

中国野菜の輸入をめぐる二つの問題と北海道の野菜生産

はじめに

北海学園大学経済学部では、2002年度から3カ年の予定で、札幌市と姉妹都市の中国遼寧省にある瀋陽農業大学経済貿易学院と共同研究を開始した。WTOに加盟した中国の農業・農村がどのように変化するか、中国はそれにどう対応すべきかを考えるのが中心課題である。

その一環として、瀋陽市と北見市で共同シンポジウムが開催され、日中双方2人ずつの農業経済学者が報告した。筆者は、瀋陽では、一般セーフガードの暫定措置発動の問題、北見では、中国産輸入野菜の残留農薬の問題について報告したが、中国の農業経済学者との考え方の違いも知ることができた。

ここでは、これら中国野菜の輸入をめぐる2つの問題とその発生の背景を整理し、今後、中国野菜の輸入が、北海道における野菜生産にどのような影響をもたらすかについて考えてみたい。



北海学園大学経済学部教授

北倉 公彦

1 一般セーフガードの暫定措置発動と輸入急増の背景

(1) 暫定措置の発動

日本政府は2001年4月23日、長ねぎ、生しいたけ及び曇表について、一般セーフガード（緊急輸入制限措置）の暫定措置を発動した。発動された暫定措置は、関税割当制度を前提に、11月8日までの200日間は、過去3カ年の平均輸入量までは通常関税を課すが、それ以上の輸入量については国産の卸売価格と同じになるよう追加関税を課すというものである。

この措置はWTO上も認められたものであるが、農産物以外を含めて日本が一般セーフガードを発動したのは、GATTに正式加盟した1955年以来、初めてのことであり、日本の貿易政策の大転換でもある。

この暫定措置の発動に対して、農業サイドからは「当然であり、遅すぎる」という声が、流通業界からは「消費者利益を損なう」、産業界からは「発動しても構造改革によって国内競争力をつけることは困難」と批判的な声が出され、国内でも意見は二分された。

これに対して、当時、WTOへの加盟交渉が大詰めを迎えていた中国政府は、暫定措置に対する

対抗措置がWTO協定では認められていないにもかかわらず、自動車、エアコン及び携帯電話に100%の特別関税をかけ、野菜の日中戦争ともいふべき事態に発展した。

この問題は、事務レベルでの協議は整わず、2001年12月に農林水産大臣と経済産業大臣が訪中して閣僚級の話し合いの結果、①日本は本発動はしない、②中国は特別関税を即時撤廃する、③「日中農産物貿易協議会」を設立して継続的に協議することで決着したが、多くの教訓を残した。

(2) 中国産野菜輸入急増の背景と留意すべき事項

暫定措置とはいえ、一般セーフガードを発動するほどまでに中国産野菜の輸入が急増したのはなぜか（図）。

日本側の要因としては、①食の外部化と低価格志向、②有機農産物に対する要求の増大、③農業構造の脆弱化、④消費者や実需者の要請に対応した開発輸入などがあげられるが、その根本原因は、消費者や実需者の要請に答え得る品質のものを低価格で供給することができなくなるほど、日本農業の構造や体質が弱まったことにあることは明らかである。

