

### 第3章 海軍整備の根拠とハルの極東政策の「岐路」

#### 1 問題の所在と限定

当時のアメリカ海軍はどのような根拠で建艦予算を獲得していたのか。第一次、第二次海軍拡張計画目的の建前と本音は何であったのか。ハルの建艦への役割とハルの極東政策に及ぼした海軍拡張法の影響について検討し、民主主義国家の外交の手段たる海軍整備とはいかなるものかを検証する。

#### 2 第一次海軍拡張法の成立とハルの極東政策の揺らぎ

##### (1) アメリカ海軍にける建艦の三つの根拠

1930年代前半のアメリカ海軍の建艦は相互に関連した三個の原則によって成り立っていた。第1は、海軍建造の論理的根拠を提供する「オレンジ作戦計画」である。第2は、「均衡海軍」(Balanced Fleet)の概念である。これは海軍部内の競合する利害を折衷するための方式である。第3は、「条約海軍」(Treaty Navy)の概念であり、海軍拡張を正当化する表向きの理論として重宝であった。

条約海軍の概念は、海軍予算獲得に貢献した。1930年代のアメリカの世論では、安全保障機構や対外介入に神経質であったために、海軍拡張要求を直接正当化するのは困難であった。ワシントン・ロンドン両条約の範囲内で建艦するのであればあまり抵抗はなかった。アメリカ海軍は殆どの艦種においても、条約の最高限度まで建造していなかったため、条約海軍を使ってこの第一次海軍拡張法案を正当化する第1の根拠にしたのである。均衡海軍はワシントン条約によって標準化された艦隊で規定されている。海軍部内の調和をもたらす機能があり、日本海軍とよく似たものである。

オレンジ作戦計画<sup>1</sup>は、いわゆる仮想敵国を設定し、同国の海軍力と作戦態様を各種情報から設定して、だから我が国としてはこの作戦計画に基づき海軍力として、艦種、隻数等をどうしても必要だと説得するものであった。対日海軍作戦計画「オレンジ作戦計画」(オレンジ・プランともいう)には、仮想敵国の艦艇の性能が基準になるが、明確に索敵(敵の搜索)、急襲、通商破壊の諸任務が明示されており、艦種の開発を正当化していた。重巡洋艦は敵戦艦の攻撃を逃れるための高速性と砲力を備え、シナ海へ廻航して帰還するだ

けの航続力等の性能が決まることになる。

## (2) 全国産業復興法を適用した第一次海軍拡張法

第一次海軍拡張法 (Vinson-Trammell Act of 1934) は、条約海軍の建艦概念を使っていた。この法案の前に海軍拡張の前段階がある。ルーズヴェルト政権が誕生した後、1933年6月16日、全国産業復興法 (National Industrial Recovery Act) が成立するが、その日に海軍建造費として2億3800万ドルを全国産業復興資金から建艦費に移し変えるのである。この計画では3年期限内で32隻の建造を図るもので、航空母艦「ヨークタウン (Yorktown (CV5))」、「エンタープライズ (Enterprise (CV6))」が含まれていた。この機を利用すべく海軍はエネルギーに立ち回った。1933年、建造修理局長ランド少将 (Emory Land)<sup>2</sup> は、緊急救済資金に割り当てられる公共事業計画に艦艇や航空機の生産も含めるようロビー活動を行い、プラット作戦部長 (1933年7月1日、スタンレーと交代する。) を伴ってルーズヴェルトから2億3800万ドルの配分を勝ち取ることができた。新艦の建造費は、全国産業復興法を使って議会に直接請求するよりも救済資金をねらう方が簡単であった。

ランドは救済資金を建艦に振り当てることを懇請する場合、この建艦による海軍の役割ではなく、艦船の建造がどれほど効果的に経済救済手段になるかを示す資料をふんだんに利用して説明した。小型艦の場合、支出は多くの沿岸州の造船所に行き渡ることになると指摘した。海軍は産業復興の担い手であることを強調したのである。

1934年1月にはルーズヴェルト政権は海軍力をロンドン条約によって規定された限度まで引き上げる企図があると宣言した。第一次海軍拡張法は、ワシントン、ロンドン条約制限一杯に建艦を行うことに一括承認を与えるものであった。議会の合意が得られたことで、建造費の獲得がいっそう容易になった。

下院海軍小委員会議長ヴィンソン (Carl Vinson) の海軍への好意的態度と下院歳出委員会海軍分科委員長のアムステッド (William Umstead) 議員の尽力により、法案審議は反対や妨害を受けることなく進んだ。満州事変、日本の国際連盟脱退によって、日本に対する危惧が高まったことにもよるが、ルーズヴェルトの海軍に対する思いが大きく影響していた。

ハルは、1934年3月4日現在、アメリカ海軍は条約の65%しか保有せず、日本海軍はほぼ95%に達していると回想録に書いている。満州問題に頭を悩ますハルにとって海軍の劣勢は切実だった。海軍長官クルードA・スワンソン(Claud A. Swanson)に協力して、1933年6月、全国産業復興法を活用してロンドン条約に対応する軍艦の建造を図り、第73議会第2会期<sup>3</sup>において、1934年3月27日に、ヴィンソン-トラメル法(Vinson-Trammell Act)が成立する<sup>4</sup>。正式には「ワシントンおよびロンドン条約による制限までの海軍艦艇の建造に関する法」(Construction of Certain Naval Vessels at the limits prescribed by the treaties signed at Washington and London)であり、条約上限まで増強するというものであった。下院海軍小委員会議長ヴィンソンおよび上院海軍小委員会議長のトランメル(Park Trammell)の名を取ってヴィンソン-トラメル法といわれている。

この結果議会は毎年7600万ドルの支出で、100隻以上の軍艦建造を承認した。戦艦を建造する計画はなかったが、1934年計画によれば、航空母艦「ワズプ Wasp (CV7)」1隻、軽巡洋艦2隻、駆逐艦14隻、潜水艦6隻の建造が始められた。

ただし、ルーズヴェルトの本来の建艦計画は日本を目標としていたとあってよく、友人の一人がアメリカの海軍拡張計画が日本に与えた衝撃に憂慮すると1933年の夏にルーズヴェルトに書き送った時に、彼は自分が憂慮しているのは日本の強さだと述べた<sup>5</sup>。

この海軍拡張計画には、ハルが議会対策に乗り出すほどの問題は生じることとはなかったが、スワンソン海軍長官を真摯に支援し、何よりも海軍作戦部長とも関係が深く、その後彼等は、国務省と関係が深くなってく<sup>6</sup>。

### (3) イギリスによる米国の海軍増強への批判に対するハルの対応

新造艦は1930年条約のアメリカのトン数制限を越えてはいなかったが、日本とイギリスはアメリカの建艦計画は、世界を再び建艦競争に駆り立てるものと非難した。当時の世界恐慌によってどの国の予算も圧縮されていた。

表3-1に示すように、アメリカの建造計画は単一の建艦計画としては、第一次世界大戦以降世界最大であり、ルーズヴェルトが建艦競争の主導権を取

ったと国内外で批判がでた。1933年に始まったアメリカの海軍拡張計画に対して、激しい建艦競争を恐れて、9月、イギリス外務省はイギリスがアメリカに同調して巡洋艦建造を中止するよう日本を説得できれば、アメリカも建造を中止するよう打診してきたが、ハルは「アメリカの計画は経済復興の機能であることを強調して、日本の建造計画とは何の関係もない」と述べた。

英国首相マクドナルド(Ramsay MacDonald)とサイモン(John Simon)外相の申し入れにも、国務省は「艦隊に膨らみをつける必要がある」と建造中止を拒否した。

表3-1 アメリカ、イギリス、日本の海軍支出

年度	アメリカ	イギリス	日本
1919	205.17	62.85	13.44
1920	67.57	28.79	15.88
1930	61.22	43.83	18.03
1934	56.3	53.9	36.5
1935	76.97	61.3	39.1
1936	92.5	71.8	38.6

出典：モデルスキーの *Sea Power in Global Politics, 1494-1993* p82. Table4-4 から抜粋、単位は £ m (1913年)

### 3 建前の建艦と岐路に立つ極東政策との矛盾に対するハルの解答

#### (1) 対日政策に対するハルの模索

ロンドン軍縮予備交渉が行なわれている時期にハルが模索した対日政策は、日本を大目に見もしなければ挑発もしないものだった。アメリカは積極的に日本に対抗する行動にも出ず、伝統的政策や国益に即して対立の解消を模索していた。

ハルは国務省の極東部長にホーンベック(Stanley K. Hornbeck)を据えていた。彼は1928年以来その地位にあって、スチムソンの意を受けて対日政策を作成する際に影響力を持ち、経済締め付け政策で日本の膨張政策を変えさせることができると信じていた人物である。

日英交渉が行なわれるという噂が1934年5月に東京のグルー大使からもたらされると、ホーンベックは海軍拡張計画を促進することにより、また進捗して

いることを宣伝することにより、対処すべきだとハルに進言した。第一次海軍拡張法に対する英日の反発をみれば、イギリスはまだまだアメリカと対等か敵にもなりうるスタンスを取っていた。

日本の満州侵攻に際して、ルーズヴェルトはワシントン海軍軍縮条約の強化のために、直ちに海軍力建造を年頭教書の後で決定した<sup>7</sup>。この第一次海軍拡張法は、表向きには本土防衛と西半球防衛強化を強調し産業復興法にかこつけて整備することで法律化されたものであり、アジア艦隊の増強などではなかったのである。

## (2) 極東問題には無関心な世論－建艦と軍縮で世論に配慮する

### ルーズヴェルト

海軍拡張案が議会でうまく承認された理由は、1933年に建艦と国内産業復興策に結びつけたことである。臨海地帯や軍艦建造業界を支持基盤に選出された議員は、外交政策への関心よりも経済的関心の方が大きかった。ネバダ州選出のピットマンのような民主党議員は海軍支出を問題視する傾向があったが、その後恐らく、1936年の大統領選挙では、民主党内の海軍支出批判が抑えられたものと思われる。世論も70%が大海軍の建設に賛成する状況であった。1936年末には、海軍長官は、3隻の空母、11隻の巡洋艦、63隻の駆逐艦と18隻の潜水艦が建造中であるという比類ない海軍の増強を発表することができた。

しかし、このことで国民が太平洋で強制外交<sup>8</sup>を期待していたわけではない。より強力な海軍の存在によって、将来アメリカが戦争に巻き込まれる可能性が少なくなると考えたからだ。国民は中国問題で日本と戦争するつもりはさらさらなかったのである。

この頃行なわれた世論調査も95%の人たちは、日中紛争のどちらにも同情していない。60%以上が日本品不買運動に賛成する程度でしかなかった。当時「アメリカの世論は、現在、極東において領土を保有することを全く支持していない」と1936年のデネット(Tyler Dennett)は結論付けていた<sup>9</sup>。「われわれ(アメリカ)は、いま中国から出て行こうというムードにあり、入って行くムードにはない」と考えていた。

アメリカは 1935 年ナチス・ドイツの再軍備宣言等ヨーロッパに関心が深まり、極東問題に関心がなかった。これは 1936 年の大統領選挙に現れていた。二大政党の何れも綱領に極東政策について触れることはなく、民主党は「真の中立」、共和党は伝統的な「紛争に巻き込まれるような同盟を避ける」と約束していた。ルーズヴェルトは海軍拡張法案に署名した時、国民には軍艦追加建造のための法律ではなく、暫定的な将来計画を議会が承認したに過ぎず、自らの政権は依然として海軍軍縮に賛成であると述べ国内の孤立主義者に配慮していた。これは明らかに海軍拡張と矛盾を含んでいるが、ルーズヴェルトは海軍拡張と同様に海軍軍縮にも誠実な関心を払っているようにみせかけた。

### (3) 米日外交関係の膠着と極東における決定の「岐路」

(“We are now at the Oriental crossroads of decision”)

1936 年末には、海軍長官が比類ない海軍の復興を発表することができたとしても、このことで国民が太平洋で強制外交を期待していたわけではない。より強力な海軍の存在によって、将来アメリカが戦争に巻き込まれる可能性が少なくなると考えたからだ。国民は中国問題で日本と戦争するつもりはさらさらなかったのである。

ハルは海軍整備が進むにつれて、アジア外交強硬派からは弱腰外交と非難される。ルーズヴェルトが海軍軍縮にも賛成であるという世論向けのスタンスを取ると、ハルは平和を標榜する孤立主義者から本土防衛によるアメリカの安寧を盾に中国から引き揚げるべきだと批判された。

