

# 国際武器移転史 第5号 2018年1月

## <目 次>

『国際武器移転史』第5号の刊行によせて……………国際武器移転史研究所長 横井 勝彦 (1)

British Tank Production and the War Economy, 1934–1945: Important Considerations for Industry  
…………… BENJAMIN COOMBS (3)

Convertibility and the Militaristic Perversion of Aviation in Disarmament Discourses, 1919-1945  
…………… S. WAQAR H. ZAIDI (19)

The Elisions and Elusions of Gentlemanly Capitalism …………… ANDREW DILLEY (37)

Broadcasting Britishness during the Second World War: Radio and the British World  
…………… SIMON J. POTTER (49)

### 論 説

冷戦期南アジアにおけるイギリスの軍事援助の展開…………… 渡辺 昭一 (59)

インドの兵器国産化政策と軍事援助…………… 横井 勝彦 (85)

遺産と新たな挑戦—第一次世界大戦前の国際連盟をめぐる平和思想とネットワーク—  
…………… 貝賀 早希子 (107)

アメリカ企業経営者の請願活動と1924年移民法の成立  
—連邦議会および労働省宛て請願書の分析を中心に—…………… 下斗米 秀之 (127)

### 研究ノート

戦間期イギリスにおける戦車生産と輸出に関する研究展望…………… 山下 雄司 (149)

## 書 評

横井勝彦編著『航空機産業と航空戦力の世界的転回』

日本経済評論社、2016 年、406 頁…………… 萩原 充 (161)

田嶋信雄著『日本陸軍の対ソ謀略—日独防共協定とユーラシア政策—』

吉川弘文館、2017 年、204 頁…………… 小谷 賢 (165)

英文抄録…………… (169)

明治大学国際武器移転史研究所編

## 『国際武器移転史』第5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5号をお届け致します。

国際武器移転史研究所は、総合的歴史研究を通じて軍縮と軍備管理を阻む近現代世界の本質的構造を解明することを目的とし、さまざまな活動に取り組んできております。今年度もみなさまから多大なご協力を賜り、シンポジウムや国際ワークショップの開催、機関誌と研究叢書の出版企画、さらには多角的な広報活動の展開などで一定の成果を上げることができました。本号に掲載した論文8本、研究ノート1本、書評2本にも、本研究所のこの間の成果が反映されております。

冒頭の英語論文4本は、いずれも昨年春に本研究所が開催した国際ワークショップでの報告を基に、そこでの議論を踏まえて新たに書き下ろされた論文です。クームス論文は「イギリスの戦車生産と戦時経済 1934-45 年」という内容の報告（2017.3.8.）をベースとして新たに書き上げられた論考であり、先行研究のほとんど皆無な領域での貴重な研究です。ザイディー論文は「戦間期の軍縮における科学技術の概念化—航空の技術転用と軍事的乱用 1919-45 年—」という論題の報告（2017.3.28.）を論文化したものであり、本誌で萩原氏が書評した本研究所の研究叢書1を補完する示唆に富んだ論考です。さらにディリー論文は「イギリス帝国史の分野で注目されてきたジェントルマン資本主義論の批判的再考」をテーマとした報告（2017.4.11.）の論点を新たな視点から明快に紹介しており、ポッター論文は「第二次大戦下のイギリス帝国におけるラジオ放送の役割」をテーマとした報告（2017.4.13.）での議論を、多くの一次資料を踏まえて、より詳細かつ刺激的に展開しております。

渡辺論文と横井論文は、本研究所主催の第5回シンポジウム「冷戦期南アジアにおける軍事援助の展開」（2017.6.27.）での報告に加筆修正を施したものです。前者はイギリス帝国史の視点より、後者は現代インド史の視点より、新たに「軍事援助」を近現代経済史研究の中に位置づけようとする試みです。

その他の論文2本と研究ノート1本は、いずれも政治経済学・経済史学会の下に組織されている兵器産業・武器移転史フォーラムでの報告内容を中心として構成されたものです。貝賀論文は第53回フォーラム（2016.10.15.）での報告を踏まえたもので、独自の視点からの実証度の高い論考です。国際連盟運動の知的伝統とネットワークの背景に焦点を当て、

1920年に誕生した国際連盟の礎がどのように形成されたかを論じています。下斗米論文と山下氏の研究ノートは、第57回フォーラム（2017.6.17.）での報告をベースとしており、前者はアメリカ移民政策が「制限」から「選別」へと変化していく過程で産業利害がいかに関与していたかを、多くの一次資料を駆使して追求しております。後者の研究ノートは、前掲のクームスとの今後の共同研究を見据えて、イギリスにおける戦車の生産基盤とその海外輸出に関する研究の論点を紹介しております。この分野では内外を問わず先行研究がほとんど皆無であり、今後の成果が待たれるところです。

本号では萩原氏と小谷氏による書評を掲載することができました。書評をお願いしたこの2冊については、著者たちによってすでにテーマの深化と拡充が検討され始めており、今回の行き届いた書評は多くの示唆を与えてくれることと思います。

なお、第5号の刊行に際しても、多くの方々に大変お世話になりました。ここに改めて厚くお礼申し上げます。また、みなさまの一層の積極的な投稿を期待しております。

2018年1月23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。

# *British Tank Production and the War Economy, 1934–1945: Important Considerations for Industry*<sup>†</sup>

By BENJAMIN COOMBS

## Abstract

This article illustrates that the production of tanks by British industry during the Second World War provides important considerations for peacetime industry to produce heavy and complex machines on a commercially successful and sustainable basis. Notably, delays and shortages in material components must be minimized to avoid interrupting the rate of output. Spare parts have to be available in sufficient quantities to ensure continued performance once the equipment has left the factory and similarly the inspection regime on the assembly line has to be adequate to maintain the highest level of build quality. The continued production of older equipment may be necessary to avoid inactive workers and every effort should be made to ensure that the production process benefits from as much standardization, specialization and simplification as possible. Finally, there are significant risks of becoming too reliant upon production from overseas sources. This article discusses these considerations with case examples from the wartime period by using untapped information held within the archives of industry alongside the more traditional sources available in national repositories. Overall this analysis shows that the British process of manufacturing tanks under wartime conditions was not that different from the experiences of other Western Allies.

## Introduction

The involvement of British industry in the production of tanks during the Second World War has been ignored by historians. There is a sizeable amount of evidence available within the archives of industry to highlight the experience of the different firms involved in the design and production of these very complex and heavy pieces of military equipment. To illustrate the importance of why the tank industry during this conflict should be examined is shown in Table 1 for the comparative output between Great Britain, Germany and the United States. It is clear from the sizable number of tanks delivered by each combatant that production would have required a great deal of centralized organization, industrial planning, labour and material resources.

---

<sup>†</sup> A version of this paper was given to members of the Research Institute for the History of Global Arms Transfer, Meiji University, Tokyo, 8 March 2017. Coombs, *British Tank Production*.

Table 1. *Tank output in Britain, Germany and the United States, 1940 to 1945*

Year	Britain	Germany	USA
1940	1,379	1,139	331
1941	4,837	2,373	4,052
1942	8,622	2,159	24,997
1943	7,217	7,552	29,497
1944	4,000	7,903	17,565
1945	964	924	11,968
Total	27,019	22,050	88,410

*Sources:* TNA, AVIA 46/188, 'Monthly Deliveries of Infantry and Cruiser Tanks by Firms, 1939–1943', draft official history narrative by D. Hay, after 1950, pp. 269–71; CAB 120/355, 'A.F.V. Production', 1943; CAB 120/356, 'A.F.V. Production', 1944–5; Thomson and Mayo, *United States Army*, p. 263; Ness, *Jane's World War II Tanks*, pp. 86–8 & 187.

It has been well established that British tanks during much of the war were troubled by issues of being unreliable or having inadequate firepower and being unsuitable for 'Blitzkrieg' style warfare. Many of these published arguments have come from a generally negative attitude towards the British experience in producing tanks and based upon limited research carried out in The National Archives in Kew and the Tank Museum in Bovington.<sup>1</sup>

Academics have provided a more positive account of the British tank programme by identifying that British tank designs became more reliable and effective later in the war.<sup>2</sup> There is still the need however to highlight how this was achieved from an industrial perspective within the context of political and strategic pressures together and international comparisons.

The issues of tank design since their inception just over 100 years ago to modern day have needed to find the required balance between the three key areas of firepower, armour protection and mobility. First, the level of firepower from the main gun is limited by the size of the tank. Second, the size of the tank affects the amount of armour protection as this will impact upon the maximum weight of the tank. Third, the weight of the tank determines the mobility and speed of the tank from the most powerful engine available at the time.

Essentially, British industry had to overcome the issues of design, development and production to meet the objectives of the military which adapted to the changing strategic situation to demand greater mobility for fast moving offensive action overseas. The experience of British industry during the war has identified a number of key considerations which arguably remain just as important during peacetime when dealing with the production of complicated machines on a mass produced basis. These considerations can be illustrated by a number of examples drawn from the experience of the British tank firms for each case, together with important comparisons from the industries of the United States and Canada.

<sup>1</sup> Fletcher, *Great Tank Scandal*; Fletcher, *Universal Tank*; Beale, *Death by Design*.

<sup>2</sup> Buckley, *British Armour*; Peden, *Arms*.

## I

The first such consideration is how the ability of industry to commence production and then maintain the required rate of output will be affected by delays and shortages in the supply of labour and material components used on the assembly line.

By means of an example, during September 1939 commercial vehicle firm Leyland Motors received an order to produce 151 new Covenanter tanks which was later increased in June 1940 to 251 tanks. The schedule for this order expected the first tank to be completed in July 1940 and final tank would be delivered 12 months later during July 1941.<sup>3</sup> The Covenanter was not a successful tank and despite a total of 1,770 rolling off the assembly line, they were deemed unbattleworthy and not sent to the front line.<sup>4</sup> For Leyland Motors, the combination of delays in the construction of the new factory, problems with the supply of labour and components such as armour plate, and the effects of German bombing meant that delivery of the first tank was five months late in December 1940. The continuing irregular interruptions in the supply of assembly components meant that tank number 251 was not delivered until February 1942 and now seven months after the July 1941 due date.<sup>5</sup>

By comparison, early tank production by the Montreal Locomotive Works in Canada was delayed for two months from June to August 1941 due shortages in the supply of transmissions.<sup>6</sup> The start of Valentine production by the Canadian Pacific Railway Company was similarly delayed by three months from February to May 1941 due to shortages in components, labour and time consuming production techniques with hand tools and paint brushes.<sup>7</sup> As a result of these on-going assembly delays the total number of completed Valentine tanks in Canada was limited to just 30 from an expected 105 tanks between May and September 1941.<sup>8</sup>

One way in which the problems of labour supply were overcome was by the transfer of workers from one firm to another. This occurred during a slowdown in production when older tanks were being phased out to make way for the latest design. As shown in Figure 1 this was demonstrated to good effect from December 1942 when Ruston & Hornsby transferred workers at the end of their Matilda production to help increase the production of Crusader tanks at Ruston-Bucyrus. The loaned workers were returned to Ruston & Hornsby in February 1943 to start production on the new Cavalier tank.<sup>9</sup>

---

<sup>3</sup> British Commercial Vehicle Museum (hereafter BCVM), Leyland Motors, M639 143/11, General Manager's Meetings, 1938–40 'Summary Report', September 1939 to June 1940.

<sup>4</sup> TNA, AVIA 46/188, 'Monthly Deliveries', pp. 266–71; CAB 120/355, 'A.F.V. Production', 1943.

<sup>5</sup> TNA, AVIA 46/188, 'Monthly Deliveries', pp. 269–70; BCVM, M639 143/11, 'Production Issues', August 1940; Leyland Motors, M632 143/5, 'Mark V', January 1941.

<sup>6</sup> Churchill College Archives, First Viscount Weir, WEIR 20/9, Report on visit to Montreal Locomotive Works by Hoare, 21 April 1941.

<sup>7</sup> Library and Archives Canada (hereafter LAC), vol. 2596, HQS-3352–4, tank meeting in Washington, 20 September 1940; HQS-3352–3, vol. 1, Eighth meeting of the Joint Committee, 18 February 1941; Eleventh meeting of the Joint Committee, 1 May 1941; Fourteenth meeting of the Joint Committee, 29 May 1941.

<sup>8</sup> LAC, HQS-3352–3, vol. 1, Ministry of Munitions and Supply to Master-General of the Ordnance, 4 February 1941; Historical Section, 'Tank Production in Canada', pp. 3–5.

<sup>9</sup> Heritage Motor Centre (hereafter HMC), Sir Miles Thomas, 80/20/1/7 & 8/7, Ruston-Bucyrus to Ministry of Supply, 1 March 1943; TNA, AVIA 46/188, 'Monthly Deliveries', p. 271.

## BENJAMIN COOMBS

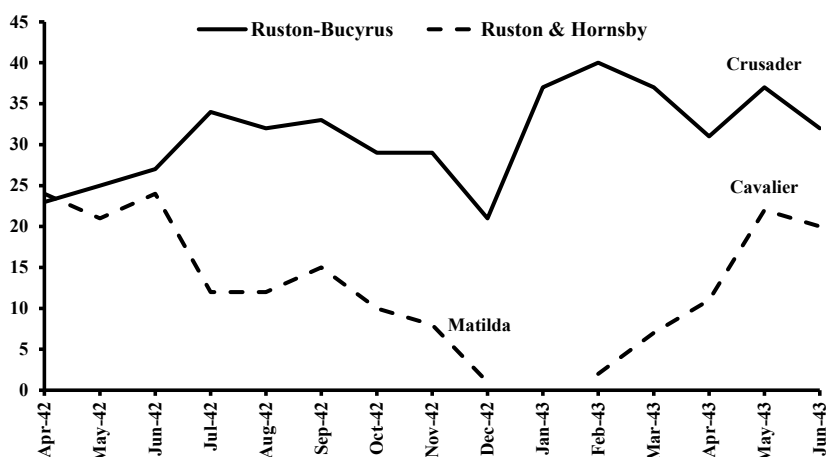


Figure 1. Tank output by Ruston-Bucyrus and Ruston & Hornsby, April 1942 to June 1943.

Source: TNA, AVIA 46/188, 'Monthly Deliveries', p. 271.

The problems of shortages of assembly components were overcome by the improved tank designs and production techniques of the later models. As shown in Figure 2 this was demonstrated by the transfer of production at Leyland Motors from the Centaur tank at the end of 1943 to the new Cromwell tank and then later to the Comet tank at the end of 1944 and into 1945. With each transfer Leyland Motors was able to expand production at a faster and greater rate of output over a shorter period of time despite experiencing similar delays

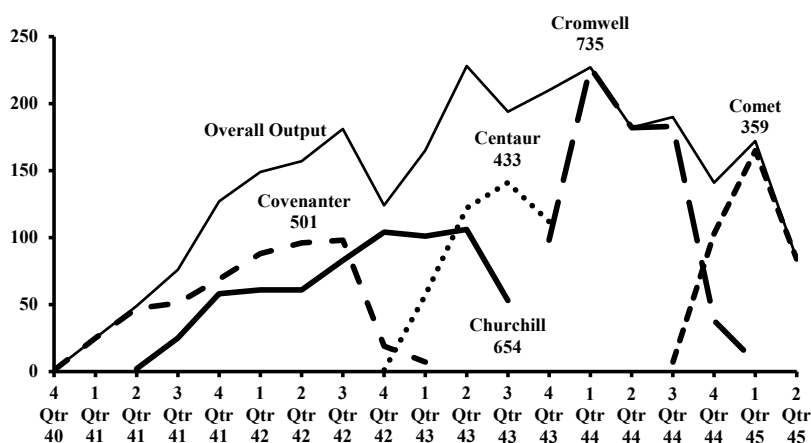


Figure 2. Tank output by Leyland Motors, December 1940 to May 1945

Sources: TNA, AVIA 46/188, 'Monthly Deliveries', pp. 269–71; BCVM, M632 143/5, General Manager's Meetings, 1941–3; M631 143/5, General Manager's Meetings, 1944–5.

in material shortages.<sup>10</sup> The advantages for front line units were two-fold. Firstly, when compared to the output of the Covenanter and Centaur tanks, both the Cromwell and Comet tanks were immediately battleworthy. Secondly, the sustainably high rate of output achieved with these later tanks meant that battlefield losses could be replaced quickly. These benefits will be examined in more detail later with the sixth consideration of industry.

## II

The second consideration is that industry must supply enough spare parts to support the deliveries of finished products or risk having the customer being unable to use the equipment in event of mechanical breakdown.

For Britain the demand for greater tank output during the first half of the war meant that the production of spare parts was directed to completing the final assembly in the factories instead of being received by tank units in training at home or front line action overseas.<sup>11</sup> The affect of this policy was illustrated during the battles in North Africa during 1941 when more spare parts than that supplied were needed to repair damaged tanks in the field so that they could be returned to operational status.<sup>12</sup>

By comparison the aircraft industry during the Battle of Britain reduced spare parts production in order to concentrate upon delivering more fighters to the front line squadrons.<sup>13</sup> Similar to the British tank industry, the performance of American tanks used by British units in North Africa during 1942, such as the Grant Tank, was also affected by shortages in the supply of spare parts coming from the United States.<sup>14</sup>

To illustrate the British situation in more detail, during July 1941 the number of British tanks in workshops or with the units that were considered “unfit for action” was 26 per cent with the lack of spare parts being a major reason.<sup>15</sup> The proportion of “unfit” tanks had deteriorated to 28 per cent by September 1941 before falling to 18 per cent by November 1942.<sup>16</sup> However it should be noted that the number of “unfit” tanks deemed acceptable by Prime Minister Winston Churchill back in July 1941 was limited to just 10 per cent.<sup>17</sup>

The tank authority under the Armoured Fighting Vehicle Liaison Committee in October 1942 reacted to improve the situation for front line units with the decision to ensure that industry supplied tank spares at the same time as new tank output.<sup>18</sup> However this took time to achieve with tank firm Mechanization & Aero recording the production of spares in 1942 at 22 per cent of total output which also excluded tanks, engines and gearboxes. This balance had improved to 37 per cent in 1943 and increased to 45 per cent in 1944.<sup>19</sup>

---

<sup>10</sup> BCVM, Leyland Motors, M631 143/5, ‘Ministry of Supply Contracts’, Cromwell material shortages: January to April, June, August, November and December 1944; Comet material shortages: September and October 1944 and April 1945.

<sup>11</sup> TNA, CAB 98/20, Second meeting of the Tank Parliament, 13 May 1941.

<sup>12</sup> TNA, WO 185/8, Eighteenth meeting of the Tank Board, 11 July 1941.

<sup>13</sup> Ritchie, ‘New Audit of War’, pp. 128–9.

<sup>14</sup> Nuffield College Library (hereafter NCL), Lord Cherwell, CSAC 80.4.81/G.367/19–22, Harriman to Under Secretary of War, R. P. Patterson, 13 July 1942.

<sup>15</sup> TNA, PREM 3/426/16, ‘Tank Return for the United Kingdom’, 27 June 1941.

<sup>16</sup> TNA, PREM 3/426/16, ‘Tank Return for the United Kingdom’, 21 September 1941; CAB 120/355, ‘State of Readiness of Operational Tanks’, 17 September and 26 November 1942.

<sup>17</sup> TNA, PREM 3/426/4, Churchill to Margesson and Beaverbrook, 11 July 1941; CAB 120/355, ‘Summary of Tank State of Readiness’, 25 March 1943.

<sup>18</sup> TNA, WO 185/7, Second meeting of the A.F.V. Liaison Committee, 27 October 1942.

<sup>19</sup> Modern Records Centre, Mechanization & Aero, MSS.226/NM/2/1/5–10, ‘Trading Account’, 1939–44.

## BENJAMIN COOMBS

The standardization of tank components eventually improved with those firms delivering the Cromwell tank from December 1942 and the Comet tank from September 1944, especially as these tanks both used of the Meteor tank engine. The Meteor was a 600 hp engine which had been converted for tank use from the original Merlin aero-engine used in the Spitfire.<sup>20</sup> The Meteor provided British tanks with greater reliability, increased armour protection and simplicity in the provision of spare parts. This situation was a vast improvement on the 340 to 385 hp Liberty tank engines used in Crusader tank until production ceased in October 1943 and in the Cavalier and Centaur tanks until production of these unbattleworthy tanks both ended in April 1944.<sup>21</sup>

### III

The third consideration is that industry must ensure that enough quality control inspectors are employed to identify problems on the assembly line and react to increases in output or risk delivering faulty equipment to customers.

Within the British tank industry the method of official inspection adopted by the Ministry of Supply could only carry out a final inspection of the tank once fully assembled. This practice continued until at least 1944 and meant that faults on the production line were overlooked.<sup>22</sup> By comparison, the aircraft industry in Britain carried out an inspection of the work in progress at each stage of production prior to the final assembly.<sup>23</sup> Similar to the situation found in the British tank industry, the mechanical problems found with American tanks received by British units in North Africa were caused by assembling the tanks too quickly and having an inadequate inspection programme in the factories.<sup>24</sup>

In addition to only reviewing the fully assembled tank, the problems with the official system of inspection within the British tank industry were due to a shortage of inspectors available to carry out the necessary checks. The situation deteriorated even further when the demand for greater tank output from 1940 to 1942 meant that there were more tanks leaving the assembly line than could be properly inspected at completion. As shown in Figure 3 although more official inspectors were employed after June 1942, the proportion of inspectors at the Tank Department fell from 75 per cent of the total number employed in December 1940 to 58 per cent in June 1943. This was caused by the increased emphasis on increasing the tank design section which doubled from 13 per cent to 26 per cent over the same period.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> TNA, WO 185/8, Ninth meeting of the Tank Board (Reconstituted), 8 January 1942; BCVM, M631 143/5, 'Comet Production', September 1944.

<sup>21</sup> TNA, CAB 102/851, 'Brief Particulars of British, American, Russian and German Tanks', October 1944; CAB 120/355, 'A.F.V. Production', 1943; CAB 120/356, 'A.F.V. Production', 1944–5.

<sup>22</sup> HMC, 80/20/1/7 & 8/15, Thomas to Director-General of Armoured Fighting Vehicles, C. Gibb, 10 March 1944.

<sup>23</sup> Ritchie, 'New Audit of War', p. 135.

<sup>24</sup> NCL, CSAC 80.4.81/G.368/5, Special Supplement, 'Grant and Sherman', 6 February 1943; CSAC 80.4.81/G.368/8, Special Supplement, 'American Tanks: Defects on Arrival', 2 February 1943; CSAC 80.4.81/G.368/9–10, Special Supplement, Technician to GMC, 20 January 1943.

<sup>25</sup> TNA, AVIA 46/188, 'Numerical Strength of Tank Department', p. 114.

