

セーフガードの政治行政学

北山 俊哉

二〇〇一年一〇月の日本政治学会において、コロンビア大学のヘレン・ミルナー教授らは、「Why the rush to Free Trade: Democracy and Trade Policy in the Developing Countries」という報告を行う予定であった。なぜ多くの発展途上国が自由貿易体制へ次々と参加するにいたっているのか、そしてそれと民主化との関連はあるのかを論じるこの論文は、九月一日におきた同時多発テロ事件のために、報告されずにおわってしまった。たしかに、二〇〇一年の九月一日に世界は変わってしまったのかもしれない。すべての研究者は、変わってしまった世界の中で分析がまだ妥当なものかを問わなければならない。しかし、その時点までの発展途上国の状況は、民主化と自由貿易体制への組み込みによって特徴付けられていた。

しかしながら二〇〇一年の日本には、逆の方向、すなわち保護主義的な「セーフガード」という言葉が、新聞紙面をにぎわせていた。セーフガードとは、輸入の急増に対して緊急輸入制限措置（セーフガード）をとるといふものである。二〇〇一年の日本において農林水産業および製造業の一部で政府に対してセーフガードを要求する声が続いだ。そして暫定措置ながら、実際にセーフガードが発動されたのである。セーフガードはたしかに

セーフガードの政治行政学

一八三

自由貿易に反するものであるということができるといえる。政策によって輸入が制限され、消費者はその結果として起こりえる価格上昇を甘受しなければならないかもしれないからである。しかしこのセーフガードは自由貿易を推進する世界組織であるWTO（世界貿易機構）によって認められた正統なルールでもある。自由貿易もルールに則って行なわれなければならないとするならば、セーフガードを発動するのはルールに基づいており、ルール行政でもあるということになる。自由貿易の精神からすれば、セーフガードを発動すること、特に巨額の貿易黒字を有する日本がこれを発動することは望ましくないとはいえる。しかし、セーフガード発動自体は自由貿易のルールに基づく行政、ルール行政であるといえる。ここにWTOに基づくセーフガード発動をめぐる政治行政の新しい側面がある。本稿はこの点を明らかにしたい。

セーフガード自体も日本にとっては目新しいものである。高度経済成長以降の日本の問題は、日本の輸出によって起こる問題が中心であった。繊維に始まり、鉄鋼やテレビなどの分野でアメリカの巨額の対日貿易赤字が生み出され、そこから摩擦が生まれた。そしてその多くは、日本側が輸出自主規制を実施するといつかたちで決着が図られてきた。しかし、一九九〇年代の失われた一〇年間を通して日本は変わってしまったのかもしれない。日本の産業の多くが競争力を失ってきた。現時点で貿易収支は黒字であるが、額は減ってきている。発展途上国からの輸出が次第にハイテク商品にも及んできた。

もつとも農業については、もともと様相が異なっていた。ここでは輸入に関する貿易摩擦があった。しかしそれは日本が実質上輸入していなかった牛肉やオレンジを自由化するかどうかという問題であった。これに対して、今回の問題は、すでに輸入もされている農産物、あるいは工業製品について、その輸入額の急増に対して緊急輸

入制限措置（セーフガード）を政府に対して要求するというものであった。

このような日本の社会経済の変化とともに、国際機構、国際ルールの変化もある。後に述べるように、セーフガードの規定自体はガットの時期にもあったが、それは使いにくいものであった。WTOによってセーフガードに関する規定が整備されたのは九〇年代の中葉のことである。この変化によって、日本のみならず他国においてもセーフガードの適用は増加の様子を見せている。

本稿は、セーフガードの発動をめぐる政治について、このような状況の何が新しいのか、何が変わらないものなのかを論じる。通商および関税をめぐる政治は、古くから政治学の分析とされてきた。一九三五年に出版されたシャットシュナイダーの代表的な著作のタイトルは、『政治、圧力、関税』というものであった。利益団体、圧力団体に目を向けた研究の多くは、これらの団体が通商問題について賛成と反対を繰り返してきたさまに着目してきた。輸入によって経済的損失を被る集団は、より高い関税などの保護主義的な措置を要求し、逆に、輸入業者や輸出産業に属する集団はそれに反対し、より自由主義的な通商政策を要求するというのが、典型的な利益配置とその政策志向であろう。外国、日本を問わず、関税、通商政策をめぐる典型的な圧力政治、多元的な過程が政治学者によって観察されてきたといえよう。

