

米国の善隣外交とメキシコ石油国有化問題, 1938～42年

——経済的ナショナリズム・世界大戦・自由主義的国際秩序(下)——

上 村 直 樹

1. はじめに
2. メキシコ石油国有化
3. 米政府によるメキシコ石油国有化問題への対応
 - (1) 善隣外交とメキシコ石油国有化問題をめぐる米政府のジレンマ
 - (2) 米政府の初期の対応: 国務省の強硬策への傾斜
〈ダニエルズ大使と国有化問題〉
〈石油会社側の対応〉
〈モーゲンソー財務長官とメキシコ石油国有化問題〉
 - (3) 国務省の「承認」政策と問題の長期化
〈国務省と善隣外交〉
 - (4) ローゼヴェルト大統領とメキシコ石油国有化・善隣外交
(以上, 上巻, 『アカデミア』(社会科学編) 21号, 2021年 [上村 2021])
4. 国務省の「承認」政策とメキシコ石油国有化問題の長期化 (1938年4月～)
5. 農地国有化問題の解決 (1938年12月)
6. メキシコ政府と石油会社との直接交渉 (1939年3月8日～22日)
7. 第二次世界大戦の勃発と国務省による国際調停の正式提案 (1939年9月1日～1940年4月3日)
(以上, 中巻, 『アカデミア』(社会科学編) 24号, 2023年 [上村 2023])
8. ナチス・ドイツのヨーロッパでの大攻勢と米州連帯の強化 (1940年4月～7月)
9. 米墨包括協定への道 (1940年9月～1941年11月)
 - (1) 米墨間の包括的懸案解決に関する国務省提案 (1940年10月7日)
 - (2) 包括協定をめぐる政府間交渉と米政府内の動き (1940年10月～1941年9月)
 - (3) 国務省による石油会社説得の最後の試みと包括協定の成立 (1941年11月19日)
10. メキシコ石油問題の最終的解決 (1941年11月19日～1943年9月29日)
11. おわりに

米政府は, 1938年3月のメキシコ石油国有化問題の発生以降, これまで2年以上の間, 問題解決のために積極的政策をとることはほとんどなく, 有利な解決を期待していれば状況の展開に身を

任せてきた。石油国有化問題では農地国有化問題とは異なって、米政府は「承認」政策を基にあくまでメキシコの国内問題であるという公式の立場は崩さず、当事者間の交渉を通して米国の国益になかった解決を実現しようとして、いわば側面からの努力を行ってきたのであった。

しかし、「承認」政策は、あくまでメキシコが石油国有化原則に関して大幅な譲歩を行うという前提の下でのみ、政策としての有効性を持つものであった。石油会社のみならず、米政府も補償をめぐる「国際法の原則」に関して譲歩するつもりはなく、まさにそうした譲歩を避けるための「承認」政策であり、圧力政策であった。このような事情は、直接交渉の前後に米政府が初めて見せた積極的調停活動の間も変わらず、有利な早期解決のために石油会社側に立ってメキシコに圧力をかけて譲歩を迫る、という姿勢はむしろ強化されたのであった。国務省内では、メキシコの原則面での譲歩への期待は依然強いものがあつた。

1939年夏には、開戦直前のヨーロッパ情勢は風雲急を告げ、極東の情勢も一層悪化していた¹⁾。直接交渉の間、ダニエルズ駐墨米大使が国有化当初から訴えてきたように、むしろ石油会社に一定の圧力をかけて解決を促すという道が可能性としてはあつた。ローズヴェルト大統領とウェルズ国務次官はまさにこの線で動き、8月2日のウェルズ提案は、交渉の最大の対立点となった経営支配の問題に関して、国務省の本来の立場からかなり離れた地点で行われたのであつた。しかし、メキシコ側は、米政府がこの玉虫色の提案から更に一步踏み込んでメキシコの経営上の優位を認め、石油会社側に同意への圧力を加えることを望んでいた。しかし、それは米政府にとって、石油会社、議会、世論への考慮から困難なことであり、それ以上に国務省にとっては、その国益観、善隣外交観から依然として不可能に近いことであつた。ウェルズ提案自体が国務省にとって原則面でのぎりぎりの譲歩だったのである。

米政府は、直接交渉の挫折によって初めてメキシコ政府と直接に対峙することを余儀なくされ、外交的保護権の発動を迫られる。第二次世界大戦の勃発は、メキシコの交渉力を著しく弱めたが、結局、メキシコは国有化の原則を決して譲らなかつた。一方、石油会社側も強硬な立場を強めるばかりであつた。国務省は、石油会社を見捨てることも、自らの「国際法の原則」を放棄することもできず、しかしながらメキシコに譲歩を迫るべき手持ちのカードは既にすべて使い果たしていた。これ以上の圧力の強化は、米州関係強化を次第に対外政策上の最優先事項としつつあつたローズヴェルトと米政府全体の方針と大きく反するだけでなく、善隣外交そのものを崩壊させてしまう危険さえあつた。1940年3月の調停の正式提案は、まさにこうした行き詰まりの大きさとジレンマの深さを、米政府が公式に認めたことを意味していた。事態の打開には、国務省によるメキシコ政府、石油会社との関係の大幅な見直しが必要であり、解決への本格的イニシアチブをとるためには、その国益観、善隣外交観の根本的変化が必要であつた。こうした変化を促したのが、1940年春に始まるヨーロッパにおけるドイツ軍の大攻勢であつた。

1) ヨーロッパ情勢は、1939年に入って緊迫の度を強めていたが、8月に入ってナチス・ドイツとソ連による独ソ不可侵条約の締結に続いて、翌9月のドイツとソ連によるポーランド侵攻によってヨーロッパで再び戦争が開始された〔有賀2010:348-54〕。一方、極東情勢に関しては、1939年6月に日本軍による天津租界閉鎖事件後、米国が極東政策における従来の「消極的」姿勢を転換し、日本の中国侵略を押し止め、日米の武力衝突回避を目指して翌7月に日米通商航海条約破棄通告に至る。イアン・ニッシュによれば、同事件を契機に「日本への対処」はイギリスに代わって米国が「引き継ぐ」形となり、日米関係は米国の対日経済制裁の強化と日本側の中国・東南アジアへの侵略の拡大という悪循環によって破局への道を歩み始める〔細谷1995:137-39;ニッシュ1993:333〕。

8. ナチス・ドイツのヨーロッパでの大攻勢と米州連帯の強化（1940年4月～7月）

1940年4月3日の米政府による国際調停提案に対して、メキシコ政府は、5月1日に正式に拒否を表明した。そして、調停に代わる解決策として政府間の専門家委員会方式を提案し、同時にシンクレアーとの補償交渉の妥決を発表する〔FRUS, 1940, V: 1019-26〕。シンクレアーとの交渉は、前年末から現金と原油の割引販売による補償という条件で順調に進んでいた。シンクレアーは、「前例」や「原則」に全くこだわらず、できるだけ高額の補償金を手に入れ、早くメキシコから手を引きたいと強く願っていたのである²⁾。シンクレアー交渉の妥決は、メキシコにとって初めての補償協定（それも有力な）をもたらし、単に石油会社の共同戦線の一角が崩れただけでなく、メキシコ石油国有化の原則と「合理的な補償」の原則との両立が可能であることを実際に示した点で、メキシコにとって問題の最終的解決への大きな足掛かりを提供したのである。この協定は、最も重要な点としてメキシコの石油支配権を完全に承認していただけだけでなく、補償原則についても少なくとも形式的には次の三つの点においてメキシコの原則を認めていた。①分割払い、②原油も含む、③“subsoil”を含むことを明示せず、の3点であり、メキシコ政府は、これこそが「正しい解決」であると強く主張することになる³⁾。

ダニエルズは、国務省の調停提案の少し前の3月3日にハル国務長官に対して、石油問題を含めた米墨間の懸案をメキシコ側が受け入れるはずのない国際調停ではなく、政府間の包括的交渉で解決してはどうかとして重要な提案を行っていた。ダニエルズは、石油問題の未解決が米墨間に依然として数多く残る外交的懸案の解決をすべて妨げ、米墨協力強化にとって大きな障害となっているとし、今こそ包括的協定による解決に向けて格段の努力をするべきだと強調している。まず両国が妥協しやすい問題のリストを作成し、部分的にでも具体的な話し合いに入ることが重要であり、帰国中のナヘラ駐米墨大使もこの計画に乗り気であり、国務省の許しがあればこの問題をカルデナス大統領と直接話し合いたいと締めくくっている。しかし、国務省にとっては、この3月半ばの時点はいまだ「今こそ」の時期ではなかった。ハルは、石油問題がすべての障害となっているのは事実だが、そうだからこそこの点での進展がなければ、他の懸案の討議は無駄である。問題の総合的検討は重要だが、今はその時期ではないとして、4月3日の調停提案へと進んだのである〔FRUS, 1940, V: 1040-41〕。

一方、カルデナスは、専門家委員会方式の提案後、シンクレアー協定を梃子に政府間で石油国有

- 2) シンクレアーにとって唯一の問題は、補償によって手に入る大量の安価なメキシコ石油をいかに安い価格のまま米国に輸入するかということであり、国務省にメキシコ石油へのクォータ拡大を強く働きかける。しかし、国務省は抜け駆けの単独協定を好ましく思わず、これを受け付けなかった〔FRUS, 1940, V: 1001〕。
- 3) 合意の内容は、現金による補償に関しては850万ドルを3年間に支払い、原油に関しては2000万バレルを国際価格から25～30セント割引いて4年間供給するというものであり、合計で1300万～1400万ドルに相当した。メキシコは、補償原則についても実質的にはかなり譲歩しており、金額面で当初の主張である900万ドルから大幅に引上げることによって、実質的には“subsoil”を一部含んだ形となっている。また現金の割合も850万ドルと多く、期間も3～4年という極めて短いものであった〔Ring1974: 228-29〕。しかし、メキシコにとっては、“subsoil”を会社側の定義に従った形で公式に補償に含めないことが重要であった。その点を明記すれば、国家の地下資源への所有権という石油国有化の最大の原則を譲ることになり、国内的に認められないばかりか、金額的にも膨大なものとなって補償が不可能となり、メジャーの思うツボにはまるだけであった。

化問題の解決を一気に進めるべく、再び柔軟な姿勢を見せ始める。6月4日にナヘラは、ウェルズに対して重要な譲歩案を示す。ウェルズが、メキシコの求める専門家委員会方式では補償の開始がいつになるか分からず、もし両国代表が合意できなければ、「迅速で実効的な補償」の実現は遠のき、米政府としては到底受け入れられないと述べたのに対して、ナヘラは、石油国有化問題の速やかな解決をカルデナスは強く望んでおり、委員会の検討期間を2か月程度に短縮してもよく、仮に合意が得られない場合には、第三者の審判に委ねてもよいとさえ考えている、と答えたのである。ウェルズは、この国際調停と専門家委員会方式との折衷案ともいえる提案に大いに関心を示し、これならばハルも間違いなく興味を示すとして十分な検討を約束したのであった [FRUS, 1940, V: 1027-28]。

しかし、石油会社はこの提案に強く反対する。ファリッシュは、ハルに対して、メキシコの「接収」の試みに対しては断固として戦わねばならず、仮に中立者によって調停が行われる場合にも、会社側の完全復帰か、補償期間中の石油会社による運営を前提とすべきであり、また補償額の中には必ず“subsoil”も含まれなければならないと強調する。石油会社の立場は、直接交渉前の強硬な原則の主張に完全に返っていたのである。会社側は、依然として状況の有利な展開を疑わず、メキシコの相変わらずの財政的困難や更には石油産業での労使対立の激化から、経済的圧力によってカルデナス政権の崩壊も可能と考えていた。それ以上に重要だったのは、7月に迫っていたメキシコの大統領選挙であった。次期大統領は、穏健派のカマチョ将軍 (Manuel Avila Camacho) にせよ、右派のアルマサン (Juan Andreu Almazan) 将軍であるにせよ、カルデナスより右であることは確かであり、資産の返還を前提とした補償交渉に応ずる可能性が多分にあった (もう一人の左派の有力候補ムヒカ (Francisco Mugica) には当選の可能性がほとんどなかった)。更に石油会社復帰に応じる公算が大きかったアルマサンが大統領に選ばなくても、クーデターによって右派の政権が成立する可能性があると考えられた。また11月の米国大統領選挙でローズヴェルトが再選されたとしても、現在よりは保守的な政策をとらざるをえないと予想していた [Cronon 1960: 254; Ring 1974: 252-54]。結局、ハルは、石油会社を見捨てて政府間の解決に向かおうとはせず、メキシコ提案はそのままになってしまった。

