

日本の暫定セーフガード措置発動の経緯と教訓

—2000年11月24日～2001年12月21日—

Japan's Provisional Safeguard Measures: Experiences and Lessons

—November 24, 2000 ~ December 21, 2001—

藤原貞雄

FUJIWARA, Sadao

Abstract

Japanese Government applied provisional safeguard measures (PSM) to Welsh onion, raw shiitake (mushroom) and tatami facing in 23rd April 2001. Chinese government countervailed with special tariffs on Japanese origin automobile, air conditioner and mobile telephone against Japanese PSM in 22nd June 2001. The relation among them became strained but they consulted with each other vigorously. They reached the conclusion to abandon PSM and the countervailing measures and to construct some consulting body to promote orderly development of agricultural goods trade among them in 21st December 2001.

This paper has two subjects that one is to put the disputed points to rights and another is to judge Japanese PSM did satisfy or not in full the rules of Agreement of Safeguards of WTO. A provisional conclusion is that Japanese decision of PSM was too hazardous to exercise against China, non-member of WTO, and too fragile to stand out for *onus probandi* at Dispute Settlement Body of WTO. And one more conclusion is that the mutual consent of promoting orderly trade is to stand on the edge of violation of Article 11 of the Agreement.

Keywords: WTO, Japan, China, provisional safeguards measures, countervailing measures, welsh onion, raw shiitake, tatami facing,

はじめに

2000年11月24日、農林水産大臣は通産・大蔵両大臣に対して、ねぎ、生しいたけ、豊表等に関する政府調査開始を正式に要請し、3省は12月22日調査日程等告示した。翌年4月23日3品に関して暫定セーフガード措置（以下、セーフガードをSGと表す）を発動した。これら3品の主たる輸出国である中国は、これに嚴重抗議するとともに対抗措置をほのめかし、6月22日、対抗措置を実施に移した。両国の緊張は高まった。12月21日、継続されていた両国間協議によって日本側は暫定措置の確定化を取りやめ、中国も対抗措置を停止し、今後の農産品貿易の秩序ある発展促進を合意して、暫定SG問題は収束した。

本稿の課題は、1年に及ぶ経緯を追うことで、その時点時点で何が問題であったのかを整理すること、暫定SG措置及び協議決着に係わる日本の対処に対して制度的かつ政策的評価を行うことの2点である。どちらかといえば本稿はまだ前者に重点があり、後者については十分とはいえない。それは筆者の力不足もさることながら、なお明らかにできていない事実も多く、評価に躊躇する点が多いからである¹⁾。

1 暫定セーフガードをめぐる日中間の対処の法的枠組み

今回の暫定SGをめぐる日中間両国の対処については、法的枠組みからすれば、問題は二つある。一つは言うまでもなく、WTO加盟国である日本の

1) 本稿は、山口大学経済学部学術振興基金研究助成（平成13年度個人研究A）「WTO体制の研究—世界経済論と国際経済法の融合の視点から—」による研究成果の一部である。WTOセーフガード協定の解説などは最小限にとどめているので、協定それ自体については、拙稿「WTOセーフガード協定の構成と課題」山口大学経済学会『山口経済学雑誌』第49巻第6号、平成13年11月、を参照されたい。本稿作成にあたっては、大学院経済学研究科学生の前田美沙、王蔚、山田小百合、王偉薫のみなさんの協力を得た。記して謝意を表したい。

対処がWTOのSG協定（以下、SG協定）に沿うものであったかどうかという点である。もう一つは日本の暫定SG発動時及び中国の対抗措置発動時、中国がガット締約国でもなく、WTO加盟国でないことから、中国の対処がどのような法的枠組みにより実施され、かつ両国間の外交ルールに沿うものであったかということである。順に二つの枠組みについて要約しておく。

1) WTO協定と暫定セーフガード措置

SG協定第6条では、暫定SG措置については、加盟国が「遅延すれば回復し難い損害を与えるような危機的な事態が存在する」場合には、輸入の増加が重大な損害を与えているか又は与えるおそれがあることについて明白な証拠があると仮決定すればとることができるとしている。つまりSG措置の発動については、実質的利害関係国との協議を義務づけているのに対して、暫定SG措置については協議を必要としない。それは遅延すれば回復しがたい「危機的事態 critical circumstances」を想定しているからである。ただし、「危機的事態」については規定も例示もない²⁾。

暫定措置期間は、200日を超えることはできないし、当該措置は、関税引上げの形態をとるべきとされている³⁾。仮決定後の調査（協定第4条2）による本決定で、「重大な損害又はそのおそれがある」という決定がなされない場合（いわゆる「シロ」決定）は、引き上げられた関税は還付される。あるという決定が出た場合（いわゆる「クロ」決定）は、暫定SG措置期間はSGの措置期間に算入されて、当初期間4年以内の一般SG⁴⁾に移行することになると想定される。前述のように実質的利害関係国との措置発動に関する事前協議は必要はないが、発動後はセーフガード委員会に通報し直ちに協議に入らなければならない（協定12-4）とされている。

2) 季節的農産物の過剰輸入を例としてあげている。外務省経済局編（1996）『解説 WTO協定』日本国際問題研究所，451頁。

3) ウルグアイ・ラウンド交渉では関税措置をとることで合意されている。外務省経済局編（1996），452頁。

2) WTO協定と対抗措置

対抗措置についていえば、以前のガット時代には、対抗措置発動の制約はWTO時代より緩やかであったことを知ることが必要である⁵⁾。GATT第19条では、暫定的 provisionally なSG措置⁶⁾に対しても、相手輸出国は「遅延すれば回復しがたい損害を生ずるおそれがあるときは、その措置が執られると同時に、及び協議の期間を通じて、損害を防止し又は救済するために必要な譲許その他の義務を停止することができる」(19条3項b)とされているから、即時の対抗措置が可能であり、SG措置後協議が始まって早ければ30日後には対抗措置が可能である。

これに対してSG協定では、SG措置が輸入の絶対量の増加の結果ととられたものであり、かつそれがこの協定に適合する場合には、その措置がとられている最初の3年間について対抗措置は行使されてはならない(同8条3項)としている。この点がGATT19条と決定的に異なる点である。

そもそもSG措置は、輸入の絶対量の増加、相対的増加(国産品に対する輸入品のシェアの上昇)を問わず発動しうる(SG協定2条1項)が、暫定

- 4) 「一般セーフガード」という使い方がしばしば見られるので、ここで注意を促すために使用してみた。SG協定には「一般セーフガード」という規定はない。WTOの「農業に関する協定」においては、「特別セーフガード special safeguard」が規定されている。ふつうは、この特別SGに対する一般SGの意味で使われるが、暫定SGに対して一般SGとして使われることもある。また暫定SGに対して確定SGという使い方をすることもある。もちろん確定SGという規定もSG協定にはない。暫定SGはSGの一部であるが、協定ではその取り扱いがSG一般とは異なる点があるので、暫定SGとして規定している。ちなみに特別セーフガードでは、あらかじめ特別セーフガード対象品であることが公知されている農産物(関税化農産物)が、あらかじめ決められた割合を超えて輸入増加があれば自動的にセーフガード措置が発動されるようになっている。3品は特別SG対象農産物ではないのでSG協定対象となる。
- 5) 対抗措置が容易に発動されるのであれば、SG発動は当然ためらわれる。このためいわゆる政府間協議による自主規制などの灰色措置が横行した。協定では自由貿易主義が犯され管理貿易が浸潤する事態への憂慮から、対抗措置が厳しく戒められたとよい。
- 6) GATT19条には、SG協定のように暫定措置についての具体的規定はなく、事前の協議を経ることなく暫定的にとられる措置が暫定措置であるに過ぎない(19条2項)。

SG 措置は遅延すれば回復しがたい危機的事態が存在する場合に限って発動しうるのであるから、少なくとも輸入品の絶対的増加を条件とすると考えられる。したがって暫定 SG 措置に対して、対抗措置が発動できるとは考えにくい。もちろん「かつ当該措置がこの協定に適合する場合」と限定されており、調査、措置内容をめぐって対抗措置の理由は生まれ得るが、協定に適合するかぎり暫定措置に対して対抗措置は当初3年間はあり得ないと考えてよい。

3) 国内法令と暫定セーフガード措置の発動

日本の暫定 SG 措置の手続と発動は、WTO 加盟に対応した改正「関税定率法」第9条（緊急関税等）及びその施行細則を定めた「緊急関税等に関する政令」によっている（以下、定率法、政令と略す）。それらは協定に沿っている。暫定措置については SG 措置の一部として取り扱われているのは協定と同様であり、手続面においては重なる部分が多い。

SG については、特定の種類の貨物輸入が増加している事実、及びこれによる本邦の産業に与える重大な損害等の事実についての十分な証拠がある場合において、政府が必要があると認めるときは、これらの事実の有無につき調査を行う（定率法9条6項）。この調査を原則として1年以内に終了しなければならない（同9条7項）。調査の完了前でも、十分な証拠により、事実の存在を「推定することができ、国民経済上特に緊急に必要があると認められるときには政令の定めるところにより貨物及び期間（200日以内に限る）を指定し措置をとる」ことができるとしている（同9条8項）。これが暫定 SG 措置である。

