

PDP

RIETI Policy Discussion Paper Series 14-P-009

通商産業政策(1980~2000年)の概要(2) 通商・貿易政策 ——阿部 武司 編著『通商産業政策史 2 通商・貿易政策』の要約——

河村 徳士
経済産業研究所

武田 晴人
経済産業研究所



独立行政法人経済産業研究所
<http://www.rieti.go.jp/jp/>

通商産業政策(1980～2000年)の概要 (2) 通商・貿易政策*
——阿部武司編著『通商産業政策史 2 通商・貿易政策』の要約——

河村 徳士 (経済産業研究所)・武田 晴人 (経済産業研究所)

要 旨

- 1) 通商産業政策史 (第2期) では、1980年から2000年を対象として、当時の政策の立案過程、立案を必要たらしめた産業・経済情勢、政策実施の過程、政策意図の実現の状況、政策実施後の産業・経済情勢などについて、客観的な事実の記録のみならず、分析、評価的視点も織り込みながら、総論1巻、主要政策項目別の各論11巻を記述し刊行した。
- 2) ただし、全12巻を読み、政策史を理解することは容易なことではない。そこで、政策評価、政策立案に利用しやすい簡易版として、各巻の要約を作成した。政策の要点をわかりやすく記述し、政策評価をまとめたものであり、各巻の入門編としても活用が期待される。
- 3) 本稿は、全12巻のうち、阿部武司編著『通商産業政策史 2 通商・貿易政策』財団法人経済産業調査会、2013年の要約である。

JEL classification: K20,L50,N45,N65

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*このPDPは、通商産業政策史にかかわる「政策史・政策評価」プログラムの研究プロジェクト「通商産業政策・経済産業政策の主要課題の史的研究」の一環として作成されたものである。要約作業は専ら河村徳士が行い、これに武田晴人が補筆した。要約を作成するにあたって、執筆者から貴重なコメントをいただいた。

第1部 経済大国の責任と貿易政策

第1章 対米欧貿易摩擦交渉

1. 日米貿易摩擦の展開

日本の対米貿易黒字は、1978年に100億ドル台にのぼったのちも増加し続け87年にはおよそ600億ドルに達した。90年代前半はやや伸び悩んだものの、98年640億ドル、99年730億ドル、2000年810億ドルと増加した。ただし、90年代後半にはEUや中国も対米黒字を伸ばしたから、日本のみが突出していた80年代とは異なる様相となった。日本の輸出総額に占める米国の比率は、70年代末の26%弱から84年の35%へと高まり、90年代にも30%前後の水準が続いた。これに対して日本の輸入総額に占める米国の比率は、80年代前後から20%前後が続き、最大でも98年の24%弱にとどまった。

こうした事態を背景として、1977年以降、円高にもかかわらず日本からの輸入が激増しているとして米国議会を中心に対日批判が強まった。79年1月の「ジョーンズ・レポート」は、多くの国が不況に悩む中で日本だけが過大な貿易黒字を出していることを厳しく批判し、市場開放および貿易収支改善に向けての努力を日本に要請した。さらに、米国は、反ダンピング法と相殺関税法の要件を詳細に定めた1979年通商協定法を7月に成立させるなど、日本の貿易黒字に具体的に対応し得る体制を整えていった。一方、79年5月の日米首脳会議は「1980年代に向っての稔り豊かなパートナーシップ」というサブタイトルを掲げた共同声明を発表し、内需拡大に主導された経済成長の維持、外国製品に対する市場の開放を日本に求めた。具体的な貿易摩擦の解消の手段は、日本からの輸出の急増に対して米国が輸入制限を行い、他方で日本が輸出規制をするという策であり、これは80年代にも引き継がれていった。

1980年代前半に入ると、個別品目ごとの通商問題にとどまらず、ハイテク産業に関して日本の産業政策がアンフェアであるといった議論が展開されるなど対日批判が強まり続けた。日本政府は、これらに反駁したほか、81年12月から85年3月まで6次にわたる市場開放対策を実施するなど対応を進めた。しかし、米国の高金利・ドル高政策が継続されたこともあって、貿易黒字は拡大し続け貿易摩擦問題は収まらなかった。

○MOSS 協議

こうしたなかでMOSS協議(Market-Oriented Sector-Selective、市場指向(又は重視)・分野選択協議)が開始された。これは1985年1月の日米首脳会談で合意された交渉方式であり、米国が関心を持つ個別品目に関して政府規制の緩和、関税引下げ等、日本市場へ参入する際の障害除去を目的とした。当初、MOSS協議においては電気通信、医薬品・医療機器、エレクトロニクス、林産物の4分野が討議の対象とされた。86年10月には、日米両国は、「米国その他の外国にとって障害を受けない市場アクセスを達成することにより、日本の製品輸入の増加を促進することがこれらの討議を通じて望まれることを再確認した」

との合意を公表した。通商産業省（以下、通産省）が関係した分野であるエレクトロニクス、林産分野のうち前者についてみれば、「実施済事項」として、エレクトロニクス製品の関税 20%引き下げ、米国が関心を有している通信機器の関税撤廃などが記載されていた。このような成果を上げつつあった MOSS 協議は、86 年 5 月に新分野として「輸送機器」を加え、後述のように自動車部品問題も扱うようになった。

○米国 1974 年通商法 301 条とスーパー 301 条

1988 年に米国は「包括通商・競争力強化法」（以下、「包括貿易法」）を制定した。そもそも米国は、1974 年通商法 301 条によって、外国の不公正あるいは不合理な貿易慣行に対しては厳しく臨み、交渉がうまくいかない場合には報復措置を採用することを行政に求めることを可能とするような法的枠組みをもっていた。これには運用の仕方によっては GATT 違反となる可能性が伴っていたから、米国の政府もその適用を避けてきたが、85 年以降同国の議会でその行使を求める声が高まっていた。そうした状況も踏まえて、85 年 9 月にレーガン政権は「新通商政策」として 301 条の活用によって諸外国の不公正貿易に断固対抗することを宣言した。これを受けて制定された上記の包括貿易法は、①1974 年通商法 301 条を改正したほか、②スーパー 301 条を制定するなど多数の変更を加え、運用如何によっては保護主義的影響を及ぼす可能性を強めたものだった。こうして米国はユニラテラリズムへの傾斜を強めた。

改正のうち①の意義は、USTR（米国通商代表部）が、職権又は利害関係者の提訴によって、外国政府による通商協定違反あるいは「不当」・「不合理」・「差別的」な措置や政策の有無について調査し、その存在を認めることができれば、「制裁措置」を講じ得るとされたことである。ただし、判断基準が不明確であったうえに USTR が検事と判事の二役を演じることになった訳であるから、新制度は中立性および公平性という観点を充たすものではないという問題を抱えることになった。②は UTSR に対して、外国の不公正な貿易慣行を洗い出し、それらにつき取りまとめた報告書を議会に提出すること、対象国との間で貿易障壁の除去を目的とした交渉を進め、一年後にまとまらない場合には対抗措置を採ることなどを義務づけたものだった。そして、その標的は日本だったといわれている。1989 年 5 月に USTR の代表は、スーパー 301 条に基づき、インド、ブラジルとともに日本を「優先国」に指定し、日本の商取引慣行のうち、スーパーコンピュータ、人工衛星の政府調達、林産物に関する技術的輸入制限等の 3 項目を、交渉を優先すべき慣行とみなした。ただし、日本に対し一概に不公正と決めつけることは適切ではないとも判断し、スーパー 301 条の枠外においても交渉を進めるとした。

○スーパー 301 条をめぐる交渉

米国のスーパー 301 条に基づく指定に対して、日本政府はこの枠組みで協議に応じることはできないという姿勢を堅持した。上記のように米国政府も日本の立場に理解を示してい

たことから、交渉は1989年9月にハワイで開催された日米貿易委員会に移された。委員会における協議を経て三つの案件はすべて円満に解決されていった。

スーパーコンピュータについては、1980年に世界のスーパーコンピュータ市場を支配していた米国企業のシェアが低下し、80年代後半には日本の汎用スーパーコンピュータが市場にいっせいに参入しシェアを高めていた事情が問題の背景にあった。交渉における主な論点は以下の通りである。スーパー301条を活用する以前の87年に日米はスーパーコンピュータをめぐる交渉の場をもうけていたが、そこで、米国は、日本の政府関係機関や国立大学が国産品優遇政策を採用しており、米国企業を排除するため大幅な値引きを行っていると主張した。上記の日米貿易委員会の場で、89年11月から90年3月まで4回にわたって行われた第二次交渉においても、大幅値引きの是正が一つの重要な論点となっていた。これについて日本側は、90年度予算要求の段階から市場の適切な価格を反映した予算を設定することによって改善を試みた。もう一つの争点は調達手続面に関する日本企業に有利な発注仕様の存在であった。これを受けて日本側は、デザイン仕様ではなく性能仕様を原則とするなどの対策を進めた。87年8月に改訂された「スーパーコンピュータ導入手続」に基づく日本側の政府調達は90年5月から実施され、98年8月まで8回に及んだ。ただし、この間も米国との意見交換などが求められ、96年7月には米国クレイ社がダンピング提訴を行うなど事態の改善には限界が伴った。

○日米構造問題協議

1986年4月、安倍晋太郎外務大臣とシュルツ国務長官との間で、日米の対外経済バランスに影響を与える構造的問題に関して日米構造対話を行うことが合意された。対外不均衡是正のためにはマクロ政策の協調だけでは限界があるため、ミクロ経済レベルにおける経済主体の体質を改善させ、それに根ざした構造調整が必要であるという認識が日米双方に共有されたことが背景にあった。引き続き86年10月から会合が重ねられ、スーパー301条とは異なる枠組みによって日米構造問題協議を開催することが、89年5月にブッシュ米国大統領から提案された。上記の日米構造対話はこの協議とは異なるものであったが、既にこうしたとりくみが重ねられていたがゆえに、日米構造問題協議の円滑な出発が可能となった。

日米構造問題協議は、「マクロ経済政策協調を補完するものとして日米両国で貿易と国際収支の調整の上で障壁となっていると考えられる構造的問題を互いに指摘し合い、それぞれ自ら改善すべきと考える構造問題に取り組むこと」というものだった。1989年9月に第1回会合が開催され、その後、90年4月の第4回協議において中間報告が、同年6月の第5回協議では最終報告がそれぞれとりまとめられた。報告書は日本に対して公共投資を増加し、また、独禁法自体とその運用をとともに強化することなどを求めている。

この日米構造問題協議の意義は次の点にあった。当初、米国は、レーガン政権が既に採用していた対日輸入規制に代わる対日輸出拡大を体系的に求めるため何らかの交渉の場を

構想したが、日本側が日米双方の協議を要求し、これを実現したことが重要であった。また、日米構造対話ではミクロ経済レベルの主体の改善が課題として浮上していたものの、日米の経常収支不均衡が基本的にはマクロ経済構造に関する問題であると米国側も認識した点は、これまで米国が他国の市場の閉鎖性を自らの貿易赤字の原因と決めつけ、他国の市場開放を目的とする通商協議を行ってきたことからすれば画期的なことであった。さらに、根底には日本の特殊な経済的・社会的な構造が米国の対日輸出を妨げているという認識が存在していたとはいえ、日米構造問題協議を進めたブッシュ政権時代には、日本に対して手続面における自主的な改善を求める程度に要求がとどめられていた点が重要であった。この点は、次にみるクリントン政権が「結果志向型」通商政策を展開したこととは異なる特徴でもあった。

○日米包括経済協議

1989年末の米ソ首脳会談における冷戦終焉の確認から91年のソ連崩壊に至る国際情勢の激変を背景として、米国側では東西間の緊張が強かった時代には通常であった対日政策に対する寛容な姿勢を持続させることが難しくなっていた。クリントン政権は、自由貿易の理想を追求するというこれまでの路線を踏襲し、また諸外国の市場開放に強い意志を持っており、日本に対しては「結果志向型」の通商政策で臨むようになった。

レーガンおよびブッシュ時代の「手続き重視」からの変更は、1993年3月初旬、翌月の日米首脳会談に備えた対日通商政策の方針を作成する場でクリントン自身が指示したものであったという。会談では、この方針に対して宮沢喜一首相が管理貿易として明確に反対したことから、カッター大統領補佐官が対日政策を再検討し、その内容を5月に“Japan Paper”として集約した。これは6月に日米包括経済協議案として日本側に示された。“Japan Paper”は、マクロ政策として、日本の経常収支黒字を対GDP（国内総生産）比で数値目標に基づきながら削減することのほか、「分野別・構造的交渉」としてその対象を個別に列挙するという内容であった。これに対して通産省をはじめとする日本側は全面的に抵抗した。主な反対は数値目標の設定にかかわるものであった。しかし、7月には「宮沢親書」が作成されて妥協案が示され、これに基づき同月、「日米間の新たな経済パートナーシップのための枠組みに関する共同声明」が発表された。

こうして開始された日米包括経済協議は、三つの柱から成っていた。第一の柱はマクロ経済に関する事柄であった。これは、1993年7月の合意において米国側が、具体的目標を共同声明へ明記することを求めた分野であった。その内容は、日本側が経常収支の黒字を削減すること、そのために内需主導の経済成長・市場開放を推進することであったが、結局、具体的な協議の交渉事項とはならなかった。第二の柱は、セクター別・構造面での協議および交渉であり、分野別協議とも呼ばれた議案であった。これは「政府調達」、「規制緩和・競争力」、「その他の主要セクター（自動車・同部品）」、「経済的調和」、「既定協定」の5分野から成っていた。交渉の中心は、このような分野別協議であった。第三の柱は、「地

球規模での協力」だった。これは、環境、テクノロジー、人的資源の開発、人工、エイズの5分野について15の作業部会を設置して、日米両国が共通の問題意識をもって対応するための行動計画策定を目標としたものだった。

協議は多岐にわたったが、そこであらわれていた基本的な原則を洗い出せば、次のようなものだった。第一に、クリントン政権は「客観基準」に基づく「結果志向型」を貫いた。第二に、日米両国双方向の努力を求めるものとなっていた。この点は日米構造問題協議の方針が踏襲されたといっておく、日本側の利害が反映されていた。ただし、米国側はあくまでも日本側に行動を求めていた。そのため、日本側が問題と考え米国側に採用を求めた措置については、話し合いには応じるものの原則として交渉の対象にはできないとする姿勢を米国は堅持した。第三に、交渉の範囲は政府の対応が可能な範囲に限定された。この点には、第二点目と同じく日本側の利害が反映されていたが、米国はしばしばそれには反対した。