ハルは海軍高官からも、2者択一をはっきりするように要求された。「もし、手を引くなら後ではなく、挑戦を受けていないいま、手を引け」という助言を海軍作戦部長スタンドレー (William Standley) 提督<sup>10</sup> から受けていた。ハルとの信頼関係があってこそスタンドレーもこのような率直な発言をしていたのであろう。

1937 年前後、ルーズヴェルト最初の 4 年の任期を終える頃には、極東政策は膠着状態で、一方海軍関係は 1922 年以前の競争状態に戻りつつあった。

アジアからの撤退論の一つは、日本を利用した防波堤論である。アジアか

ら引き上げと不介入を支持する一般的な感情は、主として、伝統的な孤立主義と戦争を回避するには国内に留まることにあるという議論に基づいていたが、中国共産党の誕生とソ連の領土拡張復活を示す形跡も見られ、より戦略的に日本の中国侵攻をみる場合、パワーバランスへの復帰を必要とした。要するに日本をパワーバランスの防波堤として中国共産党とソ連の拡張を押し込み利用する考えである。これは元極東部長で 1941 年にはトルコ大使になっていたマクマレー (John L. Macmurray)<sup>11</sup> の書簡であるが、ホーンベックはその内容について簡単な討議をした後、国務省内にこの書簡を配布せずにおいた。もう一つのアジアからの撤退論は、中国民族主義の重要性を評価して「中国人のための中国」という考えである。マクマレーは 1935 年「われわれが中国を日本から救い、中国人の眼にナンバーワンの国として映らなければ、われわれは、最も好かれる国ではなく、最も嫌われる国になるだろう」と述べていた。

1936 年中国大使のジョンソン (Nelson T. Johnson) は、北京から「イニシアティブは中国にある」と書いており、日本の中国侵攻に対してアメリカが軍事力を行使することには反対だとハルに述べている<sup>12</sup>。1937 年 7 月 7 日、日華事変が始まり、1937 年 9 月の在中国アメリカ企業をアメリカ軍によって保護することが閣議で検討されたが、内務長官のイッキーズ (Harold L. Ickes) は「そんなことは全くばかげたことだ、外国における事業投資は投資家の責任だ」と述べている<sup>13</sup>。中国から引き上げまたは対日宥和政策はアメリカの大多数の考え方を代表していた。国務省の西ヨーロッパ部長は、1937 年春、ディヴィスに宛てて、「アメリカ人は説得だけで手に入るのであれば、中国における先取権益を欲しているが、戦闘が必要ならばアメリカ国民は、一つの利益の可能性に危険を冒すことは望んでいない」と書いている<sup>14</sup>。

1936 年から 1937 年にかけて、ハルの極東政策には二つの選択肢があって、一つは威厳を保ちつつ、アジアの舞台から撤退し、日本にアメリカによって妨げられることなく、中国との関係を自由に決めさせるか、もう一つは、戦争の可能性をあえて避けようとせず、距離的に不利なところはイギリスからその基地と海軍力の協力をえるという約束を取り付ける政策であった。後者を選択すれば、イギリス海軍との協力関係が不可欠になる。当時のルーズヴェルト政権で

はどちらにするとともに選択せず中途半端なものであったが、ハル自身は後者を主張していたのである。

ハルは後に「極東における決定の岐路」と呼んだ所にいたと述べている。一つは「ゆっくり威厳をもって極東から撤退すること」だった。これは中国開放の全プロセスを通じてアメリカは、イギリスがこじ開けた戸口からあとに続いて入り込み、武力侵略は避けながら利益を得ていた権利を放棄することになる。すなわちアメリカの中国での条約<sup>15</sup>の権利を放棄して、中国在留のアメリカ国民を見捨てることを意味し、門戸開放政策を閉ざし、世界の人々の半数が住む土地を日本に譲り渡すことになると考えた<sup>16</sup>。ハルの意思はあくまで、アメリカの世界市場の要として、極東の安定剤としての中国から引き上げるつもりはなかったのである<sup>17</sup>。当時はそれだけ、孤立主義者の勢力が強かったので、議会人として世論の動向に対して極めて慎重なところがあり、ルーズヴェルトと違った感覚で対処した。この時の「極東の岐路」に立たされたジレンマと日本の横暴さに、ハルは益々日本を信用できない国と見るようになった。

満州不承認政策は、ルーズヴェルトの海軍中心主義的見地によって日米関係に与えた衝撃に較べると、満州国成立、日本の国際連盟脱退の後になってみれば重要度の低い政策になっていった。だからと言って、満州事変の際、抑止力としてのアメリカ海軍の役割が重大視されたわけではない。1937年、空母「ヨークタウン」が就役する等、第一次海軍拡張法による建艦が進むにつれて、海軍の関与した国策決定において、海軍がアメリカの対日政策の基盤強化、すなわち軍事力を背景とした抑止力として、ハルの伝統的極東政策を幾分妥協から原則論になるようにした。海軍は、ハルの譲歩による解決の道の選択をせばめ、日本に対抗する選択を譲歩から抑止への選択を与えたようだ。要するに、先に述べたハルの第2の選択を幾分勇気づけたようだ。

当分の間、基本路線は変わらないが、海軍増強のお陰で対決の方向に移行したと言える。それでも、1933年から1937年にかけてのアメリカ海軍の立場は、アメリカの国益に関わる目前の中国問題という危機ではなく、日本との対決でもなく、海軍省の省益という枠内で、長期的なほどほどの危機を求めていたようである。

#### (4) ロンドン海軍軍縮会議に対するハルの立場

##### ルーズヴェルトの軍縮賛成とハルの海軍懸念

海軍軍縮専門家であるディヴィス(Norman Davis)が1933年4月末にルーズヴェルトを訪問して、日本が信用できない国である以上アメリカとイギリスは、日本との軍縮交渉を考慮せず、建艦競争を進めるべきだと進言した。しかし、ルーズヴェルトはロンドン条約の期間終了の際にもう一度海軍会議を開催するよう主張した。彼はディヴィスに向かって、「アメリカ、イギリスと日本は現在のトン数を維持し、全体として20%の減少となる新たな10ヵ年条約が作られることを期待している旨述べ、もしこの提案を日本が受け入れないようならばロンドン軍縮条約を更に5年延長することを主張するつもりだ」と述べた。この新条約にルーズヴェルトは強い個人的興味を示し、国務長官を差し置いて軍縮条約交渉の進行に介入した。ハルは条約制限を下回っていた海軍力の増強を始めたところであり、国内の孤立主義に配慮するルーズヴェルトとの間で、困難な立場に追いやられた<sup>18</sup>。

海軍は1934年のロンドン予備交渉と1935年の海軍軍縮本会議を懸念していた。日本は同等を主張し、艦種による制限の廃止を要求し、イギリスは5・5・3の比率に満足していたが、大型艦種の質的制限(トン数、備砲、口径)を主張し、イギリス海軍の軽巡の量的拡充による穴埋めを期待していた。質的制限については、日英両国が手を結ぶ可能性があった。イギリスがヨーロッパの維持と極東の権益問題を懸念している状況では、日英接近は十分考えられた。アメリカ海軍としては無条約になると建艦予算を正当化する根拠を失いかねないので、ワシントン-ロンドン条約体制堅持を選んだ。

1934年9月国務省における政策審議の席上でスタンレー海軍作戦部長は、「いかなる犠牲を払っても日米両艦隊の現行比率を維持すべきである」と強行に主張した。門戸開放、9ヵ国条約、ケロッグ条約(パリ不戦条約)等を擁護する覚悟があるならば、アメリカはそれに必要な強力な艦隊を維持しなければならないというものである。

それから数日後、大統領とハルを交えて、ロンドン軍縮条約予備交渉アメリカ代表ディヴィスとスタンレー大將は、この原則について合意した。「如何な

る状況においても、われわれは極東のわが勢力を弱めるという意思表示をすべきではなく、特定の状況において、日本に反対しないとか、アメリカの抗議なしに日本の進出を容認する態度はとるべきでない。」という点で意見の一致を見た<sup>19</sup>。

#### ロンドン海軍軍縮予備交渉のねらい

ルーズヴェルトとハルは、アジア艦隊の劣勢については認識していたので、アメリカ海軍は日本に対抗しえるだけの実力を備えるべきだと決意を固めていた。ハルは回想録で日本との軍縮交渉に何の期待もしていないと記しており<sup>20</sup>、ハルは海軍の主張する原則を堅持することによって、本心では、できれば日本から条約破棄通告するのを期待していたように思われる。理由は、ハルの本心ではこの会議に何の期待もしていないのに、最高のメンバーを軍縮会議に派遣して、軍縮への意気込みを示しながら、原則は一切妥協しないように厳命していたからである。1936年12月31日まで1930年ロンドン海軍軍縮条約を延長するかどうかの問題に関する事前協議が1934年10月に始まった。ディヴィスを議長として、国務次官補のフィリップス(William Phillips)、海軍作戦部長のスタンレー提督を含む強力メンバーを派遣した<sup>21</sup>。ハルは1934年11月26日にディヴィスにメモを送り、会議に対する考えと展望を述べたが、彼の考えは、イギリスとはパリティ、日本とは戦艦10-10-6、巡洋艦10-10-7<sup>22</sup>の割合を原則堅持するよう伝えた。ワシントン、ロンドン条約の原則が世界の海軍情勢の安定を維持すると考えていた。ハルは5ヶ国(アメリカ、イギリス、日本、フランス、イタリー)合意に努力はしたが、日本を意味する非条約国によって、不当な軍艦建造が行なわれた場合は、条約制限を越えて艦艇建造ができる免責条項があれば日本を除く4カ国合意でもよいとしていた<sup>23</sup>。

ハルは、本来海軍増強案を持っており、ロンドン海軍軍縮会議に何の期待もせず、妥協を許さず、破棄された方がアメリカにとって有利であるというホーン・ベックの進言を聞いていることから、日本から破棄する可能性を示唆しているように考えられる。当時ハルはウイルソン大統領が言っていたことを思いだしていた。「軍縮の唯一の対策は軍拡大よ。軍縮協定に入りたがらない国との部分的に妥協するのは自殺行為だよ」という言葉を噛み締めていた<sup>24</sup>。

極東政策において、ルーズヴェルト政権は、中国における日本の行動に関するアメリカの立場を変更したという証拠は与えなかった。軍艦建造によって太平洋のアメリカの立場は強化されたばかりか、33年11月のソ連の承認によって外交面でも強化されたと考えていた。

日本は、1922年のワシントン軍縮条約の空母を含む比率では潜水艦や航空機の発達により、もはや日本の適性な防衛力になりえないと主張した。アメリカとしても、極東水域における米日海軍力の差を広げ、その水域での海戦に勝つ見込みがないトン数比率の修正には応じようとはしなかった。日本があまりに強固であったので、ハルの心配した日英接近の可能性がないことが分かった。ハルが期待しない予備交渉は何らの進展もないまま年末まで続けられた。1934年12月29日、日本はワシントン海軍軍縮条約署名国に条約の規定に従って、2年後の条約終結を通告した。アメリカ海軍にとって大きな代価になったが、日本海軍に対して大幅な優勢を維持できる自由が確保できたのである<sup>25</sup>。日本が条約破棄通告を発した同じ日に、アメリカ海軍は1935年の海軍演習はハワイの西水域で行なう旨発表した。ハルは日本の反応の強さに驚いて、国務次官を通じて海軍演習の場所を大西洋か少なくともアメリカ太平洋沿岸近くに変えるように提案したが、大統領は海軍計画を修正せず、海軍演習は予定通り行なわれた。この演習は主として、ハワイ基地に配置されている約400機の航空機が使用されたので日本の強い注目の的となった。

日本のパリティの提案を受け入れていたとしても、英米合同の海軍力は、日本の海軍力よりはるかに大きかった。しかし、現実に英米両海軍の大きな海軍力が太平洋に存在する可能性はなかった。イギリスはドイツ、イタリアの海軍に対して相当量の海軍をヨーロッパ周辺海域に縛り付けられていたので、英米両海軍が外交上の処置を背後から支えるだけの能力はなかった。両国とも今後の中国における日本の動きを抑えるだけの試みはできない状態だった。

ハルも1936年において、日本の行動を抑えるために軍事作戦を中国で実施する意図もなかった。1936年12月9日、日本代表が軍縮会議から引き上げた後、イギリスとアメリカは新しい軍艦建造について、量的な制限ではなく、質的な制限に重点を置いた新条約を締結した。1936年のロンドン条約は両

