

国際鉄鋼レジームの模索

——鉄鋼多国間協定(MSA)交渉を巡って——

はじめに

一九八〇年代米国鉄鋼業を巡る動きには目を見張るものがあつた。内にあつては大規模なリストラクチャリングが進行した。対外的には、米国鉄鋼輸入市場への参入者が多様化するにつれて、輸入規制措置もグローバル化の方向に向かつた。レーガン大統領は八四年九月、日欧を始め発展途上諸国にも規制の網を拡げた輸入割当レジームを導入したが、同レジームの目的はあくまで国内鉄鋼業に「息つく暇」を与えるものにすぎず、その後の対応が新たな争点とならざるを得ない性格のものであつた。⁽¹⁾ ブッシュ政権は、現実の政治選択として前政権の遺産である輸入割当レジームを引き継ぐ一方で、新たな鉄鋼貿

易政策として鉄鋼多国間協定(Multilateral Steel Agreement、以下、MSAと略す)を提唱、ポスト輸入割当レジームを模索する。⁽²⁾ MSA交渉は九〇年一〇月に開始されたが現在(九五年三月)も交渉継続中であり、その行方は定かとは言い難い。本稿では、MSA交渉の主要争点をとおして、鉄鋼貿易レジーム形成における課題の一端を明らかにしたい。⁽³⁾

MSA交渉は時期的に二つの段階に分けることが出来る。第一段階は交渉開始から米国の輸入割当レジーム終了時(九二年三月末)までである。この間、計一一回の多国間交渉が開かれ、交渉事務局の役割を担った米政府の手によって第八次ドラフトまで作成されたが成立に至らなかった。しかしこの間にMSAの骨格は定まり、

野 林 健

また、争点も煮詰まっていた。本稿が着目するのは主としてこの間の経緯である。第二段階は輸入割当レジーム失効時から現時点までの間である。この間にも交渉は持たれてきたが断続的なものに過ぎず目立った進展は見られない。MSA交渉は目下膠着状態にあり、その行方は定かではない。⁽⁴⁾ちなみに第一回交渉に参加した国は以下の一か国および一地域(EC)の計一二主体であった。米国、日本、EC、韓国、ブラジル、メキシコ、豪洲、オーストラリア、フィンランド、トリニダードトバゴ、ユーゴスラビア、スウェーデン。参加国はその後増加し、第一段階終了時では上記に加えてカナダ、メキシコ、アルゼンチン、ベネズエラ、ルーマニア、ポーランド、チエコスロバキア、ハンガリー、スイス、ノルウェー、ニュージーランド、トルコ、南アフリカの計二三か国一地域が参加した。⁽⁵⁾以下、交渉の経緯を主要争点毎に見て行くことにする。

一 関税および非関税障壁の削減を巡って

交渉参加国は交渉の初期段階から、鉄鋼関税を最終的には相互撤廃(ゼロ・オフア)することでは原則合意

していたが、具体的な方法については意見が分かれていた。特に高率の関税を課している発展途上国は急激な関税引き下げに難色を示した。韓国、ブラジルなどは、一〇〜三五%の高関税を課しており、できるだけ長期の移行期間が必要としたのに対して、低関税の米国(平均四・九%)はできるだけ早期の撤廃を主張した。これに対してECは両者の折衷案、つまり最初の五年間で五%水準まで削減し、後半の五年間でゼロにまで削減する方式を提案した。この争点は結局、第六回協議(九一年六月)において期間についてはECの十年案が、また、引き下げ方式については現行税率を基準に各国が毎年同率の引き下げを実施することで原則合意された。この問題は数字自体が利害調整の対象であり、比較的争点がはっきりしていたので交渉の初期段階で原則合意に達したと考えられる。

次に非関税障壁問題である。米国は当初からMSAの目的の一つに非関税措置の撤廃を掲げ、鉄鋼貿易にしばしば登場する自主規制やクォータなどの数量規制、トリガー価格制度のような価格規制、輸出許可制度などの非関税障壁(政府介入措置)の全面撤廃を主張した。交渉

参加国はこれに原則合意する一方で、GATTで認められている措置まで禁止すべきではないとの反論も出された。具体的には特に、国際収支の擁護のため(GATT一二条)および経済開発に対する政府の援助としての数量もしくは価格制限(同一八条)との関連である。米政府、業界はこれらの例外規定をMSAで認めれば抜け穴として利用される危険がある、また途上国が輸入制限をする際の格好の手段になりかねないとして反対したが、結局米国側が折れてGATTで容認された措置についてはMSAでも認められることになった。いずれにせよ、保護貿易措置が蔓延してきた鉄鋼セクターにあって、MSAがその撤廃を目指すこと自体、画期的なことと言える。

二 国内補助金を巡って

この問題は交渉の初期段階から議論が沸騰し現在も合意に達していない争点である。特に米欧間の対立は激しく、MSAの命運を左右しかねない争点の一つである。補助金規制の問題は当初から米国が強く要求してきた課題であり、そのことは補助金問題が協定案の第一条に掲

げられている事実にも窺われる。輸出補助金の禁止についてはすでにGATTが禁止しておりこれについては各国とも異存はなかったが、問題は国内補助金(domestic subsidies)の取り扱いであった。米政府はMSAに先立つ二国間協議段階で研究開発、環境保護、工場閉鎖(能力削減)、労働者福祉(工場閉鎖によって解雇されたり早期退職を余儀なくされた労働者に対する補助金)、の四つについては、禁止の対象としないことで各国と原則合意していたが、MSA交渉の間では、各項目についての厳密な定義が問題となった。例えば研究開発について言えば、米国は商品化に直接結び付かない基礎研究と応用研究については、その成果が公表され広く利用され得ることなどの条件が満たされれば容認されると主張したのに対し、日本やECは開発補助金も認められるべきであると主張し議論は二分された。工場閉鎖については、企業全体の場合に限定するかそれとも工場単位まで認めるか、工場の永久閉鎖に限定するかそれとも一時的なものまで含めるかといった付帯条件を巡って議論は分かれたが、これについてはひとまず永久閉鎖にとまなう能力削減への補助金のみが容認されることになった。

