

GATT の波乱に富んだ生涯

GATT 制度の形成過程を中心に

堀内 博

日本大学大学院総合社会情報研究科

A Stormy Life of GATT

Concentrating on a Development Stage of GATT Regime

HORIUCHI Hiroshi

Nihon University, Graduate School of Social Culture Studies

GATT was established as a third institution, after the World War II, to handle the trade side of international economic cooperation, joining the two Bretton Woods institutions, the World Bank and the International Monetary Fund. GATT was designed to provide an early boost to trade liberalization, and begin to correct the legacy of protectionist measures which remained in place from the early 1930s. From 1948 to 1994, GATT provided the rules for much of world trade and presided over periods that saw some of the highest growth rates in international commerce. GATT helped establish a strong and prosperous multilateral trading system that became more liberal through the eight rounds of trade negotiations. It seemed well-established, but throughout those 47 years, it was a provisional agreement and organization. By the 1980s, the system needed a thorough overhaul which led to the Uruguay Round, ultimately to the World Trade Organization.

1. はじめに

グローバルな経済活動が活発化している今日、貿易摩擦や貿易交渉についての話題はほぼ毎日のように新聞あるいはテレビで報道されている。

自由な国際通商体制の秩序を律する「関税と貿易に関する一般協定」(GATT, General Agreement on Tariffs and Trade)は、多角、無差別、全体的互惠を基礎においた制度であり、その理想に向けての国際協力の枠組として半世紀近く活動してきた。GATTは、国家間の利害や紛争を調整或いは解決する機能を有し、究極的には平和を維持する機関であることから、国際連合、世界銀行、国際通貨基金(IMF, International Monetary Fund)などの機関と政治・経済・金融という側面からも密接な関係を保持してきた。

GATTは、2006年1月1日に59回目の誕生日を迎えたが、組織上、GATTはその理念と役割を1995年に「世界貿易機関(WTO, World Trade Organization)」に引継いだ。WTOに報告された「自由貿易協定」(FTA, Free Trade Agreement)は増加の傾向を辿り、2005年1月4日現在では122件¹⁾を数えている。また、GATTの後継機関であるWTOには、2005年12月現在で149カ国²⁾が加盟している。自由貿易協定とは、二国間あるいは特定の地域との通商協定を結ぶことで、GATT創設時に理念として掲げた多角的で自由な貿易とは大きな乖離が生じている。

¹⁾ JETRO 『WTO/FTA Column』 Volume 034 2005年1月20日

²⁾ WTO, *The Understanding the WTO*, *The Understanding the WTO*,

このように近隣諸国との経済連携を深める自由貿易協定は単に互恵的に関税を下げる便法にとどまらず、それに参加することが現代の国際通商のルールであり、参加しないことによる損失は計り知れないという見方が近年主流となっている。事実、日本はすでに「経済連携協定」(EPA、Economic Partnership Agreement)をシンガポールやメキシコと締結し、タイ、マレーシア、フィリピンとも締結に向けて最終調整段階にある。欧米、中南米、アジア諸国の多くも競って自由貿易協定の締結を目指している。2005年12月には、ASEAN(東南アジア諸国連合)+3(日本、中国、韓国)の13カ国の首脳がクアラルンプールで一堂に会し、自由貿易を主軸にした東アジア共同体構想の形成に向けて共同宣言が調印された。実現すれば、東アジア大経済圏が出現する。しかし、このように特定の国々間を結ぶ自由貿易協定は締結圏外との交易を停滞させ、広域に及ぶ多角的貿易関税の互恵化を阻止させる要因となる恐れが生じることになり、1930年代の悲惨な貿易戦争とまでいわれた保護関税政策のような経済圏のブロック化³⁾の復活と危ぶむ声が高まっている。

20世紀の国際通商問題を大別すれば、第二次大戦前の戦前体制、戦後のGATT生成過程、GATT全盛時代、そして、その後を引継いだWTOレジームに分けることができる。

本稿では、GATTと、その形成過程において覇権国のパワー構造の波に翻弄された日本、第二次大戦後の通商秩序のありかた、そして強大な軍事力と経済力を保持する米国の日本への影響力などを考究する。

³⁾ ブロック化。1929年 - 33年大恐慌期に、主要国は、自国の周辺に経済ブロックをつくり、自給自足を根本としながら、第三国に対しては、高関税と保護主義によって自国産業を保護する政策を採った。恐怖の原因は、ヨーロッパにおける生産過剰と米国のとった保護主義により、大西洋経済が行き詰ったことである。この四年間に世界貿易は7割低落し、欧米、日本で数千万人の失業者がでた。この時期に英国は大英帝国を英連邦と名称を変えて再編し(1931年)、ポンドを機軸とするスターリング圏をつくった。米国は中南米にまたがるドル圏を、フランスなど大陸ヨーロッパは金本位制のブロックを形成した。しかし、これらのブロック化は資本主義経済の過剰生産傾向への有効な対策とはならず、世界は第二次大戦へ突入することになる。西川潤『世界経済入門第三版』岩波書店 2004年28 - 29頁

2. GATTの形成過程とその意義

(1) ITOとGATT

まだ戦火が飛び交う1944年、米国財務長官をはじめ連合国側44カ国の代表がブレトン・ウッズに集まり、戦後の世界経済の秩序と方向性について協議を行った。著名な経済学者、J. M. ケインズ教授も英国から駆けつけた。会議の主たるテーマは、途上国向けの国際復興開発銀行、融資を目的とする国際通貨基金などの設立であった。かようにして、第二次大戦に導いた経済ブロック化を反省材料とし、国際経済面では拡大均衡による発展を支えるうえで、ブレトン・ウッズ体制が1945年12月に発足した。この体制を国際通商の側面に連結させ、多角的な自由貿易の推進を図るうえで計画されたのが、国際貿易機関(ITO、International Trade Organization)設立動機であった。その背景には、米国を発祥地とする大恐慌後、各国があたかも伝染病の蔓延を恐れるかのように、自国の周辺に不況の伝播を防ぐための関税障壁をめぐらせ、孤立した経済圏を形成させた。結果的には、限られた圏内のなかで経済活動を余儀なくされ、ブロック経済化が世界交易の機会を激変させるという、悪影響を及ぼした。その波及は、国際社会に広がり、日本も不況の波を浴びた。

