

アメリカの経済援助政策の源流

——マーシャル・プランの再検討——

滝田賢治

はじめに——国際自由経済体制の構築に向けて

1 対外援助政策

2 N A C 設置をめぐる経緯とその機能

3 マーシャル・プランの構造とその執行組織

4 マーシャル・プランの執行と問題点

終わりに

はじめに——国際自由経済体制の構築に向けて

周知のことであるが、アメリカの第二次大戦後計画はすでに戦争中から検討されていた。それは第一次大戦後に平和を維持することに失敗したことから得た三つの教訓に基づいていた。第一の教訓は、パリで行われた不戦条約会議

の席上で、アメリカ代表団が致命的な準備不足のため混乱し有効に対応できなかったことであり、そのためたとえ戦時中であっても戦後問題について詳細な計画を進めるべきであるとの認識がF・D・ルーズヴェルト政権内では共有されていた。第二の教訓は、アメリカが国際連盟に加盟しなかったことによる連盟の機能不全化であり、第二次大戦後の対外政策は国際機関への加盟を前提に構想されるべきであるとの強い意志が政権内で広まっていた。第三の教訓は、平和維持に失敗した大きな理由は、第一次大戦後に経済問題の処理に失敗したことであり、第二次大戦後の戦後計画では経済問題の処理を重視することになった⁽¹⁾。

戦時中でも戦後計画を進めるべきであるとの第一の教訓を背景とした基本的認識を前提に、第二の教訓はコーデル・ハル國務長官とサムナー・ウェルズ國務次官を中心に進められた集団的安全保障機関としての国際連合設立へと具体化していった。第三の教訓からヘンリー・モーゲンソー財務長官とハリー・デクスター・ホワイト財務次官が国際金融問題の検討を主導し、同時にハル國務長官の特別顧問レオ・パスボルスキーが、早くも一九三九年夏以降、戦後経済計画の立案に着手していった⁽²⁾。この際、議論の出発点となったのは、今眼前で展開されている世界大戦の原因をめぐる認識であった。第一に国際連盟失敗をめぐる原因論であり、これを前提とした新たな集団的安全保障機関としての国際連合は、紆余曲折を経て一九四五年四月に成立するが、これについての考察は別稿に譲りたい。

第二に経済問題をめぐる原因論であり、本稿の主題である経済援助政策と密接に関わることになるものである。まず個別的な原因論としてドイツに対する過酷な賠償要求がナチス・ドイツの台頭を許したという認識であり⁽³⁾、戦争終結後における賠償は金銭賠償方式から実物賠償方式——経常生産物賠償・設備賠償(デモンタージュ)・在外資産の処分——への転換を図るべきであるとの認識が高まっていた。この実物賠償は日本にも適用されることになる。より

根本的な世界経済システム全体に関わる原因論として、ブロック経済化が通貨・貿易戦争を生みだし、それが大戦に発展したという認識であった。スターリング、ドル、円、マルクなどの主要通貨が一定地域を支配しつつ、通貨管理を強化し、通貨安を誘導し、支配地域では特惠関税を採用しながら、他地域に対しては保護貿易政策を採用したことが大戦発生の根本原因であるという認識であった。この認識から、まず国際的な決済通貨を創出して、経常赤字の国家（中央政府）に融資したり、その他の地方自治体や第三セクター的な公的機関の公共事業に融資する組織を設立し、同時に保護貿易を抑制して自由貿易を活性化する組織の設立も構想されるようになった。前者の国際的な融資制度を具体化したものがブレトンウッズ体制であり、金一オンス＝三十五ドルで規定された米ドルが国際決済通貨として戦後自由経済体制の柱となるべき国際通貨基金（IMF）と国際復興開発銀行（IBRD、以下世界銀行と略す）を根底から支えることになった。後者のための制度としてITO（国際貿易機関）が構想されたが紆余曲折を経て自由・無差別・多角的原则を特徴とするGATT（関税と貿易に関する一般協定）が「代替」することになった。

ITOは一九四五年四月に設立された国連の経済社会理事会（ECOSOC）に提出され翌四六年に検討が開始される時間がかかることが予想されたため、貿易自由化を急ぐアメリカ大手資本の要請を受けたトルーマン政権は、自由化を望む二カ国と暫定的措置としてGATTを起草した。これは四七年に調印され翌四八年に発効し、同年に完成したITO憲章 国際貿易機関を設立するハバナ憲章に統合される見通しであった。しかしITO設立の唱道者であったJ・M・ケインズが四六年に他界したばかりか、推進者であったハル国務長官が病気のため辞任したため「世界を作り直そう」という熱気が消え、アメリカでは戦後、孤立主義的メンタリテイが強まっていった。その結果、アメリカ議会はITO憲章を採択するに至らず、暫定的とされたGATTが存続することになった（一九四七年一〇月調印、四八年

一月発効⁽⁵⁾。

こうして米ソ間での冷戦状況が明確になる一九四八年段階では、国際通貨・金融制度としてのブレトンウッズ体制（IMF＋世界銀行）と、自由貿易推進制度としてのGATT体制が成立していた。しかしアメリカ議会内外では、伝統的にアメリカの国益を国際機関に委ねることへの抵抗感が強く存在していた。アメリカでは「大企業や大銀行が反対した。……アメリカ銀行協会会長やニューヨーク連銀副総裁が協定の欠陥を指摘していた」。議会では、彼らを代弁する共和党保守派のタフト上院議員らが『アメリカの労働者と経営者が稼いだ大切なドルを、なぜそんな基金に過ぎ込まなければならぬのか』『復興銀行に大量のドルを出資しながら、我が国は何の報酬も得られない』と反対した⁽⁶⁾。こうした議会内外の強い反対論を背景に、トルーマン政権はブレトンウッズ協定を批准するに当たってこの制度を「監視する」組織を設置せざるをえなかったのである。その結果、設置されたのが「国際通貨・金融問題に関する国家諮問会議（National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems＝NAC）であった。マーシャル・プランの発表（一九四七年六月）以降、アメリカの援助政策を含む対外経済・金融政策はこの評議会にかけられることになった。

