

第3章 数量制限

1. ルールの概観

(1) ルールの背景

GATT 第11条においては、「加盟国は、関税その他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限も新設し、又は維持してはならない」と数量制限の一般的禁止が規定されている。これは、数量制限措置が関税措置よりも国内産業保護の度合いが強く、直接的に自由貿易を歪曲する蓋然性を有する措置とみなされているからである。例えば、相手国が関税による輸入制限措置をとっている場合でも、輸出者が高関税の障壁を乗り越えられるだけの価格競争力をつければ輸出を伸ばすことが可能となるが、輸入数量制限を行っている場合には、いくら価格競争力をつけても制限数量以上の輸出は不可能である。また、需要が供給を十分に上回る場合には、価格が高くとも物品を購入しようとするが、数量制限が行われている限りその需要は満たされない。こうしたことから、数量制限措置は関

税措置よりも貿易歪曲効果が大きい措置としてその禁止がGATTの基本原則とされてきたのである。

GATTにはこの基本原則の例外となる規定も存在している。しかし、こうした規定は、食糧等の危機的不足（GATT 第1条第2項）、国際収支の擁護（GATT 第18条B）などGATT上正当とされている政策根拠に基づいてとられる措置を一定の条件の下に許容するに過ぎない。

(2) 法的規律の概要

①数量制限措置に係る1994年のGATTの概要

GATT 第11条は、WTO加盟国に対して原則として産品の輸入制限、輸出制限を行うことを禁止しているが、同時に、限定的又は暫定的にこれを容認するいくつかの例外規定も置かれている（図表Ⅱ-3-1参照）。以下、WTO協定に明示的根拠を有する主な数量制限について詳述する。

＜図表Ⅱ-3-1＞ 数量制限措置に係る1994年のGATTの概要

GATT 第11条に規定されている例外

- ・食糧その他輸出国にとって不可欠な物資が危機的に不足することを防止、緩和するための一時的な輸出禁止又は制限（同条第2項（a））
- ・基準認証制度等の運用のために必要な輸出入の禁止又は制限（同条第2項（b））
- ・国内農漁業の生産制限措置の実施のために必要な農漁業産品の輸入制限（同条第2項（c））

GATT 第11条以外にGATTで規定されている例外

- （ア）非経済的な目的のための例外
 - ・公徳の保護、人、動物等の生命又は健康の保護等を目的とした一般的例外（第20条）
 - ・安全保障のための例外（第21条）
- （イ）経済的な目的のための例外
 - ・国際収支擁護のための数量制限（一般の加盟国については第12条、初期の経済開発段階にある開発途上国については第18条B）

- ・初期の経済開発段階にある開発途上国等における特定産業保護確立のための数量制限（第 18 条 C、D）
- ・輸入急増による国内産業への重大な損害を防止、救済するための数量制限（セーフガード）（第 19 条）
但し、これらの例外規定に基づき実施される数量制限は、原則無差別に適用されること（第 13 条）等を条件としている。
- ・パネル勧告の未履行に対する対抗措置としての数量制限（第 23 条 2 項）
- ・閣僚会議（非開催期間中は一般理事会）で例外として認められたウェーバー取得による数量制限（ウェーバー取得の要件については、第 1 章「最恵国待遇」参照）

②国際収支（Balance of Payments（BOP））の擁護のための輸入制限

国際収支擁護のための輸入制限措置を認めた GATT の規定（第 12 条、第 18 条 B）は、IMF により国際収支上の困難があると認められた場合に援用可能（第 15 条 2 項）であるが、いわゆる IMF 第 8 条国（原則として為替制限の認められない国）

については、こうした国際収支上の困難があると認められた例は少ない。

図表Ⅱ-3-2 は WTO 国際収支委員会（BOP 委員会）での近年の協議状況を示したものである。なお、GATT 第 12 条は全加盟国によって援用可能であるのに対して、第 18 条 B は開発途上国のみが援用可能である。

<図表Ⅱ-3-2>近年の GATT 第 12 条・第 18 条 B（国際収支擁護）に基づく措置に関する WTO・BOP 委員会での協議状況

国名 (援用年)	根拠条	直近協議	措置内容	現 状
エクアドル (2015 年)	第 18 条 B	2015 年 10 月	輸入課徴金	2015 年 4 月、国際収支の深刻な悪化のため、最大 15 ヶ月間、輸入課徴金を賦課する旨を BOP 委員会に通報。 現在、BOP 委員会において、協議中。
ウクライナ (2015 年)	第 12 条	2015 年 6 月	輸入課徴金	2015 年 1 月、国際収支の深刻な悪化及び外貨準備の大幅な減少のため、1 年間、輸入課徴金を賦課する旨を BOP 委員会に通報。しかしながら、同年 6 月の協議において、同措置について、加盟国間のコンセンサスを得られなかった。 同国は当該輸入課徴金制度を、2016 年 1 月 1 日に撤廃。
エクアドル (2009 年)	第 18 条 B	2009 年 6 月	輸入制限	2009 年 2 月、国際収支の悪化に伴い、1 年間の時限付で、630 品目に対して、関税引き上げ等の輸入制限措置を導入したことを BOP 委員会に通報。6 月の協議において GATT 18 条 B の適用が認められた。 同国は輸入制限措置を、2010 年 1 月までに撤廃すると約束。2010 年 7 月までに措置を撤廃している。
ウクライナ (2009 年)	第 12 条	2009 年 9 月	輸入課徴金	2009 年 3 月、国際収支問題を理由に、13%の輸入課徴金を賦課する旨を BOP 委員会に通報。しかしながら、同年 9 月の協議において、BOP 委員会は GATT12 条の適用はできないと決定。同国は 2009 年 9 月に撤廃している。
バングラデシュ (1962 年)	第 18 条 B	2002 年 10 月	農産品等を対象とした 輸入制限	2001 年 1 月の BOP 委員会において、GATT 第 18 条に基づき輸入制限を行っている 16 品目のうち 11 品目については、撤廃計画（2005 年 1 月までに全廃）が承認された。残る 5 品目のうち、①砂糖については、2005 年 7 月まで引き続き輸入規制を行うことが撤廃計画の提出とともに了承され（2002 年 2 月の BOP 委員会）、②鶏、鶏卵、紙箱、塩の 4 品目については 2009 年まで 18 条 B による規制措置の継続が承認された（2002 年 10 月の BOP 委員会）。 その後、バングラデシュは紙箱（2005 年）、塩（2008 年）、鶏卵（2009 年）についてそれぞれ規制措置を撤廃した旨、BOP 委員会に通報している。

このように GATT 第 12 条、第 18 条 B は、国際収支の悪化を理由として輸入を制限することを認める例外規定であったが、同条の要件を満たすか否かの判断が厳格になされていなかったため濫用される事例もあった。このため、WTO 協定では、同条項の発動要件の明確化が図られ（1994 年の関税及び貿易に関する一般協定の国際収支に係る規定に関する了解（図表Ⅱ-3-3））、対象品目や措置の撤廃時期を明確にすること等が援用国に求められるようになった。なお、2009 年、ウクライナ

とエクアドルがリーマン・ショック等の影響を受けて輸入制限措置を導入し、BOP 委員会に対してそれぞれ GATT 第 12 条、第 18 条 B の適用を求めている。しかしながら、ウクライナについては導入は一時的なものに留まり、両国ともに当該措置を撤廃した。また、2015 年には、再び、ウクライナとエクアドルが輸入制限措置を導入し、ウクライナについては、BOP 委員会において、コンセンサスを得ることができず、エクアドルについては、協議中（2016 年 1 月末現在）である。

＜図表Ⅱ-3-3＞ 国際収支に係る規定に関する了解

発動要件及び発動手続	①輸入制限的な措置は、輸入の全般的な水準を管理するためにのみとることができ、また、国際収支の状況に対処するために必要な限度を超えてはならない。（パラグラフ 4） ②輸入制限的な措置の撤廃の時期についての予定を公表する。（パラグラフ 1 及びパラグラフ 9） ③危機的な状況が存在する場合を除き、数量制限を避けるよう努力し、価格を基礎とする措置を優先してとる。（パラグラフ 2 及びパラグラフ 3） ④同一の製品について二種類以上の輸入制限的な措置をとることはできない。（パラグラフ 3）
BOP 委員会	①国際収支擁護措置の発動後 4 か月以内に、委員会との協議を開始し、適宜、GATT 第 12 条及び 18 条の規定に従って協議を行う。（パラグラフ 6） ②委員会は、一般理事会に対し協議に関して報告する。（パラグラフ 13）

③農業に関する協定

農業分野に関しては、(a) 米国が農産物価格支持政策による穀物増産と輸出を拡大してきたこと、(b) EU が共通農業政策（CAP）による農産物価格支持政策、輸入課徴金、及び輸出補助金により大口輸入国から大口輸出国に転じたこと、(c) 穀物に関して、1970 年代前半までの不足基調から過剰基調へと国際的需給が変化し、穀物輸出競争が激化してきたこと等を背景として、ウルグアイ・

ラウンドにおける交渉が難航したものの、各国が市場アクセス（関税化等）、国内助成（補助金削減等）、輸出競争の 3 分野における具体的かつ拘束力のある約束を作成して 1995 年から 2000 年までの 6 年間の実施期間においてこれを実施することで合意された。農業合意の市場アクセス関係部分の概要は図表Ⅱ-3-4 のとおりであり、これに従って、各国が以前の輸入数量制限的な措置を WTO 整合的にすることとなった。

＜図表Ⅱ-3-4＞ 農業合意の概要（補助金に係る規律は、第7章「補助金・相殺措置」を参照）

非関税措置の関税化	すべての非関税措置を関税に置き換える（関税化）（農業協定第4条第2項）とともに、これらを譲許する。
関税の削減	譲許した関税は6年間にわたって農産物全体で36%、タリフラインごとに最低15%削減する。
関税相当量、基準年	関税化する際の指標となる関税相当量（内外価格差）は、原則として国内卸売価格と輸入価格の差とし、その基準年を1986～1988年とする。
現行アクセス機会、ミニマム・アクセス機会の設定基準	関税化対象品目についての現行アクセス機会を維持する。但し、輸入がほとんどない場合については、ミニマム・アクセス機会を、実施期間の1年目については、国内消費量の3%に設定し、実施期間満了までの間にこれを5%に拡大する。
特別セーフガード（特別緊急調整措置）	関税化を行った品目については、以下の場合において特別緊急調整措置として追加的関税を、①の場合は関税の1/3を限度とし、当該年度に限り、②の場合は例えば10%超40%以下の下落に対しては、10%を超える分の30%を、当該船荷に限り、賦課することができる（第5条）。 ①輸入量が過去3年間の平均輸入量の一定割合を超えて増加した場合 [基準発動水準] 市場アクセス機会が 国内消費量の10%以下の場合：125% 10%超30%以下：110% 30%超：105% ②輸入価格が、1986～1988年の年間平均価格（基準価格）より一定割合以上下落した場合
輸出禁止・制限に対する規律	農産物について輸出の禁止又は制限を行う国は、輸入国の食糧安全保障に与える影響に対して十分な考慮を行うとともに、農業委員会に通報し、実質的な利害関係を有する輸入国と協議を行う。（農業協定第12条第1項）

（注）以下の基準を満たす農産物については、ミニマム・アクセスを一定率引き上げる（3%→5%を4%→8%）ことを条件に、関税化の特例措置（6年間関税化を実施しない）が認められる。

