

アメリカのアジア太平洋地域に対する  
軍事的関与の構造  
—海軍によるグアム島統治史を中心に—

西 佳代

広島大学総合科学研究科

広島大学平和科学研究センター兼任研究員

**The U.S. Involvement in the Asia Pacific:  
The Administrative History of Guam under the Naval  
Government**

**Kayo NISHI**

**Graduate School of Integrated Arts and Science, Hiroshima University**

**Affiliated Researcher, Institute for Peace Science, Hiroshima University**

## **SUMMARY**

The U.S. military enjoys virtual extraterritoriality in its foreign military bases. Neither the U.S. Constitution, federal laws, nor the laws of the host countries are applied in them. This has caused "massive injustice" such as environmental destruction and human rights violations on a daily basis in the Asia Pacific region, where the U.S. deploys almost half of its military power.

This paper examines the case of Guam between 1899 and 1909 to explore the origins of military extraterritoriality for U.S. foreign military bases. During this period, the Department of the Navy battled with Congress for the power of taxation and land control of Guam. Secretaries of the Navy argued that since neither the Constitution nor the federal laws were applicable to the island, naval governors are entitled to exercise exclusive administering authority. Congress, on the other hand, tacitly allowed military administration by "forbearing" to make any legislation pertaining the island.

The paper finds that Guam's anomalous status made President, as a Commander-in-Chief, an absolute authority over the island. And the navy was delegated full authority by President, thus allowed to temporarily exercise authority while Congress does not take actions. It should be noted that Congressional omission has led to serious violation of rights of the residents of Guam.

## はじめに

19世紀末、アメリカ合衆国（以下「アメリカ」）は軍事力を背景にアジア太平洋国家として歩み始めた。特に第二次世界大戦後は、世界規模で米軍基地のネットワークを構築し、アジア太平洋地域にも多くの基地を建設した。そして特権意識を持つ秘密主義的な軍が、この地域に集中的に配備されようになった。<sup>1</sup>

軍事基地では、兵器の実践使用に先立つ実験や訓練が行われる。そのため、第二次世界大戦後、アメリカが世界規模の基地ネットワークを構築すると、戦時だけでなく平時においても、人間や環境が軍事活動から受ける被害（以下「軍事環境問題」）が一層深刻化した。<sup>2</sup>その結果、アジア太平洋地域でも、環境汚染や人権侵害などの「大規模な不正義」（massive injustice）が日常的に引き起こされるようになった。<sup>3</sup>

米軍基地に対する地元住民の反基地運動をとりあげた研究は多くあるが、「大規模な不正義」の実態は、ほぼ未解明のまま放置されてきた。確かに政治経済学の分野では、軍事活動よりも環境保護を優先させる公共政策の実現に向けて、これまで当然視されてきた国家安全保障という「公共性」を見直す研究も進められている。しかし、そもそもアメリカが世界的な基地ネットワークを維持し、「大規模な不正義」を日常化させてきた社会構造を明らかにするという観点から行われている研究は、あまり存在していない。<sup>4</sup>海外基地が米軍の事実上の治外法権となっている点が軍事環境問題を引き起こしている点を指摘した研究は多くあることから、本稿は、アジア太平洋地域における最古のアメリカ領であるグアム島を事例に、そのような状況をもたらしている制度的要因を考察する。これは、実態すら十分に解明されていない軍事環境問題をもたらしてきた「公共性」のあり方の問題を考察する研究にも寄与することになるろう。

以下では、1899年から1909年にかけて、海軍省のグアム島管轄権ならびに海軍のグアム島統治権が確立された経緯を明らかにしてゆく。

## 1. 領土拡大史における米軍基地建設史の位置づけ

米軍のアジア太平洋地域に対する関与の歴史をアメリカの領土拡大史の観点に照らすと、その方法の「変則性」<sup>5</sup>は顕著である。19世紀末にアメリカがアジア太平洋国家として歩み始め、帝国を形成し始めると、その領土拡大策は転換期を迎えた。<sup>6</sup>1898年4月、アメリカはスペインと戦争を開始した（以下「米西戦争」）。この戦争で、米軍はカリブ海地域ではプエルトリコ諸島、アジア太平洋地域ではフィリピン諸島とグアム島の占領に成功し、同年12月に大統領がスペイン政府と締結したパリ講和条約によって、これらの領地はアメリカ領となった。<sup>7</sup>アメリカのアジア太平洋地域における領土拡大方法がそれまでの領土拡大方法とどのように異なるかを明らかにするため、それまでの割譲条約とパリ講和条約を比較してみよう。

もっとも顕著な相違点は、従来の割譲条約には連邦議会が新領地をアメリカへ編入する規定があったのに対し、パリ講和条約では第9条で「アメリカに割譲された土地に住む先住民の市民権および政治的地位は、連邦議会が決定する」ことが述べられるにとどまり、連邦議会は新領土の処遇を明確にしていないことである。<sup>8</sup>すなわちパリ講和条約は、アメリカの領土拡大史上、連邦議会が新領土に対して権限を行使する意思を表示しなかった初めての講和条約だった。1791年に発効した合衆国憲法は第4条3節2項で「議会は、アメリカに直属する領地あるいはその他の財産を処分し、これに関し必要なすべての規定および規則を制定する権限を有する」ことを定めており、領土に関する絶対的な権限を連邦議会に付与している。<sup>9</sup>その狙いは、植民地主義的な領土拡大に歯止めをかけることにあった。そのため、新領地がアメリカの領土へ編入されるためには、連邦議会の明示的な行為が必要であると考えられていた。<sup>10</sup>こうした経緯に鑑みれば、パリ講和条約で連邦議会が新領地を領土に編入することを明確にしなかったのは、軍主導の領土拡大に対して、連邦議会がそれだけ慎重だったことを示唆している。<sup>11</sup>しかも、アメリカは同条約によって自動的に新領地に対する主権を獲得したわけではなく、後に国際連盟や国際連合で同条約の有効性が認められることで主権が認められた。<sup>12</sup>これらの事実が示すように、米西戦争を

機にアメリカの「領土」拡大方法は大きく変化した。

現在連邦政府は、アジア太平洋地域ではアメリカ領であるグアム島のほか、アメリカのコモンウェルスである北マリアナ連邦に海外基地を建設している。また相互防衛条約を締結しているオーストラリア、大韓民国、日本、フィリピン、ニュージーランドのうち、オーストラリア、大韓民国、日本にも米軍基地を建設している。<sup>13</sup>さらにミクロネシア連邦共和国、マーシャル諸島共和国、パラオ共和国とは自由連合協定を締結して、各国の国防を担っている。

すなわち連邦議会は、アジア太平洋地域において、共和主義国家アメリカが軍事力によって新領地を獲得することに対して慎重な姿勢を示しながらも、一定程度、これを許容してきたといえよう。それでは、米軍のアジア太平洋地域への領地拡大という国家理念と現実の矛盾は、どのような仕組みによって解決されてきたのだろうか。いくつかの例を見てみよう。グアム島については、1899年に大統領の命令で海軍省（1947年以降は国防総省）が管轄し、海軍が島の統治を開始した。1950年に連邦議会はグアム島基本法を制定して島の管轄権を国防総省から内務省へ移管したが、基地は引き続き軍最高司令官としての大統領の指揮下におかれ、今日にいたるまで軍が排他的な支配を行っている。

南太平洋上のミクロネシア諸島は、1947年に国際連合がアメリカを施政権者とする信託統治を開始した。<sup>14</sup>1947年から1951年にかけて、グアム島に設置された信託統治領政府本部を通じて海軍が統治を行い、1962年まで大統領の管轄下におかれた。<sup>15</sup>信託統治期間中、連邦議会から当該地域の統治に関する立法・行政・司法の三権を一任された大統領が、高等弁務官を通じて統治を行った。<sup>16</sup>信託統治終了後も、自由連合やコモンウェルスと呼ばれる関係のもとで米軍のミクロネシア地域に対する排他的関与は制度化されており、大統領権限に依拠した軍の支配構造が維持されている。<sup>17</sup>

日本は第二次世界大戦後、米軍による占領支配を経て1952年に独立した。独立後も日米安全保障条約と日米行政協定によって占領米軍は日本に駐留し、基地における米軍の排他的管理権が認められ、1960年の日米安全保障条約改定後も、日米地位協定によって米軍は駐留を継続している。琉球諸島については、1972年まで日本に潜在主権を認めつつ、大統領から事実上、三権を一任された

