

中立法制定における「孤立主義者」と ローズヴェルト政権の対応

山 澄 亨

【要約】 本稿では、一九三〇年代後半のアメリカ外交方針を規定した中立法の制定過程をみることで、この時期の孤立主義の特徴を示していくことにする。従来の研究が示すように、ローズヴェルト政府が海外の紛争に介入して、アメリカが再度戦争に巻き込まれることを懸念する「孤立主義者」が、上院を中心に中立法制定に向けて積極的に行動したのは事実である。しかし、彼らが望む中立法は決して同一ではなかった。また一方、ローズヴェルト政府も、可能なかぎりの外交上の影響力を確保するため、反対勢力の対立を利用して同一ではなかった。また一方、ローズヴェルト政府も、可能なかぎりの外交上の影響力を確保するため、反対勢力を説明する際の重要な要因の一つであると筆者は考える。したがって、本稿では、まず中立法に対する「孤立主義者」の考えを三つに分類し、次に、中立法制定の経緯を説明しながら、政府の態度の重要性を示していきたい。

史林 七五卷三号 一九九二年五月

一 はじめに

一九三五年から三七七年にかけてのアメリカは、大恐慌からの復興が進捗しないまま、日本、ドイツ、イタリアといった外交方針は、中立法を制定して、海外の紛争地域との経済的関与を自ら制限するというものであった。この法律の制定は、世界の他の地域、特にヨーロッパへの関与を否定することを目指した点で、アメリカ史上例を見ないのであり、こ

の時期の「孤立主義」の高まりを示す主要な事例となっている^①。その中立法は、まず、三五年八月三十一日に制定され、全交戦国へ自動的に武器禁輸が行われることになり、制定直後に勃発したイタリアーエチオピア戦争にただちに適用された。そして、三六年二月二十九日、法律改正が行なわれ、交戦国への借款も禁止された。更に、中立法は、三七年五月一日に改正され、恒久化されることになり、その結果、交戦国に対しては、武器輸出と借款の禁止に加えて、多くの一般物資に関してもアメリカとの通商は現金で取引し、しかも運搬は自国船で行わなければならないというキャッシュアンドキャリー条項が導入され、アメリカと戦争当事国との通商に厳しい制限が課されたのである^②。最終的にこのような中立法が制定されたのは、当時の「孤立主義者」の影響が大きかったからである。しかし、「孤立主義者」の主張は一樣ではなかった。彼らは、同じくアメリカの海外関与に否定的であっても、その根拠は様々であった。また一方、ローズヴェルト政府は、「孤立主義者」が強い発言力を持つ議会の要求に対応を迫られながら、自らの影響力の確保に成功していった。中立法制定をめぐるローズヴェルト政府と議会の関係は複雑であったのである。したがって、本稿では、「孤立主義者」の分類を行ない、それぞれの勢力がどのような主張を展開していたかを示し、それが中立法制定に与えた影響を明らかにする。更に、彼らの中立法に対する要求とローズヴェルト政権の巧妙な対応を説明することで、この時期に台頭した「孤立主義」の特徴を解明していきたい。

当時の「孤立主義」を分類した研究としてM・ジョナスの『アメリカの孤立主義、一九三五年〜一九四一年』がある^③。この中で彼は、次のような分類を行なっている。(1)外国主導派(foreign-oriented)。タウンゼントやコフリンといった反共親ファシスト的人物(ただし、ジョナスも彼らを外国主導と定義することには躊躇している)とブラウダー、フォスターといったコミンテルン・アメリカ代表が含まれた。(2)積極的中立派(belligerent)。ボラー、ジョンソンらの伝統的中立堅持を主張した人々。(3)消極的中立派(timid)。ナイ、ヴァンデンバーグらこれまでの伝統を放棄してでも戦争を回避しようとした人々。(4)急進派(radical)。ピアード、トーマスといった国内改革への専念を強く主張した人々。(5)保守派(conservative)。

フーヴァー、タフトら戦争を通じて大統領権限が拡大することに反対した人物。

一九三五年から一九四一年の間のアメリカの様々な社会状況の中で存在した「孤立主義」の実態を分析する際にジョナスの分類は妥当性を持つが、問題を中立法制定という政治行動に限定すれば、次の三つに再分類したほうが問題をより明確にできると考える。つまり、(1)ボラー、ジョンソン両上院議員、ボーチャード教授を中心として、公海の自由に基づく通商の維持という第一次世界大戦前のアメリカの中立政策をできるかぎり保持しつづけようとし、大統領に裁量権を与えることに強く反対した人々がいる。筆者は、彼らを伝統的中立派と名付けたい。彼らはちょうどジョナスの積極的中立派と一致する。次に、(2)戦争に巻き込まれないためには、通商の自由というアメリカの伝統的政策を制限してでも海外への関与を拒否すべきだという新たな中立政策を訴えたナイ上院議員やビアードを新中立派と呼びたい。彼らは、伝統的中立派と同じく大統領裁量権に反対しただけでなく、政治的関与に加えて、経済的関与も可能な限り制限しようと考えていた。中立法に関する主張だけを取り上げれば、経済的にも海外関与の規制を意図していた点でジョナスの消極的中立派と急進派が一致するため、両派を合わせて一つとできると思われる。ただし、急進派が唱えるような国内改革論については両派の考えが同一ではなかった。最後に、(3)混乱する国際状況から判断して、さしあたってアメリカの国際問題への関与は適切ではないが、必要な時期がくればそれに対応すべきだと主張したりップマンらを現実的中立派とする。(3)の勢力について、ジョナスは「孤立主義者」として分類することを拒否している。しかし、政府要人に近い人々からも、(1)、(2)の勢力とは根拠が異なるが、やはり海外関与に否定的な考えが主張されていたことは重要であろう。

以上のような様々な「孤立主義」的主張を考慮した上で、ローズヴェルト政権は、当時の国内外の厳しい状況の中で、外交における自らの影響力を確保するために、自主的に、また時には積極的に、中立法の制定、適用、改正に向けて行動する。つまり、彼らは、「孤立主義者」ではなかったかもしれないが、「孤立主義」政策を一時的に支持したことは確かである。そして、こういった政府側の態度は、本稿が取り扱う一九三〇年代中葉における「孤立主義」の高まりを説明する

際に不可欠な要因と考えるのである。

① ローズヴェルト政権時における孤立主義者の影響については、Wayne S. Cole の *Roosevelt & the Isolationists* (Nebraska, 1983) を著し、中立法だけでなくローズヴェルトが政権を担当している間の様々な政策に関する孤立主義の影響を示している。しかし、中立法論議については議員と政府関係者の言動のみを対象としており、ナイラとボラーらの主張が異なっていることの理論的背景が述べられていない点でやや不十分であろう。

② 中立法制定と改正の経緯を議会文書を中心に詳細に解説した著作として、Robert A. Divine, *The Illusion of Neutrality* (Chicago, 1962) がある。この著作も三五年から三七年までについては中立法制定過程

二 中立法をめぐる「孤立主義者」の主張

1 伝統的中立派

アメリカの孤立主義は三十年代になって突如として現れたものではない。むしろ、建国以来の伝統として主張され続けた精神であり、第一次大戦後も根強い信奉者が数多く存在していた。彼らの主張は、経済的には公海の自由に基づく通商の自由、政治的には合衆国独自の決定による外交の遂行であった。つまり、交戦状態の両陣営を対等に扱い、一方から敵対行為と思われるような行動を起こすべきではないというものであった。そして、再び国際危機が高まるにつれて、合衆国の海外関与の在り方について議論が闘わされることになったとき、これまでの伝統を守り続けるべきだと主張したのが上院議員のボラー、ジョンソンや、ポーチャード教授らである。

一九三四年一月、上院外交委員会の重要人物であるボラーは、「新時代が創設されようとしている」と前置きした上で、伝統こそがどのような状況に対しても変わらないものであり、今こそ建国以来の伝統を堅持すべきだと主張する。更に、

に注目しているが、①のコールの著作と同じく政府を議会内の孤立主義者と対峙するものとして位置付けており、議会の強い圧力に政府は妥協を迫られたとしている。しかし、本稿において筆者は、政府が海外への影響力を確保しながら、しかも反対勢力に同調すらして積極的に中立政策を展開していったことを評価したい。

③ Manfred Jonas, *Isolationism in America 1935-1941* (New York, 1966) など、ジョンソンの分類による外国主導派と保守派は、中立法制定に直接影響を与えることがなかったため、本稿では取り上げないことにした。

全世界で危機が高まっており、国際協調には程遠いと述べ、昔ながらの勢力均衡に明け暮れるヨーロッパは、アジアと同じくらいアメリカとは異質なものであると述べ、この世に異質な社会があるのは当然である以上、各国で高揚しているナショナリズムを抑えようとしても、無理であり、国際組織に何らかの強制力を持たせようとすることは欺瞞であると論じた。したがって、科学技術の進歩のために世界がますます緊密化している今日、アメリカは他国と自国の区別をはっきりさせ、外国の問題に巻き込まれないようにする必要があると説いた。また、アメリカがヨーロッパの紛争に関与すれば、（国際連盟の中心国である）イギリスをも含めたヨーロッパ各国のナショナリズムに基づく行動に巻き込まれ、国内でも論争が生じると主張し、国民の統一のためにも不関与政策を強調した。しかしながら、海外との通商に関しては制限をすべきではないと訴え、自らの主張は孤立を要求しているのではなく、行動の自由の確保を求めているのだと締め括る。^①

