

## 合衆国における「ナショナル」の起源

— 1900年のプエルトリコ住民に対する市民権付与議論に関する一考察 —

池田佳代

### はじめに

米西戦争<sup>1)</sup>終了後に締結されたパリ条約により、プエルトリコはアメリカ合衆国へ割譲されたが、同条約では住民の合衆国内での法的地位は定められず、かわりに「合衆国に割譲された原住民の市民権および政治的地位は連邦議会が決定する(第9条)」という条項が入れられた。<sup>2)</sup>これを受けて、連邦議会では第56議会の第1セッション(1899年12月4日～1900年6月7日)でプエルトリコ政策が議論され、4月11日に暫定的措置としていわゆる「フォラカー法(Foraker Act)」が成立した。同島およびその住民の法的地位に関する問題が議論された結果、住民は「プエルトリコ市民(citizens of Puerto Rico)」として扱われることになった(31 Stat. 77)。

本論では、1900年のフォラカー法に焦点をあて、「合衆国市民」とは異なる「プエルトリコ市民」という法的地位が定められた社会的背景を明らかにする。また、「プエルトリコ市民」の存在によって合衆国の国籍概念に新たに「ナショナル」という考え方が提唱されるようになったが、それは様々な政治的、法的、経済的問題をはらんだ連邦政府のプエルトリコ政策を正当化するための、苦肉の策であったことを明らかにする。

### 1. 「ナショナル」とは何か

プエルトリコ市民は、1900年のフォラカー法から1917年のいわゆる「ジョーンズ法(Jones Act)」によって合衆国市民権が与えられるまで、「プエルトリコ市民」であった。<sup>3)</sup>

プエルトリコ市民が「合衆国市民(citizens of the United States)」か「外国人(alien)」かについてはきわめて曖昧で、合衆国本土の課税法や移民法の適用の是非をめぐって議会や裁判で問題となった。その結果、外国人か、合衆国市民かという単純な分類にプエルトリコ市民を位置づけることはできないと認識されるようになり、布井が「『合衆国国民(nationals)』という語は、合衆国がその大陸外に領土を獲得した時点で初めて使われるようになったのであり、新しく獲得した大陸外の領土の住民……を指す言葉としてnationalsが使われた」と述べているように、プエルトリコ住民の法的地位をめぐる議論の過程で「合衆国国民(nationals of the United States)」という概念が導入されるようになったのである(布井305)。厳密には合衆国国民には合衆国市民も含まれるので、定義上、合衆国市民ではないが、合衆国に永久的

忠誠義務を負う人々は特に「非市民国民 (non-citizen nationals)」として知られる (布井 306)。しかし上記の布井の引用が示すように、慣例的には「新しく獲得した大陸外の領土の住民……を指す言葉としてnationalsが使われた」のであり、本論でも、「ナショナル」をもって、特に「非市民国民 (non-citizen nationals)」を指すこととする。ナショナルは、1940年の「国籍法 (The Nationality Act)」で初めて定義付けられた。そこではナショナルとは「国家に永久的忠誠義務を負っている者」であり、また「外国人とは合衆国市民でもナショナルでもない者」、つまり合衆国市民もしくは合衆国国民でない者は外国人である、といった具合に定義づけられた。

しかしプエルトリコ獲得後、合衆国はなぜそのような概念を必要とするようになったのだろうか。この問題について、カブレインズ (José A. Cabranes) は「市民と区別されたナショナルという地位は、領土拡張は支持するが、新たな領土の住民 (フィリピン住民やプエルトリコ住民) を合衆国市民にすることを望まず、もしくは彼らに合衆国憲法のもとで平等を約束していると理解されることを望まなかった人にとって便利なものになった (Cabranes 6)」と述べ、また布井は「〔プエルトリコ〕住民は、当初、合衆国市民と同等の政治的権利を与えられなかったために、これら住民を指す言葉としてナショナルが使われた (布井 305)」と説明している。このように、ナショナルは通常、合衆国の帝国主義的な海外領土獲得政策を展開する上で、割譲地の住民を合衆国市民から差別的に扱うことを表すために生じた法的概念だったと説明されている。しかし、そのような説明では、彼らを差別的に扱わねばならないどのような事情があったのかがはっきりせず、ナショナルは単に合衆国とプエルトリコの植民地的な支配関係を象徴した、抽象的な法的概念であるとししか把握できない。

ナショナルという地位は、単にプエルトリコの合衆国への従属関係を表現した法的概念にとどまらなかった。ナショナルの例としてはプエルトリコ市民の他、1898年に合衆国に併合されてから1946年に独立するまでの間のフィリピン市民、同じく1898年に併合されてから1952年に合衆国市民権が付与されるまでのグアム住民などが挙げられる。彼らは、ナショナルであったがゆえに、独自の民族的アイデンティティを形成したといえる。キムリッカ (Will Kymlicka) は、プエルトリコ市民やグアム住民 (チャモロ族) は、「特別な自治権を与えられ、アメリカの連邦体制に組み込まれた」結果、「独自の文化的共同体としての自分達の地位を反映し、保護することを目指した一連の権利を持 [つようになり]、それらの権利を保持し、拡大するために闘ってきた」と述べている (キムリッカ 15-17)。つまり、ナショナルの経験は、アメリカ社会において多様な文化的グループがその権利を拡充させるための足がかりとなってきたのであり、その意味で多様な民族文化の醸成に非常に重要な役割を果たしたのである。プエルトリコの場合、フォラカー法でプエルトリコ市民と定められたプエルトリコ住民には、自

治権が与えられ、合衆国内における特別な政治的地位を与えられたからこそ、彼らはプエルトリコ人としての権利—たとえば、代表権拡大の問題、島における唯一の公用語をスペイン語とするなど—を主張してきたのである。<sup>4)</sup>このように、ナショナルの経験は、アメリカ社会におけるプエルトリコ人のアイデンティティの形成を促進したのであり、それを単に合衆国とプエルトリコの支配関係を象徴するものとしてのみ論ずることは、ナショナルのもたらす、アイデンティティ形成という効果を全く見過ごすことになるのである。

