

米国の善隣外交とメキシコ石油国有化問題, 1938～1942年 ——経済的ナショナリズム・世界大戦・自由主義的国際秩序(上)——

上 村 直 樹

1. はじめに¹⁾

1938年3月18日, メキシコのカルデナス(Lázaro Cárdenas)政権は, 米・英・蘭系の外国石油会社17社を国有化し, メキシコ石油産業の大半を国家の管理下に置いた²⁾。この措置は, 直接的には1年余りにわたって続いてきた石油産業の労使紛争を一挙に解決すべくとられたものであったが, その背景には1910年革命以来, 「メキシコ人のためのメキシコ」のスローガンの下にメキシコ革命勢力が進めてきた外国資本による国民経済支配からの脱却のための長い努力があった。石油国有化は, 1917年憲法制定以来, 歴代のメキシコ政府と外国資本, 更にはその背後にある外国政府との間で繰り返されてきたいわゆる「メキシコ石油問題」の最終的解決をめざしてとられた措置でもあった³⁾。以後, メキシコは国際石油資本の強力な圧力にさらされるだけでなく, それらの本国政府, 特に米政府との間に困難な関係を余儀なくされ, 1942年の最終的解決まで「メキシコ石油国有化問題」が展開する⁴⁾。

メキシコによる石油国有化は, 米国にとっては, ローゼンヴェルト(Franklin D. Roosevelt)政権のいわゆる善隣外交(Good Neighbor Policy)に対する重大な挑戦と試練を意味した。善隣外交は,

- 1) 本稿は, 筆者が1982年に一橋大学大学院法学研究科に提出した未公開の修士論文で扱ったテーマを基にその後の研究の進展を踏まえ, 新たな資料等を用いて全面的に書き改めたものである。上村直樹「アメリカの善隣外交とメキシコ:1938年のカルデナス政権の石油国有化をめぐる」(一橋大学大学院法学研究科修士課程, 1982年1月)。
- 2) メキシコ革命とカルデナス政権については, 多くの研究が出されているが, とりあえず以下を参照[Wilkie 1970; Meyer and Sherman 1983: 596-603; Townsend 1979: 95-107; Meyer 1979: 51-55; Knight 1992: 90-128]。メキシコ石油産業と革命との関係に関しては, [Rippy 1972; Brown and Knight: 1992]を参照。メキシコ石油産業と革命との関係に関するより包括的な研究に関しては, 19世紀末から1920年までを扱った[Brown 1993]を参照。邦語では, [高橋 1993: 71-92; 畑 1993: 215-40; 増田 1968; 杉山 1997]を参照。
- 3) 但し, 後で詳しく検討するように, カルデナス改革にとって石油国有化が一貫した目標であったという米英石油会社側の「陰謀論」に対して, 近年の研究は否定的である[Knight 1992: 91-93; 杉山 1997: 110]。
- 4) メキシコ石油国有化問題については, 初期の研究の一つとして, [Cline 1963]を参照。善隣外交と関連付けた本格的な研究としては, [Wood 1960]を参照。米墨両国の資料を駆使した包括的な研究としては, [Meyer 1977]を参照。メキシコの革命的ナショナリズムと米国との関係から論じたものとして, [Smith 1972; Blasier 1976]を参照。法的・経済的側面については, [Gordon 1941]を参照。他に善隣外交とメキシコ石油国有化問題に関して, 石油を通じた米国によるメキシコ経済の支配を強調したものとして, [Koppes 1982]を参照。

不干渉主義 (noninterventionism) 政策の確立と協力関係推進のための経済的支援等の政策によって、既に1936年のブエノスアイレス米州特別会議以来、ラテンアメリカ全体で高い評価を得ていた。しかし、その一方で、善隣外交は、世界恐慌の下で次第に高まりを見せてきたラテンアメリカ側の経済的ナショナリズムの動きを促した側面もあり、ラテンアメリカ諸国は、米国からの武力干渉等を恐れることなしに、自国の経済の重要部分をコントロールする外国資本に対する様々な規制措置や更には資産の国有化といった動きを強めたのである。

そうした善隣外交をめぐるのは、初期のビーミスによるラテンアメリカ諸国との間に「帝国主義を清算」し、まさに「善隣の関係」を確立したとする理想主義的な解釈に始まり、ウッドによる従来の財産保護等の利益擁護から戦略的利害の重視へと「国益」認識の変化を重視する現実主義の立場からの説明、更にグリーンらの経済協力関係の進展による「支配」の強化といういわゆる修正主義の立場からの解釈等様々な研究があり、善隣外交とは何か、どのような意味を持った政策なのか、という点については大きな見解の相違がある [Bemis 1943; Wood 1960; Green 1971]⁵⁾。本稿では、善隣外交の形成と展開を米政府の「国益」認識の変化から説明し、政策の目的と手法の変化を政策決定プロセスに即して緻密に分析するウッドのアプローチを参照しながら、メキシコ石油国有化への米政府の対応を歴史的に分析し、かかる対応を通して米政府の「国益」認識の変化が善隣外交の展開に与えた影響の解明を目指す。特に注目するのは、善隣外交が1930年代の混迷を深める国際情勢の中で内包していた米国にとって望ましい「国際秩序」の形成の模索という側面であり、こうした従来の研究が必ずしも注目してこなかった視点からのメキシコ石油国有化問題の分析を通して、善隣外交研究への新たな知見の提供を試みる。

メキシコ石油国有化は、上述の1930年代におけるラテンアメリカのナショナリズム高揚の一つの頂点であり、米国にとっては武力干渉なしにいかにかラテンアメリカ側の経済的ナショナリズムの動きに対応し、米国の求める「自由で開かれた」形で経済関係の緊密化を図るとともに良好な政治関係を維持し、更には国際状況が悪化する中で米州諸国間の協力と連帯を強化していくかという困難な課題を提起した。そして、第二次世界大戦の開戦等の国際危機が深刻化する中で、善隣外交に政策としての新たな展開を余儀なくさせる。最終的に米国は、自国の安全保障にとって隣国メキシコが持つ決定的重要性に鑑み、メキシコの経済的ナショナリズムとの「戦時の妥協」を図り、米墨両国がそれぞれ原則的立場に固執して行き詰っていた石油国有化問題の解決へと1940年半ば以降迅速に動き出し、1941年末から42年初めにかけて最終的解決に至るのである。この妥協はまた1940年におけるメキシコ側の新政権の誕生と安全保障面における積極的対米協力姿勢によっても促された。その後、米国は、メキシコを含む米州の殆どの国の協力を確保しながら第二次世界大戦に参戦し、大戦での勝利後、超大国として戦後の自由主義的国際秩序を打ち立てる。

本稿は、1930年代の世界恐慌期から第二次世界大戦後にかけて、米国が自由主義的国際秩序の維持、再生、更には創設に向けて苦闘したプロセスの中に善隣外交を位置づけ、その中で重大な挑戦となったメキシコ石油国有化が善隣外交の性格とその展開にとって持った意味について検討する。その際、本研究は、メキシコ石油国有化問題の対応にあたった国務省が、世界恐慌の影響が続き、紛争や侵略が頻発し、再度の世界大戦に向かおうとする1930年代末の世界において、ハル長官 (Cordell Hull) の指導下でウィルソン流の自由主義に基づく「自由貿易による平和」を掲げて経済的自由主義を強く擁護し続ける中で展開した政策とその背後にある政策理念や構想に焦点をあ

5) 善隣外交をめぐる史学史的検討に関して詳しくは、[上村1996]を参照。

てる。そして、政権内で経済的自由主義を棚上げして日独伊等の反自由主義勢力への対抗や安全保障上の危機への政治的・軍事的対応を重視したモーゲンソー財務長官（Henry Morgenthau）やメキシコの社会経済の発展や同国との友好関係を重視したダニエルズ駐墨米大使（Josephs Daniels）らとの対立にも注目し、それがハル以下の国務省が模索した国際秩序との関係でどのような意味を持つかについても考察する。そうした検討を通じて、メキシコ石油国有化問題が善隣外交と戦後の自由主義的国際秩序の形成に向けて持っていた意味を明らかにすることを旨とする。

以下、まずメキシコ石油国有化の背景と初期の展開について概観し、次に国有化に対する米政府側の対応について1938年3月の国有化直後のハル以下の国務省、財務省、ダニエルズ大使、ローズヴェルト大統領それぞれの国益観や善隣外交観に焦点をあてて検討して、上巻までの内容とする。そして、下巻においては、その後、同年4月以降、石油国有化問題の行き詰りが続くものの、1940年半ばに至って解決へとむけて急速に動き出し、1941年末から42年初めにかけて最終的解決へと至る過程について、そうした急速な変化の要因や米政府側の国益観や善隣外交観の変容について分析する。そして、メキシコ石油国有化問題への米政府の対応の検討を通じて、善隣外交が内包していた米国にとって望ましい「国際秩序」の形成の模索という側面がどのように見いだされ、いかなる意味を持ったかという点について考察して結論とする。