（a）基準期間（1986～1988年）において、当該農産物の輸入が国内消費量の3%未満であること。

（b）輸出補助金が付与されていないこと。

（c）効果的な生産制限措置がとられていること。

なお、実施期間中特例措置を終了させる場合は、ミニマム・アクセスの毎年度の増加率が終了した翌年度から低下する（0.8%→0.4%）。

（3）経済的視点及び意義

輸入数量制限（相手国の輸出数量規制等の実質的な輸入数量制限を含む）の実施は、外国産品の輸入量を直接制限することで国内産品との直接の競争を回避させるため、短期的には輸入国内において当該産品を生産している産業の利益確保・拡大、当該産業における雇用の安定等に役立つ面があると考えられる。また、その国の貿易量が国際価格に影響を及ぼす大国の場合には、輸入数量の減少が交易条件を改善し、結果として輸入国全体の経済厚生を高める可能性もある。更に、外国企業が、輸入数量制限による輸出量の減少を契機と

してその国に直接投資を行って生産を移転すれば、雇用促進、技術移転の促進等の効果もあると言えよう。

しかし、数量制限は、輸入国の消費者やユーザー産業の外国産品へのアクセスを阻害し、価格上昇や産品の選択範囲の幅が狭まることを通じて明らかに彼らの経済的便益の低下をもたらす。数量制限が自国の交易条件を改善させても、それは他方では外国の交易条件の悪化をもたらしており、外国の経済厚生を低下させることになる。なお、数量制限によって生じる国際価格と国内価格の乖離は、レントとして輸出入ライセンスの所有者の利

益となるが、輸入数量制限に比べて、輸出数量制限ではレントが海外へシフトする分、輸入国の経済厚生が低くなる。また、数量制限の実施にあたっては、数量・品種及び輸入業者・企業（輸出数量規制の場合には輸出業者・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く、産業間の不公平や輸出入ライセンスの取得に関する不公平をもたらす可能性がある。更に、輸入数量が国際価格や為替相場の変化を全く反映しないという問題もある。このため GATT/WTO は一部の例外を除き、廃止すべきとしている。

数量制限を維持する場合、運用如何では厳しい競争環境における生産性向上、合理化に向けた企業努力を阻害すること等の悪影響を及ぼす可能性もある。そのため、暫定的な位置づけを明確にして、この間に十分な産業構造の調整や生産性向上を行わない限り、例え短期的に有用であるとしても、中長期的には当該産業の発展や当該制限実施国の経済的便益をかえって損なう可能性が高い。

(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

WTO の「貿易と環境に関する委員会（CTE：Committee on Trade and Environment）」において「貿易と環境」に関する議論が行われてきたが、WTO 協定の数量制限の禁止に関連しては、多国間環境協定（MEA：Multilateral Environmental Agreement）に基づく貿易制限措置をとり得る要件等との関係の問題がある。環境に関連して、GATT 第 20 条は、「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（b 項）」、「有限天然資源の保存に関する措置（g 項）」等の規定により、貿易制限的措置禁止の原則の例外を認めているが、これらの規定は、「恣意的な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や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（GATT 第 20 条柱書）」こととされ

ている。他方、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）等の一部の MEA においては、自国の管轄権の及ばない範囲の環境又は地球規模の環境の保護を目的として採られる貿易制限措置や、MEA 非締約国に環境政策の変更を促すための貿易制限措置が設けられている。また、WTO 設立協定前文において、環境保護に対する考慮の必要性が言及されているほか、CTE における議論についても留意すべきであるとの指摘がある。

このような背景の下、WTO 協定による貿易制限的措置の禁止と MEA に基づく貿易制限措置とをいかに整合的に解釈するかが問題となっている。その方策として、① GATT 第 20 条（例外規定）の改正等により、明示的に環境保護目的の措置を例外扱いとすべきとの意見と、②改正によるのではなく、既存のウェーバー手法によるケース・バイ・ケースの対応で問題なしとする意見が対立している。これに加え、MEA に基づく貿易制限措置について、WTO 協定整合的であると認められる要件についてのガイドラインの作成についての提案も行われている。

1996 年 12 月に開催されたシンガポール閣僚会議への CTE の報告書では、MEA の環境保護目的を達成するためには、明確に合意された規定に基づく貿易制限措置が必要となる場合があることが確認されたが、整合性の確保の方策については結論が出ておらず、議論が継続された。

2001 年 11 月に開催されたドーハ閣僚会議における閣僚宣言では、MEA 当事国間の関係に限定してではあるが、WTO と MEA の関係の交渉が合意されており、2002 年 3 月から CTE において議論が進められており、これまでの議論を踏まえ、とりまとめに向けた作業が進められている。

2. 主要ケース

(1) 米国 - キハダマグロの輸入規制 (GATT パネル:DS21,DS29,DS33)

米国は、1972 年海洋哺乳動物保護法 (Marine Mammal Protection Act of 1972) に基づき、IATTC (全米熱帯まぐろ類条約) 水域において、キハダマグロとともに混獲されるイルカの保護を目的として、混獲を行っているメキシコ等からのキハダマグロ及びその製品の輸入を禁止している。1991 年、メキシコの要求によって GATT にパネルが設置され、本措置が GATT 違反である旨のパネル報告が提出された。同報告は、(a) 米国の措置はイルカ保護を達成する手段としては必要かつ適切なものとは必ずしも言えないこと、(b) 自国の域外の対象保護を理由とした措置を安易に認めると、規制の必要性及びその程度に関する一国の一方的な認定によって他国の権利が危うくなることから、本措置は、GATT 第 11 条に違反する数量制限であり、GATT 第 20 条 (b) や (g) では正当化されないとしている。なお、メキシコは米国との二国間の話し合いにより解決を図り、理事会でのパネル報告の採択には至らなかった。

その後、1992 年 9 月、EU 及びオランダ (オランダ領アンティル諸島を代表) の要請に基づき再度パネルが設置され、1994 年 5 月に本措置が GATT 違反であるとの報告が提出された。同報告は、米国の措置は他国の政策変更を強制するためにとられたものであり、そのような措置は動物の生命又は健康の保護に必要なものであったり、有限天然資源の保存等を有効にすることを主たる目的とし得ないので、GATT 第 20 条 (b) や (g) では正当化されず、GATT 第 11 条違反であるとしている。しかしながら本報告も、1994 年 7 月の GATT 理事会以降同理事会での採択が図られたが、米国の反対により採択されていない。

(2) 米国 - エビの輸入規制 (DS58)

米国は、1989 年に施行された米国海亀保存

法において、1991 年 5 月 1 日以降、エビ漁業に関して、米国内と同等の海亀混獲回避プログラムを実施している旨が相手国政府からの証明 (certification) で示されない限り、当該国からのエビ製品の輸入を禁止するとした。これに対し、インド、マレーシア、パキスタン、タイは、米国の措置は、GATT 第 11 条等に違反し、GATT 第 20 条を含むいかなる GATT の規定によっても正当化できないとして WTO 紛争解決手続に則った訴えを起こした。パネルは、米国によるエビ輸入に関する措置が GATT 第 11 条違反であること、多角的な貿易体制に脅威をもたらすような方法により他国の政策に影響を与えるような措置は、GATT 第 20 条でも正当化されない等の判断を示した。これに対して、上級委員会もパネルの認定を一部覆す判断を行ったものの、概ねパネル判断を指示する結論を示している。

(3) ブラジルの再生タイヤの輸入に関する措置 (DS332)

2004 年、ブラジルは、廃タイヤの堆積は病原体媒介の蚊の温床となり、マラリアやデング熱等の発生を促すことから、人間の生命及び健康に重大な悪影響があるとして、中古タイヤの輸入、販売、輸送、保管等の規制を導入し、再生タイヤの輸入を禁止した。これに対して EC は、中古・再生タイヤの輸入禁止・制限は GATT 第 11 条第 1 項に違反するとして、WTO 紛争解決手続に則って訴えを起こした。パネルは、EC の主張を認め GATT 第 11 条違反を認定し、ブラジルが上級委員会において争わなかったためパネル段階で確定している。なお本件においては、GATT 第 11 条違反に加えて、同違反が GATT 第 20 条 (b) により正当化されるかどうか争われた。上級委員会は、メルコスール諸国からの中古・再生タイヤの輸入等、一部に例外が認められていたことを理由に、当該輸入禁止・制限措置は「恣意的な若し

くは正当と認められない差別待遇」(GATT 第 20 条柱書)に当たるとして、GATT 第 20 条による正当化を認めなかった。

(4) アルゼンチンの非自動輸入ライセンス制度の導入・拡大 (DS438,444. 445)

アルゼンチンは、2008 年 11 月に金属製品（エレベータなど）等約 400 品目について所定の情報を添えた申請を義務付ける非自動輸入ライセンス制度を導入したが、ライセンス発給要件が不明確であり、発給遅延も生じていた（ただし、同制度はパネル設置直前の 2013 年 1 月に廃止され、WTO 紛争解決手続には審理されなかった）。また、アルゼンチンは、遅くとも 2009 年以降、明文の法令に基づかない口頭の指導によって、輸出入均衡要求（輸入を行う条件として同額の輸出または国内投資を求める措置）や輸入抑制等を目的とした国産化要求等の各種の貿易関連要求（Trade-related Requirements）を行っており、さらに、2012 年 2 月には、事前輸入宣誓供述制度（DJAI）を制定し、輸入をしようとする事業者は、輸入手続きに着手する前に、輸入品目・数量・金額等の指定事項を連邦歳入庁に申告し事前承認を得ることが必要となった。

米国、EU 及び日本は、アルゼンチンのこれらの輸入制限措置は GATT 第 11 条第 1 項に違反すると主張して WTO 紛争解決手続に則った訴えを起こし、2014 年 8 月、パネルは申立国の主張を認める報告書を公表した。パネルは、貿易関連要求について、①口頭の指導によって実施されているため措置の存在そのものについて争いがあったところ、政府発表文書や企業の提出した宣誓供述書等の各種証拠資料によって、輸入の抑制や貿易赤字の削減を目的とするアルゼンチンの政策に基づいて、広汎な産業の輸入者に対して、輸出入均衡要求、ローカルコンテンツ要求、投資要求等を課すという措置が存在することを認定し、②要求に応じることが輸入の条件となっている点及び明文がなく透明性や予測可能性に欠ける点で輸入を制限するものであるとして、GATT 第 11 条第 1 項違反を認めた。また、事前宣誓供述制度についても、承認取得が輸入の条件となっており、同制度に参加し承認プロセスを停止・遅延しうる行政当局の範囲やその裁量行使基準が不明確であることから、輸入を制限し GATT 第 11 条第 1 項に違反すると判断した。アルゼンチンはパネルの判断を不服として上訴したが、2015 年 1 月、上級委員会 はパネル報告書の判断を維持する旨の報告書を公表した。

<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5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、現在はいかか輸出自主規制は、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、多くの国が原油、レアメタル等の天然資源に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。



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核兵器不拡散条約 (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生物兵器禁止条約 (1975 年発効、日本は 1982 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) 国際輸出管理レジーム

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 (2015 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。48 ヶ国が参加 (2015 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 (2015 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（2015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Ⅰ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Ⅰ部第1章中国 参照）

・原材料に対する輸出制限措置

②ASEAN（第Ⅰ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）

・未加工鉱石に対する輸出制限（フィリピン）

③米国（第Ⅰ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Ⅰ部第10章カナダ 参照）

・丸太の輸出規制

⑤ウクライナ（第Ⅰ部第13章＜参考＞その他）

・穀物の輸出規制

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. ルールの概観及び第4章「正当化事由」参照）。ただし、本条の規定にもあるとおり「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5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（※）