このようにナショナルは合衆国の文化的多様性を促進した重要な一因である。したがって、ナショナルという概念がなぜ合衆国で生じたかについて、プエルトリコという具体例をもって検討することは、意義深いと考える。以下では、まず、議会在1900年のフォラカー法でプエルトリコ住民をプエルトリコ市民と定めた経緯を検討し、ナショナルという概念を生ずるに至らしめた、具体的な社会的背景を考察する。そして、さらにナショナルという概念が、単に言葉の問題としてだけでなく、なぜそれが合衆国で必要とされたのかを論じたい。

## II. プエルトリコ住民の法的地位に関する議論—フォラカー法成立過程—

議会でプエルトリコ政策に関して指導的な役割を果たしたのは、下院の歳入委員長であったニューヨーク州選出のセレノ・ペイン (Serenio Payne) 議員、および上院の「太平洋諸島およびプエルトリコ委員会」の委員長を務めるオハイオ州選出のジョゼフ・フォラカー (Joseph Foraker) 議員であった。議会多数派の指導者としての両議員が、それぞれペイン案、フォラカー案としてプエルトリコ政策に関する法案を提出するのである。まずペインは、1900年1月19日に「関税および内国税収入に関する法律をプエルトリコに適用する」ための法案 (H.R. 6883: To extend the laws relating to customs and internal revenue over the island of Porto Rico ceded to the United States) を歳入委員会に提出した。これはプエルトリコと合衆国以外の第3国との貿易に対する関税、および内国税については、合衆国本土で適用されているのと同じ法律を適用することを定めたものであった。同時に、それはプエルトリコと合衆国との貿易には関税を設定しない、自由貿易法案だった。しかし、同委員会は約1ヶ月の議論の後、2月19日にペイン法案を修正し、プエルトリコとの貿易を規制する法案 (H.R. 8245: Temporarily to provide revenues and a civil government for Porto Rico, and for other purposes) を下院に提出し、これは2月28日に下院を通過した。約1ヶ月の間に、共和党はプエルトリコと合衆国の間の貿易について、免税から関税へと政策転換したのである。

一方、上院ではフォラカーが内国税に関する法律をプエルトリコに適用し、またプエルトリコと合衆国の間の自由貿易を提唱する法案 (S. 2264: To provide a government for the island of Porto Rico, and for other purposes) を「太平洋諸島およびプエルトリコ委員会」に提出し、

1900年2月5日に同委員会の賛成を得た。同法案ではまた、プエルトリコ住民に合衆国市民権を付与する条項も含まれていた。しかし、自由貿易案であるこの法案は同旨のペイン法案同様、廃案にされた。その後、フォラカーは2月28日に下院を通過していた修正案 (H.R. 8245) をもとに、市民権付与条項などを加え、再び S. 2264 として太平洋諸島およびプエルトリコ委員会に付託した。第二の S. 2264 には、H.R. 8245 中の内国税に関する合衆国の法律をプエルトリコに適用する条項が取り入れられたほか、最初の S. 2264 同様、プエルトリコに文民政府を樹立し、また「1899年4月11日〔パリ条約批准の日〕現在スペイン臣民 (Spanish subjects) であった住民には、一括して合衆国市民権を付与する」という条項が加えられた。<sup>5)</sup>

このように二つのペイン法案、およびフォラカー法案をめぐる議論は、最終的に「第二の S. 2264」に集約された。第二の S. 2264 では市民権付与案は削除され、プエルトリコ住民に対しては「プエルトリコ市民 (citizens of Puerto Rico)」という名称が用いられることになった。<sup>6)</sup> またプエルトリコに文民政府を樹立し、同政府に対する経済支援のための財源を連邦政府が支出することが定められた。<sup>7)</sup> こうして、1900年4月11日にフォラカー法が成立したのである。

議会におけるプエルトリコ住民の地位と権利に関する議論は、その問題が直接論じられたというよりもむしろ、彼らへの課税の合憲性をめぐる議論から派生する形で論じられた。<sup>8)</sup> フォラカー法の目的は、プエルトリコに文民政府を樹立し、同政府に対する支援金の財源のためにプエルトリコ市民に課税することを定めることであり、その課税方法として、内国税およびプエルトリコと合衆国以外の外国との貿易の関税だけではなく、プエルトリコと合衆国との貿易にも関税をかけることが定められた。それは共和党が、1900年秋の大統領選挙を控え、合衆国市民へ増税すべきでないと考えていたからであった。

これに対して、自由貿易を支持する民主党議員は、プエルトリコと合衆国間の関税案に反対だったため、両者は関税案の是非をめぐって対立した。<sup>9)</sup> そして彼らは共和党の関税案を攻撃する理論として、まだ合衆国内における法的地位が不明瞭なプエルトリコ住民へ課税することの矛盾を指摘したのであるが、プエルトリコ住民へ合衆国市民権を付与すべきか否かの問題は、どのように関税政策と密接な関連をもっていたのだろうか。この点を、以下で具体的にみてゆく。

まず共和党が関税案を主張する理由について、フォラカーは、次のように説明している。

プエルトリコの状況を調査した結果、我々が樹立しようとしている政府の資金、および人々を救済するのに必要な費用は、かれらの財産などへの課税からでは十分でないことが分かった。……その結果、我々は法律によって関税および内国消費税を徴収し、さらに足りない1,000,000ドル分にはプエルトリコと合衆国の間の貿易に負担にならないような、わずかな課税をすることが最良の方法であるという結論に至った (Cong., Rec. 3212)。

