

善隣外交の形成と展開  
— 史学史的考察 —

上村 直樹

広島市立大学

広島大学平和科学研究センター客員研究員

**The Origins and Evolution of the Good Neighbor Policy:  
An Historiographical Overview**

Naoki Kamimura

Hiroshima City University

Affiliated Researcher, Institute for Peace Science, Hiroshima University

**SUMMARY**

This essay is a brief historiographical analysis of Franklin D. Roosevelt's Good Neighbor policy as revealed by generations of studies on the subject. The essay points out three schools, orthodox, realist, and revisionist, and discusses how their respective explanations contributed to our understanding of the policy. The focus is particularly on the second and the third schools, which present often mutually conflicting interpretations regarding motives and consequences of the Good Neighbor policy. While the former emphasizes the constraints policy makers faced and the difficult search they were engaged in for formulating an effective policy, the latter focuses on

economic motives behind the policy and the subsequently established unequal relationship in favor of the United States. As a way for bridging the gap between the two interpretations, the paper points out the importance for U.S. policy makers of establishing or at least partially preserving a liberal Wilsonian order in the Western Hemisphere in the increasingly closed world of power politics and “radical” economic nationalism in the 1930s. For some influential U.S. leaders, the paper suggests, particularly Cordell Hull and his State Department subordinates, such goals were integral part of their conception and implementation of the Good Neighbor policy.

## I. はじめに

フランクリン・D・ローズヴェルト政権のラテンアメリカ政策は、一般に「善隣外交 (Good Neighbor policy)」<sup>1)</sup> の名で呼ばれ、当時から米国国内はもとよりラテンアメリカ諸国からも高い評価を受け、「アメリカ外交史上最も成功した政策の一つ」とみなされてきた。<sup>2)</sup> 今日でも善隣外交が米州関係改善に果たした役割の大きさは、基本的には評価され続けているものの、1950年代末からの対ラテンアメリカ関係の全般的悪化やキューバ革命の勃発という事態を前にして、それらの原因を第二次世界大戦後の米州関係の基礎を形作った善隣外交期にさかのぼって究明しようとする、批判的研究が1960年前後から多く現れるようになる。<sup>3)</sup> こうした研究は、善隣外交に対する当初のビーミスらのいわば「理想主義」的観点からの手放しの肯定的評価に対して、「善隣 (Good Neighbor)」の名にまどわされることなく、政策の実態にいつそう踏み込むかたちで研究の水準を一挙に高めたのである。<sup>4)</sup>

しかし、こうした批判的研究には明らかに二つの立場の対立がみられる。一つは、ウッドに代表されるもので、当時の政策決定者がおかれていた具体的状況の中で、彼らにいかなる政策の選択が可能であったかという観点から、善隣外交の政策としての形成・遂行過程に焦点を当てて、批判的に評価し直そうとする、いわば「現実主義」の立場である。<sup>5)</sup> もう一つは、ウィリアムズに代表されるいわゆる「修正主義 (リヴィジニズム)」の立場にたつものである。<sup>6)</sup> 彼らは、経済的膨張主義を基礎とした独特のアメリカ外交理解に基づいて、善隣外交による「アメリカ帝国主義の清算」というビーミスらの「正統主義」による評価<sup>7)</sup> を批判し、理想主義的な伝統的善隣外交像の再評価を迫る。ウィリアムズらは、アメリカ合衆国は、確かに武力による露骨な干渉主義は放棄したものの、善隣外交という「巧妙な」政策によって、ラテンアメリカに対する政治的・経済的「支配」をむしろ強化したという観点から、善隣外交が政策としてもたらした「結果」を強く批判する。また、1930年代以降のラテンアメリカにおける経済的ナショナリズムの台頭という現実に対応する政策としての有効性にも、大きな疑問を投げかけるのである。両者の対立は、第一に善隣外交の目的を基本的に政治的とみるか経済的とみるか、第二に善隣外交の評価において、そうした目的が達成されたとみるか否かが中心である。

日本での研究は、おおむね後者の経済的解釈の動向を反映しており、善隣外交を「政治的“後退”と経済的前進」<sup>8)</sup>、戦後の「共同干渉の思想と体制」につながるローズヴェルト独自の「不干渉主義」による「帝国主義の再編」<sup>9)</sup>、「ラテン・アメリカ諸国の合衆国への経済的従属」の深まりを軸とした「新しい“アメリカ帝国”の体制」<sup>10)</sup>、「“新植民地主義”に通づる新しい対外支配政策」<sup>11)</sup>とみる解釈が支配的である。

本稿は、こうした研究の進展によって明らかとなった、善隣外交の持つ複雑な実態と政策としての問題点を、その成立過程、政策としての特質、展開過程にそって概観する一方、あわせて研究史上の問題点と今後の課題も指摘しようとするものである。その際、日本ではこれまで触れられることの少なかった、ウッドの研究の紹介に一つの焦点を当てたい。ウッドは、その手堅い外交史的手法によって、善隣外交の形成と展開を米国政府指導者の「国益 (national interest)」認識の変化という観点から説明する。しかし、後述のように、ウッドの企業保護から安全保障重視へという国益認識の変化の図式は、やや単純化され過ぎたきらいがある。そうした点を補うものとして、善隣外交における経済的要因を重視し、ナショナリズムの問題の困難性に注目する修正主義の見解が参照される。本研究は、また今後の研究に一つの指針を与えるものとして、レヴィンらが指摘する今世紀アメリカ外交における「ウィルソン主義的国際秩序 (Wilsonian world order)」の実現という目標が善隣外交の中で果たした役割に注目する。<sup>12)</sup>こうしたウィルソン主義的目標は、ハル國務長官以下の國務省にとって、狭い意味での経済的利益の追求にとどまらず、米国の政治・経済・文化・イデオロギー全般にわたる利益の追求にとって望ましい国際秩序の実現を意味し、善隣外交の遂行過程の中でも重要な役割を果たしたと考えられるからである。また、こうした点を明らかにすることが現実主義と修正主義のそれぞれの相異なった解釈をより統一的に捉える一つの鍵となりうる、という点も指摘されよう。以下、善隣外交の形成・特質・展開を研究史に即して概観する。

