



Title	＜翻訳＞新共栄圏の形成：米国、日本、アジア、1945-1954年
Author(s)	マコーミック, トーマス; 杉田, 米行
Citation	大阪外国語大学アジア学論叢. 1994, 4, p. 3-27
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/99669
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

《1940年代の東アジア》

新 共 栄 圏 の 形 成

米国、日本、アジア、1945－1954年

トーマス・マコーミック

杉 田 米 行 訳

I

3年前に *America's Half-Century* を出版して以来、第二次世界大戦後十年間の米国の対アジア政策に関して再考する機会があった。次の書物を執筆するにあたって、研究を進める上で考察することもあった。杉田米行、戸阪雄二、加藤洋子、伊藤優子、トーマス・ラッツなどウィスコンシン大学に集った研究者の業績に負うところも多い。更に、間もなく出版されるロナルド・マックグロスリン著『うねりの抑制：ディーン・アチソンとアジアにおける米国外交政策』〔既出版〕^(註1) およびウィリアム・L. ガットマン著『力の奇跡：アメリカと東アジア経済成長、1945-1971』という素晴らしい出来の研究からも影響を受けた。

再考することによって個々の具体的な分析を変えることもあったが、米国が第二次世界大戦後「アジアにおいて最も重要な唯一の目的」しか持っていなかったという私の考えは益々確固たるものになった。その目的とは、「日本の政治的安定と経済力の復興」であった。米国の対アジア政策は多様な段階を経たものの、上記の目的はいわゆる「逆コース」の前後を通じて一貫したものであった。

日本以外のアジア地域は主に日本の復興に影響を与える要因としてしか重要ではなかった。中国、朝鮮、台湾、インドシナは米国の直接的な利害にとって付随的な重要性しか持たなかった。しかし、新共栄圏というより大きなシステムの一部として、これらの地域は日本の福利にとって死活的に重要な地域と考えられたのである。米国は世界的なヘゲモニー国家という新しい役割を果たす上で、自国の短期的な必要性よりは、米国の力の庇護の下に形成される単一で世界的な市場

に統合される東アジア地域経済の発展という長期的な目標の方を重要視したのである。米国はこの長期的目標を達成するために外交および経済政策を形成したのみならず、朝鮮およびベトナムにおいて2つの戦争を戦ったのである。

II

日本占領の当初から、米国はその支配的な立場を利用して日本経済を復興させ、他のアジア諸国に対して親資本主義、親西洋型近代化の見本にしたようとした。私はかつて戦後経済において、「大阪、名古屋、東京に莫大な産業基盤を持つ日本が主要な役割を果たすということに疑問をはさむ米国人はほとんどいなかった」と書いた。早くも1947年5月にはディーン・アチソンのような米国の指導者は、米国が「ドイツと日本というヨーロッパおよびアジアにおける二大工場の再建を進めるべきである」と決定していたのである。確かに国務省にいる少数の地域専門家（例えばフィリピン——東南アジア課）は日本産業を制限し、アジアの他の地域に別の産業基盤を発展させるべきだと主張した。しかし、マーシャル、アチソンといった国務省高官はそのような考え方に反対し、日本の非産業化を容認しなかった。

米国は3つの局面を経て日本経済を復興させようとした。「逆コース」というよりはその継続性に特徴があり、各局面の上に次の局面が論理的に積み重なっていったのである。第1局面は1945年から1947年の時期であり、世界市場において競争力をつけさせるために、日本経済の構造的調整を法的手段を用いて行なった局面であった。まず第1に、米国の政策策定者は労働組合の合法化、小作権の保護、および農地改革を通じての国内市場の拡大をはかった。特に農地改革によって農業セクターを、消費者として財とサービスを消費し、生産者として日本の輸入食料品に対する依存度を低め、家族として都市の工場やサービス産業で必要とする余剰労働の供給源となる少規模自営家族単位のセクターに変えようとした。海外市場を補うものとして国内市場を使うことで、規模の経済の利が活かしやすくなり、しかも大規模生産が世界的競争力をつける上でなくてはならないものと考えられた。第2に、米国の政策策定者は日本の産業セクターに、まず国内

市場での競争力をつけさせることによって、世界経済における競争力をつけさせようとした。標的は財閥であり、その目標は決して財閥解体ではなく、財閥をより効率的にすることだった。その手段として多額の政府軍事調達を取り除き、新興企業の出現を後押しした。政府の支援なく新興企業と競争することによって、財閥といえども世界市場で競争するために必要な斬新な経営手段を取り入れるだろうと考えられたからである。

