

戦略物資による経済的威圧

——中国によるレアアース対日輸出規制における影響と対応を中心に——

佐久間 大 介*

Economic Coercion through Strategic Materials:
The Impact and Responses to China's Rare Earth Export Restrictions on Japan

Daisuke SAKUMA

Abstract

This paper examines the use of economic coercion as a tool of economic statecraft, focusing on Rare Earth Elements (REE). REE are indispensable to modern high-tech industries and play a critical role in the performance of defense-related equipment for national security. In recent years, the strategic deployment of such materials to achieve national objectives has become increasingly prominent. However, the effectiveness of these measures and the responses of targeted countries remain subjects for further investigation. Additionally, the use of strategic materials like REE as instruments of economic pressure may change interstate tensions, necessitating careful and nuanced analysis.

要旨

本稿では、自国の目的を達成するための経済的手段として用いられる経済的威圧に着目し、レアアースを通じて、対象国の行動にどのような影響を与えようとしたのかを考察する。今日、レアアースは現代のハイテク産業に不可欠であるだけでなく、国家安全保障に関わる装備品の性能にも大きく影響を及ぼすことから、戦略物資として位置づけることができる。このような戦略物資を手段として、自国の目的達成を図る動きは、近年ますます顕著になっている。もっとも、その実効性や対象国の対応については、さらなる検討が求められる。また、レアアースなどの戦略物資を経済的手段として用いることが、国家間の対立構造にどのような変化をもたらすのかについても、慎重な分析が必

* 東海大学平和戦略国際研究所研究員)

要である。

キーワード：経済的威圧、経済制裁、レアアース、戦略物資、米中対立

1. はじめに

昨今の戦略的な物資をめぐる議論は、国家安全保障上の議論にとどまらず、国家の産業戦略としての物資の確保など、経済活動にも広がりを見せ議論も広範に及んでいる。

この「戦略物資」をめぐる議論においては、これまで、戦争のような軍事的行動に必要不可欠であり、国家の生存に関わる死活的な物資を戦略物資として捉え、その確保が目指されてきた一方で、国家安全保障における重要な物資としての戦略物資の捉え方はより広義に捉えられるようになった。これは、昨今の技術革新に伴い生まれた半導体のような製品にみられるように、経済活動に加え、一国の国家安全保障において戦略的な役割が再認識されていったことが背景にある¹⁾。特に、製品の土流を担う原材料となるような、埋蔵型の資源は、依然として世界的な争奪戦の様相を呈しており、民間企業の対応範囲を超えて、国家による管理政策が敷かれている。そのため、鉱物資源の確保は、経済力のみならず、政治・外交や科学技術等をふまえて総合的に対応が必要である²⁾。特に、本稿で焦点にあてるレアアース（Rare Earth Element (REE)）は、レアメタルに含まれ現代の産業の中核となり得るハイテク製品に用いられる重要な物資である。特に、戦闘機やレーザー装置といった国家安全保障に関わる装備品の性能を左右する点からも戦略物資と捉えられ注目度は高い。

この物資をめぐる議論が広範に及ぶ理由としては、戦略的な物資を用いて、国家が他国に対し、経済的な手段を用いて政治的な影響力を与えようとする行為が多く見られるようになったことが背景にある。経済的な相互依存が深化するなか、今日の米中対立に見るような、経済と安全保障が密接にかかわる対立の中でより一層鮮明になってきたと言えるだろう。

そこで本稿では、戦略物資を有する国家が経済的威圧（Economic Coercion）を駆使し、特にレアアースをどのように対象国の行動に影響を与えるようになってきたのかを論ずる。具体的には、2010年9月に発生した、中国による日本に対するレアアース輸出停止措置を対象にし、中国による経済的威圧という観点で、日本の行動にどのような影響を与えようとしたのか、また日本の経済的威圧への対応を議論する³⁾。昨今では、国家が用いる経済的な手段に対する整理は、経済安全保障の議論の深まりとも進んでいるが、軍事的側面と経済的側面の両面で戦略性を持つ物資をめぐる議論、また、この経済的な手段の中でも攻撃的な手段である経済的威圧と国家行動を結びつけて議論することは、今日の米中

対立を見てもより深めていく必要があると考える。そこで本稿では、国家の目的を達成するための経済的手段として議論されるエコノミック・ステイトクラフト（Economic Statecraft、以下 ES）の中でも、制裁という手段における攻撃的側面を持つ「経済的威圧」に着目する。そして、経済的な手段は広範に及ぶ中、国家安全保障と経済の狭間で横断的に議論される戦略物資と制裁の理論的枠組みを用いて「経済の武器化」を捉え、その影響に着目する一考察としていきたい。

まず、第1章では、事例の対象となるレアアース⁴⁾となぜ中国がその分野で台頭したのかを整理する。第2章では、戦略物資としてのレアアースの価値を考察しつつ、それら物資を用いた戦略的威圧とその影響力について議論する。そして第3章では、中国によるレアアース対日輸出規制をめぐる一連の問題を事例とし、国家が対象国に与える影響とその反応について述べ、経済的威圧という手段の多層的な効果とその対応について議論していく。

2. レアアースの変遷

2-1 レアアースとは

レアアースとは、希土類と呼ばれ、永久磁石など電氣的、化学的な特性を有する17種類の元素を指す。そのうち質量が軽い7種類を軽希土類（ランタン、セリウム、プラセオジウム、ネオジウム、プロメチウム、サマリウム、ユウロピウム）、重い10種類を重希土類（ガドリニウム、テルビウム、ジスプロシウム、ホルミウム、エルビウム、ツリウム、ルテチウム）に分類される⁵⁾。一般に、存在量で「レア」と呼ばれているわけではなく、元素相互の分離が困難であるため「レア」な元素と表現される⁶⁾。例えば、17元素あるレアアースのうち、存在量が最も多いとされるのはセリウムであるが、銅と同じくらい存在しており存在量が少ないわけではない。ただし、豊富な金属と地殻内で混ざっているため、レアアースとしての割合は概ね少なく、レアアース市場は小さい。例えば、年間の生産量について、レアアースが16万トンとした場合、ベースメタルである鉄の1万2500分の1と言われる⁷⁾。

