

# 戦後世界経済の再建構想とハバナ憲章

丹 羽 克 治

- 一 はじめに
- 二 アメリカの戦後世界経済再建構想
- 三 自由無差別貿易とアメリカ資本主義
- 四 ITO憲章（ハバナ憲章）の成立過程
- 五 ハバナ憲章の流産

## 一 はじめに

第二次世界大戦後、資本主義世界貿易はめざましい発展をとげてきた。これまで世界貿易が急速に発展した時期は十九世紀中葉、二〇世紀初頭および相対的安定期であったが、戦後は後二者ばかりか、「世界貿易の黄金時代」といわれる前者をも凌駕する速いテンポで発展してきた。それはまさに「資本主義的世界貿易史上未曾有の出来事」（J・クチンスキー『世界経済の成立と発展』、久保田英夫訳、評論社、九一ページ）といえる。

全般的危機の第二段階において、このような急速な発展が行なわれたことはまことに注目すべきことである。吉村

正晴氏はその理由として、「帝国主義による未開発地域開発の進展」および「資本主義諸国の生産能力の拡張」をあげておられる『貿易問題』岩波全書、二二七～二二九ページ）。しかし氏が考察対象とされたのは一九五六年までであり、その後の資本主義世界貿易の発展をみると、右の二点を依然として主張するわけにはいかない。五・六〇年代の発展は先進国相互貿易の拡大によるところが大きかったし、貿易が生産を上回って発展してきたからである。戦後の資本主義世界貿易の発展をみると、GATT、IMFなど国際経済機関とそのもとの貿易・為替の自由化を看過することはできない。数次にわたる関税引下げ交渉とくにケネディ・ラウンドの成立、五八年のEEC発足による数量制限・関税を撤廃した共同市場の形成、五〇年代末から六〇年代前半にかけての主要諸国のIMF八条国・GATT十一条国への移行などが、貿易の自由化を推進し世界貿易を拡大する上で大きな役割を演じてきたのである。

しかし七一年のニクソン声明によるドルの金交換停止とその後の一連の通貨危機は、IMF体制を崩壊させたばかりか、GATTにたいしても重大な影響を与えることになった。このことは、GATT新国際ラウンドの開幕を告げる七三年秋の東京閣僚会議が通商問題と通貨問題の関連をめぐって難行したことひとつをとっても、明らかである。いまやGATTは非関税障壁、セーフガード、地域主義、農産物問題、インフレの進行、国際収支問題、低開発国問題、保護主義、資源の輸出制限問題などさまざまな難問に直面している。戦後アメリカの主導のもとに形成され四半世紀にわたって大きな役割を演じてきたGATTもまた、大きな岐路にたたされているようである。

だが資本主義世界は既存の国際通商体制の転換を迫られているばかりではない。ベトナム侵略戦争の敗北に象徴される各個撃破戦略の挫折、アメリカの中・ソへの「一方的」接近および中東戦争をめぐる米ソ間の「頭越し」処理にたいする西欧諸国や日本の不信任、OPEC諸国の石油戦略によって表面化したエネルギー危機ひいては資源問題の

深刻化などにともない、資本主義諸国の矛盾と対立はいっそう激しくなっている。

このような事態への対応策として、アメリカが打ち出した戦略がいわゆる「キッシンジャー構想」＝「新大西洋憲章構想」——これはたんに国際通商体制の建直しをはかろうとするものではなく、政治、軍事、経済をいわばセットにした、米、西欧、日本を含む包括的な新しい帝国主義同盟をアメリカの主導のもとに形成しようとするもの——であるが、ECとくにフランスの反対にあつて難行し、ようやく七四年六月にNATO軍事同盟の重要性を再確認する「大西洋宣言」が調印されたにとどまり、当初の包括的な構想は断念せざるをえなくなった。またキッシンジャー構想のエネルギー版ともいふべき石油消費国同盟もフランスの反対で実現せず、消費国作業グループ（七四年二月のワシントン会議で発足）が石油危機のさいの相互融通救済措置について合意したにとどまっている。

いったい七〇年代中期以降の資本主義世界経済はいかなる展開をみせるであろうか？ 低開発諸国のいっそうの攻勢をまえにして、アメリカの主導のもとに帝国主義同盟が再編成されるであろうか？ それとも石崎昭彦氏がいわれるように、アメリカ中心の「国際協力」の時代からアメリカ、西欧、日本という三極中心の「対立抗争」の時代に転換する（楊井・石崎編『現代世界経済論』、東大出版会、三九七ページ）のであろうか？ はたまた対立と協調をくりかえしつつ、混乱と激動の度合いをいっそう深めていくであらうか？

本稿は、右の問題究明のための予備的考察として、戦後の国際通商体制の形成過程を追究してその性格と役割を明らかにすべく、「国際貿易機関憲章」(Havana Charter for an International Trade Organization, 通称「ITO憲章」または「ハバナ憲章」)——これはGATTを吸収して自由無差別貿易の守護神となるはずであった——の成立過程をあとづけようとするものである。

## 二 アメリカの戦後世界経済再建構想

アメリカは三〇年代のブロッキズムが第二次大戦をまねいた経験に学んで、早くも大戦勃発当初から戦後世界経済の再建準備にとりかかった。二度の大戦を通じて圧倒的な経済的優位を獲得するアメリカは、他国と対等な立場で競争すれば、絶対にヒケをとらない自信をもつ一方、自ら進んで、世界経済を自己の方針のもとに再編成すべく、永い間維持してきた「孤立主義的伝統」をたちきり、安定した世界経済体制の確立にむかって大きく一步をふみだしたのである。

アメリカの戦後世界経済の再建構想をもっとも簡単に表現すれば、それは自由無差別な通商体制の再建である、ということができる。これは貿易と為替の制限を適当な水準に軽減し、その軽減された制限をすべての国に無差別に適用するというものである。