このボラーらを中心に伝統的中立派は、一連の中立法制定過程で重要な役割を演じることになるが、この伝統的中立派の理論的基礎を提示した人物がE・ボーチャードである。国際法の権威であった彼は、一九一七年よりイエール大の国際法の教授として教鞭を取り、ボラー、ジョンソンらとも接触を持っていた。

一九三五年十月のイタリアーエチオピア戦争勃発直後から「侵略国」への集団制裁に批判的態度を表明していたボーチャードは、三六年一月二九日の上院外交委員会における「中立法」公聴会で証人として次のように証言する。彼は、武器禁輸と借款の禁止についてはやむをえないとしながらも、戦争当事国に対する通商を平時の通商量にまで制限するという政府案には反対であった。更に、通商制限の対象となる品目に関して大統領に裁量権を与えることは適切でないと主張する。そして、国際法学者である彼の立場からすれば、中立国によるイタリアへの禁輸は国際法上違法行為であり、したがって、国務省による道義的禁輸の要請は、国内の法的根拠がないだけでなく国際法的観点からも不適切であるということであった。また、彼は、全面戦争の危機をはらむ地中海の状況にあって、これまでの政府と連盟の対応の経緯を見るかぎり、大統領裁量権による石油等の輸出規制の実施は、実質的に対伊制裁であり、合衆国を戦争に巻き込むことになると主

張し、更に、自主的に公海の自由を放棄して通商を縮小すれば、他国が取って代わるだけであり、現在の合衆国にはそれだけの余裕はないとして、一般物資の通商制限にも反対の意志を示す。^③

三六年中立法成立後もボーチャードは自説を訴え続け、同年秋に一つの論評を書く。^④その論点は、(1)制裁と中立は相容れないものである。(2)第一次大戦参戦は中立政策の結果ではなく、非中立政策の結果である。(3)現在も前大戦時と似た状況にあり、海外の宣伝に惑わされて非中立政策を取ることでも再度戦争への道に進む可能性がある、というものであった。彼のここでの批判対象の中心は、国際連盟との共同行動をもくろんでいると思われるいた國務省であるが、ナイらの要求する一般物資への通商制限についても、完全に否定してはいないながら、非現実的な主張であるとしている。そして、彼は、「ヨーロッパとアジアは悲劇的であり、合衆国が何をしても救えない」と述べ、高まる危機において合衆国が政治的に関与しても、無意味ではないかと示唆した。

三七年になると、ボーチャードは、この年成立した二つの法律について異議を唱え、『合衆国の中立』を著して当時の中立政策に強く反発する。^⑤この著作の中で、従来どおり彼は、十九世紀的国際社会を称賛する一方で、「平和」のための制裁は無意味であると説き、国際法に基づく中立権の堅持を訴える。そして、スペインへの禁輸法については、反乱軍と合法政権を同等に扱うことは不適切だとし、三七年中立法については一層激しく反対した。彼によると、国際法上禁輸品目を選定するのは戦争当事国であり、キャッシュアンドキャリア方式によって中立国側が自主的に実質的な禁輸品目選定を行ない、自らに制限を課すことは異例であり、しかも、その権限を大統領が持つということは、国際連盟との共同制裁に導かれる危険性が高いということであった。そして、この方式がアメリカの通商に大きな打撃を与えるだろうと述べた。このように一貫してボーチャードは、国際法の遵守と十九世紀的社会への回帰を望み、国際連盟との共同行動に反対し続けた。ボーチャードに代表されるこのような伝統的中立派の主張は、上院においてボラー、ジョンソンといった有力議員の支持を得て、現実の中立法制定に影響を与えることになる。つまり、彼らは、海外との通商制限を武器と金融にのみ限定し、

しかも大統領に裁量権を与えないことで合衆国の政治的独自性を確保しようとしたのである。

2 新中立派

伝統的中立派とは全く異なった根拠で中立を主張した勢力がナイ上院議員やビャードらであった。彼らは、公海の自由という伝統を放棄し、自ら海外との通商を規制することによって外国との紛争を回避しようとした。つまり、経済的に深く他国に関わりながら、政治的に独自性を保つことは不可能だと主張したのである。

政治的にも経済的にもヨーロッパとの関係を絶つという新中立派の国際関係上の理論的基礎を提示した人物の一人がC・A・ビャードである。彼は、一九一七年にコロンビア大学を辞職して以来、在野の歴史家として中立法論議だけでなく様々な問題について精力的に自説を展開していた。^⑥そして、三八年の上院選挙では、ナイ再選委員会の委員長を務めるなど議会における新中立派との関係も深かった。^⑦

ビャードは、一九三四年に『国益に関する思想』と『国内の門戸開放』という二つの著作を発表して、恐慌におけるアメリカの新たな外交政策を要求する。つまり、権力政治に基づく外交政策も自由放任による外交政策も行き詰まりを示しており、今こそ国内改革に専念すべきだと説いている。この中で中立問題に関して彼は次のように述べる。

「先の世界大戦で中立権を打ち破って連合国側に協力したこと、次の戦争では技術の進歩により中立権は完全に破壊される可能性が高いということから判断して、合衆国は、きたる戦争で伝統的中立を保持することはできない。したがって、次回の戦争で合衆国の問題となることは、国益に基づいた政策から判断して、戦争に介入するか局外に留まるかということである。」

このように伝統的中立権保持に悲観的考えを持っていた彼は、軍事力で権益を保護する大海軍政策にも反対した。そして、彼はこう主張する。

「標準的生活に必要な物資を他国にほとんど依存していない合衆国は、ヨーロッパやアジアの戦争に影響される度合いが少なく、容易にそのような紛争の局外に立てる。……（そうすることで）合衆国は他国からより多くの尊敬を受けらるだろう。」（カッコー内山遊）

更に、戦争に巻き込まれないためにも武器と借款の禁輸を強制できる法律制定の必要性を説く。^⑨

そして、ナイによる軍需物資調査委員会の活動が始まり、軍需産業家の利益保護のために第一次大戦に参戦したという主張がなされると、ビールドはこれを全面的に支持し、海外の危機を口実に軍拡を進めようとする動きに警告を発する。

そして、「国家機構による外交や軍事的圧力、究極的には戦争まで考慮しなければならぬほど、*「復興」*と*「繁栄」*がアジアやその他の地域とアメリカとの通商権益の促進に本当に依存しているのだろうか」と問うている。^⑩

その後、イタリアーエチオピア戦争に中立法が適用されたことから、もはや完全な公海の自由が保たれないことは明白であると感じていたビールドは、石油等の物資の輸出増大に前大戦の再来の可能性を見て取り、大統領に裁量権を与えないより厳密な中立法制定を期待していた。^⑪

そして、三六年中立法案審議が始まると、広範な物資に適用され、大統領裁量権のない法律制定を訴える。その理由として、連盟の最近の行動を見てもわかるように、アメリカはヨーロッパの「善」と「悪」とを見分けられないし、ヨーロッパに善をもたらすために参戦した前大戦の結果は失敗に終わったと主張する。^⑫

しかし、国際情勢が安定したわけでもないにもかかわらず、三六年中立法では一般物資の通商制限が認められなかったこともあり、彼は、『戦争の邪悪な理論』を著して自説を展開する。^⑬ ナイ委員会の調査結果に基づき『ニューリパブリック』誌の連載記事に加筆したこの著作の内容は、次の通りである。前大戦参戦は、海外市場閉鎖から生じる国内経済危機を回避するための一部の資本家の要求が大きな理由の一つであり、参戦に「大義名分」は無かったとする。しかも、ヨーロッパ列強の軍拡化が進む現在と当時の状況の間に差異はないと述べている。そして、合衆国を戦争に巻き込まないための論

争に関する自らの意見を提示する。(1)伝統的中立の保持について。ジョンソンらの主張するこの方針は、前大戦の経験から明らかなように現代の戦争で保持していくのは不可能であり、それを強引に維持しようとするれば戦争突入は避けられないとしている。しかも、ジョンソンらの意図はどうあれ、この方針を最も望んでいるのは大銀行や軍需産業であると主張する。(2)国際連盟との協力について。前大戦中の秘密条約を見ればわかるように、英仏も帝国主義的であり、これらに加担して「現状」を維持することは正義のための行動であるかは疑わしいと述べ、更に、アメリカの善をヨーロッパに押し付けるのは困難ではないかとしている。しかも、現在国際連盟との協調のために大統領裁量権が要求されているが、大きな裁量権を行使した人物、ヘイ、T・ローズヴェルト、ウィルソン、ランシング、ハウスらは皆、帝国主義的行動を推進していることから、裁量権が正しく使われることに疑問を持たざるをえないと説く。(3)自国の開発について。「余剰」の捌け口を海外に求める結果紛争に関わらざるをえないのなら、今こそ、大きな可能性を持つアメリカの開発を行うべきであり、そのためには資本主義の大幅な変更も必要かもしれないと訴える。こうした主張を展開した上で、彼は、大統領裁量権を認めない強制的中立法を要求する。つまり、そうすることで第一次大戦参戦の二の舞を避け、国内問題に専念できるということであった。

三七年中立法が制定され、キャッシュアンドキャリーにより一般物資の通商も大きく制限されることになった後も、彼はわずかに残る大統領裁量権に反対し、ローズヴェルトがウィルソンと同様、アメリカを戦争に巻き込むのではないかと懸念していた^⑩。そして、彼は絶えずアメリカの海外関与に疑惑の目を向け、国内改革の重要性を訴え続ける^⑪。

