

日本のセーフガード発動の政治経済学

青木 健 *Takeshi Aoki*

杏林大学社会科学部 教授
(財)国際貿易投資研究所 客員研究員

日本政府は安い価格の輸入野菜の急増に対し初めてセーフガードを発動した。これはパンドラの箱のふたを開いたもので、今後続々と申請件数が増える可能性は小さくない。また発動の事実上唯一の対象となった中国には「野菜戦略」を認識させた。

先進国初の野菜セーフガード発動

日本政府は輸入が急増しているネギ、生シイタケと豊表の3品目に対して、4月からセーフガード暫定措置を発動した(注1)。暫定発動とは200日間を限度に輸入価格と卸売価格の差を関税引き上げで相殺できる措置のことであり、例えば生シイタケの税率は現行の4.3%から266%に上昇し、3品目中最大となる。セーフガード発動で、輸入構成のうえで事実上唯一の対象となった中国は報復措置として6月から日本製自動車、携帯・自動車電話、空調機の3品目に100%の特別輸入関税を課した。

WTOの規定によれば、輸入国の産業が輸入品の急増で損害を受けた場合、輸入国は対抗措置を採ることが国際的に認められている。その一つが対象国を特定しない無差別を原則とするセーフガードである。これには一般、特別と繊維の3つがある。セーフガード発動に関して、農水省は、工業品と違い農産物は端境期や作柄などで需給バランスが大きく変動すること、農産物に関して先進国は発動した例が

ない、ということで当初、消極的であったという(注2)。しかし日本政府は発動に踏み切った。その背景にどのような判断と思惑があったのであろうか。

日本の誤算

日本のセーフガード3品目および中国の対日報復3品目は両国の貿易にとって、以下のような特徴を指摘できる。まず日本のセーフガード3品目については次の通り。3品目の輸入額合計は2億1,980万ドル強で、日本の総輸入額に占める割合は0.05%である。中国からの総輸入額に占める割合は0.4%である。3品目のいずれも日本の輸入数量、金額において中国がほぼ全量を占める。輸入品の市場占有率はネギ8%、生シイタケ39%、豊表60%である。一方、中国側から見ると3品目合計のシェアは対日輸出の0.4%である。中国の品目別対日輸出比率はネギ67%、生シイタケ89%である。報復品目は次の通り。日本の対中輸出に占める割合は1.8%である。日本の各品目輸出に占める対中の割合は自動車約1%、空調機約4%、携帯約8%である。3品目の中国の対日輸入に占める割合は約2.7%である(以上2000年値、金額)。中国の3品目対日輸入額の割合は自動車55.4%、携帯電話41.9%、空調機器40.7%である(2001年上半期)。

国際経済学における関税の経済的効果の基本

的理論によれば、輸入国が「小国」の場合には輸入財への課税が世界の同財の価格に影響しない、輸入国が「大国」である場合、相手国の輸出価格を引き下げる交易条件改善効果があり、輸入国消費者は必ずしも不利益にならない。この場合、自国の経済的厚生を最大化する関税率が存在する。しかし相手国が報復措置を採った場合、最適な結果をもたらすことにはならない。農水省は発動前にこうした検討を踏まえた上で、日中各総輸入・総輸出および両国間貿易での比重がいずれも極めて小さい、3品目の日本の輸入先がほぼ中国に限定され、セーフガード発動の影響を日中二国間だけに局限できる、それゆえ国際貿易においては全く局所的現象で世界全体に対する影響はネグリジブルである、などと判断したのであろう。また輸出国による対抗措置発動の可能性については、1999年11月韓国のニンニクに関するセーフガード発動に対して中国が対抗措置を採った例を当然検討したのであろうが、今回の日本が採った暫定措置に対する報復措置はWTOセーフガード協定では認められておらず、また今年11月の中国のWTO加盟直前ということで、中国が報復措置を採るとは考えなかったのであろう。

しかしセーフガード発動それ自体は極めて政治的思惑の発現である。日本のセーフガード発動による国内外の現実的影響として、次のことが想定される。

バンドラの箱を開く

第1はバンドラの箱のふたを開けたこと。他の品目に同様の措置を求める誘惑を誘発することになる。セーフガード対象候補群として既にタオルをはじめ、タマネギ、トマト、ピーマン、ウナギ、ワカメ、木材、さらにニンニク、ナス、

