

會學濟經學大國帝都京

叢論濟經

號六·五·四第 卷十六第

敗因管見

柴田敬

乘數分析と加速度原則

木下和夫

行發月六年十二和昭

アメリカ海運政策委員會勸告書

佐波宣平

一九三三年三月、大統領に就任したルーズヴェルトは、海運政策に關する限り、一つの絶對的強制命令を發付けられてゐた。多年の積弊に喘ぎ病膏肓に及んでゐた當時のアメリカ海運を如何に再建するやの宿題がこれであつて、國防關係と國內經濟社會關係とからこれが解決は一日も忽に出来なかつた。併し、この方面に關して殆んど豫備的知識を持合せなかつた彼には、診斷にも處方にも十分の自信がなく、そこで、彼は、一方では既述のやうに、フエーリ郵務總監をしてアメリカ海運の病源を衝きとめしめると共に、他方では海運政策委員會 (Committee on Shipping Policy) なる聯省委

アメリカ海運政策委員會勸告書

員會を設置しこれをして廣汎に互る海運政策體系の樹立に當らしめたのである。

ところで、何故彼はこのやうな二本建の調査研究方を採つたかと云ふに、政府當局では郵務省派と商務省派、議會では自由派と海運業支持派との間に海運政策に關し相當顯著な意見の相違があつたからである。アメリカ海運をこのままに放置出来ないと云ふ根本的認識に於いては、双方とも意見が一致してゐたけれども、擇ばんとする政策については、そこに自ら急進と漸進との相違があつた。これは謂はゆるコーブランド・ブランド法案を巡つて展開された一九三六年アメリカ商船法制定史を巨細に辿れば十分判然することであるが、要するに、一方(郵務省側)がアメリカ海運の痼疾である航洋郵便契約制を撤廢して「政府資金の民間船主利潤への轉化」を遮二無二阻止せんとする強硬意見を抱いてゐたのに對して、他方(商務省側)は「その上層部」は直接悪弊を切開抽出する仕方よりも、先づ悪弊救済に當るべき一機關の設立を緊急に要求したのである、即

第六十卷

一五

第一二二三號

一五

1) 佐波、フエーリ郵務總監の海運調査報告書、經濟論叢第59卷第5號。
2) 佐波、アメリカ海運政策、204頁。

ち、不評の船舶局にとつて代るものとして新しく聯合海運監督官廳を設立し、これに極めて廣泛な自由裁量權能を賦與することに依つて問題の解決を圖らうとした。換言すれば、或る意味で政策的負擔を新設の機關に肩代りさせることに依つて問題の解決を暫く後日に繰延べようとしたのである。³⁾

これら二つの立場のうち果して何れが客觀的に妥當であつたか、その判定は姑く措くとするも、その後の實際的政治的效果よりこれを見るときは、二つの立場は、二つながら極めて重要な役割を演ずることが出来た。即ち、先づルーズヴェルト大統領が就任以來最初に發表した一九三五年三月の海運政策宣言にしてもそれはその直前に提出された商務省側の本勧告書と郵務省側の前記報告書とに依據して作成されたものでありまた、アメリカ合衆國として劃期的海事立法たる一九三六年の商船法にしても彼上の二つの立場又は二つの意見書を巧に綜合折衷して制定せられたものだからである。

かうした意味に於いて、ここに取上げる商務省側の海運政策委員會が作成提出した勧告書は、先のフアイリ郵務總監の海運調査報告書と共に、ルーズヴェルト海運政策にとつて決定的基礎資料を構成するものと云ふべく、最近のアメリカ海運政策を研究する上に看過し得ない重要文獻の一つなのである。

なほ、本勧告書は、一九三五年三月四日附ルーズヴェルト大統領の海運政策宣言を理論的に裏付すると云ふ意味から、前記郵務總監の報告書と共に、74th Congress 1st Session House of Representatives Document No. 118. の形でまとめて發表されたものである。

二

立場の相違の故に、本勧告書は郵務總監報告書の如くには讀者の興味を湧立たせないかも知れぬ。併し、「急進的立場」がとかく理想論に奔り易いのに對して、現實に即する「漸進的立場」は出来るだけ摩擦を避けようとしてより實際的效果的である。一方、「舊患曝露」の仕方が動もすれば激越な個人感情的分子を混入するのに對して、「現實理解」はより包括的立場に立ちより