1 対外援助政策

一国の政府が経済発展段階の遅れた国家や地域に、経済開発や福祉向上を目的として対外援助を行ったのはイギリスが最初とされ、植民地開発法（Colonial Development Act, 1929）に基づき自国植民地に援助供与を開始した。構造論

的にいえば第二次大戦後におけるアメリカの対外援助は戦前にイギリスが行っていた役割をアメリカが継承したといふことである。ではアメリカが継承した経済援助の起源は何であろうか。一九五九年発表されたアメリカ議会下院外交委員会報告書は、戦後におけるアメリカの経済援助政策の起源を第二次大戦中の武器貸与法（レンド・リース）⁽⁷⁾に求めている。しかしこれは明らかに戦時における一〇〇％軍事援助であり、開発を目的とした経済援助の起源はトルーマン・ドクトリン（一九四七年三月）を基礎としたマーシャル・プランであることは今更いふまでもない。⁽⁸⁾また開発ではなく喫緊の復旧・復興を目的とした経済援助であるガリオア・エロア援助も、マーシャル・プランを嚆矢とする長期的かつ体系的な経済援助ではないが、戦後アメリカの経済援助の特徴を反映するものとして確認しておく必要があるろう。

そもそも経済援助はいかなる動機によって行われるものなのか。クラシカル・リアリズムの立場に立つと軍事援助はいうまでもなく経済援助も、ドナー（援助供与国）が被援助国（レシピアント）内に軍事基地を確保したり軍事協力を取り付けるなどして自国の安全保障を強化し、さらには自国資本によるレシピアントへの輸出や民間投資の増大を後押しして自国の国益を増大させるために行うものである、ということになる。冷戦期に米ソが同盟国はもとより非同盟諸国に行った経済・軍事援助は、まさにこの立場から行われた戦略援助であったことになる。リベラリズムの立場に立つと経済援助は、非政治的・非論争的分野での協力関係を重視し、レシピアントの経済開発や福祉向上、災害復興など人道的目的のために行われると説明するのが一般的である。このリベラリズムの立場に立つ経済援助への見方は、特に冷戦終結後は国際開発協力と呼ばれることが多くなり、レジーム論さらには国際制度論の観点から理解されている。「ある特定の争点領域において、アクターの期待が収斂する一連の原則、規範、ルール、意思決定手続き」

とS・D・クラズナーが定義したレジーム⁽⁹⁾は、レジームが国家行動に与える影響やレジーム変容を説明できなくなる
と「国家間で交渉される、明示的な規則を持つ制度」としての国際制度として再定義され、ないしは「進化」した。
この国際制度の中で「所与のアイデンティティを持つアクターのための適切な行動基準」としての国際規範として国
際開発協力が行われると見ることになる。

S・W・フックによると、これら二つの見方のうち前者はパワーエリート⁽¹⁰⁾の立場で外交政策関係者に支持され、
トップ・ダウン方式重視で行われ、後者は国民大衆の立場で技術援助関係者に支持され、ボトム・アップ方式重視で
行われることになる。

ネオマルクス主義は、ドナーたる先進資本主義諸国の二国間援助はレシピアントを政治的・軍事的に従属させ、多
国間援助はドナー諸国の国際分業と協調により「北」の「南」に対する構造的優位を維持し続けるためのものと捉える。
さらにこの立場は、援助・被援助の関係は世界経済における南北間の不平等性をさらに悪化させるだけでなく、レシ
ピアント内の政治経済的エリート⁽¹¹⁾のヘゲモニーを強化させると批判する。この批判はネオマルクス主義
理論の中でも特に従属論の視点からなされるものである。

マーシャル・プランは、リアリズム、リベラリズム、ネオマルクス主義いずれの立場からも解釈できる特徴を有す
る多面性を持った援助であったといえる。しかしマーシャル・プランの発表とその執行も原因の一つとなって、米ソ
間の緊張関係が冷戦ともいえる状態に「発展」し、マーシャル・プラン以降のアメリカの対外経済援助は軍事援助と
ともにレシピアント諸国をアメリカ・ブロックに組み込むための戦略援助としての性格を強めていった。これに対し
てガリオア・エロア援助は、前者が被占領地の緊急救済、後者が経済復旧を主目的とした性格の単純・明快なもので

あったが、「見返り資金」でありアメリカの対外経済援助の本質の一面を物語るものでもあった。⁽¹²⁾

アメリカの対外経済政策と国際関係

- 一九四一・三・一一 武器貸与法成立↓執行開始
- 一九四四・七・一 プレトンウッズ会議↓プレトンウッズ協定調印(七月二三日)
- 一九四五・四・二五 サンフランシスコ会議↓国際連合憲章、調印
- 五・七 ドイツ、降伏
- 七・三二 アメリカ議会、プレトンウッズ協定法案可決
- 八 トルーマン、武器貸与の停止発表↓九二二同法廃止
- 九・初旬 NAC設置
- 一〇・二四 国連憲章、発効
- 一一・六 米英金融・通商協定成立
- 一一・七 プレトンウッズ協定、発効↓世銀、設立
- 一九四六・二 米、関税引き下げ交渉のための文書(プロトコル)とI T O憲章作成を別々に行うツートラック・アプローチ確認
- 七 米、I T O憲章草案作成し、G A T Tという言葉を使う
- 一九四七・三・一 I M F、業務開始
- 三・一二 トルーマン・ドクトリン発表
- 五・二二 ギリシャ・トルコ援助法成立
- 六・五 マーシャル・プラン発表
- 七 欧州経済協力委員会(C E E C)設立
- 一〇・三〇 G A T T調印

アメリカの経済援助政策の源流(滝田)

一二・一七 米、一九四七年対外援助法成立

一九四八・一・一 GATT発効

四・二 米、一九四八年対外援助法成立(↓マーシャル・プラン、ギリシャ・トルコ援助、中国援助)

四・三 米、マーシャル援助開始(→一九五一年二月)

