



RIETI Policy Discussion Paper Series 16-P-003

**【WTOパネル・上級委員会報告書解説⑯】**  
**中国－レアアース等の輸出に関する措置(DS431, DS432, DS433)**  
**－輸出規制に対する規律に関する解釈の展開－**

川島 富士雄  
神戸大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

**【WTO パネル・上級委員会報告書解説⑩】**  
**中国－レアアース等の輸出に関する措置（DS431, DS432, DS433）**  
**－輸出規制に対する規律に関する解釈の展開－\***

川島富士雄（神戸大学）\*\*

要 旨

中国を含む新興国の急速な経済発展は世界経済の構造転換をもたらしつつある。その1つの現れとして、国際的な「資源の奪い合い」現象が生じており、資源保有国は、資源の輸出規制をその一手段として用いる傾向にある。「中国－レアアース等の輸出に関する措置」事件パネル・上級委員会報告は、GATT/WTOにおける輸出規制に対する規律について初めて本格的な法解釈を示した「中国－原材料の輸出に関する措置」事件パネル・上級委員会報告に続き、同規律をさらに明確化するに至った。本稿は、本件報告を概観した上で、わが国がWTO紛争解決手続において初めて中国に対し申立てを行い、かつ初めて勝訴した本件の実務的な意義を検討し、輸出規制に関する解釈が先例に照らして、いかに展開したか分析を加える。

キーワード：貿易政策、輸出規制、天然資源、WTO、GATT、紛争解決、中国

JEL classification: F13、K33

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

\*本稿は〔独〕経済産業研究所「現代国際通商・投資システムの総合的研究（第II期）」プロジェクト（代表：川瀬剛志ファカルティフェロー）の成果の一環である。

\*\*神戸大学大学院法学研究科教授／email: fkawa@port.kobe-u.ac.jp

## I. はじめに

中国を含む新興国の急速の経済発展は世界経済の構造転換をもたらしつつある。その1つの現れとして、新興国の消費の拡大の結果、エネルギーを含む資源に対する世界全体の需要が急増し、とりわけ資源価格はこの数年で急騰し、今後も上昇が避けられないと予測される<sup>1</sup>。これが国際的な「資源の奪い合い」現象の1つの側面である。しかし、この現象はより複雑な様相を呈する。資源を保有する途上国は、かつて国有化という形で先進国企業から資源に対するコントロールを奪うとともに、石油輸出国機構（Organization of the Petroleum Exporting Countries. 以下「OPEC」という。）の事例に代表されるように、保有国同士で生産調整等を導入した。しかし、そうした動きは、自国における消費に充てる資源量を確保するというより、先進国に対し従来よりも有利な価格で資源を輸出することを目的とするものであった。現代的な「資源ナショナリズム」は、過去のそれとは異なる性格を帯びているとも指摘される<sup>2</sup>。現在、資源保有国自身が資源需要国でもあり、自国内での下流産業の育成のために、重要な資源の輸出を規制する場合が少なくない<sup>3</sup>。これが国際的な「資源の奪い合い」のもう1つの側面である。資源をめぐる以上の国際的状況は、海外からの資源に依存する資源輸入国日本にとり、その産業基盤を根本から揺るがす深刻な事態と言ってよい<sup>4</sup>。

類似の「奪い合い」の問題は食糧に関しても生じている。より具体的には、2006年後半から2008年にかけて、中国やインドなどの急速な経済発展や人口増加に伴う食糧需要の増大、トウモロコシなどのバイオ燃料向けの需要拡大、さらに早魃等の異常気象の頻発などによって世界の食糧需給が逼迫した結果、穀物等の国際価格が急騰した<sup>5</sup>。こうした情勢の下、

---

<sup>1</sup> 例えば、すでに2002年から2008年にかけて金属資源の価格は3倍になり、今後も、その上昇は避けられないと予測される。Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, the Raw Materials Initiative — Meeting Our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe, COM(2008) 699, p.4. ただし、最近、資源希少化の問題が再浮上してきた背景として、中印伯露等新興国の経済発展以外にも、今世紀末までに100億人に達するといわれる世界人口の爆発、食料用植物資源のバイオ燃料原料への転換、ヘッジファンドによる資源投機等による天然資源価格の高騰の予測を挙げるものとして、松下満雄「中国鉱物資源輸出制限に関するWTOパネル報告書」『国際商事法務』39巻9号（2011）1231頁。

<sup>2</sup> OPEC等の資源価格値上げを求める動きを「第1次資源ナショナリズム」と呼ぶ一方で、資源保有国＝資源需要国が自国産業育成のために資源を囲い込む現在の動きを、「第2次資源ナショナリズム」と呼ぶものとして、柴田明夫・丸紅経済研究所編『資源を読む』（日本経済新聞社、2009）69-73頁。

<sup>3</sup> Commission of the European Communities, *supra* note 1, pp.4-5. See also Valerie Hughes and Gabrielle Marceau, WTO and Trade in Natural Resources, in de Chazournes, Laurence Boisson *et al.*, eds., *International Law and Freshwater: The Multiple Challenges*, Edward Elgar Publishing, 2013, p.278. 典型例として、2007年のインドによるクロム（ステンレス生産用のフェロクロムの原材料）の輸出税を上げることができる。Christophe Bellmann and Marie Wilke, Trade Policies for Resource Security: Rethinking Export Restrictions, in Meléndez-Ortiz, Ricardo *et al.*, eds., *The Future and the WTO: Confronting the Challenges*, ICTSD, 2012, p.197. 輸出制限を行う諸目的については、松下満雄「天然資源・食料輸出制限とWTO/GATT体制」『貿易と関税』56巻11号（2008）18頁。

<sup>4</sup> 早い段階でこの事態に対する警鐘を鳴らした著作として、谷口正次『メタル・ウォーズ』（東洋経済新報社、2008）参照。また、鉱物資源の輸出制限に焦点を当てて、本文と同様の問題意識を示すものとして、川島富士雄「中国による鉱物資源の輸出制限と日本の対応」『ジュリスト』1418号（2011）38-40頁及び経済産業省通商政策局編『2011年版不公正貿易報告書』（日経出版、2011）231-257頁。

<sup>5</sup> 社団法人国際農林業協働協会（農林水産省委託事業）「農産物の輸出規制：その経済厚生の含意と貿易規

いくつかの食糧輸出国が、自国の食糧安全保障を確保することを意図し、穀物など輸出規制を導入したため、食糧を輸入に依存している途上国の一部では、食糧をめぐる暴動が発生するなどの事態が起きた<sup>6</sup>。同様な現象は、2010年以降にも繰り返された<sup>7</sup>。後述（VII）するように、世界貿易機関（World Trade Organization. 以下「WTO」という。）協定においては、「関税及び貿易に関する一般協定」（General Agreement on Tariffs and Trade. 以下「GATT」という。）11条1項が、輸出入を問わず、一般的に数量制限を禁止しているが、その一方で、食糧等の危機的不足に対応する輸出制限を認めるGATT11条2項a号が存在するため、上記のような食糧に関する輸出制限を導入する際の法的ハードルは低いと一般に認識されている<sup>8</sup>。こうした食糧の輸出制限に対する法的規律を強化すべく、日本を含む食糧純輸入国らが、ドーハラウンド農業交渉に先駆け、また、同交渉において、具体的な提案を行って来ている<sup>9</sup>。しかし、結論を先取りすれば、こうした既存のルールを改正するという立法的解決の実現可能性は極めて低い<sup>10</sup>。

同様に、鉱物資源などについても、ここ数年、資源保有国により輸出規制が数多く導入され、これに対する懸念が資源輸入国や国際機関により頻繁に提起されるようになった<sup>11</sup>。

---

律」（2009）2頁<<http://www.agritrade.org/documents/ExportRestrictions-JapaneseVersion.pdf>>。1970年代前半にも穀物価格が急騰し、多くの国が穀物に関し輸出規制を導入した。しかし、当時の穀物価格急騰の主要因は、1972年のソ連における不作であり、現代的な構造変化を背景とした価格急騰とは異なる性格を持つ。同上、23頁。

<sup>6</sup> 同上、2頁。

<sup>7</sup> Ramesh Sharma, Food Export Restrictions: Review of the 2007–2010 Experiences and Considerations for Disciplining Restrictive Measures, FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 32, p.8 and Annex 1 (2011). 同ワーキングペーパーは、2007～2010年の期間で、105のサンプル国のうち、アルゼンチン、中国、インド、エジプト、パキスタン、ロシア、ベトナム、ウクライナ等33カ国（約31%）が、小麦、米等の農産品に関する1つ又は複数の輸出規制を導入したことを示している。2010年のロシアによる穀物禁輸措置及びウクライナによる穀物輸出規制については、経済産業省通商政策局編・前掲注(4)191及び196頁も参照。

<sup>8</sup> この点に関する立法的解決として、WTO農業協定12条は、GATT11条2項a号に基づき輸出禁止又は制限を新設する場合、「輸入加盟国の食糧安全保障に及ぼす影響に十分な考慮」を払う義務、WTO農業委員会に対する「措置の性質及び期間等の情報」を通報する義務等を課している。しかしながら、同規律は、配慮義務は単に努力目標を定めるに過ぎないし、通報義務もほとんど遵守されていないため、極めて脆弱であるといわざるを得ない。

<sup>9</sup> See e.g., Negotiating Proposal by Japan on WTO Agricultural Negotiations, G/AG/NG/W/91, pp.15–17; Committee on Agriculture – Special Session – Export Restrictions and Taxes – Specific Drafting Input by Japan, JOB(03)/41, 28/02/2003; Committee on Agriculture – Special Session – Proposal on Export Prohibitions and Restrictions – Communication from Japan and Switzerland, JOB(08)/34, 30/04/2008. 但し、後二者は非公開文書である。日本・スイスによる2008年共同提案については、農林水産省「輸出規制に関する新提案について」（2008年5月1日）<<http://www.maff.go.jp/j/press/kokusai/kousyo/pdf/080501-01.pdf>>。

<sup>10</sup> 前注の農産品分野に関する日本・スイス提案や非農産品の輸出許可に関する透明性向上を求める日本ほかの提案等、輸出規制に対するWTO規律の強化に向けた提案を整理し、いずれも途上国から冷淡な反応を受けたことを紹介した上で、こうした抵抗はドーハラウンドを通じて継続される可能性があるとして、以下を参照。Baris Karapinar, Export restrictions and the WTO law: How to reform the 'Regulatory Deficiency', *Journal of World Trade*, 45(6), pp.1149–1150 (2011).

<sup>11</sup> See e.g., Commission of the European Communities, *supra* note 1; Jane Korinek and Jeonghoi Kim, Export Restriction on Strategic Raw Materials and Their Impact on Trade, OECD Policy Working Papers, No. 95 (2010); WTO, World Trade Report 2010: Trade in natural resources, especially pp.116–119; Joelle Latina, Roberta Piermartini and Michele Ruta, Natural Resources and Non-Cooperative Trade Policy, WTO Staff Working Paper ERSD-2011-06 (2011). 経済産業省通商政策局編・前掲注

WTO において正式に紛争として提起されたものとしては、すでに「中国－原材料の輸出に関する措置（DS394, DS395, DS398）」事件（以下「中国・原材料事件」という。）及び「中国－レアアース等の輸出に関する措置（DS431, DS432, DS433）」事件（以下「本件」という。）がある。これらすでに WTO の正式な紛争になっているものに加え、以下のように一定の解決を見たものも含め潜在的な紛争は多数に上る。

- ・ 中国・コークス輸出ライセンス削減紛争（2004 年）<sup>12</sup>
- ・ 中国・レアアース対日輸出停滞（2010 年）<sup>13</sup>
- ・ ロシア・天然ガスの供給停止<sup>14</sup>
- ・ ロシア・丸太輸出税（2007 年～）<sup>15</sup>
- ・ インドネシア・丸太及び製材、精錬及び加工前銅、並びにニッケルの輸出規制<sup>16</sup>
- ・ 米国・シェールガスを原料にした液化天然ガスの輸出制限（2013 年）<sup>17</sup>
- ・ マレーシア・丸太の輸出規制<sup>18</sup>
- ・ フィリピン・未加工鉍石の輸出規制（2014 年～）<sup>19</sup>

中国・原材料事件パネル・上級委員会報告は、関税及び数量制限といった直接的な手段による輸出規制を<sup>20</sup>、WTO 紛争において初めて真正面から取り上げ、輸出規制に関連する

---

(4)231–257 頁も参照。とりわけ経済産業省「2011 年版『不公正貿易報告書』及び『経済産業省の取組方針』の公表」（平成 23 年 5 月 13 日）が、「本年度はとりわけ〇希少資源・再生可能エネルギーに対する国際的な関心の高まりを受けた措置（中略）が増加傾向。」と指摘した上で、『2011 年版不公正貿易報告書』が、新たに、①インドネシア・鉍物資源輸出規制及びローカル・コンテンツ問題、②ロシア・穀物禁輸措置、③ウクライナ・穀物の輸出数量制限を検討したことを紹介する。さらに、「2011 年版不公正貿易報告書を受けた経済産業省の取組み方針」（同日）は、優先取組案件 14 件の 1 つとして、中国・鉍物資源の輸出制限措置への対応を挙げている。また、2012 年版「不公正貿易報告書を受けた経済産業省の取組方針」（2012 年 6 月 4 日公表）も「食糧や資源・エネルギーに対する輸出制限措置の顕著な増加が観察されるといったことが強く懸念されている。」と表明するとともに、優先取組案件の 1 つ（二国間・多国間協議や WTO の紛争解決手続への付託等を通じて問題解決を図るもの）として、インドネシア・鉍物資源輸出規制及びローカル・コンテンツ問題を、新たに追加した。

<sup>12</sup> 経済産業省通商政策局編『2005 年版不公正貿易報告書』（経済産業調査会、2005）68–69 頁。2004 年 7 月の中国によるライセンス追加発給で一旦は解決したものの、コークスの輸出制限は本件の対象措置に含まれることとなった。

<sup>13</sup> 川島・前掲注(4)39 頁参照。

<sup>14</sup> 「ロシアの天然ガス」『エコノミスト』2014 年 4 月 15 日号 26–28 頁。

<sup>15</sup> 経済産業省通商政策局編・前掲注(4)85–86 頁及び同『2015 年版不公正貿易報告書』（白橋、2015）172–173 頁。

<sup>16</sup> 経済産業省通商政策局編・前掲注(4)193 頁及び同・前掲注(15) 78–80 頁。

<sup>17</sup> 「米国の LNG 輸出制限『WTO 抵触濃厚』」日本経済新聞 2013 年 4 月 22 日夕刊 3 面。2013 年 5 月 17 日、米国政府はシェールガスを原料とする液化天然ガスの対日輸出を解禁する決定を下した。「シェールガス、日本へ 米、天然ガス輸出解禁」日本経済新聞 2013 年 5 月 18 日夕刊 1 面。

<sup>18</sup> 経済産業省通商政策局編・前掲注(15)88 頁。

<sup>19</sup> 同上、94–92 頁。

<sup>20</sup> 中国・原材料事件の協議要請は、“China’s restraints on the export from China”という概念の下で、輸出数量制限、輸出税、輸出権、最低輸出価格制度等を対象措置としている。See e.g., *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials, Request for Consultations by the United States*, WT/DS394/1, 25 June 2009, p.1. 本稿では、輸出数量制限を「輸出制限」と省略する一方で、中国・原材料事件や本件の対象となっている措置全体を「輸出規制」と呼ぶこととする。

多くの法的規律（GATT11条1項、11条2項a号、20条g号等）について、WTO発足後、初めて本格的な法解釈を示した<sup>21</sup>。同事件の後継紛争と位置づけられる本件パネル・上級委員会報告も、関税及び数量制限といった輸出規制について改めて法解釈を展開した<sup>22</sup>。上記のような背景に照らせば、両事件報告は、今後も発生するであろう輸出規制をめぐる紛争に対する貴重な指針を提供するものとして極めて重要な先例である。

以下、本稿では、本件報告書に至る紛争の経緯と判断の概要を紹介した上で（Ⅱ．事案の概要、Ⅲ．パネル報告書、Ⅳ．上級委員会報告書及びⅤ．本件勧告の実施）、わが国がWTO紛争解決手続において初めて中国に対し申立てを行い、かつ初めて勝訴した本件の実務的な意義を検討し（Ⅵ．日本のWTO紛争解決実務における本件の意義）、その解釈が先例に照らして、いかに展開したか分析を加える（Ⅶ．本件における解釈の分析）。

## Ⅱ．事案の概要

### 1. 紛争の経緯

2012年3月13日、米国、欧州連合（以下「EU」という。）及び日本（以下「申立国ら」という。）は、中国に対し、同国が、各種形態のレアアース、タングステン及びモリブデン産品（以下「三産品」という。）に対して課している各種の輸出規制について<sup>23</sup>、WTO紛争解決了解1及び4条並びにGATT22条1項に基づく協議を要請した。当該協議が不調に終わったため、同年6月27日、申立国らがパネル設置を要請し、同年7月23日の紛争解決機関会合において3件に関し単一のパネルが設置された。同年9月24日、以下のメンバーによって、パネルが構成された。

議長：Nacer Benjelloun-Touimi

Hugo Cayrús

Darlington Mwape

---

<sup>21</sup> Panel Report, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/R, WT/DS395/R and WT/DS398/R and Appellate Body Report, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R and WT/DS398/AB/R, adopted 22 February 2012. 中国・原材料事件パネル・上級委員会報告に関する解説として、松下・前掲注(1)1231–1239頁、西元宏治「中国一原材料輸出規制に関する措置 (WT/DS394, 395, 398/R) (WT/DS394, 395, 398/AB/R)」『WTOパネル・上級委員会報告書に関する調査研究報告書（2011年度版）』（2011）1–37頁、松下満雄「中国鉱物資源輸出制限に関するWTO上級委員会報告書」『国際商事法務』40巻3号（2012）333–341頁及び川島富士雄「【WTOパネル・上級委員会報告書解説⑦】中国一原材料の輸出に関する措置（DS394, DS395, DS398）—輸出規制に対する規律に関する解釈の現状と課題—」独立行政法人経済産業研究所ポリシー・ディスカッション・ペーパー、13-P-015（2013）1–55頁。

<sup>22</sup> 本件パネル及び報告に関する解説として、松下満雄「中国のレアアース等輸出制限をガット協定違反とするWTOパネル報告書」『国際商事法務』42巻6号（2014）833–842頁、同「天然資源の輸出制限に対するWTO／ガットの規律—中国レアアースの輸出制限に関する紛争を中心に—（上）（下）」『貿易と関税』62巻11号（2014）4–13頁及び741号（2014）4–12頁並びに伊藤一頼「中国のレアアース・タングステン・モリブデンの輸出に関する措置」『平成26年度WTOパネル・上級委員会報告研究会報告書』（2015）18–19頁<[http://www.meti.go.jp/policy/trade\\_policy/wto/ds/panel/pdf/2014/14-2.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/ds/panel/pdf/2014/14-2.pdf)>。

<sup>23</sup> 本件対象産品の詳細については、Panel Report, paras.2.2–7.

