

食品輸入に関する他法令規制と港湾の検査機能

鈴木 暁
(元広島商船高等専門学校教授)

目 次

1. はじめに
2. 食品の輸入構造とその特徴
3. 食品輸入における通関業務と他法令検査
4. 国際協定における衛生植物検疫
5. 食品輸入の社会的規制—結びにかえて—

1. はじめに

近年、増加傾向を辿っているわが国の食品輸入の特徴を踏まえて、食品輸入の窓口である港湾（空港を含む広義の港湾）における検査機能の意義に注目したい。港湾には水際としての税関を中心に各種行政機関が集中しており、それぞれ貿易の秩序維持の役割を担っている。食品輸入の検査機能は、税関以外の機関による検査を経てから、税関で通関業務（輸入申告）が行われる。前者の検査を通関業務では他法令検査（手続き）というが、本稿では、主に次の3点について言及したい。第1が輸入を規制するわが国の国内法が果たしている意義と限界、第2が国際協定（WTOとTPP）における衛生植物検疫の内容とその特徴、そして第3に、食品輸入の社会的規制の意義、という問題である。

2. 食品輸入の構造とその特徴

統計でみる食品輸入 通関統計（財務省）によると、2015年の食品輸入額は7兆21億円で、5年前に比べ1.35倍に増加、輸入総額に占める割合は8.9%である¹⁾。また食品輸入額に占める航空輸送の割合は3.7%である。食品輸送は海上が圧倒的に多いのは、大量貨物である穀物がほとんど船舶で輸送されるためである。また食品の主な輸入相手国（2015年）上位を見ると、米国、中国、タイ、オーストラリア、カナダの順である。次に農林水産省によると、2014年の農産物輸入額は6兆3,223億円であり、これを輸入相手国別で見ると、米国25.5%、中国12.5%、豪州6.6%、カナダ6.3%、タイ6.3%が上位を占め、さらにとうもろこし、小麦、大豆の3品目計の上位3カ国でそれぞれ97.6%、99.2%、97.6%を占めており、特定の国への依存度が高くなっている（品目別に輸入相手国をみると、米

¹⁾ 「食品」は「食料品」、「農産物」などと類似概念であるが、統計の種類によりその分類基準が異なる。本稿では、これらを原則的に「食品」と表記し、特定の資料を参考にする際は「食料品」、「農産物」などを使用する。

国のシェアがとうもろこし84.3%、小麦50.9%、大豆62.9%といずれも品目別で米国が第1位である²⁾。

この点について、『農水白書』では「輸入先を特定の国に頼ることは、気象変動等により生産量が大きく変動するなどのリスクが大きいため、調達先を確保するなどの対策が必要」と指摘しており、そのためには輸送ルートの確保や輸送インフラ整備等で海外と連携して取り組むことが重要としている。

表1 食料品輸入額の推移（通関統計）：単位億円

| 年次 | 輸入総額(A) | 食品輸入額(B) | B/A % | 食品輸入航空(C) | C/B % |
|------|---------|----------|-------|-----------|-------|
| 2010 | 607,650 | 51,994 | 8.56 | 2,378 | 4.51 |
| 2011 | 681,112 | 58,542 | 8.60 | 3,456 | 5.90 |
| 2012 | 706,886 | 58,523 | 8.28 | 2,301 | 3.93 |
| 2013 | 812,425 | 64,731 | 7.97 | 2,520 | 3.89 |
| 2014 | 859,091 | 67,319 | 7.84 | 2,408 | 3.58 |
| 2015 | 784,055 | 70,021 | 8.93 | 2,609 | 3.73 |

出所：日本関税協会『外国貿易概況』各年版。

注1) 「食品」は『外国貿易概況』では「食料品」と表示されている。

2) 「食品輸入航空」とは、航空機で輸送された食品の輸入額である。

食料自給率 食品の輸入増加と自給率の低下は逆相関である。「供給熱ベースの総合食料自給率」（カロリーベース、以下、食料自給率）はこの数年39%で推移している。これを遡ってみると、1960年度79%、1980年度53%、2000年度40%であり、50%を下回るようになってから30年ほどになる。ちなみに主要国の食料自給率（2011年）は、米国127%、フランス129%、ドイツ92%、オーストラリア205%などで、日本の低さが際立っている。わが国の食料自給率を高めることは、長年の懸案事項とされており、政府の2025年度における食料自給率の目標は45%と設定されているが、今後、TPP協定発効による食品輸入増を勘案すれば、達成は難しいといえよう。