しかし、1940年春からのヨーロッパでのドイツ軍の大攻勢の開始によって、状況は一変する。ドイツ軍は、4月にノルウェー、デンマークへの進攻開始によって新たな戦闘の火ぶたを切ると、電撃作戦によって5月にオランダ、ベルギーを占領し、6月にはダンケルクにおいて英仏連合軍を破り、ヨーロッパ大陸から英軍を駆逐する。そして、ローズヴェルトの懸命の説得にも関わらずイタリアがドイツ側に立って参戦し、フランスの降伏によってナチス・ドイツによるヨーロッパ制覇の悪夢が突如現実化するに至ると、米国民はパニックに近い状態となる。ローズヴェルトは、6月10日のシャーロットツヴィル演説によって、米国は中立から「非交戦主義」に移ったと宣言し、米国自体の戦争準備を急ピッチで開始し、イギリスを中心に連合国援助にも全力を尽くすことになる。ここにアメリカ合衆国が、独立以来150年以上にわたって国是としてきた孤立主義の夢は大きく揺らぎ、大西洋という天然の城壁も急速に意味を失っていくのである [Langer and Gleason 1952: 468-70, 503-05]⁴⁾。

ヨーロッパの戦争が、米国にとって対岸の火事と言っていられなくなる1940年5月から6月にかけての時期、政府首脳にとって喫緊の課題は米州防衛の強化であった。アメリカ外交の中で「最

4) この変化とアメリカ外交史上の意味については、[Kennan 1950: 4-5, 83-83; 有賀 1976: 26-30] を参照。

も強固に確立した支持」の下にあったモンロー・ドクトリンが危機に瀕していたのである。ラテンアメリカ諸国の多くも事態の急変に危機意識を持ち、むしろ自分たちの方から積極的に米国との軍事協力の強化を求め、経済的にも対ヨーロッパ貿易の中断による大きな打撃から米国による救済を切実に求めている。そのため10月からハバナで開催される予定であった第2回米州外相会議が予定を大きく繰り上げられ、急きょ7月21日から開かれることになった。米政府は、ハバナ外相会議を通じて米州の共同防衛への合意を確保するなど「かつてない」米州諸国間の連帯・協力の強化を実現し、国家的危機への最初の外交的対応に成功したのであった [Dallek 1979: 233-35; Gellman 1979: 98-101; Langer and Gleason 1952: 276-77]⁵⁾。

しかし、夏になると事態は米国にとって悪化の速度を速める。まず極東において、ヨーロッパの戦況の急展開に触発された日本が南方進出の動きを強化し、米国の死活的利益と抵触する恐れが強まってきたのである。更に9月27日には日独伊三国軍事同盟が成立し、ここにヨーロッパと極東における事態が一体化し、ヨーロッパとアジアの全体主義勢力に包囲されるというモーゲンソーの恐れが現実化する形勢となったのである。米国の民主主義は、軍国主義とファシズムによって東西から包囲され、その包囲網が急速に狭められていく中で、西半球は平和と民主主義の最後の砦として強く意識されたのである。米政府は、米州連帯・協力の強化を更に進めるため、その障害となるラテンアメリカ諸国との個別の懸案の解決を急ぐことになる。メキシコはその中でも特に重要な国であった [細谷 1965: 69-77; Langer and Gleason 1952: 276-77]⁶⁾。

こうして、これまで国際情勢が次第に悪化する中で2年半にわたって問題が長期化し、こじれ切っ てしまっていたメキシコ石油国有化問題に対して、米政府、特に国務省の国益認識、善隣外交観の重大な変化によって、問題の政治的解決が米墨政府間で可能になる基盤が生まれたのであった。ローズヴェルトや米政府全体にとっては、米州関係の全般的改善という善隣外交の目標が、既に前年からより緊急に国防に直接かかわるものとして米州連帯・協力の強化へと急速に変質し始めており、自国民の財産保護等を含む他の政策目標に対して圧倒的優位を持ち始めていたのである。国務省もこの段階に至って、いわば準戦時への対応としてようやく善隣外交自体の再定義を本格化させる。但し、国務省は、メキシコ石油問題解決の過程で更に1年以上にわたってこうした模索を続けることになる。問題は、米墨間の全面的和解と石油問題の政治的解決を前提としたうえで、依然として重要な石油会社との協力関係を失わず、また企業を見捨てたという批判の余地を残さず、更にはこれまで自ら強調してきた法的・経済的原則がどれだけ確保できるかということであり、依然として困難なものであることには変わりなかった。しかし、国務省としてもメキシコとの包括的解決へと進まなければならないのは明らかであった。

5) まさにこれ以降の米国の対応は、米州関係史の文脈から見れば、「モンロー主義をパン・アメリカニズムと結びつけ、外からの脅威に対する米州諸国全体の協力体制」を強固に形作ることに傾注することであり、そうした具体的政策の体系が善隣外交であったとも言えよう [有賀 1976: 35]。

6) 米国は、1934年ジョンソン法のために外債不履行国に対しては政府援助ができず、ラテンアメリカの中でこの問題が未解決の課題として残されていた主要な国が、メキシコとペルーであった。

9. 米墨包括協定への道 (1940年9月～1941年10月)

(1) 米墨間の包括的懸案解決に関する国務省提案 (1940年10月7日)

在墨米大使館のポール (Pierre Boal) 参事官は、既に1939年8月末に戦時にパナマ運河への空路と海路を防衛するためにはメキシコへの米軍基地の設置が重要であり、更にドイツの潜水艦がメキシコの港を利用できないようにすることが必要であると述べ、そのためには石油問題でアメリカ側が譲歩することもやむを得ないと、国務省に提言していた。これには、ダガン (Laurence Duggan) 米州部長も同意していたのである [Meyer 1977: 217]。国務省内で米州関係、特にメキシコの問題に直接携わる立場にあったメンバーは、ウェルズ次官も含めてメキシコ石油国有化問題において、米州関係強化を優先した解決を本格的に考え始めており、官僚機構内部で政治的解決を求める機運が実務レベルから高まっていたのであった。しかし、ハルは戦火が米国自身に近づく中で逆に石油会社への支持を強め、フェイスらと法的・経済的原則の重要性とともに、石油会社支持の戦略的意味を強調し続けるのである。ヨーロッパでの大戦勃発の前後から次第に善隣外交の大きな枠組みの中で米州連帯の強化と石油会社支持のどちらをとるか、より正確にはどちらをより優先するか、ぎりぎりの選択を迫られる時期が近づいていた。これまでダニエルズを除いて、両者の両立ないしは後者の優先で殆ど一致していた国務省内で考え方の違いが表面化し始めたのである⁷⁾。

一方、メキシコもカルデナスの6月4日提案に見られるように、石油問題の解決を急いでいた。ヨーロッパの事態は、メキシコにとっても大きな脅威であり、カルデナスは、アメリカ政府に対して積極的に軍事協力を申し出る。6月11日に米墨間で非公式ながら軍事協力の話し合いが始まり、ナヘラ大使は、両国の協議の場でメキシコの積極性を強調する。ナヘラは、国務省・陸軍省・海軍省の代表を前に、メキシコ政府はアメリカとの共同防衛政策の作定を望んでおり、基地の提供も可能であると述べる。しかし、そのためには米墨政府間の「総合的な政治的合意」が必要であると強調し、石油問題を中心とした懸案の一挙解決が前提条件であることを示唆した。メキシコ国内には、アメリカに基地を提供することに対して、メキシコの主権が侵されるのではないかという懸念が依然として強かったのである。アメリカ政府は、6月5日のピットマン決議によってラテンアメリカへの武器援助が可能になると、米州軍事協力を組織的に進めるようになり、メキシコはその重要な一環となるべき国であった [FRUS, 1940, V: 137-39, 141-42]⁸⁾。

7) 国務省のナンバーワンであるハル長官とナンバーツーであるウェルズ次官とは、個人的な対立にもかかわらず、メキシコ石油国有化問題に関しては当初から「原則」の確保による解決が必要という点で一致していたが、1939年3月～8月の直接交渉の前後から両者の対応の違いが表面化してくる。実際に8月14日の交渉中断の声明の際にも、ウェルズは、メキシコ政策をめぐるハルとの「対立」を報道した『ニューヨーク・タイムズ』の記事を懸命に否定している [Ring 1974: 213n]。ガードナーによれば、既に1936年前後からウェルズは、いかなる経済的救済策も政治的・軍事的に重い病に冒された今の世界を救うことはできないと考え始めており、ハルにはこうした政治的問題が理解できないと批判し始めていた [Gardner 1964: 86]。両者の関係について詳しくは、[Gellman 1995] を参照。自由主義的国際秩序構想実現に向けたウェルズの関与については、[O'Sullivan 2008] を参照。

8) メキシコ自体は、アメリカにとって直接の脅威とはなりえなかったが、アメリカの「柔らかな下腹」に長い国境線を共有する国として、強力な敵対勢力の手に落ちることを防ぎ、友好・協力関係を維持することが重要だった [Cline 1963: 187-88; Spykman 1942]。実際、第一次世界大戦中にメキシコは、アメリカにとって安全保障上の頭痛の種だった。クロノンによれば、ダガンも「1914年から1918年と同様に非友好的なメキシコは、我々にとって大

結局、こうした状況の中で、メキシコ石油国有化をめぐる国務省内の意見対立は、解決を急ぐウェルズ次官やダガンらのいわば「米州派」に大きく有利となり、同問題は、包括的懸案解決を目指す政治的枠組みの中で米墨政府間の非公開の外交交渉の場へと移されていく。特に国務省にとっては、米墨軍事協力の遅れにいら立つ陸軍省等によって石油問題解決のイニシアチブが奪われ、国務省がこれまで築き上げてきた善隣外交の成果と政策間の微妙なバランスが崩れてしまうことが強く懸念されたのである。ウェルズは、性急な軍事協力強化によって内政不干渉等の重要な原則が損なわれたり、国務省が強調してきた経済原則等が一方向的に捨て去られたりする事のないよう、他の政府機関との関係でメキシコの問題だけでなく、すべての米州協力強化の問題に関して慎重にバランスをとり、善隣外交の新たな意味を探る中で国務省の主導権を確保しようと努めたのであった⁹⁾。

そうした中で、9月17日にダガンが重要な覚書を提出する。それは、国務省が石油国有化問題の発生以前から、メキシコとの外交懸案解決のために強調していた包括的解決のための提案であった。しかし、石油国有化問題発生後は背景に押しやられ、既に見たように1940年3月に、ダニエルズが同様の提案を行った際には受け入れられなかったものであった。今回のダガン提案の内容は、米墨両国政府が石油問題解決のためにメキシコが求めてきた専門家委員会方式によって補償の取り決めを行い、同時に農地国有化問題（1938年11月の同問題解決後も農地国有化は継続）とその他の損害賠償請求問題を一括して最終的に解決し、その見返りとしてペソ安定のためのローン供与と銀協定の再開、更には通商協定の締結を取り決めようというものであった〔FRUS, 1940, V: 1041-42〕¹⁰⁾。このダガン提案は、1938年5月18日にフェイスによって示された「承認」政策の転換を初めて文書で明らかにしたものであり、包括的懸案解決の枠組みの中で、1939年8月のウェルズ提案より更にメキシコ側に歩み寄った形で石油国有化問題を解決しようというものであった。更にこの提案は、翌1941年11月の米墨間の実際の包括的解決の形と殆ど同じ内容であり、3月にハルがダニエルズの包括協定方式を拒否してからわずか半年の間に国務省の国益認識、善隣外交観にいかに変化が生じたかを示していた。

国務省は、メキシコに非公式の打診を続けた後、1940年10月7日に同国政府に対して包括協定案を正式に提示する。その内容は、

①賠償請求

アメリカ側のすべての賠償請求を農地補償の残りとともに一つにまとめ、メキシコは4000万ドルを支払う。そのためメキシコ政府は、まず300万ドルを預託し、毎年250万～300万ドルを分割払いする。

②通貨安定協力

③石油問題

変困難な問題となろう」と述べており、多くの軍事戦略家によって単なる兵器供給や軍事使節の派遣だけでなく、対日戦に備えてメキシコの太平洋岸に、ペルーとともに海軍基地を設ける必要性が強く叫ばれ始めていた〔Cronon 1960: 258〕。対米軍事協力に対するメキシコ国内の懸念に関しては、〔Langer and Gleason 1953: 606-09〕を参照。