これら制限軽減と無差別適用のうち、アメリカがより重視したのは後者であった。世界最大の生産力をもつアメリカといえども、他の国々が特惠関税その他の差別政策をとっているかぎり、輸出を大幅に拡大することはできず、ひいては国内生産発展のブレーキにもなりかねない。アメリカがとくに問題にしたのは、一九三二年のオタワ帝国会議以後、広範に実施された英帝国特惠制であった。

他方、貿易・為替制限の軽減も重要であった。アメリカは各種の制限を二つに大別してとらえた。一つは割当制や許可制などの数量制限および為替制限である。これらは自由な競争をいちじるしく妨げるし、その制限を無差別に適用することも困難である。だから撤廃すべきだと考えた。いま一つは関税で、これは不当に高くないかぎり、価格を

通じて競争を推進できるし、国内生産者の保護のためにもある程度これを留保する必要がある。だからこれは撤廃ではなく適当な水準にまで引下げるべきだと考えた。

自由無差別な通商体制、これは十九世紀中葉の、イギリスを中心とする自由貿易体制を想起させる。イギリスは他国に先がけて産業革命を遂行して「世界の工場」の地位を獲得し、この地位を背景に着々と関税改正を進める一方、他国にたいしても自由貿易の採用を要求した。まず一八六〇年にフランスとの間で最恵国主義に立つ通商条約の締結に成功し、つづいてベルギー、イタリー、ドイツ、オーストリア等と同様の条約を結んだ。これと平行して、ヨーロッパ大陸諸国相互間でも、最恵国主義による通商条約が結ばれた。こうしてここに自由貿易の全盛期をむかえるのである。

しかし戦後は十九世紀中葉のように自由競争の支配する時代ではなく、独占の支配する時代であり、全般的危機のより深化した時代である。したがって十九世紀中葉のように、二国間通商条約を積み重ねることによって安定した自由貿易体制を現出させる条件は、すでに存在しない。このことは、相対的安定期に復活した多角貿易が大恐慌の勃発とともにたちまち崩壊して、世界貿易が大混乱に陥り、世界経済の分裂・ブロック化をへて再び大戦に突入した経験が、なによりも雄弁に物語っている。

全般的危機のより深化した戦後において自由無差別貿易を実現するためには、世界各国とくに主要諸国の緊密な協力が必要不可欠であった。そこでアメリカは、各国が結集して相互に協力するための国際機関設立にむけて最大限の努力をする決意をかためるとともに、まず第一に永い間世界経済において主導的役割を果たしてきたイギリスの協力をとりつけようとしたのである。

他方、イギリスにとっても、世界貿易の再建と拡大は必要であつた。だが戦争によつて膨大な対外債権と金準備を喪失し、アメリカとの生産力格差が拡大した結果、アメリカと対等の立場で国際競争を展開していく自信を失つた。そればかりか、さしあたり戦後の復興のために巨額の資本を必要とし、それをいかにして調達するかという大問題をかかえていた。だからイギリスは従来<sup>(1)</sup>の貿易制限や特惠制を簡単に放棄するわけにはいかなかった。

したがつてアメリカがイギリスの協力をえて自由無差別貿易の構想を推進していくためには、まず両国の間で再建構想そのものを調整する必要があつた。アメリカがイギリスの立場と主張を考慮に入れて、つまり両国が共同して戦後再建すべき世界経済の基本線をはじめて公表したもの、それが大西洋憲章の経済条項であつた。大西洋憲章はルーズベルト大統領とチャーチル首相が四一年八月に軍需物資の供給、枢軸国の侵略行為、戦後処理の問題について会談し、その結果を共同声明の形で発表したもので、その経済条項は次のとおりである。

(1) 本節の以下における米英交渉の考察および第四節におけるそれは、主としてリチャード・N・ガードナー『国際通貨体制成立史』《村野・加瀬訳、東洋経済新報社》による。

「米英両国は、既存の義務を十分尊重し、世界のすべての国が、大国、小国たるを問わず、また戦勝国、敗戦国たるを問わず、公平な条件の下に、世界の貿易に参加し、経済の繁栄に必要な原材料を確保する権利の享有を促進するよう努力する」△第四条▽。

「米英両国は、すべての国がそれぞれの労働水準の向上、経済発展、社会保障の改善を達成する目的をもって、経済面で最大限の協力を行なうことを要望する」△第五条▽。

右において「公平な条件の下に、世界の貿易に参加し、……必要な原材料を確保する権利」と明記し、無差別主義

の原則がここに明確な形で表明されている。しかし合わせて「既存の義務を十分尊重し」という免責文言が挿入され、英帝国特惠制は第四条に抵触しないという解釈が成り立つことになった。また第五条で「労働水準の向上、経済発展、社会保障の改善」のための「最大限の協力」がうたわれており、第四条の無差別原則とともにその重要性が指摘されている。<sup>(2)</sup>

(2) これら経済条項は、ルーズベルト大統領のいわゆる「人間にとって欠くべからざる四つの自由」のうちの第三「窮乏からの自由」を達成すべき手段の一つと考えられたのである。

大西洋憲章は米英両国最高首脳の会談の成果とはいえ、短期間にまとめられたものであり、アイマイな表現を含まざるをえなかった。その後、相互援助協定——これは八カ月間にわたる断続的な交渉のすえ四二年二月に調印された——の第七条において、より詳しく規定されることになった。第七条は武器貸与に関連してその決済条件を明らかにする必要上、戦後の通商政策についてもある程度詳細に述べることになったもので、両国の戦後世界経済再建構想の骨格をなしている。

