

論文

1941年兵役延長法の再検討

「非常時」における大統領権限に注目して

奥 広 啓 太

はじめに

アメリカ合衆国の歴史は一面で、大統領権限拡大の歴史であると言っても過言ではない。そのような歴史的な方向性を決定づけた大統領の一人はフランクリン・ローズヴェルト (Franklin Delano Roosevelt 以下 FDR) である。彼がその立場にあるのは、彼自身の能力と志向に加えて、大きく分けて在職期間の前半に大恐慌、後半に第二次世界大戦と、未曾有の国家的危機に際して大統領職を担ったことと無縁ではない。逆に、経済的危機に総力戦と、性質の異なる国家的危機に直面したことが FDR に起因する大統領権限の拡大を多岐にわたるものにしたとも言える。¹⁾

様々な指導者像を残した FDR であるが、本論文が注目するのは「非常時」の大統領としての FDR である。ここで「非常時」とは、平時とも戦時とも定義できない時期を指している。時期的に限定すれば、1939年9月にヨーロッパで第二次世界大戦が勃発してから1941年12月にアメリカが参戦を果たすまでの期間である。仮想敵国(枢軸国)を持ち、参戦の可能性を抱きつつも(また攻撃を受けることを危惧しながらも)法的には中立を維持し続けたという点で「非常時」はそれ以前ともそれ以後とも明確に区別することができると思われる。

政治指導者として高い歴史的評価を受けている FDR であるが、在任中は大統領権限の拡大志向に対する批判を受け続けた。本論文が設定した「非常時」においてもそれは同様であった。²⁾ 本論文の関心は「非常時」において、大統領権限の拡大がどのような形で求められ、どのように議論され、結果としてどのように拡大したのかにある。その全体像を分析し叙述することは一論文の射程には収まるものではない。そこで一事例として1941年8月12日に連邦議会下院を1票差で通過した兵役延長法(Service Extension Act)の成立過程を再検討することで「非常時」において大統領権限が拡大する過程の一端を詳述することが本論文の目的である。

「再検討」とした理由は、本論文が設定した「非常時」が一般的に孤立主義者(isolationists)と国際主義者(internationalists)が激しい論争を展開した時期と理解され

¹⁾ 国家的危機と行政府(長)権限の関係性を考察した古典的研究としては、Clinton Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies* (Princeton: Princeton University Press, 1948).

²⁾ 代表的な批判者としては歴史家ビアード(Charles A. Beard)や憲法学者コーウィン(Edward S. Corwin)の名が挙げられる。彼らは戦後の著作においてもFDRの大統領権限拡大とその行使に批判的である。Charles A. Beard, *President Roosevelt and the Coming of the War, 1941: A Study in Appearance and Realities* (New Haven: Yale University Press, 1948); Edward S. Corwin, *Total War and the Constitution* (New York: Books for Libraries Press, 1947).

ていることに加えて、兵役延長法がその「大論争」を代表する事例の一つとされているからである。³⁾

本論文が設定した「非常時」に関する歴史学研究は、主に孤立主義に関心を持っている研究者達に担われてきたが、彼らが「非常時」の大統領権限に全く無関心であったわけではない。例えばデュネック (Justus D. Doenecke) は孤立主義者を「行政府権限の正当な懐疑者」であったと評している。⁴⁾ 孤立主義者とFDR (国際主義者) が中立法や武器貸与法等の立法過程で激しい論争を繰り広げたこと、そしてその際の最大の争点が大統領 (FDR) の裁量が認められる範囲であったことを踏まえれば、研究者が孤立主義者の持っていた大統領権限への批判的眼差しに注目するのは自然なことである。⁵⁾

しかしながら、孤立主義研究の最大の関心はやはりアメリカの第二次世界大戦参戦への消極的姿勢にあると言える。枢軸国の侵略行為を目の当たりにしても、イギリスが孤立状態に陥っても軍事的参戦を拒み続けた結果、日本軍による真珠湾攻撃によって、アメリカがディバイン (Robert A. Divine) の表現を用いれば「いやいやながらの交戦国 (reluctant belligerent)」としての参戦を余儀なくされた事実が大戦後のアメリカの積極的姿勢と対照的であるために、孤立主義は多くの研究者の関心を惹いてきた。その一方、研究の蓄積に比して大統領権限拡大の過程分析が不十分な感は否めない。⁶⁾

孤立主義研究者が議論を重ねてきた時期と事例に本論文が改めて目を向ける理由は、「非常時」における大統領権限に注目して研究することがすぐれて現代的意義を持つと考えるからである。複数の危機判断が並立し、時に非妥協的に衝突したのが「非常時」であった。最も激しく衝突したのは、言うまでもなく、孤立主義者の危機判断とFDRの危機判断である。その衝突自体に注目してきたのがこれまでの孤立主義研究であるとするれば、その衝突を通じて大統領権限がどのように拡大したのかに注目するのが本論文である。そして、イラクで戦争状態が継続しているために直接的な比較はできないものの、国内においてテロリズムとの宣戦布告無き戦争状態が継続する現在のアメリカの状況は「非常時」と近いものがあるのではないだろうか。アメリカは2001年の同時多発テロ事件の直後はブッシュ大統領の危機判断に従って行動した。しかし現在、大統領の危機判断と権限拡大への

³⁾ 孤立主義者と国際主義者の論争を「家族、友人、教会、大学、そして政党を引き裂いてしまうほど」の、彼の人生で最も激しい国家的論争であったと述べるシュレジンガー (Arthur M. Schlesinger, Jr.) は、兵役延長法の下院での投票結果を孤立主義の根強さを象徴したものと例示している。「1941年8月の時点でも、徴兵の延長が議会を通過したのは、辛うじて1票差でのことだった。」 Arthur M. Schlesinger, Jr., *War and the American Presidency* (New York: W.W. Norton, 2004), 10.

⁴⁾ Justus D. Doenecke, *Storm on the Horizon: The Challenge to American Intervention, 1939-1941* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Pub. Inc., 2000), 323.

⁵⁾ 1935年の成立から1939年の改正に至るまでの中立法を巡る議会内の論争については、Robert A. Divine, *Illusion of Neutrality* (Chicago: Chicago University Press, 1962); 1941年3月成立の武器貸与法の立法過程については、Warren F. Kimball, *The Most Unsordid Act: Lend-Lease, 1939-1941* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1969).

⁶⁾ Robert A. Divine, *The Reluctant Belligerent: American Entry into World War II* (New York: Wiley, 1965). 孤立主義研究の蓄積は膨大であるが、1930年代から40年代にかけての孤立主義を最も包括的に議論しているものとしては、Manfred Jonas, *Isolationism in America, 1935-1941* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1966).

