

河内 信幸 著

『ニューディール体制論』

吉田 佳名子*

本書は、「ニューディール体制」の形成と展開、変容の過程を再考察した書である。

序文の中で著者は、既存研究では「ニューディール体制」という概念に確固たる定義づけがなされていないことを指摘し、その定義づけを第1の視角としている。第1-1図(35頁)で、現代的視点をもった枠組み(1930年代を基点とした「ニューディール体制」から60年代までの「コーポラティズム体制」(1960年代まで)への「継続性」と80年代以降の「現代アメリカ体制」との「断続性」を提示し、「ニューディール体制」をローズヴェルト政権がニューディール政策を推進しながら「ブローカー的機能」を発揮して実現をめざした社会秩序であること、そして、「社会均衡」をはかる利害調整・利益配分の仕組みを確立して幅広い国民統合を企図した社会・経済システムであったと定義づけている。また、第2の分析視角として、「ニューディール体制」の機能やシステムに規定された民衆意思や運動の検証をあげている。

著者は、これら二つの分析視角をもとに、一次史料と膨大な二次文献を利用して詳細に史実を明らかにする実証方法でニューディール政策の形成と展開の過程について考察をおこなっている。

*吉田 佳名子(Kanako YOSHIDA):横浜国立大学大学院国際社会科学研究所博士後期課程在籍 『2006年米国経済白書 大統領経済諮問諮問院会(CEA)年次報告』第9章翻訳

本書は、序文と結語を挟んで、本文12章から構成されている。

- 第1章 一九二九年の“パニック”から大恐慌へ
- 第2章 組織化・計画化の構想と失業問題
- 第3章 緊急救済と社会システムの改革—初期ニューディールの展開とその限界—
- 第4章 ニューディール批判と社会保障法の成立
- 第5章 ワグナー法と後期ニューディール
- 第6章 ニューディールと連邦最高裁判所—違憲判決と「裁判所詰め込み案」をめぐる—
- 第7章 労働運動の高揚と産業別組合
- 第8章 ニューディール転換と一九三七年恐慌
- 第9章 孤立主義と経済の軍事化—「ローズヴェルト連合」と「ニューディール体制」の変容
- 第10章 「ニューディール体制」とアメリカ知識人
- 第11章 アメリカ共産党とスコッツボロ事件
- 第12章 ベン・シャーンとニューディール美術行政

第1章では、1929年株価大暴落から恐慌への展開を概観する。著者は、歴史具体的に史実を明らかにするだけでなく、独占の組織化の状況と株式ブームとの関係を指摘し、恐慌の背景を検証する。そしてフーヴァーの経済観に基づく連邦政府の政策枠組みでは不況を克服できず、恐慌へと深化していく実態が考察される。

第2章は、連邦政府による失業救済とフーヴァーの経済観に象徴される恐慌対策の限界を考察し、フーヴァーの恐慌対策への不満から、社会の新しい組織化や経済の計画化が要求されていく状況を叙述する。著者は、フーヴァーとローズヴェ

ルトの非常事態認識（危機意識）の相違を示し、ローズヴェルトの政策対象がフーヴァーよりも幅広いゆえに複雑な利害対立を惹起することを指摘する。

第3章では、初期ニューディール政策について論じられる。ローズヴェルト政権は、未曾有の恐慌に対処するために新しい「社会的均衡」を作り出そうとした。初期ニューディール政策の中でも特に全国産業復興法（NIRA）や農業調整法（AAA）の成立は、行政権の拡大と積極的な制度改革により「社会的均衡」を実現するという目的のもと、利害調整や利益配分を実現できる「ニューディール体制」の構築が開始されたことを示していた。著者は、初期ニューディール政策が、非常事態に対処する応急対策・緊急救済的なものであるがゆえにその政策効果に限界と矛盾が顕在化していったことを指摘した。

第4章は、初期ニューディール政策への批判とローズヴェルト政権の対応を考察する。著者は、緊急救済・応急対策を中心とした初期ニューディール政策の枠組みが限定的なものであり、それが政権の「ブローカー的機能」の行使を不十分にし、結果として政策批判を生じさせていることを指摘した。批判への対応としてローズヴェルト政権は、社会保障法（SSA）を成立させたが、これは、政策の受益者をさらに拡大することで国家システムの整備とともに社会的安定を図る統合機能の強化であった。また、連邦政府による保険中心の社会保障制度の確立責任を規定した同法の成立は、アメリカが本格的な社会福祉国家へと転じたことを表していた。

第5章では、後期ニューディール政策について論じられる。NIRA・NRA体制は、1935年5月27日連邦最高裁判により違憲判決が出された。これを契機としてローズヴェルト政権は、緊急救済・応急対策的な初期ニューディールの政策機軸を変化させた。後期ニューディール政

