

高橋和宏著

『ドル防衛と日米関係』

——高度成長期日本の経済外交 一九五九―一九六九年——

范 艶 芬

はじめに

日本が高度経済成長期に入った一九五〇年代末、米国では国際収支の赤字解消が、ドルを基軸通貨として為替相場の安定を図るブレトンウッズ体制を維持するための問題となっていた。以来、金流出に直面した歴代の米国政権は、いかにドルの価値を防衛するかを重要課題としたが、その一環で打ち出されたドル防衛政策は西側陣営の一員となった日本も対象とした。本書は、国際収支問題の中で生じた六〇年代の日米関係の変容を、外交史的に解明した優れた実証研究である。著者はその功績が認められ、第三回アジア・太平洋洋賞^①の「特別賞」を受賞した。

著者は外務事務官として外務省外交史料館に勤務し、外交記録の公開や『日本外交文書』の編纂を担当した経歴を持つ。ドル防衛を通じて六〇年代の日米関係を解明するという独自の考えも、このような職務経験の中から芽生えたのである。以下、本書の内容を紹介しつつ評者の見解を示す。

本書の構成と概要

本書の章立ては次の通りである。

- 序 章 国際収支を巡る日米関係の構図
- 第一章 貿易自由化の葛藤 一九五九―一九六二年
- 第二章 利子平衡税の相克 一九六三―一九六五年
- 第三章 東南アジア開発とベトナム戦争の連関 一九六五―一九六六年
- 第四章 日米「軍事オフセット」交渉の展開 一九六二―一九六七年
- 第五章 沖縄返還とドル防衛の連関 一九六七―一九六九年
- 終 章 「経済大国化」とドル防衛を巡る日米関係

序章において著者は、六〇年代の日米関係における国際収支問題を論じた研究は少なく、それらも、経済史や国際政治学・経済学の視点から扱われ、外交史的に国際収支問題を巡る日米関係の変容を正面から取り上げた研究はまだ不十分であると指摘する。その不足を補うために、高度成長メカニズムの重要な要因であった国際収支問題を軸として、経済大国化する日本と国際秩序の維持に苦慮する米国との関係が相互補完的な構図へと変容していく過程を解明することを目的とする(八頁)。さらに、国際収支の構造に由来するドル防衛協力の「領域横断性」という概念を分析の枠組みとして設定し、「アクターの多元化」、「交渉ロジックの複雑化」、「国際収支の統計上のアロケーションの柔軟化」を提示

する。

第一章では、GATT東京総会、貿易及び為替自由化計画大綱、貿易自由化措置を取り上げ、一九五九年～六二年の両国間交渉と日本の政策決定過程の関連に着目し、ドル防衛協力交渉の展開を検討する。六〇年代前半の貿易自由化を巡る対米交渉は自由貿易主義の重視という戦後日本外交の基本を形成する原体験であったと著者は位置付ける。その交渉を通じて外務省は、日本の貿易自由化をGATT体制の安定化というグローバルな課題と結びつけ、自由で無差別な国際貿易の中で経済力の発展を図るべきとする経済外交の基軸を確立していったとする(五六頁)。

第二章では、ドル防衛政策のため一九六三年七月にケネディ政権が公表した利子平衡税問題を巡る日米間交渉を考察する。ドル流出に歯止めをかけるため導入された利子平衡税は、米国からの資本導入による対米黒字を必要とした池田勇人政権の高度経済成長政策と対立したため、日米にとって厄介な問題となった。日本は、カナダと同様に適切な免税措置を講じるよう米国に求めたが、米国財務省は、対日免税により利子平衡税が骨抜きになるという噂を打ち消すために、妥協しなかった。加えて、利子平衡税が発表されて以来、日本の国際収支は悪化しなかったため、免除は不要であるという財務省の意向は強まった。

この難局を打開するため、田中角栄蔵相は「課税分を別の方法で支払ってでも免除を獲得したという建前を取る方が望ましい」(八二頁)と要請し、政治問題として本案件の妥結を図った。一方、ディロン財務省長官も日米関係全体に及ぼす影響を鑑み、ドル防衛政策の実効力を損なわない範囲で、利子平衡税の課税対象

とならない世界銀行の対日借款と米輸出銀行の対日信用供与に留意した。佐藤栄作首相の訪米や日米各閣僚会議などの交渉が続けられ、六五年二月のジョンソン大統領の国際収支に関する特別教書発表に際し、対日課税免除という妥協が成立し、金融における日米の協力関係も対外的に発表された。以上のことから、利子平衡税問題の帰結を日本の一方的な対米依存から日米間のドル防衛協力への転換点と位置付ける(九三頁)。