このように国内改革に専念することを主張し、必要とあらば現在の資本主義体制の変更も考えていたピアードの思想全体がナイ、ヴァンデンバーグら新中立派の全ての人々に受け入れられていたわけではなかったが、少なくとも他国との関係の遮断という新中立派の外交上の理論的基礎を提供した。こうした彼の国際問題に関する考えを伝統的中立派と対比してみると、大きな特徴の一つとして、第一次大戦参戦における大銀行、軍需産業に対する認識の相違がある。つまり、伝

統的中立派が中立、非中立という国際法上の問題を最重視したのに対して、ビードは、余剰の捌け口を求めて戦争に突入したという経済的要因を重視している。したがって、戦争を回避するには経済的制限が不可欠であり、ヨーロッパともアジアとも違うアメリカは、それを実行しても十分やっつけていけるし、これまでの体制の欠点が出した今こそ国内改革に専念すべきだとした。^⑥そして、通商の自由を保護するためには武力行為も辞さないというボラーとは対照的に、国際危機の状況における海軍による通商保護は、軍拡を招き、戦争に巻き込まれるとして否定的見解を取る。^⑦一方、国際連盟の名のもとで侵略国制裁に加わることは、前大戦時にドイツを非難したのと同じ論理だと述べ、連盟との共同行動には統的中立派と同様の見解を持っていた。^⑧

このように新中立派の考えは、合衆国を政治的のみならず経済的にもできるだけ紛争地域と遮断することで戦争を回避するというものであった。したがって、議会では、この考えを信奉するナイらの手によって、アメリカの通商を大統領の裁量権なしに強く制限しようとする法案が次々と提出され、それをめぐって議論が展開されることになる。

3 現実的中立派

伝統的中立派と新中立派が次第に支持を拡大し、「孤立主義」的傾向が強まる中、国際社会におけるアメリカの積極的な活動を否定していない人々の間でも、内外の状況から判断して、中立法による海外関与の一時的制限が主張された。しかし、それはあくまでも、中立法が何らかの侵略国抑制効果がある間のことであり、それが逆効果を持つようになると、同じ彼らが中立法に反対するようになる。

著名なコラムニストであるW・リップマンも、現実的な判断からこの時期にアメリカは海外に関与するべきでないと言張した人物の一人であった。つまり、それは国際秩序の安定とアメリカの役割を絶えず認識したうえで結論であり、既述の二派が唱えたようなアメリカ独自の外交方針としての中立政策とはその背景が異なっている。リップマンは、ウィル

ソン期からその時々政権と関わり、ローズヴェルト政権にあつても、大統領本人を含めた要人と個人的な接触を保つていた。^⑭ しかも、三〇年代には毎年のようにヨーロッパを訪れ、当時の危機の高まりを肌で感じ取っていた。^⑮

リップマンは、ナチスが政権を取った当初の三三年三月の時点で国境線問題でドイツが戦争を始める可能性を訴えており、それを回避するために合衆国は、ヨーロッパと協力し、平和の維持のためには外交交渉でヴェルサイユ体制を修正していくべきだと主張した。その際、協力する対象として主にイギリスを挙げ、また、イタリアの重要性を説く一方で、国際連盟には言及していない。^⑯

ところが、その一カ月後、ナチス体制への反対から対独妥協を一切するべきでないとし、合衆国もフランスやポーランドに軍事的保障を行なうべきだとまでいっている。とはいっても、この時点では軍事的に圧倒的劣勢に立つドイツへの圧力として用いるつもりであり、実際の武力行使を想定してはなかった。むしろ、世界が恐慌から復興すれば、ドイツも自然に穏健化するだろうと述べて、経済的要素を強調する。^⑰ そして、軍縮会議の成功の見込みが薄くなり、実際にドイツが会議から脱退すると、リップマンの対独懸念は一層強くなる。^⑱ しかし、それと対応する形で合衆国の関与についての言及はなくなる。つまり、合衆国を含めた世界的な恐慌からの復興が進まないままヨーロッパの危機が次第に高まる中、そういった状況を憂える一方で合衆国が関与する余裕のなさを感じていたのではないのだろうか。したがって、ナチスへの批判を強めながらも、合衆国は国内の「再編成」に向かわざるをえないと述べている。しかし、国内改革については、確かに自由放任的経済体制の欠陥を指摘しながらも、一方で計画経済導入にも反対していることから、ピアードのような過激な体制変革を望んでいなかったことは明らかである。^⑲

そして、ジュネーヴ軍縮会議が最終的に失敗に終わり、ドイツのオーストリアへの圧力が強まる頃になると、リップマンはアメリカのヨーロッパに対する関与に反対の立場を取る。彼の議論によると、現在のヨーロッパは各国が軍拡の方向に進み、「外交政策推進にとって軍事力が決定的な要因となっている段階にある」としている。そして、「現状の勢力関係

を変えることができるのは、軍事力だけであり、アメリカ国民は、そのような関与を一切意図していない」と言明した。更に、伝統的中立権を維持しながら戦争に巻き込まれないようにすることは不可能であり、一定の通商制限は止むを得ないとしている^⑤。その後も彼は同様の議論を展開し、国際連盟はヨーロッパの調整機関に成り下がったとして、「しばらくの間は、ヨーロッパの政治から離れておくことが最善の方針であり、アメリカの復興に専念することによって全世界の復興を促進することになり、政治的緊張を緩和することができる」と締め括った^⑥。

このように、ナチスによる侵略の危険を感じる一方で、ヨーロッパが軍事力を背景にした勢力均衡政治に戻った状況でアメリカが依然として恐慌に苦しんでいるという現実から判断した結果、ヨーロッパへの孤立を主張するようになったリップマンの中立法への考えはどのようなものであったのだろうか。

国務省が法案作成中の段階で既に意見を求められていた彼は、武器と軍需物資に関する何らかの規制が必要と判断し、三四年一二月、幾つかの論点を挙げて中立法論議の活発化を求めた。ただし、その際、危機が次第に高まり、最終的に合衆国が交戦状態に入るということを含めた様々な状況を想定して法案を作るべきであるが、非常に流動的な現状に対応するためにどのような法律が良いのかについては未だ態度を決めかねていと表明した。したがって、ナイが主張するような軍需産業の国有化を含めた厳しい制限が実際に戦争を遂行するときに有効かどうかを疑問視している一方、他国が交戦状態にあるときにアメリカが伝統的中立権を貫くことはできないとしている^⑦。

イタリアーエチオピア危機が高まると、リップマンは国際連盟との共同行動に強く反対しただけでなく、この紛争に関わるべきでない主張し、大統領の中立法適用声明を歓迎する。そして、ホーア・ラヴァル案発覚後、集団安全保障をはっきり否定した。つまり、現在のヨーロッパは混沌としており、各国が帝国主義的利益を求めている結果、国際協調によって侵略が抑制されるような状態でないので、合衆国は関与を控えるべきだということを世論に訴え掛けた。しかし、同時にナチスドイツの危険性についての警告をやめることはなく、厳密な中立法がアメリカの外交の自由を拘束することに

懸念を示した。^② ハルを初めとして國務省要人の多くと個人的接触を保っていたリップマンのこういった言動が、中立法をめぐる政府周辺の態度に与えた影響を無視することはできない。

スペイン内乱についても政府の不干渉政策を支持し、紛争の局地化を訴えた。そして、三七年中立立法制定後、この法について次のような主張を展開する。アメリカの伝統的中立は、イギリスが制海権を握っていた十九世紀において成立していたものであり、イギリスの優位が崩れつつある現在、それを保持することは不可能であるとして、ボーチャードを名指して批判する。そして、ナイラも同意しているキャッシュアンドキャリーについても、この方式が制海権を握る国に有利に働くことから実質的には親英的であり、この方式の導入には問題なしと判断するなど、ナイとは異なった理由で評価していた。更に、「十九世紀の孤立主義の時代にあってもアメリカの生活と国際秩序は密接に関係して」（カッコー内山澄おり、「我が国が局外にたてるのは、世界秩序維持の中心国が決定的な挑戦を受けていないときだけである」と主張するこゝとで対英協力を訴えた。^③ つまり、この時点で積極的なヨーロッパへの関与を求めているのではないが、状況次第ではイギリスを援助する形でヨーロッパに介入する場合もありうると示唆している。

以上のようなリップマンの議論の特徴をまとめると、まず、彼が一貫して米英協調を説いていたことが挙げられるであろう。彼は、第一次大戦参戦も対英支援であると考えてこれを支持し、今また必要ならば、イギリスを支えるべきだと述べている。^④ そして、もはや実質的な力を持たない国際連盟ではなく米英協調によって国際秩序を維持していくという考えを主張する。また、彼によると、軍拡に進むヨーロッパには関与すべきでないが、アジアに対しては積極的に秩序維持に関わるべきとしている。つまり、地理的条件からその関心地域は自ずと異なり、アメリカがヨーロッパにおいてイギリスと同じ権益を持たない以上、イギリスと同調することはできないが、アジア・太平洋ではアメリカの権益が大きい上に、イギリスがドイツの脅威の結果ヨーロッパに専念せざるをえないので、アメリカが最終的には戦争に訴えてでも平和維持の役割を担わなければならないとしている。つまり、このような勢力圏設定の意味は、米英両国の対立の妥協ではなく、

両国が協力して平和に貢献すべきだということを意図した結果だとしている。^①

彼は、中立法議論で最大の争点の一つとなった大統領裁量権については態度を明確にしていな。というのも、厳密な中立法が英独戦の場合に英仏に不利なることを懸念する一方で、一連のニューディール政策で強大な権限を持つようになったローズヴェルト大統領に対して強い不信感を抱いていたからである。^②

このように、リップマンは必ずしも政府周辺と一致した考えを持ってはいたわけではないけれども、やはり、同じく侵略国、特にドイツに対する何らかの行動を必要と感じながら、国内外の情勢から判断して中立を訴えた。彼は、世界秩序におけるアメリカの責任を認識しており、イギリスと共同で平和を維持しようと考えていた。したがって、彼が合衆国のヨーロッパに対する不関与を主張したのは、軍事力を背景にした列強間抗争に加わっても影響力が小さい上に、いたずらに戦争に巻き込まれる可能性があるかと判断した結果であるといえよう。

① Borah, "American Foreign Policy in a Nationalistic World," *Far Eastern Review*, (April 1934), pp. 145-148.

