

大恐慌下の高関税法成立について

—— 議会から行政府への権限委譲を重視した大統領 ——

小 山 久美子

はじめに

本稿の主目的は、大恐慌下の1930年にアメリカでいわゆるスムート・ホーリー (Smoot-Hawley) 法 (以下、1930年法とする) がなぜ成立したのかを、行政府の長である大統領の法案署名に焦点をあてて考察することである。1930年法は大恐慌期に多品目に高関税を課したため、悪名高い立法である¹⁾。同法がアメリカ通商政策史において保護主義の頂点を成したことは、ほとんどの研究者が認めるところである。加えて、同法は他の多くの国からの関税報復を招き、世界経済のブロック化を押し進めたとされている²⁾。今日でも、同法は二度と繰り返されるべきではない強い保護主義の悪法として、しばしば引き合いに出されている。

これまで1930年法の成立要因に関して幾つかの研究がなされてきた。これらはすべて立法院に焦点をあてたものであり、同法成立は立法プロセスの帰結だと解釈されてきた。その中でも、議会の公聴会で多大の保護圧力を行使した利害団体による圧力政治と、高関税政策を唱えた共和党が優勢であったことに起因する政党政治の、どちらが1930年法の成立要因として有力かの議論は、アメリカでは現在でも続いている³⁾。

1) 悪名高さについては、Colleen Callahan, Judith McDonald and Anthony Patrick O'Brien, "Who Voted for Smoot-Hawley?," *Journal of Economic History* 54, 1994, p. 683; Alfred Eckes, "Revisiting Smoot-Hawley," *Journal of Policy History* 7, 1995, pp. 295-296 を参照されたい。

2) 1930年法に対する諸外国の関税引き上げについては、Charles P. Kindleberger, *The World Depression*, Berkeley, 1986, pp. 123-124. 諸外国の報復については、Joseph Jones, *Tariff Retaliation*, Philadelphia, 1934 を参照。1930年法と諸外国の報復関税の関連性については、Judith McDonald, Anthony O'Brien, and Colleen Callahan, "Trade Wars: Canada's Reaction to the Smoot-Hawley Tariff," *Journal of Economic History*, Vol. 57, No. 4, 1997, pp. 802-826 を参照。なお、1930年法と大恐慌の関連性の議論は現在でも続いている。これについては、Kevin Carey, "Investigating a Debt Channel for the Smoot-Hawley Tariffs," *Journal of Economic History* 59, 1999, pp. 748-761; Douglas Irwin, "Smoot-Hawley Tariff: A Quantitative Assessment," *Review of Economics and Statistics* 80, 1998, pp. 326-334 を参照されたい。

3) 立法院に焦点をあてた研究は、次の通りである。まずタウシグが、スムート・ホーリー法成立と

先行諸研究は成立要因としてそれぞれ説得力を有しており、本稿はこれらに異論を唱えるものではない。しかしながら、これらの研究は別の重要な要因である行政府を分析しておらず、本稿は行政府の長である大統領に焦点をあてるものである。結果として、1930年法は大統領による法案署名の帰結でもあったことを結論付けることが、本稿の第一の目的である。1930年法の法案にフーヴァー (Herbert Hoover) 大統領が強く支持していた「伸縮関税条項」が盛り込まれたため、フーヴァーは法案に署名したのであり、この大統領の署名が1930年法の有力な成立要因に成り得ることを本稿は主張する。

伸縮関税条項は、合衆国憲法で専属権として規定されている議会の関税設定権を、議会とは独立した関税委員会、ならびに大統領に大きく委譲するものであった。同条項により、関税委員会と大統領は協力して、議会の審議、是認を必要とすることなく、関税率を変更することが可能になった。すなわち、伸縮関税条項は、平均して6年に1度しか行われてこなかった議会での全品目に及ぶ関税改正に加えて、常時の品目毎の関税率変更を可能にしたものである。それゆえ、同条項の成立はアメリカ通商政策史上、看過されてはならない重要な出来事である。同条項は、1930年法より一つ前の1922年のフォードニー・マッカumber法で既に成立していた

その高関税形態は、主に下院の歳入委員会と上院の財政委員会におけるログローリングの結果であると主張した。Frank Taussig, *The Tariff History of the United States*, 8th ed., New York, 1967 (Original ed., 1931), pp. 491-499. 次にシャットシュナイダーが利害団体説を主張し、同法成立は保護を求める特定の経済利害団体の行動によると結論付けた。1930年法の成立プロセスは、関税引き上げを訴求した国内生産者によりほぼ支配されていたことを明らかにした。E. E. Schattschneider, *Politics, Pressure and the Tariff*, New York, 1935, pp. 285-293. このシャットシュナイダーのモデルの影響を受けてウィルソンは、ビッグ・ビジネスならびに輸出入企業がアメリカの従前の高関税政策に不満を持つようになっていたものの、議会への影響力が相対的に小さかったことが同法成立に繋がったとして、利害団体説を補強した。Joan Wilson, *American Business & Foreign Policy, 1920-1933*, Lexington, 1971, p. 75. 利害団体説に対してパスターは、共和党が高関税政策、民主党が低関税政策を擁護してきたのであり、同法成立は単に政党政治の結果にすぎないと反論し、政党説を主張した。Robert Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*, Berkeley, 1980, p. 81. そして以降、利害団体説と政党説のどちらが1930年法の成立要因として有力かの議論が続いている。アイケングリーンは利害団体説を支持しつつ、さらに国際競争力の弱い、工業と農業の両者利害の連携に着目し、経済的連携こそが同法成立にとり重要であると結論付けた。Barry Eichengreen, "The Political Economy of the Smoot-Hawley Tariff," in R. L. Ransom et al. eds., *Research in Economic History* 12, Hartford, 1989, pp. 11-12. この連携説に対しては、キャラハン、マクドナルド、オブライエンが数量経済史的手法を使い異論を唱え、政党政治説を支持し、またカピット、エリオットも、上院有力議員の意思決定を同様の手法から分析して、政党政治説が有効であると主張した。Callahan, et al., "Who Voted," pp. 683-690; Richard Cupitt and Euel Elliot, "Schattschneider Revisited," *Economics and Politics* 6, 1994. これらのパスター擁護の研究に対して、アーウィンとクロズナーは、経済的連携が一部の産業に看取されるのであり、利害団体説は重要であると反論した。Douglas A. Irwin and Randall S. Kroszner, "Log-rolling and economic interests in the passage of the Smoot-Hawley tariff," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45, 1996, pp. 173-200.

が、1930年法の議会審議の際には、伸縮関税条項の一部の内容である「関税設定に関する大統領の最終決定権」について多くの反対が存在し、成立が危うい中でフーヴァー大統領の強い意向があつて成立した。

1930年法の伸縮関税条項の分析結果から、フーヴァー大統領の実像は「高関税主義者」であると評される一般的解釈とは異なっていることも明らかになった。フーヴァーは伸縮関税条項の包含を最優先課題としており、1930年法が多品目にわたり高い関税を賦課したことについては、単に譲歩したにすぎなかった。このことを明らかにするのが、本稿の第二の目的である。伸縮関税条項の包含が危ぶまれた状況下で、大統領権限を保持するためにはそれと引き換えに多品目にわたる高関税の点では譲歩せざるを得なかったのである。なお、1930年法伸縮関税条項に関する詳細な研究はほとんどなく、唯一、シュナイダー (Richard Snyder) が大統領と上院との間で伸縮関税条項の支配権をめぐる戦いがあつたことを分析し、フーヴァーがこの問題に関して「リーダーシップ」を発揮していたと結論付けている。つまり、シュナイダーは1930年法成立においてフーヴァーはリーダーシップを欠いていたという通説に対するアンチテーゼを展開した⁴⁾。本稿は、そのリーダーシップ発揮の点で見解を同じくするものの、シュナイダーが一般的解釈と同様にフーヴァーを高関税主義者と評価している点については異論を試みる。「企業と政府関係」の方法論を援用し、伸縮関税条項を支持した企業団体の見解の分析をすると、1930年法の伸縮関税条項の目的は、ビジネスライクな方法で関税率を高くすぎず低すぎずの適度なものにすることであつたことが明らかになり、また伸縮関税条項の発案者とフーヴァーの関係の考察からも、フーヴァーが高関税主義者ではなかつたことが導かれる。

