

論 説

第2次大戦前におけるアメリカ孤立主義と宥和政策

安 藤 次 男

目 次

はじめに

1章 1937年中立法とアメリカ外交

2章 ミュンヘン協定と宥和

3章 1939年中立法の成立

おわりに

はじめに

アメリカ孤立主義は、建国以来の長い伝統をもつものとされ、モンロドクトリンも孤立主義外交の一環として認知されてきた。

パクス・ブリタニカが20世紀初頭に終焉の段階に入ったにも関わらず、それに代わるものが予想されたアメリカが国際システムへの関与を基本的に拒否して20世紀における孤立主義の復活を生み出したのは、上院のナイ委員会報告が指摘したように、第1次大戦への参戦とそれへの反省、つまり英仏帝国主義国に利用されたことへの不満だった。本来、国際主義的志向を持つFDRも、大恐慌対策としてのニューディールという「経済的国家主義」の路線を選択せざるを得なかったために、孤立主義にとられることとなった。FDRが1933年の大統領就任以降の「戦争回避と国内改革」優先路線から逸脱し始るのは、戦争阻止のために国際主義運動との連携を説いた1936年8月のチョートーカ演説からであろう。翌1937年10月の「隔離演説」を経て、1939年中立法でほぼ転換が完成することとなる。

アメリカの1930年代中立法路線の変容過程は、世界情勢とくにヨーロッパ大陸における英仏と独伊の関係の変化と密接に結びついていた。代表例が1938年ミュンヘン協定として出現した宥和政策である。イギリスの対独宥和政策については、もともとヒトラーの領土要求は無限で

あり、ヨーロッパの覇権を狙っていたのであって、彼が軍事力行使を決意したことが第2次大戦の直接の原因となったのだから、チェンバレンがヒトラーをなだめ彼の野心を小さくすることによってドイツを宥和するという政策をとったのは賢明な選択だったと考えて彼を高く評価する説と、ヨーロッパ諸国とくに英仏が断固としてヒトラーの侵略に直接に対決していたら第2次大戦は避けられたかもしれないとしてイギリス外交を批判する説の2つに大きく分かれるが、本稿は英米関係を検討することを主眼とするので、チェンバレン外交の評価には触れない。

本稿では、アメリカの中立法の変容をヨーロッパの国々とくに英との関連においてどうとらえるべきかを検討することによって、1930年代におけるアメリカ孤立主義の特質を考えたい。

1章 1937年中立法とアメリカ外交

マンフレッド・ジョナスの研究が明らかにしたように、反ニューディールの保守派、親ニューディールのリベラル派、親ドイツのファシスト派など、思想も政策路線も大きく異なる多様な階層が、アメリカをヨーロッパの戦争にまきこませないという1点で一致して制定したのが、1935年中立法であった。

1936年2月29日に成立した「1936年中立法」が1年弱の時限立法であったために、期限の切れる1937年5月1日に「1937年中立法」が制定された。ヨーロッパ情勢の急迫に対応して、孤立主義者は中立政策の強化を目指していた。焦点となったのは、禁輸対象品目の拡大とそれに対する「キャッシュ・アンド・キャリア（現金自国船主義）の原則」の適用である。中立国の立場を強化することを目指して、旧法が禁輸対象とした「武器、軍需品、戦争資材」に、「物資または資源, articles or materials」を追加することが焦点となった。「物資または資源」とは、いわゆる「戦争基礎資源」を指し、石油、銅、車輛、屑鉄が想定されていた。禁輸対象拡大がアメリカ経済に与える打撃をできるだけ小さくする方が求められた。それが戦争基礎資源の禁輸に付けられた「キャッシュ・アンド・キャリアの原則」であり、買い手国（交戦国）は、現金で支払い、自国船でアメリカから持ちかえるという条件ならば戦争基礎資源を買いつけることができることとされた。この中立政策の強化案に対しては、いわば左右からの反対が生じた。被侵略国への支援の可能性を探っていたFDRらの国際主義的介入主義者は、禁輸強化には反対であったが、同年に「最高裁判所詰め替え」を策して政治的に敗北し、反対する民主党議員を翌年の選挙で排除しようとしたFDR政権側の意図に対する反発が高まっていたために、FDR政権側は強力な指導力を発揮する力を欠いていた¹⁾。とくに議会との交渉力が低下した²⁾。

しかも、国民の間の孤立主義感情はなお強くあった。1937年1月のギャラップ調査では、「アメリカが第1次大戦に参加したのは誤りだと思うか」との問いに、70%が「はい」と答え

て、予想されるヨーロッパでの戦争の再発に対する強い警戒感を表明していた（The Gallup Poll—1937, p.54.）。禁輸強化反対を左からの反対とするならば、右からの反対は「中立国としての立場」を守りつつも「中立国としての権利」の行使を重視する人たちの主張で、彼らは通商は中立国の権利であり武器等以外へ禁輸対象を拡大する必要はないとして旧法の延長でよいとして中立政策の強化に反対した。上院議員のポラーやジョンソンらの「極端なナショナリスト」³⁾は、戦時においても公海の自由を断固として守ることが大切でありアメリカの伝統的な中立国としての権利を臆病に投げ捨てるようなことには反対だと主張した⁴⁾。上院でも賛成多数で可決されたが、実際の票決は、賛成41名、反対15名に対して棄権が39名いて、賛成票は議席の半数にも届かなかったのである。1935年中立法は、多様な階層の多様な意思を糾合して、アメリカをヨーロッパの戦争の局外におくという大きなコンセンサスを作り出したが、ヨーロッパ情勢の緊迫化のもとで「アメリカの安全」をどう確保するかという課題に対する意見の相違が拡大し始めていた。