## British Tank Production and the War Economy, 1934–1945

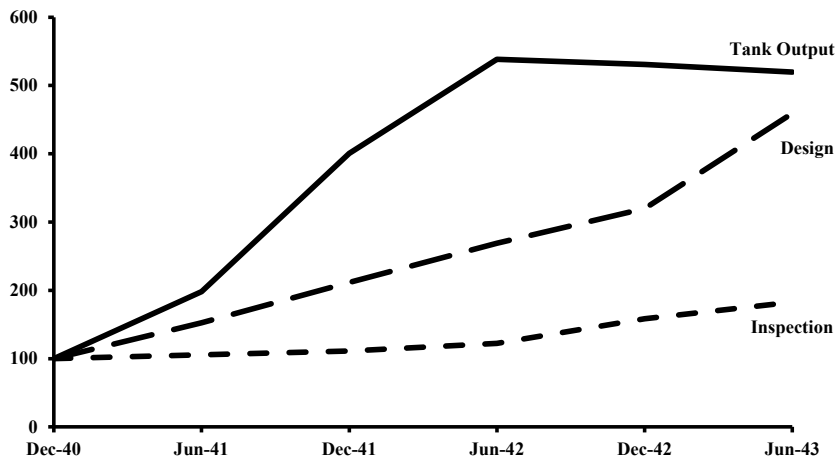


Figure 3. *Index of the number of Tank Department design and inspection employees compared to the expansion of tank output from December 1940 to June 1943*

Sources: TNA, CAB 120/356, 'A.F.V Production' January to December 1944; BT 87/137, 'Assignments from U.S. War Department', by P. J. Grigg, 15 December 1944.

The system of tank factory controlled inspection was also inadequate for too long. Parent firms were responsible for the co-ordination of inspection carried by the tank firms in the production group, such as with Leyland Motors for the Centaur, Cromwell and Comet tank programmes.<sup>26</sup> This problem was highlighted by the Deputy Chief of the Imperial General Staff, Lieutenant-General Ronald Weeks when he stated during July 1942 to Sir Miles Thomas of Mechanization & Aero that tank firms were responsible for improving the system of factory inspection.<sup>27</sup> In response, Thomas contacted the firms within Crusader production group firms to stress that every completed tank must be capable of meeting the operational requirements of the army.<sup>28</sup> However these efforts still produced completed tanks that needed corrective action by fighting units upon being received in the theatre of operations.

To illustrate the problems in both the level and capability of official and factory based standard of inspection, 30 out of 41 Crusader tanks inspected in North Africa during February 1943 needed up to 300 man-hours to correct production faults. The remaining 11 tanks needed between 300 and 500 man-hours to make them battleworthy.<sup>29</sup> To put this additional time into context, Crusader manufacturer Mechanization & Aero took 6,050 man-hours to assemble each tank in 1943.<sup>30</sup> As a result, the time needed to rectify original production problems by workshop mechanics in the field represented about five per cent of total assembly man-hours and therefore should not be overestimated.

<sup>26</sup> BCVM, M632 143/5, General Manager's Meetings, 1941–3, 'General', April 1943.

<sup>27</sup> HMC, 80/20/1/7 & 8/19, Weeks to Thomas, 20 July 1942.

<sup>28</sup> HMC, Thomas, 80/20/1/1 & 2/1, Thomas to West's Gas; Thomas, 80/20/1/5 & 6/7, Thomas to Fodens; 80/20/1/7 & 8/7, Thomas to Ruston-Bucyrus, all 10 August 1942.

<sup>29</sup> NCL, CSAC 80.4.81/G.368/5, Special Supplement, 'Crusader', 6 February 1943.

<sup>30</sup> HMC, 80/20/1/1 & 2/8, Mechanization & Aero to Thomas, 'Assembly and Machining Time in Man Hours', 3 January 1944.

## IV

The fourth consideration for industry is that production of obsolete equipment may have to be continued to meet the political decision to help a friend in trouble and to show something tangible was being done to maintain and strengthen public opinion.

Following the German invasion of the Soviet Union in June 1941 the Western Allies provided munitions, equipment and raw materials to their new ally fighting on the Eastern Front from late 1941 until the end of the war.<sup>31</sup> The show the British public and specifically industry that this programme was both becoming a reality and of vital importance for the British war effort, the Minister of Supply Lord Beaverbrook launched his “Tanks for Russia” week in September 1941. This particular initiative was designed to encourage the British tank industry to increase output so these tanks could be sent to the Soviet Red Army.<sup>32</sup>

The information recorded by the Mass Observation surveys identified that British opinion supported the idea of sending British fighting equipment to meet the requirements of the Soviet Union. Essentially, there was a realization that the Soviet war effort took priority over British needs because if the Soviet Union surrendered Britain would again be vulnerable to German attack.<sup>33</sup> There was a consensus among British industry towards the importance of “Tanks for Russia” week and the programme produced an example of good industrial relations between the government, the factory employers, the trade unions and workers themselves.<sup>34</sup>

To help towards meeting British obligations under the protocols to provide equipment to the Soviet Union, Britain ordered 1,420 Valentine tanks from Canadian industry and all but 32 of these completed vehicles were supplied directly to the Red Army.<sup>35</sup> The Valentine tank continued in production until May 1944 and long after the tank was effectively obsolete. This was because the Valentine tank met the demands of the Soviet Union for this particular tank instead of the more recent tank designs now being produced by British industry or from the United States.<sup>36</sup> Despite being obsolete, the Soviet Union liked the reliability of the Valentine tank; that it was small and low to the ground which meant it was less of a target on the battlefield; that it ran on a diesel engine in keeping with Soviet tanks for greater simplicity in the supply of fuel; and that there was a greater supply of spare parts for supporting continuous operations.<sup>37</sup> To illustrate the impact of continued Valentine production, the number of front line tanks delivered by British industry during 1944 consisted of 2,223 tanks powered by the Meteor engine, 1,062 Churchill tanks and still 280 Valentine tanks to meet the remaining Soviet requirements under the aid programme.<sup>38</sup>

---

<sup>31</sup> See Beaumont, *Comrades in Arms*.

<sup>32</sup> NCL, CSAC 80.4.81/G.368/48–52, Harriman to Churchill, 25 May 1943.

<sup>33</sup> Mass Observation Archive, file 885, ‘Seventeenth Weekly Report (New Series)’, 29 September 1941, pp. 2–3.

<sup>34</sup> *The Times*, 23 September 1941; *The Times*, 24 September 1941; TNA, AVIA 11/46, Macmillan to Birmingham Railway; Macmillan to Metropolitan-Cammell, 27 September 1941.

<sup>35</sup> Historical Section, ‘Tank Production’, pp. 3–5; *Hansard* (Commons), 5th ser., CDXXI, 16 Apr. 1946, cols 2516–19.

<sup>36</sup> TNA, WO 32/10521, ‘Supply of Tanks to U.S.S.R.’, 10 March 1942; CAB 120/357, ‘Notes of Points Made in Discussion between Prime Minister and Sir Andrew Duncan’, 23 July 1943; CAB 120/356, ‘A.F.V. Production’, May 1944.

<sup>37</sup> TNA, WO 185/6, Military Mission Moscow, 7 August 1942; Hancock and Gowing, *British War Economy*, p. 362.

<sup>38</sup> TNA, CAB 120/356, ‘A.F.V. Production’, January to December 1944.

V

The fifth consideration is that industry may need continuation orders for obsolete or unreliable equipment because an enforced cancellation would mean an unacceptable loss of output and disruption of labour resources during the change-over of production. Effectively, the decision had to balance the loss in output by interrupting the existing production run, against the anticipated increase in quality with the introduction of a new model.

The British tank industry experienced this situation with a number of tank programmes throughout the war. The fighting in France in 1940 justified the continuation orders for the Matilda tank, in keeping with the then General Staff emphasis upon heavy armour and armour piercing firepower with the two-pounder gun. However the performance of the Matilda tank was affected mechanical unreliability.<sup>39</sup>

The continuation orders received by English Electric and Leyland Motors during 1940 and 1941 for the unbattleworthy Covenanter tank ensured that these firms incurred ‘no gap in production’ before transferring production to new designs expected during 1943.<sup>40</sup> Therefore the unreliable Covenanter tank remained in production until January 1943 and the now obsolete Matilda tank was produced until August 1943.<sup>41</sup> The reason why production of these out-of-date designs extended far beyond battlefield usefulness was because the tank programme as a whole could only change very slowly. This had the effect of delaying the transfer to a later tank design or other essential war work, like the production of locomotives.<sup>42</sup> The benefits of redirecting the locomotive tank firms to resume production of their core industry was to avoid importing these bulky machines from the United States and consuming valuable Lend-Lease shipping space.<sup>43</sup>

An important reason for avoiding inactive production was the retention of labour rather than having workers sent to another firm that required the same manpower. This problem was experienced by the tank industry during the change-over from Crusader programme to the production of the Cavalier or Centaur tanks. For example, while the skilled workers within the Mechanization & Aero production group became inactive at the end of Crusader tank production they were still needed to prepare the transfer to the new tools and jigs required for the machining and assembly of the new Cavalier tank. The unacceptable alternative was to have these workers transferred to the Leyland Motors production group producing the new Centaur tank.<sup>44</sup>

A similar example was experienced within the Churchill tank programme. During 1942 the Churchill contract was extended from 3,000 to 3,500 tanks to avoid a break in production before Vauxhall Motors would start production on the new Cromwell tank.<sup>45</sup> However production of the Cromwell tank was not ready for mass production until beginning 1944 so an order of 500 additional Churchill tanks of the latest design was agreed for 4,000 tanks in total. As it transpired Vauxhall Motors never transferred to the

<sup>39</sup> Bodleian Library Oxford (hereafter BLO), Vulcan Foundry, MS. Marconi 2739, Board Minutes, 1934–40, ‘A.12 Tanks’, 11 June 1940; TNA, WO 185/8, First meeting of the Tank Board, 24 June 1940.

<sup>40</sup> BLO, English Electric, MS. Marconi 2724, ‘War Diary of the English Electric Company Ltd. March 1938 – August 1945’, 10 December 1940 and 21 March 1941; BCVM, M632 143/5, ‘Comparative Statement of Orders Received’, April 1941; TNA, WO 185/8, Sixteenth meeting of the Tank Board, 23 May 1941.

<sup>41</sup> TNA, AVIA 46/188, ‘Monthly Deliveries’, p. 271; CAB 120/355, ‘A.F.V. Production’, weeks ending 12 June to 7 August 1943.

<sup>42</sup> TNA, WO 185/8, Third meeting of the Tank Board (Reconstituted), 9 September 1941.

<sup>43</sup> TNA, PREM 3/426/15, Lyttelton to Churchill, 28 August 1942; Lyttelton to Churchill, 8 September 1942; Churchill to Lyttelton, 13 September 1942.

<sup>44</sup> HMC, Thomas, 80/20/6/38 & 39/16, Thomas to Ministry of Labour, 26 August 1942.

<sup>45</sup> TNA, WO 185/8, Tenth meeting of the Tank Board (Reconstituted), 20 January 1942; Twelfth meeting of the Tank Board (Reconstituted), 17 February 1942; Thirteenth meeting of the Tank Board, 7 May 1942.

## BENJAMIN COOMBS

production of the Cromwell tank and continued to produce the Churchill and later Heavy Churchill tank until the end of the war.<sup>46</sup>

The change-over from one tank design to another produced another effect in relation to the supply of the material components for both programmes. Both English Electric and Leyland Motors should have finished their Covenanter tank contract in November 1942 and then move production to the new Centaur tank. However the completion of Covenanter production by these firms and the subsequent transfer to the Centaur tank was delayed until January 1943. This was because the component suppliers shifted their focus to provide equipment to start assembly of the new Centaur tank instead of providing the materials necessary to finish the Covenanter programme first.<sup>47</sup>

## VI

The sixth consideration is that to ensure quality output in sustainably high numbers industry should focus on the standardization, specialization and simplification of the production process. Standardization is the production of fewer designs; specialization concentrates production among fewer firms or factories; and simplification involves fewer man-hours to assemble each product. The British tank industry achieved this ability during the second half of the war under a programme that demanded reliable tanks to carry out a mobile role for offensive operations overseas.

The standardization of the British tank programme was achieved from 1943 with the transfer to quality production with the decision to concentrate production among the latest Churchill, Cromwell and Comet tanks. The United States and the Soviet Union demonstrated how the standardization of war production was successfully applied on a much larger scale with the output of vast numbers of Medium tanks.<sup>48</sup> These two much larger nations also benefited from their industrial centres being located, or relocated in the case of the Soviet Union, safely away from the risk of enemy bombing attack.<sup>49</sup>

For British and Commonwealth tank units fighting on the front line, the standardization of production among fewer designs brought about advantages of mechanical reliability which could not always be relied upon during the first half of the war. For example in North Africa during 1943, Churchill tanks had completed 400 to 700 miles without the same mechanical problems experienced with earlier production models.<sup>50</sup> This increased performance did not go unnoticed with Lieutenant-General Weeks giving production parent Vauxhall Motors particular praise for the greater quality of factory workmanship.<sup>51</sup> The reliable quality of the Cromwell tank was demonstrated during and after the Normandy campaign in late 1944, when despite being in continuous action for three weeks and with little chance for maintenance, the rate of mechanical failure among these tanks was extremely low.<sup>52</sup> In addition to the reduced requirement for crew maintenance in the field,

---

<sup>46</sup> TNA, CAB 121/261, 'Tank Production by Vauxhall Group', by Grigg and Duncan, 20 January 1943; CAB 65/33/12, War Cabinet, 'Tank Production', 20 January 1943.

<sup>47</sup> BCVM, M632 143/5, 'Covenanter Tank', August and November 1942, TNA, AVIA 46/188, 'Monthly Deliveries', p. 271.

<sup>48</sup> Murray and Millett, *War To Be Won*, pp. 240, 257, 590 & 598.

<sup>49</sup> Tooze, *Wages of Destruction*, p. 578; Harrison, 'The Soviet Union: The Defeated Victor', in Harrison (ed.), *Economics of World War II*, p. 295.

<sup>50</sup> LAC, vol. 2626, file HQS-3352-37-6-1, 'North African Theatre of Operations – A.F.V. Technical Report No. 1', 26 March 1943; TNA, AVIA 11/30, 'A.F.V. Technical Report No. 15', Appendix E, 2 August 1943.

<sup>51</sup> HMC, Thomas, 80/20/5/37/1, Weeks to C. J. Bartlett, Vauxhall Motors, 18 June 1943.

<sup>52</sup> Staffordshire Record Office, Birmingham Railway Carriage & Wagon Company, D831/1/6/2/M, Routine Correspondence and Letters, Verney to Briggs, 6 September 1944.

the standardized nature of British tank production meant that tank crews had a greater familiarity with the equipment overall.<sup>53</sup>

For the specialization of the British tank programme, rather than introducing any new firms to tank assembly, the experience and techniques within the existing production groups were concentrated among fewer tank firms to specialize in carrying out the final assembly. These changes further improved the quality of workmanship in the British tank industry to complement the standardization of production among the battleworthy Churchill, Cromwell and Comet tanks. As a result, between 1943 and 1945 the number of tank firms fell from 27 to 19 following the cancellation of the Matilda and Crusader programmes. This was later reduced again to just 11 core tank firms to focus the standardized production. The other firms returned to their pre-war industrial production of locomotives or wheeled vehicles and others were used for tank conversions, such as the 17-pounder gun Firefly or Duplex-Drive swimming tanks.<sup>54</sup>

The simplification of the tank manufacturing process was achieved with the fewer man-hours necessary to complete the assembly of the standardized designs by the smaller number of specialist tank firms during the second half of the war. To illustrate, at Leyland Motors the Covenanter tank required 6,900 man-hours to complete and Mechanization & Aero recorded that 6,050 man-hours were necessary for each Crusader tank. In contrast to the 18 ton Covenanter and 20 ton Crusader, Leyland Motors reported that the later 28 ton Cromwell tank needed a much reduced 5,640 man-hours to assemble this immediately battleworthy tank.<sup>55</sup> As a result of the British tank industry producing operationally effective Cromwell tanks in large numbers, they were able to suddenly increase output in response to the front line demands to replace the heavy losses sustained in Normandy during July and August 1944.<sup>56</sup> This is shown in Figure 4 together with the consequence of delaying the start and rate of output expected from the Comet tank programme designed to replace the Cromwell.

## VII

The seventh and final consideration is that industry should avoid becoming over reliant upon the supply of equipment from an overseas source to replace production at home as there is a risk that the amount received could be less than expected or stops altogether.

Right from the onset of war Britain decided to take advantage of the production potential and strategic remoteness of North American industry to supplement manufacturing at home.<sup>57</sup> Early British orders for American tanks were purchased using cash reserves and gold until superseded by the supply under Lend-Lease.<sup>58</sup> To illustrate the positive effect that Lend-Lease has upon the supply of equipment to British fighting units, of the 951 tanks shipped to British forces by the end of 1941, only 165 were sent under British cash

---

<sup>53</sup> LAC, vol. 9377, 38/TECH LIA/2/3, '21 Army Group: AFV Technical Report and Reply, No. 17', para. 24, 15 November 1944.

<sup>54</sup> TNA, AVIA 22/454, 'Centaur/Cromwell Planning', 9 November 1943; 'Tank Capacity', 28 October 1944.

<sup>55</sup> BCVM, M632 143/5, 'B/X Factory', July 1942; HMC, 80/20/1/1 & 2/8, Mechanization & Aero to Thomas, 'Assembly and Machining Time in Man Hours', 3 January 1944.

<sup>56</sup> BCVM, M631 143/5, 'General', July 1944; 'General', August 1944; CAB 120/356, 'A.F.V. Production', March 1944 to April 1945.

<sup>57</sup> Hancock and Gowing, *British War Economy*, pp. 105, 195n, 229 & 382; Stacey, *Arms*, pp. 490–1.

<sup>58</sup> TNA, AVIA 38/42, 'Launching of the Tank Programme', Appendix V (A): Principal tank contracts placed by British Supply Mission, dated after 1945.

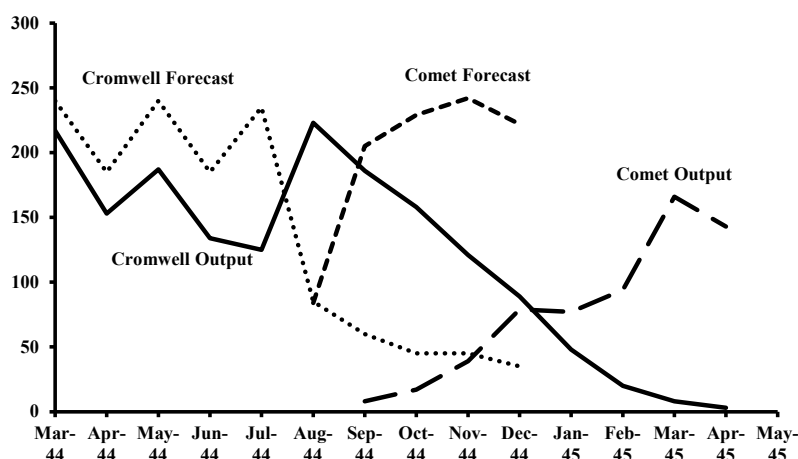


Figure 4. *Cromwell and Comet tank forecasts and output, March 1944 to April 1945*

Sources: TNA, AVIA 22/454, 'Centaur/Cromwell Planning', 9 November 1943; CAB 120/356, 'A.F.V. Production', March 1944 to April 1945.

contracts.<sup>59</sup>

The supply of good quality Sherman tanks from the United States during 1943 meant that Britain was able to concentrate upon developing the Cromwell tank to a high standard as highlighted already. This meant that the Cromwell tank did not enter mass production prematurely and avoided the problems experienced by the earlier Crusader and Churchill programmes.<sup>60</sup> To demonstrate the importance of American industry upon the British tank programme, Britain produced 16,712 battleworthy front line tanks from 1942 to 1944, compared to 20,000 Grant and Sherman tanks received from the United States.<sup>61</sup>

Britain had clearly become over-reliant upon tanks supplied from the United States during the final years of war. At the start of 1944, Britain reduced their tank programme to just over 5,280 tanks with the expectation of 8,500 tanks from the United States.<sup>62</sup> By November 1944, the British tank programme was cut even further when the four firms producing the Comet tank received reductions in their contracts under the expectation that the war in Europe would be finished by the end of March 1945.<sup>63</sup> These reductions were made on the understanding that Britain would receive nearly 8,961 Sherman tanks under Lend-Lease during 1944.<sup>64</sup>

However, as shown in Figure 5 by October 1944 there was already a shortfall of 3,469 Sherman tanks under this arrangement with a total of 5,492 deliveries against the expected 8,961.<sup>65</sup> This situation deteriorated further when no Sherman tanks were received during

<sup>59</sup> Stettinius, *Lend-Lease*, p. 94.

<sup>60</sup> S. C. on National Expenditure (P.P. 1946), p. 50.

<sup>61</sup> TNA, AVIA 46/188, 'Monthly Deliveries', p. 271; CAB 120/355, 'A.F.V. Production', 1943; CAB 120/356, 'A.F.V. Production', 1944.

<sup>62</sup> TNA, BT 87/137, 'Tank Policy', by Grigg and Duncan, 12 January 1944.

<sup>63</sup> TNA, AVIA 22/454, 'Curtailement of Production of Cromwell, Comet, Challenger & S.P.2', 14 November 1944.

<sup>64</sup> TNA, PREM 3/427/9, 'Tank Production in 1945', 6 October 1944.

<sup>65</sup> TNA, CAB 120/356, 'A.F.V. Production' January to December 1944; BT 87/137, 'Assignments from U.S. War Department', by P. J. Grigg, 15 December 1944.

## British Tank Production and the War Economy, 1934–1945

November or December. The reason for this shortfall was because of the understandable reaction by the United States to give new production Sherman tanks directly to American instead of to British tank units in order to replace the heavy losses sustained by both armies during and after the Normandy campaign.<sup>66</sup> As a result in January 1945, Britain reversed the earlier reductions in the Comet tank programme to ensure that the enough tanks were provided to British units until the end of war.<sup>67</sup>

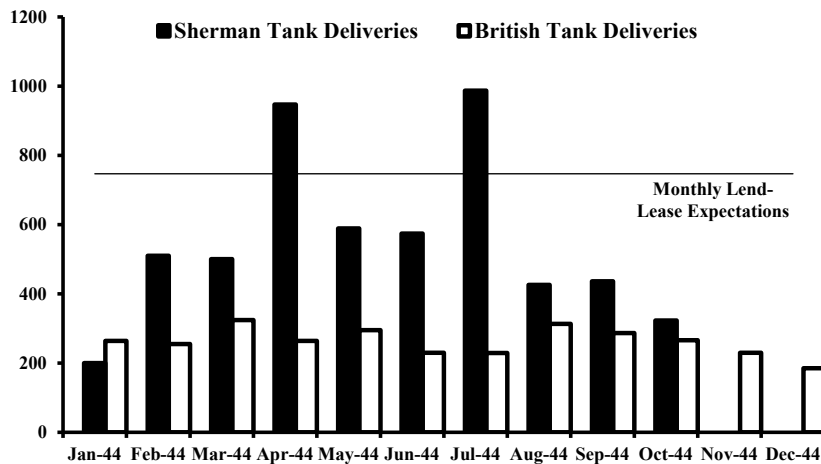


Figure 5. *Monthly deliveries of Sherman and British front line tanks during 1944, compared to the expected delivery of Sherman tanks under Lend-Lease*

Sources: TNA, CAB 120/356, 'A.F.V Production' January to December 1944; BT 87/137, 'Assignments from U.S. War Department', by P. J. Grigg, 15 December 1944.