四・六 ↓援助実施機関としてECA設立(ワシントンDCに本部、パリに代表事務所)

↓ヨーロッパ諸国、CEEをOEECに改組(↑ソ連・東欧諸国不参加、ドイツ西側地域、参加)

一九五一・一〇 相互安全保障法 (Mutual Security Act=MSA) 成立↓五一・一一 ECA廃止↓相互安全保障庁

(Mutual Security Agency) 設置 (A・ハリマン長官) ↓一九六一 国際開発庁 (USAID)

一九五二・一 米国外務省がMSAの連絡・調整事務所としてパリに設置される (W・ドレイパー特使)

2 NAC設置をめぐる経緯とその機能

アメリカがブレトンウッズ体制に参加し大量のドルを注入することに対しては、納税者の大金を無駄にするものであるとか、アメリカにとっては何のメリットもないとの反対論が根強かったため、第七九アメリカ議会がブレトンウッズ協定を承認する際に、「国際通貨・金融問題に関する国家諮問会議 (National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems、以下NACと略す)」を設置することを条件としてブレトンウッズ協定承認法(公法一七一号)の第四条にその設置と構成、職務を規定し、一九四五年七月三一日にトルーマン大統領が署名し成立した。⁽¹³⁾ NACは、財務長官(委員長)、國務長官、商務長官、連邦準備制度理事会(FRB)議長、ワシントン輸出入銀行総裁から構成され、IMFと世界銀行のアメリカ代表、およびアメリカ政府の全ての機関の代表が、対外ローン政策の

決定に参加したり対外為替問題に関与する場合の行動と政策を調整することが任務とされた。⁽¹⁴⁾

NACの構成メンバー（一九四六年三月四日現在）

財務長官（委員長）…フレッド・M・ヴィンソン（代理） 財務次官補ハリリー・D・ホワイト

国務長官…ジェームズ・F・バーンズ（代理） 国務次官補ウィリアム・L・クレイトン

商務長官…ヘンリー・A・ウォーレス（代理） 商務次官補アーサー・ポール

連邦準備制度理事会（FRB）議長…マリナー・S・エククレス（代理） FRB議長代理J・バーク・ナップ

ワシントン輸出入銀行総裁…ウィリアム・M・マーチン（代理） ハーバート・ガストン

NAC事務局長…フランク・コー（財務省金融研究所所長）

NACは当初はIMFと世界銀行の政策や行動を、アメリカの国益維持の観点から省庁間の調整をする目的で設立されたが、設立以降、マーシャル・プランをはじめアメリカ政府が関わる対外ローン、外国為替や金融取引を含むアメリカの対外経済政策全ての決定にも関与することになる極めて重要な組織となっていた。日本占領期にアメリカ政府が円・ドルの為替レートを決定する際にも、SCAP (Supreme Commander for Allied Powers) 連合国最高司令官が、ドッジ・ミッションを引き連れて来日した（一九四九年二月）ジョセフ・ドッジの了解を得て米一ドル＝三三〇円案を提出したが、NACは米一ドル＝三六〇円案をSCAPに強く勧告し日本政府に発表させた。一九四九年四月二五日零時より米一ドル＝三六〇円という単一為替レートによる取引が開始されることになった。⁽¹⁵⁾ また本稿のテーマであるマーシャル・プランの根拠法である一九四八年対外援助法第一編でも政府がその執行する場合にはNACと協議することが規定されている（例えば第一〇六節や第一一二節）。

3 マーシャル・プランの構造とその執行組織

マーシャル・プラン（欧州復興計画）の歴史的背景については膨大な研究成果の蓄積があるので本稿では詳述しないが、共産主義の拡大を阻止し、自由と民主主義を防衛していくという強い意志を示したトルーマン・ドクトリンを経済的に実質化するため——軍事的に実質化するためのものとしてはヨーロッパ方面の多国間軍事機構としてのNATOと、アジア太平洋方面の二国間軍事同盟網（アメリカを中心とするハブ・スポーク同盟網）が設立されていくことになるが——マーシャル・プランが策定され、実行されていった。しかしマーシャル・プランの発表とその推進が米ソ対立を一挙に激化させ、冷戦と認識される国際状況を生み出したのである。その結果、トルーマン・ドクトリンとマーシャル・プランが冷戦発生メルクマールとされることになった。しかし政治現象に限らず経済・社会現象は単一の原因で説明できるほどその発生は単純ではなく、いくつもの原因が相互に絡み合いながら発生するものである。単一原因論で説明できる現象が皆無であるとは言いつても、人間社会で発生する現象は複合原因論でより説得的に説明できる場合が圧倒的に多いといわざるを得ない。冷戦もそのような現象の一つであり、トルーマン・ドクトリンとマーシャル・プランだけで発生・激化したものではないことを改めて確認しておく必要がある。¹⁶⁾

マーシャル・プランが単に共産主義の拡大阻止だけを目的としたものでないことは、このプランが現実に実施される過程で明らかになっていくことによっても証明される。即ちこのプランを実施する大前提として戦後直後のアメリカには巨大な資本と過剰農産物を含む膨大な財が存在し、一方で戦争によって荒廃したヨーロッパには膨大な潜在需

要があつたのである。従つてマーシャル・プランは実現すれば、アメリカの経済成長とヨーロッパの復興を達成する一石二鳥の効果を持つ政策であつた。貧困と混乱が共產主義拡大の温床であるという基本的認識も議会内外で共有され——初期の「冷戦コンセンサス」ともいえる——ため、一石二鳥どころか一石三鳥の効果すら持つものといえよう。さらにいえば、それは大戦を主導したアメリカがヨーロッパ諸国に対して経済的主導権を發揮するメカニズムを内包したものであつた。⁽¹⁷⁾