37年中立法は、36年中立法の条項を基本的に引き継いで、交戦国への武器・軍需品・戦争資材の禁輸、交戦国へのローンの禁止（短期のクレジットの供与は可）、交戦国船舶によるアメリカ国民の旅行の禁止、内戦への同法の適用（1937年1月8日の決議で追加されていた）を盛りこむとともに、新たに戦争基礎資源の禁輸を盛り込んで中立政策を強化した。

しかし、37年中立法の制定は、7月の日中戦争の勃発によってその基盤を揺るがせられた。アメリカは日中戦争に対して中立法を発動しなかった。10月5日にFDRがシカゴで行った「隔離演説」は、ドイツの名前には触れずに、事実上の差別的禁輸の必要性を示唆したものだったが、国民の反応が悪いことを考慮して、その後しばらくFDRは隔離演説に触れないようにした。事態が再び動き出したのは、「ウェルズ・プラン」と「ラドロウ憲法修正」をめぐる政治過程からだった。

隔離演説の翌日、国務次官のサムナー・ウェルズはワシントンに国際会議を招集して軍縮や貿易（原材料への平等なアクセス）に関して話し合う場を設定するようFDRに進言した。ウェルズは、ドイツの戦争政策が経済的アウタルキー（自給自足）への志向に基づいていると考えて、戦争防止のためにはドイツに経済的アウタルキーを放棄させることが必要だと考えた。国内の強い孤立主義感情によって政策選択の幅を狭められていたFDRにとって、ウェルズ・プランは孤立主義感情と直接対決することなく平和維持の問題を考えさせる格好の機会に映った。

しかし、12月12日に日本の航空機が中国の揚子江上のアメリカの警備艇「ペイネイ号」および3隻の石油タンカーを爆撃して、3名が死亡し、10名以上が負傷して、日本政府の陳謝にも関わらずアメリカ国内では反日感情が高まった。孤立主義者も反日感情をつのらせたが、この段階では、37年中立法の路線を堅持して、ポラーは「アメリカの船は危険地帯を航行していたのであり、そういう危険は予測できたはずなのであるから、わが国の兵士を東洋に送り込むよ

うなことに賛成するつもりはない」と書いた⁵⁾。FDRはイギリスの駐米大使ロナルド・リンゼイに日本が日中戦争継続に必要な原材料を入手することを困難にするために「平和的ブロックイド」を検討することを提案した。この提案はイギリス側の反応が弱く、見送られたが、英米は翌年の1月に海軍スタッフの合同会議を開くことを決めた。ポワスキーは、この会議開催の歴史的意味を重視して、「これは、一方の国が日本との戦争に巻き込まれたら他方の国が協力するというプランの最初のものとなった」と評価している (Powaski, p.74.)。ペイネイ事件への孤立主義者の一つの反応が、「ラドロウ憲法修正」問題だった。孤立主義者は、アメリカが戦争状態に入る際の手続をより厳格にしてヨーロッパの戦争にまきこまれない保障としようとした。憲法上、宣戦布告の権限は議会にあるが、民主党下院議員のルイス・ラドロウ (インディアナ) は、1935年に、議会が宣戦布告をする際には国民投票 (レフェレンダム) にかけることとする憲法修正案を議会に提出していた (ただし、アメリカが先に攻撃された場合には国民投票は不必要)⁶⁾。同案は、下院司法委員会の段階で審議が止まっていたが、中国における日本との紛争をきっかけに、大統領によって国民の意図に反して戦争にまきこまれることのないようにという機運が高まり、ラドロウは委員会を回避して直接に下院本会議の審議にかける手続 (discharge petition, 過半数の賛成が必要) に成功し、1938年1月10日に下院の投票に付されて、結果的には188対209で否決された。ホワイトハウスは反対の立場から議会に働きかけた。FDRは、バンクヘッド下院議長に書簡を送り、「ラドロウ修正は適用が難しく、かつ、アメリカの代議政体とは相いれない。それは大統領の対外的な行動を困難にするし、外国は咎めなしにアメリカの権利を侵害できると信じてしまうだろう」と批判した (Powaski, p.74.)。この賛成票188という数字は、孤立主義者の強さを示すとともに、孤立主義者に対するFDRの力が相対的に強くなってきたことをも表すものだった。孤立主義者が中立や外国の戦争への非関与を立法化する独自の計画を推進できたのは、これが最後となった⁷⁾。

2章 ミュンヘン協定と宥和

1938年3月にオーストリアを併合したドイツは、チェコのズデーテン地方の約350万人のドイツ人に自治獲得運動を始めさせ、チェコ政府との対立が高まった。

チェコの領土保全を約束していたソ連は、同じくチェコの安全を保障していたフランスの意向に依存し、フランスは自国の軍事力に自信がなかったためにイギリスに依存するという判断を見せた。フランスがチェコに対する領土保全を約束した条約上の根拠は、1925年の相互防衛条約と1935年の仏ソ条約だった。イギリスは、チェコの安全に関与しなければならない絶対的な義務はなく、かろうじて、国際連盟の一員であること、およびフランスがいわれなき侵略を受けた場合にはフランスを援助すると約束した1925年ロカルノ条約が根拠だった⁸⁾。調整に乗