## Conclusion

By reviewing the experience of the British tank industry, the different governmental, military, organizational and international considerations can be discovered within the context of the war economy. The pressures of war demanded the mass production of equipment from all the countries involved. Britain encountered organizational problems when changing industry from a position of peace to a war footing. A large number of British civilian firms were quickly transferred to tank production. The British tank industry took time to achieve the eventual mass production of quality tanks that gave front line units with reliable and extremely mobile tanks that could carry out successful offensive operations overseas.

The eventual transition to quality production over the course of the war was achieved by overcoming a series of difficulties which can still apply during peacetime. To begin with there were too many tanks deemed "unfit for action" for too long prompting the government to increase the production of spare parts necessary for tank units to maintain battleworthy vehicles in the field. There was a lack of official inspectors required to check

<sup>66</sup> TNA, BT 87/137, BAS and BSM to Ministry of Supply and War Office, 6 December 1944.

<sup>67</sup> TNA, AVIA 22/454, 'Amendment', Director-General of Armoured Fighting Vehicles, C. Gibb to Regional Controllers, 15 December 1944.

the quality of workmanship in the factories which only checked the fully assembled vehicle. This was in contrast to the aircraft industry which inspected the work in progress, so faults within the tank production process were overlooked. Furthermore, the government had to issue continuation orders for tanks that were superfluous, obsolete or unbattleworthy because the transfer to the latest design would have caused a break in production and disrupted labour resources prior to the change-over.

From the strategic perspective, continuation orders were also necessary to supply the Soviet Union with the desired Valentine tank together with the assistance of Canadian production long after this tank was needed for British requirements. The supply of tanks from the United States was very positive and meant that British industry transferred production to the Cromwell tank without being rushed into service. However, Britain became over reliant upon tanks from the United States and they cut back the tank programme by too much and too soon before the war ended.

In relation to the tank industry, the shortages of labour and materials meant that the British tank firms could not achieve the desired rate of output during the first half of the war. This was overcome by the successful transfer of British industry to quality tank production by the standardization, specialization and simplification of the tank programme.

To summarize, the experience of the British tank industry during the Second World War had similarities in the industries of the United States and Canada. It can therefore be said that the British experience of producing tanks was in no way unique and that peacetime industry can benefit from this understanding to become more productive and commercially successful.

## British Tank Production and the War Economy, 1934–1945

Table 2. *Tank Specifications*

<b>Tank</b>	<b>Max. Weight (Tons)</b>	<b>Main Gun</b>	<b>Max. Armour (mm)</b>	<b>Max. Range (Miles)</b>	<b>Total Output</b>	<b>Production Dates</b>
<i>Britain</i>						
Matilda	26.5	2-pdr	78	160	2,908	1939-43
Covenanter	18	2-pdr	40	100	1,770	1940-3
Crusader	20	2-pdr 6-pdr	66	100	4,917	1940-3
Valentine	18.5	2-pdr 6-pdr 75 mm	65	90	7,041	1940-4
Churchill	38	2-pdr 6-pdr 75 mm 95 mm	102	90	4,276	1941-4
Centaur	28	6-pdr 95 mm	76	165	1,774	1942-4
Cromwell	28	6-pdr 75 mm 95 mm	101	175	2,547	1942-5
Cavalier	26.5	6-pdr	76	165	497	1943-4
Heavy Churchill	40	75 mm 95 mm	152	90	917	1943-5
Sherman DD	32.5	75 mm 76 mm	75	125	693	1944
Sherman Firefly	35	17-pdr	75	125	2,074	1944-5
Comet	35	77 mm	101	125	623	1944-5
<i>Canada</i>						
Valentine	18.5	2-pdr	65	90	1,420	1941-3
<i>United States</i>						
Grant / Lee	29	37 mm & 75 mm	75	160	6,258	1941-2
Sherman	32.5	75 mm 76 mm	75	150	44,300	1942-5

*Note:* Figures include the production of both standard gun tanks and those models converted to a supporting role.

*Sources:* TNA, CAB 102/851, 'Brief Particulars', October 1944; AVIA 46/188, 'Monthly Deliveries', pp. 269-71; CAB 120/355, 'A.F.V. Production', 1943; CAB 120/356, 'A.F.V. Production', 1944 and 1945; Historical Section, 'Tank Production in Canada', p. 2; Chamberlain and Ellis, *British and American Tanks*; Ness, *Jane's World War II Tanks*, pp. 86-8 & 187.

## BENJAMIN COOMBS

### Footnote references

- Beale, P., *Death by Design: British Tank Development in the Second World War* (Stroud, 1998).
- Beaumont, J., *Comrades in Arms: British Aid to Russia 1941 – 1945* (1980).
- Buckley, J., *British Armour in the Normandy Campaign 1944* (London and New York, 2006).
- Chamberlain, P., and Ellis, C., *British and American Tanks of World War Two: The Complete Illustrated History of British, American and Commonwealth Tanks, 1939-1945*, first published 1969 (Wigston, 2004).
- Coombs, B., *British Tank Production and the War Economy, 1934–1945* (2013).
- Fletcher, D., *The Great Tank Scandal: British Armour in the Second World War, Part 1* (1989).
- The Universal Tank: British Armour in the Second World War, Part 2* (1993).
- Harrison, M. (ed.), *The Economics of World War II: Six Great Powers in International Comparison* (Cambridge, 2000).
- Murray, W., and Millett, A. R., *A War To Be Won: Fighting the Second World War* (Cambridge, 2001).
- Ness, L., *Jane's World War II Tanks and Fighting Vehicles: The Complete Guide* (2002).
- Peden, G. C., *Arms, Economics and British Strategy: From Dreadnoughts to Hydrogen Bombs* (Cambridge, 2007).
- Ritchie, S., 'A New Audit of War: The Productivity of Britain's Wartime Aircraft Industry Reconsidered', *War & Society*, Vol. 12, No. 1 (May 1994), pp. 125–47.
- Stettinius, Jr, E. R., *Lend-Lease: Weapon for Victory* (New York, 1944).
- Tooze, A., *The Wages of Destruction: The Making and Breaking of the Nazi Economy* (2006).

### Official publications

- Hancock, W. K., and Gowing, M. M., *British War Economy* (1949).
- Hansard, House of Commons, Parliamentary Debates.
- Historical Section, Army Headquarters, Report No. 38 (1950)
- found in National Defence and the Canadian Forces at [www.forces.gc.ca/site/home-accueil-eng.asp](http://www.forces.gc.ca/site/home-accueil-eng.asp) (accessed 30 Sep. 2010).
- Select Committee on National Expenditure, *War-Time Tank Production* (1946).
- Stacey, C. P., *Arms, Men and Governments: The War Policies of Canada, 1939 – 1945* (Ottawa, 1970).
- Thomson, H. C., and Mayo, L., *United States Army in World War II, The Technical Services, The Ordnance Department: Procurement and Supply* (Washington, 1960), reprinted 1968.

# *Convertibility and the Militaristic Perversion of Aviation in Disarmament Discourses, 1919-1945<sup>†</sup>*

By S. WAQAR H. ZAIDI\*

The interwar years mark the emergence of arms control both as a major foreign policy issue and also as a major topic of public and private debate and discussion in Europe and elsewhere. This paper examines two prominent, yet neglected, aspects of these discourses. Unearthing and exploring these two aspects points to the importance of assumptions about the nature and origins of science and technology in discourses surrounding arms control, as well as the politically contingent nature of many of the concepts used therein. The first aspect, the possibility of the convertibility of civilian science and technology to military use, was debated and discussed in relation to a wide range of industries, particularly aviation. This paper shows that although convertibility was used to support widely different positions in relation to arms control, arguments for its support rested on the same shared assumptions about the relationships between civilian and military technologies. The second aspect was a ‘militaristic perversion’ argument which sometimes built upon the first, often by internationalists and pacifists. The natural development of modern science and technology was a civilian one, it was argued, which would lead to beneficial effects including increasing peace and prosperity and even, in some cases, international integration. The military application was, on the other hand, a perversion which had twisted these sciences and technologies into an unnatural and harmful trajectory. This argument was used most often in support of reduced arms production and deployment, and for reduced military influence in certain industrial sectors.

The interwar years mark the emergence of arms control both as a major foreign policy issue and also as a major topic of public and private debate and discussion in Europe and elsewhere. Elected government officials, politicians, diplomats, activists, pressure groups, and the press participated in discourses that discussed the nature and feasibility of different forms of arms control, and their relationship to foreign policy, military objectives, and international relations more broadly. These disarmament discourses present rich sites for the investigation of beliefs about science, technology, and modernity. They span both public rhetoric and private policy discussion, and when located within the context of international negotiations they incorporate a range of different political positions and counterarguments. Moreover, as disarmament has often been an important concern for

---

<sup>†</sup> A previous version of this article has been presented at a workshop at the Research Institute for the History of Global Arms Transfer at Meiji University in March 2017. I would like to thank the members of the institute for their comments on this paper, especially Professors Katsuhiko Yokoi, Kaori Takada, and Tamara Enomoto. In this paper TNA refers to The National Archives, Kew, United Kingdom.

\* Author Affiliations: Waqar H. Zaidi, Assistant Professor, Department of Humanities and Social Sciences, Lahore University of Management Sciences, Pakistan.

those creating or enacting foreign policy, for intellectuals thinking about international relations, and for activists pushing for (or against) greater pacifism or internationalism, these discourses incorporate ideologically charged positions and rhetoric. These discourses, then, can lay bare ideological positions and so help us to understand political ideologies and belief systems, and give us a window to assumptions about (in this case) science, technology, and industry held more widely in society.

This paper examines two prominent, yet neglected, aspects of these discourses. The first, the possibility of the convertibility of civilian science and technology to military use, was widely debated and discussed in relation to a wide range of industries, particularly aviation. Discussions on convertibility incorporated differing understandings of the extent to which it was possible, reached a variety of conclusions as to its implications for defence policy and arms control, and were used to support differing, sometimes diametrically opposed, positions on armaments and arms control. Yet arguments for convertibility everywhere rested on the same shared assumptions about the relationships between civilian and military technologies – that it was possible because modern military weapons had their origins in civilian science and technology, and had not yet diverged enough from their civilian counterparts to make conversion from civilian to military technology impractical. The second aspect was a ‘militaristic perversion’ argument which sometimes built upon the first, often by internationalists and pacifists. The natural development of these sciences and technologies was a civilian one, it was argued, which would lead to beneficial effects including increasing peace and prosperity and even, in some cases, international integration. The military application was, on the other hand, a perversion which had twisted these sciences and technologies into an unnatural and harmful trajectory. This argument was used most often in support of reduced arms production and deployment, and for reduced military influence in certain industrial sectors.

These aspects of the debates surrounding arms control are largely absent from the growing literature on interwar arms control, which has not unpacked notions of science and technology alluded to in these debates.<sup>1</sup> Yet recent work has demonstrated that the language of foreign policy can be fruitfully examined in order to unearth widespread conceptual understandings.<sup>2</sup> This paper seeks to do exactly this by building on the cultural histories of aviation produced by David Edgerton and Brett Holman, and extending their insights by arguing that assumptions about science and technology were central to notions of aerial convertibility, that convertibility arguments often went hand-in-hand with militaristic perversion arguments, and that these notions were not peculiar to aviation but were widespread in relation to other industries.<sup>3</sup> This paper places these two sets of arguments into a longer perspective by tracing them into the Second World War and to the United States, and through to the early postwar period. Unearthing and exploring these two aspects points to the importance of understandings and assumptions about the nature and origins of science and technology in discourses surrounding arms control, as well as the politically contingent nature of many of the concepts used therein.

---

<sup>1</sup> On arms control broadly, Ahmann, Birke, and Howard, *The Quest for Stability*; Webster, ‘From Versailles to Geneva’. On British policy, Richardson, *The Evolution of British Disarmament Policy*; Kitching, *Britain and the Problem of International Disarmament*; McKercher (ed.), *Arms Limitation and Disarmament*. On chemical weapons, Spiers, *Chemical Warfare*. On French policy, Vaïsse, *Sécurité D’abord*; Jackson, ‘France and the Problems of Security’. On naval arms control, Hall, *Britain, America and Arms Control*; Kaufman, *Arms Control During the Pre-Nuclear Age*; Goldman, *Sunken Treaties*; Fanning, *Peace and Disarmament*.

<sup>2</sup> Doty, ‘Aporia’; Milliken, ‘The Study of Discourse in International Relations’; Larsen, *Foreign Policy and Discourse Analysis*.

<sup>3</sup> Edgerton, *England and the Aeroplane*, p. 41; Holman, ‘The Shadow of the Airliner’.

## I Aerial Convertibility

Although discussion on the military uses of aviation predated the First World War, the notion that existing civilian aircraft and associated facilities could easily be converted to military use emerged in Britain at the end of the war in relation to state planning for postwar aviation. Citing the apparent success of military aviation during the war, the convertibility argument was used in support for calls for an expanded British air force and funding for British civil aviation. One government committee, charged ostensibly with suggesting policies for civil aviation after the war, suggested that the future development of civilian aircraft keep military uses in mind, even if this reduced commercial profitability.<sup>4</sup> In late 1918 Chief of the Air Staff Brigadier-General Frederick Sykes, in his so-called Sykes Memorandum on the future of British aviation recommended high subsidies for the British commercial aviation sector due to its usefulness for British military aviation. As well as the development of an extensive network of air routes and aerodromes, he recommended that British airliners be equipped so that they could be converted at short notice into bombers.<sup>5</sup> Supporters of a strong British air force continued to argue for strong state support for civilian aviation in the 1920s and 1930s because civilian aviation offered, in the words of Air Commodore R.H. Clark-Hall lecturing at the Royal United Service Institution in 1924, a 'reserve' for military aviation.<sup>6</sup> Underlying much of this rhetoric was the notion that civilian and military aviation were fundamentally the same, or derived from the same root. For Clark-Hall, for example, civil and military aviation were 'two branches' of one aviation. He ended his 1924 lecture by arguing that this aviation would develop in a unified way through three phases, and briefly outlined how five other similar 'inventions', the railway, the steamship, the telephone, the submarine cable, and the motor-car had passed through a similar three stage development. These technologies were chosen as they were generally then considered to be of the same type, that is civilian transport and communications which had the effect, fundamentally, of increasing the speed of communications. The militaristic aspects of these technologies were not mentioned at all.<sup>7</sup> The intimate connection between military and civil aviation was built on the widespread assumption that military aviation was civilian in origin, though developed along military lines by the armed forces. This assumption was widely believed and reproduced in writings on aviation – as in, for example, Walter Raleigh's 1922 official history of wartime aviation, which began with a history of the 'invention' of aviation and highlighted heroic civilian inventors as the progenitors of military aviation.<sup>8</sup>

Civilian aerial entrepreneurs and industrialists also made the reserve argument as part of their calls for greater state support for civilian aviation. In 1920 the self-styled 'First Air Member of Parliament' Noel Pemberton-Billing called for further funding of an 'efficient commercial air service' on the basis that this would give Britain 'an enormous reserve to call upon at any time'. Speaking in Parliament, Pemberton-Billing called not only for greater subsidies for the civilian aircraft industry, but also for suggested greater state regulation which would ensure the design and production of civilian aircraft that could be

---

<sup>4</sup> Holman, 'The Shadow of the Airliner'.

<sup>5</sup> Sykes, 'Memorandum by the Chief of the Air Staff'. See also, Sykes, *Aviation in Peace and War*, pp. 102-4.

<sup>6</sup> Clark-Hall, 'The Value of Civil Aviation as a Reserve'.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Raleigh, *The War in the Air*, p.122.

‘transformed into bombing machines at short notice’.<sup>9</sup> Others, such as the aerial entrepreneur and Member of Parliament Charles Dennistoun Burney argued that the state should fund international commercial aviation instead of military aviation. This would be both stimulate economic demand whilst at the same time providing a military reserve.<sup>10</sup> Christopher Birdwood Thomson, onetime Labour Air Secretary, was one of many who called for the inculcation of an ‘air habit’ amongst the public so as to bolster civil aviation and provide a pool of expertise for military aviation.<sup>11</sup>

The convertibility argument was used in support of increased funding for British aviation in other ways too. In the twenties and thirties it was used to warn of the dangers of German aviation - most prominently in the writings of air power enthusiast Brigadier General (retired) P.R.C Groves and the newspapers which promoted his views. In lectures and newspaper and journal articles Groves warned that Germany was developing her civilian aviation in such a manner that their civilian aircraft could be used for military purposes, including bombers, if required.<sup>12</sup> But he also located this potential for conversion within the broader natural technical development of large civilian aircraft. His much publicised 1927 report to an Air Transport Co-operation Committee of the League, *The Relations between Civil and Military Aviation*, pointed out that: ‘The development of commercial aviation has called for a constantly increased range of greater reliability, greater weight and carrying capacity and higher speeds. These are precisely the requirements aimed at in the development of bombers...The average air liner is a potentially far more efficient bomber than the air liner of seven years ago’.<sup>13</sup> More broadly the fear of a German aerial attack in the 1930s included the notion that Germany could use commercial aeroplanes as bombers. One RAF officer, writing in *The Spectator* in 1935, estimated that Germany had 300 ‘modern’ civilian aeroplanes with ‘a real military value’, along with a network of commercial aerodromes and facilities suitable for military use. The British state, contended these supporters of air power, needed to invest more civilian and military aviation in turn, or risk quick defeat in a future war.<sup>14</sup>

Given national and nationalist concerns about aerial power, it is no surprise that convertibility became an important component of debates about aerial disarmament. It cropped up at the post-World War One Paris peace conference during debates on the disarmament regimes to be imposed on Germany. In 1919 the notion of convertibility was readily accepted by both those arguing for and arguing against tight restrictions on German aviation. One French delegate called for a ban on all German civil aviation for twenty to thirty years. The opposing response, by the U.S. Secretary of State Robert Lansing, compared abolishing Germany’s civil aviation to depriving her of horses, which could draw both ploughs and guns. President Wilson pointed out that by the same logic railroads, which could carry armaments, and merchant ships, which could readily be converted for war use, should be banned too. The Allied aeronautical commission charged with drawing up the aerial sections of the Treaty of Versailles concluded that, in addition to restricting German military aviation, civil aviation needed to be restricted because of its convertibility (‘aeroplanes and airships can be very easily and quickly transformed into weapons of

<sup>9</sup> *Hansard* (Commons), 5th ser., CXXVI, 11 Mar. 1920, col. 1658.

<sup>10</sup> *Hansard* (Commons), 5th ser., CCIII, 17 Mar. 1927, cols. 2248 – 59. See also: *Hansard* (Commons), 5th ser., CCXXVI, 7 Mar. 1929, col. 670; and Burney, *The World, The Air and the Future*.

<sup>11</sup> Thomson, *Air Facts and Problems*, p.58.

<sup>12</sup> Groves, *Our Future in the Air*; Groves, *Behind the Smoke Screen*, pp. 230, 237; Holman, ‘The Shadow of the Airliner’.

<sup>13</sup> Groves, ‘The Relations between Civil and Military Aviation’.

<sup>14</sup> P.R. Burchall, ‘Civil Aviation and Bombing’, in *The Spectator*, 7 June 1935, p. 968.

war').<sup>15</sup>

Opponents of aerial disarmament used the convertibility argument too in the 1920s. The Air Ministry and air power enthusiasts in Britain cited it as a way of demonstrating that the complete abolition of bombers would not prevent bombing, and consequently that any attempt at such abolition would have to take civil aviation into account as well. This, the argument usually proceeded, was practically difficult and would retard the natural and beneficial growth of civil aviation. Aerial disarmament, they concluded, was thus not practically possible.<sup>16</sup> A committee appointed by the League of Nations Preparatory Commission for the Disarmament Conference to consider the relationship between civilian and military aviation, for example, reached this conclusion following a series of meetings in February 1927. The Committee emphasised the importance of the continued development of civil aviation to international relations which, it noted, 'when it has reached its full development, will be one of the most important means of bringing the peoples of the world nearer together. Distances will be reduced more and more, so that civil aviation, by enabling the different nations to maintain ever-closer mutual relations, will contribute largely towards the maintenance of good international relations and the preservation of world peace.' Yet the committee also believed that civil aviation could be easily converted to military use. Consequently, rather than aerial disarmament, it suggested each state manage its aviation sectors in order to reduce convertibility. States needed to segregate military and civilian aviation as much as possible, so that militaristic ends did not contaminate the development of civilian aviation. It was also suggested that states propel the development of their civilian aviation forward so that it diverged, in terms of its characteristics, from military aviation. Its final report recommended that 'every effort should be directed towards differentiating more and more clearly between civil and military aviation; in this way, civil machines will become capable of a maximum economic return and will become less and less useful for military purposes, and the activities of civil aviation can be developed in full freedom without being subordinated in any way to the military requirements of the different countries.' Concrete proposals included the suggestions that governments separate their departments dealing with civilian and military aviation, that civilian pilots not be required to undergo military training, that governments not subsidize civil aviation for 'strategic' purposes (only for 'economic and social purposes'), greater international cooperation in civilian aviation, and that governments 'refrain from prescribing the embodiment of military features in the construction of civil aviation material'. These points were eventually incorporated into the draft agreement that was put before the 1932 Disarmament Conference - the agreement which was brushed aside by the Tardieu Plan and later disarmament proposals.<sup>17</sup>

The recourse to convertibility arguments by both opponents and supporters of aerial disarmament continued into the thirties, and were particularly prominent during the 1932-34 Geneva disarmament conference. Opponents of aerial disarmament, such as the Air Ministry civil servant J.M. Spaight argued that it would not work because civilian aircraft were easily convertible to military use.<sup>18</sup> The Air Staff's stance during the Geneva

<sup>15</sup> *Foreign Relations of the United States 1919*, IV, (Washington, D.C., 1943), pp. 370-1; Supreme Council, 17 Mar. 1919; Carlton, 'The Problem of Civil Aviation in British Air Disarmament Policy'.