アメリカのヨーロッパ諸国に対する最初の経済援助は、一九四七年対外援助法 (Foreign Aid Act of 1947: 一九四七年二月一七日成立) に基づいて実施されたが、フランス、イタリア、オーストリア三カ国 (後に、中国「国民政府」も追加した) における当面の経済危機を乗り切るための緊急援助として制定されたので、同法は中間援助 (Interim Aid)⁽¹⁸⁾ と呼ばれた。一九四七年二月—一九四八年三月末に実施され、食糧、燃料、肥料、種子、繊維、医薬品など総額五億四千万ドル相当の物資がこれら諸国に緊急援助された。欧州復興計画としてのマーシャル・プラン執行のための本格的な立法は一九四八年対外援助法 (Foreign Assistance Act of 1948) の成立 (一九四八年四月三日) を待たねばならなかつた。同法は全四編から構成され、その第一編 (Title I)こそがマーシャル・プラン執行の根柢となる経済協力法 (Economic Cooperation Act of 1948) であり経済的主導権を發揮するメカニズムを詳細に明記したものであつた。因みに第二編は一九四八年国際児童緊急基金援助法、第三編は一九四八年ギリシャ・トルコ援助法、第四編は中国援助法であつた。⁽¹⁹⁾ この法律が成立した三日後の四月六日に、この対外援助実施の実務を行う機関として大統領直属の経済協力局 (Economic Cooperation Administration=ECA) がワシントンDCに設置され、その執行を監視するために連邦議会内に監視委員会も設置されたのである。当初、このECAは国連機関として設置することが検討されたが、この時

点では国連に加盟していないドイツ西部を援助対象「地域」に加えることを想定していたため国連機関としてではなく、大統領直属のアメリカ政府機関として設置され、国務省と商務省との連絡を密にとるものとされたのである。ECAはパリにも代表事務所を置き、マーシャル援助受け入れ機関であるCEEC（後述）やその加盟国が立案した援助計画について審査し、援助の執行を決定し、加盟各国には大使級の使節を駐在させて加盟国がアメリカとの援助協定を遵守しているか監督していた。第二次大戦遂行のためアメリカ政府内に臨時に設置されていた部局は終戦とともに廃止され、経済政策も平時の政府組織が担当することになったが、その「最大の例外」がこのECAであった。⁽²⁰⁾

同時に、前述したようにヨーロッパ諸国のマーシャル・プラン受け入れ機関として、主導国の英仏を加えた一六カ国（英仏、ノルウェー、スウェーデン、デンマーク、アイスランド、アイルランド、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、オーストリア、スイス、イタリア、ギリシア、トルコ、ポルトガル）が欧州経済協力委員会（Committee for European Economic Cooperation＝CEEC）を設置（一九四七年七月）した。しかしソ連や東欧諸国の参加拒否の意向がその直前には明確になつていたため、一九四八年四月にはドイツのうちソ連占領地域を除く地域も援助対象として、英米統合占領地域とフランス占領地域のそれぞれを一カ国とみなし一八カ国を原加盟国とする欧州経済協力機構（Organization for European Economic Cooperation＝OEEC）を設立し、CEEC同様、本部をパリに置き、加盟国の援助計画作成を支援したり、アメリカの承認を前提に援助資金を加盟国に配分した。

4 マーシャル・プランの執行と問題点

マーシャル・プラン執行の根拠法である一九四八年対外援助法第一編の一九四八年経済協力法（以下、マーシャル・プラン）の目的は表面的には、あるいは顕教的には、その前文にあるように「自由な制度を存続させるため……アメリカの国力と安定の維持に合致する経済的・財政的……措置により世界平和及びアメリカの一般の福祉、国益ならびに外交政策を推進すること」⁽²¹⁾であった。しかしトルーマン政権の本音、即ち密教的意図は、ヨーロッパの経済的崩壊が共産化につながることを阻止することであったことは今更指摘するまでもない。

マーシャル・プランの実施期間と援助総額については論者によって若干の相違がある。一九四八年四月二日に一九四八年対外援助法が成立してマーシャル・援助が開始されたことは明らかであるが、終了時期については見解が異なる。マーシャル・プランが終了した時点については、アメリカ商務省の *A. Supplement to the Survey of Current Business: Foreign Aid 1940-1951* ⁽²²⁾などを根拠に、一九五一年六月とする説がある一方、五一年一二月末とする説もあるし、ギャデイス・スミスのように一九五二年六月までとする説をとる者もいる。⁽²³⁾この一九五二年六月終了説は、一九四八年対外援助法第一編第一二二条「計画の終了」という記述に影響されている。一九五一年一〇月に相互安全保障法 (Mutual Security Act=MSA) が成立したもののマーシャル・プランは一九五二年六月まで継続し、七月以降アメリカの対外援助は同法に基づく MSA 援助に一元化されたという立場である。この MSA への転換は朝鮮戦争発生（一九五〇年六月）を一大契機として、アメリカの対外援助が明確に軍事援助的色彩を強めたことを物語るものでも

あった。また総額も一二〇億ドルから一三〇億ドルと幅があり、マーティン・シェインは約一二七億ドル、ギャデイス・スミスは一三〇億ドル超としているが、大方の論文は、四年数カ月の間に供与した援助総額は一三二億五千万ドルで一致している。⁽²⁶⁾そして、マーシャル援助の八〇％は商品援助という形態の直接贈与であった。

原料・半製品	三三%	燃料	一六%
食糧・飼料・肥料	二九%	その他の商品	五%
機械・車両	一七%		

初年度の一九四八年四月以降、商品援助の大半を占めていたのは食糧、飼料、肥料及び燃料のような差し迫った食糧難に対処する品目であったが、翌四九年になると各国経済を本格復興させるための工作機械などに重点が置かれるようになった。こうした商品の約七〇％がアメリカで、約一二％がカナダで、約八％がラテン・アメリカで、約四％がヨーロッパの援助参加国で、残り約六％のほとんどが中東（石油）で購入された。⁽²⁷⁾マーシャル援助の八〇％が商品援助で、その約七〇％——全体で見れば約五六％——がアメリカ国内で調達されたということは何を意味するのであろうか。一九四八年対外援助法第一編第一二二条「国内経済の保護」(a)項は、「ECA長官は、合衆国資源の枯渇及び合衆国経済に対する影響を最小限にし、合衆国国民の重要な必要品の充足を阻害しないような方法で……合衆国において（傍線、筆者）物資調達の措置をとる」ことを明記している。商品援助の七〇％がアメリカ国内で調達されたということは、援助されたアメリカ産の品目はアメリカ経済に影響を与えない品目であったことを意味する。即ち過剰生産された品目であったということである。特に食糧・飼料のうち小麦は過剰生産状態であったことが第一一二

