

保護貿易の政治学*（I）

——アメリカの鉄鋼保護貿易主義——

序章

- I 鉄鋼産業と国際貿易
 - II 輸入規制第二波前史
 - III 鉄鋼業界と保護主義の論理
 - IV 東京ラウンドと行政府（以上本身）
 - V 連邦議会——政治化の舞台（以下次号）
 - VI トリガー価格制度
 - VII OECD鉄鋼委員会
- 結章——保護主義と体制変容

野
林
健

序章

近年、国際経済体制についての議論がさかんである。それは一般に、明示的なルール、規範、役割期待などからなる国際経済取り引きの基本的枠組と定義されるが、現下の議論は「体制変容」を軸に展開されている。⁽¹⁾ 本稿はこのような体制論に政治学から、しかも視座を鉄鋼というセクター（部門）に限定して接近する。⁽²⁾ より具体的には、一九七〇年代アメリカの鉄鋼輸入制限問題に着目し、かつ、アメリカ政府による二つの政策選択——トリガー価格制度（一九七七年十二月発表）とOECD鉄鋼委員会（一九七八年十月設立）——に論を進める。

さて周知のごとく、戦後国際経済体制は、通貨面では固定相場制、貿易面では原則自由を二大秩序として展開されてきた。一般にIMF・GATT体制とよばれるものがそれであるが、前者は変動相場制への移行、後者は保護貿易主義の高まりを契機として、変容の過程にある。しかし、その性格をめぐる議論は多岐に及ぶ。たとえば、変動相場制への移行をIMF体制の崩壊とみるか、それとも自由市場原則の貫徹とみなして発展ととらえるか、といった議論である。また、保護主義の高まりを、程度の差こそあれ、一過性のものとみるか、それとも、自由貿易体制の根幹をおびやかすものとしてとらえるか、といった議論である。⁽³⁾

このような視座を体制変容のマクロ分析とするならば、本研究はそのミクロ分析といえるであろう。たしかに、保護貿易主義の高まりをマクロにとらえるならば、経済の政治化、国内政治・経済と国際政治・経済の交差運動化現象として説明できよう。⁽⁴⁾ しかし保護貿易を主張する主体はもとより、それを正当化する論理、政治化の過程、国内・国際問題の連動経路、紛争処理方法、秩序再編成の力学など、セクター間に重要な差異もあるのではないか。このような差異をも十分に検討することなくして、国際貿易体制の変容を語ることにはならないのではないか。もちろん、

分析の単位を特定産業部門に求めるセクター別アプローチは、高次の理論化を可能とする実証分析的手法ではない。とはいえ、それがセクター比較に発展してゆくとき、理論化への契機もおのずと生まれるに違いない。⁽⁵⁾

ところで、国際鉄鋼貿易体制を論ずるといっても、その視野をどこまでひろげるかがまず問題としてうかびあがる。歴史的にみようとすれば少なくとも戦間期の「国際鉄鋼カルテル体制」から論を始めなければならぬ。⁽⁶⁾ また、世界的なレベルでみるか、それとも、特定地域を中心にみてゆくかという点も重要である。すでに述べたように、本稿では視野を一九七〇年代におき、かつ、米・日・欧三極をめぐる鉄鋼貿易体制の変容が、世界最大の一国鉄鋼輸入市場であるアメリカを軸に考察される。

カーター政権の二つの政策路線——トリガー価格制度とOECD鉄鋼委員会——は、高まりゆく国内の保護貿易主義に対処すべく選択された。鉄鋼業界は緊急輸入制限にとどまらず、恒常的な国際的フレームワークを求めたが、トリガー価格制度は直接的な数量制限に代替する国内措置として、他方、OECD鉄鋼委員会は多国間協定要求に対する国際措置として選択された。そこに至る国内・国際間の連動政治——*internestic politics*——の動態を、国際鉄鋼貿易体制の変容と関連づけて考察するのが本稿の主題である。⁽⁷⁾

* 本稿は一橋大学法学部特定研究「国際経済摩擦の法的・政治的側面に関する研究」(文部省科学研究費、昭和五六―五八年度)の報告の一部である。本研究に際しては、とりわけ、国際交流基金フェロー・客員研究員として本学産業経営研究施設に在籍された川人清氏(ミドル・テネシー大学教授)の御教示に負うところが大きい。また資料提供については社団法人鋼材倶楽部資料室の松本忠雄課長、稲田瑞枝主事補はじめスタッフの方々より多大の御協力を得た。衷心より感謝の意を表する次第である。ただし本稿の内容については筆者にのみ責任があることはいうまでもない。なお、インタビュー、資料提供等で協

力いただいた方々の氏名についてはあらためて稿末(次号)に記したい。

(1) 国際政治・関係論からの分析視角については以下を参照。Stephen D. Krasner ed., *International Regimes, Special Issue of International Organization* (Spring 1982)。国際経済学からの問題提起についてはたゞえ以下を参照。池本清『国際経済体制論の研究』風間書房、一九八一年。

(2) 工業部門のセクター分析枠組、意義等については以下を参照。Susan Strange and Roger Tooze eds., *The International Politics of Surplus Capacity: Competition for Market Shares in the World Recession, 1981*; William Diebold, Jr., *Industrial Policy as an International Issue*, 1980。両者には鉄鋼・繊維等のセクター分析も含まれてゐるが政治過程の視角は必ずしも深くない。

(3) 渡部福太郎『現代の国際経済体制』東京大学出版会、一九八〇年、二章、三章。John Gerard Ruggie "International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order." Charles Lipson "Transformation of trade: the sources and effects of regime change." Benjamin J. Cohen "Balance-of-Payments financing: evolution of a regime," in *International Organization*, Spring 1982, pp. 379-415, 417-455, 457-478。

兼光秀郎は貿易、通貨両次元に適用可能な分析枠組として以下の三点を提示してゐる。(一)「自由貿易」対「保護貿易」(あるいは「市場経済原則」対「計画経済原則」)、「国際的ルール」対「各国別裁量性」(あるいは「原則的調整」対「個別的利害調整」)。(二)「国際的比較優位原則」対「国内的価値産業本位」(あるいは「国際主義的調整」対「国家主義的調整」)。たとえ以上三種のカテゴリをもとに見取り図をつくり、そのなかで現下の鉄鋼貿易体制をどう位置づけるか、アメリカを含む各国政府の政策をどう位置づけるか、さらには歴史的視座を導入して過去・現在・将来にわたる「変容」を考察することは重要である。筆者の究極的な関心もこの種の領域にあるが、本稿ではその第一段階としてまず最も重要なアクターとしての「アメリカ」を、そして明示的なモデルを中心とする以前の段階として、問題の経緯をたぐりよせるアプローチをとった。したがってモデルと実証分析の双方を等しく意識した研究は次の機会にゆだねたい。さしあたり、以下の拙稿で「体制変容」の問題が取り上げられるであろう。「国際鉄鋼貿易と多角的調整」(仮題) 日本国際政治学会編『国際政治』七四号、一九八三年八月刊

行予定。なお、上述の分析枠組については以下を参照せよ。兼光秀郎「一九七〇年代における国際政治・経済システムの基本的特徴と一九八〇年代の世界経済における日本の役割」『対外経済政策の基本』(対外経済政策研究グループ)、一九八〇年、八四—一二七頁。

(4) たえば以下を参照。Fred Hirsch, Michael Doyle and Edward Morse, *Alternatives to Monetary Disorder*, 1977, pp. 11-64. 川田侃「世界不況の政治経済学」『国際経済の政治学』日本国際政治学会編(国際政治、六〇号)、一一—五頁、島野卓爾「国際相互依存関係と国際協調の限界」同上、三四—四六頁、『季刊 現代経済(特集 貿易摩擦の政治経済学)』三九号、一九八〇年(特に報告1 島野卓爾、報告2 池間誠、および討論)。『季刊 現代経済(特集 国際経済摩擦)』四八号、一九八二年(特に宇沢弘文、大山道弘、田中直毅の各論文)。兼光秀郎「先進国の貿易制限と産業調整」関口末夫編『日本の産業調整』日本経済新聞社、一九八一年、一二—四八頁。日本貿易会貿易研究所「国際協調下の自由貿易の推進」一九八二年。池間誠「先進国経済の相互依存と対立」『経済評論』一九八二年三月号、八七—九七頁、山本吉宣「相互依存世界への対応(上下)」同上、三月号、四月号、一四—三三頁、一一六—一二九頁。

(5) 比較には多様な視点がありうるが研究の現状からみて当面は工業、農業、国際金融の各部門内比較から出発するのが有効ではないか。たときは以下を参照。Linda A. Chan "National power and International regimes: United States commodity policies 1930-1980," Ph. D. dissertation, Stanford University, 1981. Robert O. Koehane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 1977, Part II; Diebold, *op cit.*, chap. 4; Strange and Toose, *op. cit.*, Part III.

(6) 参照『国際連合報告書 国際カルテル』(長谷川幸生他訳)文真堂、一九八〇年。大橋周治著『鉄鋼業』(新訂版)東洋経済新報社、一九七一年、第二章第三節。島田悦子『欧州鉄鋼業の集中と独占(増補版)』新評論、一九七五年。Kent Jones, "Forgetfulness of Things Past: Europe and the Steel Cartel," *The World Economy*, May 1979, pp. 139-148; Katharine R. Montgomery, "U. S. Policy in a Changing Global Food Regime," Ph. D. dissertation, Univ. of Pittsburgh, 1980.

(2) *intermestic* とは *international* と *domestic* とを合成した新語である。具体的な例として以下を参照。Bayless Manning, "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs," *Foreign Affairs*, January 1977, pp. 306-324.

なお、本稿の分析枠組について付言すれば、特定の枠組・モデルに依拠するのではなく、具体的な事例をルースな政治過程モデルでまず分析するということである。これは筆者がモデル論に無関心であるということではなく、つぎの段階としてセクター間の比較を志向することに関連する。つまり、セクター比較をする際に、特定の枠組をア・プリオリに設定すると、セクター間の類似性と相違とを総合的に抽出するのが難しいのではないか、少なくとも、既存のモデルにはそれを効果的にしようほどの説明力があるとは思えない、という判断がある。したがって、はなはだプリミティブではあるが、ルースな政治過程モデル——主要アクターの状況認知、利害、政治戦略・手段、アクター間のパワーゲニングを中心に分析を進める——でまず一つの具体的争点の全体的見取り図をつくり、つぎに幾つかのケース・スタディを行ない、その過程で生れるであろう知見をもとに、当初のモデルを修正・発展させてゆく、という手続きである。このような考え方は「体制変容モデル」についてもあてはまることはいまでもない。筆者としてはこの両者の臨界領域に接点をみるための分析モデルを志向しているが、それをどのように展開すべきかについての明確な見通しを残念ながら現在持つに至ってはいない。このような状況下では「まずとはあれケース・スタディを」というのが、本稿執筆の動機であるが、注(3)に述べた筆者の問題意識をも再度参照されたい。

I 鉄鋼産業と国際貿易

一 鉄鋼産業の特色⁽¹⁾

セクター別アプローチをとる以上、当該セクターと他のセクターとの相違点をまず念頭におく必要がある。もっとも、その相違の多くは相対的なものであろうし、また、経験的事実に由来するものもあれば、一般に共有されているイメージの場合もある。とまれ、両者を含めた鉄鋼産業の特色なるものを素描する。

(1) 「鉄は産業の米」「鉄は国家なり」といった表現にうかがえるように、一般に鉄鋼業は国家経済を支える基幹産業の一つとみなされている。実際、経済的にみれば、他の産業との連関が高いことから、雇用水準、物価水準、経済成長などに直接あるいは間接に与える影響には大きなものがある。⁽²⁾

(2) しばしば国防・安全保障上重要な産業であるとみなされている。⁽³⁾

(3) どの国においても寡占産業である。たとえば日本を例にとると、上位四社が全生産量の約七〇%、上位八社が約八三%を占めている。またアメリカの場合、上位四社では約五五%、八社をとると約七六%のシェアを占めている。⁽⁴⁾

(4) 鋼材はおもに資本財、耐久消費財に用いられるが、資本財、耐久消費財というのは需要変動の幅(景気の波)が大きい性質を持つ。したがって、それらに大きく依存する鉄鋼業もまた景気循環的(サイクリカル)な産業である。

(5) 製鉄所の建設に巨大な資本コストがかかる典型的な装置産業である。高炉から圧延設備までを持つ一貫工場の場合、一トンの生産能力を得るのに一、〇〇〇ドルから一、二〇〇〜三〇〇ドル程度の資本コストがかかるといわれる。一貫工場の最低経済規模は少なくとも四〇〇万トンから六〇〇万トンといわれているから、その建設費用がいかに膨大であるかがわかる。

(6) 工場建設の開始から完成までの期間(いわゆる懐妊期間)がきわめて長い。一貫工場の場合四年から七年ぐらしかかるといわれる。

(7) 鋼材は農産物ほどではないが製品の差別性が少ないホモジニアスな商品である。言葉をかえれば、同じ種類のものを多数のメーカーが作ることができるということである。たとえば、手元にある厚板は、だれがどこで作ったかということはわからないし、そもそも、そのような「ブランド」の如何が重要なものであるとはみなされていない。したがって一部の製品を除いて「価格」そのものが競争力を大きく規定する。

それでは、以上述べた特性が鉄鋼貿易にどのようなかわりをもっているものであろうか。まず指摘される点は、経済的あるいは国防的に基幹産業であるとみられていることから、先進工業国はもとより、ある程度の国力を持つ国ならば自国内に鉄鋼業を保持し、さらには自給力を高めようとする傾向が強いことである。また同じ理由から、輸入規制の対象になりやすい。第二に、基幹産業という一般的認識に加えて建設コストが膨大かつ懐妊期間が長期にわたるなどの理由から、国有化したり国家補助が与えられる傾向が強い。第三に、他の産業との連関が高く、また景気のサイクルに敏感であることから、鉄鋼業は政府の経済政策上干渉されがちである。インフレ対策として鉄鋼価格を抑制あるいは凍結するといった場合がその例である。第四に、ホモジニアスな商品であることから、過度な国際的価格競争が展開されがちである。また、それにともない、共倒れの危険性をはらんでいる点も見逃せない。第五に、ホモジニアスな商品であることから世界市場が有機的につながっている点である。ひとつの地域でおこったダンピングは、その地域内に限定されずに他の地域にもダンピングを発生させやすい。言いかえれば、局地的な問題が世界規模の問題に拡散されたり、地理的あるいは経済的な結びつきの薄い地域の問題が自国の鉄鋼貿易にはね返る、といった波及性が顕著である。第六として、鉄鋼業の政治的発言力が強い点が指摘される。先進工業諸国においては歴史的にも基幹産業としての歴史が古く、かつ、寡占産業であることから、業界の団結力が強い。また労働組合の政治的発言力が強いことも指摘される。このことが「経済の政治化」を促進させる要因のひとつをなしている。⁽⁵⁾

二 鉄鋼生産と貿易の動向

先進工業諸国間の鉄鋼市場——それは世界最大の市場でもある——は過去二〇年余のあいだに幾つかの構造変化をとげた。⁽⁶⁾ 第一は、日本が世界市場における支配的な輸出主体として出現したことである。その結果、日本はアメリカ、

ECの鉄鋼業に大きな脅威を与える存在となった。第二は、韓国、台湾、メキシコなどの新興工業諸国が無視できない存在として市場に参入し始めたことである。そして第三は、一九七〇年代半ばに世界規模の過剰生産能力状態が出現したことである。この深刻な需給ギャップは景気循環の枠をこえた構造的な性格を有したため、先進工業国の鉄鋼業は長期におよぶ過当競争下におかれることとなった。⁽⁷⁾

このような変化は、自由貿易の市場原則に変更を強いることとなった。アメリカ、ECが鉄鋼輸入の規制にのりだしたのである。アメリカは一九六八年に日本、ECに対して「輸出自主規制」をもとめ、翌六九年から七四年にかけて実施された。他方ECは、一九七〇年代初頭、日本と加盟各国との二国間という形で対日規制を導入するに至った。

この時期、つまり六〇年代末から七〇年代初頭を第一波とするならば、七〇年代中・後半に輸入規制の第二波が押し寄せてきた。アメリカは「トリガー価格制度」を、またECは「基礎価格制度」と一連の二国間協定による規制を導入したのである。またそれにともない、アメリカ、ECはそれぞれ国(域)内鉄鋼産業の再建を目指す政策にも着手する。それは裏を返せば、単なる輸入規制という対外処置だけでは自国(自地域)の鉄鋼業の復活性は困難であるとの認識の結果であった。アメリカはいわゆる「ソロモン・レポート」⁽⁸⁾のなかで一連の鉄鋼産業政策を提唱、一方ECは「シモネ・プラン」「ダビニオン・プラン」さらには「フレデリック・プラン」⁽⁹⁾を採用する。ここにいわゆる鉄鋼貿易摩擦は、対内レベルでの産業調整という側面をも含め、かつ、対外レベルにおいても、従来の輸入規制措置から国際的産業調整にまで争点の輪をひろげて展開されてゆくのである。⁽¹⁰⁾

つぎに鉄鋼生産と貿易の流れをみよう。まず各国の粗鋼生産高(表1)であるが、一九五五年においては一位がアメリカの一億六〇〇万トン、二位がソ連の四、五〇〇万トン、三位が西ドイツの二、一〇〇万トンで、アメリカの生産

表1 世界の粗鋼生産高推移

(単位: 1,000 M. T.)

国名	日本	アメリカ								EC 6				EC 9
			西ドイツ	フランス	イタリー	ベルギー	ルクセンブルグ	オランダ	イギリス		デンマーク	アイルランド		
1955年	9,408	106,173	21,336	12,631	5,548	5,894	3,226	979	52,777	20,108	237	19	73,141	
1970	93,322	119,310	45,041	23,774	17,277	12,607	5,462	5,042	109,203	28,314	473	80	138,070	
1975	102,313	105,818	40,415	21,530	21,837	11,584	4,624	4,826	104,816	19,780	558	81	125,235	
1980	111,395	101,457	43,838	23,176	26,501	12,321	4,619	5,269	115,724	11,278	734	2	127,738	
構成比('80)	15.5	14.1	6.1	3.2	3.7	1.7	0.6	0.7	16.1	1.6	0.1	0.0	17.8	
平均伸び率(%)	1.7	△0.8	1.6	1.5	3.9	1.2	△0.0	1.8	2.0	△10.6	5.6	△52.3	0.4	
	80/70	1.8	△1.6	△0.3	△0.3	4.4	△0.2	△1.7	0.4	0.6	△8.8	4.5	△30.8	△0.8

国名	スウェーデン	オーストリー	ノールウェイ	スイス	ポルトガル	スペイン	フィンランド	ギリシャ	トルコ	ソ連	ポーランド	チェコスロバキア	
1955年	2,148	1,823	171	166		1,213	199	66	197	45,271	4,426	4,474	
1970	5,497	4,079	870	524	385	7,429	1,169	348	1,312	115,886	11,750	11,450	
1975	5,611	4,069	919	420	419	11,242	1,618	721	1,703	141,325	15,007	14,324	
1980	4,237	4,624	866	929	659	12,643	2,509	1,000	2,403	148,000	19,484	14,925	
構成比('80)	0.6	0.6	0.1	0.1	0.1	1.8	0.3	0.1	0.3	20.6	2.7	2.1	
平均伸び率(%)	△5.5	2.6	△1.2	17.2	9.5	2.4	9.2	6.8	7.1	0.9	5.4	0.8	
	80/70	△2.6	1.3	△0.0	5.9	5.5	5.5	7.9	11.1	6.2	2.5	5.2	2.7

国名	東ドイツ	ルーマニア	ハンガリー	ブルガリア	ユーゴスラビア	中国	台湾	北朝鮮	韓国	インド	オーストラリア	ニュージーランド	カナダ	
1955年	2,842	766	1,629	74	806	2,853	40	137	11	1,732	2,231	...	4,114	
1970	5,425	6,517	3,110	1,800	2,228	17,800	370	2,200	504	6,275	6,739	157	11,200	
1975	6,480	9,549	3,671	2,265	2,916	26,000	1,010	2,900	2,534	7,991	7,869	185	13,025	
1980	7,308	13,175	3,767	2,567	3,634	37,040	4,225	5,800	8,558	9,430	7,594	e230	15,901	
構成比('80)	1.0	1.8	0.5	0.4	0.5	5.2	0.6	0.8	1.2	1.3	1.1	0.0	2.2	
平均伸び率	2.4	6.6	0.5	2.5	4.5	7.3	33.1	14.9	27.6	3.4	△0.7	4.5	4.1	
(%)														
	{80/75	3.0	7.3	1.9	3.6	5.0	7.6	27.6	10.2	32.7	4.2	1.2	3.9	3.6

国名	メキシコ	ブラジル	アルゼンチン	チリー	ヴェネズエラ	コロンビア	イラン	イスラエル	エジプト	南アフリカ(共)	ジンバブエ	世界合計	
1955年	761	1,162	234	312	-	77	...	...	..	1,580	52	273,000
1970	3,881	5,390	1,823	592	927	310	...	58	e450	4,757	374	598,500	
1975	5,272	8,308	2,200	490	1,100	391	551	57	e500	6,580	300	647,000	
1980	7,065	15,325	2,725	715	2,072	405	e1,200	110	e899	9,050	650	718,300	
構成比('80)	1.0	2.1	0.4	0.1	0.3	0.1	0.2	0.0	0.1	1.3	0.1	100.0	
平均伸び率	6.0	13.0	4.4	7.9	13.5	0.7	16.8	14.1	9.9	6.6	16.7	2.1	
(%)													
	{80/70	6.2	11.0	4.1	1.9	8.4	2.7	..	6.6	5.9	6.6	5.7	1.8

