

〔博士論文要旨〕

保護貿易の政治学

——アメリカの鉄鋼保護貿易主義——

本稿の主題は、アメリカの鉄鋼保護貿易動向を、政治力学に焦点を合わせ、分析することにある。具体的には、カーター政権が導入した二つの対応策——トリガー価格制度（七七年十二月発表）とOECD鉄鋼委員会（七八年十月設立）——が、どのような内外の政治的構図のもとで決定されたのか、鉄鋼貿易秩序にどのようなインパクトを与えたのか、政治的解としてどれほど整序機能を持ちえたのか、国際レジームとしての鉄鋼委員会の創設と変容の過程等が探られる。

トリガー価格制度（Trigger Price Mechanism）以下TPMと略称）とは、一種の最低輸入価格制度である。つまり、世界でもっとも効率的な日本の鉄鋼生産コストをダンピング調査の発動基準（つまり引き金＝トリガー）とし、これを下回る輸入に対して自動的にアンチ・ダンピング手続きを適用する仕組みである。TPMには、あからさまな数量規制や最低輸入価格制

野
林
健

度を回避する一方で、国内価格支持機能が期待された。カーター政権はなぜこのような手の込んだ方法を採用したのか。更に、なぜ当初期待されたほどの成果をあげることなく、四年後に停止されたのか。

もうひとつの分析対象である鉄鋼委員会は、OECDに設置された常設の多角的調整枠組みである。これは七七年七月に設立された鉄鋼アドホック・グループ（特別作業部会）から常設委員会に格上げされたものである。工業セクターにおける常設の多国間フレームワーク（＝レジーム）の先例としては、GATTにおける繊維の多国間取り決め（MFA）がある。アメリカ鉄鋼業界は繊維の多国間協定（MFA）を念頭に、鉄鋼の多国間フレームワークを行政府に要求したが、これに対しては日欧が強く反対した。鉄鋼委員会は、GATTからOECDに場を移して初めて、成立した。とはいえ、元来MFAをモデルに

した要求に端を発していたために、設立に際しては、鉄鋼委員会が市場分割の方向にむかうのではないかと危惧された（それは特に日本の民間に強かった）。つまり、欧米鉄鋼業の不振↓需給ギャップ↓過剰設備↓能力増投資の抑制↓管理貿易・市場分割、というシナリオである。

結果的に、鉄鋼委員会はこのようなシナリオにむかうことなく、現在も活動が続いている。しかし、公正かつ自由な貿易秩序を確保するため、政策調整を適宜おこなうという目的が、十分果たされていないことも、指摘される。イニシャチブをとったアメリカ政府自身も、強い不満を持っている。なぜこのような結果になったのか。これが第二の問いである。以下まず論文構成を記し、つづいて各章の概略を述べる。

I 鉄鋼産業と国際貿易

一 鉄鋼産業の特色

二 鉄鋼生産と貿易の動向

三 アメリカ鉄鋼業と国際競争力

II 輸入規制第二波前史

一 鉄鋼業界と行政府の対立

二 規制第二波の背景

III 鉄鋼業界と保護主義の論理

一 公聴会証言

二 A I S I 年次大会

三 特殊鋼問題

IV 市場転換輸出問題

五 『国際鉄鋼貿易の経済学』

IV 東京ラウンドと行政府

一 政策課題の設定

二 M T N とセクター別交渉

三 E C 鉄鋼業の危機

四 G A T T から O E C D へ

V 連邦議会——政治化の舞台

一 輸入の増大と企業収益の悪化

二 反輸入キャンペーンの展開

三 キャンペーンの初期効果

四 争点の拡大——地域リーダーと鉄鋼関連議員

五 鉄鋼問題公聴会の開催

六 政治化の多元的チャネル

七 スチール・コカスの誕生

VI トリガー価格制度

一 行政府の初期対応

二 ダンピング判定基準としての「コスト割れ」輸出

三 ダンピング提訴ラッシュと行政府

四 ソロモン委員会の設置

五 ソロモン・レポート、T P M の概要

六 政治的解としての T P M

VII O E C D 鉄鋼委員会

一 O E C D 鉄鋼特別部会の成立

- VII 政治的解の帰結
- 一 T P Mの実効性
 - 二 鉄鋼委員会とルール・メイキング
 - 三 米日欧間の対立と妥協
 - 四 国際的認知をめぐる政治

IX 鉄鋼保護主義の国内政治力学

- 一 政治化の推力
- 二 政治化の磁場
- 三 もうひとつの鉄鋼政治
- 四 鉄鋼政治の内外運動メカニズム

終章 鉄鋼多国籍レジームの変容——秩序再編成への期待と挫折

- 一 レジーム論の視座
- 二 レジームの発生
- 三 レジームの制度水準
- 四 レジームの始動
- 五 レジームの変容

《エピソード》

序章

序章では、カーター政権が導入した二つの対応策——トリガ
ー価格制度とOECDでの鉄鋼多国籍協議——が、どのような
国内・国際間の運動政治力学から生みだされたかが、本稿のテ

