

## 日本の農産物を保護するための貿易救済措置の 適用事例と今後の課題

梅島 修

### I. はじめに

2018年12月30日、TPP11（環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定）が、日本、オーストラリア、カナダ、メキシコ、シンガポール、ベトナム、ニュージーランドの7カ国間で発効し、2019年中にはチリ、ペルー、ブルネイの批准が見込まれている<sup>1)</sup>。2019年2月1日には、EUとの自由貿易協定（以下「日欧EPA」）が発効した。これら広域FTAによる日本の経済発展が期待される一方、チーズ、生ハム、豚肉、ワインなどの農産物が安価で輸入され、国内農業が打撃を受けるとの不安の声が挙がっている<sup>2)</sup>。

- 
- 1) 11カ国目のマレーシアは「本協定及びその締結に関する決定を評価している最中である」としている。「第1回 TPP 委員会後共同記者会見概要」（平成31年1月19日）（[http://www.cas.go.jp/jp/tpp/tpp11/pdf/190119\\_tpp\\_kaiken.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/tpp/tpp11/pdf/190119_tpp_kaiken.pdf)、閲覧日2019年2月7日）
  - 2) たとえば、日本農業新聞2019年2月2日「[[メガFTA] 日欧EPA 止まらぬ市場開放 生き残りへ正念場」。立憲民主党2018年12月8日「【参院本会議】日欧EPA、SPA承認案が成立 小西議員が討論」（[https://cdp-japan.jp/news/20181208\\_1174](https://cdp-japan.jp/news/20181208_1174)、閲覧日2019年2月4日）、社会民主党幹事長 吉川はじめ2019年2月1日「日欧EPAの発効について（談話）」。

かかる不安は、貿易自由化の合意がなされれば関税削減、撤廃を防ぐことはできないという前提に立っていると思われる。これは GATT 時代から認められている貿易救済措置の存在と役割を認識していないものではないかと危惧する。WTO 協定は、輸入による悪影響に対抗するために輸入国が課すことのできる追加関税等の措置として、事前の想定以上に輸入が急増したときはセーフガード (safeguard, 以下「SG」) 措置を、輸出国の補助金を得て生産または輸出された産品が輸入されたときは相殺措置を、輸出生産国の生産原価または国内販売価格よりも安い価格で輸入されたときはアンチダンピング (anti-dumping, 以下「AD」) 措置を認めている。TPP11、日欧 EPA も、それら貿易救済措置の発動を認めている<sup>3)</sup>。

しかし、日本は、これまで農産品保護のための貿易救済措置として、わずかに 1 件の SG 調査を行って暫定措置を発動したに過ぎず、十分に活用しているとはお世辞にも言い難い状況である。

本稿は、これまでわが国の貿易救済措置の発展に尽力されてきた柳赫秀先生への感謝の意を込め、日本唯一の農産品に対する貿易救済措置を発動するに至った経緯、並びに調査および措置の内容を検証し、今後の貿易救済措置の有効活用に資することを目的とする。

## II. 日本における農産品を対象とした貿易救済調査の分析

### 1. 概要

日本は、平成 12 年 (2000 年) 12 月 19 日、ねぎ、生しいたけ、畳表輸入について SG 調査を開始し、暫定措置を翌年 4 月 23 日から 200 日間発動した<sup>4)</sup>。

---

3) TPP11 第 6.2 条および第 6.8 条、日欧 EPA 第 5.9 条および第 5.11 条。

4) 財務省、経産省、農水省「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)。

この暫定措置が終了した後、確定措置が発動されることなく、本件調査は終了した（以下「本件調査」）。本件調査の主な経緯は次の通りである。

- 2000年11月24日 農林水産大臣、ねぎ、生しいたけ、畳表、トマト、玉ねぎ、ピーマンの6品目についてSG調査の開始を要請。
- 同年12月19日 ねぎ、生しいたけ、畳表に対するSG調査を開始。
- 2001年4月23日 SG暫定措置を発動。
- 同年6月22日 中国、対抗措置として日本産の自動車、携帯電話、エアコンに100%の追加関税を課す。
- 同年11月8日 SG暫定措置終了。
- 同年12月21日 中国、対抗措置を撤廃することに合意し、撤廃。

## 2. 調査開始までの経緯

1996年の第136回国会では、2月に野党の衆議院議員数名が輸入農産物に対するSG措置を発動すべきではないかとの意見を表明した。その後の国会審議においても、野党の衆議院議員数名が、輸入農産物に対抗するためSG措置を発動すべきであるとの意見を述べている。自民党内部でもSG措置について議論があり、その後、個別品目についてSG措置を発動するよう政府に働きかけている。

2000年11月24日、松岡農林水産大臣（当時）が、ねぎ、生しいたけ、畳表、トマト、たまねぎ、ピーマンの6品目についてSG調査の開始申請を行った。日本のSG法制では、物資所管大臣（本件調査では農林水産大臣、以下「農林水産省」）が、通関業務及び関税を主管する財務大臣（当時は大蔵大臣、以下「財務省」）及び輸入数量制限を管轄する経済産業大臣（以下「経産省」）に協議を要請し、3大臣が協議して調査を開始して遂行することとされている<sup>5)</sup>。

---

5) 緊急関税等に関する政令第11条

協議の結果、同年 12 月 19 日、ねぎ、生しいたけ、豊表に対するセーフガード調査が開始された<sup>6)</sup>。調査開始のプレスリリース<sup>7)</sup>によると、それぞれの輸入の状況は次の通りである。

(1) ねぎ

	平成8年 (1996)	平成9年 (1997)	平成10年 (1998)	平成11年 (1999)	平成12年 (2000)
輸入量 (MT)	1,504	1,471	6,802	21,197	37,375
増加率 (%)		-2.2	362.4	211.6	76.3
輸入の市場占拠率 (%)	0.4%	0.4%	1.7%	5.0%	8.2%
本邦産出荷量 (MT)	415,900	417,300	398,200	401,400	416,600
本邦産販売額 (億円)	1,048	1,160	1,354	1,204	925
国内平均価格 (円/kg)	252	278	340	300	222
本邦産収益性 (1戸あたり、千円)	973.5	1,214.4	1,552.5	1,229.8	558.7

