

論 説

ニューディール期アメリカ互惠通商政策構想 —— アメリカの世界経済秩序形成に関する一考察 ——

三瓶 弘喜*

I はじめに

本稿は、ニューディール期アメリカの対外経済政策の要となった、1934年互惠通商協定法および当法に基づき展開された互惠通商政策の歴史的意義を考察しようとするものである。当該法の成立した時期は、1933年ロンドン世界経済会議の決裂によってブロック経済化の国際的趨勢が決定的となった時期であり、また国内的には、全国産業復興法や農業調整法などの一国主義的・管理経済的復興政策が開始された時期でもあった。

1934年互惠通商協定法は、アメリカ史上最も高率な保護関税体制を築いた、1930年スムート＝ホーリー関税法の修正法という形を形式的にとっており、その条文では、「外国貿易の促進」によって「アメリカの生産者のために海外市場を拡大すること」が、当該法の目的であると明記されている。具体的には、「アメリカの輸出市場回復」のため、相手国の譲歩と引換えに、アメ

リカの関税率を最大50%まで引下げる3年間の通商協定締結権を、大統領＝行政府に対し付与することが規定されている。その際締結される通商協定は、最恵国待遇原則が適用され、また議会の批准を必要としない行政協定として、法的に位置づけられることになっていた¹⁾。当該法はその後、1937年、1940年、1943年、1945年と更新され続け、第二次世界大戦後まで、アメリカの対外経済政策の柱として継続されていくことになる。

当該法をめぐるのは、従来本邦において、研究史上二つの評価が与えられてきた。第一に、ブロック化の国際的趨勢に乗り遅れないよう、ラテン・アメリカを排他的輸出市場に編入しようとした、アメリカのドル・ブロック政策であったという評価である。そして第二に、圧倒的な競争優位をもったアメリカ輸出産業のため、ラテン・アメリカを越えて、世界全体の関税障壁撤廃・市場開放を迫った、「強者の論理」としての自由貿易政策であったという評価である。

その際前者は、政策結果としての貿易統計分析から、後者はアメリカの産業構造変化と圧力団体の分析から、こうした評価を行ったのであった²⁾。そこでは行政府、とりわけ政策主体であつ

* 三瓶 弘喜 (Hiroki SAMPEI) : 熊本大学文学部専任講師。東北大学大学院文学研究科後期博士課程退学。「英米金融協調による戦後ヨーロッパの再建過程 (1922-1925年) 上・下」熊本大学文学会『文学部論叢』歴史学篇第69号、73号、2000年、2001年；「商務省『世界経済における合衆国』(1943年)と戦間期世界市場」熊本大学文学会『文学部論叢』歴史学篇第61号、1998年；「1930年代アメリカ通商政策と為替管理問題——アメリカ・ブラジル互惠通商協定を中心に——」『歴史』第86輯、1996年など。
sampei@gpo.kumamoto-u.ac.jp

¹⁾ *An Act to Amend the Tariff Act of 1930, Public No. 316, 73rd Congress, H.R. 8687.*

²⁾ 「互惠通商協定法の実際の運用過程を重視する立場」から、排他的ドル・ブロック政策と評価する近年の研究として、山本和人『戦後世界貿易秩序の形成』第I

た国務省の具体的政策構想分析は充分に行われず、そしてまたどちらの評価にせよ、本質的にはアメリカの一方的積極的輸出促進策として、その位置づけがなされてきたように思われるのである。

このような従来の評価と照らし合わせた時、1937年の同法更新時における議会の議論は、いささか奇妙な感じを与えるものである。この時まですでに国務省は、カナダ、キューバ、ブラジル、フランス、ベルギー、オランダ、スイス、スウェーデン等の、ヨーロッパ及びラテン・アメリカ諸国を中心にした15の通商協定を締結していたのであるが、互惠通商法の更新に反対する下院歳入委員会の少数意見報告書は、次のようなコメントを残しているのである。すなわち、3年間の互惠通商政策の下で、輸出市場の拡大という目的は十分に達成されておらず、むしろアメリカの輸入拡大のほうが著しい。その結果今やアメリカは、貿易黒字国から転落してしまっているものであり、従って当法は、根本的に完全に失敗であった、と。このような主張に対し、当該法の更新を支持する多数意見報告書は、次のような見解を提示した。すなわち、互惠通商政策によってアメリカは正しい方向へ向かっているものであり、そして現在、より重要な

目的が達成されつつあるのだ、と³⁾。ここでは、積極的輸出促進を求める少数意見報告書側が更新拒否に回り、それに対し更新を支持する多数意見報告書のほうは、アメリカの著しい輸入拡大、それに基づくアメリカの貿易黒字国からの転落という現状に対し、「より重要な目的が達成されつつある」として、むしろ寛容の姿勢を示しているのである。一体これはどういうことなのであろうか。

本稿は、この多数意見報告書が述べている「重要な目的」とは一体何であったのか、言い換えるならば、互惠通商政策の根本的課題とは、そもそもいかなるものであったのかを再検討しようとするものである。すなわち、政策主体たる国務省の互惠通商政策構想を、貿易統計や圧力団体の請願書等からではなく、国務省それ自身の行政府文書を史料として用いながら、その全体構想をより具体的に描き出すこと、これが本稿の課題である。もちろんここでは、政策の個別具体的展開過程は分析されないが、こうした国務省の全体構想の解明は、政策の客観的効果を議論する上でも、不可欠の前提となるであろう。本稿はこのように、互惠通商政策の構想分析に課題を限定するものであるが、しかしこうした分析を通じて最終的には、アメリカ的世界経済秩序形成の政策的起点に関する、一つの見通しを提示したいと考えている。それではまず最初に、少数意見報告書による互惠通商政策批判の内容をもう少し詳しく吟味しながら、問題の輪郭をより明確にしていきたい。

II 1937年下院少数意見報告書における

互惠通商政策評価

(1) 「真の互惠主義からの逸脱」

部第3章、ミネルヴァ書房、1999年。山本氏は、主として1938年英米互惠通商協定に関する貿易統計分析＝政策結果から、アメリカの貿易政策が、輸入制限を継続したまま海外市場を確保するという面が中心にすえられていたこと、特に西半球の市場を防衛・確保することに向けられていたことを強調する。それ故「世界経済の中軸としてのアメリカの自覚・責任は、1930年代のアメリカ貿易政策の実際の展開過程のなかには見出すことはできない」のであり、「かかる責任を認識し、本格的に戦後貿易秩序形成にアメリカが乗り出すのは1943年以降のことである」（同89頁）と結論づけている。他方、大量生産型輸出産業の政策志向を重視し、積極的輸出市場確保を目的とする多角的自由貿易政策として評価するものに、鹿野忠生氏の一連の論稿がある。例えば、鹿野忠生「大恐慌期のアメリカ実業界と互惠通商政策」『西洋史研究』新輯第22号、1993年所収を参照。

³⁾ U. S. House of Representatives, *To Extend the Authority of the President under Section 350 of the Tariff Act of 1930, As Amended*, Report No. 166, 1937.

少数意見報告書は、下院歳入委員会により、1937年2月1日に議会で提出されたものであり、正式には、「1930年関税法修正第350条下で認められた大統領権限の延長について」の第75議会第I期下院報告書No.166というタイトルのついた議会文書である。この少数意見報告書は、共和党所属の歳入委員会委員によって作成されたものであるが、その冒頭においては、「我々下院歳入委員会の少数意見メンバーは、下院決議96によって提起された互恵通商協定法の3年間の延長について、現在の形で延長を行うことに反対する」ことが明確に提示されている⁴⁾。そして続く反対主旨説明の中では、次のように述べられた。すなわち我々は、「真の互恵主義」に基づくアメリカ輸出市場の拡大を支持するが、しかし当該通商協定法は、これまで共和党が積極的に支持してきた1890年マッキンリー関税法や1897年ディングレー関税法に示されている「真の互恵主義」からの逸脱を示しており、それ故現行法は、「偽りの互恵主義」を表すものとして、多くの重大な批判を受けねばならない、と⁵⁾。マッキンリーならびにディングレー関税法とは、19世紀末に共和党政権下で成立した保護関税法であり、南北戦争後に構築された、農工両部門を含む全般的な高率保護関税体制を確立させるものであったが、そこでは、当該体制の維持を前提にした輸出拡大強化策として、互恵通商協定規定が導入されたのである⁶⁾。報告

書では、世紀転換期においてマッキンリー及びディングレー関税法下で推進された互恵通商政策と、今回当該法下で進められた互恵通商政策とが、「互恵通商政策」という同じ言葉を用いながらも、しかし実際には、原理的にも運営面においても、根本的に全く異質の性格のものであることが主張されたのであった。それでは少数意見報告書において、「真の互恵主義からの逸脱」として批判された、現行の互恵通商政策の問題点とは何であったのだろうか。あるいは、新旧二つの互恵通商政策における根本的相違とはいかなるものであったのだろうか。

(2) 「保護主義からの逸脱」

「真の互恵主義からの逸脱」として少数意見報告書が最初に批判したのは、何よりも「保護主義からの逸脱」であった。すなわち「国務長官は、歳入委員会の席で、専らアメリカの関税法の中で『過度で』『非合理的な』税率に対処することにのみ関心をもっていると述べ」、不必要な関税引下げを行わないことを明言した。しかし実際には、「アメリカの農業、雇用、産業を守るため、それに必要な税率以下に関税を引下げを禁止する」という原則、すなわち内外の生産費較差に基づいて適正な関税を設定するという原則を無視して、何の基準ももたない税率引下げが、国務省により専断的に行われてきたのである。そして当該法の運営に際しても、アメリカの生産者が自らの立場を主張し、政策にそれらを反映しうるよう、通商協定に対する発言の場として互恵情報委員会 *Committee for Reciprocity Information* が設置されたが、しかしこの委員会は全く形式的であり、実際の協定交渉においては、この委員会とは「全く別のグループが、秘密裏に星室庁的やり方で、交

⁴⁾ U. S. House of Representatives, *To Extend the Authority of the President under Section 350 of the Tariff Act of 1930, As Amended, Report No. 166, Views of the Minority, 1937* (以下 *Minority Report* と略記), p. 19. 報告書作成メンバーは以下の通りである。Allen T. Treadway (マサチューセッツ州), Frank Crowther (ニューヨーク州), Harold Knutson (ミネソタ州), Daniel A. Reed (ニューヨーク州), Thomas A. Jenkins (オハイオ州), Lloyd Thurston (アイオワ州)。

⁵⁾ *Minority Report*, p. 19.

