

善隣外交とトルヒーヨ

— 1924年協約問題を中心に —

山澄 亨 *Toru Yamazumi*

Abstract

At first, the Convention of 1924 intended to collect the debts to the U.S. through supervising the Dominican finance. But after Trujillo seized the power in 1930, the State Department thought that the Convention was needed to restrain the Trujillo's dictatorship, because his brutal activities made serious problems to fulfill the Good Neighbor Policy. As a result, the State Department faced the situation, where it should be decided whether the principle of non-intervention of the Good Neighbor Policy should be kept or Trujillo's dictatorial activities should be restrained through the Convention of 1924. Finally, the U.S. abandoned the Convention because it was judged that keeping the Convention had bad effects to the Good Neighbor Policy even if it was used in order to restrain Trujillo.

キーワード：善隣外交 ドミニカ共和国 トルヒーヨ
国務省 アメリカ外交 サムナー・ウェルズ
コーデル・ハル フランクリン・ローズヴェルト

はじめに

1936年5月、ラテンアメリカ担当国務次官補のサムナー・ウェルズは、一通の文書をドミニカ共和国（以下、ドミニカ）に送った。その内容は、前年10月にドミニカ政府が結んだ橋梁建設契約を認めない、というものであった。ドミニカ側が、チャボン、サナテ、カミュの三河川に大規模な鉄橋を架けることは、自国のインフラを整備し、経済発展の基礎となると主張していたにもかかわらず、上記の文書では、1924年にアメリカとドミニカ間で結ばれた協約を根拠として、橋梁建設要求を却下したのである¹⁾。

他国の公共事業を停止させるこのような行為は、明らかに内政介入であった。それを可能にしたのが、1924年協約である。ドミニカの予算介入権を認めたこの協約は、1916年から続いたアメリカ占領軍の撤退とともに発効し、1941年まで続いた。しかも、アメリカは、20世紀初頭から関税徴収権を確保して実質的にドミニカの予算を管理してきた。つまり、アメリカは、30年以上にわたりドミニカの内政に

介入し、大きな影響力を行使したのであった。

この間のアメリカドミニカ関係において無視できないのが、次の二点である。まず、1930年にラファエル・トルヒーヨ・モリーナが権力を掌握し、以後、強固な独裁体制を構築していった。トルヒーヨは、しばしば指摘されているようなアメリカの「傀儡」では決してなく、むしろ、アメリカとの関係を有利に持ち込むべく、アメリカの意向に反して自らの主導権を発揮した。1924年協約問題は、その一つである。次に、1930年代のアメリカの西半球政策の基本として、善隣外交が掲げられたことである。したがって、たとえ1924年協約という根拠があったとしても、内政介入が当然視されていたわけではなかった。アメリカは、ドミニカとの二国間関係を西半球という多国間の枠組みを考慮しながら展開したのである。

近年、トルヒーヨ期のドミニカに関する研究書が相次いで出版されている。その中でも、E・P・ローダの『隣りの独裁者』は、アメリカとドミニカの関係扱った労作である²⁾。しかし、この著書では、20世紀前半の両国の関係を規定していた1924協約は、断片的にしか現れない。また、この著書をはじめとして、アメリカとドミニカの二国間関係の視点から論じられた研究は存在しているものの、アメリカのドミニカ政策が善隣外交という多国間の枠組みの中で、どのように位置づけられるかについて注目した研究はない。そのため、アメリカの内政介入と善隣外交の関係が不明瞭である。1924年協約に焦点を絞ることで、アメリカドミニカの二国間問題と、内政介入原則を掲げ、西半球全体を視野に入れた善隣外交との関係がより明確になる。そこで本論では、善隣外交の推進とトルヒーヨの独裁体制下で1924年協約がどのように扱われたかを見ていくことで、アメリカの西半球政策は、二国間問題と西半球の多国間問題が相互に影響しながら展開されたことを示していきたい。そうすることで、この時期のアメリカ外交の特徴と限界を明らかにし、アメリカ外交史における善隣外交の意義についても、重要な指摘ができると考えている。

1 | アメリカ軍による占領と1924年協約の締結

20世紀初頭、ヨーロッパ列強は、軍事力を行使してでも対外債務の回収を実施する意思を示していた。そして、その対象の一つがドミニカであった。そうした状況で、アメリカは、1905年、ドミニカの関税徴収権を獲得した。さらに、1907年、アメリカ政府の方針のもと、アメリカ銀行団が他国への債務を全額肩代わりした結果、アメリカがドミニカの唯一の債権国となった。こうして、アメリカによるドミニカの財政管理が始まったのである。

さらに、1916年5月、混乱が続くドミニカ政治の收拾を名目に、アメリカ海兵隊がドミニカに上陸した。同年11月、アメリカ軍政司令官のハリー・S・ナップ海軍大佐は、「軍政の目的は、ドミニカの主権の破壊ではなく、既存の国際条約の遵守（債務の支払い）を可能にするような秩序を復活させることである」と宣言し、アメリカ軍

による占領政治を開始した³⁾。債権国の権利として内政介入を決定したのである。以後、1924年9月までアメリカ軍の駐留は続き、アメリカの軍政下で、いくつかの重要な改革が行われた。その中でも、学校、病院の建設や道路、港湾の整備といった社会基盤の充実、特に重視されていた。アメリカにとって、ドミニカ社会全体の発展こそが安定化の要因であると認識されていた。したがって、特定の勢力を擁護する態度には否定的であった。例えば、既にドミニカに進出していたアメリカ系砂糖企業にとって有利となるような土地登録制度の導入に反対するという態度すら示したのである。しかし、1920年以降の景気後退により十分な資金がないことに加えて、活発化するゲリラ活動の鎮圧に重点を置き始めたこともあり、インフラの整備が不十分なまま放置されることになった⁴⁾。