このような関税、通商政策をめぐる政治は、典型的には多元主義的な形をとるところに特徴がある。すなわち、米価政策や車検制度をめぐる政治と行政のように、米作農家や自動車修理工場の団体の個別利益が鉄の三角形の一角を構成してその利益を政治の場を通じて実現し、消費者やドライバーは広く薄く不利益を被るという意味での利益政治というものではない。関税、通商政策においては、自由貿易派が消費者のみにとどまらず、輸入業者

や自由貿易によって利益を受ける輸出業者などの個別利益をも含むからである。このイシューを巡っては両者の間で活発な圧力活動が繰り広げられるのである (Lowi, 1964)。

このなかで日本を巡る状況は、工業製品においては対米輸出の自主規制、農業製品においては保護から、限定的な輸入の開始をめぐる議論が中心であった。やはり、輸出企業、業界団体、農業者、農業協同組合などが、政府や地方自治体に働きかけを行う政治が見られてきた。二国間、あるいは多国間の交渉の末、結局は日本が輸出を自主規制する、あるいは限定的に輸入を開始するといった不透明な結果がもたらされた。ここにはルールに基づく行政という発想はみられなかった。

そこへ二一世紀に入って、セーフガードという言葉を使って、通商をめぐる政治が繰り広げられることになった。これは、一九九五年以降発効した、WTOにセーフガードについての規定が置かれたことが大きな意味を持っている。自由貿易を推進すべく設立されたWTOで、安全弁として緊急輸入制限措置が認められたのである。必要な場合にはこのような安全弁を使用する途が残されていることにより、各国は前向きに貿易自由化措置を実施していくことができるというのが、セーフガードの趣旨である。

WTOの前身であるガットにもセーフガードの規定は置かれていた。しかしそれは不完全なものであり、実際には使いにくいものであった。そのため実際には、ガットの規定にはない灰色の解決が選ばれてきた。東京ラウンド以来二〇年以上にもわたる交渉の末、二〇世紀末になってついに、より実効性のあるセーフガードの規定がおかれた。

ここに、通商をめぐる政治の新鮮さがある。自由貿易の精神は、障壁のないより自由な貿易体制を求める。し

かし、自由貿易もルールに基づいて行われなければならない。そしてセーフガードはWTOという自由貿易を推進する国際機関に正当に認められた規定である。この規定を使うことは、なんら「WTOという自由貿易」に反しない。このようにセーフガード規定は、それを望む集団に勇気と希望を与える。しかし、この規定は諸刃の剣でもある。WTOの規定は整備され、そのような国際ルールに乗っついていかなない限り、保護は与えられない。ルールに基づかない灰色の決着を求めることもまたできないのである。中央官庁の側もまたルールによる行政ということを経験する。このような新しいルールのもとで利益政治過程、圧力政治過程が展開されたのである。

セーフガード規定の発展

もともとのガット第一九条にも、緊急輸入制限措置であるセーフガードの規定はあった。しかしそれはいくつかの点で不十分なものであった。なぜならば、発動の要件（国内産業に対する重大な損害またはそのおそれの定義、発動にあたり考慮すべき要素など）が不明確であり、措置の適用期間や適用対象（特定の国に対して選択的に適用できるかどうか）も明確に規定してなかった。このため、ガットの東京ラウンドでもセーフガード措置を明確にするための議論が行われた。一九七三年九月の東京宣言でセーフガードの妥当性の検討を行うことを交渉の目的としたのであるが、選択的適用問題を中心として当事のEECと開発途上国との間での対立が大きく、合意には至らなかったのである（経済産業省通商政策局、二〇〇一年）。

不明確である一方ではまた、発動の対象国から対抗措置が発動されるおそれがあるため、セーフガード発動は困難であった。そのため、多くの国はガット上の根拠が不明確な、いわゆる「灰色措置」を選択しがちであった。

すなわち、輸入側の政府が輸出側の政府に対して、輸出自主規制を要請または強要するという措置がそれである。一九八二年のガット閣僚会議の宣言においても、「より改善されたかつ効果的なセーフガードの制度の必要性」が唱えられたが、やはりヨーロッパ諸国と他国との対立があつて、具体的な進展はなかつた。