米軍が統治した。米軍占領下の琉球諸島は、アメリカ領でも日本領でもない曖昧な法的地位にあったが、法理論的には連邦議会が何も決定しない間、大統領には琉球諸島を統治する絶対的権限があると解釈された。<sup>18</sup>在日米軍基地はアメリカ本土の基地と異なり、合衆国憲法や連邦法は適用されない。また日本の憲法や法律も適用されない。適用されるのは、国防総省の内部規則のみであり、事実上、米軍の治外法権となっている。<sup>19</sup>

以上の事例から、米軍のアジア太平洋地域に対する関与方法にいくつかの共通点が認められる。まず、海外基地では、軍最高司令官としての大統領の権限を根拠として、米軍が事実上の排他的支配権を行使している点である。また、これと表裏一体の関係にある点として、海外基地に対しては連邦議会が合衆国憲法によって与えられた領土に関する権限を行使していないという点である。これらを総合すると、連邦議会の不作為によって、アジア太平洋地域の米軍基地が事実上、米軍の治外法権となっているという構図が見えてくる。

次節では、そのような構造が形成された 20 世紀初頭にさかのぼり、アジア太平洋地域におけるアメリカ最古の領土であるグアム島で、自由と平等を掲げて植民地主義を否定するアメリカが、軍による統治を正当化する仕組みをどのようにして樹立したのかを考察する。

## 2. 海軍知事によるグアム島統治の開始

### (1) グアム島の法的地位

19 世紀末、資本主義経済がめざましい発展を遂げる中、アメリカは米国製品の市場拡大のため清国に対して門戸開放を求め、軍事力を背景としたアジア太平洋地域への進出を画策した。<sup>20</sup>海軍大学学長アルフレッド・T・マハン (Alfred Thayer Mahan) は、カリブ海から中央アメリカを通過して太平洋へ至る航路を確保する計画を立案した。その中でグアム島には、アメリカ大陸と中国大陸を結ぶ航路の安全を確保する拠点としての役割が与えられていた。<sup>21</sup>マハンの計画どおり、海軍はカリブ海にあるキューバ島の独立運動を契機として勃発した米西戦争に乗じ、西太平洋上ではグアム島をフィリピン諸島とともに首尾よく占領し

た。

1898年12月10日、スペイン王室とパリ講和条約を締結した大統領は、連邦議会の批准を待つことなく、海軍省をグアム島の管轄省に指定した。1899年1月12日、条約批准前にもかかわらず、海軍長官ジョン・D・ロング (John D. Long) の助言に基づいて大統領ウィリアム・マッキンリー (William McKinley) は海軍のリチャード・P・リアリー (Richard Phillips Leary) を初代グアム島政府知事に任命した。ロングはリアリーに対して「グアム島の軍司令官に対する訓令」を申し渡し、軍司令官が民政事項を統治する島知事を兼任することとなった。<sup>22</sup>

同8月7日に発足した「グアム島海軍政府」(the Naval Government of the Island of Guam) の知事は、行政権だけでなく、立法権と司法権も掌握していた。リアリーは島議会を設置しなかったため、島知事が定める「行政命令」(executive order)、「口頭命令」(verbal order)、「声明」(proclamation) がアメリカ領グアム島の法律だった。<sup>23</sup> また島知事は、設置された「下級裁判所」(court of first instance) の首席判事を兼任した。グアム島では下級裁判所の判決に対して上訴を行う「上訴院」(court of appeals) は1905年まで設置されず、下級裁判所がその機能を兼ねていた。上訴院設置後も、下級裁判所の首席判事である島知事が上訴院の首席判事を兼任した。そのため、グアム島では、実質的に上訴は意味を持たなかった。このように、軍最高司令官である大統領から行政・立法・司法の三権を一任された海軍知事がグアム島を専制的に支配する体制が発足した。<sup>24</sup>

一方、既に触れたとおり、合衆国憲法の規定により、新領地を編入して統治する絶対的な権限は、連邦議会にある。したがって軍がパリ講和条約で獲得した領地を統治することは越権行為だった。しかしパリ講和条約で連邦議会は新領地を領土に編入することを明らかにせず、その法的地位を明確にしていなかったことから、新領地が連邦議会ではなく大統領の管轄下にあることが示されれば、軍による統治が法理論的に可能だった。そこで、新領地の法的地位が連邦最高裁判所で争われた。

ただし、連邦最高裁判所判決で法的地位が明確にされたのは新領地のうちプエルトリコ島だけであり、グアム島の法的地位は争われなかった。そのため海軍省は、プエルトリコ島の法的地位に関する連邦最高裁判所の判決に準じてグア

ム島の法的地位を明らかにしようとした。

プエルトリコ島の法的地位は、「ダウنز対ビドウェル事件」(Downs v. Bidwell)の判決によって決定された。同島ではアメリカ企業が粗糖を生産し、本土へ運んでいたが、米西戦争後、パリ講和条約によって島がアメリカ領となった後も連邦政府はプエルトリコ産の粗糖に関税を課し続けた。この措置について、本土業者は連邦政府を相手どり、外国ではないプエルトリコ島から本土に運ばれる商品に関税を賦課することは違法であるという申し立てを行った。<sup>25</sup> その結果、それまでの編入された領土に対し、領土に編入されていないが外国でもないことを意味する「未編入領土」(unincorporated territories)という新たな法的地位がこの島に付与され、連邦議会はプエルトリコ産粗糖に対して合憲的・合法的に関税を賦課することが可能となったのである。<sup>26</sup>

しかし重要なのは、関税徴収権の所在をめぐる議論の過程で、島総督の統治権が確立されたことである。1901年に下された連邦最高裁判所判決で、プエルトリコ島は、連邦議会在そこに文民政府を発足させるまでの間、軍最高司令官としての大統領の指揮下で軍が暫定的に統治すべきであると決定された。<sup>27</sup>そして島総督の統治権は、軍最高司令官としての大統領の権限から派生していることが確認された。また大統領の管轄下にあるという事実から、連邦議会在特に定めない限り、島には合衆国憲法や連邦法が自動的に適用されないことが確認された。すなわち未編入領土という新たに考案された法的地位は、連邦議会在新領地に関して何も決定しない間、軍の統治を正当化する仕組みを提供したのである。

グアム島については、その法的地位が連邦最高裁判所で争われることはなかったため、海軍省は、この島が未編入領土であるという確認を司法省から取り付けようとした。そのきっかけとなったのが、島知事の財産収用をめぐる出来事であった。就任後間もなく、リアリーは島副知事サフォードが所有権を有する建物を連邦政府の財産として収用しようとした。財産収用権は合衆国憲法第4条3節2項によって定められた連邦議会の専権事項であり、連邦議会在1900年4月12日に制定した「関税規制法」(Customs Tariff and Regulations)でもこれを規定していた。そこでサフォードは、海軍長官ロングに対し、リアリーの行為



が、合衆国憲法ならびに連邦法違反であると申し立てた。

しかし司法次官 W・A・デイ (W. A. Day) は、島知事は立法権を掌握しており、したがって連邦法である関税規則法を改正する権限があるだけでなく、そもそもグアム島には合衆国憲法が適用されていないという見解を示した。

島知事には連邦法を改正する権限がある。その権限は絶対的なものであり、住民は連邦法に拘束されるが、島知事は拘束されない。彼は……島の行政、立法、司法に関する最高権限を有している。……それは、大統領が遠く離れた小島について何もできず、またそこには合衆国憲法も適用されていないため、知事に広汎な裁量権が与えられねばならないからである。<sup>28</sup>

このように海軍省は、グアム島海軍知事は三権を掌握しており、またそのような絶対的な権限が軍最高司令官である大統領から委任されているゆえに、島知事にはグアム島を統治する権限があるという解釈を司法省から引き出した。<sup>29</sup>ただし、連邦政府がグアム島は未編入領土であることを確認するには至らず、島の法的地位に関する決定は、1950年まで行われなかった。<sup>30</sup>

