

20世紀初頭のアメリカ関税史

- ローズベルトからウィルソンの制度改革 -

小 山 久 美 子

Abstract

Many scholars including Japanese ones have characterized the U.S. tariffs during the early twentieth century from Theodore Roosevelt to Woodrow Wilson as the strengthened high-rate policy which continued to be introduced in the latter half of the nineteenth century with few changes. If we remained to apply such an interpretation to the early twentieth century, the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 that brought a tendency to lower tariffs inevitably would mark a dramatic shift. However, the shift did not in sudden dramatic form. During the early twentieth century, in fact, there was gradual change in terms of the tariff making authority, the traditional prerogative of Congress.

The object of this article is to analyze these tariffs of this period not from rates but from another perspective - the transformation of tariff-making methods. Many businesses, especially growing nation-wide business organizations such as National Association of Manufacturers (NAM) and United States Chamber of Commerce (USCC), led and supported a persistent movement to reform the tariff making system by establishing a permanent tariff agency to adjust tariff rates in accordance with the facts of the U.S. economic conditions to influence governmental ideas.

Keywords: U.S., tariff, history

はじめに

本稿の目的は20世紀初頭,セオドア・ローズベルト(Theodore Roosevelt)政権期(1901~1909年)からタフト(William Taft)政権期(1909~1913年)を経てウィルソン(Woodrow Wilson)政権期(1913~1921年)までのアメリカ関税史を制度的側面に照射して考察することにある。

アメリカは南北戦争(1861~1865年)以降, 20世紀初頭まで高関税政策をほぼ一貫してとったとされ, 特に大恐慌下で広範囲にわたる品目に高関税を賦課した1930年のスムート・ホーリー(Smoot-Hawley)法はかかる政策のピークを成し, 大恐慌を悪化させたとして悪名高い。その後アメリカは1934年に互惠通商協定法成立によりはじめて低関税化へと政策を転換させ, 同法は第二次大戦後のアメリカ主導の自由貿易体制へ繋がっていく契機となったといわれている。

20世紀初頭の関税は, 19世紀後半に定着した高関税がほぼ継続した時期と解釈されている。20世紀初頭は関税政策が共和党と民主党の間での激しい論争点であり, 国内政治を共和党がほぼ支配し, 保護主義の組織勢力が結託して, 保護主義が続いた時期だと通常説明される。

高関税の継続期という意味で¹⁾, 20世紀初頭はアメリカの通商政策史に関する研究史上では, さほどの重要性がおかれず, 焦点は第二次大戦後, および現代の通商法におかれたままである。我が国の研究でもその傾向は同様であるが²⁾, 数少ない20世紀初頭に関する研究も関税率の観点から19世紀後半

1) 高関税の継続期とするのは例えば, Stephen Cohen, Joel Paul and Robert Blecker, *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy*, Boulder, Colorado, 1996, pp.29-30; Stephen Krasner, "State Power and the Structure of International Trade," in David Lake ed., *The International Political Economy of Trade*, Brookfield, 1993, p.531; Tom Terrill, *The Tariff, Politics, and American Foreign Policy*, Westport, Conne., 1973, p.216 を参照。

2) 中本悟『現代アメリカの通商政策』有斐閣, 1999年; 秋山憲治『日米通商摩擦の研究』同文館, 1995年; 佐々木隆雄『アメリカの通商政策』岩波新書, 1997年; 鹿野忠生「アメリカによる経済グローバル化の歴史的前提」『アメリカ研究』第34号, 2000年。

に続き独占的産業を保護するための独占保護関税の時代と規定して、産業史との関連で論及することがほとんどである³⁾。同時期は関税率に照射する限り、さほどの変化がみられず、そのように同時期を捉えると1934年互惠通商協定法（以下、1934年法とする）は必然的に高関税化から低関税化という突然の急激な大幅転換となる⁴⁾。果たして実際そうであったのだろうか。

筆者はすでに、19世紀後半の諸関税法、ならびに1922年フォードニー・マッカンバー（Fordney- McCumber）法、1930年スムート・ホーリー法、1934年法の成立に関して、関税設定における制度上の変革（議会からの権限委譲）という側面から考察しており、1934年法はそれまでの歴史上の流れ、前例を受け継いだものと考えている⁵⁾。そして本稿の分析対象である20世紀初頭、ローズベルトからウィルソン政権期にも、1934年法成立に繋がる変化が実際には起きていたことを明らかにするのが本稿の特徴である。

また20世紀初頭の関税設定方法において改革を主に推進したのは企業であった。実業界の粘り強い運動があったことを看過してはならず、改革推進には企業と政府の協調関係が多々見受けられる。アメリカでは一般的に企業・政府関係は希薄とされるが⁶⁾、当時関税について、事情は異なるにせよビジネスの考え方を関税に取り入れようという見解が両者に存在した。かかる点

3) 産業史との関連を重視するのは、鹿野忠生『アメリカ保護主義の基礎研究』創言社、1984年。

4) 拙稿「19世紀後半のアメリカ関税史」『経営と経済』（長崎大学）第81巻第4号、2002年；「フォードニー・マッカンバー法からスムート・ホーリー法へ」『経営と経済』第79巻第3号、1999年；「スムート・ホーリー法成立に関する再解釈」『社会経済史学』第63巻第6号、1998年；「1934年互惠通商協定法成立」『経営と経済』第81巻第1号、2001年。

5) 1934年法の転換を強調する例として、Judith Goldstein, “Ideas, Institutions, and American Trade Policy,” *International Organization*, 42:1, 1988; I.M. Destler, *American Trade Politics*, New York, 1986; Robert Barrie, *Congress and the Executive*, New York, 1987.