(注) 『鉄鋼統計要覧』1981, 42-45頁(第I-14表)より作製。資料出所等の詳細については同表を参照のこと。

高がきわだって大きい。なんとアメリカの生産高は世界の総生産高二億七、三〇〇万トンの約三九%を占めるものであった(ちなみに日本の生産高は九四〇万トンにすぎない)。つぎに二〇年後の七五年はとうとう一位がソ連の一億四、一〇〇万トン、二位がアメリカの一億六〇〇万トン、三位が日本の一億二三〇万トンである。八〇年はといえば、一位がソ連(一億四、八〇〇万トン)、二位が日本(一億一、一〇〇万トン)、三位がアメリカ(一億一〇〇万トン)である。そして、これら上位三カ国が世界の総生産高に占める割合は、七五年では五四%、八〇年では五〇・二%とな

表2 主要国の鉄鋼輸出シェア(単位:1,000 M. T. %)

年次	国名									
	日	本	アメリカ	西ドイツ	フランス	イタリー	ソ連	オランダ	イギリス	
1973	24,805	3,708	17,264	8,292	3,451	15,968	4,073	4,257		
1974	32,220	5,344	22,324	9,692	4,750	16,608	4,354	3,550		
1975	28,942	2,779	16,273	8,185	6,263	12,624	3,432	3,190		
1976	36,016	2,439	15,071	8,564	6,029	12,725	3,799	3,679		
1977	33,628	1,857	15,438	9,689	7,723	12,070	4,150	4,404		
1978	30,925	2,361	18,517	10,470	8,249	13,262	4,638	4,377		
1979	30,697	2,660	19,286	10,495	6,901	14,292	5,006	4,527		
1980	29,705	3,878	19,631	11,302	6,750	13,543	4,246	2,766		
1973	23.3	3.5	16.2	7.8	3.3	15.0	3.9	4.0		
1974	26.2	4.4	18.2	7.9	3.9	13.5	3.5	2.7		
1975	27.0	2.6	15.2	7.7	5.8	11.8	3.2	3.0		
1976	30.1	2.0	12.6	7.2	5.0	10.6	3.2	3.1		
1977	30.0	1.7	13.8	8.7	6.0	10.8	3.7	3.9		
1978	25.4	1.9	15.2	8.6	6.8	10.9	3.8	3.6		
1979	24.5	2.1	15.4	8.4	5.5	11.4	4.0	3.6		
1980	30.9	4.0	20.4	11.7	7.0	14.1	4.4	2.9		

保護貿易の政治学 (I)

年次	国名										(報告国数)	世界計(注)
	スエーデン	オーストリア	スイス	ソ連	ポランド	チェコスロバキア	...	...	...	...
1973	1,932	1,436	1,712	7,807	1,402	2,899	(27)	106,656				
1974	2,036	1,722	800	6,889	1,470	3,044	(28)	122,841				
1975	1,681	1,966	1,561	7,825	1,485	3,218	(27)	107,160				
1976	1,683	2,027	2,443	7,502	1,579	3,362	(29)	119,582				
1977	1,885	1,991	2,678	...	1,794	3,921	(26)	112,011				
1978	2,230	2,155	4,117	...	1,923	3,596	(30)	121,587				
1979	2,287	2,404	4,235	...	1,988	3,494	(29)	125,249				
1980	2,125	2,370	...	...	...	...	(11)	96,242				
1973	1.8	1.4	1.6	6.6	1.3	2.7	100.0					
1974	1.7	1.4	0.7	5.6	1.2	2.5	100.0					
1975	1.6	1.8	1.5	7.3	1.4	3.0	100.0					
1976	1.4	1.7	2.0	6.3	1.3	2.8	100.0					
1977	1.7	1.8	2.4	...	1.6	3.5	100.0					
1978	1.8	1.8	3.4	...	1.6	3.0	100.0					
1979	1.8	2.0	3.4	...	1.6	2.8	100.0					
1980	2.2	2.5	...	...	...	..	100.0					

(原出所) 国連 FCE, Statistics of World Trade in Steel.

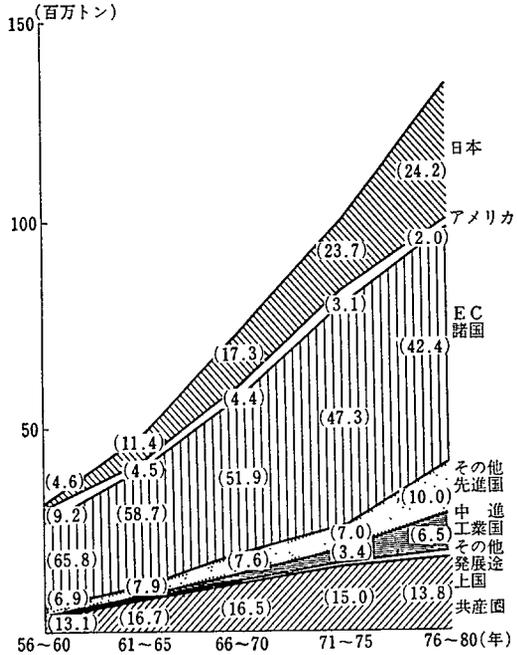
(注) 世界計は ECE への報告国の合計。ただし '78, '79 年については若干の未報告国を算入追加した。(1980 年実績は資料未入手のため、鉄道「世界鉄鋼主原料ならびに鉄鋼流通量」をもとに算出した。

[鉄鋼統計要覧, 1981年, 229頁]

っている(詳しくは表1を参照のこと)。

つぎに世界の鉄鋼輸出をみよう。表2は主要国の鉄鋼輸出高と市場占有率である。まず七五年をみると、第一位が日本(二七%)、二位が西ドイツ(一五・二%)、三位がベルククス(ベルギーとルクセンブルグ)、四位がフランス、

図1 世界の鉄鋼輸出量の推移



(備考) 1. () の数字は各5年間の平均輸出数量(メトリック・トン)の世界平均(5年間)に対する構成百分比(%)を示す。
 2. 76~80年の数値の一部は76~79年平均値。
 3. ECは、80年末の9か国として56年以降算出。

(資料) 日本鉄鋼連盟「海外鉄鋼統計」
 (通商白書, 昭和57年版, 352頁)

拡大してきたこと、他方、アメリカは輸出自体がきわめて低く、しかも減少傾向を示してきたことがみてとれる。また、EC諸国、共産国が漸次シェアを低下させてきた反面、とりわけ中進諸国が、近年、そのシェアを拡大させてきたことなども目をひく。⁽¹¹⁾

さて、焦点をアメリカ市場の動向にあわせてゆこう。表3は一九五七年から八〇年にかけての出荷量、輸出入量、見掛消費量、見掛消費に占める輸入鋼材比率についてである。ここでは、見掛消費に占める輸入割合が一〇%を越え

五位がソ連である。また八〇年を見ると、一位が日本(三〇・九%)、二位が西ドイツ(二〇・四%)、三位がベルククス(一四・一%)というように順位に変化はない。

つぎに、表2を補足する資料として図1を掲げておく。同図は鉄鋼輸出の推移を、日、米、EC諸国、その他の先進諸国、中進諸国、共産国諸国とのあいだで比較したものである(ただし五年毎の平均値による)。ここではまず、過去二五年のあいだに日本がシェアを

表3 米国の鉄鋼需給および稼働率

(スチール・ミル・プロダクツ 1,000 ネット・トン)

年	出荷	輸出	輸入	見掛消費	見掛消費 輸入	稼働率
1957	79,895	5,348	1,155	75,702	1.5%	82.2%
1958	59,914	2,823	1,707	58,798	2.9	59.1
1959	69,377	1,677	4,396	72,096	6.1	63.1
1960	71,149	2,977	3,359	71,531	4.7	66.8
1961	66,126	1,990	3,163	67,299	4.7	65.4
1962	70,552	2,013	4,100	72,639	5.6	65.3
1963	75,552	2,224	5,446	78,777	6.9	72.4
1964	84,945	3,442	6,440	87,943	7.3	83.7
1965	92,666	2,496	10,383	100,553	10.3	86.1
1966	89,995	1,724	10,753	99,024	10.9	87.4
1967	83,897	1,685	11,455	93,667	12.2	82.5
1968	91,856	2,170	17,960	107,646	16.7	84.8
1969	93,877	5,229	14,034	102,682	13.7	90.8
1970	90,798	7,062	13,364	97,100	13.8	84.6
1971	87,038	2,827	18,304	102,515	17.9	77.1
1972	91,805	2,873	17,681	106,613	16.6	86.1
1973	111,430	4,052	15,150	122,528	12.4	97.3
1974	109,472	5,833	15,970	119,609	13.4	93.7
1975	79,957	2,953	12,012	89,016	13.5	74.5
1976	89,447	2,654	14,285	101,078	14.1	80.1
1977	91,147	2,003	19,307	108,451	17.8	78.4
1978	97,935	2,422	21,135	116,648	18.1	86.8
1979	100,262	2,818	17,518	114,962	15.2	87.2
1980	83,853	4,101	15,491	95,243	16.3	72.8

(注) 見掛消費量 = 出荷 + 輸入 - 輸出

(資料) AISI, *Annual Statistical Report*.COWPS, *Report*, October, 1977.

たのは六五年であること、一五%を超えたのは対日・E C自主規制前年の六八年であること、規制第二波ピーク時の七七年には一七・八%にのぼったことなどが示されている。またさらには、アメリカは一九五九年に鉄鋼の「純輸入国」となり、以後その状態が続いていることも指摘されてよい。

つぎに表4はアメリカの市場に日本、E Cなどがどの程度参入しているかをみたものである。数字の詳細は同表にゆずるとして、アメリカが日本、E Cに自主規制要求をおこなった六八年では、日本のシェアが四〇・六%、E Cが四六・八%、カナダが六・九%、その他の諸国が五・七%である。この時点ではE Cのシェアが日本を約六%うまわっているが、それでも国別で見れば、日本が圧倒的なシェアを占めていることにはかわりはない。また、規制第二波直前の七六年では日本が五五・九%、E Cが二二・三%、カナダが九・一%、その他が一二・七%、また七七年ではそれぞれ、四〇・五%、三五・四%、九・八%、一四・三%である。

以上の数字に加えて、日本にとってアメリカの市場がいかに重要であるかを示すもう一つの統計にもふれておこう。表5は日本の仕向先輸出実績である。一見してわかるとおり、アメリカ一国の市場が日本にとってきわめて重要であることがわかる。六八年ではアメリカ向けが輸出全体の五二・六%、七四年は一九・七%、七七年は二〇・一%と、その割合は低下してはいるが、それでも一国市場としては、アメリカはきわだって大きな市場といえる。

数字の紹介はこれくらいにしておこう。以上の概観からも、鉄鋼貿易摩擦が巨大な輸入市場たるアメリカを核として、まず第一に対日、つづいて対E Cとの関係で発生してきた理由が推察できる。後述するように、その根底にはアメリカ鉄鋼業が国際競争力を弱めてきたという事実が存在する。しかし、そのアメリカがなお、鉄鋼貿易体制の変更に一定のイニシアチブをとりうるのは、なによりも他国をひきつけてやまないその巨大かつ安定的な輸入市場の存在

表4 米国の地域別鉄鋼輸入

(スチール・ミル・プロダクツ 1,000 ネット・トン) () 内は%

年	日 本	E C (9)	カ ナ ダ	そ の 他
1960	596 (17.7)	2,290 (68.2)	211 (6.3)	262 (7.8)
1961	597 (18.9)	2,117 (66.9)	304 (9.6)	145 (4.6)
1962	1,072 (26.1)	2,337 (57.0)	367 (9.0)	324 (7.9)
1963	1,808 (33.2)	2,596 (47.7)	583 (10.7)	459 (8.4)
1964	2,446 (38.0)	2,870 (44.6)	692 (10.7)	432 (6.7)
1965	4,418 (42.6)	4,911 (47.3)	644 (6.2)	410 (3.9)
1966	4,851 (45.1)	4,589 (42.7)	692 (6.4)	621 (5.8)
1967	4,468 (39.0)	5,660 (49.4)	630 (5.5)	697 (6.1)
1968	7,294 (40.6)	8,399 (46.8)	1,243 (6.9)	1,024 (5.7)
1969	6,253 (44.6)	6,094 (43.4)	805 (5.7)	882 (6.3)
1970	5,935 (44.4)	5,397 (40.4)	1,105 (8.3)	927 (6.9)
1971	6,908 (37.7)	8,531 (46.5)	1,273 (7.0)	1,628 (8.9)
1972	6,440 (36.4)	7,779 (44.0)	1,184 (6.7)	2,279 (12.9)
1973	5,637 (37.2)	6,510 (43.0)	1,096 (7.2)	1,907 (12.6)
1974	6,159 (38.6)	6,424 (40.2)	1,345 (8.4)	2,042 (12.8)
1975	5,844 (48.7)	4,123 (34.3)	1,009 (8.4)	1,037 (8.6)
1976	7,984 (55.9)	3,188 (22.3)	1,304 (9.1)	1,809 (12.7)
1977	7,820 (40.5)	6,833 (35.4)	1,892 (9.8)	2,761 (14.3)
1978	6,487 (30.7)	7,463 (35.3)	2,364 (11.2)	4,820 (22.8)
1979	6,336 (36.2)	5,405 (30.9)	2,354 (13.4)	3,423 (19.5)
1980	5,448 (38.8)	3,526 (25.1)	2,148 (15.3)	2,932 (20.8)

(注) EC9カ国

(資料) AISI, Annual Statistical Report.

表5 日本の鉄鋼仕向先別輸出船積実績

(単位 1,000 M. T. %)

仕向先	1968		1972		1974		1976		1978		1980	
	船積	(%)	船積	(%)	船積	(%)	船積	(%)	船積	(%)	船積	(%)
西 欧 計	419	(3.2)	2,675	(12.2)	2,884	(8.7)	4,947	(13.4)	1,340	(4.2)	1,183	(3.9)
E C 6	208	(1.6)	1,150	(5.2)	750	(2.3)	1,304	(3.5)	447	(1.4)	390	(1.3)
E C 9	265	(2.0)	1,516	(6.9)	1,090	(3.3)	1,616	(4.4)	618	(2.0)	634	(2.1)
その他西欧	154	(1.2)	1,159	(5.3)	1,794	(5.4)	3,331	(9.0)	722	(2.3)	549	(1.8)
北 米 計	7,116	(54.1)	6,977	(31.7)	7,442	(22.5)	7,942	(21.4)	6,468	(20.5)	5,616	(18.5)
アメリカ	6,916	(52.6)	6,258	(28.5)	6,510	(19.7)	7,444	(20.1)	6,053	(19.2)	5,185	(17.1)
カナダ	201	(1.5)	718	(3.3)	932	(2.8)	498	(1.3)	416	(1.3)	431	(1.4)
中 南 米 計	647	(4.9)	2,015	(9.2)	4,360	(13.2)	2,849	(7.7)	2,419	(7.7)	2,559	(8.4)
中 近 東	419	(3.2)	1,259	(5.7)	3,217	(9.7)	5,232	(14.1)	3,730	(11.8)	4,036	(13.3)
ア フ リ カ	311	(2.4)	744	(3.4)	1,380	(4.2)	1,120	(3.0)	1,160	(3.7)	1,450	(4.8)
ア ジ ア	3,661	(27.8)	7,101	(32.2)	10,995	(33.2)	10,865	(29.3)	14,268	(45.2)	13,074	(43.1)
中 国	1,005	(7.6)	1,716	(7.8)	2,877	(8.7)	3,518	(9.5)	5,628	(17.8)	3,215	(10.6)
韓 国	383	(2.9)	1,037	(4.2)	1,392	(3.7)	1,555	(4.2)	2,298	(7.3)	1,829	(6.0)
台 湾	487	(3.7)	918	(4.2)	1,229	(3.9)	1,251	(3.4)	1,464	(4.6)	1,778	(5.9)
オセアニア	380	(2.9)	594	(2.7)	1,262	(3.8)	785	(2.1)	627	(2.0)	659	(2.2)
ソ連・東欧	200	(1.5)	613	(2.8)	1,584	(4.4)	3,295	(8.9)	1,542	(4.9)	1,750	(5.8)
ソ 連	150	(1.1)	409	(1.9)	1,325	(4.0)	3,014	(8.1)	1,394	(4.4)	1,667	(5.5)
東 欧	50	(0.4)	204	(0.9)	259	(0.8)	281	(0.8)	148	(0.5)	83	(0.3)
合 計	13,153	(100.0)	21,978	(100.0)	33,124	(100.0)	37,035	(100.0)	31,554	(100.0)	30,327	(100.0)

(出所) 日本鉄鋼連盟「鉄鋼輸出船積実績」

のゆえである。輸入規制第二波の時期、アメリカ政府は自国市場の「国際的影響力」を媒介にして、国内的要求と国際的要求、経済の論理と政治の論理、解決のための長期的視野と短期的視野における政治的均衡点を模索した。その答えがトリガー価格制度の導入であり、OECDでの国際協議という選択肢であった。

三 アメリカ鉄鋼業と国際競争力

貿易摩擦の背景には当該産業の国際競争力の消長、別言すれば産業の雁行的発展の問題が横たわる。比較劣位にいたった当該産業に対する構造調整がスムーズになされれば問題は起らないが、国際的次元はおろか、国内的次元においても、それは決して容易なことではない。ここに「経済の政治化」への素地があるといえる。⁽¹²⁾

もとより、工業先進国間の鉄鋼摩擦も例外ではない。すでに指摘したように、その第一の舞台は「輸入市場としてのアメリカ」であるが、なぜ、アメリカはそのような事態に立ち至ったのであろうか。なぜ同国鉄鋼業はその国際競争力を低下させていったのであろうか。⁽¹³⁾

その原因の第一には設備の合理化・近代化の立ち遅れがあげられる。⁽¹⁴⁾ アメリカの鉄鋼業が生産能力の拡大に本格的な投資を行なった時期は一九五〇年代（とくにその後半の時期）であった。実際、五〇年代にその粗鋼生産能力は一億トンから一億五、〇〇〇万トンに拡大したが、増加分の八割は平炉の新増設によるものであった。しかし、製鉄技術のハード、ソフト両面における著しい発展は六〇年代にはいつてからである。大型転炉、コンピュータ制御などの画期的な技術革新の恩恵をうけたのは、アメリカではなく、六〇年代、七〇年代に設備投資期をむかえた日欧であった。

このようなタイミングのズレとともに無視しえない点は、絶対的な設備投資不足である。鉄鋼価格への政府介入、

税制面からくる減価償却不足といった他律的要因とともに、アメリカの鉄鋼業が経営多角戦略のもと、非鉄鋼部門に大量の資金投入を行なってきた点を見逃すことはできない。たとえば、六九年から七八年の十年間における鉄鋼部門への投資額は年平均二億ドル（七八年価格による）であったのに対し、その十年前の期間の年平均投資額は、それを五億ドルうまわる二六億ドルであった。また臨海地域ではなく、内陸型のそれであること、一貫製鉄所が少なく、設備の改善といっても旧式製鉄所の一部リブレース、ラウンドアウト等の手直しのものが多いことなど、装置産業としての「規模の経済」からの利益をうけることが少なかった点も指摘される。

国際競争力低下をもたらし第二の要因は労働コストである。⁽¹⁵⁾アメリカ鉄鋼労働者の賃金は、自動車産業の賃金とともに最高水準にあることはよく知られている。鉄鋼業が世界に冠たる地位にあった五〇年代、年率八%と大幅な伸びをみせた。つづく六〇年代には鉄鋼需要の低迷もあって年率四%の伸びにとどまったが、七〇年代にはいってからは年率一二%にも達することとなった。実際、労働コスト圧力を示す数字は多い。たとえば、アメリカの全製造業との比較でいえば、六〇年では全製造業平均の一・四三倍、七八年には一・七三倍である。逆に、この間の労働生産性の上昇率は鉄鋼業が年率二・五%であるのに対して全製造業平均は三・四%である。このことからアメリカの鉄鋼業は、自国産業レベルにおいても比較劣位化していることがうかがえる。

ところで、労働コストとの関連で重要なことは「鉄鋼スト」問題である。アメリカが鉄鋼の純輸入国になったのは一九五九年であるが、その原因は一一六日におよぶ長期ストライキにあった（七月十五日から十一月七日までのスト、労使交渉は翌年一月三日妥結に至る）。労使交渉はその後もくり返されるが、その都度、国内ニューザーは備蓄に走り、かつ、それは外国鋼材の品質、納期、価格、ニューザー志向の受注型態などに対する認識を生み出す契機ともなったのである。また、七三年に労使間で締結された「実験的交渉協定」にもふれる必要がある。これは全面スト中止の見

返りに年間三%の賃上げ、生産手当として消費者物価指数が〇・三%上昇するごとに時間給に一セント上積みする生計費調整などを内容とするが、この協定の導入は労使関係の改善をもたらした反面、七〇年代に年率一二%もの賃金上昇を招いた要因の一つにも作用した。

第三の要因は原料入手上上の優位が失なわれたことである。⁽¹⁶⁾ アメリカは鉄鉱石と原料炭を豊富に有していることが一つの大きな強みであった。しかし近年、原料開発が世界的規模で進むとともに、大型運搬船(バルク・キャリア)の就航によって輸送コストが大幅に低下した。鉄鉱石のトン当り価格は、一九五九年ではアメリカが一〇ドル八〇セント、日本が一二ドル七〇セントであったのが、七六年にはアメリカが二七ドル六二セント、日本が一五ドル八一セントになった。また原料炭は五九年ではアメリカが一〇ドル五〇セント、日本が一六ドル三三セントであったが、七六年ではアメリカが五六ドル四セント、日本が五三ドル六〇セントとなり、ともにアメリカの優位が失なわれていることがわかる。さらに輸送コストも、たとえば、ブラジルから日本への輸送についてみれば、五七年と六八年の間に六%も安くなっている。

このように、設備投資・近代化、労働コスト、原料などの要因が複合作用した結果、アメリカの国際競争力は低下してゆくのであるが、それとは対照的に、とりわけその国際競争力を急速に強めてゆくのが日本の鉄鋼業なのである。

(1) 本節の論点は特に下記の研究報告に負うところが大きい。川人清「鉄鋼貿易をめぐる国際経済摩擦」一橋大学法学部特定研究・研究会報告記録(昭和五七年三月十二日)。以下の論稿も産業的特色の指摘を行なっている。「鉄鋼」の項(三一五—一六頁)『経済学大辞典』Ⅱ、東洋経済新報社、一九八〇年。

川人清は報告のなかで、技術の国際的伝播が比較的早いことも鉄鋼産業の特色の一つであろうことを指摘している。たしかに、一九八〇年を基準に各国の粗鋼生産量をみると年間二〇〇万トン以上の国は三三カ国にのぼるし、また開発途上国の粗鋼

生産量は世界全体の約一〇%を占めている(一九八一年)。ちなみにUNIDOはリマ宣言にもつき紀元二〇〇〇年における途上国の工業生産シェアを二五%に、そしてその一環として鉄鋼生産シェアを三〇%に設定している。とまれ鉄鋼貿易の現状および将来からすれば、いわゆる鉄鋼中進国の動向が重要である。鉄鋼中進国は後発の利益と国際的な援助・協力の進行により、先発製鉄国よりもきわめて短期間に生産レベルの向上を実現している。これら諸国の動向は、プーメラン効果、過剰生産能力問題等と関連して、既存の鉄鋼貿易体制にあらたな課題を提供している。鉄鋼中進国をめぐる諸問題については下記の論稿に負う。戸田弘元「中進国と鉄鋼業」『通産ジャーナル』一九八二年六月号、一〇四—一〇九頁。OECD編『世界の未来像(インターフェューチャーズ)』一九八〇年、下巻、三五二—三六六頁をも参照。

- (2) 国民経済レベルでの「連関効果」は、発展途上国からみれば、鉄鋼業が持つ他産業創出効果、雇用拡大・吸収等に対する大きな期待——工業開発のための戦略産業——を意味している。戸田論文(前出)、一〇六—一〇八頁。他方、先進工業諸国においては、近年、「GNPの鉄ばなれ」論も生まれている。参照、河野重利「GNPと鉄鋼業——鉄鋼需要とGNPとの乖離を中心として——」『鉄鋼界』昭和五十二年十一月号、六八—七九頁。日本経済新聞社編『鉄鋼』日本経済新聞社、一九七九年、一一—四四頁。

- (3) これについては鉄鋼エコノミストからの反論や疑問も提起されている。参照、川人報告(前出)。Robert W. Crandall, *The U. S. Steel Industry in Recurrent Crises*, 1981, pp. 98-103.

