

WTO/FTA Column

Vol.16
2003/8/1

JETRO
Japan External Trade Organization
International Economic Research Division

日本のセーフガード制度

WTO は、関税および非関税障壁を撤廃していくことにより、自由化を推進していくことを本来の目的としている。他方で、WTO は必ずしも完全な自由化を（少なくとも現段階では）求めているわけではなく、さまざまな貿易救済措置（セーフガード、アンチダンピング税の賦課、補助金相殺関税の賦課など）を認めている。実際には、貿易救済措置は、自由化に伴う国内保護勢力の不満を解消する安全弁として、重要な機能を果たしている。以下で説明するセーフガード制度もその一つであり、WTO では GATT19 条、セーフガード協定、農業協定などでさまざまなセーフガード措置が一定の条件のもとで認められている。

日本でも 2001 年にネギ、生シイタケなどに対する暫定セーフガードが発動され、またタオルに対するセーフガードが検討されるなど、制度への需要は高まってきている。最近では、牛肉に関するセーフガード発動も問題となっている。そこで本稿では、日本がどのようなセーフガード制度を備えているのか、1. 一般セーフガード、2. 特別セーフガード、3. 牛肉、豚肉の緊急関税制度、に分けて説明する。

1. 一般セーフガード

GATT19 条およびセーフガード協定では、輸入が急増し、国内産業に重大な損害をもたらす（もしくはそのおそれがある）場合に、かつそのような事態が関税譲許の時点で予測不可能であった場合に、緊急措置として輸入制限措置をとることを認めている。日本もこれを受けて、関税定率法、外為法によりセーフガードを規定している。

セーフガードの特徴としては、特定の国に対してのみ発動することは認められず、無差別に適用しなければならないこと、セーフガード措置の埋め合わせとして、他製品の関税引き下げ等の代償を提供するか、もしくは対抗措置を甘受しなければならない、という点が挙げられる。

一般にセーフガードとしてとられる措置には、具体的に関税引き上げ、輸入数量制限があるが、日本の制度では関税引き上げについては関税定率法 9 条、輸入数量制限については外為法 5 2 条がこれを定めている。また主務官庁もそれぞれ財務省、経済産業省と異なっている。このように措置内容により異なる制度をもつ国は国際的にも類がなく、日本の制度の特徴であるといえる。実際には、両省は相互に協力し合うことになっており、判断の部分でずれが生じることはないが、こうした日本の制度について、論者の中には、少なくとも制度上は二元的体系を有しており、制度の透明性の観点からも、人的資源の有効活用の点からも問題が多い、と指摘する者もいる。（たとえば、荒木一郎「仕切られた多元主義と日本のセーフガード制度 - その特異性とは？」参照。

http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0032.html)

2. 特別セーフガード (SSG)

WTO 農業協定では、ウルグアイ・ラウンドで初めて関税化された品目（コメ、小麦、大

麦、乳製品の一部、でん粉、雑豆、落花生、こんにゃく芋、生糸・繭、豚肉（数量ベースのみ、後述豚肉の緊急関税制度参照）について、特別セーフガードが認められた。協定によれば、輸入数量が一定の水準を越えた場合に発動が認められる数量ベースのSSGと、課税価格が一定の水準を下回った場合に発動が認められる価格ベースのSSGとが認められている。それぞれ要件を満たした場合には自動的にSSGが発動されることになり、一般セーフガードのように、国内産業に重大な損害、もしくはそのおそれがあることを調査によって立証する必要がない。しかし、輸入が国内の直接競合産業に損害を与えるおそれがないと認められる場合には、措置の停止が認められており（関税暫定措置法7条3第3項、および7条4第3項）この点、3で説明する牛肉、豚肉の緊急関税措置と異なり、政府の判断によってセーフガード発動を回避することができる。

数量ベースのSSGについては、日本では関税暫定措置法7条3（豚肉については7条6第2項）がこれを規定している。同条によれば、輸入量が過去3年間の輸入数量の基づく目標水準（輸入基準数量）を超えると、通常の関税率の3分の1の税率を自動的に加算する。輸入基準数量の算定方法は以下の通り。（7条3第4項）