6) 細川亘『大競争時代の通商戦略』日本放送出版協会、1999年、64頁。

で本稿は企業・政府関係の通説に対するアンチテーゼの意味合いも持っている。

第1節 ローズベルト政権期

・強まる1897年ディングレー（Dingley）法への批判

1897年ディングレー法（以下、1897年法とする）成立以降、1909年ペイン・オールドリッチ（Payne-Aldrich）法成立までの間、アメリカでは新たな関税法は成立せず、平均税率57%という内容をもったディングレー法が世紀転換期の12年間存続し、「関税はトラストの母」としての役割を果たしたとしばしばいわれる。独占企業と保護的な関税システムの間関係は明らかなようだった。競争を抑えるために、企業家はトラストを組織し、高率関税の利益を受けて高価格を設定した。保護関税システムはトラストの元とされた⁷⁾。

1900年選挙で、民主党は1897年法をトラストを育てるものとして非難し、ポピュリストはトラストと関連ある品目に関して引き下げを提案し始めた。続いて一部の中西部の共和黨員が、民主党、ポピュリストの批判の根拠となったデーターを支持して党内の強硬な保護主義者を非難した。またアイオワ州の革新主義的共和党知事、カミンズ（Albert Cummins）は中西部の農民を代表して、トラストが国内競争を排除してきたため海外からの競争は価格引き下げに必要なのだと提案した。当時、中西部の農民はトラスト問題の一つとして関税改正を要求していた。購入する製品が上昇する一方で、農産物価格は低いままであったためだ。

7) 鈴木圭介編『アメリカ経済史』東京大学出版会、1988年、367頁。なお、1890年代の関税政策はアメリカが互恵主義を採用した点で特筆すべきである。これは議会関与を排除する動きであった。互恵主義は国際交渉によるものであり、これは立法府ではなく行政府が特権を持っている領域であったためである。詳しくは拙稿「19世紀後半」を参照。また、ここでいうトラストの意味は広義にとって独占的な大企業一般と考えた方が適切である。

おそらくは保護関税システムの主な受益者であったアメリカの製造業者も、関税改正要求に参加するようになった。なぜなら海外販売の場合には保護関税システムがマイナス要因となるためである。1890年代、アメリカの製造業者は外国貿易において急速な拡大を遂げ、初めて輸出が輸入を上回った。また工業品輸出額が農産物輸出額を上回るようになった。ところが、ヨーロッパ諸国が高率関税法である1897年法へ報復し始めた⁸⁾。

関税改正要求に参加した製造業者の代表は全国製造業者連盟（National Association of Manufacturers：以下、NAM とする）であった。NAM の会員は国内市場と同様、海外市場をも守る関税システムを模索するようになった。ここで NAM の説明をしておこう。アメリカでは19世紀～20世紀の転換期に業界団体の数が急増し、企業の組織化が進んだが、1895年に設立された NAM はアメリカで公共政策全般に関与した最初の全国的な企業団体であり、1912年設立の全米商業会議所（US Chamber of Commerce：USCC）と並び最大手であり、その地位は現在も変わっていない。アメリカは南北戦争以降、循環的な不況に度々見舞われるが、1893年に南北戦争後最大の不況が起き外国市場への関心が高まった際に、中西部オハイオ州の製造業者が政府に対して外国市場拡大のための様々な要望をしていくために決起したが、NAM の始まりであった⁹⁾。

このように、NAM が幾分不安定な連合という形であったが。従来の保護システムへの反対という意味で革新主義者に加わっていった。1897年のディングレー法は関税問題を解決せず、むしろ別の関税議論を惹起した。関税保護政策への批判は関税作成プロセスへの批判へと繋がっていったのであ

8) Joseph Kenkel, "The Tariff Commission Movement (Ph.D.Diss.Univ.of Maryland), " 1962. pp.18, 20. ポピュリストとは主に、苦境に陥った農村社会の状況を改革しようとした農民たちであり、1880年代末頃より南部、中西部で同盟をつくり、連邦政府の救済を求め第三政党（ポピュリスト党）をつくるなど政治活動も行った。

9) NAM については拙稿「全国製造業者連盟（NAM）に関する考察」『経営史学』第31巻第3号、1996年を参照。

る¹⁰⁾。以下では、ローズベルト政権期に関税委員会設立に関して支持を表明していたビジネス界の代表、NAMとローズベルトの見解を考察しつつ、1907～1908年の委員会支持の高まりへ繋がっていく様子をみてみる。

・NAM の見解

NAM は1901年の年次大会で、1．関税法の目的は、独占にむやみに利用される機会を与えることなく、必要とされる製品のみに保護を与えるべきである、2．アメリカの生産コストが外国よりも高い製品の場合、その関税は少なくともコストの高い分を補填するべきものであると決議し、また同年NAM の主導で開催された全米互惠会議は、1897年ディングレー法のカッソン協定での、関税引き下げの対象となりそうなアメリカ内の産業から不満を引き起こしたため、様々な製造業企業を会員に抱える NAM としては国内産業に打撃を与えない範囲での互惠主義を受容するという立場を表明した。なぜなら、同会議の議論は、例えば農機具の製造業者のようなアメリカ内での余剰品のはけ口を求めるがゆえ互惠協定を通じて外国障壁を軽減しようとする産業と、ニット製品や宝石のような産業はフランスとの互惠協定により被害を受ける可能性があり、それらの利害が対立したことに集中したからである¹¹⁾。

さらに全米互惠会議は互惠協定の交渉指針となる産業状況を行政府、議会に報告するための互惠委員会を、商業産業省(1903年には商務労働省に変更)の中に設けるべきとし、NAM は1902年にそれを決議で採択した。1903年の決議内容は、1897年法が一部の特定利害に過度の利益を与えており、政治的な騒動へと発展していくかもしれないという一般的認識を NAM も認めて

10) Kenkel, "The Tariff," p.18.