表2 食料自給率の推移（年度別）

| 区 分 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2025 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 総合食料自給率（供給熱量ベース） | 79 | 60 | 53 | 48 | 40 | 39 | 39 | 39 | 39 | 45 |
| 総合食料自給率（生産額ベース） | 93 | 85 | 77 | 75 | 71 | 69 | 67 | 67 | 65 | 73 |

出所：農林水産省『食料需給表』2014年版

注1) 自給率＝国内生産量÷国内消費仕向量×100

2) 国内消費仕向量＝国内生産量＋輸入量－輸出品－在庫の増加量（または＋減少量）

3) 2025年度の自給率は、政府による目標値

3. 食品輸入における通関業務と他法令検査

3-1 通関業務

海外から食品を輸入する場合、輸入者（輸入荷主、荷受人）は税関に輸入申告を行うこ

²⁾ 農林水産省『食料・農業・農村白書』を参照（以下、『農水白書』と略す）。農林水産省の統計は財務省「貿易統計」（通関統計）を基に農林水産省で作成したもので、通関統計とは一致しない。

とが必要で、これを通関業務（通関手続き、税関手続きなども同義）という。この通関業務を専門に行うのが通関業者で、輸入者の依頼を受けて通関業務などを代理・代行する。輸入申告は、輸入者に課せられた義務であり、輸入の許可を請求する行為である。税関は輸入申告に対して審査・検査の結果、条件を満たしていれば速やかに許可する必要があるが、違法な輸入には罰則規定があり、適正な通関を担保している。税関による輸入の許可条件は、①保税地域への搬入（関税法67条の2）、②他法令の取得（同第70条）、③輸入申告と税関の審査（同67条の1）、④関税・消費税の納付（同72条）、が必要である。つまりこの条件を満たさないと、本船の輸入貨物が陸揚げされても輸入者（荷主）は貨物を引取ることができない³⁾。

通関手続きの流れ 食品輸入に関する手続きの流れは、マニュアル申告とNACCS申告の2通りに大別できる。マニュアル申告とは書面による申告である。本船入港→輸入貨物の陸揚げ→貨物の保税地域搬入→他法令手続き→税関への輸入申告（税関による輸入申告書の審査・貨物の検査）→関税・消費税の納付→税関の輸入許可→貨物の引取。

NACCS申告⁴⁾とは電子情報処理による税関とのオンライン処理による申告である。貨物情報（保税地域搬入）確認→他法令手続→輸入申告の区分→関税・消費税の納付（口座振替）→保税運送承認（CYからコンテナ搬出申込み等）。今日では、ほとんどの輸出入申告がNACCSで処理されており、マニュアル申告は全体の1%程度にとどまっている。

通関業務の簡素化 円滑な貿易活動を推進するために、通関業務における制度的な簡素化が進められてきたが、その主な事項を列挙してみると、①予備審査制度（到着即時輸入許可）、②簡易申告制度、③AEO（authorized Economic Operator）制度、④保税制度の簡素化などがある。財務省調査によると、海上貨物の輸入手続（本船入港後、税関の輸入許可まで）の総所要時間は、2001年の73.8時間から2015年の59.57時間（申告から許可までの通関所要時間は4.1時間から2.6時間）に短縮されている。また他法令該当貨物の場合（2015）では、85.6時間（他法令非該当貨物は50.6時間）で、通関所要時間のみで3.6時間（同1.9時間）である。

3-2 他法令（検査）とは

貨物の輸入にあたって、輸入者は税関に輸入申告の際に、関税関係法令以外の法令による手続きを済ませることが必要であり、これを他法令手続き（以下、「他法令」）という（一般に他法令とは、ある法令から見て、その法律以外に存在する日本の国内法のことである）。関税関係法令は財務省所管であり、関税法、関税定率法、関税暫定措置法などが該当するが、この財務省以外の他省庁が所管している法令である。したがって当該輸入貨物が他法令の規制対象貨物であれば、輸入申告の際、予め他法令の許可・承認を受けている旨を証明できる書類が必要であり、それによって税関は輸入を許可することになり、輸入者は国内貨物として引取ることが可能となる。

³⁾ 関税法上、入港船舶から陸揚げされた輸入貨物は、税関が輸入を許可するまでは、例えば貨物が国内（CYなど埠頭内の保税施設に搬入された状態）にあっても、あくまで外国貨物であり、税関の許可後にはじめて国内貨物として輸入者が貨物を引取ることが可能となる。なおインランドデポは、内陸にありながらコンテナ輸送の効率化を勘案して内陸税関（保税地域）と物流基地の機能を併せ持っており、関税法上は外国貨物を扱う場所である。