2. メキシコ石油国有化

1938年の石油国有化は、1917年憲法以来の経済主権の回復をめざすメキシコ革命の長い伝統の中に位置付けられるが、より直接的には1936年以來の石油労働者と会社側との労使紛争の結果とられた措置であった。1934年12月に大統領に就任したカルデナスは、1929年の世界恐慌以來活性化し始めた労働運動と農民運動の高揚を利用して、軍部、財界、大土地所有者、教会等の保守勢力に対抗し、更に1920年代半ば以降大統領および大統領退任後の「最高指導者（Jefe Máximo）」として政治の主導権を握ってきたカジェス（Plutarco Elías Calles）に対しても自らの権力基盤を確立する。そして、カルデナスは、労働者・農民の期待にこたえて、沈滞していた農地改革を再活性化するとともに、各種の労働・経済改革に乗り出し、1917年憲法に謳われた社会革命の再生をもたらした。メキシコは1910年代の革命の動乱期とならぶ重要な変革期を迎えたのである〔Cline 1963: 217-20; Meyer 1979: 169; 畑 1993: 216-21〕。

カルデナスは、既に前政権の時代から始まっていた国家による国民経済への介入政策を強化し、公共事業による雇用創出とともに、各種の公団、公社の設立や金融・貿易への統制強化等を通じて世界恐慌によるメキシコ社会経済への打撃の緩和に努めた。メキシコは、同時代の米国のフランクリン・ローズヴェルト政権と軌を一にした形で自らのニューディール政策を行おうとしていたのである。また、カルデナスは、国民経済の自立を促進するために、民族資本の育成にも努めたほか、電力・鉄道等の公益事業の大規模な国有化も行う。カルデナス政権の下で、全体として国内的にも対外的にも経済的ナショナリズムの色彩の濃い政策が推し進められたのであり、メキシコ経済はいわゆる「混合経済」の性格を強めた〔清水 1970: 198-204〕。こうした改革の文脈の中で、メキシコ石油問題は新たな展開を示す。即ち、石油問題が従来1917年憲法第27条に規定される地下資源に対する国家主権の適用をめぐる争われてきたのに対して、カルデナスは、第27条の適用によって国際石油資本及びその背後にある米英両政府に直接挑戦する道を選ばず、代わりに同憲法第123

条に規定される労働権の保障をめぐる石油産業への介入を図るのである。カルデナスは、労働政策の一環として石油労働者の組織化を強力に支援したが、1935年12月には初の全国的組織として「メキシコ共和国石油労働連盟 (STPRM)」が結成され、STPRMは、その戦闘性によってメキシコ労働運動の牽引的存在となる〔松村 1970: 130; Cline 1963: 232; Meyer 1977: 152〕⁶⁾。

石油労組は、1936年に石油産業全体にわたる労働条件の向上を図るため、会社側に対して統一労働協約の締結を要求した。会社側も既に1934年以来度重なる山猫ストに悩まされていたため、統一協約による労働不安の解消に期待したが、条件面で労働側と全く折り合いがつかず、組合側はゼネストの構えを見せる⁷⁾。これに対して、就任以来労働者のストライキを奨励してきたカルデナスも、重要な石油産業でのゼネストという事態を憂慮して、労使双方に対して半年間の猶予期間を設け再交渉を行うことを求めた。しかし、交渉は結局妥結せず、石油労組が1937年5月に統一ストライキに突入すると、政府は6月に1931年連邦労働法に基づいて正式に介入し、紛争は連邦労働委員会 (JFCA) の裁定に委ねられることになる。1937年12月18日に出されたJFCAの裁定は、組合側の主張をほぼ全面的に認めるものであり、会社側に対して2600万ペソ (約720万ドル) の賃上げを含む労働協約に調印することを命じたのであった。石油会社側は、財務内容の悪さから裁定に応じることは不可能として、12月28日にメキシコ最高裁に提訴する〔松村 1970: 131-32; Cline 1963: 234-35〕。

ここに至って石油労使間の対立は、単なる労使紛争からメキシコ政府と石油会社間の対立の様相を呈し始め、再び米墨間の外交懸案となるおそれが現実化してきた。しかし、善隣外交の下で、国務省は、この段階ではかつてのように米企業のために直ちに介入することはせず、事態の推移を見守ろうとした。従来、メキシコ政府による石油産業に対する支配強化の試みは、米政府の強硬な抗議によって後退を余儀なくされてきたが、その際には石油会社に有利な最高裁の判決等が利用され、政府が会社側の圧力に直接屈した形を避け、主権国家としての面目を保とうとしてきた。ローズヴェルト政権は、今回もメキシコ政府がこれまでのように、最高裁の判決を通じて政府の対面を保ちながら石油会社側と妥協することを予想していたのである〔Ring 1973: 67, 77-78〕⁸⁾。ところが、そうした米側の期待に反して、1938年3月1日に出た最高裁の判決はJFCAの裁定をそのまま認めるものであり、石油会社側に対して一週間以内に裁定に従うことを要求したため、状況は突如として緊迫してきた。しかし、石油会社側は、それまでの経験から依然として何らかの政治的妥協が可能として、裁定をそのまま受け入れることはせず、メキシコ政府側も応諾の期限を15日まで延期したのであった。会社側は、15日を過ぎても裁定の内容の変更を求め続け、JFCAによって「反乱状態 (rebelidad)」にあると宣言されるに至る。石油会社側は、3月18日にはカルデナス大統領との直接交渉に臨み、賃上げに関しては裁定をそのまま受け入れたものの、その他の各種待遇改善や労働者の経営参加問題等で合意ができず、結局、カルデナスは、同18日の夕方英蘭系ロイヤル・ダッ

6) 1917年憲法の全文については、U.S. Department of State, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States* (以下 *FRUS* と略) : 1917 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1926), pp. 951-81 を参照。

7) 組合側の要求は、(1) 賃上げ、(2) 8時間労働・有給休暇等の各種待遇改善、(3) ホワイトカラー層も含めたクローズド・ショップ制の承認という三つからなっており、第一の30%近い賃上げもさることながら、第二の240項目にも及ぶ待遇改善も受け入れがたく、第3の要求は、会社の経営権への介入につながるとして強く反発した〔Cline 1963: 232-33; Ring 1974: 55-56, 60〕。

8) ダニエルズが駐墨大使であったことも、国務省が従来と違って早い段階から、石油会社側に立って積極的に介入しなかった理由といえよう。

チ・シェルと米系スタンダード・ニュージャージー等の英米メジャー系の主要石油会社 17 社の国有化を命じたのである。カルデナスは、国有化の理由として石油会社側があくまでメキシコの国家意志の表明である最高裁の判決に従わなかったことと、国民経済にとって重要な石油産業が全面的麻痺状態に陥ることを防ぐ必要があったことを強調した [Meyer 1977: 166-69; Ring 1974: 81-2]⁹⁾。カルデナスによる石油国有化の大胆な決断は、石油問題の永久的解決をめざしたものであり、ここに「メキシコ石油国有化問題」として米墨関係に重大な困難をもたらすとともに、米国の善隣外交にとっても深刻な挑戦となるのである。

このメキシコ石油産業国有化に関して、石油会社側からは、カルデナス政権は当初から国有化を目標として石油労組とも「共謀」しながら、ストライキを始めとする一連の事態を「演出」してきたとする「陰謀説」が強く主張され、広い支持を集めてきた。しかし、革命後のメキシコ石油産業をめぐる政治と経済に関する権威の一人であるアラン・ナイトによれば、カルデナス政権は、「当初から石油産業に対する規制の強化を望んでいた」のは確かであるが、陰謀論の根拠は薄く、カルデナスやその政治的盟友である急進派労働指導者ロンバルド・トレダーノらが目指していたのは、外国資本の突然の接収のような「軽拳」ではなく、メキシコ石油産業の「着実なメキシコ化」であったとされる [Knight 1992: 91-92]。更に杉山茂によれば、カルデナスの石油国有化は、『『経済ナショナリズム』のプログラムによるものではなく、米国石油資本の傲慢さが生み出した政治的文脈の中で決断されたもので経済的必然性はなく、農業中心の改革継続の道を断った、いうなれば石油国有化がカルデナス改革を乗っ取った』とされるのである [杉山 1997: 110]。国有化の「陰謀」がなかっただけでなく、カルデナスは必ずしも望ましいとは考えていなかった慌ただしい国有化を余儀なくされたのが実情だったと言えよう¹⁰⁾。

3. 米政府によるメキシコ石油国有化への対応, 1938-1940 年

(1) 善隣外交とメキシコ石油国有化をめぐる米政府のジレンマ

石油産業の国有化という事態は国務省にとって予想外の展開であった。米政府は、1937 年末からのメキシコ石油問題の深刻化の中で、メキシコ政府と石油会社側との妥協を期待して「辛抱強く」事態の推移を見守ってきたが、その背景の一つとして、既に触れたように、今回の石油紛争も従来同様にメキシコ側の譲歩による解決を想定していたことがあった。国務省は、今回もそうした展開を予想しており、最悪の場合でも石油産業に対するメキシコ政府による一時的な管理か、税と給与支払いのための監視員派遣等による間接的な介入である「管財人による管理 (receivership)」に留まると考えており、3 月 15 日に会社側による JFCA 裁定受諾の期限が切れた後も妥協が可能という両国で当時広く見られた楽観論を共有していた [Meyer 1977: 164; Cronon 1963: 186; Wood 1960:

9) 国有化された外国石油資本の内最大の割合を占めるのは、英蘭系シェル・グループに属するアギラ・グループ各社であり、当時メキシコ石油産業の 70% を占めており、米系が残りの 30% を占め、その中ではニュージャージー・スタンダード (エッソ) 石油グループ系のウアステカ社が筆頭であったが、独立系であるシンクレア・グループ各社もそれに次ぐ資産を持っていた [丸谷 1970: 138-40]。

10) この点に関して、杉山は、『米国系石油資本の『瀬戸際政策』が、カルデナスを追い詰め』、「接収を決断」させたとしている [杉山 1997: 119]。

204]。

そもそも国務省は、もし国有化等によって欧米石油資本が撤退して大量の技術者を引き上げた場合、メキシコ人のみによる石油産業の運営は不可能と見ていた。その点からも全面的な国有化はあり得ないと考えており、その点では石油会社も同様であった [Meyer 1977: 170, 178]。しかし、実際にはその後、メキシコ石油産業は、欧米石油資本によるメキシコ石油ボイコット等の各種制裁措置にもかかわらず持ちこたえ、国有化後に設立されたメキシコ石油公社 (PEMEX) は、慢性的危機状態にありながらも技術的には一応運営に成功している。その背景には、メキシコ政府が数年来外国人技術者の入国制限とメキシコ人技術者養成の義務付けを行ってきたことがあり、それが米側の予想を超える成果をあげてきたとも言える。また欧米石油資本が1930年代に入ってから採算性の低下が続いたメキシコ石油産業への新規設備投資を減らしていたため、旧式の設備が多く、操作が比較的容易で高級技術者の不足をカバーした面もあった [Ring 1974: 776; Meyer 1977: 170, 178]。国務省側も国有化の3か月後の6月には、メキシコ側が技術者問題を克服したと判断するに至るのである [Meyer 1977: 331n]。

3月18日の国有化発表後の米政府の対応は、従来のメキシコ石油紛争への対応と比較して極めて抑制のきいたものであった。しかし、これは必ずしも善隣外交による抑制のためだけでなく、米政府が事態の予想外の急展開に対して明確な展望を欠いていたことも背景にあった。米政府は、その後も解決へのイニシアチブがとれないまま問題を長引かせることになる。実際、問題の直接の当事者であるメキシコ政府と石油会社側とは、1年半にわたる労使紛争の紛糾から決定的に対立しており、当事者による解決はほとんど不可能な状態であった。問題の早期解決は、まさしく米政府、特に国務省の対応にかかっていたのである。そのことをよく承知していた両当事者は、常に米政府の対応を第一に念頭において行動するが、両者とも米政府が自らにとって有利に動くことをある程度期待しうる立場にあった。ハル長官を中心とする国務省は、本来であれば自国民の海外活動を保護すべき立場にあり、石油会社を当然支持するはずであったといえよう。しかし、実際には善隣外交がそうした企業保護の活動に一定の制限を課すものとして機能しており、後で見るように、メキシコ側の期待にたがわず、ローズヴェルト大統領、モーゲンソー財務長官、ダニエルズ大使等の意向や関与によって、国有化直後の重要な時期において国務省の強硬策への傾斜が抑えられ、イギリスのようにメキシコと国有化をめぐる非難合戦をくり返し、外交関係の断絶をもたらすような事態を防ぐ効果があったのである¹¹⁾。

11) 英政府は、英蘭系のシェルがメキシコへの投資が米系石油会社以上に巨額にのぼることもあって、国有化直前まで米系ジャージー・スタンダードの強硬姿勢とは対照的にメキシコ側の要求に対して柔軟な姿勢を示す英蘭系のシェルの立場を支持したが、国有化後は一転して強硬姿勢に転じる。イギリスは、ヨーロッパ政局の悪化に忙殺されていたこともあって、メキシコ石油問題の解決に関しては基本的に米政府に依存せざるをえない立場にあったが、西半球の一国の国内政治の不安定化が米国とは異なって自らの安全保障に直接影響する可能性も低かったので、メキシコの政治情勢への影響を強く懸念することなく石油資本によるメキシコに対する圧力政策に同調することが可能であった。英政府は、国有化資産の返還を求めて米国にメキシコ政府に対する共同行動を呼びかけたものの容れられず、結局、メキシコとの間で非難合戦をくり返し、国有化から二月もたたない5月13日に国交断絶に至る。その後もメキシコ石油国有化問題解決に関して有効な梃子を欠く英国側は、基本的に米政府および米系メジャーの動向に依存し続け、シェルはジャージー・スタンダード主導のメキシコ石油ボイコット戦線の重要な一角となり、英蘭政府もシェルの立場を強く支持し続ける [Ring 1974: 124, 131]。英墨間の外交的やりとりに関しては、[Royal Institute of International Affairs 1942: 460-71] を参照。

但し、善隣外交の効果もメキシコにとってはおのずと限界があり、米政府が国務省主導の下に国有化の権利自体は認めるものの、あくまで「国際法の原則」に基づいた「公正な」補償を前提とするという政策を4月初めに確立していく中で、メキシコ石油国有化に対する米政府の立場は基本的に重大な留保条件付きの「承認」に留まることになる。そして、国務省は「善隣のイメージ」とは必ずしも一致しない各種の圧力手段に訴え、メキシコ政府に自らの定義する「公正な」解決の実現を迫るのである。しかし、この国務省主導の政策は、国有化を貫こうとするメキシコ側の固い決意もあって、問題解決への十分な効果がないまま長期化する。そして、第二次世界大戦の勃発を経て1940年に入って米国の安全保障にとって米州諸国の連帯強化が最優先課題となる中で当初の「承認」政策も大きく見直され、メキシコ石油国有化問題も国務省が最初に設定した目標とは違った形で解決に向けて大きく動きだすことになる。

この中途半端な「承認」政策の遂行過程やその後の転換といったプロセス自体が実は善隣外交の展開と「発展」課程そのものとも言えよう。石油国有化というメキシコのナショナリズムの深刻な挑戦への対応を通じて、現実の困難な状況の中で米国の「ナショナル・インタレスト」の再定義が試みられたのであり、そうした過程を見ることによって善隣外交の複雑な様相とその政策としての有効性と限界も浮かび上がるのである。そのような善隣外交の実際の動きを見るために、次にまず米側の石油国有化への対応が固まる4月初めまでの時期について、国務省を中心とする米政府の対応について検討し、問題の長期化の背景にある米政府内の国務省や関係省庁、そして大統領を含む政府指導者の国益観や善隣外交観、そして国有化問題に対するそれぞれの考えや対応を明らかにする。

(2) 米政府の初期の対応：国務省の強硬策への傾斜

国有化後の国務省の最初の公式の対応は、3月19日の国務省スポークスマンによる声明であり、石油会社がメキシコ国内で裁判等のあらゆる救済手段を尽くし、その後正式に外交的保護を求めるまでは、国務省は外交的行動を考慮しないというものであった [Cronon 1960: 187]。これは、米政府の公式の立場としては、1940年4月に石油国有化問題を国際調停に委ねることをメキシコ政府に対して正式に提案するまで続くものである。しかし、国務省の本音はそこにはなく、当初、国有化資産の返還が可能と見ており、国有化の撤回もにらみながら、水面下では積極的に石油会社への支援を行いつつ、自ら望ましいと考える補償を実現すべく、メキシコに対して様々な圧力政策に訴えていく。そうした動きを示唆するものとして、21日にはハルも自ら声明を出し、米政府は石油国有化問題に「重大な関心」をもっていること、そして国有化ではなくより間接的な「管財人管理」を望んでいたことに言及し、国有化を歓迎しない姿勢を示した [Statement of the Secretary of State, March 21, 1938, World Peace Foundation 1939: 122]。メキシコ側との非公開の外交接触の場ではそうした姿勢は更に鮮明に表われ、同じ21日のナヘラ (Carlos Najera) 駐米メキシコ大使との会談で、ウェルズ (Sumner Welles) 国務次官は、国有化は「自殺行為」であり、米国世論の硬化を招くとともに、メキシコは自らの意思に反して日・独・伊といった国々に石油の輸出を余儀なくされるだろうとして、「個人的意見」としては撤回が望ましい旨告げている。一方のナヘラ大使も国有化の妥当性についてウェルズの判断に同意を示し、米世論への深刻な影響についても既に大統領に警告していると述べる一方で、メキシコ国内では世論が国有化支持の「異常な高まり」を見せていて撤回は難しいかもしれないが努力すると述べている [March 21, 1938, FRUS, 1938, V: 731]。