「この条件（連合王国が米合衆国から防衛援助を受ける場合の条件——丹羽）には、米合衆国と連合王国との間で合意される措置に関する規定を含むものとし、この措置には精神を同じくするすべての国が参加することができ、その目的は、第一に適切な対外・対内手段により生産、雇用、財貨の交流ならびに消費を拡大すること、これはすべての諸国民の自由と福祉の重要な基盤となるものである。第二にその目的は国際貿易上のあらゆる差別待遇措置を撤廃し、関税その他の貿易障壁を低減することである。さらには一般的な目的として、一九四一年八月一日に米合衆国大統領と連合王国首相によって発表された共同声明（大西洋憲章——丹羽）に織り込まれているすべての経

済目的を達成することとする。／両国政府は、早い適切な時機に話し合いを始めるものとする。その目的は、経済の現状に照らして、両国間で合意される措置により上記の目的を達成し、また他の精神を同じくする諸外国政府の間で合意しうる措置を追求するための最善の手段を決定することである。」

相互援助協定第七条は重要な内容を含んでいる。第一に、はじめて明確な形で自由および無差別の原則が高らかに表明されたことである。すなわち「あらゆる差別待遇の撤廃」と「関税その他の貿易障壁の低減」をあげ、この二つが戦後世界経済再建の基本的な柱にほかならないことを明らかにしている。事実、両原則はその後締結される国際経済協定の中心的条項として貫徹していくことになる。ただし、自由無差別貿易をただちに実現するのではなく、それを達成するのに必要な「合意される措置」を規定しているにすぎず、しかもその「措置」は「経済の現状に照らして」決定されることになっており、ここにイギリスの主張との調整を読みとることができる。

第二に、差別撤廃・障壁低減と合わせて、「生産、雇用、財貨の交流ならびに消費の拡大」をいまひとつの目的としてあげ、これらによって「諸国民の自由と福祉」を増進することである。自由無差別貿易のもとでは各国の生産と貿易は不均等に発展し、かくして不平等が生じるとの認識のもとに、これを避けるべく、「対内手段」ばかりでなく「対外手段」すなわち国際協力をも通じて、すべての国の「自由と福祉」を達成しようというのである。これは、アメリカが不況に陥った場合、他の国が犠牲をこうむるのではないか、というイギリスの不安を和らげるために挿入されたものだが、自由無差別の原則との関連が問題となるであろう。しかしこれも後の国際協定の目的のひとつとして継承されていくことになる。

第三に、差別撤廃と貿易障壁低減、およびこれらと「諸国民の自由と福祉」を併記し、それぞれを相互依存の關係

においてることである。すなわち差別の撤廃と貿易障壁の低減とは平行して行なわねばならず、イギリスのみが一方的に特惠制の撤廃を要求されることはないし、アメリカのみが関税引下げを求められることもない。また自由無差別貿易の推進は各国の生産および雇用の拡大、「自由と福祉」の増進と対応しており、アメリカが不況に陥ったとき、その克服に努力しないかぎり、イギリスは特惠制を撤廃しなくてもよいことになっている。この相互主義の考え方もまた後に貿易障壁低減交渉の方式として確立していくことになる。

以上のように、大西洋憲章および相互援助協定において、アメリカはイギリスの同意のもとに戦後再建すべき世界経済の基本的骨格を明示したのである。では、その再建構想はいかなる経緯をへて国際協定として結実するのであるか？ われわれは次にわれわれの当面の課題であるITO憲章の成立過程の考察に進まなければならない。しかしその前に、アメリカが自由無差別貿易を主張する背景を簡単にみておきたいとおもう。

### 三 自由無差別貿易とアメリカ資本主義

アメリカの主張する「公平な条件の下に、世界の貿易に参加し、……必要な原材料を確保する権利」（大西洋憲章）または「国際貿易上のあらゆる差別待遇措置を撤廃し、関税その他の貿易障壁を低減すること」（相互援助協定）は、古典学派の自由貿易論に依拠して展開されたものであり、各国が比較優位の産業に特化し、その生産物を相互に交換すれば、世界全体の生産と貿易が拡大し、すべての国の福祉が増進するとの認識にもとづいている。この理論は、リカードが『経済学及び課税の原理』第七章「外国貿易論」で述べた有名な理論・比較生産費説にほかならない。

リカードはこの理論を次のような設例のもとに説明する。イギリスはラシャを生産するのに一年間一〇〇人の労働を要し、ぶどう酒を醸造するのに一年間一二〇人の労働を要するが、ポルトガルではぶどう酒の醸造に一年間僅か八〇人の労働を、ラシャの生産に一年間九〇人の労働を要する。そしてイギリスのラシャとポルトガルのぶどう酒とが交換されるものとする。この場合には、「イギリスは、八〇人の労働の生産物に対して、一〇〇人の労働の生産物を与える。」一国内ではこのような交換は行なわれないのに、国際間ではそれが行なわれる。「一国内において諸貨物の相対価値を支配する同じ規則は、二国若しくは其以上の国々の間に交換せらるる諸貨物の相対価値を支配するものではない」(リカード『経済学及び課税の原理』、小泉信三訳、岩波文庫、上巻、一三二―五ページ)。

リカードがここで取り上げているのは、国際分業の原因と国際間の商品交換を規制する法則である。後者については註でふれることとし、<sup>(3)</sup>前者についてみていくことにしよう。

(3) リカードが問題にしているのは、資本家にとってはぶどう酒生産に資本を投ずるのが有利か、ラシャ生産にか、ということである。ここに「有利」とは、どちらの生産部門がより高い利潤率を生み出すか、ということである。そしてその高い利潤率は外国貿易の行なわれる結果として生ずる。リカードがここで提起した問題は、実は外国貿易によって生ずる高い利潤率すなわち超過利潤の問題にほかならない。

それゆえ、正しくは、外国貿易にもとづく超過利潤はいかにして生ずるか、と問題を提起して、一国の国民的平均労働と他国のそれとの関係を究明するのではなくならなかった。ところがリカードは、まず価値法則の国際間への適用を断念して、その上でもっぱら二国二商品間の生産費の比率のみを論じている。リカードにあっては、各国の国民的平均労働が世界市場においていかなる地位を占めるか、といったことは、およそ問題にならない。価値と価値形態との内的関連を把握しえなかったその価値論からすれば、当然のことといえようか。問題の正しい提起と解決はマルクスにまたねばならない。とはいえ、この問題をはじめて提起したのはリカードであり、その功績は大きい。

