

孤立主義から国際主義へ
～ 中立法における論争を中心に～

4年 堀井克洋

序章

第一章 孤立主義の歴史

第一節 建国当初の孤立主義

第二節 第一次世界大戦と孤立主義

第三節 1930年代の孤立主義

第二章 孤立主義の高まりと中立法

第一節 中立法に対する様々な孤立主義

第二節 1935年中立法

第三節 1936年中立法

第四節 1937年中立法

第三章 孤立主義から参戦へ

第一節 中立法改正をめぐる論争

第二節 1939年中立法とその意味

終章

序章

2001年9月11日に起こった同時多発テロ事件以降、これまでアメリカが国際政治に対して干渉しすぎてきたことがそもそもの原因ではなかったのかという意見をよく耳にする。確かに、今日の国際政治にとってアメリカという国は欠かせない存在であるし、アメリカと関係を持たない(良い意味でも悪い意味でも)国は皆無と言っても過言ではないだろう。アメリカと言えば世界で最も影響力のある国であり、アメリカを中心として世界の秩序が守られているというイメージすら持つことができる。しかしながら、実際にアメリカの外交政策に関する歴史を見てみると、不思議な事実が気づく。アメリカは昔から現在のように国際政治に積極的に関わって来たわけではなく、むしろ正反対の外交政策を採ってきたのである。つまり、他国(厳密に言えばヨーロッパ)との政治的な関わりは避けようという孤立主義という思想がアメリカの伝統的な外交政策だったのである。それでは、いつその伝統的な外交政策は変わったのであろうか。それが、この論文を執筆するに至ったそもそもの理由である。

したがって、本論文では孤立主義外交がいつ、どのような過程を経て現在のようない国際主義(介入主義)的な外交政策へと転換していったのかを明らかにすることが一番の目的である。そして、本論文ではその外交政策の大きな転換点を「中立法」という側面から検証していく。なぜ中立法を選んだのか。その理由は、アメリカの外交政策は第二次世界大戦を契機として大きく変化したと考えたからである。勿論、いつから孤立主義的外交ではなくなったのかについては様々な意見があるだろう。しかし、アメリカが建国してから今日までの歴史を長い文脈で捉えた場合、1930年代の外交政策に関する問題は非常に大きな出来事とであったように思われる。したがって、第二次世界大戦への参戦をアメリカの外交政策の転換点と考え、その参戦への契機となった中立法に焦点を当てる。中立法とはそもそも当時の強い孤立主義から生まれたものであり、その中立法がどのように変わっていったのかを見ていくことで、本論文の目的を果たしていきたい。

アメリカの孤立主義外交の転換や中立法を扱った先行研究はたくさんあるが、その内のいくつかを挙げる。まずは「*Toward an Entangling Alliance*」(Ronald E. Powaski 著)である。これは、なぜ20世紀に孤立主義を放棄したのかを、20世紀初めから1950年代までの長い期間をとって明らかにしようとしたものである。次に「*The Illusion of Neutrality*」(Robert A. Divine 著)であるが、これは中立法の制定と改正の経緯について議会文書を中心として詳しく解説したものである。最後に「*Roosevelt & Isolationists*」(Wayne S. Cole 著)である。これは、ローズヴェルトが政権を握っていた時の孤立主義者たちの影響について述べられたものである。いずれの研究も、孤立主義者たちや中立法制定の過程、あるいは中立法をめぐる当時の政府と議会の対立が詳細に述べられており、非常に評価できるものだと言える。しかし、どれも建国当初の孤立主義からスタートさせている研究ではない。本論文は、建国当初からの孤立主義を追うことによって、アメリカの歴史において中立法(1930年代の出来事)がいかに大きなものであったかを明らかにできる点がオリジナリティであると考えている。

最後に本論文の構成を簡単に説明する。第一章ではまず孤立主義がどのように生まれ、どのような経緯を辿ってきたのかについて、建国当初から1930年代まで追っていく。次に第二章では、1930年代(特に35~37年)の中立法を中心に、当時の孤立主義の高まりとそれが中立法制定へとどのように関係したのかを明らかにしていく。そして第三章では、国際政治に関わっていく契機となった1939年中立法がいかに制定されたのか、それまでの中立法の改正にあたっての論争や、その制定過程を詳細に見ていく。

第一章 孤立主義の歴史

本章では、アメリカの伝統的な外交政策とされる孤立主義とはどのようなものであり、どのような歴史を辿ってきたのかを明らかにする。

第一節 建国当初の孤立主義

孤立主義とは簡単に定義を述べるとしたら、ヨーロッパ諸国に対して政治的な関わりを持たない、もっと言えば、政治的な同盟関係を結ばないことによって、自国の行動における自由を守ろうとするものである。よく「単独主義」と説明されることもある考え方である。立作太郎氏によれば孤立主義とは、「孤立主義又は隔離主義又は独往的態度の主義の思想は、米国の国初以来存した所であつて、後の累となるべき同盟を他国と結ばず、出来得るだけ他国の意思に制せられずして、自己の自由なる決定に依り国事を行はんとするの思想であつて、米国の外交の初期以来主として欧羅巴国に対する關係に於いて行はれた所であるⁱ」と規定している。ここで注意しておくべきことは、建国当初の孤立主義はヨーロッパ諸国との政治的な関わりを避けようとしただけであり、経済面や文化面に関する孤立をも主張したものではなかったということである。なぜなら、アメリカとはそもそもイギリスからの移民によって成立した国であり、全ての面においてヨーロッパから孤立しようとすることは不可能だったからである。ワシントンの告別演説によれば、孤立主義とは「われわれの通商關係を拡大するに際して、できるかぎり政治的結びつきをもたないⁱⁱ」ということであった。このことを示す具体的な数字として次の例が挙げられる。アメリカの対外輸出額は1790年まで600万ドルであったのが、1816年までには第二次対英戦争などがあったにもかかわらず、8192万452ドルにまで伸びていた。また、1825年には輸出額が輸入額を300万ドル上回ったのである。ⁱⁱⁱ