○個別協議

以上のような協議の枠組みとは別に個別品目に関する協議も続けられた。

まず、自動車・同部品についてみると、日本が1981年に自動車の輸出自主規制措置を採るまでの経緯は次のようなものだった。米国メーカーは、5,000cc級大型乗用車を中心とする自国市場において圧倒的な優位を維持してきたが、第二次石油危機の影響が顕在化し始めた79年に米国では、燃費効率のよい小型車に消費者の嗜好がシフトし、それによって日本製小型車の輸入が急増した。79年における米国の輸入車は前年度に比べて16.4%増加し、そのうち日本車は30.5%増え、その反面で米国国産車の販売は10.5%減少した。ビッグ・スリーの業績は悪化し、特にクライスラーは深刻な経営危機に直面して、自動車業界、労働組合、議会からは対日批判が相次ぐこととなった。

1980年にカーター政権は、国内から保護主義的な対応が求められるなかで、日本車の輸入制限、または日本側への輸出規制要求には反対する姿勢を表明し、その代わりに日本メーカーによる対米投資と、米国製自動車および同部品の対日輸出の拡大を要望することとした。以後、これらの問題は両国の政府間交渉に委ねられた。80年4月には局長クラスによる日米自動車専門家会合が2度開催された。5月には日本側が自主的措置として「日米自動車パッケージ」を発表し、米国もこれを前向きに受け止めていた。だが、この頃から、米国自動車産業の不況は深刻化し、80年6月にはUAW（米国自動車労働組合）が、8月にはフォードが、それぞれ1974年通商法201条に基づいてITC（米国国際貿易委員会）に提訴を起こした。11月のITC裁決が提訴を却下したことから、米国議会では輸入車を制限する立法が制定に向けて動き始めた。保護を求める声が高まる中で、81年1月に発足したレーガン政権は4月に規制緩和を中心とする自動車産業再建策を発表した。

こうした米国側の対応を受けて日本政府は1981年5月に輸出自主規制を発表した。すなわち、田中六助通産大臣は米国の自動車産業がとりくむ再建努力を前提として、自由貿易

主義を守るため臨時の異例措置として米国向け乗用車輸出を4月から翌82年3月まで168万台にとどめるという、「外国為替及び外国貿易管理法」に基づく輸出自主規制（VER）の実施と、その3年間の継続を公表した。こうして実施されたVERは、上限を引き上げながら84年度以降にも実施され91年度まで続けられることとなった。他方で、日本の自動車メーカーによる現地生産も81年末以降、進展した。

部品調達問題に関しては、既述のように1986年のMOSS協議に自動車部品が加えられた。米国側の認識は、自動車部品については関税等の制度的障壁はないという前提の下で、対日市場アクセスを問題としていた。こうした考え方に対して、日米における自動車メーカーと自動車部品サプライヤーとの関係に関する実態調査を踏まえて、86年中に3回の協議が行われた。87年8月の最終報告書では、日本自動車工業会が米国製部品の調達データを定期的に米国に開示すること、米国部品サプライヤーのためにコンタクト先を明確化すること、取引拡大策を進めること、フォローアップを行うことなどが提唱された。フォローアップは91年まで断続的に行われた。しかし、90年代前半になっても米国自動車産業の苦境および日米貿易のインバランスは改善されなかったから米国の保護主義的な動きは再び強まっていた。フォローアップ協議の場等を通じて日本側は米国製自動車部品の購入拡大のための努力を重ねた。92年1月には「グローバル・パートナーシップ行動計画」が日米間で合意され、日本の自動車メーカーが購入する米国製部品を94年度に190億ドルにするという自主計画（VP）などが盛り込まれた。VPを公約とみなす米国側と、そうではないとする日本側との解釈の相違という問題は残ったものの、日本の自動車メーカーによる米国製自動車部品の購入額は、86年の25億ドルから93年の155億ドルへと大幅に増えるなどの改善がみられた。

その後、自動車・同部品をめぐる交渉は、1993年7月に設定された日米包括経済協議の場に移された。米国側の強い要求を反映して自動車・同部品が分野別協議に盛り込まれ、優先分野の一つとされたからである。日本側が提案した産業間協力を推進するコーポレーション・アプローチに対して、米国側が数値目標の設定に固執したため、解決が期待された94年2月の日米首脳会談では合意に至らなかった。その後も数値目標を設定するか否かをめぐって交渉は難航した。一方、日本の自動車大手メーカーは米国政府に接近し、各社のVP数値を示すなど解決の方向性を模索した。こうした日本メーカーのアプローチによって、独自に日本メーカーの外国製自動車部品購入金額を推計する見通しが得られると判断した米国は、態度を急速に軟化させ、95年6月には両国間の合意が成立した。その内容は、①WTO協定をはじめとする国際通商ルールを遵守し、②数値目標を排除して自由貿易と自由経済の原則を維持することなどを確認した上で、外国製自動車の対日市場アクセス拡大、外国製自動車部品の購入拡大、点検整備の規制緩和等を盛り込んだ日米自動車措置を5年間の期限付で実施するというものだった。合意後、日本市場における輸入車の販売台数は着実に増加した。だが、97年以降は日本の景気が低迷するなかで欧州車の販売が増加したことに米国側は不満をもったうえ、外国製自動車部品の対日輸出減少に懸念を示して補修

部品市場にかかわるいっそうの規制緩和を要望した。95年措置の役割が終了する前の99年12月に日本側は新たな対話の場を提案したものの、米国は措置の拡充・延長等を主張したため、両国の主張は平行線を辿ったまま、合意内容は2000年をもって期限切れとなった。

次に半導体をめぐる紛争についてみると、この問題は自動車の対米輸出自主規制（VER）が開始された1981年頃から表面化した。70年代後半に、日本のメーカーが、半導体中のメモリー製品分野において世界市場で急激な発展を遂げたことがその背景にあった。特に日本から米国への輸出の伸びが顕著だったため、83年2月には米国の半導体工業会（SIA）が「政府のターゲット政策が半導体の国際競争力に及ぼす影響—日本の産業戦略の歴史と米国の支払わされた代価」と題する報告書を作成するなど対日批判を展開した。SIAは85年6月に1974年通商法301条に基づく提訴に踏み切るなど攻勢を強めた。

こうした事態を受けて、1986年5月に渡辺美智雄通産大臣とクレイトン・ヤイターUSTR代表の会談によって対策の大筋が決められた。7月には、日本市場における外国系半導体の市場参入機会の拡大、およびダンピング輸出防止のためのモニタリング等について合意内容がまとまり、9月に日米半導体協定が締結された。同協定について重要な点は、「日本国政府は、合衆国の半導体業界が、5年以内に日本国市場における外国系半導体のシェアが20%を越えることを期待していることを認識する。日本国政府は、この期待は実現され得ると考え、その実現を歓迎する」という非公開の付属文書が添えられたことである。この文書について米国側は日本政府が数値目標を承認したものと受け止め、このことが後に大きな問題に発展した。

協定締結後の1987年3月に米国は、①外国系半導体の日本市場への参入が不十分であること、②また日本企業による第三国市場に対するダンピング販売が継続していることを理由として、日本が協定を遵守していないとみなし、米国産業が失った販売機会を相殺するため、日本製のパソコン、カラーテレビおよび電動工具に対する100%の関税賦課を実施すると発表し、4月に措置を発動した。日本政府は協議を継続する一方、米国側の関税賦課がGATT違反にあたるとして第23条第1項に基づく二国間協議を申し入れた。こうした対応もあって、米国の措置のうち②を理由としたものは解除された。だが、①に基づく措置は、91年6月に新たな日米半導体協定が締結されるまで残存した。

引き続き日本市場の開放を課題として結ばれた1991年6月の新協定は、期限が5年間であり、次のような内容だった。①外国系半導体の日本市場へのアクセス拡大、および②日本製半導体のダンピング輸出防止という二つの柱は旧協定と変わらなかったものの、内容には変更が加えられた。具体的には、米国業界は92年末までに外国系半導体の市場シェアが20%を越えることを「期待」し、日本政府はそれを認識するものの、両国政府はこの記述が外国系半導体の市場シェアの保証、最高値または最低値を構成するものではないことに合意するという内容が盛り込まれたことであつた。この合意内容は、非公表であつた数値目標を事実上明文化したものと米国側は解釈し、以後、米国は、この数値目標の充足を問題として通商法301条の適用をほのめかしながら、「約束」不履行に対しては制裁を加え

ると繰り返し主張することになった。とはいえ、新協定の下で、日本市場への外国系半導体の市場アクセスは着実に改善され、91年第3四半期の16.5%から、95年第4四半期の約30%へと、外国系半導体のシェアは着実に上昇していった。

新協定の期限がせまると米国側は新たな協定を模索したが、日本側は協定自体の終結を主張した。こうしたなかで1996年5月に日本電子機械工業会が「半導体に関する将来の産業協力について」と題する提案をSIAに示し、そこで世界半導体会議(WSC)の設立を提唱した。また、6月には日本政府が米国政府に対して「半導体に関する主要国政府会合」(GGF)を提案した。それは、日本側が同じ6月に日米間のバイ・ラテラリズムに批判的なEUから多国間による半導体会議に関する賛同をとりつけたうえでの対米提案であった。こうした日本側の対応が功を奏し、96年7月末をもって新半導体協定は終了し、代わって多国間協力の枠組みが日本の官民双方の力を中心として構築されることになった。日米両国は、WSCの設立に賛同し、GGFの設立を各国に呼びかけることになり、10年間続けられた管理貿易的な二国間協定は消滅し、95年に発足した市場原理を重視するWTOのルールに沿った多国間協調へと転換した。

○小括

以上のような日米間の貿易摩擦は、1950年代半ば以降70年代初頭まで続いた繊維紛争において既に観察されたが、石油危機以後にはカラーテレビ、鉄鋼、自動車等、主に重工業分野における紛争が顕著となった。米国では、こうした産業の不振が地域経済の衰退を伴ったこともあり、対日制裁の請願を求める声が高まった。70年代半ばから約10年間に米国政府が採用した対日方針は、反ダンピング提訴を通じて輸入製品を締め出すこと、日本政府に政治的圧力をかけて関連業界に輸出自主規制を行わせること、日本企業に米国での現地生産を開始させることなどだった。85年にレーガン政権がMOSS協議を開始し、またプラザ合意後に「新通商政策」を打ち出したことは、日本からの製品輸入を抑制するという従来の受動的路線を、日本への輸出拡大という能動的路線に転じるという発想の転換を示していた。また、「新通商政策」は、1974年通商法301条を活用した制裁を辞さないという宣言を行った点において攻撃的姿勢を明示していた。対日輸出の増加を目標とした方針は、制度的な障害を取り除き閉鎖的な日本市場を開放させるという政策の展開をもたらしていった。日米構造問題協議を進めたブッシュ政権、その後のクリントン政権においても、このような路線は引き継がれた。ただし、クリントン政権は、「客観基準」に基づく「結果志向型」の交渉を展開し日本市場の制度的要因の除去をより強く求めた点に特徴をもっていた。

日本側は、「結果志向型」以前の交渉においては、米国の主張に反発しながらも最終的にはその要求を承認していたが、1993年以降の日米包括経済協議においては、通商法301条が行使される可能性のある交渉には応じない姿勢を貫き、「客観基準」の導入には強く反対した。86年および91年の二度にわたって締結された日米半導体協定の数値目標をめぐる日

米間の解釈の相違は、日本側の強い抵抗姿勢を醸成することになった。ただし、自動車・同部品交渉の決着には、日本メーカーの購入計画公表および数値の上乗せに基づいて米国の面子をたてたことが大きく影響したから、その意味では日米包括経済協議においても玉虫色の解決方法が踏襲された面もあった。

また、クリントン政権が完成させたユニラテラル（通商法 301 条の行使）とバイラテラル（二国間交渉）を合わせた通商交渉のスタイルは、米国が他方で推奨してきたマルチラテラル（GATT ウルグアイ・ラウンドによる多国間通商交渉）の考え方とは明らかに矛盾したものだ。1995年にGATTがWTOに改組したことは、米国のユニラテラルとバイラテラルの複合路線に打撃を与えたが、その頃から日米貿易摩擦は沈静化していった。

2. 日欧貿易摩擦交渉

○第一次石油危機直後における貿易摩擦問題の再燃

欧州共同体（European Community, EC）に結集した諸国と日本の間にも1970年前後から貿易摩擦問題が発生し、以後、90年代前半までそれは続いた。

1971年に欧州は米国と同様に、日本製鉄鋼の輸入の急増に悩まされるようになり、翌72年1月、日本側は輸出入取引法による鉄鋼輸出の自主規制に踏み切った。この自主規制は、以後更新を重ねて90年代まで続けられた。鉄鋼のほかにもテープレコーダーやテレビ等の対欧州輸出自主規制が70年代初期から始まっていた。この間、日本政府は輸出秩序の維持に努めた。

しかし、第一次石油危機直後の1976年にECでは日本の鉄鋼、自動車、造船、ベアリング等特定品目の集中豪雨的輸出が問題視されることになった。同年10月経済団体連合会の訪欧代表団に対して欧州側からは日本製品の流入に対する厳しい批判が寄せられ、さらに日本の非関税障壁（具体的には自動車の型式認証・排気ガス規制、医薬品や化学品の審査等主に工業製品の輸入に関する技術的障害等）が欧州製品の対日輸出を妨げているとされて、その改善が求められた。貿易摩擦問題がこのように激化したのは、日本の対EC輸出額が同輸入額の2倍に達し、日本の対EC貿易黒字額が30億ドルを突破したためであったといわれる。

この代表団が帰国後、政府に対応策を要望した結果、1976年11月にはEC委員会と外務省との間で政府レベルの協議がなされ、同月、日本政府は①自動車船積台数の抑制、②造船問題に関する話合いの開始、③脱脂粉乳等の農産品の輸入拡大という回答をEC側に提出し、EC側もそれらを評価した。また、二重検査の省略や型式認証など非関税障壁にかかわる問題点についても改善が図られた。しかし、77年2月にEC委員会が日本製ボール・ベアリングの輸入に対し、最長3か月、10~20%のダンピング防止課税を抜き打ち的に決定する等ECの対日制裁措置は完全には収まらなかった。

