

国際武器移転史 第3号 2017年1月

<目次>

『国際武器移転史』第3号の刊行によせて…… 国際武器移転史研究所長 横井 勝彦 (1)

Controlling Arms Transfers to Non-State Actors: From the Emergence of the
Sovereign-State System to the Present …………… TAMARA ENOMOTO (3)

Post-Cold War Arms Recycling and the Genesis of the “Islamic State”
…………… TETSUYA SAHARA (21)

A Deal between EU and Turkey on Matters of the Refugee, Readmission and Visa
Liberalisation …………… MUSUTAFATÜRKES (31)

From Collective Memory to Frontline Reality: The Greek State and Society Confronted
with Migrant and Refugee Question(s), 1980-2016
…………… TASOS KOSTOPOULOS (41)

論説

ジュネーヴ軍縮会議（1932～34年）に至るイギリス国際軍縮政策
— 軍備の予算的制限案をめぐって — …………… 松永 友有 (51)

第二次ロンドン海軍軍縮会議予備交渉の過程 …………… 小谷 賢 (75)

— フランシスコ会士によるローマ教皇の「軍事行使権」論について
— Fray Martin de la Ascención の『*Relación*』の分析 — …………… 高橋 裕史 (91)

書評

P. J. Cain and A. G. Hopkins, *British Imperialism: 1688-2015*, 3rd edition, Routledge,
2016, xxx+763pp. …………… 竹内 真人 (115)

Stephen C. Sambrook, *The Optical Munitions Industry in Great Britain, 1888-1923*,
Pickering & Chatto, 2013, x + 256pp. 山下 雄司 (119)

英文抄録 (125)

明治大学国際武器移転史研究所編

『国際武器移転史』第3号の刊行によせて

横井 勝彦

国際武器移転史研究所長

『国際武器移転史』第3号をお届けします。今回は、論文7本と書評2本の構成となっております。

冒頭に4本の英語論文を掲載しました。榎本論文、佐原論文、トルケシ論文、コストロス論文がそれです。これらの論文は、当研究所が昨年7月2日に開催した国際ワークショップ「難民危機と中東・バルカン—紛争の連鎖と武器移転—」（使用言語：英語）において4氏が報告した内容を反映したものとなっております。中東とバルカンに焦点を当てたこのワークショップでは、難民流出の主要原因である地域紛争の拡大に武器貿易・密航幹旋ネットワークが与えた影響と難民危機を契機に変化する地域政治のメカニズムが議論の対象でした。

つづく松永論文と小谷論文は、当研究所が昨年5月31日に開催した第3回シンポジウム「第二次世界大戦は不可避だったのか—軍縮・軍備管理から考える—」における両氏の報告に、シンポジウム当日の議論を踏まえて加筆・修正を加えた内容となっております。シンポジウムでは、第二次世界大戦以前の軍縮交渉がどのように推移し、なぜ破綻に至ったのかをめぐってさまざまな意見が交わされました。両氏の論文はそこでの論点をさらに発展させたものとなっております。

最後の高橋論文は、近世のイエズス会と軍事問題に関する氏の積年の研究成果を踏まえ、新たな同時代史料を駆使して「教皇軍事行使権論」を本格的に扱った意欲作です。

その他には、竹内・山下両氏による書評を掲載しました。いずれも一般読者には入手しにくい洋書の書評ですが、イギリス帝国史研究と光学産業史・企業史研究の海外における最新の成果を分かりやすく紹介してくれています。

本誌は今後も、投稿論文以外に当研究所主催のシンポジウムや国際ワークショップなどの成果も紹介するかたちで、年2回の刊行に努め、若手研究者に投稿の機会を提供するとともに当研究所の研究成果を積極的に発信していくつもりであります。皆さまからの忌憚のないご意見・ご批評をお願い申し上げます。

2017年1月10日

本誌は「文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業（平成27年～平成31年）」に依拠しています。

Controlling Arms Transfers to Non-State Actors: From the Emergence of the Sovereign-State System to the Present[†]

By TAMARA ENOMOTO*

Television media accounts often report with disapproval that large amounts of arms are flowing into the Middle East and North Africa and falling into the hands of non-state armed groups. In fact, states such as Qatar, Saudi Arabia, and the United States have supplied assault rifles, mortars, rocket-propelled grenades, ammunition, and other kinds of weapons to Syrian rebel groups since the conflict began in Syria in 2011. Some of these arms have been diverted to a broader range of groups, including the Islamic State in Iraq and Syria (ISIS). But why, exactly, are arms transfers to non-state actors considered morally, ethically, or legally problematic? The problematization of arms transfers to non-state actors has changed significantly since the formation of the sovereign-state system. This article gives an overview of the shifts in international policy debates on arms transfers to non-state actors from the emergence of the sovereign-state system to the Cold War period. It then introduces how ‘the problem’ has been framed and defined from the 1990s onwards. The article argues that each framing of ‘the problem’ has reflected the predominant conception of statehood in each period. Finally, it outlines the current state of affairs and future prospects for international policy debates.

It has not been uncommon throughout history to problematize arms possession by, or arms transfers to, individuals and groups other than the ruling authority. In medieval Europe, institutions led by the papacy, monarchy, high nobility, and commune competed among themselves while seeking to wrest the authority to use force from lesser ranks and dissidents.¹ Some kings of France, for instance, such as Louis IX (1214-70), Philip IV the Fair (1268-1314), and Philip V (1316-22), sought to ban tournaments and trial by battle as

* Author Affiliations: Tamara Enomoto, Research Fellow, Organization for the Strategic Coordination of Research and Intellectual Properties (Research Institute for the History of Global Arms Transfer), Meiji University.

[†] Previous versions of this article were presented to the 21st Research Symposium of the Japan Association of International Security and Trade, 19 March 2016; the international workshop, ‘Arms Transfer, Regional Conflicts, and Refugee Crisis in the Balkans and Middle East’, organized by the Meiji University Research Institute for the History of Global Arms Transfer on 2 July 2016; the workshop on the project “‘African Potential’ and Overcoming the Difficulties of the Modern World”, on 12 Nov. 2016. The author would like to thank Keith Krause, Nicholas Marsh, and Owen Greene for extensive advice and comments. This work is partially funded by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT)-supported Program for the Strategic Research Foundation at Private Universities, 2015-2019, JSPS KAKENHI Grant Numbers JP16K17075, JP16KT0040, JP16H06318, and JP25244029. Part of the observation is based on my experience as a staff member in charge of arms control and humanitarian issues at an international NGO between 2003 and 2015 and as a consultant to other NGOs since 2015. The views expressed in this article are mine and do not represent those of the organizations for which I have worked.

¹ Heyn, ‘Medieval’; idem, *Peacemaking*.

efforts to suppress private violence—violence which was not wielded or authorized by the ruling authority—and to consolidate the legitimate right of the central authority to use force on behalf of the kingdom.² The church also prohibited private violence, such as jousts and tournaments, in the canons adopted at councils in the twelfth and thirteenth centuries.³ Such initiatives by secular and religious actors contributed collectively to the gradual separation of public from private violence, the consolidation of the right of the central authorities to use force on their own behalf, and the evolution of the sovereign state.⁴ The modern *jus ad bellum* principle of the right authority—the notion that a just war must be authorized by the sovereign state—also evolved through this process.⁵

In Japan, the prominent feudal lord Hideyoshi Toyotomi (1536-98) issued an edict to expel Christian missionaries in 1587, in part because the mission of the Society of Jesus (*iezusu-kai*) had imported a large number of firearms, artillery systems, ammunition, and other related materials since its members first arrived in Japan in 1549.⁶ Such importation facilitated the militarization of both the mission community and the local feudal lords from whom the mission sought protection.⁷ Hideyoshi saw it as problematic; he was in the process of completing the military unification of Japan and was planning to regulate private violence while transforming local feudal lords into a formal professional warrior class.⁸ In the year after the edict, he also ordered sword hunting (*katanagari*), a measure widely used by Japan's ruling class between the thirteenth and nineteenth centuries to restrict the right to possess and/or carry weapons.⁹

Initiatives to outlaw private violence, or to regulate private ownership of the means of violence, have been prevalent throughout history. However, it was only after the formation of the sovereign-state system that arms transfers from one state to non-state actors (i.e., actors other than sovereign states) located in another state emerged as an issue of concern.¹⁰ In general, non-state actors can include a wide range of actors, such as armed rebel groups, private military or security companies, arms brokers, civil institutions such as museums, and civilians, including sports shooters, hunters, and gun collectors.¹¹ The exact term 'non-state actor' is relatively new, and policy makers have not necessarily agreed upon a detailed definition of the term.¹² Nevertheless, since the emergence of the sovereign-state system, efforts have often been made to reach an international agreement to control arms transfers

² Kaeuper, *War*.

³ For the canons adopted at the Council of Clermont in 1130, see Barker, *The tournament*, p. 70. The canons adopted at the Second Council of the Lateran in 1139, the Third Council of the Lateran in 1179, and the Fourth Council of the Lateran in 1215 are available at the Papal Encyclicals Online. <http://www.papalencyclicals.net/> (Last accessed on 1 Dec. 2016)

⁴ Heyn, 'Medieval'.

⁵ Ibid.

⁶ Takahashi, *Buki*.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ It should be remembered that the measure was generally not designed for the total disarmament of those people who were not members of the warrior class. See Fujiki, *Katanagari*; Takei, *Teppou*.

¹⁰ The Peace of Westphalia in 1684 is generally seen as a key moment in the gradual formation of the sovereign-state system, a system of political authority based on territory, mutual recognition, autonomy, and control. See Krasner, 'Rethinking', p. 17. The author thanks Nicholas Marsh for his advice to extend the scope of this study to eras before the late nineteenth century.

¹¹ Biting the Bullet Project, *Developing*.

¹² For instance, there is currently no shared view as to whether sub-national militaries or security agencies such as the Peshmerga and Asayish in the Kurdistan region of Iraq should be considered non-state actors. A more contentious issue is whether entities that have not been recognized by many states, such as Palestine, Somaliland, and Taiwan, should be regarded as non-state actors. See Holtom, 'Prohibiting', pp. 9-10; McDonald, Hassan, and Stevenson, 'Back to basics', p. 123.

CONTROLLING ARMS TRANSFERS TO NON-STATE ACTORS

to non-state actors not authorized by the state in which they are located. Given the long history of such efforts and the ongoing controversy over arms exports to Syrian rebel groups, the absence of analysis of the various framings of ‘the problem’ represents a knowledge gap in academic and policy work.

The ways in which ‘the problem’ of arms transfers to non-state actors has been framed in international policy debates are examined herein. Although the cases shown are not exhaustive, it can be argued that the framing of ‘the problem’ in each prominent case has been indicative of the dominant conception of statehood in each period. In this view, the way in which the recently adopted Arms Trade Treaty (ATT)¹³ deals with the issue is a manifestation of the prevalent view of statehood in the first half of the 2010s. However, the language of the ATT regarding arms transfers to non-state actors is not universally accepted, nor is its associated perception of statehood. In future, the dominant discourse within policy circles regarding ‘the problem’ may change even more, just as it has changed throughout history from the creation of the sovereign-state system to today.

I

Until the first half of the twentieth century, ‘the problem’ of arms transfers to non-state actors tended to be framed as the inadmissibility of arms transfers to people who were regarded as not having the will and ability to form and manage a sovereign state. For instance, a treaty agreed by the United Kingdom and Spain in 1814 stipulated that the former would take the most effective measures to prevent its subjects from supplying arms, ammunition, and other related materials to the American rebels against Spanish rule, so that the ‘subjects of those provinces’ would ‘return to their obedience to their lawful sovereign’.¹⁴ On the other hand, the United Kingdom and other European states supplied arms to American entities which were recognized as ‘lawful sovereign states’.¹⁵ Another example is a convention signed in 1852 by the United Kingdom and the Boers (Voortrekkers), settlers of Dutch descent who had moved to the interior of Southern Africa.¹⁶ The convention recognized the Boers’ right to govern themselves and permitted them access to arms and ammunition while prohibiting ‘all trade in ammunition with the native tribes’.¹⁷

This framing of ‘the problem’, with an additional touch of late-nineteenth-century imperialism, also manifested itself in the first multilateral agreement adopted by most of the great powers to control arms transfers since the formation of the sovereign-state system: the 1890 Brussels Act.¹⁸ The Brussels Act, formally titled the General Act of the Brussels Conference Relative to the African Slave Trade, prohibited the transfer of firearms and ammunition to much of the African continent,¹⁹ into which a substantial number of

¹³ The text of the ATT was annexed to the draft decision submitted by the president of the final conference (UN Doc. A/Conf. 217/2013/L.3, Draft Decision Submitted by the President of the Final Conference, 28 March 2013) and was adopted in the United Nations General Assembly (UNGA) resolution on 2 April 2013 (UN Doc. A/67/L.58, The Arms Trade Treaty, 2 April 2013).

¹⁴ Treaty of Friendship and Alliance between his Britannic Majesty and his Catholic Majesty, Ferdinand the Seventh, 5 July 1814, Article 3.

¹⁵ Gillespie, *A history*, p. 18.

¹⁶ Sand River Convention, 16 Jan. 1852.

¹⁷ Ibid. See Yokoi, *Daiei teikoku*, pp. 64–68.

¹⁸ General Act of the Brussels Conference Relative to the African Slave Trade, 2 July 1890.

¹⁹ Article 8 of the Brussels Act states as follows: ‘The importation of firearms, and especially of rifles and improved weapons, as well as of powder, ball and cartridges, is, ... prohibited in the territories comprised between the 20th parallel of North latitude and the 22d parallel of South latitude, and extending westward to the

European-made arms had flooded.²⁰ As the formal name of this treaty indicates, the main subject of the conference was the slave trade from Africa to other parts of the world, especially to the Arab world.²¹

In the policy debates leading up to the adoption of this treaty, African people were generally not depicted as autonomous, rational subjects capable of managing a sovereign state, of exercising treaty-making powers, or of engaging in diplomatic relations with other sovereign states.²² Rather, they were seen as ‘barbaric’ contributors to the slave trade who were unable and unqualified to further the collective social good. Their acts of violence or resistance against the colonizers—the ‘civilized states’—were regarded as irrational, illegitimate, and backward acts of nonsense that rejected the benefits of civilization.²³ Moreover, the wars between African groups were considered a source of humanitarian catastrophe and slave hunting.²⁴ Therefore, the prohibition of arms transfers to such ‘backward’ people was seen as necessary to stop their ‘barbaric’ infighting and slave hunting and to bring the benefits of civilization to them under the protection of the ‘civilized states’.²⁵

The prevailing doctrine at the time of the Brussels Act was the sovereign right of a state to determine for itself whether and when to resort to war.²⁶ From the latter half of the eighteenth century, the ultimate prerogative of a state to wage war came to be regarded as a legitimate and fundamental element of state sovereignty. As such, arms transfers to state actors, or ‘civilized sovereign states’, were largely considered legitimate, unless they were potential or actual enemies of the exporting state.²⁷ At the same time, the *laissez-faire* policy of minimum governmental interference in the economic affairs of individuals and society was prevalent in the late nineteenth century.²⁸ Therefore, governments rarely sought to regulate arms production and transfers by private companies, except in times of war.²⁹

Atlantic Ocean and eastward to the Indian Ocean and its dependencies, including the islands adjacent to the coast within 100 nautical miles from the shore’.

²⁰ Atmore, Chirenje, and Mudenge, ‘Heiki’; Beachey, ‘The arms trade’; Guy, ‘A note’.

²¹ Berlioux, *Slave trade*, pp. 1, 3-4, 72-3, 75-6; Clarke, *Cardinal Lavigerie*, pp. 246-9, 250-2, 254, 332-4, 344; Pasha, *Seven years*, pp. 84-5.

²² Matthews, ‘Free trade’; Miers, *Britain*.

²³ Kurimoto, *Mikai no sensou*, p. 148.

²⁴ Berlioux, *Slave trade*, pp. 1, 76; Casati, *Ten years in Equatoria*, pp. 289, 291; Clarke, *Cardinal Lavigerie*, pp. 250-2, 254, 332-4, 344; Pasha, *Seven years*, pp. 84-5.

²⁵ Bain, *Between anarchy*, p. 68; Louis, ‘Sir Percy Anderson’s’; Matthews, ‘Free trade’.

²⁶ Joyner, *International law*, p. 163.

²⁷ Enomoto, ‘Reisen shuuketsugo’, pp. 168-79.

²⁸ Onozuka, ‘Heiki’, pp. 6-11. It should be born in mind that European states generally sought to control the arms trade prior to the shift in the underlying economic ideology of trade from mercantilism to capitalism. Most of the previous control measures had been characterized by unilateral initiatives and had been designed to protect technological lead or to safeguard scarce weapons. See Krause, *Arms and the state*, pp. 37-48, 59-61; Krause and MacDonald, ‘Regulating’, pp. 708-11.

²⁹ Krause and MacDonald, ‘Regulating’, pp. 711-2. Whether a neutral state could legitimately supply arms to belligerents of war was fiercely debated between the United Kingdom and the United States over the case of the Confederate commerce raider *Alabama* in the 1860s and 1870s. The case reaffirmed the prevailing principle of international law of the time that there was no general obligation of neutral states to prevent private arms transfers to belligerents of war. Several decades later, the Hague Convention (V) Respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land of 18 Oct. 1907 and the Hague Convention (XIII) Concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War of 18 Oct. 1907 prohibited the supply of arms by a neutral state to a belligerent state. Yet, arms transfers by private suppliers were outside of the scope of the prohibition. See Garcia-Mora, ‘International law’; Stone, ‘Imperialism’, pp. 214-7.

CONTROLLING ARMS TRANSFERS TO NON-STATE ACTORS

II

The interwar period saw a series of negotiations aimed at creating a modified version of the Brussels Act. Joined by the newly independent small states, the Convention for the Control of the Trade in Arms and Ammunition was adopted in 1919,³⁰ and the Convention for the Supervision of the International Trade in Arms and Ammunition and in Implements of War was adopted in 1925.³¹

These treaties literally became dead letters even before the ink was dry as a result of the unwillingness of many states to ratify them.³² Nevertheless, the policy debates leading up to the adoption of these treaties—as well as the actual texts of the documents—do reveal the dominant perception of the time regarding arms transfers to non-state actors. The series of negotiations were led by the great powers, who insisted that it was the moral duty of ‘civilized states’ to prevent arms from falling into the hands of those who did not meet the ‘standard of civilization’ and who were, therefore, not entitled to sovereign equality.³³ As a result, the great powers proposed a broader prohibited zone that included not only parts of Africa, but also Transcaucasia, Persian lands and/or waters, Gwadar, the Arabian Peninsula, and the continental regions of Asia that were part of the Turkish Empire.

The logic behind the prohibition was made apparent in the treatment of Iran throughout the negotiations for these two treaties. During the 1910s, Iran underwent a series of occupations and invasions by Britain, Russia, and other forces,³⁴ and it was not part of the negotiations for the treaty adopted in 1919, which designated Iran and its waters (the Persian Gulf and the Sea of Oman) as part of the ‘prohibited zone’.³⁵ In 1921, the Reza Khan regime emerged, and it sought to re-establish Iran’s sovereignty under a strong modern central government.³⁶ Iran thus took part as a ‘civilized sovereign state’ in the negotiations for the treaty adopted in 1925. During this round of negotiations, Iran argued that as a ‘civilized sovereign state’, the country would not accept being included in the ‘special zone’³⁷, stressing that it refused to be treated in an unequal and discriminatory manner.³⁸ As a result, Iranian land was excluded from the ‘special zone’.³⁹ However, Britain vehemently insisted that the Persian Gulf and the Sea of Oman must remain in this zone, and many other states either took Britain’s side or avoided taking any position.⁴⁰ In the end, Iran walked away from the negotiations, claiming that banning arms transfers to its gulf would in practice prevent the country from importing arms via the sea.⁴¹

³⁰ Convention for the Control of the Trade in Arms and Ammunition, 10 Sept. 1919.

³¹ Convention for the Supervision of the International Trade in Arms and Ammunition and in Implements of War, 17 June 1925.

³² The treaty adopted in 1919 did not specify a fixed number of states to express their consent for its entry into force; instead, its Article 26 stated that it ‘would come into force for each Signatory Power from the date of the deposit of its ratification’. Therefore, the treaty did enter into force for a small number of states which deposited their instruments of ratification. However, it was widely seen as a dead letter by 1923, which prompted the next round of negotiation. See Stone, ‘Imperialism’, pp. 219–20.

³³ *Ibid.*, p. 218.

³⁴ Daniel, *The history*, pp. 127–9.

³⁵ Convention for the Control of the Trade in Arms and Ammunition, 10 Sept. 1919, Article 6.

³⁶ Daniel, *The history*, p. 133–5.

³⁷ This expression was used to sound less aggressive during this round of negotiation. See LNA, A.13.1925.IX, Proceedings of the Conference for the Supervision of the International Trade in Arms and Ammunition and in Implements of War, held in Geneva, 4 May to 17 June 1925, pp. 254–5; Stone, ‘Imperialism’, p. 221.

³⁸ Stone, ‘Imperialism’, pp. 224–5.

³⁹ LNA, A.13.1925.IX, p. 12; Stone, ‘Imperialism’, p. 225.

⁴⁰ LNA, A.13.1925.IX, pp. 380–1; Stone, ‘Imperialism’, p. 226; TNA ADM 1/8699/113.

⁴¹ Krause and MacDonald, ‘Regulating’, p. 717; LNA, A.13.1925.IX, pp. 12, 375–80, 401, 704, 709, 711; Stone, ‘Imperialism’, pp. 225–6.

The logic that Britain used to justify the inclusion of Iranian waters in the ‘special zone’ is of great significance. Britain did not argue for the need to prevent arms flows to Iran itself, but it asserted that Iranian waters constituted a hotbed of arms traffic to the ‘backward’ peoples living in the surrounding regions, especially to those disturbing the ‘public order’ in India, which was under British control.⁴² Whether or not this logic fully reflected the real intent of Britain,⁴³ it certainly embodied the view that transferring arms to sovereign states should not be prohibited, whereas transferring arms to ‘backward’ people who did not meet the standard of civilization was indeed problematic and should be prevented.

In addition, it is critical to recognize that these interwar treaties included some control over arms transfers between states, which had been entirely outside the scope of the 1890 Brussels Act. On both sides of the Atlantic, a growing public outcry for regulation of the ‘merchants of death’⁴⁴ necessitated some efforts to control arms transfers,⁴⁵ and the idea of war as legitimate violence between equal sovereign states was increasingly called into question.⁴⁶ Thus, the treaties of this period included the prohibition of arms transfers, except for those transfers sanctioned by both the exporting and importing states.⁴⁷ They also included reporting mechanisms for licensed arms exports and imports. Such measures could have placed the ‘merchants of death’ under some control by governments and could have limited arms transfers to non-state actors not authorized by the state in which they were located. They could have also facilitated public scrutiny over authorized arms transfers.

However, the licensing and reporting measures were criticized by smaller arms-importing states, which saw them as infringements to their sovereignty and security. These critics claimed that licensing would put smaller importing states at the mercy of producers who might recognize a rebel group instead of the legitimate government of an importing state.⁴⁸ They also argued that publishing arms imports and exports meant that the armaments of importing states would be revealed, while the producing states would enjoy secrecy as to their armaments.⁴⁹ While these measures were included in the treaties at the insistence of the great powers, few importing states rushed to ratify them.⁵⁰

Despite the divergent positions among participant states on the scope of the prohibited, or special, zone, as well as on the licensing and reporting measures, the view that states should not transfer arms to people who were regarded as unable or unqualified to form and manage a sovereign state and to pursue the collective good was widely shared throughout

⁴² LNA, A.13.1925.IX, pp. 399-400; Stone, ‘Imperialism’, pp. 225-6; TNA ADM 1/8699/113.

⁴³ Britain in fact faced repeated uprisings and resistance against the British rule in the surrounding regions of Iran, especially in India, at the time of the negotiation of the treaty. See Chew, *Arming the periphery*.

⁴⁴ This term refers to arms manufacturers and dealers who were accused of having instigated and perpetuated the First World War in order to maximize their profits from arms sales.

⁴⁵ Anderson, ‘British rearmament’; Cortright, *Peace*, pp. 98-100; Harkavy, *The arms trade*, p. 215; Onozuka, ‘Heiki’; Stone, ‘Imperialism’, p. 217; Yokoi, *Daiei teikoku*.

⁴⁶ Cortright, *Peace*, pp. 62-3. There were other sets of initiatives to control arms transfers to particular states during this period. For instance, the 1920s peace treaties with the defeated states (Germany, Austria, Hungary, Turkey, and Bulgaria) in the First World War imposed prohibition of imports and exports of arms on these states. There were also some unilateral and multilateral arms embargoes in specific conflicts, such as those in China in the 1910s and 1920s and the Chaco war between Bolivia and Paraguay between 1932 and 1935. See Krause and MacDonald, ‘Regulating’, pp. 714, 720-722; Yokoyama, ‘Chugoku’.

⁴⁷ Convention for the Control of the Trade in Arms and Ammunition, 10 Sept. 1919, Article 1; Convention for the Supervision of the International Trade in Arms and Ammunition and in Implements of War, Articles 2-5.

⁴⁸ LNA, A.13.1925.IX, pp. 178-182; 583-5; Stone, ‘Imperialism’, pp. 222-4.

⁴⁹ Stone, ‘Imperialism’, pp. 226-8.

⁵⁰ The interwar negotiations did not yield any tangible agreement, yet they facilitated the institutionalization of peacetime licensing mechanisms for arms transfers in many of the great powers. See Stone, ‘Imperialism’; Krause and MacDonald, ‘Regulating’.

CONTROLLING ARMS TRANSFERS TO NON-STATE ACTORS

the negotiations.

III

The decades following the end of the Second World War saw a significant shift in policy debates on arms transfers to non-state actors. Against a backdrop of the independence of most of the former colonies, the dominant conception of sovereignty changed during this period, which affected the framing of arms transfers to non-state actors.

As Robert Jackson argues, the game of international relations shifted after the Second World War from one based on positive sovereignty, or a demonstrated ability for effective self-governance and the fulfilment of the ‘standard of civilization’, to a new game based on negative sovereignty, the formal legal entitlement to freedom from outside interference.⁵¹ In the new rules of the game, the principles of sovereign equality and non-intervention were respected for all states regardless of their empirical capabilities as organized political systems.

For instance, the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, adopted by the United Nations General Assembly (UNGA) in 1960, stated that all peoples have the right to self-determination and that inadequacies in political, economic, social, or educational preparedness should never serve as pretexts for delaying independence.⁵² The idea that the principles of sovereign equality and non-intervention, which had been formulated through the development of the sovereign-state system,⁵³ should be respected for any state regardless of its conditions was strongly held by the newly independent states and was confirmed in UNGA resolutions in the 1960s and 1970s.⁵⁴

The new negative sovereignty norms were emphasized by southern states between the 1950s and 1970s, when western states sought to regulate international arms transfers, including transfers to states. At the UNGA, western states proposed resolutions to examine the matter of international arms transfers in order to consider the possibility of developing an international arms transfer registration and publicity system.⁵⁵

Malta, for example, submitted a draft UNGA resolution in 1965 which invited the Eighteen-Nation Committee on Disarmament to consider the question of arms transfers between states ‘with a view to submitting to the General Assembly proposals for the establishment of a system of publicity through the United Nations’.⁵⁶ Malta argued for the need to address the problem of local arms races in the third world, expressing concerns that they were hindering economic and social development by diverting scarce resources. It also stressed that an effective system of international arms transfer registration and publicity would build confidence among states.⁵⁷ Similar draft resolutions were proposed by

⁵¹ Jackson, *Quasi-states*, pp. 25-29.

⁵² UN Doc. A/RES/15/1514, Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, 14 Dec. 1960.

⁵³ Krasner, ‘Rethinking’.

⁵⁴ UN Doc. A/RES/20/2131, Resolution 2131 (XX): Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty, 21 Dec. 1965; UN Doc. A/RES/25/2625, Resolution 2625 (XXV): Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, 24 Oct. 1970.

⁵⁵ Catrina, *Arms transfers*, p. 138; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *The arms trade*, pp. 100-8; Wulf, ‘United Nations’, p. 230.

⁵⁶ Draft resolution submitted by Malta, in SIPRI, *The arms trade*, pp. 102.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 101-2.

Denmark, Ireland, Malta, and Norway in 1968,⁵⁸ and again by eighteen states including Ireland, Denmark, Japan, and Norway in 1976.⁵⁹ However, states in the global south generally criticized the proposals, insisting that they were based on discriminatory ideas against smaller arms-importing sovereign states and that they could be used as an instrument for ‘the haves’ to intervene in the internal affairs of ‘the have-nots’.⁶⁰ As a result, the proposed resolutions were never adopted in the UNGA between the 1950s and 1970s.

In these circumstances, the dominant argument of the time regarding arms transfers to non-state actors also reflected a shift in the conceptualization of state sovereignty. This is embodied in one of the most well-known legal cases for students of international law: the case brought to the International Court of Justice (ICJ) by Nicaragua against the United States concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua.

In 1979, the Sandinista National Liberation Front (FSLN) established a revolutionary government in Nicaragua. In the following years, the United States suspended its aid to Nicaragua and instead provided assistance, including the provision of arms, to the Contra rebel militants.⁶¹ In April 1984, the Nicaraguan government brought its case against the United States to the ICJ. Nicaragua argued that the United States had resorted to the use of force against Nicaragua, intervened in its internal affairs, and threatened its sovereignty, territorial integrity, and political independence.⁶²

In its 1986 judgment, the ICJ held that the principle of non-intervention and the prohibition of the threat or use of force had been established in customary international law.⁶³ On the matter of arming non-state actors within the territory of another state, the ICJ concluded that such assistance might amount to intervention in the internal or external affairs of another state and could be regarded as a threat or use of force.⁶⁴ Moreover, the court ruled that by arming the Contra militants, the United States had acted in breach of its obligations under the customary international law principles of non-intervention and of the prohibition of the threat or use of force.⁶⁵ Considering the background, it can be said that the ICJ’s judgment in 1986 reflected the view of statehood predominant during that era—that whether or not a certain state is considered to meet the ‘standard of civilization’, its state sovereignty and the principle of non-intervention should be respected.

It should be remembered, though, that the ICJ admitted that there had been a number of instances of foreign intervention for the benefit of forces opposed to the government of another state.⁶⁶ In fact, both the western and eastern blocks, as well as newly independent states in the global south, supplied arms to southern anti-colonial movements and anti-government groups during the Cold War.⁶⁷ For instance, the Soviet Union supplied arms to ‘socialist-oriented’ non-state actors, such as anti-colonial movements in Angola and

⁵⁸ Ibid., pp. 103-5.

⁵⁹ Catrina, *Arms transfers*, p. 138.

⁶⁰ Krause, ‘Controlling the arms trade’, p. 1030; Muni, ‘Third World’, pp. 203-7.

⁶¹ It is known as the ‘Iran-Contra affair’, a scandal that occurred during the second term of Ronald Reagan’s administration. The administration secretly supplied weapons to Iran in hopes of securing the release of American hostages held in Lebanon by *Hezbollah*, a group linked to the Iranian government, and then diverted a portion of the proceeds from the weapon sales to arm the Contra. See Busby, *Reagan and the Iran-Contra affair*.

⁶² Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, para. 15.

⁶³ Ibid., paras. 188-190, 192, 193, 195.

⁶⁴ Ibid., para. 195.

⁶⁵ Ibid., paras. 228, 238, 242, 292.

⁶⁶ Ibid., para. 206.

⁶⁷ Garcia, ‘Arms transfers’; Smith, ‘Weapon transfers’, p. 46.

CONTROLLING ARMS TRANSFERS TO NON-STATE ACTORS

Mozambique and anti-government groups in El Salvador.⁶⁸ As Stephen Krasner argues, the principles associated with both Westphalian sovereignty, such as the exclusion of external actors from domestic authority configurations, and international legal sovereignty, such as mutual recognition, have in reality been violated frequently since the formation of the sovereign-state system.⁶⁹ Nevertheless, it can rightly be said that the ‘the problem’ of arms transfers to non-state actors was framed and defined differently in the Cold War period than it had been in previous periods, reflecting the dominant idea of statehood and the game of negative sovereignty which states ostensibly played during this time.

IV

Since the 1990s, three approaches, or schools of thought, have emerged about the legitimacy and admissibility of arms transfers to non-state actors. This section will examine these approaches one by one.

What could be called a ‘blanket-ban’ approach was proposed in the 1990s and early 2000s. Since the 1990s, the so-called ‘new wars’ have been problematized in policy circles.⁷⁰ It has been argued that these new wars are not necessarily fought between states but within states or beyond states, often involving a number of non-state actors that receive arms from other states, commit atrocities, bring human suffering, and undermine the fruits of development.⁷¹ In order to address this problem, during the 1990s and early 2000s Canada and some European states proposed that states should agree on a blanket ban on all non-state-sanctioned arms transfers to non-state actors—that is, arms transfers to parties not authorized by the states in which they are located.⁷²

Many southern states, especially those in Africa, have supported the blanket-ban approach.⁷³ They tend to claim that non-state groups and individuals are the roots of evil and that they misuse arms and bring enormous suffering to their populations. They also tend to insist that non-state-sanctioned arms transfers to non-state actors constitute a violation of the principle of non-intervention.

However, it is not only acts of violence by non-state actors which has been problematized since the 1990s. In the new wars literature as well as in policy debates, the violations of international human rights law and/or international humanitarian law by national military and security forces, especially those of states in the global south, have also been matters of concern.⁷⁴ In other words, the ability and will of states, especially states in the global south, to ensure human security, respect human rights, and pursue the collective social good have been seriously brought into question, along with the legitimacy of state violence. Since the latter half of the 1990s, the notion of a ‘responsibility to protect’ has received a certain extent of support from actors including governments, scholars, and non-governmental organizations (NGOs), especially those in the global north.⁷⁵ According to this notion,

⁶⁸ Shultz, *The Soviet Union*.

⁶⁹ Krasner, *Power*, p. 197. On the other hand, arms transfers to non-state actors generally took place covertly, which may be interpreted as implicit acknowledgement of the illegality of such acts. See Henderson, ‘The provision’, p. 643.

⁷⁰ Kaldor, *New and old wars*.

⁷¹ Smith, ‘Weapon transfers’, pp. 45-7.

⁷² Canada, Ministry of Foreign Affairs, *A proposed global convention*; Capie, *Armed groups*, pp. 10-1; Holtom, ‘Prohibiting’, p. 7; Poitevin, ‘European Union’, p. 17; Yihdego, ‘The Arms Trade’, pp. 150-1.

⁷³ There are exceptions, such as some Arab countries and Iran, which export arms to Palestine. See Garcia, ‘Arms transfers’, pp. 154-7; Holtom, ‘Prohibiting’, p. 9.

⁷⁴ Anderson, *Do no harm*; Collier, *Wars, guns, and votes*; Kaldor, *New and old wars*.

⁷⁵ Clapham, ‘Weapons’, pp. 167-8.

Westphalian sovereignty and international legal sovereignty are not inherent rights of states but are contingent on a state's positive sovereignty. In other words, they are conditioned upon a state's capacity and willingness to protect its population. Failure to fulfil this responsibility may lead to intervention by outside actors, who should now bear responsibility. Some of these outside actors may interpret this responsibility as including the supply of weapons to non-state actors such as rebel groups.⁷⁶

As the ability and will of states to protect their own populations and pursue the collective good rapidly came under suspicion, a UNGA resolution to establish an international arms transfer register system, a measure which never materialized during the Cold War period, was adopted in 1991.⁷⁷ Moreover, the idea of evaluating the risk of misuse before exporting states decide whether to authorize arms transfers to other states gained momentum. In the 1990s and 2000s, the permanent members of the United Nations Security Council (P5),⁷⁸ the European Council,⁷⁹ the European Union (EU),⁸⁰ the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE),⁸¹ the United Nations Disarmament Commission (UNDC),⁸² the Wassenaar Arrangement,⁸³ the Organization of American States (OAS),⁸⁴ East and Central African states,⁸⁵ the Central American Integration System (SICA),⁸⁶ and the Economic Community of West African States (ECOWAS)⁸⁷ developed and agreed upon a common criteria against which the potential risks of misuse should be assessed on a case-by-case basis before authorizing arms transfers.

At the same time, from within the policy circles of governments, NGOs, and academics, especially those in the global north, there emerged what could be called a 'hard case' approach to the issue of arms transfers to non-state actors. It was argued that there could be certain hard cases where non-state-sanctioned arms transfers to non-state actors were indeed legitimate.⁸⁸ They suggested that in cases, for example, in which a group facing repression or genocide by its state was trying to acquire arms to protect itself, non-state-

⁷⁶ Holtom, 'Prohibiting', pp. 13-4; Stavrianakis, Xinyu, and Binxin, *Arms and the responsibility to protect*.

⁷⁷ UN Doc. A/RES/46/36L, Transparency in Armaments. It must be recalled that the resolution was based on a report prepared by a UN Group of Government Experts (UN Doc. A/46/301, Study on Ways and Means of Promoting Transparency in International Transfers of Conventional Arms. Report of the Secretary-General), which was set up by a UNGA resolution adopted before the end of the Cold War in 1988 (UN Doc. A/RES/43/75I, International Arms Transfers).

⁷⁸ Guidelines for Conventional Arms Transfers. Communique issued following the meeting of the P5 in London, 18 Oct. 1991.

⁷⁹ Conclusions of the Presidency: Declaration on Non-Proliferation and Arms Exports, adopted at the European Council Meeting in Luxembourg, 28-29 June 1991; Conclusions of the Presidency: Non-Proliferation and Arms Exports, adopted at the European Council Meeting in Lisbon, 26-27 June 1992.

⁸⁰ EU Council, 8675/2/98, Rev. 2, European Union Code of Conduct on Arms Exports, 5 June 1998.

⁸¹ FSC/3/96, Principles Governing Conventional Arms Transfers, 25 Nov. 1993; FSC.DOC/1/00/Rev.1, OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, 24 Nov. 2000.

⁸² Guidelines for International Arms Transfers in the Context of General Assembly Resolution 46/36 H of 6 Dec. 1991.

⁸³ Best Practice Guidelines for Exports of Small Arms and Light Weapons, 11-12 Dec. 2002.

⁸⁴ Draft Model Regulations for the Control of Brokers of Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, approved at the 34th Regular Session of the Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD), 17-20 Nov. 2003.

⁸⁵ Best Practice Guidelines for the Implementation of the Nairobi Declaration and the Nairobi Protocol on Small Arms and Light Weapons, approved at the Third Ministerial Review Conference of the Nairobi Declaration on the Problem of the Proliferation of Illicit Small Arms and Light Weapons in the Great Lakes Region and the Horn of Africa, 20-21 June 2005.

⁸⁶ Code of Conduct of Central American States on the Transfer of Arms, Ammunition, Explosives and Other Related Material, 2 Dec. 2005.

⁸⁷ ECOWAS Convention on Small Arms and Light Weapons, Their Ammunition and Other Related Materials, 14 June 2006.

⁸⁸ Biting the Bullet Project, *Developing*.

CONTROLLING ARMS TRANSFERS TO NON-STATE ACTORS

sanctioned arms transfers to such a group could be considered legitimate if the group's prospects for success in achieving its just cause were high and if the group had the will and ability to use the arms with proper restraint and to prevent diversion through safe storage.⁸⁹

In addition, during the 2000s and 2010s an idea that could be termed a 'criteria approach' gradually evolved, meaning that common criteria are to be applied to all arms transfers, regardless of whether the recipient is a state actor. By the time of the final negotiation stages of the ATT between 2010 and 2013, all three competing approaches were available for consideration.

The following section discusses the choices states have taken regarding the three approaches described above within the context of each international agreement since the 1990s.

V

First, some agreements prohibit arms transfers to non-state actors. The United Nations Security Council (UNSC) resolutions adopted under the authority of Chapter VII, Article 41, of the Charter of the United Nations impose arms embargoes against the entire territories of particular states or against non-state individuals and groups operating in particular territories.⁹⁰ UNSC resolution 1373 prohibits arms transfers to entities or persons involved in terrorist acts.⁹¹ UNSC resolution 1540 prohibits transfers of weapons of mass destruction to non-state actors.⁹² UNSC resolution 1390 prohibits arms transfers to individuals, groups, undertakings, and entities associated with Al-Qaida and the Taliban, whose scope is not limited to the territory of a particular state.⁹³ There are also some multilateral forums, such as the EU and the OSCE, which have imposed arms embargoes against the entire territories of certain states or against certain non-state actors.⁹⁴ Some other agreements prohibit non-state-sanctioned transfers of man-portable air-defence systems (MANPADs), such as UNGA resolutions,⁹⁵ documents adopted at the Wassenaar Arrangement in 2000, 2003, and 2007,⁹⁶ an Action Plan adopted by the Group of Eight (G8) in 2003,⁹⁷ an agreement at the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) in 2003,⁹⁸ and documents adopted at the OSCE in 2004 and 2008.⁹⁹ These prohibition measures are based on the idea to problematize particular non-state actors and/or the provision of

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ See the list of UN arms embargoes targeting non-state actors, 1991-2011, in Holtom, 'Prohibiting', p. 11.

⁹¹ UN Doc. S/RES/1373, Resolution 1373, 28 Sept. 2001.

⁹² UN Doc. S/RES/1540, Resolution 1540, 28 April 2004. The resolution defines a non-state actor as an 'individual or entity, not acting under the lawful authority of any State in conducting activities which come within the scope of this resolution'.

⁹³ UN Doc. S/RES/1390, Resolution 1390, 16 Jan. 2002.

⁹⁴ See SIPRI's website for the list of arms embargoes agreed at the UN and other multilateral forums. <https://www.sipri.org/databases/embargoes> (Last accessed on 1 Dec. 2016)

⁹⁵ UN Doc. A/RES/59/90, Prevention of the Illicit Transfer and Unauthorized Access to and Use of Man-Portable Air Defence Systems, 3 Dec. 2004; UN Doc. A/RES/60/77, Prevention of the Illicit Transfer and Unauthorized Access to and Use of Man-Portable Air Defence Systems, 8 Dec. 2005.

⁹⁶ Elements for Export Controls of Man-Portable Air Defence Systems (MANPADS), 1 Dec. 2000. Amended versions were adopted on 12 Dec. 2003 and at the Plenary meetings held between 4 and 6 Dec. 2007.

⁹⁷ Enhance Transport Security and Control of Man-Portable Air Defence Systems (MANPADS): A G8 Action Plan, 2 June 2003.

⁹⁸ 2004/AMM/035, APEC Guidelines on Controls and Security of Man-Portable Air Defense Systems (MANPADS), 17-18 Nov. 2004.

⁹⁹ FSC.DEC/3/04, Decision No. 3/04, OSCE Principles for Export Controls of Man-Portable Air Defence Systems (MANPADS), 26 May 2004; FSC.DEC/5/08, Decision No. 5/08, Updating the OSCE Principles for Export Controls of Man-Portable Air Defence Systems, 26 May 2008.

particular weapons to non-state actors; they do not relate to arms transfers to non-state actors in a general sense. Therefore, the scope of weapons and/or non-state actors included in these agreements is substantially limited. Nevertheless, generally speaking, they were agreed upon against a backdrop of increasing concern over the atrocities and disturbances brought about by non-state actors in the age of ‘new wars’.

Meanwhile, some regional agreements express the will to develop an international consensus on the need to prohibit non-state-sanctioned arms transfers to non-state actors. For instance, the EU joint action adopted in 1998 and then updated in 2002 stated that the EU would aim to build consensus in the relevant international forums, and in regional contexts as appropriate, for the realization of a commitment by exporting countries to supply small arms and light weapons only to governments in accordance with appropriate international and regional restrictive arms export criteria.¹⁰⁰ Moreover, the ministers of the member states of the Organisation of African Unity (OAU) agreed in 2000 that they would strongly appeal to the wider international community and, in particular, to arms supplier countries to accept that trade in small arms should be limited to governments and traders that are authorized, registered, and licensed.¹⁰¹

In addition, the Inter-American Convention in 1997,¹⁰² the Nairobi protocol adopted by east and central African states in 2004,¹⁰³ and a document agreed upon at the OSCE in 2000¹⁰⁴ include clauses that require participating states to ensure the permission of the importing state before authorizing arms transfers, whether the recipient is a state actor or not.