## II. 善隣外交の形成と展開：研究史による概観

善隣外交は、1823年のモンロー・ドクトリン以来の米州関係の歴史と1929年に始

まる大恐慌という世界史上の特定の環境とを背景として成立する。政策としては、1933年のローズヴェルト政権の成立をもって開始され、基本的には1945年の同政権の終わりをもって終焉を迎える。<sup>13)</sup> 善隣外交は、政治的側面である「不干渉主義」政策<sup>14)</sup>と経済的側面である「互惠通商主義」政策<sup>15)</sup>を中心としながらも、文化・社会・法律・軍事等に関する様々な側面を含み、ラテンアメリカ諸国との全般的関係の改善とそれを土台とした友好・協力関係の強化をめざした諸政策の総体である。以下、そうした善隣外交の性格を網羅的ではなく、形成・展開過程のそれぞれのポイントに即して整理し、研究史上の問題点を指摘したい。

## 1. 形成過程

1933年3月のローズヴェルト政権発足時におけるラテンアメリカ政策の最大の課題は、対米不信の解消によってラテンアメリカ諸国との友好・協力関係を再構築することであった。これは、一つには米州関係史の文脈において、今世紀初頭以来の米国の干渉主義の清算をめざすものであり、フーバー政権の始めた不干渉主義政策を受け継ぐものであった。ウッドによれば、中米・カリブ海諸国を中心とするラテンアメリカ政策は、伝統的に、1) 政治的・経済的に不安定なこれら諸国にヨーロッパ列強が進出して米国の安全保障上の脅威となることを防ぐ、2) 在外市民の生命・財産の保護、3) 前二者の効果的な実現のため、また道義的見地からも当該諸国が米国と同様の政治・経済制度を発達させることによって国内の安定化を促進する、という三つの目標を持っていた。<sup>16)</sup>

第一次大戦後ヨーロッパ勢力の西半球からの後退によって、まず第1の安全保障上の目的がほぼ達成される一方、他の目的に関しては、従来の政治的・軍事的干渉主義政策では、多額の財政負担とラテンアメリカ諸国からの非難を招くばかりで、効果が期待できないという認識が、1920年代を通して米国の政治指導者の間に次第に広まる。そして、1928年の米州会議におけるラテンアメリカ諸国による米国の干渉主義非難の大合唱と1929年からの大恐慌による財政の極端な悪化を前に、フーバー政権下で中米・カリブ海諸国からの海兵隊の撤退等の本格的不干渉政策が開始され、善隣外交の前提の一つが用意される。同時にラテンアメリカ諸国の国内問題への深入りを避けるため、3番目の民主化の目標も公式には放棄される。しかし、不干渉

主義は、基本的には単に「手を引く (hands-off)」だけの政策であり、当面最大の課題である在外市民の生命財産保護に関して、一旦問題が生じた場合、軍事干渉以外のいかなる手段で自国の権益を守るかという問題への直接の解答とはならず、フーバー政権下では、こうした不干渉主義のジレンマ解決のための新たな政策的展望は示されなかった。そのため干渉権の公式な放棄も不可能であり、米州関係改善へのフーバー自身の意欲と友好のポーズにもかかわらず、結局、共和党政権下では、不干渉主義政策は、米州関係の実質的改善に結びつかなかったのである。<sup>17)</sup>

一方、世界史的な文脈としては、大恐慌による世界経済の停滞と経済的ナショナリズムの高まりによって、米州諸国間においても保護貿易主義の拡大と貿易縮小の悪循環を招いていた。米国は、単にラテンアメリカとの貿易量を減少させただけでなく、国家権力の貿易への強力な介入を背景とする英独仏伊等の進出によって、大幅に域内貿易シェアを低下させており、また、1930年のホーレー・スムート関税法に代表される共和党政権の保護貿易主義は、ラテンアメリカ諸国から大きな反発を招いていた。こうした状況の中で、米国にとって、長期化する不況からの脱出のためにも、また世界のブロック化に対処するためにも、何らかの積極的手段によってラテンアメリカ市場を回復することが緊急の課題となった。しかも、世界恐慌の影響は貿易問題にとどまらず、元来不安定なラテンアメリカ社会を根底から揺るがすことにより米州関係に深刻な影響を及ぼす。多くのラテンアメリカ諸国が、従来からの政治的ナショナリズムの高まりに加え、国内の労働者・農民運動の高揚を背景とした社会改革の動きを本格化させ、農地や基幹産業の国有化等を通して外国資本の活動に大きな制約を課し始めたのである。1938年のメキシコ石油国有化に代表されるこうした経済的ナショナリズムの高揚は、米国の不干渉主義政策にとって深刻なジレンマをもたらす。

ローズヴェルト政権は、こうした米州関係史と世界史における諸課題に対して、ラテンアメリカ諸国との友好・協力関係の確立によって応えようとしたのである。即ち、フーバー以来の不干渉主義の条約化による完成によって、ラテンアメリカ諸国の政治的ナショナリズムにアピールして友好関係の基盤を築く一方で、経済面では共和党政権下での極端な保護貿易主義に代わって、よりリベラルな互惠通商政策によるラテンアメリカとの貿易拡大とそれを通じた景気の回復をめざし、米州諸国

間の協力関係の強化を図ったのである。善隣外交は、この二つの新たな政策上の手段を梃子として、米州関係の全般的改善の枠組みの中で、ラテンアメリカ諸国との相互依存関係の高まりを通して、米国のナショナルインタレストのより効果的な確保の道を模索したのであった。

こうした善隣外交の形成要因と形成過程に関しては、不干涉主義から経済的側面へと研究の関心が移っている。即ち、初期の代表者であるビーミスは、善隣外交の普遍的性格を強調し、不干涉主義とほぼ等置する解釈を示し、1920年代初期からの共和党政権の政策とローズヴェルトのそれとの連続性を重視する。ビーミスによれば、善隣外交は、1921年就任のヒューズ国務長官による従来の「保護帝国主義(tutelar imperialism)」の見直しに始まるとされ、そうした見直しの原因としては、大戦の結果としての西半球における米国の安全保障の確立とそれを基礎とした米国本来の理想主義的・反帝国主義的伝統の顕在化とが指摘される。そこから、善隣外交による「アメリカ帝国主義の清算」という理想主義的解釈が出てくるのである。<sup>18)</sup>しかし、既に触れたように、政治・軍事面での不干涉主義は本来消極的な政策であり、在外市民の生命・財産を守るための手段としては、他の何らかの積極的政策によって補完される必要があった。また、世界恐慌によって、米州関係は経済的ナショナリズムの内外二重の挑戦を受けており、不干涉主義にとどまらない積極的対応が、その面からも要請されていたのである。新川健三郎の言葉を借りれば、「内政干渉の否認をはじめとする一連の政治的友好関係の回復策はその土台づくりにすぎず、米国のヘゲモニー下に西半球のブロック化を実現する具体的手段こそが肝要」だったのである。<sup>19)</sup>善隣外交は、まさにこうしたラテンアメリカをめぐる新旧の課題に応えようとしたのであり、その後の研究にとって、不干涉主義政策を中心とした「善隣」の諸政策の単なる羅列にとどまらない、政策の有機的関連と遂行のメカニズムの究明が中心テーマとなる。

