

「経済の政治化」について

— OECD 鉄鋼委員会成立の背景 —

野 林 健

一 はじめに

国際鉄鋼貿易の秩序は一九七〇年代に大きく変貌した。貿易摩擦の多発であり、管理貿易体制の定着である。

舞台の主役は米・欧・日の三極であるが、三者のあいだには体制へのコミットメントにおいて大きな違いがあった。その背後には、アメリカが純輸入国の立場から輸入防圧にむかう一方で、日本は逆に、比較優位をてこに強力な輸出主体の立場を強化させていった事実、また EC はといえば、積極的な輸出主体であると同時に、域内産業保護政策をも講じざるを得なくなったという事実が横たわる。

このような構図のなかで、一九七七年七月、アメリカの強いイニシャティブによって OECD に鉄鋼特別部会 (Ad hoc Working Group on the Steel Industry) が設置され、さらに翌年一〇月、常設の鉄鋼委員会 (Steel Committee) が理事会決定により発足した。これは従来のユニ・ラテラルあるいはバイ・ラテラルな輸入制限措置 (自主規制、市場秩序維持協定、トリガー・プライス制度、ベシック・プライス制度など) とは異なる多国間協議のフレームワークである。鉄鋼貿易体制にマルチの場が制度化されたことは、体制史において画期的な出来事といえる。

本稿は、この OECD 鉄鋼委員会が成立する経緯に着

目、国内・国際の両次元にまたがる「経済の政治化」⁽¹⁾につき考察する。

二 アメリカの国内政治力⁽²⁾

まず最初に、OECDでの鉄鋼フレームワーク作りを推進したアメリカの政治的構図に目をむけよう。そこで舞台装置とは、行政府が東京ラウンドⅡGATTの多角的貿易交渉(MTN)を開始するために必要とした七四年通商法、東京ラウンドの国際的成立、東京ラウンド合意を国内法制化するための七九年通商協定法、の三つである。東京ラウンドの成功のために、行政府はこれら三つのハードルを越えなければならなかったが、そこに立ちふさがった障害のひとつが鉄鋼業界であった。鉄鋼業界はその強大な政治力をてこに東京ラウンドの政治的人質化に成功、政府に輸入防圧策をせまったのである。では、東京ラウンドが政治的人質Ⅱ政治的取引き材料となったとは、具体的に何を意味するのであろうか。それを知るためには、まず業界の要求内容と、それを政治圧力化するための手段、経路をみななければならない。

(一) 鉄鋼業界の輸入制限要求

アメリカは一九五九年に鉄鋼の純輸入国に転ずる。見掛消費に占める輸入鋼材の比率も六五年には一〇%台に突入し、業界の輸入防圧要求は強まっていった(表1参照)。六九年から七四年まで、日本とECは対米自主規制を余儀なくされたのである。

さて、七〇年代前半における業界の輸入規制要求は、たとえば新通商法(七四年通商法として七五年一月に成立)に以下の項目を加えるべきとしたコート米国鉄鋼協会(AISI)会長(ベスレーム・スチール会長)の議会証言にうかがえる。(一)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セクター別交渉、(二)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、(三)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こと(七四年三月二六日、上院財政委員会での証言)。

鉄鋼業界は七四年通商法の成立直後から行政府への働きかけを開始する。AISIは通商法成立の約二カ月後、STR(特別通商交渉代表部)に対し、つぎのような「行

(21) 「経済の政治化」について

表1 アメリカの鋼材輸入比率・相手国別構成比率 (%)

年	輸入比率	日 本	E C	カナダ	その他
1955	1.2	9.9	62.9	19.0	8.2
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
1960	4.7	17.7	61.9	6.3	14.1
61	4.7	18.9	61.7	9.6	9.8
62	5.6	26.1	50.9	9.0	14.0
63	6.9	33.2	41.2	10.7	14.9
64	7.3	38.0	40.1	10.7	11.2
1965	10.3	42.6	40.4	6.2	10.8
66	10.9	45.1	35.7	6.4	12.8
67	12.2	39.0	42.3	5.5	13.2
68	16.7	40.6	39.5	6.9	13.0
69	13.7	44.6	37.1	5.7	12.6
1970	13.8	44.4	34.2	8.3	13.1
71	17.9	37.7	39.1	6.9	16.3
72	16.6	36.4	36.9	6.7	20.0
73	12.4	37.2	43.0	7.2	12.6
74	13.4	38.6	40.2	8.4	12.8
1975	13.5	48.7	34.3	8.4	8.6
76	14.1	55.9	22.3	9.1	12.7
77	17.8	40.5	35.4	9.8	14.3
78	18.1	30.7	35.3	11.2	22.8
79	15.2	36.2	30.9	13.4	19.5

輸入比率=輸入/見掛消費〔見掛消費=出荷-輸出+輸入〕

ECは9カ国

(資料) AISI

そのよい機会だ、というものである。そして同講演は、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。(一)今後数年間において鉄鋼貿易に影響