また雇用調整に伴う労働者福祉については、失業者や退職者に対する政府年金や保険制度まで含むべきか否かで議論は分かれたが、これについては生産能力の削減や倒産などを伴う場合には認められることとなった。環境対策については、新しい環境基準を満たすための費用の五％を上限として、また補助金が既存設備の再編や操業維持、さらには生産能力増に転用されないことなどを条件に認められることとなった。

「容認される補助金」については、対象範囲を上記四項目以外にも拡大すべきか否かについても議論が沸騰した。一つは国営企業の民営化を促進するための補助金である。これについては民営化を図っているブラジルや旧東欧諸国が強い関心を示した。またリストラクチャリングに対する補助金の取り扱いについてもECなどが強い関心を示したが、これら二点については、補助金がMSAの長期目標に抵触しないならば容認しうるのではないかとの意見が強まったが結論を得るまでには至らなかった。容認されうる補助金の範囲に関して議論が分かれ、いまなお結論が出ていない具体的争点は、鉄鋼業に限定されない、経済的に困難な状況に置かれている地域への

補助金(regional subsidies)である。これは当初ブラジルが地域開発に対する公的援助問題として提起したものであるが、ECも強い関心を示した。特にECはEC政策の一環として地域助成策を採っている関係で、経済的、社会的困窮地域への補助金はMSAにおいても認められるべきであると強く主張した。その論理は次のようである。MSAはその第一条で明らかに「鉄鋼業に対する補助金」の原則禁止を目標しているのであって、鉄鋼業に限定されない(つまり一般性の強い)地域補助金についてまで禁止するものではない、というわけである。加えて地域補助金については、九一年一月にGATTのドンケル事務局長が提示したウルグアイ・ラウンドの包括的協定案では容認される対象とされたという経緯があり、このことがECの強い姿勢に拍車をかけた。しかしこの種の論理は補助金の規律強化を目指す米国からすればMSAに抜け道をもたらず拡大解釈でMSAを「骨抜き」にする危険あり、ということであり、米EC間の対立は解消されなかった。

上記の容認対象範囲や定義問題以上に深刻で交渉当初から最大のネックとして存在した問題は、過去に供与さ

れた補助金 (past subsidies) の取り扱いと、MSAで容認される補助金であってもなお各国の通商法提訴の対象とされうるか否か、の二点であった。第一点はいわゆる祖父 (grandfather) 条項の問題である。鉄鋼業は基幹産業としての性格上、大なり小なりその育成と運営について政府の支援を受けている場合が多い。このことは一国の発展途上段階においてとりわけ顕著であるが、これに加えて新たな問題が先進国でも生じてきた。リストラクチャリングに伴い八〇年代以降、多額の補助金が自国鉄鋼業に提供されていったためである。この問題の核はECであった。ECは一九八〇年以來、鉄鋼危機対策として「EC鉄鋼補助金規約」を導入し、設備投資 (助成期間は八〇〜八五年)、研究開発 (八〇〜九一年)、操業維持 (八〇〜八五年)、緊急助成 (八〇〜八一年)、環境対策 (八六〜九一年) について多額の補助金を域内鉄鋼業に供与してきた。八〇年から八五年の六年間に供与された補助金だけでも総額三八一億ECU (欧州通貨単位) にのぼったが、米国の相殺関税手続きによれば、過去一五年に遡及して適用されるとされ、従ってECとしてはなんとしても過去に供与された補助金を提訴の対象

から除外することをMSAで確認すべし、と主張せざるを得ない。しかしこの問題は米国からすれば国内法の適用がMSAによって規制されることを意味し、鉄鋼業界が強硬に反対した。米国政府は国内業界の強い反対と、MSA成立のためにはECと一定の妥協が必要という二律背反的立場に追いやられ、未だ合意されていない。

第二の国内法との関連についても対立は深刻であった。MSA交渉ではウルグアイ・ラウンド交渉にならって補助金の種類を(1)禁止される補助金、(2)禁止されないが相殺可能な補助金、(3)容認され、従って相殺不可能なもの、の三つに区分して議論されてきた。それらは信号機の色になぞらえて、第一のカテゴリがレッド・ライト (赤信号)、第二がイエロー・ライト (黄信号)、第三がグリーン・ライト (青信号) の補助金とも呼ばれたが論議の的は、MSAで容認される補助金 (前記四種類の補助金) はグリーン・ライト (相殺不可能) にカテゴリライズされるのか、それともイエロー・ライト (相殺可能) かということであった。米業界はグリーン・ライト化に絶対反対の立場を採っている。米業界は相殺関税提訴を反ダンピング提訴と並んで最も有効な輸入規制の法的手段

と考えているためである。米業界は国内法による救済手続き(補助金・相殺関税提訴)の権利はいかなる場合であってもMSAによって制限されてはならないと主張、MSAの優越に強く反対している。米政府としても、民間による提訴の権利まで制限することは法律論としても困難なことであり、MSAへの支持を国内業界から調達する際の大きな障害であると認識していたため基本的には米業界寄りの立場を採った。出来るだけグリーン・ライト補助金を認知させたい、またその範囲を出来るだけ拡大したい(例えば地域補助金)、逆に言えばイエロ―・ライト化されれば常に提訴の危険にさらされるECと米国との間で対立が続いている。

三 反ダンピング規定を巡って

反ダンピング(Anti-dumping、以下、ADと略す)問題は、前記の補助金問題とともにMSA交渉の命運を左右する争点であるが、実はこれについては米国が提示したMSA原案では全く触れられていなかった。米国の関心が補助金の禁止、鉄鋼関税の撤廃、輸出自主規制などの非関税障壁の撤廃に向けられていたためである。A