- (4) 一九七八年度の数字については以下を参照。Crandall, *op. cit.*, pp. 12-13.

- (5) 本稿執筆に際し特に役立つ文献として以下の二つを挙げておく。William E. Scheuerman, "The political economy of steel: a case study of steel imports," Ph. D. dissertation, The City University of New York, 1976; Michael W. Hodin, "A national policy for organized free trade, or, how to cope with protectionism: The case of United States foreign trade policy for steel," Ph. D. dissertation, Columbia University, 1979.

なお欧州鉄鋼業については以下を参照。Keith Overden, *The Politics of Steel*, 1978; Bo Carlsson, "Structure and performance in the Western European steel industry: a historical perspective" in H. W. de Jong ed., *The Structure of*

- European Industry*, 1981, pp. 125-157; Kent Jones "Forgetfulness of things: Europe and the steel cartel," *The World Economy*, May 1979, pp. 139-154.
- (6) Kiyoshi Kawahito "Japanese Steel in the American Market: Conflict and Causes" *The World Economy*, September 1981, pp. 229.
- (7) 過剰生産能力をめぐる論争点、鉄鋼、繊維、造船、化学、金融の各部門の問題点については以下を参照。Susan Strange and Roger Tooze eds., *The International Politics of Surplus Capacity: Competition for Market Shares in the World Recession*, 1981.
- (8) U. S. Department of the Treasury, Report to the President: "A comprehensive program for the steel industry," November 1977. 詳しくは本稿VI章で検討する。
- (9) 参照、島田悦子「欧州鉄鋼業の危機対策と構造改革」『東洋大学経済研究所研究報告』第四号、一九七九年、一八二—二一三頁。島田悦子「欧州鉄鋼業における構造改革政策の展開——ECの長期的鉄鋼政策を中心として——」同上、第五号、一九八〇年、一九二—二一頁。Victoria Curzon Price, *Industrial Policies in the European Community*, 1981, pp. 43-83, 85-98
- (10) 参照、兼光秀郎「先進国の貿易制限と産業調整」関口末夫編『日本の産業調整』日本経済新聞社、一九八一年、二二—四八頁。渡部福太郎「国際的産業調整政策——その展望的考察——」『学習院大学経済論集』一九八一年三月、四三—七三頁。William Diebold, Jr., *Industrial Policy as an International Issue*, 1980.
- 天谷直弘(通産省)はOECD鉄鋼委員会設立に関連してつぎのような発言をしている。「米国としては、ソロモン・リポートの産業政策的なことを行なっていくとしても、米国単独でやるより、国際的な場で積極的な産業調整を行なっていくという看板をかかげた方が進めやすいこと、一方ECもほぼ同じ状態にあることから、日本がこれに協力すれば成立する状態にあったため、OECD鉄鋼委員会はわりとすんなり設立されたわけです」『鉄鋼界』昭和五五年六月号、四頁(座談会「先進国鉄鋼業をめぐって」)。鉄鋼委員会については本稿第七章で詳述する。なおOECDの「積極的産業政策」については以下を参

照。OECD, *The Case for Positive Adjustment Policies*, June 1979.

本稿ではいわゆる鉄鋼中進国の問題には論及しないが、今後の鉄鋼貿易体制を考える場合に不可欠な視点である。たとえば以下を参照。『鉄鋼界』昭和五五年八月号の「特集・中進製鉄国の現状と将来」所収論文。戸田弘元「中進国と鉄鋼業」『通商ジャーナル』一九八二年六月号、一〇四—一〇九頁。

(11) 本文の図1については特に共産圏、ECに関して若干の補足が必要と思われる。つまり、両地域については、その域内取引と域外向輸出とを区別してみる視点も場合によっては必要と考えられる。図1では域内各国の単純集計が用いられているが、一九七六年度で見ると、世界貿易に占めるEC(九カ国)のシェア四二・四%のうち、域内取引はその約六五%を占めている。また共産圏をみれば、コマコン諸国(ただしソ連、ブルガリア、チェコ、ハンガリー、ポーランド)が世界貿易に占めるシェア二・五%のうちの約五九%は域内取引である。以上のことから、とりわけ世界貿易に占める絶対量においてECよりもはるかに小さい共産圏については、自給自足傾向のかなり強い鉄鋼貿易体制を有していると考えてよい。いいかえれば、一時的なダンピング攻勢(ヒット・エンド・ラン)的なものを除いては、先進諸国鉄鋼市場(とくにEC)における鉄鋼摩擦の主要アクターではないと考えるもよいであろう。参照、川人報告(前出)。なお、EC、コマコン諸国の域内・域外輸出統計等については『鉄鋼統計要覧』一九八一年、二九四—九五頁に詳しい。

(12) James R. Kurth, "The Political Consequences of the Product Cycle: Industrial History and Political Outcomes," *International Organization*, Spring 1979, pp. 1-34. 山崎清著『日米欧Ⅱ自動車パワー』ダイヤモンド社、一九八一年、一五六—一六八頁。特に図4—1「プロダクト・ライフ・サイクルと日米企業の多国籍化」(一六三頁)は比較分析に有用である。

以下をも参照、篠原三代平著『経済大国の盛衰』東洋経済新報社、一九八二年、三一—三二、六二—七六、七九—八二頁。
 (13) 国際競争力の低下問題については以下の文献による。戸田弘元「米国鉄鋼業の構造的特質と輸入防圧への対応経過」『鉄鋼界』昭和五五年六月号。新堀聡「北米鉄鋼業概観」『通商ジャーナル』一九八二年六月号。松田常美「アメリカ鉄鋼業の現状と展望——その技術的側面から現状を探る——」(上・下)『鉄鋼界』昭和五二年六月号、七月号。Robert W. Candal, *The U. S. Steel Industry in Recurrent Crisis*, 1981, pp. 20-45. Office of Technology Assessment (U. S. Congress), *U. S.*

Industrial Competitiveness: A Comparison of Steel, Electronics, and Automobiles, 1980. なき、アメリカ鉄鋼業の歴史的展開については以下を参照。William T. Hogan, *Economic History of the Iron and Steel Industry in the United States*, 1971, 5 vols.

アメリカ鉄鋼業界の自己分析については A I S I による以下の報告書を参照。 *Economics of International Steel Trade*, 1977; *Steel at the Crossroads*, 1980; *Steel at the Crossroads: One Year Later*, 1981. 第一の文献については本稿第三章で取りあげる。内容的には第二、第三文献の方がはるかに冷静な分析を行なっている。以下の論稿をも参照。田辺孝則著『鉄鋼業』東洋経済新報社、一九八一年、五八―七五頁。篠原三代平編『アメリカは甦えるか』東洋経済新報社、一九八二年、一五〇―一五六頁。

(14) 特に新堀論文、九六一―九七頁、戸田論文、二九一―三〇頁を参照。

(15) 特に新堀論文、九七頁、戸田論文、二四頁。Crandall, pp. 32-38; R. G. Anderson and M. E. Kreinin, "Labor Costs in the American Steel and Auto Industries," *The World Economy*, June 1981, pp. 199-208.

(16) 特に新堀論文、九六頁、戸田論文、三三―三四頁。Crandall, p. 23.

(17) 日米比較および日米鉄鋼貿易問題の背景等については戸田論文(前出)に加えて以下を参照。Hans Mueller and Kiyoshi Kawahito, *Steel Industry Economics: A Comparative Analysis of Structure, Conduct and Performance* (International Public Relations Co., 1978); Kawahito, *op. cit.*, pp. 235-246. 千村明「日米鉄鋼業の国際競争力の比較」『鉄鋼界』昭和五十一年二月号、一八一―二七頁、木内恵「戦後日米鉄鋼貿易摩擦をふり返って」『鉄鋼界』昭和五十二年十二月号、一〇―一六頁、公文簿「日米鉄鋼摩擦の現況」『経済評論』一九八〇年七月号、八五―九六頁。鉄鋼(普通鋼および特殊鋼)の国際比較については以下を参照。『我が国産業技術の国際比較』工業技術院総務部技術調査課編、一九八二年、一六五―一八七頁。

また日米経済摩擦全般については以下の文献を参照。I. M. デスラー、佐藤英夫「日米経済関係における政治摩擦・その原因と対策」『日米経済関係グループ報告 参考論文集』一九八一年。小倉和夫著『日米経済摩擦―表の事情ウラの事情』日本経済新聞社、一九八二年。兼光秀郎「日米政治・経済関係」『対外経済政策の基本』(対外経済政策研究グループ報告書)、

図2 日本の主要貿易摩擦の推移

品目 年	織 雑	鉄 鋼	テ レ ビ	自 動 車	工 作 機 械
65	62.1 <綿> (対米)	(対米)			
	62.12 STAに基づく 63.1 日本取極				
70	65.12 LTAに基づく 66.1 日本取極	66.6 輸出 規制(輸)			
	67.12 日本暫定 68.1 取極				
75	70.12 LTA延長に 71.1 基づく日本 71.12 (暫定延長) 71.10	69.1 (内容強化) (のうえ延長)			
	72.1 (延長) 74.9				
80	72.1 日本毛・ 73.9 化合極取極	72.1 (対EC) (内容強化) (のうえ延長)	77.7 (対米) 輸出 規制(輸)	75.12 (対英) 輸出 自爾	78.3 (対米) 輸出 規制(輸)
	74.10 MFAに基づく 77.12 日本繊維取極				
81	78.1 (延長)	76.6 (対米) 輸出 規制(輸)	80.6		
	78.12 トリガ 79.1 ー 80.3 監視 80.9 符 82.1 度 82.1 度 86.7 入				
82	81.12 MFA延長に 82.1 基づく新取極	76.1 米鋼の 76.1 特殊 鋼			
	86.7 (延長)				

(備考) (輸)は「輸出入取引法」に基づくもの。[通商白書, 昭和57年版, 316頁]

一九八〇年、第十一章。

なお、日本の対米欧貿易摩擦のうち工業セクターに関する主な争点を概観したものととして前頁に資料(図2)を掲げておく。

II 輸入規制第二波前史

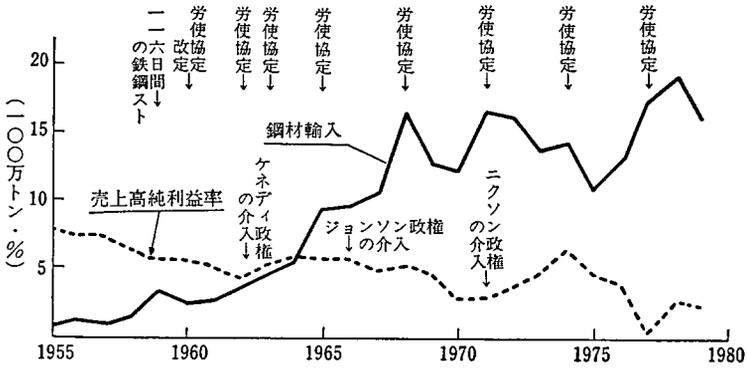
一 鉄鋼業界と行政府の対立

ワシントンの政策決定者にとって自国の鉄鋼業が「問題の産業」として姿をあらわすのは一九四〇年代の後半、トルーマン政権時である。もっとも、それは後年の輸入規制についてはなかった。政府は、急増する鉄鋼需要にみあうだけの生産能力を鉄鋼業は持たないのではないかと疑念を強くいだいたのである。トルーマン大統領は一九四九年の大統領教書のなかで、鉄鋼業が生産拡大をおこたっことを批難している。もっとも、このような政府の予測は間違っていたことが後日判明するのである⁽¹⁾。

トルーマン政権はこのあと、一九五一〜二年時に、鉄鋼業と深刻な対立をむかえることになる。大幅な賃上げをめぐって全米鉄鋼労働組合との労使交渉に失敗した鉄鋼業を、一時的に政府管理のもとに置くという措置をトルーマン政権はとったのである⁽²⁾。この政府の決定は連邦最高裁判所でくつがえされるが、この時期を政府と鉄鋼業のあいだの具体的な対立発生時期とみることができる。

大幅な賃金上昇を望まない政府と、それを労使交渉妥結の切り札とする経営者側との対立は六二年にケネディ政権下でもくりかえされ、その後も継続されてゆく。このことは、鉄鋼業が政府の干渉を受けやすい産業であることを示すとともに、賃上げという純粋な国内問題が、実は後年の輸入規制への一つの伏線でもあったのである。

図3 アメリカの鋼材輸入と利益率の推移



(資料) AISI, *Annual Statistical Report*, 新日本製鉄資料

(出所) 田辺孝則『鉄鋼業』1981年, 67頁

さて、図3はアメリカの鋼材輸入量と利益率の推移に、労使協定および政府の介入時期をつけ加えたものである。ここでは鋼材輸入量の増加とほぼ反比例して、売上高純利益率が低下していること、労使協定改定の時期に、鋼材輸入量も増加する傾向などがみてとれる。アメリカ鉄鋼業は五八年のリセッションを契機に、その国際競争力を低下させてゆくが、「一一六日スト」があった五九年を境に、アメリカは鉄鋼の「純輸入国」となってゆく。そして、輸入比率が一〇％台に突入しはじめる六五年から、EC、日本をターゲットとした輸入規制キャンペーンの動きが顕在化し（ちなみに五九年～六四年の平均輸入割合は五・九％であった）、それが六八年にピークに達するのである。この年、日本・ECがアメリカの全輸入量に占める割合は八七・四％にもなっている。この時期のキャンペーン内容は、ダンピングや政府補助に関する「不公正な貿易慣行」への非難をはじめ、外国の低賃金労働、アメリカ人労働者の失業問題などであった。⁽³⁾

六九年から二年の期間ということで始まったEC、日本の「輸出自主規制」⁽⁴⁾は七二年に改定され、期間も七四年一杯まで延長された。自主規制にいたる経緯やそれがアメリカ経済にもたらした経済的効果等については他の機会にゆずり、ここでは、六年におよぶ自主規制の期

間に、アメリカの輸入鋼材比率は七一年を除いては六八年（規制の前年）の水準にとどまったこと、EC・日本の比率が低下した一方で、自主規制に参加しなかった諸国のシェアが六九年の一二%から七四年には二一・二%へ増大したことを記しておこう。⁽⁵⁾

さて、七四年一杯で終了した対米自主規制によって、アメリカ市場にひとまず自由貿易が復活したが、輸入規制第二波はどのようにして押し寄せてきたのであろうか。まず、自主規制終了の翌年つまり七五年におけるアメリカの鋼材輸入量をみると、前年にくらべ約四百万トン減少している（前章の表5を参照）。その理由は第一に、アメリカ国内のメーカーが七四年に過剰買付けをしていたために大幅な在庫をかかえていたこと、第二に、外国の輸出メーカーがリセッションの時期に輸出ドライブをかけると再び輸入規制が頭をもたげることが警戒したこと、第三に、ECの各鉄鋼業はこの時期、内部問題をかかえていたことから、輸出についてはさほどアグレッシブではなかったこと、があげられる。⁽⁶⁾では、七六年はどうであったかというと、自主規制期間の平均一四・六%をわずかながら下まわる一四・一%であった。しかし、同年の輸入量は前年のそれを二三〇万トンうまわっていたことから、輸入規制第二波をよびおこすこととなるのである。

この第二波は、第一波とは幾つかの点で異なる様相を呈していた。⁽⁷⁾第一に、それは一九三〇年代以来最悪のリセッションのなかで起きたため、一般世論からはるかに強い同情をえた。後述するように、あいつぐ製鉄工場の閉鎖や大量のレイオフ（一時解雇）は、鉄鋼業界の思惑どおり、カーター政権への政治圧力へと凝集していった。第二は、キヤンペーンを中心に「不公正な貿易慣行」がおかれるとともに、「市場略奪的ダンピング」（通常の「安売り」ではなく、まず安売りをしてアメリカの国内産業をいためつけ、そのあとと思うがままに値上げをする方法。これによって、長期的にみた場合、アメリカ経済は大きな被害をこうむることになるという理屈づけ）の理論があらたに採用された

ことである。第三に、以前よりもはるかに「不公正な貿易慣行」提訴に真剣に取り組んだこと、そして第四に、ダンピング問題については「七四年通商法」に明文化された「コスト基準」——それは後述するようにきわめて論争的な内容を有する——を採用したこと、があげられる。

このように、第一波と第二波のあいだには重要な差異がみられるが、第一、第二の両波をE.Cの動向と比較すれば、そこにはアメリカ的性格を見出すこともできる。つまり、アメリカにおける輸入規制運動には、理論づけの方法や真剣さには違いがあるものの、その基本には外国鉄鋼業による「不公正な貿易慣行」に対する「自己防衛」という論理が濃厚である。いいかえれば、不公正貿易を抑制するための輸入規制であり、その究極目的は「自由かつ公正なる貿易体制」の堅持にある、という論理である。他方、E.Cにとっては、輸入規制は自由貿易そのものの「一時停止」であり、かつそれは域内鉄鋼業のかかえる構造的問題を極小化するための「必要悪」との認識が業界、政策決定者双方にある。⁽⁸⁾このように、米・E.Cの状況認識なり論理を比較すると、アメリカの方が「自由貿易主義」を前面に押し出していることは明らかである。実際のところ、その主張には偽善的な色合いが濃厚であるが、それが重要なシンボルとして関係諸主体に認識されればされるほど、貿易体制をめぐる国内、国際両次元にまたがる政治化が促進されてゆくのである。⁽⁹⁾

二 規制第二波の背景

鉄鋼業界があらたな規制をもとめて積極的なロビイ活動をはじめるのは七五年以降である。しかし、アメリカ政府が鉄鋼問題を重要かつ緊急を要する政治課題として認識し、迅速な対応を迫られるのは七七年秋にかけての時期であった。このおよそ二年半のあいだに、政権はフォードからカーターの手に移り、争点の輪はひろがり、また舞台に登

揚する願ぶれも多くなってゆく。そこで織りなされるドラマ——政治過程——の背景として、(一)アメリカの経済情勢、(二)七五年一月に発効した七四年通商法、(三)ジュネーブにおける多角的貿易交渉(以下、MTNと略称 Multilateral Trade Negotiations)が指摘される。これらの環境要因が関係諸主体の情況認知にされ、一連の行為をうみ出してゆくのである。以下、これらを概観する。

(一) 経済環境

かつて戦後国際社会を形容する際、バックス・アメリカーナという表現がしばしば用いられた。それは軍事、経済、外交、文化の複合物であるが、その経済的側面を抽出、要約すれば以下の三点になろう。(一)他国にくらべて圧倒的な生産力を持っていたこと、(二)ほとんどの製品を輸出するという変則的な貿易構造を持っていたこと、(三)恒常的な貿易黒字を大幅な長期資本収支赤字によって補うという国際収支構造を持っていたこと。⁽¹⁰⁾

しかしアメリカ経済の圧倒的優越性も、五〇年代後半以降、ヨーロッパ諸国の復興さらには日本経済の急速な成長によってその地位は相対化されてゆく。いま、その相対的地盤沈下を貿易面からみれば、以下の六つの特徴が挙げられよう。(一)他の先進国と比べて経済成長率が相対的に低かったこと、(二)生産性の上昇が国際的にみて低かったこと、(三)(その一方で)労働コストは他国とほぼ同じように上昇したこと、(四)とりわけ世界貿易に占める工業製品のシェアが低下していったこと、(五)恒常的に黒字であった貿易収支が一九七一年を境に、その基調が赤字に転じたこと、(六)従来低かった貿易依存度が急上昇し始めたこと。⁽¹¹⁾