第Ⅱ部 WTO 協定と主要ケース

- GATT 第 11 条第 2 項 (c)：農漁業產品の輸入制限

(※) 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 (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, (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產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Ⅱ-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)：農漁業產品の輸入制限	○	× (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產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 8 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 9 章「貿易関連投資措置」参照)。

＜図表Ⅱ-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	・全農産物の輸入関税を譲許。 ・UR合意による削減義務有り。 ・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。	・輸出税は非譲許。 ・輸出税は削減義務なし。 ・規律がないため、新設や引き上げは自由。
数量制限	・輸入数量制限は原則として関税化。 ・最低輸入機会（ミニマム・アクセス）を設定。	・以下を条件に輸出制限の新設や存続が可能。 ①輸入国の食糧安全保障に及ぼす影響に配慮する。 ②事前に通報し、要請があれば輸入国と協議。

＜図表Ⅱ-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
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）

① WTO 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 OF NON-TARIFF MEASURES: THE CASE OF EXPORT 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：カシミア毛及び非鉄金属、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、輸出税は加盟議定書で留保された品目のみ賦課可。）

WTO 加盟時の輸出規制に関する規律概要^(注)

エクアドル (1996 年加盟)	④WTO協定を超える義務 ・加盟時までに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
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れる場合を除き撤廃
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

ロシア (2012 年加盟)	①WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認 ・輸出数量制限、輸出ライセンス等の輸出規制に関し WTO協定に整合させる。 ・輸出税は加盟規定書に規定しているスケジュールに基づき撤廃もしくは削減。
-------------------	--

(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 や日豪 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、日ペルー EPA、日豪 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）。

また、「国際商品協定」においても輸出規制を規

律する規定が設けられている。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り、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（但し当該手続きが認められた前例は無い）。



中国レアアース問題と WTO ルール

2014年8月、日本、米国、EUが申し立てていた中国によるレアアース¹、タングステン、モリブデンの輸出規制（輸出税の賦課、輸出数量制限、貿易権の制限）に関するWTO紛争解決手続（DS431, DS432, DS433）について、上級委員会の報告書が公表された。上級委員会は、日米欧の主張を全面的に認め、中国の措置はいずれもWTO協定に整合しないと判断し、同様の判断を行っていたパネル報告書を支持した。これにより、中国のレアアース等に対する輸出規制がWTO協定に違反するとの判断が確定した。

近年、一部の資源国や新興国の間で、財政収入、国内産業保護、国内供給確保などを目的として、自国で産出した資源について、国内での製錬・高付加価値化義務や国内供給優先義務を課したり、輸出規制を行ったりする例が増えている。こうしたケースでは、国家の産業政策や天然資源に対する権利と、WTO協定等の国際ルールとの関係が問題となりうる。本件は、輸出規制の場面について、パネル及び上級委員会が、資源国の権利と国際ルールの関係について重要な判断を示した事例であるとともに、WTO紛争解決手続が有効に機能した例としても意義を有することから、本コラムで取り上げることとした。

I. レアアース問題の概要・経緯

1. 中国の鉱物資源政策

中国は、世界有数の資源大国であり、石油、天然ガス、石炭、ウラン、地熱などのエネルギー鉱物のほか、鉄、銅、鉛、亜鉛等の金属鉱物、グラファイト、リン、硫黄、カリウム塩等の非金属鉱物など豊富な天然鉱物資源を有する。中でも、石炭、スズ、アン

チモン、チタン、石膏、ベントナイト、硫化ナトリウム、マグネサイト、重晶石、蛍石、滑石、グラファイト、レアアース（希土類）、モリブデン、タングステンなどについては、世界の中でも潤沢な埋蔵量を誇っている。我が国も、これらの多くを中国に依存している。

中国は、鉱物資源を重要な国家戦略として位置付け、2001年の「全国鉱物資源計画」や2003年の「中国21世紀初頭の持続可能な発展の行動綱要」において、持続可能な発展や鉱物資源の合理的利用を掲げている。特にレアアースについては、1992年の「南巡講和」において、鄧小平が「中東に石油有り、中国にレアアース有り」と発言するなど、最重要資源のひとつに位置付けている²。レアアースの生産量はかつては米国が世界第一位であったが、中国による1990年代ころの低価格攻勢により各国のレアアース鉱山の多くが閉山に追い込まれ、中国が世界のレアアース生産を一手に握る状況となった（2012年時点で世界の生産量の97%）。

1999年以降、中国は、レアアース、タングステン、モリブデンを含む各種の鉱物資源について、順次輸出規制を導入し、品目毎に一定の輸出枠を設定するとともに（輸出数量制限）、輸出ライセンス制や最低資本金要求といった輸出企業に対する制限を課すようになった（貿易権の制限）。

中国は、2001年にWTOに加盟したが、日本、米国、EUを含む加盟国は、中国による各種の鉱物資源の輸出規制は、WTO協定の一部であるGATT11条（数量制限の一般的禁止）に抵触する可能性が高いとして、2001年以降、経過的審査メカニズム（TRM）³やWTO物品理事会・市場アクセス委員会の中で、

1 レアアースは、17種類の元素（希土類）の総称で、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、ハイテク産業に必要不可欠な鉱物である。

2 詳細は、2014年版不正貿易報告書第Ⅱ部第3章コラム「中国のレアアース政策」243頁参照。

3 中国加盟議定書第18節には、中国のWTO上の義務の履行状況をモニターするため、経過的審査メカニズム（TRW）を設け、WTOの下部組織（各理事会・委員会）及び一般理事会が毎年（第一回は加盟後1年以内）審査を行うことが定められている。一般理事会は、中国及び他の加盟国に勧告を行うことができる。本制度は中国の加盟後8年間は毎年実施し、10年目（又は一般理事会が定める、それ以前の時点）に最終レビューを行うこととされている。

中国に対し毎年懸念を表明してきた。

また、中国は、2006 年以降、レアアース、タングステン、モリブデンを含む多数の原材料について、輸出数量制限に加えて輸出税の賦課を開始した（第Ⅰ部第 1 章中国－輸出制限措置参照）。輸出税の賦課は、輸出数量制限等と異なり、WTO 協定上一般に禁止されているわけではない。しかし、中国の場合には、2001 年の WTO 加盟時に、加盟議定書パラ 11.3 において、同議定書の附属書 6 に列挙された項目以外の品目については輸出税を撤廃する旨を約束していた。2006 年以降に賦課が開始された輸出税は、多くが附属書 6 に記載のない品目に対するものであった（第Ⅰ部第 1 章中国－輸出制限措置参照）。

2. 先行事案（中国 - 原材料Ⅰ）

こうした中、米国、EU、メキシコの 3 か国は、2009 年 6 月、ボーキサイト、コークス、螢石、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、亜鉛の原材料 9 品目について中国が課している輸出税、輸出数量制限等の輸出規制について、WTO 協定に違反するとして WTO 協議

要請を行い（中国 - 原材料Ⅰ事件）、同年 12 月にパネルが設置された（我が国は第三国参加）。

パネルは、審理を経て、2011 年 7 月、中国の措置はいずれも GATT や中国加盟議定書を含む WTO 協定に整合しないとする報告書を公表した。中国は上訴したが、上級委員会は、2012 年 1 月に公表した報告書でパネルの判断を概ね支持し、中国の措置は WTO 協定に違反すると判断した。これを受けて、中国は、2013 年 1 月 1 日までに、ボーキサイト等原材料 9 品目に対する輸出税や輸出数量制限を撤廃した。

3. レアアースの輸出枠削減・輸出停滞問題

中国当局が設定するレアアースの輸出枠は、2010 年以前は、年間 5 万～6 万トン程度の比較的安定した水準で推移していた。タングステンやモリブデンについても、輸出枠は概ね一定の水準であった。ところが、中国商務部が 2010 年 7 月に公表した 2010 年第 2 期のレアアースの輸出枠リストにおいて、レアアースの輸出枠を大幅に削減し、2010 年通期で前年比約 40% 減の年間約 3 万トンとしたことが明らかとなった。

<図表>レアアース、タングステン、モリブデンに対する輸出数量枠

	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
希土類 (レアアース)	61,560	60,173	47,449	50,145	30,259	30,184	30,996	30,999	31,000
タングステン	15,800	15,400	18,828	18,526	19,490	19,925	18,967	19,066	19,404
モリブデン	—	N.A	42,753	41,582	41,678	41,678	40,862	40,679	35,923

さらに、2010 年 9 月 21 日以降、日本向けのレアアースの輸出が、中国当局による税関手続の厳格化等により、事実上ストップしていることが確認された。翌 22 日、米国のニューヨーク・タイムズ紙は、同月発生した尖閣諸島沖の漁船衝突事件の報復として、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」を行っているとの報道された。これに対

し、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」ために過ぎないと説明したが、その後も 2 か月近くにわたって輸出の停滞が続いた。

4. 各国政府の対応

レアアースの輸出枠の大幅削減や輸出停滞の問題

に対し、日本政府は、様々なチャネルを用いて中国側との協議を行った。例えば、2010年8月の日中ハイレベル経済対話やその際の閣僚による中国総理表敬の際には、経済産業大臣、外務大臣から中国総理、副総理他関係閣僚に対し、輸出枠削減の見直しを要請した。9月以降の輸出の停滞についても、11月の横浜 APEC で、経済産業大臣が中国の国家発展改革委員会の主任と会談し、問題の早期改善を要請するなどの働きかけを行った。この会談で、中国側から、「問題を近いうちに解決する」旨の回答があり、11月中旬ごろから中国からのレアアース輸出が再開された。

米国⁴では、米国通商代表部（USTR）が、2010年10月、全米鉄鋼労働組合の中立てに基づき、米国通商法第301条に基づくレアアース輸出制限問題の調査を開始した。また、米中商務貿易合同委員会（JCCT）などの対話の場でも、中国側に直接懸念を表明した。しかし、中国側の態度に変化がなかったため、USTR は、同年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。

EU も、2010年10月の貿易障壁報告書の中で、中国によるレアアース輸出枠削減について、外国事業者に対する差別であり市場に歪みをもたらす措置であると批判し、ハイレベル経済協議等のフォーラムでも、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いる。

しかし、中国の対応に抜本的な改善がみられなかったことから、日本、米国、EU は、レアアースに対する輸出税の賦課、輸出数量制限、貿易権の制限を、タングステン、モリブデンに対する同様の輸

出規制の問題と併せて、WTO の紛争解決手続に付託することを決定し、2012年3月、WTO に協議要請、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。

Ⅱ. レアアース等の輸出規制をめぐる法的問題 (天然資源の輸出規制をめぐる国際ルール)

第二次世界大戦後、世界各地で旧植民地の独立が相次ぐ中で、これらの国において、旧宗主国をはじめ、先進工業国の多国籍企業によって把握された資源の権益を取り戻し、自国で保有・管理しようとのいわゆる「資源ナショナリズム」⁵の動きが高まった。この問題は、イランによる1951年の石油の国有化を背景として、国際連合の1952年の第7回総会で提起され、1962年の国際連合の第17回総会で、「天然の富と資源に対する恒久主権」決議が行われた。これによれば、①天然資源は保有国に属し、当該国の発展と国民の福祉のために用いられるべきである、②資源国は、資源開発に従事する外国資本の活動について、必要又は望ましいと考える条件・規制を課することができる、③資源開発により得られた利益は、投資側と受入国側との協定に従って配分されなければならない、等とされる。こうした恒久主権の考え方の下では、資源国は、潜在的に、自国の資源権益を保有・把握する権利のほか、資源開発をコントロールしたり、開発された資源の配分を調整したりする権利を有することになる。

