

井口治夫

『誤解された大統領——フーヴァーと総合安全保障構想』

(名古屋大学出版会、2018年)

三 牧 聖 子

1. フーヴァーに関する「誤解」

ハーバート・フーヴァー (Herbert Hoover) 大統領と聞いて、読者はまず、何を思い浮かべるだろうか。本書のタイトルでもあるフーヴァーに関する「誤解」の最たるものは、大恐慌にまつわるものだろう。長らくフーヴァーは、大恐慌への対策を誤った無能な大統領の烙印を押されてきた。このようなフーヴァーへの低い評価は、フーヴァーに代わったフランクリン・D・ローズヴェルト大統領への高い評価と対照的であった。ローズヴェルトになってようやく、ニューディール政策のもとに、政府が積極的に恐慌対策に取り組んだというわけである。

本書は、膨大な史料の緻密な検討に裏付けられた大胆さで、フーヴァーにまつわる「誤解」を根本的に問い直していく。確かに1929年の株価大暴落に対し、フーヴァーが有効な政策を打ち出せなかったことは事実である。しかし、だからといってフーヴァーを、自由放任という古い経済観念に固執し、恐慌を乗り越えるための積極的な策を何も講じなかった無能な人物とみなすのは正しくない。フーヴァーが社会経済問題の解決において民間や州の自主的協力を重視したことは確かである。しかし著者はフーヴァーが、連邦政府の役割を否定したわけではなく、その政権後半期には、中央政府の強制力を高める形での政策に転換していた事実にも光を当てる。そして、ニューディール政策は、フーヴァーの恐慌対策からの「転換」より、その「拡大発展」として捉えられるべきであると主張する。

フーヴァーは、ケインズ主義が浸透する前の時代の政治家としてはかなり大規模な積極財政を推進した。復興金融公社を設立し、商業銀行と証券会社の業務を分離するグラス・ステイガル法につながるような動きを促した。また、公共事業の一環として西部や南西部で大規模ダム建設を進めていった。ローズヴェルト政権はフーヴァーの政策の延長上に、テネシー川渓谷公社など大規模ダム開発を行ったのである。しかしその後ニューディール政策は行き詰まり、恐慌からの本格的な回復は、世界大戦勃発に伴い、米国から欧州への軍需品輸出が増大したことによってもたらされた。端的に言えば、米国経済を救ったのは、ニューディールではなく戦争であった。

本書の意義は、世界恐慌への初動のまずさをもって、「経済失政」の烙印を押されてきたフーヴァーの再評価にとどまらない。本書は、フーヴァーが生涯にわたって推進した人間の安全保障、戦災復興や軍縮、資源保全政策を考察し、その背景となった、総合的安全保障と呼ぶべき一貫した安全保障観を明らかにする。このようなフーヴァーの安全保障観は、その後、米国政府が紛争地域や災害地域で進めていく人道支援の思想的な源流とみなすことができるという。

2. 総合安全保障構想の形成と発展

本書は、フーヴァーの総合安全保障構想の萌芽を、その生い立ちに遡って丁寧に解明する。早くして親を亡くしたフーヴァーは、オレゴンの伯父のもとに預けられた。スタンフォード大学に入学したフーヴァーは地質学を専攻し、その後の資源保全や災害対策への貢献の基礎となる知識を獲得する。学生時代のフーヴァーに大きな影響を与えたのが、学長デイヴィッド・スター・ジョーダン (David Starr Jordan) であった。ジョーダンは、『戦争と浪費 (War and Waste)』(1913) 等の刊行を通じ、経済がグローバル化した時代における戦争の無益を訴え、軍縮を通じて、公的資金をより生産的な方向で活用することを主張した人物である。卒業後のフーヴァーは、英国の多国籍鉱山会社の技師として世界を飛び回り、様々な鉱脈を掘り当て、中国に3年ほど滞在した。アジアを含む世界各地に20年ほど住んだ経験は、歴代大統領の中でも稀有なものであり、このコスモポリタンな経験は、クエーカー教の信仰とともに、フーヴァーの生涯にわたる人道活動の重要な支柱となった。