ウルグアイラウンドでは、一九八六年のプンタ・デル・エステ宣言で、セーフガードについても交渉を行うこととなり、世界貿易機関(WTO)を設立するマラケシュ協定(WTO協定)の一部として、セーフガードに関する協定(セーフガード協定)が、WTO協定の一部として織維および織維製品(衣類を含む)に関する協定(織維協定)と、農業に関する協定が制定されており、農産品と織維製品については、「セーフガード協定」とは別の特別なセーフガードの運用が認められている。

セーフガード協定のルール

セーフガード協定では発動条件が明確化された。

表一が意味することは、セーフガード措置はルールに従つて発動されなければいけないということである。輸入増が本当に損害を引き起こしているのかを立証しなければならず、調査を厳密に行わなければならない。発動期間は決まつており、延長は可能ではあるが、再発動は禁止されている。緊急輸入制限がなされている間に、構造調整などを行い、自由化も進めていかなければならないのである。規制水準も数量的に明確である。

また、セーフガード協定では、「灰色措置」の導入・維持のみならず、これを他国に要請することも明示的に禁止されている。その灰色措置とは、輸出自主規制にくわえ、市場秩序維持取り決め、輸出の抑制、輸出入価格モ

表一

損害の決定	輸入、生産、売上、生産性等の経済要素で判断、輸入増と損害の因果関係の立証が必要（セーフガード協定第4条）
調査手続きの整備	調査手続きの事前設定、利害関係者の証拠の提出等の機会、調査結果の公開（同第三条）
発動期間	当初四年以内、延長可能、最長八年（同七条一項および三項）
規制水準	輸入数量制限を行う場合は、原則、最近三年間の輸入量の平均値を下回ってはならない（同五条）
最発動禁止	従前の措置と同一期間（ただし最低二年間）は再発動禁止（同七条五項）
漸進的自由化	一年超の措置は、漸進的自由化（枠の拡大等）義務、三年超の措置は中間見直しを行う義務（同七条四項）

ニタリング、輸出入監視、強制輸入カルテル、裁量的輸出入許可制度などが含まれている。さらに、加盟国は、公私の企業が「灰色措置」に相当する非政府措置をとりまたは維持するよう奨励・支持してはならないということも規定された。（第一一条三項）

同時にセーフガード協定は、ガット一九条の要件を若干緩和した側面もある。それは、一九条の要件を厳格にしすぎたことが灰色措置への逃避を招いたという反省があるからである。第一に、輸入規制枠の配分の特例が設けられた。これは、輸入急増のみられない国が輸入配分枠を不当に減らされないように、輸入急増国からの輸入を重点的に制限する特例である。セーフガード委員会が正当な理由があり、かつ必要であると認めた場合にこの特例が取られる。第二に、セーフガード措置に対する輸出側に対抗措置をとる権利を一定の条件の下に、一定

セーフガードの政治行政学

期間制限したことである。自由な貿易が一番望ましいとしても、セーフガードを発動することは灰色措置よりもよしましであるという判断が働いたのであろうか。

さて、WTO協定は一九九五年一月一日に発効した。ガット発足以来一九九四年末までで合計一五〇件のセーフガードが発動されたが、WTO協定発効後については、調査が開始されたものが五九件、措置の発動にいたったものは暫定措置を含んで三一件となっている。新たにWTOのセーフガード協定によって次第にセーフガード発動件数は増加しているようである。このような状況を背景として、日本におけるセーフガードの発動に関する政治運動が活発化していった。

セーフガードの政府調査開始

二〇〇〇年の夏、生鮮野菜の価格が下がり始め、過去一〇年間の最安値だといわれた。それまでは、セーフガードの議論は、繊維製品について言われることはあったが、農産物については問題とはなっていなかった。安値の原因とは、国産品が豊作であったことがまずあげられる。全国で好天が続き、生産出荷は好調であった。その上に、安価な野菜が輸入されてきた。生鮮輸入量は過去最高であった前年を上回った。以前と異なるのは、輸入野菜の品質が上がって消費者の人気も高くなってきたことである。その背景には、商社などの日本の企業が中国で生産させて輸入している事情もあった。このような、「開発輸入」のケースもあって、秋から冬にかけて、依然軟調な価格を受けて、農家の一部からは、政府に対してセーフガードの発動を求める声が出てきたのである。すなわち、全国農業協同組合連合会と八県の農協連合会が連名で、農水省にセーフガードの発動を求める要請書を提