一方、中国側の要因としては、①穀物、大豆、

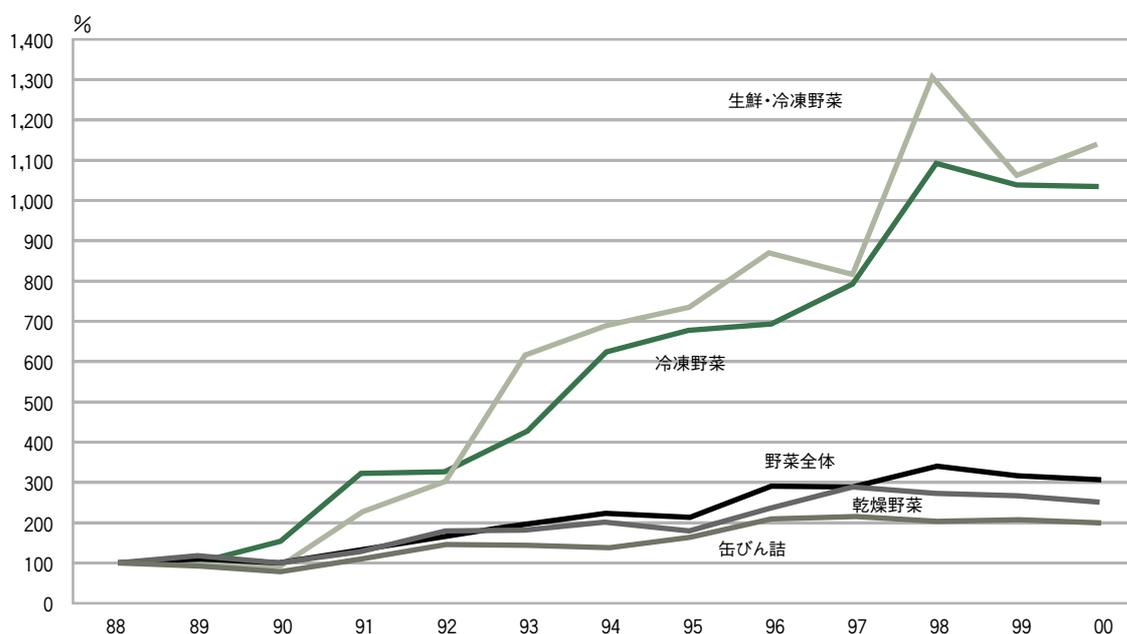


図 中国野菜の形態別輸入額の推移（1988=100）

資料：農林水産省統計情報部「農林水産物輸入実績」

とうもろこし等の食糧作物生産の過剰、②WTO加盟により打撃を受ける小麦やとうもろこしからの生産転換の必要性、③日本より早く有機農産物、減農薬農産物など「绿色食品」の生産に取り組んできたことなどがあげられる。

シンポジウムでは中国側からも、①日本と共通する野菜が多く作られていること、②位置的に近く輸送コストが低いこと、③中国農業における技術進歩が著しいこと、④日本農業が中国に対して比較優位性を持っていないことなどがあげられていた。

いずれの要因も、日中双方にとって構造的な問題であり、一過性の問題ではない。それ故に長期的にみれば、中国側からの輸出攻勢＝日本の輸入増加という構図は避けられないものと予測される。

暫定措置発動に対しては、日本側は専らWTO協定に認められた措置の正当な行使であるとの態度であるのに対して、シンポジウムにおいて中国側は、日本の農業保護政策が国内政治環境と結びついた結果であることを強調していた。この指摘は、7月の参議院議員選挙を控え、農業団体が各政党に強力に働きかけ、1,300を超える市町村から発動すべきとの意見書が提出され、与野党を問わず暫定措置発動「止むなし」との姿勢をとった経過を冷静にみれば、正鵠を得たものといえることができる。

しかし、一般セーフガードが自由貿易を前提とするWTO協定で認められているのは、それによって輸入を抑制することが目的ではなく、発動期間中に国際競争力をつけるよう構造調整をする猶予期間を与えることが目的なのである。言い換えれば、特例的に輸入制限的措置を講ずることを容認していると考えべきものなのである。

暫定措置にとどまり、本発動に至らなかったことについて農業団体は落胆したが、日本政府が輸出自粛要請などでなく、国際ルールに則った行動をしたことは、今後にも大きな意味を持つ。

2 残留農薬問題

(1) 残留農薬問題の発端と経過

2002年春から輸入中国野菜の残留農薬問題が

大きく取りあげられた。その発端は、2001年12月に中国の新聞による「中国野菜の45.6%から基準を超える残留農薬が検出された」との報道である。これを受けて輸入食品の検疫を行っている厚生労働省は、1月を「中国産野菜検査強化月間」とし、残留農薬検査を強化したが、この時点では「食品衛生法」で定めている残留農薬基準を超える件数は、それほど多くはなかった。