11) National Association of Manufacturers, *Proceedings of National Association of Manufacturers*, 1900, p.18; 1901, p.121. 1897年法は、中南米諸国、ヨーロッパ諸国との互惠的な輸出拡大を目的とした条項を包含しており、その目的のために譲歩の対象となりうる部門がアメリカ内の競合品目産業にまで拡大する可能性が出てきていた。

いること、ヨーロッパ諸国の報復的な関税法が我々の輸出を脅かしていること、アメリカの賃金水準への保護の原則と一致するような最低関税率まで関税が引き下げられるような、よく考慮された関税改正が内外の関税変化からの危険を最小にすること、などであり、これらのことから政府に対して新設の商務労働省ができるだけ早急に関税改正の準備を主導していくよう求めていた。1904年には、商務労働省内に関税・互惠委員会が設置されるよう議会に求め、1905年には商務労働省が最高・最低税率制度を有する海外の関税法に関する調査をできるだけ完全に行うべきと述べた¹²⁾。

・ローズベルトの見解

ローズベルトは、その前に大統領であったマッキンレー（William McKinley）と互惠主義と産業との関係に関する見解が類似していた。よって先にマッキンレーの見解に言及しておく。マッキンレーは、互惠主義が他国への報復として使用される、すなわち制限的手段のみに使われる伝統的方法の変革を求めた。1901年9月のバッファローでの演説では、このような排他性は過去のものであり、貿易拡大が緊急問題であると主張した。マッキンレーは変化しつつある状況に敏感であった。互惠協定交渉を求め、お互いに有益な貿易を促進するのに不必要な関税は引き下げるべきとした。ただし互惠主義を通じての輸入拡大はよしとするが、アメリカの産業を犠牲にしてではないことを示唆していた¹³⁾。

マッキンレーのあとを引き継いだローズベルトもかかる互惠主義を支持したが、やはりアメリカの職を犠牲にしてではなかった。1901年12月、ローズベルトは議会へのメッセージで、互惠は保護のしもべであり、関税取引は国内産業へ被害を与えるという結果になってはならないと述べた¹⁴⁾。

12) NAM, *Proceedings*, 1908, p.55.

13) Barrie, *Congress*, pp.18-19.

14) Alfred Eckes, *Opening America's Market*, North Carolina, 1995, pp.77-78.

1904年の選挙後、ローズベルトは下院のキャノン（Joe Cannon）議長へ、行政府の裁量による最高・最低税率を通じて相手国へ互惠を提供するのを検討することはよいことだと述べた。ローズベルトは大衆の一部に関税引き下げ要求が強まっていることを認識しつつも、多くの共和党員は引き下げに合意しないだろうとみていた。やってみてダメなのは、何もやらないよりははるかに悪くなるだろう、プラグマティックな政治家であるローズベルトは共和党が関税をめくり分裂するのを望まず、改正を回避した。また急激な改正をしてビジネスを困惑させるより、変えない方がよいと考えた。1897年以降、ポピュリスト、革新主義者、NAM などから批判の声が上がったとはいえ、企業集中、トラスト、鉄道、独占の問題が重要であり、これらが関税からの関心をそらしたこともローズベルトの考え方に幸いした¹⁵⁾。

しかしながら、1908年大統領選挙まで関税改正を延期するという大統領の決定は、その時期が近づくと、ビジネス側のキャンペーンを促すことになった。

・1907～1908年の委員会支持の高まり

加えて、1907年の不況により関税委員会への関心は高まることとなった。不況が国内市場保護と輸出拡大の両方への関心を強めたのである。過剰生産が経済危機の元であり、よって国内市場は競合外国品には閉じられるべきであるということに対してビジネスマン、知識人、政治家たちの間でかなりのコンセンサスが存在した。輸出拡大の重要性についても然りであった。産業、

15) David Lake, *Power and Free Trade*, Ithaca, 1988, p.132; Terrill, *The Tariff*, 1973, p. 216; Joseph Kenkel, *Progressives and Protection*, New York, 1983, p.49. なお、最高・最低税率については当時、ドイツが農業、産業、商業の代表者からなる委員会を備えており、情報収集、専門家の活用により、また完全な産業別分類により、各産業利害を考慮の上、税率を設定しており、アメリカも通商主権をめぐる国際競争に備え、ドイツの例に倣おうとする雰囲気があった（U.S.Congress, House, Committee on Ways and Means, *Hearings*, Feb.4, 1908, p.42）。

農業は需要を上回る能力を示していたから余剰品は海外市場が必要とされ、景気回復、安定、成長すべてが海外での販売にかかっており、それが社会調和を復活するとみられた。労働不安、ポピュリズム、急進派への引き付けを軽減するのだと考えられた¹⁶⁾。

1907年12月、4人の中西部の共和党議員が関税委員会設立を求める法案を提出した。ミラー（Clarence Miller、ミネソタ州、下院）、スターナソン（Halvor Steenerson、ミネソタ州、下院）、ベベリッジ（Albert Beveridge、インディアナ州、上院）、ワーナー（William Warner、ミズーリー州、上院）であった。

因みに、1907年にNAMは独立、超党派的な、関税委員会の設立を支持した。1908年5月の年次大会で、NAMは議会へ内外生産コスト平準化調査に基づく関税委員会設立を求める決議を採択した。NAMの代表であり、委員会を支持した最も顕著な人物はマイルズ（Herbert Miles、ウィスコンシン州の馬車、農業用器具の製造業者であった。マイルズが支持した解決方法は1882年に臨時的に設置された関税に関する委員会が提示していたのと同じ原則であり、これは生産コストの平準化であった）であった。1908年の選挙が近づくにつれ、関税は政治問題として再浮上し始めた。世論としては、トラスト問題が過剰に保護された関税と結びつけられ、関税は価格上昇の原因と批判された。1908年早々、マイルズとヴァンクリーブ（James VanCleave、1906年にNAMの会頭に就任）は、インディアナ州のベベリッジ上院議員と協力し、議会へ改革案を提出した。ベベリッジはドイツの関税委員会が国内市場と外国市場の確保の両立を図ったことと同様のことをしようとしていた。ベベリッジが上院に提案した法案は、永久的だが、生産コストを調べ、議会が最低税率を定められるよう、諮問的なものであり、率設定は行わない委員会の設立であった。マイルズが議員に根回しする一方で、ベベリッジが委員会支持を上院本会議で明言し、関税委員会設立運動へ参加するよう個人

16) Judith Goldstein, *Ideas, Interest, and American Trade Policy*, Ithaca, 1993, p.116.

