

## 日米関係とグアム住民の法的地位（1899年～1939年）

池田佳代

### はじめに

1910年代から20年代にかけて制定された排日的側面を持つカリフォルニア州法や移民法は、しばしば日米間に緊張をもたらした。特に1924年の移民法については、とりわけ排日的側面が強調されたために日米関係の大きなしこりとなり、「第二次大戦の遠因となった」とされている（三輪 i）。年間わずか146名の日本人の割り当て移民枠が、帰化不能外国人の入国禁止条項によって取り消されたことが、その後なぜかくも重大な危機を招くことになったのかという点については、これまでの研究により、単なる移民法の成立が日米危機を招いたのではなく、「中国問題をめぐるパワー・ポリティックス」の中で日米両政府が移民問題を外交手段として利用したことが、日本の対米イメージを悪化させ、両国の破局の遠因となったことが明らかにされている。麻田が指摘するように、1910年代から20年代にかけての移民問題は、「日米破局にいたるエスカレーションにおける日本側の心理的要因（麻田 316）」の一側面だった。

同じような点は、グアム住民の法的地位問題（グアム住民を米国市民とするか否かをめぐる問題）でも指摘することができる。米国は1898年にスペインとパリ条約を終結してグアムを併合したが（批准は1899年4月11日）、それまでの領土併合と異なり、住民に市民権を付与することをすぐに決定しなかった。<sup>1)</sup>グアム住民が米国市民になったのはようやく1950年になってからであるが、なぜグアム住民に対する市民権付与はこのように遅れたのであろうか。この謎を解くためには、この市民権付与問題（以下「付与問題」）を米国の極東政策の中で考える必要がある。日本が「極東の平和維持に貢献」していると評価していた米国は、「極東における政治的均衡の破壊を避け」るため日本との衝突を極力回避したが（入江 105）、その延長線上にある西太平洋でも日本との勢力均衡を維持しようとした。第一次大戦後、マリアナ諸島、パラオ諸島、ミクロネシア諸島およびマーシャル諸島といった島々が国連管理下とはいえ、日露戦争の勝利によって一大勢力となった日本の委任統治領となり、日本勢力がグアムを包囲するようになってからは特にその傾向が強まり、日本のグアム侵略を懸念する米国海軍省は、グアム住民の地位問題を神経症的に取り扱った（より正確に言うなら「取り扱わなかった」）。それは、住民の法的地位の変更は日本に対して極めて政治的なメッセージを持つため、付与問題への対応次第では日本の侵略を誘発すると固く信じていたからである。

本土における移民問題の場合、帰化不能外国人に指定された日本人の入国を禁じる移民法の成立を、日米両国が中国をめぐる交渉材料として積極的に利用するうちに市民権問題が外交問

題にまで発展したのに対し、グアムの場合は、海軍省がグアム住民の地位問題が日米関係に与える影響を懸念し、最初からその問題を回避する政策をとったため、本土のように帰化不能外国人をめぐる議論は起こりようがなかったという点で異なっている。しかし一方、連邦政府が勢力均衡という見地から付与問題に対処したという点では、グアムは本土に通ずるものを持っている。つまり、日米両国の心理に影響を与える微妙な外交問題として認識されていたという点で両者は共通しており、第二次大戦前の日米関係の文脈におけるグアムの付与問題は、本土の移民問題と共に、米国の対日外交における心理的一側面を構成したと言えるのである。そして、グアムの付与問題は米国の東アジア政策実現のための非軍事的な、心理的な手段として位置づけられていたがゆえに、この問題を考察することは第2次大戦に至る米国の対日政策の新たな一面を明らかにする。

連邦政府がグアム市民権問題を日米両国の心理に微妙な影響をあたえる問題であると考えたことは、この問題に対する連邦政府とグアム政府の態度の違いがより一層鮮明に示している。グアムにあって日々住民に接するグアム政府が、住民と共に米国民権付与を連邦政府に要請する一方、グアム政府を直轄する海軍省を筆頭に、連邦政府はつとめてこの問題を「無視」しようとした。<sup>2)</sup>米国民権を付与することもさることながら、付与問題を議論すること自体日本を刺激すると考えた連邦政府は、グアム住民や政府の意向を無視し、付与問題を不問に付す政策をとったのである。本論は、グアムの市民権問題を日米外交の文脈の中に位置づける試みである。それによって、グアム住民が半世紀もの間、米国民になれなかった理由が明らかになる。

## I

グアム住民の政治的地位については、米西戦争終結時に締結されたパリ条約第9条で、連邦議会が決定するとされただけで、何ら具体的な地位は決定されなかった。米国はそれまで新たな領土を併合するたびに、それぞれの割譲条約中で新領土を将来州に昇格させ、住民には米国民権を付与することを定めてきていたが、パリ条約では、それまでの慣例とは異なり、新領土についてこの点は明記されなかった。その結果住民の身分は「変則的 (anomalous)」になり、米国民でも外国人でもない「非市民国民 (non-citizen nationals)」と位置づけられた (Rogers 126)。<sup>3)</sup> 第二次大戦が終わり、1950年に制定されたグアム基本法 (Organic Act of Guam) でようやくグアム住民は米国民となる。<sup>4)</sup>

米国民になるのに半世紀もかかったというのは、常識的に考えても長い。米国の領土拡大の歴史の中でも例外的な長さである。<sup>5)</sup> 憲法第4条3項2節の、いわゆる「領土条項 (the Territorial Clause)」により、新しい領土およびその住民の法的地位に関する決定権がその専管事

