

注記：本論考は日本国際問題研究所領土・歴史センター歴史系検討会（国際政治史検討会／東アジア史検討会）委員の見解であり、日本国際問題研究所の見解を代表するものではありません。

ベトナム特需の「回収」

—アジアにおけるドル防衛協力の模索—

高橋和宏

(法政大学)

はじめに

金・ドル本位制に基づく戦後国際通貨システム（ブレトンウッズ体制）が崩壊へと向かう原因の一つがベトナム戦争であったことはよく知られている。ドル不安は1960年の大統領選挙のさなかに顕在化し、アイゼンハワー政権末期には最初の国際収支対策が発表された。その後、ケネディ・ジョンソン両政権による一連のドル防衛政策によって米国の国際収支は改善傾向をみせ、憂慮されていた金の流出も減少していた。ところが、1965年を境として、米国の国際収支は逆調へと転じる。その要因として、国内経済の好況を背景とした貿易黒字の減少や多国籍企業の海外進出による資本収支の赤字があげられるが、とりわけ注視されていたのが1965年以降本格化したベトナム戦争にともなう軍事支出であった¹。

1965年2月の北爆開始以降、1975年の終結までに米国が費やしたベトナム戦争経費は戦闘作戦に要したコストのみで総額で1110億ドルにのぼり、ピークであった1968年にはGDP比で約2.3%を占めていた²。ジョンソン政権はこの巨額のベトナム関連経費がドル流出に直結しないよう、同盟国へ兵器輸出拡大を図るなどの措置を講じたが、ベトナムでの軍事行動に従事する米軍の拡大にともない現地では調達できない財やサービスが急増したためにアジア向け軍事支出は1965年以降大幅に増大した³。ボルカーが回顧するように、ベトナム戦争は間違いなくドルの負担を増加させていたのである⁴。

ひるがえって、米国によるベトナム関連のアジア向けドル支出はアジア諸国にとっては「ベトナム特需」という予期せぬドル流入を意味した。ベトナム特需として散布されたドルは、アジア諸国の国際収支赤字を穴埋めして外貨準備改善に寄与したが、その一部は貿易を通じて欧州諸国へ移動し、さらにそれが金に兌換されるという循環によって米国の金準備を減少させた⁵。ベトナム戦争は軍事支出拡大による米国の国際収支悪化と、アジアから欧州を経由しての米国の金準備の減少という二重の意味でブレトンウッズ体制を揺るがせていた。

その対処策として米国は1960年代後半、アジアの同盟国に対してもドル防衛策への協力を要請した。その主たる交渉ターゲットとみなされたのが高度経済成長を続ける日本であった。ジョンソン政権はベトナム特需を享受する日本からドルを回収し、対日軍事収支の不均衡の是正を図るべく、日本に対して本格的にドル防衛協力を要求していくのである。

以上のような問題関心にに基づき、本稿ではベトナム戦争が本格化した時期からブレトンウッズ体制が大きく動揺した1968年までを対象に、ジョンソン政権内においてベトナム戦争とブレトンウッズ体制の変容の連関に関していかなる議論があり、それがどのように対アジア同盟国外交に転嫁していったのかを、米財務省の役割に注目しながら検証してみたい。

1. 軍事収支改善策としての軍事オフセット

核兵器と並んでドルの安定を重視したケネディ政権は、国際収支の改善を図るべく対外的・国内的にさま

ざまなドル防衛策に取り組んだ。対外的には、G10と呼ばれた先進国間協力を通じてIMFにGAB（一般借入取決め）と呼ばれる融資制度を創出し、またOECDの経済政策委員会・第三作業部会(WP3)というインナーサークルで国際通貨体制の安定を図った。こうしたマルチの枠組みに加えて、ケネディ政権は二国間交渉を通じても同盟国にドル防衛協力を求めていた。そのなかでも最大の外交努力が傾注されたのが西ドイツとの間での「軍事オフセット」と呼ばれる対米国際収支協力であった。

マクナマラ国防長官とディロン財務長官が主導する形で1961年10月に最初に結ばれた西ドイツとのオフセット協定（第一次）によって、1961～62会計年度中に14億2500万ドルの米国製兵器を西ドイツが調達することとなった。同様の協定が1962年9月（第二次協定：1963～64会計年度中に14億ドル）と1964年5月（第三次協定：1965～66会計年度中に13億ドル5000万ドル）にも結ばれたが、第三次協定では規定額の調達が実現せず、また第四次協定をめぐる混乱から西ドイツで政権交代が起こるなど、米国の要求を満たすだけの兵器を西ドイツが購入するという軍事オフセットの枠組みの実行可能性が揺らいだ。そこで、1967年4月ようやく結ばれた第四次協定では、米国の中期債を購入するという資本収支上の協力策が採用された。その方式は第五次協定（1968年6月）以降にも引き継がれていった⁶。

このように軍事オフセットによる対米国際収支協力は、最初に想定された米国製兵器の売却による軍事収支協力と、それが円滑に実現しなくなってから追加された資本収支協力という二つの協力手法を包含する枠組みへと変化していた。この点について、米財務省は1967年の時点で、次のように軍事オフセットを類型化していた。

まず、米軍駐留経費と見合うだけの兵器を米国から購入する「伝統的アプローチ」で、第一次から第三次までの米独間協定のように軍事収支面での均衡を目指すものである。第二に、第四次以降の米独協定のような非流動的な米国政府債権（中期債）の購入という手法である（「修正アプローチ」）。三番目が「許容可能アプローチ」と名付けられた手法で、米国の軍事支出に見合うドルを相手国の外貨準備内で流動化させずに保有させることを指す。具体的には、外貨準備として保有するドルを米銀に13か月以上の長期預入し、国際収支統計上の長期資本輸出として資本収支上のプラスに計上するといった粉飾的な手法や、非公表の外貨準備運用で米国政府証券を購入するといった手法があり、日本をはじめとするアジア諸国がこの「許容可能アプローチ」を採用していた⁷。