実際にメキシコ国民の間では石油国有化をめぐるカルデナス大統領への支持の熱狂的高まりが見られた。そうした現地の空気を肌で感じていたダニエルズ大使は、国務省の意向とは異なった方向へと事態が進むことに半ば期せずして手を貸すことになる。3月20日に現地の新聞のインタビューを受けたダニエルズは、石油会社がメキシコ国内で裁判等のあらゆる救済手段を尽くすまで大使館に関与の余地はないと、前日の国務省スポークスマンと同じ内容を述べた [Ring 1974: 102; March 20, 1938, *FRUS*, 1938, V: 731]。しかし、ベテタ (Ramón Beteta) 外務次官は、この発言は国有化を「承認」したものだとの一方的に解釈してダニエルズに感謝を表明し、ナヘラ大使に対してもその旨米国内でアピールするよう訓令している [Ring 1974: 102]。以下検討するように、善隣外交に強くコミットするとともにメキシコの社会改革にも深い理解を示し、更にローズヴェルト大統領にも太い個人的パイプを持つダニエルズ大使は、メキシコ側にとって頼もしい存在であった。ハル以下の国務省は、はたしてそうしたダニエルズを通じて石油国有化に対する米政府の「不快感」がメキシコ政府に正しく伝わっているのか不安があった。駐墨米大使館のナンバーツーであり、キャリア外交官のボール (Pierre Boal) 参事官は、まさにそうした懸念を直接伝えるべく国務省に電話連絡し、ダニエルズの発言は国務省が米石油会社ではなくメキシコ政府を支持しているかのような印象を作り出しており、米政府の立場をはっきりメキシコ政府に伝えるべきと提言している。3月21日のウェルズ次官とナヘラ大使との上記会談はこの連絡を受けて行われたが、ハル国務長官もダニエルズ大使に急ぎ電話し、カルデナス大統領とすぐに会って「最も強い言葉で国有化に抗議」し、米政府の「重大な不快感」を伝えるよう述べている [Ring 1974: 123; Cronon 1960: 188]。

〈ダニエルズ大使と国有化問題〉

こうした国務省側の懸念もあって急ぎ実施されたのが3月22日のダニエルズ大使とカルデナス大統領との会談であった。会談ではダニエルズがこれまでの対米友好協力の姿勢と打って変わった今回のメキシコ政府の行動に米側は「当惑している」と述べ、米政府は国有化資産への補償の支払いを強く求めると述べたのに対して、カルデナスは、国有化はそもそも石油会社側の「反逆的態度」が原因であり、この問題が「民主主義諸国との友好」に悪影響を与えることを懸念しているが、非民主主義諸国 [日・独・伊] に石油を売却するつもりはなく、英米との石油の販売協定を望んでいると述べる。そして、補償に関しては国有化原油の一定量をそれに充てたいとして、補償額と補償方法についての交渉をすぐに始めたいので会社側に働きかけるよう要請している [Daniels 1947: 230; March 22, 1938, *FRUS*, 1938, V: 734-35]。

ダニエルズは、もともとウィルソン政権で海軍長官を務め、メキシコの革命後の混乱の中でベラクルス港の占領作戦を指揮した際に、英米石油資本が米政府の方針に反してクーデタで権力を奪取した独裁者側を支援するなどメキシコでの行動に手を焼いた経験があり、石油会社側に不信感をもっていたが、それはその後地元ノースカロライナで新聞社の経営に携わった際に大企業の不正への論陣を張った経験で更に強化されている。そして、駐メキシコ大使への着任後は、熱心な信奉者であった善隣外交に対して石油資本や大企業には共感や理解がないと嘆く一方で、米国はメキシコの社会改革に協力することで国益をより高い次元で実現できるとの信念を持っていた [Cronon 1960: 114-15; Ring 1974: 104-05]。こうした背景や考え持つダニエルズは、カルデナスとの会談においてハルの求めた「強力な抗議」は明らかに伝え切っておらず、逆に米政府は国有化は「承認」しており、問題は「補償」のみであるとの印象を残していると言えよう。

ダニエルズは、カルデナスとの会談について公電で報告するとともに、ハル国務長官とローズヴェ

ルト大統領にそれぞれ手紙を書き、国有化問題には極めて慎重な対応が必要と自らの個人的な考えと心情を綴っている。ハルに対しては、もともとの労使紛争が労働側の過剰な要求と会社側の傲慢な対応によって国家主権の問題になってしまったとして、メキシコ政府の立場への配慮を求めており、ローズヴェルトに対しては、これまでのメキシコによる地下資源をめぐる主権回復の努力と石油会社の利己的な態度から書き始め、石油国有化問題が善隣外交の試金石になっており、この「狂った世界においては米州連帯 (Pan American Solidarity) のみが民主主義を救う」と述べ、善隣外交の堅持を訴えている [Cronon 1960: 189-90]。ウィルソン政権で海軍次官を務めたローズヴェルトは、当時海軍長官であったダニエルズの部下であり、大統領就任後もダニエルズに対しては海軍次官時代以来の呼称である「親愛なるボス (My Dear Chief)」と親しみを込めて呼び続けていた。ダニエルズのメキシコ大使への任命は、ベラクルス占領事件以来のメキシコでの「汚名」を注ぐ意味もあって就任を求めたダニエルズの希望に応えたものであった [Daniels 1947: 228; Cronon 1960: 8-11, 15, 19, 21]。こうしたダニエルズとローズヴェルトとの関係は、ローズヴェルトにとってはメキシコ石油国有化問題をめぐって国務省からの官僚的な情報以外の人間の顔を持った情報をもたらすものとして意味あるものであったろうが、ハルにとってはメキシコ石油国有化問題に対処していくうえで頭の痛いものでもあった。こうしたダニエルズ大使の影響は、ローズヴェルト大統領の4月1日の記者会見での補償問題をめぐる発言に明らかに見て取れるが、この点については後で検討する。

〈石油会社側の対応〉

この間、3月22日には石油会社側が共同で国務省に意見書を提出し、石油国有化への非難だけでなく、より大きな権益が関わる鉱山業でも賃金紛争の激化から国有化へと向かう恐れがあると警告した。実際に鉱山業でも労使対立が激化しており、殆どが外国資本によって支配されている鉱山に対する労働者による占拠が噂されていた。会社側はこうした状況に注意を喚起して、労使紛争がこじれて国有化によって解決するというパターンがメキシコのあらゆる産業に広がる恐れがあり、更にラテンアメリカ全体で外国資本にとって悪しき前例になると警告している [Ring 1974: 107-08; *The New York Times*, March 20, 1938]¹²⁾。こうした事態はまさに米政府自体が深く懸念していたことであり、世界恐慌の影響が続く中でラテンアメリカ諸国の間では経済的ナショナリズムの高まりが見られ、外国資本に対する課税や支配を強化する動きが広まっており、メキシコ石油問題の行方と米政府の対応に注目が集まっていた。国務省は、当然こうしたラテンアメリカ諸国の視線も強く意識しながらメキシコの問題に対応していくわけで、石油会社側の警告には同意する部分も多かった。そして、メキシコが外国資本の安易な国有化の「悪しき前例」となることは防がなければならないという点でも石油会社に同意し、次に見るように徐々にメキシコへの圧力を強めていた。しかし、両者の対応は、メキシコの不安定化やカルデナス政権の崩壊といった事態を賭してまで圧力をかけるべきかという重要な点で異なっていた。

石油会社側は、石油産業を国有化したメキシコを膨大な海外投資の安全を確保するための重要な防衛線と捉え、国有化の撤回以外の解決策を拒否して徹底抗戦の道を選ぶ¹³⁾。その戦略はメキシコ

12) 3月31日にはスタンダード石油のファリッシュ (William Farish) 社長らが石油会社側を代表して国務省でハル長官らと面談し、同様の懸念を伝えている [March 31, 1938, *FRUS*, 1938, V: 753-55]。

13) 実際には石油会社側といっても必ずしも一枚岩ではなく、英蘭系のシェルと米系のジャージー・スタンダードは様々な利害対立を抱えながらも一応共同戦線を維持したが、メキシコ以外の海外生産拠点を殆ど持たない米系独

産石油のボイコット等の組織的な経済的圧力政策でメキシコの石油国有化の成功が不可能となる状況を作り出すことであり、更に米政府を会社側への無条件の支持に追い込み、国有化の失敗を確実にすることであった。その「失敗」には二重の意味が込められており、本来の目的としては資産の返還による原状回復があった。しかし、メキシコの予想外に強硬な立場のためにそうした可能性は急速に消えていったため、石油会社側は代わってメキシコ側に多少とも譲歩した形での共同事業案を示し、石油会社側が実質的に復帰し、石油産業運営の主導権をあくまで会社側が握り続ける形が目指された。そのための譲歩をメキシコ側から引き出すため、様々な圧力政策がとられ、国有化の実質的な骨抜きが目指されたのであった。しかし、石油会社側の圧力政策の目的はそこにとどまらず、もし以上のような解決が得られない場合には、石油国有化がメキシコにとって「政治的・経済的破局」に終わることが必要であった〔Ring 1974: 95〕。そのために石油会社による圧力政策は、徹底したものとなった。この点、国務省があくまで「善隣のイメージ」の維持とともにメキシコの破局を避けることを重視し、そのためにその圧力政策もあくまで有利な解決を得るための手段として限定的に用いられたのと異なっていた。石油会社側は、最終的にメキシコの石油産業が恒久的に破壊されようが、内乱が起きようがおかまいなく（実際に右派によるクーデタを煽っていた）、あくまで重大な「前例」の成立を妨げ、他の産油国への強力な警告にしようとしていたのである〔Cronon 1960: 207-08〕¹⁴⁾。こうした石油会社側の行動の影響やメキシコとの関係悪化を深く懸念し、更にメキシコとナチス・ドイツ等のファシズム諸国との接近を恐れ、メキシコ石油国有化問題に関与しようとしたのがモーゲンソー財務長官であった。