9) 国務省は、当初、米州諸国による軍事協力の促進に極めて積極的であったが、参戦後は陸軍省等の「独走」に批判的となり、軍事協力への偏重が政治的・経済的關係を損なうことを恐れ、自らの考えに沿った善隣外交の確保に苦慮することとなる〔Gellman 1979: 127-41〕。

10) これはダガンの個人的覚書ではなく、米州部全体のものであり、同部が解決のための新たなイニシアチブを握ろうとしたことを示しており、ウェルズも以後の事務レベルでの交渉に積極的に参加する。

- a. メキシコ政府は、①と②の協定発効時に石油国有化への補償の第一段階として900万ドルを預託し、同時に米墨両政府は、資産評価のための専門家をそれぞれ任命する。
 - b. メキシコ政府は、「国民の福祉のため緊急で特別な場合」を除いて、以後アメリカ人の財産を国有化しないことを公式に書面で約束する。
 - c. 補償額決定後に補償方式を取り決める。但し補償期間は5～8年とし、石油の売上金の一定額を補償資金に割り当てる。
 - d. aおよびcが不可能の場合、石油会社の生産への一定の参加による補償案も検討する。
- ④評価期間中、以下について交渉を行う。
- a. インター・アメリカン・ハイウェイ等の建設への信用供与
 - b. 銀協定の再開
 - c. 外債への利払いの再開
- ⑤補償額が決定し、④の交渉が妥結した後、以下について交渉する。
- a. 鉄道債券の不履行問題
 - b. リオ・グランデ等の水利問題
 - c. 通商協定 [FRUS, 1940, V: 1048-50]

この国務省提案は、ダガン提案と同様に石油問題を両国間の包括的懸案解決の枠組みの中に位置づけ、更にそれをメキシコに正式に提案したこと自体が重要であった。更に補償問題に関して専門委員会方式を前面に出し、その点で政府間の解決を強く求めるメキシコの主張に歩み寄っていた。しかし、同時に石油会社の復帰を前提とした補償案にも依然触れており、その点ではダガン提案の線から後退していた。そして、その折衷的性格こそ国務省内で、政府間で石油問題を一挙に解決し、その解決策に従うか否かは石油会社に任せて以後外交問題としないという立場と、あくまで石油会社の同意を得ながら解決するという立場との対立を反映していた。こうした対立のために更に1年以上解決が長引くのである。この10月7日提案は、包括的懸案解決の枠組みの中で石油問題の解決を目指すことを決めた国務省の考え方をよく示しており、以下、内容を少し詳しく検討しておく。

この提案は、石油問題を軸に懸案の包括的解決を三つの段階に分けており、緊急性の高いものから順に解決に取り組むようになっている。第一段階としては、まず何よりもメキシコが石油国有化の補償のために具体的な行動を取ることが重要であるとして、900万ドルの補償資金を現金で預託することが求められ、同時にペソ安定への金融協力を梃子としてメキシコに対する各種賠償請求問題の最終的解決を目指すとともに、専門家委員会による石油資産の評価作業を始めるのである。次の段階としては、同評価作業期間中に信用供与と銀協定再開を梃子に米国にとってできるだけ有利な補償額を実現する一方、外債不履行問題も片づけようとするものであった。そして、第三段階として、石油国有化の補償額決定と信用供与・銀協定・外債の諸問題を片付けたうえで、通商協定の交渉を梃子に米側に有利な石油国有化補償の方法を決定して実際の補償を開始させ、同時に緊急性の低い他の諸問題の解決を図ろうとするものであった。

この三つの段階は、すべて石油補償交渉の進展と結びつけられ、各段階ごとに交渉を前に進めるための梃子が用意されており、それは先に行くほどメキシコにとって魅力的なものとなっていた。即ち一旦交渉が軌道に乗れば、包括的解決の枠組みの中で、さすがの石油国有化問題も解決に向けて可能な限りスムーズに進展するようになっており、国務省の早期解決への意欲が伺われた。また仮にある段階で交渉の進展がストップしても、アメリカ側はそこまでの懸案解決の成果は確保でき、

更に石油補償交渉再開のための有力な梃子が手元に残っているという巧妙な計画でもあった。特に第三段階で問題が予想され、補償額によってはいくつかの補償方法の可能性があり、それが巨額に上る場合には、石油会社との共同事業による補償という形も考えられ、③のdがまさしくそうした場合であった。だからこそメキシコにとって、喉から手が出るほど欲しい通商協定による石油クオータの拡大等を最終段階に持ってきているのであった。しかし、メキシコが石油会社の復帰に強く反発することは明らかだったので、この国務省案がうまく機能するか否かは、国務省が復帰問題をどの程度からませるのか、更にはどの程度の補償額で妥協するのかにかかっていた¹¹⁾。実際にこの二つの問題に関して、国務省内の意見は容易にまとまらなかったのである。

(2) 包括協定をめぐる政府間交渉と米政府内の動き（1940年10月～1941年9月）

この間、メキシコでは、7月の大統領選挙において穏健派のカマチョが選出されていた。しかし、この結果に不満を持つ保守派は、敗れたアルマサン将軍の下で大規模な反乱を起こす構えを見せていた¹²⁾。アルマサンは選挙後すぐに米国に向かい、政財界の保守派に盛んに支援を求めた。こうした動きは、まさしく石油会社が期待していたものであったが、米政府はメキシコの政治的混乱を強く懸念し、カマチョが正式に次期大統領と宣言されると、カマチョ支持の公式態度を繰り返し強調した。ローズヴェルトは11月に再選されると、米政府の立場をより明確に示すため、11月30日のカマチョ新大統領の就任式に副大統領のウォーレス（Henry A. Wallace）の派遣を決定する。ラテンアメリカ諸国の大統領就任式に副大統領が派遣されることは前代未聞であり、これは米国がメキシコとの本格的和解、更には米墨関係の強化を、中道派のカマチョとの間で強力に進める決意であることをメキシコ国内の反対派だけでなく、米国の世論、そして石油会社に対しても示したものであり、国務省の一部に依然として強かったメキシコの石油国有化原則の全面的後退による解決という期待を、殆ど根拠のないものにしてしまった。ウォーレスはメキシコ滞在中、米墨両国の国民的和解に努める一方、カマチョは、就任演説で国内の政治的対立の克服とともに、米州連帯を高らかに宣言して国民の喝采を浴びたのであった¹³⁾。

米国にとって、石油国有化や他のナショナリスト的改革政策と強くイメージが結びついたカルデナスとの全面的和解には心理的にも大きな抵抗があり、この「新たな出発」によって米墨両国政府は、国民的レベルでの関係強化に進む基盤が整ったのである。一方のカマチョは、カルデナス時代の大規模な社会改革で混乱し、分裂した国内の統合に努め、対米関係の改善、協力強化、更にはそれらを通じた国内政治の安定と経済発展の促進に努めたのであり、メキシコの改革の時代の終わりは、石油国有化問題解決のための重要な前提の一つとなったのである [Langer and Gleason 1953: 158-62; Cline 1963: 247, 261-65; Ring 1974: 268]¹⁴⁾。

11) 国有化資産の額は、評価方法によって2000万～4億ドルと大きな差があった [Ring 1974: 313n]。

12) カルデナスは、自らの後継者として中道派のカマチョ陸軍大臣を選び、支配政党PRMの正式候補として強力に応援していた。しかし、選挙は各地で流血の惨事を引き、実際にはカマチョの圧勝だったにもかかわらず、アルマサン支持派は、各地の投票所を占拠して勝利を宣言していた [Meyer 1977: 176-78; Cronon 1960: 255]。

13) アルマサンは、石油会社、連邦議会だけでなく、ホワイトハウスの一部にも支持があったと、のちに回想している。ダニエルズは、こうした米政府をも巻き込んだ動きを懸念し、国務省本省とローズヴェルトに対して強く警告した [Cronon 1960: 256-57]。

14) この時期、米政府にとって関係改善と軍事協力の強化が滞っていた国として、重要なのはメキシコの他にパナマとアルゼンチンがあった。しかし、特に1940年の秋から冬にかけてはメキシコが最も重要視された。既に8月

こうした背景を踏まえ、10月7日の国務省提案に対するメキシコ側の反応は、概ね肯定的なものであった。しかし、③のbの国有化中止への公式コミットメントに対しては、「憲法を改正するか、さもなければ憲法と矛盾した約束をすることになる」として強く反発するとともに、③のdの石油会社の復帰案の検討にも難色を示した。それでも国務省案を出発点として、包括協定の枠組みをまず作ることが合意され、石油会社にも知られないよう極秘の外交交渉が始まったのである。その過程でメキシコ側は、賠償請求の総額は、3000万ドルが妥当と主張するが、これまでの農地補償問題等の交渉において米側の中心となってきたハックワース (Green H. Hackworth) 国務省法律顧問は、4000万ドルでも低過ぎるとして、10月7日提案の中で金額面の妥協は全くできないことを強調する [FRUS, 1940, V, pp. 1051-52]¹⁵⁾。またメキシコ側は、特にカルデナスの意向として、賠償問題の解決がメキシコ国内で受け入れやすくするために、通貨安定、銀協定、ハイウェー建設へのローン、通商協定をすべて同時に公表するよう求めた。こうした下交渉を経て、メキシコ政府は、11月16日に改めて米側に正式回答を行った。これは、多くの点で米提案をそのまま受け入れたものであったが、二つの点で重要な対抗提案となっていた。一つは、やはり③のbに関するもので、米国人財産の国有化中止を正式に約束するどころか、逆に米側に対して、以後の農地国有化に対して外交的保護権を発動しないことを求めており、それを正式に約束すれば、4000万ドルの支払いに同意するとしている。もう一つは石油問題に関してであり、シンクレアー協定の線で石油会社と直ちに交渉に入ることを希望するが、仮に共同事業による補償案を採用するとしても、メキシコ政府の主導権の確保が必要であると強調し、更にメキシコ石油に対するクオータ拡大を同時に行うことを求めている [FRUS, 1940, V: 1055-61]。

米墨間には、メキシコ政府の今後の国有化政策と石油会社の復帰に関して、依然として重要な不一致はあったが、既にそれは原則をめぐる対立ではなく、交渉が可能であるばかりか、むしろ交渉を有利に進めるための戦術という側面も強かった。ウェルズは、包括的解決の大枠が政府間で固まったことを受けて、メキシコ政府と石油会社に対して、直接交渉を直ちに再開し、実際の補償方法について両者間で合意するよう強く求める。国務省は、包括協定の中心たる石油問題は、やはり石油会社の同意の上で解決されることを依然重視していたのである。そのため再び交渉決裂を招かぬように補償のための全体の枠組みをまずは作り、資産評価はできるだけ後回しにするように念を押し、ナヘラの同意を得たのであった [FRUS, 1940, V: 1062-63]¹⁶⁾。10月7日提案、更にはダガンの9月17日の覚書の眼目だったはずの専門家委員会方式は、実際には再び後退してしまったのである。

国務省の強い要請の下に、12月24日にナヘラ大使とジャージーのファリッシュ社長との間で再

には米墨両国の参謀同士の予備交渉は終了していたが、政府レベルでの合意はいまだ不可能な状況だったのである。特に海軍基地の設置が急務となっていた。政府間の公式な軍事協力関係を確立するためには、米政府は、協力強化に意欲的なカマチョが「親米政権」という国内政治上の重大なリスクを冒しうるまでに権力基盤を確立するのを待たねばならず、それを側面から支援するためにも石油国有化問題を中心とした外交的懸案の解決が急務であった。しかし、既に触れたように国務省、特にウェルズは、メキシコ問題の困難性、善隣外交の微妙なバランスに精通した立場から、国務省独自の解決のベースを守ろうとする。この頃になると、性急な軍部だけでなく、世論も米墨協力の遅れに苛立ちを見せるようになる [Ring 1974: 161-62]。

15) ハックワースは、この後も細かい技術的問題、特に補償額等をめぐって、国務省が原則的立場を一方向的に譲ることのないよう強く主張する [FRUS, 1940, V: 1052-54]。

16) ナヘラは、アメリカ系の会社の多くとは、「実地的な」話し合いが可能だが、ジャージー・スタンダートの頑な態度がすべての癌になっていると強調している。

び当事者間の直接交渉が開かれた。しかし、話し合いは、石油産業のコントロールをめぐる直ちに決裂し、再開は全く不可能となってしまった。ファリッシュは、国務省に対して、会社が主張する“subsoil”の含まれない補償は全く受け入れられないと強調し、有利な解決のために国務省がメキシコに強力な圧力を加えることを改めて要請した [Ring 1974: 269-70]。石油会社、特にジャージー・スタンダードは、依然としてメキシコへの復帰、それも石油産業の完全な支配権を握った形以外の解決は求めていなかったのである。