批判が高まっている。複数の危機判断が衝突している状況を見出せるわけである。

兵役延長法はその重要性や象徴的な投票結果が多く、その先行研究で引用されているが、その成立過程を詳述した研究はオサリバン (John O'Sullivan) のものが挙げられるくらいである。⁷⁾ 本論文は立法過程の記述に関してはオサリバンの研究に多くを負っているが、オサリバンの関心は徴兵制自体にあるために孤立主義研究の成果を反映していないし、本論文の大統領権限拡大への関心を共有していない。兵役延長法の成立過程を大統領権限に注目して分析する視点は、本論文に独自のものである。

1. 選抜徴兵法から兵役延長法へ

(1) 選抜徴兵法

兵役延長法の主目的は、前年9月成立の選抜徴兵法 (Selective Service Act) で原則12ヶ月間とされていた選抜徴用兵 (selectee) の兵役を18ヶ月間延長し計30ヶ月間とすることであった。選抜徴兵法に関して、兵役延長法を検討する際に必要な視点を三点指摘すると以下ようになる。⁸⁾

第一点は、選抜徴兵法が圧倒的な賛成の下に成立したわけではないことである。選抜徴兵法はアメリカ史上初の平時徴兵法とされる。戦時と平時の二分法では平時にあたる時期であったが、既に「非常時」に入っていたことは指摘しておきたい。とは言え、平時における徴兵制の施行はアメリカの伝統に反するし、また全体主義的であるとして女性団体や学生組織、労働組合等が反対運動を行った他、議会内でも志願制への執着は消えなかった。徴兵制導入派は、志願制では必要な人員が確保できないことを強調したが、下院では志願制を60日間継続した後で選抜徴兵制を開始するという修正案が可決された (後に両院協議会で削除された)。法案提出の直後にフランスがドイツに降伏するなど、戦況が連合国側に不利になるのを目撃して世論は徐々に徴兵制に賛意を示していったものの、成立までには3ヶ月も要したのである。11月の大統領選挙を見据えてFDRが当初積極的な支持を控えたことも成立を遅らせる一因となった。⁹⁾

第二点は、選抜徴兵法が選抜徴用兵に関して、主に三つの制限を課していたことである。第一に、選抜徴用兵の西半球外での任務は禁止された (以下「西半球制限」とする)。¹⁰⁾ 第二に、同時期に兵役に就く人員は最大90万人とされた。第三に、兵役は連続12ヶ月間以内と定められた。ただし、兵役期間を規定した選抜徴兵法の第3項(b)には留保条件があった。議会が「国益が脅かされている (national interest is imperiled)」と宣言した場合には、大統領によって「国防のために必要と思われる期間」延長されると規定されていたのである。この留保条件が兵役延長法の成立過程において最大の論争点となる。

選抜徴兵法に関して重要な第三の点は、同法が陸軍の意向を十分に反映したものではな

⁷⁾ John O'Sullivan, *From Voluntarism to Conscription: Congress and Selective Service, 1940-1945* (New York: Garland Pub., 1982), chaps. 6-7.

⁸⁾ 1940年選抜徴兵法の成立過程については、J. Garry Clifford and Samuel R. Spencer Jr., *The First Peacetime Draft* (Lawrence: University Press of Kansas, 1986).

⁹⁾ 選抜徴兵法への組織的反対については、ibid., 124-155. 選抜徴兵法案の上院への提出は6月20日。下院への提出はその翌日で、同日フランスがドイツへの降伏文書に調印した。

¹⁰⁾ フィリピン諸島を含む、合衆国の海外領土での選抜徴用兵の兵役は認められていた (第3項(c)).

かったことである。孤立主義者と国際主義者の論争の特徴は、実はアメリカが保持するべき戦力の詳細が「二次的」関心事であったことである。FDR は合衆国自体の軍事力強化よりも対英援助を重視し、一方の孤立主義者も西半球が不可侵であるという前提に立っていたため、共に純粋な軍事的見地から議論をしなかったのである。¹¹⁾ 法案提出者が反ニューディール保守派の上院議員と共和党の下院議員であったことが示すように、選抜徴兵法は政権や陸軍の主導で提出されたものではなかった。それどころか陸軍は当初、選抜徴兵制導入に積極的ではなかった。予想される大量の入隊者を訓練できる組織力が陸軍に備わっていないと認識していたからである。また選抜徴兵法案に協力的になってからも、原案作成の際に求めた 18 ヶ月の兵役期間が、法案を通過させるための妥協として 12 ヶ月に短縮させられたのだった。¹²⁾ 当時の陸軍参謀総長マーシャル (George C. Marshall) は選抜徴兵法成立の僅か 1 ヶ月後、次のように書いている。

事実として、十分に訓練された兵士を生み出すのに、我々が求めた 18 ヶ月の代わりに、僅か 12 ヶ月しかない。[...] この組織 [陸軍] は大変な課題を負っている。つまり 30%の戦力に当たる一部訓練された兵士が彼ら自身で残る 70%のこれから入隊する兵士に完璧な訓練を施さなければならないのだ¹³⁾

陸軍は兵士各個人の熟練だけではなく部隊 (unit) としての戦力を維持することの必要性を訴えていたが、そのような主張が議会 (特に兵役延長法に反対の立場をとった議員) に理解されていたとは言い難い。

ところで、兵役延長法が扱っていたのは選抜徴用兵だけではなかった。州兵 (National Guard) と予備役将校 (reserve officer) もその対象であった。選抜徴兵法成立に先立つ 1940 年 8 月 27 日に議会は予備役 (州兵を含む) と退役軍人を連邦軍に招集できる権限を大統領に与えていた (以下「州兵法」とする)。マーシャルの言葉にある「一部訓練された兵士」とは彼らを指していると思われる。自発的に入隊した彼らと選抜徴用兵は区別して議論される場合もあったが「州兵法」で彼らの兵役期間は 12 ヶ月に定められ、また西半球外の軍務を禁止されていた点では選抜徴用兵と同様であった。¹⁴⁾ 州兵の兵役延長に関しては選抜徴用兵に先立って、1940 年 12 月頃から検討が始まっていた。しかし州兵の兵役延長は必然的に選抜徴用兵の兵役延長を想起させるため、兵役延長法の提出に至るまで州兵に関する決定も下されなかったのである。¹⁵⁾

¹¹⁾ Wayne S. Cole, *America First: The Battle against Intervention, 1940-1941* (New York: Octagon, 1953), 93.

¹²⁾ Forrest C. Pogue, *Ordeal and Hope, 1939-1942* (New York: Viking Press, 1966), 56-63; Elias Huzar, "Selective Service Policy, 1940-1942," *The Journal of Politics* 4 (May 1942): 217.

¹³⁾ "Marshall to Morse A. Cartwright, 18 Oct. 1940," in *The Papers of George Catlett Marshall*, ed. Larry I. Bland (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981), 332.

¹⁴⁾ *U.S. Statutes at Large*, 54 (1940): 858-860.

¹⁵⁾ O'Sullivan, *From Voluntarism to Conscription*, 110-111. 6 月 20 日陸軍参謀総長マーシャルは陸軍長官スティムソンに州兵に関する決定を早期に下すようにと伝えている。"Memorandum for the Secretary of War, 20 June 1941," in Bland, *Papers of George C. Marshall*, 541-542.

(2) 兵役期間の延長へ

当初の予定から大幅に遅れて成立したことに加え、先に挙げたマーシャルの言葉にあるように選抜徴兵法の不備は早くから明らかになっていた。「数」に関して言えば、大半の州兵と30万人以上の選抜徴用兵を1940年内に任務に就かせることが予定されていたが、年内に入隊した選抜徴用兵は2万人以下に留まっていた。「質」に関して言えば、選抜徴用兵は州兵や常備軍との混成部隊に拡散し、予備役将校が各部隊で重要な地位を担っているという状況にあったのである。¹⁶⁾

しかしFDRは1941年1月、選抜徴兵法の再検討を6ヶ月間延長することを決定した。それが国論を二分していた武器貸与法を念頭においてのものだったことは想像に難くない。マーシャルと陸軍長官スティムソン(Henry L. Stimson)が訴えた選抜徴用兵に関する法的制限撤廃を目的とする立法の必要性にFDRが同意したのは、6月末のことであった。ただし、純軍事的な提案の方が反発を招かないとの判断で、以後はマーシャルが兵役延長法の議論で大きな役割を担うこととなった。マーシャルは陸軍長官への隔年報告書を急ぎ作成し、それを法的制限撤廃の必要性を訴える場とした。¹⁷⁾