(2) 生しいたけ

	平成8年 (1996)	平成9年 (1997)	平成10年 (1998)	平成11年 (1999)	平成12年 (2000)
輸入量 (MT)	24,394	26,028	31,396	31,628	42,057
輸入量増加率 (%)		6.7	20.6	0.7	33.0
輸入の市場占拠率 (%)	24.5	25.8	29.7	31.0	38.5
本邦産出荷量 (MT)	75,157	74,782	74,217	79,511	67,224
本邦産販売額 (億円)	811	778	727	755	615
国内平均価格 (円/kg)	1079	1041	980	949	915
本邦産総所得 (億円)	167.2	153.3	127.4	96.5	61.3

6) 大蔵省告示第 433 号、第 434 号、第 435 号 (平成 12 年 12 月 22 日)

7) 大蔵省、通産省、農水省「野菜等に係るセーフガードの調査開始について」(平成 12 年 12 月 19 日) (以下「調査開始について」)

## (3) 畳表

	平成8年 (1996)	平成9年 (1997)	平成10年 (1998)	平成11年 (1999)	平成12年 (2000)
輸入量千枚)	11,369	8,628	10,344	13,569	20,300
輸入量増加率 (%)		-24.1%	19.9%	31.2%	49.6%
本邦産生産量 (千枚)	26,937	25,088	21,302	15,923	13,872
輸入産品在庫	2,557	2,745	3,552	3,770	4,258
本邦産在庫	4,223	5,111	4,603	4,103	4,150
みかけ需要	NA	32,640	31,347	29,774	33,637
輸入の市場占拠率 (%)	29.7%	25.6%	32.7%	46.0%	59.4%
本邦産総所得 (億円)	157.8	92.0	47.6	45.5	21.8

## 3. 本件調査

本件調査では、調査当局を構成する財務省、経済産業省、農林水産省（以下「調査当局」）は、本邦生産者及びその生産団体、輸入者、流通者、消費者に対して質問状を送付し、回答を得たとしている。

ねぎの本邦生産者については1,600戸、しいたけの本邦生産者については855戸、畳表の本邦生産者については3,583戸（いぐさ生産を中止した農家1,706戸を含む）に質問状を送付したとしている<sup>8)</sup>。これは、ねぎの全本邦生産者約7万戸<sup>9)</sup>の2%、2005年の生しいたけの全本邦生産者約2.1万戸<sup>10)</sup>の4%と、極めて限られた範囲となっている。他方、畳表については、2000年の全国の

8) 「セーフガード調査にかかる質問状の送付先及び回収率」(平成13年3月23日) ([http://www.maff.go.jp/j/kokusai/boueki/sg\\_kanren/pdf/kaisyu.pdf](http://www.maff.go.jp/j/kokusai/boueki/sg_kanren/pdf/kaisyu.pdf)、閲覧日2019年2月7日)

9) 1戸あたり作付面積35.6a（「調査開始について」(前掲註7)）と総作付面積2.42万ha（財務省・経済産業省・農林水産省「セーフガード政府調査における主要指標の概要」(平成13年10月)（以下「主要指標の概要」））から試算した。

10) 「平成17年主要品目別生産動向(1)しいたけ」中の生しいたけ原木栽培17,770戸及び菌床栽培者3,584戸の合計。なお、別途、干しいたけ生産者18,871戸が存在する。これを加えると、調査対象はしいたけ生産者の2.2%となる。

い草生産者は 2,179 戸<sup>11)</sup>であったところから、ほぼ全生産者を調査したといえよう。

それら質問状及びその調査結果は公表されていないため、その調査内容、回答状況等は不明である。2001 年 10 月に公表された「主要指標の概要」<sup>12)</sup>は、たとえば、ねぎについて、1996 年以降の輸入の数量及び本邦の市場占拠率、本邦産業の販売額、出荷量、生産量、作付面積、損益データとして 10a 当たり及び 1 戸当たりの収益性、雇用データとして総労働時間を示しているが、それらは上述の調査開始決定の基礎としたデータと異なるものではない。

#### 4. 暫定措置

##### (1) 措置の内容

平成 13 年 4 月 10 日、調査当局から「ねぎ等 3 品目に関するセーフガード暫定措置について」が公表され、次の SG 暫定措置が 4 月 23 日から発動された<sup>13)</sup>。

ねぎ：	5,383 トンまで通常の関税率 (= 従価税 3%)、 それを越えた輸入に対し 225 円 /kg。
生しいたけ：	8,003 トンまで通常の関税率 (= 従価税 4.3%)、 それを越えた輸入に対し 635 円 /kg。
畳表：	4,676 枚まで通常の関税率 (= 従価税 6%)、 それを越えた輸入に対し 306 円 /kg。

---

11) 熊本県いぐさ・畳表活性化連絡協議会「いぐさ生産農家戸数の推移」(出典：い業データブック 2007) (<http://igusa-tatami.jp/outline/img/kosuu.pdf>、閲覧日 2018 年 12 月 24 日)

12) 主要指標の概要 (前掲註 9)。

13) 「ねぎ等に対して暫定的に課する緊急関税に関する政令」(平成 13 年 167 号)、財務省告示第 121 号、第 122 号、第 123 号 (平成 13 年 4 月 20 日)。

## (2) 暫定措置を発動する根拠

この文書は A4 版 2 頁で、調査の過程でどのようなデータを収集し、どのように分析した結果に基づいたものであるかなど、調査の詳細については一切触れていない。

多少踏み込んだ説明は同年 4 月 25 日付の WTO 通報<sup>14)</sup>になされていた。当該通報では、暫定措置を発動する根拠を次の通り説明している。