こうした研究史上の課題に対して、リアリストの立場から答えたのがウッドである。彼は、善隣外交の形成要因として、不干涉主義の側面を強調しすぎるきらいはあるものの、ローズヴェルト政権が、不干涉主義を米州協力の推進という新たな枠組みの中で定義し直し、他の積極的政策による補完を模索した過程として善隣外交をとらえており、重要な視点を提示している。更にウッドは、そうした模索の過程

を政策決定者の国益認識の変化に即して解明しており、そのアプローチは、善隣外交研究の水準を一挙に高めた。<sup>20)</sup>一方、ウィリアムズ、ガードナー、グリーンらに代表されるリヴィジニストの研究者たちは、世界恐慌の影響を重視し、善隣外交を「門戸開放政策のニューディール版」と規定する。即ち、ローズヴェルト政権が、直接的な干渉主義を放棄してラテンアメリカ諸国との政治的関係を改善し、そうした関係改善を土台として、米州内外からの経済的ナショナリズムの二重の挑戦から米州経済圏を守り、米国のラテンアメリカに対する政治的・経済的影響力の保持をめざそうとした過程として善隣外交をとらえるのである。その際にリヴィジニストの研究者らは、ニューディール外交の柱の一つとしてハル国務長官が積極的に推進した互惠通商政策の役割に注目する。<sup>21)</sup>後にみるように、互惠通商政策自体は、その後の研究によってその限界が指摘されているが、ローズヴェルト政権が、米州関係改善の基盤である不干渉政策を補完するために、米国の巨大な経済力を挺子に経済政策を通してラテンアメリカに対する影響力の保持、または「支配」の再編・強化をめざしたという彼らの指摘は重要である。研究史の動向としては、善隣外交の形成に関してその動機を政治的と見るか、経済的と見るかという点での力点の違いはあるものの、リアリスト、リヴィジニスト両者の解釈を総合するような解釈が一般的となっているといえよう。<sup>22)</sup>しかし、善隣外交の展開過程に関しては、後述のように、経済政策の評価やラテンアメリカ諸国のナショナリズムとの関係をめぐって議論が分かれ、今後の研究課題となっている。そうした検討に入る前に、善隣外交の政策決定・遂行過程の特質について簡単に触れておく。

## 2. 政策決定・遂行過程の特質

ウッドによれば、善隣外交は、ローズヴェルト大統領の対外政策一般のスタイル<sup>23)</sup>を反映し、その「動機においても実際の適用においてもすっきりと一貫したドクトリン」にはほど遠く、武力干渉の放棄、厳格な内政不干渉といった一定の原則の他には、米州関係の全般的改善というローズヴェルト大統領の漠然とした指針があるのみであった。そして、善隣外交の基本的性格は、その中心的担い手であるローズヴェルト、ハル、ウェルズ国務次官らの比較的狭い政策決定のサークルの中でそれぞれの個人的政策観も色濃く反映して形作られていった。<sup>24)</sup>一方、具体的政策の



レベルにおいては、実際の政策担当者にかなり自由な解釈の余地があった。即ち、善隣外交の成功にともない、ローズヴェルト政権のラテンアメリカ政策の多くが、善隣外交の名で正当化される傾向が強まると、単に国務省のみならず他の政府機関や政府首脳が、特定の問題ごとに独自の定義に基づいて善隣外交の遂行に参画することが多くなる。<sup>25)</sup>そこでは、様々な省庁や政府首脳が、善隣外交という土俵を利用して、自らにとって都合のよい政策を行なう余地が大きかったのであり、これは、特に経済政策をめぐる各省庁の対立において顕著にみられた。ニューデールの経済外交が西半球を中心に展開される過程で、不況からの脱出、ラテンアメリカとの経済関係強化といった基本的目標では一応政府内の合意は可能であったが、具体的な政策手段等めぐることは、いわゆる経済的国家主義者と国際主義者との対立や、経済政策に枢軸諸国への対抗策としての政治的意味を強くもたせようとするモーゲンソー財務長官と経済主義を重視するハル国務長官の確執等に象徴されるように、乱立するニューデールの諸経済機関や政府首脳個人間の対立が、対ラテンアメリカ外交の場に持ち込まれたのである。そうした、様々な国益と善隣外交の定義がなされる中で、ラテンアメリカに対する統一的な経済政策の策定は困難であったことが、ゲルマンによって指摘されている。<sup>26)</sup>

しかし、こうした対立にもかかわらず、善隣外交の展開と政策としての発展において、国務省の動向が重要な意味を持ったことは確かである。問題は、第一に国務省が、ウッドの重視する伝統的権益擁護の目標とガードナーらが強調する新たな経済進出という目標とをどの様に関連付けていたのか、第二にそうした国務省の独自の目標に基づく善隣外交の遂行が、他の政府機関のそれとどの様な関係にあり、更には、ローズヴェルト政権の対外政策全体の中でいかなる位置を占めていたか、という点である。これらの問題は、言い換えれば、ハルの主導する国務省の国際主義が、善隣外交の展開の中で、第一の問題に即していえばラテンアメリカの経済的ナショナリズムといかなる関係にあったか、第二の問題についていえば国際政治の展開にどのような影響を受けていたか、という問題でもある。次節では、こうした問題を軸に善隣外交の展開について述べ、リアリストとリヴィジョンニストのそれぞれの主張のポイントを検討する。

