

日本のレアアース政策とWTO提訴

一 中国の輸出規制問題に対する意思決定の変遷 一

塚越 康記

はじめに

世界有数の産業基盤を有する一方で石油及びレアアースをはじめとする資源を国内で賄うことのできない日本にとって「資源外交」は宿命的な響きを持つ¹。また、石油及びレアアースは戦略物資であると同時に、通常の貿易によって取引される資源でもある。特に、レアアースは近年の工業製品にとってその製造に不可欠、かつ、ハイテク産業分野での利用は多岐にわたることから「ハイテク産業のビタミン」と呼ばれ、現代日本社会にとって欠かすことのできない資源であり、日本の生命線ともいわれている²。

しかし、2010年9月に発生した尖閣諸島沖の中国漁船衝突事件において、中国が対抗措置としてレアアースの対日輸出制限を行ったことで衆目を集めた³。また、同年その価格が驚異的な急騰を記録し、日本が世界に誇るハイテク技術に必要な不可欠なレアアースの供給を中国に極端に依存している問題が日本に大きな衝撃を与えることとなった⁴。

なお、中国は1992年、中国の実質的指導者であった鄧小平が南巡講話において、「中東に石油があるように、中国にはレアアースが我が国に必ずや優位性をもたらすだろう」と発言、その後中国政府はレアアースの輸出

¹ 宮城大蔵「戦後史の中の資源外交」『アジ研ワールド・トレンド』No. 211、2013年3月、28頁。

² 加藤泰浩『太平洋のレアアース泥が日本を救う』PHP研究所、2012年、36頁。なお、加藤氏は東京大学大学院工学系研究科エネルギー資源フロンティアセンター教授であり、2011年7月、『ネイチャー・ジオサイエンス誌』にて、太平洋の海底にレアアースを含む大鉱床があることを発表して大きな反響を呼んだ。

³ Keith Bradsher, “Amid Tension, China Blocks Vital Exports to Japan (中国政府が日本向け重要な産業鉱物の輸出停止で緊張),” *New York Times*, 22 September 2010, <www.nytimes.com/2010/09/23/business/global/23rare.html?pagewanted=all&_r=0> accessed January 2, 2015.

⁴ 谷口能敬「レアアース,中国の戦略と日本の対応」『自動車技術』、2013年11月、75頁。
<http://www.rs-ix-group.co.jp/library/files/20121025_write.pdf> 2014年10月9日アクセス。

規制を強化、特に2000年以降における輸出規制は著しく強化された⁵。このような状況において、日本は中国を意識したレアアース資源確保に向けた対応を行っているものの、後手に回っているとの指摘もある⁶。

天然資源に乏しい日本にとって、その安定確保のための調達基盤は脆弱であり、調達先の多様化を追求するものの、日本の資源外交は主要供給国側の事情に受け身にならざるを得ないといっても過言ではない⁷。しかし、2000年以降における中国のレアアース等輸出規制に対しては、日本政府は中国政府との2国間交渉を優先する対応を継続しつつも、2012年3月、米国及びEUとともに中国に対しWTO協定に基づく協議を要請した。この協議要請は、日本各種報道機関がWTO提訴として報道、日本が初めて中国をWTO提訴した案件⁸であり、2014年8月に勝訴するに至った。

本稿では、WTOの紛争解決手続に付託した案件において、最初の手続である相手国へ協議を要請した段階をもって「WTO提訴」と定義する。そして「日本政府がどのようにして初めて中国をWTO提訴することに踏み切れたのか」それは、「日中間の2国間交渉による解決を試みる外交を展開したものの、実態はなかなか改善されなかった。しかし、日本が参加しなかった2009年6月に米国、EU及びメキシコがWTO提訴した中国の原材料輸出規制の案件⁹が、2012年1月末に上級審で最終的に勝訴、中国のWTO違反が確定した事実が、中国のレアアース輸出規制に対する日本政府の対応をWTO提訴へと踏み切らせる重要な要因となったのではないか」との仮説を立て、日本政府の意思決定過程について分析を試みるものである。本稿では、日本政府の意思決定過程の分析が中心となるが、WTOによる紛争解決事例、従来からの日本政府の資源外交等の政策効果の確認も重要である。これらは、日本政府の中国に対する通商政策、そして日本政府の意思決定に影響を及ぼしているからである。そこで、本稿はレアアースに関する研究の意義を確認、レアアースの中国一極集中と日本への安定供給を阻害している問題について導出し、WTOによる紛争解決事例及び日本政府のレアアース政策効果を踏まえ、日本政府がWTO提訴に踏み

⁵ 福田一徳『日本と中国のレアアース政策』木鐸社、2013年、45頁。

⁶ 三田廣行「資源消費大国中国とその資源外交—資源小国日本にとって持つ意味—」『レファレンス』、2008年7月、22頁。

⁷ 秋元諭宏「日本のエネルギー戦略と資源外交のあり方」『技術革新と国際秩序の変化:非在来型資源開発による地政学的変化—日本のエネルギー戦略と資源外交を考える—』日本国際問題研究所、2013年3月、137頁。

⁸ 福田『日本と中国のレアアース政策』100頁。

⁹ 提訴の対象品目はボーキサイト、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9品目。

切れたことについて検証を試みる。

1 研究の意義

レアアース問題に関する著書や研究における多くの焦点は、日本政府の政策、安定供給確保に関する課題、チャイナ・プラス・ワン等のリスク回避等、今後の取り組むべき方向性に着目したものが多く¹⁰。

一方で中国のレアアース輸出規制について、日本政府が初めて中国をWTO 提訴するに至る意思決定に焦点をあてた研究は確認できていない。これは、中国によるレアアース等輸出規制のWTO 提訴は2014年8月に中国の敗訴が最終的に確定されており、近年の事案であるということもある。

21世紀は新興国の台頭により、石油を始めとする天然エネルギー等の大幅な需要増加により資源逼迫が懸念されている。天然資源に乏しい日本にとって、資源保有国による資源ナショナリズムの高まりは、経済問題のみならず、政治及び外交問題へと発展する高い蓋然性がある¹¹。また、尖閣諸島沖の中国漁船衝突事件においてレアアースは中国政府の外交カードとして使用され、日本産業界のみならず安全保障面でも深刻な危機に陥った事実を忘れてはならない。

よって、日本政府が中国のレアアース等輸出規制について中国を初めてWTO 提訴したことは、これ以上の国際ルール逸脱を看過しない姿勢を世界に示した意義があった。そして、日本政府が中国をWTO 提訴するに際し、どのような判断材料をもって対中通商政策の転換に臨んだのかを研究することは、今後の対中国はもちろん、その他の資源保有国との資源外交及び国家間交渉を考慮する上で非常に意義深いことである。

2 レアアース問題の所在

本節では、レアアース供給の現状から日本が抱えるレアアース問題の所在を整理する。

¹⁰ 例えば、日本政府の政策経緯等に関するものは、福田一徳『日本と中国のレアアース政策』、安定供給確保に関するものは、八田 善明「レアメタル／レアアースの戦略性と安全保障（資源の偏在性と確保政策の観点から）」、リスク回避に関するものは、柴田明夫「日本の資源外交戦略－レアアース型危機を視野に－」等がある。

¹¹ 福田『日本と中国のレアアース政策』104頁。

(1) レアアース資源の埋蔵量と生産量

レアアースは、31 鉱種あるレアメタルの一種であり、スカンジウム (Sc)、イットリウム (Y) に「ランタノイド」と総称される 15 元素を加えた 17 種類の元素 (稀土類) の総称¹² (別紙第 1) であり、民生及び軍事¹³の先端科学技術分野において活用される資源 (別紙第 2) である。

レアアースの鉱床は世界各地に分布しており、資源や鉱床が大きく偏在しているわけではなく、経済的に採取可能なのが「レア (稀)」なのである¹⁴。レアアースの埋蔵量は、米国地質調査所 (U.S.Geological Survey) の「鉱産物概要 2014 (Mineral Commodity Summaries 2014)」から、2013 年における経済的に採掘可能な埋蔵量は全世界に約 14,000 万 t が存在、そのうち、中国の埋蔵量は 39.3% の 5,500 万 t である。中国に続くのはブラジルの 15.7% (2,200 万 t)、米国の 9.3% (1,300 万 t) である。また、ロシアを含む「その他」は 32% (4,477 万 t) であり、埋蔵量は必ずしも中国に一極集中しているわけではない。しかし、2013 年における中国の生産量は 10 万 t、これは同年の世界総生産量の 89.5% を占めており、中国が世界最大の生産国であることが理解できる。(図 2-2 参照)

1980 年代中盤までは米国とオーストラリアが主要な生産国であったが、1980 年代後半になると中国が急激に生産を拡大し、低価格で大量のレアアースを輸出するようになった¹⁵。中国以外の地域におけるレアアース鉱山の多くは、中国の鉱山との価格競争が困難となったこと、また、放射性物質等の環境対策コストが増大したことも大きな要因となり、中国への生産の一極集中が進み 1990 年代末には、中国が世界のレアアース生産を独占する結果となった¹⁶。

¹² 「レアアース稀土類」経済産業省<

http://www.meti.go.jp/policy/nonferrous_metal/rareearth/rareearth.html> 2014 年 12 月 11 日アクセス。