⁴⁾ 輸入申告を簡素化するために、申告者は予め税関が定めた区分による申告書を作成すれば、税関へ自動的に送信されるシステム。区分1が即時輸入許可、区分2が税関による書類審査後に輸入許可、区分3が税関による検査・書類審査後に輸入許可。

輸入食品に関連する他法令は、食品衛生法、植物防疫法、家畜伝染病予防法の3つが代表的である⁵⁾。実際に荷主の代行で輸入申告を行う通関業者にとっては、他法令に関する専門的な知識が求められる場面であるが、通関業者によると、この他法令に関する専門知識が乏しい輸入荷主は結構多いとされる。

これら他法令の流れに注目すると、原材料を含む輸入食品は、植物に関してはまず植物防疫法にもとづき植物防疫所（農水省）で植物検疫が行われ、動物に関しては家畜伝染病予防法による動物検疫所（農水省）で動物検査が行われる。これらの検査に合格した後に、輸入食品等届出書を検疫所（厚生労働省）へ提出し、食品衛生法にもとづく審査・検査を受けるが、この届出書が受理（審査・検査に合格）されると、最後は税関に輸入申告を行い、その許可を得て、当該輸入食品が輸入者に引取られる。逆説的に他法令による検査・承認が行われていない限り、食品の輸入が許可されないため、他法令検査の重要性を理解できる（図1）。

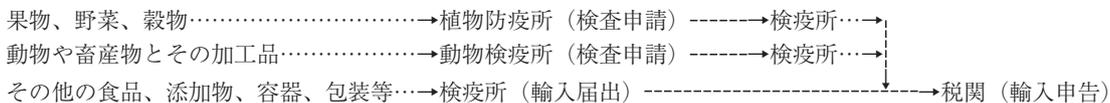


図1 他法令検査と通関手続き

3-3 食品衛生法による検査⁶⁾

概要 輸入食品は食料自給率の低さと相まって食品衛生法の届出件数・重量ともに増加しているが、とくに農産品と農産加工品の輸入が多くなっている。食品衛生法（1947年制定、所管は厚生労働省）の目的は、「食品の安全性の確保のために公衆衛生の見地から必要な規制その他の措置を講ずることにより、飲食に起因する衛生上の危害の発生を防止し、もって国民の健康の保健を図ること」（同法第1条）と規定されている。さらに同法では、「食品」とは、すべての飲食物を対象とし（薬事法で規定の医薬品及び医薬部外品は除く）、また規格基準に適合しない添加物や食品の販売も制限している（第10条、第11条など）。

検査の方法 販売または営業の目的で食品（食用として利用する添加物、器具・容器・包装を含む）を輸入する場合、輸入者は輸入の都度、検疫所に届出ることが義務付けられている（同法第27条）。検疫所の食品衛生監視員は届出書類などにより食品衛生法上の規格基準等に適合するか否かの審査を行う。審査の結果、問題がないことが確認されれば合格（検査不要）となり、食品輸入届出済証が交付される（事実上の書類審査）。審査の結果が「検査の必要あり」と判断された場合は、以下のような検査が必要になる。

検査は、自主検査（指導検査等）、モニタリング検査、検査命令の3つの段階がある。このうち自主検査は国が輸入者に検査を指導するもの、またモニタリング検査は国が必要に応じて輸入時に検査を実施（費用は国の負担）するが、検査結果を待たずに輸入が可能である。したがって自主検査とモニタリング検査は、書類審査に近く、実際の輸入食品を

⁵⁾ 税関の調査（2002年）によると、他法令該当（輸入申告全体の17.7%）のうち、食品衛生法が66.3%、植物防疫法が23.6%、家畜伝染病予防法が6.4%、であり、この3つの法令で他法令該当の96.3%を占めている。『関税年報』2002（平成14）年版、「税関における他法令別確認状況」P522。調査は2001年3月に実施されたもので、少し古い情報ではあるが基本的な傾向は参考となる。税関（東京税関広報部）によると、その後、この種の調査は行っていないとのことである。

