

〈研究ノート〉

## 日中貿易紛争の懸念

—日本のセーフガード暫定発動をめぐって—

森川 正之

今春、日本が中国からの輸入が大半を占める農産品3品を対象にしたセーフガードを暫定発動したことに対し、中国が日本製品の自動車などに100%の特別関税を課すと通告してきたことで、日中間の貿易関係がぎくしゃくしている。日本の農業を守るためにとった今回の措置は、日本の“国益”を考えた場合どうだったのだろうか。

本稿は、この問題を考えるための若干の素材を提供したにすぎないが、日本では農産品に続いてタオルやネクタイなど…セーフガードの発動申請要求が相次いでおり、セーフガードの対象品目がさらに増えかねない状況にある。中国は、こうした日本の動きに歯止めをかけるために報復措置をとったとみられるが、報復が報復を呼ぶ“報復合戦”にならないように、と願っている。

- I. 相互依存関係を深める日本と中国
- II. 日本のセーフガード暫定発動と中国の対抗措置
- III. 両国の協議
- IV. 日本農業の構造改革
- V. 今後のシナリオ

## I. 相互依存関係を深める日本と中国

日本と中国との貿易関係は年々深化してきている。

日本側の統計によると、2000年の中国向けの輸出シェアは輸出総額（4,793億ドル）の6.3%（303億ドル）を占めて、アメリカ、台湾、韓国に次いで第4位、中国からの輸入シェアは輸入総額（3,797億ドル）の14.5%（551億ドル）を占めて、アメリカに次いで第2位になっている（第1表参照）。

一方、中国側の統計では、2000年の日本向けの輸出シェアは輸出総額（2,492億ドル）の16.7%（417億ドル）を占めて、アメリカ、香港に次いで第3位、日本からの輸入シェアは輸入総額（2,251億ドル）の18.4%（415億ドル）を占めて、第1位になっている（中国海関統計参照）。

第1表 日本の貿易額上位5ヵ国

2000年（単位：億ドル、%）

順位	輸 出 額			輸 入 額		
	輸出総額	4,792.8	輸出総額に占める比率	輸入総額	3,797.2	輸入総額に占める比率
1	アメリカ	1,424.7	29.7	アメリカ	721.7	19.0
2	台湾	359.6	7.5	中国	551.2	14.5
3	韓国	307.0	6.4	韓国	204.5	5.4
4	中国	303.4	6.3	台湾	179.1	4.7
5	香港	271.7	5.7	インドネシア	163.8	4.3

（財務省貿易統計）

このように、日本と中国とはお互いに欠かすことのできない重要な貿易パートナーになっているが、貿易収支は90年代後半から日本の赤字が増加する傾向にある（第2表参照）。

この要因としては、次のようなことが考えられる。

- ①1985年のプラザ合意以降の円高で価格競争力を失った日本の製造業が生産コストを下げるために中国へ生産拠点をシフトした（すでに1万社を超える企業が中国に進出し、上海を中心に生産拠点を広げている）結果、逆輸入（現

地法人からの輸入)が増加していること。<sup>1)</sup>

- ②日本の流通業が、消費者のニーズに的確に対応するため、生活関連商品(衣類・家具・家電製品など)の開発輸入(日本の企業が国内の消費市場に適合した商品を自ら企画開発して、低賃金の中国で委託生産し、その製品を輸入すること)に積極的に取り組んでいること。
- ③「通商白書」(2001年版)で指摘されているように、中国の生産技術が急速に向上しており、低賃金と豊富な人的資源を背景に、中国が日本の強力なライバルになっていること。<sup>2)</sup>特に、繊維製品は中国からの輸入が7割前後を占めており、日本の繊維業者(北陸などの地場産業)は輸入の急増で生産が激減し、廃業に追い込まれるなど深刻な打撃を受けている。

---

1) 海外生産の拡大は貿易に次のような影響を与える。

- ①輸出誘発効果…海外に進出した現地法人が工場の立ち上がりに必要な資本財(機械設備など)や部品を日本から調達することによって、日本からの輸出が増加する効果(この効果は海外生産の初期の段階では増加するが、海外生産が軌道にのってくるにつれて減少する)。
- ②輸出代替効果…海外の現地法人によって生産された製品が現地で販売され、あるいは第3国向けに輸出されることによって、日本からの輸出が代替され減少する効果(この効果は海外生産の立ち上がり時期には小さいが、海外生産が軌道にのり、生産規模が拡大してくるにつれて大きくなる)。
- ③逆輸入効果…海外の現地法人によって生産された製品が日本に輸出されることによって、日本の輸入が増加する効果。
- ④輸入代替効果…日本の国内生産が海外の現地法人によって代替されるため、日本で生産していれば必要であった資本財や部品の輸入が不要になり、日本の輸入が減少する効果。