## (2) グアム島海軍政府の統治

ここで海軍のグアム島統治の様子を見てみたい。大統領マッキンリーはパリ講和条約を締結すると、海軍長官ロングに対し「グアム島にアメリカの威信を確立し、その住民に保護を与え、政府を樹立するために必要な手段を講じる」よう命じた。<sup>31</sup>これを受けて、ロングは島知事リアリーに対し、次のように申し渡した。

連邦法が特に定められるまでは、海軍がこの島における最高権力である。……海軍統治の究極的な目標は、住民に権利と自由を保障し、彼らにアメリカの使命が友愛的同化の追求にあることを示し、島民から [海軍政府に対する] 信頼と尊敬を獲得することである。(傍点筆者)<sup>32</sup>

上記の引用で示された友愛的同化政策の中身を確認しておこう。図1は、海軍政府発行の「グアム・ニューズレター」に掲載された風刺画である。



図1<sup>33</sup> グアム島海軍政府の「友愛的同化政策」

この風刺画で、スーツに身を包んだ長身の紳士アンクル・サムが「進歩」と書かれた踏み台の上に立ち、その傍らに、子どもの姿で描かれたグアム島先住民チャモロ族が立っている。シャツを一枚着ただけの、簡素な身なりのチャモロ族は「病院・電話・製氷機」、「教育制度・道路」、「発電機・水道システム」と書かれた踏み台の上に立ち、「日ごとに父に似てくる」様子が描かれている。この風刺画が示すように、海軍はグアム島にアメリカ的生活様式を導入し、チャモロ族の前近代的な生活の近代化を図った。

それでは島知事は友愛的同化策を実施するにあたって必要な公共事業を実施するための土地と財源をどのように確保したのだろうか。アメリカはパリ講和条約によってグアム島全土をスペイン政府から継承し、スペイン王室の所有地が連邦政府所有の公有地となったが、島政府がそれ以上の公有地を所有するには、個人から土地を収用する手続きをとらねばならなかった。しかしスペイン統治時代、グアム島に私有土地制度は導入されなかったため、島政府が個人から土地を収用する方法が存在しなかった。そこで島知事リアリーは、連邦法が

定める手続きに準じた土地収用を行うため、1900年に一般命令第31号を制定し、まず個人の土地所有権を設定する手続きを定めた。<sup>34</sup>

これを受けて、島司法省土地局長に任命された島副知事ウィリアム・E・サフォード（William Edwin Safford）は、島の土地台帳の作成作業に着手した。<sup>35</sup> サフォードは首都ハガニヤの土地台帳しか完成させることができなかったが、それでも大土地所有者が広大な土地を放置していることを把握した。そこでグアム島海軍政府は、土地税を課して滞納者から土地を没収することを決定した。<sup>36</sup>1903年、島知事ウィリアム・E・スーウェル（William E. Sewell）は行政命令第55号で島民の所有する土地の評価額を算出し、その1%を徴収することを定めた。同令は島民が税の支払いを三年間滞納した場合、島政府がその所有地を没収することを定めていた。土地評価額に基づいて土地税が算出される制度のもとでは、収入に関係なく納税額は一定となる。そのため、収益が減少する時期には土地所有者の税負担は相対的に大きくなり、納税を滞納する者が現れた。特に島の主要産品であるコプラ（ココ椰子の果実の胚乳を乾燥させたもの）の価格が低迷した時期には、ココ椰子を栽培するチャモロ族が次々と土地を手放すことになった。<sup>37</sup>

次に島政府の財政政策を見てみよう。既に述べたように、島知事は友愛的同化政策を実施するため、近代的な社会資本を整備しようとした。同時に海軍長官から、連邦政府の財政負担とならないよう、自給自足的な島統治を行うことを命じられていたため、外国だけでなく本土との「貿易」にも関税を賦課して公共事業の財源を確保しようとした。<sup>38</sup>1900年2月1日、大統領マッキンリーは行政命令「グアム島関税規則」（Customs Tariff and Regulations for the Island of Guam）を発し、これを受けてリアリーは同年6月18日、本土からグアム島に運ばれる商品から関税を徴収することを定めた行政命令第20号を制定した。<sup>39</sup>

この島では、サンフランシスコに本社をおくウェスタン・コマーシャル社（Western Commercial Company）が本土の商品を販売していた。しかし、関税を含む各種税を徴収する権限は合衆国憲法が定める連邦議会の専権事項であり、島知事による島民への課税は連邦議会の権限に抵触する恐れがある。<sup>40</sup>そこで海軍省は、島知事による関税徴収が連邦議会の権限を侵害していないことを示す

ため、グアム島がプエルトリコ島同様、合衆国憲法も連邦法も適用されない未編入領土であることを確認することによって、島が連邦議会ではなく大統領の管轄下にあることを示そうとした。次節では、この点をめぐる海軍省と連邦議会の攻防をとりあげる。

### 3. 海軍省と連邦議会の攻防

前節では、海軍によるグアム島統治体制が発足した経緯を見てきた。そこで明らかとなったように、海軍省は大統領の権限を根拠として島知事の統治権を確立し、これをふまえて島知事は本土との貿易から関税を徴収し、また島民から土地を収用して自給自足的な統治を行おうとした。

しかし関税徴収権や土地支配権は合衆国憲法が定める連邦議会の専権事項であることから、島知事がこれらの権限を行使することは越権行為であるという指摘が行われた。<sup>41</sup>これに対し海軍省は、領地が未編入領土であることが連邦政府によって確認されない限り、軍のグアム島統治権を正当化することはできなかった。そのため関税徴収権と土地支配権を争点として、海軍省と連邦議会の間で攻防が繰り広げられ、議論の過程で、この島が合衆国憲法も連邦法も適用されない、事実上の未編入領土であることが確認された。<sup>42</sup>

#### (1) 関税徴収権

領土に編入されなかった米西戦争後の新領地と本土の間の「貿易」への関税賦課について、連邦議会では、まずプエルトリコ島総督の関税徴収権の是非をめぐる議論が行われた。プエルトリコ島では、大統領令と島総督令に基づき、島総督が本土から運ばれてくる商品から関税を徴収していた。しかし本土から同島へ商品を運んでいたドゥーリー・スミス社 (Dooley, Smith, and Company) は、大統領令や島総督令が関税規制法第 19 条に違反していると主張し、連邦政府を相手どって連邦裁判所に提訴した<sup>43</sup>。

連邦最高裁判所長官メルヴィル・W・フラー (Melville W. Fuller) は、同条は確かに「軍最高司令官が外国からの輸入品に関税をかけることを認めている」

が、プエルトリコ島は外国ではないから、島総督が本土からの輸入品に関税を賦課することは同条に違反しているという決定を下した。フラーは、「大統領の権力は絶対的であるが、それは立法上ではなく、行政上の意味においてである。……彼の行政権は絶対的であるが、立法権に関しては制約がないわけではない」と述べて、プエルトリコ島における大統領の権限は絶対的ではなく、連邦議会の立法権の制約を受けることを確認した。<sup>44</sup>その結果、プエルトリコ島では、総督が本土から運ばれる商品に関税を賦課することができなくなった。

グアム島の場合、プエルトリコ島のように本土企業が島政府による関税徴収を問題とすることはなかった。<sup>45</sup>しかし大統領命令である「グアム島関税規則」が連邦議会の権限を侵害していることが、連邦議会で問題視され、特に上院で大統領の権限を規制しようとする動きが広がった。

1902年にオハイオ州選出の連邦上院議員ジョゼフ・フォラカー (Joseph Foraker) は、「上院太平洋諸島・プエルトリコ委員会」(Senate Committee on Pacific Islands and Porto Rico) に「グアム島に政府を樹立するための法案」(“a bill to provide a government for the Island of Guam” ; 以下「S.6599」) を提出した。S.6599は、本土からグアム島へ運ばれる商品に対して、大統領に関税徴収権を認める規定を含んでいたため、一部の連邦議員は、この規定が大統領命令であるグアム島関税規則を連邦法として認めることになることを主張し、S.6599を時限立法とする案を提出した。アイオワ州選出の上院議員オーガスタス・O・ベーコン (Augustus O. Bacon) は、S.6599に第6節として「連邦議会が特に定めなにかぎり、この法律は1905年3月3日以降、無効となる」という規定を挿入する案を提出した。その際、次のような発言を行っている。<sup>46</sup>

