

ブレトンウッズの開発経済学的基礎

矢野 修一*

Foundations of Bretton Woods from Perspectives of Development Economics

Shuichi Yano

(Received 30 January, 2019 ; Accepted 4 February, 2019)

Summary

Under Roosevelt's Good Neighbor financial partnership, Harry Dexter White, Robert Triffin, and other US officials had launched a number of initiatives in the late 1930s and the early 1940s to support Latin American state-led development ambitions.

For example, the negotiation of the Inter-American Bank marked the first time in history that governments attempted to construct an international institution with a central mandate to promote economic development in poorer countries. Although the IAB was never established, the plan was the first draft of subsequent plans for a Stabilization Fund and a World Bank which contained specific provisions relating to long-term loans for international development projects, short-term loans for balance of payments assistance, commodity market stabilization, debt restructuring, and infant industry protection.

Transnational expert coalitions between reform-minded economists from both Latin America and the United States helped to drive the international development content of the key initiatives in the US-Latin American financial partnership and the Bretton Woods negotiations. Therefore, the Bretton Woods negotiations should be recognized for their pioneering role in incorporating international development goals into a liberal multilateral financial architecture for the first time. The negotiations were much more than just an Anglo-American affair.

The embedded liberal vision was aimed at pioneering a new model for both North-North and North-South financial relations. The Bretton Woods architects saw the reconciliation of liberal multilateralism with the state-led development priorities of Southern governments

* 高崎経済大学経済学部経済学科・教授

as one of the core features of the postwar settlement. Unfortunately, the Bretton Woods development goals fell victim very quickly after the World War II to changing US priorities.

Nowadays, there are more contemporary debates about how to reconcile the existing neoliberal global economic order with the development aspirations of emerging economies. And, multilateralism is in a crisis because of unilateralism by the super power. In these circumstances, the forgotten history of international development initiatives, which Eric Helleiner has traced, may provide some ideas for a compromise settlement.

はじめに

アメリカは1970年代半ば以降、ブレトンウッズの合意を骨抜きにし、金融の自由化・グローバル化に転じた。基軸通貨発行国として自国が圧倒的地位を占める自由なグローバル金融秩序のもと、市場を活用しながら「構造的権力」を行使してきたのである [Helleiner 1994; 矢野 2012; 2013]。冷戦終結後は、IT技術にも支えられアメリカによる新自由主義的グローバル化がいつそう深化したが、それは世界で格差を拡大し、周期的金融危機をもたらした。今や各国で反グローバルの気運が高まり、グローバル化とそのガバナンスをめぐる様々な議論が沸き起こっている [矢野 2018]。

基軸通貨国アメリカのトランプ大統領は、グローバル経済のガバナンス問題にまともに向き合うどころか、伝統的な自国第一主義に回帰し、国際協定からの離脱、多国間ルールを逸脱した対中経済制裁に走ろうとしている。大国の「単独行動主義 (unilateralism)」によって、現代世界はまさに「多角主義 (multilateralism)」の黄昏を迎えつつある。

こうした状況下、本稿では、主に Helleiner [2014] に依拠しながら、ブレトンウッズの交渉前史、思想的背景を振り返り、これまでの研究では必ずしも中核的テーマとして扱われてこなかった「国際開発」について検討する。国際通貨・金融制度の歴史や現状の分析を専門としてきた国際政治経済学者エリック・ヘライナーは、その興味深い著書において、開発とブレトンウッズをめぐる通説的理解を批判し (あるいは一定の留保を求め) ている。彼が発掘しようとしたのは、新興国をただ「自由・無差別」の荒波に放り込むのではなく、多角主義のもと国際公共投資によって、その発展を後押ししようとした歴史である。

ブレトンウッズの立役者のひとり、アメリカ財務長官ヘンリー・モーゲンソーは、協定の目的は「神聖なる国際金融の場から高利貸しを駆逐すること」だと語った [Helleiner 1994: 訳 6]。今や国際金融は自由化され、高利貸しの跋扈する市場となっている。「政策」と言えば、そうした「市場に親和的 (market-friendly)」であるかどうかで査定される時代となったが、その結果としてわれわれが目に見えるのは、多角主義の黄昏である。

ヘライナーは、「開発に親和的 (development-friendly)」な多角主義が目指された時代の政治経済状況を浮き彫りにする。一部の人々が一時構想した姿のままでは世に出ることがなかったブレトンウッズの埋もれた土台に光をあて、その現代的意義を浮かび上がらせようとしている。そうした姿勢から、現代を読み解く視点を獲得するのが本稿の目的である。

I 「国際開発」という問題領域

(1) 起源としてのトルーマン演説

ブレトンウッズ会議では、戦後の西ヨーロッパを念頭に「復興」が主要テーマとなり、旧植民地・途上国の「開発」は第二義的な扱いを受けた。それが国際的に注目されるようになったのは、「ポイント・フォー計画」を表明した1949年のハリー・トルーマン大統領の就任演説からである。ヘライナーによれば、まさにこれがブレトンウッズと開発にまつわる通念のひとつだが、まずはこの点について検討しておこう。

ソヴィエト共産主義とのイデオロギー対立が深刻化するなか、前年の大統領選で再選を果たしたトルーマンは、就任演説で民主主義と平和を広める手段としての対外援助を大いに持ち上げ、国連組織を通じた国際開発の重要性を訴えた。科学技術と知識を結集し、生産を拡大して、貧困地域を繁栄に導くことが自国の安全保障上の課題であると明確に述べたのである [Mazower 2012: 訳 248-249]。

開発が国際的課題となった状況に対しトルーマン演説の影響を大とみる論者は、そのインパクトを次のように描写している。

「政治的な動機でつくられた言葉が、発表されたその日のうちに世界中で受け入れられるというのは前代未聞のことであった。自分がだれで、他者とはだれであるかについての新しい認識が一日にしてつくられたのである。… (中略) …「低開発」の概念は1949年1月29日に誕生した。この日、このレットルを張られた人びとは20億にのぼる。」 [Esteva 1992: 訳 19] つまり、一夜にして世界の20億人に貧困のレットルが張られ、開発の対象になったというのである。

また当時、国務長官のディーン・アチソンは、ポイント・フォー計画によって、低開発地域の経済開発が史上初めて、アメリカの国策になったと語った。そのポイント・フォー計画に対して、ソヴィエト側は「世界的なアメリカ帝国の形成」、あるいは「世界中の植民地と開発途上地域をまるごと取り込もうとする」異常な企てとみなした。現在でも、先進国主導の「開発」を通じ先進国の価値観が押しつけられることに批判的な「ポスト開発」論者は、アメリカの介入を正当化するために「低開発」という用語が編み出され、20億人を抱える低開発地域が開発のターゲットにされたのだと主張している²⁾。

しかしながら、これらはいずれも一面的な見方である。冷戦下におけるトルーマン演説の内容とその影響を過小評価してはならないが、トルーマンが議会を説得し何とか確保したポイント・フォー計画の予算は4,500万ドルであり、それも技術的な支援として認められたにすぎない [Helleiner 2014: 19-20, 264-265; Mazower 2012: 訳 249]。

ヘライナーが繰り返し指摘するのは、それよりも大きな国際開発構想がすでに第二次世界大戦期のアメリカとラテンアメリカ諸国との間で具体的に議論されていたこと、国際開発のパイオニアとしてのアメリカ大統領をあえて選ぶなら、それはトルーマンではなく、ナチスの脅威を念頭にラテンアメリカへの善隣友好政策 (good neighbor policy) を展開したフランクリン・ローズヴェルトだということである [Helleiner 2014: 21]。さらには、善隣友好政策の一環として行われたアメリカとラテンアメリカ諸国との通貨金融協力交渉がブレトンウッズの歴史的前提として非常に重要であるということになるのだが、この点は後述する。

ここでは、冷戦が本格化するなかで行われたトルーマン演説を国際開発の起源とするには、一定以上の留保が必要であることを確認しておきたい。

(2) 構造主義開発経済学とUNCTAD・NIEO

「国際開発」が先進国を巻き込み、世界的テーマになったことについては、UNCTAD（国連貿易開発会議）・NIEO（新国際経済秩序）の形成を画期とする見方がある。ブレトンウッズ会議は英米金融交渉、ヨーロッパの復興が中心テーマであったため、開発を切望する南の声は反映されず、ブレトンウッズ体制に異議を申し立てるべく第三世界運動が展開されたというものである。南を結集したUNCTADとNIEOの歴史的意義は否定すべくもないが、ヘライナーによれば、こうした見解にも一定の留保が必要である。

まずは、本稿の目的に沿う形で、戦後一時代を築いた「開発経済学」の特徴を振り返っておきたい。ここでいう開発経済学は、UNCTAD・NIEOの理論的支柱をなした、いわゆる「構造主義開発経済学」を指す⁴⁾。