審理の結果、2014年3月26日、パネル報告(WT/DS431, 432, 433/R)が加盟国に送付された。これに対し、米国及び中国は本件報告書の内容を不服として、2014年4月8日並びに17日及び25日、それぞれ上級委員会に対し上訴した。

本件上級委員会部会は、以下のメンバーによって構成され、2014年8月7日にパネル報告書の大半の結論を支持する報告(WT/DS431, 432, 433/AB/R)を加盟国に対し送付した。

議長：Seung Wha Chang

Ricardo Ramírez-Hernández

Yuejiao Zhang

本件両報告は、2014年8月29日の紛争解決機関会合において採択された。

## 2. 対象措置と申立内容

本件では、申立国らは、中国が対象産品(paras.2.2–7)に対し課している一連の措置及びこれらの措置の運用について(paras.2.8–16)、以下のように申立てを行った。これに対し、中国は次のように反論を行った。

### (1) 輸出税

GATT上、撤廃や上限を約束するのは通常、輸入税のみであり、輸出税に関する規律は、手数料等を実費に限定する8条を除き、存在しない。他方、中国WTO加入議定書(以下「加入議定書」という。)<sup>24</sup>11条3項は、同附属書6に記載され、又はGATT8条に適合する場合を除き、輸出品に適用される税及び課徴金をすべて廃止するよう義務付ける。

本件の対象である三産品には、2012年暫定税率として、それぞれ10～25%、5～20%及び5～20%の輸出税が賦課されており、かつ、いずれも加入議定書附属書6にはこれらの産品は記載されていない。以上から、申立国らは加入議定書11条3項違反を主張した

(para.3.1.a)。

他方、中国は加入議定書11条3項違反それ自体については争う姿勢を示さず、同違反もGATT20条例外による正当化の対象となり、かつ、三産品に賦課される輸出税はGATT20条b号によって正当化されると抗弁した(para.3.2.a)。

### (2) 輸出割当

申立国らは、三産品に関する輸出割当は、GATT11条1項、並びに中国加入作業部会報告(以下「作業部会報告」という。)162及び165段落を組み込む加入議定書1条2項に違反すると主張した(para.3.1.a)。中国は、これらが11条1項等に違反することは争わなかったが、20条g号によって、正当化されると抗弁した(para.3.1.b)。

---

<sup>24</sup> Protocol on the Accession of the People's Republic of China, WT/L/432, 23 November 2001.

### (3) 輸出割当の運用及び割当

申立国らは三製品の輸出割当の運用及び割当は、加入議定書 5 条 1 項、並びに作業部会報告 83 及び 84 段落を組み込む加入議定書 1 条 2 項に違反すると主張した (para.3.1.c)。他方、中国は、加入議定書 5 条 1 項並びに作業部会報告 83 及び 84 段落の貿易権に関する約束は、レアアースとモリブデンの輸出割当の運用の基準として輸出実績 (prior export performance) と最低登録資本要件 (minimum export capital requirements) を用いることを禁止していないと反論した (para.3.2.c)。

## III. パネル報告書 (下線部は筆者が重要と考える判示)

### A. 主な先決的事項 (paras.7.1-28) (略)

### B. 輸出税

#### (1) 加入議定書 11 条 3 項違反

三製品 (58 のレアアース製品、15 のタングステン製品及び 9 のモリブデン製品) には、2012 年、従価税 5~25% の輸出税が賦課されており、かつ、いずれも加入議定書附属書 6 にはこれらの製品は記載されていない。以上から、加入議定書 11 条 3 項に違反する (para.7.48)。

#### 【参考条文】中国 WTO 加入議定書

#### 第 11 条 輸出入品に課される税および課徴金

##### 1. ~2. (略)

3. 中国は、この議定書の附属書 6 に特定して記載されているか、又は「1994 年のガット」第 8 条の規定に適合して課税される場合を除き、輸出品に課税される税および課徴金をすべて廃止する。

##### 4. (略)

#### (2) 加入議定書に基づく請求に対する GATT20 条の援用可能性

中国は、加入議定書 11 条 3 項の義務は GATT20 条の例外の適用を受け、かつ三製品に対する輸出税は、GATT20 条 b 号により正当化されると主張した (para.7.49)。他方、申立国らは、加入議定書 11 条 3 項の義務は GATT20 条の例外の適用を受けず、かつ三製品に対する輸出税は、中国が「人及び動植物の生命健康の保護のために必要」であることを立証していないので、いずれにしても GATT20 条 b 号により正当化されないと反論した (para.7.50)。

加入議定書 11 条 3 項の義務が GATT 20 条の例外の適用を受けるかについて、中国・原材料事件パネル及び上級委員会は否定的な見解を示した。本件で中国は、中国・原材料

事件において提起されなかった、又は十分に扱われなかった新たな主張 (new arguments) が存在するため、同じ法的争点を再検討するようパネルに求めた (paras.7.53–54)。米国・ステンレス鋼事件で上級委員会は、DSU3 条 2 項の「安定性及び予見可能性」の要請に鑑み、説得的な理由 (cogent reasons) が無い限り、司法機関は同一の法的問題をその後の案件においても同一の方法で処理すべきことを指摘した (para.7.55)。本件では、この論点を再検討することに反対する当事国がないこと、中国・原材料事件とは当事国が異なること、この論点が根本的な体系上の重要性を持つこと、中国が加入議定書と GATT の体系的な関係に関する新たな主張を行っていることから、この論点を再検討する (paras.7.59–60)。ただし、それは、この論点について、中国・原材料事件パネル及び上級委員会報告を全く尊重せず、全く新規の決定 (*de novo determination*) を行うことを意味せず、むしろ中国の新たな主張に限定し、かつそれが以前採択された認定と異なる結論を導く説得的な理由を提示するか否かという観点から検討を加える (paras.7.60–61)。

第 1 に、中国は、中国・原材料事件上級委員会が、加入議定書 11 条 3 項には GATT 20 条の例外を適用可能にするような「明示的な文言上のつながり (explicit textual link)」が存在しないと述べたことにつき、米国・炭素鋼事件上級委員会を引用して、文言上の沈黙は例外規定の適用を否定する意図が加盟国にあったことを意味しないと主張する

(paras.7.63–64)。しかし、中国・原材料事件上級委員会は文言上の「沈黙」を決定的な要因として結論を導いたわけではなく、文言の通常の意味、文脈、先例といった他の要素も含めた全体的な (a holistic manner) 分析から結論に至ったと説明しており、両上級委員会の間に矛盾はない。よって、中国・原材料事件上級委員会の認定から離れるべき説得的な理由はない (paras.7.66–72)。

第 2 に、中国は本件において、加入議定書 11 条 3 項が GATT の「不可分の一部」をなすとの新規の主張を行っている。その文言上の根拠として、第 1 に、加入議定書 1 条 2 項が、同議定書は「WTO 協定」の不可分の一部をなすと規定することを指摘し、加入議定書の各条項は GATT を含む WTO 諸協定の不可分の一部をなし、それゆえ議定書と GATT の間には本来的な連関が存在すると主張する (para.7.75)。しかし、加入議定書 1 条 2 項にいう「WTO 協定」とは、加入議定書前文を考慮すれば、WTO を設立するマラケシュ協定のことを指す。マラケシュ協定 2 条 2 項は、附属書に含まれる多角的貿易協定はマラケシュ協定の不可分の一部をなすと規定するが、これは、各多角的貿易協定が互いに不可分の関係にあることを意味しない (paras.7.80, 7.89)。中国は、文言上の根拠の第 2 として、マラケシュ協定 12 条 1 項が「加入は、この協定及び多角的貿易協定の双方に係るものとする」と述べることを指摘し、加入議定書は各々の多角的貿易協定の不可分の一部をなすと主張する (para.7.75)。しかし、この規定は、加入が一部の協定だけでなくすべての協定に適用され、新規加入国がすべて多角的貿易協定の義務に服することを示すにすぎない (paras.7.90–91)。以上から、加入議定書 1 条 2 項及びマラケシュ協定 2 条 2 項を根拠に、加入議定書 11 条 3 項が GATT の「不可分の一部」をなすとの中国の主張は、中国・原材料事件上級委

員会の認定から離れるべき説得的な理由にならない (paras.7.93, 7.99)。

第3に、中国は、GATT 20 条柱書は「この協定の規定」という文言を用いるが、加入議定書に含まれる本質的に GATT に関連する (intrinsically GATT related) WTO プラス規定の違反に対しても同条が援用できると主張する (para.7.100)。しかし、「この協定」の通常の意味は、GATT のみを指し、同じ結論に至った中国・原材料事件パネルに同意する (para.7.101)。また、上述の通り、加入議定書 11 条 3 項は GATT の不可分の一部をなすものではないと認定したため、中国の議論は成り立たず、説得的な理由とみなすことはできない (paras.7.103–104)。

最後に、中国は、GATT20 条の例外規定の援用を加入議定書 11 条 3 項違反に関し認めないことは、貿易自由化は、加盟国に環境悪化や希少天然資源の枯渇を強いることを含む、いかなる対価を払っても、促進されなければならないことを意味し、WTO 協定の趣旨目的に反し、これらを考慮に入れた適切な条約の全体的解釈によれば、中国は輸出税を GATT20 条により正当化できると主張する (para.7.105)。しかし、11 条 3 項は輸出税という一手段のみに関わる規定であり、その GATT20 条の正当化が認められないことの帰結は、中国が環境や人及び動植物の生命安全を保護したい際に輸出税以外の他の手段を利用しなければならないに過ぎない。これら他の手段には、WTO に違反しないもの、又は違反したとしても GATT20 条により正当化されるものが含まれる。よって、輸出税について正当化の援用を認めなかったとしても、直ちに WTO 協定の趣旨目的に反するわけではない (paras.7.112–114)。

以上より、中国・原材料事件の判断を踏襲すべきでない「説得的な理由」があることを中国は示せなかったため、加入議定書 11 条 3 項の義務は GATT 20 条の例外の適用を受けないと結論する (para.7.115) <sup>25</sup>。

### (3) GATT20 条 b 号による正当化の可否

すでに加入議定書 11 条 3 項の義務は GATT20 条の一般的例外の適用がないと認定したが、仮の議論として (*arguendo*)、輸出税に関する中国による 20 条による正当化の本案について検討する (para.7.140)。

#### 【参考条文】

#### GATT 第 20 条 一般的例外

この協定の規定は、締約国が次のいずれかの措置を採用すること又は実施することを妨げるものと解してはならない。ただし、それらの措置を、同様の条件の下にある諸国の間

---

<sup>25</sup> パネリスト 1 名が、この結論に対し個別意見を付している (paras.7.118–138)。それによれば、加入議定書 11 条 3 項は、性質上、物の貿易に関する義務を拡張し、GATT 2 条及び 11 条の義務に付け加えるものだから、同条項は GATT の不可分の一部をなし、かかる GATT 関連義務の違反に関し、GATT20 条の援用が可能となる。同意見の詳細については、松下・前掲注(22)「中国のレアアース等の輸出制限」、835 頁。

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。

(中略)

(b) 人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置

20条b号による正当化の検討における第1の争点は、問題の措置が人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために設計(design)された政策の範囲に入るかどうかである。問題の措置の目的が人、動物又は植物の生命又は健康の保護であると認定するならば、次の争点は、当該措置がその政策目的の達成のために必要であるかどうかである。最後に、当該措置は20条柱書の要件を満たす必要がある(paras.7.144-148)。

中国は、三製品の採掘及び生産が、環境に深刻な悪影響を与え、結果として人及び動植物の健康に深刻な被害をもたらすと主張する(para.7.149)。中国は、EU及び米国の政府機関の調査等に依拠しつつ、レアアースの生産過程では有害な化学物質(放射性物質や重金属等)を含む排水が生じ、その漏出によって地下水が汚染されるほか、粉塵により大気も汚染される、世界最大のレアアース鉱山のある内モンゴル自治区バイヤン・オボ地区では、実際に人及び動植物の健康に被害が生じていると述べる(paras.7.151-153)。タンゲステンとモリブデンについても同様の被害が生じることを、中国の鉱山学文献に依拠して説明する(para.7.155)。以上からパネルは、中国が三製品の採掘及び生産が環境、ひいては人及び動植物の健康に深刻な被害をもたらしていることを立証したと認める(para.7.156)。

次に、輸出税が政策目的の達成に向けた設計及び構造を持つかどうかを検討する。輸出税は包括的環境保護政策の不可欠な一部であり、輸出税の導入時には環境保護の目的が謳われていると主張するが、輸出税という手段がどのように環境汚染の低減に結びつくのか述べられていない(paras.7.157-168)。さらに、申立国らによれば、国務院等の政府機関も輸出税が高付加価値製品の輸出を促進するよう設計されていると説明しており、また、三製品を用いた川下の付加価値製品に対して輸出税は課せられていない(para.7.169)。中国はこうした証拠に対して反論を行っていない(para.7.170)。よって、本件輸出税が、人又は動植物の生命健康を保護するために設計かつ構成されていることを中国は立証できなかった(para.7.171)。

以上で20条b号の検討を終えることができるが、必要性の要件に関する中国の主張についても検討しておく。まず、本件措置が目的の達成に貢献するかに関しては、中国は輸出税による価格上昇が需要を減少させ、生産量の抑制と環境保護に貢献すると述べる。しかし、中国はこの経済理論を支持する証拠を何ら提示していない。ブラジル・再生タイヤ事件上級委員会は、目的に対する措置の「実質的な貢献(material contribution)」を立証するためには、定量的な分析によるか、又は十分な証拠によって検証及び支持された一連の仮説に基づく定性的な論証による必要があるとした(para.7.173)(強調はパネル)。また、

輸出のみに税を課し、同時に国内消費向けには課税しないのであれば、海外の需要減少の結果、生産が国内市場向けに転換する。結果として、輸出税は、国内価格に対し下落圧力を形成し、国内川下産業がより多く使用するインセンティブを作り出す可能性があるとして申立国らが主張しているところ、中国はこれに対し有効な反論をしなかった（paras.7.174-178）。よって、中国は輸出税が目的の達成に実質的に貢献する傾向がある（apt to make a material contribution）ことを立証できなかった（para.7.179）。

次に、必要性要件に関する中国の主張のうち代替措置の利用可能性については、上述のように輸出税の目的達成への貢献が否定される以上、申立国らは代替措置を特定する必要はない（米国・原産地表示事件及び米国・マグロⅡ（メキシコ）事件上級委員会）。いずれにせよ、本件では申立国らが、環境規則の厳守をレアアース等三製品の産業への参入要件とすることや、資源税又は環境汚染税の賦課を代替措置として提示している。中国は、これらの措置はすでに導入されており代替措置になりえないと反論するが、輸出税の代替措置として、これらの措置を強化することができないことを立証できていない。よって、申立国らが提示した代替措置が合理的に利用可能でないことを中国は立証できなかった（paras.7.181-187）。

最後に、柱書の要件に関しては、確かに中国の輸出税は輸出先の国による差別は行っていないが、柱書は外国向けの同種の製品と国内向け同種の製品との間の差別も対象とする。また、偽装された貿易制限でないことの立証についても、輸出税の税率に関する決定基準について説明がないなど不十分である。したがって中国は、輸出税が柱書の要件に従って適用されていることを立証できなかった（paras.7.189-193）。

以上より、本件の輸出税は、(i)中国の加入議定書 11 条 3 項に違反し、(ii)GATT20 条の一般的例外は加入議定書 11 条 3 項の義務には適用されず、(iii)仮に適用されるとしても本件の輸出税が GATT 20 条 b 号の下で正当化されることを中国は立証できなかった（para.7.196）。

## C. 輸出割当

### (1) GATT11 条 1 項

中国は、三製品に対して輸出割当を含む数量制限を課している。申立国らは、これらの措置は GATT 11 条 1 項、及び作業部会報告 162 段落及び 165 段落 6 における中国の約束を組み込む加入議定書 1 条 2 項に違反すると主張する。中国はこれを争っていないため、輸出割当がこれらの条項に違反すると判断する（para.7.200）。

#### 【参考条文】

#### GATT 第 11 条 数量制限の一般的廃止

1. 締約国は、他の締約国の領域の製品の輸入について、又は他の締約国の領域に仕向けられる製品の輸出若しくは輸出のための販売について、割当によると、輸入又は輸出の許可

によると、その他の措置によるとを問わず、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。

(後略)

## (2) GATT20 条 g 号による正当化の成否 (一般論)

中国は、三製品の輸出割当が GATT20 条 g 号に基づいて正当化されると主張する (para.7.200)。

### 【参考条文】

#### GATT 第 20 条 一般的例外

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

(中略)