### 3. 展開過程Ⅰ：「平時」の善隣外交

ウッドによれば、善隣外交の展開過程は、その応えるべき課題に応じて大きく2期に分かれる。第1期は、「古い」善隣外交と規定されるもので、既に触れた米州関係史と世界史上の2大課題に対して、不干渉主義の完成と貿易拡大によって応えようとしたものである。<sup>27)</sup> こうした政策は、米州会議等の公式の場におけるローズヴェルトの巧みな外交指導によって大きな成果を挙げ、ラテンアメリカ諸国の対米イメージに劇的な変化をもたらし、1936年末までには、米州諸国の友好関係確立の基礎を築きあげ、善隣外交の名声をほとんど揺るぎないものにしたのである。<sup>28)</sup> これは、善隣外交の確立の過程でもある。ゲルマンが指摘するように、ローズヴェルトが、当初新政権の対外的政策一般の基調となるべきものとして、諸国間の平等と協力に基づく「善隣の政策 (policy of the Good Neighbor)」として漠然と構想していたものが、露骨な権力政治と経済ブロック化が支配的となる1930年代の世界の中で、米国の外交的イニシアチブが唯一可能であったラテンアメリカに限定して適用されることになり、特定の政策体系としての善隣外交になっていったという事情を反映している。<sup>29)</sup> しかし、この時期の善隣外交の成果は、もっぱら政治的なものであり、不干渉主義の成功によって、第2期の「戦時のための」善隣外交における米州連帯・協力関係の飛躍的進展ための基盤を築き上げた面に求められる。<sup>30)</sup>

一方、経済面の成果は、この時期ガードナーのいう「非公式帝国 (informal empire)」<sup>31)</sup>の形成からはほど遠かったことが、その後の研究によって指摘されている。特に、初期の善隣外交における経済プログラムの中心であった互恵通商政策には、大きな限界があった。確かにこの政策はハルのねらい通り、不評であった共和党の保護貿易政策を大きく転換したという印象によって、ラテンアメリカ諸国の対米不信解消に一定の役割を果たし、また相互の関税引き下げによって一定の貿易拡大をもたらした。しかし、その目標であった不況からの脱出はこうした限られた貿易拡大によってではなく、結局、第二次世界大戦による軍需の大幅な増加によってもたらされるのである。また、ガードナーのいうような、ラテンアメリカの経済的ナショナリズムを宥和して、「門戸開放 (Open Door)」を実現する手段としても大きな限界があった。そもそもラテンアメリカ諸国は、世界恐慌による輸出不振と外貨不足に悩んでおり、米国自身が大幅な市場開放を図らない限り、自由主義的政策

による米州内貿易の劇的増加は困難であった。政治的には根強い孤立主義に、また経済的には長引く不況に悩まされていた1930年代の米国に、大胆な国内市場の開放は不可能であり、バーター貿易、為替協定等の国家主義的色彩の強い政策をとる欧州諸国や日本のラテンアメリカへの進出を前にして、ローズヴェルト政権自体も国家主義的経済政策に頼らざるを得なくなる。<sup>32)</sup>そうした中で、対ラテンアメリカ経済政策の中心は、次第に互惠通商政策から輸出入銀行による融資へと移る。しかし、その輸出入銀行自体も1939年までは、ラテンアメリカ諸国への直接融資は原則として禁じられ、米国内業者向け融資が中心であり、その資金量も限られたものであった。<sup>33)</sup>

結局、善隣外交は、第1期において米州関係改善という政治的目的には大きな成果をあげたものの、米州諸国間の貿易拡大による不況からの脱出という経済的目的は中途半端な結果に終わっている。また、権益保護という伝統的な目標に関しては、第1期の善隣外交は、軍事干渉に代わる有効な手段を見出しえず、ローズヴェルト政権は、ラテンアメリカ諸国に対して国益擁護のためのいわば切札がないまま、ウッドのいうように、米国の「善き隣人 (Good Neighbor)」の政策に対してラテンアメリカ側も「善き隣人」として応えてくれることを期待して、不干渉政策と他の政策との効果的な統合を模索する。<sup>34)</sup>

しかし、こうした経済政策と不干渉政策との有機的かつ効果的統合が図られるためには、米国をめぐる国際環境に二つの重要な変化が必要であった。一つは、米州関係の文脈で、1938年のメキシコ石油国有化に象徴されるラテンアメリカの経済的ナショナリズムの高まりによって、従来の不干渉主義の持つジレンマが、米国政府指導者の間であらためて痛感されることであった。もう一つは、1939年9月の欧州大戦の勃発によって、自国を含めた米州の防衛が、米国の対外政策の中で圧倒的重要性を占めるようになることであった。ローズヴェルト政権にとって、飛躍的に拡大した経済・軍事その他の援助が、アメイシムチとしてラテンアメリカ諸国に「善き隣人」としての行動を促す有力な梃子となり、戦時体制の確立という非常事態下で初めて、従来の干渉主義に代わる権益擁護のための十分な手段を手に入れるのである。一方、こうした戦時体制の下での米国によるラテンアメリカへの影響力の急速な増大は、ドーザーによって、米国が当初の平等な立場での「善き隣人」と

しての関係の模索を放棄し、ラテンアメリカの従属化を再び求め始めたものとして批判されるのである。<sup>35)</sup>

#### 4. 展開過程II：「戦時」の善隣外交

善隣外交の第2期は、経済ナショナリズムと国際危機という二重の挑戦のうち後者をより直接の契機として1939年以後展開される。ウッドによれば、ローズヴェルト政権が、不干渉主義を補完する効果的な国益擁護の政策の体系を確立する一方で、ラテンアメリカ諸国の圧倒的な支持の下に、第二次世界大戦を戦い得たと高く評価される所以は、まさにこの第2期にあるとされる。即ち、国内での動員体制の進展と米州レベルでの共同防衛体制が推進される中で、不況からの脱出、ラテンアメリカ諸国の経済的ナショナリズムへの効果的対応、日独伊のラテンアメリカへの経済的・政治的進出の阻止等、それまでのラテンアメリカ政策によって未解決の諸課題が次々と解決されていくのである。<sup>36)</sup>しかし、実際には、こうした問題の多くは戦時の緊急事態の下で一時的に解消されただけともいえ、特に経済的ナショナリズムの問題が米州関係にとって深刻な問題として戦後に持ちこされることが、グリーンらのリヴィジョニストによって指摘されている。<sup>37)</sup>いわば、メキシコ石油国有化に象徴される、ラテンアメリカの経済的ナショナリズムの高まりが、善隣外交にとって長期的には最も困難な課題を提起し、政策としての一つの限界を示していたのである。