〈モーゲンソー財務長官とメキシコ石油国有化問題〉

国務省は、メキシコに対する圧力を高めるべく、メキシコにとって極めて重要な米墨間の銀購入協定の破棄と銀政策の変更による国際銀価格の引き下げを財務省に申し入れる。そして、国務省提案を受けて、モーゲンソー長官とフェイス（Herbert Feis）国務省経済顧問との会談が3月24日に開かれる。メキシコは世界有数の産銀国であり、1936年以来毎月の銀協定の更新を通じた米国による銀の買い入れがメキシコの財政上重要な意味をもっていたのである。但し、国有化直後の国務省と財務省との会談の意味を理解するためには、1937年12月に起こったメキシコの通貨・金融危機をめぐる国務省と財務省の間の対メキシコ緊急援助をめぐる対立についての説明が必要であろう。金融危機の発生にともなって、対応を検討するために急きょ開かれた米墨財務相間の協議においてメキシコ側は、モーゲンソーに対して緊急援助を要請し、モーゲンソーはメキシコの「民主政府」に対する援助は急務として援助を急ごうとするが、国務省側は援助に消極的であり、そのため米墨間の協議が進まなかった。しびれを切らしたモーゲンソーは、大統領がニューヨーク州知事時

立系のシンクレア・オイルは、1940年5月に共同戦線を離脱し、メキシコとの単独補償協定に調印する。詳しくは、〔FRUS: 1940, V: 1019-26〕。

14) メキシコ国内では、カルデナスに反対する右派からのクーデタの危険が常にあり、特に軍部内にはもともと軍出身でありながら、労働者・農民への政治的依存を強め、「左傾化」するカルデナスへの不満もあった。石油国有化は軍部内の不満分子に活動のきっかけを与えており、そうした活動への石油会社等の外国資本の関与が常にうわさされていた。石油会社の関与が実際にどのようなものであったにせよ、メイユールが指摘するように、反カルデナス蜂起の試みは、アメリカ政府の強力な支持がなければ、結局は「散発的で不確かなもの」にすぎなかったものであり、石油会社側の交渉力も基本的には米政府の対応と石油会社側の結束いかにかかる部分が大きかったのである〔Meyer 1977: 180-01; Cronon 1960: 245-47〕。

代からその片腕として働いてきた旧知のローズヴェルトに直訴し、国務省の頭越しに問題の解決を図ろうとする [Blum 1959: 493-94]。

そもそもハル国務長官とモーゲンソー財務長官は、ローズヴェルト政権成立当初から対外援助の主導権をめぐる対立してきた。対外援助政策は本来国務省の管轄であったが、モーゲンソーは援助政策が純粋な財政的問題であるとして財務省の主導権を主張した。そして、モーゲンソー以下の財務省は、対外援助政策に関して米政府による銀の直接買い上げ等の「国家主義的アプローチ」を多用し、ハル以下の国務省の「自由主義的・国際主義的アプローチ」と対立したのであった。実際に1930年代のブロック経済と経済的ナショナリズムが隆盛を極めた時代においては、モーゲンソー的アプローチが後進地域への援助政策としては効果的な側面があり、1937年12月のメキシコの通貨危機に際しても銀の買い上げによる支援を行おうとしたのである [ガードナー 1971: 26]¹⁵⁾。

モーゲンソーは、世界的なファシズム拡大による脅威に対抗するための民主主義国への支援という観点からメキシコへの援助に積極的であり、単に国務省の政策を批判するだけでなく、財政・金融政策を利用してメキシコ政策の主導権を自ら握ろうとして、国務省との対立を繰り返した。モーゲンソーはカルデナスのメキシコに対して、自らのニューディール体験に基づいて「進歩的」な改革の試みと見なしていたが、これは、カルデナスの政策が極端に民族主義的で社会主義的傾向を持つとするハルの見方とは大きく異なっていた [ガードナー 1971: 26; Everest 1950: 67]。1937年12月の金融危機に際して、モーゲンソーは、ローズヴェルトに対して、「1年以内にある朝起きてみたら、イタリア、ドイツ、日本がメキシコを乗っ取っていた、という事態になりかねません。メキシコはとても豊かな国なのです。海に近く、世界中のどの国でも利用できる最も豊かな天然資源があるという意味で。メキシコはあの3国が必要とするすべてを持っているのです」と訴えた。ローズヴェルト自身、日独伊三国のメキシコへの接近には大きな関心と懸念を持っており、メキシコの金融問題の早期解決も望んでいたが、財務省と国務省との政策をめぐる混乱は望まなかった。そのためモーゲンソーの提案を退け、メキシコ側との会談は国務省の方針に従って進められたのである [Blum 1959: 494; Ring 1974: 91]。

国務省は、カルデナス改革政権との間に外交的諸課題が山積する中で、既に1937年末の時点で、メキシコとの「和解」は石油問題を含む多数の懸案の包括的解決によってしかありえず、個別の問題ごとの解決は無意味であり、もしメキシコ側がアメリカの援助を欲するのであれば、各種の懸案に関してメキシコ側から譲歩の姿勢を示すべきであるとの結論に達していた。この通貨危機の際の国務省の対応は、まさにこうした方針にそって進められた [Everest 1950: 85]。メキシコとの間で問題となっていたのは、外債不履行問題、農地国有化問題、そして関税引下げ問題等があったが、1937年に入って新たに石油問題が深刻化しており、12月16日のナヘラ駐米大使、スアレス (Eduardo Suárez) 蔵相との会談で、フェイスは、メキシコ政府が現在最も留意すべきは労使紛争に揺れる石

15) この対立は、中国政策をめぐる両省の論争に顕著に見られ、更に太平洋戦争前の対日強硬策の如何をめぐる論争へと引き継がれ、ローズヴェルト政権の対外経済政策の一つの重要な基調となる。モーゲンソーは、中国に関しては既に1935年頃から銀政策を利用した対中援助によって積極的に対日抑制策を取ろうとした。しかし、こうした財務省の政策に対しては日本を過度に刺激することを恐れ、極東政策に慎重な態度をとり続けていたハル＝国務省が強く反対し、外交政策の不必要な混乱をきらい、ローズヴェルト大統領もしばしばモーゲンソーをたしなめた。しかし、モーゲンソーは、「拡大しつつあるファシズムに民主主義が包囲された」との認識から、「自由民主主義の拡大」によって、ファシズムに対抗しようとする強い決意の下にローズヴェルトへの直接的な働きかけを続ける [滝田 1981: 172-73]。

油会社への対応であり、会社側には一定の譲歩の用意があるはずであるとして、メキシコ石油産業における労使紛争に関する連邦労働委員会 (JFCA) の裁定を前にして、暗にメキシコ政府の「政治的考慮」による裁定への政治的介入を示唆している。既に見たように12月18日の裁定は、フェイスの期待に反し、石油労組側の主張を支持するものであったが、国務省は財務省によるメキシコ銀の緊急買い上げによる緊急援助と月々の銀協定の更新にも同意し、米墨間の緊急援助協議は12月31日に一応の妥結を見る [Ring 1974: 91]。

しかし、国務省は、同意の条件としてメキシコ側に石油問題での譲歩を求め、メキシコ側もそれにそった対応をとる。即ち石油会社側がJFCAの裁定を不服として12月28日にメキシコ最高裁へ提訴した後、カルデナスは30日にJFCAに対して、賃上げの総額についての石油会社側と労働者側との数値の違いを調整するように命じたほか、JFCAの賃金裁定の実施を最高裁の判決後まで延期させるよう命じるなど、会社側による司法手続きが続く間に更なる「政治的妥協」の可能性を残すような形にしていたのである。更に対メキシコ金融援助をめぐる協議においてハルにとって特に重要であったのは、米墨間の懸案の包括的解決のための交渉について予備的合意が成立したことであった。国務省は、自らの基本的立場が貫かれたとして財務省による緊急援助を認めたのである。一方、モーゲンソーは、国務省に対していわば部分的勝利に甘んじたが、メキシコ援助という目的は達せられたとして、「南北アメリカをファシズムの進入から救う」第一歩が刻まれたとして満足の意を自らの日記に書き記している [Ring 1974: 91; Blum 1959: 495]。

