

# 日本の農産物市場におけるセーフガードの効果： ねぎ・生しいたけ・畳表を例にとって

水野英雄

地域社会システム講座

## The Effect of the Safeguard to Japanese Agricultural Markets; Welsh Onions, Shiitake Mushrooms and Tatami-Omote

Hideo MIZUNO

*Department of Regional and Social Systems, Aichi University of Education, Kariya 448-8542, Japan*

### 1. はじめに

日本における農産物の輸入は近年著しく増加している。その背景には1990年代以降、様々な分野での規制緩和による輸入拡大の動きが進み、それまでは特別視されていた農産物についても自由化が進められ、農産物の輸入が拡大したためである。さらには円高が進み、それに伴い輸入価格が低下したことも輸入増加を招く一因となった。また、輸出拡大を目指した輸出国農家の日本市場向け製品の生産の増加や品質改善の努力も一因として挙げられる。

このような状況の中で特に野菜については様々な品目の輸入が大幅に増加しており、これに伴い厳しい競争にさらされた日本の生産者に対して深刻な影響を及ぼすことになった。特に、円高の進行のメリットと安価な労働力をはじめとした低い生産コストに支えられた低価格の輸入野菜は農家に打撃を与えている。

このような輸入急増に対抗して様々な貿易障壁が設けられているが、その中でも特に近年セーフガード (Safeguard, 緊急輸入制限) の発動が議論されるようになってきている。

本論文ではセーフガードの制度とその特徴について分析した上で、日本の農産物市場でのセーフガードの発動により、日本の農産物市場にどのような変化が起ころうとしているのかを一般セーフガードが初めて発動されたねぎ・生しいたけ・畳表を例にとって分析し、セーフガードによって農産物の輸入及び国内生産にどのような影響を及ぼしていくのかについて考察を行う。

### 2. セーフガードの制度のあらまし<sup>1)</sup>

輸入を制限するために様々な貿易障壁が設けられているが、その中でも特にセーフガードが近年各国で多

用されるようになってきている。これは、セーフガードがGATT (General Agreement Tariff and Trade, 関税と貿易に関する一般協定) 及び WTO (World Trade Organization, 世界貿易機関) において認められている措置であり、なおかつWTO体制のもとでの制度の整備によって発動しやすくなっているためである。

WTO では、輸入急増により国内産業に対する重大な損害を防止するための緊急避難的なセーフガードを認めている。セーフガードについてはその発動要件、適用対象、措置の適用期間等について次のように定められている。

#### 1) 発動の要件

輸入の急増により国内産業に対する重大な損害を与えることを防止する必要がある場合に認められる。

#### 2) 適用対象品目

対象は鉱工業製品と農林水産物すべての品目についてである。

#### 3) 損害の決定

輸入、生産、売上、生産性等の経済的な諸要素に基づき判断し、輸入の増加と損害との因果関係の立証が必要である。

#### 4) 調査手続

制度に基づいた調査手続き、利害関係者による証拠の提出、調査結果の公表が必要である。

#### 5) 措置

関税引き上げ又は輸入数量制限。緊急の必要がある場合には調査完了前であっても200日以内に限って暫

定的に関税の引き上げ措置をとることも可能である。

発動できる。

#### 6) 発動期間

原則として4年以内。延長は可能。但し最長でも8年。

このようにセーフガードの発動の条件は緩やかになっており、そのためセーフガードの発動が容易になっている。

#### 7) 規制の水準

関税引き上げの場合は輸入価格と適正とされる国内卸売価格の差を上限とした税額まで。

セーフガードは輸出自主規制のような措置と比べてその発動までの手続きが明確なルール化がなされており、その分透明性が高いといえる。

輸入数量制限を行う場合には原則として過去3年間の輸入量の平均を下回ってはならない。

さらに、セーフガードは発動期間、最低輸入数量についての制限や発動後の自由化の義務を負っており、その点についても透明性が高いといえ、また、相手国からの対抗措置が認められており、そのためこれらの条件がセーフガードの発動の抑制になると考えられている。