### (a) ねぎ

- ・ 輸入の急増： 輸入は 1,504 トンから 27,374 トンまで急増した。本邦市場占拠率も 0.4% から 8.2% まで上昇した。
- ・ 本邦産業の重大な損害： 本邦平均価格は 2000 年に前年比 26% 減の 222 円 /kg まで下落した。このため、利益率は前年比 55.3% 減の 158 千円 /10a まで減少した。この数値は、本邦産業の顕著な悪化を示している。
- ・ 因果関係： 損益の推移は輸入量の推移に追随している。
- ・ 危機的な事態： 2001 年 1 月及び 2 月の輸入量は前年同月比 78% 増、182% 増、本邦卸売価格も 1996-2000 年の平均価格の 81%、77% となった。これは、4-5 月に決定される作付面積に影響する。既に、関東地方で 1,900 円 /10a の赤字であり、九州地方では 5,000 円 /10a の赤字で、現在の価格が継続するのであれば 10% 程度の作付面積の減少が見込まれる。これらにより、本邦生産者は回復し難い損害を被っている。

### (b) 生しいたけ

- ・ 輸入の増加： 輸入量は 1998 年の 31,396 トンから 2000 年には 42,057 トンへと増加した。本邦市場占拠率は 2000 年に 39% まで上昇する一方、本邦の同種の製品の販売は減少した。

---

14) *Notification under Article 12.4 of the Agreement on Safeguards before Taking a Provisional Safeguards Measure Referred to in Article 6, Notification Pursuant to Article 9, Footnote 2 of the Agreement on Safeguards*, 25 April 2001, G/SG/N/7/JPN/1, G/SG/N/11/JPN/1.

- ・ 本邦産業の損害：本邦産業の販売、生産、損益及び生産者数は顕著に悪化。これは輸入増によりはげしく (severely) 損害を受けていることを示唆している。
- ・ 因果関係： 輸入量の増加と本邦価格の下落には相関関係がある。本邦価格、国内販売、純所得及び総労働時間は輸入が増加した 1998 年又は輸入の効果が顕著となった 1999 年に急激に減少している。同様の傾向はその後も継続している。
- ・ 危機的な事態： 2001 年 1-2 月の輸入量は前年同月比 26% 増、同年 2 月及び 3 月の価格は前年同月比 13% 減、22% 減となった。他方、損益が赤字である本邦生産者は 34% まで増加し、1999 年以降、増産している本邦生産者は存在しない。現状の輸入急増と低価格では本邦生産者の生産に重大な影響がある。

(c) 畳表

- ・ 輸入の急増： 輸入量は 1996 年から 2000 年までの間に 80% 増。2000 年の増加率は 49.6% で、同年の本邦市場占拠率は 50% を超えた。
- ・ 本邦産業の損害： 本邦産の販売額は 1996 年から 2000 年までの間に 50% 以上も減少し、いぐさの栽培面積も減少した。畳表の本邦生産量は同期間に 48.5% の減少、生産者の利益は同 86.1% 減少。2000 年の利益は前年の半分以下となった。いぐさ生産を取止めた本邦生産者のうち 79% は低価格をその理由とした。
- ・ 因果関係： 1998 年以降、輸入が急激に増加し本邦市場占拠率を増加させ、本邦価格を下落させたが、需要は安定的であったため、本邦産業の販売、生産、稼働率、損益、雇用は悪化した。
- ・ 危機的な事態： 2001 年 1-2 月期、輸入量は前年同月比 5.3% 増加し、価格は同 95.3%、95.2% に留まっている。本邦生産者の作付面積は前年比 31% 減、2000 年の所得は前年比 44.5% 減である。既にいぐさ生産を中止した本邦生産者の 68% はいぐさ生産を再開しないとしている。



## 5. 中国の対抗措置

SG 措置対象の3品目は、いずれもその殆どが中国産であった。このため、暫定措置発動前の3月19日及び4月13日、農林水産副大臣が中国を訪問し、協議を行っている。6月4日に北京で開催された日中情報交換会で、中国は、日本の暫定措置は一方的であり対抗措置の権利を留保すると発言していた<sup>15)</sup>。暫定措置が発動された2か月後の6月22日、中国は日本産の自動車、携帯電話及びエアコンに100%の追加関税を課すという対抗措置を発動した。暫定措置が11月8日に終了した後も中国は対抗措置を継続した。2001年12月21日、日本は確定措置を発動しないことを約す一方で、中国は対抗措置を撤廃することが合意され<sup>16)</sup>、対抗措置は撤廃された。中国がWTOに加盟した10日後のことであった。

## Ⅲ. 本件調査評価と今後留意すべき具体的な問題点

本件調査は、確定措置に至らなかったため、道半ばで終わった。このためか、SG 措置発動の要件を定めているWTO「セーフガードに関する協定」(以下「SG 協定」)の要請する調査報告書は公表されていない。よって、調査当局の判断と同協定との整合性を正確に評価することはできないが、2001年10月、調査当局は「主要指標の概要」を発表しているところから、これを分析した。

その結果、次の個別事項が問題点として浮かび上がった。それら問題点は、今後、相殺措置、AD 措置のための調査を行う場合においても考慮すべき点である。以下、説明する。

---

15) 農林水産省国際調整課「ねぎ等3品目に係る日中情報交換会の概要」(2001年6月5日)。

16) 「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」([http://www.maff.go.jp/j/kokusai/boueki/sg\\_kanren/pdf/h131221.pdf](http://www.maff.go.jp/j/kokusai/boueki/sg_kanren/pdf/h131221.pdf)、閲覧日2018年12月23日)

## 1. 暫定措置の発動要件の充足度

SG 協定第 6 条は、SG 確定措置に先立って「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」に暫定措置を発動できるとし、その場合、輸入国が「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の明白な証拠があるという仮の決定」を行うことを要件としている。この「重大な損害」基準は確定措置にも適用される基準で、同第 4.1 条第 1 項 (a) に「国内産業の状態の著しい全般的な悪化をいう」と定められている。また、「国内産業」とは、同項 (c) に「加盟国の領域内で活動する同種の若しくは直接に競合する製品の生産者の全体又はこれらの生産者のうち当該製品の生産高の合計が当該製品の国内総生産高の相当な部分を占めている生産者をいう」としている。以下、当該要件の充足度と問題点を検討する。