的に同僚に呼びかけた¹⁷⁾。

ヴァンクリーブ (James VanCleave) NAM会頭はビジネスマンを代表して、キャノン下院議長とペイン (Sereno Payne) 下院歳入委員会委員長に委員会設置を呼びかけた。1908年2月の下院歳入委員会のヒアリングでヴァンクリーブ NAM 会頭は、「様々な利害を代表してここにきている。 - 中略 - 関税という大問題は実際の常識的なビジネスの見方の方がよりよく扱うことができると信じている。 - 中略 - この問題に合理的なビジネスの見方を適用するのを望む」と述べていた。また NAM のメンバーであり、シカゴのアメリカン・レシプロシティ・タリフ・リーグの会頭であるサウンダーズ (Alvin Saunders) も、議会へ委員会設立を主張した。ビジネスマンたちは依然として不況の影に怯えており、関税に関する急激な変化を歓迎していないのだとして、サウンダーズは議会は委員会を設立すれば1908年の選挙戦から関税という面倒な問題を軽くできると述べた¹⁸⁾。

共和党の二人の顕著な下院リーダーであるキャノンとペインが 委員会設立へ反対する一方で (キャノンは委員会は様々な利害を代表する討論クラブにすぎないと考えており、議会における関税作成方法に対して批判が高まっていることを認めようとしなかった)、一部の議員からは支持の声が上がった¹⁹⁾。

このように、1907年の不況と1908年選挙後の全体的な関税改正への期待が関税作成方法を改革しようとするというビジネスマンの運動を刺激したのである。

17) NAM, *Proceedings*, 1907, pp.172-173 ; 1908, p.73; Kenkel, " The Tariff, " pp.27-30, 47; House *Hearings*, Dec.5, 1908, p.7682. 1908年3月には、ウィスコンシン州の革新主義的共和党議員、ラフォレット (Robert LaFollette) が別の委員会設立支持法案を提出した。

18) House, *Hearings*, Feb.4, 1908, pp.39-40, 42. ただし、ビジネス側も委員会設立に関して一枚岩であったわけではない。

19) Kenkel, " The Tariff, " p.26.

第2節 タフト政権期

・1909年のインディアナポリス会議

タフト政権期に入ると、関税委員会設立運動はさらに強くなった。例えばインディアナポリスのビジネスマンは議会へ関税委員会設立への支持が高まっていることを表明する計画を立て、主に産業、商業、農業、労働の代表たちによる全国大会を関税の全体的な改正が行われる特別会期に入る前に召集することにした。NAM はすぐに大会プランに取りかかった²⁰⁾。

1909年2月15日、インディアナポリスへ約700人の代表が集まった。NAM、ナショナル・グレンジ、ファーマーズ・ナショナル・ kongress、ナショナル・ライブストック・アソシエーション、そのほか様々な小さな企業団体の代表に加えて、インディアナ、アイオワ、ネブラスカ、ウィスコンシンをはじめとする9つの州の知事も参加していた。ローズベルトとタフトも同会議を支持した²¹⁾。

タフト大統領は出席の招待を辞退したが、その際に委員会常設の利点について述べて、法案が委員会常設を盛り込むのを歓迎すると示唆した。この発言が広くプレスで注目を浴びた時、タフトは自らの見解を明言するとともに、支持する委員会は率調整を行うのではなく、単に専門家が内外生産コストを調査し、議会へのアドバイスをを行うものであることを付言した。

インディアナポリスに集まった代表たちは、現行の関税作成方法、すなわち下院歳入委員会のマジョリティメンバーの前で、利害関係者が証言を行う方法を批判した。代表たちは、ヒアリングを行って法案を準備する議員は証人の証拠の歪み、誇張を確かめるのに必要な技術的なバックグラウンドを持ち合わせず、対立する利害要求の公正さを正確に判断することができないし、委員会が新法に費やす時間は少なく目的達成には不適切であるなどとして、

20) Lake, *Power*, p.132.

21) Kenkel, "The Tariff," p.30.

改革の必要性を述べた。代表たちはかかる必要性には合意したが、関税委員会の組織、機能、義務については意見が分かれた。主な相違点は二つあった。一つは議会へ設立を要請する機関は、立法府とも行政府とも独立のものにすべきか、あるいは新設の商務労働省内に設けるようにすべきかという問題であり、もう一つは議員が利用できるための単なるデータ収集機関とすべきか、あるいは設定に関する何らかの権限を付与すべきかという問題であった²²⁾。

インディアナポリス会議の初日、NAM のヴァンクリーブ会頭とニューヨーク・マーチャント・アソシエーションのタウン（Henry Town）会頭が商務労働省内の事実収集機関を選好したが、二日目、ニュージャージー州のファウラー（Charles Fowler）代表が、大統領への率勤告を行い、大統領が発布によりそれを施行できるような委員会を設立すべきとの演説を行った後、会議の雰囲気突然変わった。同席していたビジネスマンと議員の一部はファウラーの提案を違憲だとみなしたものの、同会議はほぼそれに近い決議を採択したのだ。

インディアナポリス会議が最終的に出した結論は、関税に関する事実を偏見なく、徹底的に調査するための独立の委員会常設と、委員会は互惠協定を通じて率を改正する（ただし率は議会が定める最高・最低税率の範囲内）権限を持ち、大統領がかかる協定を発布する権限を持つようにすることを要請するというものであった²³⁾。

・ NTCA

関税改革運動のリーダーたちは、委員会提案への議会支持を取り付けようとすべくナショナル・タリフ・コミッション・アソシエーション（NTCA）の組織作りにも忙しく関与していた。NTCA の会頭となったのは NAM の

22) Senate, *Hearings*, Aug.1913, p.4085.

