

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¹ (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²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 97%を占めており、そのサプライチェーンは複雑である。まず

¹ ランタン、セリウム、プラセオジウム、ネオジム、プロメシウム、サマリウム、ユウロビウム、ガドリウム、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、イットリウム、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.

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、世界の総生産量約 12 万トン³のうち約 7 万トン⁴が中国で消費されていると見られており、中国を除いた世界需要約 5 万トンのうち約 3 万トンを日本で消費している。中国税関の公表データによると、中国の 2010 年のレアアース総輸出量のうち、48%が日本向け、18%がアメリカ向けであった。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⁵。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 30-35%程⁶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、供給量は減少し続けており、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 7,976 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。さらに、2011 年上期の輸出枠は 2010 年上期輸出枠 2 万 2,283 トンから 1 万 4,446 トンへ約 35%削減された。加えて、近年、中国政府は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 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改めて表明し、輸出枠の拡大を要請しているが、中国政府が 12 月末に発表した 2011 年の輸出枠について、これまで欧州と約束してきた輸出量さえ満たせないのではないかと懸念を表明したところである。

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

³ U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries (2010)

⁴ J. Korinek and J. Kim, *supra note*, 2, p.19.

⁵ John Seaman, "Rare Earths and Clean Energy: Analyzing China's Upper Hand". (2010), p. 6.

⁶ China's chokehold on rare-earth minerals. *IHT* (10/11/2010), p.8.

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。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 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⁷。現在、エネルギー省は米レアアース生産最大手モリコープ社の操業再開に向けた政府債務保証に関するプロセスを進めており、国内生産網の再建にも踏み出している。

OECD 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分析や、輸出規制に関するワークショップやセミナーの開催を検討している。

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

⁷ U.S. Department of Energy. “Critical Materials Strategy”. (2010), p.6.

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⁸。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Neo Materials Technologies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。中国による近年の主な鉱山企業買収の動向は以下の通りである。

- 2002年 中国五鉱集団によるミズーリ州のレアアース鉱山マウントピアリッジを所有するウィングス社への資金援助開始
- 2005年 中国海洋石油による米カリフォルニア州ユノーカル⁹買収未遂
- 2009年 中国非鉄鉱業集団（CNMC）が、レアアース鉱山マウントウェルドを所有する豪州のライナス社51%の株式買収未遂
- 2009年 非鉄金属華東地質探査局（ECE）が、レアアース鉱山ノランズボアー鉱床を所有する豪州アラフラ社の株式25%取得
- 2009年 中国投資有限責任公司（CIC）が、コロラド州のレアアース鉱山アイロンヒルズ鉱床を所有するカナダの鉱物大手テック社の株式を17%取得

専門家は、2012年には、中国のレアアース需要量が国内生産量を越えると予測している¹⁰。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¹¹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（GATS）には、補助金に関する具体的な規律は存在していない¹²。

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

⁸ 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". Chapter 1, p. 12.

⁹ レアアース鉱山マウンテン・パスを所有。

¹⁰ Marc Humphries. "Rare Earth Elements: The Global Supply Chain". *Congressional Research Service*. (2010), p. 4.

¹¹ 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。）

¹² サービス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）

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¹³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¹⁴。

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上に広がりつつあり、国際社会の関心が高まっている¹⁵。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一との激しい競争に直面している」と述べている。

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¹⁶。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¹⁷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、2012年までに現在200以上あるレアアース関連企業¹⁸は、それぞれ北部は包頭鉄鋼集団公司、西部は江西銅業集団公司、南部は五鉱稀土

¹³ 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。

¹⁴ 現在までに加盟国は28カ国になっている。

¹⁵ Vivien Foster, William Butterfield, Chuan Chen, and 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。

¹⁶ 『中投公司有意参与内蒙古稀土收儲』China Daily (9/24/2009)

¹⁷ 『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。

¹⁸ 発展改革委員会の計画によれば、2020年までに20社以下に統廃合。“Rare earth industry adjusts to slow market”, China Daily (9/7/2009); Cindy Hurst, “China’s Rare Earth Elements Industry: What Can the West Learn?”, IAGS Report, (2010), p.20; 柴山敦 他『中国におけるレアアース（希土類元素）開発状況の調査報告』、2頁。原料の配給制を厳格にし、当局からの許可制に統一する、融資絞り込み利子引き上げ等資金面の規制強化、会社の生産能力に応じて資格を厳密化する等の手段を用いる。

股份有限公司という大手企業の傘下に集約されていくものと考えられる¹⁹。

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ている。しかし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下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、財経網に声明を発表し「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²⁰」（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²¹。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²²。」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て以降、レアアースの価格は軽希土を中心に高騰している。

また、中国のレアアース政策がもたらすのは、国際価格の高騰のみではない。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²³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²⁴と言われている。輸出枠が急激に削減され、来年以降もこの傾向が継続するとすれば、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²⁵」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言われている²⁶。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