こうした同盟国との軍事オフセット交渉を主導したのがファウラー長官率いる財務省だった。1965年4月に財務長官となったファウラーは就任直後から、新たなイニシアティブをとらなければ同盟国との関係やブレトンウッズ体制そのものが危険にさらされると実感していた⁸。そうした危機感から、国際通貨制度改革の必要性をスピーチなどでアピールする一方⁹、政府内ではベトナム戦争を安全保障政策としてのみとらえがちな大統領や他省庁に対してドル政策と安全保障政策との整合性を訴えていた¹⁰。

では、財務省はどのようなロジックでブレトンウッズ体制とベトナム戦争—ドルと安全保障—の両立を訴えていったのだろうか。

2. アジア同盟国との「許容可能アプローチ」の模索

(1) 財務省による同盟国との交渉

1965年に急拡大した国防予算は、ドル防衛策に取り組んできたジョンソン政権にとって大きな懸念材料だった。1966年3月25日に開催された国際収支問題に関する閣僚委員会では、ベトナム関連経費の増大と貿易黒字の伸び悩みによって、国際収支見通しを大幅に下方修正せざるを得ないことがファウラーから報告された¹¹。危機感を高めたファウラーは、国防長官のマクナマラと軍事支出問題を検討するなど、国際収支改善に乗り出していく¹²。ベトナムでの軍事行動や援助による直接・間接のコストと米国市民や自由主義

諸国に対する責務とを乖離させずに両立し、国際収支の「持続可能な均衡」を実現することがファウラーの狙いであった¹³。このような問題意識に基づき、米国政府内では財務省を中心として負担分担の観点から、主要なドル保有国との間でベトナム戦争中にはドルの金兌換を控えることを確認する非公式な取極めを探ろうと政策志向が芽生えていた¹⁴。

この同盟国からのドル防衛協力確保というグローバルな政策の一環として、1966年5月、ベトナム特需享受国からのドル回収を目的に財務次官補のトルードがアジア同盟国を歴訪した¹⁵。

5月16日、東京で大蔵省担当者との会談に臨んだトルードは、ベトナムへのコミットメントによって国際収支改善への見通しが急激に悪化しており、1966年には国際収支への直接影響が10億ドルにも及ぶことを指摘したうえで、米財務省証券の購入などを例示して日本の外貨準備を米国の非流動的債権に投資するよう要請した。日本側は保有する米ドル資産の長期化を提案し、トルードもこれに賛意を示した¹⁶。5月24日の会談で大蔵省は対米協力策に関する日本側回答を示したが、米側はこれに納得せず、外貨準備のうち2億ドルを長期資本に転換することなどを代案として提示した¹⁷。これに対して大蔵省は、利子平衡税での好意的対応など財務省によるこれまでの援助に謝意を表明し、米側対案に応じて、①1966年末までに現在の外貨準備から2億ドルを長期化する、②1966年内の長期資金の借り入れを1億ドル削減する、③米市中銀行からの短期資金の借り入れ増加を制限するよう努める、④外貨準備が将来大幅に増加した場合には米長期債の購入ないし対米債務の繰り上げ返済に充てることを、最大限の措置として回答した。トルードはこれを多とし、日本側の理解と協力精神に謝意を表明した¹⁸。

こうして、ベトナム特需をめぐって日本が米国に対して最低3億ドルの国際収支協力をを行うとの合意が成立した。米政府内では、さらに日本の国際収支が全く予期せぬ逆調にならない場合には最低2億ドルの追加が可能と推算し、その旨が大統領に報告された¹⁹。その後も財務省からの要請を受けた大蔵省は67年1月の日米金融協議を経て2億5000万ドル分の外貨準備を長期化することを約束し、さらにインパクト・ローン1億ドル削減の見通しを伝えた²⁰。これら大蔵省が実施した「許容可能なアプローチ」による対米国際収支協力は、米国政府内では「トルード・アレンジメント」とも呼ばれ、日米財務当局間で重要視される協力方式に位置づけられていた²¹。

この「トルード・アレンジメント」による国際収支協力がスムーズに実現した理由を考えると重要なポイントとなるのが、1965年2月に利子平衡税の対日免除をめぐる一連の交渉の結果として日米両国が国際金融政策上の相互協力について合意していたことである。1966年5月のトルード来日時に安易な譲歩とみえるほどの対米協力がスムーズに実現したのも、その協力関係が機能したからであった。もっとも、その手法は外貨準備の非公表運用によるものであり、プレトンウッズ体制の維持のための対米国際収支協力が国民や国会に対する説明のないままに実施されるという秘匿性を初期段階から帯びていた。いうまでもなく、その理由は国際収支協力が国民の反対の強いベトナム戦争と直結していたためであり、大蔵省は財務省に対して外務省を含む他省庁にも情報を極秘とすること、国際収支協力をいかなる意味でもベトナムでのコストと関連付けてはならないことを執拗に念を押している²²。

一方、トルードには韓国、台湾、フィリピンとも日本と同様の外貨準備を用いた国際収支協力を要請するミッションが課されていた。その「回収」目標額は日本を含む6か国合計で2億ドルと設定していた²³。日本との交渉成果（3億ドル）はこの希望額を単体で上回るものであったが、トルードによる交渉の結果、韓国・台湾・フィリピンもそれぞれ1966年中に増加が見込まれる外貨準備を用いて協力することを約束した²⁴。実際、1966年から1967年までの間、韓国からは2000万ドル、タイからは1億8800万ドル、南ベトナムからは1億700万ドルが米国へ還流した²⁵。

