

ハバナ憲章の諸条項と基本原則（上）

丹 羽 克 治

- 一 はじめに
- 二 憲章の目的および目標
- 三 雇用
- 四 経済開発および復興……………（以上、本号所載）
- 五 通商政策
- 六 制限的商慣行
- 七 政府間商品協定
- 八 国際貿易機関その他
- 九 憲章の基本原則

一 はじめに

アメリカは、第二次世界大戦を通じて世界経済における覇権を掌中にするが、この地位を背景に、大戦をまねいた

ハバナ憲章の諸条項と基本原則（上）

三〇年代における世界経済の分裂・ブロック化を克服して、世界経済を自国の主導のもとに再建しようと、すでに大戦勃発当初から準備にとりかかっていた。アメリカの基本目標は、その卓越した生産力にもとづいて世界市場を支配下におさめるべく、自由無差別な国際通商体制を確立することであった。全般的危機のより深化した第二次大戦後において、この目標を実現するためには、国際経済協定を締結して国際経済機関を設立し、これに世界各国が結集して相互に協力しあうの不得不らなないと考えられた。かかる国際機関として期待を担って登場するのが、国際通貨基金（IMF）および国際復興開発銀行（IBRD、通称世界銀行）であり、国際貿易機関（ITO）であった。

前二者は一九四四年七月、連合国四四カ国代表の参加のもとにアメリカのブレトン・ウッズで開かれた通貨金融会議においてブレトン・ウッズ協定として成立し、四五年末までに三五カ国の正式調印をえて、四七年三月および四六年六月にそれぞれ業務を開始した。これにたいして後者は、憲章採択が大幅に遅れたばかりか、各国の批准がえられず、ついに発足するにはいたらなかった。

ITO憲章（ハバナ憲章）は一九四七年一月二日からキューバの首都ハバナで開催された国連貿易雇用会議において、参加五六カ国中アルゼンチン、ポーランドおよびトルコをのぞく三五カ国の賛成をえて翌年三月二四日に採択されたが、憲章推進者であった米英両国をはじめほとんどの国々の批准をうることができなかった。憲章は第三百一条「効力の発生及び登録」で、(1) 憲章に署名した政府の過半数が受諾書を国連事務総長に寄託した日から六〇日目に効力を生ずる、(2) 憲章採択の日から一年間のうちに(1)の規定にしたがって効力を生じなかったときは、受諾書を国連事務総長に寄託した政府が二〇に達した日から六〇日目に効力を生ずる、と規定しているが、ハバナ会議で憲章に署名した五三カ国のうち、批准したのはオーストラリアとリベリアの二カ国にすぎず（しかも前者は米英両国の批准を

条件としていた)、かくして憲章は流産の憂き目を見ることになったのである。

(1) ハバナ憲章に署名したのは、次の五三カ国である。アフガニスタン、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、ボリビア、ブラジル、ビルマ、カナダ、セイロン、チリ、中国、コロンビア、コスタリカ、キューバ、チェッコスロヴァキア、デンマーク、ドミニカ、エクアドル、エジプト、エルサルヴァドル、フランス、ギリシャ、グアテマラ、ハイティ、インド、インドネシア、イラン、イラク、アイルランド、イタリア、レバノン、リベリア、ルクセンブルグ、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ニカラグア、ノールウェー、パキスタン、パナマ、ペルー、フィリピン、ポルトガル、南ローデシア、スウェーデン、スイス、シリア、トランスヨルダン、南ア連邦、英国、米国、ウルグアイ、ヴェネズエラ。

右の三つの国際経済機関とくにIMFおよびIBRDの主旨を、ブレトン・ウッズ会議当時のアメリカ財務長官ヘンリー・モーゲンソーは次のように説明している。

「戦後における経済政策の主たる目的は、国民に完全なる雇用を確保することであり、そのためには、二つのことが必要である。その一つは、自由なる通商の復活であり、従来のような行き過ぎた為替引き下げ競争、高い関税障壁、非経済的な物々交換、不必要な為替制度などをやめて、かわりに安定した合理的な国際的為替制度、つまり、各国家が国内経済問題を自由に処理しつつ、なお国際的には自由な通商を行なうことができるような為替制度を作らなければならない。その二は、戦禍で荒廃した国に対して、また将来開発の希望がある国に対して復興と開発を助けるための長期金融を創設することである。この復興開発を行なわなければならない、戦禍を受けなかった国の繁栄も望み得ない。右の二つの必要のうち、第一の必要のために考え出されたのがIMFであり、第二の必要のために創設されるべきものが世界銀行である」(小松勇五郎著『ガットの知識』(新版)、日経文庫、一四ページ、傍点―丹羽、以下同じ)。

みられるように、IMFおよびIBRDは「二つの必要」すなわち「自由なる通商の復活」および「復興と開発の

促進」を——主として為替・金融の側面から——達成する目的で創設されたものである。しかしこれらの「必要」をより完全にみたすためには、さらに国際通商の問題を取り扱う、いま一つの国際機関が創設されなければならないと考えられた。かかる機関として期待されたのが、I T Oであった。

しかしI T O憲章が各国の批准をえられず流産したため、これに代わって、国際通商の問題を取り扱う国際機関として登場するのが関税と貿易に関する一般協定(G A T T)である。これはI T O憲章草案の一部(主として「通商政策」の部分)を、一九四七年、ジュネーヴにおいて二三カ国の参加のもとに行なわれた一大関税交渉の成果とともに、国際協定の形にまとめたものであり、I T O憲章が発効した暁には——関税交渉の成果を除いて——I T Oに発展的に解消される予定であった。ところがI T Oが流産したため、G A T Tが通商面における唯一の国際機関として活動することになった。このG A T T、ならびにI M Fを中心にして徐々にすすめられてきた貿易と為替の自由化および関税引き下げが、各国の生産なканずく重化学工業生産のいちじるしい発展とあいまって、戦後の、とくに五〇年代後半から七〇年代初頭にかけての資本主義世界貿易を急速に拡大する上で大きく貢献することになった。

本稿は、戦後の国際通商体制の性格と役割の究明に資すべく、I T O憲章(ハバナ憲章)の諸条項を考察して、憲章にもらわれている基本的な考え方を検出しようとするものである。先にわたくしはハバナ憲章の成立過程を明らかにした〔戦後世界経済の再建構想とハバナ憲章〕、本誌第二十八巻第三・四号合併号所収が、ここでは憲章成立にいたるまでの各会議における主要な論点を中心にして考察するにとどめ、憲章の全般的內容については立ち入った検討を加えなかった。本稿はこの点を究明せんとするものである⁽²⁾。ただしハバナ憲章は九章一〇六カ条、約八万字(附属書を除く)という老大なもの⁽³⁾で、われわれとしては憲章の全内容を検討するように心がけるものの、その検討はおのずから

重点的に行なうことにならざるをえないであろう。

(2) 本稿で取り上げるハバナ憲章の条文は、田岡良一・藤崎万里監修、金田近二編『国際経済条約集』(ダイヤモンド社、昭和四〇年刊)所収のものによった。また憲章各条項の検討にさいしては、東京商科大学国際関係研究会著『国際貿易憲章の研究』(有斐閣、昭和三三年刊)を参考にした。