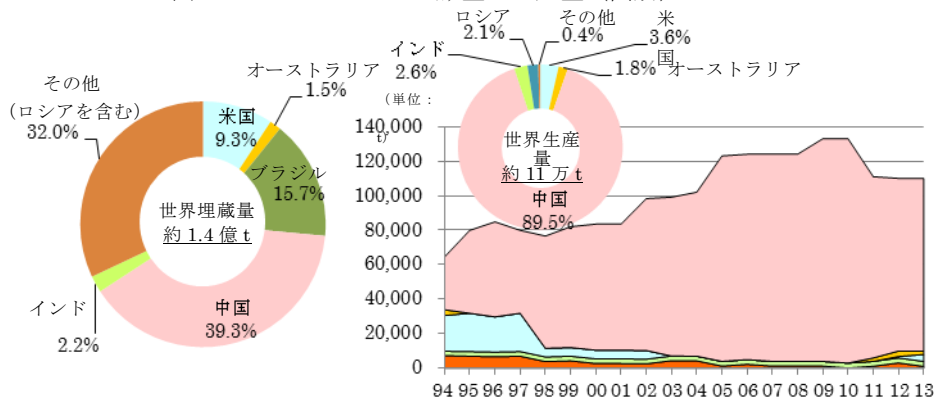
¹³ レアアースの世界の総需要のうち、軍事分野に関連するものが約 7% といわれている。加藤『太平洋のレアアース泥が日本を救う』37 頁。

¹⁴ 経済産業省『2014 年度版不公正貿易報告書』242 頁。

¹⁵ 福田『日本と中国のレアアース政策』21 頁。

¹⁶ 同上、21-22 頁。

図 2-2 レアアースの埋蔵量と生産量(国別)



(注) 埋蔵量及び生産量は酸化物ベースの値

(U.S.Geological Survey, “Mineral Commodity Summaries 2014” p. 129 及び “Minerals Information Rare Earths Statistics and Information (1996-2014)” を基に筆者作成)

(2) 中国のレアアース輸出規制

1990年代までは外貨獲得のためレアアースをむしろ積極的に輸出していた中国は、2004年から2006年にかけて資源の囲い込みに転じ始め、2006年以降、新たにレアアースに輸出税を賦課し対象品を年々拡大するとともに、税率を当初の10%から15~25%まで徐々に引き上げた¹⁷。また、輸出枠は2006年以降、段階的に削減されるとともに、中国商務部は2010年7月、同年下期のレアアース輸出枠を大幅に削減することを公表、これにより2010年のレアアース輸出枠は前年の輸出枠に対し約40%減と大幅に削減されることが明確となった¹⁸。さらに中国はレアアース資源の海外輸出を大幅に制限するとともに、2010年9月の尖閣諸島沖の中国漁船衝突事件では、レアアースを外交カードとして使用、国際的にもレアアース輸出規制が注目されるようになった¹⁹。本事件直後、日本向けのレアアース輸出は停止され、日本の産業界は深刻な供給障害に直面した²⁰。

¹⁷ 馳平憲「レアメタル・レアアースの安定供給確保」『特技懇』No. 269、2013年5月15日、52-53頁。

¹⁸ 経済産業省『2014年度版不公正貿易報告書』242頁。

¹⁹ 岡部徹「総論/レアアースの現状と課題」『高圧ガス』Vol. 48、No. 3、2011年、9頁。

²⁰ 同上。

(3) 輸出価格高騰と内外価格差

中国がレアアース輸出枠を大幅に削減した2010年以降、レアアースの輸出価格は急騰し、日本をはじめ世界のハイテク産業に大きな打撃を与えたことに加え、2011年以降、中国国内価格と輸出価格との価格差(以下「内外価格差」という)が拡大するという問題が生じた²¹。内外価格差により、レアアースを利用するハイテク企業は、より安価な原料を安定的に調達するため、中国国内に生産拠点を移転せざるを得なくなるとともに、中国への技術流出が不可避となった²²。

日本にとって、最大の輸入相手先である中国によるレアアース生産の独占、輸出規制及び内外価格差により、資源の安定供給に対する「量」と「価格」の不安が一気に高まったことが問題なのである。

3 WTOによる紛争解決

本節では、WTOの紛争解決手続と各国の利用実績、WTO紛争案件に対する中国の対応及びレアアース等輸出規制に類似した事例を整理し、日本に与えた影響を確認する。

なお、WTOの紛争解決において、輸出規制案件が取り扱われた事例は数件²³と非常に少なく、レアアース紛争に類似した事例は、本節で述べる近年の中国による原材料輸出規制1件のみである。

(1) 紛争解決手続の概要

WTO加盟国が他の加盟国の貿易関連措置について協定違反があると申し立てる場合、まず、相手国に対して協議を要請しなければならない²⁴。そして、60日以内に相互に満足のいく解決が得られない場合、小委員会(パネル)の設置を要請でき、準司法的機関であるWTO紛争解決機関は、第1審のパネルが問題を審査した後、不服のある紛争当時国が上訴すれば、

²¹ 馳平「レアメタル・レアアースの安定供給確保」54頁。

²² 同上。

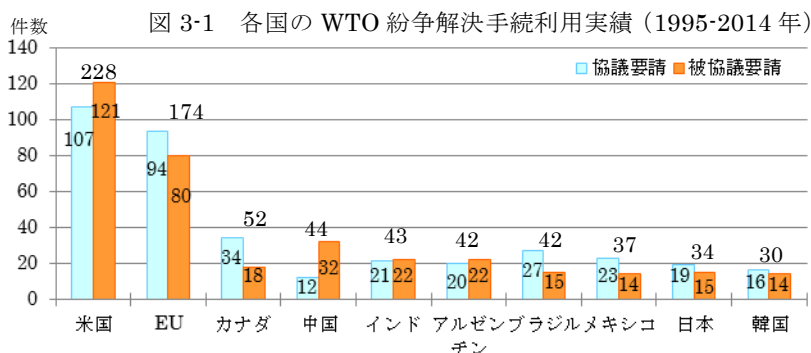
²³ 福田『日本と中国のレアアース政策』85頁。輸出規制における過去の紛争例には、GATT時代の日米半導体協定をめぐる日本と欧州の紛争(1985年)、WTO(1995年)となつてからはアルゼンチンからの皮革の輸出をめぐるアルゼンチンと欧州の紛争(2001年)があり、天然資源が注目されるようになったのは近年である。

²⁴ 阿部克則「中国レアアース輸出規制事件」『書齋の窓』、2012年、7月8日、12頁。

上級審である上級委員会が最終的な判断を下す²⁵。また、WTOによる紛争処理件数は設立以来、2014年11月までに486件²⁶である。

(2) 各国のWTO紛争解決実績

WTOが設立された1995年以降の各国のWTO紛争解決手続の利用実績(図3-1参照)から、米国及びEUがWTO紛争解決手続を最も利用していることに加え、中国、インド及びアルゼンチン等の途上国も積極的に活用していることが理解できる。また、日本はWTO設立以来、2014年11月までに19件の国家間の通商紛争についてWTO紛争解決手続に付託(別紙第3)し、2015年5月末までに係争中の2件を除く17件のうち16件は日本の主張に沿った解決がなされている²⁷。このことから、WTO紛争解決手続は世界的に通商紛争の有効な解決手段として認知されているとともに、日本は実績からもWTO紛争解決手続へ付託することに不慣れな訳ではない。



(出典) 経済産業省通商政策局通商機構部国際経済紛争対策室「国際経済紛争解決に向けたWTOの戦略的活用について」2014年11月、8頁。

²⁵ 阿部克則「中国レアアース輸出規制事件」『書齋の窓』、2012年、7月8日、12頁。

²⁶ 経済産業省通商政策局通商機構部国際経済紛争対策室「国際経済紛争解決に向けたWTOの戦略的活用について」2014年11月、5-6頁。

²⁷ 同上、8-10頁及び「アルゼンチンの輸入制限措置がWTO協定違反と確定しました」経済産業省、2015年1月15日<

<http://www.meti.go.jp/press/2014/01/20150115004/20150115004.html>>2015年4月27日アクセス。

表 3-1 日本の WTO 紛争解決手続利用実績

年	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	計
協議要請	1	3	1	1	2	1	0	2	0	1	0	0	0	1	0	1	0	3	2	0	19
被協議要請	4	4	3	1	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	15

(出典) 経済産業省通商政策局通商機構部国際経済紛争対策室「国際経済紛争解決に向けた WTO の戦略的活用について」2014年11月、8頁。

(3) WTO 紛争案件に対する中国の対応

中国が WTO に加盟した 2001 年から 2014 年までの間、中国の WTO 紛争案件は表 3-2 のとおりであり、2006 年以降は協議要請及び被協議要請ともに対中紛争案件が増加

している²⁸。また、中国は WTO 紛争解決制度において敗訴、または、明らかな WTO 協定違反が認定された事案について、何らかの措置の改善・是正を実施しており、これまで中国に対して WTO 勧告不履行に伴う対抗措置が提起された例もない²⁹。このため、中国は WTO による紛争解決を重視しており、WTO 紛争案件については政治問題化させることなく WTO ルールを重視した対応をとる可能性が高いと考えられる。しかし、このような過去の中国の対応には日中間の通商紛争例がなかったため、中国のレアアース等輸出規制に対し、日本政府が WTO 紛争解決制度を利用する場合の有効性を慎重に検討する必要があることを理解することができる。

表 3-2 中国の紛争案件数

年	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	計
協議要請	0	1	0	0	0	0	1	1	3	1	1	3	1	0	12
被協議要請	0	0	0	1	0	3	4	3	6	4	2	6	2	1	32

(出典) 経済産業省『2014 年度版不公正貿易報告書』60 頁及び経済産業省通商政策局通商機構部国際経済紛争対策室「国際経済紛争解決に向けた WTO の戦略的活用について」2014年11月、8頁。