アメリカ軍政が実施したもう一つの重要改革は、ドミニカの軍制であった。軍政府は、地方有力者の私兵化していた従来のドミニカ軍を解散させ、新たに国家警備隊を創設した。その任務は、あくまでゲリラ活動などに関わる国内の治安維持であり、政争からの中立が強く求められた。しかし、アメリカ軍が指導する国家警備隊への志願者は少なく、入隊したものの多くは下層階級出身であった。その中の一人がトルヒーヨである⁵⁾。彼の台頭を用意したのは、アメリカの占領政策であった（ただし、後述するように、トルヒーヨの政権奪取は、アメリカの支援に基づいたものではない）。

一方、アメリカの軍政が続く状況で、ドミニカ内では、アメリカ軍撤退を要求する動きが展開された。その一つが、上述したゲリラによる武装闘争であり、より重要なものが、従来の政治指導層による運動であった。彼らは、アメリカだけでなく国際的な世論に働きかけ、アメリカ軍撤退を訴えた。その結果、アメリカ側も撤兵計画を検討し始めた。さらに、ウィルソン前政権の失政としてドミニカ政策を挙げていたウォレン・ハーディング政権が成立すると、撤兵に向けての交渉が開始された⁶⁾。

しかし、交渉は難航した。軍事介入権や予算監督権を主張するアメリカの要求に、ドミニカ側が反発したからであった。事態が動いたのは、ゲリラ活動が沈静化した1922年3月であった。フランシスコ・ペイナードがワシントンに赴き、チャールズ・E・ヒューズ国務長官との間で、撤兵の合意に達した⁷⁾。以後、ドミニカ政策の中心は、軍政府から国務省に移ることとなった。そして、具体的な撤兵手順とその後のアメリカドミニカ関係を協議するために、本論の冒頭で登場したウェルズが特使としてドミニカに派遣されることになった。フランクリン・D・ローズヴェルト政権下の国務省で、アメリカ外交における重要な役割を演じることになるウェルズであるが、彼は、1915年に国務省に入省後、ラテンアメリカの専門家として頭角を現していた。ドミニカについても、ウィルソンからハーディングへの政権交代にもかかわらず、一貫して交渉に関わってきた。

アメリカ軍の撤退が決定したため、内外の反米感情が緩和し、また、ドミニカ内の各政治勢力の分裂という状況が加わって、ウェルズは、ドミニカとの交渉を優位に進めることができた。その結果、アメリカ軍の監視の下でドミニカの大統領選挙が実施

されることが決まっただけでなく、占領期間中に軍政府が出した命令の大半が引き続き効力を持つこととなった⁹⁾。1924年3月15日の大統領選挙でオラチオ・バスケスが勝利し、7月24日、アメリカ海兵隊は撤退を完了した。

撤兵に伴い、二つの協約が結ばれた。一つ目が、1924年6月12日のものである。その第3条では、ドミニカ政府が債務の支払いを完了するまでは、両国間のこれまでの取り決めは有効であり、さらに、アメリカ大統領が任命したドミニカ関税徴収管財人は、軍政下の業務遂行の継続に必要な予算を監督する権限を持つ、とされた。二つ目が、同年12月27日の協約である。同じく第3条で、ドミニカ政府が債務支払いを完了するまでは、アメリカ政府の承認なしに、公債を発行することはできない、と定められた⁹⁾。こうして、撤兵後もドミニカの予算に介入する権利を確保したアメリカであるが、債権回収のために、緊縮財政を強制したわけではなかった。

予算不足を理由にドミニカ内の公共事業を縮小してきた軍政府に代わり、撤兵前後から、ウェルズと国務省は、公共事業の充実とそのための公債発行の必要性を強調した。1924年1月、ウェルズは、「ドミニカ国民は、心から道路建設を望んでいるため、この事業継続に反対することは不可能である。国務省としては、(公共事業のためであれば、)公債発行を認めるべきである」と報告し、さらに、同年5月、アメリカが受け取るべき関税収入を現行より減額して、ドミニカの公共事業予算に当てべきだとまで主張した。その理由は、「こうした方策こそが、ドミニカの発展にどうしても必要である」からであった。また、同年8月には、J・C・アリサ代理公使が「(ドミニカ政府が発行しようとしている公債は)、ドミニカの天然資源の開発に必要な公共事業にとって不可欠であり、……アメリカ政府として承認するべきかどうかを検討してほしい」と、指示を仰ぐと、翌月、国務省はこれを承認した。その結果、ドミニカは従来の計画に沿って公共事業のための公債を発行した。国務省は、ドミニカの発展の重要性を十分に認識しており、そのための公共事業の拡大を支持するのにやぶさかではなかった。このようなアメリカの態度の背景には、反米感情の高まりへの懸念が存在していた。アメリカ人がドミニカ政府の財政顧問となり予算に関与することにヒューズやウェルズが反対するなど、もはや20世紀初頭のような内政介入は強い批判を浴びると理解され始めていたのである。ウェルズは、ドミニカに関する報告の中で、中米政策全般の見直しの必要性を訴えていた¹⁰⁾。ドミニカへの政策も西半球の視点から考慮するべきだと認識されていたのである。

2 トルヒーヨ政権の成立

アメリカ軍撤退後、大統領となったバスケスは、アメリカ軍による占領以前からドミニカ政界の有力者の一人であり、撤兵前後の対米交渉を通じてアメリカ側との関係を強化していた。そして、ドミニカ憲法で定められた6年の任期切れが迫ると、バスケスは再選を禁止した憲法を修正して、再度立候補をする意志を示していた。

