

国際的セーフガード問題とMFA貿易

西田, 勝喜

<https://doi.org/10.15017/4475291>

出版情報：経済学研究. 47 (2/3), pp.277-296, 1982-04-10. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：



国際的セーフガード問題と MFA 貿易

西 田 勝 喜

目 次

はじめに

I MFA 下の繊維貿易

- 1 主要先進国の繊維貿易動向
- 2 MFA 延長と EC・アメリカの政策転換
- 3 第二次 MFA とセーフガード機構の変質

II 国際的セーフガード問題

- 1 ガット第19条の改革をめぐる提案
- 2 セーフガード交渉の現状

おわりに

はじめに

東京ラウンドは、ケネディ・ラウンド以降表面化した先進国での保護主義の強化といゆる非関税措置の輸入制限作用の顕在化という国際貿易をめぐる現実に対して、一般的関税引下げと並んで、現行ガットの不備を補修しあるいは新規の問題領域を規律する新国際コード体制を発足させた。その反面で、ガット第19条の改訂を中心とした国際的セーフガード体制の樹立は暗礁に乗り上げ、二国間の輸出自主規制ないし市場秩序維持協定が多用されている事態に一定のルールを設け、同時に東京ラウンドの交渉成果を確保する国際的枠組みを作る努力は決着がつかず継続交渉とされている。1982年秋のガット閣僚会議での合意を期しているものの、解決に到るかどうかは予断を許されない。問題の焦点は「選択的セーフガード」の当否をめぐる一部先進国と途上国の対立にあり、セーフガード措置の採用に際してガットの無差別主義を依然遵守するかあるいは緊急避難に関しては放棄するかについては先進国間でも立場が分かれている。

交渉参加各国の複雑な立場を反映している国際的セーフガード問題に関して、我々は、対象が繊維貿易に限られているとはいえ、一つの先例を現行の多角的繊維取極 (Multi-fibre Arrangements, 通称MFA), あるいはそれに先立つ綿繊維長期取極 (LTA) として有している。しかも、輸入競争の激化に基因する「市場攪乱」の解決という問題の出発点を共通項とし、MFAの第一次延長に際して生じた国際的ルールの実質修正、つまり特定輸出国に対する選別的な規制強化の容認という事態は多角的セーフガードの交渉に影響を及ぼしている。

そうした意味で、本稿では、先ず現行のMFAの枠内で進展している繊維貿易を採り上げ、それに内在している問題を取り扱う。次に、これと関連づけながら、東京ラウンドでの交渉経過を追認する形で、国際的セーフガード問題の提起するものを確認することにした。

I MFA 下の繊維貿易

多角的繊維取極 (1974年1月1日発効) は1962年以来1973年まで続いた綿繊維長期取極を継承し、対象となる繊維品に羊毛および化繊を加え、繊維貿易の大部分を包括している。第一次の取極期間は1977年に終了し、1978年から更に4年間延長され、1981年は第二次延長の可否を検討する年次に相当する¹⁾。

1) 第一次のMFAの有効期間は1974年1月1日から4年間、第二次は、取極延長の「議定書」(L/4616, GATT, BISD, 24th Supplement, pp. 5-8 参照) を付して、1978年初から4年間延長し

MFAの前身であるLTAの出発点は綿繊維貿易で生じた特定国での「市場攪乱」問題を解決するために、既に日米間・日欧間に成立していた輸出自主規制を中心にガットの下でそれらを統合し、発展途上の輸出国も加えて国際的枠組に拡張したことであった。その際、特定産業、この場合は綿業で生じた輸入急増による、「市場攪乱」問題を取り扱うガットのセーフガード規定（第19条）の適用を回避する点に眼目があった。つまり、先進輸入国の利害を軸に、第19条の規定する被規制国の求償ないし報復の権利を年間輸入の最低増加率（規制が1年を超える場合を一般的ケースとして、LTAでは5%、MFAでは6%）の保証と引換えに「市場攪乱」を起こしている輸出国は放棄し、該当する二国間での輸入割当を通じて問題解決にあたる方法が導入されたからである。二国間協定による方法はそのままMFAに継承されたが、先の年間増加率の変更に加えて、MFAでは未利用クォータの他の製品カテゴリーへの転用が認められ弾力性の強化が図られている（MFA第4条——注18参照）。

また、後に見るように（I-3参照）、MFA自体は輸入規制国の調整努力を促進させる機能を兼備した枠組みでもあるのだが、それが明示的ではなく、セーフガード機構の変型ともいうべきMFAの諸規定のうちで二国間協定による貿易規制が中心をなすので、以下ではこの側面を主に取り扱ってみたい。

1 主要先進国の繊維貿易動向

まず、ガットの資料によって、EC・アメリ

ている。ここで取極対象外の繊維製品の主なものをあげておくと、MFA対象品を原料としない紡績糸類と織物類（例えば、絹製品やインド産の手工業品など）、織物を材料とするカバン類、皮革・毛皮およびゴム製の衣料などである。

カおよび日本の繊維品と衣料品の第一次MFA下の貿易動向を見ておこう（表1）。本表の対象品目はMFA規定品目なので、注記した繊維・衣料品（注1参照）が排除され、次表と整合しないことを予じめ断っておく。

MFAの発効と平行して先進諸国で深刻な景気後退が進展したことを一般的背景にしながらも、主要三か国の経験は著しい跛行性を示している。先ずECの場合、衣料品輸入の増加テンポが急速で、その赤字拡大が取極第2年目に繊維貿易全体を赤字に転換させ、繊維品貿易の黒字幅縮小につれ赤字が定着している。不況下での輸出回復の不活発、とくに輸出の大宗を占める繊維品輸出の落込み（1975～76年）がもう一つの重要な要因として作用したからである。また、繊維品輸入も、1975年に一旦頭を打っているが、着実に拡大していることも見逃せない。輸入の側で経験された衣料品輸入の着実な増加と1976年からの繊維品輸入の回復は後にみるECの繊維政策の転換の実質的背景とされる。次に、アメリカについてみると、ECの場合と同様、衣料品貿易の赤字拡大が繊維貿易赤字の拡大と平行している。全体の赤字をほぼ特質づけている衣料品貿易の例で特徴的なのはアメリカの衣料品輸出自体の規模が小さい（この点は日本とも共通なのだが）ことである。これに対比すれば、繊維品貿易は当該期間に黒字化しながらも概して均衡的であるといえよう。アメリカの場合と対照的なのは日本の繊維貿易の構造である。日本の輸入は景気循環に感応的でしかも繊維品も衣料品もほぼ同一規模で推移している。他方、輸出の面でみれば、日本が規制をこうむる立場にあることは措いて、繊維品輸出の規模が同輸入のみならず衣料品輸出の規模を著しく上廻っている。その結果、他の二国と異な

国際的セーフガード問題と MFA 貿易

表 1 E C, アメリカおよび日本の繊維・衣料貿易, 1973~78年

(単位 100万ドル)

		1973	1974	1975	1976	1977	1978
E C	織 維 品						
	輸 出	4,624	5,551	4,958	5,359	6,088	6,953
	輸 入	2,633	3,330	3,302	4,064	4,600	5,608
	収 支	1,991	2,221	1,656	1,295	1,488	1,344
	衣 料 品						
	輸 出	1,455	1,670	1,834	2,104	2,715	3,186
	輸 入	2,212	2,866	3,519	4,459	4,999	5,965
	収 支	- 757	-1,196	-1,685	-2,356	-2,285	-2,780
	合 計 収 支	1,234	1,025	- 29	-1,061	- 797	-1,436
日 本	織 維 品						
	輸 出	2,392	3,007	2,852	3,218	3,599	3,718
	輸 入	1,052	791	481	568	575	1,058
	収 支	1,340	2,217	2,372	2,650	3,024	2,660
	衣 料 品						
	輸 出	346	308	316	396	438	460
	輸 入	547	782	486	714	768	1,061
	収 支	- 200	- 474	- 170	- 318	- 330	- 601
	合 計 収 支	1,140	1,743	2,202	2,332	2,694	2,059
ア メ リ カ	織 維 品						
	輸 出	1,229	1,762	1,600	1,923	1,898	2,037
	輸 入	1,306	1,361	1,051	1,444	1,558	1,938
	収 支	- 77	401	549	479	340	98
	衣 料 品						
	輸 出	253	362	362	457	547	578
	輸 入	1,971	2,097	2,319	3,258	3,696	4,864
	収 支	-1,718	-1,735	-1,957	-2,801	-3,149	-4,286
	合 計 収 支	-1,795	-1,334	-1,408	-2,322	-2,809	-4,188