以上、バックス・アメリカーナの経済・貿易的側面の変容を素描した。つぎに本稿の主題と関連の深い七〇年代前・中期のアメリカ経済情勢をみてゆくが、まずニクソン大統領の「新経済政策」(一九七一年八月)に論及すべきで

あろう。⁽¹²⁾ ニクソン政権初期の経済政策はベトナム戦争によるインフレ圧力の緩和であったが、「新経済政策」はさらに一步踏み込んで、資源の完全利用をとおしてアメリカ経済の再建を図り、同時に対外均衡を取り戻し、インフレ期待を抑えようとするものであった。

同政策により金・ドル兌換の停止、一〇%の輸入課徴金に加えて賃金・物価統制が実施されるが、同時に七一年末から七二年にかけて予想外に拡大的な金融・財政政策が選択された。一方、日本、欧州はいえ、アメリカは引き続き緊縮型の政策をとり、ドルの切り下げに備えるとともに輸出促進のため総需要を抑制するであろうと予想し、「新経済政策」がもたらすであろうデフレ効果を緩和するため拡大政策をとった。その結果、七二年から七三年にかけて米・欧・日経済の同調的ブームが出現、七三年末には、世界経済における需要はその供給能力を越える状態となったのである。⁽¹³⁾

このような需給逼迫期に発生したのが石油危機であった。石油危機は当初インフレ期待を高めたが、まもなくデフレ効果の方向に作用する。日欧ほどではなかったがアメリカの経常収支も赤字にむかい、これが石油危機以前にとられた各国の財政・金融引き締め政策と相まって戦後最悪の不況がおきた。七四年のアメリカ経済は、その成長率はマインナスに転じ、物価もGNPデフレーターでみると第二・四半期を除いては各期とも一〇%をうまわる上昇率を記録した。また失業率も同年十二月には七・一%を示すに至った。七四年全体をみれば、実質GNPは前年比一八一億ドル減、成長率はマインナス二・二%であった。⁽¹⁴⁾

七四年はまた、先進諸国経済にとってはインフレ、失業の増大、国際収支の悪化というトリレンマからの脱出が最重要課題となる最初の年でもあったが、では、石油危機前後の時期、鉄鋼はどのような動きをみせたのであろうか。⁽¹⁵⁾ すでにふれたように、七二年から七三年にかけて先進国は同時的な景気拡大をむかえた。鉄鋼需要もそれに呼応して

急増するが、石油危機は物不足感にうながされた大量の思惑買いを招き、世界的な鉄鋼ブームが生まれる。しかし七四年後半以降、世界経済は戦後最悪の不況に突入、各国の総需要抑制政策のもとで鉄鋼需要も激減するに至る。七五年の世界鉄鋼生産は前年比八・九%減の六億四七〇〇万トンにとどまった。各国鉄鋼業は石油危機直前の需給逼迫に対応して設備の拡充を図っていたため、一転して深刻な需給ギャップを経験することになった。これが鉄鋼の過剰生産能力問題といわれる構造危機の発端である。

さて、世界不況克服のため先進諸国は景気回復策をつぎつぎに実施していくが、石油価格の大幅な上昇は国内インフレを昇進させるとともに世界経済のデフレ現象を深化させてゆく。日本においては、電炉製品を中心とした不況カルテル、ECでは「鉄鋼危機対策」(前述)が実施されるが、このようななかで、鉄鋼の純輸出国であり、輸出競争力が相対的に強い日本、EC諸国は輸出志向を一層強めていった。そしてその主な輸出市場がアメリカなのであった。

さて再びアメリカ経済の動向にもどらう。七四年八月、ウォーターゲート事件で辞職したニクソンのあとを受けてフォード政権が誕生する。フォード大統領は十月、インフレとの戦いをスローガンとした経済政策——内容的には財政支出の削減と増税および引き締め政策による犠牲者対策(住宅金融と雇用対策)——を発表した。しかし経済情勢は一層不況色を強め、早くもその経済政策はさきの増税から景気刺激策へと大きく転換する。ここではインフレ以上に雇用を重視する姿勢が明らかであった。実際、失業者は七五年五月のピーク時には八三〇万人をかぞえ、率にして八・九%に達した。しかしアメリカ経済は七五年四、五月を境に好転にむかい始める。七六年には物価は五・一%(GNPデフレーター)に鎮静化、実質GNPも六・一%の成長を示した。さきに述べたように、アメリカを含む先進諸国は石油危機のあと、インフレ、失業の増大、国際収支の悪化というトリレンマに直面した。しかし世界不況からの回復過程には各国間にズレも目立ち、七六年には、物価抑制にかなり成功し、経常収支面でも黒字もしくはほぼ

均衡を保った米、西独、日本などと、高率のインフレ、經常収支の赤字に直面する英、仏、伊などへの分極化傾向も生まれた。⁽¹⁷⁾しかし、米、欧にとつて、失業は依然大きな問題として続いた。アメリカの失業率は七五年五月ピーク時の九・〇%から七六年五月には七・三%へと低下したが、それでも政治・社会問題であることには変わりなかった。

さて、翌七七年一月、失業の削減とインフレなき持続的成長を最重要課題にかかげてカーター政権が発足する。⁽¹⁸⁾カーター大統領は七七年度、七八年度に対して総額三一二億ドルにのぼる経済刺激策を議会に提出するが、これは直接的な雇用創出のための公共支出、個人に対する臨時的税額還付等、個人・企業に対する恒久的減税の三要素を組み合わせたものであった。この経済刺激策によってカーター政権は、七七年の実質成長率を六%にたかめ、また失業率については七七年末で六・七%、七八年末には六%にまで下げることを目指していた。もつとも、この施策については労働界、大都市、黒人グループ、さらにはそれらを政治基盤とする議会の民主党筋などから、その規模についても、中味の失業対策についても不十分であるとの不満が出された。

このように失業とインフレ抑制が大きな社会的関心として持続するなかで、日本、ECの対米鋼材輸出は増大の一途をたどつてゆく。七七年には、アメリカの鋼材輸入比率は一七・八%と史上最高を記録するに至るが、このような情勢にあつては、鉄鋼業界が輸入防圧に乗りだすのは、いわば自然のなりゆきであった。しかも留意すべきは、輸入制限要求がカーター政権のかかげる「失業の削減」というスローガンに対応した場合、政策選択の振子は「目にみえる形での産業保護」にゆれる一方で、「インフレ抑制」と対応した場合、「数量規制」はインフレを促進しかねないオプションとして受け入れ難かつたという点である。⁽¹⁹⁾このように、鉄鋼問題はその政治的均衡点の確定が容易ならざる争点として政治の渦中に置かれるのである。

(一) 七四年通商法⁽²⁰⁾

同法は七五年一月三日、フォード大統領の署名により成立する。その発端はニクソン大統領が議会に七三年四月に提出した七三年通商改革法案にさかのぼるが、それ以後、同法は同年十月十一日に下院本会議、翌七四年十二月十三日に上院本会議をそれぞれ通過、同月二十日、上下両院議会で調整案採択、同日、上下両院本会議での最終通過によって成立する。

このように同法は成立まで実に一年八ヶ月もの審議期間を要したが、それは、大統領の関税引き下げ権限、自国産業に対する調整援助と輸入被害に対する救済措置、共産圏諸国に対する最恵国待遇、発展途上国に対する一般特惠制度、といった問題が、それぞれ大きな争点となったことによる。

さて、七四年通商法はさきの「六二年通商拡大法」によって議会が大統領にあたえた通商交渉権限が六七年六月に失効して以来の通商法である。通商法案はそれまでもジョンソン、ニクソン両政権によって議会に提出されてきたが、議会の保護主義的動向によって廃案の運命をたどってきた。⁽²¹⁾

同法の背景には、まずなによりも世界経済におけるアメリカの地盤低下があった。それを象徴するのが七一年八月、ニクソン政権による金・ドル交換停止、ドルの切り下げ、賃金・物価の凍結という「新経済政策」であった。アメリカは自国経済のため直しと国際的威信の回復をめざして、IMFにおける通貨調整とともに、GATTの枠内での通商交渉をもとめたのである。

アメリカ政府は七二年二月、日本、ECとの個別会合をふまえてGATTベースでの多角的・包括的交渉を開始すると共同宣言を発表、翌七三年九月のGATT閣僚会議において「東京宣言」の発表に至る。ここでは、世界貿易の拡大と自由化を主目的とすること、その目的達成のために関税および非関税障壁に関する国際交渉が開始される旨

がうたわれた。これがいわゆる「東京ラウンド」の発端である。アメリカ政府は、合衆国憲法(第一条)の定めるところにしたがい、交渉権限を大統領に授権する法律——七四年通商法——を是非とも必要としていたのである。

さて新通商法の諸規定のうち、以下の四点が本稿の主題と関連して特に重要と思われる。

(1) セクター別交渉⁽²²⁾

セクター別交渉権限は、新通商法の下で大統領に賦与された新しく、かつ重要な権限の一つである。セクター別交渉の狙いは、関税を含むあらゆる貿易障壁面において、アメリカ市場で提供されている競争機会と同等の機会をアメリカが先進諸国向け輸出において獲得することにある。この目的を達成するため、交渉はできる限り製造業の適当なセクター・ベースで行なうこととし、なにごと適当なセクターかについては、通商交渉特別代表が商務長官、農務長官または労働長官とともに、貿易交渉諮問委員会および関係民間団体と協議して決定することとされた。

(2) 輸入救済措置⁽²³⁾

一九六二年通商拡大法では、国内産業に対しエスケープ・クローズにもとづく救済措置を認めるためには、関税譲許が主要な原因で、輸入が増大し、また、この増加が主要な (Major) 原因となって国内産業に重大な被害を与えたか、またはその恐れが生じたという両面の立証が必要であった。しかし新法では、関税譲許との因果関係は審査項目からはずされ、また、輸入が国内産業に対する重大な被害またはその恐れの実質的 (substantial) 原因であればよいということになった(実質的原因とは、いずれの原因より小さくなく、かつ重要な原因と規定されている)。

(3) 外国の輸入制限と輸出補助⁽²⁴⁾

この条項(三〇一条)とつぎの反ダンピング(三二一条)は、ともに「不公正な貿易慣行」からの救済についてである。まず三〇一条では、諸外国の「不合理な (unreasonable)」または「不当な (unjustifiable)」輸入制限への報復

措置について大統領に大幅な権限を賦与している。すなわち、外国またはECなどそれに準ずる機関が、(一)アメリカの商品に対し不合理もしくは不当な関税その他の輸入制限を課している場合、(二)アメリカの通商を制限するような不合理あるいは不当な差別政策または行動をとっている場合、(三)アメリカとの競争をさまたげるような補助金等の政策をとっている場合、(四)食糧、原材料、製品または半製品についてアメリカの通商に負担をおわすような不合理または不当な供給制限をおこなっていると大統領が判断した場合、大統領はつぎのような行動をとることができる。規定している。(一)通商協定の中断もしくは撤回など、(二)輸入税またはその他の輸入制限を課すか、当該国の役務に対し手数料もしくは制限を課すことができる、というものである。

この条項は六二年通商法二五二条の明確化を意図したもので、その背景には、同規定が死文化しているとの認識があった(ちなみに六二年通商法下で二五二条が適用された例はECとの「チキン戦争」のみであった⁽²⁵⁾)。

(4) 反ダンピング⁽²⁶⁾

さきのケネディ・ラウンドにおいて国際反ダンピング規約が採択され、それにもとづきアメリカは一九七三年一月八日、反ダンピング施行規則の改定を行なった。今回の改正の大部分は同施行規則によりすでに実施されている諸手続きを法文化したものであるが、以下に述べるダンピング査定手続きは特に重要である。すなわち、輸出における生産コストを割る販売は、(一)それが長期間にわたり、かつ相当な量で行なわれており、また(二)通常の合理的な商取引き期間内にすべての費用の回収ができないほどの価格で行なわれている場合、当該販売は「外国市場価値」(foreign market value)を決定する際には無視される。かりにコストを割っていない残余の販売があっても「外国市場価値」決定の基礎として不十分であると判断される場合、財務長官は「外国市場価値」は存在しないものとし「構成価値」(constructed value)を用いるとされる。ここでいう「構成価値」とは、生産原価に一般経費(原価の一〇%を下ま

わらない額) および利益 (一般経費と原価の合計額の八%を下まわらない額) を加えたものを意味するが、これが適用されるとダンピング・マージンの生じる可能性が大きくなる。このようなダンピング認定の基準が、はたしてどれだけ「市場原理」を反映したものであるかが問題とされる所以である。⁽²⁷⁾

(三) 多角的貿易交渉 (MTN)

ジュネーブにおけるMTNはアメリカ政府が国際的に強くコミットした重要課題であったが、それは日本、EC等についても同様であった。それを最も象徴するものに先進国首脳会議(サミット)での宣言がある。すなわち、第一回のランブイエ会議(七五年十一月)において、七七年中にMTNを終了させるという目標が提案されている。さらに、つづく第二回のプエルトリコ会議(七六年六月)では七七年度内終了が再確認され、第三回のロンドン会議(七七年五月)では、交渉の重要分野については七七年度内に実質的な進展を図ることが合意された。結局、あしかけ七年におよぶMTNは、七九年十一月の第三五回ガット総会で正式に承認されたのである。

MTNの重要性がサミットの宣言で述べられてきたことは、象徴以上の意味がある。MTNは七五年二月に交渉グループ(関税、非関税、セクター、セーフガード、農業、熱帯産品、フレームワークの七グループ)が設置されたことにより本格的に開始されたが、その進展は各国経済の低迷のもと、遅々たるものであった。サミットは世界経済の安定・活性化をめざして開催されたが、各国首脳は当面の国内経済問題と、中・長期的な貿易体制強化の問題のはざままでその政治力を問われていた。

いうまでもなく、サミットにおける宣言は国際的決意表明という性格を持つが、アメリカ政府にとって、それはまた、国内での保護貿易動向に一定の歯止めをかけるための国内むけの外交戦略でもあったといえる。MTNを成功さ

せるといふアメリカ政府の目標が鉄鋼というセクター問題の解決にどのような影響をおよぼしたかは「東京ラウンドと行政府」の章で詳述するとして、ここではランブイエ(第一回)とロンドン(第三回)の「サミット宣言」のうち、MTNに関する部分を紹介しておこう。⁽²⁹⁾

ランブイエ宣言

われわれは、多角的貿易交渉が促進されると信じる。この交渉は、東京宣言にもられている諸原則に従って、一部の分野における関税撤廃をも含む大幅な関税引下げ、農産品貿易の大幅な拡大および非関税措置の軽減を目的とすべきである。この交渉は、最大限の貿易自由化を達成することを目的とすべきである。われわれは、一九七七年中にこの交渉を完了するとの目標を提案する。

ロンドン宣言

われわれは、開放的な国際貿易制度を強化するために貿易の機会を拡大するよう強い政治的指導力を発揮する。これは雇用機会を拡大することになろう。われわれは、保護主義を拒否する。保護主義は失業を助長し、インフレを昂進させ、国民の福祉を低下させる。われわれは、多角的貿易交渉東京ラウンドに新たな活力を吹き込むであろう。われわれの目的は重要な諸分野において一九七七年に実質的進展の達成をはかることである。この分野においては世界経済の構造的変化が考慮に入れられなければならない。

以上概観したように、七四年通商法は東京ラウンドを始動させた点で確かに自由貿易志向であった。しかしセクター別交渉権限を大統領に賦与した点、エスケープ・クローズ発動要件の緩和、不公正な貿易慣行からの救済、さらには反ダンピングや相殺関税の運用強化などにみられるように、保護貿易的色彩もうかがえる。とくに後者については、

六二年通商法の自由貿易拡大志向と比較すればその傾向は一層顕著なものと見える。この意味で、七四年通商法は「二つの顔」を持ち法律と性格の異なるものである。

- (1) Robert W. Crandall, *The U. S. Steel Industry in Recurrent Crisis*, (Brookings Institution, 1981) p. 18.
- (2) 註文の注を参照。Howard Rubin, "A Case Study in the Policy-Making, Partisanship and the Limits of Executive Authority: The Steel Case," Ph. D. dissertation, New York University, 1972; Maeba Marcus, *Truman and the Steel Seizure Case: the Limits of Presidential Power*, 1977.
- (3) Kiyoshi Kawahito, "Japanese Steel in the American Market: Conflict and Causes," *The World Economy*, September 1981, pp. 231-232.
- (4) 註文の注を参照。William T. Hogan, *The 1970's: Critical Years for Steel*, 1972, pp. 45-71; U. S. International Trade Commission, *Economic Effects of Export Restraints*, June 1982, chapter 2. 『日本鉄鋼輸出組合』『年史』一九七四年、二一七—二五三頁。
- (5) Kawahito, *op. cit.*, p. 233.
- (6) *Ibid.*
- (7) *Ibid.*
- (8) *Ibid.*, pp. 229-230; Strange and Toore eds, *The International Politics of Surplus Capacity*, pp. 127-129, 137-149; Diebold, *Industrial Policy as an International Issue*, pp. 107-125.
- (9) 註文の注を参照。自由貿易と公正貿易」あるいは「相互主義」をめぐる議論と関連する。たとえば以下を参照。Kawahito, *op. cit.*, p. 246; Matthew J. Marks, "Remedies to 'Unfair' Trade: American Action against Steel Imports," *The World Economy*, January 1978, pp. 223-237. 小島清「自由貿易・保護貿易・公正貿易」『広島大学経済論集』一九八一年三月、一一—四二頁。山本満「米通商外交の変遷と相互主義」『エコノミスト』一九八二年八月十七日号、一〇—一八頁。

- (10) 榊原胖夫・篠原総一・馬場浩也『アメリカ経済をみる眼』有斐閣、一九八二年、七一―七三頁。なお付言すれば、アメリカの経済情勢と保護主義との関連を扱った文献は多岐にわたるが、本節全般の叙述に関しては特に以下のものを参照した。Robert E. Baldwin, "Protectionist Pressures in the United States," in Ryan C. Amacher et al. ed., *Challenges to a Liberal International Economic Order*, 1979, pp. 223-238, Leland B. Yeager and David G. Tuerck, *Foreign Trade and U. S. Policy: The Case for Free International Trade*, 1976, pp. 112-158, 249-287; Welfrid L. Kohl ed., *Economic Foreign Policies of Industrial States*, 1977, pp. 21-48 (by Harald B. Malmgren); C. Fred Bergsten, *Managing International Economic Interdependence: Selected Papers of C. Fred Bergsten, 1975-1976*, pp. 27-43, 83-132, 269-300; C. Fred Bergsten, *The International Economic Policy of the United States: Selected Papers of C. Fred Bergsten, 1977-1979*, 1980, pp. 1-34, 105-138, 177-292, 377-383; I. M. Destler, *Making Foreign Economic Policy*, 1980, 1-18, 129-149.
- (11) 同右(榊原他)、七五―八六頁。以下をも参照、篠原総一「日米貿易摩擦・その背景と理念」『同志社アメリカ研究』一七号、一九八一年、四五―五四頁。
- (12) 新経済政策については以下の文献による。ゲリー・サクソンハウス・榊原英資「日米経済関係における循環的、マクロ構造的問題」『日米経済関係グループ報告』(参考論文集、一九八一年)、六頁。以下をも参照。 *Economic Report of the President*, Jan. 1972, pp. 3-7, 19-28, 142-175.
- (13) 同右、七頁。
- (14) 同右、八頁。外務省経済局編『世界経済の課題』一九七五年版、八九頁。
- (15) 鉄鋼に関する説明は主に以下の文献による。『日欧米の経済関係——対欧米通商問題への対応』総合開発機構、昭和五十二年三月、一〇―三四頁。佐野忠克「対立から協調の歴史」『通産ジャーナル』一九八一年五月号、一三頁。鉄鋼需要とリセッションの関係を分析した国際鉄鋼協会の報告書をも参照。 *International Iron and Steel Institute, Causes of the Mid-1970's Recession in Steel Demand*, 1980.
- (16) ファード政権下の経済政策および情勢については『世界経済の課題』一九七五年版、八九―一頁、同七六年版、一一―

- 一一八頁。*Economic Report of the President* Feb 1975, pp. 3-8, 35-146; *Ibid.*, Jan. 1976, pp. 3-8, 48-92, 128-152; *Ibid.*, Jan. 1977, pp. 3-11, 58-90, 136-146
- (17) 同右、七七年版、一一二頁。
- (18) カーター政権については同右、八五—八八頁。*Economic Report of the President*, Jan. 1978, pp. 3-23, 35-72, 96-178.
- (19) 鉄鋼関連情勢については以下の文献を参照。Robert W. Grandall, *The U. S. Steel Industry in Recurrent Crisis*, 1981, pp. 40-45; Steven F. Warnock, "The American Steel Industry and International Competition" in Susan Strange and Rozer Tooze eds., *The International Politics of Surplus Capacity*, 1981, pp. 137-149; Robert S. Walters, "The U. S. Steel Industry: National Policies and International Trade" in Harold K. Jacobson and Dusan Sidjanski eds., *The Emerging International Economic Order*, 1982, pp. 101-127.
- (20) 同法の原文、日本語訳および概要については以下の文献による。『関税調査月報』(大蔵省関税局国際第二課)第二八巻第一号、経団連事務局編『米国一九七四年通商法の解説』一九七五年十月、日本経済新聞社編『新通商法と国際貿易』一九七五年。なお、政治過程に着目した文献として特に以下のものを参照。Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*, 1980, pp. 136-199; I. M. Destler, *Making Foreign Economic Policy*, 1980, pp. 150-190.
- (21) 第九〇—一九三連邦議会に提出された各種保護貿易的法案についてはたとえ以下を参照。『日本鉄鋼輸出組合二〇年史』一九七四年、二二九—三四頁。
- (22) 七四年通商法一〇四条 (Sec. 104. Sector Negotiating Objective)。同 一三五条 (Sec. 135. Advice from Private Sector)。
- (23) 同法二〇一条 (Sec. 201. Investigation by ITC)、二〇二条 (Sec. 202. Presidential Action After Investigation)、二〇三条 (Sec. 203. Import Relief)。
- (24) 同法三〇一条 (Sec. 301. Responses to Certain Trade Practices of Foreign Governments)。