出しており、自民党内でも発動を主張する声が高まっている。

さらには地方議会から発動要請が相次ぎ、農水省は都道府県を通じて実態把握に乗り出した。そのうえで、一月後半段階に入って、発動に向けて関係省庁と調整に入った。農産物のセーフガードが発動されるためには、

(一) 輸入増加、(二) 重大な損害と輸入の因果関係、(三) 国内経済上の緊急性、の三条件が満たされる必要がある。通産省(当時)からは輸入増加と価格下落の因果関係を説明できるデータを提出することが求められた。

そして一月二四日には、農水省、通産省、大蔵省(当時)が自民党基本政策小委員会で調査の開始を表明した。調査対象は、タマネギ、ネギ、トマト、ピーマン、生シイタケ、イグサの六品目であった。「国内作付面積が前年比で一〇%以上の減少」「国内市場シェアが一〇%以上の場合、輸入増加率が前年の一〇%以上」など独自の暫定基準に基づいて、調査品目が決定されたという。一月から一〇月にかけてのタマネギの輸入量は、アメリカからの輸入が増え、二〇万六千トンと、前年同期比で二六%増であった。トマトは同時期で、一万二〇〇トンと前年比で二倍以上の増加をしめた。ネギは業務用需要が好調な中国産が伸び、六〇%増の三万二千九〇〇トンになった。ピーマンも色鮮やかなパプリカの消費が拡大しているため、四三%の急増であった。

さらに、一二月には、水産庁が水産物の輸入急増対策としてセーフガードの発動の検討をはじめた。この段階では発動対象の品目としてカツオ、ウナギ、ワカメ等があげられていた。ウナギの輸入量も同上時期で前年同期比で三七%増、カツオが一四%増であった。さらに、一二日には埼玉県知事が農産物のセーフガードを早期に発動するよう、農水大臣に電話で要望したりするなど、圧力は増してきていた。

こうして一二月一九日には、農水大臣が記者会見を行い、セーフガードの発動に向けた政府調査を開始するこ

とを正式に発表した。対象は、ここで、ネギ、生シイタケ、イグサ（畳表）に絞られた。この三品とも中国からの輸入数量が九割以上を占めていた。タマネギ、トマトなどは引き続き輸入の動向を監視することになった。二二日をもって正式に調査は開始された。

紛争の拡大と暫定発動

二〇〇一年になると、農産物への政府調査が続く一方で、輸入急増対策の一環として中国、韓国と定期協議の場を設けることになった。中国とは事務レベルでの協議が、韓国には農水副大臣が訪問することとなった。二月二四日に農水副大臣がソウルで韓国の農林部長官と会談し、韓国からトマト、ピーマンの輸入が増加しており、韓国側が輸出を自主的に抑制できないか打診した。

また、他の産品、特に繊維産業関係でセーフガード発動への動きが活発化した。二月一六日、日本タオル工業組合連合会が、中国からのタオル製品の輸入に歯止めをかける緊急輸入制限措置（セーフガード）の発動を経済産業省に申請することを決議した。

これに対して経済産業省貿易経済協力局は、「申請があればWTOのルールに基づいて処理する」という立場をとった。輸出産業も含めた産業全体のことを考慮に入れなければならない経産省は、基本的にはWTOのルールに沿って貿易自由化を推進することを中心とする。しかし、セーフガードはWTOのルールにも定められているものである。したがって、経産省はセーフガード発動への要求に対して単に冷淡な姿勢をとることはできない。したがって、輸入急増に対してWTOのルールを機動的に適用していく方針をとるということになる。しかし、

このルールは自由貿易を推進しようとする立場の政治的な資源となる場合もある。すなわち、ルール行政を標榜することによって、私的な個別利益をむき出しにした、極端な保護主義的な政策を主張する利益集団や、自民党などをけん制することもできるのである。