7月3日に提出された報告書の中でマーシャルは、過去2年間に進められた陸軍増強の経過を報告した後、法的制限が陸軍の増強を阻害している(hamstring)と指摘し、それらの早期の撤廃を勧告した。マーシャルが明示的に訴えたのは、兵役期間の制限撤廃であった。マーシャルは選抜徴用兵・予備役将校・州兵部隊の兵役期間を延長する権限を陸軍省に与えるように勧告したが、陸軍の部隊の大半が正規軍(兵役期間は3年間)と選抜徴用兵と予備役将校と州兵部隊の混成で構成されていたため、各兵士によって異なる除隊期日を厳守すると部隊としての戦力が損なわれるというのが、その根拠であった。

マーシャルは勧告の前提として「深刻な国家非常事態(a grave national emergency)」が存在することを指摘したが、具体的なアメリカへの脅威について明言していない。報告書には「過去2ヶ月間の出来事は、軍事的に統制されている国家が持つ攻撃力が恐るべきものであることを説得的に示している。過去数日間の出来事は、これまで攻撃とは無縁であると考えられていた地域への軍事衝突の波及が突然のものであることを、さらに説得的に指し示している」という具体性を欠く記述があるのみであった。¹⁸⁾

上記のように、報告書の中で最も強く訴えられていたのは固定された兵役期間の撤廃であった。法的制限はlegal restrictions (limitations)と複数形で表されていたものの「西半球制限」や人員制限に関して明示的な言及は無かったのである。しかし、翌日の新聞各紙はマーシャルが「西半球」制限の撤廃を求めたと報道した。¹⁹⁾ 事実、7月10日に上院軍

¹⁶⁾ Huzar, "Selective Service Policy," 214-15; Pogue, *Ordeal and Hope*, 145-146.

¹⁷⁾ Wayne S. Cole, *Roosevelt and the Isolationists, 1932-45* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1983), 436; O'Sullivan, *From Voluntarism to Conscription*, 111-12; Pogue, *Ordeal and Hope*, 146-147. 軍人でありながら政治的手法を取ったことをマーシャルは、FDRに対する共和党議員の強い敵意を考慮すれば「他の方法を用いることができたとは思わない」と後に述懐している。George C. Marshall, interview, 22 Jan. 1957, in *George C. Marshall: Interviews and Reminiscences*, ed. Forrest C. Pogue (Lexington: G.C. Marshall Research Foundation, 1991), 307.

¹⁸⁾ George C. Marshall, *Biennial Reports of the Chief of Staff of the United States Army to the Secretary of War: 1 July 1939 - 30 June 30 1941* (Washington D.C.: Center of Military History, 1996), microfiche, 15-16.

¹⁹⁾ *New York Times*, 4 July 1941; *Chicago Tribune*, 4 July 1941.

事委員会委員長のレイノルズ（Robert R. Reynolds）議員が陸軍の要求に沿って提出した三つの合同決議案（上院合同決議 91、92、93）のうち、上院合同決議 91 は「西半球制限」の撤廃を求めたものであった。合同決議 92 と 93 は前者が選抜徴用兵、後者が州兵と予備役将校に関する兵役延長権限を大統領に与えるものであった。

注目すべきは、上院合同決議 92 と 93 が大統領への授権期間を、1941 年 5 月 27 日に FDR が宣言していた無制限国家非常事態（後述）が終了してから 6 ヶ月が経過するまで、としていた点である。延長される兵役期間は（選抜徴用兵に関しては人員数も）大統領の裁量に委ねられる内容であった。合同決議に授権の終了期日やその廃止の方法に関する規定は無かったのである。議会から大統領への授権の全てを「大統領権限の拡大」としてしまうのは短絡的であるが、大統領の裁量の範囲と、その大統領権限への議会の関与を規定する条項が存在しなかったことを考慮すれば、上記の三つの合同決議は平時においては考えられない授権であったとすることができるのではないか。

ところで FDR は武器貸与法の際にも非常に広範な大統領権限を認める内容の原案を提出させている。武器貸与法の際はそれが論争を激化させ、法案の成立を遅らせる結果となった。最終的には原案に比べて大統領の権限に対する制限を加えられての成立となった。しかし、武器貸与法と同様に兵役延長法でも、激しい反発が容易に想定される形で法案を提出したのである。

本論文が再検討する一連の法案に対して最も声高に、そして非妥協的に反対したのは、代表的孤立主義者とされる議員達である。²⁰⁾ 代表的孤立主義者には大統領候補に挙げられたほどの有力議員が含まれ、確かにその発言力は大きかった。そのために兵役延長法が孤立主義者対国際主義者の論争であったという印象を持たれてきた感がある。しかし、FDR と立場を異にしていたとは言え、兵役延長法の反対者を一括りに孤立主義者と見ることはできない。兵役延長法に反対票を投じた議員の性格分析は本論文の主目的ではないので、兵役延長法案に反対した議員については「延長反対派」または単に「反対派」と表記する。

事実、法案提出前に一切の根回しが無かったことで、いわゆる孤立主義者ではない議員もマーシャルの要求（法的制限の撤廃）に対して冷淡であった。合同決議提出者のレイノルズ議員が法案への反対を公表した他、レイバーン（Samuel T. Rayburn）下院議長とマコーマック（John W. McCormack）下院院内総務も 11 日にマーシャルとスティムソンに対し、選抜徴用兵に関する法的制限撤廃への反対を告げて、それを公表した。彼らは選抜徴兵法が 12 ヶ月間の兵役終了後の退役を約束していると考えられることを反対理由として挙げている。²¹⁾ このような情勢下、FDR は 14 日にレイノルズ、レイバーン、マコーマックら上下院の（一部共和党議員も含む）議会指導部をホワイトハウスに招いて会談を持った。その席で現状の形では法案通過が厳しいという指摘を受けた FDR は、兵役延長を優先するために「西半球制限」の撤廃を一時見送ることに同意した。²²⁾

上院合同決議 92 と 93 に関する公聴会は 17 日に始まった。その冒頭で証言したマーシャ

²⁰⁾ 代表的孤立主義者とされる議員については、Cole, *Roosevelt and the Isolationists*, 8.

²¹⁾ Pogue, *Ordeal and Hope*, 147-149; *New York Times*, 13 July 1941; Henry Lewis Stimson, diary, 11 July 1941, in *Henry Lewis Stimson Diaries*, Manuscripts and Archives, Yale University Library microfilm, reel 3 (hereafter cited as Stimson Diary).

ルは法的制限撤廃の要求は切迫した純粋な軍事的必要性に基づくもので、FDRの指示によるものではないことを強調した。FDRは陸軍の増員に積極的ではないとさえ述べたのである。マーシャルは非常事態が存在するとしながらも、世論のヒステリックな反応を招くとして、陸軍の持っている情報の公表は拒んだ。兵役期間の法的制限が陸軍増強の障害になっているとしたマーシャルは、それを撤廃して除隊の判断を陸軍に委ねることを改めて求めたのだった。²³⁾ マーシャルの証言が論争をFDRの対外政策の是非にまで及ぶことを制限したとはオサリバンの評価であるが、²⁴⁾ 延長反対派は軍事の専門家としてマーシャルに敬意を表しつつも、法的制限撤廃の要求をFDRの対外政策と切り離すことはなかったのが事実である。法的制限を撤廃し、兵役期間と人員数を大統領に委ねるように求める裏には、将来の海外派兵という、国防に必要な以上の軍事力を必要とする目的があるとの非難を繰り返したのである。公聴会の時点で既に断念していたものの、当初「西半球制限」の撤廃を求めていることがそれを裏付けているとされた。例えば社会党のノーマン・トーマス(Norman Thomas)は「マーシャル将軍の名前が持つ威光、陸軍の組織化に関する彼の計画と意見」が「政治」に利用されており、政府は再度「西半球制限」の撤廃を求めらるだろうと証言している。²⁵⁾