D問題の中心的アクターは米国、EC、日本、さらには韓国、ブラジルといった国々であるが、対立の構図は次のようであった。まず米国であるが、鉄鋼の巨大輸入市場であり、ADを発動する立場にある。米業界はこれまでの経験から、AD法は輸入抑制に最も効果的であったことを熟知しており、従ってこれを弱める国際協定など論外との立場を採った。米政府も業界の立場に同調したが、さりとて反対一本槍では交渉成立のめどが立たないというジレンマに直面している。

次にECである。鉄鋼貿易に関してECは、輸出アクターと輸入アクターという両面を有している。日本と並ぶ主要対米輸出アクターという面からすれば、米国のAD法がリーガル・ハラスメントの性格を持っておりMSAでそれを抑止したい。しかし輸入アクターという立場からすれば、近年とみに顕著な東欧諸国からの輸入攻勢への歯止めとしてAD法を厳格に運用したいところであり、MSAでAD法の発動に強い拘束が加えられることは避けない。これに対して日本、韓国、ブラジルなどは鉄鋼の主要輸出国であり、米国やECのAD法はリーガル・ハラスメント的色彩が濃いと批判をかねてから持

っている。これら諸国は次のような理由からMSAに乱訴を抑止する規定が不可欠と主張した。すなわち、大多数の先進国で採用されているAD措置は不正貿易を規制するという本来の目的よりは貿易を歪曲するものとなっており、MSAにはこの点を是正する規定が盛り込まれる必要がある。もしADに対する明確な規定がMSAに盛り込まれないなら、輸入に神経をとがらせる米欧鉄鋼業はこれまでと同様、提訴を繰り返し、自国政府や輸出国に圧力をかけて数量規制や輸入価格規制といった保護政策を獲得することになるだろう。もしそうなればMSAの主要目的が達成されなくなる。またさらに、AD規定がMSAに盛り込まれることによって、MSAにより多くの国の参加が期待されるはずであり、この点からもAD規定はMSAに不可欠である。

先に述べたように、米国政府はAD規定の導入については全く念頭になく、日本、韓国などが強く求めた結果、第一次改訂ドラフト（九〇年一月三〇日付け）に第十五条（但し議論の対立点を明示する括弧付きの条項として）初めて登場した。他方、米国案は一度も具体的な条項として提示されたことはなく、上記ドラフトのAD条

項の冒頭に括弧付きで「代替案の一つとしてAD条項をすべて本協定から削除し、鉄鋼については他の品目と同様にGATTのAD協定を適用することが考えられる」と記載されているにすぎない。

次に米国の対極に位置する日本、韓国などのAD提案を第一次改訂ドラフトで見ることになろう。同AD規定案は第二回交渉（九〇年一月一九―二〇日開催）での議論から生まれたものであり、その冒頭で、AD措置の濫用を避けること、本協定とGATT規定に整合性を欠くような「ハラスメント」として各国はAD措置を用いないこと、本協定とGATT規定のもとで統一的なAD手続きを採用すること、の三点についてMSA加盟国は合意すると、きわめて明確にその意図を述べる（一五条第一項）。続く第二項では、提訴の資格要件として、国内産業全体もしくは国内生産量の半分以上を占める企業群であること、第三、第四項では、AD調査を開始しようとする国は新たに協議機関として設立される多国間委員会（マルチラテラル・コミティー）に対して客観的データに基づきダンピングの事実、実質的損害、および両者の因果関係につき適切かつ十分な証拠を示さなければ

ならないと規定されている。第五項では、多国間委員会が十分な討議をふまえたうえで上記の条件が満たされたとの決定を下して初めてA D発動予定国はA D調査を開始してよいと規定している。さらに第六項では、損害の有無は以下の四つの要因が肯定的と判断されて初めて認められる。(1)ダンピング輸入量の顕著な伸び、(2)ダンピングが国内価格に顕著な影響を及ぼしていること、(3)ダンピング輸入が国内生産者に影響を及ぼしていること、(4)輸入鋼材の量および価格の変化が、損害がなかったと考えられる直近の数年間と比較して顕著であること。

これだけを見ても提案国の意図がA Dの乱訴防止にあることは明白であるが、同案はさらに次のような厳格な手続きを求めている。対象国が複数の場合、損害の認定は各国輸入量を「合算」するのではなく国別に算出・評価すること(累積評価の禁止)、公正価額の算出に当たっては販売費、管理費、一般経費、利潤につき適切な算定を行うこと、生産原価割れをダンピングの判定基準に用いる場合でも、生産の立ち上がりや景気循環過程における低迷といった要因は除外すること、反ダンピング課税は最長三年(ただし多国間委員会が必要と認めた場合

は最長五年)を限度とすること(自動失効条項、いわゆるサンセット・クロージング導入)、M S A加盟国は自国のA D法をM S A規定と整合させるための国内法を調印後一年以内に改正すること。

これら一連の規定は主として米国のA D手続きに対する批判から生じたものであったが、国内法の改正を明確に求めている点の一つとっても米鉄鋼業界としては到底認められない類のものであった。さらに言えば、これらの点はウルグアイ・ラウンドでも議論が分かれていた争点であり、仮に鉄鋼セクターに厳格な規律が導入されれば、それが呼び水となって米国の国内手続き自体が大幅な変更を強いられる危険があった。ラウンド交渉にも悪影響を及ぼしかねないA D案など米業界にとって到底受け入れられるものではなかった。提案した側も中身がそっくり実現されるといった甘い期待を持っていたのではあるまい。交渉の常套手段として、まず高く売りつけるという行動に出た面も否定できない。実際、A D規定は交渉過程で、より柔軟な内容に変わって行く(これについてはこの後議論する)。