二月二日には自民党の農林水産部会と水産総合調査会の合同会議において、ウナギとワカメの二品目についてセーフガードを発動できるかどうか政府調査を実施するように、経済産業、財務両省に要請することを決めた。三月一五日には農水省がウナギとワカメで財務、経済産業省に政府調査を要請した。三月末には衆参両院とも、速やかなセーフガードの発動を求める委員会決議を与野党一致で行った。

こうして四月六日には、政府が、ネギ、イグサ、生シイタケについて初めて一般セーフガードを暫定発動する方針を決めた。この暫定発動は期間つきのものであり、発動期間は二〇〇日間であった。正式発動に切り替わった場合、合計で四年間、輸入量を抑制できることになる。さらに今回の場合は、二段階で関税率を上げる方式をとった。これは、まず最近の年間輸入量に見合った分（ネギ五三八三トン、生シイタケ八〇〇三トン、イグサ七九四九トン）までは現行の低い関税率（ネギは三％、生シイタケは四・三％、イグサは六％）を適用し、それを超えた分に対して一キロ当たり一〇六・二六六％の追加関税をかけるという方式である。消費者のみならず中国からの反発が考えられる以上、今回の発動による急激な価格高騰を避けたいからであった。暫定期間の間に、あるいは輸入量が最近の年間輸入量のレベルに達するまでに交渉によって、中国からの輸出自主規制を取り付けたという気持ちがあったのである。

実は、今回のセーフガードの発動には、重要な先例ともいべきものがあった。それは、一九九九年に韓国がセーフガードの政治行政学

中国産のニンニクの輸入急増を受けてセーフガードを暫定発動した事件である。このときは、二〇〇〇年六月になって本措置に切り替えたとたんに、中国は対抗措置として韓国製携帯電話とポリエチレンの輸入を禁止し、韓国側は大きな損害をこうむったのである。この経験からの学習には二つのものがありえた。第一に、中国はセーフガードの発動に対して重大な対抗措置をとるというものである。第二に、より細かく、中国はセーフガードの暫定措置に対してではなく、本措置の発動に対して重大な対抗措置をとるというものである。以下の展開を見ると、韓国の経験からの学習には後者のものが念頭に置かれていたように思われる。であるからこそ、暫定措置をとり、しかも二段階方式をとったのである。この作戦は成功したのであるか。以後の展開を追ってみよう。

四月一〇日には閣議で、発動に伴う関税率の引き上げ内容が報告され、了承された。同日、中国外務省の副報道局長が記者会見で、「輸入制限はすべきではない」との考えを示した。同氏は「日中貿易の拡大に伴って一部で摩擦が起きるのは正常であり、やむをえないことだが、話し合いで解決すべきだ」と述べたのである。さらに、中国対外貿易経済協力省が一二日に「中国側に生じる損害に対しては対応策をとる権利を持っている」との方針を初めて明らかにした。

さて、暫定発動が決まったことから、農林水産省は中国との二国間協議を本格化させた。さつそく一三日には北京において日中政府間の協議が開かれた。一六日には、中国の対外貿易経済協力省の次官が「発動措置が（実際に）取られれば、重大な結果を引き起こすだろう」と述べ、中国政府が対抗措置を準備していることを示唆するなど、交渉のたびに、中国側からは報復の可能性について言及していたのである。

一七日の閣議にはネギ、生シイタケ、イグサの関税引き上げを伴う政令案が提出され、セーフガード措置が正

式に決定された。発動期間は二三日から一月八日までの二〇〇日間であり、二〇〇日間で二国間協議がまとまらない場合、暫定期間を含めて原則四年間の本措置に切り替えることができる。

当時の新聞論調は、楽観論と悲観論が共存していた。楽観論は中国との話し合いの中で中国側が生産調整や輸出の自主規制をするというものであり、悲観論は工業製品への報復があり、二国間の政治対立に発展するというものである。その悲観論の中でも、韓国の先例からみて「中国の報復は本措置に切り替わる一月以降だろう」との見方があったのである。

暫定発動の背景

さてこの時期には、考慮に入れるべき展開として二つのものがあげられる。第一に、製造業におけるセーフガード発動への要求の本格化である。第二に、台湾の李登輝前大統領の訪日問題であり、第三に、森首相の退陣と小泉首相の登場である。