○1980年代における貿易摩擦問題の深刻化

1980年代前半にはいると、日本とEC間の貿易収支の不均衡とEC諸国の不況とを背景に、日本製の一般機械や電気機械の輸入増加が問題視され、80年7月にEC委員会は、「ECの対日貿易政策一つの再検討」を発表し、対日差別制限を撤廃する代わりに日本に輸出自主規制を要求した。これに対して日本は、問題とされた製品に関する自主規制を徹底するとともに、英国の貿易産業省との間で産業協力に関する話し合いを進めるなどの交渉を続けたが、82年2月にEC委員会は対日経済関係報告書を発表して、市場開放問題で日本をGATTに提訴する意志を表明した。この方針に沿ったGATTでの協議は結論を得ることができなかつたため、EC委員会は、82年12月及び83年3月の2度にわたり、すでに実施されていた対日輸入監視制度を延長するとともに、「センシティブ品目」にまずVTR、軽商用車、自動二輪車を、次いでフォークリフト、Hi-Fi機器、クォーツ時計を追加し、これらに対する監視措置が85年まで続くことになった。それとは別にフランスも独自の輸入監視制度を導入し、日本製自動車の型式認定について通例以上に期間を延ばすようになり、82年10月に「貿易収支改善のための経済関係措置」を決定し、通関文書等にフランス語の使用を義務付ける等一連の措置を講じるとともに、VTRの通関を内陸部に位置し外国にとってはアクセス面で問題が多いポアチエ税関事務所に一元化した。これらの措置はGATT違反の疑いが濃厚であったが、83年2月に通産省は、VTRのECへの3年間の輸出について①輸出取引法に基づく最低輸出価格制の実施、②日本の対EC輸出量の自主規制を明らかにした。また、84年4月にEC委員会が対日包括要求リストの改訂版を日本に提示したことに対して、通産省はVTR等EC向け特定品目の輸出に関して輸出見通し等を表明することで自主規制の継続方針を示して対応した。

このような対応が続けられる中で、1980年代半ばになると深刻化するJapan Problem(日本問題)に対して、日本の流通機構や基準・認証制度の改善、政府調達の促進、輸入手続きの簡素化、不正商品対策等についての協議が求められるようになった。米国側のみならずEC側からのこうした動きも受けて85年7月に日本側は「市場アクセス改善のためのアクション・プログラムの骨格」を発表した。また、85年11～12月には日本とEC各国政府との産業協力協議が開かれ、日本側の提案に基づいて日・EC産業協力センターが東京に設置されることになった。

この相互協力の試みは、すでにふれた日英産業協力のための定期協議が1981年に開始されたことを契機に拡張された。82年11月には日・ECシンポジウムの第1回が開催され、「日・EC経済関係と世界経済—より良い協調の道を探る」というテーマのもとで、EC側から貿易インバランスや、日本市場の閉鎖性の問題が論じられ、日本側からはそれらに対し、ECの市場開拓努力の不足、市場の閉鎖性に関する具体的説明の必要性等が指摘された。これらの会合は以後、おおむね1年に1度開催されることになった。第2回日本・ECシンポジウムでは、山中貞則通産相とダビニョンEC委員会副委員長との間で産業協力定期協議開催が合意され、こうした経緯を経て85年の日・EC産業協力センターの設置に至った。

○1990年代における貿易摩擦問題の鎮静化

1992年の2月のマーストリヒト条約の発効に伴い発足した欧州連合(European Union, EU)は、その統合によって国際的な交渉力を強めたが、日本との経済関係は、バブル崩壊後の日本で不況が長期化した事情もあって、対立から協調へと進展し、貿易摩擦問題は次第に鎮静化した。

その好例は自動車の輸出問題の解決であった。EU側は、統合前から域内市場において日本製自動車の輸入が市場の攪乱をもたらすことを危惧し、完全自由化への移行期間内(1999年まで)の日本側の協力を求めている。これについては91年7月にEC委員会と通産省との間に次のような合意が成立した。すなわち、EC委員会は、日本車への輸入規制にかかわる措置をとらないことを約束する一方で、通産省が、①移行期間の輸出動向をモニターし、②99年における全EC市場(旧東ドイツを含む)の自動車の総需要を1,510万台、日本からの輸出を123万台と予想していることを明らかにして、この予想に沿うよう自動車輸出をモニタリングすることとなった。

1993年のEU発足後に日本とECとの協調関係はさらに急速に進展した。94年には対日差別輸入数量制限(QR)の撤廃、日本・EU規制改革対話、日本・EU相互承認協定(Mutual Recognition Agreement, MRA)協議等が始められた。95年5月のEU閣僚理事会では、新たな対日政策にあたる「欧州と日本:次のステップ(Europe and Japan: The Next Steps)」が採択され、「政治的対話と協力」を基本とする関係の構築が表明されたが、経済面でとくに注目されるのは94年11月開催のEU閣僚理事会に欧州委員会と通産省が提出した「日・EU間の貿易促進措置に関する共同報告書」であった。それは日本とEUが進めている貿易促進措置を総括し、日本側の輸入促進政策が、欧州からの輸入に貢献していることを認めたものであった。また、日・EU間の産業協力促進に関する報告では、①日・EU産業政策・産業協力ダイアログ(①家電部品、事務機器・コンピュータ、自動車部品等の既存分野に関する産業協力、②将来の有望な市場、規制緩和等に関する政策的な意見交換、③情報政策ワーキング・グループの設置)、②JETRO(後述)の産業協力事業、③(株)対日投資サポートサービスの設立などの貢献が明らかにされた。こうして日欧間の経済関係は確実に改善の道を歩んだ。

第2章 輸入拡大と市場開放

1. 輸入拡大政策

輸入促進政策は、①輸入増加を図る目的から、対等な競争のための市場整備のみならず輸入品の浸透を促進し、また相手方の輸出努力を支援する輸入拡大政策、②輸入規制の緩和、関税率の引き下げ、基準・認証制度の改善等、諸外国が日本市場へ輸出を行う際の制度的障害を除去するような市場開放政策に大別できる。

前者の輸入拡大政策については、1960年代末の対米貿易摩擦、70年代初頭に生じた対欧州貿易摩擦を背景として、71年の総合対外経済政策において輸入促進政策の推進が明示さ

れたことにその端緒が求められる。以後、高度経済成長期まで力を注いだ輸出振興政策が、海外諸国でも類例を見ない輸入促進という施策に転換し 21 世紀初頭まで精力的に進められることになった。

1970 年代後半から力が入れられた輸入拡大への努力は、82 年秋に政策体系に結実した。10 月開催の貿易会議に提出された同会議総合部会の意見書は、包括的かつ具体的な輸入促進政策の体系を初めて示したものであり、以後の施策に発展・継承されていった。そこでは、JETRO（日本貿易振興会）と MIPRO（製品輸入促進協会）を活用して外国の輸出拡大努力を促す必要性が訴えられていた。その後も貿易会議における検討を踏まえながらイベントや輸入品フェアの開催が進められていった。

貿易摩擦が激化し通商問題が生じたことを背景として、1985 年 7 月に政府・自由民主党の対外経済対策推進本部は「市場アクセス改善のためのアクション・プログラムの骨格」を作成した。アクション・プログラムを受けて 85 年より毎年、通商産業大臣は主要企業に対して輸入の拡大を要請するようになった。通産省も同年 4 月、輸入拡大に関して、①国民に対する呼びかけ、②産業界に対する製品等輸入拡大努力の要請、③インポート・フェア等の開催・支援、④特定外国製品輸入促進計画（STEP）の拡充、⑤製品輸入金融の拡充という 5 つの対策を決定し実行に移していた。4 月に「前川レポート」が公表された 86 年年度にも通産省は大々的な輸入促進キャンペーンを行うなど対応を進めた。90 年 6 月に提出された日米構造問題協議最終報告書を受けて 8 月に開催された第 12 回貿易会議では、政府が輸入協議会を設置することが決められた。協議会の目的は、海外および国内のビジネスリーダーから日本の輸入拡大、市場アクセスの改善に関する意見・要望を聴取しそれらを政府の施策に反映させることであった。

海外諸国との貿易摩擦を背景として 1989 年 7 月のアルシュ・サミットでは、貿易収支黒字国には輸入拡大の責任がある、とその宣言に明記されるなど新たな対応も求められ始めていた。90 年 1 月に日本政府は、従来の輸入拡大政策を抜本的に強化拡充した 3 か年計画の総合的輸入拡大策を公表し 4 月から実施した。その内容は、①製品輸入促進税制の実施、②1,004 品目の工業製品の関税撤廃、③輸入拡大のための政策金融の大幅拡充、④「1 億ドルの草の根輸入促進事業」（JETRO を通じた長期・短期の専門家の海外派遣、および各都道府県への経済国際化センターの設立と運営を中心とした国家予算の拡大）を柱としていた。

このうち①の輸入促進税制という考え方自体は、1980 年代半ば頃から通産省内で検討されていたが、大蔵省はそれに対しては、商社や輸入代理店を優遇するだけで消費者に恩恵が行き届かない、半製品や機械の輸入が優遇されこれらを加工して再輸出することによって輸出拡大税制に結実しかねないなどの可能性がある、として反対していた。しかし、日米構造問題協議最終報告において「製品輸入促進税制の創設」が挙げられ、それが事実上「国際公約」化したために、大蔵省は反対姿勢を軟化させた。経済界では、輸入拡大が取引拡充に結びつく商社、競争力のある自動車産業や電機産業などが賛成に近い立場を示し

たものの、NIEsの追い上げを受けていた繊維、鉄鋼、化学の諸産業は輸入拡大による痛手を懸念した。もっとも、具体策が明らかになるに連れて、義務負担の方が大きい可能性が考慮されるようになり、経済界における賛成派の関心も次第に薄れていった。

それでも、1990年4月から次のような製品輸入促進税制が、適用期間3か年で実施されることになった。輸入促進の対象品目は、「自らが輸入（委託による輸入を含む）をしたもので、機械類、電気機器、化学工業製品その他の製品のうち輸入を促進することが適当なものとして政令で定めるところにより通商産業省告示で定められたもの」とされた。実際には関税が課せられていない品目を中心に、まず、「輸入製品国内市場開拓準備金」と称して、輸入者に製品輸入増加額の20%以内の準備金積立を認める、また、税額控除・割増償却制度を認める、といった優遇策が採用された。その後、93年に2年間の期間延長、適用条件の緩和、優遇策の拡充が行われ、95年にはさらに2年間の期間延長、対象品目への衣料品や自動車部品の追加等が実施された。

この輸入促進税制について、通産省は1995年時点での評価中で、「90年度、91年度においては、本税制対象製品の輸入額は、総輸入額よりも5%程度上回って伸びており、本税制の効果があった」とみていた。実際、対象品目が総輸入額に占める割合は、総輸入額が減少するなかで、89年度20.4%から94年度26.6%へと上昇していた。もっとも、同じ期間にこの税制措置による租税減収額は決して増えてはいなかったから、輸入拡大との因果関係は必ずしも明瞭ではなかった。むしろ、輸入促進税制の意義は、日本政府が輸入拡大に積極的である姿勢を海外にアナウンスした効果に求めることができる。

次に上記④「1億ドルの草の根輸入促進事業」に関連したJETROの活動をみると、1958年7月に輸出振興を目的として設立されたそれは、80年代末からは輸入促進の実働部隊としての役割を強め、欧米先進国との投資および技術に関する交流事業、発展途上国への経済協力を遂行するようになった。それ以前にも政府の輸入促進事業予算を基盤に小規模ながらこうした事業にJETROは着手していた。89年度の補正予算から67億円と多額の輸入促進対策予算が認められると、90年代には輸入促進がその活動の一つの柱となった。活動内容は、①諸外国の対日輸出支援、②輸入促進拠点の設置、③輸入情報の提供に大別できる。このうち①を例に採れば、海外への専門家派遣事業およびサンプル展等の開催が興味深い。例えば、90年度には対日輸出有望商品発掘専門家（長期専門家）派遣等事業が設置され、民間から公募した国際ビジネスに精通した人材が欧米などに2～4年間派遣された。同年度には輸入商品発掘専門家（短期専門家）派遣事業も設けられ、有望商品のサンプル買い付けや日本各地の展示商談会への出品などが進められた。このように、90年頃を境としてJETROが進めた輸入促進事業は、2002年11月に中止されるまで、貿易摩擦問題に直接かかわる欧米諸国の対日輸出を支援した点に最大の特徴があった。

1978年2月に設立され、展示、情報提供、物品販売を主な事業としたMIPROは、輸入促進をミッションとした組織であり、90年代に入ってからJETROと同様に輸入促進により一層力を注ぐ活動を展開していた。

以上のような輸入拡大政策は、輸入促進税制と同様に、日本政府が輸入拡大にとりくむ姿勢を世界に示し、貿易摩擦問題を緩和させる働きをもった点がまず第一に評価される。また、日本の消費者にとっては、高価な舶来品という欧米先進国の製品に対する認識を相対化させ、バブル経済の進展とあいまって、富裕な人々にはブランド品等を身近なものに変え、庶民には中国等から輸入される安価な商品の利用を促し、総じて、輸入品を日常的に手の届く存在に転化させた点にもう一つの政策的意義があったと考えられる。

2. 市場開放、規制緩和及び対日投資促進政策

○通商摩擦の激化と輸入規制の緩和

続いて輸入促進政策のうち市場開放政策についてみると、その中核となる輸入規制緩和も既に触れてきたような通商摩擦を背景としていた。1970年代後半以降の通商摩擦では、経常収支の不均衡を解消するためにマクロ的な経済政策や為替レートの調整が外交上の課題となった点に目新しさがあった。経常収支の不均衡がどの程度であれば問題となるかについて明確な基準があったわけではないが、構造的に経常収支の不均衡が生じる状況は、黒字国が持続的に内需を越えた産業発展を実現する一方、赤字国が外国に対して市場を提供し続けるだけで産業発展を停滞させてしまう可能性があった。こうした観点から、70年代後半から90年代にかけて欧米諸国は日本に対して内需拡大、市場開放を求めた。その際、通貨の交換性が強く制約されるような状況でしか意味をなさない二国間の経常収支が問題とされたのは、米国側の主張が特定商品の通商摩擦に基づく感情的な反応を背景としていたことも否定できないものの、それ以上に世界第二の経済大国に成長した日本の市場が十分に解放されていない事態が問題視されたためであった。これに対して日本側は輸入拡大や市場開放を進めたものの、21世紀に入っても経常収支の不均衡問題は容易に解消されなかったものであり、その限りで日本の対策が十分な成果を上げたとは必ずしもできなかった。