第2局面は1948年から1949年の時期であり、日本経済は第1局面で十分改善され、世界市場に復帰する準備が整ったという前提の下に進められた。生産面では戦前の70%に達するなど顕著な復興が見られたものの、輸出面においては伸び悩み、戦前の40%ほどにしか達しなかった。当初米国はサプライ・サイド戦略を探った。つまり、コスト削減によって日本製商品の値段を下げ、輸出を伸ばそうとした。ドッジ・プラン（国務省内の政策企画室〔PPS〕で形成された）は緊縮計画を実行するものであり、通貨安定、均衡財政、賃金削減、（強制力を用いてでも）社会的安定、歳出削減を目指したものであった。多くの点で、ドッジ・プランは初期の政策を逆転させたのである。国内市場を一時保留にし、輸出主導による経済復興を重視した。組織労働者に対してはより強圧的な手段を講じた。しかし、財閥いじめに対してはたがを緩めた。ところが、ドッジ・プランは最初の2つの逆転政策〔即ち国内市場を一時保留すること及び組織労働者に対してはより強圧的な手段を講じたこと〕は一時的な緊縮財政の手段であり、まもなく緩めるという前提にたっていた。さらに、財閥いじめのたがを緩めたことは、改革はほぼ完成し、これからの課題はさらに改革を進めるというよりも既に行なわれた改革を定着させることだという米国の考えを反映したものであった。このように考えてみると、第2局面は第1局面の「逆転」というよりはむしろ『『風に吹かれて』若干航路を変えた』局面と言えるであろう。

第3局面は1950年から1954年（そしてそれ以降）の時期であり、ドッジ・プランの欠陥から必然的に出てきたものである。ドッジ・プランのサプライ・サイド戦略によって確かにコストは下がった。（もっともほんの少しコストが下がっただけで、景気後退を誘発する結果になったのだが。）しかし、ドッジ・プランは日本製品に対する需要、もっと突っ込んで言えば支払手段を持つ市場の確保とい

う点を全く捨象していた。1949年11月にジョージ・ケナンが述べた言葉を借りれば、「生産と販売は全く別のこと」なのである。

従って、第3局面は米国がその後20年にわたって日本の高度経済成長に必要な食料、原料、および余剰賃金を供給する十分な市場を模索する歴史的な時代の幕開けだったのである。米国はこの最後の局面において相互に関連する3つの戦略を立てた。その3つの戦略とは〔世界〕システムにおける新機軸、米国の軍事ケインズ主義、アジアにおける的を絞った地域主義であった。

最初に、米国は日本の通商にとって都合が好いように、世界システムに大幅な細工を加えた。日本は被援助国の中では「米国製品購入条項」というヒモつき援助が最も少ない国であった。通商関係においては、米国は意識的に米国市場における日本製品優遇処置をとるとともに、ひそかに米国製品の対日輸出を抑制していたのである。そうでなければ、比較優位の法則から言っても米国製品は日本市場でかなりのシェアを占めていたことであろう。さらに、米国はドルに対する円相場を意識的に切り下げ、1ドル360円に固定した。ウィリアム・ガットマンの計算によれば、この円相場によって1950年代日本の総生産額は毎年1.8%上昇した。そして最後に、米国が日本の軍事的保護国になったので、日本政府は希少資源を民間用生産開発から非生産的な武器開発へ回す必要がなかった。

第2に、米国政府は「軍事ケインズ主義」を採用し、日本に国防省という安定した市場を提供した。様々な戦術の中で、特別域外物資調達計画は最大規模で最も成功した戦術であった。この計画によって、莫大な諸物資を外国企業から購入するにあたって、ペンタゴンはかなり大きな裁量権を獲得し、すぐに日本が物資供給国に選ばれたのである。朝鮮戦争の時にこの計画は絶頂期を迎えたが、最近の研究では1950年代全般を通じ、さらにそれ以降も軍事関係の物資調達額が高い水準であったことが明らかになった。1950年から1970年の間に、この計画によって日本に約350億ドルが注ぎ込まれた。チャルマーズ・ジョンソンは1957年の減税が日本経済に大きな刺激を与えたと述べているが、それと同様の刺激が、毎年20年以上に渡って半年毎に米国の域外調達によってもたらされていたのである。1957年に至るまで、米国の軍需が日本最大の海外市場であり、朝鮮戦争中には日本の輸出の23%、戦後は15%を占めていた。台湾と韓国からの第3国調達を足せ

ば、この数字はもっと高いものになった。米国から両国への軍事援助の多くは日本からの物資調達用に使われていたのである。ガットマンの推計によると、上記の直接および間接調達は、1960年の日本の輸出の26%を占めていたという。

しかしながら、このようなドルの額だけを見ていたのでは調達計画の影響を過小評価してしまうことになる。米国の調達は、日本の自動車やトラック産業など、製品の値段が高く品質も劣等な産業に的を絞った。米国は他の国では支払わないような割に合わない高い値段でこのような製品を購入した。同時に、ペンタゴンが出す一定基準の注文に合うように技術協力をし、日本製品の品質を高めた。そうすることによって日本産業をより効率的にしたのである。超過利潤と無償の技術移転に助けられて、何の比較優位もなかった日本の企業は世界市場においても競争力を持てるようになったのである。

最後に、そして最も重要な点だが、米国は日本の地域市場、食料と原料の非ドル地域として東アジアに的を絞った。事実上、米国は主に日本のために共栄圏を再形成しようとしたのだが、今回はこれを世界市場に統合し、従って将来的には他の競争者にも開放されているような共栄圏にしようとした。