- (25) 『新通商法と國際貿易』八二頁。
- (26) 同法三二一条 (Sec. 321. Amendments to the Antidumping Act of 1921.) の(d)項を参照。
- (27) 鉄鋼問題を直接取り扱った文献として以下の文献を参照。Kiyoshi Kawahito, "Steel and U. S. Antidumping Statutes," *Journal of World Trade Law*, March/April 1982, pp. 152-164. また反ダンピング法の國際比較を行なっている以下の文献も有用である。Richard Dale, *Anti-Dumping Law in a Liberal Trade Order*, 1980.
- ところで、本文すでに述べたように「注(7)をも参照」規制第二波時における反ダンピングの理論として鉄鋼業界は「略奪的ダンピング」を援用した。ダンピングの分類にはいろいろなものがあるが、期間、ダンピングの意図あるいは目的、輸入国のメーカーに与える影響などの基準があげられる。ダンピングの類型論やアメリカにおける反ダンピング法の歴史などについては以下の文献による概説が有用であろう。高田昇治著『アメリカ通商法の展開』東京布井出版、一九八二年、第二章、第三章。
- (28) MTNについては主として以下の文献による。東京ラウンド研究会編『東京ラウンドの全貌』日本関税協会、一九八〇年。日本経済新聞社編『八〇年代の貿易ルール』日本経済新聞社、一九七九年。なおMTNで合意された各種コードを実施するためにアメリカ議会が制定した「七九年通商協定法」については以下を参照せよ。日本貿易振興会『最新 米国の七九年通商協定法』一九八〇年。
- (29) 『東京ラウンドの全貌』二七—八頁。
- (30) 『新通商法と國際貿易』三二—三頁。なお本稿第四章注(8)をも参照せよ。

III 鉄鋼業界と保護主義の論理

すでに述べたように、日本、ECの対米自主規制は七四年一杯で終了し、その三日後に七四年通商法が成立する。そして規制第二波のピークが七七年秋におとずれるわけであるが、その間、どのような事態の展開がみられたのであろうか。この、第二波ピーク前の数年間は、その懐妊期間とみなすことができるが、そこでの業界の動きをみるのが

本章の目的である。

この期間、具体的な争点としては七五年七月の特殊鋼問題（七四年通商法二〇一条にもとづく輸入救済の適用申請）と、七六年十月の対米転換輸出問題（同三〇一条にもとづく救済措置申し立て）が重要である。この二問題を学習過程として、アメリカ政府部内に鉄鋼問題への認識がつかわれてゆくのである。

また以上の二問題にとらず重要な側面は、この懐妊期間に業界がどのような主張をおこなったかということである。それは対米自主規制に対する業界の評価、七四年通商法に対する要求にはじまり、あらたな輸入規制を政府に求めてゆく際の戦略＝規制導入の論理と手段を結晶させてゆく時期であった。以下、業界の主張をみてゆこう。

一 公聴会証言

この時期、業界はその主張を行政府、議会——それはいうまでもなくロビイ活動の主対象でもあった——に伝える舞台を多く持っていた。みずからがつくり出した舞台——さきの争点関連の公聴会など——のほかに、七四年通商法関連の舞台も用意されていた。同法案審議過程での下院歳入委員会および上院財政委員会での公聴会、同法の規定にもとづく国際貿易委員会（ITC）での公聴会などがそれである。

下院歳入委員会（ウィルバー・ミルズ委員長）における鉄鋼関係の公聴会は七三年六月七日に開催された。⁽¹⁾ アメリカ鉄鋼協会（AISI）を代表してステュワート・コート（ベスレヘム・スチール会長）、ウィリアム・ベリテイ（アームコ・スチール会長）、ロジャー・アールブランド（アレゲニー・ラドラム社会長）が証言した。まず新通商法案に対しては、各種貿易障壁の低減による通商拡大、有害な輸入を防ぐためにアメリカ政府に広範な権限を持たせるといふその基本目的に賛成であると述べている（コート陳述書）。

また、輸入見通しとしては、今後とも増大するであろう輸入品価格は各国政府の補助金と低コストにより、国産品より安い状態がつづくであろうこと、そしてそのような状態に対処するためには、設備投資が不可欠であるが、そのためには健全な収益という前提条件が保障されねばならないし、また、アメリカ鉄鋼業界が輸入被害を受けないという確信をもてるようにすることが必要であると述べている。

さて、A I S I 代表者の証言は日本・E C 自主規制や政府補助の問題についても言及している。自主規制は数量的にはひとまず効果をあげているとしながらも、商品構成については高級品がほとんど野放し状態であること、西海岸地域では輸入増加が顕著であること、自主規制に参加していない国からの輸入が二倍以上となり、鉄鋼輸入全体の二三%をしめていることなどが述べられた。また、自由主義諸国の鉄鋼生産量のうち七〇%は当該政府の統制もしくは援助下にあり、政府から独立したメーカーはアメリカ、西ドイツ、カナダのみであるとし、アメリカ政府は低金利の融資なり融資保証などの各種便益を鉄鋼産業に供すべきであるとも述べている。⁽²⁾

さて、A I S I 関係者の証言にみられる規制の論理と方法は以下の八点到に要約されよう。(1) 外国鉄鋼メーカーが政府の法外な援助を得なかったならば、米鉄鋼メーカーはこれら海外のメーカーと競争できよう (2) 大幅な新規設備が必要であるが、業界は今後輸入が規制されるという保証がなければ、長期的な投資を望まない (3) 輸入の自主規制は、業界の輸入問題解決のための最善策ではないが、種々の要因から考えて最も良い手段である (4) 輸入をある特定の水準に固定するため、引き続きセーフガードが必要である (5) 厳しい輸入競争による被害の脅威下にある産業をみずけるような関税引き下げ権限を大統領に与えてはならない (6) 大統領に対し、現在農産物と繊維製品のみに適用されている権限と同様の輸入制限交渉権限を与えるべきである (7) ダンピングおよび相殺関税適用の短期化その他の運用の厳格化 (8) 鉄鋼業界が輸入の脅威をうけている状況下では、発展途上国の鉄鋼輸出に対する無税措置の規制が必

要である。⁽³⁾

つぎに上院財政委員会(ラッセル・ロング委員長)での証言をみよう。鉄鋼関係の証言は七四年三月二六日に開催されたが、大手鉄鋼業からはベスレーム・スチール会長であり、AISI会長でもあるスチュワート・コート、ヒース・ラリー(USSチール副社長)、ロジャー・アールブランド(アレグニー・ラドラム会長)⁽⁴⁾が出席した。特に重要なのはいうまでもなくAISI会長コートの証言である。コートは、世界の鉄鋼業の多くは政府所有または政府統制下に生産をおこなっており、アメリカ市場の攪乱に対するセーフガードが必要であること、また、日本は中東石油への支払いの一助とするため、国内供給分を削減しても鉄鋼輸出を拡大させるであろうが、その場合の主たる対象は最も参入可能かつ最大の市場であるアメリカとなるであろうと述べた。また、市場攪乱が発生もしくはその恐れがあるときにはすみやかに適正な輸入制限措置が可能となる市場秩序およびセーフガード・システムが必要であること、外国メーカーは、近年、価格政策を劇的に転換させ、生産コスト以下の価格でアメリカ市場への輸出を急増させてきたが、鉄鋼需要が旺盛なときに、彼らはアメリカ市場から撤退するか、アメリカ国内価格をはるかにうまわった値上げをおこなうだろうと述べ、「略奪的価格」の危険性を指摘した。

コートAISI会長の証言で注目すべきことは、前年の下院歳入委員会での証言から一步踏み出し、現在の通商法案を時代に合わないものと位置づけ、以下の項目を通商法案に加えるべきとした点である。すなわち、(1)国際貿易の流れに影響を及ぼすすべての関税ならびに非関税貿易障壁を含む鉄鋼その他基礎物資に対する部門ごとの交渉、(2)最近のGATTでの繊維取り決めと同様な産業別の市場秩序維持協定の締結権限、(3)ダンピング(ダンピング防止法)、補助金(相殺関税法)その他の不公正な貿易慣行に対する救済を強化する強力な条項を含むべきである。⁽⁵⁾

つぎに国際貿易委員会(ITC)での公聴会証言をみよう。七五年二月十五日のワシントンにはじまり、五月十日

メイン州オーガスタで終了した公聴会（公聴会はのべ二回開催された）で A I S I を代表して証言したのは、新たに同会長に就任したフレデリック・ジェイクス（インランド・スチール会長）であった。四月二十九日、ペンシルヴァニア州ピッツバーグでの証言で、彼は以下の四つの勧告をおこなっている。(1)米国の通商政策は米国の生産を維持、拡大する方向で組立てられるべきである (2)突発的な輸入急増による国内市場の混乱を防止するため、多国間セーフガードの国際組織設置を求める (3)鉄鋼に関する交渉は、世界鉄鋼業の多くが直接に政府のコントロールを受けているという認識に立つて、セクター・ベースでおこなわれるべきである (4)関税および非関税障壁に関する交渉は、鉄鋼貿易関係諸国間の持ち込み費用やその容易さを調和させる方向でなされる必要がある。関税は持ち込み費用の中において相対的にきわめて小さな部分にすぎない。したがって、関税率に主な焦点を当てるような交渉は避けられるべきである。(5)

ところで、この日の公聴会では、全米鉄鋼労働組合 (U S W A) 委員長 I・W・エーベルも証言をおこなっている。彼の証言内容はさきのジェイクス証言と重複する部分も多く、特に以下の諸点では労使双方が基本的に同じ主張を持っているといえる。すなわち、(1)双方とも外国政府が自国の鉄鋼業を援助しているとみていること、(2)東京ラウンドにおける関税引き下げ交渉についてはさほど重視していないこと、(3)セクター別の交渉を重視していること、(4)多国間セーフガードに関する国際システムの設立を望んでいること、(5)労組は政府間ベースの国際取り決めを提唱し、業界もまたこの種の取り決めをほのめかしている点、である。(6)一般に鉄鋼労使のあいだの輸入防圧論理には収益を重視する経営者側と、雇用の確保を重視する労組、といった形での力点の差がある。しかしこの両者の証言内容が示唆するように、労使のあいだには基本的な一致がすでに形成されていたと考えられる。

二 A I S I 年次大会

以上、三つの公聴会発言をみたが、業界の主張をみるには A I S I 独自の「場」にも目をむける必要がある。ここでは七三年から七六年までの年次大会をみる。

まず、七三年五月に開催された年次大会（於ニューヨーク）で興味深いことの一つは、同協会が鉄鋼業に対する国内イメージを懸念して、マスコミ関係者約百名を招いて説明会をひらいたことである。そこでは、鉄鋼業界が公害防止活動や技術的後進性などの問題について不当な批判をうけていること、現在の鉄鋼不足は是正政策をおこたった政府の責任であること、鉄鋼業界は減価償却等の税制上の優遇措置や鋼材の値上げ許可などの政府の援助を必要としていることなどの説明がおこなわれた。また、同協会コート会長の発言のなかでは、政府の理解と援助をうるためには対政府活動が必要であること、新通商法案についてはより強力なセーフガードと公正貿易の条項を盛り込むべきことが強調された点⁽⁸⁾があげられる。

七四年大会も五月にニューヨークで開催された。この集会で鉄鋼各社の経営陣が最も関心を持った具体的なテーマは、業界の粗鋼生産能力と将来も増加が見込まれる国内需要にいかに対処するか、いかえれば、設備拡張の見通しと拡張の際の資本調達問題であった。

一方、輸入問題については対米自主規制が本年末で終了することへの懸念を表現したフレデリック・ジェイクス新会長の発言や、石油危機はアメリカが輸入鋼材の供給に依存することの危険性を示したとのコート前会長の発言などがあったが、特にきわだった発言はなされなかった。むしろ、A I S I 首脳がこの時期にいだいていた政治的関心事は、税制、環境規制等について政府・議会筋の理解を深めることであった。U S スチールのエドガー・スピア会長は、一九七〇年の大気汚染防止法ならびに七二年の水質汚染防止法は経済性ではなく政治性をおびたものであり、鉄鋼業

界がその基準に適合することは不可能であるなどとワシントンの公害行政を批判している。ジェイクス A I S I 新会長が記者会見の席上、従来の協会の方針を大きく変えることは考えていないとしたうえで、政府関係者への教育が引き続き中心的な計画となろうと述べたことは、環境・公害行政に対する鉄鋼業界のいらだちを示している。⁽⁹⁾

このような環境問題（公害防止投資の増加）や資金調達問題は七五年の大会⁽¹⁰⁾（於ニューヨーク）においても引きつづき論議の対象となり、さらに七六年大会（於ニューヨーク）にも受け継がれる。ここでは、資金調達を抑制し、公害防止などの非生産部門に大型投資を求め、さらには鉄鋼価格を規制しようとするワシントンに対する批難がなされている。

ところで、この七六年大会では、輸入規制問題で特に二つの注目すべき発言がなされている。一つは、A I S I 専務理事フレデリック・ランジェバーク、もう一つは、A I S I 国際貿易委員会委員長ヒース・ラリー（U S スチール副社長）のそれである。ランジェバーク専務理事は、鉄鋼業界が直面しているすべての問題は政府から発しており、したがって政府のみが最終的な解決策を決定しうる立場にあること、資本形成を促進する所得政策、現実的なブライオリテイと実行可能なスケジュールを持った環境政策、外国の不正な貿易慣行がうみだす市場のゆがみをふまえた通商政策をとることなどを政府に求めた。⁽¹¹⁾

もう一つは「鉄鋼貿易政策についての提案——問題は存在するか、解決は存在するか」と題するヒース・ラリーの講演である。この講演は、时期的にはつきにふれる二争点（特殊鋼問題と輸出転換問題）のあいだになされたものである。また内容的には鉄鋼貿易政策を正面から取り扱ったものであり、規制第二波にむけての業界戦略が明示されている点で重要である。

同講演はまず冒頭で、過去四半世紀ものあいだ輸入によって被害をこうむってきた鉄鋼関係者をまえにいまさら新

たにつけ加えるべきことがあるのかと自問しつつ、自国産の鉄鋼コストは、政府補助を除いた「^{リアル}真のコスト」でみればアメリカ市場において十分な国際競争力を持っているはずだと述べる。つづいて、鉄鋼問題の歴史をふりかえるとともに、発展途上諸国にありがちなコストを無視した輸出や、先進国にもみられる政府介入の問題を指摘する。しかし、これらのゆがみを是正すべく、また外国との競争が公正なものとなるべく、自分達が政府に要求すると、多くのマスコミや学術関係者は、われわれを保護主義者、自由競争ではなく自由企業を守ろうとしているのだ、さらには、われわれが提案するのはすべて、生産や価格を統制し世界的な鉄鋼カルテルをを目指すものだ、といった批難がなされると不満をぶつける。そしてこのようにいわれなき批難に対し、鉄鋼業はなにを欲し、またなにゆえに欲するかをいま一度明らかにする必要があるとし、A I S I の立場の明確化と政策提言をおこなうのである。すなわち、その立場とは、(1)内外を問わず、その経済のルールは競争であること、(2)カルテルを望んでもいないし、内外市場において生産比率や価格を固定化しようとする動きに加担する意思はないこと、(3)自国の政府であれ、他国の政府であれ、その政策が不公正な形で鉄鋼業界に不利益を及ぼさないかぎり、自国政府に援助を求めることはしない、というものである。

また政策面については、つぎのような提案を行なっている。鉄鋼貿易に関与する各国政府の政策が監視され、一定の貿易秩序が保たれるような国際協議の場があれば、アメリカ独自の行動(関税引き上げ、数量割り当てなど)は必要ではないとし、先進国、発展途上国双方を含めたつぎのような協議の場を提唱している。すなわち(1)今後数年間に於いて鉄鋼貿易に影響を及ぼすと考えられる諸問題の検討と評価、(2)G A T T の場あるいはそれ以外の場に諮問機関を設置すること(これは世界鉄鋼貿易の状況を監視すると同時に、ある国が一時的に採用したセーフガード措置が国際ルールや手続きに合致しているか否かを審査する機能を有する)、(3)鉄鋼貿易の自由化を目指した長期目標の設定

を目的とする国際機関の設立。

以上の講演の主旨は、世界の鉄鋼貿易体制は各国政府の介入によりゆがんだものとなっており、アメリカ鉄鋼業はその最大の被害者であるが、これを是正し、公正な貿易秩序を確立するにはセクター・ベースでの国際協議が不可欠である、現在進行中の多角的貿易交渉はそのよい機会である、ということであろう。同講演はその結びを、ここでの提案が「鉄鋼業ならびに鉄鋼貿易を重要と考えている各国政府によって十分検討されることを望んでいる」としめくくっているが、この講演は、鉄鋼業界の求めるものが反ダンピングや相殺関税といった「法的保護」とどまらず、鉄鋼貿易のフローを監視し、秩序を安定化させる国際的なフレームワークであることを強調した点で注目に値する。さらにいえば、この講演は規制第二波にむけての業界戦略が、ジュネーブでの多角的貿易交渉をにらみ、かつそれを、交渉の成果を期するアメリカ政府の「人質」として利用しようとの意図を知ろうえでも注目に値しよう。規制第一波の際には存在しなかった新たな舞台装置ⅡMTNを得た鉄鋼業界の政治力は、東京ラウンドの成立という高次の国際的争点に連動されることによって強化されたのである。

三 特殊鋼問題

特殊鋼問題は七四年通商法成立以後最初に発生した輸入規制の動きである。七五年七月、アメリカ工具鋼・ステンレス鋼産業委員会(TSSIC)と全米鉄鋼労組(USWA)は、すべての輸入特殊鋼ならびに特殊鋼輸出を対象とした輸入救済措置を国際貿易委員会(ITC)に申請した。これは新通商法二〇一条の規定にもとづくものであり、具体的には、特殊鋼の輸入数量割当、レイオフされた労働者に対する調整援助、国際間のセーフガード取り決めを求めた。

同通商法の規定によれば、I T Cは申請受理後六カ月以内に審査結果を大統領に報告し、大統領はその後六〇日以内に最終決定を下さなければならない。I T Cはこの問題についての公聴会⁽¹³⁾を十月二十八日から四日間ワシントンで開催したのち、翌七六年一月十六日、ステンレス鋼および合金工具鋼の輸入増が、米特殊鋼業界の受けている重大な被害の「実質的な」要因であるとの判定を下す(判定結果は六委員中四対一、一名は棄権)。そしてフォード大統領に対し、同年よりむこう五カ年間の品種別、相手国別の輸入割当制を勧告した⁽¹⁴⁾。

アメリカ政府部内では特殊鋼問題の各省連絡会議(国務、農務、商務、労働、財務、通商代表部で構成)が三月五日、(一)勧告をしりぞける、(二)勧告を受け入れる、(三)輸入割当を緩和した形で数量制限を課す、(四)数量制限の実施を九〇日間たなあげしてその間に自主規制について政府間交渉をおこなう、のオプションのうち、第四案を勧告したといわれる⁽¹⁵⁾。大統領の最終決定は三月十六日に下されたが、その概要は、特殊鋼の主要供給国(日本、E C諸国、スウェーデン)と三年間を超えない市場秩序協定(O M A)を締結するようS T Rに命じたこと、国際交渉が成功しなかった場合には、三年間の輸入割当を一方的に実施すること、特殊鋼に関する国際的協議をO E C Dに要請したこと、特殊鋼および普通鋼貿易における周期的なゆがみの解決のため、ジュネーブでのM T Nにおいてセクター・ベースでの交渉をおこなうようS T Rに命じたこと、特殊鋼産業における失業者を救済するための援助措置(adjustment assistance)申請の処理を急ぐよう労働長官に命じたこと(レイオフされた八、五〇〇人のうち三、四〇〇人がその資格ありとすでに認定されている)、などである⁽¹⁶⁾。

以上の大統領決定をうけてS T Rは日本、E C、スウェーデン、カナダなどとO M A交渉にはいる。日本については、六月十一日ワシントンにおいてデントS T R大使と東郷駐米大使とのあいだに交換公文の署名がなされ、同月十四日から三年間にわたる対日輸入規制が開始された。他方、日本以外の国とはO M A交渉はまともならず、一方的輸入

割当が実施されることとなった。

この特殊鋼問題は規制第二波ピーク時の約二年前に発生したにもかかわらず、新通商法二〇一条のもとではじめて輸入救済措置がとめられ、かつ申請者側に有利な結果に終わったケースとして重要である。外国の目からみれば、それは新通商法下での救済解釈が従来よりもはるかに緩和されたことの証しとみえた。また特殊鋼のケースは、特殊鋼業界という限定された分野にとどまらず、アメリカ鉄鋼業界全体の問題として政治化された点でも重要である。大統領がO M Aや一方的輸入割当制を実行に移したことは、典型的な寡占産業である鉄鋼業界に市場分割への足がかりを供するのではないか、鉄鋼業界が不公正な貿易慣行をたてに政府の保護を一層強く求めるのではないか、という危惧が持たれ、また批判もされた一方で、A I S Iが強力な共同歩調をとったのである。特殊鋼業界の議会などに対する影響力は弱かったが、I T Cへの共同申請者U S W Aに加えてA I S Iが強力な支援に加わったとき、強力な圧力源としての輸入規制連合がフォード政権の前に出現した⁽¹⁸⁾。