それではなぜアメリカはこのような外交政策を採ったのであろうか。これには様々な要因があるのだろうが、一番の要因としてはやはりアメリカが独立後間もなかったということであろう。国家としての力が未熟であった当時、対外的に独立することによって自国を守り、その間に国内における経済または社会的な発展を推し進めていくために必要な政策であったように思われる。18世紀の末は、国際的に見てもイギリス、フランス、スペインなどの強国が対峙するという、アメリカにとっては厳しい状況にあったのである。1793年には英仏戦争が勃発したが、アメリカはすぐに局外中立を宣言している。ワシントンの告別演説に見られた孤立主義は、モンロー・ドクトリンによって具体的に示された。モンロー・ドクトリンとは、第5代大統領であるジェームズ・モンローがジョン・クインシー・アダムズ國務長官の助言を得て、1823年12月2日に連邦議会に宛てた教書の中で表明した外交の基本方針である。この骨子は、(1)建国以来の伝統であるヨーロッパの問題にアメリカは干渉しないという不干渉主義、(2)アメリカ大陸において独立を宣明し、アメリカがその独立を承認した政府に対してなされるヨーロッパ諸国の干渉を、合衆国に対する非友好的意向の表明とみる非干渉主義、(3)アメリカ大陸がもはやヨーロッパの植民地の対象とはならないとする非植民地主義の三つである。^{iv}このような方針が表明された背景には、当時のナポレオン戦争後におけるヨーロッパでの、神聖同盟諸国による旧スペイン領のラテ

ンアメリカを回復しようとする動き、ロシアの太平洋進出などがあった。

これまで見てきたように、建国当初の孤立主義派は当時の国際政治におけるアメリカの立場に対する現実的な対外政策であったと言える。しかしながらこの政策は、19世紀になるとナショナリズムと結合する。そして、アメリカの西半球における発展の意思を強く体現したものであったがゆえに、久しく合衆国の基本的外交政策として定着し、後世に大なる影響を与えた。^vこの方針はこの後のアメリカの第一次世界大戦参戦まで続くのであるが、それまでヨーロッパの政治に関わることなく孤立政策を守り続けられた要因としては、当時のアメリカにとって脅威であったイギリスが大西洋によって隔絶されていたという地理的な要因、またアメリカの南北にイギリスのような脅威となり得る強国が存在しなかったことが挙げられる。

第二節 第一次世界大戦と孤立主義

1914年8月に第一次世界大戦は勃発するわけであるが、当時のウッドロー・ウィルソン大統領は建国当初からの伝統的な外交政策である孤立主義に基づいて中立政策を維持した。国内の世論としても、これはヨーロッパの戦争であってアメリカの戦争ではなく、アメリカは介入せずに中立を守るべきであると主張がなされていた。しかしながら、アメリカの上流階級にはアングロサクソン系が多いことや、政治や経済の指導者の中には親英派も多かったことなどから、中立政策を進める中でイギリスを含んだ連合国を支持する方向へと変化していったこともまた事実である。1914年の秋には、連合国に対して有利な決定を二つ行っている。一つ目は、武器弾薬の自由な輸出を認めたことである。二つ目は、交戦国への借款供与に関して禁止を緩和したことである。これら二つの決定は、アメリカに対して経済的な利益をもたらした。アメリカから連合国への輸出額は、1914年の8億ドルから1916年には30億ドルに激増している。^{vi}

さらに中立政策から参戦へと向かわせた要因として、ドイツの行動が指摘できる。1915年5月には、ドイツの潜水艦がイギリスの客船ルシタニア号に対して攻撃を行い、アメリカ人128名を含んだ1100名以上の一般市民が死亡するという事件があった。^{vii}また、1917年1月にはドイツによる無制限潜水艦戦の声明が出され、同年3月には武装していないアメリカ商船アルゴンキン号の無警告撃沈事件などが相次いで起こった。これらの事件により、アメリカのドイツに対する感情は悪化していき、大戦勃発当初は参戦に否定的だった議会も次第にその姿勢を変えていった。1917年2月には、ウィルソン大統領の武装中立ないし準戦争の呼びかけさえ拒否していた連邦議会も、4月にはついに大統領の参戦教書を受け入れ、上院は82対6で、下院は373対50でドイツに対する宣戦の布告を可決した。^{viii}最後に、武器弾薬庫・食料供給庫としての役割を担っていたアメリカは、連合国に対する債務国となっており、連合国の動向がアメリカと直接関係してくることからも、1916年に中立政策を続けることを公約に再選していたウィルソン大統領が参戦へと向かうに至ったこ

とも付け加えておく。

第一次世界大戦への参戦を契機として、アメリカの孤立主義外交は終焉を迎えたかのように見えるが、1920年代には再び孤立主義に復帰したと理解されることが多い。勿論、建国当初のような完全にヨーロッパとの関わりを避けようとする孤立主義に戻ったかと言えば、そうではない。なぜなら、この大戦を通じてアメリカは債権国となり、世界との関わりを持たなくすること自体が不可能な状況になっていたからである。^{ix}また、1921～22年のワシントン会議や1928年のケロッグ・ブリアン条約、ラテンアメリカに対する善隣外交政策などを見てもわかるように、実際に国際的な関わりがあったことは事実である。しかしながら、1920年代の共和党の外交政策は、アメリカが行動の自由を確保するという意味での孤立主義を持続していたこともまた否定できない。そのことは、アメリカが大戦後の国際連盟に加盟しなかったことから見て取れる。

第三節 1930年代の孤立主義

第一次世界大戦への参戦を通じて国際主義外交へと政策が転換されていく雰囲気もあつた中、1930年代に入るとアメリカはまたその孤立主義的傾向を強めていくことになる。その主な原因として、1929年の大恐慌が挙げられる。これは、1929年の10月24日にニューヨークの株式取引所の株価が暴落して始まるのだが、この恐慌が当時の孤立主義の高まりと深い関係があると言える。この大恐慌を乗り切ろうとして、当時のハーバート・フーヴァー政権は様々な政策を試みるものの、これといった成功を収めることはできなかった。アメリカ国民は政府の人道主義的援助政策を求めたが、フーヴァー大統領は個人主義を重視していたため、連邦政府による国民に対しての直接の救済を最後まで拒否した。その結果、国民はフーヴァーに失望し、新しい指導者として1933年3月に第32代大統領として民主党のフランクリン・D・ローズヴェルトを選んだ。ローズヴェルトの初期の政策(ニューディール政策)から見てもわかるのだが、当時の国民の最大の関心事は大恐慌によるダメージからの復活であり、当然のごとく国内政策を考えなければならない状況であった。もともとは国際主義的な外交思想を持っていたローズヴェルトであるが、国内の状況からして、外交政策に関してはあまり強く主張できなかった。大恐慌はまた、第一次世界大戦参戦への反省という意味での孤立主義の高まりを助長した。第一次大戦への参戦は軍需産業が利益を得るためであり、一般国民はそれに巻き込まれた、というのである。これは、非常に頑強な孤立主義者であるジェラルド・P・ナイ上院議員を中心とした委員会によって軍需産業を調査した結果によるものである。こうして、孤立主義は次第に強まっていくことになるのである。