#### 8) 再発動の禁止

従前の措置と同一期間（但し最低は2年間）の再発動を禁止。

### 3. セーフガード3品目の現状

#### 9) 漸進的自由化義務

1年を超える措置の場合は漸進的自由化（輸入枠の拡大）の義務、3年を超える措置の場合は中間見直しを行う義務を負う。

#### (1) 日本の野菜輸入の概況

日本における野菜の輸入は1990年代までは不作などによる国内生産の不足分を補う補完的な役割であり、その絶対量も限られたものであった。

#### 10) その他

輸出国はセーフガード発動国からの輸入品に対して関税引き上げ等の対抗措置をとることができる。

しかし、1990年代以降、様々な分野での規制緩和による輸入拡大の動きのなかでそれまで特別視されていた農産物についても自由化が進み、野菜の輸入も本格化した。さらには急激な円高が進み、それに伴い輸入価格が低下したことも輸入増加を招く一因となった。また、輸出拡大を目指した輸出農家の日本市場向け産品の生産の増加や品質改善、輸出農家と日本の商社との提携による生産の増加や外食産業や業務用での需要の増大により、輸入野菜の種類とその輸入量は大幅に増加した。

これらの条件はGATT時代の条件に比べてはるかに緩和されており、WTO体制のもとでセーフガードは発動しやすくなっている。GATTのもとでの条件では無差別原則での発動が認められてはいたが発動条件は厳しく、相手国による対抗措置も受け入れなければならなかった。そのため現実には輸入急増に対する国内産業保護のために、相手国政府に対して輸出自主規制を要求する場合が多く見受けられた。

表1及び図1によれば、1991年の輸入量は1259610トンであったが、1995年には2123598トン、2000年には2605208トンと急激に増加した。対前年比で見ると最も高い1994年で27%の増加であり、それ以外の年も1996年、1997年は若干のマイナスであったが、ほぼ10%程度の増加を続けている。その結果2000年には1991年の輸入量の2倍以上の増加となっており、いかに急激な増加であるかが理解できる。

しかし、現在の協定では輸出自主規制は禁止されており、その代わり、次のようにセーフガードの発動の条件が緩和されている。

それに対して表1及び図2より、輸入金額は1991年には232126百万円、1995年には293048百万円、2000年には342342百万円と増加しているが、輸入量に比べて増加は緩やかである。この期間は為替レートはほぼ一貫して低下傾向にあり、これは円高による輸出価格の低下によるものと考えられる。また、近年のデフレによる国内価格の低迷の影響も考えられる。

1) セーフガードでは相手国による対抗措置が認められているが、一定の条件のもとでは相手国による対抗措置を一定期間制限することができる。これによって相手国からの対抗措置を考慮せずにセーフガードを発動することができる。

2) セーフガードによって輸入数量制限を行う際に、規制枠を輸出国の実績に応じて配分することが原則であるが、特定国からの輸入が急増しているような場合には該当国のみ差別的に輸入を制限することができる。これによって輸入を制限したい該当国以外を巻き込むことがなくなり、それらの国々からの対抗措置を考慮せずにセーフガードを

このような野菜の輸入の増加に伴い厳しい競争にさらされることになった日本の農家は深刻な打撃を受けることとなった。特に、円高の進行と安価な労働力をはじめとした低い生産コストに支えられた低価格の輸入野菜の増加は国産農産物の価格低下を招き、高コス

表1 野菜輸入の状況

	輸入量(t)	対前年比(%)	輸入額(百万円)	対前年比(%)	為替レート(1\$=円)	対前年比(%)
1991	1259610		232126		135	
1992	1297430	3.0	239131	3.0	130	3.7
1993	1494448	15.2	242578	1.4	118	9.2
1994	1898432	27.0	278955	15.0	107	9.3
1995	2123598	11.9	293048	5.1	93	13.1
1996	2094313	-1.4	335902	14.6	106	-14.0
1997	2026129	-3.3	348894	3.9	120	-13.2
1998	2297925	13.4	387801	11.2	130	-8.3
1999	2559882	11.4	362501	-6.5	118	9.2
2000	2605208	1.8	342342	-5.6	106	10.2