### (1) 輸入産品と国内産品との同種性

貿易救済措置を適用するための調査の第 1 ステップは、SG 調査の対象とする輸入産品（以下「調達対象産品」）の範囲に従って、その国内の同種の産品を、SG 調査の場合にはさらに直接競合産品を明確にすることである。

本件調査の調査開始告示では、調査対象産品を「輸入統計品目表第 0703.90-000 号に分類される生鮮の又は冷凍されたねぎ」、「キシメジ科のしいたけの子実体で、… 輸入統計品目第 0709.51-020 号に分類される生鮮の又は冷凍された生しいたけ」、「い草（又は七島い）を緯として、糸を経として製織したもので、… 輸入統計品目表第 4601.91-210 号に分類されるもの」と定義した<sup>17)</sup>。他方、「主要指標の概要」では、本件調査で調査対象とする本邦の産品を、ねぎ、生しいたけ、豊表、とした上で、調査対象産品と本邦の産品とは外見及び用途が同じであると説明している<sup>18)</sup>。このように、本件調査では、調査対象産品と本邦

---

17) 大蔵省告示（前掲註 6）。

18) 主要指標の概要（前掲註 9）4.9.14 頁。

産業を構成する製品の範囲を別途に画定した上で、輸入製品と本邦の同種の製品とが基本的な物理的特性及び用途を同一にしていることを確認したものである。

この方法は、SG協定の定めた国内の同種の製品の画定方法ではない。SG協定は、調査当局が調査対象製品の範囲を決定する裁量を認めている。他方、調査当局は、調査対象製品との競争状況を分析して、本邦の「同種の製品」及び「直接競合製品」の範囲について理由ある結論を導かなければならない<sup>19)</sup>。調査当局の自由裁量で決定してよいものではない。たとえば、調査対象製品を「生しいたけ」とした場合、「同種の製品」又は「直接競合製品」に干しいたけは含まれないのかといった点を検討する必要がある。本件調査では、かかる基準を満たしているか疑問がある。

## (2) 輸入が国内製品の価格に与えた影響

「主要指標の概要」は、輸入製品が本邦産業に与えた影響について、いずれの品目についても同様の言い回しの説明を行っている。たとえば、ねぎについて、「輸入の増加並びに〔本邦産の製品の〕販売及び収益性の指標は同じ動き」<sup>20)</sup>と認定し、卸売業者の大多数（中央卸売り業者84%、地方卸売業者73%）が本邦産ねぎの価格低下の理由として「輸入ねぎの増加」を挙げ、さらに、価格の安さから輸入品の取り扱いを増やしたとしている。

かかる分析は、輸入ねぎの輸入量増加と本邦産の製品が競争関係にあることを示していると思われる。しかし、輸入ねぎが本邦産ねぎの価格及び販売数量にどの程度の影響を与えたものであるか言及されていない。そもそも、いずれの公表資料も、輸入ねぎの価格を示していない。よって、調査当局が公表した

---

19) *Chile – Price Band System* パネル報告書、WT/D207/R (2002), para. 7.149.

20) 主要指標の概要（前掲註9）4頁。

資料からは、輸入ねぎの価格が本邦産ねぎの価格に与えた影響の程度を全く検証できない。本件調査における分析の適切性には大きな疑問がある。

「主要指標の概要」は、本邦産ねぎの価格変動について、調査開始年前年の 1999 年から大幅に減少していると説明している<sup>21)</sup>。しかし、なぜ 1999 年の価格がベンチマークとして適切であるのか説明していない。WTO 上級委員会によれば、調査当局は、最終年の国内産品の価格がその前年よりも低いと認定するのみでは不十分であり、調査対象期間全体 (本件調査では、1996 年以降) の推移を検討して、国内産の価格が下落していることを合理的に説明しなければならない<sup>22)</sup>。

数量分析も不十分である。輸入ねぎの輸入量は 2000 年には 1997 年に比して約 25 倍まで増加している。1996 年に輸入ねぎの輸入量は 1.5 千トン、市場占拠率は 0.4% であったところから、同年において輸入ねぎによる本邦産ねぎへの影響はなかったと考えられる。その年の本邦産ねぎの国内出荷量は 416 千トンであった。その一方、調査対象期間の最終年である 2000 年では国内出荷量 417 千トンと、出荷量に顕著な変化はなかった。この事実は、輸入ねぎによる国内生産量への影響を疑わせるものである。しかし、「主要指標の概要」はこの点に何ら触れていない。

さらに、「主要指標の概要」における輸入の効果分析手法にも疑問がある。調査当局は、輸入による本邦産ねぎの数量及び価格効果分析において、本邦産「ねぎ」全体の合計数量及び平均価格データを用いている。しかし、「ねぎ」と言っても白ねぎ、青ねぎ、九条ねぎなどの品種があり、さらに白ねぎでも、下仁田ねぎ、越津ねぎなど、異なる物理的特徴、消費者の認識、市場価格を有する。このような相違を無視して、単純にそれらを「ねぎ」とひとくくりにして

---

21) 主要指標の概要 (前掲註 9) 1 頁。また、財務省・経済産業省・農林水産省「『セーフガード政府調査における主要指標の概要』のポイント」(平成 13 年 10 月) 1 頁。

22) US-Lamb 上級委員会報告書、WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R (2001), para. 156 参照。

数量比較、価格比較しては、適切な分析ができないのではないかと疑われる。輸入と本邦産のねぎでも全く異なる品種を比較している可能性すら否定できない。WTO パネルは、品種（タイプ）毎の価格に変化はなくとも、年によって産品全体の中の各品種の構成比率が変動することにより平均価格が変動することもあるため、同じ品種の価格比較を検討する必要がある<sup>23)</sup>、と指摘している。