(3) ちなみに、IMF協定およびIBRD協定(ブレトン・ウッズ協定)は、それぞれ二〇カ条(約二万七千字)および一カ条(約二万二千字)から成っており、ハバナ憲章の規定よりかなり少ない。それは、ハバナ憲章が関税や数量制限等の通商政策をはじめ制限的商慣行や政府間商品協定、さらに雇用や経済開発・復興の問題まで取り上げているのに対し、IMF協定が為替上の問題を、IBRD協定が復興・開発のための長期融資の問題を取り上げているにすぎないためである。またGATTは三部三五カ条(約四万字、ただし一九六五年に第四部三カ条、約四千字が追加された)から成っている。GATTは主としてハバナ憲章の——中核的部分をなすとはいえ——一部である「通商政策」(第四章)の諸条項から構成されており、憲章発効の暁には、これに発展的に解消される予定であったのであり、このことからみても、ハバナ憲章の規定がGATTのそれよりも多面的で尨大なものになったことは、当然であるといえよう。

なお本稿では、憲章の構成にしたがって憲章各章ごとに考察し、その上で憲章全体を貫く基本原則を明らかにしていきたいとおもう。憲章の構成は次のとおりである。

第一章 一般目的及び目標

第二章 雇用及び経済活動

第三章 経済的発展及び復興

第四章 通商政策

第五章 制限的商慣行

ハバナ憲章の諸条項と基本原則(上)

第六章 政府間商品協定

第七章 国際貿易機関

第八章 紛争の解決

第九章 一般的規定

二 憲章の目的および目標

憲章第一章「一般目的及び目標」はわずか一カ条から成っているにすぎないが、ここには憲章の内容したがってまたその基本原則を究明するうえできわめて重要な、憲章の目的 (purposes) と目標 (objectives) がかけられている。第一条はその前半で憲章の目的を次のように規定している。

「諸国間の平和的且つ友好的關係に必要な安定と福祉との条件を創造しようとする国際連合の決意を承認し、国際連合憲章に定めた諸目的、ことに同憲章第五十五条に予見する生活水準の向上、完全雇用並びに経済的及び社会的の進歩及び発展の諸条件の達成を実現する目的をもって、

この憲章の締約国は、貿易及び雇用の分野において、相互に及び国際連合と協力することを約束する。」

右にみるように、ハバナ憲章は国連の諸目的、とくにその経済的社会的分野における目的を、自己の目的としてかけている。国連憲章は、第九章「経済的及び社会的国際協力」の冒頭においてその「国際協力」の「目的」を規定して、「人民の同権及び自決の原則の尊重に基礎をおく諸国間の平和的且つ友好的關係に必要な安定及び福祉の条件を創造するために」、「一層高い生活水準、完全雇用並びに経済的及び社会的進歩及び発展の条件」を「促進しなければ

ばならない」(第五十五条a項)と述べている。また前文において「一層大きな自由の中で社会的進歩と生活水準の向上とを促進すること」をうたっている。ハバナ憲章は国連憲章のかかる規定をそのまま継承して、その目的としているのである。

このようにハバナ憲章は国連と密接なつながりを有しており、同憲章にもとづいて設立されるITOも——法的には一応独立した組織ではあるが——国連の目的を実現するための・国連と「連携関係」をもつ・国連の「専門機関」として位置づけられている。この点について、国連憲章は「政府間の協定によって設けられる各種の専門機関で、……より広い国際的責任を有するものは、……国際連合と連携関係をもたされなければならない」(第五十七条)と規定しており、これをうけてハバナ憲章も第八十六条で「この機関は、国際連合憲章第五十七条に掲げる専門機関の一として、実行可能な限りすみやかに、国際連合と連携関係の下に置かれる」と述べている⁽⁴⁾。かかる国連との関連は、ハバナ憲章そのものが国連経済社会理事会の第一回会合(一九四六年二月)におけるアメリカの提案にもとづいて準備委員会が結成され、その二回の会議をふまえて、一九四七年一月から翌年三月までハバナで開かれた国連主催の国際貿易雇用会議において採択されたものであることからみても、十分に理解しうるところである。

(4) IMF協定およびIBRD協定もそれぞれ第十条および第五条第八項で、「一般的国際機構及び関係分野で専門的責任を有する公的国際機関とこの協定の条項の範囲内で協力する」と述べている。ここにはハバナ憲章のように国連と「連携関係」をもつ「専門機関」とは明記されていないが、それはブレトン・ウッズ協定が国連憲章(一九四五年六月調印、同年一〇月発効)より先に成立をみていたためにすぎず、IMFもIBRDもともに国連の「専門機関」として位置づけられる。なお同様の「専門機関」としては、国連食糧農業機関(FAO)、国際労働機関(ILO)等がある。

ハバナ憲章は国連憲章のさだめる諸目的とくに生活水準の向上、完全雇用ならびに経済的社会的進歩・発展をその

目的としてうたい、これを実現するために、次のような目標をかかげ、その達成をめざして「国内的及び国際的行動を促進する」ことを相互に「誓約」する。

その目標とは次の六つである。

- 1 高度の且つ着実に増加する実質所得及び有効需要を確保すること、貨物の生産、消費及び交換を増大すること、並びに、このようにして、均衡のとれた且つますます拡大する世界経済に寄与すること。
 - 2 諸国の、特になお工業的發展の初期の段階にある諸国の、工業的及び一般經濟的發展を促進し且つ援助すること、並びに生産的投資のための資本の国際的移動を奨励すること。
 - 3 すべての国がその經濟的繁栄及び發展のために必要な市場、産品及び生産手段へ均等な条件において接近することを促進すること。
 - 4 相互的及び互惠的の基礎において、関税及び他の貿易障害の低減並びに国際通商における差別待遇の除去を促進すること。
 - 5 諸国の貿易及び經濟的發展の機会を増大することによって、諸国が、世界通商を破壊し、生産的雇用を低下し、又は經濟的進歩を遅滞させるような措置を差し控えることを可能にすること。
 - 6 相互的理解、協議及び協力の促進によって、雇用、經濟的發展、通商政策、商慣行及び商品政策の分野において、国際貿易に関する諸問題の解決を容易にすること。
- 憲章は先の目的を実現するために、右のように実質所得・有効需要の確保と生産・消費・交換の増大による世界經濟の均衡・拡大、發展途上国における經濟開發の促進・援助、市場・産品・生産手段にたいする機会均等、相互主義

・互恵主義にもとづく貿易障害の低減と差別待遇の除去、貿易と経済開発の機会増大による世界通商の破壊・生産的雇用の低下・経済的進歩の遅滞の防止、相互的理解・協議・協力による国際貿易上の諸問題の解決の六つの目標をかげ、^⑤ これらを達成するために「国際貿易機関を設立し」、「この機関を通じて協力する」ことを約束している。

(5) 参考までにブレトン・ウッズ協定における目的の規定をかかげておこう。IMF協定では①通貨に関する国際協力の促進、②国際貿易の拡大による高水準の雇用、実質所得の促進並びに生産資源の開発への寄与、③為替の安定及び競争的為替減価の防止、④経常取引に関する多角的支払制度の樹立と為替制限の除去、⑤基金資金の利用による国際収支の失調是正の機会供与、⑥国際収支不均衡の期間短縮と程度軽減を、IBRD協定では①経済復興及び経済開発にたいする援助、②民間对外投资の促進及び銀行資金の供与によるその補足、③国際投資の助長による国際貿易の長期的拡大及び国際収支の均衡維持、④有用度・緊要度の高い事業計画の優先、⑤国際投資の影響を考慮した銀行業務の遂行及び戦時経済から平時経済への円滑な推移の実現を、それぞれ第一条で目的としてうたっている。

