

## < 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 (同安保障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、多くの国が原油、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。

## (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。

### (2) 数量制限の一般的禁止

#### ① 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らないのでは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>

配慮義務が存在

(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) : 農漁業製品の輸入制限

(※) 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

(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製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) : 農漁業製品の輸入制限	○	× (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

(a) 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)

(b) 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)。

(c) 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。

(d) 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。

(e) 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

(a) 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)。

(b) 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 易関連投資措置」参照)。  
出パフォーマンス要求が考えられる (第9章「貿

<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	<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
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)

輸出規制の種類	WTO協定上の規律
	-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

**(3) その他の規律 (WTO 加盟交渉、二国間・複数国間協定)**

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。

**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、

- 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 <sup>(注)</sup>

エクアドル (1996年加盟)	④ WTO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)	① WTO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)	① WTO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 ④ WTO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)	① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・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</li> </ul>
キルギス共和国 (1998年加盟)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</li> <li>・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</li> </ul>
ラトビア (1999年加盟)	<ul style="list-style-type: none"> <li>④ WTO協定を超える義務</li> <li>・すべての(輸出)関税変更は公的刊行物で公表する</li> <li>・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</li> </ul>
エストニア (1999年加盟)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</li> <li>・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</li> <li>④ WTO協定を超える義務</li> <li>・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。</li> </ul>
ヨルダン (2000年加盟)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</li> <li>・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</li> </ul>
グルジア (2000年加盟)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</li> <li>・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</li> </ul>
アルバニア (2000年加盟)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</li> <li>・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</li> <li>・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</li> <li>③ 既存加盟国の関心品目に関する規律</li> <li>・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</li> </ul>
オマーン (2000年加盟)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</li> <li>・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</li> </ul>
クロアチア (2000年加盟)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</li> <li>・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</li> <li>④ WTO協定を超える義務</li> <li>・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</li> </ul>
リトアニア (2001年加盟)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</li> <li>・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</li> </ul>
モルドバ (2001年加盟)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</li> <li>・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</li> <li>③ 既存加盟国の関心品目に関する規律</li> <li>・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</li> </ul>

<p>中国 (2001年加盟)</p>	<p>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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</li> <li>・ 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</li> <li>・ 対外貿易法をGATTの要件と適合させる</li> <li>・ 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</li> </ul> <p>④ WTO協定を超える義務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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）</li> <li>・ 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</li> <li>・ 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</li> </ul>
<p>台湾 (2002年加盟)</p>	<p>(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)</p>
<p>マケドニア (2003年加盟)</p>	<p>(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)</p>
<p>アルメニア (2003年加盟)</p>	<p>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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</li> </ul>
<p>カンボジア (2004年加盟)</p>	<p>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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</li> </ul>
<p>ネパール (2004年加盟)</p>	<p>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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</li> <li>・ 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</li> </ul>
<p>サウジアラビア (2005年加盟)</p>	<p>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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</li> </ul> <p>④ WTO協定を超える義務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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。</li> <li>・ 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。</li> <li>・ 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。</li> <li>・ 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。</li> <li>・ 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。</li> <li>・ scrap metalに関する輸出禁止措置は加盟前に撤廃</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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）</li> <li>・ 輸出税は皮革にのみ課税（税率は従量税として規定）。</li> <li>・ 鉄及びsteel scrapには輸出税を課税しない。</li> </ul>
ベトナム (2007年加盟)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</li> <li>・ 輸出規制に関しWTO協定の規定に完全に整合させる。</li> </ul>
トンガ (2007年加盟)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</li> <li>・ 輸出規制に関しWTO協定に整合させる。</li> </ul>
ウクライナ (2008年加盟)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</li> <li>・ 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。</li> <li>・ 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。</li> <li>④ WTO協定を超える義務</li> <li>・ 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）</li> <li>・ 現行輸出税及び適用に関する政策変更の公表</li> <li>・ 加盟時からの最低輸出価格規制の不適用</li> <li>・ 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</li> <li>・ 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</li> </ul>
ロシア (2012年加盟)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① WTO協定の輸出規制に関する義務の遵守を確認</li> <li>・ 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。</li> <li>・ 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。</li> </ul>

（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（パーゼル条約、 モンリオール議定書、ワシントン条約））

パーゼル条約（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パーゼル条約）、モンリオール議定書（オゾン層を破壊する物質に関するモンリオール議定書）、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

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）。

## コラム 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<sup>1</sup>、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と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、螢石、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<sup>2</sup>。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

<sup>1</sup> 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な不可欠な鉱物である。

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

生まれ、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）<sup>3</sup>やWTO物品理事会・市場アクセス委員会の場で、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、蛍石、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。

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

<sup>3</sup>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（TRM）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。

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」を行っていることが報道された。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 月中旬ころから中国からのレアアース輸出が再開された。

米国<sup>4</sup>では、米国通商代表部（USTR）が、2010 年 10 月、全米鉄鋼労働組合の申立てに基づき、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・管理しようとするいわゆる「資源ナショナリズム」<sup>5</sup>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

<sup>4</sup> 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 年版不正貿易報告書コラム「中国のレアアース政策」242 頁参照。

<sup>5</sup> 「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、国内での精錬・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 1 部第 2 章 [12. 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。

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、種々の製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な措置を禁止する(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な措置を行う際には、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。

#### 1. 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達成す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<sup>6</sup>、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。

#### (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)

<sup>6</sup> Appellate Body Report, *Brazil - Retreaded Tyres* (2007), para. 178.