1930年2月、バスケス再選の動きに反発した勢力がクーデタを起こし、バスケス側と反バスケス側のにらみ合い状態となった。チャールズ・B・カーティス公使は、事態収拾のために、アメリカ軍の派遣を要請した。しかし、状況は1916年とは異なっていた。この時期、フーヴァー政権は、以後の善隣外交につながる方向に西半球政策を転換しようとしていた。したがって、ドミニカの混乱に際して、ジョセフ・コットン国務長官代理は、「軍事力の行使なしにこの問題に取り組むべきであり、そうすることで、単にドミニカだけでなく、ラテンアメリカ全体におけるわが国の立場を強化することができる」と返答した。こうした本国の態度を受けて、カーティスは両勢力の一時休戦を約束させ、自らが仲介を行うことで、事態を打開しようとした。ところが、反バスケス側が休戦協定を破り、攻撃を開始した。その結果、バスケスはアメリカ公使館に亡命した¹³⁾。

一連の動きの中で最も重要な役割を演じたのが、1925年以降、国家警備隊長を務めていたトルヒーヨであった。彼は、クーデタ勃発時に、バスケスへの忠誠を表明していたにもかかわらず、実際には秘密裏に反バスケス側への武器提供を行った。こうしたトルヒーヨの態度に、カーティス公使は強い不満を抱いたのである。そもそも、大統領のバスケスや外相のペイナードなど占領期から国務省とのつながりを保っていた人物からなる政権をクーデタで倒したこと自体に、カーティスらは不満を抱いていた。しかも、現役軍人が権力を奪取することは、軍の政治からの中立という伝統を持ち、それをドミニカに植えつけようとしていたアメリカにとって、好ましいものではなかった。そこで、カーティスは、来る正式の大統領選挙ではトルヒーヨに立候補させない、という合意を暫定政権との間で結んだ。さらに、トルヒーヨ本人にも大統領選立候補断念に向けて働きかけた¹²⁾。

それにもかかわらず、トルヒーヨは、大統領に立候補し、反対勢力を武装集団で襲撃するなど、大規模な不正選挙を公然と展開した。こうしたトルヒーヨの態度にアメリカ側が不満を持つのも当然であった。1930年5月16日、彼は大統領選に圧勝した。クーデタ直後からトルヒーヨの権力掌握に反対していたアメリカであるが、トルヒーヨ政権への不承認政策を実行する意図は当初から存在していなかった¹³⁾。やはり内政介入という批判を考慮した結果である。このようにアメリカは、内政不介入という方針に縛られながら、トルヒーヨへの強い不満を残したまま、ドミニカへの対応を迫られることになった。したがって、アメリカは、積極的にドミニカを支援するというよりも、むしろ、トルヒーヨ政権の意向に反するような態度をとることすらあったのである。

そして、トルヒーヨが1930年8月16日に大統領に就任した直後の9月3日、巨大ハリケーンがドミニカを襲った。首都サントドミンゴは大きな損害を被った。死者は6000名以上、橋脚は崩壊し、都市のインフラは破壊され、港湾の使用もままならない状態であった¹⁴⁾。このような大災害からの復興のためには、大規模な予算の出動が不可欠であったが、それには、1924年協約に基づくアメリカからの承認が必要で

あった。

3 | 緊急法と1924年協約

大恐慌後の大幅な景気の後退に加えて、ハリケーンによる大損害が生じた結果、1931年10月、ドミニカで緊急法が制定された。これにより、アメリカへの債務支払いは2年間の期限付きで大幅に減額され、残りの関税収入は復興資金に充てられることとなった。同法はアメリカ政府の承認が必要であったが、復興のための資金確保に反対することは、非人道的な内政介入として批判を受けることが当然であった。また、協約が存在していたとしても、内政介入が正当化される国際状況ではなかった。アメリカ政府は緊急法を認め、銀行団にも受け入れを説得した¹⁵⁾。

ところが、トルヒーヨは、復興重視という緊急法の理念に反する行動をとった。まず、国家予算の拡大に伴い、スペインなどから武器を購入した。さらにアメリカからも、民間機という名目で飛行機を購入した上で、その後、武器を装備し軍用機として配備した。また、予算の一部をトルヒーヨ一族の利益に付け替え、私財を肥やした。アメリカは、公共事業の整備のために国家予算を投入するべきだと要求したが、予算の執行権はドミニカ側にあり、アメリカの介入の根拠はなかった。しかし、こうしたトルヒーヨの行動は、アメリカの不信を強めるのに充分であった¹⁶⁾。

1932年になり、さらなる景気後退と復興の遅れという事態に直面して、公債発行を阻止すれば、ドミニカでの反米感情が高まる一方で、公債発行はドミニカの債務支払いに悪影響を及ぼし、アメリカの銀行団の不満が噴出することになった。こうした状況で、国務省としては、1924年協約を撤廃するつもりはなかった。むしろ、協約を維持したまま、それを拡大解釈し、一部の公債をアメリカの承認なしで発行を認めることで、事態の解決を図ろうとした。ただし、こうした公債の一部が、トルヒーヨの個人的な目的に使われることをアメリカ側は理解していた。本国のこのような態度に対して、アーサー・シャンフェルド駐ドミニカ公使は、公債発行に異議を唱え、むしろ、1924年協約を根拠にドミニカの予算編成・執行にアメリカが深く関わるべきだと主張したのである¹⁷⁾。

一方、トルヒーヨは、期限付きの緊急法を足掛かりに、なし崩し的な債務支払いの不履行と、さらには1924年協約の無効を実現しようとしていた。彼は、逼迫する財政と緊急法延長を訴え、ドミニカ国民の反米感情を煽った。これに対して、アメリカは、緊急法の恒久化を求めるトルヒーヨの態度に反対し、あくまで1924年協約の継続を主張した。それは、1924年協約の無効が、ドミニカ経済をさらなる混乱に導くだけでなく、国際的にも悪影響を及ぼす、と判断された結果であった。しかしながら、現状の経済状況でドミニカの債務支払いが完遂されるとは考えられていなかった。ある程度の債務条件の緩和はやむをえないと判断されていた。ここで問題視されたのは、トルヒーヨの主導権でドミニカが一方的に1924年協約を実質的に無効にす