3月24日の国務省・財務相間の協議に話を戻すと、まさにこうした背景の中で、フェイス国務省経済顧問は、モーゲンソー財務長官に対して銀協定の破棄と銀の世界価格の段階的引き下げを要請したのであった。それに対してモーゲンソーは、メキシコ銀の買い上げはあくまで「金融事項」であり、政治的武器として使うべきでないと反論し、更にスペイン内戦の例をあげて、メキシコの政治的混乱がもたらす危険について警告する。しかし、モーゲンソーは、メキシコとの関係でアメリカ外交そのものが危機に瀕しており、国務省からの正式な要請があれば協力する旨回答し、最終的には同意して3月27日にメキシコ銀の購入停止を発表している [Everest 1950: 64; Cline 1963: 241; *FRUS*, 1938: 143]。但し、モーゲンソーによる国務省の強硬策への同意の背景には、米国によるメキシコ銀の直接買い上げがなくなったとしても、メキシコは自国産出銀をロンドンの国際市場で自由に売却できることがあった。もし米国の銀政策によってメキシコに深刻なダメージを与えようとするのであれば、米財務省がコントロールする国際銀価格自体を大幅に引き下げる必要があったのである。国務省もそのことをよく承知しており、それゆえに財務省に対して対墨銀協定の破棄とともに、銀の世界価格引き下げを求めたのであった。モーゲンソーは、この直後に国際銀価格の少額の引き下げという形ばかりのオペレーションを行っているが、その後は更なる引き下げを求め国務省の要請に頑として応じなかったのである [杉山 1977: 122]。

(3) 国務省の「承認」政策と問題の長期化

一方、国務省は、メキシコに譲歩を促すための強力な圧力手段である銀問題に関して財務省の協力を確保したとして、直後の3月26日に石油国有化に関する対墨圧力の強化を図ろうとする。即ち米側の「重大な関心」をメキシコ側に正式に伝え、国有化後15日間の異議申立期間中にカルデナス政権から妥協的解決を引き出すため、ハル名義の外交通牒によって圧力を加えようと試みるのである。同通牒では、米側が「善隣の政策」を続けるためにはラテンアメリカ側からの「相互性 (reciprocity)」が必要であると強調し、何億ドルもの米国人の石油資産が国有化されたことに「関

心と懸念」を持っているとして国有化の承認を事実上留保している。そして、補償のための具体的な行動がいつどのようになされるか「速やかな回答」を求めている。そしてダニエルズ大使に対しては、できるだけ早い通牒の手交と協議のための一時帰国を訓令し、銀協定の破棄も通知している [Hull to Daniels, March 26, 1938, *FRUS, 1938*, V: 735-36]¹⁶⁾。

現地のダニエルズ大使は、こうした本省の強硬策への傾斜に対して強い危機感を抱き、直ちにワシントンに電報を送って上記外交通牒の手交は、「最後通牒」ととられて外交的断絶に至る恐れがあると警告する。この警告を受けて、ハルは最後通牒と捉えられかねない文言を修正したうえで、通牒を当面公表しないことに同意している。そこでダニエルズは、翌3月27日にアイ (Eduardo Hay) 外相に会って通牒を手交し、改めて補償の重要性について述べた。しかし、翌々日の再度の会談においてアイが、3月27日付通牒は、補償への強い意志を表明した3月23日のカルデナスの声明やその後の度重なる補償へ意思表明について触れておらず、メキシコ政府としてはその点の修正が望ましい旨告げると、ダニエルズはその点を本省と協議するとして実際にハルとの電話で修正に関して話し合う中で、外交的には考えにくいことだが、結果的に3月27日付通牒の手交自体がなされたのかどうか曖昧になってしまうのである。この後、ハルはダニエルズへの不信感を強め、ダニエルズは國務省のメキシコに関する重要な政策決定プロセスから次第に外され、米墨間の重要な交渉も本省とナヘラ駐米大使との間で行われることが多くなっていく [Ring 1974: 112-14; Cronon 1960: 196; Wood 1960: 217-18]。

こうしたやり取りが繰り返される中で、米墨政府間では国有化が急速に既成事実化していき、國務省の当初の思惑とは異なってその撤回や取りやめではなく、補償が最大の問題になっていく。そうした中で行われた3月30日のナヘラ大使との会談で、ウェルズ次官は、重要なのは「補償を支払うという一般的約束や善意の表明ではなく、具体的な補償計画だ」と強調し、その後、両国間の交渉の焦点となる「公正で即時の実効的補償 (fair, immediate, and effective compensation)」の原則が提示される [*FRUS, 1938*, V: 736-39]。これは、国有化資産価値に対する当事国の恣意的な判断に基づいて、石油の現物や現地通貨によって分割払いで行われる補償ではなく、市場価値に基づく、ハードカレンシーによる国有化時に行われる支払いであり、多くの途上国では事実上不可能な条件であった。しかし、國務省がこの時点でこうした条件を突き付けて国有化の撤回を目指していたとは必ずしも言えず、むしろ國務省は、恐慌下の世界で経済的ナショナリズムが吹き荒れる中で、この原則が米国の海外資産と善隣外交そのものを守る唯一の砦として死守しようとしていたのであった。重大な条件を付けて国有化を基本的に認めない一方で、石油会社側のように全面的な圧力によってメキシコとの関係破綻を賭してまで国有化の撤回を求めるわけでもなく、メキシコに対する中途半端で苦悩に満ちた圧力政策の継続は問題の解決を長引かせることになるのである。

こうしたメキシコ石油国有化に対する米国の「承認」政策が公的に表明されるのが、4月2日のハル國務長官の声明である。ハルの声明は、3月31日にカルデナスから送られてきた外交通牒に答える形をとっており、カルデナスが米政府の友好的行動を高く評価し、「過去の義務と今日の義務」を果たすとの決意を改めて表明していることに対して、カルデナス通牒に感謝し、「この懸案が満足のいく形で急速かつ公正に解決されることを望む」と短く述べられている [World Peace Foundation 1939: 124]。これ以降、国有化問題はあくまでメキシコ政府と石油会社の問題として、米政府は基本的に表舞台から退場し、舞台裏で両当事者に解決を働きかけるが、1940年半ばまで

16) 「手交されなかった」3月27日の対墨通牒の全文については、[Daniels 1947: 232-35] を参照。

は基本的にはメキシコ政府に対する圧力を継続する。国務省は「前例」を防ぎ、「国際法の原則」を守るという原則的立場は強硬に主張し続けるものの、メキシコで政治的・経済的混乱が起こることは望んでいなかった。そのため国務省は、4月以降資産の返還は不可能との認識を強める過程で、自らの圧力手段をあくまで「公正な補償」を実現するための交渉手段として、善隣外交の範疇からはみ出さない範囲内で、「限界点に達することのないよう」慎重に用いるようになるのである。以下にこうしたメキシコ石油国有化問題に対する国務省の対応に関して、善隣外交の枠内での制約についてまとめておく。

〈国務省と善隣外交〉

国務省は、善隣外交の観点からメキシコとの全面的関係悪化を防ぐことは無論であったが、特に以下の点に注意を払わなくてはならなかった。第一に善隣外交の最大の成果ともいえるアメリカ政府の「善隣のイメージ」を壊さず、ラテンアメリカ諸国の信頼感を維持することであった〔Ring 1974: 116〕。このことは、世界大戦の暗雲が垂れこめ始めた1938年以後の時期においては、単に政治・経済・文化関係の全般的改善というそれまでの課題から、アメリカの安全保障にとってより直接的で緊急性を持つものへと変化しつつあったのである。しかも、ハル以下の国務省は、これまでの経験からこうしたイメージを維持することの難しさを痛感していた。ラテンアメリカ側からは、アメリカ側のちょっとした行為に対しても「よき隣人 (Good Neighbor)」ではないとの非難が起こり、アメリカ政府に対する効果的な抑止として働いたのに対して、アメリカ政府側からラテンアメリカ側に対して「よき隣人」としての行動への期待について語っても効果は少なかった。国務省は、特に1936年のブエノスアイレス米州特別会議で単独干渉権を完全に放棄して以来、善隣外交はアメリカによる一方的政策ではなく、あくまで「相互的 (reciprocal)」なものであり、ラテンアメリカ側が外国人の生命・財産の保護にもっと責任ある態度をとることによって初めて成立するものであると強く主張してきた。しかし、基本的にラテンアメリカ側の「善意」に期待する部分が大きく、武力干渉にかわる効果的な手段の困難な模索を続けていたのである〔Wood 1960: 210-11〕。国務省は、ラテンアメリカ側からの批判に対して特に敏感であった¹⁷⁾。そのためにも、メキシコ石油国有化問題を米墨間の重要な外交問題として公開の場で煽り、政府に強政策を余儀なくさせようとする石油会社や議会の動きを抑え、政府の政策の選択肢の幅を確保しようと努めたのである。

第二の点は、メキシコの内政に関するものであり、元来左右の政治的対立の激しいメキシコでは、常に左右双方の強硬派からの強い政治的圧力に直面しているカルデナス政権に対して、新たな革命やクーデタが起こされ、内乱状態に陥る危険があった。内乱が収まったとしても、その後に成立する政権はファシストか共産主義者の急進派政権である可能性が強いとみられており、まさにスペインの悲劇のくり返しが恐れられていたのである。単に人道的観点のみならず米国の政治的・経済的利益という点からも、南の隣国でこうした事態が起こることはぜひとも避けなければならなかった。国務省だけでなく、米政府全体としてもこの点に関しては異論がなかった。仮にメキシコが石油国有化をめぐる極度の政治的混乱に陥ったとしても、米政府には自国だけの単独介入はむろんのこと、イギリスとの共同行動の意志もなく、また反カルデナスの動きを支援するつもりもなかった。むしろ

