

# 《参考》輸出規制

## 輸出規制を取り上げる意義

最近の国際貿易の問題として、天然資源や食料等の輸出規制が取り上げられ、WTOドーハ・ラウンド交渉においてもNAMA交渉や農業交渉で幾たびも触れられているテーマとなっている。従

来、数量制限については主に「輸入」の面に主眼が置かれてきたが、ここでは特に「輸出」の面に主眼を置き、主にWTO協定を中心とした輸出規制に係る規律を紹介すると共に現在の問題点・今後のあり得べき方策について検討を行う。

## 1. 輸出規制をめぐる問題点

### (1) 現状

輸入制限同様、各国においてモノの輸出に関する制限・規制も各国で行われている。現存する輸出規制をその目的からみれば以下のような措置を観察できる。

#### ①財政収入を得るための輸出関税（税）

1つとしては、主に国内の徴税機能が不十分な途上国に見られるように、財源として輸出規制を行うことがある。これは主として「輸出税（輸出関税）」という形を採り、水際で確実な徴税が可能となる。（第4章関税（1）②「関税の機能」参照）

#### ②国内産業保護のための輸出制限・輸出関税（税）

輸入規制同様、輸出についても財源としての機能だけでなく、自国産業の競争力維持の為に用いられることもある。例えばある稀少資源物質について輸出を規制し、国内の自国産業に優先的に割当てを行うことにより、結果として自国産業の競争力を保持することが可能となる。

#### ③国内供給確保のための輸出制限・輸出関税（税）

国内において食料が欠乏している場合において、輸出を制限し国内食料需給を確保するために食料輸出規制を行うことがある。

#### ④投資に関連する輸出要求

投資許可の条件として特定措置の履行を要求される（パフォーマンス要求）ことがあり、その一例として、一定水準の輸出を要求する等の輸出パフォーマンス要求がある（投資に関するパフォーマンス要求の規律は第III部第5章参照）。

#### ⑤その他（外交手段としての措置、安全保障貿易管理等）

外交の手段として時に輸出の規制が行われることがある。例えば、国連安全保障理事会決議（第748号）を受けた経済制裁措置として、我が国は外国為替令、輸出貿易管理令等を改正し、同令に基づきリビアを仕向地とする航空機及びその部分品の輸出・仲介貿易取引の禁止を行った（同安保理の制裁措置はその後事案の解決を見て停止、そ

の後の運用において国連安保理決議を理由として不許可又は不承認としないことを原則とした)。

また、核兵器などのいわゆる大量破壊兵器の拡散防止等を目的として、安保理決議や国際条約、国際輸出管理枠組みなどに基づき輸出規制が行われる場合もある(下記コラム参照)。

かつては、輸入国からの要求により輸出自主規制を行うことがしばしばあった。しかし、以下に言及するとおり、現在はかかる輸出自主規制は、これを要求することも含め、セーフガード協定において明確に禁止されている。

上記の措置のうち、天然資源に係る産出国における輸出制限は、各国における経済活動、安全保障等の面で死活的な問題となり得るものである。天然資源については、資源小国でもある我が国同様、多くの国がレアメタル等の天然資源を限られた少数国からの輸入に依存しているからである。また、食料についても食料の国際市場への供給量を低減させ国際価格の高騰を助長しており、途上国を含む食料輸入国において国民の生命に直接影響を及ぼす深刻な問題となっている。

## コラム 安全保障貿易管理

自国及び国際社会の平和と安全の維持のため、多くの国で武器そのものや核兵器などの大量破壊兵器等への転用が懸念される貨物や技術などが、安保理決議や国際条約などに基づき輸出規制の対象とされている。以下、代表的な国際的枠組みを紹介する。

### (1) 安保理決議1540号(2004年4月28日採択)

すべての国は、大量破壊兵器等関連貨物等に対する適切な管理を確立することを含め、核兵器、化学兵器又は生物兵器及びそれらの運搬手段の拡散を防止する国内管理を確立するための効果的な措置を採用し実施することと決定し、各国に厳正な輸出管理の実施を求めた。

### (2) 国際条約

#### ①核不拡散条約(1970年発効、日本は1976年に批准)

核兵器国の核兵器等の他国への移譲禁止、非核兵器国の核兵器等の受領、製造、取得の禁止の義務等を規定。

#### ②生物・毒素兵器禁止条約(1975年発効、日本は1997年に批准)

生物兵器及び毒素兵器の開発、生産及び貯蔵の禁止並びに廃棄等を規定。

#### ③化学兵器禁止条約(1997年発効、日本は1995年

に批准)

化学兵器の開発、生産、貯蔵及び使用の禁止並びに化学兵器に使用される可能性のある毒性化学物質の移譲等の制限等を規定。

### (3) 輸出管理国際枠組み

#### ①ワッセナー・アレンジメント

地域の安定を損なうおそれのある通常兵器の過剰な蓄積を防止するため、武器及び機微性の高い汎用品の貨物や技術の輸出を管理するための枠組み。41ヶ国が参加(2013年2月現在)。

#### ②原子力供給国グループ

核兵器の拡散を防止するため、原子力専用物資及び核兵器の開発に寄与するおそれの高い貨物や技術の輸出を管理するための枠組み。46ヶ国が参加(2013年2月現在)。

#### ③オーストラリア・グループ

化学兵器及び生物兵器の拡散を防止するため、化学製剤原料や生物兵器関連資機材などの貨物や技術の輸出を管理するための枠組み。41ヶ国が参加(2013年2月現在)。

#### ④ミサイル技術管理レジーム

ミサイルなどの大量破壊兵器の運搬手段及びその

開発に寄与するおそれの高い貨物や技術の輸出を管理するための枠組み。34カ国が参加（2013年2月現在）。

我が国は、これらの安保理決議や国際条約、国際輸出管理枠組みに基づき、外国為替及び外国貿易法により安全保障貿易管理を実施。北朝鮮やイランなどによる核開発が懸念されている中、我が国などが

有している高度な貨物や技術が、こうした国々において大量破壊兵器等の開発等に用いられた場合、我が国のみならず国際社会の大きな脅威となることから、厳格な安全保障貿易管理を通じてその脅威を未然に防止することが必要。またこうした観点から、GATT第21条で安全保障のための例外が認められている。

## (2) 各国の輸出規制措置の国際ルール上の問題点

当報告書第1部の各章において、以下に記すとおり各国の輸出規制に係る措置について指摘を行っている。

### ①中国（第1部第1章中国 参照）

・原材料に対する輸出制限措置

### ②ASEAN（第1部第2章ASEAN 参照）

・丸太・製材等の輸出規制等（インドネシア）

・鉱物資源輸出規制（インドネシア）

### ③米国（第1部第3章米国 参照）

・輸出管理制度

・丸太の輸出規制

### ④カナダ（第1部第9章カナダ 参照）

・丸太の輸出規制

## コラム 各国の食料輸出規制

2007年から2008年にかけて、EU、豪州等の不作、新興国の穀物需要の増加及び穀物の燃料用途と増加等による食料価格の高騰や途上国における穀物の国内需要の確保やインフレ抑制策の一環として、各国で輸出規制措置が行われている。

2007年から2008年にかけて、輸出規制措置を行った国（輸出税の賦課を含む）は以下のとおりである。

アルゼンチン、インド、インドネシア、ウクライナ、エジプト、カザフスタン、カンボジア、キルギス、セルビア、タンザニア、中国、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、ブラジル、ベトナム、ボリビア、ロシア

輸出規制措置は貿易歪曲的な効果を有するとともに、我が国を始めとする食料輸入国の安定的な食料輸入を阻害し、食料安全保障上重大な問題である。

輸出の禁止又は制限については、GATT第11条の数量制限の一般的禁止により原則として禁止されているものであり、一次産品に関するGATT第11

条2項及びGATT第20条の一般的例外の規定において極めて限定的に認められているだけである。また、現在、農業協定第12条において輸出の禁止又は制限に対する規律が存在するが、ここで規定されている「当該措置の新設に先立つ書面通報」及び「利害関係国との協議」は満足に行われておらず、透明性、予見性、安定性に欠けるものとなっている。

このため、各国の輸出規制措置の拡大に対して、我が国を始めとする食料輸入国は、事前の書面通報が無い場合実施以前に情報を入手できない、実施以前に利害関係国との協議が行えない、不足分の他国からの手当等に関して早急な対応が出来ない、さらに、各国の措置がGATT第11条及び第20条からみて正当なものといえるのかどうか判断できない等といった問題を抱えている。

我が国はスイスと共同で、食料輸入国の立場からドーハ・ラウンド交渉において、輸出規制措置を発動する際の要件の厳格化及び当該措置の継続に対する監視を目的とした輸出規制に関する提案を行っているところである。また、北海道洞爺湖サミットで

の世界の食料安全保障に関するG8首脳声明において、輸出規制措置に関する懸念について盛り込まれたことを始め、G8専門家会合を始め各種会合において現行の輸出規制措置の廃止及び新たな輸出規制措置に対する厳格化を主張している。

これに対し、輸出規制措置を行っている各国は、

豊作予想等により一部の国で解除の動きが見られるが、現在も輸出規制を継続している国も多数存在するのが現状である。

2010年8月以降の輸出規制等の主な動きは下表のとおり。

	規制導入の動き	規制緩和の動き
ロシア	小麦、大麦、とうもろこし等の穀物の輸出禁止（2010年8月～2011年6月）	
ウクライナ	小麦、大麦、とうもろこし、ライ麦、そばの輸出割当（2010年10月～2011年6月）	とうもろこしは2011年5月、小麦・大麦は2011年6月にそれぞれ廃止
	小麦、大麦、とうもろこしに輸出税を賦課（2011年7月～2012年1月）	11年10月から小麦及びとうもろこしの輸出税を廃止
インド		2011年9月、2007年からの小麦、米（非バスマティ米）の輸出禁止措置を解除。
	2011年9月、小麦、米（非バスマティ米）について輸出枠を設定	2012年2月、非バスマティ米の輸出枠を引き上げ
パキスタン		2010年12月、2007年からの小麦の輸出禁止措置を解除
アルゼンチン	2012年7月、2012/13年産とうもろこしの輸出枠を設定	2012年9月、2011/12年産とうもろこしの輸出枠数量を拡大
	2012年12月、2012/13年産小麦の輸出枠を下方修正	
カザフスタン	そば、大豆等採油用種子、植物油の輸出禁止（2010年10月～2011年4月）	

<農林水産省HP、海外食料需給レポート（Monthly Report）より>

**（参考：2008年4月30日 日本・スイス 輸出規制に関する提案概要）**  
**『農林水産省HP発表より』**

**1. 趣旨**

- 農作物のエネルギーの原料としての利用の増大、中国・インド等の人口超大国の農作物需要の急増、地球温暖化に伴う異常気象の頻発等により、世界の食料需給は逼迫の傾向を強めている。
- こうした中で、一部の国が小麦等で輸出規制を行う動きが急速に広まっており、輸出規制によって価格の高騰などを招き、貧しい途上国をはじめ食料輸入国の食料安全保障に大きな影響を及ぼしている。
- 現在の議長案でも期限の設定等輸出規制に関する規律の強化が盛り込まれているが、以上の状況を踏まえ、更に実効性のある規律強化を図るため、輸出規制の発動に当たっての準則を明確化するとともに、一定の場合に輸入国が輸出規制を行おうとする国と協議する仕組みを設ける。