他方、第二次世界大戦後に確立した GATT 体制や、これを発展的に引き継ぐ形で1995年に発足した WTO の下では、各国による保護主義的な政策が第二次世界大戦の惨禍に結びついたとの反省も踏ま

4 米国では、レアアース供給の制約や特定国への依存は、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も広がっており、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いる。詳細は2014年版不公正貿易報告書コラム「中国のレアアース政策」242頁参照。

5 「資源ナショナリズム」という言葉は、もともと植民地時代に旧宗主国を中心とする先進工業国に接収された権益の奪還という色彩が強かった。しかし、近年、新興国を中心として、財政収入、国内産業保護、国内供給確保などを目的として、国内での精練・高付加価値化の義務、生産量や輸出数量制限、国内供給優先義務などを課す例が増えており（例えば、第Ⅰ部第2章[1]2.インドネシア-数量制限(4)参照）、こうした動きにも「資源ナショナリズム」という語が使われるようになってきている。

え、加盟国が貿易制限的な措置を行うことを厳しく制限している。例えば、GATT1 条や 3 条により、加盟国は、種々の商品の貿易等に関し他の加盟国同士を平等に取り扱う義務（最恵国待遇）や自国民と比較して不利に扱わない義務（内国民待遇）を負うほか、GATT11 条（数量制限の一般的禁止）は、「加盟国は、関税その他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限も新設し、又は維持してはならない」と規定し、関税その他の課徴金以外の方法による貿易制限的措置を禁止する（第Ⅱ部第 3 章（数量制限）参照）。さらに、中国のように、加盟時の約束等によって、輸出税の撤廃など追加的な義務を負っている例もある。

上記から明らかなように、天然資源に対する資源国の権利と、GATT を含む WTO ルールは一種の緊張関係に立ち、産業政策や資源ナショナリズムの観点から自国の資源を把握・管理しようとする資源国と、そうした資源国からの輸入に依存する国との間でしばしば対立を引き起こす。WTO 加盟国は、自国の産業政策や天然資源に対する固有の権利を有する一方、そうした権利の行使に際しては、自ら加盟した WTO のルールの枠内で行動すべき義務を負う。WTO 協定には、GATT20 条の一般的例外事由など、一定の要件の下で数量制限その他の貿易制限的な措置を許容する調整規定が置かれており、資源国と輸入国との利害対立は、多くの場合、これら例外規定の解釈という形で争われることになる。

実際のケースでは、資源国が、天然資源について輸出制限などの貿易制限的措置を行う際には、政策の正当化根拠として、環境保護や天然資源の保全といった政策目的が主張される例が多い。この意味で、GATT20 条の例外のうちでも、(b) 項の「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」や (g) 項の「有限天然資源の保存に関する措置」が特に重要である。本件でも、中国は、レアアース、タングステン、モリブデンに対する輸出規制の正当化根拠として、環境保護目的や天然資源の保全目的を当初から主張していた。

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。

・ ・

(b) 人、動物又は植物の生命又は健康のために必要な措置

・ ・

(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。

Ⅲ. 本件におけるパネル及び上級委員会の判断

上に述べた国際ルールの基本的な枠組みを踏まえ、以下では本件措置に関する中国の主張（正当化根拠）、これに対するパネル・上級委員会の判断とその意義について説明する。

1. 中国の主張

レアアース等に対する輸出税の賦課について、中国は、当該措置が加盟議定書パラ 11.3 による輸出税の撤廃約束に反することは争わなかったが、当該課税は、レアアース等の採掘に伴う環境破壊や健康被害を防止することを目的としたものであるとして、GATT20 条 (b) 項の「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」（環境保護目的）として正当化されると主張した。

輸出数量制限についても、GATT11 条による数量制限等の禁止に抵触することは認めつつ、当該措置は、輸出数量制限を通じてレアアース等の密輸や違法採掘を防止する、あるいは、海外ユーザーに対し、需要の抑制や中国以外の国からの調達を促すことを

狙いとするものであるとして、GATT20条(g)項の「有限天然資源の保存に関する措置」として正当化されると主張した。

2. パネル及び上級委員会の判断

パネル及び上級委員会は、中国によるレアアース、タングステン、モリブデンに対する輸出税の賦課や輸出数量制限は、いずれもGATT20条(b)項(環境保護目的)や(g)項(資源保存目的)によって正当化できないと結論付けた。

(1) 輸出税に関する判断(GATT20条(b)項による正当化の可否)

輸出税の禁止は、GATTではなく中国の加盟議定書パラ11.3で禁止されていることから、GATT20条(b)項の要件を満たすかどうか以前の問題として、そもそも加盟議定書の条項に、GATT20条の例外の適用可能性があるかが問題となる。この問題について、先行事案である中国-原材料Iで、上級委員会は、加盟議定書パラ11.3にGATT20条が適用される可能性はないと判断していたところ、本件のパネル・上級委員会も中国のレアアース等に対する輸出税にGATT20条は適用されないと判断した。

このように、加盟議定書パラ11.3にそもそもGATT20条(b)項の適用がないことから、本来、中国の輸出税が(b)項の要件を満たすか判断する必要はない。しかし、パネルは、念のためこの問題についても検討し、結論として、要件を満たさないとしている(中国は上訴せずパネルの判断が確定)。

具体的には、GATT20条(b)項の「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」として措置が正当化されるためには、①当該措置の政策目的が「人、動物又は植物の生命又は健康の保護」であること、②当該目的のために「必要な(necessary)措置であること、さらに20条柱書の要件として、③「任意の若しくは正当と認められな

い差別待遇」と「国際貿易の偽装された制限」のいずれにも該当しないことが必要である。

本件のパネルは、まず①の政策目的について、レアアース等の採掘により強酸性排水による水質汚染、大気汚染、放射性物質による重大な健康被害が生じるおそれがあり、こうした問題に対処する必要があることは認めた。

②「必要な措置といえるかについては、上級委員会の先例は、(i)目的とする利益・価値の重要性、(ii)当該措置がどの程度政策目的の実現に資するか、(iii)措置が及ぼす貿易制限の程度等を総合考慮した上で、さらに、(iv)より貿易制限的でない他の措置に同等の効果を得ることができるかを検討し、そのような措置が存在する場合には「必要な措置とはいえない、とする判断枠組を示しており⁶、中国-原材料Iでも、パネルは、こうした枠組に従い、中国の輸出規制はGATT20条(b)項の要件を満たさないと判断していた(中国は上訴せずパネルの判断が確定)。

本件のパネルは、レアアース等に対する輸出税のデザイン及び構造(design and structure)の検討を行い、輸出税は、その定義上国外価格のみを上昇させる反面、国内価格の低下やこれに伴う国内消費の増大をもたらすことから、全体としてはレアアース等の採掘の制限にはつながらず、環境保護目的に実質的な貢献をしない、また、環境保護目的をいうのであれば、環境基準の強化、環境回復のためのデポジット、資源税、汚染税、採掘規制など、より直接的で貿易制限的でない他の措置があるとして、輸出税は環境保護に「必要な」措置といえないと結論付けた。

さらに③柱書の要件についても、中国の議論は単なる主張(mere assertion)に過ぎず、根拠が不十分とした。

6 Appellate Body Report, Brazil – Retreaded Tyres (2007), para. 178.

(2) 輸出数量制限に関する判断 (GATT20 条 (g) 項による正当化の可否)

輸出数量制限については、GATT20 条 (g) 項にいう「有限天然資源の保存に関する措置」として正当化されるかが争点になった。

ある措置が (g) 項に該当するためには、①有限天然資源の保存に「関する」(relating to) 措置といえること、②当該措置が、国内の生産又は消費に対する制限と「関連して」(in conjunction with) 実施されていること、20 条柱書の③「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」に該当しないことが必要である。

①の天然資源の保存に「関する」の要件に該当するためには、上級委員会の先例上、措置のデザイン及び構造に照らし、手段と目的の間に合理的な関連があり、そうした手段目的の関係が「近接した真の」(genuine and real) ものであることが必要とされ⁷、中国 - 原材料 I 事件の上級委員会報告書も同様の立場を踏襲している⁸。

本件のパネル報告書は、まず、資源保全という目的の設定については、天然資源に対する主権という観点から、国家が資源の供給・利用を管理することも許容され、また、中国が主張する持続可能な経済発展の目的も斟酌されることを認めた。他方、そうした権利も、WTO 加盟国に無制限の裁量を許すものではなく、GATT 等の他の条項の制約に服すること、また、既に資源が採掘された後に、天然資源の国内外の割当 (allocation) や配分 (distribution) を行うことまでは「保全」の目的に含まれないとした。

その上で、パネルは、中国の輸出数量制限は、そのデザイン及び構造に照らし、天然資源の保存目的と実質的な関連性があるとは認められないとした。例えば、中国は、輸出数量制限は密輸や違法採掘の防止に資する、海外のユーザーに対して中国外の資

源開発や代替製品の開発を促す効果を持つとして、これらを根拠に当該措置は保全に「関する」と主張したが、パネルは、仮に国外のユーザーとの関係でレアアース等の需要を抑制する効果があったとしても、国内のユーザーに対しては、資源の優先的な配分を与え、需要を増大させる逆のインセンティブが働くことから、全体としては資源の保全につながらないとした。この点は、上級委員会も同様の判断をしている。

②の「関連して」要件については、上級委員会の先例は、輸入品への制限が本要件を満たすためには、国内の産品について輸入品と同一又は平等の制限がなされていることまでは必要ないが⁹、国内の産品に対しても制限が存在し、輸入品との間に公平性 (even-handedness) が保たれていることが必要とする¹⁰。中国 - 原材料 I 事件のパネルによれば、この枠組は輸入だけでなく輸出規制にも同様に適用される。また、同事件の上級委員会は、国外への規制が国内規制を効果的に行うことを目的とすることまでは必要ないが、国外の制限と国内の制限が「協働して」(work together)、資源保全の目的に資することを要するとしている。

本件のレアアース等の輸出数量制限について、中国は、国内向けにもレアアース等の生産や消費に対する規制がなされていることを理由に、「関連して」要件を満たすと主張した。しかし、パネルは、輸出数量制限という措置の性質上、国内のユーザーが国内規制を受けるだけである一方、海外のユーザーは、国内規制に加えて、輸出数量制限による追加的な制約も受けることから、内外のユーザーの負担に規制上・構造上の不均衡が生じているとして、輸出数量制限は「公平性」要件を満たさないと判断した。また、中国は、2012 年については輸出枠が未消化であるため、海外のユーザーには数量制限の実害がないと主

7 Appellate Body Report, US - Shrimp (1998), para. 141.

8 Appellate Body Report, China - Raw Materials (2012), para. 355.

9 Ibid., 21.

10 Appellate Body Report, US - Gasoline (1996), 20-1; Appellate Body Report, US - Shrimp (1998), para. 144.

張したが、パネルは、既に長年の規制により市場が歪められている中で、たまたま輸出枠が未消化であったとしても、そうした事後的・偶発的な事情によって措置を正当化することは適切でない旨述べている。