<sup>16</sup> For example: TNA, Air Staff Memorandum on Limitation of Air Armament, AIR 5/360, Dec. 1923.

<sup>17</sup> League of Nations, Air Commission of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments, IX, (Geneva, 1932), pp. 47 - 8, *Objective Study on The Internationalisation Of Civil Aviation*. On the 1932 conference see, Kitching, *Britain and the Geneva Disarmament Conference*; Davies, 'France and the World Disarmament Conference of 1932-34'.

<sup>18</sup> Spaight, *An International Air Force*, p. 74.

conference was that civilian aircraft had to be taken into account in comparisons of national aerial might, and if that was done then Britain was seriously behind even countries such as France, which had eight times as many civilian airliners.<sup>19</sup> Internationalists agreed that civilian airliners could be converted to bombers, and consequently suggested that civil aviation also be controlled by an international organisation such as the League of Nations. In making these arguments supporters of international control often took up elements of anti-German rhetoric from the twenties, warning that the Germans had were specifically developing their civilian aeroplanes as a military reserve.<sup>20</sup> Other opponents used convertibility arguments in less conventional ways. Industrialist Frederick Handley Page, for example, argued in a speech in 1933 that international control of civil aviation was not needed because European civil aircraft could not readily be converted to bombers. American airliners could, however, and so any scheme for international control in Europe would increase American might in the air.<sup>21</sup>

Although widespread, belief in convertibility was not unanimous: a few opponents of aerial disarmament explicitly argued against it. Major Frederic Robertson, air correspondent for the *Manchester Guardian*, argued at a League of Nations Union conference on 'The Problem of the Air' in 1935 that aviation was, in fact, not a problem. Nations in the next war were likely to stick to the 'convention' of not bombing civilians, and that anyhow bombing by commercial aircraft was unlikely, for: 'if a plane is a good civil machine, it will be a bad bomber...Everybody says it is so easy to convert them. They are only thinking of putting a few bomb-racks underneath and a bomb-lever; but bombing is not as easy as all that. It is a very highly technical skilled operation...A lot of these civil machines could not fly high enough to be at all safe. They would not be manoeuvrable; and they would not be able to defend themselves against swift fighters.'<sup>22</sup>

## II Scientific and Industrial Convertibility

Convertibility arguments in relation to aviation were sustained in the twenties and thirties because they could be used effectively by supporters of national aviation, and by both supporters and opponents of aerial disarmament. But they were also sustained because they were used in relation to other armaments and industries, particularly naval and chemical armaments. In relation to naval arms convertibility arguments were most prominent during or in relation to the three prominent naval conferences: Washington 1921-22, Geneva 1927 and London 1930. During these conferences American arguments for a larger American navy in relation to the British drew on the notion that the larger British merchant marine provided a reserve which could be readily converted to military fighting ships. Convertibility arguments were used in the minutiae of negotiation - British insistence, for example, on restricting the mounting of eight inch guns on small American cruisers became a crucial sticking point at the 1927 Geneva Conference on naval disarmament. American resistance to this restriction came to rest on the argument that such cruisers would be only marginally superior to armed merchant ships.<sup>23</sup> The American press carried out a barrage of

---

<sup>19</sup> Meilinger, 'Disarmament and Airpower'.

<sup>20</sup> For example, TNA, Arthur Henderson, Foreign Office Memo to the Disarmament Conference Subcommittee, *Disarmament Conference*, AIR 5/1117, 31 Mar. 1931. On international control see, Waqar Zaidi, "'Aviation Will Either Destroy or Save Our Civilization'"; Holman, 'The Shadow of the Airliner'.

<sup>21</sup> Frederick Handley Page, 'Air Disarmament' in *Flight*, 6 April 1933, pp. 327-28.

<sup>22</sup> League of Nations Union, *The Problem of the Air*, p. 18.

<sup>23</sup> Carlton, 'Great Britain and the Coolidge Naval Disarmament Conference'.

criticism of British proposals throughout the Conference, some of it based on the notion of the convertibility of Britain's merchant navy and its supporting infrastructure such as coaling stations. Commentators clamoured for this commercial infrastructure to be taken into account when calculating disarmament levels.<sup>24</sup> Opponents of naval disarmament made similar claims on the Senate floor and in Senate Committees.<sup>25</sup> Bemoaning the collapse of the Geneva Conference, British supporters of disarmament such as the academic Philip Noel Baker and political analyst Stephen King-Hall pointed out that the British government should have realised that military naval disarmament was in its best interest because such disarmament would have left it with the biggest potential military navy in the world – its own merchant fleet, ready to be improvised into 'battle fleet of armed liners capable of dealing with the combined fleets of Europe, if not of the world!'<sup>26</sup>

Claims for convertibility in relation to chemical weapons arose, like for aviation, at the end of the First World War. Although the concept was used in discussions relating to German disarmament, its underlying function was to make the case for greater British state investment in the chemicals industry. A British Ministry of Munitions inspection of German factories in 1919 concluded that so many German civilian chemical factories could be or indeed had been converted to military use that German chemical disarmament was not possible without also abolishing several key chemicals industries, including her dye industry. This was, the inspection concluded, not possible, and so the only remedy for Britain was the 'establishment of a strong dye and fine chemical industry in this country so that, if necessary, we would be prepared to retaliate-in-kind'.<sup>27</sup> One proponent of disarmament announced in 1921 that the chemicals industry was 'the most perfect type of convertible industry', and a major task of Allied arms inspectors in 1920 was to ensure that military chemical factories were converted to civilian use. This belief in chemical gas convertibility continued through the 1920s and 1930s when it surfaced in discussions within the League of Nations and within the British government.<sup>28</sup> By the end of the twenties it had come to be closely intertwined with aerial convertibility. Aerial convertibility was referred to in discussions on chemical weapons, and vice-versa, in order to further emphasize that convertibility was the norm for these new scientific industries. Within the aerial discussions at the Preparatory Commission for the Disarmament Conference (1927-1930), for example, quick and easy convertibility of both the commercial aviation and chemical industries emerged as an unquestioned assumption accepted by all, even as they held differing views on disarmament itself.<sup>29</sup>

Liberal internationalists were at the forefront of locating convertibility within a broader context of industry, science, and technology. In their treatises, books, and speeches on international relations and disarmament, convertibility emerged not as a peculiar characteristic of aviation, but rather as a peculiar characteristic of modern scientific industry. This allowed them to support their wider narratives on the unique destructiveness of modern scientific warfare and its destabilization of contemporary international relations.

<sup>24</sup> Edwin James, 'See American Loss in British Plan of Naval Disarmament' in *New York Times*, 12 May 1927; 'America May Insist on 9-Inch Naval Gun', in *New York Times*, 2 June 1927.

<sup>25</sup> Buckley, 'The Icarus Factor'. On interwar naval disarmament see also, Hall, *Britain, America and Arms Control*; O'Brien, *British and American Naval Power*, pp. 149-242; Fanning, *Peace and Disarmament*.

<sup>26</sup> Noel Baker, *Disarmament and the Coolidge Conference*, p. 37.

<sup>27</sup> Spiers, 'Gas Disarmament in the 1920s'.

<sup>28</sup> Shuster, *German Disarmament after World War I*, p. 66. Spiers, 'Gas Disarmament in the 1920s'.

<sup>29</sup> For example during discussions on aerial disarmament at the Preparatory Commission for the Disarmament Conference, see, Madariaga, *Disarmament*, p. 193. On reference to aerial convertibility in a work on chemical weapons see, Fradkin, 'Chemical Weapons – Its Possibilities and Probabilities'.

It allowed them to demand far-reaching solutions such as the creation of power international organisations and wide-ranging disarmament which extended into civilian industries. It also allowed them to claim that disarmament was now a more complex problem requiring apolitical technical expertise and radical solutions to resolve.<sup>30</sup> The widely read internationalist overview of international relations, Labour MP Hugh Dalton's 1928 *Towards the Peace of Nations*, pointed out that the 'swift and easy' convertibility of civilian to military aircraft was only part of a much bigger problem. Other prominent examples of convertibility were merchant ships and chemical factories, but these were also only part of a deeper pattern of industrial convertibility: 'In the long run and even, as was shown during the Great War, in the course of a year or two, almost the whole population and material resources of a State may be converted from peaceful occupations to purposes of war. For such wholesale conversions, highly industrialised communities possess great advantages.'<sup>31</sup> In the leading scholarly work on disarmament of the 1920s, *Disarmament* (1926), Noel Baker argued that increasingly those modern scientific technologies that would play the most important role in war were precisely those also important in the civilian sphere. Consequently it was increasingly difficult to differentiate and delineate between outputs of modern science which could be used for military purposes, and those which could be used for civilian purposes. His three examples were, in order of importance, aviation, poison gas, and 'heavy motor-lorries'.<sup>32</sup> Noel Baker and fellow internationalist David Davies believed that it was this modern breaking down of the previously firm divisions between civilian and military technologies, techniques, sciences and industries which made disarmament so difficult to negotiate. In a lecture on disarmament at the Grotius society in 1919 Davies warned that the 'aggressive powers of a nation do not necessarily depend on soldiers and warships. If both the latter were abolished, the most dangerous nation would be the possessor of the largest number of commercial aeroplanes, the greatest mercantile marine, or the best resources for the production of explosives and poisonous chemicals.'<sup>33</sup> Any workable scheme of disarmament would thus, these internationalists reasoned, also need to take into consideration related civilian industries.

Perhaps the best known and most systematic exposition of the convertibility argument in relation to disarmament was that by industrial chemist and chemical weapons expert Victor Lefebure. In a series of lectures, articles, and books in the twenties and early thirties he advocated a 'scientific' approach to disarmament which would both deal with the problems of modern industrial convertibility and correct for the failings of diplomats and politicians who, he claimed, were unable to systematically and dispassionately analyse the disarmament problem. Building on the widespread recognition that nature of modern warfare now rested on a country's industrial might, he emphasised the convertibility of civilian to military technologies and industries, especially in relation to chemicals and aviation, but then went on to argue for the existence of a 'conversion lag' - being the time taken to convert any particular civilian industry to military use. The existence of this lag, which varied from industry to industry and country to country, he reasoned, meant that the abolition or international control of whole industries and technologies was unnecessary. Disarmament regulations could instead focus on making conversion of civilian facilities to military armaments as difficult as possible. A scientifically determined mix of measures,

---

<sup>30</sup> On internationalist thinking on science and technology see: Zaidi, 'Liberal Internationalist Approaches to Science and Technology'.

<sup>31</sup> Dalton, *Towards the Peace of Nations*, pp. 192-5.

<sup>32</sup> Noel Baker, *Disarmament*, pp. 40, 41, 220-1.

<sup>33</sup> Davies, 'Disarmament'.

including supervision of research and development, limitations on technical and scientific personnel, and the banning of bombardment, would protect national civilian industries from immediate misuse by the state for military purposes.<sup>34</sup> His work was influential in internationalist and military policy circles, and was cited as support by both those who wanted disarmament and international control, and those who opposed it. It was also sometimes cited by those calling for increased expert involvement in international affairs - *Nature* for example referenced Lefebure in its call for scientists to be given a central role within international disarmament discussions.<sup>35</sup>

### III Militaristic Perversion

The second aspect of disarmament discourses, the notion of militaristic perversion, has its roots in nineteenth century liberal thought. From the middle of the century onwards liberal intellectuals had come to posit an opposition between industry and trade on the one hand and war and militarism on the other. Richard Cobden and others had argued that industrial and trade policies, and growing industrialisation and international trade, led to international peace. Militaristic policies, on the other hand, were detrimental to industrial and commercial development. Central to this understanding was the assumption that modern science and industry were essentially civilian and peaceful in character, and that military developments were a perversion external to modern science itself.<sup>36</sup> By the early twenties this Cobdenite thinking had become incorporated into a liberal critique of militaristic perversion. English economist A.C. Pigou's 1921 well-known critique of militarism and the costs of war, *The Political Economy of War*, for example, counted the militaristic perversion of civilian land and sea transport as one of the burdens of war, and foretold that aviation too would be 'twisted' from its 'normal development' as long as governments continued to 'exercise control over the design of commercial aircraft' and 'have a voice in preparing air routes and determining the situation of aerodromes.' In these cases the threat was that the government would develop civilian aviation such that it could easily be converted for military use, thus interfering with the 'free play of economic forces' and leading to 'less efficient instruments of communications in normal times'.<sup>37</sup> This critique was thus an attack on the military's influence in scientific and industrial research and development, and a call for this development to be directed by civilian technical experts (or the free market), who, it was argued, were best placed to ensure that industries were developed for the social and economic wealth and well-being of the nation.<sup>38</sup>

By the late twenties this critique had come to underpin internationalist calls for arms control and international regulation or 'control' of strategic national industries. Noel Baker's *Disarmament* referenced Pigou's work, and extended its arguments to virtually all of heavy industry: militaristic aims were 'diverting the normal channel of industrial development' - the 'iron and steel industries, the engineering industry; some chemical industries, iron-mining and coal-mining' as well as 'big shipyards and aircraft factories'. These were modern technical and scientific enterprises, and as such then there was also the 'perversion of scientific and inventive genius', that is scientists and engineers, from commercial ('productive') to military ('unproductive') research and development.

---

<sup>34</sup> Lefebure, *Scientific Disarmament*.

<sup>35</sup> Editorial, 'A Scientific Approach to Peace', in *Nature*, 17 Nov. 1934, pp. 749-51.

<sup>36</sup> Howe, 'Free Trade and Global Order'.

<sup>37</sup> Pigou, *The Political Economy of War*, pp. 9, 10.

<sup>38</sup> For more on the militaristic critique see: Edgerton, *Warfare State*, pp. 2, 12.

Complete disarmament, he concluded, could only be achieved when all modern industries and scientific research was shielded from the military.<sup>39</sup>

This argument became central also in proposals for the international control of civil aviation in the 1930s. Only international control, it was argued, would separate civil aviation from the militaristic and nationalistic influences of nations, thus allowing it to develop along its inherently pure commercial trajectory. Only in this way would the world reap the fullest rewards of air travel's internationalist bounty: growing commerce and contact amongst nations, and the ensuing spread of international peace. Some went further, and argued that the governing international organisation could utilise convertibility itself by treating its own commercial aerial fleet as a military reserve, to be used if necessary for international policing.<sup>40</sup> Internationalists such as Salvador de Madariaga, the Spanish diplomat and League official, based their calls for international control of aviation (and in his case, also chemicals industries) on the premise that 'military and naval reasons warp, distort and even subvert economic laws at every turn'. This militaristic perversion, internationalists argued, had begun in World War One, which whilst accelerating the military development of civilian inventions at the same time hindered their natural development, which was civilian and peaceful in nature.<sup>41</sup> International control, argued David Davies, was the only practical solution to the problem of modern scientific armaments, whose roots lay in modern scientific industry. These industries could naturally be turned to militaristic ends, so the only other solution, too extreme to imagine, would be to abolish the industries themselves.<sup>42</sup>

Amongst liberal internationalists the militaristic perversion argument fed off underlying concerns (real or imagined) about the political power of national militaries, the militaristic tendencies of government policy-makers and the civil service, the growth in armaments ('rearmament'), and ultimately growing tensions in European international relations. In the mid-1930s it was also closely related to concerns about arms manufacturers ('merchants of death'), and their pernicious effects on international stability.<sup>43</sup> The MP and one-time conscientious objector Morgan Jones, in the Commons in March 1932 expressed 'apprehension' that 'civil aviation is largely controlled by the Air Ministry...I fear they regard civil aviation and its development purely from the standpoint of the convenience of the military machine; and we cannot afford to minister to that kind of mentality in these days.'<sup>44</sup> Noel Baker turning in 1934 to consider why the Geneva Disarmament Conference was failing, blamed civil servants, politicians, and arms manufacturers. He faulted bureaucrats for their inertia and old-fashioned thinking, and politicians for the hold General Staffs had on them. Military men, who 'naturally' loathed to reduce their military forces, had in turn 'had a powerful ally in the vested interests of the armament firms'. These, he argued, 'by their manipulation of the Press, embroil the international situation, and obscure from hesitating politicians the strength of the popular demand for peace.'<sup>45</sup>

The militaristic perversion argument was also deployed by supporters of British aviation to criticise foreign governments' support for their aviation industries. For aviator and Conservative MP Colonel Moore-Brabazon the First World War had led to massive government support for military aviation, with commercial aviation lagging behind. 'If

<sup>39</sup> Noel Baker, *Disarmament*, pp. 11, 14.

<sup>40</sup> Zaidi, "'Aviation Will Either Destroy or Save Our Civilization'"; Holman, 'The Shadow of the Airliner'.

<sup>41</sup> Madariaga, *Disarmament*, pp. 7–8. See also Madariaga, *The World's Design*, pp. 64–9.

<sup>42</sup> Davies, *Problem of the Twentieth Century*, 297–339.

<sup>43</sup> Anderson, 'British Rearmament and the "Merchants of Death"'.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> *Hansard* (Commons), 5th ser., CCLXII, 10 Mar. 1931, cols. 2025–26.

<sup>45</sup> Noel Baker, 'Peace and the Official Mind'.

motoring had been born in war-time in the same way', he quipped, 'we should all be going about the streets of London in tanks.' Yet for him the British state was only guilty of neglecting civilian aviation, or influencing its development indirectly. Italy, France and Germany had directly perverted civilian aviation by 'fostering' it for military purposes so that it could act as a reserve in time of war.<sup>46</sup>

These critiques reached a highpoint in the years 1936 to 1938 when the government came under attack in Parliament and in the press for its large subsidies to Imperial Airways. The airline, in turn, was condemned for its economic and operational inefficiency, and mistreatment of employees. The subsequent report of the Committee of Inquiry into Civil Aviation (the 'Cadman Report') vindicated criticism of the way government managed and regulated commercial air routes, and so was seen by many as evidence of the militaristic perversion of aviation. A *Nature* editorial welcomed the Report as proof that 'throughout the post-War period, the development of civil aviation in Great Britain as in other countries has been warped by military demands.' *Nature* in particular focused on the Cadman Report's claim that Air Ministry research had a 'military bias' and its recommendation that research and development now be headed by a civil officer. Research areas which had been neglected by this military bias, but which are now needed in order to keep pace with civil aviation in the United States included, *Nature* noted, the prevention of ice formation, pressure cabins automatic blind landing equipment, anti-static electricity devices, and wireless.<sup>47</sup> Internationalists too cited the Report in support for their calls for international control – as in for example a 1943 memorandum by the Chatham House transport expert, Harry Osborne Mance.<sup>48</sup>

#### IV World War Two

The Second World War signalled two important changes in the discourses on convertibility. First, aerial convertibility now came to be much more widely discussed and debated in the United States, particularly in relation to the regulation of postwar international civil aviation. Second, the notion that convertibility was easily achieved was now increasingly challenged in policy debates, both in the United States and Britain. The massive wartime military research and development efforts appeared to demonstrate that military technology could not simply be converted from civilian science and technology. Development in aerial technology appeared to demonstrate the increasing divergence of military aircraft from the commercial.

Convertibility was debated in American think tanks and in government policy circles during discussions on policy options for postwar international aviation. A few stressed the ease of converting civilian transport to bombers. Professor of international law Oliver Lissitzyn, writing in 1940 in *Foreign Affairs*, not only emphasised the importance of commercial aviation as a 'reservoir of equipment and personnel for military aviation', but also claimed that 'it is still possible to convert many of the modern airliners into fairly efficient bombers...Civilian aircraft can also be used for training purposes' and for 'the transportation of troops and supplies'.<sup>49</sup> On the whole, however, the discourses on

---

<sup>46</sup> League of Nations Union, *The Problem of the Air*, pp. 22-3.

<sup>47</sup> 'Civil Aviation in Great Britain', in *Nature*, 2 April 1938, pp. 571 – 73. On the Cadman report see: Lyth, 'The Changing Role of Government in British Civil Air Transport 1919-49'. On Imperial Airways see: Pirie, *Air Empire*, pp. 178-234.

<sup>48</sup> Mance, *International Air Transport*, p. 76.

<sup>49</sup> Lissitzyn, 'The Diplomacy of Air Transport'.

convertibility stressed its limits. Arguing against full and quick convertibility of aircraft helped policy-makers and experts make their case against strong international regulation of international civilian aviation after the war. Experts on international relations at the New York-based Council on Foreign Affairs, meeting in the early forties to discuss the possibility of the formation of a postwar international political organisation, argued that whereas the similarities in civilian and military aircraft in the early thirties may have made the international control of aviation a real possibility then, this possibility had now receded, due to the 'rapidity of technical progress during the present war'.<sup>50</sup> One 1940 memorandum on the need for postwar disarmament stressed only the possibility of converting commercial aircraft to military transports, which however could be easily done as it required only the 'removal of unnecessary interior fittings'.<sup>51</sup> Aerial analyst Keith Hutchison explained in his widely-distributed 1944 pamphlet on postwar aviation that:

Since the beginning of the present war, however, we have seen increasing differences between military and civil types. Fighter planes, for instance, have no civilian use except possibly for stunt flying. Some bombers can be converted into transport planes, but the result is a make-shift that will not appeal to the commercial operator who can get anything better. The reverse process, converting transport planes into bombers, is less satisfactory.<sup>52</sup>

Nevertheless, it continued to be widely assumed in the United States that other aspects of civilian aerial infrastructure could be easily converted to military use. Since the 1920s champions of American domestic aviation had been making the case for the development of domestic civil aviation by emphasising its utility for military purposes. These arguments emerged most prominently during a 1934 Federal Commission on aviation, which had listed four ways in which civilian industry could be used for military purposes. The report however, noting that the convertibility of aircraft was widely assumed and feared in Europe, concluded that in the United States the military uses of civilian air transport 'depend for their value upon the volume of transport operation, not upon the type of equipment used. Any similarity of design between transport and military airplanes is of almost incidental importance.' Nevertheless the report had conceded the possibility of military influence on the design of civilian aircraft by concluding that 'We recommend that nothing be done to encourage any such similarity'.<sup>53</sup> These sentiments continued into the war, where they were transferred into discussions on postwar international civil aviation. In a *Foreign Affairs* article published in early 1942 international lawyer Grayson Kirk listed a number of ways in which 'civilian air lines perform an important military function', including gathering data on weather conditions and developing pilot experience.<sup>54</sup> Civil aviation expert J. Parker Van Zandt's 1944 study on postwar *Civil Aviation and Peace* similarly argued against the direct convertibility of civilian aircraft to fighting military aircraft, but nevertheless pointed out that civilian aviation could not be 'de-militarised' as it could perform at least seven vital military services during wartime.<sup>55</sup> The internationalist Universities Committee on Post-War International Problems, which polled its member

<sup>50</sup> G. Kirk, 'International Policing (A Survey of Recent Proposals)', 3 Oct. 1941, W-83-A-B30, Fiche 376, Council on Foreign Relations Papers, LSE Library, London School of Economics and Political Science.