またペインは、プエルトリコ住民への援助およびそのための関税の正当性を人道的見地に基づいて主張した。既に見たように、そもそもペインは、最初のペイン法案 (H.R.6883) のなかでは、内国税およびプエルトリコと合衆国以外の外国との貿易にのみ関税をかけることを提案し、プエルトリコと合衆国の貿易に関税を設定することは想定していなかったのだが、間もなく関税を設定する政策に変更した。彼は変更の理由について、「〔プエルトリコと外国との貿易による〕関税から500,000ドル弱、そして内国税から500,000ドルを徴収できると考えていた」が、後者の主な対象品目が住民の生活にとってなくてはならないと言えるラム酒やたばこであり、また彼らが台風の影響で悲惨な生活を強いられていることも考え、この課税案は「失敗だった」と述べた。そして、災害にみまわれて苦しい生活を送っているプエルトリコ住民に、たばこやラム酒に直接税金をかけて生活の楽しみを奪うようなやり方よりも、より間接的に合衆国との貿易に関税をかける方が人道的であると主張した (*Cong., Rec.* 1942)。

このように、共和党はプエルトリコとの貿易に関税をかけるのは、プエルトリコ自治政府に対する支援金の財源を確保するためであると説明していたが、同党が関税案を主張する理由はいま一つあった。それは、国内砂糖業者がプエルトリコからの粗糖を免税とすることになった場合、フィリピンの粗糖、ひいてはキューバの粗糖が免税となって合衆国に流入してくることになるのではないかと懸念していたことであった。<sup>10)</sup>イリノイ州選出のグラフ (Joseph V. Graff) 下院議員は、甜菜糖工場のトラストを経営していたオックスナード (Henry Oxnard) の、歳入委員会の公聴会における発言を引用しつつ、砂糖業界にとってフィリピンからの免税の粗糖こそが脅威であることを説明している。オックスナードは、「合衆国の1899年の砂糖消費量は200万トンであり、そのうちの60万トンがハワイからの免税粗糖、ルイジアナの甘藷糖および北部州の甜菜糖の生産によるものである。一方プエルトリコの輸出用粗糖はわずかに45,000トンであり、たとえ〔この量が〕倍になり、……免税になっても国内の砂糖産業に何ら深刻な影響を及ぼすものではない。しかし、〔問題は〕プエルトリコの粗糖を免税にすれば、それはフィリピン諸島からの、そして究極的にはキューバからの自由粗糖への前例であると見なされる〔ことである〕 (*Cong., Rec.* 2404)」と証言した。このように、一部の共和党議員は、フィリピンやキューバの粗糖が免税となるような事態を防ぐため、プエルトリコからの粗糖に関税をかけることを主張した。

一方民主党は共和党の関税案に対し、プエルトリコ住民への課税方法の合憲性を厳しく追求した。例えばサウスカロライナ州選出のティルマン (Benjamin Tillman) 上院議員は、次のように議論して、課税に関する合衆国本土の法律をプエルトリコ住民に適用することを非難した。プエルトリコ住民に課税することができるのは合衆国憲法の第1条第8節1項、「議会は次の権限を有する。合衆国の国債の支払・共同の防備および一般の福祉の目的のために、租税・

関税・間接税・消費税を賦課徴収すること」が根拠である。しかし、憲法と同条項を適用する場合、プエルトリコが憲法でいうところの「合衆国」に含まれていることが前提である。プエルトリコの合衆国内における法的地位が定まっていない段階では合衆国憲法をプエルトリコに適用することができない。こうして、ティルマンは、議会はプエルトリコ住民へ内国税を課す憲法上の根拠を持つとは言えないと主張し、プエルトリコに合衆国の課税に関する法律を適用することは違憲であると批判したのである（*Cong., Rec.* 1942）。

また同議員は、フォラカー法案がプエルトリコ自治政府に対する支援金を合衆国の国庫から支出することについても、法的根拠がないことを指摘した。もしプエルトリコとの貿易に関税をかけるならば、プエルトリコは外国として扱われることを意味するはずであり、したがって外国であるプエルトリコに対して合衆国憲法が適用されるはずがない。その場合、議会は、憲法第1条第8節1項中の一般福祉条項を根拠にしてプエルトリコ住民への支援金を国庫から支出することはできないはずだと主張したのである（*Cong., Rec.* 3219-20）。<sup>11)</sup>

このように、民主党議員は、課税案をめぐるさまざまな法的矛盾—内国税を課せばプエルトリコ住民を合衆国市民として扱わなければならない一方、プエルトリコと合衆国との貿易に関税をかければプエルトリコを外国として扱わなければならないという矛盾、さらにプエルトリコとの貿易に関税をかければプエルトリコが外国となる一方、その関税によって徴収された税金をプエルトリコのために国庫から拠出するためには、プエルトリコが外国ではなく、合衆国の一部でなければならないという矛盾—を共和党に見せつけた。その結果、共和党はフォラカー案の合衆国市民権付与条項を削除せざるを得なくなったのである。コロラド州選出のテラー（Henry Teller）上院議員は、「もし〔プエルトリコ住民〕が合衆国市民であるなら、〔合衆国政府はプエルトリコの〕商品に関税をかける権利はない。もし彼らが合衆国市民でないならば、それは政策の問題であって、正義の問題ではないが」と論駁し、共和党が関税案を提案する以上、プエルトリコ住民への合衆国市民権付与は不可能であることを明らかにした。<sup>12)</sup>フォラカーは、フォラカー案から市民権付与条項を削除した理由を以下のように説明した。

民主党議員は殆ど例外無く、もし我々が彼らを合衆国市民にするならば、我々は彼らを合衆国の一部とせねばならず、またもし我々が彼らを合衆国の一部とすれば合衆国を通じて画一でなければならないという憲法の条項（憲法第1条第8節）が適用されることになり、我々はこの法案で提案されているような税金を集めることが出来なくなる、と言っている。……我々をして最初の提案を修正させたのは民主党による反対である（*Cong., Rec.* 3690）。