レアアースを生産する鉱床には、様々なタイプが存在する。現在操業中の鉱山で重要なものとしては、マグマが火成岩として固結する際にレアアース鉱物が濃縮したマグマ鉱床であるカーボナタイト型鉱床である米国のマウンテンパス鉱山や豪州のマウントワイルド鉱山などがある。同じく、マグマ鉱床を成因と考えられ鉄鉱床から開発された内モンゴルのバイヤン・オボ鉱山、岩石が地表で風化することによりレアアース鉱物や元素が濃縮されたイオン吸着型鉱床であり中国南部に位置する竜南、尋烏鉱山、ミャンマー北部に位置

するサーラング鉱山などがそれに該当する⁸⁾。

なお、レアアースの化学的性質は似通っており、寄り集まって鉱石を形成する。例えば、イオン吸着型鉱床では、同じ鉱石中にレアアースが相伴って産出されることが知られている。そのため、単体として分離することが難しく、各元素の単離、精錬に高度な技術が必要とされる⁹⁾。単離、精錬の方法には、金属混合物を酸に溶かして溶液とする溶媒抽出法、金属混合物を溶かした溶液に適当な沈殿試薬を加える沈殿法、金属棒を端から溶かし反対側に不純物が集積させる端带状溶融法がある¹⁰⁾。

また、レアアースの分離の困難さだけではなく、鉱物にウラン、トリウムなど放射性元素を含むものも多いため、レアアースを分離、精製した後の処理が問題となる場合もある¹¹⁾。特に、イオン吸着型鉱床を除くほとんどのレアアースには少なからずウランやトリウムなどの放射性元素が含まれる。例えば、内モンゴルのレアアース鉄鉱床で採掘されるレアアース鉱石も、放射性元素のトリウムが含まれる。当然ながら、精錬によって廃棄される尾鉱は放射性元素を含む。そのためレアアースの採掘、精錬には環境問題と強く結びついており、これらが、どの程度適切に処理されているかに不透明な点も問題であるとされる¹²⁾。

このような、レアアースは「産業のビタミン」と表現されるように、今日におけるハイテク製品の製造に、必要不可欠な物資であり17元素のレアアースにより引き出される性能によって左右される。主な用途としては、研磨機能、触媒機能、助触媒機能、水素を吸蔵する機能、鉄鋼、鋳造添加材、屈折率の調整機能、磁石、蛍光体、セラミックスの高温安定化などにそれぞれのレアアースが寄与している¹³⁾。

以上のとおり、レアアースは、今日のハイテク製品の性能を引き出すうえでの重要な物資であるのみならず、これら資源を取り扱う技術、また環境にも配慮した取り扱いが必要となる資源であることがうかがえる。なお、本稿では、それぞれの元素の性質の存在を留意しつつ、一元的にレアアースと呼称し議論を進めていく。

2-2 レアアース採掘の変遷と中国の台頭

レアアース採掘の歴史は、19世紀後半まで遡るが、第二次世界大戦を経て、レアアース工業は発展していくことになる。1965年以前は、その採掘の中心は、南アフリカ、ブラジル、インドであったが¹⁴⁾、1950年代に操業した米国カリフォルニア州のマウンテンパス鉱山を中心に採掘を進めることで、1965年から米国がレアアース採掘のトップを誇り、産出の多くの割合を占めることとなった¹⁵⁾。

そのなかで中国は、1980年代に内モンゴルのバイヤン・オボ鉱山でレアアースの生産を本格的に開始するとともに、同じ時期に江西省などでもレアアースを含む特殊な鉱床が見

つかったことを皮切りに増産を進めていった¹⁶⁾。世界のレアアースの40%の埋蔵量とされるバイヤン・オボ鉱山をふまえ、軽希土類、重希土類の多くのレアアースを埋蔵する中国は、このレアアース市場において存在感を増していくことになる。

まず、中国は、米国と価格競争を繰り広げた。例えば、中国は、1980年代から1990年代にかけて、レアアースのキロ当たりの平均価格を、アメリカの半分の価格にまで意図的に引き下げるなどして、事実上ダンピングを行ったと指摘される¹⁷⁾。その背景には、1990年、中国はレアアースを保護される戦略的鉱物と宣言し、国有企業がレアアース採掘産業を完全に支配する体制を構築したことがあげられる。中国は1990年代から外貨獲得のために積極的な鉱物資源輸出を実施したとされるが、その結果は、これまで採掘の中心であった西側諸国が中国の低価格競争に対抗できないものであった。それは、米国のレアアース採掘の中心であったマウンテンパス鉱山は1990年代後半に閉山に追い込まれるほどであった¹⁸⁾。

次に中国は、安価で輸出され続けたレアアースに関し、一転して、自国産業基盤の整備に取り組むことで価格の安定化を測ることを進めた。特に、2000年代に入ると、中国はレアアースの輸出枠を減少させレアアース市場を掌握する動きを見せた。その取り組みの一つとして、輸出枠の管理を行った。例えば、レアアースの輸出が、6万5000トンの輸出であった2005年に対し、その翌年には6万2000トン弱に減少、2009年には5万トン、2010年には3万トンと徐々に減少させていった¹⁹⁾。このような、レアアースの輸出許可枠を毎年5～10%程度削減することで、輸出許可枠は年々削減した。これにより、輸出枠の削減は2006年から2012年までの6年間で約半分までに削減されたのであった²⁰⁾。

また、中国は税制度の改定を続ける。物品の売買に付される税金について、外国企業に還付する比率の引き下げや、輸出関税を導入することで、レアアースの輸出を厳しく制限した。例えば、2003年、中国政府はレアアースの輸出構造を見直し付加価値を付け、健全な発展を促進することを明確に打ち出し、2006年から輸出関税を導入した。当初5～10%であった税率を引き上げ、レアアースについては、税率を25%までに引き上げた。