策の方向性と枠組みは、諸利益集団の利害調和による新しい「社会的均衡」を実現にむけた長期的な社会政策と制度改革の必要性から、労働者保護や社会保障制度を充実させてより広い範囲の社会福祉や経済改革をめざすものであった。社会保障法（SSA）とワグナー法に代表される後期ニューディール政策は、1936年大統領選挙でのローズヴェルトの再選と労働者、都市民衆、黒人大衆、失業者などの間に多数派の支持基盤をもつ「ローズヴェルト連合」の形成をもたらした。

第6章は、ローズヴェルトによる連邦最高裁判所改革について検証する。連邦最高裁判所は、NIRAやAAAなどの連邦法とそれらに関連する州法を違憲無効としたが、著者は最高裁判決の詳細な検討からその根拠を明らかにしている。そしてローズヴェルトは、大統領再選とニューディール政策推進を目的として、裁判官増員による最高裁内部の力関係を変えて最高裁の司法解釈を変更させる方策を採った。しかしながら、これは保守派の台頭を引き起こして民主党を分裂させ、「ローズヴェルト連合」を動揺させた。

第7章は、労働運動および産業別組合とローズヴェルト政権の労働政策との関わりについて考察する。ローズヴェルト政権は、恐慌による社会的危機を回避するために、組織労働者を「ニューディール体制」に統合しようとした。NIRA第7条（a）項は、組織労働者による産業別組織会議（CIO）という産業別組合の組織化を初めて実現させ、社会変革を視野に入れた労働運動の展開を可能にした。しかしながらCIOは、「ニューディール体制」の受益者・擁護者として「ニューディール体制」に包摂されることにより、その革新性を失い、保守化していった。

第8章は、1937年恐慌とローズヴェルト政権の対応について論じている。1937年恐慌の深刻さは、高水準の経済活動と雇用機会の維持を目

的とした大規模な財政支出の恒常的必要性を証明した。恒常的財政支出に基づく景気回復のためには、連邦政府の社会的機能のさらなる強化と行政権や行政機能の拡大が不可欠であった。しかしながら民主党が、「裁判所詰め込み案」や保守派追放の政治戦略から1938年中間選挙で大敗北した結果、連邦議会では保守派が台頭し、後期ニューディール政策への期待が縮小する傾向がみられた。

第9章では、国際的なファシズムと戦争の脅威に対するローズヴェルト政権の対応について考察される。第8章で考察した政治・経済の内政問題に加え、ファシズムの台頭と戦争の危機という国際情勢の緊迫化は、「保守主義」と「リベラリズム」、のイデオロギー対立に「孤立主義」と「国際主義」の政治対立という新たな対立軸を生じさせた(第9-3図, 545頁)。ローズヴェルトと民主党首脳は、「孤立主義」の危険性を訴え、経済の軍事化を進めることで、1937年恐慌を克服し、1940年大統領選挙でのローズヴェルト三選を果たした。

第10章は、ニューディール期のアメリカ知識人の動向について考察する。1929年恐慌は、文学者や知識人、芸術家らに社会意識を高揚させ、芸術の社会的意義の自覚を促した。そして恐慌の深刻さは、彼らを社会主義へと傾倒させた。しかしながら、「モスクワ裁判」と独ソ不可侵条約、さらには38年以降の下院非米活動調査委員会による調査は、彼らに社会主義への幻滅と絶望感・虚脱感からの精神世界への閉じこもり、そして体制側への「転向」をもたらしたのであった。

第11章では、黒人問題へのアメリカ共産党の関わりについて明らかにされる。1930年代初頭のアメリカ共産党は、コミンテルンの「民族・植民地テーゼ」を機械的に適用し、黒人解放闘争に取り組む方針をとった。とはいえ、その方針は勢力基盤の拡大に有効なものではなく、党

内の混乱や論争をもたらした。アメリカ南部における人種差別問題の顕在化であったスコッツボロ事件への共産党の対応は、同事件の被害者らの救援運動への関わりを通して、当該期のアメリカ共産党の活動と影響力を明らかにした。

第12章は、ニューディール政権の美術行政について考察する。ニューディールの美術行政は、ヨーロッパ・モダニズムの平凡なイミテーションではなく、社会的な目的に寄与するアメリカ独自の文化的主体性の創出を背景として開始された。著者は、公共事業の一環として展開された美術プロジェクトに参加したベン・シャーン作品製作の過程を考察することにより、当該期の美術行政の実態を明らかにし、その問題点を指摘した。