一方、包括的解決の大枠が決まったことを受けて、細部についての話し合いが両国間で進んでいた。国務省内には、当事者間の解決は不可能との確信がようやく支配的になり始める。石油問題の解決は、専門家委員会方式によって政府間で合意するしかなく、外交交渉を通じて国務省自身が望ましいと考える補償を勝ち取り、それを石油会社に受け入れさせるのが唯一可能な道であり、それが包括協定の成功と米墨協力強化の道だと考えられたのである。しかし、何が望ましい補償かをめぐっては、国務省内では「復帰」問題を軸に依然コンセンサスが得られず、石油会社との協力を重視するフェイス国務省経済顧問らの強力な反論もあり、メキシコ石油国有化問題の取り扱いは依然として慎重に進めざるを得なかった [Ring 1974: 270]¹⁷⁾。

メキシコ側は、1941年2月17日に包括協定に関する新提案を行い、改めてカマチョ政権の柔軟姿勢を印象付ける。まず包括的枠組みに関して、各種賠償請求には無条件で4000万ドルに同意するとともに、外債不履行問題でも銀行団との早期の合意への決意を示し、更には防衛協力も取り上げ、前年から軍部同士では話し合いが進みながらも政府間では合意できずにいた「米墨防衛委員会」の早期設置に強い意欲を示した。石油問題に関しては、依然としてクオータ問題を絡ませてその拡大を強く要求する一方で、カルデナスが強硬に主張してきた評価問題は、解決を促すために後回しにしてもよいと提案して柔軟性を示し、更には石油会社の技術協力を通じた参加や新油田開発での役割に期待すると強調した [FRUS, 1941, V: 71-83]¹⁸⁾。この提案は、石油問題に関しては、カルデナス政権末期からの協力的姿勢と実質的には変化はなく、特に最後の点は、メキシコ自身にとっても有利な条件であったが、国務省にとってはカマチョ政権の協力的姿勢を改めて印象付けるものとなり、包括交渉は順調な進展を見せる¹⁹⁾。石油問題に関しても、石油交渉の中心であるバーズレー (Herbert S. Bursley) 米州副部長は、メキシコ側が現金で900～1000万ドルの頭金を即時に払い込めばアメリカ世論に好印象を与え、石油会社の顔もたち、更にはラテンアメリカの他の石油国有化への抑止的効果も大きいとして、そうした線での補償計画を国務省自らが作成すべく内務省に働

17) この段階になるとハルの立場は微妙であった。国務長官としての公式の立場からは、包括的懸案解決を米墨間で積極的に進めなければならない一方、個人的には自らの国益観から石油問題解決の進め方には一定の留保を持っていた。これは、土壇場まで続く石油会社への懸命の説得にも表れている。

18) メキシコは、石油問題に関して既に1月24日に同様の提案を行っていた。米内務省は、同提案に対して、メキシコの将来の生産高を高く見積もり過ぎていると批判していた [Ring 1974: 272]。

19) 米墨両国は、最初の公式の軍事協力として、1941年4月1日に相互の空軍基地の利用協定を結び、7月にはメキシコからの戦略物資の買い上げが本格化する。7月末にカマチョは、米国の攻撃されれば、メキシコも参戦するとさえ述べている [Cronon 1960: 260]。また枢軸諸国に対しては、メキシコ政府は、7月から米大使館との緊密な協力のもとに親独勢力の取り締まりを本格化させ、8月には対独経済断交を行っている [Cline 1963: 265-66]。また日本に関しては、1939年以来石油確保を目指す日本の進出が本格化する形勢にあったが、既にカルデナスは、1940年夏以来、米国の対日制裁に歩調を合わせ、11月初めには日本への石油、くず鉄の禁輸を断行した [Stuart 1955: 189; Ring 1974: 193-94, 309n]。

きかける [Ring 1974: 283]。

国務省は、これまで石油問題は当事者間の解決が基本であるという主張通りに、技術的な問題については殆ど石油会社側の主張をそのまま鵜呑みにしており、自らの補償計画案どころか、自前の数字すら持っていなかった。この段階に至ってようやく国務省自身の解決案を準備する作業が本格化し、4月には内務省に対して資産額の極秘の調査を依頼する。その他の案件に関する包括交渉は、殆ど終わりに近づいていたのである [FRUS, 1941, V: 383-84]。6月6日に内務省から示された評価結果は、国務省に少なからぬショックを与えた。それは、地上の資産だけでなく、“subsoil”も含んだものだったが、シンクレアーを含めてもアメリカ企業の資産総額は、わずか2387万ドルであり、ジャージー・スタンダードが強硬に主張し、国務省もそのまま公式の立場として受け入れてきた2億ドルという数字とは驚くほどの違いであった。国務省は、他にも何回か資産評価を繰り返すが、内務省の数字と殆ど変わらず、有利な補償を勝ち取るためにこれらの数字をメキシコとの外交交渉に持ち出すことはとてもできず、評価結果は極秘とした。むしろもっと早くから石油会社の説得に使うべき数字だったのである²⁰⁾。いずれにせよこうした評価結果も踏まえながら、6月12日にダガンが石油補償のための国務省案を作成する。内容は、メキシコが800～1000万ドルの頭金を支払い、10年間にわたって原油の一定量を補償の残額分として現物で石油会社に供給し、その他の便宜提供とともに合計金額を2500万ドル以上とするものであった。また復帰問題に関しては、石油会社が技術協力の形で生産の一部に参加する形とし、石油会社が強調する補償と復帰とのリンクを断ち切ってメキシコの主張に大きく歩み寄り、当然ジャージーの強い反対が予想された。しかし、ダガンは懸案の包括的解決を最優先し、「石油問題という障害が取り除かれる」ことを優先したのであった。

7月に入って、ダガン提案を基にようやく石油補償をめぐるメキシコ政府との外交交渉が本格化した。メキシコ側は、ジャージー等の未補償の資産額はどんなに高く見積もっても1300万ドル程度だとして、頭金を現金300万ドルとすることを強く求め、資産評価の方法についても政府間の専門家委員会方式を改めて主張する。国務省は、評価方法については、石油会社への考慮から依然としてどっちつかずの態度であったが、補償金額に関してはこれまでの主張との矛盾を避け、より有利な補償内容とするためにもあえて譲歩はせず、900万ドルの頭金を強く主張した。国務省内で直接交渉に携わっていたダガンやバーズレーは、包括協定の中に石油協定を入れて懸案の一挙解決を図るためには、結局、評価問題の取り扱いをあくまで形式的な手続き面にとどめ、より実質的な解決は後に延ばすしかないと考え始め、国務省内もそれに近い線で固まっていく [Ring 1974: 289]。

8月初めには、メキシコに石油クオータ問題の同時解決を諦めさせることによって、ようやく石油問題解決のための政府間の仮合意が成立する。内容は、メキシコ側が補償の頭金としてまず900万ドルをアメリカ国内に預託し、同時に資産評価のための政府間の専門家委員会を設置するというものであり、両国の主張をそれぞれ取り入れたものとなった。そして、専門家委員会の合意が得られない場合は外交交渉で評価額を定め、それでも合意が得られなければ、900万ドルは返還するというものであった。実質的な補償合意というよりは、やはり政府間の石油協定は形式的なものにと

20) 内訳は、シンクレアーが1032万ドル（小数点以下は四捨五入、以下同様）、ジャージー以下の残りのすべての米系会社が1354万ドルであった [Cronon 1960: 260-01]。一方、メキシコは、既に1940年8月に評価作業を完了しており、アメリカ企業に関して、シンクレアーを除く評価額が701万ドルと発表していた。そして、英蘭系のエル・アギラは2843万ドルとしていた [Ring 1974: 263, 278n]。

どめ、メキシコ側が900万ドル預託によって補償のための象徴的行為を行った後で、実質的な補償問題は、石油会社の同意を得ながら処理するというものであった。ウェルズは、この点についてローズヴェルトの了承を得る。3年半に及んだ石油国有化問題がようやくスムーズに解決するかに見えたのであった [Cronon 1960: 262]²¹⁾。

カマチョは、こうした結果を踏まえて9月1日にメキシコ議会において、石油協定案は完成し、米政府は石油会社の同意がなくてもすぐ協定調印の運びである、と演説したのである。しかし、このメキシコ側の発言に対して、国務省内でフェイスとソーンバーグ (Max Thornberg) 石油問題顧問が強く反発し、改めて仮合意への強力な反対論を展開する。ハルも8月にはラテンアメリカ諸国と石油生産の調整に乗り出していたこともあって、石油会社の協力は一層重要になっており、見切り発車の印象はどうしても避ける必要があった。フェイスは、メキシコとの包括協定中の石油協定案は、他国でのアメリカの投資に「不幸な前例」を作るとして、石油問題については、将来、「メキシコが外国による投資がどうしても必要になって、自ら解決を求めてくる時」まで、保留することを提案する。ソーンバーグも同様の意見を述べ、更に石油問題の専門家として、資産評価に関する内務省の数字は「役に立たない、いい加減なものだ」と酷評し、石油会社はそうした評価に基づく解決を受け入れるはずがないと力説する。しかし、それに対して、ダガンとバーズレーは、石油問題も含めた形で包括的解決を今図ることが重要だと反論する [Ring 1974: 244-45, 295-96]²²⁾。

結局、せっかく出来上がった政府間の石油協定案に対して、国務省内でかえって意見が大きく二つに分かれ、ハル自身、石油会社への見切り発車の決断がつかないまま、石油会社への説得工作に再び望みが託される状況となる。その間、9月10日にソーンバーグ、10月2日にはフェイスと、メキシコ側に石油支配の形のみを与え、石油会社側が実際には運営の実権を持つという振り出しに戻すような修正案が提案され、石油会社の同意が模索される。しかし、これでは逆にメキシコ側の同意が到底得られず、包括協定自体が無になるとして、ダガンらは石油会社の説得を既に諦めていた [Ring 1974: 296-97, 299-300]²³⁾。国務省が、このように土壇場になって石油協定をめぐる間、イッキーズ (Harold Ickes) 内務長官が「石油コーディネーター」の立場からメキシコ石油問題への介入を試みる。イッキーズは、米墨石油協定の不成立に備え、7月以降、アメリカ政府がメキシコにおける石油会社の国有化資産を買い取り、メキシコ石油を国防用に管理・運営し、アメリカ政府自身が石油会社への補償を行うことを提案してローズヴェルトに働きかけた [Stoff 1980: 75; Cronon 1960: 264; Ickes 1954b: 624, 648-49]²⁴⁾。

21) 補償金額についても1600万ドル以上の線でメキシコ側の内諾を得ており、実質的に“subsoil”を含むものとなっていた。この合意に対して、法律顧問のハックワースは、外交交渉決裂の際も900万ドルはメキシコに返還すべきでないと強く主張していた [Ring 1974: 311n]。

22) 国務省は、1941年に入って戦争に備えた海外石油資源確保のため、石油問題への関与を強化し、7月には石油問題顧問職を新設し、ソーンバーグを任命していた [Stoff 1980: 61-64]。

23) 米墨政府は、8月初めの仮合意に多少の修正を加え、9月17日には石油協定案を一旦は確定していたのであった [Ring 1974: 298]。

24) イッキーズは、メキシコ石油国有化問題の当初から関心を持ち、ハルのやり方に批判的だった。彼は、既に直接交渉直前の1938年12月から、問題解決への米政府の積極的関与を主張していたが、リッチバーグ交渉に期待していた大統領によって制止されていた [Ickes 1954a: 521-22, 626-67]。

(3) 国務省による石油会社説得の最後の試みと包括協定の成立 (1941年11月19日)

