

暫定セーフガードと地域農業

－ネギへのセーフガードの発動とその後の変化－

703-015 味曾野 真実 指導教官 村山 元展

Provisional Safeguard and Local Agriculture : Safeguard on Welsh onion and Restructuring of Local Agriculture

Mami MISONO

Ⅰ はじめに

野菜の輸入量は円高を背景として1980年代以降、全般的に増加しており、特に近年は日本の隣国である中国、韓国からの野菜の輸入量が増加していた。そのため、輸入の増加した品目について国内産の卸売り価格が低下する傾向がみられていた。

この状況下で、野菜のセーフガード（緊急輸入制限）の発動要請が2000年9月、国内の野菜産地のJAから地方議会に対して出された。群馬県のJA佐波伊勢崎を発端とするセーフガードの発動要請は県内外のJAに波及し、それぞれのJAが管轄内の地方議会に請願を出すこととなった。セーフガード発動要請は地域の農業者団体であるJA、地方議会、政府へと拡がりをみせた。

当初、日本政府は発動要請があったセーフガードに対して消極的な姿勢を示していた。しかし、全国に広がったセーフガードの発動要請の動きと、翌年7月に控えていた参議院選挙に対して危機感を持った自民党議員の積極的活動により、農林水産省は発動に向けて本腰を入れ始めた。セーフガードの発動官省は主管である農林水産省と経済産業省、財務省である。そのため、農林水産省が主導的役割を果たしてセーフガード発動に向けて2省に働きかけを行っていた。

政府は野菜の価格下落の状況を調査し、その結果、ネギ、生シイタケ、イ草の3品目がセーフガード発動のための要件に該当した。そして2001年4月に日本政府は約200日間の暫定セーフガードを発動した。暫定的なものではあるが、日本が一般セーフガードを発動したのは初めてのことであった。そのときの対象品目が、上記のネギ、生シイタケ、イ草の3品目である。

このように、経済的な変化による輸入野菜の増大が地域農業の危機感を与え、地域農業はセーフ

ガードの発動要請へと動いた。暫定セーフガードの発動は一時的ではあるものの、輸入量の抑制が可能になった点を評価できるが、一方で国内産地の再編成の必要性という課題が残る。この点について多くの指摘が存在しているが、しかしながら、国内の個々の地域農業についての研究がそれほどなされておらず、地域農業の視点から論じる必要がある。

このことを踏まえ本研究では、ネギを研究対象品目としてセーフガードが日本のネギ産地に有益な影響を及ぼしたか否かについて考察し、WTO で定められたセーフガードが、野菜の産地である地域農業に与えた影響を整理する。これらをもとに今後のネギ農家の問題点と課題について検討を行う。

本論では、はじめに、セーフガードについて整理する。次にセーフガード発動前、発動期間中、発動後の動向について、日本農業新聞縮刷版の記事を中心に、JA・地方議会・日本政府・中国政府などの各々動きを整理する。

最後に、JA ふかや（埼玉県）、JA 山武郡市（千葉県）、JA 岩井（茨城県）の3JAの発動後の動きを事例として取り上げる。近郊農業が盛んな埼玉県、千葉県、茨城県において、それぞれのJA管轄地域は県内最大のネギ産地として産地形成がなされている。これらの産地に関して、セーフガードが発動された背景などを踏まえつつ、産地の再編がどのように進んだかの検証を行った。

II セーフガードを巡る問題点と各主体の動向

(1) 自由貿易におけるセーフガードの位置づけ

セーフガード (safeguard または escape clause) とは GATT, そして WTO 体制下の自由貿易において、ある国が、輸入が急増した品目について採ることができる緊急輸入制限措置¹ (関税引き上げや輸入数量制限) であり、1947 年の GATT (世界貿易機関) 発足当初から、GATT の協定の『特定の製品の輸入に対する緊急措置 (第 19 条)』に明記されていた。

しかし、1995 年に GATT が WTO に移行し、セーフガード協定が発効するまで、AD 税 (Anti-Dumping Tax) や輸出自主規制などのセーフガードに替わる灰色措置が横行していたため、WTO セーフガード協定 (1995 年) が制定までの 46 年間で、セーフガードは 150 件しか発動されなかった。もっとも、1973 ~ 79 年の東京ラウンド² では、セーフガードにコードを作る試みがなされたが、失敗に終わっている。セーフガード協定後、今までにセーフガードは 46 件発動されている。

セーフガードには、農林水産物を含むモノ全般を対象にした一般セーフガード (Safeguard : SG) とウルグアイ・ラウンドの合意において関税化した農産物を対象とした特別セーフガード (Special Safeguard : SSG) の 2 種類がある。本研究でとりあげるのは、前者の一般セーフガードの暫定措置である。