日本とのトルード・アレンジメントや他のアジア同盟国との協力方法は、先述の軍事オフセットの類型に当てはまると「許容可能アプローチ」に該当する。米国がNATO同盟国との間で実施していた米国製兵器

や中期債を同盟国との公の協定に基づいて売却する「伝統的アプローチ」や「修正アプローチ」ではなく、外貨準備の運用によるドルの確実な回収が実現したのが初期のアジアでのドル防衛協力の特徴であった。

(2) 「戦闘が終わるとき」—ベトナム戦争終結後の国際収支政策の検討—

1966年10月、ジョンソン大統領は東南アジアのベトナム戦争参戦国を歴訪した。その山場は南ベトナムや韓国、オーストラリア、タイなどの首脳が一堂に会したマニラでのSEATO会議であった。このマニラ会議を前に、米国政府内部では東南アジア諸国の国際収支問題に注目が集まっていた。

10月12日、ファウラーはアジア歴訪前のジョンソン大統領にメモを送付し、戦争終結後のベトナム復興やアジア地域の長期的な経済発展と安全保障を実現するための政策は、軍事的・政治的のみならず、米国の国際金融力やドルの安定性といった財政的観点からみても永続的に実行可能なものでなければならないと主張した。ファウラーの認識では、米国の国際収支への影響を考慮しないままに実施されたNATO結成とマーシャル・プランは「失敗」であり、ベトナム戦争終結後にその二の舞を演じることは絶対に避けねばならなかったのである²⁶。ファウラーはそのメモに「戦闘が終わるとき (“When the Fighting Is Over”)」と題した対策案を添付したが、その内容は米国の軍事援助・軍事支出を米国製兵器売却によって相殺することや、特需により増加したアジア諸国の外貨準備を現状よりもより公式かつ継続的な形で米国の長期ドル資産に投資させることなどを求めるものだった。すでに実現していた「許容可能アプローチ」のみならず、「伝統的アプローチ」や「修正アプローチ」も用いてアジア諸国のドルを米国に還流させるチャンネルを構築しようとしたのである。そのうえで、アジア諸国のなかでも日本との交渉を特別視することをファウラーは大統領に訴えた²⁷。

メモを受け取ったジョンソンはファウラーの提案に従い、東南アジアでの軍事支出と経済援助とが米国の国際収支に及ぼす影響を最小化するための対策を検討する各省次官補級タスクフォースを結成するよう指示した²⁸。ノウルトン財務次官補を長とする東南アジア・タスクフォースは、1967年3月22日に最初の会合を開き、ベトナム戦争終結後の各種計画における国際収支上の考慮を訴えていくことになった²⁹。

このようにジョンソン政権内部では財務省が中心となって、ベトナム戦争終結を見据え、日本を含むアジア全域での国際収支問題を本格的に検討し始めた。戦争継続中、アジア諸国は米国の軍需によって一時的に外貨準備を増加させているが、紛争が終結した後には、ベトナム復興のための資金はもとより、特需を失うアジア諸国で経済不安が広まりかねないことから、巨額のドルが必要になると予測された。財務省内では、米国単独では担えないその負担を米国製兵器の売却拡大や米国の軍事支出に見合うだけの対ベトナム援助を通じて日本に分担させるとの政策目標が浮上していくのである。

3. 日米軍事オフセット交渉の企図と展開

(1) 対日軍事オフセット交渉方針の検討

先述のとおり、米国はNATO同盟国に対して兵器売却拡大によって国際収支の改善を図ろうとする「伝統的アプローチ」による軍事オフセットを講じていた。ケネディ政権の頃から日本もその対象とみなされていたが、米政府内では日本の軍事大国化への懸念などを背景に現状では日本には防衛力増強を無理強いしないとする国務省や在京大使館の方針もあり、その交渉は難航していた³⁰。

ジョンソン政権では財務省・国務省・国防総省の間で閣僚レベルでも対日軍事オフセット問題が議論されていた。三省の担当高官が来日してジョンソン大使や在京米大使館スタッフらと協議を行うなどのプロセスを経て、1967年8月下旬に「金融及び軍事支出に関する対日関係 (“U.S. Financial and Military Expenditures Relationships with Japan”)」と題する交渉方針（以下、「三省合同文書」とする。）がまとまった。その内容は、日本に防衛面での圧力を加えることはせずに相互補完的な日米関係をさらに発展させると

の国務省の方針と、財務省と国防総省とが目指した装備品の輸出拡大という政策目的とを組み合わせ、日本の防衛努力（防衛予算）そのものの拡大を求めるのではなく、第三次防衛力整備計画（三次防）の枠内での対米調達比率を当初予定の4億ドルから10億ドルに増加することを要求するものだった³¹。

この三省合同文書が8月下旬に策定されたのは、ジョンソン政権首脳部での国際収支問題に対する危機感の高まりが関係していた。1967年8月10日、ファウラーは大統領と会談し、NATOおよび極東での米軍駐留経費が国際収支に及ぼす影響と直接投資の問題を検討するための二つの非公式な会議を開催することを提案した。このうち前者について想定されたのは、ファウラー、マクナマラ、ラスク（国務長官）の3閣僚にホワイトハウスからロストウ（大統領補佐官）らの参加を想定するトップレベルの会議体であった³²。