以上から、本件調査における輸入による本邦産品への価格及び数量分析は不適切であったと言わざるを得ない。

### (3) 本邦産業の状況の評価

本件調査では、上述の通り、ねぎ及び生しいたけについて総生産者数の2%ないし4%に質問状を送付した、としている。しかし、調査対象とした生産者をどのように選定したものであるかについては触れていない。また、「主要指標」の概要に示された本邦産業の主要指標は、調査開始時点で示されたデータと同様で、調査開始後に具体的にどのような点を調査したのか、不明である。

#### (a) 本邦生産者の状況の積極的な調査の必要性

SG 協定第 3.1 条は「当局が調査を行った後にのみ、セーフガード措置をとることができる」と規定する。この「調査」の要請は、調査当局に関連する情報を積極的に収集することを求めている<sup>24)</sup>。AD 協定第 1 条も「この協定に従って開始し、実施する調査に基づいてのみとることができる」と規定し、補助金協定第 10 条も「相殺関税は、この協定…に従って開始し実施する調査に基づいてのみ課することができる」と規定する。調査では、SG 協定は利害関係者が一義的情報源であることを想定している<sup>25)</sup>。AD 協定第 6.1 条、補助金協定第 12.1 条も、当局が必要とする情報を利害関係者に通知しなければなら

---

23) *China – Autos (US)* パネル報告書、WT/DS440/R (2014), para. 7.278.

24) *US – Wheat Gluten* 上級委員会報告書、WT/DS166/AB/R (2000), para. 53.

25) 前掲 para. 54.

ないと規定して、利害関係者から証拠を収集すべきことを明確にしている。

このように、WTO 協定は、本邦産業の損害の状況を評価する上で、本邦生産者からのデータ収集が必須であることを明確にしている。かかる努力を行って、初めて WTO 協定に整合的に貿易救済措置を発動することができる。

しかし、本件調査では、調査当局は本邦生産者からどのようなデータを収集したのか、また、収集したデータをどのように分析したのか、明らかにしていない。「主要指標の概要」に公表されたデータは、調査開始時の公表データと変わったところはない。単に、既存の統計データのみから本邦産業の状態を判断することは、積極的な調査を行ったこととにならないことに留意すべきである。

(b) 本邦産業を評価するための経済指標

本邦のねぎ、生しいたけ、畳表産業の評価について、農林水産省の担当者は「WTO 通報上、9 項目が必須になっておりますので、それらをまず調査しました」<sup>26)</sup>としている。WTO 通報の 9 項目とは、輸入増の絶対量及び増加率、輸入産品の本邦市場占拠率、本邦産品の販売（販売額、平均価格）及び生産量（出荷量）、生産性、稼働率、損益、雇用である<sup>27)</sup>。「主要指標の概要」でも、生産量データとして絶対量に加えて作付面積を、ねぎの損益について 10a 当たりデータに加えて 1 戸あたりデータを表示している点を除いて、調査項目に変化はない。

かかる分析は、SG 協定第 4.2 条 (a) が具体的に掲げている指標である「増加した輸入産品の国内市場占拠率並びに販売、生産、生産性、操業度、損益及び雇用」に対応するものである。しかし、同項が求める、その他の「全ての要

---

26) 梶島 (2001) 65 頁。

27) *Notification under Article 12.4 of the Agreement on Safeguards before Taking a Provisional Safeguards Measure referred to in Article 6, and Notification pursuant to Article 9, footnote 2 of the Agreement on Safeguards*, G/SG/N/7/JPN/1 and G/SG/N/11/JPN/1, 25 April 2018, pp. 8-13.

因」を検討したものであるか不明である<sup>28)</sup>。

また、それら経済指標分析としては不十分である。たとえば、ねぎの本邦産業の収益分析として10aあたり及び1戸あたりの増減を検討しているが、作付面積や、生産者農家数の変動を含めた本邦ねぎ産業全体の収益額、利潤などの変化は分析されていない。すなわち、本邦ねぎ産業の全貌の分析が欠けているのである。

#### (4) 因果関係の評価

##### (a) 真正かつ実質的な因果関係

SG協定第4.2条(b)は、輸入増加が本邦産業の「重大な」損害の真正かつ実質的な原因(genuine and substantial cause)であることを求めている<sup>29)</sup>。AD協定第3.5条、補助金協定第15.5条も同様であるが、国内産業の損害レベルは「実質的な」ものでよい。

かかる因果関係の立証には、相関関係が偶然に一致したこと以上の詳細な分析を要する<sup>30)</sup>。そのためには輸入と本邦産品との競争関係を検討する必要があり、特に、調査対象産品の範囲が幅広く価格差の著しい複数の製品タイプ(品種)から構成される事例では代替性分析が強く求められる。単に特定の製品特徴や一般的な用途が一致しているとの説明では不十分である<sup>31)</sup>。

本件調査では、上述「輸入が国内産品の価格に与えた影響」の項で指摘した通り、輸入産品と本邦産品は、ねぎ、生しいたけ、豊表という一般的な物理的

---

28) AD協定第3.4条、補助金協定第15.4条では、さらに詳しい経済指標の分析が要請されている。

29) US – *Wheat Gluten* 上級委員会報告書(前掲註24) para. 69.

30) *China – X-Ray Equipment* パネル報告書、WT/DS425/R (2013), para. 7.247.

31) *China – HP-SSST (Japan) / China – HP-SSST (EU)* 上級委員会報告書、WT/DS WT/DS454/AB/R, WT/DS460/AB/R (2015), paras. 5.261-5.262.