そうしている間の3月に、民間組織である「農民運動全国連合会」が、中国産冷凍野菜から日本の基準を超える残留農薬が検出されたと発表した。それまで厚生労働省は、生鮮野菜の検査を優先していたため、冷凍野菜は残留農薬検査をしていなかったが、この発表がマスコミで大きく報じられたため、本格的な検査体制の強化をはじめた。

検査体制が強化され、サンプル数が増えるに伴い、違反件数が増加していった。コンビニや量販店、外食産業に販売する目的で輸入していた商社などによる自主検査も行われたが、基準を超える事例が続出するとともに、これらを食材として調理した商品の回収が行われた。

これらがマスコミで報じられるにつれて、消費者の中国野菜に対する信頼は失われていった。決定的であったのは、6月にJAS法に基づいて「有機農産物」の認証を受けて輸入した中国産野菜を食材とした商品を売り物にしていたローソンが、丸紅を通じて輸入していた冷凍ほうれん草から日本の基準を超える残留農薬が検出されたと発表したことである。これが大きくマスコミで取りあげられ、中国野菜は日本の消費者の信頼を完全に失ってしまい、中国産野菜の輸入は激減し、店頭から姿が消えてしまったのである。

(2) 「食品衛生法」の改正

このような経過の中で、増加を続ける輸入農産物の安全性を確保するためには、検査体制を強化しても全量検査は不可能であり、検査を免れて国内流通するおそれがあることから、安全性が確保されるまで輸入を禁止できるEU並の法律が必要であるとの意見が自民党を中心に出された。

厚生労働省も特定の国の特定の食品について、緊急的に検査なしで輸入を禁止できるよう「食品衛生法」の改正案を国会に上程した。この改正案は異例のスピードで審議され、7月31日に成立した。

この「食品衛生法」の改正について、シンポジウムで中国側は、国内農業を保護するために中国産野菜の輸入を抑止するのが目的であり、日本政府による一般セーフガードの暫定措置発動の延長線上にあるとみていた。

確かに、輸入が急増していた中国産野菜から日本の残留農薬基準を超えるものが発見されたと初めて発表したのは、農業団体であるし、「食品衛生法」の改正の過程でも中国産野菜の輸入急増が議論されていたから、農業側と与党側にそのような思惑があったことは事実であろう。

しかし、異例のスピードで改正された背景には、それ以上に消費者の輸入農産物の安全性に対する強い懸念があったからであり、一般セーフガードの暫定措置発動の延長線上にあるとみる中国側の見方は、やや一面的ではないかと思われる。

もう一つ、「食品衛生法」改正が促進された要因としては、時を同じくして中国産ダイエット食品による死者や健康被害が続出したことがあげられる。

今回の改正に加えて、食品の安全性に対する消費者のさらなる要求に対し、厚生労働省は残留農薬基準が設定されていない農薬が見つかった場合は、その食品の流通を禁止できるよう、「食品衛生法」のさらなる改正法案を2003年の通常国会に、「食品安全基本法案」などとともに提出している。これが成立すると輸入食品の残留農薬基準の壁は、さらに高くなることになる。

(3)残留農薬問題に関する日中協議

両国政府は残留農薬問題について協議を続けてきているが、日本側は「食品衛生法」改正について理解を求めると同時に、基準以上の残留が検出された農薬使用の自粛、輸出用野菜の加工工場での農薬の使用・管理の規制強化を求めてきた。

それに対して中国側からは、輸入禁止は差別的

でありWTO協定に違反する、日本の基準は厳しすぎで「非科学的」との立場を取っているが、このあたりは多少誤解があるようである。

筆者はシンポジウムで、①残留農薬基準の決め方は国によって異なること、日本では、②農薬と作物の組み合わせごとに残留農薬基準を設定していること、③日本人の平均的な食生活を前提に、健康を損なうことなく生涯にわたって食べ続けることができる水準で設定していることなどを説明し、理解を得たが、中国政府はそれを承知で対抗姿勢を取っているのではないかとも思われる。なお、その一方で中国政府は、農薬規制の強化や農民教育の徹底などの対策を講じてきている。