次に第三次改訂ドラフト(一九九一年三月一八日付け)に

登場したEC案を見よう。EC案の骨格は、AD調査の発動を意図している国と対象国とのあいだの「事前協議制」である。事前協議は関係国からの要請があれば十日以内に開催され、その際、発動国側は対象国に対してダンピングと損害の事実がともに存在し、かつ両者の因果関係を証明する客観的データに基づいた「適切かつ十分な証拠」を提示しなければならない。加えて、「損害の恐れ」があるだけでは発動は認められないこと、国内法の改正は特に必要ではないこと（行政レベルでの運用で対応可能）などが記されている。このEC案は図式的に言えば米国と日韓の中間的立場ということになるが、先の日韓を軸とした案と厳密に対比すればかなりルースな内容であることも事実である。量的にいても日・韓案の条文が一五項に及んでいるのに対してEC案はわずか三項にすぎない。

しかし米国交渉団は、いかなる提案であろうとも認められないとの立場から両案に強く反発した。米国通商法の改正が必要な日韓案はもとより、かなり穏健なEC案についても、事前協議メカニズムの設置自体が現行手続きの大幅変更を意味する、事前協議メカニズムは米国の

独占禁止法に抵触する危険がある、「損害の恐れ」だけでは提訴できないとすれば現行国内法を弱めることになるなどの点を挙げて反対した。

さて先の日本・韓国案の行方であるが、やがてかなり穏健な内容として再び交渉のテーブルに出された。第八次改訂ドラフトでEC案と並んで顔を出した日本案がこれである（第一四条）。そこでは、EC案は従来のものが記載されているのに対して、先の日韓を軸とした強硬案はかなりトーンダウンしている。先の案では「ADの乱用（abuse）の防止」を目的とする、という強い調子の文言が第一項に登場していたが、新案では「鉄鋼貿易を歪曲しない形で（AD法を）用いること」と、かなり薄まった表現に変わっている。また具体的な手続きについても、AD調査の開始を判定する多国間委員会の役割、AD課税は一定の期間（最長五年）が経過したのちは自動的に失効する条項（サンセット・クローズ）、協定発効後一年以内に各国はMSA規定との整合性を確保するため国内法を適宜改正すべしと定めた条項、公正価額の算定についての規定などはすべて削除されている。また損害の累積評価問題についても先の一律禁止から次のよ

うな条件を満たしていれば容認するとしている。各国の輸入トレンドが類似していること、各国からの輸入が競争的な関係にあり、かつ、輸入国側の国内産業が生産する類似の製品と価格、質、流通経路などの面で競争的であることなど。更に紛争処理手続きについては、「仮決定」の前に当事国間で協議すること、MSA理事会が紛争当事国に対して「相互に受け入れ可能な解決策を生み出すよう奨励すること」など、当初の厳密な手続きからある程度EC案に近い事前協議方式に力点がシフトしている。項目の量から言っても当初案が一五項から構成されていたのに対して新案は一〇項であり、米国との妥協が模索されたことが窺える。日本としてはAD規定の導入がMSA成立の重要要件であるとの従来からの立場を堅持する一方で、国内法の改正にまで踏み込んだ内容に到底受け入れ難いとする米国の立場に配慮し、運用面での変更だけで済む案に譲歩したのであった。

実際、「運用面での変更で対応可能」という点が日本案の重要なポイントの一つであった。たとえば損害の累積評価について言えば、米国の場合、八四年通商関税法において、複数国からのダンピング輸入に係る「損害」

の認定に際しては必ず当該輸入を総体として把握し、その影響も累積的に評価する旨の規定が導入され、さらに八八年包括通商競争力法においては、「損害の恐れ」の認定に当たっても同様に累積評価することなどの規定が導入されている。つまり、もしMSAのAD規定が累積評価を全面的に禁ずる内容なら、米国は上記の関連法を改正しなければならなくなるが、日本案なら議会の立法過程を経ることなく、政府の運用規則(裁量)で対応する余地があり、米国との合意可能性もそれなりに確保される。だがこのような譲歩にも拘らず米国政府は、国内業界の支持が得られていないとしていかなるAD規定の導入にも反対の立場を崩さなかった。

四 一時的ウェーバー(免責)を巡って

ここで言う一時的ウェーバー(temporary waivers)とは、MSA加盟国は本来、協定を誠実に遵守する義務を無条件に負うが、なにがしかの理由でそれが不可能な場合には協定遵守義務を一時的に免れることが出来る、というものである。勿論それはあくまで例外措置であり、無原則に発動されてはならない。正当な理由なり一定の

条件が不可欠である。繰り返しになるが、MSAは鉄鋼貿易の自由化促進のため、厳格な規律を多国間で締結することを目指している。しかし関税にせよ非関税措置にせよ、それを一挙に完全撤廃することには現実問題として種々の困難が伴うことも予想される。実際、関税の場合は一〇年間に段階的に撤廃していくことで原則合意されたが、その後、経済的困難に直面している国から特例措置を求める動きが出た。

さて、一時的ウェーバー問題が出てきたきっかけは国内補助金問題であった。MSAは米国の強い要求によって国内補助金についてかなり厳格な規定を設けることになったが、先に指摘したように例外として幾つかの国内補助金については禁止対象から除外されることになった。しかし米国政府、業界はたとえグリーン・ライト補助金であっても国内メーカーが米国通商法によって提訴（輸入救済の申し立て）する権限まで禁止し得ないとの立場を堅持してきた。このような米国の姿勢は、自国鉄鋼業に多額の補助金を供与してきた、あるいは将来的にも供与せざるを得ないと考える国々にとっては実にやっかいな問題であった。このような危惧を払拭し、かつ、難航

する交渉の進展を狙ってECが提案したのがウェーバー条項にはかならない。この条項は米国の輸入割当レジーム失効期日を目前にしながら補助金問題で交渉がなかなか進捗しない状況を打開する切り札として提案された。