第1節 関税委員会の発達史 企業団体が推進

伸縮関税条項は、次の3つの基本的概念に基づいていた。1) 議会とは独立した調査機関が専門性を活かして、生産コスト等の関税問題を調査すべきである、2) 関税率は、調査機関の調査を基に、経済的見地から柔軟に調整されるべきである、3) 大統領 (行政府) が関税設定の最終権限を持つべきである。第三番目が1930年法成立の際の争点となつたわけだが、その時には二番目の点までは民主党も含めてアメリカ社会でほぼ受け入れられるようになっていたといつてよい。以下では、伸縮関税条項の中心的概念である「関税委員会」の発達について19世

4) Richard Snyder, "Hoover and the Hawley-Smoot Tariff: A View of Executive Leadership," *Annals of Iowa*, 1973, pp.1173-1189. イッキーズ (Alfred Eckes) も、*Opening America's Market*, Chapel Hill, NC, 1995 で、様々な分野の研究者がフーヴァーのリーダーシップ欠如に対して批判をしていることについて、それらの批判は伸縮関税条項の強化をフーヴァーが求めていたという重要な点を見落としていると指摘しているものの (*Ibid.*, pp. 134-135), 伸縮関税条項の分析を詳細に行っているわけではない。

紀後半に遡って考察し、いかにその発達に企業団体が深く関与していたかを明らかにする。なお関税委員会は、現在の国際貿易委員会 (International Trade Commission: ITC, 1974年に名称変更) である。国際貿易委員会の委員は当時と同じく、大統領が指名する6人で構成され、超党派的性格を有するよう同一政党から3人を超えて出てはならないとされている。今日でもアメリカの輸入政策において、大統領に助言、勧告を行う重要な調査機関である⁵⁾。

関税に関する独立の調査機関 (時代により英文名称の違いはあるものの、以下、日本語訳は関税委員会とする) は、1865年、1882年、1888年、1909年に時代の必要性に応じて臨時的に設立された。最初の関税委員会は、必要な財政源を調査、確保するために設立された。南北戦争 (1861~1865年) がより多くの財政を必要としたことが契機であった。関税は1913年に所得税が導入されるまで重要な歳入源であったのである⁶⁾。当時、経済問題のジャーナリストであったウェルズ (David Wells) が委員長として指名された。ウェルズは次第に、議会の関税設定プロセスは適切でないとして、関税率は事実と専門家の助言に基づき決定されるべきであり、そしてアメリカは外国市場を拡大するため関税を引き下げるべきだとも主張した。だが、ウェルズの主張は、当時のアメリカでは外国市場の必要性が緊急課題として認識されていなかったため、議会の敵意に直面した⁷⁾。

1870年代末に、企業家が1870年代の不況により打撃を受けたことが誘因となって関税政策へより多くの影響力を望むようになり、自分たちの見解が関税に反映されるように関税委員会の設立運動を開始した。まず、関税保護の促進のためにペンシルヴァニア州の製造業者で結成さ

5) Judith Goldstein and Stefanie Lenway, "Interests or Institutions: An Inquiry into Congressional-ITC Relations," *International Studies Quarterly* 33, 1989, pp. 303, 309; John M. Dobson, *Two Centuries of Tariffs*, Washington D. C., 1976, pp. 125-126. 民主党は1928年の政綱で、従来の「歳入のための関税」を削除し、「実際の内外生産費に基づく関税」を支持した。Kirk Porter and Donald Johnson, *National Party Platforms, 1840-1964*, Urbana, Ill., 1966, p. 272.

6) Alfred Dennis, "The Beginnings of the Flexible Provision of the Tariff Law" (n.d., Hoover Presidential Library, West Branch, Iowa, Presidential Papers), pp. 1-2; US Tariff Commission, *The Tariff and Its History*, Washington D. C., 1934, pp. 96-98.

7) Joseph Kenkel, *Progressives and Protection*, Lanham, 1983, pp. 11-2; Tom E. Terrill, *The Tariff Politics, and American Foreign Policy, 1874-1901*, Westport, Conn., 1973, pp. 16-7; Cynthia Hody, *the Politics of Trade*, New England, 1996, p. 44; Cynthia Northrup and Elaine Plange eds., *Encyclopedia of Tariffs and Trade in U. S. History I*, Westport, Conn., 2003, pp. 380, 426. なお、1865年の委員会は1870年に消滅した。ウェルズがどのような認識から高率保護関税政策の批判に踏み切ったのかについては、高橋和男「D. A. ウェルズの関税改革と『アメリカ体制』」『立教経済学研究』第35巻第1号、1981年6月、107~155頁が詳しい。また、高橋和男「ケアリーにおける反古典派経済思想の形成」田中敏弘『アメリカ人の経済思想』日本経済評論社、1999年は、機械導入が生産性および雇を高めるため、関税による産業保護は有害無益であるとウェルズが主張していたことを明らかにしている (前掲書、51頁)。

れた組織、「インダストリアル・リーグ」の会長であったウォートン (Joseph Wharton) が1877年に、議会は関税改正を行う前に企業家に諮問を行うべきであるとの提案を行い、アメリカ鉄鋼連盟 (American Iron & Steel Association) などの企業団体がその提案を支持し始めた。1880年代に議会で共和党が優勢になると、大半の共和党議員が関税保護政策ならびにウォートンの見解を支持した。農業、商業、製造業の様々な産業の代表も、関税は産業の必要性に合致されるように決定されるべきであり、そのため関税委員会がその必要性を徹底的に調査すべきと訴えた。また商業会議所の代表たちは、関税委員会が設立されるならば委員の中には企業家が指名されることを要望した。結果として、1882年に臨時的にはあるが、関税委員会が設立された。但し、委員の大半が保護主義的な製造業者により占められ、関税委員会が提示した関税率の多くは議会のログローリングと同じくらい矛盾した方法で調整されたのではないかと非難された⁸⁾。

1888年に議会は、財政黒字に対する世論の批判と、アメリカの生産コストは他国に比べ高いという保護主義者の不満に対応して、関税関連の問題を調査するため関税委員会の臨時的な設立を認めた。その関税委員会では、ライト (Carroll Wright) により生産コスト平準化の原則が精緻化されたのが特徴的であった。統計学者であり、労働統計局 (Bureau of Labor Statistics) の初のコミッショナーとして局入りしたライトは、調査を通じた事実の把握は政策担当者が「公正な関税」を決定するのを可能にすると信じていた。この場合の公正な関税とは、内外の生産コストの差異を補填する関税を意味していた⁹⁾。

また1890年代に、関税諸法に輸出拡大を目的とした互恵条項が導入されるようになったことは特筆すべきである。なぜならば互恵条項成立が、世紀転換期以降に活発化した、NAM を中心とする企業団体の関税委員会設立運動の契機となったからである。1890年マッキンレー関税法で成立した互恵条項は、熱帯産品を無税とするがその輸出国がアメリカ製品に互恵的譲歩をしない場合、関税を再賦課する権限を大統領に付与していた (これは、上院の批准を必要としない)。この互恵条項は行政府、特にブレイン (James Blaine) 国務長官が唱え、業界団体、地域の商業会議所などの企業団体が支持し、成立したものであった¹⁰⁾。1890年代半ばから互恵条項は、全国製造業者連盟 (National Association of Manufacturers: NAM, 以下NAMとする)、全国農業機械製造業者連盟 (National Association of Agricultural Implement and Vehicle Manufacturers: NAAIVM)、ニューヨーク商業者連盟 (Merchants Association of New York: MANY) などの全国的な企業組織からも支持されるようになった¹¹⁾。

8) Kenkel, *Progressives*, pp. 22 23; Northrup, *Encyclopedia*, pp. 428 429.

9) Joanne Reitano, *Tariff Question*, Pennsylvania, 1994, p. 2; Kenkel, *Progressives*, pp. 3, 28.

10) Terrill, *The Tariff Politics*, pp. 49, 163 167; Edward Kaplan and Thomas Ryley, *Prelude to Trade Wars*, Westport Conn., 1994, pp. 2 4.