ーマであることがあきらかにされる。さらに、本稿の個別セク
ター分析という視座が、実は、国際貿易体制の変容という、き
わめてマクロかつ今日的課題と連関している点が、指摘される。

I 鉄鋼産業と国際貿易

本章ではまず、鉄鋼産業の特徴が概観されるとともに、それ
が国際鉄鋼貿易の枠組みに、どのような性格を付与しているか
が論じられる。この種の視座は、セクター別分析をおこなう場
合、必要不可欠なものである。

II 輸入規制第二波前史

本章では、今回取りあげた鉄鋼輸入防圧運動が、六〇年代後
半に続く二度目のものであることが、まず指摘される。七四年
末で対米自主規制が終了したことで、アメリカ市場に自由貿易
が復活したが、これもつかの間、七七年夏から秋にかけて輸入
規制第二波のピークが押し寄せた。本章では、輸入規制第二波
を促進した要因が、(一)アメリカの経済環境、(二)七四年通商法、
(三)ジュネーブでの東京ラウンド多角的貿易交渉(MTN)、
を中心に説明される。

III 鉄鋼業界と保護主義の論理

本章のテーマは、輸入防圧運動を展開する際に鉄鋼業界がも
ちいた保護主義の論理である。それはつぎのように要約されよ
う。われわれアメリカの鉄鋼メーカーは外国メーカーと同じ

「ルール」で競争するなら勝つことができる。だが現実には大部分の外国メーカーは自国政府によって保有あるいは助成を受けている。それはもはや自由貿易ではないし、フェアでもない。また、アメリカに流入する鋼材の多くはダンピングされている。なぜ外国メーカーはこのような行動にでるのかというと、自国市場が低迷しているときでも生産を高水準に維持し、雇用を確保するためである。われわれは決して保護主義者ではない。フェアで平等な条件のもとでの競争を望んでいる。われわれが政府に求めることは、輸入鋼材が少なくとも生産の総費用をカバーした価格でアメリカ市場で売られるようにすること、あふれんばかりの輸入鋼材に一時的な規制を加えること、国際鉄鋼貿易についての多国間協議をすること、の三点である。

IV 東京ラウンドと行政府

本章では、業界の政治戦略がM.T.N. (多角的貿易交渉) の人質化に絞られた経緯が、あきらかにされる。

行政府への圧力チャネルとなったのが、七四年通商法のセクター別交渉条項であった。その発端は、鉄鋼、化学といった輸入にセンシティブなセクターが、行政府はM.T.N.において、E.C.から農業部門での譲歩を引き出すために、工業部門を取り引きに使うのではないかと警戒したことである。つまり、E.C.がアメリカの農産物輸入を拡大する見返りとして、E.C.製品の輸入拡大措置(関税引き下げ等)をオファーするのではないかと危惧である。結局、七四年通商法には、鉄鋼、アルミニウム、

ム、化学等の分野で、できるだけセクター別交渉をする努力が、大統領に求められることになったが、七四年通商法に対する鉄鋼業界の支持を取りつけるためのこの妥協が、鉄鋼業界をしてM.T.N.の政治的人質化に成功させたのである。

さてアメリカ政府は、七四年通商法の要請に従い、鉄鋼セクター別交渉をM.T.N.に乗せようとするが、日欧がこれに強く反対する。そもそもセクター別交渉では、交渉参加国の全体的利益としての互恵性が確保されるか疑わしいこと、セクター別アプローチは、採用するとしても交渉の一般的解決法が確定したのちに、それによって十分カバーされなかった問題に限定利用すべきである、というのが日欧の主張であった。確かにセクター別アプローチは、東京宣言において「補助的技法」と位置づけられていた。

かくしてアメリカ政府は、国内、国際の両面から圧力を受けることになった。M.T.N.の進展のためには日欧のコミットメントが不可欠であり、従って日欧が強く反対するM.T.N. II G.A.T.T.ベースでの鉄鋼協議を無理押しすることはできなかった。しかし同時に、アメリカ政府は七四年通商法の要請に一定の答えを出さなければならなかった。かりにM.T.N.で各種コードが国際合意されても、そのアメリカ国内実施法が議会の承認を受けなければ徒勞に終わる。しかも大統領に授権された交渉権限は、通商法成立の日(七五年一月三日)から起算して五年であった。

このような構図のなかで浮上してきたオプションが、M.T.N. II G.A.T.T.にかえてO.E.C.D.の場を利用するという方法であっ

た。GATTの枠組みでの鉄鋼協議はリジッドすぎると日欧は強く反対したが、GATTよりもルースなOECDなら、日欧との妥協は可能であった。かくしてアメリカ政府の強いイニシヤティブのもと、OECDに鉄鋼アドホック・グループが七七年五月に誕生、アメリカ政府の対鉄鋼業界政策はひとまず功を奏したのである。