他方で、前年の選抜徴兵法の際と同様に、兵役延長法の論争でもFDRは積極的な役割を担わなかった。実質的な論争に入ると積極的な参加をしないのは、中立法や武器貸与法の成立過程でも見られたFDRの戦略である。しかし、兵役延長法案の先行きは不透明なものであったため、FDRは21日に議会へ特別教書を送るという形で兵役延長の必要性を訴えることを決めた。²⁶⁾

ラジオを通じて国民に直接語るという形をとった教書演説でFDRは二点を強調した。一点目は、現行法のままではまもなく12ヶ月間の兵役を終えて除隊する者が現れるために、陸軍の解体が始まるということであった。そしてそれを防ぐために、議会の行動が急務であると訴えた。二点目は、前年(選抜徴兵法成立時)に比べてアメリカの危機は「はるかに(infinitely greater)」深刻であるということであった。FDRはそのことを繰り返し

²²⁾ *New York Times*, 15 July 1941. 議会側の「西半球制限」撤廃への不安は、7月7日に議会に事前の相談無く、アメリカ海兵隊がアイスランドに進駐していたことで高まっていた。タフト(Robert A. Taft)上院議員は「もしアイスランド占領が防衛にあたるなら、大統領が命じるあらゆる行動は防衛になる」とFDRが議会の宣戦布告権を無視したと非難している。“Radio Address by Taft, 15 July 1941,” in *The Papers of Robert A. Taft*, ed. Charles E. Wunderlin, Jr. (Kent: Kent State University Press, 1997), 265-274.

²³⁾ Senate Committee on Military Affairs, *Retention of Reserve Components and Selectees in Military Service Beyond Twelve Months*, 77th Cong., 1st sess., 1941 (Washington, DC: GPO, 1941), 2-40.

²⁴⁾ O'Sullivan, *From Voluntarism to Conscription*, 125.

²⁵⁾ Senate Committee, *Retention of Reserve Components and Selectees*, 74.

²⁶⁾ スティムソンの代理として閣議に出席した陸軍省次官はスティムソンに18日の閣議で兵役延長法の(特に下院の)先行き不透明さが指摘されたことを報告している。Memorandum to the Secretary of War, 18 July 1941, in *Henry Lewis Stimson Papers*, Manuscripts and Archives, Yale University Library, microfilm, reel 104. FDRから議会へ特別教書を送る時期について意見を求められたマーシャルも出来る限り早期が望ましいと返信している。“Memorandum for the President, 16 July 1941,” in Bland, *Papers of George C. Marshall*, 567.

訴えた。

FDRはこのままではアメリカ陸軍の3分の2が解体するとまで述べた後、選抜徴兵法に「後に国家的危機が発生した場合は議会の行動により1年間の訓練期間が延長される」条項がある点を指摘した。これは前述の選抜徴兵法の第3項(b)を指している。そして、自らが5月27日に「無制限」国家非常事態を宣言したように、現状は「国家非常事態」にあるという判断を示し、議会にこの危機判断を認める (appreciate) ことを求めたのである。

FDRは教書の締めくくりで次のように述べ、改めて議会に行動を促した。

議会が行動を起こさなければ、2ヶ月以内に、アメリカ陸軍の解体が始まるでしょう。時間が重要です。責任はただ議会にのみあります。²⁷⁾

ようやく前面に登場し、力強い言葉を述べたFDRであったが、兵役延長法の議論において彼が果たした役割は実質的にこれが最後のものとなった。

2. 上院合同決議 95 を巡る論争

(1) 国家非常事態の宣言

特別教書の直後、合同決議 92 と 93 に代わって上院合同決議 95 が提出された。合同決議 95 の件名は「国家非常事態の存在を宣言する」(Declaring the Existence of a National Emergency, and for other Purposes)であった。合同決議 95 の提出者のトーマス議員は、選抜徴兵法第3項(b)の文言が「国益が脅かされている」であるのに、合同決議 95 を議会による「国家非常事態宣言」を求める内容とした理由を、合同決議の効果を選抜徴用兵だけでなく「州兵法」が適用される州兵と退役将校にも及ぼすためであると説明した。別々に扱われていた選抜徴用兵(合同決議 92)と州兵と退役将校(同 93)を合同決議 95 では一括して扱ったためである。州兵と退役将校の兵役は「州兵法」で12ヶ月間と規定されており、1933年国防法(National Defense Act)によれば、その延長には議会による国家非常事態宣言が必要だったのである。トーマス議員は合同決議 95 にある議会の「国家非常事態宣言」は「国益が脅かされている」と議会が宣言した場合に大統領に与えられる権限(選抜徴兵法第3項(b)の兵役延長権限)の行使を大統領に認めるとの考えを示した。一方で合同決議 95 はFDRが求めていた人員制限の撤廃には触れていなかった。²⁸⁾

上院合同決議 92 と 93 に選抜徴兵法や「州兵法」への言及が無かったのに対して、合同決議 95 が兵役延長の根拠をそれらの制定法に求めたのは、議会を尊重する意志を示したものである(合同決議 92 と 93 の文言に第3項(b)への言及は無かったものの、公聴会で触れられていた)。合同決議 95 の提出によって、兵役期間の延長を巡る議論に新たな側面が付加された。議会が国家非常事態宣言(またはそれに類する宣言)をすることの意味や是非が問われることになったのである。

²⁷⁾ Samuel I. Rosenman, ed., *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt* (New York: Russell and Russell, 1969), 10: 222-27.

²⁸⁾ Senate Committee, *Retention of Reserve Components and Selectees*, 137-39.

トーマス議員は合同決議 95 にある議会の「国家非常事態が存在する」との宣言は5月27日に行われていた FDR の国家非常事態宣言と一致する (consistent) ものであるとした。FDR が5月27日に宣言したのは「無制限」国家非常宣言であって「制限的」国家非常事態宣言は第二次世界大戦勃発直後の1939年9月8日に行われていた。²⁹⁾ 憲法学者コーウィンは「非常事態を公言することは FDR にとって日常茶飯事になっていたため、それら [2 回の国家非常事態宣言] は画期的な価値を持つものでは必ずしもない」との評価を下しているが、³⁰⁾ 大統領の国家非常事態宣言は「非常時または戦争状態において (in emergency or state of war)」大統領や行政府に権限を認める制定法 (条項) を発動する (invoke) 効果があった。³¹⁾ ただし、国家非常事態宣言に関する法的規定は存在しなかった。大統領に宣言の根拠を説明する義務は無く、また国家非常事態を終了させる手段も規定されていなかった。³²⁾ 何故5月27日に「無制限」国家非常事態宣言が行われたのか、FDR が何を意図してそれを行ったのかは FDR 政権の閣僚ですら困惑した程度である。³³⁾ このような経緯を考えれば、議会の「国家非常事態宣言」への不安が広がったのは当然のことであった。

合同決議 95 は同決議による議会の「国家非常事態宣言」は選抜徴兵法第3項(b)に規定されている兵役延長権限を大統領に与えるという目的しか (only for) 持たないとしていたが、それを反対派が文字通りに受け止めることはなかった。公聴会でも、ある平和団体の女性証人は議会の国家非常事態宣言は目的を限定したとしても、FDR はそれを濫用するだろうと述べた。別の証人は国家非常事態宣言が言論の自由を制限することにつながるの不安を表している。³⁴⁾ 政権側が兵役延長を主目的としていながら、当初「西半球制限」の撤廃を試みたことに加えて議会の「国家非常事態宣言」を求めたことは、合同決議 95 への批判点を増やす結果となった。

そのことを端的に示すのが当時最大の孤立主義者の民間組織であったアメリカ第一委員会 (America First Committee 以下 AFC と略) の兵役延長法への批判である。³⁵⁾ 全国委員会委員長長のウッド将軍 (General Robert E. Wood) 自身が予備役将校であったため、AFC

²⁹⁾ 2度の国家非常事態の宣言演説及び宣言文はそれぞれ Rosenman, *Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, 10: 181-94; *Ibid.*, 8: 479-87.