動計画書」を提出してその要求を伝えている。(1)繊維協定(MFA)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国に関税撤廃を説得すること、(3)外国政府が自国鉄鋼業におこなっている政府補助問題につきMTNの場でなんらかの策を講ずべきこと。

もうひとつ、米国鉄鋼協会七六年大会でのヒース・ラ

リー同協会国際貿易委員長(USスチール副社長)の講演も注目に値する。「鉄鋼貿易政策についての提案」と題する講演の主旨は、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。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り、現在進行中の多角的貿易交渉(東京ラウンド)は

を及ぼすと考えられる諸問題の検討と評価、(二) 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)、(三)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。

以上の主張にみられるように、業界は単なる法的保護主義(リーガル・プロテクションニズム)にとどまらず、M F Aのような多角的枠組みを政府に求める戦略をとった。そしてそれを東京ラウンドを足場⁽³⁾に実現しようとしたのである。

(二) セクター別交渉

では東京ラウンドを足場に、ということとは具体的になにを意味しているのだろうか。それは東京ラウンドにおける「セクター別交渉」であった。七四年通商法はその交渉目的のなかにセクター別交渉を挙げ(一〇四条)、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を定めている(一三五条)。これは大義名文⁽⁴⁾交渉

目的と要求伝達の経路という実体の両面において業界を M T N に結びつける役割を果たした。同法は鉄鋼問題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別交渉対象の一つとしてとりあげられるであろうと記されている。

セクター別交渉をめぐる政治過程をみるには、七四年通商法にそれが取り上げられるに至った経緯と、M T N という国際交渉がなぜ政治的取り引き材料となりえたかが重要である。

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」を持つとされる点に関連する。セクター別交渉条項は同法の政府案(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. Kato)議員の修正提案によって浮上した。重電機械、化学、鉄鋼などの業界がいだいた危惧の一つは、M T N の場において、アメリカ政府は農産物部門での譲歩をかち取るため、工業部門を取り引きに使うのではないか、

(23) 「経済の政治化」について

という点にあった。特定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業界の主張は、もし交渉がセクター別でおこなわれ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当然対立した。他方、行政府の意見はといえば、セクター別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ないかねないというものであった。

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が、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。S T Rは、この条項が通商法に含まれば、アメリカは交渉全般にわたってセクター別アプローチを取るかの如き、また全体的な利益と互恵性の機会をアメリカの交渉団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、カース修正は削除されない一方で、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・オフを意味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取り上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、鉄鋼が対象の一つに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。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ものではなかった。と同時に、鉄鋼業界はM T N過程で政府にセクター別アプローチを要求するたしかな足場を築き得たのである。

さて第二の論点、つまりなぜM T Nが政治的取り引き材料になり得たかという点である。それはなによりも日本、E Cがセクター別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M T Nにのせようとした。

一方、日本とはいえば、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。また、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、そこにはつぎのような「繊維の教訓」が作用していた。⁽⁶⁾

(一) 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%と固定すると品目別にあまり大きく増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。

(二) 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。

(三) 発展途上国問題に関連して、繊維の場合は日本とならび台湾、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。また、E Cの主張は、より原則論的なものであった。

セクター別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」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ありえないとした。いいかえれば、セクター別アプローチでは交渉参加国の全体的利益としての互恵性^{レシプロンテイ}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、交渉の一般的解決策が確定したのちに、それによって十分カバーされなかった特定セクターの問題解決に活用すべきである、ということであった。いうまでもなく、日本もこの立場に与していた。⁽⁷⁾

以上みたように、アメリカ政府は国内、国際の次元から二重の圧力を受ける立場に置かれていた。MTNを国際的な次元で成立させるには日本、E Cのコミットメントが不可欠であり、両者が強く反対するセクター別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。しかし同時に、アメリカ政府は七四年通商法の国内的要請にもこたえる必要があった。仮にMTNが各国とのあいだで合意されたとしても、それを議会が受け入れなければ徒

券におわる。大統領に授權された交渉権限は七四年通商法成立の日(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。すでに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、セクター別アプローチになんら進捗をみない場合、MTN合意をすんなりと受け入れられるとは考えられなかった。議会に強い影響力を持つ鉄鋼業界が、黙ってそれを見逃すはずはなかった。

このような状況下、アメリカ政府は国内業界、鉄鋼関連議員に一定の満足を供し、かつ国際場裡においてMTNの足かせとならないオプションを模索する。GATTに代替しうる政治的解、それがOECDであった。

三 OECD 鉄鋼特別部会

七六年末からアメリカ政府はGATT以外の場を求めて日本、ECに対し働きかけを開始する。しかしこの時期はフォードからカーターへの政権移行期と重なっていたため日本、ECとしてはこのような政治的空白期にあつて具体的なコミットメントをする意図はなかった。歯車はカーター政権の誕生をまわって作動、七四年四月にお