⁶⁾ 森山祐紀子（2015）、山口英昌（2009）などを参照。

直接検査することは限られている。最も厳しい検査命令は、上記2つの検査で違法性が高いとみなされる場合に、輸入者に対し当該輸入貨物を止めて、民間の登録検査機関に検査依頼を命じるもので（検査費用は輸入者の負担）、検査結果が判明するまでは輸入が許可されない。検査命令の発動要件は、①健康被害の発生またはその恐れがある場合、②残留農薬や抗菌性物質などの違反、自主検査やモニタリング検査などで違法の可能性の高いと判断される場合である。この検査命令が水際で行う唯一の食品検査といえる。

検疫所の審査が不合格となれば、食品衛生法違反通知書が輸入者に交付される。不合格となった輸入食品は廃棄・積戻しまたは食用外転用などの措置が指導される。

検査件数と違反件数 検査届出件数は2013年度には約219万件に対し約20万件に検査が実施（検査率9.2%）されている。検査率は輸入件数の1割未満であり、輸入食品の安全・安心が問われる時代に決して高い検査率とはいえないが、現状の監視員の対応では検査率を高めることは限界のようである。全国の検査実施件数（約20万件）のうち、違反件数は1,043件（届出件数の0.05%）である。違反が多いのは、違反件数全体の52%を占める第11条関係で、残留農薬違反、加工食品の成分規格の違反、添加物使用基準の超過などがある。次いで多いのが全体の31%を占める第6条関係で、販売を禁止されている食品・添加物の違反である。違法を繰り返す輸入者に対しては、違法の原因改善、再発防止などを目的とした指導をするとともに、その後の違反率が5%を超える場合には営業の禁止・停止処分が適用される。

検疫所と食品衛生監視員 届出を審査する検疫所の窓口は全国の港湾、空港に32カ所あり、食品衛生監視員は399名である（2014年現在）。輸入食品が増加しているものの、監視員は近年横ばい状態となっている。なお検査は国の食品衛生監視員による他に、国内に流通した段階では、都道府県等による食品衛生監視員が監視しているが、地方においても行政改革による人員減や兼務で検査機能が十分発揮されない状況となっている。

手続きの簡素化 輸入手続きを迅速化・簡素化のために、輸入食品の安全と衛生の確保を前提に次のような措置が取られている。①事前届出制度、②計画的輸入制度、③輸出国の公的検査機関の試験成績書の受入れ、④継続輸入制度、などがある。これらの措置によって手続きが簡素化されているものの、輸入者は食品の安全性確保のために、輸入者自らが食品衛生法に適合しているかを事前に十分確認することが不可欠であり、それが違反に伴う廃棄処分を防ぐことになる。

検査の問題点 1995年までは輸入食品のすべてが検査対象であったが、食品の輸入増加に伴う届出件数も膨大になるにつれ、検査の完全な実施が困難となり、様々な簡素化措置が導入された。1995年の食品衛生法改正（WTO発足に対応）では、検査は原則自由とし、例外的に検査を行う制度に大きく転換した。過去の違反や輸出国の状況などから違反の可能性が高いものに命令検査、行政検査を行う他は届出と同時に許可される。これによって検査の効率性を高めることが可能となったが、安全性に対する信頼度は低下することとなる。無検査で流通する食品の安全度を調査するためにモニタリング検査が行われるが、食品はそのまま流通する。仮に違反が判明すると回収命令が出されるが、すでに市場に出回っているので事実上、回収不能の場合が多い。

3-4 植物防疫法による検査⁷⁾

概要 日本は四方を海に囲まれている地理的な条件により、海外からの病害虫の侵入を免

⁷⁾ 横浜植物防疫所資料（同ヒアリングを含む）、岡辰夫（2015）、鈴木暁（2013）などを参照。

れてきたが、国際貿易や国際交流が拡大するにつれ、病虫害の被害が発生するようになった。そのため海外からの入（帰）国や動植物を輸入できる海港や空港を限定して、そこで検疫を行って、海外の病虫害や有害植物が蔓延して国内農作物に深刻な被害を及ぼすことを防止している。これが植物防疫（以下、植物検疫）であり、食物防疫官により輸入植物の検疫を行う場所が植物防疫所である。

植物防疫法（1950年制定）で規制される主な品目は、植物（その部分、種子、果実など）、有害植物（細菌、寄生植物など）、有害動物（昆虫、ダニなど）であり、これらが輸入植物に付着または混入して日本に侵入してくる可能性を水際で防ぐものである⁸⁾。植物防疫所ではこのような検疫の他に、外来生物の種の判別や、遺伝子組み換え農作物の種子混入の有無の検査も行っている。