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

#### ① 「保存」及び天然資源に関する恒久主権

天然資源に対する恒久主権は、本件に適用可能な「国際法の関連規則」(ウィーン条約法条約 31 条 3 項(c))である。天然資源に対する恒久主権の下で、WTO 加盟国は、天然資源を単に「現状で維持」するだけでなく、それを持続可能な方法で利用する必要性等を考慮に入れて「保存政策 (conservation policies)」を発展させる権利を持つ。各加盟国は、自国の天然資源の保存目標を決定し、その保存措置が絶対的な採掘量の削減措置とすべきか、採掘のスピードの管理措置とすべきかについても自由に決められる。この意味で、20 条 g 号にいう「保存」とは、天然資源の単なる維持 (preservation) にはとどまらないとする中国の理解に同意する (para.7.266)。よって加盟国は、天然資源の保存に関する政策を実行に移すための各種の措置を 20 条 g 号の下で展開し実施しうるが、それは、天然資源の市場を規制し、コントロールする一般的な権利を持つことまで意味しない。米国・軟材事件上級委員会が述べるように、市場で販売される天然資源は他の産品と同じように GATT の規律に服する。いかなる加盟国も、WTO 法の下で、経済的目標を達成するためにレアアース資源の配分又は流通を指図し又はコントロールする権利を持たない。天然資源の保存に関するプログラムを設定する権利は、採掘された産品が売買される国際市場をコントロールする権利ではない (para.7.268)。

#### ② 「保存に関する」

次に、「(有限天然資源の保存)に関する (relating to)」の語は、米国・ガソリン基準事件や米国・エビ海亀事件の上級委員会が述べたように、措置の一般的な構造と設計が、資源の保存の目的と実質的な関連性 (substantial relationship) を持つことを意味する。中国・原材料事件のパネルは、措置が資源の保存を「主な目的とする (primarily aimed at)」との古い解釈を持ち出したが、実際の審査は措置と目的の関連性を分析する形で行われている。さらに、同事件の上級委員会は、措置と目的の間に「密接かつ真正な関連性 (a close and genuine relationship)」が存在することを審査の基準とした。よって、措置の主な目的が資源の保存ではなくとも、措置と資源の保存という目的の間に実質的で密接かつ真正な関連性が存在すれば、それは天然資源の保存「に関する」措置である (paras.7.281–285)。

なお、同じく先例によれば、包括的な資源保存政策の存在それ自体だけから、当該政策のために採用されたすべての措置が資源保存と関連性を有することを立証することはできないが、他方で、措置と資源保存目的との関連性の検討に際しては、当該措置をその政策及び規制上の文脈から切り離して単独で分析してはならない (paras.7.286–289)。

### ③ 「国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施」

中国・原材料事件上級委員会は、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) 実施される」の要件は、当該措置が資源の保存のために機能する国内の生産又は消費に対する制限と「共同して働く (work together with)」ことを意味するとした。上級委員会はいつ「共同して働く」といえるか決定するための基準を示していないが、そこでの議論から、この用語は、当該措置と国内制限との間に「手続的かつ実体的な結びつき (the procedural and the substantive connections)」を求めるものと解される (paras.7.297–299)。

手続的な結びつきとは、立法上又は規制上のプロセスにおいて、両者が「同時に (concurrently)」実施されたかどうか重要となることを意味し、立法機関における両者の制定又は公布の時期に大きな乖離があれば「関連して実施」の観点から問題となりうる (para.7.300)。また、実体的な結びつきとは、資源保存の機能において、両者の間に「一定の意味のある対応又は協力 (some meaningful correspondence or cooperation)」が存在し、「何らかの形で相互に補助又は補強したり、互いの目標又は機能を助長しあう (somehow help or reinforce one another, or further one another's goals or operation)」ことが必要である。中国は、国内措置により貿易措置の効果が損なわれなければ「共同」性があると主張するが、「共同」とは、何らかの積極的な相互作用、互いの補強、相互補完性、一貫した協力 (some positive interaction, mutual reinforcement, complementarity, and coherent cooperation) を必要とする (paras.7.301–302)。

なお、「共同」性の基準は、措置の効果に関するテストを含まない。貿易措置と国内措置の相対的な効果は、20条g号でなく、20条柱書の下で評価される (para.7.304)。

また、国内の生産又は消費に対する「制限 (restrictions)」とは、量的な制約 (quantitative

limit) を明確に課すことを意味するが、前年を下回る水準へと国内生産又は消費を削減することまでは必ずしも求められず、当該措置が適用される期間内に予想される需要量よりも低い水準に設定されればよい (para.7.308)。ここでは、実証的な効果を立証することは必要ではなく、かかる制約が存在しない場合よりも国内の生産・消費量が制約されうる (capable of limiting) ことを示せばよい (para.7.309)。ただ、「抑制されうる」とは、単にそのような制約が法に記載されるだけでなく、「実施される (made effective)」ことが必要であり、当該制約が現実に執行されていないような状況では 20 条 g 号の要件を満たさない (paras.7.310–312)。

なお、米国・ガソリン基準事件上級委員会は、措置が「国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される」とは、本質的には公平性 (even-handedness) の要件であると述べ、これはその後のいくつかの先例でも踏襲された。パネルの見解では、公平性とは、措置が資源の保存に貢献するかを評価するための分析ツールであり、仮に資源を枯渇する国内の活動が適用除外を受け、又は何らのコントロールも課されていないならば、当該措置は資源の保存「に関する」措置とは言えなくなる (para.7.328)。公平性の要件とは、措置が「国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される」と同義であり、国内と海外の利害関係に対して課される規制が資源の保存に立脚した正当で偏りのない根拠を有することが必要である (para.7.331)。公平性の要件の審査において、規制が、客観的な構造及び設計の問題として、国内と海外の消費者の間にバランスが取れたかたちで資源保存の負担を配分するかどうかの問題となる。ただ、それらの規制の実際の効果にまで立ち入って評価する必要はなく (実際の効果は柱書の下で審査される。)、ここでの公平性やバランスとはあくまでも構造上・規律上のものであって、措置の設計や構造から明らかでなければならぬ (paras.7.332, 7.337)。

#### ④20 条柱書

20 条柱書における「恣意的若しくは正当化されない」差別とは、最恵国待遇型の差別だけでなく、内国民待遇型の差別も含む。また、ブラジル・再生タイヤ事件上級委員会は、措置の適用が恣意的若しくは正当化されない差別となるか否かの分析は、差別の効果のみならず、差別の原因に基づかなければならないとした。すなわち、差別に対し与えられた理由が、20 条各号に規定される目的と合理的な結びつきを持たない場合、それは恣意的若しくは正当化されない差別となる。本件措置で言えば、資源保存に関する基準に基づいて正当化される差別でなければならぬこととなる (paras.7.351–352)。

以上の判断枠組みに当てはめて、本件の輸出割当が 20 条 g 号の下で正当化されうるかを、レアアース、タングステン、モリブデンの各々について以下で検討する。

### (3) GATT20 条 g 号による正当化の成否 (具体的適用) : レアアース

#### ① 有限天然資源の保存に関する

(i) 有限天然資源

紛争当事国は、レアアースが有限天然資源に該当することを争っていない(para.7.365)。

(ii) 保存

レアアース資源を枯渇させないことは中国の経済的利益であり、中国はそのための包括的な保存政策を行っていることを立証した(para.7.375)。

(iii) 輸出割当と資源保存との関連性

中国は、輸出割当を課す措置が天然資源の保存に言及していると主張する。単に保存に言及するだけでは関連性の証拠として十分ではないが、かかる言及は措置の設計及び構造の一部として考慮される(para.7.388)。なお、申立国らが主張するように、中国・原材料事件の判断を受けて中国が本件措置に資源保存への言及を後から付け足したとしても、それは証拠としての価値を損なわない。加盟国が違反と認定された措置を是正することはむしろ望ましいからである(para.7.389)。

中国の2012年の5つの輸出割当措置の一部は有限天然資源の保存に明確に言及するものの、残りは対外貿易法と輸出入管理規定といった法的根拠に触れるのみである。対外貿易法16条4項は、有限天然資源の保存のために輸出を制限できると規定するが、輸出入管理規定34条では有限天然資源の保存を輸出制限ができる事由に含めておらず、また対外貿易法は貿易制限の事由として資源保存以外にも多数の項目を挙げている。よって、単なる法的根拠への言及は20条g号で要求される関連性を示すことができない(paras.7.397-398)。他の関連措置や対外貿易法自体も、資源の保存に言及する一方で、産業政策上の目的なども挙げる(paras.7.399-404)。よって、一部の文書における資源保存への言及は関連性の明確な根拠にはならない(para.7.405)。さらに、これらの言及だけでは、輸出割当が資源保存とどのように関係するのかも明らかではない。まとめとして、輸出割当関連文書における資源保存の目的への言及は結論を導きだすものではない(paras.7.406-407)。

次に中国は、輸出割当の設計と構造が資源保存と関係することを示す目的で、以下のような6つの主張を展開している。第1に、輸出割当はレアアースの密輸や違法採掘による輸出を抑止する手段であり、資源の保存に関連すると主張する。確かに、国境検査及び管理にはそうした作用も期待しうるだろうが、なぜ合法に生産された産品にまで輸出割当の形で数量制限を課さなければならないのか説明がつかない。国境検査及び管理は輸出割当なしでも実施することが可能であり、密輸に対処するため、輸出割当は必要なく国境管理で十分である(paras.7.423-426)。

第2に、中国は、輸出割当が国内市場向けの違法採掘を減らす作用を有すると主張する。しかし、その論理には多くの問題があり、整合性を欠き、実質的な関連性を認め得ない(paras.7.431-439)。

第3に、中国は、輸出割当は海外需要者に対して、レアアースのリサイクルや代替物質

の探索及び開発を促すシグナルとなるため、資源保存に関連すると主張する。確かにそのような作用はありうるが、他方で、国内川下産業の利用のために低価格の供給を留保することを通じて、国内消費を刺激することになる。また、海外のレアアースユーザー産業が中国国内に拠点を移すことを助長する可能性もある。中国は、輸出割当と生産割当が共同して、こうした逆シグナルを相殺するように機能することを確保するメカニズムがあることを立証していない (paras.7.443–444)。

第 4 に中国は、輸出割当が市場の不安定性に対する安全弁となり、急激な需要の増加を抑止することができるため、資源の保存に関連すると主張する。しかし、海外の需要増加から国内産業を保護することが、なぜ資源の保存に結びつくのか説明がつかない (paras.7.449–451)。

第 5 に中国は、天然資源に対する主権を行使することを通じて、レアアース産品を国内と海外の消費者に配分し、適切な供給を確保することで資源の保存を図っていると主張する。しかし、上述の通り、いったん採掘されて市場に出回れば、レアアースの貿易は WTO 規律に服するのであり、どの加盟国も産品を各需要者の間に配分する権利など持たない。貿易の制限には正当な理由が必要であるが、国内と海外の間で産品を単に配分することが、どう資源の保存につながるのか理解できない (paras.7.455–462)。

第 6 に中国は、2012 年の輸出割当の導入の際に、産業政策、通商政策の当局のみならず、国土資源部も含め、関係省庁が協調して各種割当を設定したことから、資源の保存を考慮していたと主張する。また、中国は、当該割当設定に際し、国内資源の状況、国内及び海外の需要並びに国内及び海外の生産の要素を考慮に入れたとの証拠を提出するが、これらは資源保存にも産業政策にも関係する。いずれにせよ、割当設定に際し考慮に入れた要素を述べるだけでは、措置がいかに資源保存に関連するか説明にならない。実質的な関連性は、主観的な意図の如何に関係なく、措置の設計によって証明されねばならない (paras.7.466–472)。また、輸出割当の分類が、各種のレアアースの枯渇可能性ではなく中重希土類か軽希土類かといった物理的特性に従ってなされている点も、資源保存との関連性に疑問を生じさせる (para.7.476)。

## ② 国内の生産又は消費の制限と関連して実施

### (i) 国内制限の存否

中国が国内制限として挙げるのは、主に、(a)参入規制、(b)総量規制、(c)資源税、及び(d)環境規制である。以下、それぞれについて検討する (para.7.493)。

#### (a) 参入規制

中国によれば、レアアースを採掘しようとする企業は、政府から許可を得る必要がある。確かにこうした規制は新規企業の参入にとって障壁となるが、すでに許可を受けた企業が採掘・生産する量には影響を与えない (paras.7.495, 7.497)。

## (b) 総量規制

中国はレアアースの採掘割当を課しているが、2012 年に関して設定された採掘総量は、2011 年の総採掘量計画と同一であり、かつ 2011 年に実際に採掘された量を上回っている。2012 年の採掘総量を設定する時点で 2011 年の実際の採掘量が把握されていたかは不明だが、報告義務等により割当が使い切られない見込みであることは把握して然るべきであったろう。もちろん、前年の採掘実績を上回る水準の割当を設定しても、例えば、責任者が翌年の需要の増加を予測していたのであれば、なお制限と言える場合もあるが、本件で中国は 2012 年の採掘総量を 2011 年の実績より高く設定した理由を十分に説明していない (para.7.509)。

中国の関係省庁は、中国のレアアース需要が 2012 年に増大するとの予測を出していたが、そこで依拠された証拠やデータを中国は提示していない。需要予測の根拠が不明である以上、2012 年の採掘総量の設定値が予想される需要よりも低いものであるか判断できない。よって、国内の生産・消費量が制約されうる (capable of limiting) か明らかでない (para.7.510)。

次に、レアアースの生産割当を検討する。2012 年に関して設定された生産総量は、2011 年のそれと同一であるが、2011 年の生産実績を下回っている。しかし、予想される需要量は年により変動するため、前年の生産実績を下回るというだけでは制限を構成することを意味しない (paras.7.524–525)。中国は、2012 年の需要量が継続するとの予測に関する十分な証拠を提示していない (para.7.526)。特に、2012 年の採掘・生産割当が使い切られなかった事実は、割当が需要よりも高い水準に設定されていたことを示唆している (para.7.528)。

## (c) 資源税

中国は、資源税を増額して生産の抑制を図ったと主張する。確かに、資源税による生産コストの増加は、長期的には消費を削減し、ひいては生産を制限するかもしれない。しかし、中国が提出した証拠は、問題の資源税が消費を削減し、生産を制限することを十分に説明していない (para.7.554)。

## (d) 環境規制

中国は、国内制限の証拠として、排水や排ガスに関する環境規制等を挙げる。確かに環境規制は企業のコストを増やすが、それは市場外部性に対処するために企業が負担すべき通常のコストである。さらに、中国は環境規制を遵守した企業に報奨金を支給しているが、これは国内生産に対する制限であると中国が主張するコストを相殺してしまう可能性がある (paras.7.556–564)。

(ii)輸出割当は国内の生産又は消費に対する制限と「関連して実施」されているか  
以上の中国の国内規制がレアアースの生産又は消費に対する制限であったと仮定して、それが輸出割当と「関連して実施」されているかを検討する (para.7.567)。中国は、輸出割当の水準は採掘及び生産割当を考慮して決定されていると主張する。しかし、2012 年の輸出割当の総量は、年初に全て決定されず、同年半ばにかけて決定された。これは、輸出割当の水準が、おそらく同年の国内需要の推移を考慮しながら設定されていることを示唆する (paras.7.573–574)。2012 年の採掘・生産・輸出割当の決定は、それぞれ異なるタイミングに、数次に分けてなされており、3 つの割当の間に何らの協調は見られない (paras.7.575–577)。

また、2012 年の輸出割当は、採掘・生産割当が確定する以前に設定されており、非論理的である。この不確実性ゆえに、輸出割当は最終的に使い切れず、残量は国内市場に振り向けられた。これは、資源の保存に関する輸出割当の実効性に疑問を抱かせるものであり、輸出割当と国内制限とが「共同して」実施されているとは言えない (paras.7.579–581)。輸出割当と採掘・生産割当の対象を比較すると、レアアースの中間財の一部は輸出割当の対象になっているが採掘及び生産割当の対象になっていない。この対象製品のズレは、輸出向けである付加価値製品の原材料を川下産業向けに確保する産業政策を浮き彫りにするものである。 (paras.7.582–591)。

使い切れなかった輸出割当が国内市場に振り向けられるため、中国の輸出割当と生産割当を合わせた効果は、むしろ一種の国内需要者に対する数量保証である。また、採掘及び生産割当は国内と海外の需要者双方に影響するが、輸出割当は海外の需要者のみに影響するため、構造的な観点から、採掘及び生産制限は輸出制限の不利益のバランスをとるものではない。よって、中国が課す国内の制限と海外への制限の間には公平性 (even-handedness) がない (paras.7.594–595)。

時間軸を拓げると、レアアースに対する輸出割当は遅くとも 2002 年には導入されたのに対し、採掘割当が導入されたのは 2006 年、生産割当は 2007 年である。貿易制限が国内制限よりも 4~5 年早く導入された事実は、両者の「共同」性に疑問を惹起させるものである (paras.7.596–598)。

以上より、本件のレアアース輸出割当と国内制限は、天然資源の保存を促進するために一貫して共同しているとは言えない (para.7.599)。

以上のように、中国のレアアース輸出割当と国内制限の設計及び構造を検討した結果、当該輸出割当は GATT20 条 g 号の下で正当化することができないと判断する (para.7.614)。

しかしながら、輸出割当が 20 条柱書の要件を満たすか否かの検討を継続する (para.7.615)。

### ③ レアアースに対する輸出割当は 20 条柱書の要件を満たすか

中国は、2012 年の輸出割当は使い切られていないので、海外の需要者によるレアアース

へのアクセスは事実上制限されておらず、ゆえに国内需要者との間に差別はないと言う。しかし、レアアースの輸出枠は物理的特性に従い 2 つの軽希土類と中重希土類という大きな分類でしか設定されていない一方、レアアースの輸出企業は技術的制約から各分類に含まれる全ての品目を扱うことはできない。期限までに使い切れなかった場合、政府にそれを返還しなければならない。この場合、輸出枠が全体として使い切られずに余っていると同時に、特定の品目に対する海外の需要が満たされていない可能性はある (para.7.627)。

また、申立国らの、中国が 10 年以上にわたり維持してきた輸出割当に対して国際市場が適応し、長年のビジネス上の不安定性の結果、海外需要が減少したのであって、それが部分的に輸出割当が使い切れなかった理由を説明するとの主張に対し、中国は有効に反論していない。これは割当が使い切られていないとしても、海外の需要者に対する不均衡なコストを意味する。海外企業が中国の国内向けのレアアースを使用するために中国に拠点を移すようになれば、輸出割当が使い切れなくなるが、それは輸出割当が海外需要者にとって差別的効果を有しないことを意味しない (paras.7.632–633)。