3 北海道における野菜生産への影響

(1)残留農薬問題を短期間にクリアする中国の日本向け野菜産地

残留農薬問題を契機に、中国産野菜の輸入は減少しており、国内の野菜産地では当分、かつてのような中国産野菜の急増はないのでは、という期待感があるが、果たしてそうであろうか。筆者は、そうは思わない。その理由は、中国の輸出向け野菜産地は残留農薬問題を短期間にクリアすると考えられることと、中国産野菜輸入の鍵を握るのは消費者であるからである。

1億9,000万戸の農民を抱える中国で、日本並の農薬使用基準を徹底させることは困難であり、中国野菜の残留農薬問題の解決には相当の期間がかかるというのは、その通りである。しかし、そのことと日本向け野菜生産とは切り離して考えなければならない。

というのは、中国では国内向けと輸出向けは明確に区分されて生産されており、日本向けの生産者はそれほど多くはないからであり、輸入する日本の商社が生産を契約し、品種の選定から農薬使用を含む栽培管理を徹底させているケースが多いからである。それにもかかわらず、日本の基準を超える残留農薬が検出されるのは、商社との契約量に達しない場合、産地の業者が不足分を国内向け野菜で埋め合わせするからである。

今回の問題を受けて、中国の日本向け野菜産地では、日本の消費者の反応を過敏と感じながらも、それを守らなければ輸出できないことを身をもって知ったから、農薬使用基準を守るはずである。日本の商社も、農薬使用を含む栽培管理にこれまで以上に厳しく対応するであろうし、契約生産以外のものの混入を厳重に防ぐ手立てをするであろう。

したがって、日本向けの中国産地と輸入商社は、短期間にこの問題をクリアーしてしまうと考える方が妥当なのである。

(2)中国産野菜の輸入の鍵を握る消費者

中国産野菜の輸入が減少し、とくに量販店での取扱量は減っているが、その一方で、外食・中食産業を中心に中国産野菜の輸入を再開したいとの切実な願いがあり、すでに輸入を再開した商社もある。

すなわち、残留農薬問題以来、国産や他の国からの輸入に切替えたものの、価格競争が激しいこの業界では、価格が高い上に、安定した量を確保することが難しいため、できれば中国産野菜の輸入を再開したいが、消費者の反応が怖いという理由で見合わせているのが現状なのである。

前述のように、日本向けの野菜産地で農薬使用基準を守らせることはそれほど難しいことではないが、中国産野菜の輸入再開は、消費者の信頼を

回復できるかどうかにかかっている。残留農薬基準をクリアーした中国野菜を受け入れるかどうかの鍵は、専ら消費者が握っているのである。

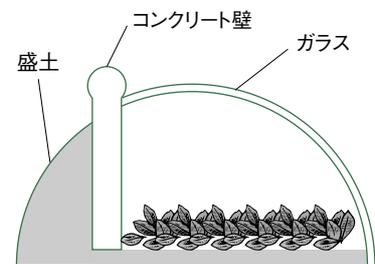
中国産地と日本の輸入業者の努力が実り、安全性確保が確実にされるようになったことを消費者に訴え、消費者がそれを受け入れれば、以前より品質的に向上しているわけであるから、輸入がさらに増加する可能性も大いにあり得るのである。

日本では有機農産物に対する消費者の欲求には「信仰的」といえるほどのものがあるが、高温多湿な上に、零細でかつ「分散錯圃」とわれる土地条件、高齢化した農業労働力などから、有機農産物を安定的にかつ低コストで生産することは難しい。したがって、日本の消費者が有機農産物に対する需要を強めるほど、中国をはじめとする東南アジアからの野菜輸入が増加し、一方で消費者は食料自給率の向上を叫びながら、それを引き下げることもなるのである。