かつてA. O. ハーシュマンは、「先進国・途上国の別なく、時代状況を超え、普遍的に適用可能な単一の経済学、すなわちモノ・エコノミクス (mono-economics) というものを認めるか否か」「先進国と途上国の経済関係における相互利益を認めるか否か」という2つの評価軸によって「発展」に関する経済理論を分類したことがある。これによれば、両方とも肯定する主流派経済学、両方とも否定する従属理論に対し、開発経済学は「モノ・エコノミクスを否定し、南北の相互利益を肯定する」理論として、主流派経済学、従属理論とは異なった「独自性」を有する [Hirschman 1981: 3]⁵⁾。このことは、「国際開発」の再検討という観点からは、どのような意味を持つのだろうか。

先進国と経済・社会構造の異なる途上国は公的介入を排した価格メカニズムだけで発展するのは難しい。主要輸出品に対する「需要の所得弾力性」の格差、基幹産業部門の市場構造・労使関係の相違により、北の工業製品輸出、南の一次産品輸出という伝統的南北間貿易では、途上国の交易条件は長期的に低落する。したがって途上国では、政府主導で資本形成を進め、必要な政策手段を行使して輸入代替工業化を進めるべきだ。開発経済学による「モノ・エコノミクスの否定」というのは、以上のような内容を指す⁶⁾。

市場への公的介入の必要性を訴える点で主流派経済学と距離を置く一方、開発経済学は、伝統的南北関係を途上国に不利としながらも、相互利益を実現できる関係の構築を模索する点で従属理論とは一線を画していた。新たな国際秩序の形成に向け、北側が譲歩しつつ協力の制度化を進めれば、すなわち、北が国内で行っている一次産業の所得安定化・所得補償の考え方を途上国の一次産品にも適用するとともに、特惠関税制度などで途上国産品全般に市場を開放し、経済援助・技術援助を拡大すれば、相互利益をもたらす関係構築が可能という主張である [矢野 2006]。

主流派経済学は、植民地支配を背景とした先進国と途上国の経済社会構造の違い、そこから生ずる固有の問題がそもそも理論の射程に入っていない。従属理論は、世界経済の歴史、現状を告発することはできても、実践的・政策的含意として導かれる結論は、世界経済との「断絶」となってしまう。

これに対し、開発経済学は、新興国による市場介入型開発と南北間協調路線を両立させることの合理性とその実現可能性を説き、新興独立国が多数誕生した第二次世界大戦後における重要課題に向き合おうとした。多角主義が黄昏を迎えている現在、こうした意味での開発経済学が再評価されるべきなのは、途上国をただ「自由・無差別」の世界に放り込むのではなく、また世界経済との断絶、無謀な自力更生に追いやることなく、途上国開発を多国間のルールに基づき、公共投資、国際開発によって実現する方向性を切り開いたからである。

ここで注目したいのは、上記のような開発経済学を理論的支柱としUNCTAD・NIEOで提起された国際開発の諸課題の多くが、すでに第二次世界大戦期のアメリカとラテンアメリカの通貨金融協力交渉で具体的に議論されていたということである。さらには、その議論がブレトンウッズ交渉でも取り上げられ、一部はIMF（国際通貨基金）、IBRD（国際復興開発銀行）において制度化されたということである。

「国際開発」は、1949年のトルーマン演説によって一夜にして、そして一方的に生み出されたのではない。また、1964年以降、突如、国際政治経済の重要テーマになったのでもない。

II 善隣友好政策とホワイト初期草案

(1) 善隣友好政策への転換

1933年、大統領に就任したフランクリン・ローズヴェルトは、ラテンアメリカに対し、軍事的圧力を背景とする伝統的な外交を改め、善隣友好政策を展開した。善隣友好政策は、後述のとおり、1930年代末から40年代初めにかけて、ラテンアメリカ諸国の経済開発を促進するための通貨金融協力でまで発展する。こうした転換をもたらした要因は様々だが、少なくとも以下の3点には着目しなくてはならないだろう [Helleiner 2014: 12-13, 32-34, 36, 119-127]。

まず第1に、安全保障の問題である。ナチス・ドイツは、東欧に広域経済圏を形成するとともに、ラテンアメリカにも触手を延ばし、マルク決済圏の確立を企図していた [Hirschman 1945; 大矢 1994]。ラテンアメリカは、各国とも世界恐慌からの経済立て直しが急務であったが、ドイツとの関係深化も対外経済政策の重要な選択肢であり、第二次世界大戦が始まると枢軸国側からの取り込みが一層激しくなった。日本との開戦も想定されるなか、アメリカにとって、外交面でも、戦略物資の確保という面でも、ラテンアメリカとの協調関係の維持・強化は必須であった。

第2に、アメリカ企業にとって、輸出市場、一次産品供給地、投資先としてのラテンアメリカの重要性である。ラテンアメリカ各国政府が国家主義的ないし社会主義的なイデオロギーに基づいて、外国石油会社を接収するようになると、アメリカは、自国の経済的権益を擁護すべく、各国のより穏健な開発目標の実現を支援し、ラテンアメリカの政治的経済的安定を図ろうとした。国際開発はアメリカの経済的利益にもかからない、新輸出市場、新投資先を拡大する。アメリカの資本集約的企業はラテンアメリカの輸入代替工業化を好機とみていた。

そして第3に、ニューディール的価値の実現というイデオロギー的要因である。ローズヴェルトの経済協力は、世界恐慌下、ファシズム、コミュニズムがオルタナティブを主張するなか、他国エリートに訴える規範的モデルとして、ニューディール政策の一環として行われた。個人に

対する経済的安全保障が政治的安定を生み、海外における貧困削減こそが国際平和につながるというニューディーラーの信念には、軍事介入を続けた帝国主義者、世界恐慌をもたらしたウォール街の民間金融業者主導で行われた過去の対ラテンアメリカ政策への批判が根底にあった。

ローズヴェルト政権によるラテンアメリカへの公的支援には、ウォール街、孤立主義志向の議員を中心に、また政権内部にも、一部ラテンアメリカ諸国からも反対があり [Helleiner 2014: 35, 39, 49], けっして順調には進まなかったが、ブレトンウッズにつながるような革新的取り組みも行われた。米州銀行 (IAB: Inter-American Bank) を通じた国際公共投資の構想もそのひとつである。

(2) IAB構想の重要性

善隣友好政策に基づく金融協力の端緒として重要なのは、1938年末から39年半ばにかけて、ラテンアメリカ各国の通貨安定に向けて実施された短期融資、政府主導の個別開発プロジェクト向け長期融資である⁸⁾。枢軸国への対抗とその排除を念頭に公的融資を支持した国務次官サムナー・ウェルズ、スペイン語が堪能な国務次官補アドルフ・パール、国務省に属し、のちにIBRDアメリカ代表理事にもなるエミリオ・コヤード、「金融モンロー主義」を唱えた財務長官のヘンリー・モーゲンソー、そして、主流派経済学に批判的で熱心なニューディール主義者のハリー・デクスター・ホワイトらがこうした路線を強く支持した [Helleiner 2014: 40-46]。

1939年9月、パナマで行われた米州外相会議で、メキシコ外相ホセ・マヌエル・プイグから、のちのIABにつながる大胆かつ論争的な国際開発金融機関構想が提起された。プイグによれば、経済危機が発生すると、多くの国にまたがる民間の債権者は一致団結して銀行団を結成し、債務国との交渉に臨む。弱い立場の各債務国の交渉力を高めるには、債務再編交渉を債務国・債権国の「政府」で構成される国際機関に委ねるべきである¹⁰⁾。こうしたプイグの具体的提言を受けて、ワシントンに本部を置き、各国の金融専門家もメンバーに加わる米州金融経済諮問委員会 (IFEAC: Inter-American Financial and Economic Advisory Committee) の設立が決まった。そして、米州各国間の「緊密かつ誠実な協調」を目的とする本委員会の議長に就任したウェルズがIAB計画に着手した。

IABの革新的特徴としては、まず第1に、各国の開発目標を実現するための「公的な国際融資機関」ということである。政策目標として最重視されたのは長期的開発計画であり、それに次いで通貨安定に向けた各国当局への短期融資が掲げられるなど、9つの目的を有し最大1億ドルの資本を保持する国際融資機関として構想された¹¹⁾。IABは事実上、のちのIMFとIBRDの機能を併せ持っていた [Helleiner 2014: 66]。

特徴の第2は、逃避資本の還流機能を果たすということである。1930年代はラテンアメリカから民間資本の逃避が相次ぎ、経済運営に支障をきたしていたが、IABは各国で直接、投資家に債券を発行したり、個人から預金を受け入れたりすることによって、ラテンアメリカの民間人が保有する資産を安定した貸付という形で現地に還流させることを狙った¹²⁾。

革新的とされる第3の特徴は、IABが国際決済銀行以上の内実を持つ「政府間組織」という点である。IABは各国政府が出資し、運営を管理して各国が加盟する機関として構想された。モーゲンソーとホワイトは、ウォール街のエリートやその手先と目されるニューヨーク連銀か

ら金融政策の主導権を奪い返し、通貨金融問題への公的コントロールを集権化する目的からも I A B 構想を支持した。¹³⁾

I A B は加盟各国から 1 名ずつ理事を選出した理事会が統治するが、重要事項の決定に関し加重投票制が採られ、事実上、アメリカの拒否権が認められていた点、より小グループの上級理事会で実務対応能力を高めようとした点など、ブレトンウッズ機関のガヴァナンスを先取りしていた面がある [Helleiner 2014: 63-72]¹⁴⁾。