1935年にイタリアとエチオピアの間で紛争が起こると、議会は中立法を制定しこの状況に対応した。この中立法の内容は、簡単に言えば全交戦国に対して自動的に武器禁輸を行うというものである。大統領が戦争状態の存在を宣言した場合、国民は交戦国に軍需品を

売却または輸送することは非合法とされたのである。翌年には、この交戦国への武器禁輸に、通常の商取引を除く交戦国への借款も禁止する内容を加えた。1936年にスペインで内乱が勃発するのであるが、中立法が内乱には適用できないとわかると、翌1937年には中立法を戦争だけでなく内乱にも適用することを決定した。ヨーロッパ情勢の悪化に伴い、同年恒久的な中立法を制定することになる。この中立法では、1935年・1936年中立法の内容に加えて、一般物資に関してもアメリカとの通商は現金で取引を行うこと、運搬は自国船にて行うことを決めた「キャッシュ・アンド・キャリア」条項を取り決めた。ローズヴェルトとコーデル・ハル国務長官は、禁輸については侵略国のみを対象とする、そして侵略国と被侵略国とを区別する権限を大統領に与えることを望んだ。しかしながら、上・下両院の圧倒的多数(上院 63 対 6、下院 376 対 16)によって可決された法案に対して、ローズヴェルトはあえて逆らうことなくこの法案に署名している。中立法に関しては第二章・第三章でその制定過程などを詳しく述べる。

当時の孤立主義勢力、孤立主義的な世論がいかに強いものであったのかを示すギャラップ調査の結果がある。「第一次世界大戦のような戦争がもしヨーロッパに起こった場合、アメリカは再び参戦すべきか」との問いには、「参戦に賛成...5%、反対...95%」である。また「アメリカは次の対外政策のうちどちらを追及すべきか。外国の戦争に対して防止するための措置をとる、または巻き込まれないようにする」との問いに対しては、「防止するための措置をとる...6%、巻き込まれないようにする...94%」であった。そして「アメリカが第一次世界大戦に参戦したのは誤りだったか」との問いには、「誤りであった...70%、誤りでない...30%」という結果が出ている。^xまた、1930年代後半の孤立主義が強いものであったことを示す一例として、ラドロウ憲法修正案がある。これは、民主党のルイ・ラドロウ下院議員によって出された憲法修正案である。その内容は、実際にアメリカに対する侵入があった場合を除いて、宣戦に関して国民投票を求めるものであった。1937年までに70%のアメリカ人が、この修正案に賛成であることを調査の結果は示していた。^{xi}この修正案に対して多くの孤立主義者は支持し、議会では共和党議員の四分之三、中西部および西部出身の民主党議員の過半数が賛成投票をし、東部および南部出身の民主党議員の過半数が反対票を投じた。^{xii}その結果、わずかの差(賛成 209、反対 188)で敗れてしまったのであるが、当時の孤立主義勢力の強さが窺える。

第二章 孤立主義の高まりと中立法

本章では、1935～37年の中立法の制定過程について、当時の孤立主義者たちがどのように関わったのかについて明らかにする。

第一節 中立法に対する様々な孤立主義

前章でも述べたが、中立法の制定に関して孤立主義者の影響力は多大なものであった。しかしながら、ここで注意しておくべきことは、中立法制定に関する当時の孤立主義の考え方には様々なものが存在していたということである。ここでは、大きく三つのグループに分けて紹介する。

まずは、第一次世界大戦以前からの中立政策をできる限り維持し、公海の自由に基づいた通商を維持していこうとする考え方である。また、大統領に裁量権を与えることにも反対であった。これはウィリアム・E・ボラー上院議員やE・M・ポーチャード教授らを中心として主張された。彼らの主張の大事なところは、経済面と政治面を分けているところである。経済的には公海の自由に基づいて自由に通商を行い、政治的にはヨーロッパに関わることなく、自国独自の決定によって外交を行うというものである。ボラーによれば、「勢力均衡に明け暮れるヨーロッパはアジアと同じくらいアメリカとは異質なものであり、各国で高揚しているナショナリズムを抑えることは不可能。したがって国際組織に何らかの強制力を持たせようとするのは欺瞞である。科学技術の進歩により世界がますます緊密化している今日、アメリカは自国と他国の区別をはっきりさせ、外国の問題に巻き込まれないようにする必要がある」と論じた。^{xiii}またイェール大学の教授であったポーチャードは、国際法の立場からその孤立主義を主張した。1935・36年の中立法に対しては、武器の禁輸と借款の禁止についてはやむを得ないにしても、通商量の制限に関しては反対であった。彼によれば、「中立国による(イタリアへの)禁輸は国際法上違法行為であり、国務省による道義的な禁輸の要請は、国内の法的根拠がないだけでなく、国際法的観点からも不適切である」という。^{xiv}1937年の中立法に対しては、国際法上禁輸品目を選定するのは戦争当事国であるとし、中立国側が自ら禁輸品目を選定することに強く反対した。ボラーやポーチャードらの考え方をまとめると、通商の制限は武器と金融のみとし、大統領から裁量権を奪うことで中立を確保しようとするものであった。