11) Paul Wolman, *Most Favored Nation*, Chapel Hill, NC, 1992, pp. 4, 15 16.

NAMは、1895年に輸出拡大のために中西部の中小製造業者により結成された企業団体であり、以来今日まで全国的な企業団体として最大手の一つである¹²⁾。設立当初、NAMは1890年法の互惠条項が1894年関税法で廃止されたため、次の関税法で再び包含されることを求めている。そして1897年関税法では、1890年法と類似した互惠条項が復活した。ただ、1897年法では、別の性格を持った互惠条項も盛り込まれた。これは、輸入品目に関して20%以内で関税を引き下げるによりアメリカが他国と互恵的関係を拡大しようとする、いわゆるカッソン協定と呼ばれるものであった（上院の批准を必要とした）。カッソン協定はアメリカの競合産業に影響を与えるため、NAMは悪影響を受ける可能性のある会員企業から圧力と不満を受けるようになり、そして、国内産業に打撃を与えない範囲で互恵を受容するという立場をとるようになった¹³⁾。NAMは1901年、1902年、1904年に、互惠協定の指針となる産業状況の情報を議会と大統領に報告するための互惠委員会が当時懸案中であった商業産業省内に設置されることを求める決議を採択した。1907年には州際通商委員会（Interstate Commerce Commission : ICC）のように証人を喚問できる準司法的権限を持った関税委員会の常設を支持する決議を公式に採択した。NAMは、互惠協定での懲罰的、譲許的関税により輸出拡大を促進すると同時に、国内産業も保護するような役割を行う関税委員会を望んだ。保護基準に関するNAMの見解は、1901年の年次大会で採択した次のような決議に表れていた。1) 関税法の目的は、独占企業がむやみに利用するような余地を与えることのないよう、必要とされる製品にのみ保護を与えるものにすべきだ、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ものであるべきだ¹⁴⁾。

高率の関税を課した1897年法の成立後、アメリカでは12年間関税法が成立せず、関税に関して大きな動きは起こらなかったものの、1909年に予定されていた議会での関税改正の時期が近づくと、NAMを中心として、関税委員会常設の法制化を求める企業の運動が盛んになった。1907年の不況もその運動に拍車をかけた¹⁵⁾。

1909年2月、産業、商業、農業、市民による団体223の代表、約2,500人がインディアナ州インディアナポリスに集まり、全国関税委員会大会（National Tariff Commission Convention）を開催し、関税委員会常設の必要性を確認した。主な推進者は、ヴァンクリーブ（J. W. Van Cleave, NAM 会頭）、タウン（Henry R. Towne, MANY 会頭）、トンプキンス（Daniel Tompkins, ノースカロライナ州 Textile Co. 社長）、マイルズ（Herbert E. Miles, NAM

12) NAMの設立経緯については、Albert Stigerwalt, *The National Association of Manufacturers, 1895 1914*, Michigan, 1964を参照されたい。

13) NAM, *Proceedings of National Association of Manufacturers*, 1900, p. 18; Hody, *the Politics*, p. 176.

14) NAM, *Proceedings*, 1908, p. 55; 1907, pp. 172 173; 1901, p. 121.

15) Wolman, *Most Favored*, pp. 95 96.

内の関税委員会委員長) など当時著名な企業家であった。同大会は、関税委員会は、関税率を決定するためではなく、ビジネスの基準で関税を設定するための事実を発見する目的で常設されるべきだと強調した。当時の大統領、タフト (William Taft, 1909 ~ 1913年就任) も、前任のローズベルト (Theodore Roosevelt, 1901 ~ 1909年大統領就任) と同じく、関税率決定を行うのではなく、生産コスト調査のための関税委員会の常設を支持した¹⁶⁾。

全国関税委員会連盟 (National Tariff Commission Association: NTCA) がインディアナポリス大会の直後に新結成された。目的は、事実の発見に従い科学的、経済的に関税問題を考えていくための関税委員会の常設に向けて、その宣伝をすることであった。同組織は、全米の約8万5000の会員を有していたとされ、NTCAのコブ (John Cobb) 会頭によれば、NTCAの望む関税改正とは行き過ぎた保護、特定の特権すべてを削減しつつ、アメリカの産業、労働に適切で公正な保護を行うことであった。このような企業側の要求は、委員会常設の法制化という点では実現しなかったものの、1909年ペイン・オールドリッチ法の一つの条項で結実した。同法は、アメリカ製品へ差別を行う国への報復措置として最高関税率 (複関税) を設定する権限を大統領に付与する条項を含んでおり、それに伴い、大統領は必要な情報を確保するための人材を雇用してもよいことになった。同条項は、曖昧な表現で関税委員会が大統領を支援すると指示していたため、NTCAの継続的で熱心な運動が効を奏して、1910年には関税委員会のための予算が議会から下りることになった¹⁷⁾。

企業による関税委員会常設運動は止むことはなかった。NAMはアメリカの資本と労働に保護を与えるために必要な関税政策に今後も関与していくことを1909年に表明し、1912年、1913年、1916年に関税委員会常設への支持を再確認した¹⁸⁾。ただしNTCAに関しては、帳簿監査などの企業活動の監視を連邦政府が行うかどうかをめぐってNAMと意見が分裂したことが原因で1914年に消滅した¹⁹⁾。代わって、1910年代は、全米商業会議所 (United States Chamber of Commerce: USCC) が関税委員会常設運動の強力な支持者として台頭してきた²⁰⁾。USCCは、行政府と中小企業の間で外国市場に関して情報交換を行うために1912年につくられた全国的企業団体であり、1913年の第1回大会で、関税関連事項に関する情報収集のための調査機関が常設されるべきことを決議した。1913年にUSCCは、関税委員会は議会と大統領へ勧告を行うのではなく、単に両者に支援を行う事実収集機関であるべきことを、概ね全会員

16) *New York Times*, Feb. 16, 1909, p. 2; Feb. 17, 1909, p. 2; Feb. 18, 1909, p. 2. マイルズについては、Northrup, *Encyclopedia*, pp. 257-258 を参照。

17) *New York Times*, Jan. 24, 1909, p. 4; Jan. 13, 1910, p. 13; Mar. 31, 1911, p. 10.

18) NAM, *Proceedings*, 1909, pp. 176-177; 1910, p. 83; 1912, p. 119; 1913, p. 199; 1916, pp. 100, 214.

19) NAMは、連邦政府が企業の活動記録を監視する権限を持つことには反対した。William Becker, *The Dynamics of Business-Government Relations*, 1982, pp. 81-82.

20) Kenkel, *Progressives*, p. 95.

の一致で支持した。1915年には、特に第一次大戦後の不安定な状況に備え、アメリカが繁栄を続けていくには関税委員会が必要であると宣言した。1916年に USCC は NAM と協力して、委員会常設を議会に要求した²¹⁾。

当初、民主党のウィルソン大統領 (Woodrow Wilson, 1909~1913年就任) は関税委員会常設に反対していたが、1914年の選挙戦で民主党が敗退したことから、企業を味方につける必要性を認識して、後に考えを変えた。ウィルソンは議会に関税委員会設立の審議を求め、常設は1916年歳入法により初めて法制化されるに至った。ただしその時点では、委員会は生産コストの内外比較などの関税に関する情報を議会と大統領に提供する単なる事実収集機関であった²²⁾。

以上、関税委員会は19世紀後半から徐々に発達しており、1922年の伸縮関税条項成立にはこのような歴史的背景が存在していたことを看過すべきではない。

第2節 1922年法伸縮関税条項

1. 伸縮関税条項 1922年法と1930年法

伸縮関税条項は1922年のフォードニー・マッカンバー法 (以下、1922年法とする) 315条として初めて法制化された。伸縮関税条項は、1916年歳入法での事実収集という関税委員会の責務を大きく拡大し、委員会の関税率決定への関与を規定していた。委員会が内外生産コストを調査して、それを基に大統領が関税率を設定することになったのである。つまり、伸縮関税条項下で、関税委員会と大統領は協力して、議会の審議、是認を必要とすることなく、常時、品目ごとに関税率を変更することが可能になった²³⁾。

1930年法伸縮関税条項は、同法336条として包含され、次のような内容であった。「大統領の要請、議会の決議、関税委員会の発議、関税委員会が利害関係者の申請を十分な理由があると判断した場合、のいずれかにより、関税委員会はアメリカ製品と類似の外国製品の生産費の差を調査する。関税法で設定されている関税率が、その差を平準化したものでないことが判明した場合には、関税委員会は必要とみなした率の変更を現行税率の50%以内で大統領に勧告し、

21) USCC, *Nation's Business*, Apr. 15, 1913, pp. 3, 9; Feb. 1916, p. 3; NAM, *Proceedings*, 1916, pp. 100, 214.