資料: GATT, *Textile and Clothing: Production, Employment and Trade Statistics, 1973-79*, Com, Tex/W/63 (GATT Secretariat, 1979), Table 5, (Keesing, Donald B. & Martin Wolf, *Textile Quotas against Developing Countries*, Thames Essay No. 23, Trade Policy Research Centre, 1980, p. 56 より引用)

って、繊維貿易の黒字を維持してきたのである。

また、表2によれば、第一次MFAの期間を含む前後の時期を対比して、以下の特徴と変化を認めることができる。

先ずEC・アメリカおよび日本を含む先進工業諸国に共通した特徴は、概して、繊維品貿易の黒字と衣料品貿易の赤字を定着させており、

全体では、日本を例外として、赤字化していることである。その主因は衣料品貿易の赤字拡大であり、アメリカの約29億ドル・ECの約25億ドルと著しいものがある。次に、後で注目する繊維貿易政策の転換とも関連するのであるが、ECとアメリカの全体的な繊維貿易の悪化を認めねばならない。ECの場合には、1973年の約11億ドルの黒字が78年の約18億ドルの

表 2 主要工業国の繊維および衣料純貿易

(単位: 10億ドル)

	1973年			1978年		
	繊 維	衣 料	合 計	繊 維	衣 料	合 計
EC ¹⁾	1.97	-0.89	1.08	1.62	-3.38	-1.76
対南欧5か国 ²⁾	0.09	-0.47	-0.38	-0.17	-1.40	-1.57
その他途上国 ³⁾	0.11	-0.95	-0.84	0.05	-2.75	-2.70
アメリカ	-0.36	-1.88	-2.24	0.01	-4.67	-4.66
対途上国 ³⁾	-0.24	-1.31	-1.55	-0.17	-3.95	-4.12
日 本	1.32	-0.20	1.22	2.33	-0.75	1.58
対途上国 ³⁾	1.01	-0.37	0.64	1.67	-0.75	0.92
工業諸国全体 ⁴⁾	1.71	-3.89	-2.18	2.80	-11.02	-8.22
対途上国 ³⁾	0.76	-2.94	-2.18	1.47	-8.31	-6.84

注: 1) 両年とも、デンマーク、アイルランドおよびイギリスを含む9か国。

2) ギリシャ、ポルトガル、スペイン、トルコおよびユーゴスラヴィア。

3) 南欧国に含まれるトルコを除いた国連定義の全途上国。

4) アメリカ、カナダ、EC、EFTA および日本。南アフリカ、オーストラリアおよびニュージーランドは除く。

資料: GATT, *International Trade 1978-79*, GATT Secretariat, 1979, Tables A7 and 8, (Keesing and Wolf, op. cit., p. 81より引用)。

赤字へ転落し、南欧諸国以外の途上国との衣料品貿易赤字の拡大が著しく作用している。のみならず、近年になって南欧諸国との繊維品貿易が赤字に転換したのも一つの特徴である。こうした発展途上国との赤字拡大を部分的に相殺しているのは先進諸国と途上国の中間に位置する諸国との繊維品貿易の黒字であるように思われる。因みに、掲表中のアメリカ・カナダ・EC・EFTA および日本からなる「工業諸国」のそうした中間的諸国との繊維品貿易の黒字は1973年の約10億ドル、78年の約13億ドルを計上している。アメリカについては、繊維品貿易の均衡化が果されたものの、全体としての貿易赤字は倍加しており、繊維品と衣料品を通じた途上国との赤字、とりわけ衣料品貿易赤字の激増が最大の原因となっている。これに対して日本の場合は、最初に示した先進国に共通の繊維の黒字・衣料の赤字ではあるが、前者が後者

を上廻り、全体として黒字を維持するという特殊な立場に立っている。

これら主要三国の途上国との関係をもう少し見ておこう。地域的關係の形成や先進国産繊維の利用が、先進輸入国側の関税法規の変更(例えば、原産地規則の運用)や二国間協定の内容変更その他の政策変化によって強化される可能性もあるからである。

この点では、ECはアメリカよりも近隣諸国依存が高く、域内貿易を除く衣料品輸入の26%は東欧諸国、西ヨーロッパの途上国、中東諸国およびアフリカからであり、アメリカのラテン・アメリカおよびカリブ海諸国からの衣料品輸入比率は11%にすぎない。他方、東アジア諸国(日本を除く)からの同比率はECの場合が44%、アメリカの場合は69%である²⁾(以

2) OECD, *Trade by Commodities, Series C*, Jan.-Dec. 1977.

上, 1977年)。日本の場合はもっと地域的關係が強く, 衣料品輸入の45%を韓国, 15%を台湾, そしてその他の中国も含む東南アジアに19%を仰いでいる³⁾ (1976年)。逆の面からみて, 東南アジア諸国の先進国市場における衣料品輸出の高いシェアは, その加工材料=繊維品の供給を主に日本に依存することによって, 先にみた日本の繊維品貿易の大幅な黒字と関連している(表2参照)。この原料としての繊維品(紡績糸や織物など)の先進国による輸出が製品としての衣料品の輸入に関連づけられている(例えば委託加工契約などによって)程度は, 日本の場合はさほどでもないが, ECでは比較的強いものがあり, その結果が近隣諸国からの相対的に高い衣料品輸入比率となって現われている⁴⁾。原料=繊維の輸出と製品=衣料の輸入という分業関係を自国産繊維に限定して確立し, それに伴って個別的でより緩やかなクォータを課すか, あるいはクォータ自体を撤廃するという繊維貿易の新しい方向がECで模索されるかも知れない⁵⁾ことを付言しておこう。

2 MFA 延長と EC・アメリカの政策転換 第一次MFA下の繊維貿易の逆調化を契機

3) UN, *Commodity Statistics*, 1976.

4) Keesing, Donald B. and Martin Wolf, *Textile Quota against Developing Countries*, Thames Essay No. 23, Trade Policy Research Centre, 1980, pp. 196-97.

例えば, ECの一般特惠制やロメ協定の下では, 原料である繊維品が輸出国自身のものであるかECから輸入されているかする場合, 有資格国で製造された衣料品は関税免除を与えられる。あるいは, 西ドイツは, 「域外加工関税」規定(OAP provision)を採用して, その衣料を中心とした繊維製品輸入の15%を東欧諸国から輸入しており, この繊維供給による製品輸入は近隣諸国からの繊維製品総輸入のほぼ半分に相当する(Keesing and Wolf, *op. cit.*, p. 197)。

5) Keesing and Wolf, *op. cit.*, p. 198.

に, ECは1977年に二国間協定を交渉するに際して政策の転換を図っている。その内容については後にとりあげるが, これを転機に途上国との対立が激化し, MFAの延長をめぐるその規定内容を修正するかどうかにまで問題は発展している。結局, 「延長議定書」の採択によってMFAは4年間延長されることになったが, 同議定書はガットの繊維委員会の妥協的決定の採択を骨子としている⁶⁾。その決定のなかでの眼目は, たとえ一時的であれ, 特定の場合に特定の要因からのいわば妥当な義務免除である‘reasonable departures’を輸入国に認め, MFAの枠内で市場攪乱を理由にした輸入国の規制行動を一層強化したことである。この‘reasonable departures’を含む輸出・輸入国間で相互に受諾可能な解決策を求める二国間交渉には, 発展途上諸国・新規参入国および規模の小さい輸出国の利益を認めるとの付帯条件が設けられている反面で, ECを中心とする先進輸入国の要求を入れて「現在圧倒的である特定の輸出参加国による善意と柔軟性」を求めている⁷⁾。つまり, 一方で衣料品を中心に輸出国としての地歩を確立している特定の途上国を含む諸国とその他の諸国とを区別し, 他方でMFAの「附属書B」の最低の標準輸入増加率(年間6%)以下の例外的な場合(注17参照)の輸入国の義務(市場攪乱の実証)からまぬがれることを核心に「延長議定書」は構成されている⁸⁾。

6) GATT, *Basic Instruments of Selected Documents*, 24th Supplement, pp. 6-8.