まず四月以降になると経済産業省が所管する製造業においても、セーフガードへの動きが活発化した。一六日、経済産業省は、中国産を中心とするタオルの繊維セーフガード発動に向けた調査を始めた。一九日には全日本ネクタイ工業連盟が中国製ネクタイの輸入急増で京都・西陣や関東地方の産地が被害を受けているとして、繊維セーフガードの発動を経済産業省に申請することになった。製造業における多額の貿易黒字を抱える経済産業省は、セーフガードの発動には消極的であった。事務次官は一九日の会見で、「日経連の奥田碩会長（トヨタ自動車会長）らが『安易にやるべきでない』という立場に同意すると述べた。

セーフガードの政治行政学

さらに五月一八日には、日本靴下工業組合連合会が総会を開き、靴下製品について、繊維セーフガードの発動を経済産業省に申請する方針を固めた。靴下についても中国からの輸入が急増しており、すべて中国がらみであったのが興味深いところである。

第二に、ちょうどこの時期に台湾の李登輝前總統の訪日問題が日中間に横たわっていた。四月に入ったところで、当月末の米国訪問の帰途に心臓病治療目的で日本に立ち寄る意向であり、そのため日本政府に査証発給の可否性を非公式に打診していることが明らかになった。李氏がその前年に長野県でのシンポジウムに出席するため査証を申請したときに中国側が反発して訪日が実現しなかった経緯があり、再び政治問題となったのである。このうち、李氏の側では訪米を延期し、日本訪問のための査証を申請することとなり、駐日中国大使が福田官房長官に査証を発給しないように申し入れるというやり取りがあった。

当時はさらに「新しい歴史教科書」の問題もあって、外務省は発給に消極的であった。政党レベルでは公明党と社民党が査証発給に反対、自由党と民主党が賛成に回り、森首相が一時、容認に傾いたのに対して河野外相らが辞任も辞さないという立場で反対に回るなどの経緯を経て、結局、二〇日に発給した。人道的な見地から来日を拒むことは難しいという判断から、政治活動をしないことを条件としたのである。これに対して、中国外務省は、日本の駐中国大使を庁舎に呼び、強く抗議した。そのうえで、対抗措置にも言及し、実際、中国の高官が日本訪問を取りやめる動きが相次ぎ、ついには李鵬全国人民代表大会常務委員長の訪日延期が日本側に伝えられたのである。

さて、以上の査証発給は森首相の政権末期に行われていた。森首相にはKSD事件や機密費疑惑が浮上した年

明けから連立与党内からも不満が噴出していった。さらにえひめ丸衝突事故の対応でも危機管理能力が厳しく問われ、株価下落が続く中、内閣支持率は低迷していた。こうして「森首相では七月の参院選に勝てない」とする早期退陣論が強まってきたのである。三月になると、自民党内部で辞任やむなしという声が強くなり、野党による不信任案を否決した後、総裁選を前倒しにして実施し自らは退陣する意向をついに示したのである。四月になって正式に退陣を表明し総裁選がスタートした。結局、全国各地の予備選での圧勝を背景に二四日の総裁選で小泉新総裁が選ばれ、自民党は「起死回生」といわれるほどの展開を見せたのである。

そもそも農産物や繊維製品などに対するセーフガードの議論や運動がこれだけ活発化した遠因には、森首相率いる自民政権の不人気があり、参院選を戦うには相当の選挙対策を行わなければならないという事情があったといえるだろう。であるからこそ、中国からの輸入急増に直面している事業者たちに訴えかけるものとしては、セーフガードはうってつけのものであったのではないか。参院選に生き残るためには、なんとしても支持集団の要求には応える必要があるからである。ところが、自民党は国民に絶大な人気を誇った小泉総裁に率いられることになった。内閣と自民党の支持率はともに大きく上がった。そして自民党関係者を大いに悩ませていた参院選は、自民党の勝利に終わることになる。このことがセーフガードをめぐる政治行政にも大きな影響を与えることになる。

中国の報復措置と暫定措置の終了

四月二三日にセーフガードは暫定発動された。発動期間は一月八日までの二〇〇日間である。中国対外貿易

セーフガードの政治行政学

一九七

経済協力省の報道官は同日、改めて措置の取り消しを求めるとともに、「日本が暫定輸入制限を続けるなら、相應の措置をとらざるをえない」と、報復措置を検討する方針を示した。

