

フィリピン輸出農業と独立問題

——1930年代後半の砂糖・椰子産品をめぐる特惠問題を中心として——

中 野 聡

第1節 はじめに：特惠問題の背景

問題の提起

1934年の対フィリピン独立賦与法（73d Cong., H.R. 8573: Tydings-McDuffie Act: 以下、独立法）は、フィリピンに自治政府コモンウェルス（Commonwealth）を設立するとともに、1946年には完全独立を与えることを定めた。第2次世界大戦前に宗主国が植民地の独立を認めた点でそれは希有な事例であったが、独立法成立の最大の契機となったのは、植民地の独立運動よりもむしろ——植民地特惠（無関税貿易）がフィリピン農産物輸入の急増を招いたとしてその廃止を求めた——合衆国農業生産者を中心とする宗主国側の保護主義的な植民地放棄論であった。そして同法は、約10年の独立準備期間を特惠廃止に到る経済的移行期間と位置づけ、独立と同時に特惠を全廃することを定めたのである。⁽¹⁾

こうしてフィリピンの輸出農業は、独立に先立って合衆国市場への無関税輸出への依存からの脱却を迫られることになった。そしてコモンウェルスが発足（1935年11月）すると、特惠廃止に備えた経済構造の調整が焦眉の課題とされる一方、特惠の独立後への延長をめざした独立法の改正が米比間であらためて検討されることになった。そこで本稿では、米比貿易関係をとくに特惠の廃止・延長問題を中心に検討することにより、独立に先立って問われた植民地の経済自立問題の意味を考察したい。

ここで注目されるのは、1930年代の後半において特惠問題が単なる貿易問題にとどまらない政治性を帯びていた点である。独立法の成立後も、米軍基地の存続の是非や独立後の中立保障あるいは独立の時期自体の見直しなど、フィリピン独立の政治・軍事的あり方は米比間で依然として未解決の懸案であった。

日中戦争の拡大と日米関係の緊張にともなう、これらの問題がフィリピンの命運を左右する重大事となったことは言うまでもない。この場合フィリピンが取り得る選択肢は、単純化すればふたつあった。ひとつは、独立に際して米軍基地を撤去し中立化を宣言する（場合によっては独立の時期を繰り上げて日米戦争が現実となる前に合衆国との植民地関係を清算する）ことによって日本の侵略を未然に回避しようとする選択であり、いまひとつは、米軍基地を維持して合衆国の援助のもとに防衛力を強化する（場合によっては合衆国主権下の自治を当面維持して独立を延期する）ことによって日本の侵略を抑止しようとする選択であった。実際に選択されたのは後者、すなわち合衆国の軍事力に依存した安全保障の追求であった。この選択が、結果として第2次世界大戦にフィリピンを巻き込み、東南アジアで最悪の戦禍をもたらす悲劇の一因となったことは歴史が示すとおりである。⁽²⁾

特惠問題はこの選択にどのような影響を与えたのだろうか？この問いに答えるひとつの方法は、特惠問題と安全保障問題の政治過程における関連性を具体的に検討することであろう。しかしこの点の検討は別稿に譲り、本稿では、特惠問題が独立のあり方をいかに制約したのかを考察する前提として、フィリピン輸出農業が植民地特惠にどのように依存して発展したのか、そして特惠が1930年代後半のフィリピン輸出農業にとってはたしてどの程度「死活」問題であったのかを、輸出農業をめぐる貿易環境の分析を中心にして検討したい。

課題と視覚

本稿でとくに注目するのは、2大輸出商品の砂糖、椰子産品をめぐる貿易環境である。このうちフィリピン糖業は、植民地期から1960年代に到るまでの米比関係を動かしてきた力としてつねに注目を浴びてきた。砂糖は最大の輸出商品であると同時に、植民地期から独立後までながく合衆国市場に全面的に依存してきた。そしてフィリピン糖業利害は、特惠関係と親米路線の最大の支援者として、他の追従を許さない豊富な資金力をもって植民地期から独立後のフィリピン政治に絶大な影響力を行使してきた。これらのことから、フィリピン糖業が米比関係に果たした役割が注目されるのは当然であろう。しかし一方、甘蔗糖生産がフィリピンでも西ネグロスと中部ルソンの一部で局地的に展開したに過ぎないこと、また、西ネグロスの甘蔗大農園経営も、地主制の形態として

はフィリピンのなかできわめて例外的な存在だったことも指摘されなければならない。このような糖業にフィリピンの経済利害を代表させることに対しては、——植民地社会の平均像は、むしろ零細な地主経営を主体とする椰子・アバカ作が行なわれた他の大半の地方にこそ求められるべきだとする——地方史・社会史研究からの批判がある。⁽³⁾ 特惠問題を検討する場合もこれらの批判には十分留意する必要があるだろう。

したがって本稿では、合衆国市場への依存度や生産構造において糖業とは著しく異なる性格をもっていた第2の輸出品である椰子産品にも注目して、各々が特惠問題と直接・間接にどのような利害関係をもったのかを比較しながら検討を進める。以下、第2節で合衆国統治下の輸出農業の展開を概観し、第3節で独立法の成立後、輸出農業が独立問題との関連においてどのような環境のもとにおかれたのかを検討する。

第2節 合衆国統治下の輸出農業

輸出農業の発展

甘蔗糖 (cane sugar)、アバカ (abaca: マニラ麻)、タバコを中心とする輸出農業がフィリピン諸島各地で本格化したのは19世紀後半のことである。その後、スペイン支配に対する独立革命と合衆国への併合に抵抗した米比戦争 (1899—1902年7月平定宣言) の混乱によって世紀転換期の農業生産は低迷したが、統治安定のために輸出農業の回復を急務とする共和党政権の働きかけにより、1902年のフィリピン関税法 (The Philippine Tariff Act) で対比農産物関税の25%引き下げが実現、1909年関税法 (Payne-Aldrich Tariff Act) では従来の実績を超える無関税割当が与えられ、1913年関税法 (Underwood-Simmons Tariff Act) では割当も撤廃され、米比間に相互・排他的な無関税貿易関係が設定された。そして、1920年恐慌に対応した21年の緊急関税法 (The Emergency Tariff Act)、翌22年関税法 (Fordney-McCumber Tariff Act) でも、高率保護関税体系のなかで対比無関税措置は植民地特惠として維持されたのである。⁽⁴⁾ その結果、1910年代後半から輸出は合衆国市場に依存して急速に回復・成長し、【表1】に示したように甘蔗糖、タバコ、アバカ、そして併合後に輸出の本格化した椰子産品 (coconut products) を加えた4大商品が輸出を拡大した。その一方、輸入面でも対米依存が深まり、1926-35年平均の総輸

〈表1〉 合衆国統治期フィリピン輸出構造の推移 (1899-1940年, 単位:千ドル)

a : 輸出額(対総輸出比) b : 対米輸出額(対米依存度) 各期間年次平均額による

	総輸出	アバカ	椰子 ¹⁾	砂糖 ²⁾
1899-1908年				
a :	28,435	17,700 (62.2%)	3,348 (11.8%)	3,770 (13.3%)
b :	9,513 (33.5%)	8,451 (47.7%)	87 (2.6%)	837 (22.2%)
1909-1915年				
a :	46,512	18,807 (40.4%)	11,534 (24.7%)	9,015 (19.3%)
b :	19,891 (42.8%)	n.d.	2,261 (19.6%)	5,845 (64.8%)
1916-1925年				
a :	115,365	32,451 (28.1%)	31,156 (27.0%)	28,449 (24.7%)
b :	75,577 (65.5%)	17,739 (54.7%)	24,300 (78.0%)	21,169 (74.4%)
1926-1935年				
a :	125,485	18,948 (15.1%)	34,837 (27.8%)	50,809 (40.5%)
b :	98,559 (78.5%)	7,714 (40.7%)	29,325 (84.2%)	49,938 (98.3%)
1936-1940年				
a :	128,325	16,115 (12.6%)	32,774 (25.5%)	53,316 (41.5%)
b :	100,266 (78.1%)	5,380 (33.4%)	26,820 (81.8%)	53,291 (99.9%)

1) 椰子油, コブラ, コブラミール&ケーキ, 椰子粉ふくむ。

ただし1909-1916年は前二者のみ。

2) 粗糖・精製糖含む。

出典: U.S. Congress, House Committee on Insular Affairs, *The Rehabilitation of the Philippine Islands: Hearings on S.1610*, (79th Cong. 2d sess.: 1946),

Appendix: pp. 214-221, 228-229, 232-233, 248-249, 251より作成。

ただし, 3)のみ, Norman G. Owen, *Prosperity without Progress*, (Quezon City: Ateneo de Manila Univ. Press, 1984), p.262より作成。