¹⁹ 『中国のレアアース資源の管理強化と2009年-2015年レアアース鉱業発展計画改定（案）の概要』JOGMEG（2009）、3頁

²⁰ 『国際規則只是给中国定的？』「财经网」（8/24/2010）

²¹ 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

²² “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）

²³ 『深加工』「新疆招商網」（10/8/2010）；“China Dangles Rare-Earth Resources to Investors”, WSJ (8/16/2010)

²⁴ J. Korinek and J. Kim, *supra note 2*, p. 20

²⁵ 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)

²⁶ R. Jones. “The Battle for rare Earth”. South China Morning Post, (4/11/2010)

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²⁷し、国内鉱山の管理を強める²⁸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²⁹。

3. 技術移転、産業再編と国際通商ルールとの関係

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³⁰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³¹（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³²。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。既に商務部は 2011 年上期のレアアース輸出枠を前年比約 35%削減することを発表しており、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

²⁷ 国务院「企業合併再編に関する意見」（9/6/2010）レアアース生産を初めとする 6 つの産業重点分野を挙げ、その分野における企業合併や連携を促進し集約化を進める方針を発表した。

²⁸ 国土資源部「关于开展稀土等矿产开发秩序专项整治工作检查验收的通知」（11/18/2010）レアアース等資源管理につき、関連地域同士の相互協力、無許可の地下探査の取り締まり、違法に産出した鉱物の没収、資源を取り扱う業者に対する事業免許や管理の厳格化等の実施を予定；国土資源部「第一次レアアース産国家管理区設立に関する公告」（1/4/2011）重希土鉱の集中する江西省贛州市の鉱山地域が国の直接管理に入ることを定めた。

²⁹ 参考情報であるが、2011 年 2 月 16 日の中国の国务院常会（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。『国务院 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。

³⁰ 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。

³¹ 外商投資稀土類業種管理暫定規定

³² “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。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）

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産 品輸出全体に占める割合は 33%から 52%に増加し、ローテク産品は 67%から 48%に低下している³³。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³⁴、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、レアアース磁石の生産が急速に伸びており、中国のレアアース国内需要は年々拡大している。国内のレア

³³ U.S.-China Economic and Security Review Commission “2005 Report to the Congress”, p. 87

³⁴ 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国務院は認可。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。

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³⁵。

先述したとおり、複数の専門家は、2012 年までに中国ではレアアースの国内需要が国内生産量に追いつくと予測している³⁶。しかし、中国は世界のレアアース需要の約 97%を供給しているものの、埋蔵量は世界全体の潜在埋蔵量の約 30-35%に過ぎない。中国商務部は今のままのペースで開発を続けられ、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³⁷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³⁸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 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³⁹）、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⁴⁰）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

³⁵ J. Korinek and J. Kim, *supra* note. 4, p. 19

³⁶ Kingsnorth, Lifton 等

³⁷ 『中国稀土儲備仅能维持 20 年』「証券日報」(10/18/2010) 他

³⁸ 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ブールし、液ごと金属を採取する。

³⁹ 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。」

⁴⁰ 第 2 キハダマグロ事件 (DS24), para. 5.39

常の意味及び文脈、条文の趣旨目的に従い⁴¹、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-handedness⁴²”）を要請するものであるとした。但し、ここで言う公平とは、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⁴³、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」にあると判断⁴⁴した。

これまで 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り、輸出規制の文脈で 20 条が問題となったケースはない。従来先例がそのまま今回のレアアース輸出規制問題に適用されるのか不明な点はあるものの、輸出量を国内生産の枠以下に制限する場合、結果的に国内消費のために国内生産の一部を留保する点が問題となる可能性がある。米国ガソリン事件で明らかにされた公平の要請は、国内業者と国外業者を同一に扱うことを要求していないが、当該事例は輸入品に対する規制のために必要なデータを取得する可能性が小さいという固有の事情があり、そもそも内外業者を同一の条件で規制することが困難であった。一方で今回のレアアース輸出は、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ている。

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ないのか。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

⁴¹ 1967 年ウィーン条約法条約第 31 条

⁴² 米国ガソリン事件上級審 (WT/DS2/AB/R)

⁴³ 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、上級委員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。

⁴⁴ ガソリン事件では、20 条柱書を念頭。

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⁴⁵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入税撤廃品目にあたる。中国の措置と加盟議定書との整合性も考察する必要がある

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⁴⁶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。

V. 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（当時）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 年の上期枠がさらに削減されており、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ているところである。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

⁴⁵ 『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）

⁴⁶ 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。

APEC の首脳宣言や、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。

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を持つベトナム、モンゴル、インドなどの資源国と資源開発で合意、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。

VI. 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。

レアアースを巡っては、中国による輸出制限の強化を受け、世界の需給構造に変化が生じつつある。例えば、米国は国内鉱山の再開発による自給率の向上を目指し、少なくとも国防分野における安定調達を確立しようとしている。また、新規供給国として名乗りを上げる国々も出てくる。97%が中国産というレアアースの供給構図は、数年後には大きく変わる可能性がある。また、レアアースの供給が不足する中、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は、中国も含めた世界の課題でもある。また、環境負荷の低減も同様に喫緊の課題であり、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・協力関係を構築しうるかという、より根源的な問題を問いかけている。