輸入基準数量 = 平均輸入数量 × トリガー水準 + 国内消費の変動量
 注：輸入基準数量は、平均輸入数量 × 105% を下限とする。

- ・ 平均輸入数量 - 過去3年間の輸入数量の平均
- ・ トリガー水準 - 過去3年間の国内消費に対する輸入の割合に応じて設定

輸入の割合が、国内消費の10%以下	125%
国内消費の10%超30%以下	110%
国内消費の30%超	105%
- ・ 国内消費の変動量 - 直近年における国内消費の変動量

過去3年間における国内消費量が不明な場合は、
 輸入基準数量 = 平均輸入数量 × 125% となる。（7条3第5項）
 （出典：財務省 HP <http://www.mof.go.jp/singikai/kanzegaita/siryoku/kana141202c.pdf>）

価格ベースのSSGについては、日本では関税暫定措置法7条4がこれを規定している。同条によれば、輸入価格が基準期間（1986 - 88年）の平均輸入価格を下回る場合、その価格差に応じて追加関税を課すことになっている。価格差による追加関税は以下の通り。

価格差が目標価格の10%以下	追加関税なし	
"	10～40%以下	追加関税 10%を超える価格差分 × 30% :
	40～60%以下	追加関税 40%を超える価格差分 × 50% + :
	60～75%以下	追加関税 60%を超える価格差分 × 70% + :
	75%～	追加関税 75%を超える価格差分 × 90% +

（出典：上記財務省 HP）

また、一般セーフガードと異なり、補償措置をとる必要はなく、また補償措置をとらない場合の対抗措置も認められていない。このように、SSGではさまざまな点で一般セーフガード上の要件が緩和されている。

その他に一般セーフガードとは別に認められているものとしては、繊維セーフガード、対中経過的セーフガードなどがある。また、WTO協定との整合性は不明確であるものの、FTAに基づくセーフガードも存在する（日本は日・シンガポールFTAに基づくセーフガード措置が関税暫定措置法7条8（2002年3月改正）で規定されている。）

なお、2001年に問題となっていたネギ、生シイタケ、豊表については、すでにウル

グアイ・ラウンド以前に関税化されていたため、一般セーフガードの発動が検討された。

3. 牛肉、豚肉の緊急関税制度

以上の二つの制度に加え、日本では牛肉、豚肉について緊急関税制度を設けている（関税暫定措置法第7条5および6）。

牛肉の緊急関税制度

これは、WTOの協定に基づくものではなく、ウルグアイ・ラウンドで主要国との交渉により認められたものである。制度導入の背景には以下のような事情がある。

ウルグアイ・ラウンドの結果、牛肉について譲許税率は50%と定められた。しかし、米国など主要輸出国はさらなる関税の引き下げを日本に対して求め、その結果日本は実行税率を段階的に38.5%まで引き下げていくことに合意した。その代わりに日本が認めさせたのが現在の緊急関税制度であり、輸入量が一定水準を超えた場合には自動的に関税率を譲許率（50%）まで引き上げることが認められたのである。

このような事情を受けて成立した牛肉、豚肉に関する緊急関税措置のもとでは、輸入量が前年度比117%を超えた場合には関税を譲許税率にまで引き上げるとされており、他のセーフガード措置と異なり国内産業に対する損害などは要件とされていない。したがって、1、2で説明したセーフガードと異なり、政府の判断によって措置を撤回する余地はない。