り出したチェンバレン首相は、9月16日のベルヒテスガーデンでのヒトラーとの会談で、ズデーテン地方のドイツへの割譲を認め、その代わりにチェコの残りの領土の保全を約束させた。

アメリカでは、1938年に入ると、FDRが国防費の予算を20%増加させるべきだと議会に特別教書を送り、5月までに、11億ドルの海軍拡張法が確定した。戦争にまきこまれることを恐れる孤立主義者も、外国から自国を防衛するには軍備強化が必要だと考える点では、国際主義者と共通していた。7月の世論調査でも、軍拡政策に64%が賛成していた（Powaski, p.75.）

すでに3月には、アメリカの3隻の巡洋艦がシンガポールの英軍基地に派遣されていた。9月1日に、アメリカの大西洋艦隊が最新鋭の巡洋艦7隻を核にして設立され、2隻の艦艇がイギリスの港に派遣された。アメリカは、戦争資材購入に当てられる英仏の金がアメリカ内にどれくらい保有されているかを調査させた。

ズデーテン問題はやっかいな問題ではあったが、国際主義者のFDRにとっては、国内のニューディール改革や孤立主義によって妨げられてきた対外的関与を進めて、アメリカが平和と安全保障に關与するチャンスとなる可能性をもつものだった⁹⁾。FDRは、本来、反宥和主義であったが、國務省内を中心にアメリカ政府には宥和主義者が多数いた。駐フランス大使のビュリットは、危機の際にはアメリカは国際会議を開催したらよいと主張していたし、駐イギリス大使のケネディは、平和維持のためのチェンバレンの努力を支持すべきだと言い、國務次官補のバーリは、FDR宛てのメモで、ホワイトハウス内の反独的雰囲気を感じて遺憾として、ヴェルサイユ条約やサンジェルマン条約で作り出された無理な体制を維持するためにアメリカがナチの国内体制が気に入らないからといって戦争に引き込まれることはあってはならないことだ、と主張した（MacDonald, pp.95-96.）

9月12日にヒトラーがニュルンベルクで演説して、「ズデーテンドイツ人への抑圧は終わらなければならない。チェコにいる350万のドイツ人は民族自決権を保障されなければならない」と強調すると、翌日それに呼応したズデーテン・ドイツ人が騒乱を起こしてチェコ政府に弾圧された。FDRはこれはヨーロッパにおける平和の終わりの始まりのように受け止め、ここからFDRはそれまでの反宥和の態度を変化させていくこととなった。チェンバレンがズデーテンの割譲を認めた9月16日のベルヒテス・ガーデン会談の翌日の9月17日に、FDRは、チェコがいつまでも非妥協的ならばチェコは迅速で粗暴な戦争に呑み込まれてしまうだろうと述べている（MacDonald, p.98.）

FDRは、英仏への航空機の供給が重要になると見とおしており、中立法改正の形態をとらずに、航空機を部品または半完成品の形で英仏に輸出することを計画していた。のちの「民主主義の兵器廠」の構想である。反枢軸の立場からアメリカの軍事力ではなく経済力を動員するというこの限定責任の構想は、参戦までアメリカの対外政策の基調となるものだった。

9月21日、英仏の最後の態度の通告にしたがってチェコは住民投票の実施を受け入れた。

イギリスにとっての平和とイギリスにとっての経済安定を重視してズデーテンの帰属よりも英独間の協調を優先させたチェンバレンの政策選択の前提は、ドイツの要求は人種的統合でありしたがってズデーテン以外の領土要求は起こらないという予測だった。

9月29日の4カ国ミュンヘン会談で最終的にズデーテンの割譲が合意される前の1週間が、アメリカ外交にとっても重大な選択の岐路であった。ケネディ、ビュリットらの宥和派は、チェンバレン支持を公言していた。ヒトラーの意図は無制限だと考えたハル國務長官に対して、ウェルズ國務次官は、ヒトラーの拡大意図は限定的であり、したがってアメリカが調停してヴェルサイユ条約を改定することによって対外行動を制約することが可能であると考えて、ビュリットの提案した「ハーグ国際会議の開催」案を支持した。FDRは9月27日、この力に拠らない交渉による平和の路線をとりいれてハーグ国際会議開催を要求したが、アメリカの参加の有無を含めてあいまいな提案であり、提案は29日のミュンヘン協定成立とともに消え去った。アメリカはズデーテン問題の最後の段階で宥和主義的な立場から介入したが、10月になってヒトラーがミュンヘンをもって最終的な決着とは考えていないことが明らかになると、FDRはヒトラーの目的には限界がなく、したがってドイツを抑えるには力による脅ししかないという立場に復帰することとなった。ヒトラーは、翌1939年3月、ミュンヘン協定に違反してチェコ全土を併合してしまった。