(3)中国の野菜産地は北上する

現在の日本向け野菜産地は中南部沿海地域であり、比較的温暖で、作型からいうと、日本の西南暖地に相当する。

しかし、中国のWTO加盟により最もその影響を受けるのは、小麦、とうもろこし、大豆の中心的生産地である遼寧省、吉林省、黒龍江省の東北



遼寧省潘陽市のハウストマト栽培

三省である。何故なら、日本の数十分の一という労賃水準でさえ、それらの作物は国際競争力を持ってないからある。

したがって、東北三省では小麦、とうもろこしなどからの生産転換が避けられないが、その転換先は野菜が有力である。野菜は、畜産物とともに国内需要の増加が望める品目であり、同時に、日本の野菜に対する比較優位性を持ち、高値で売れる日本への輸出向け生産に向かうからである（写真）。

当然、東北三省の野菜の作型は東・北日本と同じものとなるから、北海道産野菜と正面から競合することになる。かつて、太田原高昭北海道大学教授（現北海学園大学教授）が「集約北進」と表現した野菜産地の北上と同じ現象が起きることになり、東北三省は北海道産野菜の強力なライバルとなる可能性が大きい。

(4) 秩序ある日中野菜貿易に向けて

一般セーフガードの暫定措置が^{そじょう}俎上にあげられると、水産業界からはウナギやワカメ、林業界からは合板、農業界からは、ニンニク、ミニトマトなども発動対象とすべしという声が出たが、北海道からは、たまねぎ、かぼちゃ、ごぼう、にんじんに対する発動要請がされた。

北海道における野菜生産は、農業粗生産額では生乳に次ぐものなり、米をも^{しの}凌ぐまでに成長した。野菜の中ではたまねぎ、にんじん、トマト、だいこんなどが主力であるが、とりわけ、たまねぎは道内野菜の中で最大の作付面積を有している。

2002年もたまねぎは産地廃棄が行われた。かつて、たまねぎは国産の端境期に輸入されていたが、1994年の不作を契機に通年にわたって輸入されるようになり、価格は低迷するようになった。

輸入が恒常的になると、価格は高騰することがなくなり、むしろ低下することの方が多いということを実証した形であり、今後の北海道の野菜生産を考える上で、重要な示唆を与えてくれる。

日本の農業構造が弱体化している中で、野菜の輸入は増加傾向にあり、野菜輸入額のうち中国の

シェアは1995年以降、40%台を維持している。このように、消費者や実需者が求める品質の野菜を低価格で供給を確保するためには、中国産野菜の輸入は不可欠なものとなりつつあるが、目指すところは日中両国の農業を共存させることでなければならない。

そのためには、秩序ある農産物貿易体制の確立が急務であり、現在の「日中農産物貿易協議会」の協議対象を拡大するとともに、組織を拡充強化し、生産と貿易に関する密接な連携と情報交換に努め、そこでの方針を着実に実行し得る体制の整備が求められる。

また、そのためにも残留農薬問題は早急に解決しなければならない課題である。したがって、残留農薬基準の設定の方法や水準に関する情報交換と、日本側には、中国における農薬使用に関する普及指導や検査技術の移転などを積極的に行うことが必要である。

これらの対応は国や北海道だけでなく、農業団体レベルでも展開されることが重要であり、体質改善を迫られている農協組織には積極的な対応が求められる。

profile 北倉 公彦 きたくら ただひこ

1944年札幌市生れ。

北海道大学大学院博士課程中退後、1969年北海道開発局に勤務。1998年官房調整官で退官、北海道地域農業研究所、酪農学園大学環境システム学部を経て現職。瀋陽農業大学経済貿易学院客員教授、生物産業学博士。

主要著書に、「北海道酪農の発展と公的投資」（筑波書房、2000年）、「北海道における農用地開発事業の展開と評価（共著）」（北海道開発協会、2002年）、「農業の与件変化と対応策（共著）」（農林統計協会、2002年）ほか。