項として定められ、パリ条約でも割譲地の地位はその決定に委ねられると定められたにもかかわらず、第二次大戦以前の連邦議会はグアム住民への市民権付与についてほとんど議論をしなかった。付与問題に関する議会のこの「無関心さ」もしくは「沈黙」の理由を人種的要因に求め、このような米国の市民権政策を帝国主義という言葉で片づけてしまうことは簡単であるが、事実はそうではない。本土から遠く離れた人口わずか1万人の小さな島に、連邦議会在ほとんど関心を持っていなかったことは事実である。しかし、グアム知事が住民とともに何度も米国市民権を要請したことを受けて、何人かの議員はこの問題に関心をよせ、付与法案を提出したこともまた事実である。ただ、彼らは法案提出後すぐに法案の「過ちに気付き」、手のひらを返すように付与法案を取り消したため、彼らの草案した付与法案が議会を通過することはなかったのである。

なぜ議員たちはグアム住民を裏切ったのだろうか。グアム政府と海軍省とのやりとり、海軍省と大統領や連邦議会との対話を通じて明らかになることは、海軍省は常に日本を念頭において付与問題を考えていたということである。連邦政府はグアムの法的地位問題を扱うこと自体、日本を刺激すると考えたため、その問題を取り上げることすら極力避けた。1929年から2年間、グアム知事をつとめ、グアム住民への市民権付与を精力的に推進しようとしたウィリス・ブラッドリー（Willis W. Bradley, Jr.）は第二次大戦後の1947年、戦前海軍省が市民権を付与しなかった本当の理由は日本の脅威だったと証言している。

海軍省はこの種の改革を断行すること（自治と市民権を与えること）については、理性的な範囲で立ち後れていたと思う。しかし海軍は政治改革の開始に影響を与えたいいくつかの深刻な問題を抱えていた。その深刻な問題とは、グアム政府とは全く関係のないものであり、大部分は先ごろ戦われた、太平洋における日米戦争という結果に終わったものである。<sup>6)</sup>

これによって明らかのように、グアム住民の法的地位は日本との関係で制約を受けたということであり、「太平洋における日米戦争」を引き起こすかもしれない「深刻な問題」ゆえに、本来憲法で地位の決定権限を付与されているはずの連邦議会在、グアムを管轄していた海軍省によって沈黙させられたということである。以下では、連邦議会在におけるグアム住民の法的地位に関する議論の経緯を追いつつ、この点のみてゆきたい。

## II

1899年にグアムを併合した時、連邦議会在はグアム管轄権の所在や統治形態について議論したが、グアムやグアム住民の地位についての議論は行われなかった。連邦議会在がグアム住民の法的地位を本格的に取り上げるのには1927年まで待たねばならない。<sup>7)</sup>しかし住民は、米国に併

合された当初から、グアムが米国の州となって住民も米国市民になることを望んでおり、この問題に関する住民投票や署名運動が行われた。またグアム知事シートン・シュルーダー (Seaton Schroeder) のように、海軍省に対してグアムとその住民の政治的地位を決定すべきであるという助言を行うなど、グアム政府も直属の海軍省を通じて、連邦政府や大統領に対して市民権付与を積極的に働きかけた (Careno & Sanchez 348)。

海軍省は第一次世界大戦まで、グアム住民に対する米国市民権付与問題について定まった政策を持っていなかったが、第一次大戦で日本がマイクロネシア諸島を占領し、占領継続の意思を明らかにしてからは、ある時には安全保障、またある時には人種を理由にしながら、ともかく一貫して付与に「無関心な態度」をきめこんだ。それはゼノーが指摘するように、海軍省が、グアムは日本による侵略の危機にさらされるようになったと考えたからだった。

第一次大戦の頃から第二次大戦終結までは、海軍は〔グアムに自治と市民権を与える〕あらゆる法案に反対した。それは恐らく、グアムが潜在的に敵意のある強国の島々によって囲まれたからである (Zenor 204)。

欧州における第一次世界大戦開始2ヶ月後、日英同盟を理由に日本がドイツに宣戦布告した時、ドイツ領だったマリアナ諸島の最南端に位置するグアム島を領土にもつ米国は、太平洋で日独戦争に巻き込まれることを恐れ、グアムの中立を宣言した。しかし10月に日本が独領マイクロネシア諸島を占領し、グアムが西太平洋における日本勢力圏の真っ只中に位置することになった時、ウィリアム・マックスウェル (William J. Maxwell) 知事はグアム住民に対する米国市民権付与を海軍省に提言した。これについて海軍次官フランクリン・ローズヴェルト (Franklin D. Roosevelt) は、10月30日付のマックスウェルへの書簡で、「海軍省はこの時期にグアム住民への市民権の問題をとりあげることは公益に反すると考える」と述べてグアム住民の地位問題が日米関係の機微に触れるという認識を示した。<sup>8)</sup>1914年の書簡で明らかにされたこの認識は、その後第二次大戦まで不変の方針となり、あらゆる付与法案の運命を左右した。海軍省はグアムの政治的地位の変更は、太平洋における米国の安全保障を著しく阻害すると主張して連邦議員たちを説得し、議会に提出される付与法案を全て頓挫させたのである (Maga 115)。

しかしグアム住民の米国市民権に対する要請は高まる一方だった。1917年、スミス (Smith) 知事はグアム議会を設置、2月13日にその第一回が開かれた。<sup>9)</sup>グアム議会は本来、地区の経済問題を討議する、知事の諮問機関として設置されたが、グアム住民の関心は経済問題よりも市民権問題に集中しており、グアム議会は米国市民権を要請する決議を採択した。トーマス・アンダーソン (Tomás Calvo Anderson) 議員は次のように演説した。