22) Becker, *The Dynamics*, p. 87; Kenkel, *Progressives*, p. 102; USCC, *Nation's*, Feb. 1916, p. 55.

23) US Tariff Commission, *The Tariff*, pp. 83, 103; Robert Baldwin, *Political Economy of US Import Policy*, Boston, 1985, p. 81; Paul Studenski and Herman Krooss, *Financial History of the United States*, New York, 1963, p. 374. 1916年時の関税委員会常設の意義については、Karen Schnietz, "To Delegate or Not to Delegate (Ph. D. Diss., Univ. of California)," 1993, pp. 199-201; Karen Schnietz, "The 1916 Tariff Commission," *Business and Economic History* 23, 1994, p. 176 を参照。

大統領はそれを妥当とみなした場合、承認を行い、新税率は布告後30日以内に施行される²⁴⁾。

1922年法と1930年法の伸縮関税条項は、次の2点で異なっていたが、大統領が関税設定の最終権限を有している点は共通であった。1) 1922年伸縮関税条項下では、関税委員会は大統領に適当な関税率に関して、自らの調査を基に単に報告を行うのに留まるのに対し、1930年法では関税委員会は適当な関税率の変更を決定し、大統領に勧告する権限を持った。大統領はそれに是非を下すのみになった。2) 1922年伸縮関税条項下では、関税委員会は自らの発議で調査開始をすることができなかったが、1930年法では可能になった。つまり、1922年法と1930年法の相違点は、後者が前者の関税委員会の役割をさらに拡大した点に集約される。

1922年法伸縮関税条項はどのように生み出されたのだろうか。フーヴァーはどのように関与していたのだろうか。これらを以下で考察する。

2. 発案者カルバートソンとフーヴァー

1922年法伸縮関税条項の発案者は、リベラルな共和党员であり、当時関税委員会の委員を務めていたカルバートソン (William Culbertson) であった。当初、下院原案では、伸縮関税条項は含まれていなかったが、上院で下院原案の「条件付き互惠条項」の部分が、カルバートソンのアイデアが導入されて、伸縮関税条項に置き換えられた²⁵⁾。タフト政権時とウィルソン政権時にも関税委員会の委員であったカルバートソンは、議会法案の関税率が不必要に高いことを目の当たりにし、従来の議会での関税設定方法の有効性を疑問視するようになっていた。関税率はアメリカの生産コストが他国より高い場合にのみ、アメリカの産業を保護するために調整されるべきだと確信していた²⁶⁾。

ウィルソン政権時、カルバートソンは関税委員会の委員長であったタウシグ (Franklin Taussig) と意見が合わなかった。二人の見解の最も重要な相違点は、タウシグが関税率を変更する最終判断の権限は議会が保持するべきと主張していたのに対し、カルバートソンはそのような議会権限は剥奪されるべきだと主張していたことであった。そしてタウシグが関税委員会を1919年に退いた後、カルバートソンの見解が委員会内で受け入れられるようになっていた。カルバートソンは、関税改革の実行には関税委員会と行政府の協力が不可欠であり、委員会の権限は行政府に影響力を持つように拡大されるべきだと考えていた²⁷⁾。

24) *United States Code Annotated: U. S. C. A.*, Title 19, 1300 1700, pp. 128 131.

25) Kaplan, *Prelude*, p. 112; William Kelly Jr, "Antecedents of Present Commercial Policy, 1922 1934" in William Kelly, Jr. ed., *Studies in United States Commercial Policy*, North Carolina, 1963, p. 116; Abraham Berglund, "The Tariff Act of 1922," *American Economic Review* 13, 1923, p. 30.

26) Richard Snyder, "William S. Culbertson and the Formation of Modern American Commercial Policy, 1917 1925," *Kansas Historical Quarterly* 35, 1969, pp. 396, 398 399.

27) Frank Taussig, *Free Trade, the Tariff and Reciprocity*, New York, 1923, pp. 135, 181, 214,

1921年3月、ハーディング (Warren Harding) 新大統領がカルバートソンを関税委員会の委員として指名することがほぼ確実にになると、カルバートソンは委員会の仕事に関して当時商務長官をしていたフーヴァーから支援を得るため、知人である同郷のホワイト (Allen White) を介して、フーヴァーへの接触をまず試みた。そして、フーヴァーから話し合いを歓迎するとその好意的な返事が返ってきた²⁸⁾。また、指名された後にハーディングに書簡を送り、ハーディングからも委員会の仕事に関して話し合いたいとの返信を得た²⁹⁾。1921年10月28日、カルバートソンはハーディングへのメモで、伸縮関税のアイデアについて記し、主に次のような2点を提案した。1) 現時点で正確には予測することができない、異例で変化の早い状況に関税率が合致し得るように、新関税法に関税の伸縮性を導入する、2) 関税委員会が新法の伸縮関税条項を管理運営することができるように、委員会権限を拡大する³⁰⁾。そのメモがハーディングの関心を引くことになり、同年11月28日にハーディングはフーヴァー、カルバートソンほか5人の関税委員会委員、スムート (Reed Smoot) 上院議員を召集して、ホワイトハウスで非公式の会合を開いた³¹⁾。伸縮関税条項が生まれたのはこの会合が契機であった。同年12月6日、ハーディングが議会にカルバートソンのアイデアを保留中の法案に盛り込むよう要請した。フーヴァーはページ (Thomas Page) 関税委員会委員長に、関税設定の際にはアメリカと競争相手国の間の競争レベルの差を考慮するべきだと提案するなど、積極的にカルバートソンのアイデアに関与していた³²⁾。

その後、さらにカルバートソンのアイデアに強力な支持者が加わった。フーヴァーの友人のレンルート (Irvine Lenroot) 上院議員であった。早くから、フーヴァーはレンルートと関税問題について議論しており、レンルートはフーヴァーから影響を受け、一部の品目の関税は引

216; Frank Taussig, "The U.S. Tariff Commission and the Tariff," *American Economic Review* 16, 1926, pp. 171-172; Frank Taussig and H. B. White, *Some Aspects of Tariff Question*, Cambridge, Mass., 1931, p. 49; William Barber, *From New Era to New Deal*, New York, 1985, p. 63; William Culbertson, "The Making of Tariffs," *Yale Review* 7, 1923, pp. 255-274.

28) March 10, 1921, letter from W. A. White to Hoover, in the *Herbert Hoover Commerce Papers*, Hoover Presidential Library, West Branch, Iowa; March 15, 1921, letter from Culbertson to Hoover, in the *William Culbertson Papers*, Container 4, Library of Congress, Washington DC; March 15, 1921, letter from Christian A. Herter (Secretary to Hoover) to Culbertson, *Culbertson Papers*.

29) March 25, 1921, letter from Culbertson to Harding, *Culbertson Papers*; March 28, 1921, letter from George B. Christian (Secretary to Harding) to Culbertson, *Culbertson Papers*.

30) October 28, 1921, Memorandum for the President, *Culbertson Papers*, Container 46.

31) Alfred Dennis, "The Beginnings of the Tariff Law" n.d., *Presidential Papers*, Hoover Presidential Library, pp. 1-2.

32) November 29, 1921, letter from Hoover to Page, *Hoover Commerce Papers*; Dec. 7, 1921, Diary, *Culbertson Papers*.