この政治連合をうみ出した要因の一つとして、A I S IとU S W Aとのあいだに以前からみられた輸入規制への共同歩調があげられる⁽¹⁹⁾。さらにいえば、それが掌中にした政治力とその結果は、七六年という年が大統領選挙の年であったことと深くかかわっている。再選をめざすフォード大統領が鉄鋼業、自動車産業に大きく依存している五大湖諸州を政治的地盤(出身はミシガン州)にしていることを考えれば、選挙の影がどれほど大きくフォード大統領の決定に及ぼしたかを推測することができる。

四 市場転換輸出問題

市場転換輸出(diversion)とは、日本の欧州むけ鋼材輸出の制限について日本の通産省と欧州石炭鉄鋼共同体(E

CSC)とが二国間協定を締結した結果、日本はアメリカ市場に大量の鋼材輸出を振りむけた(divert)という意味である。AISIは七六年十月六日、STRに対し、七四年通商法三〇一条(外国政府の特定の貿易慣行についての対応)にもとづき、概略つぎのような申し立てをおこなった。

すなわち、日本の通産省とECSは二国間協定を締結し、日本の共同体むけ特定鉄鋼製品の輸出に規制を課しているが、この協定は特定の法律や規制にもとづいたものではなく口頭によるものであり、アメリカに対し故意に隠そうとくわだてられたものであること、ECS諸国と日本は、不当、不合理にしてかつ米国の通商に負担を課しまたは制限を加える差別的な措置および政策をとっていること、したがって、本協定によりもたらされる負担、制限および差別の撤廃と代償(救済)措置を求める、というものである。⁽²⁰⁾

この申し立てを受理したSTRは十二月九日に公聴会を開催する。⁽²¹⁾STR三〇一条委員会のモートン・ボマランツ委員長の前で始められたこの公聴会では、転換輸出の立証よりも、それがもたらしている被害と日欧への非難に論議が集中した。申し立てによれば、七六年度の日本の対欧輸出は自由市場にゆだねた場合最低四〇〇万トンから最高一、五〇〇万トンあるいはそれ以上にふえるだろうとされている。その立証を求める声に対し、AISIは、協定が存在し、欧州への輸出が減少する一方でアメリカへの出荷が増大したことは「転換」があったことを意味すること、日本の主要な輸出活動は政府によって奨励されているため、ある地域への輸出が妨げられると、それにかわる地域への輸出が求められるのは当然であり、具体的には、最も魅力的なアメリカ市場への転流がおこなわれたと反論した。

このような業界の主張は、心情レベルにおいては、日本・ECS間の協定はアメリカの知ったことではないとしてもその結果が「自分の裏庭に失業の種を蒔かれる」となれば黙ってはおれない、という言葉に端的にうかがえよう(ヒース・ラリーAISI副会長)。また、具体的な措置としては、日欧取り決め撤廃のための迅速な措置、業界がこう

むった被害に対する救済に加えて、同様の取り決めが再び実施されないようにするためのセーフガードの創設、鉄鋼貿易の国際ルール設定を目的とした多国間協議の推進が求められた。

この公聴会では鉄鋼労組 (U S W A) も証言をおこなっている。ジャック・シーハン法務部長はエーベル委員長の証言を代読、労組は業界の申し立てを支持すること、輸入の増大が失業の原因となっていること、現在三万六、〇〇〇人の組合員が失業しているが、日本製鋼材一五〇万トンのダイバージョンは九、〇〇〇人の雇用に影響を及ぼしていることと推定されること、さらには、解決にはセクター・ベースの交渉が必要であり、それが多国間の取り決めを導くことを期待していることなどが述べられた。⁽²²⁾

この三〇一条問題は米・E・C、米・日の政府間協議、日本鉄鋼輸出組合による反論意見書の提出⁽²³⁾(七七年一月一日)、アメリカ政府内の実態調査や省庁間の調整等の経緯をへて、七八年一月、証拠不十分として調査が打ち切れ、決着をみるが、この申し立てに対する業界の意図はどこにあったのだろうか。当時、三〇一条による申し立ては数件おこなわれていたが、具体的なアクションはとられていなかったこと、被害の立証が不要であること、手続きの期間が設けられていないこと、などから考え、申し立て人である A I S I は申し立てがファイルされること自体にすでに意義を見出していたとみられる。⁽²⁴⁾ いいかえれば、有利な結論が究極の目的ではなく、日本の差別的、略奪的輸出を行政府、議会に印象づける点に実際の効果を期待したのである。

さきの特殊鋼問題では、業界は有利な結果を掌中にした。しかしそれは主として数量面のことであって、国際的な協議、ルールの設定という面では進歩はみられなかった。たしかにフォード政権は普通鋼貿易を含めた「周期的なゆがみ」をジュネーブでの東京ラウンド交渉で行なうように S T I R に指示した。しかしその具体的な進展は大統領選挙後にならざるを得ないとの見方が当時すでになされていた。⁽²⁵⁾ S T I R、国務省、農務省は鉄鋼に限らず、一般にセクタ

一別アプローチには反対であると考えられていた。⁽²⁶⁾ A I S I は政權交替時があらたな情勢展開の好期と判断し、三〇一条申し立てに踏み切ったのである。

この争点はまた、アメリカ鉄鋼業の直面する問題が世界鉄鋼業の危機すなわち世界的な過剰生産能力問題と直結しているとの認識をアメリカ政府にもたらした点で特殊鋼問題以上に重要である。⁽²⁷⁾ 輸入規制の動きはその性格からして常に外交含みではある。しかしそれが個別産業レベルの通商問題であるかぎり、高次の政治・外交次元に波及することはない。

しかし三〇一条問題における「申し立て」は、E C S C 諸国と日本の通産省とのあいだの二国間協定が「口頭による」ものであり、アメリカに対し「故意に隠そうと企てられたもの」としている。また、ガット上の疑義のみならず、東京宣言（七三年九月）、O E C D の貿易ブレッジ、先進国首脳会議のランブイエおよびサンファン宣言に違反するとしている。⁽²⁸⁾

このような外交的な広がりがあるが、世界的な鉄鋼危機（この場合は特に E C の状況）に媒介されるとき、一産業レベルの争点に外交問題化へのはずみがつく。それは国際的には政府間協議への、また国内的には、対外政策次元の課題設定への契機となる。しかし三〇一条問題で留意すべきことは、争点が政策決定機構のハイアラキーを上昇し、文字通り政治化されてゆくにはさらにいくつかの要因なりイヴェントの発生が必要であった点である。業界はその声を大きくしつづけたが、この時期、政府部内では新政権待ちという姿勢が大勢を占めていた。

五 『国際鉄鋼貿易の経済学』⁽²⁹⁾

ところで、業界の主張をみるという本章の主題にふさわしい項目をいまひとつつけ加える必要があると思われる。それは時期的には第二波ピークの直前、つまり七七年五月、A I S I 年次大会で採択された『国際鉄鋼貿易の経済学』

(通称「AISI白書」)である。この報告書は業界の主張を集約したものであるに加えて、輸入制限キャンペーンのための理論武装という性格を有する。したがって内容的には重複する面もあるが、業界の主張を整理することを兼ねて、以下、概略を述べる。

この報告書は民間調査機関によって作製された報告書である。同報告書は序文において、作製段階で意見を聴取したAISI、政府関係者等の意見を代弁するものではないと断わっているが、AISIの委託によること、さらにはAISIの七七年次大会(於ニューヨーク、五月二十五日、二十六日開催)で採択されたことなどを考え合わせると、AISI自身の主張と考えてなら差しつかえない。

同報告書は序論、五つの章、付属資料からなるが、本稿の関心からいって特に第二章「日本、欧州および世界の鉄鋼輸出現象」および第三章「アメリカ鉄鋼業の競争上の地位」が重要である。同報告書は冷静な筆致で書かれてはいないが、内容的には日本およびEC諸国が批判の主対象である。

そのなかでも日本への批判が目立っているが、その論理とは、日本の鉄鋼業が(一)政府の援助のもとで、(二)独得の金融制度により巨額の設備投資をおこなった結果、(三)操業率を高める必要が起き、この必要性を輸出、それもしばしばコスト割れ(Below cost)価格による輸出によって満たしてきた、というものである。⁽³⁰⁾

またECについては、加盟各国で事情が異なるため一般論で論ずることは危険を伴なうとしながらも、また、日本とは微妙な差があるものの、大筋においては政府の関与、資金調達、輸出に対する態度の三点で類似性が強いと論じている。すなわち、「完全な国有、直接的な財政援助あるいはその他の行政指導や助力などの政府関与はEC諸国の鉄鋼業に大きな影響力を及ぼしている。アメリカで妥当と考えられている程度をはるかに超えた借入債務による積極的な設備拡充もその特徴である。またさらに、政府援助の奨励政策やきわめて柔軟な輸出価格の変動を伴った積極

的な輸出計画は鉄鋼メーカーのトレード・マークである」と述べている。⁽³¹⁾

報告書は前年度つまり七六年度における日本の対米輸出価格についても分析をおこなっている。これについても日本鉄鋼輸出組合や鉄鋼エコノミストなどからデータに信頼性がないなどの批判がなされているが、⁽³²⁾「日本はアメリカ市場に売り込むために輸出価格を積極的に操作しているといえよう」とし、さらにその具体的な行動様式については、「供給不足の時にはアメリカの消費者から大きな超過利潤を吸いあげ、生産能力過剰の時には輸出量をふやさんがために性急に価格を引き下げるが、どちらの場合にも、価格と平均生産コストとのあいだには一貫した関係はない」と⁽³³⁾性格づけている。

また報告書は、日本、E Cは自国に生まれた過剰生産能力を解消するため、ともに輸出策を採用するが、両者のあいだにはつぎのような差違がみられると論じている。第一に、日本と異なりE C諸国の鉄鋼業は輸出価格と国内価格を完全に分離できなかったこと、第二に、日本企業が輸出カルテルを組んで行動したのに対し、欧州企業は海外市場で互いに競争せざるを得なかったこと、第三に、欧州企業は一般に日本企業よりも特に労務費を含む可変費用が多かったこと、の三点である。そして輸出価格は日本、E Cともに平均生産費用を下まわることもあろうが、それは日本よりも大きな利益をもたらすことになろう、と論じている。⁽³⁴⁾ いうまでもなく、このような主張は、規制第二波の特徴の一つである「略奪的ダンピング」理論（厳密には仮説であるが）を拠りどころとしたものである。⁽³⁵⁾

さて、第三章のテーマは日米の鉄鋼生産比較である。鉄鋼業の主要素である労働、資本、原料の単位コストなどが分析されているが、日本の優位性は労務コストだけであるとし、日本のメーカーは国内市場と輸出市場とのあいだの価格に差をつけることによって利潤をたかめ、成長を維持することに成功してきたこと、現在および将来にわたるアメリカ鉄鋼業の脅威は外国メーカーの価格決定の慣行にあるとしてつぎのように第三章を結んでいる。「生産コスト

という要因——労務費、原料費およびその使用効率——に關してはアメリカの業界は自由市場の競争ですぐれた地位にあると思われる。この好都合な地位の将来は保証されているとは断言できないが、それでも出発点としては有利なものである。しかし外国の価格決定慣行にいかに対応するかということは、個々の企業というよりはアメリカの公共政策決定者の手にあるというべきであり、この点できわめて不確実な領域に属することがらである。⁽³⁶⁾

報告書はさらに、一九七七年から八五年までの世界の鉄鋼需給見通しをおこなない、つぎのような問題提起をしている。すなわち、現在の過剰生産能力状態は八〇年（全世界で三、六〇〇万トンの供給過剰と予測）までは解消しないであろうが、この間、日欧は対米輸出に一層拍車をかけるに違いない。その結果、アメリカの輸入鋼材シェアは三〇%を占めると思われるが、このような輸入の増加はアメリカ鉄鋼業の収益を一層悪化させ、設備投資を不可能にする。一方、一九八五年の時点では、世界経済の成長にともない、鉄鋼需要は歴史的な比率で増大すると思われるが、それに対しアメリカ鉄鋼業は十分な対応をすることができない。結局、輸入鋼材に対する過度の依存は、短期的にはともあれ、将来おこるであろう鉄鋼不足の時にアメリカ経済の首をしめる結果をもたらす。——報告書は、輸入依存とアメリカ経済の脆弱性との関連を指摘したつぎのような文章で終わっている。「輸入鋼材に大きく依存している情況のもとで将来鉄鋼不足が生じたとき、なんらかの合理的な選択肢があればともかく、そうでなければ耐えがたいことになろう。たとえ、輸入依存を高めた結果生じる鉄鋼労働者の失業と貿易収支への悪影響を甘受する⁽³⁷⁾ 気持ちがあるとしても、この依存に内在するアメリカ経済に対する究極的な危険を到底受け入れることはできない。」

以上、輸入防圧の業界論理を検討してきた。その具体的な論拠は「不公正な貿易慣行」であり、「略奪的な価格・ダンピング」であった。そしてその第一のターゲットは日本とされたが、その理由の第一は、七五年における日本の

輸入鋼材シェアが四八・六%、さらに七六年には五五・九%に増加した点にもとめられる。それは同時期におけるEC(九カ国)のシェアが三四・三%、二二・三%へと大幅な減少を示したことによって一層促進されることとなった(前出の表2を参照)。

理由の第二は、アメリカの業界内に日本のデータはECのデータよりも入手が容易だという考えが当時存在したということ(いうまでもなくITCへの申し立てや財務省へのダンピング提訴をおこなう際、各国のデータは不可欠である)、第三に、当時の日米貿易収支が日本の大幅出超を記録しており、それに起因する一般的反日感情を業界は利用できた点があげられる。また、歴史的にみて米欧業界間の関係が米日のそれよりもはるかに密接であった事実も指摘⁽³⁸⁾されよう。

このように、業界・労組連合による輸入制限運動は、法的保護主義(リーガル・プロテクションイズム)にもとづく一連のアクションと、国際的なセーフガード・システム等の要求という二重のシグナルをとおしてアメリカ政府へ入力されていった。ではこのような業界戦略に対し、行政府はどのような対応を示したのであるうか。行政府にとって、鉄鋼問題はどのような意味を持っていたのであろうか。規制第二波ピーク前数年間の行政府の動向につきを検討する。

- (1) *The Trade Reform Act of 1973, Hearings before the House Committee on Ways and Means*, 93 Congress 1 session (Government Printing Office, 1973), part 12, pp. 2957-4160. 44頁「七四年通商法」をめぐり政治過程にのらびてきたを参照。Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*, 1980, pp. 136-199; I. M. Destler, *Making Foreign Economic Policy*, 1980, pp. 150-190; Robert C. Cassidy, Jr., "Negotiating About Negotiations: The Geneva Multinational Trade Talks" in Thomas M. Frank ed., *The Tethered Presidency*, 1981, pp. 264-282.

- (2) Hearings, pp. 3960-3963. ヴェリテ、陳述書44 pp. 3964-3969. マールブラント陳述書44 pp. 3972-3975. 「七三年新通商

法案の現況と米鉄鋼業界の同法案に関する公聴会証言」『日本鉄鋼輸出組合月報』一九七三年九月号、一四—二〇頁。「参考情報」(日本鉄鋼輸出組合海外広報委員会・国際ビーアール株式会社) 昭和四十八年六月十九日。なお、対日関係については特に強い批判は三首脳からはなかった。同上、四—五頁。

(2) AISI (American Iron and Steel Institute) にあれておこう。同協会は六三社からなる鉄鋼業団体で、アメリカの鉄鋼生産の約九四%が加盟会社によって占められている(一九七三年)。Hearings, p. 3957.

(3) 「参考情報」同右、三一—四頁。

(4) *The Trade Reform Act of 1973*, Hearings before the Senate Committee on Finance, 93 Congress, 2 session. 「参考情報」昭和四十九年三月二十八日、四月十八日。

二十六日の鉄鋼証言日への委員出席はきわめて悪く、一七名のうち開始時より出席していたのはベネット議員(共・ユタ)だけであった。このあとファニン(英・アリゾナ)、ハンセン(共・ワイオミング)、それにハートケ(民・インディアナ)が顔を出す、ロング委員長は終日出席しなかった。また四名の出席者のうち、鉄鋼問題にくわしいのはハートケ委員だけであることを考え合わせると、この時期、議会の場での「鉄鋼問題」の政治性がいかに低かったかを推察することができる。しかしその議会が七七年九月に「鉄鋼議員連盟」(スチール・コーカス)を形成してゆくのである。これは本稿第V章で詳しく検討される。

(5) 「参考情報」三月二十八日、一一—二頁。なお労組関係では全米鉄鋼労組エーベル委員長、AFL・CIOのミーニイ会長がともに新通商法は時代遅れのものとの証言を行なっている。AFL・CIOの輸入問題に対する考えは①輸入をコントロールする特別な行政機構により、秩序ある国際貿易を確立する方法で米国の輸入ならびに輸出を規制すること、②輸入製品のダンピング、殊に米国市場における価格が国内価格よりも作爲的に下げられているものに対し、迅速かつ適確な措置を講ずる条項を含むこと、③部品を含む輸入製品について、生産国名を明記すること。「参考情報」昭和四十九年三月七日。

(6) 「米国際貿易委員会の公聴会における鉄鋼関係証言内容」『日本鉄鋼輸出組合月報』一九七五年六月号、三三頁。「Testimony on Steel at ITC Hearings', *Steel Report* (Stitt, Hemmendinger and Kennedy) No. 75-12, July 28, 1975.

- (7) 同右、三四頁。
- (8) 「参考情報」(前出)、昭和四十八年六月十四日、一一二頁。
- (9) 「インテリジエンス・リポート」(日本鉄鋼輸出組合海外広報委員会・国際ビジュアル社)、四三七号、昭和四十九年六月六日、一一三頁。
- (10) 同右、四八八号、昭和五十年五月三十日、二頁。
- (11) 同右、五四〇号、昭和五十一年六月十二日、四一六頁。
- (12) R. Heath Larry, "Trade Policy for Steel: Is There A Problem? Is There An Answer," 12 pp. May 27, 1976, AISI General Meeting. (日本鉄鋼連盟調査部訳「鉄鋼貿易政策についての提案」一九七六年六月)
- (13) 詳くは以下を参照。「ITC Hearing on Specialty Steel," *Steel Report*, No. 75-21, December 1, 1975.
- (14) 詳くは以下を参照。「Decision on Specialty Steel Escape Clause," *Steel Report*, No. 76-2, January 23, 1976.
- (15) 『通商弘報』一九七六年三月十二日、一一二頁。
- (16) 「President's Decision on Specialty Steel Case," *Steel Report*, No. 75-5, March 17, 1976; STR announcement (press release # 220), *ibid.* 「特殊鋼エスケープ・クローズ問題に関する大統領の最終決定について」『日本鉄鋼輸出組合月報』一九七六年七月号。
- (17) たとは以下に新聞論評を参照。「Italian Shoes, Japanese Steel,' *Washington Post*, March 8, 1976; "The Steel Steel," *New York Times*, March 21, 1976; "Mr. Dent on Steel Imports," *Washington Post*, April 10, 1976; "The President's Ultimatum," *Journal of Commerce*, March 22, 1976.
- (18) Michael W. Hodin, "A National Policy for Organized Free Trade, or, How to Cope with Protectionism," pp. 259-260; Michael Hudson, *Global Fracture: The New International Economic Order*, 1977, pp. 134-142.
- (19) たとは国際貿易委員会公聴会(七十五年四月二十九日)におけるシエイクスAISI会長とハーバートSWA委員長の証

- 言(注(6)を参照)、「七四年通商法」の進捗状況を監視するための上院財政委員会公聴会におけるヒース・ラリー(USスチール副社長)とホームズ委員長の証言をみよ。「Senate Finance Committee Hearing on Trade Policy,」*Steel Report* No. 76-3, February 6, 1976. ケント州立大学での鉄鋼セミナーでのウィヤタスとロイト・マンブライントUSA委員長(七七年六月就任)の講演をも参照。Harold R. Williams ed., *Free Trade, Fair Trade, and Protection: The Case of Steel*, Kent State Steel Seminar (February 1-2, 1978), pp. 1-11, 68-88.
- (20) "Section 301 Proceeding on Steel," *Steel Report*, No. 76-33, October 19, 1976; "AISI Requests Public Hearings on Section 301 Complaint Against Japan-EC Agreement," *Steel Report*, No. 76-36, November 2, 1976. 「米鉄鋼協会による一九七四年通商法に基づく申立てについて」『日本鉄鋼輸出組合月報』一九七六年十一月号。
- (21) 証言内容は以下による。「新通商法第三〇一条に基づくAISI申し立てに關し十二月九日ワシントンで開催されたSIR公聴会について」IPR—New York 特別報告「一九七六年十二月二十九日」。「The Section 301 Hearing,」*Steel Report*, No. 76-41, December 10, 1976. 『通商弘報』一九七六年十二月十四日、一—二頁。AISIはダイバージョンの被害を七五〇〇人の労働者の職が失なわれ、直接賃金で一億二、七五〇万ドル、総雇用コストでは一億七、一〇〇万ドルに相当する。『日本鉄鋼輸出組合月報』一九七七年四月号、三八頁。
- (22) IPR—New York 特別報告、前出、一七頁。
- (23) 日本鉄鋼輸出組合がSIRに提出した意見書については以下をみよ。「米鉄鋼協会の新通商法第三〇一条に基づく意見書」(七六年十一月三十日)および「反論意見書」(七七年一月十四日)(英・和文)。なお上記反論意見書に対するAISIの反論書については以下を参照。『日本鉄鋼輸出組合月報』一九七七年四月号、三八—三九頁。
- (24) 菅沼義夫「米国における鉄鋼輸入問題——二国間問題から多国間協議へ——」『貿易政策』一九七八年八月号、五二—五三頁。
- (25) "Sectoral Trade Negotiations Asked by Specialty Steel," *American Metal Market*, May 2, 1975.