**2. 内容**

**(1) 準則の明確化**

- ・ 新たな輸出規制の発動は、生産、在庫、国内消費量等からみて、真に必要なものに限定。
- ・ 輸出規制を行う国は、輸入国の食料安全保障に及ぼす影響に十分考慮を払い、特に、①規制がない場合に行われる食料の輸入、②食料純輸入途上国への食料援助の確保に必要な配慮を払う。

**(2) 農業委員会における協議メカニズムの創設**

- ・ 新規の輸出規制の発動に当たっては、農業委員会への事前通報と利害関係を有する輸入国との事前協議

を義務づけ。

- ・協議不調の場合には、専門家からなる常設委員会が判断。
- ・協議継続の間、及び専門家からなる常設委員会の判断が下されるまでの間、新規の輸出規制の措置の発動は不可。



## 2. 現行のルールの概観

### (1) 法的規律の概要

現行のWTO協定においても、輸出規制にかかる規律は存在する。WTO協定については①数量制限の一般的禁止、②適用時の手続的規律及び③その他の考慮規定に大きく分類が可能である。また、WTO協定以外の規律についても、簡単に俯瞰する。

#### ①数量制限の一般的禁止

##### (a) 数量制限の原則禁止 (GATT第11条)

数量制限の一般的禁止等を定めた主要規定であり、「輸出」についても適用される。他方で、多数の例外が存在する(第3章「数量制限」1. ルールの概観参照)。ただし、本条の規定にもあり「関税その他の課徴金」は適用の例外となっており、いわゆる輸出税については適用がされない(ただし、輸出税がGATT第2条の関税譲許の対象となるかについては議論がある。また、通常想定されない高率の輸出税(例えば3,000%の輸出税等)について、そもそもGATT第11条で定める数量制限に当たるとはならないかという指摘も考えられるが、他方で「税」を支払えば輸出を禁止している訳ではないという点で数量制限には当たらないとも考えられる。この点については今後の

検討が必要である。なお、関税の定義・意義については第4章「関税」参照)。

また、輸出についても輸入同様に適用されない例外規定が多く存在する。

#### <GATT第11条の適用例外>

##### (i) 国内の供給物資不足対処のための例外

- GATT第11条第2項(a)：食料・不可欠物資の不足<sup>(※)</sup>

- GATT第11条第2項(c)：農漁業産品の輸入制限

(※) なお、農業協定第12条：GATT第11条第2項(a)(食料その他不可欠な物資の危機的不足)適用時の通報義務・食料輸入国への配慮義務が存在

##### (ii) その他の例外

- GATT第20条：一般的例外(特に(g)有限天然資源の保存に関する措置、(i)国内の加工業に対しての不可欠原料の数量確保措置、(j)供給が不足している産品の獲得又は分配のための措置

- GATT第21条：安全保障例外

<図表3-参1> GATT第11条の適用例外と輸出措置への適用

	輸入措置への適用	輸出措置への適用
GATT第11条第2項(a)：食料・不可欠物資の不足	○	○
GATT第11条第2項(c)：農漁業産品の輸入制限	○	× (ただし、農業協定第12条の通報・配慮義務有)
GATT第20条：一般的例外	○	○
GATT第21条：安全保障例外	○	○

②適用時の手続的規律

(b) 一般的最恵国待遇 (GATT第1条1項)

輸入同様、輸出についてもWTO加盟国が他の加盟国の同種の産品に最恵国待遇を付与しなければならない。(第1章「最恵国待遇」参照)

(c) 数量制限の無差別適用 (GATT第13条)

輸入同様、輸出に関しても例外規定に基づき実施される制限は、原則無差別に適用されなければならない(第3章「数量制限」1.ルールの概観参照)。

(d) 手数料及び手続 (GATT第8条)

輸出に関する手数料及び手続は、提供された役務の概算の費用にその額を限定しなければならない。また、手続の複雑性を局限し、所要書類を少なくしかつ簡易化する必要を認める。

(e) 貿易規則の公表及び施行 (GATT第10条)

国際貿易に関する法令、司法上の判決等につい

ては直ちに公表しなければならない。GATTの一般的な透明性の要件の規律として、輸出に関する貿易規則の公表及び施行が本規定の規律の対象となる。

(f) GATT第17条の解釈に関する了解

国家貿易を行う企業に関する通報義務を規定。

③その他の考慮規定

(g) セーフガード協定 (第11条第3項)

輸入国政府が輸出国政府に対して輸出自主規制を要請又は強要する等のいわゆる「灰色措置」である輸出自主規制を禁止(第7章「セーフガード」参照)。

(h) TRIMs協定 (第2条第1項)

GATT第3条(内国民待遇)及び第11条に違反する貿易に関連する投資措置の禁止。典型的には輸出パフォーマンス要求が考えられる(第8章「貿易関連投資措置」参照)。

<図表3-参2> WTOにおける農業分野の輸入国と輸出国の規律の関する対比表

	輸入側	輸出側
関税	<ul style="list-style-type: none"> <li>全農産物の輸入関税を譲許。</li> <li>UR合意による削減義務有り。</li> <li>ルールに則ったセーフガード措置により引き上げが可能。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>輸出税は非譲許。</li> <li>輸出税は削減義務なし。</li> <li>規律がないため、新設や引き上げは自由。</li> </ul>
数量制限	<ul style="list-style-type: none"> <li>輸入数量制限は原則として関税化。</li> <li>最低輸入機会(ミニマム・アクセス)を設定。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>以下を条件に輸出制限の新設や存続が可能。</li> <li>①輸入国の食糧安全保障に及ぼす影響に配慮する。</li> <li>②事前に通報し、要請があれば輸入国と協議。</li> </ul>

<図表3-参3> 輸出規制の措置類型から見た規律

輸出規制の類型	WTO協定上の規律
①財源機能からの措置 (特に輸出税の賦課)	原則：特段の禁止規定無し (ただし、WTO加盟時の約束による規律のある場合がある。また、GATT第2条の関税譲許の対象となるかについては議論がある。)
②国内産業保護としての措置	原則：GATT第11条で禁止 (例外) -GATT第20条：一般的例外 (i) 国内の加工業に対しての不可欠原料の数量確保措置
③国内供給物資不足対処の為の措置	原則：GATT第11条で禁止 (例外) (i) 国内の供給物資不足対処のための例外 -GATT第11条第2項(a)：食料・不可欠物資の不足 -GATT第11条第2項(c)：農漁業産品の輸入制限 (ii) その他の例外 -GATT第20条：一般的例外 (g) 有限天然資源の保存に関する措置, (i) 国内の加工業に対しての不可欠原料の数量確保措置 (j) 供給が不足している産品の獲得又は分配のための措置
④投資に関連する措置	TRIMs協定第2条第1項に基づく輸出パフォーマンス要求等の禁止
⑤外交手段としての措置	原則：GATT第11条で禁止 (例外) -GATT第21条：安全保障例外 -セーフガード協定(第11条第3項)に基づく灰色措置の禁止

## (2) その他の規律 (WTO加盟交渉、二国間・複数国間協定)

### ①WTO加盟交渉

輸出制限について、WTO設立後の加盟国はWTO加盟交渉による加盟時約束として輸出制限に関し、いくつかの義務の遵守を特に求められている。

加盟時の輸出規制に関してはOECDのレポート (TD/TC/WP(2003) 7/FINAL: ANALYSIS OFNON-TARIFF MEASURES: THE CASE OFEXPORT RESTRICTIONS) による以下の分類が可能である。

I. 既存のWTO協定の規定遵守を約束・確認 (輸出規制に関し、GATT第11条、12条、13条、17条、18条、19条、20条、21条、農業協定、セーフガード協定の遵守を規定。)

II. GATT第10条の透明性要件の強調

III. 既存加盟国の関心品目に関する規律 (例：モ

ンゴル：カシミヤ毛及び非鉄金属、アルバニア：皮及び皮革、モルドバ：ワイン)

IV. GATTの規律を超える追加的な要件 (例：中国は非自動輸出の規制は毎年通報が必要。「中国加盟議定書第18条、付属書1A」)



WTO加盟時の輸出規制に関する規律概要<sup>(注)</sup>

エクアドル (1996年加盟)	④WTO協定を超える義務 ・加盟時まで加盟作業部会報告書で言及されていないWTO協定で正当化されない輸出規制を撤廃
ブルガリア (1996年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・輸出税は食料の危機的な不足又は国内産業への供給の危機的な欠乏を緩和するために適用され、WTO加盟後はそれらの税はWTO協定整合的に適用される ・WTO加盟後、輸出税の適用を最小化し、また、輸出税の多寡、適用範囲の変更等も公的刊行物で公表する。
モンゴル (1997年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・加盟時以後、輸入又は輸出の停止又は貿易量を制限するライセンス要件の適用はWTO協定の要件に適合させる ③既存加盟国の関心品目に関する規律 ・カシミア毛の輸出禁止措置を1996年10月1日まで維持（それ以後は30%の従価税換算輸出税を導入） ・鉄及び非鉄金属の輸出ライセンス要件を1997年1月までに撤廃 ④WTO協定を超える義務 ・輸出税を漸減し、加盟後10年以内に撤廃
パナマ (1997年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・加盟時以後、輸入又は輸出の停止又は貿易量を制限するライセンス要件の適用はWTO協定の要件に適合させる ・加盟以後輸出管理についてはWTO協定の規定と整合的となる場合にのみ適用される
キルギス共和国 (1998年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・加盟時以降輸出ライセンス制度をGATT第11条の要件に整合させる
ラトビア (1999年加盟)	④WTO協定を超える義務 ・すべての（輸出）関税変更は公的刊行物で公表する ・附属書3に規定されるすべての輸出税を骨董品を除き2000年1月1日までに撤廃する
エストニア (1999年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・加盟時に残存する輸出管理要件についてはWTO協定の規定と完全に整合させる ④WTO協定を超える義務 ・WTO加盟後、輸出税の適用を最小化し、適用においてWTO協定の規定及び公表された公的刊行物に適合させる。また、輸出税の多寡、適用範囲の変更等も公的刊行物で公表する。
ヨルダン (2000年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・加盟時に残存する輸出管理要件についてはWTO協定の規定と完全に整合させる
グルジア (2000年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・加盟時に残存する輸出管理要件についてはWTO協定の規定と完全に整合させる
アルバニア (2000年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・加盟時に残存する輸出管理要件についてはWTO協定の規定と完全に整合させる ・加盟時より輸出規制についてはGATT第11条の規定と整合的となる場合にのみ課される ③既存加盟国の関心品目に関する規律 ・皮革等の特定の品目の輸出禁止について1999年9月16日付の決定により撤廃
オマーン (2000年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・加盟時に残存する輸出管理要件についてはWTO協定の規定と完全に整合させる
クロアチア (2000年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・加盟時より輸出規制についてはWTO協定の規定と整合的となる場合にのみ課される ④WTO協定を超える義務 ・1999年1月時点ですべての輸出割当、輸出禁止その他の形態の輸出規制を撤廃