ここで注目されることは、憲章が市場・生産手段にたいする機会均等および相互主義にもとづく貿易障害の低減・差別待遇の除去とともに、世界経済の均衡拡大および発展途上国の経済開発を目標として——しかもその1および2において——かかげていることである。憲章制定の発端となった、アメリカの最初の提案「世界貿易および雇用の拡大に関する提案」(一九四五年一月)——これは一九四五年の初頭および九月に行なわれた米英交渉の合意事項を主要内容とするものであった——は、三〇年代の経験をふまえ、国際貿易の発展を阻害するものとして、

- (1) 政府によって課せられた諸制限
- (2) 私的結合およびカルテルによって課せられた諸制限
- (3) ある種の一次産品の市場における混乱の危惧

(4) 生産および雇用における不規則性ないし不規則性の危険

の四項目をあげていた。これらのうち、(1)、(2)および(3)は主としてアメリカの主張によって、また(4)とくに雇用の問題はイギリスの要求によって「提案」に挿入されたものであり、すべて憲章で取り上げられている。しかし合わせて憲章は、そこには含まれていなかった経済開発の促進を目標の2でうたっている。これは、二回の準備会議およびハバナ会議における発展途上国の強い要求を受け入れて取り上げることになったものである。かくして憲章は、アメリカの主張する機会均等および貿易障害の低減・差別待遇の除去ばかりでなく、主としてイギリスの主張する完全雇用の達成および発展途上国の主張する経済開発の促進をも重視することになった。

憲章は各国の主張をすべて取り入れ、自由無差別貿易、完全雇用、経済開発を達成して、世界経済の均衡拡大に寄与しようとしている。完全雇用と経済開発、世界経済の均衡拡大が資本主義のもとではたしてよく達成されるかどうかは、きわめて問題であるが、憲章はこれらを非常に重視しており、目的および目標の規定につづく第二章で雇用の問題を、第三章で経済開発の問題を取り扱っているのである。

憲章のかかげる目的および目標は、三〇年代におけるブロック化とそれにつづく第二次大戦をへて、東欧やアジアで新たに社会主義国が誕生し、植民地体制が崩壊しはじめ、資本主義諸国の不均等発展が激化し、アメリカがいちの国々が経済的・政治的・社会的混乱に陥っていたなかで、つまり資本主義の全般的危機がより深化した段階において、ブルジョアの見地から可能なかぎりでの、理想的な国際通商体制と世界経済像を描いたものということができるとは、したがってここにうたわれている野心的な目的および目標と当時各国が直面していた現実とのギャップは、きわめて大きかったのである。このギャップからすれば、ハバナ憲章ははじめから発足しえないものとして成立した、と

いっても過言ではないであろう。

では、かかる目的および目標を達成するために、以下の諸章はどのような規定を与えているのであろうか？　まず第二章雇用条項からみていくことにしよう。

三 雇 用

(1)

憲章は雇用の問題を非常に重視している。このことは、すでにみたように完全雇用を生活水準の向上および経済的社会的進歩・発展とともに憲章の目的としてかけ、かつ目標の1で有効需要の確保を、同5で生産的雇用の低下防止を、それぞれうたい、さらに目的および目標の規定につづく第二章で雇用問題を取り上げていることから、知ることができる。

雇用問題の重視は三〇年代の経験にもとづいて打ち出されたものである。二九年一〇月に勃発した恐慌は、その深刻さと破壊力、影響領域の広さおよび継続期間の長さにおいて史上未曾有の大恐慌であった。これによって資本主義諸国の生産とくに工業生産は大幅に縮小し、物価がいちじるしく下落した。大量の失業者（アメリカで一・二〇〇万人、ドイツで五五〇万人、世界全体で二六四〇万人）がで、生産設備の慢性的遊休が生じた。そこで各国とも、一方では国外市場を求めて激しい市場獲得闘争を展開し、他方では関税の大幅引き上げ、為替制限、輸入割当制等を実施して輸入を抑制した。かくして世界貿易が激減することになった（恐慌は三二年中頃に底をつき不況局面に移るが、全面的繁栄をへることなく再び恐慌△三七・八年▽におそわれた）。かかる事態の打開策として、各国とも国家の経済

への大規模な介入をまねき、ブロック化へと進み、さらに第二次大戦に突入していった。こうした経験をふまえて、憲章は完全雇用の達成・維持を最重要課題の一つとして取り上げることになったのである。

雇用条項は次の六カ条、すなわち第二条「この憲章の一般的に關連する雇用、生産及び需要の重要性」、第三条「国内雇用の維持」、第四条「國際收支の不均衡の除去」、第五条「情報の交換及び協議」、第六条「国外からのインフレーション的又はデフレーション的の圧力下にある諸加盟国の防衛」および第七条「公正な労働基準」から構成されている。

まず冒頭の第二条において、憲章は「働く能力と意志がある者に対し有用な雇用の機会を、また……高度の且つ着実に増加する有効需要を達成し且つ維持することによって、失業及び低位就業を回避することは、単に国内的関心事であるばかりでなく、國際貿易の拡大を含み、この憲章の第一条に定めた一般目的及び目標の達成のための、従つて、また他のすべての国の福祉のための必要条件でもある」(第1項)と述べている。

先には完全雇用は目的の一つとしてかけられていて、國際貿易の拡大は雇用問題解決のための手段として位置づけられていた。しかしここでは「失業及び低位就業の回避」が國際貿易拡大のための「必要条件」と規定されている。これら両規定からは、いったい完全雇用の達成・維持がより重要であつて、國際貿易の拡大はそのための手段であるのか、それとも後者がより重要で、前者は後者の「必要条件」にすぎないのか、を明確にとらえることはできない。とはいえ、雇用問題、すなわち雇用機会または有効需要の達成・維持によって行なわれる「失業及び低位就業の回避」がきわめて重要視されていること、このことだけは十分に読みとることができる。

この「失業及び低位就業の回避」は、主として「個々の国によって執られる国内的措置に依存すべきもの」である

が、それだけにとどまらず、その「国内的措置」が「國際連合經濟社会理事會の發起に係る協同的行動」によって補充されるべきものである（第二条第2項）と述べて、「国内的措置」ばかりか國際的な「協同的行動」をも通じて達成すべきだとされている。

かかる規定は次のような認識にもとづいてなされているものである。すなわち、雇用量が増加するときは、社会の総実質所得が増加する。後者が増加すれば、社会の総消費支出も増加する。しかし消費支出は所得増加率より低い率で増加する。なぜならば所得は消費支出と貯蓄とに配分されるからである。しかも貯蓄が投資にまわされるのでなければ、雇用は生じない。したがって一定の雇用量を維持するためには、社会の総実質所得と総消費支出との差額を吸収するのに十分なだけの新投資がなされなければならない。しかし貯蓄と投資は異なった動機によって行なわれるので、両者が一致するという保証はない。もし新投資が十分でないとなれば、有効需要が不足し、失業が生ずることになる。

このことは世界全体についても妥当する。世界のどこかで所得の一部が貯蓄されるかぎり、それに等しい額の投資が世界全体としてなされなければ、有効需要の不足をきたす。もし過少投資国が有効需要の不足によって生ずる失業を防ぐために、輸出促進および輸入阻止の政策をとるならば、他の国の輸出を縮小させ、その国に失業を発生させることになる。つまり「失業の輸出」を行なうことになる。逆に、ある国で多大の投資が行なわれるならば、その国の雇用と総所得が増大し、輸入品にたいする需要が増加する。この輸入需要の増加が他の国の輸出を拡大させ、他の国の雇用と総所得を増大させる。すると今度は、後者の輸入が増大し、始発国の輸出増加と雇用増加をまねく。このようにある国の多大な投資を契機に、当該国の輸入増加、したがって他の国の輸出と雇用の増加が生じ、これが始発国