特徴と、一般的用途が共通する以上の分析はない。これは、因果関係分析としても不十分な分析であったと言わざるをえない。卸売業者等が輸入商品の取り扱いを増加させたと回答したことも証拠として掲げているが、そのために本邦産の取り扱いを削減したとの回答はない。たとえば、ねぎについて、「輸入品の卸売価格は、国産品の卸売価格の約半額」、生しいたけについても「輸入品の卸売価格は、国産品の卸売価格の 3 分の 1 程度」、豊表の「輸入品の価格は国産品の約半額」と大幅な価格差があることを認めている<sup>32)</sup>。その一方で、本邦産ねぎの 2000 年の出荷量は輸入ねぎの輸入が無視できる数量であった 1996 - 1997 年の水準を保っている。これらの点について合理的な説明なくして、本邦産ねぎが輸入ねぎに代替されたとは認め難い。

上述の原則の相当部分は本件調査以後のパネル・上級委員会報告書が明らかとしたものであるから、2001 年の調査において参考とされていないことは当然である。しかし、今後、本件調査を前例として踏襲した場合、WTO 協定の基準を満足していないとされる可能性が十分にあることを指摘したい。

#### (b) 不帰責要件—その他の要因の分離峻別

SG 協定第 4.2 条 (b) は、輸入による本邦産業の重大な損害の立証において、「輸入の増加以外の要因が同時に本邦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」と規定している。AD 協定、補助金協定も同様である<sup>33)</sup>。この不帰責要件について、上級委員会は、複数の要因が本邦産業に同時に損害を与えているときは、輸入増による損害の効果とその他の全ての要因による損害の効果とを分離峻別しなければならぬ<sup>34)</sup>、と指摘している。

---

32) 「主要指標の概要」(前掲註 9) 5、10、14 頁。WTO 上級委員会は、両者の価格レベルに長期に亘り相当な開きがあれば、両者は競争状況にないことを示唆している、としている。*China - GOES* 上級委員会報告書、WT/DS414/AB/R (2012), para. 226 参照。

33) AD 協定第 3.5 条、補助金協定第 15.5 条。

34) *US - Lamb* 上級委員会報告書 (前掲註 22)、paras. 168, 179.



本件調査では、利害関係者等から、輸入以外に本邦産業に損害を与えた要因として次の事項が指摘されていた<sup>35)</sup>。

- ねぎ： 生産者の高齢化。また、人手不足により植え付け機等を導入し、経費が増加している（ねぎ生産者）。
- 生しいたけ： 生産者の高齢化、後継者不足（消費者個人）。
- 豊表： 生産者の高齢化（七島いぐざ生産者、輸入者、豊販売業者）。コストダウン努力及び宣伝広告活動の欠如（輸入者）、家内制手工業による低生産効率（豊工事店）。住宅構造の変革（洋間の増加）、景気の後退及び他の床材との競争による豊表の需要減少（輸入業者、豊販売業者、住宅リフォーム会社）。

不帰責要件は、これら指摘事項が本邦産業に与えた影響を輸入による影響から分離峻別した上で、輸入が本邦産業の損害の真正かつ実質的な原因であることを示すことを調査当局に求めている。しかし、「主要指標の概要」では、そのような検討は全く見受けられない。

これらに加え、政府は、平成8年度から「新生産調整推進対策」に基づく転作支援、翌10年度からは「緊急生産調整推進対策」を実施していた<sup>36)</sup>。野菜は当該政策による転作対象作物であった<sup>37)</sup>。かかる施策がなかったとしても、

---

35) 財務省・経済産業省・農林水産省「ねぎ、生しいたけ及び豊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」（平成13年5月31日）、財務省・経済産業省・農林水産省「ねぎ、生しいたけ及び豊表に関するセーフガード調査において表明された意見及び再意見について」（平成13年9月4日）。

36) 農林環境調査室『米の生産調整政策の経緯と見直し問題』調査と情報第659号（2009）、2-3頁。

37) 全国農業協同組合連合会 富山県本部『水田を活用した野菜栽培のすすめ』（<http://www.ty.zennoh.or.jp/farm/production/002.html>、閲覧日2018年12月28日）

農家としては、作付けが可能な他の作物の利益率の方が高ければ、たとえ現在の作物の利益率は低下していなくとも、転作することは当然である。

本件調査は、生産者の高齢化、後継者不足、利益率の向上といった日本農業の抱える問題が、貿易救済措置の適用のための本邦産業の状況分析においても重要な要素であることを示している。これらの事項について、今後の調査における扱いを事前に検討しておく必要がある。

### (5) 事情の予見されなかった発展

GATT 第 19 条第 1 項 (a) は、「締約国は、事情の予見されなかった発展の結果及び自国がこの協定に基いて負う義務（関税譲許を含む。）の効果により」本邦産業に重大な損害が生じていることを要件として定めている。この要件は SG 協定には定められていないが、SG 措置は SG 協定及び GATT の両方の規定する要件を充足したものでなければならない<sup>38)</sup>。

「主要指標の概要」では、予見されなかった事情について、何ら検討がなされていない。確定措置を決定するときの報告書には含まれる予定であったものと推察するが、輸入の増加そのものは予見されなかった発展の証明とはならない<sup>39)</sup> 点を指摘しておきたい。

なお、「事情の予見されなかった発展」は SG 措置にのみ要求される要件で、AD 措置、相殺措置においては検討を要しない。

## 2. 発動した暫定措置の適切性

本件調査の結果として課した暫定措置は、1997 年から 1999 年の平均輸入量を上回る輸入に対し、過去の代表的 3 年間の本邦産品の平均卸売価格と調査対

---

38) *Korea – Dairy* 上級委員会報告書、WT/DS98/AB/R (1999), paras. 75, 86.

39) *Argentina – Preserved Peaches* パネル報告書、WT/DS238/R (2003), paras. 7.17–7.18.