I A B 協定について、ボリヴィア、ブラジル、コロンビア、ドミニカ、エクアドル、メキシコ、ニカラグア、パラグアイでは批准され、その他諸国はアメリカの動きを待つ形となったが、アメリカは批准せず、結果的に I A B は設立に至らなかった。詳しい経緯はヘライナーの議論に譲るが、ウォール街を含め、国内各方面からの反対を招き、大統領選挙の日程も絡んで法案提出が引き延ばされているうちに、構想は立ち消えになった。¹⁵⁾

ただし、流産に終わったからといって、I A B 構想を過小評価すべきではないというのがヘライナーの見解である。第一次世界大戦後の国際連盟の協調路線は経済面、特に国際開発では具体的成果が上げられなかった。しかしながら I A B 交渉は、第二次世界大戦後、世界規模の経済関係をどのように再建するべきかについての実験としての意味を持った。I A B こそは国際開発の促進を使命として正式に交渉された初めての国際機関であり、この革新的交渉がブレトンウッズ協定の開発志向を支えた。パール、コヤード、モーゲンソー、ホワイトなど、I A B に関わったアメリカ政府関係者の多くがブレトンウッズの交渉にも参加し、実際、草案作りに I A B 構想を活用した。ホワイト案の素材は I A B に求められるのである [Helleiner 2014: 53, 76-79]¹⁶⁾。

国際的な公共的貸付、逃避資本の還流という「国際開発」において不可欠のテーマは、上述のように I A B 交渉でも議論されたが、ブレトンウッズに向けたホワイト初期草案に引き継がれていく。

(3) ホワイトの国際開発構想

1930 年以前のアメリカ通貨金融調査団（マネードクター）によるラテンアメリカへの改革勧告は、エドウィン・ケメラー的な主流派理論に基づき、金本位制の正貨主義と均衡財政主義がセットになったもので、開発に向けた現地のニーズにはそぐわなかった。1940 年代に入ると、方針が大きく転換するが、その先駆けとなったのがホワイトを団長とし、1941 年から 42 年にかけて、キューバに派遣された経済使節団であった [Helleiner 2014: 81-85]。

ホワイト使節団の報告書では、ニューディール的思考が反映され、脱ドル化を通じてキューバの通貨体制を根本的に見直し、国内の必要性を満たすための拡張的政策を支える新たな中央銀行の創設が推奨された。「最後の貸し手機能」が開発に果たすメリットを謳い、農業・産業金融を担う機関を中央銀行が支援することによって国内の信用状況改善を目指す画期的内容であったが、ホワイト報告は、アメリカ金融界のみならずキューバ国内からも反発を受け、日の目を見たのは第二次世界大戦後となった [Helleiner 2014: 89-92, 98]¹⁷⁾。

キューバにおける通貨金融改革は、I A B 同様、時代を先取りし過ぎて頓挫した感はあるが、これもブレトンウッズの土台として非常に重要というのがヘライナーの見解である。のちにト

トリフィンがパラグアイはじめ各国で助言し、ブレトンウッズ交渉につなげた内容は、キューバにおけるホワイト勧告を踏まえたものである。またホワイト使節団員の一部はブレトンウッズ交渉にも参加した。そして、ヘライナーが強調するのは、ホワイトがIBRDに関わる最初の草案を書き上げたのが、1941年の10月末から11月初めのキューバ訪問中だったということである [Helleiner 2014: 97-98]。

アメリカは、1941年12月の第二次世界大戦参戦直後から、戦後国際金融秩序の計画に真剣に取り組み始めたが、ヘライナーは一次資料を詳細に分析しながら、通説と異なり、ホワイトがブレトンウッズに向けた初期草案執筆時から、明確に開発問題を考慮していたと指摘する。ホワイト基金案も、1930年代末から40年代初めにかけて行われた対ラテンアメリカ通貨金融協力計画の経験に直接依拠し、それら諸国を念頭に置きながら書かれたものである [Helleiner 2014: 99-107]。当初案には、IBRDにもIMFにも「開発」を考慮した制度が盛り込まれ、国際開発に向けた長期融資、収支赤字補償短期融資、資本逃避への対応策、債務再編の促進、国際商品価格の安定化、幼稚産業保護に向けた関税措置の擁護も謳われていたことを考慮すれば、ある意味で、UNCTAD・NIEOを先取りしていたとさえ言える [Helleiner 2014: 109-113]。¹⁸⁾

通説では、ブレトンウッズへの知的貢献においては、ケインズが先行し、ホワイトが追随したことになっている。しかしながら、IABをはじめ、ラテンアメリカ金融経済協力交渉を経験したホワイトやアメリカの担当官は、「開発に親和的な国際金融秩序 (development-friendly international financial order)」としてブレトンウッズを構想するという点では、むしろケインズに先行していた側面もある。ケインズの関心は、資源を全人類のために有効活用することにはあっても、貧困国の開発問題そのものに対する関心は低かった。¹⁹⁾ こうした論点は、IBRDをどう評価するかということにも関わっている。²⁰⁾

ホワイトによる国際開発実現のための制度的提案は、1942年から43年にかけて政府部内で草案が練り上げられる過程で、反対派からの突き上げもあり、希釈され、幼稚産業保護、商品価格の安定化、国際的な債務再編といった措置は次々と抜け落ちた。しかしながら、アメリカが国際開発に関わるという中核的論点は、ローズヴェルト政権の数多くの部局、政権外部の有力者にも共通し、戦後国際金融秩序の目標であり続けた。²¹⁾

III 「開発に親和的な国際金融秩序」に向けて

(1) トリフィン使節団の意義

善隣友好政策がブレトンウッズにつながる道筋を検証するには、トリフィンを団長としFRBが1943年8月から10月、44年4月から9月の2度にわたりパラグアイに派遣した金融顧問団も重要である。²²⁾ 高度な金融市場はなく、金融を牛耳る外銀が関心を向けるのは外国貿易のみ、生産・開発向けの信用供与が不十分という一次産品輸出国のパラグアイにおいて、トリフィンは、キューバにおけるホワイトの政策観に通ずる通貨改革、中央銀行改革に取り組んだ。

たとえば、国際金融が安定するまでの一時的措置として、通貨をアルゼンチン、ブラジル、イギリス、アメリカ各国通貨のバスケットにペッグする政策が実施された。またケメラ一流の

金本位制の厳格なルールを脱すべく、中央銀行に銀行局と貯蓄・モーゲージ局を設置して金融市場への直接介入を可能とし、自律的な通貨金融政策を実施するよう²⁵⁾勧告した。ブレトンウッズ会議に向けた準備が進むなか、使節団とパラグアイ政府は、アジャスタブルペッグや資本規制、為替管理を含め、ブレトンウッズ協定案と整合するような法制化を進めたのである [Helleiner 2014: 140-146]。

トリフィン勧告は、ホワイト勧告より迅速に実施され、パラグアイ・モデルは、開発志向の途上国政府が追求すべきものとなった。もちろん、パラグアイ使節団の勧告についても、I A B構想やホワイト使節団報告同様、国内外からの反発はあったが、ブレトンウッズの新たな枠組みとラテンアメリカの開発目標を直接結びつけ、ブレトンウッズ会議に参加するラテンアメリカ諸国にとって、露払いとも言うべき役割を担った。ラテンアメリカ各国に招かれたトリフィンは、パラグアイ・モデルの普及に努めた。それによって、ブレトンウッズ秩序がラテンアメリカの新たな開発目標とただ両立可能というだけでなく、積極的にそれを支持するものと受け止められたのである [Helleiner 2014: 154-157, 172-173]²⁶⁾。

こうした状況の進展に人的交流が果たした役割を無視できない。ヨーロッパ出自であるとともにスペイン語の堪能なトリフィンは、2回のパラグアイ訪問の途中、ボリヴィア、コロンビア、エクアドル、ペルー、ウルグアイ、アルゼンチン、チリ、パナマなどに立ち寄り、各国の中央銀行・政府関係者、企業人（そのほとんどはヨーロッパで高等教育を受けていた）とフレンドリーにやりとりしながら、自らの広範なラテンアメリカ研究プロジェクトへの助言を得ていた。トリフィンは、現地にとってまったく異質の主流派通貨金融モデルを移植するのではなく、1930年代におけるラテンアメリカ各国中央銀行による非主流の経済政策、為替管理や積極的金融政策、農業・産業プロジェクトへの中銀融資から学び、政策勧告に生かそうとした [Helleiner 2014: 139-141]。興味深いのは、その過程でアルゼンチンのラウル・プレビッシュとの交流が始まったことである。