米国は1945年に高関税や貿易制限の撤廃を含むITO憲章を提案し、1947年2月からハバナで開かれた国際貿易雇用会議で討議された。翌年の1948年3月、52カ国によって調印され、ITOが発足する運びとなった。しかし、ITOの設立動機や目的が理想主義の追及に偏り過ぎたことや、米国が自国産業に対する悪影響を懸念し、米国議会が批准をしなかった。多くの国も躊躇し、批准に動いた国はリベリアとオーストラリアの二カ国にとどまったため、ITO構想は1951年に流産の憂き目にあった。

一方、ジュネーブでは後に「関税及び貿易に関する一般協定」(GATT)の基本となった関税譲許表が参加国間で関税交渉や貿易紛争処理などの結果を盛り込んだ形で作成されていた。1947年10月、流産したITOに替わる多国間条約として正式な調印を経て、GATT体制は1948年1月1日に発足した。しかし、その規模や構想はITO憲章には及ばず、ITOの復活やそれに準じた組織の待望論が浮上し、短命な機関

と考えられていた。GATT は国際貿易を律するルールであると同時に貿易問題を討議し、参加国間の紛争を解決する場であることを願って、米国、英国を筆頭に、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、キューバ、ブラジルなどの南米諸国や中華民国（台湾）⁴⁾ などを含めた先進国と途上国 23 カ国が混在する多彩な顔ぶれが創設国として参加した。しかし、起草者である米国の圧倒的な軍勢力と経済力の色彩が濃い機関となったことは否めない。

GATT は、貿易によって各国の生活水準を高め、完全雇用を実現し、実質所得や有効需要の増加を確保し、世界全体の資源の完全なる利用を進展させるとともに生産や貿易を拡大させる方向に導くことを主眼としている。つまり、GATT 条文の前文にあるように、「関税その他の貿易障害を実効的に軽減させ、国際通商における差別的待遇を除去するための互恵的な取決めを締結する」を追求することである。これを通じて、自由貿易の実現が比較優位による国際的分業という原理を徹底させるという原則の追及を明らかにしている。これらの理念は、1930 年代に保護主義、ブロック主義が高まって世界貿易が不振に陥ったという苦い経験からの産物である。

米国は日本やドイツに好意的であったにせよ、GATT 創設国の多くはかつて敵国であった日独伊の参加に反対の姿勢を示していた。つまり、GATT は、設立当初、戦勝国集団のクラブ的機能をもった機関と映った。このことは、無差別、互恵かつ自由貿易を掲げる GATT の理念との乖離が生じたのは汚点として残っている。しかし、同時に、戦後 2 年余の混乱期にあった日独伊の経済的事情が参加を許さなかったのも事実である。

GATT は厳密な解釈をすれば国際機構ではなく、国際協定としての性格はその義務違反国に対する制裁の仕方が物語っている。義務違反国に対して GATT 制裁を課すことはなく、被害を蒙った当該国に対抗措置を認めるといった形をとっている。このように厳格な機構をめざしながらも拘束力に乏しい形態は、国際貿易に関する協定のもつ限界が指摘され

てきた。つまり、国際貿易拡大というグローバルな目標は、しばしば自国産業の保護という個別の目的とは相反する結果を生み出している。

(2) GATT 時代の 8 回ラウンドの成果

表 1-1 は GATT 関税交渉の開催年、場所、名称、主な議題、参加国数など、WTO 発行の資料⁵⁾ に依拠する。GATT はその役割を WTO に 1995 年移行するまで、8 回の交渉会議を行っている。1947 年に開催された初回ラウンドには設立メンバーの 23 カ国が参加し、中華民国も含まれている。4 万 5 千件の関税引下げという成果をあげ、GATT 設立の理念を現実のものとした。その後、第 2 回、第 3 回と続き、1956 年に開催された第 4 回の交渉会議では、日本が初めて参加を認められた。第 5 回のデイロン・ラウンドまでは、関税率の引き下げ幅や適用範囲は限定的であった。第 6 回ケネディ・ラウンドと第 7 回東京ラウンドでは、交渉項目に関する一括引き下げが決定され、従来に関税引下げ交渉より前進を見た。そのうえ、規準認証、ダンピング、相殺措置、政府調達、民間航空機協定などと幅広い分野への交渉領域が広がった。また、初回以降低調だった関税譲許⁶⁾ 数が大幅に上昇したのみか、参加国の数も 62 カ国、102 カ国と右肩上がり順調に推移した。第 7 回の東京ラウンドでは、GATT の対象とされたモノの貿易に加えて、農業問題、知的財産権、サービス貿易⁷⁾、投資などを交渉のなかに取り入れるべきであるとの主張が米国から提議された。1986 年から始まった第 8 回のウルグアイ・ラウンドは当初、1990 年 12 月ま

⁵⁾ ラウンドの名称。名称は、交渉開催地（ジュネーブ、フランス、アネシー湖畔、英国南西海岸トーキー【現 Torby】等）、発議者（米国次官 D. デイロン【Douglas Dillon】、米国大統領 J. ケネディ）、開始宣言地（東京、ウルグアイ）に由来する。小室程夫『国際経済法入門』日本経済新聞社 2003 年 31 頁

⁶⁾ 関税譲許。加盟国は自国の関心ある品目について、他の加盟国と関税率の引き下げ交渉を行い、相互に一定の品目の関税率を約束し合う、これを関税譲許と呼ぶ。小寺彰『WTO 体制の法構造』東京大学出版会 2000 年 66 頁