つまり、輸入増加の事実、「それによる」（因果関係の存在）および重大な損害の事実があるとしても、なお「国民経済上特に緊急に必要がある」と政府が認めた場合に限って、暫定 SG 措置をとるというように、条件をきびしくすることによって協定の「危機的事態」に対応していると理解しているといつてよい。

措置の基本は200日以内の指定期間内に輸入された貨物全部又は貨物の一定数量もしくは額を超えるものに対して、関税定率法別表に定めた税率の関税のほか、「当該貨物の課税価格とこれと同種又は類似の貨物の本邦における適正と推定される卸売価格との差額から別表の税率による関税の額を控除した額以下の関税を」課すことである（同9条8項-1）。

4) 中国の対抗措置発動の枠組み

中国のWTO加盟発効は2001年12月11日である。中国は、2001年11月26日にはSG協定に沿った「中華人民共和国保証措置条例」（中国セーフガード条例）を公布し、2002年1月1日から施行した。加盟発効前の中国の対抗措置等については、協定は拘束力を持たない。また同様に中国はガット締約国でもないから、GATT19条に縛られることもない。基本的には中国が国内法に沿って対応し、それについて両国が協議によって解決することが基本である。加盟後は、加盟前にとった中国の措置の処理を協定に沿って解決する必要がある。それは中国の負う一般的な義務である。

中国は、1994年7月から「中華人民共和国対外貿易法」（以下、貿易法）を施行している。貿易法はWTO設立直前に定められた貿易全般に係わる基本法である。総則第7条は「いかなる国又は地区も貿易分野において、我が国に対し、差別的な禁止、制限、又はその他のこれに類する措置をとった場合、我が国は、実情に基づき、当該国又は地区に対し、相応の措置をとることができる」としている。第7条は対抗措置を国家主権として総則に謳ったもので、社会主義中国らしい特徴を見て取れる。WTOの目標・ルールとは背馳する危険性を秘めている。この対抗措置は、「中華人民共和国進出口関税条例」（1992年4月施行、以下、輸出入関税条例）第6条3項で定められている⁷⁾。条項の特徴は、国务院関税税則委員会（以下、税則委員会）に対抗措置の決定・施行を全面的に委任していることであり、特別関税のルール等は透明になっておらず、どれほどの特別関税が課されるかなどは全く予測不可能である。これもWTOの透明原則からはなはだ遠いといってよい⁸⁾。

このように中国の対抗措置は、税則委員会による発動が容易でかつ極めて裁量的余地が大きく、予測不可能なものであった⁹⁾。

では、中国の対抗措置に対して、両国がよるべき国際間協定は何かといえ、中国がWTO未加盟のため「日本国と中華人民共和国との間の貿易に関する協定」(1974年6月発効、以下日中貿易協定)しかない。しかし、協定は日中国交正常化後の暫定的性格が濃く、必要最小限の平等互惠、最恵国待遇原則の確認を主要内容としており、両国間の紛争解決のルールについては明示していない。わずかに、両国間の貿易に関する問題の検討のために、政府代表で構成する非常設委員会の設置を決めているに過ぎない(第9条)。日中貿易の急成長にもかかわらず、両国間の紛争解決の規律化はきわめて脆弱であったといえよう。日中貿易協定に紛争解決ルールが明文化されていないので、両国とも、窮すると相手国の措置が協定違反であるという大上段に刃を振り上げるような主張しか選択の余地がない。この点は後述する。

したがって、日本の暫定SG措置発動も中国のWTO加盟を待っての協議解決を見越した判断が事前にあったのであれば別だが、海図のない海域に漕ぎ出るような相当冒険的な措置であったといわなければならない。

-
- 7) 「いずれかの国又は地区がその輸入する中華人民共和国を原産地とする貨物に対して、差別的関税の徴収その他の差別的待遇を与えた場合は、税関は、当該国又は地区を原産国とする輸入貨物に対して、特別関税を徴収することができる。特別関税を徴収する貨物の品目、税率並びに徴収開始及び徴収中止の時期は、国務院関税税則委員会が決定し、かつ、公布し、施行する。」(条例第6条3項)
 - 8) 税則委員会は、国務院が設立し、「輸出入関税条例及び税関輸出入税則の方針、政策及び原則を提出制定し、又は改訂し、税則改訂草案を審議し、暫定税率を制定し、並びに税率の局部調整を審査決定する」(輸出入関税条例第3条)となっており、実質的に立法、行政を一元支配する。
 - 9) ただし、筆者は税則委員会の運営細則等を発見できていない。細則等に特別関税の手続、課税限度等ルールが規定されていたはずである。だが、公表されていなければ、日本側からすればないも同然である。SG協定はそうした細則等をWTOのSG委員会に通報し、透明性を確保する義務を課している(協定12条6項)。

2 暫定SG措置発動までの経緯

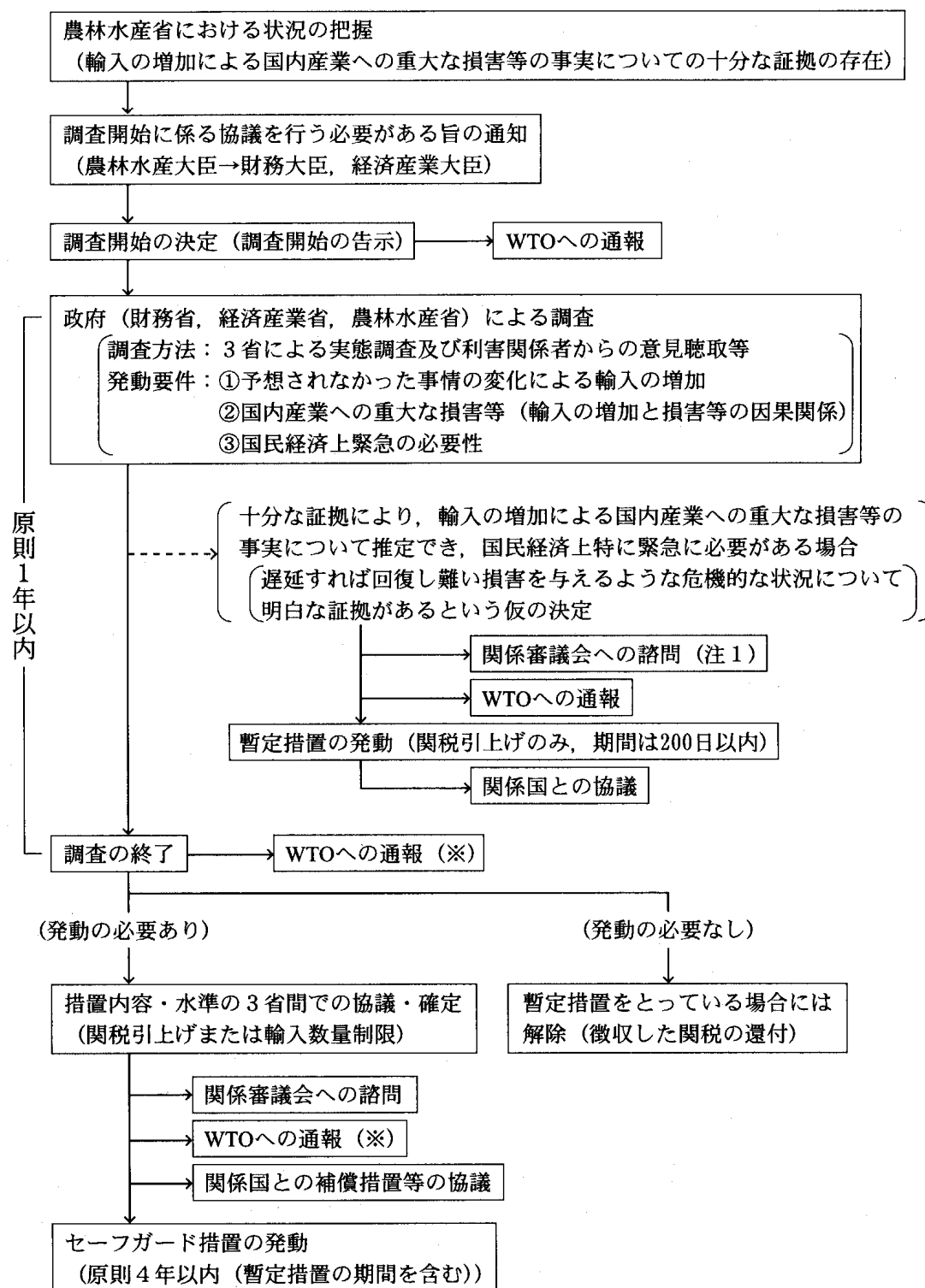
日本のセーフガード措置の発動手続については資料1に示してある。図では、農林水産省（以下、農水省）の状況把握（証拠の収集）から始まることになっているが、実際には前座がある。生産者（団体）、地元自治体、市町村議会から県議会、国会にいたる各議員、各政党、消費者（団体）が展開するSG発動要請運動の影響の深度と広がり農水省をして状況把握に動かすのであって、農水省が自律的に動き始めるわけではない。またその運動が収束までの全プロセスで、交渉当事者である政治家と官僚の判断と行動とに影響を及ぼすことはいうまでもない。ここではこうした国内の運動を背景にした、証拠の扱いと調査及び意見の表明、措置の内容について検討する。