第II部 WTO協定と主要ケース

リトアニア (2001年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・加盟時より輸出規制についてはGATT第11条の規定と整合的となる場合にのみ課される
モルドバ (2001年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・新たな政策手段が将来導入される場合にはWTO協定の規定に完全に整合させる ③既存加盟国の関心品目に関する規律 モルドバワインの品質イメージ向上を意図した非瓶詰めワインに関する暫定的な輸出規制を維持しない
中国 (2001年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・通関時の手数料又は課徴金及び内国税又は内国課徴金（増値税を含む）をGATTに整合させる ・非自動輸出許可及び輸出制限に関してWTO協定の規定を遵守 ・対外貿易法をGATTの要件と適合させる ・加盟時以降、輸出制限及び許可はGATTの規定により正当化される場合についてのみ適用する ④WTO協定を超える義務 ・加盟議定書に記載されているかGATT第8条の規定に適合する場合を除き輸出品に課税させる税及び課徴金をすべて廃止する（課税する場合も税率の上限を規定） ・輸出許可・承認所管機関リストは最新のものとされ、変更については公的刊行物で公表される ・残存する非自動輸出制限は毎年WTOへ通報し、WTO協定又は加盟議定書に基づき正当化させる場合を除き撤廃
台湾 (2002年加盟)	(輸出規制に関するWTO協定を超える追加的な義務措置なし)
マケドニア (2003年加盟)	(輸出規制に関するWTO協定を超える追加的な義務措置なし)
アルメニア (2003年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・輸出ライセンス要件その他の輸出管理要件についてWTO協定の規定に整合させる
カンボジア (2004年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・加盟時より輸出措置法令・規制及びその適用をWTO協定の規定に整合させる
ネパール (2004年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・輸出に関し発生する課徴金・費用等に関しWTO協定に整合させる ・輸出ライセンス要件その他の輸出管理要件についてWTO協定の規定に整合させる
サウジアラビア (2005年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・輸出の権利に関する法令、規制、要件及びすべての課徴金・税、加盟時に残存する輸出管理要件について完全にWTOの義務に整合させる ④WTO協定を超える義務 ・種苗、繁殖馬や助成された小麦・小麦粉等のいくつかの例外品目を除き輸出禁止措置を維持しない。 ・助成されたものを除き小麦・小麦粉に対する輸出禁止措置は存在せず、輸出ライセンスも承認される。 ・いかなる貿易事業者、製造事業者も手数料無しに輸出ライセンスの申請が可能。 ・輸出ライセンスの自動・非自動承認如何は附属書で明記される。 ・輸出ライセンス手続きはWEBサイト上で公表され、輸出規制の内容更新は公的刊行物で公表される。 ・scrap metalに関する輸出禁止措置は加盟前に撤廃 ・食料品の再輸出承認要件は加盟時に廃止（助成された食料品の再輸出は助成額の払い戻し額による） ・輸出税は皮革にのみ課税（税率は従量税として規定）。 ・鉄及びsteel scrapには輸出税を課税しない。
ベトナム (2007年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・輸出規制に関しWTO協定の規定に完全に整合させる。

トンガ (2007年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・輸出規制に関しWTO協定に整合させる。
ウクライナ (2008年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・将来にわたり輸出ライセンス要求、輸出規制、輸出数量制限その他の措置についてWTO協定整合的とする。 ・現行又は将来の輸出ライセンス手数料についてGATT第8条と整合的とする。 ④WTO協定を超える義務 ・特定の品目に関する輸出税の段階的引下げ、引上げその他引上げ同様の効果を有する措置の不適用（GATT例外に基づき正当化される場合を除く） ・現行輸出税及び適用に関する政策変更の公表 ・加盟時からの最低輸出価格規制の不適用 ・非鉄金属、金、銀、ダイヤを除く宝石・貴金属及び穀物に関する現行輸出規制の撤廃 ・貿易救済決定の一部として適用されている輸出数量制限の見直し
カーボベルデ (2008年加盟)	(輸出規制に関するWTO協定を超える追加的な義務措置なし)

(注：各国・地域加盟議定書・加盟作業部会報告書の「Export restriction」、「Export duties」等の規定部分より経済産業省作成。なお、「輸出」に関する規律はこれ以外にも例えば「輸出補助金」、「国家貿易」等各種存在することに留意。)

## ②二国間・複数国間協定における規律

その他、二国間・地域間の協定においても、現在輸出規制に関する規律は定められており、我が国のEPAを概観すると以下のような規律が設けられている（詳細は第III部第1章物品貿易4.その他の関連規定）。また、日ブルネイEPAにおいては我が国のEPAとして初めてエネルギーに

関する章を設置し、輸出規制適用時の既存契約への考慮、導入時の書面通報等の義務を規定している。さらに日インドネシアEPAにおいてもエネルギー・鉱物資源章を設け、輸出入規制に関するいくつかの義務を規定している（第III部第7章<エネルギー>部分参照）。

## ○輸出税

輸出税の禁止	日シンガポールEPA、日メキシコEPA、日チリEPA(条件付)、日ブルネイEPA(新設のみ)、日スイスEPA
輸出税撤廃の努力	日フィリピンEPA

## ○輸出制限

GATTの規定の再確認	日メキシコEPA、日チリEPA
-------------	-----------------

③その他の規律（多国間協定（バーゼル条約、モントリオール議定書、ワシントン条約）

バーゼル条約（有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約）、モントリオール議定書（オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書）、ワシントン条約

（絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約）等において輸出規制に関する規律が定められている（多国間環境協定に基づく貿易制限措置とWTO協定との関係は本章前半「(4) 多国間環境協定に基づく貿易制限措置とWTO協定との関係」参照）。



**国際商品協定**

(a) 国際商品協定

国際商品協定とは、一次産品の価格低落及び急激な変動を回避して消費国への安定的な供給を確保することにより、途上国経済の持続的発展を目的としたものである（2001年版通商白書第IV部第5章第5節参照）。我が国もいくつかの協定に加盟している。WTO協定においてもGATT第20条（h）で、「締

約国団に提出されて否認されなかった基準に合致する政府間商品協定又は締約国団に提出されなかった政府間商品協定のいずれかに基づく義務に従って執られる措置」が規定され、GATTの一般的例外措置の一類型とされているが、この手続が認められた前例は無い。

○主要国際商品協定

発足年	組織	対象商品	組織名（website）	加盟国・地域数
2010年の国際ココア協定（発効日より10年後まで有効）	1973年	ココア（ココア豆及びココア製品）	国際ココア機関 <a href="http://www.icco.org">http://www.icco.org</a>	16
2007年の国際コーヒー協定（発効日より10年後まで有効）	1963年	コーヒー豆及びコーヒー製品	国際コーヒー機関 <a href="http://www.ico.org/">http://www.ico.org/</a>	44
2006年の国際熱帯木材協定（発効日より10年後まで有効）	1986年	熱帯木材	国際熱帯木材機関 <a href="http://www.itto.or.jp">http://www.itto.or.jp</a>	38
1995年の国際穀物協定（2009年7月1日から対象品目を増やして新たに発効）	1949年 →1995年改称	米、小麦、とうもろこし、大麦、ライ麦等	国際小麦理事会 →国際穀物理事会 <a href="http://www.igc.org.uk">http://www.igc.org.uk</a>	26
2005年のオリーブ油及びテーブルオリーブ協定（2014年12月まで有効）	1956年	オリーブ油及びテーブル・オリーブ	国際オリーブ油理事会 <a href="http://www.internationaloliveoil.org/">http://www.internationaloliveoil.org/</a>	17

各組織ホームページ、2001年通商白書より経済産業省作成（加盟国数は2013年2月現在の各組織ホームページの数字。European Unionは一地域としてカウント。）

国際商品協定の規律には各々の協定の目的（目的に関しても、需給調整、価格統制、消費促進、市場の情報収集、開発等種々の側面が存在）を達成する為に輸出に係る規律以外にも、在庫・生産にかかる規律、消費にかかる規律等いくつかの規律を規定している。以下、その目的を達成するために協定が規定する主要な数量規制メカニズムの概要を紹介す

る。

①多角契約方式

当該協定が対象とする商品について、輸出国側と輸入国側が一定の価格帯の中で取引を行う方式。

②輸出割当方式

協定の加盟輸出国に対して毎年度一定量の輸出割



当てを与え、流通量をコントロールし、間接的に価格変動の激変緩和を図る方式。

### ③緩衝在庫方式

一定の規模の対象産品と現金を有する緩衝在庫を設置し、市場価格が価格帯の一定水準を超えた場合、緩衝在庫が対象産品を売却し価格の高騰を防ぎ、逆に市場価格が一定水準を下回った場合に、市場から対象産品を購入して価格の下支えを行う方式（市場価格が価格帯の中間にある場合には原則として緩衝在庫は介入しない）。

商品協定は新しいものではなく、第二次世界大戦以前、世界恐慌の時期より、主として一次産品の価格の下落防止を目的に政府間による供給・生産制限あるいは民間によるカルテル的な性格を有する国際約束として締結されていた。その後戦後に入り、自由貿易・無差別原則といった市場経済メカニズムと併存する形で、より消費国側の理解を得やすくし、またUNCTAD等を中心に主張されている「援助よりも貿易を」といった側面も付加した形で、現在もいくつかの協定として運用がなされている。

## コラム 輸出制限措置と有限天然資源保全の関係

GATT第11条の数量制限の禁止規定にもかかわらず、有限天然資源を保全する場合、GATT第20条（g）項により輸出制限は正当化されうる（下記条文参照）。ただし、これは「措置が国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される場合に限る」と規定されている。では、具体的にどのような

場合で輸出規制は許容されるのか、また国内で制限を実施すればすべては正当化されるのか。「輸入」制限措置であるWTOの米国－ガソリン基準ケース（DS2）及び中国－原材料輸出に関連する措置（DS394,395,398）を参考に、輸出制限措置の限界について考察する。

### GATT第20条 一般的例外

この協定の規定は、締約国が次のいずれかの措置を採用すること又は実施することを妨げるものと解してはならない。ただし、それらの措置を、同様の条件の下にある諸国の間において任意の若しくは正当と認められない差別待遇の手段となるような方法で、又は国際貿易の偽装された制限となるような方法で、適用しないことを条件とする。

（略）

（g）有限天然資源の保存に関する措置。ただし、この措置が国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される場合に限る。

### 1. 「国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される場合」の要件について

米国ガソリンケースで上級委員会は、ガソリン基準に関する要件について輸入品と国産品を「公平に（even-handedness）」扱うことを求めているが、いかなる場合においても「同一に（identical）」扱うことまでを要請しておらず、輸入ガソリンと国産ガソリンの両方に対し制限を課すことで、「国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される場合」という要件を満たすとした。よって、輸出制限措置に当てはめると、①国内の生産又は消費に対する制限は、輸出品と国産品双方に対し（いかなる場合においても「同一に」である必要はないが）「公