7) Ibid., Conclusion, 5.1~5.6 参照。

8) Athulathmudali, Lalith, “Forthcoming Negotiations on the Multi-fibre Arrangement”, *the World Economy*, Vol. 3, No. 1 (June 1980), pp. 6-8. なお, アシュラスムダリーはスリランカ人で, 発展途上国の, とりわけ繊維輸出に新規に登場した途上国の立場からMFAの問題点と第三次MFAの方向を論じている。

その推進軸をなしたのがECの5か年間の二国間協定の交渉であり、それにオーストリア、スウェーデン、フィンランドおよびカナダが追随している。ノルウェーは香港との削減交渉が不調でMFAの枠外に去り、ガットのセーフガード措置（第19条に基づく）に訴えている⁹⁾。

(i) ECの新しい政策

MFA延長に際して先にみた「延長議定書」の推進者となったECは、全体的な繊維貿易の悪化の過程で、MFA第3条のセーフガード行動に訴え始めていた¹⁰⁾。当初のECの繊維政策は域内協調に時間をかけ、主要輸出国とは第4条に基づいて二国間協定を締結するものであったが、域外の主要輸出国との協定締結が遅れ（その間に、協定時のクォータ基準の嵩上げを意図した主要国の輸出増を経験し）、後にみるアメリカ型の包括的な輸入規制政策と異なる、輸入浸透度の高い製品に対して製品毎に輸入規制を加える（これには、世界貿易の過剰な管理を避けたいとする西ドイツの要望が強く作用していた）タイプの方式を採用していた。石油危機後の経済不況と輸入競争圧力の下でのECの対応策は先のセーフガード行動であった。フラン

スを先頭とする規制強化要求¹¹⁾が共同体レベルで統一され、主要輸出国との1977年秋の二国間協定がECの規制のペースで運ばれ、それらを事後的に追認する形でMFAの「延長議定書」に反映していく経過¹²⁾は省略して、ここでは、第二次MFA下のECの二国間協定が議定書の‘reasonable departures’をどのように具体化しているかに焦点をあてよう。

ECの新しい輸入規制はいわゆるセンシティブ製品に対する規制と第二次的防衛策である「バスケット」制度とに大別される。前者は指定した114の製品カテゴリーを5つのグループに分類し、第1グループは最もセンシティブとされる8カテゴリーを含み¹³⁾、第2カテゴリーは域外からの輸入が1976年の物量単位でEC市場の20%に相当する製品カテゴリーで、第3と第4のカテゴリーは「低コスト」の輸出国でEC市場進出に殆んど成功していない国から予想される繊維製品を対象とし、それ以外の製品カテゴリーは第5グループに分類される。その上に、夫々のグループに対するクォータは輸入地域を7分割（ベネルクス3か国は1地域）して配分される。こうしたグループの夫々に対してクォータの増加率が1976年を基準年にして保証されるわけであるが、5つのグループ全

9) Keesing Wolf, *op. cit.*, pp. 60-64.

10) Keesing and Wolf, *op. cit.*, p. 57. 序でに示しておく、1974年初から1976年9月末までに、第3条の下で35件のセーフガード行動がとられたが、その内20件はオーストラリア・カナダおよびスウェーデンを合わせたものであり、8件はECによるもの（その内、5件は対韓国）で、アメリカの場合は1件にすぎなかった。オーストラリア・カナダ・スウェーデン等の「規模の小さい先進国」と取り扱われる国々は、輸入競争（その一部は、アメリカ市場からの途上国輸出の転換によるものだが）に際して繊維監視機関（TSB）の否定する輸入規制を導入したり、MFAの規定から離れて、ガット第19条に基づくセーフガード行動に訴えて輸入規制を図ったりしている。これらはECの制限的クォータへの政策転換を支持する国際的背景であった（*ibid.*, pp. 57-58）。

11) 一般的には「管理貿易」論に代表される貿易規制の一環である。その動向については、例えば、Baldwin, Robert E., *Beyond the Tokyo Round Negotiations*, Thames Essay No. 22, Trade Policy Research Centre, 1979, pp. 14-15 参照。

12) Keesing and Wolf, *op. cit.*, pp. 59-63 参照。

13) 8カテゴリーは、綿紡績糸、綿織布、合繊製織布、編みシャツおよびTシャツ、ジャージー・ブルオーバー等のセーター類、ズボン類、スラックスおよびパンツ類、婦人用ブラウスおよび男子用織りシャツ（Keesing and Wolf, *op. cit.*, p. 65, f.n. (34)）。

体に対して MFA の要求する年間最低増加率 6 % を平均して認めるとしながら、実際には EC 輸入の 60 % 以上 (1976 基準年の加重平均) を占める第 1 グループについてはカテゴリー毎に厳しい増加率の圧縮が図られている¹⁴⁾。また、EC 輸入の約 20 % に該当する第 2 グループの年増加率は 2 ないし 4 % で、輸出量の多い国にはそれより低いパーセントが適用される。第 3 グループ以上では、4 ないし 8 % の増加率が与えられ、6 % 水準を典型としている。

こうして、EC 輸入の大宗を占める第 1・第 2 グループに 6 % 基準を大幅に下廻り前年水準を僅かに上廻る増加率を強制しながら、影響度のより小さい製品に対する寛大な増加率保証による 6 % 水準の全体的達成の主張の非現実性を更に強める要素として、MFA の規定する弾力性 (第 4 条の 3) についても厳しい制約が課されている。各グループ内部ではカテゴリー間の移行と年次間の繰越し・繰入れが僅かながら認められているが、グループ相互間では弾力性 (移行) の適用は殆んど行われず、またクォータが配分された輸入地域間の弾力性は認められていない。

14) 例えば、個々の輸出国に与えられるクォータの年増加率は、綿紡績糸と綿織布の場合 0.5 % 以下が典型であり (共同体レベルの総枠では、前者が 0.28 %, 後者が 0.5 %), 婦人用ブラウスおよび男子用織りシャツで同じく 1 ないし 1.5 % である (共同体レベルでは 1.5 %。また、第 1 グループの最高のものはセーター類で 4.1 % である)。

極東のいわゆるビッグ・スリーのうち、香港との協定の例では、1976 年を基準にして注 (13) のカテゴリーの順に、0.5, 0.25, 2.5, 3.5, 2.5, 1.0, 1.0 および 1.0 % である。序でに、第 2 グループについては、カテゴリー名が不明であるが、1.5 % 増が 1 カテゴリー、2.0 % が 9 カテゴリー、2.5 % が 2 カテゴリー、3.0 % が 9 カテゴリー、4.0 % が 3 カテゴリーそして 5 % がニット・ズボンのカテゴリーに保証されている (Keesing and Wolf, *op. cit.*, pp. 65-66 および f.n. (40))。

他方、「バスケット」制度は、上述のきめ細かな輸入規制制度を補完するものとして、当初は規制を受けていない輸出国の EC への輸出が一種のトリガー水準である 'basket extractor' を越えると、該当する製品に新たな制限を課すものである。その発動水準は製品の輸入競争に対する感応度に応じて異なり、上記の第 1 グループの製品では前年の EC 輸入実績の 0.2 %, 第 2 グループの場合は 1 ないし 1.5 %, その他のグループでは 3 ないし 5 % の増加であるが、実際にクォータ規制を要求するかどうかは EC の対外通商・連合諸協定を勘案する必要もあり、また加盟国の自由裁量に委ねられることもあって流動的である (例えば、西ドイツは消極的である)¹⁵⁾。

ここで EC の新政策の効果を 1976~78 年期間について見ておこう (表 3)。1977 年の途上国の輸出は前年を下廻り、78 年も基準年とされた 1976 年水準に達していず、EC の規制政策は着実な効果をあげている。1978 年に基準年の輸出水準を越えたのが EC 加盟を予定されているギリシア・ポルトガルおよびスペインのグループであることも注目される。また、EC の最大の規制対象とされたビッグ・スリーの実績も注目すべきであろう。

以上のように、EC は、従来の二国間協定を 1977 年の交渉を通じて根本的に改変し、二段構えながらセンシティブ製品の輸入規制を軸に、域内繊維産業の輸入競争——市場攪乱の度合に逆相関させて輸入増加率を調整する体系的な方向を提示した。この政策を補完するために、原産地規制を厳格化し、許可証交付と書類提出の制度と一体化させて輸入情報の作成を意図した。

15) 以上、Keesing and Wolf, *op. cit.*, pp. 67-68.

表 3 EC 9 各国のMFA製品輸入, 1976~78年

(単位: 千トン, %)

	1976年	1977年	1978年	平均増加率
域外輸入合計	1,449	1,333	1,430	- 0.7
南欧5 各国	308.4	267.3	328.6	3.2
ギリシャ・ポルトガル・スペイン	181.1	175.8	218.0	9.7
トルコ・ユーゴスラヴィア	127.3	91.5	110.6	- 7.3
主要途上国 (7 各国)	437.1	417.2	419.7	- 2.0
東アジアのビッグ・スリー ¹⁾	267.8	252.6	267.3	- 0.1
その他4 各国 ²⁾	169.3	164.6	152.4	- 5.4
東欧4 各国 ³⁾	101.9	94.5	101.8	- 0.1
その他「低コスト」輸出国 ⁴⁾	245.6	222.0	224.9	- 4.5
「低コスト」輸出国合計	1,093	1,011	1,075	- 0.8

注: 1) 香港, 韓国および台湾。

2) インド, ブラジル, パキスタンおよびタイ。

3) ルーマニア, チェコスロバキア, ハンガリーおよびポーランド。

4) 域外輸入合計から「低コスト」輸出国合計を控除したもの。

資料: Keesing, Donald B. and Martin Wolf, "Questions on International Trade in Textiles and Clothing", *The World Economy*, vol. 4, No. 1 (March 1981), p. 97.