リカードによれば、国際分業の形成と発展は生産費の相対的な相違によって生ずることになる。しかし実際に国際分業を推進したのは機械制大工業である。一社会内部における分業の基礎をなすものは、工業の農業からの分離であるが、この分離を徹底させたのは大工業である。国際間の分業においてもまた、然りである。その基本的な推進力は大工業にほかならない。資本制の大工業の無制限的な拡張すなわち資本制的生産の必然的發展が、国際分業の形成と発展をもたらしたのである。

資本制の大工業は、世界各地で多かれ少かれ農業と結びついていた家内工業や手工業を破滅させた。植民地では、そのほかに土地の掠奪、賦役労働等の強制手段を用いて、住民を大工業に従属させた。こうして後進国や植民地を大工業の商品販売市場ならびに原料供給地に転化させた。この過程は生産費の相対的な相違に矮小化できるものではない。しかも資本主義のもとでは、互いに未知の・新しい生産物が貿易の重要な対象となるが、これらについて生産費の比較を行ない、国際分業の成立を説こうとするのは、およそ馬鹿げた試みである。また工業国相互間においても、生産費原理が妥当するのは限られた商品と時期についてのみである。

このように比較生産費説は資本制的国際分業の形成と発展をよく説明しうるものではない。その基本的要因は機械制大工業の無制限的な拡張であり、生産費の相違は大工業の拡張をいっそう容易にし、それに一定の方向を与えるにすぎない。

しかし比較生産費説の役割は、実際に行なわれている国際分業を説明することではなく、むしろ国際分業のあるべき姿を描くことにあるといえる。リカードの設例では、ポルトガルはぶどう酒生産に、イギリスはラシャ生産に、それぞれ特化するべきである。なぜならばその特化した生産物を相互に交換すれば、両国にとってもに利益になるから

だ、と。つまり生産力の発展した国はその時代の最新の・重要な産業部門に、生産力の低い国はより重要でない産業部門に、それぞれ専念せよ、というのである。

いまや比較生産費説の客観的役割、階級的性格は明白である。他国に先がけて産業革命を達成したイギリスは、工業上の圧倒的優位を確立した。この地位の確保、すなわち「世界はわが農園、イギリスは世界の工場」という状態の維持が、イギリス産業資本の利益となった。リカードは、イギリスが工業に、他の諸国が農業に特化することがすべての国の利益となる、と説くことによって、客観的にはイギリス産業資本の利益を代弁したのである。

では、われわれの考察対象である第二次大戦前後には、アメリカは世界経済においていかなる地位を占めていたであらうか？

アメリカ工業はすでに大戦前に十九世紀中葉のイギリスに匹敵する地位を占めていた。戦前のアメリカはドイツ、イギリス、フランスおよび日本の四カ国を合わせたよりも大きな工業力を有する世界最強の資本主義国であった。この優位は戦争を通じてさらに確固たるものとなった。他の主要諸国が戦争によって甚大な被害を受けたのに反し、アメリカは連合国側の兵器廠としてその工業をいっそう発展させた。かくして戦争直後には、アメリカは一国だけで世界工業生産のほぼ半分（資本主義圏のみでは六二％）を占めるにいたる（J・クチンスキー『世界経済史』、加藤・二見訳、有斐閣、三二ページ）。これにたいして貿易の分野では、アメリカは戦前に世界の一二％を占めたにすぎない。世界貿易の首位は、世界工業生産のわずか九％を占めるイギリスにゆづっているのである（J・クチンスキー、前出、四二―三ページ）。十九世紀中葉のイギリスに比して、アメリカの貿易上の地位は工業上のそれに大きく立ち遅れている。これは、両国資本主義の具体的・歴史的条件を考慮に入れてもなお、注目すべき事柄である。戦前にアメリカ商品が優位

を占めていたのは、アメリカ大陸だけであつた。

だから三〇年代のブロックイズムを打破して、生産費原理にもとづく自由無差別な貿易体制を實現することは、なによりもまずアメリカの工業にとって必要であつたといえる。しかしアメリカは工業面において優位を占めていただけではない。アメリカはすでに戦前、とうもうこし、棉花、棉実、燕麦、葉タバコ、小麦など農産物の世界最大の生産国であつたし、鉱業面においても石油、石炭、鉄鉱、銅鉱、亜鉛鉱、鉛鉱、銀などの主要生産国であつた。これら各種の生産は戦争を通じてさらに増大していった（アメリカは資本輸出の面でも戦後イギリスを大きく引き離して最大の投資国となつたし、金保有においても世界全体の四分の三を確保するにいたつた）。

このようにアメリカは戦争をへて世界経済における覇権を不動のものとするのである。この覇権を背景に、アメリカは自国の主導のもとに世界経済を再建し、こうして資本主義世界の「安定」を確立しようとした。つまりアメリカは、主要諸国が戦争によって弱体化したのに乗じて、それら諸国の勢力圏にあつた国々だけでなく、それらの国内市場にも進出し、かくして世界市場を自己の支配下におさめんと企図したのである。そしてこの企図を理論的に根拠づけるものとして比較生産費説を利用したのである。

アメリカの戦後世界経済再建構想・自由無差別体制は、すでにみたように差別待遇の撤廃と貿易制限の軽減を内容とするものであつた。前者は文字どおり差別の撤廃であるが、後者はこれを二つに分け、数量制限や為替制限については撤廃し、関税については軽減するといふのであつた。これらは三〇年代における各国のブロック化政策からみて、アメリカにとつてもっとも有利なものといふことができる。