植物防疫所 植物防疫所は2014年4月1日現在、全国に66カ所あり、実際に検疫を行う植物防疫官は899人である（その約7割程度が輸入検疫を担当）。植物防疫法では、海外から入国や植物を輸入できる海港や空港を指定港に限定しており、指定港は全国に152カ所ある（植物などを輸入できる海港や空港を限定することで検疫効率を高めている）。

植物検疫は国際検疫と国内検疫があり前者は輸入検疫と輸出検疫に分けられる。輸入検疫は輸入時の植物の検査、隔離検査、海外検疫があり、輸入した植物を港湾等で病虫害が外国から侵入するのを防ぐための検査である。隔離検査は輸入時の検査で見つからないウイルス等の疑いのある果樹の苗木や球根類を一定期間栽培して病気の有無をみる検査である。海外検疫は疑いのある植物を相手国に栽培段階で検査を要求するものである。

輸入穀物の検査 わが国が輸入する農作物のうち量的に多い穀物について、貨物の流れと手続きの流れに分けて説明する。まず貨物の流れであるが、穀物は通常、バラで数万トン規模の穀物専用船で輸送される。輸入穀物を受け入れる港湾は、専用船に対応した民営の穀物専用ふ頭が多く、原料基地や加工工場が集中しており、陸揚げには専用の荷役機械が使われる。ちなみに穀物が多く輸入される港湾は、釧路港、鹿島港、名古屋港、水島港、志布志港が代表的であり、これら5港は政府の国際バルク戦略港湾に指定されている。

次に植物検疫の手続きであるが、穀物の輸入者（またはその代行の海貨業者）は、本船が入港する最寄りの植物防疫所に検査申請を行う（その際、輸出国政府機関発行の証明書を添付）。輸入検疫は、入港した本船に食物防疫官が乗船し、船艙（穀物を収納する船内施設）に入り、船艙内の数カ所で穀物をふるいで採取、病虫害の有無を目視で確認する。輸入量の多い穀物は、全量検査が困難につき、一定の基準により抽出した量を検査している。

植物防疫の輸入検疫は検査不用品、輸入検査品、輸入禁止品に3区分される。輸入検疫の結果、病虫害が発見されなければ合格となり、合格証明書が発給される。虫が発見された場合には、有害の有無を判断し、病虫害に該当すれば不合格となるが、その場合は、消毒、廃棄処分、積戻しの命令が出る。消毒（臨港地区のサイロや倉庫に搬入し、燻蒸処理を行う）によって病虫害の死滅が防疫官により確認されれば合格となる⁹⁾。不合格の輸入穀物は、通常は廃棄処分され、積戻しの例は少ないとのことである（廃棄処分か積戻しか

⁸⁾ 過去に発生した規模の大きな病虫害被害の例として、戦前に沖縄県でウリミバエ、ミカンコミバエというハエが侵入して、カンキツ類やウリ類に寄生して被害が発生、それらの根絶には約26年（1968～1993）も要し、防除費用は254億円、延べ63万人が従事したという（岡辰夫（2015）を参照）。

⁹⁾ 燻蒸処理とは、当該輸入穀物を気密性の高いサイロなどに搬入し、ガス（有毒）を流し込み、病虫害を駆除すること。

の判断は輸入者の判断に委ねられるが、その費用は輸入者負担のため廃棄処分が多い)。なお、穀物の主な輸入相手国は米国、カナダ、豪州など日本への輸送が遠隔地であるため、輸送日数が数十日と長期に及ぶが、船艙内の穀物は、換気されるものの常温である。長時間輸送に耐える品質維持のために、穀物輸出国ではポストハーベスト農薬というカビ防止剤を使用することもあるが、わが国ではそれを使用した穀物の輸入は規制している。

4. 国際協定における衛生植物検疫

4-1 WTOにおける国際基準

(1) WTOとSPS協定¹⁰⁾

WTO（世界貿易機関）協定は、戦後すぐに誕生したGATTを発展的に解消し、引き次いだ機関として、1995年に発足した。WTOは、設立協定と4つの付属文書（17協定）からなっている。同協定の目的は、関税やその他の貿易障害を実質的に軽減し、国際貿易関係における差別待遇を廃止するとともに、WTOをGATTに代わる恒久機関とすることなどである。適用範囲を商品貿易に加え、サービスや知的所有権の問題、貿易に関する紛争問題の処理など幅広い機能を持っている。