⁶⁾ マッキンリー関税及びディングレー関税法については、鹿野忠生『アメリカ保護主義の基礎研究』創言社、1984年、第二篇「独占形成期の保護関税」；鈴木圭介

編『アメリカ経済史 II』東京大学出版会、1988年、361-370頁を参照。

渉を推し進めている」のである、と⁷⁾。そしてさらに報告書は、こうした無原則に引下げられた協定関税が、最恵国待遇原則の拡大解釈によって、実際にはあらゆる国々に対して無条件に一般化されてしまっていることを一層厳しく非難する。「多くの国々がアメリカの通商に対して現在明らかに差別を行っているのにもかかわらず、行政府は、実際すべての国々へ、特定国との通商協定によって与えた関税譲歩を付与するという政策を行っている」のであり、「通商協定法の最恵国規定の内容とは裏腹に、実際にはアメリカの通商に対して差別をしている国々にまで、国務省がただで譲歩を付与してきたことは明らかである」。当該法の可決に際し、議会在意図した最恵国待遇とは、実質的互恵主義に基づく条件付最恵国待遇なのであり、このような国務省が推し進めている無条件最恵国待遇政策は、明

⁷⁾ Minority Report, pp. 19-22. 関税引下げの基準としての国内生産費原則は、1930年スムート＝ホーリー関税法において、第336条として導入されたのであるが、すでに互恵通商法においては、通商協定に対する当該原則の適用除外が明記された。*An Act to Amend the Tariff Act of 1930, Public No. 316, 73rd Congress, H.R. 8687*. また互恵情報委員会とは、互恵通商協定法第4条に基づき、1934年6月27日の大統領命令 No. 6750 によって設立された行政府内委員会である。その設立目的とは、通商協定に「利害関係をもつ諸個人が、自分たちの意見を行政府に伝える有効な伝達経路を確保することであった。議会の要請によって法案に挿入されたこの第4条に対しては、国務省は当初から、明らかに反対の立場を堅持していた。例えば国務次官補セイアーは、当該委員会が利益団体、とりわけ保護主義勢力の圧力装置となることを危惧し、1934年の下院歳入委員会において、もしこうした修正が認められるならば、「我々は辞任し、仕事を止めてしまったほうが良いだろう」と表明している。タスカは、「この委員会の主要な機能は、…とにかく互恵通商協定締結を引き延ばすことに利害関係をもつ個人や団体からの書簡を受取ったり、彼らと文書を交わしたり、彼らの口述証言を聞いたりすることである」と評価しており、また実際に互恵情報委員会に寄せられたこうした陳情を文字通り国務省が採用したと考えることは、「そうした信憑性を証明することは困難である」と述べている。H. J. Tasca, *The Reciprocal Trade Policy of the United States*, University of Pennsylvania Press, 1938, pp. 37, 53-54, 66-67.

らかに「意図された範囲を越えている」と⁸⁾。

こうした協定税率の適用範囲が最初に問題となったのは、互恵通商政策の実質的出発点となった、1935年5月のベルギー通商協定の発効時であった。この時争点となったのは、ベルギー協定でアメリカが認めた関税率引下げを他のすべての国に付与すべきか、あるいは、すでにアメリカが最恵国待遇を与えている国に対してのみ限定して与えるべきか、という点にあった。当時アメリカは35の最恵国待遇条約・協定の当事国であり、後者が選択された場合、これら35カ国のみがベルギー協定の低率関税を享受しえたであろう。しかし国務省は、協定関税の適用を既存の最恵国条約国に限定せず、アメリカ通商に対して差別を行っていないすべての国に無条件で付与することを決定した。これが「譲歩の一般化」generalization of concessions と呼ばれるものである。1935年4月1日の国務省発表は、「譲歩の一般化」の指針を次のように規定した。「平等待遇は、アメリカ政府の通商政策にとって要石 keystone である。…こうした政策に基づいて行動するため、諸外国との通商協定下で認められた低率関税は、アメリカの通商に差別を行っていないことを条件に、すべての国の生産物に直ちに適用されるものとする。…こうした譲歩は、アメリカとの貿易に対して、『著しい』substantial 差別を行っている国々に対してのみ、その適用が除外されるであろう」。しかし実際の政策運営に際し国務省は、この『著しい』差別の定義を極めて緩やかに解釈したのであり、その結果最終的に通商差別国として認定されたのは、ドイツとオーストラリアの2カ国のみであった。それ以外のすべての国々は、アメリカの互恵通商政策下で実施されたすべての協定税率を無条件で獲得することになったのであり、例えば帝国特惠関税制度をもつイギリ

⁸⁾ Minority Report, pp. 20, 22-23.

スでさえ、対米通商差別国の範疇からは除外されたのである⁹⁾。

こうした国務省の「譲歩の一般化」政策に対し少数意見報告書は、二国間の協定関税引下げが、実際には、スムート=ホーリー関税それ自体の全般的引下げへとつながっていることを批判した。すなわちここでは、国務省の互惠通商政策の下で、南北戦争以降アメリカ関税政策の基本原則であった「保護主義」が放棄され、これまで築き上げてきたアメリカの高率保護関税体制が解体の危機にあることが主張されたのである。

(3) 「輸出促進主義からの逸脱」

「保護主義からの逸脱」とともに少数意見報告書が問題にしたのは、互惠通商政策の「輸出促進主義からの逸脱」であった。すなわち「通商協定法に明言された目的は、アメリカの輸出市場を拡大することにあった。しかし行政府は、こうした方向に大きく前進していくことに失敗したのである」、と¹⁰⁾。

この点に関し報告書では、以下のようなアメリカ通商の統計分析が行われている。まず通商協定法成立前後の貿易の変化に関してしてみると、貿易量については、1933-1935年期中において、輸出量は13%増加し、輸入量は23%増加した。さらに1933-1936年期中では、輸出量は17%増加し、輸入量は35%増加している。ここでは、輸入量の著しい増大が確認しうるのであり、そしてこうした貿易の変化とともに「アメ

リカの貿易黒字は、行政府の通商政策の下で消滅しつつある」。実際、互惠通商協定法が成立した1934年においては、アメリカの貿易黒字額は4億7,800万ドルであったが、1935年には2億3,500万ドル、1936年には3,400万ドルにまで減少したのであり、特に1936年の数字は、過去41年間で最低の水準を示すものであった。こうした貿易収支の変化に伴って最終的には、アメリカの国際収支全体の状況も大きく変化することになった。アメリカの貿易収支およびサービス収支の合計は、1934年においては3億7,500万ドルの黒字であったが、1935年には1億2,800万ドルの赤字へと転換し、そして1936年には、35年より数億ドル多い赤字が計測される状況になってしまったのである¹¹⁾。

報告書は問いかける。これらの変化の原因は何であったのか? 「それは、行政府の通商計画の下で、アメリカの輸入が輸出よりも急速に増加したことにある」。事実、貿易額でみると、1934-1935年期中の輸出の伸びは、わずか1億4,900万ドルであったのに対し、輸入の伸びは、3億9,200万ドルにも達していた。また1935-1936年期中についても、輸出の伸びが1億7,000万ドルであったのに対し、輸入の伸びは3億7,200万ドルにも達したのであった。「このようにアメリカは、『輸出国』の地位から『輸入国』の地位へ急速に転換しつつあり、そしてその理由は、あまりにも明白なのだ」。実際、増大した輸入商品の内訳に関しても、次のような特徴がみられた。当時アメリカの輸入品の約2/3は、免税待遇を受ける非競争的商品であり、残り1/3は、関税が課される競争的商品であったが、1934-35年においては、非競争商品の輸入は22%増加した一方で、競争商品の輸入は、29%も増加したのである。また1935-36年においても、非競争商品の輸入は14%しか増加し

⁹⁾ 「譲歩の一般化」については、Tasca, *The Reciprocal Trade Policy*, pp. 149-168; A. W. Schatz, *Cordell Hull and the Struggle for the Reciprocal Trade Agreements Program, 1932-1940*, Ph.D. Diss., University of Oregon, 1965, pp. 200-205. また互惠通商法においては、関税引下げの効果を消費税等によって相殺されないようにするため、協定品目に対する新たな内国税・消費税賦課の禁止=「内国税の凍結化」が規定されている。少数意見報告書は、「譲歩の一般化」とともに、こうした「凍結化」規定の撤廃を要求した。Minority Report, p. 23.

¹⁰⁾ Minority Report, p. 23.

¹¹⁾ Minority Report, pp. 23-34.

なかったが、競合製品の輸入は、23%も増加したのであった。それ故「通商協定が、アメリカの輸出以上に、輸入に対してより促進的効果をもつものであることは明らかである」。「通商協定国とのアメリカの貿易は、相手国に利益をもたらしているのである」¹²⁾。

このように報告書は、国務省の互惠通商政策が、「輸出促進主義」という通商原則を逸脱し、むしろ輸入拡大の効果をより一層強くもつものであることを批判したのであるが、その際同時に報告書は、次のような興味深い指摘を行った。すなわち、こうした事態にもかかわらず、「国務長官や国務次官補であるセイアー氏は、歳入委員会の証言の中で、アメリカの貿易黒字が縮小しつつあることに対して、全くの無関心を表明した。我々少数意見メンバーは、こうした無関心を共有できない」。むしろ彼らは、アメリカの黒字減少は、「より大きな目的からみて重要でない」と主張している。すなわち彼らは、「アメリカの関税を引下げ、アメリカ市場を外国の生産者に開放すること」こそが「世界平和」の前提であるという議論を常に繰り返しているのである。しかしこのような議論を我々は決して受け入れることはできないのだ、と¹³⁾。

こうして最終的に少数意見報告書は、「真の互惠主義」への回帰を主張し、以下のような政策勧告を行った。第一に「保護主義への回帰」のため、関税引下げに際しては国内生産費原則を厳格に導入し、協定関税の一般化を廃止すること、第二に「輸出促進主義への回帰」のため、対アメリカ通商差別国に対しては協定関税譲歩の付与を認めず、むしろ差別撤廃・輸出市場拡大の武器として、条件付最恵国待遇原則を導入すべきこと。そして第三に、こうした諸原則が適切に守られているかを厳格に議会がチェックするため、国務省が締結した通商協定に対して

は、議会の批准を義務付けるべきこと¹⁴⁾。このように少数意見報告書にとって、新旧互惠通商政策の最大の相違は、現下の通商政策が、高率保護関税体制を前提とした積極的輸出拡大強化策から逸脱していることにあったと言える。それではこうした互惠通商政策批判に対し、多数意見報告書はどのように応えたであろうか。

（４）多数意見報告書による反論

多数意見報告書は、民主党の歳入委員会委員長ロバート・ドートン Robert L. Doughton（ノース・カロライナ州）の下で作成されたものであり、それは、修正無しで協定締結権限の3年間の延長を勧告するものであった。まず第一にここでは、少数意見報告書で問題となったアメリカ貿易黒字の縮小に関して、次のような見解が述べられている。

すなわち、「これらの貿易の数字が何か悪いものであるのか」。「当該委員会は、これらの数字が何ら悪いものでないだけでなく、むしろ逆に、…それが明らかに健全な状況を示していると確信している」。「委員会は、1936年のアメリカの貿易黒字減少が、警告すべき問題ではないというはつきりした見解をもっている」、と¹⁵⁾。

またさらに少数意見報告書の勧告に対しても、多数意見報告書は全く否定的な見解を提示した。第一に、国内外の生産費較差基準の採用に関しては、当該委員会は、こうしたいかなる提案をも取上げるつもりはなく、このような原則に基づく関税変更は、通商協定法の効果的運営を深刻なほど妨げるものに他ならない。第二に、条件付最恵国待遇原則の採用による「真の互惠主義」への回帰という主張に対しては、次のよう

¹⁴⁾ Minority Report, p. 27.