EC提案は図式化すると次のようであった。いま自国鉄鋼業の構造改善あるいは民営化を推進するため補助金政策を実施したい（あるいはすでに実施している）Aという国があり、他方、同国から大量に鉄鋼を輸入しているB国があるとすると、この場合、補助金を供与する側のA国は、A国の補助金政策によって影響を被るであろう貿易相手国Bに対して、補助金政策の代償措置としてMSAが原則禁止する輸出自主規制を導入する、というものである。ECの主張は具体的には次のようであった。現下の東欧諸国鉄鋼業には構造改善や民営化を推進する必要性がきわめて高く、補助金に強い規制を課すというMSAの目的をこれら諸国に一律に当てはめようとすることには無理がある。またMSA加盟国を出来るだけ多く確保することも重要なことである。MSAの実効性を高めるためにも、東欧諸国をはじめ、大規模なリストラクチャリング下にある国々がMSAの枠に止まり易くす

ることはすこぶる重要なことであり、この問題をクリアするためにも、MSAで原則禁止されている輸出規制措置を例外的、一時的に認めるウェーバー条項の導入が望ましい。

実際、東欧諸国について言えば、市場経済化のなかで鉄鋼は西側諸国に輸出できる数少ない重要産業の一つであり、その近代化、構造改善のために各国政府は積極的である。ECは基本的に、東欧諸国の経済安定化のために域内市場を出来るだけ開放すべきであると考えていたが、同時に、域内市場が攪乱されることまで認めるわけにはいかない。鉄鋼はEC域内に深刻な過剰生産能力を抱えている産業のひとつであり、域内鉄鋼市況が東欧諸国からの安売り攻勢で攪乱されることは域内鉄鋼業の構造改善を推進するためにも避けなければならない。もし東欧諸国とのあいだで自主規制協定が結ばれれば域内鉄鋼市場の秩序維持に貢献するはずであり、ECとしては大変有り難いことになる。

もっとも、話はこれだけではない。ECのウェーバー提案にはもうひとつ重要な意図が込められていた。EC自身の鉄鋼補助金を一時的ウェーバーの対象とすること

である。EC自身が域内鉄鋼業に対して実施してきた補助金および、今後も一定の期間必要とされるであろう鉄鋼業補助金に対して、米国が相殺関税提訴しないことを保証する枠組みを一時的ウェーバーに期待したのである。総括すればECの一時的ウェーバー提案は、ECが輸入急増を警戒する東欧諸国と輸出制限協定を結ぶことによって東欧からの輸入をコントロールできる(域内市場の秩序化)というメリットと、ECが米国と輸出制限協定を結ぶことによってECがこれまで実施してきた、またこれから実施しようとしている域内鉄鋼業への補助金への提訴を回避し、米国市場への安定的参入を確保するという、一挙両得の狙いがあったのである。ECが多額の鉄鋼補助金を供与してきたことはすでに指摘したが、一時的ウェーバーが認められれば「過去の補助金」をめぐる米EC間の意見の対立は解消可能となる。またこれに加えて、この時期、ECが新たな構造改善補助をスペイン、イタリア、ギリシャに供与することを計画しつつあり、これら新規補助金をもウェーバーの対象にしたいとの差し迫った関心があったことも指摘される。

この間の動きをもう少し詳しく見ると次のようであっ

た。先に述べたように、補助金問題が交渉成立のネックとなっておりことからEC案は、輸入割当レジーム失効直前(九二年二月)に開催された主要四か国会議(米、EC、日本、韓国)で議論されたあと、翌三月開催の第一回全体交渉に提出された。主要四か国会議のために準備された作業ドラフトは幾つかの修正を経て第八次改訂ドラフトとして全体交渉に提出されたのであるが、まず四か国会議用ドラフト(以下、四か国ドラフトと略す)について見る。これはEC提案と考えて差し支えない。同ドラフトには次のような文言が冒頭に顔を出している。「加盟国が工場の部分閉鎖その他の構造調整のための支援や輸出制限(export limitation)のような、本協定の規定と不整合(inconsistent)な行為をとる場合」、締約国団が事前に、当該行為は本協定の長期目的と不整合ではないと決定すれば容認される。その際には、当該国はそれを必要とする正当な理由、当該行為が協定の長期目標と一致することを示す経済分析、計画の詳細、当該行為によって利益を受けるであろう者の名前などを記した要望書を締約国団に提出しなければならないこと、その承認に当たっては当該行為(補助金供与等)によっ

て重大な影響を被る国を含めて締約国団の最低三分の二の賛成が必要などと規定している。また、ウェーバー希望する国はMSAへの署名に先立ち当該計画の詳細を提出できること、そのようなウェーバー申請は協定発効後一年間だけ認められるとも定めている。以上はMSA発足後のウェーバー取り扱いについてであるが、四か国ドラフトは協定発効以前にすでにコミットされた補助金についても規定している。協定発効以前にコミットされた補助金については一時的ウェーバーの申請なしに輸出制限できること、また、締約国団の承認がない限りMSA発効後一定の期間内(ドラフトでは具体的な年限が空欄のまま)に輸出制限は撤廃しなければならない、などと記されている。

次に全体交渉に提出されたドラフトである。抜本的な内容変更はないが幾つか修正された部分がある。これはEC提案がMSA規律を骨抜きにする危険あり、とする側(米国や日本など)からの修正要求の結果と考えてよい。まず冒頭の文言は先の四か国ドラフトよりもはるかに一般的な表現に変更されている。すなわち、「工場の部分閉鎖……輸出制限」といった具体的例示はなく、単