その際、メキシコ石油国有化に象徴される経済ナショナリズムの問題は、ハルを中心とする国務省にとって、単にウッドのいう伝統的権益保護の問題としてだけでなく、また石油という重要な戦略的産業の擁護という問題にもとどまらず、彼らが、互惠通商政策に代表される自由主義的対外経済プログラムによって、米州において実現ないし保持をめざした自由主義的国際秩序に対する根本的な挑戦とみなされたのである。<sup>38)</sup>1930年代から1940年代初頭にかけて、世界恐慌と世界大戦という国際的危機があいつぐ中で、ローズヴェルト政権内でアメリカ外交の一翼を担ったこうしたウィルソン主義的国際主義者にとって、善隣外交は、レヴィンのいうところのウィルソン主義的な「自由主義的・資本主義的国際秩序」を、唯一その実現が可能と考えられた米州において実現し、維持すべき手段として重要な意味があったので

ある。<sup>39)</sup> 彼らにとっては、こうした自由主義的経済原則の堅持や政策の推進が、米国の繁栄と安全にとって望ましい国際秩序実現のための手段として、重要だったのであり、こうした考えは、戦後米国が覇権国として国際政治に登場する中で実現する世界大での自由主義的国際政治・経済体制へと直接つながるものである。グリーンらが強調する「革命的ナショナリズム」への強力な否定的態度が善隣外交の中にみられる理由の一つも、こうした「体制的」発想が基底にあるともいえよう。<sup>40)</sup> このように第2期の善隣外交とラテンアメリカの経済的ナショナリズムの関係は、ウッドが指摘する伝統的な権益保護から国防・米州連帯の重視への変化という二律背反の単純な図式では、善隣外交の展開が捉えきれないことを示唆している。

ローズヴェルト政権は、世界大戦という危機的状況の中で、米州連帯・協力重視の緊急の必要性に迫られ、メキシコ石油国有化問題に象徴されるラテンアメリカの経済的ナショナリズムの挑戦に対し一時的妥協に成功する。この成功は二つの要素からなり、一つは、軍事的勝利という緊急の課題を優先し、自由主義的「国際秩序」の実現・維持という、長期的には米国にとってきわめて重要な外交目標を棚上げし、メキシコ等の民族主義的要求に大幅に歩み寄ることによって、両者の妥協が可能になったこと。もう一つは、ウッドが強調するように、「戦時」の善隣外交の下で飛躍的に拡大した経済・軍事援助能力がきわめて効果的なアメとムチとしての役割を果たし、民族主義政権に対して譲歩、または「善き隣人」としての行動を促す有効な手段として機能するようになったこと、の2点があげられる。また、第二次大戦中の善隣外交は、こうした直接的な戦争遂行のための軍事協力や軍事援助、また、ラテンアメリカ諸国との外交的・経済的懸案解決のための単なる圧力的手段にとどまるものではなかった。ガードナーも指摘するように、ローズヴェルト政権は、「彼らに分け前を与えよ (Give them a share)」のスローガンのもとに、大幅に拡大した対外政策機能と予算を背景として、輸出入銀行の融資や新たに開始した技術協力プログラムを通じ、ラテンアメリカ経済の長期的発展や社会の安定を目的とし、産業化の促進や社会資本の充実を図るため、限られた形ながら開発援助政策をも開始するのである。<sup>41)</sup>

グリーンらによれば、こうした政策が、単なる不干渉主義にとどまらない積極的印象をラテンアメリカ諸国に与え、善隣外交の名声を確立し、その理想主義的神話

を生み出したのである。しかし、彼らは、こうした政策がもともと不十分であり、長期的なものにもなり得なかったとし、結局は、神話にとどまった点を強調する。リヴィジョンニストたちは、そうした積極的側面が大きな成果をあげることができなかった理由として、善隣外交の持っていた「革命的ナショナリズム」への強力な否定的態度をあげ、そのために善隣外交は、開発・技術援助政策が効果をあげるための前提である、ラテンアメリカ諸国の社会改革を推進し得なかった点を指摘する。<sup>42)</sup>しかし、これは、また善隣外交が持っていた本質的性格にも由来する。ラテンアメリカ諸国への不干渉主義が大前提である善隣外交にとって、民主化や社会改革の強力な推進は、たとえそれがいわゆる進歩的な目標であれ、内政干渉をもたらすものとして避けるべきものであった。また、米州諸国間の協力推進という実際の観点からしても、特に戦時中は、ラテンアメリカ諸国の政治体制や社会制度の公式の場での批判や圧力は、望ましいものとみなされず、ある国の政策が連合国や米国自体の政治・軍事目的と相容れないものとされない限り、ローズヴェルト政権は極力厳格な不干渉主義を守ろうとした。<sup>43)</sup>

しかし、米州におけるアメリカの指導的立場に挑戦、ないし枢軸諸国と密接な関係を持つとみなしたものに対しては、ローズヴェルト政権は、内政干渉も辞さず強力な外交的・政治的圧力により政策の変更、更に政権の交替もめざした。前者の例として1943年半ばに成立したペロンを実質的指導者とするアルゼンチンの軍事政権があり、後者の例として1943年末に成立したボリビア革命政権があった。両政権に対する米国の徹底した敵対的・干渉主義的政策は、アメリカのヘゲモニーに対して域外の勢力との連繋等により、正面から挑戦を行うと見なされた、いわば「過激な」政治的ナショナリズムに対して、善隣外交が持っていたもう一つの「限界」を示したものともいえよう。これは、国際危機が深まる中で米国の安全保障に直接かかわるものとして、「過激な」経済ナショナリズムによる挑戦以上に短期的には一層深刻であった。まさに、メキシコの経済ナショナリズムとの宥和が実現したのも、同国の経済的挑戦が、政治上・安全保障上の挑戦となることを防ぐためであって、後者の挑戦者に対しては善隣外交を通じた宥和の余地はなかった。<sup>44)</sup>