第三章では、東南アジア開発とベトナム戦争との関係から日米関係の展開を論じる。一九六五年二月の北爆開始以後に出されたジョンソン提案は、北ベトナムへの軍事力行使及び東南アジア経済開発における日本の役割を期待するものであり、ドル防衛の視点からみると、東南アジア経済開発への資金負担を日本に分担させる要求であった。日本の資金拠出による負担増大と米国の軍事行動に反発する国内の激しい世論を懸念した佐藤は、経済援助よりも北爆の一時停止とベトナム和平工作を先行すべきだと繰り返し主張した。「アジア平和計画」に対する佐藤の否定的な態度や外務省と大蔵省の対立により、日本は東南アジア開発政策を積極的に打ち出さなかったことは、ライシャワー駐日米国公使を失望させ不信を募らせた。

日本に対して圧力をかけることが必要だというライシャワーの提案を受けて、第四回日米貿易経済合同委員会においてジョンソンは日本に東南アジアへの援助拡大を強硬に要求した。以降、佐藤と大蔵省の態度は徐々に軟化し、東南アジア開発援助に前向きな姿勢を示したが、ベトナム戦争の激化と援助拡大による国際収支の赤字を日本が懸念したことにより、佐藤・大蔵省・外務省と

ライシヤワ一の意見が対立し、日米関係は緊張のピークを迎えた。ところが、六五年末米国がクリスマス休戦に応じて北爆を一時停止すると、日本もベトナム和平工作を模索するとともに、東南アジア政策を積極的に展開し、六六年四月の東南アジア閣僚会議の開催に成功した。著者は、ベトナム政策を巡って表面的に日米の意見が衝突したとはいえず、結局両国の政策は相互補完的であり、ここに極めて楽観的な日米関係像を看取できると評価する。

第四章では、ケネディ・ジョンソン両政権期の軍事オフセット問題、とりわけ米国防衛費増額を巡る日米関係を検討する。「軍事オフセット」が本章の鍵概念であり、著者はドル防衛協力の視点からこれを米国が「国際収支項目のうち軍事収支の改善を同盟国への米国製装備品の売却といった間接的な方法で図ろうとするもの」(一五〇頁)と解釈する。国際収支の赤字解消を重視していたケネディ政権は在日米軍の駐留経費を相殺するため、六二年から日本に防衛費増額を求めていた。さらにギルバトリック国防副長官訪日を機に、米国は日本に軍事オフセットを直接要請した。両国間でこれについて合意に至らなかったが、池田政権は軍事収支での対米協力を約束した。

しかし、ベトナム戦争開戦に伴い米国の国際収支が圧迫される六五年以降、ジョンソン政権は池田政権の約束不履行への不満と不信感を抱くようになり、再び軍事オフセット要請を強めようとした。だが、対日軍事オフセットの進め方を巡り国務省と財務省との意見が対立したため、日米間の交渉は効果的に展開しなかった。六七年八月に国務省・国防総省・財務省は、財務省が主張する「第三次防衛力整備計画」の枠内での対米調達比率を拡大する

対日交渉の統一方針を示した。これに基づいて財務省は、第六回日米貿易経済合同委員会において、軍事と資本の収支協力をパッケージにした具体的な数値目標を日本に提示した。この交渉に伴い、佐藤政権の最大の関心事である沖繩返還問題も、国際収支問題と関連付けて注目されることになる。

第五章では、「両三年内」コミュニケ案を得た六七年のニクソン・佐藤会談から沖繩返還を確定させた六九年のジョンソン・佐藤会談までの二つの錯綜する外交課題(沖繩返還とドル防衛協力)を巡る日米交渉を扱う。外務省⇨国務省ルートで沖繩返還問題、大蔵省⇨財務省で国際収支問題がそれぞれ連動して検討されたが、同時に非正規の外交ルートである京都産業大学の若泉敬教授とロストウ大統領特別補佐官との交渉も大きな役割を担った。

若泉は佐藤が対米ドル防衛協力を前向きだと判断していた。「沖繩返還の時限性を示すことの代わりに、佐藤が国内での政治的な代償にも関わらず、ジョンソン大統領を助けるためにあらゆる手段をとる決意がある」(二〇二頁)という若泉からの情報が、負担分担の論理で沖繩返還と五億ドル防衛協力の交換を狙ったジョンソンに期待を抱かせた。