付属文書の中には、「農業に関する協定」、「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」（SPS協定：Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement）が含まれている。前者は、農産物などの輸入数量制限の撤廃や関税化が盛り込まれており、これによりわが国はコメの輸入枠引き上げ、コメの関税化や他の農産物の関税引き下げを受け入れている。

後者のSPS協定は、わが国の食品衛生法と植物防疫法などの他法令規制が対応しているので、少し立ち入って説明する（家畜伝染予防法は本稿で言及しない）。SPS協定は、検疫・衛生措置が、国際貿易に係る不当な障害・制限となることを防ぎ、関連の国際機関等によって作成された国際基準等にもとづいて各国の検疫・衛生措置の調和を図ることなどを目的としており、次のような規定を定めている。①科学的原理に基づいた検疫措置の適用、②原則として国際基準に基づいた検疫措置の実施と措置の調和の促進、③危険性の評価による適切な検疫措置の決定、④検疫措置の内外無差別の原則。ここでのキーワードは、科学的原理、国際基準、無差別の原則であるが、このうちわが国に影響力の大きい国際基準に注目する。

国際基準については、コーデックス委員会¹¹⁾、国際獣疫事務局（OIE）、国際植物貿易条約（IPPC）¹²⁾の各国際機関が基準作成を担い、その国際基準はWTO協定の中のSPS協定と連携することになっている。つまりSPS協定では、これら3つの機関で決定された国際

¹⁰⁾ 山口英昌（2009）、岡辰男（2015）、中川淳司（2015）、厚生労働省および農林水産省のHPなど参照。

¹¹⁾ コーデックス委員会（国際食品規格委員会）は、1963年にFAO（食料農業機関）とWHO（世界保健機構）が設置した国際政府間組織で、国際的な食品の安全と品質の規格・基準を定めている。残留農薬や食品添加物、遺伝子組換え食品なども対象であるが、その規格・基準は緩和の方向にある。日本の食品衛生法も同委員会の基準緩和に対応して改正が行われており、とくにWTO発足（1995年）時には大幅に改正された。英語の略称はCAC。加盟国は185ヵ国とEUが加盟、日本は1966年に加盟。

¹²⁾ IPPCの目的は、植物と植物製品の病害虫の侵入と蔓延を防止し、病害虫防除のための措置を促進して有効な行動を確保するもの。IPPCの規定に従って、植物検疫措置に関する国際基準（ISPM）が策定されている。FAO植物防疫部門内のIPPC事務局で管理された多国間条約。1997年に改正され、2005年10月に発効。

基準にもとづいて対応すると規定している（以下5点）。

- ①検査・衛生措置の原則（科学的原則に基づいた適用、同様な条件にある加盟国間で不当な差別をしない）
- ②適切な検査・衛生措置の決定（リスク評価にもとづく措置の決定）
- ③調和の促進（国際基準を原則とするが、科学的正当性があればそれより高い水準措置が可能）
- ④措置の同等性（輸入国は自国と異なる措置でも、輸出国が適切な水準達成を証明できる場合には、これを同等なものとする）。
- ⑤透明性の確保（検査・衛生措置の変更の場合はWTOへ通報）。

例えば、①の科学的原則にもとづく適用や不当な差別禁止の原則では、同じような状況にあるモノが、A国のモノは輸入できるが、B国のモノは輸入できないというのは許されない。また、③の調和の促進の場合、科学的正当性があれば、国際基準より厳しい水準の措置も可能とされるが、当然、科学的正当性は輸入国側が証明しなければならない。

これらの国際基準は加盟国に対して強制力があるので、加盟国はそれ以上に厳しい規格や基準を決められなくなった。国際基準より厳しい基準を設けることは自由貿易を妨げる障害と規定し、WTO（SPS）ではこれを非関税障壁としている¹³⁾。そのため、従来まで各国それぞれの判断で設けていた検査や衛生措置（管理、規格、残留基準など）の行政施策をSPS協定と整合化することになった。結局、WTO（SPS）協定の方が国より優先されるので、国家の主権も制限する力を持つことになった。