(4) 中国による原材料輸出規制

米国及び EU は、中国が鉄鋼・金属製品などの原材料となる鉱物の輸出

²⁸ 経済産業省『2014 年度版不公正貿易報告書』60 頁。

²⁹ 同上。

を制限して国際競争を歪めているとして、2009年6月23日にWTO提訴した³⁰。本件において問題とされたのは9種類の原材料である³¹。また、同年8月にメキシコもWTO提訴に参加、しかし、日本はWTO提訴に参加せず、第三国として参加した³²。その後、米国、EU及びメキシコの3か国は同年7月及び9月と二度にわたり中国と協議したものの、問題解決に至らずWTOにパネル設置を要請した³³。3か国が問題としているのは、対象鉱物及び対象鉱物を原材料として使用した加工品・半加工品に対し、中国が輸出数量制限・輸出税を賦課していることである³⁴。3か国は、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・上限輸出税の設定）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（GATT第20条（b）、（g）に該当）であり、WTOルールに整合的であると主張した³⁵。2011年7月、中国の原材料の輸出数量制限・輸出税はWTO協定に違反とのパネル報告書の公表を受け、同年8月に中国は上訴したものの、2012年1月に中国のWTO認定違反を概ね支持する上級委員会報告書が公表され、中国の敗訴が確定した³⁶。

この判断が示されたことにより、中国は2013年1月にボーキサイト、コークス、蛍石、マグネシウム、マンガン、シリコンメタル、亜鉛の7品目について輸出税を撤廃するとともに、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した。また、ボーキサイト、コークス、蛍石、シリコンカーバイド、亜鉛に対する輸出数量制限を撤廃³⁷し、WTO協定違反とされた措置を是正した。

日本政府がレアアース等輸出規制について中国をWTO提訴した件は、本事例との類似性が高い³⁸。それは両件が、共に原料段階の品目を対象、かつ、輸出税及び輸出数量が制限されており、中国の原材料輸出規制にお

³⁰ 『日本経済新聞』2009年6月24日。

³¹ 対象品目中の一部にレアメタルであるマンガンがあるものの、レアアースは本提訴の対象品目外。

³² 福田『日本と中国のレアアース政策』88頁、第三国とは小委員会に付託された問題について実質的な利害関係を有し、かつ、その旨をWTO紛争解決機関に通報した加盟国のことを指す。

³³ 経済産業省『2014年度版不公正貿易報告書』253頁。

³⁴ 同上。

³⁵ 同上。

³⁶ 同上。

³⁷ 福田『日本と中国のレアアース政策』99頁。

³⁸ 同上、86頁。

ける WTO 敗訴は、日本政府にとって WTO 提訴に踏み切るための重要な先例となったといえることができる。

4 日本のレアアース政策

本節では、中国によるレアアースの輸出規制が開始されたとする 2004 年以降³⁹、日本政府がレアアースの安定確保に向けた政策を実施し、いかなる資源外交を展開してきたかについて整理・考察し、その効果を確認する。

(1) 資源政策の基本的方針

表4-1は、日本政府によるエネルギー及び資源の安定確保のための政策であり、政府の基本的方針が示されている。これら資源政策の中でレアアースを含むレアメタルの安定確保の政策強化（別紙第4）も示されている。レアアースを含むレアメタル・レアアース政策は、第1に自給率を2030年までに50%以上とする⁴⁰。第2に安定確保の方向性として①海外資源の確保・供給源の多様化、②備蓄推進、③リサイクル・製品のリユース、④代替技術の開発・使用量削減技術の開発、⑤人的資源の育成にまとめることができる⁴¹。

表 4-1 日本政府の資源政策

時 期	政 策
2006年 5月	新・国家エネルギー戦略
2008年 3月	資源確保指針
2009年 7月	レアメタル確保戦略
2010年 6月(改定)	エネルギー基本計画
2010年 10月	レアアース総合対策
2012年 6月	資源確保戦略

(経済産業省 HP を基に作成)

レアアースの安定確保に向け、日本政府は様々な対応策を講じていることを確認できる。また、レア

アースは石油と異なり、リサイクル及び代替技術等の開発による確保が可能であるものの、その実現は中・長期的となる⁴²ことから、短期的な改善

³⁹ 馳平「レアメタル・レアアースの安定供給確保」52頁。

⁴⁰ 「エネルギー基本計画」2010年6月、14頁、経済産業省<<http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004657/energy.pdf>>2014年9月14日アクセス。

⁴¹ 岡部徹「レアアース問題をめぐって見えてくる諸課題」『外交』Vol. 4、2012年12月 109頁。

⁴² 中村繁夫「レアメタルの戦略的確保と日本の役割」『金属資源レポート』、2010

には、積極的な資源外交の展開による海外資源の確保が重要な課題となることが理解できる。

(2) レアアース資源外交

レアアース政策では、中国以外の地域におけるレアアースの生産量を拡大、かつ、輸入量を増加させ、対中依存度を減少させることが重要である⁴³。これを達成するため、日本政府はベトナム、インド、カザフスタン、オーストラリア及びモンゴル政府との資源外交を展開(別紙第5)し、既にベトナム、インド及びカザフスタンとレアアースの共同開発を進めることについて首脳級の合意がなされており、一定の成果があったといえる。

しかし、これら資源外交に取り組みつつも、中国からの輸入を完全に止める訳にもいかない。このため、レアアース輸出枠の大幅な削減が発表された2010年からレアアース等輸出規制をWTO提訴した2012年3月13日までにおける日本政府と中国政府の2国間交渉について整理すると別紙第6のとおりとなる。

中国との2国間交渉では、首脳及び閣僚レベルの会合等において、レアアースの輸出規制問題を取り上げ、改善要求をしていたことが読み取れる。特に、2011年1月14日の菅政権第2次内閣改造により、経済産業大臣が海江田万里氏に交代し、同年9月2日の野田内閣発足までの約8か月の大臣就任期間中、海江田経済産業大臣の積極的な2国間交渉が見てとれる。しかし、報道内容等から中国側の対応は日本政府側の改善要求に対し、悪い返事をしないものの、実態が変わらない状態が継続していたことが理解できる。

(3) 政策効果

第2節においてレアアース問題の所在は「量」と「価格」の両方に大きく起因していることを導出した。よって、本項では日本政府のレアアース政策が「量」と「価格」にもたらした効果を確認する。

ア 量

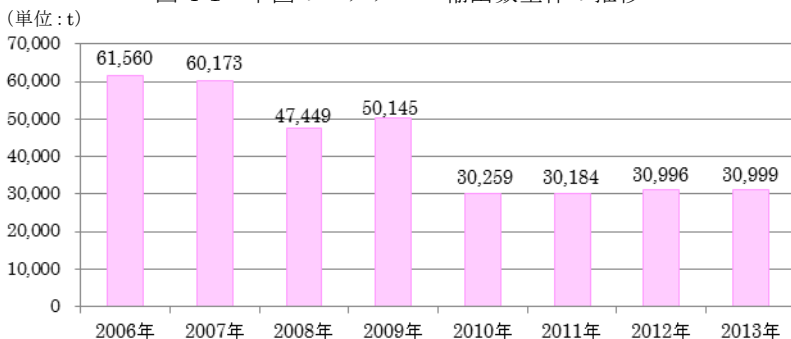
中国のレアアース輸出数量枠の推移(図4-1)から、輸出数量枠は2010年の約4割削減が大きく影響し、中国がレアアースの輸出枠の削減を開始した2006年と比較して約半減した状態が継続している。また、日本の輸

年9月、320頁。

⁴³ 柴田明夫「日本の資源外交戦略—レアアース型危機を視野に—」『世界経済評論』、2011年3月4日、22頁。

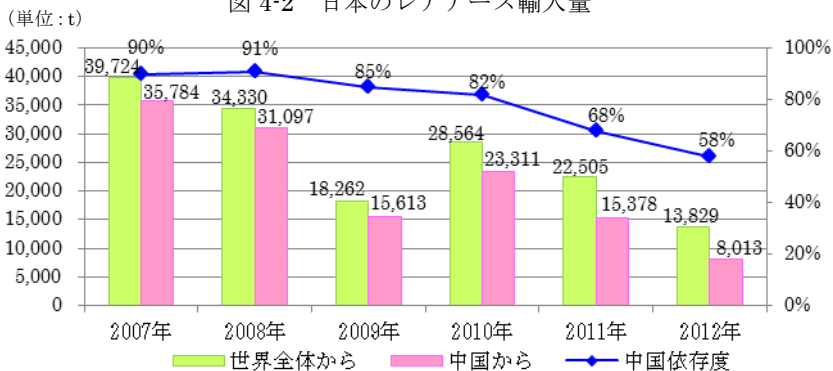
入量(図4-2)から、代替材料、再利用及び製造拠点等の海外移転が進むに伴い減少、中国からの輸入依存度も約90%から約60%に減少したものの⁴⁴、依然として中国への依存度が高い状態が継続している。

図4-1 中国のレアアース輸出数量枠の推移



(経済産業省『2014年度版不正構成貿易報告書』21頁を基に筆

図4-2 日本のレアアース輸入量



(福田一徳『日本と中国のレアアース政策』24頁を基に筆者作成、なお、福田兵は輸入量を財務省貿易統計から算出・計上)