8月10日の会談を受けて、8月22日にファウラーと大統領との会談が再び持たれることになった。その目的は、目前に迫った西ドイツ・キージンガー首相訪米と第6回日米貿易経済合同委員会を前に、防衛努力にともなう国際収支上のコストを削減・相殺するための長期戦略を構築することとされた³³。同日の会談に先立ってファウラーからジョンソンに提出されたメモには、軍事収支に関する情報と提言が盛り込まれている。それによると、財務省の認識では、ベトナム戦争に直接起因する国際収支赤字は米議会からの批判を招いているばかりか、対外的には米国の国際収支政策が規律的ではない（インフレ輸出）との批判が付きまとい³⁴、その批判が金流出という潜在的な危機に直結していた。財務省からみると「不公平で非合理的だが、これが現実」なのであった。そこで、今後の取るべき方策として、改めて「共同防衛の真の負担分担」のために、米国製兵器の販売増加や対外軍事支出の削減という軍事収支上の対策、それが難しい場合には軍事支出を相殺する資本収支上のアレンジメントを使用することを掲げた。そのターゲットとして改めて注目されたのが、米国の軍事支出が多く、米国にとって貿易収支が悪化し、さらに金購入を進めている第三国にドルが流出している日本と東南アジアであった³⁵。

8月22日のジョンソンとの会談の際、ファウラーには手持ち資料として、対日オフセットに関する三省合同文書と、3月以降検討が進められてきた東南アジア・タスクフォースのレポートの草案が渡されていた³⁶。ラスクからも参加したジョンソンとファウラーとの会議の詳細は不明だが、それを踏まえてファウラーはラスクとマクナマラに書簡を送り、国務省・国防総省・財務省・ホワイトハウスからなる会議体を立ち上げることを改めて提案した。ファウラーの構想は、各省合同会議において、①国際収支赤字を是正するための各国別の戦略構築、②各国別の二国間枠組みをNATOなどの公式な同盟を支える多国間枠組みに転換する時期・方法の検討、③現在および戦闘終了後のベトナムでの対応の考察、といった段取りを想定するもので、とりわけ日本に注目してきたファウラーは、①の各国別戦略の最初の対象国として日本を名指し、そのキックオフとして、翌週に日本に関する会合を開催するよう事務方に求めているとラスクらに明かした³⁷。

ファウラーからの提案との関連性は明らかではないが、それから1週間後の8月30日に大統領のほか主要閣僚が参加して、沖縄・小笠原の返還や国際収支問題について議論するためのNSCが開催された。冒頭、ジョンソン大統領は会議の主題として、①沖縄および小笠原問題解決に向けた日本側の希望、②日本からの国際収支協力（とくに軍事収支面）に関する米側の希望、③日本の対アジア経済援助増大の必要性の3点を指摘し、ファウラーが提案したラインに沿って、9月の第6回日米貿易経済合同委員会時の三木武夫外相訪米と11月の佐藤栄作首相の訪米に向けて、これらの問題を緊急に検討する必要があると強調した³⁸。

この会議での大統領の指示を受け、国務省、財務省はそれぞれ対日要望事項に関する大統領あてのメモを作成し、ホワイトハウスに送付した。財務省の提案は、①財務省と大蔵省が主導して国際収支委員会を設置すること、②軍事財政計画における日米間の相補性を最重要視し、とくに三次防での装備品調達28億～29億ドルのうち対米兵器調達を全体の三分の一まで増加させようことを確認すること、③軍事収支の不均衡を埋めるため、米中期債の購入拡大などの措置を講じること、④アジアでの経済的な責任分担を共同で検討することの4点からなるものだった³⁹。このように大統領の指示を受けて、ジョンソン政権内ではNATOと

同じ手法による日本との具体的な交渉方針の検討が急ぎ進められた。その一方で、ファウラーが提案していた各国別の国際収支戦略を練るための各省庁委員会の設置は先送りされた。

(2) 対日軍事オフセットの「実現」⁴⁰

1967年9月13日から15日まで、ワシントンにおいて第6回日米貿易経済合同委員会が開かれた。初日に開催された関係閣僚がすべて参加する全体会合の場でファウラーは、ドルの信用と国際通貨システム維持のためにも国際収支を均衡させることが急務であると主張した。さらに、国際収支が悪化した原因として米国が自由主義世界に提供している軍事支出をあげて、同盟国による財政的な責任分担か、近隣窮乏化政策のいずれかに拠らなければ、米国は自由主義世界への安全保障枠組みを提供し続けるために必要な国際金融システムを維持できなくなると危機感を煽った⁴¹。

翌14日のカウンターパート会合で⁴²、ファウラーは事前に準備していたステートメントを水田三喜男蔵相に手交した⁴³。その内容は、米国のアジアでの軍事支出は日本の国際収支にとって1967年には10億ドル以上の直接的・間接的な「予期せざる利得 (windfall gain)」をもたらしているといった具体的な数字をあげながら、日本の1968年度の対米国際収支協力を1967年度より5億ドル増加させることを具体的な数値目標として明記していた。5億ドル目標を達成するための主な方策は、軍事収支については三次防における米国からの兵器調達増加および日本における米軍軍事支出の削減、貿易収支面では米国産品に対する差別的な規制の撤廃、資本収支では米国中期債の購入、米国からの短期借入の削減、日本企業による対米直接投資および証券投資（ただし米国外から資金を調達）の検討と網羅的な国際収支協力を求めるものだった。即答しかねた水田は回答を留保した。