結語では、「戦時体制」への展開と「ニューディール体制」の評価、そして「ニューディール体制」と「コーポラティズム体制」について論じられる。著者は、ニューディール政策が後の「コーポラティズム体制」に継承される社会・経済システムの萌芽を生み出したことを指摘した。しかしながら、「ニューディール体制」の社会統合は「コーポラティズム体制」のそれと比較して非常に脆弱なものであった。著者は、国際情勢が緊迫化した1938年から第二次世界大戦への参戦までの時期を「国防期」として、経済の軍事化と軍需生産によって次第に「戦時体制」が形成された時期とみる。この「国防期」にローズヴェルト政権は、「ニューディール体制」の社会・経済システムを基盤として経済の軍事化を図ったのであり、「戦時体制」への移行は、行政権と軍事支出の拡大を通じた政府と産業界の結合の深化と軍需生産体制を可能とする労使関係の再編成により実現した。そして著者は、1946年の雇用法成立や48年のトルーマンの大統領就任が、「ニューディール体制」のマクロ的な政策理念と政治統合の実現であり、また54年のアイゼンハワーによる老齢年金保険制

度の維持宣言が、社会保障制度を含むニューディール以降の制度改革に対する国民的な合意の実現であると指摘し、「戦時体制」から50年代の冷戦体制へと移行する時期に「ニューディール体制」が確立すると論じた。

以上が本書の概要である。最後に評者の感想を述べることにしたい。本書の視点は、「ニューディール体制」から「コーポラティズム体制」への「継続性」、さらに1980年代以降の「現代アメリカ体制」との「断絶性」の検証にある(34-36頁)。このように分析視角を現代のアメリカを意識した長い“射程距離”で設定して実証分析を行うことが、従来のニューディール体制論と具体的にどのように違うのか、評者には読み取ることができなかった。序文において分析の限定性が述べられているが、著者の問題意識と本書の実証分析とのあいだに距離があるよ

うに感じざるをえなかった。評者は、著者のいうニューディール研究の現代的意義に対して大いに賛同するものだが、ここで敢えて評者の希望を述べるならば、現代的意義をもつ「ニューディール体制」の定義づけをしてほしかった。

本書は、多岐にわたる実証的な検証を行い、膨大な文献を一つの方角に整理した700頁を優に越える大著である。評者は、ニューディール期の銀行制度を研究テーマとする大学院生であり、研究者をめざす一読者の視点から書評を行った。したがって以上の指摘が的外れな感想であることを恐れているが、本書が評者にとってニューディール期の政治・経済構造について多くの学びを与えてくれた書であることには違いないのである。

〔学術出版会・2005年7月・756頁〕

書 評

小山 久美子 著

『米国関税の政策と制度—伸縮関税条
項史からの1930年スムート・ホーリー
法再解釈—』

三瓶 弘喜*

大不況の最中、フーヴァー政権下で1930年に成立したスムート・ホーリー関税法は、アメリカ史上空前の高率保護関税を打ち立てるものであった。世界最大の債権国・経済大国たるアメリカが、このように自国市場を閉ざし、経済危機に苦しむ債務国からの輸入を遮断したことは、国際経済の不均衡を拡大し、既存の世界経済秩序の崩壊とブロック化を促すことになった。他方、ローズベルト政権下で1934年に開始された互惠通商政策は、このようなアメリカの高率保護関税体制を解体し、同時に世界市場の自由主義的統合を目指すものであり、それ故、戦後経済秩序の政策的起点となるものであった。以上が、国際経済史的視点に立った、世界恐慌期アメリカ関税・通商政策のフレームワークである。このたび小山氏によって上梓された本書は、関税制度史的視点に立つことによって、上述したスムート・ホーリー法ならびに互惠通商協定法の解釈に挑戦し、「不当に低く評価されてきた」（3頁）フーヴァーとスムート・ホーリー法の「名誉回復」を行おうとする試みに他ならない。ここでは、こうした試みが果して成功に終わっ

たのか否か、評者の観点から検討していきたいと思う。はじめに本書の構成を示せば、以下の通りである。

序

第1章 本書の視点

第2章 19世紀後半の関税

第3章 20世紀初頭の関税

第4章 フォードニー・マッカンバー法

第5章 スムート・ホーリー法

第6章 1934年互惠通商協定法

おわりに

まず序では、本書の課題、分析視角、そして構成が示される。本書は、スムート・ホーリー法ならびにフーヴァーに対してこれまで与えられてきた低い評価、つまり「悪名高い法、議会への指導力なく署名してしまった大統領という従来の見方」を退け、むしろ「関税改革を将来へ繋げようとした意義ある関税法として、またフーヴァーはその成立に尽力した大統領として再解釈すること」（4頁）を目的としている。その際、高率保護関税という視点ではなく、「伸縮関税条項」という制度面からスムート・ホーリー法を捉え直し、特に19世紀後半以降の制度的変化から同法の意義を照射していくことが本書の課題である。当該法の分析と関連して、そのコインの裏表の関係にある互惠通商協定法の再解釈を行うこともまた、本書の課題の一つである。スムート・ホーリー法からの政策転換を主張する従来 of 互惠通商政策評価に対して、本書では、両者の連続性を重視すべきことが主張されている。