また、そもそも自主的にWTOにおける譲許税率よりも関税を引き下げていたものを元に戻すだけであるので、WTO協定に違反するものでもない。

農水省は2003年7月29日、米国、豪州、および国内ユーザー企業らの強い反対を受けながらも、生鮮・冷蔵牛肉について関税引き上げを決定した。実際には輸入量はBSE騒動の発生以前の8割程度にまでしか回復しておらず、関係輸出国および国内ユーザー企業の関税引き上げに対する批判は強いが、上記の説明のとおり、統計上要件が満たされた場合に、たとえそれが国内競争産業に損害を与えず、また輸入品の国内ユーザー産業が損害を被るとしても、行政には選択肢は残されていない。今回の事態はそもそも主要国間での合意（またそれを受けての国内法令）が想定していなかった事態であるといえ、根本的な問題の解決は、むしろ立法を司る国会にゆだねられているといえよう。（なお、先の第156回国会で民主党が関税引き上げの回避をねらった法案を提出したが、否決されている。）

すでに、日本の亀井農相は7月10日訪米の際に、「発動は法律で定められており、政府に裁量の余地はない」として米国の発動回避要請を拒否していた（2003/7/11日経夕刊）。これに対して、ベネマン米農務長官は、日本には関税定率法12条（注）があり、それに基づきセーフガードを撤回すべきであると主張しているが（7月29日農務省プレスNo.0266.03）実際には本条の適用によって措置を撤回することは困難であると考えられる（上記注参照）。

豚肉の緊急関税制度

豚肉に関しては、輸入量が一定水準（119%、ただし、前年比ではなく直近3年間の平均との比較）を超えた場合に基準価格が譲許表に規定されている水準にまで引き上げられ、その差額が関税として課されるといういわゆる差額関税制度が設けられている（関税暫定措置法7条6第1項）。このため、輸入価格が基準価格を超えるかどうかで緊急関税率が異なる。輸入価格（DDP、通常関税込み）が基準価格を下回ったときは、通常関税に加えて、その差額が緊急関税として輸入品に課されるが、他方、輸入価格が基準価格を超えたときには緊急関税は課されない（通常関税4.3%のみ課される）。たとえば、2003年度の場合、輸入量が基準を超えた結果、2003年8月1日より2004年3月31日まで、枝肉については、基準価格は409.90円/kgから510.03円/kgへと引き上げられ、部分肉については、546.53円/kgから681.08円/kgに引き上げられる。輸入価格が基準価格以下の場合には、基準価格との差額が緊急関税としてかけられることになっている。

（農水省2003年7月29日プレスリリース、農水省HP参照。

http://www.maff.go.jp/www/press/cont/20030729press_4.pdf）

なお、本制度については、ECが1997年1月に、同措置はGATT1条最恵国待遇およびGATT13条に違反するとして協議を要請したことがある（WT/DS66、パネルは設置されずに終わった）。

またこれとは別に、豚肉はウルグアイ・ラウンドで初めて関税化された品目であるため、数量ベースの特別セーフガードも認められている。関税暫定措置法7条6第2項によれば、年度当初からの輸入数量が、あらかじめ財務大臣が告示する輸入基準数量を超えた場合には、越えた月の翌々月の初日から当該年度の末日まで、通常の間税率にその3分の1の間税率を上乗せする。ここでいう輸入基準数量とは、2. で説明した同法7条3でいう輸入基準数量と同じである。したがって、WTOの農業協定に基づく数量ベースの特別セーフガード措置は、日本では、豚肉に関しては関税暫定措置法7条6第2項、それ以外のウルグアイ・ラウンドで初めて関税化された品目については同法7条3で規定されていることになる。

上記の2つの制度は重複発動も可能であり、実際、1997年度には、輸入基準価格の引き上げに加えて、数量ベースの特別セーフガード措置、すなわち間税率の引き上げも行われている。

（了）

牧野 直史（まきの なおふみ）

注：関税率法12条は「生活関連物資の減税又は免税」について規定しているが、3項で「食料品、衣料品その他の国民生活との関連性が高い貨物（前二項に規定するものを除く。）で輸入されるものについて、その輸入価格が著しく騰貴し又は騰貴するおそれがあり、かつ、国民生活の安定のため緊急に必要な場合において、その輸入がこれと同種の貨物その他用途が直接競合する貨物の生産に関する本邦の産業に相当の損害を与えるおそれがないと認められるときは、政令で定めるところにより、貨物及び期間を指定し、その間税を軽減し、又は免除することができる。」としている。このように、12条の要件は輸入価格が著しく騰貴する、もしくはそのおそれがあること、国民生活の安定のために緊急の必要性があること、輸入品が国内の直接競合する産業に相当の損害を与えるおそれがないこと、の3点である。今回の牛肉のケースが以上の3要件をすべて満たしているとするのは困難であると思われ、実際には本条の援用は困難であると考えられる。