平に」課せられることが求められると解する。

中国原材料輸出ケースのパネルは、中国の輸出数量制限が、国内ユーザーと海外ユーザーとの間における「公平性（even-handedness）」の要件を満たさず、また、措置の目標または効果が、資源保存の名のもと国内企業を海外との競争から隔離させるというものであれば、GATT20条（g）による正当化は許されない、と述べて、一部を国内ユーザー企業のみに向けることとなる輸出数量制限について第20条（g）項による正当化を否定した。この点の判断は上訴されずに採択されており、また米国ガソリンケースにも沿ったものである。



2. GATT第20条の柱書、「任意 (arbitrary) の差別」、「正当と認められない (unjustifiable) 差別」及び「国際貿易の偽装された制限 (disguised restriction)」の要件について

米国ガソリンケースでは、国内業者のコストを考慮し、国内精製業者に対し従前の基準を考慮した「個別的な基準」と外国精製業者に一律に適用される「統一的な基準」の双方の選択の余地がある一方、外国精製業者には個別的な基準を選択できるといった考慮が事実上払われなかったため、適用において「正当と認められない差別待遇」及び「国際貿易の偽装された制限」であり、GATT第20条で正当化されないとした。このことを輸出制限措置に当てはめれば、輸出制限措置は、②少なくとも国内事業者に対して一定の考慮が払われた場合には、国外事業者に対しても同様の考慮が払われる必要があると言える。

以上から、WTO加盟国が輸出制限措置を行い、GATT第20条 (g) 項に規定する有限天然資源の保全による正当化を主張する場合、輸入制限措置に関する先例からは、少なくとも同措置が、有限天然資源の保存に関する措置であり<sup>(注)</sup>、①（「同一に」とまでは言わずとも）国内の制限が輸出品と国産品双方を公平に扱うものであり、②少なくとも国内事業者に対して一定の考慮が払われた場合には、国外事業者に対しても同様の考慮が払われなければならない、と考察される。

この点、国内生産上限を下回って輸出を制限し、結果として国内消費のために国内生産の一部を留保することは対象産品を利用する国内事業者を優遇することになるため、正当化されるか疑問がある（産出地が偏在する稀少金属に関し、輸出を制限すると国外事業者に対する影響が甚大となり、今後、特にこの問題が顕在化してくると思われる）。上記のとおり、中国－原材料輸出ケースにおけるパネル報告書は、（別の要件においてであるが）この点を問題している。

（注：「有限天然資源の保全に関する措置」の要件について

措置が有限天然資源の保全に関するものか否かについて、GATT時代のカナダの未加工ニシン・サケ・ケースでパネルは、有限天然資源の保全を「主要な目的」としているかどうかで判断を行っていたものの、WTO上級委員会は、米国ガソリンケースにおいて、（争点とはされていないが）「主要な目的」は協定の文言自身ではなく、またリトマステストとして創造された文言ではないと付記した上で、結論としては米国のガソリン基準が単に付随的又は偶発的に大気汚染防止を目的としているとみなすことはできない（要すれば、米国のガソリン基準は有限天然資源の保全に関する措置である）と結論づけている。



## 中国のレアアース政策

### I. はじめに

1992年、初代「不公正貿易報告書」が、国際的に合意された貿易ルールを必ずしも前提とせず、貿易の結果に着目して「不公正貿易」を認定する風潮を是正し、冷静かつ建設的に国際経済紛争を解決する視座として打ち出した「ルール志向」を世に問うてから20年。この間、1995年には、関税及び貿易に関する一般協定（GATT）の後継として世界貿易機関（WTO）が発足し、多角的貿易体制が質的にも量的にも強化・拡充され、国際経済紛争の解決に当たっては、WTO協定及びこれに準ずる国際規範を基軸とするルール志向の考え方は、国際経済秩序の中でほぼ定着したと言える。

国際的に合意されたルールからの逸脱の「修復」は、ルールに則って行われるのが本義である。同時に、初代「不公正貿易報告書」は、「ルール志向」とともに「経済的視点」の重要性に着目し、国際経済紛争の解決のためには、GATTの紛争処理手続の活用に加えて、競争力強化等の他の経済政策の採用を提案したり、国際協力を通じた政策支援が有効であると指摘している。法律的視点に加え、経済的視点によって複眼的に物事を捉えることにより、「ルールからの逸脱が、当該国の経済発展や世界全体の経済発展にどのような影響を及ぼすかを明らかにする」ことが、ルールからの逸脱自体を防止するとともに、「修復」作業を強く動機づけ、かつ、効果的にするとの考え方に立っているからである。

近年、グローバル経済における相互依存関係の深化の中、殊に、2008年の世界経済危機後、マルチの通商ルールと各国の産業政策のせめぎ合いの中で、非水際措置（behind the border measures）をめぐる紛争が増加している。環境や安全などを名目とする措置が、保護主義の隠れ蓑になっていないか、措

置自体の客観的構造・趣旨を正確に理解するために、当該措置が導入された目的・背景や、その副次的効果にまで分析の網を広げることが、国際経済秩序の転換期に「ルール志向」を貫くために必要ではないか。中国のレアアース輸出規制は、国内生産制限を伴うとしても、輸出枠と生産枠の差が国内利用分に留保されている客観的構造になっており、その意義を理解する必要がある。本論は、かかる問題意識のもと、中国のレアアース問題を多角的に分析した試論である。

### II. 輸出枠の大幅削減と各国の反応

レアアースとは31種類あるレアメタルの一種で、17種類の元素<sup>1</sup>（希土類）の総称である。レアアースはハイテク産業に必要な不可欠な鉱物<sup>2</sup>で、レアアース磁石、ハードディスク用ガラス基板や液晶パネルディスプレイ用の研磨材、自動車用や石油精製用の触媒など幅広い製品に使用されている。次世代自動車や省エネ型家電、風力発電機等、近年成長著しいグリーン産業関連製品にレアアースが使用されていることから、レアアース需要の拡大傾向は今後も続いていくとみられている。

現在、中国がレアアースの供給の約86<sup>3</sup>%を占めており、そのサプライチェーンは複雑である。まず中国で鉱石からレアアースを分離・精製し、一部合金化された後、日本で研磨剤、触媒材料、磁石等に加工され、それが中国を含めた世界中で生産されているハイテク製品に組み込まれている。レアアースは、中国が世界の総生産量約11万トン<sup>4</sup>のうち約7万トン<sup>5</sup>を消費していると見られており、日本は約2～3万トンを消費している。中国税関の公表データによると、中国の2012年のレアアース総輸出力16,793トンのうち、41%が日本向け、21%がアメ

1 ランタン、セリウム、プラセオジウム、ネオジウム、プロメシウム、サマリウム、ユウロピウム、ガドリニウム、テルビウム、ジスプロシウム、ホルミウム、エルビウム、ツリウム、イッテルビウム、ルテシウム、イットリウム、スカンジウム

2 Jane Korinek and Jeonghoi Kim, "Export Restriction on Strategic Raw Materials and Their Impact on Trade", *OECD Policy Working Papers*, no.95 (2010), p.19,

3 U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries* (2013)

4 U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries* (2013)

5 J.Korinek and J.Kim, *supra note*. 2, p.19

リカ向けであった。レアアース輸出枠は、2006年以降年々削減されているが、2010年は前年比約40%減と大幅に削減され、供給制約が顕在化したと言われている。

レアアースの産業的価値が発見された当初から数十年間、その最大の供給者はアメリカであった。ところが90年代に入り、中国は低価格販売によって急速に世界市場でシェアを拡大し、独占的市場地位を獲得した。レアアースは必ずしも稀少ではなく世界中に埋蔵されているものであり、経済的に採取可能な国が「レア」なのである<sup>6</sup>。地球全体のレアアース埋蔵量に対して中国が占める割合は50%程<sup>7</sup>で、中国を除き現在開発が行われているレアアース鉱山は、アメリカやインド、オーストラリア等の限られた地域にしか存在していない。特に次世代自動車等に使用される高性能モーター用磁石に欠かせないジスプロシウム等の重希土類は中国国内に集中している。

国際市場において、一国が独占的な市場地位を獲得すると、供給量の決定権の集中を通じて当該国の価格支配力が強まり、市場に歪みが生じる。さらに供給の安定性という観点からも問題がある。近年、中国はレアアースに関する規制を強め、中国外への供給量は減少傾向にあり、これらの懸念が具体化している。2010年7月8日、中国商務部は2010年下期のレアアース輸出枠を7976トンと公表した。これは2009年下期輸出枠から約72%の大幅削減である。その後、2010年の輸出枠は3万259トン、2011年は3万184トン、2012年は3万996トンと同水準で推移している（最近の輸出数量制限措置については、第I部第1章中国の図表中-3参照）。但し、2011年は5月以降レアアース輸出管理対象にレアアース鉄合金を追加され、実質的には削減された。加えて、2011年5月に、中国政府は「レアアース産業の持続的で健全な発展を促進することに関する若干の意見」を発表し、レアアースの生産から加工、輸出に至るサプライチェーンへの関与・管理を強めている。また、中国企業による積極的な関連技術の研究

開発や海外の鉱山権益、企業の買収が報じられている。

欧州委員会は、産業活動に不可欠な原材料の供給制約に強い危機感を抱いている。委員会は2010年10月の貿易障壁報告書の中で、中国政府がレアアース輸出枠を中国の取引業者向けに30%、外国企業との共同事業体（ジョイント・ベンチャー）向けに50%削減したことは「非常に憂慮すべき傾向」であり、「外国事業者に対する差別である」と指摘した。その上で、中国の輸出制限措置は「市場に対する歪みをもたらし、レアアースに依存する外国製品を極めて不利な状況に陥れている」と批判した。EUはハイレベル経済協議等複数のフォーラムで、レアアース輸出枠削減に対する懸念を表明し、輸出枠の拡大を要請してきた。

米国においては、レアアースの供給制約及び特定国への供給依存は、経済上の問題のみならず、国家安全保障上の脅威であるとの認識が広がっている。米国監査院（GAO）は、2010年4月に議会に提出した報告書の中で、レアアースが国防分野において幅広く使用されていること、米国のサプライチェーンの再構築には最大15年かかることなどを指摘しており、2010年度国防授權法の843条により、国防分野のサプライチェーンにおけるレアアースの位置付けを調査することが、米国監査院に義務付けられた。米国通商代表部（USTR）は、中国によるレアアース輸出制限は、米国のハイテク、特に新エネルギー産業に悪影響を与えているとの全米鉄鋼労働組合（USW）の申し立てに基づき、2010年10月に米国通商法第301条に基づく調査を開始した。その一方で、米中商務貿易合同委員会（JCCT）などの対話において中国側に直接懸念を表明するなどの外交努力を続けていたが、中国側の態度に変化はなく、状況打開には至らなかった。USTRは12月に議会に提出した中国に関する年次報告書で「WTO提訴を含む更なる行動も辞さない。」との方針を明確にした（その後、2012年3月に日米欧でWTO協議要請、6月にパネル設置要請を行い、同年7月にパネ

6 John Seaman, "Rare Earths and Clean Energy: Analyzing China's Upper Hand" (2010), p.6

7 U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries (2013)



ルが設置された。詳細は第I部第1章中国「輸出制限措置」参照)。また、米国エネルギー省は、レアアースを始めとする重要資源に関し、日本や欧州との連携強化や資源再利用等の研究開発に取り組む方向性を打ち出している。エネルギー省は2010年12月に公表した報告書の中で、レアアースを筆頭とする重要資源の安定調達に向け、供給先の分散、代替素材開発、リサイクル推進の3つの柱からなる政策を明らかにした<sup>8</sup>。