そして、こうした効果を総合すると(総合効果)、日本の貿易収支は、短期的には輸出誘発効果で黒字が増えるが、中長期的には輸出代替効果や逆輸入効果が大きくなって、黒字は減ってくる(輸出誘発効果が漸減傾向を持つものに対して、輸出代替効果や逆輸入効果は漸増傾向を持っているので、海外生産が軌道にのってくるにつれて、黒字は減少(赤字は増加)へ向かう)。

- 2) 日本貿易振興会(ジェトロ)が、ジェトロ会員のうち製造・流通業を対象に実施した「中国製品の競争力」調査の結果をみると(回答企業約1,000社)、回答した日本企業の約2割が中国製品に対して価格低下やシェアを奪われるなどの脅威をすでに感じており、約3割が近い将来中国が脅威になると考えている(特に繊維業界が深刻)。ユニクロに代表される低価格、高品質の中国製品の定着が背景にあり、日本企業はコスト面で苦しくなっている。今後の対応策としては、「高付加価値品の開発」や「生産拠点の中国移転の強化」をあげている。(日本貿易振興会のホームページ参照)

日中貿易紛争の懸念

第2表 日本の対中国貿易の推移

(単位：億ドル)

	1990年	91	92	93	94	
輸出額	61.3	85.9	119.5	172.7	186.8	
輸入額	181.8	142.1	169.5	205.7	275.7	
貿易収支	▼120.5	▼56.2	▼50.0	▼33.0	▼88.9	
	95	96	97	98	99	2000
	219.3	218.1	216.9	201.1	234.5	303.4
	359.2	403.7	418.5	370.9	431.0	551.2
	▼139.9	▼185.6	▼201.6	▼169.8	▼196.5	▼247.8

(▼は日本の赤字) 財務省貿易統計

このように、日本と中国との貿易関係は一段と深化してきていると同時に、中国の競争力強化で、日本と中国との競争が激化してきている、と言ってよいだろう。

## II. 日本のセーフガード暫定発動と中国の対抗措置

こうした中で、日本の政府は中国からの輸入が大半を占めているネギ、生シイタケ、イグサ（畳表）の農産品3品目（主として山東省青島が日本向け野菜の供給基地になっている）について、WTO（世界貿易機関）協定に基づく一般セーフガード（緊急輸入制限措置）<sup>3)</sup>を暫定発動した（2001年4月23日から実施）。暫定とはいえ、日本が一般セーフガードを発動したのは今回が初めてである。

暫定措置の内容は、一定数量（輸入割当量は、ネギ5,383トン、生シイタケ8,003トン、イグサ7,949トン…これは各品目の過去3年間の平均輸入実績を基に決められた）までは現行の低関税率（ネギ3%、生シイタケ4.3%、イグサ6%）を適用するが、この数量を超えると高関税率（1キロ当たり、ネギ256%、生シイタケ266%、イグサ106%が現行関税率に加算される…これは各品目の内外価格差を基に決められた）を課すという関税割当制とし、適用期間を200日間

とする一という内容である（第3表参照）。

第3表 暫定セーフガード発動による関税率の変化

	通常関税の輸入枠	追加関税
ネギ	5,383トン（3%）	225円/kg（256%）
生シイタケ	8,003トン（4.3%）	635円/kg（266%）
イグサ（畳表）	7,949トン（6%）	306円/kg（106%）

（ ）内は税率 農林水産省ホームページ

WTO は原則として貿易制限を禁じているが、輸入急増で国内産業に重大な損害が発生する（発生する恐れがある）場合は、例外として認めている。日本は WTO のルールに基づいてセーフガードを暫定発動したが、中国は国内生産者などの利益を損なうとしてこれに反発し、日本のセーフガード暫定発動への対抗措置として、日本製の自動車、携帯・自動車電話機、エアコンの3品目について、現行の関税に加えて100%の特別関税を課すと通告してきた（6月22日から実施）。

これら3品目の現行の関税率は、自動車（乗用車30～80%、バス45～65%、トラック30～50%）、携帯電話機12%、エアコン25～40%とすでに高い関税がかけられているが、これに加えて100%の特別関税が課される<sup>4)</sup> ことになれば、

3) セーフガードとは、特定品目の輸入が急増して国内の競合業界に重大な損害が生じた場合に緊急避難的に期限付きで発動できる緊急輸入制限措置のこと。WTO（世界貿易機関）のセーフガード協定に基づく全品目を対象とする「一般セーフガード」と、WTO の農業協定第5条に基づきウルグアイ・ラウンド合意において関税化した農産品（コメ・小麦・乳製品など）に対する「特別セーフガード」の2種類がある。WTO は原則として貿易制限を禁じているが、輸入急増で国内産業に重大な損害が発生する（発生する恐れがある）場合は例外として認めている（この場合、輸入量や国内産業の被害に対する客観的な調査に基づいて発動を判断すべきだ、としている）。