1) 発動要請運動

生産者は生産者組合、地元農協を動かし、地元農協は、地元自治体、政党支部、地元選出議員を動かし、議員は、所属政党の農業関連委員会を動かし、それが農水省を動かしていった。SG発動要請件数（地方自治法第99条に基づく意見書及び125条に基づく請願書の議会における採択件数）は、2000年（平成12年）に1,364件に達した（農水省発表）。県議会35件、市町村議会1,329件である。この背景には生産者農家、農協などの激しい動きがあった。「農業政策確立・危機突破要請集会」、「食料・農業・農村を守る農業者大会」などが各地で開催され、自治体、地元選出国會議員への要請運動が行われている。またJA全農も直接農水省へSG発動要請の陳情を行っている（2000年11月8日）。もっともこうしたSG発動要請運動の盛り上がりは、実際には農水省が調査に踏み込むことを要求しているに他ならない。なぜならSG措置は「権限のある当局が調査を行った後にのみ」とることができる（SG協定第3条1項）とされているからである。前提は調査にあり、その調査が必要だという証拠を揃えるのも産業を所管する農水省の責任である。

しかし、調査は農水省単独では行えないという問題がある。政令9条は調

資料1 我が国における一般セーフガード措置（暫定措置を含む）の発動手続



注1：暫定措置が直ちに必要と認められる場合には、措置の発動後でもよい。

注2：※の通報は同時または別々に通報できる。

注3：上記WTO通報以外の通報が求められる場合がある。

査の必要があると認めるときは、大蔵大臣、通産大臣、産業を所管する大臣（今回は農水大臣）が相互に通知しあい、調査に関して緊密に連絡し合わなければならないとしているから、SGに否定的な通産省、大蔵省を説得するという関門がある。両省を納得させる証拠が必要なのである。そのためには農水省がまず主体的に証拠を示す必要があった。

2000年秋の時点で、発動要請運動の盛り上がりにもかかわらず農水省はSG調査に入るという決断はしていなかった。政府が調査に入るにはなお証拠不十分と判断していたと思われる。その根拠として一つは、石原葵農水省経済局長が9月7日の自民党農林水産物貿易対策特別委員会でSG措置の発動要件を満たしていないという考えを示していること（日本農業新聞9月8日付）。もう一つは、10月31日の第150回臨時国会において、日本共産党衆院議員2名が衆院議長に連名で提出した「農作物の緊急輸入制限に関する質問主意書」（質問第二四号）に対して提出した11月17日付の政府答弁書で、「国内生産は、野菜消費の減少等により減少傾向にあり、輸入は、主として国産野菜の不作等による不足を補う形で行われている。卸売価格は、天候による作柄の変動等に応じて変動しており、価格の上昇傾向又は下落傾向が一貫して続いているという状況ではない」とし、「セーフガード措置発動に向けた調査を開始する状況にあるとの認識には至っていない」として、調査へ否定的見解を示した。ただし両件とも輸入動向については注目している、情報を収集しているとして調査へ含みを残した¹⁰⁾。

2) 状況把握

こうした状況が一変して、2000年11月末以降、農水省が調査に積極的になり、財務省、経産省が調査に応じるようになったかについては、国民的不人気の森内閣のもとで翌年7月に控えている参議院選挙に不安を覚えた自民党の政治的判断が3省事務サイドの判断を押し切ったとする説が有力である¹¹⁾。11月20日、農水省高木事務次官は記者会見で発動を考えており、資料作りを

10) www.shugiin.go.jp/itdb_main.nsf/html/shitsumon/b150024.htm

急いでいる旨の発表をした¹²⁾。24日、農林水産大臣が同省の状況把握資料に基づき、大蔵大臣・通商産業大臣に対し、長ねぎ、トマト、玉ねぎ、ピーマン、生しいたけ、いぐさ（畳表）の6品目について、調査開始の要請を行った。12月5日の第2次森改造内閣発足の就任記者会見で宮沢喜一蔵相が調査に前向きな、そして平沼赳夫通産大臣が調査に入るかどうかは農水省の実態把握次第という見解を示した¹³⁾。調査に入ることはこの時期にはほぼ固まったと考えられる。

農水省がいかに状況を把握しても、調査に入るかどうかについては3省が合意できる客観的基準が不可欠である。農水省は調査に入る対象産品（正確には産業）を選定する暫定基準（資料2）を作成し¹⁴⁾、前述6品目の調査提案を行った。したがって暫定基準は合意されたものだが、トマト、玉ねぎ、ピーマンについては合意が得られなかった¹⁵⁾。政府は、ねぎ、生しいたけ、畳表だけを調査対象産品とすることを決め（12月19日）、同22日調査開始、利害関係者の証拠提出、証言の期限（2001年3月22日）、証拠等閲覧、利害

11) 細谷章「セーフガード発動をめぐる経過と課題」『農業と経済』2001年5月号、26-29頁。日経ビジネス2001年4月9日号は、SG「発動論の急先鋒」である松岡利勝農水省副大臣の選挙区（衆議院熊本3区）がい草、椎茸の産地であることから露骨な選挙目当てとして皮肉っている。

12) 細谷章（2001）、26頁

13) 細谷章（2001）、26頁

14) いつの時点で農水省が暫定基準を完成したかについては、明らかでないが、1997年に中国産のニンニク・生ショウガの輸入急増に対して、両省協議で政府調査を説得できなかった経験からして、調査に入るための何らかの客観基準の必要は認識されており、かなり以前から暫定基準案は検討準備されていたと考えるべきであろう。暫定基準が妥当性を備えているかどうかについては検討の余地があるが、ここでは資料が調わないので行わない。

15) その理由については以下のとおりである。トマト全体に占める輸入トマト（主にミニトマト）の比率が1%未満である上、トマトとミニトマトが競合するかどうかは未検証。輸入ピーマンはジャンボピーマンであり、これが国産ピーマンの国内市場に影響を与えているか未検証。たまねぎは輸入が減少。関税・外国為替等審議会関税分科会特殊関税部会議及び財務省関税局の1月23日発表「野菜等に係わるセーフガードの調査開始について」による。

資料2 セーフガード調査に向けての暫定基準（農水省）

輸入の増加 (①②③のすべてが必要)	輸入量 ①	直近5カ年の輸入量が増加傾向で推移	
	輸入増加 ②	国内シェアが20%未満の場合	対前年比増加率が20%以上
		国内シェアが20%以上の場合	対前年比増加率が10%以上
国内シェア ③	直近の3-5年間で3-5%以上増加、あるいは、3-5倍に増加		
国内産業への 重大な影響 (①か②が必要)	粗収入額 ①	粗収入額（「卸売価格」×「販売量」）で、直近5年間において15%以上の低下。卸売価格だけでもよい	
	作付面積 ②	対前年比10%以上の減少、または、対前々年比20%以上の減少	
因果関係の証明		輸入の増加と国内産業への影響の間に因果関係を示す客観的資料が必要	

出所：農水省国際調整課

関係者の意見表明期限（同4月27日）等を告示（政令2条）するとともにWTOに通報した（GS協定12条1項a）。つまり、翌年12月21日までは調査を原則的に終了しなければならない。12月28日には生産者、生産者団体に対して、1月19日には輸入者、流通業者、消費者に対する質問状が送付された¹⁶⁾。

協定では、厳しい調査立証を求めており、推測を排し、関係する要因を客観的数値で評価することを求めている。例示された9項目については必須調査事項と解される（協定4条¹⁷⁾。農水省は、セーフガード発動には数値化資料の収集体制（モニタリング）を強化する必要があると判断し、1月末には輸入の増加や国内生産への影響を常時、監視するためのモニタリング制度を導入した。それは同省が輸入急増によって国内生産に損害が出る恐れがある品目を「監視対象品目」（レベル1）に指定、四半期毎または作期毎に収

16) 質問状数は次の通りである。ねぎ6,348通、生しいたけ5,587通、豊表4,869通、合計16,804通である。回収数13,628通、回収率81%。生産者団体・生産団体の回収数は多いが、実需・消費者の回収数は相対的に少ない。

17) 関係製品の輸入の増加率及び増加量、増加した輸入製品の国内市場占拠率並びに販売、国内産業の生産、生産性、操業度、損益及び雇用についての水準の変化が列挙されている。工業の場合はともかく、農業の場合には操業度、雇用など必ずしも的確な数値をあげにくい。

集することとし、損害の危険性が高まると「緊急監視対象品目」(レベル2)に格上げして毎月にモニタリング頻度を高めるものであった。同省は、都道府県、JA、商社などへの聞き取りなど、情報収集体制を急遽強化するとともにレベル1、レベル2は、随時、追加、変更等の見直しを行うことになった¹⁸⁾。

3) 調査状況

3月23日、政府は輸入急増と国内損害に関する調査状況を公表した。これはいわば初回発表である。調査期間は1年間を超えることはできないが、手続的には利害関係者の証拠・証言の提出実施期限を終えた最短期間3ヶ月で発表できる。調査結果は協定例示9項目を3産品に適用した数値指標とその他の指標からなっていた。それらは前述の質問状への回答及び農業統計類から作成されていた。原指標は平成8年から平成12年までの経年変化を絶対量及び対前年変化率で示しているが、表1、2、3はそれを要約したものである。