二つ目の考え方は、通商の自由という伝統的な政策を制限してでも海外への関与を拒否すべきというものである。これは前出のナイヤC・A・ピアードらを中心に主張された。彼らもまた、大統領に裁量権を与えることには反対していた。ナイヤピアードらの考えとボラーやポーチャードらの考えとの違いは、政治的な中立のみならず経済的な関わりについてもできる限り制限しようとしたところである。彼らは第一次世界大戦への参戦理由を一部の軍需産業の利益を保護するためであったと捉え、海外の戦争を利用して軍拡を進めようとする動きに反対した。ピアードによれば、「余剰の捌け口を海外に求める結果、海外の紛争に関わらざるを得なくなるのであれば、今こそ大きな可能性を持つアメリカの開発を行うべきであり、そのためには資本主義の大幅な変更も必要かもしれない」と訴えた。^{xv}彼は第一次大戦と同じ道を辿らないためにも、国内の改革に専念することを主張したのである。また、大統領の裁量権に関しても、T・ローズヴェルトやウィルソン元大統領などを挙げ、彼らが裁量権を行使した結果、帝国主義的行動を推し進めたことなどから、裁量権に

関しても非常に疑問を持っていた。とにかくビードらの考え方は、戦争を避けるには政治面に加え経済面においても制限することが必要であるとした点で、新しい中立主義の思想であったと言える。

三つ目の考え方は、現在の状況からしてアメリカが海外の紛争に関わることは適切ではないものの、必要な時期が来れば対応していくべきとした柔軟な思想である。この主張をした主な人物としては、W・リップマンが挙げられる。この考え方は上記の二つとは少し背景が異なる。彼は考えの根本にはまずドイツのナチス政権に対する懸念があった。ジュネーヴ軍縮会議の失敗によってドイツのオーストリアへの圧力が次第に強まると、彼はアメリカのヨーロッパへの関与政策に反対するようになった。当時のヨーロッパは各国が軍拡を進めているという状況であったことに対し、伝統的中立権を維持しながら戦争に巻き込まれないようにすることは不可能であり、一定の通商制限は止むを得ないとしている。^{xvi}当時のヨーロッパは各国が帝国主義的であり、国際協調によって侵略を避けられるような状態ではなかった。したがって、彼は国際連盟との共同行動に強く反対するとともに、アメリカはヨーロッパに対する関与を控えるべきという主張をしたのである。そもそもアメリカの伝統的な中立というものは、イギリスが圧倒的な力を誇っていた19世紀に成立したものであって、イギリスが相対的に力を落としつつある現在、その中立を守ることは難しくなっていた。そして、中立法に定められたキャッシュアンドキャリーに関してであるが、これは制海権を握る国に有利なものであることから、実質的には親イギリス的なものであるのだが、その導入に問題なしとしたことから彼がイギリス寄りの考えを持っていたこともわかる。以上から彼の考えをまとめると、基本的にはドイツに対しての懸念を抱きつつも、国内外の状況から判断して中立政策を訴えたと言える。

第二節 1935年中立法

前節で述べたように、当時の孤立主義勢力は非常に強いものであった。通商の自由は保持しつつ政治的な関わりを避けようとする孤立主義や、一般物資の通商までも制限して経済的・政治的に関わらないようにしようとする孤立主義など、孤立主義勢力の要求は決して一様ではなかったのである。これらの様々な要求に対して、当時のローズヴェルト大統領や国務省、ならびにK・ピットマン上院外交委員長といった政権担当者は、もともとはアメリカが国際的に他国に関与していくことを考えていたものの、大恐慌による国内の状況やヨーロッパ情勢を踏まえた上で、海外との接触を制限するという方向へと判断するようになっていった。

ローズヴェルトらはナチス政権に対応しようと、1933年に武器輸出禁止法案を提出した。その内容は、「大統領が侵略国と判断した国に対する武器の輸出を禁止し、被侵略国とその同盟国には武器の売却を許可する権限を大統領が持つ」^{xvii}というものであった。この法案は4月1日に下院を通過するものの、当時の孤立主義者の一人であるE・ジョンソン上院

議員は、この法案が公海の自由に基づく通商の自由というアメリカの伝統的な外交姿勢を否定したものであり、さらには国際連盟との共同行動を可能にするものであるから、アメリカが政治的な争いに巻き込まれてしまう危険性があるとして強く反対した。このジョンソンらの抵抗に負けたローズヴェルトらは、政府案の採択を諦め、その結果武器輸出禁止法案は廃案となった。政府側が諦めた要因の一つとして、当時はニューディール政策の重要な法案の一つである全国産業復興法案が審議中ということもあり、敢えて上院と対立する気もなかったということも挙げられる。

翌 1934 年になってもヨーロッパでの危機が静まる気配はなく、アメリカが戦争に巻き込まれるのではという不安が国内で高まった。そこで、武器禁輸以外にも交戦国船でのアメリカ国民の旅行や交戦国船のアメリカ国内の寄港を禁止する包括的な中立法案が政府の側から検討され始めた。^{xviii}この法案についても、適用対象国についての大統領裁量権が要求されていた。こうした政府の動きに対し、ナイやボラー、ジョンソンといった人物が中立法論争に関わっていった。ナイが 4 つの決議を出すなど積極的な行動を示すと、議会内でも支持者が増え、彼の法案が採択される見通しが強まった。ナイの「公海の自由を制限しても」としたのに対して、「通商の自由は守るべき」としたボラーらの反対もあったものの、両者とも全交戦国への強制的武器禁輸の適用および大統領裁量権への反対など共通点があった。政府としてはニューディールの重要法案(ワグナー法、社会保障法など)を抱えており、ここでも上院の主要な人物との対立は避ける結果になった。そして 1935 年 8 月、全交戦国への強制的な武器輸出の禁止や交戦国船によるアメリカ国民の旅行の制限などを内容とした中立法が、6 ヶ月の時限立法という形で制定された。

第三節 1936 年中立法

1935 年 10 月にイタリア軍がエチオピアに侵攻を始めると、ローズヴェルトは即座に中立法を適用した。そして国際連盟がイタリアに対して経済制裁を決定すると、11 月にはハルがイタリアに対する異常な貿易量の増加に対して道義的な禁輸措置を要請した。初めは国際連盟と協力していこうと考えていた政府であったが、国際連盟の中心国であるイギリスやフランスが秘密裏にイタリアと交渉を行い、イタリアに対する石油禁輸の実施が無期延期されるなどすると、政府も方針を次第に変化させていった。国務省は、全交戦国への適用を前提に、禁輸品目の拡大とその品目決定の権限を大統領に与えるような法案の検討を始めた。^{xix}紛争が実際に起こっていたことや、1935 年中立法の期限切れも迫っていたこともあって、新しい中立法の制定に関する議論が開始されることになる。