善隣外交が、開発援助も含めラテンアメリカとの間に長期的な協力関係を形成できなかったことに関し、ゲルマンは、リヴィジョンニストとは違った視点から、その

政策としての本質的性格からくる理由をあげている。善隣外交は、本来世界恐慌と世界大戦という、いふなれば15年以上にわたる異常事態の下で、ラテンアメリカが米国外交の中で重要な位置を占め続けるという特殊な状況の中で形成され、発展したものであった。その意味で戦争への対応として飛躍的に高まった米州諸国の協力関係が、大戦の終了によって縮小に向かうのは自然の成りゆきであり、戦後アメリカ外交の比重がヨーロッパとアジアへと急速に移っていく中で、ラテンアメリカの相対的比重が低下するのも当然の結果であった。更にゲルマンは、米州諸国間の戦時協力体制が元来計画性のない緊急の手段であり、平時への移行の計画にも失敗した点を指摘し、その背景として大戦中のラテンアメリカ政策の立案と遂行にあたった政治・経済・軍事・文化に関する政府諸機関の乱立と対立を強調する。本来、そうした対立を避けるために、ローズヴェルト自身のきも入りで発足したOIAA（米州関係調整局）も、ロックフェラー局長の下で、その最大のライバルであるハル長官以下の国務省だけでなく、他の様々の関係省庁と官僚政治の舞台での競争を繰り返したのである。いずれにせよ、善隣外交は、その形成と展開にとっての主要舞台であった世界恐慌と世界大戦が終結し、その主要な担い手であったウェルズ、ハル、ローズヴェルトらが、1943年から1945年にかけて次々とその舞台を去ることにより、有機的な政策の体系としては終息を迎えたのである。<sup>45)</sup>

### III. おわりに

善隣外交研究は、以上の分析から明らかなように、初期の「善隣」のイメージに強く影響された、いわば理想主義的研究に対する批判として、1950年代末から急速に発展した。ウッドに代表される現実主義的研究は、いふなれば「政策」の視点から、「国益」認識の変化が、政策の展開にどのような影響を与えたか、というメカニズムの解明によってその実像に迫ろうとしたのである。また、修正主義的研究は、いわば「関係」の視点から、「善き隣人」の政策が米州諸国間の関係に与えたインパクトによって、逆に政策の再検討を図ろうとしたのである。両者の解釈の対立の第1点である、善隣外交の目的に関して言えば、双方の見解とも善隣外交の持つ複雑でダイナミックな性格を捉えるには、やや単純化されすぎたきらいがある。善隣

外交のそうしたダイナミックな性格は、それが、もともと複雑な米州諸国間の関係を12年の長きにわたって全般的に規定し続けた、という基本的事実からきている。更に、ゲルマンの強調するように、様々な政府首脳や国務省その他省庁が、多くの見解の相違や対立をみせながら、善隣外交の政策としての構想と遂行に携わった、という事実にも由来するのである。しかし、基本的には、ローズヴェルト自身が強調した米州関係の全般的改善という目的が、常に一貫した底流としてあり、善隣外交、更にはローズヴェルト政権下での米州関係の基本的性格を規定していた。その上で、ウッドのいうような平時から戦時への善隣外交の重要な展開が基本的にみられたわけである。

しかし、本文中で検討したように、実際には、ハルに代表される国務省は、善隣外交の成立当初から、ウッドの言う単なる平時における伝統的権益擁護にとどまらず、ガードナーやグリーンらが言うように、軍事干渉権放棄と協力関係の推進を梃子とした、新たな政治的・経済的支配の強化という要素も加味した形で、米国にとって望ましい「国際秩序」の米州における実現を求めて善隣外交を推進していた、という重要な側面がある。そして、こうした側面は、戦時の善隣外交の段階になって放棄されたのではなく、米州連帯・協力関係の重視という当面の最大目標に一時的に従属させられただけで、国務省を中心とした米国政府内のウィルソン主義的自由主義的国際主義者の間に脈々といき続けた。実際、彼らの主張は、対枢軸諸国勝利後、米州にとどまらず、世界的レベルでの国際連合、IMF、世界銀行といった戦後国際機関の中に具現化されるのである。これを善隣外交研究に即して言えば、こうした「ウィルソン主義的世界秩序」実現の目標が、国務省内、またローズヴェルト政権全体の中で善隣外交遂行に当たって、具体的にどのような位置づけを与えられ、他のより直接的な外交目標とどの様に絡みあって、いかなる形で追求されたか、という点の究明が今後の課題であろう。こうした点の明確化は、ローズヴェルト政権の対外政策全体、さらには戦後のラテンアメリカ政策を考える上でも重要な論点となろう。

善隣外交の評価に関する現実主義者と修正主義者との相違については、両者は明らかに評価の基準が異なっている。特に、グリーンらの長期的には失敗とする見方は、重要な論点ではあるが、善隣外交のラテンアメリカの「革命的ナショナリズム」



への対応という点に片寄った評価であり、善隣外交の持つ本来の複雑な性格とそのダイナミックな展開の過程をふまえた、総合的な評価とはなっていない。結局、善隣外交は、政治的には劇的な関係改善によって大きな成果をおさめ、不況克服や経済的進出という純粋に経済的側面では、中途半端に終わり、「国際秩序」の目標においては、ラテンアメリカの経済的ナショナリズムと不安定な一時的妥協を行なったとも言えよう。ただし、この最後の点に関しては、ナショナリズムの成熟の程度とその現れ方が、ラテンアメリカのそれぞれの国々で大きく違うため、一概に善隣外交がナショナリズムとの長期的共存関係の構築に失敗したとは言いきれない。例えば、当時米国が、大きな影響力を持ち善隣外交を通じて比較的容易に安定的関係に達した、キューバやニカラグワ等の中米・カリブ海諸国で、戦後多くの困難に遭遇したのに対して、当時その強烈な経済的ナショナリズムの主張によって、最も困難な関係にあった国の一つであるメキシコとの間で、その後米州内で最も安定した関係の一つを形作ったという事実がある。善隣外交は、ラテンアメリカという米国にとって本来影響力の強い地域に対して行われた政策でありながら、全体としては米国にとって政策上の制約要因が大きい中で展開されたこと、しかしながら、個々の国々でまたイシューごとに、それぞれの国々の米国に対する交渉力に、大きな違いがあるといった点に留意しながら、今後個々の研究を更に積上げ総合してゆく必要があろう。