日本側の対応において興味深い点は、欧米からの外圧に突き上げられ、受け身の立場から市場開放政策を実施してゆく過程で、輸入に伴う様々な障害の存在が明確に認識されていったことであった。それは必ずしも輸入拡大に結実したわけではないものの、国内ではそれまで意識に上らなかった問題にスポットライトが当てられることになった。経済団体連合会（経団連）をはじめ産業界は、産業・企業レベルに対する外国からの批判には強く抵抗しながらも、政府の規制についてはその緩和を求めて企業活動の自由度を増すことを期待した。

1970年代後半、貿易収支の不均衡が拡大してゆくなかで、76年にヨーロッパから対日批判の狼煙があがった。欧州諸国が日本の「集中豪雨的輸出」を批判するとともに、日本側の非関税障壁がヨーロッパ製品の対日輸出を妨げているとして改善を求めたのであり、自動車の型式認証・排ガス規制、医薬品や化学品の審査など、主に工業製品輸入に関する技術的な障害が問題であると指摘された。76年11月、ECと日本は政府レベルの協議を開始

し、随時、輸入規制の緩和、および輸出自主規制を試みたものの、これらが場当たりの対応であることは否めなかった。それは76～77年頃の通産省で、日本市場が制度的に既に十分開放的であるという認識が強かったためでもあった。もっとも、直接輸入にかかわる規制ではない安全面の国内規制などが結果的に輸入品にとって不利な事態を招いているケースがあり、通産省はこのような細部にまでわたって検討を加えていたわけではなかった。この頃の通産省は、欧米の批判を基本的には日本市場に対する誤解に基づいたものと判断したうえで、貿易上の制裁措置を回避するために何らかの政策を実施するという姿勢から政策を展開していた。

その後も海外から日本の輸入制度に対するクレームが繰り返される過程で、通産省の姿勢も次第に変化していったが、それは東京ラウンドを推進する日本政府の姿勢が積極化したことも反映していた。通商政策局・貿易局は1979年度の新政策において、「我が国経済の高度化、効率化を図るためにも製品輸入の拡大は拒むべきではない」として、「製品輸入拡大阻害要因の除去」を掲げた。阻害要因は、各種検査手続、日本の産業の閉鎖性、系列化、流通の非近代性等であった。単に海外の誤解を解こうとしていた通産省の姿勢がやや変化し、経常収支不均衡への対応を拡大均衡によって達成するために輸入促進政策を推進して国内産業の調整を促し、産業の一層の高度化を目指すという方向性が固まりつつあった。

他方で、1977年9月の日米高級事務レベル協議では、対日輸出促進のための各種プログラムが提示され、日米通商円滑化委員会（TFC）が発足し、貿易手続について問題を処理すること、米国の対日輸出有望製品を発掘することになった。また、TFCは貿易に関する苦情を初めて本格的にとりあげた組織となった。

このほか、1970年代後半には、輸入手続の簡素化が段階的に進められた。その第一歩は、77～78年に実施された輸入貿易管理令の一部改正だった。実施された改正のうち、77年10月の第21条改正をみれば、これによって仲介貿易契約は従来の通産大臣による許可制から外国為替（外為）銀行への届出制へ移行され、また支払い及び受け取りの貨物代金がいずれも100万円以下である場合は、外為銀行への届出も不要となった。その後、78年10月には輸出貿易管理令も改正され、貨物の輸出および輸入の管理に関する手続の簡素化は一層進められた。ただし、このような一連の保護主義的な措置の改正は、事実上ほとんど運用されていない規制が対象だったから、輸入拡大効果を大きく見込むことはできなかったものの、それでも日本市場の開放性を海外にアピールした意味では重要であった。

○市場開放の推進

1980年代初頭には、日本の輸入関連制度をはじめとする「非関税障壁」が対日批判の焦点となった。輸入関連制度に対する批判が国内の産業界からも提起され始めていたなかで、79年7月に貿易会議における輸入会議の専門部会として新設された「製品輸入対策会議」が、製品輸入動向のレビュー、既存の製品輸入促進対策の評価、今後採るべき製品輸入対

策の検討等を審議した。80年6月までに5度に及んだ会合の検討結果は、輸入会議への提言として提出されたが、それは、輸入手続に関して若干の問題点を指摘するとともに、日本市場の特性を海外に紹介するための概要をまとめる作業となっていた。これを受けて82年5月の経済対策閣僚会議において、日本の商慣行、流通機構問題等についても製品輸入対策会議がとりあつかうことが決定され、輸入関連制度の見直しを進めた。

一方、経団連は1981年12月に「対外経済関係改善に関する要望」をまとめていた。「一層の市場開放のための諸措置」として、関税引下げ・数量輸入制限の緩和・非関税障壁の除去を、また「実効ある輸入促進のための諸措置」として製品輸入の拡大・緊急輸入などを実施することが建議された。さらに、経団連は同じ12月に「輸出入手続・検査等に関する見解」を政府に提言し、通関手続きの簡素化・合理化、輸入検査等の見直しなどを訴えた。他方で、通産省が10月に設置した「輸入促進対策委員会」が12月にまとめた中間報告は、政府に対して①関税の引き下げ、②輸入制限の緩和、③輸入検査手続等の改善、④その他のいわゆる非関税障壁の改善等の検討を行う必要があるとしていた。こうした意見を踏まえて、81年12月に政府は経済対策閣僚会議において「対外経済対策」を決定し、市場開放対策、輸入促進政策、輸出政策、産業協力対策、経済協力対策の5項目にわたる施策の具体化を求めた。

さらに政府は、1982年1月、経済対策閣僚会議において輸入検査手続改善措置を柱とする市場開放政策を決定した。「第一弾」の市場開放となる措置の主な内容は次の三点だった。①製品輸入対策会議等で検討を進めてきた99事例の輸入検査手続のうち、67事例について改善措置を実施した。②さらに9事例について引き続き改善を検討した。③諸外国からの輸入検査手続に関する苦情を処理するための「市場開放問題苦情処理推進本部」(OTO)を設置した。以上の措置に共通していた認識は、従来からの安全基準が結果的に参入障壁となっている場合が多かったということであった。これらの安全基準は、貿易政策の観点とは異なり、それぞれの分野における必要性から生み出されたものであり、必ずしも外国製品の締め出しを意図したものではなかったが、過剰規制と批判されやすいものが多数残存していたことも事実であった。また、82年2月に初会合を開いたOTOは、以後、それまで日米通商円滑化委員会、製品輸入対策会議、各省庁の窓口等で個別に対処されてきた輸入手続等に関する苦情を集中的、組織的にとりあげる機構としての役割を果たすことになった。

しかし、米国の保護主義を背景とした市場開放圧力は依然強く、また経団連も独自の調査を行い、1982年4月に「対外経済摩擦改善に関する見解」を建議して、「保護主義が一挙に蔓延し、自由貿易体制ひいては自由主義経済体制の基本理念すらゆるがしかねない」、「国際社会における新しい役割を自覚し、他の国々と協力して自由貿易体制の維持・強化をはかり、安定的な相互依存関係を築いていくことこそが、我が国の世界平和に対する貢献である」と主張した。政府は翌5月に「市場開放対策」の「第二弾」を決定した。これによって、輸入検査手続等の改善、関税率の引下げ、輸入制限の緩和、輸入の拡大、流通

機構・ビジネス慣行の改善、サービス貿易の自由化等、先端技術、その他の 8 つの項目にわたって輸入対策が実施されることになった。

第二弾の市場開放対策は欧米から一定の評価を受けたが、摩擦の火種は依然くすぶっており、1982年8月の日米通商実務者協議の閉会にあたって、米国側から金属バットの検査手続について GATT に基づく二国間協議を日本に申し入れる用意があることが表明された。金属バット問題は、それまでの輸入関連制度の改善が、言わば水際の問題にとどまっていたのに対して、両国の制度や慣行ないしは考え方の摩擦にまで及び始め、次第に国内制度にまで深く入り込んで来る契機となった。

こうした中、経団連は、1982年12月に「通商関連許認可・検査の改善に関する提言」を政府等に建議した。この建議で注目すべきは、従来の対外経済摩擦に対処するという観点よりも、実務的な立場から「取引自由の原則」の徹底が民間企業にとってプラスであるとの理解を強く示した点にあった。手続・検査が「煩雑・不透明で」あるうえ、「法令の解釈・運用の混乱」が「官僚障壁」となっているから、「物流の円滑化・迅速化等を積極的に推進するため、過剰な検査の廃止、煩雑な手続の簡素化・一元化、法令の運用の統一を図るべきである」と主張したのである。

内外からの批判を背景として、1983年1月の経済対策閣僚会議において、政府は非関税分野の措置を大きく盛り込んだ 5 項目の市場開放対策を決定した。同じ月に政府は、各種基準・認証制度を簡素化するために同年 3 月末を目途に一括改正法案をとりまとめるべく「基準・認証制度等連絡調整本部」を設置した。これに対して経団連は、83年3月に「通商関連法令の改正および運用改善に関する意見」を政府等に提出し、「単に輸入検査にかかわる基準・認証制度に限定することなく、引き続き広く国民経済の観点から、通商関連許認可・検査全般について、意識の変革のもとに実質的な改革を行い、通商摩擦の改善のみならず、国民負担の軽減、行政事務の簡素合理化、民間活力の発揮をはかることが必要である」として、日米摩擦に対する受け身の姿勢からさらに一步踏み出す対応を促す 41 項目にわたる法令の改正ないし運用の改善を求めた。政府は、基準・認証制度等連絡調整本部での検討を踏まえて 3 月の経済対策閣僚会議において、輸入品の検査などについて外国企業が直接申請できるよう電気用品取締法など 17 の法律を一括改正し「内外無差別」原則を適用することなどを決定した。欧米からの強い要請に基づいて行われたとはいえ、法改正などの措置について通産省は、内外の事業者の取り扱いを平等にしたものであって我が国の認証制度の考え方や基準を改めるものではなく消費者の安全性を損なわないことを主張した。同時に、こうした改正が輸入急増を直ちに招く訳ではなく、貿易摩擦を解消させる性格のものでないと捉えていた。なお、これに関連して 84 年 2 月に通産省は外国検査データの受入れを中心とした基準・認証制度の手続簡素化を実施したが、それによって、対日批判の強い国々に対して理解を求めることが強く期待された。

さて 1983 年に入ると、製品輸入対策会議は流通機構に関する問題を中心的に検討することとなった。日本政府の立場は、日本の流通機構は日本の環境に適応している点で合理性

を有しており、また不合理な制度は改善されつつあるから、海外の輸出関連業者は日本の独特な環境に理解を示すべきであり、理解の推進には日本側も協力する用意があるというものだった。これは海外の対日批判者が納得する論理ではなかったが、批判者も何を解決すればよいのか明確な立場を表していたわけでもなかった。焦点が不明確なまま製品輸入対策会議は、83年6月に報告書「わが国の流通機構及び商慣行等の企業行動に関する分析と提言」をまとめて対応を進めた。これによって会議は、日本国内の諸制度が持つ欧米とは異なる特徴を細部にわたって明らかにし、そのいくつかは改善されるべきであると指摘する一方、合理性があるものはその旨を主張し海外に説明することにした。こうした役割を果たしたとはいえ、経常収支不均衡の拡大は主にマクロ経済政策の違いから生じていたから、会議の提言による市場開放政策自体が輸入拡大に必ずしも直結するものではなかった。

○アクション・プログラムの推進

米国の保護主義傾向が強まるなか、中曽根首相は1984年11月に、米国に配慮した市場開放政策を検討するよう村田敬次郎通産大臣に指示した。特に、ハイレベル協議を行っている四分野（通信機器、木材、エレクトロニクス、医療機器・医薬品）について具体的な成果を求めるものだった。木材の関税引き下げに伴う国内合板業界の救済が焦点になるなど、日本経済の弱小部分に対しても市場開放の鋭いメスが入り始めた。85年3月にまとめられた政府の対外経済問題諮問委員会の「報告書」は、6次にわたる政府の市場開放政策が海外からの要請に場当たり的に対応した受け身のものだったことを反省し、海外との経済交流について「エネルギーや食糧を除き原則自由」という基本原則を確立すべきだとした。これを受けて85年7月に確定された骨子は、輸入の拡大をより直接的に促す積極的な政策関与を必要とするような内容が大勢を占めた。これに基づき同じく7月に「市場アクセス改善のためのアクション・プログラムの骨格」が正式決定された。総論における基本原則では、①「原則自由、例外制限」の基本的視点に立ち、政府介入をできるだけ少なくして、消費者の選択と責任に委ねる、②新ラウンドを主唱している我が国の立場にふさわしい積極性を持つ、③開発途上国の経済発展の促進に役立つよう特に配慮するとされた。その上で、関税、輸入制限、基準認証・輸入プロセスの3項目について様々な行動計画を示すものであった。

これに基づいて基準・認証制度のさらなる改革が進められた。①適用対象品目の縮小、②政府認証から自己認証への移行推進、③企画・基準項目の削減または緩和が進められ、それらは国内企業に対しても広い範囲で規制が緩和されることを意味した。通産省は、政府の方針に従って積極的に改革を推進した。

1990年代に入ると、すでに指摘したようにJETROの活用などを介して、輸入拡大に直接的なインセンティブを付与するような輸入促進政策に重点が移行し始めていた。もっとも、日本市場が閉鎖的であるとのイメージは容易に払拭できなかったから、市場開放への

努力は引き続き行われることとなった。95年11月の貿易会議では、①規制緩和の一層の推進、②商慣行の改善等を柱とする「対日市場アクセス改善指針」が決定された。これは、3月に決定された「規制緩和推進計画」に基づいて、「競争的産業における需給調整の観点から行われている参入・設備規制等については、事業の内容・性格等を勘案しつつ、廃止を含め抜本的に見直すことが重要である」などの内容を示した。対外的な市場開放政策としての性格は薄れていたが、海外からの要望に沿い、基準・認証制度および表示制度の「国際的整合化を図る」ことが強調されていた。また、この貿易会議では、対日市場アクセスの実態を把握する調査を進めることが提案されていた。