³⁰⁾ Corwin, *Total War and the Constitution*, 23.

³¹⁾ 1939年10月4日に司法長官が議会に提出した報告書によればそのような制定法 (条項) は99存在していた。Executive Powers under National Emergency, 76th Cong., 1st sess., 1939, S. Doc. 133, serial 10469. 国家非常事態宣言に特化した研究は管見の限り見当たらない。

³²⁾ 大統領による国家非常事態宣言に関する法的手続きが定められるまでには1976年の国家非常事態法 (National Emergencies Act) を待たねばならなかった。

³³⁾ Diary of Harold L. Ickes, 8 June 1941, in *The Secret Diary of Harold L. Ickes* (New York: Da Capo Press, 1974), 534.

³⁴⁾ Senate Committee, *Retention of Reserve Components and Selectees*, 154, 218.

³⁵⁾ アメリカ第一委員会に関しては Cole, *America First* に詳しい。AFC が1940年9月の結成の際に発表した4つの原則は①難攻不落のアメリカを作る②いかなる国も軍備の進んだアメリカを侵略することはできない③アメリカの民主主義はヨーロッパの戦争に干渉しないことでのみ守ることができる④ (FDR が提唱していた) 参戦に至らない範囲で最大限の対英援助をするという政策は国防力を弱め、アメリカを参戦へと導くことになる、という内容であった。Ibid., 15.

は選抜徴兵法の法的制限の撤廃を求める動きに対しては比較的穏やかな反対姿勢を採った。ただしアメリカの参戦阻止と西半球の防衛力強化を最重視する AFC の立場からは「西半球制限」撤廃の目的は参戦以外に無く、その点は激しく批判している。³⁶⁾ その後 FDR が特別教書を送り、議論の中心が兵役期間の延長に置かれるようになると、国防力の強化を阻害していると非難されることを懸念して、AFC は組織としての態度表明を避けた。³⁷⁾

組織としての公式な態度表明は避けたものの、AFC の下部組織は陸軍への法的制限の撤廃に対して反対の立場を採った。兵役延長が「約束違反」だとする反対派に共通した主張に加え、AFC 調査部は大統領と議会の戦争権限を巡る関係や国家非常事態宣言に関連した理由からも制限撤廃法案に反対した。選抜徴兵法の第 3 項(b)に言及が無く、FDR による無制限国家非常事態宣言に基づいて大統領に兵役延長の権限を認める内容であった上院合同決議 92 と 93 は「議会の統制を完全に排除し、大統領だけが宣言している無制限国家非常事態の期間、大統領ただ 1 人に、どれだけの人間が兵役に招集されるか、どれだけの期間兵役を務めるかを決められる無制限の権限を与える」とし、その意味するところは「憲法が議会に授与した軍隊を募集し維持する権限の大統領への委譲 (transfer)」であるとも主張した。³⁸⁾ AFC 調査部も憲法に国家非常事態に関する明示的な言及が無いこと、大統領による国家非常事態宣言の前例がほとんど無いこと、「非常事態」の定義もそれが宣言される条件も整理されていないことを指摘している。AFC 調査部は議会による国家非常事態宣言によって、大統領が「憲法が大統領と議会に与えた権限内に暗に示されていると考えられ、それ故に非常事態が宣言された際に発動するであろう」権限を行使することが正当化されることを懸念した。そして、そのような無制限の権限に基づけば、根拠法が無くても「西半球制限」が撤廃されてしまうと主張したのである。³⁹⁾

(2) 公聴会と委員会報告書

上院公聴会は 7 月 24 日まで開かれ、21 日からは合同決議 95 に関する公聴会となった。公聴会で示された反対意見は本会議審議と重複するので、ここでは一点だけ指摘しておきたい。それは公聴会の大半を兵役延長への反対意見が占めたことである。兵役延長を世論が後押ししなかったのは、それが約束違反であるという主張に加え、装備が不十分で十分な訓練ができていない選抜徴用兵の士気が低いという報道がなされていたからであった。FDR のスピーチライターであったシャーウッド (Robert Sherwood) も「小銃の代わりに箒の柄を使って、また、戦車のように仮装したトラックを使って訓練を受けていたのであって、このことは [訓練の] 過程全体を滑稽なほどの時間の浪費に見えさせたのである」と実情を書いている。また当時 “OHIO” という言葉が全国各地の選抜徴用兵のキャンプで

³⁶⁾ Cole, *Roosevelt and Isolationists*, 436-437; “Robert E. Wood to Robert R. Reynolds, 17 July 1941,” and “Another A. E. F.,” in *In Danger Undaunted: The Anti-Interventionist Movement of 1940-1941 as Revealed in the Papers of the America First Committee*, ed., Justus D. Doenecke (Stanford, Stanford University Press, 1990), 342-347.

³⁷⁾ Cole, *Roosevelt and Isolationists*, 437; “Samuel B. Pettengill to R. Douglas Stuart Jr., 22 July 1941,” in Doenecke, *In Danger Undaunted*, 359-60.

³⁸⁾ “Soldiers Until...,” *ibid.*, 347-51.

³⁹⁾ “The Shape of Things to Come?” and “Say, Is This the U.S.A.,” *ibid.*, 366-79.

見られたが、これは“over the hill in October”を表し、12ヶ月間の兵役が終わっても「自分らの徴兵の根拠となった法律の条文どおり、自分らが兵役免除になって帰郷させてもらえないのなら脱走しよう」ということを意味していたのである。⁴⁰⁾後の本会議審議でも、延長反対派はこのような状況を盛んに訴えて、陸軍の責任であると非難した。公聴会で兵役延長に賛成の意見を述べた軍関係者は揃って州兵と選抜徴用兵の士気は高いと断言した。しかしそのような証言は12ヶ月間の兵役終了後に選抜徴用兵の自発的な再入隊が期待できるとして、兵役期間を延長する立法が不必要であるという主張に用いられた。

本会議へ上程するに際して、上院軍事委員会は合同決議95の件名と内容を大幅に変更した。⁴¹⁾本会議でトーマス議員が述べた変更の理由は「国家非常事態を宣言すること」が「合衆国議会が現時点で発動することを望まない」権限を発動するからというものであった。その上で、議会が国家非常事態を宣言するか否かは、更なる議論が必要であるとした。⁴²⁾

委員会案の第1項は議会が「国益が脅かされている」と宣言する内容に変更された。原案も選抜徴兵法の第3項(b)の適用を意図していたが、第3項(b)と全く同じ文言を採用することでそのことを強調したのである。委員会案の第2項は大統領に、陸軍の全人員の兵役期間を「国防のために必要と思われる」期間延長する権限を認めた。第6項では選抜徴用兵の人員制限を一時停止することが規定されていた。このように委員会案も延長期間と人員数を大統領の裁量に委ねていた。⁴³⁾

大統領権限の抑制を意識して、委員会案第2項には上下院の同意決議（concurrent resolution）によって大統領への授権を廃止できることも明記されていた。報告書は「この法案によって広範な権限が大統領に与えられる」ことを認めつつも、大統領への授権が「いかなる時も議会の同意決議によって」廃止される（revoke）ことを強調していた。両院同意決議は慣例上、大統領の署名手続きを経ないため拒否権の対象外であるとされる。本来は議会の意思表示に用いられたため、その合憲性は今日まで論争的であるが、同意決議が大統領に議会が与えた権限を取り戻すための唯一有効な方法であるとの解釈もある。⁴⁴⁾例えば武器貸与法にも、両院同意決議が大統領への授権を廃止するという規定が第3項(c)として盛り込まれていた。その必要性を訴えた議員によれば「過剰な権限行使や乱用の場合に、我々は行動を起こして今日委譲されつつある立法府の権限を取り戻すことができる」のであった。⁴⁵⁾本会議審議を前に委員会報告書で大統領権限を議会が廃止できることを強調したことで、反対派は批判材料を奪われた格好となった。しかし、反対派が

⁴⁰⁾ ロバート・シャーウッド『ルーズヴェルトとホプキンス』村上光彦訳、みすず書房、1957年、398頁；O'Sullivan, *From Voluntarism to Conscriptio*n, 142-143.