をはじめ第三の国に波及していき、こうして各国の雇用と総所得の増加が生ずるとともに、世界貿易が全体として拡大していくことになる、というのである。

(2)

右のような認識のもとに、憲章は「国内的措置」および国際的な「協動的行動」によって「失業及び低位就業の回避」を達成しようとしている。

この「失業及び低位就業の回避」はなによりもまず「国内的措置」によってなされなければならないとして、憲章は第三条において「完全且つ生産的な雇用及び高度の且つ着実に増加する需要を達成し且つ維持することをめざす行動」をとるように、各国に義務づけている（第1項）。しかしその措置が他の国を犠牲にして行なわれてはならず、他の国に「失業の輸出」を行なうことになってはならないとして、合わせて「他国に国際收支の困難をもたらすような影響をもつ措置を避ける」ことに努力しなければならない（第2項）と述べている。

このように第三条は、各国がその国内で雇用を増大するための措置を——他の国への影響を配慮しつつ——とるよう義務づけている。だが一般に、かかる措置は国際收支の困難をもたらす。雇用増大措置にもなって所得の増加と輸入需要の増加が生じ、こうして国際收支が均衡していた国では逆調となり、逆調の国ではますます逆調が激しくなり、国際收支の困難が増大する。つまり国際收支の困難が雇用の増大・維持のための「国内的措置」にたいする障害として登場する。かくしてここに雇用増大・維持のための措置と国際收支の調整とのどちらに重点をおくべきか、という問題が生ずることになる。

国際収支の困難に対処する方策としては、IMFからの短期資金の借り入れ、為替相場の切り下げ、輸入数量制限の実施等が考えられるが、前二者はIMFの権限に属するものであり、ITOとして取り上げうるのは後者である。後者は明らかに後にみる数量制限禁止の原則に抵触するものであって望ましくない。

しかしだからといって、数量制限禁止の原則のために雇用が犠牲にされてはならないとして、憲章はより自由な貿易が多少妨げられることになっても、雇用の増大・維持措置をとるべきだとする。すなわち第四章「通商政策」の第二十一条において「国際収支を擁護するための数量制限」を許容するのである。とくに同条第4項において「完全且つ生産的な雇用及び高度の且つ着実に増加する需要の達成及び維持に関する第三条に基く一加盟国の義務……」の履行をめざす国内政策の結果として、「国際収支の困難が生じることがあることを「承認」して、その困難是正のために輸入数量制限を実施することを認めており、また数量制限緩和のために雇用増大・維持策の変更を要求されないとしている。

もし雇用増大・維持のために各国で輸入制限が行なわれるとすれば、国際貿易は縮小にむかうことになる。これは雇用重視の観点からやむをえないこととはいえ、できるだけ避けるべきだとして、憲章は国際的な「協動的行動」によって雇用の増大・維持と国際貿易の拡大とを両立させようとする。この「協動的行動」のイニシアチブをとりうる国は、国内投資増大策または輸入増大策をとる条件のある国、当時においては慢性的出超国であったアメリカをおいてほかにはない。アメリカにおいて輸出に比して輸入の相対的増大がはかられば、当時ドル不足に陥っていた国々の輸出が拡大し、国際収支困難の是正が可能となり、かくして輸入制限に訴えることなく雇用政策を推進することができる、というのである。

かかる認識のもとに、憲章は第四条において「国際収支の持続的な不均衡が主要な原因となつて、他の諸加盟国が貿易制限に訴えなければ第三条の規定を履行しがたいような国際収支の困難に陥っている状態を生じた場合には」、その是正のために「右の加盟国は全面的に寄与し」なければならぬ（第1項）としている。そしてこの「全面的寄与」にさいしては、「国際貿易を縮小するよりもむしろこれを拡大する方法を用いることが望ましい」（第2項）のであつて、「国際収支の持続的な不均衡」すなわち慢性的な輸出超過は輸出を縮小することによつてではなく、輸入を増大することによつて是正すべきであるとする。

しかし「国際収支の持続的な不均衡」の国（当時においてはアメリカ）で不況が生じたときには、輸入増大を期待することができず、世界全体が「デフレーション的圧力」を受けて、雇用の維持が困難となることがある。憲章はかかる事態に対処すべく、第六条で「国外からのインフレーション的又はデフレーション的の圧力」、とくに「他の諸国の有効需要の重大な又は急激な低下」にもとづく「デフレーション的の圧力」から「自国の経済を防衛するために」、⁽⁶⁾適当な行動をとることを許容しているのである。

(6) なお第五条では、国民所得、需要および国際収支をふくむ国内雇用の問題や政策にかんする情報の収集、分析、交換を、また雇用低下の国際的波及を防ぐための加盟国間協議を、それぞれ義務づけている。そして第七条では、国際労働機関（ILO）との協力のもとに、生産性に対応して賃銀および労働条件を改善すべきことを、とくに、輸出入の生産における不正な労働条件を改善すべきことをうたつて、「ソーシャル・ダンピング」を防止しようとしている。

以上のように憲章は雇用の問題を重視して、雇用増大・維持のための「国内的措置」を各国に義務づけ、この「措置」のために生ずる国際収支の困難にたいしては数量制限禁止の原則を犠牲にして輸入制限の実施を許容するとともに

に、「国際収支の持続的な不均衡」の国々慢性的な輸出超過の国の協力のもとに国際貿易の縮小を避けようとしている。しかも慢性的出超国が不況に陥ったときには、他の国々は自国経済を防衛する措置をとることができるのである。こうして慢性的出超国アメリカは他の国々の雇用問題にたいして大きな責任をおうことになった。憲章の規定は、アメリカの輸入増大を出発点にして、他の国々の輸出増大と雇用増大が生じ、後者がアメリカの輸出と雇用にもプラスに作用し、かくして国際貿易の拡大と各国の雇用増大・維持が達成されるという、きわめて楽観的な認識にもとづくものであるが、アメリカにおける憲章批准にたいする有力な反対理由の一つとなったのである。

(7) たしかに先進諸国においては、経済復興以降七〇年代のはじめまでの間、雇用問題はさほど深刻な問題とはならなかった。それは憲章のいうように国家の経済への大規模な介入と一定の国際協力、とくに前者によるところが大きい。しかし、までもなく、これらによって資本主義の矛盾が解決されたわけではなく、インフレーションその他の形をとって発現していったにすぎない。しかも発展途上国を取り残して、である。途上国では経済開発がはかばかしく進展せず、国際収支の悪化に直面して、雇用問題を解決するメドさえつかないという状況におかれている。

四 経済開発および復興

(1)

憲章はすでにみたように、目標の2において経済開発の問題を取り上げて、発展途上国の「工業的及び一般経済的發展の促進・援助」ならびに「生産的投資のための資本の国際的移動の奨励」をうたっていた。この目標達成のために、憲章は第三章で次の八カ条、すなわち第八条「この憲章の一般目的に関連する経済的發展及び復興の重要性」、第九条「国内の資源及び生産性的发展」、第十条「経済的發展及び復興のための協力」、第十一条「経済的發展及び復興

興を促進する手段」、第十二条「経済的發展及び復興のための国際投資」、第十三条「経済的發展及び復興に対する政府の援助」、第十四条「過渡的処置」および第十五条「経済的發展及び復興のための特惠協定」を設けている。

第三章冒頭の第八条は経済開発および復興の問題の重要性を指摘して、「世界の人的及び物的資源の生産的な利用がすべての国の関心事であり且つその利益となる」こと、また発展途上国の経済開発ならびに戦災国の経済復興が「雇用の機会を増進し、労働の生産性を向上し、貨物及び役務に対する需要を増大し、経済的均衡に寄与し、国際貿易を拡大し、且つ、実質所得の水準を高めるものである」ことを「承認する」と述べている。