プレビッシュは1935年のアルゼンチン中央銀行設立に関わり、国家主導の工業化、開発政策を推し進めていた。トリフィンは、プレビッシュの通貨金融理論だけではなく、アルゼンチンでの実践経験を見込んで、1944年、パラグアイ改革への協力を依頼し、プレビッシュもこれを受け入れた。²⁷⁾ 著名な開発経済学者にして、のちにUNCTAD初代事務局長にも就任したプレビッシュは、第二次世界大戦時のアメリカ・ラテンアメリカ通貨金融協力交渉の重要人物のひとりであり、トリフィンらと議論されたテーマは、ブレトンウッズ交渉にも少なからず影響を与えた。トリフィン使節団を重要な触媒として生まれた、こうした「国境を越えた専門家共同体 (transnational community of experts)」が価値観を共有し、十全ではなかったとはいえ、国際開発を支える制度をブレトンウッズ協定のなかに残したことがもっと注目されるべきというのがヘライナーの主張である。²⁸⁾

(2) 南の主体的役割

ここまで述べてきたように、1930年代から40年代の初めにかけて、アメリカによるニューディール政策の国際的展開とラテンアメリカ諸国の開発目標実現に向けた動きとが相まって、通貨金融協力交渉が進展しブレトンウッズ協定の重要な土台が形成された。国内外の様々な利

害対立も絡み、国際開発実現に向けた制度化は、必ずしもニューディーラーや開発志向のラテンアメリカ各国政府・中銀関係者が当初思い描いたとおりに進まなかったとはいえ、「国境を越えた専門家共同体」は確かに、米英間に比するほどの重要な交渉を行っていたのである²⁹⁾。

ブレトンウッズ会議への参加状況を見ると、南の果たした役割をあらためて確認できる。全参加国44カ国中、途上国は32カ国であり、そのうちラテンアメリカからは19カ国、アフリカ4カ国、アジア5カ国、東欧4カ国が参加した。途上国からの参加人数は、32カ国合計で173名であり、他の12カ国合計の140名を超える³⁰⁾。

事前会合の段階から、ラテンアメリカ各国政府は、戦後計画をいかにして自らの開発目標実現に資するものにできるかに関心を寄せ、ロビー活動を通じIBRDの擁護、さらには強化を図ろうとした。IBRDに託されるべき役割は、ヨーロッパの「復興」融資のみならず、実現ならなかったIABから直接引き継がれるべき、途上国の「開発」に向けた長期融資であった³¹⁾。

IMFに関しては、短期の国際収支赤字補填のためのフレキシブルな融資が訴えられた³²⁾。一次産品輸出に依存し国際収支が不安定化しやすい国が多いため、IMF融資について、元本の返済猶予、利子免除などを内容とする「義務免除条項 (weiver clause)」の設定が求められたのである。また、1930年代に為替管理を実施したラテンアメリカ各国は、経済政策の自律性を確保するための手段として、為替管理や資本規制、調整可能な為替制度、さらには複数為替制度を認めさせようとした。そして、将来の通商協定における一次産品価格の安定化、幼稚産業保護の制度化を求めた [Helleiner 2014: 166-172]。

ヘライナーが留保するとおり、ブレトンウッズ最終協定の内容について、南の力の過大評価は禁物である。ラテンアメリカ各国と他の途上国が一致団結して、南の声をまとめ上げたわけではない。また南の要求が通ったとしても、それはアメリカの利害に一致する内容に限られ、アメリカの戦略的目標に関わることは投票の対象にもならなかった [Helleiner 2014: 15-16]。

しかしながら、ここまで検討してきたように、ブレトンウッズ会議には忘れられがちな土台があった。ブレトンウッズにおいて英米金融交渉は紛れもなく重要で、ガードナーをはじめ、これがブレトンウッズ研究の中心テーマになるのは当然である [Gardner 1980]³³⁾。だが、アメリカの対ラテンアメリカ外交政策が安全保障・経済・イデオロギー的理由から善隣友好政策に転換したこと、それに伴う通貨金融協力交渉が、交渉内容やその基本理念を見ても、また交渉参加者の顔ぶれを見ても、ブレトンウッズにつながっていったことを考えれば、会議における南の重要性も自ずから浮かび上がってくるはずである。英米金融交渉は重要だが、両国がより広範な国々と協議していたことの意味、「開発に親和的な国際金融秩序」としてのブレトンウッズ体制の構想という側面にも光が当てられるべきなのである [Helleiner 2014: 156]。

IV 開発経済学的基礎の崩壊

(1) 南にとっての「埋め込まれた自由主義」

ヘライナーはここまで検討してきた議論を踏まえ、「ブレトンウッズ協定の立案者は、北からの参加者も、南からの参加者も、自由主義的多角主義と、途上国政府による国家主導型開発目標とを調和させることが戦後問題の解決策として中心的内容のひとつになるとみなしていた

のは事実である」とまとめている [Helleiner 2014: 277]。こうした総括は、従来の「埋め込まれた自由主義」に関する一般的理解を拡張すべきことを示唆する。

周知のとおり、戦後国際経済体制を「埋め込まれた自由主義」の妥協ととらえる見方はジョン・ラギーの分析によって人口に膾炙した。それは金本位制と自由貿易を内実とする19世紀的自由主義とは異なり、「国際的な開放性と国内政策の自律性」の同時追及を可能とする経済的レジームであり、世界恐慌、第二次世界大戦を経て、字義通りの「自由・無差別・多角主義」ではなく「国内安定の必要条件と両立しうる多角主義」が目指されたとする理解である [Ruggie 1982: 393]。

ラギーをはじめ（さらにはヘライナー自身を含め）、従来の議論では「埋め込まれた自由主義」とは、戦後先進国の経済体制を理解するための概念であった。すなわち、先進福祉国家によるケインズ主義的経済運営と多角的自由化原則（国内政策の自律性と国際的な開放性）の両立に向けた合意・妥協ととらえられてきた。福祉国家と親和的な「制限的国際金融秩序」(restrictive international financial order) としてのブレトンウッズ構想という観点である [Helleiner 1994]。

これに対し、Helleiner [2014] において明らかにされたのは、戦後構想が生活水準の向上、工業化による経済成長をめざした新興国における国家主導型開発と国際的開放性の両立をも内包するものであったという点である。すなわち、「開発に親和的な国際金融秩序」としてのブレトンウッズ構想という観点である。これまで注目されてきた北における「福祉国家と金融の相克」が、南においては「開発国家と金融の相克」として現れるという認識でもある [Helleiner 2014: 10-13, 50-51, 77, 98, 182]³⁴⁾。

世界恐慌、世界大戦を経て19世紀的グローバル化が挫折したあと、国際経済体制を立て直すうえで、先進国・途上国いずれにおいても、保護主義・閉鎖経済の弊害を回避するためにこそ、国内のニーズを満たす国家の役割を損ねることなく開放性を確保することが必須となった。だが「埋め込まれた自由主義」は、国内外の様々な政治状況、時代背景を前提とした妥協の産物である。そうであるがゆえに、妥協を成り立たせていた政治力学が変わったり、妥協の前提が崩れたりすれば、「埋め込まれた自由主義」も揺らぐことになる。

「埋め込まれた自由主義」が崩れていく過程はこれまでも様々な角度から分析されてきたが [Helleiner 1994; 矢野 2012; 2013; 2018]、善隣友好政策下、ニューディーラーとラテンアメリカ各国政府の間で積み上げられてきた国際開発をめぐる妥協も様々な要因で色あせていった。アメリカ国内では、善隣友好政策、IABをはじめとする通貨金融協力を反対したものは、ブレトンウッズにも反対姿勢をとることが多かった。ローズヴェルトの死後は、政治の潮目が大きく変わった。

(2) 第二次世界大戦後における政治状況の変化

南北間の「埋め込まれた自由主義」、国際開発を支持する流れは、どこで、どのように激んだのか。

第1に挙げられるのは、アメリカの対外経済政策の変化である。

1945年4月12日、ローズヴェルトの死後、トルーマンが大統領職に就くと、善隣友好政策やブレトンウッズ交渉を担った重要人物が追いやられた。モーゲンソーは7月に財務省を去り、

ソヴィエトのスパイ容疑をかけられたホワイトの影響力は低下した³⁵⁾。

反対に、アメリカの対外経済政策についてニューヨーク金融界の声が大きくなり、IMFとIBRDの地位が低下した³⁶⁾。マーシャルプランが開始されると、戦後国際経済の立て直しにおいて、多国間組織よりもアメリカ政府の役割が大きくなった。「開発」という目標の低下は、IBRDの初代総裁に元投資銀行家のユージン・メイヤー、2代目として投資銀行顧問弁護士ジョン・マクロイが就いたことにも表れて³⁷⁾いた。一次産品価格の安定化、幼稚産業保護を多角的に制度化するためのITO（国際貿易機関）はアメリカ議会で承認されず、実現しなかった。

ナチスの脅威が消滅すると、アメリカにとってラテンアメリカの戦略的重要性は低下した。また実業界にとってラテンアメリカ市場の相対的重要性が低下したこともあって、トルーマン政権は、1947年4月、IAB関連立法を正式に取り下げた。公的開発投資よりも民間投資と自由貿易が重視されるようになったのである [Helleiner 2014: 260-264]。

第2に、冷戦とポイントフォー計画の影響である。

冷戦が国際開発のきっかけとなったという通説的理解が一面的であることは上述のとおりであるが、冷戦はブレトンウッズ体制の中にすでに存在していた国際開発プロジェクトを台無しにする結果をもたらしたとさえ言える [Helleiner 2014: 264-268]。