中正的な見解を探ることが出来る。勿論、「現實理解」は一種の現實尊重又は現狀維持にも通じはするが、何にしても、本報告書は上述のやうに郵務總監の調査報告書に或る意味で對立すると云ふ立場にあつたが故に、最近アメリカ海運政策の發展の上に極めて重要な役割を果すことが出来たのである。否、效果の範圍の廣汎さに於いては郵務總監報告書以上の役割を果してゐる。讀者はこの後制定された一九三六年商船法その他海事關係諸法規のうち本勸告書の内容が如何に多く採入れられてゐるかを知れば、これを確認することが出来る筈である。蓋し、郵務總監報告書が専ら精力を一九二八年商船法(または郵便船契約)の攻撃非難に力を集中したのに對して、本勸告書がより一般的見地からアメリカ海運政策體系の樹立をその任務としたからであらう。

讀んで見て郵務總監の報告書ほど興趣が湧立たないためか、當のアメリカでも本勸告書は左程海運人の注目するところとなつてゐない。例へばジェイス (E. J. Ais)

アメリカ海運政策委員會勸告書

Maxwell Zais) の如き、刻明な海運研究者にあつても全然本勸告書の内容には立入らうとしない。恐らく民間海運業者の不信實に對する彼一流の公憤が彼をして自然に郵務總監報告書の方に多大の關心を抱かしめたのであらうけれども、敍上のやうに等しや政治的役割の著大である限り、研究の客觀性を期する我々として、ルーズヴェルト海運政策の考察に當つてこれを看過するわけにはゆかない。

三

一九三四年六月一八日、ルーズヴェルト大統領からアメリカ海運政策樹立のため聯省委員會の創立方を命ぜられた商務長官は先づ同省辯護士トリンプル (South Plimpton) を委員長に任命し、商務省・勞働省・郵務省・農務省・海軍省・國務省・産業復興局・等の要路者及び學識者二名エール大學教授シュオード (Herbert Lee Sward)、ヴァジニア大學教授バングランド (Abraham Berglund) を委員に任命し、これに謂はゆる「海運政策委員會」を設立した。

第六十卷 一七 第一二二、三號 一七

委員長の名を藉りてトリンプル委員會とも通稱する。因みに、本委員會は1934年11月緊急國策審議會 (National Emergency Council) に合併せられ、事業を繼續遂行した。

本委員會は本格的活動に入るに先立ち商務長官から研究審議事項の大略的範圍を指示された。即ち、要約すれば「國防上外國内國貿易促進上必要なるアメリカ海運の發達のために採るべき政策の決定」と云ふのが本委員會の任務であつて、具體的には海運補助金・失業對策・船主企業統合・過剩船腹整理・新造船貸付資金設定・等を主要討議事項となし、これがために世界

經濟並びに世界海運情勢・國內協定及び國際協商に依る繋船並びに運賃問題・等について研究を爲す一方、國內的處置の國際的關係に及ぼす影響及び、海運政策と貿易政策との調整にも考慮を拂ひ、更に、國防問題については特に陸海軍兩省との緊密な協議の下に研究を行ふべく要請された。なほ、シッピング・コードの實際的重要性・フトラック上院議員の證言事項・船舶局改組問題につき検討方を負課されるところがあつた。

以上が商務長官の指示した本委員會の研究審議事項であるが、本委員會は大略この指示に基いて審議を重ね、その結論を十八項目にまとめてこれを勸告

(recommendation)の形で提出した。いま、この勸告の内容を梗概すると、第一項乃至第五項はアメリカ合衆國の保有すべき海運の規模と種類についての検討、第六項乃至第一〇項は彼上アメリカ海運の發達助成上採るべき方策の決定、第一一項乃至第一八項は上記商務長官指示事項とは關係なく本委員會の必要と認めたる事項に關する審議と云ふ構成を執つてゐる。

因みに、本勸告書の體裁は(一)本委員會設立經過(二)勸告(三)討議の三部から成り、討議(Discussion of Recommendations)では各勸告事項につき相當細密な論證を行つてゐる。就て參考の資とするところ尠くない。

ところで、この場合注目すべきは、本勸告書が本論に入るに先立つて特に戦時にアメリカ海運の有つべき國防機能について當局の注意を促してゐることである。第一次世界大戦當時殆んど無力に近かつたアメリカ海運は如何に苦しい經驗を嘗めたことか。それまで國際海上交通を擧げて外國船に依存してゐたアメリカでは大戦勃發と共に外國船のアメリカ水域からの大舉引揚を喫し、ために海上交通は非常に阻害せられ、運