フーヴァーの総合安全保障思想の形成に決定的な影響を与えたのは、第一次世界大戦中の人道支援の経験であった。40代で既に巨万の富を築いていたフーヴァーは、第一次大戦中、NPOを立ち上げ、ベルギーへの食糧援助や、戦争で立ち往生した米国人の帰国を支援した。この実績が買われて、米国の参戦後、食糧配給を任務とする米国食糧局 (US Food Administration) が創設されると、ウィルソンの強い要請でフーヴァーは長官に就任し、大戦後は米国救済局 (American Relief Administration) の委員長を務めた。フーヴァーのイニシアティブのもとで行われたベルギーやソ連への人道支援は、第二次世界大戦以前における最大規模の人道支援であった。投じられた支援額は30億ドル、餓死や疫病から救われた人命は、欧州とソ連をあわせて約2000万といわれている。

もっとも著者が強調するように、フーヴァーにとって食糧援助は単なる人道問題ではなかった。フーヴァーは食糧援助を、援助受け入れ国に政治的な安定をもたらし、米国との政治経済関係を発展させるための有効な手段と捉えていた。第一次大戦が終結した時点で、東欧、特にポーランドとハンガリーでは、食糧不足に伴う混乱の中で共産主義の影響が拡大していた。両国への食糧援助は、その共産主義化を防ぎ、国内情勢を安定化させる上で大きな役割を果たした。またフーヴァーは、食糧援助を、援助受け入れ国への圧力として使うこともためらわなかった。ユダヤ人の虐殺事件が多数生じていたポーランドでは、ポーランド政府に対し、食糧援助の停止をちらつかせて事態の収拾をはからせ、ハンガリーでは影響力を回復しようとした旧支配者の退任を促した。

本書はフーヴァーの外交政策、それを裏付けた国際認識にも光を当てていく。フーヴァーは一方で、師と仰いだジョーダンから受け継いだ経済的な平和主義を標榜し、軍勢力ではなく交渉を通じた問題解決および軍縮を主張した。他方フーヴァーは、アジア太平洋の地域秩序を米英日の三国中心に考え、相互に勢力圏を承認しあう形で平和を維持しようとする権力政治的な発想も持ちあわせていた。1920年から21年にかけて極東・軍縮問題討議のために開催されたワシントン会議において、フーヴァーは商務長官でありながら様々な影響力を発揮した。同会議を通じて確立された多国間体制は、まさにフーヴァー自身の平和観を体現したものであった。

本書は、フーヴァーが日米関係において果たした役割に関しても、詳細な検討を加えて

いる。フーヴァーは、日本の大陸進出を警戒しつつも、共産ソ連の勢力拡大という観点から、極東の安定勢力として日本を評価し、満州権益を尊重するという、セオドア・ローズヴェルト以来の対日宥和的なアプローチを継承していた。1932年の大統領選における大敗、ニューディール政策をめぐるローズヴェルトとの決定的な対立により、政治の表舞台から離れた後も、水面下での影響力を模索し続けた。日米開戦前夜には、対日経済封鎖が日本を対米戦争に追い込むことを懸念して開戦回避のために奔走し、戦中もソ連参戦前の対日和平を主張し、日本に降伏を促すために、無条件降伏は天皇制廃止を意味しないことを明示すべきだと進言した。いまだ様々な説が入り乱れる開戦前夜の日米交渉という論争的な問いにも、著者は豊富な文献の渉猟を通じ、踏み込んだ見解を提示している。

第二次大戦後、フーヴァーは、ハリリー・S・トルーマン大統領によって、世界食糧問題調査団の団長に任命され、世界の食糧問題の調査に従事した。調査団の随員には、フーヴァーが第一次大戦期から大戦間期に行った人道支援活動の仲間たちが多く含まれていた。フーヴァーがソ連共産主義の封じ込めという観点から特に重視したのが、敗戦国ドイツと日本への食糧援助であった。大統領職を離れた後も、1964年に90歳で生涯を閉じるまで、フーヴァーは米国政治および外交政策に関与し続けた。「ポスト大統領」¹⁾の起源として昨今改めて関心を集めているその活躍を、本書は詳細に描き出している。