さらに、申立国ら及び中国が認めるように、海外のレアアース需要のかなりの部分は違法に、つまり密輸によって満たされており、これ自体が輸出割当の存在に起因するものである。以上のように、輸出割当の未使用はまさに当該輸出割当が導いた現象でありうるため、未使用の事実をもって差別の不存在の証拠とすることはできない (para.7.635)。

中国は、国内と海外のレアアースの価格に大きな内外価格差がなく、よって差別は存在しないと主張するが、品目ごとに価格差は区々であり、いくつかの品目では海外の価格の方が高い。証拠によれば、こうした価格差が、レアアースを使用する付加価値産品の中国産業に対し競争上の優位を与えていることは排除されない (paras.7.638–639)。また、中国による価格差の分析で使われているデータの信頼性及び方法論に関して疑問がある (paras.7.640–646)。

また、上述の通り、採掘及び生産割当の影響のみを受ける国内需要者と、それに加えて輸出割当の影響を受ける海外需要者との間には構造的な不均衡がある。それが 20 条 g 号の下で公平性要件に反するかとは別に、こうした海外需要者に対する特別な負担を課す輸出割当の特徴は措置の適用における差別に当たる (para.7.651)。

また中国は、輸出割当の水準を設定する根拠とされる中長期的な資源保存目標や予想される需要量について、非常に一般的な情報しか公表していない。輸出割当の水準は前年の消費実績に基づいて決定されるのに対し、採掘及び生産割当は 5 年計画における需要予測に基づいて決められる。さらに、輸出割当決定公式は年ごとに変更されうるため、海外需要者に対する不安定性が助長される。以上から、輸出割当は差別的に、かつ国際貿易の偽装された制限になるような方法で適用されていると言える (paras.7.653–655)。

以上の差別は、資源保存上の考慮に付随して生じているのではなく、むしろ輸出割当の各構成要素に反映されている産業政策上の考慮の結果として生じている。よって、輸出制限の運用により引き起こされる差別は、資源保存上の考慮に基づいていることを中国は証

明していない (paras.7.659–661)。

先例によれば、GATT 20 条 g 号の要件を満たす措置に関し、そこに含まれる差別を回避し、又は減少しうる、WTO 整合的又はより貿易制限的でない代替措置であって、被申立国の政策目的を同程度に達成できるものがある場合は、かかる差別は恣意的若しくは正当化されないものと判断される (para.7.664)。中国は、申立国らが提案した、資源保存の目的を達成しうると思われる各種の WTO 整合的な代替措置(国内消費制限、輸出許可制度等)の利用可能性を完全に追求していない (paras.7.665–677)。

以上より、中国のレアアース輸出割当は 20 条柱書の要件を満たさない (para.7.679)。

(4) GATT20 条 g 号による正当化 (具体的適用) : タングステン (略)

(5) GATT20 条 g 号による正当化 (具体的適用) : モリブデン (略)

#### D. 輸出割当の運用

中国は、加入議定書 5 条 1 項、及び同 1 条 2 項に取り込まれた作業部会報告において行った約束に違反し、問題の製品の輸出権を企業に認める条件として輸出実績要求や最低登録資本要求を課しており、これらの条項に違反する。

この違反を正当化するために GATT20 条 g 号を援用する可能性につき、中国は、これらの措置がどのようにして資源保存目的に関連するのか説明していない。よって、違反は GATT20 条により正当化できない (paras.7.1043–1045)。

#### IV. 上級委員会報告書

パネル報告に対し、中国及び米国の双方が上訴した。上訴において争点となったのは、次の各点である。

- ① 加入議定書 11 条 3 項 (輸出税廃止義務) 違反に関する GATT20 条援用可能性
- ② 輸出割当に関する 20 条 g 号による正当化の成否

##### 1. 加入議定書 11 条 3 項 (輸出税廃止義務) 違反に関する GATT20 条援用可能性

マラケシュ協定 12 条 1 項の第 2 文は、加入という法的行為がマラケシュ協定及び多角的貿易協定に定められた権利義務の全体に関して効力を持つことを示しているが、それは、中国が主張するように、加入条件を定めた法的文書又はそれに含まれる特定の条文が、これらの協定に適用又は直接に組み込まれることを意味しない。12 条 1 項の第 1 文は、加入は新規加入国と既加盟国の間で合意した条件により達成されると規定し、同第 2 文は加入がマラケシュ協定及び多角的貿易協定から成る WTO 上の権利義務の全体に関して適用されると規定するが、加入議定書と諸協定の個別の条文同士の関係について、12 条 1 項は何ら規定していない (paras.5.32, 5.34)。

中国の加入議定書における「WTO 協定」という文言は、文脈により、広義 (WTO 諸協

定)にも狭義(マラケシュ協定のみ)にも用いられる(para.5.46)。パネルは、その結論に至る過程で、加入議定書1条2項における「WTO協定」は、狭義(マラケシュ協定のみ)であると解し、その点を重視したが、加入議定書1条2項における「WTO協定」の意味は、加入議定書と諸協定の個々の条文間の特定の関係を分析する上で決定的ではない。1条2項は、加入議定書をWTO上の権利義務のシングル・パッケージへと統合する機能を果たすが、そうした加入議定書のパッケージと既存のWTO上の権利義務のパッケージ間の連結(bridge)が存在することは、加入議定書と諸協定の個々の条文同士がどのように関係し、結びつくかという問題に解答を与えない。そうした連結があっても個々の条文間の特定関係をケースバイケースで分析する必要性はなくなる(paras.5.48-50)。

中国・出版物等事件等の先例に従えば、加入議定書のある規定がGATT上の義務と「客観的なつながり(objective link)」を持つか否か、そしてGATTの例外条項を当該規定に適用することが可能であるか否かは、条約解釈に関する慣習的規則に基づく関連規定の徹底した分析と紛争の状況の完全な分析によって解答を与えられなければならない。当該分析は、関連する個々の規定の文言から出発し、その文脈(加入議定書、作業部会報告書及びWTO諸協定を含む。)も考慮に入れなければならないこの分析は、権利義務のシングル・パッケージとしてのWTOシステムの全体的な構造、及びその他の関連する解釈上の要素も考慮に入れ、かつ、問題の措置及び主張される違反の性格を含めた各紛争の事情に当てはめられなければならない(para.5.62)。

中国・原材料事件における上級委員会は、加入議定書11条3項の文言だけでなく、同議定書附属書6、GATT8条、同議定書の関連する構造、とりわけ輸出税廃止義務に対する特定の適用除外といった文脈を考慮に入れて分析を行った上で、11条3項の適切な解釈によれば、同項違反に対しGATT20条例外の援用は認めないと結論した。本件のいずれの当事国も同事件の上級委員会の認定を争っていないので、本件でこれを再検討する必要性を認めない(para.5.65)。

なお、本件で中国は、マラケシュ協定12条1項及び加入議定書1条2項により、議定書の個別の規定は、本質的に関連する(intrinsically relate)主題(subject matter)に従って、WTO諸協定の不可分の一部を構成すると主張する。しかし、上述の通り、個々の条文相互の関係は、関連する規定と各事案の事情の徹底的な分析に基づいて決定する必要があり、条文同士が「本質的に関連する」かどうかに着目する中国の主張を支持することはできない(paras.5.66-68)。

以上より、本件上訴における中国の解釈は採用しない。なお、加入議定書1条2項における「WTO協定」の用語の意味については、本件において決定する必要はない(para.5.73)。

## 2. 輸出割当に関する20条g号による正当化の成否

GATT20条g号における「に関する(relating to)」の用語に関し、中国は、パネルが措置が保存に「関する」か否かの評価は、当該措置の設計及び構造の検討に限定されなけれ

ばならず、措置の実際の効果に関する証拠を無視することを法的に義務付けられているとの立場をとった点は不適切であると主張する。しかしパネルは、評価対象が措置の設計及び構造の検討に限定されると述べておらず、措置がとられた政策上・規制上の文脈において検討しなければならないと指摘している (para.5.108)。また、パネルの理由づけを措置の実際の効果に関する証拠を検討することを禁じられていると考えているように読むこともできない (para.5.109)。

また、措置の実際の効果に関しては、因果関係の決定に伴う困難な問題に照らして、20 条 g 号は実証的効果テストを要求していない。いずれにせよ、措置の設計及び構造が、措置と目的の間の結びつきが存在しないことを明確に示しているのであれば、資源保存に関する実証的効果の証拠があっても、それを当該措置に帰することは困難であろう (para.5.112)。

もちろん、措置の設計及び構造に固有の予測可能な効果の考慮は、20 条 g 号の分析において重要となりうる。措置が保存に「関する」か否かの検討において、パネルは実証的効果を分析することは求められないが、それが禁止されるわけではない。所与の事案の事実的及び法的文脈の注意深い審査を通じ、事案ごとに判断することが求められる (para.5.113)。

以上より、本件でパネルが措置の設計及び構造に焦点を当てて検討を行うべきであると考えたことに誤りはない (para.5.114)。

次に、措置が国内の制限と「関連して (in conjunction with)」実施されるという要件の解釈について、中国は、パネル判断が 3つの点で誤りを含むと主張する。第 1 に、中国は、パネルが公平性 (even-handedness) の基準を独立 (separate) の要件として扱ったことは誤りであると主張する。公平性は、米国・ガソリン基準事件上級委員会によって、制限が国際貿易だけでなく国内生産又は消費に対しても課されるとの 20 条 g 号の要件と同義又は略称として使われており、g 号に明確に規定される条件に加えて、満たされるべき独立の要件ではない。本件パネルは、「国内の制限と関連して実施」と「公平性」の節を分けて立てており、「国内の制限と関連して実施」の要件とともに、公平性要件が読まなければならないとも述べている。これらの部分は、パネルが公平性を独立かつ追加的要件 (a separate and additional requirement) と見なしていることを示唆する。他方、公平性は「関連して実施される」の要件と同義であると述べる箇所もある。よって、パネルがいずれの立場を取っているのか明らかでない。公平性を「関連して実施」の要件から独立した要件とし認定している限りにおいて、パネルには誤りがあった (paras.5.124–127)。

第 2 に、中国は、パネルが「関連して実施される」の要件が保存の負担を公平に配分していることを示すことを求めると認定することで誤りを犯したと主張する。パネルは、この要件の解釈として、まず貿易措置と国内制限とが「何らかの形で相互に補助又は補強しあう」、「互いに協力する」こと、「何らかの積極的な相互作用、互いの補強、相互補完性、一貫した協力」を要すると述べるが、この部分に関し、中国は上訴の対象としていない (para.5.129)。

次にパネルは、公平性要件の分析において、国内措置は外国と国内の消費者の間で保存

の負担が公平に (in an even-handed manner) 配分されなければならないと述べる。この部分のパネルの趣旨は必ずしも明確ではない。しかし、資源の保存に関する「保存の負担が公平に配分される」というパネルの表現からすれば、これは輸出制限と国内措置が国内と海外の消費者に対し公平に (evenly) 保存の負担を配分しなければならないという趣旨であると解され、そうだとすると問題がある (paras.5.130–131)。確かに、「関連して実施」の要件を遵守するために、加盟国は、国際貿易に対する制限を補強及び補完する、実体のある (real) 国内の生産又は消費に対する制限を課さなければならないが、20 条 g 号に外国と国内の消費者の間で、保存の負担が公平に配分されなければならないとの要件は含まれない (paras.5.132–133)。もし、g 号の要件がそれを含むとすれば、柱書で行われるべき審査と重複することになり、条約の実効的解釈の原則に反する (para.5.135)。よって、資源保存に関する負担の公平な配分が求められると認定した限りにおいて、パネルに誤りがあった (para.5.136)。

第 3 に、中国は、パネルが「関連して実施」の分析を、措置の実際の効果に関する証拠を排除して、措置の設計及び構造の審査に限定して行わなければならないとした点に誤りがあると主張する。これに関しては、上述の「に関する」の要件と同様に、国内の生産又は消費に対する制限と「関連して実施」の要件の分析において、パネルが措置の設計及び構造に焦点を当てたことに誤りはない。またパネルは、国内の生産又は消費の制限の実際の効果を検討することは認められないと述べているわけではない。よって、この点に関するパネルの解釈に誤りはない (paras.5.138–140)。

その他、中国のパネルによる 20 条 g 号の上記の解釈基準の本件事実への当てはめや証拠の取り扱いが誤っているといたった各種主張 (逆シグナルに関する主張を含む) はいずれも理由がないため (paras.5.142–243)、パネルによる中国が 20 条 g 号の要件を立証しなかったとの認定を支持する (para.5.252)。

## V. 本件勧告の実施

2014 年 9 月 26 日の紛争解決機関会合において、中国は本件勧告を実施する意志があるが、勧告実施のための妥当な期間 (Reasonable Period of Time. 以下「RPT」という。) が必要であると通知した。本件 RPT は、紛争当事国間において 2015 年 5 月 2 日までとすることで合意されたところ<sup>26</sup>、中国は、2014 年 12 月 31 日、2015 年 1 月 1 日付けでレアアース等の輸出割当を撤廃すること、及び 2015 年 4 月 14 日、2015 年 5 月 1 日付けで、レアアース等の輸出税を撤廃することをそれぞれ公告し<sup>27</sup>、2015 年 5 月 20 日の紛争解決機関会合において、本件勧告を完全に実施したと述べた<sup>28</sup>。しかし、同会合において、米国は輸

<sup>26</sup> See e.g., *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, Agreement under Article 21.3(b) of the DSU, WT/DS433/14, 10 December 2014.

<sup>27</sup> 商務部、海関総署公告 2014 年第 94 号公布《2015 年出口許可証管理貨物目録》(2014 年 12 月 31 日) 及び《國務院関税税則委員会關於調整部分產品出口關稅的通知》(税委会[2015]3 号、2015 年 4 月 14 日)。

<sup>28</sup> Dispute Settlement Body, Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 20 May 2015, WT/DSB/M/361, 13 July 2015, p.18, para.7.1.

出許可に関し、なお懸念があると述べた<sup>29</sup>。その後、中国と申立国らの間でいわゆるシーケンス合意がなされているが<sup>30</sup>、その後の動きについては明らかではない。しかし、輸出許可自体は本件では直接の争点になっておらず、米国の懸念は一般論としては理解できるものの、本件勧告の実施の有無という観点では必ずしも妥当ではないように見える。

## VI. 日本の WTO 紛争解決実務における本件の意義

本件は日本が中国に対し WTO 紛争解決手続に基づく正式な申立てを初めて行い、かつ初めてパネル及び上訴手続を経て、最終的な結論を得るに至った事件である<sup>31</sup>。本件以降、日本は同じ 2012 年内の 12 月 20 日、もう 1 件の対中申立てを行ったところ<sup>32</sup>、当該事件は 2015 年 10 月 28 日、パネル及び上級委員会報告が採択されている。

### 1. 日本の対中 WTO 提訴における消極性の背景

日本の WTO 紛争解決手続の活用状況は、内外から研究関心を集めており、いくつかの先行研究がある<sup>33</sup>。例えば、ペッカネン (Pekkanen) は、WTO における日本の申立案件が、鉄鋼産業及び自動車産業関連に集中していることから、これは両産業の「政治力の強さや経済産業省との歴史的な友好的関係」の現れであるとか<sup>34</sup>、「支配的な輸出産業 (dominant exporting industries)」であるからと分析し、WTO 紛争解決手続の活用状況を決定する主な要因として、産業の通商政策への影響力に着目する。他方、デイビス (Davis) は、民主主義が紛争解決方法を含む通商政策の形成に及ぼす影響に着目した分析を展開し、日本が米国に対しては WTO 紛争解決手続を活用しているのに対し、中国に対しては二国間解決を志向する傾向にあることを指摘する<sup>35</sup>。『通商産業政策史 1980–2000 第 2 巻』(川島執筆部分) は、日本の WTO 紛争解決手続における申立案件が、第 1 に、従来、米国によるアンチダンピング措置及び各国の自動車に関連した産業政策的措置に関するものに集中している

<sup>29</sup> *Ibid.*, para.7.2.

<sup>30</sup> *See e.g., China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum, Understanding between China and the United States regarding Procedures under Articles 21 and 22 of the DSU, WT/DS431/17, 26 May 2015.*

<sup>31</sup> なお、日本は、二国間の場以外にも、WTO 中国経過的レビューメカニズム等を使って、鉱物資源の輸出制限の問題点を再三指摘し改善を求めている *See e.g., China's Transitional Review Mechanism, Communication from Japan, G/MA/W/96, 22 September 2009.*

<sup>32</sup> *China – Measures Imposing Anti-Dumping Duties on High-Performance Stainless Steel Seamless Tubes (“HP-SSST”) from Japan, Request for Consultation from Japan, WT/DS454/1, 7 January 2015.*

<sup>33</sup> Saadia M. Pekkanen, *Aggressive Legalism: The Rules of the WTO and Japan's Emerging Trade Strategy*, *World Economy*, 24, p.707 (2001); Saadia M. Pekkanen, *The Politics of Japan's WTO Strategies*, *Orbis*, 48, p.135 (2004); Saadia M. Pekkanen, *Japan's Aggressive Legalism: Law and Foreign Trade Politics Beyond the WTO*, Stanford University Press, 2008; Christina L. Davis, *Why Adjudicate?: Enforcing Trade Rules in the WTO*, Princeton University Press, 2012. 国内の文献として、川島富士雄「我が国の WTO 紛争解決手続の活用実績と今後の課題—自由貿易体制に対する長期的な支持の確保に向けて」『法律時報』77 卷 6 号 (2005) 46–53 頁及び阿部武司編著『通商産業政策史 1980–2000 第 2 巻 通商・貿易政策』(財団法人経済産業調査会、2013) 第 II 部第 2 章第 2 節「我が国の WTO 紛争解決手続の利用状況」589–656 頁。

<sup>34</sup> Pekkanen, *The Politics of Japan's WTO Strategies*, *supra* note 33, at 146.

<sup>35</sup> Davis, *supra* note 33, at 233.