⁷⁾ サービス貿易。サービス貿易という概念は、1970 年代初頭に案出された概念で、物品の貿易に倣って、遠隔地間のサービスの取引を貿易として構成した。GATT 体制の推進者であるアメリカは、第 3 次産業分野、つまりサービス分野の各国の市場が閉鎖的であると考え、「サービス貿易」という構成を考え出して GATT 体制に組み込もうとした。つまり、GATT 体制にサービス体制を組み込むことによって各国のサービス分野の市場開放を図ることを目指して、ウルグアイ・ラウンドの眼目に据えたのである。小寺彰著前掲書 19 頁

⁴⁾ 中華民国（台湾）は GATT を発足させた国の一つであった。しかし共産党が中国本土を制圧すると、1950 年に GATT から脱退した。池田美智子『GATT から WTO へ』ちくま新書 1996 年 14 頁

ですべての議題を消化して完了する予定であったが、農業保護政策をめくり、米国と EU 間で激しい対立が生じ、これまでのなかでもっとも難航した交渉となり、1994 年の最終回までに 8 年の歳月を要した。また、参加国も 123 カ国に増加し、従来 GATT の制度には含まれていない、サービス貿易や知的財産権などが交渉の対象となった。GATT も設立後半世紀近く経過し、時代の変遷とともに制度的な欠陥が露出し、21 世紀を目前に控え、時代の変化に沿った形で、WTO にその役割を引継いだ。ウルグアイ・ラウンドの最大の成果は、なんといっても、WTO を誕生に導いたことであろう。

表 1-1 The GATT Trade Rounds(ガット一般関税交渉年表)

Year	Place/name	Subjects Covered	Countries
1947	Geneva	Tariffs	23
1949	Annecy	Tariffs	13
1950	Torquay	Tariffs	38
1956	Geneva	Tariffs	26
1960 - 1961	Geneva (Dillon Round)	Tariffs	26
1964 - 1967	Geneva (Kennedy Round)	Tariffs and anti-dumping measures	62
1973 - 1979	Geneva (Tokyo Round)	Tariffs, non-tariffs measures, framework agreements	102
1986 - 1994	Geneva (Uruguay Round)	Tariffs, non-tariff measures, rules, service, intellectual property, dispute settlement, textile, agriculture, creation of WTO, etc	123

資料出所：WTO、*Understanding the WTO*, WTO Information and Media Relations Division 2005 17 頁（以下の注は、筆者が加筆）

注1：1947年10月、中華民国(台湾)は初回ガット会議に参加

注2：1950年、中華民国(台湾)はガットから自由脱退

注3：1951年6月、西独はガット加入が認められる。

注4：1956年、日本はガット初参加が認められる。

注5：2001年、中国はWTO初加盟が認められる。

(2) 日本の GATT 参加に関する考察

日本が当初 GATT の加入を試みたのは 1952 年の 7 月にさかのぼるが、1955 年に悲願であった GATT 加入を果たした。戦後の復興を果たすうえでは、経済力に直結する GATT 加入は重要な手続であった。日本の加入は、国際機関 GATT への入場切符を手にするのと、それに付随する最恵国待遇の取得はさまざまな有形・無形の利益を保証されることにつながると考えたからである。つまり、戦後の国際社会への復帰、GATT を中心とする貿易活動への参加、国際通商に関する情報や動静の収集、協議を通じた通商問題の解決など、名実ともに国際社会の一員となることである。GATT 加入後、日本は米国や欧州諸国とともに世界経済の一端を担う主要なメンバーとして、国際経済・貿易の秩序形成に一定の役割を演じて世界の経済発展に寄与した。GATT は多角的貿易体制の下で無差別に関税の引き下げを理念に掲げた国際協定であることはすでに述べた。しかし、日本が GATT に正式加入するまで、また加入後も、差別的な扱いによる苦難な道程を歩んだ。結果的に、GATT 設立当初の崇高な理念と、日本が歩んだ現実に大きな乖離が生じた。

日本は、敗戦から 3 年後の 1948 年 9 月に、未だ米国の占領下にあった当時、万国郵便連合 (UPU, Universal Postal Union) へ加入が実現された。また、国際労働機関 (ILO, International Labor Organization) や国際連合食料農業機関 (FAO, Food and Agriculture of the United Nation) への加入も大きな困難には遭遇しなかった。というのも、これらの機関は、意見交換が主たる目的としているからである。しかし、GATT はその性格や掲げる理念から、日本の加入は工業国と直接的な利害関係にあり、特に先進国である英国との対立が生じた。GATT 参加国は平等な権利と責任を認める機関であり、形式的には各国同等の法的地位を有する主権国家の集合体である。しかし、現実には、関税交渉の開催時期や議題は米国主導で決定されることや、第二次大戦後の早い時期では貿易国として実力を備えていた英国は、英連邦 9 カ国の中心的な存在も影響し、GATT 内での発言力は米国と同様の重さをもっていた。しかし、同じ英連邦国でも、日本の GATT 加入を巡り肯定的な、イン

ド、パキスタン、セイロン（現在のシュリランカ）などと、否定的なカナダ、オーストラリアやニュージーランドなどの白人系英連邦国内部でしばしば対立の構図ができていた。英国は日本の GATT 加入を終始一貫して反対した。英国やオーストラリアはともに足並みを揃え、日本の不公正な貿易慣習として、虚偽の原産地証明、商標や意匠の盗用、不公正競争、労働力の搾取などを反対材料とし、日本の GATT 加入を拒否した。フランスも同様の立場であった。しかし、これらの反対材料は表面上の理由であり、問題の核心は、日本の競争力に対する警戒心（恐怖心という表現が正しいという指摘もある）であった。日本の GATT 加入が、1930 年代に日本による貿易紛争や市場攪乱の記憶として彼らの脳裏に浮かんでも不思議なことではない。特に特惠待遇を既得権として与えられている植民地市場を抱える英国とフランスの反対は強固であった。