き下げられるべきだと主張し始めていた³³⁾。二人は、関税委員会の権限が関税率の調整を行うまで最大化されるのが望ましいという見解を持っていた。議会でのログローリングによるのではなく、常に変化する世界貿易状況に応じて、関税が科学的に決定されることは可能であると信じていた。レンルートなどの革新主義的共和黨員は、生産コストの原則に従えばアメリカの関税は引き下げられていくだろうと考えていた³⁴⁾。

両院協議会が1922年9月9日に提示した伸縮関税条項案は、カルバートソンが起草した内容にほぼ沿ったものであったが、運用期限が1924年7月と制限されていた。だが、カルバートソンらの強い働きかけの結果、期限制約が削除されて、両院協議会の最終案は伸縮関税条項推進者らが満足する内容となり、それが1922年法で法制化された³⁵⁾。

しかしながら1922年法成立後、関税委員会と大統領の関係をめぐり、微妙な問題が生じてきた。伸縮関税条項が両者の関係をはっきりさせておらず、関税委員会の調査開始権について何ら明記していなかったからである。ハーディングは、同法成立後、委員会が関税引き下げよりも関税引き上げの訴求に応じることを望み、委員会に調査開始権を与えることを嫌がった。カルバートソンは、委員会は行政府の指示なく調査をすることができると主張したが、ハーディングは、委員会は行政府の政策を反映する機関にすぎないとして、両者の見解は平行線を辿った³⁶⁾。その頃の心境をカルバートソンは、「政府は科学的に公正なものではなく、圧力のバランスである」と日記に記し、またフーヴァーに相談し、フーヴァーがハーディングとカルバートソンの話し合いの調整役を買って出ていることも記していた。カルバートソンは、レンルートに援助を求め、レンルートはフーヴァーに相談した。レンルートとフーヴァーは、ハーディングに伸縮関税条項の積極的な活用を要望した。と同時に、レンルートはカルバートソンに、委員会の調査始動の件に関してフーヴァーと緊密な連絡を保つようアドバイスし、カルバートソンはそれに従った。だが、ハーディングが明言した結論は、「関税委員会の公式調査は大統領との話し合いの後に命じられる」というものだった³⁷⁾。

ハーディングが1923年に死去すると、カルバートソンは新大統領に期待した。しかしながら、

33) Herbert F. Margulies, "The Collaboration of Irvine Lenroot, 1921-1928," *North Dakota Quarterly* 47, 1979, p. 39.

34) Letter from Hoover to Lenroot, Jun.10, 1922, *Hoover Commerce Papers*; Jul.19, 20, Sep. 5, 1922, Diary, *Culbertson Papers*; Karen E. Schnietz, "To Delegate," pp. 99-100.

35) Sep. 6, 7, 9, 10, 20, 21, 1922, Diary, *Culbertson Papers*.

36) Henry Glassie, "Some Legal Aspects of the Flexible Tariff, Part II," *Virginia Law Review* 6, 1925, pp. 443-444; Snyder, "William S. Culbertson," pp. 407-408; Kenkel, *Progressives*, p. 163; Colin Goodykonntz, "Edward P. Costigan and the Tariff Commission, 1917-1928," *Pacific Historical Law* 16, no. 14 (n. d., Reprint File, Hoover Presidential Library), p. 419.

37) March 20, 1923, Diary, *Culbertson Papers*; March 24, 1923, Diary, *Culbertson Papers*; April 16, 1923, Diary, *Culbertson Papers*; April 21, 1923, Diary, *Culbertson Papers*.

クーリッジ (Calvin Coolidge) も同様に関税委員会の積極的な調査を望まなかった。にもかかわらず、カルバートソンは1924年に砂糖に関する調査を強行に開始した。そのため、大統領から別のポジションを用意されるという圧力を受けた。フーヴァーはカルバートソンに、クーリッジもハーディングと同様伸縮関税条項の活用に消極的であるため、委員会を離れるようアドバイスした。その後、カルバートソンは用意された外交職に転じた³⁸⁾。

フーヴァーは、1922年法伸縮関税条項で確立された仕組みを自分が大統領になれば効果的に用いることができると確信していた。伸縮関税条項は、専門性、客観性重視のフーヴァーの意向を十分に反映できる仕組みであった。それゆえ、1930年法の成立にあたって、かつてカルバートソンと分かち合った伸縮関税条項の初期目的を実現化すべく、まず1922年の伸縮関税条項の維持を最優先したのである。

3. 企業団体

1922年法の伸縮関税条項の成立にあたり、企業団体の中では全国貿易評議会 (National Foreign Trade Convention: NFTC) が最も同条項を支持していた。NFTC は、ウィルソン政権時のレッドフィールド (William Redfield) 商務長官の下で1914年に設立された。設立は、商務省がこれまでとは異なり、大企業も商務省の味方につける戦略をとったことが契機であった。会員は主に外国貿易ビジネスに関連のある大企業、銀行の代表から構成されていた。NFTC は、アメリカの生産力は国内市場の需要を大きく上回っているため、アメリカが繁栄を続けるには外国貿易の維持にかかっていると信じていた³⁹⁾。

NFTC はアメリカの関税設定システムはもっと柔軟になるべきと考えており、アメリカ製品に差別待遇をとる国に対応するため取引関税を採用すべきと主張した。取引関税とは、新税、追加税を課す懲罰方式、あるいは関税引き下げを行う譲許方式を意味していた。アメリカ製品に対して差別を行う国が増え始めていたのである⁴⁰⁾。

1909年ペイン・オールドリッチ法は差別国への懲罰として最高税率を設定していたが、1913年アンダーウッド法で廃止されたため、懲罰方式が差別の程度に応じてより柔軟な形で復活することを NFTC は望んでいた。そのため、NFTC は諸外国の様々な差別状況を把握するための調査機関としての関税委員会を支持した。1918年に NFTC は、「第一次大戦前にアメリカが

38) Goodykonntz, "Edward," p. 416; Kenkel, *Progressives*, pp. 163, 189. 関税委員会による砂糖の調査については、Joshua Bernhardt, "The Flexible Tariff and the Sugar Industry," *American Economic Review* 16, 1926, pp. 182, 190 を参照されたい。

39) Becker, *Dynamics*, p. xii; NFTC, *Official Report*, 1915, p. vii. NFTC の目的は現在も外国貿易と投資の促進である。NFTC の役割については、Peggy Daniels and Carol Schwarts, eds., *Encyclopedia of Associations*, 28th ed., Detroit, 1994, p. 238 を参照されたい。

40) NFTC, *Official Report*, 1919, p. 71; US Congress, House, *Committee on Ways and Means, Hearing on General Tariff Revision* (67th Cong., 2nd sess.), pp. 4333-4334.

享受していた望ましい待遇の維持を確実にし、外国市場での差別からアメリカの輸出を守るために、議会は取引関税の原則を採用すべきであると述べた。1919年には、関税委員会が議会に取引関税の法制化を勧告していることへの満足を表明した。さらに、アメリカは第一次大戦後の貿易政策を効果的にする準備として戦時中の企業と政府との関係を続けるべきであると提案した。NFTCは、関税委員会が外国市場に関する多くの情報を収集、発信しアメリカの企業を支援することができることも述べた。1920年にNFTCは、他国から平等待遇を獲得するために、アメリカの貿易に対して差別を行う国からの輸入には追加税を賦課すべきであると述べた。NFTCの基本的見解は、例えば、1922年のNFTC大会でのナショナル・バンクのエインズワース(J. C. Ainsworth)の「関税改正は、アメリカの産業を保護し、消滅させないようにすると同時に、外国貿易を消滅しないように、最も慎重に検討されるべきである」の発言に現れていた。エインズワースは非常に高い関税を、将来的にアメリカの外国貿易問題を解決することがないとして非難した⁴¹⁾。

NFTCは1922年法伸縮関税条項の成立に深く関与し、カルバートソンの見解を支持した。NFTCは、伸縮関税条項が高すぎる関税は修正されるべきであるという原則を含んでいたため、関税引き下げに使用されることを期待した。関税引き下げはアメリカが諸外国から平等待遇を確保するのを助けると考えていたためである⁴²⁾。

なお、1922年法伸縮関税条項に関してはNAMの積極的な関与が看取されないのは、当時、同条項の平等待遇確保のための関税引き下げの側面が強調されていたせいであろう。NAMは産業保護と輸出拡大の両立をめざしていたのである。

第3節 1930年法伸縮関税条項

1. 議会で争点となった議論

フーヴァー大統領は、1930年法成立をめぐる議会審議の当初から、伸縮関税条項を主張していた。1929年4月16日、特別議会を召集した時、関税委員会が調査をより迅速に行うことができるよう拡充されるべきだと述べた⁴³⁾。つまり、1922年法伸縮関税条項が1930年法で維持されることを前提に、関税委員会の改善に言及していた。ところが、1929～1930年の議会では同条項の維持に強い反対があった。反対は、同条項の「関税委員会の調査に基づき、大統領が関税率決定の最終権限を持つ」という部分に集中しており、大統領の最終権限を盛り込んだ伸縮関税条項の成立が難しい状況であった。

41) NFTC, *Official Report*, 1918, p. ix; 1919, p. x; 1920, pp. ix x; 1922, p. 67.