ることであった¹⁸⁾。アメリカにとって、1924年協約は、債務支払いによる利益の確保という経済的な問題ではなく、内政介入という批判を受ける危険性と、国際条約の遵守、さらにはトルヒーヨの行動を抑えることを可能とするといった側面をもつ政治的な視点から考慮されるようになっていたのである。このように、トルヒーヨの独裁体制が強化される中で、1924年協約がアメリカとドミニカの政治的駆け引きの焦点となった。こうした状況で、アメリカで政権交代が行われ、新たにフランクリン・ローズヴェルト政権が成立した。

ローズヴェルト政権成立に伴い、重要な人の動きが生じた。トルヒーヨは、ドミニカの財政顧問として、ジョセフ・E・デイヴィスを用いることにした。1930年代後半には駐ソ大使となり、第二次世界大戦中もアメリカの対ソ政策で重要な役割を演じたデイヴィスは、法曹界出身者として、ウィルソン大統領期から民主党の有力者としてアメリカ政治に関わってきた。その中で、ローズヴェルトやコーデル・ハル国務長官との親交も築いてきた。したがって、外交官として着実に経歴を積み重ねてきたにすぎない公使のシャンフェルドよりも、はるかに大きな影響力を持っていた。

デイヴィスは、顧問となってまもなくの1933年6月、ドミニカ経済の健全化を実現するために、債務支払い条件の変更と1924年協約の修正を要求してきた。さらに、1933年10月、緊急法の更新と、債務支払い停止の5年間延長を申し出たのである。こうしたドミニカ側の態度の背景には、アメリカが20世紀初頭のような内政介入を西半球で実施することができない、という判断が存在していた¹⁹⁾。実際のところ、ローズヴェルト政権は、善隣外交を表明しており、債権の取立てを名目に、他国の財政を管理することへの批判に敏感となっていた。

ドミニカは、税込減少の現状では、債務支払いはますます困難な状況であるとしたうえで、支払い遂行のためには復興が必要であり、そのためのインフラ整備に向けて緊急法の延長が不可欠だと訴えた。しかし、アメリカは、ドミニカが緊急法を切っ掛けに、1924年協約を無効にしようとしていることに強い警戒を抱いていた。シャンフェルド公使は、「ドミニカの緊急法が、1924年協約に基づくアメリカの権利と義務を侵害する状況を作り出していることを憂慮しており、……また、緊急法の制定は、1924年協約を無効にしたわけではない」と報告していた²⁰⁾。そこで、アメリカ政府は、債務支払いが困難という状況を踏まえて、債権の取立て問題を切り離して、1924年協約を継続させる方向に動き始めたのである。その結果、債務問題の交渉は、非政府機関である連邦債権者保護機構（Federal Bondholders Protective Council、以下、FBPC）を設立して、これに任せることにした。つまり、債務問題はあくまで民間の問題であり、アメリカ政府が自国の経済的利害のために、他国に圧力を行使するつもりはない、という態度を示したのである。

そして、アメリカが6ヶ月の緊急法延長を認めると、1933年11月、緊急法の延長がドミニカ議会で承認された。ところが、その期限について明記されることはなかった。トルヒーヨは、延長についてアメリカからの意見はなかったと表明した。こうし

たドミニカの態度にアメリカの不信が高まったのも当然であった。結果的に、緊急法延長によりトルヒーヨが求める債務減額が継続され、以後、債務問題はFBPCとの交渉に委ねられることになった。しかし、アメリカは、1924年協約を撤廃する意図はなかった。1933年11月、ハル国務長官は、デイヴィスに対して、「ドミニカの経済状況の悪化を充分理解しているものの、1924協約の撤廃には、アメリカ上院の承認が必要であり、現在のところ、アメリカとしては協約を継続させる方針である」と伝えられた²¹⁾。同協約は、アメリカがドミニカへの介入を正当化する根拠として認識されるようになり、ますます両国間の政治的意図の焦点となったのである。

4 | 国務省とトルヒーヨ

債務交渉は、非政府機関であるFBPCが行うことになったが、1934年8月、FBPCは、ドミニカとの交渉の中で、債務支払いの継続を約束させたのである²²⁾。それは、1920年代の国務省においてラテンアメリカ政策を担当し、国務省と密接なつながりを持っていたFBPCの中心人物であるルーベン・クラークとフランシス・ホワイトを通じて、債務交渉において、国務省の意向を十分に反映させることに成功した結果である。こうした結果となった背後には、トルヒーヨに対して断固たる態度をとるべきだと考えていたウェルズが存在していた。上述したとおり、ウェルズは、占領期からドミニカ問題に深く関わっており、その際に築いた人脈を一掃したのが、トルヒーヨであった。このことは、ウェルズのトルヒーヨへの不満を募らせる一因となっていた。1934年になり、ウェルズが国務省のラテンアメリカ担当国務次官補に任命されたのである。ウェルズは、トルヒーヨが政権を奪取した当時から、その独裁的な政治に不満を抱いていた。さらに、ドミニカの国家予算がドミニカ市民の弾圧とトルヒーヨの私的財産の拡大に用いられることを強く懸念していた。ウェルズと彼の配下の国務省のラテンアメリカ専門家、さらには現地でトルヒーヨの政治をつぶさに見てきたシャンフェルドが中心となって、ドミニカに対して厳しい政策を展開していくことになる。

トルヒーヨの独裁体制が続く状況で、アメリカにとって看過できない問題が存在していた。不当逮捕、拷問、殺人などの非人道的行為と、トルヒーヨ一族の経営する企業への特別扱いによるアメリカ企業の圧迫である。1934年3月、プエルトリコ在住のアメリカの市民権を持つエドゥアルド・コロンが、トルヒーヨを侮辱した発言をしたとして逮捕されただけでなく、短期間で死刑が執行された。さらに、1935年2月、反トルヒーヨ派でウェルズとも親しいアンヘル・モラレスが亡命先のニューヨークで襲撃される事件が起こった。同年3月、ドミニカの有力経済人のオスカー・ミケレーナがドミニカで逮捕され、長期間拷問を受けた。ミケレーナはウェルズの友人であり、アメリカ公使館の介入で釈放されたが、こうしたトルヒーヨの非人道的行為にアメリカは不満を高めていた²³⁾。