ける米・日・欧間の事前折衝を経てひとつの結論に達する。つまりOECDの場である。

アメリカの強い要請により、七七年五月のOECD理事会にアド・ホック・グループ——以下、鉄鋼特別部会——設立のための事務局原案が提出され、討議された。その結果、同部会はOECD事務局長直屬とし、その召集は事務局長がおこなうものとされ、また、以下の要件が満たされることを前提に承認された。すなわち、第一回の会合は事務局による鉄鋼業に関する事実調査が完了し、米、日、EC間の事前折衝で付託事項に合意が成立し、かつ、開催日について関係各国が合意したときに開かれるとされた。

アメリカはこの特別部会を、鉄鋼業の直面する構造的な問題(過剰設備問題など)および循環的問題(不況下での低価格輸出問題など)を討議する場としてこれを位置づけ、積極的に関与してゆく。部会設置の事務担当にはOECD事務局次長のチャールズ・ウットンが就任したが、彼はアメリカ国務省出身であり、アメリカ政府の意向をかなり体していたと思われる。彼は、部会設置承認直後に情勢把握のためアメリカにおもむいているが、その際、

ドラフト段階での米国鉄鋼協会白書『国際鉄鋼貿易の経済学』(これは対日・EC批判のための理論武装の書という性格を持つ)に目をとおし、その主旨を十分把握してOEC Dに戻ったと推察される。

さて鉄鋼部会は七十七年七月から七十八年九月の間に計七回開かれるが、その性格はあくまで暫定的なものとされ、最初の作業として世界鉄鋼業の情勢につき事実調査するマンデート(権限の委譲)を与えられただけのルースなものであった。事実、第一回の会議では事務局が用意した調査報告書(The Situation in the Iron and Steel Industry, June 1977)を中心に進められた。

このようなアド・ホックな協議体ではあったが、それでも事態は進展してゆく。ひとつは、情報収集システムである。多様な情況認識、利害を持った主体が構成するマルチの場では明確な情報が不可欠であるが、実際には各国間に大きなバイアスがあり、またタイム・ラグをともないがちである。アメリカは「モニタリング・システム」という名前を原案として持っていたが、ECはその語感が強すぎるとしてこれに強く反対、結局アメリカは「制度のすみやかな発足を重視して、「情報収集制度」

(system for gathering information) という呼び名を本会議に提案、合意された経緯がある。⁽⁹⁾

第二は、先進国鉄鋼業の直面する問題についての共通認識がひとまずもたらされた点である(第二回会合)。すなわち、OEC D加盟国の鉄鋼業は深刻な不況に直面しており、雇用水準や経営状態に大きな問題が生じつつあること、その結果、一部の国は緊急の対策にせまられていること、また世界的な能力過剰問題は長期化の様相を深めつつあるが、これに鉄鋼業が有している景気循環的性格が加わり、景気後退期における苦況は将来も繰り返されるであろう、という認識である。そしてそれを受けて、(一)国際貿易の発展、(二)鋼材の価格決定、(三)世界鉄鋼業における構造変化、の三点が次回会合の優先議題とすることが了解され、政策論議への足がかりが生まれたのである。

第三は、以下のような原則がコンセンサスとして生み出されたことである(第三回会合)。

(一) 構造調整、近代化が長期的に必要であり、これに対して持続的に優先的な注意を払うべきである。その過程は困難をとめない、また時には苦しみをともなうが、

メンバー国は国際的な枠組みのなかで協調すべきであり、調整の重荷を他国に転嫁することは避けるべきである。

(二) いかなる応急措置も、国際貿易の自由かつ公正な流れおよび世界の鉄鋼業を合理化するための長期的必要性と整合性のあるものでなければならぬ。鉄鋼業の基本問題のいかなる解決も、量的な規制に依存することによって見出すことはできない。

(三) 価格の問題は特に留意されるべきである。需要低迷期には価格が下落し、赤字販売の傾向が出てくるであろう。このような時、どの国も自国の生産と雇用に損失を与えてまで、不当な低価格による大量の輸入を受け入れることはしない。しかし、こうした輸入に対するいかなる措置も、従来の貿易パターンを考慮したものであるべきである。⁽¹⁰⁾

以上みたように、OECDの場では第三回会合が終了時点で、ひとまず議論の大枠が定まり、実質的な協議段階にはいる準備が整ったかの感があった。しかし事態はOECDの枠外で急展開をみせる。米、ECは切迫する自国(地域)の状況に対し、あらたな政策対応をせま

られていた。アメリカによるトリガー・プライス制度(Trigger Price Mechanism)であり、ECによるベリック・プライス制度および主要貿易相手国との二国間協定の導入である。