憲章によれば、世界の資源の生産的利用がすべての国の利益となり、経済開発および復興が雇用⁽⁸⁾の増進、労働生産性の向上、需要の増大、経済的均衡、国際貿易の拡大および実質所得の増大のための、つまり憲章の目的および目標の達成のための、重要な契機をなすのである。

(8) 第三章では発展途上国の経済開発と戦災国の経済復興とが一緒に取り上げられているが、それは両者が生産性の向上や国際資本の需要という点においてほとんど同一の立場にあるとみなされているからである。

経済開発および復興は右のように重要であるので、各国の国内的措置によってばかりでなく国際協力をも通じて達成すべきだとされている。

国内的措置について規定しているのが第九条および第十三条である。まず第九条において、「この憲章の他の規定に反しない措置によって、漸進的に、工業的及び他の経済的資源を開発し、また必要な場合にはこれを復興し且つ生産性の標準を高めることをめざす行動」を、各国に義務づけている。かかる資源開発または復興および生産性向上のための措置は、一般に輸入増大とくに機械、設備等の輸入増大をもたらし、国際収支を悪化させることになる。しか

し経済開発および復興は雇用の問題と同様に重視されるべきものであり、国際収支の困難を理由にこれを犠牲にしてはならないとの立場にたつて、憲章は国際収支擁護のための輸入制限を是認している。すなわち第二十一条第4項において、「工業的及び他の経済的資源の復興若しくは開発並びに生産性の標準の向上に関する第九条に基く一加盟国の義務の履行をめざす国内政策の結果として」、国際収支の困難が生じることを認めて、この困難を是正するために輸入数量制限を実施することを許容し、また数量制限緩和のために経済開発または復興政策の変更を要求されないとしている。

しかししかに資源の開発・復興および生産性の向上のための政策を各国に義務づけたとしても、自由無差別の原則にもとづいてアメリカと対等の立場で自由な貿易を行なうならば、途上国における特定の産業部門の樹立・発展または戦災国における復興はきわめて困難となり、逆にアメリカとの生産性格差が拡大することになる。そこで憲章は第十三条において一定の条件づきで産業保護を許容するのである。すなわち「特定の工業又は農業部門の樹立、発展又は復興を促進するために政府の特別の援助を必要とすることがあること」および「適当な事情の下においては、保護措置の形でこのような援助を与えることが正当とされること」を承認し(第1項)、この「政府の特別の援助」または「保護措置」を、「第四章による他の加盟国との交渉を通じていづれかの産品について負担した義務には抵触するが、第四章には抵触することのないような無差別措置で、輸入に影響を及ぼすものを採用する」場合(第3・第4項)「輸入に影響を及ぼす無差別措置であつて、第四章に抵触し、且つ、加盟国が第四章による他の加盟国との交渉を通じて義務を負担しているいづれかの産品に適用されるものの場合」(第5項)、「輸入に影響を及ぼす無差別措置であつて、第四章に抵触するが自国が第四章による他の加盟国との交渉を通じて義務を負担している産品には適用されない

ものを採用する」場合(第6〜第10項)について、詳細に規定している。⁽⁹⁾

(9) さらに憲章は「過渡的処置」として、特定の産業部門の樹立・発展または復興のために「すでに課せられている保護措置」は「この憲章の他の規定によって許されないものでも」、それが無差別的な措置であるかぎりには「維持することができ」る(第十四条)としている。

右の「政府の特別の援助」または「保護措置」によって経済開発が促進されれば、その国の実質所得が増大し、生活水準と有効需要が高まり、先進国の耐久消費財や機械・設備の輸出したがってまた生産を刺激することになり、こうして発展途上国における経済開発とくに工業化が先進国の発展をももたらす、というのである。この過程は途上国において機械・設備等生産手段および耐久消費財の輸入増大、軽工業品の輸入減少または輸出増大、原料・食糧の輸出減少または輸入増大を、先進国において機械・設備および耐久消費財の輸出増大と軽工業品の輸出減少をもたらし、かくして国際分業関係を徐々に変化させていくことになる。それには先進国とくにアメリカにおける産業構成の転換が必要であるが、憲章はかかる転換を行なって、新たな国際分業を創設し、世界貿易を全体として大幅に拡大していくというのである。復興についても、基本的には同様の過程を想定している。

(2)

しかし経済開発および復興は「政府の特別の援助」または「保護措置」をふくむ、各国の国内的措置のみによって、容易には達成されない。発展途上国や戦災国では資本がいちじるしく不足しているからである。そこで憲章は国際協力を通して経済開発および復興を「助長・促進」しようとする。

まず第十条において、経済開発ならびに復興の「助長及び促進のために」、相互の協力および国連経済社会理事會をはじめとする政府間機関との協力をうたい（第1項）、経済開発・復興の研究および計画立案、そのための資金調達および実行にかんする助言、技術的援助等をあげている（第2項）。

だが国際協力においてより重要な地位を与えられているのは、国際投資である。憲章の認識によれば、被投資国たる途上国においては、経済開発とくに工業化のために莫大な資本を必要とするが、それを国内においてみいだすことは困難である。もし国内で不足資本を調達しようとすれば、住民に犠牲を強要してその生活水準を低下させ、輸入を制限して貿易を縮小させることになる。これにたいして国際投資はかかる事態をむかえることなく、資本不足を解消して、資源の開発、インフラストラクチュアの整備、工業化を促進し、かくしてその国の雇用を増進し、労働生産性を高め、貿易を拡大し、実質所得を増大することになる。そして実質所得の増大は外国資本の償還と新たな資本形成を準備し、やがては自国資本によるいっそうの経済開発を可能にさせる（戦災国においても事情はほぼ同一であると考えられている）。他方、投資国である先進国とくにアメリカにおいては、過剰資本が有利な投下場所をみいだすばかりか、対外投資にもなつて商品の輸出が促進され、かくして高水準の雇用と生産が保証されることになる。このように国際投資は途上国または戦災国ばかりか先進国とくにアメリカにとつてもプラスとなり、世界全体の資源の最善の利用と国際貿易の拡大をもたらす、というのである。

右のような絶大な役割が期待されている国際投資について規定しているのが、第十一条および第十二条、とくに後者である。後者では、「公的及び私的の国際投資」が「経済的發展及び復興並びにその結果たる社会的進歩の促進」にたいして「多大の価値」をもっていることを認め、かかる国際投資を「奨励」するために「投資に対する機会」な

らびに「現在及び将来の投資に対する安全」を保障すべきだとしている(第1項)。同時に被投資国の「権利」として、「外国投資が自国の国内事項又は国家の政策に対する干渉の基礎として用いられないことを確実にするために必要な何らかの適当な防衛策を執る権利」、「将来の外国投資の許否並びに許容の限度及び条件を決定する権利」、「現存及び将来の投資の所有権に関する要件を規定し、且つ、正当な条件でこれを実施する権利」等を保証し(同項)、従来の国際投資が被投資国にたいする内政干渉・支配と結びついていた点を反省して、国際投資の政治的利用をいましめ、投資国の利益のために被投資国の国家主権が侵害されてはならないとしており、また「投資の所有権」の変更についてもふれている。ただし国際投資を「増進」するために二国間または多数国間の協定を結ぶさいには、投資にたいする機会と安全の保障ならびに差別待遇の除去について「妥当な考慮」をばらうべきだとしているにもかかわらず、被投資国の「権利」についてはこれを「制限」することができることになっている(第1項および第2項)。