第1章では、序で示された分析視角が具体化される。ここでは、建国期から1990年代までのアメリカ関税・通商政策史が概観された後、これまでの分析が常に関税率の高低を中心に記述・

*三瓶 弘喜 (Hiroki SAMPEI)：熊本大学文学部助教授。東北大学大学院文学研究科後期博士課程退学。「ニューディール期アメリカ互惠通商政策構想」『アメリカ経済史研究』創刊号、2002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

整理されてきたこと、同様にスムート・ホーリー法に関する研究においても、これらはすべて、同法が高関税の形態を有するに至った原因を探るものであったことが指摘される。しかしこうしたアプローチを取る限り、スムート・ホーリー法成立の最後の「決め手となったフーヴェアの署名、すなわち大統領がなぜ署名したのかについては」「不可解な謎となったまま」(38頁)であり、この謎を解くためには、フーヴェアが固執した「伸縮関税条項」の意義を明らかにすべきことが主張される。「伸縮関税条項」とは、スムート・ホーリー法第336条を指し、当該条項は、合衆国憲法下で議会に帰属が明記された関税決定権を、議会から独立した関税委員会、ならびに大統領(行政府)へ権限委譲するものであった。それは、議会のログローリング(議員の持たれあいによる利益協力体制)から関税問題を切り離そうとする制度改革を意味していた。本書では以下、この「伸縮関税条項」成立史という観点から、関税史の再整理が行われる。

第2章では、従来「独占保護関税」として論じられてきた19世紀後半の関税諸法について、制度改革という観点から再解釈が試みられる。その際ポイントとなるのが、関税設定権の議会からの権限委譲であり、具体的には、①大統領の協定締結権の拡大、②関税に関する委員会の設置である。①については、ブレイン国務長官のリーダーシップの下で、1890年マッキンレー関税法および1897年ディングレー関税法において、互惠主義に基づき、特定品目につき上院の批准を必要としない協定締結権が大統領に付与されたことが指摘される。その際、大統領と議会が関税設定権を分け合うパワー・シェアリングという方式を初めて引き出した人物として、ブレインの功績が評価される。②については、1865年に「歳入に関する委員会」、1882年に臨時関税委員会、そして1888年に関税委員会が設

置され、すでに19世紀後半において、議会のログローリングから関税問題を切り離す試みがなされていたことが明らかにされる。とりわけ1882年・88年の関税委員会において、行き過ぎた高関税を是正すべく、公正な関税設定の基準として、内外の「生産コストの平準化」原則が打ち出されたことが極めて重要であった。しかし関税委員会設置による関税適正化という試みは、強力な保護主義の下で、いずれも短命に終わることになった。

第3章では、20世紀初頭のT・ローズベルトからウィルソン政権期までの、関税制度改革運動が考察される。その際、改革の推進主体となった企業団体の役割が注目される。ここでは、アメリカの高率保護関税に対するヨーロッパ諸国の報復が始まる中で、1895年に設立された全国製造業者連盟(NAM)が、過度の保護に代わり、適正な保護を実現するため、内外の「生産コストの平準化」原則に基づき、関税率を「科学的」に調整する関税委員会の設立をローズベルト政権に働きかけたことが明らかにされる(ただし実現はされず)。その後NAMの関税改革運動のリーダーたちは、全国関税委員会連盟(NTCA)を組織し、ペイン・オルドリッチ関税法(1909年)において、関税委員会設立を可能にする条項の挿入に成功することになった。タフト大統領の後押しにより成立した関税委員会は、1910年選挙で民主党が下院多数派を占めたことにより短命に終わるが(1912年に消滅)、それは、柔軟な保護主義戦略を可能にさせ、後の関税委員会に繋がるプロトタイプを作り上げるものであったと評価される。他方で民主党の勝利は、南北戦争後で最も税率の低いアンダーウッド関税法(1913年)を成立させたが、関税委員会設置条項を含まない同法は、著者によれば関税制度改革の「後退」を意味していた。しかし同時期、NAMに代わって全米商業会議所(USCC)(1912年設立)が関税委員会設立運

動を主導し、最終的にはウィルソンを転向させ、1916年に関税委員会の設立を法制化させた。この関税委員会の常設は、共和党の関税改革主義の大きな流れを受け入れ、「歳入のみの関税」から民主党を転換させようとした、ウィルソンの意思を示すものであったと評価される。