国が日本の建艦に対応した建造を認める広範囲な条項を含んでいたのも、ルーズヴェルト政権としては国家の必要に応じて建艦計画を進めることができることとなった。

ただし、孤立主義に浸かっている世論を除いての話である。アメリカはいつでも建艦競争で日本をはるかに凌ぐことができる力はあるが、反面、海軍は建艦予算を表向きに正当化する根拠を一つ失うことになった。海軍将官会議のメンバーのなかには「量的制限がなくなれば、建艦の根拠となる条約海軍という魔力が消えうせ、歴史の示すところでは、わが海軍は大幅に削減される。……」<sup>26</sup>と懸念していた。

#### (5) ハルの海軍増強覚書き

1935年初め、ハルは大統領に対して「大海軍の建設を急がねばならない、これは極東の情勢から、そうする必要はある」という所信を伝えた。「1935年1月25日、私は大統領に覚書きを送ったが、それには極東情勢を全般に展望したグルー駐日大使の優れた報告と国務省で作成した極東情勢に関する覚書きを同封した。われわれは強い海軍を持つ努力を促進して、他国が本気でわれわれを攻撃することを考えないようにせねばならない。またわれわれは戦争を欲しないし、他国を攻撃する理由もないが、米国民は誇りを持っているから戦争しないような国民ではなく、ある条件のもとでは誇りを持つからこそ戦わずにはいられない国民だと言うことをはっきりと知らせる必要がある。」<sup>27</sup>と述べていた。

ハルは、1936年になると、戦艦3隻、空母2隻の建造を急ぐ必要があると政府要人に説得してまわった。閣僚のなかには、国務長官が海軍建設について意見を出すのはおかしいという者もいたし、大統領とハルの共通の友人であったバルーク(Bernard M. Baruch)<sup>28</sup>は、大統領が「ハル国務長官が大海軍の必要を説くとは驚いた」語っていることをハルに知らせていた<sup>29</sup>。

ハルは、1936年アメリカ国民は軍縮という平和維持方式を捨てて急速に軍備を進め、明らかに軍事征服を目指す独日伊に対抗せねばならぬと認識する必要があると思っていた。ハルの予想どおり1936年1月、日本代表がロンドン軍縮会議から引き上げた時、海軍軍縮条約の期限を延長される希望はなく

なった。日本が海軍軍縮条約交渉を拒否する可能性を早くからハルは予想していた。ルーズヴェルトが海軍軍縮に気があるそぶりを示す必要もなくなった。

内務長官のイッキーは、ハルの大海軍論について、「ハルは大海軍好きをはっきりさせており、ならず者国家を押え込む最適の手段だ」と考えているようだ。大統領によると「ハルは議会に正式に2隻の戦艦を求めており、心理的効果を狙っているとのことだが、彼は賛成者を求めて特別メッセージも送っており、いい結果になりそうだ。議員達は現在の国際情勢を考慮すれば、海軍増強に賛成している」と述べたと記している<sup>30</sup>。

1936年後半から1937年には、ハルは、極東の岐路に際して、アメリカ自らの力の整備により「ハルの原則」を守るべきだと考えを決めていた。

#### 4 小括と展望

1934年、アメリカ海軍はワシントン海軍軍縮条約の60%レベルしか建艦していなかった。このため、1934年に成立した第一次海軍拡張計画は、産業復興法によりワシントン条約内に海軍力のレベルを上げること、本土防衛のための海軍であるとして議会の承認を得ていた。このためハルの極東政策遂行の道具には到底成りえなかった。ハルは極東から撤退するかどうかという「極東の岐路」といわれる立場に追いやられる。

ハルがルーズヴェルト政権の国務長官として最初の4年間で得た訓は、確固たる力と国民の支持をえることであった。

1936年ワシントン軍縮条約が日本によって破棄され、アメリカは自由に海軍拡張ができるようになった。1938年5月、第二次海軍拡張法が成立する。アメリカ政府は日本の行動を抑止する方法として二つの方法を考えていた。一つは経済制裁であり、もう一つは海軍増強による抑止である。国内問題もあり、当初は経済制裁ではなく、海軍による抑止を期待した。

### 第 3 章 注

<sup>1</sup> Edward S. Miller, *War Plan Orange*, Naval, Institute Press, 1999, p.34. オレンジ・プランは対日海軍作戦計画として、日露戦争後、1907年 から作成されたもので、シナリオとしては、緒戦は日本によるフィリピン侵攻にたいして、アメリカ艦隊がハワイ前哨基地を經由して、西太平洋に進出し、日本艦隊と一大決戦を行い、制海権を確保して対日封鎖により日本の降伏を強いるというものである。

<sup>2</sup> Admiral Emory Land Transcript, *Columbia Oral History Project*, Albion Co, p.498 : Hull, *Memoirs*, l.p.698.

ランド少将はハルの回想録に登場する海軍提督の一人である。ハルは、中立法に関連したアメリカ籍の海運運航問題で海運委員会 (Maritime Commission) 議長のランド少将との意見交換や、その後戦時船舶運航行政 (War Shipping Administration) に関しても同小将と関係があった。

<sup>3</sup> 第一次海軍拡張法は、第 73 議会第 2 会期の 1934 年 1 月 22 日、23 日の 2 日間、下院海軍小委員会 (House Committee on Naval Affairs) によりワシントン条約 (1922.4.22) およびロンドン条約 (1930.4.22) の規約による制限、同条約による関連制限による艦艇部門に関するアメリカ合衆国海軍の整備を達成するため、諸海軍艦艇の建造をおよび他の諸目的を公認するための公聴会が、海軍次官ルーズヴェルト (Henry L. Roosevelt) と海軍作戦長スタンレー海軍大将の 2 名の証人喚問と同月 30 日には上院海軍小委員会でランメル議長の他上院議員 9 名、海軍次官ルーズヴェルトと海軍作戦部長スタンレー海軍大将、建造修理局長ランド少将等の証言を得て一日で終了した。第二次海軍拡張法に較べて極めて簡単に同拡張法が成立したかがわかる。ハルが議会対策に関与するほどではなかったのである。

<sup>4</sup> Hull, *Memoirs*, 1, p.287.

<sup>5</sup> William L. Neuman, "Franklin Derano Roosevelt and Japan, 1913-1933", *Pacific History Review*, Vol. , May 1953, pp.143-53.

<sup>6</sup> ハルが国務長官として在籍した海軍長官および海軍作戦部長

期間	海軍作戦部長	海軍長官
1930.9-1933.7	海軍大将ウイリアム V・プラット	1933.3 クルード A・スワンソン、スワンソンの死去後、ルーズヴェルトが兼務、1940.1 チャールス・エディソン、1940.7 フランク・ノックス
1933.7-1937.1	海軍大将ウイリアム H・スタンレー	
1937.1-1939.3	海軍大将ウイリアム D・リーヒー	
1939.8-1942.3	海軍大将ハロルド R・スターク	
1942.3 -	海軍大将アーネスト J・キング	

当時の作戦部長スタンレーは、ヤルタ会談の随員、国際連合設立準備委員、後任のリーヒーはビシー政権時のフランス大使、その後任のスタークとは戦時体制に入る作戦部長、プラットは上海事件当時から野村と懇意であり、野村が大使となってアメリカに赴任したときに、いい相談役になったが、ハルとは懇意ではなかったらしい。キングはハルの回想録に一切名前が出てこない。

- 
- 7 *Ibid.*,p.379.
- 8 ゴードン・A・グレーグ、アレキサンダー・L・ジョージ、村田晃嗣等訳『軍事力と現代外交』有斐閣、2000年、220頁、ここで著者は、強制外交には敵対者に侵略を行せないように、威嚇や限定的な軍事力の使用があり、経済制裁、最後通牒をも含むとされている。
- 9 William L.Neumann, *America Encounter Japan from Perry to MacArther*, Johns Hopkins University Press, 1969, p.228.
- 10 スタンドレーは当時海軍作戦部長であり、1942年にはソ連駐在アメリカ大使を務める。米英ソで話し合われていたヨーロッパの第二戦線問題には、ハルはツンボ棧敷に置かれていたが、スタンドレーからスターリン、チャーチル、ハリマン会談の状況が知らされ、当時のハルの疑問は、ヤルタ会談におけるルーズヴェルト、スターリン、チャーチルの会議での秘密協定問題が浮き彫りになったが、ハルは問題が表面化する前に国務長官を辞任していた。
- 11 Hull, *Memoirs* ,1,p.929.  
1941年4月6日、ヒットラーがユーゴスラヴィアとギリシャに侵攻したとき、トルコ大使であったマクマレーに、ハルは明確な意思表示のないトルコを取り込むように何度も指示した。
- 12 Hull, *Memoirs*, 1, p. 539.
- 13 The Secret Diary of Harold L.Ickes, Sep,17th,1937 vol2, *The Inside Struggle, 1936-1939*,p.209.
- 14 Neuman,op.,city,The Johns Hopkins Press,1963,p.236.
- 15 第一次アヘン戦争後の南京条約による香港の永久割譲、上海から広州までの沿岸5都市の開港、治外法権、第2次アヘン戦争後の条約港の拡大と揚子江航行権、宣教師の条約港以外の土地所有権等、アメリカはこれら条約交渉に参加した。
- 16 Hull, *Memoirs*, 1, p.290-291.
- 17 *Ibid.*,pp.444-445.
- 18 *Ibid.*,p.288.
- 19 J .P.Moffat Diary,Sep 26th and Oct 3rd,1934,J.P.Moffat Papers, Harvard University Library.
- 20 Hull, *Memoirs*, 1 ,p.447.
- 21 *Hearings before Committee on Naval Affairs United States Senate*, 75th Congress,3rd Session on H.R 9218,1938,Jan.31  
No.620によると、第二次海軍拡張法案審議の下院海軍小委員会、公聴会において海軍作戦部長リーヒー大將は、マス(Maas)議員から、5-5-3の海軍比率では、本土と領土の安全が保持できたのか」と質問を受け、「そうだ」と答える。「それでは、条約を維持するようどう努力したのか」と質問される。ここで軍縮交渉に臨んだ陣容がものを言うことになる。
- 22 ロンドン軍縮会議では巡洋艦保有比率は10:10:6.975で決着したが、その後日本では10:10:7を0.025切ったことで統帥権問題が生起する。
- 23 Hull, *Memoirs*, 1 ,p.447.
- 24 *Ibdi*,p.288.
- 25 *Ibid.*,pp.286-291.
- 26 Memorandum by W.D.B.,Jul. 22th.1935,*Miscellaneous*

---

*Correspondence relating to Naval Limitation and Naval Conversations, 1934-1935, File 438-1, Boad Studies.*

<sup>27</sup> Hull, *Memoirs*, vol.1, p.456.

<sup>28</sup> Cordell Hull, *Memoirs of Cordell Hull*, vol.1, Vol.2, 1948, p.114, 457, p.1330, p.1578.

バルークはハルが党全国委員会議長当時、海軍増強問題で関係があり、国際金融家であり、ウイルソン政権では、軍備産業局局長、ルーズヴェルトの大統領顧問、ウォール街の巨匠、戦後は原子力委員長を務めた。

<sup>29</sup> Hull, *Memoirs*, 1, p.457.

<sup>30</sup> Ickes, *op., cit.*, p.268.