この法案 (S.6599) は、大統領が [知事を通じて] グアム島に関する法律を自由に制定するなど、すべての権限を掌握することを認めている。……しかし私は、大統領が [グアム島] 政府の三権を掌握することを定める法律には反対だ。……そのような政府を存続させるかどうかを決定するのは連邦議会である。したがって、議会はこの法案の期限を限定すべきである。<sup>47</sup>

上の引用から、本来、連邦議会の専権事項である関税徴収権を、グアム島では大統領に認めることは、連邦議会の権限の一部を大統領に移譲することになり、絶対的な島統治権を大統領に認める根拠となると考えられていたことが伺える。だからこそベーコンは、合衆国憲法第4条3項1節で定められた、連邦議会が新領地に政府を樹立する権限にもとづき、大統領が関税を徴収する権限に期限を設定することによって大統領の権限を制限しようとしたのだった。結局 S.6599 の修正案は上院で可決されたものの、海軍省の働きかけによって同法案は下院で不成立となった。島知事の関税徴収権をめぐる議論の過程で、島知事の統治権が大統領の権限から派生していることが再度確認され、島知事の絶対的な支配権が確立されたといえよう。

## (2) 1909年グアム島外国人土地法

次にグアム島政府の土地政策を見てみよう。すでに19世紀半ばから南洋貿易に着手していた日本人は、グアム島海軍政府発足時には、すでに輸出入の両面でグアム島の貿易を独占していた。<sup>48</sup>特に島の主要産品であるコプラの大半を日本へ輸出し、これを原材料とするマーガリンや石鹸、ろうそくなどの生活雑貨をグアム島へ輸出するコプラ貿易が盛んだった。<sup>49</sup>

1899年8月10日に島知事リアリーが発表した「グアム島住民および関係者に対する声明」は、「新政府は住民の人身と財産を保護する」ことを宣言し、チャモロ人の土地が外国人の手に渡ることを防ぐため、住民が土地を売買するときには連邦政府の許可が必要であることを定めた。<sup>50</sup>そして一般命令第3号により、「土地に対する権利を主張する者とその家族」が、島政府の許可なく土地を売却・譲渡することを禁止した。

しかし、この命令に違反して多くの住民は土地を売却しており、しかもその相手は主に日本人だった。日本人の中には、コプラ貿易の収益を上げるため、ココ椰子の栽培に適した条件の良い土地を島民から買収してプランテーションを開き、自らコプラを生産する者も現れた。<sup>51</sup>1899年8月10日、リアリーは「グアム島住民および関係者に対する声明」の中で、「新政府は住民の人身と財産を保護する」ことを宣言し、土地売買に際しては連邦政府の許可を取得すること

を島民に義務づけた。<sup>52</sup>さらに行政命令第3号で「土地に対する権利を主張する者とその家族」が、島政府の許可なく財産を売却・譲渡することも禁止した。

ただし先に触れたように、島副知事サフォードは首都以外の土地台帳を作成することができなかったため、島民による土地売買を完全に阻止することは困難だった。こうした状況は、日本人がグアム島でコプラ産業に進出する追い風となった。中でもホセ・K・シミズ (Jose Katsuji Shimizu) は、チャモロ族から土地を購入してココ椰子プランテーションを開き、自ら生産したコプラを日本へ輸出した初めての日本人として名を馳せた。シミズはグアム島南東部の海岸線沿いに島最大規模のココ椰子プランテーションを開き、1904年に「シミズ・カンパニー」を設立してコプラの対日輸出を開始した。<sup>53</sup>

1908年、土地税の負担に苦しむドン・V・ヘレロ (Don Vicent Herrero) からシミズへ土地を売却する許可を求められたとき、島知事ドーンはいったんこの申請を留保した。そしてシミズ・カンパニーの経済的影響力を憂慮し、海軍長官ジョージ・L・マイヤー (George von L. Meyer) に対して次のような報告を行った。

日本人がグアム島の広大な土地を取得しようとしていることについて、報告申し上げる。これは、非常に慎重に考慮しなければならない問題である。

最近行った島の南部視察で、私はある日本人貿易業者の農園を訪れた。……現在彼はさらに土地を買収しようとしている。それは、グアム島で最も良質なココ椰子栽培用地である。

チャモロ人は……簡単には土地を売らないが、土地を担保に金を貸すという申し出にはのってしまう。彼らはすぐにその金を使い果たしてしまうので、[担保となっている]土地を債権者に譲渡しなければならなくなり、島知事に許可を求めてくるのである。日米通商航海条約は、[日米両国が]互いの国民に対して、土地を所有する権利を保障している。このため……今回の土地譲渡申請を不許可にすることはできないように思われる。<sup>54</sup>

報告から明らかなように、ドーンはグアム島における日本人の土地所有を禁止

することが、日米関係を悪化させることを懸念していた。当時、カリフォルニア州議会下院が日本人土地所有禁止法を通過させたことに対して、日本政府がそのような州法は日米通商航海条約に抵触すると抗議していたからである。<sup>55</sup>ドーンの報告を受けた海軍長官マイヤーは、海軍省法務局に対してこの点を調査するよう命じ、1909年に同局から海軍長官へ報告書「グアム島の土地の状況」が提出された。<sup>56</sup>その中で、法務局は「公有地であろうと私有地であろうと、知事はグアム島の土地を自由に処分できる権限を持っている」のであり、島知事が日本人に対する土地譲渡の申請を許可しないことは連邦法違反ではないという解釈を示した。<sup>57</sup>さらに日米通商航海条約が第1条第4節で領土内の相手国民に認めているのは借地権であり、島知事が日本人に対して土地所有権を認めないことが、条約違反となるわけではないという解釈を示した。

ここで重要なのは、島知事が島民に対して外国人との土地売買を禁止することができる権限を持つか否かに関する議論が、島知事の統治権に直結していたということである。それは、島知事に土地支配権が認められないことは、立法・行政・司法の三権が知事に集中する海軍政府の支配体制そのものが否定されることになりかねないからであった。先に引用した報告書の中で、法務局は「連邦議会が何も定めない間、……知事はそこで職務を遂行するのに必要なあらゆることを決定できる絶対的な権限を持っている。連邦議会がその権限を行使しない間、彼はその権限を行使できる」と説明して、島知事に外国人に対する土地売却を禁止する権限を認めた。すなわち海軍省法務局は、連邦議会がグアム島に関する法律を制定しない間、暫定的にはあるが、島知事は絶対的な支配権を掌握しているという見解を示したのである。

法務局の見解をもとに、海軍長官マイヤーは、外国人に土地の売却や譲渡を禁止する土地法を制定するよう島知事ドーンに命令し、1909年5月24日に「グアム島外国人土地法」が発布された。<sup>58</sup>これは、グアム島で外国人が新たに土地を取得することを禁止しただけでなく、土地を賃借りする期間も十年以下に制限していた。また借地期限満了後の契約更新の際にも、知事の許可が必要であることを定めた。<sup>59</sup>

しかし連邦議会では、日本人をターゲットにしていることが明白な1909年グ



アム島外国人土地法が日米関係に悪影響を与えることを指摘して、同法の撤廃を求める声が上がった。これに対し、カリフォルニア州選出の下院議員ジュリアス・カーン (Julius Kahn) から 1909 年グアム島外国人土地法の是非について問いただされた際、海軍長官マイヤーは次のように説明して 1909 年グアム島外国人土地法が有効であると主張した。「合衆国憲法にも連邦法にも、海軍省が土地を外国人に売却することを禁止してはならないと定めたものはないし、またそうすることが条約違反になるわけでもない。なぜなら、1895 年の日米条約は外国人に借地権を認めただけであるし、日本には外国人への土地譲渡を禁止した法律すらある」。<sup>60</sup>その際、マイヤーは、先の法務局の報告書にもとづいて「連邦議会が法律を制定しないかぎり、海軍省はその島政府に必要なあらゆる規則を定めることのできる、絶対的な権力を持っている」ことを指摘している。<sup>61</sup>グアム島外国人土地法の是非は土地支配権の所在をめぐる議論であり、同法の有効性が認められることで、海軍知事の支配権の絶対性が認められた。海軍知事の土地支配権は、海軍の島支配権の根幹であった。