フーヴァーの政策や活動のみならず、それを一貫して支え続けた思想に光を当てる本書のアプローチは、フーヴァーの政策的な選択を重層的に理解することを可能にしてくれる。そこに見えてくるのは、個人の自由と自律へのこだわりである。まず、フーヴァーのニューディール批判について見てみよう。ニューディール政策をめぐるフーヴァーとローズヴェルトの対立は、恐慌対策をめぐる対立以上の、原理的な対立を内包していた。フーヴァーは、戦争や大恐慌のような非常事態において、中央政府の規模と機能を拡大させることには一定の理解を示したが、中央政府が個人の失業や社会福祉の問題に直接対応することには反対した。1934年、「前大統領によるニューディール政策批判」という謳い文句で出版されたフーヴァーの著作のタイトルが『自由への挑戦 (The Challenge to Liberty)』であったことが象徴するように、フーヴァーのニューディール批判の根底にあったのは、役割を拡張させ、権力を肥大化させた政府の介入により、個人の自由が脅かされることへの危機感であった。フーヴァーが、第二次大戦後の米国による欧州へのマーシャル・プランに批判的であったことの背景にも、同様の懸念があった。

フーヴァーは、無償援助が受け入れ側にモラルハザードを生じさせることを危惧し、児童への食糧援助などを除き、有償援助とすることによる自助努力の促進、ローカル・スタッフや地元のニーズに基づく復興援助を重視した。そして、最も効果的な人道援助は、政府のみならず、民間の非営利団体、国際機関など、多様な団体の連携によって実現されると主張し、それを実践した。フーヴァーのこのような援助観は、決して観念的なものではなく、長年の人道支援の経験に基づいていた。

第一次大戦中の米国救済局の活動は、連邦議会と民間団体からそれぞれ1億円の資金を得て行われていたが、1919年6月28日にヴェルサイユ講和条約が調印されると、連邦議

¹⁾ Cody James Foster, "A Forgotten Catalyst: Herbert Hoover and the Creation of the Modern American Post-Presidency," *Journal of the Historical Society* 13, no. 1 (March 2013): 69–94.

会からの資金は打ち切られた。終戦に伴い、社会が内向きになり、対欧州復興支援を縮小させる圧力が強まったことの反映であった。しかし、フーヴァーには、民間の資力と活力を利用し、人道支援を継続させるための知恵と経験があった。欧州の農作物の育ち具合からみて、欧州の政治的な安定のためには、少なくとも1921年まで食糧援助を継続させる必要があると考えていたフーヴァーは、米国救済局とNPO団体を統括する欧州救済協会(European Relief Council)を立ち上げ、メディアも大々的に活用して、民間から2900万ドルの資金を集めることに成功した。

問題解決にあたって、政府の一方的なイニシアティブではなく、民間と政府の自主的な協力を重視するフーヴァーのアプローチは、国内政策にも適用され、成果を挙げた。商務長官時代のフーヴァーは、災害対策でイニシアティブを発揮し、1927年のミシシッピ川大洪水の際には、被災地で陣頭指揮をとり、地方自治体の関係者、地元の警察・消防、陸軍工兵隊、NPOや市民団体、教会団体との連携を通じた効果的な対処を実現させた。

3. フーヴァーのレガシー——いかに受け継がれ、また、忘れられたか

第一次大戦終結後、ロシアからの独立過程で、フーヴァーが食糧援助等を通じて深く関わったフィンランドには、慈善や同胞愛を意味する“huuvere”という言葉がある。確かに第二次大戦後、米国の軍事力が他国に比して突出していく中で、フーヴァー流の総合安全保障の考え方は米国内では後退していった。しかしその分、米国の外ではそれは実践されていったといってよいかもしれない。フーヴァーの生涯にわたる人道活動、それを支えた総合安全保障の思想は、その国際的な活動や人脈を通じて、米国一国の対外政策にとどまらない影響を世界に与えてきた。本書は、そのことを象徴する人物たちも考察の射程に収めている。