このような過程からは、1938年がアメリカ外交にとって重要な転換をもたらした年であると言える。ヨーロッパ大陸におけるドイツ・イタリアによる侵略の拡大は、アメリカが中立法制定の基礎にした「イギリスはドイツに勝利するだろう」という前提に対する不安を生み出した。ズデーテン問題でのイギリスの対独宥和政策の採用がそれを裏書した。アメリカは結果としてイギリスの対独宥和政策に追隨することとなり、中立法に裏づけられた孤立主義が状況によっては宥和の側面を持つことが明らかになったが、以上の1938年の経過からは、アメリカの対ミュンヘン外交を生み出した2つの要因が見てとれる。第1の要因は、アメリカ国民に共通しFDRにも存在した「対英不信」である。FDRは、「チェンバレンは、ともかくも平和が保たれかつ自分の体面が保たれるなら、どんな犠牲を払ってでも平和を追求するというイギリスのいつものゲームを楽しんでいるに過ぎない。彼は戦争をするかしないかの責任をアメリカに負わせようとする輩だ」と言って、強い不信感を示していた (Jane Karoline Vieth, p.64.)。第2の要因は、「経済的摩擦」である。1938年における英米間交渉の重要な課題の一つが、通商協定改訂問題だった。1932年に成立したオタワ体制に対してアメリカが見つけた「門戸開放」要求に、イギリスの製造業者は反対しイギリス市場内での特恵的扱いを守ろうとした¹⁰⁾。11月に結ばれた新協定は、イギリスの抵抗でアメリカの要求はあまり盛り込まれなかった。アメリカの門戸開放要求は、建て前は「世界経済の回復のため」であり、その手段は「相互的関税引き下げ」であるが、主たる対象が「イギリス帝国の開放」であることは明白だった。オタワ体制

が確立された1932年からの1年間だけで、アメリカのイギリス向け輸出は105億ドルも減少しており、アメリカはイギリスの特恵制度はアメリカへの経済侵略行為だとみなしていた。このようなアメリカの経済的な対英不満は、イギリス外交に対する不信感と結びついていた。アメリカは、イギリスが同じようにブロック経済化を進めているドイツと取引をして、アメリカに対して世界の大市场を閉ざすのではないかと恐れていたのである（Powaski, p.76.）。アメリカの意図を察したチェンバレンは、書簡で、「アメリカ人にわれわれのために戦って欲しいとは思わない。もしそうなったら、平時になってそれに対して高いツケを払わねばならなくなるからだ」と述べた¹¹⁾。ツケとは帝国の開放である。ズデーテン問題に関して9月28日にリンゼイ駐米イギリス大使を國務省に呼んだハル國務長官は、「もし戦争が起こっても、アメリカはその状況を利用して世界市場におけるイギリスの貿易に取って代わるつもりはない」と伝えているが（MacDonald, p.104.）、これはイギリスとの間の矛盾がその点にあったことを示す発言だった。

ミュンヘンの宥和の背後には、このような経済的な英米間対立が存在していたのであり、アメリカの支援に対する「ツケ」の支払いを拒否するチェンバレンには、アメリカの支援なしの対独政策という選択つまり対独宥和しか残されていなかったと言える。一方、FDRに関して言えば、ミュンヘンは「新たな外交の出発の始まり」を画すものであり、ミュンヘンを経験したFDRはアメリカ外交の諸仮定を再検討してヨーロッパの民主主義諸国がナチズムと戦うことを支援する「戦争なしの諸方法」の政策を発展させていくことになる¹²⁾。

3章 1939年中立法の成立

ミュンヘン協定が危うい平和であることは明白であり、FDRは1939年の年頭教書で5月1日に2年間の期限が切れる中立法に関して、次ぎのように改定を要請した。「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がある。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 侵略者を助けその犠牲者に援助を差し伸べない かもしれないということを知っていた。われわれは自己保存の本能にしたがって今後そのようなことを許してはならない¹³⁾。1935年中立法制定の際に、すでに侵略国と被侵略国を法制上区別して扱うべきか否かが争われ、最終的には両者を区別せずに一律に武器禁輸を適用する「無差別的禁輸」(mandatory embargo) が盛り込まれた。

1939年には、ドイツがミュンヘン協定に違反してチェコ全土を併合し、独伊はヨーロッパ各地へ勢力範囲を広げ、8月の独ソ不可侵条約を経て9月1日のドイツ軍のポーランド侵攻で第2次大戦が始まったのであるが、アメリカ政府内では中立法の扱いをめぐって紛糾し、1939年