また第十一条では経済開発および復興に必要な「資金、資材、近代的な設備及び技術並びに技術上及び経営上の技能の供給」にかんして、一方では他の国がこれらの手段を「公平な条件において入手することを妨げるような不合理な又は不当な障害を課してはならない」(第1項)とし、他方ではこれらの手段を入手した国はそれを提供した国の「権利又は利益を害する不合理な又は不当な行動」をとってはならず、「正当且つ公平な待遇」を保証しなければならぬ(第1項および第2項)と規定している⁽¹⁰⁾⁽¹¹⁾。

(10) なお憲章は第十五条において、途上国または戦災国が経済開発または復興のために「新たな特惠的協定を締結すること」を容認している。これは、後にみるように英連邦特惠等既存の特惠制が最惠国待遇の例外として許容されているのをタテに、途上国が強く要求して認められたもので、国際投資のように先進国またはアメリカとの国際協力ではなく、途上国または戦災

国相互間の国際協力の一つである。

(11) 戦後、發展途上国および被災国への資本輸出として大きな役割を演じたのは、まずアメリカの援助であった。アメリカの戦後世界経済の再建構想によれば、被災国の経済復興と發展途上国の経済開発のために必要な資本は、主として「公的及び私的の国際投資」なかならずIBRDの資金によってまかなわれるはずであった。ところが復興および開発のための資本需要はアメリカの当初の予想をこえて老大となった。この需要をすべてみたすにはIBRDの資金はあまりにも少額であったし、民間投資もその「安全」に危惧をいだいていたために多くを期待することはできなかった。そこでアメリカは、自国の国家資金を援助という形で提供して、復興および開発を「促進」することにしたのである。

西ヨーロッパ諸国や日本は——戦勝国もふくめて——戦争によって甚大な被害をうけ、生産が極度に低下した。また戦中から戦後にかけての民族解放運動の高揚によってその後背地たる植民地を喪失した。そして経済的危機を基礎にして政治的・社会的にも混乱が生じ、社会主義勢力が急伸してきた。とくにフランスやイタリアでは、資本主義体制からの離脱の危険がせまっていた。そこでアメリカは、これを克服して資本主義を擁護・再建するために、マーシャル援助や対日援助の政策を打ち出すのである。被災国はアメリカの援助をテコに比較的短期間に経済復興を達成し（もともと援助にはアメリカ商品の購入を優先するという条件がつけられていたため、その受け入れによって逆にドル不足を促進するという側面もあった）、政治的・社会的にも一応の安定をとりもどして、しだいにアメリカの競争相手として世界市場に進出していった。

しかし發展途上国の経済開発にかんしては、これとはかなり様相を異にする。途上国は政治的独立を獲得した後、さらに経済的自立を達成すべく、国内経済の開発とくに工業化をめざして努力している。工業化をおしすすめていくためには機械、設備、原材料、技術等が必要であるが、国内でこれらを手することはできず、先進国からの輸入に頼ることになった。この輸入に必要な外貨の獲得をめざして、途上国は多かれ少かれ伝統的な輸出品である一次産品の生産拡大に力を入れるが、途上国の輸出は五〇年代中頃以降——石油を除き——停滞している。一方で機械・設備等の輸入増大、他方での伝統商品の輸出停滞によって、貿易収支が急速に悪化していった。しかし途上国としては工業化の目標を放棄するわけにはいかない。そこでアメリカを中心とする先進諸国の経済援助や民間投資に依存していくようになるのである。

先進諸国から経済援助や民間資本を導入することによって、たとえ特定の工業を樹立したとしても、工業と農業および工業諸部門間の均衡のとれた發展は望むべくもなく、産業諸部門間の連関がたちきられていき、新規工業の販売市場および原料市

場を国内においてみいだすことは容易ではない。しかも経済援助への依存は対外債務を増大させていく。輸出が停滞している以上、債務を返済する方法がなく、新たに援助を受け入れて、これを過去の援助の返済にあてることになり、こうして債務がますます累積することになる。他方、先進諸国はかかる援助を水先案内にして民間資本を輸出し、途上国の貴重な資源と市場にたいする支配を強化していった。そしてこの外国民間資本による利潤の本国送金が国際収支の悪化をいっそうおしすすめるのである。

このように戦災国の経済復興においてはアメリカの援助が一定の積極的な役割を果たしたが、発展途上国の経済開発にたいしてはそうではない。途上国では、経済援助や民間資本を受け入れるにつれ、アメリカをはじめとする先進諸国への経済的・金融的従属が強まり、憲章が想定した資源の生産的利用や国際貿易の拡大から取り残され、国民の生活水準が依然として低水準に低迷することになったのである。国際投資が途上国の経済開発を促進し、投資国の輸出や生産を活発にし、こうして双方にプラスに作用するという、憲章の主張は、現実にはおよそ妥当しないものであるばかりか、先進諸国とくにアメリカによる途上国の資源と市場の支配をゆるし、その経済的・金融的従属を強化していくのを、隠蔽し美化するものにはかならないといえよう。

(3)

以上のように憲章は経済開発および復興の問題を重視して、国内的措置とくに特別の「保護措置」ならびに国際協力とくに国際投資を通じてこれを達成しようとしている。しかし憲章準備の当初からこのように重視されていたのではない。アメリカがイギリスの同意をえて発表した最初の提案「世界貿易および雇用の拡大に関する提案」（一九四五年一月）には、経済開発・復興条項はまったく含まれておらず、同じくアメリカの「国際貿易機関憲章試案」（一九四六年九月）においても目的の一つにかかげられていたにすぎなかった。ところが憲章制定のための国際会議を開いてみると、多くの途上国（ならびに戦災国）からこの問題の重要性が強調され、かくしてロンドン草案らしい独立の

一章として挿入されることになった。

ヘンリー・モーゲンソーのいう「二つの必要」をみたし戦後の世界経済を再建する課題は、IMFおよびIBRDだけでなくITTOの活動をも通じて達成されるはずであった。IMFおよびIBRDは主として為替・金融の面から右の課題を遂行せんとするものであり、前者は為替の安定と為替取引の自由化を確保し、国際収支の一時的不均衡を調整することを目的とし、後者は復興と開発のために必要な長期資金の融資を行なうことを目的として、それぞれ創設されたものである。これら両機関の機能は通商上の問題を取り扱うITTOのそれに対応している。前者の機能に対応するのが憲章第四章「通商政策」の諸条項、すなわち関税その他の貿易障壁の低減または撤廃と差別待遇の除去を通じて国際貿易の拡大を実現せんとする諸条項であり、後者のそれに対応しているのが憲章第三章「経済的發展及び復興」の諸条項にほかならない。

既存の生産諸条件を前提にして、貿易障壁の低減・撤廃と差別待遇の除去を行なうのみでは、各国の生産ならびに貿易は不均等に發展し、国際貿易の拡大は均衡のとれたものとはならず、憲章の重要目標である世界経済の均衡・拡大を達成することもおよそ不可能となる。途上国における経済開発とくに工業化および戦災国における復興による「資源の開発」と「生産性の向上」、ならびにこれらを通じて行なわれる新たな国際分業の形成がなされなければ、国際貿易の永続的拡大および均衡と拡大の保証された世界経済を実現することはできないとするのである。

憲章は国際貿易の永続的拡大と世界経済の均衡・拡大を達成すべく、経済開発・復興の問題を重視して、これを通商政策に先立って取り上げたのである。とくに憲章成立当時は、アメリカにおける巨大な生産力と高度の生活水準、残りの世界における生産力の極度の破壊または低水準と生活水準の大幅な低下という対蹠的な状況がみられたのであ