入額中の対米依存度は60%にのぼり, 1920年代を通じてフィリピンは熱帯農産品⁽⁵⁾の供給地, 合衆国製品の市場としての性格を確実に深めていったのである。

【表1】からわかるように, 併合前後まで最大の輸出商品だったアバカにかわって, 1920年代後半には甘蔗糖輸出が総輸出の約40%, 椰子産品が25%前後を占めるようになった。【表2】はフィリピンの主要な甘蔗・椰子生産州の特徴を整理したものである。同表から明らかのように, 甘蔗作は西ネグロスと中部ルソンの4州で全国生産の約9割を占める局地的性格をもっていた。このうち西ネグロスは19世紀半ばまで全く未開拓であったが, 対岸のパナイ島イロイロ市が外国貿易に開放された1855年以降, イギリス資本の支援を受けてイロイロから地主と農民が大挙移住, 巨大な甘蔗大農園(アシエンダ)を切り開いた。一方, 中部ルソンではパンパンガ西部などで古くから甘蔗作が行なわれていたが, 19世紀後半から輸出向けの甘蔗開発が本格的に進められた。この地方は刈

〈表2〉 フィリピンの主な甘蔗・椰子生産州 (1939年)

単位：生産額 (千ペソ)、比率 (パーセント)

生産高 上位5州	主要生産物				その他生産物			
	生産額 (千ペソ)	全国生産比	州農業 総生産比	作付率	州農業 総生産比	作付率		
甘蔗 ¹⁾					椰子			
西ネグロス	18,655	45.4	74.9	49.0	0.9	6.2		
バンバンガ	9,179	22.3	62.0	31.8	—	—		
タルラク	4,128	10.0	43.3	21.0	0.2	0.9		
ラグナ	2,256	5.5	33.6	8.1	23.5	59.0		
バタンガス	1,944	4.7	36.0	9.6	7.7	16.1		
椰子 ²⁾					甘蔗	麻	甘蔗	麻
タヤバス	4,640	22.0	58.6	77.0	0.7	0.2	0.6	0.6
ミサミス	2,015	9.6	33.5	53.6	0.1	1.9	0.2	3.7
ラグナ	1,567	7.4	23.5	59.0	33.6	—	8.1	—
ソルソゴン	1,418	6.7	26.9	46.2	2.2	16.0	0.8	26.8
サマール	1,384	6.6	24.6	48.8	0.4	5.6	0.3	9.1

1)：生産額は分蜜糖向け甘蔗。2)：生産額はコプラ・乾燥椰子。

出典：Census of the Philippines, Vol. 11 Pt. 2: pp. 912, 1175, 1260-61, 1302-1308, 1466 ;
Nyle R. Spoelstra, "Export Growth and Change in the Philippine Sugar and Coconut
Products Industries, 1900-1940," (Ph.D. Dissertation, The Univ. of Wisconsin, 1969),
327-340 より作成。

分け小作による地主経営が主体であったが、大経営の優越が著しい点は西ネグロスと同様であった。⁽⁶⁾これに対して椰子作は諸島各地に広く展開し、主な椰子作州には、タヤバス、ミサミス、ソルソゴン、サマールなど、アバカを産するほかは自給農業を営むにとどまっていた僻地が多く含まれていた。また椰子作は零細経営が主体で、アバカ作や自給的米作と並行して行なわれる場合も多⁽⁷⁾かった。このように両部門は生産構造のうえで著しい対照性をもっていたが、無関税特恵や合衆国資本への依存度という点では各々にどのような特徴があったのだろうか。

糖業の従属的成長

砂糖はすでに1870年代から総輸出の4割強を占める首位の輸出商品に成長、合衆国やイギリスを最大の顧客としていたが、80年代後半から独立革命期にかけて欧米向け輸出が急減、輸出額も低迷した。これは、欧米の砂糖消費が従来の含蜜糖 (muscovado) から、精製度の高い分蜜糖 (centrifugal sugar) に

【表3】 合衆国統治期フィリピン砂糖輸出の推移：1899-40年

(*：対米輸出割当過不足，#：交付金額)

	(a) 総 輸 出		(b) 対 米 輸 出			(c) 価 格	(d) 分 産 比
	量	額	量	額		生 産 比	
	メトリック・トン	千ドル	メトリック・トン	千ドル	%	ドル/トン	%
1900 / 04	78,604	2,943	13,542	518	18	37	0
1905 / 09	127,987	5,027	33,244	1,508	30	39	0
1910 / 14	184,285	9,238	124,497	6,625	72	50	8
1915 / 19	232,746	14,637	83,069	6,263	43	63	8
1920 / 24	292,420	35,421	210,138	28,775	81	121	42
1925 / 29	555,439	45,765	503,759	43,262	95	82	75
1930	743,980	52,240	737,195	52,038	99	70	88
1931	752,932	49,926	752,284	49,944	99	66	91
1932	1,016,568	59,801	1,016,266	59,792	99	59	94
1933	1,078,653	64,333	1,078,596	64,328	99	60	96
1934	1,152,841	65,454	1,152,679	65,444	99	57	97
			* + 240,036				
1935	516,233	32,990	515,377	32,949	99	64	93
			* - 375,493	# 12,465			
1936	899,838	61,937	899,615	61,927	99	69	94
			* - 8,491	# 2,894			
1937	871,045	57,706	868,008	57,610	99	66	94
			* - 37,378				
1938	868,253	50,022	867,938	50,002	99	58	95
			* - 31,097				
1939	874,728	49,673	874,728	49,673	100	57	95
			* - 16,142				
1940	976,474	47,243	976,472	47,243	100	48	92
			* + 85,602				

出典：(a), (b), (c), (d) *Appendix to Hearings on S.1610* (1946) : pp.237, 240

より作成。*割当量は、永野善子『フィリピン経済史』：277頁を参照。

#交付金額は、U.S. High Commissioner to the Philippine Islands, *Annual Report No.3* (1940) : p.136. を参照。いずれも原資料よりメトリック・トン、ドルに換算の上表示。1900-29年は各期間年次平均による。

転換したため、輸出先を中国や日本に変えざるを得なかった結果であった。分蜜糖は、甘蔗の生産現地に立地される近代的製糖工場いわゆるセントラル (central) で粗糖に加工され、さらに精糖工場 (refinery) で精製糖に再加工されて消費されるが、独立革命前のフィリピン糖業にはセントラルを建設する資本力がなかったのである。併合後も輸出は低迷したが、30万トンの対米無関税割当を受けた1909年関税法以降、【表3】に示したように安価な含蜜糖の輸出によってようやく甘蔗は独立革命前の生産水準を回復した。そして、1911年

には合衆国資本によってセントラルが初めて建設され、1916年に設立されたフィリピン国立銀行（Philippine National Bank, 以下PNB）の融資を受けてセントラルが次々と建設された。その結果、1923年には分蜜糖生産が過半を超え、20年代後半には輸出のほぼ全量が分蜜糖になり、甘蔗作付の拡大に伴い生産・輸出を急増させたのである。⁽⁸⁾

ここで注目されるのは、PNBの融資を受けて建設された製糖工場の経営権が——1920年恐慌によるPNBの銀行管理をへて——甘蔗地主系の有力家族に掌握されるとともに、1920年までに進出した合衆国系製糖工場や農園の多くが1920年代後半に現地系資本に売却されたことであった。その結果、製糖工場と周囲の甘蔗農園の双方を所有していたフィリピンでは他に比類の無い財力を獲得した糖業財閥いわゆる「糖業オリガークス」が誕生した。⁽⁹⁾そして、1935年の糖業への国籍別投資比率をみると、フィリピン系が土地部門の94%を占めるとともに工場部門でも47.4%を占めたのに対して、合衆国系は各々3%、26.6%を占めるにとどまり、このほかスペイン系が2%、23.8%を占めていた。⁽¹⁰⁾スペイン系資本も現地系資本としての性格が強かったことを考えると、フィリピン糖業は経営面で合衆国資本から独立した性格が強かったと言えるだろう。

しかし【表3】に示したように、1920年代後半以降、フィリピン糖輸出は全く合衆国市場に依存するようになった。その最大の理由は、フィリピンの分蜜糖がコスト面で国際競争力をもたなかったことである。1920年代を通じて合衆国市場の糖価は国際価格（ロンドンの取引価格）にキューバ糖に対する特惠関税を加えた価格を基準に推移していた。一方、1929-32年の統計でフィリピンとキューバの甘蔗糖生産コストを比較すると、甘蔗作ではフィリピンが3.74ペソ/ピクル（1ペソ=50セント、1ピクル=63.25キログラム）に対して、キューバが2.15ペソ/ピクル、工場への輸送・製糖が各々2.76、2.54ペソ/ピクル、合衆国精糖工場（大西洋岸）への輸送が1.09、0.66ペソ/ピクルと、いずれもフィリピンがキューバを大幅に上回っていた（合計2.24ペソ/ピクルすなわち0.8セント/ポンド）。この生産・輸送コストの不利を関税コスト——キューバ糖の特惠関税（2セント/ポンド）に対してフィリピン糖は無関税——で逆転して、フィリピン糖業は多大の利益を享受していたのである。⁽¹¹⁾しかし、いったん無関税措置が廃止されれば、コスト安で大きな余剰生産力をもつキューバ糖にフィリピンが対抗できないことは明らかであった。しかも、砂糖の多段階的な生産・流