出典：財務省「貿易統計」、日本銀行調査統計局「経済統計年報」

図1 野菜輸入量の推移

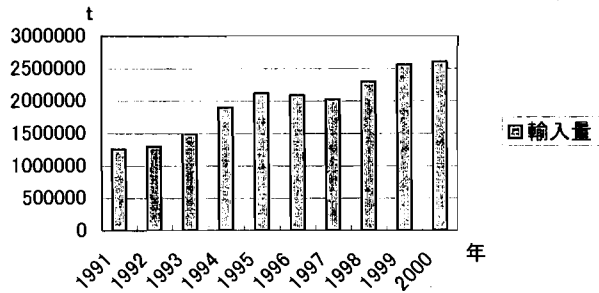
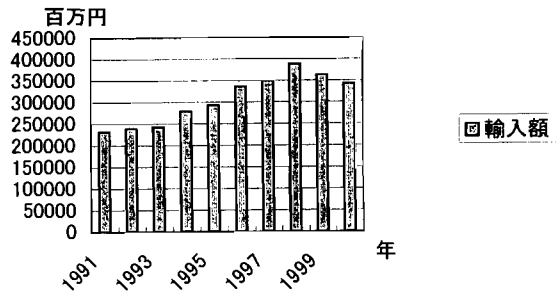


図2 野菜輸入額の推移



ト体質の農家の経営を圧迫した。

そのため、このような輸入野菜の増加に対抗して日本の農家は輸入野菜との製品の差別化、具体的には消費者のニーズに合わせた商品の生産や産地ごとに特徴のある商品の生産、さらには安全性等をアピールした商品の生産を行った。

また、生産の効率化や流通過程の合理化等により様々なコストの削減を行った。

しかしながら、商社等と提携した現地生産者による輸出向け商品の生産増加等により、依然として野菜の輸入は増加傾向にあり、また、円高や国内でのデフレ傾向による農産物価格の低迷により、今後も国内生産者は引き続き厳しい状況におかれている。

## (2) ねぎ・生しいたけ・豊表3品目個別の状況

前節で述べたように日本における野菜の輸入は急激に増加している。そのため様々な品目において国内の生産者に影響を及ぼしている。

そこで、輸入の増加が特に顕著であるねぎ・生しいたけ・豊表に関して、2000年12月よりGATT・WTOの協定に基づいて政府（財務省、経済産業省、農林水

産省）によるセーフガード発動の検討のための調査が開始された。以下、その調査結果に基づいてそれぞれの品目について分析を行う<sup>2</sup>。

### ① ねぎ

表2及び図3より、ねぎの輸入量は大幅に増加しており、1996年の1504トンから2000年には37375トンと20倍以上に増加している。特に1999年、2000年と急増している。これは、現地生産者と商社等が提携して生産に力を入れ出したためであり、日本国内での生産が高コストであるため今後もこの傾向は続くものと考えられる。

それに対して国内出荷量はほぼ変化していないが輸入品の増加により、輸入品の国内市場占有率は2000年には8.2%と大幅に増加している。

また、価格についても輸入品が急増した1999年、2000年と低下しており、安価な輸入品の増加による影響をみることができる。

### ② 生しいたけ

表3及び図4より、生しいたけの輸入量は一貫して増加しており、1996年の24394トンから2000年には42057トンと2倍近く増加をしている。これは、現地生産者と日本の商社等が提携して生産に力を入れ出したためであり、日本国内での生産が高コストであるため今後もこの傾向は続くものと考えられる。

それに対して国内出荷量は年々減少傾向にあり、輸入量の増加による影響とあわせて、輸入品の国内市場占有率は2000年には38.5%と1996年の24.5%と比べても着実に大幅に増加している。

また、価格についても輸入品の増加とともに年々低下しており、安価な輸入品の増加による影響をみることができる。

### ③ 豊表

表4及び図5より、豊表の輸入量は一貫して増加しており、1996年の11369千枚から2000年には20300千枚と2倍近く増加している。特に1999年、2000年と急増している。これは、現地生産者と商社等が提携して生産に力を入れ出したためであり、日本国内での生産が