EC大の輸入監視・統制の制度を導入したりしている¹⁶⁾。こうしたECの新政策を先の 'reasonable departures' 要求と関連づけてみると, 第1と第2グループに含まれるセンシティブ品目に対し, MFA第3条のセーフガード規定(とくに6号・8号)とこれに関する「附属書B」¹⁷⁾あるいは第4条の二国間協定による問

題解決¹⁸⁾のそれぞれに付された義務から実質的に離脱しながら, それでいて「議定書」の要求する離脱の「一時性」を殆んど無視して第二次MFAの全期間に抑制的伸び率を適用している。MFAの「例外的」規定がEC輸入の約8割の製品に適用されていることからみると, 「例外的」条件下の輸入規制を第二次MFAの下ではむしろ常態とすることに 'reasonable departures' 導入の狙いがあったといえよう¹⁹⁾。これに関連して, 規制発動の条件を緩和するために市場攪乱の成立要件(MFAの「附

16) Ibid., p. 64.

17) 関係ある規定を摘要しておくと, 「2 規制措置が更に12か月の期間継続する場合には, 規制を受けている製品の当該期間における水準は, これに先立つ12か月の期間について定められた水準に6パーセントの増加を加えたものよりも低いものであってはならない。この伸び率が実施されたならば市場攪乱の事態が再発することについての明確な根拠がある例外的な場合には, 関係輸出国との協議の後一層低い正の伸び率を決定することができる。(後略)」

「3 規制措置が更に長期の期間継続する場合には, その後の各期間の水準は, これに先立つ12か月の期間について定められた水準に6パーセントの増加を加えたものよりも低いものであってはならない。但し, その伸び率の実施が附属書Aの規定に従って市場攪乱の事態を悪化させることを示す更に新たな証拠がある場合は, この限りではない。このような事態においては, 関係輸出国との協議及び第3条の手続に従って繊維監視機関に付

託の後, 一層低い正の伸び率を適用することができる。」

18) 「3 この条の規定に基づいて維持される二国間取極は, 基準となる水準及び伸び率を含む総体的条件において, 第3条に定める措置よりも自由なものでなければならない。(中略) その規定は, 基準となる水準, 伸び, 天然の繊維, 人造繊維及び化学繊維の増加する代替性の認識, 繰入れ, 繰越し, ある製品群から他の製品群の移行並びにそのような二国間取極の締約国が相互に満足することができる措置の分野を包含しなければならない。」

19) Athulathmudali, *op. cit.*, p. 10.

属書A.J)を改訂すること、とくに、特定国からの特定製品の輸入の急増ないし増加の切迫と低価格の結合とされた従来の要件を低価格のみに単純化する主張も留意する必要がある。

(ii) アメリカの対応

ECの1977年の繊維政策転換を誘因として、アメリカも繊維協定政策の転換を図った。大統領が国内繊維産業向けに発表した白書(1979年2月)²⁰⁾は、(1)東京ラウンド下の多角的交渉の結果に係る「スナップ・バック」条項(1979年通商協定法、第五編、第504条)と(2)香港・台湾および韓国、いわゆるビッグ・スリー等との五ヶ年協定の取極め時の政策変更を主要内容としている。前者は、ECの政策転換を契機にした発展途上輸出国との対立激化を背景に、第二次MFAが延長されない場合、あるいは繊維関税の段階的引下げ実施中(1988年まで)にMFAが失効した場合には、東京ラウンドでの繊維譲許を撤回(snap-back)して事前の関税水準へ復帰するというものである²¹⁾。

20) Subcommittee on Trade of the Committee on the Ways and Means, *Background Material on the Multifiber Arrangement (1979 Edition)*, April 1979, U.S.G.P.O., pp. 4-6 に紹介されている 'Administration Textile Program' 参照。および, Keesing and Wolf, *op. cit.*, pp. 71-72.

21) *Background Material*. p. 5, および日本貿易振興会, 『最新・米国の79年通商協定法』, 同会, 1980年, 18-19 及び81頁参照。

輸入の加重平均による従価税率は、アメリカの場合、工場製織物で1976年17.0%のものが東京ラウンド最終税率11.4%へ、衣料その他の加工品が25.9%から21.1%へと変更される。また途上国との貿易品でみれば、前者は12.0%から8.2%へ、後者は26.7%から22.0%へととなっている。ECと日本の関税水準と比較すると、引下げ前・後ともに、アメリカの水準は高く、とくに衣料で格差が大きい(Keesing and Wolf, *op. cit.*, p. 72, Table 3.3 参照)。

主要工業国間でのアメリカ関税水準の高さからみて、「スナップ・バック」の効果は著しいものが予想され、とくに途上国が優位にある衣料類に

後者は、いわゆる市場攪乱を起こす輸入急増(import surge)を従来以上に規制することを一方の中心にし、その代り、輸入急増や顕著な市場浸透を伴わない輸入品については、その水準にはさほどこだわらず、一般に輸入割当を撤廃し問題が生じた場合に交渉に入るという協議方式を適用する二分法にもとづいている。つまり、アメリカの新しい対応は、国内繊維産業の状況に照らして、もはや比較優位を考慮することなく、繊維輸入の全体的動向のなかで最も輸入に鋭敏ないしその影響を受ける製品カテゴリーに対して輸入規制は集中され、そうしたカテゴリーでは、大規模で低コストの輸出者を規制の対象²²⁾とするというものである。

ここでは、輸入急増対策を軸に特定輸出国と二国間協定を結び、従来の協定に定められていた割当上の弾力性(flexibility provisionsによる)をより一層規制的に運用する政策方向に焦点をあてることにしよう。

二国間協定による輸入規制は輸入割当の形をとるが、その割当は通常三つのレベルに製品を分類して課され、輸入競争に対する感応度の高く分類基準の狭いカテゴリー・レベル、通常2ないし4つに分類されるグループ・レベル、そして規制を受ける繊維製品の全体に対する総量

については、途上国の輸出品はアメリカの国内産業との間に顕著な価格差を強いられる。同時に、それによるアメリカ市場からの後退が生じれば、その部分がECや日本などの市場へ転換されるとの含意も「スナップ・バック」条項はもっているとみるべきであろう。

22) 1979年時点で20か国と二国間協定が締結されており、その内16件は途上国との協定である。これらはビッグ・スリーの他に、ブラジル、コロンビア、ドミニカ、ハイティ、インド、マカオ、マレーシア、メキシコ、パキスタン、フィリピン、シンガポール、タイおよびエジプトを対象としている(Keesing and Wolf, *op. cit.*, p. 76 および f.n.(59))。

表 4 MFA下の「弾力性」による「輸入急増」の例

	1978協定年(SYE)	年間増加率(%)	1979協定年(SYE)
総割当	100,000,000	6.5	106,500,000
第Ⅰグループ(織物,綿布,人造繊維)	59,000,000	6.5	62,835,000
特別カテゴリー枠:			
綾織及びサテン地	10,000,000	6.5	10,605,000
帆 布 地	10,000,000	6.5	10,605,000
そ の 他 ¹⁾			
第Ⅱグループ(衣料)	40,000,000	6.5	42,600,000
特別カテゴリー枠:			
綿 シャツ	5,000,000	6.5	6,443,250 ⁴⁾
人造繊維製手袋	2,000,000	6.5	2,130,000
そ の 他 ²⁾			
第Ⅲグループ(羊毛製品)	1,000,000	1	1,010,000
特別カテゴリー枠:			
毛製シャツ	200,000	1	202,000
そ の 他 ³⁾			

注: 1) カテゴリー毎に協議水準 100万 SYE を有する第Ⅰグループのその他のカテゴリー製品。

2) カテゴリー毎に協議水準 70万 SYE を有する第Ⅱグループのその他のカテゴリー製品。

3) カテゴリー毎に協議水準 10万 SYE を有する第Ⅲグループとその他のカテゴリー製品。

4) 他の項目のように単純に 6.5%増の 5,325,000 SYE とならない理由は、この品目に、繰越し・繰入れの組合せ(11%)と移行(10%)が生じると仮定しているからである(本文参照)。

5) SYE は平方ヤード換算単位 (Square Yard Equivalents) の略である。

資料: *Background Material*, p. 9.