## 第4章 海軍整備の進展に伴うハルの対日政策の硬化

### 1 問題の所在と限定

極東の岐路に立たされたハルの窮地を救った逆転の危機管理および第二次海軍拡張法に示した国務長官としてのハルの意気込みの要因はなんだったのか。1939年日米通商条約破棄通告を行い、本格的に日本の死活的な重要点である海外依存度の高い弱点をつく経済制裁による強制外交に踏み切る過程における外交とその道具である海軍力整合性について考察する。

### 2 日中戦争の勃発とパネー号事件に対するハルの議会・世論対策

#### (1) パネー号事件前のハルの極東政策

##### 日中戦争と世論

パネー号事件前のハルは南京爆撃に対する抗議を繰り返すばかりであった。ハルは日本が中国に対して1937年7月、宣戦布告なき戦争を仕掛けたと考えた時にも、1922年の9カ国条約のはなはだしい違反だとして日本の膨張志向に対して変らない反対の意思を表明して、不承認主義とハルの4原則を日本に強調した。ハルの中国支援に対する態度は、結局見て見ぬふりをする態度を維持していた。

1937年7月7日、事変勃発後、ハルはアジアの紛争に实际的行動をとらず、「平和的解決を支持する」と述べただけだった。ハルは日本側の無差別南京爆撃による、中国在留アメリカ市民の生命、財産、権利

と中国の日本占領地域での米国企業に対する侵害に対して抗議を繰り返していた。なるほど、海軍拡張は順調に進み、中国に対する同情がアメリカ国民の中に醸成されているかに見えた。しかし海軍拡張についても、このことで国民が太平洋で強制外交を支持していたわけではなく、より強力な海軍の存在によって、将来アメリカが戦争に巻き込まれる可能性が少なくなると考えていたからにすぎない。このため、ハルは国民世論の変換を促す機会があるまでは、ルーズヴェルトの海軍中心主義を前面に引き出すのは慎重であったし、日本に対する強硬策を控えていた。

### 隔離演説とルードロー憲法修正案

世論動向はルーズヴェルトの隔離演説に対する国民の反応で明白になる。このことは、特に議会の宣戦布告に国民投票を要求するルードロー (Louis Ludlow) 憲法修正案を世論調査の 75% が支持したことで示される。ルーズヴェルトは日中戦争が始まっていた 1937 年 10 月に、シカゴで隔離 (Quarantine) 演説を行なう。彼は無法国家を隔離するために国際協調で対処する必要性を提案したのである。この演説はハルになんら事前の相談もなく行なわれたのだが、これはルーズヴェルトの読み違いであった。彼は国民世論によく配慮する大統領ではあったが、議会と世論の読みにかけてはハルの方が一枚上であった。ハルは、これは時期が早く、国際協調の努力を後戻りさせると判断した。隔離宣言に対する米国民の反発は根深い孤立主義を反映していた。これでは、国内分裂を世界に示す逆効果となった。1937 年と 38 年のアメリカ在郷軍人会の年次大会では「絶対中立」政策支持が宣言され、1937 年 11 月には対外戦争退役軍人会が、「アメリカを戦争に巻き込むな」という請願のために、2500 万の署名を確保する運動が始められた。議会は世間一般の態度を色濃く反映していた。議会の半数は、国際連盟に協力して極東に対して行動することにも反対であり、ルードロー憲法修正案可決に必要な数が上院でも準備されていた。もし可決されれば、外交に関する信用の失墜に至る危機的状況であった。このような報道は、侵略国を元気付け、欧州に不安をもたらす結果となり、東アジア政策の失敗とブリュッセル会議 9 カ国締結国の失敗に繋がる

ものだった<sup>1</sup>。

## (2) パネー号事件とハルの危機管理

### アメリカ国家の象徴への攻撃

このような時期に、パネー号事件が起こった。アメリカ海軍軍艦(国際法上、アメリカ領土の延長線にあり、軍艦旗はアメリカ国家権力の象徴とみなされる)へ日本海軍機が爆撃を行った。

1937年12月12日、日本海軍機が南京北部の揚子江にいたアジア艦隊所属のパネー号を撃沈し、さらに近くのスタンダード石油のタンカー3隻を爆撃した。アメリカ軍艦は、はっきりとその標識をつけており、生存者に機関銃を向けた日本人の行為は、故意による攻撃を示すもので、3人のアメリカ人の生命が失われた。新聞の見出しは日本の行為をアメリカ人家庭に伝え、映画館ではパネー号に乗艦していた報道写真家がとらえた日本海軍機が攻撃する記録映画を見せてアメリカ人の反日感情を煽った。東京では、グルー(Joseph Grew)大使は、ここに至って、外交関係断絶を覚悟した。アメリカがスペイン戦争に入る契機となったのは、1898年の「メイン号」事件であり、第一次世界大戦に参戦の契機となった「ルシタニア号」事件が想起されたからである。これはアメリカが戦争に参戦する口実が何時も艦船の事件に関連しているからである。後に第二次世界大戦に参戦する契機となるのは日本海軍の真珠湾攻撃に始まるわけだが、海上の事件は大西洋海域のUボートによるアメリカ駆逐艦撃沈事件で既に真珠湾以前に生起していた。

ハルはパネー号撃沈事件を世論喚起と議会对策の最大のチャンスと捉えた。経過と処理については詳述するのは避けるが、このパネー号事件を国民世論の変換を促す機会と捉えたハルの手腕を見る必要がある。1937年12月12日、深夜ハルとリーヒュー海軍作戦部長が会談して、この爆撃は過失ではありえないと判断した。日本側は自己の力と目的を誇示していると理解し、ハルは上海にいる米国アジア艦隊司令長官ヤーネル大将<sup>2</sup>に事件調査を指示し、グルー大使と電話会談を行っ

た。ハルは極東部の職員を招集して緊急会議を開いた。その結果、ハルの認識では、われわれには極東に送る十分な艦隊がなく、議会は隔離宣言からの論争が続いており、極東からの砲艦の引き上げまで要求している状況から、謝罪と賠償それに関係士官の処罰、今後の事故防止策、天皇に事実を伝えることを日本側に要求することで緊急閣僚会議に回った。日本海軍機のパネー号への攻撃は、故意による意図的な挑戦だと認識され、米国の日本資産凍結、米国在住日本人の拘束をも検討された。

1937年12月14日になって、イギリス側は、英米両国が東アジアに海軍部隊を派遣する考えを駐米大使リンゼイ卿に訓令して、パネー号事件に関連して日本をけん制するために、アメリカがイギリスと協力するそぶりを行うよう期待した。しかしハルはこの申し出を断った。理由は、アメリカ国民世論の状況は米英が公然と何かをする状況にないということであった。つまり、国民は米英艦隊が共同行動することが外交目的に使用されうることを学んでいないというものであった。

### アジア艦隊の情報収集

アジア艦隊が数年来情報収集を強化していたため、ハルの情勢判断に大いに役立った。第4海兵隊分遣隊、アジア艦隊情報スタッフによる日本側通信の傍受、解読した結果では、第2連合航空隊司令官三並貞三海軍少将が揚子江の全ての艦船に攻撃を加えるよう命令していたことが分かったのである<sup>3</sup>。この解読文書は、攻撃機の飛行士による支那方面艦隊司令官、第3艦隊司令官長谷川清中将への報告についても触れられていた。ただし、ハル・ペーパー資料からは暗号解読に触れた資料はなかった。なお、ハルが回想録の中でパネー号事件解決に対してグルーに何の評価も与えていない<sup>4</sup>。これは現地の情報が直接海軍作戦部長を経由してハルに入ってきたためだと思われる。しかし、ハルは知らないふりを最後まで通していた。暗号解読問題を論評する余裕はないが、当時の日本海軍暗号はアメリカ側に一部であっても解読されていたのである<sup>5</sup>。

## 世論対策

1937年12月14日、ハルは、斉藤大使にルーズヴェルトの覚書きを手交して、通常外交官が使用しない言葉で「揚子江上の中立国艦船を爆撃するというでたらめな所業」(This promiscuous bombing of neutral on the Yangtze)と口汚く抗議して国民には強気の姿勢を示しながら、ルードロー法案を廃案にする機会と捉えていた。アメリカ国内では、議会の平和主義者が砲艦の引き上げを要求していたが、ハルとしては、アメリカの自尊心と中国在住アメリカ人の生命と財産の保護するため、大衆教育を実践する絶好の機会と捉え、大統領覚書き、公式抗議文の公開を行なった。ハルは記者会見や上下両院外交委員長と会談して平和主義者対策に奔走した。12月15日からパネー号関係者の証言等を含む公式報告が入電し始め、日本側の「最も汚い言い訳」(the lamest of lame excuses)という深い印象をハルに与えた<sup>6</sup>。

1937年12月17日、日本側の誤爆主張を世論対策に利用していたハルにとって、ヤーネル提督海軍査問委員会の報告は、深刻な問題を含んでいた。民間の新聞記者が乗艦しており、日本側の行為が意図的であると報道され始めた。解決を急ぐため1937年12月16日新たな訓令をグルー大使に送り、1937年12月17日ハルは斉藤大使に再度抗議した。東京と中国現地との通信のやり取りの傍受を通じて<sup>7</sup>、日本側はアメリカ側の解釈、すなわち日本の現地部隊が故意に爆撃したことが正しいと思い始めていたため、ハルは特別調査官の上海派遣を一時見合わせることにして、日本の対応を待つことにした<sup>8</sup>。理由は日本の故意による攻撃が明白になれば、後に引けなくなるためである。アメリカ国民は以外と平静であり、艦隊を極東に送れという要求は少なかった。しかも中国から完全にアメリカ艦隊を引き上げさせるという要求の方が多かったのである。

「メイン号」事件、「ルシタニア号」事件のように好戦的感情の結果を生み出すのではないかという恐れがあったが、両院では自制した討論と言うよりも、ルードロー憲法修正案可決に必要な数が上院で準備

されていた。一方で、スワンソン海軍長官は「海軍は宣戦布告を要求する」と言ってハルを困らせた。そのうえ、ルーズヴェルトは、英仏と連絡を取り海上封鎖を検討させたりしたのである。

### 事件の收拾

ハルは極東における日米海軍力の差は明瞭であり、実力のない脅しは効果がないことを明瞭に認識していた。ルーズヴェルトとハルは、国内外の状況から日本側の申し出に応じて事件の收拾を図ることにした。1937年12月22日、海軍査問会議報告書が打電され、これに対してグルー大使への訓電として日本側調査報告を24時間以内提出するよう要求したが、この時、ルーズヴェルトとハルの方針は既に決定していた。和解に応じるというものである。ハルは日本政府内の複雑な状況が解らなくても、アメリカはいま戦争する時期ではないと明確に判断していた。1937年12月24日グルー、クレーギー大使が日本覚書きを正式受領した旨日本側に伝えていた。危機管理を活用するハルの目標は、政敵の弱体化を図り、孤立主義を緩和し、英米関係を強化することであった。このため「議論の余地ない証拠（日本機の故意の攻撃証拠）」は公表せず、パネー号を低空で攻撃している日本海軍機を撮影した映画の一部公開をも禁止し、パネー号艦長の悲惨な爆撃証言だけを公開して世論の喚起を促した。しかし、パネー号の攻撃は意図的であったという考えは公には放棄していない。国内問題として、アメリカ国民の外交問題への理解を図るため、ハルの努力により新聞論説委員から支持を獲得し、ルーズヴェルトの外交政策の強化を図っていた。12月28日、午後6時、国務省が準備したハルのパネー号に関するスピーチが全米に向け放送された<sup>9</sup>。

### (3) パネー号事件後のアメリカ

#### 変化する世論

パネー号事件後、孤立主義は幾分緩和され、米国世論の中国寄りの姿勢が確立され、ルードロー憲法修正案に公然と反対できる態勢になった。ハルはまず、ルードロー憲法修正案の廃案に持ち込もうとした。結局1938年1月

10日、209対188という僅差で否決された。議会は戦争回避への願望を示していた。僅差で否決した例を見ても、如何に多くの民主党員が賛成票を投じていたかを示している<sup>10</sup>。

パネー号事件関連記事が新聞から消えないうちに、日本の南京侵入、アメリカ財産の侵害、アメリカ居留民の虐待をめぐる抗議が引き続き起され、日本の戦争への動きを見れば、中国におけるアメリカ人やヨーロッパ人の権利に対する配慮等はなく戦域がどんどん進められ、日本がアメリカの地位を危うくしていることがアメリカ人の前に明白になっていく。中国に対する伝統的な門戸開放政策である経済的利益拡張への夢が破壊されていくのがはっきりと国民の目に写るようになった。こうなると、極東政策をめぐる評価は一転し、ハルの極東政策を腰抜けだと批判する声が高くなっていった。ハルの望むところに世論が動いていく兆候があった<sup>11</sup>。彼等はアジアにおける国家利益の明確な評価に基づく合理的かつ一貫した政策がないと主張し出した。拡大するアメリカ海軍を背景に対日抗議や満州国の不承認継続が極東政策ではないと言うのだ。歴史家のネヴィンズ (Allan Nevins) は「成り行き任せと虚勢との組み合わせは災禍をもたらす」と警告した<sup>12</sup>。アジア撤退論者であったタイラー・デネットは、1938年4月号、『フォーリン・アフェアーズ』誌の「アメリカの極東政策の選択」の中で、「いま、アメリカ国民は日本と戦争をする準備ができていないのは明白である。」と述べている。国務省の分析では、「デネットは融和政策も強制手段にも希望をもたなくなったようだ」として、デネットは「米国の次のステップは太平洋の来るべき戦争への十分な準備であるといっているようだ」と結論付けている<sup>13</sup>。一方で、パネー号事件後の世論調査のうち、70%の人々が中国在住のアメリカ人は退去し、陸軍は中国から撤退すべきだと信じていたのである。1937年から38年初めにかけての世論の感情について国務省の調査は「中国に対する同情は増しているが、国民の支配的な感情は戦争に巻き込まれないことを欲する気持ちだった」と観測していた<sup>14</sup>。