干しシイタケなど「予備軍」が目白押しである。これら品目に注目すると次のような特性が指摘される。

現在日本は世界有数の生鮮食料輸入国である。国連の国際貿易統計年鑑（1999年版）によれば、1999年の野菜の輸入額は28.4億ドル、果物は27.2億ドルで、いずれもドイツ、米国に次ぐ。魚介類の輸入額は153億ドルとさらに大きい（2000年）。そして野菜類と魚介類の輸入には大きな相違がある。日本の野菜総輸入の45.6%を中国が占め、セーフガード3品目以外の野菜でもゴボウ、ショウガ、キャベツ、干しシイタケなどのほぼ全量が中国からの輸入である。つまり、ある特定一国に集中していることである。一方、魚介類では輸入先はかなり分散している。魚介類の最大の輸入先も中国であるが、そのシェアは15.6%でしかない（いずれも2000年）。魚介類はその回遊という人為的に制御できない特質を反映して、現在セーフガード調査要請中品目はワカメとウナギの2つしかないが、今後、養殖魚介類の申請が増えるかもしれない。

そもそも中国からの野菜類の急増は日本の少子・高齢化に伴う専業農業人口の減少や後継者難、自給率の低下などを理由としたものである。今後そうした事態が一層進行するのは不可避であると見越して日本の商社、スーパー、稲苗メーカーが中国の農家の協力を得て中国東北部を日本向け野菜の生産・輸出基地とすべく「開発輸入」を図ってきた。しかも品質と安全にうるさい日本の消費者のために日本の農業関係者が中国の農家に技術指導をしている。また中国産ネギのキロ当たり輸入価格は日本産卸売価格の4割でしかなく、加えて賃金格差を反映したものであり、中国側が安い価格で無理に輸出した

わけでもなく、両国関係者の長い努力の結晶であるといつてよいであろう。だからこそ今回の動きは日中間の通商問題というより「日日」問題とも言われるのである。

対日「野菜戦略」の認識

第2は中国側に対日報復のバーゲニングを認識させたということである。中国の対日報復品目の対日輸入シェアはいずれも40%以上で決して小さくない。しかし自動車では安い韓国車にシフトし、空調機ではむしろ日系合併企業や日本国内では輸出実績のあるメーカーが投資計画の見直しを余儀なくされているという。携帯電話に関しては、現在中国の利用者は1億人を突破、昨年の販売台数は5,000万台を超えたと見られるが、日本からの輸入台数はわずか145万台でしかないという。中国国内での携帯電話機生産台数はモトローラ、ノキアおよびエリクソンという米欧企業上位3社が4分の3を占め(73.2%)、むしろ日本は完全に後れを取った。いずれの分野でも中国は必ずしも日本に依存しなくてもやっていけるか、日本が対中進出で米欧企業に後れを取った分野である。つまり中国が報復対象に選んだ工業品目は自国への打撃を最小に、日本側に大きな打撃を与えようという極めて戦略的な狙いがうかがえる。

果実・野菜の分野でも中国は対日切り札を握りつつある。既に握ったと言ってよい。中国は世界最大の果物・野菜の生産国、かつ輸出国で、特に野菜の輸出量は世界の3分の1を占めるといふ。日本の中国からの野菜の輸入量は97年の10万トン強から2000年には約32万トンに急増し、これは前述したように日本の野菜輸入の半分に相当する。ネギの対日輸出比率は3分の2以上であるが、中国のネギ生産量の1%未

満である。シイタケでも生から干しに日本が必要シフトを図ろうとしても、中国側は一方的に輸出規制に乗り出す可能性もあるという。これは中国が日本を狙い打ちし、輸出規制を実施しても自国の打撃は大きくないということであろう。米国は1973年に大豆の全面的輸出禁止を実施して日本は大打撃を受けたが、79年にも「食糧戦略」と称された対ソ穀物禁輸を発動し、日本にも動揺を与えたことがあった。中国は、特に日本に対しては、いわば「野菜戦略」を行使し得る切り札を手中に収めたといつてよいだろう。