4-2 TPPと食品輸入問題¹⁴⁾

TPPの背景 WTOは自由貿易や差別関税撤廃を目標に多国間で交渉を行ってきたが、一定の成果を出しつつも、各国の複雑な経済事情を背景に協定締結までに多くの時間を要するなどの問題を抱えていた。そこで一部の国々では、特定の国同士の自由貿易協定（Free Trade Agreement：FTA）や経済連携協定（Economic Partnership Agreement：EPA）を締結する動きが目立つようになってきた。とくに1980年代以降の貿易赤字に悩む米国が食品の輸出拡大策に力を入れることになり、日本に対しては、通関や検査・検査の手続き簡素化を求めるようになった。WTO体制になると、米国の食品企業や穀物メジャーなどの多国籍企業の影響を受けるようになり、世界的に食品や穀物、飼料の貿易が優先され、残留農薬や食品添加物などに対する安全規制が緩められている。TPPはこのような流れの中で浮上してきたものである。

TPPとは TPP（Trans-Pacific Economic Partnership Agreement）は、環太平洋経済連携協定と訳され、関税や非関税障壁の撤廃を大きな柱とし、原則的に例外を認めずに高いレベルの自由化を目指している。当初は貿易のすべてを対象に4カ国（シンガポール、

¹³⁾ WTOなどでは、自由な貿易活動を抑制する措置を関税措置（関税障壁）と非関税措置（非関税障壁）に大別して、それらの規制を緩和させるために加盟国間での交渉を行ってきた。前者は関税（国内産業の保護が主な目的）を撤廃または軽減することであり、後者は関税以外の方法で輸入を抑制する制度や慣行などの規制措置を緩和するものである。非関税措置による輸入抑制の方法は、①輸入数量制限、②課徴金の徴収、③輸入品の規格基準・認証制度、輸入検査などがある。このうち③が本稿の対象となる非関税措置であり、わが国の法制度では、関税措置は関税法などの法令が対応するが、非関税措置は関税関係以外の他省庁（厚生労働省や農水省など）の法制度（他法令）が対応し、国際的にはSPS協定（衛生植物検疫措置の適用に関する協定）で規定している。

¹⁴⁾ 中川淳司（2015）、佐川宣寿（2016）などを参照。

ニュージーランド、チリ、ブルネイ) でスタートしたが(2006年5月発効)、その後、米国をはじめ太平洋を囲む広域的な経済連携協定へと変わっていった。日本は2013年7月の拡大交渉会議から参加し、参加12カ国で2015年10月に合意に達した。TPP協定は全30章で構成されているが、このうち食品・農産物の貿易に関する分野は次のようである。第1章(農産物市場アクセス=関税の撤廃や削減、遺伝子組換え作物の輸入緩和など)、第4章(原産地規則)、第6章(衛生植物検疫措置)、第7章(貿易の技術的障害=環境、食品表示、規格など)、第18章(知的財産=遺伝子組換え作物の種子独占など)。

TPPの効果 TPP(とくに貿易面)にプラス効果を期待する立場からは、次のような点が注目されている。第1は、内外の関税引下げと非関税障壁の緩和に伴う貿易量全体の嵩上げに対する期待。とくに輸出入貿易に関わる商社には相乗効果が大きいと思われる。第2に、日本からの輸出先で関税引下げによる工業製品の輸出増加に対する期待である。日本にとって主要な輸出商品である自動車産業などに恩恵が及ぶ。第3に遅れているといわれる農業分野を規制緩和すれば、資本力のある商社などの参入で、海外に人気の国産米の生産性を高め、輸出増につなげる期待である。

これを国際物流の観点からは、食品(穀物など)の輸入と工業製品の輸出の増加が見込まれるので、それに伴って貿易輸送に関わる海運業(外航海運)に輸送量の増加効果が、また海陸輸送の結節点である港湾には港湾貨物の増加が港運業に及ぶことになる。

TPPの問題点 主に輸入食品に関連する問題として3点ほど指摘する。第1は、食品(とくに農産物)貿易に関しては、関税障壁と非関税障壁の緩和で食品輸入増に伴う農業への影響である。TPP参加12カ国のうち、日本は米国に次ぐ人口を有するうえに、日本は食品輸入依存度が高く、米国は輸出大国である。一般に国際協定では、輸出国側の論理が前面に出やすく、輸入国側は受動的な立場に置かれやすい。農業生産者が反対の立場を強調する理由でもある。つまり日本から工業製品(とくに自動車)を多く輸入する米国にとって、それに見合う対日輸出を食品に求めるからである。