象産品の本邦市場における平均価格との差額を課すよう設定された<sup>40)</sup>。これは、関稅定率法第9条第1項が措置の上限額を次の通りとしているところによる。

一 輸入貨物の課稅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認められる卸売價格（類似の貨物にあっては、当該貨物の性質及び取引方法の差異による價格の相違を勘案して合理的に必要と認められる調整を加えた價格）との差額から關稅定率法別表の稅率による關稅の額を控除した額以下の關稅を課すること。

他方、SG協定第5.1条は、「加盟国は重大な損害を防止し又は救済し、かつ、調整を容易にするために必要な限度においてのみセーフガード措置をとる」と規定する。SG措置は本邦産業の損害を救済するために必要となる程度を上回ってはならず、また、輸入以外の要因による本邦産業の損害を救済するための措置を含んでいてはならない<sup>41)</sup>。

調査当局は、上述の暫定措置の程度を決定するにあたり、その他の要因による損害について全く検討していない。あまつさえ、本邦産であることのプレミアムを考慮すれば本邦産業を輸入による損害から救済するために調査対象産品の本邦価格を国内産品と同額まで引き上げる必要があるのか、といった検討もなされていない。それらの要因の影響分析の欠如した暫定措置は、SG協定の要件を満たしていないとされるおそれが極めて高い。

なお、AD措置及び相殺措置には、SG協定のような上限規制はない。

---

40) 暫定措置について（前掲註3）。

41) *US-Line Pipe* 上級委員会報告書、WT/DS202/AB/R（2002）, paras. 252, 257.

#### IV. 本件調査が示唆する農産品調査の指針

前章では、本件調査にみられた個別具体的な問題点を指摘した。本件調査の後、もし、確定措置が発動されていた場合、WTO 紛争解決機関において SG 協定整合性を厳しく追及されていた可能性があった。中国の対抗措置により確定措置を発動することが妨げられたことは不幸中の幸いであったかもしれない。それら個別事項は、今後、農産物に対して貿易救済措置を発動する際に、反面教師として検討しなければならない点である。

かかる事項に加え、本章では、本件調査が示唆する、本邦農産物のために貿易救済措置を発動するために考慮しておくべき事項について検討する。当該議論が、将来、必要とされる農産物保護を WTO 協定整合的に発動する一助となれば幸甚である。

##### 1. なぜ「セーフガード」だったのか—適切な措置を選択する必要性

冒頭に述べたように、本件調査は、与党、野党双方の国会議員から「SG 措置を発動せよ」との声があがり、それに促されるように調査対象品目候補として 6 品目を選定し、そのうち 3 品目について SG 調査を開始し、暫定措置を発動した。その経緯からすると、それら産品を輸入から適切に保護する措置として、他の貿易救済措置と比較検討した上で SG 措置を選択したものではないように思われる。

SG 措置は、輸入産品に何らの貿易上の不公正慣行なくして輸入制限措置を課すことができるという点において優れている一方、発動要件は AD 措置、相殺関税措置に比して遥かに厳しい。

さらに、SG 措置は、輸出利害関係国からの対抗措置を誘発しやすい。輸入の絶対量の急増を根拠とした場合を除き、輸出利害関係国は、SG 措置発動国が補償を提供しない場合には対抗措置を発動できる。絶対量の増加を根拠とした場合であっても、3 年を経過した後は対抗措置が認められる<sup>42)</sup>。さらには、

後者の場合であっても、輸出利害関係国は、調査当局の判断に根拠はないと主張して、SG 措置発動の2カ月後に対抗措置を発動することさえ考えられるのである。事実、カナダ、中国、EU、メキシコ及びトルコは、米国が2018年3月に発動した鉄鋼及びアルミニウム輸入に対する追加関税措置<sup>43)</sup>について、SG 協定に整合的ではないとして対抗措置を発動している<sup>44)</sup>。他方、AD 措置、相殺措置に対して、輸出国が対抗措置を講ずることは一切認められていない。

さらに、SG 措置の最長期間は4年間で延長は1回限りとされているのに対し、AD 協定第11.3条、補助金協定第21.3条は、措置の期間は原則5年間としているが、調査当局がサンセットレビューを行うことにより5年間延長できるとする例外規定がある。延長回数に制限はない。この「例外」は、わが国を含め頻繁に利用されている。

---

42) SG 協定第8.2条、第8.3条。

43) Proclamation 9710 of March 22, 2018 "Adjusting Imports of Aluminum Into the United States" 83 Fed. Reg. 13355 (March 28, 2018); Proclamation 9711 of March 22, 2018 "Adjusting Imports of Steel Into the United States" 83 Fed. Reg. 13361 (March 28, 2018).

44) *Countermeasures in Response to Unjustified Tariffs on Canadian Steel and Aluminum Products*, Department of Finance Canada Press Release, June 29, 2018; 国务院关税税则委员会「对原产于美国的部分进口商品中止关税减让义务的通知」税委会〔2018〕13号（2018年4月1日）; *Commission Implementing Regulation (EU) 2018/886 of 20 June 2018 on certain commercial policy measures concerning certain products originating in the United States of America and amending Implementing Regulation (EU) 2018/724*, Official Journal of the European Union, June 21, 2018; *DECRETO por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto por el que se establece la Tasa Aplicable durante 2003, del Impuesto General de Importación, para las mercancías originarias de América del Norte y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial*" *Diario Oficial de la Federación 05/06/2018* (enacted June 5, 2018; effective June 5, 2018); *Decision on Implementation of Additional Financial Obligations for the Import of Certain Products Originating in the United States of America*, Council of Ministers Decision No. 11973/2018, Official Gazette No. 30459, June 25, 2018.

措置の程度についても、AD 措置は正常価額と輸出価格との差額を上限とし、相殺措置は単位当たりの補助金額上限として課すことが認められている。SG 協定の「必要な限度」といった上限規定はない。

さらに、中国、ベトナム産品に対する AD 措置では、非市場経済法という特殊な方法により措置の上限を認定することが認められている。その結果、たとえば米国の AD 措置では、調査に協力した中国生産者に対する AD 関税率の平均は 51% である一方、調査に協力した日本を含む市場経済生産者に対する AD 関税率の平均は 16% と、3 倍を上回る結果となっている<sup>45)</sup>。

今後、農業セーフガードを含む既存の関税措置では農産品の保護が不十分であると思われる場合、「セーフガード」にこだわるのではなく、これら各貿易救済措置の特徴を踏まえた上で、適切な措置を選択すべきである。

なお、本件調査が開始された 2000 年時点では、農業協定第 1 条 (f) 及び第 13 条の平和条項により、農業協定に適合した国内助成は相殺措置の対象から除外されていたため、相殺措置を発動することが難しかったと考えられる。当該平和条項は 2003 年末をもって失効しており、現在ではかかる制約はない。