A few other regional agreements, such as the ECOWAS Convention adopted in 2006¹⁰⁵ and the Central African Convention adopted in 2010,¹⁰⁶ more clearly oblige their states parties not to transfer arms to non-state actors. For instance, Article 3 (2) of the ECOWAS Convention states that ‘Member States shall ban, without exception, transfers of small arms and light weapons to Non-State Actors that are not explicitly authorised by the importing Member’.¹⁰⁷ Article 4 of the Central African Convention specifies that ‘States Parties shall prohibit any transfer of small arms and light weapons, their ammunition and all parts and components that can be used for their manufacture, repair and assembly to, through and from their respective territories to non-State armed groups’.¹⁰⁸

During the negotiation of the United Nations Firearms Protocol adopted in March 2001,¹⁰⁹

¹⁰⁰ 1999/34/CFSP, Joint Action of 17 Dec. 1998 adopted by the council on the basis of Article J.3 of the Treaty on European Union on the European Union’s Contribution to Combating the Destabilising Accumulation and Spread of Small Arms and Light Weapons; 2002/589/CFSP, Council Joint Action of 12 July 2002 on the European Union’s Contribution to Combating the Destabilising Accumulation and Spread of Small Arms and Light Weapons and Repealing Joint Action 1999/34/CFSP.

¹⁰¹ Bamako Declaration on an African Common Position on the Illicit Proliferation, Circulation and Trafficking of Small Arms and Light Weapons, 1 Dec. 2000.

¹⁰² Inter-American Convention against the Illicit Manufacturing and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives and other Related Materials, 14 Nov. 1997.

¹⁰³ The Nairobi Protocol for the Prevention, Control and Reduction of Small Arms and Light Weapons in the Great Lakes Region and the Horn of Africa, 21 April 2004.

¹⁰⁴ FSC.DOC/1/00/Rev.1, OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, 24 Nov. 2000.

¹⁰⁵ ECOWAS Convention on Small Arms and Light Weapons, Their Ammunition and Other Related Materials, 14 June 2006.

¹⁰⁶ Central African Convention for the Control of Small Arms and Light Weapons, Their Ammunition, Parts and Components that Can be Used for Their Manufacture, Repair and Assembly, 30 April 2010. It has not entered into force as of 1 Dec. 2016.

¹⁰⁷ It defines non-state actors in Article 1 (10).

¹⁰⁸ Its scope for non-state actors is limited to a ‘non-State armed group’, which is defined in Article 2 (n).

¹⁰⁹ UN Doc. A/RES/55/255, Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, Supplementing the United Nations Convention against Transnational

CONTROLLING ARMS TRANSFERS TO NON-STATE ACTORS

some states, especially African states, argued that the protocol provision should be applied to arms transfers to non-state actors, while others sought an exemption for such transfers.¹¹⁰ Article 10 (2) of the adopted text stated that before issuing export licences or authorizations for shipments of firearms, their parts and components, and ammunition, each state party should verify that ‘the importing States have issued import licences or authorizations’.¹¹¹ Yet Article 4 (2) of the protocol included compromise language proposed by the United States: ‘This Protocol shall not apply to state-to-state transactions or to state transfers in cases where the application of the Protocol would prejudice the right of a State Party to take action in the interest of national security consistent with the Charter of the United Nations’.¹¹² While exporting arms to non-state actors without explicit permission of the importing state would be contrary to Article 10 (2), Article 4 (2) in effect allows states parties to determine for themselves whether the protocol should be applied to a specific transfer from a state to a non-state actor.¹¹³

Arms transfers to non-state actors became a thorny issue once again during the negotiation of the United Nations Small Arms Programme of Action, which was adopted in July 2001. Negotiating states diverged sharply in their views on whether non-state-sanctioned arms transfers to non-state actors should be prohibited in this document. Many states, especially African states, supported the blanket-ban approach, while the United States was firmly against the ban.¹¹⁴ In the end, the issue was not clearly addressed in the adopted programme.¹¹⁵ During the review conference of the Programme of Action in 2006, the issue was raised again but never settled.¹¹⁶

The language of the 2002 Wassenaar Arrangement Best Practice Guidelines for Exports of Small Arms and Light Weapons (SALW)¹¹⁷ was vague but indicated a more permissive approach than a blanket-ban. It stated that ‘participating States will take especial care when considering exports of SALW other than to governments or their authorized agents’.¹¹⁸ This implied that such a transfer might be permitted after it was considered with ‘especial care’.

The final negotiation stages of the ATT between 2010 and 2013 thus unfolded amid competing approaches regarding arms transfers to non-state actors. During the negotiations, many southern states, especially African states, supported, as usual, the blanket-ban approach.¹¹⁹ The United States was against the blanket-ban approach, just as it had been before.¹²⁰ But European states and the NGOs and academics involved in the negotiation tended to avoid furthering this issue. As previously mentioned, European states had supported the blanket-ban approach in the 1990s and early 2000s. But in the early 2010s,

Organized Crime, 31 May 2001.

¹¹⁰ McDonald, ‘Strengthening’, p. 239.

¹¹¹ UN Doc. A/RES/55/255, Article 10 (2).

¹¹² Ibid., Article 4 (2).

¹¹³ McDonald, ‘Strengthening’, p. 240.

¹¹⁴ Garcia, ‘Arms transfers’, pp. 156-7; Holtom, ‘Prohibiting’, pp. 7-8.

¹¹⁵ UN Doc. A/CONF.192/15, Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects.

¹¹⁶ Holtom, ‘Prohibiting’, p. 9; McDonald, Hassan, and Stevenson, ‘Back to basics’, pp. 123-4.

¹¹⁷ Best Practice Guidelines for Exports of Small Arms and Light Weapons, 11-12 Dec. 2002.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ According to Holtom, Brazil, China, Côte d’Ivoire, Cuba, India, Indonesia, Liberia, Mali, Nigeria, Turkey, and Zimbabwe supported the blanket ban. Statements from the African Group (a group of 54 African states that are UN Members), CARICOM, ECOWAS, and a joint statement from Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, Jamaica, Mexico, Peru, Trinidad and Tobago, and Uruguay were also in favour of the blanket ban. See Holtom, ‘Prohibiting’, pp. 4-5. The common position agreed at the African Union also called for the blanket ban. See African Union, African Union Common Position on an Arms Trade Treaty, 2011, para. 19.

¹²⁰ Holtom, ‘Prohibiting’, p. 6.

some European states, such as France and the United Kingdom, were willing to consider engaging in transfers of arms, security equipment, and other related materials to opposition movements in the Middle East and North Africa (MENA) region following the upsurge of the Arab Spring.¹²¹ Some of these states thus preferred to keep their options open,¹²² while many other states seemed to avoid discussing the issue all together, possibly fearing delay or breakdown in the ATT negotiations.

In the end, the adopted text of the ATT does not include an explicit reference to arms transfers to non-state actors.¹²³ It simply stipulates that all arms transfers, with the exceptions clarified in Article 2 (3),¹²⁴ are subject to the common criteria enshrined in the treaty. In other words, transferring arms to non-state actors without the permission of importing states is not clearly prohibited in the treaty. While one may claim that arming non-state actors without the consent of the importing state constitutes a violation of the Charter of the United Nations and is thus prohibited by Article 6 (2) of the ATT,¹²⁵ a more prevalent interpretation seems to be that the states parties of the ATT have the obligation to assess the potential risk of arms transfers against the criteria on a case-by-case basis, whether the recipient of the arms is a state actor or not.¹²⁶

As such, some states parties of the ATT may assess arms transfers to non-state actors on a case-by-case basis against the criteria enshrined in the ATT and may authorize transfers without the permission of the importing state when they deem that the risk of misuse is not ‘overriding’.¹²⁷ However, since the criteria approach leaves the decision to transfer or deny the transfer of arms to the discretion of each state, the decision regarding whether to transfer arms to a certain actor may differ between one state party of the ATT and another. In a sense, the criteria approach is not based on the premise that certain actors are capable of defining the collective good of others or of the international community, which was the assumption embedded in the Brussels Act of 1890.¹²⁸ Instead, it is based on the idea that any actor has a lesser or greater degree of risk of falling into dysfunction, irrationality, and

¹²¹ Poitevin, ‘European Union’, pp. 17-8. It should be noted that some arms deliveries, such as those supplied by France to the National Interim Council (NIC) of Libya, took place after the exporting state recognized the opposition movement as the legitimate government of the importing state, although recognition of an opposition movement when it does not have effective control of most of the country can be of dubious legality. The author thanks Nicholas Marsh for pointing this out. See Henderson, ‘The provision’, pp. 665-8; Holtom, ‘Prohibiting’, pp. 13-5.

¹²² Clapham, ‘Weapons’, p. 164.

¹²³ Article 11 of the ATT stipulates that the ‘exporting State Party shall seek to prevent the diversion of the transfer of conventional arms covered under Article 2 (1) through its national control system’. Yet, the term ‘diversion’ is not clearly defined in the treaty. See Olabuenaga and Gramizzi, ‘Article 11 diversion’, p. 194; Parker, ‘Article 11. diversion’, pp. 348-50. It is generally understood that ‘if a state deliberately authorizes the transfer of arms to an illicit end user (such as an armed group operating in another state), this would not constitute “diversion”’. Parker, ‘Article 11. diversion’, p. 349.

¹²⁴ Article 2 (3) of the ATT says, ‘This Treaty shall not apply to the international movement of conventional arms by, or on behalf of, a State Party for its use provided that the conventional arms remain under that State Party’s ownership’.

¹²⁵ Article 6 (2) of the ATT states, ‘A State Party shall not authorize any transfer of conventional arms covered under Article 2 (1) or of items covered under Article 3 or Article 4, if the transfer would violate its relevant international obligations under international agreements to which it is a Party, in particular those relating to the transfer of, or illicit trafficking in, conventional arms’. Clapham argues that arming non-state actors may constitute a violation of the UN Charter and thus may come within the purview of Article 6 (2). See Clapham, ‘Article 6. Prohibitions’, pp. 195-9.

¹²⁶ Casey-Maslen, Giacca, and Vestner, *The Arms Trade Treaty* (2013), p. 9; Da Silva and Nevil, ‘Article 6 Prohibitions’, pp. 90, 96-7; Henderson, ‘The provision’; ICRC, *Arms transfer decisions*, p. 11.

¹²⁷ The term ‘overriding’ was used in Article 7 (3). For the implication of this term, see Casey-Maslen, ‘Article 7’, pp. 274-6.

¹²⁸ Enomoto, ‘Reisen shuuketsugo’.

CONTROLLING ARMS TRANSFERS TO NON-STATE ACTORS

immorality, and thus requires an external risk assessment.¹²⁹ At the same time, no actor is assumed to be capable of providing any universal judgement as to the level of risk of a specific actor or of defining the collective good on behalf of the potentially affected population or of the international community.¹³⁰ As a result, some states parties of the ATT may conclude that the risk of arms being used to commit or facilitate serious violations of international humanitarian law is ‘overriding’ should they authorize certain arms to a certain non-state actor at a certain time, but other states parties may think that the risk is not sufficiently ‘overriding’ to reject the licence for a transfer.

VI

After reviewing the history of the policy debates on arms transfers to non-state actors, it becomes clear that the ATT’s language on this matter is characteristic of the present era. Since the emergence of the sovereign-state system until the interwar period, policy makers tended to frame ‘the problem’ of arms transfers to non-state actors as the inadmissibility of arms transfers to people who were regarded as unable and unqualified to further the collective social good. The framing was premised on the idea that people had to fulfil the ‘standard of civilization’ to be recognized as a sovereign state. In the late nineteenth century, arms transfers between states were rarely problematized except in times of war, and the interwar initiatives to regulate such transfers failed in part due to the lack of support by smaller states, which saw them as infringements to their sovereignty and security. During the Cold War period, the dominant argument against arms transfers to non-state actors, articulated in the ICJ’s judgment on military and paramilitary activities in and against Nicaragua, was based on the conception that the principles of sovereign equality and non-intervention should be respected for all states regardless of their empirical capabilities as organized political systems. At the same time, while western states proposed international registration and publicity measures for arms transfers between states at the UNGA, this initiative met fierce criticism by importing states, which saw them as an instrument for exporting states to illegitimately intervene in the internal affairs of importing states.

Since the 1990s, as much as the atrocities and disturbances caused by non-state actors concerned policy circles, the ability and will of states to protect their own populations and to pursue the collective good came under increasing suspicion. Governments, NGOs, and academics, especially those in the global north, sought to develop the common criteria against which exporting states should assess the potential risks of misuse before authorizing arms transfers to other states. As their efforts culminated in the negotiation of the ATT, the ability and will of states, especially states in the MENA region, to provide security to and protect the human rights of their own populations were cast in serious doubt. The idea that the international community could provide military assistance to peoples fighting against oppressive regimes also gathered some support and sympathy, especially from states, NGOs, academics, and the media in Europe and North America. In a sense, the language of the ATT was developed against the background in which the right to Westphalian sovereignty and international legal sovereignty were increasingly seen as contingent on a state’s ability and will to protect its own population, and the primacy of the principle of non-intervention was severely eroded.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

However, some of the non-state parties of the ATT, such as the United States, are likely to decide whether to authorize arms transfers to non-state actors based on their own rules and regulations. In addition, the ATT's inability to address the issue of arms transfers to non-state actors has been criticized by many of those states that abstained or voted against the adoption of the ATT, as well as by some of the states that voted for it, including African and Caribbean states.¹³¹ Such states may prohibit the export of arms to non-state actors without the explicit permission of the importing state, although their actual practices may not necessarily conform to the principle that they claim to espouse.¹³² Some prominent individuals have also voiced doubts about the approach taken in the ATT. Ben Emmerson, United Nations Special Rapporteur on human rights and countering terrorism, insisted at the time that the ATT entered into force that 'further consideration on the issue of prohibiting the sale of weapons to non-state entities is needed'.¹³³ Therefore, it is difficult to conclude that the criteria approach embodies the currently established international norms. In the longer term, the ways in which people frame 'the problem' of arms transfers to non-state actors may change further, just as it has changed substantially from the emergence of the sovereign-state system to present.

References

- Anderson, D. G., 'British rearmament and the "merchants of death": the 1935-36 royal commission on the manufacture of and trade in armaments', *Journal of Contemporary History*, 29:1 (1994), pp. 5-37.
- Anderson, M., *Do no harm: supporting local capacities for peace through aid* (Cambridge, 1996).
- Anthony, I., 'The Ukraine crisis: from popular protest to major conflict', in J. Batho, A. Mash, K. Millett, and A. Sailsbury, eds., *SIPRI Yearbook 2015: armaments, disarmament and international security* (Oxford, 2015), pp. 57-67.
- Atmore, A., Chirenje J. M., and Mudenge, S.I., 'Firearms in southcentral Africa', *Journal of African History*, 12:4 (1971), pp. 545-56.
- Bain, W., *Between anarchy and society: trusteeship and the obligations of power* (Oxford, 2003).
- Barker, J.R.V., *The tournament in England, 1100-1400* (Woodbridge, 1986).
- Beachey, R. W., 'The arms trade in East Africa in the late nineteenth century', *Journal of African History*, 3:3 (1962), pp. 451-67.
- Berlioux, E. F., *Slave trade in Africa in 1872: principally carried on for the supply of Turkey, Egypt, Persia and Zanzibar* (1872).
- Biting the Bullet Project, *Developing international norms to restrict SALW transfers to non-state actors* (2006).
- Busby, R., *Reagan and the Iran-Contra affair: the politics of Presidential recovery* (New York, 1999).
- Canada, Ministry of Foreign Affairs, *A proposed global convention prohibiting the international transfer of military small arms and light weapons to non-state actors, discussion paper* (Ottawa, 1998).
- Capie, D., *Armed groups, weapons availability and misuse: an overview of the issues and options for action*, Background paper for the meeting organised by the Centre for Humanitarian Dialogue in Bamako (Mali), 25 May 2004 (Geneva, 2004).

¹³¹ UN Doc. GA/11354, United Nations Department of Public Information (UNDPI) press release. Overwhelming majority of states in General Assembly say 'yes' to Arms Trade Treaty to stave off irresponsible transfers that perpetuate conflict, human suffering: Adopted by vote of 154 in favour to 3 against, 'robust and actionable' text requires arms exporters to assess possible misuse, sixty-seventh General Assembly, plenary, 71st & 72nd meetings (AM & PM), 2 April 2013.

¹³² For instance, Russia was one of the states which criticized the ATT for its failure to explicitly prohibit non-state sanctioned arms transfers to non-state actors at the time the treaty was adopted on 2 April 2013. See Ibid. However, the country was reported to have transferred arms to Ukrainian opposition forces, the Donetsk People's Republic, in the following year. See Anthony, 'The Ukraine crisis', p. 59.

¹³³ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Arms Trade Treaty: UN human rights experts urge all States to ratify it and consider disarmament, (Geneva, 23 Dec. 2014) <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15455&LangID=E#sthash.OtgI2RfZ.dpuf> (Last accessed on 1 Dec. 2016)

CONTROLLING ARMS TRANSFERS TO NON-STATE ACTORS

- Casati, G., *Ten years in Ecuatoria and the return with Emin Pasha*. Volume 2 (1891).
- Casey-Maslen, S., 'Article 7. export and export assessment', in A. Clapham, S. Casey-Maslen, G. Giacca, and S. Parker, eds., *The Arms Trade Treaty: a commentary* (Oxford, 2016), pp. 244-85.
- Catrina, C., *Arms transfers and dependence* (1988).
- Chew, E., *Arming the periphery: the arms trade in the Indian Ocean during the age of global empire* (Basingstoke, 2012).
- Clapham, 'Weapons and armed non-state actors', in S. Casey-Maslen, ed., *Weapons under international human rights law* (Cambridge, 2014), pp. 163-96.
- Clapham, A., 'Article 6. prohibitions', in A. Clapham, S. Casey-Maslen, G. Giacca, and S. Parker, eds., *The Arms Trade Treaty: a commentary* (Oxford, 2016), pp. 177-243.
- Clarke, R. F., *Cardinal Lavigerie and the African slave trade* (1889).
- Collier, P., *Wars, guns, and votes: democracy in dangerous places* (New York, 2009).
- Cortright, D., *Peace: a history of movements and ideas* (Cambridge, 2008).
- Casey-Maslen, S., Giacca, G., and Vestner, T., *The Arms Trade Treaty (2013)* (Geneva, 2013).
- Da Silva, C. and Nevil, P., 'Article 6 prohibitions', in Da Silva, C. and Wood, B. eds., *Weapons and international law: the Arms Trade Treaty* (Brussel, 2015), pp. 88-115.
- Daniel, E. L., *The history of Iran* (Westport, 2001).
- Enomoto, T., 'Reisen shuuketsugo no kaihatsu-anzenhoshou gensetsu ni okeru ningenjou: kogatabuki kisei-tsujyou heiki iten kisei no jirei kara', (unpub. Ph.D. thesis, Univ. of Tokyo, 2015).
- Fujiki, H., *Katanagari: buki wo fuuin shita minshu* (Tokyo, 2015).
- Garcia, D., 'Arms transfers beyond the state-to-state realm', *International Studies Perspectives*, 10:2 (2009), pp. 151-69.
- Gillespie, A., *A history of the laws of war: Volume 3, the customs and laws of war with regards to arms control* (Oxford and Portland, 2011).
- Garcia-Mora, M. R., 'International law and the law of hostile military expeditions', *Fordham Law Review*, 27:3 (1958), pp. 309-31.
- Guy, J. J. (1971). 'A note on firearms in the Zulu Kingdom with special reference to the Anglo-Zulu war, 1879', *Journal of African History*, 12:4 (1971), pp. 557-70.
- Harkavy, R. E., *The arms trade and international systems* (Cambridge, 1975).
- Henderson, C., 'The provision of arms and "non-lethal" assistance to governmental and opposition forces', *University of New South Wales Law Journal* 36:2 (2013), pp. 642-81.
- Heyn, U., 'Medieval arms control movements and the Western quest for peace', in R. D. Burns, ed, *Encyclopedia of arms control and disarmament, vol. II* (New York, 1993), pp. 563-79.
- Heyn, U., *Peacemaking in medieval Europe: a historical & bibliographical guide* (Claremont, 1997).
- Holtom, P., 'Prohibiting arms transfers to non-state actors and the Arms Trade Treaty', *UNIDIR resources* (2012).
- ICRC (International Committee of the Red Cross), *Arms transfer decisions: applying international humanitarian law criteria — a practical guide* (Geneva, 2016).
- Jackson, R. H., *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World* (Cambridge, 1998).
- Joyner, C., *International law in the 21st century: rules for global governance* (Lanham, 2005).
- Kaeuper, R. W., *War, justice, and public order: England and France in the later Middle Ages* (Oxford, 1988).
- Kaldor, M., *New and old wars: organized violence in a global era* (Stanford, 1999).
- Krasner, S., 'Rethinking the sovereign state model', in M. Cox, T. Dunne, and K. Booth, *Empires, systems and states: great transformations in international politics* (Cambridge, 2001).
- Krasner, S., *Power, the state and sovereignty: essays on international relations* (2009).
- Krause, K., *Arms and the state: patterns of military production and trade* (Cambridge, 1992).
- Krause, K., 'Controlling the arms trade since 1945', in R. D. Burns, ed, *Encyclopedia of arms control and disarmament, vol. II* (New York, 1993), pp. 1021-1039.
- Krause, K., and MacDonald, M. K., 'Regulating arms sales through World War II', in R. D. Burns, ed, *Encyclopedia of arms control and disarmament, vol. II* (New York, 1993), pp. 707-24.
- Kurimoto, E., *Mikai no sensou, gendai no sensou: gendaijinruigaku no shatei* (Tokyo, 1999).
- Louis, R. W., 'Sir Percy Anderson's grand African strategy, 1883-1896', *English Historical Review*, 81:319 (1966), pp. 292-314.
- McDonald, G., 'Strengthening controls: small arms measures', in P. Batchelor and K. Krause eds., *Small arms survey 2002: counting the human cost* (Oxford, 2002), pp. 234-77.
- McDonald G., Hassan S., and Stevenson, C., 'Back to basics: transfer controls in global perspective', in E.

TAMARA ENOMOTO

- G. Berman, K. Krause, E. LeBrun, and G. McDonald, eds., *Small arms survey 2007: guns and the city* (Cambridge, 2007), pp. 117-43.
- Matthews, J., 'Free trade and the Congo Basin Treaties', *South African Journal of Economics*, 27:4 (1959), pp. 293-300.
- Miers, S., *Britain and the ending of the slave trade* (1975).
- Muni, S. D., 'Third World arms control: role of the Non-Allied Movement', in T. Ohlson, ed, *Arms transfer limitations and Third World security* (Oxford, 1988), pp. 191-201.
- Olabuenaga, P. A. A., and Gramizzi, C., 'Article 11 diversion', in Da Silva, C. and Wood, B. eds., *Weapons and international law: the Arms Trade Treaty* (Brussel, 2015), pp. 88-115.
- Onozuka, T., 'Heiki ha ikani youini hiromattanoka', in K. Yokoi and T. Onozuka, eds., *Gunkaku to bukiiten no sekaishi: heiki ha naze youi ni hiromattanoka* (Tokyo, 2012), pp. 1-21.
- Parker, 'Article 11. diversion', in A. Clapham, S. Casey-Maslen, G. Giacca, and S. Parker, eds., *The Arms Trade Treaty: a commentary* (Oxford, 2016), pp. 342-65.
- Pasha, R. G., *Seven years in the Soudan: being a record of explorations, adventures, and campaigns against the Arab slave trade* (1892).
- Poitevin, C., European Union initiatives to control small arms and light weapons: towards a more coordinated approach, *Non-Proliferation Papers*, 33 (2013).
- Shultz, R. H., *The Soviet Union and revolutionary warfare: principles, practices, and regional comparisons* (Stanford, 1988),
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), *The arms trade with the Third World* (Stockholm, 1971).
- Smith, C., 'Weapon transfers to non-state armed groups', *Disarmament Forum*, 1 (2008), pp. 45-51.
- Stavrianakis, A., Xinyu, L. and Binxin, Z. *Arms and the responsibility to protect: Western and Chinese involvement in Libya* (2013).
- Stone, D., 'Imperialism and sovereignty: the League of Nations' drive to control the global arms trade', *Journal of Contemporary History*, 35:2 (2000), pp. 213-30.
- Takahashi, H., *Buki, jyuujika to sengoku nihon: iezusu-kai senkyoushi to 'tainichi buryoku seifuku keikaku' no shinsou* (Tokyo, 2012).
- Takei, K., *Teppou wo tebanasanakatta hyakushoutachi: katanagari kara bakumatsu made* (Tokyo, 2010).
- Wulf, H., 'United Nations deliberations on the arms trade', in I. Anthony ed., *Arms export regulations* (Oxford and New York, 1991), pp. 228-37.
- Yokoi, K., *Daiei teikoku no 'shi no shounin'* (Tokyo, 1997).
- Yokoyama, Y., 'Chugoku ni okeru bukiikinyukyoutei no haki to heikidoumei no hatan', *Journal of Military History*, 52:2 (2016), pp. 4-27.
- Zeray Y., *The arms trade and international law* (Oxford, 2007).

Post-Cold War Arms Recycling and the Genesis of the “Islamic State”

By TETSUYA SAHARA*

In this paper, the author attests to the fact that post-Cold War arms recycling is one of the decisive factors that has reproduced a chain of regional conflicts. When hostilities break out, surplus arms – often obsolete weapons of secondary importance – pour into zones of conflict. After the war, the weapons subsequently move to neighbouring regions of unrest and ignite new conflicts. The Yugoslav War of Succession clearly displayed this pattern. The same mechanism is present in the on-going Syrian Civil War, where the used arms from the Libyan battlefield have played an important role in the deterioration of the situation. As the Syrian Civil War became a quagmire, the increasing external arms supply to the rebels eventually gave rise to the Islamist extremists and prepared the way for the ascendance of the “Islamic State” (IS).

I

The latest research attests to the abrupt proliferation of regional conflicts and terrorist attacks in the last few years.¹ The increase in the number of conflicts and terrorism may suggest a profound structural transformation of the capitalist global system, as the simultaneous rise of the two different types of violence has shown a tendency towards their merger.

The traditional point of view based on comparative conflict studies holds the presupposition that armed conflicts and terrorist attacks are two different phenomena. The former is mainly considered as a form of politics, and is embodied, par excellence, by state factors. On the other hand, the latter is seen as a kind of criminality carried out by non-government groups or individuals motivated by particular kinds of ideology. Yet the last two decades have seen the rise of armed conflicts carried out by non-state actors, making the old theory of war obsolete.² The concept of “New Wars” has been challenged by the concurrent upsurge in terrorist attacks that are conducted by non-state parties engaging in regional conflicts. The non-state actors in the armed conflicts intentionally mobilise suicide bombers as a part of their war tactics. Thus, the demarcation line between armed conflicts and terrorism is becoming increasingly blurred, and civil targets, often far away from the battlefields, are prone to being attacked as a part of well-defined strategies.

The rise of the IS symbolises the new tendency, as it has pursued its “global jihad”

* Professor, Faculty of Political Science and Economics, Meiji University

¹ As for the increase in the number of armed conflicts, see: Uppsala Conflict Data Program (UCDP), <http://ucdp.uu.se/>; The increasing trend in the number of terrorist attacks has been ascertained by several key pieces of research: Global Terrorism Index 2015, Institute for Economics & Peace, <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>; Терроризм в XXI веке, РИА Новости, <https://ria.ru/infografika/20160122/1363384811.html>; and the Global Terrorism Database, http://www.start.umd.edu/gtd/images/START_GlobalTerrorismDatabase_2015TerroristAttacksConcentrationIntensityMap.jpg

² Kaldor, *New and Old*; Münkler, *The New Wars*.

composed of the building of territorial states and the destruction of socio-political orders by instilling fear among the citizenry through the concerted and global actions of terrorism.³ Since the early 1980s, several Salafi-jihadi groups have started their state-building endeavours. They have tried to establish statelets governed by their version of Sharia rule inside the territories that they control. All their efforts, except for the Taliban in Afghanistan and Al Shabab in Somalia, were either short lived or meaninglessly small in scale.⁴ But from 2010 on, jihadi proto-states started to achieve relative success in many localities. The most successful case is that of the IS. Since its inauguration as a “Caliphate” in June 2014, the IS has deeply infiltrated a wide swathe of land in Syria and Iraq and has consolidated its self-styled Sharia rule. Moreover, the IS has announced its will to expand its territory beyond its key lands, and has amassed oaths of loyalty (bay’a) from among the chieftains of jihadi statelets scattered over the various parts of Africa and Asia.⁵

At the same time, the IS has incorporated various types of terrorist attacks into its campaign to expand its “Caliphate.” Originally, the IS’s use of terrorist tactics was limited to Muslim-populated areas. The IS suicide bombers targeted the Shiite population and Christian minorities in the Middle East, inflicting heavy civilian damage and provoking hostilities against the Sunni community. They subsequently made use of the rift to induce the Sunnis to support their cause.⁶ In the fall of 2015, however, the IS embarked on its global terror campaign, effectively expanding its sphere of activities to Western Europe and South-eastern Asia.⁷ This change in tactics will expose a much larger global population to jihadi terror and may cause the further escalation of Islamophobia, producing fertile ground for the IS to recruit its soldiers. Thus, how to prevent IS expansion is an imminent question in terms of global security, and to prevent the vicious cycle from repeating, it is necessary to elucidate its genesis and to destroy the grounds on which the group has hitherto benefitted regarding its ascendancy.

II

One of the evident facts that has enabled the IS to infiltrate the war-torn regions in Asia and Africa is the abundant supply of firearms. Where has the group secured its huge cache of arms and ammunition from? It is logical that some of their arsenal came from the army bases in Iraq and Syria that they captured. But a brief look at the inventory of arms the IS fighters wielded during the battle of Kobani from September 2014 to January 2015 shows us that a significant number of their weapons came from East European countries.⁸ How did these weapons travel from the dusty shelves of military depots in former Socialist satellite countries to the battlefields of the Middle East, ending up in the hands of jihadi soldiers? To answer this question, we need to follow the relatively long history of the recycling system of obsolete arms that were originally produced to fight against “Capitalist enemies.”

Christopher Carr illustrated the mechanism through which the Soviet model of assault rifle, the AK47, came to dominate the battlefields around the globe in his excellent book,

³ Sahara, “The international.”

⁴ Lia, “Understanding jihadi.”

⁵ Azoulay, *Islamic State*.

⁶ Sahara, “The international.”

⁷ Towkiw, “List.”

⁸ Sahara, “International arms.”

Kalashnikov Culture.⁹ A new model of automatic rifle designed by Mikhail Kalashnikov in 1947 was adopted by the Soviet forces, and is still used as regular equipment in the Russian army. During its long history, the AK47 underwent several modifications but kept its basic structure. Solid and sturdy, as well as easy to maintain, the rifle was preferred by Pro-Communist rebels fighting against the colonialist masters in the 1960s and 1970s. The generous Soviet policy of allowing the production of replica products by its allies has helped with the further proliferation of the gun. But the real inauguration of “Kalashnikov Culture” came after the fall of the Soviet Union. The AK47 increased its presence on battlefields all over the world and travelled repeatedly from one conflict zone to another.

The “Kalashnikov” symbolises the post-Cold War pattern of recycling “used” arms. When a regional conflict broke out, arms and ammunition (usually of secondary importance to the cutting-edge military technology) poured in from surrounding countries. When the conflict ended, the surplus arms would move to other conflict-affected regions, almost instantly.

The wars for Yugoslav succession clearly followed this pattern. For an entire decade starting from the early 1990s, the land of the former Socialist Federation of Yugoslavia saw incessant waves of bloodbaths. The first sign of Yugoslavia’s demise came from Slovenia, where the local forces clashed with the Federal Army over the control of the international border. The “Seven Days War,” as it was later called, was actually a series of small skirmishes, and the Slovenian authorities did their best to describe the hostilities as mass resistance against an oppressive Socialist military. Notwithstanding, they had long since prepared for the battle, making use of external resources to enhance their military ability to a level that could compete with the federal forces.¹⁰

Socialist Yugoslavia had a unique defence system composed of two different but theoretically intermixed structures. The federal forces (army, navy and air force) were professional armed forces based on the nationwide compulsory draft. To supplement them, a civil militia, called the Territorial Guard, was set up in every corner of the federal state. While the federal forces had a monolithic and highly centralised command structure covering the Federation, the Territorial Guards were organised along the lines of republics, with the municipality as their basic unit. Under the command of reserve officers, all the citizens of military age were eligible for service. In peacetime, republican guards existed only on paper, but once an emergency was declared, civilians were called up to take up arms.

Within the multi-ethnic society of former Yugoslavia, Slovenia occupied a unique position with almost a pure concentration of ethnic Slovenians. This allowed Slovenia’s newly elected nationalist government to transform its Territorial Guard into a regular army with an independent command system. The Slovenian government carried out a secret mission to construct a formidable force, smuggling in vast amounts of military equipment from all over the world, but mainly from neighbouring Hungary.

Croatians followed the same path, but they could not make full use of their Territorial Guard asset. The republic had a decent-sized ethnic Serb minority and the Serbs dominated in some municipalities. The nationalist government of Franjo Tudjman thus devised an unprecedented method to transform the republican police structure into a paramilitary organisation. The first step was to ethnically cleanse the structure of Serb elements, under the pretext that the Serb policemen were disproportionately represented. At the same time, a massive reinforcement of auxiliary police was underway through the recruitment of

⁹ Carr, *Kalashnikov Culture*.

¹⁰ Sahara, *Bosnian*.

young Croats, many of whom had a criminal background. The third step was to secure arms and equipment, and this task was assigned to the Interior Ministry. The entire republican security structure then worked to coordinate arms smuggling on a massive scale, resulting in a huge number of arms from the arsenals of East European countries being transported into Croatia, thus enabling the nascent Croatian military to wage a full-scale war against the federal forces.¹¹

The Croatian War of Independence soon spilled over into Bosnia. The tripartite nationalist coalition government could not maintain its fragile accord and had lost its control over the territory. Many municipalities were divided along ethnic lines and the substructures of the Territorial Guard were merged into three different ethnic military entities. The process was accompanied by the elaborate construction of paramilitary forces under the command of nationalist parties. The Croatian Democratic Union, a Bosnian branch of Tadjman's party, organised its own private army inside the municipalities of Croat plurality. With the help of the Zagreb government, Bosnian Croats were well equipped with arms that were transferred from Croatian battlefields. The federal units evacuated from Croatia were redeployed in the Bosnian Serb regions and subsequently handed over their weapons to local Serb forces. The Bosniaks (Bosnian Muslims) constructed their own forces, partly by reorganising the Territorial Guard, but also by constructing a private army of the Party of Democratic Action.¹²

The Bosniak force was at a disadvantage in terms of military supplies. It could not secure a reliable route for arms smuggling and was devoid of eternal patrons.¹³ This explains why the Bosniaks could not take advantage of their numerical superiority during the early stages of the war. This handicap, however, was subsequently overcome with the help of Washington. The Clinton administration started covert operations to supply arms to the Muslim forces. With CIA coordination, Iranian arms were smuggled into Bosnian territory on a massive scale.¹⁴

The legacy of the arms-smuggling routes of the Bosnian Civil War together with the foreign mercenaries of the Mujahedeen were inherited by the Kosovars. The US intelligence services gave their full support to the Kosovo Liberation Army (KLA) by equipping and training its soldiers at a military base in Albania over the course of the Kosovar Crisis of 1998–1999. An off-shoot of the KLA appeared in Macedonia in 2001.¹⁵

In this way, the successive wars in the former Yugoslavia were mutually connected by a chain of arms transfer. The arms travelled from one battlefield to another, constituting a clear pattern of recycling. The “Yugoslav domino” usually means incessant waves of ethnic hatred, but the real factor that caused the repeated conflicts was this chain of arms transfer, rather than the Balkanisation of nationalist politics. With the unending supply of arms and the extrajudicial paramilitary units in their hands, the militant nationalists could claim maximum political gains, rather than seeking possible concessions through negotiations.

III

The origins of the IS go back to the second US invasion of Iraq. The Iraqi affiliate of Al

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Hoare, *How Bosnia*.

¹⁴ John R. Schindler, *Unholy Terror: Bosnia, Al-Qa'ida, and the Rise of Global Jihad* (St. Paul, Zenith Press: 2007); Wiebes, *Intelligence*.

¹⁵ Deliso, *The Coming*.

Qaeda, led by Abu Musab al Zarqawi, was originally a small group of little significance with a limited sphere of activities. The popular resistance to the US occupation transformed the group into the dominant element among the alienated Sunni communities. Zarqawi had established control over the Anbar Province by 2006 and had declared the Islamic State of Iraq (ISI) in October. With the ebb of the resistance movement followed by the US evacuation, however, his successor, Abu Omar al Baghdadi, faced challenges from rival Sunni factions, and his statelet was about to collapse. The tide of change came in 2011 when the Syrian Civil War broke out. Making use of his Iraqi base, Abu Bakr al-Baghdadi launched an incursion into Syrian territory and successfully consolidated his power over a wide swathe of land across the Euphrates. The process demonstrates how effectively Zarqawi's group and his successors were able to capitalise on the warring situation for their state-building goals.¹⁶

As we have seen in the case of former Yugoslavia, wars precipitate arms recycling. When a war breaks out, arms begin to inflow from the outside world into the conflict zone. Often, the arms accumulated in nearby battlefields are among the first to be delivered. The case of the Syrian War is no exception to this rule.

In April 2011, popular unrest broke out in Hama. Albeit a Western media flare-up of a Syrian off-shot of the “Arab Spring,” the uprising was essentially an armed revolt organised by the Syrian branch of the Muslim Brotherhood. The revolt was followed by a series of defections in the ranks of army officers and Baathist leaders. With the help of Turkey and some Gulf countries, the defectors organised paramilitary formations and called themselves the “Free Syrian Army” (FSA). The FSA was a puppet force rather than a form of popular resistance, and it relied heavily on external support. Through the connection to Ihvan and Al Qaeda, foreign mercenaries headed to Syria and established themselves firmly inside the FSA structure. Merged with the local extremist elements, Salafi-jihadis became predominant among the rebel groups. The most prominent of all was the Nusra Front. Abu Mohammad al-Golani, former adjutant of Abu Bakr al-Baghdadi, established the group on 23 January 2012, and swore a pledge to Ayman al-Zarqawi, the successor of Osama bin Laden. But the preponderance of Nusra did not last long. Early in 2013, al-Baghdadi came to Raqqa and declared the merger of Nusra and ISI into the “Islamic State of Iraq and Levant” (ISIL). Capitalising on the affluent arms supply to the Syrian rebels, ISIL started flash counteroffensives on its Iraqi front, captured several strategic cities, including Mosul, and firmly established its position as the new champion of global jihadism.¹⁷

As this process testifies, the Syrian Civil War has been a revolt of Salafi-jihadi extremists from the onset. Lacking popular support, the movement has been hugely reliant on external resources that were mainly provided by the foreign governments that aspired to topple the Bashar Asad regime at all costs.¹⁸ Thus, they staged covert international operations to supply arms and ammunition to the Syrian rebels.

The initial supply was to come through the Libyan route. On February 2011, the “National Transitional Council,” an opposition group, rose up in arms against the Qaddafi government. The rebel forces were an unstable coalition of local tribes and many of them had Islamic extremist orientations. Some groups had tangible connections with Al Qaeda and its affiliates.¹⁹ Regardless of that fact, the Western and Gulf sponsors lavishly armed

¹⁶ Sahara, “The international.”

¹⁷ Moubayed, *Under*.

¹⁸ Hoff, “2012 Defense”; A leaked e-mail of Hilary Clinton's by Wikileaks, see: <https://wikileaks.org/podesta-emails/emailid/3774>

¹⁹ Pargeter, “Are Islamist.”

the rebels and a huge number of lethal weapons were distributed among the militant jihadis.²⁰ Moreover, when the Qaddafi force withstood the initial assault and started its counteroffensive, NATO intervened in the war under the pretext of maintaining a “No Fly Zone.” The Western fighter jets and drones systematically destroyed the government forces. Under NATO’s air cover, the rebels took control of the main cities, including the capital. Qaddafi was killed by mobs on 23 October 2011, effectively ending the Civil War.²¹ Since then, the country has been thrown into permanent chaos and a state of anarchy exists that has constantly gained in momentum. The major source of turmoil was the preponderance of militant jihadis who had been empowered by the external supply of arms. They established Islamist fiefdoms in several parts of the country.²²

Faced with this sinister development, the US administration conceived a plan to transfer Libyan arms to Syria, expecting that it could simultaneously reduce the risk of disorder in Libya and increase the combat abilities of the Syrian rebels. The operation was composed of two parts. One was to collect the weapons that had been indiscriminately distributed among various rebel groups during the Libyan War. The other was to transport the retrieved arms to the Syrian battlefields. Consequently, Barak Obama authorised the CIA plan to supply arms to the “Syrian opposition” forces in early 2012.²³

The CIA started to coordinate the operations in which Turkey, Saudi, Qatar, the UAE and Jordan took part.²⁴ With the help of Gulf money, the CIA agents were to purchase weapons from the Libyans. The retrieved arms were subsequently to be shipped to Turkey and stockpiled at the headquarters that had secretly been opened in Adana, a South-eastern Turkish city. The weapons were subsequently to be handed over to the Syrian rebels who the CIA deemed as “moderate.”²⁵ On 11 September 2012, however, Christopher Stevens, the US Ambassador to Libya, who had directed the arms-gathering mission, was killed in Benghazi by a jihadi group, and the operation was temporarily halted.²⁶

The second route that was opened ran through the Balkans. From November 2012 to March 2013, a secret mission to smuggle arms from Croatia into Turkey was carried out. Various weapons from the Croatian Army as well as from other countries were gathered at a military base near Zagreb airport in late 2012. Some of them came from Great Britain and other Western countries. But a significant number of them came from Hungary, Bosnia and Herzegovina, and Bulgaria. The collected arms were subsequently transported to Ankara by Jordanian military flights and as chartered Turkish Air Line (TAL) cargo. The entire operation was coordinated by the CIA.²⁷

IV

From the onset, Turkey strongly supported the Salafi–jihadi elements, including ISIL, in the Syrian Civil War. Turkey provided the major transit route for foreign fighters, smuggled arms and ammunition into Syria, imported contraband crude oil and secured the extremists’ financial resources.²⁸ The self-radicalised Western jihadis, Arab and African Salafi fighters,

²⁰ “Arms Dealer” in *The Daily Mail*, 13 Oct. 2016.

²¹ Welzenbach, “The Dreadful.”

²² Wehrey & Alrababa’h, “Rising”

²³ Hersh, “The Red Line.”

²⁴ Miller & de Young, “Secret CIA.”

²⁵ Giglio, “Did the CIA.”

²⁶ Taştekin, *Suriye*.

²⁷ Žabec, “Zagreb.”

²⁸ “Exclusive,” in *The Canary*, 16 Sept. 2016.

as well as extremists from former Soviet countries, such as Uzbekistan, Tajikistan and Chechen, all came to Turkey and were then sent into the rebel-held territories in Northern Syria.²⁹ TAL carried thousands of jihadis to Istanbul, from where they went on their journey to transit centres such as Kahramanmaraş or Sanliulfa.³⁰ The agents of the IS and other rebel groups steered them to the border and smuggled them into Syrian territories with the help of Turkish border officials.³¹ The rebels were allowed to set up their headquarters inside the Turkish border and were trained by Turkish officers. Several border towns opened underground hospitals for the Syrian fighters and Turkish ambulances transported those who were wounded on the Syrian battlefields.³² The petrol stolen from the Iraqi and Syrian oil fields was carried by Turkish tanker trucks and sold on the black market.³³ Istanbul served as the centre of money laundering for the ISIL/IS and other extremist groups.³⁴

Turkey also provided the main corridors for the weapons and other military equipment earmarked for Syrian jihadis. As we have seen in the case of the Zagreb connection, some of the arms were brought in as civilian TAL cargo at the Esenboğa International Airport in Ankara. The arms were then loaded onto the lorries chartered by the Turkish Intelligence Agency (Milli İstihbarat Teşkilatı, MIT) and sent into Syrian territory.³⁵ The other arms were shipped to Turkish ports such as Iskenderun and Ceyhan, and dispatched to the rebel-held territories.³⁶ Pro-Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP or the Justice and Development Party) charities, such as İnsan Hakkı and Hürriyet vakfı (İHH), took part in the mission, and their convoys smuggled arms and ammunition disguised as humanitarian aid.³⁷

The following incident gives us a clue as to how deeply the Turkish administration is committed to these arms-smuggling operations. On 19 January 2014, the local gendarmerie halted three trailers ostensibly carrying medical materials near Adana. When the officers opened the containers, they discovered a huge amount of ammunition under a thin layer of medicine boxes. The ammunition consisted of mortar shells, various bombshells and bullets. The Adana prosecutor started the investigation and the truck drivers witnessed how the containers that were loaded onto their trucks had been delivered by a foreign air cargo company at Esenboğa International Airport. Further details remain unknown, as the governor stepped in and the investigation was halted. The governor explained to the prosecutor that the order to halt the investigation had come directly from Prime Minister Erdoğan.³⁸

Subsequently, the Turkish government issued an official communiqué claiming that the load was humanitarian aid for the Syrian Turkmen minorities. Somewhat later, however, the Trade Minister modified the comment and admitted that a part of the load consisted of rifles and pistols.³⁹ More than a year later, an opposition paper, *Cumhuriyet*, published an article titled “Look, They Are the Weapons Erdoğan Claimed Were Non-existent” on 29 May 2015. The article covered the stories of the gendarmes and the prosecutor together

²⁹ “Eren Erdem” in *Birgün*, 29 June 2016.