結局フォラカー法において、プエルトリコ住民がプエルトリコ市民とされた背景をまとめる

と次のようである。(1)共和党の真意は、プエルトリコからの、そして究極的にはフィリピンやキューバからの砂糖（粗糖）輸入に対して恐怖を抱く国内粗糖生産者を保護することであり、そのために共和党は関税案を持ち出したが、(2)民主党議員は、共和党の関税案によってプエルトリコおよびその住民の法的な取り扱いに様々な矛盾が生ずることを指摘したため、共和党は合衆国市民権付与条項の削除を余儀なくされた。砂糖の貿易関税をめぐる共和党と民主党の争いによって、プエルトリコ住民には合衆国市民権が付与されなかったのである。

### III. 「ナショナル」に関する議論の発生

フォラカー法によってプエルトリコ住民はプエルトリコ市民であると定められたが、プエルトリコ市民が外国人であるか否かははっきりしないままだった。実際、1904年に最高裁が *Gonzales v. Williams* (192 U.S. 1. 1904) でプエルトリコ市民は外国人ではない、という判決を出すまで、司法府はプエルトリコ市民は外国人であるという立場をとっていた。例えば、最初 *Goetze v. U.S.* (182 U.S. 221. 1901) では、プエルトリコは条約締結当時外国だったのであり、プエルトリコ市民の地位はパリ条約締結時の外国人としての地位から「停止したままになっている (left in abeyance) (103 Fed. 72)」という裁判所の見解が示された。最高裁は、同事件について最終的にプエルトリコの地位は国内 (domestic territory) であるとの見解を示したものの、住民の地位については言及しなかった。また先に触れた *Gonzales v. Williams* に関して、最高裁が1904年の判決で、プエルトリコは合衆国に忠誠を誓っていることから、プエルトリコ市民は「外国人」ではないという見解を示す前までは、巡回裁判所は、「プエルトリコは国内であるが、住民は外国人である」という見解を示していたのである。

しかし、このように合衆国市民でないから外国人なのだといったような、合衆国市民か外国人かという単純な二つの法的分類では、プエルトリコ市民の法的地位を表せないということが認識されるようになった。例えば、クーデルトは、議会が合衆国市民権を与えない以上、プエルトリコ住民は明らかに合衆国市民ではないが、一方プエルトリコの管轄権はパリ条約によってスペインから合衆国に移譲され(パリ条約第2条)、それに伴って自動的に住民の忠誠もスペイン国王から合衆国政府へ移動したから(同第9条)、プエルトリコ市民は明らかに外国人ではないと反論した (*Coudert* 20)。そして合衆国市民と外国人に加え、あらたに合衆国国民という概念を導入することの必要性を主張した。

クーデルトは合衆国における人民の法的地位に関する議論の歴史の変遷について、*Scott v. Sandford* (60 U.S. 393. 1857) では奴隷黒人も自由黒人も合衆国市民ではなく、サブジェクト (subject) であるとされたが、憲法修正第14条<sup>13)</sup>によって同判決は覆されたと整理している。

憲法修正第14条は、……合衆国では市民ではないがサブジェクトである者がいるという、ドレッド・スコット事件において明らかにされた考え方を覆した。……トニー首席判事はあの有名な裁判事件（ドレッド・スコット事件）で、自由黒人はもちろん外国人ではないけれども、市民でもないという判決を下した。彼らは〔判事の〕考え方においては、サブジェクトであるが市民ではなかったのだ。このように、我々の歴史上初めて、市民ではない、サブジェクトが存在するかもしれないという司法的判断が下された。修正14条はニグロ〔原文からそのまま引用〕に関する問題を解決し、また解決することを意図していたのだ（カッコ内筆者）（Coudert 16-17）。

このように憲法修正第14条によって、アフリカ系アメリカ人に関する限りサブジェクトと市民は同義となったことを整理した上で、クーデルトは新しい領土に住むプエルトリコ市民の身分をどう考えるべきかという問題を提示している。<sup>14)</sup>

この問題を考えるに当たり、クーデルトは合衆国市民という用語が用いられる2つの場合を考察している。1つは参政権を持っている人々を指す場合、もう1つは参政権は持たないが合衆国に忠誠を誓っている人々を指す場合であるが、憲法修正第14条の成立により、Scott v. Sandford でいうところのサブジェクトは市民と理論的に同義であるとされたため、結局サブジェクトは、参政権を持つ人のみならず、参政権を持たないが合衆国に永久的忠誠義務を負っている人々も指すことになる。しかし「〔サブジェクトという言葉は〕通常君主制を指すため、今では大英帝国以外では一般に好まれない」用語であり、その意味で「いかなる反対にもあっていない、大変便利な言葉が『〔合衆国〕国民 (national)』という語である」としている。これらをふまえて、クーデルトは、合衆国国民を「合衆国に忠誠を誓う全ての人を含む。……全ての市民は合衆国国民でなければならないが、全ての合衆国国民が市民であるとは限らない（Coudert 17）」と定義したのである。サブジェクトが合衆国市民と同義とされることによってアフリカ系アメリカ人が合衆国市民となり、その結果ナショナルも外国人でないことが明らかになった。このように、憲法修正第14条の成立以来、外国人ではない合衆国国民—合衆国市民およびナショナル—を指す範囲が押し広げられたことが分かる。<sup>15)</sup>

それでは次に、完全な市民権を持つ合衆国市民 (full-citizen) と完全な市民権を持たない合衆国国民 (ナショナル) の権利は、どのように異なるのであろうか。この点について、クーデルトは、「憲法が合衆国市民に明言して与えている唯一の権利」として、連邦裁判所に提訴する権利を挙げている。また州によって与えられる権利として、不動産を所有する権利および投票権を挙げ、連邦裁判所に提訴する権利を含めたこれら3つの権利が主にナショナルに与えられていない権利であると指摘した (Coudert 27)。