産業革命を機に強力な経済競争力をつけた英国は、19 世紀中ごろから 20 世紀にかけて自由貿易の中心であった。やがて、製造業の国際競争においてドイツが英国を追随し、第一次大戦以降は日本や米国の追い上げが激しくなった。活力の低下がみえた英国産業は、軽工業では日本、重工業ではドイツや米国の猛追を受け、徐々に市場を失っていった。日本の繊維産業は英国の経済の地位を脅かし、ついに 1930 年代には世界第一位の輸出国の地位を英国から奪ってしまった。日本の金本位制離脱と対ポンド円為替レートが下落したことも、日本からの英国への輸出に拍車がかかり、英国経済（ランカシャー）に甚大な影響を与えた。英国や英連邦諸国では、日本の劣悪な労働条件によるソーシャル・ダンピング⁸⁾という非難の声をあげた。当時、英国は「特惠関

税」手段など手厚い通商保護政策を英連邦諸国に講じていた。

第二次大戦後、覇権を手中に収めた米国は、欧州列強の植民地帝国主義に反対する立場を明確にした。特に英国の帝国主義と対峙する立場をとり、英国に「特惠関税制度」の廃止を迫った。米国は GATT の場を経て度重なる交渉の末、英国がこれまで施行していた既存の「植民地特惠関税制度」は例外とし認めるものの、新規の制度を認めないという妥協案を英国から引出すことに成功した。英国は、米国主導とはいえ、従来の「植民地特惠関税制度」を認めない GATT に対する苛立ちを募らせた。そのうえ、米国が支援する日本の GATT 加入問題も目前の問題として迫り、自国の通商政策に行き詰まりを感じた。

日本の GATT 加入に対して反対論が非常に強く、1953 年には仮加入の提案もなされた。また、英国は GATT 第 23 条改正提案を提出した。この改定案とは、つまり、ある国が（明らかに日本を指している）輸出攻勢をかけるなどで、市場攪乱が起きた場合、それまでの GATT 上の利益をさかのぼって剥奪できるという内容である。日本一国のために GATT の原則を変えることに対する反対論が浮上し、英国やフランスが押す強硬論は実現を見なかった。

日本は米国の強力な支援を得ながら GATT 加入に誠実かつ精力的に努力を続けた結果、英、仏、伊、西などが強硬に反対するなか、差別的な貿易制限を可能にするという GATT 35 条の日本に対する発動を認める条件のもと、日本ははじめて GATT メンバーとして認められた。1960 年代半ばに移り、GATT を通じて交渉の結果、日本が輸出自主規制を行うという合意と引換えに、頑なに拒み続けていた諸国が第 35 条の撤回に同意し、日本は晴れて GATT の一員となった。

（3）中国の WTO 加盟実現に 15 年

中国は、中華民国として GATT に設立当初から加入していたが、内戦により関税措置の実効が薄れたとして、GATT を 1950 年に自ら脱退したことはすでに述べた。中国は 36 年を経た 1986 年に GATT 加入を再申請したが、「天安門事件」なども障害となり、加入は認められなかった。中国は 1986 年に、国連加

⁸⁾ ソーシャル・ダンピング。劣悪な労働条件の下で輸出される低コストの商品を指す。GATT 第 6 条では、ダンピング防止税の賦課について基本的なルールを規定している。すなわち、□ある国の産品が、その正常価格より低い価格で他国の商業に導入される場合、ダンピングの存在が認められる。□輸入国の産業に損害が認められること。また、GATT 規定では、輸入国の国内産業に損害がない場合でも、ある国のダンピング輸出により、同種の産品の輸出国である第三国が輸出市場を失って、その第三国が損害を受ける場合には、輸入国は、締結国団の承認を得て、その損害を受けた第三国のためにダンピング輸出国に対してダンピング防止税を課する旨を規定している。三宅正太郎編者『貿易摩擦とガット』日本関税協会 1985 年 125-127 頁

盟国としての地位は中華人民共和国として引継がれているもので、1950年当時の中華民国として GATT 脱退通告は無効であるとの主張を展開したが、棄却された。GATT から WTO に移行した後、2001年11月になりやっと中国の WTO 加入が認められた。台湾(Chinese Taipei)も同時期に GATT 加入が認められた。実は、中国は「天安門事件」の世論が沈静化し、一段落ついた1991年にも、GATT 加入を申請したが、200件にも及ぶ通商改善事項を突きつけられ、特に米国からの人権問題や知的財産権の改善要求は、中国の加入を困難なものにした。また、中国は GATT 加入申請の際、「発展途上国」であるとの主張を展開したが、多くの反論者を作る結果となった。その背景には、発展途上国に認められる、経済発展のための融資や一般関税引下げなどの特典を享受できるといふ、中国のしたたかな計算が見え隠れしていたからである。特に、中国の経済成長が ASEAN 諸国の平均を凌駕し、1992年時点の外貨準備高が460億ドルとされ、三千年の歴史と文化を持つ「先進国」と自負してきた中国の主張は大きな矛盾として GATT や欧米諸国から受け止められた。米国からは、「先進国」として加入申請を行うべきとの強いアドバイスがあったが、中国はこれを無視した。中国が WTO 加入以前に強く改善を求められ、それも条件として2001年に WTO 加盟を認められたが、中国の知的所有権を侵害する「海賊版商品」の取り締まりは有効な改善措置が見えないまま、現在に至っている。