加えて、レアアースの精製、精錬など「技術」の必要性を認識した中国は、2002年に外国企業が中国内でレアアースの採掘する会社を設立したり、外国企業が単独でレアアースの分離、精錬したりすることを認めない制度を確立させ管理を強めた。ただし、自国レアアース産業に付加価値を高める技術や中間材料分野に関する外国企業との合弁や合作は推奨され²¹⁾、特に、日本が得意としていた中間材料分野の技術を狙いレアアースを取り巻くその技術に関する取り込みが積極的に行われた。これにより、中国の国有企業は外国企業から必要な技術や特許を取得することができたとされた²²⁾。

一方で、環境問題への対応を無視することはできない西側諸国の環境規制がレアアース

産業における中国の台頭の追い風となった。主に鉱山の採掘に伴う環境規制の観点から、レアアースの採掘や精錬からの撤退、あるいは規模を大幅に縮小するといった動きが西側諸国にみられるなか、環境規制が他国に比べて緩い中国に主導権が移ったという点も指摘される。特に、採掘、精錬、製品化までの過程で有毒ガス、汚泥、放射性物質など大量の汚染物資が生成されるため、作業員の体、周辺環境への負荷が甚大であることが指摘されるが、中国は、ある意味で環境問題に対するコストに目を向けないことでダンピングを実施し市場を席捲したとも指摘される²³⁾。

その結果として、中国は、2008年時点で、レアアース世界生産量の97%を占めるまでになった。その結果、世界は中国のレアアースに依存することになったのである。かつて米国は、レアアースの生産で世界首位であったが、中国による増産により価格が崩れるなかで、輸出枠の設定や関税付加等を実施することで徐々に市場をおさえ、西側諸国が環境問題に配慮したコスト増に苦慮しているなかでレアアース生産量を落とし、最終的には、中国一強の産業になった。資源産出国である中国が、自国資源の輸出を通じた外貨獲得を推し進める一方で、国内産業基盤の構築、技術の獲得、さらには自国供給優先と舵を切るような資源ナショナリズムの動きを取ることによって、中国のレアアース産業の台頭が勢いづいたのである。

3. レアアースの戦略的価値と経済的威圧

3-1 戦略物資としてのレアアース

レアアースが今日のハイテク製品に欠かせない重要物資としての位置づけであることは、法整備や発令のなかで読み取ることができる。例えば、日本においては、2022年に「特定重要物資」としてレアアースが鉱物資源における重要物資に指定され、安全保障の議論のなかでも経済安全保障や産業政策における重要性が示されている。また、米国トランプ政権では、連邦機関に対し、レアアースの採掘・加工能力向上に向けた権限と計画策定を指示する大統領令13953「外国の敵対国への依存による国内供給網への脅威への対応」の発令、バイデン政権における、レアアースを含む重要資源・技術に関する供給網の依存度を評価するよう指示した大統領令14017「アメリカの供給網」の発令などがあげられる²⁴⁾。米国は主に、国家安全保障に直結する文脈を前面に出した対応を実施しており、特に、国家安全保障との結びつきは、レアアースをレーザーや誘導システム、レーダーシステムといった各種装備品に適用する軍事用途としての観点から読み取れる。そのため、レアアースを国家の安全保障に直結した確保すべき死活的物資である戦略物資として捉えていることが分かる²⁵⁾。

一方、今日におけるレアアース市場で存在感を示す中国は、レアアースの戦略性を早くから認識していたことが、1992年、経済発展を目指す改革開放を決めた鄧小平の発言を引き合いによく言及される。具体的には「レアアースは、今後の国の発展を左右するハイテク製品に欠かせない鉱物資源としていずれ、石油と同じように重要なものになる」と発言したことであり、今日における中国のレアアース政策の出発点と捉えることができる²⁶⁾。

今日における戦略物資の定義は広義に捉えられていると言えるが、レアアースの戦略的価値は、その用途が軍事的目的において重要な意味をもっているほか、産業政策にとっても重要な意味を持ち合わせていることは否定できない。そのなかでレアアースが、具体的にどのような戦略性を持ち合わせているのかについては、西脇（2011）と斎藤（2019）が提示するレアメタル（レアアースを含む）としての定義を引き合いに、レアアースの戦略的価値を整理したい。示される定義は、①存在量が少ない、②産地が特定国に偏在している、③鉱石の採掘や鉱石から単体金属を分離抽出することが容易でない、④工業利用に有用な金属、のように整理されているが、本稿では、これらをふまえ、レアアースを①存在量と偏在性、②技術的側面、③性能優位性の確保、という観点でその戦略的価値を整理していきたい²⁷⁾。

1) 存在量と偏在性

レアアースは、今日において産出の中心となっている中国以外にも世界的に広く分布し、かつ十分豊富に存在していることが確認されている。しかし、具体的に開発に至っている案件が少ないのが現状であり²⁸⁾、開発から事業を起こし推進するまでの期間、また採算性の観点が課題となっている。そのため、レアアース、存在はしているが未開発のため所在が偏在している物資と整理できる。そのうえで、17元素のそれぞれが持つ特徴を捉え、その存在量と偏在性を両面にして捉えていく必要がある。

また、レアアース自体の使用は鉄や銅のようなベースメタルとは異なり、多くの量が使用されるものではない。また、市場に出回る存在量は、各国の輸出規制等も関係し、あまり大きな市場とは言えない。つまり、使われる量は少ないが、経済活動に与える影響が大きい物資としてレアアースは捉えることができる。

さらに、偏在性の観点でいえば、採掘、生産の観点から2010年の時点では、世界生産の97%を中国が握っており、日本やアメリカはその供給先として中国に依存していた。その後、後述する中国によるレアアース対日輸出規制や、今日の米中対立に伴う輸出規制の掛け合いにより多少の供給分散は見られているものの、レーザーなどのハイテク製品に使われるレアアース（重希土類）の産出国は中国南部やミャンマー北部に限られておりその偏在性を無視することはできない。