政府は関係省（経済産業省・農林水産省・財務省など）の調査を経て原則1年以内にセーフガードを発動するかどうかを決めるが、調査中も被害が広がる懸念があるので、「緊急に発動しないと回復しがたい損害が生じる」場合は、本措置に先だって暫定措置を講じることができる（現在はこの段階）。

本措置では関税の引き上げが輸入数量の制限ができるが、暫定では関税の引き上げに限られ、適用期間は200日以内である。

ただし、WTO 非加盟国（中国は加盟が確実だが、現在は非加盟国）は対抗措置がとれる。

価格競争力が一段と低下して、日本からの輸出は不可能になる。

WTO はセーフガードに対する対抗措置は認めていないが、中国は现阶段では WTO に加盟していないので対抗措置をとることができる（中国は11月、カタールのドーハで開催される予定の WTO 閣僚会議で加盟が正式承認される見込み。中国の国内手続きを経て、年内か来年始めには加盟が実現する）。

日本政府は暫定発動中に中国と交渉して、中国が自主規制してくれることを期待していたようだが、中国は日本のセーフガード暫定発動を強く非難し、日本でセーフガードの発動申請が相次ぐのを牽制する狙いもあって（日本では、農産品だけでなく、タオルやネクタイなどもセーフガードの発動申請要求をしている）、警告の意味でこのような対抗措置をとったのではないかと思われる。今、日本と中国とは、歴史教科書検定問題や小泉首相の靖国神社参拝問題などで関係が悪化している。通商問題で対応を誤らないことだ。

中国が他国のセーフガード発動に対して対抗措置をとったのは今回が初めてではない。昨年、韓国が中国産のニンニク輸入にセーフガードを発動して高関税をかけた際、中国は「一方的な措置だ」と反発して、韓国製の携帯電話とポリエチレンの輸入を一時禁止するという措置をとったことがある（2001年6月20日付 読売新聞参照）。この時は、結局韓国が妥協することで、一件落着となった【韓国の対中ニンニク輸入額が約900万ドル（99年）にすぎなかったのに対して、中国の報復対象品目の対韓輸入額は50倍近くの約5億ドル（同）で

4) 中国の対日特別関税のイメージ

（輸出価格100万円の排気量1500CC 乗用車のケース）

従来の課税方法	輸出価格	通常関税	⇒	中国国内価格
	100	70		170
6.22 からの課税方法	特別関税の課税対象	通常関税	特別関税	中国国内価格
	100	70	100	⇒ 270

※通常の関税は70%。単位：万円。消費税などは除く。

（2001年6月23日付 毎日新聞参照）

例えば、100万円の乗用車を輸出する場合、通常の関税70%に100%を加えた170%の関税がかけられることになり、中国での通関後の価格は270万円になる。

あったから、慌てた韓国政府はすぐにセーフガードを取り下げるなど大幅な譲歩を余儀なくされた]。

日本は、200日間の暫定発動の猶予期間が過ぎれば（11月8日）本発動するかどうかの決断を迫られるが、中国が対日強硬姿勢を示したことで、本発動することが難しくなってきたのではないか。

中国が特別関税を課すと発表した自動車など3品目の対中輸出に占める比率は小さい（第1表で示しているように、2000年の日本の中国向け輸出額は303億ドルであるが、自動車など3品目の輸出額は約6億ドルで、対中輸出額全体の2%に満たない。携帯電話とエアコンは中国での現地生産が大半を占めている）ので、業界への影響は少ないと思われるが、中国が日本の輸出を代表する自動車などを報復の対象に選んだことの意味は大きい。それは、日本が今後繊維などにセーフガードを拡大して保護主義傾向を強めるなら、日本製品を中国市場から締め出すぞという、中国の強い牽制がうかがえるからだ。グローバルな競争を展開している日本の自動車産業などが巨大な中国市場で足場を失うようなことになれば、日本にとってダメージが極めて大きい。

### Ⅲ. 両国の協議

日本がセーフガードを暫定発動したことに対し、中国が対抗措置をとったことで、日中間の貿易紛争は泥沼化してきた。日本がセーフガードを暫定発動して以降、何度か日中間で協議が続けられたが、解決の糸口は見えていない。

新聞報道によれば（2001年7月4日付 毎日新聞など）、日中両国はそれぞれ次のように主張しているようだ。

[日本側]

- ①セーフガードの暫定発動は WTO のルール（輸入急増によって国内産業に重大な損害が生じた場合にはセーフガードを発動できる）に基づいた措置だ。
- ②中国の対抗措置は、WTO のルール（WTO 協定はセーフガードに対する