上にみたように、中国が WTO 加盟を認められるまでに15年の歳月が経過した。日本が GATT 加入に3年間の歳月を費やし、その間、英国やフランスなどの諸国から屈辱的な GATT35条を突きつけられたことから、中国も同じ轍を踏まないという見地から、自国を日本に置き換えて十分な復習をしていたであろう。しかし、中国もまた、差別的な「特別扱い」を米国や EC から受けている。WTO 加入に際し、加盟の条件を定める「加盟議定書」、「加盟作業部会報告書」と中国が約束する市場開放案を具体的に示す、「関税譲許表・サービス分野約束表」の3点の提出が義務とされている。他国と異なり、中国の場合、前者2点の書類に、「緊急輸入制限措置」(特別セー

フガード)⁹⁾と「経過的検討制度」¹⁰⁾の二つが特別条件として付加されている。仮に、他の加盟国が貿易救済措置を中国原産の産品に発動する場合、その適用にあたり、GATT19条¹¹⁾で規定されている一般セーフガード条項の適用なしで行うことができることになっている。この規定は、中国原産の貨物のみ適用される選択的措置であり、中国に不利な規定となる。もっとも、GATT19条を含むセーフガード協定の源泉は、同一ではないにしろ、米国の1974年通商法201条の原案に依拠している。他にも中国側に不利な措置として、上に掲げた「経過的検討措置」では、加盟議定書に記した義務をどこまで履行しているかについて、WTO 内の理事会や委員会が報告を受け、その結果を審査する条件となっている。WTO に加盟後も、このように詳細な審査を要求される中国は、不利な「特別扱い」を受けている。当然、中国はこの差別的措置の撤回を要求したが、最終的には「特別扱い」と知りながらも要求を呑む形で WTO に加盟した。そこでは、主として米国による WTO13条¹²⁾にもとづく「相互不適用」の発動を中国があらゆるコストを考慮しても、WTO で主導的な

⁹⁾ 緊急輸入制限措置。1993年2月初旬、米国と EC は、GATT 加盟の条件として中国産品に限定した緊急輸入制限措置(特別セーフガード)の創設を打診した。なぜなら中国の政治体制化では、規則や運用に市場経済とは大きな隔りがある。例えば、中国の貿易の国家管理、輸出向け工業製品の生産過程への補助金、外貨獲得の手段としての価格操作、また非関税障壁等—いずれも WTO 規約違反—の調査が困難であるから。中国が、大量のダンピング輸出をしたとき、輸入側の国内産業が実質的に大きな損害を蒙ることが予測されるために、これを阻止したいと対中緊急措置の創設を検討した。池田美智子『GATT から WTO へ』ちくま新書1996年15頁

¹⁰⁾ 経過的検討制度。中国の WTO 議定書において、経過的検討制度が定められている。これは、中国の WTO 加盟が実現したとはいえ、WTO 協定上の義務を履行するためには、多くの国内法整備・改正、その他の透明かつ統一的運用の徹底等、多くの課題に対処する必要があることから、その履行状況をレビューするために特別に設けられた制度である。加盟後8年の毎年、中国から関連政策・措置についての情報を求めた上で実施され、加盟後10年以内に最終審査が行われることとされている。経済産業省『2005年版不公正貿易報告書』経済産業省通商機構部内産業構造審議会 WTO 部会2005年380・382頁

¹¹⁾ GATT19条。セーフガード措置は、ある産品の輸入が急増し、その結果、輸入国国内の産業が重大な損害をうけ、輸入急増と損害の因果関係があり、さらに緊急の必要性がある場合に発動することができる。輸入の急増は、予見できない結果生じたものでなければならぬ。

小室程夫著『国際経済法入門』日本経済新聞社2003年406頁

¹²⁾ WTO13条。WTO13条は、日本が GATT 加入時に、英国などから発動された GATT35条から原型を求めている。小室程夫前掲書88頁

立場にある米国との対決を回避したいという、保身作用が働いたからである。勿論、米国は中国製商品の巨大な市場であることを、中国は忘れてはいない。

加えて、WTO への加盟の実現は、これまで中国が米国から毎年授けられた、米国通商法 402 条に依拠する「最恵国待遇」¹³⁾をこいねがう必要性から開放されるとの判断が優先したとするのが、無理のない見方であろう。

ただ、ここで付記するが、これまで米国が中国に与えてきた「最恵国待遇」は人権問題などを中心においた政治的な色彩の濃い措置であり、純粋な通商の場以外の条件であることから、米国が GATT 1 条¹⁴⁾の「最恵国待遇」規定を無視する態度を継続すれば、WTO の規定を犯すことになる。中国がすでに WTO に加盟した現在、その懸念は過去のものとなった。

3. 米国の貿易政策と変容

(1) 対日占領政策

日本が真珠湾の米海軍第 7 艦隊に壊滅的な損害を与えたのは 1941 年 12 月 8 日(米国の暦では 12 月 7 日)であった。それから 8 ヶ月後の 1942 年 8 月、日本軍が破竹の勢いでアジア進撃を進めていたなか、米国の国務省はすでに連合軍の勝利を予見し、日本専門家を動員して日本と東アジアに対する戦後処理の問題について検討を開始した。翌 1943 年 11 月には、「カイロ宣言」の形で連合軍が戦後処理の方針を明らかにした。米国の戦後処理政策には三つの原則があったと考えられる。なかでも、最も重要で緊急を要する課題は、枢軸国、すなわち、ナチスのドイツ、ファシスト色で覆われたイタリア、軍国主義主導の日本の打倒に他ならない。これらの国に武装解除と国内改革を早期に実施させ、戦争の根源を完全に壊滅させることである。第二は、これらの国

を含めて恒久的な国際平和の基盤を整備することで、それは国際連合の誕生に通じる。第三は、自由で互恵的な貿易関係の創設である。第二次大戦発端の原因の一つを自由貿易体制の破綻、ブロック経済の台頭に起因すると考えた米国は、この障害を排除することが必須だと判断した。このように、第二次大戦後の国際経済の秩序の形成を、国際協力と自由な国際通商政策に求め、早い時期から米英国を中心に研究が進められていた。