17) ウェルズは、1938年3月30日にラテンアメリカ駐在各大使に対して、アメリカはあくまでメキシコの利益を第一に考えて行動している、との印象を作るように努めるよう訓令している〔Ring 1974: 116〕。

る会社側のそうした動きに強い懸念を表明していたのである [Wood 1960: 221-22]¹⁸⁾。

第三の点は、いわゆるファシズム諸国のメキシコへの進出の動きである。カルデナスの一貫した反ファシズムの政治的立場にもかかわらず、国有化後のメキシコは経済的には急速にファシズム諸国への接近を余儀なくされていた。これは米国にとって経済的損失となるだけでなく、将来メキシコが政治的にもファシズム諸国と緊密な関係へと向かうのではないかと、この懸念を米政府全体として強く持たせるものであり、国務省の強政策への傾斜を抑える働きをした。1938年を通じて、日本の活動が実態以上にアメリカ政府関係者に大きな関心を引き起こしていたが、実際にはドイツの経済進出が深刻であり、メキシコとの貿易量に関してはアメリカを陵駕するに至っていた [Ring 1974: 105, 123n]。ダニエルズが、現地からこうした事態への警告を国務省に対してだけでなく、直接ローズヴェルトにも盛んに訴えており、モーゲンソーも経済進出のあとには政治進出が続くとローズヴェルトに直接の訴えていたのである [Ring 1974: 146]¹⁹⁾。ハル以下の国務省首脳がメキシコ石油国有化を米国の対外経済プログラム全般や「国際法の秩序」維持といった米国の国益全体への重大な挑戦と見なしていたのに対して、彼らはそうした側面を重視（または理解）していなかったのであり、ダニエルズは石油会社の要求が「正当でない」という面を強調し、モーゲンソーはファシズムと民主主義の対立という点を重視していた。そして、両者ともファシズム等の外部の異質の「非アメリカ的」勢力が米州内に地歩を固めることに強く反対し、米墨協力とそれを通じた米州協力の重要性を一貫して強調し、国務省の補償原則重視の政策と対立し続けるのである²⁰⁾。しかし、彼らが4月以降国務省の政策に直接影響を与える機会はほとんどなく、彼らの求める政策の転換は、1940年における国務省自体の国益認識の大きな変化まで待たなければならなかった。

また既にモーゲンソー財務長官の部分で詳しく触れたように、国務省にとって当初最も有効な圧力手段と考えられた銀政策にも重要な制約があった。国務省は、銀協定の破棄に関しては、一応モーゲンソーの同意を取り付け、世界価格の1オンスあたり2セントの引き下げを実現したが、モーゲンソーはそれ以上の引き下げには応ぜず、ロンドン市場を通じてメキシコ銀の買い上げを続けたため、当初国務省が期待した効果は半減されてしまった。それ以上に、メキシコでは銀産業のほとんどがアメリカ人の所有であり、メキシコ銀への打撃は米国自身の利害にもすぐはね返り、更には議会の西部山岳州出身議員からなる政治的に強力な銀ブロックを通じて、国務省自身にも影響するものであった²¹⁾。更にメキシコ銀産業への組織的圧力は、同国財政の窮迫をもたらして会社側への補償の財源を奪い取り、結局は国務省の本来の目的である「公正な補償」自体の基盤をも掘り崩すものであった。また、メキシコ銀産業への圧力政策は、メキシコ政府を銀産業の国有化へと追い込む可能性もあり、そうした事態は、石油産業への投資とは比較にならないほど膨大なメキシコ銀産業への米投資を危機に陥れるとともに、両国関係を破局に導いて善隣外交の基盤を根底から掘り崩す

18) 当時モーゲンソーがドイツ、日本というファシズム勢力の浸透を警告していたのに対して、ダニエルズは共産主義者の台頭にも懸念を表明しており、カルデナスが倒れれば、ロンバルド・トレダグノの下で共産主義政権が成立するだろう、と警告している [Ring 1974: 140, 153]。

19) モーゲンソーは、また日本がメキシコ石油に本格的に進出すれば、アメリカは日本の極東での膨張を抑えるために石油を利用できなくなる、と述べている [Ring 1974: 103]。

20) この「非アメリカ的」という言葉は、ファシズムや共産主義の勢力がメキシコにはびこっているとして、世論や議会でのカルデナス政権への非難、更にはそうした「親ファシズムないし親共産主義」政権を支持するローズヴェルト政権への批判としてしばしば用いられた [Cronon 1960: 231-33]。

21) こうした銀をめぐる米国内政治と米墨関係について詳しくは、[Everest 1950] を参照。

危険を伴うものであった。銀政策が持っていたこうしたジレンマは、米側の圧力政策の多くにあてはまり、結局国務省は、国力としては圧倒的に有利なメキシコに対して「承認」政策という妥協を余儀なくされ、当初から大幅な譲歩を強いられただけでなく、補償原則の貫徹を追求しようとする際にも、各種の圧力手段が持つマイナス効果によって、政策的イニシアチブを大きく制約されていたのであった。こうした様々な制約の下にあった国務省であるが、そうした制約も含めてローズヴェルト大統領の善隣外交が当時の国務省の外交全般とメキシコ石油国有化をめぐる米政府の対応を根本的に規定していた。

(4) ローズヴェルト大統領とメキシコ石油国有化・善隣外交

ローズヴェルトは、メキシコ石油国有化の全過程を通じて、直接に具体的政策の詳細に首を突っ込むことは殆どなく、善隣外交を維持せよとの大枠をハルに与えたのみで、その実際の解釈については基本的に国務省に任せた。しかし、その一方でダニエルズ大使やモーゲンソー財務長官、更にはイッキーズ (Harold Ickes) 内務長官らがそれぞれの善隣外交の定義に従って限定的な介入を行うことも適宜許したのである。ローズヴェルトは、メキシコ石油国有化問題に関して公開の場で触れることは殆どなかったが、4月2日のハル声明前日の4月1日の記者会見で珍しくこの問題に時間を割いている。メキシコでの事態の展開にコメントを求められたローズヴェルトは、補償問題に限った形で以下のように述べている。即ち「米国からメキシコに向かった投資家には2種類あり、一つはつましい個人が投資して家畜を飼ったり土地を耕していたところ、土地を取り上げられてしまった場合である。もう一つはメキシコの役人や議会を買収するなどしてただ同然の土地を手に入れ莫大な利益をあげてきたものの、そうした資産が国有化されると被った損害をはるかに超える法外な金額を請求しているような場合である。前者は米政府が面倒を見る必要があるが、後者には同情できない。今回石油会社の資産も国有化されたが、実際に投資した金額に対してのみ補償を受けるべきだ」と述べている [Roosevelt 1972: 266-68]。

ローズヴェルトは、「公正な」補償が必要という点では国務省と同じ立場であり、ここでは補償の基準として実際の投資額が言及されている。しかし、まさにこの「公正な補償」をどう定義するかに関して石油会社側とメキシコ政府、更には米政府との間で大きな隔たりがあった。特に石油会社側が強硬に主張する地下に確認されている「未採掘分 (subsoil)」の石油を勘定に入れるかどうかで国有化資産の評価に大きな差が生じ、その点をめぐって紛争が長引くのである。ローズヴェルトは、特に1938年以降は殆ど常時重要な対外政策上の決定を迫られており、3月18日の時点におけるメキシコ石油国有化は、対外政策全体の中だけでなく、善隣外交自体にとっても必ずしも緊急の決定を迫る問題とは考えられていなかった。ローズヴェルトは、当初自ら直接関与せず、既に見たように国務省とは必ずしも基本認識で一致せず、ダニエルズ大使の意見に同意していたような場合でも、基本的にハルに政策の策定と実施を任せただけであった。メキシコ石油国有化問題に関して、米政府は、ローズヴェルトが示した善隣外交の大枠の中で、モーゲンソーの独自の対応やダニエルズ大使の強い働きかけ等によって、国務省が当初目指そうとしたメキシコへのより厳しい対応よりは後退した形で、メキシコの国有化の権利自体は承認するが、あくまで「公正な補償」を要求するという「承認」政策の基本的立場を確立する。ハル以下の国務省は、自らの補償原則に則った「公正な解決」を目指して「断固とした、しかし友好的な」態度でメキシコに臨み、メキシコ側の頑強な姿勢と石油会社側の強硬な態度との間で自らも原則的な立場を堅持して問題の長期化を許すことになる。この政策は基本的には1939年9月の第二次世界大戦の勃発によっても変わらず、1940年