¹⁵⁾ U.S. House of Representatives, *To Extend the Authority of the President under Section 350 of the Tariff Act of 1930, As Amended*, Report No. 166, Views of the Majority (以下 Majority Report と略記), pp. 4,7.

¹²⁾ Minority Report, p. 25.

¹³⁾ Minority Report, p. 26.

な議論が展開された。すなわち、無条件最恵国待遇原則＝平等待遇原則に基づく自由貿易政策こそが、「経済的繁栄」と「持続的な平和」の基礎であり、当該法の下で行政政府によって遂行されている政策は、「戦争を引き起こす最も危険な経済的要因を取り除くことにより」、平和の条件の確立を強化するものである。それ故むしろアメリカは、こうした方向性を国際的に推し進めるため、一層のリーダーシップを取らなければならない。そして「このような最恵国待遇政策を維持し続けることが、通商協定法の目的を達成する上で不可欠であると確信している」と。そして最後に、議会による協定批准という要求に対しては、行政政府による政策運営を著しく遅延させるものとして、報告書はこれを完全に却下したのであった¹⁶⁾。

多数意見報告書の結論・勧告は以下の通りである。「当該委員会は、1934年6月12日の立法に盛り込まれた計画を維持するため、現在の形のままで、当該決議によって定められた一定の期間、行政政府に対し通商協定締結権を付与することが緊急に必要であると結論した」。「下院に対し歳入委員会は、当該法案を可決するよう勧告する」¹⁷⁾。

さて以上が、互惠通商協定法の更新時に行われた、1937年歳入委員会の議論であるが、このような少数意見および多数意見報告書の主張から、いかなる互惠通商政策像が浮かび上がってくるだろうか。両報告書の議論を見る限り、そこには、従来の評価とはたいへん異なる像が現れてくるように思われる。すなわち、排他的経済圏を志向するものであれ、あるいは開放的経済圏を志向するものであれ、互惠通商政策をアメリカの積極的輸出促進策として位置づける評価にはそぐわない議論が、報告書の中では展開されているように思われるのである。少数意見

報告書は、現下の互惠通商政策によって、アメリカの高率保護関税体制が解体され、輸出以上に輸入が促進されてしまっており、その結果アメリカは貿易赤字国へ転落しつつあると厳しい政策批判を展開した。しかしそれに対し国務長官や国務次官補は「全くの無関心」を表明し、むしろアメリカの黒字減少は「より大きな目的からみて重要でない」と喝破したのである。そして多数意見報告書では、平等待遇原則に基づく自由貿易政策こそが「経済的繁栄」と「持続的な平和」の基礎であると主張された。一体、いかなる意味でこうした論理が展開されたのであろうか。果たして互惠通商政策とは、国務省のいかなる構想に基づき構築されたものであるのだろうか。

III 国務省の互惠通商政策構想

表1は、国務省が、互惠通商政策に対する国民的理解を得るため、『国務省通商政策シリーズ』として刊行した小冊子を一覧表にしたものである。そこから、第二次大戦前に公刊されたパンフレットの約2/3近くが、F.B.セイアーなる人物の手によるものであることがわかる。セイアーは、1933年から1939年までの7年間、ローズベルト政権において国務次官補を務めた人物であり、1939年に辞任するまで、ハル長官下の国務省において、互惠通商政策運営の実質的中心人物であった¹⁸⁾。ここではまず始めに、

¹⁶⁾ 1934年6月29日にローズベルト大統領は、公式に、1934年互惠通商協定法で認められた大統領権限をコーデル・ハル長官下の国務省に委ねることを発表した。またその際セイアーは、国務次官補としてだけではなく、同時に行政政府通商政策委員会の委員長を併任した。1933年11月に設立されたこの委員会は、各省庁の代表(国務省、財務省、商務省、農務省、農業調整局、全国産業復興局、関税委員会、対外通商特別顧問局)から成る行政府内の通商政策調整機関であるが、セイアーは当該委員会の委員長として、行政府組織全体においても、アメリカ通商政策を掌る重要なポジションに就いていたのである。Tasca, *The Reciprocal Trade Policy*, pp. 29-31, 89.

ここでセイアーの簡単な経歴を述べると、1885年4

¹⁶⁾ Majority Report, pp. 2-3, 11-14, 17.

¹⁷⁾ Majority Report, pp. 1, 17.

このセイアーの手による『国務省通商政策シリーズ』収録のいくつかの小冊子を史料として用いながら、政策主体たる国務省の互惠通商政策構想の内容を明らかにしていきたいと思う。国務省によって刊行されたこれらの小冊子は、当該政策に対する国民の支持獲得という、政治的パフォーマンスとしての意味合いを含むものであるが、しかしながら国務省の通商政策構想全体を知る上で、第一級の史料群であると考えられる。ここでは、『国務省通商政策シリーズ』に収められた三つの小冊子、すなわち、1934年11月7日にニューヨークでセイアーが行った講演『経済的ナショナリズムの脅威』(No.4)、1934年12月31日に鉄鋼の町ピッツバーグで行った講演『アメリカの通商政策』(No.6)、そして1935年10月23日にシカゴ世界貿易会議で行った講演『アメリカの外国貿易』(No.18)、そしてさらに1937年1月に下院歳入委員会にセイアーが提出した覚え書『アメリカの貿易収支と通商協定計画』を史料として用いながら、国務省通商政策構想の具体的内容を明らかにしていきたい¹⁹⁾。

月にペンシルヴァニア州ベツレヘムに生まれ、1909年に Williams College を卒業、1918年にハーバード大学で博士号取得後、1919-1924年まで同大学で法学の教鞭をとった。その間1913年にウッドロー・ウィルソン大統領の末娘と結婚している。1925年には、シヤム政府の外交顧問を務め、諸外国（英、仏、蘭、西、葡、伊、デンマーク、スウェーデン、ノルウェー）との新条約交渉に尽力するとともに、シヤムの治外法権撤廃を成功させた。国務次官補を終えた後は、1939-42年までフィリピン統治の合衆国高等弁務官、1944-47年まで国連救援復興局の外交顧問、1947-52年まで国連信託統治理事会のアメリカ代表を務めた。また彼は、イギリス国教会の流れをくむ米国聖公会 Episcopal Church の活動的なスポンサーでもあった。“Biographical Note,” Francis Bowes Sayre: A Register of His Papers in the Library of Congress, Manuscript Division, Library of Congress, 1965, p.4; *Chicago Daily Tribune*, July 27, 1939, in F. B. Sayer Papers, Box 2, 1939; *Honor to Woodrow Wilson*, in F. B. Sayer Papers, Box 15, 1935, p. 2.

¹⁹⁾ F. B. Sayre, *The Menace of Economic Nationalism*, Department of State, Commercial Policy

（1）「貿易自由化」論

ここでは最初に、一体国務省が、どのような現状認識に基づいて互惠通商政策を組み立てていたのかを明らかにしたいと思う。まずセイアーにとって、現状認識の土台となったのは、国際経済におけるアメリカの地位の急激な変化であった。すなわち、「世界大戦のもたらした顕著な結果の一つは、債務-債権国関係の変化であった。…アメリカは突然、主要債務国から債権国へ転換したのである。その後15年の間に蓄積されたアメリカの対外資産は、イギリスが一世紀をかけて蓄積した資産総額と実質的に等しいものであった。他方ドイツは、主要債権国であったのだが、史上例をみない空前の早さで、突如として債務国に転落したのである」。「1915年時点でアメリカは、50億ドルの負債をヨーロッパに対して持っていた。しかしそれが突然、民間勘定だけで、すなわち外国政府がアメリカ政府に支払う戦争債務を除外してもなお、アメリカは150億ドルの債権を持つことになったのである」²⁰⁾。このように第一次世界大戦は、国際的な債務-債権国関係を一変させ、特に対ヨーロッパ純債務国であったアメリカを、急速に

Series, No. 4, 1934, in F. B. Sayer Papers, Box 15, 1934 (以下 *Economic Nationalism* と略記) ; F. B. Sayre, *American Commercial Policy*, Department of State, Commercial Policy Series, No. 6, 1935, in F. B. Sayer Papers, Box 15, 1934. (以下 *Commercial Policy* と略記) ; F. B. Sayre, *Foreign Trade of the United States*, Department of State, Commercial Policy Series, No. 18, 1935, in F. B. Sayer Papers, Box 1, 1935 (以下 *Foreign Trade* と略記) ; Memorandum Submitted by The Assistant Secretary of State Sayre, in U.S. House of Representatives, *To Extend the Authority of the President under Section 350 of the Tariff Act of 1930, As Amended*, Report No. 166, Views of the Majority, 1937 (以下 Memorandum と略記) .

²⁰⁾ *Economic Nationalism*, p. 5; *Commercial Policy*, p. 2.

表1 国務省通商政策シリーズ目次 (1934-1940年)