23) Kenkel, "The Tariff," p.34.

ヴァンクリーブ会頭であり、NTCA トレジャラーは当時 NAM の執行陣であり次期会頭を務めることになるカービー (John Kirby), NTCA のファイナンス・コミティーの委員長は NAM のトレジャラー, スティルマン (F.H. Stillman), NTCA の執行委員会の委員長は NAM のタリフ・コミティーの委員長, マイルズが兼任することになり, NTCA と NAM の執行陣は重なっていた。

NTCA の組織にとって前述のマイルズは主要な役割を果たした。「きわめて慎重なファイター」として評判であった。マイルズは下院歳入委員会で議員へ彼らが適切な法案の準備をしていないとして関税委員会常設を要請した²⁴⁾。

共和党内でも関税改正の動きが出てきた。1897年法への批判をしたのは主に二つの主流グループであった。一つは上院財政委員会のメンバーのロッジ (Henry Lodge, マサチューセッツ州) を中心とするグループであり, ロッジは1905年に早くも大統領に対して最高・最低税率条項を強く主張していた。もう一つのグループは, 国務長官のルート (Elihu Root) を中心としていた。ルートも1906年 (当時はニューヨーク州選出の上院議員) にすでに, 最高・最低税率条項への支持を「我々は他国から良い待遇を受ける機会が非常に少ないし, 悪い待遇から身を守る機会も少ない」として表明していた²⁵⁾。

・1909年, ペイン・オールドリッチ法成立

タフトは, 関税改正はビジネスを常に不安定にすると考えていたので, 新施策が即座に実行されることを望み, そのためキャノン (Joseph Cannon) 下院議長と, ロードアイランド州選出のオールドリッチ (Nelson Aldrich) 上院財政委員会委員長に頼った。同時に中西部の共和党员へ, 中庸でない率には抵抗するよう促した²⁶⁾。

24) House, *Hearings on H.R.26232 and H.R.28433*, Dec.13, 1910, pp.16-17.

25) Lake, *Power*, p.144.

26) Kenkel, *Progressives*, p.61.

タフトはキャノンから、法案が両院協議会へ届くまで、干渉しないように説得されていた。タフトは上院で引き上げられた率が下院での率へ回復すると望んでいたが、両院協議会の結論に失望した。タフトは干渉は直接しなかったが、必要とあれば拒否権を発動しようとしていた。すなわち、適切な保護でない法案へは拒否すると示唆していた²⁷⁾。

タフトはオールドリッチをコントロールできず、上院での議論は長引き、タフトの即座の実行という期待は挫かれた。オールドリッチは、財政委員会で847の修正をペイン案に対して行い、大半が引き上げであった。タフトは両院協議会が保護主義者で占められているのに驚いたが、協議会が譲歩したため、署名した。1909年法が優先したのは、アメリカ製品への差別を砕くのは何がベストかということだった。

タフト政権期の1909年12月にペイン・オールドリッチ法（以下、1909年法とする）が成立した。同法では大統領による条約締結条項が廃止されたが、他国が差別的な関税率を設定している場合には制限内で報復する権限を大統領へ付与していた。関税率の点では1897年法に比べ1150の品目が変わらず、654が引き下げ、220が引き上げであった²⁸⁾。

上記の如く、関税委員会常設へ向けてのビジネスを中心とした推進派グループの熱心なアプローチが存在したが、タフト政権下で成立したペイン・オールドリッチ法成立の際の下院、上院の法案にも委員会設立に関する内容は含まれていなかった。両院協議会で初めて最高・最低税率に関する条項が盛り込まれ、それに伴いタリフ・ボードに関する規定が書かれた。

1909年12月に、タフトはかかる規定を彼を全般的に補佐するためのタリフ・ボードの委員指名権を大統領へ付与していると解釈した。責務を果たすべく議会へ予算25万ドルの予算を1910年6月に申請し、それが許可され

27) Barrie, *Congress*, pp.64-65.

28) Lake, *Power*, p.133 ; Eckies, *Opening*, pp.82-83.

た²⁹⁾。

・ 1910年選挙での共和党敗退後

しかしながら、1910年選挙（1910年11月の結果）で共和党が下院で敗退（下院獲得議席数、民主党228、共和党162）、上院でも力を減じると、1910年12月から1911年3月までの第61議会会期中、関税委員会設立に関して共和党内で新しい支持者が加わるようになった。1910年選挙の結果が示したのは、大衆が関税改正を望んでいるということだった。

革新主義的共和党員は1909年法を非難し、即座の改正を要求した。共和党内で、関税委員会のアイデアへの支持が高まることになる。28の州で共和党大会がそれを支持した。中西部全州、西部の州の大半で革新主義的共和党が改正要求を委員会設立と結びつけ、東部の州ですら、強硬的保護主義者の支持が広がり、メイン州とペンシルヴァニア州を除き、委員会運動を支持するようになった³⁰⁾。

例えばマサチューセッツ州で NTCA の新しい会頭、コブ（John Cobb）は委員会支持を得ることに努力を集中した。激しい反対があったにもかかわらず、同州の共和党大会は設立を認めることになり、コブは喜んでタフトへそのことを報告した。コブは、委員会支持は1909年法への批判を弱め、マサチューセッツ州での共和党の議席を救うとみていたし、中西部共和党員と東部の共和党員の溝を縮める助けとなるとみていた。また民主党でも、カリフ

29) Goldstein, *Ideas, Interest*, p.132 ; Robert Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy*, Berkeley, 1980, p.75; United States Chamber of Commerce, *Nation's, Business*, Apr.15, 1913, p.9. タリフ・ボードを永久的な専門家の委員会を設立する最初の公式な試みが法制化されたものであるとする見方もある（Goldstein, *Ideas, Interest*, p. 132）。ただし1912年夏にタリフ・ボードの期限が切れようとした時、ほとんどボード存続に対して支持者がいない状態であった。