- (26) 菅沼論文、前出、五二頁。「三〇一条問題」STR公聴会での見解(注21)。
- (27) Hodin, *op. cit.*, p. 247. 欧州の反応および国際協議開催にむけての「圧力行動」という見方については以下を参照。
 “European Reaction on AISI Complaint About EEC-Japan Pact,” *American Metal Market*, October 18, 1976.
- (27) Hodin, *op. cit.*, p. 247.
- (28) 注(20)の資料を参照。
- (29) *Economics of International Steel Trade: Policy Implications*. Prepared by Putnam, Hays, and Bartlett. May 1977.
 なお引用等については『国際鉄鋼貿易の経済学——米国にとっての政策上の問題点』(日本鉄鋼連盟・日本鉄鋼輸出組合、仮訳)をも参照した。
- (30) 日本鉄鋼輸出組合海外広報委員会「AISI白書に対する反論と日本鉄鋼業の立場」『鉄鋼界』昭和五十二年九月号、七一頁。
- (31) *Economics of International Steel Trade*, p. 22.
- (32) 注(28)‘七一—七五頁。Hans Mueller and Kiyoshi Kawahito, “An Examination of Recent Allegations of Japanese Steel Dumping, *The Journal of Economics*, V, 1979, p. 78.
- (33) *Economics of International Steel Trade*, p. 21.
- (34) *Ibid.*, p. 22.
- (35) 反タンベントにおける「ロスト基準」(七四年通商法・七九年通商協定法)問題については以下に詳しく。Kiyoshi Kawahito “Steel and U. S. Antidumping Statutes,” *Journal of World Trade Law*, March/April 1982, pp. 152-164.
- (36) *Economics of International Steel Trade*, p. 41
- (37) *Ibid.*, p. 60. (このような論理は「ナショナル・セキュリティ論」にもとづいている。示唆に富む論稿として戸田論文を参照。戸田弘元「米国鉄鋼業の構造的特質と輸入防圧への対応経過」『鉄鋼界』昭和五十八年六月号、二二—三六頁。
- (38) Kiyoshi Kawahito, “Japanese Steel in the American Market: Conflict and Causes” *The World Economy*, Septem-

ber 1981, p. 233, 246 (note 6).

(39) たとえば以下の二論文を参照。カール・J・グリーン「米国における法的保護主義とその日米経済関係への影響」および同論文に対するダグラス・E・ローゼンソールのコメント『日米経済関係グループ報告書(参考論文集)』一九八一年六月。またケース・スタディ(テレビ、鉄鋼)を含めた幅広い研究としては高田昇治著『アメリカ通商法の展開』東京布井出版、一九八二年、を参照。

IV 東京ラウンドと行政府

一 政策課題の設定

輸入制限問題はその性格上、つねに外交含みではある。しかしそのことは必ずしも対外通商・外交的次元が唯一の争点——政治の舞台——であるということを意味しない。前章で検討したように、政府に対する業界の批判や要求には環境規制、税制措置といった国内次元も多く含まれている。また特殊鋼のケースが端的に示すように、鉄鋼問題は輸入に対する国内次元の「救済」「調整援助」とも深く関わっている。輸入規制を求める鉄鋼業界の声は、実はそれを、こに国内的な諸要求を政府に実行させる手段であったとする見方もあながち見当はずれとはいえない。とまれ、対日欧を核とした対外通商政策と、鉄鋼業むけの国内政策という二つの次元が絡みあいつつ、アメリカ政府に力を入れてゆくのである。

では規制第二波にいたる時期、鉄鋼問題は行政府によってどのような政策領域の課題として設定されていたのであ

ろうか。これに関してまず指摘されることは、行政府の基本的な姿勢である。一口に言えばそれは、鉄鋼に対する保護的コミットメントが積極的であればあるほど、他のセクターへの「前例」となりうる点で、慎重なものであった。また選択の幅はといえば、環境規制、税制、各種の国内産業調整策などの国内政策次元をも含むものでありえたが、結局のところ、対処すべき課題はまずなによりも対外領域のものとして位置づけられた。

ではそれはいかなる理由によるのであろうか。それは第一に政策決定機構に関わっている。⁽¹⁾鉄鋼問題への対応は国内的措置をも含むべきではあっても、その受け皿になるべき鉄鋼問題に精通した国内施策組織が十分整備されていなかった。周知のように、アメリカには日本のような「産業政策」は存在しないし、また日本の通産省のような機能を備えた官庁もない。⁽²⁾そこで浮かびあがるのがSTRであった。通商問題についての調整機関という一般的な役割に加えて、当時のSTRはMTNの中心機関としての役割を有していた。⁽³⁾いうまでもなくこのことは、業界が求めるMTNセクター別交渉や国際的なフレームワークづくりに対応する主要機関がSTRであることを意味していた。STRがまず鉄鋼問題の調整機関となったということは、国内的対応よりも対外通商的な課題設定への比重をおのずと高めたのである。

第二に、七四年通商法一三五条に定められた諮問委員会の存在があげられる。同通商法は通商協定に関する一般政策諮問委員会に加えて、大統領はみずからの発議もしくは特定の部門の組織の要請にもとづき、通商交渉に必要と認める工業、労働または農業のセクター別諮問委員会(sector advisory committee)を設置しなければならないと規定している。このうち工業部門については二六の委員会が設立されていたが、鉄鋼業界はその一つである金属製品諮問委員会に所属した。同委員会はAISI、USスチール、ベスレーム・スチールなどの中堅幹部約二〇名から構成され、七五年一月二十三日に第一回の会合が開催されている。同委員会は繊維の多国間協定(MFA)のようなものを

勧告したといわれるが、このような政府との公式のチャネルがMTNとの関連で存在したことが、政府部内に対外通商・外交的な課題設定をさらに促進させた。⁽⁴⁾

第三は対外通商的な解決の方が他の国内的解決よりも費用がかからないという認識が政府内にあったことと関連する。鉄鋼業への財政的援助にはなにかの予算配分が関わると考えられたが、そうなれば行政管理予算局との対立などが予想された。

このような行政府内関係とともに、当時の経済環境も見逃せない。七六―七七年における最大の政治課題は「インフレ退治」であり、それに逆行するかの如き財政的手段は大統領・行政府にとってきわめてリスクが大きかった。またこれと関連して、鉄鋼業に対する一般的イメージは「ビッグ・ビジネス」「寡占産業」といったマイナス的なものが多いことなども一層財政的手段の可能性を低下させたと考えられる。⁽⁵⁾

第四に、業界・労組がともにMTNを絶好の政治的取り引き材料として利用する戦略をとったことが指摘される。すでに指摘したように、MTNの成功は行政府にとって大きな外交課題であったが、他方、業界・労組もMTNほど利用価値のある政治的材料をこの時期、国内政治領域で持っていなかった。⁽⁶⁾ 後述するように、争点が国内政治化されるには七七年秋口まで待たねばならなかったのである。

二 MTNとセクター別交渉

業界戦略はまずMTNに的がしぼられた。仮にMTNという装置がなかったならば、法的保護主義に一層依存せざるを得なかったであろうし、その声も全般的な低下を余儀なくされたであろう。

さてその具体的内容とは、いうまでもなくセクター別交渉である。すでに指摘したように、七四年通商法はその交

渉目的のなかにセクター別交渉(一〇四条)を挙げ、かつ、「交渉目的および交渉上の立場に関して民間部門の代表者から情報と助言を求める」セクター別諮問委員会の設置(一三五条)を定めている。これは大義名文(交渉目的)、実体(要求伝達の経路)の両次元において業界をMTNに結びつける役割を果たした。同法は鉄鋼をセクター別交渉にのせると明記してはいないが、同法案に関する「上院報告書」(Senate Report)にはアルミニウム、電子機器、化学、重電機械と並んで、鉄鋼が工業セクターの一つとしてとりあげられるであろうと記されている。⁽⁷⁾これは鉄鋼業界の要求を強化するものであった。

セクター別交渉の意味を考えるには二つの点がとくに重要である。一つは、七四年通商法にそれがとりあげられた経緯、第二に、MTNがなぜ取り引き材料でありえたか、ということである。

第一の論点は、同法が自由貿易の促進と保護主義という「二つの顔」を持つとされる所以と関わっている。⁽⁸⁾セクター別交渉は同法の政府案(七三年通商改革法)には含まれていなかった。それは下院歳入委員会のマークアップ・セッションの折、ジョゼフ・カース(Joseph E. Kahn)議員の修正提案によって浮上した条項であった。重電機械、化学、鉄鋼等の産業界がいだいた危惧の一つは、MTNで農産物部門での譲歩を勝ち取るため、アメリカ政府は産業部門を取り引きに使うのではないか、という点にあった。一つの産業セクターごとに交渉をおこなうべきであるという工業界の主張は、もし交渉がセクター別でおこなわなければ一層得るものが大きいはずだとする農産物輸出業界の主張と対立した。他方、行政府の意見はといえば、セクター・アプローチは交渉の範囲に制約をはめ、交渉の全般的利益を損いかねないというものであった。⁽⁹⁾

カース修正は上院歳入委員会のマークアップ・セッションでもとりあげられた。工業界(および酪農業)と農産物輸出業界の意見の対立は依然続いたが、STRのエバリー代表は、この条件が含まれれば、アメリカは交渉全般にわ

たつてセクター・アプローチを取るかの如き、また、全体的な利益と互惠性の機会をアメリカの交渉団 (STR) は持ち得ないかの如き印象を諸外国に与えかねないとして、削除を求めた。結局、カーズ修正は削除されない一方、セクター条項は、農業部門と工業部門とのあいだのトレード・オフを指示するものではないこと、鉄鋼、アルミニウム、電子機器、化学、重電機械がセクター別交渉にとりあげられようとの二点を「上院報告書」に記すことで結着をみた。さきに指摘したように、鉄鋼の名が加えられたことは業界の主張にはずみを与えたが、「上院報告書」の含意は、議会は交渉団が少なくともセクター別交渉をこころみることに責任を負うのであって、必ずしもその成功をまで保障するものではない、ということであった。⁽¹⁰⁾ それはいみじくも七四年通商法が「二つの顔」を持つとされる所以の一端を示している。たしかにアメリカ政府 (STR) は、セクター別交渉への努力を強く求められることとなったが、その成功を義務づけられたのではなかった。と同時に、鉄鋼業界が政府にセクター・アプローチを要求するたしかかな足場を築いたことも事実であった。この時点ですでに両者の関係は、法的な領域を越えて「政治の世界」にゆだねられる運命にあったといえよう。

さて第二の論点、つまりなぜMTNが政治的取り引き材料になりえたかという点である。それはなによりも日本、ECがセクター・アプローチに反対したことに起因する。アメリカはかつて、繊維は生産・貿易が変動し易く、輸出国、輸入国双方に重大な経済問題を生じさせるとしてセクター別交渉にのせたが、今回は、鉄鋼が周期的なゆがみの起き易く、また輸入国の経済に大きな影響を与えるセクターであるという理由でMTNにのせたいとした。その指令は七六年三月十六日付の特殊鋼規制措置に関する大統領決定(前章を参照)にみる事ができる。

MTNでのアメリカ側の提案に対し日本は、鉄鋼には「周期的なゆがみ」といった特異性はないことを立証しようと努めた。日本は鉄鋼問題をできるだけ二国間で問題が生じた段階で処理したいと考えたが、アメリカはセーフガー

ドだけでは不十分とみてセクター別交渉をもとめてきたのである。⁽¹¹⁾ 日本にとっての問題としてはとくに下記の三点があげられる。

(1) 品目別の規制になると競争力の強いものに対して厳しくなり、管理も大変である。また、枠間のフレキシビリティ（シフトの可能性）を枠の何%と固定すると品目的にあまり大きくふやしたり減らしたりできない。板類、条鋼、鋼管につきそれぞれ何%と決めるのは非常に大変である。

(2) 取り決め直前の一年間の実績を基準にして年々の伸び率を一定に定めるわけで、繊維については原則として六%ということになったが、これを六%とするか、三%とするかの交渉は相当困難である。

(3) 発展途上国問題に関連して、繊維の場合は日本とならば台湾、韓国も輸出国であったので、日本は発展途上国の立場を巧みに利用しながらきめた面もある。しかし鉄鋼の場合は日本だけが叩かれるおそれがある。⁽¹²⁾

一方、ECの主張は、より原則論的なものであった。セクター・アプローチは東京宣言にもあるとおり、あくまでも「補助的技法」⁽¹³⁾であって、交渉の一般的な枠組・解決法にとって替わるものではない、というものであった。いいかえれば、セクター・アプローチでは交渉参加国の全体的な利益としての互恵性が確保されるか疑わしいということであり、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特定セクターの特定問題解決に活用すべきである、ということであった。日本もこれに近い立場にあったが、それはアメリカ、カナダ、発展途上諸国の立場とは明らかに異なっていた。⁽¹⁴⁾

以上みたように、アメリカ政府は国内、国際両次元から二重の圧力を受ける立場に置かれたのである。MTNを国際的な次元で成立させるには日本、ECのコミットメントは不可欠であり、両者が反対する鉄鋼セクター・アプローチを無理押しすることは交渉成立の足かせになる危険を内包していた。実際、MTNの成立には、セクター問題以上

の難問が数多く残されていたのである。⁽¹⁵⁾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。仮にM T Nが各国とのあいだで合意されたとしても、それが議会で受け入れられなければ徒労におわる。大統領に援権された交渉権限は通商法成立の日(七五年一月三日)より起算して五年であり、しかも議会の審議期間として少なくとも半年をみる必要があった。⁽¹⁶⁾七四年通商法にセクター別交渉を盛り込むことに成功した議会が、セクター・アプローチになんら進捗をみない状態でM T N協定をすんなりと受け入れるとは考えられなかった。議会で強い影響力を持つ鉄鋼業界が黙ってそれを見逃すとは考えられなかった。⁽¹⁷⁾

いうまでもなく、鉄鋼問題はアメリカ政府にとって部分的、個別的な問題にすぎなかったが、それが全体(M T Nの国際・国内両次元における成立)に脅威を及ぼしかねないものとして浮上するとき、問題は政治争点のハイアラキーを上昇し始めたのである。

以上みたように、鉄鋼業界はM T Nを足がかりに行政府に圧力をかけてゆく。七四年通商法がその装置を提供したわけであるが、業界は同法成立直後から行政府への接近を加速する。A I S Iははやくも七五年三月、S T R代表および商務長官あてに書簡を送っている。そこには鉄鋼のセクター別交渉、実効ある鉄鋼セーフガード・システムが望まれること、交渉は関税および非関税に起因する米國と諸外國とのあいだの全体的価格における不公平の低減に留意すべきこと、発展途上國に対する特惠関税は鉄鋼業にとって特別の問題を含むことなどが記されている。⁽¹⁸⁾

またこの時期、A I S IはS T Rにつきのような「行動計画書」を提出しその要求を伝えている。(1)纖維協定(M F A)のような国際的なフレームワークの設立、(2)鉄鋼関税が比較的低いアメリカ市場への転換輸出が起きないように諸外國に關稅撤廢を説得すること、(3)外國政府が自國鉄鋼業におこなっている政府補助問題につきM T Nの場でないらかの策を講ずべきこと。⁽¹⁹⁾

これらの要求のうち、アメリカ政府がさし迫った問題と感じたのは、いうまでもなくMFAのような多国間協定要求にいかに対処するかということであった。鉄鋼にセクター・アプローチが導入されるということになれば、それが繊維よりもはるかに重要な基幹産業であるだけに、その波及効果は大なることが予想された。鉄鋼業の「成功」に勇気づけられて他の産業も同じような要求を政府に突きつけてくることは火をみるよりも明らかであった。また繊維のような国際的取り決めはバイラテリズムを認めることとなり、そもそもGATTの基本理念にそむくことは明らかであった。

しかし現実にはアメリカ政府に跛行的な行動を余儀なくさせる。セクター別アプローチそのものがMTN促進の足かせになることを懸念する一方で、フォード大統領は特殊鋼問題でOMA方式を決定、さらに普通鋼を含めたセクター別交渉をMTNでおこなうようSTRに指示したのである。しかも留意すべきことは、この大統領指令はSTRの要請にもとづいていた点である。STRは、GATTの場ではセクター別交渉への強い反対があったため、そのような環境であえてそれを提案するには大統領からの明確な指示を必要としたのである。⁽²⁰⁾とまれSTRは、MTNでのセクター別アプローチを提案したことで鉄鋼業界の信認をひとまず維持できたといえよう。しかし同時に、それは業界の主張にいま一つの基盤を供することをも意味したのである。

このような振幅は、この時期、アメリカ政府が個別問題としての鉄鋼を通商政策全体のなかにいまだ明確に位置づけていなかったことを端的に示している。MTNを成功させることと、鉄鋼問題に対処するということのあいだには組織能力の次元においても、また、政策形成の次元においても、有機的な関連は希薄であった。

三 EC鉄鋼業の危機

このような政策的空白にあらたな刺激が入力されてゆく。E C 鉄鋼業の危機がそれである。E C 鉄鋼業の粗鋼生産量は七四年をピークとして、絶対量においても、世界生産のシェアにおいても低下してゆく。七四年には一億五、六〇〇万トン記録した粗鋼生産は七六年には一億三、四〇〇万トンに、世界生産に占める割合も二二%から二〇%に減少する。他方、設備投資計画の進行により生産能力は七四年の一億九、七六〇万トンへと逆に拡大され、その結果、操業率は八七%から六八%に低下する。また、輸出の絶対量は七四年の二、四二〇万トンから一、六四〇万トン（七六年）へと大幅に落ち込む一方で、輸入は四二〇万トン（七四年）から九七〇万トン（七六年）へと増加する。これを純輸出でみれば、この時期、二、〇〇〇万トンから六七〇万トンへと約三分の一減少したことになる。⁽²¹⁾

以上の数字は、E C 鉄鋼業が危機的状况に陥りつつあったことを示している。これに対応すべくE C 委員会はO E C D に対し「貿易プレッジ」にもとづく緊急会議を要請、七四年十一月に鉄鋼コンサルテーションが開催される。その結果、関係諸国はE C 鉄鋼業の窮状を認識し、またE C はできるだけ一方的な輸入制限を回避することなどが確認された。⁽²²⁾

E C 委員会はさらに、本格的な対策に着手する。鉄鋼業はE E C 条約（ローマ条約）に従う他産業とは異なり、E C S C を設立する条約（バリ条約）の下にあるため、E C S C の最高機関は鉄鋼業に対し強い権限を発揮しうる。しかし実際には従来の不況期にそのような統制的権限を行使することはなかったが、今回はじめて共通鉄鋼政策（Common Steel Policy）に着手したのである。E C 委員会は七六年七月二十一日、「鉄鋼業の諸問題」（Problems in the Steel Industry）と題する資料を公表、つづいて同年十二月二十三日付公報に「鉄鋼市場に危機対策を適用する件に関するE C 委員会よりの通告」が発表される。これが通称シモネ・ブラン（産業担当のシモネ副委員長の名をとったもの）と呼ばれる第一次共通鉄鋼政策である。シモネ・ブランは長期政策（市場分析および監視、投資の誘導）と危

機対策（危機対策のための指標づくり、企業レベルの生産・出荷ガイドライン、指示的最低価格の設定、第三国との関係、社会的・地域的問題）の二つから成るが、これはまもなくダビニオン・プラン（七七年五月）へと受け継がれてゆく。⁽²³⁾

このようなECの動きは、自由貿易の一時的停止を意味していた。それはEC鉄鋼界、政府関係によって域内鉄鋼業のかかえる構造的諸問題を極少化するための「必要悪」であるとみなされていた。⁽²⁴⁾ このようなEC鉄鋼業の苦境が、前章でみた転換輸出問題を媒介としてアメリカ政府に力入れられていたのである。この問題は政府に米欧日間の問題を構造的にみる視野の必要性を感じさせたが、シモネ・プランの出現によってそれが一層明瞭なものと認知されるようになったといえる。事実、この時期（七六年秋）が大統領選挙の時期であったにもかかわらず、STRは十一月中旬、EC、日本に対して十二月初旬に政府間協議を開催したい旨提案、米・EC協儀は十二月二、三の両日、米・日の協議は六、七の両日開催された。アメリカはEC、日本に対し、アメリカ鉄鋼業の窮状を訴え、自主規制や市場秩序協定（OMA）といった措置の可能性を打診したが、EC、日本の対応は冷淡であった。たとえば日本側には、対欧自主規制の延長に合意した時点での申し入れということで、この協議が鉄鋼貿易に関する二国間、あるいは多国間調整への第一歩になる可能性、さらには、今回の協議がアメリカ政府の鉄鋼貿易問題への本務的な「瀬ぶみ」であろうとの認識があった。しかし、対EC、対日協議のアメリカ側代表であるアラン・ウルフSTR法律顧問には貿易制限措置についての権限は与えられていないこと、フォードからカーターへの政権移行期であることなどから、具体的なコミットメントが生まれる余地は乏しかった。⁽²⁵⁾ しかし、政権移行期という国内政治の空白時にあえてアメリカが政府間協議を要請した事実は注目に値する。すでにこの時期、アメリカ政府の実務レベルではMTNでのセクター別交渉に限界があるとの判断が強まったと考えられるが、さりとてすべてを放棄することも到底不可能であった。鉄鋼業界

を納得させるためには、あるいは少なくとも鉄鋼業界の反撥をかわすためには、政府（とりわけS T R）が真剣に努力していることを立証する必要がある。また、このような手段的思考に加えて、自国鉄鋼業の問題解決のためには継続的な国際的協議の場が必要であるとの認識も政府内に培われつつあったと考えられる。