No. 1 F. B. セイアー 『関税協定』 1934年	No. 26 コーデル・ハル 『アメリカの外国貿易の必要性』 1936年
No. 2 サムナー・ウェルズ 『通商協定計画』 1934年	No. 27 H. S. パットン 『中西部と通商協定計画』 1936年
No. 3 コーデル・ハル 『国際貿易と国内経済の繁栄』 1934年	No. 28 F. B. セイアー 『互恵通商協定』 1936年
No. 4 F. B. セイアー 『経済的ナショナリズムの脅威』 1934年	No. 29 サムナー・ウェルズ 『互恵通商協定による貿易復興』 1936年
No. 5 コーデル・ハル 『農業と通商協定』 1935年	No. 30 F. B. セイアー 『アメリカの通商問題』 1936年
No. 6 F. B. セイアー 『アメリカの通商政策』 1935年	No. 31 F. B. セイアー 『世界平和と対外貿易』 1936年
No. 7 コーデル・ハル/R. L. オプライエン 『互恵通商協定と復興計画』 1935年	No. 32 『カナダ・アメリカ間貿易：互恵協定一年目の分析』 1936年
No. 8 F. B. セイアー 『アメリカ輸出市場確保のための交渉』 1935年	No. 33 F. B. セイアー 『平和の構築』 1936年
No. 9 コーデル・ハル 『アメリカの通商政策』 1935年	No. 34 F. B. セイアー 『「善隣」外交と通商協定』 1937年
No. 10 F. B. セイアー 『経済的ナショナリズムの代価』 1935年	No. 35 F. B. セイアー 『ハルによる協定計画と国際貿易』 1937年
No. 11 コーデル・ハル 『国際貿易の復興』 1935年	No. 36 F. B. セイアー 『アメリカの外国貿易における南西部の 利害』 1937年
No. 12 F. B. セイアー 『経済的ナショナリズムとその代価』 1935年	No. 37 F. B. セイアー 『平和の基礎としての自由貿易政策』 1937年
No. 13 W. フィリップス 『カリフォルニア・大西洋国際博覧会 講演』 1935年	No. 38 F. B. セイアー 『平和の獲得』 1937年
No. 14 コーデル・ハル 『アメリカの国際関係における港湾都市』 1935年	No. 39 『国務省とその対外活動によって与えられたアメリカ の通商利害に対する支援』 1937年
No. 15 F. B. セイアー 『最恵国待遇協定と特惠協定』 1935年	No. 40 『国務省とその対外活動によってアメリカ産業に与え られた支援の特質』 1937年
No. 16 W. フィリップス 『外国貿易における互恵主義の必要性』 1935年	No. 41 F. B. セイアー 『農業と通商協定計画』 1937年
No. 17 『アメリカ・アルゼンチン衛生会議』 1935年	No. 42 F. B. セイアー 『どのようにして通商協定が締結される のか』 1937年
No. 18 F. B. セイアー 『アメリカの外国貿易』 1935年	No. 43 F. B. セイアー 『世界貿易を通じた国際平和』 1938年
No. 19 F. B. セイアー 『貿易黒字の減少を伴った輸出拡大： 健全な復興の徴候』 1936年	No. 44 コーデル・ハル 『外国貿易・農業の繁栄・平和』 1938年
No. 20 F. B. セイアー 『ウッドロー・ウィルソンと経済におけ る軍縮』 1936年	No. 45 F. B. セイアー 『なぜアメリカは自由貿易政策を遂行す べきなのか』 1938年
No. 21 F. B. セイアー 『通商政策と平和』 1936年	No. 46 F. B. セイアー 『通商協定計画における南部の利害』 1938年
No. 22 サムナー・ウェルズ 『米州関係における通商協定』 1936年	No. 47 F. B. セイアー 『どのようにして通商協定が締結される のか』 1938年
No. 23 F. B. セイアー 『アメリカの経済ポジションはいかにあ るべきか』 1936年	
No. 24 コーデル・ハル 『アメリカの対外通商政策』 1936年	
No. 25 F. B. セイアー 『通商協定と農民』 1936年	

No. 48 F. B. セイアー『ニューイングランドの産業と労働に対する通商協定計画の影響』1938年	1939年	No. 57 F. B. セイアー『アメリカの通商計画の進展』1939年
No. 49 F. B. セイアー『通商協定と南部農民』1938年		No. 58 F. B. セイアー『民主主義的行動』1939年
No. 50 F. B. セイアー『通商協定計画の進展』1938年		No. 59 F. B. セイアー『通商協定の五年間』1939年
No. 51 コーデル・ハル『外国貿易の近年の発展』1938年		No. 60 F. B. セイアー『今日における通商協定計画の特別な重要性』1939年
No. 52 F. B. セイアー『通商協定は綿花生産者にとって何を意味するのか』1938年		No. 61 F. B. セイアー『国内市場の外国貿易への依存』1939年
No. 53 F. B. セイアー『余剰問題とアメリカの通商協定計画』1938年		No. 62 『アメリカ外国貿易の促進と保護のため政府によって行われた支援』
No. 54 コーデル・ハル『通商協定計画の概観』1938年		No. 63 コーデル・ハル『戦争・平和・アメリカ農民』1939年
No. 55 『アメリカの互惠通商協定計画』1938年		No. 64 『アメリカの互惠通商協定計画』1940年
No. 56 F. B. セイアー『綿花の健全な対外貿易政策への依存』		

典拠： Commercial Policy Series Index より作成。

世界最大の債権国にのし上げていったのである。そしてその際セイアーにとって最も重要であったのは、このことが、アメリカの対外経済関係がもつ意味を大きく変化させたことであった。

第一に、アメリカの最大債権国化は、アメリカが諸外国から獲得する富の源泉を、急速に変えていくことになった。「1920年代におけるアメリカの大規模な海外投資は、アメリカをさらに一層巨大な純債権国にしていった。1935年末において、アメリカの対外長期民間投資額は、126億3,000万ドルと見積もられ、それに対し、外国人による対米投資額は、わずかに50億ドル弱であったのである。これはアメリカに支払われる政府間戦争債務を除外した数字である」。この結果「アメリカは、1929年までに、毎年、海外投資による利子・配当収入として、10億ドルを受取るようになった。このような受取り額は、不況の結果、そして諸外国が借金返済に必要なドル為替を確保することが難しくなった結果、著しく減少したが、しかしそれでもなおその額は、依然としてアメリカの国際収支において重要なものであり、そして現在、再び回復しつつ

あるのである」²¹⁾。

1943年に発表された商務省の統計に基づけば、1920年代におけるアメリカの輸出貿易額は、年平均で約40～50億ドル、また1930年代前半においては、約16億～22億ドルの規模であった²²⁾。この数字をセイアーの叙述とつき合わせると、10億ドルに上る海外投資収益は、1920年代において、商品輸出額の1/5～1/4に達する水準であったと言えよう。このことは、アメリカが外国から獲得する富の構成において、債権回収という要素が、輸出貿易の富と並んで、急激に重要な地位を占め始め、そして今後もその重要性は、漸次的に高まる可能性をもっていたことを意味していたのである。

そして第二に、こうした債権国化は、アメリカの貿易黒字が世界経済に対してもつ意味を根本的に変えていった。すなわち、「19世紀の第

²¹⁾ Memorandum, pp. 68-69.

²²⁾ Department of Commerce, *The United States in the World Economy: The International Transactions of the United States in the Interwar Period*, Economic Series, No. 23, U. S. Government Printing Office, 1943, Table I.

4・四半期までアメリカは、貿易赤字国であった。…アメリカは、ヨーロッパから大量の工業製品輸入を必要とし、そしてさらに、…海外から資本を借り入れていたのである。しかし19世紀の第4・四半期以降アメリカは、持続的な貿易黒字を維持しうる状態へと発展した。その際、債務国として我々は、輸出の超過を『好ましい』(favorable) 貿易収支として話すようになった。なぜならばこうした超過によりアメリカは、毎年の利子払いや債務返済が可能となったからであり、また同時に自らの国際収支を、適切な均衡状態へと導くことができたからである。すなわち大戦前アメリカの貿易黒字は、ヨーロッパへ再び還流する性質をもっていたのであり、その結果債務国としてアメリカが輸出超過をもつことは、国際的な資金循環構造において、攪乱要因とはならなかったのである。しかし大戦後アメリカは、ヨーロッパに対し最大債権国として現れた。そのためアメリカは、常に一方的な形で、ヨーロッパから資金を吸い上げる構造をもつようになってしまったのである。「大戦後、例外なくすべての年においてアメリカは、かなりの額の貿易黒字をもっており、それは、ある年には10億ドル以上にも達していた。1919年以降毎年、こうした黒字が2億2,500万ドルを下回ることはなかったのである」。その結果「いかなるアメリカの輸出超過も、アメリカに支払われるべき他国の債務を増大させる傾向をもった」のであり、戦後の経済復興・経済安定のために「金を最も必要としている地域から、金を容赦なく吸い上げてしまったのである」。すなわちセイヤーの主張する第二の変化とは、最大債権国であるアメリカの貿易黒字が、大戦後は常に、ヨーロッパの国際収支危機を醸成する作用をもったことであり、そして最終的には、ヨーロッパからアメリカへの永続的な金移動をもたらすことによって、「世界全体を襲うデフレ圧力」の発生源になったことであった。セイア

一にとってこのことこそが、現在アメリカが直視すべき、戦後世界経済問題の本質に他ならなかったのである²³⁾。

それではこのような構造的不均衡は、どのようにして解決されるべきなのだろうか。論理的にそれは、アメリカからヨーロッパへ、何らかの形で資金が還元されることによって是正されるものである。セイヤーによれば、そこには二つの選択肢が存在していた。第一に、ヨーロッパに対し巨額の融資を提供すること。これは現実にはアメリカが、1920年代において行った政策である。すなわち「融資という安易な方法によってアメリカは、巨額の支払いを受取る最大債権国であるにもかかわらず、洪水のように押し寄せるアメリカ商品をヨーロッパ諸国が持続的に購入しうるようにしたのであり、そしてアメリカの貿易黒字を維持し続けたのである。実際1920年代後半においてアメリカは、年間約6億ドルもの融資をヨーロッパに提供していたのであった」。このような政策は、確かに「しばらくの間は、かなりの輸出超過を可能にさせ、アメリカの繁栄を促すものであったろう。しかしこうした政策は、不可避的にヨーロッパの債務をピラミッドのごとく徐々に、そしてますます危険な水準にまで積み上げていくものに他ならなかったのである。それは、根本にある問題を隠蔽し、専ら国際金融上の重圧を強化していくことのみ役立つものであった」。実際1929年恐慌によりアメリカの資本輸出が突然停止されると、「このような政策の愚かさとは、劇的な形でとことんまで示されることになったのである」²⁴⁾。

これに代ってセイヤーが主張した第二の選択肢が、アメリカの輸入拡大によるヨーロッパへ

²³⁾ *Foreign Trade*, pp.4-5, 8-9; *Commercial Policy*, pp. 2-3.

²⁴⁾ *Commercial Policy*, p. 2; *Foreign Trade*, pp. 9-10.

の資金還元であった。しかしこうした政策は、1920年代の共和党政権のもとで、一貫して拒否され続けた政策でもあった。この点についてセイアーは、次のように述べている。「世界大戦とともにアメリカは、一夜にして世界最大の債権国になった。…しかし不幸にも我々は、自らの思考様式を状況の変化に適合させることができなかった。債務国として30年間にわたって培われた心理はあまりにも強力であり、そのためアメリカの金融的地位が変化したのと同じスピードで、転換させられえなかったのである。我々は本質的に、『輸出志向』(export-minded)となってしまった。我々は、輸出の超過こそが本質的に、そして常に、『好ましい』貿易収支であると信じる以外にはできなくなってしまった。…明らかに、もし我々がヨーロッパからの債務支払いを獲得したいのであれば、その時にはアメリカの関税を引下げ、輸入を増大すべきであった。しかし不幸にも我々は、逆のことをしてしまった。すなわち1921年には緊急関税法により関税を引上げ、1922年にはフォードニー＝マッカーバー関税法により再び関税を引上げたのである。そして最終的には、巨大な債務の重圧がヨーロッパの金融構造を押しつぶす恐れがあった1930年において、アメリカは、少なくとも33カ国以上からの警告や反発があったにもかかわらず、米国史上最も高率な関税たるホーリー＝スムート関税法を制定したのであった。…この立法こそが、経済的崩壊とその後の不況に対し、著しい貢献を成したのである」²⁵⁾。

このようにセイアーは、最大債権国化という戦後の新たな現実にもかかわらず、アメリカが一方的輸出拡大強化策と結びついた高率保護関税体制を一貫して維持し続けたことの中に、現下の世界的不況をもたらした、重大な政策的誤りとアメリカの責任を見出したと言ってよい。