的を絞った地域主義の制度的枠組としては一連の米国主導の条約網が考えられる。そのなかでも最も重要なものは1952年に締結された日米間の和平条約および安保条約である。アジアにとって良き隣人となる平和愛好国で、適切な通商相手国であり、地域経済成長にも貢献する全く新しい国として日本を承認することによって、日米条約は日本帝国主義の復活に対するアジアの懸念を払拭しようとした。(アジアの番人という負担を分担させようとする米国の圧力にもかかわらず)日本が大規模な軍備を持たなかったことで、さらにアジア人の懸念が取り払われた。それでもまだ不十分だというのであれば、米国が地域軍事条約網を形成することによってアジア人を保護する軍事盾——暗黙の了解として日本および共産主義ブロックの攻撃から守るための盾——が立てられた。この点は、日本本土に米軍を駐在させた日米安全保障条約において顕著に見られ、後の対フィリピン、対台湾との2国間条約やANZUSとSEATOのような多国間条約のような安全保障条約にも表れている。米国はアジア諸国の対日賠償要求を和らげるために、アジアの保護国としての地位を利用した——日本の復興を妨げるような過重な賠償要求

を緩和するが、同時にアジアの反日感情を和らげるために、日本はいくばくかの賠償をしなければならないとも主張した。

このような制度的枠組——サンフランシスコ体制と言ってもいいが——の中で、米国は日本の経済膨張のために中国、台湾、朝鮮、インドシナに的を絞った。歴史的には、日本の共栄圏にはいった諸国は日本の主な通商国であった。例えば、1940年には、日本の輸出の18%を中国、19%を東南アジア、そして27%を朝鮮と台湾が占めていた。さらに輸入面では、中国が10%、東南アジアが17%、朝鮮と台湾が26%を占めていた。しかしながら、第2次世界大戦後2年目には、日本とこれら諸国との通商は輸出入のわずか4.3%しか占めていなかった。1949年までに若干の回復があったとはいえ、その数字は極めて低く、すぐに上昇する見込みはほとんどなかった。アジア地域の各国は政治的混沌、国際緊張、輸出の不振などに悩まされ、日本の対アジア貿易を活性化しようとする米国の尽力に対して非常に大きな障害となって立ちはだかったのである。

戦後中国そのものは米国にとってそれほど重要でなかった。政治的見地から第2次世界大戦初期に中国を戦後世界を見張る4大国に加えようという話し合いも行なわれたが、当時の中国の政治状況によって、終戦までにそのような話はなくなってしまった。1946年から1949まで続いた内戦に直面した米国は、何らかの形で安定と統一がもたらされるように中国革命を「管理」できないものかと考えていた。蒋介石と中国国民党の右派に幻滅し、中国共産党のスターリン主義者には非常に敵意を示していた米国は中国に「第3勢力」——国共両党の穏健で中道的な革新主義者が主導権を握る連合政府——を形成しようとして失敗した。米国の努力のかいもなく1949年までに中国共産党の最終的勝利を防ぐことはできなかった。

国際的な観点からは、米国は中国が1950年代中盤以降のようにおそるべき敵国になるとは考えていなかった。中国が他の周辺地域にとって反資本主義的近代化のモデルになろうとはほとんど考えられていなかった。というのは、米国の指導者は中華人民共和国が経済的困難を決して乗り切ることができないと確信していたからであった。同様に、中ソ同盟も長続きしないだろうと考えられていた。1950年初期に中ソ条約が締結されたにもかかわらず、アチソンは中ソ関係が困難

なものであり、最長でも「20年から25年」しか持たないだろうというNSC34/2文書の分析を確信していたのである。従って、米国の初期の対中国政策は、中国をソ連から徐々に引き離すために米中間の非公式経路を開けておくことであった。中国共産党が反米主義と帝国主義のレーニ的理解を前面に押し出した時初めて米国は中共との対話を諦め、その後20年に及ぶ〔対中共封じ込めという〕「実験」を行なったのである。

経済的な観点からも、中国は米国にとって重要ではなかった。1949年に31人の共和党議員との会合で国務長官アチソンは中国を（マックグロスリンの書から引用すると）「ほとんど資源がなく、通信網・交通網もずさんで、多すぎるほどの文盲と始末の終えない農民からなる遅れた国」とみなしていた。米国の指導者は幻の大中国市場がいつかは現実のものになろうという長期的な希望をもっていたが、近い将来その希望がかなうとは考えていなかった。彼等は、米国が歴史的に輸出財の2%、輸入財の3%しか中国と取引がなく、短期的にこの数字が伸びる可能性はないということを認識していた。確かに、戦後自国の輸出を再開させようとするいかなる計画においても、実質的に中国を重要な対象国とはみなさず無視してきた。

しかしながら、日本の輸出を回復させるためには中国を無視することはできなかった。日中の戦時通商額は6億2300万ドル（日本の貿易量の34%）にものぼったが、戦後は7%に急落してしまった。米国の指導者は、日中貿易が回復しないかぎり、「日本経済復興を達成することはできないだろう」と考えていた。そのために、米国は戦略的安全保障のために米中通商を限定したにもかかわらず、日中貿易は促進したのである。しかし、最初から日中貿易は両刃の剣であった。米国は当初、「北中国が日本に提供するものよりも日本が北中国に提供するものの方が多し」と自信をもっていたにもかかわらず、長期的には重心が反対方向、即ち日本が「次第に共産主義が支配するアジアと和解」という方向に引っ張られてしまうかもしれないと懸念していた。従って、米国は日中貿易を促進しながらも、アジアにどこか別の通商相手国を捜し始めたのである。しかも日中貿易量が飛躍的に増えなかったのも、別の通商相手国を捜すことは益々不可欠なものになった。中国の経済的混乱と朝鮮戦争によって、日中貿易は1950年には日本の総貿易額の