② なほボラーの外交政策については Robert J. Maddox, *William E. Borah and American Foreign Policy* (Baton Rouge, 1969) を参照。その他に「ボラーの伝記について」 Marian C. McKenna, *Borah* (Ann Arbor, 1961) があ。③

③ E. M. ホーチャード (Edwin M. Borchard) は、二十六歳になった年の一九一〇年に北大西洋岸漁業調停の合衆国代表の一人となり、その後、議会図書館で働いていた。その間、コロンビア大学で博士号を取得し、一七年からイェール大学教授となる。そして、一時期國務省の法務官補佐として働く。ボーチャードとボラーの関係については Jonas, *Isolationism*, p. 191, Cole, *Isolationists*, p. 169, 又「ボーチャードとジョンソンの関係については」 Cole, *Isolationists*, p. 184 べ

少し触れられている。

④ "Neutrality," *Hearings before the Senate Committee on Foreign Relations*, 74th Cong., 2nd sess., January 29, 1936, pp. 171-257.

⑤ Borchard, "Neutrality," *Southern Review*, II (Autumn, 1936), pp. 238-259.

⑥ Edwin Borchard & William Potter Lage, *Neutrality for the United States* (New Haven, 1937).

⑦ C. A. ビュード (Charles Austin Beard) は、一八七四年、インディアナ州に生まれる。九八年、デポー大卒業。翌年、オクスフォードに留学、フュビアン協会の影響を受ける。一九一三年、コロンビア大で教鞭を執っている間に『合衆国憲法の経済的解釈』(An Economic Interpretation of the Constitution of the United States) を著し、一八七四年に大学を去った後、二六年、アメリカ政治学大波紋を投じた。一七年に大学を去った後、二六年、アメリカ政治学

協会会長。三年、同歴史学協会会長に就任。その著作は約五十冊に
 及ぶ。また都市計画の権威でもあり、関東大震災復興計画に関係し
 た。ノードの対外関与についての研究として Thomas C. Kennedy,
Charles A. Beard and American Foreign Policy (Gainsville, 1975)
 を参照。

- ⑦ 大下由田の言葉を踏まえてノードの著作を引用した。W. S. Cole, *Senator Gerald P. Nye and American Foreign Policy* (Minneapolis, 1962), p. 218.
- ⑧ Charles A. Beard and George H.E. Smith, *The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy*, Idem, *Open Door at Home: A Trial Philosophy of National Interest* (New York, 1934).
- ⑨ *Open Door*, p. 263, 286, 300. ただし、現実の紛争を起すようなことは、非軍事政策として言及はない。
- ⑩ Beard, "Our Foreign and Domestic Policies," *Current History*, (February 1935), pp. 586-592, Idem., "Preparedness: An American Issue," *Current History*, (May 1935), pp. 179-186.
- ⑪ Beard, "Keeping America out of War," *Current History*, (December 1935), pp. 290-298.
- ⑫ Beard, "Heat and Light on Neutrality," *New Republic*, (February 12, 1936), pp. 8-9.
- ⑬ C. A. Beard, *The Devil Theory of War* (New York, 1936), pp. 107-124.
- ⑭ Kennedy, *Beard*, p. 84.
- ⑮ *Ibid.*, pp. 78-104.
- ⑯ Beard, *Devil Theory*, pp. 30-106, pp. 120-122.
- ⑰ Maddox, *Borah*, p. 226, Beard, *Open Door*, pp. 261-262, Idem

Devil Theory, pp. 113-114.

- ⑱ Beard, *Devil Theory*, pp. 114-120.
- ⑲ M. リッパマン (Walter Lippmann) は、ノード大生時代の一九〇八年に、ノード社会主義シヨンを結成し、その後、一四年に H. シロリー (H. Croly) W. ウェン (W. Weyl) と共に『ニュー・リパブリック』(New Republic) 誌を創刊。二年、同誌を離れ、『フォート』(World) の論説委員となる。その間、第一次大戦中の八年には情報員として陸軍大尉となり、パリ講和会議アメリカ代表団随員として、十四カ条に関する政府公式見解起草する。リッパマンは同誌を創刊して、常に支持を表明しつづけたわけではない。第二次大戦後、リッパマンは戦論争を展開。七四年に没するまで、リッパマンを代表するロイド・ニコライの活躍について、多くの政策に影響を与えた。彼の伝記として Ronald Steel, *Walter Lippmann and the American Century* (Boston, 1980) を参照。また、彼の外交に関する思想を扱った『ロイ・アヌア・シヤド、ワALTER LIPPMAN'S PHILOSOPHY OF INTERNATIONAL POLITICS (Philadelphia, 1963)』を参考すること。
- ⑳ ノートン・ステール (Ronald Steel, *Lippmann*, pp. 277-279, p. 290, pp. 304-307, pp. 329-330, p. 333, p. 340, p. 343, p. 347, p. 352, p. 359, pp. 366-367) を参照。
- ㉑ Walter Lippmann, "The Nazi threat of War" (March 16, 1933) in *Interpretations, 1933-1935*, ed. by Allan Nevins (New York, 1986), (以下 *Interpretations* とする) pp. 320-323.
- ㉒ Lippmann, "Hitlerism and the basis of peace" (April 28, 1933) in *Interpretations*, pp. 323-326.
- ㉓ Lippmann, "The Nazi book-burning" (May 12, 1933) in *Interpretations*, pp. 327-330, Lippmann, "The Disarmament crisis" (October 17, 1933) in *Interpretations*, pp. 330-332.

- ⑳ Lippmann, "Self-Sufficiency", *Foreign Affairs* (January 1934), pp. 207-215.
- ㉑ Lippmann, "While the world is arming" (May 17, 1934) in *Interpretations*, pp. 337-340.
- ㉒ Lippmann, "The defeat of the World Court" (February 2, 1935), in *Interpretations* pp. 347-350.
- ㉓ Lippmann, "Munitions: An outline of the problem" (December 15, 1934) in *Interpretations*, pp. 344-346.
- ㉔ Lippmann, "American Ideals in the outer world" (July 23, 1935) in *Interpretations*, pp. 358-361, *Syed, Lippmann's Philosophy*, p. 51, *Steel, Lippmann*, p. 336. (一九三六年一月二十五日ロンドン誌)
- ㉕ Lippmann, "Rough-hew them how we will", *Foreign Affairs*, (July 1937), pp. 587-594.
- ㉖ Lippmann, "The defeat of the outer world (February 2, 1935)", in *Interpretations*, pp. 347-350. 権力政治を展開するヨーロッパの不関与を訴えて、感情的共感で外交を遂行することは良くないとしながら、イギリスに共感を持つべきであるとありと打ち明けてゐる。
- ㉗ Lippmann, "Britain and America", *Foreign Affairs*, (April 1935), pp. 363-372.
- ㉘ Lippmann, "What can Congress do to reduce the chance of war?", (April 11, 1935) in *Interpretations*, pp. 351-354.

三 中立法制定過程

これまで見てきたように、内外の危機が高まる中、アメリカの外交をどうするべきかについて多くの主張が出され、これらの主張を具体化するための法律の制定を促す声が高まった。そして、中立法案こそが、各勢力が自らの議論を展開する上での焦点となったのである。伝統的中立を堅持すべきか、これまでの伝統を放棄して、海外の紛争地域との関わりを回避すべきか、それとも海外の問題に関与する余地を残しておくのかといった考えの差異は、そのまま議会内に持ち込まれ、そして、実際の国際状況の変化とともに合衆国内で「孤立主義」的趨勢が強まるにつれて、議会や政府の態度も変わっていく。その結果、中立法の内容も、三五年、三六年、三七年とそれぞれ異なったものとならざるをえなくなるのであった。

中立法制定に際して伝統的中立政策を主張した代表的人物として、アイダホ州選出のW・E・ボラー、カリフォルニア州選出のH・ジョンソン両上院議員が挙げられる。第一次大戦参戦前からの共和党の上院議員であった両者は、三五年時

点でボラーが七十歳、ジョンソン、六十九歳という年齢からもわかるように、当時の外交委員会における重鎮であった。^①二十年代、両人は、外交問題に関して必ずしも常に同一の態度を取ったわけではなかったが、共にヴェルサイユ条約批准に反対して以来、他国との共同行動につながる恐れがある政策に反対していた。また、国内改革に関する一連のニューディール立法に対しては、共和党にもかかわらず賛成投票に回ることが多く、ローズヴェルト政権にとっては無視できない存在であった。

一方、一般物資にまで通商制限を拡大することで海外の紛争を回避しようとした新たな中立政策を支持したのがG・P・ナイ上院議員らである。^②その多くが農業地域の利益を代弁し、保護貿易主義者であった彼らは、東部の大産業資本家に対する共通の反感を持っており、主として上院軍需産業調査委員会（ナイが委員長）における活発な調査活動を通じて自らの影響力を拡大していった。