通過程でフィリピンが掌握していたのは製糖部門までであり、精糖工場は僅かに2工場があるのみで、輸出量は最も大きいときでも5,6万トン程度であった。このためフィリピンは飽くまで合衆国の精糖工場に対する原料(粗糖)供給者の立場にとどまったのである。このように土地・工場の双方とも多くを現地系資本によって担われながら、市場を通じてフィリピン糖業が合衆国に著しく従属した性格を帯びたことは、「糖業オリガークス」の「親米的」性格を規定したと言って良いだろう。

椰子産品と合衆国資本・市場

椰子産品は、各商品の原料となるコブラ(椰子の果肉を乾燥させたもの: 1928—32年の椰子産品輸出総額の約36%), 食用でおもにマーガリン, 非食用でおもに石鹼の素材となる椰子油(coconut oil: 約51%), 椰子油加工の副産物で家畜飼料になるコブラケーキ・ミール(copra cake & meal: 約6%), 椰子油とは別の工程で加工され、菓子・製パン材料などに用いられる椰子粉(desiccated coconut: 約7%)に分類できる。このうち椰子油と椰子粉は、砂糖と同様、無関税特惠と合衆国資本の進出を契機に合衆国市場にほぼ100%依存して輸出を伸ばしたが、コブラケーキ・ミールはおもにドイツ・北欧諸国むけに輸出され(対米輸出依存度は1925—29年平均で約16%), コブラも1920年代を通じて合衆国資本・市場にあまり依存していなかった点が特徴的であった。⁽¹²⁾

合衆国資本によって最初の近代的な椰子油工場が建設されたのは製糖工場と同じ時期で、輸出が本格化したのは第1次世界大戦期である。大戦で欧州の椰子油生産が崩壊すると、合衆国の植物油製造業者が椰子油生産に参入して大西洋岸を中心に椰子油工場を建設すると同時に、低賃労働と原料確保を求めてフィリピンにも工場進出した。その結果、フィリピンの椰子油輸出は1913年の5千トンから1919年には14万トンに、輸出額も3,700万ドル弱にまで達した。しかし大戦後、欧州の椰子油生産回復に伴い米比の椰子油産業は不況に襲われ、フィリピンの椰子油輸出も1923年には輸出高で9万トン弱、輸出額で1,400万ドル余りに急減した。この窮状を救ったのは1921年緊急関税法である。同法は米比の椰子油製造者を保護する目的で、フィリピンを除く外国製椰子油に2.67セント/ポンド(翌22年には2セント/ポンドに引き下げられた)の保護関税を賦課した。その結果、フィリピンの椰子油生産は回復、総輸出額が1925—29年平均

で約14万トンに達するとともに、対米輸出依存度も約98%に達した。このように椰子油は、1920年代を通じてその基盤を無関税特恵と合衆国資本に依存して生産が発展したのである。⁽¹³⁾

しかし、甘蔗の場合と異なり椰子油工場は、8工場のうち合衆国系の2工場で精製能力の71.1%、英系が12.6%、中国系が12.0%を占め、フィリピン系は僅かに4.3%に過ぎなかった（ただし、1941年生産割当量による）。また椰子粉工場も、1920年代に立地された4工場のうちフィリピン系は1工場のみで、残る3工場は合衆国系であり、生産高も合衆国系で87%を占めていた。⁽¹⁴⁾このように工場部門でフィリピン系資本が振るわなかったのは、(1)椰子作地主の資本力が弱かったこと、(2)椰子作上位州の大半が交通、電力などのインフラストラクチャの未整備な遠隔州で、比較的小設備で足りる椰子粉工場の経営に一部が参加したほかは椰子作地主はコブラ生産者に徹したこと、(3)合衆国系資本が撤退しなかったことが挙げられる。多段階的な加工過程をもつ糖業とは異なり、椰子油の場合、工場を売却すれば本国工場に対する直接の競争者を生産現地に持つことになるため、合衆国系資本は撤退しにくかったのである。いずれにせよ、フィリピン系資本の椰子加工部門への進出は捗らず、椰子作地主はあくま

〈表4〉 フィリピン・コブラ輸出の推移（1910-1939年）

年	量(メトリック・トン)・額(1,000ドル)				対米 依 輸 存 出 度*	合 衆 国 占 有 市 率場	価格(ドル/トン)	
	総 輸 出		対 米 輸 出				合 衆 国 む け	合 衆 国 以 外 む け
	量	額	量	額				
1910 / 14	114,998	11,074	14,350	1,369	12%	n.d.	95.40	96.43
1915 / 19	76,741	7,233	36,464	3,403	47%	n.d.	93.32	95.09
1920 / 24	142,473	13,098	76,101	6,852	52%	n.d.	90.04	94.11
1925 / 29	185,608	18,344	143,054	14,136	77%	n.d.	98.82	98.89
1930	174,300	13,433	141,162	10,654	79%	62%	75.47	83.86
1931	174,239	9,150	120,885	6,052	66%	58%	50.06	58.06
1932	137,241	5,133	83,028	3,056	60%	44%	36.81	38.31
1933	308,758	8,956	208,001	5,951	66%	67%	28.61	29.82
1934	342,706	8,605	153,484	3,900	45%	84%	25.41	24.86
1935	252,900	10,987	208,094	9,106	83%	97%	43.76	41.98
1936	291,088	15,000	182,523	9,772	65%	98%	53.54	48.16
1937	236,544	15,985	207,472	14,425	90%	88%	69.53	53.66
1938	342,067	12,256	227,442	8,105	66%	96%	35.64	36.21
1939	400,667	13,401	225,076	7,530	56%	97%	33.46	33.44

(* : 輸出額で計算)

出典 : *Appendix to Hearings on S. 1610* (1946) : pp.248-249 ; U.S. Tariff Commission, *U.S.-Philippines Trade*, (1937) : p.73 より作成。1910-29年は各期間年次平均による。

でコプラ供給者にとどまったのである。

一方コプラは、甘蔗と異なり国際競争力を持つ商品であった。生産コストは主要な競争者である英領のセイロン、マラヤやオランダ領東インドと比較して低く、輸出先も甘蔗糖と較べて多面的であった。また、合衆国ではもともとコプラは免税品目だったために、無関税措置は特惠としての意味を持たなかったのである。【表4】に示したコプラ輸出の推移を見ると、対米輸出依存度は合衆国での椰子油生産の拡大を背景として次第に高くなる傾向を見せたが、価格面では合衆国向けと他とで大きな差はなく、むしろ1930年代前半までは対米輸出価格が対他国輸出価格を下回り⁽¹⁵⁾がちであった。このように、コプラは少なくとも1920年代前半までは市場面で極端な対米依存を免れ、またコプラが免税品目である限り、価格面でも特惠の恩恵を受けなかったことが指摘できるだろう。

植民地政治と輸出農業

以上のように、製糖工場資本まで掌握した寡頭的性格の強い甘蔗作地主と、零細経営が主体でコプラ供給者にとどまった椰子作地主とでは、その経済力や無関税特惠に対する依存度に大きな相違があった。そして、独立問題への対応という点から見ると、コプラ輸出者としては特惠の恩恵を受けなかった椰子作地主は、本来、「糖業オリガークス」と比較して特惠問題にはあまり制約されない立場にあったと言えるだろう。

しかし、この差が直ちに植民地政治に反映したわけではなかった。椰子作は、【表2】に示したようにタバスを除けば州農業生産に圧倒的比重を占めることは少なく、中部ルソンのラグナ、バタンガスでは作付率では椰子が甘蔗を上回っていたものの、生産額では甘蔗糖の方が州経済により高い比重を占めていた。このため椰子作固有の利害は植民地政治に直ちには反映しにくい面があった。また、主要な椰子作州の多くがマニラから遠隔の開発の遅れた貧しい地方で、中央に対する政治・経済的依存度が強かったことも指摘しておかなければならない。そしてこの点は、自治化政策によって形成されたフィリピンの政治システムのあり方と結びつけて理解する必要があるだろう。

自治化政策はしばしば合衆国統治の第一の特色にあげられるが、それが米比戦争で敵対した地主層を「親米化」して統治の「協力者」として育成する政治的手段だったとすれば、植民地特惠はその経済的手段として相互に関連性をもっ

ていた。ここで注目されるのは、自治化の核心であった植民地議会（1907年に公選議会が発足、1916年に植民地としては強力な立法権を持つ上下2院制議会に改組）を通じて、糖業を筆頭とする輸出農業利害に支援された有力議員を頂点に、地方有力者や各地の在郷地主層が支える全国的な政治システムが形成されたことであつた。⁽¹⁶⁾