結局、国務省にとって、メキシコとの包括的懸案解決の最後の関門は、石油会社の強硬な反対であった。8月末に米墨政府間の石油協定案の詳細が漏れ、更には内務省の極秘の評価結果まで新聞報道されると、ジャージー・スタンダードは強く反発し、ハルに直ちに抗議する。ファリッシュは、補償は会社側が主張する“subsoil”を含むべきで、「接收」は決して受け入れられず、唯一の解決策は、長期協定によって石油産業の運営を会社側に任せることであると、これまでの主張を繰り返した。しかし、ハルは、石油会社を決して見捨てようとはせず、辛抱強く会社側への説得を続ける。ハルが極東情勢の深刻化をあげ、メキシコとの和解がアメリカの防衛にとっていかに重要かを強調すると、ファリッシュは、そもそも民主主義国と枢軸国との戦いは、まさに国際条約と財産権を守るための戦いでもあるはずだと、これまでのハルの発言を繰り返すように反論し、石油会社としては、“subsoil”の含まれない補償案を受け入れるよりは問題の未解決を望み、仮にそのために資産を失ったとしても、会社側にとってはあくまでも原則を守ることが重要なのだと強調し、国際石油資本のリーダーとしてのジャージー・スタンダードの本音を率直に語っている。更にファリッシュが石油問題を包括協定から切り離すことを提案すると、ハルはそれは不可能だとして、少なくとも政府間協定への妨害は控え、評価作業には協力するよう要請したのである [Cronon 1960: 263-64; Ring 1974: 288-300]²⁵⁾。

ジャージーは、国務省への働きかけの一方、メキシコに対しても巧妙な工作を行う。政府内の保守派に対してメキシコとの石油共同事業案を持ち掛けるとともに、メキシコ政府内で石油協定案を支持しているのはカルデナス政権以来の一部の急進派だけで、カマチョ自身も協定調印には反対しているといったキャンペーンを盛んに行ったが、こうした分断策は一定の効果をあげていた。国務省内でも行き詰まり打開のため、ウェルズがメキシコ石油協定の再交渉の可能性についてナヘラに持ちかけ、新たな提案を行う姿勢を見せていた [Cronon 1960: 266-67]²⁶⁾。

メキシコ政府は、既に9月には米財務省、輸出入銀行との交渉も含めて完了していた包括協定案を、米政府が調印しようとしないうちに苛立ちをみせていたが、こうした石油会社の妨害工作には強く反発するとともに、国務省が石油協定案の再交渉の動きをみせたことに強い危機感を抱き、10月27日にナヘラ大使は、メキシコは仮合意した石油協定しか受け入れられないことを改めてウェルズに強調した。更に金融関係の諸協定調印のため、10月初めからスアレス蔵相がワシントンに来ており、モーゲンソー財務長官を通して早期調印に向けて国務省を説得するよう強く働きかけていた。モーゲンソー自身、国務省が包括協定調印をこれ以上遅らせるのであれば、財務省は金融協定だけを単独で調印する構えを見せていた。これは、国務省のこれまでの苦勞を無にするに等しく、国務省にとっては自らのイニシアチブの下に包括協定がそのままの形で調印され、同省の望む形の米墨関係強化へと進むことが極めて重要であった [Ring 1974: 226; Cronon 1960: 265-67]。

10月28日にハルは再び石油会社首脳と会い、極東情勢等からもう調印は待てないと述べ、石油

25) ハルは、石油会社によるこうした強気の“subsoil”の主張を受け、急ぎ財務省に国有化前の石油会社の財務記録を調べさせたが、会社自身による資産額の登録も内務省の数値と同様に会社側の主張を大きく下回るものであった [Cronon 1960: 265]。

26) 10月23日にハックワース法律顧問は、ファリッシュとカマチョの直接交渉によって共同事業による補償案を取り決めることを提案した。包括協定の早期調印を目指すウェルズは、24日にナヘラにその旨打診する [Ring 1974: 302; Cronon 1960: 266-67]。

協定は決して“subsoil”を除外したものではなく、原則を譲るものでもないと強調した（後で検討するように最終的評価額は、“subsoil”の相当部分を含むものとなる）。更に評価作業には多くの操作の余地があり、何ら決定的なものではなく、何より評価作業は解決のための第一歩に過ぎないと述べる。そして、ハルは後の交渉で復帰の実現も可能であると続けるが、会社側は応じなかった。結局、ジャージー・スタンダードにとっては、既に協定調印を妨げ、問題を長引かせることだけが主要な目的となっており、それが「原則」確保の唯一の手段だと考えられていたのである [Ring 1974: 302-03]。翌 29 日にハルは、自ら長い覚書を作成し、その中で石油会社側の主張についてすべて一つ一つ反論した。そのうえで、石油協定の無修正の調印が必要だとして、政府間協定成立後、国務省は当事者間の合意を強く後押しし、共同事業等に関する話し合いに協力するという点を強調して、ようやく省内の合意を得たのである。ハル自身、既に石油会社の説得に疑問を持ち始めていたが、やはり見切り発車はできず、最後の説得を続ける。しかし、11月に入って、ハルが直ちに決断しなければメキシコ側は帰国するとスアレス蔵相が強く警告し、また石油協定の調印がなければ包括協定自体を放棄すると、非公式ながら最後通牒にも近い形で迫っていた。メキシコにとっては、これまで同国を苦しめ続けた石油国有化問題、更には長年にわたる石油問題自体の最終的解決のための機会を無にする訳にはいかなかったのである [Ring 1974: 267, 303; Cronon 1960: 265; Hull 1948b: 1140-41]。

ハルは、重要な問題の多くが秒読みの段階に入っていく中で、11月13日に石油会社に対して結果的に最後となる説得を10月29日覚書に沿った形で試みる²⁷⁾。しかし、ファリッシュは、現状の協定案のままではメキシコが補償に“subsoil”を含める保証がなく、政府間協定の成立後では、メキシコは共同事業に同意するはずがないと述べ、石油会社による「長期操業協定」のみがラテンアメリカ全域での「米国の巨大な投資を安全なものとする」として、再び石油協定の再交渉を求めた。さすがのハルも、この会社側の土壇場での全面拒絶によって説得を断念せざるを得ず、あとは決断のタイミングのみであった。ちょうどその頃、ダニエルズが大使の任を終えてメキシコから帰国する。ダニエルズは、石油協定と包括協定自体の調印の遅れに困惑したカマチョ大統領の個人的メッセージを携えていた。ダニエルズ自身、調印の遅れに強い危機感を持っており、ローズヴェルトにその旨訴える。ローズヴェルトも今こそ調印すべきと同意したが、そのためには石油会社の同意はいくら待っても無駄であることを、ハルに納得させる必要があると強調した。ダニエルズは、ローズヴェルトの了承を得て11月18日にハルに会って懸命の説得を試みる。しかし、ハルはその場では同意せず、ダニエルズはすべての公務を終え、故郷のノースカロライナ州ローリーに向かった。結局、ハルはその日のうちに石油協定の調印を決断し、翌19日に包括協定は無事調印されたのであった [Ring 1974: 305-06; Cronon 1960: 265-68]²⁸⁾。

最後の石油協定調印の決断は、ハルにとって困難かつ孤独なものであり、国務省にとってはやや皮肉な幕切れでもあった。ハルは、国務長官としての公的な立場からも、また個人的信念からも、石油会社による「公正な補償」の要求を擁護することに米国の国益を見出していたのであり、ハルにとってまさに善隣外交を守るためにこそ、強硬な「国際法の原則」の主張が必要だったのである。

27) この頃、日米開戦前の最後の交渉である「日米交渉」は、最終局面を迎えており、ハル国務長官は、日本側が最後通牒と見直したいいわゆる「ハル・ノート」を11月26日に手交し、日本側は12月1日の御前会議での対米戦争の正式決定へと向かう [細谷 1995: 143-48]。

28) ダニエルズは、妻の病気の悪化のため、石油問題解決を目前にして大使を辞任していた。

それが少なくとも1940年夏までは国務省内のコンセンサスであり、ハルはメキシコ石油国有化問題において国務省を強力にリードすることができた。しかし、それ以降米政府全体が、善隣外交とはまず何よりも米州連帯の強化を実現するためのものだという方向へ急速に突き進んでいくと、国務省内にも法的・経済的「原則」重視のあまり、現実の米州協力の進展が妨げられていることに大きな疑問が生じ、善隣外交の再定義の動きと新しい現実への再適応への模索が始まった。メキシコの問題においては、より直接的な政治的・軍事的考慮を重視する包括的懸案解決という枠組みでの石油国有化問題の解決が目指されるようになったのである。しかし、メキシコ石油国有化問題は、石油という非常に戦略的性格の強い物資のコントロールをめぐる問題でもあったため、石油会社への外交的支援による協力関係の維持という、これもまた緊急で戦略的に重要な問題との板挟みが依然続いていた。そして、従来の善隣外交理解における法的・経済的原則の重視という点を、第二次世界大戦勃発後の新たな国際状況に対してどのように再適応させ、真に「公正な補償」を実現しながらメキシコ石油国有化問題を解決していくかという難問に関して、国務省は分裂を続けた。

その間、ハルは国務長官としての立場と個人的信念の両面において、国務省自体の深刻なジレンマを一心に体現した感があった。国務長官としての公的立場においては、極東情勢の深刻化の中で、米墨連帯強化のために包括協定調印は必要不可欠であり、それも国務省の主導下で行わなければならなかった。しかし、石油会社からの協力確保はアメリカ外交全体にとっても重要であるばかりか、メキシコとの石油協定締結という具体的問題においても「公正な補償」実現のため、石油会社の持つ帳簿等のすべての情報提出といった協力が必要であった。そうした協力がなくては、国有化資産の政府間委員会による評価がメキシコ側の情報にのみ依存する恐れがあった。更にはそもそも石油会社の同意がなくては、石油問題の最終的解決自体があり得なかったのである。ハルは、これまでかなり無批判な形で石油会社の利益と米国の国益とをダブらせてきた面があったことは否めないが、それはメキシコ側の「不当な国有化」に対する「公正な補償」の必要性という認識があればこそであった。しかし、1941年春以来の国務省自身の「公正な補償」案の模索の中で、国有化資産の評価額をめぐるその前提自体が次第に揺らぎ始め、石油会社の意図が政府間協定による解決への妨害にあったのではないかと、との疑念さえ生まれ始めたのである。国務省の中で「国際法の原則」に基づく「公正な解決」の内容が、このメキシコ石油国有化問題という具体的事例において変化し始め、ハルの個人的信念自体が揺れ始めていたとも言えよう。最終的にハルは、そうした公私における深いジレンマを断ち切り、国務省自身の「公正な解決」の実現を図るべく苦渋の決断を下し、包括協定調印へと向かったのである²⁹⁾。国務省は、ようやく石油国有化問題解決のための真のイニシアチブを発揮したのであった。

包括協定の最終的内容は以下のとおりである。

①賠償請求問題

1940年10月7日までの農地国有化に対する補償と未解決の他のすべての賠償請求を一括し、メ

29) ハルの最後の決断に関して、クロノンはダニエルズの影響を特に重視し、ウッドも1938年3月末の時期と並んで、ダニエルズが国務省の政策に影響を与える機会となったと述べている。リングは、ダニエルズの影響は認めながらも、最後はハルの個人的決断であったと強調している [Cronon 1960: 265-66; Wood 1961: 257; Ring 1974: 305-06]。ハル自身は、この決断について日米交渉の危険な状態に触れながら間接的に言及しているに過ぎない [Hull 1948b: 1141]。

キシコ政府は4000万ドルを米国政府に支払う。メキシコが農地補償のために1938年11月以来、既に支払っている300万ドルは控除される。メキシコは、協定発効と同時に300万ドルの頭金を支払い、残りの3400万ドルは、1942年から毎年250万ドルずつ支払って完済する。受け取った補償金は、米国政府が賠償請求者に分配する。

②銀協定

米国政府は、毎月の協定により600万オンスの銀をメキシコ政府から直接購入する。

③通貨協定

米国政府は、ペソ安定のために4000万ドルの信用をメキシコ政府に供与する。

④輸出入銀行融資

米国政府は、パンアメリカン・ハイウェイのメキシコ部分建設用に、3000万ドルのローンを供与する。輸出入銀行は、以後、その他のメキシコの要請にも便宜を図る。

⑤通商協定

米墨両政府は、互惠通商協定の交渉開始に原則として合意した。但し、正式な交渉開始の宣言は、「適切な」時期に行う。

⑥石油協定

- a. メキシコ政府は、協定発効と同時に900万ドルを補償のための頭金として現金で米国内に預託する。
- b. 両国政府は、同時にそれぞれ1名の専門家を選出し、所定のスケジュールに従って、未解決の米国人の国有化石油資産に対する補償の金額と方法を定める。
- c. 専門家委員会で合意が得られない場合は、それぞれの報告に基づいて外交交渉で決定する。

更に石油協定には、了解事項として以下の3点が加えられた。

- a. 米国政府は、メキシコ政府と石油会社に対して、メキシコ石油輸出のための「マーケティング協定」に関する交渉を後押しする。
- b. 5か月以内に外交交渉でも補償の合意ができないときは、900万ドルをメキシコに返還する。
- c. 石油問題の解決方式は、他の問題の前例としない [USDSB 1941, Vol. V: 399-400]³⁰⁾。