これらの「孤立主義」者の要求への対応を迫られることになったローズヴェルト大統領、國務省、K・ピットマン上院外交委員長といった当時の政権担当者とその周辺は、当初からアメリカの国際的影響力の行使を検討していたが、当面の国内外の状況から判断した結果、合衆国の外交方針として海外との関係を制限することはやむをえないと判断するようになる。つまり、彼らは海外関与の制限自体については国内の反対勢力に同意する一方で、国際秩序安定に向けて影響力を保持しようとする。まず、彼らは、大統領裁量権を要求するが、裁量権を放棄しても何らかの影響力が保持できると判断した場合には、国内の強い反対を押し切ってまで固執しなかった。というのも、当時の国内状況を考慮すれば、固執することによる損失が大きいことは明白であったからである。

彼らは、政権獲得直後の三三年に早くも行動を起こす。ローズヴェルト政権とほぼ同時期に誕生したナチス政権の行動に対して何らかの抑制を求める声があり、それに応えるために、武器輸出禁止法案が提出された。その内容を要約すると、「大統領が侵略国と判断した国に対する武器の輸出を禁止し、被侵略国とその同盟国には武器の売却を許可する権限を大

統領が持つ」というものである。この法案は、四月一七日に下院を通過し、更に、五月二二日、ジュネーヴ軍縮會議合衆国代表のノーマン・H・デイヴィスが、アメリカは國際連盟の行動を妨害するような行動に出ないという声明を発表した。^③この声明は、大統領に禁輸対象国決定権限を与える提出中の武器禁輸法案を通じて、連盟側に立つて行動することを強く示唆したものであった。このような政府の動きに強く反対したのが伝統的中立政策を主張するジョンソンである。彼は、この法案が公海の自由に基づく通商の自由を否定しており、なおかつ、國際連盟との共同行動を可能にし、アメリカを政治的関与に巻き込む恐れがあるとして反対を唱えた。そして、デイヴィス声明の結果、合衆国が國際連盟による「侵略国」の決定に従う可能性が強くなると、日本やナチスドイツを「侵略国」と規定し、武器禁輸を実行すれば、兩國の行動を抑制するのではなく、逆に対立が深まることになり、戦争に導くというものであった。その結果、ジョンソンは、五月二四日、「大統領が交戦状態と認めた両側に武器輸出を禁止する」という内容の修正案を提出した。ピットマン上院外交委員長は、ジョンソンらの抵抗から外交委員会での政府案採択は不可能と判断し、ローズヴェルトも、これを承認した結果、武器輸出禁止法案は廃案となる。^④

このように政府は、國際連盟との協調により侵略国を抑制することでアメリカを戦争に巻き込まないようにするという意志を示したが、決して連盟との共同制裁を唱えていたわけではない。しかも、ニューディール諸立法の最重要法案の一つである全国産業復興法案の審議中という状況にあって、武器禁輸法案で上院と対立する意志はなかった。つまり、彼らは、一方で國際危機の高まりを認識しその対応を検討していたが、それ以上に、切迫した国内危機への対応が必要であり、外交に関しては妥協を余儀なくされた。^⑤その結果、ボラー、ジョンソンら反対派も合意していた武器禁輸という方針を先取りし、それに大統領裁量権を付け加えることで主導権を確保しようとした。しかし、三三年の内外の状況では、外交政策での反対に対しては、自らの主張をあえて通すことはなかった。

三四年になってもドイツのオーストリアへの直接軍事介入の危機が高まるなど、国外の情勢が平靜化する兆しがなかつ

た。それに応じて合衆国内で戦争に巻き込まれることを懸念する声が強くなると、同年七月頃から、武器禁輸以外にも交戦国船でのアメリカ国民の旅行や交戦国船のアメリカ国内の寄港を禁止する包括的な中立法案がやはり政府の側から検討されはじめる。この時も、適対象国に關して大統領裁量権が要求されていた。つまり、国外の危機に對する影響力を行使しながら、なおかつ海外関与に反対する他勢力の意向を汲み取ることから自らのイニシアティブの保持をも目指していたのである。

また、國際情勢の悪化は、アメリカ国民に第一次大戦を想起させることになり、更に、『死の商人』(Merchants of Death, 1933)をはじめとする著作が世論をかきたてた結果、平和運動と反軍需産業の氣運が高まった。そこで、ナイは、幾つかの平和運動組織の支援を得て、軍需産業調査委員会設置を要求した決議を提出し、三四年四月、これが採択される。そして、同年九月からの委員会公聴会では、デュボン社、モルガン商会等の重要人物が次々と証言台に立ち、外国の公文書が次々と暴露された。更に、ラジオ等を通じてナイは、政府と軍需産業が一体となって第一次大戦に参戦したと発表しつづけた。しかも、三五年三月のドイツによる再軍備宣言後、アメリカはヨーロッパでの戦争に對して中立を保持するような法律を作成しなければならぬと警告するなど、ナイは、中立法論争にも深く関わる意志を示していた。このように精力的なナイの活動の結果、政府も彼らの意向を無視することはできなくなり、三月一九日、ローズヴェルトは、ナイ委員会のメンバーと会談し、中立法案作成とその事前協議を行なうという形でナイらを取り込もうとした。^⑤その結果、中立法を制定して海外通商に一定の制限を行なうことは既定の路線となっていた。^⑥

このような動きに反発したのが、ポラー、ジョンソンといった伝統的中立派の力が強い上院外交委員会である。外交委員会は、ナイ委員会には中立法案提出の権限がないとしたため、ナイらは、個人の資格で法案を提出せざるをえなくなった。そこで、ナイ、クラークは、三五年四月を皮切りに四つの決議を提出したが、武器禁輸を中心としたこれらの決議は、禁輸対象国決定権限を一切大統領に与えておらず、ナイらの意図は、政府の考えと全く異なったものであることが明らか

になった。

このようなナイラの積極的な行動の支持者が議会内でも拡大し、外交委員会でナイ法案が採択される見通しが強くなる
と、政府側はこれに反撃する。一方、ボラーらも、全交戦国への強制的武器禁輸の適用を主張しており、政府側が望んだ
ような武器禁輸適用対象国の選定権限を大統領が持つことに対しても、また、ナイらが望んだような非軍事物資へ禁輸を
拡大することにも、それぞれ反対であった。そこで、三五年七月、政府側は、ピットマンを通じてボラーらに働きかけて、
小委員会を設置し、その中にナイ派のメンバーを除外することで反対勢力の分断に成功した^⑩。しかし、大統領裁量権に関
してはボラーら伝統的中立派も同じく反対であったため、ワグナー法、社会保障法といった重要法案を抱えたこの時期に
上院の主要人物との対立は好ましくないと政府側は判断した結果、少なくとも反対派の望む形で中立法が成立しないと
して、中立法制定そのものにも消極的な考えを持つようになった^⑪。

しかし、エチオピアをめぐるイタリアと英仏との交渉決裂(八月一八日)と、それに続く英伊対立激化(スエズ運河封鎖とい
う情報)という外的条件もあり、ナイラの強硬な中立法制定要求が受け入れられた。つまり、彼らは、先の大戦参戦が一
部の資本家によって行なわれたことを示し、イタリアーエチオピア危機が世界大戦に発展する恐れがある現在、中立法を
早急に制定し、必要ならば公海の自由の制限をも含めるべしと次々と訴えたのである^⑫。こうしたナイラの行動がなければ
三五年中立法は制定されなかったであろう。しかも、実際にイタリアーエチオピア間で戦争が起きていなかったこの時点
では、石油、銅といったその後問題になる非軍事物資についての制限は具体的に要求されておらず、単に仮定として公海
の自由の制限もありうるかどうかという議論がなされていたにすぎないため、より具体性を持つ大統領裁量権に反対とい
う点で伝統的中立派が同調する可能性も大きかった。このような事態を迎えて、政府側は大統領裁量権の放棄もやむなし
という結論に達する。その結果、三五年八月三十一日、六カ月の時限立法で中立法が制定された^⑬。その内容は、全交戦国へ
の強制的武器輸出禁止の適用、交戦国船によるアメリカ市民の旅行の制限等である。ただし、この法律の適用時期、対象

となる武器の種類の決定、適用対象国の拡大等に関する権限は大統領に与えられた。^⑩

このような政府の行動の背景には、ここ数か月のヨーロッパ列強の行動は、余りにも変化が激しく、アメリカは完全に取り残されており介入の余地が無かったこと、^⑪そして、決定的なこととして、イタリアとエチオピア両国に自動的に中立法が適用されたとしても、実質的に打撃を受けるのは内陸国エチオピアではなく、海洋国イタリアであるということが挙げられる。つまり、全交戦国に中立法を適用することで、不可解なヨーロッパとは一線を画すことが可能となり、国内の支持も確保したうえで、アメリカの海外への影響力を保つことができたのである。

三五年十月三日、イタリア軍によるエチオピア領内進攻作戦が開始されると、五日、ローズヴェルト政権は直ちに中立法の適用を発表した。^⑫そして、連盟が対伊経済制裁を決定した後の十一月十五日には、ハルが対伊貿易量の異常な増加に対する道義的禁輸措置を要請した。^⑬しかし、ハルは同時に、連盟との共同制裁に加わることにについてははっきりと否定する。^⑭このように、政府の対応は、政治的関与につながると思われる行動について慎重な態度を取る一方で、武器以外への禁輸拡大というより大きな通商制限まで考えていた。つまり、戦争に巻き込まれる原因と考えられていた海外との経済関係を制限しながら、しかも一定の侵略国抑制効果を持つのであれば、積極的に中立法を適用することで国内外の支持を取りつけることが可能であり、そうすることで、自らの影響力とイニシアティブを確保しようとしていた。