3.3%を越えず、朝鮮戦争後3年たつと2%に減少してしまった。

III

日本の市場として、中華人民共和国以外では台湾と朝鮮が最も合理的な市場であった。2つの点において米国は台湾と朝鮮を同じ様に扱った。第1に、1950年代に両国は第3世界の中で米国援助の2大受給国——朝鮮が第1位、台湾が第2位——であった。(両国に対する米国の援助は1960年代を通じて高い水準を維持していた。)この援助の中には軍事援助も含まれており、それはやがて日本において使われることになった(「誘導通商」)。経済援助の大部分は融資ではなく供与であった。(融資と供与の割合が2:1というラテンアメリカの場合と比較して、台湾・朝鮮の場合は援助の70~80%が供与であった。)第2に、米国は台湾・朝鮮両国で農地改革を誘発したが、これこそ後の経済発展にとってなくてはならないものであった。農地改革によって所得分配の平準化が促進され、輸入代替工業化を成功に導く顧客が作り出され、工場労働者に成り得る余剰労働者が形成され、伝統的な農民一揆に代わって社会的安定が生み出された。

ほかの点では、両国の政治状況の相違により米国は異なった政策を立てた。台湾においては、「食料などの主要供給国」として日本のふさわしい通商相手国にするために、どのようにして政治的に安定させるかが問題であった。中国内戦に敗れて敗走してきた国民党が台湾を支配していたが、米国には4つの選択しがあった。(1)台湾が必然的に中華人民共和国の手中にはいるということを認める。(2)将来は台湾人による独立ということを念願においた国連の委任統治案を支持する。(3)国民党の支配を確立するという蒋介石を支援する。(4)農地改革を支持し中国本土の穏健派とデタントを採るような国民党内の中道リベラルから成る「第3勢力」を支援する。ほとんどの米国の指導者は(1)(2)の選択しを主張する者を無視し、中国本土での失敗にも懲りず、まず(4)の「第3勢力」を支援する政策を選択した。1950年春まで、アチソンと国務次官補ディーン・ラスクは蒋介石を打倒するために孫立人が起こした軍事クーデターを支援した。しかしながら、このクーデターが失敗に終わり、しかも朝鮮戦争が勃発したために、

第3勢力を支援する政策に終止符が打たれ、(3)の蒋介石を支援するという選択ししか残っていなかった。ところが、国民党支配下の台湾は日本の重要な通商相手国として、また日本と中東およびそれ以遠を結び付ける通商経路を守る戦略的な位置にある国として発展していったのである。

朝鮮に関しては、その運命は日本の運命にがんじがらめに結び付けられた。米国は冷戦初期には朝鮮にそれほど注意を払わなかったが、米国が1949年以降日本に対する中国以外の食料供給地域と市場を捜し始めた時、朝鮮は非常に重要性を浴びてきたのである。日本の米国に対する食料依存を断ち切るために（この依存関係によって、「ドル・ギャップ」が益々悪化していった）、米国は戦前日本の米輸入の3分の2を担っていた朝鮮の役割を回復しようとした。肥料を広範に利用することで朝鮮の食料生産性が7倍増加するだろうと見込み、米国は援助の大部分を「肥料工場、水力及び蒸気発電所、採掘施設の増加」に注ぎ込んだ。

このような朝鮮、台湾、中国における米国の政策をソ連は、米国がもう一度日本をアジア情勢における主要プレーヤーに仕立てるための「前衛戦略」と考えるようになった。スターリンは1953年6月に北朝鮮の南朝鮮侵攻に承認を与えることによってこのような米国の戦略に反撃しようとしたと言えるかもしれない。ところが、米国は朝鮮戦争をより広範で攻撃的な戦争に転換しようとした。それは北朝鮮と恐らく満州まで米国の新共栄圏に引き込むための「巻き返し」戦略であった。この巻き返しは失敗に終わったものの、朝鮮戦争は「第2の神風」となり、軍事調達や他の戦争に関連した経済活動によって日本の経済復興に拍車をかけた。朝鮮戦争後も軍事調達と誘導通商は継続したために、南朝鮮は新共栄圏の重要な一部になったのである。

IV

当初、米国の政策において東南アジアはたいした重要性を持たなかった。1949年を通じて、この地域に対する米国の関心は主にヨーロッパ経済復興と政党政治への影響であった。当時ですら、1949年5月に作成されたPPS-51は「（東南アジアの）半分が政治的混乱で麻痺しており、このような長期的な（通商）目標を早

急に達成することは無理である」という結論に達した。このような暗い見通しにもかかわらず、6ヶ月後NSC-48/2では「中国の資源に対する過度な依存を避けるべきであり、朝鮮・台湾という戦前からの相手国からの供給にも限度があるので、南アジアの食料および原料輸出の大幅な増加」がなければならない、と論及していた。朝鮮戦争によって状況がさらに悪化したために東南アジアに対する期待は高まり、1952年までにNSCは、東南アジアが急進的勢力下に置かれれば、「西側志向の日本を維持することが大変困難になるだろう」という結論を下すに至った。