カーター政権が導入したTPMは七七年夏から秋にかけて燃え広がった国内圧力への対応として生まれた。工場閉鎖、レイ・オフ、業界・労組のロビーイングに呼応した議会からの圧力、業界による一連のダンピング提訴に対応すべく、また数量規制というあからさまな保護主義的手段を避けつつ、行政措置が導入された。これがいわゆる「ソロモン・レポート」⁽¹¹⁾(七七年十二月六日発表)である。トリガーとは「引きがね」を意味するが、具体的には、世界でもっとも効率的な日本の生産コストをダンピング調査の価格基準(つまりトリガー)として、これを下まわる輸入に対してその司法手続きの迅速化をはかる、というものであった。また、このような輸入対策と併行して「ソロモン・レポート」は、鉄鋼業近代化のためには投資の促進が不可欠であるとし、税制上の優遇、環境政策の整備といった国内措置をも勧告している。TPMによる価格支持をとおして企業収益を確保し、それ

を通じて投資の促進を期待する以上、これらの政府助成も不可欠であった。

他方E Cも、七七年当初に着手した危機対策によって域内需給、価格が改善されないことから対策の強化を余儀なくされる。E C業界は国内需給措置を効果ならしめるため、輸入鋼材に対する価格、数量両面の規制措置をE C委員会に求めた。E C外相理事会は十二月、ベリック・プライス制度および二国間アレジメントを決定、七八年一月からベリック・プライスを下まわる輸入に対しては暫定関税が賦課されることになった。また、域内における最低価格制度や企業別出荷割り当て制度なども実施された⁽¹²⁾。

このような米、E Cにおける施策がユニ、バイのレベルで作動し始めるのと併行して、O E C Dにもうひとつの刺激が入力されてゆく。東京ラウンド交渉(M T N)の本格化である。

四 東京ラウンドの進展⁽¹³⁾

アメリカ政府は「ソロモン・レポート」によって国内圧力をひとまずかわし、政治的モラトリアムを手に入れ

るが、この時期ジュネーブでは本格的な交渉が開始されようとしていた〔東京ラウンドの進行経緯については稿末の付表を参照のこと〕。

これよりさき、M T Nの成功をうたったロンドン・サミット(七七年五月)合意をフォロー・アップすべく、ストラウスS T R大使は七月にE Cのジュンキンス委員長と会談、翌七八年一月十五日頃までに以下の四段階の交渉プロセスを完了させるとの了解に達した。(一)関税交渉プランについての合意、(二)リクエストの提出、(三)非関税措置等に関する国際コード案の提出、(四)オファーの提出、である。ストラウスは、イニシャル・オファー提出後の二国間交渉を三カ月で終了することを強く希望していたと言われるが、この米・E C間了解の背景には、これ以上東京ラウンドを遅らせることは保護主義の動きを助長させ、世界貿易を縮少均衡させる危険が強まること、また、さしせまった問題としては、翌年にはフランスの大統領選挙とアメリカの中間選挙が予定されており、これとのタイミングをうまく調整する必要があったことなどが指摘される。

この米・E C了解を受けて七七年秋以降、主要国間で

協議がおこなわれ、鉱工業品の関税引き下げについてはハーモニゼーション方式を採用し、加重平均引き下げ率は四〇%にするという案が生まれてきた。最初にイニシャル・オファーを提出したのは日本であり（七八年一月十八日）、北欧諸国（同月十九日）、EC（同月二〇日）、米（同月二三日）と続いた。

主要国による関税、非関税措置および農産物についてのイニシャル・オファーにより、いよいよ本格的な二国間交渉が開始されたわけであるが、一月および四月の非公式閣僚レベル会合において、米・EC・日間でMTNを七八年夏までに実質完了させることが合意された。ここに七三年九月の「東京宣言」に始まったMTNは、石油危機の発生や米国の七四年通商法成立の遅れによって影響を受けつつも、具体的なタイム・スケジュールのもと、ようやく本格交渉にはいったのである。

鉄鋼特別部会を常設機関にするというイニシヤチブもまたアメリカ政府によってとられた。アメリカ政府は、MTNが関税の引き下げをオファーするのみで自分達の利益にはならないという鉄鋼業界の不満に対し、より説得的な対応をせまられていた。

MTNにおいて主要各国のイニシヤル・オファーが出そろい、二国間協議が進行し始めた七八年三月、アメリカ政府は日本、ECに対し常設化の提言をおこなった。その背景には、現行の枠組みには「何をなすべきか」についての完全な意見の一致がないこと、各国が導入する貿易措置の事前協議、既存の貿易ルールについての明確化などに実質的成果が期待できないことへの不満があった。このアメリカ提案に対し、EC、日本はMTNとの関係のあいまいさ、他のセクターへの波及、発展途上国の参加が問題を複雑化させる点、管理貿易を正当化し保護主義を助長させる危険をはらむなどとして疑念を提し、さきに発足した情報収集制度の効果的な運用を促進させることの方が先決ではないかとの立場をとった⁽¹⁴⁾。

このような意見の相違も、MTN促進という目的の前では調整可能な範囲にとどめられる。七八年四月二五日のストラウスSTR代表IIダビニオンEC委員会委員II天谷通産省基礎産業局長の三者協議でつぎのような基本線がもたらされた⁽¹⁵⁾。(一)国際協力のための、より永続的な仕組み (a more permanent structure) が必要である。