第4章では、従来、共和党の高率保護関税政策の復活とみなされたフォードニー・マッカンバー法(1922年)について、むしろ「伸縮関税条項」の制度化という観点から、同法の再評価が試みられる。その際、当該条項推進の立役者となった関税委員会委員、W・カルバートソンに分析の焦点が当てられる。彼は、アメリカの輸出に対する不当な差別の原因が、議会のログローリングによって生み出された不必要に高い関税にあり、関税を議会政治から切り離し科学的な関税設定を行うためには、関税委員会の権限拡大が不可欠であると考えていた。このような構想に沿って成立したのが、フォードニー・マッカンバー法315条の「伸縮関税条項」である。当該条項の下で、大統領に関税調整権(既存の関税率の上下50%以内)が付与され、かかる調整のために、内外生産コストに関する調査権を関税委員会が有することになった。その際、当該条項を支持した利害団体は、輸出拡大を主張する全国外国貿易評議会(NFTC)(1914年設立)である。法案成立後、実際にカルバートソンは、「不当な」関税を引き下げるべく、関税委員会の調査を積極的に推進しようと試みたが、しかし高関税主義者であったハーディングは委員会の調査権を制限し、さらにクーリッジは、最終的にカルバートソンを辞任させることになった。カルバートソンの試みは、運営面において挫折したが、しかしフォードニー・マッカンバー法は、「伸縮関税条項」を最初に制度化した法として、その意義がここでは再確認される。

第5章では、上述した関税制度史をふまえて、

本書のメインである1930年スムート・ホーリー法の再解釈が行われる。まず最初に同法成立の経緯が跡付けられる。その際「伸縮関税条項」を支持した利害団体が、輸出志向のNFTCではなく、産業保護をより重視したNAMであったことは興味深い。「伸縮関税条項」の維持は、上院での審議において難航を極めたが、フーヴァーは、当該条項を包含しない法案には拒否権を発動することを強く示唆し、そのため両院協議会は、関税委員会の権限拡大を含む「伸縮関税条項」を最終法案に盛り込むことになった。フーヴァーの署名の真相は、著者によれば、「高関税という点では譲歩しても、伸縮関税条項成立を最優先させることにより、関税問題を政治から切り離す礎を築こうとした」(164頁)ことにあったのである。そしてフーヴァーが当該条項にかくもこだわり続けた背景として、彼が、行政府によって管理・監督される関税委員会の下で、業界団体との協力体制を築きながら、「非政治的」「科学的」「専門的」な関税調整を実現し、「コーポラティスト的、テクノクラートの関税体制をつくるという革新主義的な計画を持っていた」(180頁)ことが指摘される。実際の運営において関税委員会は、1932年末までに45件の調査を完了し(その結果14品目の関税引き上げ、20品目の引き下げが実現)、高関税の漸次的引き下げに対し有効性をもっていたことが示唆される。また最後に、フーヴァーの関税制度改革への強い信念を示すエピソードとして、1932年に「伸縮関税条項」を骨抜きにするコリアー法案が下院で可決された時、フーヴァーは拒否権を発動してこれを葬ったことが述べられている。このようにスムート・ホーリー法は、これまでの関税制度改革を継承し具現化していった意義ある関税法なのであり、またフーヴァーは、そのためにリーダーシップを発揮した評価すべき大統領であったことが主張される。

第6章では、これまでの分析をふまえて、本

書のもう一つの柱である1934年互惠通商協定法の再解釈が試みられる。ここでは、戦後自由貿易体制に繋がる現代通商政策の起点、アメリカ関税・通商政策上の一大転換点としての当該法の評価に対し、関税制度史の立場から連続性の視点が対置される。互惠通商協定法は、3年間にわたり、大統領（行政府）に対して外国政府と通商協定を締結し、50%の範囲内で現行の関税率を修正する権限を付与するものであるが、その際、法案起草に当たった通商政策行政委員会は、アメリカ高率保護関税の低減を輸出市場回復の条件とみなし、産業保護を前提とする関税委員会方式ではなく、上院批准を必要としない通商協定方式を現実策として受け入れた。また当該法の運営に際しても、國務省中心の行政府省際委員会が、関税問題の重要な意思決定の場として位置づけられた。このように当該法の根本的な制度変革は、関税調整権を議会から行政府に委譲し、さらにその権限を行政府内の省庁・機関に移行したことにある。ここではこうした変革が、19世紀後半以来の漸次的な関税制度改革を基礎に実現されたものであったことが強調される。また当該法においても、「伸縮関税条項」並びに関税委員会が維持され、それらは、国内産業保護の重要な制度的枠組みとして機能し続けたことが主張される。以上のように互惠通商協定法は、スムート・ホーリー法をはじめとした1930年以前の関税諸法との連続性の中で、改めて位置づけ直されるべきものであることが強調される。

以上が本書の内容であるが、その最大の特徴および意義は、関税制度改革という視点から、「高率保護関税」時代の関税諸法を再整理したことにある。とりわけ、関税委員会の発達史をこれほど詳細に論じた研究は、本邦において他に類をみないであろう。また分析に際しても、カルバートソンをはじめ関税委員会設立に尽力