ここでもナイが登場する。彼は前回同様独自の法案を作成し、政府案に反対した。彼の法案の内容としては、まず適用品目と時期については大統領に権限を与えないとした。次に、非軍事物資に関しては平時の貿易量以上の通商を制限した。そして、取引は現金で行い、運搬は自国船で行うという「キャッシュアンドキャリア」もその中に含まれていた。

第一次世界大戦参戦の理由を一部の軍需産業に対する利益のためとし、ヨーロッパと一線を画すには経済的な制限も必要であるとしたナイらしい法案であった。一方で、ボラーやジョンソンらは武器の禁輸に関しては認めるものの、やはり公海の自由に基づく通商の自由を主張した。勿論、ここでも両者は大統領の裁量権に対して反対であるという点では一致していた。

彼ら孤立主義勢力の反対に対して、ピットマンは1935年中立法の延長をローズヴェルトに進言している。^{xx}その結果、交戦国への借款を禁止するなどの若干の修正を加えて、1935年中立法を延長することになった。1935年中立法と異なる点は、まず西半球に対してはこの法律が適用されないこと。次に、交戦国へは武器の輸出のみならず借款も禁止すること。そして、交戦国が拡大した場合、その適用に関しての大統領の権限を与えないとすることである。前回に続きまたしても政府が孤立主義勢力に負けた結果となったわけであるが、政府側としては、大恐慌のダメージからいまだに完全に抜け出せず、第二次ニューディールが始まったばかりであったため、やはり外交政策に力を注ぐべき時ではないと判断したのであろう。

第四節 1937年中立法

1936年のヨーロッパでは相変わらず紛争が続いていた。ドイツのラインラント進駐や、ムソッリーニによるエチオピア併合宣言、スペインにおける内乱の長期化などである。またこの年は大統領選挙の年であったが、共和党候補のランドンを破ってローズヴェルトが再選を果たしている。ローズヴェルトはもともと「善隣外交」政策を行っていたのであるが、ドイツを中心としたヨーロッパ各国がラテンアメリカへの経済進出を進めてくると、彼はラテンアメリカとの関係をより緊密なものにしようとした。その努力の甲斐もあってか、ラテンアメリカとの関係は非常に良好なものであった。それに加えて国内改革を第一に進めているという状況の中で、ヨーロッパに対して敢えて積極的に関わっていくことに対して反対という風潮が当時の国内に存在していた。

このような風潮を反映してか、スペインの内乱に対しても中立法を適用しようとする考えが政府の中でも起こり、法案が作成され、1937年1月議会を通過した。この法案は人民戦線政府側にもフランコ側にも両者に適用されることから、不干渉政策を取っていたイギリスやフランスのみならず、法律適用から外されるドイツやイタリアからも歓迎されるものであり、政府としてはヨーロッパ列強との政治的摩擦を回避することができた。^{xxi}しかしながら、ここでも孤立主義勢力が反対することになる。ボラーによれば、この法律はいイギリスやフランスの不干渉政策に従うものであり、ナイによれば、ボラーと同じ理由だけでなく、フランコを支持しているドイツやイタリアに対しても中立法を適用しなければ、結局は物資の供給がなされるため意味がないとしたのである。^{xxii}そのような中、3月にはソ連を含めた内戦に関係のある全ての国に対して武器の禁輸を行うことを内容とした決議が

提案されるものの、審議が終わらないまま廃案となった。

1936年中立法も5月に期限切れが迫っていた。ナイはまたも独自の中立法案を主張する。今回の彼の法案の主な内容は、禁輸に関して非軍事物資も含むこと、そしてキャッシュアンドキャリーの採用であった。適用品目に関する大統領の裁量権も、勿論認めないとしていた。政府側は当時「裁判所抱き込み」問題で議会から反発を受けていた最中であったことから、キャッシュアンドキャリーの導入には反対しなかった。^{xxiii}ボラーやジョンソンといった経済面での自由を求めている孤立主義勢力からは反対があったものの、5月にはキャッシュアンドキャリー条項を含んだ中立法が制定された(ただし、キャッシュアンドキャリーについては2年という期限が設定された)。この中立法は、1935・36年中立法の内容に関しては恒久化されたものであり、当時の孤立主義の高まりを示すとともに、孤立主義的傾向の強さによって生まれた法律と言ってもよいであろう。

ここまで見てきたように、初期の中立法(1935～37)と孤立主義の高まりは密接に関係していた。このような状況の中、どのようにしてその中立的な外交政策が変化していくのかを次の章で述べる。

第三章 孤立主義から参戦へ

本章では、孤立主義的な外交政策を大きく変えた契機であったと思われる1939年の中立法の制定過程を中心に明らかにする。

第一節 中立法改正をめぐる論争

前章で述べたように、イタリアのエチオピア侵略やドイツのオーストリア合併というヨーロッパの危機的状況の中で、1937年中立法を制定したことでアメリカはやはり中立路線を進むことになった。しかしながら、情勢はさらに悪化していくことになる。勢いのあるドイツによるチェコのズデーデン地方の合併があったり、アジアにおいても日本による中国侵略が拡大されたりと、アメリカの中立政策に疑問を投げかけるような出来事が相次いで起こったのである。そして、中立法に基づいたアメリカの孤立主義政策に関する論争が再び生じることになった。このまま伝統的な孤立主義政策を維持していくべきか、孤立主義の象徴とも言える中立法に何らかの手を加え、民主主義国への援助を可能にするという形で実質的に孤立主義から脱却していくべきかの議論である。

このような状況の中、ローズヴェルトは1939年1月の年頭教書の中で「戦争を防ぐにはいろいろな方法があるが、わが国の国民の総意を侵略国の諸政府に分からせるためには単なる言葉ではないもっと強力で効果的な方法もあるのである。われわれは少なくとも、な