V 連邦議会——政治化の舞台

鉄鋼多国間協議の場合がOECDに設けられたことによって、鉄鋼問題は一件落着いたかにみえたが、数ヶ月後、鉄鋼問題は以前にも増して大きな争点としてカーター政権の前に立ちはだかる。七七年七月から九月にかけて相次いだ鉄鋼労働者のレイオフ、工場閉鎖がその口火となった。

本章では、七七年夏から秋にかけての国内情勢が叙述される。そこでの政治的構図は《連邦議会対行政政府》として描くことができるが、それを生みだしたのは、業界・労組連合による精神的な反輸入キャンペーンであった。本章ではまず、反輸入キャンペーンがどのような形で具体的に展開されていたか、また七七年初夏に始まったキャンペーンの初期効果について検討される。そこでは、一般世論、マスコミが必ずしも業界の期待するほどの反応を示さなかった点が、強調される。

このようななかで、業界・労組に与したのは地域レベル（都市、郡）の政治家であり、鉄鋼業関連地域選出の連邦議員、鉄鋼労組を支持基盤とする連邦議員であった。地域レベルでは九

月に、鉄鋼業のある地域の代表者からなる鉄鋼都市連合（スチール・コミュニティ・コアリション）が成立した。また、連邦議会では、鉄鋼議員連盟（スチール・コカス）が結成された。とりわけ、スチール・コカスの誕生は、政治争点化の原動力として格別の意義を持つ。反輸入キャンペーンは、議会を取り込むことによって、行政政府への圧力を強化することができた。本章では、スチール・コカスの誕生と役割、議会に提出された鉄鋼輸入規制法案、下院貿易小委員会（チャールズ・ヴァニック委員長）の鉄鋼公聴会などに着目し、鉄鋼が国内政治争点のハイアラキーを昇っていった経緯が、あきらかにされる。

VI トリガー価格制度

本章では、《圧力集団化》した議会に対し、行政政府がどのようにに対処していったかが探られる。TPMを考案したのは、ソロモン財務次官を長とする鉄鋼特別委員会であったが、導入の際の政策バラメーターは、つぎのように要約される。

- (一) 高揚しつつある保護主義気運に対処するためには大胆な内容でなければならない。
- (二) 輸入問題のみならず、幅広い領域をカバーした施策でなければならない。その眼目は近代化促進のための投資を刺激することにある。

(三) しかし、輸入問題に対する明確なコミットメントがない場合、他の政策勧告の如何を問わず業界、議会を納得させられないだろう。この意味では輸入対策がもっとも重要といえる。

(四) 輸入対策として数量規制そのものは考慮しない。米国市場での「健全な競争」をゆがめるようなコミットメントは論外である。「不公正な競争」を防止するという大義名文とロジックが不可欠である。

(五) 不公正な競争を排除するために、行政府は反ダンピング法の利用を業界にすすめてきた経緯がある。しかし厳格な適用は、とりわけECからの輸入を事実上禁止することになりかねず、無理である。一方、日本に対しては、その競争力からいっても一定の譲歩を求めざるをえない。しかし極端な差別はされなければならない。

(六) 輸入対策は業界の収益改善をもたらすものでなければならぬ。しかしインフレ抑制という観点からも、業界に値上げのフリーハンドを与えてはならない。

(七) 不公正な競争の排除と国内価格支持の両機能を、反ダンピング法の枠内で解決しうる方法はないか。

(八) 鉄鋼業界に永続的な支援を約束するような政策であってはならない。あくまでもアドホックな政府介入ということをアピルする必要がある。

VII OECD鉄鋼委員会

ソロモン委員会が勧告したTPMは、鉄鋼業界の支持をひとまず取りつけることに成功した。鉄鋼業界は、TPMが国内価格支持の方向に作用することを期待した。だが、これで鉄鋼問題がすべて解決したわけではなかった。カーター政権にはMT

Nに対する確たる支持を業界、労組、スチール・コーカスから取りつける仕事が残っていた。本章では、MTNの進行とOECDでの鉄鋼協議常設化にむけての動きとが平行して進行する経緯に特に着目して、論が進められる。

アメリカ政府の意図は、各国が導入する貿易制限措置の事前協議や鉄鋼貿易のルール・メイキングに強くコミットできる枠組みを作ることであったが、日欧は他のセクターへの波及や、管理貿易を正当化する危険などを指摘してこれに強く反対した。だが、このような対立も、MTNの成功という目的の前には、調整可能な範囲内にとどめられた。米(ストラウスSTR代表)、日本(天谷通産省基礎産業局長)、EC(ダビニョン委員)の三者会談で常設化が合意され、そこで取り扱う問題領域は以下のものとされた(七八年四月)。