これは、1940年10月7日の国務省の包括協定提案と、結果的に殆ど同じ内容であり、米墨関係改善に本格的に乗り出してから既に1年以上が経過し、米国自身の参戦直前まで調印できなかったことは、改めて驚くべきことであった。結局、国務省内での国益認識、善隣外交観をめぐる様々な違いや対立が、石油協定調印に石油会社の同意を得るか否かの一点に集約されてしまったとも言え、結果的には、見切り発車の形によって国務省はメキシコとの関係改善を基本的に優先し、世界大戦へと突入するのであった。しかし、このことは、国務省が石油会社を見捨てたことを意味するのではなく、むしろ政府間の包括的懸案解決によって身軽になり、また石油会社に対してようやく「乳

30) メキシコは、官民をあげて包括協定の調印を熱狂的に歓迎した。パディージョ外相は、包括的懸案解決の成功によって、メキシコは、「その主権上のあらゆる権利を確保しながら、国際的義務をも果たしうる」ことを示したと誇らしげに語っている。カマチョは、協定調印を善隣外交の成果として高く評価し、「友好」「連帯」「平和」「民主主義」といった善隣外交の常套句によってその喜びを表している。ローズヴェルトも善隣外交の成果として、困難な問題に対する「両国にとってともに有益な解決」であったと評価している [FRUS, 1941, V: 397-99]。

離れ」したことによって初めて冷静な形で真の「公正な解決」に向けて努力できるようになったとも言えよう。メキシコ石油国有化問題の最終的解決は、敢えて先延ばしされたのであり、最後の重要なエピローグが残っていたのである³¹⁾。

10. メキシコ石油問題の最終的解決（1941年11月19日～1943年9月29日）

1941年11月19日の政府間での懸案解決のための包括協定調印によって、メキシコ石油国有化問題は、米墨間の重大な外交的懸案ではなくなった。石油会社の補償プロセスへの参加という残された問題は、戦時において逆説的響きを持つが、いわば通常の外交的保護の問題となった。国務省は、12月18日にアメリカ側の評価委員として民主党系の石油技師クック (Morris L. Cooke) を選び、一方、メキシコ側からは6月の内務省による評価作業にも協力し、石油国有化問題とのかかわりが深かったセバダ (Manuel Zevada) が選ばれた。12月29日には、ハルの説得もあって石油会社側も評価作業への協力を一応表明し、クック＝セバダ委員会は1942年1月から活動を開始する³²⁾。

しかし、クックは、実際に作業を開始してみると石油会社側の主張との食い違いに驚く。そして、国務省に対して、ジャージーやカリフォルニア・スタンダードの補償要求額は過大であり、かつては“subsoil”も含めてアメリカ企業の資産総額が2億ドルであったとしても、既に石油の90%近くは掘り尽くされており、地下にはせいぜい2000万ドル分程度の石油しか残っていないと告げ、石油会社の期待とは大きく異なった方向へと評価が進んでいくのである。評価作業が順調に進み、石油国有化問題解決のための各種プログラムも予定通り進行しているのを見て、国務省は最後まで残っていた圧力政策である政府機関によるメキシコ石油の使用禁止を2月に解除している [Ring 1974: 319]³³⁾。一方、ジャージー・スタンダードは、4月に入ってクック＝セバダ委員会が会社側に不利な報告書を出す公算が強まってくると、国務省に対して盛んに警告を発し、同時に評価作業への「政治的」配慮を求めて補償問題に関して重要な譲歩案を示す。それは、石油生産を会社側に任せるならば、利益はメキシコ政府と折半でよいという、当時としては画期的な提案であった。しかし、妥協案の提出はあまりに遅く、1942年4月17日にはクック＝セバダ委員会による補償案がそ

31) リングによれば、石油協定に関して、国務省は石油国有化問題の「最終的解決のための第一歩」と考えていたが、メキシコは問題の解決そのものと考えていた [Ring 1974: 306-07]。またメキシコは、国有化の時点までの石油会社に対するメキシコ政府や労働組合等による各種の賠償請求 (claims) は依然有効であり、その解決については今後に委ねるという態度を取っていたが、それについてはハルも同様の考えを持っていた [FRUS, 1941, V: 396-97]。

32) ハルは、「十分な補償 (adequate compensation)」確保のために、「正当 (proper)」なあらゆる援助を会社側に対して行うと述べていた [FRUS, 1941: 400-01]。ジャージー側は、石油協定は「接収」の承認であり、対外投資全体への脅威であると一旦は反発したが、ソーンバーグが国務省に協力して復帰のための支持をつないでおくべきだと説得したこともあり、評価作業への協力を決めた。会社側は、自ら主張する“subsoil”を評価の中に含めることができれば、有利な形で共同事業への復帰が可能であると依然考えており、国務省にも期待していた [Ring 1974: 316-18, 332]。ファリッシュは、ハルに対してその旨クックに訓令し、「国務省自らあれほどはっきりと表明してきた国際法の確立した原則」から決して外れることのないよう強く念を押していた [FRUS, 1941, V: 401]。

33) メキシコ政府への援助禁止は、既に1941年11月19日の包括協定調印の時点で解かれており、残る懸案事項は、メキシコにとって最も大きな関心の的であった通商協定締結による石油クォータの拡大であった。

のままの形で発表される [Cronon 1960: 269-70; Ring 1974: 320]³⁴⁾。

補償案の内容は、未補償の資産総額を2400万ドル（小数点以下四捨五入）とし、それに1938年3月18日以降の年3%の利子を加えた金額であり、メキシコ政府は、総額の3分の1を7月1日に支払い、残りを5年間の分割払いとするものであった。しかし、それには重大な留保条件が加えられていた。補償案は、原則としてメキシコ政府と石油会社の間のような賠償請求（claims）は相殺するとしながらも、石油会社の未払いの石油税と関税については支払い義務を認め、更に石油会社に対するメキシコ人の私的賠償請求（石油労組の賃金訴訟等）も例外としたのである³⁵⁾。この追加条件はその後問題化する。

クック＝セバダ報告の発表によって、メキシコ石油国有化問題は、米墨政府間の外交懸案としては解決のための最後のハードルを超えたのである。補償金額は、メキシコの主張を大きく上回り、明らかに“subsoil”を含んでいたが、メキシコにとって支払い不可能な額でなく、メキシコ自身が覚悟していた金額よりも少なかった [Wood 1961: 258]³⁶⁾。この点で、国務省は、その新たな「公正な補償」の内容として、会社側の「過大」な“subsoil”の主張を退ける一方で、メキシコに対しては、実質的な形で国務省自身の判断する“subsoil”を含めることを認めさせたのであった。メキシコ側も国務省のこうした重要な点での歩み寄りに対して、実質的に“subsoil”の一定部分を含め、金額面で上乘せして応えたのであり、期間も当初の主張よりかなり短い5年間の現金払いとしたのである。国務省は、石油補償の実質的問題の解決は後に伸ばすという形で包括協定調印を救ったのであったが、評価作業中のメキシコ側の大幅な譲歩のため、かなり満足のいく形で実質的な「公正な補償」を勝ち取ることができたのである³⁷⁾。一方、メキシコでも長年にわたるアメリカとの厳しい石油問

34) この提案は、プラット副社長 (Wallace Pratt) が行っている点が注目される。ここには、ジャージーの中で「原則」に関するわずかな妥協にも強硬に反対してきたファリッシュ社長やメキシコの内乱を望んでいたアームスロング (Thomas R. Armstrong) らに代わって、メキシコ石油問題に対する新しい考え方が生まれてきたことが垣間見られる。

35) 米系資本の国有化資産総額23,995,991ドルの内訳は、グループごとに、ジャージー:18,391,641ドル、カリフォルニア:3,159,158ドル、サバロ:897,671ドル、コンソリデイトッド:630,151ドル、シーボード:487,370ドルであり、それに国有化以来の年3%の利子分として、総額5,141,709.84ドルが加えられた。国有化17社、8グループ（当初の7グループにシーボード・グループが加えられていた）のうち、シンクレアーは既に解決しており、シティーズ・サービスも4月17日のクック＝セバダ報告書の発表と同時に独自の補償協定を締結し、現金110万ドルで合意していた。この両者は、他の一切の請求なしという有利な条件だった。英蘭系のウアステカとは、1941年末に英墨間の国交回復がなったにもかかわらず、補償交渉は全く進んでいなかった [Meyer 1977: 336; Ring 1974: 334n]。

36) 但し、筆者が参照した中でウッドだけが、クック＝セバダ案が“subsoil”を含んでいないのは「明らかだ」と述べている。これは、恐らくは会社側の主張する意味での“subsoil”が含まれていないということであろう [Meyer 1977: 224]。

37) 但し、米国内では批判的な意見も聞かれた。国務省の調べでは、全米の新聞の3分の1は、石油国有化問題解決は米州連帯のために必要だが、クック＝セバダ案は会社側に厳しい内容だとする一方、完全な非難や称賛はそれぞれ少数意見であった [Wood 1961: 258]。世論の反応は、『ニューヨーク・タイムズ』の社説に集約できた。それは、メキシコとの間で友好を勝ち取ることは今まさに重要だが、結局は米政府が、「メキシコに国有化資産に支払うための資金を提供している」として、「危険な前例」となることに警告している [Ring 1974: 321-22]。米政府が、包括的懸案解決を急ぐあまり、石油国有化問題解決の形に実際こうした側面があったことは否めない。一方、会社側

題が解決され、貴重な石油資源がついに自分たちのものになったとして、前年11月の包括協定調印の時以上の熱狂が見られたのであった [Wood 1961: 258]。

米政府は、包括協定調印後、堰を切ったようにメキシコとの協力関係の全面的強化に乗り出した。メキシコは、真珠湾攻撃直後の12月8日には当初の恒常的基地建設案からは後退したが、米軍部にとって念願の海軍基地使用協定が結ばれた。1942年に入ると、1月12日には米墨防衛委員会が設置され、3月27日にはレンド・リース協定が締結されるなど、米政府はメキシコを米州防衛プログラムに完全に組み入れたのである³⁸⁾。メキシコは、カルデナスの大規模な社会改革による混乱と石油国有化問題の後遺症のため、経済のあらゆる分野で再建を必要としていた。米政府は、戦争遂行のためにメキシコの全面的な協力を必要としており、米墨防衛協力に直接関係ある分野、特に鉄道、石油等に対して重点的にテコ入れを行うことになる [Cline 1963: 271-78; Schmitt 1974: 188-91; Langer and Gleason 1953: 605-10]³⁹⁾。

しかし、石油会社側は、こうした米墨政府間の全面的和解を尻目にクック＝セバダ案をそのままでの受け入れを拒否し、国務省に対して3点の修正を要求した。一つ目は石油会社に対する私的請求を認めたことに関してであり、石油労組は会社側に対して2350万ドルもの要求を突き付けており、もし訴訟に敗れるようなことがあれば、クック＝セバダ案の規定する補償金の殆どが消えてしまうという点であった。二つ目は、そもそも賠償請求権を会社側に認めず、メキシコ政府にのみ認めるのは不公正という点である。三つ目は、国有化令には含まれなかったが、実際には国有化されていたジャージー・スタンダードの二つの子会社 (Cia. De Petroleo Titania と Cia. De Petroleo de Mercedes) の補償が含まれていないという点だった。ジャージーは、単にこの2社の国有化に関する技術的な点を問題にしていただけでなく、チタニア＝メルセデス問題を梃子に復帰の可能性を窺っていたのである。カマチョ政権は、もともと石油会社との限定的な共同事業にはむしろ意欲的だったのであり、直後の6月30日の最高裁判決によって2社のジャージー側への返還が認められると、カマチョはカルデナスの国有化令そのものを撤回するのではないかと、という期待さえ俄かに高まった [Ring 1974: 322-23; Meyer 1977: 224]⁴⁰⁾。

国務省は、技術的な問題に関しては、ジャージーの上記3点の苦情を正当なものと認め、あくまで米墨協力を支障のない範囲内で、両者間の請求問題の完全な相殺とチタニア＝メルセデス問題の技術的解決という線での補償案の修正を目指してメキシコとの外交交渉に入る。しかし、その際に、チタニア＝メルセデス問題を梃子に復帰を実現しようという動きが国務省内にも見られ、問題を複雑にして最終的解決をさらに長引かせる。ソーンバーグは、メキシコ石油産業の再建に米側が協力