自尊心があり、忠誠心があり、偉大なアメリカに献身しているグアムの人々に、他の州 (States) や領土 (territories) や属領 (possessions) に与えられているのと同じ権利が認められても良い頃である。<sup>10)</sup>

しかし知事はグアム議会に対し、市民権の問題はグアム知事の裁量範囲を超えるものであるから、この問題を取り上げること自体越権行為にあたると言い渡し、グアム議会における市民権に関する議論を封じ込めた。

（グアム）議会は知事に対する諮問機関である。その〔議会の〕提言は、知事の裁量内の事項に限られるべきである。……従って裁量外の事項について知事が考える余地はなく、議会で論じられることもふさわしくない。<sup>11)</sup>

チャモロ人にとって、市民権問題を議論できない議会など無意味だった。グアム議会はその後も月に一度の割合で開かれたが、もはや住民の最大関心事である市民権問題を取り上げることはできず、かわりに村に関する事項などが事務的に討議された。チャモロ人のグアム議会に対する興味や支持は失せ、形骸化していったグアム議会はいったん1931年に解散されることになる。

1923年8月から海軍省長官チャールズ・デンビー (Charles Denby) は、定期的にフィリピンなどを訪問する軍艦周航 (junket) を始めた。これにより連邦議員が来島する機会が増えると、グアム住民は連邦政府に直接市民権を要請することができるようになり、グアムの市民権運動は再び活気を帯び始めた。<sup>12)</sup> 1925年に11人の下院議員がフィリピンに行く途中でグアムに立ち寄り、3日間滞在した際、ヘンリー・プライス (Henry B. Price) 知事は、議員との会談でグアム住民がいかに米国市民に帰化したいと思っているかを伝えた。ドン・ペレス (Don Atanacio T. Perez), ドン・ロベルト (Don Jose Roberto), ラモン・サブラン博士 (Dr. Ramon M. Sablan) といったグアムにおける有力なリーダーたちも、グアム議会の傍聴した11人の議員に向かってグアム住民がどれほど米国市民権を望んでいるかを訴えた。<sup>13)</sup> 以下の引用は、11人の議員がグアム議会を訪れた際に採択した決議文である。

合衆国連邦議会に、グアムの全ての原住民チャモロ人を米国市民にする法律を制定するか、もしくは彼らに米国市民に帰化する権利を与えることを請願する。同旨の決議は勧告や署名に何度も引用され、〔連邦政府に〕伝達するよう、海軍長官デンビーの他、何人かの〔グアム〕政府知事に提出されてきた。しかしこれまでのところ、なんら明確な結果は得られていない。そこでグアム議会は、極めて重要で非常に貴重な権利を獲得するのに最もふさわしいと思われるこの機会に、これまでの努力が無駄にならないことを心から希望しつつ〔米国市民権を〕嘆願する。<sup>14)</sup>

プライスも、歓迎の挨拶の中で、グアム住民に市民権が与えられない一方で、これまで軍関係の仕事に従事するグアム住民が米国本土の裁判所で帰化している事実を挙げて連邦政府の一貫性のない帰化政策を非難し、この矛盾を解決するためにも早急にグアム住民に帰化権を認めるべきだと訴えた。

これらグアムの人々は本日1925年7月1日、彼らの代表者の前に一つの心からの希望を持っている。それは米国市民へ帰化する権利を与えられることである。彼らは、現在の法律では外国人でも市民でもないが、米国に永遠の忠誠を誓っている。これまで百名以上の者が、そのほとんどは海軍に雇われている者であるが、米国のあちこちの裁判所で帰化している。しかしそれ以外の多くの人々は帰化を拒否されてきた。〔帰化〕制度に一貫性がない。〔帰化に関する〕法律は不明瞭で、裁判所の解釈は異なっている。<sup>15)</sup>

住民や知事からの熱心な要請を受けた連邦議員たちは、この問題を連邦議会に持ち帰ることを約束して本土へ戻った。さらに翌1926年9月にフィリピン議会でグアム併合決議案が浮上したとき、グアム議会は10月12日にこれを拒否する決議を採択し、改めて米国市民権を要求した。<sup>16)</sup>さらに1927年、それまでグアムと同様な法的地位にあった米国属領、ヴァージン諸島の住民に市民権が付与されると、グアムの市民権運動は一層高揚した (Leibowitz 331)。

このような経緯をへて、ようやく付与法案が連邦議会に持ち込まれた。1925年にグアムを訪問した11人の議員のうちわずか二人ではあったが、カリフォルニア州選出のウォルター・ラインバーガー (Walter Lineberger) と、ジョージア州選出のチャールズ・クリスプ (Charles Crisp) の両上院議員が付与問題に関心を持ち、1927年の第69議会に法案を提出した。<sup>17)</sup>しかし海軍省は「その法案の成立は米国全体の国防を危険 (peril) にさらす」とおおげさに主張し、ラインバーガーとクリスプも法案が過ちであることを認めたため、グアムに関する条項は削除されてしまったが、肝心の「危険 (peril)」が何を意味するのかについては、海軍も大統領も、明らかにしなかった (Maga 115)。

1929年6月11日にグアム知事に就任したウィリス・ブラッドリー (Willis W. Bradley) は、グアム住民への米国市民権付与についてとりわけ熱心な知事で、1929年の年次報告書では、ブラッドリーは、グアム住民は法的に何者であるか明確でなく、「グアム市民」が誰を指すのかすら明らかでないことを指摘した。