⁴¹⁾ 変更後の上院合同決議95の件名は Senate Joint Resolution 95, “To extend the periods of service of persons in the military service, and for other purposes.”

⁴²⁾ *Congressional Record*, 77th Cong. 1st sess., 1941, 6432, 6435 (hereafter cited as CR). ただしトーマス議員は先立って以下のように発言していた。「我々にできる最良のことはあらゆる条件を認め、非常事態を宣言し、大統領に与えられる戦時権限の全てを発動することでありましょう。」Ibid., 6431.

⁴³⁾ *Declaring the Existence of a National Emergency, and for Other Purposes*, 77th Cong., 1 sess., 1941, S. Rep. 595, serial 10545, 1. 尚第9項は合同決議95を「1941年兵役延長法」と規定した。

⁴⁴⁾ Ibid., 2; Corwin, *Total War and Constitution*, 47.

それに満足したわけではなかった。例えば、ある下院議員は同意決議で授權を廃止できることは「第一、委譲するべきでは絶対でない権限を与える口実にはならない」と述べている。⁴⁶⁾

ここまで見てきたように、軍事的必要性に基づいてマーシャルが要求した法的制限の撤廃は、単に兵役を延長するか否かという選択を離れ、FDRの対外政策や彼に与えられる大統領権限を巡る争点へと発展して本会議での審議を迎えたのである。

3. 本会議審議

上院合同決議95の本格的な本会議審議は7月30日に始まった。上下院で議論の内容に際立った違いはなかったが、上院の方が大統領権限に重点を置いて審議したと言える。反対派は合同決議が兵役の延長期間と選抜徴用兵数を事実上、大統領の裁量に委ねている点を集中して批判した。合同決議の文言上は選抜徴用兵が「無期限、たとえそれが5年だろうと10年だろうと、それ以上だろうと」兵役に留まる可能性を指摘できたのである。マーシャルは公聴会で選抜徴用兵を状況が許す限り除隊させていくことを強調していた。除隊の判断を陸軍に委ねることを求めたのである。トーマス議員ら延長賛成派は本会議においてもその主張を繰り返した。対して、タフト議員は前年の選抜徴兵法の公聴会でマーシャルが18ヶ月間の兵役を求めていることを指摘し、一貫して6ヶ月間(計18ヶ月間)の兵役延長を訴えた。タフト議員が最も強く主張したのは制限を撤廃した場合と比べて「多少非効率であるとしても」議会が限定された兵役期間を決めるべきだということだった。またアダムス(Alva B. Adams)議員は第6項が陸軍の人員数に関する大統領権限が無制限にしていると批判した。これに対しては、議会は予算による抑制が可能であるとヒル(Joseph L. Hill)議員が反論した。⁴⁷⁾

続いてヴァンデンバーグ(Arthur H. Vandenberg)議員の発言を契機に、選抜徴兵法の終了期日が議論の中心となった。選抜徴兵法は1945年5月15日に終了すると規定されて成立した。委員会案の第8項(後に削除)は選抜徴兵法の終了期日を1945年5月15日または第2項で大統領に与えられた権限(兵役延長の権限)が終了してから6ヶ月後の「いずれか遅い方」としていたのである。ヴァンデンバーグ議員はこの第8項が、選抜徴兵法と合同決議95の終了を大統領の判断のみに委ねていると非難したのだった。委員会案では二通りの兵役終了が想定されていた。大統領の延長権限を議会が廃止する場合と、選抜徴兵法自体が第8項にあるように終了する場合である。この前者に対して、反対派は同意決議による授權廃止という手段は不十分としたのである。ヴァンデンバーグ議員は大統領権限に定まった終了期日を定めることを求めた。⁴⁸⁾

⁴⁵⁾ Howard White, "Executive Responsibility to Congress via Concurrent Resolution," *The American Political Science Review* 36, no. 5 (Oct., 1942): 897. FDRはこの修正に不満であったが、早期成立のために妥協した。両院同意決議についての包括的な議論は、浜谷英博『米国戦争権限法の研究：日米安全保障体制への影響』成文堂、1990年、30-57頁。

⁴⁶⁾ CR, 7011.

⁴⁷⁾ Ibid., 6432, 6437-6438, 6446-6447. 賛成派はしばしば“flexibility”という言葉を用いて、現行の固定された兵役期間と対置させた。

⁴⁸⁾ Ibid., 6449, 6503-6504.

孤立主義者の代表格であったナイ（Gerald P. Nye）議員らは原則的に兵役延長を容認しない姿勢をとっていたが、最終的に議論の中心は延長期間に移った。トーマス議員は軍事委員会を代表して兵役を18ヶ月間延長（計30ヶ月間）に留め、懸案の第8項は削除するという修正案を提出した。これは紛れも無く「より多くの票を得るための」修正であった。⁴⁹⁾ タフト議員は6ヶ月間の延長を、またバートン（Harold H. Burton）議員は2案の妥協として12ヶ月間延長を提案したが、いずれも大差で否決された。⁵⁰⁾ この2案に反対票を投じたのは、委員会修正案賛成派と原則延長反対派であった。18ヶ月間延長とする修正案は44対28で可決され、8月7日には上院合同決議95も45対30で可決された。⁵¹⁾

下院で審議されたのは上院合同決議95とほぼ同内容の下院合同決議222であった。下院軍事委員会は7月22日に合同決議222の公聴会を開始していた。マーシャルは27日に証言したが、上院とほぼ同様の内容であった。下院軍事委員会は8月1日に報告書を提出したが、下院委員会案も上院と同じく、原案にあった議会の「国家非常事態宣言」を議会の「国益が脅かされている」という宣言に変更していた。下院報告書は議会の「国益が脅かされている」という宣言は選抜徴兵法の第3項(b)を発動させる「ただそれだけのための (solely for)」のものであると明記していた。この文言は少数派が挿入を要求した下院案のみのものである。また、5名の委員による少数派報告書が添付されていた点も上院報告書と異なっていた。

少数派報告書はその冒頭で「現在のように大規模な戦争が戦われている時には、当然のこととして全ての国家の利益が多かれ少なかれ脅かされる」と端的に述べ、選抜徴兵法や「州兵法」が成立した当時と比べて「はるかに (infinitely greater)」深刻であるとする大統領や陸軍参謀総長がその主張を裏付ける「具体的な証拠や確実な情報を何も提示していない」ことを批判している。また少数派報告書には議会が行う宣言に触れた部分もあった。「確かにこの決議は『国益が脅かされている』とだけ宣言するが、この文言を『国家非常事態』と区別するのは困難である」と指摘し、さらに「そのような宣言によって増大する彼ら [大統領と陸軍参謀総長] の権限から生じる危険は、いかなる外国からの脅威よりも深刻なものになるだろう」と危惧を述べている。⁵²⁾

上院合同決議95可決の翌日に下院は本格的審議を開始したが、可決が大いに危ぶまれる状況となっていた。スティムソンの日記によると、8月6日に民主党の院内総務が大統領報道官スティーヴ・アーリー（Steve Early）に45人の民主党議員が兵役延長に反対で35名が態度を決めていないことを告げていたのである。⁵³⁾

上院と比べると、下院では法案を逐条的に審議するのではなく、兵役延長の前提とされた条件に集中して議論が行われた。それは「国家非常事態が存在するのか否か」であった。上院は確かに兵役を18ヶ月間延長する法案を可決したが「その大きな問題」に答えなかつ

⁴⁹⁾ Ibid., 6757.