(一) 鉄鋼需給状況のフォローおよび将来見通し
(二) 鉄鋼業の雇用、利潤、投資、生産コスト、生産性等の変化のフォロー

(三) 鉄鋼問題に関する共通の見通しおよび必要な場合にはガイドラインの作成

(四) GATT等の国際ルール、ガイドラインに対する整合性を確保する観点からの各国鉄鋼政策のレビュー

(五) 望ましくない鉄鋼投資の拡大を回避するためのガイドラインの作成

VIII 政治的解の帰結

本章では、政治的解としてのTPMと鉄鋼委員会が、問題解決策としてどれほど有効であったかが論じられる。

まず、TPMである。その有効性は、設定されるトリガー価格の関数であった。トリガー価格が低いと国内メーカーの不満が高まる。逆に高すぎると海外メーカーの不満がつのり、外交問題化する。このような微妙な内外利害の均衡のもとに機能せざるを得なかったために、TPMは二年後に一時停止され、一部強化されて再開されたが、またもや一年後に停止され、事実上崩壊した(八二年一月)。あらたに導入されたのは米欧間の数量取り決めであり、ここにアメリカ市場はより明確な「管理体制下」におかれることになった。TPMは日本のコストを算出の基礎としていたが日米のコスト、為替レートに変動があるため、内外のメーカーがともに受け入れ可能な均衡点を常時維持することはほとんど不可能であった。一見妙案と思えたTPMであったが、きわめて不安定なものであった。

さてつぎに、鉄鋼委員会である。その理念を要約すれば、国際協調を図りつつ、自由貿易と鉄鋼業の構造改善を推進するということである。しかし現実には、供給能力過剰が長期化し、鉄鋼がますます政治商品化してゆくとき、各国はそれぞれの「お家の事情」を優先しがちとなる。鉄鋼委員会での議論は、米欧が導入した貿易関連措置の正当性をめぐり、展開されていた。

この種の議論は、各国の鉄鋼政策についての「透明性」を高めるうえで意義があるが、しかし協議の実態は、釈明と非難の

応酬に終わりがちである。また鉄鋼委員会は、他の追従を許さないだけの情報収集や需給見通しを立てるだけの組織能力を持つに至っていない。

IX 鉄鋼保護主義の国内政治力学

本章ではこれまでの事例分析がアメリカの国内政治力学を軸に総括される。すなわち、アメリカ鉄鋼政治の位相が《政治化の推力》としての労使連合、《政治化の磁場》としてのMTN、《もうひとつの鉄鋼政治》としてのMTN国内実施法(『七九年通商協定法』)、について総括されたあと、鉄鋼政治をつらぬく《内外連動力学の構図》がつぎのように集約される。「これまで市場メカニズムにゆだねられてきた問題、あるいは問題解決に政府が一時介入するとしても実務者レベルで処理されてきた問題が、国内政治の主要争点に転位され、かつ、国際政治・外交次元にまで争点の論が広がってゆくこと」

終章 鉄鋼多国間レジームの変容——秩序再編成への期待と挫折

本章ではOECDに生れた鉄鋼多国間枠組がレジーム論の視座をとおして考察される。すなわち、鉄鋼委員会における協調・対立の構図とは何か、鉄鋼委はどのような制度的特徴を持っているのか、そこでの主要争点とは何か、時間の経過とともにどのような変容をとげていったのか、各国の鉄鋼政策さらには鉄鋼貿易秩序にどれだけの影響力を及ぼす枠組であるのか、

等である。

まず、国際関係論でいうレジーム論の視座が概観され、つづいて、鉄鋼委員会の制度と機能がどのような視点から分析される。

(一) レジームの発生（当該レジームの発生過程とはどのようなものか。誰がレジームの提唱者か。レジームに誰が何を期待したのか。）

(二) レジームの制度水準（成立したレジームはどれほど制度化されたものか。レジームの基本要素〔原理、規範、ルール、決定手続き〕にみられる特徴とは何か。）

(三) レジームの始動（成立したレジームにおいてどのような問題が当初争点化されたか。それはどのような理由によるのか。誰が主導権をとったのか。）

(四) レジームの変容（始動を開始したレジームは時間が経過するにつれてどのような変容を上げていったのか。その方向〔強化あるいは衰退〕、変化を促進した要因、政治的構図とは何か。）

以上の視点をとおし、また適宜繊維レジームⅡMFAとの比較をとおして、鉄鋼委員会にみる《秩序再編成への期待と挫折》の位相が詳述されてゆく。その際にとりあげられる争点は、鉄鋼レジームにおける情報収集・分析能力、過剰生産能力問題、民間参加方式、発展途上国参加問題、鉄鋼セーフガード等のルール・メーキング問題、輸出信用供与問題等である。