鉄鋼問題は短期間に解決されないのみならず、将来も繰

り返し発生する可能性があり、今回の危機の経験を活かして対処する必要がある。(二)鉄鋼問題の検討について、従来より広いマંデイトをもつ国際的フレームワークを設立し、政策討議および共通の関心事項たる関連分野の検討をおこなう必要がある。(三)各国の協力および個別の措置について、明確な方向づけとコミットメントを打ち出す必要がある。また同時に、あらたなフレームワークが取り扱う問題として以下の諸点が挙げられた。

(一)鉄鋼需給状況のフォローおよび将来見通し

(二)鉄鋼業の雇用、利潤、投資、生産コスト、生産性等の変化のフォロー

(三)鉄鋼問題に関する共通の見通しおよび必要な場合にはガイドラインの作成

(四)G A T T等の国際ルール、ガイドラインに対する整合性を確保する観点からの各国鉄鋼政策のレビュー
(五)望ましくない鉄鋼投資の拡大を回避するためのガイドラインの作成

この三者了解については以下の二点が特に重要と思われる。第一は、この了解についての関係各国の同意取りつけの時期が、M T Nの実質妥結のめどとされた七月中

旬に設定されたことである。これは再三指摘してきたように、あらたな常設機関の創設がM T N支援を意味していたからである。

第二は、新設の場をどこにするかという点で日・米・E C間に意見の一致がなかったことである。アメリカはO E C Dがゆるやかな拘束力しか持たないこと、発展途上国を参加させる点で問題があることから、その態度を保留した。一方、日本、E CはO E C Dの場を考え、特別部会の発展的解消が望ましいとした。

新しい常設機関をめぐる論議は当然そのあとの第五回特別部会(七八年六月)に出され、日、米、E C以外の参加国の意見が求められた。各国の反応はアメリカを除いてO E C Dとする点で原則的な一致があったが、それをどこまで永続的なものにするかという点ではE Cが疑問を呈した。また、鉄鋼中進国の参加問題とO E C Dのメンバーシップとの兼ね合いについてどのように対処するかも論議された。

設置の場と構成員の範囲に加えて、新設機関のコミットメントに関していくつかの問題が浮き彫りにされた。新機関が市場分割の方向にむかう危険性、鉄鋼貿易の固

定化に加担する危険性、G A T Tの法的枠組みやセクター別アプローチと重複する危険性などがE C、カナダ、スウェーデン・スイスなどから出された。日本もまた、アメリカの意向に原則的に同意しつつ、市場分割に走ったり、貿易の縮少均衡を招来する危険のあるリジットなセクター別交渉の場であってはならないと考えていた。

この第五回会合の約一カ月後、ジュネーブにおいて米、E C、日本、カナダ等の主要国閣僚を含めたM T N交渉が集中的におこなわれた。これは七月中旬をめどに実質合意に達するという了解のもとにおこなわれたが、この時期までに「七月中旬了解」をはばむ問題が発生していた。農産物をめぐる日・米、補助金・相殺関税をめぐる米・E C、選択的セーフガードをめぐる日・E C間の対立である。またこれに加えて、七月に入るとE Cが一旦オファーした関税引き下げ案を大幅に撤回したため、事態はこじれ、結局、「東京ラウンド交渉の現状に関する数カ国代表団声明⁽⁶⁾」を出すにとどまった。もっとも、この声明は「東京ラウンドの包括的パッケージの主要要素に関する了解の枠組みが得られた」とする点で積極的な意味を持っているが、本稿のテーマに関連した項目

鉄鋼問題も含まれている点に特に注目したい。鉄鋼問題は「工業品関税」の項目のなかでつぎのように述べられている。

「代表団は、O E C Dの枠組みのなかで、鉄鋼委員会が設立されることとなる鉄鋼に関する多角的決議の準備に関する討議が進められていることに留意する。そのような決議を適当な時期に採択することは、鉄鋼製品に関する東京ラウンドにおける交渉を容易にすることとなる。」

この文言は、もうひとつの具体的記述品目である航空機問題が、「関税の撤廃および他の措置による貿易制限のないし阻害的効果のできる限りの軽減または廃止を含め、最大限の自由を交渉するとの目的につき合意した」と交渉内容に論及しているのと比較すると、その特異さが一層めだつ。鉄鋼に関する論及が、アメリカ代表団の強い要請によるという事実は、アメリカがいかに国内向けに「国際的なフレームワーク」を必要としていたかを如実に示している。

この代表団声明はその二日後のボン・サミットで支持され、M T N完了が同年十二月十五日とすることが声明

されるが、ボン・サミットの十日後、OECDでは第六回の鉄鋼特別部会が開かれた。この場では委員会設立の決議案につき協議されたが、MTN終了が十二月にずれ込んだことなどから具体的な結論は生まれなかった。鉄鋼委員会の設立は九月二〇、二一日の第七回会合でその大枠に合意が生まれ、翌十月二六日の理事会において正式決定されたのである。委員会設立に際し多くの議論をよんだ非加盟国問題については、以下の条件を満たす場合、委員会は参加招請を理事会に提案できるとされた。すなわち当該国が委員会の作業について妥当な範囲内で委員会参加の加盟国と同一のコミットメントを負うことが可能であり、かつ負うことに同意すること、非加盟国の参加が委員会の目標を達成することに貢献すると認められる場合、である。⁽¹⁷⁾