冷戦期には大陸中国と東欧が体制離脱し、ブレトンウッズの開発目標でアメリカの考えの中心にあった世界の貧困地域が戦略的関心から外れることになった。そして冷戦によってイデオロギー上の分裂が深まり、国際的なものにせよ、国内的なものにせよ、ブレトンウッズ交渉で議論された介入主義的開発政策に類するものへのアメリカの支持は掘り崩されてしまった³⁸⁾。

そして第3に、開発目標を実現するための第三世界運動がブレトンウッズ批判の形で展開されたことである。

ブレトンウッズの開発目標から遠ざかるアメリカに対して、ラテンアメリカ諸国はECLA（国連ラテンアメリカ経済委員会）を中心に異議申し立てを行った。プレビッシュはECLAで主導的役割を果たし、国家による開発計画、輸入代替工業化を推進しようとしたが、アメリカの政策担当者や新古典派経済学者から激しい批判を浴びた。戦後マッカーシー旋風が吹き荒れる中、ECLAはFBIやCIAの調査・監視対象にもなった。

ラテンアメリカは、ITO交渉の過程でインドと歩調を合わせ、さらに1950年代・60年代になると、アフリカ・アジアの新興独立国と協調するようになった。第三世界運動は、国連加盟国数増大とともに力を増し、1964年のUNCTADの創設、1974年、国連総会での「新国際経済秩序（NIEO）樹立宣言」で頂点に達した³⁹⁾ [Helleiner 2014: 268-271]。

プレビッシュは、ブレトンウッズ体制が「周辺」のニーズに応えるようになっていないと批判したが、第三世界を糾合するためのこうした問題設定、レトリックは、ブレトンウッズ体制では国際開発問題、南のニーズがずっと見過ごされてきたのだという認識を広める結果となった [Helleiner 2014: 271]。皮肉なことに、国際開発実現に向けた南北間協力というブレトンウッズの土台は、土台づくりを担ったはずの人物が中心的に展開した運動によって、忘れられる要因のひとつが生み出されたのである。

「開発に親和的な国際金融秩序」を目指すUNCTAD・NIEOの政策目標の多くは、その実現に向け、善隣友好政策からブレトンウッズ交渉にかけて議論されたものであるが、UN

CTAD・NIEOは右派と左派の挟撃に遭い、急速に力を失っていった。ブレトンウッズで目指されたはずの「開発に親和的な国際金融秩序」について、右派は、民間の主体による自由な貿易、投資、金融への介入として批判した。左派は、第三世界ブルジョアジーが国家主導で進める工業化戦略にすぎず、ブレトンウッズからの「断絶」を主張した。[Helleiner 2014: 275]⁴⁰⁾。

その後、左派が勢力を失う一方、右派主導の新自由主義的グローバル化は一層進展し、「開発に親和的な国際金融秩序」の現実的・イデオロギー的基盤は掘り崩された。行き過ぎたグローバル化は格差拡大と周期的金融危機をもたらし、多角主義は風前の灯火の様相だが、ブレトンウッズ交渉の中で目指された開発目標の実現に向け、今一度、「埋め込まれた自由主義」の意義や背景が顧みられるべきであろう。歴史は、「自由・無差別・多角主義」と簡単には並記できないことを教えているのである。

おわりに

本稿では、ブレトンウッズ体制の交渉前史と新興国の主体的役割に着目した Helleiner [2014] の議論を中心に据え、様々な論点を検討してきた。ブレトンウッズ協定の成り立ちについて、米英の交渉が研究の中心になるのは当然である。ただし、視野を狭義の二国間関係に絞りすぎたり、成立過程を単純化したりすると、協定正文に結実しなかった重要な論点やそれに関わった主体の意義を見失いかねない。あるいは、できあがった体制の機能・メカニズムを数量的・無時間的に記述するだけでは、体制の成立（あるいは衰退）の具体的プロセスは見えてこない。必然的・静態的認識に陥り、歴史における「生成」「変化」の担い手やその具体的態様を描き出すことが困難になる。

新自由主義的グローバル化の限界が露呈する一方、どの国にとってもグローバル経済からの離脱が非現実的であるとき、新興国の発展を公共投資で支援する国際社会、国際社会との協調をもとに生活水準の向上を目指す新興国という構図は、いかにして現実のものとなるのか。大国内・大国内において、あるいは南北間で、どのような政治的・経済的前提が必要となるのか。多角主義が黄昏を迎えている今だからこそ、考察に値するテーマなのである。国際政治経済の昨今の状況を考えると、ブレトンウッズの交渉史を「国際開発」「国際公共投資」という視点から見直す作業は、変化の担い手や方向性を想像するうえで大きな示唆を与えるように思われる。

冷戦終結後、新自由主義的グローバル化が進展するなか、ブレトンウッズ機関は、開発を支援するどころか、ワシントン・コンセンサスの実施機関に成り下がっていった。モラルハザードと官僚主義を懸念する保守派からは国際開発機関の「解体論」が飛び出し、左派からはブレトンウッズ会議から50年が経過した1994年、「50年でたくさん」という批判を受けた。これに対し世界銀行グループの改革派からは、ポスト・ワシントン・コンセンサスを目指す「ナレッジ・バンク」構想の動きも見られたが、それは「国際的」で「公共的」な「投資」を実施する機関の機能からはほど遠い⁴¹⁾。

ブレトンウッズ機関の現状と国際公共投資の重要性に鑑みたとき、A I I B（アジアインフ

ラ投資銀行)はどのように見えてくるだろうか。A I I Bについて、臆断とは言わないまでも、日本のマスコミでは中国による覇権主義の道具と見がちである。それを警戒するアメリカと日本は未加盟だが、新興国だけではなく、イギリス、ドイツ、フランスなどのヨーロッパ先進国もいち早く参加を表明し、今や加盟国数はADB(アジア開発銀行)をしのいでいる。こうした状況は、ブレトンウッズ機関が失いつつある(少なくとも機能を十分に発揮できていない)「公共投資に基づく国際開発」を世界が必要としていることを示唆している。

冷戦終結後、30年が経過し、「ポスト冷戦」の「終焉」が囁かれるほど、状況に変化が生じつつある。この先をどう見通すか。国際開発の歴史には多くの教訓がある。

〔注〕

- 1) ブレトンウッズ50年を前に、その歴史を振り返ったマイケル・ボードは「ブレトンウッズの起源、成果、衰退については、いまだ残された問いがある」と指摘した。「残された問い」の8つ目として挙げたのが、「非工業世界はブレトンウッズにどのように関係したのか」という問いであり、途上国の果たした役割についてはまだ十分に解明されていないことを示唆した[Bordo 1993: 85]。Helleiner [2014] は、その残された課題に答えようとしたものである。
- 2) 後述のように、南は受動的に国際開発の対象になったというよりも、戦間期・戦時中の対米交渉、ブレトンウッズ会議など国際政治において主体的にそれをテーマとした。世界恐慌のトラウマ、安全保障上の不確実性、統計上明確になった国際的格差拡大などに鑑み、開発目標を達成するための国内・国家間公的部門の役割、国際公共投資を重視した。ポスト開発論者は「開発」がもたらした「現実」を念頭に否定的スタンスをとりがちであるが、当時、南が直面した構造的課題は、工業化・近代化一般を批判しても解決できないものであった[Helleiner 2014: 8, 17, 20-22]。
- 3) ポイント・フォー計画について、マーク・マゾワーは、予算規模以上に、この時期にトルーマンが掲げた目標や理念、その実践方法の意味に注目している。すなわち、共産主義の脅威を前に、アメリカの安全保障にとってはヨーロッパへの援助だけでは不十分で、世界で急速に広がる貧困に立ち向かう必要があることを訴え、アメリカの世界的役割を想定したこと、その際、軍事色を薄めるべく国連組織と協力する技術的・経済的援助を前面に押し出したことである。国連をはじめとする国際的組織との協力は、アメリカにとって「単独で行動する場合と比べて長所も短所もあったが、まちががなく戦略の幅は広がった。ワシントンは状況に応じて多国間または単独の行動を選ぶことができた。両者を器用に使い分ける国際主義のこの側面は、アメリカによる戦後一貫した国連支持を理解するうえで欠かせない」[Mazower 2012: 訳 249-251]。今に至るまで重要な視点である。
- 4) 構造主義開発経済学が隆盛を極めたのち、主流派経済学に押されて独自性、影響力を失っていくプロセスやその意味については、矢野 [2004: 139-144, 2006] を参照のこと。もちろん、このプロセスは、戦後のアメリカがアムステルダムという「第1の帝国」から「第2の帝国」へと変質したこと、「埋め込まれた自由主義」の妥協が崩壊し金融が「再」グローバル化したこと、そしてケインズ経済学が衰退し新古典派経済学が復権したことなどと密接に関係している