に「本協定の長期目標に不整合ではないと締約国団が決すれば、加盟国は本協定の規定と一致しない一時的行為をとることが出来る」と記されているだけである。それでは規定のなかに全く例示がないかといえばそうではない。焦点の補助金については、「補助金ウエーバーが他の加盟国に及ぼす悪影響の故に……締約国団は本協定第一条からのウエーバーとして、ウエーバー要請国が他の加盟国に対して輸出制限することを認可し得る」と述べている。またこれと関連して、ウエーバーが認められる期間は原則として三年以内であること、ウエーバーの濫用に歯止めをかけるべく、一時的ウエーバーに「最も重大な利害」を有する国の範囲を明示している点も重要である。すなわち輸出国サイドで言えば、ウエーバー対象製品の総輸出量が国内生産の5%以上であること、輸入国サイドでは当該製品の輸入量が当該製品国内見掛け消費の2%以上であること、である。次に「すでにコミットされている補助金」についてであるが、第八次ドラフトでは具体的な記述は削除されている。いうまでもなくこの問題は過去の補助金をどう取り扱うか(いわゆる祖父条項)に関わる問題である。四か国ドラフトでは一時

的ウエーバーの手続きなしに数量規制で対処し得るときにしていたが、そのような緩やかな取り扱いは輸出制限をあまりに安易に認めることになりかねず、MSAを骨抜きにしかねないとの批判が出たため削除されたと思われる。

以上が、ウエーバー問題の概略である。ECのウエーバー提案によって国内補助金をめぐる米国政府との溝は狭まっていった。これはMSAの成立にとって不可欠なことであった。先に指摘したように、ECのウエーバー案はECにとってすこぶる好都合なものであった。他方米国政府も、MSAの早期妥結のためにはある程度EC案に歩み寄る必要があるとの判断に傾きつつあった。実際、輸入割当レ짐失効を目前にした大詰め段階で、一時は交渉妥結の切り札になるのではとの期待も高まったが、結局、合意に至らなかった。その原因は幾つかあった。第一は、MSAが撤廃を目指しているはずの輸出制限措置を、ウエーバー条項は一時的ではあれ容認するという矛盾を抱えていたことである。ウエーバー条項の導入によって輸出制限措置が一律禁止から選択的なものへと後退するということはMSAに抜け道が用意される

ことを意味し、その結果、協定への信頼性が低下し協定が骨抜きにされる危険をはらんでいた。さらに言えば、数か月前(九一年一二月)に提出されたウルグアイ・ラウンド交渉の包括協定案(ドンケル・ペーパー)では、輸出制限措置はラウンド交渉成立後四年以内に撤廃すると規定しており、ウルグアイ・ラウンド交渉に逆行するようなコミットメントをM S Aが容認することに強い疑問が呈されたことも指摘される。加えて、補助金問題と並ぶ重要争点とも言うべき反ダンピング規定との関連も見逃せない。M S Aに反ダンピング規定の導入を強く求める側は、反ダンピング規定の導入問題がなんら進捗しない一方で、補助金問題がウエーバー条項の導入という妥協策で処理されることに強い不満を感じざるを得なかった。ウエーバー問題で米国政府がE Cに譲歩する一方で、反ダンピング規定の導入に米国政府が断固拒否の姿勢をとり続けるのは一方的であり、そう簡単にウエーバー条項を認めるわけにはいかなかったのである。

五 M S A交渉の行方と結びにかえて

以上見たように、M S A交渉は米国の輸入割当レジ

ムの失効という重大な局面に至っても合意に達しなかった。その最大の理由は国内補助金問題と反ダンピング規定問題で、米国政府交渉団が国内鉄鋼業界の「厚い壁」を乗り越えることが出来なかったことであった。米国政府交渉団は補助金問題や反ダンピング問題でE Cや日本などに譲歩するだけのマંデート(交渉権限)を本国政府から与えられなかったのである。そのことは次の動きが端的に示している。米業界首脳はM S A交渉が妥結が決裂かの最終局面にさしかかった九二年三月三〇日、U S T Rのヒルズ通商代表と会談、現行M S A案は到底受け入れられない、とりわけ、グリーンライト補助金と言えども国内法に依拠した提訴まで禁じられるような事態は受け入れ難い、またダンピング提訴に先立つ「事前協議」案も到底認められないことを伝えたのであった。⁽⁶⁾

M S A交渉のその後の動きについて触れて、稿を閉じることしよう。結論を先取りすれば、交渉は断続的に開かれてきたものの具体的な進展は見られない(九五年三月現在)。米業界の通商法提訴が最大の障害となったためである(米業界は新たな輸入制限措置を求めて九二年六月以降、大掛かりな通商法提訴に踏み切った)。日

欧等の外国勢わけでも資本、技術の両面で米業界への支援・協力関係を強めていた日本は、MSA交渉が継続中であるにも拘らず米業界が提訴に踏み切ったことに強い不満を持ったが、さりとて米業界が満足するような形でMSA締結ならMSAの意味はないと考えていた。輸入割当レジーム消滅後、米輸入市場は自由貿易レジームに回帰したがそれはあくまで形式的なものであり、実態的にはリーガル・ハラスメントによる市場の歪曲現象が生じたに過ぎなかった。このような市場の歪みを根本から見直そうというのがMSAの目的であるが、それは言うに易く行うに難いものではある。米国民間が米通商法提訴を行う権利までMSAで規制することなど、非現実的なことと言わなければならないが、MSAという政府間レベルでの通商ルールの管理によって、乱訴を抑止する可能性がなければ、そもそもMSAの存在意義がないことも事実であろう。先進国鉄鋼業が厳しいリストラクチャリングを余儀なくされている一方で多数の国々が国際鉄鋼市場に参入する時代を迎えたいま、鉄鋼摩擦が世界各地で発生する可能性は高まっている。WTO(世界貿易機関)の枠組みだけでは迅速かつ効果的に十分に対