割当のレベルに分けられ、これら三レベルを相互に組合せた方式をとる。ところが、この割当方式は協定相手国に一律に適用されるわけではなく、種々の要因を考慮して、相手国毎に分類して適用される。グループ・レベルについて韓国との協定を例にとってみると、三つのグループに分けられ、第一グループは紡績糸、織物、綿、合繊維製の加工品その他の衣料品以外の製品を含み、第二グループは綿・合繊維製の衣料を含み、羊毛製品は一括して第三グループに含まれる。

そうした上で、新しい繊維政策の中核となる弾力性の規制運用が意図されるわけであるが、その内容を下院貿易小委員会の資料にもとづいて例示してみよう。

表 4 は輸入規制を二国間協定によって実施す

る場合に必要の諸要因を考慮して設けられた例である。本例によってMFAの「弾力性」の利用を通じ第Ⅱグループの特別カテゴリー対象品である綿シャツに対する「輸入急増」が1979年に生じるケースが示されている。この場合の想定は、綿シャツに対する1977年の割当水準の未使用分が繰越され且つ1980年の割当から1979年に繰入れられ、両者を組合わせて1979年の輸入枠に11%増をもたらし、さらに同じグループ内の他のカテゴリーから10%の移行がなされたという場合である。また、総割当、それぞれのグループの総量、および綿シャツ以外の特別カテゴリー品目は表記の年間増加率でだけ増加すると想定している。こうした想定の下では、綿シャツの1979年輸入枠は次のようになる。

表 5 合衆国・香港間の二国間取極の比較

	旧 取 極	新 (現 行) 取 極
規 制 対 象	綿織物, 羊毛織物, 人造繊維織物, 及び衣料品	左と同じ
期 間	3 か年間(1975~1977年)	5 か年(1978~1982年)
増 加 率	総割当で6.25% 但し, 羊毛製品については1% 羊毛製品を除く特別規制品全体では6.25%	(1) 取極第1年は全製品について0% (2) 以後, 総割当で6% 但し, 羊毛製品については1% 特別規制品は0ないし10%の範囲内
繰越し(CO) 及び 繰入れ(CF)	(1) COは第1年には5%に制限 (2) COは, 以後, 11%に制限 (3) CFは全年次で6%に制限 (4) COとCFの組合わせは11%に制限	(1) 取極第1年はCOなし (2) COは, 以後, 11%に制限 (3) CFは全年次で7.15%に制限 (4) COとCFの組合わせは11%に制限 (5) COは, 協議がなければ, 特別規制品には適用されない
移 行	(1) グループ水準で1ないし15%の範囲内 (2) 特別水準で5ないし10%の範囲内	(1) グループ水準で3ないし15%の範囲内 (2) 特別水準で5ないし10%の範囲内 (3) 特定の特別水準に関しては, 移行は7%から6ないし6.5%に削減

注: シュトラウス (当時の STR 代表) 書簡 (1979年2月20日付) によれば, 再改訂が示唆されている。

資料: *Background Material*, pp. 10-11.

(1) 年間増加率による輸入枠 (500万 SYE × 106.5%)……5,325,000 SYE

(2) この1979年基準輸入枠に上記の繰越しと繰入れの組合わせ11%増が加算されて (5,325千 SYE × 111%)……5,910,750 SYE

(3) さらに1979年基準輸入枠の移行による10%増加分は (5,325千 SYE × 10%)
……………532,500 SYE

(2) と (3) の合計量 6,443,250 SYE が実際の規制輸入割当量となり, 1978年に比べて28%強の増加となる。このように, MFA下で義務 (MFA, 第4条3号の規定) 付けられている「弾力性」要因の組合わせ次第で, 通常増加率をはるかに上回る「輸入急増」の可能性が生まれ, これが輸入競争に対する国内産業の規制強化の要求ないしMFAの有用性に対する批判

の重要な根拠とされている²³⁾。

こうした「輸入急増」の可能性を懸念して, 大統領白書はその「輸入規制」の第3号でその原因となっている主要輸出諸国との協定内容, とりわけ「弾力性」の規制に言及している²⁴⁾。この方向で改訂された規定内容を, 白書のいう主要輸出国である香港との1978年1月発効の協定でみてみよう (表5)。

旧規定と新規定の相違を示すと, 先ず増加率が6.25%から6%へと削減され, 羊毛製品(1%増)を除く特別規制品 (表4をも参照) につ

23) *Background Material*, pp. 6-11.

24) 第3号の後段に曰く, 「割当が先行する協定年に実質的に過小利用である場合, MFAの秩序ある貿易増加の概念に合致させて有害な諸変動を防止するため, そうした〔市場攪乱を起す輸入急増の一引用者〕場合の年次間増加は通常, 前年の輸出プラス前年の割当の未消化分の半分を超えるべきでなく, 当該年の割当を決して上廻ってはならない。」

いては一律でなく3ないし6%を中心²⁵⁾とする10%の範囲内に分散されている。次に、繰越し及び繰入れに関する重要な変更は、繰入れについて従来の全年次6%の水準を7.15%へと緩和している代りに、繰越しについて一般には旧水準を維持しているものの、特別規制品の場合は二国間協議を条件としたことである。後に見るように、協議の具体的対象は、注記した大統領白書「輸入規制」第3号にいう未利用クォータに対する厳しい繰越し制限となることは必至である(注24参照)。特別規制の対象とされる繊維品にこうした追加的条件を設けて、「弾力性」の輸出国による自動的利用を制限する方向は移行についても認められる。それは、全体として旧規定を継承しながら、特別規制対象品のうち特定の製品について7%のカテゴリー間移行が認められていたのが、僅かとはいえ6ないし6.5%に圧縮されていることに示されている。移行(Swing)についてはさらに、グループ毎に、第一の衣料以外のグループは15%、第二の衣料グループは7%、そして第三の羊毛グループは3%と類別され、業態に応じた格差が設けられている。

当初の協定内容の概要は以上の通りであるが、先の大統領白書の意図を反映して、協定期間内では異例の再交渉が「輸入急増」対策として行われた。再交渉の相手は極東のビッグ・スリーが主で、引き続き香港との合意に例をとってこれをみてみよう。主要輸出国が協定中の割当利用上の弾力性を「自主的」に放棄するのを要請されるなかで、香港は新協定のなかで1980年の衣料10カテゴリーについて、移行の

利用を5%以下に制限し、繰越しと繰入れを利用しないことを約束させられた。のみならず、クォータが未利用の10カテゴリーについては協定の終了する1982年までこれを撤廃し、その代りに「協議」規定を適用し、こうして弾力性の可能性を封じるだけでなく、協議が必要となれば、元々協定で約束された水準以下のクォータをアメリカが課すことになった²⁶⁾。

以上のように、輸入急増の防止を図るアメリカの新しい政策は先ず輸入割当の年間増加率を圧縮したばかりでなく、特別カテゴリーを新たに設定してより低い増加率を適用したことに示されている。その上で、その特別カテゴリーを中心に弾力性要因を抑制する方向を一般的に示すなかで、とくに極東のビッグ・スリーを対象にその利用を極力自粛させる抑制的なものと化している。ECの'reasonable departures'に基づく政策ほど体系的でないにしても、アメリカの輸入規制が輸入急増対策を中心に特定の有力な輸出国を狙って強化された点では共通しているといえよう。

3 第二次 MFA とセーフガード機構の変質

第二次MFAへの移行時とその後に経験された主要輸入国による規制強化を、ここでは観点を改めて、MFAに内蔵させられていたセーフガード機構に対する変更としてみてみることにしよう。

元来、MFAには次のような考え方が貫かれていた。繊維貿易をめぐる輸入規制とその自由化を求める輸出入国間の複雑な利害対立を前にして、MFAは一方で輸入規制を撤廃ないし緩

25) *Background Material*, pp. 36-37の掲表, 1979 Flexibility Provisions of U.S. Textile and Apparel Bilateral Agreements 参照。

26) Keesing and Wolf, *op. cit.*, pp. 77-78.