以上のとおり、希少性と遍在性は、レアアースの戦略的価値を高めるうえで重要な要素であることがうかがえる。

2) 技術的側面

物資に関連する技術的側面が物資の戦略性を左右する点は、レアアースにおいても指摘できる。例えば、レアアースは、採掘や鉱石から単体金属を分離抽出することが容易ではないが、これ自体、技術と物資の戦略性に結びついていると言える。なぜなら、このような技術によりハイテク製品として産業政策やハイテク装備品の製造とその性能に関わるからである。そのため、レアアースをめぐる戦略性は、この精錬のような技術が握っているとされる。これまで、その戦略性はその資源埋蔵量や偏在性といった制約面に目が向けられてきたが、レアアースについては、溶媒抽出や溶融塩電解のプラントといった設備また技術的側面までもが中国に一極集中していることが大きな問題であると指摘される。また、前述したとおり、環境への負荷が大きいレアアースの分離精製、特に、レーザーなどに用いる重希土類の分離精製については、中国がほぼ独占している。今日においては、中国はミャンマーからも重希土類を受け入れて分離精製するなど、精錬部門になると中国の市場支配は世界の90%を超えるとされている²⁹⁾。

以上のように、資源の埋蔵量が制約となっている事例よりも、採掘や精錬の技術や環境破壊が制約要因になっているレアアースのような事例、またその技術を扱う地域の偏在性を鑑みると、レアアースの技術的側面は大きな戦略的価値をもたらす要素であることが分かる³⁰⁾。

3) 性能優位性の確保

レアアースの重要性が議論される理由には、それが産業政策において重要であることが指摘されてきた。日本におけるこれまでの議論のほとんどは、このレアアースが工業利用に有益な金属であり、例えば、電気自動車の性能を引き出すための用途としての重要性が強調されてきた。しかし、伝統的な安全保障の立場からするとその戦略的側面は、レアアースが軍需用途として使用されその性能を引き出す物資であることはおさえておく必要がある。例えば、米国地質調査所（United States Geological Survey (USGS)）によれば、米国はハイテク製品や防衛装備品などに使う主要な鉱物資源を輸入に依存していると報告されているが、戦闘機や対ミサイル防衛システムでもその製造、また性能を発揮するために不可欠であるレアアースをどのように確保するかが議論されており、その戦略性が示されている。前述のとおり、中国がその生産量を占める重希土類は、レーザー機器や航空宇宙産業など軍事目的の利用に直結する分野に必須であり、より重要度が高い。2025年4月時

点でも、中国が輸出管理を強化した7種はいずれも重希土類に該当するものである³¹⁾。

以上のとおり、製造はもとより性能優位性を確保するために必要なレアアースはその戦略性から常に管理の対象となるほか、それらが軍事用途と結びつけられて議論されるのである。

以上のとおり、レアアースは国家安全保障に関連した死活的な物資としての位置付けが可能である一方で、それを扱う技術面や性能優位面の観点からも、その戦略性を捉えることができる。当然、国家はこのような物資を活用することで、自国の目的を達成させるための手段として活用していくことが予想できるが、実際に行動に移したのが中国であり、なおかつ攻撃的な側面をもった圧力に活用したのであった。

3-2 経済的威圧の理論的枠組み

では、国家は戦略的な価値を持つ物資を用いてどのような手段によって、自国の目的を達成しようとするのか。また、その手段によって対象国にどのような影響を与えようとするのであろうか。まずは、本稿で着目する経済的威圧の理論的枠組みから整理したい。

経済的威圧 (Economic Coercion) とは「一方的かつ違法性のある経済的手段を通じて、相手国の政策決定に影響を与えようとする行為」である³²⁾。主にその手段は、禁輸など一方的で強制力のある手段であり、国際法といった法律的な枠組みや国際的な枠組みから逸脱するような手段である。

これは、国家の目的を達成するための経済的手段としてより広義に議論されるエコノミック・ステイトクラフト (Economic Statecraft、以下 ES) にあるような議論に内包されると考えることができる。ES については、様々な定義付けがなされているが、一般に「経済的な手段を用いて、国家の外交的・戦略的な目的を達成すること³³⁾」であり、経済的な手段によって相手国の行動を変えるような方法について広範に言及されている。特に ES の形態として整理されるのは、①制裁、②輸出管理、③通商の停止・障壁の設定、④援助 であるが³⁴⁾、この中でも経済的威圧に分類されうるのは、①制裁の中に位置付け可能な禁輸などの措置である。それは、この禁輸が、一方的かつ違法性のある経済的手段になりえるからであり、実際の禁輸の手段には、後述する中国によるレアアース対日輸出規制のような事例が存在する。

一方で、制裁については、経済制裁 (Economic Sanctions) のように、ターゲットとなる国に対して、重要物資等の輸出を拒むことで当該国に打撃を与え、その行動に影響を及ぼそうとする手段であるという観点で、経済的威圧と同様な意味で議論することが可能である。

しかし、経済制裁における禁輸は、必ずしも一方的かつ違法性が高いものではない点で

異なる。例えば、国際連合における安全保障理事会での決議などで決められた経済制裁による禁輸がこれに該当する。特に、侵攻といった軍事行動に対する経済制裁には、当該国の軍事行動をする上で戦略的な物資となりえる物資に対して制裁を課ことは多くの場面で見られてきた。すなわち、経済的手段により相手国に影響を与えようとする行為、それが国際的な枠組みの範囲内で実行されているのかというルール認定の有無により区別可能であると考えられる。また、経済制裁の具体的な手段は、禁輸だけではない。禁輸のような手段も存在する一方で、輸出規制や対外的な援助、さらには金融制裁なども経済制裁に分類され議論される。以上のとおり、経済的威圧と経済制裁との関連については、禁輸という手段は経済制裁の一種である一方、経済的手段を用いて自国の政治目的を達成する手段として、相手に対しての強要や報復といった攻撃的な一面が強い。本稿では、ルールからの逸脱がみられ、攻撃的側面が高いことに着目するとし、経済的威圧を念頭に置いた議論を進めていきたい。