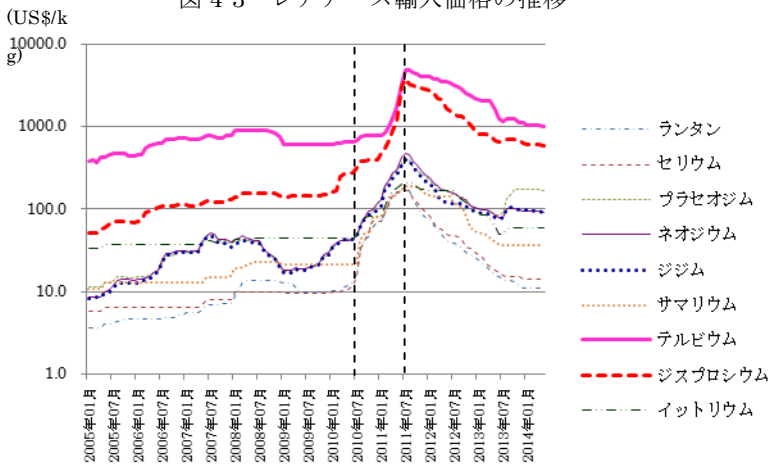
イ 価格

2005年1月から2014年6月までのレアアースの輸入価格の推移(図4-3)から、レアアース価格は、中国による輸出数量枠を大幅に削減する

⁴⁴ 福田『日本と中国のレアアース政策』42頁。福田は図4-2において2009年に日本の輸入量が一時的に減少した要因の一つとして、中国の輸出規制に対する不安感から日本の需要家が在庫の取り崩しを行ったことを指摘している。

ことを発表した2010年7月以降、急激に上昇していることが理解できる。しかし、2011年秋以降は下落に転じ、2013年11月頃からはほぼ横ばいで推移しているものの、レアアースの輸出枠の削減開始前の2005年の安価な時期と比較すると高値の状態が継続している。

図 4-3 レアアース輸入価格の推移



(『レアメタルニュース』No. 2248、2293、2338、2381、2428、2472、2520、2564、2580、2600、2606、2625 を基に筆者が作成)

以上を踏まえると日本政府のレアアース政策は対中依存度の低下及び輸入価格の下落の両面から有効に機能しており、レアアースの輸出数量枠の大幅な削減が発表された2010年7月以降の驚異的な価格上昇によるパニック状態を沈静化させたことが確認できる。しかし、データは2009年以前の中国の輸出数量枠及び輸入価格と比較すると依然として低い輸出数量枠及び高値な輸入価格であることから、日本のレアアース輸入に対する不安が継続していることを示唆しており、日本は最終的に中国をWTO紛争解決手続へ付託する以外にさらなる改善効果が望めなくなったと考えることができる。

5 WTO 提訴に至る日本政府の意思決定の変遷

2012年3月に日本政府が米国及びEUとともに中国のレアアース等輸出規制はWTO協定に違反すると主張し、WTO協定に基づく協議要請を行った。本件は日本が中国に対してWTO提訴を行った初めての案件であ

る。本節では、日本政府が WTO 提訴するに至った意思決定を分析するため、国会発言、新聞報道及び関係省庁等へのインタビューから検証する。検証する区分として、第 1 に日本政府がレアアース安定確保に向けた中国との積極的な 2 国間交渉を展開する要因となった中国によるレアアース輸出枠の大幅削減の発表（2010 年 7 月）以前、第 2 に中国のレアアース輸出枠の大幅削減の発表後から（2010 年 8 月）、日本政府が初めて中国を WTO 提訴するための重要な事例となったと考えられる中国の原材料輸出規制の WTO 敗訴確定（2012 年 1 月）まで、第 3 に中国の原材料輸出規制の WTO 敗訴確定後から（2012 年 2 月）、日本政府が初めて中国を WTO 提訴する（2012 年 3 月）までの 3 段階に区分する。また、日本政府の意思をより正確に把握するため、国会における国会議員のレアアースに関する質問及び答弁は筆者の解釈を付加せずに国会議事録等の表記からそのまま引用する。

(1) レアアース輸出枠の大幅削減発表以前

本項では、中国が 2010 年 7 月にレアアース輸出枠の大幅削減を発表する以前の日本政府の意思を確認する。

日本は、従来から中国に対して貿易紛争を回避しようとする姿勢が目立っていた。それは、人口 13 億の巨大市場という目の利益と政治的遠慮からである⁴⁵。しかし、2006 年頃から中国がレアメタル・レアアースにおける輸出規制を開始した後、第 166 回国会における経済産業委員会（2007 年 5 月 23 日）において、初めてレアメタル輸出規制に関する問題を取り上げ、WTO 提訴を念頭においた資源交渉についての議論がなされた。

「私、いつも思っているのは、一方でやはり中国はいま非常に、資源外交を含めて、もちろん共産主義の国ですから、国が主導的に資源外交をしている。輸出制限を含めて許可制でいろいろなものを、特に資源の部分はしている。それは WTO の中でもいろいろな御議論が多分あると思うんですね。こういう輸出制限や輸入制限に対して。やはり私は全体を見据えた中で WTO の交渉、特に輸出制限、特にその国の平和や安全保障に直接かわるかどうかという議論とそうでない部分と分けてやれば、レアメタルみたいなものきちっとした資源の交渉のあり方というもの、特に中国ということに対して見ても、きちっとしたことが WTO の場でも言っ

⁴⁵ 『産経新聞』2011年7月7日、『読売新聞』2012年3月15日。

ていけるのではないかなというふうには実はちょっと思っています⁴⁶。」(民主党 後藤 斎 議員)

これに対し、甘利経済産業大臣は、

「先生御指摘のようにレアメタルの制限的な取り扱いが WTO 上、提訴対象となるのかという疑問、できるのかという思いをもちまして、ちょっと調べさせたいんですが、一般資源は分かりませんが、レアメタルについて安全保障上の枠組みということで主張されると、なかなかこれは WTO のパネル云々というのは難しそうです。そこで中国は需給のコントロールをかけながら高値維持をしているわけですね⁴⁷。」

この時点では自民党政権であったものの、中国に対する貿易紛争を回避する姿勢に加え、日本政府として、そもそも紛争解決手段としての WTO 提訴の実効性を疑問視していたと見るができる。

2009年6月、米国、EU及びメキシコは、中国の原材料輸出規制を WTO 提訴した。本提訴に関し、当時、自民党政権であった日本政府は中国のレアメタルを含む原材料輸出規制を疑問視していたものの、WTO 提訴を見送った。当時、経済産業省においても「提訴しても勝つとは限らない。」との判断もあった⁴⁸。また、国会答弁から政府関係者も本件に関する WTO 提訴の実効性には疑問を持っており、対中国への2国間交渉による従来からの通商政策で強い姿勢を示したいという国内事情も背景にあったことから、WTO 提訴に踏み切った米国、EU及びメキシコとは一線を画し、日本政府は従来との関係を生かした2国間交渉での解決を優先させた⁴⁹。

(2) レアアース輸出枠の大幅削減発表後 2012年1月まで

本項では、中国によるレアアース輸出枠の大幅削減発表後(2010年8月)から、中国の原材料輸出規制に対する米国、EU及びメキシコによる WTO 提訴における中国敗訴が確定する(2012年1月)までの日本政府の意思を確認する。

レアアースは2006年以降、中国によるその輸出枠は年々削減され、2010

⁴⁶ 『第166回衆議院経済産業委員会議録』第12号(平成19年5月23日)、8頁。

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ 『日本経済新聞』2009年6月24日。

⁴⁹ 『毎日新聞』2009年7月4日。

年は前年比約40%減とされ、供給制約が顕在化することとなった⁵⁰。また、2010年9月7日に生じた尖閣諸島沖における中国漁船衝突事件で日中関係が緊迫、同年9月21日以降、日本に対し、税関手続の厳格化等によるレアアース輸出の停滞が確認された⁵¹。これに対し、経済産業省は日本だけを対象にレアアースの輸出制限がなされれば、WTOが定める最恵国待遇に違反する疑義が強いとの立場で、今後WTO提訴を検討する可能性を示唆した⁵²。しかし、同年9月以降生じた日本を指向地とするレアアースの輸出停滞は2か月程度で解消した⁵³。本事案以降、経済産業省は、レアアース輸出規制に対する危機感を非常に高めることとなり、翌年2011年度版の『不公正貿易報告書』以降、レアアース輸出規制は、WTOによる紛争解決の手続も視野にいれ、中国との2国間交渉と並行して問題解決を図ることが記載されている⁵⁴。

レアアース輸出規制問題は、第176回国会本会議(2010年11月4日)において、日本政府の対応についての議論がなされた。

「また、今般の補正予算にレアアース対策が計上されていますが、問われるべきは中国のレアアース輸出制限の問題であります。菅総理はハノイで温家宝首相との会談の中で、日本経済にとって極めて重要なレアアースについても話し合ったのですか。中国が今後貿易ルールを守らないのであればWTOに提訴すると通告したのか、また、していないのであれば、その意思はあるのか、明確な答弁を求めます⁵⁵。」
(自民党 野上浩太郎 議員)

これに対し、菅総理大臣は、

「中国のレアアース輸出制限については、政府としてこれまであらゆる機会をとらえ中国側に改善を求めてきております。(中略)WTO紛争解決手段の利用については、レアアースの対日輸出の実態の把握や中国に対する申し入れを今後とも継続

⁵⁰ 経済産業省『2014年度版不公正貿易報告書』242頁。

⁵¹ 同上、249頁。

⁵² 『日本経済新聞』2010年9月29日。

⁵³ 経済産業省『2014年度版不公正貿易報告書』242頁。

⁵⁴ 経済産業省通商政策局通商機構部職員、筆者によるインタビュー、於経済産業省、2014年12月8日、「経済産業省の取組方針」は経済産業大臣に諮っていることから、2011年以降、経済産業大臣はレアアース輸出規制問題について、将来的なWTOによる紛争解決を具体的に視野に入れることとなる。

⁵⁵ 『第176回国会参議院本会議録』第7号(平成22年11月4日)、1頁。

し、その結果を見極めた上で今後適切に対応していく考えであります⁵⁶。」

また、2010年12月24日の閣議後の記者会見において、米国の USTR⁵⁷が発表した中国の WTO に関する年次報告書の中で、中国のレアアース等輸出規制を巡り、米国は WTO への提訴を含めた追加措置もためらわないと表明していることについて日本の立場に関する質問があった⁵⁸。