中立法が成立したのはすでに大戦が勃発したあとの11月4日だった。

FDR政権と議会を核とする政策論争の主眼は、「交戦国への武器禁輸の継続か解除か」にあった。この論争は3つに分類できる。第1は、「中立法廃止」論である。FDRは、現行法は誤って中立法と呼ばれてきたが、それは常にわれわれを攻撃側の国におしやるものだと考えており¹⁴⁾、できることなら中立法を完全に廃止したいと考えていた(Cole, p.310.)。イタリアのエチオピア侵略に対しては1935年中立法が適用されたが、制海権を握るイタリアは石油や銅などの戦略資源を容易に獲得して、中立法は侵略国イタリアに有利に作用した。1937年中立法の第1条は「二外国間またはそれ以上の外国間に戦争状態があると大統領が認めるいかなる場合も、大統領はこの事実を宣言すべきである」と規定して、戦争状態宣言に関する大統領の裁量権を否定していたが、1939年9月1日に第2次大戦が勃発した際には、戦争状態の宣言およびそれに伴う禁輸対象国と禁輸指定品目の指定に関する「中立宣言」の発布は9月5日まで遅らされた。ハロルド・イッキーズ内務長官は、次ぎのようにFDRが英仏の利益になるよう意図的に宣言を遅らせたこと証言している。「大統領は、中立法の求める宣言を急いでしようとはしなかった。彼は、宣言が出されると英仏がアメリカから輸入できなくなる軍需品を輸入できるチャンスを与えたいと思ったのだ」¹⁵⁾。FDR側は、少なくとも侵略国に対してのみ武器禁輸を適用できるような大統領の裁量権を期待した。「差別的禁輸制度」である。しかし、議会対策で依拠しなければならない上院外交委員長のピットマンは、議会内反対派の存在を念頭において、「武器禁輸解除とキャッシュアンドキャリーの原則の適用」が最善の改正案だと主張して完全廃止に難色を示していたし、世論調査に現れた国民感情も、なお孤立主義が強く残っていて中立法廃止を提起できる情勢にはないと判断された。ギャラップ調査によると、調査時期は多少異なっても結果にはほとんど差異がない。「中立法を改正して、交戦国である英仏に戦争資材を売却できるようにすべきと思うか」との問に対する「賛成」は、57% (4月), 50% (8月), 57% (9月), 56% (10月)に留まり、常に40%を超える「反対」が記録されていたのである¹⁶⁾。

第2は、「禁輸解除、キャッシュアンドキャリーの原則の適用」論であり、政府の基本的立場となった。FDRは禁輸解除だけの改正を期待したが、議会側が禁輸解除にはキャッシュアンドキャリーの原則と交戦国への信用供与禁止とでバランスをとる必要があると主張したため、妥協せざるをえなかった。根拠は人によって異なるが、政府の説明には一般に2つの根拠が含まれていた。第1の根拠は、アメリカの「通商の利益の擁護 = 国内経済への打撃の軽減」である。戦争基礎資源の輸出に「キャッシュアンドキャリーの原則」を適用した1937年中立法審議の際に、ボラーやジョンソンなどの「極端なナショナリスト」と呼ばれる一部の孤立主義者は、「中立国の権利擁護 = 通商の自由」の観点から中立政策の強化に反対したが、政府は1939年には1937年の彼らと同じ論理を持ちこんで禁輸解除の正当化理由とした。「中立国の権利の擁護」は、国際法に基づいているために、政府は「国際法適合性」を強調することとなった。その論

理は、ハル国務長官が議会との摩擦によって法案審議が遅滞している状況を打破するために作成してFDRによって7月14日に議会に送付された次ぎのようなメモによく表現されている。「政府の政策は他国の戦争に巻き込まれないようにすることにある。わが国は常に紛糾同盟や他国への関与を避けなければならない。外国で戦争が生じた場合には、厳格な中立の地位を守り、戦争に引き込まれないような政策をとらなければならない。武器、軍需品、戦争資材の貿易は現在禁止されているが、軍需品を作るに必要な物資と同様に重要な資材は輸出されているではないか。戦時には、われわれは爆弾は輸出できないが、その製造に必要な綿は輸出できる。大砲や弾は輸出できないが、それに必要な鉄鋼や銅は輸出できる。航空機は輸出できないが、その飛行に必要な燃料は交戦国に輸出できる。有効な封鎖が行われたときあるいは交戦国がそのような商品を禁制品と指定したときを除いては、武器の継続的な貿易は戦時において中立国に認められた伝統的な権利なのであるから、(武器禁輸がアメリカを戦争の圏外におく最良の方法だという) 反対論は妄想にすぎない」(*Public Papers of Franklin D. Roosevelt 1939*, pp.382-385.)。第2の根拠は「英仏への武器の供給」であり、これがFDR政権の主たる狙いだった。キャッシュアンドキャリーの原則の中の「キャリー=自国船主義」には、2つの意味があった。1つの意味は、ヨーロッパの戦争にまきこまれないようにするために、アメリカ船に交戦国への武器を運搬させないという意味であり、もう1つの意味は、武器を購入した交戦国が自国の船で自国へ持ちかえる制度なので制海権を保持する交戦国に有利になるということである。FDR政権は、現実のヨーロッパの海上においては英仏がドイツに対して優位にあると見ていた。したがって、武器禁輸解除とキャッシュアンドキャリーの原則の適用は、英仏に有利、ドイツに不利になると見こまれたところから、中立法改正は単なる「交戦国への武器輸出の再開」ではなくて「英仏への武器供給=民主主義国への支援」の意味を持つことは明確だった。先のハルメモも、国際法適合性を強調したあとで、「事実として、最近わが国が輸出した武器軍需品の大部分は平和志向の諸政府に向けられてきた」と述べて、武器禁輸解除が民主主義国支援の意味を持つことを政府関係者としてあいまいな表現ながら初めて公式に確認した。私信としては、下院が6月30日に、戦争資材の禁輸は解除するが武器・軍需品の禁輸は継続するとの修正案を可決してしまった(のちに政府側のまき返しで別の案に交代したが)ときにFDRがコナリー上院議員あての書簡で「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求めるが故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」と述べた中に明確に意図が表明されていた(Cole, p. 315.)⁷⁾。英仏がアメリカの武器なしにドイツに対抗することは困難と見られており、ケネディ駐英大使の意見として5月10日にハル国務長官に送られた次ぎの電報は、禁輸解除に向けたFDR政権の基本的立場の強化に影響を与えたと思われる。「イギリス政府の知るところでは、リップントロップ・ドイツ外相は、英仏がアメリカから軍事物資を入手できないだろうから、ドイツが英