スペイン期までの地主層は、総督府から特権層いわゆるプリンシパリア（Principalia）⁽¹⁷⁾として認知された地方社会の支配層だった点で全土に共通する特徴を持っていたが、各地方を横断する政治システムは未形成であつた。このため独立革命においても、中部ルソン地方の地主層の主導権のもとに諸島全土に革命が波及したとはいえ、例えば西ネグロスの甘蔗地主層は独立革命への協力を拒否して「ネグロス共和国臨時政府」を設立、早々と合衆国の保護を求めた（1898年11月）一方、サマール島では中部ルソンの地主層が合衆国に帰順したのちも米軍に対する熾烈な抵抗が継続するなど、革命や米比戦争への対応は地方によってまちまちであつた。⁽¹⁸⁾このようにスペイン期までは地方社会の内部にとどまっていた地主層の政治空間を、議会は全国レベルにまでひろげ、全国の地主層を垂直的・水平的に政治統合した。そして、スペイン期からすでに地主層の最大の関心事のひとつであつた町村レベルでの官職争奪をめぐる派閥政治が、州・全国レベルへと垂直的な連関を保ちながら、植民地財政の資源配分に大きな影響を与える議会政治と結びついたのである。

このような政治システムにおいて議会政治家は、有力財閥から政治資金を獲得、これを巧みに配分して地方指導者と連携することにより全国的派閥を維持する優れた組織者であることが求められた。このことは、糖業利害が——その局地的性格にも関わらず——他に比類の無い財力を利用して全国的な影響力を発揮する基盤を与えることになった。例えば1925-35年に西ネグロス、イロイロ、パンパンガを含む選挙区から選出された上院議員延べ15名中7名の家族が甘蔗大地主と製糖工場の有力株主を兼ねていたように「糖業オリガークス」は政界に常に代表を送りだしたが、⁽¹⁹⁾それに加え、コモンウェルス政府大統領になった議会指導者ケソン（Manuel Quezon、タヤバス出身）をスペイン系糖業財閥のエリサルデ（Elizalde）、ソリアノ（Soriano）家が支援し、同じく副大統領になったオスメニャ（Sergio Osmena、セブ出身）を糖業財閥のロクシン（Locsin）、モンテリバーノ（Montelibano）、コファンコ（Cojuanco）家が

支援していた。⁽²⁰⁾このように糖業財閥は、豊富な資金を通じて有力政治家との協力関係を強め、無関税特惠への依存度が低い椰子作州出身の政治家にも直接・間接に大きな影響力を行使したのである。

しかし、必ずしもそれは糖業利害の思惑通りに植民地政治が展開したことを意味しなかった。イスラム、山岳地域などを除くフィリピンの大半の地方の地主層は、独立革命以来、民衆に対する支配層としての政治的権威を保持するうえで独立運動の大義に大きく依存してきた。議会でもその発足当初から、独立革命勢力と強い連続性を保ち「即時・無条件・完全独立」の大義名分を唱える国民党(Nacionalista)が絶対多数を占め、独立に消極的な政治勢力は殆ど議⁽²¹⁾会に進出することができなかつたのである。したがって、糖業利害も植民地政治に対する影響力を確保するためには国民党の独立要求に同調せざるを得ず、一方、独立の大義を唱える議会政治家も糖業をはじめとする輸出農業への依存を通じて無関税特惠の維持には次第に大きな利害をもつようになった。そして議会の民族主義と糖業利害とは——無関税特惠は自らの意志に反して合衆国主権に服するフィリピンに対する当然の代償であり、合衆国がフィリピンを植民地として維持する限りは無関税特惠を維持すべきであるとする——論理において、奇妙な調和を見いだしたのである。

このような植民地の政治状況から導き出される最大公約数的な主張は、無関税ないし特惠関税を維持したうえでの独立であった。それは、初期の対比政策の形成に大きな役割を果たしたタフト(William H. Taft, 1901—13年にフィリピン総督、合衆国政府陸軍長官、大統領を歴任)が、無関税貿易が継続すればいづれ「フィリピン人は完全独立よりも、カナダのイギリスに対するような⁽²²⁾関係をアメリカと結ぼうとするだろう」と予言したとおりであった。

ところが、イギリスと異なり合衆国は、植民地からの農産物輸入に対抗する強力な農業利害を国内に抱えていた。そして実際に成立した独立法は、大恐慌を背景として、特惠廃止と貿易制限の手段として独立賦与を望んだ合衆国の植民地放棄運動の産物であった。1933年1月に任期末のフーバー大統領(Herbert Hoover)の拒否権を覆して成立した独立法(72d Cong., H.R. 7233: Hare-Hawes-Cutting Act)が同年10月フィリピン議会の拒否にあって流産した背景には、特惠廃止と結びついた独立問題の展開に対するフィリピン議会の動揺があったのである。しかし翌1934年3月、同一内容の独立法が合衆国議会で再成

立すると、「法案に不完全で不平等な点があれば将来しかるべき公聴会をもち、両国民にとって公正な修正がなされるものと信じる⁽²³⁾」として将来の改正に含みを残したローズヴェルト大統領（Franklin D. Roosevelt）の教書を言質として、フィリピン議会は「幾つかの条項は更に検討を要する」としながら、「民族の威厳と自由への愛を貫くためにも独立賦与法の受諾を拒むことはできない」と独立法の受諾を全会一致で承認したのである。こうして独立法の成立と同時に、独立法改正問題が——特惠関係の将来を焦点としながら——米比間の懸案として浮上することになったのである。

第3節 独立法成立後の輸出農業

フィリピン輸出農業の「危機」

独立法の貿易条項は10年間の独立準備期間を、フィリピンの輸出農業が合衆国市場への依存から脱却するための猶予期間と位置づけていた。そして、独立準備前半期（1936年から5年間）は、フィリピンの対米輸出について主要農産物に対する免税割当が、後半期（1941年から5年間）は漸進的な輸出税（税収はコモンウェルス政府歳入に払戻されることになっていた）、1946年の独立後は一般外国なみ関税を賦課することが定められた。免税割当の内容は、粗糖80万ロング・トン（1ロング・トン=1016.16キログラム）、精製糖5万ロング・トン、椰子油20万ロング・トン、アバカ300万ポンドで、一般の輸出品とこれら割当分に対して独立準備後半期に初年度に一般関税比5%、最終年度に25%にいたる輸出税が賦課され、準備期間10年を通じて割当超過分には一般関税比10%⁽²⁵⁾の輸出税が賦課されることになったのである。この内容は、免税割当による事実上の貿易制限を伴っていたとはいえ、前半の5年間についてはただちに米比貿易の現状を破壊するものではなかった。しかし準備期間後半の輸出税や独立にともなう特惠の廃止は、フィリピン輸出農業に大きな打撃を与えることが懸念され、ケソンは、独立法が「フィリピン経済を荒廃させ、独立の期日の前に革命がおきる」⁽²⁶⁾との懸念を表明していたほどであった。

しかしすでに検討したように、特惠に対する依存度では、主要輸出品のなかでも砂糖と椰子産品（そのなかでも椰子油とコプラ）とでは大きな差があった。各々の輸出農業は特惠問題とどのような利害関係におかれていたのだろうか。また、独立法の成立後、合衆国議会は新たな立法を次々に行ったが、それらが

必ずしもフィリピンに不利だったわけではなかった。そこで、独立法成立後の米比貿易関係を、独立法や新たな諸立法——とりわけ1934年の砂糖法と歳入法——の影響を中心に、合衆国関税委員会（U. S. Tariff Commission）の米比貿易問題に関する1937年の報告書（以下『関税委員会報告』）などの政府報告や、⁽²⁷⁾業界誌などに示された関係諸利害の主張などを材料に整理・考察してみよう。

砂糖割当制度と糖業延命の条件

1934年砂糖法（The Sugar Act of 1934, 73d Cong.: H.R.8861）いわゆるジョーンズ・コスティガン法（Jones-Costigan Act）は、国内の甜菜・甘蔗糖とキューバなど海外糖との競争の緩和をはかるため、農業調整法（Agricultural Adjustment Act）の一環として定められた一種の市場管理法であった。同法により合衆国、キューバ、ハワイ、プエルト・リコ、フィリピンなどを対象とした割当制度が発足、1930年代前半の実績に応じて国（地域）別の割当が設けられるとともに、各国（地域）の事情に応じて生産単位（製糖地区・甘蔗農場など）毎の割当が細かく定められ、その後の合衆国砂糖市場の根幹を形成することになった。⁽²⁸⁾

割当制度はフィリピン糖業のあり方を内外双方から条件づけた。割当制が糖業内部の生産構造に与えた影響について詳細な研究を行った永野善子氏は——新規参入が阻止され、不況期に中小生産者・工場経営者から大地主・製糖資本に割当が譲渡された結果——もともと顕著だったフィリピン糖業の寡占的生産構造が一層強化された点を指摘している。⁽²⁹⁾その一方、独立法によって存廃の危機に立たされたフィリピン糖業には、(1)交付金（Benefit Payments）による減産の衝撃緩和、(2)市場秩序の安定によって、割当制はむしろ恵まれた外部環境を与えることになった。

【表3】に示したように、1920年代から急増したフィリピン糖の対米輸出は1932-34年には年間百万トンを超えて第2次世界大戦前の最高値を記録して、独立法による免税割当（粗糖80万・精製糖5万ロング・トン）を大きく上回り、1934年には約150万トンにまで生産が急増した。しかし砂糖法の施行に伴い、既に合衆国に出荷済みの砂糖の割当超過分（約24万トン）は次年度割当に繰り越され、これに伴い翌1935年生産糖の割当が大幅に削られた（約52万トン）。そして1936年度に割当が回復（約90万トン）されると、このあと1940年まで割