図3 ねぎの出荷量と輸入量の推移

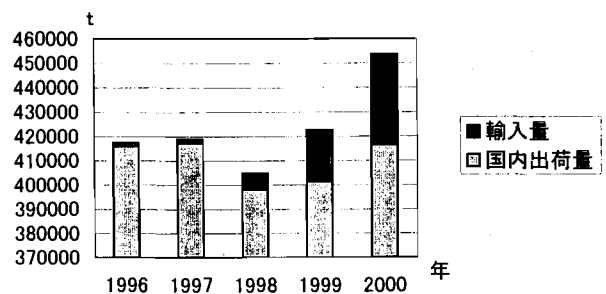


表2 ねぎの出荷量と輸入の状況

	国内出荷量 (t)	対前年比 (%)	輸入量 (t)	対前年比 (%)	国内供給量 (=国内出荷量+輸入量) (t)	対前年比 (%)	輸入品の国内 市場占有率 (%)	販売額 (億円)	対前年比 (%)	国内平均 価格 (円/kg)	対前年比 (%)
1996	415900		1504		417404		0.4	1048		252	
1997	417300	0.3	1471	-2.2	418771	0.3	0.4	1160	10.7	278	10.3
1998	398200	-4.6	6802	362.4	405002	-3.3	1.7	1354	16.7	340	22.3
1999	401400	0.8	21197	211.6	422597	4.3	5.0	1204	-11.1	300	-11.8
2000	416600	3.8	37375	76.3	453975	7.4	8.2	925	-23.2	222	-26.0

出典:財務省、経済産業省、農林水産省「野菜等に係るセーフガードの調査」

表3 生しいたけの出荷量と輸入の状況

	国内出荷量 (t)	対前年比 (%)	輸入量 (t)	対前年比 (%)	国内供給量 (=国内出荷量+輸入量) (t)	対前年比 (%)	輸入品の国内 市場占有率 (%)	販売額 (億円)	対前年比 (%)	国内平均 価格 (円/kg)	対前年比 (%)
1996	75157		24394		99551		24.5	811		1079	
1997	74782	-0.5	26028	6.7	100810	1.3	25.8	778	-4.1	1041	-3.5
1998	74217	-0.8	31396	20.6	105613	4.8	29.7	727	-6.6	980	-5.9
1999	70511	-5.0	31628	0.7	102139	-3.3	31.0	669	-8.0	949	-3.2
2000	67224	-4.7	42057	33.0	109281	7.0	38.5	615	-8.1	915	-3.6

出典:財務省、経済産業省、農林水産省「野菜等に係るセーフガードの調査」

表4 畳表の出荷量と輸入の状況

	国内出荷量 (千枚)	対前年比 (%)	輸入量 (千枚)	対前年比 (%)	国内供給量 (=国内出荷量+輸入量) (千枚)	対前年比 (%)	輸入品の国内 市場占有率 (%)	販売額 (億円)	対前年比 (%)	国内平均 価格 (円/枚)	対前年比 (%)
1996	26937		11369		38306		29.7	351		1302	
1997	25088	-6.9	8628	-24.1	33716	-12.0	25.6	301	-14.2	1200	-7.8
1998	21302	-15.1	10344	19.9	31646	-6.1	32.7	207	-31.2	974	-18.8
1999	15923	-25.3	13569	31.2	29492	-6.8	46.0	164	-20.8	1033	6.1
2000	13872	-12.9	20300	49.6	34172	15.9	59.4	135	-17.7	970	-6.1

出典:財務省、経済産業省、農林水産省「野菜等に係るセーフガードの調査」

図4 生しいたけの出荷量と輸入量の推移

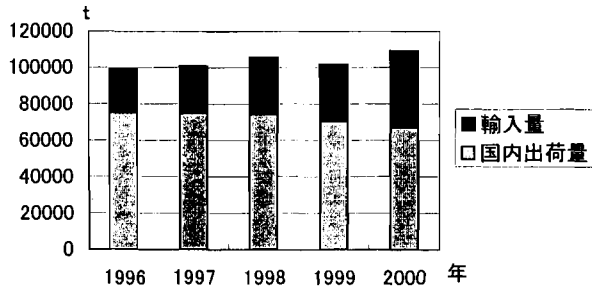
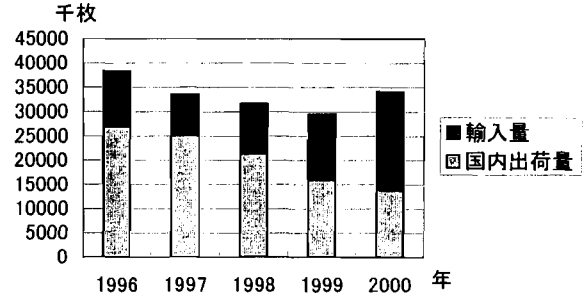