³⁰ Acarer, “İŞİD”, “2013-2014 arasında,” in *Birgün*, 7 July 2016.

³¹ “Leaked,” in *RT*, 14 May 2016.

³² Acarer, “Cihatçılar.”

³³ “ISIS,” in *RT*, 25 April 2016; O’Connell, “How ISIS.”

³⁴ Cocker, “How Islamic.”

³⁵ “Türkiye,” in *Cumhuriyet*, 14 July 2016; “Rusya,” in *Sputnik*, 7 June 2016; “İşte İŞİD’e r,” in *Cumhuriyet*, 27 April 2016.

³⁶ “İŞİD’e,” in *Cumhuriyet*, 16 Oct. 2015.

³⁷ “Silahlar,” in *Özgür Gündem*, 24 Oct. 2015.

³⁸ Dunder, “İşte.”; “Suriye’ye,” in *Sol*, 13 Oct. 2015.

³⁹ “Turkish,” in *Today’s Zaman*, 29 May 2015.

with photos of the bombshells. A video recording the investigation was uploaded on the newspaper's website.⁴⁰

The leak came as a fatal blow to the cover-up that Erdoğan and his henchmen had been implicated in. The Vice-Chair of the Foreign Diplomacy Committee of the ruling AKP made a remark that the load was actually a particular kind of weapon. Yet at the same time, he insisted that the arms were to be delivered to the FSA, and not to the IS. Per the analysis in the *Nokta* newspaper, however, some of the smuggled ammunition consisted of bombshells for tanks. They were a product of the former Soviet Union and came from the Libyan arsenal. While the FSA had no tanks, both the IS and Nusra possess tanks plundered from Syrian military bases. The *Nokta* editor concluded the shells were earmarked for either the IS or Nusra.⁴¹

On 11 June 2015, *Cumhuriyet* covered another story that attested to the link between the Turkish government and the IS. Two buses chartered by the MIT carried IS soldiers and smuggled them into Syria. On the night of 1 January 2014, a number of IS soldiers came from Syria to a Turkish town, Reyhanlı. They were loaded onto the buses, and passing through the Turkish territory, they arrived at Akçekale near Şanlıurfa.⁴²

The Turkish role as the arms-smuggling hub for the jihadis can be further revealed through examining the following two incidents. On 10 May 2015, a Turkish cargo boat, Tuna I, was attacked by a Libyan jet, and one of the crew was killed. The Turkish government issued a communiqué, and claimed that the ship was carrying plaster boards from Spain and that its destination was Toburg. The Libyan Tobruk government rebutted the claims and disclosed that the ship had altered its route towards Derne. As the ship paid no heed to the warnings to change course, the jet opened fire. At the time of the incident, Derne was controlled by Libyan affiliates of the IS. The UN investigation mission subsequently determined that the ship was carrying arms designated for the jihadis.⁴³ The second incident took place on 2 September of the same year. The Greek coast guard captured a Turkish cargo ship, the Haddad I, in the open sea near Crete. The Iraklion police found the ship was carrying a total of 4881 carbines and 492,000 rounds of bullets disguised as furniture. The ship came from a Turkish port, Iskenderun, and was heading for Misrata, the stronghold of the Libyan branch of the Muslim Brotherhood. The port-parole of the Turkish Foreign Ministry released a comment, claiming that the ship was carrying rifles purchased by the Sudanese police.⁴⁴ One may wonder how the load could possibly travel through the jihadi-controlled area of Northern Libya to reach the hands of the alleged customer in Sudan.

V

Post-Cold War arms recycling is still in force in the wider Mediterranean regions. The surplus arms used in local conflicts are transferred to other zones of conflict and further aggravate the hostilities. In most cases, the USA acts as the main coordinator of arms transfer, with the aim of securing its hegemonic interests without leaving any trace of its involvement. This vicious cycle of arms transfer has prepared the fertile ground for the Salafi-jihadi extremists to proliferate. ISIS is merely the latest product of this vicious

⁴⁰ Dunder, “İşte.”

⁴¹ Erbaş, “Libya-Ankara.”

⁴² “MIT,” in *Today's Zaman*, 11 June 2015.

⁴³ Owen, “Turkish,”; Kirkpatrick, “Turkish Cargo.”

⁴⁴ “Ηράκλειο,” in *Ζωήκλα*, 6 Sep. 2015.

cycle.

Footnote references

Books and Articles

- Acarer, E. “İŞİD İstanbul’da Diyanet’in misafiri,” *Birgün Gazetesi*, 25 October 2015.
- Acarer, E. “Cihatçılar Türkiye’ye kaçıyor,” *Birgün gazetesi*, 5 Oct. 2015.
- Azoulay, R. *Islamic State franchising: Tribes, transnational jihadi networks and generational shifts*. CRU Report. [online] Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, (2015) https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Rivka-Azoulay_Islamic_State_expansion_CRU_April2015.pdf
- Carr, C. *Kalashnikov Culture: Small Arms Proliferation and Irregular Warfare* (Westport, 2008).
- Cocker, M. “How Islamic State’s Secret Banking Network Prospers,” *WSJ*, 24 Feb. 2016.
- Deliso, C. *The Coming Balkan Caliphate: The Threat of Radical Islam to Europe and the West* (Westport, 2007).
- Dundar, C. “İşte Erdoğan’ın yok dediği silahlar,” *Cumhuriyet*, 29 May 2015.
- Erbaş, E. “Libya-Ankara-Suriye hattında Türk silah tacirleri,” *Nokta*, 15 June 2015.
- Giglio, M. “Did the CIA Betray Syria’s Rebels?” *Newsweek*, 2 December 2013. <http://www.newsweek.com/did-cia-betray-syrias-rebels-63267>
- Hersh, S. “The Red Line and the Rat Line,” *London Review of Books*, 36/8, (2014) <http://www.lrb.co.uk/v36/n08/seymour-m-hersh/the-red-line-and-the-rat-line>
- Hoare, M. *How Bosnia Armed: The Birth and Rise of the Bosnian Army* (London, 2004).
- Hoff, B. “2012 Defense Intelligence Agency document: West will facilitate rise of Islamic State “in order to isolate the Syrian regime,” *Levant Report*, 19 May 2015, <https://levantreport.com/2015/05/19/2012-defense-intelligence-agency-document-west-will-facilitate-rise-of-islamic-state-in-order-to-isolate-the-syrian-regime/>
- Kaldor, M. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (Cambridge, 2012).
- Kirkpatrick, D. “Turkish Cargo Ship Attacked off Libyan Coast,” *New York Times*, 11 May 2015.
- Lia, B. “Understanding jihadi proto-states,” *Perspectives on Terrorism* [online], 9/4 (2015), <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/441/872>
- Miller, G. & de Young, K. “Secret CIA Effort in Syria Faces Large Funding Cut,” *The Washington Post*, 12 June 2015, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/lawmakers-move-to-curb-1-billion-cia-program-to-train-syrian-rebels/2015/06/12/b0f45a9e-1114-11e5-adee-e82f8395c032_story.html
- Moubayed, S. *Under the Black Flag: At the Frontier of the New Jihad* (London, 2015).
- Münkler, H. *The New Wars* (Cambridge, 2005).
- O’Connell, K. “How ISIS Oil Flows through Turkey and Israel on Its Way to Europe,” *Syndicate News*, 12 Oct. 2015.
- Owen, K. “Turkish Ship Shelled off Libya Coast, Officer Killed, Several Crew Injured,” *RT*, 11 May, 2015.
- Pargeter, A. “Are Islamist extremists fighting among Libya’s rebels?” *Combating Terrorism Center*, (2011) <https://www.ctc.usma.edu/posts/are-islamist-extremists-fighting-among-libya’s-rebels>
- Sahara, T. *Bosnian Civil War: Globalization and Ethno-nationalization of Chaos* (in Japanese) (Tokyo, 2008).
- Sahara, T. “International arms transfer and the ‘Islamic State’,” (in Japanese) *Critique of History* (Rekishu Hyoron), 794, (2016) pp. 62-78.
- Sahara, T. “The international jihadism: A new type of threat and regional cooperation as a remedy,” *METU Studies in Development*, 43/2, (2016), pp. 299-331.
- Taştekin, F. *Suriye, Yılık Git, Diren Kal!* (İstanbul, 2015).
- Towki, L. “List of Recent ISIS Attacks: Islamic State Group Hits Targets from Belgium to Syria in 2016,” *International Business Times*, 29 June 2016; <http://www.ibtimes.com/list-recent-isis-attacks-islamic-state-group-hits-targets-belgium-syria-2016-2388059>
- Wehrey, F. & Alrababa’h, A. “Rising Out of Chaos: The Islamic State in Libya,” *Carnegie Middle East Center*, (2015) <http://carnegie-mec.org/diwan/59268>
- Welzenbach, C. “The Dreadful Chronology of Gaddafi’s Murder,” *Counter Punch*, 5 Oct. 2016, <http://www.counterpunch.org/2016/10/05/the-dreadful-chronology-of-gaddafis-murder/>
- Wiebes, C. *Intelligence and the War in Bosnia, 1992-1995*, (Münster, 2003).
- Žabec, K. “Zagreb je postao međunarodni centar za dostavu naoružanja sirijskoj oporbi,” *Jutarni list*, 3 July 2013. <http://www.jutarnji.hr/u-4-mjeseca-za-siriju-s--plesu--otislo-75-aviona-sa-3000-t-oruzja/1089573/>

TETSUYA SAHARA

Newspaper, Online Sources

“2013-2014 arasında Türkiye’den geçen IŞİD’li sayısı açıklandı,” *Birgün Gazetesi*, 7 July 2016.

“Arms Dealer Says Clinton and Obama Accidentally Gave Guns to ISIS, Al Qaeda and Benghazi Attackers - Then Tried to Scapegoat Him for Their Screw-Up with Failed \$10m Felony Case,” *The Daily Mail*, 13 Oct. 2016, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3833844/Marc-Turi-says-Clinton-Obama-accidentally-gave-guns-ISIS-Al-Qaeda-Benghazi-attackers-tried-scapegoat-screw-up.html#ixzz4MuqimrPY>

“Eren Erdem/Yapılan ihmalleri ispatlamayan şerefsizdir,” *Birgün Gazetesi*, 29 June 2016.

“Exclusive: High-level Turkish Whistleblower Reveals State Sponsorship of ISIS,” *The Canary*, 16 September 2016. <http://www.thecanary.co/2016/09/16/exclusive-first-hand-account-of-turkish-support-for-isis/>

“IŞİD’e silahta yeni rota,” *Cumhuriyet*, 16 Oct. 2015.

“ISIS Shipped Oil from Syria's Jabisah Field to Turkey via Raqqa,” *RT*, 25 April 2016

“İşte IŞİD’e soğan altında giden silahlar,” *Cumhuriyet*, 27 April 2016.

“Leaked Wiretaps of ISIS Agents Show Ankara Routinely Ignores Terrorist Cross-Border Activity,” *RT*, 14 May 2016.

“MİT Providing ISIL Militants Safe Passage through Turkey, Daily Claims,” *Today's Zaman*, 11 June 2015.

“Rusya: Türkiye’den IŞİD’e silah taşıyan konvoy tespit edildi,” *Sputnik*, 7 June 2016.

“Silahlar İHH yardımı adı altında geliyordu,” *Özgür Gündem*, 24 Oct. 2015.

“Suriye’ye mühimmat taşıyan MİT tırlarına ilişkin önemli belgeler,” *Sol*, 13 Oct. 2015, <http://haber.sol.org.tr/turkiye/suriyeye-muhimmat-tasiyan-mit-tirlarina-iliskin-onemli-belgeler-105214>

“Turkish Gov’t Provides Confusing Statement on Arms-Laden Trucks,” *Today’s Zaman*, 29 May 2015.

“Türkiye cihatçıları silahlandırıyor,” *Cumhuriyet*, 14 July 2016.

“Ηράκλειο: 5.000 όπλα και 49 εκατ. λαθραία τσιγάρα στο ‘Haddad 1’,” *Ζούγκλα*, 6 September 2015.

A Deal between EU and Turkey on Matters of the Refugee, Readmission and Visa Liberalisation

By MUSTAFA TÜRKES*

This paper explores why and how the government of Justice and Development Party (JDP) and the European Union (EU) reached the so-called 18 March deal on the Syrian refugee issue. First, this paper points out the motives of both the EU, particularly Merkel, and the JDP leadership. Second, it shows basic flaws in the approaches of both sides regarding the refugee issue, the readmission agreement and visa liberalisation. It further asserts that the failure of the deal had some impact on Turkey as well as the EU. In fact, the refugee problem and the visa liberalisation issue have not been solved, but only transformed. This paper argues that refugees are the victims and, once again, are being instrumentalised by both sides.

I

Donald Tusk, president of the European Council, and Ahmet Davutoğlu, prime minister of Turkey at the time, decided on 18 March 2016 to release the EU–Turkey statement regarding Syrian refugees. Following the civil war in Syria, from 2012 up to 2016, some 2.700.000 refugees poured into Turkey, among whom considerable numbers wanted to reach to western Europe via Greece. The 18 March statement was widely presented to have been the most significant turning point for the settlement of the refugee problem. Both sides asserted to have committed themselves to a successful end result. However, the European Union (EU) and Justice and Development Party (JDP) leadership have different expectations from this deal and, thus, have attributed different meanings to the accord.

This paper, first, will make clear the strategies of the EU and JDP leadership and, second, will point out basic flaws in both sides' approaches regarding the refugee problem, the readmission agreement and visa liberalisation. This paper will argue that the refugee issue has been a bargaining chip for both the EU and JDP leadership to achieve their own objectives.

II

The EU–Turkey statement (see appendix), dated 18 March 2016, on the refugee issue is not a treaty; it is a deal. It is not legally binding until it is ratified by both sides. For the sake of brevity, it may be called an accord.

Implementation of the nine points in the accord depends on mutual trust, which does not exist. Despite lack of mutual trust, initially each side presented the deal as a success story,

* Professor, Department of International Relations, Middle East Technical University, Ankara-Turkey

but later each side became cautious. In reality, it is an ambiguous deal and is against any form of this deal. The deal is about refugees,¹ but their views are not taken into account. On the same token, voices of refugee agencies, and even the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) are kept at arms' length.

How humane an attitude did the two sides adopt? A 'one in—one out' resettlement principle was advocated by both sides and considered to be the most important aspect of this deal. It replaced the chaotic, irregular and dangerous influx of refugees with a regular and safer path for entering into the EU. It was the main objective and, at the same time, most problematic principle set by this deal. The principle was that, for each refugee that reaches the Greek islands from Turkey, one will be returned to Turkey, and an asylum seeker in Turkey will be resettled in the EU. Even though the authors of the deal were careful enough to adjust the language of the deal to the UN refugee convention, it is quite fair to argue that this 'one in—one out' scheme is problematic in light of the refugee convention. In this regard, the major criticism to this deal is that each asylum seeker should be dealt with on an individual basis, not according to a blanket policy, because the UNHCR opposes the use of the notion of a safe country of origin or transit as leading to automatic refusals of asylum seekers from those countries and considers the notion to be contrary to the necessary individual determination of refugee status under the 1951 Convention.² It is true that there is such a statement in the EU–Turkey refugee deal, but it is ambiguous on what grounds one can have the right to send a Syrian asylum seeker to Turkey from the Greek islands who seeks to reach the EU and substitute him/her with another Syrian asylum seeker in Turkey to be sent to one of EU countries. This is one of the reasons the UNHCR officially refused to be a signatory party to this accord.

There are some other problematic issues in the deal as well. The readmission treaties the EU signed with the third countries rest on the London Resolution on safe third countries, adopted 1 December 1992.³ This resolution establishes the criteria determining whether a country in which an asylum seeker has stayed, or through which he has transited before coming to a member state where he has applied for asylum, can be considered as a safe country. According to this resolution, if a country of transit is found to be a safe country, this precludes a substantial examination of the asylum claim and opens the way to the return of asylum seekers to that country. In this regard, the EU–Turkey refugee deal rests on the designation of Turkey as a safe third country. However, beyond the early debates over whether Turkey is a safe country, Greek newspaper *Kathimerini* reported on 20 May 2016 that a Greek immigration tribunal has ruled that Turkey is not a safe country to send refugees—throwing into jeopardy the EU–Turkey plan to return Syrians currently on Greek islands *en masse* to Turkey.⁴

Moreover, some asylum seekers might lose their vested interests and status as a result of their return from Greece to Turkey. For example, if a Syrian asylum seeker is sent back to Turkey from Greece, he/she will be treated as 'guest' in Turkey, as Turkey has some

¹ For a detailed analysis of refugee law, see James C. Hathaway and R. A. Neve, 'Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection', *Harvard Human Rights Journal*, 10, 1997, pp.115–211. For related concepts, see also Emily Bazelon, 'Who Qualifies for "Asylum"?' http://www.nytimes.com/2015/09/20/magazine/who-qualifies-for-asylum.html?emc=edit_tnt_20150915&nid=62664474&tntemail0=y&r=1

² <http://www.unhcr.org/43662e712.pdf>

³ http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/pdf/108_en.pdf.

⁴ <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-eu-syrian-refugees-turkey-blocked-by-greek-court-a7039886.html>; <http://www.kathimerini.gr/860436/article/epikairothta/ellada/mh-asfalhs-trith--xwra-h-toyrkia>.

A DEAL BETWEEN EU AND TURKEY ON MATTERS OF THE REFUGEE, READMISSION AND VISA LIBERALISATION

geographic limitations in its definition of asylum seekers.⁵ That is to say that a Syrian asylum seeker may gain asylum-seeker status when he/she is in Greece, but his/her status will be blurred after being sent back to Turkey. Such practices may create a precedent for further deconstruction of existing asylum-seeking rules. It is a tangible challenge to the UNHCR rules and a big concern for the European Court of Human Rights (ECtHR).

Merkel, chancellor of Germany, and Davutoğlu, prime minister of Turkey, concertedly presented that one of the significant objectives of the EU is to prevent the illegal crossing of asylum seekers, particularly from the Balkan route⁶ into the EU, and this deal, they asserted, will solve it. Such an argument does not hold water since the Balkan route is not the only way illegal actors can make use of it, though it may be the shortest one. Illegal crossing is possible from the Mediterranean Sea, North Africa and northeast Europe.

The EU tends to exaggerate its responsibility and the social and economic burdens. According to the deal, the total number of refugees that EU members will accept are 72,000 over three years as part of the 'one in—one out' scheme. This amount is too small, given the fact that, in Turkey alone, there are around 2,7 million Syrian refugees.⁷

The right-wing parties in the EU are presenting the refugee issue as a matter of threat to European societies,⁸ which is not a simple flaw in its argument but a clear distortion of the whole issue. The total number of refugees is not too large to destroy security, social order or threaten ethnic and cultural composition in the EU. If the problem were limited to the total number of refugees, it would be possible to say that the EU countries could easily absorb refugees. The case of Germany is a good example. Germany voluntarily accepts half a million in foreign labour force every year. Instead of accepting half a million in labour force among refugees, the Merkel government wants to introduce a quota system that each EU member state would take some refugees, and the government also tends to exaggerate the refugee problem as if it were a threat to societies in the EU.

Merkel, German chancellor, has been alarmed from 2014 onwards about a growing refugee influx into the EU, within which most asylum seekers wanted to reach Germany. Merkel brought the refugee issue into the EU agenda and expected to share the burden in the EU.⁹ He argued that Turkey should shoulder more responsibility to prevent refugees entering the EU.

Victor Orban, a nationalist conservative prime minister of Hungary, presented the whole issue as a matter of 'democracy' and attempted a referendum in Hungary. On 2 October

⁵ Alexander Bürgin & Derya Aşıkoğlu, 'Turkey's New Asylum Law: A Case of EU Influence', *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, November 2015: 1–15; Dilek Latif, 'Refugee Policy of the Turkish Republic', *The Turkish Yearbook*, 33, 2002, pp. 1–29; Kemal Kirişçi, 'Is Turkey Lifting the "Geographical Limitation"? The November 1994 Regulation on Asylum in Turkey', *International Journal of Refugee Law*, 8:3, 1996, pp. 293–318.

⁶ For Western Balkan Route, see Frontex, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>. For map see 'Migratory Routes Map' <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>

⁷ In March 2016, there were 4,8 million Syrians displaced in the region; 2,7 million in Turkey, 1 million in Lebanon, 640,000 in Jordan, 250,000 in Iraq and 120,000 in Egypt. See 'Syria Regional Refugee Response,' UNHCR Inter-Agency Information Sharing Portal. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

⁸ For a study on migration and security threat see Michela Ceccorulli, 'Migration as a security threat: internal and external dynamics in the European Union', Forum on the Problems of Peace and War, Florence, GARNET, Working Paper No: 65/09, April 2009;

<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/garnet/workingpapers/6509.pdf/>

⁹ European Commission, 'Refugee Crisis: European Commission takes decisive action', Press Release, 9 September 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm; 'Mother Angela: Merkel's Refugee Policy Divides Europe,' *Spiegel*, 21 September 2015, <http://www.spiegel.de/international/germany/refugee-policy-of-chancellor-merkel-divides-europe-a-1053603.html>; Louise Ridley, 'Angela Merkel's Immigration Quotes', *The Huffington Post*, 1 September 2015, http://www.huffingtonpost.co.uk/2015/09/01/angela-merkel-immigration-migrants-germany_n_8069928.html.

2016, an overwhelming majority of the Hungarian voters were against the binding decision to relocate asylum seekers among the EU members.¹⁰ Although 98 percent of voters voted against it, the result was invalid, since the turnout was less than the 50 percent threshold. Only 40.41 percent of those registered on the electoral lists participated in the referendum.¹¹ While economists argue that this is ‘a defeat for populism in Hungary’, Orban claims that ‘Brussels can no longer force its will on Hungary’.¹²

How it will affect the EU’s refugee system remains to be seen. However, it can be said that extreme right-wing parties in the EU will challenge Merkel’s quota proposal. Although Merkel’s proposal was not a solution to the problem, it could lower the tension in Germany. This is what Merkel lost.

It may be said that the motive of the EU, in particular Germany under the Merkel government, was that refugees could be kept in the periphery of core Europe. The deal with Turkey, they had assumed, would serve this purpose. However, the 18 March accord was not fully implemented because of two reasons: one is that there were flaws in the EU’s strategy, as noted previously, and second, Erdoğan’s objectives kept moving.

Having examined the motives of the EU, now let’s explore the JDP leadership’s motives. There are three definable motives for the JDP government: a) financial burden sharing, b) an attempt to renew the partnership for recovering hegemony and c) the linkage policy. Whether or not there was a personal motive for Davutoğlu is an open question that needs to be taken up in a separate study, though suffice it to say that some journalists hinted that Erdoğan, president of Turkey and the real power in the JDP, replaced Davutoğlu on 22 May 2016 with Binali Yıldırım due to Erdoğan’s growing suspicion that Davutoğlu could have constructed his personal power through the support of EU policy makers that, in the long run, could undermine Erdoğan’s power in the JDP.¹³

III

Syrian refugees have poured into Turkey from 2012 onwards. The JDP government has refrained from getting involved in the UNHCR and other international organisations and associations to handle the refugees. Instead, the JDP government provided humanitarian aid to refugees who have been officially defined as ‘guests’. Why the JDP kept international organisations at arm’s length remains unclear since this question is avoided by JDP policy makers.

As Merkel brought the refugee issue into the EU’s agenda and expected to share the burden among EU countries, so did the JDP government. Parallel to negotiations among the EU members, Merkel negotiated with Davutoğlu as prime minister (September 2014–May 2016). Indeed, the text of the 18 March deal is the product of the negotiation between Merkel and Davutoğlu (the text is supported by the EU commission, but failed to be

¹⁰ The exact wording of the question is ‘Do you want the European Union to be entitled to prescribe the mandatory settlement of non-Hungarian citizens in Hungary without the consent of the National Assembly?’

¹¹ Sven Milekic, Maria Cheresheva and Milivoje Pantovic, ‘Balkans Unlikely to Follow Hungary’s Migrant Vote’, http://www.balkaninsight.com/en/article/balkans-not-likely-to-follow-hungarian-no-to-migrant-quotas-09-30-2016-1?utm_source=Balkan+Insight+Newsletters&utm_campaign=a89d1f36ee-BI_DAILY&utm_medium=email&utm_term=0_4027db42dc-a89d1f36ee-319773269

¹² ‘A Defeat for Populism in Hungary, Viktor Orban fails to win his referendum against migrants’, Electronic Version of *Economist*, 3 October 2016; <http://www.economist.com/news/europe/21708083-anti-refugee-publicity-ploy-falls-far-short-needed-turnout-viktor-orban-fails-win-his?cid1=cust/ddnew/n/n/n/2016103n/owned/n/n/nw/n/n/n/email&etear=Dailydispatch>.

¹³ <https://pelikandosyasi.wordpress.com/>

A DEAL BETWEEN EU AND TURKEY ON MATTERS OF THE REFUGEE, READMISSION AND VISA LIBERALISATION

sanctioned by the EU parliament and has not yet been tested in the EU Council).

For Davutoğlu, the financial issue was a matter of recognition of his role as actor at the EU level, as he negotiated without Erdoğan's direct involvement. What is more is, Davutoğlu returned to Ankara, presenting himself as a strong negotiator, with high persuasive skills like 'Kayserili',¹⁴ and boasting that he doubled the total amount of the EU contribution from 3 billion to 6 billion Euros. In total, 3 billion plus 3 billion Euros would be spent with the approval of the EU Commission. Erdoğan had warned Davutoğlu that, when he was negotiating the deal in Brussels, he should come to Turkey with 3 billion Euro in cash, not in words.¹⁵

The financial issue seems to have been secondary to the other two motives: b) the attempt to renew the partnership for recovering hegemony and c) the linkage policy.

As this paper has argued elsewhere,¹⁶ the JDP had attained historic bloc through the holy alliance that was involved in a coalescence of domestic and external forces and dismantled the Kemalist state structure. However, the JDP's assertive neo-Ottomanist foreign policy and increasing authoritarianism caused a decline in hegemony, as shown in the 7 June 2015 elections, which was later revived at the 1 November elections through coerciveness at the domestic level and trade-offs at the international level. At the domestic level, the coerciveness continues and the 18 March 2016 deal is the reflection of the trade-offs between the JDP and the EU (a similar process continues with the United States over Syria). Its main objective is to revive hegemony through trade-offs on external relations. The EU policy makers knew of such a weakness in the JDP position at the external level and made use of it, and as JDP policy makers knew the challenge faced by the Merkel government, both came to a point of understanding. However, both sides were assertive in their objectives. While German policy forced the JDP government to promise that Syrian refugees will remain in Turkey, the JDP government insisted that there is a link between the refugee issue, the readmission agreement and visa liberalisation.¹⁷

The readmission agreement had been signed between the JDP government and the EU in 2013 and the JDP leadership expected that the readmission agreement would enter into force in October 2016 together with - yet to be finalised – the EU's visa liberalisation for Turkish citizens.

The readmission agreement was ratified at the Turkish Grand National Assembly and sanctioned by the EU decision mechanisms. As president, Erdoğan gave his consent to publication of the readmission treaty, and it was printed at the official gazette of Turkey on 20 May 2016. This does not mean the procedure is finalised. The cabinet has to work out a directive to implement the international treaty. It appears that Erdoğan establishes a direct link between implementation of the readmission treaty and visa liberalisation. The visa liberalisation was a part of the deal between Davutoğlu and Tusk, president of the EU council, though the EU conditioned that Turkey had to complete 72 items that were identified by the EU commission as pre-conditions.¹⁸

¹⁴ 'Davutoğlu: AB ile Kayserili pazarlığı yaptık', *Hürriyet*, 08 March 2016; <http://www.hurriyet.com.tr/davutoglu-ab-ile-kayserili-pazarligi-yaptik-40065646>.

¹⁵ 'Erdoğan: Temenni Ederim Davutoğlu 3 Milyar Euro ile Döner'; <https://tr.sputniknews.com/politika/20160307/1021330962/erdogan-davutoglu-3-milyar-euro.html>; see also <http://t24.com.tr/haber/erdogan-umarim-basbakan-brukselden-3-milyar-euroyu-alarak-doner.331090>.

¹⁶ Mustafa Türkeş, 'Decomposing Neo-Ottoman Hegemony', *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 18:3, 2016, pp. 191–216.

¹⁷ <http://www.hurriyet.com.tr/index/geri-kabul-anlasmasi>; <http://www.mfa.gov.tr/soru-cevap.tr.mfa>; <http://www.ntv.com.tr/turkiye/ibrahim-kalindan-vize-muafiyeti-aciklamasi,jk3rAp27S0erj1NLX5ST1g>.

¹⁸ <http://www.abhaber.com/vize-serbestisi-icin-72-kriter/>

MUSTAFA TÜRKES

Turkey has completed almost all of the items defined as pre-conditions, except one condition that is a revision of the law for anti-terror, which seems to be blocking the linkage strategy. While the EU put pressure on the JDP government to change the law on anti-terror, JDP policy makers argue that, given the degree of terrorism at large, Turkey should not be expected to revise the law for anti-terror. Following the attempt to overthrow the JDP government on 15 July 2016 by the Gülen community, which was a member of the 'holy alliance' of the JDP until 2011, the JDP took this opportunity to crack down on potential opposition and would totally ignore the revision of the law for anti-terror. In late September 2016, the EU revealed that, out of 72, only seven items remained to be met for providing visa liberalisation.¹⁹ Although the European Commission gave a green light to the JDP leadership to repair their relations, it appears that Erdoğan and prime minister Yıldırım are not interested in the deal and insist that the EU should keep up its financial promise (3 billion plus 3 billion euros) and extend visa liberalisation to Turkish citizens, while the EU turns deaf to this claim.

Both the EU and the JDP administration are distorting the reality. The crux of the matter is that the EU policy makers have long turned blind eyes to the growing authoritarianism of the JDP rule in return to a trade-off over the refugee problem that Turkey would keep refugees in Turkey, while the JDP pursues coercive policies to sustain its internal power and wants not to be criticised by the EU.

IV

To conclude, it may be stated that the EU is acting as a hegemon capable of squeezing the JDP government into a corner to get the 18 March deal fully implemented and, above all, to force Turkey to keep 2,7 million refugees and put the readmission treaty into force without linking it with visa liberalisation.

For Erdoğan and the JDP, linkage is essential, not only because they are interrelated, but also particularly because the JDP wishes to hold the trade-off leverages in its own hands in order to revive its partnership with the EU policy makers. Whether this strategy of linkage through trade-offs helps sustain its wish to revive old hegemony in a new form is open-ended. It may work for a while, but in the medium and long term, it is unlikely.

The linkage policies taken up by the two sides are conflicted, and thus problems are not solved, only transformed.

A final point is that the norms, ethics and EU standards have rapidly become a subject for negotiations, and both the EU and JDP have not missed such opportunity, of course at the expense of refugees. Refugees have been victims of systematic wrong policies, and once again, they are being instrumentalised.

Appendix: **EU–Turkey Statement**, 18 March 2016

Today the Members of the European Council met with their Turkish counterpart. This was the third meeting since November 2015 dedicated to deepening Turkey–EU relations as well as addressing the migration crisis.

¹⁹ European Commission, 'Delivering on migration and border management: Commission reports on progress made under the European Agenda on Migration Brussels', Press Release 28 September 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3183_en.htm.

A DEAL BETWEEN EU AND TURKEY ON MATTERS OF THE REFUGEE, READMISSION AND VISA LIBERALISATION

The Members of the European Council expressed their deepest condolences to the people of Turkey following the bomb attack in Ankara on Sunday. They strongly condemned this heinous act and reiterated their continued support to fight terrorism in all its forms.

Turkey and the European Union reconfirmed their commitment to the implementation of their joint action plan activated on 29 November 2015. Much progress has been achieved already, including Turkey's opening of its labour market to Syrians under temporary protection, the introduction of new visa requirements for Syrians and other nationalities, stepped up security efforts by the Turkish coast guard and police and enhanced information sharing. Moreover, the European Union has begun disbursing the 3 billion euro of the Facility for Refugees in Turkey for concrete projects and work has advanced on visa liberalisation and in the accession talks, including the opening of Chapter 17 last December. On 7 March 2016, Turkey furthermore agreed to accept the rapid return of all migrants not in need of international protection crossing from Turkey into Greece and to take back all irregular migrants intercepted in Turkish waters. Turkey and the EU also agreed to continue stepping up measures against migrant smugglers and welcomed the establishment of the NATO activity on the Aegean Sea. At the same time Turkey and the EU recognise that further, swift and determined efforts are needed.

In order to break the business model of the smugglers and to offer migrants an alternative to putting their lives at risk, the EU and Turkey today decided to end the irregular migration from Turkey to the EU. In order to achieve this goal, they agreed on the following additional action points:

1) All new irregular migrants crossing from Turkey into Greek islands as from 20 March 2016 will be returned to Turkey. This will take place in full accordance with EU and international law, thus excluding any kind of collective expulsion. All migrants will be protected in accordance with the relevant international standards and in respect of the principle of non-refoulement. It will be a temporary and extraordinary measure which is necessary to end the human suffering and restore public order. Migrants arriving in the Greek islands will be duly registered and any application for asylum will be processed individually by the Greek authorities in accordance with the Asylum Procedures Directive, in cooperation with UNHCR. Migrants not applying for asylum or whose application has been found unfounded or inadmissible in accordance with the said directive will be returned to Turkey. Turkey and Greece, assisted by EU institutions and agencies, will take the necessary steps and agree any necessary bilateral arrangements, including the presence of Turkish officials on Greek islands and Greek officials in Turkey as from 20 March 2016, to ensure liaison and thereby facilitate the smooth functioning of these arrangements. The costs of the return operations of irregular migrants will be covered by the EU.

2) For every Syrian being returned to Turkey from Greek islands, another Syrian will be resettled from Turkey to the EU taking into account the UN Vulnerability Criteria. A mechanism will be established, with the assistance of the Commission, EU agencies and other Member States, as well as the UNHCR, to ensure that this principle will be implemented as from the same day the returns start. Priority will be given to migrants who have not previously entered or tried to enter the EU irregularly. On the EU side, resettlement under this mechanism will take place, in the first instance, by honouring the commitments taken by Member States in the conclusions of Representatives of the Governments of Member States meeting within the Council on 20 July 2015, of which 18.000 places for resettlement remain. Any further need for resettlement will be carried

MUSTAFA TÜRKES

out through a similar voluntary arrangement up to a limit of an additional 54.000 persons. The Members of the European Council welcome the Commission's intention to propose an amendment to the relocation decision of 22 September 2015 to allow for any resettlement commitment undertaken in the framework of this arrangement to be offset from non-allocated places under the decision. Should these arrangements not meet the objective of ending the irregular migration and the number of returns come close to the numbers provided for above, this mechanism will be reviewed. Should the number of returns exceed the numbers provided for above, this mechanism will be discontinued.

3) Turkey will take any necessary measures to prevent new sea or land routes for illegal migration opening from Turkey to the EU, and will cooperate with neighbouring states as well as the EU to this effect.

4) Once irregular crossings between Turkey and the EU are ending or at least have been substantially and sustainably reduced, a Voluntary Humanitarian Admission Scheme will be activated. EU Member States will contribute on a voluntary basis to this scheme.

5) The fulfilment of the visa liberalisation roadmap will be accelerated vis-à-vis all participating Member States with a view to lifting the visa requirements for Turkish citizens at the latest by the end of June 2016, provided that all benchmarks have been met. To this end Turkey will take the necessary steps to fulfil the remaining requirements to allow the Commission to make, following the required assessment of compliance with the benchmarks, an appropriate proposal by the end of April on the basis of which the European Parliament and the Council can make a final decision.

6) The EU, in close cooperation with Turkey, will further speed up the disbursement of the initially allocated 3 billion euros under the Facility for Refugees in Turkey and ensure funding of further projects for persons under temporary protection identified with swift input from Turkey before the end of March. A first list of concrete projects for refugees, notably in the field of health, education, infrastructure, food and other living costs, that can be swiftly financed from the Facility, will be jointly identified within a week. Once these resources are about to be used to the full, and provided the above commitments are met, the EU will mobilise additional funding for the Facility of an additional 3 billion euro up to the end of 2018.

7) The EU and Turkey welcomed the ongoing work on the upgrading of the Customs Union.

8) The EU and Turkey reconfirmed their commitment to re-energise the accession process as set out in their joint statement of 29 November 2015. They welcomed the opening of Chapter 17 on 14 December 2015 and decided, as a next step, to open Chapter 33 during the Netherlands presidency. They welcomed that the Commission will put forward a proposal to this effect in April. Preparatory work for the opening of other Chapters will continue at an accelerated pace without prejudice to Member States' positions in accordance with the existing rules.

9) The EU and its Member States will work with Turkey in any joint endeavour to improve humanitarian conditions inside Syria, in particular in certain areas near the Turkish border which would allow for the local population and refugees to live in areas which will be more safe.

All these elements will be taken forward in parallel and monitored jointly on a monthly basis.

The EU and Turkey decided to meet again as necessary in accordance with the joint statement of 29 November 2015.

A DEAL BETWEEN EU AND TURKEY ON MATTERS OF THE REFUGEE, READMISSION AND VISA LIBERALISATION

Source: European Council Pres Release, 18 March 2016

http://dsms.consilium.europa.eu/952/Actions/Newsletter.aspx?messageid=4261&customerid=9612&password=enc_3832323931454546_enc

Footnote references

- 'A Defeat for Populism in Hungary, Viktor Orban fails to win his referendum against migrants', Electronic Version of *Economist*, 3 October 2016; <http://www.economist.com/news/europe/21708083-anti-refugee-publicity-ploy-falls-far-short-needed-turnout-viktor-orban-fails-win-his?cid1=cust/ddnew/n/n/n/2016103n/owned/n/n/nwl/n/n/n/email&etear=dailydispatch>
- Bazon, Emily, 'Who Qualifies for "Asylum"?' , *New York Times*, 15 September 2015
http://www.nytimes.com/2015/09/20/magazine/who-qualifies-for-asylum.html?emc=edit_tnt_20150915&nliid=62664474&tntemail0=y&r=1
- Bürgin, Alexander & Derya Aşıkoğlu, 'Turkey's New Asylum Law: A Case of EU Influence', *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, November 2015: 1–15.
- Ceccorulli, Michela, 'Migration as a security threat: internal and external dynamics in the European Union', Forum on the Problems of Peace and War, Florence,
- GARNET, Working Paper No: 65/09, April 2009;
<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/garnet/workingpapers/6509.pdf/>
- 'Erdoğan: Temenni Ederim Davutoğlu 3 Milyar Euro ile Döner'; <https://tr.sputniknews.com/politika/20160307/1021330962/erdogan-davutoglu-3-milyar-euro.html>
- European Commission, 'Refugee Crisis: European Commission takes decisive action', Press Release, 9 September 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm/
- Hathaway, James C. and R. A. Neve, 'Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection', *Harvard Human Rights Journal*, 10, 1997: 115–211.
- Kirişçi, Kemal, 'Is Turkey Lifting the "Geographical Limitation"? The November 1994 Regulation on Asylum in Turkey', *International Journal of Refugee Law*, 8:3, 1996: 293–318.
- Latif, Dilek, 'Refugee Policy of the Turkish Republic', *The Turkish Yearbook*, 33, 2002: 1–29
- 'Migratory Routes Map' <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>
- Milekic, Sven, Maria Cheresheva and Milivoje Pantovic, 'Balkans Unlikely to Follow Hungary's Migrant Vote', http://www.balkaninsight.com/en/article/balkans-not-likely-to-follow-hungarian-no-to-migrant-quotas-09-30-2016-1?utm_source=Balkan+Insight+Newsletters&utm_campaign=a89d1f36ee-BI_DAILY&utm_medium=email&utm_term=0_4027db42dc-a89d1f36ee-319773269
- 'Mother Angela: Merkel's Refugee Policy Divides Europe,' *Spiegel*, 21 September 2015, <http://www.spiegel.de/international/germany/refugee-policy-of-chancellor-merkel-divides-europe-a-1053603.html/>
- New York Times Editorial Board, 'A Plan to Save Refugees and Europe's Open Borders', http://www.nytimes.com/2015/09/11/opinion/a-plan-to-save-refugees-and-europes-open-borders.html?emc=edit_tnt_20150910&nliid=62664474&tntemail0=y&r=0/
- Ridley, Louise. 'Angela Merkel's Immigration Quotes', *The Huffington Post*, 1 September 2015, http://www.huffingtonpost.co.uk/2015/09/01/angela-merkel-immigration-migrants-germany_n_8069928.html/
- Türkeş, Mustafa, 'Decomposing Neo-Ottoman Hegemony', *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 18:3, 2016: 191-216.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 'Syria Regional Refugee Response,' UNHCR Inter-Agency Information Sharing Portal. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php/>
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 'World at War – UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2014', Geneva, 2015,
http://unhcr.org/556725e69.html#_ga=1.94141150.217509929.1443432510

From Collective Memory to Frontline Reality: The Greek State and Society Confronted with Migrant and Refugee Question(s), 1980-2016

By TASOS KOSTOPOULOS

Why the arrival of more than 1 million of Middle Eastern refugees in Greece during 2015 and 2016 did not provoke an open racist backlash, just as it happened in other European countries during the same period? A number of factors, both circumstantial and/or historical, may explain this development. The transitional nature of the refugee border crossing, judicial suppression of local Nazis but also the recent discredit of private TV Channels and the availability of volunteer activists generated by the recent capitulation of the SYRIZA government to the troika, are the main circumstantial reasons that have contributed to the massive show of solidarity that did not allow xenophobic reactions to take the upper hand. As for the historical reasons, they can be traced back to the fact that up to one fifth of today's Greek population is itself of refugee descent –and the subsequent collective memories arising from that.

I

If during the last decade, the political and social evolution of Greece has been full of contradictions, one of its most contradictory aspects was the lack of any significant racist upsurge during the mass influx of Middle Eastern refugees to the Aegean Islands throughout 2015 and the first months of 2016.

Four years after the entry of an openly Nazi party (Golden Dawn) in the Greek Parliament, which had been preceded and followed by a number of violent attacks against Third World immigrants, the arrival of 856,723 refugees in 2015 and another 157,988 during the first six months of 2016¹ was not greeted by massive xenophobic reactions, like in other nations in Eastern and Central Europe. On the contrary, there was a wave of solidarity mobilization by segments of civil society who rushed to compensate for the deficiencies of a state apparatus not only totally unprepared for such an event, but also decimated by five years of catastrophic bailout memoranda. It was this mobilization of a protective civil society that prevented the emergence of a racist counter-current against the refugee “invasion”, denounced as such not only by the Far Right (Golden Dawn continues to hold approximately 7 percent of the electorate, at least), but also by the conservative mainstream opposition (New Democracy party), whose propaganda tried initially to speculate on the issue and arouse xenophobic sentiments against immigrants and the left-wing government

¹ Numbers provided by the UNHCR webpage. According to the Greek MFA, there have been 851.319 refugee and immigrant arrivals in 2015, compared to only 41.074 in 2014 – an increase of 1972 percent within a single year; Γραφείο Αναπληρωτή ΥΠΕΞ, *Προσφυγική*, p.3.

that allegedly “protected” (or even “brought”) them into the country. Even in the biggest islands of the East Aegean, where the number of incoming refugees was two, three or even six times their total population², such racist reactions during the fall of 2015 proved to be half-hearted and short-lived.