OECDに生れた鉄鋼レジームはMFAレジームと比較して、

「争点発散・ルール不定型レジーム」であった。鉄鋼レジームには多くの争点が俎上に載せられたが具体的な問題解決の成果は乏しかった。鉄鋼レジームには利害調整・問題解決に収斂する力学とは逆の《発散の力学》が強く作用していたのである。これに関連して、ハースのいう「改善としての協調」（全参加者の集合的合理性のために自己の好む選択を犠牲にして協調解を選ぶ）という次元からOECD鉄鋼レジームの位相が探られ、幾つかの命題が抽出される。そしてエビログとして、本研究に用いられた主要資料・データ源の概要、今後に残された研究課題等が述べられ、稿がとじられる。

「博士論文審査要旨」

論題 保護貿易の政治学

——アメリカの鉄鋼保護貿易主義——

論文審査担当者 主査

山 本 桑 原 輝 満
有 賀 貞 路

I 本論文の主題は、アメリカ・カーター政権が鉄鋼貿易に関して採用した政策の決定過程とその帰結であり、アメリカにおける保護主義的圧力をめぐる政治過程について鉄鋼の具体

的事例に即した実証的検討が企てられている。
論文は、以下に掲げるように、一一の章から構成されている。

序章

第一章 鉄鋼産業と国際貿易

第二章 輸入規制第二波前史

第三章 鉄鋼業界と保護主義の論理

第四章 東京ラウンドと行政府

第五章 連邦議会——政治化の舞台

第六章 トリガー価格制度

第七章 OECD鉄鋼委員会

第八章 政治的解の帰結

第九章 鉄鋼保護主義の国内政治力学

終章 鉄鋼多国間レジームの変容

II 各章の内容および論点をつぎに要約する。

(1) 序章は、事例研究の対象およびその意義について述べている。一九七〇年代アメリカの鉄鋼輸入制限問題、具体的にはカーター政権による二つの政策選択——トリガー価格制度（一九七七年二月発表）および経済協力開発機構（OECD）における鉄鋼委員会の創設（一九七八年一〇月）——にかかわる政治過程が研究の対象である。

一國の、しかも特定産業分野における特定の政策の決定過程を取り上げる意義はどこにあるか。筆者によれば、保護主義的政策を要求し推進する主体、また要求を正当化する論理、運動の戦略、さらに決着の生み出される政治過程の特徴には、同じ

国について見ても、無視できない程度の差異が分野ごとに見出されるに違いなく、貿易体制変容の国際政治上の意味を実証的に捉えるためには、その点の比較検討が必要と考えられる。鉄鋼の事例研究はそれの一環としての意味を持っている。アメリカに焦点を絞ったのは、この国が最大の鉄鋼輸入国であり、国内政治と国際的要因の連動する中心的な場と見ることができからである。

(2) 第一章は、鉄鋼の生産と貿易に関する基礎的事実の概観であり、その産業としての特質や貿易の動向が日本やアメリカの諸研究に依拠しつつ要約されている。政治過程分析のための準備的作業である。たとえばつぎのような諸点に注意が向けられる。

——どの国でも鉄鋼は産業の基幹部門とみなされ、加えて国防上の見地からする国家的位置付けがなされてきたことから、いずれの国においても自国の鉄鋼産業の保持（工業先進国）や創設（開発途上国）に特別の関心を払い、自給度を引上げあるいは維持しようとする強い傾向を見せる。輸入規制問題の起こり易いのもこれが一つの背景をなしている。

——基幹産業であるという一般的認識の上に、設備費用が巨額でありまた投資の懐妊期間が長いなどの理由から、この産業はしばしば国有化や国家補助の対象にされる傾向がある。

——他産業との連関が高く、景気の動向に敏感でもあるために、政府のマクロ政策上の目的からする介入を受け易い。

——製品の差別性の少ない、均質度の高い商品であるために、

世界市場における価格競争が激烈なものになる条件がある。

——先進工業国においては基幹産業として歴史が古く、寡占的傾向の強い業界は団結が固いから、政治に強い影響力を有している。労働組合の政治力も無視できない。

——鉄鋼の国際貿易に過去二〇余年間に重要な構造的変化があった。第一は日本が主要な輸出国として登場し、アメリカ、EC諸国の鉄鋼産業が脅威を覚える存在となったこと、第二は韓国、台湾、メキシコなどの新興工業国が新たな鉄鋼輸出国として参入し始めたこと、第三は一九七〇年代半ばから世界規模の需給ギャップが深刻化し、「過剰生産能力」の問題として国際経済外交の一つのテーマになったこと、である。

これらの諸点につづけて、最後に、アメリカ鉄鋼業の国際競争力低下への言及があり、その中で、主要な原因の一つである賃金コストの高騰に関連して、ストライキの恐れが生ずるたびに国内ユーザーが備蓄買いに走り外国製品の流入に拍車をかける結果になったことが留意される。