条の各項で如実に表現されている。(c) 項ではアメリカで生産される小麦の二五%以上を贈与すること、(d) 項目では余剰農産物の調達はアメリカ国内に限定すること、が明記されていた。

一方、石油および石油製品は、第一二条(b) 項の規定に明記されているように「できる限り合衆国以外の石油資源により調達」することが義務付けられていた。その他地域の約六%はほとんどが中東地域で、かつここで調達する商品はほとんどが石油であった。またマーシャル援助による物資の外国への輸送は、五〇%以上はアメリカ船籍の船舶によることも規定されていた(第一二節(a) 項)。

終わりに

マーシャル援助の当初支出計画は、一九四八年四月一日〜一九四九年六月三〇日分が六八億ドル、一九四九年七月一日〜五二年六月三〇日分が一〇二億ドルの合計一七〇億ドルであった。既述したように実際の支出額は一三二億五千万ドルであったが、これは第二次大戦中のアメリカの戦費三、四一〇億ドルの四%弱で、計画期間中の四年間のアメリカのGNPの三%に満たない数字であった。⁽²⁸⁾

マーシャル・プランは、少なくとも構想された当初はソ連やポーランドなど東欧諸国も対象にしていたが、ソ連が参加拒否することにより、トルーマン・ドクトリンの発想と結びついて米ソ間に冷戦状況を生み出す結果となった。大戦で疲弊した西ヨーロッパへの食糧・医薬品などの生活必需品を緊急援助することが当初の一大目標であったが、冷戦状況が深化する中で、この緊急援助の目的は西ヨーロッパが貧困・混乱により共産化する可能性を排除するため

の反共政策の一環として変質していった。しかし同時に、このマーシャル援助は、戦後アメリカに蓄積されていた巨大な資本と膨大な過剰生産物を「処理」するためのメカニズムでもあった。さらにより長期的な国益追求の観点から、ブレトンウッズ体制とGATT体制の中心的な構築者としてのアメリカは、国内通貨であるアメリカ・ドルを国際決済通貨に押し上げ、かつ自由貿易を推進するという一大目標を追求していたのである。マーシャル援助を基軸としてつがりオー・エロア援助など戦後のグローバルな援助政策を通じてドルの国際化と自由貿易の拡大を図るための中心的なプロジェクトがマーシャル援助であった。その最初かつ最大のプロジェクトであったマーシャル援助は、アメリカのGNPの僅か三%にも満たないものであり、相対的に軽い負担で上記の国益追求を図つたものといえる。しかしドルを基軸通貨とし自由貿易体制を拡大・深化させるためにヨーロッパではNATO、アジア・太平洋地域ではアメリカ中心のハブ・スポーク型安全保障網を構築して同盟国に軍事・経済援助を行い、米ソ両ブロック境界地域での紛争に介入するためにドルの散布（いわゆる「ドルの垂れ流し」）をしたことがアメリカに財政的負荷をかけ、一九六〇年代末から七〇年代初頭にかけてドル不安を生み、一九七一年八月の金・ドルの交換停止をもたらしただのである。

以上の経緯を踏まえた時、マーシャル援助は今日どのように評価されるべきなのであろうか。既述したようにマーシャル援助は多面的な性格を有するものであったが、国益を実現する外交手段としてみた場合、アメリカばかりでなく西ヨーロッパ諸国や日本の政府開発援助（ODA）のメカニズムに多大の影響を与えたことは明らかである。マーシャル援助はその後のアメリカの対外援助の源流・原型となつたばかりでなく、日本をはじめとする多くの先進資本主義国の対外援助の原型となつたといえよう。ODAはリベラリズムで理解されることが多い開発援助あるいは国際援助として、先進資本主義国ばかりでなく中国なども行っているが、現実には国益追求の外交手段として「進化」して

きていることは否定できない。

第二節「NAC設置をめぐる経緯とその機能」でも概略説明したように、戦後初期の段階において、アメリカの対外経済援助や対外為替問題を含む対外経済政策は全て、NACでの審議・検討を経つつ議会の承認を受けて執行されていった。このNACの六人の委員の一人がワシントン輸出入銀行総裁であり、この事実がアメリカの対外経済援助の性格を如実に物語るものであった。マーシャル援助は「贈与、現金支払い、クレディット（借款・筆者注）あるいは長官（CEA長官・筆者注）の適当と認めるその他の支払方法を条件として如何なる参加国にも援助を与えることができる」第一一条(c)項(1)ことになっていたが、援助がクレディット（借款）であった場合CEA長官が「ワシントン輸出入銀行へ資金を割り当て……NACと協議して長官の指定する条件によりクレディットを設定しかつ管理すべきものとする」（同条(c)項(2)）ことになった。贈与の場合、アメリカ国内

戦後アメリカの対外経済援助の地域構成

(単位：100万ドル)

	1946～48年(援助割合)	1949～52年(援助割合)	5年間合計額(援助割合)
ヨーロッパ	8,626 (68.7%)	13,647 (73.2%)	22,273 (75.3%)
東アジア	2,070 (16.5%)	3,044 (16.3%)	5,114 (17.2%)
中近東	566 (4.5%)	1,073 (5.8%)	1,639 (5.5%)
ラテン・アメリカ	98 (0.8%)	98 (0.4%)	196 (0.6%)
南アジア	40 (0.3%)	261 (1.4%)	301 (1.1%)
オセアニア	17 (0.1%)	8 (—)	25 (0.08%)
アフリカ	10 (0.1%)	6 (—)	16 (0.05%)
合計	12,553 (100%)	18,633 (100%)	29,564 (100%)
			31,186