これらの調査結果は輸入量の急増、輸入品の国内市場占拠率の上昇、国内平均価格の下落、国内生産量の低下、国内販売額の下落、収入(収益)の減少、生産者数(農家戸数)、総労働時間の減少を示している。

生産性については、ねぎが減少しているのを別にすれば、生しいたけ、畳表については上昇している。ただし、物的生産性はそうであっても価値生産性となると価格下落を伴っているので低下している。操業度については、ねぎ、生しいたけについては顕著な低下を見て取れないことを別にすれば、畳表については低下は明らかである¹⁹⁾。

18) この時レベル1には、にんにく、なす、加糖調整品、合板、乾しいたけ、かつおの6品目、レベル2には、ねぎ、生しいたけ、畳表、トマト、ピーマン、たまねぎ、木材(製材品及び集成材)、わかめ、うなぎ(調整品を含む)の8品目が指定された。

19) ただし、ねぎ、生しいたけの操業度指標は妥当ともいえない面をもっている。価格が低下しても栽培を中断することが難しければ(栽培環境維持等)、施設の利用頻度はそれほど低下しないからである。

表1 調査結果 (ねぎ：1996年→2000年)

輸入量	1504→37375 ^ト
輸入増加率	24.85倍
国内市場占拠率	0.4→8.2%
販売額	1,048→925億円
国内平均価格	252→222円/kg
国内出荷量	415,900→416,600 ^ト
国内生産量	546,800→396,200 ^ト
生産性	5.27→4.93kg/時間
操業度 (1)	31.2→32.0%
操業度 (2)	12.4→10.2%
操業度 (3)	25.9→21.9%
収入 (10アール当たり)	700.0→568.8千円
経費 (10アール当たり)	409.0→410.8千円
収益 (10アール当たり)	291.0→158.0千円
収入 (1戸当たり)	2,341.9→2,011.5千円
経費 (1戸当たり)	1,368.4→1,452.8千円
収益性 (1戸当たり)	973.5→558.7千円
総労働時間	127,569→99,681千時間 (4)

- (1) 1戸あたりの作付可能面積に占めるねぎの作付面積 (アール)
- (2) 集出荷施設の処理能力 (ト) に対する処理量 (ト) の割合
- (3) 予冷施設の処理能力 (ト) に対する処理量 (ト) の割合
- (4) 2000年は4月から12月まで

表2 調査結果 (生しいたけ：1996年→2000年)

輸入量	24,394→42,057 ^ト
輸入増加率	1.72倍
国内市場占拠率	24.5→38.5%
販売額	811→615億円
国内平均価格	1,079→915円/kg
国内出荷量	75,157→67,224 ^ト
生産性	1.62→1.70kg/時間
操業度 (1)	94.7→84.9%
操業度 (2)	94.9→95.5%
収入	822.2→628.3億円
経費	655.0→567.0億円
所得	167.2→61.3億円
生産者数	50,772→34,130戸
総労働時間	46,303→39,500千時間

- (1) 原木栽培の発生舎：所有施設 (千平方^{メートル}) に占める稼働施設 (千平方^{メートル}) の割合
- (2) 菌床栽培の発生舎：所有施設 (千平方^{メートル}) に占める稼働施設 (千平方^{メートル}) に対する

表3 調査結果 (畳表：1996年→2000年)

輸入量	11,369→20,300千枚
輸入増加率	1.78倍
国内市場占拠率	29.7→59.4%
販売額	351→135億円
国内平均価格	1,302→970円/枚
国内生産量	26,937→13,872千枚
国内総供給	38,305→34,172千枚
生産性	0.70→0.74枚/時間
操業度 (1)	1.5→10.6%
損益 (2)	157.8→21.8億円
農家数	4,416→2,244戸
総労働時間 (3)	38,448→18,814千時間

- (1) 遊休率：遊休織機/稼働織機+遊休織機
- (2) 10アール当たり所得×作付面積
- (3) 10アール当たり労働時間×作付面積

資料：3省発表の「セーフガード政府調査における主要指標の概要」を筆者が簡略化。

問題は両者の因果関係である。協定においても輸入の増加以外の要因が同時に国内産業に損害を与えている場合は、その要因による損害の責めを輸入の増加に帰してはならないとされているからである（協定4条2b）。調査はその要因について言及している。ねぎについては、国内総供給量（輸入量＋国内出荷量）の対前期増減における輸入の寄与度、寄与率が算出されている。これらの値は高い。ねぎについて他の指標がないのは、9項目で十分に因果関係が示されると判断したためと思われる。

生しいたけについては、国産品の価格低下の原因が輸入量の増大に起因するという流通業者に対するアンケート回答、生産従事者の平均年齢が原木栽培者で56歳、菌床栽培者で53歳と高齢化が進んでいること、後継者がいないという栽培者が全体の74%を占めること、今後の生産規模については、価格にかかわらず減らすという回答が13%、価格が低下すれば減らす17%、他方、価格にかかわらず規模を維持するという回答44%を示している。生しいたけについては国内の生産構造要因に起因する損害もあると判断されたために、これらを取り上げられたと思われる。

畳表についても構造要因が取り上げられている。熊本県のいぐさ生産農家では年を追う毎に農家の年齢構成が高くなっていること（50歳代以上が50.2%）。後継者がいないとする農家が61.1%に達していること、いぐさ生産を減らしたり、止めたりした理由としては価格低迷が8割以上を占めること、今後のいぐさ生産規模については価格次第（51.6%）としながらも、価格にかかわらず、減らす20.1%を占めることをあげている。

発表された調査状況は十分な証拠により、事実の存在を推定することができる範囲に限られており、当然ながらSG措置の必要性については何ら言及していない。3月30日、3省大臣はこの結果に基づいて暫定SG措置の発動に向けて早急に検討することで合意した。ここで初めて暫定SG措置が舞台に登場することになる。

4) 暫定措置

4月6日、セーフガード関係閣僚の懇談会²⁰⁾がもたれ、暫定SGについて理解を得た後、「関税・外国為替等審議会」(所管は関税分科会特殊関税部会)に対して暫定措置発動に関する基本的考え方について諮問し、答申を求めた。すでに述べたように、暫定SG措置は、調査途中であっても、利害関係国との協議も必要ではなく、十分な証拠により、事実の存在を推定することができ、国民経済上特に緊急に必要なと認めれば、機敏に実施することができる。したがって「措置を直ちにとる必要がある」場合は、同審議会諮問答申も必須手続ではない(政令10条)。にもかかわらず諮問したのは発動までに慎重さを必要とした(したがって「直ちに」という要件を満たさなくなる可能性がある)ので、諮問答申手続をしておく必要がある)という以上になお異論が残ったからと推察される。審議会は、発動に対して賛否両論あり、両論併記の答申を同日行った²¹⁾。

20) 3省大臣+内閣官房長官+経済財政政策担当大臣+外務大臣+厚生労働大臣+国土交通大臣が出席。財務省関税局森川卓也関税課長の報告によれば「最終的に(措置の)内容を決定するのは政令という形で閣議決定になり、内閣全体の意思決定になるため、…3大臣が決めて政令の閣議決定をする前に、関係閣僚の懇談という場を設けて、…議論をしていただいた」とされている。特集「WTOのセーフガード措置発動の諸問題」『貿易と関税』2002年2月号、22頁参照。

なお、3月29日、参議院農林水産委員会は「政府に対しWTO協定に基づく一般セーフガード暫定措置」を速やかに発動すべきことを求める決議を行っている。

21) 特殊関税部会は、同日2時前から4時半まで開かれた。農水省側から暫定SG措置が「国民経済上特に緊急に必要な」点について説明がなされている。ねぎについては山野農水省審議官が次のように説明した。(調査時に入っていなかった)平成13年に入ってから輸入が対前年同期比で2倍と急激に増えており、そのため価格は同6割水準で推移し、作付面積が減少しはじめている。ねぎは播種・育苗・定植・収穫まで1年から1年半かかる。価格がこのようであると定植断念する生産者が増えると思われる。定植断念して他の路地野菜等を導入すると、次の春ねぎ、夏ねぎの定植を妨げるというふうに、ねぎ生産全体にわたって長期の影響を及ぼし、作付面積の大幅な減少をもたらす。「将来にわたり回復しがたい損害が発生するというふうに私どもは考えております。そういうことで、暫定発動を是非お願いしたい」と述べている。

生しいたけについては松本林野庁林政部長が説明した。輸入増加、価格下落に言及した後に、赤字生産者が平成12年で全体の34%になっており、これが今後60%強にな

4月10日、3省大臣は、資料3に示した暫定措置について合意し、17日関係した政令について閣議決定し、20日にWTOに通報、4月23日より200日間（平成13年11月8日）を期限とするセーフガード暫定措置を発動した。措置は関税割当である。過去3年間の輸入通関実績で計算した割当数量については従来の関税を課し、それをこえる輸入に対しては現行関税率に加えて従量税を課すものである。輸入割当を受ける輸入者については、輸入実績に対応した輸入割当枠を与えた。