しかし、実際に佐藤は若泉が言うような米国への国際収支協力を決断していなかった。このように、若泉の提案が「両三年内」コミュニケに向け米国を動かす一因となったが、ドル防衛協力を巡る佐藤とジョンソンとの認識の相違は解消されず、両首脳間の直接交渉で合意は達成されなかった。六八年春以降貿易の不均衡が拡大し、それに伴い米国では日本への不満が高まった。そのため、財務省は負担分担による沖繩返還とドル防衛協力を関連づ

け、日本に財政上のより大きな貢献を要求した。他方、大蔵省も米国の対日感情を考慮しつつドル防衛協力の在り方を見直した。当初、経済財政問題を沖繩返還交渉の前提条件とすることは受け入れられない立場に立ったものの、最終的には、沖繩を買い戻すことになるという批判を懸念しつつ、この立場を崩した。六九年の日米首脳会談で、「柏木・ジュリック了解覚書」による日本の事前の大幅な譲歩により、沖繩返還に伴う国際収支問題は議論されず処理された、と著者は結論づける。

終章では、自由貿易主義の重視や軍事収支面での抑制的な協力姿勢、経済援助政策での機能主義的な発想や自助努力の重視といった独自の構想、そして外貨準備を用いた国際金融面で対米協力といった戦後日本外交の特徴が、ドル防衛協力を巡る対米交渉の中で形成されていった(二四九頁)、と指摘する。その上で、領域横断的なドル防衛協力を巡る交渉は日米関係の「重層化」をもたらしたと結論づける。

本書の特徴と意義

以上のように、本書はドル防衛を巡る日米外交の「過程」で示唆にあふれ、刺激に満ちたものであるが、その特徴は次の三点に要約できる。

第一に、膨大な史料を丁寧に使用し、丹念に情報を整理していることである。特に米国立公文書館・大統領図書館が所蔵する政府・個人文書を広範に渉猟したことにより、米国の対日政策決定者の時代認識と政策形成の過程を詳細に実証した。それのみならず、大蔵省の対外経済政策の意思決定過程にも注目し、従来、

史料公開の制限により大蔵省に関する分析が不十分であった点を克服した。日英米の外交文書の活用だけでなく、オーラルヒストリー・インタビュー、政策決定者や外交官の日記・回想録、政府機関の報告書、財界の検討資料、同時代の新聞や雑誌の記事などを中心とする公開史料の徹底した博搜ぶりに、大いに驚かされた。本書を読むと、日米交渉がいかに複雑な過程で進められたかをあらためて実感できる。

第二に、日米関係における貿易自由化、利子平衡税、ベトナム戦争、東南アジア開発、軍事オフセット、沖繩返還という個々の外交課題が複数の領域で展開されたドル防衛問題を、領域横断性という分析枠組みを設定して捉え直している点にある。国際収支問題の全体像をマクロな視野で把握し、日米関係史の文脈の中で上記の外交課題を解き明かしている点で比類がない。さらに、日本が米独間のように国際収支協力を対外的に公開して実現できなかった根源的な原因として、「対外政策について国民に説明責任を果たすという発想が政治に欠如していた」(二四九頁)とする独自の見解も提示している。六〇年代の日米関係を取り上げることは目新しくはないが、このように国際収支に着目した日米外交史に関する研究書として本書は最初であり、評価すべきであろう。

第三に、政策決定と外交交渉の双方を連関させながら、多元的な日米関係を解明したことである。日米の政治家や官僚を含む関係者間で多様な考えがあった。政策の大枠では次第に同一の方向を志向するようになったが、具体的な政策の実施を巡って政権内部で大きく対立し、政策決定から外交交渉の合意に至るまでには極めて複雑な調整が必要であった。著者の成果は、「国際収支

を巡る日米協力関係が、同盟の非対称性や経済力の接近によって機械的・構造的に実現したのではなく、両国の政治指導者や政策決定者の判断、政府間交渉或いは政府内政治といった諸局面で摩擦、衝突、意見調整、合意を繰り返していく中から有機的に形作られていった」（九頁）ことを極めて詳細に描き出した点にある。

この方法に基づき、沖繩返還に関して日米交渉ルートの複雑化に着目した点は特筆に値する。先行研究によつて、日米安全保障と沖繩返還との関係はかなり明らかになっている^⑤。六九年の沖繩返還合意にむけた日米交渉の展開についての研究は、ベトナム戦争や中国の核実験といった国際情勢の緊張対立が日米両国内でどのように認識されたのかという視点に立った説明が進んでいる。