[Amsden 2007; Helleiner 1994; Hirschman 1981; 矢野 2012; 2013; 2018]。

- 5) 同時代のすべての開発経済学者がこの分類に適合するわけではなく、分類に反対する論者がいることについては、矢野 [2004: 140-141] 参照。後述の通り、本稿はハーシュマンによる分類から浮かび上がる開発経済学の特性に積極的意義を見いだしている。
- 6) L. テイラーは次のように述べている。「第二次世界大戦後の開発経済学者は単純に国家の役割を賛美したり、極端な反市場の立場をとったりしなかった。そうではなくて、彼らはただ公的介入の余地を見いだしたただけなのだ。恐慌と戦争を経験した後、そしてケインズの理論的影響力があるなかで、彼らは他にどのように考えられたというのか。」 [Taylor 1994: 61]
- 7) ドイツ、イタリアといった枢軸国が留学生や大学教授の派遣など、「教育」を通じた広報外交を行うなか、ラテンアメリカにおいてアメリカが展開した対ナチス広報戦略については、奥田 [2016] のような議論が興味深い。
- 8) こうした融資は、ローズヴェルトが1934年に設立したアメリカ輸出入銀行 (Export-Import Bank) を通じて行われた。孤立主義者の共和党議員ロバート・タフトらの反対はあったものの、第二次世界大戦勃発後、ラテンアメリカからの枢軸国勢力の排除、ラテンアメリカへの協力が喫緊の課題となり、1940年3月には輸出入銀行の規模拡大 (1億ドルの増資) が決定した [Helleiner 2014: 44-45]。
- 9) 日本の学界においてパール (以前は「バーリ」と表記されることが多かった) は、G.C. ミーンズとの共著『現代株式会社と私有財産』における「所有と経営の分離」という議論でも有名だが、IAB計画をはじめ、ブレトンウッズにつながる様々なプロジェクトの重要人物の1人である。

ローズヴェルトを支えるブレイン・トラストの一員であったパールは、ラテンアメリカの開発支援をアメリカ国内での改良的資本主義の拡張とみて善隣友好政策を強く支持・推進した。金融よりも貿易と開発を重視する彼は、民間投資ではなく公的融資によるラテンアメリカの開発、開発を通じた新市場の創造と生活水準の向上、それによる貿易拡大を主張した。「未来の協調的国際経済学 (the cooperative international economics of the future)」を創出するためには、「国家による高度な計画」と「自由な貿易」を組み合わせなくてはならないという考え方は、ブレトンウッズ協定を形作る「埋め込まれた自由主義」を予感させる。実際、パールはアメリカによる戦後計画の議論に深く関与した [Helleiner 2014: 44, 50-51]。興味深いことに、パールの言う「協調的国際経済学」は開発経済学と重なるところが多い。
- 10) プイグにより、そうした国際機関の担うべき機能として提示されたのは、米州内のクリアリングハウス、国際資本市場における各国中央銀行のエージェント、各国中央銀行による通貨安定化策の支援機関、貿易・為替その他諸問題の研究機関、国際決済手段としての金・銀受け取りに関するアメリカ政府との契約主体などである。IAB構想は、ウェルズ、パール、ホワイトなどアメリカ政府関係者が主導したとはいえ、ラテンアメリカ代表の役割を過小評価すべきではない [Helleiner 2014: 53-62]。
- 11) 9つの目的とは、①分別ある投資の推進および資本・信用の生産目的での完全活用、②通貨安定化支援、③クリアリングハウスとしての機能および国際収支トランスファーの促進、④国際貿易・観光・サービス取引の増進、⑤工業・インフラ・鉱業・農業・商業・金融面の開発促進、

⑥農業・工業・インフラ・鉱業・マーケティング・商業・輸送・それらに関連する経済・金融問題についての各国間協力の推進, ⑦農業・工業・インフラ・鉱業・商業各分野の技術に関する研究の支援・促進, ⑧各国の財政・為替・銀行・通貨の諸問題の研究および専門的助言, ⑨ I A Bの目的に関連するデータ・情報公開の促進である。ここに掲げられた目的は、パナマ外相会議でのメキシコ代表提案に通ずるものがある [Helleiner 2014: 64]。

パールは、帝国主義的で外国勢の独占をもたらした過去の民間投資、非常に投機的な金融とは異なり、I A Bを通じた公的で長期的な開発融資がラテンアメリカ各国のニーズを満たす貸し付けになりうると期待していた [Helleiner 2014: 66]。

- 12) 「逃避資本を開発に向けて活用する」という構想は、I F E A C発足時点でパールが目指していたほか、アメリカ国内へのホットマネーの流入に懸念を示していたホワイトも賛同していたが、I A Bによる個人預金の受け入れを民業の圧迫とみて反対するアメリカ政府関係者もいた [Helleiner 2014: 67-68]。

資本逃避、投機的資本移動が一国の経済運営に与える影響を懸念し、これを規制しようという意図は、ブレトンウッズ協定に向けたホワイト案でも貫かれ、銀行家の反発に遭い妥協を余儀なくされながらも、協調的資本規制、為替管理の容認という形で I M F協定に残された [Helleiner 1994: 訳 50-68]。

- 13) パールやウェルズ、コヤードらも後押ししたが、F R B高官の中には、I A Bが中央銀行ではなく、政府によって管理されることに反対するものもいた。F R Bのウォルター・ガードナーやエマニュエル・ゴールデンワイザーは、銀行業に無知で国内政治に明け暮れるような連中の手にかかれれば、I A Bはすぐさま、アメリカとラテンアメリカの関係に深刻な混乱をもたらす拠点になってしまうと反対した [Helleiner 2014: 69-70]。

- 14) I A B構想は革新的とされたものの、協定草案には、パナマでの外相会議以来、ラテンアメリカ各国から期待されていた「債務再編」を主導する役割は盛り込まれなかった [Helleiner 2014: 72-74]。

- 15) たとえば、ラテンアメリカで事業展開するナショナルシティバンクの副頭取 W.R. バージェスは、I A Bが政治に結びつきすぎていること、その業務が民業を圧迫する可能性のあることを危惧して反対した。逆に、I A Bが国際的な民間銀行の力を増幅しかねないとする反対もあった。国際的な政府間組織がアメリカの主権を侵害するというお決まりの反対も見られた。また一部ラテンアメリカ諸国では、I A Bを相変わらずアメリカ帝国主義の道具とみなす反対意見があった [Helleiner 2014: 74-76]。

- 16) もちろん、I A B交渉に参加したラテンアメリカの一部関係者もブレトンウッズ会議に臨んだ。そもそも上述のとおり、I A Bのプロトタイプは、1930年代の政治的経済的大変動から生まれた新たな国家主導型開発政策目標のひとつとして、ラテンアメリカ側から提起されたものであり、未完に終わった I A Bの「開発」関連条項をどこまでブレトンウッズ協定に反映できるかがラテンアメリカ参加国の課題であった [Helleiner 2014: 53-55, 77, 182]。

- 17) 1942年2月にアメリカの新キューバ大使となった S. プレイドンは、ホワイトをはじめ、使節団メンバーをソヴィエトのスパイと決めつけて報告書を批判した。拡張的政策を支える中央銀行の提唱などは、インフレを招き、「古典的レーニン主義」、すなわち「敵を破壊するには、通

貨を破壊して経済を破壊せよ」を実践する所業だというのである [Helleiner 2014: 91, 95]。

ホワイトがソヴィエトのスパイであったかどうかをめぐる議論は絶えない。ブレトンウッズ会議でも金融政策に対する国家の積極的介入を支持するホワイトは、W. オルドリッチらニューヨークの銀行関係者からは、モーゲンソーともども「別の世界」（つまりは共産圏）の代表者とみなされていた [Helleiner 1994: 訳 61]。だが、善隣友好政策や通貨金融協力、国際開発構想、戦後計画の内容にソヴィエトが影響を与えた証拠はほとんどないというのがヘライナーの見解である [Helleiner 2014: 41-43]。ホワイトの略歴や政策思想などは、牧野 [2014: 82-88] に簡潔にまとめられている。

なお、「古典的レーニン主義」と言われる内容については、ケインズが広めて有名になったが、レーニンが本当に語ったかどうかは定かでない [Fetter 1977: 77-80]。