There is no doubt that this initial absence of mass displays of anti-refugee racism by the Greek public must be first and foremost attributed to the fact that many of the Middle Eastern refugees who landed in Greece during 2015 were passers-by, whose goal was not to install themselves in a country suffering from a severe social crisis (with an official unemployment rate of 26.5 percent),³ but to continue their way northward, within the Schengen zone, to integrate into an economically more accommodating environment. Active solidarity toward the incoming refugees was therefore tantamount to an act of human care for people in urgent need, not necessarily amounting to unequivocal support for their more or less permanent settlement in Greece. Its anti-fascist component, i.e., the open rejection of the Islamophobic rhetoric forwarded by the Far Right, was nevertheless equally present on the field.

To fully understand this development, we also must take into consideration a number of complementary factors that either facilitated this solidarity activism or inhibited the development of an opposing mobilization against the refugee “invasion”. Some of these factors can be described as circumstantial, while others came out of a historical background that needs to be thoroughly explained.

II

The circumstantial factors, arising from recent developments in the previous years or months, include:

(a) The legal prosecution of Golden Dawn since the fall of 2013, with many of its members and leaders still on trial for a variety of offenses, ranging from criminal conspiracy to moral instigation of (or physical implication in) several racist and/or politically motivated murders or attempted murders. The end of the New Democracy government’s blind eye toward the criminal activities of the Nazis (or even the conscious harboring of them by the ND right wing) not only destroyed once and for all the myth of an autonomous semi-military organization dedicated to fighting to the finish “against all”, according to their own slogans, but also exposed -- albeit only partially -- Golden Dawn’s nature as a tool of the Greek “deep state” within the military and police forces⁴. The passive stance adopted ever since by its leadership and rank and file, itself a form of indirect declaration of loyalty to the authorities and the established order, did not leave them with any breathing room to organise anti-immigrant actions, at least for the time being.

(b) The prosecution of racist hate speech through Law 2485, adopted by the Parliament in

² 85 percent in the case of Lesbos (500.018 refugees, compared with a local population of 85.412), 411 percent in Leros (31.929 to 7.755), 245 percent in Samos (73.732 to 30.102), 235 percent in Chios (120.804 to 51.339) and 231 percent in Kos (58.420 to 25.280). On the small island of Agathonissi, inhabited by 316 Greeks, but with 31.089 refugee arrivals during 2015, this analogy reached 9.838 percent; Γραφείο Αναπληρωτή ΥΠΕΞ, *Προσφυγική*, p.3.

³ Hellenic Statistical Authority, *The Greek*, p.7 (data for the end of 2014). The level of unemployment remained more or less stable during 2015 and early 2016.

⁴ For a very good detailed account of Golden Dawn activities and their prosecution, the reader may refer to the bilingual (Greek-English) website www.goldendawnwatch.org. Unfortunately, the English version of its day-to-day monitoring of the main trial stops at the end of 2015. See also: Psarras, *Golden Dawn*.

September 2014. Although it has never been applied up to this day⁵, its existence not only hindered anti-refugee activism, but it also prevented several private TV channels from playing the xenophobic card to attract broader audiences. We must stress here that, according to the founding rules of Greek Private Radio and TV stations, set by their West European and U.S. counterparts during the late 1980s and early 1990s, the conscious cultivation of a climate of tension and urgency, even about nonsense issues that are completely forgotten the next day, is inherently perceived as a *conditio sine qua non* for a successful electronic media business⁶.

(c) The total loss of credibility in the private TV channels during the referendum campaign of July 2015, when most of them threw away any pretense of objectivity or even professionalism, engaging themselves in an overt black propaganda campaign in favor of the “yes” vote, a breach of respectability that alienated most spectators, at least temporarily⁷. These private channels have played a crucial role in promoting racist agendas among the population in the past. In the 1990s, they constantly overplayed incidents of criminality by young male Albanian immigrants, eliciting a societal demand for tough law-and-order policies and de-legitimising the democratic imperatives that had dominated Greek public discourse since the military junta’s downfall two decades earlier⁸. In 2009, they created a wave of Islamophobia against incoming Afghan and Pakistani immigrants, elevating the far-right LAOS Party -- until then a more or less marginalised entity -- into a “respectable” political force that was incorporated into the short-lived neo-liberal “Government of National Salvation” created by banker Lukas Papadimos in 2011⁹. During the spring of 2012, they finally contributed to an openly racist campaign by this same government, consciously promoting Golden Dawn as a “lesser evil” against the ascending Left and contributing to its electoral success¹⁰. When some of these TV channels tried to instigate anti-refugee feelings in September 2015, it was too soon for them to recover their lost credibility and repeat their earlier exploits as incubators of Greek racism.

(d) Last but not least, the SYRIZA government’s recent capitulation to the troika and the mass disengagement produced in the party’s ranks by this development, together with the general feeling of an onerous defeat suffered by most of the Greek Left forces, diverted the energies of those still active into the field of solidarity toward the destitute refugees -- as both a form of political engagement with an immediate practical outcome and an active anti-fascist mobilization that allowed no space for xenophobic feelings to develop. It must be pointed out that even before SYRIZA’s inception as an umbrella of various left-wing groups in 2003, most of its components had been more or less deeply engaged in the local anti-fascist movement. The annual “Anti-Racist Festivals” organised each summer since 1996 by a network of immigrant and solidarity associations provided the first meeting

⁵ With the notable exception of the law’s most problematic aspect -- the penalization of genocide and war crimes denial. This clause has been used against the German revisionist historian Heinz Richter for his characterization of Wehrmacht war crimes in Crete as lawful reprisals against the “brutal” and “illegal” armed resistance that some of the island’s inhabitants launched against the 1941 Nazi invaders. After a mobilization of professional Greek historians, who were seriously concerned about the law’s long-term impact on scientific research in Greece, a Rethymnon Court declared last February that this specific clause was unconstitutional and therefore invalid, clearing Heinz Richter of any charges.

⁶ For such a directive: Γραμμή. *Η τεχνική*.

⁷ Ο Ιός, «Η χειραφέτηση».17-9.

⁸ Ο Ιός, «Οι νονοί.» 45-8.

⁹ On this spectacular transformation of LAOS from a marginal group to a “respectable” partner of the mainstream pro-bailout parties, see Dimitris Psarras, *The Rise*.10-4.

¹⁰ Ψαράς, *Η Μαύρη*, p.377-82; Κωστόπουλος, «Οι vaζι », p.42-57.

ground for the later party's founders¹¹. Most of the local solidarity networks that emerged last autumn to provide relief and protection to the refugees were thus staffed either by SYRIZA rank-and-file or by fellow travelers from the anarchist movement. In the first case, the matrix of mobilization was provided by pre-existing social solidarity networks set up in recent years to counter the worst side effects from bailout policies, while the anarchists were inspired mostly by direct-action schemes.

III

All of these circumstantial factors could not possibly amalgamate into a positive (or at least neutral) attitude toward the new refugees had there not been a historical background that played into the hearts and minds of the mainstream Greek population. Solidarity activists managed to repel racist propaganda by recalling the collective memories of the sufferings by numerous Greeks of earlier generations, who also had experienced forced expatriation due to national or political persecution – just like today's Syrian, Iraqi, and Afghan refugees. At least one-fourth of the current Greek population is related partly or totally from people who either immigrated to or left Greece during the 20th century as war or political refugees. Although the construction of their collective memory has followed various trajectories and was often imbued with contradictory ideological content, the common denominator of that refugee experience continues to function as a very strong identity marker for all subgroups.

From the point of view of their origin and the political context of their (permanent or temporary) expatriation, these earlier Greek refugee currents can be classified according to four main categories:

1. The biggest group consists of the Greek-Orthodox refugees who left Turkey during or immediately after the catastrophic outcome of the Greco-Turkish war of 1919-1922, either fleeing slaughter at the hands of victorious Kemalist forces or as a result of the compulsory exchange of populations agreed upon between the two countries in 1923 at Lauzanne¹². According to the 1928 census, 1,104,216 out of a total of 6,204,684 Greek citizens, or 17,8 percent of the country's population at that time, were refugees of Asia Minor, Pontus, or Eastern Thrace origin¹³. A meticulous study of the official numbers reveals, however, that this number is clearly an underestimation, as many villages exclusively inhabited by refugees are not registered as such¹⁴. Even today, the offspring of those people are described (and self-described) in everyday talk as people “of refugee origins (προσφυγικής καταγωγής) or even “refugees” (πρόσφυγες); their clubs often bear a “refugee” designation. The term “refugee” has acquired a rather positive connotation, defining a group that suffered because of its national identity and managed to survive (and sometimes prosper) in spite of the difficulties it confronted since its expatriation. This was not at all the case in the days just after their ancestors' arrival in Greece, when both their Greekness and the compatibility of their manners with those of the indigenous population were fiercely contested by local nativists¹⁵. Although rejected from the sanitised official discourse about

¹¹ For a self-presentation of those activities by the group that has been at their core: *Ελευθερίες*.

¹² For the 1919-1922 Greek-Turkish War, known in Greece as “the Asia Minor Campaign” and in Turkey as “the War of Independence”: Smith, *Ionian Vision*. For the compulsory Population Exchange ordered by the Lauzanne Treaty: Pentzopoulos, *The Balkan*, p.64-71.

¹³ Ministère de l'Economie Nationale, *Résultats*, Vol.I.

¹⁴ Κωστόπουλος, *Πόλεμος*, 264-5.

¹⁵ Pentzopoulos, *The Balkan*, p.209-12; Mavrogordatos, *Stillborn Republi*, p.191-8.

FROM COLLECTIVE MEMORY TO FRONTLINE REALITY

the “reception” of the 1922 refugees by the Greek motherland, this memory of alienation (or even humiliation) has nevertheless survived at the level of informal family history, producing an ambivalent stance toward nativist policies but also eliciting feelings of solidarity toward any segment of the population who is expatriated for its identity or beliefs. The final outcomes of these contradictory tendencies are at stake amid the ongoing political confrontations inside these communities.

What must be taken into account are the different paths through which the first two generations of those Greek refugees have been fully integrated into Greek society (and accepted by it) during the 1940s. A considerable number of former refugees from Turkey actively participated in the Communist-led resistance movement, while others collaborated with the Quisling governments and fought in paramilitary Nazi units under the leadership of high-rank SS officers, only to transform themselves into “nationalist” anti-Communist fighters during the subsequent Civil War of the late 1940s¹⁶. Individual descent from people or communities distinguished for their participation in WWII Resistance does not, of course, automatically pre-ordain an equally anti-fascist stance today. Nevertheless, as today’s crisis in the relations between Greece and the German-led European Union has led to a resurrection of collective memories from the Nazi Occupation of Greece and imbued it with new meanings, it is increasingly difficult for people to overcome those earlier schisms that defined social life in Greece for decades. One of the main problems met by Golden Dawn in its efforts to extend its influence beyond the traditional far-right audience has been the open identification of its leaders with German Nazis, who perpetrated the harshest foreign occupation ever suffered by the country’s inhabitants.

2. Smaller groups of ethnic Greek refugees, fleeing national oppression by other Balkan nationalisms, had been immigrating to Greece since 1906 and continued to do so. The first such wave came from Bulgaria, whose Greek minority also was subjected during the 1920s to a population-exchange scheme, formally voluntary, but more or less enforced¹⁷. Most of the earlier arrivals had been absorbed into the social fabric of metropolitan Athens, while the later wave more or less kept its collective identity. Less visible as a compact social body, the Greeks of Istanbul who left their homes after the anti-Christian pogrom of 1955 and a wave of expulsions in the mid-1960s, estimated at between 40,000 and 100,000¹⁸, also keep a strong form of collective identity through a multitude of “Constantinople” clubs¹⁹. The modalities surrounding their ethnic cleansing, together with their rather quick (though often equally traumatic) absorption into the rest of Greek society, make it less easy for them to identify with the current Middle East refugees. Nevertheless, certain aspects of a repressed “Oriental” collective identity, for the first time publicly expressed in 2003 by the tremendously popular film “A Touch of Spice”, expose enough open questions for a social anthropologist to explore in this direction. The same can be said about the former Greek colony of Egypt, the bulk of which (more than 10,000 people) expatriated between 1960 and 1964, after the passing of nationalist legislation affecting foreign workers there²⁰.

¹⁶ Refugee participation in the Resistance is amply documented in most of the historical literature on the 1940s. For this participation as a marker of total integration into Greek society: Θεοτοκάς, *Σελίδες ημερολογίου* 7, p.509-11 & 545-6. For the delicate question of armed collaboration with the occupiers by Turkish-speaking Pontic communities in Macedonia: Μαραντζίδης, *Γιασασίν μιλέτ*, p.109-207.

¹⁷ Wurfain, *L'échange*. The 1928 census registered a total of 49.027 refugees from Bulgaria (op.cit., fn.13).

¹⁸ Alexandris, *The Greek*, 291 & 294..

¹⁹ Αναστασιάδου, *Οι Πομπηοί*, 76-84.

²⁰ Νταλαχάνης, *Ακυβέρνηση*, p.334-5 & 344. Some of these “repatriates” were immediately hired by foreign firms operating in Greece; they comprised, for example, an impressive 11 percent of all personnel employed during the 1960s in the aluminum industry run by Pechiney Co. (ib.id, p.342).

Without any effective social representation, these “Egyptians” (Αιγυπτιώτες) more or less were quickly integrated into the rest of Greek citizenry and are even less visible as such in the public life of modern Greece. Therefore, any estimation about their collective stance toward actual Middle Eastern refugees is a risky venture. Even less discernible is the stance of the former Greek minority population from Albania, self-designated as “North Epirotes (Βορειοηπειρώτες)”, numbering between 40,000 and 100,000 people, most of whom came to Greece after 1990 as economic immigrants rather than political refugees. The strong links between their associations and the “deep state” irredentist networks surviving from the Cold War years have functioned more or less as an impediment toward any progressive tendencies²¹.

3. A third wave of Greek refugees moved in the opposite direction during the late 1940s: some 75.000 left-wing guerillas, members of their families, or local supporters who left Greece in 1949 after their defeat in the Civil War, taking shelter in the East European “Popular Democracies” and distant Soviet Uzbekistan²². Their repatriation became an open issue during subsequent decades, claimed by families and fellow travelers as proof (or even a precondition) of national reconciliation, but steadily rejected by the post-Civil War conservative governments. Some of them were in fact repatriated little by little on an individual basis during the 1950s or immediately after the 1974 downfall of the military junta²³, while most of the rest followed after the 1982 decision of Andreas Papandreou for an “unconditional repatriation” of all “ethnic Greek” refugees (exempting all of those among them who belonged to the Slav-Macedonian ethnic minority)²⁴. Their experiences may have been radically different from that of ethnic Greeks persecuted by foreign nationalisms and sheltered by their “national centre”. Nevertheless, it produced an even more clear background of positive feelings toward persecuted people who look for shelter in foreign lands, far away from their homelands.

4. The last wave has been composed of political emigrants who fled to the West during the military junta that ruled Greece between 1967 and 1974. Some of them left the country after the military coup of 1967, while others already had been abroad as emigrants or students, engaging themselves in dissident activities, and did not take the risk of returning during the military regime. A total of 2,800 people, the most famous among them being the well-known actress Melina Merkouri, had their Greek citizenship revoked by the country’s military rulers, then reinstated immediately after the junta’s downfall²⁵. Although few in number, enduring this form of exile only for a relatively brief time, this collective experience proved to be the most influential of all on an institutional level, leading to the categorical prohibition of any extradition “of foreigners persecuted for their activities in favor of liberty” incorporated in the new democratic Greek Constitution enacted in 1975²⁶.

²¹ Παύλου, «Οι Έλληνες». The writer estimates the former members of Albania’s Greek minority living in Greece at around 75,000 (p.286).

²² For their number: Constantine Karamanlis Archive (Athens), f.2A, p.303, ΚΥΠ/Β’ «Επαναπατρισμός των εις χώρας του σοβιετικού συνασπισμού ευρισκομένων», [Athens] 8.6.1956, 2.

²³ A total of 15,957 political refugees were repatriated between 1951 and 1970, while another 20,500 were estimated by Greek security services to have died in exile: Δρεμπέλας, *Το ελληνικόν*, 466. After the junta downfall, 22,273 more were repatriated on a selective basis before the 1982 final decision: Τσέκου, *Έλληνες*, 201).

²⁴ ΦΕΚ 1983/Β/1, Κ.Υ.Α. 106841/29.12.1982. Slav-Macedonian refugees were estimated in 1956 by the Greek CIA to be at least 45,203 (fn.21, p.3).

²⁵ Κωστόπουλος, «Αφαιρέσεις», 65.

²⁶ Constitution of the Hellenic Republic, article 5.2§2. Although not always respected in practice, this paragraph remained intact during the constitutional revisions of 1986, 2001 and 2008.

IV

Due to this turbulent past, and the subsequent self-perception of the Greeks in those years as a “proletarian nation” allegedly closer to the Third World “periphery” than to the developed capitalist West²⁷, the first decade of democratic rule after 1974 (better known as *Μεταπολίτευση*, i.e., “change of regime”) witnessed a widespread attitude of solidarity toward foreign liberation movements and/or political refugees. In this context, thousands of Turkish political refugees from various left-wing organizations were received with wholeheartedly friendly feelings by the mainstream Greek population after the military coup of 1980, while the sporadic extraditions of such fugitives by local security forces were harshly denounced as serious breaches of the democratic Constitution²⁸. Only during the mid-1990s, after the reestablishment of parliamentary rule in Turkey and the emergence of a conservative nationalist mobilization in Greece, did this widespread moral support for the struggles of Turkish people who wanted democracy (and maybe socialism) give way to the nationalist fantasy of a Greek-Kurdish “cooperation against the common enemy” (i.e., Turkey) -- a development linked to the secret cooperation between certain factions of the Greek “deep state” and PKK, publicly revealed in 1999 during the infamous “Abdullah Öcalan affair”²⁹.

Even more clear is the traditional solidarity shown by Greeks toward Palestinians. As a very popular (but highly inaccurate) left-wing slogan of those days declared, “*no American will stay in Greece, Cyprus, or Palestine!*”³⁰. To a lesser degree, similar positive feelings were, for a shorter period of time, manifested toward other Arabs, with the numerous Lebanese Christians constituting a very special case, obliged as they were by the prevailing atmosphere to express their anti-Palestinian and anti-Muslim feelings in a rather low voice or otherwise circumspect way.

Less sanguine in those days was the popular feeling toward East European fugitives. Although they were provided with political asylum, and with personal sympathy on an individual basis, they were at the same time mostly viewed as either “American stooges” or naive victims of imperialist propaganda -- a propaganda that they were often themselves eagerly reproducing anyway. A noticeable exception was made after 1981 for Polish political refugees due to the sympathies produced by the resistance provided by Solidarnosc against the martial-law regime and the widespread appraisal of the personal risks inherent in such a mobilization. It also must be pointed out that, in contrast to other East European dissident movements who were restricted to an anti-communist intellectual milieu, the working-class-based Solidarnosc enjoyed the support not only of conservative and liberal Greek circles, but also of radical-left groups, as well as the local “Eurocommunist” party.

The last instance of old solidarity habits appeared in the summer of 1990, when a shipload of 182 Tamil refugees from Sri Lanka landed at Pireus, eliciting widespread sympathy from the Athenian public, although the conservative government of Konstantinos Mitsotakis was not at all predisposed to being friendly toward them. In a short span of time, any political

²⁷ See, for example, Andreas Papandreou’s emblematic declaration, in his foreword of Cambodia’s Norodom Sihanouk memoirs: “*The peoples of Indochina have born the main burden in the struggle for independence and self-determination. They showed the way. We [Greeks] shall follow*”: Σιχανούκ, *Στα νύχια*, 10.

²⁸ Ο Ιός, «Οι Τούρκοι», 15-17.

²⁹ As far as I know, there is not a comprehensive work on the Öcalan affair in Greek or any Western language. The account of the Greek CIA agent who accompanied him from Athens to Nairobi, where the PKK leader was “abducted” by the Turkish MIT, is naturally full of crucial gaps: Καλεντερίδης, *Παράδοση*. For the Öcalan version of his ordeal: Οτζαλάν, *Η συνωμοσία*.

³⁰ The slogan was inaccurate since, among the three countries mentioned above, only in Greece was there, in fact, a U.S. military presence.

tradition of hospitality subsided under the influence of more conservative trends that allowed for the emergence of openly racist preachings by a reinvigorated nativist right wing. The point of departure for such a restructuring of the public space was the mass influx of Eastern European economic immigrants, mostly but not exclusively Albanians, during the early 1990s. The 2001 population census registered 438,036 Albanian citizens and 114,101 other Eastern Europeans living in Greece, compared with a mere 20,556 and 29,275 10 years earlier³¹. This development coincided with the reappearance of an offensive version of Greek nationalism that had been dormant since 1974, with the cultivation of a nationalist hysteria around the Macedonian “name” question and, on a minor scale, the development of irredentist tendencies toward Southern Albania that survived until 1997. The main change inflicted by this sudden transformation of Greece, from a country of traditional emigration to one of mass immigration, was a radical change of self-perception. The widespread earlier “false conscience” of a supposedly “proletarian nation” gave way to the (politically much more problematic) self-portrait of a “petit bourgeois”-imagined community, envious of the authentic Big Power imperialists, but at the same time arrogant toward anyone considered to be holding an “inferior” position in the imperialist chain³².

Twenty years later, the sudden -- and totally unexpected -- downgrading of Greek society within the European Union, its painful (for the working class and a big part of the middle social strata) displacement from the middle core to the semi-colonial periphery of the former privileged nations’ club, produced a gradual (and equally painful) self-reappraisal that led to a decisive rearrangement of the notions of friend and foe in the collective national imagination. This rearrangement is best reflected in some popular afternoon TV soap operas, in which the earlier negative stereotype of a cunning, self-interested, and treacherous (but also ridiculous) Eastern European female immigrant has now been substituted by a German female figure with the same qualities³³.

Of course, this general tendency was not the only rearrangement of collective identity that took place during the last decade. The crisis in political representation, provoked by the bailout memoranda that enforced a rapid dismantling of the post-war welfare state and an abrupt degradation in the living standards of the Greek population’s vast majority, led to centrifugal tendencies that not only destroyed the local Social Democracy (PASOK), but also “emancipated” the long-discredited extreme right-wing forces that for three decades had been either marginalised or had taken refuge in mainstream conservative parties. On the grass-roots level, the re-emergence of a militant right-wing radicalism, mobilised mostly (but not exclusively) against what it denounced as an “invasion” of Greece by Moslem immigrants³⁴, was met by an equally radical response by the social forces -- mostly youths -- who mobilised on the Left. As the popular mobilization against the bailout agreements gained momentum, so did mass antifascist and antiracist activism as well.

In this context, there is much more than sheer coincidence between the emancipating grass-roots mobilization that accompanied last summer’s referendum against the troika

³¹ Office National de Statistique de Grèce, *Résultat*, 261; National Statistical Service of Greece, *Population & Housing*, 306. In the case of Albanian citizens, it must be taken into account that tens of thousands among them belonged to the Greek minority of Southern Albania, whose members had difficulties naturalising themselves as Greek citizens, even after many years of permanent residency in Greek territories.

³² For an early description of this transformation: Ο Ιός, «Ο αντιιμπεριαλισμός», 37-42.

³³ The most striking example of such a rearrangement was provided by the serial «Πίσω στο σπίτι» (Back to Home), projected by MEGA TV during 2011-2013.

³⁴ Or even the country’s “settlement” with a foreign population, planned in advance by obscure forces behind “Globalization” –a recurrent theme of modern anti-Semitism worldwide.

diktat, and the comparatively positive reception of 1 million Middle Eastern refugees during the following months. Of course, nobody can predict the final outcome of the ongoing internal struggle between rival social projects, as well as between the competing social forces behind them. As the SYRIZA government is gradually worn down by popular disapproval of its enforcement of the policies imposed by the country's creditors, and at the same time the opposition attempts to overthrow it through a neo-liberal remake of the earlier anti-bailout revolt are not attracting any considerable mass following, there is an obvious tendency of the mainstream opposition parties to either instigate or at least favour local reactions toward the permanent installation of refugees (or even to the introduction of their kids into local schools). The fact that New Democracy, the main conservative party, is now led by an alliance of its neo-liberal president Kyriakos Mitsotakis, the scion of an established (and very wealthy) political family, with a bunch of former leaders of far-right groups whose political profile has been built on an anti-immigration agenda, is also a factor that plays into that trend³⁵. Although recent experience indicates that playing with such racist fire in the end tends to favour the real extremists to the detriment of the “moderate” ones, the temptation of populist mobilization is not an instrument to be easily dismissed.

Footnote References

- Alexandris, A. *The Greek minority of Istanbul and Greek-Turkish relations*, (Athens, 1992).
 Mavrogordatos, G. *Stillborn Republic. Social Coalitions and Party Strategies in Greece, 1922-1936*, (Berkeley, 1983).
 Smith, M. *Ionian Vision. Greece in Asia Minor, 1919-1922*, (London, 1973).
 Pentzopoulos, D. *The Balkan Exchange of Minorities and its Impact on Greece*, (Paris, 1962).
 Psarras, D. *Golden Dawn On Trial*, (Athens, 2015), www.goo.gl/AmlhL6.
 Psarras, D. *The Rise of the NeoNazi Party “Golden Dawn” in Greece*, (Brussels, 2014).
 Wurfbain, A. *L'échange gréco-bulgare des minorités ethniques*, (Paris, 1930).
 Αναστασιάδου, Μ. & Ντυμόν, Π. *Οι Ρωμηοί της Πόλης*, (Athens, 2007).
 Γραμμή Α.Ε., *On Air: Η τεχνική της ραδιοφωνικής επικοινωνίας*, (Pallini, 1988).
 Δρεμπέλας, Α. *Το ελληνικόν αστυνομικόν πρόβλημα*, (Athens, 1977).
Ελευθερίες και ελευθερία. Ιστορικό του Δικτύου για τα Πολιτικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, (Athens, 2008).
 Καλεντερίδης, Σ. *Παράδοση Οτζαλάν. Η ώρα της αλήθειας*, (Athens, 2007).
 Κωστόπουλος, Τ. «Οι ναζί από την ανυποληψία στην κεντρική πολιτική σκηνή: πώς “δέθηκε” η υπόθεση», in Μορφωτικό Ίδρυμα ΕΣΗΕΑ, *ΜΜΕ και το φαινόμενο του νεοναζισμού*, (Athens, 2013), 42-57.
 Κωστόπουλος, Τ. *Πόλεμος και εθνοκάθαρση*, (Athens, 2007).
 Κωστόπουλος, Τ. «Αφαιρέσεις ιθαγένειας. Η σκοτεινή πλευρά της νεοελληνικής ιστορίας (1926-2003)», *Σύγχρονα Θέματα*, 83 (2003).
 Θεοτοκάς, Γ. *Σελίδες ημερολογίου 1939-1952*, (Athens, 1987).
 Μαραντζίδης, Ν. *Γιασασίν μιλέτ. Εθνοτική ταυτότητα και πολιτική συμπεριφορά στους τουρκόφωνους Ορθόδοξους του Δυτικού Πόντου*, (Herakleio, 2001).
 Νταλαχάνης, Α. *Ακυβέρνητη παροικία*, (Herakleio, 2015).
 Ο Ιός, «Η χειραφέτηση του τηλεθεατή», *Εφημερίδα των Συντακτών*, 11-12 July 2015.
 Ο Ιός, «Οι νομοί της αλβανικής μαφίας», *Εψίλον*, 13 June 1993.
 Ο Ιός, «Οι Τούρκοι πολιτικοί πρόσφυγες στην Ελλάδα», *Εφημερίδα των Συντακτών*, 21-23 June 2013.
 Ο Ιός, «Ο αντιμπεριαλισμός της δεξιάς. Φονιάδες των λαών αδέρφια μας!», *Εψίλον / Ελευθεροτυπία*, 7

³⁵ One of the two party's vice-presidents, Adonis Georgiadis, as well as its shadow minister of Law and Public Order, Makis Voridis, were first elected in 2007 as MPs of the far-right (and openly racist) Greek Popular Orthodox Rally (LAOS). As a book publisher who pushed his products by the medium of a personal TV show, the first systematically advertised an openly anti-Semitic literature. The second had been the Youth Leader of the far-right National Political Union (EPEN), a marginal party created in the 1980s by the imprisoned military junta leader Papadopoulos. In 1994 he created his own group (Greek Front), under the auspices of Jean-Marie Le Pen's National Front; after an even more marginal existence, the Greek Front was in 2005 absorbed into LAOS.

TASOS KOSTOPOULOS

- Feb.1993.
- Οτζαλάν, Α. *Η συνωμοσία της 15ης Φεβρουαρίου*, (Athens n.d. [2003]).
- Παύλου, Μ. «Οι Έλληνες της Αλβανίας στην Ελλάδα» in Κ. Τσιτσελίκης - Δ. Χριστόπουλος (eds), *Η ελληνική μειονότητα της Αλβανίας*, (Athens, 2003), 265-308.
- Ψαρράς, Δ. *Η Μάχη Βίβλος της Χρυσής Αυγής*, (Athens, 2012).
- Σιγανούκ, Ν. *Στα νόχια της CIA*, (Athens, 1974).
- Τσέκου, Κ. *Έλληνες πολιτικοί πρόσφυγες στην Ανατολική Ευρώπη*, (Athens, 2013).
- Official Records & Statistics
- Office National de Statistique de Grèce, *Résultats du recensement de la population et des habitations effectué le 17 Mars 1991. Vol.II. Caractéristiques démographiques et sociales de la population*, Athens 1998, 261;
- National Statistical Service of Greece, *Population & Housing census, 18th March 2001*, Vol.II, Pireas 2007, 306.
- Γραφείο Αναπληρωτή ΥΠΕΞ, *Προσφυγική κρίση 2015*, Athens 2016, 3
- Hellenic Statistical Authority, *The Greek Economy*, Athens 30.10.2015
- Ministère de l'Economie Nationale, *Résultats statistiques du recensement de la population de la Grèce de 15-16 Mai 1928*, Vol.I, Athens 1933, p.v'.

ジュネーヴ軍縮会議（1932～34年）に至るイギリス国際軍縮政策 —軍備の予算的制限案をめぐる—

松永 友有

横浜国立大学国際社会科学研究院教授

- 1 はじめに
- 2 第二次ボールドウィン保守党内閣の国際軍縮政策
- 3 第二次マクドナルド労働党内閣の国際軍縮政策と三党委員会
- 4 マクドナルド挙国内閣の国際軍縮政策
- 5 結び
- 注
- 文献リスト

1 はじめに

6年にわたる長い準備期間を経て、軍備縮小・制限のための国際会議（Conference for the Reduction and Limitation of Armaments）、一般的にはジュネーヴ軍縮会議（Geneva Disarmament Conference）は、国際連盟の主催により1932年2月に開幕した。これ以前においても、海軍軍縮に限定した国際会議であれば、1921～22年のワシントン会議、1927年のジュネーヴ会議、1930年のロンドン会議のような例があったが、ジュネーヴ軍縮会議は、陸海空軍全ての軍備に関する縮小・制限策を協議する一般軍縮会議であったという点で、特筆に値する。規模の上でも、連盟非加盟国のアメリカやソヴィエト連邦をも含めた64か国が参加する、1919年パリ講和会議以来の大規模な国際会議となった。とはいえ結局、ジュネーヴ軍縮会議は見るべき成果を得ないまま、1934年6月の休会をもって実質的に終了する。

ジュネーヴ軍縮会議が失敗に終わった基本的な状況については、研究史上既に周知の通りであると言える。本会議には、日本を含めて主要列強がことごとく参加していたが、何よりもその焦点は、ヨーロッパにおける平和の確保であった。そこで決定的な論点となったのは、一方的に軍備を制限されていたドイツによる軍備平等権の主張とフランスの対独安全保障の要求にいかに関わり合いをつけるかということである。すなわちドイツは、国際連盟規約第8条「連盟構成国が認識するところによれば、国家的安全に見合う最低限まで軍備が縮小され、国際的義務の履行が共同行動によって保障されることによって、

初めて平和の維持は可能となるのである。」を根拠として、十分な軍縮に取り組んでいない戦勝諸国の規約違反とドイツの軍備平等権を主張したが、これに対してフランスは同じ条文を根拠として、共同行動によるフランスの安全保障確保の優先を要求したのである。具体的にはフランスは、軍事大国である英米、とりわけヨーロッパ大国であるイギリスがドイツの侵入に際してフランスを軍事援助する確約を求めた。これに対してイギリスは、1925年のロカルノ条約によってドイツとフランス双方に対して両国国境地帯であるラインラントの中立を保障したことにより、フランスの安全保障要求に応じたものと主張した。とはいえ、イギリスの介入義務が発生するような不正な侵入がラインラントになされたかどうかの最終的な判断はイギリスの下に留保され、イギリスの援助が軍事援助という形をとるかどうかも明確ではなかった。したがってフランスは、ロカルノ条約はフランスの安全を十分に保障するものではないと主張した¹⁾。こうして、ヨーロッパ三大国が各々の主張をくりひろげる三すくみの状況の中で、ジュネーヴ軍縮会議は決裂に至ったのである。

以上のような経緯をたどったジュネーヴ軍縮会議は、その国際会議としての規模と、それに向けられた当時の期待の大きさにもかかわらず、長く本格的な研究対象とはなっていない。上述したように、会議の決裂の構図は一見明らかであったし、そもそも「始めから失敗を予告されていた」²⁾といった見方が支配的であったからであろう。しかしながら、海外、とりわけイギリスにおいては、特に1990年代後半以降、ジュネーヴ軍縮会議に関する研究が陸続と刊行されている³⁾。中でも、ジュネーヴ軍縮会議におけるイギリスの役割を主題としたキッチングの著書は、決定版とも言えるような充実した内容である。こうした近年のイギリスにおける研究によって、会議において同国が果たした役割に新たな光が当てられることとなった。すなわち、軍縮会議が決裂した最大の責任をフランスの頑なな姿勢に負わせるという、ウィーラー・ベネットに代表される古典的な見解に代わって⁴⁾、近年の修正主義的研究は、むしろ会議の妥結に向けたフランスの真剣な姿勢と、それとは対照的なイギリスの国際軍縮問題全般に対する冷淡な姿勢を浮き彫りにするに至っている⁵⁾。

このように、近年の知見においては、イギリスのより積極的なコミットメントがあれば、会議の妥結は不可能ではなかったということが示唆されていると言える。とはいえ、国際軍縮に対するイギリス政府の姿勢は一貫して消極的であったため、軍縮会議成功の機会はいずれにせよ乏しかったとみなされているとも言える。しかしながら、軍縮会議の準備段階にまでさかのぼって検討してみた場合、1929年6月から31年8月まで政権の座にあった第二次マクドナルド労働党内閣はきわめて積極的に軍縮会議の準備に取り組んでいたことが判明する。すなわち労働党内閣は、前任の第二次ボールドウィン保守党内閣

（1924年11月～1929年6月）とは対照的に、軍縮会議の国際的準備作業を主導し、なおかつ自由党の閣外協力に依存するという、その政権基盤の弱さを自覚して、軍縮会議に臨む基本方針に関する労働党、自由党、保守党の主要三政党による合意をとりつけていた。したがって、軍縮会議が失敗に終わったその根源には、形式的にはこの三政党から成る大連立政権という建前をとっていたマクドナルド挙国内閣（1931年8月～35年6月）が、その三党合意を実質的に白紙に戻した上で、軍縮会議妥結そのものを目的としないという新たな姿勢に立って、軍縮会議に臨んだ事情があったと言わなければならない。

このように、本論は、イギリス政府の軍縮会議へのスタンスが必ずしも消極姿勢で一貫していたわけではないことを強調する点で、先行研究とは一線を画するものである。軍縮会議の成功に向けてイギリス政府が積極的なイニシアチヴを握った時期があったのであれば、軍縮会議前にいかなる局面の変化が生じたのかという点について、改めて精査する必要がある。

従来の研究史に関して言えば、軍縮会議準備段階の第二次ボールドウィン保守党内閣の国際軍縮への消極姿勢に関してはリチャードソンの定評あるモノグラフがあり、本会議開催期のマクドナルド挙国内閣の政策に関しても充実した研究が既に存在する。しかしながら、この二つの内閣には含まれた第二次マクドナルド労働党内閣の時期は、軍縮会議の準備作業が大詰めに入った重要な時期でありながら、未だ研究が手薄な状況に留まっている。結果として、以上の三内閣の交代を通じて、イギリスの国際軍縮政策に重要な変容が生じた点が見過ごされてきたのである。

この点に関して本稿は、予算的制限（budgetary limitation）という軍縮方法をめぐる議論に特に着目する。予算的制限は、国際連盟の軍縮会議準備委員会において特に1927年以降に検討対象となった軍縮方法であり、各国が最低限必要な軍事支出額を算出してそれを上限額とするという、元々は各国の善意に依存した微温的な方法であった。しかしながら後に、各国の軍事支出額を定率で削減していくという、より急進的で実効性の高い案としても同時に検討されていくこととなる。したがって、予算的制限という用語は、軍事費の上限を設定するという方法と、軍事費の規模を絶対的に縮小するための方法という、二つの異なった意味合いを同時に含んだものとして使用されることとなった。この予算的制限案は、労働党内閣期にはイギリスが主導して国際的合意をとりつける道筋を整備したにもかかわらず、後継の挙国内閣が消極姿勢に転じたことが決定的な打撃となって、廃案に終わったのである。研究史においては未だ十分に解明されていない、ジュネーヴ軍縮会議開始前段階のプロセスを解明することにより、ジュネーヴ軍縮会議が失敗に終わった原因に新たな光を当てることが本稿の目的である。

2 第二次ボールドウィン保守党内閣の国際軍縮政策

1922年以降、国際連盟は「軍縮は安全保障を待って初めて着手可能であり、安全保障に向けての実質的な進展が生じるならば、その自然な帰結として軍縮が生じるであろう」という公式見解を採用していた。しかし武力による国際紛争の解決自体を集団安全保障を通じて禁止するという1924年ジュネーヴ議定書（国際紛争平和的处理議定書）が翌1925年3月にボールドウィン保守党政権下のイギリスによる調印拒否を受けて失敗に終わったため、連盟の姿勢は転換し、もはや安全保障を待たずに軍縮に取り組むこととなったのである。連盟総会の要請に従い、同年12月に連盟理事会は軍縮会議のための準備委員会を設置し、連盟の常任理事国であるイギリス、フランス、イタリア、日本に加えて、特別招待国であるアメリカ、ドイツ、ソ連の他、ブルガリア、フィンランド、オランダ、ポーランド、ルーマニア、アルゼンチン、チリが当初の構成国となった。翌1926年5月には準備委員会最初の会合が開かれることとなる⁶⁾。

1929年6月まで継続することとなる第二次ボールドウィン保守党内閣の国際軍縮に対する消極姿勢は、既にリチャードソンによって詳細に説明されている。首相ボールドウィンは外交問題全般に対して総じて無関心であり、大蔵大臣チャーチル（Winston Churchill）は軍事支出を容赦なく削減する一方で軍縮会議に対しては一貫して否定的であった。チャーチルと並んで、インド大臣バーケンヘッド伯爵（Earl of Birkenhead）、植民地大臣エイマリ（Leopold Amery）は徹底した反国際連盟主義者であり、海軍大臣ブリッジマン（William Bridgeman）、陸軍大臣ワーシントン・エヴァンズ（Laming Worthington-Evans）、航空大臣ホーア（Samuel Hoare）から成る軍事担当各大臣も省の権益確保を最優先した。結局閣内においては、国際連盟創設に携わり、以来熱烈な国際連盟主義者として国際軍縮に尽力したセシル子爵（Viscount Cecil of Chelwood）が、連盟担当の無任所相であるランカスター公領担当大臣として孤軍奮闘することとなる。しかしセシルは、1927年8月、同年のジュネーヴ海軍軍縮会議を決裂に至らしめた内閣の姿勢に抗議して辞職してしまう⁷⁾。とはいえセシル辞任後は、従来国際軍縮に懐疑的であった外務大臣オースティン・チェンバレン（Austen Chamberlain）が積極姿勢に転じることとなる⁸⁾。

セシル辞任直後の同年10月、国際連盟担当外務官僚カドガン（Alexander Cadogan）が記した覚書は、当時の国際軍縮問題に関する情勢を次のように記している。国際軍縮の手法をめぐって、イギリスと他国、とりわけフランスとの間には、重要な四つの相違点がある。第一に、イギリスは陸上兵力の兵員数を制限するにあたって、実戦兵力のみならず予備的な兵員数も含めるべきと主張するが、フランスなどは実戦兵力のみを制限の対象と

することを主張している。第二に、イギリスは各種別に属する軍用船のトン数と船舶数の双方を制限すべきと主張するが、フランスは船舶の種別に関わらずトータルの軍用船のトン数のみを制限すべきと主張する。第三に、イギリスは軍備の公開については同意できるものの、軍備の予算的制限という考えは受け入れられない。第四に、イギリスは軍縮条約の順守を厳格に監視するようなあらゆる手法に反対であるが、フランスはそれに賛成である。目下のところ最大の争点は第一と第二であり、そのいずれにおいても、イギリスの立場は少数派である。こうして軍縮準備委員会は早くもデッドロックに行きあたっているが、それにともない安全保障問題が再燃している。ドイツが求める軍備平等権を認めるには、ロカルノ条約が提供する安全保障では未だ不十分として、イギリスによる安全保障をフランスがいっそう強く求めているからである⁹⁾。

セシルの辞任後ボールドウィン首相は、国際軍縮問題全般を検討するための閣内委員会を設置したが、その構成員は、枢密院議長ソールズベリ侯爵（Marquess of Salisbury）を議長として、陸海空軍担当の各大臣、法務長官ホッグ Douglas Hogg（1928年にヘイルシャム男爵、29年に同子爵 Viscount Hailsham を受爵）とセシルの後任のランカスター公領相マクニール Ronald McNeill（直後にクーシェンダン男爵 Baron Cushendun を受爵）から成っていた。この中で軍縮会議に比較的積極的であったのは軽量級閣僚のマクニールのみであり、国際軍縮を前進させるような陣容の委員会ではなかった。次に、保守党政権末期の1929年2月と3月に開催された委員会の議事録を通じて、委員会の姿勢を明らかにする。

まず2月の会議において、軍縮会議準備委員会のイギリス代表であるクーシェンダンは、軍縮会議に臨む姿勢について検討を依頼した。まず兵器の制限方法に関しては、第一案として兵器の種別に応じて直接的に（物量を）制限するという方法、第二案として兵器にかかる経費を制限するという予算的制限方法、第三案として兵員と兵器双方の合計を予算的に制限する方法、以上の案が検討されており、別途に軍備公開の是非が議論されている。海相ブリッジマンと空相ホーアは、軍備計画の公開が最も望ましいオプションと述べ、ヘイルシャムも同調して次のように述べる。「現段階では、さらなる野心的な〔軍縮〕会議を試みることは時宜を得ないし、現状維持に触れるようないかなる協定も試みるべきでない」。陸相ワーシントン-エヴァンズは、実戦兵と予備兵の合計を兵員数制限の対象とすべきという従来の立場に必ずしも固執しない姿勢を示しつつ、三つの案の中では第三案のみが支持可能であると論じた。クーシェンダンは、他国によって広く支持されている第二案の受け入れをワーシントン-エヴァンズに打診したが、第二案がイギリス陸軍の高度機械化の障害となるという根拠をもって突っぱねられてしまった¹⁰⁾。

以上のように、陸海空軍各省は、従来イギリスが一方的におこなってきた軍縮の規模を強調し、強制査察をとまわらない自発的な軍備公開をするのみで、イギリスとしては十分な貢献であると主張した。軍事費の上限値を設定するという予算的制限については、海軍省と航空省が否定的な見解をとる一方で、陸軍省のみは、兵員と兵器に要する支出の合計を対象とする案に対しては好意的であった。こうした陸軍省の姿勢の背景には、当時世界最強と目されていたフランス陸軍を最大の脅威とみなし、それを掣肘せんとする意図があったと考えられる。すなわち、1925年の時点でワシントン-エヴァンズはフランスとの軍事同盟を唱道していたが¹¹⁾、それが内閣によって否決された後は、国際軍縮政策の面で、実戦兵と予備兵の合計を兵員数制限の対象とするか、兵員と兵器の支出合計を予算的制限の対象とすることを求めた。実戦兵と予備兵の合計、もしくは兵員と兵器の支出合計を制限することは、大規模な徴兵制を有し兵員予算の比率が高いフランスの軍事力を抑制する効果が見込めるのである。逆に、もし実戦兵員数のみと兵器支出のみを制限対象とした場合、徴兵制をもたず兵器予算の比率が高いイギリスに相対的に不利になる。つまり、国際軍縮の推進というよりも、フランス陸軍力の抑制が予算的制限によってワシントン-エヴァンズが意図するところだったのである。