こうしたパネルの判断について、中国は、パネルは「公平性」を「関連して」と別個独立の要件として要求している、パネルは内外の負担が「平等に分配」されていることまで要求している等と主張し、この点で判断を誤ったとして上訴した。上級委員会は、「公平性」は「関連して」と独立した要件ではないこと、内外の負担が「平等に分配」されていることまでは必要ないとの先例の立場を確認しつつも、GATT20条(g)項にいう国内の規制は国内生産・消費に対する「真の」(real)制限であること、また国外への規制を「強化及び補完」(reinforce and complement)する関係にあることを要すると述べ、さらに、海外のユーザーにのみ「相当程度重い負担」(significantly more onerous burden)を課するような規制が同項の要件を満たすことは「想定しがたい」と述べている¹¹。これは、輸出数量制限のように構造的に国外にのみ負担を課す制度を本項に基づいて正当化する余地を事実上否定したものととも解釈でき、注目に値する。

最後に、③のGATT20条柱書の要件については、パネルは、資源の保全、違法採掘・密輸の防止をいうのであれば、中国は、国内生産量制限への一本化、販売量の制限、国内における違法採掘の取締り、密輸防止のための水際監視の強化等、内外無差別で、より貿易制限的でない他の手段を採用することができたはずであると指摘し、輸出数量制限は、「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」に該当しないと認められないと判断した(中国は上訴せずパネル判断が確定)。

3. パネル報告書及び上級委員会報告書の意義

本件のパネル報告書及び上級委員会報告書は、GATT20条(b)項及び(g)項による正当化事由

の解釈適用にあたり、過去の先例の流れに従いつつ、資源の輸出規制という文脈で、そうしたルールがどのように適用されるかを明確にした点で意義を有する。

第一に、パネル報告書が指摘するように、環境保護や天然資源の保存は、それ自体としては正当な政策目的であり、そうした政策目的の設定にあたっては、措置を行う国に裁量が認められることに異存はない。レアアース等についていえば、鉱山の乱開発による資源の枯渇、水質・大気汚染等の重大な問題が生じていることは事実であり、中国政府がこれらの問題に対処することは正当である。しかし、持続可能な資源開発や環境対策を行うためには、鉱山開発の規制、環境規制、国内・国外を問わない総需要の抑制など、内外差別的かつ直接的な措置がまず考えられるのであって、こうした措置をなおざりにしたまま、輸出規制という貿易制限的な手段により、海外のユーザーにのみ負担を転嫁することには論理の飛躍がある。本件パネル報告書や上級委員会報告書は、輸出規制(輸出税、輸出数量制限)という政策手段は、国外に対しては資源調達のための負担や費用を増やす一方で、国内に対しては供給の増大や費用の低下をもたらすという規制の構造に照らして、GATT20(b)項にいう環境保護に「必要な」措置、あるいは(g)項にいう有限天然資源の保存に「関する」措置として正当化することが困難であることを明確にした。

第二に、天然資源に対する国家主権という観点から、資源の開発をするか否か、また天然資源開発を進めるスピードは資源国の裁量に委ねられる。しかし、パネル報告書が指摘するように、開発した天然資源の利用について、資源国が、国内ユーザーと海外ユーザーの間の割当や配分をコントロールし、国内ユーザーに有利な条件で資源を分配することは、資源の「保存」と無関係であり、そのような政策までGATT20条(g)項により正当化することは難しい。

第三に、上記の各判断を行う際に、資源国の主

11 Appellate Body Report, China - Rare Earths, paras. 5.132-136.

観的な主張や、既存の市場シェアを前提とした分配がなされているかどうかではなく、問題となる措置の客観的なデザイン及び構造を第一義的な考慮要素として審査される。レアアース等の輸出数量制限は1999年から導入されているが、このように長年にわたり競争環境が歪められ、海外ユーザーの需要が抑え込まれている状況で、足元の輸出枠にたまたま余剰が生じているからといって、「現実には海外ユーザーに実害が生じていない」といった事後的な正当化を行うことは適切でない。

以上の通り、本件パネル報告書や上級委員会報告書は、環境保護や資源の保全といった政策の設定や、天然資源に対する国家の権利も無制限なものではなく、国際ルールの下で合理的な制約に服することを改めて示すとともに、資源国が、輸出規制という手段により国内のユーザーと海外のユーザーの間に差を設け、国内と国外への供給や配分をコントロールすることは、「環境保護」や「資源の保全」としては正当化が困難であることを確認した。こうした判断は、近年資源国の間で広がる保護主義的な措置のルール整合性を考える上でも非常に参考になると考えられる。

Ⅳ. 中国による履行の状況

本件パネル報告書及び上級委員会報告書は、2014年8月29日のDSB会合で採択された。中国がこれら報告書に基づいて問題とされた措置をWTO協定に整合するように是正するために必要な期間(RPT)については、日本、米国、EUと中国の間で交渉が行われ、RPTを2015年5月2日までとすることが合意された。

その後、中国商務部は、2014年12月31日に公表した2015年の輸出数量制限対象品目リストにより、レアアース、タングステン、モリブデンに対する輸

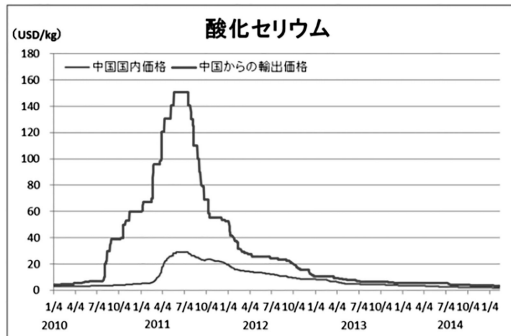
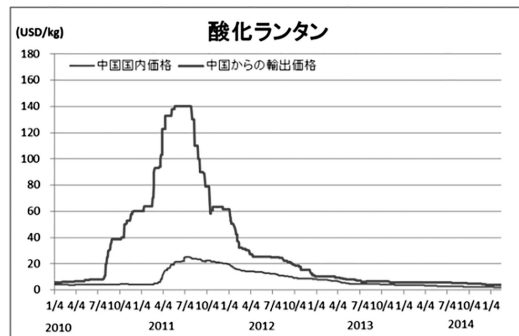
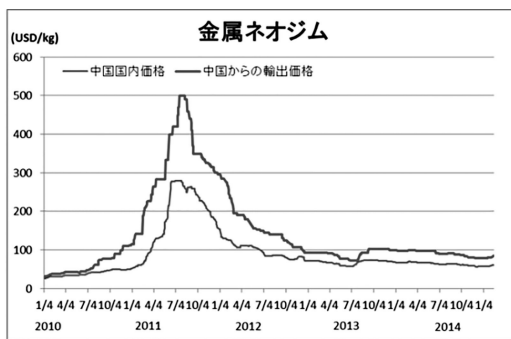
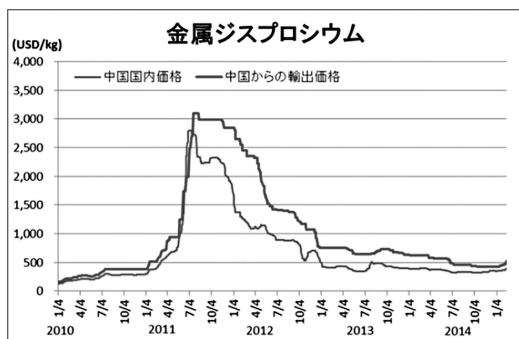
出数量制限を2015年1月1日以降撤廃することを明らかにした。輸出税についても、中国財政部は、2015年4月23日にウェブサイト上で同年5月1日をもってレアアース、タングステン、モリブデンに対する輸出税を撤廃する旨公表し、5月1日をもって輸出税が撤廃された。

Ⅴ. レアアース問題が産業や経済に及ぼした影響

レアアース、タングステン、モリブデンの輸出規制をめぐるWTO紛争は、日本、米国、EUの全面勝訴という形で決着し、中国は、これに従い輸出数量制限や輸出税を撤廃した。しかし、産業や経済への影響という観点から見ると、中国による2010年のレアアースの輸出枠削減・輸出停滞に端を発した一連の問題の影響は、現在なお完全に払拭されたわけではないことを指摘しておきたい。

既に述べた通り、中国は、1990年代の低価格攻勢を通じて世界のレアアース生産量の約97%という圧倒的市場地位を確立していた。このため、中国による輸出枠削減等を受けて、各国の企業は、レアアースの調達先の分散、需要の抑え込み、中国以外での鉱山開発等に奔走することになった。

さらに、2010年秋に中国からのレアアース輸出が再開されて以降ユーザー企業によるレアアースの調達量が増加したことなどを機に、レアアース価格の異常な高騰が起こった。例えば、2010年4月に5ドル/kgだった酸化セリウムの価格は2011年7月に141ドル/kgと30倍近くを記録、また、同じ期間に、金属ネオジムの価格は42ドル/kgから約500ドル/kgと10倍以上になった。中国国内でもレアアース価格は上昇したが、国外での価格暴騰と比較すれば穏やかな上昇にとどまったことから、結果的にレアアース価格の内外格差が広がった(例えば、2011年7月の酸化ランタンの内外価格差は約7倍)。



(出典：Asia Metal)

我が国産業への影響について見ると、日本企業は、レアアースを使ったハイテク製品について高い産業技術を有しており、酸化セリウムを使ったハードディスクのガラス基板、炭酸セリウムを使った自動車用排ガス触媒材料、酸化ランタンを使った一眼レフ用光学レンズ、金属ジスプロシウムや金属ネオジウムを使った自動車やエアコン等モーター用ネオジウム磁石など、重要な製品を世界中に供給している。しかし、原材料となるレアアースの輸入の圧倒的大部分(2009年時点で約85%)を中国からの輸入に依存していたため、日本企業は、本件措置に伴うレアアースの調達難に対応すべく、中国以外での原料の買付けや資源開発¹²といった対策を進めることとなった。また、技術革新によりレアアース使用量の削減が可能になった製品分野もある。その一方で、ネオジウム磁石に用いる一部の重希土類など、中国以外からの調達が難しいレアアースもあり、中国国内でのレアアース製品の生産に踏み切った企業もあった。

レアアースの価格は、2011年8月をピークに徐々

に下落し、セリウム、ランタンについては、2010年以前の水準近くまで戻った。しかし、過去数年間における調達環境の著しい変化や価格の乱高下により、各国の企業は短期間のうちに調達先の見直し、経営・技術戦略の再検討を迫られ、あるいは他国の鉱山開発等に投下した資本の採算性の変化に直面することになった。そうした企業戦略の見直し等による影響は、輸出規制が撤廃されたからといって一朝一夕に元通りになるものではなく、国際ルールに反する措置によって引き起こされた混乱の影響は相当期間持続することに留意する必要がある。

中国国内に目を向けても、中国内部でも、海外向けと比較すれば緩やかとはいえ、レアアース価格の高騰は生じている。このため、国内企業といえども本件の影響から完全に免れたわけではない。また、各国がレアアースの調達先の分散や技術革新による需要削減を進めた結果、輸出枠の使用状況については、ここ数年、実際の輸出量が設定された枠を下回る状況が続いていた。

12 例えば、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構(JOGMEC)と双日株式会社は、2011年、オーストラリアでレアアース資源開発を行う会社に約200億円を出資している。

その一方で、レアアース採掘に伴う環境破壊など、中国が主張していた問題については、依然として根本的な解決はなされておらず、今後の課題として残っている。

Ⅵ. 結語

本件は、一部の資源国による産業振興目的や資源ナショナリズムに基づく貿易制限的、保護主義的な政策が広がる中で、国家の産業政策や天然資源に対する権利と WTO ルールの関係について判断をした重要なケースである。とりわけ、輸出数量制限や輸出税（ただし、輸出税については加盟議定書等で禁止されている場合に限り）といった輸出規制は、海外ユーザーにのみ負担を課すという規制の構造そのものから見て、環境保護や天然資源の保全といった理由で正当化することが難しいことを示した点に意義がある。