は、補償問題に関して、米国世論が味方していると依然考えていた [Larson, Knowlton and Popple 1971: 426-27]。

38) 米国は、参戦に際してラテンアメリカ諸国から戦略上の協力とともに、米州諸国全体としての一致した強力な政治的・道義的支持も強く求めていた。1942年1月のリオデジャネイロでの第3回米州外相会議の目的の一つもそこにあった。米国は、大戦を通して米州諸国の一体性と一致した行動を戦略的にも道義的にも強く求め、足並みを乱すアルゼンチン等の「異端的」行動に対する締め付けを強めていく [Gellman 1979: 121-26, 191-94]。

39) 米国は、1942年中に鉄道と石油の再建のための調査団を派遣し、1943年には「米墨経済協力委員会」が組織され、メキシコ経済全体の梃入れが検討される。しかし、大戦中のラテンアメリカ全体に対する経済協力と同様、目立った成果は生まれなかった。戦時中の米墨協力は、基本的に技術と設備、それに比較的少額の資金を米国が提供し、メキシコが原料と人力を提供するものであった。メキシコは、農業労働者の提供だけでなく、米国内のメキシコ人の米軍への徴用を許し、更に戦闘に参加させることも認めたのである [Schmitt 1974: 189; Cline 1963: 275-76]。

40) メキシコ政府は、国有化令自体の撤回はないことを直ちに声明している [Meyer 1977: 336n]。

する場合にも、米政府が直接精製や輸出部門に介入することには反対し、むしろそうした援助を梃子に通商協定交渉等も利用して、石油会社の大幅な復帰を実現することを強く主張した。しかし、ローズヴェルトらは、復帰問題の本格的検討は時期尚早として、チタニア＝メルセデス問題を復帰実現の梃子として利用し、請求権問題、通商協定問題、再建支援問題等のすべてを絡めていくことには反対であった⁴¹⁾。

国務省が、再びやや混乱した形で石油国有化問題の最後の外交交渉をメキシコとの間で続けていると、イッキーズ内務長官が再びその間隙を縫ってメキシコ石油問題に介入してくる。米国自体も参戦して戦争の真最中の今回は、石油をめぐる米墨間の諸問題も殆ど片付いていたこともあり、ローズヴェルトは、イッキーズがメキシコ石油再建問題に関与することを許したのであった。イッキーズは、米政府の石油コーディネーターとしての立場から国務省に対して主導権を握り、石油ミッションの派遣、精油所建設援助等を強力に推し進める [Ring 1974: 323, 325, 327, 335n; Meyer 1977: 224-35]。こうした状況の中で、国務省は、いたずらに復帰を追い求めてこれ以上通商協定の締結を遅らせることは、石油補償合意の基盤を掘り崩すだけでなく、石油産業再建の遅れによってメキシコの戦争協力にも差し支える恐れがあるとして、1942年12月23日には対墨通商協定締結に至り、1939年のベネズエラ協定以来の輸入クオータを廃止し、ようやくメキシコ石油の輸入を自由化したのである [USDSB, VII: December 26, 1942, Supplement: 1033-85]。

一方、ジャージー・スタンダードも5年以上の長期にわたるメキシコとの石油国有化問題の間に首脳陣も大幅に入れ替わったこともあり、ようやく現実的な解決の機運が出てきた。既にメジャーの関心は、戦後に向けてラテンアメリカから中東へと急速に移り始めていた。更にメキシコに対しても十分な「懲罰」を与えたとの意識もあり、何よりも復帰問題に関して米政府の支持が極めて限定的であることは明白となっていたのである [Ring 1974: 328]。1942年末には政府間で合意した補償金額については受け入れることを国務省に告げており、国務省も請求問題の相殺に向けて交渉を続けていた。政府間の再交渉は、1943年9月25日と29日の覚書交換によって妥結し、当事者間の公私にわたるすべての請求を相殺することで補償案の修正が成り、メキシコ政府は30日には補償の第1回分を振り込み、石油会社も翌10月1日には補償案の受諾を正式に声明し、11月にはメキシコ政府との補償協定調印に至ったのである。

こうして米政府にとって、メキシコ石油国有化問題は完全な解決を見た。メキシコは、石油国有化の原則を守り通し、石油を名実ともに自らのものとした。その後、国有化を免れた中小の石油会社についてもすべて合意の下に国有化し、英蘭系メジャーのシェルとの間にも1948年には補償協

41) メイヤーによれば、ハルは石油会社に対して、補償案の受諾の義務はないが、それは米政府が獲得できた最良のものであり、受諾しなければ、以後、米政府の公的支援は一切ないものと覚悟するように、強く迫っていたという [Meyer 1977: 224]。1943年2月8日にソーンバーグは、国内市場のみメキシコの国営石油企業ペメックスに任せ、全体として石油会社がメキシコ石油産業の主導権を握り、運営に関しては米政府も関与して会社側の地位の安全を保障するという新たな補償案を提出する。国務省は、メキシコ側の石油産業への援助要請に対して、基本的には「私的資本」の活動が中心となるべきだと考えており、メキシコ側も国内の政治的反発がない形ならば、会社側の一定の「復帰」には異論がない旨述べていた。ローズヴェルトは、ダニエルズの後任としてメキシコに赴任するメッサースミス (George Messersmith) に対して、1年位の時期を見て石油会社の「復帰」の可能性を探るよう指示していた。ローズヴェルトは、補償額に関する会社側の法外な要求には批判的だったが、戦略的観点から石油会社によるメキシコ石油の効率的運営には関心を持っていた。但し、メキシコ世論の動向には十分配慮するよう付け加えていた [Ring 1974: 323, 326, 328, 332n, 335n, 336n]。

定が締結され、メジャーは「復帰」することはなかったのである〔丸谷 1970: 140〕⁴²⁾。一方、米側も善隣外交を「守って」米墨連帯・協力を推進できたことに加えて、国務省による従来より柔軟かつ現実に即した形での「公正な補償」の実現によって、途上国の経済的ナショナリズムへの対応の新たな可能性を見出すことができたのであった。

最後に石油国有化問題の解決もたらした 1943 年の時点における米墨関係について、善隣外交との関連で触れておく。メキシコは、既に 1942 年 5 月 14 日に枢軸諸国に対して宣戦布告を行い、6 月 14 日には連合軍憲章に調印して、戦争遂行に関してアメリカとの完全な共同行動を取るに至る⁴³⁾。ローズヴェルトは、メキシコとの緊密な協力関係を内外に誇示すべく、1943 年 4 月 20 日にメキシコを訪問し、カマチョとの歴史的会談を行って、両国関係の蜜月ぶりを示したのである。これは米国大統領による初のメキシコ公式訪問であり、両国の大統領同士の会談も 1909 年にタフトとディアスの会合以来 34 年ぶり、歴史上 2 度目であった。こうした単純な事実自体、1910 年に始まったメキシコ革命が、その強烈なナショナリズムによってどれほど両国関係に深刻な影響を与え、石油問題がその中でも特に米側を悩まし続けていたかを象徴的に示していた〔Cline 1963: 271-72〕。

両大統領の会談は、石油国有化問題を最終的に解決し、共に世界大戦の勝利に向けて邁進していた米墨両国の関係を集約していた。そして、重大な挑戦を克服した善隣外交の新たな姿も明らかだった。即ち主権の尊重、不干渉主義といったメキシコ外交の基本原則、本来、善隣外交自体にとってもその出発点とも言える原則を改めて厳格に尊重したうえで、大戦を契機としてこれまでの政治的・経済的・文化的協力関係を軍事的関係も含めて飛躍的に拡大したのである。そして、米州関係を戦後の世界大の「民主主義諸国」による友好と協力に基づく国際関係の重要な一部として位置づけ、善隣外交を米州諸国間の真の協力関係の「システム」とするだけでなく、大戦期を通じて国務省を中心に米国が構想を続けた戦後の自由主義的国際秩序のモデルとすることへの期待であった⁴⁴⁾。しかし、こうした期待は、大戦終結後に冷戦という巨大な新たな事態が展開し始める中で、急速にしばんでいく⁴⁵⁾。最後にメキシコ石油国有化問題の解決への過程の中で、米国の善隣外交に関す

42) 1948 年のシェルとの補償協定は、補償額として 8125 万ドル、それに年 3% の利子を加えて、合計 1 億 3033 万ドルを 15 年分割で支払うことに合意した。メキシコ政府は、アレマン大統領 (Miguel Aleman: 1946-1953) の下で、探鉱等によるアメリカ石油会社の部分的「復帰」を認めたが、そうした契約もすべて 1970 年までには解消している。〔Meyer 1977: 225; 丸谷 1970: 140〕。

43) これは、メキシコ政府が 1846 年に米国に対して宣戦布告して以来、初めての宣戦布告であった〔Cline 1963: 267-71〕。メキシコは、対枢軸断交後も自ら参戦することは控え、かつての米国同様に「民主主義の兵器廠」たることで対米協力をやってきたが、5 月 14 日以降、ドイツ潜水艦によるメキシコ船舶への攻撃が相次いだため国論が沸騰し、5 月 30 日に至って 14 日に遡って宣戦布告を発した。参戦後のメキシコは、対米軍事協力の姿勢を更に強め、1945 年 2 月からは米国での軍事訓練を終えた部隊を太平洋戦線に投入し、実戦に参加させている。こうした対米軍事協力の積極性は、ラテンアメリカ諸国の中で、ブラジルと並んで群を抜くものであった〔Langley 1991: 24-27〕。

44) 国務省の戦後構想に関しては、〔Notter 1949〕を参照。但し、国務省にとっては、軍事関係の強化はあくまで戦時下のものであり、既に触れたように大戦中も軍部の「独走」には強い懸念を抱いていた。なおウッドは、善隣外交が米州諸国間の協力関係の「システム」にまで実際に至ったか否かについては、その萌芽が見られたと述べている〔Wood 1961: 336-59〕。

45) ゲルマンは、1943 年 9 月にウェルズが辞任し、1944 年 11 月にはハルが引退し、1945 年 4 月にローズヴェルト

る国益認識，特に国務省のそれがどのように変化していったかという点について整理して結論としたい。

11. おわりに

米国とメキシコは，石油国有化問題の解決を通じて1910年のメキシコ革命開始以来30年以上にわたる困難な関係を経て，ようやく「平和共存」の道を見出した。そうした共存への過程は，善隣外交によって可能になったと同時に，善隣外交自体にも重要な変化をもたらした。そうした変化は，善隣外交において米州の連帯・協力が最優先されるようになっただけでなく，国務省に即して言えば，善隣外交にとって依然として中心的課題の一つであった対外経済活動の政府による保護という問題が，それまで個別企業や有力な個人の利益との区別がしばしば曖昧なままで行われていたものが，ナショナル・インタレストの観点から米政府のより厳格かつ主体的な判断に基づいて処理されるようになったことである。これはウッ드의結論でもある [Wood 1961: 311, 313-14]。

即ちウッドは，国務省が1940年から1941年にかけて善隣外交に関するナショナル・インタレスト認識においてその優先順位を大きく変え，伝統的企業保護に代わって国防等を重視するに至ったとする。しかし，ウッドは，この間の米国のナショナル・インタレスト認識の変化を伝統的な企業保護から安全保障重視への国益認識の変化と見ているが，この図式はやや単純化され過ぎているきらいがある。本研究が明らかにしたのは，1940年以前のハル以下の国務省が米系メジャーの石油会社擁護の形でこだわったとされる「伝統的企業保護」の内容を詳しく見る必要性であり，これを狭義の「伝統的企業保護」と戦略的資源の確保，そして「自由主義的国際秩序」の維持という三つの側面に分けて理解するのがより適切であり，少なくともこの転換期における善隣外交の実像をより明瞭に浮かび上がらせるものだと考える。

そのように米政府の国益認識を三つに分けた場合，その二番目の点である石油資源の確保とそのため石油産業保護の戦略的利益については，1941年末の米墨包括協定締結直前までハルが石油会社の説得にこだわり続けた点，そしてその後の政府間での問題の解決後も，米政府が1943年のメキシコ政府と石油会社との最終的合意まで石油会社に対して一定の支持を与え続けた点にも見て取れる。その背景には，自国企業保護の観点とともに戦略的資源である石油の供給という点があったと言えよう。但し，この点に関連して，石油会社とともに，国務省内でもフェイス経済顧問らが強く主張していたメキシコ石油産業のコントロールについては，もう一方の戦略的考慮である米墨連帯・協力強化に従属させ，少なくともこのメキシコについては石油資源の直接的支配を断念している。