その後、日米財務当局間で協議が続けられたが⁴⁴、目標額（日本側は3億ドル、米側は5億ドル）の実現性やその内訳（米側はそのうち半額を中期債購入で賄うことを希望）をめぐって、事務レベルでは意見の調整がつかなかった。大蔵省はこのころ、1968年4～6月ないし7～9月に日本が国際収支危機に直面するだろうと予想していた⁴⁵。つまり、対米国際収支協力の原資となる外貨準備の流動性が枯渇していたのであり、それゆえに、米国が求める「5億ドル」に対して、日米財務当局間協議を通じて「3億ドル」と伝えていたのである。

この問題は11月に行われた日米首脳会談でも取り上げられたが、ジョンソンと佐藤とが直接激しい議論を交わしたものの結局、合意には至らなかった⁴⁶。翌1968年1月下旬、首脳会談で決められた国際収支協力に関する日米事務レベル協議がホノルルで開催された⁴⁷。財務当局間の会談で争点となったのは、①中期債の購入の是非、②米国製兵器の調達、③資本取引面での協力、④米銀に対する預金の長期化措置であった⁴⁸。日本側は中期債購入を改めて否定しつつも、日本の外貨準備が「十分に増加」した場合には中期債購入を検討することを約束した。他方、兵器購入に関して日本側は三次防で68年に1000万ドルとなっていた米国からの調達額を、予算の範囲内で追加購入ないし繰り上げ契約という形で増加するとした。この対米調達と民間企業による対米直接投資（当初予定額は4000万ドル）の増加勧奨を合わせて、1億ドルの対米協力をを行うこととなった。さらに、預金の長期化を当初想定していた1億3000万ドルから2億1000万ドルへと大幅に拡大して、何とか「3億ドル」という当初からコミットしてきた協力額を確保し、さらにその他の措置で4000万ドルを追加することとした。日米財務当局間による会談の結果は、対米協力措置の具体的な内容やその実施時期など曖昧な部分を多く抱えたまま3億ドル以上という最低限のラインをクリアしたにすぎず、米国からみて必ずしも満足できる成果ではなかった。一方、大蔵省は国会対策の観点から、とくに金額と預金の長期化措置について機密扱いを求めた。

この財務当局間協議に引き続き、関係省庁が加わって日米貿易経済合同委員会小委員会が開催され、貿易自由化など經常収支面で若干の合意をみた⁴⁹。結局、ホノルルでの日米国際収支協議の結果は、資本取引面

でのやや曖昧な協力（3億1000万～3億5000万ドル）と経常取引面での期限付き合意（米側は4000万ドルを希望）にとどまった。

ドルの安定とアジアでの安全保障体制の両立を実現するため、日米間の包括的な国際収支協力枠組みの構築を目指してきたファウラーにとって、この結論は大きな失望だった。ファウラーは大統領にあてたメモで日本への不信感を率直に書き記し、日本が対米国際収支協力を積極的にでないのは、米国が極東で負担している防衛コストによって日本に安全が提供されているという見解を受け入れていないからであり、日本をはじめとするアジア諸国から協力を得られないのであれば、東南アジア情勢の問題がなくなり次第、駐留米軍の撤退によって大規模な支出削減が実現できるよう極東での軍事計画を修正せざるを得ないとの個人的意見を伝えている⁵⁰。国際収支と安全保障の連関性について日本が十分な理解を示さず、負担分担に積極的にならないことに苛立つファウラーは東アジアでの安全保障体制の見直しを政策オプションとして視野に入れ始めていた。

4. アジア同盟国からのドル回収

（1）ドル回収の実現：インフォーマルな国際収支協力方式の成立

日本の国際収支状況は予想に反して1968年頭から好転した。これを背景として、日本は対米国際収支協力方針を徐々に緩和し、1968年2月には預金長期化措置を68年中に実施することとした。同年7月には米国製兵器の購入と対米直接投資増加の割り振りを兵器2000万ドル、直接投資8000万ドルとするよう努力することなどを米国に通報した⁵¹。さらに同年11月には、米輸出入銀行証券（約1億ドル）の購入に踏み切った。米輸銀債は中期債に比べて流動性が高いことが購入理由の一つにあげられたが⁵²、いずれにしても対外的に公にする形での資本収支協力がようやく実現したのである。

この日本の米輸銀債購入の情報に接した財務省高官は、ファウラーに対して「これは、彼ら（日本側）が公表するオフセットの唯一の部分です。彼らはこの協力を軍事オフセットに特段言及せずに、ドルの地位に貢献するためであると説明するでしょう」（カッコ内引用者）とのメッセージを送り⁵³、これまで取り組んできた対日軍事オフセットの公式化（「許容可能なアプローチ」から「修正アプローチ」への変化）が期待通りではないものの、実を結んだことを伝えた。このように、68年春以降に潤沢化した外貨準備は貴重な外交資源として、米国への国際収支協力政策に充てられていった。

一方、日米協議が続けられていた1968年1月にジョンソン大統領はファウラー、ラスク、マクナマラに対し、NATO同盟国と同様にアジア諸国との間でも米軍駐留経費の国際収支コストを最小化する方途を検討するよう指示した⁵⁴。これを受けて結成された三省合同委員会は、韓国7500万ドル、台湾1億ドル、タイ1億5000万～2億ドル、南ベトナム5000万～1億ドルを、それぞれ1968暦年中の国際収支協力の目標額として設定した。その成果は、ジョンソン政権末期の1968年11月の時点で、韓国4000万～7500万ドル、台湾5000万～6500万ドル、タイ5000万～7500万ドル、南ベトナム1500万～3000万ドルと予測されていた。財務省の認識では、外貨準備の伸び悩みのなかで最大限努力している韓国と南ベトナムの取り組みは評価できるものであり、台湾とタイが目標額に及ばないとしてあげた理由も納得できるものだった。他方、日本については、目標額5億ドルに対して予想協力額は4億3000万ドルと数字上は成功にみえるものの、責任分担という政治的意味が欠けていることに不服であった。これら5か国に関してみると、予測された1968年中の各国での米国軍事支出の合計18億8100万ドルに対して、国際収支協力により5億8500万～6億7500万ドルが獲得できるとされ、三分の一前後が回収可能と予測されていた⁵⁵。