仏に戦争をしかけても報復はないだろうということをヒトラーに分からせようとしてきた。リップントロップは、最近の中立法を巡る論争は、戦争になった場合でもアメリカは英仏に軍事物資や航空機を売らないだろうという証明だと見ている¹⁸⁾。政府は、中立法改正のための運動団体として「中立法改正による平和のための非党派委員会」を設立し、10月、その指導者で共和党系ジャーナリストのウィリアム・アレン・ホワイトは独裁国に反対し民主主義を守ろうと呼びかけた¹⁹⁾。

第3は、「武器禁輸継続」論である。禁輸継続論者には、交戦国一般への武器輸出そのものがアメリカの中立国としての立場を危うくするという1935年中立法以来の危惧をもつ者と、それが英仏への武器供給につながり交戦国の一方を支援する結果になることに反対する者がいた。FDR路線が英仏への軍事支援（武器の供給）を目的としていること、およびそれがアメリカの利益に反するという点は、すべての論者の共通認識だったが、その軍事支援がアメリカにとって持つ意味に関しては3つの類型に分かれた。第1の類型は、ジェラルド・P・ナイ上院議員に見られる論理で、英仏への軍事的支援は英仏の利益になるだけだと考える。「武器輸出解除によってわが国をヨーロッパの戦争の一方の陣営の兵器庫にすれば、他方の陣営の攻撃的にされる。有力な政治家が、アメリカを戦争の局外に置きたいなら禁輸解除が不可欠だと主張しているが、英仏がそのような理由でわれわれに禁輸を解除して欲しいと願っていると考える者がいるだろうか。現在のヨーロッパの紛争に民主主義の理想が少しでも含まれていると考えるようばかげたことはやめよう。そこに含まれている最大の課題は、現在の帝国主義と帝国の維持、そしてそれを危うくするような新たな帝国主義と帝国の建設を阻止することではない²⁰⁾。ここには、交戦国の一方に加担することによる危険性よりも、一次大戦への不満を背景に英仏を支援した場合の見かえりに対する不信が強く現れている。第2の類型は、ハイラム・W・ジョンソン上院議員に見られる論理で、英仏への軍事支援が英仏の利益となること、および禁輸廃止がアメリカの戦争回避につながるとは限らないことに問題を捉える。「大統領は、禁輸解除によってアメリカの軍需産業を英仏のために働かせようとしている。アメリカ人は、20年前に世界の民主主義を守るために理想主義にかられて戦って勝ったが、世界の民主主義は危うくなり、アメリカから数十億ドルの戦費を借りた国々はわれわれを笑い飛ばし、債務の返済を拒否した。戦費はいまやアメリカの納税者の負担に転嫁されている。われわれは再び幻滅を味わうべきなのか。オーストリア、ミュンヘン、ポーランド問題などは、英仏とドイツが行っているパワーポリティクスの一部だった。アメリカはそれらに関与しなかったし、何の関係もない。われわれは悪事に関与した犯人の一人であるイギリスから参戦するよう求められているのだ」。ジョンソンは、その上で、「禁輸を解除したからといって、アメリカが戦争の局外におかれるかどうかは五分五分だ。問題は、すべての交戦国への武器、軍需品、戦争資材の完全な禁輸か、それとも英仏へのそれらの無制限な売却か、である」と主張した (*Appendix to*

the Congressional Record 1939, pp.561-563.）。第3の類型は、ウィリアム・E・ボラー上院議員に見られる論理である。「禁輸解除提案は、武器供給によって一方の側に肩入れする計画に基づいて行われた。これはヨーロッパの現在の紛争に干渉するものであることは明らかだ。キャッシュアンドキャリアの計画は、禁輸法を廃止し、わが国の政府が武器・軍需品を一方には直接送り、他方には送らないことが可能になるのだ」（*Appendix to the Congressional Record 1939*, pp.79-80.）。

11月4日の大統領の署名で発効した1939年中立法は、武器・軍需品・戦争資材の禁輸解除とキャッシュアンドキャリアの原則の適用、アメリカの商船が危険地帯に立ち入ることの制限、アメリカ市民が交戦国の船舶で旅行することの制限、交戦国への信用供与の制限を盛り込んでいた。

おわりに

孤立主義と呼ばれた1935年中立法以来のアメリカ外交は、「アメリカ単独主義 = unilateralism」と「不介入主義 = noninterventionism」²¹⁾を柱とし、それらは「戦争回避」の論理で結合していたが、とくに「戦争回避のための単独主義」という性格を強く持っていた。

しかし、1930年代のヨーロッパ情勢の緊迫化は、中立法という「アメリカ単独主義」によって「戦争回避」を担保できるのかという問題をアメリカ国民につきつけた。「ドイツが英仏に勝利しても、ヒトラーによる軍事侵略や経済支配が成功すると恐れる必要はない」（*Cole*, p.327.）と言っていたタフト上院議員も、イギリスの勝利が重要であり、アメリカの武器の供給がなければイギリスの勝利は難しいと考えて1939年中立法に賛成した。