30) Karen Schnietz, “ To Delegate or Not to Delegate (Ph.D.Diss., Univ.of California) ” 1993, pp.59-60 ; 有賀貞ほか『アメリカ史2』山川出版社、1998年、82頁。

オルニア州とユタ州が委員会設立を求める綱領を出した。

1910年12月、第61議会が開催されると、タフトは1909年法は議員がコストに関する科学的情報を用いず率の調整を行った結果だとして、矯正を提案し、議会が協力するならばタリフ・ボードが必要な情報を提供すると述べた。議会は全体の改正を行わずに、タリフ・ボードの報告の後に個々の品目について改正すべきだと主張した。さらに、ボードを永久的なものにし、その責務を法制化すべきだと提案した。タフトの、関税問題は政治色を少なくしビジネス色を強くすべきという考えに多くの共和党員が加わり始めた³¹⁾。

1911年1月、ロングワース (Nicholas Longworth, オハイオ州) 共和党議員が関税委員会設立法案を提示した。これは大統領へ5人の委員の(同一政党から3人以上出てはならない)指名権を付与し、委員会は内外生産コストの調査結果、外国の関税がアメリカの輸出へ与えている影響を大統領と議会へ報告するというもので、同案はほぼ NTCA の承認を受けていた。タフトの要請でロッジ (Henry Lodge, マサチューセッツ州) 上院議員は上院にロングワース案を持ち込んだ。この背景には、共和党内に委員会設立の運動を支持する声が増えていたことがあった。しかしながら、党内に依然として反対意見が存在していた。

1911年1月11日、12日、NTCA は委員会設立運動の促進のためワシントンに集まった。同組織は42州にわたり100を超えるビジネス組織を代表しており(中でも3000以上の企業会員を持つ NAM は最大手)、少なくとも20万社の産業・商業企業の会員を有していた。

NTCA 集会から2週間も立たないうちに、ペイン委員長は下院へ法案を報告、1911年1月30日、大半の民主党員は反対したものの下院で承認された。上院では休会までの合法的期間のわずか4日前に法案を取り上げた。民主党上院議員は法案の欠陥を議論することに集中した。反対の理由は、委員会の

31) Schnietz, "To Delegate," pp.61, 63, 66, 75-78; House, *Hearings on H.R.26232 and H.R.28433*, Dec.13, 1910, pp.16-17.

主な機能が真の保護原則に基づいた法案を共和党が作成するのを可能にするためのデーター収集になり、それは非現実的であり、間違っていて価値がないから、というものであった。上院では、大半の民主党議員は賛成票を投じなかったが、56対23で法案が是認された。NTCA 会頭、タフトは上院のさほど重要でない修正案を下院が即座に受け入れるだろうとみていた。ところが、フィッツジェラルド (John Fitzgerald) 民主党議員が法案の最終通過を阻止しようとする民主党の試みを率いた。フィッツジェラルドは下院歳入委員会へ再び修正案を付託する動議をオファーし、キャノン下院議長がそれを認めたため、最終的に法案は通過しない結果となった³²⁾。

以上、タフト政権期の関税作成方法を改革する動きは政党政治の犠牲となり失敗に終わったものの、その後もビジネス側の関税委員会常設への熱望はやむことはなかった。例えば、1910年にカービー NAM 会頭は年次演説で、1907年の年次総会で関税問題に関するデーター収集、調査のための関税委員会常設を支持する決議を採択して以来、NAM はその立場を再確認してきたと述べており、1912年にも NAM 年次大会は永久的、非政治的関税委員会への積極的な支持を再確認し、1913年にも議会、大統領の両方が利用できるような事実結果に基づく公平、有能な関税委員会を支持する、特に最近のボードの仕事ぶり、海外での同様機関の仕事からして設立は非常に重要であるとしていた³³⁾。

第3節 ウィルソン政権期

・ウィルソン、最初は委員会常設に反対

1912年選挙の民主党の勝利は、関税作成方法を改革する動きの一時的後退

32) USCC, *Nation's*, Apr.15, 1913, p.9; William Becker, *The Dynamics of Business Government Relations*, Chicago, 1982, p.84.

33) NAM, *Proceedings*, 1912, p.119; 1913, p.199.

となった。1912年の民主党政綱は、関税に関して連邦政府は合衆国憲法下で歳入目的以外の関税を賦課する権限を持たないという原則を繰り返したものであった。新しく大統領となった民主党のウィルソンと民主党リーダーたちは、関税に関して必要な改革とは唯一民主党が長いこと唱えてきた原則に従い関税引き下げを行うことだと信じており、当初、委員会常設のつもりは全くなかった。1913年8月、ウィルソンは議会へ、民主党の公約に従い関税改正を行うことを求めた。そして大統領のリーダーシップを発揮し、公約をほぼ反映したものが1913年10月に成立したアンダーウッド（Underwood）法であった³⁴⁾。それにより、南北戦争後で最も低率の関税が実現した（ただし、これとて基本的には高率関税であった）。なお、同法は下院が最高・最低税率を継続する条項を却下したため、再び単一関税となった。平等な待遇を提供しない国に懲罰税を課するというプログラムは両院協議会で却下された³⁵⁾。

アンダーウッド法には関税委員会設置に関する規定は存在しなかった。ヒューストン（David Houston）農務長官が1913年の最初の閣僚会議で委員会常設の考えに関して検討を求めた時、ウィルソンは断固として反対し、タリフ・ボードがタフト政権時に成功しなかったことに言及した。大半の民主党員も関税委員会設置の考えを無視していたのだった³⁶⁾。

・ウィルソン、委員会常設へ転向

しかしながら、1914年選挙で民主党が負けると、民主党は関税問題が政治に影響力があるとみて、それまでの考え方を変え始めた。1914年選挙キャンペーンでの、共和党戦術（戦争が終わるとアメリカは復活したヨーロッパの

34) Becker, *The Dynamics*, p.86; Eckies, *Opening*, pp.42-43.