んらかの行動によってあるいはなんらかの行動をとらないことによって侵略国を元気づけ助け支えるようなことはできないしすべきではない。われわれが慎重に考えて中立法を制定したときには、中立法が公平に機能しない - 侵略国を助けてその犠牲者への援助をしない - かもしれないということを知っていた。自己保存の本能にしたがって、われわれは今後はそのようなことを許してはならないのである」と、中立法の改正を訴えた。^{xxiv}ローズヴェルトとしては、可能であれば中立法を全面的に廃止したい、ないしは侵略国に対してのみ武器の禁輸を適用できる大統領裁量権を求めていたと考えられる。しかし、ここでもやはり孤立主義勢力の抵抗に会うことになる。ナイはこの時、平時と戦時とを問うことなく西半球以外の全ての国に対する武器の輸出禁止を内容とした法案を出している。また、他の上院議員の孤立主義勢力の反対もあり、政府案を通せる見込みがないと考えたローズヴェルトは下院に期待するようになった。

5月にはハル国務長官が、中立法の改正案を提示した。その内容は主に以下の6点である。(1)アメリカの船舶の戦闘地帯への立ち入りを禁止する。(2)アメリカ国民の戦闘地帯への旅行を制限する。(3)アメリカから交戦国への輸出品はあらかじめ名義を購入者に変更しなければならない。(4)交戦国へのローンに関しては現行法を維持する。(5)わが国の国内における交戦国への募金を規制する。(6)武器、軍需品および戦争基礎資源に関する国家軍需品統制委員会と資格認定制度は維持する。^{xxv}これらの改正点の中で最も重要な変更点と思われるものは三番目である。1937年中立法では、キャッシュアンドキャリアの原則が適用されるのは戦争基礎資源だけであった。しかし、ハルの提示した改正案では、戦争資源のみならずその適用範囲を武器全般まで広げている。このような改正案を出した意図としては、交戦国に対して軍事関連物資の輸出を可能にしようとしたことが考えられる。キャッシュアンドキャリアについては、1937年中立法が2年間の時限立法であったので、5月1日の時点でその適用は失効していた。

孤立主義勢力の強い上院では法案を通すことは難しいと考えていた政府は、下院に注目し、6月に外交委員会でその政府案を12対8で通した。ちなみに賛成の12名は全て民主党議員であり、反対の8名は全て共和党議員であった。^{xxvi}しかしながら、同じ月に下院本会議があったのだが、戦争資材の禁輸に関しては廃止するものの武器軍需品に関してはこのまま禁輸を継続するという修正案が出され、民主党の議員が議場にいない間に採決され、可決されてしまった。また、翌7月には上院外交委員会が開かれたのだが、中立法に関する審議は1940年1月まで延期するとの内容が可決された。ローズヴェルトはこの結果に対して、「下院の票決でヒトラーに決定的な動機が与えられてしまった。ヒトラーとムッソリーニがさらなる領土拡大をもとめるがゆえにヨーロッパで戦争が生じたら、責任の大半は昨夜の議会の行動にあるのだ」と非難している。^{xxvii}このようにして、またしても政府案が通ることはなかったのである。

これら政府案とその反対派との間の最大の論点は、武器禁輸を解除するかどうかにあった。反対派としては、武器を禁輸することによってアメリカが戦争の圏外に置かれるのだ

と主張する。その主張に対して、ハルは国際法適合性を引き合いに出して反論した。彼は「ローズヴェルト政権を含む中立法改正派は、最初に同法が制定されたときから、それは中立国が交戦国と貿易する権利および交戦国が中立国と貿易する権利を認めている国際法の原則から運まかせて逸脱するものだという事実注意到喚起してきた。中立とは公平(どちらにも味方しないという意味で)を意味すると考えたのである」^{xxviii}と云うのである。しかしながら、政府側は単にそのような理由だけで中立法を改正しようとしていたわけではなく、彼らには武器の禁輸を廃止することで実質的に民主主義国への援助を可能にしようとする意図があったのである。そのことを示している発言がある。ローズヴェルトがハルに対して禁輸廃止の必要性を強調した際に、「廃止すればヨーロッパでの戦争を防止できる。防止できないまでも、それはアメリカに非交友的な国が勝利する可能性を減らすことができる」と説明していたのである。^{xxix}

第二節 1939年中立法とその意味

ヨーロッパへの関与を目指した政府と孤立主義勢力との対立が続く中、ヨーロッパ情勢はさらに悪化していった。1939年8月に独ソ不可侵条約が締結され、翌9月にドイツ軍がポーランドに侵攻すると、ついにイギリスやフランスらによる対ドイツ宣戦がなされた。これらに対してローズヴェルトは、中立法の規定に従い「不幸にしてドイツとフランス、ポーランドおよびイギリス、インド、オーストラリア、ニュージーランドの間に戦争状態が存在することを宣言し、それによって合衆国またはその属領の全ての国民、および居住するかもしくは合衆国またはその属領の領土もしくは裁判管轄権のもとにあるすべての人々が、議会合同決議に含まれている条項、すなわち、武器、軍需品、または戦争資材を合衆国またはその属領からフランス、ドイツ、ポーランド、またはイギリス、インド、オーストラリア、ニュージーランドに対して輸出する場合、またはそれらの国々に運搬する場合、もしくはそれらの国々に運搬したりそれらの国々の利用に供する場合に適用される条項に、いっさい違反しないように勧告する」^{xxx}との中立宣言をしている。

このような中立宣言をしたものの、やはりイギリスやフランスへの援助を行いたいローズヴェルトは、中立法改正のための特別議会を開会することを要請した。この要請を行った前日に、ローズヴェルトは民主・共和両党の指導者と会っているのだが、そこで議会の指導者が武器の禁輸廃止と引き換えにキャッシュアンドキャリアと交戦国への信用供与禁止を付け加える必要があるとの主張をしたのに対して、彼は妥協しなければならないと考えていた。^{xxxi}ローズヴェルトはまた、議会が1937年中立法を制定し自分がそれに署名したことに遺憾の意を表して、「私は議会に対して、平和を守りアメリカの真の中立と安全という利益を守るために37年法を改正するように求めた。いま再び、古くからの国際安全という利益を守るために37年法の条項すなわち禁輸条項について議会が改正の行動を起こすことを要請する。なぜならその条項は、アメリカの中立、アメリカの安全、とくにアメリカ