和しながら同時に途上国を中心とする輸出国の輸出量・所得を保証することを二大目的として成立している（第1条）。この目的を達成するためには、輸出国側の配慮を求めながらも、貿易の枠組は自ずと輸入規制国の義務を中心に構成されざるをえない。その要件は、既に輸入規制を実施ないし新たに導入する輸入国が国内繊維産業の調整を図ることである（第2条及び第1条の4）。尤も、緊急事態が生じた場合には、所定の「市場攪乱」条件を満たした上で、当該輸入国はセーフガード措置の導入を認められ、調整義務から一時的に免れることができるが、その場合、1年以内に撤廃されるセーフガードは過去12か月間の、その延長に際しては前年水準の年間最低6%増の（再延長以降は累増となる）、輸入数量水準を保証しなければならない（第3条）。しかしながら、規制の基準水準・増加率・弾力性その他の保証という条件付きではあるが（注18参照）、輸入規制国の調整義務は二国間協定の締結によってその履行を軽減されることもできる（第4条）。

以上の中心的規定に概略が示されているように、MFA下のセーフガード措置が機能できる期間に先ず厳格な統制が設けられている。輸入規制の程度については、輸入国での調整促進を図るためにも、制限が設けられ、年々の輸入数量を累増的に拡大する必要が緊急保護を遞減させる効果をもたらすようにされている。そのうえで、こうしたセーフガード機構を効果的・多角的に運用させるために繊維監視機関が存在し、第3条と第4条にもとづく措置について通告を受けその審査・勧告を行ない、ガット内の繊維委員会を介して、セーフガード機構の運用はガット全体の監視下におかれている²⁷⁾。

27) 以上の概要については、Robertson, David,

以上のMFA本来の考え方あるいはそのセーフガード機構としての内容から第二次MFA下の事態をみると、先進輸入国による繊維産業調整の義務回避が明らかである。既にみたように、輸入規制要求が高揚するなかで、西ヨーロッパではMFAからの正式な離脱が生じ、あるいは‘reasonable departures’による実質的な義務回避が具体化している。また、市場攪乱の問題に関して、その構成要件と立証をめぐって、輸入規制の発動を容易にする条件緩和ないし立証義務からの逸脱が表面化してきており、これに関連して、国家主権重視と先進国側エクスパートの機関運営支配²⁸⁾による繊維監視機関の機能範囲制限という事態も生じている。さらに、輸入を国内生産と関連させ、国内の需要動向に応じた輸入調整、つまり「シェアの問題」に輸入競争を枠付けする動きも現われてきている²⁹⁾。

輸入規制国の国内的調整努力を中心に構成されていたMFAのセーフガード機構に、そうした義務回避ないし条件緩和が先進輸入国の力を背景にして強制されることに加えて、今一つの重要な変更が生じている。それはECやアメリカの新政策に共通した特定の輸出国(グループ)に対する選別的規制強化である。問題発生の根源を極東のビッグ・スリーないし「低コスト」国の輸出攻勢と見立て、夫々の国内の経済的なあるいは社会・政治的な理由を根拠に、国内調整を遷延させる動きが顕著になったからである。こうした政策はまた、従来一般的にしか規定されていなかった発展途上国の取扱い（第6

Fail Safe Systems for Trade Liberalisation, Thames Essay No. 12, Trade Policy Research Centre, 1977, pp. 35-40 をも参照。

28) Ibid., p. 42.

29) Keasing and Wolf, *op. cit.*, pp. 188-89.

条)に修正を加えて、先進国側からみて既に「市場攪乱」問題を起している途上国とそれ以外の途上国を区別し、両者間に格差を設けるといふ問題を実質的に提起していると考えられる。ECの第二次防衛線であるバスケット制度の導入とこれを追認した「延長議定書」ないしアメリカの協議方式の導入は、二国間協定によって輸入規制を強化する必要がある特定の途上国以外の、次の発展レベルの途上国を対象にしている。

先進国市場への進出度合を基準に途上国を二分して対処する先進国の政策方向は、東京ラウンドの交渉結果との関連でいえば、一面で『フレームワーク』のいわゆる途上国「卒業」にかかわる問題であり、他面では国際的セーフガードの「選別的適用」にかかわる問題でもある。後の側面は節を改めて検討するので、前者に若干の説明を加えておきたい。「卒業」の意味するところは別稿に譲るとして³⁰⁾、ここで問題となるのは、実質的に高い経済発展水準を達成している途上国あるいは特定の産業で国際競争力をつけた途上国は、『フレームワーク』の下で途上国に与えられた「授權」(特別優遇措置の権利)条項から「卒業」して、一先ずガット第二部で主に規定されている貿易ルールに従うよう求められることである。一般特惠制度を主内容とする特別優遇体制から排除され国際市場での通常の競争条件を強いられ、しかもガット・ルールとは別枠の繊維貿易の領域では厳格な抑制的輸出活動をひいては抑制的生産活動ないし投資・生産活動の転換を余儀なくされている特定途上国のクローズアップである。

こうして、特定の輸出国、とりわけ特定の途

上国を対象にMFA下のセーフガード機構が変更されてきているだけでなく、そこに作用している先進国の輸入規制の論理は新たな問題を提起してきている。他方では、ガットと直接ないし間接に関係する貿易ルールから離れて、輸出自主規制あるいは市場秩序維持を図る二国間協定は繊維に止まらず、履物・皮革製品やテレビジョンを主とする電子機器、更にはボールベアリング・刃物類・ファスナー、近年では自動車に及んでおり、とくに1970年代半に簇出したこれらの問題産業対策(ここでは政府間のレベルで示していて、民間レベルのカルテル的対策は捨象している)は輸出多様化と輸出成長を実現してきた特定の途上国の輸出産業を把えてきている。国際的な統御ルールのない貿易分野に途上国が巻き込まれ始めているのである³¹⁾。

II 国際的セーフガード問題

東京宣言はセーフガード問題について、「貿易自由化の一層の促進及びその成果の確保を図る目的で、特に第19条の適用の態様を考慮し

心に」、『海外事情研究』、第8巻第1号、参照。

31) Curzon 夫妻によれば、MFA下の輸入割当を中心にした二国間協定と、ガット第19条の適用を回避する輸出自主規制の制限効果はほとんど同一で、後者の場合、輸出国に「より広範な裁量の余地」が残されている点で僅かに異なるだけである(Curzon, Gerard & Victorio, the Management of Trade Relation in the GATT; in *International Economic Relations of the Western World 1959-1971*, edited by Andrew Shonfield, Part II, Oxford University Press, 1976, p. 264)。

また、輸出自主規制ないし市場秩序維持取極による輸入規制をガット第19条措置と対比させて、前者の合理的根拠と、その適用範囲との関連で19条改革問題を取扱ったものとして、Hindley, Brian, "Voluntary Export Restraints and the GATT's main Escape Clause", *the World Economy*, Vol. 3, No. 3 (Nov. 1980), pp. 313-41 を参照。

30) 拙稿、「東京ラウンドと発展途上国貿易問題—国際的「特別優遇」体制からの「卒業」問題を中

つつ、多角的セーフガード・システムの妥当性の検討を含むこと」という交渉目的を指示した。ガットの一般的なセーフガード条項である第 19 条の機能麻痺状況は周知の事実であることから、新しいセーフガード・システムは第 19 条の欠陥を補修することを中心に検討されるが、実際の交渉に当っては、その検討は同時に東京ラウンドのその他の交渉過程とその諸結果の確保を追認的に図る形で行われることを予定していた。ガット事務局長の『報告』³²⁾によれば、セーフガードに関する交渉が同グループ設立(1975年2月)以降1978年前半まで本格的に行われなかった理由を二つ挙げ、交渉全体が77年7月まで不活発であったことに加えて、セーフガードに関する交渉が着手され進捗させられる以前に、その他のグループ交渉が先行して前進されるべきであるとの一般的合意があったとされている³³⁾。交渉に際しこのような優先順位を設けたことは、一面で交渉結果の尻抜けを事前に考慮した消極的態度を回避させるための手法であるにしても、他面では後続するセーフガード交渉に、既往の第 19 条の欠陥補修だけでない、新たな問題処理を委託することで当初から困難を予想させていた。

1 ガット第 19 条の改革をめぐる提案

ガットの一般的なセーフガード・メカニズムを再生させるために種々の提案が行われてきている³⁴⁾。それぞれの特徴や対比を行なうことは

省略して、結局不調に終わった交渉をレビューする場合の有力な手掛りにされている、D. ロバートソンの改革提案³⁵⁾をここではとりあげ、現行第 19 条の問題の所在と改革上の要点をみることにしたい。

D. ロバートソンは現行ガットの 19 条の重要な欠陥を 5 点あげ、その改善によって国際的にセーフガード・メカニズムが容認され機能できるための問題提起を行なっている。彼の議論は欠陥の指摘とそれに対する改革点を対応させる形で展開されているので、両者の関係に留意しながら、紹介してみよう。

まず、現行第 19 条は緊急行動発動の基準を明確にしていず、一応の基準を示している「重大な損害 (serious injury)」は発動国により解釈が様々で、それが確証された時にだけ発動されるという保証を与えていない。

さらに、緊急行動に着手できる条件が特定されていず、そのために採用される行動が一時的に止まるという保証がない。

第三に、緊急行動が採用される場合、輸入制限を受ける輸出国に対してその実績水準の維持は保証されていない。

第四に、緊急事態に陥った場合、当該国政府

Helm, 1974, Ch. 15; OECD, *Policy Perspectives for International Trade and Economic Relation, Rey Report*, OECD, 1972, pp. 81-84; Sir Frank McFadzean et al., *Towards an Open World Economy, Report of an Advisory Groups*, Macmillan, 1972, pp. 15-17 及び 103-26; Solomon, Anthony M., 'Safeguard Mechanism', in C. Fred Bergsten (ed.), *Toward a New World Trade Policy, the Maidenhead Papers*, D. C. Heath, Ch. 16; Special Advisory Panel of the Atlantic Council, *GATT Plus: a Proposal for Trade Reform*, Praeger, 1975, pp. 42-44 及び 78-79 などがある。

32) GATT, *the Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations: Report by the Director-General of GATT*, GATT, 1979 及び, do. II-Supplementary Report, 1980.