(3) 第二章で筆者は、主題とする時期におけるアメリカの鉄鋼輸入防遏の運動が第二波に当るものであり、これと一九六〇年代末に始まる第一波との相違点について検討している。第一波は日本とECによる対米輸出自主規制を帰結し、一九六九年から開始されたこの自主規制は当初の期間二年がその後延長されて一九七四年末まで継続された。一九七七年夏から秋にかけて頂点に達した第二波は、つぎのような点で第一波と性格を異にしたことが指摘されている。

——一九三〇年代以来最悪の不況の中での運動だったために、広く一般世論の関心と同情を集めることができた。相次ぐ工場閉鎖、大量の一時解雇の発生が、業界の思惑どおり、カーター政権にたいする政治的圧力として働いた。

——輸入制限運動の論理の中核に新たに「不公正な貿易慣行」にたいする非難が据えられ、それと並んで「市場略奪的ダンピング」という観念が輸入反対の武器として登場した（普通の安売りでなく、安売りによってアメリカの生産者に打撃を与え市場支配力を握った後で価格引上げをねらうためのダンピングという意味）。

——「不公正」を理由とする提訴に熱意を見せ、またダンピング問題に関しては一九七四年通商法に明文化された、非常に問題の多い「コスト基準」が採用された。

第二波にはこのように第一波に比較して重要な差異が見出されるが、他方、両波を通じてのアメリカ的特徴がECとの比較において指摘される。ECのばあいには、輸入制限は自由貿易の一時停止を意味し、これを域内鉄鋼産業のかかえる構造的問題を軽減するための「必要悪」とする認識が業界、政策決定者の双方にある。これにたいしてアメリカの輸入制限論の基本にあるのは、外国の業者の「不公正な貿易慣行」にたいする「自己防衛」という論理である。これは自由貿易主義の建前が関係諸主体のあいだでシンボル価値となっているからであり、この偽善的な共同認識が貿易問題の国内次元または国際次元での政治化を促進していることが注意される。

この章ではさらに、第二波の背景として①アメリカの一般経済情勢②一九七四年通商法③当時進行中だった多角的貿易交渉(MIN-Multilateral Trade Negotiations)と、いう三つの環境要因が概観される。

(4) 第三章で検討されているのは、輸入防遏運動におけるアメリカ鉄鋼業界の論理についてである。業界の主張はつぎのように要約される。

——アメリカの生産者は外国の生産者と同じ「ルール」で競争するなら、勝つことができる。だが現実には、同じルールはおこなわれていない。外国の生産者の多くは政府によって所有されあるいは助成されている。それは自由貿易とは言えないし、公正貿易でもない。

——輸入鋼材の多くはダンピングされている。外国の生産者はなぜそのような行動に出るのか。自国の市場が低迷している時でも高水準の生産を維持し雇用を保とうとするからである。アメリカの生産者は決して保護主義者ではなく、公正かつ平等の条件の下で競争することを求めるのみである。

——アメリカの生産者が自国政府に求めるのは、以下の三点である。①輸入品がアメリカの市場で少なくとも生産の総費用をカバーする価格で売られるようにすること②輸入品の洪水を一時的に規制すること③鉄鋼貿易について多国間協議をおこなうこと。

ここで多国間協議と言われるその協議内容は、鉄鋼貿易に影響を及ぼすと認められる諸問題の検討と評価、GATTまたは

他の適当な場に諮問機関を設置、鉄鋼貿易自由化の長期目標を定めることを目的とする国際機関の設立に関することである。

議会(下院歳入委員会、上院財政委員会)の公聴会、また国際貿易委員会の公聴会、業界組織であるアメリカ鉄鋼協会(AISI)の年次大会などを主たる舞台として、業界さらには労働組合(USWA)が、上に要約したような主張を議会、政府そして一般世論に浸透させようとつとめた過程が追跡される。不公正慣行、市場略奪的ダンピングといった業界の論拠の第一の目標とされたのが、一九七五年、七六年に輸入鋼材に占めるシェアを急増させた日本であったことが指摘される。

(5) 第四章では、輸入制限運動の第二波への対処が、フォード政権末期からカーター政権発足早々にかけての時期に、まず多角的貿易交渉(MTN—東京ラウンド)に関連づけられ、行政府にたいする業界の政治戦略もそこに照準を定めるに至った経緯が解明される。

一九七四年通商法には分野別交渉条項が、議会審議過程における修正提案によって盛り込まれている。貿易交渉において大統領は、鉄鋼、アルミニウム、化学、電子機器、重電機械についてできるだけ分野別交渉をするよう努力しなければならないとする条項である。これを拠りどころにして鉄鋼業界は行政府にたいして、鉄鋼の分野別交渉をMTNの枠で実現し、繊維の国際協定(MFA)と同様の多国間枠組を作することを要求する。これにたいして行政府も種々の理由から国内的な保護措置よりも対外的行動によって業界の輸入制限運動に対処するのを