国際軍縮の取り組みをはなから度外視したような陸海空軍各大臣の態度に対して、クーシェンダンとはほとんどなす術がなかったが、3月の会議には外相チェンバレンが臨席し、大きな変化が見られた。チェンバレンは、「あらゆる大国の中で単独で軍縮に取り組んできた我が国は、軍縮への障害となっているとみなされるような地位に追い込まれることは本来あり得ない」にもかかわらず、近く予想される総選挙において軍縮準備会議の行き詰まりが政権与党に不利に作用することへの懸念を表明した。議長ソールズベリは、「完全に明らかであることは、軍縮会議においては海軍、および陸軍に関する合意が達成されることはありそうにないということだ。実際、旧来の計画が崩壊してしまっていることは明白である」と述べ、軍縮会議の妥結はもはや不可能であるという認識を示した。ここにおいて、新たな方向性を示したのはヘイルシャムである。彼は言う。「各種提案を妨げる単なる反対党とみなされるような地位に我が国が陥ってしまうような事態は断固避けなければならない。実際、我が国はいかなる諸国よりも徹底した軍縮をしてきたのである」。したがって、「ジュネーヴにおいては、他国が我が国よりもはるかに大きな戦力を保持している陸軍・空軍の軍備に関して言えば、他国が全会一致で支持するような提案はいかなるものでも受け入れ可能なはずである」。もっともヘイルシャムは、「個人的には、他国が一致した見解に達することはまずあり得ないものと考えている」とも付け加えており、他国の見解が全会一致に達することは決してないであろうことを見越した上で、会議決裂の責

任をイギリスが負うような事態を避けるというのがヘイルシャム提案の要旨であった。

このヘイルシャム提案は、その他の閣僚の支持をとりつけることに成功した。陸相ワーシントン・エヴァンズは、「我が国が軍縮に関してどれだけのことを既になしとげてきたか、言明する機会を得ることはきわめて望ましいことである」と論じ、「ジュネーヴにおいて全会一致が確保されることはないことを確信するがゆえに、他国が全会一致で同意したいかなる提案であれ受容する準備がある」と述べた。空相ホーアも、「我が国は他国に議論の詳細を任せておいた上で、自国が軍事的国家でないことを指摘することができる。他の全ての国が合意に達するような提案であれば、我々は受け入れる準備がある」と同調した。結局異論はないまま、ヘイルシャムの提案通りに、陸・空軍の軍縮策については、全会一致で合意に達したいかなる提案もイギリスは受け入れる旨表明するという方針が承認されたのである¹²⁾。

従来通りの姿勢をイギリスが貫いた場合、軍縮会議決裂の責任をイギリスが負わされることとなり、総選挙への悪影響も懸念されるというチェンバレンの発言は、あくまで表面的とはいえ、軍縮会議に関する閣内委員会の姿勢を前向きに変化させることとなった。チェンバレンの出席により会議の論調は明らかに変化しており、保守党党首経験者であった彼の影響力が大きなものであったことが見てとれる。確かに、委員会の姿勢転換も、軍縮会議決裂の責を負うことを回避するとともに、軍縮会議において他国が全会一致に至ることはあり得ないという読みに基づいていた以上、軍縮会議への消極姿勢が実質的に変化したとは言えない。しかしながら、陸軍と空軍軍縮については、可能性がきわめて低いとはいえ、仮に他国が全会一致に達した場合には、その提案がいかなるものでも従う、という柔軟性をこの時点で陸相と空相が示していた点は注目に値しよう。とはいえ、軍縮会議の取りまとめに向けてイギリスが主導権を発揮するといった状況は、ボールドウィン保守党内閣の下では全く想定されていなかったことは事実である。

3 第二次マクドナルド労働党内閣の国際軍縮政策と三党委員会

1929年5月に実施された総選挙においては、マクドナルドが率いる労働党が単独過半数には達しないながらも287議席を獲得して比較第一党となり、59議席を獲得したロイド・ジョージ（David Lloyd George）率いる自由党の閣外協力を得て第二次内閣を組織した（敗北した保守党は260議席を獲得）。労働党内閣は、国際軍縮に向けてイギリス自身が主導権を握る方向へと大幅な政策転換をおこなう。マクドナルドはその個人的イニシアチヴを通じて、1927年のジュネーヴ海軍軍縮会議では決裂した補助艦建造制限を1930年のロンドン海軍軍縮会議において妥結させることに成功した¹³⁾。これにより、一時は

極度に悪化していた英米関係は改善したし、来るジュネーヴ軍縮会議においては、陸軍・空軍の軍縮策にある程度焦点をしばりこむことも可能になったのである。従来イギリス政府が最も難色を示していたのは海軍軍縮の分野であったから、軍縮会議のとりまとめにイギリスが動きやすくなる条件が整ったとも言える。

外相に就任したヘンダーソン（Arthur Henderson）も国際協調主義者として国際軍縮に非常に熱心であり、イギリス政府の国際連盟代表に保守党員のセシルが任命されることによって労働党内閣が超党派で国際軍縮を目指す姿勢も示された。キッチングは、労働党内閣とその後の挙国内閣との間では、国際軍縮に対する姿勢の面で大きな違いはなかったとみなしているが、その見解は支持しがたい¹⁴⁾。第二次労働党内閣をはさむ保守党内閣と挙国内閣の基本方針は、既に一方的軍縮を十分におこなってきたイギリスのこれ以上の軍縮は困難ということを前提として、国際軍縮に関しては他国のイニシアチヴを待つという、いわば待機戦術であった。その際、イギリスは軍縮会議決裂の責任を負わされることだけは回避すべきだが、イギリスが進んで軍縮会議のとりまとめに動く必要はないし、そもそもイギリスの軍事力の相対的な向上をもたらさないような形で軍縮会議が妥結すること自体望ましくない、というのが基本姿勢であった。これに対して、ヘンダーソンは国際連盟の軍縮準備委員会の中で、予算的制限を中心的な手段として国際軍縮を進めることを提唱し、国際的合意をとりつけるべく尽力したのである。

カドガンは、労働党内閣倒壊後の1931年11月に著した覚書において、軍備の予算的制限案がたどった経緯を解説している。それによれば、予算的制限という方法が最初に検討されたのは1927年国際連盟の軍縮準備委員会においてであった。海軍軍縮であれば船舶数、空軍軍縮であれば航空機数を規制するという直接的な方法が可能であるが、直接的な方法によって陸軍兵器の数量を規制することは困難である。元々予算的制限という方法は、直接的な数量規制が困難な陸軍兵器を間接的に費用面から規制するための方法として検討が始まった。しかしながら予算的制限という方法は、海軍兵器と空軍兵器、および陸海空軍トータルの軍備を規制するための補助的方法としても有効であるという認識が次第に浸透するに至った。軍備の直接的な数量制限は、予算面での費用制限という方法によって補完されるのでなければ、なんらかの抜け道が見つけれ出されてしまう恐れが強いからである。また、既存兵器の直接的な数量規制という方法は、技術革新の進行によって予想もつかないような新兵器が開発されることによって骨抜きにされてしまう恐れがあるが、予算的制限は、新兵器の開発経費をも抑制する効果がある。つまり予算的制限は、他の軍備制限方法に比べて、より適用範囲が広くて柔軟な方法であるとして支持を拡大したのである¹⁵⁾。

ボールドウィン保守党内閣の時点では、イギリス政府は予算的制限という軍縮方法に対して総じて否定的であったが、1930年にマクドナルド労働党内閣は、それを積極的に支持する方針を決定し、カドガン表現によれば、同年に「イギリス政府は、予算的制限の強力な唱道者として国際舞台に現れた」。イギリス政府の強力な働きかけにより、軍縮会議草案は、陸海空軍各々の軍事支出合計、および陸軍兵器と海軍兵器にかかる経費の双方に関して、予算的制限という軍縮方法を盛り込むこととなったのである¹⁶⁾。

軍備の予算的制限案を主導したのはセシルであり、ヘンダーソンがそれを強力に後押しした。セシルを議長として大蔵省と陸海空軍各省を代表する官僚から構成される実務家委員会は、1930年7月に提出した報告書において、「予算的制限は、軍縮を全体として制限するための唯一の方法であり、条約草案に盛り込まれることを委員会は勧告する」と結論づけた。この報告書に対しては、航空省代表のみが署名を拒んだが、報告書は陸海空軍各予算ごとに制限をかける手法を支持し、「航空省は予算的制限を支持することを拒んでいるが、委員会多数派は、特定の軍事省庁がそのような適用除外を求めることは不可能とみなすものである」と述べ、航空省の反対を押し切る姿勢を見せた¹⁷⁾。

同年9月には、軍縮会議準備のために各自治領の代表も加えた委員会が組織されたが、ヘンダーソンを議長とし、外務省、陸海空軍三省の政務次官とセシル、および自治領代表から成る委員会の報告書は、航空省の強力な異論を添付しつつも、次のように述べた。「陸軍兵器が何らかの形で制限されるのでなければ、軍縮条約は笑劇になってしまうであろう。機械化こそが、将来の〔各国の〕政策である。兵員は大幅に機械にとって代わられるであろうし、兵員のみを制限して機械を制限しないとすれば無益である。変化した形態での競争が今まで通り継続することとなろうし、「膨れ上がった軍備」(bloated armaments)という脅威は、〔兵器への規制がなければ、〕決して軽減されないであろう」。「海軍と空軍に関して言えば、船舶と航空機〔の数量〕を直接制限するのみならず、間接的にもその経費を制限するという方法を通じて制限され得るし、されるべきである」¹⁸⁾。

他方で、軍備の予算的制限という方法に関しては、国際的にも検討が進みつつあった。1926年11月以降、予算面から軍備を制限する方法を検討するために専門家委員会が設置され、活動を続けていた。軍縮準備委員会を構成する各国が専門家を派遣し、イギリスからは大蔵官僚ピンセント(G. H. S. Pinsent)が参加して構成された専門家委員会は1931年2月に報告書を提出した。報告書は、軍事費の規模によって各国の軍事力を比較することは不可能であることを指摘する。つまり、軍事費に関して各国のパリティを算出することによって軍備の制限をおこなうという方法は断念された。しかし、それに代えて、各国が規格化された方法に則って必要最低限の軍事費を算出し、それに基づいて軍事費

に上限を設定するという方法は技術的に実行可能であると結論づけた。急激な物価変動が生じた場合、計画に支障を来すことは確かだが、技術的には致命的な障害ではないとも論じられた。報告書によれば、規制順守の度合いに関して各国の間で相違が生じることは避けられないが、「相当な規模の支出を要するような〔軍事〕活動が組織的に隠蔽されるという事態は考えにくい」¹⁹⁾。

こうして、軍備の予算的制限の実現可能性は、国際的な専門家委員会によるお墨付きも得たと言えるが、単なる軍事費の上限設定という方法だけでは、軍縮を進める上で重大な難点を抱えていたと言わなければならない。恣意的にきわめて高い上限が設定されることを回避することは困難だからである。しかしながら労働党内閣は、国際的専門家委員会が推奨する軍事費上限設定を超えて、定率で軍事費を削減するという、より野心的な目的を推進する意志を示した。1931年初頭に労働党内閣が設置した閣内委員会の議事録を通じて、そのことを明らかにしよう。

閣内委員会の構成員は外相ヘンダーソンを議長として、蔵相スノードン (Philip Snowden)、自治領担当相トマス (J.H. Thomas) の他、陸相ショー (Thomas Shaw)、海相アレクサンダー (Albert Alexander)、空相アマルリー男爵 (Baron Amulree) から成っていた。これは、軍事担当大臣の他、首相マクドナルドを除く労働党内閣の有力閣僚がことごとく網羅されている強力な布陣である。1931年2月4日に開催された閣内委員会の議事録によれば、「委員会は軍備の削減 (reduction) の方向に他国を先導する (giving a lead) ことを目指すべきであるという点について、全般的な合意に達した」(下線は原文)。さらに、軍縮の方法に関しては、「兵員数のみの削減は大きな価値を有するものではない。そのみが削減の指標となってしまうならば、軍隊の強さと軍事費の規模は、兵器の増加によって維持可能となってしまう」という問題提起がなされ、予算的制限という方法を援用して兵員と兵器双方の縮小を達成するための方策を目指す点について、合意が達せられた。もっとも、アマルリーのみは強い異論を唱えている²⁰⁾。

2月18日には、連盟代表セシルを招いて再度閣内委員会の会議が開催された。セシルは、目下のところアメリカ以外の全ての国が予算的制限原則を支持していると指摘し、この案に基づいて各国をとりまとめる必要を力説した。セシルとヘンダーソンが会議において開陳した構想は、基本的に次のようなものである。軍縮会議が失敗に終わった場合、ドイツはそれをもって軍備平等権を主張する大義名分が得られたものとみなすであろう。結果として列強が泥沼の軍備競争に陥ることは避けられない。イギリスはフランスをこう説得し、既にフランスも同意している予算的制限という方法をより踏み込んだ形で活用する。つまり、ジュネーヴ軍縮会議以降4年間ほどのタイムスパンで一定のパーセンテージ、例とし

て25%の軍事費カットを各国が実行する。この軍事費カットの数値目標は、既に軍縮を実施しているドイツやデンマークのようなきわめて軽武装の一部の国を例外として適用される。結果としてドイツの軍力は相対的に向上することになるので、名目的な軍備平等権の獲得のみで満足するようドイツを説得する。セシルが得た感触によれば、ドイツ政府も本格的な軍拡を望んでいるわけではないので、ドイツの同意を得られる公算は高い。結果として、フランスの安全保障とドイツの形式的な軍備平等権の双方が満たされることとなる。

セシルの説明によれば、予算的制限という方法をとる目的は、異なった諸国間の軍備の比較のために基準を設けることなく、各々の国々が自国の軍備を抑制するための指標を提示することである。予算的制限の計画が採用されれば、軍事予算額に関心が集まることとなり、各国の納税者は軍備縮小の支持にまわることであろう。現段階での各国の軍勢力を出発点として、原則的にそこから一律のパーセンテージで軍事費を縮小していくというセシルの原案は、現段階の軍備の相対的水準に各国が満足しているとは限らないという問題点をはらんでおり、その点はヘンダーソンによっても指摘され、セシル自身も自覚していた。しかしながら、アマルリーの強い異論にもかかわらず、ヘンダーソン主導の下で会議は、こうした急進的な軍縮策を承認する方向でとりまとめられたのである²¹⁾。

注目すべきは、全軍事費の合計でなく陸海空軍の種別ごとに予算的制限をおこなうという強い条件付きではあったが、こうした国際軍縮政策を陸相ショーが承認する姿勢を示し、ロンドン海軍軍縮条約で認められた事項に関しては適用除外とするという条件で、海相アレクサンダーも強く抵抗しなかったことである。徴兵制を有さないイギリスの陸軍は、多くの場合徴兵制を有するヨーロッパ大陸諸国の陸軍と比較して動員可能な兵員数において不利であったため、機械化に力を入れていた。したがって保守党政権期には、イギリス陸軍のさらなる機械化の障害となるような国際軍縮案に対して陸軍省は断固反対する姿勢を示していた。しかしながら、ショーの下で陸軍省は方針を大きく転換し、陸軍費合計とは別に兵器支出を予算的制限の対象とするという案を了承した。こうした陸軍省の方針転換の背景には、ドイツの再軍備が遅かれ早かれ不可避であるという見通しがあり、それにともなつて陸軍省が最大の脅威とみなす対象がフランス陸軍からドイツ陸軍へと移行したという状況があったように思われる。イギリスをしのぐ重工業大国であるドイツが再軍備した場合、兵器の高度化と機械化の飛躍的な進展が予想される。兵器予算を国際的に制約することは、そうしたドイツの再軍備に歯止めをかける効果が期待されるのである。軍事費総計が予算的制限の対象となった場合、島国国家イギリスでは陸軍費が削られて海軍費や空軍費にまわされる恐れがあるため、陸軍省は陸海空軍種別ごとの予算的制限を条件と

したのであろう。

いずれにしても、ロンドン海軍軍縮会議の妥結によって海軍軍縮から陸軍軍縮へと焦点が移った当時の状況において、イギリス陸軍省が国際軍縮への協力姿勢に転換したことは、ジュネーヴ軍縮会議に向けて大きな追い風となった。他方で航空省は、イギリス空軍が既に十分すぎる軍備縮小をおこなっていると主張し、最も頑強な反対勢力となった²²⁾。とはいえ、労働党内閣の国際軍縮政策はヘンダーソンとセシルに主導され、航空省の抵抗は押し切られたのである。

こうして労働党内閣は、予算的制限という方法を骨子としつつ国際軍縮を進める方針を決定したが、少数与党である労働党による多数派形成には限界があった。したがって、1931年3月12日に開催された閣内委員会において、ヘンダーソンはマクドナルド首相と協議した結果、従来の閣内委員会のメンバーに自由党代表3名、保守党代表4名を加えた陣容で三党委員会を新設し、これによってジュネーヴ軍縮会議に臨む方針を協議すると決定したことを明らかにした²³⁾。労働党内閣としての方針が既に定まった以上は、閣外協力を依存する自由党のみならず、野党保守党の了解もとりつけることにより、超党派的な体制で軍縮会議の妥結を目指すこととしたのである。この決定を受け、同月18日には最初の三党会議が開かれ、マクドナルドを議長、ヘンダーソン、トマス、ショー、アマルリー、アレクサンダーとセシルに加えて、自由党からは党首ロイド・ジョージ、副党首格のサミュエル（Herbert Samuel）、保守党からはオースティン・チェンバレン、ホーア、イーデン（Anthony Eden）、インスキップ（Thomas Inskip）が出席した（次回の会議からは自由党のロシアン侯爵 Marquess of Lothian も参加）。4月23日に開催された第二回の会議において三党委員会は、ヘンダーソンを議長、セシル、ロシアン、ホーアから成る付属委員会を設けることに同意し、以降はこの付属委員会が三党委員会によって討議される基礎となる議題を策定することとなった。三党委員会は同年7月15日にかけて10回にわたって会議を開催し、合意文書の作成に至ったことにより休会した²⁴⁾。

当時、内政問題をめぐって労働党内閣と自由党、保守党の間の対立は深刻化しつつあったが、三党委員会では軍縮会議に臨む労働党内閣の方針に対して保守党、自由党の両党は強い異議を唱えることはせず、政党を分けての明確な対立軸は生じなかった。もっとも、三党委員会において労働党内閣は、25%程度の定率の軍事費削減を国際的合意に基づいて遂行するという急進的な腹案は明らかにせず、単に国際軍縮にとって不可欠な手段として予算的制限を活用するという点につき合意を求めるに留まった。これに対して保守党代表としての立場でホーアは、予算的制限が三党委員会において十分な議論の対象となっていないとして難色を示しつつも、暫定的な合意を与えることには同意した²⁵⁾。

総じて三党委員会は、比較的和やかなムードの下、軍縮会議に前向きなチェンバレンとロイド・ジョージがとりわけ活発に自説を展開するフリーディスカッションの様相を呈した。「攻撃的兵器」と「防衛的兵器」を区分し、長距離を射程に入れるような兵器は「攻撃的兵器」として強い規制をかけるべきとロイド・ジョージが強く主張したのに対して、「攻撃的兵器」と「防衛的兵器」との区別は現実的に難しいという根拠から他の出席者は懐疑的といった見解の対立は見られたが、これも政党ラインに沿った論争には至らなかった²⁶⁾。実際、三党委員会のしめくりにおいて、ロイド・ジョージは次のように述べている。「実際問題として、本委員会がこれほどの合意を実現し得たことは非常に驚くべきことである。我々が問題にアプローチする際の角度の違いから主に生じた形式的な不一致がいくつか存在したことは確かだが、実質的な相違点はなかったように思える」²⁷⁾。

結果として三党委員会の合意文書においては、「攻撃的兵器」への規制を強化するというロイド・ジョージの持論を取り入れつつ、次のような方針が決議された。イギリス代表团は、同国が既に実施した軍縮の規模を表明し、さらなる軍縮に取り組むためには国際的協定を要することを宣言する。軍縮会議は定期的開催される必要があり、侵略国が「決定的一撃」(knock-out blow)を加えることを不可能とするような方法を通じて、諸国の軍備は制限される必要がある。軍縮を進める際には安全保障と近年の歴史に関する配慮も避けられず、とりわけ二度の侵攻をこうむったフランスの事情は斟酌される必要がある。攻撃能力の制限と安全保障を組み合わせるという原則は、軍備の合計と軍備の質（射程範囲や破壊力）双方にわたる軍縮を必要とする。軍縮の最も有効な方法は予算的制限をとった方法である。必要な個別の事情に配慮しつつも、基本的に軍縮は同一の原則をあらゆる国に適用するという方法で遂行されるべきである。その際には、軍備を解除されている国の武装という形ではなく、軍備を有する国の軍縮という形をとるべきである。軍備監視のための新たなシステムが導入されるべきである。徴兵制は撤廃されることが望ましく、予備の兵員に関する情報は開示される必要がある²⁸⁾。

以上のような軍縮の基本方針は、イギリス自身の軍縮よりも他国の軍縮を促すことを優先している点では、保守党内閣期からの連続性がうかがえる。とはいえ、軍縮の方法として軍備の予算的制限を盛り込み、軍備監視の新たなシステムを導入すべきという方針を採用したことは、イギリス自身の軍備の実効的歯止めにつながるものでもあった。また、フランスの安全保障要求に何らかの対応をする必要も認識されていた。しかし、三党委員会が合意に達した翌月の8月、労働党内閣は失業給付の減額をめぐる閣内対立をめぐる倒壊を余儀なくされた。

4 マクドナルド挙国内閣の国際軍縮政策

1931年8月、労働党に無断で保守党と自由党との連立政権（挙国一致内閣）の形成を発表したマクドナルドに対して、ヘンダーソン率いる労働党は、マクドナルドやスノーデン、トマスら挙国内閣に参加した一派（挙国派労働党）を除名して野に下った。同年10月に実施された総選挙は、マクドナルド挙国内閣の史上類例を見ないような圧勝に終わったが、挙国派の中で470議席を獲得したボールドウィン率いる保守党は単独で過半数をはるかに超える議席を占めるに至った。対する労働党は46議席という惨敗を喫し、自由党もサイモン（John Simon）率いる挙国派自由党とロイド・ジョージ家の脱党によって分裂した。こうした政党勢力図の激変により、労働党内閣が決定した国際軍縮政策からの深刻な揺り戻しが生じることとなる。

皮肉なことに、保守党を主体とする挙国内閣成立とともに保守党政治家セシルは表舞台から退き、総選挙で落選したヘンダーソンは、労働党政権期に既に内定していた通り、ジュネーヴ軍縮会議本会議の議長に就任したものの、彼とマクドナルドとの関係はきわめて陰悪となっていた。保守党大物政治家としては国際軍縮に唯一熱心であったオースティン・チェンバレンも、1931年11月以降は挙国内閣のフロントベンチから外れてしまう。他方で、同月に挙国内閣の外相に就任したサイモンは国際軍縮への熱意を欠いており、陸海空軍各省の担当大臣も軍縮に否定的な保守党政治家によって占められた。

ヘンダーソン、セシル、チェンバレンは、いずれも国際軍縮の成功のためにフランスの安全保障要求への譲歩の必要を認めていた政治家であり、特にヘンダーソンとセシルが国際軍縮政策の主導権を握った労働党内閣期にはフランスとの協調が模索された。しかし、この3名の政治家がイギリス政界への影響力をほぼ同時に失う中で、フランスに対するイギリス政府の姿勢も再び硬化した。労働党内閣倒壊直後の1931年9月に陸海空軍各省の実務家代表が共同で作成した覚書は、フランスの安全保障要求をきわめて厳しく批判している。すなわち、フランスは世界最大の陸軍国でありヨーロッパ最大の空軍国でありながら、安全保障確保を自国の軍縮の大前提とみなしているが、これはきわめて非合理的で矛盾した姿勢である。フランスを軍事的に援助するためには他国の軍拡が避けられないから、いずれにしても軍縮会議の趣旨とは矛盾する結果は避けられない。こうして陸海空軍実務家代表は、フランスの安全保障要求を論外として退け、フランスの不合理な姿勢のために軍縮会議の破綻も避けられないと結論づけた²⁹⁾。

国際軍縮の面でも、挙国内閣は労働党内閣の方針を完全に覆した。先に見たように、労働党内閣は予算的制限という方法を基軸として国際軍縮を推進する方針を採用していた。しかしながら、各国が定率で軍事費を削減するという労働党内閣の国際軍縮案は、挙国内

閣によって全く顧みられなかった。また、軍備監視の新たなシステムを導入するという方針も放棄された。各国が独自に軍事費に上限を画するという、専門家委員会が実効性を認めたより穏健な予算的制限案に関しては、労働党内閣期の陸軍省は積極的に推進する態度を示しており、より消極的ながら海軍省も受け入れを表明していた。ところが、外務省、大蔵省、植民地省、自治領省、インド省、および陸海空軍各省を代表する官僚が出席して軍縮会議に臨む方針を協議した1931年11月の会議では、労働党内閣期から一貫して予算的制限に強く反対してきた航空省のみならず、海軍省も予算的制限案の骨抜きを図り、流れは大きく変わったのである。

会議の場で海軍省のフィリップス（T. S. V. Phillips）は、次のように論じる。予算的制限（軍事費上限）という案は、実際に公開される軍事予算額と上限に設定される軍事費との差がほとんどないことを前提としている。しかし、「実際には、それらの間には大幅に乖離しているように私には思える。そうであるならば、予算的制限の存在理由は根底から崩れてしまうのではなからうか。例えば、我が海軍の現在の予算額は約5200万ポンドだが、〔海軍が必要と算出する〕予算上限額は7000万ポンド前後である。何らかの提言を明確な形とする以前に、この事実に向き合う必要があるのではないか」。

航空省のバビントン（J. T. Babington）もこれに同調し、現在の航空省軍事予算額と航空省が必要と算出する空軍予算上限額との間には1400万ポンドほどの乖離があると指摘した。つまり、海軍省と航空省は、現行の予算額をはるかに上回る額を国際連盟に報告する最低限必要な軍事費上限に設定することによって、軍備の予算的制限構想を打破しようとしたのである。

これらの議論を受け、大蔵省のグリーヴ（R. A. Grieve）は次のようにコメントせざるを得なかった。「私が聞いたところでは、〔各軍事省庁が算出した〕予算上限額は現行の支出額を優に40%は上回る水準にあるようだし、これは困惑の種である。当然ながら私はいかなる形でも明確な意見にコミットするものではないが、大蔵省としては、〔予算的制限よりも〕単に軍事費を公開するだけの方がましな方法とみなすこととなるように思われる」³⁰⁾。

海軍省と航空省の攻勢に対して、予算的制限に元々積極的であった陸軍省は強く異議を唱えなかった。予算的制限に対する陸軍省の政策転換もショー陸相の意向によるものであった面が強く、それほど確信的なものではなかったということであろうか。

実務家協議を経た同月、挙国内閣は、外相サイモン、自治領相トマス、陸相ヘイルシャム、海相アイアズーマンセル（Bolton Eyres-Monsell）、空相ロンドンデリー侯爵（Marquess of Londonderry）から成るジュネーヴ軍縮会議イギリス代表団を任命し、こ

の5名から成る閣内委員会に軍縮会議の準備作業を委任した。サイモンを議長とするこの閣内委員会の議事録によれば、サイモンと会議に陪席した外務官僚カドガンは、他国の軍備も同時に制限できるという利点を説いて、軍事費上限案を受け入れるようアイアズマンセルとロンドンデリーを説得したが、頑なな拒否にあった。サイモンは、「軍縮という言葉の真の意味は、あらゆる国が現行の〔軍備の〕数量を削減しようと努力することである、というのが私の理解である」と述べ、「今まで言及されてこなかった大問題、つまり我が国の〔軍備に関する〕上限値を削減することが可能かどうか」という点について内閣に勧告する必要はないか、という問題提起もおこなった。しかし、軍事担当各大臣のみならず、トマスもまた、「我が国に関する限り、我が国は削減できる限界に既に達しているという点に私は同意する」と応じ、サイモンもそれ以上はこの問題に立ち入らなかった。結局、予算的制限案はイギリス帝国全体をカバーするものとなる可能性が高いことから、同案の当否については、自治領、および大蔵省との協議を待つこととなったのである³¹⁾。

1932年2月に始まったジュネーヴ軍縮会議と同時に実施された、自治領、およびインドとの協議においては、軍備の予算的制限案に対してカナダは明確に反対、オーストラリアは明確に賛成、南アフリカは原則的に賛成、ニュージーランドとインドは異議なし、という結果が得られた³²⁾。自治領の態度が割れる一方で、決定的な意味をもったのは、蔵相ネヴィル・チェンバレン（Neville Chamberlain）の明確な反対意見であった。彼が作成した覚書によれば、次年度から4年平均の軍事費上限額（必要最低限度額）の回答を求める要請に対して、海軍省は1932年度予算5050万ポンドに対して6700万ポンドの上限額、陸軍省は同年予算3648万8000ポンドに対して4565万ポンドの上限額、航空省は同年予算1740万ポンドの実質倍額以上を上限予算として見積もっていることが判明した。1932年度予算と比較して、軍事費上限額の合計はほぼ50%増に達する。イギリスが金本位制を離脱したことともなまって予想される物価変動も、計画の実効性を疑わしめるに足る。したがって、チェンバレンの結論はこうである。「現段階では、それ〔予算的制限案〕は支持に値するどころか、むしろ危険をより増すものだと私は確信する」³³⁾。

軍縮会議開始翌月の1932年3月21日に開催された閣議は、このチェンバレン覚書を基にして軍備の予算的制限案を議論したが、前蔵相で国璽尚書のスノードンは覚書への全面的な賛意を表明した。サイモンは、陸軍兵器のみに適用されるような予算的制限ならば有効なのではないかと食い下がったが、ヘイルシャム陸相は「予算的制限を兵器のみに適用しても無益だというのが陸軍省の意見だ」と反論し、サイモンも引き下がらざるを得なかった³⁴⁾。これは、陸軍省がかつての保守党政権期の姿勢に復帰したことを意味する。4月5日の閣議では、予算的制限案が再度議論されたが、同案に対する内閣の消極的姿勢

に変化はなかった³⁵⁾。

こうして、軍備の予算的制限案はイギリス政府が推進する議題から最終的に外されることとなった。過大な上限額を設定することによって予算的制限案自体の骨抜きを図る海軍省と航空省に結局陸軍省も追随し、大蔵省と外務省がそれを抑えられなかったことが、同案が挫折した要因であったと言える。上限を設定する形での予算的制限案が有効でないことが事実であったとしても、軍事費の定率削減という形での予算的制限案ならば、大蔵省の緊縮財政主義にも合致していたはずだが、大蔵省はそれを推進しようとはしなかった。

しかし、実のところ、労働党政権期の方針を継承して挙国内閣が予算的制限案を推進していた場合、主要大国間で合意が得られる可能性はかなり高かったと考えられる。それというのも、列強諸国の中で元々は予算的制限案に対して最も敵対的であったアメリカが同案の受け入れに傾いていたからである。すなわち、ジュネーヴ軍縮会議に臨む方針を協議するために国務省と陸軍省、海軍省の代表が集って開催された1931年11月の会議においては、目下のところ予算的制限案に強硬に反対している大国はアメリカ一国であり、国内世論も同案に好意的であるところから、軍縮会議の場で同案に反対し続けることは困難であると国務省は主張し、陸軍省と海軍省の抵抗を押し切る姿勢を見せた。しかも、ここで議論されていた予算的制限案は、単に軍事費に上限をかけるのみならず、軍事費を定率で削減するという急進的な案だったのである³⁶⁾。

軍縮会議開始後の1932年6月、英米仏の三国間では対応が協議された際、アメリカ代表として出席した国務次官デイヴィス（Norman Davis）は、次のように言明している。「合衆国は、予算的制限という考えに対して当初は反対であったし、現在も疑いをもってはいいる。ともあれ、もし公平で現実的な計画が案出され得るならば、合衆国は進んでそれに参加する準備がある」。この三国代表間の協議においては、フランス代表の陸相ポール・ボンクール（Joseph Paul-Boncour）が、実効的な軍縮の不可欠な手段として、予算的制限に基づく定率の軍事費削減を提唱したが、イギリス代表として出席したサミュエル内相は煮え切らない態度に終始した³⁷⁾。サミュエルのそうした態度は、既に閣議で決定されていた内閣の方針を受けたものであったと言えるし、前年までは軍縮準備委員会の中心的議題であった予算的制限案が本会議の場で失速した主因は、イギリス代表の消極姿勢であったと見て間違いなからう。逆にイギリス政府が労働党政権期の積極姿勢を継続していれば、同案で主要国が合意に達する可能性はかなりの程度存在したとも言えるだろう。

予算的制限への消極姿勢に転換したこととともなって、軍縮会議におけるイギリス政府の積極的な提案事項は、質的な軍備制限（qualitative disarmament）、つまり特に有害とみなされる一部の兵器の制限に限定されていくこととなる。軍縮会議が開始した1932年

には、まずフランスが、国際連盟軍を創設し原則的に全ての大型兵器を連盟軍に移管するという壮大な国際軍縮構想を提示し³⁸⁾、次いでアメリカが、全ての爆撃機、戦車、大型機関銃、化学兵器を廃止して空爆を全面禁止し、戦艦と潜水艦を3分の1、航空母艦と巡洋艦、駆逐艦を4分の1削減するというドラスティックな軍縮案を提示した³⁹⁾。米仏両国は、軍縮を支持する内外の世論を意識して敢えてシンプルかつラディカルな構想を打ち上げたと言えるが、遅れて示されたイギリス政府の対案は、「攻撃的兵器」とみなされる潜水艦、大型戦車、大型機関銃の廃止、今後建造される艦船・艦砲のサイズ規制、空爆の部分的容認といった、迫力の面で見劣りする構想に留まった⁴⁰⁾。ここに見られるイギリス政府の姿勢は、宣伝効果を狙いとして急進的な提案をおこない、万一それが案に相違して実現に向かうこととなるぐらいならば、軍縮に及び腰という非難をこうむってでも、自国の軍事力確保を図るというものであったと言える。その点では、挙国内閣の国際軍縮政策は、第二次ボールドウィン保守党内閣期のそれよりも後退したものであった。

本来、「攻撃的兵器」のみを規制する質的軍備制限という案は、軍事省庁を含めてイギリス政府自身が不毛とみなしていた選択肢であった。攻撃的兵器と防衛的兵器、もしくは特に有害な兵器とそうでない兵器との間の区別は、きわめてあいまいで多様な解釈の余地があるからである。そうと知りつつイギリス政府が質的軍備制限を提案の中心に据えた背景には、軍縮への熱意の無さに対する批判を回避しつつ、イギリス自身の軍事力弱体化は避けようとする挙国内閣の統一的な意思があった。つまり挙国内閣は、軍縮会議の妥結よりもイギリスの軍事力維持を優先させ、会議決裂の責任を負わされることだけは回避するという方針を堅持したのである。結果として、ジュネーヴ軍縮会議は、「攻撃的兵器」と「防衛的兵器」をいかに区別できるかという技術的な問題をめぐって紛糾し、会議は行き詰ることとなる⁴¹⁾。

1932年11月、フランス政府は、もはやドイツの再軍備が避けられない情勢を自覚し、軍縮会議の行き詰まりを打開すべく、思い切った譲歩に踏み切った。このいわゆるポール・ボンクール案においては、フランスが長く固執してきた対独安全保障（軍事援助の確約）要求が取り下げられ、国際紛争発生時の事前協議にイギリスが参画することの確約のみが求められた。しかし、イギリス政府はこのポール・ボンクール案に対してさえ冷淡な対応に終始し、同案は廃案に終わった。キッチングは、ポール・ボンクール案の廃案をジュネーヴ軍縮会議最大の失われた機会とみなしている⁴²⁾。翌1933年1月末にはヒトラーが政権を獲得し、同年10月には軍縮会議から脱退する。これにより、軍縮会議の決裂は決定づけられたのである。

5 結び

以上、本稿において明らかにしたように、ジュネーヴ軍縮会議の準備が始まった1926年から会議が開始する1932年にかけて、イギリス政府の国際軍縮政策は消極姿勢で一貫していたわけではなく、1929年6月～1931年8月の労働党政権は軍縮会議のとりまとめに向けてイニシアチヴを発揮していた。本会議の場で実際にフランスとアメリカの歩み寄りが見られた以上、予算的制限案を活用して軍縮会議の成功を積極的に目指すという労働党内閣および三党委員会の方針を挙国内閣が継承していたならば、1932年の時点で軍縮会議に妥結の目途が立つ公算はあったであろう。

ボールドウィン保守党内閣期以上に挙国内閣が国際軍縮に非妥協的な姿勢をとるに至ったいくつかの要因を考察して、本稿を結ぶこととしたい。ボールドウィン保守党内閣においては、ボールドウィン首相はオースティン・チェンバレン外相に外交政策をほぼ委任しており、保守党党首経験者のチェンバレンは単独で陸海空軍担当大臣とわたりあって内閣の方針を左右するだけの影響力を有していた。マクドナルド挙国内閣において外相を務めたサイモンは、保守党のジュニアパートナーである挙国派自由党の指導者であったが、オースティン・チェンバレンのような影響力をもたなかったし、そもそも国際軍縮に対して強い熱意を有していたわけでもなかった。政府内部では、比較的下位ランクの外務政務次官イーデンと国際連盟担当外務官僚カドガンがそうした熱意を有していたに留まる⁴³⁾。

国際軍縮政策に関する内閣の決定手続きに関しては、労働党内閣期には外務省の主導権が確立していたのに対して、挙国内閣においては陸海空軍各担当大臣が実質的な拒否権を有していたので、国際交渉を通じての妥協が困難となっていた。軍縮会議に臨む政策に関して、アメリカでは国務省が主導権を掌握し、フランス政府も軍部の強硬な反対を押し切ることができたことに鑑みても⁴⁴⁾、軍事担当大臣の拒否権を許してしまうような挙国内閣の合意形成過程には問題があったと言わなければならない。

それでも、外相と軍事担当相の間でキャスティングヴォートを持っていたマクドナルド首相、ボールドウィン枢密院議長、ネヴィル・チェンバレン蔵相の3名の意思次第では、軍事担当相の抵抗を押し切って一定の妥協策に達することも可能であったかもしれない。しかしマクドナルド首相は、1930年ロンドン軍縮会議を成功に導くなど、元々は軍縮に熱心であるという評価を得ていたものの、閣議録を見た限り、国際軍縮に向けて指導力を発揮することはなかった。これは、挙国内閣期のマクドナルド首相は保守党の傀儡に過ぎなかったという一般的な評価を裏づけるものである。保守党党首ボールドウィンも、前政権期に引き続いて、国際軍縮に無関心な姿勢を貫いた。

外交政策に対するボールドウィンの無関心を前提とすれば、キャスティングヴォートを

握る3名の中で最大の鍵を握るのは、オースティン・チェンバレンの異母弟であるネヴィル・チェンバレン蔵相であり、実際1937年に至る蔵相在任期を通じて、外交政策に対する彼の容喙は顕著であった。その背景には、第一次大戦期に膨張した政府支出を切り詰めるため、大戦間期の大蔵省が官僚機構全体に君臨する絶大な権力を獲得していたという事情があった。軍縮会議が始まった1932年には、金本位制離脱後にもかかわらず、大蔵省は戦間期の最低水準まで軍事費を削減する予算を提出し、緊縮財政の手を緩めない姿勢を示した。それにもかかわらず、閣議を通じてチェンバレン蔵相が国際軍縮に協力的な姿勢を見せることはほとんどなかったし、実務家レヴェルでも、大蔵省が国際軍縮を強力に唱道するという局面は見られなかった。労働党内閣期の予算的制限案も、大蔵省でなく外務省に主導されていたのである。保守党内閣のチャーチル蔵相から労働党内閣のスノーデン蔵相、挙国内閣のチェンバレン蔵相の時代を通じて大蔵省は、一国単位のユニラテラルな軍事費削減は容赦なく実行する一方で、それをさらに容易にするはずのマルチラテラルな国際軍縮には無関心であった。基本的にマルチラテラリズムの立場に立つ外務省に対する大蔵省のこうした非協力的な姿勢もまた、特に外務省の影響力が弱まった挙国内閣期には、その国際軍縮政策を規定し、軍縮会議を破綻に導いた一因であったと言えるだろう。

マルチラテラリズムへのこうした懐疑的姿勢は、蔵相在任期から1937年の首相昇格以後もチェンバレンの外交姿勢を強く特徴づけていくこととなるが、チェンバレン、および大蔵省のこうしたスタンスが何に由来するものであったのか、その点を解明することは本稿の課題を超える。いずれにせよ、ジュネーヴ軍縮会議が失敗に終わったイギリスの側の要因を明らかにするためには、労働党内閣から挙国内閣への政権交代にともなう上記の情勢変化を踏まえておく必要があるだろう。

注

- 1) Bennett [1979] pp. 94-5.
- 2) 斎藤 [1978] 145 頁。
- 3) McKercher [1992] ; Richardson [1995] ; Melinger [1999] ; Webster [2000] ; Kitching [2003] ; Davies [2004] ; Fleming [2011] ; Varey [2013].
- 4) Wheeler-Bennett [1934].
- 5) とりわけ参照、Richardson [1995] ; Kitching [2003] ; Davies [2004].
- 6) 以上、National Archives (NA), CAB 27/361, C.P.256 (27), Cabinet Committee, Annex I.
- 7) Richardson [1989] pp. 20-27. ジュネーヴ海軍軍縮会議の決裂に至る経緯に関しては、参照、倉松 [2014].
- 8) Richardson [1989] chap. 10.
- 9) NA, CAB 27/361, C.P.256 (27), Cabinet Committee, Annex I.

- 10) NA, CAB27/361, Minutes of the Cabinet Committee, dated 27/02/1929.
- 11) 藤山 [2015] 292 頁。
- 12) NA, CAB27/361, Minutes of the Cabinet Committee, dated 19/03/1929.
- 13) 参照、西川 [2014] 59-63 頁。
- 14) Kitching [2003] chap. 2.
- 15) NA, CAB 16/104, Committee of Imperial Defence, Inter-Departmental Sub-Committee on Preparation for the Disarmament Conference, Memorandum by Cadogan, dated 4/11/1931.
- 16) NA, CAB 16/104, Committee of Imperial Defence, Inter-Departmental Sub-Committee, Minutes of the the 3rd and 4th meeting, dated 3/11/1931, 4/11/1931.
- 17) NA, CAB 16/98, Report of the Sub-Committee on the Reduction and Limitation of Armaments, appendix III, pp.34-35, dated 11/07/1930.
- 18) NA, CAB 16/98, Committee of Imperial Defence, Draft Disarmament Convention, Report of the Sub-Committee, p. 7, dated 22/09/1930.
- 19) NA, DO 35/99/5, League of Nations, Preparatory Commission for the Disarmament Conference, Report by the Committee of Experts on Budgetary Questions, dated 28/02/1931, pp. 25-7.
- 20) NA, CAB 21/347, Minutes of the Cabinet Committee, dated 4/02/1931.
- 21) NA, CAB 21/347, Minutes of the Cabinet Committee, dated 18/02/1931.
- 22) ロンドン商業会議所など各種の圧力団体が航空省を後押ししていた点については、参照、横井 [2014] 279-80 頁。
- 23) NA, CAB 21/347, Minutes of the Cabinet Committee, dated 12/03/1931.
- 24) NA, CAB 16/102, Committee of Imperial Defence, Sub-Committee on the Conference (Three Party Committee), Proceedings & Memorandum.
- 25) NA, CAB 16/102, Minutes of the 10th Meeting of the Three Party Committee, dated 15/07/1931, p.14.
- 26) NA, CAB 16/102, Minutes of the 10th Meeting, pp. 5-9.
- 27) NA, CAB 16/102, Minutes of the 10th Meeting, p. 19.
- 28) NA, CAB 16/102, Committee of Imperial Defence, The Three Party Resolutions.
- 29) NA, CAB 27/476, Memorandum by the Chiefs of Staff Sub-Committee, dated 24/09/1931.
- 30) NA, CAB 16/104, Committee of Imperial Defence, Inter-Departmental Sub-Committee on Preparation for the Disarmament Conference, Minutes of the 3rd Meeting, dated 3/11/1931.
- 31) NA, CAB 27/476, Minutes of the Cabinet Committee on Preparation for the Disarmament Conference, dated 7/01/1932.
- 32) NA, DO 35/100/2, Memorandum on the Budgetary Limitation, dated 22/05/1933.
- 33) NA, CAB 24/228, Budgetary Limitation on Armaments, Memorandum by the Chancellor of the Exchequer, undated.
- 34) NA, CAB 27/505, Minutes of the Ministerial Committee, dated 21/03/1932.
- 35) NA, CAB 27/505, Minutes of the Ministerial Committee, dated 5/04/1932.
- 36) National Archives and Record Administration (US), College Park, RG 43, Box 1, Records of International Conference, Commissions, and Expositions, Memorandum of Meeting of Technical Staff of American Delegation to

- the General Disarmament Conference, dated 16, 20 /11/1931.
- 37) Record of a Meeting on 22/06/1932, in Woodward [1948] pp.555-8.
- 38) Kitching [2003] pp. 53-4.
- 39) Statement of the Instructions issued by President Hoover on 22/06/1932, in Woodward [1948] pp. 606-8.
- 40) Declaration of British Disarmament Policy on 7/07/1932, in Woodward [1948] pp. 609-13.
- 41) Kitching [2003] pp. 64-5.
- 42) Kitching [2003] pp. 98-105.
- 43) Kitching [2003] pp. 43-7.
- 44) Davies [2004] p. 776.