大恐慌後、ブロック化の公然たる展開の口火を切つたのはイギリスであつた。当時のイギリスは工業生産の面で世

界第四位（アメリカ、ソ連、ドイツに次ぐ）に転落し、その広大な植民地・自治領もアメリカ、ドイツ、日本等の侵食を受けつつあった。そこで勢力圏市場の独占化を強めるべく、三二年のオタワ帝国會議以後、特惠關稅制を広範に実施した。また勢力圏内通貨をポンドにリンクして圏内貿易の独占化をはかった。こうしてブロック内貿易の比率を高め、一時アメリカに奪われた世界貿易の首位を再び手に入れた。フランスは金本位制に固執して金ブロックを結成するが、これは短期間のうちに崩壊した。その後は植民地を糾合してフランス連合を形成し、輸入割当制、特惠制、通貨ブロック等を通じてその市場、資源の確保をはかった。

これにたいしてドイツは嚴重な為替割当制にもかかわらず外貨不足に悩み、その勢力圏もわずかであった。そのうえイギリスのブロック形成により、その市場から締め出されることになった。そこでドイツは外貨を必要としない双務方式の貿易をめざして、まず東欧諸国と双務清算協定を締結し、次いで中南米諸国とも同様の協定を結んだ。さらにナチスの政權掌握以後、東欧諸国との間に双務清算協定の連鎖をつくり、それを通じて緊密な國際分業体制を確立していった。日本は比較的大きな植民地をもち、これと円ブロックを結成し、さらに大東亜共榮圏に發展させていくが、ドイツのブロックと多分に共通点をもっていた。

アメリカは、各国のブロック化が進むにつれて、しだいに世界市場から締め出されることになった。このような事態のなかで、市場確保の手段として登場したのが互惠通商協定法であった。ホーレー・スミート關稅法（三〇年）による關稅の大幅引上げが相手国のはげしい報復をまねいたので、アメリカ議會は互惠通商協定法を制定（三四年）して、無条件最惠國主義のもとに諸外国と互惠的に關稅を引下げる（五〇％以内）権限を大統領に与えた。これは、最惠國主義と互惠主義とを組み合わせることによって、特惠または双務主義的傾向の強まった世界市場に、アメリカが

進出していく強力なクサビとして打ち出されたものである。しかも最恵国待遇の与え方を国によって変えたり、関税引下げについて主要供給国規定を採用したりして、アメリカの立場が不利にならないよう考慮されており、最恵国主義と関税引下げを標榜していたとはいえ、実質的にはブロック形成を意図したものであった。事実、アメリカはこの法律にもとづいて米州諸国を中心に互恵通商協定を締結して、一つのブロックを形成した。

このように各国が特惠または双務主義、輸入割当制または許可制、為替管理等を手段にブロックの結成・強化をはかったのにたいし、アメリカは最恵国主義と互恵的な関税引下げによって輸出市場の拡大をはかり、同じくブロックを形成するのである。

アメリカが戦後、世界経済を再建し世界市場を支配する方策として打ち出した、一方で差別待遇の撤廃と他方での数量制限・為替制限の廃止および関税引下げは、すでに三四年の互恵通商協定法にみられるものであり、その延長線上にあるものといえる。だからアメリカの戦後世界経済再建構想は、三〇年代のブロック化政策のグローバルな展開、世界全体をアメリカ・ブロックに組み込むためのもの、ということができよう。

では、右のような性格を有するアメリカの再建構想はいかなる経緯をへて国際経済協定とくにITO憲章に結実していくであろうか？

#### 四 ITO憲章（ハバナ憲章）の成立過程

(1)

アメリカの戦後世界経済再建構想はブレトン・ウッズ協定およびハバナ憲章として実現することになる。前者は四

四年七月に、後者は四八年三月に、それぞれ成立をみるのである。

アメリカの戦後の対外経済政策のうち通貨金融の分野は、主として財務省が担当し、その中心になったのがホワイトであった。彼の最初の試案『「国際連合安定基金および連合国復興銀行試案」(四二年初め) はかなり大胆かつ野心的なものであったが、その後しだいに重要な修正がほどこされ、四三年四月、「銀行」を除外した「連合国国際安定基金予備草案」(ホワイト案) が公表された。他方、イギリスからも同年四月、「国際清算同盟案」(ケインズ案) が発表された。その後、両案の起草関係者は他の約三〇カ国の専門家とともに討議を繰り返して、四四年四月に「国際通貨基金設置に関する専門家の共同声明」を発表した。この「声明」は、後のIMFの主要条項をすべて含んでおり、基本的にはホワイト案の構想により、これに部分的にケインズ案の特色を加味した、両案の妥協の産物であった。なおアメリカの銀行案はやや遅れて四三年一月に発表され、ブレトン・ウッズ会議の直前にイギリスの同意を取り付けた。

ブレトン・ウッズでの連合国通貨金融会議(四四年七月)には四四カ国の代表が参加し、約三週間の審議の後ブレトン・ウッズ協定を採択した。この協定は四五年末までに三五カ国の正式調印をえ、ここにIMFとIBRDが発足することになった。

周知のように、IMFは為替の安定と為替制限の撤廃および短期融資を、IBRDは復興・開発のための長期融資を目的として設立されたものであり、戦後世界経済の再建のためには、通商上の障害の撤廃または軽減を目的とする、いまひとつの国際協定を必要とした。かかる協定として四八年三月にハバナで採択されたのが、ITO憲章(ハバナ憲章)であった。

では、ITO憲章はいかなる過程をへて成立するのであろうか？

通商政策の分野においても、ホワイト、ケインズ両案に相当するアメリカ案、イギリス案があった。アメリカでは、国務省のハリー・ホーキンズを中心に「通商政策に関する多角協定案」が準備されていた。その内容は、差別措置、高率関税、数量制限、政府補助金等を撤廃ないしは大幅に軽減すべく、多角的協定を締結するというものであった。他方イギリスでも、アメリカ案に酷似した「通商同盟案」が起草されていた。