すなわち、最大債権国アメリカが、過度の資本輸出によって重債務構造を国際的規模で生み出す一方で、債務国時代の「輸出第一主義」という思考様式を転換せず、むしろ高率保護関税体制の維持・拡大によって債務国からの輸入を遮断し続けたことの中に、世界的資金循環構造を閉塞化させ、現下の世界大不況を生み出した最大の要因をみていたのである。

実際1929年恐慌によりアメリカの資本輸出が停止され、ヨーロッパの国際収支危機が顕在化すると、ヨーロッパ諸国は、アメリカへの巨額の金輸出によって対米支払いに対処していった。そして「こうした危険な水準までの金準備の縮小は、悲惨な影響をもたらすことになったのである。その影響とは物価下落であり、そして世界全体でのデフレ圧力の発生であった」。同時に、輸入削減によって「国家の支払い能力を維持しようとする各国の試みは、経済的自給自足主義への競争的傾向をもたらすことになった。それは、世界貿易に破壊的な影響をもたらすことになったのである」。「1930年以降、経済的ナショナリズムの新たな形態が生み出された。輸入割当、為替管理、輸入許可、求償協定、貿易の政府独占等が、秩序ある貿易の発展と成長をめちやくちやにしている。…1929年以降世界貿易は、金額において以前の約1/3にまで縮小してしまった。…これら経済的ナショナリズムの様々な形態は、金融的あるいは経済的崩壊の脅威を避ける防衛的手段として、発展してきたものなのである」。もし「諸外国の国際収支が均衡化されえないのであれば、さらなる債務不履行は不可避であろうし、それは公然のものとなるであろう。あるいは通貨減価という手段によって、潜伏化させられるかもしれない。…このことは一層の世界貿易の減少を意味するであろう。…その際すべてのうちで最も破滅的な結果は、債権国の上にもふりかかってくることになるので

²⁵⁾ *Foreign Trade*, pp. 4-6.

ある」²⁶⁾。

このようにセイアーは、「保護主義」・「積極的輸出促進主義」と結びついた、最大債権国アメリカの貿易黒字獲得路線こそが、国際的資金循環の閉塞化、アメリカへの金集中、世界的デフレ、そして各国の国際収支危機をもたらした最大の原因であり、そしてさらに、債務国における新たな貿易障壁の構築、国際貿易の破滅的縮小、世界的デフォルトをもたらしている重大な原因であると認識したのであった。

それでは以上のような問題把握から、セイアーはいかなる政策的課題を導いたであろうか。「アメリカは債権国として、そしてまた世界最大の貿易国の一つとして、世界経済のこのような破滅的結果に、恐るべき利害関係をもっている。そしてその圧倒的地位ゆえに、こうした結末の行方に、並々ならぬ影響を及ぼしうるのである。世界の金融的経済的均衡の回復を推し進めていくことは、アメリカの生死にかかわる利益である。そのことは、ただ一つのことだけを意味する。すなわち我々は、世界最大の債権国として…自らの国際収支を均衡化しなければならない。アメリカは、自らの国際収支の『経常』(current)項目を適切な均衡へと導かなければならないのである」。その際「アメリカの経常収支を均衡化させる最も健全な方法は、輸入を相当規模にまで、健全な形で増加させることである」。「一国の外国貿易が輸入超過あるいは輸出超過を示すべきであるかどうかは、…その国の長期的な債務状況あるいは債権状況によって規定されるべきである。…債務国は輸出の持続的超過を示すべきであり、債権国は、輸入の超過を示さなければならない」²⁷⁾。すなわちセイアーは、輸入拡大を軸にアメリカの貿易黒字消滅化・貿易赤字国化を図り、そしてこのような貿易収支の構造転換を基礎に、最大債権国アメリカ

の経常収支を均衡化させ、閉塞化した国際的資金循環を再生させることを、アメリカ関税・通商政策の課題として設定したのであった。

ただしここでセイアーは、経常収支の均衡化に関して、理論上二つの方向性があることを指摘する。第一に、あくまでも現在の輸入水準を維持し、その代りに輸出を削減し、あるいは債権回収を放棄すること。いわゆる経常収支の縮小均衡化である。しかしこのような選択肢は、現実には不可能である。なぜならば、「アメリカ農業および工業の外国市場への致命的依存は、すでに減少した輸出をさらに一層切り詰めることを不可能にしている」からであり、実際には、現在の輸出水準を維持する以上のことをしない限り、決して国民は納得しないであろう。「またアメリカ国民は、現下の長期対外投資収入の減少にも満足してはいない。これらの投資の多くは現在、ふさわしい収入をもたらしておらず、あるいは全く収入をもたらしていないのである」。従って経常収支の均衡化は、単なる均衡であってはならず、「今まで以上のアメリカの輸出貿易を可能にし、また、アメリカの融資・投資収益の支払いを同時に資金的に可能にするようなものでなければならない」²⁸⁾。言い換えるならば、現在の大不況下においてアメリカの通商政策は、輸入拡大により経常収支の均衡化を図ればよいだけではなく、同時に輸出貿易の回復と債権の回収を実現しなければならない。そしてこのような形の均衡化を可能にする唯一の方法が、輸出増大を上回る規模での一層の輸入拡大、すなわち、より高い貿易水準でのアメリカの貿易赤字国化であった。こうした拡大均衡化の追求のみが、国際経済の構造的不均衡を是正し、同時に世界最大の債権国かつ貿易大国であるアメリカの二つの利益を、両立させるものとして認識されたのである。「もし我々が債務の支

²⁶⁾ *Commercial Policy*, pp. 2, 4; *Foreign Trade*, p. 8.

²⁷⁾ *Foreign Trade*, pp.3-4,8.

²⁸⁾ *Foreign Trade*, p.10; Memorandum, pp.69-70.

払いを獲得したいのであれば、それはアメリカの関税障壁を引下げ、アメリカの輸入を増大させる時である。「アメリカの輸出貿易を救う唯一の道は、貿易の拡大を通じて、アメリカの輸入を増大させることである。もしアメリカが、自らの行動を通じて自国の国際収支を均衡化させなければ、世界の残りの国々が、それをアメリカに対して行うであろう。…ただしその際、アメリカ自身が均衡化を達成することと、世界の残りの国々がアメリカに対して均衡化を行うことの違いは、たいへん重大である。もし均衡化が諸外国によってアメリカに対し行われたならば、アメリカの輸出は抑圧され、アメリカの対外貿易は著しく破壊されるであろう。もしアメリカ自身が、輸出以上に輸入を増大させることを通じて、アメリカの国際収支を均衡化させれば、我々は、アメリカの輸出貿易を救えるし、同時にまた、世界貿易の促進にも役立つのである」。「決定的に重大な問題は、国際収支が、最低限の貿易水準で均衡化されるべきか、それとも、最大限の貿易水準で均衡化されるべきかということなのである。すなわち均衡化が、経済的金融的混乱、一層の通貨切下げ、債務不履行、あるいはそういった不安を伴うような形でなされるべきなのか、それとも、経済的均衡ならびに債務支払い能力の促進という形で行われるべきなのか、これは、アメリカ国民が無視することの決してできない、重大な政策的問題なのである」²⁹⁾。

以上のようなセイアーの議論から、互惠通商政策の本質的課題は、次のようなものであったと結論しうるであろう。すなわち第一に、最大債権国アメリカの高率保護関税体制を解体し、貿易黒字が消滅する水準にまで輸入を積極的に推進していくこと、第二に、相手国の貿易障壁を撤廃しながら、こうした輸入拡大の範囲内で、

アメリカの輸出回復と債権回収を実現していくこと、そして第三に、このようなアメリカ經常収支全体の拡大均衡化によって、新たな安定的ドル資金循環を国際的に創出し、それを基礎に国際貿易全体の回復と国際金融の安定化を達成していくこと。言い換えるならばそれは、アメリカ国内市場の開放を基礎に拡大均衡的なドル資金循環構造を創り出し、こうした資金循環の上に、自由貿易主義に基づく新たな世界市場の統合を実現しようとしたものであったと言えるであろう。

その際特に、現下の高率保護関税を全般的に下方修正するためには、無条件最恵国待遇に基づいて「譲歩の一般化」を徹底的に実施していくことが、必要不可欠の条件であった。また関税引下げ幅を制約する「生産費較差基準」も、こうした国務省の立場からは、絶対に退けられねばならない主張であったのである。それ故、アメリカの「輸出国から輸入国への転落」、「貿易黒字国から赤字国への転落」という少数意見報告書の批判に対して、国務次官補が「全くの無関心」を表明した理由も、もはや明らかであろう。この点についてセイアーは、次のように述べている。

「過去2年間において、アメリカの輸入は、輸出以上に急速に増加する傾向を示した。その結果アメリカの貿易黒字は、かなりの程度減少することになった。…1936年において実質的に貿易黒字が消滅したことに対しては、繰り返し公場で警鐘が鳴らされてきた。このような議論の帰結は、以下のようなものである。すなわち、輸出に対する輸入の超過は、…アメリカが帳簿の帳尻を合わせることに失敗したことを示しており、例えばそれは、金などの『貴重な財産』を、外国の金庫へ危険な水準にまで流出させてしまったことを表している。そして次に以下のように述べられる。1934年互惠通商協定法下で諸外国と締結された様々な協定は、こ

²⁹⁾ *Foreign Trade*, pp. 5, 15; *Economic Nationalism*, p. 10.

うした『不吉な』状況が進展した原因であり、それ故こうした協定のアメリカの交渉者は、譲歩の問題に関して、相手国に『まんまとやられた』と。…しかしアメリカの債権国としての立場を考えるならば、アメリカの輸入が以前にもまして輸出と合致するような規模へと近づいていったことは、何ら警告の対象となるべきことではなく、むしろ逆に、全く自然で理にかなったものとみなされるべきである。こうした現象に対する将来的な懸念は、大部分、我々が債務国であった時の遺産なのであり、こうした懸念は、まさしく『債務国コンプレックス (強迫観念)』と呼ばれてきたものなのである。「アメリカの貿易黒字は、1934年の最初の9カ月間において、318,779,000ドルにも達していた。しかし1935年の同じ期間においては、わずか64,981,000ドルに縮小した。我々は、輸出入の均衡化という目標到達圏内に入りつつある。アメリカは、正しい方向へと向かっているのである。そして非常に重要なことは、こうした均衡が、輸出の減少を通じてではなく—輸出はわずかではあるが約7,000,000ドルの増加を示した—、輸入のかなりの増加を通じて—260,699,000ドルもの増加であった—達成されつつあるということなのである。…もし現在のように均衡に近い状態が、16年前に達成されていたならば、アメリカや他国が経験した困難の多くは、おそらく回避されていたであろう。アメリカの輸出の驚異的減少、対外投資において我々が被った多大なる損害、そして…金をひどく必要としていた国々からの金の持続的流出は、大部分、より早い時期に我々が、アメリカの国際収支を適切な均衡化へと導くことに、失敗したことの結果なのであった」³⁰⁾。