当はほとんど同量に固定された。⁽³⁰⁾砂糖法の割当は独立法の免税割当を若干上回っていたが、輸出税賦課にコスト面では対応できなかったため、フィリピン糖輸出は1930年代後半を通じて独立法の免税割当を超えることはほとんどなかった。このように1930年代前半に一旦頂点に達したフィリピン糖の生産と輸出は、1930年代後半、独立法の免税割当を下回る水準に抑制されたのである。

この劇的な減産の衝撃を緩和するうえで重要な役割を果たしたのが、砂糖法に基づいて支給された多額の交付金であった。1934年砂糖法第8条は、輸入糖に賦課された加工税について、フィリピン、プエルト・リコ、ハワイなどからの輸入糖についての税収は、これら地域の生産・作付の縮小、合衆国以外への市場の拡大、余剰農産物除去を目的とする交付・貸付金として用いるべきことを定めた。フィリピン糖には0.535セント/ポンドの加工税が賦課され、これが財源となった。交付金の支給対象は甘蔗の生産者に限定され、各生産者と農務省の間で1935年度の割当を超過した甘蔗の破壊、1936年度割当に応じた作付削減の確約などの条件を定めた契約を結んだうえで、砂糖1ピクルスあたり2.4ペソの⁽³¹⁾交付金⁽³¹⁾が、1933年生産高と1934年の割当量の差すなわち減産量に応じて支給された。交付金の支給は1935年1月から1936年4月に終了するまで数次にわたり行われ、その総額は【表3】に示したように、1935年には1240万ドル強、1936年には290万ドル弱にのぼり、輸出急減による所得減少を補填する重要な役割を果たしたのである。この点について、割当制度の実施に深く関与した経済専門の現地アメリカ人官僚ヘスター（Evet D. Hester）は「砂糖管理は疑いもなく成功だった…閉鎖に追い込まれた製糖工場は無く…売却を強いられたり、⁽³²⁾抵当流れになった農場も無い…」と減産の成功を述べ、また、砂糖法の成立当初は割当制に批判的だったフィリピンの砂糖業界誌『シュガー・ニュース（Sugar News）』も、1936年9月号の論説で、「1935年には…大幅な割当の削減があったが、交付金支給が速やかに行われたことが相当の救いとなった…1936年の砂糖産業は常態への復帰により近づいた。我々は公正な割当を受け、交付金の支給は続行され、砂糖産業は十分な利益をあげた…。」と述べ、1934年砂糖法の割当制度運用に概ね肯定的な評価を下して⁽³³⁾いた。

このようにフィリピン糖業界が割当制度を支持した背景には、交付金だけでなく、割当制によってフィリピン糖の合衆国市場における地位が安定することへの期待があった。フィリピン糖業界には、「長年にわたって、ニューヨーク

市場で糖価が低迷するとその責任はフィリピンに押しつけられ⁽³⁴⁾、他の砂糖供給者とりわけキューバがフィリピン糖の排斥を画策しているという被害者意識が⁽³⁵⁾つねにあった。彼らからみれば、独立法の成立は——「キューバ糖ロビーと農業ブロックの同盟者達による最も悪評高く、しかし非常に成功したキャンペーン」——であった。この点で割当制には、キューバ糖との直接の競合から免れ、合衆国市場からのフィリピン糖排斥の圧力を和らげる効果があると考えられたのである。また、コスト高のために関税賦課に耐えないフィリピン糖業にとって、割当制で糖価が国際価格よりも高く維持されたことは大きな恩恵であった。逆に、割当制度が廃止されて糖価が下落すれば、その損失を増産で補うことができないフィリピン糖業が大きな打撃を受けることは必至であった。こうした事情から、フィリピン糖業は砂糖法の強力な支持者となり、フィリピン砂糖協会（Philippine Sugar Association）も1934年砂糖法の更新を死活問題と見る認識を示したのである。⁽³⁶⁾

このように砂糖法の成立後、割当制はフィリピン糖業生存の切札であるかに認識された。実際に割当制は、独立後もながくフィリピン糖業の基盤となった。しかし1930年代後半、フィリピン糖業はあくまで暫定的な存続の保障を受けていたに過ぎず、常に産業崩壊の脅威に曝されていた。その脅威の第一は、割当制がはたして存続するのか、また独立後もフィリピンに適用されるのかという問題であった。砂糖法は1937年に更新されたが、時限立法（3年）だったために制度の存続はつねに未知数だった。また、キューバを除けば何れも合衆国主権の及ぶ範囲にのみ適用されていた。したがって、フィリピンが独立後もハワイやプエルト・リコなど合衆国領と並ぶ割当を与えられる保障は全く無かったのである。

第二の脅威は、割当制に関わらず、独立法の輸出税賦課プログラムが価格に与える影響であった。割当制度自体は価格統制を行うものではなく、たとえ割当を受けても価格競争力を失えばフィリピン糖は合衆国市場から排除されることが予想された。そしてここでも問題は、ニューヨーク市場におけるプライス・リーダーであるキューバ糖との競合であった。すでに述べたように従来からフィリピン糖は生産・出荷コストでキューバ糖を上回っていたが、関税コストを合算してキューバよりも有利な立場におかれ、国際価格にキューバ糖に対する特惠関税を上乗せした合衆国市場価格を享受してきた。しかし、キューバ糖に対

する特惠関税は、従来の2セント/ポンドから1934年6月8日には1.5セント/ポンド（一般関税1.875セント/ポンド）に引き下げられ、さらに割当制度の発足と前後して結ばれた合衆国・キューバ互恵通商協定（1934年9月3日発効）によって、0.9セント/ポンドに引き下げられた（この措置は割当制度の存続期間にのみ限定されていた⁽³⁷⁾）。その結果、フィリピンとキューバの生産・出荷コストの合算額の差はほとんどなくなった（既出の統計で計算すれば0.1セント/ポンド）。したがって独立法により、1941年以降、一般関税1.875セント/ポンドに対して5-25%の輸出税が賦課されると、早晚フィリピン糖がコスト面でキューバ糖に対抗できなくなることが予想されたのである。

ただし、割当制度によって合衆国市場の糖価が高めに誘導され、国際価格との差が従来よりもひろがっていたことにも注意しなければならない（1935年平均で2.24セント、1936年10月1日現在で2.54セント⁽³⁸⁾）。これはキューバ糖に恩恵を与えると同時に、フィリピン糖にも独立準備期間中の課税コストを吸収できる環境を与えた。しかしむろん変動の激しい1次産品価格のことであるから、こうした恩恵がフィリピン糖に必ず保障されるわけではもちろんなかった。そしてフィリピン砂糖協会は、あくまで独立準備期間中の輸出税賦課も大きな打撃であるとして、独立法の免税割当を120万ショート・トン、うち8万トンを精製糖にするとともに準備期間中の輸出税賦課の中止を求める立場を表明していた⁽³⁹⁾。

このように1930年代後半、フィリピン糖業は砂糖法と独立法の両面から条件づけられていた。独立法によって課された減産の衝撃は砂糖法の割当制によって緩和され、また合衆国市場における地位もひとまず安定した。しかし当時、その安定は一時的なものと考えられていた。そしてフィリピン糖業にとっては、割当制が存続し、なおかつフィリピンに対する割当が継続されることが、独立後の糖業存続の可否を握るひとつの鍵となったのである。しかも、フィリピン糖業が延命するには割当制だけでは不十分であった。すなわち、独立後の一般関税賦課を阻止してキューバ糖と価格面に対抗し得る特惠を獲得すること（同一の特惠では価格面に対抗し得ないので、キューバを上回る特惠の獲得が必要であった）が大きな課題とされたのである。この点について関税委員会は「極秘予備報告」で、「1946年に合衆国関税が全面賦課されれば糖業が生き延び得るかどうかは疑わしい。（その場合は）キューバがフィリピンに完全にとって

変わるだろう。そして独立までにフィリピンの生産者がある程度の量の砂糖を世界市場で売却できるほど十分に生産コストを低減できるかどうかは非常に疑わしい。」と悲観的な予測を示していた。⁽⁴⁰⁾

総じて言えばフィリピン糖業は、独立後も合衆国がフィリピンをキューバと同等に扱うか否かに命運を賭けることになったのである。そして、「フィリピンをキューバと同等に扱う」というこの要求が、合衆国にとってきわめて政治的な意味をもっていたことは言うまでもないであろう。

椰子油物品税問題

独立法成立後のもうひとつの重要な立法は、1934年歳入法によって椰子油に物品税が賦課されたことであった。これは、合衆国の動植物油生産者の保護を目的として輸入動植物油に対して賦課された物品税の一環であった。同法は外国製椰子油ないし外国産椰子を原料に合衆国で加工された椰子油——以下、外国（原）産椰子油——に5セント/ポンド（関税と合算して7セント/ポンド）、フィリピン製椰子油ないしフィリピン産椰子を原料に合衆国で加工された椰子油——以下、フィリピン（原）産椰子油——には3セント/ポンドの物品税を課した。こうして椰子産品もまた、独立法と合衆国の保護主義的な国内立法の両面から条件づけられたのである。⁽⁴¹⁾