日本の敗戦色が濃くなった 1944 年から 45 年にかけて、米国务省軍部の専門家からなる極東小委員会が招集され、日本に対する戦後構想を具体化させた。当時、国務省の中に多数の意見があった。一つは、ドイツに向けたと同様に、日本に対しても厳しく接するべきであるとの意見。他方、日本に民主化を促進させ、穏健な旧勢力の処罰や解体は最小限にとどめ、日本を米国の友邦国(軍事、経済、文化を含めて)として復興させるという日本派勢力である。結局、ポツダム宣言には後者の考え方が反映された。

日本の敗戦から 3 週間後、すでに他界した F. ルーズヴェルト大統領の後任として H. トルーマンが大統領の座に着いていたが、降伏後における米国の初期の対日政策を 9 月 6 日に発表した。それは、非武装化、非軍事化、民主的改革の推進であった。

このころ、民主主義を掲げる米国、片や共産圏の代表格であるソ連両国を中心とする東西対立の激化が浮上しはじめた。米国の意図は、日本を経済的に自立させ、強化させることで共産主義勢力の浸透を防ぐ防波堤の役割を任じるとともに、当時日本を襲っていた悪性のインフレを克服することが米国の納税者の負担を軽減させると考えたからである。終戦から 2 年余を経た 1948 年 1 月、米国は、対日占領政策の目標をより明確にするため、これまでの政策から転換を図った。第一は、日本を自立させ、極東に芽生える新たな全体主義の脅威に対する防壁の役割を果たし得る安定したデモクラシーの構築。第二は、日本人の最低生活を保障し、平和産業の拡充のための原材料、部品、その他の供給にあてる資金の獲得を米国議会に要請すること。というのも、戦争で疲弊した 1948 年の日本の経済は、1930 年代半ばの工業生産を基準にすると、およそ 50%にしか達してい

¹³⁾ 1974 年通商法 402 条 (Jackson & Vanik 修正条項) に基づく対中最恵国待遇供与の年次更新を指す。小室程夫前掲書 65 頁

¹⁴⁾ 最恵国待遇。いずれの国に与える最も有利な待遇を、他のすべての加盟国に対して与えなければならないという最恵国待遇原則は、WTO 基本原則の一つである。例えば、WTO 加盟国の A 国が、B 国 (WTO 加盟国であるかどうかを問わない) との交渉において、製品 α の関税率を 5% に削減すると約束した場合、この関税率は B 国以外のすべての加盟国に関しても適用されなければならない。経済産業省前掲書 171 頁

なかった。米国は米国民の税金で日本と日本人に援助の手を差し伸べ続けることの限界を見たからである。日本の早い、そして速い自立を誰よりも望んだのが、米国であったことは GATT 成立過程やその後のプロセスのなかで如実に語られている。

(2) サンフランシスコ講和条約と GATT の関係

占領下にある日本国民が食糧難や経済難にあえいでいるころ、政府や有識者の間では占領が解除され、戦勝国と講和条約を結ぶ案を模索していた。そして、GATT に加入し、経済的な復興を遂げるのが急務であった。占領解除には、二つの基本条件を満たす必要があった。ポツダム宣言では、第一に、軍国主義を排除する諸目的を達成すること、第二は、平和的志向の政府が樹立されることを最優先基本事項としていた。講和会議に先立ち、米英両国が自ら開催者側の主導的な役割を課し、日本を招請する形で開催する運びとなった。日本を代表する首席全権として首相の吉田茂、全権には、自由党常任総裁の星島二郎が任命された。苫米地義三、徳川宗啓、池田勇人、一万田尚澄らも含まれていた。日本と連合国側との一年間にわたる個別交渉により全ての事項が事前に確定していたこともあり、それに従って細則が準備されてあった。連合国側の参加者間で意見の食い違いはあったが、米英の主導のもとに、予めから準備された案は受諾された。1951年9月4日に署名された平和条約は、平和、領土、安全、政治、経済、請求権及び財産、紛争など幅広い分野を網羅していた。日本にとり領土に関わる懸念もさることながら、かつて日本軍から被害を蒙った、中国、フィリピン、インドネシア、ビルマや他の国からの巨額な賠償問題は日本を悩ませる材料となり、日本が一刻も早く GATT への参加の必要性を改めて認識する契機にもなった。外国軍隊の駐留を予定し、それに関連して日米安全保障条約が同時に締結された。この条約に不満をもつソ連、ポーランド、チェコなどの共産圏陣営は、署名を拒否した。しかし、52カ国中、49カ国が調印し、それを契機に、日米安保条約とともにサンフランシスコ講和条約は日本を西側陣営に組み込んだ。このことは、日本が国際社会を通じて経済活動を活発にし、戦前と同様に、あるいは

はそれ以上の期待をもって国際通商社会に参加する切符を手にしたことになる。講和会議には中国の代表は不在であったが、米国は台北に移動した国民政府の「台北政権」を承認した。それに反する英国は、「北京政権」を承認したことから、米英双方の関係に亀裂が生じる結果になった。米国は日本の中国接近を嫌い、日本が再び中国を市場として進出するよりも東南アジアにおける貿易の拡大を強く望み、日本の通商政策の進路に強い示唆を与えた。日本と中国が経済的に接近すれば、政治的な関係にまでも発展する可能性を危険視していたのである。他方、英国は市場の拡大機会を自国の植民地が点在する東南アジアに求めていたことや、日本の戦前の繊維製品や雑貨類の輸出による市場攪乱（英国側の見解）の復活を恐れ、日本が東南アジアへ進出することを阻止するがため、日本の中国大陸へ向けた市場開拓を望んでいた。日本は早い時期から GATT 加入の機会をうかがっていたが、その意志を公式に表明したのは講和条約発効後の 1952 年 7 月であった。