戦争回避の見とおしが難しくなった一つの原因は、イギリスの対独宥和政策にある。イギリスがドイツの対外膨張の防波堤となることがアメリカ孤立主義を保障する重要な前提条件だった。しかし、ズデーテン問題のプロセスは、その可能性に対する疑問を生んだ。ミュンヘンから1939年中立法に至るアメリカ国内の論争が、第1次大戦以来のアメリカの「対英不信」を基礎としていたことは間違いないが、本稿の分析に照らすと、単なる対英不信といえないような1930年代に特有の事情があることが分かる。

イギリスがチェンバレン派の主導権のもとでドイツ政策を進めた際には、ヴェルサイユ体制、ロカルノ体制、オタワ体制（スターリング・ブロック）などを中核として「現状維持」を確保することが最大の政策目標だった。それに対してドイツは、ヴェルサイユ体制打破、ロカルノ体制打破など「現状変革」を目指したのであり、両国が本来的に対立する関係にあったことは言うまでもない。しかし、他方で、両国がきわめて類似した対外政策の理念・構想を持っていた面を看過してはならない。両国は、政治的軍事的領土保全と勢力均衡を最大の政策課題

として対外行動を策定したという点で共通点を持つ。しかも、自給自足的なブロック経済を前提に世界経済システムに関与しようとした点でも、両国は共通する。つまり、軍事的均衡と領土保全を最大の課題としアウトアルキーを基盤としていた点で、両国は政策的にきわめて近い関係にあった。ポワスキーは、1937年末にチェンバレンがウェルズ・プランに消極的だった主要な理由は、すでにイタリアのエチオピア占領に法的承認を与える予定にしており、また、ドイツに対してはヨーロッパ以外の地域ならば植民地を取得してもよいとしていた彼にとって、同プランはイギリスの対ヨーロッパ政策にアメリカが介入するための場となるのではないかと恐れたからだと指摘している (Powaski, p.76.)。

それに対して、アメリカ孤立主義は19世紀末以来、「門戸開放政策」と緊密に結びついて展開されてきた。遅れて帝国主義化したアメリカにとって、門戸開放は当然の要求である。したがって、第1次大戦への参加についても、その見返りとしての「英仏帝国の開放」が実現しなかったことが不満の主たる原因となった。しかも、アメリカの門戸開放政策は、単にアメリカの商品と資本に対して市場を開かせるという意味を持つものではなかった。FDRは、「米英通商協定がうまく改定されたら、世界に経済的自由主義を広め、ヒトラーがドイツで確立した経済アウトアルキー制度を掘り崩すことによって、彼の侵略の意図をも阻むことになる」と考えた (Powaski, p.76.)。シュミッツは、アメリカとイギリスの宥和政策の違いを次ぎのように区別する。イギリスの宥和は、ヴェルサイユ体制のあれこれの断片的な再調整であって、とくに政治的・領土的合意を重視した。それに対して、アメリカの宥和は、独伊に対処するにはまず経済的調整を通してヨーロッパの諸問題の一般的解決を導くことが大切だと考えた²²⁾。

ヨーロッパにおける領土と勢力均衡をめぐる交渉を主眼とするイギリス外交の基本理念は、イギリス帝国のもとでの植民地の保持と経済利益の確保を当然の前提としていた。したがって、経済的門戸開放を重点にしたアメリカとの間で、ヨーロッパ問題とりわけドイツ問題に関して共通の利益を見出して協力関係を構築することは困難になったのである。

経済的開放による世界経済の自由化が、政治的自由化をもたらすとする論理は、ドイツとはもちろん、イギリスとも相いれない構想だった。アメリカのこのような意図と構想に対するイギリスの言わば「対米不信」が、アメリカの「対英不信」とあいまって英米間の協調を困難にし、それらがイギリスの対独宥和政策と、アメリカ孤立主義の宥和的性格の基盤の一つを形成していったと言えるだろう。また、1939年に明確な勢力として登場するアメリカの「国際主義的介入主義者」は、「イギリスの対独勝利がアメリカの安全の前提」と考えて英仏への武器供給体制を確立したが、そこにも世界的な規模での門戸開放によるアメリカの世界的なリーダーシップを目指す意思が働いていたと言える²³⁾。孤立主義者のロバート・M・ラフォレットは、1939年中立法反対の主張の中で、「文明に奉仕するには戦争の局外に立つことが必要である。戦争が終われば、アメリカは世界の救済者そして指導者の地位を手に入れることになるだろう」

と言って、参戦しないことによってアメリカは戦後の主導権を握れると言ったが、それよりも、「FDRは、紛争に十分参加して初めて平和について平等な発言権を確保できるだろうと信じていた」²⁴⁾とするドウネッケの説明に、より現実性があるのである。