焦点は、中国の報復とそれへの対処を含め日本が確定措置に動くかどうかに移った。

る可能性がある。このため原木栽培、菌床栽培とも投資が控えられる傾向がある。原木栽培の場合は、1本の原木からの収穫は2年にわたるので、原木への植菌が行われなくなると回復には1、2年かかる。植菌適期は1月から4月なので「そういった意味で緊急の方向を打ち出していくことが必要ではないかというふうに私ども考えているところでございます」と述べている。

豊表については前出山野審議官が説明した。豊表農家の所得はほとんどが専門的である。また豊表生産農家はいぐさ栽培と豊表製造を行っており、織機を購入している。平成8年には1戸あたり所得491万円あったものが平成12年には100万円にまでなっている。このため生計が成り立たない。このため平成12年の作付面積2,890㍎に対して13年は2,000㍎に減少している。「こうした輸入の増加と価格の低下が続けば、苗畑の放棄や、あるいは他の作物への転換、豊表織機の処分等で生産基盤が失われ、生産の再開がきわめて困難になるというふうに私どもは考えてございます」と述べている。

しかし部会は「暫定措置の発動については一方で輸入急増による損害を回避し、我が国農業を守るために必要であるという意見があり、他方で、我が国が自由貿易を国是とする中で、一部品目について国内市場占拠率の低さ、緊急性の必要度からみて問題であるとの意見もあった。今後政府におかれては、以上の議論を踏まえ、WTOセーフガード協定等との整合性を勘案して、適切に対処されたい」旨の両論併記の答申を行った。議事録を読む限り、措置発動の賛否すら問われておらず、両論併記は、暗黙の既定方針だったと思われる。「関税・外国為替等審議会関税分科会特殊関税部会議事録」4月6日分。<http://www.mof.go.jp/singikai/kanzegaita/giziroku/kanb130406.htm>。

資料3 ねぎ等3品目に関するセーフガード暫定措置について

平成13年4月10日

財務省
経済産業省
農林水産省

WTO セーフガード協定等及び関税率法に基づき、ねぎ、生しいたけ及び畳表に関するセーフガード暫定措置を下記のとおり発動することとする。実施期間は平成13年4月23日から200日間（平成13年11月8日まで）とする（関係政令の閣議決定は4月17日を予定している）。

なお、3品目の主要輸出国である中国とは、今後とも協議を継続していくとともに、3品目の国内生産については、生産性の向上を図る等国内生産の体質強化を進めていくこととする。

1. 関税割当

以下の関税割当数量については現行の関税率を維持する。

なお割当は、過去3年間の輸入通関実績等を勘案して行う。

- | | | |
|-----------|---------|---------------|
| (1) ねぎ | 5,383トン | [年換算 9,823トン] |
| (2) 生しいたけ | 8,003トン | [年換算29,684トン] |
| (3) 畳表 | 7,949トン | [年換算18,440トン] |

2. 関税

上記関税割当数量を超える輸入については、品目ごとに、現行関税率に加え、次の関税率を課す。

- | | | | |
|-----------|---------|----------|-------------|
| (1) ねぎ | 225円/kg | (256%相当) | [現行関税率 3%] |
| (2) 生しいたけ | 635円/kg | (266%相当) | [現行関税率4.3%] |
| (3) 畳表 | 306円/kg | (106%相当) | [現行関税率 6%] |

(注) 上記の現行関税率及び追加する関税率は、協定税率適用対象国を原産地とするものに適用される。

3 日中政府交渉と決着

1) 対抗措置とその影響

政府が暫定SG発動を決めた（4月10日）直後、4月13日松岡利勝農水省副大臣は、北京を訪問し中国対外貿易経済合作部の龍永図副部長と協議し、暫定措置発動への理解を求めた。同副部長は一方的措置に反対であり、対抗措置をとる権利を留保すると述べたと報道されている²²⁾。同月25日中国政府は、28日から訪日予定の李鵬全人代常任委員長の訪日延期を発表し、強い抗議の意志を示した。3省は、5月31日、「ねぎ、生しいたけ及び畳表に関するセーフガード調査において表明された意見について」を公表し、政府の措置が圧倒的に支持されたものであることを示唆した²³⁾。6月4日、発動後初の

22) www.jacom.or.jp/news01/01041803.html

両国政府間協議が北京で開催され、中国側は日本の暫定発動に対し、具体的な検討作業に入っていることを示唆、一方「民間ベースの調整」による解決を提案した。日本側は、暫定措置の実施状況や日本の産地の被害状況などを説明し、中国側に理解を求めた。民間ベースの調整については「実効性を確保するのは難しい」と難色を示したとされている。また日本側は「中国側が報復措置として日本製自動車の輸入枠制限を行うのではないか」との懸念が自動車業界で高まっていることを伝え、中国側に正式な回答を求めたとされている。つまり、日本側からすれば、日中貿易協定上の最初の協議は不調に終わった²⁴⁾。

6月18日、中国対外貿易経済合作部の高燕報道官は、日本製の自動車、携帯電話と車載電話、空調機の3品目に対して近く特別関税を課すと発表し²⁵⁾、21日、中国政府は22日より前掲3品目に対して、特別関税100%を課すことを公式に発表した²⁶⁾。

資料4 中国の対抗措置

日本からの輸入に限り、現行関税率に加え、以下の関税率により特別関税を賦課。
 自動車（乗用車、バス、トラック、クレーン、ミキサー車：現行関税率10～80%）100%
 エアコン（現行関税率25～40%）100%
 携帯電話（現行関税率12%）100%
 期間：2001年6月22日より終期未定

23) 4月27日までに提出された意見の集約である。ねぎに関する意見提出者（生産者：1,124、販売者：111、消費者：5、その他：9）合計1,249件のうち“セーフガードを発動すべき”という意見は、1,241件に及び、また生しいたけの意見提出者（生産者：252、輸出業者：1、販売者：110、消費者：5、その他：11）合計379件のうち、同意意見は368件に及ぶ。豊表については、意見提出者（生産者：1,476、輸入業者：4、販売者：5、その他：114）1,599件のうち、発動に賛成という意見は1,498件である。他方、SGに反対・批判的な少数意見も公表されている。事態の原因を日本の商社の「行きすぎた商行為」とし、商社の既得権益を保護する“関税割当方式については異議あり”とする意見、中国の栽培を了承している七島い草を原料とする豊表をセーフガードの対象から除外すべきという意見、根拠データに疑問が残るセーフガードを発動すべきではない、等がそうである。<http://www.mof.go.jp/jouhou/kanzei/ka035a.htm>

24) 最後の点は新聞報道による。他の点については、農水省国際調整課の6月5日プレスリリースで確認できる。

25) www.jiji.com/edit/topics/2001/200104/0410safe/0413index.html

中国の措置は、前述の輸出入関税条例第6条3項によるものとされている²⁷⁾。自動車は52項目（HSコード8702から8706台）、空調機が7項目（同コード8415台）、移動電話（携帯電話及び車載電話、同コード85252022）となっている。特別関税率は100%（CIF価格に対して）であるが、特別関税がかかることによって輸入調整消費税額が大きくなり（CIF価格＋一般関税額＋特別関税の合計額が対象）、同額が大きくなることによって輸入調整増値税額（CIF価格＋一般関税額＋特別関税額＋消費税額が対象）も大きくなるので、特別関税による輸入抑制効果は飛躍的に高まる²⁸⁾。

これら60項目の2000年の対中国輸出額は、自動車が最も多く560億7,100万円、移動電話が110億6,800万円、空調機が30億4,600万円で合計701億8,500万円である²⁹⁾。大部分の輸出がストップすると見込まれていた。トヨタ自動車やホンダなど国内自動車メーカー5社は2001年6月28日までに、中国向け自

26) 高報道官は「日本が中国の強い反対にかかわらず中国産の一部製品に対して不公正で偏見に満ちた貿易制限措置を採ったことが、中国の関連業界や企業、生産者の利益を大きく損ね、2国間貿易の正常な展開にも深刻な影響を及ぼした。その後の2国間協議でも、日本は中国が提案した問題解決へのプランを拒否し、誤った決定を堅持し続けている。中国政府は中国の関係法律に基づきこれら3品目に対して特別関税を課すことを決定した」と述べ、さらに、「中国政府は日本が中国産製品に対する誤った決定と偏見のあるやり方を即刻改め、問題の早期解決を図るよう求める」と指摘した。

jp.people.com.cn/2001/06/19/jp20010619_6713.html

27) 決定は21日夜、北京の日本大使館を通じ日本側へ伝えられた。阿南惟茂駐中国大使は、中国対外貿易経済合作部の竜永図副部長に対し、電話で「到底受け入れることはできない」と抗議し、決定の撤回を求めた。これに対し、同副部長は「対立のエスカレートは望んでいない。（セーフガード問題での）日本側の立場に進展がなく、国务院（政府）の決定に至った。解決に向け十分に話し合いたい」と述べ、日本側と協議する意向を示した。www.jiji.com/edit/topics/2001/200106/0618safeg/0622index.html。中国が対抗措置発動を6月22日とした理由について中国側は説明をしていない。日本の暫定SG発動から60日を経過していたが、GATTおよび協定の条項との整合性は特に発見できない。