では、国家が経済的威圧のような手段を用いるのにはどのような原動力があるのだろうか。それは、武力の行使に比べてコストやリスクが低いとされ、国家はそれを便利な方法として頻繁に用いることができる、ということがあげられる。この点は、経済的威圧やES、経済制裁において同様の傾向であり、経済的手段を用いた自国の主張は発動しやすいと言える。

しかしながら、経済的威圧の有効性については、経済制裁の議論と同様に留意すべき内容である。特に、経済的手段により政治的な影響を与える点について、その効果は一定ではないことは指摘する必要がある。例えば、ロシアのウクライナ侵攻における禁輸措置についても、その実行性を上げるためには多国間の協力が必要であり、国際的な決議によって関係国すべてが協力に向かわなければ、禁輸に漏れが生じ、その効果を正確に測定することは困難である³⁵⁾。その点、軍事的手段では、人的損失や領土の喪失など、損害やコストを比較的正確に算定できる。また、経済的手段による対象国や自国におけるコストの算定が困難であることに加え、対象国から、どのような報復措置を取ってくるのかを予想、また判断することが難しいといえる³⁶⁾。

それでもなお、国家による経済的手段が取られ、相手国の行動を変えさせようとする、ひいては威圧的な経済的手段によって対象国の行動を変えようとする試みがなされるのであろうか。その点については、ESの議論において、ボールドウィン（2023）が指摘するように、ESのように経済的手段には、1つの目的だけではなく、第2第3の目的を見据えた手段であるからであると考えられる。すなわち、多層的な目的に対して効力を与えることを念頭においた手段であるからである³⁷⁾。

しかしながら、攻撃的側面が強い経済的威圧という手段の行使は、対象国に対してより

強いシグナルとなり、その反動が大きくなることは念頭に置く必要がある。特に緊張状態の高い国同士である場合、一方的な経済的手段はより大きな経済的手段として報復を受ける可能性も否めない。今日における米中対立においては、違法性はともかく、一方的な保護主義的な政策を展開しあう構図である。さらに言えば、米中の国家の安全保障に直結する物資をめぐる経済的手段を行使している点で今後の展開は憂慮される。

以上の点をふまえると、本稿で事例とする中国によるレアアース対日輸出規制は、今日の米中対立においても取り上げられる戦略的価値を持つ物資をめぐる国際的な経済紛争であり、また、経済的威圧を行使することの多層的な目的やその反動や対抗措置を捉える上では重要なケースになると考えられるだろう。

4. 経済的威圧の手段としてのレアアース

4-1 経済的威圧から捉える中国によるレアアース対日輸出規制

中国によるレアアース対日輸出規制における中国の日本に対する経済的威圧は、2010年9月尖閣諸島周辺において、中国漁船が日本の海上保安庁巡視船へ衝突したことを発端とした事件である。これに対して日本は、中国漁船船長を日本の領海内での違法操業並びに中国船による海上保安庁巡視船に対する威嚇行為により逮捕した。これに対して中国政府は、直接的な関与を否定しているものの、税関での輸出検査を厳格化し、事実上、レアアースの輸出差し止めを実施した³⁸⁾。つまり、領土問題に結びついた日中の緊張関係において、中国は外交事件の解決を促すために、日本へのレアアース輸出に対して法的根拠のない攻撃的な経済的威圧を仕掛けたのである。

結果として、中国の経済的威圧は短期的には日本の行動を変えるきっかけになった。まず、中国の経済的威圧は、当時の日本の国内産業に対して「レアアース・ショック」と呼ぶ衝撃を与え、主に製造業におけるその後の不安を生むこととなり、日本の外交的な譲歩を引き出すことにつながった。それは、レアアースの事実上の禁輸措置により、日本の国内産業がレアアース不足によりハイテク製品の製造が止まり、十分な経済活動ができず経済的なダメージを被る可能性を認識したためである。その結果、中国の視点からは、漁船の船長を解放させることに成功させたほか、領土問題の存在を改めて認識させることにも成功し、外交的な譲歩を引き出すことができた指摘される。

では、なぜレアアースをその経済的威圧の手段に用いたのであろうか。そして、経済的威圧による影響はどのようなものであったのであろうか。これらを捉えるためには、レアアースという戦略性に着目する必要があるほか、経済的威圧で達成したい目的は何かという両面で捉えていく必要がある。

なぜレアアースを経済的手段に用いたのか。第一に、それはやはり、レアアースが日本の産業政策に必要不可欠であり、その産業政策における戦略性を捉えていたことが考えられる。これまで述べたとおり、中国がレアアースを用いた経済的威圧を行ったと非難された時期には、世界供給の90%以上を中国が採掘していた³⁹⁾。その中でも日本は、中国に対して、レアアースの輸入に依存していたほか、日本の製造業界におけるハイテク製品の製造にはレアアースが必要不可欠であったことにより狙いを定めたと推察できる⁴⁰⁾。一方の日本は、中国という独占市場のみに資源供給を頼り、資源のリスク分散がされていないため、その初動については大きな衝撃にあった⁴¹⁾。とりわけ日本に対しては、産業戦略における戦略性として、このレアアースの戦略性を突くことによって自国の目的を達成しようとする考えたことがうかがえる。

第二に、自国レアアース産業の混乱緩和・資源管理強化があげられる。今日においても中国は、国内資源の管理強化として、国内で不足が見込まれる金属を抽出、それらの備蓄を強化している。さらに、生産量シェアが高く輸出余力も十分なレアアース等についても産地備蓄、つまり生産や輸出を抑え資源を国内に温存する戦略に出ている。そのため、レアアースを経済的手段にすることで、自国産業の経済的な混乱を解決するための手段とした可能性も指摘される。特に、自国産業の整備をふまえ、レアアースの価格決定が決められるほど市場掌握、整備を目指した可能性も挙げられるだろう。一部の主張では、この日中国によるレアアース対日輸出規制を通し、国内生産基盤の整備のような中国政府が直面する切迫した問題を解決に向かわせるための合理的な段階政策を実行するタイミングとして利用した、中長期的で計画的な政策行動であったとも指摘される⁴²⁾。