東南アジアを新共栄圏に組み込むために、米国は短期的戦略と長期的戦略を使い分けた。短期的戦略は朝鮮および台湾における戦略と同じものであった。経済的供与と軍事調達によって、米国はドルを東南アジアに注ぎ込み、そしてこのドルのかなりの部分が日本製品を購入するために使われた。1955年までに日本の輸出の32%が東南アジア向けであり、その内ほぼ半分が誘導通商と軍事下請けによるものであった。

長期的戦略とはこの地域を政治的に安定させることであった。当初から政治的安定をもたらすためには「軍事的鎮圧」が必要かもしれないと考えられていた。ある国務省の報告は次のように述べていた。この地域における「政治的軍事的闘争」によって「生産と通商が停滞」しており、「政治的軍事的解決」しか「経済的復興」に必要な前提条件を形成することができないだろう。「根本的」問題に対する「効果的な解決」が施されれば、究極的なドミノである日本を含めたアジア全体に影響を及ぼしかねないインドシナ「ドミノ」は倒れないだろう。日本に対して開かれた東南アジアを形成できれば、この地域を継続的にパクス・アメリカナの世界に統合しておくことができ、共産中国に対して閉じられた東南アジアを形成できれば、経済の失敗とロシア帝国との軋轢によって中国が米国の支配する世界システムに戻って来る日も早まるかもしれない。政治的安定の形成という長期的戦略は1950年米国がベトナムにおいてフランスの「バオ・ダイ」による解決を支持した時に始まり、南ベトナムでジェム期に「国家建設」企画の失敗を経て、ベトナム戦争への直接介入という悲劇によって幕を閉じたのである。トーマス・ヘイヴンズの言葉を借用すれば、まさに「対岸の火事」だったのであ

る。

* 本稿は、1993年3月25日に大阪市立大学文化交流センターで、大阪外国語大学アジア研究会と大阪歴史科学協議会の共催で行なわれた「トマス・J・マコーミック教授を囲む国際シンポジウム」の成果である。準備段階から大変お世話になった、大阪歴科協の井上浩一、塚田孝両氏および通訳の件で御協力いただいた大阪アメリカンセンターの方々に対して、この場をお借りしてお礼申し上げます。

(注1) McGlothlen, Ronald. *Controlling the Waves : Dean Acheson and U.S. Foreign Policy in Asia*, (Norton, 1993).



Creating the New Co-Prosperity Sphere: The United States, Japan and Asia, 1945-1954

Thomas J. McCormick

I

Since publishing *America's Half-Century* three years ago, I have had occasion to do some rethinking about the U.S. policy in Asia in the decade following World War II. Some of that rethinking reflects my own continuing research in preparation for my next book; some of it reflects the work of present and former graduate students like, Yoneyuki Sugita, Yuji Tosaka, Yoko Kato, Yuko Ito, and Thomas Lutze; and some reflects the influence of two remarkable, forthcoming books, Ronald McGlothlin's, *Controlling the Waves; Dean Acheson and U.S. Foreign Policy in Asia* and William L. Guttman's, *Miracles of Power: America and the Making of East Asian Economic Growth, 1945-1971*.

That rethinking, while it has changed some specifics about my analysis, has actually strengthened my conviction that the United States had only one, "single, overriding objective in Asia" after World War II. That objective was "the restoration of Japan's political stability and economic power." While that policy went through various stages, its purpose was consistent throughout—before as well as after the so-called "reverse course."

Other parts of Asia were important chiefly as they affected Japanese recovery. In and of themselves, China, Korea, Taiwan, and Indochina were of secondary or even tertiary significance to direct U.S. interests. But as

parts of a larger system—a New Co-Prosperity Sphere, they were viewed as vital to Japanese well-being. Acting in its new role as global hegemon, the United States would subordinate its short-term needs to the long-term goal of developing an East Asian regional economy that would be integrated into a unitary, global market under the protection and aegis of American power. Not only would it tailor its diplomatic and economic policies toward that goal, it would fight two wars in Korea and Vietnam to implement that vision.

II

From the very first days of the occupation of Japan, the United States expected to use its control of occupation policy to rebuild the Japanese economy and use it as a showcase model for the rest of Asia of pro-capitalist, pro-western modernization. "Few Americans," I once wrote, "doubted that Japan, with its vast industrial resources at Osaka, Nagoya, and Toyko would play a major role" in the postwar economy. As early as May, 1947, American leaders like Dean Acheson decided that the United States would "push ahead with the reconstruction of the two great workshops of Europe and Asia—Germany and Japan." To be sure, a few regional specialists in the State Department—for example, the Philippine and Southeast Asia desk—argued for limiting Japanese industry and for developing alternative industrial bases elsewhere in Asia. But departmental superiors like Marshall and Acheson opposed such views and prevented any serious consideration of deindustrialization.