米英両国は右の両案を検討して、共通の通商政策案を作成するために、話し合いを始めた。まず四三年秋にワシントンで、戦後の経済問題全般について会談し、その一環として通商協力の問題についても検討した。この会談の結果、通商協力の大枠について両国の考え方がかなり接近していることが明らかになった。たとえば、通商政策と雇用政策との関係、数量制限撤廃の必要性、ならびに相互援助協定第七条で約束した大幅な関税引下げと差別待遇撤廃を促進するため自動的な関税引下げ方式を打ち出すことが望ましいという点で、両国の意見は一致をみた。さらに多角的協定の運用のため国際貿易機関（ITO）を設立する必要があるという点でも一致した。そしてこれら原則的な合意を、今後細部にわたってつめていくことが確認されたのである。

しかし通商協力にかんする会談はその後——通貨金融面のそれとは異なり——一年余も中断し、四五年に入ってからロンドンで再開され、つづいて九月にワシントンで行なわれた。両国は二回の会談を通じて貿易と雇用政策との関係、数量制限の規制、関税引下げと特惠関税の廃止等いくつかの問題点について合意に達し、その合意事項を「国際貿易雇用会議に関する提案」として成文化した。この「提案」の主要内容を簡単にみておこう。

**雇用の問題**　米英交渉では、雇用の問題が非常に重視され、両国ともかなりの妥協をしたとみられる。その妥協に

もとづいて、「提案」は、主要諸国がほぼ完全に近い雇用を達成し、これを維持することは国際貿易の拡大とすべての自由な国際協定の目的を実現する上で不可欠であるとし、同時に雇用拡大のための国内政策は自由な国際協定の目的実現と矛盾してはならず、また他国の福祉と両立するものでなければならぬと述べている。さらに義務規定として、各国が国内で完全雇用を達成する手段をとること、および他国に失業を生ぜしめる措置や比較生産費原理による国際貿易と矛盾する措置の禁止をあげている。

**数量制限の問題**　すでに四三年の会談で、両国は、数量制限は関税による制限よりも有害であり、したがって撤廃すべきだ、ただしその唯一の例外は国際収支を擁護する場合であるということと一致していた。右の「提案」には、この原則と例外規定が織り込まれた。そして後者の基準については、後日合意することになった。それは両国の意見が食い違い、アメリカがより厳しく、イギリスが寛大に規定するよう主張してゆずれなかったからである。

「提案」は主としてアメリカの要求によっていまひとつの例外を設けた。それは農産物である。戦時中の価格支持政策のもとに発展した農業を外国の競争からまもるために、一定の条件づきではあるが、輸入数量制限を許容することになったのである。

**関税と特惠関税の問題**　この問題は米英交渉でもっとも激しい論議を呼んだ。論議の中心となったのは、関税引下げ方式と特惠関税の取り扱いについてであった。四三年の会談において、両国は自動的な関税引下げ方式が望ましいということとで一致していた。イギリスはかかる方式すなわち関税の一括引下げ方式を強く主張した。だがアメリカは、議会の反対を理由に、この方式をひっこめ、代わって多角的二国間交渉方式を提唱した。後者は多くの国々が一堂に会して二国間交渉を平行的に行ない、その交渉を通じて選択的に引下げられた関税率を、最惠国条項にしたがつ

てすべての国に均霑させるというものである。「提案」は結局、後者の方式にもとづいて起草されたのである。<sup>(4)</sup>

(4) GATTにおける関税引下げ交渉は同時平行的な二国間交渉として行なわれてきたが、第六回目の交渉（ケネディ・ラウンド）にいたってはじめて一括引下げ方式が採用された。後者はEEC対策としてケネディ大統領が打ち出したグラント・デザインの一環をなすものであり、かつて反対した方式を今度は逆に提唱するという皮肉な現象が生じたのである。

他方、特惠関税については、アメリカがその撤廃を強硬に主張したのにたいし、イギリスは一括引下げ方式にもとづいて一般関税が大幅に引下げられないかぎり、特惠は撤廃できないとした。関税引下げ方式として選択的な二国間方式が採択されることになった結果、特惠問題について明確な合意をうるにいたらず、「提案」では特惠関税を廃止すべきだとしたものの、ただちに廃止する必要はなく、他の貿易障壁の大幅な軽減とともに実施すればよいことになった。同時にアメリカの要求により具体的な規定として、関税引下げは自動的に特惠関税の幅を縮小するものであること、特惠関税の拡大・新設を禁止すること等、特惠制にたいする制約が付け加えられた。

なお「提案」にはいまひとつ重要な条項が挿入された。それはアメリカが戦時中互恵通商協定に挿入するようになった条項と同じ免責条項で、これによって、貿易障壁の譲許のために国内生産者が被害を受けた場合にはその譲許を撤回できることになった。

以上のような内容からなる両国の合意事項が、「国際貿易雇用会議に関する提案」としてまとめられたのである。しかしこれはイギリスの国内事情から両国の共同提案としては公表されなかった。アメリカの提案「世界貿易および雇用の拡大に関する提案」のなかに含められ、その一部として四五年一月にアメリカ国務省から発表されたのである。

## (2)

右の「提案」に引き続いて、アメリカは四六年二月、国連経済社会理事会の第一回会合で「貿易と雇用に関する国際会議」に近い将来開催するよう提唱した。この提唱は各国の賛成をえて採択され、国際貿易と雇用にかんする協定を起草するために、「準備委員会」を設立することが決定された。<sup>(5)</sup>そして同委員会の第一回会議が四六年一〇月にロンドンで開かれることになり、それを前にしてアメリカは先の「提案」を推敲して憲章条項（七九カ条から成る）の形にまとめた「国際貿易機関憲章試案」（四六年九月）を発表した。第一回準備委員会（ロンドン会議）には一八カ国の代表が参加し、アメリカの「試案」を中心に雇用、通商政策、制限的商慣行、国際商品協定、国際機関および経済開発の各分野にわたって、種々の討論が行なわれた。この会議で合意に達した諸条項が、ここでは合意されなかった「試案」の若干の条項とともに、「憲章予備草案」としてまとめられ、同年一二月にアメリカ国務省から発表された。これが通常「ロンドン草案」（八章八九条）と呼ばれているものである。