42) Wilson, *American Business*, p. 94.

43) *Public Papers of the Presidents of the United States, Herbert Hoover, 1929*, Washington D. C., 1974, pp. 233 235.

大半の民主党議員は、関税委員会は議会のための単なる事実収集機関に戻されるべきだと主張した。1928年の民主党政綱は、関税委員会は行政府の支配下に置かれるべきではなく、議会を支援する機関であるべきだと宣言していた。彼らは1922年法伸縮関税条項が違憲であると批判した⁴⁴⁾。

一方、共和党議員は行政府の権限拡大を概ね支持した。しかしながら、一部の共和党議員が1922年法伸縮関税条項に対する攻撃に加わった。革新派のボラー (William Borah, アイダホ州) は革新主義的の共和党議員に、同条項は議会から立法権を奪うものだとして述べて、反対するよう説得し始めた。さらに、強硬な保護主義者として知られる保守派のグランディ (Joseph Grundy, ペンシルヴァニア州) は保守派の仲間に、フーヴァーの関税保護は十分でないとしてフーヴァーと戦うよう指示した。フーヴァーは、1922年法伸縮関税条項が法案に含まれなければ、拒否権を発動する姿勢を示し、議会での法案審議中、議員に拒否権発動の意思があることを公式、非公式にかかわらず伝えた⁴⁵⁾。

共和党が圧倒的に優勢であった下院では、1922年法伸縮関税条項の継続が1929年5月に可決された。しかしながら、民主党議員と共和党反乱分子の連合により、上院では1929年10月に同条項を無効にする動きが起こった。結果として上院は、サイモンズ・ノリス (Simmons-Norris) 修正案を47対42で可決した。この修正案は、関税委員会に対して調査結果を大統領にではなく、議会に報告するよう義務付けており、実質的に、関税率に関する最終決定権を大統領から剥奪するものであった。フーヴァーはサイモンズ・ノリス修正案を覆すべく、1930年4月に開始予定の両院協議会で再修正がなされるように全力を傾けた⁴⁶⁾。フーヴァーは繰り返し、1922年法伸縮関税条項は維持されるべきと述べ、公式声明では次のような趣旨を述べた。「議会の関税改正は過去の例からわかるように全体的なものとなり、品目ごとの改正は不可能であるため、関税委員会の報告は議会にではなく、大統領になされるべきである」、「伸縮関税条項下では関税率は遅滞なく迅速に調整され得る。現在、上院で審議が長引いていることは、1922年法伸縮関税条項の継続が望ましいことを現している」。そして、自分が強く反対しているサイモンズ・ノリス修正案を含んだ法案が通過するならば、拒否権の発動が十分あり得ることを議会に警告した。1922年法伸縮関税条項が、関税委員会の調査を基に大統領が関税率変更の決定権限を有する形で維持されるべきであると強く主張した⁴⁷⁾。

結果として、両院協議会の審議中に、下院はサイモンズ・ノリス修正案を236対154で否決し、

44) Porter, *National Party*, p. 272; Joseph Kenkel, *Progressives*, pp. 154, 213; Judith Goldstein, *Ideas, Interest, and American Trade Policy*, Ithaca, 1993, p. 145.

45) Herbert Hoover, *The Memoirs of Herbert Hoover* 2, New York, 1951, pp. 293-296.

46) *New York Times*, Oct. 3, 1929, p. 1; May 19, 1930.

47) *Public Papers of the Presidents of the United States, Herbert Hoover, 1929*, Washington D. C., 1974, pp. 362-363 (Oct. 31, 1929); pp. 415-416 (Dec. 3, 1929).

上院も42対42の投票結果後、副委員長が反対票を投じたため、否決した。次に両院協議会は、下院と上院の両方が受容するような妥協案を提示する仕事に取りかかった。そして、1) 関税委員会が関税率を決定、勧告し、大統領が可否の最終決定権を有する、2) 大統領が勧告に対する可否を60日以内に行わなければ、関税委員会が布告権限を有する、に修正した上で、現行の伸縮関税条項の維持を提示した。これらの妥協案は、関税委員会の権限をさらに拡大することで、大統領の最終権限維持に配慮したことを表していた。よって、両院協議会が修正案として提示した伸縮関税条項は、フーヴァーの希望にほぼ近い形になっていた。さらに、後に二番目の内容が削除されたため、フーヴァーが伸縮関税条項で追求していた点のほぼすべてを盛り込んだ内容となった⁴⁸⁾。

しかしながら、フーヴァーにとり予断を許さない状況は続いた。民主党と共和党の連合は、サイモンズ・ノリス修正案を復活するため、両院協議会の修正案に反対した。両院協議会案を含んだ法案の通過は、態度保留のグランディとリード (David Reed, ペンシルヴァニア州) にかかっていると予測されたほど微妙であった。この二人の議員は、製造業の品目への関税率引き上げがまだ十分でないとして態度を保留にしていた。フーヴァーは1930年6月中に関税問題について何度かリードと話し合いの機会をつくったといわれている。そして、フーヴァーの希望に近い伸縮関税条項を包含した法案は、グランディとリードがそれに賛成票を投じて最終的に、上院では44対42、下院では222対153で可決された⁴⁹⁾。

以上のように、1922年法伸縮関税条項の維持をめぐる議会の緊張下で、フーヴァーは自分が望むような伸縮関税条項の通過を最優先した。フーヴァーは、伸縮関税条項に関してほぼ望んだことを獲得できたため、法案への署名を行ったのである。法案中の「多品目への高関税賦課」に関しては、伸縮関税条項の包含と引き換えに妥協したにすぎなかった。関税に関する議会での審議がこれ以上長引くならば、ただでさえ大恐慌により大打撃を受けている産業界がさらに不安定になることをフーヴァーは恐れたのである⁵⁰⁾。

2. 企業団体

1930年法の審議中に、企業団体の中で最も積極的に伸縮関税条項の成立を支持したのは、NAMであった。NAMのエメリー (James Emery) 顧問は、上院の公聴会で1922年法伸縮関税条項継続への支持を表明し、次のような主旨を述べた。「NAMはすべての取引、部門の製造業者を会員に有しているため、法案の中で伸縮関税条項のような行政条項のみに関心がある。州、地域レベルの製造業、その他の部門の74の組織が、1922年法伸縮関税条項維持を支持

48) *New York Times*, May 4, 1930, p. 1; May 5, 1930, p. 1; May 20, 1930 p. 1; May 24, 1930, p. 1; May 25, 1930, p. 1.

49) *New York Times*, Jun. 6, 10, 13, 14, 15, 1930.

50) *New York Times*, Jun. 16, 1930.