した改革官僚や、NAMなどの改革支援団体に焦点が当てられることによって、条文解釈のような味気のない叙述が回避され、政治や社会の中で、制度改革の進展が生き生きと描かれている。特に評者は、常設関税委員会の前史を扱った第3章、カルバートソンの関税改革の戦いを扱った第4章から、これまで本邦では紹介されてこなかった多くの知見を得ることが出来た。しかし同時にまた、本書を読みながら数々の疑問点を感じたことも確かである。ここでは以下、論点を二つに絞って問題を提起したい。

第一に、本書全体を貫く方法論に関して。本書は、専ら関税率を基準に関税法を評価してきた従来の研究に対し、関税制度改革という視点から、共和党政権下の高率保護関税諸法をかなり積極的に評価しようとしている。しかしあまりにも関税率と関税制度の問題を切り離して論じようとしたために、これまでの関税率重視の裏返しとして、あらゆる問題を関税制度改革から評価・裁断してしまうという罠に陥ってしまっているのではないだろうか。評者はむしろ、両者を関連付けて論じることによって、本書が米国関税史研究に対しより大きな貢献をなしたのではないかと考えている。なぜならば、著者の意図とは裏腹に、制度改革を重視した本書が最も雄弁に物語るものは、共和党政権下における保護主義勢力の圧倒的な政治的影響力であるからである。例えば、19世紀後半において、「穏健な保護」を目指した関税委員会の試みがことごとく退けられたこと（第2章）、20世紀初頭において、NAMの強力な支持の下でベヴァリッジ上院議員によって提出された関税委員会設立法案（1908年）が、共和党指導部によって却下されたこと（第3章）、1920年代において、カルバートソンによる関税委員会の運営が、ハーディング、クーリッジ両大統領によって挫折に追い込まれたこと（第4章）、そして本書の全対象時期を通じて、関税委員会の設立および権限拡

大を求めた共和党の大統領が、フーヴァーも含めて、すべてその改革の前提として保護主義を受け入れていたこと。従来の研究が、関税率に基づいて保護主義勢力の力強さを描いてきたとすれば、本書はまさに、制度面から、共和党政権下における高率保護関税体制の強靱さを実証しているように思われるのである。そして評者にはこのことが、むしろ従来の研究に対する本書最大の貢献であるように思われた。

また共和党政権下において関税委員会の設置・運営が、常に保護主義というフレームワークの下で行われていたという事実は、著者の連続性の議論とは異なり、互惠通商協定法のもつ政策転換としての意義を一層浮かび上がらせてくれる。19世紀後半以降の関税制度改革は、国内産業保護の原理に立った制度改革であり、その流れの中にフーヴァーもいた。しかし保護関税体制の解体を目指した民主党の互惠通商協定法は、むしろ共和党の関税制度改革の否定の上に成立したものであったように思われるのである。このことは、それ以前の民主党の関税委員会に対する立場からも明らかではないであろうか。例えば、1911年の関税委員会常設法案に対する民主党の反対理由は、「関税委員会の機能は共和党の真の保護原則に基づいた法案作成を可能にするためのデータ収集と結局はなってしまう」(104頁)からであり、この時点で民主党は、関税委員会による「科学的」「専門的」調査を保護主義の「仮面」として認識していたように思われる。また「非政治的」な関税引き下げの手段という共和党のレトリックに対しても、民主党は「1922年の伸縮関税条項を失敗に終わった」(161頁)試みとみなしていた。フォードニー・マッカンバー法の際に「伸縮関税条項」の中心的推進団体であったNFTCが、スムート・ホーリー法に際しては、逆に批判の側に回ったことも示唆的である。輸出拡大を志向していたNFTCの見解は次の通りであった。「315条は、適

切に機能しなかったと考えている。…これまでの関税委員会の審議結果は失望させるものであった。…実際に行われたのはほとんどが引き上げであった。315条は支持者の期待通りには機能しなかった。同条項は観念的で、非現実的であり、廃止されるべきである」(190頁、注9)。第5章では、スムート・ホーリー法の「伸縮関税条項」を支持したNAMに専ら分析の力点が置かれているが、評者にはむしろ、立場を転換させたNFTCに焦点を合わせることによって、「伸縮関税条項」制度がもつ政治的意味が、より一層明確に浮かび上がったのではないかと思われる。そして何よりも、互惠通商協定法において、共和党政権下での制度改革の柱であった「生産コストの平準化」原則、「伸縮関税条項」、「関税委員会の権限拡大」が、すべて片隅に追いやられてしまったことが大変重要ではないだろうか。すなわち、締結される通商協定においては、「生産コストの平準化」原則の適用が認められず、また協定交渉のプロセスにおいては、関税委員会の指導的役割は否定され、国務省にその権限が移されていった。「伸縮関税条項」による関税修正は例外となり、無条件最恵国待遇に基づく二国間協定が、アメリカの高率保護関税を解体させる中核となっていくた(逆に「伸縮関税条項」と関税委員会が、戦後の保護条項の制度的枠組みに繋がっていったという指摘は興味深い。互惠通商協定法における当該制度の残存は、あくまでも議会の保護主義に対する政治的妥協・譲歩として解釈されるべきであろう)。以上のように評者は、行政府の権限拡大という一般論から、1920年代の共和党政権下の関税諸法と1934年の互惠通商協定法との連続性を主張するのではなく、制度のもつ政治性に着目し、両者の制度改革を規定している関税・通商政策全体のフレームワークの転換こそを、むしろ本書は描き出すべきではなかったかと考えている。