文献リスト

- 倉松中 [2014] 「1920年代の海軍軍縮会議とその影響」横井勝彦編著『軍縮と武器移転の世界史－「軍縮下の軍拡」はなぜ起きたのか－』日本経済評論社、所収。
- 斎藤孝 [1978] 『戦間期国際政治史』岩波全書。
- 西川純子 [2014] 「戦間期の軍縮－ウィルソンからフーヴァーまで」横井勝彦編著『軍縮と武器移転の世界史－「軍縮下の軍拡」はなぜ起きたのか－』日本経済評論社、所収。
- 藤山一樹 [2015] 「ヴェルサイユ条約対独軍縮をめぐるイギリス外交、1924～1927年」『法学政治学論究（慶應義塾大学）』104巻。
- 横井勝彦 [2014] 「軍縮期における欧米航空機産業と武器移転」横井勝彦編著『軍縮と武器移転の世界史－「軍縮下の軍拡」はなぜ起きたのか－』日本経済評論社、所収。
- Bennett, E. W. [1979] *German Rearmament and the West, 1932-1933*, Princeton University Press.
- Davies, Thomas R. [2004] “France and the World Disarmament Conference of 1932-34,” *Diplomacy & Statecraft*, 15-4.
- Fleming, N.C. [2011] “Cabinet Government, British Imperial Security, and the World Disarmament Conference, 1932-1934,” *War in History*, 18-1.
- Kitching, Carolyn J. [2003] *Britain and the Disarmament Conference*, Palgrave Macmillan.
- McKercher, B.J.C. [1992] “Of Horns and Teeth: The Preparatory Commission and the World Disarmament Conference, 1926-1934,” in McKercher (ed.), *Arms Limitation and Disarmament Restraints on War, 1899-1939*, Westport, CT.
- Melinger, P.S. [1999] “Clipping the Bomber’s Wings: The Geneva Disarmament Conference and the Royal Air Force, 1932-1934,” *War in History*, 6.
- Richardson, Dick. [1989] *The Evolution of British Disarmament Policy in the 1920s*, St. Martin’s Press.
- Richardson, Dick. [1995] “The Geneva Disarmament Conference 1932-34,” in Richardson and G. Stone (eds.), *Decisions and Diplomacy: Studies in Twentieth Century International History*, Routledge.
- Varey, David K. [2013] “The Foreign Office, the World Disarmament Conference, and the French Connexion, 1932-1934,” *Diplomacy & Statecraft*, 24.
- Webster, Andrew. [2000] “‘The Disenchantment Conference’: Frustration and Humour at the World Disarmament Conference, 1932,” *Diplomacy & Statecraft*, 11.

ジュネーヴ軍縮会議（1932 ～ 34 年）に至るイギリス国際軍縮政策－軍備の予算的制限案をめぐって（松永友有）

Wheeler-Bennett, J.W. [1934] *The Disarmament Deadlock*, Routledge.

Woodward, E.L. and Rohan Butler, eds. [1948] *Documents on British Foreign Policy 1919-1939*, His Majesty's Stationery Office.

本稿は、科学研究費基盤研究（A）25244029、および明治大学大型研究プロジェクト（いずれも研究代表者は横井勝彦明治大学教授）による研究成果の一部である。

第二次ロンドン海軍軍縮会議予備交渉の過程

小谷 賢

日本大学危機管理学部教授

- 1 はじめに
- 2 前史
- 3 各国の思惑：アメリカ
- 4 各国の思惑：日本
- 5 各国の思惑：イギリス
- 6 予備交渉の経緯
- 7 おわりに
- 注
- 文献リスト

1 はじめに

本稿は 1934 年にロンドンで開催された第二次ロンドン海軍軍縮会議予備交渉について検討していくものである。イギリス政府はそれまでの軍縮会議の経験から、いきなり本交渉を行うよりも、事前に意見の擦り合わせが必要との判断から、1935 年に予定されていた第二次ロンドン海軍軍縮会議の前に予備交渉を行うことを決定している。また交渉では日米英間の確執が予想されたため、まずはこの三か国の協議によって本交渉の方向性を見極めようとしたのである。本稿でも日米英を中心に、交渉の推移を概観していく。

2 前史

よく知られているように、海軍軍縮の分野では 1922 年のワシントン海軍軍縮条約によって各国主力艦の比率が、1930 年のロンドン海軍軍縮条約によって補助艦艇の比率が規定されている。そしてロンドン海軍軍縮条約締結の際、5 年後の見直しが決められていたため、各国海軍は 1935 年が近づくと、会議に向けた方針を検討することになる。

日本においてロンドン海軍軍縮条約の締結は政治問題化し、海軍内ではいわゆる条約派と艦隊派の対立、さらに議会では統帥権干犯問題にまで発展することになる。当初、日本海軍内では条約派と呼ばれる軍官僚が主導して調印にまで漕ぎつけたが、その後、条約に反対する艦隊派の台頭を招くことになった。このように条約派は一時的に海軍の実権

を握ったが、1932年以降は艦隊派に押され、その後の大角人事によって条約派の幹部達の劣勢は明らかとなった¹⁾。さらに日本政府は国内からの批判をかわすため、同条約が1936年までの暫定的なものであることを強調したため、このことが後の脱退の伏線となってくるのである²⁾。

アメリカではワシントン・ロンドン海軍軍縮条約に調印はしたものの、その制限一杯まで海軍力を整備していなかった。これはフーバー政権の海軍に対する考えや、当時の世界大恐慌に伴う緊縮財政のため、海軍予算の拡充は後回しにされていたためである。これに対してカール・ヴィンソン共和党下院議員やパーク・トランメル民主党上院議員は、極東で日本の勢力が拡張しつつある現実を指摘し、一刻も早い海軍力の整備を政権に求めている³⁾。

他方、イギリスは1920年代から10年ルールを規定し、積極的な軍縮政策を進めていた。これは今後10年間は大規模な戦争が勃発しないという予測に基づいたもので、大蔵省が主導して行った政策である。イギリスのマクドナルド政権は、ロンドン海軍軍縮条約締結以降もこのルールを堅守しており、第二次条約交渉の方も原則はこの方針を貫くつもりであった⁴⁾。

しかしながら各国の思惑とは裏腹に、現実の国際情勢の方は急速に変化していく。極東においては1931年9月18日には満州事変が生じ、その後、日本は国際連盟を脱退することになる。さらに欧州ではドイツでナチス・ドイツが、イタリアではファシスト党が台頭してくることになる。

このように1934年頃になると、欧州ではドイツ、極東では日本の勢力が対外的に拡張する兆しを見せており、それまでの軍縮条約を前提とした各国の国際協調や集団安全保障の精神に綻びが生じていたのである。ヨーロッパでは独伊に挟撃される可能性があったフランスは、早々にワシントン条約から離脱して海軍力の増強を追求しようとしていた⁵⁾。イギリスもヨーロッパと極東での危機に備えるため、日米はお互いに疑心暗鬼となっていた。こうして軍縮への協調精神は、今や各国が自主防衛を追及するものとなっており、こうした事情からも第二次ロンドン軍縮会議への期待は高まっていたのである。

3 各国の思惑：アメリカ

当時のアメリカ海軍の戦略は、もし海軍が海外で戦闘を行う場合、それは米領フィリピンなど本土から遠く離れた地が想定されており、そのような遠隔地での戦争はとにかく戦闘部隊が失われないような部隊の生存性が重視されたため、防御力に秀でた戦艦から成る艦隊がその核と考えられていた⁶⁾。そしてその場合の相手は日本海軍だと想定されていた

ため、戦艦の米日比を 5 対 3 に定めたワシントン条約の維持がアメリカ海軍の戦略の前提となっていたのである。しかしながら 1929 年に端を発した世界大恐慌の煽りを受け、フーバー政権は緊縮財政を貫き、ワシントン・ロンドン海軍軍縮条約の枠一杯まで海軍力を整備していなかった。

その後、1933 年 3 月にローズヴェルト政権が成立するが、大統領自身がかつて海軍次官を務めたこともあり、政権の海軍への関心は極めて高かった。さらに 1931 年 9 月の満州事変を受けて、米国内では次第に対日脅威論が台頭してくるようになる。このような動向を受け、海軍長官となったクラウド・スワンソンは、最初の記者会見においてアメリカ海軍が条約の制限一杯まで海軍力を整備する権利があると表明するに至った。そしてその後、政権はニューディール政策を打ち出し、その一環として海軍力の整備が実現したのである⁷⁾。これは全国産業復興法として知られているが、この予算の一部を海軍艦艇の拡充に充て、1936 年末までに条約の上限一杯まで海軍力を拡張するものであった。さらにこの計画は 1934 年 3 月にヴィンソン議員とトランメル議員によって提出されるヴィンソン・トランメル法として知られるようになる。

アメリカ海軍内では、日米の戦艦比率が 5 対 3 であればアメリカ海軍は日本海軍を打ち破れるものとして受け入れられていた⁸⁾。そもそもの問題として、日本海軍はこの比率であれば極東海域の安全保障を確立するには十分であり、もし日本がそれ以上の軍備を求めるということになれば、それはアメリカ海軍への挑戦を意味していたのである。もちろんアメリカ海軍内ではオレンジ計画のような対日戦争計画を検討しており、有事の際にいかに米領フィリピンを日本の攻撃から守るかが焦点となっていた⁹⁾。当時、フィリピンには戦艦用の停泊地がなく、ワシントン条約によって要塞化も禁じられていたため、有事にはハワイから艦隊を送り込む必要があったが、その際の問題は艦隊が日本海軍の潜水艦攻撃をどのようにして避けるかであった。つまりアメリカ海軍は主力艦が損害を受けずにハワイから太平洋を西進するためにはやはり駆逐艦などの補助艦艇を充実させなければならなかった。

結局アメリカ海軍にとって最も合理的な戦略は、日本海軍を抑止すれば良いということになる。そのためワシントン海軍軍縮条約の戦艦比率、5 対 3 が維持できるのであれば、日本海軍は対米戦に訴えることはないという考えに落ち着く。そしてアメリカ政府内でもこのような考えはイギリス側にも受け入れられるものだという期待があった¹⁰⁾。

ローズヴェルト政権としてはこのような現状維持を求めたかったが、海軍や議会からの反発も考慮しなければならなかった。もし海軍力を維持できなければ、米国は究極的にはフィリピンの放棄、そしてアジアにおける影響力の低下を覚悟しなければならなかったが、

ローズヴェルト政権にはそこまでの覚悟はなかった。さらに国務省は1934年5月までには日本海軍が軍備平等を主張する方針であることを東京のグルー大使から知らされており、またイギリスがその方針を受け入れない方針であることを掴んでいた¹¹⁾。そのためアメリカの大まかな方針としては、予備交渉において米英で結託して日本に譲歩を迫るというものであった。

4 各国の思惑：日本

アメリカがヴィンソン計画によって条約の制限一杯まで艦隊を拡充させるという情報は、1932年初頭頃から日本側の察知するところであった¹²⁾。そしてその後、ローズヴェルト政権が海軍の拡張に積極的であることが判明すると、日本海軍の幹部達は危機感を募らせるようになった¹³⁾。既に海軍省内には1935年に予定されていた第二次ロンドン会議に向けた臨時調査課が設置されていたが、1933年10月21日には軍令部第二部第三課の石川真吾中佐が「次期軍縮対策私見」を起案している。この中で石川は「軍縮協定成立の算なし」とした上で、日本側は①比率主義の放棄と対米英均衡、②主力艦、空母の全廃、③総排水量の制限（共通最大限度）、④艦齢超過艦の保有、を軸に交渉を進めるべきであったとした¹⁴⁾。

石川によると対米英均衡は独立国家間の軍備は平等であるべきという考え、さらに主力艦・航空母艦の全廃については平和主義の発露から生じていたものであった。しかし米英がこのような条件を飲むとは常識的に考えられず、石川の狙いはあえて無理な難題を主張することで、日本が責任を負わない形でワシントン・ロンドン条約を脱退することにあったと推測される。さらに石川は今後10年をかけて、超巨大戦艦の建造（米海軍の戦艦はパナマ運河通行のため45,000トンが上限であった）と潜水艦の充実による効率的な海軍力の整備にあった。つまり日本の国力を勘案した場合、米英との量的な建艦競争は好ましくなかったため、大艦巨砲主義に見られるような質によって量を補おうとする計画であった¹⁵⁾。これに対して海軍内では、速度を重視した巡洋戦艦を拡充すべきとし、対米八割という具体的な数値目標を主張した軍令部第一課長の岩下保太郎大佐のような人物もいたが、このような意見は大勢とはならなかった¹⁶⁾。

その後、海軍首脳部は、艦隊派が中心になって石川の私案を海軍の正式な方針としていった¹⁷⁾。海軍としてはロンドン海軍軍縮条約が1936年を期限とした暫定的なものであると説明した手前、これを打破することにそれ程の抵抗はなかったようである。1934年6月には大まかな海軍案が纏められているが、その骨子は「次期会議に於ては帝国国防の安固を期し得る新なる協定を締結するを以て根本方針とす。従って国防の安固を期し得ざ

る条約は之を協定せず」、「各国の保有し得べき兵力量の共通最大限度を規定し大軍縮の精神に則り右限度を低下すること及攻撃的軍備は極力之を縮減し防御的軍備を整備し各国をして攻むるに難く守るに不安なからしかむるを本旨とする」というものであった¹⁸⁾。この共通最大限度とは、各国の海軍艦艇の総トン数の上限だけを決め、その数字の中で各国がそれぞれの国防政策に適した艦艇を持てば良い、という一見柔軟な案であったが、もちろん海軍の狙いはワシントン・ロンドン海軍軍縮条約で規定された比率主義を撤廃し、アメリカ海軍に比肩する海軍力を整備することにあった。

この方針は陸軍、外務省にも通知されているが、外務省は国際協調主義への配慮、陸軍省は海軍予算拡大への懸念から意義を差し挟んだが、吉田善吾、海軍省軍務局長が永田鉄山、陸軍省軍務局長に対して、建艦競争となっても予算の拡大はないとの説明が行われている。海軍の見積もりでは、アメリカは既にヴィンソン計画によって 1940 年頃までの建艦予定を決めているので、平時の造艦能力からすればこれ以上の拡張は難しく、建艦競争になるとしても 1940 年以降になるとの見通しであった¹⁹⁾。しかしこれはあくまでも「平時」の見積もりであり、余りにも楽観的な見方であったと言わざるを得ないが、陸軍も海軍案に同意したため、9 月 7 日の閣議で、共通最大限度の要求と年内条約脱退の方針が決定された²⁰⁾。

天皇もこの海軍の方針に疑義を表しているが、大角岑生海軍大臣は「軍備拡張とならぬよう極力極力注意する」旨奉答している。軍令部の試算によれば、ワシントン・ロンドン条約の下では艦艇建造のための予算が毎年 2 億 3000 万円かかるとされたが、無条約となり「国防上適宜の艦種を求めて建艦」すれば、2 億 1000 万円で済むとされた²¹⁾。さらに 1934 年に入り、第二次ロンドン海軍軍縮会議の開催が近づくと、新聞各紙はワシントン・ロンドン海軍軍縮条約のような比率主義を再び押し付けられるのは屈辱として、比率主義の打破を声高に訴えるようになる²²⁾。海軍はこのような世論の後押しも受けて、強気の姿勢を崩さなかったのである。

最終的に日本側の交渉方針としては、軍備平等の方針の下で各国の艦艇の総トン数の上限のみを定め、各海軍はその枠内で個別の艦艇を生産するというものであった。そしてワシントン条約については年内に脱退を通告し、最大共通限度を基礎とした新たな条約を作成することが目的となったが、この提案が受け入れられる可能性はほとんどなかったといえる。政府としては義務感から予備交渉に参加するだけで、交渉妥結に向けて積極的に動こうとはしなかったのである。

このことは閣議決定の同日にロンドンへの首席代表として第一航空戦隊司令官、山本五十六少将が任命されたことから明白であった。これに対してイギリスはアーネル・

チャットフィールド第一海軍卿、アメリカはウィリアム・スタンレー海軍作戦部長、つまりイギリスもアメリカも大將級の軍人を首席交渉担当としていたため、山本の階級は明らかに格落ちであり、日本側の意欲のなさを示していたといえよう。

5 各国の思惑：イギリス

1931年9月に成立したマクドナルド挙国一致内閣は、世界恐慌に対処すべく財政出動や軍事費削減による均衡財政を実現することが主な政策目標であった。またこの時代のイギリス政府の安全保障戦略は軍事費削減を実現するために、欧州におけるドイツの再軍備禁止を前提として、多国間協定によって大国間の軍縮を進めていくというものであり、この方針の下で日米とはワシントン・ロンドン条約による建艦競争の抑止を受け入れていたのである。ところが満州事変によって日本が連盟から脱退し、ジュネーブ会議ではドイツが再軍備を求め、更にはイタリアのムッソリーニがドイツへの接近を図ると、上記の英国の戦略的前提はすべて崩れたのである。つまりイギリス海軍は大西洋、地中海、極東における脅威に早急に対処する必要があった。

この戦略的問題に対して、三軍の中で最も影響力のあったイギリス海軍の方針は明確であった。ワシントン条約以降、海軍は長い航続距離を持つ巡洋艦の生産が抑えられ、欧州と極東に同時に艦隊を展開することが不可能となっていた。それに対して日本海軍は攻撃力のある重巡洋艦などを就役させており、極東での有事の場合、香港に配備されていたイギリス海軍中国艦隊では対応できず、地中海や本国からの援護が必要となっていたのである。第一海軍卿チャットフィールド提督は、海軍省はドイツの脅威はまだ潜在的であるが、日本の脅威は現実的なものとして、極東地域における海軍力の増強を国防方針の最優先事項とするよう求めている²³⁾。

海軍省の試算によれば、本国と帝国、そしてシーレーン防衛のためあと70隻の巡洋艦が必要であるとしていた²⁴⁾。特に速度と航続距離に優れた6インチ砲、6000トン級の軽巡洋艦の拡充が望まれた。参謀本部小委員会もこの海軍の方針を支持し、1933年10月の報告において、「もし日本軍が南進してきた場合、シンガポールは援軍が到着する前に陥落。そしてその場合、次はインドやオーストラリアが危機に陥る」と判断している²⁵⁾。つまり同委員会の見立ては、まずはアジアの植民地を守ることが優先事項であり、そのためには機動力のある海軍部隊を増強することが不可欠であった。ドイツの脅威に対しては、フランスと協力してこれに当たれば良かったためである。モーリス・ハンキー国防衛委員長も海軍の意見、つまり極東防衛を最優先事項にしており、まずはシンガポール要塞の強化と海軍の近代化を主張した²⁶⁾。

このような軍部の判断に対し、均衡財政を重視するネヴィル・チェンバレン蔵相、対米関係を重視するジョン・サイモン外相の判断は、まずはドイツの脅威に対処することが最優先事項というものであった²⁷⁾。ロバート・ヴァンシタート外務事務次官、ウォレン・フィッシャー大蔵事務次官らも、ドイツを脅威と捉え、シンガポール要塞を強化した上で、対日宥和策を主張した。チェンバレンは、日英の間で不可侵条約を締結することで当面の間はドイツの脅威に対処することを主張していた²⁸⁾。マクドナルド政権の掲げる目標は何よりも軍備縮小による財政均衡策であり、イギリスの世論もそれを支持していた。そしてそのためには日本に譲歩する必要性が生じていたのである。

ただしイギリスが過度な対日宥和に傾くと、逆にアメリカとの関係を悪化させる可能性があった。英米関係の悪化は、将来的に極東のイギリス権益を危険に晒すことになる危険性すら予想されていた²⁹⁾。つまり第二次ロンドン海軍軍縮会議予備交渉におけるマクドナルド内閣は、外交的にはアメリカや日本との関係、軍事的には欧州と極東における日独の脅威、といった要素を慎重に勘案していく必要があったといえる。

ただしアメリカ同様、イギリスも日本が予備交渉において軍備平等を主張することを察知しており、これは到底受け入れられる条件ではなかった。他方、イギリスの軽巡洋艦の枠を増加させるという案も日米に受け入れられる見込みはなく、イギリス政府は交渉の始まる前から既に行き詰っていたといえる。マクドナルド政権の日本海軍に対する見方は、5対3という比率は日本の安全保障を確立する上では十分な数字であり、日本が軍備平等を求める背景には威信政策があるものと捉えられていた³⁰⁾。つまりアメリカは日本が必要以上の海軍力を求めることは将来的な対外膨張策と対米戦の目的があると捉えていたのに対し、イギリスはそれを日本の威信政策に根源があると判断していたため、イギリスはより柔軟な態度を取ることができたのである。

このことは予備交渉に対する英政府の曖昧な方針にも表れており、海軍軍備の領域においては、「相当の見返りが無い限り、日本の比率増加を認めるわけにはいかない」という方針を定めたものの³¹⁾、かといって日本に対して強硬的な姿勢を取るつもりもなかった。むしろハンキーは日本に対して友好的な態度を示し、海軍軍備の領域ではなく、外交的に日本を取り込んで国際協調の枠内に留まらせることを提案していた³²⁾。そしてそこにアメリカも巻き込むことを考えていたため、まずは英米の二国間の意見調整が試みられたのである。

6 予備交渉の経緯

1934年2月、イギリス政府は日米政府に対して予備交渉を行うことを打診し、両国と

もこれを受け入れた（日本政府は10月からの参加を返答）。そして6月18日、ローズヴェルト政権はウィルソン政権下で国務次官を務めたノーマン・デイヴィス特使をロンドンに派遣し、イギリスとの予備交渉を開始した。デイヴィスの目的は、事前に米英間で足並みを揃えておき、日本の比率打破・軍備平等の主張を却下することにあった。マクドナルド首相はこのデイヴィスの提案を原則として受け入れたものの、英米の日本に対する方針は根本で異なっていた。アメリカ政府は米英の協力によって日本に圧力をかけ、ワシントン・ロンドン体制を維持しようとしていたのに対し、イギリス政府は同じ英米協力を手段としても、現状を多少変更してでも日本を国際協調の枠内に留めようとしていたのである。つまりイギリス側では、それなりの条件が整えば日本に対する妥協も厭わないという考えであった。

そして米英間交渉にとっての更なる問題は、イギリス側が軽巡洋艦70隻の増強を訴えたことであった³³⁾。イギリスにとっての脅威は極東の日本海軍だけではなく、地中海ではイタリアやフランス海軍の存在もあり、さらにはドイツの軍備も拡大している中では当然の要求であった。ところがローズヴェルト大統領はワシントン・ロンドン体制を維持し、今後10年間をかけてさらに全体として20%の軍縮を推し進めることを望んでいたため、このようなイギリス側からの軍備拡張提案は全くの予想外であった。もしデイヴィスらがイギリスの主張を受け入れれば、日本にも軍備拡張の口実を与えることになるのは明白であったため、アメリカ側の態度は硬化していくことになる。デイヴィスからの報告を受けたコーデル・ハル国務長官は「理解に苦しむ（中略）マクドナルドが我々と同じ考えに辿り着けるのか不安だ」とロンドンに返電している³⁴⁾。

6月27日の英米会談では両者の主張は完全に平行線を辿った。ロンドン海軍軍縮条約からさらに一律20%の軍備削減を求めるデイヴィスに対して、マクドナルド首相は今やイギリスの直面する安全保障環境がここ数年で劇的に変化し、もはや軍縮を進めることはできないことを率直に伝えた。マクドナルドは特に極東で有事が生じた場合、イギリスはこれに対処することができないと説明したのである³⁵⁾。イギリス側はもし極東での有事の際にアメリカ海軍が介入してくれるのであれば、軍縮に応じることも仄めかしていたが、ハルはこれを直ちに却下し、「大いに失望した」と付け加えた³⁶⁾。

同時に英米海軍の間でも専門家協議が行われていたが、チャットフィールドはリチャード・リー米海軍少将に対して、英巡洋艦70隻の増強は「最低限」の要求であることを明らかにしていたのである³⁷⁾。さらにリーは個人的な意見として、イギリス側の要求にはアメリカ海軍に対する抑止の意味合いも含まれているのではないかと報告していた³⁸⁾。このようなイギリス側の態度に激怒したローズヴェルトとハルは、7月19日にデイヴィ

スらを一時的に帰国させることを決意した。当時イギリスが傍受、解読していたアメリカの外交電報内でハルが「イギリスの提案は全く受け入れられない」と不満を露わにし、同じく傍受、解読していた日本の外交電報の中でも広田弘毅外務大臣が「英米間の話し合いは全く進んでおらず、米交渉団は一時引き上げるようだ」とアメリカ側の内情を伝えていた³⁹⁾。これらの情報はマクドナルド政権にはかなりのプレッシャーになったようである。

ここにきて流石にイギリス側も譲歩の姿勢を打ち出し、7月17日には軽巡洋艦12万トン分の増加要求を7万トンに引き下げても良いと提案している⁴⁰⁾。しかしアメリカ側は軍縮に固執していた上、米英の共同歩調のみが日本に妥協を迫ることができると信じていたため、イギリス側の妥協を全く受け入れなかったのである。逆にイギリス側はこのような頑ななアメリカの態度を「不合理 (unreasonable)」と表現した⁴¹⁾。日本側もこのような事情はよく把握していたようで、松平恆雄駐英大使は「英米両国は協力して日本に圧力をかけようとしていたが、両者の会談が延期となったためそのような危険性はしばらく去ったようだ」と東京に報告していた⁴²⁾。こうして英米間の予備交渉は、日本が参加する10月まで延期となった。

その後、アメリカ、イギリス政府内では日本を交えた10月の予備交渉再開に向けての対策が練られていた。ローズヴェルト政権では米英が個別の問題にこだわり過ぎたために話が纏まらなかった反省から、次はあまり個別細目にこだわらず、一律20%の軍備削減目標を高く掲げることとした。また米英間の確執をなるべく和らげ、米英と日本の意見の対立をより強調することで日本に妥協を促す方針であった⁴³⁾。特に大統領自身が米英の提携にかなりの期待を抱いていたようである⁴⁴⁾。

このようなアメリカ政府の思惑とは裏腹に、イギリス側では英米会談でアメリカの非協力的な姿勢が明らかになったと理解されていた。チェンバレンやサイモンは、原則論に固執するアメリカを説得するのは困難として、逆に日本を取り込む策を検討していた。英外務省は従来の比率主義を維持しようとすればするほど日本政府や海軍内における現状打破の強硬派が発言力を増すため、穏健派を後押しするためには、①日本が主張するように参加国すべての軍備平等を認めた上で、年間の補助艦艇の生産数を決める、②日英米間で相互不可侵条約を締結する、といった柔軟な案が検討されていた。予備交渉の担当者であったロバート・クレイギー外務次官補は、もしアメリカが反対すれば、日英間のみで条約を締結すれば良いとまで考えていた⁴⁵⁾。

そして最終的に外務省と海軍省が合意した方針として、①（これまでの量ではなく）質的制限に重きを置いた新たな条約の締結、②将来的な艦艇の生産を条約によって縛るのではなく、それぞれの締結国が自主的に艦艇の生産について通告する制度の策定、が提

言された⁴⁶⁾。この外務省の方針はサイモンとチェンバレンに支持されたが、問題はアメリカを軽視して日英間の交渉を進め、もしそれが失敗した場合、英米関係と日英関係に確執を残すことであった。

当時のイギリスの極東戦略にとって最も重要な柱は、中国のイギリス権益を守ることと、香港、シンガポールといった拠点の防衛とシーレーンの確保であった。サイモン外相らは海軍の領域で多少妥協して、不可侵条約を締結することができれば、イギリスの極東権益は維持されるものと考えていたのである。しかしイギリス側は日本政府の内情を読み誤っていたといえる。まず日本政府内において、不可侵条約を担当することになる外務省と海軍は必ずしも連動していたわけではなく、海軍は海軍の論理で動いていた。つまり外務省が不可侵条約を良しとしても、それが海軍の妥協に繋がるわけではない。さらに海軍は強硬派である艦隊派の影響下にあったため、イギリスが多少の妥協を行ってもそれを受け入れることはなかったのである。いずれにしてもイギリスは広田外相が松平大使に宛てた日本政府の交渉方針を傍受、解読していたため、日本政府の方針が、①軍備平等と最大限度の要求、②交渉が成立しなければ年内のワシントン条約からの脱退を通告、にあることは理解していた⁴⁷⁾。

10月8日にサイモン外相と松平大使の間での予備交渉が開始された。不可侵条約については既に東京のロバート・クライブ大使から広田外相に対して申し入れを行っていたが、日本側からの回答はなかった。その後、山本五十六少将を団長とする交渉団が到着したため、23日からマクドナルド首相も参加した本格的な交渉が行われている。この会議ではイギリスが事前に得ていた情報通り、山本が軍備平等の思想に基づいた軍備最大限度について要求を行った。しかし日英米が同じ総トン数で海軍力を整備するとなれば、大英帝国を抱えているイギリスが最も不利になる。イギリス側はこの点を訴えたが、山本は各国が抱える脆弱性は平等であると主張した。さらにボルトン・イヤーズ＝モンセル海軍大臣は、なぜ日本が個別艦艇比率主義から（かつて日本が反対していた）最大限度に主張を変えたのか理解できないと発言したが、これに対して山本は最大限度案で艦艇の総トン数を定め、その限度枠内で個別の艦艇を生産するのであれば、個別主義と最大限度にそれ程大きな違いはないと説明している⁴⁸⁾。しかし最大限度案では総トン数のみが制限され、艦種は制限されなかったため、各国が攻撃兵器である空母を増強する誘惑にかられることが予想された。特にイギリスは最大限度案において日本海軍が暴走することを好ましいとは考えなかった⁴⁹⁾。いずれにしても第一回の交渉ではお互いの主張を確認しただけで終わっている。

翌24日には日米間での予備交渉が行われており、ここでも松平と山本は日本がアメリ

力に対して脆弱であることを理由に軍備平等と最大限度を主張したが、デイヴィスら米国側はなぜ日本が英米と同じ軍備を求めるのが理解できなかった⁵⁰⁾。1922年のワシントン条約以降、最も利益を得てきたのが日本海軍であり、アメリカは日本の提案通りフィリピンの非要塞化を受け入れていたため、日本側の要求を飲めばフィリピンが日本海軍の脅威に晒されることは明白であった。そのためアメリカ側は日米英の比率維持に固執することとなる。このように日米会談はお互いが妥協することなく平行線を辿ったのである。

さらに翌朝、デイヴィスはマクドナルドとサイモンに面会し、日米会談における日本側の要求について意見交換を行った。マクドナルドも日本の最大限度案には賛成できないと発言しており、デイヴィスはイギリス政府がアメリカに好意的であるとの印象を持った。この報告を受けたウィリアム・フィリップス国務次官は、米英の意見の一致によって日本の態度に修正を迫ることができるのではないかと期待していた⁵¹⁾。つまりアメリカ側は当初の予定通り米英の連携によって日本に妥協を迫ろうとしていたのである。

しかしこのようなアメリカのやり取りを裏で傍受・解読していたイギリスにとって事情は複雑であった。イギリスから見た場合、最も意見が対立しているのは日米であるため、まずは日米で話し合いをつけるべきであり、イギリスはその間で仲介役として振舞えば良かったのである。10月29日の閣議では一時的に日本との交渉を打ち切って英米が日本に圧力をかけることをデイヴィスが提案してくるのではないかと予想されていたが、イギリス側としては敢えて日本と対立する気などなかったのである。実際、29日の英米会談においてデイヴィスはマクドナルドに対日協力を提案していたが、イギリス側はこれを受け入れなかった⁵²⁾。

そもそもイギリス側にしてみれば、それまで条約の制限一杯まで艦隊を整備してこなかったアメリカが今更海軍力について声高に主張することも理解できなかった。特にマクドナルドはアメリカ海軍がイギリス海軍との軍備平等を求めておきながら、イギリスの巡洋艦増強に反対する態度に我慢がならず、閣議でアメリカにとって艦隊は必要不可欠なものではなく、プライドを満たすためのおもちゃ（toy）ではないのかとまで発言している⁵³⁾。マクドナルド政権はアメリカ側が期待する程、親米的な立場でもなかったのである。そしてこのようなマクドナルド政権の対応に怒ったローズヴェルト大統領は、カナダやオーストラリア、ニュージーランド、南アフリカの世論に訴えかけ、彼らの安全保障がアメリカのそれと深く結びついていることを知らしめる必要があるとデイヴィスに書き送っている⁵⁴⁾。

サイモン外相はそれまでの日米との会談から、アメリカは原則として比率主義の維持、日本は日米間の軍備平等を望んでおり、必ずしも日英間の軍備平等を求めているわけでは

ないだろうと双方の主張を理解していた。そしてサイモンは日米の溝を埋める妥協案として、日英米間で相互不可侵条約を締結し、その秘密条項としてお互いの海軍力を制限する紳士協定を提案するつもりでいた。紳士協定であれば日本側は体面を保てるということになる。さらにチャットフィールド提督は量的制限ではなく、質的制限で協議を進めていくことを提案している⁵⁵⁾。

11月7日の日英交渉において、サイモン外相から、日本側が要求する軍備平等と最大限度は、言い換えれば各国の安全保障を平等にするものなので、比率の問題はさておき、それぞれの国がどれぐらいの海軍力を増強するのか事前に宣言するのはどうかと提案を行った。具体的には、①日英米間での軍備平等の宣言、②日英米の具体的な海軍力整備計画についての宣言、③他国への比率の強要の禁止、であり、サイモンはもちろん質的な制限は必要だと付け加えた。重要なのは②の提案であり、これによると日英米は毎年の建艦計画をお互いに伝えあうことによって、建艦競争を未然に防ぐというものであった。

イギリスから見れば、アメリカの比率主義も日本の最大限度案も柔軟性がなく、このままではお互いの妥協点が見つからないため、イギリスとしてはより柔軟な案を提示したことになる。しかしこれに対して山本は計画が曖昧すぎると指摘し、松平は案を東京に諮るのでしばし時間がほしいと回答している⁵⁶⁾。翌日、山本は海軍省に直接報告を行っているが、その中でイギリスの提案については曖昧で、恐らくイギリス政府はアメリカ側が主張する比率主義に反対できないだろうと書いている⁵⁷⁾。つまり山本はイギリス側の提案については全く期待しない態度であり、イギリス側は通信傍受によってこのような日本側の本音を察知していた。

16日にこのイギリス案に対する広田外相の回答が届いたが、広田も同案には否定的であった。イギリスの提案は表面上の平等を謳っているだけだと批判したのである。他方、広田は日英不可侵条約については反対するものではなく、今後、極東における日英協力を推進したいと送っている。そしてこの訓電も通信傍受によってイギリス側の知るところであった⁵⁸⁾。19日には松平からサイモンに広田の回答が伝えられているが、不可侵条約については中国問題もかわるため、軍縮交渉とは切り離して来年以降に話し合うことが伝えられている⁵⁹⁾。

30日の山本・チャットフィールド会談で、山本は私案と称して日米の軍備平等が受け入れられれば、イギリスの求める軽巡洋艦の追加を認めると提案している。1941年までに日米は11隻の戦艦、イギリスは15隻の戦艦を保有するという内容であった⁶⁰⁾。しかしチャットフィールドは、アメリカが日米の軍備平等を認めるはずがないと考えていたし、そもそもイギリスがアメリカを説得するのは極めて困難であると考えられた。根本的な問

題として、ワシントン・ロンドン体制は、比較的国力の小さな日本にとっては有利なものだと捉えられていた。つまり英米はなぜ日本が頑なに平等を求めるのか理解できなかったのである。

一方、米国代表団のデイヴィスは引き続きマクドナルドに対して対日共同戦線を張るよう主張したが、マクドナルドは頑なにこれを受け入れなかった。ローズヴェルト大統領はこれに激怒し、有事の際、アメリカは極東の大英帝国領の防衛を援助しないことを伝えた。最終的にハル國務長官もイギリスの日本への妥協的姿勢に不満を表し、極東においては平等な安全保障、門戸開放、機会均等、国際協調主義を主張し、日本の中国における特権を認めなかった⁶¹⁾。

イギリスにしてみれば、対日宥和のためにこれ以上英米関係を悪化させるわけにはいかなくなり、12月に入ると予備交渉は行き詰まりの様相を呈してきた。サイモン外相は予備交渉を一旦休止とし、3か月後に再開することを提案したが、日本側が受け入れず、日本側代表団はクリスマス休暇を機に予備交渉の打ち切りを通告した。そして12月29日に日本政府はアメリカ政府に対し、公式にワシントン条約からの脱退を通告したのである⁶²⁾。本条約が期限を迎えるのは脱退通告から2年後であった。ロンドン海軍軍縮条約の方は1936年末に満期を迎え、日本政府は同条約を更新しなかったため自然失効となったのである⁶³⁾。

7 おわりに

恐らく三か国の中で最も戦略的にひっ迫していたのはイギリスであっただろう。当時のイギリスは欧州ではドイツとイタリア、極東では日本の脅威に直面しており、財政上の制約からその両方と対峙することはできなかった。そこでマクドナルド政権はドイツに対抗するため空軍力を整備し、極東では日本との共存を模索したのである。しかしイギリスが日本に妥協しすぎることは、英米関係の悪化に繋がるため、安易な対日宥和策も取れなかった。第二次ロンドン海軍軍縮会議の予備交渉でイギリスが直面したのはこのような解きがいジレンマであり、結局どちらもつかずの態度を取るようになった。

そして意見が最も対立したのは日米間であった。アメリカは戦略的な必要性から日米の艦隊比率を維持しようとしたのである。これに対して日本は比率主義を撤廃し、軍備平等を主張したため、両者の主張は平行線を辿った。日本は自国が責任を負わない形で交渉から離脱するため、戦艦と航空母艦の全廃を主張し、自らが平和主義的であることをアピールしたが、その反面、軍備平等にこだわりすぎたことで、各国の日本に対する猜疑心がむしろ強まったといえる。

一般論からすれば、多国間による軍縮協定交渉は、お互いが妥協しない限り成立は困難である。そしてお互いが妥協するためには、協調するための理念が必要になってくる⁶⁴⁾。1920年代はまだ第一次世界大戦の記憶が生々しく残っており、各国は国際協調による軍縮を良しとした。しかし1930年代に入り、国際情勢が変化してくると、もはや国際協調よりも自国の利益を追求した方が良い選択肢のようにも写ったが、その後の歴史を考えるとこれは幻想であったといえよう。

注

- 1) 工藤 [1982] 223 頁。
- 2) 関 [2007] 237 頁。
- 3) Hall [1987] p.134.
- 4) Mowat [1955] p.415.
- 5) Pelz [1974] p.152.
- 6) Memo, March 5, 1934, Box.172, RG80, NARAI (*National Archives I, Washington D.C.*).
- 7) Hall [1987] p.134.
- 8) Pelz [1974] p.89.
- 9) Holwitt [2009] pp.65-66.
- 10) Franny Colby to FDR, March 24, 1934, Box.172, RG80, NARAI.
- 11) *FRUS*, p.190.
- 12) 「外国情報 欧2 普通第7号 昭和7.1.1 2 米国海軍新建造法案に関する件」(海軍省-公文備考-S7-42-4289) 防衛省防衛研究所戦史研究センター。
- 13) Hall, p.134.
- 14) 伊藤 [1994] 481 頁。
- 15) 相澤 [2002] 31 頁。
- 16) 防衛庁 [1975] 280 頁。
- 17) 大井 [1995] 149 頁。
- 18) 防衛庁 [1975] 281 頁。
- 19) 相澤 [2002] 28 頁。
- 20) 「海軍軍縮予備交渉ニ対スル帝国政府方針決定ノ件」(昭和11年密大日記第6冊) 防衛省防衛研究所戦史研究センター。
- 21) 防衛庁 [1975] 282-283 頁。
- 22) 「一九三五年開催ノ海軍軍縮会議一件ノ会議開催ニ至ル迄ノ経過 第二巻 (B04122327700)」外務省外交史料館。
- 23) Chatfield Memo, 23 March 1934, Cab 29/148, TNA.
- 24) The Naval Conference 1935, 19 April 1934, Cab 29/147, TNA.
- 25) Committee of Imperial Defence, 12 October 1933, Cab 16/109, TNA (*The National Archives, Kew*).
- 26) Committee of Imperial Defence, 24 February 1934, Cab 16/109, TNA.

- 27) Dutton [1992] p.191.
- 28) Committee of Imperial Defence, 28 February 1934, Cab 16/109, *TNA*.
- 29) The Naval Conference 1935, 19 April 1934, Cab 29/147, *TNA*.
- 30) Preparations for the 1935 Naval Conference, 11 June 1934, Cab 29/148, *TNA*.
- 31) Preparations for the 1935 Naval Conference, 11 June 1934, Cab 29/148, *TNA*.
- 32) Anglo-Japanese relations and the questions of naval parity, May 28, 1934, Cab 29/148, *TNA*.
- 33) 3rd meeting, 27 June 1934, Box.172, RG80, *NARAI*.
- 34) *FRUS*, p.277.
- 35) Notes of the conversation between representatives of UK and US, June 27, 1934, Cab 29/149, *TNA*.
- 36) *FRUS*, p.284.
- 37) Interview between Chatfield and Leigh, July 13 1934, Box.172, RG80, *NARAI*.
- 38) Chairman General Board to Secretary of Navy, July 30 1934, Box.172, RG80, *NARAI*.
- 39) BJ 057409, 10 July 1934, BJ057532, 21 July 1934, HW 12/181, *TNA*.
- 40) *FRUS*, p.300.
- 41) Anglo-Japanese negotiations committee, October 1934, Cab 29/148, *TNA*.
- 42) BJ 057562, 26 July 1934, HW 12/181, *TNA*.
- 43) Pelz [1974] pp.128-9.
- 44) Dallek [1979] p.89.
- 45) FO minutes, 17 August-2 September 1934, FO 371/17599, *TNA*.
- 46) Anglo-Japanese negotiations committee, October 1934, Cab 29/148, *TNA*.
- 47) BJ 058036, 27 September 1934, HW 12/181, *TNA*.
- 48) The Naval Conference 1935, 23 October 1934, Cab 29/149, *TNA*. 松平発広田宛(昭和9年10月23日)「一九三五年開催ノ海軍軍縮会議一件ノ予備交渉関係(B04122278100)」外務省外交史料館。
- 49) The Naval Conference 1935, 26 October 1934, Cab 29/147, *TNA*.
- 50) 松平発広田宛(昭和9年10月25日)「一九三五年開催ノ海軍軍縮会議一件ノ予備交渉関係(B04122278100)」外務省外交史料館。
- 51) *FRUS*, p.312, p.315.
- 52) Anglo-American Meeting, 29 October 1934, Cab 29/149, *TNA*.
- 53) The Naval Conference 1935, 29 October 1934, Cab 29/147, *TNA*.
- 54) Dallek [1979] p.89.
- 55) The Naval Conference 1935, 6 November 1934, Cab 29/147, *TNA*.
- 56) The Naval Conference 1935, 7 November 1934, Cab 29/149, *TNA*.
- 57) BJ 058519, 14 November 1934, HW 12/181, *TNA*.
- 58) BJ 058607, 22 November 1934, HW 12/181, *TNA*.
- 59) The Naval Conference 1935, 19 November 1934, Cab 29/149, *TNA*.
- 60) 「昭和十年海軍軍縮会議予備交渉ニ於ケル日英米三国ノ主張摘要」(1 軍備軍縮 171) 防衛研究所戦史研究センター。
- 61) Anglo-American meeting, 4 December 1934, Cab 29/149, *TNA*.