する点で NAM を代表と認めている。これらの組織は関税率の点では、地域や産業が異なるため意見が違って、アメリカが国内市場を保護する原則を持つべきだという点では合意している⁵¹⁾。

NAM 内では特に1920年代末になり、伸縮関税条項に関する議論が活発化していた。1927年に NAM は、企業に不安定さをもたらしてきた議会で全体的改正に代わり得る唯一実行可能な手段として関税委員会活用への支持を表明し、現行の関税委員会の維持、委員の質の向上、委員会と他の行政府組織との協力関係推進を要請した⁵²⁾。また1929年に、エメリー NAM 顧問は、伸縮関税条項が行政府の最終権限下にあるべき理由として次のことを挙げていた。1) 過去50年、平均して6年に1度行われた議会による全体的な関税改正は、多くの審議時間を要していた、2) 6年に1度の議会の改正は経済状況に合致していなかった。昨日の関税率は、低すぎたり高すぎたりで、往々にして今日的重要性を失っていた⁵³⁾。

1929年に NAM は、「政治の問題としてではなく、企業の問題に関連して経済的機能を発揮できるような関税委員会の支援により、行政府が関税率の調整をするのが妥当である」という趣旨の決議を採択した⁵⁴⁾。特筆すべきは、行政府の関税率変更に関する最終決定権を NAM が支持していたことである。この最終決定権を誰が握るのが、1930年法成立をめぐる議会審議での重要な争点であり、フーヴァー大統領は、特に NAM を代表とする企業団体の支援を得て、行政府（大統領）の最終決定権に固執したのである。

なお、1916年の関税委員会常設に向けて企業運動を主導した USCC、1922年法伸縮関税条項の成立を強く支持した企業団体、NFTC の1930年法伸縮関税条項への見解は以下のものであった。USCC は、関税委員会が調査結果を議会と大統領に報告する単なる調査機関であるべきだと考えていた。1922年法伸縮関税条項は、関税委員会の役割を大統領による関税率の変更決定を支援するよう拡大したものであったため、USCC の同条項への支持は看取されなかった。USCC は1916年時の関税委員会の機能に新機能を加えるのは危険であるとみなしており、1930年法伸縮関税条項の審議中、関税委員会の調査が大統領決定を支援すべきとの考え方には反対した⁵⁵⁾。

また NFTC は、1930年法成立にあたり伸縮関税条項を支持しなくなっていた。理由は、1922

51) NAM のエジャトン会頭も上院で、伸縮関税条項支持の証言を行った。エメリー、エジャトンは下院でも証言を行っており、NAM は公聴会で最も積極的に同条項への支持を表明した企業団体であった。Senate, *Hearings on H. R. 2667* (70th Cong., 2nd sess.), pp. 408 409, 462 464; House, *Hearings on H. R. 2667* (70th Cong., 2nd sess.), pp. 10104 10105.

52) NAM, *Proceedings of National Association of Manufacturers*, 1927, pp. 36, 124. NAM 内での議論の活発化は NAM, *Proceedings*, 1928, pp. 174 210; 1929, pp. 86 94.

53) NAM, *Proceedings*, 1929, pp. 42 45, 75 76.

54) NAM, *American Industries*, Oct. 6, 1929.

55) USCC, *Referendum No.37, Tariff Principles*, Dec. 7, 1921.

年法伸縮関税条項は NFTC が期待していたほど関税引き下げをもたらさなかったからであった。ハーディングとクーリッジの政権下で、関税委員会は55品目を対象とした47の調査を行い、結果として38品目の関税率変更がなされたものの、うち5品目について関税引き下げが行われたにすぎなかった⁵⁶⁾。1930年法成立の際の NFTC の見解は、1928年 NFTC 大会でのアメリカ貿易業者評議会 (National Council of American Importers and Traders: NCAIT) のデイヴィス (George Davis) 税関顧問の次のような発言が示唆的である。「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関税引き上げであった。315条は支持者の期待通りには機能しなかった。315条は廃止され、関税率決定は議会に任されるべきである」⁵⁷⁾。

以上から、関税委員会常設を支持する点では、主な全国的企業団体が長年にわたり運動を主導し、ほぼ見解を同じくしてきたものの、1930年法伸縮関税条項成立の際には関税決定権をはじめとする条項の内容について見解を大きく異にしていたことがわかる。

第4節 フーヴァーと関税行政改革

フーヴァーは商務長官として閣僚入りして以来、一貫して行政改革を主張してきた⁵⁸⁾。同時にフーヴァーは、近年のフーヴァー研究で明らかにされてきたように、政府の強大化、官僚化を恐れ、民間主導を保持した非中央集権的政府を支持した⁵⁹⁾。そのような民間主導型政府を確立するため、フーヴァーは行政府が監督する委員会 (英文名称は commission, committee, conference と様々) と民間の業界団体の協力を重視していた。フーヴァーは委員会を重要な事実発見機関とみなして、そこに問題に関する専門家を置き、可能な限り委員会の活用を試み

56) US Tariff Commission, *Thirteenth Annual Report, 1929*, Washington D. C., 1930, p. 10.

57) NFTC, *Official Report*, 1928, pp. 199-200.

58) Letter from Hoover to Warren Harding, Sep. 8, 1920, *Pre-Commerce Papers*, Hoover Presidential Library; Herbert Hoover, *American Individualism*, West Branch, Iowa, 1997 (Original ed., 1922), p. 19.

59) 例えば、ホーリー (Ellis Hawley) は、フーヴァーがコーポラティスト的、テクノクラートのなヴィジョンを19世紀の個人主義の上に接木することにより、優れた社会経済秩序を望んでいたと主張した。ホーリーについては、“Herbert Hoover, the Commerce Secretariat, and the Vision of an ‘Associative State,’ 1921-1928,” *Journal of American History* 61, 1974, pp. 116-140; “The Discovery and Study of a ‘Corporate Liberalism,’ *Business History Review* 52, 1978, pp. 309-320; *The Great War and the Search for a Modern Order*, New York, 1979 を参照されたい。レフラー (Melvyn Leffler)、ウィルソン (Joan Wilson) もフーヴァーを再評価している。Melvyn Leffler, “Herbert Hoover,” the ‘New Era,’ and American Foreign Policy, “in Ellis Hawley ed., *Herbert Hoover as Secretary of Commerce*, Iowa, 1974; Joan Wilson, “A Reevaluation of Herbert Hoover’s Foreign Policy,” in Martin Fausold ed., *The Hoover Presidency*, Albany, NY, 1974, pp. 164-186 を参照。

た。新しい問題に遭遇すると、常にそのような機関の専門家に持ち込んだため、フーヴァーが商務長官を務めた7年半の間に商務省は343の委員会と1250の会議を後援した。そして、それらすべて統計データを含むレポートを提示した⁶⁰⁾。フーヴァーは大統領になってからも、その努力を続けようとした。

ただし、このような委員会への信奉はフーヴァーに始まったわけではない。19世紀末からのアメリカの歴史的潮流であった。19世紀末以降、議会は次第に、いわゆる独立委員会に権限を認めるようになっていた。行政府には大別すると「省」と、大統領が委員の指名権を有するものの、行政府の一部でもなく議会からは独立した「独立委員会」がある。最初の独立委員会である1887年の州際通商委員会 (ICC) は、ポピュリストの要請に応じて設立された。その後、革新主義者が、政党政治の影響を受けないような、議会とは独立した機関の設立を支持するようになった。革新主義者はビジネスライクな効率性を持って事を管理することができれば、政府は改善され得ると信じた。立法、司法よりも、行政の手続きを踏んだ方が、柔軟性 (伸縮性)、専門性、客観性、処理スピードなどの点で勝ると強調した。効率性を強調する考えは、テイラー (Frederick Wilson Taylor) により始められた科学的管理運動からも支持された。革新主義時代は、テイラーのような効率性を重んじたエンジニアに期待が寄せられ、効率性を追求する独立委員会にアメリカ社会全体で関心が高まった⁶¹⁾。

エンジニア出身のフーヴァーは効率性を重視し、行政改革において多くの点で「無駄」の削減を強調した人物であった⁶²⁾。ゆえに、関税率に関してもアメリカの産業保護と輸出促進の両方を可能にするような、高すぎも低すぎもしない適度で、効率的、無駄のない関税への調整を企図した伸縮関税条項を支持した。フーヴァーは社会発展が産業発展に比し遅れていると認識し、アメリカは社会的、政治的な問題にも産業問題と同様に、効率的、エンジニア的な発想を取り入れるべきだと考えていた⁶³⁾。フーヴァーの望んだ伸縮関税条項は、議会の政治を通じてではなく、経済的見地から関税率にビジネスの見解を反映させる仕組みを内包したものであっ

60) Carolyn Grin, "Herbert Hoover and Social Responsibilities of the Expert" (Reprint File, Seminar, May 28, 1971, Hoover Presidential Library), pp. 2, 4, 7; *New Republic*, Jul. 23, 1930.

