOID が統計を提供しなかったとの委員会評価があっても、EU は代替事実で置換しておらず、委員会が FA に依拠してどのような決定を行ったかが特定されていないため、インドネシアは **12.7 条違反を立証していない**（7.428-7.430）。

GOID の協力に関する独立主張では、インドネシアは、委員会が採掘会社に関する「膨大な情報」を GOID に求め不合理な負担を課したが、GOID は能力の限り尽力したのに委員会が FA へ依拠したのは不適切だと述べた（7.431-7.434）。これに対し EU は、付属書 B は必要情報を求めたのであり、不合理性は示されておらず、そもそも 290 社全てではなく上位 10 社等に限定して転送を求めたにすぎないと反論した（7.435）。政府質問票の指示文を検討し、受領対象は概ね「上位 10 社」及び協力企業の供給者等に限定され、「290 社超」から収集することを期待したとは読めない（7.436-7.437）。また、Vale の扱いをめぐる反論も、最終決定から Vale 不回答を理由に FA へ依拠したとは読み取れないこと等から退け（7.438）、さらに、GOID が実際に 290 社超へ連絡し情報収集を試みたことも記録上示されていないため（7.439）、**不合理な負担** の事実的基礎が欠ける（7.440）。第二書面での「そもそも GOID が情報収集する責任はない」といった追加論拠も、SCM 協定は他者保有情報であっても利害関係加盟国等への情報要請を排除しないと整理に照らし、情報収集を求めたという事実だけで 12.7 条違反とはいえないとして退けられ（7.441-7.442）、結論として、インドネシアの協力論は採用されない（7.443）。

E. その他

製造区域（bonded zones）への原料輸入に係る関税免除を補助金として扱うに際し、EU はインドネシアに適切な追加調査の機会を付与しなかった点で、SCM 協定 1.1(a)(1)(ii) および脚注 1 に違反している。

AD に関する主張については、いずれも EU の違反を認めない（倉庫間輸送費等に関し正常価値の調整を行わなかったことに関し、AD 協定 2.4 条 3 文、GATT VI 条 1 等。）。

III. 判断の意義と課題

中国政府の一带一路政策に基づく他国支援により、補助金付輸出が生じた場合には、どのように対処すべきか。パネルは、貿易歪曲化効果に着目した拡張解釈は採らず、補助金協定の目的・趣旨を踏まえつつも、その文言に即して厳格に判断した。特に、EU は、ILC 国家責任条文 11 条を根拠に、SCM 協定 1.1(a)(1) に規定されていない場合についても、（国家機関⇒国家機関に対する）指示・委託を認める余地がある旨を主張したが、パネルは、SCM 協定 1.1(a)(1) の文言・文脈から、同条に規定されていない態様は補助金の定義に含めない趣旨であると解釈した。したがって、補助金類型を限定した当該規定を国家責任条文に対する特別法（*lex specialis*）と位置付けたものと理解できる。ただし、ILC 国家責任条文についての言及については、断片的かつ形式的なものに留まっている。

以上の解釈論を採りつつも、パネルは、事実関係次第では補助金と認定できる可能性を残している(7.59)。しかし、実際にどのような場合であれば補助金と認定できるのかについては具体的な言及がなく、今後の事例の蓄積が待たれる。

私見であるが、例えば「中国の銀行による融資は、インドネシア『政府』から中国政府を介した銀行(国有であっても『民間』)への指示によるものである」など、当局があくまで協定文言に沿って認定を構成していれば、是認の余地はあったのではないか。調査実務上、調査当局が自ら積極的に「政府機関(公的機関)」性を認定する必要は必ずしもなく、まずは民間主体として扱った上で、中国側が「公的機関」であるとの反論(立証)に成功した場合に限り、政府から民間への指示・委託がない(したがって補助金要件を満たさない)との判断枠組みを採ることも考えられる。「公的機関」性の立証困難を調査当局側の負担として抱え込むのではなく、相手国側の反証に委ねるような事実認定の手法を用いることで、本パネルが示した解釈上の課題を克服できないか、検討の余地があるように思われる。また、中国側が公的機関性を認めた場合には、それが別の調査(越境補助金でない通常の場合)において、調査当局が公的機関性を認定しなければならない局面で活用できる可能性もある。

もっとも、補助金性の認定に加えて、特定性の問題についても検討が必要となる。SCM 協定 2.1 条は、「1.1 に規定する補助金が当該補助金を交付する当局(この協定において「交付当局」という。)の**管轄の下にある**一の企業若しくは産業又は企業若しくは産業の集団(この協定において「特定企業」という。)について特定性を有するか有しないか」を問題にしているため、交付当局と受領者は交付当局の管轄下、すなわち交付当局国内にあることも求められるのが原則であるように読める。この点から、国の管轄権を跨いだ補助金については相殺可能性を欠く場合も出てくる。

この点に関連して、禁止補助金における特殊な扱いに目を向けたい。越境補助金の可否という観点では、OECD 公的輸出信用アレンジメントを外れる利率等の支援を、輸出国政府等が輸入国の企業・金融機関に付与すること自体は、(禁止)補助金に当たり得る(=協定の規律対象に含まれ得る)ことが前提となっているようにも読める(SCM 協定附属書 I(k)、OECD 公的輸出信用アレンジメントも参照)。また、特定性に関しても、SCM 協定 2.3 条が禁止補助金を特定性あるものと「みなす」としていることから、禁止補助金の類型に該当する限りにおいては、特定性の問題もクリアすると考えられるのではないかと。

米国及び EU では、越境補助金について相殺関税を課し得る国内手続の整備が進んでいる。事例の蓄積を待つだけでなく、日本においても国内法整備の要否が課題となるように思われる。日本は外国に対し ODA という形で資金を提供しているが、これが提供先国の企業に対する補助金であると認定され得る場合には、本件インドネシアのような問題が生じる可能性も否定できない。もっとも、ODA の提供形態が本当に中国のものと同様であるかについては、慎重な検討が必要である。ODA により日本企業製品の現地への輸出が条件付けられている場合には、越境補助金による禁止補助金の問題が生じ得るが、法令上・事実上の条件とならないように制度設計しておけば、仮に補助金性が認められたとしても、協定整合性の問題は必ずしも生じないとも考えられる。むしろ、越境補助金を相殺関税調査上、幅広く認定できる方が、日本が中国の補助金による貿易歪曲化効果に対処できる余地も広がるように思われる。

以上