こうした政策方針の提示およびその後の調査結果を受けて、政府は、1999年4月に「通商産業省関係の基準・認証制度等の整理及び合理化に関する法律案」を閣議決定した。法案は、新技術の開発・導入、品質管理体制の整備等を背景として事業者の安全確保能力が向上したので、官民の役割分担を見直し、民間の能力を活用した制度を構築し規制の合理化を進める意図であった。具体的には、検査・検定等を行う政府の指定代行機関に民間企業の参入を認めた。8月にこの法案が成立したことに伴って、様々な分野において法改正を伴う規制緩和がさらに進められることになった。基準・認証制度における公的規制の改革がさらに一段と進展した。

第3章 輸出政策

1. 輸出秩序維持政策

戦後日本の外国貿易に関する政策の基本的な考え方は、輸出は原則として自由に行い、輸出管理は必要最小限にとどめるといったものだった。1949年12月に制定された「外国為替及び外国貿易管理法」（以下、「外為法」）は、輸出管理の範囲を制限し、この方針をすでに堅持していた。とはいえ、70年代後半に日本の輸出が増加したことを背景としながら、80年12月に外為法は一部改正され、より自由な輸出貿易を認める方向へ舵がきられ、各省令の改正も進められた。これらによって、輸出・輸入については、特定の輸出入に限って承認を要することには変わりはなかったものの、例えば、委託加工貿易が原則自由化され、「支払方法規則」はそれまでのポジリスト（承認を要しない支払方法の指定）方式からネガリスト（承認を要する支払方法の指定）方式に改められた。その後も、各貿易関係省令の改正が行われ、手続の簡素化等が進められた。ただし、後述の東芝機械事件を契機として、87年9月に再び外為法の改正が行われ、共産圏諸国への戦略物資に関する輸出管理は強化された。それでも通産省は89年3月に「包括輸出許可制度」の創設を決定し、年間20万件を越える膨大な輸出許可の簡素化を進めていった。

1952年に制定された「輸出入取引法」（以下、輸取法）は、①不公正な輸出取引の防止、②輸出入取引の秩序確立（過当競争の除去など）を目的として、輸出組合の設立や事業者同士の協定を認めていた。70年代においてもかなり多数の輸出協定が結ばれており、数量協定が多くを占めていた。輸取法が制定された当初は、主要な輸出品である繊維品や雑貨、

軽機械など比較的規模の小さい企業が輸出市場で活躍してゆく中で生じた問題をいかに処理するかといったことが課題となっていた。しかし、80年代に入ると、こうした当初の目的を越えて、輸取法は対外経済摩擦への対処策として輸出自主規制を遂行する上で利用し得る有力な政策手段となっていた。83年11月に政府は輸出入取引法施行例等の一部を改正したが、米国政府が7月から特殊鋼3品目の輸入量をチェックする措置に対応したもので、米国の規定枠を超過しないよう国内措置としてこれら品目を輸出承認制度の下に置くためであった。

しかし、1990年代に入ると、規制緩和の観点から、同法に基づく協定は廃止または内容の簡素化が図られた。これに伴い協定の数も減少し、96年1月には8件の協定が確認されるにとどまっていた。90年代後半には、96年3月に閣議決定された「規制緩和推進計画の改訂について」によって規制緩和が進められ、98年には輸出する際に輸取法に基づいて通商産業大臣の承認が必要な品目は皆無となった。

一方、1957年に制定された「輸出検査法」は、輸出品の声価を維持することなどを目的として運用されていたが、次第に見直しが進められ、73年に400品目を越えていた指定貨物品目数は、80年には半減し、90年に72、95年には39と大幅に削減された。

以上の状況を踏まえて、1970年代後半から進められた輸出管理手続に関する規制緩和は、90年代半ばにはそれまでの政策体系を大きく変える規制改革として関係法令の改廃を伴う形で実施された。94年4月の輸出入取引審議会は、輸出振興のために70年5月に制定されていた「輸出中小企業製品統一商標法」の早期廃止、「輸出品デザイン法」の「概ね3年を目途とした廃止」を決議した。5月には輸出検査及びデザイン奨励審議会が輸出検査法を「概ね3年後を目途に廃止すべき」と答申していた。95年3月に公表された通産省の148項目にわたる「規制緩和推進計画」は、輸出検査法、輸出品デザイン法を主項目とするものではなかったが、ここで96年度の通常国会を目途にこれらの廃止法案を提出することが明示された。こうして、輸出検査法と輸出品デザイン法は廃止された。

一方、輸取法に関しても、独占禁止法の適用除外制度を見直すべきという観点から、原則廃止に基づいた検討が進められ、「規制緩和推進計画」の指針に沿って1996年3月に輸出入取引審議会が一部の規定を除いて廃止を答申した。通産省は、規制緩和を積極的に推進する立場から、96年度通常国会に改正法案を提出した。こうして輸出入組合は廃止に向かい、国内市場への影響が中立的であるカルテル、あるいはWTO協定の実施を担当するカルテルなどだけが継続することになった。

また、1995年11月から外為法の改正について審議を進めてきた外国為替等審議会は97年1月に最終答申を行い、制度の簡素化を指摘した。96年11月に橋本龍太郎首相が指示した日本型ビッグバン（金融システム改革）のフロントランナーとして外為法改正が位置づけられ、「外国為替」に係わる制度を「管理中心」から「自由原則」の枠組みに変更することになった。為替取引に関する原則の大きな変更を伴うために通産省所管の輸出管理制度においても簡素化は不可避となり、97年12月には輸出貿易管理令等の一部を改正するなど

対応が進められた。

2. 安全保障貿易管理の展開

1949年に設立されたココム（COCOM、対共産圏輸出統制委員会の略称）は、共産圏に最先端技術が流出するのを防止することを目的とした自由主義諸国間の紳士協定であり、ココム・リストと呼ばれる規制リストに基づく輸出品目の仕向け国および技術的仕様の客観的チェックが規制の中心だった。紳士協定に基づいて日本政府も輸出許可を行っていたが、87年に東芝機械対ソ連工作機械不正輸出事件が発覚すると、再発防止策の検討を余儀なくされた。通産省は7月に「戦略物資の不正輸出再発防止対策（中間報告）」を公表し、審査および検査体制を拡充・強化するなど対応を進めた。さらに、9月には外為法が一部改正され、制裁措置が強化されると同時に、89年4月より包括輸出許可制度の運用が開始され、適切な内部管理を行う輸出者の反復的取引については毎回の輸出契約毎の許可に代えて最長2年間分をまとめて許可する制度が整えられて、手続の簡素化も認められた。

このような展開をみせたココム型輸出管理は、1980年代後半に東欧諸国が政治の民主化と経済の自由化を進めるとともにその役割を後退させ、94年3月末には廃止された。しかし、一方で民族・宗教・地域等の諸問題を原因とする地域紛争は目立っていたから、武器の移転には引き続き慎重な姿勢が求められていた。これまでの対象国を限定する輸出管理から、規制対象国を限定せず問題となる貨物等の最終需要者や最終用途を精査するような不拡散型輸出管理が必要になった。ココムの廃止は、それに代わる新たな輸出管理体制の設立を目指すことを主要国が合意した上で実現したものであった。

「武器輸出三原則」に基づいて管理を行ってきた日本にとって、新たに模索され始めた不拡散型輸出管理はなじみのある方法だった。そのこともあって新たな方法に日本は積極的な関与を試みることとなった。

各国の取り組みは、1995年12月の「通常兵器及び関連汎用品・技術の輸出管理に関するワッセナー・アレンジメント」（WA）に結実した。28カ国間の合意であり、2002年には33カ国から構成されることになった。通常兵器及び関連汎用品の製造・供給能力を持ち、しかもそうした武器や汎用品の不拡散のために努力する意思を有する参加国による、法的拘束力のない紳士的な申し合わせであった。WAでは、軍事的用途に使われ得る汎用品の移転については、幅広い品目が輸出管理の対象とされ、移転報告等が参加国に求められた。

これに対して、大量破壊兵器である核・生物・化学兵器とこれらを運搬するミサイルについては、冷戦体制崩壊以前から進められていた国際的な枠組みを利用しながら、新たな枠組みが追加された。日本では、イラン・イラク戦争における化学兵器の使用を受けて、独自の判断に基づき、1984年に化学兵器の原料となり得る物質の輸出を輸出貿易管理令によって通商産業大臣の許可制の下に置いていた。実際の管理は注意喚起という手法であったが、93年3月に産業構造審議会安全保障貿易管理部会の意見具申では、当時諸外国が導入しつつあったキャッチオール規制（ノウ規制）が紹介され、新しいこの方法を導入すべ

しという提言が含まれていた。キャッチオール規制は、木材・食料品などを除く「全て」の貨物および技術の輸出を対象とし、輸出者が兵器開発に用いられることを知っているという意味でノウ規制とも呼ばれたものだった。通産省は、やや後の 96 年 10 月より外国為替管理令、輸出貿易管理令および各種規定類の改正を行い、キャッチオール規制への移行を進めていった。ただし、新規制方式は、品目を限定したことからキャッチサム規制とも呼ばれる、キャッチオール規制と比べて緩やかな措置だった。その後、2002 年 4 月には対象となる品目のほぼすべてが、本格的なキャッチオール規制に移行し、輸出にかかわる多くの企業が安全保障貿易管理について自らの輸出品が規制対象となり許可が必要になるのか否かの判断を迫られることとなった。

3. 貿易保険

貿易保険は、通常の民間保険会社ではカバーできない危険を対象としたもので、民間金融機関・事業者の活力を利用しつつ国がリスクを補完する、国際ルール上許容された輸出振興のための政策手段である。1950 年に民間の損害保険 15 社の再保険制度として創設された日本の貿易保険は、60 年代には 8 種に拡大されていた。

1970 年代は、企業が円高対策として海外直接投資を進めたことなどを背景として、貿易保険においても海外投資およびプラント輸出推進のための制度が創設され、70 年に海外投資元本保険と海外投資利益保険が統合・拡充され、欧米諸国並みの海外投資保険制度が創設・整備された。また、71 年には輸出代金保険と海外投資保険を組み合わせ、海外建設工事等に伴うリスクを総合的に填補することとされ、企業の海外進出が支援された。対外貸付を円滑化する輸出保険法改正も同じ 71 年に実施された。

制度拡充を受けて 1970 年代に順調な伸びを示した引受保険金額は、79 年度に 10 兆円を越え、81 年度には 13.4 兆円に達した。しかし、83 年度に 11.1 兆円、86 年度には 7.3 兆円と、その後引受保険金額が激減した。その背景には、プラザ合意後の円高による輸出不振という短期的な理由だけでなく、第二次石油危機以後続いた世界的不況、またそのあおりを受けた発展途上国の不振、石油需要の減少に基づく産油国のプラント需要後退などがあつた。他方、事業収支も、82 年度に単年度で赤字に転じると、84 年度には累積においても赤字となり、91 年度まで巨額の赤字を抱えることになった。

こうした事態に対して、1982 年 11 月に輸出保険審議会は意見具申「当面の輸出保険の運営のあり方について」を行い、運営基盤の強化が必要であり、そのために保険料引き上げを求めた。これを受けて 83 年 4 月には保険料が平均 40%引き上げられ、さらに 84 年 9 月には輸出代金保険の輸出料率の引き上げが、カンントリーリスクを考慮して地域別に導入された。しかし、それでも 87~88 年度には、引受保険金額が減少し保険料収入が減った一方で、支払保険金が増え続けたため収支戻は悪化の一途をたどった。88 年 5 月に貿易保険審議会は、中間報告「資金環流のベスト・ミックスを目ざして」を発表し、①一般会計から資本金を繰り入れること、②保険料率を引き上げること、③包括保険の対象となる貨物

を拡大し、貿易保険の利用率を向上させること、④リスケジュール債権を国が代位し回収率を向上させることなどの施策を提起し、順次実施されることになった。

1992年以降、ブラジル、フィリピン等のリスケジュール国からの回収が軌道に乗り始め、94年度には単年度収支が黒字に転換し、その後も回収は引き続き順調となり、99年度末には累積赤字が15年ぶりに解消するに至った。米国が進めた債務救済策が進展するなか、91年6月の貿易保険審議会中間報告「新たな局面を迎えた累積債務問題への貿易保険の対応」を踏まえて日本政府は、地域差料率の引き上げをはじめ保険料率体系を変更して平均30%の引き上げを行ったほか、一般会計からの出資に基づく貿易保険特別会計の財務基盤強化を試みたりして、やがてその効果があらわれていった。事態の好転を受けて日本政府は、90年代前半には積極的な保険引受方針を採用するようになっていた。

一方、20世紀末には、詳細は省くが、貿易保険をめぐる国際金融情勢の変化に伴って、プロジェクトに対するファイナンス・スキームの多様化・複雑化、セキュリティの多様化等、新たなニーズが生じた。それらに対応して効率的で質の高いサービスの提供が求められ始めた。1999年4月の中央省庁等改革推進本部が決定した「中央省庁改革の推進に関する法律」およびそれを受けた12月の貿易保険法改正に基づいて、非公務員型の独立行政法人として日本貿易保険が設立され、貿易保険事業に関しても一連の改正が施された。この制度改正に伴って経済産業省には、貿易保険制度の企画立案、国際交渉業務などの役割を引き続き担うことが求められた。

第2部 国際経済体制の転換と通商政策

第1章 ウルグアイ・ラウンドの締結とWTOの発足（1982～1994年）

1. ウルグアイ・ラウンド交渉（総論）

○新ラウンド開始に向けた動き

1948年に発効したGATT（関税及び貿易に関する一般協定）は、自由・無差別を原則とする貿易秩序の提供、および多角的貿易自由化交渉の場を提供し、戦後の世界貿易拡大に貢献した。73～79年の東京ラウンドでは、初めて本格的に非関税措置の軽減・撤廃にとりくむなど成果をあげ、12分野における協定等が策定されたが、東京ラウンド終結後、世界的な規模で保護主義傾向が拡大していった。