グアム人民一般の希望は、完全に一人前の (full-fledged) 米国市民になることである。彼らの現在の地位は非常に不満足なもので、グアムでは市民権を得るための確立した制度もなければそのような市民権を得るための必要条件を定めた法律もないため、今や「グアム市民」という言葉でさえほとんど無意味である。……グアム市民は米国に自由に入国し、居住する権利を持っている。したがって米国の他の属領 (筆者注：プエルトリコやヴァージン諸島を指す) におけると同様、〔彼らに〕市民権を付与することは正当な、寛大な行為である。<sup>18)</sup>

自ら革新共和党员 (Progressive Republican) を標榜するブラッドリーは、住民を米国市民とするよう、連邦政府に積極的に働きかけた。ブラッドリーは、海軍省の島政府局 (the Office of Island Governments) の W.R. ファーロング (W. R. Furlong) に対し、ハーバート・フーヴァー (Herbert C. Hoover) 大統領の付与問題に対する考えを問う手紙を送ったが、<sup>19)</sup> ファーロングは、フーヴァーは「恐らく連邦議会において政治的に利用されることを恐れて」何ら行動をおこそうとしなかったと回答した。<sup>20)</sup>

1931年にはラマース (H. M. Lammers) 指揮官が、エドモンド・ルート (Edmund S. Root) グアム知事に宛てた手紙の中で、市民権を付与するのは個人的には「原則としては必ずしも反対するものではない」としながらも、海軍省はこれまで市民権付与法案を「起草したりそのような法案を認可することを拒否してきた」のであり、連邦議会でフィリピン独立問題が議論されていることもあり、今その問題を取り上げるのは時期が悪いと述べた。<sup>21)</sup> 1933年、W.H. スタンリー (W. H. Standly) 提督はローズヴェルト大統領に対して次のように述べ、米国の帰化法が東洋人を排斥していることに鑑みて、海軍省も人種の見地からグアム住民に市民権を付与することに反対する考えを明らかにした。

海軍省は公共の利益を考えると、グアム住民の市民権問題を取り上げることは望ましくないと考える。彼らは東洋人であり、海軍省も、あらゆる米国市民権付与法案に含まれる、東洋人に関する人種差別に注意を払わないことはない。1930年には、確立されたこの政策に反してグアム知事がこれらの人々に対する米国市民権を推薦したが、この問題の法案化を控えるという海軍省の政策は1914年に表明されて以来、固守されてきた。

そしてスタンリーは大統領と市民権問題を討議し、グアム住民の身分について「現状維持」を確認した (Zenor 206)。

この「現状維持」政策は、1933年から34年にかけての付与議論でも人種と結びつけられ、一層正当化され、強固なものになり、その後の住民の要請や連邦議会における付与法案をすべて抹殺した。1933年1月、グアム議会議員、マヌエル・ウロア (Manuel F. Ulloa) と前出のサブランは市民権を要請した (Rogers 152)。1933年12月19日に1,965人のグアム指導者が「米国市民権の請願書」に署名、ジョージ・アレクサンダー (George A. Alexander) 知事はこれを支持し、次のような言葉とともにローズヴェルトに送付した。

グアム島の原住民 (natives) は米国旗以外に旗を持たない。グアム島の原住民は母国の庇護と援助から切り離されることを臨んでいない。グアム島の住民は米国市民になることを熱望している。<sup>22)</sup>

この請願書はヴァーモント州選出の共和党上院議員、アーネスト・ギブソン (Ernest W. Gibson) によって1934年の第73回議会に付託された。しかし海軍長官はチャモロ人が「東洋人である」という理由で反対し、大統領もこれに同意し、議会でこの請願書がそれ以上とりあげられることはなかった(Rogers 152)。

1935年11月に陸軍長官ダーン (Geprge H. Dern) がグアムを訪れ、住民が再び市民権付与を請願した時も、ダーンはグアム住民に同情を示しただけで事態は何も進展しなかったが、1936年7月1日、グアム立法議会は全会一致で米国市民権付与決議を採択し、これを受けて付与法案が初めて第75議会に提出された。ギブソンとメリーランド州選出の上院議員ミラード・タイディングス (Millard E. Tydings) はグアム住民に市民権を付与し、米国本土の帰化法をグアムに適用する法案、S. 1450 (“To confer United States Citizenship upon certain inhabitants of the Island of Guam and extend the naturalization laws thereto.”) を「上院領土および島嶼問題委員会 (the Senate Committee on Territories and Insular Affairs)」に提出した。<sup>23)</sup> S. 1450 の聴聞会でグアムの声を直接訴えるため、グアム議会は連邦議会に二人のグアム代表、フランシコ・ゲレロ (Francisco B. Leon Guerrero) 議員と、グアム議会の評議会 (the House of Council) の議長であったバルタザー・ボダリオ (Honorable Baltazar J. Bodallo) を送った。ゲレロとボダリオは「上院領土および島嶼問題委員会」に出席し、そこでヴァージン諸島とプエルトリコの住民に対する市民権付与の前例を引き合いに出して議会を説得しようとした。

しかし海軍省が先手を打って根回しており、公聴会が始まったときにはタイディングス・ギブソン法案 (S. 1450) の運命はすでに決まっていた。そもそも海軍省長官クロード・スワンソン (Claude A. Swanson) と国務省長官コーデル・ハル (Cordell Hull) の強硬な反対により、同法案の審議開始すら遅らされた (Leobowitz 331)。スワンソンが「上院領土および島嶼問題委員会」の委員長へ書簡を送り、その中グアム住民に対する差別的な言葉で付与反対の説得攻勢を行っていたからである (Zenor 194-196)。