#### 4. 考察

以上、島知事の関税賦課権と土地支配権をめぐる海軍省と連邦議会の攻防の過程で、島知事の絶対的な島支配権が確立されたことを見てきた。その過程でグアム島は連邦議会が何も決定しない間、暫定的にはあるが、大統領の管轄下で合衆国憲法も連邦法も適用されない、事実上の未編入領土であることが確認されていった。換言すれば、連邦議会の不作為によってグアム島は海軍の治外法権となったといえよう。実際連邦議会は、1950 年まで実に半世紀以上に亘ってグアム島の法的地位のみならず島民の法的地位も決定しなかった。<sup>62</sup>これほどの長期間に亘る連邦議会の不作為が許容され、「暫定的に」軍による統治が行われたことから、連邦政府のグアム島に対する差別的な扱いが伺える。そしてそのようなグアム島民に対する差別的待遇が、この島で深刻な軍事環境問題を引き起こしてきたことは想像に難くない。そこで本稿の最後に、連邦議会の不作為がグアム島民にどのような影響をもたらしたのかを見ておきたい。具体的

には、連邦議会が島民の法的身分をどのように決定し、それによって島民の権利内容がどのように定められたのかを明らかにし、連邦政府のグアム島に対する公共的介入のあり方の問題点を指摘したい。

アメリカの領土拡大史に照らすと、米西戦争でアメリカが獲得した新領地の住民の法的身分も、土地の法的地位同様、変則的であったことがわかる。<sup>63</sup> 一体なぜ、このような政策の形成がされたのだろうか。

グアム島民の変則的な法的身分と島における軍事環境問題の関係を考察するうえで有用なのが、政治経済学の「中間システム論」である。同論は、経済や社会の体制が一定でも、異なる「結果」が引き起こされる構造的な理由を明らかにすることを目的としている。中間システム論は、同じ「体制」のもとでも常に同一の「結果」が引き起こされるわけではなく、異なる「結果」がもたらされる理由を、経済領域と政治社会領域の相互作用に注目して解明しようとする理論である。例えば資本主義体制は、環境破壊という「結果」をもたらすが、環境破壊の内容は社会によって異なっている。このような違いを説明するために注目されたのが、「体制」と「結果」をつなぐ「中間システム」である。中間システムは、経済領域と政治社会領域が相互に作用し合う「政治経済システム」である。中間システムは、公的権力の介入が行われる領域であり、その公共政策によって結果がもたらされる。<sup>64</sup>

グアム島の中間システムを考察するうえで手がかりとなるのが、先に紹介した大統領のグアム島統治政策である。すなわち、海軍省は島にアメリカの威信を確保し、島政府を樹立するために必要な措置をとり、海軍は島民の友愛的同化を図りながら統治を行うというものである。

海軍省は海軍知事に対し、グアム島統治が連邦政府の財政的負担とならないよう、自給自足的な島統治を行うことも併せて命令した。そこで島知事は、島民に課税して統治のための財源を確保しようとした。また島の主要産品であるコブラの生産を推進したが、グアム島海軍政府が発足した当時、日本人はすでにコブラ貿易を支配していた。日本人によるコブラ貿易の独占状態を打破するため、海軍知事は土地に対する支配権を必要とした。

しかし関税徴収権も土地支配権も、合衆国憲法が定める連邦議会の専権事項

である。そのため連邦議会は、海軍の島統治権に異議を唱えた。海軍省と連邦議会の攻防の結果、グアム島は軍最高司令官としての大統領の管轄下におかれ、連邦議会が島に関する決定を行わない間、合衆国憲法も連邦法も適用されない領土であることが確認された。

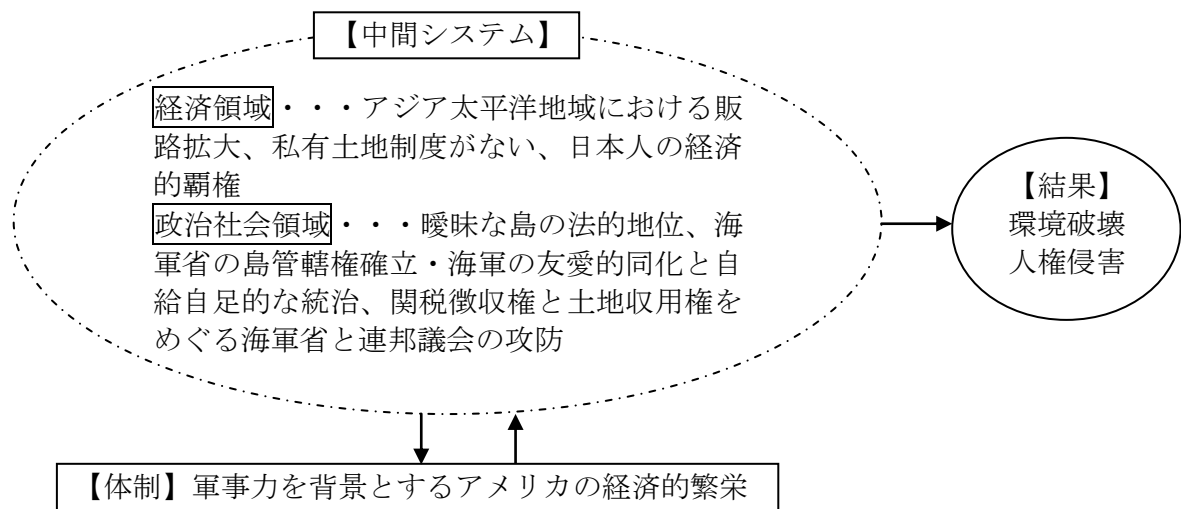


図2 グアム島の政治経済システム

しかし問題は、なぜそのような中間システムが軍事環境問題を引き起こしてきたのかという点である。この問題は、島民の法的身分と深い関係にある。結論から言えば、連邦議会の不作為の結果、島民の身分は決定されず、曖昧な状態に放置されたことが、軍事環境問題を引き起こした。連邦議会の不作為が続く中、海軍省はグアム島民の法的身分についてもまた、プエルトリコ島の例に準じた対策をとった。そこで、連邦議会がプエルトリコ島民の法的身分をどのように決定したかを確認しておこう。

先に紹介したプエルトリコ島の法的地位をめぐる議論は、島民の法的身分をめぐる議論の引きがねとなった。連邦最高裁判所判決で未編入領土であることが決定されたプエルトリコ島では、製糖業を営む商業活動を行うアメリカ市民の間で、アメリカ本土へ運ぶ商品に対して関税が賦課されることに対する疑問の

声が上がった。彼らは、関税が賦課される以上、プエルトリコ島は外国でなければならないが、アメリカの領土に編入されていないという理由で、この島をただちに外国扱いすることはできないと主張したのである。議論の結果、島民には新たに考案された「ナショナル」(National) という法的身分が付与され、外国人やアメリカ市民から区別された。<sup>65</sup>連邦議会は 1917 年にプエルトリコ島民の法的身分をナショナルと定め、同島のさとうきび業者は、連邦政府に対する関税支払い義務を回避することに成功した。<sup>66</sup>

それでは、ナショナルの権利内容はどのように定められただろうか。米西戦争のパリ講和条約以後、連邦政府は合衆国憲法で定められている権利はアメリカ市民にしか認められないという立場を明らかにした。ただし連邦最高裁判所は、合衆国憲法が規定する権利のうち、ナショナルには自由と財産を守る基本的な条項は保障されることを確認した。<sup>67</sup>

合衆国憲法は「普遍的に与えられるべき人権」であり、したがってそれが保障されることに特別な意義はないが、連邦裁判所に上訴する権利は例外で、「合衆国憲法がアメリカ市民に明確に与えている唯一の権利」である。<sup>68</sup>そしてナショナルには、連邦裁判所に上訴する権利が与えられなかった。

一方グアム島については、1940 年国籍法によってナショナルであると制定されるまで、連邦政府が島民の法的身分を決定することはなかった。したがってその間、海軍政府がグアム島民に対してはプエルトリコ住民に与えられたナショナルとしての権利を保障することはなかったものの、海軍省はグアム島民を事実上、ナショナルとして扱った。したがって国籍法が制定されるまでの間、グアム島民にも、合衆国憲法修正条項のうち、第 5 条の中の大陪審による起訴の権利を定めた部分や、刑事事件において被告人が陪審による裁判を受ける権利、自己に不利な証人との対審を求める権利を定めた第 6 条、普通法の訴訟において陪審による審理の権利を認めた第 7 条など、陪審裁判を受ける権利が保障されなかった。また既に見たように、島の裁判所の判事はすべて海軍関係者で占められており、上訴は事実上、意味がなかった。こうした島民の権利によって、海軍知事は容易に土地を収用することができた。<sup>69</sup>