- 1) 英語での一般的呼称である“Good Neighbor policy”は、日本の研究者によって「善隣政策」とそのまま訳されることもあるが、本文中の善隣外交の定義より明らかなように、筆者はあえて「外交」という言葉を用いることより、単なる「政策」の枠におさまりきらない「善隣外交」の多様性・全体性を示したいと考えている。
- 2) 加茂雄三「ラテン・アメリカ政策—ナショナリズムの台頭と権益擁護の模索—」本間長世・有賀貞編『現代アメリカ論』（東大出版会、1971年）、328頁。他に、Edward O. Guerrant, *Roosevelt's Good Neighbor Policy* (Albuquerque, 1950), p. 212; J. Lloyd Mecham, *A Survey of United States-Latin American Relations* (Boston, 1965), p. 465 を参照。
- 3) 善隣外交も含めて、20世紀米国のラテンアメリカ政策に関しては、例えば、Richard V. Salisbury, "Good Neighbors?: The United States and Latin America in the Twentieth Century," in Gerald K. Haines and J. Samuel Walker, eds., *American Foreign Relations: A Historiographical Review* (Westport, Conn., 1981), pp. 311-33 を参照。また、加茂、前掲論文も参照。
- 4) Samuel F. Bemis, *The Latin American Policy of the United States* (New York, 1943); Guerrant, *op.*

- cit.; Alexander DeConde, *Herbert Hoover's Latin American Policy* (Stanford, 1951).
- 5) Donald M. Dozer, *Are We Good Neighbors?* (Gainesville, 1959); Bryce Wood, *The Making of the Good Neighbor Policy* (New York, 1961); Irwin F. Gellman, *Good Neighbor Diplomacy: United States Policies in Latin America, 1933-1945* (Baltimore, 1979); Frederick B. Pike, *FDR's Good Neighbor Policy: Sixty Years of Generally Gentle Chaos* (Austin, 1995); Peter H. Smith, *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S. -Latin American Relations* (New York, 1996), pp. 65-114.
  - 6) William A. Williams, *The Tragedy of American Diplomacy* (New York, 1959); Robert F. Smith, *The United States and Cuba: Business and Diplomacy, 1917-1960* (New York, 1960); Lloyd C. Gardner, *Economic Aspects of New Deal Diplomacy* (Madison, 1964); David Green, *The Containment of Latin America: A History of the Myths and Realities of the Good Neighbor Policy* (Chicago, 1971); Dick Stewart, *Trade and Hemisphere: The Good Neighbor Policy and Reciprocal Trade* (Columbia, 1975); Frederick C. Adams, *Economic Diplomacy: Export-Import Bank and American Foreign Policy, 1934-1939* (Columbia, 1976).
  - 7) Bemis, p. 202, 385; Mechem, pp. 463-64.
  - 8) 揚井克己『アメリカ帝国主義史論』(東大出版会, 1959), 241頁。
  - 9) 安藤次男「善隣政策の形成に関する一考察—不干渉主義をめぐる—」『法学論叢』(京大) 89-1 (1971年), 33頁。安藤は、ニューレフトではなく「オールドレフト」たるフォスターの「帝国主義の再編成」という規定を研究の出発点としている。W・Z・フォスター『アメリカ政治史概説』山田健太郎訳(大月書店, 1958) 下巻, 667-70頁。
  - 10) 平田忠輔「“善隣政策”に関する一考察—互惠通商政策を中心として—」『同志社法学』23-2, 3(1971, 1972年), 324頁。
  - 11) 新川健三郎「“善隣外交”政策の再検討—“新植民地主義”の一原型—」『教養学科紀要』(東大) 5 (1973年), 28頁。
  - 12) N. Gordon Levin, Jr., *Woodrow Wilson and World Politics: America's Response to War and Revolution* (New York, 1968), pp. 1-10; Adams, pp. 224-25.
  - 13) ウッドは、近年の研究で、ローズヴェルト政権退場後の善隣外交を分析している。ウッドによれば、戦後ペロンのアルゼンチンへの継続的内政干渉等によって、善隣外交の空洞化が進み、1954年のガテマラ革命介入をもって善隣外交の崩壊が完結したとしている。Bryce Wood, *The Dismantling of the Good Neighbor Policy* (Austin, 1985).
  - 14) 一般に他国への軍事的・政治的不干渉を意味するが、ここでは、米政府の当時の解釈に基づいて概念を整理しているウッドの用法に従い、「介入(intervention)」を武力行使を伴うもの、それ以外は「干渉(interference)」として、忠告や助言も含めて他国の内政に対する「平和的」手段による直接的影響力行使とする。ウッドによれば、ローズヴェルト政権は国際公約ではない後者についても、次第に厳格な適用を図るようになる。また、不干渉主義政策のメルクマールである1936年の不干渉議定書は、米国の「干渉」権は放棄せず、共同「介入」の余地を残す。Wood, pp. 136-49; 安藤, 前掲論文, 34, 71頁。
  - 15) 通商協定締結に際し、行政府の裁量によって50%を上限に、相互の関税引き下げを実現し、無条件最恵国条項を含む2国間協定の積み上げを通して一種の自由貿易主義的経済圏を作り出し、貿易