現在、グアム市民 (筆者注：1930年にグアム市民権が創設されて以来、グアム市民権を持つ者が初めて正式に「グアム市民」となった。本論注18参照。) は米国市民と同様な特権を享受しながら、同時に米国市民としての義務をほとんど課せられていない。彼らは〔米国の〕パスポートを持つ権利を持っているが、連邦税 (taxes and tariffs) を払わなくてよいし、無料で医療や教育のサービスを得ているなど、概して非常に特権を与えられた人々である。〔グアム〕海軍政府は外部の者から搾取されないう、彼らを注意深く警護し、彼らの土地を守っている。……〔海軍政府は〕島の住民が自給自足でき、経済的に独立できるよう、工業と農業訓練に特に力を入れている。しかし、彼らが自給自足できず、連邦政府から経済的援助だけでなく、後見的な島政府〔グアム政府〕からの注意深い訓練と監督を必要としているということから明らかなように、グアム人が個人の自立、義務、および合衆国市民としての責任を果たすほどの段階には至っていないことは明らかである (Leibowitz 76 130, note 9)。



しかし、より注目すべきことはスワンソンが、市民権付与というグアム住民の地位の変更は「外国」の侵略の口実となって極東の平和の崩壊を招く恐れがあることを指摘していたことである。

極東の複雑な国際情勢、疑問視される条約の地位、そして米国がフィリピンから撤退すること、これら全てを考慮すると、現在の不安定な状況の中でグアム住民の地位やグアム行政に何らの変更を加えることも望ましくない。外国領土の真っ只中に位置しているグアムの地理的位置は、外国の商業上および植民地化の関心、あわせてそこ〔グアム〕における人種問題と結びついて国際紛争の温床となるにちがいない。法案におけるような変更は平和な国際関係ををおかす危険性を高めると信じる。……それに現在グアム市民は米国市民と同様の権利を享受している上に米国市民が負わされている義務はほとんど課されておらず……概して非常に恵まれた住民達だといえる。海軍政府の政策はグアム住民が外国人に利用されることを防ぎ、かれらの土地を守ることである。海軍省は S. 1450 に反対する。<sup>24)</sup>

また国務省は海軍省と協議した結果、現時点ではグアム住民への市民権付与に反対することを委員会に通告した。ただハル国務長官は、グアム住民は米国市民ではないが、「米国に忠誠を誓うグアム市民」であることを言明することが望ましいことを連邦議会に示唆した (Zenor 196)。

さて、スワンソンからこのような手紙を受けた委員会は S. 1450 の聴聞会をどのように進めたのだろうか。聴聞会におけるグアム代表に対する連邦議員の質疑は、この手紙の結論に沿うように、グアム代表を誘導した。まず付与問題を議論する前に、グアムが連邦政府から経済援助を受けていることと、グアムが海軍統治下におかれていることは表裏一体で、海軍統治下にあるからこそグアムは経済援助を受けることができることが指摘された。そして現行の経済援助を続けるのであれば、グアムは海軍統治下に置かれなければならないことが強調され、経済援助に依存するグアム社会の弱点をついた。これに対してグアム代表は、住民はただ米国市民となることを望んでいるのだと訴えると、クラーク上院議員はボグリオに対して次のように質問した。

クラーク：「それでは、グアム人民は、この法案が成立して温情主義によって与えられている利益を失っても良いのか、それともこの市民権法案を成立させずに利益を享受したいのか、どちらを望んでいるのか。」

ボグリオ：「我々の唯一の嘆願事項は市民権を与えられることである。」

クラーク：「それはよくわかるが、もう一つの問題〔グアム政府が海軍政権であること〕はそれ〔市民権〕と不可分の関係にあるのだ。諺にも菓子を食べばなくなる、とあるではないか。あなたがたはこの政府を廃止したいのか。確かに私は米国であろうとなかろうと、軍事政府には常に反対だ。しかし、あなたがたは軍隊組織もしくは米国海軍組織の特別な一部であるという理論に基づいて、軍隊という言葉のもとに連邦政府が与えているボーナスや補助金、温情主義的な補助金という形の物質的な利益を享受したいのか、それとも今のまま〔市民権の請願を〕続けるのか。」

クラークが海軍組織の一部であるという事実と経済援助の相関関係を強調すると、次に他な

らぬ付与法案の起草者であるギブソン自身が、グアム代表から住民は海軍政府に全く満足しこれを受け入れているという言質を取った上で、海軍組織と市民権付与は相容れないためグアム住民に市民権を付与することはできないと述べたのである (Leibowitz 332)。ギブソンはまた、国務省からの証人、R.W. フラワノイ (R. W. Flournoy) とのやりとりの中で、グアム住民は米国市民ではないが米国国民 (an American national) であり、実質的には米国市民と同様な権利を享受しているばかりか、彼らにはある種の義務が免除されているということをフラワノイに証言させ、米国市民権がどうしてもなくてはならないような性質のものではないという認識を示した。

- ギブソン : 「グアムの市民もしくはその住民が米国に来るとしたら、パスポートは必要か」  
フラワノイ : 「いいえ、必要ない。なぜなら彼らは米国国民だからである。彼らは米国国民として入国の権利を持つ。」  
ギブソン : 「そして我々は、我々が米国市民に対して持つのと同じ義務を、米国国民に対しても事実上持つのではないか。」  
フラワノイ : 「米国市民に対して与えられる保護は、〔米国国民にも〕与えられる。」<sup>25)</sup>