こと、第 2 に、共同申立案件が多いことを指摘した上で、それが通商交渉（ウルグアイラウンド及びドーハラウンド）における交渉姿勢との連動を示していること、従来、米国が輸出先市場として第 1 位であったこと等がその背景にあると分析しつつも、紛争解決に利益を感じる産業の拡大や輸出先市場の変化に応じ、上記の傾向に変化が生じる可能性を展望している<sup>36</sup>。

デイビスが指摘するように、2001 年 12 月の中国 WTO 加入以来、本件申立てに至るまで、11 年強にわたり、日本は中国に対し一件の申立ても行っていかなかった。しかしながら、中国・自動車部品事件（2006 年 3～4 月申立て）や中国・原材料事件（2009 年 6 月申立て）を含め<sup>37</sup>、いくつか潜在的に日本が申立国になりうる事件が存在したことも事実である。こうした潜在的申立案件にもかかわらず、日本の対中申立てにおける消極性が現れた背景については、上記の先行研究や筆者による聞き取り調査に基づけば、以下の通り複数の解釈が成立しうる<sup>38</sup>。

① 外務省消極説<sup>39</sup>

中国との外交関係の悪化を恐れる外務省が、申立てに積極的姿勢を見せる経済産業省からの要請を拒絶した。

② 経済産業省消極説<sup>40</sup>

中国からの報復を恐れる産業界からの要請を受けた経済産業省内の当該産業を担当する原課が申立てに積極的姿勢を見せる同省通商政策局に申立てを差し控えるよう要請した。

③ 産業界消極説

中国からの報復を恐れた産業界が政府に対する情報提供に消極的であるため<sup>41</sup>、申立ての根拠となりうる証拠が収集できなかった（③a 説）、又は、同じ理由から政府に対し申立てを控えるよう要請した（③b 説）。

上記の説明のうち、従来の日本の不申立案件には、たとえば中国・自動車部品事件や中

<sup>36</sup> 阿部・前掲注(33)652-656 頁。

<sup>37</sup> WT/DS339、340 及び 342（EU、米国及びカナダが申立国）並びに WT/DS394、395 及び 398（米国、EU 及びメキシコが申立国）。両事件のいずれにおいても、日本はパネル審理段階のみならず協議段階においても第三国参加していることから、日本が両事件に関し、「システミックな利益（systemic interest）」だけでなく、「実質的な貿易上の利害関係（substantial trade interest）」も有していたことが明らかである。紛争解決に係る規則及び手続に関する了解 4 条 11 項。

<sup>38</sup> 筆者による聞き取り調査の調査対象については、明らかにすることは差し控える。

<sup>39</sup> この説を支持すると理解できるものとして、以下を参照。Davis, *supra* note 33, pp.233-234.

<sup>40</sup> この説を支持すると理解できるものとして、以下を参照。Davis, *supra* note 33, pp.234-235, 240.

<sup>41</sup> WTO 紛争解決手続の利用に当たって、政府と（貿易障壁に直面する）産業界の間の「官民ネットワーク（public-private partnership）」を構築することが必要であると説き、後者側が貿易障壁等に関する情報を政府に提供する役割を期待するものとして、次の論考を参照のこと。Chad P. Bown and Bernard M. Hoekman, WTO Dispute Settlement and the Missing Developing Country Cases: Engaging the Private Sector, *Journal of International Economic Law*, 8(4), pp.861-890 (2005).

国・原材料事件等、産業界の情報によらずとも、公にされている法令等の情報のみから十分に申立てが可能であった案件も含まれるため、③a説は一般的な説明能力を持たない。他方、③b説は②説を異なる観点から説明したのみで、これとほぼ同義であるところ、その可能性は必ずしも否定されない。よって、①説と②説(=③b説)のいずれが従来の日本の対中申立ての消極性を説明するものとして有効かが残された争点となる。この点については、積極的姿勢に転じた本件の背景や特徴を精査することで、一定の示唆を得ることも可能となろう。

## 2. 本件において消極的姿勢から積極的姿勢に転換した背景

1. で見た①説と②説のいずれが有効か検証するため、積極的姿勢に転じた本件の背景や特徴を細かく分析すると、以下のような各点を指摘することができる。

- ① 本件では米国が日本に対し共同での申立てを強く要請したとされる<sup>42</sup>。中国・原材料事件の申立て時点では、日本は自民党政権(麻生太郎内閣、～2009年9月)であったが、本件の申立ての時点では、民主党政権(野田佳彦内閣、2011年9月～2012年12月)であった。麻生内閣は第1回日中韓首脳会議を開催する等、中国との関係を重視する外交姿勢であったが、野田内閣は、それ以前の民主党内閣、例えば鳩山由紀夫内閣と比べると、中国との関係維持を重視する立場から米国との同盟(日米安全保障条約、TPP交渉への参加)をより重視する立場に転換したと評価されている。
- ② 2010年9月に発生した尖閣諸島沖中国漁船衝突事件と同船長逮捕後の中国からのレアアース対日輸出停滞は<sup>43</sup>、中国が領土問題に関する外交上のレバレッジとして貿易上の措置を用いる姿勢を示したと理解できる。そうした国に対し、外交関係に配慮して貿易上の紛争解決手続に訴えることを躊躇すべきという主張は、外務省の内部においても、説得力を失った可能性がある。
- ③ ②で指摘した尖閣諸島紛争にともなうレアアース対日輸出停滞の結果、日本が中国からのレアアース供給に極度に依存する現状を<sup>44</sup>、(資源政策担当者や通商政策担当者のみ

<sup>42</sup> 「対中国、米欧と歩調、レアアース輸出制限、WTO提訴—紛争処理長期化も」日本経済新聞2012年3月13日朝刊3面及び「レアアース、中国提訴へ、輸出制限、日米欧、WTOに。」日本経済新聞2012年3月13日夕刊1面(「今回のWTO提訴は米国が主導した。・・・米国はレアアース問題について日本や欧州と水面下で情報や意見の交換をしてきた経緯がある。」)。

<sup>43</sup> 「中国のレアアース対日輸出滞る」日本経済新聞2010年9月24日朝刊3面。中国は政府として対日禁輸措置を發動していないと説明したが、経済産業省のアンケート調査によれば、日本向けの積み荷のみ輸出許可証が下りない、他国向けでは行われない全品検査(通常は抜き取り検査のみ)が税関によって行われた等の理由で輸出手続が滞った模様である。経済産業省「中国における輸出入状況に関する調査結果について」(平成22年10月5日)。中国税関による日本向け積み荷にのみに対する全品検査は、「輸出に関連する手続」に関する差別であり、GATT1条1項の最恵国待遇原則に違反するおそれがある。他方、日本向けのみ輸出許可証の発給を停止したとすると、GATT1条1項、13条1項に違反するおそれがある。

<sup>44</sup> レアアースの定義、用途及び日本の中国によるレアアースの供給に対する依存度については、川島・前

ならず) 政府内外を問わず、多くの者が広く認識することとなった。領土問題や安全保障問題において衝突しうる国に対し、重要な資源の供給面で極度に依存する現状は、いわば日本の資源確保戦略及び資源外交上の大失態と認識されてもおかしくない事態であった<sup>45</sup>。その結果、これらを共管する外務省及び経済産業省のいずれにとっても、レアアースの資源確保が政策上、最優先事項に躍り出たと考えられる<sup>46</sup>。その1つの柱として、WTO 等国际ルールへの活用が脚光が当たった可能性がある<sup>47</sup>。

- ④ レアアース等の国内需要者は比較的分散しており<sup>48</sup>、必ずしも報復を恐れる特定の国内産業が存在しなかっただけでなく、たとえ報復を恐れていたとしても鉄鋼産業や自動車産業ほど政府に対し政治的影響力を行使できなかった可能性がある。
- ⑤ 中国・原材料事件の申立て時点(2009年6月)では、中国がWTO紛争解決手続における被申立敗訴事件において勧告実施に関するいかなる態度を取るのか必ずしも明らかでなかったのに対し(表1)<sup>49</sup>、本件申立て時点(2012年3月)では既に3件の勧告実施状況等が明らかとなっており、中国は真摯に期限内に勧告を実施する姿勢を示しているという評価が既に定着していたとされる<sup>50</sup>。このような評価が、本件での日本申

---

掲注(4)39頁、伊藤昭雄『現代中国の資源戦略—資源の再考察と資源化のダイナミクス—』(HINAS、2012) 35頁及び福田一徳『日本と中国のレアアース政策』(木鐸社、2013) 16-25頁。

<sup>45</sup> そうした危機感を反映してか、外務省が発行する雑誌『外交』4号(2010年9月の対日輸出停滞の直後の2010年12月30日発行)は「資源外交をどう進めるか」と題する特集を組み、「資源安全保障のための外交の取り組み」及び「レアアース問題をめぐって見えてくる諸問題」と題する記事及びインタビュー記事を掲載している。それぞれ同号(2010) 98-103頁及び104-110頁。

<sup>46</sup> 2012年6月に取りまとめられた日本の「資源確保戦略」(2012年6月)

(<http://www.kantei.go.jp/ip/singi/package/dai15/sankou01.pdf>) は、そうした危機意識を如実に反映するものである。例えば、同4頁(「一方、レアメタル・レアアース等の中でも一部鉱種については、中国や一部の国に極度に依存しており、調達に資源国や特定のサプライヤーを巡る状況や方針次第で、深刻な事態に直面する状況となっている。これらの状況から鉱物資源についても、安定的かつ安価な調達体制を構築することが必要である。」)参照。ここでは2010年の対日レアアース輸出停滞に明示的に触れていないが、それを念頭に入れていることは明らかであろう。

<sup>47</sup> 同上、8頁(「第2章 資源確保戦略の5本柱 (中略) (5) 国際的なフォーラムやルールの積極活用 ・資源確保にあたっては、資源国と我が国の相互理解の増進のため、TICAD等の国際フォーラムを活用しつつ、競争条件の平準化や紛争予防・処理のために、WTO、OECD等の一般的な、あるいはエネルギー憲章条約(ECT)や採取産業透明性イニシアティブ(EITI)など資源関連に特化した、国際的なフォーラムやルールを活用していくとともに、FTA・EPA、投資協定等の取組を推進していく。」)及び25頁(「二国間の政策対話及び国際的ルールの戦略的活用 ・資源エネルギーの産出国による輸出禁止や輸出税の賦課等の輸出規制や鉱山・製錬所への投資家に対する外資を排除する動きにより、我が国の資源確保に課題が生じている。・このため、中長期的な安定供給確保策の一環として、二国間の政策対話や国際的なルール(WTO協定やEPA等)の戦略的活用を図り、問題解決に取り組む。」)(以上、下線は筆者)。

<sup>48</sup> 本件の対象産品であるレアアース、タングステン及びモリブデンのユーザー産業については、「資源確保戦略」、前掲注(46)17-20頁。

<sup>49</sup> 表1の通り、初敗訴案件である自動車部品事件での勧告実施期限は2009年9月1日で、中国・原材料事件申立て時点では、その実施状況は明らかでなかった。

<sup>50</sup> 本件申立ての意思決定時点で、日本政府内において、このような評価が定着していたことについて、田辺有紀(経済産業省通商政策局通商機構部国際経済紛争対策室参事官補佐)「日本のWTO紛争解決手続の活用」(日本国際経済法学会第25回研究大会共通論題報告、2015年11月29日、早稲田大学)。

立てを促進する要因となった可能性が高い<sup>51</sup>。

表 1 中国の違反判定事案での勧告実施状況 (2012 年 3 月時点)

要請年	DS 番号・申立国・措置 (採択日)	実施期限、実施状況
2006	339 EC+340 米国+342 カナダ・自動車部品 パネル上級委 (2009/1/12)	～09/9/1、期限内実施 <sup>52</sup>
2007	362 米国・知的財産保護パネル (2009/3/20)	～10/3/20、期限内実施 <sup>53</sup> 米留保も進展無
2007	363 米国・出版物等パネル上級委 (2010/1/19)	～11/3/19 期限内実施も一 部徒過、12.5 米中合意 <sup>54</sup>

⑥ 中国・原材料事件と本件はほぼ論点が重なるどころ、前者における申立国らの勝訴状況 (2011 年 7 月 5 日及び 2012 年 1 月 30 日、パネル及び上級委員会報告それぞれ発出、2012 年 2 月 22 日採択) に照らして、確実な勝訴が見込めた (なお、日本を含めた 3 カ国による申立ては、同年 3 月 13 日) <sup>55</sup>。

⑦ 学界から産業政策として資源の輸出規制が活用されつつあるとの指摘があり<sup>56</sup>、それを念頭に積極的に紛争解決手続を用いて、輸出規制に関する国際ルールの欠缺を埋める努力をするべきであるとの提言があった<sup>57</sup>。

上記のうち、①と②は、主として外務省の対中申立てに関する消極的姿勢に変化が生じた可能性を示唆する要因であるのに対し、④は主として経済産業省の消極的姿勢が積極的姿勢に転じた可能性を示唆する要因である。③及び⑤は外務省及び経済産業省のいずれについても積極姿勢に転じた可能性を示唆する要因である。また、①、②及び⑤は、本件に限定されず、対中申立てに対し一般的に積極的姿勢に転じた可能性を示唆するのに対し、

<sup>51</sup> この促進要因については、田辺報告・同上に示唆を得た。

<sup>52</sup> WTO, DISPUTE DS340, China-Measures Affecting Imports of Automobile Parts, <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds340\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds340_e.htm)>.

<sup>53</sup> WTO, DISPUTE DS362, China-Measures Affecting the Protection and Enforcement of Intellectual Property Rights, <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds362\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds362_e.htm)>.

<sup>54</sup> WTO, DISPUTE DS363, China-Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products, <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds363\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds363_e.htm)>.

<sup>55</sup> 「対中国、米欧と歩調」前掲注(42)及び「レアアース、中国を WTO 提訴—資源の囲い込みけん制、規制の解除には時間 (検証)」日本経済新聞 2012 年 3 月 25 日朝刊 11 面。

<sup>56</sup> 川島富士雄「中国を取り巻く貿易紛争の法的分析—『為替操作』と鉱物資源輸出制限の WTO 適合性—」アジア国際法学会日本協会実務家・研究者勉強会 (2010 年 10 月 22 日) 報告。

<sup>57</sup> 川島・前掲注(4)43 頁 (「WTO における常設委員会や紛争解決手続の活用策」・・・「WTO 規律の欠陥を埋めるべく、判例法を蓄積することは長期的に大きな意味を持つ。日本も欧米にならい、中国を含む資源保有国の同種の問題への対応の一環として、WTO 紛争解決手続等を積極的に活用することを真剣に検討すべき時期に来ている。」)。

③、④、⑥及び⑦は、本件（レアアース等鉱物資源関連）に限定して、対中申立てを後押しする要因と整理することができる。

このように本件の背景及び特徴を探ると、外務省及び経済産業省のいずれについても消極的姿勢から積極的姿勢に大きく変化した可能性があり、かつ、本件の事実関係の下では、産業界の政府に対する影響が極小化する可能性が指摘できるため、いずれの説が妥当か検証するケーススタディとして、本件は必ずしも有効ではないことが分かる。しかし、上述の通り、日本は 2012 年内に再び、高性能ステンレス継目無鋼管（High-Performance Stainless Steel Seamless Tubes. 以下「HP-SSST」という。）に関するアンチダンピング措置に関し対中申立てを行っている<sup>58</sup>。アンチダンピング措置は特定の輸出者に関する措置であり（報復の可能性大）、かつ、本件では日本の通商政策に大きな影響力があると指摘されている鉄鋼産業に関するものである（報復のおそれにより申立てを控える可能性大）。よって、経済産業省が消極的となる条件が整っていたにもかかわらず、むしろ申立てが行われていることから、経済産業省消極説は必ずしも成立しないことを強く示唆する。また、資源確保戦略の実践と位置づけられる本件に限定されず、より一般的に対中積極姿勢に転じた可能性があることから、それまでの消極的姿勢の説明として、むしろ外務省消極説がより説得的であるように思われる。

### 3. 本件における姿勢転換の成果

いずれの説が妥当かはさておき、本件における姿勢転換の結果、以下のような短期的及び長期的な成果が得られたと高く評価することができる。

- ① 中国に対する WTO 紛争解決手続の利用について従来、根強かった抵抗感が薄まった。その結果、HP-SSST アンチダンピング措置に関する申立てが同じ 2012 年に行われることにつながったと考えられる。
- ② レアアース等について違反との判定を得て、実際に中国による輸出規制の撤廃を勝ち取った。一時期の価格高騰の結果、関連ユーザー産業において代替原材料への転換が進んだことと相まって<sup>59</sup>、レアアース等の市場価格の大幅な低下が得られた。
- ③ レアアース等に限定されず、輸出規制に関する判例基準の一層の明確化が得られた（後述）。さらに、これにより中国及び中国以外の資源輸出国による輸出規制の強化に対する歯止めをかけることができた<sup>60</sup>。

## VII. 本件における解釈の分析

### 1. 本件の位置付け

GATT11 条 1 項は、輸入のみならず、輸出に関しても、数量制限等を禁止している。し

<sup>58</sup> 注(32)参照。

<sup>59</sup> レアアースの価格高騰及び代替原材料への転換については、福田・前掲注(44)24 及び 26 頁。

<sup>60</sup> 同上、103-105 頁。

かしながら、輸出制限は「一般的廃止」と謳われているものの、11条2項a号（輸出の禁止又は制限で、食糧その他輸出締約国にとって不可欠の製品の危機的な不足を防止し、又は緩和するために一時的に課するもの）及びb号（輸入及び輸出の禁止又は制限で、国際貿易における製品の分類、格付又は販売に関する基準又は規則の適用のために必要なもの）、20条f号（美術的、歴史的又は考古学的価値のある国宝の保護のために執られる措置）、g号（有限天然資源の保存に関する措置）、h号（政府間商品協定に基く義務に従って執られる措置）、i号（国内原料の価格が政府の安定計画の一部として国際価格より低位に保たれている期間中、国内の加工業に対してその原料の不可欠の数量を確保するために必要な国内原料の輸出に制限を課する措置）、j号（一般的に又は地方的に供給が不足している製品の獲得又は分配のために不可欠の措置）、21条（安全保障のための例外、とりわけ同条b号）など、実に多くの重要な例外が設けられており<sup>61</sup>、果たしてこのような現状では、輸出制限が原則禁止となっているといえるのか疑問を提起する見解もある<sup>62</sup>。実際にも、これらの規定を援用した輸出制限が、頻繁に導入されている。

これに対し、GATT2条1項の譲許税率に関する規定は、輸入税を念頭に置いたものである。輸出税については、上限を約束する一般的な規定は存在していない。輸出税については、GATT 起草過程においても、また、GATT の各ラウンドにおいても、その問題性は認識されていたが<sup>63</sup>、WTO 発足までに、輸出税に関する一般的な規律が導入されることはなかった<sup>64</sup>。一般的な規律がないものの、一部の WTO 加盟国は、その加入議定書等において、輸出税を撤廃する等の約束を行っている例がある<sup>65</sup>。その最も代表的な例が、本件の被申立

<sup>61</sup> こうした輸出規制に関する現行規律について整理したものとして、松下・前掲注(3)18–20頁、松下・前掲注(1)1231–1232頁及び松下満雄「天然資源保有国による輸出制限に対する法的対応〔上〕」『国際商事法務』40巻10号(2012)1480–1482頁。See also Mitsuo Matsushita, *Export Control of Natural Resources: WTO Panel Ruling on the Chinese Export Restrictions of Natural Resources*, *Trade, Law and Development*, 3(2), pp.272–274 (2011); Lothar Ehring and Gian Franco Chianale, *Export Restrictions in the Field of Energy*, in Selivanova, Yulia, ed., *Regulation of Energy in International Trade Law – WTO, NAFTA and Energy Charter*. Kluwer Law International, 2011, pp.109–147.