ここで注意すべきは，国務省の国益認識，善隣外交認識の変化という場合，石油国有化問題の解

が死去するという過程の中で，善隣外交は，その重要な担い手をすべて失い，その一方で，ヨーロッパにおけるソ連との冷戦の深刻化からアメリカ外交に占めるラテンアメリカの地位は大きく後退し，1945年1月のチャルテペックでの米州特別会議を機に善隣外交の二つの中心的基盤が否われていったと述べている [Gellman 1979: 228]。善隣外交の消長をローズヴェルト政権の運命と重ね合わせる見方が多いように思われる [Geurrant 1950: vii-viii, 211-13; Wood 1961: 340-52]。一方，まさに善隣外交の頂点でその著作を書いたビーミスは，その普遍性や戦後の講和の基本原則とも言うべき性格を強調している [Bemis 1943: 390-93]。

決は、米国がメキシコの友好・協力を得るために、それまで強硬に主張してきた補償に係る「国際法の原則」について、戦略的観点から一時的に保留にしたり、一方的譲歩や放棄をしたということでは必ずしもなく、むしろ途上国の経済発展や開発をめぐる国際状況の変化の中で「国際法の原則」そのものを新たな解釈へと変化させた点である。そもそも当時の1930年代の国際政治・経済の秩序が混乱を深めいた時代においては、国際秩序を支える経済原則も同時に大きな変化の過程にあった。そうした中で、国務省は、このメキシコの事例等を通して、従来、石油会社とともに主張していた「十分な、実効的な、迅速な (adequate, effective, and prompt)」補償という硬直的な要求に代えて、「取用を行う国家の支払い能力などの特殊な事情を考慮した」補償原則である「適切な (appropriate)」補償の原則へと転換を図るのであり、後者は、田畑茂二郎によれば、第二次世界大戦後広く受け入れられるに至ったとされるのである〔田畑 1973: 446-47〕⁴⁶⁾。

また国務省の国益認識における「自由主義的国際秩序」の側面については、ハル以下の国務省がメキシコ石油国有化問題において一貫して強調してきた「国際法の原則」や「公正な保障」原則の堅持等を含むものであり、1930年代の混迷を深める世界の中で単なる理想を語っているのではなかった。当時の困難な国際的現実の中で、外交と国益の擁護を直接担当していた国務省、特にハルにとっては、「伝統的企業保護」も含めて米国にとって望ましい「国際秩序」を少なくとも米州において維持することは、善隣外交において切実な課題であった。本文中でも検討したように、国務省は、米州における平和的な協力関係を紛争と対立に満ちた世界に対する一つの手本として強く意識していたが、これは、国内の強力な孤立主義的世論によって欧州とアジアでの紛争や侵略への米国としての効果的対応が困難であったローズヴェルト大統領の強い意向を反映したものであった。

最後に、メキシコ石油国有化問題の全過程を通じて常に通奏低音のように米国、特に国務省の対応を規定してきた自由主義的国際秩序と善隣外交が、戦後に向けてどのような歩みをたどるか、一言だけ触れておきたい。米国は、1940年以降、臨戦態勢を強化していく中で、メキシコ石油国有化問題の解決と善隣外交の「進化」に典型的に見られるように、戦略的・軍事的・政治的考慮を最優先し、経済的自由主義は当然のことながら対外政策においては後景に退くが、「自由主義的国際秩序」に関しては、むしろ国務省主導により参戦直後から戦後の新たな平和と安全のための国際機構（国際連合）の構想が練られ、自由貿易体制については財務省主導下に着々と準備が進められていく⁴⁷⁾。こうした構想は、連合国の勝利後、集団安全保障機構としての国連と自由貿易システムとしてのプレトンウッズ体制という両輪によって支えられる米国主導の「自由主義的国際秩序」として成立する。まさにウィルソン以来、ハルも含めて営々と引き継がれてきた自由主義的国際秩序構想、ロバート・マクマンが言うところの「リベラル・プロジェクト」が現実化していくのである〔マクマン 2010: 41-43, 58-59〕。しかし、こうした自由主義的国際秩序の枠組みの中で、米国は、メキシコ石油国有化問題の解決を通じて一旦は和解に成功したかに見えた経済的ナショナリズムとの関係に関しては、戦後独立した多く途上国との間でよりグローバルな形で資源等をめぐって複雑か

46) メイヤーは、メキシコの石油国有化を個別的・単発的な「取用 (expropriation)」ではなく、「国家の社会的・経済的な変革過程の一環」としての「国有化 (nationalization)」であると区別したうえで、同問題の解決の過程を通じて、「迅速で実効的で十分な (prompt, effective, and adequate)」補償という国有化の際の「伝統的」な国際法原則に関して、「即時 (immediate)」ではないという点で、メキシコ石油国有化の事例は、1941年5月のスウェーデン・ソ連間の補償協定とともに、重要な修正を加えたと評価している〔Meyer 1977: 169, 225-26〕。

47) 国連については〔西崎 1992: 7-19〕を、自由貿易体制については〔Gardner 1980〕を参照。

つ困難な関係を余儀なくされる。また善隣外交についても米ソ冷戦の激化の中で、ラテンアメリカ諸国に対する反ソ・反共主義的な「連帯」の強制と新たな介入主義によって戦後急速にその成果の重要部分が失われていくのである⁴⁸⁾。

文献リスト

〈欧米語文献〉

- Bemis, Samuel F., 1943 *The Latin American Policy of the United States*, New York.
- Cline, Howard F., 1963 *The United States and Mexico*, rev. ed., Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Cronon, E. David, 1960 *Josephus Daniels in Mexico*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Dallek, Robert, 1979 *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy*, New York: Signet.
- Gardner, Lloyd C., 1964 *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Gardner, Richard N., 1980 *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, 3rd ed., New York: Columbia University Press.
- Gellman, Irwin F., 1979 *Good Neighbor Diplomacy: The United States Policy in Latin America, 1933-1945*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- , 1995 *Secret Affairs: Franklin Roosevelt, Cordell Hull, and Sumner Welles*, Baltimore: Hopkins University Press.
- Guerrant, Edward O., 1950 *Roosevelt's Good Neighbor Policy*, Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Hull, Cordell, 1948 *The Memoirs of Cordell Hull*, Vol. II, New York: Macmillan.
- Ickes, Harold L., 1954a *The Secret Diary of Harold L. Ickes*, Vol. II: *The Inside Struggle, 1936-1939*, New York: Simon and Schuster.
- , 1954b *The Secret Diary of Harold L. Ickes*, Vol. III: *The Lowering Clouds, 1939-1941*, New York: Simon & Schuster.
- Kennan, George F., 1951 *American Diplomacy, 1900-1950*, Chicago: University of Chicago Press.
- Krasner, Stephen D., 1978 *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press.
- Langer, William L., and S. Everett Gleason, 1952 *The Challenge to Isolation: The World Crisis of 1937-1940 and American Foreign Policy*, New York: Harper & Row.
- , 1953 *The Undeclared War, 1940-1941*, New York: Harper & Brothers.
- Langley, Lester D., 1991 *Mexico and the United States: The Fragile Relationship*, Boston: Twayne Publishers.
- Larson, Henriett M., Evelyn H. Knowlton and Charles S. Pople, 1971 *History of Standard Oil Company (New Jersey): New Horizon, 1927-1950*, New York: Harper & Row.
- Meyer, Lorenzo, 1977 *Mexico and the United States in the Oil Controversy, 1917-1942*, translated from Spanish by Muriel Vasconcellos, Austin, Tex.: University of Texas Press.
- Notter, Harley A., 1949 *Postwar Foreign Policy Preparation, 1939-1945*, Washington, D.C.: Government Printing Office.
- O'Sullivan, Christopher D., 2008 *Sumner Welles, Postwar Planning, and the Quest for a New World Order, 1937-1943*, New York: Columbia University Press.
- Ring, Jeremiah J., 1974 "American Diplomacy and the Mexican Oil Controversy, 1938-1943," unpublished Ph.D. dissertation, University of New Mexico.
- Schmitt, Karl M., 1974 *Mexico and the United States, 1821-1973: Conflict and Coexistence*, New York: Wiley.

48) 途上国の経済的ナショナリズムに関しては [Krasner 1978], 善隣外交に関しては [Wood 1985] を参照。また冷戦と経済的ナショナリズムとの複雑な絡み合いが見られた事例の一つとして、1952年のボリビア革命と米国との関係があげられるが、日本における研究としては [上村 2019] を参照。

- Spykman, Nicholas John, 1942 *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, New York: Harcourt, Brace.
- Stoff, Michael B., 1980 *Oil, War and American Security: The Search for a National Policy on Foreign Oil, 1941-1947*, New Haven: Yale University Press.
- Stuart, Graham H., 1955 *Latin America and the United States*, 5th ed. New York: Appleton.
- U.S. Department of State, 1956-1962 *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1938-1942* [本文中では *FRUS* と略記], Washington, D.C.: Government Printing Office.
- , 1939 *Bulletin* (1939-) [本文中では *USDSB* と略記], Washington, D.C.: Government Printing Office.
- U.S. Government, 1953 *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945* [本文中では *DGFP* と略記], Series D, Vol. X., Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Wood, Bryce, 1961 *The Making of the Good Neighbor Policy*, New York: Columbia University Press.
- , 1985 *The Dismantling of the Good Neighbor Policy*, Austin: University of Texas Press.

〈邦語文献〉

- 有賀貞 1976 「アメリカ外交の伝統」 本間長世編『総合研究アメリカ⑦アメリカと世界』 研究社：25-52.
- 2010 『国際関係史：16世紀から1945年まで』 東京大学出版会.
- 上村直樹 2019 『アメリカ外交と革命：米国の自由主義とボリビアの革命的ナショナリズムの挑戦, 1943～1964年』 有信堂.
- 2021 「米国の善隣外交とメキシコ石油国有化問題, 1938～42年：経済的ナショナリズム・世界大戦・自由主義的国际秩序(上)」 『アカデミア(社会科学編)』 21：41-60.
- 2023 「米国の善隣外交とメキシコ石油国有化問題, 1938～42年：経済的ナショナリズム・世界大戦・自由主義的国际秩序(中)」 『アカデミア(社会科学編)』 24：1-22.
- 田畑茂二郎 1973 『法律学全集 55：国際法 1』 有斐閣.
- 西崎文子 1992 『アメリカ冷戦政策と国連, 1945-1950』 東京大学出版会.
- ニッシュ, イアン (塩崎弘明訳) 1993 「太平洋戦争と英帝国」 細谷千博他編『太平洋戦争』 東京大学出版会：331-48.
- 細谷千博 1995 「真珠湾への道 1931-1941」 細谷編『日米関係通史』 東京大学出版会：110-52.
- マクマン, ロバート 2010 「安全保障か自由か?：朝鮮戦争がアメリカ的世界秩序に与えた影響」 菅英輝編『冷戦史の再検討』 法政大学出版局：39-62.
- 丸谷吉男 1970 「Petroleos Mexicanos とメキシコ石油産業」 松村清三郎編『ラテン・アメリカの石油と経済—メキシコとベネズエラ—』 アジア経済研究所.

The Good Neighbor Policy of the United States and
the Mexican Oil Nationalization, 1938–1942:
Economic Nationalism, World War, and Liberal International Order
(Part III)

Naoki KAMIMURA

要 旨

メキシコのカルデナス政権による1938年3月の米・英・蘭系の外国石油資本国有化は、フランクリン・ローズヴェルト政権の善隣外交に対する重大な挑戦を意味した。善隣外交は、ラテンアメリカ諸国との関係改善に貢献した一方、経済的ナショナリズムの動きも促し、外国資本に対する規制強化や国有化の動きを招いた。本研究は、メキシコ石油国有化への米政府の対応を歴史的に検討し、米政府の「国益」認識の変化が問題の解決と善隣外交自体に与えた影響を検討する。特に善隣外交が持つ米国にとって望ましい「国際秩序」形成の模索という側面に注目する。3部作の下巻である本稿では、1940年春以降、欧州大戦の新たな展開が米国の安全保障に直接脅威を及ぼすと強く認識される中で、米州諸国の連帯・協力強化が喫緊の課題となり、その一環としてメキシコ石油国有化問題が解決へと向かう過程に焦点を当てる。そして、政策を主導した国務省が抱えていたジレンマとともに、国有化問題解決に道を開いた同省における国益観・善隣外交観の変化について明らかにし、善隣外交において「国際秩序」が持っていた意味について考察を行う。