このように S. 1450 の公聴会では、経済援助を必要とする以上グアムは海軍政権下に置かれなければならない、また海軍組織と市民権は元来相容れないために付与は適当でないこと、さらにグアム住民のおかれている「米国国民」という身分は、権利の面で米国市民と大差ないばかりか、むしろある種の義務が免除されているという点で米国市民よりも優遇されているとさえ言えると説明された。その結果ギブソン自身「全く価値のある法案である」としながらも、グアム住民の米国国民としての法的地位を米国市民へ変更させる積極的な理由がないという理由から、S. 1450 を撤回したため廃案となった (Leibowitz 333)。

S. 1450 に関して、ローズヴェルト大統領の立場はどうだったのか。既にみたように、1914年の海軍次官時代、グアムの付与政策を基礎づけたローズヴェルトはいうまでもなく S. 1450 に反対だった。ギブソンをして S. 1450 廃案を決意させたのは、なによりも旧友としてのローズヴェルトによる説得だった (Maga 134)。先出のタイディングスとマクダフィーが1934年にフィリピン独立法を成立させ、フィリピンは10年のコモンウェルス期間を経て独立することが決定したことについて、ローズヴェルトは、日本がこれを米国の極東からの撤退と解釈するのではないかと懸念していた。そこに S. 1450 が議会に提出されたのであるが、ローズヴェルトは、もし S. 1450 の成立が米国のグアムからの軍事的撤退として日本の眼に映るなら、日本はフィリピン独立と合わせて、米国が極東から軍事的に撤退しているという確信をさらに強めるであろうと恐れたのである (Zenor 131)。

ここで一つ明らかにしておかなければならないことは、なぜ米国市民権付与が日本に対して米国の軍事的撤退という政治的メッセージをもつと考えられたかということである。グアム知事を

務めたブラッドリーの説明をふたたび引用しよう。既に触れたように、ブラッドリーは知事在任中、グアム市民権を創設したが、さらに合衆国憲法の権利章典をまねて「グアム権利章典 (the Guam Bill of Rights)」を起草し、制定しようとした。その際海軍省の同意を取り付けるため、たとえグアム権利章典が制定されても、海軍のグアム管轄権はそれより優位にあることを強調した。

グアムは海軍基地であるという事実ゆえに、そういうものとして、戦争や国家緊急事態の場合には司令官の完全な指揮下に置かれなければならない。したがって〔グアム市民に〕与えられるいかなる権利章典も、宣戦布告や国家緊急事態の場合には一時停止することを当然規定すべきである。さらに事態に応じた敏速な修正が困難になるので、そのような権利章典は連邦議会による法律に基づくべきではなく、合衆国大統領の認可によるべきであると考えられる。大統領の認可は海軍省とグアム政府に対して拘束力を持つと同時に、〔権利章典の〕修正や付加は迅速に行えるよう、大統領の認可さえあれば足りることとする。<sup>26)</sup>

海軍基地グアムは、「戦争や国家緊急事態の場合には司令官の完全な指揮下に置かれなければならない」ず、またそのような場合には「〔グアム市民に〕与えられるいかなる権利章典も、……一時停止することを当然規定すべきである」という文章に、「権利章典」の性質が明らかにされている。<sup>27)</sup>それは、本来権利章典は海軍の指揮権と競合するという認識である。

グアム住民に米国民権を付与するということは、当然合衆国憲法の権利章典が適用されることになるが、権利章典が合衆国憲法によってグアム市民に保障されてしまうと、海軍政府の「完全な指揮」の行使が阻まれ、緊急時に海軍省はグアムを「司令官の完全な指揮下」に置くことができなくなってしまう。つまり、ブラッドリーの引用からわかることは、海軍省は、権利章典をグアム住民に保障することは、海軍の行動の自由を規制してしまうことになると考えていたということである。だからこそローズヴェルトは、住民に米国民権を付与し、戦時に海軍の自由な行動が規制されるようなグアムにすることは、グアムにおける弱い海軍を意味し、日本に対して米国は軍事的にグアムから撤退したというメッセージを持つと考えたのである。ロジャーズが言うように、「文民事項がグアム軍事政府に干渉すること」は「米国の安全保障」の障害になると考えられたのである。

米国のオレンジ計画や海軍の政策一般の結果、たとえどんなことであれ、文民事項がグアム軍事政府に干渉することは米国の安全保障のために反対された (Rogers 131)。

1937年の S. 1450 の公聴会で強調された、海軍組織と市民権は元来相容れないという論理は、このような理屈だった。タイディングスとギブソンは1939年8月、第76議会に再び市民権付与法案 S. 2962 を提出したが、S. 1450 と同様な結果に終わり、以後第二次大戦後まで付与法案が議会に提出されることはなかった (Tansill 122)。

## おわりに

第一次大戦で日本がドイツ領ミクロネシア諸島を占領し、それが日本の委任統治領となって以来、海軍省は常に隣接する日本からのグアム侵略のシナリオを想定した。そのような特殊な地理的、軍事的条件ゆえに、グアム住民への米国市民権付与は単なる国内問題にとどまらず、日本への政治的メッセージを持つ問題として捉えられた。日米関係の文脈では、米国がグアムからの軍事的撤退の姿勢を少しでも見せることは日本の侵略を招くと考えた。それゆえ海軍省を始めとする連邦政府は、あえてグアム住民へ米国市民権を付与しないことによって、日本に対してグアムを固持する姿勢を見せ、太平洋における米国海軍の存在を誇示しつづけたのである。グアムの場合、付与問題はもはや国内問題ではなく、日本に対する米国の軍事的プレゼンスの象徴という意義が付与された、特殊な外交問題だった。グアム住民の法的地位が、米国の領土拡大の歴史の中で特殊な扱いを受けた理由はここにあったのである。