合成の誤謬

国際経済理論は、例えば先の暫定関税引き上げの期間内での生産者の再生可能性については何も教えてくれない。しかし発動条件に構造調整が義務づけられており、第1関門は200日という期限である。

ところで、例えばネギと生シイタケの日本人1人当たりの消費支出に占める割合はどの程度のものであろうか。『日本統計年鑑』(総務庁2001年版)によれば、1999年の1世帯当たり平均1カ月間の消費支出は32万3,008円で、うち食料支出は7万6,590円である。さらに「家庭主要品目の1世帯当たり年間金額・購入数量(全世界)」を見ると、ネギ3,566円、生シイタケ2,343円である。これを月間支出額で見るとそれぞれ297円、195円で、月間消費支出額に占める割合はそれぞれ0.4%、0.3%でしかない。セーフガード発動を目指すワカメは127円である。

上述のように家計支出額には占めるセーフガード品目の割合は極めて小さく、消費者への影響は過小評価されがちである。もっとも当事者

である生産者にとっては死活問題である。だからこそ、地域的政治家の支援で困難を脱出しようという淡い期待をいただいたのであろう。これは「地球は丸いのに平たいという方が分かりやすいのと同じように、貿易は制限すべきであるという議論の方が一般受けしやすい」(注3)という心理的畏にはまっていることである。全体を見ないで部分の最適を全体のそれと同一視するという無邪気な錯覚である。つまり「合成の誤謬」という古典的命題が最も素朴な形で進行している。それはセーフガード申請予備軍が目白押しであることに象徴される。

直接投資と貿易の関連

1985年9月の円高/ドル安為替レート調整を契機に、日本企業、とりわけ労働集約財製造企業は生産拠点を東アジアにシフトさせた。日本の直接投資はNIESからASEANへ、さらに90年代に入ると中国へと比重をシフトさせてきた。90年代初頭以降、中国は東アジアにおける日本の最大の投資先となった。その過程で以下のような変化が生じていた。

製品輸入比率は1985年の27.0%から2000年には82.7%まで高まり、製品輸入額はEUを抜き米国に次ぐ第2位となった。現在では野菜をはじめウナギとのかば焼き、焼き鳥など人手のかかる調理加工食品まで調達するに至った。「逆輸入」の急増。これを日本の対中輸入上位2品目である繊維と機械で見よう。タオルを含む繊維輸入に占める中国のシェアは68.1%で、このうち衣類では74.7%にも達する(2000年)。中国からの繊維の逆輸入比率は1993年の3.4%から97年には12%に上昇した。アジアからの繊維の逆輸入では中国の比率は実に78%である。機械輸入のうち急増著し

い電気機械を見ると、アジアのシェアは59%(2000年)で、このうち中国のそれは1993年の7%から2000年には16%に上昇した。アジアからの電機の逆輸入比率は実に96%で、逆輸入に占める中国のシェアは21%である(2000年)。中国からの輸入は一般機械、輸送機械でも増加している。

焼き鳥やかば焼きからハイテクまで中国からの輸入品目の範囲が拡大したのは、まず生産コスト、とりわけ賃金格差である。中国の1人当たり賃金は日本の25分の1であるという。かば焼きに代表される品目は調理加工工程にほとんど国別差異がなく、競争力の源泉が安い労働力以外ない。そうした分野で日本は逆立ちしても価格競争力をますます持ち得なくなってきた。7年前にMITサロー教授は指摘していたという。「技能で中国の上から半分の労働者が日本の下から半分の労働者よりも優れたとしたら、経営者は中国より技能の低い日本の労働者に、より高い賃金を支払おうとするだろうか」(注4)。

特にプラザ合意以降進出した業種は地域やグローバル戦略のもとに生産拠点を海外にシフトさせたもので、逆輸入が急増したからといって輸入制限を求めることはないであろう。しかし進出先の地場企業が競争力をつけてきた場合、産地型産業はセーフガードやアンチダンピングを求めてくるかもしれない。

(注1) <http://www.maff.go.jp>

(注2)「日本はセーフガードで二度死ぬ」『エコノミスト』2001年6月12日号

(注3) 伊藤元重「見えざる手・市場」『やさしい経済学』NO.4. 日本経済新聞2001年5月8日付朝刊

(注4) 日本経済新聞2001年5月8日付夕刊