り、かかる極端な不均衡是正のためには、慢性的出超国・アメリカからドル不足に悩む世界各国への国際投資および後者における産業保護措置が必要不可欠であるとされた。なかんずくアメリカからの国際投資が重要で、これを媒介にしてはじめて世界各国の雇用、生産、貿易が高度の水準に維持され、世界経済の均衡・拡大が達成されうると考えられた。

経済開発・復興条項はこのように野心的なものであり、かつ国内的・国際的な政策よろしきをえれば、資本主義のもとでも実現可能だとする、きわめて楽観的な認識にもとづいて規定されているのである。⁽¹²⁾

(12) ITOに代わって通商面における唯一の国際機関となったGATTでは、経済開発および復興の問題はどのように取り扱われてきたのであろうか？

すでにみたようにGATTは一九四七年の関税交渉の成果と憲章第四章「通商政策」の部分(ならびに手続規定)とを合わせて一つの協定としてまとめたものである。したがって憲章の他の諸章、すなわち雇用、経済開発・復興、制限的商慣行、商品協定、国際機関の諸章を含んではいない。とはいえGATTも経済開発・復興の問題をまったく看過するわけにはいかず、憲章第十三条と同じ内容の規定「経済的發展及び復興に対する政府の援助」(GATT第十八条)を設けた。この第十八条はその後レビュー会議(一九五四・五五年)において全面的に修正された。レビュー会議の頃には、すでに戦災国が経済復興を完了していたので、復興にかんする部分が削除され、標題も「経済開発に対する政府の援助」と改められて、先進国には認められない特別の便益を途上国のみに与えることとした。

この修正にあたって、途上国は、アメリカその他の現在の先進国がかつてその工業化の時代に、当時の先進国イギリス・フランスの競争から本国工業をまもるために種々の保護措置をとったように、途上国もまた本国の既存のまたは将来の幼稚産業にたいし強力な保護措置をとるのを認めるべきだ、と主張した。しかし先進国側はかかる主張に難色を示した。これら両者の妥協として生まれたのが、右の修正であった。したがって新しい第十八条も途上国にとってはさほど有利なものではなかった。事実、その後途上国がこの規定を援用した事例は非常に少ない。

このレビュー会議の頃から途上国の貿易の停滞が目立ってきた。朝鮮休戦（一九五三年）、インドシナ休戦（一九五四年）の頃までは、途上国の貿易は概してめぐまれた状態にあった。それは、戦後数年間は食糧・原料等の一次産品に世界の需要が集まり、また朝鮮戦争のためにアメリカが大量の戦略物資の買い付けを行なったため、一次産品の価格が騰貴し、貿易量も大いに伸びたからである。しかしその後は、先進国における積極的な農産物自給政策、合成化学工業の発展による合成ゴム、合成繊維、プラスチック等の登場、アメリカの余剰農産物処理政策の展開等によって途上国の輸出が伸び悩み、加えて交易条件のいちじるしい悪化にみまわれたのである。輸出の停滞は当然のことながら生産の停滞をひきおこした。これはモノカルチュア経済の途上国にとっては深刻な事態を意味した。大量の失業者を生み出すことになり、都市に流入したその一部も、農村に滞留した大部分もともにひどい貧困に苦しんだ。そのうえ国際収支の悪化による消費生活の圧迫が加わって、政治不安の原因にまで発展していった。

かかる事態は経済開発を推進し経済的自立を達成しようとする途上国にとっては、早急に改善されなければならないものであった。途上国はまず輸出農業の発展や食糧の自給化から着手しようとするが、これらは右に述べた先進国の政策や国内の既存の生産関係のために思うように進展しない。そこで五〇年代後半以降、工業化政策に重点を移し、多額の国家資金を投入していくが、たちまち資金的困難に陥っていった。開発資金の調達に苦慮しはじめた、まさにそのときに、工業化に必要な機械・設備や原料の輸入が大幅に増大し、一次産品の輸出停滞とあいまって、貿易収支したがってまた国際収支のいちじるしい悪化に直面することになった。そこで途上国は多かれ少かれ消費財の輸入制限、平価の切り下げ、金融抑制政策等を実施するが、これらは物価の急上昇等によって国民生活をおびやかす、社会的不安を増大させることになった。こうして途上国はアメリカを中心とする先進諸国の援助に依存せざるをえなくなっていくのである。

このような途上国貿易の状況について、GATTとしても無関心ではいられなくなり、第一二回総会（一九五七年）においてハーバラー（ハーバード大学教授）、ティンバーゲン（オランダ高等経済研究所教授）、カンボス（ブラジル開発銀行理事兼ブラジル大学教授）の三人に委嘱して「国際貿易の動向」と題する報告書（ハーバラー・レポート）を作成させることになった。

この報告書は途上国を中心とした国際貿易の分析と対策の検討を行なったものである。これは、途上国貿易の停滞の原因と

して先進諸国の農業保護政策、一次産品価格の非弾力性、合成物資による天然原料の代替、技術的進歩による原材料消費の減少等をあげて、先進国の景気の維持と国際流動性の強化が一次産品生産国の市場の安定・拡大にたいする「基本的且つ最重要な措置」であると断定する。次いで「補足的措置」として、(1)経済援助の拡大、(2)一次産品の需給および価格の安定を目的とする「バッファー・ストック」または「バッファー・ファンド」の設置、(3)熱帯性産品輸入国の財政関税の引き下げ、(4)先進諸国の農業保護政策の緩和、(5)経済ブロックによる差別主義の排除等を提案する。そしてこれらの「措置」は長期的には途上国にとっても先進国にとっても利益となることを強調して、途上国の「愚かな工業保護政策」が——先進国の購買力を減少させるので——途上国の利益にならないと警告する。

報告書によれば、途上国貿易の困難は「技術上または構造上のファクター」によるのであって、その解決は基本的には先進国経済の高度成長にまたなければならぬことになる。これが報告書をつらぬく根本的な考え方である。また報告書は、途上国市場が世界のほぼ三分の一を占める事実をふまえ、「補足的措置」として援助、商品協定、差別主義緩和等を、工業製品にたいする輸入制限の「愚」をいましめつつ、勧告する。これは相互主義の考え方にほかならない。

この報告書は第一三回総会（一九五八年）において公表され、そこに示された提案を具体化することを目的として、貿易拡大にかんする三つの委員会（第一Ⅱ関税交渉、第二Ⅱ農業問題、第三Ⅲ途上国問題）の設置が決定された。

第三委員会は途上国の主要輸出品である一次産品および途上国で生産されはじめた一部の製品・半製品の輸出について検討し、先進国における輸入制限、関税、財政関税および内国税、国家貿易の緩和ないし撤廃を勧告した。この勧告は「発展途上国の輸出拡大に関する宣言」に発展し、第一九回総会（一九六一年）で採択されるにいたる。しかしこの「宣言」は実行に移されないままに日を過ごすことになった。そこで途上国は、「宣言」実施のために先進国の義務を定めた「実行計画」を提出する（一九六二年）とともに、GATTとは別の場で自国の主張を展開していこうとするのである。すなわち国連貿易開発会議（UNCTAD）である。

右の「実行計画」は途上国からの輸入にたいするGATT規定に合致しない制限を一年以内に撤廃すべきこと、熱帯産品の無税輸入を一九六三年末までに実現すべきこと等を要求するものだが、先進国側の反対で難航し、ようやく六三年の大臣会議において先進国側はこれらを努力目標とし、かつ自由化や関税撤廃の時期も明示しないという、途上国にとってはきわめて不満な内容で妥協が成立した。