また、農林水産省担当官は当時「国内の構造調整というのが当然義務付けられている」が「暫定措置の段階では必要はありません」<sup>46)</sup>と説明しているが、WTO パネルは、第 5.1 条第 1 文の「調整を容易にするために」との文言は個別の事例で調整計画を検討することを調査当局に義務付けている規定ではない<sup>47)</sup>、との判断を示している。

---

45) 梅島 (2017)、14 頁。United States Government Accountability Office “*US – China Trade, Eliminating Nonmarket Economy Methodology Would Lower Antidumping Duties for Some Chinese Companies*” GAO-06-231, January 2006, <http://www.gao.gov/products/GAO-06-652SP>、(最終閲覧日 2018 年 12 月 29 日) を分析。

46) 梶島 (2001) 64 頁。

47) *Korea – Dairy* パネル報告書、WT/DS98/R (1999), para. 7.108.

## 2. 多数の小規模生産者から構成される農産品の職権調査

前章で検討した通り、農産物の本邦産業は、農家という多数の小規模生産者から構成されているため、限られた調査期間内に全数調査を行うことは殆ど不可能、という問題がある。以下、この点について、調査開始時と調査開始後に分けて検討する。

### (1) 調査開始・AD/ 相殺措置における職権調査の可能性

SG 調査開始について、SG 協定は特段の要件を定めていない。よって、調査当局は、何ら根拠を示すことなく職権で調査を開始できる<sup>48)</sup>。他方、AD 措置及び相殺措置のための調査開始は、本邦生産者の申請に基づくことを基本として、例外的に調査当局が職権で調査開始することを認めている<sup>49)</sup>。日本がWTO 成立以後に行ったAD 調査、相殺調査は、全て本邦生産者の申請に基づいたものであった。

しかし、生産者が極めて多数に及ぶという農産品の特殊性を考えると、例外として、調査当局が職権でAD 調査、相殺調査を開始することを検討してもよいのではないか。ただし、この場合、SG 調査と異なり、調査当局として「調査の開始を正当とする十分な証拠」を要する<sup>50)</sup>ことに留意しなければならない。この点、平成19年までは野菜、果樹、花き、豆類等の品目別経営統計が行われていたため、本邦産業の状況を示す十分な証拠を把握することは容易であったと思われる<sup>51)</sup>。今後、調査当局が職権で調査開始する場合、それに代わるデータが必要である。

---

48) 関税率法は物資所管省が調査開始申請を行うことができると定める。

49) AD 協定第5.6条、補助金協定第11.6条。

50) AD 協定第5.6条、補助金協定第11.6条。

51) 農林水産省「品目別経営統計」(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukei/hinmoku/index.html>、閲覧日2019年2月7日)

## (2) 農産物の生産者の状況の調査方法について

調査当局は本邦生産者の状況を積極的に調査する必要があることを指摘したところであるが、生産者が極めて多数に及ぶ農産品の調査をどのように行うべきであろうか。

上級委員会は、調査の正確性を極大化するためにデータをできる限り収集することが要求されるとしているが<sup>52)</sup>、調査当局がサンプリング調査を採用することは否定していない<sup>53)</sup>。ただし、その場合、特定の利害関係者またはグループに偏しない、公平な方法で行われなければならない<sup>54)</sup>、としている。

過去の WTO 紛争解決事例では、サンプリング調査について、このような一般論の議論がなされているものの、細分化された産業の具体的な調査方法として確立されたものはない。他方、調査当局が、ある本邦生産者のデータを受領した後に、サンプリングと称して当該データを無視して、他の情報に依拠して国内産業の状況を判断すると、結論を歪曲した分析であるとされるリスクがある<sup>55)</sup>。

これらを総合的に考えると、細分化された産業の状況を WTO 協定整合的に調査するためには、調査当局としては全数調査を試みるしかないのではないと思われる。その場合、所定の様式に必要データを記載することを直接または間接的な通知により全本邦生産者に要請し、情報を収集することとすることが重要である。*China – Autos (US)* パネルは、調査当局が必要とする情報を調査当局に知られていない利害関係者に通知する方法として告示による方法は有効である、としている<sup>56)</sup>。この判断を踏まえると、調査当局として、官報告示など正式な公告手段において、調査当局のウェブサイトアップロードした質問状

---

52) *US – Wheat Gluten* パネル報告書、WT/DS166/R (2000), para. 8.54.

53) *EC – Fasteners (China)* 上級委員会報告書、WT/DS397/AB/R (2011), para. 436.

54) *Russia – Commercial Vehicles* 上級委員会報告書、WT/DS479/AB/R (2018), paras. 5.13-5.14.

55) 前掲 para. 5.13.

56) *China – Autos (US)* パネル報告書 (前掲註 23)、para. 7.139.



及び回答様式を入手して期限までに提出するよう求める方法が考えられる。これにより、たとえ国内生産者の相当部分が調査に協力しなかったとしても、調査当局が恣意的な情報操作を行ったとされるおそれはなくなる。さらに、調査当局は、積極的な調査を行ったものであり、その結果、AD 協定第 6.8 条及び補助金協定第 12.7 条に基づき、入手することのできた情報から判断したものであるとして、その判断を正当化できると考える。

### 参考文献：

柳赫秀「ガット 19 条と国際通商法の機能」(1994)

梶島達也「農産品輸入セーフガードの実施の背景とその影響並びに課題」食糧政策研究 2001 - IV 第 108 号 (2001)

荒木一郎・川瀬剛志「WTO 体制下のセーフガード」東洋経済 (2004)

梅島修「中国産品輸入に対する AD 税賦課：中国 WTO 加盟議定書 15 条 a 項 ii 号の失効の意味と対応策」独立行政法人経済産業研究所ディスカッションペーパー 2017 年 7 月 17-J-041

柳赫秀編「講義 国際経済法」東信堂 (2018)