- の拡大を図った。詳しくは、Gardner, pp. 39-46; Stewart, *op. cit.*; Paul A. Varg, “The Economic Side of the Good Neighbor Policy: The Reciprocal Trade and South America,” *Pacific Historical Review*, 45-1 (February 1976), pp. 47-71; 安保哲夫「ニューディールの対外経済—その経済外交と大企業の国外事業活動—」東京大学社会科学研究所編『ナチス経済とニューディール』（東大出版会、1978年）、373-76頁；平田、前掲論文；鹿野忠生「大恐慌期のアメリカ国務省と互惠通商政策—経済的繁栄による世界平和のパラドックス—」『広島平和科学』18（1995）、45-85頁を参照。
- 16) Wood, pp. 4-5.
- 17) 初期の研究においては、善隣外交を開始したのは、ヒューズ国務長官か、フーバー大統領か、それともローズヴェルト大統領かという見解の対立がみられたが、各研究とも不干涉主義の重視という点では大差がなかった。Bemis, p. 389; DeConde, p.124; Guerrant, p.212.
- 18) Bemis, pp. 359-93. ビーミスの米州関係研究に関する最近の議論としては、Mark T. Gilderhus, “Founding Father: Samuel Flagg Bemis and the Study of U.S. Latin American Relations,” *Diplomatic History*, 21-1 (Winter 1997), pp. 1-13 を参照。また1950年代に華々しく展開された、アメリカ外交をめぐる理想主義対現実主義の「大論争」において、前者は、善隣外交による米州諸国間の政治的平等と道義に基づくコミュニティの「実現」を後者への反論に際し強調した。例えば、Frank Tannenbaum, *The American Tradition in Foreign Policy* (Norman, Okla., 1955), p. viii , 86. また、Salisbury, pp. 311-13 も参照。
- 19) 新川健三郎「世界恐慌下の米州関係」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、1993年）114-36頁。
- 20) Wood, pp. 6-8, 135.
- 21) Williams, pp. 182-83. ガードナーは、互惠通商政策がニューディールの対外経済政策の基盤であり、ラテンアメリカとの自由主義的貿易を日独の国家主義的貿易攻勢から守るため善隣外交が展開されたという側面を重視する。Gardner, pp. 58-60. また、グリーンは、ラテンアメリカの「革命的ナショナリズム」を抑え込むための手段としての性格を強調する。Green, pp. ix, 296-97.
- 22) 例えば、Adams, pp. 134-36 を参照。
- 23) ローズヴェルトは、「保守的で融通がきかないと考えた国務省を嫌い、様々な機関と人々に対外問題の責任を分与」した。Robert Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945* (New York, 1979), pp. 532-33. また、滝田賢治『太平洋国家アメリカへの道—その歴史的形成過程—』（有信堂、1996年）、38-43, 71-72頁も参照。
- 24) David F. Trask, “Writings on American Foreign Relations: 1957 to the Present,” in John Braeman, Robert H. Bremmer and David Brady, eds., *Twentieth Century American Foreign Policy* (Columbus, 1971), pp. 97-98; Wood, pp. 340-51. 3者の善隣外交観とそれぞれの役割の違いは、Gellman, pp. 227-28 に簡潔にまとめられている。
- 25) Gellman, pp. 1-2.
- 26) *Ibid.*, p. 58; 安保前掲論文、376頁；滝田前掲論文、170-3頁等を参照。
- 27) Wood, pp. 309, 358; Mecham, p. 123; Green, p. vii .
- 28) Dozer, pp. 16-37 に詳しい。しかし、米国は、不干涉主義政策によって中米・カリブ海諸国への影響力行使を全く放棄したのではなく、いわば実情にそぐわなくなったものをやめ、パナマ、キュー

- バへの駐兵等必要とみなしたものは、保持したのである。Gellman, p. 38.
- 29) Gellman, p. 225. ローズヴェルトは、善隣外交の実践をアメリカ外交の道義的基盤として対外的に主張したいと考えていた。参戦前は、日独伊の露骨な侵略主義への反論のため、そして連合国側の勝利が明白となる1943年頃からは、戦後の世界平和の基礎として「善隣政策」が強調される。William Range, *Franklin D. Roosevelt's World Order* (Athens, 1954), pp. 54, 68-69; Dallek, pp. 529-30. 1943年に書かれたビーミスの研究は、まさにこうした当時の政治指導者と国民の「善隣政策」への期待とレトリックを強く反映して、善隣外交の普遍的性格を強調しているのである。Bemis, pp. 391-92.
- 30) Wood, p. 313.
- 31) Gardner, p. 63.
- 32) 互恵通商政策のこうした限界については、Stewart, pp. 270-73を参照。また、成功例とされる1935年のブラジルとの協定についても再検討が必要との指摘がある。stanley E. Hilton, *Brazil and the Great Powers, 1930-1939: The Politics of Trade Rivalry* (Austin, 1975), p. 226. しかし、南米の大国の場合とことなり中米・カリブ海諸国に対しては、武力干渉に代わる影響力行使の手段として有効であった。Lester D. Langley, *The United States and the Caribbean, 1900-1970* (Athens, 1980), pp. 146-49. キューバの場合については、Smith, pp. 144-45.
- 33) 輸出入銀行については、Adams, *op. cit.*; 齊藤叫「ワシントン輸出入銀行の生成と展開 (1934-41) — 1930年代におけるアメリカ資本主義の対外関係に関する一考察 —」【商学論叢】(中大) 19-3 (1977年9月) ; 新川, 前掲論文, 35-38頁参照。
- 34) Wood, pp. 7-8, 253-54, 311.
- 35) Dozer, pp. viii-ix.
- 36) Wood, pp. 309-12.
- 37) Green, pp. 22-23, 34-35; Williams, pp. 180-83; Gardner, pp. 109-12.
- 38) メキシコ石油国有化問題に関しては、Lorenzo Meyer, *Mexico and the United States in the Oil Controversy, 1917-1942* (Austin, 1977); Wood, pp. 203-59; Clayton R. Koppes, "The Good Neighbor Policy and the Nationalization of Mexican Oil: A Reinterpretation," *The Journal of American History*, 69-1 (June 1982) を参照。
- 39) Levin, pp. 1-5.
- 40) Green, pp. viii-ix.
- 41) Press Conference, 614-A, January 12, 1940, Franklin D. Roosevelt Library, *Press Conferences*, XV, pp. 75-78.
- 42) Gardner, pp. 109-12; Green, pp. viii-x, 34-35, 296-97.
- 43) そこから、善隣外交は中米やカリブ海の独裁者を擁護したという批判も出てくる。そうした批判に対して、ローズヴェルトは、ニカラグワの独裁者ソモサのことを「あいつはろくでなし (son of a bitch) だが、われわれに味方するろくでなしだ」と言ったと伝えられる有名な逸話が残っている。
- 44) 前者については、Randall Woods, *The Roosevelt Foreign-Policy Establishment and the "Good Neighbor": The United States and Argentina, 1941-1945* (Lawrence, Kans., 1979); 後者については、Cole Blasier, *The Hovering Giant: U.S. Response to Revolutionary Change in Latin America* (Pittsburgh, 1976), pp. 46-54 を参照。
- 45) Gellman, pp. 92-169, 225-28; Wood, pp. 340-47.