一方、国際連盟の中心国である英仏は、連盟の外でイタリアと交渉し、連盟による対伊石油禁輸の実施が無期延期となった。しかも、対伊有和協定であるホーア・ラヴァル案が漏洩するなど、連盟による集団安全保障への期待が一気に減少した。そのためアメリカ側からすれば、連盟との協力を通じての侵略国抑制の可能性が失われ、ヨーロッパへの関与は、複雑で利己的な権力政治への介入とみなされるようになったのではないだろうか。したがって、この頃になると武器禁輸対象国に関する大統領裁量権を要求して連盟と協力しようという考えは政府内でも消えていく。その結果、國務省は、全交戦国への適用を前提に、禁輸品目の拡大とその品目決定の権限を大統領に与えるような法案の検討を始めた。つまり、海

外との通商関係を大きく制限しながら、侵略抑制効果を持ち、しかも、全交戦国への適用で連盟の制裁行動と一線を画すことにより、合衆国の独自性を示すこともできた。そこで、政府は自ら作成した法案をピットマン外交委員長を通じて提出する。こうして、期限切れが迫る中立法をめぐる議論が三六年一月一〇日から上院外交委員会公聴会を舞台にして始まった。ただし、現実に紛争が勃発しており、中立法によるアメリカの国際関与の制限要求は強くなる状況の中で、前年の慌ただしく作られた場合とは異なり、各勢力が三六年二月の期限切れを前に慎重に準備して改正に臨むことになる。

イタリアーエチオピア戦争勃発後、ナイ、ヴァンデンバーグは、中立法をこの紛争に適用したことを評価しながらも、イタリアに対する石油、銅等非軍事物資輸出や貸付けの急激な増大を懸念し、このままでは第一次大戦と同じように戦争に巻き込まれると警告する。また、英仏が国際連盟の名を借りて再度アメリカを戦争に巻き込もうとしているという疑念を持ち、連盟との共同行動に断固反対した。^②そこでナイらは、期限切れの迫る中立法を改正すべく、今回も独自に法案を作成し、政府案に対抗させることで自らが外交の主導権を握ろうとする。ナイ法案を要約すると、その適用品目、時期については大統領に一切権限を与えないで非軍事物資の平時貿易量以上の通商を制限し、しかも、取引を現金で行ない、自国船で運搬するというキャッシュアンドキャリーを導入したものであった。彼らは、禁輸対象を非軍事物資にまで拡大する点で伝統的中立派と意見を異にしていたが、政府の考えとは大統領裁量権をめぐってより大きな差異があった。この時の公聴会でナイは、「重要なことは、戦争に必要な物資取引の異常な増大の阻止である。もしこのような増加を放置しておくなら、(第一次)世界大戦の時のように、戦争当事国に我が国が経済的に巻き込まれるのは確実である」(カッコ内―山邊)と述べ、イタリアへの非軍事物資の急激な増大が合衆国を戦争に巻き込むとし、自動的にできるだけ広範囲にわたって通商を規制することが可能な中立法によって前大戦のような事態を回避すべきと訴える。そして、ヴェルサイユ条約やパリ不戦条約で固定された「現状」をアメリカが保障する義務はないとも主張した。^③

一方、ボラー、ジョンソンは、中立法制定後繰り返し主張してきた議論をここでも展開する。彼らは、公聴会で次のよ

うな発言をする。つまり、武器禁輸については合意するが、非軍事物資についても禁輸が可能となる政府案は、アメリカにこれまでの伝統を放棄するように迫っている海外の感情的宣伝の影響を受けたものである（ジョンソン、一月一〇日）。公海の自由の放棄こそが混乱を生み出すことになり、よって、英仏の封鎖に対しては戦争に訴えてでも公海の自由を保持すべきである（ポラー、一〇日）。アメリカが公海の自由を放棄すれば、その隙にイギリスを初めとする他国がアメリカの權益を奪う惧れがある（ポラー、一五日）。

更に、ポーチャードが証言を行い、ナイらの強い反対も加わったために、遂にピットマン外交委員長は、三五年中立法の延長をローズヴェルトとハルに進言する。その結果、妥協が成立し、三五年法に對外借款の禁止等の若干の修正を加えて期限を延長するという形で一応の決着がつく。修正された点を要約すると、(1)この法律は西半球の国には適用されない、(2)交戦国への借款も禁止する、(3)交戦国拡大の場合の適用に関する大統領権限を排除する、というものであった。つまり、経済的には武器輸出と對外借款の規制に留まり、中立法適用追加国の決定に関する権限が大統領の手から離れて大統領権限は更に縮小されることになり、今回も伝統的中立派の主張の多くが容れられるという形で決着した。

この公聴会で政府側の主張を要約すると、①連盟と対立してまで伝統的中立権を保持することは非現実的だとしながらも、②合衆国の行動の自由は必要であり、③平時以上の通商量を制限することは、他国から支持される以上に、アメリカを戦争に巻き込まないで世界平和に貢献できるということであった。このように三六年初には、三三年のデイヴィス声明と比べると明らかに国際連盟との協調に関しては消極的になっているが、それは、伝統的中立派や新中立派の主張と同じ理由によるものではなく、反対勢力の強大化に加えて、ヨーロッパの混乱と連盟の弱体化によるところが大きい。つまり、未だ恐慌から完全に脱出せず第二次ニューディールが端緒についたばかりのこの時点で、全面戦争の危機が高まる一方、その外交構造が見えてこないヨーロッパに対して、軍事行動に巻き込まれる惧れのある積極的な形で介入するだけの余裕はアメリカにはないと判断した結果であろう。

三六年の中立法案が新中立派、伝統的中立派から反対を受けると、今回も政府側は、自らの主張に固執しない。というのも、この年の秋に大統領選を控えていたローズヴェルトにとって、上院の有力者だけでなく、イタリア系アメリカ人、製造業者、輸出入業者、石油業界等からの反対を呼ぶこの法案に固執することは、得策ではなかった。しかも、エチオピアにおけるイタリア軍の勝利が次第に確実になるにつれて、平時以上の通商制限にこだわるこの意味がなくなり、論議が長期化すれば、伝統的中立派と新中立派が共同していっそう大統領権限を奪うことも想定された。したがって、より制限の少ない伝統的中立派の中立方針に素早く自発的に同調することで、反対派の一致を阻止し、自らの影響力を保とうとしたのである。

一方ナイらは、とにかく武器と借款については強制的に禁輸が適用されることから、最終的に三六年法案の修正に同意した。以上のように、三五年、三六年とも政府案と対立する法案を提出し、その成立を目指すことで中立政策における主導権を握ろうとした新中立派であるが、いずれの場合も成功しないままに終わった。

また、ボラー、ジョンソンといった伝統的中立支持派は、前年に引き続き、大統領裁量権を大きく奪いながら、通商制限を武器の禁輸に限定することに成功し、自らの影響力を確保することになった。

三六年のヨーロッパは前年と同様激動の年であり、混乱の度合いは深まるばかりで、合衆国が介入するには問題が複雑に錯綜しすぎていた。このような危機の中で、ナイ、ヴァンデンバーグらは、三六年の議会休会後、全米を半年にわたって遊説し、軍需産業国有化、石油製品等への禁輸拡大、キャッシュアンドキャリア等を訴えた。おりからのスペイン内乱の進行状況と絡み合って、ナショナル・グランジ、ナショナル・ファーマーズ・ユニオンといった農業団体、AFL等の労働団体も次第にナイらの考えに同調し始め、新中立派の支持者が拡大した。^②

そして、十一月には、ローズヴェルトが大差で共和党候補のランドンを破り、大統領再選を果たした。新中立派の主張に傾きはじめた反金権主義勢力が、ローズヴェルト再選の主要な支持基盤の一つであったことは重要である。そこで、少

なくともあと四年間政権を担当することになるローズヴェルトとその周辺は、石油業界や輸出入業者等の反対を一時的に抑えてでも、彼らの支持をつなぎとめようとした。一方、誕生当初から「善隣外交」を謳ってきたローズヴェルト政権は、ラテンアメリカとの関係を更に緊密化しようとする。この頃、ドイツなどヨーロッパ諸国のラテンアメリカへの経済進出が徐々に活発化したため、国務省は合衆国の露骨な経済進出による反米感情の高まりを懸念し、様々な方策を用いた結果、その効果が現われ始めていた。^②そして、ローズヴェルト自らが三六年末に開かれたブエノスアイレスでの汎米会議に出席する。このようにラテンアメリカとの関係は好ましく、しかも、国内経済も好景氣を迎えていた状況の中で、アメリカ全体の風潮として、ヨーロッパに関わることは冒險的だと受けとられ、また、ヨーロッパとの関係を縮小しても影響は少ないと判断されたとしても不思議はない。