これに対し、大畠経済産業大臣は、

「私どもも、いまのご質問のアメリカの通商代表部、USTR が年次報告書を議会に提出し、この中で中国におけるレアアースの輸出制限について WTO の提訴を含めて、必要な対策をとっていくと強調したという情報は得ております。その情報は得ておりますが、現在、中国と日本の間では、来年のレアアースの輸出の枠についても協議している最中でもありますし、私どもとしては、このアメリカの動きは動きとして、もちろん念頭に置きますけれども、私どもとしては、当面、来年のレアアースの日本に対する輸出枠の確保に向けて努力している最中でもありますから、そのところに私どもは注力をしてまいりたいと考えているところであります⁵⁹。」

中国漁船衝突事件以降、経済産業省は危機感を高め、明らかに WTO 提訴を視野に入れ始めた。しかし、日本政府としては、米国が中国のレアアース輸出規制問題に対し WTO へ提訴する可能性を認識するものの、中国との2国間交渉を重視する姿勢が継続していると見ることができる。

WTO は 2011 年 7 月 5 日、中国が鉱物資源の輸出を不当に制限しているとして米国、EU 及びメキシコが WTO 提訴していた原材料 9 品目の通商紛争における第 1 審において、米国、EU 及びメキシコの訴えを認める紛争処理委員会の報告書を発表した。第 1 審において、WTO 協定違反ではないとする中国の主張が受け入れられず敗訴したことは、レアアースの輸出規制に大きな影響を与えることとなる。本結果を受け、日本政府はこれを中国の輸出規制全体に関する重要な判例であり、レアアースでの正常化

⁵⁶ 『第 176 回国会参議院本会議録』第 7 号（平成 22 年 11 月 4 日）、4 頁。

⁵⁷ アメリカ合衆国通商代表部（Office of the United States Trade Representative）の略。

⁵⁸ 「大畠経済産業大臣の閣議後の記者会見の概要」経済産業省、2010 年 12 月 24 日 <http://www.meti.go.jp/speeches/data_ed/ed101224aj.html>2014 年 11 月 9 日アクセス。

⁵⁹ 同上。

に向けた大きな一歩であると認識するようになった⁶⁰。また、この時点で日本政府は中国との2国間交渉を継続しつつ、当面は中国の対応を見極め、レアアース輸出規制における将来的なWTO提訴を視野に入れたと見ることができる。

しかし、2011年7月5日のWTO第1審における中国の敗訴が報告された約1か月後の177回国会衆議院予算委員会(2011年8月8日)の段階では日本政府としてWTO提訴は確定していないことが確認できる。

「私は、この問題(レアアース)はもう昨年からずっと追いかけていまして、中国側は、カウンターパートの大臣に会うたびに悪い返事はしないんですよ。しかし、実態はほとんど改善されていない。そういう状況がずっとこの1年以上続いているんですね。ですから私は、もうそろそろ本当にアメリカやヨーロッパと一緒に連携して、しっかりとした対応をしなければいけないんじゃないのかと。特に最近のニュースでは、WTOの紛争処理委員会は、マンガンなどの9品目の鉱物資源をWTO協定違反、そのように判断いたしました。このときには、日本はその提訴に加わっておりません。しかし、レアアースでは、今度は日本もアメリカやヨーロッパと本当に協調して、WTOへの提訴を検討すべきだと私は考えますけれども、政府の見解を伺いたいと思います⁶¹。」(公明党 佐藤茂樹 議員)

これに対し海江田経済産業大臣は

「レアアースの問題につきまして、まず、先日公表されましたWTOパネル報告書の内容、これをしっかりと精査しなければいけないということでありまして、(中略)今後の動きをしっかりと注視していこうということで、今の時点で提訴が決まっている訳ではございません⁶²。」

なお、中国は2011年7月のWTO報告書の内容を不満として、同年8月に上級委員会への上訴を行ったものの、2012年1月に最終的な中国の敗訴が確定するに至った⁶³。

⁶⁰ 『日本経済新聞』2011年7月6日。

⁶¹ 『第177回国会衆議院予算委員会議録』第28号(平成23年8月8日)、24頁。

⁶² 同上。

⁶³ 福田『日本と中国のレアアース政策』87頁。

(3) 2012年2月以降

日本政府として中国のレアアース等輸出規制に対し、WTO 提訴を決定した時期は、前項から 2011 年 8 月 9 日以降となることが確認できた。また、中国国内では、原材料輸出規制が 2012 年 1 月に WTO 敗訴確定したことにより、米国及び EU がレアアース等輸出規制に対する問題に一石を投じるであろうことの報道がなされた⁶⁴。さらに、日本国内では、2012 年 2 月上旬、日本が米国、EU とともにレアアース等輸出規制について WTO 提訴する可能性が高く、同年 4 月に実施予定の日中レアアースの官民交流会議の実施の可否について影響すること⁶⁵に加え、中国商務部幹部がレアアースの輸出規制が困難となったことを認めている⁶⁶ことを報じた。

2012 年 3 月 13 日、日本政府は米国及び EU とともに中国のレアアース等輸出規制は WTO 協定に違反すると主張し、中国に対する初めての WTO 提訴⁶⁷を行った。これは、対中国への通商政策の転換点であるといえる⁶⁸。日本政府は外部機関に委託するなど 1 年半にわたり中国によるレアアース輸出規制の証拠固めを実施するとともに、2012 年 1 月 30 日に中国の原材料輸出規制が WTO 敗訴確定したことにより、勝訴への手応えを得た⁶⁹。そして、これに意を強くして日本政府は米国及び EU との共同提訴に踏み切ることができた⁷⁰。経済産業省は WTO 提訴の背景として中国の原材料輸出規制が WTO 敗訴により先行ケースとなったことが大きく、レアアース等輸出規制で中国を WTO 提訴すれば、日本に有利な判決が下される可能性が高まったと判断している⁷¹。よって、2012 年 1 月 30 日の中国の原材料輸出規制の WTO 敗訴確定は、中国のレアアース輸出規制問題を WTO

⁶⁴ 「中国レアメタル輸出規制を WTO が違反認定」『中国証券報』2012 年 2 月 1 日。
<

http://news.searchina.ne.jp/disp.cgi?y=2012&d=0201&f=business_0201_095.shtml
>2014 年 12 月 5 日アクセス。

⁶⁵ 『レアメタルニュース』No. 2519、2012 年 2 月 8 日。

⁶⁶ 『日本経済新聞』2012 年 3 月 5 日。

⁶⁷ 対象品目は、レアアース、タングステン及びモリブデンの 3 品目。

⁶⁸ 『日本経済新聞』2012 年 3 月 15 日。

⁶⁹ 『読売新聞』2012 年 3 月 14 日。

⁷⁰ 『朝日新聞』2012 年 3 月 19 日。また、2000 年から 2007 までの間、WTO 上級委員会委員及び同委員長を務めた谷口安平氏の WTO に関するインタビュー（「第 80 回右脳インタビュー」2012 年 7 月 1 日。）において、2012 年 1 月の中国の WTO 敗訴が確定したことで、レアアース輸出規制への WTO 提訴に日本が参加できたことを述べている。

<<http://chizai-tank.com/interview/interview201207.htm>>2014 年 9 月 14 日アクセス。

⁷¹ 『日本経済新聞』2012 年 3 月 25 日。

提訴するための一つの大きな要因となったといえる⁷²。また、外務省は従来からの中国政府との2国間交渉の経緯に加え、原材料輸出規制に対するWTOの最終判断の内容を含め、総合的に検討した結果、米国及びEUと協調してWTO提訴することが適切であるとの考えに至っている⁷³。さらに、レアアース等輸出規制におけるWTO紛争処理に関与した学習院大学法学部阿部克則教授⁷⁴は、日本がWTO提訴に踏み切れた理由の一つとして2012年1月30日の中国の原材料輸出規制のWTO敗訴確定が大きく後押ししたことをあげている⁷⁵。これより、日本政府が中国をWTO提訴する意思決定は2012年1月30日の原材料輸出規制の中国WTO敗訴確定以降、かつ、中国WTO敗訴は重要な判断材料となったと考えることができる。

6 結 論

日本政府において中国のレアアース等輸出規制をWTO提訴することの閣議決定は行われていないが、第1に政府の然るべきレベルで決定していること⁷⁶、第2に米国、EU及びメキシコがWTO提訴した中国の原材料輸出規制のWTO違反が最終確定したことが中国のレアアース等輸出規制に対し、日本政府として初めて中国をWTO提訴することを大きく後押しした重要な要因であったことを関係省庁等へのインタビューにより確認することができた。よって、米国、EU及びメキシコのWTO提訴による中国の原材料輸出規制の協定違反の最終確定は、日本政府が中国のレアアース等輸出規制をWTO提訴へと踏み切るに至った重要な要因であったと結論づけることができる。

中国によるレアアース等輸出規制問題は、日本政府のレアアース政策により一定の効果があつた。特に、海外資源確保のための資源外交では、ベトナム、インド及びカザフスタンと共同開発するとともに、オーストラリア及びモンゴルともレアアース資源確保にむけた資源外交が展開されてい