しかし彼は同時に、それら3つの権利は、ナショナルであるからという理由で与えられていないのではなく、プエルトリコが州でないという理由によるものであると説明することにより、ナショナルとしてのプエルトリコ市民の権利は、実質的に合衆国市民とほとんど差がないこと

を強調している。たとえば、連邦裁判所に提訴する権利を行使するためには、*Scott v. Sandford* で示されたように、「州籍をもつこと」が必要条件である。しかし同じ理由から「コロンビア特別区の住民も合衆国の領土 (territories) の住民もこれを持ってない」のであり、その権利がないことが特別プエルトリコ住民に負担になるとは言えない。<sup>16)</sup> また、不動産を持つ権利については、「政府のいかなる介入を受けることもなく不動産を持つことは市民に固有の権利であるのではない」ため、「完全な市民ではないが外国人ではない」プエルトリコ市民は、本土へ移住すれば不動産を持つことは可能なのである。また政治的権利については、「各州が連邦の法律を通じて、その州に居住する合衆国市民に投票権を与えているのである。したがって、プエルトリコ住民に投票権が与えられないのは、プエルトリコが州でないためにその選挙権付与の法律が適用されないからである」。また「ある州では、市民になる意志を表明すれば外国人であっても投票権を与えて」いるのだから、プエルトリコ市民も州へ移住すれば投票権を与えられるのである。したがって、投票権に関しても、裁判を受ける権利や不動産を持つ権利と同様、プエルトリコ市民が合衆国市民とくらべて特別な不利益を被っているとは言えないというのである (Coudert 27)。

このように、クーデルトはプエルトリコ市民が州へ移住しさえすれば、合衆国市民と同等の権利を持つことが出来ると主張した。さらに、「合衆国市民の権利を定義することは殆ど不可能である。憲法によって……定められている生命、自由および財産に対する一般的な権利は、合衆国市民か外国人かに関わりなく、すべての人に等しく適用される (Coudert 26)」ことも指摘し、ナショナルが合衆国市民と比較して実質的にほとんど平等な地位にあることを、重ねて強調した。タフト首席判事も *Balzac v. Porto Rico* (258 U.S. 298, 308. 1922) で、「プエルトリコ市民は合衆国本土へ移住し、合衆国市民が持つあらゆる市民的、社会的、政治的権利を享受するために州民となる権利を与えられた」と述べている。パスポートについても、「市民かどうかに関係なく、合衆国に忠誠を誓っている人には」発給されることとされ、<sup>17)</sup> 個人の権利を考えた場合、ますます合衆国市民であることとプエルトリコ市民であることにほとんど実質的な差はないように見える。

#### IV. なぜナショナルが必要とされたのか

ナショナルであるプエルトリコ市民は州に移住すれば合衆国市民とほぼ変わらない権利を享受することが出来るのであり、その限りにおいてナショナルと合衆国市民の実質的な差がないという説明は、法的議論としては実証的で、説得力を持つものである。しかし、それならば、逆に、なぜクーデルトはプエルトリコ市民をナショナルとして表現する必要があると主張したのだろうか。両者にほとんど違いがないのであれば、ナショナルという概念は不必要だったの

ではなかったか。

IIで見たように、1900年のフォラカー法では、プエルトリコに文民政府を樹立し、その財源としてプエルトリコ市民に内国税、合衆国以外の第三国との貿易に対する関税、および合衆国との貿易に対する関税を徴収することを定めた。まず、内国税および第三国との貿易に対する関税の法律を合憲的にプエルトリコに適用するためには、プエルトリコ市民は外国人であってはならなかったが、*De Lima v. Bidwell* (182 U.S. 1, 200. 1901) で、最高裁は1898年のパリ条約によってプエルトリコが合衆国に割譲された結果、同島は外国ではなくなったと認められた。同時に、合衆国がプエルトリコとの貿易に関税をかけることについては、*Downs v. Bidwell* (182 U.S. 287. 1901) で、「プエルトリコは合衆国に属しているが、憲法の歳入条項に関する限り合衆国の一部ではない」と判断された。つまり、プエルトリコとの貿易における関税に関しては、例外的に外国として扱うこととし、プエルトリコからの輸入品に関税をかけることは正当であると判断されたのである。結局、「ある目的のためには〔プエルトリコ〕を内国扱いし、ある目的のためには外国扱いしようとする (Cong., Rec., Appendix 165)」議会の政策を正当化するためには、外国人か合衆国市民かという二つの概念では対処しきれなくなったのであり、ナショナルはそのような「柔軟な」プエルトリコ市民の地位を表すのに必要であると認識されるに至ったのである。

以上のように、ナショナルと合衆国市民の権利の差については、実質的に必ずしも不平等ではないという指摘も可能であった。しかし、その事実とナショナルという法的概念を導入することの意義は別問題であった。貿易と関税政策という国内の政治的、経済的利害が錯綜した問題に対処する点において、両者は厳然と区別されねばならない理由があったのである。

## おわりに

プエルトリコ市民の存在は、ナショナルという新たな法的概念の導入のきっかけとなったが、それは事実上の植民地支配を、平等の理念に訴えることによって正当化するために考案されたのだといえる。合衆国市民でもない、外国人でもない「プエルトリコ市民」は、実際は国内政治における、関税政策をめぐる与野党間の政治的抗争の産物であった。プエルトリコ住民の個人の権利は州に移住しさえすれば保障されるのであるから、ナショナルであるプエルトリコ市民の事実上の権利は合衆国市民と大差ないのだという考え方は、プエルトリコ人の集団としての権利の問題を個人の問題へと巧妙にすりかえることによって、合衆国の植民地政策を正当化し、国内の政治的抗争を覆い隠したのである。

## 注

- 1) 「米西戦争」という呼称では、キューバ、フィリピンといった、戦争に参加した他の地域が含まれず、歴史的・政治的に正しい表現とは言えないことが近年強調されるようになったが、本論では便宜上、「米西戦争」と表記する。