<sup>62</sup> John H. Jackson, William Davey and Alan Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations*, 3<sup>rd</sup> ed., West Publishing, 1995, p.946. この状況を「規制の不足 (regulatory deficiency)」と表現し、改革に向けた試案を示すものとして、以下を参照。Karapinar, *supra* note 10.

<sup>63</sup> Latina *et al.*, *supra* note 11, pp.5–7.

<sup>64</sup> 禁止的な水準の高率の関税が実質的な輸出禁止とみなされ、GATT11条1項によって禁止される可能性については、松下・前掲注(1)1232頁。

<sup>65</sup> モンゴル、ベトナム、サウジアラビア、ウクライナ、モンテネグロ、ロシア等の加入作業部会報告等には、輸出税に関する約束が盛り込まれている。See Report of the Working Party on the Accession of Mongolia WT/ACC/MNG/9, 27 June 1996, para.24; Report of the Working Party on the Accession of Latvia to the World Trade Organization, WT/ACC/LVA/32, 30 September 1998, para.69 and Annex 3; Report of the Working Party on the Accession of the Kingdom of Saudi Arabia to the World Trade Organization, WT/ACC/SAU/61, 1 November 2005, para.184; Report of the Working Party on the Accession of Viet Nam, WT/ACC/VNM/48, 27 October 2006, para.260 and Table 17: Commitment on Export Duties; Report of the Working Party on the Accession of Ukraine to the World Trade Organization, WT/ACC/UKR/152, 25 January 2008, para.240 and Table 20(b): Reductions in export duties from the date of accession; Report of the Working Party on the Accession of Montenegro to the World Trade Organization, WT/ACC/CGR/38, 5 December 2011, para.132; and Report of the Working Party on the Accession of the Russian Federation to the World Trade Organization, WT/ACC/RUS/70 and WT/MIN(11)/2, 17 November 2011, para.638 and Schedule CLXV – The Russian Federation, WT/ACC/RUS/70/Add.1, Part V. ベトナム加入作業部会報告の Table 16 は、“Viet Nam’s Export Duty

国である中国である（加入議定書 11 条 3 項）。

なお、輸出制限及び輸出税のいずれの場合であっても、GATT1 条 1 項又は 13 条の最恵国待遇原則乃至無差別制限の規律が及ぶ。上限についてルールが存在しない輸出税であっても、例えば、それを仕向地によって差別的に賦課すれば、GATT1 条 1 項違反を構成することは、改めて指摘するまでもない。

以上のように全体として、輸出規制に関する法的規律は「欠缺」とまで言わないものの、深刻な脆弱性を抱えていると言っても過言ではない。さらに、輸出規制に関する、これまでの GATT/WTO 紛争事例は、以下のようにごくわずかに限られており、かつ、関税及び数量制限といった手段による輸出規制の WTO 適合性が直接問題となった WTO 紛争事例は中国・原材料事件まで皆無であった<sup>66</sup>。

- ①カナダ・未加工サケ及びニシン水揚げ禁止事件パネル報告（魚類の国外水揚げ禁止）<sup>67</sup>
- ②日本・半導体の輸出に関する措置事件パネル報告（輸出価格監視）<sup>68</sup>
- ③アルゼンチン・皮革事件（輸出審査機関に国内皮革なめし業者を参加させる措置）<sup>69</sup>

中国・原材料事件では、関税及び数量制限といった手段による輸出規制が、WTO 紛争において初めて真正面から取り上げられ、各種の輸出規制に関連する多くの法的規律（GATT11 条 1 項、11 条 2 項 a 号、20 条 g 号等）について WTO 発足後、初めて本格的な法解釈が示された<sup>70</sup>。他方、本件では、関税及び数量制限といった手段による輸出規制が取り上げられたことは共通であるが、下記の表 2~4 を比較すれば分かるように、その対象措

---

Schedule”と題されているが、対応する段落（para.256）を見る限り、あくまでも 2002 年の時点での輸出税率を示したのみで、約束との位置づけは与えられていない。事実、第 260 段落は、ベトナム加入議定書 2 条及び作業部会報告第 527 段落によって、WTO 設立協定の不可分の一部として組込まれる約束のリストに含まれている一方、第 256 段落はそこに含まれていない。See also Protocol on the Accession of the Socialist Republic of Viet Nam, WT/L/662, 15 November 2006, Section 2 and Report of the Working Party on the Accession of Viet Nam, para.527. 他の新規加盟国による輸出税に関する約束の紹介として、以下を参照。Ehring and Chianale, *supra* note 61, p.121. なお、新規加盟国ではないが、オーストラリアは、その関税譲許表において輸出税について約束している。Latina *et al.*, *supra* note 11, p.7, footnote 10. オーストラリア及び新規加盟国による輸出税に関する約束の一覧として、以下参照。Julia Ya Qin, Reforming WTO Discipline on Export Duties: Sovereignty over Natural Resources, Economic Development and Environmental Protection, *Journal of World Trade*, 46(5), p.1189 (2012).

<sup>66</sup> これらの先例に関する紹介として、松下・前掲注(3)22-23 頁及び松下・前掲注(1)1233 頁。なお、輸出規制を補助金と認定する措置の「補助金及び相殺措置に関する協定」該当性が問題となったものとして、以下を参照。Panel Report, *United States – Measures Treating Export Restraints as Subsidies*, WT/DS194/R, adopted 23 August 2001.

<sup>67</sup> Panel Report, *Canada – Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*, adopted on 22 March 1988, L/6268, BISD 35S/98. 中川淳司「カナダの未加工サケ・ニシンの輸入制限」（ママ）松下満雄ほか編『ケースブック ガット・WTO』（有斐閣、2000）228-230 頁も参照。

<sup>68</sup> Panel Report, *Japan – Trade in Semi-conductors*, adopted on 4 May 1988, L/6309, BISD 35S/116. 間宮勇「日本の半導体に対する第三国モニタリング措置」松下ほか・前掲注(67)193-195 頁も参照。

<sup>69</sup> Panel Report, *Argentina – Measures Affecting the Export of Bovine Hides and the Import of Finished Leather*, WT/DS155/R and WT/DS155/R/Corr.1, adopted 16 February 2001.

<sup>70</sup> 同様に、「WTO/GATTにおける輸出規制に関する最初の本格的な事件として、重要な先例的意義を有する」との同事件の評価として、松下・前掲注(1)1236 頁。

置及び対象規律は中国・原材料事件と比べると相当程度、限定的である。

第 1 に、中国は中国・原材料事件で鮮やかに敗訴した GATT11 条 2 項 a 号に基づいて輸出割当を正当化することは再び試みていない。このことは逆に中国・原材料事件報告の示した同号の解釈が十分に明確であり、同号の規律に対し十分な実効性を与えたことを示唆する<sup>71</sup>。

第 2 に、本件では輸出許可、最低輸出価格制度（及び同運用）等、中国・原材料事件で紛争対象となった一部の措置は扱われていない。そのため、同事件パネル報告でこれらの措置に関し示されていた判断が上級委員会報告で取り消された結果、判断が欠缺する形となっていた部分を埋めるには至っていない。

他方、第 3 に、中国・原材料事件と本件で共通しているのは、加入議定書 11 条 3 項違反に関する 20 条例外の援用可能性と輸出割当に関する 20 条 g 号の例外の成否の 2 点である。しかし、前者については、中国が中国・原材料事件における論点をほぼ蒸し返したに過ぎず、パネル・上級委員会の結論は当然ながら変更されることなく、解釈に関し大きな進展は見られなかった。他方、後者については、中国・原材料事件とは異なる製品に関する事実状況の下、20 条 g 号の各要件が議論の対象となったため、かつ、中国・原材料事件において中国は 20 条 g 号の「国内の生産…制限と関連して実施」の要件に関する一部の論点について限定的にしか上訴しなかったのに対し、本件で中国は同号のほぼすべての要件について上訴を行ったため、同号の要件の解釈が一段と明確化されることとなった。本件報告は特に 20 条 g 号の解釈の明確化の点に、解釈上の意義及び貢献を見出すことができる。

---

<sup>71</sup> 従来、同号は無意味であり、実効的でない (meaningless and ineffective) と考えられてきたが、中国・原材料事件報告により、同号は、相当程度厳格に解釈され、食糧等の輸出制限に対し一定の規律が与えられる可能性が示されたとの積極的評価を紹介し、この評価に、一定の留保を付した上で、賛同する意見として、川島・前掲注(21)27 頁。レアアース等に関する本件に即し、「本件（注 中国・原材料事件）報告書が設定した『危機的な不足』及び『一時的』の要件に関する厳しい基準に照らすと、レアアース等の輸出制限がそれら要件を満たす可能性は低いものと予想される。」との見立てについて、同上、40 頁。

表 2 中国・原材料事件における対象措置及び申立内容

種類	輸出税	輸出割当・禁止等	許可（条件賦課）	最低輸出価格制度
コークス	40%/P11.3	割当/G11.1※ 運用/G10.3a	G11.1、P1.2等	制度/G11.1 未公表/G10.1
ボーキサイト	10-15%/同上 (但し、2010年一部撤 廃)	割当/G11.1※ 運用/G10.3a 入札/G8.1a, P11.3	G11.1、P1.2等	同上
蛍石	15%/同上	割当/G11.1※ 運用/G10.3a 入札/G8.1a, P11.3 (但し、10年撤廃)	G11.1、P1.2等	同上
マグネシウム	10%/同上	—	—	同上
マンガン	15-20%/同上	—	G11.1、P1.2等	—
シリコン・カバイド	—	割当/G11.1※ 運用/G10.3a 入札/G8.1a, P11.3	G11.1、P1.2等	制度/G11.1 未公表/G10.1
金属シリコン	15%/P11.3	—	—	—
黄リン	70%/同上 (A6=20%) (但し、2009年7月～ 20%)	—	—	制度/G11.1 未公表/G10.1 運用/G10.3a
亜鉛	10%/P11.3	禁止/G11.1	G11.1、P1.2等	制度/G11.1 未公表/G10.1

※コークス、ボーキサイト、蛍石、シリコン・カバイドの輸出割当の  
申請条件に関する議定書1条2項及び5条1項違反は省略  
略語：G=GATT、P=中国加入議定書、A6=中国加入議定書附属書6

表 3 中国・原材料事件における上級委判断

産品	輸出税	輸出割当・禁止等	許可（条件賦課）	最低輸出価格制度
コークス	40%/ <u>P11.3 違反</u>	割当/ <u>G11.1 違反</u> <u>運用/違反なし</u>	<u>G11.1 違反</u>	<u>制度/G11.1 違反</u> <u>未公表/G10.1 違反</u>
ボーキサイト	10-15%/ <u>同上</u> (但し、2010 年撤廃)	割当/ <u>G11.1 違反</u> <u>運用/違反なし</u> <u>入札/違反なし</u>	<u>G11.1 違反</u>	<u>同上</u>
蛍石	15%/ <u>同上</u>	同上 (但し、10年撤廃)	<u>G11.1 違反</u>	<u>同上</u>
マグネシウム	10%/ <u>同上</u>	—	—	<u>同上</u>
マンガン	15-20%/ <u>同上</u>	—	<u>G11.1 違反</u>	—
シリコン・カバイド	—	割当/ <u>G11.1 違反</u> <u>運用/違反なし</u> <u>入札/違反なし</u>	<u>G11.1 違反</u>	<u>制度/G11.1 違反</u> <u>未公表/G10.1 違反</u>
金属シリコン	15%/ <u>P11.3 違反</u>	—	—	—
黄リン	70%/ <u>パネル設置前に</u> 20%、 <u>認定なし</u>	—	—	<u>制度/G11.1 違反</u> <u>未公表/G10.1 違反</u> <u>運用/G10.3a 違反</u>
亜鉛	10%/ <u>P11.3 違反</u>	禁止/ <u>G11.1 違反</u>	<u>G11.1 違反</u>	<u>制度/G11.1 違反</u> <u>未公表/TOR 外</u>

略語：前掲表 2 に同じ

注：下線部は支持、囲みはパネル報告段階でも違反なし認定又は認定なしで、上訴なく維持された部分、  
囲み+斜体はパネルの付託事項外のため認定を取消し

表 4 本件における対象措置及び申立内容

産品	輸出税	輸出割当
レアアース	10~25%/ <u>P11.3</u>	割当/ <u>G11.1</u> 運用/ <u>P5.1</u>
タングステン	5-20%/ <u>同上</u>	割当/ <u>G11.1</u> 運用/ <u>P5.1</u>
モリブデン	5-20%/ <u>同上</u>	割当/ <u>G11.1</u> 運用/ <u>P5.1</u>

略語：前掲表 2 に同じ

## 2. 中国加入議定書 11 条 3 項違反に関する GATT20 条援用可能性

中国は GATT11 条 2 項 a 号に基づく正当化について、本件では蒸し返さなかったのに対

し、加入議定書 11 条 3 項違反に関する GATT20 条援用可能性については、あえて蒸し返す姿勢を示した<sup>72</sup>。この姿勢の違いには、中国・原材料事件上級委員会による解釈に対する批判が相次いでいることが一定程度影響していよう<sup>73</sup>。

本件パネルは、直近の中国・原材料事件で結論の出ている本論点について、門前払いすることなく、中国が新たな主張を提起している部分に限って再検討する姿勢を見せたものの、結論としては中国の主張のいずれも「説得的な理由」とは認めず、先例を覆すことはなかった。上級委員会も、加入議定書 1 条 2 項のような一般規定の解釈に基づいて、各規定の関係を決定することはできないとして、中国の主張を拒絶し、パネルの判断を支持している<sup>74</sup>。

本論点に関し徹底した分析の上で「客観的つながり (objective link)」を認定しなければならないとする上級委員会の姿勢は、中国・出版物等事件<sup>75</sup>、中国・原材料事件及び本件と一貫しているように見える。それは、ある条項の違反と別の条項の違反が密接な関係に立っており、申立国が 1 つの措置に関し、いずれに基づいても違反を主張しうる場合、一方に認められる正当化を他方に認めないことになれば、申立国の選択により、被申立国の正当化の余地を奪うことになり不合理なので、そのような関係に立っている場合は、いずれ

---

<sup>72</sup> この点は、本件では大きな争点とならないとの筆者の予想に反する結果となった。川島・前掲注(21)39頁。

<sup>73</sup> 中国の加入議定書に関するものも含め、同解釈に対する批判は根強く残っている。Julia Ya Qin, The Predicament of China's 'WTO-Plus' Obligation to Eliminate Export Duties: A Commentary on the China-Raw Materials Case, *Chinese Journal of International Law*, 11(2), pp.237–246 (2012); Elisa Baroncini, The China-Rare Earths WTO Dispute: A Precious Chance to Revise the China-Raw Materials Conclusions on the Applicability of GATT Article XX to China's WTO Accession Protocol, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 4(2), pp.49–69 (2012); Bin Gu, Applicability of GATT Article XX in China – Raw Materials: A Clash within the WTO Agreement, *Journal of International Economic Law*, 15(4), pp.1007–1031 (2012); Iliaria Espa, The Appellate Body Approach to the Applicability of Article XX GATT in the Light of *China – Raw Materials*: A Missed Opportunity?, *Journal of World Trade*, 46(6), pp.1399–1423 (2012); Elisa Baroncini, The applicability of GATT Article XX to China's WTO Accession Protocol in the Appellate Body Report of the *China – Raw Materials* case: suggestions for a different interpretative approach, *China-EU Law Journal*, 1(3-4), pp.1–34 (2013); Marco Bronckers and Keith E. Maskus, China – Raw Materials: A controversial step towards evenhanded exploitation of natural resources, *World Trade Review*, 13(2), pp.399–400 (2014); Jingdong Liu, Accession Protocols: Legal Status in the WTO Legal System, *Journal of World Trade*, 48(4), pp.751–772 (2014); Ying Liu, The Applicability of Environmental Protection Exceptions to WTO-Plus Obligations: In View of the *China – Raw Materials* and *China – Rare Earths* Cases, *Leiden Journal of International Law*, 27, pp.113–139 (2014). 松下・前掲注(22)「中国のレアアース等輸出制限」、840–841頁及び余敏友＝胡傳海「評 WTO 对中国原材料案的採決」中国世界貿易組織研究会編『中国世界貿易組織年鑑 2012』(中国商務出版社、2012) 32–41 頁も参照。