五月四日には中国の対外貿易経済協力相が、日本が農産物三品目を対象にセーフガード（緊急輸入制限措置）を暫定発動したことに対抗措置をとる用意がある、と経済産業省に通告した。経済産業省側が今回の措置が暫定的なものであり、WTOのルールでは対抗措置がとれないことになっていると応じたのに対して、「中国はWTOに加盟していない。日本は我々の懸念に留意してほしい」と念を押したのであった。

六月に入ってから、北京において中国政府との二国間での事務レベル協議が開かれた。しかし、両国とも具体的な歩み寄りを見せることはなかった。そして同月の一八日になって、中国は国内法に基づき、日本から輸入する自動車、携帯電話、空調機器の三品目に特別関税をかけることを明らかにしたのである。中国側は警告のとおりに報復措置をとったのであった。しかも、韓国の時と異なり、暫定措置が行われている時期での報復措置の発動であった。

日本政府はこれに対して、話し合いで解決していく姿勢を強調した。平沼経済産業相は当初、対象となった三品目の対中輸出の絶対量はそれほど大きくないことを強調していた。たしかに日本の巨大な輸出額のうち、これら三品目の中国向け輸出の占める割合はそれほど大きくない。この点は韓国側に対して取られた大がかりの報復措置とは異なる。そこから日本側は、中国政府が日本側に配慮したのであろうと述べさえていた。

しかし日本が輸入制限したネギ、生シイタケ、イグサは九九％が中国産であり、その輸入額は年二四〇億円であるが、報復対象品目の対中輸出は昨年の場合で、乗用車四五二億円、携帯電話一一一億円、空調機五六億円の

計六一九億円にのぼるのである。この報復措置が名ばかりのものであるとは決していえないであろう。

福田官房長官は六月二二日の記者会見において「WTO関連協定、日中貿易協定を踏まえつつ、問題の解決に役立つ、建設的かつ冷静な対応をとるよう強く求めていきたい」と述べ、中国側に撤回を要請し続ける考えを示した。また平沼経済産業相も同日の記者会見で「嚴重に抗議したい」と述べ、武部勤農水相は「中国のやり方はルール違反だ」と批判した。

七月になって、日中間の局長級による協議が北京で始まった。また一〇日には与党三党幹事長は北京で唐外相との会談に臨んだ。この時期の日中間には、セーフガードの暫定発動とそれに対する報復措置の問題のほかに、小泉首相に代わってからの靖国神社参拝問題や教科書問題、今春の李登輝・台湾前總統の訪日問題など、難題が山積していた。

セーフガード問題が解決を見せないまま七月二九日の参院選挙では、予想通り小泉首相率いる自民党が、森首相のころには考えられなかったような勝利を示した。与党三党で、衆参あわせて多数が確保された。もともと、聖域なき構造改革を掲げる小泉首相と一般の自民党議員、さらには抵抗勢力と呼ばれる自民党族議員との間には緊張関係が予想されたのであるが。

そして九月二五日には、セーフガードを暫定発動したネギ、シイタケ、イグサの三品目について日中協議が再開した。七月上旬以来になるこの協議は、生産者主導で打開策を探るのを狙いとしており、日本側は全国農協中央会、中国側は食品と軽工業品の輸出入団体などが出席した。しかしお互いの主張には隔たりがあり、協議は難航しそうであるとされた。

そして暫定発動から正式発動への移行期限である一月八日が近づく一〇月中旬になって、正式発動を回避する方向で日中間の調整が進んでいることが明らかになった。二五日には関係閣僚会議が開かれ、一月八日以降、当面は正式発動への以降を見送り、中国との話し合い解決を図ることが合意された。ただし具体的にどのような解決かについてのシナリオはないという状態であった。同日には、参議院の農水委員会が八日過ぎても解決しない場合はすぐに正式発動すべきであるとの決議を採択した。

一月に入ってから再び政府間の協議が始められた。これは七月以来のものであるが、ここでも交渉は難航する。日本はセーフガードの正式発動を見送ることを条件として交渉したが、中国側は輸出抑制を受け入れるつもりはなかったのである。むしろ政府レベルで輸出抑制を約束することはWTOのルールに反するという姿勢をとった。この交渉が続けられるうちに、八日の期限が過ぎ、暫定発動されたセーフガードは終了し、正式発動は本稿執筆の時点では発動されていない。予想されていたように、暫定措置終了後、ネギやイグサの輸入量は前年比増加となった。