<sup>51</sup> Warner, *Possibilities of Controlling or Limiting Aircraft*.

<sup>52</sup> Hutchison, *Freedom of the Air*, p. 13.

<sup>53</sup> Federal Aviation Commission, *Report of the Federal Aviation Commission*, p. 79.

<sup>54</sup> Kirk, 'Wings over the Pacific'.

<sup>55</sup> Van Zandt, *Civil Aviation and Peace*, pp. 23, 27.

university committees in 1944 also found that its respondents concluded that although ‘because of increasing functional specialization of aircraft design, planes for civil air traffic cannot be directly converted to military use’, nevertheless ‘aircraft production facilities, aircraft mechanics and air crews can be.’<sup>56</sup> And, indeed, from 1942 onwards the United States increasingly pressed civilian aviation into military use, including the use of civilian airliners for as military transports through newly formed organisations such as the Air Corps Ferrying Command and the Air Transport Command.<sup>57</sup>

In Britain, internationalists demanding strong international regulation of military and civil aviation continued to warn of the dangers of convertibility. Chatham House’s transport expert, H. Osborne Mance, for example, produced a series of reports calling for the international control of aviation, citing the continued convertibility of civil to military aircraft as a rationale.<sup>58</sup> Supporters of British civil and military aviation also continued to use convertibility arguments to push for greater suppression of German and Italian civil aviation after the war. Yet their support for convertibility was tempered with the realisation that the same arguments could be used in support of international control of British aviation. Aerial industrialist Frederick Handley-Page, writing in *International Affairs* in 1944, agreed with Mance that ‘it is impossible to separate the manufacture of civil aircraft from that of military aircraft. Undoubtedly, this view will be reflected in measures to place the aircraft industries of the Axis Powers under drastic control, and preferably to suppress them altogether.’ However, this did not portend the international control of civil aviation, for:

How far civil and military aeroplanes might be readily interchangeable in future is difficult to estimate. They may follow the ship and become more and more distinct; or, conceivably, the invention of some new kind of weapon which did not need special gun-turrets and bomb-bays might make them interchangeable merely by the installation or removal of special war equipment. In an art and science so fluid as aeronautical engineering, it is unwise to be dogmatic.<sup>59</sup>

By the end of the war, the notion of converting civilian aircraft to aggressive military use died altogether, and the word ‘convertibility’ followed soon thereafter. The 1944 Chicago Conference on international civil aviation acquiesced to the American vision of postwar aviation by laying the foundation for a lightly regulated aerial regime which was buttressed by the assumption that civilian airliners were of little military value. Convertibility was discussed at the conference, but the winning view was expressed by Adolf A. Berle, the U.S. Assistant Secretary of State, when he informed the conference that ‘According to experts, it is not possible to convert a peaceful transport plane into an effective instrument of war despite wide-spread popular misconception to the contrary’.<sup>60</sup>

Civilian aircraft and their associated facilities continued to be seen as having military value as a ‘reserve’. The 1948 the U.S. Air Policy Commission Report, *Survival in the Air Age*, for example, made the case for continued government support for the civilian aircraft industry and ‘personal aviation’ by arguing that in any future war airlines would be used

<sup>56</sup> Universities Committee on Post-War International Problems, ‘Summaries of Reports of Cooperating Groups’.

<sup>57</sup> Larsen, ‘The Air Transport Command’.

<sup>58</sup> Mance, *International Air Transport*; idem, *Frontiers, Peace Treaties, and International Organization*.

<sup>59</sup> Handley-Page, ‘International Air Transport’.

<sup>60</sup> Berle Jr., ‘International Civil Aviation Conference’. On the conference see, Sochor, *The Politics of International Aviation*; Dobson, *A History of International Civil Aviation*, pp. 37-51.

for military transport, and civilian factories, facilities and personnel more broadly for America's air forces.<sup>61</sup> This was part of a continuing wider prevailing view that civilian factories could be easily pressed into military use. Henry Morgenthau, Jr.'s proposals for the deindustrialisation of occupied Germany, for example, were based on the assumption that heavy industry was required for modern mechanized military forces, and that individual civilian factories may be 'converted' to military use. His 1945 polemic *Germany is Our Problem* focused in particular on the metallurgical, chemical and electrical industries (though without any reference to the convertibility of individual aeroplanes or ships).<sup>62</sup> Other allied planners organising for German disarmament paid more attention to which factories, industries, technologies, and sciences needed to be decommissioned, and which should be allowed to function. The U.S. Foreign Economic Administration (and later, the State Department) were however unable to produce coherent recommendations for differentiating safe from unsafe industries and factories. Implicit in their 1945 recommendations to the Allied occupying authorities was the recognition that almost all industry had military value. They suggested ongoing inspection of industry and scientific research and development by the occupying authorities as a means of preventing German military resurgence, rather than wholesale destruction of heavy industry. At the Potsdam Conference the Allies decided that all shipyards and aircraft factories were to be decommissioned. In March 1946 however the Allied Control Council produced their own lists of plant and machinery to be destroyed, but these largely choose to differentiate between safe and unsafe industry by targeting for destruction plant which produced specific materials such as magnesium, Beryllium, and synthetic oil and rubber. The exception was the shipping industry, where all ships (excluding fishing vessels) were to be decommissioned.<sup>63</sup>

During the Second World War, the militaristic perversion argument was rarely found in U.S. discussions on postwar disarmament or aviation, and even in Britain it was greatly diminished in these discussions and the discourses that surrounded them. In the interwar years the argument had been used in order to bolster the case for more civilian technical involvement in scientific and technological research and development. During the Second World War civilian technical experts were pressed into the service of the war effort, often in decisive advisory or decision-making positions, thus reducing the usefulness of the perversion argument. Criticising Allied militaries for abusing science and technology for warlike purposes in the midst of what was widely seen as a righteous war was anyhow problematic. Nor was the projection of perversion arguments onto Germany easy when Allied militaries were themselves using many of the same technologies, such as bombers, in the same way. Elements of the argument continued to exist of course, particularly the notion that technologies such as aviation (in particular) were essentially peaceful both in its effects and in its origins. Van Zandt's *Civil Aviation and Peace* pointed civil aviation's peaceful effects, posited military aviation as a different type of aviation, and only related military and civil aviation through seven ways in which civil aviation could be used for military purposes. This, however, was not described as a perversion, but rather as a natural necessity during wartime. Perversion arguments remained more prominent in Britain, and were mostly associated calls for the control of postwar civil aviation by a powerful international organisation. The Labour Party's policy on postwar aviation, issued in 1944,

---

<sup>61</sup> Air Policy Commission, *Survival in the Air Age*, pp. 59, 123-4

<sup>62</sup> Morgenthau, Jr., *Germany is our Problem*, pp. 13, 16-7.

<sup>63</sup> Oliver Haller, 'Destroying Weapons of Coal, Air and Water', pp. 160-206; and Cassidy, 'Controlling German Science'. On German disarmament generally see, Towle, *Enforced Disarmament*, chapter 8.

for example, began with the argument that militaristic attitudes still threatened the pacific development of civil aviation, and consequently that international control would be required after the war. Similarly, state committees (such as the Shelmerdine Committee) considering postwar civil aviation recommended international control, and cited the need to protect civil aviation from militaristic abuse as an important reason. Once international control was rejected at the 1944 Chicago Conference on international aviation, however, these arguments disappeared.<sup>64</sup>

## V Conclusion

Convertibility was a widely held belief and a widely used trope in the interwar years because it could easily be mobilised to support a wide range of positions with regard to the aviation and chemicals industries, arms control, state regulation, and criticism of foreign states. It could be, and was, used to support a range of political positions: nationalist, internationalist, liberal, and conservative. Militaristic perversion arguments were more narrowly located within liberal internationalist discourses. Both fed off widely held assumptions about the nature of modern science, technology, and military-civilian relations. It was widely assumed that modern armaments originated in civilian scientific invention, which was then developed for military purposes. For many the natural, including the most economical, trajectory of scientific and technological development was civilian, with the militaristic development a perversion. These arguments moreover reflected a largely enthusiastic attitude towards modern industry, including civilian aviation in particular. In these discourses it was largely accepted that the British state needed to support the growth of modern scientific industries – the question was the extent of military involvement and state control.

Once the growth of massive military research and development during the Second World War, and the attendant development of military aircraft, challenged this assumption, convertibility dropped away from the discourses on military weapons and arms control. It did not disappear altogether however – it was revived after the war in 1946 during attempts at atomic disarmament, in the form of for example the influential U.S. state department-sponsored Acheson-Lilienthal Report and the official U.S. Baruch Plan placed before the United Nations, the former of which based its proposals for international control of atomic energy on the notion that the ‘development of atomic energy for peaceful purposes and the development of atomic energy for bombs are in much of their course interchangeable and interdependent.’<sup>65</sup> Although attempts at the international control of atomic energy failed, notions of convertibility would survive and continue to be used in discourses surrounding the international regulation of atomic activities in the 1950s, and nuclear arms control in the 1960s. These beliefs about the convertibility of technology live on today through concepts such as ‘dual use technology’ and are institutionalized in the work of international organizations such as the IAEA.<sup>66</sup>

Recognising the convertibility and militaristic perversion arguments as an integral part of

---

<sup>64</sup> Van Zandt, *Civil Aviation and Peace*, 23, 27. The Labour Party, *Wings for Peace*. TNA, Interdepartmental Committee on Civil Aviation, *Interim Report to the Minister without Portfolio*, CAB 117/187, 5 Jan. 1942. On state planning for postwar aviation see: Brewin, ‘British Plans for International Operating Agencies for Civil Aviation’.

<sup>65</sup> Barnard et al., *A Report on the International Control of Atomic Energy*.

<sup>66</sup> The Statutes of the IAEA, approved 1956, note that the organisation is formed to prevent the ‘diversion’ of atomic facilities from civilian to military use. See, <https://www.iaea.org/sites/default/files/statute.pdf>, accessed 25 Mar. 2017.

interwar and wartime discourses on disarmament is an important step in furthering our understanding of the history of arms control. These arguments helped construct and shape notions of what disarmament meant, as well as the boundaries between the civilian and military industry, technology, and science. Their study consequently points to the socially-constructed and contingent nature of concepts often at the heart of arms control, and to the deep connections between these concepts and the politics and political positions of their day. The existence of these arguments points to the need to move beyond diplomacy and policy-making, and to study arms control in wider cultural, political, and social contexts.

## References

- Ahmann, R., A.M. Birke, and M. Howard, *The Quest for Stability: Problems of West European Security 1918-1957* (London, 1993).
- Air Policy Commission, *Survival in the Air Age* (Washington, D.C., 1948).
- 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 (1994), pp. 5-37.
- Barnard, C.I., J. R. Oppenheimer, et al., *A Report on the International Control of Atomic Energy* (Washington, D.C., 1946).
- Berle, Jr., A.A., 'International Civil Aviation Conference', *Vital Speeches of the Day*, 11 (1944), pp. 124-8.
- Brewin, C., 'British Plans for International Operating Agencies for Civil Aviation, 1941-1945', *International History Review*, 4 (1982), pp. 91-110.
- Buckley, T.H., 'The Icarus Factor: the American Pursuit of Myth in Naval Arms Control, 1921-36', in E. Goldstein and J. Maurer, eds., *The Washington Conference, 1921-22: Naval Rivalry, East Asian Stability and the Road to Pearl Harbor* (London, 1994), pp. 124-46.
- Burney, C.D., *The World, The Air and the Future* (London, 1929).
- Carlton, D., 'The Problem of Civil Aviation in British Air Disarmament Policy, 1919-1934', *Royal United Service Institution Journal*, 111 (1966), pp. 307 -16.
- Carlton, D., 'Great Britain and the Coolidge Naval Disarmament Conference', *Political Science Quarterly*, 83 (1968), pp. 573- 98.
- Cassidy, D., 'Controlling German Science, I: U.S. and Allied Forces in Germany, 1945-1947', *Historical Studies in the Physical and Biological Sciences*, 24 (1994), 197-235.
- Clark-Hall, R.H., 'The Value of Civil Aviation as a Reserve to the Royal Air Force in the Time of War', *Journal of the Royal United Service Institution*, LXIX, (1924), pp. 415-32.
- Dalton, H., *Towards the Peace of Nations: A Study in International Politics* (London, 1928).
- Davies, D., 'Disarmament', *Transaction of the Grotius Society*, 5 (1919), pp. 109-18.
- Davies, D., *Problem of the Twentieth Century: A Study in International Relationships* (London, 1930).
- Davies, T.R., 'France and the World Disarmament Conference of 1932-34', *Diplomacy and Statecraft*, 15 (2004), 765-80.
- Dobson, A., *A History of International Civil Aviation: From Its Origins Through Transformative Evolution* (Abingdon, 2017).
- Doty, R., 'Aporia: A Critical Exploration of the Agent-Structure Problematique in International Relations Theory', *European Journal of International Relations*, 3 (1997), pp. 365-92.
- Edgerton, D., *England and the Aeroplane: An Essay on a Militant and Technological Nation* (Basingstoke, 1991).
- Edgerton, D., *Warfare State: Britain 1920-1970* (Cambridge, 2006).
- Fanning, R.W., *Peace and Disarmament: Naval Rivalry and Arms Control 1922-1933* (Lexington, Kentucky, 1995).
- Federal Aviation Commission, *Report of the Federal Aviation Commission* (Washington, D.C., 1935).
- Fradkin, E.K., 'Chemical Weapons – Its Possibilities and Probabilities', *International Conciliation*, 248 (1929), pp. 113-92.
- Goldman, E.O., *Sunken Treaties: Naval Arms Control between the Wars* (University Park, Pennsylvania, 1994).
- Groves, P.R.C., *Our Future in the Air: A Survey of the Vital Question of British Air Power* (London, 1922).
- Groves, P.R.C., *Behind the Smoke Screen* (London, 1934).
- Hall, C., *Britain, America and Arms Control, 1921-37* (Basingstoke, 1987).

## Convertibility and the Militaristic Perversion of Aviation in Disarmament Discourses, 1919-1945

- Haller, O., 'Destroying Weapons of Coal, Air and Water: A Critical Evaluation of the American Policy of German Industrial Demilitarization 1945-1952' (unpub. Ph.D. thesis, Philipps-Universität Marburg, 2005).
- Handley-Page, F., "International Air Transport". By Sir Osborne Mance, assisted by J.E. Wheeler, *International Affairs*, 20, (1944), 281-82
- Holman, B., 'The Shadow of the Airliner: Commercial Bombers and the Rhetorical Destruction of Britain, 1917-35', *Twentieth Century British History*, 24 (2013), pp. 495-517.
- Howe, A., 'Free Trade and Global Order: the Rise and Fall of a Victorian Vision', in Duncan Bell, ed., *Victorian Visions of Global Order: Empire and International Relations in Nineteenth-Century Political Thought* (Cambridge, 2007), pp. 26-46.
- Hutchison, K., *Freedom of the Air* (New York, 1944).
- Jackson, P., 'France and the Problems of Security and International Disarmament after the First World War', *The Journal of Strategic Studies*, 29 (2006), pp. 247-80.
- Kaufman, G.R., *Arms Control During the Pre-Nuclear Age: The United States and Naval Limitation Between the Two World Wars* (New York, 1990).
- Kitching, C.J., *Britain and the Problem of International Disarmament 1919-34* (London, 1999).
- Kitching, C.J., *Britain and the Geneva Disarmament Conference: A Study in International History* (Houndsmills, 2003).
- Kirk, G., 'Wings over the Pacific', *Foreign Affairs*, 20 (1942), pp. 293-302.
- The Labour Party, *Wings for Peace: Labour's Post-War Policy for Civil Flying* (London, 1944).
- Larsen, A.J., 'The Air Transport Command', *Minnesota History*, 26 (1945), pp. 1-18.
- Larsen, H., *Foreign Policy and Discourse Analysis: France, Britain and Europe* (London, 2005).
- League of Nations Union, *The Problem of the Air* (London, 1935).
- Lefebure, V., *Scientific Disarmament* (London, 1931).
- Lissitzyn, O.J., 'The Diplomacy of Air Transport', *Foreign Affairs*, 19 (1940), pp. 156-70.
- Lyth, P.J., 'The Changing Role of Government in British Civil Air Transport 1919-49', in Robert Millward and John Singleton, eds., *The Political Economy of Nationalisation in Britain, 1920-1950* (Cambridge, 1995), pp. 65 - 87.
- Madariaga, S.D., *Disarmament* (London, 1929).
- Madariaga, S.D., *The World's Design* (London, 1938).
- Mance, H.O., *International Air Transport* (London, 1943).
- Mance, H.O., *Frontiers, Peace Treaties, and International Organization* (London, 1946).
- McKercher, B.J.C., ed., *Arms Limitation and Disarmament: Restraints on War, 1899-1939* (Westport, Connecticut, 1992).
- Meilinger, P.S., 'Disarmament and Airpower, 1932-1934: Clipping the Bomber's Wings', *The RUSI Journal*, 142 (1997), pp. 79 - 82.
- Milliken, J., 'The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Research Methods', *European Journal of International Relations*, 5 (1999), pp. 225-54.
- Morgenthau, Jr., H., *Germany is our Problem* (New York, 1945).
- Noel Baker, P.J., *Disarmament* (London, 1926).
- Noel Baker, P.J., *Disarmament and the Coolidge Conference* (London, 1927).
- Noel Baker, P.J., 'Peace and the Official Mind', in Idem. et al., eds., *Challenge to Death* (London, 1934), pp. 67 - 89.
- O'Brien, P.P., *British and American Naval Power: Politics and Policy, 1900-1936* (Westport, Connecticut, 1998).
- Pigou, A.C., *The Political Economy of War* (London, 1921).
- Pirie, G., *Air Empire: British Imperial Civil Aviation* (Manchester, 2009).
- Raleigh, W., *The War in the Air* (Oxford, 1922).
- Richardson, D., *The Evolution of British Disarmament Policy in the 1920s* (London, 1989).
- Shuster, R.J., *German Disarmament after World War I* (Abingdon, 2006).
- Sochor, E., *The Politics of International Aviation* (Houndsmills, 1991).
- Spaight, J. M., *An International Air Force* (London, 1932).
- Spiers, E.M., *Chemical Warfare* (Basingstoke, 1986).
- Spiers, E.M., 'Gas Disarmament in the 1920s: Hopes Confounded', *The Journal of Strategic Studies*, 29, (2006), pp. 281-300.
- Sykes, F.H., *Aviation in Peace and War* (London, 1922).
- Sykes, F.H., 'Memorandum by the Chief of the Air Staff on air-power requirements of the Empire', in

S. WAQAR H. ZAIDI

- Idem., From *Many Angles: An Autobiography* (London, 1942), pp. 558–74.
- Thomson, C.B., *Air Facts and Problems* (London, 1927).
- Towle, P., *Enforced Disarmament: From the Napoleonic Campaigns to the Gulf War* (Oxford, 1997).
- Universities Committee on Post-War International Problems, ‘Summaries of Reports of Cooperating Groups’, *International Conciliation*, 410 (1945), pp. 249-60.
- Vaïsse, M., *Sécurité D’abord: la Politique Française en Matière de Désarmement, 9 Décembre 1930 – 17 Avril 1934* (Paris, 1981).
- Van Zandt, J.P., *Civil Aviation and Peace* (Washington, D.C., 1944).
- Warner, E.P., *Possibilities of Controlling or Limiting Aircraft Suitable for Offense against Ground Objectives* (New York, 1940).
- Webster, A., ‘From Versailles to Geneva: The Many Forms of Interwar Disarmament’, *The Journal of Strategic Studies*, 29 (2006), pp. 225-46.
- Zaidi, S.W.H., “‘Aviation Will Either Destroy or Save Our Civilization’: Proposals for the International Control of Aviation, 1920-1945,” *Journal of Contemporary History*, 46 (2011), pp. 150-78.
- Zaidi, S.W.H., ‘Liberal Internationalist Approaches to Science and Technology in Interwar Britain and the U.S.’, in D. Laqua, ed., *Internationalism Reconfigured: Transnational Ideas and Movements Between the World Wars* (London, 2011), 17-43.

Official Publications

- Foreign Relations of the United States* 1919, IV, (Washington, D.C., 1943), pp. 370-1, Supreme Council, 17 Mar. 1919.
- League of Nations, *Organisation for Communications and Transit. Series of League of Nations publications, VIII*, (Geneva, 1930), P.R.C. Groves, ‘The Relations between Civil and Military Aviation, by P. R. C. Groves’, in *Enquiries into the Economic, Administrative and Legal Situation of International Air Navigation*.
- League of Nations, *Air Commission of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments, IX*, (Geneva, 1932), pp. 47 – 8, Objective Study on The Internationalisation Of Civil Aviation.

# *The Elisions and Elusions of Gentlemanly Capitalism*

By ANDREW DILLEY\*

It is now three decades since P. J. Cain and A. G. Hopkins developed the concept of gentlemanly capitalism and deployed it to explain three centuries of British imperial expansion. Despite heavy criticism, especially in the early days, the concept has entered scholarly and broader public discourse. This article offers a critical appraisal of gentlemanly capitalism. It outlines how Cain and Hopkins make three distinct sets of claims about the evolution of the British economy, about the sociology of status, and about the relationship between socio-economic elites and the state. It argues that, notwithstanding the undeniably rich analysis Cain and Hopkins weave around the concept, gentlemanly capitalism relies on a series of conceptual elisions and elusions which ultimately curtail its explanatory power. The article suggests however that from this critical deconstruction of the various elements of gentlemanly capitalism a fruitful new research agenda emerges.

It is thirty-one years since P. J. Cain and A. G. Hopkins first applied the concept of gentlemanly capitalism to the explanation of British imperial expansion in two seminal articles.<sup>1</sup> A decade later these evolved into a monumental two volume interpretation, *British Imperialism*, spanning three centuries which bridged the then opening gulf between area studies and British history.<sup>2</sup> Cain and Hopkins' work was self-consciously located within a long radical tradition of writing on empire.<sup>3</sup> Indeed, Dane Kennedy dismissed gentlemanly capitalism as little more than a reshuffling of John Hobson and Joseph Schumpeter to revise the long-dominant Robinson and Gallagher paradigm of imperial history.<sup>4</sup> Kennedy was too hasty. The connections Cain and Hopkins draw between the open service-based orientation of the British economy, the dominance of the financial-commercial complex of the City of London, the account of a powerful nouveaux-aristocratic elite, and the linking of these themes to imperialism generate an account well placed to address twenty-first century concerns within a long established paradigm.<sup>5</sup> Thus, in the second edition, gentlemanly capitalism and British imperialism become the historical handmaidens of globalisation.<sup>6</sup> Now a third edition boldly appends an excursion into the recent internal

---

\* University of Aberdeen

<sup>1</sup> Cain and Hopkins, 'Gentlemanly Capitalism and British Expansion Overseas, I'; Cain and Hopkins, 'Gentlemanly Capitalism and British Expansion Overseas, II'.