このように中国のレアアースに関する規制強化に対しては様々な政策対応がなされているが、ここで中国全体の産業政策に目を向ければ、中国は資源輸出・低付加価値製品輸出中心の産業構造から、高付加価値産業への転換を目指している。「輸出規制」の背後にある中国のレアアース政策と、関連する産業政策を検討の視野に加えることが、レアアース問題を考える上で有益と思われる。

### Ⅲ. 中国のレアアース産業政策—中国社会の背景から—

#### 1. レアアース発展の歴史—国内開発から海外資源・技術獲得へ—

先述の通り、レアアースは幅広い産業で用いられ、ハイテク機器に不可欠とされる金属である。このレアアースを1992年の南巡講和において、「中東に石油有り、中国にレアアース有り」と評したのは鄧小平である。レアアースが中国の国家戦略に明確に位置づけられたのは、一般的にはこの鄧小平の南巡講話からだとしてされているが、中国におけるレアアース開発の歴史は長く、1927年の内モンゴル自治区のバヤン・オボにおけるレアアース鉱脈の発見まで遡ることができる。

1927年の鉱脈発見後、1960年代初頭までは内モンゴルの包頭地区で鉄鋼や銅生産と並行して、原石に含まれるレアアース精製が細々と行われていた。ところが、アメリカでレアアースの研究が進み、その類まれな性質が明らかになっていくにつれ、中国も

本格的にレアアースの生産体制整備に乗り出していった。1963年、包頭地区に包頭稀土研究院を設立し、レアアースの効率的な採掘方法や関連技術の研究開発に着手したのを皮切りに、中国は1960~70年代にかけて、内モンゴル地区以外の鉱山を次々に発見・開発していった。鄧小平の時代に入ってから、レアアースは本格的に総合的な国家戦略の中に位置づけられ、生産、関連技術の研究開発が全国的に行われるようになった。鄧小平が国家主席を務めた1978~89年までの11年間で、中国のレアアース生産は年平均約40%の成長を遂げている。そして1989年、それまで世界最大のレアアース生産国であったアメリカを追い抜いたのである。

鄧小平の指導の下で、中国が西側諸国に科学技術力で追いつくことを目的に設立した1983年の863計画では、「新素材」を含む指定された分野の軍事・民生両用技術を発展させることが計画の目的とされており、米国議会のコックス委員会報告書によると、この「新素材」の中にレアアースが含まれている<sup>9</sup>。当初は863計画及び関連規則に基づき、国内でのR&Dに力を入れていたが、90年代から中国は積極的に海外のレアアース鉱山の買収やレアアース関連技術拠点の買収による技術移転に積極的に乗り出していった。買収による技術移転の有名な例は、1995年、中国の非鉄金属公社である寧波新鉱物社による、自動車・HDD等に使用されるレアアース磁石を製造する米インディアナ州Magnequench社(現Molycorp Magnequench社)の買収である。米国議会は当初、生産拠点を米国に残すという条件でこの買収を認めたが、1999年に生産拠点は技術ごと全て中国に移転した。

さらに積極的な買収政策の他、鉱物の精錬技術部門を輸出する代わりに、現地での需要量以上の余剰生産分を中国に輸出する契約を締結しようとしているとの指摘もある。このような中国のサービス輸出<sup>10</sup>と資源確保は密接な繋がりを有しており、これを支える政府の支援の問題は、性質上サービス貿易の問題であるが、サービスの貿易に関する一般協定

8 U.S.Department of Energy, "Critical Materials Strategy" (2010), p.6

9 The United States House of Representatives Select Committee on U.S. National Security and Military/Commercial Concerns with the People's Republic of China "The Cox Report", Chapter1, p.12

(GATS)には、補助金に関する具体的な規律は存在していない<sup>11</sup>。

WTO協定の外に目を向ければ、財・サービス分野の公的支持の条件を規定する国際制度として、OECD輸出信用ガイドラインがある。一般的に各国の政府系金融機関は、融資及び債務保証を通じて自国産業の財・サービス輸出を支援する公的輸出信用制度<sup>12</sup>を有している。この公的輸出信用の無制限の活用による国際貿易の過当競争を防止するため、1978年、日本を含む主要先進23ヶ国は、公的輸出信用取極め（通称：OECD輸出信用アレンジメント）（紳士協定）に合意した<sup>13</sup>。

OECD輸出信用アレンジメントは、財・サービスの輸出に対する政府ならびに政府機関による、償還期間が2年以上の保険、保証、融資、利子補給といった公的支持の条件（最長償還期間、最低金利、償還方法、最低リスクプレミアム料率等）を規定したものである。他方、OECD輸出信用アレンジメントに参加していない国が、サービス貿易分野において、同アレンジメント参加国よりも有利な条件を提示している可能性は否定できない。融資や債務保証による自国企業の技術サービス・インフラ輸出の支援と、さらに資源権益をパッケージで獲得する戦略実行が新興国の間に広がりつつあり、国際社会の関心が高まっている<sup>14</sup>。米国輸出入銀行のホッチバーク総裁は、議会の公聴会において、「米国輸出入銀行は、OECDに未加盟であるが故に輸出信用に関するガイドラインに縛られない国々－中国がその典型－との激しい競争に直面している」と述べている。

OECD貿易委員会においても原材料の輸出規制に関する調査を行っており、レアアースの輸出規制に

よる貿易への影響や代替政策の分析、輸出規制に関するワークショップの開催を行っている。

同様の問題意識は、産業構造審議会産業競争力部会報告書「産業構造ビジョン2010」においても、「新興国等におけるルールを逸脱した公的輸出信用供与に対抗するため、OECDルールの準拠やWTO補助金協定の遵守を働きかけるとともに、必要がある場合は対抗措置（マッチング）を実施すべき」と指摘されていることから、状況を注視することが必要である。政府の輸出信用をつけた技術サービス輸出と資源権益とをパッケージで獲得する手法が、いたずらに資源獲得競争をあおることにならないよう、新興国も含めた国際制度として、サービス輸出の補助金に関するルールの発展が期待される。

## 2. レアアース産業再編・統合とその社会的背景

1960年代から国家政策としてレアアース産業の振興に努めてきた中国であるが、未だにレアアースの国内生産者は中小企業が多く、生産能力が全体として高くない<sup>15</sup>。国家発展改革委員会は、今後、構造調整、経営統合及びスケールメリットの発展、競争性の付加を行うために、内モンゴル、四川、江西の三大クラスター化を進めることを明らかにしており、これは中国紙「21世紀経済報道」が報じた「2009-2015年稀土工業発展計画」の内容と一致する。中国メディアの報道<sup>16</sup>によると、本計画では、軽稀土を中心とする内モンゴル・山東省（北部）、同じく軽稀土を中心とする四川（西部）、そして重稀土を中心とする江西・広東・福建・湖南・広西各省（南部）を三大資源地区に分類し、生産を集約し、開発採掘の管理を強化することを検討しており、

10 サービス輸出はGATS上、4つのモード（越境取引、国外消費、商業拠点、人の移動）が存在する。（2010年不公正貿易報告書321頁を参照。）本件の文脈では、商業拠点と人の移動を念頭に置く。

11 サービス貿易分野に関する国際規律は未だ新しい分野である。1995年に成立したGATSは枠組み条約的な性質を有しており、補助金に関する規律の内容策定は今後の交渉に委ねることとしている。（GATS15条）

12 輸出信用とは、財・サービスの輸出に関して、輸入国に融資や債務保証を行う制度である。

13 現在までに加盟国は28ヶ国になっている。

14 Vivien Foster, William Butterfield, Chuan Chen, Nataliya Pushak, "Building Bridges China's Growing Role as Infrastructure Financier for Africa", *the World Bank Trends and Policies*, (2008); Export-Import Bank of the United States of America, "Report to the US Congress on Export Credit Competition and the Export-Import Bank of the United States." (2009) 他。

15 『中投公司有意参与内蒙古稀土收储』 *China Daily*(9/24/2009)

16 『发改委官员：稀土产业自身做强才是根本』「中国粉体網」(9/29/2009) 発展改革委員会の熊必琳産業協調司副司長(当時)のインタビューでの発言。



2012年に中国国務院は「レアアース産業の持続的で健全な発展を促進することに関する若干の意見」を発表し、この中で、大型企業を中心とする産業構造にするものとし、特に中小規模の生産者が多い南部についてはトップ3の企業グループへの産業集中度を80%以上まで高めるとしている。

世界的な技術革新と産業の高度化に伴い、ハイテク製品に欠かせない原材料であるレアアースは中国国内のみならず世界的な需要も拡大し続ける一方、中国が安価なレアアースを大量に供給してきたため、国際価格は比較的低水準で推移してきた。レアアースはハイテク製品の部品に加工される段階で、初めて高い付加価値を生じるため、中国国内には「レアアース輸入国が中国から安く買い叩いた原材料を加工し巨大な利益を獲得している」との不満が根強い。商務部の外郭団体である五鉱商会は、財經網に声明を発表し「支持稀土出口限制，我们不是为限制而限制，是要拿回定价权，从长远看是符合稀土企业利益的<sup>17</sup>」（レアアースの輸出規制を支持する。レアアースの輸出規制は規制の為の規制であってはならない。（輸出規制は）価格決定権を掌握する為に行われる必要があり、これは長期的に見て、レアアース企業の利益と一致する。）と表明している。中国稀土学会の張安分氏は、2010年8月に北京で開かれたレアアース・サミットで、レアアースの価格はコストを反映したものになるべきであると述べている<sup>18</sup>。このような国内の声を反映して、温家宝首相は、欧州ビジネス・サミットでヨーロッパの聴衆を前に、「中国はレアアースの輸出を停止することは決してしないが、レアアースの取引は適正な価格、適正な数量で行われるべきである。中国はレア

アースを駆け引きの道具（bargaining chip）には絶対にしない<sup>19</sup>。」と演説し、この発言は世界中に報道された。なお、2010年に中国がレアアース輸出枠を大幅に削減したことに加え、税関での輸出価格指導が行われたことにより、2010年後半から2011年夏にかけてレアアースの国際価格が高騰し、中国国内価格と国際価格の差が拡大した。

また、中国は「輸出規制」によって粗放的な採掘・精錬集中型の産業構造を改め、先進国からレアアース関連の生産拠点・技術を移転<sup>20</sup>し、レアアースの川下産業も取り込むことでバリューチェーン上流への移行を志向している<sup>21</sup>とされている。輸出枠の急激な削減や輸出税の賦課等により、レアアースの中国国内価格と国際価格の差が存在し続ければ、中国以外にレアアースの供給源を持たない企業はこの変化に対応できず、最終的に中国国内へ生産拠点を移転するかレアアース関連産業から撤退するかの選択を迫られることになりかねない。中国政府は、公にそのような方針を示してはいないが、2009年の米中経済安全保障調査委員会の議会に対する報告書は、中国紙で報道された内モンゴル自治区の趙双连（Zhao Shuanglian）副主席の「（輸出規制と生産コントロールによって）レアアースの利用者を誘致し、内モンゴルを発展させるのだ<sup>22</sup>」との発言を紹介している。