(2) セーフガード発動前、発動期間中、発動後の動向

— JA, 地方議会, 日本政府, 中国政府の動向 —

セーフガードの発動要請は地域農業から始まった。群馬県南東部に位置し、野菜の生産が盛んな JA 佐波伊勢崎³ は、1999 年に年間野菜販売額を大きく落とした⁴。これを重く受けとめた理事会は、全国の JA でいち早く野菜のセーフガード発動要請を行うことを決定した。

このことが日本農業新聞に掲載され、これを契機にセーフガードの発動を求める動きが全国の地域農業に拡大し、地方議会への働きかけが活発に行われることとなった。この段階では、輸入が急増した野菜全般へのセーフガードの発動を要請していたのであり、現実には暫定セーフガードが発動された3品目に限った発動要請ではなかった。

地方議会は、JAからのセーフガード発動要請を採択し、中央政府へセーフガードの発動要請を行った。セーフガードの発動官庁は農林水産省、経済産業省、財務省であるが、当初は農業分野の主管省である農林水産省も含め3省は、セーフガードの発動に対して消極的な姿勢を示していた。それは、野菜の価格が下落した要因が輸入の増大以外にも考えられること⁵、中国政府が対抗措置を講じる可能性があったことなどが挙げられる。

しかしながら、地域農業のセーフガード発動要請が全国に拡がりを見せたこと、2000年7月に控えていた参議院選挙を見据えた自民党議員の動きにより、農林水産省がセーフガード発動に前向きな姿勢を示した。1999年11月、当時の谷農相が大蔵（現・財務）・通産（現・経済産業）両大臣に対し、ネギ、生シイタケ、イ草、タマネギ、トマト、ピーマンの6品目の農産物に関してWTO協定に基づく一般セーフガードを発動への政府調査の開始を求める要請書を提出した。

同年12月に発足した第2次森改造内閣発足以降、両省はセーフガード発動に前向きな姿勢を示し、省庁間で調整が進んだ。そして、政府調査の項目に該当したネギ、生シイタケ、イ草の3品目に関して、12月21日から政府調査が開始されることとなった。ネギ、生シイタケ、イ草の3品目はすべて中国からの輸入が急増している品目であった。

翌年の1月、農水省はセーフガードの発動手続きを速やかに進めるため、輸入増加により国内生産に損害が出る恐れのある品目を「監視対象品」に指定し、損害の危険がさらに高まるとその品目を「緊急監視対象品目」に格上げすることを決定した。そして監視品目にはニンニクなどの6品目、緊急監視対象品目にはネギなど政府調査の項目に入った3品目を含む8品目を指定し、計14品目での情報収集を開始した。

2月に入ると、政府は実態調査のとりまとめに入る一方で、中国政府に対して二国間協議を開始した。政府は中国政府との調整がつけば、セーフガードの発動を見送ることも視野に入れていた。だが、中国政府との二国間協議で調整がつかず、4月23日に日本政府は、中国に対しネギ、生シイタケ、イ草の3品目について、約200日間の暫定セーフガードを発動した。暫定セーフガード発動を受けて、地域農業からはセーフガードの本発動を求める要請が出されるようになった。また、9月にJA全農とネギの主産15県連がセーフガード本発動に向けネギの流通で構造改革をとりまとめ、リレー販売など強化する方針を打ち出した。

セーフガードの発動後、日本政府は中国政府との協議を継続したが、両者の話し合いで合意をみることとはなく、中国政府は対抗措置として6月22日、日本製の自動車、携帯・車載電話、エアコンの3品目に対し、現行の輸入関税に加えて、一律に税率100パーセントの特別関税の徴収を開始することを通告した。その後の日中二国間協議でも両者の話し合いは平行線をたどった。

結局、日本政府は中国との関係を考慮して暫定セーフガード終了後、継続してセーフガードの本

発動をすることを見送った。12月21日、日中双方はネギなど3品目について貿易スキームを早急に構築し、農産物貿易協議会を中心として、3品目の秩序ある貿易を促進することで意見の一致を見た。そして、日本政府は3品目のセーフガードの本発動をしないことを正式決定し、中国政府も対抗措置を取り下げた。

今回の暫定セーフガードを受けて設立され、3品目の秩序ある貿易を促進について協議する日中農産物貿易協議会では、これまで7回、両国の生産者、輸入業者、政府関係者が参加して協議が行われた。そして、3品目の生産、需要、価格について情報交換を行い、秩序ある貿易を実現するための措置についての協議が継続中である。その結果、2001年のような3品目の輸入急増は、日中双方にとって不利益であるとの認識が形成されつつあり、今後とも本協議会を通じて日中間の秩序ある貿易の促進に努めていく考えである⁶。