そこで、長期化の様相を示していたスペイン内乱にも中立法を適用する法案が今回も政府側の手によって作成され、三七年一月八日、議会を通過する。^③人民戦線政府側にもフランコ側に適用されるこの法律は、不干渉政策を取っていた英仏からも、法律適用から除外される独伊からも歓迎されたので、ヨーロッパとの関係制限に傾いていた政府は、ヨーロッパ列強との政治的摩擦をも回避することができた。つまり、国内からも海外からも一定の支持を獲得できるものであった。しかし、ポラーは、この法律が英仏の不干渉政策に従うものだとして反対する。^④ナイは、政府の不干渉政策は英仏追従政策であり、また、フランコを支持する独伊にも中立法を適用しなければ独伊から物資が供給されるので、実質的には紛争に関わっていると考えていた。そこで、三七年三月、ソ連を含めた内戦に関係するあらゆる国に対しての武器禁輸を内容とした決議を提案したが、審議未了のまま廃案となる。^⑤つまり、ナイは戦争遂行国以外に対しても経済的関与を制限することで戦争の可能性を摘み取ろうとしたのである。

そして、三七年の五月に期限切れが来る中立法に関しては、ナイは自らの委員会報告書の中で非軍事物資の禁輸を含む広範で厳密な中立法制定の必要性を説き、次期会期での実現を公言していた。^⑥一方、政府も、更に海外関与を制限する方

向に傾き、キャッシュアンドキャリーを導入する。但し、適用品目について大統領裁量権を認めるかどうかで、政府案とナイ案は対立していた。政府側がこのような態度を示した理由として、まさしくこの時期、「裁判所抱き込み」問題で政党を問わず議会から猛反発を受けており、議会運営のためにはナイら新中立派の唱えるキャッシュアンドキャリーの導入は止むを得ないと考えていたこと、そして、より重要なことに、イタリアーエチオピア戦争の場合とは異なり、この方式で有利になるのは内陸国ドイツではなく、海洋国イギリスであるということが挙げられる。ただし、アジアに関しては中国よりも日本が有利であるため、政府の立場は微妙であった。

政府とナイ派が要求するキャッシュアンドキャリー方式導入による大幅な通商制限に対して、ボラー、ジョンソンは猛然と反発した。しかし、この時は彼らの意見が通らず、五月一日、二年という期限付きながらキャッシュアンドキャリー条項が導入され、それ以外は期限のない中立法が制定された^④。また、大統領裁量権に断固として反対していたナイらは、政府案にジョンソンらと共に反対票を投じたが、最終的に大統領裁量権付の条項になった^⑤。

三七年の中立法は、キャッシュアンドキャリー条項を除き、恒久化されたものであり、海外関与を自ら規制するという「孤立主義」の頂点を示すものといえる。この法律の制定過程を通して、次のことが言えよう。まず、一時的に景気が大きく向上していた国内とは対照的に海外の危機が深刻化するという状況にあって、政治的にだけではなく経済的にも国外との関与を制限しようという考えが多数を占め、伝統的中立派はその影響力が失われていくことになる。

そして、自国の通商を大幅に制限するキャッシュアンドキャリーの導入に際してナイらの新中立派の影響は少なくなかったにもかかわらず、結局のところやはり、自らの主張を完全に通すことができなかつたのである。しかし、政治的、経済的にヨーロッパとの関わりを制限しようとする新しい形の「孤立主義」の誕生における彼らの役割は小さくなかつたといえよう。

また、スペイン内乱の終結がはっきりせず、ヨーロッパとの関係をより縮小しようとしていた三七年には、前年とは異

なり、政府側が自らのイニシアティブで海外関与の制限を強く求める新中立派寄りの方式を採用することで多数派を形成して、反対勢力の分断を図り、しかも、キャッシュアンドキャリア適用品目に関する大統領権限の獲得により影響力を確保したのである。更に、こういった政府の柔軟な対応こそがこの時期の「孤立主義」に拍車を掛けることになったといえるのではないか。

- ① H・ジョンソン (Hiram Johnson) は、一九一〇年の知事選で大鉄道資本を攻撃して当選し、革新主義知事として全国に名を広めた。そして、一二年にセオドア・ローズヴェルトの革新党副大統領となり、更に、一四年に知事に再選された後、一六年に上院に出馬し、当選。第一次大戦参戦を消極的に支持するが、その後ボラーと共にヴェルサイユ条約批准に反対。また、政治的関与であるとしてワシントン条約にも反対。W・H・ボラー (William Edgar Borah) は、一九〇七年に上院に当選。一二年には、セオドア・ローズヴェルトを支持したが、結局共和党に留まる。第一次大戦については、参戦は積極的に支持したが、国際連盟には断固反対した。ワシントン会議については、軍縮には精力的に活動したが、九ヶ国条約には列強と共同して「現状維持」に努める義務が生じるとして反対した。また、二五年から三二年まで、上院外交委員を務め、その間、ソ連承認やケロッグ・ブリアン条約批准に向けて活発に運動した。
- ② G・P・ナイ (Gerald P. Nye) は、一八九二年生まれのノースダコタ州選出の上院議員で、一九二五年に上院に当選するまで、ノンジャンルザンリーグの活動家として第一次大戦参戦問題や国際連盟、ヴェルサイユ条約等について活発に意見を表明して来た。上院当選後も、「テューボットドーム汚職事件」調査に参加するなど若き反金権主義者として台頭しつつあった。ナイの外交については、Wayne S. Cole, *Senator Gerald P. Nye and American Foreign Policy* (Minneapolis, 1962) を参照。
- ③ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States* (以下 FRUS 以下略) 1933 vol. I, pp. 166-168.
- ④ この法条をめぐっての動きについては、Divine, *Hirston*, pp. 41-59. を参照。
- ⑤ ローズヴェルトがどのような意図で外交政策を展開したかについては、Robert Dallek, *Franzlin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1954* (New York, 1979) が詳しい。中立法については、第二部で述べられており、ローズヴェルトの本心は国外関与を推進しようとしていたとされている。
- ⑥ 上院軍需産業調査委員会 (以下ナイ委員会) については、Cole, *Isolationists*, 第十一章が詳しい。ナイ委員会の構成は、民主党からアイダホ州選出のポーン (J. P. Pope)、ワシントン州選出のボン (H. T. Bone)、メネリ州選出のクラーク (B. C. Clark)、ジョージア州選出のジョージ (W. F. George) の四人、共和党からナイ、ミンガン州選出のヴァンチンマン (A. M. Vandenberg)、ネバーシャージャー州選出のバーネー (W. W. Barbour) の三人である。このうち、ナイ、ヴァンチンマン、クラークが中心人物。
- ⑦ *New York Times* (以下 NYT 以下略), March 31, 1935.
- ⑧ FRUS, 1935 vol. I, pp. 318-319.
- ⑨ Cole, *Isolationists*, pp. 152-153. 三五年三月一五日のニールは「ロー

ズウェルトにナイ委員会との衝突は好ましくないと進言し、一九九日にロースウェルト・ナイ会議がもたれた。

- ⑩ 小委員会のメンバーは、民主党が外交委員長のリットンマン(R. Pittman)、上院院内総務のロビンソン(J. Robinson)、後に外交委員長となる「国際主義者」コナリー(T. Connally)、共和党がボラー、シモンンであった。

⑪ Dallek, *American Foreign Policy*, pp. 105-106.

- ⑫ シモンンは、国家軍需物資管理局(National Munitions Control Board)の設置を定めたこの法案が通商の自由を制限するとして反対票を投じた。

⑬ 三五年中立法制定過程については *Divine, Illusion*, pp. 81-122. へ詳しく説明されている。

⑭ *Congressional Record*, Aug. 20 1935 pp. 13775-793, Aug. 24, pp. 1430-434.

- ⑮ 三四年十二月五日のワルワル事件を切っ掛けにイタリヤが対エチオピア戦争の準備を進め、その後、調停交渉が続く。三五年一月十三日、ザールがドイツに復帰。三月十六日、ドイツの再軍備宣言。四月十一日からそれへの対抗のために英仏伊首脳によるストレージザ会談。五月二日、仏ソ相互援助条約調印。六月十八、(英独海軍協定。七月二五日から始まったロンドン第7回大会での人民戦線戦術の採用。八月十八日、エチオピアをめぐる英仏伊三国交渉決裂。このように基本的事実を列挙するだけでも、独伊分断政策、ソ連を加えた対独包囲政策、対独省和政策が絡み合っていた当時のヨーロッパ外交の複雑な局面を見ることが出来る。

⑯ イタリヤーエチオピア戦争への合衆国の対応については Brice Harris Jr., *The United States and the Italo-Ethiopian Crisis* (Stanford, 1964) を参照。

⑰ Edger B. Nixon ed., *Franklin D. Roosevelt and Foreign Affairs* (Cambridge, 1969) (以下 FDR & FA 以下同), vol. III, p. 16, Statement by Roosevelt on the Arms Embargo Proclamation, Washington, October 5, 1935.

⑱ FRUS, 1935, vol. I, p. 819.

⑲ FDR & FA, vol. III, pp. 29-30, Press Conference, October 23. これはシカゴへのアメリカは戦争の長期化を阻止したと風評であるが、そのために既に決定的な対策を遂行しつつあるの、制裁問題等と連盟を協議することはないと伝えた。FRUS, 1935, vol. I, pp. 852-854.

⑳ NYT, Oct. 12, 17, 27, 1935.

㉑ "Neutrality", *Senate Hearing*, 74th Cong., 2nd sess., pp. 150-153.