<sup>2</sup> Fieldhouse, 'Can Humpty-Dumpty'.

<sup>3</sup> Cain, 'Hobson Lives?'; Cain, *Hobson*; Cain, 'Capitalism, Aristocracy and Empire'. On the radical tradition, see Semmel, *Liberal Ideal*; Claeys, *Imperial sceptics*.

<sup>4</sup> Kennedy, 'Imperial History', p. 345. On Robinson and Gallagher, see Louis, ed., *Imperialism*.

<sup>5</sup> Cain and Hopkins, *British Imperialism, 1688-2000*, pp. 2-3. For the application of gentlemanly capitalism (and much else) to a contemporary agenda, see Drayton, 'Imperial History', p. 161 and passim.

<sup>6</sup> Cain and Hopkins, *British Imperialism, 1688-2015*, pp. 717-725; Akita, ed., *Gentlemanly capitalism*. See also, Hopkins, 'Back to the Future'; Hopkins, ed., *Globalization*; Hopkins, ed., *Global history*.

travails of the United Kingdom in the wake of the 2008 financial crash.<sup>7</sup> In short, their work offers perhaps the most thorough scholarly outworking of a deep rooted understanding of Britain's global past and present.

With gentlemanly capitalism showing few signs of retirement, this article subjects that core concept to close scrutiny. Drawing on three decades of extensive debate, it argues that, for all its empirical strengths, gentlemanly capitalism rests on a series of elisions and elusions: elisions because it involved collapsing together categories that are better left analytically distinct, and elusions because in so doing gentlemanly capitalism avoids engagements with several other fields of analysis. These, it is argued, collectively undermine gentlemanly capitalism's explanatory power but also signpost a future research agenda.

## I

Through the concept of gentlemanly capitalism, Cain and Hopkins make three main claims. The first is that over the last three centuries, notwithstanding the industrial revolution, agriculture and then services (especially commerce and finance) have been the dominant sectors of the British economy, and that global commerce and finance have been increasingly concentrated in the City of London.<sup>8</sup> Second, a socio-cultural claim: these sectors have been dominated by the aristocracy or gentry or by those who can acquire and emulate their status and values. Finance especially and to a lesser extent commerce better enabled their leaders to sustain gentlemanly lifestyles because they are more removed from the daily grind of production and industrial relations. From the mid-nineteenth century and the decline of agriculture, aristocratic fortunes came to rely heavily on commerce and finance. Thus those engaged in the (London-based) upper reaches of finance and commerce, Cain and Hopkins argue, were able to acquire status and hence integrate into Britain's governing classes, forging a single gentlemanly capitalist elite.<sup>9</sup> Third, the economic and socio-cultural dominance of the gentlemanly capitalist elite (co-located in Whitehall and the City of London) shaped the principal elements of both domestic political economy and overseas imperial expansion in their interests. As Cain and Hopkins write, 'the gentlemanly elite had a common view of the world and how it should be ordered. The degree of coherence or like mindedness explains why and how, at the top of the gentlemanly order, the barriers between business and government were no more than mobile Chinese walls'.<sup>10</sup>

Thus within gentlemanly capitalism Cain and Hopkins collapse three distinct sets of claims: about the evolution of the British economy; about the sociology of power; and about the forces shaping state action. How well, though, do these elements cohere internally or with each other? First let us look at their claims about the economy. At the core of Cain and Hopkin's panoptic interpretation lies a re-emphasis of the importance of the service sector in the British economy. This begs a question though, what are services and can they be treated as a coherent entity? Cain and Hopkins acknowledge that the sector

---

<sup>7</sup> Cain and Hopkins, *British imperialism: innovation and expansion*; Cain and Hopkins, *British Imperialism: Crisis and Deconstruction*; Cain and Hopkins, *British Imperialism, 1688-2000*; Cain and Hopkins, *British Imperialism, 1688-2015*.

<sup>8</sup> Cain and Hopkins, *British Imperialism, 1688-2000*, pp. 37-41.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 41-43.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 43.

## The Elisions and Elusions of Gentlemanly Capitalism

is complex and multifaceted.<sup>11</sup> Services comprise a set of activities encompassing everything from domestic service through to high finance, as much distinguished by greater ease with which agriculture, industry, and indeed the public sector can be defined.<sup>12</sup> Reemphasising the importance of such a heterogeneous (hence large) category in the evolution of the British economy may be necessary only in the context of the powerful hold industrialisation has had on the imaginations of historians and contemporaries.<sup>13</sup> Moreover, the weight of the service sector does not particularly distinguish Britain from its closest rivals. In 1911 services employed 35% of the British working population, manufacturing 39%. The ratios for France, Germany and the USA in 1906, 1907, and 1910 were, respectively, 28%:25%, 22%:29%, and 35%:29%. The ratio between agriculture and manufacturing differed far more.<sup>14</sup> Of course, Cain and Hopkins' real interest is not so much in the service sector as a whole but in the elements of the service sector orientated outwards – a smaller component of the whole. Thus they concentrate on export trades, invisible exports (such as shipping and insurance), and finance, and on the City of London's almost unrivalled status as a global commercial and financial centre.<sup>15</sup> In the crucial decades prior to 1914 earnings from invisibles as well as overseas investment income were crucial in making up the deficit in the balance of visible exports.<sup>16</sup>

All of this begs a question as to how united even the internationally-orientated element of the service sector actually was, and how far it really can be hermetically sealed from industry.<sup>17</sup> Mercantile activity often relied on exporting manufactured goods, indeed John Inikori has argued that the industrial revolution itself was driven in part by import substitution, the replacement of cotton imports from Bengal by the products of Lancashire looms in the African slave trade.<sup>18</sup> Manufacturers, merchants, and various financial institutions all co-existed in particular locations. For example, the Mersey basin evolved a cluster of mercantile, marketing, insurance and other services as well as manufacturing.<sup>19</sup> The point is not just that all these sectors co-existed but that they were often interdependent, explaining why the earliest and most widespread forms of business mobilisation – medieval guilds and companies, and from the eighteenth century, chambers of commerce – were based on locality not sector.<sup>20</sup> The idea of a 'sector', of agriculture, industry, and services, is a construct. Elite formation did not take place within such abstractions but within a fragmented, interdependent, and overlapping reality based in the first instance on location.

There was no inevitable alignment of interest amongst services. Globally-orientated services were, in practice, highly and increasingly specialised and hence fragmented. This fragmentation and specialisation led to conflicts within the service sector and alliances with industrialists. For example merchants and manufacturers engaged in a near perpetual dispute from the 1880s through to the 1930s with shipping companies over bills of lading which distributed liabilities in cases where goods were damaged.<sup>21</sup> Indeed London, the

---

<sup>11</sup> Ibid., pp. 36-38.

<sup>12</sup> Lee, 'The service industries', pp. 117-118.

<sup>13</sup> Cannadine, 'Present and the Past'.

<sup>14</sup> Floud, 'Britain, 1860-1914', pp. 18, Table 1.6.

<sup>15</sup> Cain and Hopkins, *British Imperialism, 1688-2000*, pp. 112-124. See also Cassis, *Capitals of capital*.

<sup>16</sup> Cain and Hopkins, *British Imperialism, 1688-2000*, pp. 151-166.

<sup>17</sup> Daunt, "Gentlemanly Capitalism", pp. 133-142.

<sup>18</sup> Inikori, *Africans*. See also Ward, 'Industrial Revolution'.

<sup>19</sup> Tate, 'Industry'.

<sup>20</sup> Bennett, *Local Voice*.

<sup>21</sup> Porter, 'Which City, What Empire?', pp. 55-59. On Bills of Lading, see for example 'Congress of Chambers of Commerce', *Chambers of Commerce Journal*, August 1886, p. 42-49.

great heartland of gentlemanly capitalism, exemplifies the fragmentation of interests. As Ranald Michie has shown, London was a multifaceted economic centre – including a major manufacturing hub - with multiple functions and activity all overlapping, and overlapping with activities in other parts of the UK.<sup>22</sup> Thus the coalescences and conflicts between finance, industry, insurance, merchants, shippers played out within as well as across the City. The Treasury and Bank of England's dogged adherence to the gold standard in the late 1920s found no more vociferous critic than the secretary of the London chamber of commerce, A. de V. Leigh, whose unorthodox views shaped the chamber's position on monetary policy from the 1920s through to the 1950s.<sup>23</sup>

Even international finance was a multifarious collection of institutions performing diverse if overlapping functions. There were intimate connections between but also big distinctions between money, credit, and capital markets, and even in long term finance between issuing new debt and secondary markets in debt.<sup>24</sup> The London Stock Exchange alone was vast and heavily subdivided.<sup>25</sup> The merchant banks, which take pride of place in Cain and Hopkins account, actually issued only an estimated two-fifths of overseas debt between 1870 and 1914. While they were the largest group within the market, most lending flowed through other channels.<sup>26</sup> Even merchant banks competed amongst themselves.<sup>27</sup> In short, by eliding the service sector, finance, and ultimately high finance – the Bank of England and its court and certain merchant banks – Cain and Hopkins conflate the economic importance of services as a whole with a far narrower segment of the London financial, let alone service, sector.

## II

The economic coherence of services, even the export-orientated elements of services, and indeed even finance alone are not sufficient to explain a systematic bias on the part of the state. Gentlemanly capitalism's socio-cultural assertions that high finance held a particularly close position in relation to policy-makers become all the more important in this context. Geoffrey Ingham long ago pointed out that 'gentlemanliness' not capitalism does all the heavy lifting in Cain and Hopkins' analysis.<sup>28</sup> Gentlemanliness explains the makings of the elite, gentlemanliness connects the City - or rather high finance - with the British state, and gentlemanliness supposedly disconnected policy-makers from industry.

A brief reprise of Joseph Schumpeter ought at least to make us ponder the relationship between gentlemanliness and capitalism.<sup>29</sup> For Cain and Hopkins gentlemanliness legitimates interests that then help frame a concept of the national interest and hence direct imperialism. For Schumpeter, imperialism was a throwback to pre-capitalist values which warped capitalism.<sup>30</sup> It was not capitalist self-interest but belligerent aristocratic ethics that drove imperialism. The point is that Cain and Hopkins' gentlemanly values (which they

<sup>22</sup> Michie, *City of London*.

<sup>23</sup> Archives Canada, MG 26-J1 (Mackenzie King Papers) Vol. 192, 163558, De V Leigh to McGreer, 10 Dec 1932; 163560, A De V Leigh to Mr White, 22 Nov 1932; London Metropolitan Archives, CLC/B/082/MS18287, *Congress Proceedings*, 1948, pp. 46-47.

<sup>24</sup> Dilley, *Finance, Politics, and Imperialism*, pp. 42-49. For a classic account, see Bagehot, *Lombard Street*.

<sup>25</sup> Duguid, *The Stock Exchange*; Michie, *London Stock Exchange*.

<sup>26</sup> Balogh, *Studies in Financial Organization*, p. 233. For one case of 'ungentlemanly' capitalism, see Phimister, 'Corners'.

<sup>27</sup> Chapman, *Rise of merchant banking*.

<sup>28</sup> Ingham, 'British Capitalism', pp. 341-348.

<sup>29</sup> Hobson, *Imperialism*.

<sup>30</sup> Schumpeter, *Imperialism and Social Classes*.

## The Elisions and Elusions of Gentlemanly Capitalism

clearly conceive of as encompassing a culture of empire) might precede and evolve independently from the self-interest of service capitalism. While there remains considerable debate about the extent, nature, and pervasiveness of imperial culture in Britain, few doubt its existence or its prominence in British elite political culture at least.<sup>31</sup> Businesses were not exterior to culture, not least the cultures of empire. As Charles Jones argued, nineteenth century mercantile classes increasingly had to reconcile themselves with (and demonstrate service to) imperialist and/or (on the peripheries) nationalist values.<sup>32</sup> Empire became a part of a culture of gentility – or at least one strand of it – and support for empire was more easily acquired and demonstrated than the markers of status that came with birth and upbringing. Cain and Hopkins never quite resolve the degree to which the political culture of empire might impart its own independent dynamics and shape the sense of self-interest, even actions, of service sector capitalists.<sup>33</sup> Thus gentlemanly culture in their work binds political and economic elites together yet, following Hobson, economic self-interest is primarily supposed to drive decision-making.<sup>34</sup> Culture is both fundamental and strangely eluded, denied significant autonomy.

In practice Cain and Hopkins use gentility as a proxy for the decision-making *process*, a means of explaining how (rather than why) the economic interests of the City (or high finance) shaped three centuries of economic management and global policy, and why industrialists were supposedly less influential. There were to be sure often tight connections between the City, aristocracy, and political elite. One can easily find examples a plenty of aristocratic ‘guinea pig’ directors on company boards – reputable and disreputable, of former financiers entering politics or of movements the other way from the benches of Westminster and offices of Whitehall to the boardrooms of the Square Mile.<sup>35</sup> That said, it is not clear that industrialists were necessarily excluded. Joseph Chamberlain’s rise is a case in point and not easily dismissed as merely an isolated example given his centrality in two critical episodes of imperial expansion and governance: the South African War (1899-1902) and the tariff reform campaign. In their different ways the reverberations of both framed imperial and later Commonwealth political and economic governance down to 1939 and beyond.<sup>36</sup> If Chamberlain is an exception, he is a very significant exception.<sup>37</sup>

Cain and Hopkins tend, when pushed, to argue that the critical point for them is that where the interests of finance and industry (or indeed commerce) conflicted, that finance tended to triumph. Monetary policy and the gold standard tend to the case in point. Nonetheless it is necessary to consider the mechanisms by which decisions favouring finance (or the City more broadly) came about. Cain and Hopkins put great emphasis on the shared mentalité, culture, and society of various gentlemen (in Westminster and the City). There is, however, an alternative approach to explaining moments when finance demonstrably asserts influence: to focus more precisely on the structural and institutional connections between finance and state.<sup>38</sup> Finance may indeed hold a privileged position as a result, but over more limited aspects of policy and not for the reasons suggested by

<sup>31</sup> On Empire and elite culture, see Colley, *Britons: forging the nation, 1707-1837*; Thompson, *Imperial Britain*. Even Bernard Porter does not deny that imperial culture existed, nor that it was more prevalent amongst the upper classes. See Porter, *Absent-minded Imperialists*.

<sup>32</sup> Jones, *International business*. For the influence of liberal idealism on some investors in Argentina, see Jones, ‘Great Capitalists’.

<sup>33</sup> Dilley, *Finance, Politics, and Imperialism*, pp. 97-103; Smith, ‘Patriotism’.

<sup>34</sup> Hobson, *Imperialism*, pp. 59, 80-83, 202.

<sup>35</sup> Hess, *Critic’s Black Book*.

<sup>36</sup> Marsh, *Joseph Chamberlain*; Darwin, ‘Third British Empire?’.

<sup>37</sup> Cain and Hopkins, ‘Peculiarities’, pp. 220-221.

<sup>38</sup> Williamson, ‘City of London’, pp. 17-20; Peden, ‘Treasury and the City’.

gentlemanly capitalism.

### III

States need money and often more money than they can raise through taxation. There is nothing new or uniquely British in that point. Modern financial instruments evolved from the fifteenth century as means of resolving the basic needs of the state for finance.<sup>39</sup> The Bank of England, London Stock Market, and national debt in its modern form all were founded in the late-seventeenth century to facilitate the needs of the English, soon British, state for finance and helped make Britain triumphant in the eighteenth century trials of fiscal militarism.<sup>40</sup> The need for extra resources has of course been most acute in periods of war, the eighteenth and early twentieth centuries in the British case, but it can also be seen at other points: where the need for massive domestic capital investment or Keynesian-style deficit finance are felt, or when existing debts require refinancing.<sup>41</sup> There is no need for the socio-cultural mechanisms of gentlemanly capitalism to explain why finance might have a unique connection to policy. The ability of the state to achieve the geopolitical and domestic political goals of policymakers has been inseparable from the maintenance of credit – adherence to certain rules of the financial game (to borrow Cain and Hopkins' phrase). The exigencies of maintaining credit and debt management and the associated institutions – for example the close institutional links between the Bank of England and the Treasury – may provide sufficient explanation for the impact of financial considerations on British government policy without any resort to a broader socio-cultural explanation.<sup>42</sup> Financiers will inevitably have a distinctive influence on states compared to all other economic interests regardless of manners and mores. But they will have such an influence only so far as state credit is a policy priority, within the parameters of that concern, and hence only so far as domestic political formations permit.

An excursion to the new world illustrates precisely how such an alternative argument might play out. Indeed it is precisely the argument Cain and Hopkins themselves adopt. In the indebted dominions of Australia, Canada and New Zealand, and the 'honorary dominion' of Argentina, Cain and Hopkins rely on precisely this meshing of institutional connections and political aspirations. In all cases they argue that because imported capital was essential to economic development and nation building in the new world, the maintenance of credit and adherence to the 'rules of the game' generated a 'structural power' exerted by the City (in its own right it should be added and with little direct role for the British state).<sup>43</sup> Whether or not individual politicians, much less the political class as a whole, were gentlemen is beside the point. They were certainly not deeply imbricated in the tight gentlemanly capitalist nexus but adhered to the 'rules of the game' anyway, or faced the consequences.<sup>44</sup> However, structural connections between finance and politics existed irrespective of such considerations and curtailed only by the power of

---

<sup>39</sup> Dilley, 'Financial Institutions'.

<sup>40</sup> Brewer, *Sinews of power*.

<sup>41</sup> Ferguson, *Cash Nexus*, p. 148.

<sup>42</sup> Green, 'Influence of the City'.

<sup>43</sup> Cain and Hopkins, *British Imperialism, 1688-2000*, pp. 209-216; Cain and Hopkins, 'Theory and Practice', pp. 204-210; Hopkins, 'Informal Empire'; Hopkins, 'Gentlemanly capitalism'. For alternate views, see Davis, 'Late nineteenth-century British imperialist'; Kubicek, 'Economic Power'; Redish, 'British Financial Imperialism'; McAloon, 'Gentlemanly capitalism'.

<sup>44</sup> Bernard Attard's as yet unpublished work on the Queensland loans affair of the 1920s perfectly illustrates the point. See also Cochrane, *Blockade*.

## The Elisions and Elusions of Gentlemanly Capitalism

countervailing domestic political forces.<sup>45</sup> If *gentlemanly* capitalism is not really needed to explain the influence of finance in the dominions or indeed in Argentina, it is not clear why the same structural dependence on London finance cannot explain the relationship between the British state and the City.

This highlights how Cain and Hopkins fail to give a full account of the processes by which policy is formulated; the need to bring the state back in.<sup>46</sup> This is not merely a call for more empirical detail of for ‘smoking guns’ but to assert the importance of political as well as economic context.<sup>47</sup> Take the Edwardian tariff reform campaign. Ewen Green pointed out that Tariff Reform was beaten at the ballot box in 1906 (and indeed, twice, in 1910, and in 1923).<sup>48</sup> Cain and Hopkins replied that on tariff reform the City was divided – indeed it swung towards tariff reform after 1906 favouring indirect over direct taxation. Their reply missed the point that the fact that because one of the major aspects of British political economy became a major issue in electoral politics, it could only be resolved within that framework. Even *if* the City had been united behind tariff reform or free trade, it is hard to see that this would in and of itself altered the outcome.<sup>49</sup> By 1910 the balance of opinion in the City had shifted towards tariffs and imperial preference and Lords Rothschild and Revelstoke (of Baring’s) attacked the Liberal government’s taxation policies vociferously. However the two 1910 elections – fought ostensibly on constitutional principle (but also on ‘people’s budget’ and tariff reform) – did not deliver the outcomes favoured in the City.<sup>50</sup>

Cain and Hopkins argue that the gold standard and sound money more generally were more important to the City. That rings true, not least because for a host of reasons gold underpinned the confidence of financiers and hence state credit.<sup>51</sup> Certainly the division in the 1880s between Bimetallists and advocates of the gold standard did not enter the political mainstream. In these circumstances and given the arcane and deeply financial nature of the debate, Cain and Hopkins are probably right to argue that City-based experts and particularly the views of the Bank of England carried great weight, but perhaps more because of their technical expertise and institutional connection to the British state rather than due to superior gentility.<sup>52</sup> Nonetheless a distinct minority, the City also provided some leading advocates of bimetallism such as Henry Hucks Gibbs.<sup>53</sup> Interests cut across industry and services. Moreover, nothing inevitably placed the currency issue beyond the realm of popular politics. In 1896 William Bryan Jennings made currency central to the US presidential election with his slogan ‘you shall not crucify America on a cross of gold’.<sup>54</sup> The point is that nothing finance or gentlemanly capitalists could do could determine how any particular aspect of policy was dealt with within the political arena.

In short, politics was autonomous. Insufficient acknowledgement of this point can lead Cain and Hopkins to blur cause with effect. Take the great ‘Gladstonian’ tryptic of the gold

---

<sup>45</sup> Dille, *Finance, Politics, and Imperialism*. See also Attard, ‘Free-trade Imperialism’; Attard, ‘Bridgeheads’.

<sup>46</sup> Williamson, ‘City of London’, pp. 21-26.

<sup>47</sup> Porter, ‘South African War’. For a critique (cited by Cain and Hopkins) which, to some extent, misses Porter’s point, see Trapido and Marks, ‘Lord Milner’.

<sup>48</sup> Green, ‘Gentlemanly Capitalism’.

<sup>49</sup> Trentmann, *Free trade nation*.

<sup>50</sup> Blewett, *Peers, the Parties and the People*. On the City in this period, see Cassis, *City bankers*, pp. 297-301; Howe, ‘Liberals and the City’.

<sup>51</sup> Bordo and Rockoff, ‘Gold Standard’.

<sup>52</sup> Cain and Hopkins, ‘Theory and Practice’, p. 202.

<sup>53</sup> *Chamber of Commerce Journal*, 5 Aug. 1886, p. 33.