質は平時水準の十倍にも騰貴した。次いでアメリカの参戦するや、未曾有の大規模的造船計畫の遂行に迫られ、約三〇億弗といふ巨資をこれがために費さなければならなかつた。が、とりわけ當惑したのは新造の艦船に配乗さすべき海軍兵員の著しい不足であつた。平時より相當規模の海運を維持して居れば開戦と共に海軍に海員を廻すことが出来る筈であるのを、アメリカの場合は全然それが不可能であつた。従つて、適切な海軍豫備制度を確立するためにも、海員の性能並びに伎倆を向上せしめるためにも、また、謂はゆる「一〇〇パーセントアメリカ人海員」の理想を實現するためにも、海員養成機關の擴大強化は合衆國海運にとつて一大緊急事項に属した。本委員會はかうした事情から熱心に海員養成機關の整備擴充を主張するのである。

四

さて本勸告書の内容であるが、項目別に順を追つて出来るだけ簡略にこれを紹介したい。

(一) 勸告の第一項は「アメリカ海運はアメリカ市

アメリカ海運政策委員會勸告書

民に依つて所有且つ運営せられ、戦時陸海軍補助艦船として十分就役に堪へ平時にはアメリカ外國貿易の少くとも半分以上を輸送し得る艤装・船型共に適當なる船舶より構成さるべきこと」との要請である。周知のやうに、これは一九二〇年の商船法の冒頭に謳はれ後

一九二八年の商船法で再確認されたアメリカ海運政策綱領に大體等しいものであるが、本勸告書は決してこれをそのまま鵜呑みに踏襲したのではなく、特に國防問題には相當深甚な考慮と検討を加へた結果これに到達したのである。即ち、當時のアメリカ海軍は戦時にそれが必要とする油槽船・貨客船・大型貨物船・冷凍装置船・等々を數に於いてこそ若干揃へてはゐたが、戦時使役商船隊として本質的に重要な「最新式」と「高速」と云ふ二條件に於いて著しく缺けるところがあつた。平均船齡一五年、平均速力一・一節と云ふ低性能振りと共に、一方、國防目的大統領の有する商船徵發權限が餘りにも狭きに失することを指摘しこれが擴張

を求めたのである。

但し、本委員會は敍上の國防目的からのみアメリカ海運の發達維持を要請したのではなく、勿論商務省側の要望も容れて商業の見地から強力な海運を維持するの必要を説いた。即ち、外國貿易の發達、海上運賃の統制、恐慌又は海外戰亂に對する豫備といふのがその具體的理由である。では、かうした要請に應へるためにアメリカとして如何なる船種と船型を必要とするか。これは公共的立場から決定するのほかはなく、これが決定機關としては新に統括的海事行政機關を設立する必要がある。本委員會はこのやうに主張してゐる。

(二) 勸告の第二項は、「アメリカ船舶は合衆國で建造せられ且つアメリカの國旗の下に運營されるばかりでなく、アメリカの國籍を有する高等並びに普通船員に依つて配乗さるべきである」と云ふアメリカの傳統的海運政策綱領の一つを踏襲表明したものである。因みに本勸告書は、これにつき合衆國造船所の寒心に堪

えぬ不振狀態を指摘すると共に速にこれが適當な改組を行ひ、もつて一朝有事の際十分國防目的を果し得る體制に置かなくてはならぬ、と要望してゐる。

(三) 勸告の第三項は、一九二九年に成立した國際海上人命安全條約が速に合衆國に於いて承認されんことを希望し、今後建造さるべき船舶は完全な耐火設備と海上生命安全保障設備を有つべく入念な設計の下にあらねばならぬ、と力説してゐる。

一九二九年の國際海上人命安全條約は、當時世界の大部分の國々に於いては既に批准を了へ實行に移りつつあつたが、合衆國ではなほ懸案として上院を通過するに至らなかつた。

(四) 勸告の第四項は「海上職員之技能を最高度に増進維持するよう措置あるべきこと」として、海員技術養成機關の完備を要求したものであつて、これについては、各州現存の普通商船學校が高等商船學校との間に何等進學上統一の連絡制度なきことが如何に海員技能の一般的向上を阻んでゐるかを訴へてゐる。