㉒ ホラーは「三五年九月の演説に於いて、たとえ紛争が起ったとしても公海の自由は堅持できると表明し、一〇月のイタリヤによるエチオピア侵攻後も、政府の取った中立政策を支持する一方で、国際連盟との共同行動には断固反対した。彼の議論によれば、紛争が東アフリカに限定されていくかぎり、アメリカの権益とは殆ど無関係であり、英仏は国際連盟の名を借りて、アメリカをこれに介入させて自らの権益を保護しようとしているとどうであった。シモンンもまた、国際連盟即ちヘギリスとの統一行動を取らなうように要求して、Marian C. McKenna, *Born* (Ann Arbor, 1961), p. 352. Harris, U. S. & the *Italo-Ethiopian Crisis*, pp. 89-90. ホラー演説は、NYT, Oct. 8 1935, Dec. 15 1935. シモンンはロースウェルトに提言を送る要請した。Nixon, FDR & FA vol. I, pp. 56-57. Senator Hiram W. Johnson of California to Roosevelt (San Francisco, California, November 18, 1935)

㉓ "Neutrality", *Hearing Before the Senate Committee on Foreign*

Relations, 74th Cong., 2nd sess., 1936, (Washington, 1936), p. 19, p. 26, p. 29, p. 82.

②⑩ *Divine, Illusion*, p. 156. “ハートマン氏の法案成立に消極的であった” Nixon, *FDR & FA*, p. 174, Senator Key Pittman of Nevada to Roosevelt, [Washington] January 23, 1936.

②⑪ 三六年中立法改正の経緯について *Divine, Illusion*, pp. 122-161. が詳しい。

②⑫ “Neutrality” *Hearings before the Senate Committee on Foreign Relations*, 74th Cong., 2nd sess., January 10, 1936, pp. 11-12, p. 17 p. 32, p. 34. “ナルは、「アメリカ国民がナポリやジェノアに入港し、自由に通商を行なう権利があり、そのためには戦争も辞さない」と言うことはできない」と証言した。

②⑬ 三月七日、ドイツのラインラント進駐。五月九日、ムッソリーニのエチオピア併合宣言。七月十五日、国際連盟、対伊制裁解除。七月十七日、フランコがモロッコで反乱を起こす（その直後から独伊が反乱軍を支援、それを受けてソ連も政府軍を援助）。八月一日、英仏、対スペイン不干渉宣言。このように、英仏において独伊分断が反ファシスト統一戦線かの決定がなされないまま、スペイン内乱の長期化が

事実となっていた。

②⑭ それまでの中立法は内乱には適用されなかったのが緊急に立法化する必要に迫られた。経緯については *Divine, Illusion*, pp. 168-172 を参照。

②⑮ この時期の國務省の対ラテンアメリカ政策については *Frederick C. Adams, The Export-Import Bank and American Foreign Policy 1934-1939* (Columbia, 1976) の第五章が詳しい。

②⑯ *Divine, Illusion*, pp. 173-199. 大統領が決定した物資に関してアメリカ船での輸送を禁止、取引は現金で行なうこと、cash-and-carry であるが、食料品と医薬品については適用を除外されていた。ボラーの反対の声明については *NYT*, Mar. 2, 4 1937.

②⑰ *NYT*, Jan. 7 1937.

②⑱ *Cole, Mye*, p. 111, *Divine, Illusion*, pp. 166-167.

②⑲ *Cole, Isolationists*, pp. 223-230.

③① *Congressional Record*, 75th Cong., 1st sess., Appendix pp. 120-122.

③② *Cole, Isolationists*, pp. 230-238.

四 おわりに

三五年に制定された中立法は、三六年、三七年と更新されて、全交戦国に対する武器と借款の禁輸だけでなく、一般物資についてもキャッシュアンドキャリーを導入することで海外との関係をより広範囲にわたって強く拘束していった。その目的は、高まる国際危機において合衆国を再び戦争に巻き込ませないということである。ただし、その目的遂行のための方法については、意見が分かれていた。イギリスの海上支配権が圧倒的優勢の下で公海の自由を享受していた十九世紀

的國際秩序を理想と考えていた伝統的中立派は、外交委員会の有力者であるボラー、ジョンソンを通じて、一般物資にまで通商制限を行なうことに反対し、他国との共同行動を導くような大統領裁量権に強い懸念を示した。彼らの主張は、ドイツの脅威が現実味を帯びず、イタリヤがエチオピアという小国に勝利しただけという状況で、まだ、イギリスの没落が実感されない時点では、それなりの説得力を持っていたが、リップマンも批判したように、閉鎖的經濟政策を取るドイツがラテンアメリカを勢力圏の対象と考え始めたとき、イギリスの弱体化を合わせて考慮すると、彼らの主張が受け入れられなくなるのも無理からぬことであつた。

アメリカを他の世界から切り離して自給自足を可能にするように呼び掛けた新中立派は、ナイ委員会のメンバーが中心となつて、やはり大統領裁量権に反対し、危機的狀況にある海外との關係を断つて国内改革の優先を説くことのでかたりの支持を獲得したが、三七年中立法制定後に襲つた大幅な景氣後退とファシズムの拡大に対する脅威から政府が次第に海外へ目を向けるようになり、大戦勃發後、軍需物資製造のため景氣が急激に上昇すると彼らの勢力は衰退する。

これらの勢力とは異なり、アメリカと國際社会との關係を新たに作り出す必要性を感じながら、その具体的なプランを持たないために一時的に國外関与の回避もやむなしとした現実的中立派も、積極的に中立法制定と実施を支持した。この時期の「孤立主義」の高まりを説明する際に、このような彼らの主張も無視できないであろう。しかも、具体的な政策立案過程に直接触れる機会すら持つていた彼らの主張は、当時の政權にも大きな影響を与えたものと思われる。

中立法は、議会内外でのこうした議論を巻き込みながら、制定、実施、改正されていった。筆者は、その中で現実的判斷に基づいて中立法政策を推進した政府の役割を重視したい。政府は、国内重要法案や、能力の範囲外で展開していく國際危機の進展を考慮しながら、反対勢力との正面对決を回避しようとしていた。しかし、伝統的中立派と新中立派の反対勢力が必ずしも一致していないのを見て、三五年、三六年には伝統的中立派よりの、三七年には新中立派よりの法案を作成することで指導力を保持することに成功した。三五年から三六年にかけては、ボラー、ジョンソンや石油業界等の反対を

無視せず、その後、ナイらに對して農業団体、労働団体が支持を表明すると彼らの意向を汲み取ったことはそのあらわれであろう。ただし、キャッシュユアンドキャリーの導入を例にしてもわかるように、これがイギリスに有利でドイツに不利であるため、国際的影響力は保ち続けられると判断していたことから、ナイとは確実に異なった考えを持っており、むしろ、リップマンの考えに通じるところがあるといえよう。

ただ、本論でも触れてきたように、各勢力の相違は、決して小さくなくとも中立法を制定し、合衆国と海外との関係を制限するという点では合意ができていた。三五年から三七年にかけて世界各地において戦争の可能性が高まりながらも、未だファシズム対反ファシズムの二大陣營の対立による全面戦争が想定されていないという曖昧な時期にあって、海外の状況に大きな関心を持つ政府周辺の人々にとっても、合衆国がむやみに海外の問題に関与することは、国内の合意を得られないだけでなく、積極的に行動することにはためらいがあった。こうした状況の中で、ローズヴェルト政府は、三三年の武器禁輸法案に続き、三五年から三七年にかけて自ら中立法案を作成し、また、イタリアーエチオピア戦争に対しては国際連盟よりすばやく中立法を適用していった。こうした政府の積極的な中立政策の採用こそが、当時の「孤立主義」的傾向をいっそう高めることになり、この時期のアメリカ外交を特徴づけているのである。

このように、イタリアーエチオピア戦争とスペイン内乱に対しては積極的に中立法を適用して紛争地域への関与を拒否したローズヴェルト政権であるが、数年後、ファシズム諸国の攻勢に対して、武器禁輸の解除とそれに続く武器貸与法によって大量の物資をヨーロッパに提供していくことになる。この大きな政策転換がどのような契機で行なわれたかについては、筆者の次の課題としたい。

（京都大学大学院博士課程

）

The Ideas of Isolationists and the Actions of the
Roosevelt Administration in the Process of
the Legislation of the Neutrality Acts

by

YAMAZUMI Toru

The Neutrality Acts of 1935, 1936 and 1937 dominated the American foreign policy in the late 1930's. It was in order to avoid a commitment to foreign wars that these acts were legislated, and many Americans in those days supported this aim. But the demands were various, so not only in the Congress, where the influence of isolationists was strong, but also out side of it clarity, controversies remained. In this article, I intend to shed some light on the Neutrality dispute by way of a classification of the isolationists and having a look at the actions of the FDR Administration towards the Congress.

I classify the isolationists into the following three groups. Group (1), including Senator W.E. Borah and Professor E. Borchard, 'advocated' the traditional neutral rights and freedom of high sea, and opposed the discretion of the President. Group (2), including C. A. Beard and Senator G. P. Nye developed the argument of the new American neutral policy, which advocated to break off both economic and political relations with warring countries. They also opposed the discretion of the President. Group (3), including W. Lippmann, supported the policy of temporary non-involvement in conflicting areas, judged from a realistic point of view.

The FDR Administration had the intention to exert influence on international affairs, but because of serious domestic problems and the inability to commit itself to foreign troubles, the Administration was compelled to compromise with the isolationists' strong demands, and in result, "hardly acquired the discretion." Nevertheless, it managed to maintain its power in foreign affairs as much as possible, making use of the differences amongst the isolationists. And in order not to lose any further power, it took the initiative in legislating and practicing the neutral policy. This attitude of the Administration promoted the isolationism of the U. S. A. in the late 30's.