⁵⁰⁾ タフト案は予備役の兵役を24ヶ月延長し、正規軍を80万人に増員するという内容も含んでいたが、27対50で否決された。またバートン案は21対50で否決された。Ibid., 6741, 6832.

⁵¹⁾ Ibid., 6854, 6881.

⁵²⁾ House Committee on Military Affairs, *Declaring the Existence of a National Emergency and Other Purpose*, 77th Cong., 1st sess, 1941, H. Rep 1117, 1, 15-16.

⁵³⁾ Stimson Diary, 6 Aug. 1941.

たと、下院の審議開始直前、タイム誌は指摘している。タイム誌の評価では、政権側がアメリカに差し迫っているとしていた重大な危機は提示されていなかったのである。⁵⁴⁾

アメリカへの危機が「はるかに」高まっているとする FDR の見解に、延長反対派は同意しなかった。逆に危機は選抜徴兵法が成立した当時に比べて弱まっていると主張したのである。当時はヨーロッパで孤立したイギリスは存亡の危機にあると思われていたが、その後ドイツ軍の英本土侵攻は頓挫した。現在ドイツはソ連との戦闘に没頭し、占領国の支配にも苦勞している。反対派の主張は主にヨーロッパにおける戦況に基づいていた。加えて、選抜徴兵制の施行によってアメリカの防衛力が強化された点も反対派が FDR の危機判断への反駁に用いた要素であった。⁵⁵⁾

反対派にとって選抜徴兵法の第 3 項(b)の留保条件に基づいて兵役延長するためには、アメリカへの危機が選抜徴兵法成立当時より増していなければならなかった。例えばある議員は、第 3 項(b)で想定されている議会の「国益が脅かされている」という宣言は、宣戦布告を想定したものであると主張している。⁵⁶⁾ 反対派は、それを正当化する危機の増大が認められない以上、兵役延長は選抜徴用兵に対する「約束の反故」とであると主張したのである。

しかしながら、最も激しく対立したこの点に関して議論が噛み合っていたとは言い難い。賛成派は前年に比べて危機が増したことを証明するよりも、国益が脅かされている事実を強調する方を選んだからである。例えば賛成派は、武器貸与法のような平時では考えられない立法を成立させたことが、アメリカが危機にある証拠であるとしたのである。

孤立主義者や FDR と立場を異にした議員は FDR の対外政策に反対する際、その政策が必然的にアメリカを参戦に導くと主張するのが常であった。アメリカの軍事力を決定的に左右する影響を持つ兵役延長の議論においても、それは同様であった。それに対して政権側は、兵役延長の目的は参戦準備ではなく、抑止力維持による参戦回避であると繰り返し訴えるだけで、それ以上の説明は回避したのである。上院のトーマス議員の言葉を借りれば「現在、我々は平和である (at peace) が、万一戦争が到来した時のために準備をしなければならぬ」のであった。⁵⁷⁾ 武器貸与法の成立過程を研究したキンボールが「誠意の欠如」としたのは、そのような政権側の態度であったが、兵役延長法の議論でも「誠意の欠如」が見られたと言える。⁵⁸⁾

7 月上旬に兵役延長の議論が始まってから下院での採決に至るまで、増しているアメリカへの脅威とは具体的に何を指すのかについて、大統領、陸軍参謀総長、法案賛成派が統

⁵⁴⁾ *Time*, 13 Aug. 1941.

⁵⁵⁾ *CR*, 6863. また孤立主義者と呼ばれる議員の多くが反共主義者でもあったため、彼らにとって独ソ戦は合衆国が介入するべき戦争ではなかった。例えばタフト上院議員は独ソ戦開始直後、ラジオ演説で共産主義の勝利は全体主義の勝利よりも合衆国にとって危険なことであり、FDR が対ソ援助を決めたことで、大戦が民主主義と全体主義という二つのイデオロギー対決とすることはもはや不可能であり「四つの自由」を世界中に普及させるという大義名分も失われたと訴えた。“Russia and the Four Freedoms, 25 June 1941” in Wunderlin, *Papers of Robert A. Taft*, 253–258.

⁵⁶⁾ *CR*, 6931.

⁵⁷⁾ *Ibid.*, 6442.

⁵⁸⁾ Kimball, *Most Unsordid Act*, 241.

一した見解を示すことはなかった。占領国を増やしたドイツがむしろ強化されたとする賛成派は多かったが、日本の脅威もしばしば指摘された。上院公聴会では委員長がラテンアメリカ諸国へのドイツのプロパガンダ活動を危機が増している根拠とした。公聴会の中では詳細は言えないとしたマーシャルも、非公開の場では同じくラテンアメリカ、特にブラジルへのそれに言及してはいる。⁵⁹⁾しかし、危機について最も説明すべき立場にいたFDRは議会審議の終盤、首都にいなかった。秘密裏にイギリス首相チャーチル(Winston Churchill)と大西洋上で会談していたのである。下院通過の翌日8月13日に大西洋憲章は発表された。ディッター(John W. Ditter)議員は「事実を伝えない政権側の怠慢」に不満を表している。「国民は盲目的に追従することを迫られている」と。⁶⁰⁾

興味深いのは、少なくない反対派が兵役延長法は「不必要」であるとしたことである。下院報告書でも指摘されていたが、現行法によって大統領は既に選抜徴用兵の兵役を延長できる権限を有していた。その論理は次の通りである。①選抜徴兵法の第3項(c)は12ヶ月間の兵役を終えた選抜徴用兵は自動的に予備役に編入されると規定している。②「州兵法」は12ヶ月間に限って予備役を招集する権限を大統領に与えている。このことから、既に大統領は除隊した選抜徴用兵に再び12ヶ月間の兵役を命じる権限を有しているというのであった。この主張は確かに、兵役延長という国民に不人気な決定の責任をFDRただ一人に負わせようとする一面を持ち合わせていたが、⁶¹⁾大統領権限に手を加えない形での兵役延長にならば賛成できる議員が存在したことも示していると思われる。

審議終盤、下院軍事委員会委員長のメイ(Andrew J. May)議員が上院と同様に、延長期間を18ヶ月間に留める修正案を提出した。反対派からも多くの修正案が出されたが、大半が採決に至ることなく否決された。反対派から出された修正の中で最も重要なのは、軍事委員会少数派のショート(Jackson D. Short)議員から出された修正案である。ショート議員の修正案は委員会修正案の第1項、第2項、第6項を削除するという内容だった。第2項と第6項はそれぞれ兵役期間と人員数の制限撤廃を認めたものである。議会が「国益が脅かされている」を宣言するとして第1項の削除を求めた理由は、議会のそのような宣言は「国家非常事態の宣言と同様のものであり、大統領に平時において戦時の権限を与えることになる」からであった。⁶²⁾

冒頭で述べたように8月12日、下院は僅か1票差(賛成203票、反対202票)で兵役延長法を可決した。⁶³⁾この投票結果は賛成派と反対派の双方にとって衝撃的な結果であった。AFCは兵役延長法の投票結果を「勝利」と受け止めた。孤立主義者の立場から言え

⁵⁹⁾ Senate Committee, *Retention of Reserve Components and Selectees*, 6, 8; Huzar, "Selective Service Policy, 1940-1942," 220-21; "Memorandum for General Miles," 24 July 1941, in Bland, *Papers of George C. Marshall*, 576.