<sup>74</sup> この上級委員会の解釈に対する批判として、次を参照。Julia Ya Qin, Judicial Authority in WTO Law: A Commentary on the Appellate Body's Decision in *China-Rare Earths*, *Chinese Journal of International Law*, 13(2), pp.639–651 (2014). 松下・前掲注(22)「天然資源の輸出制限 (下)」、5 頁も参照。さらに、パネリストの 1 名が少数意見を展開し、加入議定書 11 条 3 項違反に対する GATT20 条例外の援用を可能と結論していることも一定の火種を残す形となった。注(25)参照。

<sup>75</sup> Appellate Body Report, *China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*, WT/DS363/AB/R, adopted 19 January 2010. 同事件に関する評釈として、川島富士雄「【WTO パネル・上級委員会報告書解説③】中国一出版物等の貿易権及び流通サービスに関する措置 (WT/DS363/R, WT/DS363/AB/R) — 非 GATT 規定違反の GATT20 条正当化の可否を中心に」独立行政法人経済産業研究所ポリシー・ディスカッション・ペーパー、11-P-013 (2011) 1–38 頁。

の場合にも正当化を認めるよう解釈すべきという考え方である<sup>76</sup>。

この考え方に立って、中国・出版物等事件では、申立国が GATT11 条 1 項でなく貿易権に関する加入議定書の規定に基づいて申立国が違反を主張しているところ、両条項の違反が密接な関係に立っていることから、前者に関し違反を主張した場合には中国に認められる 20 条正当化を、後者に関する違反を主張した場合にも認めた。他方、中国・原材料事件及び本件では、輸出税に関する義務は加入議定書においてのみ定められた義務であり、申立国側に特に違反を主張する条項について選択の余地がなかったため、20 条の正当化を認めなかったと考えられる。

こうした「申立国の選択による正当化の排除を防止する」姿勢は、貿易の技術的障害に関する協定（いわゆる「TBT 協定」）2.1 条と GATT3 条 4 項の双方の適用が可能であった一連の事件においても見受けられる<sup>77</sup>。そのような観点で一連の報告を横断的に分析すると一貫性をもって理解することができる。本件上級委員会は、「客観的つながり」があるか否かの認定に当たっては、関連規定と各事案の事情をケースバイケースで徹底的に分析する必要があることを強調しているため、本件解釈以降も、GATT 以外の特別な協定における義務に関し、20 条援用可能性がどのように判定されるか予測することは難しい<sup>78</sup>。しかし、上級委員会による解釈の背景となっている以上のような実質論を考慮に入れば、潜在的な紛争において下される判断について予測が容易となろう。

なお、パネルは加入議定書 11 条 3 項違反について GATT20 条例外を援用することはできないと結論しつつも、仮の議論として（*arguendo*）、GATT20 条 b 号による正当化の可否についても検討している。その検討は、本件上級委員会が加入議定書 11 条 3 項違反について GATT20 条例外の援用可能性を再び否定したことから、結果的に不要な検討となった。なお、パネルの 20 条 b 号、特に「実質的な貢献」を要求する解釈に対するコメントとして、伊藤一頼による本件評釈を参照されたい<sup>79</sup>。

### 3. 20 条 g 号に関する解釈

#### (1) 天然資源に関する恒久主権

<sup>76</sup> 本件上級委員会も、この点に関する中国・出版物等事件報告書の該当説示（para.229）を引用している（para.5.60）。

<sup>77</sup> 例えば、内記香子「【WTO パネル・上級委員会報告書解説⑤】米国ークロブ入りタバコ規制事件（インドネシア）（DS406）—TBT 協定 2.1 条と GATT3 条 4 項の関係を中心に—」独立行政法人経済産業研究所ポリシー・ディスカッション・ペーパー、13-P-013（2013）1-24 頁及び同「【WTO パネル・上級委員会報告書解説⑥】米国ーマグロラベリング事件（メキシコ）（DS381）—TBT 紛争史における意義—」独立行政法人経済産業研究所ポリシー・ディスカッション・ペーパー、13-P-014（2013）1-37 頁。

<sup>78</sup> *See e.g.*, Danielle Spiegel Feld and Stephanie Switzer, Whither Article XX? Regulatory Autonomy under Non-GATT Agreements after China—Raw Materials, *Yale Journal of International Law Online*, 38, pp.16–30 (2012). なお、中国は本件報告を採択した 2014 年 8 月 29 日の紛争解決機関会合において、加入議定書の規定違反に対する GATT20 条例外の援用可能性は、ケースパーケースで決定されるとの的本件上級委員会判示を歓迎し、加入議定書の約束に関する将来の紛争において、GATT20 条を援用する権利を留保すると宣言している。Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 29 August 2014, WT/DSB/M/329, 23 October 2014, para.8.8.

<sup>79</sup> 伊藤・前掲注(22) 18–19 頁。

20 条 g 号に関する解釈の前提として、中国・原材料事件パネルは、WTO に加入する際に GATT 等の制約を受けるか否か決断するのも主権の範囲であり、当該主権に制約を掛ける形で国際条約を締結したのであれば、その約束を守るべきである旨を述べ (para.7.405)、中国が追加的な正当化根拠を構成するかのように提起した天然資源に関する恒久主権を考慮する解釈を、事実上、拒絶する姿勢を示した。他方、本件パネルは、これと同様の議論に加え、資源の採掘 (exploitation) をコントロールする権利と採掘後の産品市場をコントロールする権利を明確に区別する必要があるとの議論を展開している点に新味が見られる (para.7.268)。

筆者は中国・原材料事件の評釈の中で、先行研究を整理した上で、GATT が採掘とその後の販売の間に明確な区別を設けていたことを指摘したが<sup>80</sup>、本件パネルによりそれにほぼ合致する解釈が展開された。しかし、この点は特に上訴されておらず、上級委員会のこの点に関する態度は不明なままに残された<sup>81</sup>。

## (2) 「保存に関する」

20 条 g 号における「保存に関する (relating to)」の要件について、中国・原材料事件パネルは、中国が本件輸出規制が包括的な資源保存プログラムの一部であることを証明するために提出した政策や法規から保存プログラムの存在を認めることができないと判示した。他方、本件パネルは、事実認定として、包括的な資源保存政策の存在そのものは認めている (para.7.375)。中国・原材料事件では、最前提となる本要件すら満たさないとされたのに比べれば、(中国の立場に立てば) 一歩前進である。筆者は、中国・原材料事件に関する評釈において、中国が本件申立て以前から生産数量制限を導入している事実を紹介し、本件においては資源保存政策の存在自体は認定されるであろうとの予測を行ったが<sup>82</sup>、同予測通り、ここでは GATT20 条 g 号の規律を意識しつつレアアース等の資源保存政策を展開してきた中国の努力が功を奏した形となった。

中国・原材料事件パネルは、さらに保存の目的に貢献するかどうかについて、具体的な保存効果を求める姿勢も示していた。この点について筆者は同事件に関する評釈において、米国・エビ事件上級委員会は、20 条 g 号の「保存に関する」該当性について、措置の一般的構造及び設計と政策目的との間の関係に焦点を当てる審査を行っており<sup>83</sup>、必ずしも資源

<sup>80</sup> 川島・前掲注(21)44-45 頁。

<sup>81</sup> なお、本件に関する伊藤評釈は「恒久」主権や不可譲性を強調して、上記パネルにおける前者の議論 (国際条約締結による制約受入) を批判すると同時に、同原則と調和的に 20 条 g 号を解釈すること自体についても批判的な立場を取る。そもそも同主権原則の内容が不明確であることを理由に、WTO 協定の関連規定性を否定すべきとの立場をとる。伊藤・前掲注(22)25 頁。

<sup>82</sup> 川島・前掲注(21)37-38 頁。

<sup>83</sup> Appellate Body Report, *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, adopted 6 November 1998, para.137. 同事件のパネル及び上級委員会報告書の分析として、川島富士雄「米国のエビ及びエビ製品の輸入禁止 パネル報告・上級委員会報告」『ガット・WTO の紛争処理に関する調査 調査報告書 IX』(公正貿易センター、1998) 79-123 頁。川島富士雄「米国のエビ・エビ製品の輸入禁止 (WT/DS58/R)」松下満雄ほか編『ケースブック WTO 法』(有斐閣、2009) 134-136 頁も参照。

保存の具体的な効果の証拠を求めていることを指摘し、よって、パネルによる具体的な効果に関する証拠の要求が先例に照らして妥当かどうかについて疑問を提起した<sup>84</sup>。

本件パネルは、措置が資源保存を「主な目的とする」必要はなく、措置と資源の保存という目的の間に密接かつ真正な関連性が存在すれば、要件を満たす (paras.7.281–285) と一般論を整理した。しかし、同一般論の本件事実へのあてはめにおいては中国が指摘した資源保存への貢献をことごとく否定する形となっている。この認定は、上訴されたものの、本件上級委員会は、パネル認定を特に変更することなく、支持している。

本件に関する伊藤評釈は、パネルの姿勢について、「主な目的とする」必要はないと述べつつ、副次的な貢献も認めないのかと批判的な姿勢を示す<sup>85</sup>。確かに、パネルは、対外貿易法が貿易制限の事由として資源保存以外にも多数の目的を挙げていること (paras.7.397–398)、各種の輸出割当関連措置も、資源の保存に言及する一方で、産業政策上の目的なども挙げること (paras.7.399–403) を指摘し、よって、これらの文書における資源保存への言及は関連性の明確な根拠にはならない (para.7.405) と述べる。

さらに、パネルは、中国による、①輸出割当はレアアースの密輸や違法採掘による輸出を抑止する、②輸出割当は海外需要者に対して、レアアースのリサイクルや代替物質の探索を促すシグナルとなる<sup>86</sup>、③輸出割当が市場の不安定性に対する安全弁として機能し、急激な需要の増大を抑止することができる、といった資源保存への貢献に関するシナリオについて、一定程度主張された作用が働くことを認めつつも、中国の論理の整合性の欠如やむしろ国内消費を刺激する逆効果となる可能性などを指摘し、結果的にことごとく拒絶した。

一見するとパネルの姿勢は、中国による輸出制限が資源保存の目的との間で関連性が認められないというより、一般的に輸出制限が資源保存に貢献しないと考えているようにも見受けられる。しかし、その理解が正しいとすると、その姿勢は GATT 起草過程において、有限天然資源の輸出制限を念頭に起草された 20 条 g 号の解釈として妥当なのか疑問を惹起する。

むしろ、そうした認定に至った背景には、パネルが、中国・原材料事件の判断を受けて中国が本件措置に資源保存への言及を後付したという認識 (para.7.389) や本件措置はレアアース等のユーザー産業を育成するための産業政策的措置であるといった認識に強く影響を受けている可能性があるように見受けられる<sup>87</sup>。その意味では、パネルの認定はあくまで

---

<sup>84</sup> 川島・前掲注(21)31頁。

<sup>85</sup> 伊藤・前掲注(22)19–20頁。

<sup>86</sup> 以上の2つのシナリオに基づいて中国が「保存に関する」性を立証できる可能性を指摘すると同時に、それら主張に対し批判も展開するものとして、次を参照。Han-Wei Liu and John Maughan, *China's Rare Earths Export Quotas: Out of the China-Raw Materials Gate, But Past the WTO's Finish Line?*, *Journal of International Economic Law*, 15(4), pp.992–995 (2012). しかし、そこでの批判は、この論点において 20 条 b 号の必要性テスト (より貿易制限的でない代替措置の有無) が適用されることを前提としているように見える。

<sup>87</sup> 中国のレアアース政策を分析した上で、中国が輸出規制を強化する目的は、レアアース価格の低迷の防止とレアアースの応用技術開発及び産業化の推進であると結論するものとして、福田・前掲注(44)66–68

本件事実関係や中国の本件での主張に基づいた認定であり、一般的に輸出制限が資源保存に貢献しないとまで述べていると理解するのは早計であろう。その点は、パネルが、例えば、シグナル効果について、採掘及び生産制限がより厳しい水準に設定されていれば、逆シグナル効果を相殺することが可能になる可能性を指摘しており（para.7.446）、また、中国による輸出割当の分類が、各種のレアアースの枯渇可能性ではなく物理的特性に従ってなされている点も、資源保存との関連性に疑問を生じさせると述べ（para.7.476）、逆に枯渇可能性に基づいて分類されていれば、「保存に関する」該当性が認定しやすいことを示唆していること等によっても支持される。

そう善解しても、なおパネルの中国の貢献シナリオをことごとく否定した姿勢には、保存への貢献がある程度見られても、産業政策に貢献する傾向が強い措置は正当化を認めないといった「アンチ産業政策バイアス」とも言うべき姿勢を看取せざるを得ない。そのような姿勢は、GATT 時代のカナダ・未加工サケ及びニシン水揚げ禁止事件パネルや中国・原材料事件パネルに強く見られたが、それらのパネルは「保存に関する」を「保存を主な目的とする」と解釈する態度を取っていた。その意味で、本件パネルによって明確に否定されているはずの「保存に関する」を「保存を主な目的とする」と解釈する姿勢の残滓がなお見え隠れしているように思われる。

### (3) 「国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施」

「関連して実施」の要件について、本件の上級委員会は同要件を満たすために、加盟国は、国際貿易に対する制限を補強又は補完する、実体のある（real）国内の生産又は消費に対する制限を課さなければならないが、20条g号に外国と国内の消費者の間で、保存の負担が公平に配分されなければならないとの要件は含まれてない（paras.5.132-133）、もし、g号の要件がそれを含むとすれば、柱書で行われるべき審査と重複することになり、条約の実効的解釈の原則に反する（para.5.135）と述べている。これにより、①国内生産又は消費制限に実体性が必要であること、②内外公平負担という意味で独立した公平性要件が存在しないこと、③公平な負担に関する審査が柱書で行われること、がそれぞれ確認された。

#### ① 国内生産制限の存否

中国・原材料事件パネルは、2010年に導入された一連の措置が設定する採掘上限が、実際の生産量を超えるものであり、生産制限の効果を持たないと認定した（paras.7.451-452）。同パネルは単に採掘上限が設定されている事実のみから国内生産制限を認定せず、措置が実際に生産制限効果をもたらすかどうか厳格に審査する姿勢を示している。そこでは、採掘上限が実際の生産量を超えていることが指摘されていることから、「採掘上限が実際の生産量より低く設定されていること」が「国内生産制限」を認定するための前提条件として

---

頁。本件パネルも、後述(3)の「関連して実施」に関する説示ではあるが、輸出割当と採掘及び生産割当の対象製品のズレが、輸向けである付加価値製品の原材料を川下産業向けに確保する産業政策を浮き彫りにする、といった認識を示している（para.7.586）。

設定されていると理解することができた<sup>88</sup>。

本件パネルも、同様に採掘上限が設定されている事実のみから国内生産制限を認定しない厳格な姿勢を示したが、予想される需要量は年により変動するため、前年の生産実績を下回るというだけでは制限に当たるか確定できないと述べ（paras.7.524–525）、むしろ需要量を基準に生産制限の有無を判断する姿勢を示している。ただ、この点において、パネルは予測される需要量について正当化援用国側に立証責任を負わせる立場を取っている（para.7.526）。同時に、採掘・生産割当が使い切れなかったことは、割当が需要よりも高い水準に設定されていたことを示唆するとして、今後の実務に参考となる考え方も示している（para.7.528）。

他方、柱書の審査においてパネルは需要量に関し、輸出制限の結果、需要が低く抑えられている可能性に言及している。この論理を国内生産制限にも当てはめると、長年の生産制限の結果、需要量や国内生産量がすでに低く抑えられている可能性も否定できないが、その点を証明することは實際上、困難が伴う。ここでは立証責任を正当化援用国側に負わせることによって、事実上、国内生産制限の存在の立証を不可能にしてしまっているおそれもなしとしない。

## ② 「関連して実施」（共同性及び公平性を含む）

公平性については、本件の上級委員会は、公平性要件が、米国・ガソリン基準事件上級委員会によって、制限が国際貿易だけでなく国内生産又は消費に対しても課されるとの 20 条 g 号の要件と同義又は略称として使われており、g 号に明確に規定される条件に加えて、満たされるべき独立の要件ではないことを指摘し（para.5.124）、輸出制限と国内制限とが保存の負担を公平に配分するものである必要はない（paras.5.132–133）、もし、g 号の要件がそれを含むとすれば、柱書で行われるべき審査と重複することになる（para.5.135）と述べた。よって、中国・原材料事件に関する筆者の評釈において指摘したように<sup>89</sup>、公平性が g 号の「関連して実施」から独立した追加的の要件であることは否定された。この上級委員会の判示は、中国・原材料事件以来、混乱していた解釈状況を整理し直したものとして高く評価できる。

他方で、本件パネルが詳細に展開した共同性要件の審査が g 号において必要な審査であるかどうかは、本件上級委員会が中国による上訴対象でないという理由で検討しなかったため、不明確なまま残ることとなった。パネルは、中国・原材料事件上級委員会が、「資源の保存のために機能する国内の生産又は消費に対する制限と『共同して働く (work together with)』ことを意味する」と述べたことを独自に敷衍し、手続的結びつきと実体的結びつきの双方を満たす必要があると述べ、手続的結びつきとしては、立法及び規制プロセスの同時性を要求し、実体的結びつきとしては、資源保存の機能において、両者の間に「一定の

---

<sup>88</sup> 川島・前掲注(21)32 頁。

<sup>89</sup> 同上、33–36 頁。

意味のある対応又は協力が存在し、相互に補助又は補強したり、互いの目標又は機能を助長しあうことが必要」と解釈した (paras.7.299–301)。パネルは、輸出制限が生産上限よりも5年程度先駆けて導入されたことから手続的結びつきが弱いとして (paras.7.596–598)、かつ、輸出制限の決定方法、決定時期及びその対象産品が、国内制限のそれらと比べ、ズレていることを指摘し、実体的な結びつきにも疑問を提起した (paras.7.573–589)。