図5 畳表の出荷量と輸入量の推移



高コストであるため今後もこの傾向は続くものと考えられる。

それに対して国内出荷量は年々減少傾向にあり、1996年の26937千枚から2000年の13872千枚と約半分にまで落ち込んでいる。これは建築物が洋風化したために和室が減少し、そのため畳の需要が減少していることによるものと考えられる。国内出荷量の減少と国内需要の減少のために輸入品の国内市場占有率は2000年には59.4%ともともと高かった1996年の29.7%の約2倍と大幅に増加している。

また、価格についてもこのような輸入品の増加の影響で年々低下傾向にあり、ここでも安価な輸入品の増加による影響をみることができる。

3品目ともにここ数年で輸入が顕著に増加してきており、そのため輸入品の国内市場占有率が年々急激に

増加している。それに伴って価格が低下していることがみることができる。(図6、図7参照)

また、3品目ともに主要な生産国は中国である。

このような輸入の増加によって3品目ともに国内出荷量の減少とともに価格の低下の影響が大きく、特に畳表についてその傾向が顕著であるといえる。そのため日本の農家は深刻な影響を受けている。

日本ではこれまで一般セーフガードは発動されたことはなかった<sup>3</sup>。しかし、このような今回の政府調査によって、ねぎ・生しいたけ・畳表の3品目について一般セーフガードの暫定措置<sup>4</sup>の発動を決定した。実施期間は2001年4月23日から200日(2001年11月8日まで)と定められた。暫定措置の発動と並行して現在、政府は主要な輸出国である中国と輸出の制限(輸出自主規制等)について交渉を行っている。

図6 輸入品の市場占有率の推移

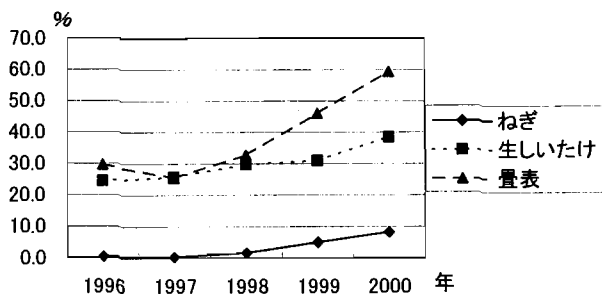
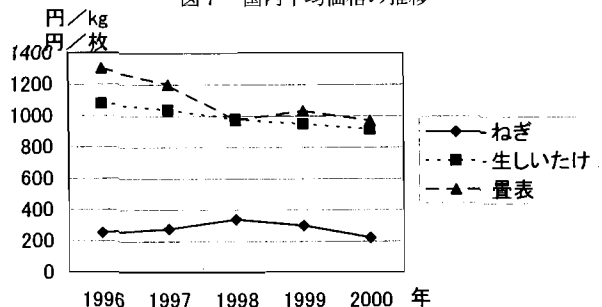


図7 国内平均価格の推移



今回発動された3品目へのセーフガードの暫定措置の内容は次のとおりである。

1) 関税割当 (過去3年間の輸入実績から算出)

下記の関税割当数量については現行の関税率を適用する。

ねぎ	5383トン (年換算 9823トン)
生しいたけ	8003トン (年換算29684トン)
畳表	7949トン (年換算18440トン) (4676千枚 (年換算10847千枚))

2) 関税引き上げ (内外価格差より算出)

1) の関税割当数量を超える輸入については現行関税率に加えて下記の関税率を課す。

ねぎ	225円/kg (256%, 現行関税率3%)
生しいたけ	635円/kg (266%, 現行関税率4.3%)
畳表	306円/kg (106%, 現行関税率6%)

このようなねぎ、生しいたけ、畳表の3品目に対する一般セーフガードの発動は日本においては最初の例であり、セーフガード発動後の輸入は減少している。今後は暫定措置から正式なセーフガードが発動されるのか、また、中国との交渉はどうなっていくのか、さらには他の品目に対する影響はどうなるのかといったように、その推移が注目されている。