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<sup>7</sup>、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<sup>8</sup>。

本件のパネル報告書は、まず、資源保全という目的設定については、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、国内の製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<sup>9</sup>、国内

の製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<sup>10</sup>。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、海外のユーザーへの

<sup>7</sup> Appellate Body Report, *US - Shrimp* (1998), para. 141.

<sup>8</sup> Appellate Body Report, *China - Raw Materials* (2012), para. 355.

<sup>9</sup> *Ibid.*, 21.

<sup>10</sup> Appellate Body Report, *US - Gasoline* (1996), 20-1; Appellate Body Report, *US - Shrimp* (1998), para. 144.

み「相当程度重い負担」(significantly more onerous burden)を課す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<sup>11</sup>。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・密輸の防止というのであれば、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)。

## 2. 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)項という環境保護に「必要な」措置、あるいは(g)項と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

<sup>11</sup> Appellate Body Report, *China - Rare Earths*, paras. 5.132-136.

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。

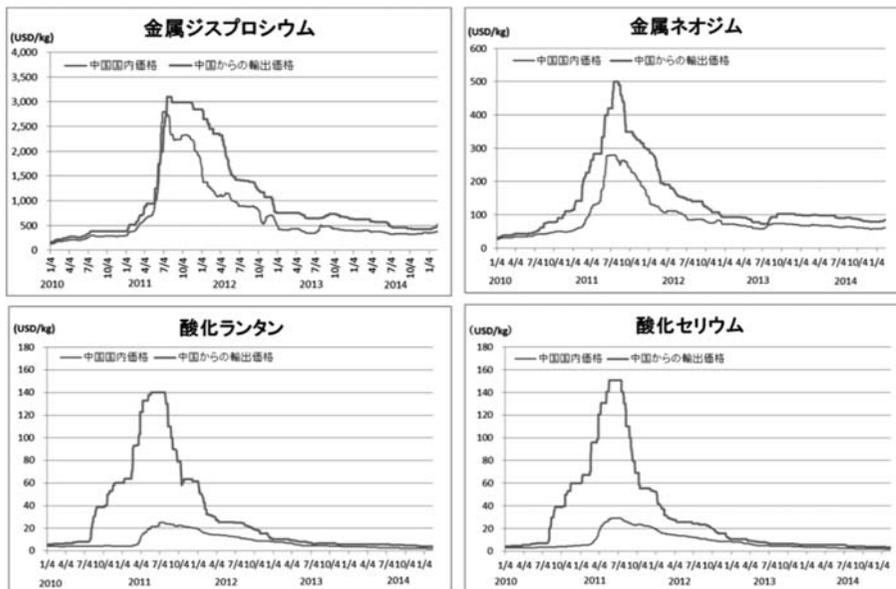
#### V. レアアース問題が産業や経済に及ぼした影響

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の大部分（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<sup>12</sup>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ず、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。

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る）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件近以上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、2017年年1月までに39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一原材料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<sup>13</sup>。

最後に、レアアース問題は、ある資源国が国際ル

<sup>12</sup> 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。

<sup>13</sup> 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製品の保護を強化し、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。

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。

### 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・品種及び輸出品

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ていった)。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 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、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、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」<sup>14</sup>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<sup>15</sup>。

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<sup>16</sup>・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まとめることとしたい。

### 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<sup>17</sup>。エネルギーの自給率は 6% (2013 年)<sup>18</sup>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。

<sup>14</sup> [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](http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl279_e.htm)

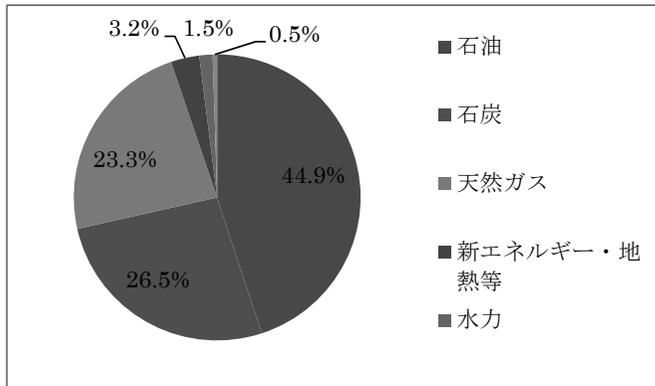
<sup>15</sup> サウジアラビア (2005 年)、ウクライナ (2008 年)、ロシア (2012 年) が WTO 加盟済み。アルジェリア、イラン、イラク、カザフスタン、リビア、スーダン等の資源国が現在 WTO へ加盟申請中である。