That U.S. effort to reconstruct the Japanese industrial economy went through three phases. Characterized more by continuity than by any "reverse courses," each stage built logically on the preceding. *Stage one*, from 1945-1947, legislated structural adjustments in the Japanese economy

designed to prepare it for a more competitive role in the world market. First, American planners attempted to enlarge the home market through the legalization of labor unions, the protection of tenant rights, and land redistribution. The latter in particular sought to remake the rural sector into one of small family-owners who would, as customers, consume goods and services; as producers, would lessen Japan's dependence on imported food; and as families, would supply the surplus labor needed for urban factories and service industries. Using the home market as a supplement to the foreign market would help facilitate economies-of-scale, large production runs viewed as necessary to global competitiveness. Second, American planners sought to make Japan's entrepreneurial sector more competitive in the world economy by first making it more competitive in the home market. Their target was the zaibatsu, but the goal was never to dismantle them; rather to force them to be more efficient. Removing the largess of State military contracts was one way, while encouraging the emergence of new start-up companies was another. Confronting new corporate rivals without the crutch of State support would make the still powerful remnants of the zaibatsu more receptive to managerial innovations necessary in a global market.

Stage two, 1948-1949, operated on the assumption that the Japanese economy had been sufficiently reformed in the first stage, and that it was ready to reenter the world market. Its production had demonstrated marked improvement, reaching 70% of prewar levels, but exports lagged behind at about 40%. The initial American reaction was a supply-side solution. It sought to raise exports through cost-cutting measures that would make Japanese goods more price competitive. The Dodge Plan implemented an austerity program—designed in the Policy Planning Staff (PPS) of the State Department—aimed at currency stabilization, budget balancing, wage reduction, enforced social peace, and spending cuts. In

many ways, the Dodge Plan did reverse earlier policies. It put the home market on hold while it stressed export-driven recovery. It dealt with organized labor in a more heavy-handed way. And it eased up on harassment of the zaibatsu. On the other hand, the Dodge Plan rested on the assumption that the first two deviations were temporary belt-tightening measures that would soon be liquidated: and on the assumption that easing up on the zaibatsu reflected the American conviction that reform was now largely complete, making the current task one of assimilating existing reforms rather than concocting new ones. Perhaps then, stage two was not so much a "reversal" of stage one, but "a course alteration—several degrees of 'tacking with the wind'."

Stage three, 1950-1954 (and beyond), flowed inevitably from the shortcomings of the Dodge Plan. The latter's supply-side strategy did reduce costs—though only modestly and at the price of an induced recession. But it did nothing to assure that Japanese goods reached markets where there was both demand and, more especially, the means to pay. As George Frost Kennan put it in November 1949, "it is one thing to produce, it is another thing to sell."

Stage three, therefore, began an historic, twenty year quest by the United States to provide sufficient markets to provide Japan with the food, raw materials, and monetary surplus necessary for its subsequent high-speed economic growth. This last stage consisted of three, interlocking strategies directed toward systemic innovation, American military Keynesianism, and targeted regionalism in Asia.

First, the United States went to great lengths to manipulate the global systemic context in ways that would favor Japanese trade. It attached far fewer "Buy American" strings to its aid grants than to any other aid recipient. In its trade relations, it consciously promoted Japanese goods in the U.S. market while tacitly declining, in turn, to push U.S. exports,

whose comparative-advantage would have won a sizeable share of the Japanese market. It deliberately undervalued the yen at 360:1, a ratio that William Guttman calculates added 1.8% gross output growth annually during the 1950s. And, finally, the U.S. role as Japan's military protector relieved the Japanese State of any need to divert scarce resources away from civilian product development into nonproductive weapons development.

Second, the Americans used "military Keynesianism" to provide Japan with an assured, subsidized market—namely, the U.S. Department of Defense. Of the many tactics used, the Special Offshore Procurement Program was both the largest and most successful. This program gave the Pentagon great latitude in buying a vast variety of goods from foreign corporations, and Japan quickly became its supplier of choice. While at its height during the Korean War, it is now apparent that military procurement remained at significant levels all the way through the 1950s and beyond. Between 1950 and 1970, the program primed the Japanese pump with some \$35 billion. Every six months for more than two decades, U.S. procurement provided as great a stimulus to the Japanese economy as Chalmers Johnson attributes to the 1957 tax cut—and it did so year in and year out. Up until 1957, the U.S. military was Japan's single largest foreign market—consuming 23% of Japan's exports during the Korean War and 15% thereafter. The figure is much higher when one adds in third party procurement from Taiwan and Korea, where the United States funneled much of its military aid to those countries into additional procurement from Japan. Indeed, Guttman estimates that direct and indirect procurement purchased 26% of Japan's exports as late as 1960.

Even the dollar amounts underestimate the impact of those programs. Frequently, U.S. purchases targeted Japanese industries like auto and truck whose products were overpriced and whose production standards were

inferior. Nonetheless, the U.S. purchased those items at prices higher than they would have paid elsewhere; and at the same time, helped make Japanese industry more efficient by sharing technologies designed to bring Japanese products up to the standard specifications of the Pentagon. Aided by excess profits and uncharged technology transfers, Japanese firms were able to use that largess to transform industries possessing no comparative advantage into ones capable of competing in the world market.

Finally, and most importantly, the United States targeted East Asia as a regional market for Japan, and as a supplier to it of nondollar sources of food and raw materials. In effect, the United States attempted to recreate the Co-Prosperity Sphere largely for Japan, but integrated this time into the global market and hence open to other competitors in the future.