トルヒーヨの反対派弾圧は、当然ながら、政治的な目的だけではなく、経済的な目的でも行われていた。上述のミケレーナは、資産を放棄する形で自らの命を保つことができた。しかも、トルヒーヨの経済権益の拡大は、アメリカ企業にも及びつつあった。シャンフェルド公使は、1934年4月、「ドミニカがアメリカ企業の利益を脅かしつつある」と警告していた²⁴⁾。そして、ミケレーナ事件の最中の1935年4月、西半球を越えた事件が発生した。ドミニカ駐在イタリア領事館員のアマデオ・バーレッタが反逆罪の容疑で逮捕されたのである。バーレッタは、イタリアの領事館員であると同時に、アメリカ系企業であるドミニカ煙草会社の現地社長とジェネラル・モータースの現地販売会社社長を兼ねていた。したがって、彼の逮捕は、アメリカ企業の利益の保護だけでなく、善隣外交と西半球におけるアメリカの主導権確保に関わる問題となった。

1935年4月23日、イタリア公使がシャンフェルドと会見した。その際、モンロー・ドクトリン以来の伝統に基づき、アメリカがドミニカへ強硬な態度をとるようにイタリア側から要請された。翌月1日、イタリアは、ワシントンの国務省にも同様の申し出を行なった。内政不介入の原則を掲げる善隣外交を標榜するアメリカとしては、カリブ海諸国に介入する権利はない、と返答せざるをえなかった。このような国務省の態度に対して、アメリカ本国のジェネラル・モータースは、非公式ながら不満を漏らしていた。しかし実のところ、国務省は、「アメリカ企業の権益が損なわれることを放置するつもりはない」と考えており、また、「この事件は、バーレッタ個人に対するものではなく、彼が所有するアメリカ系企業に向けられた攻撃である」と認識するなど、ドミニカへの強い不満を抱いていた。問題は、この事件と善隣外交とをどのように調整するかであった²⁵⁾。

そもそも、この事件が起こる前の1934年6月、シャンフェルドが「ドミニカにおいて善隣外交は、個人的な欲望を満たすために、トルヒーヨの言いなりになることだと誤解されている」という報告を行なうなど、善隣外交をトルヒーヨが悪用しているという懸念が存在していた。そして、バーレッタ事件によってドミニカ―イタリア関係が悪化すると、1935年5月9日、イタリアは、「軍艦の派遣を検討している」とアメリカ側に伝えてきた²⁶⁾。こうして、西半球の友好関係の重視とトルヒーヨの行動の抑制という二つの問題を解決する必要に迫られることになった。

国務省は、イタリアに軍艦派遣の自重を求めると同時に、バーレッタ事件におけるアメリカの立場をドミニカに伝えることにした。5月14日、ハル、ウェルズ、エドウィン・ウィルソン（国務省ラテンアメリカ部長）の間で協議が行われ、その後ハルが、駐米ドミニカ公使と会談した。その内容は、西半球諸国間の友好を重視する善隣外交がアメリカの基本であるとしたうえで、バーレッタへの態度は「善隣外交が目指している公正で理性的な行動と一致していないのは明らかであり、ヨーロッパ諸国から西半球社会全体の信頼を損なうものである」。したがって、「イタリアが強硬な行動に出ることは当然であり、そうした場合が生じて、アメリカはドミニカに共感する

ことはできない」、というものであった²⁷⁾。イタリアだけでなく、アメリカの厳しい姿勢を見たドミニカは、5月21日、バーレッタを釈放した。1935年前半のトルヒーヨの一連の行動は非人道的である、という国際的な非難を浴びただけでなく、アメリカの権益を脅かし、さらには、ヨーロッパ諸国の西半球への進出の切っ掛けとなりかねないものであった。アメリカのドミニカへの不信は高まる一方であり、善隣外交の名の下で、トルヒーヨがアメリカの意向と反する行動をとることに苛立ちを覚えていた。アメリカは、トルヒーヨの独裁を抑え込むことが、ドミニカのためであると判断していただけでなく、西半球全体の政策推進にとっても好ましいと考えていた。両国の関係は、決して良好とはいえなかった。

そのような状況で、本論の冒頭で示した橋梁建設問題が持ち上がった。1936年2月、シャンフェルドは、ドミニカが橋梁建設契約を結んだことと、ドミニカ側が近い将来1924年協約改正を望んでいることを報告した。彼は、これが1924年協約に違反すると主張し、さらに、ウェルズに宛てて次のような手紙を送った。「1924年協約がドミニカの財政を圧迫しているというドミニカ側の主張は正しくない。……むしろ、この協約は、政治的な意味でアメリカにとって重要であり、トルヒーヨが自由に資金を調達できることを阻止するという政治目的が達成されるまで、協約改正に応じるのは時期尚早である²⁸⁾。」この頃、トルヒーヨは、アメリカ陸軍に接触し、武器の調達に励んでいた。国務省は、これらの武器がトルヒーヨの独裁政治に用いられることを強く警戒し、武器売却に反対していた。トルヒーヨの独裁政治を阻止するため、1924年協約のもつ政治的意味は大きかった。