## 海軍の危機感

事件に先立つ数ヶ月間、アメリカ海軍は中国における欧米の威信と影響力が崩壊し、アメリカ人の権利が侵害されるのを目撃しながら手の打ちようもなく<sup>15</sup> 憤怒の念をつのらせていた。いまやパネー号撃沈事件の可能性は将来もありうるであろうという兆候があった。アジア艦隊司令官ヤーネルから海軍作戦部長リーヒーへの秘扱い報告によると、上海派遣軍司令官松井石根大将の司令部からの情報により橋本欣五郎陸軍大佐がパネー号撃沈の命令を出した責任者ということだった<sup>16</sup>。12月23日、ヤーネルから上海における調査委員会の事件調査報告が入電した。それでは明白に故意であると報告していた。1937年12月20日付け『ニューヨーク・タイムズ』のアドベンド(Hallett Adbend)記者の特電によれば日本陸軍の統制が崩壊しており、今後も類似の事件を未然に防ぐことは困難であることを示していた<sup>17</sup>。しかし、パネー号事件に対して即応すると言っても、海軍省には打てる手はほとんどなかった。海軍作戦部長リーヒーは艦隊出動準備を整え、英海軍と共同行動協定を結び、アメリカ市民を保護する意思を日本側に示す時期だと考えた<sup>18</sup>。しかし、力の誇示をするには、アジア艦隊はあまりにも劣勢で、太平洋艦隊も遠距離にあった。

結局、ルーズヴェルトは1938年2月にシンガポールのイギリス海軍基地に巡洋艦派遣を命じるゼスチアだけを行った。送ったのは旧式巡洋艦だったし、オーストラリアに寄港していた新型重巡洋艦を送ることもなかった。ハルはこのような実力のない意思もない誇示は害が多いと考えていた。

### 3 枢軸国を仮想敵国とした第二次海軍拡張法成立へのハルの積極的貢献

#### (1) 無条約海軍時代の建艦計画に関するハルの認識

39年度の海軍支出予算法案(Navy Department Appropriation Bill for1939)<sup>19</sup>を1938年1月25日に可決した。これには1934年、第1次海軍拡張計画に従った戦艦2隻、軽巡洋艦2隻、駆逐艦8隻、潜水艦6隻の建

造が含まれていた。その 1 週間後に、ルーズヴェルトは再軍備に関する特別教書を発表し、承認したばかりの建造量の 20% 増加を訴えた。この要請には戦艦 2 隻、巡洋艦 2 隻が追加されていたのである。それに加えて、「エッセクス」級空母建造計画を含む 69 隻、総計 40 万トンの艦隊増強、航空機 3000 機を目指す第 2 次海軍拡張法 (Naval Expansion Act of 1938) が 1938 年 5 月 17 日に成立した。このような海軍拡張をなぜ必要としたのだろうか。

ヨーロッパでは、1935 年 5 月、ナチスドイツが再軍備宣言をしており、1935 年英独海軍協定により、ドイツはイギリス海軍の 35% までの建造が可能になっていた。既にドイツでは、1935 年に、2 隻の戦艦「シャルンホルスト」(35,000 トン)と「グナイゼナウ」、1936 年には、2 隻の戦艦「ビスマルク」(42,000 トン)と「テルピッツ」が発注されていた。そしてドイツは 5 月、満州国承認を行い、日独防共協定の強化策が取られた。

国務省は日本を抑止するのに二つの方法があると考えていた。一つは、経済制裁である。フィリピンは独立予定であったし、フィリピンの海軍基地を失うとグアムとサモアがハワイ以西のアメリカの主要基地になるが、30 年代のアメリカ戦略家の意見ではフィリピン基地を維持しても、日本の攻撃には耐えられないだろうというものであった。中国をめぐる日本と戦争をするには、大きな海軍と基地を必要とし、多くのアメリカ人の生命をかけることになる。そこで、アメリカ人の生命の犠牲やアジアからの後退を望まない人々の選択として、「戦争に至らない」方策によってアメリカの利益を保護することが考えられた。すなわち、経済制裁を中心とした様々な圧力を日本に掛ける事であった。

もう一つはアメリカ海軍の増強による抑止である。日本に対する経済制裁による圧力のまた別の方法は、アメリカ海軍を引き続き迅速に拡張していくことであった。

ハルは、武力の脅威は経済的圧力や国際的道德よりはるかに効果的であると考えた<sup>20</sup>。海軍拡張はアメリカが西太平洋で戦争準備をするのではなく、戦争を回避する最上の手段であり、アメリカの抗議に日本が耳を傾けさせることを意味した。1937 年、38 年において、アジアのアメリカの利益を守る手段として戦争に訴えることに賛成した人は非常に少なかった。海軍軍人でも少数派

だった。海軍長官スワンソンは、パネー号事件の時に戦争を求め、海軍では中国に忙殺されている日本に素早く勝つ最上の時はいまだとの主張する者もいた。モゲンソーもこの意見を支持していたが、他の閣僚の中で戦争を支持したものはいなかった<sup>21</sup>。ハルは1937年当時、日本の軍備整備状況をみれば、もはや日本がアメリカとの戦争準備をしているのは明らかであると判断していたけれども<sup>22</sup>、経済制裁に反対するグルーとその推進論者ホーンベックの中間に立場にいた<sup>23</sup>。

ハルは当時の日本をアジアの「国際的悪漢」として攻撃してはいたが、経済的制裁にはなかなか踏み切れずにいた。これは日本のアメリカ綿花購入削減を意味し、制裁によって彼の地盤だった南部の原綿に加わる経済的打撃を考慮したものだった。1937年以来の綿花取引低下は南部諸州の大きな痛手となったし、ヨーロッパの緊迫化の影響でドイツへの輸出が出来なくなっていた。南部の状況からも道徳的禁輸をこれ以上に進めたくない経済的事情もあった。ハルとしては様々な日本に対する圧力のうち、海軍増強による抑止を期待した。これはルーズヴェルトの考えと一致した。彼の判断も海軍拡大による抑止効果であった。ルーズヴェルトが極東問題に取り組む際には、海軍重視と中国に対する好意が思考の基礎を形成していたが、難しい国内世論に配慮して、なかなか本心を明かさずにいた。

1937年の日中戦争勃発は、ルーズヴェルトに海軍軍縮への関心を失わせていたし、ブリュッセル会議で英国が日本に対する共同した経済制裁に対して熱意がないことが判明していた。やるとすればアメリカだけでやる以外になかった。海軍軍縮問題専門家でもあったディヴィスは「海軍軍備支出の一時増額を支持する用意が必要だ」とルーズヴェルトに告げ、さらに2隻または3隻の軍艦の建造を提案した。1937年11月26日、大統領はリーヒー提督に、次期海軍特別支出金要請では、予定の軍艦2隻ではなく、4隻を要求するよう助言している。日中戦争はアメリカ海軍拡大に重要な影響を及ぼした。中国で戦闘が始まったのは、第一次海軍拡張法が一段落し造船所が小休止に入ったところに、次の発注段階に進める助けとなった。新しい兵器、戦術、兵站などの諸問題が新たな戦略思考を刺激し、経済戦争の理念、イギリスとの海軍

交渉、航空兵力の拡充、基地開発を促進した。アメリカ海軍は海上戦略に複雑で柔軟なアプローチに移行しつつあった。

1938年ドイツのチェコスロバキヤ・ズデーデン地方併合の1年後には、戦争準備ははるかに受け入れ易くなり、1939年春の海軍特別支出金は、前年の6億4400万ドルから9億ドル以上に上昇した。しかし、それでも艦隊がアメリカ本土防衛以外に使われるかもしれないという様子がみえると強い懸念が表明され、潜水艦基地用グアム島のアブラ港浚渫のための小額の特別予算は下院において否決されてしまった。

## (2) 下院海軍小委員会公聴会とハルの議会対策

### 第75議会におけるハルの海軍拡張法案に関する証言

1938年1月31日から2月28日まで計7回の公聴会のうち、海軍作戦部長リーヒー海軍大將は3回にわたり証人喚問を受けた。その他37人(海軍関係者、共和党下院議員、新聞編集者、平和と自由を守る女性代表、大学総長等に対する証人喚問が行われた。その後4月4日から13日の間、上院海軍委員会<sup>24</sup>で30人が証人喚問されたあと、上院議会で承認を受け、1938年5月17日大統領の署名をえて、第二次海軍拡張法案(Naval Expansion Program)は法(The Naval Expansion Act)になった。

第一次海軍拡張法に比較しても、この公聴会の期間と証人喚問者数、喚問内容も格段と厳しいものになっていた。リーヒーの建艦案の説明だけで委員会の納得がえられたのだろうか。海軍拡張に必要な予算を獲得するための法案成立過程と議会対策において、ハルはどのような役割を果たしたのだろうか。

ハルは、パネー号事件が一応の解決をみたあと直ぐ、1938年1月3日第75議会第3会期<sup>25</sup>において、概略次のような証言を行なった。「緊張と混乱にある世界において、善良な市民が脅威を受けている。各国の責任は、国内の平安のために、紛争を平和的に解決する基盤の遵守を確実にするために他国との平和に努力することである。」と平和主義者に配慮しながら慎重に述べて、「アメリカ合衆国は、国際条約や国際会議を各国の平和が強化されるシステムと見なしてきたが、最近の状況を見れば、国際義務の結束における信頼性

を揺さぶる状況にある。……このような国際環境では、アメリカ合衆国は国防力を強化することが緊要であり、……アメリカの賢明なる貿易を実行し、世界の現状の統括と世界の偉大なる力を持つ国家にかかる責任として、私は謹んで、アメリカ合衆国議会に提案致しますことは、海軍建設に対する次の勧告であります。<sup>26</sup>」と述べた。

表 4-1 第二次海軍拡張計画の概要

艦種	要求建造トン数	保有合計トン数
戦艦	105,000トン	630,000トン
航空母艦	30,000トン	165,000トン
巡洋艦	68,754トン	412,000トン
駆逐艦	38,000トン	228,000トン
潜水艦	13,658トン	81,957トン

しかし、この勧告内容は、資料としてみつけることができなかつたが、第 75 議会第 3 会期に開催された下院海軍小委員会公聴会における証人である海軍作戦部長リーヒの証言内容と同じものであると思われる。その内容の概略は下表のとおり、主要国の各艦種の保有隻数を説明した。

なぜこのような建艦が必要なのかを次のように説明している。アメリカ海軍は本土と海外領土の防衛であり、無条約時代に入っても、他国の海軍増強に合わせて相対的に増強するだけである。条約時代の海軍整備は単一国の海軍力への防衛だったが、防共協定 (Anti-Communist protocol) 日独伊三国の海軍力にも考慮しなければならない。

しかしこの建艦案は同時に一海岸であって、両洋ではないと強調した<sup>27</sup>。他国の海軍との共同関係を問われてもアメリカだけの海軍を強調している。海軍作戦部長の提出した建艦案を分析した特徴は二つある。一つは、既に日独伊三国の海軍力がまとめられて、仮想敵国として浮かび上がらせている。理由は防共協定に関連しているからであろう。二つ目は、仮想敵国に較べると圧倒的ではなく、増強は最低限度に絞られ、今後の増強の含みが認められることである。

表 4-2 主要国の戦艦保有数

国	現保有合計 隻数	建造中または予 算化された隻数	情報により建造 中か計画中	総合 計
アメリカ	15	2	2	19
イギリス	15	5	5	25
日本	10		4	14
フランス	6	3	2	11
イタリア	4	4		8
ドイツ	3	5		8
イタリア+ドイツ	7		9	16
日本+イタリア+ドイツ	17	9	4	20

表 4-3 主要国の空母保有数

国	現保有合計隻 数	建造中または予 算化された隻数	情報により建造 中か計画中	総合 計
アメリカ	3	3		6
イギリス	6	5		11
日本	5	1	14	10
フランス	1	2		3
イタリア				
ドイツ		2		2
イタリア+ドイツ		2		2
日本+イタリア+ドイツ	5	3	14	22

#### 下院海軍小委員会におけるハルの提出した書簡

海軍作戦部長リーヒーの建艦説明で委員会の納得が得られなかったのは、「本土と他の領土の防衛にどうして大海軍拡張が必要なのか。他国の海軍（イギリス）との共同を考えているのではないか。」という点であった。

ハルは2月15日の下院海軍小委員会公聴会において、委員長は國務長官ハルに対するルードロー（Ludlow）議員からの質問状とハルの回答（1938年2月7日）を読み上げたが、次のような質問と回答であった。

ルードローは「この計画はイギリスの計画と政策に連動しているのではないか。アメリカ合衆国はイギリスを支援するために太平洋を横断して主力艦を送り込むことによって、中国のイギリスの利益を支援することができるとチャーチルが述べている。アメリカは世界の警察官になるように神から命じられたことはない。防衛すべき我が長い海岸線とパナマ運河の防衛を考えた場合、このコストは莫大であり、いったい、この計画による艦艇と補助艦艇はわれわれ本国およびその他領土の必要だと貴方は考えるのか。この計画は世界の他の場所で他