また、理事会決定の「付属文書」には、鉄鋼産業が直面する「諸問題」(Problems)、各国政府が協力して解決すべき「諸目標」(Objectives)、「委員会機能」(Committee Functions)、「当初のコミットメント」(Initial Commitments)、「当初の作業計画」(Initial Work Programme)が記されている。⁽¹⁸⁾ このようなセッティングか

らすれば、この委員会はいままでのワーキング・グループよりもはるかに整備された組織体といえる。しかしそれが直ちに実際の機能を保障するとは限らない。それはOECDのような意見交換・合意形成を重視する「フォーラム」ではなおさらである。それは各国の深刻な利害対立を交渉で解決する場ではなく、もっとゆるやかな調整の場なのである。

五 結 語

以上が常設委員会成立までの大筋である。第一回の鉄鋼委員会は七八年十一月二〇日に開催されるが、それはアメリカ政府が連邦議会にMTN締結の意図を通告する一カ月前であった。そしてその半年後、MTNを国内法制化するための「七九年通商協定法」が成立した。

東京ラウンドがセーフガード問題を積み残したとはいえ、それがひとまず成立したことは自由貿易体制にとって成功を意味していた(七九年十一月の第三五回GATT総会で正式承認)。と同時に、OECDに政治的解を求めたアメリカ政府の行動もひとまず成功をもたらした。しかし、世界鉄鋼業がかかえる構造問題は、便宜的な政治

的解で解決される性格のものではないことも明らかである。少なくとも、約一年二カ月にわたる鉄鋼特別部会の経験はそのことを示したといえる。はたして常設の委員会はどのような成果を生みだすことができるのだろうか。農産物や繊維と並んで「政治商品」の代表格である鉄鋼セクターにとって、経済の政治化は不可避なのであろうか。経済の政治化を極小化する国際的枠組みとは一体どのようなものであろうか。¹⁹⁾ OECDのようなコーディネーション機能中心の場で、はたして「政治商品」についてどれほど実態に即した対応が可能であらうか。²⁰⁾ これらは稿をあらためて論ずべきテーマである。

(1) 「経済の政治化」とは、かつては技術・実務レベルで処理されたり、市場の力にゆだねられていた経済問題が、国内政治や外交の主要争点に転化され、もがには国内政治過程と国際政治過程が連動されてゆくメカニズムをいう。これを本稿のテーマと関連して図式化すれば、自由貿易対保護貿易、国際的ルール対各国別裁量性、国際比較優位原則対国内的価値産業本位の各次元において、後者への傾斜が強まる状態といえる。詳しくは以下を参照。Fred Hirsch *et al.*, *Alternatives to Monetary Disorder*, 1977, pp. 11—64. 『対外経済政策の基本』(対外経済政策研究)

ループ、一九八〇年) 所収の兼光秀郎論文、八四—一二七頁。

なお、鉄鋼摩擦問題については、たとえば以下を参照。

Kiyoshi Kawahito, "Japanese Steel in the American Market: Conflict and Cause" *The World Economy*, September 1981, pp. 229—250. I. M. デスマラー=佐藤英夫編『日米経済紛争の解明』(九茂明則監訳、一九八二年) 所収の佐藤・ホディン論文、三七—九八頁。

(2) 本節は拙稿「保護貿易の政治学(I)」『法学研究』(一橋大学研究年報・一三三号、一九八三年) III、IV章を要約、一部加筆したものである。詳しくは同論文を参照されたい。

(3) 業界の戦略は全米鉄鋼労組(USWA)のそれと基本的に同じであったことを指摘しておきたい。たとえば以下の論稿を参照。F. G. Jaicks, "The Steel Import Problem: The Steel Industry Viewpoint" Lloyd McBride "The Steel Import Problem: The Union Viewpoint" in *Free Trade, Fair Trade, and Protection: The Case of Steel*, The Kent State Steel Seminar, 1978, pp. 1—11, 68—88.