得策として、MTNにおける鉄鋼の分野別交渉を実現させようと図る。

ところが日本、ECがこれに強硬に反対する。分野別交渉によつては、MTN参加国のあいだに全分野を通じての利益の相互性が確保されるかどうか疑わしいこと、仮に分野別交渉を採用するとして、まず交渉の一般的な方式を決めた上で、それによつては十分にカバーしえない問題に限定して適用すべきこと、というのが反対の理由であった。

国内業界の突き上げと、日本、ECの反対のあいだに挟まれたアメリカ政府が、MTNすなわちGATTの下での厳格な多国間枠組に代る妥協案として選んだのが、OECDに鉄鋼のアドホック・グループを設置することであった。一九七七年五月にそれは実現する。

行政府がMTNを成功させることに高い優先順位を置いていたので、鉄鋼業界およびそれを支持する議会勢力は、MTNを人質にとつて鉄鋼の分野別交渉の実現を迫る。日本とECがこれに反対する。この両方からの圧力の下で行政府が打開策をさがす。国内、対外面要因連動のこの相互作用がこの章であきらかにされる。

(6) 第五章は、連邦議会在舞台に一九七七年夏から秋にかけて、元来は一産業分野の問題、あるいは工場の所在する地域の問題であった鉄鋼が全国レベルの政治の争点へと発展してゆく過程の叙述である。

OECDに多国間協議の場が設けられたことによつて問題は

ひとまず収束するかに見えたが、それも東の間に終わる。工場閉鎖、一時解雇の統出が口火となつて、数カ月後には前にも増して激しい輸入制限運動が業界・労組一体となつて再開され、その対議会作戦はやがて上院・下院にそれぞれスチール・コーカスを出現させるに至る。行政府にたいする圧力として最大の力を発揮したのは、議会の規則や手続き、所属政党等に拘束されない非公式の集団としてのこのコーカスの誕生であったことが指摘され、それに至る関係諸主体の役割が検討される。問題を政治的争点として重大化させてゆく上に、業界・労組連合は議会だけでなく、鉄鋼関連自治体の組織化その他多様な径路を作り出したこと、問題と元来は関係のない老朽工場の閉鎖までが輸入反対を世論に訴えるためのイベントとして利用されたこと、さらには輸入反対は業界によるシンボル操作としての面が濃く、むしろ低利融資、投資減税、公害規制緩和などについて政府の支援を手に入れることに、より大きなねらいがあったと見られること、などにも注意が向けられる。

(7) 続く二つの章では、議会に集約された圧力にたいして行政府がおこなつた対処が検討される。

第一はトリガー価格制度の創設であり、これの導入に至る経緯とその意義の検討が第六章の主題である。一定の価格水準を下回る輸入品にたいして自動的にダンピング防止の法的手続を発動する趣旨のこの制度の考案にゆきつくに当たつて、行政府の担当者を導いたのは次のような考えであつたことが指摘される。

——保護主義の圧力に対抗するためには、大胆な内容の措置でなければならぬ。

——本来、近代化投資の刺激を眼目とする広い範囲にわたる政策が必要だが、しかし業界そして議会を納得させるためには輸入増加対策が中心にならざるをえない。

——しかし、市場における「健全な競争」をゆがめるような方法は論外であり、その意味で数量規制は採らない。「不公正な競争」の防止という論理また大義名分の貫ける方策でなければならぬ。これまでも行政府はその見地から反ダンピング法の利用を業界に勧めてきた経緯があり、同法の枠内で、国内価格支持に役立ち、しかも業界にたいする政府の永続的支援となる恐れのない、アドホックの方法が考えられないか。

(8) 行政府による対処の第二が、OECD鉄鋼委員会の創設である。第七章ではこの意義が検討される。

アドホック・グループの設置については第四章に触れられているが、ジュネーブで進行中だった多角的貿易交渉に鉄鋼業界の十分の支持を確保するためには、これを常設機関に格上げすることが必要だと判断した行政府がその実現を推進した経緯、アメリカの提案に初め反対していた日本、ECが結局は常設機関としての鉄鋼委員会の創設に歩み寄るに至る「対立と妥協」の過程が考察される。

(9) 第八章は、トリガー価格制度とOECD鉄鋼委員会という二つの方策にたいする評価にあてられる。前者は実施の二年後にいったん停止され、その後部分的に修正強化されて再開さ

れたが、一年後には再び停止されて一九八二年一月、事実上崩壊した。このあと導入されたのは米欧間の数量取決めであり、アメリカの鉄鋼市場は一層明白な管理体制の下に置かれることになった。トリガー価格制度に初めから潜在していた問題点が指摘される。

後者については、組織は存続しているものの、国際協調を図りつつ自由貿易そして鉄鋼業の構造改善を推進するという創設時に掲げられた目的・理念に沿った機能からはほど遠い現実にあることが指摘される。他面、アメリカ政府がこの委員会の設立を推進した動機がもともと自国鉄鋼業界を懐柔して多角的貿易交渉にたいする同業界そして議会におけるその後援者の支持を調達するという短期的・手段的なものであったことからすれば、これに多くを求めるのは始めから無理であったことにも注意が向けられる。