近年の研究では、いわゆる「米西戦争」を単純にアメリカとスペイン間の戦争としてとらえるのではなく、多国的視野を取り入れ、同戦争を世界史の中でより正確に位置づけようとする努力がなされている。その結果、キューバおよびフィリピンにおける独立戦争および民族解放闘争としての側面の重要性が強調されるようになった。したがって正確には「スペイン＝キューバ＝フィリピン＝アメリカ戦争」と呼ばれるべきであるという指摘もなされてきた（高橋 19）。また、ペレス（Louis A. Perez Jr.）も、アメリカの学者の間で“Spanish-American War”という呼称が一般化するまでは、“the Spanish War,” “the Hispano-American War,” “the American-Spanish War”など色々な表現がなされてきたが、「いずれもキューバの参加を排除しており、これは支配する側（dominant narratives）が……過去が再生され、記録され、容認される形式を定めている」と述べ、従来の1898年の戦争に関する記述では、重要な役割を果たしたキューバの視点が全く抜けていることを指摘している（Perez xii）。

- 2) 割譲地の住民の地位について何ら定めず、また彼らへ将来の市民権付与や州昇格の約束をせず、またほのめかすこともしなかったのはこの時が初めてである。このことは、パリ条約による割譲が、それまでの合衆国の領土拡張とは性質が異なるものであったことを示唆している。

同条約以前には概して「領土の割譲に関する全ての条約には、割譲された土地の全てのもしくは一部の住民は、すぐに、またはいつかは合衆国市民権を与えられるという条項が含まれていた」（Cabranes 5）。合衆国は1803年のルイジアナ購入を皮切りに、次々と外国と割譲条約を締結し、フロリダ（1819年）、カリフォルニア（1848年）、アリゾナ（1853年）、アラスカ（1867年）を併合した。それらの条約中には、すべて住民を合衆国へ編入（incorporate）する、もしくはより直接的に合衆国市民権を与えるなどの文言が含まれており、割譲地の住民に関する条項が設けられている（Treaty for the Cession of Louisiana (1803), Art. III., Treaty of Friendship, Cession of the Floridas, and Boundaries (1819), Art. IV., Treaty of Guadalupe Hidalgo (1848), Art. VIII., Gadsden Treaty (1853), Art. V., Convention Ceding Alaska (1867), Art. III.）。ただし、アラスカの割譲に関する条約中では、「文明化されていない原住民族」は自由、財産、宗教の保障は認められるものの、合衆国市民が享受する権利や特権免除は保障されないとされた。

ハワイは1898年8月12日に合衆国議会が併合を決議し、その後1900年4月30日の法律で、「1898年8月12日時点でハワイ共和国の市民であったすべての者はアメリカ合衆国の市民およびハワイ領土 (Territory of Hawaii) の市民とする」と定められた (Act of April 30, 1900, ch. 339, Art. 4, 31 Stat. 141)。したがって、ハワイ住民に関する政策については、併合と同時に合衆国市民権が付与されなかったという点でそれ以前の割譲地の住民とは異なるものの、併合後2年以内という比較的短期間に市民権が付与されている。したがってハワイ以前の領土併合では、割譲地の住民に合衆国市民権を付与するという一般的な原則が確立されていたといえる。

フィリピンおよびプエルトリコの法的地位について、合衆国に割譲されても領土に編入しないという選択肢がありうることは Lowell によって初めて示唆された。1899年に出版された彼の論文は、議会のフィリピンおよびプエルトリコ政策に大きな影響力をもった。

- 3) 本論では、フォラカー法成立後のプエルトリコ住民を「プエルトリコ市民」とよび、それ以前を「プエルトリコ住民」とよぶこととする。また、「プエルトリコ人」はプエルトリコ出身者一般について述べる時に用いる。

プエルトリコ以外の割譲地の住民の法的地位については、割譲後も永らく定められなかった。フィリピン住民はプエルトリコ住民同様、「フィリピン市民」となり、合衆国市民権は与えられないまま46年に独立を迎えた。グアム住民の法的身分については米西戦争後長らく議論されなかったが、1937年に初めて議会で取り上げられ、1950年に合衆国市民となった。またバージン諸島住民には1927年、北マリアナ諸島住民には1976年にそれぞれ合衆国市民権が与えられた。

- 4) 1917年に合衆国市民となった後も、プエルトリコ住民の政治的権利は非常に制限されている。例えば、プエルトリコ出身者は大統領に立候補できず、また住民は大統領を選ぶ権利を持たない。また、連邦下院議会における代表は1人であり、発言権はあっても委員会以外では投票権を持たないなど、プエルトリコ住民の代表権は非常に小さい。
- 5) プエルトリコ住民に合衆国市民権を与える条項を提案した時、フォラカーが想定していた市民権とはどのようなものだったのだろうか。彼は最初の法案で市民権条項を提案した時、その目的は「プエルトリコがアメリカ合衆国に属しているということを認識するためである」とはっきり言っている (Cong. Rec. 3690)。同時に、プエルトリコ住民に与える合衆国市民権の性質、およびそれを与えた場合の住民の権利について、次のように述べた。

我々は政治的な意味でどのような地位を (プエルトリコの) 人々に与えるかを非常に注意深く考慮した。…我々は同島の住民は市民 (citizen) か臣民 (subject) か外国人 (alien) のい

ずれかでなければならぬという結論を下した。我々は我々の人民を外国人として取り扱いたくはないし、いかなる臣民をも持つことも提案しない。したがって、我々は「市民」という用語を適用することにした。しかし「市民」という用語を適用するからといって、我々は合衆国の人々がそれらの人々に持って欲しくないと思うような権利を与えるというのではない (Cong. Rec. 3690)。

選挙権については、フォラカーはプエルトリコ住民に対して付与しようとしている合衆国市民権は「投票権を与えるものではない」と述べ、プエルトリコ住民が合衆国市民になっても選挙権は与えない考えを表明したのである (Cong. Rec. 2474)。