III セーフガード発動前後におけるネギ産地の産地再編への動き

このように、地域農業の働きかけが暫定的であれ、セーフガード発動へとつながった。そこには、産地の危機感が存在しており、今回のセーフガードに関して、産地がどのような影響を受けたのか検討する必要がある。これを踏まえ、日本の3大ネギ産地である埼玉県（JAふかや）、千葉県（JA山武郡市）、茨城県（JA岩井）の各ネギ産地において、セーフガード発動の前後期間を中心として、産地再編にどのような影響を与えたのかJAへの聞き取り調査によりまとめた（表1）。

（1）JAふかやの事例

埼玉県のJAふかやは、中国産ネギの輸入急増によるネギの卸売り価格が下落する状況を受け、2000年の時点で政府に先駆けて中国に調査団を派遣し、中国産ネギの生産・輸出状況について調査を行った。そして、その調査結果をもとに、安全・安心な野菜の供給を図るために独自の戦略を策定し、暫定セーフガードが発動されたときにはすでに戦略を実行段階に移していた。つまり、セーフガード暫定発動よりも早い時期に産地の再編に取り組んでいた。

暫定セーフガードの発動は、秋冬ネギがメインであるJAふかやにとっては、影響はなかった。事実、暫定セーフガード発動の後、中国産ネギの輸入量はセーフガードの発動要請がなされた2000年を上回っているが、深谷産ネギの価格は安価な中国産ネギの急増を受けても下落傾向にはない。

このことから、JAふかやの戦略は成功していると結論づけられる。また、JAふかやの事例から、これからの地域農業にとって重要なことは、国の保護に頼らず、現在の地域農業がおかれている状況を的確につかみ、先を読みながら自ら主体的に行動を起こして産地形成を図っていくことである点が明らかになった。

（2）JA山武郡市の事例

千葉県にあるJA山武郡市のネギの作付面積は1995年以降、増加傾向にあったが、中国産ネギの輸入増大、価格下落や高齢化などが原因で、近年は作付面積の増加が鈍化傾向に転じていた。

こうした中、JA山武郡市では、セーフガード発動の前年までに受けた産地の打撃とセーフガー

ド暫定発動が産地の再編を促す起爆剤となった。セーフガードの発動以後、産地としての持続性の強化と販売戦略の見直し、生産体制の合理化と消費者志向の取り組みがなされている。ただ、暫定セーフガードの発動は、JA ぶかや同様、秋冬ネギがメインである JA 岩井にとって特に大きな影響がなかった。

JA 山武郡市のネギの価格は、セーフガード発動後の中国産ネギの増加を受けても下落傾向にならない。このことから、JA 山武郡市のネギも中国産ネギに対抗できているといえる。

(3) JA 岩井の事例

茨城県の JA 岩井は全国最大の夏ネギの産地であり、国や県のネギの指定産地であった。JA 岩井は、全国に先駆けてネギのダンボール出荷や定数出荷を実施しており、現在でもネギの出荷等に関して先駆的な取り組みを実施している。JA ぶかやと同様に JA 岩井も、2000 年の段階で輸入が急増していた中国産ネギに危機感を抱き、中国に視察団を派遣していた。また、同年に発生した降雹被害による価格下落も相まって産地の危機感が高まった。加えて、農家の高齢化や後継者不足の問題もあり、JA 岩井はセーフガード発動前にネギ産地改革計画を策定していた。

夏ネギの産地である JA 岩井はセーフガード発動期間とネギの出荷ピークが重なったため、2001 年のネギの販売額と出荷量は前年を上回り、セーフガードによる輸入数量制限でプラスの効果享受できたといえる。

しかし、JA 岩井のネギの価格は、セーフガード発動後の中国産ネギの増加を受けても下落傾向にならない。このことから、JA 岩井のネギも中国産ネギに対抗できていたといえる。

IV まとめ

以上、セーフガード発動の前後における JA・地方議会・日本政府・中国政府などの各々動き及び、ネギ産地の再編がどのように進んだかについて検証を行った。

セーフガードの暫定発動に関する、その発動前や発動期間中において、日本政府は中国政府と粘り強く協議を続けてきた。しかし、両者の話し合いは常に平行線をたどり、話し合いを継続するという合意以外の合意に行き着くことはなかった。結局、日本政府はセーフガードの本発動をにらんでいたものの、中国との関係を重視して本発動は見送り、中国側も日本が本発動を取り下げたことで、対抗措置を取りやめた。このように、セーフガードの発動は政治問題と表裏一体の関係にあり、その発動にはセーフガードの対象となる相手国との外交関係を考慮しなければならない。

セーフガードの対象品目となったネギの国内産地に関しては、ネギの大規模産地はセーフガードの発動要請よりも早い段階から中国産ネギの輸入急増に対して危機感を募らせていた。本研究で対象とした JA ぶかやと JA 岩井は、セーフガードの政府調査の前に、輸入急増の要因を独自に調査したり、輸入ネギに対抗するための対策を立てたりしていた。JA 山武郡市もセーフガードの発動が産地再編への起爆剤となり、発動後に機械の導入や用途別ネギの栽培などに取り組んでいる。