このように国務省は、アメリカ国内市場開放に基づくドル供給によって、安定的な国際資金

循環を創出すること＝国際均衡の回復こそが、現下の世界大不況に終止符を打ち、世界全体の「経済的繁栄」と「持続的平和」を確立する不可欠の条件であると認識していたのである。ただしその際国務省の構想する国際経済秩序の内容をより十分に理解するためには、こうした「貿易自由化」論と並んで、さらにもう一つの政策構想の柱であった、「貿易多角化」論を検討する必要がある。「貿易の多角化」とは何であり、それはいかなる意味をもつものであったのか。それでは次にこの問題を検討していきたい。

(2) 「貿易多角化」論

国務省の「貿易多角化」論を理解するためには、最初にこの議論が批判の対象とした、「新たな経済的ナショナリズム」の性格を明らかにする必要がある。すでに述べたように、「新たな経済的ナショナリズム」とは、国際的資金循環の閉塞化の中で生じた国際収支危機・通貨危機を乗り切るため、諸外国が防衛的手段として試みた対症療法的諸政策であった。しかしそれらは、これまで知られることのなかった、全く新しい貿易統制システムを世界市場にもたらしたのである。「この10年間の国際貿易を特徴づけた顕著な特質とは、新たな、そして脅威的な経済的ナショナリズムの多様な発展である。1930年代以前の経済的ナショナリズムは、主に高率関税障壁という形で表明された。…しかし1930年代以降は、新たな形の経済的ナショナリズムが生み出されたのである」。「貿易障壁の手段として関税は、今や後背に退けられつつある。」「世界は通商政策に関して、完全な革命を経験しつつあるのだ」³¹⁾。このように1930年代においては、関税とは全く異なる、新たな貿易統制システムが世界的に展開したのであり、それは具体的に、輸入割当、為替管理、輸入許可、求償協定、清

³⁰⁾ *Foreign Trade*, pp. 11-13; *Memorandum*, pp. 67-69.

³¹⁾ *Commercial Policy*, p. 3; *Economic Nationalism*, p. 3.

算協定といった形態をとるものであった。それではこれらの貿易統制システムは、一体いかなる意味で関税以上に、より「脅威的」な貿易障壁として認識されたのであろうか。

まず第一に問題となったのは、これらの貿易統制が、何よりも二国間貿易均衡化という方向性を追求していたことである。すなわち、持続的な国際収支危機の中で各国は、「我々から買う国から買え」、「一定比率の購入をしない国に対しては差別税率を賦課せよ」、「輸入は同等額の輸出の見返りとしてのみ認められるべき」という通商原則を採用し、二国間関係の中で、とりわけ貿易赤字国が黒字国に対して、両国間の貿易不均衡の是正を強力に要請していったのであった。その最も厳格な形態が、ラテン・アメリカ及び東欧諸国に対してドイツが展開した求償協定である³²⁾。セイアーは、こうした二国間均衡化主義を厳しく批判し、多角的貿易・決済の重要性を主張したのであるが、それでは最初に、彼が多くの場で繰り返し議論したいわゆる「三角貿易」(triangular trade) 論を取上げながら、「貿易多角化」の論理を明らかにしていきたいと思う。

セイアーは第一に、何よりもアメリカの貿易相手国が、主として三つのグループから構成されていることを主張する。第一のグループは、ヨーロッパ工業国である(英、仏、独、伊、オランダ、ベルギー)。これらの国々は、工業生産においてアメリカと競合的であるが、しかしその一方で、大量の原料(綿花)や食料(小麦・食肉)をアメリカから輸入しており、その結果、当該地域との貿易収支は、アメリカ側の大幅黒字となる傾向をもっていた。1933年において、アメリカの輸出は6億ドル、輸入は2億ドル、

その結果4億ドルの貿易黒字がアメリカ側にもたらされた。第二のグループは、補完的な生産を行う熱帯諸国である(キューバ、メキシコ、ブラジル、コロンビア、ベネズエラ、イギリス領マラヤ、オランダ領東インド、英領インド、セイロン)。これらの国々は、アメリカで生産されない工業原料(ゴム・スズ)や食料品(コーヒー・茶)を供給しており、その結果両地域間の貿易は、アメリカ側の大幅赤字となる傾向をもっていた。1933年では、アメリカの輸出は1億3,000万ドル、輸入は3億3,000万ドル、それ故2億ドルのアメリカ側の貿易赤字であった。第三のグループは、競合的な農業生産国である(カナダ・オーストラリア等のイギリス自治領、アルゼンチン)。これら諸国は、農業製品においてアメリカと競合的である一方、工業製品については輸入国であり、当該地域との貿易収支は、アメリカ側の貿易黒字となる傾向をもっていた。1933年において、アメリカの輸出は2億5,000万ドル、輸入は1億6,000万ドル、従ってアメリカ側の9,000万ドルの黒字であった。このようにアメリカは、ヨーロッパ工業国やイギリス自治領等から得た貿易黒字でもって、熱帯諸国に対する赤字を決済する構造をもっていたのであり、それ故「アメリカの対外貿易は、まさにその本質上、三角貿易的」なのであった。とりわけ「最善の顧客」であり最大の輸出市場たるヨーロッパ工業国との通商関係は、最も重要な貿易環節として認識されたのであるが、貿易赤字解消を目差す二国間均衡化政策は、アメリカの対欧輸出を収縮させる方向へ作用し、結果的には、ヨーロッパとの貿易環節を縮小均衡化へと導くことになってしまうであろう。同様ことは、アメリカが貿易黒字をもつすべての環節にも当てはまる。すなわち二国間貿易均衡化政策とは、アメリカの再生産構造と結びついた「三角貿易を抹殺」し、アメリカの貿易収支全体の縮小均衡化をもたらす、「まさにアメリカ通

³²⁾ *Commercial Policy*, p.10. ラテン・アメリカにおけるドイツの求償協定の性格については、三瓶弘喜「1930年代アメリカ通商政策と為替管理問題」『歴史』第86輯、1996年所収を参照。

商利害の心臓部を攻撃するもの」として、退けられなければならなかったのである³³⁾。

こうした二国間均衡化主義はさらに、アメリカの債権回収にとっても重大な影響を及ぼすものであった。例えばセイアーは、ドイツの清算協定を事例として取上げ説明している。この協定は、西欧債権国（英、仏、スイス、オランダ、スウェーデン等10カ国）と債務国ドイツとの間に個別に締結された債務支払い協定であるが、そこでは、債権国各国に対し貿易黒字をもつドイツが、専らその黒字をそれぞれの債権国へ、債務返済資金として充当すべきことが規定された。このような二国間決済の強制によってドイツは、獲得した外貨の自由な使用を禁止され、結果的に非清算協定国への支払い手段を失っていったのである。このことは、貿易決済の面でアメリカの対独輸出を阻害するとともに、同時にまた、アメリカの対独債権の回収をも困難せしめるものであった。それ故セイアーは、債権回収の点からも、二国間均衡化政策を批判し、「決済の多角化」維持の重要性を主張したのであった³⁴⁾。

そしてセイアーは、さらにこうした二国間均衡化政策が、最終的に国際貿易それ自体をも破壊するものであることを主張する。すなわち、二国間主義に基づく貿易統制システムは、通商および債権・債務関係において、本質的に、協定相手国に対し排他的な特惠待遇を付与するものであり、非協定国を差別化するものである。その結果、報復や経済摩擦を引き起こし、貿易障壁拡大の要因となりうるものであった。従って「長期的にみれば、こうした狭い互酬的な下級の取引の主たる効果は、より一層の通商交渉上の武器を確保するため、諸外国が関税を『粉

飾』し、貿易障壁を拡大することを促すだけである。その最終的帰結は、国際協調的努力の崩壊であり、敵意や報復の増大であり、貿易障壁の構築や一層の国際貿易の絞殺なのであった」³⁵⁾。このようにセイアーによって二国間均衡化政策とは、債権国かつ貿易黒字国であるアメリカの国際収支を不可避的に縮小均衡化へ導くとともに、同時に特惠待遇システムを伴いながら、経済摩擦の拡大と国際貿易それ自体の縮小を導いていく、貿易統制システムに他ならなかったのである。「互惠通商協定法が、他国を犠牲に有利な『駆け引き』を行うため、また、特惠の交換や差別待遇の交換を行うため、あるいは賢い取引によって通商上のライバルをあざむくために専ら使われるのであれば、この法律は、決して成立しない方が良かったであろう」。こうした双務的特惠政策の追求は、アメリカにとって「自殺行為」なのであり、「すべての国に対する平等待遇こそが、アメリカの通商政策の礎石でなければならない。…また同時にそれは、ヨーロッパの債務国に対するアメリカの立場を支えるものである」。「アメリカがその外国市場の回復を期待しようとすれば、それは国際貿易の回復によつてのみなのだ。このことこそが、なぜ我々が自らの自由貿易政策によって、アメリカだけでなく他国をも、あらゆる国に対する平等待遇政策や、特惠・差別システムの廃止に基づく政策へと、積極的に向かわせていかなければならない理由なのである」³⁶⁾。

「新たな経済的ナショナリズム」の第二の問題点は、それが市場経済メカニズムを解体する性質をもっていたことである。すなわち、貿易制限手段としての「関税は、たとえ高率であったとしても、新しい貿易障壁と比べればさほど重要ではない。新しい装置は、はるかに制限的であり、そしてそれは、外国貿易の直接的管理、

³³⁾ *Commercial Policy*, pp.8-10; G. N. Peek and S. Crowther, *Why Quit Our Own?* New York, 1936, pp. 254-255.

³⁴⁾ *Commercial Policy*, p. 10.

³⁵⁾ *Commercial Policy*, pp. 13, 17.

³⁶⁾ *Commercial Policy*, pp. 11, 17.