62) 防衛庁 [1975] 282-283 頁。

63) Pelz [1974] p.152.

64) この点について国際政治学者の高坂正堯は「各国家は力の体系であり、利益の体系であり、そして価値の体系である」と評している。高坂 [1966] 19 頁。

文献リスト

相澤淳 [2002] 『海軍の選択』中公叢書。

伊藤隆他編 [1994] 『続 現代史資料 5』みすず書房。

大井篤 [1995] 「ファシズム下の新見さんと私」（提督 新見政一刊行会『日本海軍の良識 提督 新見政一』原書房。

工藤美知尋 [1982] 『日本海軍と太平洋戦争（上）』南窓社。

高坂正堯 [1966] 『国際政治』中公新書。

坂井秀夫 [1974] 『近代イギリス政治外交史 III』創文社。

関静雄 [2007] 『ロンドン海軍条約成立史』ミネルヴァ書房。

提督 新見政一刊行会 [1995] 『日本海軍の良識 提督 新見政一』原書房。

防衛庁防衛研修所編 [1969] 『戦史叢書 海軍戦備（1）』朝雲新聞社。

防衛庁防衛研修所編 [1975] 『戦史叢書 大本営海軍部・連合艦隊（1）』朝雲新聞社。

Charles Loch Mowat [1955] *Britain between the Wars 1918-1940*, Methuen.

Christopher Hall [1987] *Britain America and Arms Control, 1921-1937*, St. Martin's Press.

David Dutton [1992] *Simon, Apolitical Biography of Sir John Simon*, Aurum.

Department of State [1951] *Foreign Relations of the United States Vol. I General, The British Common Wealth (1934)* United States Government Printing Office.

Joel Ira Holwitt [2009] *Execute Against Japan*, Texas A&M University Press.

Robert Dallek [1979] *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, Oxford University Press.

Stephen Pelz [1974] *Race to Pearl Harbor*, Harvard University Press.

一 フランシスコ会士によるローマ教皇の「軍事行使権」論について — Fray Martin de la Ascención の『*Relación*』の分析 —

高橋 裕史

苫小牧駒澤大学国際文化学部准教授

- 1 はじめに
 - 2 アセンシオンの『報告書』作成の背景
 - (1) イエズス会とフランシスコ会の対立
 - (2) アセンシオンと『報告書』
 - 3 キリストからローマ教皇への世俗的権限委任の論理
 - (1) 世俗的権限の行使者としてのキリスト
 - (2) キリストの全権と教皇国家君主論
 - (3) 世俗的権限の行使者としてのローマ教皇
 - 4 ローマ教皇の直接権力 *potestas directa* と教皇軍事権
 - (1) 全人類を永遠の生命に導く責務
 - (2) 海外布教の機能不全
 - (3) 教皇「軍事権」と教皇「交戦権」
 - (4) 教皇権限の「代執行官」
 - 5 ローマ教皇の軍事君主化—戦争の史的正当性への依存—
 - (1) 聖界内軍事君主
 - (2) 古代教会と戦争
 - (3) イエズス会と軍事問題—日本とインド—
 - (4) 戦争の「史的正当性」への依存と道徳的問いの後退
 - 6 おわりに
- 注
- 文献リスト

1 はじめに

キリストの代理にして聖ペトロの後継者たるローマ教皇（以下、適宜、単に教皇とも表記する）が、時に十字軍の派遣や公会議その他の手段を用いて¹⁾、時に神聖ローマ帝国皇帝と鋭く対立しつつ、自己の教権の拡大と絶対化を図ったことは既知の史実である。こうした教権の強大化と絶対化の結果、ローマ教皇は軍事力の主体的行使者ともなった。例えば、教皇レオ9世は自ら軍隊を組織して教皇領の防衛に当たり、アレクサンデル2世は、

教皇に与した側に「聖ペテロの旗」を授け、その戦いを「聖戦」として公認するなど、武力行使を厭うどころか、自ら積極的に、かつ主体的に武力を用いたのである²⁾。

このようなローマ教皇による軍事活動は、中世ヨーロッパという時空間を越えて、レオ9世もアレクサンデル2世も想像すらできなかった、16世紀末の日本という極東の地においても受け継がれた。それが、16世紀末の日本でカトリック布教を行なった、フランシスコ会士のフライ・マルティン・デ・ラ・アセンシオン Fray Martin de la Ascención が作成した『首都〔マドリード〕駐在全インディアス総遣外管区長パードレ・フライ・フランシスコ・アルスピアガ宛て日本の諸事情に関する報告書。Relación de las cosas de Japón para Nuestro Padre Fray Francisco Arezubiaga, Comisario General de todas las Indias en corte.』（以下『報告書』と略記）の中で展開されている、教皇の「直接権力 potestas directa」³⁾に基づく「教皇軍事行使権」論である。

大航海時代のカトリック修道会は、海外布教遂行のための大規模船団の組織化はもとより、遠洋航海に必要な人員や諸物資等の「自前」による調達が著しく困難であった。そのため「王室布教保護権」を梃子に、例えばイエズス会などはポルトガル国王と結び、それらの補給や必要諸経費等の援助を得、それと引き換えにポルトガル国王による征服事業を正当化すべく、戦争その他、世俗の諸事に深く介入することになった⁴⁾。この布教保護権に基づく世俗国家から、教皇を中心としたカトリック教団への援助行為を、教皇による軍事活動の「外的動力因」とするならば、教皇側に内在する「内的動力因」とは、いかなるものであり、また、それはどのような論理の下で構成され、教皇の軍事行為へと昇華することになったのだろうか。この問題をアセンシオンの『報告書』の分析を通して考えてみたい。

2 アセンシオンの『報告書』作成の背景

（1）イエズス会とフランシスコ会の対立

本論に入るに先立って、アセンシオンの手になる『報告書』作成の背景と、その史料としての特徴について確認しておこう。

我が国におけるカトリック布教は、1549年のフランシスコ・ザビエルの来日以降、ほぼ半世紀近くわたってイエズス会が担い、イエズス会は日本布教を事実上「独占」することになった。しかしその独占を揺るがす事態が起こる。それは1590年代になって、フィリピンスペイン勢力と日本との通商関係の進展とともに本格化した、マニラからのフランシスコ会士の日本進出である⁵⁾。

一方、フランシスコ会士の日本進出という重大な局面変化を前にした日本イエズス会は

ローマ教皇庁に働きかけ、イエズス会の日本布教の独占とその正当性を公認してもらうべく、1585年1月28日付けで、ローマ教皇グレゴリウス13世の小勅書「*Ex pastorali officio*」の発布に成功した⁶⁾。

このグレゴリウス13世による小勅書の発布を起爆剤にして、日本布教の権利や正当性をめぐるイエズス会とフランシスコ会の抗争は、この両修道会の背後にポルトガルとスペインの国家利害なども重なって激化の一途を辿ることになった。例えば、日本布教では後発のフランシスコ会がイエズス会を非難する際に持ち出していたのは、在日イエズス会士による行き過ぎた経済活動であり軍事活動であった。事実、在日イエズス会士の中には、ペドロ・デ・ラ・クルスのように詳細な対日武力征服計画を策定する者もいた⁷⁾。しかし当のフランシスコ会士たちも、日本での布教経費を捻出するために、在日イエズス会士の行っていた貿易に関与したり、対日武力行使論を説いたりする者もいたため⁸⁾、現実的には「イエズス会」対「フランシスコ会」という、二項対立の図式で単純に色分けできるものではない。

（２）アセンシオンと『報告書』

さて、近世カトリック修道会士による対日武力行使論は、上述したように、在日イエズス会士によるものが注視され研究されてきた⁹⁾。それは、16～17世紀の日本でのカトリック布教はイエズス会が主導していたからである。

一方、同時期のフランシスコ会はスペイン領フィリピンの聖グレゴリオ管区に所属し、同管区関係の文書類は、スペインのパストラーナにあるフランシスコ会文書館等に収蔵されている。しかし、イエズス会史料の場合と比べると¹⁰⁾、外部への公開はあまり進んでおらず、一部の史料が *Archivum Historicum Franciscanum* や *Archivo Ibero Americano*, *Franziskanische Studien* などの、フランシスコ会関係の雑誌に翻刻されているにすぎない¹¹⁾。このようなフランシスコ会史料へのアクセスをめぐる状況と制約の中にあって、本稿で用いるアセンシオンの書き残したフランシスコ会史料は、イエズス会史料には見られない内容が豊富に記述されており史料的な価値も非常に高いものである。以上の点を踏まえて、アセンシオンの『報告書』の作成時期、目的その他について一瞥しておきたい。

フライ・マルティン・デ・ラ・アセンシオンは1563年にスペインで生まれ、アルカラ大学で神学を修めた後、1594年5月からマニラでの布教を開始した。しかし、フィリピン総督の外交使節として滞日していたフライ・フアン・ポーブレの報告で、日本のキリスト教界が宣教師を必要としていることを知ると、1596年6月に来日した。日本での活動は一年に満たず、サン・フェリペ号事件に連座して、翌1597年に、長崎の西坂にて磔刑

に処された（日本二六聖人殉教事件）。

マニラ滞在中のアセンシオンの許に、駐マドリードのインディア総遣外管区長フライ・フランシスコ・アレスビアガの指令書が届き、日本の改宗状況その他についての諸事情を説明するよう命じられた。アセンシオンは1596年6月～9月にかけて『報告書』を作成し、大坂ではほぼ完成をみる。脱稿後はマニラに送付され、同地で複写が二部作成された。

このように本『報告書』は、日本国内のキリスト教の動向と政治情勢を中心とする日本情報を、マドリードのフランシスコ会上層部に報告することを目的に執筆されたものである。しかしアセンシオンは、この『報告書』のいたるところで、スペイン国王の日本を含む世界支配の合法性と、フランシスコ会による日本その他の東洋諸地域での布教の正当性を強く主張している。従って、フランシスコ会およびスペイン国王の世界支配の正当性と、そこに介入して、この両者を精神的に支えるローマ教皇の偉大さを明らかにすることが、本『報告書』の「もう一つの」目的というべきであろう。

さらにアセンシオンは、ポルトガルと深く結びついて活動していた在日イエズス会士たちの経済活動や軍事活動を厳しく批判している。つまりこの『報告書』は、フランシスコ会とスペインの日本での活動の合法性と正当性の裏返しとして、イエズス会とポルトガルによるこれまでの日本での活動の非合法性と不当性を知らしめてもいるのである。

アセンシオンからの批判を受けた日本イエズス会は、半世紀にわたり日本布教を担ってきた自負と実績を楯に、アセンシオンの主張を論駁することになった。その牽引となったのが、イエズス会東インド巡察師のアレッサンドロ・ヴァリニャーノであった。彼はアセンシオンに対する大部な反論を、1598年1月、マカオで脱稿した。それが著名な『日本とシナのイエズス会のパードレたちを批判するために書き立てられた様々な批判に回答する弁駁書 *Apología en la cual se responde a diversas calumnias que se escribieron contra los Padres de la Compañía de Jesús del Japón y de la China.*』である¹²⁾。

以上、概略してきたように、アセンシオンの『報告書』は、日本イエズス会による日本布教独占に対する批判と、それゆえの、フランシスコ会の日本布教への参画の正当性と合法性を目的に作成されたものである。しかしその内容は、イエズス会とフランシスコ会という二修道会間の抗争問題という限定された枠組みを超えて、ローマ教皇が、スペイン国王による世界支配と武力の行使を、どのような神学的論理と根拠をもって是認していたのか、大航海時代におけるローマ教皇と世俗君主との不即不離の関係にも深く言及した、極めて興味深い重要な側面をも有しているのである¹³⁾。

3 キリストからローマ教皇への世俗的権限委任の論理

ローマ教皇を指す称号は多々あるが、教皇が誕生した歴史的経緯を最も端的に示す称号は「キリストの代理 Vicarius Christi」「使徒たちの頭^{かしら}の後継者 Successor Principis Apostolorum」であろう（使徒たちの頭とは、いうまでもなくキリストの筆頭弟子であった聖ペテロを指す）。このような地位を与えられているからこそ、ローマ教皇は「全世界のカトリック教会の統治者 Caput Universalis Ecclesiae」として、現在もなお、聖職者を含む 12 億ものカトリック教徒たちの頂点に立ち、彼らを教導しているのである。

そのような、聖ペテロを介してイエスの神性を継承したローマ教皇が、弱者を癒し、暴力を否定したイエスの生涯の言行とは対極的な世俗の国家権力と統治者と、いかなる点において「接点」を持つことが可能である、とアセンシオンは考えたのであろうか。

（1）世俗的権限の行使者としてのキリスト

先述したように、ローマ教皇がキリストの代理であるならば、当然のことながら、教皇は生前のキリストが有していた、様々な権限や権能をそのまま譲り受けたことになる。従って、教皇による世俗への介入の論拠を考察するにあたっては、アセンシオンが神の子キリストを、どのように認識し位置づけていたのか、ということを最初に確認しなければならない。そこで、アセンシオンの『報告書』を見てみると、次のような記述が見られる。

我が主キリストが人間として、正しく霊的な目的 *finem spiritualem* へと向かう秩序ある状態の全世界に対する世俗的な王にして支配者 *rey e señor temporal* であったことは、神学において極めて明白に受け入れられている学説である。なぜならキリストはこの世の全人類に対して至上の、全てを包括した、そして限りない権能をお持ちになっているからである。キリストはこの世を、御自らの貴重な血でもって救済して手に入れられ、全人類を永遠の命へと教導されるのである。キリストは教会の高位聖職者にして至上の頭^{かしら}であり、信仰者であれ非信仰者であれ、この双方もキリストの羊であり、キリストはこの世の全人類の司牧者であらせられたのである。¹⁴⁾

一読して明らかなように、アセンシオンは、イエス・キリストを地球上の「全世界に対する世俗的な王にして支配者」として認識している。またアセンシオンは、キリストが「全人類に対して限りない権能」をも所有する、としている。この二点が世俗的権限の行使者としてのキリストであるとするならば、引用史料の後半に見える「全人類の司牧者」という位置づけは、宗教的権限の行使者としてのキリストのことである。これは、キリストの

筆頭弟子の聖ペテロに関する記述においても見られる、アセンシオンの論理である¹⁵⁾。

しかし、より重要な論点は、世俗的権限の行使者としてのキリストが、宗教的権限の行使者としてのキリストよりも、先に明言されていることである。キリストが神の子として地上に使われゴルゴダの丘で磔刑に処されたのは、人類の犯した罪を一身に背負って償い、人類に救いをもたらすためであった。つまり、キリストは本来的には「人類の救世主 *salvator hominum*」なのであり、このような観点に立つならば、アセンシオンの『報告書』においても、宗教的権限の持ち主およびその行使者としてのキリストの方が、第一義的に記されねばならない筈である。ところが、アセンシオンは逆に世俗的権限の持ち主およびその行使者としてのキリストの方を優先させている。なにゆえ、アセンシオンはこのような順序に従ってキリストを認識して記したのであろうか。また、そうせざるを得なかった理由は奈辺にあったのであろうか。この問いに対する解を求めるには、アセンシオンの思想をさらに読み進め分析する必要がある。

（2）キリストの全権と教皇国家君主論

そこで次に注目すべき箇所は、以下の記述である。

我が主キリストは、この世の全人類の靈魂を導き、永遠の生命へと至る正しい道筋を示す責務と仕事を教皇に委託された。併せて全人類に対する権威、権能、統治権をも教皇に与えられた。つまり、この目的のために必要不可欠なものと判断されるものの全てである。¹⁶⁾

ここでは、全人類の救済という、キリストに課された責務と、その目的を達成するために不可欠な全権を、キリスト自身がローマ教皇に託したことが明確に述べられている。視点を変えるならば、教皇は「キリストの代理」であるがゆえに、キリストが掌中にしていた「全人類に対する権威、権能、統治権」の一切を手にするようになった、とアセンシオンは認識しているのである。すなわち、ローマ教皇は、聖ペテロが介在することによって、キリストの全権を継承することになった、という解釈である。

では、キリストから継受した全権は、どのようにしてローマ教皇の世俗問題への介入、あるいは干渉の際の論理として援用されることになったのだろうか。その論理の枠組みについて、アセンシオンの語るところを確認してみよう。

キリストの代理たる教皇の持つ宗教的権能は、キリスト御自らが与えられたもので、

この世のあらゆる国王と支配者の有する世俗の権能を体系的に尊重するものである。世俗の権能、すなわち一国の平和と安寧なるものは、永遠の生命という、教皇が有する宗教的権能の目的のために方向づけられている。それゆえ教皇は、この目的を達成するために世俗の権能を導き方向づけ、これを遂げるためにも、必要な手段をすべて命じて整えることができるのである。¹⁷⁾

アセンシオンが組み立てた論理によると、「一国の平和と安寧」は「教皇の宗教的権能の目的に方向付けられている」ので、ローマ教皇はこの「一国の平和と安寧」を遂行するために「必要な手段をすべて命じて整える」ことが可能となる。ここにおいて教皇に認められた世俗的な権能と宗教的な権能は「一体化」し、教皇の世俗的権能の行使が「公認」されることになった。その結果、ローマ教皇はキリスト教国家の「君主」となり、地上の全人類は「教皇の臣下」として位置づけられ、教皇はその臣下に「限りない権能」を持つことが認められることになったのだった¹⁸⁾。

ここには、教皇が国家の君主であり、人類が君主としての教皇の臣下であることが、明確に語られている。これはアセンシオンによる一種の「教皇国家君主論」である。これまでに引用してきた記述を読む限り、確かにアセンシオンは教皇の宗教的権能という表現を用いることで、教皇がキリスト、聖ペテロに連なる宗教的存在であることを認めてはいる。しかし、その思想内容は、世俗君主・世俗統治者としての教皇の方に意識と軸足を置いていることは明らかである。この点にさらに深く関連してくるのは、本節の冒頭で考察した、アセンシオンによるキリストの位置づけの問題である。

（3）世俗的権限の行使者としてのローマ教皇

如上のように、アセンシオンは宗教的権限の行使者ではなく、世俗的権限の行使者としてのキリストの方に比重を置いて自説を展開していた。ローマ教皇がキリストの代理であるからには、教皇がキリストの宗教的権限をそのまま引き継ぐ存在であることは論を俟たない。当然ながら、教皇がキリストの世俗的権限も受け継ぐ存在であることもまた、同じ論理から容易に導き出される帰結である。次節で論じることになるが、アセンシオンはスペインの対外武力征服と支配が、ローマ教皇からの付託を受けたスペイン国王による教皇の意図を「代執行」したものである、と主張している。この論理の行き着くところは、ローマ教皇が武力と征服、そして支配の実質的な「行使主体」になる、ということである。

しかし教皇は、あくまでも、また原理原則的にも、キリストが保有していた宗教的権限の全面的継承者であり、その権限の行使は人類の靈魂の救済 *salvatio hominum animi* に

あった。しかもアセンシオンがイエズス会の諸活動を論難し、同会の後ろ盾となっているポルトガルの支配の不当性を訴え、逆に自らの属するフランシスコ会の庇護者であるスペインの正当性を主張するには、次節で見るように、スペイン国王が、世俗的権限の保有者としてのローマ教皇から、地上のあらゆる世俗世界に対する目的の「代執行者」として指名された、との理論の構築が不可欠であった。そのためには、キリストの宗教的権限の体现者としての教皇ではなく、直截的に武力の行使やそれに基づく征服と支配、すなわち世俗的権限の体现者としての教皇の存在を理論的に構築しなければならない。しかし、教皇はキリストの代理という宗教的立場が第一義である。アセンシオンはこの相矛盾した、難解な方程式の解を、世俗的権限の保有者としてのキリストを最初に説き、その代理たるローマ教皇は、必然的にキリストの世俗的権限をも何ら問題なく継承して行使し得る、との理論の中に見出したのである。では、教皇にはどのような世俗的権限が与えられ、それをどのようにして行使し、キリストの意思を地上に反映することになったのであろうか。

4 ローマ教皇の直接権力 *potestas directa* と教皇軍事権

（1）全人類を永遠の生命に導く責務

前節では、ローマ教皇が、キリストの有する世俗的権能をどのようにして継承するに至ったのか、その「継承の論理」について確認した。この世俗的権能継承の論理は、当時のスペイン国王フェリペ2世を介在させた、ローマ教皇クレメンス8世による軍事活動を中心とした、世俗活動への干渉の正当性と有効性を証明するにあたって繰り返される。

かくてキリストの代理たる教皇は、教会の高位聖職者かつ司牧者としてだけではなく、秩序ある状態から霊的な目的へと正しく向っている全世界の世俗的な国王かつ支配者として、他ならぬキリストの御跡を継いだのである。我が主には、臣下の人々を御自身の方へと導き、彼らを善へと促し、様々な悪から遠ざける権能があるので、キリストは教皇に、全世界に対する前述した統治と支配を与えられ、また同じく御自身に付随するところのもの、すなわち、この世の全人類を永遠の生命へと導くという厳格この上ない責務も与えられることになったのである。¹⁹⁾

ここで注目すべきは、ローマ教皇が「全世界の世俗的な国王かつ支配者」とされていること、人間をキリストの「臣下」と位置づけ、キリストにはその臣下である人間を「善へと促し悪から遠ざける権能 *potestas promovendo illos ad bonum, et a malis arcendo*」がある、としていることである。特に、キリストが保有するこの「勸善懲悪」の権能は、

最終的には「全人類を永遠の生命」に導くことに収斂するものであり、この行為はキリストの代理であるローマ教皇に「厳格この上ない責務」として受け継がれることになった旨、記されている。この論理は、これから論じることになる、ローマ教皇という「天上の支配者」と、スペイン国王という「地上の支配者」との、盾の両面ともいえる強固な結びつきの構造を考察する上で非常に重要な鍵となる。

（２）海外布教の機能不全

アセンシオンによると、キリストに課された「全人類を永遠の生命に導く」責務は、その代理たるローマ教皇にあっては、非信仰者を教会に連れて行き、カトリックを信仰させて洗礼を受けさせること、加えて、聖職者に福音宣布を行なわせることによって果たさなければならないことになる²⁰⁾。

ローマ教皇に課された、この「責務を遂行するには非常に多くの事物が必要となったのだが、教皇は自らそれらの事物を提供できなかった」²¹⁾。その理由についてアセンシオンは、次のように説明している。

限りない人々で満ちている新しい世界を発見しなければならない際には、宣教師を大勢派遣する必要があったからである。なぜなら、宣教師の不足が原因で、改宗活動が放棄されるか、少なくとも妨げられざるを得ないからである。またこの責務の遂行のためには実に巨額の経費が必要となったため、教皇の所有する世俗の富では足りなかったし十分でもなかったからでもある。²²⁾

引用文冒頭の「限りない人々で満ちている新しい世界」とは、当時のカトリック布教の実情から考えるならば、非キリスト教徒の在住する非ヨーロッパ圏のことであろう。そのように仮定するならば、福音の宣布によるカトリック信者の獲得を達成するために、宣教師を大勢派遣する必要が出てくるのは当然の理屈である。しかしこれは宣教師の不足とそれに伴う改宗活動の停滞を、いわば「布教の機能不全」をもたらす危険がある、とアセンシオンは指摘する²³⁾。

しかし、当時のローマ教皇は、自ら海外布教の計画の全てを単独で立案・実行していたわけではなく、海外布教を希望する修道会の裁量権にある程度任せていたのが実情であった。従って、アセンシオンが上の引用文中で危惧している「布教の機能不全」は、当時の実情を正しく反映した記述とは考えにくい。むしろ、これから述べることであるが、スペイン国王に宣教師派遣の実権を委託する口実とするための「伏線」として記載した一

節であると考えたほうが、合理的な説明がつく。

次に引用文後半に見える教皇庁の経済事情に関する記述であるが、当時の教皇庁財政が、カトリック修道会による大規模な海外布教を十全に支援できるほど堅固なものではなかったことは、日本イエズス会への教皇年度給付金の実情が、これを裏付けている。日本イエズス会には、教皇からの「慈悲行為」の一環として、年度給付金が支払われていたが、教皇庁財政の悪化に伴って、その金額が減額されたり支払いが滞ったりしていた²⁴⁾。

（3）教皇「軍事権」と教皇「交戦権」

本節の（2）で見たように、ローマ教皇側の自己都合を最初に明記したあとで、アセンシオンは次のような興味深い記述を続けている。すなわち、

宣教師、書物その他、余りに長い航程と冗長な航海に必要な物資を安全に運ぶには、非常に大勢の船員たちが必要であった。その航程と航海には、敵対勢力、モーロ人、私掠船その他の海賊という、数々の危険がつき物であったからである。教皇は、余りにも長い行程に十分な食糧を、また余りにも大勢の聖職者に必要な物資を施し、様々な障害と危険を取り除いて安全な行程を提供することで、以上の全てをできる限り救済する責務を負っていた。そのためには、船乗りと兵士、糧食、大砲、弾薬その他、必要諸物資の備わった大船団と大艦隊を武装化しなければならなかった。²⁵⁾

一読して明らかなように、ここには世俗の支配者としての教皇の責務が具体的に明文化されている。本稿が考察の対象としている論点から特に注目すべきは、ローマ教皇の実行義務として「兵士、弾薬、大砲の備わった船団と艦隊の武装化」が挙げられていることである。これは「教皇軍事権」を実質的に「公認」したものであり、さらに教皇には、「モーロ人、私掠船、海賊」といった「敵対勢力」に対する軍事力の発動と行使が、換言するならば、「教皇交戦権」の発動と行使をも是認されたのである。この教皇軍事権と教皇交戦権こそ、前節で論じた、教皇の世俗的権能が「最も先鋭化」した形で発露したものではないだろうか。では、なにゆえに教皇の世俗的権能は軍事権と交戦権にまで先鋭化せねばならなかったのだろうか。アセンシオンの語るところによると、この問題に対する答えは「インディアス」の中に求められる。

（4）教皇権限の「代執行官」

アセンシオンの考えでは、インディアスの発見によってローマ教皇は、インディアス人

の改宗と、福音宣布によるキリスト教の勢力拡大を責務として抱えることになった²⁶⁾。ところが「異教徒であるインディオたちは野蛮な連中」であるため、偶像崇拜その他の悪習を棄てるよう説得しても、彼らが肯んじることとはなく、福音の宣布も許可しなかった²⁷⁾。

しかし、だからといって、教皇はインディアスのキリスト教に対する「非信仰状態」と「未信徒状態」を野放しにすることはできなかった。なぜなら、既述のように、教皇は「この世の全人類を永遠の生命へと導くという厳格この上ない責務」をキリストから引き継いでいるからである。その責務を果たすには、教皇はカトリックの修道会をして、インディアスの地に宣教師を派遣せしめねばならず、宣教師たちの身の安全を保証するには、必要に応じて上述した教皇軍事権を発動しなければならなかった²⁸⁾。

ところが先に見たように、アセンシオンの認識では、海外の非カトリック圏での宣教改宗活動に不可欠な準備を万全に整えることは、教皇単独では難しく、またそれ以外の困難も教皇自身の力では克服できなかった²⁹⁾。だからといって「これを理由に福音の宣布が放棄されてはならない」³⁰⁾ ことは、カトリック世界の首長であるローマ教皇自身が熟知していた。そこでローマ教皇は、キリストの代理として自らに課された、全人類の救済という「厳格この上ない責務」を代執行してくれる人物を選出することで、その問題の解決を図ったのである。では教皇が白羽の矢を立てたのは、いかなる人物だったのであろうか。

強大な権力を持ち、船団と艦隊を武装化し、聖職者のための経費を捻出し、航程の安全をはかり、非信仰者の野蛮人の間に身を置いている聖職者たちの身を保障し、間接的であれ直接的であれ、福音宣布と非信仰者の改宗を妨げる者たちに抗って罰し、あらゆる障害を取り除き、この新しい世界の改宗と、イエス・キリストの血によって贖われた靈魂の救済に必要な手段を一つ残らず準備できるような執行官なのである。³¹⁾

上の一節から読み取れるのは、本稿の「はじめに」の中で言及したところの、「教皇直接権力」に基づく、「執行官」への教皇職責の遂行命令であること、それゆえ、この「執行官」の権能が、先に確認した教皇の権能と同一のものとされている、ということである。特に、聖職者の身の安全を図り、福音宣布と改宗の妨害となるものを排除する手段として、「船団と艦隊の武装化」、つまり軍事力の行使をアセンシオンが公認している点である。このことは、教皇軍事権が教皇の選んだ代執行官に横滑りして委譲されたことを意味している。ここにローマ教皇は、教皇軍事権の行使に関して、代執行官による行使という「迂回路」をも手にすることになったわけである。この「教皇二重軍事権」ともいうべきものを

設定することで、ローマ教皇による軍事力行使の幅と機会を拡大した、という点において、アセンシオンのこの見解は極めて注目に値する。

続いてアセンシオンは、「教皇はこの執行官としてカスティーリャとレオンの国王たち」を選出した、と述べ、その具体的な「執行官」を明らかにする³²⁾。そして教皇は、自身の「代執行官」であるカスティーリャおよびレオンの歴代国王に対して、

我が主キリストからの極めて厳粛な指示と掟による厳格この上ない責務を課された。それは、この新しい世界にキリストの教えを宣布してこの世界の全人類を我々のカトリック信仰に改宗させ、世界に我々の聖なる信仰とキリスト教を増大かつ伸展させ、イエス・キリストの血の代価を説き、キリストの死と受難による果実を手にする、というこの上なく重く畏怖すべき職責なのである。つまり、新たに発見された全世界の靈魂を一つ残らず救済することである。³³⁾

という解釈の上に立って、教皇職責を引き継がせている。ここで重要なのは、キリストおよび教皇の責務と同じ内容の責務が、教皇代執行者たるカスティーリャとレオンの両国王に課されていることである。つまり、神から託された福音宣布による人類の救済という至高至聖の使命がキリスト、聖ペテロ、教皇そして国王へと受け継がれて波及していくものであること、従って、神の使命を地上で限なく果たすという点において、教皇はキリストの分身に、国王は教皇の分身とされたのである。

しかし分身としての国王は、教皇と全く同等の存在であることを意味しない。アセンシオンが意味する分身とは、あくまでも福音宣布による人類救済という「総論」的な枠組みに限ってのことであり、実際の宣教改宗その他「各論」的な現実面にあっては、国王は教皇の「下位」にあらねばならなかった。なぜなら、「教皇はあらゆる国王と支配者、彼らの王国と領地、世界の全人類とその財産・生命に対して無限の絶対権力 *omnímoda e ilimitada potestad* を有しており、この権力は普通的なものだからである」からだった³⁴⁾。だからこそ、「教皇はカスティーリャとレオンの国王たちをこの新しい教会の保護者、靈魂を救済する聖職者の補佐」³⁵⁾とした、との解釈にアセンシオンが到達したことは、当然のことといえよう。

普遍的で無限の権力を有するローマ教皇は、自らの代執行官たるスペイン国王を介して、間接的に教皇軍事権の行使が可能となる。これは、あくまでも宗教的権能者である教皇の立場からすると、自らが直接「手を汚す」ことなく、福音の宣布や改宗活動に従事している宣教師と新たな改宗者の安全を保証すべく、布教地への武力展開が可能となることを意

味していた。事実、アセンシオンは、

スペイン国王は、日本人と取引するための商品をいろいろ積んでいる、陛下の家臣たちのナウ船が入港する港を真っ先に手に入れなければならない。この目的のために好都合で、無くてはならない長崎、平戸や諸他の港である。そしてそれらの港に要塞と稜堡をいくつか設け、キリスト教徒と聖職者を防御するために大砲、弾薬、兵士で防備を固めた艦隊を複数建造しなければならない。その目的は、このキリスト教界の扶養に応じ、野蛮人と暴君を抑え、このキリスト教界を防御するのに要する諸経費のために港と商品の権利、とりわけ、商品を積み込んで取引にやって来る陛下の家臣その他の人たちの権利を手に入れるためである。³⁶⁾

と提言し、スペイン国王が教皇から託された義務である、日本に聖職者を派遣して非信徒の改宗を促進し、キリスト教徒の信仰を保持するには異教徒の暴君たちから聖職者を守らなければならない、との見解を披瀝している。

このように、アセンシオンによる「教皇二重軍事権」論の構築は、ローマ教皇が軍事力を実質的かつ主体的に実行可能であることを認めていたのである。これは、「諸々の人たちが正しい戦争を戦うように整えて導くことは、聖職者の仕事に属することである。聖職者の戦争が禁じられているのは、戦争が罪だからではなく、そのような事を行うことが、聖職者の職分に相応しくないからである」³⁷⁾ というトマス・アクィナスの正戦思想と比較した場合、ローマ教皇が世俗の君主と並んで事実上の戦争決定権者であることを表明するものであり、聖界君主としての教皇の世俗化、わけでも軍事君主としての教皇の存在を実質的に是認するものであるといえよう。

5 教皇の軍事君主化—戦争の史的正当性への依存—

（1）聖界内軍事君主

本稿の第3節および第4節を通して、アセンシオンが『報告書』の中で展開しているところの、世俗的権能を有しているローマ教皇自らが軍事君主として教皇軍事権と教皇交戦権を発動し、それを行使可能とする論理を考察してきた。ローマ教皇が、自らの存在を絶対不可侵なるものとして確定し、それと共に俗的政治力を強大化して「聖界内世俗君主」化したことは、同時に教皇自身をして「聖界内軍事君主」せしめることになった。

カトリック教会の首長であるローマ教皇の聖界内軍事君主化とその軍事活動が、各時代、各地の教会や修道会の軍事活動に「前例」として大きな影響を与え、「史的正当性」の「拠

り所」となったであろうことは想像に難くない。例えば、11世紀のカトリック教会は、教会の呼びかけによる戦争での戦死を殉教と位置づけ、これが、カトリック指導者の理想とする騎士理念を形成し、騎士修道会の誕生へと至ることになった³⁸⁾。教皇グレゴリウス9世は、イタリア中部のスボレート公領の防衛のため、スウェーデンやフランス等から軍資金を徴集して自ら傭兵を組織し、枢機卿の一人にそれを率いさせた³⁹⁾。

その「聖界内軍事君主」たるローマ教皇による軍事活動は、教皇兵の組織・派遣行為と、カトリック諸侯への準備金その他の軍資金援助、この2つの形態に分類が可能である。

まず教皇兵の組織・派遣の事例として、教皇ピウス2世は、教皇庁の年収の半分に相当する16万8,000ドゥカドをかけてオスマントルコ帝国に対する軍事活動を展開している。レパントの海戦では教皇ピウス5世の編成したガレー船12隻が出陣し、グレゴリウス14世はアンリ4世治下のフランス侵攻を目的として教皇兵を編成してフランスに派遣した⁴⁰⁾。次に軍資金援助の事例であるが、教皇ヨハネス22世は、数百万フローリンをカトリック諸侯への供与に支出、クレメンス6世は十字軍の組織化のために、約70万フローリンをフランス国王に提供している⁴¹⁾。

如上のように、中近世のローマ教皇は「聖界内軍事君主」として、自らが主体的かつ積極的に軍事活動に従事していたわけである。では、教皇たちの軍事活動が要した軍事費はどれだけの規模のものだったのだろうか。アヴィニョン捕囚時代の教皇ヨハネス23世とインノケンティウス4世は、交戦的な教皇ということもあり、それぞれ年収の50～60%を戦争に費やしていた。マルティネス5世は年収の35～40%を戦費に当てていた。レオ10世がウルビーノ戦争で費やした33万4,970ドゥカドという金額は、年収の60%強に匹敵するものだった⁴²⁾。イエズス会の創設と活動を公認した教皇パウルス3世は、年収の約80%を、ドイツによる対フランス軍事活動のために寄付していた⁴³⁾。これらの事例から判明するように、教皇は聖界内軍事君主として、教皇庁収入の大方を様々な軍事活動に充当していたことになる。原理原則に従うと、これらの支出は教皇庁本来の使命からいふならば、明確な「目的外」支出であり、金額の大きさから教皇庁財政を圧迫していたであろうことは疑いない。こうした教皇庁の財政悪化によって、日本イエズス会への教皇年度給付金が十分に支払われず、日本イエズス会の貿易活動が加速させられ、結果として、教団の世俗化に拍車がかけられることになった⁴⁴⁾。ここにも、教皇の世俗化が、日本イエズス会における修道理念の弱体化と空洞化を惹き起こし、延いては同会自体の世俗化現象をもたらす遠因となった図式を読み取ることができる。

（２）古代教会と戦争

キリスト教が戦争に対して、必ずしも「否」としない姿勢を表明し出したのは古代に遡ることは、贅言を費やすまでもない⁴⁵⁾。共和制ローマ帝国の時代、無産階級出身のキリスト教徒にとって軍隊への所属は、社会的エリートに上昇する有力な手段であったため、2世紀末から3世紀にかけて、キリスト教徒の軍人と兵士が増加することになった。また当時の軍隊問題は国家権力および皇帝権力の問題にも連動していた。具体的には、国家がキリスト教の信奉する神の心に適う限り、国家を支える軍隊は法的に正当な存在とされ、神の心の体现者であった皇帝の命令とあれば、キリスト教徒の兵士は軍務を遂行しなければならず、同時にそれは当然のこととされた⁴⁶⁾。

このような状況変化を前にして1世紀末～4世紀初頭の教父たち *Patres Ecclesiae* は、キリスト教信仰の自由が侵害されない限り、キリスト教徒は兵役に服して国家に仕えることが可能であるとし、また外敵から平和を守る防衛軍としてローマ軍の存在を是認し、ローマ軍への参加を声を大にして呼びかけていた⁴⁷⁾。加えて、コンスタンティヌス帝によるミラノ勅令 *Edictum Mediolanense*、アルル宗教会議でのキリスト教徒の兵役義務の明示などによって、キリスト教は暴力否定と平和主義の立場を堅持できなくなり、教会はキリスト教と軍事の接近に正当性を付与し始め、多数のキリスト教徒も軍職に就くようになった。こうした事態を前にして、教会では、キリスト教と軍事の問題に神学的解答を与える必要性が認識され、この結果、神の意思と神の命令に立脚し、正しい平和の確立とその維持、あるいは平和の回復を目的として行なわれる戦争は正しいものであって、正しいがゆえにキリストの教えに反しない、との正戦思想を説き「正戦論の創始者」と見なされることになるアウグスティヌス、そのアウグスティヌスの正戦論を受け継ぎ、神の命令によって君主が行う不正に対する処罰としての戦争や、神の愛によって悪を善に導く戦争は正しい戦争である、と位置づけたグラティアヌスらによって、後世の正戦論に影響を与える正当戦争の理論が作られた。特にアウグスティヌスの正戦論は、後の時代の正戦論の骨格を提示し、トマス・アキナスの正戦論にも大きな影響を及ぼすことになったことは、周知のところであろう⁴⁸⁾。

このように見てくると、アセンシオンが教皇軍事権と教皇交戦権を主張し得た背景には、スペインの海外版図拡大政策、日本布教をめぐるイエズス会との熾烈な抗争といった「現実」への対応に加えて、上に記したキリスト教と軍事問題との長大な「前史」が、教皇軍事権を構想するにあたって「依拠すべき前例」として存在していたからであるといえる。この点を、イエズス会の日本とインドでの軍事活動を事例にいま少し考察してみよう。

（3）イエズス会と軍事問題—日本とインド—

イエズス会士たちは、日本布教の拠点である長崎の開港とそこへの定着までの間、キリスト教に改宗した在地領主の支配地を転々とし、局地的で不安定な活動を強いられていた。従って、日本でのイエズス会の保護者である「キリスト教徒領主」の滅亡は、宣教師と信者を含む教団全体の滅亡をも意味していた。そのため、キリスト教徒領主が存亡の危機にさらされた時、日本イエズス会は保護者と教団自体の破滅を回避し、併せて将来的な教勢をも潜在的に確保するため、キリスト教に改宗した在地領主に対して武器の供給を積極的に開始せざるを得なくなった。

ところが、そのキリスト教徒領主の側には、教団を保護するだけの軍事的な余力がなかったため、日本イエズス会は自らの手で教団のための軍事力を埋め合わせなければならなくなった。この事実を認識した時、日本イエズス会は従来の軍事的「他力本願」から軍事的「自力本願」へと、教団の危機管理戦略を大きく転換することになった。ここに教団は、日本におけるイエズス会の拠点である長崎に銃、大砲、弾薬等の武器類を配置して要塞化し、教団自体の武装化を進めたのである⁴⁹⁾。

この間の教団内部における軍事活動をめぐる議論の推移を概観すると、第一回目の「日本イエズス会全体協議」（1580～81年）では、日本国内の戦乱が教団の存亡に直結しかねないので、このような事態を何とかして打開する必要性が大いにある、との認識が共有されている⁵⁰⁾。1590年に開催された第二回目の「日本イエズス会全体協議会」では、好ましいことではないが、教団による軍事活動は「不可避」として是認された⁵¹⁾。

このように、日本イエズス会では、宗教理念に反することを認識しつつも、教団を取り巻く諸種の環境の悪化と共に、軍事活動への傾斜と従事を「不可避」の行為として「是認」し、軍事活動を展開して行った。キリスト教倫理に従えば、武器の調達・供給を始めとする軍事活動は容認され得ない行為である。しかし、眼前の現実や現状を「全否定」して、いたずらに修道理念・キリスト教倫理だけを優先かつ墨守させるだけでは、教勢の拡大と維持、布教の展開と信者の獲得を現実のものとすることは不可能なわけで、ここにキリスト教と軍事問題の前史、すなわちキリスト教関係者による軍事活動の史的正当性が前面に押し出された結果、「道徳的問い」は後景に押しやられ軍事活動が是認されたのであろう。

次にインドイエズス会の場合、1575年にゴアで開催された「インド管区協議会」では、諮問第29として、戦争問題へのイエズス会士たちの介入の是非が上程・審議された。この案件に関してインドイエズス会は「全員が判断したのは、この問題に関しては一般的な指針を示せない、慎重さと分別を十分に備えているような上長じょうちょう全員〔の判断〕に委ねる、ということだった。〔中略〕上長は我が主への更なる奉仕となると思われることを

実行するように」⁵²⁾ という結論を教団の「総意」として下した。

ここでは「一般的な指針 *regla universal* を示せない」という表現で、在インドのイエズス会士による戦争への介入行為の特殊性を指摘し、「上長 *superior*」という指導的立場の人物に判断を委ねることで、戦争への介入行為を実質的に「是認」したといえる。また引用文に見える「我が主への更なる奉仕 *más serivivio* となると思われること」という文言の中にも、原理的には許されない戦争への介入が、「結果として」インドイエズス会とインド大陸のキリスト教徒たちの益となるならば、それは単なる軍事行為ではなく「神への奉仕」を目的とした「別次元」の戦争であるので許される、との論理が垣間見える。この結論に至る思考過程においても、過去のカトリック高位聖職者たちの軍事活動が――贖罪しよくざいと引き換えの十字軍への参加の呼びかけなど――「前例」あるいは「史的正当性」として持ち出された可能性は考えられる。

（４）戦争の「史的正当性」への依存と道徳的問いの後退

このような観点からキリスト教と軍事問題、戦争との軌跡を追究してゆくと、アセンシオンがローマ教皇の世俗的権能を肯定し、それに立脚して教皇軍事権論を展開し得たのは、上に概略した、古代から続く「キリスト教と軍事問題」、本稿のテーマと関係する論点でいうならば、「戦争を全面否定しなかった教皇たち」という長大な史的系譜の存在が、教会と軍事力・戦争の「史的正当性」として機能し利用されていたからではないだろうか。

この点について本稿は史料面から十分明らかにし得ているとはいえない。しかし、カトリック修道会の諸種の記録を見てみると、『聖書』の記述、歴代教皇や教父たちの教令や発言、著書の一節を自説の論拠として数多く、時には煩瑣を極めるほど引用したり明示したりしていることが常である。一例をあげると、アセンシオンは教皇が新世界に対する権限の委譲について「教皇はこの新しい世界に対する権限を歴代カスティーリャとレオンの国王に委任できたし、事実、委任したのである。なぜなら、この権力は教皇であるアレクサンデル 6 世による譲渡から成立しているからである」⁵³⁾ と記している。こうした慣行の存在は、教皇や枢機卿、それに当のアセンシオンが自ら戦争その他の軍事行為に手を染めるにあたって、過去の「軍事教皇 *Papae militares*」たちの存在と活動を「先例」として意識下に持ち出し、自己をそうした前史の中に組み込みかつ連ねて、正当化を測ったであろうことは、容易には否定できまい。