(五) 勸告の第五項は「アメリカ商船の經營はアメ

3) ここで「合衆國貿易に本質的な航路であつて現に外國船舶の就航し居らざる航路を確保すべきこと」としてゐるのは注目すべき消極的要請である。
 6) 1929年5月31日成立。通信省管船局假譯「十九百二十九年國際海上人命安全條約」參照。

リ方荷主の利益保護のため適當の海外航路に適當の運賃をもつて就航すべきこと」を説き、運賃・航海規律性・速力・輸送施設・等について外國の輸出業者に較べアメリカの荷主を不利な立場に置かないよう配慮ありたき旨を陳べてゐる。

(六) 勸告の第六項は、一九二八年商船法の制定した郵便船契約に對する改革意見の表明である。即ち、現行の郵便報償金をもつてする海運補助金制度の不健全なことは既に證明済である、従つて、今後はかかる間接的補助金制を廢止しこれに代るに直接的補助金制をもつてする、即ち、内外造船差額補助金・内外運輸差額補助金・對抗補助金の三つを創設し、アメリカの海運業者が外國の同業者に比較して不利な條件にあるコスト高(差額)を造船業者又は運輸業者に直接支給すべきである、と云ふのである。これは極めて注目すべき重要意見であつて、事實、ルーズヴェルト政府はこの勸告の骨子をそのまま採擇して一九三六年商船法の重要部分たらしめるに至つたのである。

因みに、本項の勸告に附せられてゐる「討議」は、第一次世界大戰前後よりのアメリカ海運政策史の極めて要領のよい敘述を爲し、讀者はこれからアメリカの主要海事法規の發展、船舶院の運営・郵便船契約制の實状態・等の概念を甚だ簡潔に掴むことが出来る。但し、郵便船契約に對する批判は徒に穩健中正であつて生彩を缺く憾なしとしない。尙も直接補助金制度を要望する限りは、間接補助金制に對して相當突込んだ分析と批判とがなくてはならない筈である。單に「證明済」であるとして立入らずに濟まされる理のものではなからう。この點、フारी郵務總監の調査報告書に頗る對照的である。

(七) 勸告の第七項は、上記政府補助金の管理上並びに海事行政の調整上、從來の船舶局を廢止し新に商務省内に一海事行政機關(Office of Maritime Affairs)を設け、これに各種海事關係諸行政部局を集約統合し、從來の船舶局の諸機能をこれに移管する一方、別個にまた、准司法的権能を併有する政策決定機關として聯

合海事監督廳 (Federal Maritime Authority) を新設し、海
 事貿易商業關係諸問題の研究のほか補助金額決定・運
 賃統制・海事勞動調停・等に當らしめたい、との意見
 を具陳するものである。かう言へば、讀者の多數はこ
 の意見が一九三六年商船法第二部「合衆國海事委員會」
 の形に於いて完全に實現したことに思ひつかれるであ
 らうが、この場合、本勸告書が敍上「聯合海事監督廳」
 の設置方を力説してゐるのは非常なものであつて、例
 へば、この監督官廳の理事の任期は特に無期限にしな
 くてはならぬ、さうしなくてはこれまでアメリカ海運
 政策に缺如してゐた持續性體系性を昂めることは出来
 ない」とさへ述べてゐるのである。

(八) 勸告の第八項は、備船業者・船舶仲立業者・
 荷役業者・等にも海運業者が通常課せられてゐるやう
 な定期營業報告書の提出義務を課すべきである、とな
 し、更に、

(九) 勸告の第九項は、内國航路外國航路の運航業
 者に對し備船契約・運賃・賃借料・船級・等に關する

海運關係書類の提出請求權を商務長官に賦與すべきで
 ある、との意見を表明してゐる。

(一〇) 勸告の第一〇項は、海員の海軍豫備役制度を
 發達せしめるため、海軍豫備役にある高等船員・普通
 船員につき現行通り一定の基金を設置しこれから一定
 額の支給を爲すべきである、と主張するものであつて、
 即ち、かくするときは、船員にとつては生活水準の向
 上、海運業者にとつては内外貨銀差額の補償、また、
 海軍にとつては有能な豫備將兵の養成と云ふ一石三
 鳥の効果を擧げることが出来ると見てゐるのである。