グアム島に合衆国憲法も連邦法も適用されなかった背景には、海軍の統治権

を確立するという海軍省の意図が存在していたことは既に繰り返し述べてきたことであるが、連邦政府がそのような政策を黙認した背景には、グアム島民に対する差別意識があった。ダウンス対ビドウェル事件判決でブラウン判事は、「われわれとは異なる宗教や習慣、法律、課税方法、考え方を持つ異民族が住んでいる場合、しばらくの間、統治することは不可能である」と述べている。<sup>70</sup> この発言から、島民は本土の白人と異質な存在であるという認識が軍による統治を正当化し、連邦議会の不作為を正当化していたことが伺える。結局、グアム島民に対する差別意識が、中間システムにおいて公共的介入のあり方を決定づける重要な要因となっていたと言えよう。

## まとめ

1899年から1909年にかけて海軍省が確立した海軍のグアム島統治体制は、連邦議会の不作為によって、軍最高司令官としての大統領の管轄下で軍が排他的な統治権を行使するという、米軍の対アジア太平洋地域関与の原型となった。しかもこの制度的枠組ゆえに住民の法的身分は曖昧な状態におかれ、合衆国憲法や連邦法による保護が受けられないという結果がもたらされたのであった。

連邦議会の不作為を背景に米軍が関与するというパターンは、今日にいたるまで、アメリカの対アジア太平洋地域関与を支える制度的枠組を提供していると考えられる。軍最高司令官としての大統領権限に依拠した統治を連邦議会が黙認する仕組みが、今日、米軍基地周辺の住民に対する「大規模な不正義」を日常化させている。したがってアジア太平洋地域における「大規模な不正義」を解消するためには、米軍の治外法権を可能にしてきた仕組みそのものが見直されねばならないことを、グアム島の事例は示唆している。

〔追記：本稿は、平成24年度基盤研究（C）（一般）「アメリカ領グアム島の基地内外格差に関する調査研究」の助成を受けて執筆しました。〕

注記

<sup>1</sup> 梅林宏道『在日米軍』(岩波新書、2002年)、183-184頁。2002年現在、アジア地域には、海外米軍基地に駐留する軍人の44.3%、基地面積の26.7%が集中している(除本理史・大島堅一・上園昌武『環境の政治経済学』(ミネルヴァ書房、2010年)、130頁)。

<sup>2</sup> 軍事環境問題は、軍事基地建設、軍事基地での活動、戦争準備、実践の四つの面で生じる(大島堅一・除本理史・谷洋一・千暎娥・林公則・羅星仁「軍事活動と環境問題—『平和と環境保全の世紀』をめざして」日本環境会議・「アジア環境白書」編集委員会編『アジア環境白書2003/04』(東洋経済新報社)、17-52頁)。

<sup>3</sup> Catherine Lutz ed., *The Bases of Empire: The Global Struggle against U.S. Military Posts* (Pluto Press: London, 2009), p.31. 第二次世界大戦を機に、軍事と経済の関係が密接となり、戦時体制が恒常化した。軍事環境問題の特徴は、国家が、秘密主義のもと、基地汚染、騒音問題、自然破壊、歴史的遺産の破壊、将来世代にまで悪影響を及ぼす様々なリスクなどの深刻な被害を引き起こす点が挙げられる。同時に、被害の程度や対策において、差別構造が存在している点も挙げられる(林公則『軍事環境問題の政治経済学』(日本経済評論社、2011年)、3-5頁、10頁)。

<sup>4</sup> 林(前掲書)や除本ほか(前掲書)など。近年、世界的な民主化の潮流と地元住民による基地反対運動の高まりを背景に、第二次世界大戦以来、アメリカが世界的な基地ネットワークを維持できた理由を明らかにしようとする「基地の政治学」の必要性が指摘されている(ケント・E・カルダー『米軍再編の政治学—駐留米軍と海外基地のゆくえ』(日本経済新聞出版社、2008年); Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*(Cornell University Press: Ithaca and London), 2008)。しかし基地の政治学は、今後もアメリカが基地ネットワークを維持する方法を明らかにすることを目的としているのであり、軍事環境問題に内在する差別構造を明らかにすることを目的としていない。

この点、Lutzは、米軍基地が住民に受け入れられやすくする連邦政府の言語政策に注目している。住民に基地を「日常的なもの」として受け入れさせるような作用を持つ「文化的言語」がその例である(Lutz, pp. 20-29.)。

<sup>5</sup> 25 Attorney General 59 (1903)

<sup>6</sup> 「帝国」は、米西戦争の結果アメリカが領有した土地の法的地位をめぐる、連邦最高裁判所で争われた一連の「島嶼事件」(Insular Cases)の中で、マーシャル判事が使用した表現である(Downs v. Bidwell, 286 (1901))。

<sup>7</sup> パリ講和条約(30 Statute 1754m T.S. No. 343 (December 10, 1898))第2条。なお、本稿で「パリ講和条約」は米西戦争の講和条約を指すこととする。

<sup>8</sup> 1787年に制定された「オハイオ河以西の合衆国領地の統治に関する条例」、いわゆる「北西部条例」(Northwest Ordinance)第5条で、現在のオハイオ、インディアナ、ミシガン、イリノイ、ウィスコンシン州は、自由な住民が六万人に達すれば、1776年に州となった独立十三邦と同等な地位となることが定められた。またルイジア(1803年)、フロリダ(1819年)、テキサス(1845年)、カリフォルニア(1848年)、ガズデン(1853年)、アラスカ(1867年)併合の際に締結された条約には、いずれも新領地を編入する規定がある(Treaty for the Cession of Louisiana, Article III; Treaty of Friendship, Cession of the Floridas, and Boundaries, Article IV; Treaty of Guadalupe Hidalgo, Article VIII; Gasden Treaty, Article V; Convention Ceding Alaska, Article III)。またハワイについては、連邦議会は決議を採択して併合した。

<sup>9</sup> 領土に関する連邦議会の権限の絶対性は、繰り返し確認されてきた(Arnold H. Leobowitz, *Defining Status: A Comprehensive Analysis of United States Territorial Relations* (Marinus Nijhoff Publishers: the Netherlands, 1989), p. 35.)。

<sup>10</sup> 1789年に独立した十三州は領土拡大に慎重であり、アメリカが新領地を獲得しても、自動的に領土とならないと考えられた。そのため、領土拡大における連邦議会の権限が議論されたのである(Leibowitz, *op. cit.*, p. 12.)。

<sup>11</sup> 征服や軍事的占領による領地は、必ずしもアメリカの領土に編入されないという法理が確立していた (Leibowitz, *Ibid.*, p. 12.)。

<sup>12</sup> Robert F. Rogers, *Destiny's Landfall: A History of Guam* (University of Hawai'i Press, 1995), p. 113.

<sup>13</sup> フィリピン共和国の米軍基地は 1992 年に閉鎖された。しかし 2002 年以降は、「テロとの闘い」のために米軍が駐留している。

<sup>14</sup> ミクロネシアはマリアナ地区、マーシャル地区、ミクロネシア地区、カロリン地区に分割され、統治された。1951 年から 1962 年までミクロネシアは大統領の管轄下におかれ、マリアナ地区は海軍、その他の地区は内務省が統治した。その間、ミクロネシアに対する第三国の介入を排除する「動物園政策」を実施し、アメリカはミクロネシアを排他的に支配した。

1962 年にミクロネシア全域が内務省に移管されたが、随時、大統領命令によって海軍の支配下に戻すことが可能であった (矢崎幸生『ミクロネシア信託統治の研究』(御茶ノ水書房、1999 年))。

<sup>15</sup> 国防総省はミクロネシア諸島を「戦略地区」に指定することによって、この地域への外国の介入を遮断した。通常、信託統治地域は国際連合の総会の監督下におかれるが、戦略地区に指定することでアメリカはミクロネシア諸島を安全保障理事会の監督下におき、拒否権を行使できる状態においた。

<sup>16</sup> 48 U.S.C., 1681.