第三に、レアアースを手段とすることで効果的なシグナルを送ることが可能と考えたからである。特に、戦略的な物資を手段とすることは、対象国である日本のみならず、米国や欧米諸国に対して、向けられるシグナル効果を高める可能性がある⁴³⁾。中国によるレアアース対日輸出規制において米国が日中関係の仲介的役割を果たしたことが指摘されるが、中国が米国の同盟国である日本に対する経済的威圧を実施することにより、同じくレアアースに戦略的な価値を持つ米国や欧州のような第三国がどのような反応を見せるのかを捉える上でも有益だった可能性がある。結果的には、中国は、中期的に見れば対米外交においてレアアースを外交上のシグナリングの道具としてその効果を確認することができたと言える。

また、シグナル発信という観点では、中国が日本による中国漁船の船長の身柄拘束について大々的に報ずることによって、中国国内のナショナリズムを反応させ、日本に対する否定的な報道や世論形成についても一役買ったことがあげられるだろう。その結果、消費者の不買運動、中国全土の日本の公館に対して群衆による投石などの抗議活動にまで発展

するなど、その後の対日感情に対する副次的な影響も発生した⁴⁴⁾。

このように経済的威圧という手段を取るうえで、選択した手段であるレアアースが持つ戦略性による影響力と、経済的威圧の対象国へのけん制や自国の産業基盤の立て直し、また第三国に対する意図的なシグナリング効果の発揮といった経済的威圧の第2第3の多様な目的を捉えていく必要があると考えられる。ただし、経済的な威圧は永続的かつ連続的なものではなく、短期的かつ限られた時間軸のなかでの影響が発生しやすい点を見逃してはならない。経済的威圧の有効性は、永続的なものではなく、時間経過による対象国の反応の変化も踏まえ、中長期的にも捉えていく必要がある。

4-2 経済的威圧とその対象国

経済的威圧は、国家が自国の優位性を利用して政治的圧力を対象国に加える手段である一方で、対象国からの反応による影響、その経済的手段が自国経済や国際的評判に悪影響をもたらすリスクを伴うことは否定できない。

中国によるレアアース対日輸出規制を例に言えば、日本において中国に対する脅威認識が高まり「政冷経熱」の前提が崩れ、経済的な交流の縮小が他分野に及んだこと、また、中国の日本に対する威圧的な行為が米国や欧州といった第三国においても脅威として認識され、中国に対して否定的な認識を強めることにもつながったことがあげられる⁴⁵⁾。また、日本による輸入先の見直しなどサプライチェーンの見直しがされたことから、潜在的には中国のレアアース産業は顧客を失ったというマイナス面を指摘することができるだろう。

このような背景から、中国によるレアアース対日輸出規制にみる経済的威圧は、中国の期待ほど大きくなく、対象国である日本が中国の要求に従う将来的利益を限定的と見なしたとの議論も見られる。つまり、今回の中国によるレアアース対日輸出規制は、中国が対象国である日本の政策を変えようとする試みにおいて、成功と失敗が混在していると指摘される。

もちろん、初動としての影響は大きく、中国側の圧力により中国漁船の船長の釈放という外交的譲歩がみられ、日本の産業政策に対する影響、その不安が渦巻いた。そのため、短期的な影響をふまえ、中長期な政策を様々な観点で変更せざる得ない点もあった⁴⁶⁾。

しかし、中国の経済的威圧に対して、日本が効果的に対処したため、中国に対する国際的評価が落ちこの行動は失敗に終わったとも指摘される。その理由として挙げられるのは、経済的威圧が対象国のレジリエンス効果（経済的威圧に対する対応力）を逆に高めてしまう可能性である。特に、中国に経済的威圧に対する対処として実践されたのは、①経済的威圧という違法性のある行動に対して、法的根拠による対応、②レアアースの代替輸入先の選定、③代替品の開発、④備蓄、⑤同盟国・同志国とのパートナー強化、などであ

る。これらの要素をふまえると、経済的威圧の影響はより中長期的な観点で捉え評価していく必要があると考えられる。

例えば、法的根拠を示しての対応については⁴⁷⁾、日本は、経済的威圧を中国から受けてから、その禁輸措置の違法性を米国や欧州と組み世界貿易機関（World Trade Organization、以下 WTO）に訴えることで、禁輸措置に対処した。その結果、2014年に中国の措置を WTO 協定違反との裁定を下し、中国側もこれを受け入れたので取引は正常化した。米国や他国と協力して、輸出禁止や輸出枠の合法性に異議を唱えることに成功した⁴⁸⁾。

また、代替入手先を得ることについて、日本は、中国による禁輸措置を受けながらも同期間中に他の供給国からのレアアースの輸入を継続または拡大させることにより、調達先の分散化を図り、日本のレアアース調達の脱中国化を戦略的に進めた⁴⁹⁾。実際、2009年ごろまでにレアアース調達の9割弱を中国からの輸入に頼っていたが、現在では5割強に低下した。日本の総合商社を中心に海外における積極的な投資も実施するなど、官民での対応も中国によるレアアース対日輸出規制がトリガーになった⁵⁰⁾。

そして、代替品の開発によるレジリエンス効果があげられる。都市鉱山でのリサイクル技術開発など、様々なリサイクル技術の開発がこれまで盛んにおこなわれていたが⁵¹⁾、例えば、2010年の中国によるレアアース対日輸出規制後、日本はレアアースを使用しない製品の開発を促進し、2016年にはレアアースを使わない磁石の開発にも成功した²⁰⁾。その結果、少なくとも日本が中国を全面的に頼る必要はなくなり中国の日本に対する優位性は縮小することとなったと言える⁵²⁾。