33) *Report by the Director-General*, p. 92.

34) 例えば, Tamir, Jan, 'Emergency Protection against Sharp Increases in Imports', in Corbet, H. and R. Jackson (eds), *In Search of a New World Economic Order*, Croom

35) Robertson, David, *op. cit.*, Ch. 6, および拙訳, D. ロバートソン, 『貿易自由化に対する安全装置制度』(下), 『海外事情研究』, 第 9 巻第 1 号, 119-24 頁参照。

は、(1)輸出相手国に対する補償の提供、あるいは(2)輸出相手国による報復の措置のいずれかないし両方を理由に、第19条に訴えるのに消極的であり、また、そのいずれにせよ交渉に時間がかかることから、事態の緊急性の故にその傾向は益々強められる。

そうしたことを理由に、第五に、先進諸国の政府は輸出自主規制ないし市場秩序維持協定を中心とした輸入割当を二国間ベースで交渉し、その結果、第三国の利害をしばしば無視しながら、ガット体制から逸脱してきた。

こうした諸欠陥を補正するために輸出国と輸入国の双方に受け入れられる取極がガット第19条を補足する形で導入される必要があるが、その取極は(1)各国内に設置される公開審査制度、(2)緊急行動を実施する場合の条件、(3)国際的監視機構の必要、(4)被規制国に対する条件付きの報復権限、その上で(5)差別的適用を一定条件の下で容認することを主な構成要件とするよう提起されている。それぞれの要件のもつ欠陥改善の要点を示しておく、公開審査制度は第19条にいう「重大な損害」概念の濫用を防止するため、(i) 各国に責任ある常設機関を設け、当該機関が提訴を受理し事実認定の調査を所定の期間内に実現し、(ii) 公聴会を開催して利害関係者に意見表明の機会を提供し、それによって審査の公開性を保証し、また (iii) その利害関係者には国内外の直接・間接の当事者を含ませることを内容とする。その中核となる各国の常設機関(例えば、アメリカのITCのような)は、経験の蓄積とともに運用上のガイドラインを発展させるべきで、国々の公開審査制度に予想される相違を考慮すれば、国際的監視に服させる必要も生じざるをえない。そうした国内的な手続と国際的な監視を通じて、「重大な損

害」=「市場攪乱」概念を漸次確立することが要点である。次に、こうして19条下のセーフガード行動に関係者が誘導されるとして、緊急行動は特定の条件下で容認されるべきで、その条件は(i) 緊急行動の「一時性」、(ii) その期間内での保護措置の漸減性と (iii) 措置以前の実績水準の保証、(iv) 保護措置を補完する調整計画の実施、そして(v) 緊急行動終了後の保護措置再導入の制限を含むものである。これらの条件を導入することによって現行第19条の第二と第三の欠陥の補修が意図されている。この新たなセーフガード行動の義務の履行を前提に、第三に、輸出入国双方の利害を保護すべき国際的機関が常設され、当該機関は(i) 緊急行動通告の回覧、(ii) 関係国間の協議促進と (iii) 紛争処理および (iv) 必要な自主的調査・勧告を担当する。各国の緊急行動を国際的に監視する意図は、国内での保護圧力に対処する当該国政府の立場を強めると同時に緊急保護を求める産業状況を公正に評価し、先の義務履行と各国のガイドラインの統一化を通じて緊急行動の導入に対する個別産業の実態に応じた指導綱領に当該国を誘導することに向けられている。

以上の諸条件を備えた国際的セーフガード制度が遵守される限り、その下での緊急行動には第19条にある求償ないし報復は回避するべきで、それに合致しない保護措置には従来の被影響国の権利が保証される。この条件は先に示された第四ないし第五の欠陥の理由を成していた求償ないし報復の権利・義務関係に改訂を加え、ガットの互惠主義を合法的に制限することで、各国の第19条離れを防止しひいてはガットの外部で導入された輸入数量制限を規制していく端緒とすることを意図している。ところで、現行第19条にも貫かれているガットの無

差別主義、すなわち採用される緊急行動の輸出
国全体に対する無差別適用をめぐる新たな問題
が提起されており、これに関しては輸出国と
輸入国の間で利害は対立する。対立上の要点
は、一方に事態の緊急性と加害者責任を根拠に
国内・対外双方での産業・市場秩序を維持する
ため、差別的セーフガードの必要を主張する特
定先進国の立場があり、他方では先進国市場
からの差別的制限によって従来ないし将来の産業
・貿易構造に制約を加えられる日本のような一
部先進国といわゆる NICs を先頭にした先進国
市場への進出を発展の契機とする途上国の立場
があり、双方の立場のいずれを軸に新しいセー
フガード体制を運用するかである。この問題に
ついては、結局、多角的監視手続きの有効性を
高め、輸出国が双務的制限を随時課されるとい
う先進輸入国の力の論理に服させられないよう
保証することが眼目となり、その限りで差別的
セーフガードを条件付きで容認する方向が模索
されるであろう。

2 セーフガード交渉の現状

交渉は先ず問題点の確認から始められたが、
先進諸国間での対立に加えて、先進諸国による
セーフガード措置の適用除外を求める途上国向
け特別ルールの提起もあり、実質的交渉に入っ
ても複雑で立場上の距りの大きい状況下にあっ
た。結局、1979年11月のガット総会までに妥
結に致らず継続交渉に付されている。ここで
は、交渉を通じて明らかになった争点とその後
の問題処理をみておきたい。

先ず、交渉に際して当初に確認された問題
は、体系的ではないが、先にみたロバートソン
の論点とはほぼ一致している。すなわち、①セー
フガード措置に関する差別主義の当否、②措置

効果の通減性、③措置に関するタイム・リミッ
ト、④セーフガード措置の適用条件としての調
整援助、⑤攪乱的輸入の輸入諸国間での負担分
担のルール、⑥市場攪乱ないし深刻な被害の構
成要件、および⑦国際的監視の機能内容が検
討課題とされている³⁶⁾。

以上のうち、最大の争点はセーフガード措置
の選別適用 (selectivity) の問題である。EC
やノルディック諸国は選別的適用の主張者であ
り、彼等は必要な輸入規制が、無差別原則に従
えば、原因者でない第三国の輸出にまで影響を
及ぼさざるをえない現行の事態を改善し、また
緊急措置の遅延が輸入国の当該産業に修復不可
能な事態を招かないように保証することを根拠
にしている。こうした選別的適用志向の先進国
であっても、適用に際して採用措置を「事後審
査」に委ねて一方的行動を主張する立場と、そ
れに由来する濫用防止を期して、輸出国側との
合意ないし合意不成立時の国際監視機関による
「事前審査」を条件とする立場とは対立してい
る。両者の間には、市場攪乱の構成要件や現行
第19条の求償ないし報復の放棄等を共通の前
提としながらも、自動的で選別的なセーフガー
ドに傾斜する前者と、輸出国側との協議を通じ
て、採用される措置の効果、事態・業態に応じ
た措置期間の設定あるいは調整援助を含む構造
調整の要否などを個別的にしかもルールを定着
させる方向で選択的適用の導入を図る後者と
では、大きな距りがある。

他方、第19条の無差別適用を支持する国も
多く、先進国では日本やカナダなどがその主張
者であるが、最も強力な支持者は発展途上諸国
である。彼等は、セーフガード措置の適用は供
給者間での差別を伴わず、しかもガットの第1

36) Report by the Director-General, pp. 92-93.