産業の高付加価値化は、2020年までに3億の追加的雇用を実現する必要があるとされている<sup>23</sup>。中国にとっては、重要な意味を持っている。ハイテク製品に不可欠なレアアースのサプライチェーンを掌握する過程で、高付加価値部門を中国に移転し、産業の幅と規模を拡大することは、雇用の維持確保及

17 『国際規則只是给中国定的？』「财经网」（8/24/2010）

18 資源エネルギー庁資源燃料部鉱物資源課『中国におけるレアアース生産消費等の状況』（2010年）12頁

19 “Premier Wen reassures foreign investors”, China Daily (7/19/2010)。同じく7月17日には温首相は同じくREEの輸出規制の文脈で“但要按照合理价格以及合理出口数量来保证稀土工业的可持续发展”。（但し、REE工業の持続可能な発展のために合理的な価格と合理的な輸出量の保証は必要だ。）と述べている。『保卫稀土’声中的五大争议』「东方早报」（8/3/2010）

20 『外資企業已介入我国稀土深加工』「新疆招商網」（10/8/2010）；“China Dangles Rare-Earth Resources to Investors”, WSJ (8/16/2010)；

21 J.Korinek and J.Kim, *supra note*, 2, p.20

22 US-China Economic Security Review Commission, “2009 Report to the Congress”, p.63; Xiao Yu and Eugene Tang, “China Considers Rare-Earth Reserve in Inner Mongolia”, *Bloomberg*, (9/2/2009); “Rare earth, common problem” *China Daily*, (9/3/2009)

23 R.Jones, “The Battle for rare Earth”, South China Morning Post, (4/11/2010)

び平均賃金と生活水準の向上を掲げる中国の国家方針に沿うものと言えるだろう。

以上のような国内事情を背景に、中国は長い間、国内的にはレアアース資源の開発や研究開発援助を行い、対外的には輸出規制や海外企業買収、鉱山権益獲得に乗り出すことでレアアースの確保及び技術水準を高めてきた。そして現在、中国は国内産業を再編し、国内鉱山の管理を強める<sup>24</sup>ことで、この分野の競争力をさらに強化していく方針を示している<sup>25</sup>。

### 3. 技術移転、産業再編と国際通商ルールの関係

高付加価値産業への転換を目指し、産業構造再編を推進する中国であるが、その際に不可欠な要素が、自国の自主イノベーションの促進に加え、先進国からの「技術移転」である。消費市場への進出、あるいは資源へのアクセスと引き換えに、生産拠点を国内に移転することや、情報開示の義務付け、あるいは直接的に技術情報の供与を外国企業に求めることは、国際通商ルールとの関係上、どのように整理されるのだろうか。まず、投資許可の前提として、特定の技術が移転されることを求めること自体は、投資自由化を拘束していなければ通常問題にならないが、既に国内で事業活動を行っている外国企業に対して、その事業許可の条件として技術移転を要求する場合は、加盟議定書上の義務<sup>26</sup>に抵触する可能性がある。また、より広く中国における産業の再編統合という構造政策も考慮する必要がある。

レアアースについて言えば、専門家によると、中国は、レアアース産業の再編統合の過程において、

外国企業の採掘・精製プロセスへの参入を制限する措置<sup>27</sup>（外商投資稀土類業種管理暫定規定）や生産過程を巨大国営企業の下に統合する措置をとっている。さらに中国関係者は2011年5月頃を目処に、レアアース業界団体を設立する方針を明らかにした<sup>28</sup>（実際は2012年4月に設立されたが、実体として機能しているか不明）。これは資源メジャーとの鉄鉱石価格交渉を担う鉄鋼メーカー業界団体をモデルとしたもので、採掘、生産、流通、輸出の関連企業93社で発足する予定である。各業者がばらばらに生産・販売をしてきた従来の手法を改め、業界全体で外国企業との交渉窓口を一元化、生産量や販売量の管理を強化し、価格決定への影響力を高めるのが狙いとみられる。国内ではサプライチェーンの集約統合による業界再編が進められているが、このような状況でさらに政府主導で生産量・販売量の管理と国際価格コントロール強化が進めば、日本や欧米の取引業者の調達コストがますます上昇する可能性が高い。

これらについても、引き続き注視していく必要がある。

## IV. レアアース輸出規制に関するルール分析

### 1. 輸出制限

中国のレアアース輸出規制は、措置導入当初から、輸出入の数量制限を一般的に禁止するGATT11条との整合性が疑問視されてきた。GATT11条は、関税その他の課徴金以外の制限を禁止しており、中国によるレアアース輸出枠の設定や輸出許可制度は、「関税その他の課徴金以外の禁

24 国務院「レアアース産業の持続的で健全な発展を促進することに関する若干の意見」(5/20/2012) 三(十) 不法な採掘や指標を超えた採掘を断固として取り締まる。国土資源部はレアアースの探査採掘への監督管理に一層力を入れ、レアアース採掘総量抑制指標を厳格に管理し、重点的なレアアース生産地区の共同監督管理を強化しなければならない。

25 参考情報であるが、2011年2月16日の中国の国務院常会(閣議)で、今後5年間で、合理的発展、生産秩序、利用効率化、技術革新、集約化を進め、レアアース業界の持続的で健康的な発展を目指すとの指示があったと中国国内各紙が報道している。『国務院5年内规范稀土业 稀土新政或将出台』「国际金融报」「新華社」(2/17/2011) 他。

26 中国はWTO協定加盟の際、外国投資の認可にあたって付与される貿易関連の条件につき、GATT3条違反となるローカルコンテンツ要求や、GATT3条11条違反となる輸出入均衡要求等のTRIMs協定で規定されている措置に加えて、輸出要求や技術移転要求等の一切のパフォーマンス要求を条件としないことを約束している。

27 外商投資稀土類業種管理暫定規定

28 “Beijing likely to set up a trade body for rare earths” *China Daily*, (12/29/2010)。北京で開かれたレアアースの国際会議で、問題の団体設立者で工信部に勤務していた王彩凤が明らかにしたものの。王氏は28日付けの第一財經日報の報道によると、同紙に対して、団体設立は価格決定力の強化が目的であると述べている。『工信部前官员称稀土协会有望明年挂牌』「第一財經日報」(12/28/2010)

止又は制限」にあたる可能性がある。しかしながら、GATT11条に該当する措置であったとしても、GATT20条の諸規定の援用が認められれば、例外的な取り扱いを認められる。中国は、レアアースの輸出許可枠設定や輸出税の賦課は、環境保護と資源保全を目的とした措置であり、中国がWTO加盟時に行った加盟議定書上の承諾事項とも矛盾しない形で行われている旨主張している。環境保護と資源保全に言及したのは、それぞれ「人、動物又は植物の生命又は健康の保護」を目的とする20条(b)、「有限天然資源の保存」を目的とする20条(g)を念頭においたものと考えられる。

GATT20条は、以下のように規定している。

第二十条 一般的例外

この協定の規定は、締約国が次のいずれかの措置を採用すること又は実施することを妨げるものと解してはならない。ただし、それらの措置を、同様の条件の下にある諸国の間において任意の若しくは正当と認められない差別待遇の手段となるような方法で、又は国際貿易の偽装された制限となるような方法で、適用しないことを条件とする。

(略)

(b) 人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置。

(略)

(g) 有限天然資源の保存に関する措置。ただし、この措置が国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される場合に限る。

中国は今、産業構造の劇的な転換期にある。米中経済安全保障調査委員会によると1995年から2004年の間に中国の高度・中間技術製品の輸出が技術製品輸出全体に占める割合は33%から52%に増加し、ローテク製品は67%から48%に低下している<sup>29</sup>。中国が急速に高度・中間技術製品の生産力を高めたこ

の時期は、中国政府が国内に対して各地に国家級ハイテク産業開発区を相次いで設立・認可し<sup>30</sup>、また対外的にはハイテク工場を次々に買収し、生産拠点ごと中国国内に移転するプロセスを実行していた時期と重なっている。特に2004年以降は、急速に進んだ産業高度化に牽引されて、中国のレアアース国内需要は年々拡大している。中国国内のレアアース需要は現在約7万トンと推定され、これは世界消費量全体の約60%を占めている<sup>31</sup>。

先述したとおり、中国は世界のレアアース需要の約86%を供給しているものの、埋蔵量は世界全体の約50%であり、中国商務部は今のままのペースで開発を続けられれば、後15-20年で枯渇の恐れがあるとの調査結果を10月に発表<sup>32</sup>し、資源保護の必要性を強調している。

また、中国のレアアース産業はこの十数年で急速に生産を拡大したが、その一方で生産地における深刻な公害問題が発生していると中国は主張している。レアアースの採掘・精製は、その過程で強酸(硫酸アンモニウム)による汚染(イオン吸着鉱<sup>33</sup>で顕著)、レアアースに随伴する放射性物質の流出等、環境対策を入念に行わないと重大な環境被害を及ぼす可能性のある産業であるが、中国はそれに加えて前時代的な設備、政府の環境関連規制の緩さが災いし、水質汚染や土壌汚染を引き起こしていると言われている。

陳徳銘商務部長は、このような国内状況を折りに触れて説明した上で、「中国は環境保護及び資源保全のためにレアアース生産量を減少させており、同時に本国での使用にも制限を加えている。」とし、「中国の措置は、WTO協定整合的である。」と表明している。

では、具体的に20条によって輸出規制が許容されるのは一体どのような場合であろうか。これまでの

29 U.S.-China Economic and Security Review Commission “2005 Report to the Congress”, p.87

30 1988年の中关村科技园区の設置を皮切りに、1992年までに54の高度先端技術区を國務院は認可。現在までに高度先端産業技術区は56箇所認可されている。

31 J.Korinek and J.Kim, *supra note*, 4, p.19

32 『中国稀土储备仅能维持20年』「証券日報」(10/18/2010) 他

33 抽出液(硫酸アンモニウム等)を鉱山の地中深くまで差し込んだ複数のパイプから流し込み、山裾で金属を含む抽出液をプールし、液ごと金属を採取する。



WTOパネルが明らかにしてきた各条項の内容であるが、20条 (b) における「必要な (necessary)」の内容について、キハダマグロ事件やガソリン基準事件等の20条を援用した先例が明らかにしたのは、当該条項の「必要性」とは、他にとりうるGATT整合的な措置がないこと (第1キハダマグロ事件<sup>34</sup>)、措置の主な目的が人、動物、植物の生命又は健康の保護であること (第2キハダマグロ事件<sup>35</sup>) である。他方、20条 (g) には、「措置が国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される場合に限る。」との但し書きがついており、輸出規制は国内の生産・消費制限と関連して実施されている必要がある。GATT時代の第2キハダマグロ事件のパネル及びWTO設立後のガソリン事件パネルは、この有限天然資源の保存に「関する (related to)」措置とは、有限天然資源の保存を第1の目的 (primarily aimed at) とする措置であるとして、(b) で必要とされるのと同様、導入した措置以外にGATT整合的で代替可能な手段がないことを要求するとしていたが、同事件上級委員会は、(g)「関する」に対して、「必要」という強い語を使っている (b) と同じ基準を用いることは不相当であると指摘し、この部分に関するパネル判断を変更した。上級委員会は、「関する」とは、たとえ導入した措置よりGATT整合的で代替可能な手段があったとしても有限天然資源保護を主な目的としていれば、それで足るものだと解釈している。上級委員会は続いて、「国内の生産又は消費に対する制限」(in conjunction with restrictions on domestic production or consumption) の解釈について、用語の通常の意味及び文脈、条文の趣旨目的に従い<sup>36</sup>、制限に際し国内事業者と国外事業者を公平に扱うこと (“even-handedness”<sup>37</sup>) を要請するもので