また物資の戦略的価値から言えば、当該物資が備蓄可能であるかどうかが重要である。それは、レアアースに限らず、各国において備蓄は自国のレジリエンスを高める効果として有効である。なぜなら、平時から備蓄を維持し、急激なショックに対しては備蓄を取り崩すことによってパニックを抑制することができるからである。もちろん、備蓄を大量に維持するにはコストがかかることも考慮しなければならないが、備蓄の積み上げは結果として、対象国に対する経済的威圧への対応として、時間的余裕を生むものであり、対抗措置や外交的な働きかけの余地が大きくなるものとして認識されている。

最後に、同盟国・同志国とのパートナーシップ強化について述べたい。なぜなら、国家間むすびつきを強化することで、仮に対象国が経済的威圧を受けたとしても、その対象国が第3国や同志国を巻き込み集団的な対応を実施することで、経済的威圧を実施することへの動機を低減、また効果を低減させることができるためである⁵³⁾。特に、今日においては、中国が経済的影響力を用いて他国の政治的・戦略的決定に影響を与えようとする試みに対して、米国といった同盟国や同志国との間で調整と連帯の重要性は増している。特に、中国によるレアアース対日輸出規制の事例は、日本のみならず欧米諸国にとって、

WTO における共同提訴も踏まえ、グローバルサプライチェーンにおけるレジリエンス構築の必要性を再認識させる契機となった。また、中国によるレアアース対日輸出規制では、日中関係における米国の関与を引き出すことに成功し、日本は米国に対して尖閣諸島防衛における米国の条約義務を確認するなど併せて実施した⁵⁴⁾。

以上のとおり、国家の目的を達成させるための経済的手段としての経済的威圧には、上記のような様々な対応手法がある。まずは、経済的威圧を仕掛けられても、期待する効果がえられない状態を作ることが重要であり、輸入先、調達先を多角化することによって、死活的な物資や技術や物資での依存の状態を減らしていくこと求められている。すなわち、対象国になりえる国は、自らのレジリエンスを高めることが必要であるほか、経済的威圧を仕掛けられることによる結果は自らの経済安全保障を強化させるきっかけにもなる点で、その仕掛けられた時点でどのようにとるかは慎重に政策課題にされなければならないと言える⁵⁵⁾。

5. おわりに

本稿では、レアアースを用いた経済的威圧について、中国によるレアアース対日輸出規制を事例に、その影響力と対象国の対応について考察した。まず、レアアースとその歴史変遷をふまえつつ、中国が1990年代以降に低価格競争や輸出制限を織り交ぜながらレアアース市場において存在感を示したことを念頭に、レアアースにどのような戦略的価値があるのかを提示した。そして、レアアースが従来から着目されてきた資源の偏在性のみならず、物資をめぐる技術や物資が引き出す性能が物資の戦略的価値に直結しており、中国はこの戦略物資であるレアアースを自国の目的を達成させる経済的手段に用いたことを論じた。その中で、経済的威圧を実施した中国の原動力やその目的を理論的視点から捉えていくことを試みた。

本稿では、特に、レアアースの希少性や偏在性が中国にとって経済と国家安全保障の政策に結び付けられていること、すなわち、中国は経済的威圧の実効性を高めていることが見て取れた。しかし、経済的威圧の影響力やその効果が一定ではなく、特に中長期的に捉えるとその影響力はむしろ対象国のレジリエンス向上につながる可能性も再確認することができた。すなわち、多層な目的に対する経済的威圧の行使は、短期的にはその実効性がみられるものの、対象国である国家のレジリエンス機能を加速させる上では、その評価は時間軸を捉えた多方面での評価が必要であると言える。

実際、中国によるレアアース対日輸出規制を契機に、日本はもちろんのこと米国や欧州諸国は、レアアースに対するレジリエンスを強化する施策を実施してきた。それでもな

お、中国はレアアースを用いたけん制を可能としているのは、レアアース産業においていまだ中国がその市場の多くを占め、米国のハイテク産業や防衛産業における中国のレアアースがいまだ必要であるからと認識していることに他ならない。そして、中国の経済的威圧はこれまで、成功と失敗が混在していると言えるが、依然として中国が国際秩序を自国に有利な方向へ再構築しようとする重要な手段となっていることは昨今の中国の動きを見てもその通りである。しかしながら、昨今米中では経済ではなく、相手国の軍事力の根幹に抵触する経済的威圧を繰り出そうとしていることについては、対象国の報復措置をふまえた事態のエスカレーション等、留意しなければならないと考える。

註

- 1) 今日においては、小麦やマスクなど、それ自体が国家安全保障における死活的なものに結びつかずとも、戦略物資と称される傾向にある。
- 2) 高木哲一（2016）「レアメタル資源の安定供給を目指して——レアアース資源確保のための取り組みと課題」『シンセシオロジー』、9号16頁。
- 3) 複数の貿易措置を経済的威圧として取り上げており、日本と中国のレアアース事件についても事例として取り扱っている。OECD Trade and agriculture Directorate（2024）Trade Impacts of Economic Coercion: OECD Trade Policy Paper, Volume 281, p. 4.
- 4) 資源量、物理的性質、価格、使用用途も異なるレアアースの元素を一括りに議論する点に関する注意も指摘されるため留意したい。福田一徳（2013）『日本と中国のレアアース政策』木鐸社 29-30頁。
- 5) 分類が異なる場合もある。飛田雅則（2021）『資源の世界地図』日本経済新聞出版社48-49頁。
- 6) 西脇文男（2011）『レアメタル・レアアースがわかる』日本経済新聞出版社44頁。
- 7) ピトロン・ギョーム（2020）『レアメタルの地政学——資源ナショナリズムのゆくえ』児玉しおり訳、原書房 23-24頁。
- 8) 一般財団法人新金属協会（2023）『レア・アース——2023年度版』一般財団法人新金属協会 31-33頁。
- 9) 国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（2016）『解説レアメタル』日刊工業新聞社53頁。
- 10) 斎藤勝裕（2019）『レアメタル レアアースの驚くべき能力』C&R 研究所129-130頁。
- 11) 西脇文男（2011）『レアメタル・レアアースがわかる』日本経済新聞出版社60-61頁。
- 12) 野瀬勝弘・岡部徹（2012）「レアメタルの現状と問題点」『表面技術』、10号14-20頁。
- 13) 国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（2016）63頁。
- 14) ピトロン・ギョーム（2020）66頁。
- 15) ピトロン・ギョーム（2020）66-67頁。
- 16) 中国のレアアース産業は1950年代には始まっていたが、本格的に世界市場に参入を目指したのは1978年の改革開放政策導入以降と言われる。
- 17) Yogesh Joshi, Kapil Patil, and Kartik Bommakanti（2023）Resilient Rare Earths: Pathways