国家による貿易の計画化、貿易の組織的統制という形をとっている。いまや国際貿易は、輸入割当、為替管理システム、清算・求償協定、政府による輸入独占、そして貿易統制機関によって、窒息死させられつつあるのである。我々は、国際価格システムがもはや機能しないような状況に直面している。そこでは、輸入が決められた配分比で産業や個々の企業に割り当てられる、そういったシステムが作り出されているのだ³⁷⁾。

ここでは第一に、新しい貿易障壁が、価格メカニズムに基づいた市場経済を妨げるものであることが述べられている。すなわち従来の保護関税は、確かに国際価格システムの自由な機能を歪めたが、こうした歪みにもかかわらず貿易は、価格や収益計算に基づいて行われたのである。それに対して現在の貿易障壁は、「我々から買う国から買え」といった二国間均衡主義に基づき、こうした価格メカニズムを無視して、とりわけ貿易赤字国が黒字国に対して、一定規模の強制的な商品輸入を義務づけている。それ故こうした貿易管理システムの下では、「いかなる国も商品購入において、最も安く最も良質の市場を選択することができない」のであり、それはまた、各国における独自の価格構造を生み出し、「すべての国の生活水準の低下を生じさせることになるであろう」³⁸⁾。

しかしセイヤーにとって、こうした価格メカニズムの破壊以上に最も脅威であったのは、「新しい経済的ナショナリズム」が、国家官僚による貿易・経済の直接的管理化・組織化をもたらしていることであった。「現在の動向がもつさらなる危険性は、これまでのところそれ程強調されてこなかったのだが、しかしそれはおそらく、すべての中で最も重大な問題の原因となるであろう。もし一国的自給自足が近い将来、文明の

支配的特徴となるならば、そのことは、国民政府が、少なくともその国の基軸産業を管理・統制し、遅かれ早かれこうした産業を接収し経営し始めるような体制を意味するのである。「どの産業を促進させ、どの産業を後退させるのかを決定するという負担を」、経済の自然のメカニズムではなく、人為的に「政府官僚に過度に委ねる政策は、ゆゆしき問題である」。「経済的ナショナリズムの現在の方向性は、もはや個人ではなく、企業やトラストでもなく、国民政府それ自身によって、将来経済活動が管理されることを指し示している。こうしたことが何を導くものであるかわかりか。…20世紀初頭の巨大なトラストや企業連合を想像してみなさい。そしてその権力と資力を100倍に拡大してみなさい。またそこから、あらゆる法的制約を取り除いてみなさい。そして彼らの目的を達成させるために、現代戦のために必要な恐ろしい武器を彼らに自由に与えなさい。さらにまた、愛国主義と国家への献身という感情に訴えながら、自己の目的を遂行する能力を彼らに与えてみなさい。そうすれば我々は、もし経済的ナショナリズムというものが国際的制約なしに前進するとしたら、世界が直面するであろう脅威というもののイメージをつかむことができるのである」³⁹⁾。

このようにセイヤーにとって、通貨や商品の自由な取引・移動を保証する「貿易・決済の多角化」というものは、より広範な文脈の中で理解されるべき性質のものであったことがわかるであろう。すなわちそれは、国家による統制経済システム、あるいは計画経済システムを解体し、市場原理に基づく自由主義的な国際経済システムを回復させようとするものであったのである。また同時にそれは、アメリカ国内経済の組織化を目指したタグウェル（R. Tugwell）やモーリー（R. Moley）等のニューディール

³⁷⁾ *Economic Nationalism*, pp. 3-4.

³⁸⁾ *Commercial Policy*, pp. 11, 16.

³⁹⁾ *Economic Nationalism*, pp. 7-8; *Commercial Policy*, p. 13.

一たちへの、重大な政策的アンチ・テーゼでもあった。

以上のような「貿易多角化」論に基づきセイアーは、アメリカの通商政策の課題を次のようにまとめている。すなわち、「アメリカの必要性を満たす唯一の現実的政策は、平等待遇に基づき、すべての国々に開かれた貿易経路を維持しようとする通商政策である」。「すべての国々に対する平等待遇は、アメリカの通商政策の礎石でなければならない」。そして「最恵国条約のネットワークの形成」によってのみ、このことは可能となるであろう。このように互恵通商政策のもう一つの政策的課題とは、平等待遇・無条件最恵国待遇を根本原則に、特惠や国家統制経済を排除し、市場経済メカニズムに基づく開かれた世界市場＝「オープン・エコノミー」の中へ、各国を統合していこうとするものであったと言えるだろう。ただしその際セイアーは、こうした市場統合を実現するためには、それを制度的に支える国際協調が必要であることを主張する。「経済的ナショナリズムの代替案とは、必ずしも、19世紀の自由放任主義への復帰を意味するものではない。…状況の変化は、新しい考え方を発展させてきた。すなわち、国際貿易の将来は、国際協調の増大に依存するかもしれないであろう。我々は、より一層、中央銀行間のより高度な協調に依存しなければならないのかもしれない。また強力な活動的な国際銀行というものを通じた、国際通貨システムの何らかの統合に依存しなければならないのかもしれない」⁴⁰⁾。

それでは最後に、こうした國務省の「国際協調」論を検討しながら、改めて、アメリカ國務省の構想する世界経済秩序とは一体いかなるものであったのかを考察していきたいと思う。

(3) 「国際協調」論

最初に、セイアーが1935年10月30日付けでショットウェル (Shotwell) 教授なる人物に宛てた覚え書、『平和のための経済的基礎』を史料として取上げてみたい⁴¹⁾。この覚え書は、國務次官補としての立場ではなく、あくまでも私的な見解として書かれたものであるが、そこでは、「貿易多角化」と密接に関連した、資源アクセス権をめぐる国際協調の問題が取り扱われている。

覚え書では始めに、今日の排他的経済圏や植民地獲得を求める領土的野心が、主として、国内人口圧力を軽減するための移住地獲得や、国内不足資源の安定的確保を目指すものであることが指摘されている。なぜならば「人口増加をもつ人口過密国は、もしこれらが解決されなければ、生活水準の低下に直面してしまう」からであった。しかしその際セイアーは、「人口密度のより低い国々での入国制限、工業原料の独占的管理、…天然資源の特恵的利用もまた、貿易障壁や通商協定と一緒に、こうした圧力や緊張をますます強化させるものである」ことに着目する。すなわち「平和のための経済的基礎」を築くためには、資源を獲得している国々が、資源をもたない人口過密国に対して、自国への「アクセス権だけでなく、アクセス権の持続を保証すべきことが、本質的に重要なのである。もし人口過密国が、永続的に海外での門戸開放を保証されていたならば、軍事力依存への必要性は消滅していたであろう。それ故こうした保証が与えられなければならないし、それを可能にする保証実施機関が設立されなければならない。この「アクセス権」とは、移民受入れの障害除去や資源獲得機会の保証を含むものであり、また「保証実施機関」とは、多国間会議に基づく国際機関の設立を意図するものであ

⁴⁰⁾ *Commercial Policy*, pp. 10-11; *Economic Nationalism*, p. 9.

⁴¹⁾ F. B. Sayer, "Economic Basis for Peace," in F. B. Sayer Papers, Box 1, 1935.

た。この多国間会議では、「アクセス権」に関する国際的ルールが確定されるべきことが述べられており、具体的には、平等待遇に基づく移民受入れ、移民に対する母国民待遇の付与、資源輸出禁止の解除、資源の利用に対する平等待遇付与、「資源利用権獲得者による生産物の販売に関しても、すべての国民に対し平等待遇が付与されるよう、適切な規定を定めること」等が提示されている。そして問題が生じた際の紛争処理の場として、専門の技術スタッフをもった国際機関の設立が提起されており、最後にこうした計画の出発点として、通商に関する無差別平等待遇を定めた多国間協定が展望されたのであった⁴²⁾。このようにセイヤーの「貿易多角化」論とは、輸出市場だけでなく輸入の問題、すなわち、無差別平等待遇に基づいて、自由な資源輸入権＝資源アクセス権をすべての国に対し国際的に保証していこうとする目的をもつものであったのである。それは、「持たざる国」の「排他的経済圏」獲得志向に対する、「オープン・エコノミー」の側からの、政策的代替案・回答であったと言えるであろう。そしてここでは、このような「開かれた世界市場」のための「国際協調」の形態として、互惠通商政策のような二国間協定を超えた、多国間協定、ならびに国際紛争処理機関といった、新たな政策的方向性が模索されたのであった。

次に、「貿易自由化」論と関連する、もう一つの「国際協調」プランを検討してみよう。ここでは、1934年5月22日付けで國務長官ハルからローズベルト大統領へ提出された、『戦争債務処理についての選択的政策指針に関する概要』（以下『戦債処理概要』と略記）という覚え書を取上げてみたい⁴³⁾。ここで述べられる戦争債

務とは、アメリカ政府が、第一次大戦期及び戦後期において、主に連合国諸政府に与えた政府間融資のことであり、この覚え書は、1929年恐慌後の世界的国際収支危機の中で、フィンランドを除くすべての債務国が返済を拒否したことに対して、いかにアメリカが対処すべきかを議論したものである。この史料によれば、当該時点での主要国債務残高は以下の通りであった。イギリス：46億ドル、フランス：40億ドル、イタリア：20億ドル、ベルギー：4億ドル、ポーランド：2億ドル、チェコスロバキア：1億7,000万ドル、ルーマニア：6,400万ドル、ユーゴスラヴィア：6,200万ドル、オーストリア：2,400万ドル、ドイツ：30億マルク⁴⁴⁾。当時、戦債問題をめぐる米国内の議論が、債務返済を実現するために利子・元本の削減や返済猶予の延長等を模索するものであったのに対し、この覚え書の中で提唱されている國務省の構想は、これまでの議論とは質的に全く異なるものであり、単なる戦争債務の処理を超えた、国際貿易復興計画を内包するものであった。この文書は、國務省による公式の政策勧告書ではなく、あくまでも戦債処理に関する議論のたたき台として同省により準備されたものであるが、しかし國務省の対外経済政策構想全体の枠組みを知る上で、極めて興味深い材料を提供するものとなっている。

最初に『戦債処理概要』では、大戦後一貫して維持されたアメリカの巨大な経常収支黒字こそが、世界的な国際収支不均衡の原因であり、それ故また、戦争債務の不履行をもたらした根本的要因であること、そして同時に債務国の厳格な為替管理あるいは輸入制限措置を必然化し、その結果国際貿易自体をも決定的に制限してしまった原因であることが指摘されている。覚え書では、こうした悪循環を断ち切るため、まず

⁴²⁾ Sayer, "Economic Basis," pp. 1-3.

⁴³⁾ この史料は、Department of State, *Foreign Relations of the United States* (以下FRUSと略記), 1934, Vol. I, pp. 543-556 に収録されている。

⁴⁴⁾ FRUS, 1934, Vol. I, p. 545.