また、外務省と国務省間の沖繩返還に向けた政治決定や交渉も詳細に分析されているほか、若泉に関する著作や論文も相次いで発表されている^⑥。そうした中で、第五章の特色は、沖繩返還と国際収支協力とを関連させ、若泉の対米交渉の役割と外務省・国務省ルートでの沖繩返還問題と大蔵省・財務省での国際収支問題を連動させて検討した点にある。とりわけ米国の各省が情報を共有する一方で、情報の管理を徹底した大蔵省が単独で消極的に米国と交渉を展開した。こうした大蔵省の消極的な姿勢から、沖繩返還の代償として「柏木・ジュリーリック了解書」への譲歩に至るまでの過程は、同省の対米認識だけでなく、国際収支における沖繩返還に対する認識の変化も反映したといえる。

本書の疑問点

以上のような意義を認めつつ、いくつかの疑問を提示したい。

第一に、東南アジア開発関係会議の開催を巡る日米両政府内における主要な政府機関の動向だけに着目していることである。通産省、経済企画庁などは同会議を日米関係・日本とアジア諸国との関係においてどのように位置づけていたのか、また政策決定においていかなる役割を果たしたのかが分析されていない。そのみならず、「アジア平和計画」から同会議開催まで一貫してベトナム戦争との関連を希薄化しようとした日本政府の様子が分かるが、同会議の準備過程における外務省の「東南アジア各国は政治体制に関わらず経済開発分野で協力しよう」との政経分離^⑦（一二八頁）方針に対する米国内部、例えば東南アジア開発計画の責任者を務めたユージン・ブラック大統領特別補佐官、国務省の反応は検討されていない。そのため、第三章が東南アジア開発とベトナム戦争を関連させた米国内部による対日認識の変容の分析に終始しているのは、やや物足りなく感じる。

第二に、六〇年代後半以降の日米経済関係は相互補完的だけではなく対立関係にもあったことである。諸外交課題を巡る交渉と協力によつて六〇年代後半には、国際収支政策における日米関係が従来の日本の一方的な対米依存から両国の相互補完的な関係へと徐々に変化したと著者は指摘する（二四四頁）。ところが、六〇年代後半からの日米関係は必ずしも積極的な協力関係とはいえない。六〇年代後半の安保「ただ乗り」という米国からの対日批判に続き、七〇年代初頭にいたっては日米対立が表面化した。これは、ベトナム戦争の泥沼化に伴う米国の財政赤字と国際収支の悪化、それに対する日本の経済的な躍進という両国の経済力の逆転によつて引き起こされたものであった^⑧。また、数回にわたって

実施されたドル防衛政策も、米国の国際収支を抜本的に改善できなかった。さらにニクソン政権の発足以来、日米の景気動向の違いは、短期資本移動の攪乱的影響をもたらし、米国の赤字をかつてない規模に拡大させた。

このように、国際経済秩序の安定を図る日米間の軋轢がドル防衛問題を巡る外交交渉に起因したことは疑いない。その交渉過程から生じた対立や立場の違いに伴い、ドル防衛政策の効果があまり表れなかったことや、六〇年代半ば以降の日本との経済成長の差が生じたことよって、繊維問題^①及び「核抜き・本土並み」の沖縄返還問題を契機に、七〇年代初頭に日米対立が顕在化した。以上のように、対立もあつたこの時期の日米関係を、単に「相互補完的な関係」と評価するには慎重にならねばならないと思われる。

第三に、著者が「ドル防衛と日米関係」の終点を六九年の沖縄返還交渉に置いていることである。鈴木宏尚は「ドル防衛の終点がニクソンの新経済政策による金とドルとの兌換停止の発表である^②」と主張する。ドル防衛を巡る日米関係の全貌を解明するためには、七一年の兌換停止発表に至るまでの両国交渉を検討の対象に入れるべきだつたのではないだろうか。また、通貨がドルから円に交換される前に、米国の要求に応じて日本がいかなる準備を行ったのかを明確に示す必要がある。一ドル＝三六〇円の固定相場制が崩れた際の沖縄現地の対応や、市場が混乱に陥る中で沖縄返還に伴う通貨交換を巡る日米の交渉についても、より踏み込んで検討する余地があるように思われる。

おわりに

以上、率直な意見を述べたが、これらの拙い疑問点は本書の意義を損なうものではない。本書が、独自の問題意識と分析枠組みに基づき、先行研究を乗り越える独創性と洞察力に富む外交史の優れた労作であることは間違いない。本書によって、一九六〇年代を扱う外交史研究蓄積がまた厚くなったことを喜ばしく思うとともに、今後さらなる活発な議論が行われることを大いに期待したい。