- for the G20, T20 Policy Brief pp. 10-11.
- 18) 中国のレアアースの対日輸出規制後、マウンテンパス鉱山での採掘が再開されたが再び閉山した。
 - 19) ピトロン・ギョーム (2020) 94頁。
 - 20) 福田一徳 (2013) 10頁。
 - 21) 中村繁夫 (2007) 『レアメタル資源争奪戦——ハイテク日本の生命線を守れ!』 日刊工業新聞社 152頁。
 - 22) 1983年に中国は初のレアアースの関連特許を出願し、2019年には25,000件以上の特許を登録している。
 - 23) ピトロン・ギョーム (2020) 69-70頁。
 - 24) Gustavo Ferreira, Jamie Critelli (2022) China's Global Monopoly on Rare-Earth Elements The US Army War College Quarterly, Parameters, Volume 52, pp. 59-60.
 - 25) Ian Murphy, Kevin Johnston (2025) The winds of Change: How China's Focus on Rare Earth Minerals Reshapes, the World Journal of Advanced Military Studies, Volume 16, p.35.
 - 26) 飛田雅則 (2021) 78-79頁。
 - 27) Kristin Vekasi (2022) Green Technology, National Security, and Raw Material: Economic Security and Critical Rare Earth Metals Harvard Program on U.S.-Japan Relations Occasional Paper Series p. 4.
 - 28) 一般財団法人新金属協会 (2023) 346頁。
 - 29) Ian Murphy, Kevin Johnston (2025) p. 35.
 - 30) 国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構 (2016) 15頁。
 - 31) JETRO (2025.4.7) 「中国、中・重希土類7種のレアアース関連品目で4月4日から輸出管理を実施」「ビジネス短信」。
 - 32) 明確な定義付けはされていないが、経済的威圧は、強制的 ES と同義と捉えることができる。張雲 (2022) 「中国のエコノミック・ステイトクラフトの論理」『国際政治』、205号77頁。
 - 33) 鈴木一人 (2022) 「検証エコノミック・ステイトクラフト」『国際政治』、205号2頁。
 - 34) 鈴木一人「エコノミック・ステイトクラフトと国際社会」村山裕三〔編著〕『米中の経済安全保障戦略——新興技術をめぐる新たな競争』(2021) 芙蓉書房出版 17-23頁。
 - 35) 田所昌幸「武器としての経済力とその限界——経済と地政学」北岡伸一・細谷雄一〔編〕『新しい地政学』(2020) 東洋経済新報社103頁。
 - 36) Kazuto Suzuki (2023) Japanese Economic Security as “Derisking” Korea Policy Volume 3 p. 47.
 - 37) ボールドウィン・デイビッド (2023) 『エコノミック・ステイトクラフト——国家戦略と経済的手段』佐藤丙午〔監訳〕国際経済連携推進センター〔訳〕産経新聞出版 20頁。
 - 38) 長谷川将規「中国のエコノミック・ステイトクラフト——経済の武器化と求められる対策」伊集院敦・日本経済研究センター〔編著〕『アジアの経済安全保障』(2023) 日本経済出版社87頁。
 - 39) Kristin Vekasi (2022) pp. 15-18
 - 40) 福田一徳 (2013) 10頁。
 - 41) 中国の対日輸出の停止は、予見できないものではなかった。1990年代後半から輸出許可

- 枠を徐々に減らし、輸出税の段階的適用を進めていた。特に、2010年7月に中国政府が、同年のレアアースの輸出数量枠を前年比で4割削減すると発表するなど一方的な経済的な圧力、その兆候は見られていた。なお、2004年の時点で「中国はいつでもレアアースの供給をストップできる」といった中国政府関係者の発言も取り上げられている。ピトロン・ギョーム（2020）94頁。
- 42) 伊藤昭男（2011）「日中間レアアース問題の原因分析と日本の対応」『東アジア評論』、3号 171頁。
- 43) 詳しくは、張雲（2022）「中国のエコノミック・ステイトクラフトの論理」『国際政治』、205号 77-93頁。
- 44) 田所昌幸（2020）91-92頁。
- 45) OECD Trade and agriculture Directorate（2024）p. 5
- 46) Zack Cooper（2021）Between Beijing and a Hard Place: Responding to China's Economic Coercion: The American Enterprise Institute, Volume 6, p. 2
- 47) 詳しくは、川島富士雄（2013）「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」『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号 1-55頁。
- 48) Chien Huei Wu, Mao- Wei Lo, The threat of China's economic coercion, Chien Huei Wu, Switching Diplomatic Recognition Between Taiwan and China: Economic and Social Impact（2024）Newgen Publishing pp.17-20.
- 49) 田所昌幸・相良祥之（2024）『国際政治経済学』名古屋大学出版会 111頁。
- 50) 2010年から豪州、マレーシアなどにおける新たな鉱山や分離・精製工場に対して、日本政府主導で出資や融資を実施している。
- 51) 中村繁夫（2007）32頁。
- 52) Kazuto Suzuki（2023）p.45.
- 53) Bryan Frederick, Howard J. Shatz（2022）Countering Chinese Coercion: Multilateral Responses to PRC Economic Pressure Campaigns, RAND: Expert Insights pp.7-8
- 54) 張雲（2022）77-93頁。
- 55) OECD Trade and agriculture Directorate（2024）p.8