1936年5月、ウェルズが1924年協約を根拠に橋梁建設反対の意志を正式に示すと、ドミニカ側は、次のように反論した。「(今回のアメリカの態度は)、20年前の軍事介入前のようなドミニカ財政への介入に復帰したとドミニカ国民は理解している。ドミニカ政府は、近年のアメリカ外交が唱える理念(善隣外交)から鑑みて、アメリカが過去の政策に戻ることはないと信じている。また、近隣諸国に対しても、今回のアメリカの態度は重要な意味を持っている。……ドミニカ政府は、1924年協約に基づくアメリカによるドミニカ予算の監督について、不満を持っている。」これに対して、シャンフェルドは、「1924年協約の遵守については、1934年にFBPCとの間でドミニカ政府が合意しており、今回のアメリカの態度は、善隣外交と矛盾していない」と述べた。さらにウェルズは、「アメリカのドミニカへの政策は、善隣外交と全く矛盾しておらず、両国の間に存在する条約を遵守することこそが、友好を促進することになり、善隣外交の精神に則っている。アメリカの理解では、1924年協約は、両国の誤解を回避するためのものであり、アメリカによる内政介入を目的としたものではない」、と主張した²⁹⁾。しかし、この主張が内政不介入の原則と矛盾しないという点で、西半球の他の国々の理解を得ることが困難なことは明らかであった。もはや、インフラ整備による経済発展の議論は存在せず、ドミニカをめぐる善隣外交の在り方に関心が集まっていた。

5 | 1924年協約の撤廃

ドミニカとトルヒーヨに対して厳しい態度をとっていたアメリカであるが、おりしも、1936年の春から秋にかけて、國務省、特にウェルズにとっての最重要問題は、ブエノスアイレスで臨時に開催されるパンアメリカン会議の行方であり、この会議では、西半球における主権尊重と内政不介入の原則が確認されることになっていた。たとえ国際法的に認められたものであっても、1924年協約の存在は、必ずしも善隣外交にとって好ましいものではなかった。さらに、ドミニカ経済は依然として好転しなかった。税収増加のために、ドミニカ政府に関税政策の裁量権を与えてもいいのではないかという考えが強くなり始めた³⁰⁾。その結果、1936年夏ごろから、1924年協約改正が検討されることになった。

1936年10月20日、シャンフェルドは次のような報告を送った。「たとえ不幸な過去の遺産であったとしても、有効である限り協約は遵守されるべきであるが、実際のところ、ドミニカ政府は、1924年協約はアメリカの過去の不公正な政策の遺物であるので、遵守する必要はないと考えている。……現在の状況では、トルヒーヨの独裁体制が覆される可能性はなく、協約を無視する態度にも変更がないであろう。したがって、いまやアメリカのドミニカへの方針を基本的に見直す時期に来ている³¹⁾。」

1937年1月23日にドミニカからの正式の要請を受けて、國務省は1924年協約改正に着手した。ハルは、「アメリカとしては、緊急法の際に示してきたように、これまで1924年協約に対して柔軟な姿勢をとってきた。たとえ条約が存在しているとしても、他国の内政に関わることは、善隣外交に反する行為であり、1924年協約の規約を存続させるつもりはない」とドミニカ側に伝えた。ただし、ハルは、アメリカ上院の合意を取り付けるために、ドミニカの債務支払いの遵守を要求した。翌2月11日、ドミニカはアメリカの態度が善隣外交の精神にふさわしいものだとして、また、債務支払いの意思を明確に示したうえで、1924年協約改正案を提示した³²⁾。

全11条からなるドミニカ原案に対して、シャンフェルドは、各条項に関するコメントをつけたうえで、次のように全体を総括した。「ドミニカ政府が任命する財政顧問が関税徴収を行なうという原案は、1924年協約の根本的な修正であり、実質的にドミニカの独自性が確立されることになる。……しかし、1936年のドミニカ財政が逼迫していることなどを鑑み、1924年協約の撤廃はやむをえない。」このような考えを受けて、ウェルズはアメリカの改正案を提示した。その基本的な内容は、ドミニカが債務を返済することを前提に、1924年協約の撤廃に合意する、というものであった。また、公共事業の停止などによるドミニカの経済発展の阻害要因として指摘されていた公債発行問題については、原則として不承認としながらも、公共事業などに利用される場合には発行を認める、という内容が盛り込まれた。ドミニカ側は、こうしたアメリカの改正案を善隣外交の精神に沿ったものとして歓迎の意を示したのである³³⁾。

しかし、協約改正交渉は難航した。1937年4月、ドミニカ側が経済主権を主張して、関税自主権を要求しただけでなく、新たな借り入れにより従来債務を解消することによって、1924年協約を無効にしようとした。既に述べたように、国務省にとって1924年協約は、債務の支払いという経済的な問題ではなかった。つまり、支払いが完了することで、経済的には問題が解決することは好ましくなく、むしろ、長期にわたって債務支払い義務を課すことで、アメリカの影響力を確保したかった。そこで、アメリカはさらに修正案を提示した。その中では、関税徴収人の任命権がFBPCに与えられていた。しかし、ドミニカ側はその任命権をドミニカ政府が持つべきだと主張したのである³⁴⁾。

さらに、ドミニカをめぐって大きな問題が発生した。1937年10月初旬、ドミニカは、ハイティとの国境付近に住むハイティ人の虐殺を展開した。武装したドミニカ人によって、数日間で約5000人のハイティ人が殺害されたとされている。このような大規模な武力行使は、平和的な問題解決を目指す西半球世界の実現を謳っていた善隣外交にとって、看過できないものであった。トルヒーヨの非人道的行動は、西半球各国から非難を浴びることになった。西半球での紛争の原因となるトルヒーヨを放道することは、好しくないと判断された。アメリカは、自らの影響力行使を可能とするためにブエノスアイレス会議の精神に則り、直ちにメキシコ、キューバとともに多国間での問題解決の枠組みを構築した。そして、1924年協約問題は、アメリカドミニカの二国間問題が虐殺事件解決に影響することが懸念され、交渉が停止することになった³⁵⁾。

国際的な批判の高まりを受けて、トルヒーヨは事態の解決に向けて迅速に行動した。しかも、アメリカの提唱した多国間による仲介ではなく、アメリカの介入を排除する形で、ハイティとの直接交渉による解決を進めた。最終的に、ヴァチカン教会の介入もあり、1938年1月31日、ドミニカ―ハイティ間で合意が成立し、ドミニカがハイティに対して75万ドルを支払うことになった³⁶⁾。さらに、ヒトラーと同様の独裁者という批判を受けていたトルヒーヨは、同年に予定されていた大統領選挙への立候補を断念すると表明した。しかし、軍事力を掌握しているトルヒーヨは、形式的には大統領の座をハチント・ペイナードに譲ったものの、実質的にはドミニカの最高権力者として留まったままであった。