このように、ジョンソン政権はベトナム戦争で流出したドルの一部をアジアの同盟国から回収することに成功していた。ブレトンウッズ体制の安定という観点からみれば効果は限定的だが、軍事支出としてアジア

に流れ出たドルを非流動化することによって金準備の減少とドルの信認低下に歯止めをかけるインフォーマルな国際金融協力方式がアジアに成立していたとみることができよう。

(2) ドル防衛とアジア安全保障体制

ニクソンが第37代大統領に当選した直後、黄昏を迎えたジョンソン政権内ではファウラーから大統領にあててメモが届けられていた。このころ、前年秋のポンド危機に端を発するブレトンウッズ体制に対する攻撃は1968年3月の金ドル二重価格制の導入によって一応の落ち着きをみせていたが、ファウラーは依然としてアジアでの安全保障体制とドルの安定の両立に関して問題意識を抱き続けていた。ジョンソンへのメモでファウラーは、これまでの東アジア・東南アジアでの国際収支の状況を振り返りつつ、ベトナムでの戦闘終結後には東アジアでのドル支出も、東アジアを經由してのドルの流出も受け入れがたく、駐留米軍経費による国際収支支出は安全保障を揺るがせない範囲まで大幅に減少させて最小限度にとどめるべきとして、東アジアでの軍事オフセットを財務・国務・国防三省で再検討すべきと意見具申した⁵⁶。

そのうえで、財務省の独自案として、米国軍事施設の売却、無償軍事援助の停止、投資による資本収支上のオフセットの長期化・制度化、国防総省の海外調達の見直しなどと並んで、既存のアジア太平洋の同盟網（SEATO、ANZUS、他の二国間軍事協定）を「太平洋平和・進歩条約（Pacific Peace and Progress Pact）」というマルチの枠組みに発展解消させ、東アジアの西側同盟に経済・金融的な機能を持たせることを訴えた。さらに、日本については、日本防衛および地域防衛のために長期的に必要な要件と資源を検討するための国務・国防・財務の合同会議を立ち上げて日本側との協議を開始すること、そして、満足ゆく合意が得られない場合にはタイム・テーブルを区切って日本での米軍支出の削減、すなわちオーストラリアかニュージーランドへの在日米軍基地の移転を検討すべきと指摘した。さらに、戦争終結後のベトナムへの支援でも日本が主要な役割を果たすべきとの自説を繰り返した⁵⁷。

ベトナム戦争を契機とする軍事収支赤字がドルの信認を揺るがし、ブレトンウッズ体制そのものを危殆にらしめることへの懸念から、アジアでの安全保障体制を再構築すべきとするファウラーの意見具申は、ジョンソン政権内部に徐々に浸潤していたとみることができる。このころ、駐日米国大使館と太平洋軍司令部による在日米軍基地の国外移転計画（「ジョンソン・マケイン計画」）や国防総省主導の在日米軍基地削減が進められていたが、これらの計画は日本国内での反米軍基地感情といった政治的配慮に加えて、国際収支の改善への効用を期待するものだった⁵⁸。日本の協力が必要となるドルの回収に加えて、在日米軍基地の削減という米国独自の措置による対日軍事支出の削減が図られたのである。

こうした経緯を財務省の類型化に照らして俯瞰すると、日本との軍事オフセット交渉は、ケネディ政権からの課題であった兵器の売却拡大という直接的な収支改善策（「伝統的アプローチ」）が所期したほどの成果につながらず、「トルード・アレンジメント」と呼ばれた外貨準備の運用によるインフォーマルな「許容可能アプローチ」が中心となり、さらに外貨準備の潤沢化という財政状況の改善を受けて「修正アプローチ」が米輸銀債の購入という形で追加されていった。これらの「ドル収入確保」のための措置に加えて、ジョンソン政権末期には在日米軍基地の再編による直接的なドル支出削減が図られた。ベトナム戦争の本格化に始まるジョンソン政権の対日軍事オフセット交渉は、最終的には財務省が主張していたように在日米軍基地の削減という日米間の安全保障体制にまで波及していったのである。

おわりに

ベトナム戦争関連の軍事支出急増による国際収支の不均衡に直面したジョンソン政権は、「ベトナム特需」としてアジア諸国に流出したドルの回収に取り組んだ。それを主導した財務省は、国際収支と安全保障の持

統的な両立可能性という観点から、アジア同盟国、とりわけ日本からの協力確保を重視した。

同盟国からのドル防衛協力は軍事オフセットと呼ばれ、その協力手法は、米国製兵器の売却拡大という「伝統的アプローチ」、米国政府証券の購入による「修正アプローチ」、そして「許容可能アプローチ」という外貨準備の運用の三つに類型化されていた。アジア諸国との間では、66年5月のトルードによるアジア歴訪を通じて成立した「許容可能アプローチ」によって、ベトナム特需の一部回収に成功した。冷戦期のアジアにおけるハブ・アンド・スポーク型の同盟システムには、ベトナム戦争を契機として、そうしたインフォーマルなドル防衛協力方式がビルトインされ、一時的であれ機能したとみることができる。