35) 佐々木『アメリカ』, 17頁; Barrie, *Congress*, p.66; Eckies, *Opening*, pp.85-86.

36) Becker, *The Dynamics*, p.87. 下院から出されたアンダーウッド法案に関して上院が議論を行った最終日、ワークス（John Works, カリフォルニア州）が委員会提案を加えようとしたが、僅差で是認を取り付けるのに失敗した（USCC, *Nation's*, Sep.15, 1913, p.3; Jan., 1916, p.11）。

製品、農産物のダンピングの場所になるのではないかと生産者の危惧に基づき、共和党は行動していた)は民主党を次期大統領選で関税問題は重要だという認識へ変えさせ、委員会常設運動への関心を惹起した。

1915年早々、新しい機関をつくることを求める全米の党リーダーから書簡がホワイトハウスへと届き、ウィルソンの再選に関心がある人は大統領へ共和党の動きへの警戒を呼びかけた。コックス (James Cox, オハイオ州) はウィルソンに、民主党が事実収集のための科学的な試みに反対する余裕はほとんどなく、さらにビジネスマンが長いこと関心を持ってきた委員会を民主党が作るつもりであれば、共和党のビジネスを味方につける試みに対抗するのに役立つだろうと助言した³⁷⁾。

またウィルソンは、自分自身のリーダーたちの関税への見解はうんざりしているものの、伝統的な民主党の見解にも満足していない共和党員からも似たようなアドバイスを受け取った。「適切な保護」を信奉していたフィラデルフィアの改革市長、ブランケンバーグ (Rudolph Blankenburg) は、もし今後超保護主義者が優位になれば惨事が起こると考えていた。彼がウィルソンへ示唆したのは、委員会を大統領が作ろうと努力すれば再選に大いに効果があるだろうということだった。

とはいえウィルソンは1915年末まで、委員会の必要性を確信できずにいた。因みにウィルソンは1915年1月のUSCC主催のディナー会合の席では委員会キャンペーンに言及していない。ところが、ビジネスマン、労働リーダー、一部の議員に支えられた関税委員会へのやまない設立運動はウィルソンに自らの立場を再検討させることになった³⁸⁾。

37) Cynthia Hody, *The Politics of Trade*, New England, 1996, p.74 ; Kenkel, *Progressives*, p.92.

38) Becker, *The Dynamics*, p.87 ; Kenkel, *Progressives*, p.102.

・ USCC の見解

以下ではウィルソンを転向させることに大きな役割を果たしたビジネスの声を考察してみる。

タフト政権下ではビジネスマン主導の委員会設立運動が成功しなかったが、ウィルソン政権下でも運動は主導者が変化したものの続けられていた。NAM の新しいリーダーたちは、マイルズやヴァンクリーブほど委員会常設に熱意がなかったため、NTCA は NAM のさほどの支持が得られず、また当時の民主党員が委員会アイデアへ敵意を持っていたため、崩壊していった。しかしながら代わって、新設の USCC が委員会常設の運動を積極的に展開することになった³⁹⁾。

USCC は、タフト政権下で地方レベルの商業会議所が存在したものの全国的組織が存在しなかったため、1912年に行政府と企業の協調により、特に海外市場に関して役人と中小企業の間の情報のやり取りのために生まれた団体である。USCC は、1913年1月の最初の会議で、専門家による、関税率に関するすべての種類の技術的・統計的事実について収集、調査するための永久的機関の設立を議会に求めた。USCC の会員たちはこれを一般投票により圧倒的多数で承認していた。

1913年に USCC が行った会員の一般投票の決定事項は次のようなものであった（ただし1913年時の USCC の要請には大半の民主党員たちは耳を貸さなかった）。1．アメリカならびに他国の関税率に関するあらゆる種類の、技術的・統計的事実を収集、調査、表作成するための関税委員会が設置されるべきである、2．関税法制定の権限を持つ機関からの要請がない場合、関税委員会の報告は確認された事実に関わり、勧告はすべきでない。関税委員会により収集された情報は議会、大統領の両者にとり利用可能にすべきである。

39) *Ibid.*, p.95. USCC が主導者になったとはいえ NAM の委員会支持は変わらず、NAM は1916年にも「超党派的な関税委員会の設立を、特に第一次大戦後に必要な貿易調整の目的で勧告する」と述べていた (NAM, *Proceedings*, 1916, p.214)。

なお、一般投票の結果は715票が賛成、5票が反対であった。そして1915年2月、第3年次大会の出席者は、1913年の一般投票で決定された USCC の立場を全員一致で再確認した。そして早々、執行委員会は関税委員会常設の立法を支持する積極的な運動を行う時がきたと結論付けた⁴⁰⁾。

USCC 内にナショナル・コミッティーが仕事を指揮するため設けられた。そこには即座に委員会設置運動を全米で行うことへ強い支持のムードが存在していた。ナショナル・コミッティーに協力するための地方のコミッティーをつくることを求めるという内容の回状がすべての会員組織に送付された。まもなくして200強の地方のコミッティーが設けられ、そこに USCC のプランを進めるための資料が用意された。そして1913年の一般投票結果、関税委員会常設を支持する声をのせたパンフレットが慎重に準備され、各議員に配布された。USCC は1915年に、議会在戦後の調整に対応することができるよう独立の超党派の関税委員会を設立するのは国家福祉にとって必要と表明し、アメリカ労働総同盟 (AFL)、ナショナル・グレンジ、ファーマーズ・ナショナル・ कांग्रेस、その他小さな組織も加えて新しいタリフ・コミッション・リーグをつくろうと努力することになった⁴¹⁾。

このようなビジネス側の熱心な動きの中でウィルソンは自らの支持基盤を共和党の革新主義者たち、ビジネス界にまで広げることを考えるようになった。USCC をはじめとして、関税委員会設置という科学的アプローチへの広い関心が継続していること、加えて保護主義の高まりが1916年の党の運命に影響を及ぼすのではないかと考え、1916年初にそれまでの考えから離脱することになった。1916年1月にウィルソンは下院歳入委員会の委員長、キッチン (Claude Kitchin) に独立的、超党派的な委員会常設の法案をつくるよう求めた。ウィルソンがキッチンに宛てた書簡の趣旨は、関税法に関与する

40) USCC, *Nation's*, Sep.15, 1913, p.3; Feb.1916, p.3.