1982年11月ジュネーブで開催された第8回GATT閣僚会議では、交渉が難航したものの、最終的には自由貿易体制の維持を主眼とする政治宣言への合意が成立し、セーフガード、農産物貿易、繊維および衣類、紛争解決手続、不正商品貿易、サービス貿易など17の分野についてGATTとして今後のとりくみ方を示す「GATT作業計画」が策定された。83年5月のウィリアムズバーグ・サミットで、その合意内容が確認されたことを受けて、日本は新ラウンドの早期立ち上げに前向きに取り組み、同年11月の日米首脳会談においても日米主導による新ラウンドの準備を提案して米国の賛成をとりつけ、ECへの働きかけも強

めた。しかし、こうした先進国の動きに対して、途上国側は、①新ラウンドのメリットが明らかでない、②過去のラウンドにおいては先進国が利益にあずかるばかりである、③先進国は熱帯産品等の貿易自由化を進めている、などの観点から利害の調整を求めている。また、途上国が競争力をもたないサービス貿易の自由化交渉についても懸念を抱いていた。

その後も先進国と途上国の対立がとけないまま、1985年に米国はGATT特別総会開催の是非を決める第25条4の規定に基づく投票を行う旨の提案を行った。この提案に基づく投票の結果開催されることになった同年9月の特別総会では、準備過程を開始する旨が決定され、11月には準備委員会の設置がGATT通常総会において決められた。9月に発表された米国の「新通商政策」が、二国間または地域レベルを対象とした通商協定の推進を辞さない意思表示でもあったことが影響したともいわれている。その後も途上国との調整は難航したものの、「新通商政策」に基づく米国の強硬な姿勢を背景として、86年9月からウルグアイ・ラウンドが開始されることとなった。

○新ラウンドの開始

従来の交渉では、交渉開始のための閣僚宣言に向けて準備された草案は一つであったが、ウルグアイ・ラウンドでは、インド、ブラジル等の強硬派途上国による草案と、先進国・穏健派途上国の草案とが併存したまま交渉が開始された。二つの案の違いは、新分野（サービス貿易、貿易関連投資措置、知的所有権の貿易問題）を含むか否かにあった。最終的には新分野を含んだ先進国・穏健派途上国の主張に沿った形で新ラウンド交渉開始のための閣僚宣言（「プンダ・デル・エステ宣言」）が採択された。宣言は、ウルグアイ・ラウンドで交渉する15分野を定め4年以内に終了すること、またシングル・アンダーテイクング（一括受託方式）を採用することを内容とした。一括受託方式は、各分野のうち一分野でも合意できなければ、全体を合意対象としない包括的な交渉方式だった。15分野のうち14分野がモノの貿易にかかわるものだった。

内容から各分野を分類すれば、①関税、非関税措置、熱帯産品、天然資源産品、繊維及び衣類、農業といった市場アクセスの改善に関する分野、②GATT条文、セーフガード、MTN諸規定（アンチ・ダンピング等）、補助金及び相殺措置、紛争処理等のルールに関する交渉分野、③サービス、TRIPSおよびTRIMsの新交渉分野の三つであった。また、対立構図を予め整理しておけば、第一に、熱帯産品、天然資源産品、繊維、セーフガード等は、発展途上国が先進国に対して多くの要求を行った分野、第二に、MTN諸規定や紛争処理分野は、発展途上国と先進国に加えて先進諸国内の利害対立が大きかった分野、第三に、新分野については、先進国が発展途上国に対して多くの要求を行った分野であった。

○交渉の評価

7年の交渉を経て1993年12月に合意に至ったウルグアイ・ラウンドの成果は次の諸点にあった。第一に、過去のラウンドが関税交渉中心だったのに対して、知的財産権やサー

ビス貿易など新分野におけるルールが策定され、さらに、これまで GATT ルールの十分及んでいなかった繊維や農業分野にも交渉の範囲が広げられた。第二に、80 年代後半に浮上してきた保護主義、二国間主義、地域主義の潮流に対して、自由貿易の理念が国際通商の基本原則として支持された。第三に、WTO のもとで紛争処理の対象が拡大し、かつその迅速化が実現したことによって、紛争処理機能が格段に充実した。第四に、WTO によって国際紛争の解決に大きな変化がみられた。すなわち、GATT の紛争解決手続きは、基本的には政治的解決だったのに対して、WTO のもとでは法律の解釈で決める方法が比較的優先されるようになり、政治的決定から司法的決定に移行したと評価される。

ウルグアイ・ラウンドの成果は新たな課題も提示していた。従来の水際を中心とした貿易問題だけでなく国内制度とも絡んだ問題が増え始め、しかも参加当事国が飛躍的に増加したために WTO 発足後の多角的交渉は難航することが予想された。

2. ウルグアイ・ラウンド交渉における主要個別イシュー（各論）

○ 鉱工業品関税引下げ

ウルグアイ・ラウンドにおいては、農業分野や新分野が交渉のテーブルにのったこともあって、工業品が関税交渉に占めるウエイトは低下したものの、依然として重要性を保っていた。GATT における関税交渉は、先進国の関税率を引き下げうえで効果的だったとはいえ、その分だけ工業品の非関税障壁が目立ってきたこと、先進国を中心とした交渉であったことから途上国については譲許税率を設定した品目の割合（バインド率）が低く、また関税率も高い場合が残存することなどの課題が残っていた。

交渉による関税引き下げの方法については、米国は、これまでのラウンドで用いられてきたフォーミュラ方式に反対してリクエスト・オファー方式を要求し、EC は、税率の高い品目にはフォーミュラ方式で対応し、中程度の税率品目に対してはリクエスト・オファー方式を提起した。こうしたなかで 1988 年 12 月のモンテリオール閣僚会議において、全体として東京ラウンド並に関税を貿易加重平均ベースで 33%引き下げることが合意されたものの、引き下げ方法についてはまともらず、90 年 2 月に自国のアプローチを自由に追求することを許容するという合意が成立し、以後各国は様々な方法に基づいて関税引き下げを模索した。93 年 7 月の東京における四極閣僚会議開催によって膠着状態の打開が図られ、工業品の市場アクセスをめぐる四項目について合意が得られ、これが 12 月の最終パッケージにこぎ着けるきっかけとなった。

鉱工業品関税の引き下げにかかわる交渉結果は、①全体の引き下げ、②セクターアプローチ、③高関税品目の扱い、④発展途上国をめぐる内容に分けられる。このうち、①については、先進国の平均関税引き下げ率が 38%、発展途上国が 20%となった（ただし譲許税率からの引き下げ幅）が、日本の場合は 56%と高い水準であった。また、関税を無税でバインドする品目の割合は、先進国全体が 44%、EU が 38%、米国が 40%だったのに対して日本のそれは 71%と突出して高いものだった。③は十分な成果をあげなかったが、④につ

いては、従来、発展途上国が譲許税率を設定していない品目を多く抱えていたのに対して、バインド率（譲許税率を設定する品目の割合）は21%から73%へと著しく向上し、途上国の関税に対してGATT規律の及ぶ範囲が拡張された。もっとも、関税率の引き下げは十分行われなかった。

○繊維・衣類分野

1974年以来、繊維分野の国際貿易は、「繊維製品の国際貿易に関する取極（MFA）」という繊維分野独自の国際協定のもとで、GATTの一般原則に服する一般物品とは異なる枠組みの下で営まれてきた。特別の枠組みが用意された背景には、繊維産業が産地性を有していること、川上・川中・川下の各段階において多くの雇用を創出するなど各国の独自な利害が強く反映されやすい特徴があったことなどの理由があった。MFAは、綿、毛および化合織の貿易を対象とし、GATT第19条で認められた通常のセーフガード措置と比較して緩やかな発動条件を許容していた。

こうしたMFAに対しては、繊維および繊維製品の自由貿易を妨げるとの批判が加盟国には根強く、1982年のGATT閣僚会議では自由化を進め、GATT適用を目指す手段について検討することで合意がなされた。86年に開始されたウルグアイ・ラウンドでは、MFAを積極的に利用してきた米国、EU、カナダ、オーストラリア、ノルウェー、フィンランドがGATT統合をなるべく緩やかなものにしようと働きかけた。難航する交渉は89年4月の高級事務レベル会合によって打開が図られることとなり、「（閣僚は）GATTへの統合の過程に関する方策が、多国間繊維協定（MFA）に基づく規制の撤廃をカバーする…ことに合意する」という趣旨に沿って、MFA撤廃路線が確認された。

WTO繊維協定では、繊維貿易がGATTに統合されるまでの10年間、繊維の輸入増加によって国内繊維産業に市場錯乱が生じた際、一般セーフガードとは異なる経過的セーフガード措置（TSG）の適用を認めていた。途上国はGATT規律とは異なるMFA規制をこれ以上認めるべきではないとして反対したが、次第に態度を軟化させていった。過去のMFA規制の適用有無を問わず、すべての参加国に公平な適用を認めるTSGは、日本にとっては最も望ましい形の合意となっていた。

通産省は、1993～94年にかけてTSG発動措置に関する手続規則を急速に整備した。MFAの発動を一度も行ってこなかった従来の通商政策を変更せざるを得ないほど、繊維産業が輸入圧力に苦しみ始めたからであった。95年3月には産業界からTSG発動措置の要請がなされ、通産省も十分な証拠があると判断したものの、11月の結論においては対象品目の輸入が落ち着き、かつ減少傾向が観察されることから発動を見送った。その後、日本はTSGを一度も行使することなく、2004年末に繊維協定は失効し繊維貿易はGATTに統合されることになった。

○アンチ・ダンピング（Anti-Dumping, AD）

1980年代には保護貿易主義が台頭し、各国のAD運用もそれへ対処する傾向を強めた。この時期におけるAD税発動国のほとんどは先進国であり、これら先進国は同時に対象国としても多くの場合、他国から発動を受ける立場にもあった。保護主義的傾向は、ウルグアイ・ラウンドの交渉中にも強まり、87～88年にかけて米・ECが相次ぎAD税の迂回防止規則を制定し、一定の要件の下で従来賦課されていたAD税が、米国内・EC内または第三国で生産された産品に対しても適用されていった。こうした保護主義的な法の執行は、東京ラウンドのADコードが不確かだったことに起因していた。

ウルグアイ・ラウンド交渉を開始した当初、各国がAD交渉に強い関心を示すことはなかった。東京ラウンドで成立したADコードは適切な国際規律として機能しており、大幅な見直しは不要であるという意見が大勢を占めていたためである。しかし、中間レビュー以降から最終段階にかけては、AD交渉がラウンド全体の成功に占める重要性は高まった。1989年夏以降、各国がそれに関心を強め始めた背景には、各国におけるAD法の運用に対して国際規律としてのADコードをいかに機能させるかをめぐり対立が激化した事情があった。この問題をめぐり交渉の結果、91年12月にダンケル事務局長によって提示された最終文書案（ダンケル・ドラフト）は、個別の対立点に関する事務局長の裁定案という性格が強かった。そのため、それはラウンド交渉そのものを重視する各国の利害を反映して受け入れられたものの、92～93年に米国内ではAD協定草案の内容が政治問題化し、結局、いくつかの修正を経て合意に至った。

こうして合意された新AD協定は東京ラウンドの合意を実質的に改正させることになった。その意義は、第一に、ADコードと異なり、新AD協定がWTO協定の附属書1Aの中に組み込まれ、すべてのWTO加盟国を拘束する国際規律となったことであつた。第二に、AD措置発動にかかる個別の実体要件および手続要件における規律内容が詳細化・明確化されたことである。なお、先進国中、例外的に専らAD法発動対象国として位置づけられてきた日本にとって、各国AD法の運用に対する国際規律の強化は極めて重要な関心事項であり続けたから、新協定の実現に果たした日本の貢献は大きかった。

○新分野

新たな交渉対象となった主な分野には貿易関連投資措置、知的所有権、サービス貿易があつた。そのうちサービス貿易についてみると、1970年代から80年代にかけて、各国がサービスに関する国内規制を多く残しているにもかかわらず、サービス貿易の伸張は著しく、73～79年の東京ラウンドにおいて米国のイニシアティブによってサービス貿易が初めて国際交渉の場でアジェンダとなった。その後、GATTにおいて議論が継続されたこともあり、ウルグアイ・ラウンドにおいても交渉対象となる条件は整っていた。

交渉当初の争点は、①対象とすべきサービス分野の範囲、②GATTと同様の義務や原則（最恵国待遇、内国民待遇等）の適用を含む協定の構成、③サービスの定義といった制度的問題、④途上国への対応の4点に及んでいた。1987年2月から開始された交渉の初期段

階では、主要各国の様々な思惑が交錯し、EC は、効果的な市場アクセスを確保したいという思惑から広範なサービスを対象とするユニバーサル・アプローチを提唱した。また、国内規制による差別を監視するための組織を設置することも EC は提案した。これに対して、米国は、当初はサービス全般の自由化を望んでいたが、次第に海運等のセクターを除外する分野別アプローチに転じた。日本は、運輸、観光、金融などの分野に絞って自由化を求める立場を表明し、米国の主張を支持した。一方、途上国は、総じてサービス分野全体を網羅するユニバーサル・アプローチを志向したが、ラテン・アメリカ、カリブ諸国は分野別アプローチをとった。また、輸出促進と幼稚産業保護を協定にもりこむべきことを途上国は提案していた。

個別サービス分野の議論が開始された 1989 年に入ってから主要な論点の一つは、協定の義務をすべてのサービス分野に適用し例外分野のみを明示する「ネガティブ・リスト方式」を採用するか、協定の義務を適用する分野のみを明示する「ポジティブ・リスト方式」を採るかであった。原則自由化を進める前者の方式を米国が提唱し、EC もそれに賛成したものの、途上国は後者を支持した。交渉は平行線をたどり、他の論点においても同様の膠着状態がみられた。91 年 12 月には全交渉分野の交渉成果が「ウルグアイ・ラウンドの多角的貿易交渉の成果を具体化する最終文書案」(ダンケル・ドラフト)としてまとめられたが、サービス分野についてはいくつかの課題が残されたままとなった。92 年から 93 年前半にかけて交渉は停止状態に陥り、結局、ラウンド終了後も交渉は継続されることとなった。