春以降のドイツ軍の大攻勢開始によって国際情勢が大きく変化するまで、政策の本格的見直しは行われないのである。

ローズヴェルトにとっての善隣外交の意味を考えると、まず第一に“Policy of Good Neighbor”として、ラテンアメリカ諸国との全般的関係改善を進め、個別具体的な様々の米国の利益を推進しようとするものであった。更にグローバルなレベルにおいて米国流の民主主義を世界平和の基礎として訴えようとしたのと並行して、米州において善隣外交を通じて平和で友好的・相互依存的な国際関係の実現をめざし、そうした米州での実践を広く世界に模範として示し、混迷を深める1930年代の国際情勢に対して「道義的影響力」を与えるための有力な基盤ともしたかったのである〔Bemis 1943: 388-93; Dallek 1979: 153〕²²⁾。しかし、ローズヴェルトは単に理想主義的視点から国際情勢に対応していたわけではなく、現実主義的姿勢も顕著であった。彼は、米国の力の限界への認識から、ヨーロッパや極東の政治情勢への介入はあくまで道義的なレベルにとどめる一方、有効な外交を行うには国内での強力な支持が前提であるという信念から、孤立主義が支配する国内世論を、ローズヴェルト自身が米国の国益にとって必要と考える国際主義へと導くための努力を慎重に行っていた。そして、その点でモンロー主義の強固な伝統ゆえに国内に殆ど異論のない米州関係の強化を通じた対外関与の拡大に努めたのである〔Gellman 1979: 92, 100-04〕²³⁾。更に、ローズヴェルトは、ハルの極めて自由主義的なアプローチに対して、ピーク（George Peek）輸出入銀行総裁やモンゲンソー財務長官等が推進するより国家主義的色彩の強いアプローチも併用して、相対立する政策手段を意図的に競合させ、原則にこだわらず具体的なケースに応じて有効と思われる政策への支持を与える、という政策スタイルをとったのである〔滝田 1981: 170-71〕²⁴⁾。ローズヴェルト政権におけるこのような政策決定スタイルの特徴は、善隣外交の中に遺憾なく発揮され、しばしば政策の混乱をもたらす一方で、複雑で変化に富み困難な現実に対応しうる政策としての有効性も担保したともいえる。メキシコ石油国有化問題への対応にも、まさしくこうした点が顕著にみられた。このようなローズヴェルト大統領の善隣外交の大枠の中で、1938年4月以降、メキシコ石油国有化問題がどのように展開し、米政府がいかなる形で対応したかについては、次号に掲載予定の（下）で検討することとする。

（下）に続く

22) ビーミスは、善隣外交のもとの米州関係が戦後の平和の基礎の一部になった点を強調する。ダレクは、ローズヴェルトは、常に世界平和の問題に重大な関心を持っていたが、国内世論の強い支持なしに有効な外交はできないというウィルソンの教訓から、孤立主義的傾向を強める1930年代の国内世論の中で、まずは国内の支持基盤の確保に努め、米国は常に一定の発言と行動によって少なくとも道義的影響力を混迷する世界に与えつづけて世界各地の平和を求める人々に希望を失わせないように努めたという〔Bemis 1943: 388-93; Dallek 1979: 153〕。

23) ゲルマンによれば、ローズヴェルトは、ヨーロッパの戦争が勃発後は米州連帯・協力関係を一層促進する一方で、連合国援助のためにそれを利用する傾向を強めた〔Gellman 1979: 92, 100-04〕。

24) ローズヴェルトは、初期の内政重視の時期から「外交政策をめぐる政策決定者間の論争—特に経済的国家主義者と国際主義者間の一を一定期間放任し、最終局面になって裁断するというスタイル」をもっていたが、メキシコの問題でも多少違った形ではあれ、国務省に一応の主導権を任せただけで、他の介入を許し、自らはなかなか明白な立場をとらなかった〔滝田 1981: 170-71〕。

文献リスト

〈欧米語文献〉

- Bemis, Samuel F. 1943 *The Latin American Policy of the United States*, New York.
- Blum, John Morton. 1959 *From the Morgenthau Diaries*, Vol. I: *Years of Crisis, 1928–1938*, Boston: Houghton Mifflin.
- Blasier, Cole. 1976 *The Hovering Giant: U. S. Responses to Revolutionary Change in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Brown, Jonathan C. 1993 *Oil and Revolution in Mexico*, Berkeley: University of California Press.
- Brown, Jonathan C., and Alan Knight, eds. 1992 *The Mexican Petroleum Industry in the Twentieth Century*, Austin, Tex.: University of Texas Press.
- 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. 1983 *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy*, New York: Signet.
- Daniels, Josephus. 1947 *Shirt-Sleeve Diplomat*, Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Everest, Allan S. 1950 *Morgenthau, the New Deal and Silver*, New York: King's Crown Press.
- Gordon, Wendell C. 1941 *The Expropriation of Foreign Owned Properties in Mexico*, Washington, D.C.: American Council on Public Affairs.
- Gellman, Irwin F. 1979 *Good Neighbor Diplomacy: The United States Policy in Latin America, 1933–1945*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Green, David. 1971 *The Containment of Latin America: A History of Myths and Realities of the Good Neighbor Policy*, Chicago: Quadrangle Books.
- Hull, Cordell. 1948 *The Memoirs of Cordell Hull*, Vol. I & Vol. II, New York: Macmillan.
- Knight, Alan. 1992 "The Politics of Expropriation," in Jonathan C. Brown and Alan Knight, eds., *The Mexican Petroleum Industry in the Twentieth Century*, Austin: University of Texas Press, 1992: pp. 90–128.
- Koppes, Clayton R. 1982 "The Good Neighbor Policy and the Nationalization of Mexican Oil: A Reinterpretation," *The Journal of American History*, 69–1 (June 1982): 62–81.
- Meyer, Micael C., and William L. Sherman. 1983 *The Course of Mexican History*, 2nd. ed., New York: Oxford University Press.
- 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.
- Meyer, Lorenzo. 1979 "Cambio político y dependencia," in Centro de Estudio Internacionales, *Lecturas de política exterior mexicana*, Mexico, D. F.: El Colegio de Mexico: 51–55.
- Ring, Jeremiah J. 1974 "American Diplomacy and the Mexican Oil Controversy, 1938–1943," unpublished Ph. D. dissertation, University of New Mexico.
- Rippy, Merrill. 1972 *Oil and the Mexican Revolution*, Leiden: E. J. Brill.
- Roosevelt, Franklin D. 1972 *Complete Presidential Press Conferences of Franklin D. Roosevelt*, Vol. 11: 1938. New York: Da Capo Press.
- Royal Institute of International Affairs. 1942 *Documents on International Affairs, 1938*, Vol. I, London: Royal Institute of International Affairs.
- Smith, Robert F. 1972 *The United States and Revolutionary Nationalism in Mexico*, Chicago, University of Chicago Press.
- Townsend, William C. 1979 *Lazaro Cardenas: Mexican Democrat*, Waxhaw, N. C.: International Friendship.
- 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.
- Welles, Sumner. 1944 *The Time for Decision*, New York: Harper & Brothers Publishing.

- Wilkie, James. 1970 *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910*, rev. ed., Berkeley: University of California Press.
- Wood, Bryce. 1960 *The Making of the Good Neighbor Policy*, New York: Columbia University Press.
- World Peace Foundation. 1939 *Documents on American Foreign Relations*, Vol. I: *January 1938-June 1939*, Boston: World Peace Foundation.

〈邦語文献〉

- ガードナー, ロイド 1971「商務省・財務省：人と政策」加藤幹雄訳, 細谷千博他編『日米関係史』第2巻 東京大学出版会：261-315。
- 上村直樹 1996「善隣外交の形成と展開：史学史的考察」『広島平和科学』19：53-72。
- 清水透 1970「メキシコ国民経済と経済政策」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：198-204。
- 杉山茂 1997「銀と石油—善隣外交とメキシコのカルデナス改革の後退, 1934-1940年」『史林』80-5 (1997年9月)：107-38。
- 高橋均 1993「メキシコ革命と米英石油資本」歴史学研究会編『危機と改革：南北アメリカの500年 第4巻』青木書店：71-92。
- 滝田賢治 1981「ルーズヴェルト政権と米中銀協定」野沢豊編『中国幣制改革と国際関係』東京大学出版会。
- 畑恵子 1993「カルデナスとPRI体制の構築」歴史学研究会編『危機と改革：南北アメリカの500年 第4巻』青木書店：215-40。
- 増田義郎 1969『メキシコ革命—近代化のたたかい—』中公新書。
- 松村清三郎 1970「メキシコ石油産業国有化とその背景」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：95-134。
- 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：135-66。

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

Naoki KAMIMURA

要 旨

メキシコのカルデナス政権は、1938年3月に米・英・蘭系の外国石油会社17社を国有化し、メキシコ石油産業の大半を国家の管理下に置いた。メキシコ石油国有化は、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、ラテンアメリカ側は米国からの武力干渉等の恐れなしに、自国経済を支配する外国資本に対する規制や国有化の動きを強めた。本稿は、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、こうした対応を通じての米政府の「国益」認識の変化が善隣外交の展開に与えた影響を解明する。特に善隣外交に内包されていた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して、善隣外交研究への新たな知見を提供する。上巻ではメキシコ石油国有化の経緯と米政府の1938年における初期の対応が検討される。