<sup>17</sup> 1969 年に発表されたニクソン・ドクトリンにもとづき、アメリカは信託統治終了後も軍事基地を維持できるよう、ミクロネシア地域の政治的地位を議論した (甲山員司、高橋康昌「ミクロネシアにおける信託統治の終了とアメリカの軍事戦略」『群馬大学教養部紀要』第 23 巻、65 ; 甲山員司「ミクロネシアにおける信託統治の本質—戦略的意図による支配—」『法學志林』(法政大学法學志林協會) 1975 年、19-110 頁)。その結果、グアム島を除くマリアナ諸島は 1978 年にコモンウェルス、マーシャル諸島とミクロネシア諸島は 1983 年、パラオ諸島は 1994 年に、それぞれアメリカの自由連合国へ移行し、アメリカによるミクロネシア諸島の信託統治は終了した。

コモンウェルスと異なり、自由連合国にはアメリカの主権は及ばないが、アメリカはその防衛・外交に対して責任を負っている (矢崎 (前掲書)、223-226 頁および 252-253 頁)。

<sup>18</sup> Executive Order No. 10713, § 1, 22, Federal Register 4007 (1957); B.J. George, Jr., "The United States in the Ryukyus: the Insular Cases Revised," *New York University Law Review.*, Vol. 39 (New York University School of Law, 1964), p. 797.

<sup>19</sup> 地位協定研究会『日米地位協定逐条批判』(新日本出版社、1997 年)。これが軍事環境問題を引き起こしている。たとえば連邦法である「包括的環境対処・補償・責任法」は本土の軍事基地には適用されるが、海外基地には適用されない。国防総省は海外基地の環境保護に関して「海外環境基準指針文書」を作成している (国防総省指令 6050.16 号、同 4715.5 号)。しかし、これは国防総省の内部規則に過ぎず、基地住民は訴訟を起こすことができない (除本ほか (前掲書)、137-138 頁)。

<sup>20</sup> 海軍省は、グアム島に対する軍事的関与を示さなければ、日本が清国との貿易からアメリカを締め出そうとすると主張して、グアム島に基地を建設する必要性を主張した。1909 年、海軍省はグアム島に「極東における第一級の、重装備された基地を建設する」ことを決定し、1913 年に大統領によってグアム島は海軍基地に指定された。第一次世界大戦を機に日本がグアム島を取り巻くマリアナ諸島、カロリン諸島、マーシャル諸島を国際連盟のもとで委任統治を開始し、また 1916 年にフィリピン諸島独立法が成立すると、海軍省は日本の脅威を案じ、グアム島の軍事的重要性を強調するようになった。

<sup>21</sup> マハンは、一国の経済的繁栄は、外国との貿易によってもたらされるという立場に立ち、太平洋と大西洋に接しているアメリカが経済的繁栄を手に入れるためには、商船が安全に貿易活動を行う環境を整えることが必要であり、そこに海軍の存在意義があると主張した。彼は、「海運業を自国の船によって行うことは、すべての国の願望である。船は、安全な港を持たねばならないし、また航海を通じてできる限り、国の保護を受けるべきである。したがって、狭義の海軍は、商船が存在して初めて必要とされ、商船の消滅とともに海軍も消滅する」と述べている (*The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*(Little Brown: Boston), 1890)。

<sup>22</sup> Long to Leary, “Instructions for the Military Commander of the Island of Guam,” January 12, 1899, NA/RG/45-9345.

<sup>23</sup> グアム島議会は 1917 年に設置されたが、知事の諮問機関に過ぎず、立法権は付与されなかった。立法権が島議会に付与されたのは 1931 年になってからである。しかし、それも島内事項に限定する形式的なものであり、立法権は事実上 1950 年まで知事が掌握していた。

<sup>24</sup> 「グアム島住民および関係者に対する声明」(Proclamation to the Inhabitants of Guam and to Who It May Concern)。声明の中で、リアリーは「合衆国大統領から権限を委任された知事として、この島の統治を行う」ことを明らかにしている。

<sup>25</sup> 連邦議会の関心はプエルトリコ産の粗糖そのものよりも、パリ講和条約でアメリカ領となったフィリピン諸島で生産される大量の粗糖にあった。プエルトリコ産粗糖が免税されればフィリピン産粗糖も免税されるため、本土の粗糖生産業者が打撃を受けることは明白だった。

<sup>26</sup> 未編入土を提唱したのは、ボストンで弁護士業を営み、ハーヴァード大学で教鞭をとっていたアボット・L・ローウェル (Abbott Lawrence Lowell) である。ローウェルは、外国ではないプエルトリコ島からアメリカ本土へ運ばれる粗糖から関税を合法的に徴収できるよう、未編入領土という法的地位を考案したのであった (Abbott L. Lowell, “The Status of Our New Possessions --- A Third View,” *Harvard Law Review*, No. 13, 1899, p. 155.)。

<sup>27</sup> 判事ヘンリー・R・ブラウン (Henry R. Brown) は、次のように述べている。「連邦議会が決定権を行使すべきだと判断するまでは、軍が新しく征服した領土を [アメリカに] 編入することなく維持し、また占領することは問題ない。連邦議会が、そうしないからといって、アメリカがその領土を領有できないわけではない。[そのような場合には] ……軍が管轄権を行使しなければならない。[米西] 戦争によって獲得された領土に、文民政府をすぐさま発足させることはできない。したがって、それらの領土は、まず軍事最高司令官としての大統領の支配下におかれなければならないのである。」(Downs v. Bidwell, 182 U.S., 243, 324, 345.)

<sup>28</sup> Department of Judiciary, “Opinion of Attorney-General Knox,” 25 Ops., 1903, 59.

<sup>29</sup> 司法長官ウィリアム・H・ムーディ (William H. Moody) もまたこの点を確認し、「島の統治権は、……軍最高司令官としての大統領から、直接的、間接的に派生している」ことを明らかにした (Department of Judiciary, “Opinion of Attorney-General Moody,” 25 Ops., 1904, 292.)。

<sup>30</sup> 連邦議会がグアム島は未編入領土であると定めたのは、1950 年になってからである (グアム島基本法第三節)。

<sup>31</sup> 大統領命令 108A 号。

<sup>32</sup> Navy Department, “Instructions for the Military Commander of the Island of Guam,” January 12, 1899.

<sup>33</sup> U.S. Navy, “The Guam Newsletter,” Vol. 4, No.1, July 1912.

<sup>34</sup> 1903 年になると、行政命令第 31 号を廃止し、同第 52 号によって「連邦議会が法律を制定するまで、公有地は個人に譲渡されない」ことを定めた。

<sup>35</sup> 土地所有権の証書は島司法省土地局の「登記所」(Registry of Lands, Deeds and Titles) で発行された。



<sup>36</sup> 行政命令第 10 号 (1900 年 1 月 5 日)。同令で、土地の種類ごとに税額が定められた。1 ヘクタール (約 2.47 エーカー) につき都市および農村は 4 メキシコ・ペソ、ココナッツ栽培に適した海岸沿いの低地は 50 メキシコ・セント、未開墾であるが農耕や牧畜に適した肥沃な土地は 30 メキシコ・セント、道路の整備されていない高地は 15 メキシコ・セント、湿地は 10 メキシコ・セント、その他のやせた土地は 5 メキシコ・セントであった。

<sup>37</sup> 1899 年当時の海軍政府の公有地は 14,581 ヘクターだったが、1941 年には 16,507 ヘクターとなり、島の三分の一を占めていた (Laura Thompson, *Guam and Its People* (New York: Greenwood Press), 1947, pp. 115-116; Dean M. Zenor, "United States Naval Government and Administration of Guam," Dissertation, State University of Iowa, 1949, p. 163.)。

<sup>38</sup> このほか、自給自足的な島政府を実現するために義務教育制度と医療制度も導入された。ただし実際には、これらの社会資本は主に本土出身の軍関係者が住む地域に整備されたのであり、島民のためとはいえなかった。

<sup>39</sup> Governor of Guam, "Annual Report," September 27, 1905, p. 5.

<sup>40</sup> 合衆国憲法第 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い・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。」

<sup>41</sup> 海軍のグアム島統治を終結させようとする動きもあった。たとえば 1900 年 1 月 10 日に、ミシガン州選出の下院議員エドガー・ウィークス (Edgar Weeks) は、グアム島を大統領の管轄下に五年間おき、その後連邦議会が文民政府を発足させるかどうかを決定するという主旨の下院共同決議案第 115 号を提出した。

<sup>42</sup> 1950 年に連邦議会が基本法を制定するまで、連邦政府はグアム島の法的地位を決定しなかった (グアム島基本法第 3 条)。

<sup>43</sup> Dooley v. United States, 1901.