また、本件は、資源問題という、ともすれば資源国と輸入国の間で利害が先鋭化しやすい問題について、日本、米国、EU、中国という主要国が、徒らに政治化させることなく、WTO 紛争解決手続という透明で理性的な議論の場で、力関係や駆け引き

ではなく、ルールに基づいた客観的・冷静な議論によって紛争を解決したという点でも、極めて大きな価値を有する。WTO の紛争解決手続は、1995 年の WTO 設立以来約 20 年にわたり既に 500 件近くのケースで利用され、質の高い先例の集積により高い信頼性を獲得しているが、そうしたメカニズムの有効性が改めて示された例ともいえる。なお、中国は、2014 年までに 32 件の紛争で被申立国となっているが、先行事案である中国－原材料 I 事件において、違反が認定された輸出税や輸出数量制限を撤廃した例をはじめ、協定違反が確定した措置については WTO の裁定を尊重する姿勢を見せている¹³。

最後に、レアアース問題は、ある資源国が国際ルールに反する輸出規制を行うことにより、競争環境が歪曲され、世界の経済・産業に大きな混乱や悪影響をもたらしうることを実証した例であるとともに、そのような措置は、資源国自身にとってもプラスになるとは限らないことを示した。今後、本件パネルや上級委員会の報告書によって明確化されたルールも踏まえ、資源国による恣意的な措置の発動が抑制され、各国の企業が予測可能な環境の下で活動できるようになることが期待される。

13 詳細は、第Ⅰ部第1章コラム「WTO紛争解決手続と中国の対応」参照。なお、中国商務省は、レアアース等の輸出枠の撤廃に関し2015年1月13日にコメントを発表し、「中国は、WTOにおける重要な一員として、一貫してWTOルール及び紛争解決機関の決定を尊重してきた。中国は、WTOルールに適合する形で資源類産品の保護を強化し、資源と環境保護、公平な競争の保護、持続的可能な発展を促進していく」等と述べている。

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）で個別に輸出制限を規律する規定（WTO プラスの規定等）の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）

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ね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、特に近年では新興国を主として鉱物資源を囲い込む資源ナショナリズムの動きがみられ、こうした動きは結果として、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っていくことを主張している。また、個別の EPA 等でも輸出規制に関する規律の強化を導入すべく各国と交渉を行っていく。

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的社会的選択」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もちうる措置を 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 Section 771 (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 条の補助金とならないと判断し、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 9 品目に関連する輸出規制措置 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 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、ポー

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、螢石、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。

(5) 中国 - レアアース等原材料3品目 に関連する輸出規制措置 DS431, 432, 433

中国のレアアース、タングステン及びモリブデンに対する輸出制限措置（輸出数量制限、輸出税、最低輸出価格）について、我が国は中国に対して措置の撤回を求めて二国間及びマルチでの交渉を行ったものの問題解決に至らなかったものとして、2012年3月、我が国は、米国及びEUとともに、WTO協議要請を行った。しかし、協議では解決に至らず、同年6月に三カ国がパネル設置を要請。同年7月23日にパネルが設置(DS431、432、433)されている。パネル審理では、我が国、

米国及びEUは中国の①レアアース、タングステン及びモリブデンに対する輸出税の賦課は中国の加盟議定書11条3に違反、②同品目の数量制限はGATT11条に違反、③同品目の輸出許可制度（貿易権の制限）は加盟議定書5条及び加盟作業部会報告書に違反する旨主張し、中国は、申立国が主張する措置は、GATT20条（b）及び（g）で正当化される旨主張した。2014年3月26日に、我が国、米国、EUの主張を全面的に認めるパネル報告書が公表され、中国のレアアース、タングステン及びモリブデンに対する輸出規制措置（輸出税、輸出数量制限、貿易権の制限）は、GATT及び中国のWTO加盟議定書に違反するとした。中国はこのパネルの判断を不服として、同年4月に上訴したものの、同年8月に、①中国が賦課している輸出税について、中国の加盟議定書上の規定を、「環境の保護に関する措置」のGATT上の義務の例外を規定するGATT20条（b）の援用により正当化することはできない、②中国が講じている輸出数量割当について、GATT20条（g）に規定する「有限天然資源の保全に関する措置」とはいえず、同規定の援用により正当化することはできないといったパネルの判断を全面的に支持する上級委員会報告書（本報告書の具体的判断内容については上記コラム参照）が公表された。

これらの報告書の履行については、当事国は、RPTの期限を2015年5月2日とすることで合意し、2014年12月8日にDSBに通告した。中国は、2014年12月31日付で公表した2015年の輸出数量制限対象品目において、2015年1月1日以降、レアアース、タングステン及びモリブデンを輸出数量制限の対象としないことを明らかにした。また、2015年4月23日、中国財政部はレアアース、タングステン、モリブデンに対する輸出税を同年5月1日から廃止する旨公表し、当該公表の通り同年5月1日からレアアース、タングステン、モリブデンに対する輸出税は撤廃された。



資源・エネルギーと WTO ルール

1. はじめに

新興市場国の経済発展にともない、資源・エネルギーの需要が拡大しており、必然的に資源・エネルギー貿易も拡大している。資源・エネルギーは各国の経済成長に不可欠だが、それゆえに国家の介入度合いも大きく、国内の補助金政策や貿易制限的措置などが世界的な問題となっている。①資源・エネルギーが有限であり、資源ナショナリズムにつながりやすいこと、②今後の需要拡大に見合うだけの供給を産み出すために大きな投資が必要であり、グローバルな資金移動を促すインセンティブが求められること、③気候変動の問題とも密接に結びついていることなどが、この分野の複雑さを増す要因となっている。このような状況において、IEAをはじめとする国際機関において、資源・エネルギー分野における国際的な政策調和を求める動きが活発化している。

GATT・WTO 体制は、第二次世界大戦の反省から、市場と資源の争奪戦を回避する手段として、無差別の貿易自由化を提唱したという経緯がある。したがって、WTO 本来の目的に当然資源の貿易自由化も含まれているが、WTO において資源・エネルギーの問題が議論の中心を占めることはこれまでなかった。

しかし、2013 年に「エネルギーと国際協定に関するワークショップ」¹⁴が開催されるなど、WTO においても資源・エネルギー分野に関する議論が始め

られている。①資源・エネルギー産出国の WTO 加盟が続いていること、②最近、資源・エネルギーを巡る紛争案件が散見されるようになっていることも、WTO における本問題への関心の高まりにつながっている¹⁵。

資源・エネルギーの輸入大国である日本にとって、輸入先のほとんどは既に WTO 加盟国となっている状況である。今後、新興市場国を中心に世界の資源・エネルギー需要が拡大する中で、一定量の資源・エネルギー輸入を確保していく必要がある日本にとって、これらの資源国が WTO 協定という国際法に拘束されるようになるということの潜在的インパクトは非常に大きいだろう。

本コラムでは、資源¹⁶・エネルギーの分野について、輸入国である日本の状況を概観した上で、何が WTO 協定で規律されていて、何が規律されていないかと定めることとしたい。

2. 資源・エネルギーの輸入大国である日本

日本の一次エネルギー供給量の割合は、石油が 4 割強、石炭と天然ガスがそれぞれ 2 割強、残りの割合が水力、新エネルギー・地熱、原子力である¹⁷。エネルギーの自給率は 6 % (2013 年)¹⁸であり、実に 94%の資源・エネルギーを輸入に頼っていることになる。

14 「Lamy calls for dialogue on trade and energy in the WTO」29 April 2013. http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl279_e.htm

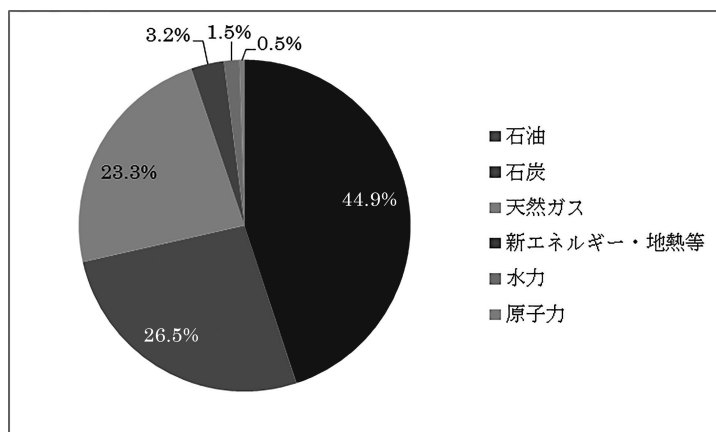
15 サウジアラビア (2005年)、ウクライナ (2008年)、ロシア (2012年) が WTO 加盟済み。アルジェリア、イラン、イラク、カザフスタン、リビア、スーダン等の資源国が現在 WTO へ加盟申請中である。

16 「資源」にどこまで含めるのかは重要な問題であるが、本コラムにおいては、鉱物資源や化石燃料を想定し、遺伝資源等は含めないものとする。

17 経済産業省『エネルギー白書2015』第2部第2章

18 経済産業省『エネルギー白書2015』p110

<図表Ⅱ-3-参4> 日本の一次エネルギー供給割合



出典：経済産業省「エネルギー白書 2015」をもとに作成

それぞれの資源・エネルギーの輸入先は、原油について、上位からサウジアラビア（31%）、アラブ首長国連邦（23%）、カタール（13%）となっている。天然ガスについては、オーストラリア（21%）、カタール（18%）、マレーシア（17%）となっている。石炭については、オーストラリア（65%）、インドネシア（19%）、ロシア（6%）である。なお、これらの資源輸入先国はいずれも WTO 加盟国である。

（18%）、マレーシア（17%）となっている。石炭については、オーストラリア（65%）、インドネシア（19%）、ロシア（6%）である。なお、これらの資源輸入先国はいずれも WTO 加盟国である。

<図表Ⅱ-3-参5> 日本の主要な資源輸入先（原油及び天然ガスは 2013 年度、石炭は 2014 年度）

順位	原油の輸入先			天然ガスの輸入先			石炭の輸入先		
	国名	シェア	WTO 加盟	国名	シェア	WTO 加盟	国名	シェア	WTO 加盟
1	サウジアラビア	30.7	○	豪州	20.9	○	豪州	64.6	○
2	アラブ首長国連邦	22.7	○	カタール	18.4	○	インドネシア	19.3	○
3	カタール	13.0	○	マレーシア	17.1	○	ロシア	6.0	○
4	クウェート	7.2	○	ロシア	9.8	○	カナダ	5.6	○
5	ロシア	7.2	○	インドネシア	7.5	○	アメリカ	3.4	○
6	イラン	4.6	△	アラブ首長国連邦	6.0	○	中国	0.6	○
7	インドネシア	3.2	○	ブルネイ	5.4	○			
8	オマーン	2.1	○	オマーン	4.8	○			
9	イラク	1.6	△	ナイジェリア	4.4	○			
10	ベトナム	1.5	○	赤道ギニア	2.0	△			
	小計	93.8		小計	96.3		小計	99.5	

WTO 加盟：○は加盟国、△は加盟申請国

出典：経済産業省「エネルギー白書 2015」を基に作成

資源・エネルギーの輸入国にとって、資源・エネルギーの安定供給を確保することは何よりも重要である。資源・エネルギーの供給が絶たれては、経済活動も通常の生活も成り立たない。このため、多くのエネルギー消費国は、政府と民間企業が一体となった資源確保外交を展開している。日本も 2014 年 1 月の総理大臣のアフリカ歴訪や経済産業大臣の