戦後、英国のアジア市場における覇権が相対的に劣勢に転じるなか、日本との講和条約の締結が経済的パワー構造に変化を生じさせるという懸念はこの時すでに英国側はもっていた。したがって、日本の GATT 参加を阻止する意識が芽生えたのは、英国としては当然であろう。

(3) 米国の多角的自由貿易主義からの離反

米国は第二次大戦の惨禍を繰り返さないという崇高な理念のもと、GATT の成立に主導力を発揮した。そこには戦前における通商上の保護主義が第二次大戦の一因であるとの意識から、米国が多角的自由貿易を強力に推進することに意義を感じ、GATT 成立の原動力となったことを評価する。米国の反省材料として、次の要素が考えられる。

第一に、1930年6月成立の「スムート・ホーレー関税法」¹⁵⁾に求める。この関税法は米国産業を保護するため、関税を大幅に引き上げる権限を大統領に与えたもので、折からの不況も手伝い、「米国の平均関税率は 1928 年の 39% からわずか 4 年後の 1932

¹⁵⁾ 佐々木隆雄『アメリカの通商政策』岩波新書 1997 年 52 頁

年には 59%へと上昇¹⁶⁾した。これは貿易相手国の関税引上げ、為替切下げなどと米国に対する報復の連鎖を誘引する結果につながり、世界的な通商戦争の引き金となった。この失敗の記憶は、戦後の政策決定者に反省材料を提供し、自由貿易への強い意思を植え付ける動機づけとなった。第二に、冷戦から生じたパワー構造の先鋭化であり、ソ連邦を中心とする共産圏を巻き返すためには、西側自由陣営が一刻も早く戦後の復興を成し遂げ、経済的基盤を確立することが不可欠であった。そのため、米国は貿易相手国には保護主義的措置を許容しながら自国の市場を開放して自由貿易を推進した。1958年のEC形成はその好例といえる。同様に、米国が日本との講和条約の締結を積極的に推進し、GATT加入にも援護的存在を発揮したことは、日本に多大な利益であった。米国の自由貿易に対する熱意と積極的な支援なしでは、1955年時点で日本のGATT加入は困難であった。ECや日本へのこのような扱いは、勿論米国の政治的・経済的利益を反映するものでもある。第三に、第二次大戦直後の米国の政治・経済力は圧倒的に強く、輸入依存度も低かったこともあり、自由貿易の是非は国内で議論されるほど差し迫った必要性も少なく、米国政府や産業の利益を左右するほどの要因ではなかった。

しかし、四半世紀近く続いた米国の寛大とも見えた通商政策は大きな軌道修正を迫られることになった。その要因として、第二次大戦後から米国のコア産業とされてきた、繊維、鉄鋼、自動車などで国際競争力の低下が見え始めた。そこには、ハイテク技術やローテク産業領域で、米国を前後から囲む新たな挑戦者として日本やASEAN・東アジア諸国の出現があった。加えて、1980年代にはレーガノミクスによるドルの実力以上の上昇、貿易赤字の拡大、これまで自由世界を結束させる要因であった冷戦の終結など、米国を保護主義に走らせる材料には事欠かない事態が続いた。

1980年代の米国は、貿易赤字が拡大するなか、1970年代の保護主義を引きずりながら多角的自由貿易主義からの離反がより顕著になった。1970年代

に移り、これまで米国が重きをおいた自国の輸入主義から輸出保護主義に大きく変換している。その兆候は、1974年に導入され、実際には「伝家の宝刀」的扱いでこれまで援用する機会がそれほどなかった301条の積極的な活用を武器として相手国の市場開放を迫る手法の復活があった。そのうえ、民間からの提訴要求を待たずして政府が積極的に動議することにも現れている。日本のタバコ、韓国の保険、ブラジルの情報機器などは、301条の格好な射程対象となった。

このように、米国の自由貿易主義は1970年代初頭から徐々に保護主義へと変化が見られるようになった。この傾向が顕著に現れたのは、R.ニクソン大統領の1971年の新経済政策の発表であり、保護主義の台頭が現実には始まった時期である。つまり、ドルの兌換禁止、賃金物価の凍結等と合わせて10%の輸入課徴金を付加する法案である。この時期、1974年通商法をもって輸入被害救済の発動条件が緩和され、不公正に対する輸入問題について提訴の迅速化や充実化を図っている。これまで大統領が持っていた相殺関税やアンチダンピング関税の発動に関する裁量権は縮小され、従来、財務省が扱っていた通商問題事項が商務省へ移管され、同時に、特別通商代表（STR、Special Trade Representative）の職務権限の格上げがなされた。これらの変更は、従来の単なる貿易交渉から貿易政策の立案まで幅広い職域を含め、通商問題を戦略的に思考する臨戦態勢の構築が目的と見える。それは、米国の通商政策が保護主義へと傾斜を始めたことを如実に物語っていると共に、米国の社会的な問題が貿易に関連する政治課題としてクローズアップされてきたことの表れでもある。

4. おわりに

MITのL.サロー教授をして、「GATTは死んだ」¹⁷⁾の爆弾宣言があったのは1989年のことだった。GATTが公式に設立された1947年10月から1995年までの過程を回顧すれば、世界の経済発展は当初の想定範囲をはるかに超え、戦前より豊かだが、戦争や紛争に明け暮れた複雑な社会となった。GATTは