右の大臣会議では、このほかに、途上国の貿易拡大を実現するためにGATT規約の改正が必要であるということが認められ、そのための作業にとりかかることが決定された。いくどかの討議の後、六四年の特別総会で新たな規定をGATTに追加することで合意に達し、翌年二月、正式に採択された。「新章」と呼ばれるGATT第四部三カ条である。

「新章」は、GATTの基本原則の一つである相互主義を修正して、途上国との貿易交渉では「相互主義を期待しない」(第三十六条第8項)こととし、さらに途上国の輸出関心品目にたいする貿易障壁の軽減・廃止に極力努力する(第三十七条第1項)こと等を定めたものである。かかる規定は、次にみるUNCTADにおける途上国の団結した強い要求を背景にしてなされたものである。

途上国は六〇年代に入って、GATT等既存の国際機関が先進国本位のものであって、途上国の利益に資するものではないとして、国連レベルの国際経済会議の開催を要求するようになった。先進国とくにアメリカは当初これに頑強に反対するが、五〇年代後半から六〇年代初頭における途上国の独立運動の高揚と社会主義諸国の強力なバックアップにおされて、ついにこの要求を受け入れることになった。こうして一九六二年の国連第一八回総会においてUNCTADの開催が正式に決定され、その第一回総会が一九六四年にジュネーブで二一カ国の参加のもとに開かれたのである(これは一九四七〜四八年のハバナ会議につぐ国連主催の国際貿易会議であった)。

UNCTADにおいて途上国が目ざしたのは、途上国の経済開発問題を主軸にすえた新しい国際経済秩序の確立と社会主義諸国をも含んだ真にグローバルな国際経済機関の創設であった。

この総会において討議の基礎となったのは、後に会議事務局長に就任するプレビッシュの「新しい貿易政策を求めて」と題する報告(プレビッシュ報告)である。これは、まず途上国の輸出の伸び悩みと貿易収支のいちじるしい悪化を指摘して、この傾向がこのまますすむなら、途上国における国際収支の赤字は一九七〇年には二〇〇億ドルに達すると推定されるので、「国連開発の十年」のひかえめな目標(GNP年増加率五%)すら達成されないと警告する。そして一次産品輸出の伸び悩みと交易条件の悪化、工業化の実態と製品輸出にたいする諸制限、GATTの欠陥等を分析して、次のような提案をする。すなわち(1)一次産品にかんする商品協定の拡充、市場へのアクセスの保証、途上国の犠牲によらない先進国農産物余剰の処理、(2)製成品・半製品にかんする一般特惠の供与、(3)交易条件の悪化による損失(一九五〇〜六一年の間の途上国の損失を一三一億ド

ルと算定)を補償するため追加融資Ⅱ補償融資の実施、(4)社会主義国における一次産品および製品・半製品輸入の長期目標の設定、(5)以上を推進するための国際貿易機関の新設と常設委員会の設置である。

総会はこの報告をもとに五つの委員会(第一Ⅱ一次産品、第二Ⅱ製品・半製品、第三Ⅱ援助と貿易外收支、第四Ⅱ機構、第五Ⅱ貿易原則、東西貿易、地域統合)を設けて、約三カ月にわたって討議を行なった。その結果、一部の事項が途上国と先進国との妥協によって合意をみたが、大半の事項は先進国の同意をえないまま強行採決された。そのため個々の具体的要求については、はかばかしい成果をうることはできなかった。しかし途上国が統一と団結のもとに、自分たちの犠牲のうえに築かれた既存の国際経済秩序に代わって、自国の開発と貿易拡大を実現しうる新しい秩序を要求したUNCTADが、国連の常設機関として定着したこと、これは途上国にとって大きな成果であったといえよう。

第二回総会(一九六八年、ニューデリー)では、一部の商品協定問題と海運・観光等貿易外收支問題にかんする具体的交渉の開始、一般特恵の早期とりまとめ、援助額の増加等の一部事項について先進国と合意に達したものの、一般特恵の供与をめぐって英連邦特恵やEECと連合関係にある途上国とこうした特恵をもたない途上国との間で、また特恵の対象範囲について「先発途上国」と「後発途上国」との間で、激しい対立が表面化した。第三回総会(一九七二年、サンチアゴ)においてもまた多くの決議が先進国の反対をおしきって強行採決された。会議の焦点はSDRと援助とのリンク問題、新国際ラウンドへの途上国の参加、援助の量と質の拡充であった。第一回および第二回の総会では主としてGATTにたいする批判が中心であったが、第三回総会ではさらに国際通貨体制にも批判がむけられた。

しかしかかるUNCTADの場における途上国の努力も、一般特恵の供与等若干の成果をおさめたにすぎない。しかもこの一般特恵でさえ、先進各国まことにシーリング枠を設定したり、セーフガードを發動しやすくしたりする形で与えられるものであって、途上国の輸出拡大に大きく寄与するものとはとうていえない。したがってその成果は、増大する政治的発言力を背景に先進国本位の国際通商・通貨体制を批判して先進国の譲歩をかちとり、途上国に有利な国際経済秩序を実現し開発と貿易拡大を達成しようとする目標からすれば、まことに微々たるものといわなければならない。

途上国の新経済秩序創出のための活動は、七〇年代に入ってからいっそう活発になり、たんにUNCTADの場にとどまらず他の国際会議においても精力的に展開されるにいたった。かかる動きは、途上国の反帝国主義闘争が全体として高揚するなかで生じてきたものである。この闘争のうち経済の面できくに注目されるのが、石油輸出国機構(OPEC)の闘いである。

OPEC諸国とくにアラブ産油諸国は、七〇年九月のリビアの原油公示価格の引き上げを実施し、つづいて外国石油会社の五一%国有化にふみきっていった。さらに七三年秋には第四次中東戦争を契機に原油の生産削減と輸出規制を実施して、先進諸国に深刻な「エネルギー危機」をもたらし、原油価格の大幅引き上げに成功するのである。

以上のような戦後の途上国経済の動向をみると、国内的措置および国際協力とくに先進国の投資によって経済開発と国際貿易の拡大を推進し、世界経済の均衡・拡大に寄与するという憲章の規定は、実際にはおよそ実現不可能なものであり、たんなる願望または幻想にすぎないといえるであろう。憲章制定当時とは比較にならないほど途上国の数と発言力が増した六〇年代から七〇年代初頭におけるUNCTADの場での活動でさえ、ほんのわずかな成果しかあげることができなかったのである。

途上国が既存の国際経済秩序を変革していくためには、国際会議の場での発言を強化するだけでは不十分であって、経済的な力を背景にした闘いを、たとえばOPEC諸国が行なったようにその持てる資源を武器にした強力な闘いを、展開していく必要があるといえるのではなからうか。しかし産油国のように有力な資源を持っている国はわずかであり、多くの途上国にはかかる闘いを有利に展開しうる条件は存在しない。

しかもたとえかかる闘いが成功して途上国に有利な国際経済秩序が形成されたとしても、それによってただちに経済開発の促進が可能となるわけではない。国際秩序の変革は、もしそれが実現すれば、たしかに途上国の経済開発、さらに経済的自立の達成にとってきわめて有利な環境が形成されることになる。だがそれはあくまでも対外的条件の整備にすぎない。経済開発および経済的自立は、対外的条件だけでなく国内的条件をも整備しないかぎり、つまり国内の経済改革ななく土地改革を合わせて徹底的に推進しないかぎり、達成されえない。否むしろ、国内改革こそ基本であるといえよう。そして国内改革を基軸にした経済開発および経済的自立促進の努力が、現行の国際経済秩序を変えていく上でも大きな力を発揮するといえるのではなからうか。