28) たとえば自動車のCIF価格100として、輸入関税率80%、増値税率17%、消費税率8%に特別関税率100%が加わると、増値税率が51.7%、消費税率が24.3%と跳ね上がるために、支払う税額は一気に105%から256%になる。

29) 数値は、JMC、2001年7月8日号による。

自動車生産を7月以降、停止する方針を決めた。現地輸入業者からの注文がはい次いでキャンセルされたためである。すでに同様方針を決定済みの日産自動車など3社を加えると、生産停止は中国に完成車を継続的に輸出している自動車メーカー8社すべてに広がった。スズキ、ダイハツ工業、富士重工業の3社は中国に完成車輸出を行っていないため報復措置の影響はない。携帯電話（携帯電話）については、1999年の対中輸出はわずかに9億3,200万円にすぎず2000年は対前年比で12倍近く輸出が伸びていたが、現地生産が進みつつあり、影響は小さいと見られていた。空調機についても一部業務用をのぞけば同様であった³⁰⁾。

2) 対立点と決着

中国の対抗措置発動後、焦点は、調査終了期日の2001年12月21日までにどのような合意を得ることができるかに移った。合意を得ることと調査とは関係が深い。

何らかの合意が得られれば、日本側は調査を続行する理由がなくなり、中止終了することになり、暫定措置発動を決めた仮決定が残るだけである。合意が得られない場合は、何らかの調査結論が必要である。いわゆるシロ決定を出せば、暫定措置によって、輸入割当を受けることができずSG関税を払っていた輸入者に関税還付が行われる。シロ決定は暫定措置それ自体の正当性を否定することであるから、暫定措置期間終了後の11月8日以後は旧態に復する可能性が大きい。それに対するSG措置については、2年間は再発動す

30) 2000年度に中国で120万台の携帯電話端末を生産した松下通信工業は、「携帯電話端末はすべて現地生産している」ほか、部品の大半についても中国国内で調達している。NECと三菱電機も現地生産しており、2001年度はそれぞれ約100万台、120万台を生産する計画である。一方、前年度まで完成品を輸出していた京セラは「今年度の輸出計画はない」としている。エアコンについては、松下電器産業は「ほとんどが現地生産で、コンプレッサーの製造や商品開発も中国で行っている」としている。一方、ダイキン工業は業務用空調機器を中心に年間約50億円を中国に輸出しているが、「今後、上海の生産拠点を増強させることを検討する」としている。

ることはできない（協定7条5項）。ただし180日以内のSGであれば一年間をおけば再発動できる（協定7条6項）。ではクロ決定をだせば、日本側がセーフガード確定措置に進めるかとなるとはっきりしない。WTO加盟国となった中国とは協定に沿った紛争解決に進むことになる。日本は中国側と協議することになるが、今回は確定措置であるから補償提供の努力義務がある。つまりSG措置で中国側が受ける損害と等価値の補償が求められることになるので、補償の内容次第で国内で影響を受ける業者が増える。したがって国内産業界の反対もいっそう強くなるであろうから、国内政治的な状況も暫定SGの段階とは質の異なったものになり、3省協議がまとまるかどうか疑問である。また審議会答申が確定措置の内容次第で否定することさえ考えられなくはない。

他方、中国も、国内法に依った対抗措置をWTOのルールに沿うものとする必要がある。その場合、対抗措置を再発動できるかどうかは疑問である。すくなくとも3品の輸入の絶対増加だけは否定できない以上、協定によれば当初3年間は対抗措置はとれないからである。それでも発動しようとするれば、日本との協議において絶対増加が日本の当該産業の重大な損害の原因でないことを主張し、日本側の手続きの瑕疵を言い立て、補償を不満として、対抗措置発動をWTOに通報し、WTOの物品理事会が否定しない措置をとる以外ない。そうしたことは日本との関係を一気に険悪にするが、他方でWTOに加盟したために対抗措置がとれないとすればWTO加盟への不満を加圧し、WTO加盟を契機とした諸改革の熱気を冷ますことになるから、政府は対抗措置へ向かわざるをえないとも考えられる。

こうした事態を避けようとするれば、両国とも合意を得る努力をしないわけにはいかなかった。

報復措置後最初の正式協議（局長級）は、7月3、4日の両日行われたが、大きな進展はなく、協議を継続する点で合意をみたのみであった。基本的な対立点は、次の点である。

(i) 日本の3品目暫定措置 中国は日本側の国内要因による3品の不振が

輸入増加をもたらしたにすぎず、原因を中国産品の輸入増加に転嫁するのは、中国産品に対する差別的待遇であり、日中貿易協定に反しており、直ちに撤廃すべきという立場を崩さなかった。これに対して日本は、3品目の輸入急増が国内産業へ重大な損害をもたらしたのは明白であり、取り返しのつかない損害を防ぎ一時的に国内産業を救済するために暫定措置を執ったのはWTOのルールに整合的であり、中国をねらい打ちにした措置ではなく、撤廃できない。

(ii) 中国の対抗措置 日本は、中国の執った輸入特別関税措置は、WTOのルールに反しており、WTO加盟を要求してきた中国がルール違反を行うことを理解できない。また日本からの輸入品だけに特別関税を賦課する措置は日中貿易協定の平等互惠原則に反しており、直ちに撤回すべきと主張した。これに対して、中国はWTO未加盟の間はWTOのルールには縛られない、輸入特別関税措置は国内法令に基づいた措置であり、その主権を譲れないと撤廃を拒否した。

こうした原則的主張の対立にもかかわらず、協議による決着しか出口がないことを両国は認識していた。この場合、両国政府が主体となる輸出自主規制取極のようないわゆる灰色措置をとることは協定によって禁止されているため（SG協定11条1項b）、両国の生産者、生産者団体、輸出入業者を正面にたてる必要を理解していた。9月24、25日の両日、北京で3品目に係わる日中双方の関係業界の代表者を中心とする非公式・非公開協議が行われた。ここでは日中双方の生産者等の実情について、率直な意見交換が行われるとともに、今後とも関係者の意見交換を継続することについて意見の一致をみたとされている。

この後も両国首脳の間には、問題の協議解決を再三にわたって確認している。10月8日、小泉首相と朱鎔基総理の会談（北京）で話し合いで解決することで一致、同17日平沼経済産業大臣と石広生対外貿易経済合作部長の会談（上海）で早急に様々な形式の協議開始で合意、同21日小泉首相と江

沢民国家主席殿会談（上海）で関係者間の協議による早期解決を探ることで一致などがそれにあたる。

10月31日には、3省は「セーフガード政府調査における主要指標の概要」を公表し、暫定措置後、輸入は劇的に減少し、国内価格は回復傾向を示し、暫定措置の効果があったことを示唆した³¹⁾。

11月1日には、政府間協議（局長級）が北京で行われ、7、8日には2回目の民間関係者協議が東京で開かれたが、結局11月8日の暫定措置期限までの決着はつかなかった。12月21日まで残るは50日あまりで、両国とも合意を得る必要があった。12月11日には中国もWTO加盟し、対抗措置をそのまま継続することはできなかった。日本も確定措置に移行するための世論形成には手が着いてなかった。このため協議決着に向けての政府間協議が精力的に続いた。11月12日、平沼経済産業大臣、武部農林水産大臣と石広生対外貿易経済合作部長の会談（ドーハ）、同22日日中政府間協議（局長級、北京）、同30日日中政府間協議（課長級、北京）、12月7、8日日中政府間協議（局長級、北京）、12月11日、平沼経済産業大臣、武部農林水産大臣と石広生対外貿易経済合作部長の会談、12月19日日中政府間協議（次官級、東京）を経て12月21日平沼経済産業大臣、武部農林水産大臣と石広生対外貿易経済合作部長の会談で合意が成立した。両者が交わした覚書が以下である。

31) たとえば、ねぎは、6月で前年同月2,359トンに対して、864トン、7月は3,013トンに対して1,039トン、8月は3,331トンに対して1,187トン、9月は4,477トンに対して1,156トンという具合にほぼ3分の1に激減した。価格も回復し、平年価格（1996—2000年の5年間の平均価格）比で6月は98%、7月は93%、8月、9月は121%、109%と上回った。生しいたけも輸入数量は5月前年同月1,459トンに対し790トン、6月823トンに対し292トン、7月702トンに対し272トン、8月666トンに対し439トン、9月3,059トンに対し1,459トンであった。ただし価格の方はねぎほど顕著な回復を示さず、7月、9月は平年価格を上回ったものの他の月は8割、9割程度、それは暫定措置前の1—4月とさして変わらない。豊表については5月前年同月1,474（千枚、以下略）に対し886、6月763に対し264、7月442に対し527、8月2,061に対し1,223、9月2,029に対し795であった。価格は8月が平年価格比で92%であったのを除けば、いずれも平年価格を上回った。

資料5 日中双方のねぎ、生しいたけ、畳表の農産物の貿易摩擦に関する覚書

2001年12月21日、平沼赳夫経済産業大臣、武部勤農林水産大臣と石広生対外貿易経済合作部長は、農産物3品目（ねぎ、生しいたけ及び畳表）に係わる貿易摩擦につき協議し、双方は以下の共通の認識に達した。