<sup>16</sup> 「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。

<sup>17</sup> 経済産業省『エネルギー白書 2015』第 2 部第 2 章

<sup>18</sup> 経済産業省『エネルギー白書 2015』p110

&lt;図表Ⅱ-3-参4&gt; 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。

&lt;図表Ⅱ-3-参5&gt; 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<sup>19</sup>、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、タング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<sup>20</sup>。

### 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<sup>21</sup>。

中国の原材料輸出規制のケースでは、中国の措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

<sup>19</sup> 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](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wksp_envir_apr13_e/wksp_envir_apr13_e.htm)

<sup>20</sup> 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)。

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

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<sup>22</sup>。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<sup>23</sup>。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<sup>24</sup>。

#### 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。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<sup>25</sup>。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<sup>26</sup>。

#### 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

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

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

<sup>24</sup> 国有企業に関する規律については、不正貿易報告書第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。

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

<sup>26</sup> 「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。

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<sup>27</sup>。

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<sup>28</sup>。

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

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いう議論があり得るが、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<sup>30</sup>。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<sup>31</sup>。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、

<sup>27</sup> 不正貿易報告書第 I 部第 10 章「カナダ」参照。

<sup>28</sup> 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。

<sup>29</sup> 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。

<sup>30</sup> 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。

<sup>31</sup> 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。

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。

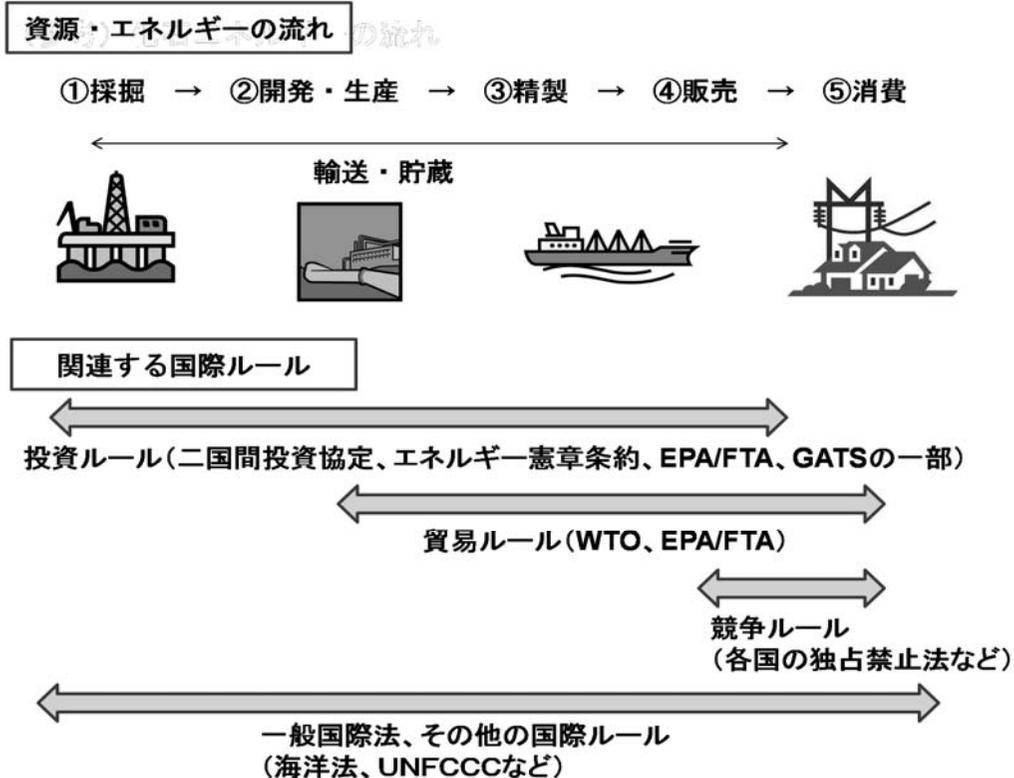
### ③ その他（経済連携協定、二国間投資協定、エネルギー憲章条約）

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<sup>32</sup>。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。

<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



<sup>32</sup> 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。)

### (3) WTO 紛争解決手続は有効か

本コラムでは、ど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観視したが、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<sup>33</sup>。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を負うが、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<sup>34</sup>。まさに、中国の原材料輸出制限は、このような判断があって 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」<sup>35</sup>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

<sup>33</sup> 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。

<sup>34</sup> 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。

<sup>35</sup> 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](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page3_000373.html))

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、一定程度の影響力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、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。