<sup>54</sup> Brogan, *Penguin History of the USA*, pp. 431-434.

standard, balanced budgets, and free trade.<sup>55</sup> This settlement originated in a long series of reforms from the 1820s through to the 1850s undertaken successively by the ‘Liberal Tories’ (not least manufacturers’ son Robert Peel), Whigs, and Cobdenite radicals – the constituent parts of the great Victorian Liberal party.<sup>56</sup> Cain and Hopkins treat this as a transition phase between two incarnations of gentlemanly capitalism, and emphasise the importance of these policies for the City’s late nineteenth century successes.<sup>57</sup> Yet all were conceived of as means to increase the independence of the state from the City. Peelites saw the gold standard as a means to discipline state expenditure by preventing the printing of money against advice from the Bank of England.<sup>58</sup> Balanced budgets and reduced expenditure were means to reduce the state’s cushioning of broader economic forces: their goal was to promote virtue not economic growth.<sup>59</sup> Free trade, symbolically completed with Peel’s repeal of the Corn Laws emerged from the combined efforts of evangelical liberal Tories, Whigs, and Cobdenite radicals who articulated an alliance between the urban industrial workers and capitalists.<sup>60</sup> It was an attack on agricultural protectionism, conceived deliberately to undermine aristocratic power and belligerence – the old gentlemanly capitalism. This period, the 1820s to 1850s, is the fulcrum of Cain and Hopkins account, the period in which an old gentlemanly capitalism gave way to a new one with commerce and finance promoted to senior partners. Yet the forces which drove this transition are difficult to explain through the gentlemanly capitalist paradigm and Cain and Hopkins provide only brief (and rightly cautious) analysis.<sup>61</sup> The triumphs of the late nineteenth century City (of gentlemanly capitalism) seem the unintended consequences of early nineteenth century politics.

Similarly Cain and Hopkins effectively show how finance could at times be intimately entwined in the operation of imperialism (inevitably so since finance is intimately entwined with the operation of virtually all state activities) and the ways in which British policy could be seen to benefit City interests. But this is not the same as demonstrating that imperial expansion was driven by gentlemanly capitalism. It is for example not that surprising to learn that late-nineteenth century India had applied to it similar models of political economy to those developed in Britain and that serving India’s debts in Britain was a key policy priority.<sup>62</sup> But it is hard to argue that it was with this goal in mind that East India Company expansion took place in the late eighteenth and early nineteenth century, and Cain and Hopkins do not make such a claim.<sup>63</sup> Similarly, settler societies in the Americas and antipodes were, in the late nineteenth century major destinations for British trade and investment. They feature heavily in Cain and Hopkins account as fields of informal imperialism, largely through the operation of the ‘structural power’ of finance without any particularly important role for the British state.<sup>64</sup> The connection of economic development with inward flows of capital did create connections and forms of influence that might be considered imperialism or, more usefully, as evidence of a looser form of ‘structural power’. But again, this does not mean that gentlemanly capitalism initiated these

<sup>55</sup> Cain and Hopkins, *British Imperialism, 1688-2000*, pp. 135-150.

<sup>56</sup> Boyd Hilton provides the most compelling account. See Hilton, *Mad, Bad and Dangerous*; Hilton, *Corn, cash, commerce*. On the Liberal Party, see Vincent, *Formation*.

<sup>57</sup> Cain and Hopkins, *British Imperialism, 1688-2000*.

<sup>58</sup> Hilton, ‘Peel’.

<sup>59</sup> Hilton, *Age of Atonement*.

<sup>60</sup> Howe, *Free trade*.

<sup>61</sup> Cain and Hopkins, *British Imperialism, 1688-2000*, pp. 135-144.

<sup>62</sup> Sunderland, *Financing the Raj*.

<sup>63</sup> Cain and Hopkins, *British Imperialism, 1688-2000*, pp. 275-302.

<sup>64</sup> *Ibid.*, 205-274; Hopkins, ‘Informal Empire’; *ibid.*

## The Elisions and Elusions of Gentlemanly Capitalism

processes. The colonisation of Botany Bay, the annexation of New Zealand, the westwards expansion of Europeans in Canada, none of these policies were obviously conceived to serve the interests of gentlemanly capitalism.<sup>65</sup> Moreover the great outflow of European migrants – the other engine of settler capitalism – had origins independent of anything within the aegis of gentlemanly capitalism.<sup>66</sup> Arguing the City and especially finance benefited from and subsequently influenced indebted settler states is not the same as arguing that the interests of gentlemanly capitalism drove their formation.

Overseas, the interests of the City and Whitehall often diverged. Indeed in 1915 the eminent financial journalist Hartley Withers wrote that, ‘in the City if one suggests that our Foreign Office is swayed by financial influences one is met by incredulous mockery’.<sup>67</sup> Ian Phimister has shown how, in the run up to the South African War, the fear of British policy makers was not the persistence of Afrikaner dominance in the region, but the emergence of a freewheeling capitalist-dominated United States of South Africa which would be entirely within the City’s informal empire but fell short of the aspirations of a Chamberlain and Milner.<sup>68</sup> In the Ottoman Empire, in Persia, and in China in the late nineteenth century competition between European took place through loans and through competing banking institutions.<sup>69</sup> Cain and Hopkins argue that in Persia the unwillingness of British financiers to invest more limited the influence of the British state and frustrated the Foreign Office’s aims.<sup>70</sup> Again, if the divisions between the City and Whitehall were ‘Chinese walls’, how could their agendas be so different? Perhaps Persia was marginal, but the South African War was the most costly of all nineteenth century wars of imperial expansion. What can we learn by labelling such divergences ‘disputes within the family’?<sup>71</sup> Surely they highlight an autonomous agenda on the part of the state which needs to be explained. Institutions have their own logics, cultures, and goals; their own trajectories which require conceptualisation and analysis.

## IV

This article has highlighted three distinct elements of gentlemanly capitalism (economic, socio-cultural, and political) and questioned how cohesively these elements articulate. It has not denied the importance of the service sector, the unique role finance played in political and economic life, the power of ideas of gentility in the formation of social capital in the UK (or that empire might play a role in engendering respectability), or suggested that these factors had no influence at all over British domestic or overseas policy. Rather it has argued that these elements of gentlemanly capitalism gains coherence only through a series of elisions and elusions. These lead Cain and Hopkins to impart a false unity to the service sector and the City while overlooking cross-cutting ties to industry; to discount the autonomy of a culture of empire within the making of ‘gentlemanliness’; to an emphasis on the formation of a single gentlemanly capitalist mentalité at the expense of the narrower structural connections between finance and the state; and to disregard the influence of political institutions and hence both the divisions between elements in the City and the

---

<sup>65</sup> For a sweeping account, see Belich, *Replenishing the earth*. See also Schwartz, *In the Dominions of Debt*.

<sup>66</sup> Baines, *Migration*; Harper, ‘British Migration’.

<sup>67</sup> Withers, *International finance*, pp. 105-106.

<sup>68</sup> Phimister, ‘Empire’, pp. 75-77. See also Cain and Hopkins, ‘Peculiarities’, pp. 220-221.

<sup>69</sup> Feis, *Europe*.

<sup>70</sup> Cain and Hopkins, *British Imperialism, 1688-2000*, pp. 351-356.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 43.

state and to the political processes (not least electoral politics) through which policies must be formulated and legitimated. In the end, the strength of Cain and Hopkins achievement lies in the parts and not the whole. Unpicking the elisions and elusions of Cain and Hopkins' rich framework highlights complex interactions of economy, society, culture and the state worthy of their herculean labours even if these are not reducible to the straightjacket of gentlemanly capitalism.

### Bibliography

- Akita, S., ed., *Gentlemanly capitalism, imperialism and global history* (Basingstoke, Gentlemanly capitalism edn, 2002).
- Attard, B., 'From Free-trade Imperialism to Structural Power: New Zealand and the Capital Market, 1856-68', *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 35, no. 4 (2007), pp. 505-527.
- Attard, B., 'Bridgeheads, 'Colonial Places' and the Queensland Financial Crisis of 1866', *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 41, no. 1 (2013), pp. 11-36.
- Bagehot, W., *Lombard Street: A description of the money market* (London, 1873).
- Baines, D., *Migration in a mature economy: emigration and internal migration in England and Wales 1861-1900* (Cambridge, 1985).
- Balogh, T., *Studies in Financial Organization* (Cambridge, 1947).
- Belich, J., *Replenishing the earth: the settler revolution and the rise of the Anglo-world, 1783-1939* (Oxford, 2009).
- Bennett, R. J., *The Local Voice: The History of Chambers of Commerce in Britain, Ireland, and Revolutionary America, 1760-2011* (Oxford, 2011).
- Blewett, N., *The peers, the parties and the people: the general elections of 1910* (London, 1972).
- Bordo, M. D. and Rockoff, H., 'The Gold Standard as a "Good Housekeeping Seal of Approval"', *Journal of Economic History*, 56, no. 2 (1996), pp. 389-428.
- Brewer, J., *The Sinews of Power: war, money and the English state, 1688-1783* (London, 1989).
- Brogan, H., *The Penguin history of the United States of America* (London, 3 edn, 2003).
- Cain, P. J., 'Hobson Lives? Finance and British Imperialism 1870-1914' in S. Groenveld and M. J. Wintle eds., *State and Trade : government and the economy in Britain and the Netherlands since the Middle Ages* (Zutphen, 1992), pp. 90-102.
- Cain, P. J., *Hobson and imperialism: radicalism, new liberalism, and finance 1887-1938* (Oxford, 2002).
- Cain, P. J., 'Capitalism, Aristocracy and Empire: Some 'Classical' Theories of Imperialism Revisited', *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 35 (2007), pp. 25-47.
- Cain, P. J. and Hopkins, A. G., 'Gentlemanly Capitalism and British Expansion Overseas I. The Old Colonial System, 1688-1850', *Economic History Review*, 39, no. 4 (1986), pp. 501-525.
- Cain, P. J. and Hopkins, A. G., 'Gentlemanly Capitalism and British Expansion Overseas II: New Imperialism, 1850-1945', *Economic History Review*, 40, no. 1 (1987), pp. 1-26.
- Cain, P. J. and Hopkins, A. G., *British imperialism: innovation and expansion, 1688-1914* (London, 1993).
- Cain, P. J. and Hopkins, A. G., *British Imperialism: Crisis and Deconstruction, 1914-90* (London, 1993).
- Cain, P. J. and Hopkins, A. G., 'Afterword: The Theory and Practice of British Imperialism' in R. E. Dumett ed., *Gentlemanly Capitalism and British Imperialism: The New Debate on Empire* (London, 1999), pp. 196-220.
- Cain, P. J. and Hopkins, A. G., *British Imperialism, 1688-2000* (Harlow, 2nd edn, 2001).
- Cain, P. J. and Hopkins, A. G., 'The Peculiarities of British Capitalism: Imperialism and World Development' in S. Akita ed., *Gentlemanly capitalism, imperialism and global history* (Basingstoke, 2002), pp. 207-264.
- Cain, P. J. and Hopkins, A. G., *British imperialism, 1688-2015* (3rd edn, 2016).
- Cannadine, D., 'The Present and the Past in the English Industrial Revolution, 1880-1980', *Past & Present*, 103, no. 1 (1984), pp. 131-172.
- Cassis, Y., *City bankers, 1890-1914* (Cambridge, 1994).
- Cassis, Y., *Capitals of capital: a history of international financial centres, 1780-2005* (Cambridge, 2006).
- Chapman, S. D., *The rise of merchant banking* (London, 1984).
- Claeys, G., *Imperial sceptics: British critics of empire, 1850-1920* (Cambridge, 2010).
- Cochrane, T., *Blockade: the Queensland loans affair, 1920 to 1924* (St. Lucia, Qld., Australia, 1989).

## The Elisions and Elusions of Gentlemanly Capitalism

- Colley, L., *Britons: forging the nation, 1707-1837* (London, 1992).
- Darwin, J., 'A Third British Empire? The Dominion Idea in Imperial Politics' in J. M. Brown and W. R. Louis eds., *Oxford history of the British Empire: The twentieth century* (Oxford, 1999), pp. 64-87.
- Dauntton, M. J., "'Gentlemanly Capitalism' and British Industry, 1820-1914", *Past and Present*, no. 122 (1989), pp. 119-158.
- Davis, L. E., 'The Late nineteenth-century British imperialist: specification, quantification and controlled conjectures' in R. E. Dumett ed., *Gentlemanly Capitalism and British Imperialism : The New Debate on Empire* (London, 1999), pp. 82-112.
- Dilley, A., *Finance, Politics, and Imperialism: Australia, Canada, and the City of London, c.1896-1914* (Basingstoke, 2012).
- Dilley, A., 'Financial Institutions' in J. M. MacKenzie and N. Dalziel eds., *Encyclopedia of Empire* (London, 2016).
- Drayton, R., 'Imperial History and the Human Future', *History Workshop Journal*, 74, no. 1 (2012), pp. 156-172.
- Duguid, C., *The Stock Exchange* ([S.l.], 1904).
- Feis, H., *Europe the world's banker, 1870-1914* (New Haven, 1930).
- Ferguson, N., *The cash nexus: money and power in the modern world, 1700-2000* (London, 2001).
- Fieldhouse, D. K., 'Can Humpty-Dumpty be out back together again? Imperial History in the 1980s', *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 12 (1984), pp. 9-23.
- Floud, R., 'Britain, 1860-1914: A Survey' in R. Floud and D. N. McCloskey eds., *The economic history of Britain since 1700* (Cambridge, 2nd edn., 1994), pp. 1-28.
- Green, E. H. H., 'The Influence of the City over British Economic Policy, c. 1880-1960' in Y. Cassis ed., *Finance and financiers in European history, 1880-1960* (Cambridge, 1992), pp. 193-218.
- Green, E. H. H., 'Gentlemanly Capitalism and British Economic Policy, 1880-1914: the debate over bimetalism and protectionism' in R. E. Dumett ed., *Gentlemanly Capitalism and British Imperialism: The New Debate on Empire* (London, 1999), pp. 44-67.
- Harper, M., 'British Migration and the Peopling of the Empire' in A. N. Porter ed., *Oxford History of the British Empire: vol 3 :The nineteenth century* (Oxford, 1999), pp. 75-87.
- Hess, H., *The Critic's Black Book: a record of facts and figures connected with the promotion, direction, and management of Joint Stock Companies in Great Britain* (London, 1901-1902).
- Hilton, B., *Corn, cash, commerce: the economic policies of the Tory governments, 1815-1830* (Oxford, 1977).
- Hilton, B., 'Peel: a Reappraisal', *The Historical Journal*, 22, no. 03 (1979), pp. 585-614.
- Hilton, B., *The age of atonement: the influence of evangelicalism on social and economic thought, 1795-1865* (Oxford, 1988).
- Hilton, B., *A mad, bad and dangerous people? England 1783-1846*, *New Oxford history of England* (Oxford, 2006).
- Hobson, J. A., *Imperialism: A Study* (London, 1902).
- Hobson, J. A., *Imperialism: A Study* (London, 1905).
- Hopkins, A. G., 'Informal Empire in Argentina: An Alternative View', *Journal of Latin American Studies*, 26, no. 2 (1994), pp. 469-484.
- Hopkins, A. G., 'Back to the Future: From National History to Imperial History', *Past and Present*, 164, no. 1 (1999), pp. 198-243.
- Hopkins, A. G., 'Gentlemanly capitalism in New Zealand', *Australian Economic History Review*, 43, no. 3 (2003), pp. 287-297.
- Hopkins, A. G., ed., *Globalization in world history* (London, 2002).
- Hopkins, A. G., ed., *Global history: interactions between the universal and the local* (Basingstoke, 2006).
- Howe, A., *Free trade and liberal England, 1846-1946* (Oxford, 1997).
- Howe, A., 'The Liberals and the City' in R. C. Michie and P. Williamson eds., *The British Government and the City of London in the Twentieth Century* (Cambridge, 2004), pp. 135-152.
- Ingham, G., 'British Capitalism: Empire, Merchants and Decline', *Social History*, 20 (1995), pp. 339-354.
- Inikori, J. E., *Africans and the industrial revolution in England: a study in international trade and economic development* (Cambridge, 2002).
- Jones, C. A., 'Great Capitalists and the Direction of British Overseas Investment in the Late Nineteenth Century: The Case of Argentina', *Business History*, 22, no. 2 (1980), pp. 152-169.
- Jones, C. A., *International business in the nineteenth century: the rise and fall of a cosmopolitan bourgeoisie* (New York, 1987).

## ANDREW DILLEY

- Kennedy, D., 'Imperial History and Post-colonial Theory', *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 24, no. 3 (1996), pp. 345-363.
- Kubicek, R. V., 'Economic Power at the Periphery: Canada, Australia, and South Africa, 1850-1914' in R. E. Dumett ed., *Gentlemanly Capitalism and British Imperialism: The New Debate on Empire* (London, 1999), pp. 113-127.
- Lee, C., 'The service industries' in R. Floud and D. N. McCloskey eds., *The economic history of Britain since 1700* (Cambridge, 2nd edn., 1994), pp. 117-144.
- Louis, W. R., ed., *Imperialism: the Robinson and Gallagher controversy* (New York, 1976).
- Marsh, P. T., *Joseph Chamberlain: entrepreneur in politics* (London, 1994).
- Mcaloon, J., 'Gentlemanly capitalism and settler capitalists: imperialism, dependent development and colonial wealth in the south island of New Zealand', *Australian Economic History Review*, 42, no. 2 (2002), pp. 204-224.
- Michie, R. C., *The City of London: continuity and change, 1850-1990* (London, 1992).
- Michie, R. C., *The London Stock Exchange: a history* (Oxford, 1999).
- Peden, G. C., 'The Treasury and the City' in R. C. Michie and P. Williamson eds., *The British Government and the City of London in the Twentieth Century* (Cambridge, 2004), pp. 117-135.
- Phimister, I., 'Corners and Company-Mongering: Nigerian Tin and the City of London, 1909-12', *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 28, no. 2 (2000), pp. 23-41.
- Phimister, I., 'Empire, Imperialism, and the partition of Africa' in S. Akita ed., *Gentlemanly capitalism, imperialism and global history* (Basingstoke, 2002), pp. 207-264.
- Porter, A., 'The South African War (1899-1902): Context and Motive Reconsidered', *Journal of African History*, 31, no. 1 (1990), pp. 43-57.
- Porter, A. N., 'Which City, What Empire? Shipping, Government, and the Limits of Co-operation. 1870-1914' in R. V. Turrell and J. J. Van Helden eds., *The City and Empire* (London, 1984), pp. 54-62.
- Porter, B., *The absent-minded imperialists: empire, society, and culture in Britain* (Oxford, 2004).
- Redish, A., 'British Financial Imperialism after the First World War' in R. E. Dumett ed., *Gentlemanly Capitalism and British Imperialism: The New Debate on Empire* (London, 1999), pp. 113-127.
- Schumpeter, J. A., *Imperialism and Social Classes* (New York, 1951, 1st Pubd 1919).
- Schwartz, H. M., *In the dominions of debt: historical perspectives on dependent development* (Ithaca, N.Y., 1989).
- Semmel, B., *The liberal ideal and the demons of empire: theories of imperialism from Adam Smith to Lenin* (Baltimore, 1993).
- Smith, A., 'Patriotism, Self-Interest and the 'Empire Effect': Britishness and British Decisions to Invest in Canada, 1867-1914', *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 41, no. 1 (2013), pp. 59-80.
- Sunderland, D., *Financing the Raj: the City of London and Colonial India, 1858-1940* (Woodbridge, 2013).
- Tate, J., 'Industry, Techonology, and the Political Economy of Empire: Lancastrian Industrialists and the Cotton Supply Question, c. 1850-1910' (University of Aberdeen, 2015).
- Thompson, A., *Imperial Britain: the empire in British politics, c.1880-1932* (London, 2000).
- Trapido, S. and Marks, S., 'Lord Milner and the South African State Reconsidered' in M. Twaddle ed., *Imperialism, the state and the Third World* (London, 1992).
- Trentmann, F., *Free trade nation: commerce, consumption, and civil society in modern Britain* (Oxford, 2008).
- Vincent, J., *The formation of the British Liberal Party, 1857-1868* (Hassocks, 2nd edn, 1976).
- Ward, J. R. 'The Industrial Revolution and British Imperialism, 1750-1850', *Economic History Review*, 47, no. 1 (1994), pp. 44-65.
- Williamson, P. 'The City of London and government in modern Britain: debates and politics' in R. C. Michie and P. Williamson eds., *The British Government and the City of London in the Twentieth Century* (Cambridge, 2004), pp. 5-30.
- Withers, H., *International finance* (London, 1916).

# *Broadcasting Britishness during the Second World War: Radio and the British World*

By SIMON J. POTTER\*

This essay considers the role of radio broadcasting in appealing to and reinforcing Britannic sentiment during the Second World War, and thus mobilising a united imperial war effort. Radio played on the bonds of sentiment in a particularly powerful fashion, because it addressed listeners intimately and with a sense of authenticity, and allowed rapid, regular, and direct communication with audiences over long distances. Imperial broadcasting structures established during the 1920s and 1930s were repurposed for war, under the leadership of the British Broadcasting Corporation (BBC), but bringing in broadcasters (and state information and propaganda agencies) all around the British world. Many different producers, writers, artists, and experts helped broadcast Britishness during this period, appealing to Britannic sentiment in a wide variety of ways. Often they linked Britishness with liberty, democracy, and equality, even if this flew in the face of the realities of empire. The British connection was presented as a living and vital force, bringing people together despite divisions of race. Broadcasters also made a powerful appeal to ideas about a common history and set of traditions. The essay suggests that such themes offered a significant means of harnessing Britannic sentiment to the needs of war.

## I

Over the past two decades, new historical research has helped us better to understand the manifold connections that helped create a ‘British world’. Developing and disintegrating over the course of the nineteenth and twentieth centuries, this transnational entity comprised Britain, its settler colonies or ‘dominions’ in Canada, Australia, New Zealand, and South Africa, and the many communities elsewhere whose members identified themselves as British. The ties that bound the British world together were political, economic, demographic, and military. Yet it was a sentimental idea of Britannic community that provided perhaps the most fundamental and lasting support for the British connection. A world-spanning British identity drew on ideas about shared culture, history, language, and (for some) a belief in a common racial interest and destiny. This felt sense of community largely transcended differences between regions and political parties, and was sometimes also able to overcome divisions of class, religion, and race (albeit in an extremely patchy and incomplete fashion). Britannic sentiment endured well after the other connecting forces that bound the British world together had effectively dissipated, and its

---

\* University of Bristol

ghost continues to haunt Britain in the era of Brexit.<sup>1</sup>

How can historians get to grips with this vast, intangible realm of sentiment? This short essay uses archival evidence relating to radio broadcasting during the Second World War as a route into the subject, and to suggest some core themes. Historians are often ‘deaf’ to the role that radio has played in the past, and tend to neglect radio as a source for social and cultural history in favour of the more easily accessible print media.<sup>2</sup> The essay argues that thinking about wartime broadcasting provides a novel approach to understanding the interaction of contemporary understandings of British identity with the pressing realities of a united, successful, and final imperial war effort. It shows how contemporaries sought to draw on ideas about a shared history of resistance to foreign aggression, and appeal to common ideals of liberty, to bind the inhabitants of the British world together in the face of Fascism. Viewed from the perspective of today, attempts to claim a positive link between empire, resistance, and liberty might seem strange, perverse, and distasteful. However, this was not how contemporaries responded during the Second World War: if its pervasiveness is anything to go by, then this appeal must have resonated with audiences to a considerable degree.