虐殺事件が一応の解決を見たこともあり、1924年協約改正交渉が再開された。しかし、関税徴収人の任命をめぐる両国の態度は変わらず、1938年9月には、早期合意成立の可能性は低いという判断がなされていた。ウェルズをはじめとする国務省は、依然としてトルヒーヨへの不信感を抱いており、何らかの形でアメリカが関与できる根拠を確保しておきたかった。一方ドミニカ側としては、協約改正交渉開始の直前にデイヴィスが駐ソ大使に任命されたこともあり、国務省に主導権を握られていた。事態が暗礁に乗り上げたと考えたトルヒーヨは、国務省ではなくローズヴェルトとの直接交渉を図った。

1939年7月、トルヒーヨの初の訪米が実現した。形式的には国家元首ではないにもかかわらず、ローズヴェルトやハルトの会談が行なわれた。その際、トルヒーヨは1924年協約により関税収入を自由に利用できないことは、ドミニカの主権侵害にあたることを強調し、協約撤廃を訴えると同時に、西半球防衛のための軍事行動に全面的に協力することを伝えた。協約改正問題は、アメリカへの軍事協力の交換条件となったのである。第二次世界大戦勃発前夜のこの時期、アメリカにとって西半球の安全保障は最重要問題となりつつあった。トルヒーヨの訪米の結果、ローズヴェルトだけではなく、ヘンリー・モーゲンソー財務長官、ハロルド・イッキーズ内務長官といった政権首脳が協約改正問題に関心を持つことになった³⁷⁾。

ヨーロッパで第二次世界大戦が勃発した頃、ウェルズをはじめとする国務省は、1924年協約を廃止し、主権侵害にあたるアメリカによる関税徴収権の放棄については合意していたが、同時にFBPCへの支払いを継続させるために何らかの権利を有することについては譲ることはなかった。一方、トルヒーヨは、直接ローズヴェルトに働きかけ、1924年協約がドミニカの主権を無視したものであり、協約撤廃を強調したのである³⁸⁾。依然として両国の主張は平行線を辿ったままであった。

1940年夏、ドイツがフランスを降伏させ、大西洋の危機が高まる状況で、ローズヴェルトはヒュー・ウィルソンを特別大使としてドミニカに派遣し、協約改正問題にあたらせることになった。ウィルソンは、職業外交官として国務省での経歴を積み上げてきた人物であったが、入省時にラテンアメリカでの経験があるものの、駐在の中心はヨーロッパであり、第二次世界大戦勃発直前まで駐独大使を務めていた。明らかに、ウェルズなどのラテンアメリカ専門家集団とは異なった人脈からの抜擢であった。ウェルズは、債務支払いを継続させるためにアメリカの権利を確保するべきだという従来の主張を退けるべきでないとウィルソンに伝えたが、1940年8月17日から始まった交渉では、1924年協約の撤廃と、ドミニカ政府による関税徴収が合意され、同時に、FBPCへの債務支払いの継続が確認された。また、関税徴収責任者については、両国の協議のもので選出すると定められた。こうして、ようやく基本合意に到達した結果、1940年9月24日、トルヒーヨが訪米し、ハルトの間で正式に1924年協約撤廃の合意文書に署名が交わされた（翌年、発効³⁹⁾。アメリカによる関税徴収権の確保から数えて35年間、アメリカ軍撤退後からでは16年間にわたってドミニカの財政に関与する根拠が消滅したのである。ドミニカはアメリカの監督から離れて自国の財政を運営することが可能となった。

おわりに

トルヒーヨは、確かに反対派に対しては暴力的な弾圧を実行したが、ドミニカ国民からの支持も厚かった。トルヒーヨは、さまざまな手法を通じてドミニカナショナリズムを自己の権力強化に結びつけた。1924年協約に象徴されていたアメリカによる

主権の侵害を撤廃したことは、トルヒーヨの支持を高めた要因の一つであった⁴⁰⁾。

1942年に大統領の地位に戻ったトルヒーヨは、独裁体制を緩めることはなかった一方で、自立性を回復した予算を通じてインフラの整備を進めた。その結果、ドミニカ経済は、第二次世界大戦による需要の高まりもあり、急速に上昇することになった。1947年、ついにアメリカへの債務を完済することとなった。もはやトルヒーヨの行動を抑制できるものは存在していなかった。1950年代になると、トルヒーヨは、アメリカ系砂糖会社に対して次々と圧力をかけ、最終的に、砂糖資本の大半を自らの手中に収めることに成功した。アメリカ政府は、冷戦の遂行上、ドミニカの協力が必要であるという外交的理由で、トルヒーヨの行動を黙認したのである。トルヒーヨは、自己の砂糖産業の拡大のために、ドミニカ農民の土地を収奪し、大規模砂糖プランテーションを推進した。その結果、1940年代に実現した経済的な発展は、むしろ後退していったのである⁴¹⁾。こうしたドミニカの状況を生み出した要因は、トルヒーヨの暴走を止めることができなかったことである。

既に見てきたように、アメリカは、債務を支払わせるために1924年協約を継続させたわけではなかった。善隣外交のもとでの強制的な取立ては国際的な批判が生じることは理解していた。むしろ、トルヒーヨの独裁政治への懸念が、1924年協約を継続させることになった。反独裁主義のための内政介入を許容すべきかどうかについては、現在なお、さまざまな議論が戦わされている。ただ、確実にいえることは、1920年代までのような内政介入権の行使は、1930年代になると非現実的な手段として認識されるようになっていたことである。したがって、たとえトルヒーヨを抑制する手段であったとしても、帝国主義的政策の色彩を強く残す1924年協約を継続すること自体に無理があったことは否定できない。そこで、アメリカは、自らの正当性を確保するために、地域的集団安全保障体制を構築し、共同介入という形で影響力を行使しようとするようになっていく。1930年代後半から模索された西半球の多国間集団安全保障体制の構築は、善隣外交の重要政策の一つであるが、その背景には独裁政治への対応という問題が存在していたのである。