The institutional context for this targeted regionalism was a series of American-initiated treaties. Pivotal were the 1952 treaties of peace and security between the United States and Japan. Given Asian fears of revived Japanese imperialism, the treaties sought to allay those fears by acknowledging Japan as a new entity, a peace-loving nation that would be a good neighbor to Asia, a fit trading partner, and a contributor to the region's economic growth. The fact that Japan abstained from establishing a sizeable military (despite American pressures to share Asian police burdens with it), further reassured other Asians. And if those reassurances did not suffice, then America's regional military commitments constituted a military shield that protected Asians in the future—a shield implicitly erected against both Japan and the communist bloc. This was especially true of the U.S.-Japan Security Treaty that maintained an American military presence in Japan itself. But it was also true of later security arrangements like the bilateral agreements with the Philippines and Taiwan, and multilateral agreements like the ANZUS Pact and the SEATO

Pact. The United States exploited that position as Asia's protector to moderate Asian demands for Japanese reparations—defusing demands so heavy that they would have inhibited Japanese recovery, but insisting that some, smaller levels be paid in order to assuage anti-Japanese sentiment.

Within that institutional framework—the San Francisco system if you will—the United States helped target China, Taiwan, Korea, and Indochina for Japanese economic expansion. Historically, the nations of Japan's Co-Prosperity Sphere had been major trading partners. In 1940, for example, Japan sent 18% of its exports to China, 19% to Southeast Asia, and 27% to Korea and Taiwan. In return, it received 10% of its imports from China, 17% from Southeast Asia, and 26% from Korea and Taiwan. Two years after World War II, however, trade with that former Japanese sphere accounted for only 4.3% of its exports and imports. While there was some improvement by 1949, the figures were still quite low and there seemed little likelihood of immediate improvement. Political chaos, international tension, and depressed export earnings characterized each country of the region varying ways, and stood as formidable obstacles to any American effort to stimulate substantive trade with Japan.

In and of itself, China was not very important to the United States in the postwar period. In political terms, there had been some talk early in World War II of China as part of a Big Four that would police the world after the war, but the realities of China's political situation had killed such talk by the war's end. Faced with a continuing civil war from 1946, the United States could only hope to "manage" the Chinese revolution in ways that would produce some modicum of stability and unity. Disillusioned with Jiang Jieshi and the right-wing of the KMT, and deeply hostile to the Stalinist wing of the CCP, the United States tried unsuccessfully to create a "Third Force" in China—a coalition government dominated by moderate, centrist reformers from both the KMT and the CCP.

That flawed effort failed to deter the final triumph of the Chinese communists by 1949.

In international terms, the United States did not yet perceive China as the enfant terrible it would become after the mid-1950s. There was little fear that China would become an anti-capitalist model of modernization for other parts of the periphery, precisely because American leaders were supremely confident that the People's Republic of China could never overcome its economic liabilities. Similarly, there was little fear that the Sino-Soviet entente would survive. Even with the Sino-Soviet pact of early 1950, Acheson still confidently believed in the earlier prediction of NSC 34/2 that the relationship would be a stormy one that could last at most "twenty to twenty-five years." America's initial policy toward China, therefore, sought to keep open informal channels to the PRC in the hope of subtly moving China away from its Soviet Ally. And only when the Chinese Communists manifested the intensity of their anti-Americanism and of their Leninist notions of imperialism, did the United States give up the effort at dialogue and commit itself to a twenty-year "test of experience."

In economic terms as well, China was unimportant to the United States. Secretary of State Acheson in 1949, meeting with 31 Republican congressmen, characterized China (in McGlothlen's paraphrase) as "a backward nation with few resources, poor communications, little transportation, and an overabundance of illiterate and unruly peasants." While American leaders still clung to the long-term hope that the fabled China market would someday become a reality, they saw no likelihood of it happening in the foreseeable future. They noted that the United States historically had sent only 2% of its exports to China and received 3% of its imports in return, and they saw no short-term prospects of any improvement. Indeed, all of America's postwar plans for reviving its own export trade virtually

ignored China as an active factor.

China, however, could not be ignored in the effort to revive Japan's export trade. Japan's wartime trade with China had reached \$623 million (34% of Japan's total trade), but had plunged to 7% after the war. Unless that trade were revived, American leaders feared "there would be no hope of achieving a viable economy in Japan." To that end, the United States encouraged Japanese trade with China even as the United States began to restrict its own on the grounds of strategic security. But from the beginning, Sino-Japanese trade was a two-edged sword. At first confident that "Japan has more to offer North China than North China has to offer Japan," the United States began to worry that the long-term gravitation might work the other way—pulling Japan into an "eventual accommodation with the Communist-controlled areas of Asia." So even as the United States encouraged Japanese trade with China, it began to look for alternative trading partners elsewhere in Asia. The search became all the more imperative when significant Sino-Japanese trade failed to materialize. Inhibited by China's own economic chaos and by the Korean War, Japan's trade with China never went beyond 3.3% of its total in 1950, and still languished at 2% three years after the Korean War ended.