00 第九章は、二つの政策の決定過程に関するこれまでの叙述のまとめである。この事例に示された鉄鋼をめぐるアメリカ政治の動態が、①「政治化の推力」としての業界・労組連合②「政治化の磁場」としての多角的貿易交渉(MTN)③「もう一つの鉄鋼政治」としてのMTN実施法、の三点に整理される。

(11) 終章は、OECD鉄鋼委員会の創設にあらわれた多国間枠組の企てに関する、国際政治の「レジーム論」と言われる分析視角からする検討・評価である。レジームあるいは国際体制の観念を媒介としつつここで筆者が展開するのは、鉄鋼の事例研究という徹視的観点を、国際貿易体制の変容、再編という巨

視的観点へつなげる上の接点を見出そうとする試みと解してよいように思われる。

レジームとは「ひと組の明示的あるいは暗示的な原理 (principle)、規範 (norm)、規則 (rule) および政策決定の手続き (procedure) から成り立っており、これを中心として国際関係のある問題領域に関するアクターの期待が収斂するアレジメントの総体」を指すことが最初に示され、コヘンリナイ、クラスナーを中心にレジーム論研究の動向に触れながら、「レジーム論の視座」ということがここで何を意味するかがあきらかにされる。

その上で、国家間の対立する利害を改善の妥協へ向けて収斂させてゆくレジームとして見たばあい、OECD鉄鋼委員会にはどのような性格また問題点が見出されるかが、繊維貿易に関する国際協定と対比しつつ論じられる。レジームとして機能しうるには、原理においても規範においても体系性を欠き、不完全なものであった、などの結論が示される。

III (1) 本論文は、一個別分野の経済貿易問題がどのような政治過程を経て、また各行動主体のどのような利害と要求を背景に、元来の問題領域あるいは優先順位を超えた政治上の争点へと発展してゆくかを、一九七〇年代後半のアメリカの鉄鋼問題について分析した体系的な事例研究であり、政治過程を見るさいの視野の広さと入念な実証とは、事例研究として高い評価に値する。

とりわけ、行政府が当時進行中であつた多角的貿易交渉の成

否に強く結びつけられていた事実に着目し、これを鉄鋼問題の政治化の磁場と位置づけることによって、国内政治過程と国際交渉過程の連動を実証的に捉えていることは、本論文のすぐれた特色である。議会が通商問題に関し憲法上の権限を有するというアメリカ独特の制度のために、貿易政策におけるアメリカ政府の対外約束は国内政治の状況に依存する度合がきわめて高く、しばしば現存する多角的枠組に反した一方的行動に出る傾向がある半面、有効な多角的枠組が存在するか否かが、議会、諸利益団体そして行政府間の合意の形成の上にきわめて重要な要因として働いている。この、いわばアメリカの独立主義ないし双務主義への底流と多角主義の選好との二面性を、この事例研究は、現実の政治過程に即して捉えることに成功している。

(2) レジーム論の視角を微視レベルの交渉事例に適用した点も本論文の特色と言え、国際政治に関する理論としてアメリカの研究者を中心に提起されているレジーム概念の再検討、あるいはこれの実証レベルへの関連づけのために、有益な示唆を与えるものである。

(3) アメリカの地方新聞、業界新聞雑誌、業界団体や企業、労働組合の内部文書を収める日本鉄鋼輸出組合の資料の約一〇年分を始め、広範囲の資料の利用に依拠していることも、本論文の長所にあげられる。

(4) これらの特色や長所の半面、鉄鋼という一分野の、それも一時期のアメリカの事例に対象を限定した研究によって、論題に言うところの「保護貿易の政治学」をどこまで論ずること

ができるか、また分野別研究が仮に有効であるとしても、異なる分野の事例との比較、さらには巨視的な理論的枠組の前提が必要なのではないか、という問題に本論文が必ずしも十分に答えていると思われない点は、本論文の弱点と考えられる。

個別産業分野のレベルで国際関係のいわゆるレジームを論ずることの意味、その妥当性についても、もっと掘り下げた検討が必要だったのではないかと思われる。

さらに、取り上げられた事例を、その後の事情の変化を加えたより長期の鉄鋼貿易問題の展開の中で、歴史的にどのように

位置づけることができるかが十分に論じられていないのも、問題点の一つであろう。

(5) これら諸点の中には、しかし、本論文中に筆者自身、今後に残された課題として述べているものもあり、また実証的な事例研究としての本論文自体の質をそこなうものではない。

審査員一同は、所定の面接試験の結果を併わせて考慮の上、野林健氏に対し一橋大学法学博士の学位を授与するのが適当と判断する。

昭和六一年三月一九日