の国との共同作戦用に考えられているのではないか。これは多数の国民の疑問である」と述べている。ハルは、これに対して「この計画による艦艇と補助艦艇は本国と他の領土の防衛に必要なのである。我が政府は戦争に引き込まれ強制されることはない。全責任を持って、我が海軍力の増強を懇請し、そのために海軍の目的達成に貢献するものと断言する。我が海軍は海外における如何なる攻勢と進攻作戦に参加するものではない。我が外交政策においても如何なる戦争にも参加する意図はない。私は極端な国際主義も孤立主義も慎重に避けるものであり、共通の利益と共通の目的にたいして他の国と適切な協力関係を持つものである。」と回答している<sup>28</sup>。2月24日にも、ウイスコンシン州選出の共和党議員の厳しい質問がでていますが、その1つに1942年から1943年にどんな戦争が予想されるというのか。その時期までにこの海軍計画は完成していないのではないかと言う。

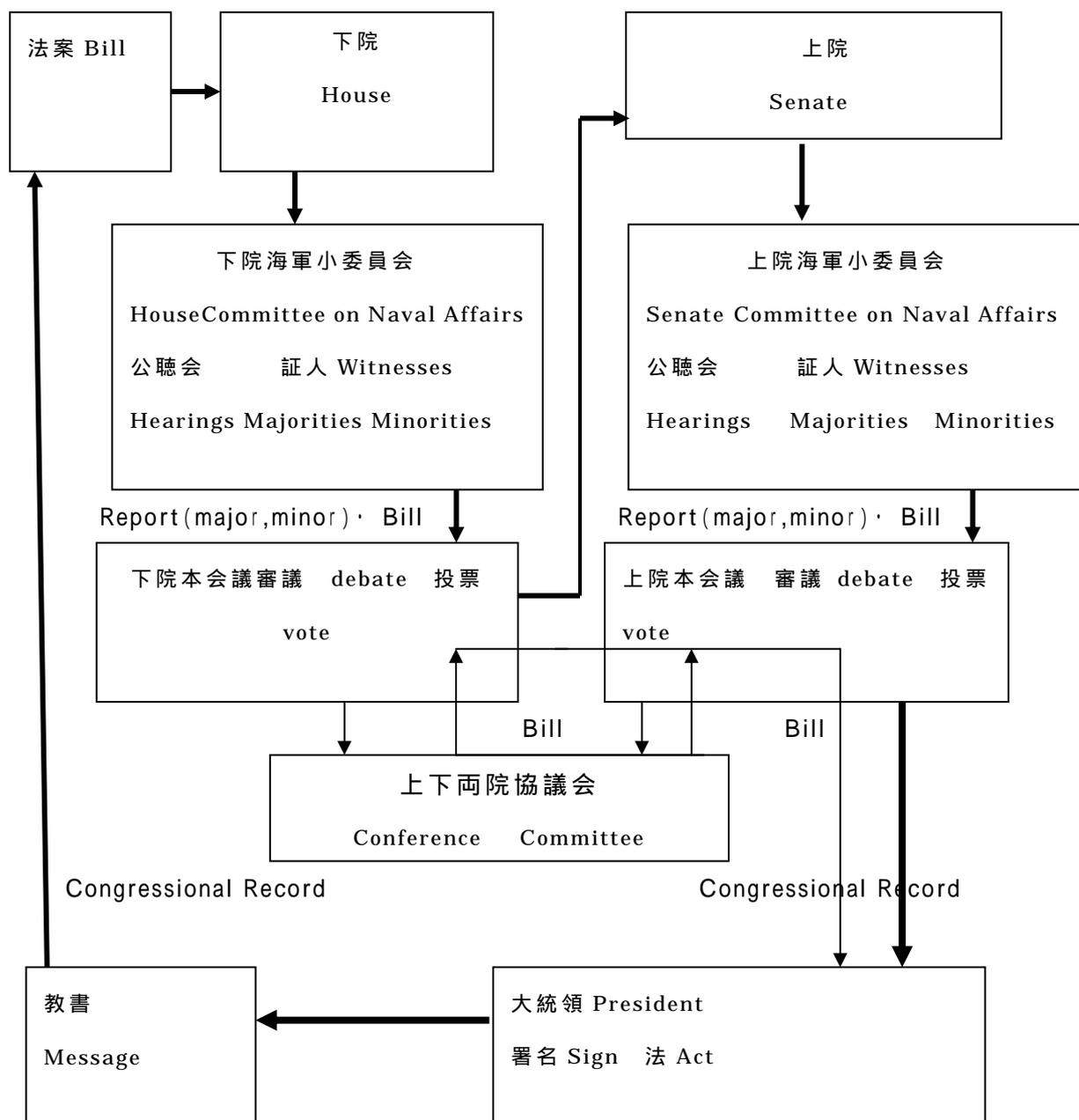
ハルは、「世界の強力な国家が軍備増強を続けている限り、我が国の防衛のために準備を続けなければならない。特定の戦争を想定しているわけではないが、不幸な状況が生じた状況に対する準備を怠るわけにはいかない」と答えている<sup>29</sup>。以上により、海軍作戦部長リーヒが提出した海軍建艦計画に、ハルは明白な同意を表していると思われる。T・ルーズヴェルトの提唱した有事即応の海軍整備を目指したF・ルーズヴェルトの考えに一致している。その後、下院議会において、ヴィンソンの海軍拡張法案の説明報告に続いて、ハルは下院海軍小委員会と同じ内容を強調した発言をしている<sup>30</sup>。ハルは、アメリカは大海軍の建設を急ぐべきであり、また、平和は軍縮によって確保することはできないと確信していたのだが、ハルの説明でも解るように、国民の意識の変化があったにせよ、本土防衛のための海軍拡張の線を崩していない。造船施設をフル稼働させるには新規の建艦計画が必要とされ、パネー号事件がいいチャンスを作ってくれた。ルーズヴェルトは条約制限を2割も上回る規模に海軍を拡張する権限を求めたのである<sup>31</sup>。議会対策はハルの得意分野であり、議会において、海軍拡張は上院外交委員会委員長のピットマン(Key Pittman)<sup>32</sup>のような有力議員の熱心な支持を得ていた。日本がロンドン軍縮会議を引き上げた時にピットマンが日本の外交をあまりにも激しく攻撃したた

め、ハルは「ピットマンの意見に従ったわけではない」と日本に公式外交文書を送るはめになるほどだった。

### 上院・下院海軍小委員会委員長 (Chairmen of Naval Affairs Committees) とハルの議会对策

法案成立過程は図4-1 のようになっている (政府側が法案を提出した場合)。

図4-1 アメリカ議会における法案成立過程図



出展：鹿野忠生教授、講義録

その要が上院,下院海軍小委員会委員長であり、特に海軍予算を議会で承認を受けるための鍵は下院海軍小委員会の公聴会(Hearing)にあった。下院海軍小委員会委員長ヴィンソン<sup>33</sup>や上院ウォルシュとの整合はハルの一番得意なところであった。下院議員ヴィンソンが1931年下院海軍小委員会委員長になった頃は、まだフーヴァー政権下で上院海軍小委員会委員長は共和党がやっていた。大統領が海軍拡張法案を議会に要請して、海軍省委員会で公聴会を通じて細かい審議が行われ承認が得られた後、この審議の結果はレポートになって、両院に回される。レポートの内容によって本会議でのディベートがスムーズに運ぶ。1933年6月、ルーズヴェルト大統領は海軍再建を、議会の承認を得やすい全国産業復興法から2億3800万ドルを新型艦船建造に転用して、空母「ヨークタウン(Yorktown, CV-5)」、「エンタープライズ(Enterprise(CV6))」等の建造を図った。1934年3月、ヴィンソン等の尽力によって第1回海軍拡張法(ヴィンソン・トラメル法)となって正式化され、条約艦最後の空母「ワズプ(Wasp, CV-7)」が建造されることになった。

海軍拡張問題は1935年以来その是非をめぐって、議論が行われていたが、1936年頃になるとルーズヴェルトの予算請求には、根本的な海軍政策を議論することなく通過した。孤立主義派のジェラルド・ナイ上院議員は、新しい艦建造が日本との関係に及ぼす影響について問題提起することもあったが、ごく少数の声に留まった。ハルには孤立主義者の中にも友人関係にある者が多く、議会対策を円滑に運んでいた<sup>34 35</sup>。これがF・ルーズヴェルトがハルを国務長官に選んだ理由の一つでもあった。

### 建艦計画の方向

1936年1月に日本がロンドン軍縮会議から引き上げて、ほぼ無条約時代に入った。将来の建艦計画の方向について、ワシントンには2つのグループが見られる。一つはホーンベックに代表される。既に1934年秋に、ホーンベックは、条約交渉の決裂は日本よりアメリカに利すると論じていた。彼はロンドン条約によって、海軍力が外交交渉を援護することができなくなると考えていたので、1936年1月、無制限建艦競争への復帰を歓迎していた。アメリカはいま太平洋艦隊の建設を始めることができるが、日本は海軍拡張競争をする余裕

はなく、新しい条約の締結を自分の方から頼まざるをえないだろうと彼は考えた。この場合、日本に対する条約上の優越性を引き続き確保するために交渉に有利な立場に立つので、ハルも無制限建艦競争への復帰を歓迎していたし、困るのは日本だと思っていた<sup>36</sup>。ホーンベックは経済的締め付けについて、日本経済は不安定な存在であり、過酷な負担に耐えられないと考えていた。ホーンベックの考えには、海軍内部の拡大主義者以外にも積極的な支持者がいた。一方、ディヴィスが別の考えを示していた。日本がロンドン会議を引き上げる際に「日本は新しい建艦競争を始める意図はない」との声明を妥当なものと考えていた。日本は1936年7月における艦隊86万6000トンという数字は、1930年以来建造中も含めて2.6%しか増えておらず、1936年のアメリカ総トン数136万8000トンのアメリカ艦隊増加分2.3%と同じ位で、アメリカとイギリスが建艦を抑制すれば日本も自制するとディヴィスは考えていた。ルーズヴェルトは海軍軍縮を装う一方で、ホーンベックの建艦計画を支持していた。1936年の春、政府が提出した海軍特別予算法案は5億ドル以上であり、これは現在にいたるまで、平時における最大の特別支出額である。大統領がもし、イギリスもしくは日本がアメリカと同様の建艦を行なっていると認めた場合は、更に2隻の戦艦を建造する権限を与えるよう議会に要請した。

#### 4 対日経済封鎖への準備

##### (1) 英米海軍参謀会議における対日経済封鎖共同作戦立案計画の開始

1938年5月、第二次海軍拡張法が成立した頃には、ハルは経済制裁の支持者になっていた。ホーンベックがハルに提出した一連の覚書きの中で、この12月には法的障害を取り除くために、1911年の日本との通商航海条約を破棄するよう提案していた。大統領は機会があれば、極東に介入する用意があるという意志を表明することにより、米英日の戦争への布石を引くことになった。重要なことは、戦争計画課長インガソール(Royal E. Ingersoll)大佐のロンドン派遣であった。パネー号事件を契機として1937年12月23日ルーズヴェルトの命を受けてロンドンに向かった。これは国際海軍の端緒になったロンドン英米海軍

参謀共同会議を開催して、アジア太平洋における共同戦略、対日封鎖構想が検討されることになったのである。パネー号事件の結果として、この新「オレンジ計画」とインガルソンの英米海軍参謀会議に加えて、1938年5月、第二次海軍拡張計画案が成立する。

## (2) 国際海軍とオレンジ・プランの改変

パネー号事件を契機として、1938年1月13日、アメリカ海軍戦争計画課長インガソール大佐とイギリス側代表フィリップ大佐（Tom Philips）の間で合意を見た英米海軍協力計画が実行に移された。日本に対抗するために、英米のタイミングを合わせた力の誇示を意図していた。イギリス主力艦隊のシンガポール進出に合わせて、アメリカ太平洋艦隊はハワイに進出する。

暗号や信号の交換、その他連絡上の調整、相互の領海の使用が規定された。また同計画は遠距離封鎖または「隔離」の英米共同措置を取り決めていた。アメリカは日本の西半球との貿易およびホーン岬経由の通商を遮断する。イギリスはシンガポールーオランダ領インドーニューギニアの線、およびニュージーランド、オーストラリア以東における日本の通商を妨害する。英米共同して日本の死活的貿易路を断つというものであった<sup>37</sup>。国務省はアメリカの目的を明確に示し、不穏な極東情勢にどう対処するかを決める必要性を感じていた。海軍は比較的静的な状況から偶発事件の処理を誤ると戦争に導かれるという緊迫した現実の中に導かれていく。海軍は戦時編成に移行し始めた。現実の戦争が一連の複雑な様相を示し始めた。この流動する状況に間断なく適応し、再適応する能力のある海軍を必要としていた。