¹⁶⁾ 宮本邦男『現代アメリカ経済入門』日本経済新聞社1997年102頁

¹⁷⁾ 池田美智子前掲書8頁

47 年の生涯を通して強大な力を有する機関に成長した。しかし、ベルリンの壁崩壊、自由主義と共産主義間に介在した冷戦の氷解、地球的環境問題、民族間紛争、テロとの対決、貧困・飢餓・飢饉、経済グローバル化による南北格差問題、農業、産業のボーダーレス現象、地域化とグローバル化、金融危機など、数々の諸問題に対処する有効な方策に限界が生じ、広範な領域や分野での国際ルールの重要性を認識させながら、1995 年、GATT は WTO に今後の役割を託して、半世紀近くもの波乱に富んだ生涯に幕を閉じた。日本は、第二次大戦という巨大な壁にあたり、戦争の恐ろしさや屈辱的な時代を経験した。一部の欧米やアジアの諸国の人々からみれば、自業自得とのそしりを受けるのは必至であろう。小国の日本が列強のパワー構図という大海のなかで小船のように翻弄されながら、戦後、国際社会に復帰し、現在の 21 世紀にいたる経済繁栄の道を歩んだ。日本にとり、GATT 加入が、その出発点といえる。

L. サロー教授は、「GATT は死んだ」と宣言し、筆者は、「GATT はその生涯に幕を閉じた」と記した。しかし、GATT が残した無差別、多角的自由貿易を支える理念と制度の遺産はその形態を 21 世紀の世界情勢に馴染む姿に変身しながら、現代の WTO 制度のなかに、そして、自由貿易協定 (FTA) や経済連携協定 (EPA) という新しい形態の中に延々と継承されていることを認識すべきであろう。

本稿に、「GATT の波乱に富んだ生涯」(A Stormy Life of GATT) と、少々派手なタイトルをつけた。事実、GATT の成立以前、その形成過程、全盛期、そして WTO に引継がれるまでの 47 年間は、8 回のラウンドを経て、波乱万丈に満ちた生涯であったと考えている。特に最終回のウルグアイ・ラウンドは WTO 生誕の動機付けとなる重要な足跡を残した。GATT と共に歩んだ各国の多くのプレイヤー同様、日本も GATT で悩み、GATT と共に成長した。

日本と同じ敗戦国の西ドイツは米国の支援を受け、正式な加入ではないが、1948 年に GATT 加盟諸国から最恵国待遇を与えられた。西ドイツに対する加盟国の態度は、それぞれの立場を背景に、さまざまな反応を見せた。全てが好意的ではないにせよ、日本や中国に対するほど根強い反対論はなかった。

西ドイツは、日本より 4 年前の 1951 年 6 月に早々と GATT 加入が認められた。

本稿では、日本が苦難な道程であったが、GATT 制度から得た果実を、そして日本を取巻く政治的・社会的背景を、「GATT 制度の形成過程を中心に」考察した。

本稿を通じて、GATT が国際通商社会に、そして日本に、なにをもたらし、なにをもたらさなかったか、そしてそれはなぜか、思考を巡らすきっかけとなることを願っている。

参考図書

- [1] 経済産業省『2005年版不公正貿易報告書』経済産業省
通商機構内産業構造審議会 WTO 部会 2005年
- [2] 鹿野忠生『アメリカによる現代世界経済秩序の形成』
南窓社 2004年
- [3] 小室程夫『国際経済法入門』日本経済新聞社 2003年
- [4] 西田勝喜『GATT/WTO体制研究序説』文真堂
2002年
- [5] 村上直久『WTO、世界貿易のゆくえと日本の選択』
平凡社 2001年
- [6] 小寺彰『WTO体制の法構造』東京大学出版会 2000年
- [7] 川本和人著『戦後世界貿易秩序の形成』ミネルヴァ書房
1999年
- [8] 白木沢旭児『大恐慌期日本の通商問題』御茶の水書房
1999年
- [9] 佐々木隆雄『アメリカの通商政策』岩波書店 1997年
- [10] 宮本邦男『現代アメリカ経済入門』日本経済新聞社
1997年
- [11] 池田美智子『ガットから WTO へ』筑摩書房 1996年
- [12] Stephen D. Cohen, *The Making of United States International
Economic Policy: Principles, Problems, and Proposals for
Reforms*, 4th ed., Praeger Publishers, 1994
S. D. コーエン著 山崎好裕、古城圭子、五味俊樹、
明田ゆかり、納家正嗣訳『アメリカの国際経済政策』
三嶺書房 1995年
- [13] 深海博明編者『ウルグアイ・ラウンドにおける
南北貿易』アジア経済研究所 1990年
- [14] Robert E. Hudec, *Developing Countries in the GATT Legal
System*, 1987 Trade Policy Research Centre.
R. E. ヒュデック著 小森光夫訳
『ガットと途上国』信山社 1992年
- [15] Bhagwati, Jagdish, *Protectionism*, The MIT Press 1989
- [16] 宮里正玄編『サンフランシスコ講和』東京大学出版会
1986年
- [17] 三宅正太郎編者『貿易摩擦とガット』日本関税協会
1985年

- [18] 細谷千博『サンフランシスコ講和への道』中央公論社
1984年
- [19] 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 1980年
- [20] 秦郁彦『アメリカの対日占領政策、終戦から講和まで』
東洋経済新報社 1976年

参考資料

- [1] WTO, *The Understanding the WTO*, WTO Information and
Media Relations Division, 2005 17頁
- [2] J. バグワティ「自由化は WTO 軸に」経済教室、日本経
済新聞 2005年10月17日 25頁
- [3] WTO, *The Understanding the WTO- The GATT Years: from
Havana to Marrakesh*, Information and Media Relations,
http://www.wto.org/english/thewto_e/tif_e/fact4_e.htm
2006年5月1日
- [4] WTO, *The Understanding the WTO-The Uruguay Round*,
http://www.wto.org/english/thewto_e/tif_e/fact4_e.htm
2006年5月1日
- [5] 荒木一郎「中国と WTO」三井物産戦略研究所 The World
Compass 2002年 7・8号
http://mitsui.mgssi.com/compass/html/0207/toku_03.html
2006年5月3日

(Received: May 31, 2006)

(Issued in internet Edition: July 1, 2006)