力の平和に重大な危機をもたらしているからである」として、「禁輸の廃止と国際法への回帰」を訴えた。^{xxxii}

ローズヴェルトが提案した改正点は主に 4 つであった。一つ目は、アメリカの商船が戦争地帯に立ち入ることを制限すること。二つ目は、アメリカ市民が交戦国の船を使って旅行すること、または危険な地域を旅行することを抑制すること。三つ目は、交戦国が購入した商品については、アメリカ国内での名義の変更が必要であるとする。そして最後の四つ目は、交戦国への信用供与を制限することであった。この内、後半の 2 つがキャッシュアンドキャリアの適用であった。しかしここでは、「孤立主義がまだ力を持っているアメリカでは、中立法制定に関連して民主主義諸国への援助を問題とするのは愚の骨頂である」ため、武器禁輸の解除がイギリスやフランスに対して有利になることには触れられていなかった。^{xxxiii} 勿論、政府にとって法改正の本当の目的が単なる通商の回復ではなかったことは今まで述べてきた通りである。

上院外交委員長であるピットマンは、禁輸の廃止とキャッシュアンドキャリアの原則の復活を盛り込んだ法案を提案し、この法案は公聴会もなしに 16 対 7 で可決され、10 月には上院本会議に上程された。^{xxxiv} この頃になると、孤立主義勢力の中にも次第に変化が生じてくる。つまり、政府の考えを支持する孤立主義者たちというのが出てくるのである。例えば、共和党のロバート・タフトである。彼が政府案に賛成した理由は以下の通りであった。まず、禁輸廃止とキャッシュアンドキャリアの最立法化は中立には反していないこと。次に、禁輸という制度は諸国間で公平に機能しないこと。そして最後に、例え禁輸を反対したとしても、戦争に巻き込まれる機会が増えるわけではないことである。また、タフトと同じ共和党のジョージ・ノリスも政府案に賛成したのであるが、彼の理由は禁輸を廃止すればイギリスやフランスを援助することになり、廃止しなければヒトラーとその同盟国を助けることになり、結局は全体的な中立というものは不可能だからというものであった。^{xxxv} 孤立主義者たちの態度の変化も見られた中、政府案は上院では 63 対 30、下院では 243 対 181 で通過した。そして、両院協議会報告では、上院では 55 対 24、下院では 243 対 172 で可決された。こうしてついに、1939 年 11 月、政府の希望に添った新しい中立法(1939 年中立法)が制定されたのである。

この 1939 年中立法の審議中、ラッシュ・D・ホルト上院議員は、Wheeling Intelligencer 紙という新聞の世論調査の結果を用いて、いかに国内における戦争反対の世論が強いものであるかを訴えた。その結果によると、アメリカを戦争の局外に置く...1533 人、戦争に賛成...24 人、現行法支持...1112 人、キャッシュアンドキャリアでの軍需品輸出を支持...321 人であった。^{xxxvi} このような結果の一方で、New York Herald Tribune 紙では、世論の変化に対する調査結果を、イギリス・フランス・ポーランド側の勝利を望む...83.1%、ドイツ側の勝利を望む...1.0%、どちらの勝利も望まない...6.7%、現行法維持...24.1%、キャッシュアンドキャリアによる禁輸解除...29.3%、イギリス・フランス側への参戦または武器援助...36.7%。と掲載している。^{xxxvii} 両方の結果からして、この時期になると伝統的な孤立主義的考

えを持った国民も依然として多かったものの、それは一時のような非常に強いものではなく、アメリカがヨーロッパに関わっていくことに対してかなり柔軟な姿勢へと変化していたことがわかる。

1939年中立法が制定されると、アメリカは参戦への道を進むことになる。フランスが敗北すると、平時における徴兵制の実施を行った。また、1940年の大統領選挙で再び選ばれたローズヴェルトは、1941年にアメリカの防衛と重大な関わりがあると認められる他の国に対して防衛に役立つ物資やサービスを供与できる武器貸与法を制定した。この法律によって、アメリカは連合国への軍事援助が法的に可能となったのである。勿論、アメリカは武器貸与法ができたからといって、まだ他国に対して直接の軍事的な攻撃はしていないものの、1939年中立法が制定された時点ですでに孤立主義ではない外交政策を進み始めていたと言えるだろう。

終章

これまで見てきたように、1939年中立法が制定されたことは、アメリカの外交政策にとって非常に大きな転換点であったと考えてよいだろう。1939年中立法が制定された時点では、まだ国際主義へと明らかに変化したと言うのは難しいが、中立法をめぐって孤立主義者と国際主義者が数年に渡って論争を繰り広げ、そして徐々に国際主義へと変化していったことはやはり否定できない事実である。パールハーバーをもってアメリカは実際に第二次世界大戦に参戦するわけであるが、ヨーロッパの政治に関わらないという孤立主義の根本理念から考えれば、1939年中立法を契機として国際主義的な外交政策を採り始めたと言えるのではないだろうか。勿論、当時の海外における状況の悪化という外的な要因から、止むを得ず国際主義的な方向へと向かったと言ってしまうまでもである。しかしながら、1939年中立法という目に見える形での外交政策の変化が起きるまでには、本論文で示してきたように政府と議会(孤立主義者)との間で相当のやりとりがあったのである。このことから考えれば、アメリカの外交政策の変化における中立法の持つ意味は大変大きいと考えられる。

これまでは、1939年中立法によって孤立主義外交から国際主義外交へと変化したのではと考えてきた。しかし最後に、国際主義外交とはそもそも孤立主義外交の延長線上にあるものではないという側面からも考えてみる。孤立主義とはそもそも、建国間もなく国として未熟であった自国を守るために採られた外交政策である。つまり、自国の利益を第一に考えた結果の政策である。このことを、数年におよぶ中立法改正をめぐった政府と孤立主義者たちとの間の論争に当てはめると、次のようなことが言えるのではないか。孤立主義者たちについてはそのままであるが、アメリカが紛争に関わらないことによって自国の利益が守られると考えた。一方で政府(国際主義)は、民主主義国を援助することで民主主義が守ら

れ、ヨーロッパの情勢が落ち着くのであれば、そのことが結果として自国の利益になると考えた、とも考えられるのである。勿論、アメリカが常に自国の利益だけを考えた外交政策を採っているかどうかについて証明することなどできない。しかしながら、外交政策を決定する上で、根本にはそのような思想があると仮定すれば、建国当初から現在に至るまでの外交政策に一貫性があるとも考えられる。今日しばしば「単独行動主義」と批判されるその外交政策も、孤立主義的な思想(ここでは自国の利益を第一とするという意味で)を持った国際主義外交と捉えることもできるのである。2003年1月現在、アメリカは対北朝鮮や対イラクといった様々な外交問題を抱えている。現在のアメリカの外交政策が国際主義と言っても誰も反論はしないだろうが、今後もし戦争反対の世論を無視してもこれらの国に対して軍事的介入を行うとすれば、アメリカは依然として伝統的な「孤立主義」外交政策を継承しているとも思えてしまう。