自由貿易がますます進展する世界の流れの中で、日本のネギ農家も今後、世界の農家と競争していかなければならない。そのためには、地域農業は必ずしも中央政府にセーフガードなどの政策は

かりに依存するのではなく、独自に努力することがより重要となってくる。実際、調査にいった主要なネギ産地は、政府が対策を打ち出す前に独自の対策を打ち出していたり、セーフガードをきっかけとして産地の再編を強力に推し進めることができた。そのため、セーフガード終了後も急増した中国産ネギに対抗できている。

また、セーフガードの効果はほとんどのネギ産地にとっては効果が認められなかったが、輸入野菜の増加と国内産地の危機について国民の大きな関心を集めるきっかけになったといえ、また、地域農業にとっても産地の再編を推し進める強力なインパクトを与えたといえる。

表1 3JAのセーフガード発動に対する地域農業別対応

	J A ふかや	J A 山武都市	J A 岩井
○ 産地の位置	東京都心80km圏	東京都心60km圏	東京都心50km圏
○ 主な栽培ネギ	秋冬ネギ	秋冬ネギ	夏ネギ
○ 生産規模 (2004年度出荷額)	約8.6億円	約20.0億円	約25.4億円
○ セーフガード 発動前の産地の状況	<ul style="list-style-type: none"> 中国への視察を実施 中国産ネギに対抗すべく、安全・安心の野菜生産などで差別化を図る 生産安定、品質、安全性、コストなど、これまでの生産体制の見直しを図る 	<ul style="list-style-type: none"> 1995年以降、ネギの作付け面積の増加 → 近年、作付け面積増加が鈍化傾向 2000年、セーフガードの発動前年に大きな打撃 	<ul style="list-style-type: none"> 全国に先駆けてネギのダンボール出荷、定数出荷など先駆的な取り組みを実施 中国への視察を実施 降雹被害によるネギ価格下落と中国産ネギの増加 → ネギ産地改革計画の策定 2000年から2年間、国庫補助事業でネギの収穫機などを導入
○ セーフガード 発動期間中の 産地の状況	<ul style="list-style-type: none"> 上記にある生産体制の見直し(独自の戦略)の具体策を実行していた ネギ出荷のピークの時期とセーフガードの発動時期が重ならなかった 	<ul style="list-style-type: none"> セーフガードの暫定発動 → 産地再編の起爆剤となった ネギ出荷のピークの時期とセーフガードの発動時期が重ならなかった 	<ul style="list-style-type: none"> ネギ出荷のピークの時期とセーフガードの発動時期が重なった
○ 影響	なし	なし	あり
○ セーフガード 発動終了後の状況	<ul style="list-style-type: none"> 独自の戦略の円熟 → 2002年11月、『JAふかや安全・安心野菜システム』の運用開始 2004年から3年間、農新水産省『ネギ平床機械移植栽培技術の確立』についての共同研究に参加 セーフガード後、ネギの出荷量、販売額ともに大幅な落ち込みなし 	<ul style="list-style-type: none"> 機械化の導入 2003年、JA山武都市農業振興計画の策定 → 『環境創造型農業宣言』 産地としての持続性や消費者志向への転換 → 用途別ネギの栽培、出荷時期の周年化 セーフガード後、ネギの出荷量、販売額ともに大幅な落ち込みなし 	<ul style="list-style-type: none"> 2003年、輸入急増農産物対応特別対策事業 → ネギ収穫機などの導入、省力化へ 生産物栽培管理台帳(施肥・防除日誌) → 安全性への意識の向上 輸入ネギ(中国産)に負けないネギづくりについての生産面、販売・流通面での対策の円熟化 セーフガード後、ネギの出荷量、販売額ともに大幅な落ち込みなし

出所: 3JAの職員のヒアリング及び提供資料により筆者作成

■ 註

¹ 田村(2003)は『ある国が条約などで一定の義務を負うなかで、当初予期し得なかった事態の発生により当該義務の履行が困難となる場合、その国条約の規定を改正したり、また条約から逸脱したりしなくとも、当該義務から一時的に逸脱できるように定めた規定』であると説明している。

² ダンピング防止税、相殺関税についてはコード成立。

³ 平成5年3月1日JA伊勢崎市、JA佐波東村、JA群馬境町、JA玉村町の4つの農協が合併し誕生した。(JA佐波伊勢崎ホームページより)

⁴ 日本農業新聞2000/10/07より。同JAの野菜の年間販売額は、1999年以前までは70億円台で推移していたが、1999年に58億円と約2割ほど減少していることを報じている。

⁵ この場合、WTOで定められている発動要件を満たさない。

⁶ 農林水産省ホームページより