- 註
- 1) *Foreign Relations of the United States* (以下、FRUS), 1936. vol. V, pp. 439-440.
 - 2) Eric Paul Roorda, *The Dictator Next Door; The Good Neighbor Policy and the Trujillo Regime in the Dominican Republic, 1930-1945* (Durham: Duke University Press, 1998). その他、トルヒーヨの内政に関して、Richard Lee Turits, *Foundations of Despotism; Peasants, the Trujillo Regime, and Modernity in Dominican History* (Stanford: Stanford University Press, 2003); Lauren Derby *The Dictator's Seduction; Politics and the Popular Imagination in the Era of Trujillo* (Durham: Duke University Press, 2009) などが出版された。
 - 3) FRUS, 1916, pp. 246-247.
 - 4) 占領期のアメリカの対ドミニカ政策については、Bruce J. Calder, *The Impact of Intervention; The Dominican Republic during the U. S. Occupation of 1916-1924* (Austin: University of Texas Press, 1984) が詳細に分析している。

- 5) Roorda, op. cit., pp. 21-22.
- 6) Calder, op. cit., pp. 204-212.
- 7) Ibid., pp. 221-225.
- 8) Ibid., p. 228; FRUS, 1924, vol. 1, pp. 630-642.
- 9) FRUS, 1924, vol. 1, pp. 630-642, 662-666.
- 10) Ibid., pp. 626-628, p. 645, p. 651, pp. 654-655.
- 11) FRUS, 1930, vol. 2, p. 700, p. 701, pp. 709-717.
- 12) Ibid., pp. 709-717, pp. 718-719.
- 13) Roorda, op. cit., pp. 47-48; FRUS, 1930, vol. 2, pp. 718-719, pp. 725-726.
- 14) Roorda, op. cit., pp. 55-56.
- 15) Ibid., pp. 68-72.
- 16) Ibid., pp. 70-71; FRUS, 1933, vol. 5, pp. 593-596.
- 17) FRUS, 1933, vol. 5, pp. 596-605.
- 18) Ibid., pp. 611-616, pp. 628-629, pp. 640-641.
- 19) Ibid., pp. 636-637, pp. 652-655, pp. 655-659.
- 20) Ibid., pp. 655-659.
- 21) Ibid., pp. 659-660.
- 22) FRUS, 1934, vol. 5, pp. 199-202
- 23) Roorda, op. cit., pp. 91-93.
- 24) Personal and Confidential Letter from A. Schoenfeld to S. Welles, Apr. 4, 1934, Welles Paper
- 25) Memo of Edwin C. Wilson, 1935, May 1, RG 59, Box 41, Office of American Republic Affairs, Its Predecessors, and Its Successors, Memorandums Relating to Individual Countries, March 2, 1918-Dec. 31, 1947, Dominican Rep. vol. 1, May, 1935-Feb. 1940.
- 26) Personal and Confidential Letter from A. Schoenfeld to S. Welles, June 15, 1934, Welles Paper; FRUS, 1935, vol. 4, p. 489; Memorandum of Conversation with the Italian Ambassador, 1935, May 9, RG 59, Box 41, Office of American Republic Affairs, Its Predecessors, and Its Successors, Memorandums Relating to Individual Countries, March 2, 1918-Dec. 31, 1947, Dominican Rep. vol. 1, May 1935-Feb. 1940.
- 27) FRUS, 1935, vol. 4, pp. 492-498.
- 28) FRUS, 1936, vol. 5, pp. 435-439; Schoenfeld to Welles, Mar. 11, 1936, Welles Papers, Box 36, Folder: H. F. Arthur Schoenfeld 1936.
- 29) FRUS, 1936, vol. 5, pp. 446-450.
- 30) Report from McGurk, Jul. 18, 1936, RG 59, Box 41, Office of American Republic Affairs, Its Predecessors, and Its Successors, Memorandums Relating to Individual Countries, March 2, 1918-Dec. 31, 1947, Dominican Rep. vol. 1, May, 1935-Feb. 1940.
- 31) Schoenfeld to Welles, Oct. 20, 1936, Welles Papers, Box 36, Folder: H. F. Arthur Schoenfeld 1936.
- 32) FRUS, 1937, vol. 5, pp. 440-449.
- 33) Ibid., pp. 449-462.
- 34) Ibid., pp. 459-466.
- 35) FRUS, 1937, vol. 5, pp. 133-137, pp. 466-467; 虐殺事件については、Roorda, op. cit., chapter 5を参照。
- 36) FRUS, 1938, vol. 5, pp. 179-201.
- 37) FRUS, 1939, vol. 5, pp. 582-584; Roorda, op. cit.,
- 38) Ibid., pp. 591-593.
- 39) FRUS, 1940, vol. 5, pp. 814-818.

40) Derby, op. cit.

41) Turits, op. cit., chapter 8.

---【著者略歴】---

山澄 亨 (やまずみ とおる)

1963年 大阪府生まれ

所属・現職 梶山女学園大学 現代マネジメント学部 現代マネジメント学科・教授

最終学歴・学位 京都大学大学院 文学研究科 博士課程満期退学（文学修士）

所属学会 日本国際政治学会、アメリカ学会など

専攻領域 アメリカ外交史

主要著訳書 ・『アメリカ外交と戦間期の国務省官僚』[単著]（芦書房、2008年）

・『帝国と市民』[共著]（山川出版社、2003年）

・『世紀転換期の国際政治』[共著]（ミネルヴァ書房、2003年）など