物品税はフィリピン製椰子油に、1922年以来の無関税特恵と合算して4セント/ポンドの特恵を与えた。しかし、無関税特恵によってすでにフィリピン以外の外国製椰子油は市場から排除されていたから、この措置は実質的には新たな特恵をつけ加えなかった。一方、コブラについては——合衆国の椰子油加工業者から見ると、フィリピンコブラを使用した方が他の外国産コブラを使用するよりも物品税が2セント/ポンド安くなることになったので——新たな特恵をつけ加えたということができた。その結果【表4】に示したように、1935年以降、椰子油に加えてコブラもまた合衆国市場をフィリピンがほぼ独占するようになったのである。一方、同表に示したとおり価格面でも、歳入法の成立後1934年から4年間、対米輸出価格が対他国輸出価格をかなり上回った。⁽⁴²⁾1930—34年、1935—39年のコブラ輸出の累計が約104万トンから約152万トンに増加したなかで対米輸出の累計が約64万トンから約106万トンに増加、総輸出の増加量約48万トンのうち約42万トンを対米輸出の増加分が占めていたことからみて

も、物品税特惠による合衆国市場の独占は、価格・数量面を総合してフィリピン産コブラに従来にない恩恵を与えたと言ってよいだろう。

しかし、米比の物品税生産者およびフィリピンのコブラ生産者は、特惠のあるなしに関わらず物品税自体が——合衆国産動植物油との関係で——椰子油・コブラを不利な立場においやるとして、フィリピンに対する物品税の適用廃止を強く主張した。そして合衆国議会では、1936年歳入法の審議で、食用用途の椰子油に対する物品税を据え置く一方、従来から合衆国むけ輸出の中心であった非食用の椰子油についてのフィリピンに対する適用廃止を求めた歳入法修正案（Guffy-Dockweiler Bill, 74th Cong., S.3004, H.R.8000.）が審議されたのである。しかし、米比椰子油・コブラ生産者、政府ともこの法案を熱心に支持したものの、合衆国議会の関心は低く、同修正案は廃案に終わった。⁽⁴³⁾

この問題でフィリピン生産者が表明した懸念の第一は、数量面での打撃であった。椰子油は1931—34年の用途内訳中、石鹼（55—65%）、マーガリン（21—26%）、食用油など調理用素材（9—15%）として用いられたが、石鹼では綿実油や獣脂・油脂と、マーガリンではバターと、食用油でも綿実油などと競合していた。したがって椰子油が物品税でコスト高になれば、物品税を免れる合衆国産の動植物油に需要が移動することが懸念されたのである。ただし『関税委員会報告』は、椰子油と他の動植物油の競合関係を詳しく分析した結果、(1) 国内産動植物油の多くが他の商品の副産物であるため、代替需要に応じて直ちに増産することは難しい、(2) 椰子油を原料とした石鹼に商品としての優位性がある、(3) マーガリンとバターでは物品税コストをはるかに上回る市場価格差が存在する（椰子油物品税3セント/ポンドはマーガリンの消費価格に約2セント/ポンド転嫁されたが、1935年の消費価格でバターはマーガリンを17.2セント/ポンドも上回っていた）ことなどを指摘して、椰子油を他の国産品が代替するには限界があると分析していた。⁽⁴⁵⁾ 実際、【表4】からわかるように、コブラの対米輸出は1930—34年の年平均約14万トンから35—39年には約21万トンへと、むしろ順調に伸びたのである。さらに、フィリピン生産者は、物品税を消費価格に転嫁できずに椰子油やコブラの輸出価格が下落することを懸念したが、この点も、価格が景気変動に連動して大きく上下したため、物品税の影響を正確に評価することは難しかった（【表4】に示したように、コブラの価格は大恐慌期に下落し続けたが、1934年に底値を記録すると、物品税が賦課され

たあとむしろ1937年まで順調に上昇して、同年の恐慌後、再び下落した)。このように物品税に対するフィリピン生産者の懸念は1930年代後半には必ずしも現実のものとはならず、むしろフィリピン産コブラは特惠措置による恩恵をあらたに享受することになったのであった。

一方、独立法の影響をみると、独立準備前半期の椰子油に対する免税割当(20万ロング・トン=203,232トン)は過去最大の対米輸出実績(188,688トン, 1929年)を8%ちかく上回り、1930—34年平均の対米輸出実績(約14万トン)を45%あまり上回る数字だったので、ただちに椰子油輸出に影響を及ぼすことはない⁽⁴⁶⁾とみられた。しかし後半期の輸出税は、椰子油・椰子粉などの輸出に大きな打撃を与えることが予想された。フィリピンの椰子油工場の生産コストは、低賃の有利さを割高な動力・機械・補修コストが相殺して合衆国工場と殆ど差がなかった。このため、独立準備後半期に一般関税2セント/ポンドに対して0.1—0.5セント/ポンドの輸出税が椰子油に賦課されれば、現地加工の利益は直ちに失われて工場生産が合衆国本土にシフトすると予想されたのである。⁽⁴⁷⁾しかし、現地工場が閉鎖されても椰子生産者は現地工場に出荷していたコブラを同じ条件で対米輸出に廻すことができ、椰子粉の場合も工場生産が合衆国にシフトする一方、コブラの対米輸出は伸びることが予想された。このため独立法の輸出税はフィリピンの椰子生産者には直接、大きな影響を与えないとの認識を『関税委員会報告』は示していたのである(このように輸出税の影響を報告が軽視したのは、工場部門を合衆国系資本が掌握していたため、現地工場の存廃を単に合衆国資本の同一経営内部での工場立地の問題として評価したためであった)。⁽⁴⁸⁾

むしろ『関税委員会報告』が重大な関心を示したのは、コブラ輸出の環境であった。そしてこの場合問題なのは、歳入法の物品税特惠が独立後も継続して適用されるのかということであった。特惠が継続されればフィリピン産コブラは引続き合衆国市場を独占できるが、特惠が廃止されれば合衆国産動植物油および外国産コブラとの厳しい競争に直面してコブラ輸出は「深刻な打撃を受ける」ことが予想されたのである。⁽⁴⁹⁾しかし、このように独立法よりも物品税の影響が重視されたことは、独立問題と椰子産品が無関係であることを意味しなかった。なぜなら物品税特惠は植民地特惠であり、その継続の成否は独立後の米比関係にかかっていたからである。またすでに指摘したように、椰子油・コブラ

生産者は物品税自体のフィリピンに対する適用廃止を求めたが、それはとりもなおさず特惠強化の要求に他ならなかったのである。

このように1930年代の後半、本来は世界市場を対象とした——それゆえに対米依存度の比較的lowかった——商品であったコプラもまた、物品税特惠によって合衆国市場への依存を深めることになった。そして、特惠の維持・強化とその独立後への存続を求める点で、椰子産品利害は糖業と立場を同じくするようになったと言えるだろう。

椰子油物品税のもうひとつの見逃せない側面は、その税収がコモンウェルス政府に払戻されて重要な歳入源となったことであった。1934年歳入法は、フィリピン（原）産椰子油に対する物品税収について——椰子産品生産者への補助金に転用しないとの条件のもとに——植民地（コモンウェルス）政府歳入に移転することを定めた。⁽⁵⁰⁾これはフィリピンを合衆国の租税体系の外におく1902年以来的原則から行われた措置であったが、物品税の負担者が合衆国の消費者だった点を考えれば、この措置は他の植民地・宗主国関係には見られないユニークな性格を持っていた。そして1937年5月3日、歳入移転を違憲とする訴訟に連邦最高裁が合憲判決を下すと⁽⁵¹⁾、合衆国財務省が留保していた1934年以降3年分の税収の移転が一度に行なわれ、その総額は1936年度コモンウェルス政府の税収総額約5,800万ペソの実に2倍近い1億1,400万ペソ（5,700万ドル）に達した。その後も歳入移転は、1938年7月から39年6月までで約4,200万ペソ（国税収入が約7,300万ペソ）、同39年7月から40年6月までで約2,900万ペソ（国税収入が約7,600万ペソ）⁽⁵²⁾にのぼったのである。しかも同種の歳入移転は、独立準備後半期に賦課される輸出税や、1937年以降の砂糖に対する加工税についても行なわれることになっていた（実際に第2次世界大戦前に移転されたのは椰子油物品税収にとどまった）。

このことは、それまでほとんど宗主国に依存せずに運営されてきた植民地の財政が、独立を目前にしてにわかに巨大な歳入源を宗主国から与えられたことを意味していた。そしてコモンウェルス政府は、1930年代を通じて高まっていた農民・労働運動に対処する諸政策の財源としてこれを利用、政府支出の急増に対応した。ちなみに1936年と1937年7月—1940年6月のコモンウェルス財政を比較すると、人件費が77%、公共事業費が359%、投資的経費が171%増加して、財政収支は1936年の約834万ペソの黒字から1939年度には3,764万ペソの赤