1人は、第二次大戦後、国際連合児童基金(ユニセフ)の設立過程で中心的な役割を果たし、1947年の創設後から65年まで事務局長を務めたモーリス・ペイト(Maurice Pate)である。ペイトは、フーヴァーの側近として、その人道活動を支え続けた1人である。第一次大戦中のペイトは、米国救済局ポーランド支部における児童支援で活躍し、第二次大戦中は、ロンドンに亡命したポーランド政府の呼びかけに応じて設立された、米国ポーランド救済委員会の中心メンバーとなった。同委員会の名誉会長はフーヴァーが務め、理事には、エドガー・リカード(Edgar Rickard)やルイス・ストロース(Lewis Strauss)など、先の大戦でフーヴァーの人道支援を支えた仲間たちが集結していた。さらにペイトは第二次大戦終結後、フーヴァーを団長とする世界食糧問題調査団の団員としても活躍した。ユネスコの創設過程でも、ペイトはフーヴァーとの相談を欠かさなかった。ユニセフ公式の歴史書においても、フーヴァーとペイトはともに、「創設の父」として詳細に紹介されている。²⁾

さらに、ノルウェーの探検家であり、ノルウェーの国際連盟代表を経て、連盟の初代難民高等弁務官に就任したフリトヨフ・ナンセン(Fridtjof Nansen)も、フーヴァーと深い

²⁾ Maggie Black, *The Children and the Nations: The Story of UNICEF* (New York: UNICEF, 1986).

関わりを持つ人物である。ヴェルサイユ条約の調印後、フーヴァーは外交関係のないソ連に対する食糧支援の道を模索した。当時、米国はシベリア干渉戦争に関わっていたが、他方、ソ連が崩壊すると、安定化し始めた東欧の新興国が再び不安定化してしまう恐れがあった。またフーヴァーには、食糧援助を通じ、欧州に共産主義の影響力が拡大することを防ぎたいという意図もあった。そこでフーヴァーの説得により、米国救済局の事実上の代表として、レーニンとの折衝にあたったのがナンセンであった。この動きには、フランスから猛反発が寄せられ、レーニンも反革命勢力の謀略として警戒を寄せた。フーヴァーは、ナンセンとソヴィエト政権との通信を様々な工夫で支援し、最終的にレーニンに、ソヴィエト国内における米国救済局の活動を認めさせた。米国救済局の活動は、国際連盟との協力のもとに行われ、連盟における責任者はナンセンが務めた。その後、連盟の難民高等弁務官に就任したナンセンは、戦争捕虜の帰還や、難民の国際的な移動を容易にするための「ナンセン・パスポート」を通じた難民保護に尽力し、1922年ノーベル賞を受賞した。受賞演説でナンセンは、フーヴァーの卓越したリーダーシップのもとに行われた欧州人道支援に最大級の賛辞を送っている。³⁾ ナンセンの活動の遺産は、第二次大戦後、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) へと受け継がれ、難民問題への顕著な功績をした個人や団体に対しては、UNHCRから毎年、「ナンセン難民賞」が授与されている。

しかしフーヴァーの思想や活動については、その後の米国や世界に受け継がれた面だけでなく、受け継がれず、忘れ去られた面にも思いをめぐらせるべきかもしれない。「あとがき」で著者も注意を促しているように、フーヴァーを、内向き志向の強いティー・パーティーの人々や、同じビジネス界出身であるからといってドナルド・トランプ大統領と同一視するようなことは、その豊かで柔軟な思想を見過ごしてしまうことに他ならない。確かにフーヴァーは、肥大化する政府を警戒し、失業や福祉の問題に政府が直接介入することに反対した。しかしこのようなフーヴァーの立場は、官民の有機的な協力関係によってこそ、弱者に最も効率的に手をさしのべられるという信念、そして民間の活力を最大限に利用するための具体的な方策と展望に裏付けられたものであり、安易な競争原理主義や弱者切り捨て論とは一線を画すものであった。また、ビジネス界出身という経歴における共通点こそあれ、普遍的な人権問題に関心を持ち続けたフーヴァーほど、「米国第一」を公言してはばからないトランプとかけ離れた大統領はいないといつてもよいかもしれない。