(4) 七四年通商法については以下を参照。Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Economic Policy, 1929—1976*, 1980, pp. 136—185. 日本経済新聞社編『新通商法と国際貿易』一九七五年、第二

章。

- (5) I. M. Destler, *Making Foreign Economic Policy*, 1980, pp. 157—158, 178—179.
- (6) 細田博之(通産省鉄鋼業務課)の講演録『日本鉄鋼輸出組合月報』一九七七年三月号、一九一—二二頁。なお、一九七六年三月には、フォード大統領はSTRに對し、特殊鋼を含めた鉄鋼セクター別交渉をGATTでもこなうよう指示している。
- (7) たとえば以下を参照。外務省経済局『世界経済の課題』一九七七年版、九頁。
- (8) OECD鉄鋼特別部会および鉄鋼委員会については下記の論稿を利用した。野本佳夫「OECD鉄鋼アドホック・グループ」『経済と外交』一九七八年三月号、二五—二八頁。古田肇「OECD鉄鋼委員会の設立」『貿易政策』一九七八年十二月号、二四—二七頁。小沢俊朗「世界鉄鋼問題の現状」『経済と外交』一九七八年十二月号、二六—三〇頁。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』一九七九年二月号、一四—二三頁。小川邦夫「OECD鉄鋼委員会の動向と今後の世界鉄鋼業」同上、一九八〇年六月号、一三—二二頁。Michael W. Hodin, "A National Policy for Organized Free Trade, or, How to Cope with Protectionism." Ph. D. Dissertation, Columbia University, 1979.
- (9) 佐野論文、前出、一七頁。野本論文、前出、二六頁。

- 各国が定期的に提出することになったデータの概要は以下のとおり。(一) 一般的鉄鋼指標(粗鋼生産能力、粗鋼生産、新規受注、受注残高、雇用)、(二) 国際鉄鋼貿易(貿易総量・総額、輸出入先別、特定製品の輸入量・額)、(三) 鉄鋼価格(国内、輸出)、(四) 長期的構造変化(自国および非加盟国の長期的生産能力等に関する情報)
- (10) OECD Press/A (77) 54, Paris, 30th November, 1977. 佐野論文、前出、一七頁。
- (11) Interagency Task Force on Steel, *Report to the President: A Comprehensive Program for the Steel Industry*, 1977.
- (12) シモネ・ブラン(七七年一月)、ダビニオン・ブラン(七七年五月)、新ダビニオン・ブラン(七八年一月)と続くEC共通鉄鋼政策については以下を参照。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年報』第四号、一九七九年、一八—二二三頁。René Joliet, "Cartelisation, Dirigism and Crises in the European Community" *The World Economy*, January 1981, pp. 403—445.
- (13) 東京ラウンドⅡMTN (Multilateral Trade Negotiations) の記述は主に以下の文献に依る。東京ラウンド研究会編『東京ラウンドの全貌』一九八〇年、一九—五七頁。日本経済新聞社編『八〇年代の貿易ルール』一九七九年、九—二五頁。Destler, *op. cit.*, pp. 191—210; 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.

(14) 佐野論文、前出、一九頁。

(15) 同右。天谷はこの会合の雰囲気について次のような表現をしている。これは、米、ECがOECDの場を、自分達が導入した措置を国際的に認識させる場と考えたことと関連していよう。「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っていくとしても、米国単独でやるより、国際的な産業調整を行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』一九八〇年六月月号所収の座談会「先進国鉄鋼業をめぐって」における発言、六頁。日本は七七年始めから、前年のような輸出ドライブを抑制していたが、しかし当時は日本を悪者扱いする雰囲気がいまだ強かった。日本としては、米欧に譲歩しながら、貿易秩序をまもるというオプションを選択した。しかしこれは日本が圧倒的な国際競争力をこの時期に持っていたからこそ可能であった。八〇年代に入り、情勢は徐々に変化しているといえまいか。また、鉄鋼委員会の設置は、日本にとってMTNのための対米コンセンションのひとつでもあった点を指摘する必要があろう。

(16) 『東京ラウンドの全貌』前出、五二—五七頁に全文が掲載されている。

(17) 委員会設立時の参加国はOECD加盟の二四カ国のうち、以下の二〇カ国およびECである。オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、西ドイツ、ギリシャ、アイルランド、イタリー、日本、ルクセンブルグ、オランダ、ノルウェー、スペイン、スウェーデン、スイス、英国、米国。OECD Press/A (78) 43, Paris, 27th October, 1978. なお、ポルトガルは後日に参加。また非加盟国のなかで、後日に参加打診が行われたのはインド、メキシコ、ブラジル、韓国である。

(18) 理事会決定および同附属(ANNEX)については前出資料〔Press/A (78) 43〕に公表されている。

(19) この種のフレームワークは繊維(GATT)や造船(OECD理事会第六作業部会)が直ちに念頭に浮ぶ。これに各種一次産品の協定を加えれば、かなりの数にのぼる。これらのセクター間比較が次の研究テーマであるが、その為には比較のための変数設定、分析モデルの精緻化が必要であることはいうまでもない。

(20) OECDの機能、問題点等については以下の論稿が有用であろう。Miriam Camps, "First World" Relationships: The Role of the OECD in John S. Marsh *et al.*, *European Economic Issues*, 1975, pp. 211—263.