字に転落していた。⁽⁵³⁾このように宗主国からの移転歳入に依存してコモンウェルス政府が国内の税収確保を怠ったことは、特権的富裕層を温存するフィリピン社会のあり方と深く結びついていた。しかもそれはフィリピンが合衆国の植民地であるがゆえに移転される歳入であり、独立と同時に廃止されるべき「棚ぼた歳入 (windfall revenue)」に過ぎなかった。したがって、コモンウェルス政府がこの一時的な歳入に過度に依存し続ければ、独立のあり方、そして独立後のフィリピン社会のあり方は大きく歪められる恐れがあったのである。

このように椰子油物品税問題は、コブラに新たな特恵を加えただけでなく、独立後のフィリピンの宿病である財政の対外（援助）依存体質のひとつの起源ともなった点で、砂糖割当制度とともに、貿易関係を独立のあり方と結びつける重要な要素となったと言えるだろう。

第4節 むすび：従属関係の深化と独立問題

独立法によって特恵の廃絶を近い将来に迫られていたにもかかわらず、1930年代の後半、フィリピンはむしろ新たな植民地特恵（関税特恵にとどまらず砂糖割当や椰子油物品税払い戻しなどのさまざまな優遇措置）を供与されて、合衆国市場における輸出商品の地位を安定あるいは強化させた。主要商品がいわば「特恵漬け」されたこのような貿易環境にあって、植民地経済の構造調整が挫折したのは当然の帰結であったと言えよう。そして、【表1】に1936—40年の輸出構造を示したように、1930年代後半のフィリピン輸出農業は、ついに合衆国市場への依存から脱却できないまま、第2次世界大戦に巻き込まれる日を迎えたのである。ここで冒頭で提起した問題に戻ると、1930年代の後半、特恵の維持はフィリピン輸出農業にとって従来にもまして「死活」問題となっていた。このような状況において合衆国との政治・軍事的従属関係の清算を求めることは、輸出農業に依存する地主層によって担われていたコモンウェルス政府・議会にとってきわめて困難だったと言わなければならないだろう。そしてフィリピン地主層にとって特恵の維持と両立し得る選択とは、合衆国の軍事力に依存した安全保障の追求であり、それは実際にコモンウェルス政府が選択した道ともなったのである。

ところが——フィリピン輸出農業が強い期待を寄せた——米比間の特恵関係を独立後に延長する試みは、第2次世界大戦前にはついには実現しなかった。

この試みすなわち独立法改正をめぐる問題は、別稿における検討問題であるが、いずれにしても特惠の延長が挫折したことは、フィリピンに否応なしの経済自立を迫るものであった。しかし、植民地経済の最大の担い手であった地主層エリートとりわけ糖業財閥は、経済自立の展望を見いだせぬまま、存続の危ぶまれる特惠という脆弱な基礎の上に築かれた富を謳歌していたのである。

「やらせておけ、もうしばらくこの砂糖親父 (sugar daddy) について行こう……彼は今のところは天高く翔んでいる、そして私達も！」⁽⁶⁴⁾

1935年1月の『(在比) アメリカ商工会議所報』が甘蔗地主の豪華な生活に浴びせたこのいささか投げやりな皮肉には、合衆国が手塩にかけて育て上げてきた「協力者」であった地主層が、まさに合衆国の植民地政策の成功(特惠貿易への従属化)と失敗(植民地放棄立法の成立)によって迷い込んだ袋小路が示されていた。しかし裏を返せばそれは、フィリピンにおける1930年代が、対米輸出農業に依存してきた地主層にかわる独立の新たな担い手を見いだす可能性をもった時期でもあったことを示していたのである。

- (1) 独立法の成立過程については以下の拙稿を参照——「米国議会におけるフィリピン独立問題の展開：大恐慌期の貿易・独立問題と米比諸利害」『歴史学研究』583 (1988年8月)：1—18頁、「植民地からの移民：フィリピン系移民排斥運動と独立問題」本田創造編『アメリカ社会史の世界』(三省堂, 1989年)：353—380頁。
- (2) コモンウェルス期の安全保障問題に関しては Theodore Friend, *Between Two Empires* (New Haven: Yale Univ. Press, 1965) やマッカーサー評伝 D. Clayton James, *The Years of MacArthur, Vol. 1: 1880—1941* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1970.) などを参照。
- (3) フィリピン糖業に関する代表的研究としては、永野善子『フィリピン経済史：糖業資本と地主制』(勁草書房, 1986年)を参照。フィリピンの地方史・社会史研究を代表する論文集としては、Alfred W. McCoy & Ed. C. de Jesus (eds.), *Philippine Social History: Global Trade and Local Transformations* (Quezon City: Ateneo de Manila Univ. Press, 1982) を参照。なかでも、19世紀のサマル史を取り上げた Bruce Cruikshank, “Continuity and Change in the Economic and Administrative History of 19th Century Samar” *Ibid.*, pp. 219—250. は中部ルソンや西ネグロス地方あるいはマニラなどの貿易都市など一部地域の地主エリートの成長にフィリピン史を代表させることに批判を加え、輸出農業の影響を受けながらも開発が遅れた他の大半の地域をも総合する視点を確立する必要性を強調している。また Norman G. Owen “Abaca in Kabikolan: Prosperity without Progress,” *Ibid.*,

- pp. 191—218; *Prosperity without Progress: Manila Hemp and Material Life in the Colonial Philippines* (Quezon City: Ateneo de Manila Univ. Press, 1984) も同様の視点からビコール (南部ルソン) 史を取り上げ、アバカ輸出がなぜ地域の経済発展に結びつかなかったかを検討して、特惠に依存しない世界市場向け商品だったアバカを産したこの地域の場合、地域経済の従属的性格を規定したのは、植民地支配自体よりも、むしろ1次産品供給者として世界システム (市場) に組み込まれたことであり、「主人ではなく市場こそが鍵であった (*Ibid.*, p.240)」と強調している。
- (4) 合衆国の対比関税政策史に関する代表的研究としては、Pedro Abelarde, *American Tariff Policy towards the Philippines: 1898—1946* (New York: Kings Crown, 1947) を参照。
- (5) 1926—35年平均の主要な輸入品とその対米輸入依存度は、綿製品が (総輸入比19%, 対米依存度54%), 鉄・機械 (14%, 77%), 石油 (8%, 84%), 自動車 (5%, 98%), 酪農製品 (5%, 67%) などであった。なお第4位の輸出商品であったタバコの総輸出額に占める比率は1926—35年平均で5.8%, 対米輸出依存度は49.7%であった。U.S. Congress, House, Committee on Insular Affairs, *Philippine Rehabilitation Act of 1946: Appendix to Hearings on S.1610*, (79th Cong., 2d sess.: 1946), pp.262, 282—295. より計算。
- (6) Alfred W. McCoy, “A Queen Dies Slowly: The Rise and Decline of Iloilo City,” *Philippine Social History*, pp.297—360.; Jonathan Fast & Jim Richardson, *Roots of Dependency: Political and Economic Revolution in 19th Century Philippines*, (Quezon City: Foundation for Nationalist Studies, 1979.); 永野『フィリピン経済史』: 145—208頁を参照。
- (7) Owen, *Prosperity without Progress*; Cruikshank, “Continuity and Change” *Philippine Social History*, pp.251—296.: ———, *Samar: 1868—1898*, (Manila: Historical Conservation Society, 1985.) などを参照。なお、生産技術や産業連関の面から砂糖・椰子産業を比較した研究として、Nyle Ray Spoelstra, “Export Growth and Change in the Philippine Sugar and Coconut Products Industries, 1900—1940,” (Ph.D. Dissertation, The Univ. of Wisconsin, 1969) を参照。
- (8) 砂糖輸出の歴史的展開については *Appendix to Hearings on S. 1610* (1946), pp.231—235; 永野『フィリピン経済史』: 16—21頁参照。
- (9) 永野『フィリピン経済史』: 79—141頁参照。なお、ここでいう「財閥」は産業・金融資本ではなく、大土地所有を基盤に製糖業や商業・海運・鉱山業などに進出した少数の有力家族をさす。
- (10) *The Philippine Statistical Review*, Vol.2, No.4 (1935).
- (11) *U.S. Tariff Commission Report No.73*, 2d series. quoted in Rafael R. Alunan, “Philippine Sugar Situation in 1935,” *Sugar News* 17—5: 183.