条(最恵国待遇)と第13条(数量制限の無差別適用)に合致して行なうという原則の遵守を主張している。そのうえで途上国は彼等に対する特別ルールを要求し、先進諸国間でのセーフガードと先進国と途上国間でのセーフガードを区別して、夫々を律するルールの確立を志向している。

こうした原則的な対立を抱えたうえに、詳細は明らかでないが、監視や紛争処理にかかわる機関の機能範囲、市場攪乱の定義に先のMFA交渉でみられた「低コスト」要件を導入するかどうか、あるいは構造調整を不可欠の義務とするかどうかなどでも立場上の距りは大きかった³⁷⁾。

そうしたなかで、交渉は選別的適用を作業仮説として東京ラウンドの仮署名(79年4月)に向けて行われたが結局不調で、11月総会に向けた継続交渉もやはり不調で、総会までの局面はガット事務局長の提案を中心に、その内容検討よりも、むしろ手続を焦点に進められている。7月25日に出された提案は以下の委任事項を検討する委員会を総会決定で設立することを内容としていた。

(a) 一般協定第19条の適用に関する補足的ルールと手続を彫琢することを目的として、その規定の実施に整合性と確実性を一層向上させるために、既に行われた作業を考慮に入れて討議と交渉を継続すること、

(b) 上記(a)で述べられている討議と交渉の満足を得ている結果をペンディングして、第四部を含む一般協定の、第19条の下であれ他の規定の下であれ、関連ある諸規定に照らし締約国によって採用される将来のセーフガード措置の事例を検討すること³⁸⁾、
が指示されている。

11月総会は提案された委員会の設立を承認したものの、その委任事項は上記(a)とされた³⁹⁾。決定では委員会による報告提出を1980年6月30日迄と指定し、構成メンバーは全加盟国と交渉参加国にオープンとされた。ガットの活動報告によれば、委員会による討議は1980年も合意に達しない⁴⁰⁾で現在に到っている。

委任事項(b)については、その導入の意図と含意をめぐって受けとめ方は様々で、とくに第19条に関する交渉成果をペンディングして現行ガット規定下で予想されるセーフガード措置を検討するという文脈が問題視された。本事項は元来途上国の立場を反映したものであるが⁴¹⁾、交渉の遅延とそれによる第19条交渉の早期妥結阻害が懸念され、結局(a)と切離されて別の決定(Examination of Protective Measures Affecting Imports from Developing Countries)とされた。それによれば、ガット第四部の執行にかかわる貿易開発委員会によっ

38) *Report by the Director-General, II-Supplement*, p. 16.

39) *Ibid.*, Annex C, Safeguards: Decision of 28 November 1979 参照。

40) GATT, *GATT Activities in 1980*, GATT, April 1981, pp. 12-15.

41) *Report by the Director-General, II-Supplement*, p. 17. 『報告』によれば、ガットの関連ある規定、とくに第四部の規定に照らして、先進国による途上国からの輸入に対する将来の保護行動すべてを検討する約束が第5回 UNCTAD マニラ総会で引受けられている(1979年5月)。

37) 以上, *ibid.*, pp. 93-95. 及び Corbet, Hugh, 'Importance of Being Earnest about Further GATT Negotiations', *the World Economy*, Vol. 2, No. 3 (Sept. 1979), pp. 329-35; Ginman, Peter J., Thomas A. Pugel and Ingo Walter, 'Mixed Blessing for the Third World in Codes on Non-tariff Measures', *do.*, Vol. 3, No. 2 (Sept. 1980), pp. 230-31; Hindley, *op. cit.*, pp. 324-28 参照。

て小委員会が設けられその任に当り、そこにはガット未加盟の途上国もオブザーバーの資格での参加を認められている。この小委員会設立を以て、第5回 UNCTAD 総会の合意の、ガットによる履行とされた。

おわりに

第二次MFAは、第I節でみたように、当初のMFAに内蔵されていたセーフガード機構の機能低下を特徴としている。「延長議定書」で容認され、ECあるいはアメリカの新しい政策によって具体的に示されたように、輸入規制国は途上国を二分して処遇することでMFA下の義務から免れる端緒を開いた。有力で市場進出の実績ある途上国に対して一層厳格に、その他の諸国には状況に応じて、輸入規制の程度と方法を異にして適用する政策が繊維貿易の分野で定着したのである。こうして先進輸入国は国内産業に対する調整圧力を緩和し、「規則的」な輸入拡大が国内調整を実質的に促進すると同時に輸出国側に一定の輸出水準を拡大的に保証する、というMFAの取極内容を大幅に後退させた。

先進国による輸入規制の強化やセーフガード発動条件の緩和が繊維貿易の全体に及んできている事態と併行して、産業分野を問わない一般的なセーフガード・システムの再建が問題とされるとき、両者を区別して取り扱うことはできない。繊維貿易の国際的枠組におけるセーフガード機能のいわば圧殺は再構築されるセーフガード・システムに当然影響を及ぼさざるをえないからである。その意味で、東京ラウンドにおけるセーフガード交渉は、MFAの延長をめぐって示された主要先進国の立場と論理の適用拡大とそれに対する途上国側の抵抗と反撃という

一面をもっている。殊に、一般的なセーフガードの交渉の場合には、問題がいわば先駆的に展開している繊維貿易とは異なり、それでいてそれを既成事実として、類似の問題が今後発生する分野を一般的に取り扱うだけに、最大の争点となっている選別的適用(selectivity)を途上国側が警戒するのは当然であろう。

新しいセーフガード・システムの在り方を途上国の側からみると、そうした抵抗ないし警戒の表現が途上国向け特別ルールの導入要求である。これに対しては既に先進国側から特定途上国に対する適用除外が反論として出され、ここでも途上国二分論が貫ぬかれている。仮に特別ルールが要件として導入されると、いわゆる『フレームワーク』での「卒業」要求は新しいセーフガード・システムにも適用され、先進国側(例えばOECD)の定義によるNICsならびに類似の発展段階にある途上国の先進国市場進出が具体的な目標とされるのは必至であろう。セーフガードの選別的適用を基軸に新しいシステムが再建されれば、先進国による「卒業」要求は一層強まるものと思われる。他面で、先進国による新規のセーフガード措置を告発ないし監視することが公式に認められたとはいえ(前節の委任事項(b))、更に進めてそれを規制し執行する体制は構想されてはいない。

そうした状況ないし関連する問題の発生を考慮すれば、途上国側は一般に、セーフガードの選別的適用が現実でないし潜在的に振向けられる体制へ参加するのに消極的とならざるをえないであろう。また、セーフガード措置の無差別適用をシステム内の基軸とするのは現実のECの交渉姿勢などからみて困難である。ECやノルディック諸国等がMFAの延長に際して示したように、彼等の要求が容れられなければ脱退

ないし不参加も辞せず、第19条の拡大解釈ないしそれすら回避して二国間で輸出自主規制等を取り決める「力関係」による交渉に逃げ込みかねないからである。そこで仮に、ロバートソンが描いたようなアウトライン上でセーフガード行動の保護主義的運用ないし濫用に歯止めがかけられるにしても、実質的な選別的セーフガードの強制を主内容とする第二次MFAでの経験に加えて、輸出国側の求償ないし報復の権利を放棄させられるとなると、途上国の交渉上の立場（協議を前提とした場合）が国際的に保証され、そのうえで運用上のルールが蓄積・強化されない限り、途上国が新しいセーフガード・システムに参加するのは困難であろう。

以上のように見てくると、委任事項(a)に係るセーフガード交渉は、東京ラウンドの他の結果と同様、不完全とはいえ求償ないし報復の権利を含む第19条を存続させた上で、第19条の欠陥を補足するための協定を追加する、二重制度とならざるをえないだろう。補足協定はまた、委任事項(b)の結果を反映させることを含む、途上国向けの特別規定を、協定下の権利・義務に一定の差違を設ける形で導入せざるをえないだろう。特別ルールとの関連では、『フレ

ームワーク』の構成要素である「国際収支措置宣言」の主な内容を成す、先進諸国による国際収支を理由にした貿易規制の一般的自粛と実施時の対途上国不適用のルールが既に確立されている⁴²⁾ことが注目される。そうであれば、既に先進国相互間での問題が一般には国際的な独占間競争の次元で処理されてきた事態に一定のルールが設けられるにしても、セーフガードの選別的適用の重要な対象が新しいシステムから基本的に除外され、その意図の過半を失なうことにもなりかねない。だからこそ、途上国の「卒業」を求める先進国側の要求は益々強まらざるをえないであろう。

とはいえ、こうして特定途上国の「卒業」問題が焦点化しても、先に指摘したように⁴³⁾、「卒業」へ到るまでの過程をどのように認定し、その判定者が誰であるかまたその基準は何か等々の困難な問題が潜在している。

(1981年11月30日脱稿)

42) *Declaration on Trade Measures taken for Balance-of-payments Purposes*, Adopted on 28 November 1979 (L/4904), GATT, *BISD*, 26th Supplement, GATT, 1980, pp. 205-09 参照。

43) 前出拙稿, 40-42 頁参照。