原典：AID, *U.S. Overseas Loans and Grants: July 1, 1945–June 30, 1975.*

原典・注：合計が一致しないのは、地域区分不能の部分があるため。

出所：川口融『アメリカの対外援助政策—その理念と政策形成—』20頁、アジア経済研究所、1980年。

筆者・注：①右端の「5年間合計と合計額295億6400万ドル」は筆者が計算・加筆した、②地域は援助額が大きい順に入れ替えてある、③東アジア地域は、日本、琉球、朝鮮半島、中国・台湾を含むが、1949年10月中華人民共和国建国以降の中国と1950年6月以降の朝鮮半島北部は含まれないと見るべきである、④マーシャル援助の対象となったヨーロッパ、特に西ヨーロッパへの援助が中心であったが、1946年以降の緊急援助や1947年対外援助法に基づく中間援助、ガリオア・エロア援助なども含む援助額と見るべきである。

の過剰生産物・余剰農産物を税金によって買い上げ援助することになるが、それは同時に国内の生産者さらには労働者に所得再配分される効果も持ち、借款の場合はアメリカの対外輸出を促進する効果を持つ国家資本主義的政策という性格を帯びるものである。また現金支払いの場合は、ドル資金の極度に不足している西ヨーロッパ諸国が供与されたドルでアメリカ製品・商品を購入する原資となるため、四年間でGDPの3%に満たない額のマーシャル援助はアメリカ対外・対内政策にとって極めて効果的な援助プログラムであったといえる。

OECD傘下のDAC加盟国が行っている多国間・二国間援助のうち、二国間援助のODAの無償援助もドナー国家が自国企業に事業を発注するよう仕向けたり(タイド²⁹ひも付き援助)、ワシントン輸出入銀行を模範にして設立された各国の輸出入銀行を通じた有償援助の借款により輸出促進を支援することが一般的となつていく。この意味でマーシャル・プランは第二次大戦後におけるアメリカの対外経済援助政策の源流であるとともに、先進資本主義諸国の、一面では国際協力という性格を持ちながら、他面ではアメリカ主導の自由貿易体制の中でも国家資本主義的性格も併せ持つ対外援助の源流でもあるといえよう。

- (1) リチャード・N・ガードナー(村野孝・加瀬正一訳)『国際通貨体制成立史(上)』東洋経済新報社、一〇五頁。
- (2) ガードナー、前掲書一〇五―一〇六頁。
- (3) 英仏などの西欧同盟諸国は、アメリカからの巨額の戦時債務を返済するために、下の表に見るように敗戦国ドイツから巨額の賠償金(金銭賠償)を取り立てる必要があったからである。
- (4) プレトンウツ協定(一九四四年七月二三日)では金一オンス \equiv 三五米ドルで兌換することは明示されていなかったが、参加した四四カ国の代表はそのように認識していた。それは一九三四年一月末、アメリカ政府が平価切下げに際して金準備

法 (Gold Reserve Act of 1934) を公布し、国内の新産金や民間保有の金を全て国
有化し、対外的には金一オンス＝\$三五で金の売買に応じていたからである。米
ドルは金への交換性が確実であったため、英仏などの西欧諸国通貨が交換性を失っ
ていたこともあり、高い生産性にも裏付けられ、ドルは実質的に国際通貨となっ
ていたという背景がある。

(5) G A T T は暫定的に成立したため組織として整備されていなかったが、これに
代替する組織が存在しなかったこともあり成果が危ぶまれたが、実際には八回の
貿易自由化交渉 (ラウンド) により平均関税率は五〇%から五%まで引き下げら
れた。

(6) Leo Panitch and Sam Gindin, *The Making of Global Capitalism: Political Economy
of American Empire*. Verso, 2012. p. 79. N H K 取材班『日本の条件 2 : マネー
①変動相場制の時代』日本放送出版協会、一三二—一三三頁。

(7) 武器貸与 (武器貸与法 : 一九四一年三月一日成立) は一九四一年三月から開
始され、四五年九月二日 (因みに同日、日本は降伏文書に署名) アメリカ政府が
突如として中止を発表するまで四年半にわたり、総額約五〇〇億ドルが連合国に
供与された (イギリス三二四億ドル、ソ連一一三億ドル、フランス三二億ドル、
中国 (国民政府) 一六億ドル)。第一次大戦後、アメリカが戦時債権を英仏などか
ら取り立てようとしたことが、英仏などによる過酷な対独賠償請求に繋がったと
の反省の上に立って、敗戦国に対しては金銭賠償を止め実物賠償に転換し、同盟
国への武器貸与の「見返り」としては、①安値での売却、②「逆レンド・リース」(「
相互援助」)、即ちアメリカへの軍事基地の提供や同盟国側で余裕のある軍事物資・
機器や食料の提供、③戦後における多角的貿易体制樹立に協力を得る、ことが想
定されていた。武器貸与は基本的には一〇〇%軍事援助ではあるものの、戦後の

アメリカの経済援助政策の源流 (滝田)

主要国間の賠償・戦債の支払い及び受取り
(1924年7月1日～1931年6月30日) (100万ドル、時価)

	受 取 り		支 払 い			ネット・ポジション
	ドイツから	全ての主要 債務国から	アメリカへ	イギリスへ	合 計	(受取り+、支払い-)
イギリス	564.9	881.3	1,122.1		1,122.1	- 240.8
フランス	1,426.0	1,426.0	220.8	197.1	417.9	+ 1,008.1
イタリア	203.2	203.2	33.0	107.1	140.1	+ 63.1
ベルギー	182.2	182.2	39.8	12.2	52.0	+ 130.2

原出 : Clough, S.B., *The Economic Development of Western Civilization*, McGraw-Hill, 1959, p. 416

出所 : 宮崎犀一・奥村茂次・森田桐郎編『近代国際経済要覧』東京大学出版会、1981年、128頁

経済体制構想と密接な関係を持つものとして構想されていたといえる (Leon Martel, *Lend-Lease, Loans, and the Coming of the Cold War: A Study of the Implementation of Foreign Policy*, Westview Press, 1979, 特^ニ Chapter 1 と Chapter 3)。