(一一) 勸告の第一一項は、當時施行中の海員關係
 法に對する一改正案であつて、有能海員檢定試驗制度
 の實施、船員下船手帳使用の許可、不良船員に對する
 給料支拂の留保を要求したものである。但し、これら
 の制度は他の海運國ではいづれも既に實施中のもので
 あつた。

(一二) 勸告の第一二項は、アメリカ商船に配乗す
 る船員は高等船員普通船員の別なく一〇〇パーセン下

7) 但し、1936年商船法では理事の任期は原則として6年と規定されてゐる。(同
 法第201條 (a))

8) 9) 第74議會法有第808號(1936年6月25日附)第13條に採擇せられた。

10) 佐波譯、アメリカ海運政策79頁以下參照。

アメリカ市民たるべしとの原則的要望を陳聞すると共に、無電員主計員司厨員資格制度・船内労働三交代制度・最低賃銀制度・海員労働争議調停制度の確立を要求してゐる。

(一二) 勧告の第一三項は、被補助船主が政府に對して有する各種の義務にして若し貿易航路關係上また公益關係上修正又は停止の必要ある場合には、その間の相互調整を可能ならしめる立法的措置を前記聯合海事監督廳に一任ありたい、との要望をなし、

(一四) 勧告の第一四項は、繫船中船腹の處理に關するものであつて、現在繫船腹の處理は一切船舶局に委任されてゐるが、爾後これを聯合海事監督廳に移管ありたい、但し、この際考慮すべきは、老廢の程度顯著にして全く使用に堪えざる船舶はこれを解體するにしても、然らざる船舶については特に國防的見地から新造船計畫の進行度とにらみ合はして解體を行ひ、もつてアメリカ商船隊の海軍補助機能を阻害することなきよう適時これが處分に當ることが肝要であつて、

アメリカ海運政策委員會勧告書

經濟的配慮からする解體は第二次的でなくてはならぬ、と言ふのである。

(一五) 勧告の第一五項は、合衆國主要港灣施設の管理を今後すべて政府に移し、一段とこの方面の改善又は完備を圖るべきである、と爲し、

(一六) 勧告の第一六項は、本勧告書の勧告事項にして採擇さるる場合は、目下懸案中のシッピングコードは不必要であらう、と表明してゐる。

(一七) 勧告の第一七項は、船腹の合理化・航路の安定・等の問題は宜しく國際的協議に依つて實現を期すべしと爲し、例へば、近く一九三五年一月ロンドンに開催される國際海運豫備會議の如きには、アメリカ側として進んでこれに参加し大にこれを利用すべきである、としてゐる。

(一八) 勧告の第一八項は、合衆國官用船のうち私的旅客貨物の運送に従事する船舶があるが、民間船との競争上好ましからぬ作用を及ぼしつつある、今後は十分これを取締つて貰ひたい、との抗議である。

第六十卷

二三

第一、二、三號

二三

五

以上、アメリカ海運政策委員會の成立の由來を尋ね、その立つ立場を明にし、次いでそれが大統領に提出した勸告書の内容を大略ながら紹介したつもりである。

一九三六年の商船法がアメリカ海運政策史上劃期的重要立法であることは世人周知のところであるが、この場合看過してならないのは同法制定の上に果した本勸告書の絶大な役割である。或る意味で同法の内容に體系を賦與したものは本委員會の勸告書である。惟ふに、本委員會は、たとへ商務省の主宰するところとして商務省派の立場をとつたとは言へ、その名の通りに聯省委員會であつたため、よく一國全體の利害を勘案して海事諸問題を取上げこれが検討と解決に努力をつくすことが出来、その故に、勸告事項の範圍も相當廣汎に互りかくて相當體系的な意見を提出することが出来たのである。この點、ルーズヴェルト大統領から殆んど同時に調査研究の命令を受けまた殆んど同時に大

統領に意見書を提出し、等しくルーズヴェルトの海運政策に決定的役割を果した郵務總監の調査報告と、本勸告書がその意義を甚だ異にする所以である。これ、從來一九三六年のアメリカ商船法の歴史的意義は臆げながら認めてゐるにしても同法制定の上に多大の貢獻を爲してゐる本勸告書の存在について殆んど無知である日本海運學界に敢へてこれを紹介する次第である。

本號執筆者紹介

沙見三郎 京都帝國大學教授 法學士 經濟學博士
 佐波宣平 京都帝國大學助教 經濟學士