⁷² 経済産業省通商政策局通商機構部職員、筆者によるインタビュー。なお、当該職員は中国のレアアース等輸出規制におけるWTO提訴関連の業務を担当。

⁷³ 外務省太平洋局中国・モンゴル第二課職員、筆者による書面インタビュー、外務省2014年12月10日書面回答。

⁷⁴ 外務省経済局国際貿易課紛争処理室の調査員を兼務。

⁷⁵ 学習院大学法学部教授阿部克則氏、筆者によるインタビュー、於学習院大学、2014年12月2日。阿部教授は研究者としての個人的な見解として回答。

⁷⁶ 外務省太平洋局中国・モンゴル第二課職員、筆者による書面インタビュー。

る。また、中国との2国間交渉では、あらゆるチャンネルを用いて中国側との協議を継続していた。しかし、これらの政策効果は中長期的な時間差をもって表れるものであり、日本政府としては中国にレアアース等の輸出規制を是正させるための、新たな対策が必要であったとすることができる。また、2010年の尖閣諸島沖の中国漁船衝突事件において、中国の日本向けレアアース供給が一時的に停滞した際、日本はもとより世界中の産業界がその影響の大きさに衝撃を受けるとともに、レアアースの安定供給確保のためには、市場メカニズムのみならず、中国政府の挙動に応じて日本側の積極的な政策対応が必要との認識が強まった⁷⁷。しかし、中国と表立って「事を荒立てる」のは得策ではない空気が存在していたかのような中、日本政府は中国のレアアース等輸出規制をWTOに提訴できないであろうという見立てもあった⁷⁸。しかし、日本政府は米国及びEUとともに、2012年3月13日にWTO提訴、同年4月25日及び26日に中国との協議を実施するものの、解決に至らず同年6月27日に3か国がパネル設置を要請した⁷⁹。2014年3月、中国のレアアース等の輸出数量制限・輸出税はWTO協定に違反とのパネル報告書の公表を受け、中国は同年4月に上訴したものの、同年8月にWTOは中国のレアアース等輸出規制はGATT第11条第1項（輸出数量制限の禁止）及び中国のWTO加盟議定書第11条3項（輸出税の禁止）等に違反するとの紛争処理上級委員会報告書が公表⁸⁰され、日本の主張が全面的に認められることとなり、中国の敗訴が確定した⁸¹。それに応じて中国は2015年1月1日から輸出枠を撤廃⁸²、また、同年5月1日から輸出税を撤廃した⁸³。日本政府が中国をWTO提訴するという

⁷⁷ 馳平「レアメタル・レアアースの安定供給確保」50頁。

⁷⁸ 阿部「中国レアアース輸出規制事件」13頁。

⁷⁹ 「中国による原材料3品目に係る輸出規制についてWTOパネル審理を要請しました」経済産業省、2012年6月27日<<http://www.meti.go.jp/press/2012/06/20120627005/20120627005-1.pdf>>2014年11月15日アクセス。

⁸⁰ 「中国のレアアース等原材料3品目に関する輸出規制がWTO協定違反と確定しました」経済産業省、2014年8月8日<<http://www.meti.go.jp/press/2014/08/20140808001/20140808001.html>>2014年11月15日アクセス。

⁸¹ WTOは先行事例である中国による原材料輸出規制案件とほぼ同様の判決を下した。

⁸² 『日本経済新聞』2015年1月6日。

⁸³ 「中国のレアアース等原材料3品目に関する輸出税が廃止されます」経済産業省、2015年5月1日<<http://www.meti.go.jp/press/2015/05/20150501001/20150501001.pdf>>2015年5月2日アクセス。

通商政策の転換により、WTO 提訴から約 2 年半、尖閣諸島沖の中国漁船衝突事件における対日輸出制限から約 4 年の年月を経て勝訴し、中国の輸出枠及び輸出税を撤廃させることに成功した。

おわりに

本稿では、中国によるレアアース等輸出規制に対する日本政府のレアアース政策の効果から WTO 提訴に至る日本政府の意思決定を分析、検証した。従来の政治的な配慮から 2 国間協議での改善を追求したものの中国側の対応は鈍く、現状が改善されない状態が継続していたことから、改善を促進させるために、国際ルールに訴える方針に転じる必要があった。そして、2012 年 1 月の米国、EU 及びメキシコが WTO 提訴した中国の原材料輸出規制が WTO 違反と確定したことが、中国のレアアース等輸出規制に対する日本政府の対応を米国及び EU と協調し、初めて中国を WTO 提訴することを大きく後押ししたことを導出した。

中国商務部は 2012 年 3 月の本 WTO 提訴を受け、WTO プロセスに則り適切に処理すること、一貫してルールを重視し、WTO 協定に適合する管理を実施する旨を表明した⁸⁴。そして、2014 年 8 月の本 WTO 敗訴を受け、原材料輸出規制同様にレアアース等輸出規制についても、2015 年に輸出枠及び輸出税を撤廃した。これにより、日本におけるレアアースの「量」の安定確保、「価格」の下落及び内外価格差が是正されることが期待できる。このような WTO による紛争解決を重視する中国の姿勢は、WTO 提訴は対中資源外交における有効な手段の一つであることを示している。これより、日本政府が中国のレアアース等輸出規制について初めて WTO 提訴するという対中通商政策を転換したことは大きな意義があったことを理解することができる。

本研究を通じ、中国は WTO 紛争解決に慣れつつあり、国際貿易体制の中においてルールを重視する姿勢となりつつあることを認識するに至った。そして、2014 年 8 月の本 WTO 提訴の勝訴確定は、レアアースを中国の外交カードとして使うことの失敗を決定づけたとともに、世界第 2 位の経済大国となった中国に対し、これ以上の国際ルール逸脱を許容しない日本の

⁸⁴ 経済産業省『2014 年度版不正貿易報告書』61 頁。

強い姿勢を諸外国に示す意義があった⁸⁵。また、日中間における資源外交は、2国間交渉を基調としつつ、機に応じて消費国間との協調によるWTO紛争解決制度の活用が有効であることを示した。

天然資源の乏しい日本にとって、資源の安定確保は永遠のテーマであり、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ことが重要⁸⁶であることから、今回の中国のレアアース等輸出規制に対する日本のWTO提訴は重要な事例である。また、本事例から中国は必ずしも国際世論を無視している訳ではないことに加え、国際的な圧力には従順な面があることについても認識するに至った。さらに、本事例における日本政府の意思決定過程の分析から、日本の政策及び戦略の特徴として、周囲の国々に配慮しつつも、バンドワゴンの一面を見取ることができる。

今後、我々は日中関係を考慮するに際して、中国は国際ルールに従い、国際世論及び圧力を考慮する側面も併せもっている可能性を念頭に置き、国際ルールの枠組み及び多国間協調を積極的、かつ、有効に活用していく着意が必要である。

⁸⁵ 『日本経済新聞』2012年3月15日、『読売新聞』2012年3月15日。

⁸⁶ 経済産業省『2014年度版不正貿易報告書』261頁。

周期表

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	1 H 水素																	2 He ヘリウム
2	3 Li リチウム	4 Be ベリリウム											5 B ホウ素	6 C 炭素	7 N 窒素	8 O 酸素	9 F フッ素	10 Ne ネオン
3	11 Na ナトリウム	12 Mg マグネシウム											13 Al アルミニウム	14 Si ケイ素	15 P リン	16 S 硫黄	17 Cl 塩素	18 Ar アルゴン
4	19 K カリウム	20 Ca カルシウム	21 Sc スカンジウム	22 Ti チタン	23 V バナジウム	24 Cr クロム	25 Mn マンガン	26 Fe 鉄	27 Co コバルト	28 Ni ニッケル	29 Cu 銅	30 Zn 亜鉛	31 Ga ガリウム	32 Ge ゲルマニウム	33 As ヒ素	34 Se セレン	35 Br 臭素	36 Kr クリプトン
5	37 Rb ルビジウム	38 Sr ストロンチウム	39 Y イットリウム	40 Zr ジルコニウム	41 Nb ニオブ	42 Mo モリブデン	43 Tc テクネチウム	44 Ru ルルニウム	45 Rh ロジウム	46 Pd パラジウム	47 Ag 銀	48 Cd カドミウム	49 In インジウム	50 Sn スズ	51 Sb アンチモン	52 Te テルル	53 I ヨウ素	54 Xe キセノン
6	55 Cs セシウム	56 Ba バリウム	※ランタノイド	72 Hf ハフニウム	73 Ta タンタル	74 W タングステン	75 Re レニウム	76 Os オスミウム	77 Ir イリジウム	78 Pt 白金	79 Au 金	80 Hg 水銀	81 Tl タリウム	82 Pb 鉛	83 Bi ビスマス	84 Po ポロニウム	85 At アスタチン	86 Rn ラン
7	87 Fr フランシウム	88 Ra ラザウム	アクノイド	104 Rf ラザホウム	105 Db ドブニウム	106 Sg シーボギウム	107 Bh ボーリウム	108 Hs ハッシウム	109 Mt マイタネリウム	110 Ds ダースタチウム	111 Rg レグニウム	112 Cn ユベルシウム						

※ランタノイド

57 La ランタン	58 Ce セリウム	59 Pr プラセジウム	60 Nd ネオジム	61 Pm プロメチウム	62 Sm サマリウム	63 Eu ユロピウム	64 Gd ガドリウム	65 Tb テルビウム	66 Dy ジスプロシウム	67 Ho ホリウム	68 Er エルビウム	69 Tm ツリウム	70 Yb イットルビウム	71 Lu ルテチウム
------------------	------------------	--------------------	------------------	--------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	---------------------	------------------	-------------------	------------------	---------------------	-------------------