あるとした。但し、ここで言う公平とは、いかなる場合においても両者を全く同一に扱うことを要求しない。かかる解釈は後のアメリカエビ・エビ製品の輸入禁止事件の上級委員会でも踏襲されている。

また、一見 (b) (g) に定められる条件を充たしている措置であっても、環境保護や資源保全を隠れ蓑として自国産業の優遇措置を行うなど、20条柱書が定める「任意の若しくは正当と認められない差別待遇」や「国際貿易の偽装された制限」にあたる場合は、このような例外該当性は認められない。米国ガソリン事件上級委員会は、問題となったガソリン品質基準規則が、20条 (g) 項に該当する措置であると認めながらも<sup>38</sup>、当該規則を適用する際に、国産ガソリン、輸入ガソリンそれぞれに個別基準または統一基準の間で選択の余地があったにもかかわらず、国内業者には個別基準を導入して個々の業者のコストを考慮したが、外国精製業者には一律基準を導入するに止まったことを挙げ、その適用は「任意の差別」や「正当と認められない差別」であり、「国際貿易の偽装された制限」にあたる判断<sup>39</sup>した。

2012年1月に中国-原材料輸出ケース (DS394, 395, 398) の上級委報告が出るまでは20条の解釈が問題になったパネル事例は全て輸入規制の事例であったが、原材料ケースでは輸出規制の文脈で初めて20条が問題となった。中国原材料輸出ケースのパネルは、中国の輸出数量制限が、国内ユーザーと海外ユーザーとの間における「公平性 (even-handedness)」の要件を満たさず、また、措置の目標または効果が、資源保存の名のもと国内企業を海外との競争から隔離させるというものであれば、GATT20条 (g) による正当化は許されない、と述べて、一部を国内ユーザー企業のみに向けたことと

34 第1キハダマグロ事件 (DS21), para.5.28. 「GATTに抵触しない措置によりイルカの保護を追求するためにとりうる合理的な全ての選択肢を尽くし・・ていなければならない。」

35 第2キハダマグロ事件 (DS24), para.5.39

36 1967年ウィーン条約法条約第31条

37 米国ガソリン事件上級審 (WT/DS2/AB/R)

38 パネル (DS4) は、大気汚染防止のために導入された米国のガソリン基準が問題となった。パネルは「綺麗な空気」が有限天然資源であるとしながらも、米国のガソリン基準は、有限天然資源の保護を第一目的 (primarily aimed at) にしたものではないとして、20条 (g) に当たらないと裁定。一方、上級審は必要性を要求した (b) と関連性を要求した (g) を全く同一に扱うものとしてパネルの基準を認めず、本件措置は20条 (g) に当たる措置であるとした。

39 ガソリン事件では、20条柱書を念頭。

なる輸出数量制限について第20条 (g) 項による正当性を否定した。この点の判断は上訴されずに採択されており、また米国ガソリンケースにも沿ったものである。また、一部品目について、環境保護のために必要であるとして20条 (b) も主張されたが、パネルは、環境保護のためには輸出及び国内消費双方に関連する生産制限をすべきであり、輸出だけを制限することは適切でないとし、この判断も上訴されずに採択されている。さらに別の一部品目について、自国にとって「不可欠な製品の危機的な不足を防止し、又は緩和するために一時的に課す」輸出制限であるとしてGATT11条2項 (a) も主張されたが、「一時的」な措置でないとしたパネルの判断を上級委員会も支持した。

レアアース輸出は、措置の客観的構造上、国内業者のみが独占的に利用できる留保分が資源保護にどのように貢献するのか全く不明である。国内生産制限に違反した違法採掘を取り締まるために、生産枠以上の輸出を禁止するのであれば理解できるが、生産枠以下に輸出量を制限する理由は定かではない。そのため、上記原材料輸出ケースにおける判断の下では、中国の当該措置が公平の要請を満たし、資源保全に関する合理的な国家裁量の範囲内で行われているか疑義を生じる。

また、そもそも外国業者に対しより差別的効果の小さい環境保護、資源保全を行う措置は存在しているのか。もし存在するとすれば、柱書が定める「任意・正当と認められない差別」や「国際貿易の偽装された制限」にあたる可能性がある。この点、国土資源部策定の「2008-2015年国家鉱物資源計画」には、環境保護のためレアアース生産を制限しているとの記述が存在しているが、輸出規制がかかるのは主として原材料段階のレアアースに対する輸出規制でありレアアース半製品や完成品の輸出に数量規制は殆どかかっていない。レアアースは国内で消費する限り従前同様に利用することができるため、レ

アアース生産のインセンティブは維持されたままである。そのため国際価格の高騰と国内需要の高まりを受けて、規制の目をかいくぐった違法採掘が拡大<sup>40</sup>しているとの指摘もある。このような事実に関して、一連の措置が環境保護や資源保全を目的として、適切に導入された措置かどうかについて検討の余地があるだろう。

また、中国は2001年のWTO加盟の際に交わした議定書で、その付属書に記載されている場合を除き全ての物品に対する輸出税を廃止すると約束しているが、レアアースを含む多数の品目は付属書に記載されておらず、加盟議定書における輸出税撤廃品目にあたる。2012年1月に公表された中国-原材料輸出ケースでは、加盟議定書における輸出税撤廃品目に課された輸出税についてGATT第20条の例外規定の適用が認められず、加盟議定書違反が確定した。

## 2. レアアース輸出停滞問題

2010年9月21日以降、税関手続の厳格化等によるレアアース輸出の停滞が発生していることが確認された。翌22日に米国のニューヨーク・タイムズ紙が、尖閣沖の漁船衝突事件<sup>41</sup>の報復として中国が日本向けレアアースを禁輸 (embargo) したと報道し、それをきっかけに各種メディアで中国が「禁輸」を行っていると報じた。一方、中国商務部は直ちに会見を開き、「報道にあるような禁輸の事実はない」、通関の遅れは、「密輸の取り締まりを強化するため、手続の厳格化を行っている」ためと説明した。

後述するとおり、9月以降生じた我が国を仕向地とするレアアース輸出の停滞は、2ヶ月程で解消されたが、仮に、ある国向けの通関検査のみが長期にわたって厳格化されたり、書類検査が意図的に後回しにされたりするなどの不利な取り扱いが行われることがあれば、GATT1条の最恵国待遇原則との間で疑義を生じよう。

40 『稀土走私偷梁換柱監管 難年流失或達2萬噸』「中國新聞網」(10/12/2010)

41 2010年9月7日、尖閣諸島沖の日本の領海で、中国漁船が日本の海上保安庁の巡視艇に衝突する事件が発生した。尖閣諸島は、日本が実効支配を行っている固有の領土であり、尖閣諸島から12海里の日本国の領海及びその外側の排他的経済水域 (EEZ) においては、日本政府の許可なく外国漁船は操業できない。しかしこの漁船は海上保安庁が発見した時、日本の領海内で違法に操業を行っていた。この漁船を取り締まろうとしたところ、逃走を図った漁船が衝突してきたため、海上保安庁は乗組員を公務執行妨害で逮捕、身柄を拘束した。



#### Ⅳ. 日本の対応

日本政府は中国のレアアース輸出規制問題に関して、あらゆるチャネルを用いて中国側との協議を続けてきた。2010年8月の「日中ハイレベル経済対話」やその際の関係閣僚による温家宝総理表敬の際には、直嶋経産大臣（当時）、岡田外務大臣（当時）から温家宝総理、王岐山副総理他関係閣僚に対し、輸出量削減の見直しを要請した他、9月以降の輸出の大幅な遅滞をめぐり、様々なレベルにおいて、中国政府へ改善を要請した。11月の横浜APECでは、大島経産大臣が中国の国家発展改革委員会の張平主任と会談し、中国からのレアアース輸出が停滞している問題の早期改善を要請した。この時、張平主任は、「問題を近いうちに解決する」などと回答し、その後しばらくして、9月からの輸出停滞問題は、徐々に通常の扱いに向った。他方、輸出枠については、Ⅱ部で述べたとおり2011年の上期枠が前年同期比で削減されていたため、中国側に、通年の輸出枠について十分な量の供給が確保されるように要請した。また、欧米とは、輸出規制問題に関する意見交換を行ってきた。国際会議の場においても、資源輸出規制に関する関係国との調整は続けられ、その結果、横浜APECの首脳・閣僚宣言や、ソウルのG20サミット的首脳声明では、レアアースへの直接の言及こそないものの、それぞれ2008年の合意内容を踏襲する形で、投資や物品・サービスの貿易への障壁や「輸出制限」などの新たな保護主義的な対応をしないことに改めてコミットする文言が盛り込まれた。

もっとも、中国の対応に抜本的な改善がみられなかったこともあり、2012年3月に日本は米欧とともに、レアアース等の輸出規制の問題についてWTO協議要請、6月にパネル設置要請を行い、同年7月にパネルが設置された。（詳細は第Ⅰ部第1章中国「輸出制限措置」参照。）

また、日本にはレアアースの直接ユーザーである競争力のある素材産業が多く存在し、こうした企業が安定的に国内で操業できる環境を確保するため、経済産業省は、需要拡大の見込みや供給の特定国への偏在による供給障害リスク等の観点から、「レア

アース総合対策」を発表し、調達先の多様化、リサイクルを含むレアアース関連産業の国内立地支援や代替材料等の開発などの政策を推進している。

既に、日本はレアアース鉱床が存在するベトナム、モンゴル、インドなどの資源国と資源開発を推進することで合意、一部の国と両首脳間で共同声明を発表している。このような資源外交による戦略的互惠関係の構築と平行して、国内では製造工程の廃棄物からレアアースを抽出する技術の開発、最先端の技術を用いた代替材料開発に取り組む等、の安定供給に向けた世界で最も進んだ施策を実施している。

#### Ⅴ. 結語

グローバル経済における相互依存の深化は、一国の政策決定の影響が、サプライチェーンを通じて世界中に伝播する現実をもたらした。しかしこのような資源につき、もし一国が供給量を急激に変化させたり、マーケットパワーを行使して自国産業を優遇したり、外交上の駆け引きの道具にすることがあれば、各国はリスクを認識し適応行動をとらざるを得ない。戦略的に重要な資源の安定的かつ信頼できる供給の確保は、各国の喫緊の課題となっている。