(5) 準備委員会に任命されたのは、オーストラリア、ベルギー、ブラジル、カナダ、チリ、中国、キューバ、チェコスロバキア、フランス、インド、レバノン、ルクセンブルグ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、南アフリカ、ソ連、アメリカ、イギリスの一九カ国であった（ただしソ連は不参加）。

ロンドン会議においてとくに論議を呼んだのは、貿易と雇用との関係、数量制限の撤廃および経済開発の問題であった。米英交渉の中心議題であった特惠の問題は、ここでは大きな問題とはならず、既存の特惠関税を除いて無条件の最恵国条項を挿入するという形で、両国の妥協案が維持された。

**雇用の問題** この問題はロンドン會議で一段と激しい論議を呼んだ。アメリカは「提案」および「試案」の見解を繰り返したが、イギリスは完全雇用の達成と需要の維持がもっとも重要で、それには各国の協力とある程度の貿易規制が必要であるとして、雇用の義務を大幅に拡大しようとした。他の諸国も雇用問題を重視し、若干の国はイギリス以上にその重要性を強調した。というのは、アメリカの慢性的な輸出超過が他国の雇用に与える影響や、アメリカが不況に陥った場合に世界全体が受けるデフレ圧力に不安を感じていたからである。結局、「ロンドン草案」では、アメリカが妥協して、完全雇用の達成はたんなる国内問題ではなく、国際貿易拡大に必要な条件であると規定し、国外からのデフレ圧力に対処するため国際收支上の理由で数量制限のできる余地を拡大したのである。

**数量制限の問題** アメリカの「試案」は、国際收支上の理由で数量制限を行なう場合、その許容限度を戦後過渡期としての四九年末までに限定し、その後は国際收支が重大な困難に陥った場合に限り数量制限を認め、それも無差別の原則にしたがうとしていた。これにたいしてイギリスその他は「試案」の規定が厳しすぎるとして反対した。かくして戦後過渡期の期間が拡大される一方、国際收支が赤字になるに先立って数量制限を行ないうるように緩和された。なお数量制限を差別的に行使する問題については、アメリカ以外の国々の要求にもとづき、差別制限をすることによって差別をしない時よりも輸入が拡大する場合および差別することによってIMFで認められている為替制限と同じ効果をあげうる場合に限り、許容されることになった。

このように「ロンドン草案」には、数量制限一般と差別制限の適用範囲について、いくつかの重要な例外条項が挿入されたのである。もっとも国際貿易機関にかなり強い権限が与えられたので、例外条項の意義も幾分かは相殺されたといえる。

**経済開発の問題** この問題は当初のアメリカの構想にはまったく含まれていなかった。四五年の「提案」はこれについて一言もふれず、「試案」でも一般的目的のひとつとして「加盟国、特にいまだ工業発展の初期の段階にある諸国の、工業的ならびに一般経済的開発を奨励し援助する」(第一条)と述べたにとどまる。ロンドン会議においてオーストラリア、インド、ブラジル等の低開発国が米英両国の主張する原則に攻撃を加え、経済開発問題の重要性を強調した。その結果、経済開発の推進は低開発国ばかりでなく先進工業国の責任でもある、という特別条項が挿入され、経済開発のための特別数量制限措置が許容された。経済開発条項は「ロンドン草案」においてはじめて独立の一章たる地位を占めるのである。

以上のように、ロンドン会議では、主としてアメリカが特惠関税をはじめとするあらゆる差別待遇の撤廃や数量制限の廃止を、イギリスが完全雇用達成・維持のための国際的な義務規定を、低開発国が国内経済開発のための特別条項を、それぞれ要求し、激しい論議を交した。その結果、各規定がますます詳細になるとともに、多くの重要な例外規定が設けられ、国内政策にもある程度の規制を及ぼす憲章草案ができあがったのである。

## (3)

準備委員会は四七年四月、第二回会議をジュネーヴで開催し、四カ月余の討議の後、「ジュネーヴ草案」(九章一〇〇条)を採択した。そしてこの「草案」をもとに、ITO憲章制定のための最後の大会議<sup>(6)</sup>、国連貿易雇用会議が四七年一月二日ハバナに召集され、翌年三月二四日に参加六二カ国中五三カ国の賛成によって九章一〇六条から成るITO憲章(ハバナ憲章)が採択されたのである。

(6) 準備委員会はジュネーヴ會議に先立ち、起草委員會を設置して「ロンドン草案」を整理検討させた(四七年一二月)。それが「ニューヨーク草案」と呼ばれるもので、ジュネーヴ會議における討議の基礎となった。起草委員會は同時に、次に述べるジュネーヴ關稅交渉の成果とともに、「ロンドン草案」のうちの部分をGATTに盛り込むかを検討した。

ハバナ憲章の全般的検討は別の機会にゆずることとし、ここではジュネーヴおよびハバナの會議における論議を、数量制限を行なう場合の差別問題、經濟開發にかんする特別条項および關稅引下げ交渉についていくことにしよう。

**差別制限の問題** 右の兩會議では、この問題が中心的議題となった。イギリス、フランス等ほとんどの国が無差別条項を緩和するよう要求した。その結果、アメリカの反対にもかかわらず、IMFで許容されている制限にかかわりなく、差別する意図をもって行なう数量制限を緩和することが認められた。ただしそれには、そうすることによって、無差別条項にしたがう時よりも輸入が増加する場合に限られた。そして差別制限は過渡的手段にすぎないことが確認され、五二年三月以降は差別制限の撤廃を要求できる権限が國際貿易機關に与えられたのである。