- 6) 同様なことはフィリピン住民についても言える。議会はフィリピンの将来の独立を定めた1916年のジョーンズ法 (Jones Act) の中で、フィリピン住民を「フィリピン市民 citizens of the Philippine Islands」と定めた (39 Stat. 546)。
- 7) この財政支援には、プエルトリコにおける教育分野や農業分野などをはじめとする、プエルトリコ社会・経済の水準を引き上げるための支援の他、1899年8月8日に同島を襲ったハリケーンに対する救援活動も含まれていた。
- 8) ディエツ (James L. Dietz) は次のように述べている。「市民権に関する議論は合衆国領土 (U.S. territory) に住んでいる合衆国市民 (U.S. citizens) に関税をかけることが憲法上許されるのかという疑問を中心に行われた。議会はプエルトリコからの輸入品について関税を課することを決めていたために、最終的にはプエルトリコを「未編入地域 (unincorporated territory)」とし、合衆国憲法はプエルトリコには及ばないことを決め、また住民に合衆国市民権をあたえないことを決定した (Dietz 87)」。

ただし、そもそも市民権付与政策は移民政策の一環であり、当時の移民・帰化政策がそうであったように、フィリピン人やプエルトリコ人に対する市民権付与議論に人種的要素が大きな影響を与えていたことも事実である。カブレインズは、前掲書を通じてフィリピン住民およびプエルトリコ住民に合衆国市民権を付与するかどうかの政策決定に関する連邦議会の議論では、人種差別的要素が重要な役割を果たしていたことを強調している。しかし、本文で見てゆくように、合衆国市民権付与の問題は、プエルトリコの場合、高度に政治的、経済的な問題であったのであり、政治経済的利害が国民の感情に訴えやすい人種議論を媒介として議論されたと考える。

- 9) Cong. Rec. 3211-3212. 既に見たように、共和党のペインは、最初はプエルトリコに合衆国の、外国との貿易における関税および内国税に関する法律を適用する法案 (H.R.6883) を歳入委員会へ提出しており、民主党議員も同法案はプエルトリコとの自由貿易を支持するものであると受け止めた。しかし、H.R.6883には修正が加えられ、プエルトリコとの

貿易を規制する法案 (H.R.8245) となり、プエルトリコからの砂糖・たばこに関税が設定された。今述べたように、フォラカー法で提案された「関税」には2種類あり、一つはプエルトリコ-外国間の貿易関税であり、いまひとつはプエルトリコ-アメリカ間の貿易関税であるが、共和党と民主党の間で最も問題となったのは後者である。本論では特に明記しない場合、「関税」とは「プエルトリコ-アメリカ間の貿易に課される関税」を指すこととする。

なぜ、民主党はプエルトリコとアメリカの貿易の関税に反対したのだろうか。この問題に答えるためにはプエルトリコとアメリカの貿易の内容を明らかにする必要がある。当時、プエルトリコからアメリカへの輸出品は主にたばこや粗糖（精製される前の砂糖の原材料）であった。特に粗糖は合衆国輸入品の代表的な農産物であり、政府がプエルトリコからの輸入品に関税をかけるといった場合、それは主に粗糖関税を意味した。

当時合衆国の粗糖生産はルイジアナの甜菜糖、カリフォルニアやハワイの甘藷糖が主で、これらはプランテーションによって生産されていた。しかし、粗糖関税に反対のプランテーションは南部民主党の支持母体の一つであったために、南部民主党員は関税反対の立場をとったのである。

共和党の関税案を攻撃するために、民主党議員はこれから検討してゆく法律論を持ち出したほか、共和党と砂糖トラストとの癒着関係を非難した。彼らは、共和党の関税案は、説明されているようなプエルトリコ政府支援のための財源確保のための収入目的の関税などではなく、トラストの利益を反映した保護関税であると主張し、関税案に反対した。民主党は、共和党の関税案が砂糖トラストからの圧力によるものであることを証明しようとし、なぜ共和党が最初の自由貿易策を取り下げ、関税を設定するに至ったかを議会で追求したのである (*Cong. Rec.* 3245)。下院議員のサルツァー (Salzer) (民主党) は次のように言っている。

なぜ (関税) 政策を変更 (筆者注: プエルトリコからの粗糖に関税をかけることになった) したのか。歳入委員会の多数派は砂糖トラスト、たばこトラスト、そしてウィスキートラストの要請に応じて政策を変更したのだ、と言っているし、それは否定されていない。私はこれがほんとうのところだと信じている。トラストの代表者はこのプエルトリコ住民 (citizens of Puerto Rico) に対する不公正な差別を命じたのだ。あなたがた (共和党) はトラストにしたがうべきではない。トラストは共和党を支持し、コントロールしているのだ (*Cong. Rec.* 2159)。

- 10) しかし、実際には当時のフィリピンの粗糖生産量は大したことはなく、フィリピンからの自由な粗糖の流入が合衆国内の粗糖生産者に打撃をあたえる可能性は無かった (Taussig