拡大しつつある太平洋艦隊ではあったが、中国をめぐる日本との戦争を首尾よく戦うには、まだ小さすぎると海軍は信じていた。第一次海軍拡張法により建造中の空母「ヨークタウン」が1937年9月30日、1938年5月12日、空母「エンタープライズ」が就役していた。しかし1933年6月16日の議会承認から約4年を要していた<sup>38</sup>。海軍拡張法による空母拡張計画は、1941年12月までには間に合わなかったが、1942年後半に続々

と就役し、西太平洋の制海権の逆転に繋がっていく。

## 5 日米通商航海条約の一方的破棄

### (1) 経済制裁の実施を可能にする諸条件

#### 強制外交としての経済制裁

ゴードン・A・グレイグとアレキサンダー・L・ジョージは著書である「軍事力と現代外交」のなかで、1938年から41年のアメリカの対日政策を強制外交として捉えている<sup>39</sup>。経済制裁はある国の行なった違法、不当行為に対して経済力をもって制裁を加え、その行為を制止せんとする外交上の手段である。経済制裁が第一次世界大戦後に進展したのは国家間の経済的相互依存関係緊密化と深くかかわっている。

各国の経済の相互依存関係が深化した時代になってはじめて、経済制裁効果を発揮することとなった。この経済制裁効果を発揮する条件として、制裁をする側として、外交と軍事力の整合性、圧倒的な海軍力そして制裁を受ける側の高い貿易依存度、地理的位置がエレメントとなるといえる。

制裁とは法律、道徳、習慣といった社会の規律に反した者に戒めを与え、規律の遵守を強制する手段であるが、重要なことは、制裁を加える者が制裁を受ける者より上位に立ち、受ける者の行為が規律に違反しているか否かを判断する立場にあることである<sup>40</sup>。対象国が海に面している場合、海上封鎖（注：国際社会のルールに違反した国があれば、一定の要件の下にその沿岸を、海軍力を用いて封鎖し実力でその国の通商を妨害する）という実力阻止能力を背景に備えるには、相手を圧倒する強力な海軍力が必要である。

国際社会の規律としては国際法であるが、政治的なものがあり、制裁国が独断で決め付けるルールもあるが、アメリカが日本に対して経済制裁をする決意をしたのは、日本海軍よりも圧倒的な海軍力を独力または同盟国と共同して保持したか、保持する可能性があると判断したことによるであろう。これは今日の経済制裁効果を高める方策を考える上で教訓となる。なぜならば、第3国が介入して経済制裁のしり抜けを監視して実力で阻止する海軍力を要するからである。次に、制裁は経済制裁が中心になるが、これには集団による制裁が効果を増すのである。海軍力による軍事的制裁は補助的手段であったにせよ

軍事的圧力として連合して海軍の威力を発揮する必要がある。

東アジアから西太平洋に植民地を持つヨーロッパ諸国は日本の影響力を失墜させる経済的締め付けのためには、アメリカの参加が絶対に必要不可欠であった。当時も日本に対する最大の物資供給国はアメリカであり、経済的締め付けが万一戦争に発展しても、アメリカの軍事的参加が不可欠であったからである。

## (2) 道徳的禁輸から日米通商航海条約破棄を求める決議

1938年7月、ハルが「道徳的通商停止」としてアメリカ航空機製造業者に要請したものは、飛行機および航空機器の日本への売却に対して「道徳的禁輸」(moral embargo)の実施であった。しかしこれ以外には行動は取られなかった。これは法律的に効果のないものであったが、航空機および戦争兵器材料を公式に輸出禁止にする場合は、1911年の日米通商航海条約が問題になるからである。

1939年2月、日本軍は中国南部の海南島に上陸、アメリカはフィリピンや南太平洋の軍事上商業上の拠点脅かされているとして警戒心を高め、國務省は全米民間企業に対して、日本との貿易取引や日本への信用供与の停止を求める書簡を発表した。イギリスも3月、通貨価値安定基金創設のために中国に対して追加の信用供与を行ってアメリカに協調した。なぜ、日中戦争を見てみぬふりをしていたハルが経済封鎖の発動準備に入ったのか。

日米通商航海条約の破棄を求める決議が上院の共和党指導者バンデンバーグ(Arther H. Vandenberg)によって提出されたことを知って行動が起こされた<sup>41</sup>。同じ月に行なわれた世論調査でも、いまや、国民の過半数が中国におけるアメリカの国益に対して、日本への戦争関連物資の出荷をやめることに賛成していた。なお、25%は何もしないことに賛成であり、僅か6%が戦争に至る用意があった<sup>42</sup>。アメリカの世論の態勢は、日本に対して強力な経済制裁政策をとることに賛成はしていた。75%は日本への武器、軍需品の輸出禁止に賛成であった。しかし、大多数は中国を支援するために日本と戦争することは望まなかった。賛成は12%に過ぎなかった<sup>43</sup>。

表4-3 ハルの手元にあった銑鉄とくず鉄のアメリカから日本への輸出状況の資料<sup>44</sup>

Pig Iron and Iron Steel Scrap:U.S. Exports,Total and to Japan:U.S.Domestic Consumption 1931-1941

出典: Library of Congress Manuscript Division, *The Papers of Cordell Hull*.

Year	Pig Iron(000 tons)			Iron and Steel Scrap (000tons)		
	U.S.Exports		U.S.Consumption	U.S.Exports		U.S.Consumption
	Total	To Japan		Total	To Japan	
1931	7	1	18,515	136	48	ND
1932	2	Nil	8,920	228	164	ND
1933	3	Nil	13,531	773	548	ND
1934	4	1	16,283	1836	1171	ND
1935	4	1	21,544	2045	1071	26,415
1936	5	2	31,259	1877	1011	36,358
1937	782	411	36,470	4048	1873	38,006
1938	433	316	18,772	2974	1368	21,345
1939	177	10	317,58	3559	2034	32,434
1940	554	6	41,749	2791	959	41,697

日本に対する経済制裁を直接行動に移す準備は、まず、中国援助のために中立法を無視しようとするルーズヴェルトの意向と並行してすぐ行なわれたわけではない。1938年を通して、経済制裁問題は国務省で研究が続けられた。1938年10月ハルの門戸開放通牒には、この問題に書き記したものが11項目あるが、ここで初めてJapという言葉を使って、特に9カ国条約を破り、中国のアメリカの国益を侵している日本との通商条約を守る必要はないとしている<sup>45</sup>。日本は中国との戦争に相当消耗していると判断できたし、ヨーロッパでの宥和政策の失敗が、逆にアジアでの強硬策になったのかもしれない。とにかくヨーロッパの危機は世界転換点になる可能性があるとしてより慎重になったのである。

(3) 通商条約の一方的破棄による対日経済制裁のためのフリーハンドの掌握

こうした列強の対中支援に対して、日本軍は1939年6月、天津の英仏租界を封鎖した。1939年7月26日、ハルはついに、アメリカは1911年の通商条約が定める6ヶ月の通告期間を経た後で廃棄する旨、堀内日本大使を呼んで公式に日本に伝えた<sup>46</sup>。

表 4-4 アメリカから日本への原油、航空機等ガソリン、灯油の輸出状況  
単位:1000Barrels、出典は表4-3に同じ。

Year	Crude Pet(1000Barrels)			Gasoline(1000Barrels)			Kerosine(1000Barrels)		
	U.S.Exports		U.S. Consumption	U.S.Exports		U.S. consumption	U.S.Exports		U.S Consumption
	Tortal	To Japan		Tortal	To Japan		Tortal	To Japan	
31	25.5	3.6	894.6	43.8	1.3	438.5	12.5	0.4	31.3
32	27.4	4.9	819.9	34.3	0.9	400.2	12.9	0.4	33.2
33	36.6	5.5	861.2	27.7	1.1	402.3	8.8	0.5	38.4
34	43.3	6.8	896.6	23.0	2.2	433.8	5.6	0.5	44.2
35	51.4	10.9	965.8	28.6	0.9	513.5	6.5	0.05	47.6
36	50.3	10.5	1068.6	24.6	1.2	554.4	6.7	0.004	51.2
37	67.1	16.7	1183.4	34.2	1.8	556.7	8.7	0.5	54.2
38	77.2	22.2	1165.0	46.4	2.1	591.0	7.3	0.02	56.4
39	77.3	16.3	1237.8	40.6	2.1	620.8	8.0	0.3	60.5
40	51.5		1344.2	22.2	3.2	628.8	3.1	0.04	68.8
41	34.5	5.2	1439.2	22.8	2.2	658.5	2.3	0.09	69.2

表 4-5 1939年から1941年のアメリカから日本への航空機ガソリンの輸出

年度	輸出総量	日本への輸出
1939	4,000	628
1940	2,992	527
1941	6,180	581

単位 ; Barrels 民間航空機用との区別はない。

表4-4、4-5から、アメリカのガソリン消費量は、日本の輸入量の300倍に達している。

ハルによれば、英国が中国に関して、日本と折り合う気のある動きを示したので、アメリカが先に行動を起こしたのだという。日本と天津占領に伴う英国との紛争において、1939年7月24日に、英国は日本に有利な協定を結んでしまったのである。すなわち、英国は日中戦争継続期間、日本の軍隊の安全に

特別に必要な要件を承認するというものであった。1940年1月、通商条約は期限切れとなった。ルーズヴェルト政権は、遂に日本に対して全面的な経済戦争を始めることになる。世論は日本に対する「戦争に至らない手段」が多数の支持を集めるところまできていた。アジアにおけるアメリカの国益が戦争の危険を増す価値があるかどうかについて、政権内でもはや深刻な問題にはならなくなった。先行きの可能性はグルーとホーンベックの意見は一致していた。もし、日本が経済戦に妥協してこないようであれば、最終的に戦争になるということであった。

## 5 小括と展望

1937年に宣戦布告なき日中戦争が始まった、中国にあるアメリカ人の生命、資産の被害にたいして、ハルは抗議をくりかえすばかりであった。ルーズヴェルトの「隔離宣言」も国民の猛反対を受け、「ルードロー法案」が準備されるに至った。この窮地を救ったのは、1937年12月12日に起こったパネー号事件であった。ハルは、これを世論喚起と議会对策の最大のチャンスと捉えていた。日本がアメリカの地位を危うくしていることが、アメリカ人の眼前に明白になっていった。「ルードロー法案」は廃案になり、世論は少しずつではあるが、ハルの望む方向に変化していた。日中戦争の勃発とパネー号事件におけるハルの逆転の危機管理により、アメリカ国民の孤立主義は少し改善の方向が見られることになった。ハルは海軍拡張計画による対日抑止政策を期待したが、日本国民の眼前の黒船にはならず、却って海軍軍拡への挑戦として認識され抑止効果にはならなかった。日本海軍は既に超ど級戦艦を建艦しつつあった<sup>47</sup>。

ハルが極東政策で得た結論として、日本に対する評価が決定されたといっている。今回のパネー号事件で決定的になったといえる。1938年春、内務長官イッキーズは、ハルはヒットラーとムソッリーニには譲歩しているのに、「日本のこととなるとただサーベルの音を立てて構えるばかりだ」と述べ、「アジアの国際的悪漢として、激しく攻撃した」と日記（1938年3月25日）に書いている<sup>48</sup>。1938年にはいよいよ日

本に対する経済制裁に取り掛かることになる。1939年日米通商条約破棄通告を行い、本格的に日本の死活的な重要点である海外依存度の高い弱点をつく経済制裁による強制外交に踏み切った。ルーズヴェルト政権の国務長官として得たハルの二つ教訓は、確固たる力と国民の支持をえることとである。侵略国に対する合理的になしえる抑制をなすため、強い軍事力を保持し、米国を戦争に巻き込むことなく民主主義を支援、侵略者を抑制する。そして日本に対する明確な態度を示すというものだった<sup>49</sup>。日本側はパネー号事件を一見事実をうやむやにすることで危機回避に成功したものと外務大臣広田弘毅、海軍で直接担当した海軍次官山本五十六は考えていたが、ハルは決して広田や山本の説明に納得したわけではなかった。パネー号事件は近衛内閣も日本が行った軍事的、外交的な大失策の広がりを正確に把握しようとはしなかった<sup>50</sup>。ワシントン軍縮条約も日本から破棄するように仕組まれたように思われる。第二次海軍拡張法の内容を見ればとても日本が対抗できるものではない。ハルは日本側に海軍拡張計画で脅威を感じてほしかったのである。どうして日本の当時者はアメリカ海軍力を抑止されるほど脅威と感じなかったのだろうか。日中戦争の解決の道は開かれず、却ってアメリカの極東政策に対抗する東亜新秩序というアジア政策がうちだされてくる。理由として、一つは、当時のアメリカ海軍力が太平洋でほぼ均衡状態に近く、海軍拡張計画もヨーロッパ情勢が緊迫する中で、圧倒的というものではなかった。二つには、海軍力の地理的位置であり、3つ目はアメリカ国民が本土防衛以外に海軍を使う意思がなかったためである。そこで次に日本に対して、イギリスとの緊密な連携を確保し、周到な準備を行ったうえで、経済制裁による強制外交に転換し、さらに40年には戦争による対決へと転換されてくる。

## 第4章 注

<sup>1</sup> Hull, *Memoirs*, 1, p. 544.