## 注

- 1) 以下、特に明記しない限り「市民権」は米国市民権を指すことにする。
- 2) ここで指摘しておきたいのは、グアム政府が米国市民権付与を連邦政府に要請したのは人道的見地とか民主主義の原理などに基づいていたわけではなく、日本人をグアム社会から排斥するためであったということである。表面的には米国民主義の要請、として付与を主張したグアム政府だったが、実際には海軍基地として軍事機密を保全する目的から、グアムのあちこちに住み、島を知り尽くしている日本人を一人残らず島から追放すべきである、という現実的な判断から付与を求めたのである。
- 3) 25 OP. Attorney General, 1904, p. 292. 島嶼事件 (the Insular Cases) と総称される一連の裁判判決の結果をふまえて1904年、司法長官は海軍長官に対し、グアムの地位について次のように述べた。「これらの島々の (筆者注: プエルトリコ, グアム, フィリピン) の政治的地位は変則的である。合衆国の憲法も法律もこれらの島々には適用されない。」 (Governor of Guam, *Annual Report*, 1914, 26.) ロジャーズが指摘するように、これを換言すると、海軍がこれらの島々を意のままに統治できるということだった (Rogers 126)。
- 4) *Report to the United Nations on Guam, American Samoa and Other Island Possessions Administered by the Navy Department*. (OPNAV-P22-100). July, 1946.; Cabranes, 95.Thompson, 65.
- 5) ルイジアナ, フロリダ, カリフォルニア, アリゾナ, アラスカ, ハワイの住民については、割譲条約中に、すぐに、または将来のいつかの時点で米国市民となるという条項が含まれていた。これらの割譲条約における市民権条項については、池田11-12頁, 注2を参照されたい。

なお、フィリピン住民には市民権が付与されなかったが、1899年に米領となったプエルトリコの住民は1917年に、1917年に米領となったヴァージン諸島の住民は1927年に米国市民となった。1900年に米領となったサモアの住民は、現在に至るまで市民権が与えられていない。したがって、サモアを除いては、米国は割譲地の住民には、長くても18年以内に市民権を付与している。

- 6) U. S. House of Representatives, Committee on Public Lands, *Hearings on H. J. Res. 70, H. J. Res. 80, H. R. 2753, H. R. 3044, H. R. 3563, H. R. 3564*, Vol. 2, May 28, 1947, p. 138.
- 7) チャモロ人への米国市民権付与法案については、以下を参照。 *Guam Recorder*, Vol. 4, No. 1, April 1927, p. 1 および Vol. 4, No. 2, May 1927, p. 29.
- 8) Letter to Governor Maxwell, 30 October 1914 (NA, RG 80, 9351(1374)).
- 9) グアム議会は毎月第一土曜日に開催された。グアム議会は知事に助言を行うことができるという意味で知事の諮問機関だったといえるが、立法機能は与えられていなかった。グアムの法律はグアム議会が制定するのではなく、知事が公布した。
- 10) "First Session of Guam Congress," *Guam News Letter*, Vol. 8, No. 8, February 1917, 2.
- 11) "Guam Congress: Animated Extra Session March 17<sup>th</sup>," *Guam News Letter*, Vol. 8, No. 9, March 1917, 27.
- 12) 20年代のチャモロ人の市民権要請については、 *Guam Recorder*, Vol. 2, No. 17, July 1925, pp. 131-133, および Vol. 4, No. 1, April 1927, p.1. を参照。
- 13) Governor of Guam, *Annual Report*, 1925, 1.
- 14) "Chamorros Make Plea for Citizenship," *Guam Recorder*, July 1925.
- 15) Welcoming Speech of Governor Price, *Guam Recorder*, July 1925.
- 16) Governor of Guam, *Guam Recorder*, 1926.
- 17) ただしこのときは、グアム住民への市民権付与条項はヴァージン諸島住民への市民権付与法案の一条項として入れられていた。U. S. House of Representatives, Committee on Insular Affairs, *Hearings on Guam Citizenship*, 69<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, February 26, 1927. 海軍省は軍事的に重要であると考えていなかったヴァージン諸島の住民には米国市民権付与を支持した。
- 18) Governor of Guam, *Annual Report*, 1929. p.64. この引用にあるように、ブラッドリーは法律的に定められていないカテゴリーである「グアム市民 (Citizens of Guam)」は、帰化法が存在しないために、範囲が曖昧なことを指摘した。彼は翌年「グアム市民権 (the Citizenship of Guam)」を創設し、グアム市民への帰化法を制定し、「グアム市民」を法的に整備した。ただしグアム市民は、米国市民ではなかったため、本文で触れた「非市民国民」という変則的な地位であった。