おわりにかえて

以上二一世紀の日本に起こっているセーフガードをめぐる政治行政を振り返ってきた。通商をめぐる議論としては典型的な利益政治が見られてきたといえよう。ここでは、保護主義派と自由主義派が活発な圧力活動を繰り広げ、省庁レベルでは農水省が前者と、経産省が後者の立場に近かった。そのため、農産物の三品についてのみ、セーフガードが暫定というかたちで発動された。タオルやネクタイ、靴下などの繊維製品についても活発な圧力

活動が行われたが発動はされなかった。当初の調査では、三品以外にもタマネギ、トマト、ピーマンなどが候補に上げられていたが、それはいつからか落とされた。タマネギの場合は輸入が増えているのはアメリカから、トマト・ピーマンの場合は韓国からであったことが影響しているのかもしれない。繊維製品の多くもそうであるが、三品はいずれも中国からの輸入が急増したのであった。中国から輸入が急増している農産物というのが、今回のセーフガード発動産品の特徴であった。

そしてもちろん、政治レベルでの状況も重要である。セーフガードの議論がなされている間、自民党は不人気の森首相の下で参院選を戦うことを念頭において活動を行わなければならず、圧力活動には脆弱であったといえるし、むしろ、自民党の政治家のほうが積極的にセーフガードを打ち出していたのかもしれない。興味深いことに、この点では自民党のみならず、野党もまたセーフガードに積極的であった。しかしながら政治状況は途中で変化をした。森首相に代わり、国民に絶大な人気を誇る小泉首相が自民党を率い、そして参院選でも勝利を収めた。その後、暫定発動が終了し、正式発動には至っていないことを説明するのはこの政治状況の変化かもしれない。

第三に、セーフガードがこれだけ政治のアジェンダとなったのは経済社会状況の変化だけではなく、国際ルールの変化も大きかったと考えられる。セーフガードはWTOにも認められているものであり、それを主張することは自由貿易のルールに則ったものである。しかもそのセーフガードのルールは以前よりも使いやすくなった。しかし、セーフガードそれ自体は自由貿易の精神には反しているといえるだろう。ここにこの問題の新しきがある。自衛隊の出勤による国際貢献について、あるものは憲法前文の精神に基づいていると主張し、他のものは憲

法九条に反しているとして反対するという状況とパラレルにあるといえるであろうか。ある望ましいもの、規範（この場合は自由貿易）の「精神」と「ルール」は圧力活動を行う反対の勢力にともにリソースを提供するといえるのである。

もちろんルール行政自体には極端な保護主義を抑える効果もある。ルール行政を標榜することによって、極端な保護要求に対してノーを突きつけることもできるのである。しかし現実にはセーフガードの発動をしない代わりに、中国に対して自主的な輸出規制を求めるなどということが行われている。これは、自由貿易の精神にも反しており、しかもルールに基づかない灰色措置をとろうとする動きである。このような志向もなかなか消えないのであろう。

第四に、最後の点にも明らかなように、セーフガードは実際には二国間交渉も並行して行われる。今回の日中交渉のケースでは、前台湾総裁の訪日問題、教科書問題、靖国神社問題などが同時に進行していた。この中で、中国は態度を硬化させていったと考えられる。日本側は報復の可能性について甘く考えていたといえるだろう。結局は、暫定措置の終了という事態に終わってしまっているばかりではなく、その後も報復措置は続けられた。上の問題に加えて、日本外交のスキルの問題もここにはあるのである。

参考文献

- 経済産業省通商政策局編『二〇〇一年版産業構造審議会レポート不公正貿易報告書 WTO協定から見た主要国の貿易政策』（経済産業調査会出版部、二〇〇一年）
- 佐藤秀夫『日米経済摩擦 一九四五～一九九〇年』（平凡社、一九九一年）

セーフガードの政治行政をめぐる動きについては、いちいちあげるとはしなかったが、日本経済新聞、朝日新聞などを参考にした。

Lowi, Theodore J. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics* 16 (1964): 676-715.

本稿の研究、執筆にあたって、文部科学省科学研究費・特別推進「高度経済成長終了以降期の日本政治の実証的研究」の研究助成を受けた。本稿はその成果の一部である。