評者は本書の基礎となる論文に目を通してきたが、著者が今回一冊の研究書にまとめたことで、あらためて多くの専門知識を得ることができ、日米関係が東南アジア開発に複雑に与えた影響を痛感させられた。「東南アジア開発と日本外交」を研究課題とする評者はメコン川開発という切り口から、東南アジアの域内秩序の変容と、インドシナ半島と域外諸国（日米等）との関係の変質を考察しているが、本書と対話可能な研究を早く発表したいと考えている。

① 二〇一九年、毎日新聞社と一般社団法人アジア調査会が同賞の第三次一回表彰式を主催した。

② ジョンソン演説を受けて、六五年四月に外務省経済協力局が、アジアに平和をもたらすためには経済の安定が必要であるとの認識から作成した、アジア経済開発のための計画書である。その対象範囲をビルマ以東に限定し、計上額を米国一〇億ドル、日本五億ドルに設定した。

日本が経済成長を背景に積極的に資金を拠出し、アジア経済開発を主導することにより、国際社会における地位の向上を目指すことに大き

な特徴があった。

③ 一九六七年の日米首脳会談において、両三年以内に返還の時期について決定することが合意された案である。これにより、沖縄返還は現実のものとなっていた。

④ 一九六九年一〇月に柏木雄介大蔵省財務官とジュネリック米財務長官特別補佐官が署名した秘密覚書である。日米間で期間二五年・無利子とし、金額は六〇〇万ドルまたは実際の通貨交換額という結論で合意した。

⑤ 中島琢磨『沖縄返還と日米安保体制』有斐閣、二〇一二。我部政明『戦後日米関係と安全保障』吉川弘文館、二〇〇七。波多野澄雄『沖縄返還と韓国・台湾』『外交史料館報』第二七号、二〇一三。河野康子『沖縄返還と地域的役割分担論―危機認識の位相を巡って―』(一)『法学志林』第一〇六卷、二〇〇八―二〇〇九。野添文彬『沖縄返還交渉と佐藤外交―東アジア冷戦の変容を巡って』『沖縄法学』第四四卷、二〇一五等。

⑥ 信夫隆司『若泉敬と日米密約―沖縄返還と繊維交渉を巡る密使外交』日本評論社、二〇一二。谷内正太郎・手嶋龍一『対談 沖縄核密約は米国の罠だったのか 若泉敬が自裁してまで 愚者の楽園に伝えたかったこと』『中央公論』第一二五巻第九号、二〇一〇。信夫隆司『若泉敬と沖縄核密約』『法学紀要』第五二巻、二〇一〇。

⑦ 七一年のニクソンによる訪中声明と新経済政策の発表は、既存の世界秩序を変革させた大きな二つの方針転換であり、長く日本外交の傷痕として残ったといえる。前者については、米国の対中強硬政策をフォローしていた日本は完全に梯子を外された。また後者については、日本が為替相場一六・八八円の切り上げを決定せざるをえなかった結果、日本から米国への輸出はふるわなくなった。増田弘「一九六〇年代日米経済関係の政治性―日米貿易経済合同委員会を中心として―」

『国際政治』第六〇号、一九七八、一三二一・一三三三頁。

⑧ 増田、前掲論文、一三二一・一五三頁。

⑨ 資本が再び元の国に還流するまでの期間が一年に満たない国際資本移動を示す用語であり、貿易取引に伴う信用供与や短期の貸借や外国為替手形の買入れや外国短期証券への投資等が含まれる。

⑩ 経済企画庁「転機に立つブレトンウッズ体制」『昭和四六年 年次世界経済報告』。

⑪ 五〇年代後半から、米国が繊維製品の関税を引き下げたことで、日本製の安価な綿製品の輸入が激増した。輸出規制問題を巡る日米交渉が難航した背景に、六九年の佐藤・ニクソン会談で、沖縄返還の約束を取り付けるとともに輸出規制を行うことも密約した。

⑫ 鈴木宏尚「書評・高橋和弘著『ドル防衛と日米関係―高度成長期日本の経済外交 一九五九―一九六九年―』」『国際安全保障』第四七巻第一号、二〇一九年六月、一一五頁。

⑬ 同上。

(A5判 二九八頁 千倉書房 二〇一八年七月 税別三八〇〇円)
(京都大学大学院文学研究科博士後期課程)