四 G A T T から O E C D へ

さて年が明けてカーター政権の登場となる。通常、新政権の誕生後の数カ月は政府内の陣営も十分確立せず、したがって具体的な政策行動は生れにくい。S T R は政権誕生の三カ月後にはやくも次の手を打つこととなる。七七年四月初旬、カラーテレビ問題で来日中のS T R ストラウス代表より日本政府に対し、つぎのような意向が伝えられた。すなわち、アメリカ市場への外国鋼材の流入に対し政府がなんらかの対策を講ずべしとの業界の圧力はカラーテレビの比ではないほど強まっていること、対外的には政府間の多国間交渉の必要性が高まりつつあること、そしてそれに対応するためには鉄鋼業の構造的な問題および循環的問題を検討する場をO E C D に設けたい、というものであった。⁽²⁶⁾

この問題についての米-E C 間協議は四月二十一、二日のハイレベル協議でとり扱われた。アメリカはO E C D のアドホック・グループの設置を提案したのに対し、E C 側はアドホック・グループを設けるにしても事実把握のための分析 (factual analysis) にとどめるべきこと、どのような問題を検討するかにまで立ち入るのは時期尚早であり、E C ・米・日の二国間協議をつうじて事前に調整すべきこと、などを指摘した。⁽²⁷⁾

O E C D の場、というのはアメリカにとって苦肉の策というべきであろう。とまれ、アメリカの強い意向をうけた事務局長原案（ドラフト・エントリー）⁽²⁸⁾は五月四日、十一日の定例理事会に提案、承認され、七月二十日に第一回目の会合が開催された。さらにこのアドホック・グループは翌七八年十月の理事会決定により正式の鉄鋼委員会 (Steel

Committee)に格上げされるが、いうまでもなくこれもアメリカの強い意向であった。

このようにカーター政権の登場を分水嶺に、セクター別交渉問題はG A T TからO E C Dに場を移す。しかし、「先進国クラブ」といわれるO E C Dの枠組は鉄鋼業界の主張をどれほど満たしうるのであろうか。アメリカ政府はこの苦肉の策にどれほど実質的な問題解決機能を期待したのであろうか。さらに中・長期的な視野に目を移せば、七〇年代に顕在化した世界的な構造変化——過剰生産能力問題——にO E C Dはどれほど効果的な場でありうるのだろうか。それはブラジル、韓国、メキシコなどのいわゆる鉄鋼中進国を含めた国際鉄鋼貿易体制にいかなる意味を持つというのであろうか。——このような設問については、このうち「O E C D鉄鋼委員会」の章で検討されるであろう。

さてアメリカ国内の動きにもどらう。カーター政権発足直後の一月十九日、日本企業は通産省の統制下にアメリカ西海岸市場の支配を意図しているとして、その取り引き慣行調査をI T Cに求める動きが生れている。関税法三三二条にもとづくこの要請は、U S W Aとその関連労組、U S スチール、ベスレーム・スチールなどの支援を受けた西岸の棒鋼・線材二次製品メーカーが公正貿易労使協議会(The Labor Management Committee for Fair Foreign Com-petition)を結成し、要請決議を行なったことに端を発する。I T Cは五月二十四日、賛成三、反対一、棄権二で本件の調査開始を決定した。⁽²⁹⁾

反ダンピング提訴の動きも顕在化してくる。ギルモア・スチール社の一部であるオレゴン・スチールは二月二十八日、日本の厚板に対し反ダンピング提訴をおこない(準拠法規は一九二一年改正反ダンピング法)、財務省は三月三十日、ダンピング調査を開始する旨官報に告示する。⁽³⁰⁾

やがて数カ月後、鉄鋼問題は大きな国内政治問題としてカーター政権の前に立ちあらわれる。年央の七月、八月、

九月にあいついで起きた鉄鋼労働者の大量レイオフ、工場閉鎖がその口火となった。アメリカ政府は業界のセクター別交渉圧力をOECDの鉄鋼アドホック・グループの設立でひとまずかわしたかにみえた。しかし大量レイオフ、工場閉鎖という目立った事態の展開は、議会をも巻き込み、カーター政権にあらたな国内的対応を強くせまる。——この輸入制限運動第二波絶頂期の国内政治過程が、以下二章のテーマである。

(1) Michael W. Hodin, "A National Policy for Organized Free Trade, or, How to Cope with Protectionism," 1979, pp. 236-237.

(2) 「米国の経済発展に対する思想は、各種の産業活動に介入しようとする政府の「調整」を全く必要としないものであったので連邦政府の機構は、産業の発展を助成するという積極的な調整政策を遂行する建前とはなっていない。介入は通常、一時的に特殊な事例に対処するためのものであり、調整を行なった場合でも一時的なものであった。このような行動は、問題が生じた時にとられるものであり、従ってこのような措置をとるための組織は、公式の計画的構造というよりは、反応的なものである。」以上は *United States Industrial Policies* (OECD, March 1970) の一節である (OECD編・新野幸次郎他監修『世界主要国の産業政策』国際商事法研究所、一七頁)。カーター政権は七七年末に一連の鉄鋼政策(いわゆる「ソロモン・リポート」)を発表するが、これについて天谷直弘(通産省)は「……米国政府の歴史上、稀有のものであります。つまり、米国政府が正式文書により初めて産業政策らしきものを表明したということですね。」と述べている。「座談会・先進国鉄鋼業をめぐる」『鉄鋼界』昭和五十五年六月号、四頁。「ソロモン・リポート」については本稿第六章で詳述するとして、ここでは同リポート作製に参加した一人であるロバート・クランドールが、リポートに述べられた政策は日本の通産省関係者がいような「産業政策」を意図するものではなく、アド・ホックな性格のものとの指摘を紹介しておく。Robert W. Crandall, *The U. S. Steel Industry in Recurrent Crisis*, 1981, p. 44. なお、日本については鶴田俊正著『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社

一九八二年、および『日本鉄鋼輸出組合二〇年史』一九七四年、第二部「鉄鋼輸出史」を参照。

- (3) USIRは「六二年通商拡大法」に多とつき設置されるが、八〇年一月に米国通商代表部(USIR)に改組された。組織の歴史については以下を参照。Anne H. Righthor Thornton, "An Analysis of the Office of the Special Representative for Trade Negotiations: the Evolving Role, 1952-1974," U. S. Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, June 1975, vol. III, pp. 88-104. また「国際経済・通商政策に関する組織的側面に関する研究」を参照。Stephen D. Cohen, *The Making of United States International Economic Policy: Principles, Problems, and Proposals for Reform*, 1981; I. M. Destler, *Making Foreign Economic Policy*, 1980, pp. 191-228. 山本吉宣「相互依存下の政策決定と政府機構——米国の通商機構改革をめぐる政治——」『埼玉大学紀要』(教養学部)一九八一年。

- (4) 「米国新通商法に関連するその後の動向」『日本鉄鋼輸出組合月報』一九七五年四月号、一〇—一二頁。Hodin, *op. cit.*, p. 227. William E. Scheuerman, "The Political Economy of Steel: A Case Study of Steel Imports" 1976, pp. 152-170; "First Steps to Abolish Special Metal Areas Taken at Trade Talks," *American Metal Market*, July 10, 1975.

- (5) Hodin, *op. cit.*, pp. 238-239.

- (6) *Ibid.*, pp. 229-240; "ISIS Calls for New Export System," *American Metal Market*, July 16, 1975; "Make Steel Duties Cuts Reciprocal Says Kaiser," *ibid.*

鉄鋼業界の主張がセクター別交渉であり、多国間セーフガードの設定にあったことはすでに指摘したところであるが、その具体的内容が常に首尾一貫していたとは必ずしも言えない。さらにいえば、MTNセクター別交渉要求が縦維の場合と同程度のレジッドな協定を求めていたのか、あるいはGATTの場だけを念頭においていたのかどうか、という点である。まず首尾一貫性ということであるが、セクター別交渉を政治圧力として利用することに重点が置かれたことにより、内容自体の詰めを徹底的におこなうことがなござりにされた面は否定できないであろう。したがって、「GATTの場」ということも、MTNという絶好の機会を利用できることから導き出された面が濃厚で、厳密にいえば「GATTの場でのレジッドな協定」を目的

として追求したこと自体、シンボル以上の意味をどこまで持っていたかは疑問である。前章でとりあげた主張以外に、たとえばつぎのような業界主脳発言もある。「(多国間セーフガードの国際システムとは) 来るべき関税交渉の鉄鋼セクター討議に際し提案され、設立が期待されている組織で、鉄鋼生産国の代表によって構成される特別委員会のようなものになる……。同委員会は国内市場で過度の低価格の輸入品が急増し、世界各地で市場の崩壊問題が生じた時に問題処理のため直ちに開催されるもの……。」(日本鉄鋼輸出組合スチット弁護士によるAISIコリンズ副会長への質問)『日本鉄鋼輸出組合月報』一九七五年六月号、三四頁。

AISI首脳に対するインタビュではつぎのような発言が行なわれている。

「……ガットを通じてのセクター・ベース交渉は長期的観点からの問題解決と考えている。われわれは鉄鋼がいろいろな意味でユニークな製品であるため、他の製品とは区別してガットの中で取り扱われるべきだと考えている。ここで強調しておきたいことはセクター・ベース交渉といってもわれわれは繊維のような割当量を決めるといったものを主張しているわけではない。日本にはこの辺の誤解があるのではないか。」

われわれの提案はまず、ガットのかさのもとで鉄鋼貿易を扱う国際的舞台を作り、この機構を鉄鋼貿易によって市場かく乱が生じた場合、その場で問題を処理する国際的メカニズムとするというものだ。しかしこの提案に固執するわけではなく、日欧からいいアイデアがあったら十分聞く用意がある。しかし、日本政府はこうした話し合いを拒む態度をみせており、度量が狭い。」(日本経済新聞、昭和五十一年十一月二十七日。このインタビュは一種の対日アピールとしても興味深い。)とまれ、この時点ですでに業界はGATTでの協議からOECDの場合への移行、しかも内容的にはリジッドな数量規制を含むものから多国間の一般的な話し合いといった方向に路線変更しはじめていることが察知できる。詳しくは後に検討されるが、このような変化はOECDが持つ政治・組織的特性と関連づけて検討する必要があることだけをここでは指摘しておきたい。OECDについては以下の論文をまずあげておく。Miriam Camps, *The Management of Interdependence: A Preliminary View*, 1974, Miriam Camps, "First World Relationships: The Role of the OECD," in John S. Marsh et al., *European Economic Issues*, 1975, pp. 209-263.

- (7) *Senate Report*, No. 93-1298, in *U. S. Code Congressional and Administrative News*, 93rd Congress, 2nd session, 1974, p. 7229.
- (8) たとえば以下を参照、日本経済新聞社編『新通商法と国際貿易』一九七五年、三二—三三頁。
 一般にいえば、七四年通商法は基本的には自由貿易主義の側にとって「成功」であったとする見方がアメリカ人学者のあいだでは強いと思われる。そこでは、保護主義の動きに一定の譲歩が行われなければ到底成立しなかったであろうし、また譲歩内容自体自由貿易体制の根幹をおびやかすものではなかった」という説明がなされる。たとえば以下を参照。Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*, 1980, pp. 136-199; I. M. Destler and Thomas R. Graham, "United States Congress and the Tokyo Round: Lessons of a Success Story", *The World Economy*, June 1980, pp. 53-70.
- (9) Destler, *op. cit.*, p. 157.
 セクター別交渉の問題は大統領の交渉権限の全体枠組のなかで位置づけることが必要である。それは行政府・議会・民間のあいだに展開された政治過程の所産であった。詳しくは以下を参照。Alan Wolff, "The U. S. Mandate for Trade Negotiations", *Virginia Journal of International Law*, Spring 1976, pp. 505-564.
- (10) *Senate Report*, *op. cit.*, p. 7229; Destler, *op. cit.*, pp. 178-179.
 ここでセクター別交渉に関する行政府の基本姿勢につき付言しておこう。鉄鋼については、鉄鋼業の主要地域ペンシルヴァニア、オハイオ、インディアナ、イリノイ各州選出の議員は A I S I, U S W A (全米鉄鋼労組) からセクター別交渉支持のための説得工作を受けていた。これに対して、行政府は、たとえば E C の農産物輸入制限を軽減あるいは撤廃させるためには、ギブ・アンド・テイクの立場に立ち、E C が関心を持っている工業製品について関税譲許を行なう必要が生まれるであろうが、セクター別交渉に重点が置かれれば、各種製品セクター別の各国関税を平等化することができるとしても、アメリカ政府が重要視している包括的な全商品を対象とした関税引き下げを行なううえで妨げとなるとして S I T R, 国務省、農務省はセクター・アプローチ一般に反対の立場をとったのである。もっとも、セクター別アプローチは「交渉当事者」とっては、相手国

のある商品の関税を引き下げさせるためにどの米国商品の関税を引き下げてその代償とするかの選択作業の労を軽減し、またこの種の選択における誤りを犯す危険が少なくなるというメリットがないわけではなかった。しかし大局的にみれば、セクター別アプローチは代償提供の道をせざることを意味し、結果的には「縮小均衡」を招く危険が強い点、国際交渉における柔軟性を阻害する点、そしてなによりも東京ラウンドに対するアメリカの強いコミットメントを示すためにも、セクター別アプローチは好ましいオプションではなかったのである。しかし国内における同アプローチへの要求は鉄鋼等の製造業を中心に強く、新通商法はその政治的解決として、セクター別交渉はあくまでも「合衆国の全体的な経済的利益を極大化する(公平で、公正な市場の発展および開放的かつ無差別的世界貿易を通じて、合衆国の農業、工業、鉱業、および商業の生産物に対する外国市場を維持し拡大することによる)」という目標に一致する範囲で、交渉は可能な限り、適当な工業品セクターを基礎として行なわなければならない」こと(一〇四条(b))、また、農業と工業との関係については、「農産品に関する貿易障壁および歪みの調和、軽減若しくは撤廃は、最大限可能なかぎり、工業品に関する貿易障壁および歪みの調和、軽減若しくは撤廃と関連させて行わなければならない」(一〇三条)との規定を持つこととなったのである。このような一般的な内容に具体的なインプリケーションを付加したのが、本文で述べた『上院報告書』(Senate Report)であることは言うまでもない。『日本鉄鋼輸出組合月報』一九七五年六月号、三四―三五頁、横山大蔵『アメリカ合衆国特別通商代表部(SITR)』教育社、一九七九年、一八一―二二頁。Robert S. Walters, "The U. S. Steel Industry: National Policies and International Trade", Harold K. Jacobson and Dusan Sidjanski eds, *The Emerging International Economic Order*, 1982, pp. 118-119.

(11) 日米の立場については細田博之(通産省鉄鋼業務課長補佐)講演記録「鉄鋼貿易をめぐる国際交渉の現状と問題点」『日本鉄鋼輸出組合月報』一九七七年三月号、一九―二二頁、による。

(12) 同右、二二頁。

(13) 「東京宣言」3-1(c)項、東京ラウンド研究会編『東京ラウンドの全貌』一九八〇年、五〇頁、所収。

(14) 外務省経済局編『世界経済の課題』一九七五年版(二七―一八頁)、七六年版(四一頁)、七七年版(九頁)による。なおECの交渉に対する基本姿勢については以下を参照。「ガットの次期多角的貿易に関するECの全般的見解」(七三年六月二十

- 五・二十六日の理事会で決定）日本経済調査協議会（仏文テキスト仮訳）。
- (15) 『東京ラウンドの全貌』前出、第三章、第四章。日本経済新聞社編『八〇年代の貿易ルール——東京ラウンドのすて』日本経済新聞社、一九七九年、第一章、を参照。
- (16) 『八〇年代の貿易ルール』前出、二五頁。
- (17) 業界と議会との関係については次章で検討される。
- (18) AISI, "Introductory Note to the Special Trade Representative and the Secretary of Commerce," March 11, 1975, in Hodin, *op. cit.*, pp. 74-75.
- (19) Hodin, pp. 240-242.
- (20) *Ibid.*, p. 261.
- (21) 以上の説明は島田悦子「欧州鉄鋼業の危機対策と構造改革」『東洋大学経済研究所研究報告』第四号、一九七九年、一八六一―一八七頁を参照。以下も参照。J. J. Heusdens and R. de Horn, "Crisis Policy in the European Steel Industry in the Light of the ECSC Treaty," *Common Market Law Review*, Feb. 1980, pp. 31-74; Ingo Walter, "Protection of Industry in Trouble — the Case of Iron and Steel," *The World Economy*, May 1979, pp. 153-157, 171-180, 182-186.
- (22) OECD Press Release/A (75) 44, "Ad hoc Consultation on the Iron and Steel Industry in the Framework of the OECD Trade Pledge," November 14, 1975; "Consultation on Steel," *OECD Observer*, November-December 1975, pp. 16-17.
- (23) 以上の説明は島田論文、前出、一九〇―一九三頁を参照。
- (24) Kawahito, "Japanese Steel in the American Market," *The World Economy*, September 1981, p. 229.
- (25) 朝日新聞、五六年十一月十九日。"Japan-U. S. Steel Talks Forseen," *The Journal of Commerce*, November 16, 1976; "U. S. Official Says No Plans For Steel Pact with Japan," *American Metal Market*, November 16, 1976.

この「ウルフ・ミッション」は自主規制や市場秩序協定に対する日欧のコミットメントを得ることはできなかったが、七月のOECDアドホック・グループ設立にむけて大きな役割を果たしている。この意味では、「ウルフ・ミッション」がアメリカ政府の鉄鋼貿易問題に対する本格的対応への「瀬おみ」ではないかとみた日本側の予想はそれなりに正しかったといえるであろう。OECD関連の争点についてはこのあと「OECD鉄鋼委員会」の章でさらに検討される。「ウルフ・ミッション」については以下をも参照。Michael W. Hodin, "A National Policy for Organized Free Trade, or, How to Cope with Protectionism," 1979, pp. 244-247.

ところで、七六年中・後半の時期、あらたな動きが欧州鉄鋼界にも生れたことに注目する必要がある。たとえば、フランス鉄鋼連盟のフェリー会長は七六年大会で、シネーンにおける貿易交渉と並行して国際鉄鋼協定をむすぶことを提案している。これは市場秩序協定、生産制限、出荷、取り引き等について主要国が同意する、という構想で、アメリカ鉄鋼業界から強く支持されると述べた。"Worldwide Steel Pact Held 'Must'" *The Journal of Commerce*, July 9, 1976. また、シネン・フランが共同理事務局で準備完了した時点で Eurofer (欧州鉄鋼連盟) が成立した。以下を参照。小原達雄「ユーロフェール (EUROFER) の設立と機能」『鉄鋼界』昭和五十二年三月号、四三—四五頁。Kent Jones "Forgottfulness of Things Past: Europe and the Steel Cartel," *The World Economy*, May 1979, pp. 148-151.

このような国際的な動きは、七六年十月に大阪で開催された国際鉄鋼協会における各国業界主脳の発言にもうかがえる。スチンソン会長は国際鉄鋼協定を求め、また、日本業界主脳の発言にも鉄鋼国際会議の必要性を指摘するものが含まれていた。"Steel Crisis Warning Plan Now Revised," *American Metal Market*, October 13, 1976; "Problem-Airing Clinic For International Steel Urged by Japanese Official," *ibid.*, October 8, 1976; "Group Urged to Keep Steel Exports in Line," *The Journal of Commerce*, October 13, 1976.

(26) 佐野忠克「OECD鉄鋼委員会の設立の経緯と今後の方向」『鉄鋼界』昭和五十四年二月号、一四頁。

(27) 同右。

(28) (1)鉄鋼業に関する事実研究調査 (Factual Study) がOECD事務局長により準備されることとし、(2)グループに参加す

る意志を示した関係各国代表との個々の話し合い後、また調査研究の完成した後に事務局長の意志で会議の招集を行うこと、
 (3) 何をその検討内容とし、何時行うかについて各国と話し合ったのちアドホック・グループは招集されるべきこと。同右、一五頁。

(29) 「最近の米国における鉄鋼輸入制限動向」(資料4)、日本鉄鋼輸出組合、昭和五十二年十月、五一―六頁。『鉄鋼年鑑』昭和五十三年度、三七頁。

(30) 同右(日本鉄鋼輸出組合)、三頁。同右(鉄鋼年鑑)、三〇七―三〇九頁。ギルモア・ケースはまもなく統出する反ダンピング提訴の先ぶれとして重要である。同提訴および七四年通商法成立以後の鉄鋼反ダンピング提訴が持つ問題点については以下を参照。Kiyoshi Kawahito, "An Examination of Recent Allegations of Japanese Steel Dumping," *The Journal of Economics*, V, 1979, p. 79; Kiyoshi Kawahito, "Steel and the U. S. Antidumping Statutes," *Journal of World Trade Law*, March/April 1982, pp. 152-164; Richard Dale, *Anti-Dumping Law in a Liberal Trade Order*, 1980, pp. 109-143, 149-151.

ギルモア社提訴は、ダンピングの疑いありとする十月三日の財務省の暫定決定により、九月二十日になされたU.S. スチール社の対日ダンピング提訴とあいまって日米経済摩擦に拍車をかけることとなる。それはアメリカ側業界からすればカーター政権と日本に対する「反ダンピング提訴戦術」にほかならず、それはかなりの政治的効果を發揮することとなる。これについてはのちにふれるとして、ここでは財務省暫定決定に対する日本側業界の反応をさき取りして紹介しておこう(『鉄鋼界』昭和五十一年一〇月号、巻頭言(九頁))。

第一は、ダンピングの認定根拠たる構成価格——一九二一年ダンピング防止法に規定されたコストプラス一〇%の管理費と八%の利益という構成価格に対する疑問である。日本鉄鋼業は、かねて、国内価格交渉においてコストプラス適正利潤による適正価格を主張してきた。しかし、需給変動にかかわらず八%の利潤以下の価格はダンピングになるといふのは、あまりに市場原理に反する論理であり、ダンピングの国際通念に相反する考え方である。(ギルモア・ケースのダンピング・マージンは三二%という高率に設定された——筆者注)

さらに、最も重要な問題点は、企業に対するコスト資料の提出要求である。これは「原価公開」の思想につながるものであり、自由企業体制の理念に反するものといえるべきものである。……」

〔次号に続く〕