アラブ首長国連邦訪問など、積極的な資源確保外交を行ってきている。他国から安定的に資源・エネルギーの供給を確保するためには、こうした資源確保外交は非常に重要である。また、このような資源確保外交と並行して、どのような国際ルールが関係するかを把握しておくことも同様に重要であるだろう。特に、今後、新興国市場によるエネルギー需要

の拡大が世界の需給バランスを大きく変えることが見込まれており、多くの資源・エネルギー供給国・輸入国が参加する WTO が資源・エネルギー分野をどのように扱うかは極めて重要である。

3. 資源・エネルギーと WTO ルール

近年、資源ナショナリズムの高まりもあり、世界的に資源・エネルギーに関する国際枠組についての関心が高まっている。WTO 事務局がまとめたレポートやワークショップでの議論を参考にしつつ¹⁹、以下、資源・エネルギーと WTO ルールの関係を主に資源・エネルギー輸入国の観点からまとめてみたい。

(1) 何が規律されているか

WTO 協定の中には、農業協定やサービス協定などある分野に特化した協定が存在するが、資源・エネルギーのみに関する協定は存在しない。他方、一般的な WTO ルールは、資源・エネルギーの分野にも適用される。

① 輸出国による差別、輸出制限を規律するルール

まず、資源・エネルギー輸入国にとって重要なルールは、資源・エネルギー産出国による差別や輸出制限を規律するルールである。天然資源は世界的に偏在しているため、資源産出国である輸出国の政策や措置は、資源消費国の産業経済や生活を大きく左右する。資源産出国は自由に輸出货量や輸出先を決めることができるのだろうか。

この点については、WTO 協定上、明確なルールが存在する。資源・エネルギー産出国が一部の国だけに輸出することや国内で使用するために輸出制限

を課すことは、一般的に禁止されている (GATT 第 1 条、第 3 条、GATS 第 2 条の無差別原則、GATT 第 11 条の数量制限の禁止)。資源・エネルギー産出国による差別や輸出制限は、原則として許されないのである。

中国がボーキサイトやコークス等の原材料 9 品目の輸出制限を行った事例並びにレアアース、タンゲステン及びモリブデンの輸出制限を行った事例については、既に WTO 紛争解決機関の判断が出ており、中国は WTO の勧告に従って、輸出数量制限や輸出税を撤廃している²⁰。

② 有限天然資源の保護は貿易制限の理由となるか

天然資源について輸出制限を行う理由として、有限天然資源の保護が挙げられることがある。無制限に資源を輸出すると枯渇してしまうため、輸出数量制限を課す必要がある、といった主張である。実際、中国の原材料輸出規制においても、天然資源の保護が理由の一つとして主張された。

GATT 第 20 条 (g) は、「有限天然資源の保存に関する措置」についての例外を定めている。この条文は、無差別原則や数量制限の禁止の例外として、「有限天然資源の保存に関する措置」を挙げている。しかし、これは「天然資源の保護」という目的を掲げていれば無制限に援用できるというものではない。GATT 第 20 条 (g) の要件を満たすためには、①当該措置の政策目的が「有限天然資源の保存」であり、当該措置が②有限天然資源の保存に「関する」措置であり、③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必要がある²¹。

中国の原材料輸出規制のケースでは、中国の措

19 WTO 事務局は毎年特定のテーマを選んで「世界貿易レポート」をまとめている。2010 年の「世界貿易レポート」のテーマは「天然資源の貿易」であった。同レポートは、天然資源の貿易や市場について 5 つの特徴を分析し、それぞれについて関連する WTO ルールを提示している。World Trade Organization, World Trade Report 2010, Trade in Natural Resources, (WTO Publications, 2010)。また、2013 年 4 月には、WTO 事務局において「エネルギーと国際協定に関するワークショップ」が開催され、エネルギーの貿易投資に関する既存の国際ルールを整理している。WTO 事務局のホームページでワークショップでの議論を公開中 (2014 年 2 月現在)。http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wksp_envir_apr13_e/wksp_envir_apr13_e.htm

20 中国の原材料輸出規制のケース (DS394、395、398) 及びレアアース等輸出規制のケース (DS431、432、433)。

21 この例外の詳細については、不公正貿易報告書第Ⅱ部第 4 章「正当化事由」参照。

置が詳しく分析され、この例外規定による正当化は否定されている。資源保護の観点からは、内外差別的な輸出制限を行う必要はなく、(内外無差別である)採掘規制によって目的を達成できるはずである。中国の原材料輸出規制のケースでは、中国国内での採掘規制は行われておらず、また、問題となった資源の採掘量は(輸出制限措置の導入後に)むしろ増加していることが指摘された。資源産出国の政策や措置について、「資源保護」が目的として掲げられていたとしても、必ずしも正当化は認められないのである。

③ 輸送の途中での差別、制限を規律するルール

資源・エネルギー産出国からの輸出が確保できたとして、次に問題となるのは、無事に消費国まで輸送できるか否かである。2006年と2009年に発生したロシアとウクライナ間のガス紛争のように、資源・エネルギーの輸送の過程でも問題が起こりうる。この紛争では、ロシアがウクライナ向けの天然ガスの供給を停止したところ、ウクライナが(ウクライナの国土を通過している)ロシアからEUに向けたパイプラインから天然ガスの供給を減らしたとされている²²。資源・エネルギーの消費国であるEUにとっては、真冬に熱量が供給困難となるという深刻な事態となった。

上述のロシアとウクライナのガス紛争は、ロシアのWTO加盟前に発生したこともあり、WTO紛争解決機関での問題とはならなかったが、仮に現在同様の問題が起こった場合、WTO協定上の問題とすることはできるのだろうか。資源・エネルギーの消費国は、輸送の途中での差別や制限を排除することはできるのだろうか。

この点、GATT第5条は、「通過の自由」を定めている。WTO加盟国は、自国の領域を通過する貨

物について、原産地や仕向地による差別をすること及び不必要な遅延や制限をすることを禁止している。同条の規定は、一般的に鉄道や船舶での輸送を想定しているとされるが、パイプラインを特に除外する文言や判例もない。したがって、仮に資源・エネルギーを輸送する過程で、何らかの差別や遅延、制限があった場合は、WTO協定上の問題とすることができると考えられる。

④ 国有企業の活動は規律できるか

資源・エネルギーの分野は、国有企業によって管理・運営されていることが少なくない。ある統計によると、石油埋蔵量の約7割は国有企業によって保有されており、また、天然ガス埋蔵量の約5割は国有企業によって保有されている²³。一般的にWTO協定が義務を課しているのは加盟国政府であり、国有企業を通じた差別や制限はWTO協定の対象とならないのではないかという誤解がある。

しかし、GATT第17条が、国家貿易企業による輸出入について、国による差別をしてはならないこと、国家貿易企業による輸出入の数量制限をしてはならないことを定めているほか、国家貿易企業ではない国有企業についても、一定の貿易・投資ルールが存在しており、WTO加盟国は自国の国有企業について一定の義務を負っている²⁴。

⑤ 独占に至る行為として生産コストを反映しない輸出

ある資源産出国が当該資源の独占を目指して、生産コストを反映しないような安値で輸出をする場合、WTO協定上の問題とすることはできるだろうか。例えば、ある国がある鉱物資源を安値で世界市場に供給し続けると、他の国の鉱山が価格競争に敗れ、閉山に追い込まれるといった状況が起こりえる。

22 Ukraine gas row hits EU supplies". BBC. 1 January 2006. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4573572.stm>

23 平成25年度国際石油需給体制等調査(諸外国のエネルギー政策動向等に関する調査)

24 国有企業に関する規律については、不公正貿易報告書第Ⅱ部第7章のコラム「公正な競争の実現に向けた国有企業に関するルール」参照。

これを不公正な措置であるとして、WTO で争うことはできるだろうか。

WTO 協定には、アンチ・ダンピング措置を容認する規定がある²⁵。ある商品の輸出向け販売が、その商品の国内向け販売より安い価格で行われ、このダンピング輸出によって輸入国内における競合する産業が損害を被っていることが明らかになった場合、輸入国はアンチ・ダンピング税を賦課することができる。国内販売価格との比較であるため、安値での輸出に対して常に活用できるルールではないが、仮にこのようなダンピング輸出があった場合は、アンチ・ダンピング税で対抗することができる。なお、輸入国側に国内産業が存在しない場合には、アンチ・ダンピング制度の活用は困難であるため、競争法の域外適用等の活用を検討することとなる²⁶。

⑥ 新エネルギーに関連する産業政策

最後に、新エネルギーに関連する産業政策について検討する。気候変動への対応やエネルギー源の多様化のため、多くの国が太陽光や風力などの新エネルギーの普及を促進している。こうした普及策は、補助金といった形を取りやすく、またこのような補助金には、国内産品使用を要件とするものがあり得る。実際、カナダのオンタリオ州が実施していた電力固定価格買取制度（Feed in Tariff/ FIT）では、一定割合以上の付加価値（組み立てや原材料の調達等）をオンタリオ州内で賦課された太陽光・風力発電設備を使用することが義務化されていた²⁷。

WTO 協定は、輸入産品を国産品に比べて差別的に取り扱うようなローカルコンテンツ要求（国産品の購入や使用の要求）を禁止している（GATT 第3条、TRIM 第2条）。上記のオンタリオ州の例

では、電力を買い取ってもらうためにはオンタリオ州で一定程度調達された発電設備を用いる必要があったため、日本からの太陽光パネルの輸出が不利になるといった問題があった。このケースでは、カナダの WTO 協定違反が判断されている。

こうしたローカルコンテンツ要求は、結果として電力価格の上昇をもたらす可能性もあり、気候変動への対応として効率的なものではないということも指摘できる。また、ローカルコンテンツ要求を通じた関連産業への支援は、どれだけの補助金が育成対象生産者に到達しているか不透明であり、補助金支出の説明責任に欠けるという問題もある。

(2) 何が規律されていないか

以上、資源・エネルギーに関して何が WTO ルールで規律されているかを概観したが、これは資源・エネルギーに関する問題のごく一部であることも事実である。以下においては、何が規律されていないかを整理する²⁸。

① 天然資源の帰属

WTO 協定には、天然資源の帰属についてのルールは存在しない。天然資源の帰属については、領域に関する主権の問題として、様々な条約や慣習国際法が定めている。国家は、その領域内にある土や水、大陸棚等について排他的管轄権を有しているとされている。天然資源の帰属の問題は、資源産出国と外国投資家の利害に関係して、国際連合の場でも議論された。1962年には「天然資源に対する恒久主権」が国連総会で決議されている。例えば資源産出国による国有化と国際投資の保護については、WTO の場ではなく、国際司法裁判所

25 アンチ・ダンピング措置については、不公正貿易報告書第Ⅱ部第6章「アンチ・ダンピング措置」参照。

26 「国際的経済活動と競争法」については第Ⅱ部補論2で扱っている。

27 不公正貿易報告書第Ⅰ部第10章「カナダ」参照。

28 本報告書においてWTOルールで規律していないということを指摘することは、WTOルールとして整備すべきか否かという点について何らかの立場を示すものではない。

(ICJ) や投資紛争解決国際センター (ICSID) 等で争われている²⁹。

したがって、WTO 紛争の中でも資源をどの程度採掘するかといった点については争われていない。WTO ルールで問題となるのは、資源産出国が資源の採掘規制を行うことではなく、産出した資源を内外差別的に分配することである。なお、資源産出国には、その資源を国内のみで使用するという権利もあるのではないかと議論があり得るが、各国は WTO に加盟する際、一般的な内外無差別の原則に合意して加盟しているはずであり、「合意は拘束する」という原則から、WTO 加盟国には無差別原則が適用される。