■ : レアメタル、 ■ : レアアース

(出典) 経済産業省『2014年度版不正貿易報告書』251頁。

レアアースの用途

・民生

レアアース	用途
スカンジウム (Sc)	メタルハライドランプ(スタジアム用夜間照明ランプ)
イットリウム (Y)	白色LED、固体レーザー、赤色蛍光体、光学ガラス等
ランタン (La)	ニッケル水素電池用水素吸蔵合金(ハイブリッド車用)、光学レンズ等
セリウム(Ce)	UVカットガラス添加材、ガラス研磨剤、青色蛍光体、白色LED等
プラセオジウム (Pr)	光ファイバー、プラセオジウム磁石、陶磁器用釉油、顔料
ネオジウム (Nd)	ネオジウム磁石(ハードディスク、電気自動車、MRI、小型スピーカー等)
プロメチウム (Pm)	人口衛星用原子力電池、夜光塗料等(レアアース唯一の放射性元素)
サマリウム (Sm)	サマリウム・コバルト磁石、セラミックコンデンサ等
ユウロビウム (Eu)	赤色蛍光体、白色LED、X線シンチレーター等
カドリニウム (Gd)	緑色蛍光体、光磁気ディスクの記録層、原子炉制御棒、MRI造影剤等
テルビウム (Tb)	ネオジウム磁石への添加、光磁気ディスクの記録層等
ジスプロシウム (Dy)	ネオジウム磁石への添加、メタルハライドランプ等
ホルミウム (Ho)	医療用レーザー治療器、超電導材料(研究段階)等
エルビウム (Eb)	ガラス着色剤、光ファイバー、超電導材料(研究段階)等
ツリウム (Tm)	光ファイバー、放射線量計、超電導材料(研究段階)等
イッテルビウム (Yb)	レーザー、光学レンズ、コンデンサー、ガラスの着色剤
ルテチウム (Lu)	PET(ポジトロン断層法)装置のシンチレーター、超電導材料(研究段階)等

(水谷仁他「レアメタル レアアース」『Newton』別冊、2011年10月15日、120-129頁を基に筆者作成)

・軍事⁸⁷

巡航ミサイルやスマート爆弾などを制御するためのアクチュエーターには、軽量で高性能な永久磁石が必要であり、プラセオジウム、ネオジウム、サマリウム、ジスプロシウム、テルビウムが使用されている。潜水艦のソナーや監視レーダーなどの通信システムにも、この磁性材料は欠かすことができない。戦車や携帯用火器のレーザー照準システムには、ユウロピウム、テルビウム、イットリウムなどの蛍光体を使用、耐熱性が非常に高いイットリア安定化ジルコニアは戦闘機のジェットエンジン用耐火材として使用されている。また、航空機、戦車、ミサイルシステム、指揮統制センターなどの最高性能のコンピューターにはレアアースが随所に使われたハードディスクが欠かせない。

⁸⁷ 加藤『太平洋のレアアース泥が日本を救う』37-38頁。

日本がWTO紛争解決手続に付託した事案

No	案 件 名	協議要請	パネル設置	報告書採択	結 論
1	米国通商法第301条に基づく一方的措置 (DS6)	1995.5	—	—	2国間合意により終了 (1995.7)
2	ブラジル自動車政策 (DS51)	1996.7	—	—	協議中断 (ブラジルが事実上措置撤廃)
3	インドネシア自動車政策 (DS55)	1996.10	1997.6	1998.7 (パネル)	日本の主張容認
4	インドネシア自動車政策 (DS64)				日本の主張容認
5	米国の地方政府の調達の手続き問題 (DS95)	1997.10	1998.10	—	パネル消滅 (2000.2) (米国内で違憲判決)
6	カナダの自動車政策に係る措置 (DS139)	1998.7	1999.2	2006.6 (上級委)	日本の主張容認
7	米国の1916年アンチ・ダンピング法 (DS162)	1999.2	1999.7	2000.9 (上級委)	日本の主張容認
8	米国の日本製熱延鋼板に対するAD措置 (DS184)	1999.11	2000.3	2001.8 (上級委)	日本の主張容認
9	米国の1930関税法改正条項 (バード修正条項) (DS217)	2000.12	2001.9	2003.1 (上級委)	日本の主張容認
10	米国サンセット条項 (DS224)	2002.1	2002.5	2004.1 (上級委)	日本の主張容認されず
11	米国の鉄鋼製品に対するセーフガード措置 (DS249)	2002.3	2002.6	2003.12 (上級委)	日本の主張容認
12	米国のゼロイング方式による不当なダンピング認定 (DS322)	2004.11	2005.2	2007.1 (上級委)	日本の主張容認
	同上 (DS322) (履行確認パネル)	2008.4	2008.4	2009.8 (上級委)	日本の主張容認
13	EUのIT製品の関税上の取り扱い (DS376)	2008.5	2008.9	2010.8 (上級委)	日本の主張容認
14	カナダ・オンタリオ州のローカルコンテンツ措置 (DS412)	2010.9	2011.7	2013.5 (上級委)	日本の主張容認
15	中国のレアアース等輸制限 (DS433)	2012.3	2012.9	2014.8 (上級委)	日本の主張容認
16	アルゼンチンの輸入制限措置 (DS445)	2012.8	2013.1	2015.1 (上級委) ⁸⁸	日本の主張容認

⁸⁸ 「アルゼンチンの輸入制限措置がWTO協定違反と確定しました」 経済産業省、2015年1月15日<
<http://www.meti.go.jp/press/2014/01/20150115004/20150115004.html>> 2015年4月27日アクセス。

No	案 件 名	協議要請	パネル設置	報告書採択	結 論
17	中国の日本製高性能ステンレス継目無鋼管に対するアンチダンピング課税措置 (DS454)	2012..12	2013.5	—	上級委員会審理中 ⁸⁹
18	ロシアの自動車廃車税制度 (DS463)	2013.7	—	—	協議中断 (2014.1、措置是正)
19	ウクライナ自動車政府ガード措置 (DS468)	2013.10	2014.3	—	パネル審理中

(出典) 経済産業省通商政策局通商機構部国際経済紛争対策室「国際経済紛争解決に向けた WTO の戦略的活用について」2014年11月、9頁。

(注)「DS〇〇〇」の番号は、協議要請がなされた時点で WTO 事務局により紛争案件に付される整理番号、1995年の WTO 紛争処理制度開始以来の通し番号

⁸⁹「中国による日本産高性能ステンレス継目無鋼管に対するアンチダンピング課税措置について日本が WTO 上級委員会に上訴しました」経済産業省、2015年5月20日<<http://www.meti.go.jp/press/2015/05/20150520005/20150520005.html>>2015年5月24日アクセス。

日本政府の資源政策内容

政 策	内 容
新・国家エネルギー戦略 ⁹⁰	<p>経済産業省により 2006年5月に発表され、石油及び天然ガス等のエネルギーを取り巻く内外の環境変化に関する現状認識に基づき、エネルギー安全保障を軸に日本の新たな国家エネルギー戦略の構築について記載されている。この中で近年需給逼迫が大きな問題になりつつあり、かつ、国産競争力の向上を図る上で不可欠なレアメタルについて、炭鉱開発、関連投資活動や関係の深い経済協力案件の発掘強化や必要な二国間協定の整備などを行うとともに、鉱物資源に関するリサイクルの促進、代替材料開発等総合的な対策を強化するとされている。</p>
資源確保指針 ⁹¹	<p>日本の資源エネルギーの安定確保に当たり、特に重要と考えられる権益取得案件及び資源調達案件を支援していくための関係機関の政府全体の指針として、2008年3月に閣議決定された。本指針が対象とする資源にレアメタルが含まれ、資源価格の高騰や資源ナショナリズムを背景に資源産出国による自国資源の国家管理の強化が顕著となっている現状を踏まえ、資源産出国における政府及び国営企業との交渉に日本民間企業等に加え政府の積極参加について言及している。その基本方針は、①二国間及び多国間外交における資源獲得支援、②資源産出国の情勢に応じた柔軟な対応、③自立的・安定的な経済発展を目指す資源産出国に対する対応である。また、政府は資源外交を展開するに当たり政府及び関係機関の強化に努めるとされている。</p>
レアメタル確保戦略 ⁹²	<p>経済産業省により2009年7月に発表され、鉱種の優先度見極め、重要な鉱種への集中的・戦略的な取組を行う方針を示している。レアメタル確保に向けた4つの柱として、①海外資源確保、②リサイクル、③代替材料開発、④備蓄を掲げている。また、安定確保に向けた共通基盤として、①資源人材育成、②資源分野の技術力強化、③一体的取組の必要性を言及している。</p>

⁹⁰ 「新・国家エネルギー戦略(要約版)」2006年5月、9-24頁、経済産業省
<

http://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/next_generation/national_strategy.html>2014年12月10日アクセス。

⁹¹ 「資源確保指針」2008年3月28日、1-3頁、経済産業省、<
http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/286890/www.meti.go.jp/press/20080328001/02_sisin_set.pdf>2014年12月10日アクセス。

⁹² 「レアメタル確保戦略」2009年7月28日、1-35頁、経済産業省<
<http://www.meti.go.jp/committee/summary/0002319/g90728e01j.pdf>>2014年9月14日アクセス。