#### 4. セーフガードにより期待される効果と問題点

このようなセーフガードについて、そのメリット・デメリットは次のようにまとめられる。

まず、メリットについてであるが、セーフガードはGATT, WTOにおいて認められている制度であり、ルールに基づいて比較的容易に輸入制限ができることである。また、その発動までの手続きは明確なルールに基づいており、透明性が高いことである。そのため、基準を満たさなければ発動されない場合もある。

また、発動後の自由化の義務を負っており、WTOで認められているとはいえ濫用はしにくい。その上、輸出国による対抗措置が認められているため、その面からも濫用しにくい。

次にデメリットについてであるが、手続きは明確なルールに基づいてはいるが、輸入増大と国内産業の重大な損害の因果関係の立証に恣意的判断が入る余地があるということがあげられる。特に、輸出国との関係もあり、そのため慎重な調査による客観的な判断が要求される。

また、ある財でのセーフガードの発動によって、輸入が急増した様々な品目での発動の要望が多発することが危惧される。日本においては円高の影響などによって様々な品目で輸入の急激な増加が起こっており、今回のねぎ・生しいたけ・畳表のセーフガード発動を受けて発動の要望が急増している。

さらに、セーフガードの発動は諸外国の反発を招き、対抗措置を招く。対抗措置はWTOで認められており、場合によっては他の財の貿易に深刻な影響を及ぼすことも考えられる。

純粋な経済問題であるはずのセーフガードの問題が政治問題とのリンクが起こる場合もある。今回のねぎ・生しいたけ・畳表のセーフガードの発動によって教科書問題、靖国神社問題等の政治問題とのリンクが起こった。このように場合によっては問題がより複雑化する危険性がある。

経済的にはセーフガードの発動によって、輸入品との市場原理に基づいた自由な競争が阻害される。それによって消費者にとっては製品選択の幅が狭まる。また、消費者には低価格な輸入品の購入が制限される。

外国の生産者にとってはセーフガードが発動されなければより一層の輸入拡大の可能性は大であり、日本向けに生産を始めた外国生産者の損害は大きい。

日本の生産者にとっては自由な競争が阻害されることにより一層の効率化・合理化の機会を失うことになり、本来ならば国内産業の基盤強化のために発動されたはずのセーフガードであるが、逆効果となる場合も考えられる。セーフガードによる保護は一定期間後には撤廃されるため、撤廃された時に効率化・合

理化による基盤強化がなされていなければセーフガードの本来の目的を達成したことにはならず、非常に問題であると考えられる。

表5 セーフガードのメリット・デメリット

<p>&lt;メリット&gt;</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ GATT, WTO において認められている制度であるため、ルールに基づいて比較的容易に輸入制限ができる。</li> <li>・ 発動までの手続きは明確なルールに基づいているため、透明性が高い。</li> <li>・ 発動後の自由化の義務を負うため、濫用しにくい。</li> <li>・ 輸出国による対抗措置が認められており、濫用しにくい。</li> </ul>
<p>&lt;デメリット&gt;</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 手続きは明確なルールに基づいてはいるが、輸入増大と国内産業の重大な損害の因果関係の立証に恣意的判断が入る余地がある。</li> <li>・ ある財でのセーフガードの発動によって、輸入が急増した様々な品目での発動の要望の誘発を招く。</li> <li>・ 諸外国の反発を招き、対抗措置を招く。(対抗措置は WTO で認められている。)</li> <li>・ 政治問題とのリンクが起こる場合がある。(例、教科書問題、靖国神社問題等)</li> <li>・ 輸入品との市場原理に基づいた自由な競争が阻害される。</li> <li>・ 消費者にとっては製品選択の幅が狭まる。</li> <li>・ 消費者には低価格な輸入品の購入が制限される。</li> <li>・ セーフガードが発動されなければより一層の輸入拡大の可能性は大であり、日本向けに生産を始めた外国生産者の損害は大きい。</li> <li>・ 日本の生産者にとっては自由な競争が阻害されることによって効率化・合理化の機会を失うことになる。</li> </ul>