注

- 1) ギャラップ調査、「民主党員に聞きます。政府は最高裁改組に反対の民主党議員の再選を阻止しようとしているが、どう思うか」(1937.9.)。賛成はわずか27%で、反対が73%だった。「FDRが提案している最高裁改組に賛成するか」(1937.2.)。賛成47%、反対53%と世論は大きく分かれた。この数字は2月から5月までほとんど変わらなかったが、8月調査では賛成が32%に減少した。*The Gallup Poll: Public Opinion—1937*, p.54, 69, 70.
- 2) Selig Adler, *The Isolationist Impulse: Its Twentieth Century Reaction*, 1957, p.241.
- 3) この「極端なナショナリスト」は、中立国としての通商の自由を重視する孤立主義者という意味で、ジョナスのいう「頑固な孤立主義者 = belligerent isolationist」と同一であり、できるだけ交戦国との通商を小さくすることで中立国らしさを最大限に確保することを目指した者はジョナスの表現では「臆病な孤立主義者 = timid isolationist」となる。つまり、頑固な孤立主義者は、「アメリカの権利を断固として擁護し、国際法に依拠し、19世紀の一方的外交政策を厳格に守る」。臆病な孤立主義者は、「戦時における外国との直接のコンタクトを最小にして紛争に巻き込まれることを避けるためには、伝統的な権利を放棄してもかまわない」。Manfred Jonas, *Isolation in America*, 1966, p.35.
- 4) Ronald E. Powaski, *Toward an Entangling Alliance: American Isolationism, Internationalism, and Europe 1901-1950*, 1991, p.71.
- 5) Wayne S. Cole, *Roosevelt and the Isolationists 1932-1945*, 1983, p.252.
- 6) Ibid, p.254. 国民の直接投票による宣戦という案は、すでに19世紀末にはポピュリストのウィリアム・J・ブライアンが主張し、1917年には革新派共和党議員のチャールズ・A・リンドバーグは対独宣戦には諮問的な国民投票を行うとする議会決議を要求していた。
- 7) ポワスキーは、大統領の影響力で否決になったことを明記しつつ、イギリスのリンゼイ大使が「188票はアメリカで孤立主義者の要素がきわめて強いことを示すものだ」と述べた事実を重視している。Powaski, op. cit., p. 74.
- 8) Jane Karoline Vieth, Munich and American Appeasement, p.55, in David F. Schmitz and Richard D. Challenger, eds., *Appeasement in Europe: A Reassessment of U. S. Policies*, 1990.
- 9) コールは、「FDRもハル国務長官も、宥和が永続的な平和を生み出しヨーロッパと世界の安全を保障するなどとは全く信じていなかった」と述べて、FDRが当初は孤立主義の制約を超えて何らかの調停的役割を果たそうとした事実（ハーグ国際会議の呼びかけなど）を重視している。W. S. Cole, op., cit., p.284.
- 10) Donald B. Schewe, ed., *Franklin D. Roosevelt and Foreign Affairs*, Vol.10, May 1938 to July 1938, pp.351-352.
- 11) Nicholas John Cull, *Selling the War — The British Propaganda Campaign against American Neutrality in the World War II*, 1995, pp.36-37.
- 12) Jane Karoline Vieth, Munich and American Appeasement, p.70, in David F. Schmitz and Richard D. Challenger, eds., op.cit.

- 13) *Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt 1939*, pp.3-4.
- 14) William L. Langer and S. Everett Gleason, *The Challenge to Isolation 1937-1940*, p.141.
- 15) Harold L. Ickes, *The Secret Diary of Harold L. Ickes*, Vol. I, 1954, p.715.
- 16) *Gallup Poll 1939*, p.149, 178, 180, 181, 188.
- 17) ハル国務長官も、回顧録で、「議会の票決がヒトラーの計画に影響を与えるだろうと思った」と記している。Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, Vol. I, 1948, p.646.
- 18) *Foreign Relations of the United States 1939*, Vol. 1, p.185.
- 19) Robert A. Divine, *Illusion of Neutrality*, 1962, p.305.
- 20) *Appendix to the Congressional Record 1939*, pp.244-245.
- 21) Wayne S. Cole, *An Interpretative History of American Foreign Relations*, 1968, p.393.
- 22) David F. Schmitz and Richard D. Challener, eds, *Appeasement in Europe : A Reassessment of U. S. Policies*, x iv.
- 23) 最近公刊されたロックの宥和研究では、ミュンヘンについてイギリスにのみ焦点を当ててアメリカなど他のアクターをほとんど検討せず、宥和政策を外交テクニークのようなものと見ており、複雑な国際関係の中で宥和政策が持った意味を論じていない点で、不満が残る。イギリスの対独宥和に関しては、次の結論に留まっている。「イギリス外交の悲劇は、宥和を試みて失敗した、ということではない。なぜなら、少なくとも始めには成功すると思われる根拠があったからだ。イギリス外交の悲劇とは、イギリス政府が他に適切な選択肢がないからという理由で、宥和が機能しないことがはっきりした後にも宥和を追及しつづけたことにあった」。Stephen R. Rock, *Appeasement in International Politics*, 2000, p.76.
- 24) Justus P. Doenecke, *In danger Undaunted*, 1990, p.3.

American Isolationism and Appeasement in the 1930s

In spite of the end of the Pax Britannica through World War I, the United States of America revived its traditional policy of isolationism which was composed of two factors of unilateralism and avoidance of war and appeared in the form of the Neutrality Act of 1935 in order to keep the US from becoming entangled with the coming war in Europe .

This article focuses on the controversial issue of how to understand the origins of the Neutrality Acts and causes of its transformation from the Act of 1935 to the Act of 1939 in terms of the Anglo-American relationship and the British appeasement policy toward the Axis powers. This concludes that the conflict of interest over the market between the US and the UK played a critical role in creating the British appeasement policy in 1938 and the change of the American neutrality acts toward its participation in World War II.

(ANDO, Tsugio 本学部教授)