61) Arthur M. Johnson, *Government-Business Relations*, Columbus, Ohio, 1965, pp. 53, 420; Jack H. Knott and Gary J. Miller, *Reforming Bureaucracy*, New Jersey, 1987, pp. 34, 51, 56.

62) Herbert Hoover, "Industrial Waste," *Bulletin of the Taylor Society* 6, Apr. 1921; Morris L. Cooke, "The Influence of Scientific Management Upon Government," *Bulletin of the Taylor Society* 9, Feb. 1924.

63) Burner David, "A Technocrat's Morality" (Reprint File, 1972, Hoover Presidential Library), pp. 25-26; Joan Wilson, *Herbert Hoover, Forgotten Progressive*, New York, 1975, p. 127. フーヴァーの効率性に関する考え方は、Samuel Habeler, *Efficiency and Uplift*, Chicago, 1964, pp. 157-158 を参照。

た。そしてビジネスの見解を反映させる手段として、産業別の業界団体と関税委員会の協力を重んじた。フーヴァーが商務長官を務めていた1927年に商務省は『業界団体の活動』を発行し、そこには次のような記述があった。「1916年の関税委員会の機能は1922年法により大きく拡大され、委員会は関税に関心のあるアメリカの様々な経済グループとの密接な協力を歓迎しているのは明らかである」⁶⁴⁾。経済グループとは具体的には、特に第一次大戦後に発達してきた業界団体を意味していた。業界団体は関税保護を求めて議会にロビイング活動を行ってきた。議会は求めに応じて、ログローリングにより必要以上の保護を産業に与える傾向にあった。フーヴァーは、変化する経済状況に沿った迅速で効率的、科学的な関税調整を可能にするためには、議会ではなく、大統領の最終権限下で、関税委員会と業界団体などの経済グループの直接的な結び付きが強化されることが重要であると考えていた。

1922年法伸縮関税条項で確立された「行政府の最終権限」の下での関税委員会の機能の改善が、1930年法成立にあたりフーヴァーが最も力を入れた点である。フーヴァーの見解では、議会が関税設定の最終権限を握るならば、関税は従前のように必要以上に多品目にわたり高率になるのは必至であった。すなわち、政治ではなく経済状況に即したビジネスライクな関税制度を発達させるには、行政府の最終権限が必要であった。フーヴァーは関税問題に関して、民間主導型政府を重んじながらも、同時に行政府の権限拡大を望んだ「行政府拡大主義者」といえるよう。

関税委員会による調査件数は以前に比べて多くなった。1930年法成立後、約2年間で行われた関税委員会の調査件数は1920年代に行われたものより多く、関税委員会は1932年11月30日までに84品目を対象とした45件の調査を完了して大統領に勧告を行った。内訳は、関税引き上げが14品目、引き下げが20品目、変更なしが50品目であった。前任の大統領の在職期間の半分以上の期間で、関税委員会とフーヴァーは約2倍の品目の関税変更を行った⁶⁵⁾。しかしながら、1930年法伸縮関税条項の結果が注目されなかったのは、次のような理由が考えられる。第一に大恐慌が悪化したこと、ならびに1930年法の多品目への高関税が諸外国からの報復を招いたことが大きい。第二に、民主党が優勢となった議会は1934年に互惠通商協定法を成立させ、産業保護より輸出拡大を重んじた政策へと関税政策を転換させたため、伸縮関税条項は実質的にはほぼ機能しなくなったことが挙げられる。1934年法下で議会は大統領に一定の授權期間に限り(1934年法の場合は3年間)、上院の批准を必要とすることなく、他国との関税交渉により現行関税率の50%以内で関税率を変更する権限を付与した。伸縮関税条項自体は存続したものの、通商協定の交渉対象の品目に入った場合には、その品目は伸縮関税条項の適用を受けなくなっ

64) US Department of Commerce, *Trade Association Activities*, Washington D. C., 1927, pp. 268-269.

65) US Tariff Commission, *Report*, Washington D. C., March, 1933, p. 3; US Tariff Commission, *Fourteenth Annual Report*, Washington D. C., March, 1930, pp. 1,3.

たのである。アメリカの関税は以降、議会ではなく、大統領（行政府）により他国との交渉で互恵的に調整決定されるようになった。議会から大統領への権限委譲はほぼ通商法成立の都度に更新され、現在まで至っている⁶⁶⁾。

結 論

なぜ悪名高い1930年のスムート・ホーリー法は成立したのか。成立の重要な一因は、行政府の長であるフーヴァー大統領の法案署名であった。フーヴァーが法案に署名したのは、最優先事項としていた伸縮関税条項の包含がなされたからである。本稿は、立法院に焦点をあてた先行研究とは異なり、1930年法成立を解く鍵として行政府に焦点をあて、成立理由の分析を試みた。

フーヴァーが強調した伸縮関税条項とは、議会の関税設定権を議会とは独立した機関である関税委員会と大統領へ委譲するものであった。伸縮関税条項の視点から考察すると、フーヴァーは議会でリーダーシップを欠いていたという通説とは異なり、実際にはリーダーシップを発揮していたことが明らかである。1929～1930年の議会審議中、フーヴァーの努力が伸縮関税条項に向けられたのは、1922年法伸縮関税条項の一部の内容である「大統領への関税設定権の委譲」に多くの反対があったためである。フーヴァーと議会の確執は、1922年法伸縮関税条項で立法化された大統領権限を維持するかどうか集中していた。関税委員会常設を長年支持してきたビジネス界でも、この権限については見解が分かれていた。フーヴァーは、大統領の関税設定権の維持のため戦った。だが、権限維持には成功したものの、それと引き換えに法案の「多品目の高関税」については譲歩せざるを得なかった。この意味で1930年法は、大統領が伸縮関税条項の大統領権限維持に固執したため成立したと見てよい。フーヴァーは通説でいわれているような「高関税主義者」ではなかった。政治によるのではなくビジネスライクな方法で経済状況に応じて関税が設定されるためには、行政府権限が維持されなければならないと考えており、この点では行政府拡大主義者ということができ、フーヴァーがこのような主義を持っていたことが、スムート・ホーリー法法案に署名した理由である。

66) Jones, *Tariff Retaliation*, pp. 14 15; Abraham Berglund, "Reciprocal Trade Agreements," *American Economic Review* 25, 1935, pp. 416 417; I. M. Destler, *American Trade Politics: System Under Stress*, New York, 1986, pp. 10 11. 1934年法の議会からの権限委譲については、Karen Schnietz, "The Institutional Foundation of U.S. Trade Policy," *Journal of Policy History* 12, 2000, pp. 418 421 を参照されたい。通商交渉の対象に入った品目には伸縮関税条項は適用されなくなったが、その他の品目は適用され続けた。適用された例は少ないとはいえ、例えば日本の綿製品に対してローズベルト政権は1936年に同条項を適用して42%の関税引き上げを行った。William L. Neumann, *America Encounters Japan, From Perry to MacArthur*, New York, 1963, p. 226; James Herzberg, *A Broken Bond*, New York, 1988, p. 77.

フーヴァーが高関税主義者でなかったことは、伸縮関税条項を支持した企業団体の見解からも裏付けられる。同条項の目的は、現行の関税率を経済状況に合わせてビジネスライクな方法で常時適度なものに変更することであった。加えて、1930年法成立を伸縮関税条項の視点から考察すると、アメリカの貿易政策に関する制度は1934年の互惠通商協定法成立以前にすでに変化していたことが明らかである。アメリカの貿易制度に関しては一般的に、1934年法により初めて議会から大統領へ関税設定権限の委譲が行われたことが強調されている。しかしながら、伸縮関税条項の発達史に着目するならば、1934年以前にすでに議会からの関税設定権の委譲はかなり進んでいたとみるべきである。議会からの権限委譲は、関税は政治ではなく関税委員会の調査により科学的に決定されるべきだという考えがアメリカ社会で広く支持されるようになっていたため、徐々に進んでいた。1934年互惠通商協定法の権限委譲の足がかりは、19世紀後半から次第に築かれ、伸縮関税条項を盛り込んだ1930年法の成立によりさらに強化されたといっていよう。