中国によるレアアース輸出制限の強化を受け、我が国だけでなく、米国や欧州でも原材料確保の問題への政策的取り組みを加速させている。加えて、また、世界的な供給拡大や、リサイクル・省資源技術を用いたレアアースの効率的利用に関する取り組みも進みつつある。一方、中国政府が懸念しているレアアース生産現場における環境負荷の低減は引き続き喫緊の課題であり、先進国の技術が環境対策に活かせることもあるだろう。中国が資源節約や環境保護を目的として講じる輸出数量規制がどこまで許容されるかについては、国際ルール上の観点から、引き続き注視していく必要があるが、それ以上に昨今のレアアース問題は、相互依存が進むグローバル経済において、各国がいかなる競争・協力関係を構築しようかという、より根源的な問題を問いかけている。

○周期表

□ : レアメタル    ■ : レアアース

周期	アルカリ族	アルカリ土族	希土族	チタン族	バナジウム族	クロム族	マンガン族	鉄族 (4周期) 白金族 (5・6周期)	銅族	亜鉛族	アルミニウム族	炭素族	窒素族	酸素族	ハロゲン族	不活性ガス族		
1	1 H 水素															2 He ヘリウム		
2	3 Li リチウム	4 Be ベリリウム									5 B ホウ素	6 C 炭素	7 N チッ素	8 O 酸素	9 F フッ素	10 Ne ネオン		
3	11 Na ナトリウム	12 Mg マグネシウム									13 Al アルミニウム	14 Si ケイ素	15 P リン	16 S イオウ	17 Cl 塩素	18 Ar アルゴン		
4	19 K カリウム	20 Ca カルシウム	21 Sc スカンジウム	22 Ti チタン	23 V バナジウム	24 Cr クロム	25 Mn マンガン	26 Fe 鉄	27 Co コバルト	28 Ni ニッケル	29 Cu 銅	30 Zn 亜鉛	31 Ga ガリウム	32 Ge ゲルマニウム	33 As ヒ素	34 Se セレン	35 Br 臭素	36 Kr クリプトン
5	37 Rb ルビジウム	38 Sr ストロンチウム	39 Y イットリウム	40 Zr ジルコニウム	41 Nb ニオブ	42 Mo モリブデン	43 Tc テクネチウム	44 Ru ルテニウム	45 Rh ロジウム	46 Pd パラジウム	47 Ag 銀	48 Cd カドミウム	49 In インジウム	50 Sn スズ	51 Sb アンチモン	52 Te テルル	53 I ヨウ素	54 Xe キセノン
6	55 Cs セシウム	56 Ba バリウム	57~71 ランタノイド	72 Hf ハフニウム	73 Ta タンタル	74 W タングステン	75 Re レニウム	76 Os オスマニウム	77 Ir イリジウム	78 Pt 白金	79 Au 金	80 Hg 水銀	81 Tl タリウム	82 Pb 鉛	83 Bi ビスマス	84 Po ポロニウム	85 At アスタチン	86 Rn ラドン
7	87 Fr フランシウム	88 Ra ラジウム	89~103 アクチノイド															
ランタノイド	57 La ランタン	58 Ce セリウム	59 Pr プラセオジム	60 Nd ネオジム	61 Pm プロメチウム	62 Sm サマリウム	63 Eu ユウロピウム	64 Gd ガドリニウム	65 Tb テルビウム	66 Dy ジスプロシウム	67 Ho ホルミウム	68 Er エルビウム	69 Tm ツリウム	70 Yb イットリウム	71 Lu ルテチウム			

○用途の例

元素名	用途
ミッシュメタル	水素吸蔵合金、添加剤
ランタン	光学レンズ、触媒、フェライト磁石
セリウム	研磨材、触媒
ネオジム	レアアース磁石、コンデンサー
ユーロピウム	蛍光体
テルビウム	蛍光体、レアアース磁石
ジスプロシウム	レアアース磁石

### 3. 現行の規律の有効性及び今後の対応

#### (1) 現行の規律の有効性

現行のWTO協定においても、一定程度輸出制限に関する規律は存在している。他方で、WTO協定においても種々の例外規定が存在し、現在行われている各種の輸出制限について有効な規律となっていないとの認識から規律強化のための議論がなされている。輸出制限に対する規律については、各国の主権、資源の囲い込み、環境保護、自国産業保護、財政的側面(税関における財政収入)等、種々の理由により多数国間による効果的なルールを策定するにあたっての困難性が存在するため、関心国(主として輸入国)は個別のルール(WTO加盟時の約束、二国間・地域間協定)で個別に輸出制限に対する手当を行っているのが現状である。

#### (2) 輸出制限による影響(経済的視点を含む)

昨今、景気が後退局面に入り、各国の輸出制限にかかる措置は以前に比べ緩和されつつあるものの、輸出規制に関して有効な規律が存在しない現状では、経済情勢に応じ規制が導入・撤廃され企業の予見可能性を害し、ひいては貿易・投資の更なる自由化の妨げともなりかねない。

本章前半の数量制限の項、「(3) 経済的視点及び意義」でも述べたとおり、輸出を含め数量制限は中長期的には当該産業の発展や経済的便益をかえって損なう可能性が高い。また、輸出の数量制限においては、輸入同様、数量・品種及び輸出業者・企業を予め決定するため、その決定が恣意的で不透明になりやすい。

また、輸出規制により、各国がその生産性の高い分野に産業を特化することを躊躇させ、各国が国内産業を保護し、結果として世界全体の厚生を高めるという自由貿易の効果を妨げる可能性がある。

#### (3) 今後の対応

我が国は、ドーハ・ラウンド交渉のNAMA交渉において輸出制限の設定にかかる手続的な透明性の確保が多国間貿易において重要な課題である旨主張(NAMA交渉におけるNTB提案:TN/MA/W/15/Add.4/Rev.5 共同提案国:台湾、韓国、ウクライナ、米国)をしており、また農業交渉においても食料需給の安定を損なう輸出規制・制限及び輸出税に関する規制の強化の必要性について主張しているところである。さらにOECDの貿易委員会においては、「貿易・投資関連規制の透明性」について政策的議論を継続して行くことを主張している。

本報告書序章で述べたとおり、「現在までに国際規範が存在しない場合には、まずもって規範の定立を図るべき」とするのが「本報告書の基本的な立場」であるが、同じく序章で触れたように新たな国際規範の在り方を模索する際には、「代替的なルールとメカニズムが各国の経済厚生に対して持つインプリケーションを正確に視野に制度の社会的選択」を行わなければならない。

## 4. 主要ケース

### (1) 日本—半導体（最低価格）BISD 35S/116

1980年代、日本は日米半導体協定に基づき日本から米国以外の地域に輸出される半導体の最低価格を規制を実施（COCOM規制の目的で導入された外為法に基づく輸出許可制度に関し、1986年11月からは半導体の輸出価格監視のために用いた。また、当時、我が国はダンピングを防ぐ目的で半導体輸出のモニタリング措置を実施。また輸出事業者に対しダンピングを行わないよう指導を繰り返し行っていた）。EEC（当時）はこの我が国による半導体の最低輸出価格規制がGATT第11条の輸出制限等に該当する旨主張。我が国はこの半導体輸出価格規制は法的拘束力が無く、GATTの規律対象となる措置ではないと主張したものの、輸出規制が法律等拘束力のある措置によって行われたものでなく、非公式の行政指導のような事実的措置によって行われたものであっても、GATT第11条1項の対象となりGATT第11条に違反するとした。

### (2) アルゼンチン—皮革 DS155

アルゼンチンの皮革産業団体が皮革等の輸出前段階の輸出通関代理の権限を付与され、同団体は皮革を含む製品に関する手続規定を公布。同手続によると、積込前輸出検査に国内皮革産業関係者が臨席することとされ、実際の検査は国内皮革産業関係者が実施していた。

EUは国内皮革産業関係者が輸出の通関手続に臨席することが事実上の輸出制限に該当し、GATT第10条3項(a)、11条1項に違反する旨主張。パネルは、公平的、かつ合理的に貿易に関する法、規則、その他の措置を実施しなければならないことを規定するGATT第10条3項(a)に違反し、かつ輸出制限を規定した同手続規定がGATT第11条の適用範囲となりうるとした（措置

がGATT第11条に違反するかどうかについては、EUが国内皮革産業団体の税関手続における介在が同条に違反する旨の立証を行っていないとして11条違反自体は否定)。また、それ自体は直接には輸出制限ではないが、間接的に輸出制限の効果を持ちうる措置をGATT第11条に違反するとし、国内産業と輸出規制当局との「癒着関係」に繋がりうる規則がGATT上問題となり得ることを示唆した。

### (3) 米国—輸出制限を補助金として扱う措置 DS194

ウルグアイラウンド協定法（URAA）により改正された1930年関税法Section771(5)、URAAに付随するSAA（Statement of Administration Act）、商務省の対抗措置関税Final Rulesの説明、及び輸出抑制の扱いに関連する米国実務が他国の輸出制限措置を資金面での貢献として扱うものであり、補助金協定に違反するとカナダが申し立てた。

パネルは抽象的に輸出制限が補助金協定第1条の補助金としないと判断し、また本ケースでの輸出抑制については補助金協定第1.1(a)(1)(iv)の政府が委託し若しくは指示することという要件を構成せず、故に補助金協定第1.1(a)の資金面での貢献になり得ないと判断した。

### (4) 中国—原材料輸出に関連する措置 DS394, 395, 398

米国・EUは、米EU内事業者の原材料入手が困難になるなどの問題をきたしており、対話を続けてきたものの問題解決に至らなかったとして、2009年6月、中国に対し、中国の原材料輸出制限について同時にWTO上の協議を要請した（同年8月にメキシコも協議を要請）。その後、同年11月、米国、EU、メキシコの三カ国は、7月及び



## 第Ⅱ部 WTO協定と主要ケース

9月と二度にわたり中国と協議を実施したが、問題解決に到らなかったとし、WTOにパネル設置を要請した。三カ国が問題としているのは、ボーキサイト、コークス、ホタル石、マグネシウム、マンガン、シリコンカーバイド、シリコンメタル、黄リン、亜鉛の9品目及び同9品目を原材料として使用した加工品・半加工品に対し中国が課している輸出数量制限・輸出税の賦課であり、このような措置はGATT第11条の数量制限の一般的禁止及び中国のWTO加盟議定書（輸出税の撤廃・上限輸出税率の設定）の約束に違反していると主張。これに対し中国は環境保護と有限天然資源の保存のための措置（GATT20条（g）に該当）であり、WTOルールに整合的であると主張した。2011年7月、中国の輸出数量制限・輸出税は、WTO協定に整合的でないとのパネル報告書が公表された。同年8月に中国は上訴したが、2012年1月末にパネルの判断を概ね支持する上級委員会報告書が公表された。

本ケースにおけるRPT(勧告の妥当な実施期間)は2012年12月31日とされていたところ、2013年の1月以降、ボーキサイト、コークス、蛍石、マグネシウム、マンガン、シリコンメタル、亜鉛の7品目についての輸出税が撤廃されるとともに、黄リンについては、加盟議定書で定められている範囲内の税率へと変更された。加えて、ボーキサイト、コークス、ホタル石、シリコン・カーバイド、亜鉛に対する輸出数量制限が撤廃された。