

セーフガード問題の捉え方

大 橋 宗 夫

ねぎ、生しいたけ、畳表 3 品目に対するセーフガードの暫定発動を巡り、中国の対抗措置が出されるなど、一部では、日中貿易戦争という取り上げ方もなされるような事態に発展している。中国の WTO（世界貿易機関）加盟直前というタイミングもあり、冷静な判断が必要である。

まずは、セーフガード（緊急輸入制限措置）の制度を調べておこう。WTO は、自由な貿易を推進することによって、世界経済の発展を期そうというものであるが、自由貿易はミクロな意味で、関係国の個々の産業に損害を与えることがありうる。セーフガード・ルールは、一定の条件の下で、期間を区切って、緊急の輸入制限措置を認めるものであり、全体としての自由貿易体制を維持・強化するための安全弁と言える。「予見されなかった事情の変化による」「輸入の増加があり」、これが「本邦の産業に重大な損害等を与える事実がある場合において」、「国民経済上緊急に必要があると認められるとき」に、政府は、その品目の「適正と認められる価格と輸入価格との差額以下の」関税を課する等の措置をとることができる。この措置は、一定の公正な調査手続きを経ずには取ってはならず、また、輸出国を特定することは許されない。緊急の場合には暫定的な発動が認められる。措置の期間は、国内産業が構造調整を行っている等の場合は 8 年間まで延長できるが、原則として 4 年間までで、期間中、措置は漸進的に緩和しなければならない。これは、セーフガード措置のサンセット条項的性格を示すものとして重要である。

ねぎ等 3 品目に関する調査開始の要請が農林水産省から出されたのは、昨年 11 月のことである。トマト、ピーマン、玉ねぎについても調査開始の要請があったが、12 月の調査開始は、ねぎ等の 3 品目に絞られた。3 品目の主要輸入先である中国との交渉も始められた。調査は続いているが、決定が遅延すれば回復し難い損害があるという状況であるとの判断から、4 月 23 日、暫定措置として緊急関税の賦課が実施された。中国政府は、中国に対する差別的貿易制限措置であるとして、強くこれに反発し、その撤回を強く要求していたが、6 月 20 日から、日本製の自動車、携帯・車載電話、エアコンに対して輸入特別関税を徴収する措置を実施した。両国間の交渉が行われてい

るが、互いに相手国の措置の撤回を求めるのみで、進展を見ていない状況である。WTO の規定では、輸入の絶対量の増加の結果とられ、かつ、WTO の協定に適合するセーフガードに対しては、3 年間は対抗措置をとることは出来ない筈であるが、中国が、現在は WTO 加盟国ではないことが、処理の見通しを見えにくいものとしている。

ところで、我が国がセーフガード措置を発動するのは、GATT の時代から初めてのことである。戦後の我が国は自由貿易主義を標榜しつつ、貿易による利益を受け、復興し、高度成長を成し遂げて来た。戦後の世界経済の発展を支えて来たのは、自由な貿易・為替取引への仕組みへの国際協力であるが、日本は、戦後の統制経済からの脱却に努力しつつ、1952 年に IMF、55 年に GATT に加盟を果たして来た。また、64 年には OECD にも加盟し、資本自由化を 67 年から開始した。こうして我が国は開かれた世界経済の中で世界第二位の経済を築いて来たのである。日本の輸出の急増を巡っていわゆる「貿易摩擦」も頻発し、心ならずも輸出自主規制を実施したりもしたが、大きく見て、自由貿易を通じて経済の急成長を遂げて来たことは間違いない。このような中で、日本は、さらに関税引下げ・輸入自由化を積極的に推進し、GATT の数次のラウンド（関税一括交渉）においても、主導的な役割を果たして来た。セーフガードの発動があまり考えられなかった一つの要因は、このような日本の基本的な立場によるものであろう。

同時に、日本は、センシティブな品目特に農産品については慎重な態度で自由化を運んで来たことも無視してはなるまい。1972 年には輸入数量制限が 22 品目の主要な農産品について残されていた。この中にはオレンジや牛肉も含まれており、保護貿易主義という対日非難の象徴ともなった。輸入枠拡大を巡る激しい日米交渉の末、91 年にはオレンジ、牛肉等が自由化され、残りの数量制限も、ウルグアイ・ラウンド交渉によるすべての輸入制限措置の原則関税化と、例外的に輸入制限を認められたコメのその後の関税化により全廃されたが、関税化後の関税率の水準は、現状では輸入禁止的とも言える水準に止まっている。しかし、今後の一層の自由化、関税率の漸次引下げを視野に入れば、農産品について、セーフガードを含め、関税問題に対する関心が高まって来ることは避けられまい。

さて、問題となっている「生鮮野菜」については、早い時期から数量制限は行われて来なかった。生鮮野菜の輸入が問題になるような事態は予想されなかったのであろう。国内でも、東北の大根はせいぜい名古屋までしか運べなかった時代である。変化したのは、まず、輸送条件の大幅な進歩・改善で