関税率と関税制度の問題を完全に切り離して論じる著者の姿勢は、アンダーウッド関税法およびコリアー法案の評価において最もよく現れている。すなわち、関税委員会設置条項を伴わなかった前者は、制度改革の「後退」として位置づけられ、また「伸縮関税条項」を骨抜きにした後者は、フーヴェーの正当な拒否権発動の対象として描かれる。しかしアンダーウッド関税法は、南北戦争後、最も低い関税率を実現した画期的な立法であり（高率関税法という著者の評価に評者は同意できない）、またコリアー法案は、多国間協定による国際的関税引き下げを目指した大胆な貿易自由化構想であった。共和党の関税制度改革路線の上に展開されたものが高率保護関税体制であり、むしろこうした路線を「後退」させた民主党の関税法・通商法案が自由貿易体制を展望するものであったというこのパラドックスを、一体どのように解いたらよいのであろうか。おそらく本書は、その豊かな内容にもかかわらず、「非政治的」「科学的」「専門的」関税調整を実現しようとした関税制度改革の意義を強調するあまり、この逆説を解く可能性を、すなわち、関税率、関税設定制度、そして政策全体のフレームワークを総合的・相互補完的に把握する可能性を、自ら閉ざしてしまったのではないであろうか。

第二の論点は、研究史の整理に関するものである。第1章では、スムート・ホーリー法成立をめぐる研究史の問題点として、それらが専ら高関税の原因を探るものであり、本書のように制度改革論的考察はほとんどなされてこなかったことが強調されている。例えば、本書の導きの糸ともなったR・パスターの研究については、「政党説」の立場から高関税成立の原因を究明するものであり、「伸縮関税条項」については若干の記述があるものの、「スムート・ホーリー法におけるフーヴェーの役割は法案の一側面、すなわち伸縮関税条項に集約される」などの叙

述に留まり、「伸縮関税条項の意義、フーヴェーの意図についてはほとんど究明していない」（49頁、注49）と整理されている。しかし評者には、こうした評価が一面的であるように思われた。評者の理解によればパスターの議論は、法案採決における党派性（＝「政党説」）だけでなく、大統領の「伸縮関税条項」への固執とその法案への影響、大統領および議会指導者が共有していた保護主義イデオロギーに着目して、スムート・ホーリー法の成立を論じていたように思われるからである（すでに15年も前になるが、評者はパスターの研究について紹介を行ったことがある。書物それ自体は、スムート・ホーリー法を対象としたものではなく、むしろ戦後の対外経済政策の政策決定過程を解明しようとするものであった。詳細については、拙稿「研究紹介 R. A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*」『西洋史研究』新輯第20号、1991年、を参照されたい）。「伸縮関税条項」の部分に関してパスターは、フーヴェーが、「関税を議会のログローリングから切り離す唯一の方法は、この超党派的委員会（関税委員会）に対して、内外生産費格差に基づき課税品目の税率幅を調整する権限を与えることである」と信じ、「伸縮関税条項」の法案挿入に対し強硬な姿勢をとっていたことを指摘している（同書、82頁）。また本書の研究史の部分では取り上げられていないが、本書でたびたび参照されているA. EckesやD. Lakeの書物も、この点に関しては同様の記述を行っている。保護主義に政治的共感をよせるEckesは、フーヴェーのリーダーシップを擁護しながら、フーヴェーが「伸縮関税条項」を「アメリカの関税設定史上における最良の進歩」であると捉え、当該条項の下で関税率修正権を関税委員会に付与することによって、関税改革を一貫して推し進めようとしていたことを主張している（A. Eckes,