上級委員会も、判示の中で、国内制限は、国際貿易に対する制限を補強及び補完する (reinforce and complement) ものでなければならないと説明しており (paras.5.132, 5.136)、パネルの議論と一部重なるようにも見えるが、パネルが求める共同性ほど強い関係を求めているようには見えない<sup>90</sup>。また、本件パネルが、「共同して働く」と述べていると引用し、その解釈展開に当たり唯一依拠する中国・原材料事件上級委員会も、「共同して働く」という文言を、20条g号に輸出制限が国内生産又は消費制限の実効性を確保することを目的としていることを求める追加的な要件が存在しないと判示する文脈で使っており (paras.356–361)、「共同して働く」という文言に本件パネルが読み取ったような具体的な規律を付与する意図はうかがえない。さらに、同事件上級委員会は、内外で一緒に (jointly) 実施されれば、「関連性」の要件は満たされることを繰り返し指摘している (paras.356, 358)。以上から、パネルが展開した共同性審査は必ずしも上級委員会が求めるものではない可能性が高い。

### ③ 20条柱書

他方、上級委員会が示唆した柱書における「保存の負担の公平な配分」審査がいかなるものになるかは、本件ではパネル判断に対する上訴がなく、上級委員会の解釈が示されていないため、いまだ明らかではない。パネルが展開した「二重の負担」論 (para.7.561) に対し、伊藤評釈は批判的である<sup>91</sup>。「二重の負担」論は、中国・原材料事件の米国及びメキシコの主張がその大本である (paras.7.391–392, 7.414, 7.460)。この点は、そもそも20条g号が輸出制限と生産制限を同時に適用することを正当化の要件として設定していることに照らすと、輸出制限と生産制限により海外需要者に二重に負担を課すことになるため正当化できないという論理は容易に導き出せない。本件パネルの議論は20条g号の公平性要件の適用として展開されている部分 (paras.7.594–595) と同柱書の適用として展開されている部分の両面があるところ (para.7.651)、本件上級委員会により公平性要件がg号における独立の要件ではないと明確にされたため、前者の「二重の負担」論は否定されたと理解することができる。後者の「二重の負担」論は明確には否定されていないが、これを認めれば、20条g号の(起草者が当初意図した)機能はほぼ消滅してしまうため、筆者は消極に解する。

さらにパネルは、輸出制限枠が短期的な消費実績に基づいて設定されるのに対し、生産

<sup>90</sup> 伊藤・前掲注(22)22頁。

<sup>91</sup> 同上、24頁。

制限枠が長期的な需要予測に基づいて設定される点も不当な差別及び偽装制限を構成する要因の1つとして指摘している（paras.7.653–655）。興味深い指摘ではあるが、この要素のみから直ちに不当差別と認定してよいのか疑問が残る。

中国・原材料事件パネルは、(g号における)公平性要件を満たすためには、類似又は並行した制限が国内ユーザーにまったく課されておらず、すべての制約が外国消費者にのみ課されている場合に、輸出制限を公平と考えることはできず、生産制限が国内消費も制限する効果を持つには、国内需要が国内で入手可能な量を上回る必要があると一般論を展開し（下線は原文）、本件でそのような状態が確保されているとの情報はないので、国内制限と輸出制限の公平性を満たさないと判示した。その際、パネルは生産制限枠が100で輸出制限枠が40だとすると、国内消費枠は60となるとの具体例を挙げ、中国に対し、国内需要がこの60と輸出制限枠の未使用分の合計を上回ることが確保されることを示す証拠の提出を求めている（paras.7.463–7.464）。

中国・原材料事件パネルの設定した上記g号の適用としての公平性要件は、本件上級委員会によって拒絶されたと解される。しかし、それが柱書審査の中で適用可能かどうか、なお残された課題である。

## VIII. おわりに

以上、本評釈の検討を整理すれば、第1に、対中申立てに消極的であった日本は、本件をきっかけに、より積極的な姿勢に転じたように見えると同時に、日本の申立国としての参加が、紛争解決手続活用によるルール欠缺の補充という観点から大いに功を奏したと評価することができる。第2に、本件を通じ、中国・原材料事件で混乱の生じていた20条g号の解釈について一定程度、再整理が行われた。特に、上級委員会により公平性（内外公平負担）は20条g号における独立の要件ではないことが確認されたことが重要である。他方、「輸出制限と資源保存の関連」性の認定手法において、パネルにおいてアンチ産業政策バイアスが見受けられるほか、「輸出制限と国内生産制限の関連実施」の要件の認定においても、パネルが従来判例には見られない「共同性」を強調し、それをより実質的な要件と解する傾向が見受けられ、いずれも上級委員会によって修正を受けることがなかった。とりわけ「共同性」に関するパネル解釈は、従来の20条g号に関する判例に照らすと、妥当なものか大いに疑問の残るものであり、今後、上級委員会によって覆される可能性が十分ある。また、本件パネルによる20条柱書に関する審査も上級委員会による審査を受けず、そこでの審査方法にも不確実性が残された。パネルによる解釈は、産業政策上の思惑が見受けられる輸出制限に対し、20条g号の正当化をほとんど認めない姿勢であり、それ自体は資源純輸入国である日本にとって有利な展開ともいえる<sup>92</sup>。しかし、今後、従来判例の

<sup>92</sup> なお、前述（II.2.(1)）の通り、本件の被申立国である中国は、加入議定書11条3項において輸出税を賦課しない旨の約束を行っているため、輸出税と輸出割当のいずれもWTO違反と判定されたが、その他同様の約束を行っている一部の新規加入国等（前述VII.1.）を除き、通常の加盟国については、輸出割当が禁止されても、輸出税による輸出規制が可能であることに注意を要する。なお、環太平洋経済連携（TPP）

ラインに収れんし、資源保有国の主権と国際的需要に対応した供給の確保という対立する価値の微妙なバランスを取る方向に解釈が落ち着くのか、見守っていく必要がある。

以上

---

協定案文（2015年11月5日公表）2.16条は、附属書2-Cに留保（マレーシア及びベトナム）された品目を除き、輸出関税の原則撤廃を義務付けている。

【参考文献】

(日本語文献)

- 阿部武司編著『通商産業政策史 1980–2000 第2巻 通商・貿易政策』(財団法人経済産業調査会、2013)
- 伊藤昭雄『現代中国の資源戦略—資源の再考察と資源化のダイナミクス—』(HINAS、2012)
- 伊藤一頼「中国のレアアース・タングステン・モリブデンの輸出に関する措置」『平成 26 年度 WTO パネル・上級委員会報告研究会報告書』(経済産業省、2015) 1–27 頁  
<[http://www.meti.go.jp/policy/trade\\_policy/wto/ds/panel/pdf/2014/14-2.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/ds/panel/pdf/2014/14-2.pdf)>
- 川島富士雄「米国のエビ及びエビ製品の輸入禁止 パネル報告・上級委員会報告」『ガット・WTO の紛争処理に関する調査 調査報告書 IX』(公正貿易センター、1998) 79–123 頁  
<[http://www.meti.go.jp/policy/trade\\_policy/wto/wto\\_bunseki/data/98kawashima.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/wto_bunseki/data/98kawashima.pdf)>
- 同「米国のエビ・エビ製品の輸入禁止 (WT/DS58/R)」松下満雄ほか編『ケースブック WTO 法』(有斐閣、2009) 134–136 頁
- 同「我が国の WTO 紛争解決手続の活用実績と今後の課題—自由貿易体制に対する長期的な支持の確保に向けて」『法律時報』77 巻 6 号 (2005) 46–53 頁
- 同「WTO 紛争解決手続における司法化の諸相—DSU 運用の 10 年を振り返って—」『日本国際経済法学会年報』14 号 (2005) 92–117 頁
- 同「米国のエビ・エビ製品の輸入禁止 (WT/DS58/R)」松下満雄ほか編『ケースブック WTO 法』(有斐閣、2009) 134–136 頁
- 同「中国による鉱物資源の輸出制限と日本の対応」『ジュリスト』1418 号 (2011) 37–43 頁
- 同「【WTO パネル・上級委員会報告書解説③】中国—出版物等の貿易権及び流通サービスに関する措置 (WT/DS363/R, WT/DS363/AB/R) —非 GATT 規定違反の GATT20 条正当化の可否を中心に—」独立行政法人経済産業研究所ポリシー・ディスカッション・ペーパー、11-P-013 (2011) 1–38 頁  
<<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/11p013.pdf>>
- 同「【WTO パネル・上級委員会報告書解説⑦】中国—原材料の輸出に関する措置 (DS394, DS395, DS398) —輸出規制に対する規律に関する解釈の現状と課題—」独立行政法人経済産業研究所ポリシー・ディスカッション・ペーパー、13-P-015 (2013) 1–55 頁  
<<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/13p015.pdf>>
- 経済産業省「中国における輸出入状況に関する調査結果について」(平成 22 年 10 月 5 日)
- 経済産業省通商政策局編『2005 年版不公正貿易報告書』(経済産業調査会、2005)
- 同『2011 年版不公正貿易報告書』(日経出版、2011)
- 同『2015 年版不公正貿易報告書』(白橋、2015)
- 「資源確保戦略」(2012 年 6 月)  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/package/dai15/sankou01.pdf>>

- 柴田明夫・丸紅経済研究所編『資源を読む』（日本経済新聞社、2009）
- 社団法人国際農林業協働協会（農林水産省委託事業）「農産物の輸出規制：その経済厚生的含意と貿易規律」（2009）
- < <http://www.agritrade.org/documents/ExportRestrictions-JapaneseVersion.pdf>>
- 谷口正次『メタル・ウォーズ』（東洋経済新報社、2008）
- 「特集 資源外交をどう進めるか」『外交』4号（2010）97-119頁
- 内記香子「【WTO パネル・上級委員会報告書解説⑤】米国－クローブ入りタバコ規制事件（インドネシア）（DS406）－TBT協定2.1条とGATT3条4項の関係を中心に－」独立行政法人経済産業研究所ポリシー・ディスカッション・ペーパー、13-P-013（2013）1-24頁
- 同「【WTO パネル・上級委員会報告書解説⑥】米国－マグロラベリング事件（メキシコ）（DS381）－TBT紛争史における意義－」独立行政法人経済産業研究所ポリシー・ディスカッション・ペーパー、13-P-014（2013）1-37頁
- 中川淳司「カナダの未加工サケ・ニシンの輸入制限」松下満雄ほか編『ケースブック ガット・WTO』（有斐閣、2000）228-230頁
- 西元宏治「中国一原材料輸出規制に関する措置（WT/DS394, 395, 398/R）（WT/DS394, 395, 398/AB/R）」『WTO パネル・上級委員会報告書に関する調査研究報告書（2011年度版）』（2011）1-37頁
- < [http://www.meti.go.jp/policy/trade\\_policy/wto/ds/panel/pdf/11-5.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/ds/panel/pdf/11-5.pdf)>
- 福田一徳『日本と中国のレアアース政策』（木鐸社、2013）
- 松下満雄「天然資源・食料輸出制限とWTO/GATT体制」『貿易と関税』56巻11号（2008）17-27頁
- 同「中国鉱物資源輸出制限に関するWTOパネル報告書」『国際商事法務』39巻9号（2011）1231-1239頁
- 同「中国鉱物資源輸出制限に関するWTO上級委員会報告書」『国際商事法務』40巻3号（2012）333-341頁
- 同「天然資源保有国による輸出制限に対する法的対応〔上〕〔下〕」『国際商事法務』40巻10号（2012）1479-1487頁及び11号（2012）1641-1650頁
- 同「中国のレアアース等輸出制限をガット協定違反とするWTOパネル報告書」『国際商事法務』42巻6号（2014）833-842頁
- 同「天然資源の輸出制限に対するWTO／ガットの規律－中国レアアースの輸出制限に関するWTO紛争を中心に－（上）（下）」『貿易と関税』62巻11号（2014）4-13頁及び12号（2014）4-12頁
- 間宮勇「日本の半導体に対する第三国モニタリング措置」松下満雄ほか編『ケースブック ガット・WTO』（有斐閣、2000）193-195頁

(中国語文献)

余敏友＝胡傳海「評 WTO 对中国原材料案的採決」中国世界貿易組織研究会編『中国世界貿易組織年鑑 2012』32-41 頁 (中国商務出版社、2012)

(英語文献)

- Baroncini, Elisa, The China-Rare Earths WTO Dispute: A Precious Chance to Revise the China-Raw Materials Conclusions on the Applicability of GATT Article XX to China's WTO Accession Protocol, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 4(2), pp.49-69 (2012).
- , The applicability of GATT Article XX to China's WTO Accession Protocol in the Appellate Body Report of the China-Raw Materials case: suggestions for a different interpretative approach, *China-EU Law Journal*, 1(3-4), pp.1-34 (2013).
- Bellmann, Christophe and Marie Wilke, Trade Policies for Resource Security: Rethinking Export Restrictions, in Meléndez-Ortiz, Ricardo *et al.*, eds., *The Future and the WTO: Confronting the Challenges*, ICTSD, 2012, pp.197-205.
- Bown, Chad P. and Bernard M. Hoekman, WTO Dispute Settlement and the Missing Developing Country Cases: Engaging the Private Sector, *Journal of International Economic Law*, 8(4), pp.861-890 (2005).
- Bronckers, Marco and Keith E. Maskus, China - Raw Materials: A controversial step towards evenhanded exploitation of natural resources, *World Trade Review*, 13(2), pp.399-400 (2014)
- Davis, Christina L., *Why Adjudicate?: Enforcing Trade Rules in the WTO*, Princeton University Press, 2012.
- Ehring, Lothar and Gian Franco Chianale, Export Restrictions in the Field of Energy, in Selivanova, Yulia, ed., *Regulation of Energy in International Trade Law - WTO, NAFTA and Energy Charter*. Kluwer Law International, 2011, pp.109-148.
- Espa, Ilaria, The Appellate Body Approach to the Applicability of Article XX GATT in the Light of *China - Raw Materials: A Missed Opportunity?*, *Journal of World Trade*, 46(6), pp.1399-1423 (2012).
- Gu, Bin, Applicability of GATT Article XX in China - Raw Materials: A Clash within the WTO Agreement, *Journal of International Economic Law*, 15(4), pp.1007-1031 (2012).
- Hughes, Valerie and Gabrielle Marceau, WTO and Trade in Natural Resources, in de Chazournes, Laurence Boisson *et al.*, eds., *International Law and Freshwater: The Multiple Challenges*, Edward Elgar Publishing, 2013, pp.266-297.
- Jackson, John H., William Davey and Alan Sykes, *Legal Problems of International*

- Economic Relations*, 3<sup>rd</sup> ed., West Publishing, 1995, p.946.
- Karapinar, Baris, Export restrictions and the WTO law: How to reform the ‘Regulatory Deficiency’, *Journal of World Trade*, 45(6), pp.1139–1155 (2011).
- Korinek, Jane and Jeonghoi Kim, Export Restriction on Strategic Raw Materials and Their Impact on Trade, OECD Policy Working Papers, No. 95 (2010).
- Latina, Joelle, Roberta Piermartini and Michele Ruta, Natural Resources and Non-Cooperative Trade Policy, WTO Staff Working Paper ERSD-2011-06 (2011).
- Liu, Han-Wei and John Maughan, China’s Rare Earths Export Quotas: Out of the China-Raw Materials Gate, But Past the WTO’s Finish Line?, *Journal of International Economic Law*, 15(4), pp.971–1005 (2012).
- Liu, Jingdong, Accession Protocols: Legal Status in the WTO Legal System, *Journal of World Trade*, 48(4), pp.751–772 (2014).
- Liu, Ying, The Applicability of Environmental Protection Exceptions to WTO-Plus Obligations: In View of the *China – Raw Materials* and *China – Rare Earths* Cases, *Leiden Journal of International Law*, 27, pp.113–139 (2014).
- Matsushita, Mitsuo, Export Control of Natural Resources: WTO Panel Ruling on the Chinese Export Restrictions of Natural Resources, *Trade, Law and Development*, 3(2), pp.267–295 (2011).
- Pekkanen, Saadia M., Aggressive Legalism: The Rules of the WTO and Japan’s Emerging Trade Strategy, *World Economy*, 24, p.707 (2001).
- , The Politics of Japan’s WTO Strategies, *Orbis*, 48, p.135 (2004).
- , *Japan’s Aggressive Legalism: Law and Foreign Trade Politics Beyond the WTO*, Stanford University Press, 2008.
- Qin, Julia Ya, Reforming WTO Discipline on Export Duties: Sovereignty over Natural Resources, Economic Development and Environmental Protection, *Journal of World Trade*, 46(5), pp.1147–1190 (2012).
- , The Predicament of China’s ‘WTO-Plus’ Obligation to Eliminate Export Duties: A Commentary on the China-Raw Materials Case, *Chinese Journal of International Law*, 11(2), pp.237–246 (2012).
- , Judicial Authority in WTO Law: A Commentary on the Appellate Body’s Decision in *China-Rare Earths*, *Chinese Journal of International Law*, 13(2), pp.639–651 (2014).
- Sharma, Ramesh, Food Export Restrictions: Review of the 2007–2010 Experiences and Considerations for Disciplining Restrictive Measures, FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 32 (2011).
- Spiegel Feld, Danielle and Stephanie Switzer, Whither Article XX? Regulatory

Autonomy under Non-GATT Agreements after China—Raw Materials, *Yale Journal of International Law Online*, 38, pp.16–30 (2012).

WTO, *World Trade Report 2010: Trade in natural resources*, 2010.

以上

## 【参考条文】

### GATT（抄）

#### 第十一条 数量制限の一般的廃止

1. 締約国は、他の締約国の領域の製品の輸入について、又は他の締約国の領域に仕向けられる製品の輸出若しくは輸出のための販売について、割当によると、輸入又は輸出の許可によると、その他の措置によるとを問わず、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。

2. 前項の規定は、次のものには適用しない。

(a) 輸出の禁止又は制限で、食糧その他輸出締約国にとって不可欠の製品の危機的な不足を防止し、又は緩和するために一時的に課するもの

(b) 後略

#### 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保護のために必要な措置

(中略)

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

(後略)

### 中国 WTO 加入議定書（抄）

#### 第 11 条 輸出入品に課される税および課徴金

1. ～2. (略)

3. 中国は、この議定書の附属書 6 に特定して記載されているか、又は「1994 年のガット」第 8 条の規定に適合して課税される場合を除き、輸出品に課税される税および課徴金をすべて廃止する。

4. (略)