<sup>44</sup> Supreme Court, "United States Reports," 182, 234.

<sup>45</sup> 既出のウェスタン・コマーシャル社は、関税を小売価格に上乗せして販売していたため、ドゥーリー・スミス社のように、島政府に対して関税を還付するよう要求することはなかった。

<sup>46</sup> Senate, "Congressional Record" (57<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session), 1903, p. 1888.

<sup>47</sup> Ibid, p. 2748.

<sup>48</sup> 1905 年度の年次報告書で、知事ジョージ・ダイヤー (George L. Dyer) は「この島のすべての貿易は日本人が掌握している。彼らは店を開き、定期的にスクーターを運航させ、実際上貿易を独占して物価を決定している。住民の生活費は非常に高くなってしまっている」と報告している (Governor of Guam, "Annual Report," 1905, p. 21.)。

<sup>49</sup> 日本へのコプラ輸出を手がけていた日系企業としては、南洋貿易日置社と南洋貿易村山合名会社があげられる。1908 年 6 月 18 日、両者は合併して南洋貿易株式会社となり、五隻の船を所有して西太平洋諸島に広がる商業ネットワークを確立した。日本政府がコプラの輸入関税を免除し、補助金を与えたため、この会社はコプラ貿易を有利に行うことができた。同社はグアム島からコプラを日本に輸入し、椰子油、石鹼、ろうそくなどの商品をグアム島へ輸出した。このほか農業も発達しておらず、食料品のほとんども日本から輸入されていた。

島経済を独占していた南洋貿易株式会社は、グアム島でインフレーションを引き起こすほどの影響力を持っていた (Dorn to Meyer, May 8, 1909, NA/RG/80/9351, pp. 83-89.)。

<sup>50</sup> 「グアム島がアメリカに割譲された時点で、スペインが所有していた島およびその隣接水域はアメリカの財産となった。したがって、何人も連邦政府の同意なくその土地を売買することはできない。」 (Richard Leary, "Proclamation to the Inhabitants of Guam and to Who It May Concern," August 10, 1899.)

<sup>51</sup> Governor of Guam, "Annual Report," 1908, p. 23.

<sup>52</sup> Richard Leary, “Proclamation to the Inhabitants of Guam and to Who It May Concern,” August 10, 1899.

<sup>53</sup> L. M. Cox, *The Island of Guam* (Washington: Government Printing Office, 1904), p. 69.

海外事業で成功した日本人を紹介する雑誌『奇人正人』はシミズを「椰子王」と称し、「今や年三千エーカーを栽培するようになり、弟小川寛および数十人の邦人を使役して、我移住者中の一大勢力である」と評している（落合和吉「古河人が開発した観光の島グアム」『古河郷土史研究会会報』、23号（1985年）、2頁）。

シミズはマリアナ諸島の1つであるサイパン島に渡り、そこで住民の土地を借りてココ椰子栽培を始めた。持ち前の医療知識によって住民を病苦から救ったことがきっかけになって、シミズは島民の間で次第に信用を得るようになった。彼は、その信用を利用しようとした南洋貿易社によって、サイパン支店長に登用されたりもした。シミズは、石鹼工場を所有するチャモロ人大富豪のペドロ・アダ（Pedro Pangelinan Ada）の信頼を得、その娘マグダレーナ・アリオラ（Magdalena Arriola）と結婚した。それを機にシミズは南洋貿易社を退社し、アダ一族とともにサイパン島でパガン・ゲゼルシャフト（Pagan Gesellschaft）を設立した。

1900年11月、未曾有の規模の台風でサイパン島のコプラ農園は壊滅状態となったため、シミズはグアム島へ移住した。他の日本人は島民から木を借りてコプラを生産していたが、シミズは所有するココ椰子の木からコプラを生産した初めての日本人であった。

<sup>54</sup> Edward Dorn, “Acquisition of Land by Japanese,” May 8, 1909, NA/RG/80/9351, pp. 836-849.

<sup>55</sup> 若槻泰雄『排日の歴史—アメリカにおける日本人移民』（中央公論社、1971年）、105-108頁。

<sup>56</sup> Office of the Solicitor, Navy Department, “Status of Lands in Guam,” May 10, 1909, NA/RG/80/9351, pp. 843-849.

<sup>57</sup> 1899年に島知事リアリーが島副知事サフォードの所有物を収用しようとした際、デイ司法次官が「島知事はグアム島における立法、行政、司法に関して最高の決定権を持っている」と述べて、リアリーの行動を支持した事例が、その根拠であった。

<sup>58</sup> Navy Department, “Memorandum,” May 10, 1909, NA/RG/80/9351, p.843-2; Meyer to Dorn, May 24, 1909, NA/RG/80/9351, p. 844.

<sup>59</sup> 1919年以降、期間は五年へ短縮された（Executive General Order, No. 310, April 21, 1919）。

<sup>60</sup> Zenor, op. cit., p. 161.

<sup>61</sup> Meyer to Kahn, November 13, 1909, NA/RG/80/9351 pp. 843-845.

<sup>62</sup> グアム島基本法第4条で定められたが、同条は1952年に削除され、同年成立した移民帰化法によって制定された。

<sup>63</sup> 連邦議会は、建国以来、新領地を編入し、一定の条件を満たせばその住民にアメリカ市民権を付与してきた。ハワイ諸島については、連邦議会は1898年8月に併合を決議した後、1900年4月30日に「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準州の市民とする」と定めた。ただしアラスカの購入に関する条約は例外的で、「文明化されていない原住民族」は財産や宗教の自由は保障されるものの、一般のアメリカ市民が享受する権利は保障されないとされた。

しかしハワイ諸島以西については領地は編入せず、またその住民にアメリカ市民権を付与することもなく、彼らの法的身分を曖昧なままに放置した。たしかにハワイ諸島、プエルトリコ島、ヴァージン諸島の住民に関しては、併合と同時にアメリカ市民権を付与しなかったという点で、それ以前とは異なっているが、それでも、ハワイ諸島住民には併合後二年で、ヴァージン諸島とプエルトリコ諸島は割譲後それぞれ十九年と二十年でアメリカ市民権を付与している。一方ハワイ諸島以西のグアム島とサモア諸島については、連邦議会が住民へ市民権を付与するまで五十一年の歳月が経過している。この事実だけでも、アジア太平洋地域の住民に対するアメリカ市民権付与政策がいかに変則的であったかが伺える。

<sup>64</sup> 除本ほか、3-9 頁。

<sup>65</sup> ニューヨークに本拠地をおく貿易会社クーデルト・ブラザーズ (Coudert Brothers) の経営者で、弁護士のフレデリック・クーデルト (Frederic R. Coudert) は、プエルトリコ島民の法的身分を、アメリカ市民か外国人という従来の分類枠組の中に位置づけることは不可能であるとして、ナショナルを提唱した (Frederic R. Coudert, "Our New Peoples: Citizens, Subjects, Nationals or Aliens," *Columbia Law Review*, 1903, pp.13-32.)。

<sup>66</sup> *Ibid.*, pp. 17-20.

<sup>67</sup> 具体的には、修正第 4 条「不合理な逮捕捜索や押収に対し、身体、住居、書類および所有物の安全を保障される人民の権利は、これを侵害することはできない」こと、同修正第 5 条「何びとも正当な法の手続によらずに、生命、自由または財産を奪われることはない」ならびに「正当な補償なしに、私有財産を公共の用途のために徴収されることはない」こと、また修正第 14 条の「正当な法の手続によらないで、何びととからも生命、自由あるいは財産を奪ってはならない」ならびに「何びとに対しても法律の平等なる保護を拒むことはできない」ことを定めた部分である (12 U.S.C. §1842(d).)。

<sup>68</sup> Leibowitz, *op. cit.*, pp. 342-348.

<sup>69</sup> グアム島民が連邦裁判所へ上訴できるようになるのは、1950 年以後である (グアム島基本法第 23 条)。

<sup>70</sup> *Downs v. Bidwell*, 182 U.S., 286.