応できないほど鉄鋼貿易は複雑な問題を抱えていると言ってもよい。米国の鉄鋼保護貿易問題の解決という視点に止まらず、広く世界的な視野から鉄鋼産業の国際的調整に資するレジームが必要である。鉄鋼貿易が自由貿易レジームの下で機能するのが理想ではあるが、それを補完するレジームとしてのMSAの意義は大きいはずであるが交渉は九二年四月以降停滞している。

MSAを実現するには幾つかのハードルを越えなければならない。第一に、米業界の通商法提訴の権利に大幅な制約が課されるようなルールまで組み込むことは非現実的な一方で、市場歪曲的なリーガル・ハラスメントは是非とも抑止しなければならない。第二に、先進国鉄鋼業にとって今後大規模なリストラクチャリングが不可避であることを勘案すれば、そのスムーズな実施を担保するための枠組みが望まれる。第三に、先進国を始め、東欧諸国、発展途上諸国でも進行しつつある民営化を出来るだけスムーズに実施するためのメカニズムも必要である。要するにMSAは国際的な鉄鋼産業調整を出来るだけ各国の利害がバランスされた形で進行するようなレジームでなければならないということであるがそれを担

保する枠組みとは。

これについて具体的な提案が日本鉄鋼業界から出されていることを指摘したい。MSA交渉が膠着状態にある一方で米業界の通商法提訴が進行しつつあった九四年二月、ワシントンで「世界鉄鋼貿易におけるチャレンジと変化」と題する国際鉄鋼貿易会議が開催された。会議を主催したのは米鉄鋼協会、米スチール・サービス・セクター、米鉄鋼製造者組合の三団体で、会議には米鉄鋼メーカー大手およびミニミル、日本、欧州、韓国、メキシコ、カナダなどの外国メーカー首脳、ヤークサ米通商代表部次席代表、米議会スチール・コーカスの代表（ロックフェラー上院議員）など総勢二五〇名が参加、二日間 にわたって活発な議論が展開されたが、その中で最も注目を集めたのが新日鉄会長齋藤裕が行った「鉄鋼問題について」の日本の見解（A Japanese Perspective on Steel Trade Issues）と題するスピーチであった。⁽⁷⁾ 齋藤は通商法乱訴がもたらす貿易阻害を最小限に止めるための二つのメカニズムをMSAに組み込むことを提案した。一つは「不公平貿易調査を開始するよりもずっと以前に、関係国政府間において十分効果のある事前協議（pre-

consultation）を行うメカニズム」である。具体的には対日提訴の対象となった鉄道用レールや線材のように、米国内メーカーが生産していない製品については正式調査を経ずに調査対象から除外するようなメカニズムであり、また、もし、被害の疑いありということであれば、協議によって輸入価格を輸入国の市場価格、もしくはそれよりも高く保つことによって被害を除去するといった、価格保証的な取り決めである。第二は、リストラクチャリングが実施される間、例えば大規模な設備削減のための補助金なら特別の「救済措置（special protection measures）」としてこれを容認する、というものである。この齋藤提案の意図は行き着くところ「MSAに求められるのは、鉄鋼業の実態を反映しない通商法の継続的乱用ではなく、鉄鋼の景気循環にもっと十分に対応できるような、また経済情勢の変化に応じて迅速に適用や撤回も行えるような弾力的な対応策である」という点である。そもそも鉄鋼貿易が自由貿易原則一本で律することが出来るのならMSA自体、無用の産物である。しかし話はそう簡単ではない。成熟産業としての先進国鉄鋼業、国際競争力を強めつつある中進製鉄諸国、市場経済への

移行過程にあって輸出意欲を高める東欧諸国、急速な内需拡大を受けて生産力を高めつつある中国の存在等々、世界鉄鋼貿易におけるアクターは数多く、紛争の種は尽きない。貿易紛争を放置すれば市場の歪曲化が深刻化する以上、それを抑止し各国の利害得失を一定の水準でバランスさせるような秩序維持メカニズム・レジームの存在意義は無視できない。MSAにその資格ありや否や。長く深刻な対立の歴史に彩られた鉄鋼貿易がどのような紛争解決メカニズムを構築するかということは、国際貿易秩序に関心を持つ者にとって、看過できない視点と言わなければならない。

* 本稿の内容について齋藤裕氏(新日本製鉄株式会社社長、日本鉄鋼連盟会長、日本鉄鋼輸出組合理事長)を始め、鉄鋼業界の方々からのヒヤリングから得るところ大であった。また資料面では鋼材倶楽部資料室および日本鉄鋼輸出組合からご協力を得ることが出来た。齋藤裕氏はじめ関係各位に衷心より御礼申し上げる。なお本稿は一橋大学法学部研究叢書として刊行予定の拙著『鉄鋼管理貿易レジームの研究(仮題)』(有斐閣、九六年一月刊行予定)のMSAに関する部分を要約したものである。紙幅の制約から、詳

しい考察、利用文献等については上記拙著に譲りたい。本稿のテーマについてのより広い文脈とMSA構想に至る詳しい経緯についてはすでに以下の論稿で議論したので参照願いたい。拙著『保護貿易の政治力学』アメリカ鉄鋼業の事例』(勁草書房、一九八七年)、拙稿「アメリカの鉄鋼保護貿易 一九八三〜九一年」宮里政玄・臼井久和編著『新国際政治経済秩序と日米関係』(同文館、一九九二年)所収、拙稿「米国の鉄鋼貿易政策と国際レジーム」宮里政玄・国際大学日米関係研究所編『アメリカの多面的変化と日本』(同文館、一九九四年)所収。

(1) 正式名称は輸出自主規制取極(Voluntary Restraint Arrangement)。具体的には輸入比率を一八・五%水準(半製品を含めれば二〇%)に抑制するために対米輸出国毎に一定の数量割当を行うというものであり、総輸入の九割以上が対象となった。期間は八四年九月から九二年三月まで。

なお「レジーム」とは国際関係論で用いられる概念であり、一定のルール、規範、原則、紛争解決メカニズムを有する枠組みを指す。秩序、体制といった言葉と近似したものと考えてよい。Stephen D. Krasner ed, *International Regime*, Cornell University Press, 1983.