第一にアメリカが、一国主義的経済復興政策を改め、世界経済復興のために国際協調のイニシアティブをとらなければならないこと、とりわけ戦争債務を利用して、世界貿易復興のため、債務国の協調的行動を引き出すべきことが主張されたのであった⁴⁵⁾。

具体的政策として『概要』は、戦債削減と引き換えに、債務国の関税障壁や輸入割当を撤廃させたり、またアメリカに差別的な外貨割当を廃止させるといった方法が存在しうることを述べている。しかしここでは、こうしたアメリカの輸出貿易を専ら促進させるような政策に代わって、国際的資金循環の閉塞化という問題の本質をみすえながら、以下のような計画が勧告されたのであった。すなわち、暫定的手段として「1934及び35年の二年間において、議会の承認に基づき大統領は、各国通貨での戦争債務の支払いを認め」、「そしてこれらの資金は、現在の悪循環を打破し、国際貿易を助ける積極的な商業信用政策を実現するため…共同基金として利用されるべきである」と⁴⁶⁾。

この計画の第一の特徴は、ドルではなく債務国自身の通貨で、戦争債務の返済が認められていることである。つまり債務国がドル不足に苦しんでいる状況に鑑み、金やドルによる支払いを「債務国からなんとかして搾り取るような手段」に他ならないとして退け、それに代わって、著しく返済負担の軽い、債務国自身の通貨による支払いが提示されたのであった。提案の第二の特徴は、国際貿易信用基金の創設である。前述の二年間において、合衆国政府に支払われるべき債務は8億5,000万ドルに達していたが、ここでは返済資金が、合衆国国庫に直ちに納められるのではなく、「世界貿易を促進する起爆装置として」、国際貿易信用基金という形で利用すべきことが主張されたのである。基金の運用に

当たっては次の二つの方法が提示された。第一に、連邦準備銀行を仲介機関とした、輸入貿易促進を目的とする、アメリカ自身による基金の利用。例えばアメリカの輸入業者に対して、かなりの割引レートで外国為替を提供すること等が検討されている。基金の第二の用途は、国際決済銀行を運営機関とした、国際貿易信用の提供である。その際上記の為替売却によって得られたドル資金も、再びこの基金に振り込まれることになっていた。信用供与の対象は諸外国一般とされ、期間は1年～18ヶ月、そしてここでも返済は、外貨でなく借入れ国の通貨で行われるべきことが提案された。当時アメリカの商業銀行は、1920年代とは対照的に貿易信用を停止し、むしろその回収に打ち込んでいたため、こうした負担の軽い資金の供給は、決済の面で国際貿易の復興を支援するものであったろう。そしてそれは、外貨不足を前提に展開した二国間決済システムの拡大を抑え、多角的な貿易決済を回復する上でも、重要な意味をもつものであったと考えられるのである。またさらに『概要』では、こうした国際信用が、単に貿易金融のみにとどまらず、通貨安定化融資としても利用されるべきことが主張されていた⁴⁷⁾。

このように国務省の戦債処理構想は、国際基金の設立を通じて、第一にアメリカの輸入貿易を金融的に促進し、そして第二に、さらなる重債務構造を生み出さないような形で、返済負担の軽い貿易信用を安定的に海外に供給しようとするものであったと考えられるのである。それは、アメリカの一方向的な輸出促進以上に、ヨーロッパの国際収支危機の緩和と国際貿易全般の復興を展望したものであり、そしてまた、自由主義的な世界市場統合のためには、安定的な国際流動性供給が必要不可欠であることを明確に認識した、「国際協調」政策構想であったように

⁴⁵⁾ FRUS, 1934, Vol. I, pp. 545-546, 551.

⁴⁶⁾ FRUS, 1934, Vol. I, pp. 549-552.

⁴⁷⁾ FRUS, 1934, Vol. I, pp. 551-553.

思われるのである。こうした政策の合理性は、当該提案の最後において、「国益」という観点から次のように結論づけられた。すなわち、最終的に「以上のような方法による世界貿易量の全体的拡大は、購買力の創出を通じて、…アメリカの輸出貿易を必ずや増大させるであろう。また諸外国の全般的経済状況の改善は、アメリカの海外民間投資に対する債務返済の可能性を、同様に高めていくことになるであろう」と⁴⁸⁾。

以上のように国務省の「国際協調」政策構想とは、アメリカの積極的なリーダーシップの下で、安定的資金循環構造と多角的自由貿易システムを制度的に保証する、国際機関の創設を展望するものであったと言えるだろう。ただしこうした国務省構想は、1930年代においては、一国主義的経済的ナショナリストの集結する議会との関係により、決して実現されなかったことも事実である。例えば戦債問題については、第一に議会は、互惠通商協定法案を修正し、国務省が政府間債務に関する交渉を行うことを禁止した⁴⁹⁾。第二に議会は、1934年にジョンソン法を成立させ、国務省の構想とは正反対に、より厳しい債務の取り立てを要求していった。そして第三に議会は、1935、36 両年において、戦債不履行国を対象とする、報復的関税引上げ法案を提出し続けた（ただし立法化はされず）。その内容は、債務不履行国の輸出品に対して現行関税の三倍の税率を課し、その差額分を債務返済金に充当しようとするものである。こうした法案は、債務国の対米輸出を担保に、二国間的手法によって対米債務支払いを強制しようとするものであり、一種の清算協定的性格をもつものであった。当該法案を批判する際国務長官ハルは、次のように述べている。すなわちこの法案は、アメリカの債権回収にとって重要な、「三角形的及び多角的貿易決済関係を無視するも

の]であり、そして「このような差別的関税は、債務国による合衆国への輸出をほとんど破壊してしまい、その結果アメリカ商品を購入したり債務を返済する債務国の能力を、深刻な程弱めてしまうだろう。…債務国の債務返済能力を全体的または部分的に減少させるような立法を、…そしてさらなる国際貿易の縮小をもたらす立法を、アメリカが制定する根拠は全く存在しないのである」と⁵⁰⁾。このように国務省の模索した「国際協調」は、1930年代においては、将来への政策的課題としてのみとどまったのであるが、しかしそこには明らかに、第二次大戦後の国際経済秩序形成につながっていく、政策上の基本的エッセンスがすでに内包されていたように思われるのである。

IV おわりに

以上が、国務省文書の分析から明らかとなった、互惠通商政策構想の内容である。ここから浮かび上がってくる構想とは、いかなるものであったろうか。それは、従来主張されてきたような、ラテン・アメリカをアメリカの排他的輸出市場へ編入しようとするドル・ブロック政策でもなく、また、アメリカ輸出産業の競争優位を全面に押し出した、積極的輸出拡大強化策でもなかったと考えられる。それはむしろ、最大債権国としての地位を認識しながら、アメリカ高率保護関税体制の解体＝積極的輸入拡大を基礎に、世界全体を包摂する拡大均衡的なドル資金循環を創出し、さらにその上に、無条件最恵国協定のネットワークを通じて、多角的自由貿易体制を構築しようとするものであったと考えられるのである。互惠通商政策の「より重要な目的」とは、アメリカのリーダーシップによって、まさにこのような国際経済秩序を作り出す

⁴⁸⁾ FRUS, 1934, Vol. I, p. 553.

⁴⁹⁾ Tasca, *The Reciprocal Trade Policy*, p. 35.

⁵⁰⁾ FRUS, 1936, Vol. I, pp. 599-602.

ことであり、また互惠通商協定法条文で示された、「外国貿易の促進」による「輸出市場の拡大」とは、国務省にとってはまず何よりも、「輸入貿易の促進」を通じた「輸出市場の拡大」と解釈されるべきものであったのである。そしてこうした構想を支えたものは、アメリカ国内市場の開放を推進軸に、無差別平等待遇に基づく商品と資本の自由な世界的移動＝「オープン・エコノミー」を実現し、それによって相互依存的な国際貿易全体を拡大していくことこそが、すなわち、自由主義的市場メカニズムに基づく世界市場の量的拡大と統合こそが、最大債権国かつ貿易大国アメリカの「国益」であり、そしてまた同時に、世界全体の「経済的繁栄」と「持続的な平和」の長期安定的な基盤であるという経済認識に他ならなかったのである。まさにこうした点において互惠通商政策は、第二次大戦後の国際経済秩序につながっていく、アメリカの政策的起点であったのではないだろうか。

ただし1930年代において国務省の互惠通商政策は、現実の展開において、たいへん大きな限界を有していたことも事実である。例えば統計的にみても、1938年以降再びアメリカの貿易黒字国化が進展し（1938年には11億3,400万ドル、1939年には8億5,900万ドルの黒字）、それに伴い経常収支も、赤字（1937年では3,100万ドルの赤字）から大幅な黒字（1938年には9億6,700万ドル、1939年には7億3,200万ドルの黒字）へと転換していったのであった⁵¹⁾。このことは国務省の互惠通商政策が、第二次世界大戦勃発時まで、国際的資金循環の閉塞を根本的には打開できず、それ故

また、ブロック化へと向かう現実の世界市場を統合しうるような、十分な国際流動性供給能力をもちえなかったことを示していたと言えるだろう。こうした国務省構想の展開を制約した客観的条件の分析は、今後の課題としたいが、ここで一つだけ重要な要因を挙げるならば、それは、アメリカ国内における強力な保護主義及び積極的輸出促進主義の存在であったろう。これらは実際、個別の通商協定締結に際して、アメリカ自身の高率保護関税の撤廃と輸出以上の輸入拡大という

試みを、政治的に常に制約し続けたのである。互惠通商政策は、こうした勢力との妥協・調整の上に展開せざるをえなかったのであった⁵²⁾。

⁵²⁾ ここで、互惠通商政策をめぐる支持基盤の問題について一言述べておきたい。J・フリーデンは、戦間期における経済利害集団とその政策志向について、以下のような三つの分類を行っている。第一に、ウォール街を拠点とする国際金融業者、並びに海外に直接投資を行っているアメリカ多国籍企業。これらの経済利害は、外国の経済成長を誘導する国際環境の創出を求め、国際主義の中心的担い手となっていた。第二に、海外直接投資を行っていない輸出産業グループ。これらの利害は、積極的輸出拡大強化策の支持基盤である。第三に、海外直接投資も輸出も行っていない国内産業グループ。これらは保護主義の強力な担い手であった。Jeff Frieden, "Sectoral Conflict and Foreign Economic Policy," *International Organization*, Vol.42, No.1, Winter 1988. 最大債権国化と国際資金循環を重視する国務省の立場、ならびにこうしたフリーデンの分析をふまえるならば、国務省構想の真の支持基盤となりえたのは、国際金融コミュニティを中心とする第一のグループであったのではないだろうか。第二、第三のグループはむしろ、国務省構想に対し、大きな修正をもたす要因であったように思われるのである。

それからまた、円滑な国際資金循環という課題は、国務省が構想する以上に複雑な要素を含んでいた。例えば、アメリカの輸入拡大によって供給されたドル資金は、むしろ1930年代においては、「ホット・マネー」としてアメリカ金融市場に還流する性格をもっていたのである。例えば少数意見報告書では、次のような指摘がなされている。「諸外国がより多くのアメリカ商品を買うことができるようにするためアメリカは、あらゆる種類の輸入を通じて、充分な過度の信用を諸外国に付与しなければならぬと主張されてきた。しかし実際には、こうして海外に付与された信用の大部分は、アメリカ証券を購入したり、自国の減価した証券を回収したり、またアメリカにおいて預金残高を増大させるのに現在使用されているのである」と。Minority

⁵¹⁾ Department of Commerce, *The United States in the World Economy*, Table I. 商務省報告書は、貿易黒字国化の原因が、1937年恐慌によるアメリカの激しい景気後退と輸入減少、そしてヨーロッパの戦争準備需要による輸出拡大に起因するものであったと指摘している。Department of Commerce, *The United States in the World Economy*, pp. 8, 10, 197-198.

経済的ナショナリズム勢力が結集する連邦議会において、「輸出第一主義」的思考が抑制され、「輸入拡大の論理」＝国内市場の開放が表明されるためには、第二次大戦後の新たな政治状況を待たねばならない。このように、世界市場構造それ自体がアメリカを基軸に編成されるため

には、第二次世界大戦後の新たな段階を必要とするのであるが、しかしながら、国務省構想の分析でみてきたように、アメリカ的国際経済秩序を形成しようとする重大な政策転換は、すでにニューディール期において、確実に進行し始めていたように思われるのである。

Report, p. 24. このように安定した国際資金循環を維持するためには、安定的ドル供給だけでなく、諸外国によるドル使用の問題、すなわち国際短資移動＝「マネー・ゲーム」の問題に対処することが必要不可欠であったのである。