- 18) ホワイトが「開発問題」を考慮していなかったとする通説の根拠は、“the bank” 初期草案の名称に“reconstruction”はあっても、“development”がなかったことにあるとされるが、それを根拠とするのは誤りである。ホワイトは前者の中に後者が含まれると考えており、分ける必要性を認識していなかった。助手ののちに“development”を書き加えたことによって、「銀行」の主目的は「復興」か「開発」か、ブレトンウッズの交渉でも議論になったが、ホワイトは当初から「開発」を念頭に置いていた [Helleiner 2014: 100-106]。
- 19) ホワイトがラテンアメリカ諸国に対し、「基金」の初期草案を提示したのは1942年1月、リオデジャネイロで行われた米州外相会議であった。そこにおいて「基金」が、パナマ、ハバナで行われた第1回および第2回米州外相会議で提示された経済目標の実現に向けた組織であることが明言され、ラテンアメリカの代表者たちは、アメリカの戦後計画が善隣友好政策下の金融協力と直結するものであることを確信した。草案に“United Nations”と併記する形で使われた“Associated Nations”が、「中立国」だが枢軸国と断交した国を指すことも、アメリカの戦後計画について、ラテンアメリカ諸国に安心感を与えた [Helleiner 2014: 107-108]。
- 20) もちろん、内容的に先取りしていたものがあるとはいえ、ブレトンウッズ会議では、ラテンアメリカと他の途上国には明確な同盟関係は見られなかった。後述のとおり、現実にはできあがった戦後ブレトンウッズ体制のもとで、国際開発問題への対応が後退していくなか、UNCTAD・NIEOは第三世界を糾合し、先進国に譲歩を迫った [Helleiner 2014: 15]。
- 21) ケインズは、低開発国の生活水準を向上させることにはさほど関心はなく、国際開発は安定のための「手段」ではあっても「目的」ではないという認識であり、帝国主義に関してもアメリカのニューディーラーほど批判的ではなかった。ケインズは、サル山の様相を呈する大規模な国際会議一般に批判的で、戦後交渉への参加国増大よりも英米二国間交渉を望んだ。イギリスの国益を貫徹させるにも、アメリカに同調するはずのラテンアメリカからの参加国数は減らしたかった。国内政策目標の実現を重視するケインズの中央銀行論は、アメリカとラテンアメリカの金融交渉の論点を先取りしていたが、ブレトンウッズ会議では、イギリス植民地での金融行政を反映し、前面には出てこなかった [Helleiner 2014: 222-226]。
- 22) ブレトンウッズ会議においてはIMF交渉を優先し、IBRDは「あとづけ」、つまり「開発」が軽視されたとする議論があるが、これは誤りである。ヘライナーによれば、世界にとって「銀行」の議論は受け入れやすく、「銀行」より「基金」の議論のほうが複雑だから時間がかけら

- れただけである。また「銀行」の制度を享受できるのは「基金」加盟国に限定させるという目的で「基金」の議論から始めたという戦術的意味もある。だが、このことは「銀行」の軽視を意味しない [Helleiner 2014: 114-115]。
- 23) 1942年5月、モーゲンソーはローズヴェルトに対し、ホワイトの初期草案について「国際経済学版ニューディール」であると説明した。ブレトンウッズの最終スピーチでモーゲンソーが、新たな国際機関の役割は「過去において民間銀行が国際金融界を支配してきた力に制限をかけることにある」と語ったことに、ニューディールを支える根本的価値観が如実に表れている [Helleiner 2014: 121]。もちろん、この価値観こそがニューヨークの銀行家の多くに毛嫌いされるものであった。
- 24) パラグアイ派遣団はFRBが主導する初の対外金融顧問団であった。トリフィン、IAB交渉やホワイトキューバ使節団の経験があり、ブレトンウッズ草案に向けたホワイト専門委員会のメンバーでもあったFRBのウォルター・ガードナーの教えを受け、ブレイ・ハモンドとともにパラグアイに乗り込んだ [Helleiner 2014: 134-139]
- 25) トリフィンは、主流派理論を念頭に、「国際経済・通貨の安定を目指す私たちの努力が実を結ぶか否か。おおむねそれは、ドグマ的な公式を既製服のごとく全世界に当てはめようという考え方を放棄できるかどうかにかかっている」と述べた [Helleiner 2014: 149]。20世紀末の「ワシントン・コンセンサス」批判を想起させる見解である。
- 26) 第二次世界大戦参戦以後、アメリカの金融支援がラテンアメリカの広範な開発目標の実現よりも、自国防衛への直接的貢献が期待されるプロジェクトの支援に偏るようになったことに対して、ラテンアメリカ各国が苛立ちを見せるなか、トリフィン使節団の政策勧告はラテンアメリカへの善隣友好政策が持続している証左と受け止められた [Helleiner 2014: 154]。
- 27) アルゼンチン中央銀行総裁を務めていたプレビッシュは、1943年、軍事クーデターにより失脚した。1944年のメキシコでの対面後、トリフィンとプレビッシュはすぐさま意気投合し、互いの理論をリスペクトし合いながら、交流を深めた。中銀総裁時代、アメリカを訪れていた頃から、ゴールドンワイザー、パールといった経済協力外交の重要人物のほか、ニューヨークの銀行関係者からも好印象を得ており、工業化の必要性を訴える考え方は、トリフィン以外のエコノミストとも共有されていた。パラグアイ改革への協力を呼びかけられたプレビッシュは、ホワイト使節団によるキューバ改革にも賛同していたことから、これを受諾したのである [Helleiner 2014: 150-153]。
- トリフィンと開発経済学者の交流という点については、ハーシュマンともマーシャルブランにおいて同僚となり、以後親しく交流したことについても記しておく [Adelman 2013: 265-266; 矢野 2005: 195-198]。
- 28) ブレトンウッズ会議のアジェンダ形成において重要な役割を果たしながら、トリフィンはアスンシオンにおいて、パラグアイ改革の法制化に向けた詰め作業に没頭していたため、本会議には出席していない。最終的に連合国側についたものの枢軸国との関係が長く続き交渉不参加となったアルゼンチン出身のプレビッシュも、ブレトンウッズ会議を欠席した。2人とも会議に参加していないとはいえ、交渉において「国際開発」が重要テーマになったことを考えると、専門家として同じ議論の土俵に立ったケインズ、ホワイト同様、トリフィンとプレビッシュ

がもっと注目されるべきだというのがヘライナーの見解である [Helleiner 2014: 183]。

あるテーマをめぐる各国間で利害対立はあっても、「国境を越えた知識共同体」「国境を越えた専門家同盟」が当該テーマにおける一定の制度化・ルール化に貢献する場合のあること、すなわちグローバル・ガバナンスの形成に果たす知識人・専門家の役割を重視するのがヘライナーの研究の特長である [Helleiner 1994]。

Ikenberry [1993] は英米金融交渉を、Hirschman [1995: 訳 171-187] はケインズ主義の国際的波及、開発経済学への影響を念頭に、それぞれ同様の趣旨を述べている。

- 29) 紙幅の都合上、割愛するが、Helleiner [2014] では、ラテンアメリカ以外にも、中国、フィリピン、インド、東欧諸国が国際開発をどのように切望し、ブレトンウッズ交渉に臨んだかが分析されている。開発経済学を振り返るとき、外すことのできないローゼンシュタイン＝ロダン、日本では開発経済学と結びつける形で言及されることは稀な孫逸仙（孫文）の議論などに触れながらの興味深い内容については、別稿にて検討したい。
- 30) 途上国からの参加国のいずれもが大人数で参加したわけではない。32カ国中、代表団に1名のみしか派遣していない国が4カ国、2名派遣が5カ国となっている。ただし、中国はアメリカに次ぐ33名を派遣し、中南米ではブラジルも13名、ほかにキューバ（10名）、ペルー（8名）、チリ（9名）、メキシコ（7名）などがかなりの人数を参加させた。また、ブレトンウッズ会議の3つの重要な委員会のうち、2つについてはケインズとホワイトが委員長を務めたが、あとひとつはメキシコ代表が委員長の座についた [Helleiner 2014: 13-15]。
- 31) ラテンアメリカ代表団は、ケインズやアチスンなどに積極的に働きかけ、IBRD憲章で自らを単に「貧困国」ではなく、“LDCs: less developed countries”と規定したうえ、「開発」をLDCsのニーズとし、IBRDの目的として「開発」を「復興」と同等と位置づけさせることに成功した [Helleiner 2014: 162-165, 182-183]。
- 32) ヘライナーは、基金からの融資の根拠として、一次産品輸出国における国際収支の短期的変動をより明確に規定していたのは、ホワイト案だったとしている [Helleiner 2014: 166-167]。
- 33) 牧野 [2014] は、英米金融交渉に関する一次資料を綿密に検証して、ガードナー的な通説に挑み、ホワイト初期草案が財務省国際安定基金案に昇華していく過程、アトランティックシティ準備会議、ブレトンウッズ本会議での基金案・銀行案起草プロセスを明らかにするとともに、国際通貨・金融政策をめぐる米英間の対立と協調の特徴をあらためて浮き彫りにした大作である。
- 34) Amsden [2007] と Helleiner [1994] を融合する形で、Helleiner [2014] の問題意識に通底する議論を展開したものとしては、矢野 [2013] を参照。
- 35) ホワイトも候補に挙がっていたIMFの初代専務理事にはベルギーのカミーユ・ギュットが就いた。ブレトンウッズ会議でモーゲンソーは、古臭い国際金融秩序とつながりニューヨーク金融界の利益を代弁する人物として、ギュットを毛嫌いしていた [Helleiner 2014: 260]。ホワイトはIMF理事には収まったが、この職は、それまでの財務次官補と比べれば格下である。1948年8月、ホワイトはスパイの嫌疑をかけられたまま、心臓発作により急死した [牧野 2014: 85-88, 482]。
- 36) ニューディールに対するニューヨーク金融界の巻き返しについて、牧野裕は、財務省のモーゲンソー、ホワイトの構想では戦後通貨秩序で中核となるべきIMFとIBRDが、実際には、