- 1978 1.18 日本, 関税, 非関税措置及び農産物に関するイニシアル・オファーを提出
- 1.19 北欧諸国, 関税, 非関税措置及び農産物に関するイニシアル・オファーを提出
- 1.20 EC, 関税, 非関税措置及び農産物に関するイニシアル・オファーを提出
- 1.23 米国, 関税, 非関税措置及び農産物に関するイニシアル・オファーを提出
非公式閣僚レベル会合開催 (ジュネーブ)
- 4.9~10 非公式閣僚レベル会合開催 (ジュネーブ) (日, 米, EC は, 7月中の交渉実質妥結を合意)
- 6.19~20 日・米・EC 閣僚レベル会合開催 (ワシントン)
- 7.3 第8回貿易交渉委員会 (交渉の進捗状況をレビュー)
- 7.10~13 非公式閣僚レベル会合を開催 (ジュネーブ)
- 7.13 「東京ラウンド交渉の現状に関する数カ国代表団声明」を発表
- 7.16~17 ポン主要先進国首脳会議 (細部にわたる交渉を1978年12月15日迄に完了することを合意)
- 11.15~17 日・米・EC 閣僚レベル会合開催 (ジュネーブ)
- 12.18 東京ラウンドに関する日米共同声明発表 (ジュネーブ) (日米間の主要問題について大筋合意)
- 1979 1.4 米政府, 議会に対し東京ラウンド交渉締結の意図を通告
- 3.28 米国, 相殺関税ウェーバー延長法議会通過
- 4.3 EC 外相理事会 MTN パッケージに原則的承認
- 4.11~12 第9回貿易交渉委員会 (「調書」を署名のため開放することを決定)
- 4.12 「調書」の開放 (日, 米, 北欧, スイス, 豪州等12カ国及び EC が同日中に署名)
- 7.11 関税プロトコルを署名のため開放
- 7.26 米国の1979年通商協定法成立
- 11.26~29 第35回ガット総会 (東京ラウンドの交渉成果を正式に承認)
- 12.17 東京ラウンドで作成されたコードの署名式

『東京ラウンドの全貌』48-50頁より作製

(37) 「経済の政治化」について

付表 東京ラウンド (MTN) 主要日誌

- 1973 2.5 ガット理事会 (閣僚会議の東京開催を決定)
4.10 米政府、「通商法案」を議会に提出
6.25～26 EC 外相理事会, 新国際ラウンドに臨む基本方針を決定
8.31 日本, 「新国際ラウンドへの参加について」閣議決定
9.12～14 ガット東京閣僚会議 (東京宣言採択, 東京ラウンド交渉正式开始, 貿易交渉委員会を設立)
10.3 米下院歳入委員会, 通商法案を可決
10.24～26 第1回貿易交渉委員会 (作業計画, 機構問題を討議)
12.11 米下院本会議, 通商法案を可決
1974 2.7 第2回貿易交渉委員会 (準備作業グループを設立)
7.17～18 第3回貿易交渉委員会 (今後の作業計画を検討)
11.20 米上院財政委員会, 通商法案を可決
12.13 米上院本会議, 通商法案を可決
1975 1.3 米大統領, 1974年通商法に署名, 同日成立
2.11～13 第4回貿易交渉委員会 (関税, 非関税措置, セクター, セーフガード, 農業及び熱帯産品について交渉グループを設立)
7.15～16 第5回貿易交渉委員会 (交渉の進捗状況をレビュー)
11.15～17 ランプイエ主要先進国首脳会議 (1977年中に東京ラウンドを完了するとの目標を提案)
12.9～11 第6回貿易交渉委員会 (1977年中を交渉終了目標とする提案を支持)
1976 3.1 日本等先進国は熱帯産品オファー・リストを提出
6.27～28 ブエルト・リコ主要先進国首脳会議 (東京ラウンドの1977年終結を再確認)
11.5 第7回貿易交渉委員会 (フレームワーク・グループを設立)
1977 5.7～8 ロンドン主要先進国首脳会議 (交渉の重要な諸分野において1977年中に実質的進展を図ることを合意)
7.11 米国のストラウス大使及びECのジュンキンス委員長は, 東京ラウンドを促進するため1978年1月15日迄の具体的交渉スケジュールを提案
7.27 農業グループ (交渉日程を決定)
7.28 非関税措置グループ (交渉日程を決定)
11.28～29 ガット第33回総会 (日本, 関税のイニシアル・オファーを明年1月15日迄に提出する旨を演説)

〔追記〕 本稿は法学部特定研究「国際経済摩擦の法的・政治的側面」(文部省科学研究費、五六一五八年度)の成果の一部である。本稿執筆に際しては同プロジェクトによる下記の研究会報告から多くの示唆を得た。講師各位に厚く御礼申し上げる。ただし本稿の内容についてはすべて筆者のみに責任があることはいうまでもない。

※川人潜(ミドル・テネシー大学)「鉄鋼貿易をめぐる国

際経済摩擦」八二年三月一二日

※戸田弘元(日本鉄鋼連盟)「国際鉄鋼貿易体制の変容」

八三年三月一八日

※鈴木公郎(新日本製鉄)「鉄鋼産業・貿易と多国間協議」

同

(一橋大学助教授)