(2) MSA構想の発端はブッシュ大統領が八九年七月に発表した「国際コンセンサス」提案であり、以下の課題を対象とした。「1」補助金問題、鉄鋼貿易を歪曲する輸出補助金、国内補助金、鉄鋼プラントや鉄鋼生産設備の輸出に

対する政府の補助金付き融資を効果的に規制すること。具体的には(一)輸出補助金は禁止する、(二)国内補助金については営業経費、生産開始の費用、新工場の新設備、製鉄所や設備の近代化に対する補助金の供与、資本投入、補助金付き融資、融資保証、税額控除などの税制面での優遇措置を禁止する、(三)鉄鋼プラントや生産設備に対する政府の輸出信用供与については、非経済的な生産能力を生み出し鉄鋼の過剰生産能力を拡大させることになるので禁止する(ただしOECDの輸出信用取り決めに基づく市場金利によるものは含まない)。(二)貿易障壁問題―関税、非関税障壁の撤廃。鉄鋼関税は世界平均が一〇%、一部の国では五〇%にも達しているのに対して米国は四・九%である。米国は鉄鋼関税撤廃に向けての努力を求める。また輸入割当や自主規制、輸入許可制度、最低輸入価格制度といった非関税障壁の撤廃を求める。詳しくは日本鉄鋼輸出組合月報、八九年八月号、三頁。

(3) MSAの協定枠組みを概観しておく。以下に紹介するのは第一一回全体交渉のために準備された九二年三月四日付けの第八次改訂草案であるが同草案は米国の輸入割当レジームの失効直前という瀬戸際の時期に提出されたものであり、最も重要な草案の一つと言える。草案にはすでに原則合意された条文に加え、いまだ議論が収束しない部分については括弧付きで示すなど「議論のたたき台」としての工夫もなされている。以下では前文の要旨と条項の見出しを中心に紹介する(なお括弧内は条項の見出しだけでは

分かりにくいと思われる部分についての筆者による補足説明である)。前文「協定参加国は鉄鋼貿易における歪みを是正し世界鉄鋼貿易を出来るだけ自由にするための規律(Discipline)の強化につき合意する」、第一条「鉄鋼産業向け補助金〔環境保護のための補助金など四種類の国内補助金を除いて禁止する〕」、第二条「鉄鋼プラント・設備に対する公的輸出信用〔OECDのガイドラインを遵守する〕」、第三条「鉄鋼関税〔二〇年間で完全撤廃する〕」、第四条「市場アクセスに関する措置〔数量自主規制協定、トリガー価格制度、貿易許可制度、差別的な政府調達等の非関税措置は禁止する〕」、第五条「通告および協議〔本協定が例外的に認める補助金を供与する場合などの重要問題についてはその内容を詳しく事務局に通告しなければならない。またこれに異議がある場合は当事国間で協議しなければならない〕」、第六条「紛争処理手続き〔紛争解決はパネルによる裁定手続きに従う〕」、第七条「救済措置と執行〔パネルは違反行為を相殺、排除するための措置を勧告する権限を有する〕」、第八条「一時的免責〔本協定の長期的目標に反しないと締約国の三分の二以上が認めれば希望国は本協定の遵守義務を一時的に免除(ウェーバー)される〕」、第九条「用語の定義(補助金、研究・開発等の重要語彙についての定義)」、第十条「協定対象製品(製品分類表による明示)」、第十一条「GATTとの関係〔締約国はGATTの諸規定が定める権利、義務、救済措置をお互いに認める。ただしGATTの諸規定と本協定との間に不一致がある場

合は本協定が優越する」(第十二条・締約国団(各国代表から構成され議長の選出にあたる。また本協定の適切な運用等につき必要な機能を有する)、第十三条・一般事項「協定の修正、加盟、脱退等の手続きについて」、第十四条・タンピング防止規定「但し本条項全体がメンディング・EC案、日本案を両論併記」)。鉄鋼年鑑(平成四年度版)、二六九頁、*Inside U. S. Trade (Special Report)*, March 13, 1992, pp. 2-11.

(4) 最新動向については、*Inside U. S. Trade*, January 27, February 17, 1995, 日本鉄鋼輸出組合顧問法律事務所(ウィルキー・フアー・アンド・ギャラガー)のウィリアム・パリンジャー弁護士による報告(日本鉄鋼輸出組合月報、九五年一月号所収)を参照のこと。

(5) 以下の考察についての情報源は鉄鋼業界関係者からのヒヤリング、*Inside U. S. Trade, Metal Bulletin*, 日本鉄

鋼輸出組合月報、鉄鋼需給の動き、鋼材倶楽部情報、鉄鋼年鑑、鉄鋼新聞等に依拠しているが詳しくは近々刊行予定の拙著(前出)に譲る。なお、本稿で取り上げた一連のMSAドラフトは*Inside U. S. Trade*に掲載されている。

(6) *Inside U. S. Trade*, p. 21, April 10, 1992; *Metal Bulletin*, April 6, 1992, p. 19. 越智兼一(通産省鉄鋼業務課長)「わが国鉄鋼業をめぐる諸問題」鉄鋼需給の動き(平成五年五月)、八一九頁。

(7) 詳しくは日本鉄鋼輸出組合資料(国際鉄鋼貿易政策会議における齋藤会長スピーチ)。日本鉄鋼輸出組合月報、九四年三月号、三一八頁。

「付記」本稿での主たる対象時期が九二年段階であることを考慮して、現行のEU(欧州連合)ではなくECに名称を統一した。

(一橋大学教授)