アメリカ金融界主導のキーカレンシー構想によって二次的役割に押しとどめられる結果となった状況を明らかにしている [牧野 2014: 141-143, 346, 356-363]。金融界がキーカレンシー構想でブレトンウッズに挑む様子とそれが不完全燃焼に終わらざるを得なかった国内外の状況については、Helleiner [1994: 訳 56-62, 訳 80-86] も参照。

- 37) 世銀債の発行を懸念するトルーマンがメイヤーを任命すると、善隣友好政策に深く関わりチリへの融資を優先するエミリオ・コヤード (IBRDアメリカ代表理事) と、欧州復興を優先するメイヤーが激しく対立した。メイヤーが半年で職を辞したあと、リベラル派コヤードの解任を条件に、マクロイが第2代総裁に就任したが、彼は、国際民間投資が復活した暁にはIBRDは閉鎖すべきとスピーチするような人物であった。マクロイ総裁のもと、IBRD融資は、ホワイトやモーゲンソーの見解に反し、対外債務を完済した国に限られることとなった [Helleiner 2014: 260-261]。この間の事情については、矢後 [2018] も参照のこと。
- 38) 冷戦が深刻化すると、アメリカは多国間援助よりも、日本、韓国、ヨーロッパといった冷戦の最前線への二国間援助を拡大した。「自由市場対共産主義」というイデオロギー対立から、市場への介入が忌避され、共産主義者とは言えないものの、プレビッシュのように「中心-周辺」という言葉を使うラテンアメリカ人は「安全な人物」とはみなされず、トリフィン流の開発政策も危険視された [Helleiner 2014: 265-267]。

政治的には中道左派の立場を貫いたトリフィンは、上述のとおり、ブレトンウッズ交渉で「国際開発」がテーマとなるにあたり、重要な役割を果たしたが、プレビッシュ同様、後年、ブレトンウッズに批判的立場をとるようになった。

- 39) 南の圧力、貧困地域への共産主義拡大を恐れたアメリカは、IADB (米州開発銀行) の創設、「進歩のための同盟」の結成などに動いたが、実業界、保守派の反発に遭い、構想の縮小を余儀なくされた。国際的なレベルでは、IDA (国際開発協会)、アフリカ、アジアにおける地域開発銀行創設、IMF補償融資制度、一般的特惠関税制度などが小出しにされたが、南の開発目標実現にとって十分なものはみなされなかった [Helleiner 2014: 272]。
- 40) 国家介入による開発、協調的南北関係の必要性を説く開発経済学の意義については上述のとおりだが、理論としての影響力が衰退したイデオロギー的要因として、ハーシュマンは、従属理論 (新マルクス主義) と主流派経済学 (新自由主義) の「左右両派による奇妙な反開発経済学同盟」の存在を挙げている [Hirschman 1981: 14-19]。本来対立するはずの両派が、多角主義のもとでの公的国際開発を支えるイデオロギーを挟み撃ちにしたのである。

左右両極からを含め、様々な批判はあるが、開発経済学が「開発」という事業の (自由放任ではなく公的介入による) 「操作可能性」、南北双方にとっての「相互利益性」を確信させなければ、開発が戦後世界において政策決定者の主要テーマにはならなかったし、若き知性を国際経済関係の改革に向けて動員することもかなわなかったであろう [Hirschman 1981: 12-14; Hirschman 1995: 訳 186-187]。ラウル・プレビッシュ、ハンス・シンガー、W. A. ルイス、ポール・ローゼンシュタイン=ロダン、ラグナー・ヌルクセ、A. O. ハーシュマンといった人々は、開発経済学者として理論的貢献を行うとともに、国際開発の実務に多かれ少なかれ関わってきた。それぞれのプロフィールや理論的貢献については、Meier et al. [1984] で簡潔かつ的確にまとめられている。Mazower [2012: 訳 264-274] も興味深い。ハーシュマンについては、

Adelman [2013] はもちろん、矢野 [2005] を併せて参照のこと。

- 41) 世銀を「ワシントン・コンセンサス的ないしポスト・ワシントン・コンセンサスの」位置づけから救い出し、まさに「国際公共投資」を実施するための「バンク」として再生させるべきとの議論は、Fine et al. [2001], Pincus et al. [2002] 所収の論文で展開されている。矢野 [2004: 261-264; 2006: 194-198] も参照のこと。

〔参考文献〕（著者アルファベット順）

- Adelman, Jeremy [2013] *Worldly Philosopher: The Odyssey of Albert Hirschman*, Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Amsden, Alice [2007] *Escape from Empire: The Developing World's Journey through Heaven and Hell*, Cambridge: MIT Press. (原田太津男・尹春志訳『帝国と経済発展－途上国世界の興亡』法政大学出版局, 2011年)
- Bordo, Michael D. [1993] “The Bretton Woods International Monetary System: A Historical Overview”, in Bordo et al., eds. [1993]
- Bordo, Michael D., and Barry Eichengreen, eds. [1993] *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform*, Chicago and London: University of Chicago Press.
- Esteve, Gustavo [1992] “Development”, in Wolfgang Sachs, ed., *The Development Dictionary*, London: Zed Books. (『開発』ヴォルフガング・ザックス編／イヴァン・イリッチ他著／三浦清隆他訳『脱「開発」の時代－現代社会を解説するキーワード辞典』晶文社, 1996年, 所収)
- Fetter, F. (1977) “Lenin, Keynes and Inflation”, *Economica*, Vol. 44, No. 173.
- Fine, B., et al., eds. [2001] *Development Policy in the Twenty-First Century: Beyond the post-Washington Consensus*, London and New York: Routledge.
- Gardner, Richard [1980] *Sterling-Dollar Diplomacy: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, New, Expanded Edition, New York: Columbia University Press. (村野孝・加瀬正一訳『国際通貨体制成立史（上・下）』東洋経済新報社, 1973年)
- Helleiner, Eric [1994] *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca and London: Cornell University Press. (矢野修一ほか訳『国家とグローバル金融』法政大学出版局, 2015年)
- Helleiner, Eric [2014] *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Hirschman, A. O. [1945] *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley: University of California Press. (飯田敬輔監訳『国力と外国貿易の構造』勁草書房, 2010年)
- Hirschman, A. O. [1970] *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge: Harvard University Press. (矢野修一訳『離脱・発言・忠誠－企業・組織・国家における衰退への反応』ミネルヴァ書房, 2005年)
- Hirschman, Albert O. [1981] *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Hirschman, A.O. [1995] *A Propensity to Self-Subversion*, Cambridge: Harvard University Press. (田中秀夫訳『方法としての自己破壊－〈現実的可能性〉を求めて』法政大学出版局, 2004年)
- Ikenberry, John [1993] “The Political Origins of Bretton Woods”, in Bordo et al., eds. [1993]
- 牧野裕 [2014] 『IMFと世界銀行の誕生－英米の通貨協力とブレトンウッズ会議』日本経済評論社。
- Mazower, Mark [2012] *Governing the World: The History of an Idea, 1815 to the Present*, Penguin Press. (依田卓巳訳『国際協調の先駆者たち－理想と現実の200年』NTT出版)
- Meier, G., et al., eds. [1984] *Pioneers in Development*, New York: Oxford University Press.
- 奥田俊介 [2016] 「ラテン・アメリカにおける第二次世界大戦期アメリカの対ナチス・ドイツ広報外交戦－『教育』という要素に注目して」京都大学大学院人間環境学研究所／京都大学総合人間学部社会システム研究刊行会『社会システム研究』第19号。
- 大矢繁夫 [1994] 「為替清算システム・『マルク経済圏』とドイツの銀行」東北大学研究年報『経済学』第55巻第4号。
- Pincus, Jonathan R., et al., eds. [2002] *Reinventing the World Bank*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Ruggie, J. G. [1982] “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, *International Organization*, Vol. 36.
- Taylor, L. [1994] “Hirschman's *Strategy* at Thirty-Five”, in Rodwin, L., et al. eds., *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, Washington D. C.: Brookings Institution and Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- 矢後和彦 [2018] 「戦後再編期の世界銀行－融資方針の転換過程」早稲田大学産業経営研究所『産業経営』第53号。
- 矢野修一 [2004] 『可能性の政治経済学－ハーシュマン研究序説』法政大学出版局。
- 矢野修一 [2005] 「〈訳者補説〉「可能性追求」と「越境」の日ターハーシュマン激動の半生」Hirschman [1970] 邦訳所収。
- 矢野修一 [2006] 「開発経済学の基本理念－その『来し方』と『行く末』に関する考察」本山美彦編著『世界経済論－グローバル化を超えて』ミネルヴァ書房, 所収。
- 矢野修一 [2012] 「国際政治経済学からみた金融グローバル化－E. ヘライナーによる分析を中心に」『高崎経済大学論集』第54巻第4号。
- 矢野修一 [2013] 「2つのアメリカ帝国と『埋め込まれた自由主義』の盛衰」高崎経済大学経済学会『高崎経済大学論集』第55巻第3号。
- 矢野修一 [2018] 「グローバル化とガバナンスの岐路－『経済の脱政治化』の限界」高崎経済大学地域科学研究所『産業研究』第53巻第1・2号。