⁶⁰⁾ CR, 6995.

⁶¹⁾ Huzar, "Selective Service Policy, 1940-1942," 223-24; Stimson Diary, 7 Aug. 1941.

⁶²⁾ CR, 7024.

⁶³⁾ 下院案は上院案と若干の相違があった。両院協議会に持ち込まれるのを回避するために下院は上院合同決議95を下院合同決議222と同内容に修正するという形にして、上院の同意を求めた。上院は14日に賛成37、反対19でそれを可決した。FDRは28日に兵役期間を18ヶ月間延長する行政命令を出した。

ば、FDR に対する議会の抵抗力を印象付けたことは大きな収穫であった。AFC の見通しでは、政府はもはや「西半球制限」の撤廃を求める動きに出られなくなったのである。一方、マーシャルは世論の陸軍への支持の低さを認識し、選抜徴用兵の士気への影響を懸念した。⁶⁴⁾

「1 票差」は歴史家の関心を惹き、様々に説明されてきた。ディバインは、それを国民の参戦への消極性と危機感の欠如の表れたものだと説明している。⁶⁵⁾ 確かに、独ソ戦開始によってアメリカへの当面の脅威が回避されたとの意識が議員の投票行動に大きく影響を与えたことは間違いないだろう。ある先行研究は責任を FDR の説明不足に求めているし、延長される期間が 18 ヶ月よりも短ければ、もっと賛成票を集めたであろうとする研究もある。⁶⁶⁾ ただし、ここまで見てきたように単に兵役延長に賛成か否かだけが投票行動を左右したわけではなかった。兵役延長を最重視しながら当初「西半球制限」撤廃をも求めたことは議会戦略的に失敗であったとの指摘がされている⁶⁷⁾ が、どのような形で兵役を延長するかも同様に議論されていたのである。議会の「国家非常事態宣言」を求める形や兵役の延長期間を大統領の裁量に委ねる形で提出されたことが、延長反対派に大統領権限の拡大を危惧させたことは指摘できると思われる。

おわりに

本論文は、アメリカの対外政策を巡る「孤立主義対国際主義」論争一辺倒の解釈を離れ、1941 年兵役延長法の成立過程を大統領権限に注目して再検討した。

兵役延長法は陸軍参謀総長の軍事的必要性に基づいた勧告に端を発したものであったが、その勧告が最初に法案の形（上院合同決議 91、92、93）となった際、大統領には兵役を「彼が国防のために必要と考える」期間延長できる権限が与えられた。法案に大統領権限の終了期日も議会が授権を廃止する手段も規定されていなかったのである。激しい反発を受けて短期間で断念されたものの「西半球制限」の撤廃も法案に含まれていた。

最初の法案に代わって提出されたもの（上院合同決議 95 または下院合同決議 222）は、議会の「国家非常事態宣言」によって大統領に選抜徴兵法の第 3 項(b)に規定されていた兵役延長権限を与えるものであった。しかし、反対派は議会による「国家非常事態宣言」に危惧を覚え、委員会はその条項を撤回することになる。それはそのような宣言が更なる

⁶⁴⁾ “General Letter, 12 Aug. 1941” and “General Letter, 13 Aug. 1941” in Doenecke, *In Danger Undaunted*, 380-382; “Marshall to Bernard M. Baruch, 19 Aug. 1941,” in Bland, *Papers of George C. Marshall*, 591. 後年のインタビューで、大西洋会談でイギリス軍部と合衆国の参戦を想定しての作戦計画が話し合われたのではないかという質問に、会議に出席していたマーシャルは否定的に答えた。彼によれば当時陸軍は確固たる計画を練られる状況になかった。「陸軍維持のための戦いが、たった 1 票差で我々が勝利した戦いが、ちょうどこの時、戦われていた」からであった。兵役延長法の否決は「陸軍の完全な破壊」を意味していたが、それがいかに際どく回避されたかを国民は忘れてしまっているとマーシャルは語っている。George C. Marshall, interview, 15 Jan. 1957, in Pogue, *George C. Marshall*, 286-287.

⁶⁵⁾ Divine, *Reluctant Belligerent*, 135-37.

⁶⁶⁾ Clifford and Spencer, *First Peacetime Draft*, 233; Doenecke, *Storm on the Horizon*, 235.

⁶⁷⁾ Louis William Koenig, *The Presidency and the Crisis: Powers of the Office from the Invasion of Poland to Pearl Harbor* (New York: King's Crown, 1944), 47-48.

大統領権限拡大を正当化することが危惧された結果であった。

本会議に上程された委員会案には、両院同意決議によって大統領への授權を廃止する条項こそ盛り込まれていたものの、依然として兵役の延長期間に制限は無かった。そして本会議での審議を経て、ようやく最大18ヶ月間という制限が課されたのである。下院での1票差可決を経て成立した兵役延長法は、マーシャルが軍事的必要性に基づいて求めたものとは大きく異なっていた。

ここで重要なのは、前年の選抜徴兵法成立時よりもアメリカへの脅威が「はるかに」増大しているという危機判断の根拠について、FDRを含めた延長賛成派が説明責任を果たさなかった点である。兵役延長には「国益が脅かされている」という議会の宣言が必要であったために、反対派との危機判断の対立は論争を激しいものにしたのである。人員制限が一時停止され、大統領の兵役延長権限に終了期日が規定されなかった等の点で、成立した兵役延長法を議会権限の大統領への「引き渡し (surrender)」とする議員もいたが、兵役延長法の成立過程を俯瞰すれば、議会は十分に説明責任が果たされていない状態での大統領権限拡大に一定の「抑制 (check)」を果たしたと評価することができるのではないだろうか。⁶⁸⁾

「はじめに」で本論文が設定した「非常時」と現代の近似性に触れたが、大統領（行政府・軍）の危機判断を盲目的に信用してしまうことの危険性は、昨今のイラク戦争が証明している。「非常時」には兵役延長法以外にも、立法府と行政府（の長）の危機判断が対立して激しい議論となった事例が数多く存在する。その点で現代的意義を持つ研究をする余地は残されている。中立法や武器貸与法等の「孤立主義対国際主義」論争の視点で研究されてきた事例を「再検討」することはもちろん、そのような視点では注目されてこなかった事例でも、大統領権限に関して興味深い事例を発見し分析することを、今後の研究課題としたい。

⁶⁸⁾ CR, 7069.

The Service Extension Act of 1941 Reconsidered:
Focusing on the Presidential Power in
“an Emergency Period”

Keita Okuhiro

Abstract

This paper “reconsiders” the Service Extension Act of 1941, which has been referred to as a symbol of the persistence of isolationism.

The principal aim of the Service Extension Act was to extend the term of service of the selectee, previously set at 12 consecutive months. Because of the military necessity, the Chief of Staff recommended the extension and the President urged it on grounds of the gravity of the danger to the United States. Nevertheless, neither offered specific evidence of the danger. Opponents of the extension maintained that extending their service was a breach of faith to the selectees, and that the danger was no greater than before.

Bills first introduced authorized the President to extend the service as he may deem necessary. In the face of opposition, however, they were soon replaced by one calling for a congressional declaration of a national emergency as reason for the extension. Fear of unclear effects of such a declaration soon spread and the committee abandoned that plan. As reported to the floor, the bill still authorized the President to extend the term of the service without any definite limitation. Finally, as the result of floor debate, the term of the extension was compromised to eighteen months. In this way, opponents checked the expansion of presidential power.

Congressional battles before Pearl Harbor should not be dismissed as only debate between isolationists and internationalists. America’s “emergency period” still needs to be “reconsidered” from today’s point of view.