- (8) 拙稿「現代アメリカのODA政策—変容と現状—」『外交時報』一九九八年九月号、外交時報社、一九九八年、三一頁。
- (9) Stephen D. Krasner, *International Regime*, Cornell University Press, 1983.
- (10) Steven W. Hook, *National Interest and Foreign Aid to the Millennium*, Boulder CO: Lynne Rienner, 1986, p. 35.
- (11) 星野英一「民主化と米国の対外援助」『政策科学・国際関係論集』創刊号、琉球大学法文学部、六九—七〇頁。
- (12) 第二次大戦後、アメリカが占領統治していた国・地域における飢餓や疫病の拡大を阻止して占領行政を円滑に進めたり、産業復興を促進するために一九四七—五一年にかけ陸軍省の軍事予算から支出して行った援助であり、その資金をガリオア・エロア資金と呼ぶ。

①ガリオア資金は、直訳すれば「占領地域救済政府資金 (Government Appropriation for Relief in Occupied Area=GARIOA)」であり、アメリカの旧敵国であった西ドイツと日本を対象であったが、朝鮮半島も例外的に対象となり、食糧・肥料・医薬品・石油など生活必需品がこれらの国・地域に援助された。しかし西ドイツは一九四八年七月アメリカとの協定により明確に「見返り資金」として運用することが義務付けられた。即ち西ドイツに輸出されたこれらの商品はドイツ国内で転売され、その売上代金が政府により独立の勘定として計上される「見返り資金」となったが、この資金の利用にはアメリカ政府の承認が不可欠であった。独立の勘定として扱われたため、この資金は被援助国である西ドイツにとっては債務としての性格を与えられた。一方、日本は当初、脱脂粉乳や雑穀類が贈与として援助されていると理解し、その売上代金を貿易資金特別会計に繰り入れ、貿易補助金として日本政府の裁量で運用していた。しかし一九四九年、ドッジ・ラインの方針に基づき西ドイツ同様に「見返り資金」としての運用を義務付けられた。

②エロア資金は直訳すれば「占領地域経済復興資金 (Economic Rehabilitation in Occupied Area Fund=EROA Fund)」であり、一九四九年会計年度より陸軍省予算から、日本、韓国、琉球を対象に経済復興のために石炭、鉄鉱石、工作機械、綿花、羊毛などの生産物資を購入するために支出された。これらの商品を輸入した日本は、これらを国内で売却し、その売却代金＝円貨を政府は独立勘定として蓄積して、通貨安定などに利用した。当初はガリオア援助と同様に贈与(＝無償)として始まった援助であったが、アメリカ政府は一九四八年一月突如として返済を要求したため日米間で交渉が断続的に行わ

れ、一九六一年六月、返済額四億九千万ドル、返済期間一五年、年利二・五%を条件に返済協定を締結した。日本は返済期限より三年早く完済した。返済金の大部分はアメリカ政府による低開発地域援助であるポイント・フォー計画などに利用され、一部は日米教育文化交流協定計画に充てられた。

③ガリオア・エロア資金は、当初は贈与として始まったが、日本政府はドッジ・ラインに従い一九四九年四月GHQ指令により、対日援助と同額の円資金を日本銀行に政府名義の米国対日援助見返資金特別会計（米国対日援助見返資金特別会計法に基づく）に貯蓄していった。援助そのものは一九五二年で終了したが、特別会計は五三年七月まで存続し、その後は、産業投資特別会計に引き継がれた。ガリオア・エロア援助による一九四六―一九五一年の間の対日援助額は一八億ドル超（一九四九年四月二五日以降、一ドル＝¥三六〇の為替レートが決定した）であったので、返済額四億九千万ドルは二七%にあたり、西ドイツの三七%弱より大幅に減額したことになる。またこの場合、援助期間が一九四七年以降ではなく、一九四六年以降となっているのは、一九四六年七月以降、SCAPINによる陸軍救済計画として緊急に実施されたプレ・ガリオア資金の支出も含まれているためである。

(13) *The Bretton Woods Agreements Act, Public Law 171, 79th Congress.* 敢えて訳せばブレトンウッズ協定承認法であり、全一四条からなり、第四条がNACの権限、機能を規定していた。

NACは一九六五年の再編計画により廃止され、その機能は大統領に移管されたが、一九六五年七月二八日の大統領行政命令 (Executive Order) 一一三三八号により暫定的な委員会が設置された。それも束の間、翌六六年二月一四日、大統領行政命令一一二六九号により「国際通貨・金融政策に関する国家諮問委員会 (National Advisory Council on International Monetary and Financial Policies)」として復活した (<http://www.nixonlibrary.gov/forresearchers/find/textual/centralsubject/FGI61.php>)。

(14) *Report of the National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems. Message from the President of the United States, 79th Congress, 2nd Session, House of Representatives (Document No. 497) の中、*「*ヴァインソン財務長官からトルーマン大統領への報告*（一九四六年三月四日）。

(15) アメリカの日本占領政策が成功するためには、占領期日本が経済復興して社会経済的に安定することが不可欠であり、そのためには対外貿易の再開が喫緊の課題であった。一九四五年九月にアメリカ軍を中心とする連合国軍による本格的な日本

占領政策が開始された時点で、軍用交換相場（軍人・軍属がドルと円を交換する場合に適用）は米一ドル＝五円であったがインフレのため四七年三月には米一ドル＝五〇円、さらに四八年七月には米一ドル＝二七〇円まで円が下落していた。こうした現実を背景としつつ、ワシントンでは日本社会の急激な安定化と貿易再開のための固定為替レートへの導入を進めるべきであるとの意見（いわゆる「一挙安定論」）が広まっていた。その中心がN A Cであった。一方、S C A Pと日本政府、とりわけ経済安定本部はいわゆる「中間安定論（漸次的安定化）」の立場に立って、当面は現実的な、ということとはとりもなおさず急激な変化を回避しつつ複数を替レートにより日本社会を安定化させることを主張していた。結局はトルーマン政権の総意ともいべきN A Cの主張が通ったが、この日本社会一挙安定論は、ベルリン危機（四八年六月二四日）に象徴されるように米ソ冷戦が明確な形を取り始めていたことを背景としていたことは疑いない（伊藤正直『戦後日本の対外金融』名古屋大学出版会、二〇〇九年、一〇〇～一〇一頁）。