-
- i 立作太郎『米国外交上の諸主義』日本評論社 1942、p.3.
ii アーネスト・R・メイ編、中屋健一訳『アメリカの外交』東京大学出版会 1966、p.75.
iii 太田俊太郎「アメリカ外交における孤立主義の史的変遷」『アメリカの対外政策』藤原守胤古稀記念論文集 1971、p.440.
iv 同上、p.443.
v 同上、p.445.
vi 阿部齊他『北アメリカ』自由国民社 1999、p.148.
vii 同上、p.149.
viii 同上、p.150.
ix 太田俊太郎「アメリカ外交における孤立主義の史的変遷」『アメリカの対外政策』藤原守胤古稀記念論文集 1971、p.450.
x 質問内容および数字のデータ 同上、p.456.
xi Paul Sothe Holbo, *Isolationism and Interventionism 1932-1941*, 1967, p.19.
xii Arthur S. Link, *American Epoch A History of The United States Since The 1890 s*, 2nd Edition, 1963, p.423.
xiii 山澄亨「中立法制定における「孤立主義者」とローズヴェルト政権の対応」『史林』神戸大学教養部論集 51、1993.3、p.5.
xiv 同上、p.5.
xv 同上、p.9.
xvi Walter Lippmann, "While the world is arming" (May 17, 1934) in *Interpretations*, p.347-350.
xvii 山澄亨「中立法制定における「孤立主義者」とローズヴェルト政権の対応」『史林』神戸大学教養部論集 51、1993.3、p.17-18.
xviii 同上、p.19.
xix 同上、p.21.
xx Robert A. Divine, *The Illusion of Neutrality*(Chicago, 1962), p.156.
xxi 山澄亨「中立法制定における「孤立主義者」とローズヴェルト政権の対応」『史林』神戸大学教養部論集 51、1993.3、p.25.
xxii 同上、p.25.
xxiii 同上、p.26.
xxiv *Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt 1939*, p.3-4.

-
- xxv 安藤次男「アメリカ孤立主義の転換と 1939 年中立法」『立命館法学』、1996.1、p.147.
xxvi 同上、p.147.
xxvii Wayne S. Cole, *Roosevelt and Isolationists 1932-1945*, 1983, p.315.
xxviii 安藤次男「アメリカ孤立主義の転換と 1939 年中立法」『立命館法学』、1996.1、p.149.
xxix Cordell Hull, *The Memories of Cordell Hull Vol. 1*, 1948, p.646.
xxx 安藤次男「アメリカ孤立主義の転換と 1939 年中立法」『立命館法学』、1996.1、p.150.
xxxi 同上、p.151.
xxxii 同上、p.151.
xxxiii Cordell Hull, *The Memories of Cordell Hull Vol. 1*, 1948, p.684.
xxxiv 安藤次男「アメリカ孤立主義の転換と 1939 年中立法」『立命館法学』、1996.1、p.152.
xxxv Wayne S. Cole, *Roosevelt and Isolationists 1932-1945*, 1983, p.325.
xxxvi *Appendix to the Congressional Record 1939*, p.431.
xxxvii *Ibid*, p.45.

< 参考文献 >

- ・ Appendix to the Congressional Record 1939
- ・ Arthur S. Link, *American Epoch A History of The United States Since The 1890' s*, 2nd Edition, 1963
- ・ Cordell Hull, *The Memories of Cordell Hull Vol. 1*, 1948
- ・ Paul Sothe Holbo, *Isolationism and Interventionism 1932-1941*, 1967
- ・ Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt 1939
- ・ Robert A. Divine, *The Illusion of Neutrality*, Chicago, 1962
- ・ Waldo Heinrichs, "President Franklin D. Roosevelt' s Intervention in the Battle of the Atlantic, 1941" , *Diplomatic History*, 1986
- ・ Walter Johnson, *The battle against isolation*, Da Capo Press, 1973
- ・ Walter Lippmann, "While the world is arming", *Interpretations*, 1934
- ・ Wayne S. Cole, *Roosevelt & isolationists, 1932-45*, University of Nebraska Press, 1983
- ・ アーネスト・R・メイ編、中屋健一訳『アメリカの外交』東京大学出版会、1966
- ・ 浅川公紀、花井等『アメリカの外交政策』剏草書房、1991
- ・ 阿部齊他『北アメリカ』自由国民社、1999
- ・ 阿部齊、久保文明『現代アメリカの政治』放送大学教育振興会、2002
- ・ 有賀貞、宮里政玄『概説アメリカ外交史』有斐閣、1998
- ・ 安藤次男「アメリカ孤立主義の転換と 1939 年中立法」『立命館法学』、1996
- ・ 飯野正子、桑井輝子、高村宏子『合衆国とは何か』、1999
- ・ 太田俊太郎「アメリカ外交における孤立主義の史的変遷」『アメリカの対外政策』藤原守胤古稀記念論文集、1971
- ・ 斉藤眞『アメリカ現代史』山川出版社、1981
- ・ 産経新聞「ルーズベルト秘録」取材班『ルーズベルト秘録』産経新聞ニュースサービス、2000
- ・ 立作太郎『米国外交上の諸主義』日本評論社、1942
- ・ 谷茂樹『ローズヴェルト外交序説』文化書房博文社、1986
- ・ 西川吉光『アメリカ政治外交史』晃洋書房、1992
- ・ 福田茂夫「ローズヴェルト外交研究の軌跡 - 3 - 」『国際問題 269』日本国際問題研究所、1982
- ・ 山澄亨「中立法制定における「孤立主義者」とローズヴェルト政権の対応」『史林』神戸大学教養部論集 51、1993

-
- ・ラッセル・フリードマン、中島百合子訳『フランクリン・ルーズベルト伝』NTT出版、1991
 - ・ロバート・ダレック、林義勝訳『20世紀のアメリカ外交史』多賀出版会株式会社、1991