ウルグアイ・ラウンド交渉の結果として、サービス貿易に規律の枠組みを提供するサービス貿易一般協定が WTO 協定の附属書として発効した。ただし、各国が結んだ約束は、既存の国内規定の大幅な変更を伴うものではなかったから、市場アクセスの拡大に結実したわけでは必ずしもなかった。むしろ、各国が自国の規制を国際的に約束し透明性を確保するとともに、ひとたび約束した条件の後退に制限をかけることによって法的な安定性を提供した点に交渉の成果を見出すことができる。

3. 日本が関連した GATT 紛争

1970 年代以前に、日本の通商政策が GATT 紛争解決の手続を利用したことは皆無といってよかった。ところが、80 年代以降状況は一変した。例えば、日本の通商政策が法律主義に転換した画期として、米国が行ったキャブ・シャシー（荷台なしトラック）の関税分類変更に対して、GATT 第 22 条協議に引き続き、初めて同第 23 条に基づく二国間協議を要請した。このケースでは、協議は合意に至らずパネルも設置されなかった。このほか、82 年に生じたフランス政府とのビデオテープレコーダー（VTR）をめぐる交渉などにおいて GATT に基づく紛争の解決が模索されたが、こちらもパネルの設置には至らなかった。

1983 年に始まった皮革製品輸入制限では、日本は初めてパネルの実質的な判断を仰ぐことになった。84 年 3 月の本件パネル報告書によると、米国は、既に IMF8 条国に移行した日本は数量制限維持の根拠を持たないので、かかる措置は GATT 第 11 条に違反する、とし

た。これに対して日本側は、特定の例外条項（例えば GATT 第 20 条）を援用することなく、社会政策上の必要性によって数量制限を正当化することを試みていた。パネルは日本に理解を示しつつも、本件パネルの付託事項が GATT 規定に照らして問題を検討することに限定されている点を理由としてこれを考慮できないとし、日本の抗弁を退けた。84 年 5 月の理事会において報告書が採択され、この席上で日本はウェットブルー（薬品処理したなめし皮の半製品）の実質自由化を表明した。その後、米国は 85 年 3 月に再び GATT 第 23 条第 1 項協議を要請した。これは皮革製履物の輸入制限を対象としたものだった。これについては日本が 85 年 11 月の理事会で履物の数量制限を廃止する旨に言及したことによって、翌 12 月に米国は手続の中止を表明した。この妥協は、日本が 149 品目の関税を引き下げ、米国が日本製皮革製品に対する制裁発動を制限することによって果たされたものだった。このほかのパネル協議としては、日米経済摩擦を背景とした第三国半導体輸出モニタリング事件に対して EEC が日米を対象に申し立てを行ったものなどがあつた。

以上のように 1980 年代は、日本側が積極的にパネルの協議を申請する状況にあつたわけでは必ずしもなく、日本は、むしろ他国の申し立て対象国となつていたが、80 年代後半に入ると、申し立て国として活発な紛争の付託を行い始めた。

その転換点となつたのは、EEC・部品 AD 税事件だった。この件について、1988 年 10 月に日本が要請したパネルは 89 年 7 月および 9 月の二度にわたって開催された。90 年 3 月に本件パネル報告は当事国に配布され、おおむね日本の主張が認められた。EEC の新 AD 税迂回防止規則は、完成品に対する AD 課税を部品輸入によって迂回し、その輸入された部品をいわゆるノックダウン方式を用いて域内で組み立てることを部品に対する事後的な課税で防止するというものだった。これに対して日本は、EEC の部品課税は輸入の時点・地点で課税されていないので内国税であり、輸入品についてのみ課せられる部品課税は GATT 第 3 条第 2 項 1 文に反する。また、現地調達率を上げることを条件に部品課税を免除することは、EEC 製品の優先的使用を促すことになり、GATT 第 3 条 4 項にも反すると主張した。

このほか、1991 年 5 月に EC 理事会がオーディオカセットテープへの AD 課税を決定したことに對して、日本は ADP 委員会に付託したものの協議は合意に至らなかつた。そのため、92 年 10 月にパネル設置を要請した。この時期、通産省は二国間関係重視・灰色措置による貿易管理から、多国間枠組み重視・ルール指向の通商政策に舵を切ることを明らかにしており、本件の GATT 付託についても省内に慎重論は皆無だった。

4. ウルグアイ・ラウンド交渉期における新たな通商政策の胎動

ウルグアイ・ラウンドの交渉時期を通じて、通産省では、国際経済部の国際経済課、通商関税課および臨時多角的貿易交渉室（通称「ガット室」）を置いて対応していた。1990 年には国際経済部に公正貿易推進室が設置された。米国の『年次外国貿易障害報告』等に対応する形で、日本側から外国による貿易阻害的な措置・慣行について、米国のような姿

意的な基準ではなく GATT 等国際ルールに基づいた指摘を行うことをねらいとしたものだった。92年6月に公開された『不公正貿易報告書』は、米国の結果志向型基準を明確に拒絶し、日本がルール志向型基準を採用する態度を鮮明にした点で画期的なものだった。

このほか、ウルグアイ・ラウンド交渉開始直前の1984年に社団法人日本貿易会貿易研究所の併設機関として公正貿易センターが設置された。同センターは、国際経済部の通商関税課と密接な協力関係を築きながら国内輸出産業との間で情報共有・意見交換の場を提供する役割を果たし、また、学界との協力関係の構築にも努めた。

通産省をはじめとするルール志向型通商政策への転換と、それに伴う国内産業・学界との協力体制の整備は、有機的に結合しながら、WTO交渉への積極的な参加およびWTO紛争解決手続の活用に向けた制度的基盤を提供した。

第2章 WTO体制の発足と我が国通商戦略（1995年～2001年）

1. WTO体制の発展と挫折

1995年1月に発足したWTOの主要な役割は、①ウルグアイ・ラウンド合意の成果の実施を促進すること、②多国間通商交渉のためのフォーラムを提供すること、③紛争解決手続を管理すること、④貿易政策検討メカニズムを管理すること、⑤IMF（国際通貨基金）や世界銀行とグローバル経済政策立案について調整することであった。このうち①が発足直後のWTOにとって最大の課題であった。これにかかわるWTOの活動は、加盟国による通報義務の遵守、具体的な約束の実施（国内法の改正および関税引き下げ）、継続交渉が合意された事項を含むWTO協定における義務の実施であった。そのため、監視を可能とする透明性の高い制度的な仕組みの導入が模索され具体化されていった。

また、マラケシュ協定に基づいた会合規定に従いシンガポールで開催が予定されていた閣僚会議について、各国は1996年初頭から何を議論し決定するかをめぐって調整を開始し、日本は以下4つのアジェンダの実現を目指した。①ウルグアイ・ラウンド合意の実施状況の点検、②さらなる自由化、③新たな課題へのとりくみに向けた方向付け、④中国、台湾、ロシア等のWTO加盟に向けた検討である。日本の立場は、95年のWTO設立後、対象分野を更に広げようとする先進国と共通するものであり、これ以上の拡大を望まない途上国との間でせめぎ合いがあった。途上国は、シンガポール閣僚会議はあくまでウルグアイ・ラウンド合意の実施を検討する機会であるという姿勢を崩さなかった。閣僚会議に向けた交渉を経て、ようやく投資と競争については議論を開始することで合意が得られ、労働基準についてはWTOにおいて作業を開始しないことが確認されたが、これらは日本の期待に沿う大きな成果であった。

こうして開催されたシンガポール閣僚会議の最大の成果はITA合意であり、1996年12月の「情報技術製品の貿易に関する閣僚宣言」として公にされた。その内容は、半導体、コンピュータ、コンピューターソフトウェア、電気通信機器、半導体製造装置等、関税分類ベースで200品目に及ぶ製品を対象として、原則97年7月から四段階にわけて関税を引

き下げ 2000 年 1 月までに撤廃するとしていた。ITA の交渉では、従来の関税交渉とはやや異なって重商主義的な様相が見られず、関税撤廃が自国に望ましい成果をもたらすとみなす発想が浸透していた点に特徴があり、そのため交渉も早くまとまった。

1999 年 11 月のシアトル閣僚会議では、新ラウンドを 2000 年から立ち上げることに、その交渉範囲や交渉方式等の合意が目指されたが、合意には至らなかった。それは、①準備プロセスなどにおいて「意思決定の仕組みの問題」が浮上し、②「個別論点における対立」がみられ、主要先進国間ないし先進国と途上国との間に妥協点が見いだせなかったためであった。①については、準備作業の過程では、WTO の意思決定において途上国の存在感が一層増しており、調整に時間が費やされた。また、先進国や新興国主導の「グリーン・ルーム」で大勢を決めて議論の流れを作り出してきた従来の議事運営に対する反発があった。加えて、NGO や労働組合等による反自由化、反グローバリズムといった抗議行動が予想以上の規模で展開されたことも結論の棚上げに影響を及ぼした。

続く 2001 年 11 月のドーハ閣僚会議は難航の末に新ラウンドの立ち上げに成功した。アジェンダを絞り込み、なおかつ、会合の形態にかかわる透明性と効率性に対する配慮がなされたためだった。11 月に妥結された宣言は、幅広い交渉事項を内容とする新ラウンド実現の合意を示したもので、①市場アクセスの改善（農業・サービス、鉱工業品関税交渉等）、②既存の WTO ルールの改善（アンチ・ダンピングの規律強化等）、③21 世紀の諸課題への対応（投資・競争ルール等の策定、貿易と環境、電子商取引等）などを骨子とした。こうした幅広いアジェンダを「一括受諾方式」とし、2005 年 1 月までの 4 年間で完了することも宣言に盛り込まれた。

新ラウンドは、途上国の開発問題への取組みを重要課題と位置づけることを示すため、「ドーハ開発アジェンダ」と名付けられた。交渉の結果、貧困を削減し、また経済の成長を達成することが目標となった。WTO 協定の「実施問題」、TRIPS 協定による知的財産権保護、および先進国が有する農産品の高関税や輸出補助金などの事項を解消することによって、開発に対する阻害要因の除去が企図されていた。そのため交渉の対象も、農業、非農業品、AD 等これまでのラウンドにおいてもとりあげられた事項に加えて、投資、環境、途上国問題といった新たなニーズに対応した広範で包括的なものとなった。しかし、2003 年 9 月のメキシコ・カンクンにおける第 5 回閣僚会議で交渉の遅れが表面化し、当初の交渉期限であった 05 年 1 月を延期せざるを得なくなった。04 年 8 月の WTO 一般理事会において交渉アジェンダが大幅に縮小され、続く 06 年 12 月の香港における第 6 回閣僚会議では途上国への配慮を全面に出した宣言が発表されたものの、その後も交渉期限の再延長を余儀なくされた。延長措置の継続は、交渉参加国のモメンタム欠如、個別の交渉分野における対立、意思決定の困難さが原因として指摘されており、WTO を中心とする世界の通商体制はそのありかたが問い直されることになった。

2. 我が国の WTO 紛争解決手続の利用状況

日本が、WTO 発足後初めて紛争解決の手続を申し立てたのは、米国・自動車関税賦課事件であった。自動車・同部品に関する長年の日米紛争を経緯とした案件だった。1993 年 7 月の日米包括経済協議においても、数値目標の解釈などをめぐって折り合いがつかず、幾度かの交渉とその決裂を経て、95 年 5 月に米国は制裁リスト案を公表するに至った。日本は即座にこうした事態に対応し同じ 5 月に WTO 協議要請（WTO 紛争解決了解第 4 条および GATT 第 22 条第 1 項に基づく協議要請）を行った。6 月、日米両国は WTO の紛争解決手続に基づく二国間協議をジュネーブで開催した。ここでも両国の立場は平行線をたどったが、米国の制裁発動期限を間近に控え、橋本通産大臣がカンター米国通商代表に日本の自動車メーカー 5 社の自主計画を「概要」という形で提示したことによって、日米自動車・同部品交渉は合意に到達した。

本件における日本側の姿勢は、『不公正貿易報告書』で既に宣言していた通り、「結果志向型基準」を拒絶し「ルール志向型基準」を追求するというものであり、具体的な紛争においてもこの姿勢が堅持されることを内外に示した意味で、通商政策上大きな意義があった。しかも日本側に有利となった交渉結果は、WTO 発足によって強化された紛争解決の手続が、通商法 301 条に基づく貿易制裁を背後に備えた米国の交渉姿勢に対する有効な対抗手段として機能することを強く印象付けた。後の交渉をみてもこうした日本の姿勢と成果を確認できる。例えば、1995 年 5 月に米国のコダックが通商法 301 条に基づく調査を通商代表部に提訴したことに端を発したフィルム事件は、米国側の判断によりながら WTO 紛争解決手続に移行したが、日本は不合理な主張を法的手続によって明確に拒絶することに成功した。こうした交渉の成果は、法的手続きが盾として機能することを示した点で通商政策上重要な意味をもち、97 年以降、米国側からの一方的な市場開放要求は極めて少数となり、日米間の経済摩擦は沈静化に向かった。

他にも、AD 事件などとりあげるべき事例は多いものの、それらの WTO 紛争解決手続に基づく交渉は、二国間交渉による外交的解決から多国間手続に基づく法的解決への移行であり、従来の不透明さを伴う二国間交渉から通商政策が大きく転換したことを鮮明に示す結果となった。また申立事件では、協定分野が AD 措置事件に集中したこと、対象産業は鉄鋼産業・自動車産業に多かったこと、対象国は米国を中心としたことなどに特徴があった。それは、日本が WTO 紛争解決手続を、米国による AD 措置を中心とした保護主義的措置に対する牽制として、また自動車に関連した産業政策的措置に対する監視策として活用したことを反映していた。

第 3 章 日本の輸入救済法の発動—被発動国から発動国へ—

GATT の下で関税引き下げを中心とした貿易自由化が進むと、先進各国の国内保護主義的な圧力は、関税に代わる何らかの貿易障壁への要求として顕在化した。AD 措置を中心とする輸入救済法の活発な運用および輸出自主規制はそのはけ口となった。AD 措置は、相殺関税を発動する CVD 法と比べて高い税率を算定するための技術的な手法が開発されやすく

保護主義的な運用が容易であり、セーフガードと比べて WTO 加盟国に対する無差別適用が条件付けられておらず特定国からの輸入品にだけ発動できるといった特徴をもつがゆえに利用されやすかった。