41) Kenkel, *Progressives*, p.100; Donald Whitnah ed., *Government Agencies*, Westport., Conn., 1983, p.550.

ことの難しさ、ならびに、現行の機関を通じて可能なものよりもっと厳格にビジネスに関する不可欠な事実を調査することの必要性を認識しているという内容であった。ウィルソンは、USCC が主張する類の関税委員会を支持する発言を表明していた。USCC、タリフ・コミッション・リーグ、AFL など様々なグループの支援により、いわゆる革新主義者たちは法案づくりに取りかかった。

ウィルソンの委員会支持は共和党を困惑させたものの、1912年時に共和党は委員会を支持していたから、公にそれに反対する立場になかった。ただし強硬な保護主義者は委員会に対して疑いを持っていた。しかしもっと憂慮すべきは民主党内の反対（主に南部の民主党員）であり、対立を回避するため、ウィルソンは委員会アイデアを1916年歳入法案の追加条項に付随させるようにした。1916年3月、下院歳入委員会で二番目に力を持っていたレイネイ（Henry Rainey）が、経済的事実すべてに関して徹底的調査を行う超党派の関税委員会の常設を盛り込んだ法案を作成し、かかる法案が1916年法に組み込まれた⁴²⁾。

以上のように、実際に1916年に法制化された関税委員会設立は、民主党大統領ウィルソンが当初設立に反対していたにもかかわらず、再選時の形勢が不利とみてビジネスを支持基盤に加えようとしたことが大きかったともいえる。

42) Schnietz, "To Delegate," p.59; Eckies, *Opening*, p.43; Whitnah, *Government*, pp.560-561; USCC, *Nation's*, Feb.1916, pp.3, 55-56. ヒューストン農務長官が関税に関する事実収集機関を新設すれば偶発的な議会行動を是正し、議会、大統領、国民に役立つ情報を提供すると確信していた一方で、レッドフィールド（William Redfield）商務長官は委員会新設には強く反対し、現行の行政府の省内でその仕事は事足りるとした。1916年歳入法成立の際の議論は、他に三つの選択肢、立法府のスタッフに関税調査の準備をさせる、連邦取引委員会（FTC）の使命を拡大して関税分析を行わせる、商務省内の部局の使命を拡大する、が存在していたが、民主党議員は公平な関税分析に最も適しているという理由で関税委員会が独立の調査機関となることを選択した（Becker, *The Dynamics*, p. 87; USCC, *Nation's*, June. 16, 1913, p.10）。

とはいえ、関税委員会が設立されたことは関税史における重要な革新であった。アメリカ史上で初めて、議会が関税政策のための独自の機関を設立したのである⁴³⁾。

おわりに

関税問題は経済政策ながらも、関税設定の権限が合衆国憲法で議会にあるとされているため、長いこと政治の場で翻弄され、ログローリング現象により必要以上の関税引き上げが行われてきた。これに対して20世紀初頭のセオドア・ローズベルト～ウィルソン政権期に関税設定方法をめぐり、何度か改革の試みがなされた。関税委員会は同制度を支持する多くの人にとり異なるものを意味していたが、おしなべて支持者にとって委員会のアイデアは政党政治の揺れに複雑な経済問題である関税を任せるのではなくもっと合理的な方法で落ち着かせようとする試みであり、切望された改革であった⁴⁴⁾。

特筆すべきは、ローズベルト～ウィルソン政権期の間、従来の関税設定方法に不満の声を根気強く表明し続けたのが、企業（主に企業の全国的組織）であったことである。

43) Karen Schnietz, "The 1916 Tariff Commission," *Business and Economic History*, Vol.23, 1994, p.176. 関税委員会（現在の国際貿易委員会）の当時の役割については Robert Baldwin, *The Political Economy of U.S. Import Policy*, Massachusetts, 1985, pp.80-81; Whitnah, *Government*, p.551を参照。なお関税委員会が設立された一因としては、第一次大戦という有事の出来事も関係している（U.S. Tariff Commission, *The Tariff and Its History*, Washington D.C., 1934, p.99; *Tariff Commission*, Washington D.C., 1917, pp.15-16）。

44) 当時のポインデクスター（Miles Poindexter）議員も述べていたように、共和党、民主党の極端主義者の何十年間にもわたる議論、発言にもかかわらず両方の政党の原則に実質的な差異がなく、当時のアメリカは詰まるところ「適正な保護、公正な競争」の政策をめざしていたと考えられる。これまで議会が党派的な議論から何ら効果的な立法を生み出さなかったため、超党派的な委員会こそが民主党員が競争的な関税政策とするもの、革新的共和党員がいう中庸な保護を実行することができると考えられた（Kenkel, *Progressives*, p.97）。

ローズベルト、タフト政権下では改革の動きが表面的には結実しなかったものの、ウィルソン政権下では議会が関税委員会の設立を認めた。設立はその後の議会からの通商政策権限委譲の増大の契機となった。1922年フォードニー・マッカンバー法、1930年スムート・ホーリー法では、さらに関税委員会の役割が増大する一方で、議会の役割が減少、かかる流れを受けて、1934年互惠通商協定法での議会の権限委譲がなされたという見方ができるのである。

さらに企業・政府関係が疎遠といわれるアメリカで、このような早い時代から関税面においてビジネスの考え方を取り入れようとする見解において両者の一致がみられたことは注目すべきであろう⁴⁵⁾。

45) 細川『大競争時代』、吉川元忠『アメリカの産業戦略』東洋経済新報社、1990年は、アメリカにも先端技術分野において、また特に1980年代以降の通商政策において企業・政府の協調があったことを強調している。