- (12) *Appendix to Hearings on S. 1610* (1946), pp.248—253 より計算。
- (13) 椰子油輸出統計は, *Ibid.*, p.251. 参照。なお, 椰子粉も1922年関税法により3.5セント/ポンドの関税が賦課されたので, 無関税特恵を受けたフィリピン産椰子粉がほぼ100%合衆国市場に依存して輸出を伸ばした。*Ibid.*, pp.252—253 参照。
- (14) *Ibid.*, p.252.
- (15) フィリピンのコプラ生産の主流は, 果肉の乾燥法においてタバハン (tapahan) と呼ばれる簡単な蒸焼き法をとり, 機械的設備を必要とする熱風による乾燥法が普及していなかった。このため欧州で需要が大きい食用の椰子油に供するには品質が劣り, 非食用の需要が大きかった合衆国により安価に輸出された。Spoelstra, “Export Growth...,” pp.114—116. 参照。
- (16) 植民地期議会・選挙政治システムの形成過程については, Carl H.Lande, *Leaders, Factions and Parties: the Structure of Philippine Politics*, (New Haven: Yale Univ. Press, 1965), pp.25—33; Frank Jenista Jr., “Conflict in the Philippine Legislature,” *Compadre Colonialism*, pp.35—48 など参照。
- (17) この名称は, 総督府が町 (Pueblo) 村 (Barrio) レベルの行政に従事する重要な役職者に対して, 労役・兵役などの義務を免除する特権を与えたことに由来する。スペイン支配の統治機構がフィリピン社会の階級構造に与えた影響については John Leddy Phelan, *The Hispanization of the Philippines: Spanish Aims and Filipino Responses, 1565—1700*, (Madison: The Univ. of Wisconsin Press, 1967); 池端雪浦『フィリピン革命とカトリシズム』(勁草書房, 1988年)を参照。
- (18) ネグロス共和国については Ma. Hernaez Romero, *Negros Occidental Between Two Foreign Powers (1888—1909)*, (Manila: Negros Occidental Historical Commission, 1974) を, サマールの抵抗に関しては Stuart Creighton Miller, “Benevolent Assimilation,”: *the American Conquest of the Philippines, 1899—1903*, (New Haven: Yale Univ. Press: 1982), pp.219—252 に詳しい。
- (19) *Encyclopedia of the Philippines*, Vol.XIX (Manila: Exequiel Floro, 1953), pp.181—195.
- (20) Ronald K. Edgerton, “The Politics of Reconstruction in the Philippines, 1945—1948,” (Ph.D. Dissertation, Univ. of Michigan, 1975), pp.212—219, 301. を参照。
- (21) 1907年の第1回選挙の選出議員80名中, 独立革命政府参加者が58名, うち51名は既に合衆国統治下で行政職(うち10名が州知事)についていた。また合衆国との協力を主張した進歩党 (Progresista) は16議席と惨敗, 国民党が59議席を獲得した。その後, 進歩党は国民党との対抗上むしろ急進的な独立論を主張しはじめ, 両党に政策や支持基盤の差はほとんど無くなり, 政党と言うよりは事実上の派閥集団となった。Jenista, Jr., “Conflict...,” *Compadre Colonialism*, p.38.

- (22) Oscar M. Alfonso, *Theodore Roosevelt and the Philippines: 1899—1909* (Quezon City: Univ. of the Philippine Press, 1970), p. 52.
- (23) *U. S. Cong. Rec.* 73-2 (Mar. 2, 1934), p. 3580.
- (24) 9th Philippine Legislature, 3d Special Session, “Concurrent Resolution Accepting Public Act No. 127, …… (May 1, 1934.)” *Encyclopedia of the Philippines*, Vol. XII: pp. 1—3.
- (25) 独立法全文は、Joseph R. Hayden, *The Philippines: a Study in National Development* (N. Y.: MacMillan, 1950), pp. 808—821 を参照。
- (26) スティムソン (Henry L. Stimson) との1933年12月の会見より引用: Stimson Diary, Dec. 12, 1933. (Reel 5, Vol. 27.)
- (27) 1935年8月、合衆国関税委員会は米比貿易問題の調査を命じられた。翌1936年3月31日、「極秘予備報告」が政府に提出され、さらに翌1937年、公式報告『米比貿易——特に独立法および最近の関連立法に関して』が出版された。報告の第1部は米比貿易の歴史的概観、第2部がフィリピンの主要輸出商品への独立法の関連立法の影響、第3部が合衆国の対比輸出・投資への影響をとりあげている。報告の大半は第2部に充てられたが、これは調査がフィリピン輸出農業の独立後の命運に最大の関心をおいたためであった。“Preliminary Report to the Interdepartmental Committee on the Philippines by the Survey Committee Appointed August 1, 1935,” Mar. 31, 1936, (1936 Black Book, Mr. Hester’s Section, J. W. Jones Papers at the Truman Library …… 以下、1936 Black Book); United States Tariff Commission, *United States-Philippines Trade: With Special Reference of the Philippine Independence Act and Other Recent Legislation*, (Report no. 118.: 1937) …… 以下、*U. S. -Philippines Trade*.
- (28) 砂糖割当制全般については、以下を参照。John E. Dalton, *Sugar: A Case Study of Government Control*, (New York: MacMillan Co., 1937); 永野『フィリピン経済史』: 273—277頁。
- (29) 同上書: 453—454頁。
- (30) Evett D. Hester, “Sugar Report: Administration,” pp. 42—43. (1936 Black Book.)
- (31) The Sugar Act of 1934, Sec. 8., *U. S. - Philippines Trade*, p. 211.; Hester, “Sugar Report: Benefit Payments,” May, 1936 (1936 Black Book), pp.54—55.
- (32) Hester, “Sugar Report: General,” (1936 Black Book), p. 38.
- (33) “Seventeen Years,” *Sugar News* 17-9 (Sep., 1936): 355-357.
- (34) “Philippine Sugar on The New York Market,” *Sugar News* 16—2 (Feb. 1935.): 78.
- (35) “Farewell, or Just Good Bye” *Sugar News* 17-1 (Jan. 1936): 7-8.
- (36) “Alunan Speaks on Present Conditions in Philippine Sugar Industry,” *Sugar News* 17-4 (Apr. 1936): 142.
- (37) *U. S. -Philippines Trade*, pp. 52-53.

- (38) *Ibid.*, p. 59.
- (39) Rafael R. Alunan, "Philippine Sugar Situation in 1935," *Sugar News* 17-5 (May, 1936): 182—184.
- (40) "Preliminary Report," Mar. 31, 1936. (1936 Black Book), p. 2.
- (41) *U. S. - Philippines Trade*, pp. 82—89.
- (42) これは、合衆国のコブラ市場をフィリピンが独占した結果、対米輸出に高品質・高価格のコブラが占める割合が増加したため（輸出内容が変化したため）と見ることもできる。*Appendix to Hearings on S. 1610* (1946), pp.248—249.
- (43) 椰子油物品税の適用廃止を求めた政府や業界の主張については以下を参照。
Philippine-American Trade Association, "The Philippine Coconut Oil Situation in the U. S.," *Sugar News* 17-5 (May,1936): 193—195.; Hester, "Coconut Oil Excise Tax and Dockweiler Bill," May, 1936. (1936 Black Book), pp.60—61.; Sydney Fine, *Frank Murphy: The New Deal Years* (Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1979), pp. 129—130.; "American-Philippine Trade and Guffey-Dockweiler Bill," *Journal of American Chamber of Commerce* 17-3 (Mar. 1937.): 6.
- (44) *U.S.-Philippines Trade*, p. 95.
- (45) *ibid.*, pp.98—105,
- (46) *Appendix to Hearings on S. 1610* (1946), p.251より計算。
- (47) *U.S.-Philippines Trade*, pp.82—89.
- (48) *ibid.*, p.85.
- (49) *ibid.*, p.86.
- (50) *ibid.*, pp.82—89.
- (51) Haskins Bro. and Co. v. Morgenthau.: U. S. High Commissioner to the Philippine Islands, *Annual Report No. 2* (1939), pp.65—66.
- (52) *ibid.* No. 2 (1939), p.58; No. 3 (1940), p. 82; No. 4 (1941), p. 111.
- (53) *ibid.* No. 2 (1939), p. 58; No. 4 (1941), p. 111.
- (54) "The Common Interest in Sugar" *Journal of American Chamber of Commerce* 15—1 (Jan. 1935): 10—11.

(補注) 砂糖・椰子以外の輸出品について関税委員会は、独立法により大幅な減産・生産中止に追い込まれるだろう品目としてタバコ製品、刺繍製品、真珠カフスなどを、輸出の継続が可能な品目として縄、パイナップル缶詰などを、影響を受けない品目としてアバカなどを挙げていた["Preliminary Report," Mar. 31, 1936. (1936 Black Book), pp. 3-4.]. また関税委員会は合衆国の対比輸出にも注目していた。合衆国にとって1930年後半のフィリピンはキューバ、中国、アルゼンチンを凌駕してイギリス、カナダ、日本、フランス、メキシコに次ぐ第6位の輸出市場に成長していた[*Appendix to Hearings on S. 1610* (1946), pp. 282.]. そして1936、37年の合衆国の輸出品のなかで対比輸出は、綿布、紙巻き煙草、トタン板、小麦粉、酪農製品の5品目で100万ドルを超え、かつ

対比輸出が第1位を占めた[Ethel B. Dietrich, *Far Eastern Trade of the United States* (N. Y.: IPR Inquiry Series, 1940), p. 54]。しかし『関税委員会報告』は、対比輸出が独立法の影響で減少しても、フィリピンにかわって砂糖輸出を伸ばし購買力が伸びるであろうキューバへの輸出が増加するとして、輸出市場としてはフィリピンに低い評価しか与えていなかった[U.S.-*Philippines Trade*, pp. 182.]。

(著者の住所 〒171 豊島区高田2 -18-15-221)