② 資源・エネルギーの価格

WTO 協定は、資源・エネルギーの価格について規定しない。特定の物品の価格等に関する国際的な枠組としては、国際商品協定が挙げられる³⁰。国際商品協定は、生産国と消費国が参加して、一次産品の価格を安定させること等を目的とするものである。WTO 協定上は、GATT 第 20 条 (h) の例外に該当すると考えられている。

他方、国内市場での価格と輸出市場での価格に差を設けるという二重価格制度について、WTO の場で議論となることがある。ロシアの WTO 加盟交渉では、天然ガスの二重価格制度について議論となった³¹。補助金のルール交渉においても、国内の資源価格が輸出価格に比べて低い場合、その資源を使用する下流産業に対して、海外の競争者との比較において、不当な利益を与えるものとなり得るという指摘があった。今後二重価格についてのルールが整備される可能性はあるが、現状では、

二重価格に焦点を当てて規定している WTO ルールが存在するわけではない。

③ その他（経済連携協定、二国間投資協定、エネルギー憲章条約）

資源・エネルギーに関連する、WTO ルールを超えた内容を規律する国際法としては、複数国間の経済連携協定や二国間投資協定、エネルギー憲章条約が挙げられる。いくつかの経済連携協定は、輸出税の撤廃を規定している³²。また、WTO 協定には包括的な国際投資に関するルールが存在しないが、二国間投資協定やエネルギー憲章条約では、国際投資の保護に関する規定がある。資源・エネルギーの分野の国際投資額は非常に多額となるため、こうした国際投資の保護が規定される意義は大きい。

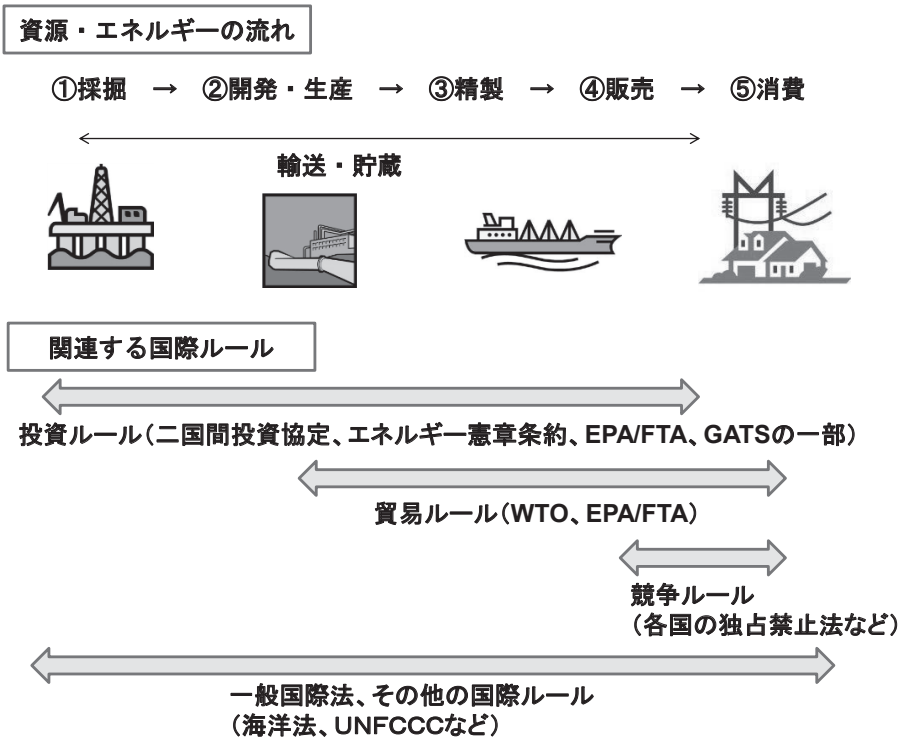
以上、資源・エネルギーの分野と WTO ルールがどのように関係するかを概観したが、WTO ルールが規律する部分とそれ以外の国際ルールが規律する部分を、資源・エネルギーの流れ（一例）との関係で簡略化して示すと下図のようになると考えられる。まず一番上流の部分は、資源・エネルギーの帰属が問題となることから、海洋法などの一般国際法が規律する。二国間投資協定やエネルギー憲章条約、EPA/FTA 等の投資ルールは、採掘から販売までの幅広い工程に関係しうる。WTO 協定や EPA/FTA といった貿易ルールは、国境を越えた輸送に関係する。そして、資源・エネルギーの販売等の下流の部分には、各国の独占禁止法などの競争法が関係する。最後に、資源・エネルギーの消費の部分に関係するものとしては、その他の国際ルール（国連気候変動枠組条約締約国会議 (UNFCCC) 等）を挙げている。

29 例えば、不正貿易報告書（2013年版）第Ⅲ部第5章「投資」p717-718、Mobil Corporationm Venezuela Holdings, B.V. 対ベネズエラ、ICSID事件番号ARB/07/27.30 国際商品協定については、不正貿易報告書（2013年版）第Ⅱ部第3章のコラム「国際商品協定」参照。

31 ロシアは、「天然ガスの製造者及び流通者は、コストと利潤に基づいて、通常の商業的検討に則って価格設定すること」を約束。

32 WTOにおいては、輸出税の撤廃は求められていない。（中国などいくつかの新規加盟国は輸出税の撤廃を約束していることもある。）

<図表Ⅱ-3-参6> 資源・エネルギーの流れ（一例）と関連する国際ルール



(3) WTO 紛争解決手続は有効か

本コラムでは、こういった分野であれば WTO ルールが活用可能であるかということを概観したが、WTO 協定違反を争うためには WTO 紛争解決手続を活用する必要がある。WTO ルールに基づき、ジュネーブにある WTO 紛争解決機関によって問題解決を図ることは、通商問題が二国間の政治問題化することを防ぐ効果がある。また、WTO 紛争解決手続では、勧告が実施されない場合、申立て国は実施を促すために関税譲許を停止する（関税引上げ）等の対抗措置をとることが認められている。WTO ルールには、このように実効性を担保する仕組みが備わっており、活発に活用されている理由となっている。

他方、WTO 紛争解決手続は、問題が発生してから問題解決まで 2 年ほど時間がかかる³³。このことに鑑みると、例えば資源・エネルギーの輸入が断たれた場合に、WTO の場のみによって問題解決を図

ることは現実的ではない。次に、WTO 紛争解決手続の勧告は、将来に対するものである。このため、国内裁判で想定されるような、過去の損害に対する金銭賠償は存在しない。WTO 加盟国は、WTO 協定違反であるとされた措置を撤廃する義務は負うが、それを超えた賠償責任等は生じない。

もっとも、このような側面があるからといって、WTO ルールに意味がないということにはならない。いずれにしても問題が起これば当事国間で交渉することとなり、その際に WTO ルールという視座があるか否かの違いは大きい。また、当事国間で解決できない場合は、数年かかったとしても WTO の場で一定の解決を得られる方がまったく解決できないままであるよりはよいであろう。さらに、WTO 紛争解決手続の利用により、WTO ルールと資源貿易との関係について明確化が図られ、将来の類似行為の抑止となることが期待できる³⁴。まさに、中国の原

33 WTO 紛争解決手続の流れについては、不正貿易報告書第Ⅱ部第17章の図表Ⅱ-17-1参照。

34 WTO 加盟国にとって、国際ルールを遵守しない国であるという評判が広まることは望ましくない。

材料輸出制限は、このような判断があつて WTO の場で問題解決が図られた例である。

4. 国際機関の取組—法的拘束力を持たない緩やかな枠組

最後に、資源・エネルギーの分野において、法的拘束力を持たないものの、各国の行動に影響を与えていると考えられる国際的枠組について検討する。

(1) G20 における化石燃料に対する補助金の監視レポート

まず、G20 における、化石燃料に対する補助金の段階的廃止に関する合意が挙げられる。これまで、石炭や石油などの化石燃料に対して、多くの国が莫大な金額の補助金が投入してきたが、このことは、環境の観点からも、経済・財政の観点からも望ましくないという認識が広がった。2009 年の G20 首脳宣言でこの問題が取り上げられて以来、昨年 9 月の G20 首脳宣言にも「非効率的な化石燃料補助金を合理化するとともに段階的に廃止するという我々のコミットメントを再確認する」³⁵ という文言が入っている。また、この宣言に関して、IEA 等の国際機関が提出するデータを基に監視レポートがまとめられている。このようなハイレベルでの政治宣言は、法的拘束力を持つものではないが、各国の政策に影響を与えるものと評価できる。

(2) IEA における国別エネルギー政策審査

IEA は、4～5 年に一度、主に IEA 加盟国のエネルギー政策を審査し、提言をまとめて公表している。これは、各国に対して、エネルギー効率の向上や再生可能エネルギーの割合を増加させること等の指摘を行うものである。IEA という国際機関の提言があることにより、該当国は国内改革を進めやすくなる

という効果があり、加盟国のエネルギー政策策定の際に一定程度の影響を与えていると評価できる。

(3) その他の国際的な対話の枠組

資源・エネルギーに関する国際的な対話の枠組としては、国際エネルギー機関（IEA）の他にも、国際エネルギーフォーラム（IEF）や国際再生可能エネルギー機関（IRENA）がある。また、国連気候変動枠組条約締約国会議（UNFCCC）も、環境に関する会議ではあるが、資源・エネルギーとは表裏一体の関係である。こうした国際的な対話の枠組での合意は、厳密な意味での法的拘束力はないものの、各国の行動に一定程度、影響を与えていると評価できる。

5. おわりに

資源・エネルギーの分野と WTO ルールの関係は、これまであまり議論されてこなかったが、今後は資源産出国の輸出制限や再生可能エネルギーに関連する国内優先措置などの分野で、WTO 紛争は増加すると予想される。

WTO の紛争解決手続は、国家間の通商問題の政治化を避け、国際的に合意されたルールに基づいて客観的な解決を図るシステムであり、本コラムでは、どの分野であれば WTO ルールの活用が選択肢として検討できるかを整理した。WTO 紛争解決手続には限界もあるが、ルールを把握しておくことは、外交交渉を進めていく上でも必要不可欠である。

また、一般的な国際ルールが存在しない分野においても、一定程度の影響を持つ緩やかな枠組は存在しており、既存の国際ルールと組み合わせて、こうした国際的な対話の枠組を最大限活用することが重要である。

35 G20サントペテルブルク・サミット首脳宣言（仮訳）平成25年9月6日（外務省ホームページ）
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page3_000373.html

＜参考＞不公正貿易報告書における資源・エネルギー関係の記述

（個別措置）

第Ⅰ部 中国	原材料に対する輸出制限措置
インドネシア	鉱物資源輸出制限及びローカルコンテンツ要求
米国	CAFE（企業平均燃費）規制
EU	エネルギー使用製品に対するエコデザイン要求設定枠組み指令
カナダ	電力固定価格買取制度に係るローカルコンテンツ要求
インド	電力固定価格買取制度に係るローカルコンテンツ要求

（分野別）

第Ⅱ部補論 1	貿易と環境
第Ⅲ部第 5 章	投資（エネルギー憲章条約）
第 7 章	経済連携協定のエネルギー分野

（特集記事）

第Ⅱ部第 6 章	補助金（国有企業に関するルール）
----------	------------------