しかし、被発動国として目立つ地位にあった日本からみると、1980 年から 89 年にかけて世界全体の AD 調査件数は総計 1,648 件に対して日本の産品に対する件数は 161 件で世界トップであった。しかし、90-93 年には全世界の AD 調査開始件数 683 件のうち日本産品を対象としたものは 38 件、95-99 年の 5 年間では 1,253 件中 61 件にとどまった。被発動国としての日本の位置づけは 90 年前後を境に変化していた。

一方、日本は輸入救済措置の発動を 1990 年代末まで控えていた。それは、日本が輸入に比べて輸出がはるかに多いという事情が反映されていたこと、農産品や繊維製品が GATT 期を通じて貿易自由化規律の枠外に置かれていたこと、日本が相手国の輸出自主規制に基づく解決を選好したことなどの要因が複合的に働いた結果であった。しかし、21 世紀に入ると、発動の事案が増加することを視野に入れた制度改革が進められた。その転換点は 2001 年の農産物 3 品目（ねぎ、しいたけ、曇表）に関するセーフガード調査および暫定措置の発動にあった。農業保護を目的とした日本の対応がセーフガード調査・暫定措置に及んだ点で新しさがあつたが、これをきっかけとして国内の制度改革が進んだ。例えば、不当廉売関税にかかわる制度の改正が 02 年 3 月に取り組まれ、04 年 4 月の改正では相殺関税についても制度改革が施され、09 年には大幅な改正がなされた。このほかにもセーフガード措置に関する様々な制度改革が進んだ。ただし、一方的に保護主義を具体化していったわけではなかった。09 年の改正は、「打たれる側」の立場だけでなく「打つ側」の立場も視野に入れて国民経済のバランスをとる制度運営が指向された点に特徴があつた。また、こうした進められた一連の改正には、立法主義的な姿勢が貫かれたという特徴もあつた。例えば、09 年の改正にあたって、財務省担当者は、国民経済のバランスをとった制度運営を図るとしたとはいえ、それは発動の事案が増加することを視野におさめながら目指される課題であるとし、調査手続の透明性・予見可能性のみならず調査事務の効率化・迅速化を進めることを重視していた。経済産業省担当者も輸入救済制度を「政治的に見るのではなくて、制度にのっとって使っていく権利が国内産業」にあるとみなしていた。これらはセーフガードを法的な権利と捉えており、少なくとも 80 年代の政策スタンスとは異なる方向に輸入救済法制度は歩み始めていた。

第 4 章 地域主義と日本

GATT の枠組みは、原則として最恵国待遇を盛り込むものであつたが、いくつかの例外も認められていた。そのうち地域貿易協定には、FTA（自由貿易地域）と関税同盟の二種類があつた。このうち FTA が次第に増加し、WTO の存在意義を脅し始めた。こうした地域主義は、1950 年代後半から 70 年代にかけて台頭し、その後 90 年代以降も拡大していた。

たとえば米国では、第二次大戦直後から 1980 年代まで通商政策の基本的な方針は、無差

別で多角的な貿易体制の構築であり、50年代にEECやEFTAがヨーロッパで設立されたときには、冷戦下における西側諸国の経済発展を促すといった観点から米国はこれを許容していたに過ぎなかった。しかし、米国の地域主義に対する否定的な態度は、80年代に入ってから揺らぎ始めた。米国は85年にイスラエルと、89年にカナダとそれぞれFTAを締結した。こうして80年代半ばには、米国は多角的な貿易体制のみを推進する態度を改め、GATTを活用した多角的で漸進的な自由化、FTAを活用した地域レベルの自由化、特定国における特定分野の市場アクセス改善を目指す単独主義の三つを併用するようになっていた。FTAについて米国は日本を含めたアジア諸国との締結も模索していたが、これは果たせなかった。アジア諸国は米国の単独主義に対する警戒心が強かったためであった。それでも、米国はその後も地域主義の方向性を持続し、90年代前半にメキシコ、カナダとともにNAFTAを締結するに至った。

欧米における地域主義の台頭に対して、東アジアでは1990年代末までこれに追随する動きは弱く、むしろGATTに基づく無差別で多角的な貿易体制を擁護する方向性を示していた。そうした場がAPECであった。80年代後半に日本とオーストラリアとの政府部内における検討に基づいて具体化されたAPECは、89年11月に開催された第1回APEC閣僚会議において「開かれた地域協力（開かれた地域主義）」を理念とする旨を宣言し、世界経済のブロック化を牽制する意図を提示した。初期のAPECは、欧米の地域主義が事実上の保護主義として作用しアジア市場の縮小に結実しないようにとの企図に基づいて結成されたものであり、FTAや関税同盟を構想したものではなかった。

しかし、この理念はAPECのメンバーに必ずしも共有されたものではなかったという限界をはらんでいたこともあって、1993～94年を境としてAPECの役割は変質していった。米国は東アジア市場の拡大に強い関心を示し、貿易の自由化を構想したものの、それはGATTの枠組みにこだわらずにFTA型の自由化を視野に収めたものであった。93年に議長国となった米国はこうした方向性を示唆した。その後、インドネシアで開催された94年11月の会議ではボゴール宣言が出され、反地域主義が再確認されたものの、続く95年の大阪会議では、APECは交渉の場ではなく、自由化措置は協調的自発的自由化(CUA)で臨むと位置づけられた。CUAは拘束力を有する自由化を求める米国・カナダ・豪州・ニュージーランドと、各国の自主性を重視するアジア諸国との妥協の産物であった。APECの事実上の提唱国といえる日本も、ウルグアイ・ラウンド合意を越える自由化を望まない農林水産省の立場を内包しており、APECの自由化レベルを具体化するにあたって難しい調整局面が浮上していた。それでも、96年のフィリピンにおける会議では、ITAに対する前向きなメッセージが発せられ、各国もこれに取り組み始めた。ITAの合意に刺激を受けて、95年の大阪会議に起源が求められるEVSL(早期自主的分野別自由化)を各国は推進し、セクター別の自由化を進め始めたものの、交渉は難航を極め、98年には実現の見込みがたたなくなった。これに対してAPECの枠組みに基づいた自由化の推進自体に疑問を投げかける見解もあらわれ始めた。それでも、APECの会議自体はその後も続けられ、21世紀に入って

からは貿易自由化だけでなくテロ対策、地球温暖化問題、エネルギーなど幅広い問題を議題として審議するようになった。

一方、1998年のEVSLの失敗によって東アジア諸国はFTAの方法を模索するようになった。通商政策においてはGATT/WTO体制に高い信頼を置きルール志向型の交渉を進めていたこともあって、日本はそもそもFTAに否定的なスタンスを採っていたが、96年に日米半導体協議が終結し日米通商摩擦が沈静化すると、ルール志向型の通商政策にこだわる必要性は薄らいだ。こうした折、メキシコからFTA締結が98年に打診された。通産省は、日本はGATTを重視してきたものの、そこで一番活発な活動を展開してきたのがFTAや関税同盟を進めた米国とEUである事実を考慮すれば、受動的な姿勢を変えてマルチラテラルな交渉だけでなくバイラテラルなそれも追求すべきであると判断するに至った。初めに具体化をみたのはシンガポールとのFTAであった。99年3月に打診を受けてから、通産省が締結に前向きな姿勢を示し、省内および各省との長い折衝を重ねて2002年1月に締結に至った。その後、04年3月にメキシコとも大筋で合意に至り、FTAを推進する路線が確立していった。

第5章 経済協力政策

1. アジア工業化政策の開始

1985年から2000年にかけて通産省が実施した経済協力政策を考察する上で、日本企業への裨益が一つの政策目的となっていたことを念頭に置く必要がある。通産省の政策構想は、例えば、『経済協力の現状と問題点』昭和34(1959)年版では、輸出の振興が重要であり、そのためには経済協力政策の推進が必要、と指摘されていたように、輸出振興との強いリンクを想定するものであった。これに関連してOECDがタイド条件のODAローン規制を展開していたことも、一般にODAにおいて人道援助を越えた目的を反映していた側面の存在を示しており、日本もその例に漏れなかった。

1985年から91年頃までの経済協力政策の柱の一つは円借款制度であった。関係省庁間の覚書(75年6月)に基づいて、これ以後は海外経済協力基金(OECF)が円借款制度を一元的に担った。この仕組みは、個別貸付業務の決定をOECFが行い、外務省、大蔵省、通産省の同意を前提に経済企画庁がこれを承認するという「円借款4省庁体制」と呼ばれた。4省庁の中で通産省は、円借款供与に基づいて途上国の経済社会開発を進め、それが日本企業にも裨益し、さらには経済面の国益に結びつくことを認識していた。日本企業への裨益は、①借款事業を日本企業の受注とし輸出を振興させることと、②円借款供与がインフラを整備し、日本企業の投資を円滑化させることとに大別できる。①については、タイド条件の円借款供与量を確保・増大させるか、あるいはアンタイド条件の円借款供与において日本企業の受注率を高める方法を講じるかの二通りの経路を通じて輸出振興が図られることになる。日本は88年を境にアンタイド化を進め、97年以降はタイド化の方向に転換した。

1985年以前においては、タイド条件のODAローンを規制するための国際レジームが累

積的に構築されてきたものの、日本の経済協力政策への影響はほとんどなかった。しかし、85年にOECD輸出信用アレンジメントが改訂され、さらに同年から議論が進められ87年に導入された「ワレン・パッケージ」合意によって円借款制度は政策変更を余儀なくされた。日本を暗黙の対象として、低金利状態にある供与国（日本）に対してODAローンの多くを禁止せざるを得ないような割引率の計算方法が採用されたのである。また、91年の「ヘルシンキ・パッケージ」によって商業性のある案件に対しては例外措置を除いてタイド条件のODAローン供与が一切禁じられた。こうした国際的な枠組みの変化に対して、通産省はタイド条件の維持を主張したものの受け入れられなかった。

②の日本企業の投資の円滑化については、1985年のプラザ合意以後、日本企業は海外投資を促す政府投資を強く要請し始めた。ASEAN諸国も80年代には「アジア四龍」（韓国、台湾、香港およびシンガポール）の成功に触発され、外資主導型の発展戦略を重視するようになっていた。投資環境を整備する方法は、新規対象国の開拓、および既に整備されたインフラの高度化推進に大別できるが、それが効果的に行われた事例として80年代後半に進められたタイの円借款供与があり、2005年に発表された産業構造審議会経済協力小委員会の中間とりまとめにおいて「ジャパンODAモデル」として取り上げられた。

2. ASEANのネットワーク化と円借款制度の模索

円借款のほかに経済協力措置としては、アジア工業化政策が展開された。これは、産業政策を展開するような国家の発展戦略そのものの伝播を目的としたもので、ASEAN諸国を対象とし、ODAの枠組みにとらわれない点に特徴があった。この政策は次の三期にわけて展開された。まず1985～91年に「New AID Plan」として通産省が担当した技術協力が主に展開され、92～96年にはASEAN産業高度化政策が進められた。

1992～96年に日本が展開したASEAN産業高度化政策は、80年代後半の「New AID Plan」と比較して、①政策協力なる方法を開発し、政府間の恒常的な対話を模索したこと、②二国間の支援を中心としたものではなく、ASEANにおけるマルチの機関であるAEMと連繫することによって政策の具体化を進めたこと、③「New AID Plan」がタイ、マレーシア、インドネシアおよびフィリピンのASEAN4と呼ばれる四カ国を事実上の対象としたのに対して、ASEAN市場統合の推進を念頭において進められたこと、などが特徴であった。

このASEAN産業高度化政策は、通産省が1993年にまとめた「ASEAN産業高度化ビジョン—産業政策のススメー」によれば、ASEAN4は労働集約部門において中国とベトナムに対して競争力を失いつつあるので産業の高度化が必要である、という思想に立脚していた。ASEAN4以外の諸国をも対象としていたとはいえ、一面でこれら四カ国のさらなる産業化が目指されたことになる。そのため目標も以下の通り、高次に設定された。①アセンブリー系製造業における部品産業であるサポーティング・インダストリーの育成、②開発主義型産業政策の実施、③知的財産権制度の整備であった。

他方、これら四カ国以外を対象とした政策はAEMを介して進められた。その方法は、年

に一度行われる通産大臣との定期協議であった。これは AEM-MITI と呼ばれ、1991 年 11 月から定式化された。マルチの機関を交渉相手としたとはいえ、AEM-MITI の仕組みにおいて重要な役割を果たしたのは、①二国間の次官級政策対話であり、②カンボジア・ラオス・ミャンマー産業協力ワーキング・グループ (CLM-WG) であった。このうち②はサポーティング・インダストリー化を進める ASEAN4 を拠点として他の諸国にもアセンブリー系製造業の生産ネットワークを構築しようとする ASEAN 側の思惑を反映したのもであった。そのため、どの国にいかなる生産分野を導入するのかという利害調整には難しい局面もあらわれた。94 年に AEM-MITI の機関として設置された CLM-WG は、その後会合を重ね 98 年に AMEICC (日・ASEAN 経済産業協力委員会) へと発展的に解消した。こうした方法に基づいて、アセンブリー系製造業の分野では ASEAN において圧倒的なシェアを誇る日系企業と域内との分業体制が築かれていった。

1997 年のアジア通貨危機を経て、前節で既述したような円借款のアンタイド化は修正をせまられた。その方向性は、第一に、国際入札が行われるアンタイド条件の円借款を用いて日本企業の輸出を振興させること、そして第二に、新たにタイド条件の円借款制度を創設することとして具体化された。第一の方法には、①円借款の供与によるインフラ建設事業のうち、設計・使用の決定といったコンサルティング部分と本体部分とを分けて、後者にタイド条件をあてはめないようにするもの、②円借款はアンタイド条件としながらも外交努力によって日本企業の落札を促すものという二通りの政策があった。もっとも、②には 99 年から OECD 輸出信用部会等の場で主に米国から批判がよせられたため、2004 年にはより透明性の高い情報共有を内容とするとりきめの合意を余儀なくされていった。第二の再タイド化は、97 年に成立した橋本内閣によって特別環境金利制度の創設が進められたことに基づいており、環境問題への対応が途上国にとっても重要な課題となるなかで、これを活用しようというものだったが、これは、「ヘルシンキ・パッケージ」による OECD 輸出信用アレンジメントの供与規制が適用されない商業性の薄い案件として進められた。