## 5. まとめ

今回、日本で初めての一般セーフガードがねぎ・生しいたけ・畳表について発動され、その様々な問題が浮かび上がってきた。

セーフガードは WTO において認められている制度とはいえ、発動後の自由化の義務を負い、また輸出国による対抗措置が認められている。特に、近年の国際情勢を考えると対抗措置や様々な政治問題とのリンクが起こる危険性も大である。

また、ある財でのセーフガードの発動によって、輸

入が急増した様々な品目での発動を誘発する危険も大きい。

経済的には輸入品との市場原理に基づいた自由な競争が阻害される。そのため消費者にとっては製品選択の幅が狭まり、低価格な輸入品の購入が制限される。

日本向けに生産を始めた外国生産者にとってはセーフガードが発動されなければより一層の輸入拡大の可能性は大であり、損害は大きい。

日本の生産者にとっては自由な競争が阻害されることによって効率化・合理化の機会を失うことになる。

これらの理由により、セーフガードの発動は慎重に行うべきであると考えられる。

また、セーフガードの発動とともに農家の育成をはかることも必要である。セーフガードの発動後には自由化の義務を負う。それまでに競争力を持った農家の育成ができていなければセーフガードを発動した意味がない。

日本の農産物市場は長年にわたって様々な措置に守られてきたが、今後は効率化により生産性の向上に努め、生産コストの一層の削減、さらには流通・加工面においてもより一層の合理化・効率化を積極的に推進していく必要性に直面している。セーフガードとともに、そのための対応が必要である。

## 注

<sup>1</sup> セーフガードには一般セーフガードと特別セーフガードがある。一般セーフガードは鉱工業製品と農林水産物すべてを対象としている。措置は関税引き上げまたは輸入数量制限がとられ、発動には調査が必要である。

一方、特別セーフガードはウルグアイラウンドで輸入数量制限等の非関税障壁からの関税化に合意した品目を対象としている。措置は関税の引き上げのみあり、数量ベースまたは価格ベースで発動基準を超えた場合に調査の必要はなく自動的に発動される。輸出国による対抗措置は認められていない。

日本では特別セーフガードはウルグアイラウンドでの関税化合意品目である米や豚肉等について認められている。

特別セーフガードについては過去に豚肉について発動されているが、本論文では一般セーフガードの発動についての分析を行う。

<sup>2</sup> セーフガード発動のための調査は生産性等の項目についても行われているが、本研究では分析を省略する。

<sup>3</sup> 特別セーフガードについては1997年の豚肉についての発動が最初である。

<sup>4</sup> セーフガードの暫定措置とは調査が完了する前であっても、輸入増加による国内産業への損害が推定され、緊急の必要がある場合に発動が認められる措置であり、200日以内に限って関税の引き上げが行われる。但し、調査によって損害の事実が認定されなかった場合には徴収した税は還付される。

## 参考文献

- ・麻野尚延編著『わが国農林業と規制緩和』農林統計協会 1998年
- ・今井鑑蔵『現代農業経済問題へのアプローチ』農林統計協会 1998年
- ・大内力編『WTO 次期農業交渉への戦略』農林統計協会 1998年
- ・経済産業省通商政策局編『不公正貿易報告書2001年版—WTO協定から見た主要国の貿易政策—』経済産業調査会 2001年
- ・食料・農業政策研究センター編『食料消費構造の変化』農山漁村文化協会 1995年
- ・陳永福『野菜貿易の拡大と食糧供給力—中国・日本の比較研究—』農林統計協会 2001年
- ・日本施設園芸協会編『激増する輸入野菜と産地再編強化戦略』家の光協会 2001年
- ・農林水産省編『農林水産物貿易レポート2001』農林統計協会 2001年
- ・藤島廣二『輸入野菜300万トン時代』家の光協会 1997年
- ・野菜供給安定基金調査情報課編『2000年野菜輸入の動向』農林統計協会 2001年
- ・農林水産省 各種資料
- ・野菜供給安定基金 各種資料
- ・農林水産省ホームページ <http://www.maff.go.jp/>
- ・野菜供給安定基金ホームページ <http://www.vegefund.com/>  
(平成13年9月11日受理)