## 日中貿易紛争の懸念

対抗措置は認めていない)と1974年に締結した日中貿易協定の最恵国待遇条項(日本を他国と区別しない)に違反している。

### [中国側]

①日本の暫定措置発動は中国品に対する差別的措置で、農家に被害が出ている。

②中国の対抗措置(特別関税を課す)は国内法に基づく合法的な措置だ。日本がセーフガード暫定措置を取り下げない限り、日本製の自動車などに対する特別関税措置の撤廃はありえない。

このように、両国とも強硬な姿勢を崩していないので、早期解決は難しいと思うが、この問題が拡大して日中貿易全般に影響が及ぶような事態になることは避けなければならない。

## IV. 日本農業の構造改革

同時に、日本の政府は農業法人の農地保有を認めるなど農業の自立方策を真剣に検討しなければならない。セーフガードの発動は一時的な保護策で、競争力を強化しない限り根本的な解決にはならないからだ。WTOのルールに整合した措置とはいえ、競争力強化策なしに安易にセーフガードを発動すべきではない(アメリカの鉄鋼業などの例をみればわかるように、国で保護された産業は努力を怠るから強くなる)。農産品の輸入が急増すれば生産農家にとっては死活問題になる。だが、輸入が抑えられると価格が高騰して消費者が不利益を被る[財務省の貿易統計によると、セーフガード暫定措置の対象となった農産品3品の輸入量は、セーフガード発動後激減し(5月の貿易統計によると、ネギが766トン、生シイタケが790トン、イグサが1,505トンで、前月に比べて60~70%減となっている)、価格は上昇している]。日本がセーフガードを暫定発動したのは、参院選を控えた政治圧力(農業団体の強い要求を背にした自民党農林族の圧力)に政府が抗しきれなかったからだ。そうすれば中国が対抗措置をとってくることは韓国の例でわかっていたはずだ。報復を受ける業

界のことを考える配慮が欠けていたのではないか。

新聞報道によれば（2001年6月27日付 読売新聞）、農林水産省は6月26日に、セーフガードを暫定発動した農産品3品の競争力強化の基本方針を打ち出し（ネギは、最新式機械の導入による生産性の向上や流通経費の見直しで、生産・流通コストを3割程度削減する。生シイタケとイグサは、高品質化による輸入品とのすみ分けを目指す。やる気のある産地・生産者を重点的に支援する…などの内容）、これを来年度予算の概算要求に反映させる考えのようだが、この改革案で人件費が20～30分の1といわれる中国に太刀打ちできるのだろうか。農業団体や自民党農林族からの圧力を受けて、以前のように補助金をばらまくだけに終わるのではないのか。

グローバル化が進む中で、「中国からの輸入急増で日本の農産品が被害を受けている」という単純な図式は描けない。中国産のネギやイグサの種は日本の業者が中国に持ち込み、品質改良や栽培技術などを現地で教え、中国の安い土地や労働力を使って育成した果実を日本が輸入している（開発輸入）という背景があるわけで、これは日本から輸出した部品を使って現地で組み立てた安い家電製品などを日本が輸入しているのと同じ構図なのだ。

## V. 今後のシナリオ

さて、日本は200日間のセーフガード暫定発動の猶予期間が過ぎる11月には本発動するかどうかの決断を迫られるが、今後この問題はどうなっていくのだろうか。日中両国の話し合いで解決できればよいが（例えば、日本が譲歩して輸入割り当て枠を増やすとか、中国が輸出自主規制をするなど）、新聞報道をみる限り、日本側の交渉当事者となる農林水産省には暫定措置を取り下げる意思はなく、本発動に向けての準備を進めているようだし、中国側も強固な姿勢を崩していないようなので、これはなかなか難しそうだ。

中国の WTO 加盟を待って、WTO の紛争処理機関に問題の解決をゆだねることも考えられる（暫定措置が切れる時期と中国の WTO 加盟時期とが前後す

るが)。

WTO の紛争処理手続きにはいれば、改めて紛争国同士が協議し、決裂した場合には WTO に紛争処理委員会 (パネル) の設置を求める。紛争処理委員会 (当事国以外の国の委員で構成される) は WTO のルールに違反している事実があるかどうかを審査し、違反していると認定した国には是正勧告を出すということになる (日本のセーフガード暫定発動は WTO 協定で認められた措置なので、紛争処理が WTO の場に持ち込まれれば勝訴する可能性はある) が、手続きに時間がかかるので、その間報復関税というばつちりを受けた自動車産業などが打撃を被ることは避けられない。

このほかに、小泉首相が国民の高い支持率を背景にして、政治決断でセーフガードの暫定措置を取り下げるということも考えられないわけではない。私は“国益”という観点から判断してほしいと思っている。

(2001年9月15日 記)