政 策	内 容
エネルギー基本計画 ⁹³	<p>「エネルギー政策基本法」に基づき、エネルギーの需給に関する施策の長期的、総合的、かつ、計画的な推進を図るための計画であり、閣議決定事項である。2003年10月に策定され、その後、2007年3月、2010年6月及び2014年4月に改定が行われた。</p> <p>2010年6月の改定において、2030年までにレアメタルの自給率を50%以上とすることを旨とするとともに、需要拡大見込み特定国への潜在性や依存度、供給障害リスクの観点からレアアースを政策資源の集中投入が必要な「戦略レアメタル」として特定した。</p>
レアアース総合対策 ⁹⁴	<p>経済産業省は、中国によるレアアースの輸出規制問題を契機に、2010年10月本対策を策定し、2010年度補正予算で実施することとした。ここでは、レアメタル確保戦略が掲げる4つの柱にも対応する①代替材料・使用量低減技術開発、②リサイクルの推進、③鉱山開発・権益確保、④備蓄に加え、新たな施策として「レアアース等利用産業の高度化を掲げている。これは、次世代自動車のモーター用磁石を製造する高度な技術を有する事業者等の海外流出を防止するため、レアアース等使用量削減のための設備投入に対して補助を行うものである。これらの施策を実施するため、2010年度補正予算では、レアアース確保対策として、総額1,000億円が計上され、その内訳は、レアアース等利用事業の高度化のために420億円、開発・生産段階の鉱山権益等を取得するために330億円、代替材料・技術開発のために120億円などとなっている。</p>
資源確保戦略 ⁹⁵	<p>世界的な資源確保競争の激化や、東日本大震災以降の化石燃料の調達コスト増大等、資源を巡る国内外の厳しい情勢に鑑み、現在の資源確保の現状および今後の見通しをあらためて分析し日本の官民の持つリソースを最大限活かすために2012年6月に策定された。レアメタルは、その需要動向、資源国における政治的・社会的不安定性から①戦略的鉱物資源の特定、政策ソースの重点配分として、レアアースを含む30鉱物を「戦略的鉱物資源」として特定し、政府の金融等を重点的に実施、②中長期的観点からの上流権益確保の更なる促進、③代替材の開発・普及、リサイクルの促進、備蓄の増強を「取組の方向性」として示した。</p>

⁹³ 「エネルギー基本計画」、2010年6月、14頁、経済産業省<

<http://www.meti.go.jp/committee/>

[summary/0004657/energy.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004657/energy.pdf)>2014年9月14日アクセス。

⁹⁴ 大嶋健志「レアメタル資源確保の現状と課題」『立法と調査』No. 311、2010年12月、48-49頁。

⁹⁵ 「資源確保戦略」2012年6月、2、23頁、首相官邸<

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/package/dai15/>

[gijisidai.html](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/package/dai15/gijisidai.html)>2014年9月14日アクセス。

日本のレアアース資源外交経緯

相手国	時期	内容
ベトナム	2009年 1月	第2回石炭・鉱物資源政策対話(ベトナム) ・日本側は吉川貴盛経産副大臣及び官民合わせ約60人参加。 ・ドンパオ鉱山の共同開発に合意。
	2010年 8月	直嶋正行前経産大臣、ズン首相他関係閣僚と会談(ベトナム) ・早期の採択権認可を要請(日本側)
	2010年10月	鳩山由紀夫前首相・グエン天然資源・環境相会談(ベトナム) ・レアアース鉱山開発について、探査から精錬、市場開拓まで日本との共同開発を要望(グエン天然資源・環境相)。 ・中山義活経産政務官はレアアースと原発で日越の強化を要望する大島章宏経産相の親書をホアン商工相に渡す。
	2010年10月	日越首脳会談(菅直人首相・ズン首相、ベトナム) ・ベトナムのレアアース資源の探査、探鉱、開発、分離・精製に関し、日本をパートナーとすることに合意。
	2010年11月	前原誠司外相、キエム副首相・外相と会談(横浜) ・先月の首脳会談で合意したレアアースの共同開発を両国で詳細を詰めることを確認。
	2011年10月	日越首脳会談(野田佳彦首相・ズン首相、日本) ・ドンパオ鉱山に関する共同開発に合意、署名。
	2012年 8月	枝野幸男経産相、ズン首相と会談(ベトナム) ・レアアースの開発加速を要請。(日本側)
インド	2010年10月	日印首脳会談(菅直人首相・シン首相、日本) ・レアアースの開発協力の促進に合意、署名。
	2011年10月	玄葉光一郎外相、クリシュナ外相と対話(日本) ・レアアースの共同開発推進に向けた協力で一致、合意。
	2011年12月	日印首脳会談(野田佳彦首相・シン首相、インド) ・日印企業のレアアースの生産・輸出を早期に開始することで合意。
	2012年 4月	第1回日印閣僚級経済対話(玄葉光一郎外相、枝野幸男経産相等) ・レアアースについてできるだけ早期の交渉の決着と所定の手続きを経ての共同事業の開始を双方で目指すことについて一致。
	2012年11月	レアアース共同生産の日印合意(玄葉光一郎外相、インド駐日大使と署名、日本) ・レアアース共同生産と日本への輸出開始で正式合意、署名。
	2013年 5月	麻生太郎副首相、シン首相会談(インド) ・日本へのレアアース輸出で協議を継続することを確認。
	2014年 9月	日印首脳会談(安倍晋三首相・モディ首相、日本) ・両国企業による共同生産を早期に実現することで合意、署名。

相手国	時 期	内 容
カザフスタン	2009年10月	第1回日本カザフスタン経済官民合同協議会(日本側：審議官級) ・JOGMEC、住友商事、国営原子力公社カザトムプロムとの間でレアアース回収に関するMOUに署名。
	2010年 3月	住友商事とカザトムプロムが合併会社設立 直島正行経産相とサウダバエフ外相立会いのもと署名。
	2010年 9月	第2回日本カザフスタン経済官民合同協議会(日本側：審議官級) ・カザフスタンでのレアアース開発加速に合意。
	2010年11月	大島章宏経産相とムハメジャフ下院議長との会談(日本で実施) ・日本のレアアース開発の協力申し出の表明を前向きに受け止める。
	2012年 5月	枝野幸男経産相、イセケシェフ産業・新技術相と会談(カザフで実施) ・日本向けレアアースの共同開発と輸出拡大を進める方向で合意。
オーストラリア	2010年10月	菅直人首相、ギラード首相と会談(ベルギー) ・レアアース開発などを巡る協力について意見交換。
	2010年11月	前原誠司外相、ラッド外相と会談(オーストラリア) ・日本へのレアアースを将来的に長期にわたり安定供給する用意があることを表明。
	2011年 4月	日豪首脳会談(菅直人首相、ギラード首相、オーストラリア) ・レアアースの安定供給を約束。
モンゴル	2010年10月	日・モンゴル首脳会談(菅直人首相・バドボルド首相)(モンゴル) ・レアアース資源開発の協力で一致。

(福田一徳『日本と中国のレアアース政策』139頁及び『日本経済新聞』2009年1月17日、2010年9月30日、10月2日、10月5日、10月26日、11月1日、11月12日、11月24日、11月26日、2011年4月22日、10月29日、11月1日、11月16日、12月22日、2012年5月1日、5月2日、8月16日、2013年5月5日、2014年9月2日を基に筆者が作成)

(注) 肩書はすべて当時のもの。

日中2国間交渉経緯

時 期		内 容
2010年	8月28日	日中ハイレベル経済対話(日本側 大島 章宏 経産相を含む9名の大臣・副大臣、中国側 張平国家発展改革委員会主任を含む部長級8名・副部長級4名が参加 (中国) ・レアアース輸出規制緩和を求めるも、中国側は拒否姿勢を変えず結論は持ち越し。
2010年	9月21日以降	日本に対するレアアース輸出停滞を確認
2010年	11月13日	大島章宏経産相、張平国家発展改革委員会主任と会談(日本) ・レアアース対日輸出停滞問題に早期の解決を要請、張主任は「近いうちに解決する。」と述べたものの、具体的な時期は明確にせず。
2010年	11月以降	中国からのレアアース輸出が通常の状態に復旧。
2011年	4月24日	日中韓経済貿易相会合(海江田万里経産相、陳徳銘商務相と会談:日本) ・海江田経産相からレアアースの合理的な価格形成を要請。
2011年	5月21日	海江田万里経産相と陳徳銘商務相と会談(日本) ・海江田経産相から中国産レアアース価格高騰に対応を依頼、陳商務相は「何らかの形で協力したい。」と改善へ努力する考えを示す。
2011年	5月22日	日中首脳会談(菅直人首相・温家宝首相:日本) ・菅首相から中国産レアアース価格高騰への善処を依頼、温首相は、WTOに基づきレアアースの輸出を適切に管理する旨を回答。
2011年	6月10日	海江田経産相から陳徳銘商務部長、張平国家発展改革委員会主任へレターを发出(国内外価格差の改善を要請)。
2011年	7月18日	海江田経産相と陳徳銘商務相と会談(中国) ・海江田経産相からレアアース価格高騰などの問題への改善を再要求、陳商務相は「下期の鉄合金の輸出数量を精査し、必要な場合は若干の調整をする。」と、一歩踏み込んだ回答。
2011年	7月24日	河野洋平・日本国際貿易促進委員会会長、温家宝首相と会談(中国) ・温首相から「レアアースの品種を調整して、一部レアアースの供給増加をしようと思っている。」と述べ、供給増を検討していると発言。
2011年	9月5日	張富士夫・日中経済協会団長、李克強副首相と会談(中国) ・張団長のレアアース問題の適正な解決の要望に、李副首相は「安定供給のために様々な措置をとっている。」と回答。
2011年	10月14日	枝野経産相、温家宝首相と陳徳銘商務相とそれぞれ会談(中国) ・枝野経産相からレアアースの輸出規制問題の早期改善を要望、温首相から日中関係全体について「良好な関係に基づいて話し合いを強化したい。」と述べたが具体的な歩み寄りなし。
2011年	11月23日	日中外相会談(玄葉外相、楊潔篪外交部長:中国) ・玄葉外相からレアアースについて中国からの輸出規制及び内外価格差の是正、レアアースの安定的な供給のための対応を要請。
2011年	12月25日	日中首脳会談(野田佳彦首相、温家宝首相:中国) ・野田首相からレアアースの安定供給について、中国側の協力を要請。

(福田一徳『日本と中国のレアアース政策』152頁、外務省HP及び『日本経済新聞』2010年11月4日、2011年4月25日、5月22日、5月23日、7月19日、7月25日、9月7日、10月15日、『産経新聞』2010年8月30日の記事を基に筆者が作成)

(注) 肩書はすべて当時のもの。