こうしたジョンソン政権のアジア同盟国を対象とする軍事オフセット交渉は、NATOなど西側陣営全体に対する協力要請の一環として実施されたものだった。つまり、当該期に米国が企図したブレトンウッズ体制立て直しのための国際的な枠組みは、NATO諸国との防衛費分担やIMFやG10での国際金融そのもののシステム調整といった欧米間の協力を主としつつ、アジアの同盟国からの協力をも包含するグローバルで重層的なものだったといえよう。

このアジア同盟国とのドル防衛協力のなかで、米国が最重視したのが日本であった。財務省は日本がブレトンウッズ体制とアジアでの安全保障の持続的両立という問題意識を共有し、ドル防衛協力を対外的にオープンな形で実施することを期待した。そのために、財務省は負担分担のロジックを頻用したが、その真意は防衛力増強を通じて日本がアジア地域で安全保障上の役割を拡大することを求めたというよりも、ドルの信認とブレトンウッズ体制の安定を図るために財政面での協力を日本に要請した点にあった。

しかし、日本側は米国からの負担分担要求に容易に応じなかった。その最大の理由は対米国際収支協力の原資となる外貨準備の不安にあったが、より根本的な原因として、ベトナム戦争と結びついたドル防衛協力が国民の目に触れることを忌避したこと、そして、ドル防衛協力を米国との二国間問題として限定的にとらえていたことの2点を指摘することができる。ドル防衛協力の実績が金額的には積み上げられていってもファウラーの対日不信感が払拭されなかったのは、ドルの安定と安全保障との連関についてのロジックを共有することなく、国際金融上の技術的問題として秘密裏に処理しようとする日本側との埋めがたい認識ギャップの故だった。当該期のドル防衛協力をめぐる日米交渉からみえてくるのは、ブレトンウッズ体制の安定に寄与するというグローバルな視点が希薄なまま戦術的な対応に終始した日本の通貨外交の限界である。

¹ 牧野裕「ブレトンウッズ体制」上川孝夫・矢後和彦編『国際金融史』有斐閣、2007年、118～120頁。

² Stephen Daggett, "Costs of Major U.S. Wars," CRS Report for Congress, Jun. 29, 2010, <https://sgp.fas.org/crs/natsec/RS22926.pdf> (2021年12月25日最終アクセス)。ここには米国内市場での兵器調達など、米国からのドル流出に影響しない金額も含まれる。

³ 井村喜代子『現代日本経済論』有斐閣、1993年、237～238頁。

⁴ ポール・ボルカー、行天豊雄（江澤雄一監訳）『富の攻防 円とドルの歴史』東洋経済新報社、1992年、92頁

⁵ たとえば、日本も1965年に対米貿易収支が逆転して貿易黒字を計上する一方、金兌換を進めるフランスとは1960年代を通じて貿易赤字を抱えていた。「主要地域別輸出額」「主要地域別輸入額」大蔵省財政史室編『昭和財政史 第19巻 統計』（東洋経済新報社、1999年）510～517頁。

⁶ 米独間の軍事オフセット交渉については、Hubert Zimmermann, *Money and Security: Troops, Monetary Policy, and West Germany's Relations with the United States and Britain, 1955-1971*, Cambridge University Press, 2002.

⁷ Memo from Fowler to Johnson, August 21, 1967, Box 50, Paper of Henry Fowler (hereafter cited as PF), LBJ Presidential Library, Austin (hereafter cited as LBJL).

⁸ ボルカー、行天、前掲書、68～69頁。

⁹ 牧野、前掲、124頁。

¹⁰ ボルカー、行天、前掲書、92～93頁。

¹¹ Minutes of Meeting of the Cabinet Committee on Balance of Payments, March 25, 1966, Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Vol. VIII, International Monetary and Trade Policy (hereafter cited as FRUS IMTP), doc. 88.

¹² Memo from Fowler to Johnson, May 10, 1966, Ibid., doc. 94.