- 19) Hooper File, Letter to Captain S. C. Hooper, 16 April 1930, NA, RG 80; Maga, pp.117-118.
- 20) Captain W. R. Furlong, Letter to Governor Willis W. Bradley, September 19, 1930, N A, EG54/A9-10 (300611). この書簡はゼノーによって引用されている (Zenor 205).
- 21) Captain H. M. Lammers, Letter to Governor Edmund S. Root, July 23, 1931, N A, EG54/A9-10 (310612). この書簡はゼノーによって引用されている (Zenor 205).
- 22) "Petition for American Citizenship," December 19, 1933, signed May 1, 1965.
- 23) 同時に、イリノイ州選出の下院議員、レオ・コシアルコフスキ (Leo Kocialkowski) が同様な法案 (companion bill), H. R. 4747 ("To confer United States citizenship upon certain inhabitants of the Island of Guam and extend the Naturalization laws thereto.") を移民帰化委員会 (Committee on Immigration and Naturalization) に付託した。
- 24) Secretary of the Navy letter to Chairman, Senate Committee on Territories and Insular Affairs, March 20, 1937, Archives file EG54/P1-4 (370216).
- 25) U. S. Senate, 75<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, *Hearings on S. 1450; Before Senate Subcommittee on Territories and Insular Affairs*, 1937.
- 26) Governor of Guam, Annual Report, 1930, p. 4-5.
- 27) ブラッドリーのいう「権利章典」は、グアム権利章典のことであり、合衆国憲法中のそれとは異なる。しかし彼のグアム権利章典はほぼ合衆国憲法のコピーであるので、ブラッドリーのグアム権利章典に関する考え方は、合衆国憲法の権利章典にそのままあてはまる。

## 引用・参考文献

### 〔一次資料〕

#### 公文書

Library of Congress, Washington, D. C. :

-Legislative Reference Service

Tansill, William R. "Guam and Its Administration"; *Public Affairs Bulletin* No. 95,  
June 1951

-United States Navy.

*Report to the United Nations on Guam, American Samoa and Other Island Possessions  
Administered by the Navy Department.* (OPNAV-P22-100). July, 1946

Micronesian Area Research Center, University of Guam

-Annual Reports of the Navy Governors of Guam

-*Guam News Letter*

-*Guam Recorder*

National Archives, Washington, D. C.:

-Record Groups: 80

-Archives file: EG54 EG54/P1-4(370216)

#### 出版されたもの

United States House of Representatives:

-Committee on Insular Affairs. *Hearings on Guam Citizenship*, 69<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, February 26, 1927.

-Committee on Public Lands. *Hearings on H. J. Res. 70, H. J. Res. 80, H. R. 2753, H. R. 3044, H. R. 3563, H. R. 3564*, 80<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, vol. 2, May 28, 1947.

United States Senate:

-Committee on Territories and Insular Affairs. *Hearings on S. 1450*. 75<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, April 9, 10, 16, and June 9, 1937.

#### 〔二次資料〕

麻田貞雄『両大戦間の日米関係—海軍と政策決定過程』東京大学出版会，1993年。

池田佳代「合衆国における『ナショナル』の起源」（『欧米文化研究』，広島大学大学院社会科学部国際社会論専攻，第6号，1999年）

入江昭「昭和初期におけるアメリカの極東政策」（『アメリカ外交政策の分析』，国際政治学会，1960年）

三輪公忠編著『日米危機の起源と排日移民法』論創社，1996年。

Carano, Paul, Sanchez, Pedro C. *A Complete History of Guam*. Rutland, Vermont: Charles E. Tuttle Company, 1964.

Leibowitz, Arnold H. *Defining Status: A Comprehensive Analysis of United States Territorial Relations*. The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 1989.

Maga, Timothy, *Defending Paradise: The United States and Guam, 1898-1950*. New York, London: Garland Publishing, Inc. 1988.

Rogers, Robert T. *Destiny's Landfall.: A History of Guam..* Honolulu: University of Hawai'i Press, 1995.

Thompson, Laura. *Guam and Its People*. New York: Greenwood Press, 1947.

Zenor, Dean M. "United States Naval Government and Administration of Guam." Ph. D. dissertation, University of Iowa, 1949.

## The U.S. Citizenship Question for the Guamanians, 1899–1939

IKEDA Kayo

Although Guam was annexed to the United States in 1899, the people residing on Guam were not granted United States citizenship until after World War II (WW II) in 1950 under the Guam Organic Act. The question to be addressed is, “Why did it take half a century for the Guamanians to be granted citizenship of the United States?”

Investigation into the question of Guam in the context of the United States - Japan relationships in the Far East offers the key to an understanding of the citizenship questions for the Guamanian people. Pursuing an Open Door Policy in China from around the end of the nineteenth century in order to protect commercial activities of the U.S. citizens there, the United States made every diplomatic effort to secure political balance with Japan by making several treaties to maintain the status quo in China and western Pacific. Under these circumstances, it was thought that once Guam and the Philippines fell in the hands of Japan, the United States' interests in China would be disturbed. Therefore, the United States tried to avoid any circumstances under which Japan would find a cause to attack their interests in the Western Pacific region. The question arising to the status of the Guamanian people was also a part of this reasoning.

The United States deliberately did not deal with the question of citizenship for the Guamanian people, so that it would not provoke Japanese military actions over Guam. The Department of the Navy and President as well argued that if the United States changed the status of the Guamanian people, it would make the island vulnerable to Japanese attack.

According to them, Guam should be under complete control of the Navy, otherwise Japan would be tempted to attack, since granting citizenship meant that Guam as a navy base would be under civilian control as well. It is important to note that it was thought that once citizenship was granted to the Guamanian people by the United States, Japan would not regard Guam as being under the Navy's complete jurisdiction any more. Therefore, the Navy and President took the attitude not to admit, or not even to take up the issue of citizenship so that Guam was assumed to be defensible.

Strong Guam protected by the United States Navy allowed them to secure their



interests in the Far East, in particular, with China. In this connection, before WWII, Guam status was a military symbol in the United States - Japan relationships, by which the American citizens' free commercial activities in China were guaranteed.