- 1 日本側は、ねぎ、生しいたけ及び畳表の農産品等3品目に係わるセーフガード確定措置を実施しないことを決定する。
- 2 中国側は、日本を原産地とする自動車、携帯・車載電話、空調機の3品目に対する100%の特別関税の追加徴収措置を撤廃することを決定する。
- 3 双方は、政府、民間の両ルートを通じ、現在の基礎の上に、さらに両国の農産物貿易の協力について検討し、強化する。

双方は農産物3品目について、貿易スキームを早急に構築し、秩序ある貿易を促進する。両国政府は協力を強化し、積極的に情報を交換し、産業に対する指導を強化し、正常な貿易を共に維持し、違法貿易を取り締まり、必要に応じ協議を実施する。

同時に双方の民間組織は、生産者等幅広い関係者が参加した農産物貿易協議会を設立し、市場の需要、製品の品質、生産量、価格等の情報について交流し、生産、需要及び貿易に状況を適時に把握し、共に製品の品質向上に努力し、両国農産品の作付け、生産、貿易の健全な発展を誘導する。

農産物貿易協議会が構築されるまでの間、双方は、農産品3品目の秩序ある貿易のために尽力する。

覚書の1、2項によって、セーフガード問題、特別関税問題は12月21日をもって決着した。むしろ重要な点は3項にある。ねぎ等3品目については、秩序ある貿易を促進するために、両国政府が協力して、情報交換、指導、貿易正常化、違法貿易取締などを内容とする「貿易スキーム」を早期に構築するとある。さらに農産物貿易全体について、政府、民間の両ルートで協力関係を強化することを約し、民間を主体とする農産物貿易協議会を設立することを合意している。将来的にはねぎ等3品に関わる問題も同協議会で検討されることになるが、それまでは両国政府が秩序維持に尽力するとしている。

4 措置の評価：問題点と教訓

2000年11月24日、農林水産大臣の大蔵大臣、通産大臣へのセーフガード発動へ向けての調査開始申し入れから、翌年12月21日の両国政府合意覚書までの13ヶ月弱の両国の政府及びSG措置・対抗措置関係者の発言対応は、

WTO体制下の通商のあり方、日中貿易のあり方を考えさせる点で教訓に富んだものであった。以下では、最初に日中双方の措置（覚書を含む）の制度的な意味での正当性、妥当性について、次いでそれらの政策論的な意味について筆者の見解を示して、小稿を閉じたい。

1) 調査結果の立証能力

要するに調査の目的は、「輸入の増加の事実」と「国内産業の重大な損害の事実」と両者の間の「因果関係の存在を示す事実」の客観的な証拠を示すことにある（協定4条）。政府の調査結果は、果たして立証に成功したといえるのかどうか。輸入増加の事実は3品とも立証し得ている。その結果国内市場占拠率が高まっていることも立証できている。しかし、国内産業の重大な損害については明白に立証できているとは言い難い点もある。前述の政府調査結果の概要（10月末発表分）によれば、およそ次のようだからである。

- ① ねぎについては、国内出荷量が対前年比で減少したのは1998年だけで、他の年（4年間）は増加している。国内平均価格は、1999年と2000年は対前年比で下落しているが、他の3年間は上昇している。2000年の下落幅は大きいですが、これとても輸入品がわずかであった1996、97年と比較しても1、2割低いだけである。つまり輸入が大幅に増加したのは事実だが、国内出荷量には顕著な減少は見られず、価格も下落したとしても、それほど顕著とはいえないともいえる。国内生産量は横ばいであり、作付け面積もあったとしてもわずかであることは調査も認めている。輸入品のシェアが上昇したといっても2000年で8.2%であることも勘案すれば、仮にWTO紛争解決機関（DSB）にパネル申立てをしても、国内産業に重大な損害があったと認定されるかどうかは疑わしい。
- ② 生しいたけは、もともと輸入品のシェアが大きかった点（1996年で24.5%）でねぎとは異なっている。そのシェアが2000年には38.5%まで高まり、国内出荷量が対前年比で継続的に減少して、2000年には1996年比で89%にまで下がった。客観指標の一つである国内生産者全体の所得も顕著な減少

(1996年の167億円から2000年の61億円)が見受けられた。したがって、重大な損害の事実についてはある程度の立証能力が認められる可能性がある。ただし、因果関係については十分な立証能力があるかどうか疑わしいと思われる。輸入増加の原因が、価格の安さ（国内価格の3分の1から4分の1）と供給安定性にあることは調査も認めている。他方、国内の生産者の高齢化が進み、新規参入者が少ないことも認めている。つまり国内価格が高く、供給能力が増えない原因を、国内の生しいたけ産業の供給構造に求めることもできるわけで、輸入増加を原因とする主張には限界がある。パネルにおいて、中国側が説得力のある「因果関係があっても弱い」という反論をした場合、協定は「輸入の増加以外の原因が同時に国内産業に損害を与えている場合には、その要因による損害の責めを輸入の増加に帰してはならない」（協定4条2項(b))としているので、パネルが日本側の申立を認めない可能性もあると思われる。

- ③ 畳表も生しいたけに共通した点がある。輸入品の増加は顕著で、そのシェアも1996年の29.7%から2000年59.4%に上昇している。輸入増加の原因は、輸入品価格が国内生産価格のほぼ5割から6割とやすいことである。国内平均価格は1996年からするとほぼ74.5%にまで低下し、国内生産量も1996年の約27,000トンから2000年の約14,000トンへ半減している。このため国内生産者の総所得（10haあたり販売額から同経費を差し引いた額）も1996年の128億円から2000年の18億円に大幅に減少している。こうした調査数字から国内産業の重大な損害は立証能力があると判断できそうである。しかし因果関係が十分に立証されているかとなると疑問の余地がある。畳表は、い草生産者が同時に家内工業的に生産している例が多い。い草生産は専業農家である例が多く、その作業は重労働とされている。したがって、政府調査によっても、高齢化が進み、後継者がいない農家は1996年の57.5%から2000年の61.1%に達しており、生産者の高齢化が進んでいる（経営主が50歳以上が占める比率、1996年46.7%、2000年50.3%）。安い輸入品の増加による価格低迷が重大な損害の要因の一つであることは認められよう

が、これも中国側の反論次第では、その要因の軽重判断から、日本側の申立が退けられる可能性がないわけではない³²⁾。

- ④ 大胆に要約すれば、ねぎについては、重大な損害の事実が認められるかどうか、生しいたけと畳表については因果関係の存在の事実がみとめられるかどうか、調査結果がパネルで争うに足りるほど十分な立証を行っているとは言い難いというのが筆者の結論である。

2) 対抗措置の適法性

中国が2000年6月22日に発動した対抗措置が国内法に準拠していたことは中国政府が一貫して認めてきたことである。それが日中貿易協定に反しているのであれば、措置を是正する義務がある。また、国内法に照らした執行が国際条約に常に違反する結果になるのであれば、根本的には国内法を国際条約等に背反しないように改廃する必要がある。そのために立法府は行政府が締結した国際条約等を批准するという行為を行うのである。

対抗措置発動時点では、中国はWTO未加盟であるから、WTOのルールに拘束されないという中国側の立論は成立する。したがって対抗措置をWTOのルールに反するとして日本が撤廃を求めるのは、形式的論拠としては弱い。しかし、形式論拠としては弱くとも、現実に中国がWTO加盟を求め、しかも発動時には、加盟実現は時間の問題だけとなっていた事実からすれば、加盟以前であってもWTOのルール遵守を求められることはあり得るであろう。日本側がWTOルール違反を主張したのは、そうした実質的な意味を重視した点であろう。しかし、形式的論拠を重視するか、実質的論拠を重視するかは、考え方、立場による点が大きいため、日本の主張がWTO加盟国からみてあながち多数派とはいえない。

32) DSBのパネルあるいは及び上級委員会は、SG発動要件については、厳密に因果関係を解釈する傾向がある。アメリカが1998年6月に発動した輸入グルテンに対するSG、同99年7月に発動したラム（子羊肉）SGについては、いずれもアメリカのSG措置をSG協定に整合しない（敗訴）としている。藤島廣二「野菜輸入増大の特徴と産地への影響」『農業と経済』2001年5月号、19-20頁、参照。

対抗措置が日中貿易協定に反するか否かについては、日本側は、対抗措置は日本原産品だけを対象とした点で最恵国待遇原則に反する、また一方的措置であるという点で平等互惠原則に反すると主張している。これに対して、中国側は日本のSG暫定措置は中国産品を対象とした措置で、最恵国待遇原則に反した差別的措置であり、中国側が協議による解決を主張したにもかかわらず日本側が一方的に執った平等互惠原則に反する措置であり、対抗措置はやむを得ない措置であると主張した。ここでは日本側の主張に形式論的な色彩が強いのが特徴である。つまり、日本側は、SG暫定措置は中国原産品だけを対象としたものでなく、たまたま中国原産品が多かったにすぎないから最恵国待遇原則に反しない、また日本はWTOに加盟している以上、そのルールに従って発動したにすぎないから一方的措置ではないと主張しているのである。また、この主張は、WTO未加盟国の中国に加盟国である日本がWTOルールを押しつけている印象もある。それは実質論的論拠から形式論的主張しているにすぎないといえよう。