- ¹³ Circular Telegram 2270, from the Department of State (hereafter cited as DOS) to Certain Posts, May 18, 1966, Ibid., doc. 97.
- ¹⁴ Ibid.
- ¹⁵ Memo from Fowler to Johnson, May 10, 1966, Ibid., doc. 94
- ¹⁶ Memorandum of conversation, Kashiwagi and Trued, May 16, 1966, Box 65-66, PF, LBJL.
- ¹⁷ Memorandum of conversation, Suzuki and Trued, May 24, 1966, Box 65-66, PF, LBJL.
- ¹⁸ Memorandum of conversation, Sato and Trued, May 24, 1966, Box 65-66, PF, LBJL.
- ¹⁹ Memo from Fowler to Johnson, June 7, 1966, FRUS IMTP, doc. 98. 実際、政府、日銀、東銀の米系主要5行に対する定期預金で1966年6月から12月までに満期となる1億9500万ドルが13か月以上に切り替えが行われた。(大蔵省)「日米国際収支協力について」1967年、大蔵省財政史室編『昭和財政史 昭和27 - 48年度 第18巻 資料(6) 国際金融・対外関係事項』東洋経済新報社、1998年(以下、『昭和財政史18』と略記。)178～179頁。
- ²⁰ 浅井良夫「高度成長期における為替管理と海外短資市場(三)」『成城大学経済研究』第171号、35～36頁。
- ²¹ Memo from Trued to Fowler, May 25, 1966, Box 65-66, PF, LBJL.
- ²² Memo from Fowler to Johnson, August 21, 1967.
- ²³ Memo from Fowler to Johnson, May 10, 1966, FRUS IMTP, doc. 94.
- ²⁴ Memo from Fowler to Johnson, June 7, 1966, Ibid., doc. 98.
- ²⁵ Memo from Fowler to Johnson August 21, 1967.
- ²⁶ Memo from Fowler to Johnson, October 12, 1966, Box 48, PF, LBJL.
- ²⁷ Ibid.
- ²⁸ Memo from Johnson to Fowler, October 16, 1966, Box 48, PF, LBJL.
- ²⁹ Memo from Petty to Fowler, March 28, 1967, Box 48, PF, LBJL.
- ³⁰ 中島信吾『戦後日本の防衛政策』慶應義塾大学出版会、2006年、259～262頁。
- ³¹ Joint State/Treasury/Defense Memorandum, “U.S. Financial and Military Expenditures Relationships with Japan,” August 22, 1967, Digital National Security Archives (hereafter cited as DNSA), JU00702.
- ³² Memo from Fowler to Johnson, August 10, 1967, FRUS IMTP, doc.139.
- ³³ Memo from Fowler to Johnson, August 21, 1967.
- ³⁴ 当時、ドルを基軸とする国際通貨システムに関しては、いわゆる「N-1」論の過剰決定問題やフランスのリュエフの国際金本位制度への復帰の議論において、システムの非対称性と基軸通貨国の節度を失った対外債務の増加やインフレ輸出の危険性が指摘されていた。山本栄治『国際通貨システム』岩波書店、1997年、89～90頁。
- ³⁵ Memo from Fowler to Johnson, August 21, 1967.
- ³⁶ Memo from Knowlton to Fowler, August 21, 1967, Box 48, PF, LBJL.
- ³⁷ Letter from Fowler to Rusk, August 24, 1967, Box 50, PF, LBJL.
- ³⁸ Memorandum for the Record, August 30, 1967, Foreign Relations of the United States 1964-1968, Volume XXIX, Part2, Japan (hereafter FRUS JPN), doc. 93.
- ³⁹ Memo from Fowler to Johnson, August 31, 1967, Ibid., doc. 95.
- ⁴⁰ 本節について詳しくは、拙著『ドル防衛と日米関係 高度成長期日本の経済外交 1959～1969年』千倉書房、2018年、第4章、第5章を参照。
- ⁴¹ Presentation Paper, JCT/A-11, “Sixth Meeting of the Joint United States-Japan Committee on Trade and Economic Affairs, Washington, September 13-15, 1967, Presentation, Secretary Fowler’s Presentation for Discussion of Agenda Item 1,,” September 11, 1967, DNSA, JU00735.
- ⁴² 水田とファウラーの会談内容については、Memorandum of conversation, Mizuta and Fowler, September 14, 1967, DNSA, JU00752. 日本側記録は、在米国下田大使より三木外務大臣宛電報第2564号、1967年9月15日、外務省記録「日米貿易経済合同委員会関係 第6回委員会 個別会談」E:2.3.1.17-6-6、外交史料館。
- ⁴³ “Statement by Secretary Fowler for Meeting with Minister Mizuta, Sep. 14, 1967,” DNSA, JU00752.
- ⁴⁴ Briefing Paper, “Balance of Payments Cooperation Between Japan and the United States (Attachment A),” November 11, 1967, DNSA, JU00826.
- ⁴⁵ 大蔵省国際金融局「IMF スタンドバイ取極について」1967年11月7日、前掲、『昭和財政史 18』193～194頁。
- ⁴⁶ 米側記録は、Memorandum of conversation, Johnson and Sato, November 15, 1967, FRUS JPN, doc. 106. 日本側記録は、「佐藤総理・ジョンソン大統領会談録(第2回会談)」1967年11月15日、外交記録「沖縄関係 5 返還交渉前史(対米・対内)」2011-0020(CD番号H22-021)外交史料館。
- ⁴⁷ このホノルル会議は、1月23、24日に国際収支に関する財務当局間の予備会談と、外務省・国務省を中心に援助問題に関する予備会談が並行して行われ、25、26日に関係省庁が一堂に会して日米貿易経済合同委員会小委員会が開催された。

⁴⁸ 以下、国際収支に関する予備会談については日本側交渉責任者であった村井七郎の財政史口述記録に依拠する。この記録については、高橋和宏「村井七郎と国際金融—財政史口述記録から—」『防衛大学校紀要（人文科学分冊）』第107輯、2013年9月。また、日米の合意事項については、国際金融局総務課「日米ハワイ会談のフォロー・アップについて」1968年7月15日、前掲、『昭和財政史18』200頁、および、Letter from Fowler to Mizuta, February 17, 1968, DNSA, JU00892.

⁴⁹ 以下、小委員会については、外務省経済局「日米貿易経済合同委員会小委員会 議事概要」1968年2月、外務省記録「日米貿易経済合同委員会 第1回小委員会（1968.1）」E.2.3.1.17-7、外交史料館。

⁵⁰ Memo from Fowler to Johnson, February 3, 1968, Box 45, PF, LBJL.

⁵¹ 大蔵省財政史室編『昭和財政史 昭和27 - 48年度 第12巻 国際金融・対外関係事項(2)』東洋経済新報社、1992年、201～202頁。

⁵² 三木外務大臣より在米国下田大使宛電報第2021号および同別電2022号、1968年10月29日、外務省記録「本邦米国間財政金融関係 ドル防衛に関する対米協力問題」E.2.3.1.5-5、外交史料館。

⁵³ Memo from Petty to Fowler, October 25, 1968, Box 5, PHF, LBJL.

⁵⁴ Memo from Fowler to Johnson, November 8, 1968, Box 45, PF, LBJL.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ この点については、川名晋史『基地の消長 1968-1973: 日本本土の米軍基地「撤退」政策』勁草書房、2020年。