**經濟開發の問題** この問題については、右の兩會議で新たな条項が付け加えられた。その一つは民間對外投資の取り扱いにかんするものである。これはアメリカによって提起された条項であるが、その意図に反し、資本輸出国の權利よりも低開發国のそれをやや重視するものとなった。いま一つは經濟開發のための地域的な特惠關稅を許容する条項である。これは英連邦特惠關稅など既存の特惠制が例外として許容されているのをタテに、低開發国が強く要求して認められたものである。その他に、ロンドン會議で認められた經濟開發のための特別数量制限が、より自由に行使できるようになった。こうして憲章はますます詳細かつ複雑になっていくのである。

**関税引下げ交渉** ジュネーブ会議では、I T O 憲章が成立する以前にも現行の貿易障壁をできる限り軽減すべく、大規模な関税引下げ交渉を合わせて行なった。交渉には準備委員国一八カ国の他に、シリア、ビルマ、セイロン、南ローデシア、パキスタンが参加し、これら二三カ国の間で、同時平行的な二国間交渉が精力的に行なわれ、讓許品目約四万五千（戦前価格にして約百億ドル）の成果をあげたのである。この成果を、憲章草案のうち①雇用政策や農業政策など主として各国の国内政策にかかわるもの、②国際機関の設立や運営にかんするもの、③長期的にはともかく、さしあたりは各国が遵守しえない規定、を除く残りの部分（主に通商政策の部分）とともに、協定としてまとめたもの、それがG A T T である（四七年一〇月三〇日調印）。G A T T は、I T O 憲章が発効するまで、その一部を暫定的にしかも早急に実施しようとするもので、関税引下げ以外の面では、将来I T O に発展的に解消される運命にあつたのである。

では、永い交渉のすえ、ようやく四八年三月に世界各国代表の拍手によって採択され、G A T T を吸収して通商面における一大国際機関となるべき重責を担わされたI T O 憲章（ハバナ憲章）は、その後いかなる運命をたどるだろうか？

## 五 ハバナ憲章の流産

以上のような経緯をへて、ハバナ憲章は成立したが、米英両国をはじめほとんどの国の批准をうることができなかった（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受諾を条件としていた）。かくしてハバナ憲章はついに日の目をみないまま歴史上の記録の一ページとしてうずもれることになったのである。

ハバナ憲章のかかる運命は、なによりもまず憲章推進者であったアメリカ自身の受諾拒否に根ざしている。ハバナ憲章は自由無差別の原則を高らかにかけていたものの、各国国内の経済政策にまである程度の国際的規制を及ぼそうとする、広大かつ野心的なものであったため、伝統的に保護主義的傾向の強いアメリカ議会の頑強な反対に遭遇した。しかもハバナ会議が終了した頃、議会はマーシャル・プランに忙殺されていたし、四九年にはNATOの問題に集中していた。五〇年になってやっと議会はハバナ憲章の公聴会を開始したが、これとほとんど同時に朝鮮戦争が始まり、議会の保護主義的傾向がますます強まったのである。産業界もまた、特惠関税の容認は無差別主義の原則と矛盾する、数量制限にかんする例外規定はアメリカの輸出にたいして無期限の数量制限を許容することになる、雇用にかんする条項は完全雇用の維持がアメリカの他国にたいする責任だと解釈できる、等の点から、反対にまわった。かくして政府は、ハバナ憲章の受諾を断念し、五〇年一二月に憲章の批准を再び議会に要請しない旨の大統領声明を發するのである。

他方、イギリス議会もハバナ憲章に否定的であった。当時のイギリスは国際収支の悪化に直面しており（米英金融協定△三七億五千万ドルの対米借款、四五年末調印▽にもとづいて四七年七月に行なわれたポンドの交換性回復は失敗し△多額のドルが流出してわずか五週間で再停止▽、四九年一月にはポンドの切下げを余儀なくされた）、アメリカの金融援助だけでなくドル物資にたいする差別体制が必要だとして、無差別原則にたいする反対が強かったし、特惠関税に加えられた制約条項にたいしても激しい不満が表明された。こうしてイギリス政府も五一年二月、ハバナ憲章のごときプランを断念する旨を正式に發表するのである。

他の諸国もまたハバナ憲章にたいして消極的であった。フランスやオランダなど戦災国は経済復興に忙殺されてお

り、自由無差別貿易を推進しうる状況にはなかった。また第二次大戦を通じて発言権を増してきたインドや中南米諸国など低開発国は、国内の経済開発とくに工業化のために保護を要求し、アメリカの唱える自由無差別の通商政策を受け入れるのに反対したのである。

しかもGATTが、暫定的なものとしてであれ、関税、特惠関税、数量制限などハバナ憲章のもっとも重要な規定を取り入れて発足し、関税引下げ交渉などの活動を地道に進めて一定の成果をあげていたので、ハバナ憲章を是が非でも発効させねばならない必要もなくなったのである。とくにアメリカとしては、他の国々の要求によって多くの例外規定が挿入されて各条項が詳細で複雑になり、単に例外条項を集大成したものにすぎないとさえいいうるハバナ憲章よりも、関税の軽減と数量制限の撤廃およびその無差別適用を中心とした諸条項から成るGATTの方が、戦後世界経済の再建構想を実現する上で、都合がよかったといえよう。

このようにいったんは合意されたハバナ憲章も、いざ国内に持ち帰ってみると、各国が直面していた厳しい現実と相容れず、ついに流産の憂き目をみるにいたった。それに代わって、本来日陰者の役割を演ずるにすぎないはずであったGATTが、通商面における唯一の国際協定となり、IMFとともに戦後の資本主義世界貿易の発展に大きく貢献することになるのである。