Opening America's market, pp.134-135)。
 他方Lakeも、「フーヴァー大統領は、『関税を政治から切り離す』超党派的な関税委員会の能力を信じ、それ故に336条を強く支持し、伸縮条項が挿入されなかった場合には拒否権を発動すると脅迫した」ことを指摘している(ただしLakeは、フーヴァーが、当該条項により「科学的」関税設定を実現できるというナイーブな信仰をもっていたことを同時に指摘しているのだが。D. Lake, *Power, Protection, and Free Trade*, pp.196-198)。「なぜフーヴァーがスムート・ホーリー法に署名したのか」という問いかけに対し、本書が用意した結論は以下の通りであった。すなわち、「フーヴァーの望んだ関税体制は、スムート・ホーリー法の「広範囲にわたる高関税」ではなく、議会で一旦設定された関税品目・率を徐々に修正していく体制であった。伸縮関税条項を何とか維持して、これまでは巧く機能しなかった、非政治性、専門性、迅速性を高めようとしていた」。フーヴァーは、議会に対する「指導力の欠如」からスムート・ホーリー法を成立させたのではなく、「伸縮関税条項を成立させることを最優先して議会に働きかけ」、「伸縮関税条項を成立させるための交換条件として」、スムート・ホーリー法を認めざるをえなかったのである、と(198頁)。言うまでもなく本書のこうした結論は、19世紀後半以降の関税制度改革史の丁寧な分析の上に導き出されたものであることは間違いない。しかし少なくとも評者には、先行研究によってそのガイドラインは既に示されていたように思われるのであり、従って、本書の意義をより明確にするためにも、研究史の整理に際して、これらの研究の位置づけをもう少しきちんと説明すべきであったのではないだろうか。

またこの問題と関連して評者は、フーヴァーの政策的意図を扱った第5章の分析に対して、史料の面で不安を感じざるを得なかった。膨大

な行政府文書を読んで国務省の互惠通商政策を考察してきた評者の目からみると、フーヴァー大統領によるスムート・ホーリー法署名の政策的意図・真意を、『ニューヨーク・タイムズ』の記事から裏付けするという本書の手法は、政策分析の方法として「危うさ」をはらんでいるように思われた。これは一つの推測であるが、本書で示唆されたように、T・ローズベルトが共和党分裂という政治的理由から関税改正を見送ったのと同様、フーヴァーも、共和党の分裂・解体という危機意識から、スムート・ホーリー法に対する拒否権発動を回避したという可能性はなかったのだろうか(また政治的配慮の重要性という点で評者は、ウィルソンによる関税委員会設置を「歳入のみの関税」からの政策転換と位置づける本書の評価に対しても、疑問を抱かざるを得なかった)。

最後に、互惠通商協定法の研究史整理について、一言述べることをお許し願いたい。当該法の考察を行った第6章では、「1934年互惠通商協定法は、当初から、保護主義を覆すことを意図してはいなかった」と論じられ、その根拠として、「ローズベルトは保護主義者を慰めるような幾つかの言葉を、成立過程において議会へのメッセージとして述べたこと」や、ハル国務長官が公聴会に際し、これまで「アメリカ産業に実質的に被害を及ぼすような関税率の調整をしないよう」取り組んできたと言及したことが挙げられている(215頁)(叙述を見る限り著者は、上述したLakeの文献を参照したのであろう)。繰り返すが評者は、これらの政治的発言の背後にある、政策主体たる国務省の互惠通商政策構想の本質を明らかにするために、これまで数多くの国務省文書と向き合いながら、研究を深めてきたつもりである。そしてその結論として、当該政策を、「アメリカ高率保護関税体制の解体を基礎に、世界的ドル資金循環を創出し、多角的自由貿易体制を構築しようとするも

の」として位置づけてきた。また評者と立場は異なるものの、鹿野忠生氏も、実業界による国務省宛て文書を丹念に分析しながら、多角的自由貿易政策としての当該法の性格を議論してきた。こうした研究と照らし合わせた時、先行研究との対話および実証という点で、本書のような叙述・説明の仕方に評者は、やはりとまどいを覚えざるを得なかった。本書ではまた、これらの研究が「伝統的な孤立主義から国際主義的政策へと転換がなされたこと」(198頁)に重きを置くものと整理されるが、この点についても、評者らが問題としてきたのは、アメリカ合衆国の「孤立主義から国際主義への転換」ではなく、アメリカの国際経済秩序における位置なのであり、すなわち、「パックス・ブリタニカ」から「パックス・アメリカナ」への世界経済

秩序の構造転換の問題であったことを指摘しておきたい。

以上、論点を二つに絞って、評者が感じた疑問点を述べてきたが、最後に改めて本書が、関税制度改革史という視点から、20世紀アメリカ関税・通商政策史研究に豊かな素材を提供するものであることを強調しておきたい。また本書によって、国際経済史のアプローチと制度史のアプローチとの生産的な対話が促進され、スモート・ホーリー法および互惠通商協定法について、政策全体のより広いフレームワークの中で、両者の意義の一層の解明がなされていくことを心より期待したい。

〔御茶の水書房・2006年・236+17頁〕