米国で最も影響力のある保守主義研究者の1人、ジョージ・H・ナッシュ (George H. Nash) が、1980年代にフーヴァーの伝記を刊行し、以来今日までフーヴァーに関心を寄せ続けていることが象徴するように、フーヴァーの思想は、米国保守主義の源流としても注目されてきた。⁴⁾ しかし、硬直したイデオロギーに基づいて人間を「敵」と「味方」に分類し、トランプの排外主義的な言説に共鳴する今日の自称保守主義者と、民主党政権であ

³⁾ Fridtjof Nansen, Nobel Lecture (1922),” NobelPrize.org, accessed November 23, 2018, <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1922/nansen/lecture>

⁴⁾ W. W. Norton (New York)から*The Life of Herbert Hoover* 全3巻として刊行されている。各巻の副題と刊行年は次の通り。*The Engineer, 1874-1914* (1983), *The Humanitarian, 1914-1917* (1988), *Master of Emergencies, 1917-1918* (1996)。昨今でもナッシュは、フーヴァーの1922年の著作『アメリカの個人主義 (American Individualism)』の再版(2016)で序文を執筆するなど、フーヴァーに関心を寄せ続けている。

れ共和党政権であれ、政府の人間であれ民間の人間であれ、共通の目的に向かって協働できるならば、イデオロギーや政治信条の差異を越えて提携することをためらわず、アメリカのみならず、国境の外にいる弱者に関心を寄せ続けたフーヴァーの思想との間には、あまりに大きな距離がある。フーヴァーは、1958年に刊行したウッドロー・ウィルソン大統領の伝記『ウッドロー・ウィルソンの試練 (The Ordeal of Woodrow Wilson)』で、米国の連盟加盟を熱望しつつも、議会を説得することに失敗したウィルソンの挫折に言及しながら次のように述べている。「我々にいま切実に必要なものは、党派政治を超える理想主義だ」。⁵⁾ 保守であれリベラルであれ、今日の米国の政治家から決定的に失われている態度である。

さらに本書は、米国外交が明確な針路を見失っている現状において、外交についても示唆に富む。本書が、フーヴァーに加えて重点的な考察対象としているのが、共和党右派である。フーヴァーやロバート・A・タフト (Robert A. Taft) 上院議員に代表されるこの一群の人々は、今日でも依然、自国中心主義に囚われ、世界秩序への関与に消極的だった「孤立主義」者として参照されることが多い。⁶⁾ しかし、本書が指摘するように、彼らには米国の世界覇権化への反対や、米国の国力と対外コミットメントとのバランスなどについての深い洞察があった。本書の豊かな分析は、共和党右派の対外政策や世界観について考察を深めていこうとする者にも、最良の指南書となるだろう。⁷⁾

⁵⁾ Introduction by Mark Hatfield in Herbert Hoover, *The Ordeal of Woodrow Wilson* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1958), xxiii.

⁶⁾ William I. Hitchcock, “How the GOP Embraced the World—And Then Turned Away,” *Politico Magazine* (July 13, 2018), accessed November 23, 2018, <https://www.politico.com/magazine/story/2018/07/13/gop-isolationism-trump-eisenhower-219003>; Charlie Laderman, “Conservative Internationalism: An Overview,” *Orbis* 62, no. 1 (2018): 6–21.

⁷⁾ このような探求の一例として、Michael T. Hayes, “The Republican Road Not Taken: The Foreign Policy Vision of Robert A. Taft,” *Independent Review* 8, no.4 (Spring 2004): 509–525.