中近世のカトリック修道会や教皇、枢機卿、司教などによる軍事活動の問題の背景を考える場合、これまで、その代表的な分析視角である「聖戦」論や「正戦」論、あるいは教皇領をめぐる世俗権力との関係などが基調となっていた（54）。しかし、その一

方で、この問題を考察する場合には、上に記したような論点だけではなく、キリスト教と戦争、キリスト教と軍事との「史的系譜」の枠組みからの考察と再構成も、より積極的に為されるべきであろう。言い換えれば「史的正当性」からの分析視角である。

ローマ教皇はもとより、その教皇を首位者として擁^{いだ}くカトリック教会や修道会も、諸種の軍事活動をするに当っては、「汝、殺すなかれ Non occides」「汝の敵を愛せ Diligite inimicos vestros」などの聖書やイエスの言葉による「束縛」や「制約」、いわば宗教倫理的「拘束」を受けねばならなかった筈である⁵⁵⁾。

しかしこのような、教皇を筆頭とした、当時のカトリック教会の全般的な軍事化は、「殺すな、敵を愛せ」という教えによる戦争の抑止や歯止めに、どれだけの説得力を持ち得たのであろうか。残念ながら、ほとんど効果がなかった、というのが当時の実情であり現実ではなかったのではないか。エラスムスは『平和の訴え Querelea Pacis』の中で、次のような滑稽で哀れな、しかし冷厳な事実を書き留めて、このような有様が、アセンシオンの時代よりも80年も前に「常態」化していたことを、今に伝えているからである。

モーセの律法の中でさえ、神は聖職者が血で身を汚すことを望まれなかったのに、その聖職者たちがこうした行為を恬として愧^はじていないのです。〔中略〕司教、枢機卿からキリストの代理者である教皇にいたるまで、キリストがあればほど憎まれたこうした流血行為の張本人であることをはずかしく思っていないのです。兜と司教冠にいったいどんな共通点があるのでしょうか？どんな理由で教皇杖と軍刀とが、また、聖福音書と楯とが、結びつくのでしょうか？⁵⁶⁾

6 おわりに

戦争の惨禍を回避させ得る、倫理上そして宗教上の「最後の砦」であるローマ教皇が聖界内軍事君主であった以上、その後のヨーロッパにおける戦争の「歯止め」は、どこにも求めようがなかったのではないだろうか。加えて16～17世紀ヨーロッパにおける大砲その他の兵器産業の発達と兵器商人を軸とした武器取引の広範な展開、大砲搭載の可能な軍艦の建造、戦術書の出版と流布、軍事請負業者の登場などは⁵⁷⁾、教皇を頂点とするカトリックの宗教的価値観よりも、現世での「富と力」という即物的価値観の優位が著しくなったことを意味していよう。また18世紀になると、例えばフランスでは軍隊行政機構が整備され、戦争における「王の栄光」を表象かつ顕彰する建築物や絵画が製造されるなど⁵⁸⁾、後の帝国主義へと連なる「戦争の世紀」が、いよいよ本格的に現出され出したのである。

では、このような時代にあつて、人々はどのような形で戦争の遂行を国家の崇高な使命として認識し、戦争への協力と参加が国民の果たすべき義務、あるいはキリスト教の教えに代わる徳目と説得されるようになったのであろうか⁵⁹⁾。また、近世ヨーロッパの戦争と社会は、どのような相互関係にあつて、戦争を規定し合っていたのだろうか⁶⁰⁾。さらに、16～17世紀ヨーロッパの、特に庶民層は、軍事活動を全否定しないカトリック教会やローマ教皇のことを、どのように受け止めたり、眺めていたりしていたのであろうか⁶¹⁾。以上の点を今後の研究上の課題として指摘し、本稿を終えることにしたい。

注

- 1) 一例をあげると、櫻井〔2010〕は、中世に開催された公会議議事録の分析を通して、12～14世紀における教皇権の拡大を多角的に論じている。
- 2) 甚野〔2013〕44頁。
- 3) ローマ教皇の有する「直接権力 *potestas directa*」とは、教皇は世俗君主を統べる霊的にして世俗的な頭であるとの論拠から、教皇に対して、世俗の諸事においても、世俗君主に直接命令や強制を行なえることを保障する権限をいう。詳細は小田〔2011〕1-2頁。
- 4) 高橋〔2006〕68-82頁。
- 5) ただし非公式な形では、1584年8月、2名のフランシスコ会士が、同じく2名のアウグスティノ会士と共に肥前の平戸に上陸して布教活動を行なっている。なお、フランシスコ会の日本その他東洋地域への進出過程に関する代表的な研究に Perez〔1916〕がある。本書は未公開のフランシスコ会史料を縦横に駆使して上梓されたものであり、当時の日本側の史料はいうまでもなく、イエズス会史料でも窺い知れない記述が散見され、今なお第一に参照されるべき研究書である。
- 6) グレゴリウス13世は日本におけるイエズス会士の布教実績の積み重ねという点を重視していた。すなわち同教皇は、「イエズス会の司祭たちを除くと、これまでいかなる司祭たちも日本の諸王国と島々に足を踏み入れて来なかった。またイエズス会の司祭たちのみが、日本の国民たちにとってキリスト教信仰を担った創始者にして指導者であり、かつ両親でもあった。さらにイエズス会の司祭たちは代々日本人たちに卓越した信頼と愛情を、それに尊敬も表してきた」という事実を高く評価している。この実績を論拠に教皇グレゴリウス13世は、イエズス会以外の修道会士全員に対し「福音を宣布するためであれ、キリスト教の教理を説くためであれ、あるいは秘蹟を施すためであれ、はたまた教会の責務を果たすためであっても、余の、さもなければ使徒座の明確な許可を得ずに東インド以外の経由で日本の島々と諸王国に赴いてはならない」ことを「破門罪の下に *sub excommunicationis*」厳命したのであった。Leo Magnino, *Pontifica Nipponica, parte prima, Romae*, 1947, pp. 24-27.
- 7) 高瀬〔1977〕133-158頁、高橋〔2006〕226-235頁。
- 8) 高瀬〔1994〕261-279頁、高橋〔2012b〕188-201頁。
- 9) この問題に関する代表的な研究と論点については、高橋〔2006〕201-203頁。
- 10) イエズス会関係史料の特質や内容、種類、所蔵機関などについては、高瀬〔1979〕、尾原〔1981〕を参照されたい。

- 11) これらの雑誌に翻刻紹介された関係史料は、当該分野の研究に多大な貢献を果たしてきたことは、紛れもない事実である。しかし、史料の取捨選択は部外者のあずかり知らぬところであって、本稿が対象としている時代の日本布教等をめぐるイエズス会との抗争問題を記した、関係フランシスコ会史料が翻刻されているか否かは、実際に現物を目にするまでは知る術がない。
- 12) ヴァリニャーノは1597年11月10日付け、マカオ発のイエズス会総長宛て書簡において「托鉢修道会士たちの死去に伴って二つの論著が発見された。この論著は彼らのうちの一人がマドリード政庁に抱えている遣外総管区長に、またこの遣外総管区長を介してエスパーニャ国王と王室審議会の重鎮たちに、日本の諸問題のことを報告するために執筆したものである。この托鉢修道会士はその論著の中で、我々イエズス会士に関して余りにも数多くの偽り事を書いている。〔中略〕私は一仕事してこの論著に対する弁駁書 *Apología* を作成した。」と述べている。Archivum Romanum Societatis Iesu, Jap. Sin. 13-I, f. 91v.
- 13) 本報告書は、英知大学（聖トマス大学）元教授ホセ・ルイス・アルバレス＝タラドリス氏 José Luis Alvarez-Taladriz（故人）によって、1973年に *Dcumentos Franciscanos de la Cristiandad de Japón (1593~1597)* の表題で出版された。イエズス会史料をはじめ、当時の史料を豊富に駆使した詳細な脚注と、厳密なテキスト校訂が施されており、本稿ではこの校訂本を用いた。
- 14) Fray Martin de la Ascención, *Relación de las cosas de Japón para Nuestro Padre Fray Francisco Arezubiaga, Comisario General de todas las Indias en corte.*, ed., por José Luis Alvarez-Taladriz, Osaka, 1973, p. 111.
- 15) Ascención, *Relación*, p. 112.
- 16) Ascención, *Relación*, p. 112.
- 17) Ascención, *Relación*, p. 112.
- 18) Ascención, *Relación*, p. 112.
- 19) Ascención, *Relación*, p. 113.
- 20) Ascención, *Relación*, p. 113.
- 21) Ascención, *Relación*, p. 114.
- 22) Ascención, *Relación*, p. 114.
- 23) イエズス会の日本布教における機能不全については、高橋〔2006〕83, 96-97頁。
- 24) 高瀬〔1977〕386-406頁、高橋〔2006〕155頁。蛇足ながら、我国における中近世の教皇庁財政や経済に関する研究は立ち遅れの感が否めない。藤崎〔2013〕は中世教皇庁の組織とその個別部局と役職等をラテン語一次史料の精緻な分析を通して明らかにした労作ではあるが、教皇庁の財政や経済事情に関する記述はほとんど見られない。中近世教皇庁の財政研究が進捗しない背景には、研究者個々人の関心の拠り所を別とすれば、史料面での制約に規定される部分が大きいのではないだろうか。特にヴァチカン文書館に収蔵されている膨大な関係一次史料へのアクセスと利用が、これからの当該分野の研究を進展させる鍵となると考えられる。
- 25) Ascención, *Relación*, p. 114.
- 26) Ascención, *Relación*, p. 114.
- 27) Ascención, *Relación*, pp. 114-115.
- 28) インディアス全体の霊的救済と、キリスト教によるインディアスの「文明」化のためには、いわゆる武力総改宗も当時のカトリック修道会の間では是とされていたことも想起しなければならない。伊藤〔1959〕135-139頁、染田〔2006〕75-107頁、山内〔2006〕68-74頁。

- 29) Ascención, *Relación*, p. 115.
- 30) Ascención, *Relación*, p. 115.
- 31) Ascención, *Relación*, p. 115.
- 32) Ascención, *Relación*, p. 115.
- 33) Ascención, *Relación*, p. 115.
- 34) Ascención, *Relación*, p. 116.
- 35) Ascención, *Relación*, p. 115.
- 36) Ascención, *Relación*, p. 122.
- 37) “Et ideo ad clericos pertinet disponere et inducere alios ad bellandum bella iusta. Non enim interdicatur eis bellare quia peccatum sit, sed quia tale exercitium eorum personae non congruit.” *Summa Theologiae*, IIa-IIae q. 40 articulus 2. なお、トマス・アクィナスの正戦論についての概要は、柴田 [2014] 287-322 頁を参照されたい。
- 38) 林 [2011] 8-12 頁。
- 39) 尾崎 [2014] 85 頁。
- 40) 以上、Partner [1980] p. 53.
- 41) 以上、Partner [1980] p. 53.
- 42) 以上、Partner [1980] p. 52.
- 43) Partner [1980] p. 54.
- 44) 高瀬 [1977] 53 頁、高橋 [2006] 155 頁。
- 45) 本稿で参照した諸論考の場合、高尾 [1985] 92, 96-100 頁、宮田 [1989] 44-51 頁、木寺 [2004] 12-15, 20-24, 28-31, 42-48, 71, 114-118 頁、に幾多の事例が記されている。
- 46) 室根 [1982] 59-60 頁。
- 47) 荒井 [1985] 342 頁。
- 48) 古代におけるキリスト教の軍事問題に関する研究には膨大な蓄積があるが、その基本的な枠組みを過不足なく論じた研究として、木寺 [2004] が極めて示唆に富んでいる。個別の具体的な論点については、荻野 [2006] 115-134 頁、高橋 [2012 b] 31-37 頁、Armstrong [2001] pp. 21-26, McGrath [2005] pp. 21-54. 付言すると、アウグスティヌスは、正戦論のみを対象とした著作を別個に残してはいない。彼の残した膨大な著作、書簡などの記述の中から、いわゆる正戦論と判断される箇所を後世の学者たちが抽出して総合し、アウグスティヌス正戦論と称しているにすぎない。またグラティアヌスが編んだ著名な『教令集 *Dcretum Magistri Gratiani*』の「第2部第23事例 *Pars II, Causa XXIII*」は、当時の教会法の中で戦争問題を扱った唯一のものであり、教会法史研究はもとより国際法学説史研究の分野からも考察の対象とされている。詳細は湊 [2003] 9-13 頁、を参照されたい。なお、管見のかぎり、我国におけるグラティアヌスの正戦論の本格的な研究の嚆矢は伊藤 [1959] と思われる。また、正戦思想の起点をアウグスティヌスとする見解が一般的であるが、古代のアリストテレスの『政治学』やキケローの『義務論』などに、その萌芽的理論を求めることができる、とする指摘も、例えば Haggenmacher [1983] p. 17. に見られる。
- 49) 高橋 [2006] 220-230 頁、高橋 [2012 a] 53-55 頁。
- 50) *Archivum Romanum Societatis Iesu*, Jap. Sin. 2-I, f. 62v.
- 51) Alessandro Valignano, *Adiciones del Sumario de Japón*, ed., por José Luis Alvarez-Taladriz, Osaka, 1954, pp. 649-650.

- 52) Josephus Wicki S. J. ed., *Documenta Indica* Vol. X, Romae, 1968, p. 278.
- 53) Ascención, *Relación*, p. 116.
- 54) 例えば、湊 [2003]、尾崎 [2014]、柴田 [2014] など。
- 55) この観点から組織されたのが、社会経済史学会第83回全国大会（2014年5月25日、於同志社大学）におけるパネルディスカッション④「武器移転の連鎖・還流と道徳的な問い」であり、高橋も「近世カトリック修道会の軍事活動と宗教倫理の有効性について～イエズス会の対日軍備問題と正当戦争論を事例に～」と題して報告を行った。本稿はその時の報告内容の一部を大幅に拡充してまとめたものである。なお高橋 [2012 a] 59-61 頁。
- 56) エラスムス『平和の訴え』箕輪三郎訳、岩波文庫青 337、1974 年、57 頁。同じエラスムスの『痴愚神礼賛』第 59 節には「戦争は〔中略〕信仰とはおよそ無縁なもので、キリスト教の教えとはなんのかかわりもないことでありますのに、教皇方は、何もかも放擲してひたすら戦争に邁進している始末です。」とある。エラスムス『痴愚神礼賛』杳掛良彦訳、中公文庫、2014 年、182 頁。
- 57) 高橋 [2012 a] 45-48 頁、高橋 [2012 b] 60-86 頁。
- 58) 佐々木 [2009] 23-32, 49-62 頁。
- 59) この観点からの研究として Hale [1962] [1971] が挙げられる。蛇足ながら、この問題を探求するには、先に指摘した絵画や建築物の象徴性の分析のほか、音楽の果たした役割や文学作品のテキスト分析なども有効な方法論となるのではないだろうか。
- 60) この問題に関する興味深い典型的研究は、Clark [1958] であろう。Clark は、16～17 世紀ヨーロッパが、混乱と無秩序の状態から近代ヨーロッパという、纏まりと秩序ある状態へと脱却する上での、決定的な要因の一つとなったのが戦争であった、と解釈している。
- 61) 戦争の惨禍を一番に被ることになった、当時の名もない庶民層の声に耳を傾けられるならば、戦争の歯止めになり得なかった教皇をはじめとするカトリック教団の実相を、より深く、より立体的に、そしてより構造的に理解することが可能となるであろう。残念なことに、そうした市井の人々の多くは文字を書く知識を欠いていたため、彼らの「生の声」を聞くことは困難であるがゆえに、軍事教皇等を批判した史料のさらなる発掘が望まれる。また当時の市井譚や文学作品なども、庶民たちの戦争観を知る手がかりとなる筈である。ただ遺憾ながら、わが国では中近世ヨーロッパ文学の発掘と邦訳は、一部の著名な作者のもの以外、あまり為されていないのではないだろうか。

文献リスト

- 荒井献 [1985] 「初期キリスト教における非戦の思想」荒井献『「同伴者」イエス』新地書房。
- 伊藤不二男 [1959] 「グラティアヌス『教会法』における正当戦争論の特色」九州大学法政学会編『法政研究』第 26 巻第 2 号。
- 荻野弘之 [2006] 「キリスト教の正戦論」山内進編『「正しい戦争」という思想』勁草書房。
- 尾崎秀夫 [2014] 「1220 年代後半の教皇領での戦争と防衛」『神戸海星女学院大学紀要』第 53 巻。
- 小田英 [2011] 「教皇の間接的権力論」『早稲田政治公法研究』第 99 号。
- 尾原悟編 [1981] 『キリシタン文庫 イエズス会日本関係文書』南窓社。
- 木寺廉太 [2004] 『古代キリスト教と平和主義』立教大学出版会。
- 櫻井康人 [2010] 「「帝国」としての「キリスト教国」」『東北学院大学論集 歴史と文化』46。

- 佐々木真 [2009] 「ヨーロッパ最強陸軍の光と影」 阪口修平・丸島宏太編著『近代ヨーロッパの探求⑫ 軍隊』ミネルヴァ書房。
- 柴田平三郎 [2014] 「トマス・アクィナスの《正戦論》」 柴田平三郎『トマス・アクィナスの政治思想』岩波書店。
- 甚野尚志 [2013] 「ローマ・カトリック教会の発展」 堀越宏一・甚野尚志編『15のテーマで学ぶヨーロッパ中世史』ミネルヴァ書房。
- 染田秀康 [2006] 「《征服はなかった》—インカ帝国征服戦争—」 山内進編『「正しい戦争」という思想』勁草書房。
- 高尾利彦 [1985] 「キリスト教における戦争観の変遷」 法政大学社会学部学会編『社会労働研究』第31号第1・2巻。
- 高瀬弘一郎 [1977] 『キリシタン時代の研究』岩波書店。
- 高瀬弘一郎 [1979] 「キリシタン関係文書」 日本古文書学会編『日本古文書学講座6 近世編Ⅰ』雄山閣。
- 高瀬弘一郎 [1994] 『キリシタン時代対外関係の研究』吉川弘文館。
- 高橋裕史 [2006] 『イエズス会の世界戦略』講談社。
- 高橋裕史 [2012 a] 「近世東アジアにおける武器移転の諸問題—ポルトガル、イエズス会、日本—」 横井勝彦・小野塚知二編著『軍拡と武器移転の世界史』日本経済評論社。
- 高橋裕史 [2012 b] 『武器・十字架と戦国日本』洋泉社。
- 林亮 [2011] 「中世キリスト教指導者層による騎士理念の構築と称揚」 日本大学文理学部人文科学研究所『研究紀要』81。
- 藤崎衛 [2013] 『中世教皇庁の成立と展開』八坂書房。
- 渕倫彦 [2003] 「いわゆるグラティアヌスの正戦論について」 比較法史学会編『比較法史研究—思想・制度・社会⑪』未来社。
- 宮田光雄 [1989] 『平和の思想史的研究』創文社。
- 室根郁男 [1982] 「テルトゥリアヌスの「ローマ帝国軍隊」論」『立教大学キリスト教学』第24号。
- 山内進 [2006] 「異教徒に権利はあるか」 山内進編『「正しい戦争」という思想』勁草書房。
- Armstrong, Karen [2001] *Holy War*, Anchor Books, New York.
- Clark, Sir George [1958] *War and Society in the 17th Century*, Cambridge University Press.
- Haggenmacher, Peter [1983] *Grotius et la Doctrine de la Guerre Juste*, Presses Universitaires de France.
- Hale, John [1962] “War and Public Opinion in the 15th and 16th centuries” *Past and Present*, No. 22.
- Hale, John [1971] “Sixteenth-Century Explanations of War and Violence” *Past and Present*, No. 51.
- McGrath, Alistair E [2005] *Iustitia Dei*, Cambridge University Press.
- Magnino [1947] *Pontifica Nipponica*, parte prima, Roma.
- Partner, Peter [1980] “Papal Financial Policy in the Renaissance and Counter-Reformation” *Past and Present*, No. 88.
- Perez, Lorenzo [1916] *Origen de las Misiones Franciscanas en el Extremo Oriente*, Madrid.

付記

本稿の執筆に当たって参照した幾点かの論文は、東京大学大学院経済学研究科博士課程の齋藤翔太郎氏のお手を煩わせて入手して頂いたものです。この場をお借りして、齋藤氏に厚く御礼を申し上げます。同氏は近代イギリス移民史を中心とする近代イギリス社会経済史を専門とされている新進気鋭の研究者です。

P. J. Cain and A. G. Hopkins, *British Imperialism: 1688-2015*,
3rd edition, Routledge, 2016, xxx+763pp.

竹内 真人

日本大学商学部准教授

ケインとホプキンスが『ジェントルマン資本主義の帝国』の初版でそれまでの産業を重視するイギリス帝国史を批判し、1688年の名誉革命以降三世紀間に及ぶジェントルマン・商業・金融サービス業の優位を強調してから、既に20年以上が経過した。その間、アンドリュー・ポーターとロナルド・ハイアムの厳しい批判はあったが¹⁾、本書の解釈を全否定する議論は少なく、その批判は「ジェントルマン資本家」の定義の曖昧性や、植民地ビジネスがロンドンのシティに限定されないといった部分的批判にとどまっている。すなわち、これまでの批判を振り返ると、ジェントルマン資本主義論を否定する議論よりも、むしろ部分的な修正を求める議論の方が一般的であったといえよう。

本稿で取り上げる第三版は、第二版と同様、一冊の合冊本となっており、そのテキストは改訂されていない。しかし、第二版で追加された「序文」(初版以降の論争の紹介)と「あとがき」(グローバリゼーション史)には大幅な加筆・修正が加えられ、その対象時期は2015年まで拡張されている。

ジェントルマン資本主義論については周知の事柄であり、第三版でテキストが改訂された訳でもないから、詳述することは控えておこう。むしろここで注目すべきなのは、第二版以降の研究動向を紹介した「序文」である。というのも、そこにはジェントルマン資本主義論の部分的修正を含む研究の新たな方向性が示されているからである。

第一は、イギリス帝国主義の性格(character)論である。これは最近ケインが発表した複数の論文²⁾に基づくものであり、「ジェントルマン資本家」の定義とも関係している。「序文」では、まずその厳密な定義が試みられる。それは軍人・専門職・イギリス国教会で高位を占めたジェントルマンの一部であり、軍事的奉仕のような義務や公務を遂行し、パブリック・スクールで磨き上げられた性格を発展させていくことが、イギリスの道徳的・物質的成功の鍵であり、文明化の使命の基礎でもあったエリート男性のことである³⁾。そこまではジェントルマン理念の連続性を強調した初版での定義と同義であるが、第三版の「序文」では、この定義が以下のように修正される。ジェントルマン資本主義の発展は初版よりもずっと「微妙(nuanced)」であり、1800年頃に重要な転換点が存在した。それ以降のイギリス人が道徳的優位を回復し自由貿易主義を展開できたのは、福音主

義（Evangelicalism）が重要な役割を果たしていたからというのである⁴⁾。これはジェントルマン資本主義論の内容を修正する重要な指摘であり、最近の宣教史研究の蓄積を踏まえて、さらにジェントルマン資本主義論を発展させていくための新たな方向性を示したものと考えてよからう⁵⁾。

第二は、ブリティッシュ・ワールド論との接合の可能性である。最近のイギリス帝国史研究では、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、南アフリカなどの自治植民地への関心が高く、「ブリティッシュ・ワールド」という文化的アイデンティティの枠組みの中でイギリス本国と自治植民地を捉え直す試みが行われている。つまり、イギリスからの移民によって建設され、イギリス本国と言語・文化・政治制度を共有する自治植民地に住む人々が、イギリスへの帰属意識を捨て去ることなく、イギリス本国及び他の自治植民地の人々とブリティッシュネスという感情的紐帯を共有したことを強調する研究が行われているのである。最近ではブリティッシュ・ワールド内の経済問題も考察され、ブリティッシュ・アイデンティティに基づくネットワークの下で文化的要因が本国・植民地間の経済関係にいかに関与したのか、またブリティッシュ・ワールド内の文化の共有がいかに関与したのかに経済活動の円滑化に貢献したのか分析されている⁶⁾。またジェームズ・ベリッチは、ブリティッシュ・ワールド論から、アメリカを含むアングロ・ワールド論に分析対象を拡大しており⁷⁾、『ジェントルマン資本主義の帝国』の第三版では、かような「ブリティッシュ・ワールド論（アングロ・ワールド論）」が極めて高く評価されている。すなわち、最近の帝国とグローバリゼーションに関する研究によって文化的パースペクティブと経済的変化の関係が重要視され、「帝国経済」の絶え間ない再想像（re-imagining）こそが「帝国経済」の発展を理解する鍵であると認識されたのである。ケインズが『雇用、利子および貨幣の一般理論』の中で投資における「血気（animal spirits）」の役割を強調したように、19世紀末に自治植民地への投資額が高かった理由を理解するためには、当時のイギリス人がアメリカ合衆国と英連邦への投資を区別せず、同等なものと認識していた点を理解する必要があると述べられている⁸⁾。

つまり『ジェントルマン資本主義の帝国』の第三版で主張された研究の新たな方向性とは、エドワード・サイードやベネディクト・アンダーソンが強調した文化と経済の関係、換言すればイギリス帝国の感情的紐帯と経済的紐帯の関係を重視するものなのである。今後は、ジェントルマン資本主義論と宣教史・ブリティッシュ・ワールド論を接合し、イギリス帝国における「感情的紐帯」、「経済的紐帯」、「軍事的紐帯」の複雑な関係のみならず、これら三つの紐帯が強められたり弱められたりした理由及びプロセスを解明していかなければならない。今後の課題にしたい。

注

- 1) A. N. Porter, “‘Gentlemanly Capitalism’ and Empire: the British Experience since 1750?”, *Journal of Imperial and Commonwealth History* (以下、*JICH*) 18: 3 (October 1990), pp. 265-295; Ronald Hyam, “The Myth of “Gentlemanly Capitalism””, in Ronald Hyam, *Understanding the British Empire* (Cambridge, 2010), pp. 133-152.
- 2) P. J. Cain, ‘Empire and the Language of Character and Virtue in Later Victorian and Edwardian Britain’, *Modern Intellectual History* 4: 2 (August 2007), pp. 249-273; P. J. Cain, ‘Character, “Ordered Liberty”, and the Mission to Civilise: British Moral Justification of Empire, 1870-1914’, *JICH* 40: 4 (November 2012), pp. 557-578.
- 3) P. J. Cain and A. G. Hopkins, *British Imperialism 1688-2015* (3rd edn., Abingdon, Oxon, and New York, 2016), pp. 6-7, 9.
- 4) *Ibid.*, pp. 6-7, 11.
- 5) 竹内真人「宗教と帝国の関係史－福音主義と自由主義的帝国主義－」『社会経済史学』第 80 巻第 4 号、2015 年 2 月、37-52 頁は、そのような方向性を提示する試みであった。
- 6) Carl Bridge and Kent Fedorowich (eds.), *The British World: Diaspora, Culture and Identity* (London, 2003); John Darwin, *The Empire Project: The Rise and Fall of the British World-System, 1830-1970* (Cambridge, 2009); Gary B. Magee and Andrew S. Thompson, *Empire and Globalisation: Networks of People, Goods and Capital in the British World, c.1850-1914* (Cambridge, 2010); Andrew Dilley, *Finance, Politics, and Imperialism: Australia, Canada, and the City of London, c.1896-1914* (Basingstoke, 2012); *JICH* の「金融、帝国、ブリティッシュ・ワールド」特集号、第 41 巻第 1 号、2013 年 2 月。
- 7) James Belich, *Replenishing the Earth: The Settler Revolution and the Rise of the Anglo-world, 1783-1939* (Oxford, 2009).
- 8) Cain and Hopkins, *British Imperialism 1688-2015*, pp. 2-3, 14-16, 19; Peter Cain, ‘Afterword: The Economics of the “British World”’, *JICH* 41: 1 (February 2013), pp. 98-103.

Stephen C. Sambrook, *The Optical Munitions Industry in Great Britain, 1888-1923*, Pickering & Chatto, 2013, x + 256pp.

山下 雄司

日本大学経済学部准教授

2000年代初頭、日本のとある光学機器商社がイランへの不正輸出で警察に捜査された。RPG-7に使用可能な照準器の輸出が問題視されたのである。たかが照準器ではない。照準器を含むさまざまな光学機器は本書のタイトルにもあるように軍用光学機器（戦前は光学兵器と呼ばれていた）であり、兵器の運用に不可欠とされる。

また同じ頃、湾岸戦争で使用された米軍の兵器に多種多様な日本製部品が使用されていたという記事が新聞に掲載された。アメリカの議会報告書が情報源であり、誘導ミサイル用レンズ供給者として国内の企業名が挙げられていた。

光学機器・部品は民生用なのか軍用なのか、軍事転用が可能である場合、民生品の販売に有効な規制を課すことは可能であるのか。そもそも、このような民生技術と軍事技術の関係については、第一次世界大戦前から議論されており、目新しい話題ではない。そして昨今、事態はよりいっそう複雑になっている。

例えば、ドローン、AI、ロボットの本格的な軍事利用やこれらの技術開発や技術者の移転である。とりわけ民生技術の軍事利用への憂慮は、「NHK スペシャル：危機と闘う・テクノクライシス：軍事転用の戦慄 ロボット」（2006年7月10日放送）として特集されるほどである。長い目で見れば、このような問題は産業革命以来繰り返されてきた「自律」と「制御」に関する要素技術の急速な変化の一局面に過ぎないのか、また兵器をどのように「管理」するのかという点についても、あらためて〈control〉という言葉の意味をとらえ直す機会にわれわれは直面している。

さて、本書はおよそ100年前のイギリスの軍用光学機器製造業者に関する実証研究であるが、軍事技術と民生技術のデュアルユースのあり方、技術開発に対する政府の役割、兵器の運用に不可欠である高度な精密機器を開発・製造する中小製造業者の保護・育成、高等教育機関のみならず現場の労働者に対する技術教育といった今日的な問題を考える上でも、大いに示唆に富む歴史研究である。

（1）本書の目的と概要

著者のサムブルックが指摘するように、光学産業に関する先行研究は他の産業に比べ

て著しく少ない。まして光学大国ドイツではなくイギリスを対象とする研究はさらに限られている。例えば、第一次世界大戦中における軍需省による光学産業への監督を政府省庁の一次史料から明らかにしたマックロード、英仏の光学機器製造業者の活動を一次史料に基づき比較したウィリアムズが挙げられる。そして彼らの研究を踏まえた最新の研究が本書である（射撃管制システムにまで対象を広げれば技術史分野ではブルックスやフリードマンの新たな研究がある）。

サムブルックは、19世紀末から第一次世界大戦にかけて、兵器の制御システムと生産が技術的に収斂していくと同時に、概念化かつ暗黙知とされていた民間でのアイデアや技術が、軍事の要請によって兵器として利用される過程に関心を抱いたこと、さらに兵器の設計や生産に関する膨大な専門書や一般書があるにもかかわらず、軍用光学機器の生産に関する研究があまりにも少ないことに注目し研究を開始した。そして2005年の博士論文（グラスゴウ大学）を元に、新たに加筆修正され本書が上梓された。

本書は、イギリスの光学産業が19世紀末以来の軍事技術の革新に牽引されることで生成・発展し、第一次世界大戦時に生産能力の過度の膨張を強いられた末、大戦後の軍需減少によって急速に縮小する過程を、政府文書や製造業者の膨大な一次史料をもとに描いた労作である。19世紀末から1920年代初頭という短期間かつ軍用機器に特化しているとはいえ、イギリス光学産業を体系的かつ綿密に考察した研究は他になく、今後、当該分野に関心がある研究者が最初に手に取る研究書となるであろう。

本書が従来の研究と比べて優れている箇所は、産業動員解除が製造業者に及ぼした影響についてである。省庁による一方的な発注分のキャンセルや過剰生産能力への放任、かつての輸出市場の喪失など、二重苦三重苦の内・外部要因によってなすすべもなく縮小していく光学機器製造業者の姿が描かれ、要素技術や製品ごとに住み分けをしていたイギリス光学産業構造の弱さが一気に露呈する。

そして、サムブルックはイギリス光学産業の特徴を次のようにまとめている。

まず、中心的な光学機器製造業者は品質が高い光学部品を安定して確保するため、原材料から製品までの一貫生産を可能とすべく垂直化を目指し、独占的な地位を確保しようとしたが叶わなかった。そして、多数の中小製造業者はそれを拒むような風土を有していた。

また、大戦前は光学技術を教育する機関が無く人材養成が進まなかった。くわえて、生産面では熟練工に依拠し合理化が進まなかった。第一次世界大戦中に軍需省の監督を通じて、ドイツを模範とし、光学産業のインフラストラクチャーを新たに構築しようと試みられたが、先述のような事情から頓挫してしまった。もとより、イギリスモデルが批判さ

れたことも無く、ドイツをモデルとした光学研究と生産システムへの転換を目指すには遅きに失したと結論する。

本書の構成

<目次>

序文と謝辞

概論

第1章 光学産業の勃興：1888～1899年

第2章 ボーア戦争における重要性の増大から1906年まで

第3章 拡張と合同：1907～1914年

第4章 大戦の影響：1914年8月～1915年中旬

第5章 産業動員：軍需省と光学産業との関係

第6章 大戦中の光学産業：1915～1918年

第7章 産業動員の解除と集中

第8章 継承と生き残り：1919～1923年

結論

(2) 本書で見過ごされた点

評者の問題関心に即して、以下いくつかの点を指摘しておきたい。

まず、機器製造業者は変化に対してなぜ頑なな態度であったのか、その特質の背景について詳細な考察が欲しかった。すでに構築された分業体制がそれを阻んだのか、それとも新たな生産設備導入を拒むもしくは不可能とする体質があったのか、あったとすればそれはなぜか、経営者、銀行、熟練工、技術者、教育制度それぞれに理由があるのだろうか。規模は小さいものの光学産業の事例からイギリス産業衰退の議論が重なって見える。

続いて、イギリス国内軍需の繁閑とそれに伴う海外輸出についてである。本書が中心的に論じているバー&ストラウド社 (Barr and Stroud Ltd. : 以下、B&S 社と略記) はイギリス最大の軍用光学機器製造業者であった。同社は19世紀末に創設されて以来、イギリス陸海軍需要のみならず海外輸出によって成長した。創業からの約20年間で同社は世界数十カ国に光学機器を輸出したにもかかわらず、本書は輸出の重要性は指摘するものの輸出市場の類型化や輸出が製造業者の経営に果たした意義について深く論究されていない (イギリス海軍と海外市場の関係も含む)。とりわけ同社創設以来1920年代初頭まで最大の輸出先であった日本海軍 (陸軍を含む) について十分な考察がなされていないの

は残念である。

さらに、輸出との関連で言えば、後発国での光学機器国産化と技術移転について触れねばなるまい。かつてイギリスの輸出市場であった諸国は第一次世界大戦をきっかけとして急速に機器の国産化を進めた。だが、すでに大戦前において日本・ロシア・オーストリア＝ハンガリー・フランスへの機器輸出は現地生産・国産化を望むこれらの国々への技術移転と不可分となっており、輸入国側にとって「整備・調整—現地組立・改良・部品生産—国産化」に寄与するイギリス人技術者の派遣や輸入国からの人材派遣によるイギリスでの技術・技能の修得機会が機器購入時の重要な交渉材料とされた。

一方でイギリスの光学機器製造業者にとって、輸出先での国産化の進展にともなう将来市場の喪失への不安は、技術移転を制約する要因となったであろう。さらに技術情報の保持に対する政府の関与についてである。イギリス海軍省は第一次世界大戦前の1913年に秘密特許や新型機器に関する技術情報の海外流出を規制し、同時に輸出先の海軍がどのような機器の開発を求めているか情報や設計を海軍省に提供するように指示しB&S社と協定を結んでいる。

ドイツの製造業者と受注獲得競争が繰り広げられた一方で、ドイツの中心的な製造業者（Zeiss、Goerz）は、市場分割や特許プール案をイギリス側に打診し、交渉が進められ（1911年）、協調行動すら見せていた。本書では以上を踏まえた英独もしくは他国を含めた製造業者間の複雑な関係に対する論及が見られず物足りなさを感じた。光学機器市場にて圧倒的な力を有するドイツ光学産業と競争する際、このような制約が輸入国との交渉の際にどのような影響を及ぼしたのであろうか。

最後に、民間のアイデアや技術が軍事に利用された点是指摘されたが、その逆のスピノフ事例、例えば民生品のカメラ製造業への影響はイギリスでは無かったのであろうか。

以上、評者の問題関心が武器・技術移転に偏っているためか若干の物足りなさを感じる部分はあるものの、膨大な一次史料を渉猟し執筆された本書の価値を損なうものではまったくない。むしろ、われわれの研究の余地が残されているのである。本書をきっかけに、兵器の陰に隠れて注目されにくい産業分野への関心が喚起されることを期待している。

付記

最後に、サムブルックの研究関心や近況について付しておこう。

サムブルックは2014年にグラスゴウ大学を退職し、現在、同校の名誉研究員（Honorary Researcher [Economic and Social History]）である（<http://www.gla.ac.uk/schools/socialpolitical/research/economicsocialhistory/businesshistory/contact/>）

stephensambrook/ 2016年9月30日参照)。2013年時点における彼の主たる研究関心は、①光学機器産業の発展、②第二次世界大戦までのイギリスの光学兵器産業、③イギリス防衛産業における中小企業の重要性、そして2013年から3年間のプロジェクトとして取り組まれている、④第二次世界大戦後のイギリスとドイツにおける廃棄物処理産業の形成についてである。

(<http://www.gla.ac.uk/schools/socialpolitical/research/economicsocialhistory/businesshistory/contact/stephensambrook/> 2013年9月26日参照)。

本書では、①と②の半ばまでと③の一部が対象として考察された。したがって、②の後半に該当する、1920年代の需要低迷期を光学機器製造業者がいかに生きながらえ、再軍備によって急拡大し第二次世界大戦に対応したのかというテーマについて、近い将来続編が上梓されることを願ってやまない。

British Preparation for the Geneva Disarmament Conference of 1932–34: The Controversy over the Plan of Budgetary Limitation

Tomoari Matsunaga

Professor at Yokohama National University

Although the Geneva Disarmament Conference (1932–34) was the largest international conference of its time since the 1919 Paris Peace Conference, it received little attention or study for a long time. However, in the 1990s, Dick Richardson and Carolyn Kitching ignited new interest in the conference, and since then, there have been many studies about it. According to the new orthodoxy put forth by Richardson and Kitching about the conference, the British government's negative stance to international disarmament was greatly responsible for the conference's failure. At the same time, those studies tend to overlook the role of the second Labour government (June 1929 to August 1931), which took charge of preparing for the Disarmament Conference. This article aims to elucidate the disarmament policy of the Labour government.

Unlike the preceding Conservative government (November 1924 to June 1929) and the National government (August 1931 to June 1935) that followed, the Labour government was sincere in its pursuit of international disarmament. Their disarmament policy was controlled by a strong alliance between Foreign Secretary Arthur Henderson and a Conservative politician, Viscount Cecil of Chelwood, the British representative to the League of Nations. The government's strategy for the conference was that Britain would take the initiative in achieving a consensus on the budgetary limitation of armament. This strategy came close to success because the United States, which had been the strongest opponent of the budgetary limitation, leant to accepting it under the heavy pressure of the public opinion. The Foreign Office also considered conceding to the French demand for security against Germany in order to reach an agreement at the conference. However, after the Labour government collapsed in August 1931, British disarmament policy drastically changed. Under the National government, the service departments successfully vetoed the Foreign Office's disarmament policy. Had the National government adopted the policy of the former Labour government, the Geneva Disarmament Conference might have succeeded.

The Preliminary Negotiations of the Second London Naval Conference

Ken Kotani

College of Risk Management, Nihon University

This essay focuses on the preliminary negotiations of the second London Naval Conference held in 1934 from the Japanese, American, and British points of view. International crises in the early 1930s, such as the Manchurian incident of 1931 and the rise of Nazi Germany, strongly influenced UK and US naval policy. The British Royal Navy in particular faced strategic challenges by Germany and Italy in Europe and Japan in the Far East. Serious financial constraints prevented the navy from countering both threats, so the British government decided to prioritize defence in Europe over the Far East and to appease Japan at the conference. However, it was expected that this appeasement policy would not be accepted by the US government, which wanted to deter Japanese expansion in the Far East. The British government also faced a diplomatic difficulty in handling a rivalry between the US and Japan.

Soon after the Roosevelt administration came to power in 1933, the new US government decided to expand its naval command to the upper limit of the Washington and London naval treaties in order to counteract Japanese expansion policy. This decision gave the Japanese navy an excuse to expand, and Japan decided to secede from the Washington and London naval treaties. In October 1933, the commander of the Imperial Japanese Navy (IJN), Shingo Ishikawa, drafted a secret plan, “Personal policy to the next naval conference”, which suggested denouncing the Washington Naval Treaty if the UK and US did not accept Japan’s demand. The Kantai-ha (Hawks) of IJN, who were frustrated by the treaty, formally approved Ishikawa’s plan.

During the preliminary negotiations of the second London Naval Conference, the British government tried to be an intermediary between the US and Japan, but the Japanese delegation was uncompromising in its demand for naval parity among the UK, US, and Japan. The UK and US delegations, who estimated that a naval ratio of 5:5:3 should be beneficial for Japan, rejected the parity plan. The British government tried to keep Japan at the negotiating table, but the Japanese government denounced the Washington Naval Treaty on December 29, 1934, indicating the failure of the preliminary negotiations of the Second London Naval Conference.

Fray Martin de la Ascención and his Theological Explanation of “Papal Military Exercise Rights”

Hirofumi Takahashi

Vice-professor, Faculty of Intercultural Studies, Tomakomai Komazawa University

It is very important and interesting to resolve why and how the Pope could acquire “papal military exercise rights”, or the right to exercise military powers. The aim of this article, therefore, is to consider the paradigm of this right with a close analysis of *Relación de las cosas de Japón para Nuestro Padre Fray Francisco Arezubiaga, Comisario General de todas las Indias en corte*, written by Fray Martin de la Ascención in Japan in 1596.

Medieval Popes engaged in military activities not only independently but also proactively because at that time they played a role of secular and political importance in their exercise of temporal powers. Papal military activities, therefore, were very important issues to catholic missionaries who preached the word of God in Japan in late 1590s. According to Ascención, Jesus Christ devolved all authorities and powers upon the pope with the inevitable result that the pope, as Vicar of Christ, could use every means possible to achieve Pax Dei. Ascención’s theological theory united the political and religious powers of the pope and authorized him to use the papal military powers.

However, as the pope recognized as the holy presence, the Pope Clemens VIII had to avoid using military force as much as possible and therefore needed to find a secular monarch who would undertake pontifical duties, particularly temporal ones, including military activities. Pope Clemens VIII selected the Spanish king, Felipe II, to do so. Thus it was that the pope could exercise papal military rights without getting his own hands dirty.

The pope is the Bishop of Rome, Vicar of Jesus Christ and Successor of the Prime of the Apostles. Despite of these sacred titles, popes of early modern times was, against Christ’s will, involved in military affairs such as organizing papal soldiers, lending war funds to secular monarchs in Western Europe, etc., which required much of their annual income. We have had considerably “militant” popes such as Gregorius IX, Paulus III and Clemens VIII. With the pope as military ruler of the sacred world, wars were justifiable, and as a consequence, Christian ethics and morals were prevented from putting an end to wars.

編集委員

須藤功（明治大学 編集委員長）

横井勝彦（明治大学 本研究所長）

榎本珠良（明治大学）

松永友有（横浜国立大学）

竹内真人（日本大学）

森元晶文（明治大学）

永岑三千輝（横浜市立大学名誉教授）

山下雄司（日本大学）

奈倉文二（獨協大学名誉教授）

渡辺昭一（東北学院大学）

『国際武器移転史』第3号

2017年1月18日印刷 2017年1月20日発行

編集・発行 明治大学国際武器移転史研究所

代表者 横井勝彦

連絡先住所 〒101-8301 東京都千代田区神田駿河台1-1

明治大学グローバルフロント9階409E

明治大学国際武器移転史研究所

Email: rihgaat_journal@meiji.ac.jp

URL: <http://www.kisc.meiji.ac.jp/~transfer/>

印刷・製本 株式会社 サンヨー