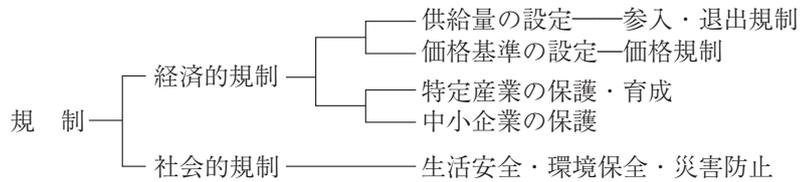
第2は輸入食品の安心・安全の問題である。これは非関税措置に関するもので、わが国の他法令では主に食品衛生法と関わりが深い。TPPではWTOの国際基準よりさらに緩和が求められている。この点について政府は国会決議で、TPP交渉で安易に妥協しないと主張してきたが、交渉内容が明らかになるにつれて不透明な状況となっている。

第3はISD条項(投資家対国家の紛争)である。TPPは原則例外を認めないという徹底した自由貿易を求めることの他に、ISD条項の規定がある。例えば米国の投資家(多国籍企業)が日本の規制基準が厳しすぎるという理由で日本政府を訴えることができる。NAFTA(北米自由貿易協定)で争われた例では米国の投資家が負けたことがないという。TPP発効後にこのような事例が発生すれば、海外投資家の訴えが国家の主権より優位となる可能性が強まるという懸念である。

5. 食品輸入の社会的規制—結びにかえて—

一般に、規制とは公的規制または政府規制のことで、それには法的規制と行政指導が含まれる。この公的規制は、経済的規制と社会的規制に大別される。前者の経済的規制は市場における需給調整(参入・退出規制)や価格の規制、特定の産業の保護育成や中小企業

の保護などを目的としている（規制の対象が特定の産業や業態を想定）。また後者の社会的規制は生活安全・健康維持、環境保全などを目的としている（国民や環境など不特定多数を対象）。本稿が対象とするのは不特定多数であり、市場競争や効率性の追求など企業活動に対する規制とは異なる視点となる。TPPでは非関税措置（日本の他法令など）に相当することになる。（図2参照）



資料：総務庁『規制緩和推進の現況』1995年7月

図2 公的規制の体系

これを海外との関係についてみると、通常、食文化の違い、あるいは動植物などの自然環境の違いなど、それぞれの国の事情を反映して法整備がなされている。その意味で、非関税措置に関する基準が国によって異なるのはむしろ当然の現象である。したがって、欧米等で広く使われているものがすべて日本で受け入れられるとは限らない（例えば食品添加物、遺伝子組換え食品、食品表示など）。そこで国際基準が問題となる。WTOのSPS協定では、WTOの国際基準を加盟各国が順守することを義務付けているが、TPP協定ではその基準をさらに緩和させようとしている。国際基準より緩和されれば、日本における食の安全・安心や病害虫対策に対する信頼性が失われかねない。

最後に港湾における検査機能について。島国であるわが国は、輸入の窓口が港湾（海上輸送）か空港（航空輸送）であり、そこには税関をはじめ、輸入貨物の検査等に係る他法令の行政機関が集中している。それが港湾の検査機能である。港湾は物流機能で見ると貨物の海陸輸送の結節点であるが、商流（貿易）機能では輸出入の分岐点である。輸入の場合、船舶で輸送された貨物が陸揚げされ、保税地域に搬入後に税関への輸入申告・許可されるまでは外国貨物であり、しかも他法令は外国貨物のまま輸入申告前に行う。港湾には多様な機能があるが、とくに水際である港湾での検査機能の意義を再認識したい。

参考文献

柳沢 尚（2008）『港からみた食と農』（株）クリエイツかもがわ。
 山口英昌（2009）監修『食の安全事典』旬報社。
 智田幹弥（2009）『輸入食品から学ぶ「貿易と港」の旅』学芸出版。
 小倉正行（2011）『食の安全はこう守る』新日本出版。
 鈴木宣弘（2013）『食の戦争』文芸春秋。
 天笠啓祐（2014）『TPPの何が問題か』緑風出版。
 城 隆（2008）「わが国における食品輸入の現状と消費者について」日本貿易学会『年報』。
 鈴木 暁（2013）「輸入穀物の港湾検査とTPP」『日本港湾経済学会年報』。
 岡 辰男（2015）「植物防疫の現状とその課題」『貿易と関税』2015年1月号。
 森山祐紀子（2015）「輸入食品の安全性確保と検疫について」『貿易と関税』2015年5月号。
 中川淳司（2015）「TPP大筋合意の内容－条文構成と合意の概要－」『貿易と関税』2015年11月号。
 佐川宣寿（2016）「関税政策・税関行政」『貿易と関税』2016年1月号。