3) 覚書のセーフガード協定適法性

覚書3項は両国がWTO加盟国として作成したものである。したがって協定に抵触してはならないことは認識されているはずである。周知のように協定は、ガットが多数の輸出自主規制等のいわゆる灰色措置を多数産み出し管理貿易化の傾向を強めたことへの反省から、「加盟国は、輸出自主規制、市場の秩序維持するための取決めその他の輸出又は輸入の面における同様の措置をとろうとし、とり又は維持してはならない」(協定11条1項b)、としているだけでなく「加盟国は、公私の企業が1に規定する措置に相等する非政府措置をとり又は維持するように奨励し又は支持してはならない」(協定11条3項)としている。「同様の措置」には輸出の抑制、輸出価格又は輸入価格の監視制度、輸出又は輸入の監視、強制的な輸入カルテル、裁量的輸出又は輸入の強化制度であって、保護を提供するものがあげられている。

覚書3項がただちに協定11条に反するとは断定できないが、文言からは協

定に反する危険性を伺わせる。「秩序ある貿易」「貿易の健全な発展」のために政府、民間関係者が協力したり農産物貿易協議会を発足させることは、日中農産品貿易を管理貿易に誘導しかねない危うさを秘めている。今後の両政府の対応、同協議会の運営次第では、日本の消費者にとって得るべき福利を減少させる可能性が高いだけでなく、対日農産品輸出で実質的利害関係を持つ加盟国から協定違反を申し立てられる可能性もないわけではない。覚書3項は諸刃の刃であることを認識すべきであろう³³⁾。

4) 政策的帰結

前述のように、筆者は政府調査結果はSG発動を正当化するには不十分であると理解している。実際農水省幹部も2000年10月末まで、政府調査を必要とする事態にはないと国会答弁していたのである。それが11月末には一転して政府調査実施に変わり、4月には政府調査結果クロの仮決定を出し、暫定SG発動となった。調査結果がSG発動を正当化するに十分であれば、最初から確定措置を発動してかまわないのである。にもかかわらず暫定措置としたのはなぜであろうか。日本側の戦略的目標は、確定措置に進むまでの間に、3品の貿易だけでなく、同じような貿易摩擦を抱える農産品貿易全般について中国側から何らかの妥協を引き出しつつ、他方では、3品生産産地へ構造改革対策予算を引き出し、農家保護をアピールすることにあつたのではなかろうか。したがって政府調査結果は国内的支持を得られる水準であれば十分であつたのであろう。暫定措置の方が事前協議義務がないため機動的であるという理由もあつたにせよ、大きな理由とは思われない。

実際、目標どおり覚書を交わし、SG暫定発動問題も、対抗措置も決着し

33) 当事国である日本と中国が、自ら協定違反を申し立てることはないから、その他の第3国が申し立てる以外ない。その場合、第3国は自国利益が無効化された、あるいは侵害されたことを立証することが難しい。つまりこのことを承知で覚書3項がある。それはWTOを日中両国が協力して意図的に形骸化しようとするに等しい。こうしたことは必ず両国を他のかたちで厳しい立場に追い込むに違いない。新堀總「対中SG問題の決着とWTO協定」『国際金融』1083号(14年4月1日号)参照。

た。政府調査結果がパネル審査を受けることもない。表4に示すように2002年度概算要求では、野菜関連概算要求に輸入急増農産物対応特別対策事業費、野菜構造改革促進特別対策費等合計220億円が新規に加えられた。SGは、本来国内産業を構造改善するための一時的猶予期間を提供する制度であ

表4 野菜の構造改革対策予算概算決定の概要

(単位：百万円)

	13年度予算額	14年度概算決定額	概 要
輸入急増農産物対応特別対策事業(野菜) 新規	0	8,000	対象：ねぎ及びトマト、タマネギ等の監視品目 内容：生産・流通・消費にわたる総合対策
野菜構造改革促進特別対策 新規	0	4,600	構造改革を加速するための上記メニューに加えて実施する新たな特別対策
生産振興総合対策事業(野菜)	3,151	3,687	対象：その他の野菜 内容：生産・流通対策
価格安定対策のうち 契約野菜安定供給事業(新規)	4,749 0	13,544 7,194	価格低落時の価格差補給金の交付等のセーフティネット等
技術開発等(拡充)	1,129	1,290	新品種の育成、栽培技術の開発、調査等
合 計	9,029	31,121	

資料：農水省ベジタブルレポート12月分、www.maff.go.jp/work/020110-begetable/mokuji.htm

る以上、暫定SGを発動したからには予算化は当然である。言葉を換えれば、発動は予算大幅増額の大義名分にもなった。それが構造改革対策たり得るかどうかは、農業全体の衰退化傾向を考えるなら容易ではないことは明かである。

中国の対抗措置発動は日本の政府も企業も当然考慮していたであろう。対抗措置は、現地生産化の遅れた自動車業界等に思わぬ被害をもたらした。彼らが今後こうした被害を避けようとするれば、中国での現地生産能力を強化して、対抗措置のターゲットとされたときに現地生産で切り抜けることしかない。その意味で1970年代から80年代にかけて日米貿易摩擦が日本企業の在米生産を飛躍的に強化したと同様な役割を対抗措置はもったといえよう。

(14/100)

資料6 ねぎ等3品目に係るセーフガードに関する経緯

平成12年11月24日	農林水産大臣より、ねぎ等6品目（ねぎ、トマト、ピーマン、たまねぎ、生しいたけ、いぐさ（畳表））に関するセーフガード調査開始の要請
12月22日	ねぎ等3品目にかかるセーフガード政府調査の開始
平成13年3月23日	政府の実態調査結果の公表
3月30日	3大臣で、「セーフガード暫定措置について、その発動に向け、具体的内容等につき、事務方に早急に検討させる。」ことについて合意。
4月6日	セーフガード関係閣僚による懇談で、暫定措置発動につき、関係閣僚の理解を得る (注) 3大臣の他、内閣官房長官、経済財政政策担当大臣、外務大臣、厚生労働大臣、国土交通大臣が出席
同日	関税・外国為替等審議会特殊関税部会に暫定措置発動の基本的考え方につき諮問・答申
4月10日	3大臣会合で、暫定措置の発動及び内容を決定し、閣議に報告
4月13日	日中協議（副大臣級）（於：北京）
4月17日	ねぎ等に対して暫定的に緊急の関税を課する政令閣議決定
4月20日	暫定措置についてのWTO通報
4月23日	同政令施行（セーフガード暫定措置発動）
6月22日	中国が日本からの自動車、携帯・車載電話、空調機に対し、現行の関税率に加え、100%の特別関税の徴収開始
7月3日、4日	中国の輸入特別関税措置及びねぎ等3品目に関するセーフガード措置についての日中政府間協議（局長級）（於北京）
9月24日、25日	ねぎ等3品目セーフガード措置に関する日中官民協議（於北京）
10月8日	小泉首相と朱鎔基総理の会談（於北京） (セーフガード問題を話し合いにより解決していくことで意見が一致)
10月17日	平沼経済産業大臣と石広生対外貿易経済合作部長との会談（於上海） (早急に様々な形式の協議を開始することを希望する旨合意)
10月21日	小泉総理と江沢民国家首席との会談（於上海） (関係者間の協議による早期解決を探っていくことで意見が一致)
10月25日	セーフガード関係閣僚会合（中国側との協議を早期に再開し、本件の話し合いによる解決を粘り強く追求することで一致。） (注) 3大臣のほか、官房長官、外務大臣が出席
10月31日	セーフガード政府調査における主要指標の概要の公表
11月1日	中国の輸入特別関税措置及びねぎ等3品目に関するセーフガード措置についての日中政府間協議（局長級）（於北京）
11月7日、8日	ねぎ等3品目セーフガード措置に関する日中官民協議（於東京）
11月8日	セーフガード暫定措置の期限
11月12日	平沼経済産業大臣、武部農林水産大臣と石広生対外貿易経済合作部長との会談（於ドーハ） (双方が抱える困難な状況を踏まえつつ、話し合いによる解決に向けて双方が合意。)
11月21日	ねぎ等3品目の輸入動向のモニター結果の公表（第1回、以降毎週公表）
11月22日	中国の輸入特別関税措置及びねぎ等3品目に関するセーフガード措置についての日中政府間協議（局長級）（於北京）
11月30日	中国の輸入特別関税措置及びねぎ等3品目に関するセーフガード措置についての日中政府間協議（課長級）（於北京）
12月7日、8日	中国の輸入特別関税措置及びねぎ等3品目に関するセーフガード措置についての日中政府間協議（局長級）（於北京）
12月11日	武部農林水産大臣、平沼経済産業大臣と石広生対外貿易経済合作部長の会談（於北京）
同日	中国WTO加盟
12月19日	中国の輸入特別関税措置及びねぎ等3品目に関するセーフガード措置についての日中政府間協議（次官級）（於東京）
12月20日	セーフガード関係閣僚会合（日中合意案等政府としての最終的な基本方針につき合意）
12月21日	武部農林水産大臣、平沼経済産業大臣と石広生対外貿易経済合作部長との間で、ねぎ等3品目の秩序ある貿易の促進についての共通認識に達した。
同日	セーフガード政府調査の期限

出所：農水省ホームページ、ベジタブルレポート。