(16) 冷戦の起源論をめぐっては様々な議論が展開されてきたが、発生原因をトルーマン・ドクトリンとマーシャル・プランに帰する単一原因論で説明できるほど単純ではない。第二次大戦中の米（英）ソ間の相互不信を掻き立てる一連の出来事や、大戦終結期におけるヨーロッパの勢力圏の確定問題、とりわけドイツ分割やポーランドの政体をめぐる問題をめぐり相互不信が強まり、これらを背景にして二つの声明が発表され、それが具体化していったため米ソ間の対立が徐々に強まっていったのである。熱戦は、その発生と終結の時期を特定できるが、冷戦は発生と終結に時間的な幅があり、まさにその事実が発生と終結を複合原因論でしか説明できないことを証明している（拙稿「冷戦概念と現代国際政治史」細谷千尋・丸山直起編『ポスト冷戦期の国際政治』有信堂、一九九三年）。

(17) 拙稿「現代アメリカの対外援助政策―構造と理念の変容―」二一―三頁、坂本正弘・滝田賢治編『現代アメリカ外交の研究』中央大学出版部、一九九九年。

(18) 一九四七年秋にはこれら三カ国の経済状況が極度に悪化していた。即ち早魃のため小麦を中心に穀物の生産が激減し、かつ国際収支の悪化のため外貨不足により輸入が不可能になっていた上に、こうした国内状況の悪化を背景に共産党の動きも激しさを増していた。これら三カ国からの緊急要請によりトルーマン政権は議会との激しいやり取りの後、一九四八年三月末までに中国「国民政府」も対象として総額五億二二〇〇万ドルの支援を行うことで議会と妥協し、二月一五日に上下両院で可決成立させた（FRUS, 1947）。

- (19) 島田巽「資料四：一九四八年対外援助法 全文」『マッシュタル・プラン：米国の対外援助政策』朝日新聞、一九四九年。
United States Congress, Congressional Record, 1948.
- (20) Stephen D. Cohen, *The Making of United States International Economic Policy*, Praeger Publishers, 1994, p. 46.
- (21) 島田、前掲書。
- (22) The United States Department of Commerce, *A Supplement to the Survey of Current Business: Foreign Aid 1940-1951*.
なお、一九九一年当時の経済企画庁が発表した『平成三年 年次世界経済報告』でも同じ立場を採用している。
- (23) 『ブリタニカ百科事典、第一五版』(第七巻、八八一頁)は一九五一年一月としよう説をとっている。またU.S. Aid Legislative Reference Service, Library of Congress, the United States, 1959) の『*The Role of Foreign Aid in the Development of Other Countries* (University of Chicago, 1957) の二冊を基にした翻訳書の板垣興一編、佐藤和男訳『アメリカの対外援助政策』は一九五二年六月説をとっている(一〇三頁)。またギヤデイス・スミスも同じ説をとっている (Gaddis Smith, *The Marshall Plan*, in Alexander DeConde ed., "Encyclopedia of American Foreign Policy" II, p. 543, Charles Scribner's Sons, 1978)。
- (24) Martin Schain, ed., *The Marshall Plan : Fifty Years After*, Palgrave 2001.
- (25) Gaddis Smith, 前掲書。
- (26) 丸山静雄編『アメリカの対外援助政策』アジア経済研究所、一九六六年、三七頁。板垣興一編、佐藤和男訳『アメリカの対外援助政策』日本経済新聞社、一九六〇年、一〇三頁。
- (27) 板垣編、前掲書、一〇三〜一〇五頁。
- (28) 丸山編、前掲書、三七頁。
- (29) 日本輸出入銀行は一九五〇年に設立され、一九五七年より対外融資制度が創設されて翌五八年より円借款業務を開始したが、一九六一年以降は新設の海外経済協力基金(OECF)がこの業務を引き継ぎ、さらに一九九九年には輸銀とOECFが統合した国際協力銀行(JBIC)が引き継いだが、二〇〇八年一〇月以降は海外経済協力業務は国際協力機構(JICA)が担うようになった。

【参考文献】

- 1 拙稿「アメリカのODA政策とNGO」白井久和・高瀬幹雄編『民際外交の研究』三嶺書房、一九九七年。
- 2 拙稿「アメリカの冷戦政策と対外援助」『海外事情研究所報告』第三一卷、拓殖大学海外事情研究所、一九九七年。
- 3 拙稿「現代アメリカのODA政策―変容と現状―」『外交時報』一九九八年九月号、外交時報社、一九九八年。
- 4 拙稿「現代アメリカの対外援助政策―構造と理念の変容―」坂本正弘・滝田賢治編『現代アメリカ外交の研究』中央大学出版部、一九九九年。
- 5 拙稿「アメリカ軍事援助プログラムの構造と変容」『中央大学政策文化総合研究所年報』第四号、二〇〇一年。
- 6 川口融「アメリカの対外援助政策―その理念と政策形成―」アジア経済研究所、一九八〇年。
- 7 永田実『マーシャル・プラン』中公新書、一九九〇年。
- 8 Stephen D. Cohen, 'The Making of United States International Economic Policy', Praeger Publishers, 1994.
- 9 Leo Panitch and Sam Gindin, 'The Making of Global Capitalism', Verso, 2012.
- 10 Louis A. Picard, Robert Groesbeema and Terry F. Buss ed., 'Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half-Century', M.E. Sharpe, 2008.
- 11 William Easterly ed., 'Reinventing Foreign Aid', The MIT Press, 2008.

(本学教授)