ある。高速道路の発達、保冷コンテナの開発・普及等が鮮度の維持を容易にした。これは、輸入先国についても言える。中国内野菜主産地の高速道路の発達も著しいという。港湾施設の改善もある。次に、日本側業者による開発輸入の拡大である。種苗を持ち込み、技術指導を行う。品質が改善され、日本人の好む野菜が生産されるようになって来た。量販店での販売が主流となった流通事情も影響していよう。そして円高。90年代、特に93年以降、生鮮野菜の輸入は増加を続け、国内での生産と競合し、圧迫するケースも見られるようになった。生鮮野菜は、国民の食生活の変化に応じて拡大する需要が見込まれ、コメからの転作作物として有力なものの一つであるだけに、生残り策を模索しようとするのも一理なしとしない。今回のセーフガード措置発動の背景はこういうものである。

急増する輸入野菜の産地が中国だけと言うわけでもないし、野菜が中国からの輸入品の多くを占めているわけでもない。野菜は、中国からの全輸入額の2.7%に過ぎない。日本の貿易相手として、中国はアメリカに次ぐ。また、日本は中国の第一の貿易相手である。2000年の日本の輸出3兆3000億円、輸入5兆9000億円、日本の輸入超過。輸入の30%は繊維製品で、前年比20%増加した。当然、日本の繊維業界では、セーフガード措置に対する関心が深い。タオルについては具体的な動きも見られるほか、絹製ネクタイ、靴下、ニット製品、陶磁器、自転車等にも動きがあると伝えられる。中国経済の近年の台頭振りにどう対応して行くべきか。日本は、大きい影響を受ける立場にあるだけに、捉え方を確かめて置かねばなるまい。

1979年の改革開放路線以来、沿海部を中心に中国経済の急速な成長が始まった。内陸部が遅れるという地域的な不均衡発展を認容したことの効果は大きい。実質GDP成長率は、80年代9.7%、90年代10.2%。97年には世界第7位の経済となっている。外資系企業の進出を通じ、加工組立産業と部品産業とが相互に誘発しあいつつ形成された沿海部の産業集積が中国の競争力を支えているものとされる。もちろん、豊富なかつ優秀な低賃金労働者群の存在がある。沿海部の労働力が不足しても、内陸部にはこれを追加・補充する労働力が存在する。これにより、賃金の上昇は比較的に緩やかである。こうして、13億人という圧倒的な数の人口、日本の1/30とされる賃金水準の中国経済の労働力が、徐々に国際経済に参入しているのである。しかも、先進国の資本・技術を装備してである。農業については事情が若干は異なろう。しかし、低所得過剰労働力の存在、先進的な資本・技術の装備は、農村にも共通する。農業、繊維産業等のような比較的労働集約的な産業から、電

子電気機械産業等のような比較的技術集約的な産業に至るまで、広範囲にわたる競争力を持ちつつあるのが中国経済なのである。外資主導の組織的な管理を受け入れられるところにその強さがあるのだろう。

アジアにおける中国は、西半球のラテン・アメリカ、西欧での東欧旧社会主義経済圏と並び、先進諸国における「潜在的価格破壊」の根源にあるものと言うべきであろう。グローバリゼーションの具体的な表現である。中国が大国であるだけに、日本は大変だ。純粹に経済学の理論に立てば、自由貿易の利益を否定するわけには行くまい。これを受容して行くことも、なさねばならない「構造改革」なのであろう。耐えなければならない「痛み」なのであろう。達観的に言えば、何年かかかって、中国経済の台頭の影響をこなして行くうちに、日本の実質賃金は低下せざるを得ないのだろう。為替レート切下げやインフレーションだけでは済むまい。名目賃金の引下げが進むこともあろう。既に、出向者の賃金引下げ等の動きが進行している。転職者の賃金低下もある。経済全般で、平均的に進めばやむを得ないのかも知れない。

当然、労働所得の低下は均等には進まない。一部の分野の構造変化は特に厳しい。経済全体にセーフティネットが準備されたとしても、高度成長期には比較的スムーズに吸収できた「痛み」も、長期不況の時代にはそうはいかない。社会不安の惧れも出る。財政支出だけに依存は出来ないとすれば、農業や地場産業のような転換に時間を要する分野では、明確な見通しを付けつつ、国際的なルールで認められている範囲内で、必要最小限の貿易制限措置に頼ろうとすることも、絶対に許されないというものでもなかろう。農業には独自のルールが必要だという考え方もありうる。中国の WTO 加盟に当たっては、経過的に、既加盟国が中国産品のみ限定して発動できる特別のセーフガード規定が設けられる見通しでもあり、節度あるセーフガード措置の発動には、中国側の大局的な立場からの理解を得て行かねばなるまい。

中国が WTO に加盟し、国際的なルールの下で、力強い成長を続けて行くことは、世界経済、アジア経済そして日本経済の発展にとって、歓迎すべきことである。日本企業が中国経済の発展に寄与する機会も増大する。そのためにも、中国の加盟を機に、現在のセーフガードを巡る紛争が WTO に移され、日中関係の他の分野に影響の及ばないように、淡々と実務的な処理が進められるようになって欲しい。日本の責務は当然大きい。自由貿易の基本を踏まえた真摯な努力を続けることが必要である。 （代表取締役理事長）