73)。本当の脅威は100万トンのキューバの粗糖が免税になることであった (*Cong. Rec.* 2411. ペインの発言)。

- 11) 割譲以来、1900年3月までにすでに連邦政府はプエルトリコ住民から200万ドルを徴収していた。したがって、プエルトリコ自治政府に対する援助金歳出問題をめぐっては、特に徴収されたその200万ドルを支出することが合憲かどうかをめぐって議論がなされた (*Cong., Rec.* 3082. モーガン上院議員の発言)。
- 12) テラーは、合衆国が新しく獲得した海外の領土問題に関する、指導的な議員であった。
- 13) 「合衆国において出生し、また帰化し、その管轄権に服するすべての人は、合衆国およびその居住する州の市民である。」
- 14) 同論文では、クーデルトはプエルトリコ市民とともに、フィリピン市民の法的地位についても考察をしている。
- 15) ビッケル (Alexander Bickel) は、*Scott v. Sandford* において、全てのアフリカ系アメリカ人は、サブジェクトであるがゆえに、合衆国市民が享受する権利 — 連邦裁判所に提訴する権利 — を持つことは出来ないという判決が下されたことによって権利を持つためには「合衆国市民であることが重要になった」と指摘している。*Scott v. Sandford* ではサブジェクトは合衆国市民でないから、連邦裁判所に提訴する権利がないと説明されたのであるが、逆に合衆国内に居住する人は、合衆国市民であるという事実によって、初めて憲法上の権利が保障されるという認識が示されたのである (Bickel 372)。合衆国市民であることこそが権利の源泉であるという考え方は、南北戦争後の憲法修正第14条第1節によって否定された。そこでは、市民や非市民の区別なく、全ての人は「適正な法定手続きによることなく、また州法の平等な保護を受けることなく、生命、自由、財産に対する権利を奪われることはない (Bickel 374)」ことが定められたのだった。  
しかし、合衆国市民であることによって初めて権利を享受できるという考え方は、憲法修正第14条の成立によって消滅したどころか、議会によって蒸し返され、海外領土を拡張する上でより強く認識されるようになったのだった (Cabranes 5)。
- 16) 現在でも、コロンビア特別区の居住者は合衆国市民であっても完全な市民権を享受しているとはいえない (布井 307)。合衆国市民ではあるが、必ずしも完全な市民権を持たない人々には、他にも未成年者、有罪判決を受けた者などが挙げられる。
- 17) Act of June 14, 1902, ch. 1088, 32 Stat. 385 (1902).

引用・参考文献

- 大下尚一・有賀貞・志邨晃佑・平野孝編『史料が語るアメリカ，1584-1988：メイフラワーから包括通商法まで』有斐閣，1989。
- 高橋章『アメリカ帝国主義成立史の研究』名古屋大学出版会，1999。
- 布井敬二郎『米国における出入国及び国籍法』上巻，有斐閣，1985。
- 藤倉皓一郎・木下毅・高橋一修・樋口範男編『英米判例百選』別冊ジュリスト第139号，有斐閣，1996。
- Bickel, Alexander M. "Citizenship in the American Constitution." *Arizona Law Review*, Vol.15, 1973.
- \_\_\_\_\_. *The Morality of Consent*. South Braintree, Mass: The Alpine Press, 1975.
- Cabranes, José A. *Citizenship and the American Empire*. New Haven and London: Yale UP, 1979.
- Congressional Record*. Vol. 33, 56<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session. Government Printing Office, 1899-1900.
- Coudert, Frederic R. Jr., "Our New Peoples: Citizens, Subjects, Nationals or Aliens." *Columbia Law Review*, Vol. 3, 1903.
- Dietz, James L. *Economic History of Puerto Rico: Institutional Change and Capitalist Development*. New Jersey: Princeton UP, 1986.
- Kerr, James E. *The Insular Cases*. Port Washington, N.Y. and London: Kennikat Press, 1982.
- Kymlicka, Will. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford UP, 1995. 角田猛之・石山文彦・山崎康仕監訳『多文化時代の市民権：マイノリティの権利と自由主義』晃洋書房，1998。
- Lowell, Abbott Lawrence. "The Status of Our New Possessions: A Third View." *Harvard Law Review*, November, 1899.
- Pérez, Louis A. *The War of 1898: The United States and Cuba in History and Historiography*. London: Chapel Hill, 1998.
- Taussig, F. W. *Some Aspects of the Tariff Question: An Examination of the Development of American Industries under Protection*. Cambridge: Harvard UP, 1931.
- The Status at large of the United States*. Government Printing Office.

## Origin of “Nationals” : Discussion on Legal Status of the Puerto Ricans in 1900

Kayo IKEDA

The category of “nationals of the United States” was first defined under the Immigration and Nationality Act of 1940. However, long before the Act, the category of the “national” had become recognized as a necessary legal classification to deal with inhabitants of Puerto Rico, one of the newly acquired islands from Spain, as a result of War of 1898. The U.S. Congress provided Puerto Rico with a local civil government and treated the inhabitants of the island as “citizens of Puerto Rico” under the Foraker Act. Neither foreigners nor U.S. citizens, the citizens of Puerto Rico had remained “nationals” until passage of the Jones Act of 1917, where they were conferred U.S. citizenship.

The notion of the “national” has been thought to be something to symbolize unequal treatment toward the Puerto Ricans and other islanders. As Cabranes points out, “the status of national, as distinguished from citizen, became a convenient construct for those who favored territorial expansion but did not wish to make the people of the new territory citizens of the U.S. or otherwise suggest that they might aspire to equality under the American constitutional system.” (Cabranes 6).

However, the legal notion of the “national” came to be in use not just to give a terminology to the degraded status of the Puerto Ricans, but as a necessary construct for McKinley’s Republican administration to settle legal contradictions, which were arising from a question of sugar trade. Being afraid that if the U.S. decided to make the sugar from Puerto Rico free of duty, it would be trapped into importing duty-free sugar also from the Philippines, and ultimately Cuba, a big sugar exporter, the Republicans passed the Foraker Act to put a tariff on Puerto Rican sugar. The Democrats who defended free trade, especially those from the southern states, strongly criticized the Republicans’ sugar policy, insisting that putting a duty made Puerto Rico a foreign island in spite of the fact that the island had ceased to be such, as a result of the cession in 1898. Therefore, the “national”, an in-between status of foreigners and U.S. citizens, was necessary for the U.S. to settle the political and economical struggle between the Republicans and the Democrats over sugar.

Although having been U.S. citizens since 1917, the Puerto Ricans still have a distinct group identity because of their historical experience as nationals. Understanding the “national” helps us to understand the construction of multi-cultural aspects of the U.S. society.