<sup>2</sup> Yarnell to Vice Admiral John D. Macdonald, Jan. 9, 1938, Official and Personal Correspondence, 1930-1939, Admiral *H.E. Yarnell Papers*, Washinton Navy Yard. and "Strategy in the Pacific" lecture by Captain H.E. Yarnell at Army General Staff College, Sep. 8, 1919, File 425, 1919-1920, General Board Studies; Albion, *Makers of Naval policy*, p. 173. ; Ernest J. King and Walter Muir Whitehill, *Fleet Admiral King*, Naval Proceedings, p. 291.

<sup>3</sup> 日本軍の中国現地軍と東京とのアメリカ海軍アジア艦隊による通信暗号解読状況については、R・ディングマン、『揚子江の危機、再考パネー号事件』、第2次世界大戦 発生と拡大、軍事史学会、錦正社、1990年、105頁、113頁；Prados, op. cit., p. 49. による。

<sup>4</sup> 細谷、前掲書、254頁。

<sup>5</sup> エリック・ネイブ、ジェイムス・ラスブリジャ『真珠湾の裏切り』、文芸春秋、1991年、92-93頁。David Stanford, *Roosevelt and Churchill Men of Secrets*, G.K. Hall & Co, 1999, p. 40 によると「パネー号」は極めて成功したスパイ艦であり、高性能通信情報機器が搭載されていた。

<sup>6</sup> Hull, *Memoirs*, , p. 562.

<sup>7</sup> ディングマン前掲書、113頁。

<sup>8</sup> 『西園寺公望と政局』第6巻、1937年14日、185頁、および『木戸幸

一日記』上巻、1937年12月14日、17日 18日、610頁、611頁。いずれもR・ディングマンの前掲書、108頁からの引用である。

<sup>9</sup> ハルー次資料フィルムNo. 41-1937, 12.28 (Registers of Paper in the Manuscript Division of the Library of Congress, Cordell Hull, Manuscript Division Reference Department Library of Congress Washington, 1975) による。

<sup>10</sup> ルードロー決議は1935年にインディアナ州選出の下院議員ルードロ

(Louis Ludlow) が提出したもので、アメリカの領土が実際に侵攻された場合以外の宣戦については、国民投票による有権者の承認を必要とする憲法修正を要求していた。ルードローの提案はパネー号の沈没により、すぐに同提案を支持する218の署名が得られ、決議に必要な下院の多数が得られた。この提議に対する熱狂ぶりが大きいのはルーズヴェルトも驚かされた。ハルの努力により議会の検討を阻止するために議会対策を展開せざるを得なかったが、それでも209対188の僅少さであり、111人の民主党議員がルーズヴェルトに反旗を翻がえしていた。内政を外交に優先させる運動の根深さを示す例である。

<sup>11</sup> 世論の動向については、国務省で新聞、雑誌、手紙等を分析していた状況が伺える。中でも「1931 - 1941、極東問題におけるアメリカ国民のオピニオン」(American Public Opinion) としてまとめられており

- 、世論の変化が伺える。次はパネー号事件当時の 1 例である。
- ( 1 ) ハルー次資料フィルム 74-75 ( Registers of Paper in the Manuscript Division of the Library of Congress, Cordell Hull Manuscript Division Reference Department, Library of Congress Washington, 1975 ) による世論の分析, 1938 年 4 月 3 日付け、宣戦布告なき戦争状態にある極東情勢に関する国務省への国民からのオピニオンレターの分析では 316 通中 34 通に孤立主義的傾向があって、中国からの撤退を求めている。36 通は平和主義的傾向があり、69 通だけがパネー号事件に関して日本に対して軍事的、経済的な対応をとるべきだとしている。そのうち 21 通は日本に対して禁輸を求めているが、その数は 1938 年当時まだ多くはない。
- ( 2 ) 『ニューヨーク・タイムズ』、1937 年 11 月 30 日付けの論調ではアメリカがブラッセル会議等の世界問題にリーダーシップを失ったのは、孤立主義者や平和主義者の声高な議員と支持者に責任があるとされている。
- <sup>12</sup> Library of Congress Manuscript Division, *The Papers of Corll Hull*, United State. Manuscript Division, Library of Congress, Washington, D.C. 20540, Container No. 65-66.
- <sup>13</sup> *Ibid.*, Container No. 74-75.
- <sup>14</sup> *Ibid.*, Container No. 74-75.
- <sup>15</sup> Foreign Relations of the United States- Japan: 1931-1941, p. 647.
- <sup>16</sup> R・ディングマン、『揚子江の危機、第 2 次世界大戦 発生と拡大』、軍事史学会、錦正社、1990 年、109 頁。笠原十九司『日中戦争と海軍 パナイ号事件の真相』青木書店、1997 年、181-186 頁、笠原氏の主張では、防衛研究所に所蔵されている当時の日本関係の作戦命令等が閲覧できない。
- <sup>17</sup> Leahy to Yarnell, Dec. 20th, 1937, *Yarnell Papers, Library of Congress*.
- <sup>18</sup> Leahy Diary, Dec. 13th, 1937.
- <sup>19</sup> 海軍特別支出予算 ( Navy Department Appropriation Bill for 1939 ) は下院海軍小委員会公聴会 ( 第 75 議会第 2 会期である 1937 年 12 月 8-11 日, 14-18 日, 20 日、第 3 会期である 1938 年 1 月 4-6 日の間 ) で海軍関係者を含む 37 人の証人喚問が行なわれた後、1938 年 1 月 25 日、上院海軍小委員会において公聴会が行なわれた。
- <sup>20</sup> Tyler Dennet, "Alternative American Policies in the Far East", *Foreign Affairs*, Vol. 16, No. 3, April 1938 の中で、経済制裁に関して意見が分かれているが、「ある人達」と述べている。おそらく政府要人を指すものと思われる。すなわちハルであると考えられる。
- <sup>21</sup> Harold L. Ickes of the Secret Diary, *The First Thousand Days, 1933-1936*, DaCapo Press, Inc, 1953, p. 274.
- <sup>22</sup> Hull, *Memoirs*, vol. , p. 562.
- <sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 551-556.  
ジョセフ・グルー 『帯日 10 年』、ウエンドリックス 『ジョセフ・グルーと日本』により相互して考察すると、経済制裁に対するジョセフ・

グラーの考えは、経済制裁に強い日本を強調している。一方、ホーンベックの考えでは、経済制裁圧力で石油等の重要物資での海外依存度の高い日本は妥協すると主張する。この経済的圧力の効用を信じる人々にはスチムソンがいた。ホーンベックは、アメリカの対アジア政策の道具として経済制裁が正しいと信じた人々の一人である。ルーズヴェルトは海軍拡張によって日本に対する経済制裁の考えを支持する一方で、1937年10月5日の隔離演説によって、何らかの大胆な行動を期待するようになっていた。一方、ハルは、日米関係の将来の見通しはルーズヴェルトと同じであった。

<sup>24</sup> *Hearings before Committee on Naval Affairs United States Senate, 75th Congress, 3rd session on H.R. 9218, 1938, pp. 1937-1977.*

<sup>25</sup> 1789年以來アメリカ議会（Congress）は上下両院共通の議会開期番号

があり、1議会を会期（Session）に別けている。1議会は概ね2年間、3会期ある。

<sup>26</sup> ハル一次資料フィルムNo.65-66、1938、（Registers of Paper in the Manuscript Division of the Library of Congress, Cordell Hull Manuscript Division Reference Department, Library of Congress Washington 1975.

<sup>27</sup> *Hearings before Committee on Naval Affairs United States Senate, 75th Congress, 3rd Session on H.R. 9218, 1938, Jan. 31, No. 620.*

<sup>28</sup> *Ibid.*, Feb. 15, 1938 House of Committee on Naval Affairs, H.R. 9218, 1938, Vol. 835, Card No. 8/25.

<sup>29</sup> 1938年1月3日議会における海軍増強への証言に関連した下院海軍小

委員会公聴会のハルの証言の資料は次による。

(1) Naval Affairs Committee of the House and Senate (ES212) CIS US Congressional Committee Hearings Index, 74th-78th Congress, 1935-1944.

(2) No. 620, HEARINGS ON H.R. 9218 TO ESTABLISH THE COMPOSITION OF THE UNITED STATES NAVY, TO AUTHORIZE THE CONSTRUCTION OF NAVAL VESSELS, AND FOR OTHER PURPOSES, MR. VINSON OF GEORGIA.

(3) Naval Expansion Program, Hearings before the Committee on Naval Affairs United States, 3rd Session on H.R. 9218.

<sup>30</sup> Congressional Record 75th, Congress, 3rd Session, House March 14.

<sup>31</sup> Hull, *Memoirs*, 1, p. 568.

<sup>32</sup> ピットマンはハルのメモワールに度々登場する上院外交委員長である。ネバダ出身の上院議員で、農産物保護の関係もあり高関税派で、ハルの貿易協定にも反対し、1933年のロンドン経済会議にも同調しなかった。

<sup>33</sup> Robert Greenhalgh Albion, *Makers of Naval Policy 1798-1947*, Naval Institute Press, 1980, p. 638によると、1934年第一次海軍拡張法は孤立主義と平和主義で覆われた中で、時間的遅れは許されなかった。翌年の3月、ヴィンソン-トラメル法として、建艦が正式に認められ、そ

の後の海軍拡大を続行できたのはカール・ヴィンソンに負うところ大なのである。戦後アメリカ海軍は彼の名前を駆逐艦の名に採用し、海軍発展の労に報いた。彼は民主党下院議員であるが、アメリカの国防で彼ほど大きな影響を残した者は歴史上いない。

34 Hull, *Memoirs*, 1, pp.217-218

35 リーヒー提督はアジア艦隊司令官ヤーネル提督に、議会は「海の防衛について資金面で承認において非常に気前がよい」と書いている。リーヒーによると、海軍予算は可能なものは如何なる難題も処理できるほど充分強力なものになると確信していた。

36 Hull, *Memoirs*, vol1, p.455.

37 Samuel Eliot Morison, *The Rising Sun in the Pacific, 1931-April 1942*, Vol,3, History of the United States Naval Operations in World War , Illinois University Press, 2001, p.49

38 参考までに空母就役までの状況は下表のとおりである。

建艦計画から就役までの期間

No	艦名	起工	進水	就役	その他
CV5	ヨークタウン	34.5.21	36.4.4	37.9.30	沈没 42.6.7
CV6	エンタープライズ	34.7.16	36.10.3	38.5.12	イギリスへ売却 58.7.1

出展 : *Conway's All The World the World Fighting Ships 1922-1946*, Conway Maritime Press, 1980, p.102.

39 グレイグ他、前掲書, 223 頁。

40 宮沢美喜雄 『経済制裁』 中公新書 1992年 40,44,45,100 頁。

41 Hull, *Memoirs*, 1, p.637.

42 *Ibid.*, p.637.

43 Library of Congress Manuscript Division, *The Papers of Cordell Hull*, United State. Manuscript Division, Library of Congress, Washington, D.C. 20540, Container No.65-66、国務省が実施した極東問題に対する国民意識調査結果、1931-1941 による。

44 Library of Congress Manuscript Division, *The Papers of Cordell Hull*, United State. Manuscript Division, Library of Congress, Washington, D.C. 20540, Container No.74-75

45 Hull, *Memoirs*, 1, pp.636-638.

46 *Ibid.*, p.639.

47 戦艦「大和」1937年11月起工、就役1941年12月16日

48 Ickes, *op.cit*, p.348

49 Hull, *Memoirs*, vol.1, p.457

50 ハーバード・ビックス 『昭和天皇』 上、講談社、2003年、293頁。