III

As the United States explored alternative markets, Taiwan and Korea seemed the most logical alternatives. In two ways, the United States treated the two in identical ways. *First*, it made them the two largest recipients of U.S. aid in the Third World during the 1950s, Korea ranking first and Taiwan second (and myths notwithstanding, that aid continued at high levels through the 1960s). Some of this came in the form of military aid that was eventually spent in Japan ("induced trade"). Some

came in the form of economic aid, most of it in grants rather than loans. (70-80% of U.S. aid to the two was in grant form, compared to Latin America where loans outdistanced grants by 2 to 1.) *Second*, the United States instigated land reforms in both Taiwan and Korea that were crucial for later economic development. The reforms helped even out income distribution, provided customers for Import-Substitution-Industrialization, liberated free labor for factories, and helped produce social tranquility in the place of traditional peasant uprisings.

In other ways, different political circumstances produced different U.S. policies. In Taiwan, the problem was how to produce the political stability necessary to make it a fit trading partner for Japan as "a major supplier of food and other materials." Over-run by KMT emigres in the aftermath of the CCP triumph, the U.S. could accept its inevitable loss to the PRC, support a UN mandate that would lead to eventual independence for the indigenous Formosan people, back Chiang Jieshi's effort to establish KMT rule, or back a "third force" of centrist liberals in the KMT that might be more supportive of land reform and might seek detente with more moderate elements among mainland communists. Ignoring advocates of the first two options, most American leaders initially tried to replicate the "third force" policy, notwithstanding its earlier failure in China proper. Indeed, by the spring of 1950, Acheson and Assistant Secretary of State, Dean Rusk, had endorsed a military coup by Sun Li-jen to overthrow Chiang Jieshi. Its failure, however, coupled with the outbreak of the Korean War, ended the Third Force strategy and left the United States with no option but to support Chiang Jieshi. Nonetheless, KMT-dominated Taiwan did develop as an important trading partner for Japan, as well as a strategic guardian of the trade routes that tied Japan to the Middle East and beyond.

As for Korea, its fate was inextricably tied to that of Japan. Assigned

a low priority by the United States during the early Cold War, Korea became a high priority after 1949 when America began to shop around for nonChinese food supplies and markets for Japan. Anxious to end Japanese dependence on U.S food (a dependence that much exacerbated the "dollar gap"), the United States hoped to revive Korea's prewar status as supplier of 2/3 of Japan's rice imports. Estimating that Korean food productivity could be increased *seven-fold* with widespread fertilizer use, the U.S. centered much of its aid on "fertilizer plants, hydro and steam generating plants, and additional mining facilities."

That American effort in Korea, coupled with similar efforts in Taiwan and China, helped to persuade the Soviet Union that the United States was engaged in a "forward strategy" to once more advance Japan as a major player in Asian affairs. And there is some suggestion that this perception led Stalin to counter that American Strategy by giving his approval to North Korea's invasion of South Korea in June 1953. The United States responded in turn by attempting to transform the Korean War into a broader, offensive war—part of a "rollback" strategy to bring North Korea and perhaps even Manchuria inside America's new co-prosperity sphere. Despite the failure of that rollback option, the Korean war did become something of a "Second Divine Wind" that spurred Japanese economic recovery through military procurement and other war-related economic activities. And the continuation of procurement and induced trade after the Korean War did indeed help make South Korea into a significant part of the new co-prosperity sphere.

IV

Initially, Southeast Asia figured only marginally in American policy. Through 1949, U.S. concern with the region centered largely on the area's

impact on Europe's economic recovery and party politics. Even then, PPS-51 in May 1949 concluded that "the fact that fully half of [Southeast Asia] is convulsed in political turmoil makes early progress toward achievement of these long-term [trade] goals impossible." Despite that gloomy forecast, NSC-48/2 argued six months later that "in view of the desirability of avoiding preponderant dependence on Chinese sources, and the limited availability of supplies from pre-war sources in Korea and Formosa," there must be a "considerable increase in Southern Asiatic food and raw material exports." The disruptive impact of the Korean War only solidified that sentiment, so that by 1952, the NSC concluded that the loss of Southeast Asia to radical influence "would create real difficulties for the continued maintenance of a Western oriented Japan."

In the effort to make Southeast Asia part of its new co-prosperity sphere, the United States resorted to a short-term and a long-term strategy. The short-term strategy was identical to that in Korea and Taiwan. Through economic grants and military procurement, the United States poured dollars into the region, and in turn, used a substantial portion of those dollars to purchase Japanese goods. By 1955, 32% of Japan's exports went to Southeast Asia, almost half of that in the form of induced trade and military sub-contracts.

The long-term strategy was to effect the political stabilization of the region, and from the beginning there was an awareness that the effort might require "military pacification" in order to be successful. As one state Department report put it, "political and military conflicts" in the area were "stifling production and trade," and only "political and military solutions" could create the preconditions for "economic recovery." If "effective solutions for fundamental" problems could be achieved, then the Indochina "domino" would not begin the toppling motion that many feared would affect all of Asia, including the ultimate domino, Japan

itself. A Southeast Asia open to Japan would help to insure its continued integration into a Pax Americana world, and a Southeast Asia closed to communist China might hasten the day when its economic failures and its friction with the Russian empire would cause its return to that same American-run world-system. That long-term strategy of political stabilization began in 1950 with American support of France's "Bao Dai" solution in Vietnam; continued through its flawed venture in "nation-building" during the Diem era in South Vietnam; and ended in the tragedy of direct involvement in the Vietnam War. *Fire Across the Sea*, as Thomas Havens termed it.