参考：これまでのSSGおよび牛肉・豚肉緊急関税措置の発動実績

（出典：財務省HP資料

<http://www.mof.go.jp/singikai/kanzegaita/siryu/kana141202c.pdf>）

特別緊急関税の発動実績

1. 数量ベースSSG

(年 度)	(品 名)	(発 動 期 間)
平成7年度	生糸	平成 8. 3. 1 ~ 8. 3. 31
平成8年度	イヌリン	8. 5. 1 ~ 9. 3. 31
	飲用乳	8. 10. 1 ~ 9. 3. 31
	クリーム	8. 10. 1 ~ 9. 3. 31
	バターミルク	8. 11. 1 ~ 9. 3. 31
	生糸	9. 1. 1 ~ 9. 3. 31
平成9年度	無糖れん乳	9. 3. 1 ~ 9. 3. 31
	イヌリン	9. 10. 1 ~ 10. 3. 31
	クリーム	9. 12. 1 ~ 10. 3. 31
平成10年度	加糖れん乳	9. 12. 1 ~ 10. 3. 31
	加糖れん乳	10. 5. 1 ~ 11. 3. 31
平成11年度	イヌリン	10. 11. 1 ~ 11. 3. 31
	加糖れん乳	11. 5. 1 ~ 12. 3. 31
平成12年度	イヌリン	11. 11. 1 ~ 12. 3. 31
	イヌリン	12. 12. 1 ~ 13. 3. 31
平成13年度	バターミルク	13. 1. 1 ~ 13. 3. 31
	でん粉調製品	13. 7. 1 ~ 14. 3. 31
	クリーム	13. 11. 1 ~ 14. 3. 31
	飲用乳	13. 12. 1 ~ 14. 3. 31
	バターミルク	14. 2. 1 ~ 14. 3. 31

2. 価格ベースSSG

(年 度)	(品 名)	(件数)
平成7年度	その他のでん粉	1件
	加糖税粉乳	1件
	ホエイパウダー	1件
平成8年度	小豆	1件
平成10年度	ミルクパウダー	1件
	小麦粉	1件
平成11年度	えんどう (ビム・タイプ)	2件
	その他のでん粉	2件
	ミルクパウダー	1件
	小麦でん粉	1件
	ミルクパウダー	1件
平成12年度	小麦粉	1件
	えんどう (ビム・タイプ)	6件
	小麦粉	5件
	ミルクパウダー	2件
	バター	1件
平成13年度	マニオカでん粉	2件
	小麦粉	2件
	加糖れん乳	1件
平成14年度	ミルクから得たその他油脂	1件
	小麦粉	3件
	米	2件
	小豆	1件
	米粉	1件
	マニオカでん粉	1件
	小麦粉調製品	1件

関税の緊急措置の発動実績

1. 牛肉に係る関税の緊急措置

(年 度)	(品 名)	(発 動 期 間)
平成7年度	冷凍牛肉	平成7. 8. 1 ~ 8. 3. 31
平成8年度	冷凍牛肉	8. 8. 1 ~ 9. 3. 31

2. 豚肉に係る関税の緊急措置

(年 度)	(品 名)	(発 動 期 間)
平成7年度	豚肉	平成7. 11. 1 ~ 8. 3. 31
平成8年度	豚肉	8. 7. 1 ~ 9. 3. 31 (9. 1. 1 ~ 9. 3. 31は 数量ベースSSGと重複発動)
平成9年度	豚肉	9. 4. 1 ~ 9. 6. 30
平成13年度	豚肉	13. 8. 1 ~ 14. 3. 31
平成14年度	豚肉	14. 8. 1 ~ 15. 3. 31