During the Second World War, radio disseminated the information and propaganda required to win consent for a vital, complex imperial war effort.<sup>3</sup> Ideas about British identity were certainly deployed on the airwaves for official and instrumental purposes. Yet Britannic sentiment cannot be viewed simply as a tool of propaganda. Those seeking to mobilise Britishness in the cause of war had to work with, accommodate, and exploit deep-rooted and long-lived ideas and assumptions about the origins and nature of that community. Moreover, wartime propaganda was organised in a decentralised fashion in the British world: authority was shared among different governments around the empire, and with state propaganda agencies working in a variety of loose relationships with a range of semi-state and largely autonomous organisations, including broadcasters. This meant that individual producers, writers, and artists were often able to work with some autonomy as they interpreted the nature of British sentiment and its connection with the war effort. There was not one simple, official propaganda line to toe.

For historians of Britannic sentiment, radio should also be of particular interest because it possesses certain distinctive characteristics as a medium, which rendered it a particularly powerful means of conveying ideas about British identity during a period of global conflict. Compared with other media of mass communication, the appeal of radio was unusually intimate, speaking to individuals or families in their own homes, and to service personnel in camps and on the frontline around the world. Although a mass medium (with nine million households in Britain possessing a listener licence by 1939 and with similarly high levels of access in most parts of the British world), radio could seem to speak to listeners on a personal level, and thus appeal particularly effectively to sentimental connections. Contemporaries also prized the authenticity of radio, its ability to present listeners with a live connection, and to provide the sounds of real people and of genuine events as they happened.<sup>4</sup> Finally, thanks to the development of long-distance short-wave transmission

<sup>1</sup> For a brief, recent overview of the historiography of the British World see Potter, *British Imperial History*, pp. 98-104. Key collections of essays on the subject include Bridge and Fedorowich (eds), *The British World*; Buckner and Francis (eds), *Rediscovering the British World*; Buckner and Francis (eds), *Canada and the British World*; and Darien-Smith, Grimshaw, and Macintyre (eds), *Britishness Abroad*.

<sup>2</sup> See Scales, *Radio and the Politics of Sound*, pp. 7-8.

<sup>3</sup> Jackson, *The British Empire and the Second World War*; Grey, ‘War and the British World’; Jeffery, ‘The Second World War’.

<sup>4</sup> Scannell, *Radio, Television and Modern Life*, pp. 58-74.

## Broadcasting Britishness during the Second World War

and reception technologies during the 1920s and 1930s, radio made possible instantaneous communication over vast distances. During the First World War, news could certainly travel fast, but was still subject to the vagaries of the disruption of the telegraph system, and was also limited by the carrying capacity of that system.<sup>5</sup> In the Second World War, by contrast, radio could bring up-to-date news to audiences around the British world, direct from the heart of the empire and from the battlefield, many times each day.

### II

During the 1920s and 1930s the British Broadcasting Corporation (BBC) developed for itself a significant role as a promoter of Britannic and imperial sentiment at home in Britain, and overseas in the colonies and dominions. Through its programmes it encouraged listeners to think of themselves as members of a world-spanning Britannic community. Overseas, the BBC's key tool was the Empire Service, established in 1932 and providing the foundation for the BBC's wartime Overseas Services and, eventually, for the BBC World Service. During the 1930s, the BBC also began to ship programmes recorded on disc, known as transcriptions, to other broadcasters around the empire. The inter-war period also saw the establishment of many different broadcasting services and stations around the British empire: those run as public authorities often developed close (if not always harmonious) links with the BBC. The Australian Broadcasting Commission (ABC), the Canadian Broadcasting Corporation (CBC), the South African Broadcasting Corporation (SABC), New Zealand's National Broadcasting Service (NBS) and National Commercial Broadcasting Service (NCBS), and All India Radio went on to play crucial roles in mobilising radio during the Second World War.

Broadcasters also worked closely with official information and propaganda agencies during the conflict, such as Britain's Ministry of Information (MoI). Direct state funding, under the supervision of the Foreign Office, allowed the BBC's Overseas Services to expand, serving more overseas listeners with better programmes, including material in languages other than English. To serve the special requirements of audiences in different parts of the empire, the BBC drew on teams of Australian, Canadian, New Zealand, South African, and Indian producers, commentators, and artists. These people were gathered together by the BBC in Britain and at the seat of war to create an aural representation of the idea of a combined imperial military effort. Many of the programmes broadcast by the BBC on short-wave were picked up by stations around the British world and 're-broadcast' on medium-wave frequencies that could reach a greater number of listeners. Exchanges of pre-recorded programmes on disc also increased massively during the war, particularly with the creation of the London Transcriptions Service, run by the BBC but subsidised and partly directed by the British government. Public broadcasters in the dominions meanwhile also produced their own information and propaganda programmes, for domestic and overseas audiences. They provided programmes for other broadcasters, notably the BBC, and began to establish their own short-wave services (or to assist state-run short-wave services), allowing them directly to reach listeners overseas.<sup>6</sup>

In presenting listeners with programmes about the British empire, public broadcasters did not rely entirely upon the expertise of their own programme planners and producers. They

---

<sup>5</sup> Potter, *News and the British World*, pp. 186-210.

<sup>6</sup> For more on these issues see Potter, *Broadcasting Empire* and Potter, 'The Colonisation of the BBC'. On the BBC and the Second World War, particularly in terms of domestic British broadcasting, see Hajkowski, 'The BBC, the Empire, and the Second World War' and Nicholas, "'Brushing Up Your Empire'".

also employed or sought assistance from external writers, academic advisers, speakers, artists, and critics. Many of these contributors were deeply committed to the idea of Britannic unity. Even some who were not so convinced still allowed their sense of patriotic duty, or their commitment to fighting Fascism, to overcome their scruples about British imperialism. George Orwell, for example, was drawn into mediating war and empire despite his significant doubts about the morality of British overseas rule.<sup>7</sup>

Individuals also worked to broadcast empire in other ways. The raw material for programmes travelled around the British world in unprocessed form, with flows of written information, publications, and scripts crossing the empire's internal borders to provide the basic content for broadcasts. A good example of how such material could be used for radio were the talks prepared in New Zealand by Joan Wood, an Englishwoman married to the professor of history at Victoria College, Wellington. In her broadcast sessions, Wood made frequent reference to 'home front' conditions and initiatives in Britain, Canada, and Australia, and sometimes also the USA. She illustrated her talks with references to published accounts of new policies and austerity measures overseas, providing comparisons with New Zealand conditions and initiatives and suggestions for borrowing ideas from abroad.<sup>8</sup>

Speakers and entertainers could also travel around the empire in person: artists as diverse in their appeal as Gracie Fields and Noël Coward visited Australia and New Zealand during the war, broadcasting to boost morale and raise funds for the war effort. Coward, a famous British playwright, actor, and performer, undertook considerable propaganda work during the war, including tours of America, the Middle East, South Africa, Burma, India, Australia, and New Zealand.<sup>9</sup> In his broadcasts in Australia and New Zealand, subsequently published in Britain, Coward, a fierce patriot, was keen to stress the continuing vitality of the Britannic connection.<sup>10</sup>

### III

This essay now turns to consider some of the key themes and approaches deployed by those broadcasting Britishness during the Second World War. Notably, in encouraging individuals and communities to make the sacrifices necessary to win the war, in Britain and around the empire, propagandists paid great attention to the theme of a common, voluntary commitment to a struggle for shared values of democracy and equality.<sup>11</sup> The empire was presented as a force for increasing economic welfare and political self-government for all those under its rule. Unity was emphasised, even in the face of evidence of discrimination, protest, and disintegration.<sup>12</sup> This involved presenting listeners with what was undeniably a particular, partial, and politically-charged account of the empire's past, as well as of its present and future. Yet the pervasiveness of these themes suggests that they were deemed to have considerable appeal to Britannic sentiment.

At the outset of the war, the British MoI was keen to emphasise the theme of growing self-determination within the empire. The aim was to defend Britain's colonial record against any comparison with the expansionist policies of Nazi Germany. The Ministry

---

<sup>7</sup> Fleay and Sanders, 'Looking into the Abyss'.

<sup>8</sup> HL, MS-1122, Joan Wood, scripts of radio talks.

<sup>9</sup> Aldgate and Richards, *Britain Can Take It*, p. 188.

<sup>10</sup> Coward, *Australia Visited*.

<sup>11</sup> For the broader context see Rose, *Which People's War?*.

<sup>12</sup> Webster, *Englishness and Empire*, pp. 6-7, 19-54.

## Broadcasting Britishness during the Second World War

sought to stress that the British empire was an ‘association of free and equal partners’, united in a common war effort against a Nazi ‘slave Empire’. To achieve this goal, officials at the MoI argued that existing British public attitudes would have to be modified. Older ideas about the relationship between homeland and dependencies would have to be dispelled, and propagandists would need actively to combat anti-imperial prejudices that had arisen ‘owing to ignorance of the evolution which has transformed British Imperialism’.<sup>13</sup>

Outside Britain, similar themes were also developed by broadcasters in the dominions, such as William Macmahon Ball, a Melbourne politics lecturer and the wartime controller of Australia’s short-wave broadcasting services. Ball was a regular Australian contributor to BBC programmes, and was invited at one stage to run the BBC’s Pacific Service.<sup>14</sup> In his Dominion Commentary talks for the BBC’s National Service, Ball explained to British audiences that although the nature of the imperial connection between Britain and Australia had changed during the interwar years, and aggressive, belligerent jingoism had abated, an enduring sentimental connection remained. In the wake of the fall of France, Ball argued for example that

[Although] Australians today do not generally get worked up about the Empire as an Empire in the way they used to twenty years ago... it has been very striking how in these last weeks Australians have shown the depth of their devotion to England and all England means.<sup>15</sup>

He stressed that superficial disagreements between governments in Britain and Australia should not be allowed to distract attention from Australian loyalty: such squabbles were ‘just the sort of mutual criticism to be expected inside any family whose members have any individuality’.<sup>16</sup> Ball took care to emphasise that, while the bonds of empire did not act in quite the same way as in earlier decades, they still linked Britain and Australia together into a single community.

Leonard Brockington, a Welsh-born Canadian barrister, renowned public speaker, former CBC chairman, and special advisor to the Canadian Prime Minister Mackenzie King, made similar points as he toured the wartime British world and broadcast a series of talks along his way. Appointed advisor to the British MoI in 1942, the following year Brockington visited Australia and New Zealand on behalf of the Ministry, accompanied by Bob Bowman, formerly of the CBC’s Overseas Unit.<sup>17</sup> In his talks, Brockington reported on the work of Australians stationed in Britain, Canada, the US, and the Pacific Islands, but also described wartime Britain, which he argued was becoming a more democratic and equal society.<sup>18</sup> Britain and the empire, he insisted, were no longer dominated by Blimpish

---

<sup>13</sup> BBC WAC, R34/953, Ministry of Information memorandum, ‘Policy Committee – Empire Publicity Campaign – Paper for discussion on Tuesday, 1st October, 1940’.

<sup>14</sup> On the Australian short-wave service see Vickery, ‘Telling Australia’s Story to the World’, ch. 5; Hilvert, *Blue Pencil Warriors*; and, more generally, Hodge, *Radio Wars*. For Ball’s relationship with the BBC see NLA, Ball papers, box 1, folder 6, R. A. Rendall to Ball, 27 Oct. 1941 and copy of Ball to C. Connor [sic], 15 Oct. 1941. See also NAA NSW, SP1558/2, box 81, file ‘Dominion Commentary’ Programme for BBC, 1939-40.

<sup>15</sup> NLA, Ball papers, box 1, folder 6, script for ‘Dominion Commentary’, 15 July 1940.

<sup>16</sup> NLA, Ball papers, box 1, folder 6, Script for ‘Dominion Commentary’, 4 Nov. 1940.

<sup>17</sup> NAA ACT, ‘Visit to Australia – L. W. Brockington’, SP112/1, control symbol 353/2/63. See also NAA ACT, SP112/1, control symbol M98, ‘Brockington, L.W., visit of’.

<sup>18</sup> NAA NSW, SP300/1, box 11, Leonard Brockington, ‘National Talk’, 20 Feb. [1943] and ‘Talk by L.W. Brockington’, 5 Mar. [1943].

‘icles with monocles’; similarly, the British Commonwealth was made up of ‘millions of decent God-fearing, home-loving, generous and just people, who have no desire to dominate anyone, or to deny any man, whatever his colour or race, justice and an equality of opportunity’.<sup>19</sup> All this clearly harmonised with broader BBC (and MoI) wartime policies of portraying Britain as a progressive rather than a hierarchical society, and the empire as a means of improving the welfare of all its subjects.<sup>20</sup> Brockington helped project ideas about a ‘people’s war’ and a ‘people’s empire’ to the dominions. In a talk heard by radio listeners in Britain, Canada, Australia, and New Zealand, Brockington stressed that all members of a multi-racial British world were fighting together for liberty and against racialism. He spoke of his own mixed English and Welsh heritage, as an example of the coming together of different peoples under the aegis of Britishness, and argued that historic cooperation between diverse groups in Britain was mirrored in other parts of the Commonwealth.

I have stood among Canadians of Norman blood and speech patiently guarding the southern shores of England; I have heard General Smuts salute an Empire that once tried to destroy him, an Empire, which for the sake of humanity, [he] helped so violently to save, so wisely to guide. I have sat in the houses of the Maori listening to the reading of letters from Maori soldiers, telling their mothers wistfully of the English countryside, and of their pride in equal British brotherhood.<sup>21</sup>

Brockington was ‘broadcasting to us all about us all’.<sup>22</sup>

Another broadcaster who provided the BBC with despatches aimed at explaining the Australian war effort to British audiences, and at reassuring them of Australian loyalty, was the journalist Chester Wilmot.<sup>23</sup> Wilmot had already broadcast for the BBC before the war, and subsequently worked closely with BBC colleagues while covering the work of the Australian Imperial Force (AIF) in the Middle East: some of his reports were carried by the BBC during this period. Returning to Australia (after having fallen out with the Australian high command and being sent home from New Guinea), Wilmot broadcast for the BBC on Australian affairs.<sup>24</sup> Here, he made good use of his knowledge of British requirements and conditions, taking care to explain the Australian war effort in ways that British audiences could understand and empathise with. Discussing coal strikes in Australia in 1942, Wilmot emphasised that while it might seem

strange to you people at home that with the enemy at our gates, there is still trouble with strikers in Australia... I think it’s true that people here are not yet roused as much as you were after Dunkirk, but you must remember that the Japanese are still as far from Sydney

<sup>19</sup> NAA NSW, SP300/1, box 11, ‘National Talk by Mr. L. W. Brockington, K.C.’, 26 Mar. 1943.

<sup>20</sup> Nicholas, ‘“Brushing Up Your Empire”’, 215. Hajkowski, ‘The BBC and the Second World War’, 136.

<sup>21</sup> NAA NSW, SP300/1, box 11, Leonard Brockington, ‘Calling Australia’, 20 June 1943.

<sup>22</sup> SLNSW, ML MSS 6275/11, E. T. Fisk papers, file – ‘Brockington, Mr. L. W.’, Sir Ronald Cross to E. T. Fisk, 18 Feb. 1943. See also NAA NSW, SP300/1, box 11, ‘Talk by Mr. L.W. Brockington K.C., to be radio-telephoned to BBC’, 23 March 1943 and ‘Talk for the BBC by Mr. L. W. Brockington K.C.’, 27 April [1943]. See also *Sydney Morning Herald*, 12 April and 11 May 1943. Brockington’s Canadian broadcasts were also heard by, and would have been partly aimed at, audiences in the USA.

<sup>23</sup> For more on Wilmot see, most recently, McDonald with Brune, *Valiant for Truth* (Sydney, 2016).

<sup>24</sup> NLA, Ball papers, box 4, folder 29, Chester Wilmot to Ball, 28 Feb. 1941. NLA, Chester and Edith Wilmot papers, series 1, folder 48, Wilmot to T. W. Bearup, 4 July 1941; Lawrence Cecil to Bearup, 17 Nov. 1940, 28 Nov. 1940, and 4 May 1941; and Bearup to Wilmot, 11 Dec. 1941.

## Broadcasting Britishness during the Second World War

as Athens is from London.<sup>25</sup>

Wilmot could be quite critical, for example when discussing the failure of the British and Americans properly to define Allied war aims, and the dangers of ignoring supply problems as Australian troops advanced in New Guinea.<sup>26</sup> This probably acted to balance and thus make palatable the propagandistic elements of Wilmot's broadcasts. He was certainly deemed a success by the BBC, which invited him to join its team of war correspondents covering the Normandy campaign, and later appointed him special correspondent at the Nuremberg trials.

### IV

In his broadcasts, Wilmot emphasised how the enduring sentimental connections between Britain and Australia were rooted in a common military history. 'Australian soldiers of two generations have fought and died [in the Middle East] side by side with their British, New Zealand, South African and Indian comrades.'<sup>27</sup> Like other contemporaries, he did not present interwar and wartime changes in the constitutional and diplomatic relationship between Britain and Australia as marking a revolutionary departure from past patterns. Instead, they were interpreted as natural outgrowths of a long-term trend towards liberty and self-government, a shared heritage. As long as this tendency was not blocked, then increasing autonomy could only strengthen the underlying sentimental connections upon which the empire's existence depended.

Indeed, imperial history was seen by both the MoI and the Colonial Office as playing an important role in the broader propaganda war, and many academic imperial historians were drawn into the world of broadcasting, to advise and provide suitable programme material.<sup>28</sup> However, it was not only academics and policy-makers who sought to put the imperial and British past on air. Writers of popular entertainment and children's programmes also engaged with historical themes to strengthen appeals to Britannic sentiment. Using the proceeds from her sales of radio scripts in Australia to the ABC, the writer Nancy Phelan left Sydney for London in September 1938, eager to get to England before the anticipated outbreak of hostilities. An Anglophile, she described herself as a 'lover of London': for her, 'London was poetry, history, romance, mists and bare trees, lamplight on wet pavements, daffodil buds in the square... Nothing was disappointing, nothing discouraged me, I didn't care that the British lived on starch and Brussels sprouts.' However, elsewhere in her writings she did show more of an awareness of the realities of working-class life in Britain.<sup>29</sup> After casual work in London and the Midlands, she married and had a child, and moved to Devon to escape the Blitz.<sup>30</sup> During and after the war, she wrote a number of radio scripts for the ABC and the BBC, generally aimed at children and women. Many of

---

<sup>25</sup> NAA NSW, series SP300/4, control symbol 140, 'Commentary for BBC – by Chester Wilmot – relayed by radiophone', 11 Apr. 1942.

<sup>26</sup> NAA NSW, series SP300/4, control symbol 168, 'B.B.C. News Despatch no. 14 – by Chester Wilmot – Relayed from Melbourne', 16 July 1942. NAA NSW, series SP300/4, control symbol 187, 'National News Commentary – B.B.C. News Despatch – by Chester Wilmot', 8 Oct. 1942.

<sup>27</sup> NAA NSW, series SP300/4, control symbol 162, 'B.B.C. News Despatch No. 12 – By Chester Wilmot', 3 July 1942.

<sup>28</sup> Potter, 'What did you do in the War, Professor?'

<sup>29</sup> SLNSW, Nancy Phelan papers, box 2, Script of talk entitled 'London Night', n.d..

<sup>30</sup> SLNSW, Phelan papers, box 32, unpublished typescript MSS of 'Friendly natives: an English memoir', n.d.. Phelan, *Swift Foot of Time*, pp. 5, 13. Phelan, *Kingdom by the Sea*.

her children's programmes were historical dramas, fictionalising episodes in the lives of figures such as Bonnie Prince Charlie, Lady Jane Grey and Charles II. In these plays, she drew on her knowledge of the dialect, accents, and way of life of the 'amazingly primitive' people of the west of England.<sup>31</sup> A script for a radio serial, *Sons of Devon*, dramatizing the exploits of Sir Francis Drake at the time of the Spanish Armada, included the following exchange, representative of her writing:

1st Man – 'Ast 'eard noos Giles?

2nd Man – Ah. T'be praaperr bad. Yes my. 'Tes said they Spaniards is coomin'... Us 'ave now 'awp to fight they – us got naw arms nor naught.

3rd Man – Tes trew, but us mun never let they conquer we. Naw! Not likey. They foreigners mun not set foot on my fields ef I dies fightin' they.<sup>32</sup>

Such local colour provided an interesting and presumably comprehensible backdrop for adventure stories aimed at British and Australian audiences. Indeed, the Spanish Armada proved a resonant historical event at a time when Britain once again seemed to face invasion. After the war, In 1947, Phelan wrote a play called *Drake's Drum* for the BBC's *Children's Hour*. Set at the time of Dunkirk, the play drew comparisons between the Armada and Hitler's threatened landings. In the play, a young boy goes to bed worried that England is 'beat', but is assured by his father that 'We haven't even started yet.' His grandmother promises that Francis Drake will return to save England: the play then moves into a dramatised account of Drake's defeat of the Spanish. Returning to the present day, the boy's father goes off to help with the evacuation of the troops from Dunkirk. His grandmother concludes that Britain doesn't need Drake after all: 'We've got Churchill, haven't we?... He's our Drake.'<sup>33</sup>

Phelan's scripts re-packaged British historical events in a way that would speak to contemporary audiences of British and Australian children. She mediated these histories in such a way as to justify and support Britain's war effort and the British empire. In *The Royal Leopard*, as in many of her radio plays, Phelan sought to bring history alive by juxtaposing past and present, and by having a young child travel through time. The first episode of the series opens in a house in Sydney, where a Professor Jones is having breakfast with his young family, after having sat up late into the night finishing a lecture on Edward III. His son, John, tells him that he has recently been studying Edward and the Black Prince: 'Our history teacher said they were no better than a lot of murderers. Worse than the Germans.' The Professor tells John that this is an 'interesting inaccuracy' perpetrated by the boy's history teacher, Mr Snodge, a 'weedy, anemic, spotty-faced, long-haired Conscientious Objector'. John responds to his father that 'Everyone knows you're good at history and all that – but the whole thing with you is that you're an Imperialist and you only write history in a way that butters up England and the Empire and never gives the other persons side at all'. To which the Professor replies: 'A true historian never butters up anyone – his own or anyone else's country. He tells the truth.' He argues that one has to judge the Black Prince by the standards of his time: 'Prince Edward's barbarous habits seem to have upset your Mr Snodge with his delicate sensibilities, although if we put him beside a Nazi Storm Trooper he appears as meek and humble as a nun.' This debate on the philosophy of history is terminated somewhat prematurely when the Professor sends John

<sup>31</sup> SLNSW, Phelan papers, box 27, script of talk with J. Denton, 2BL, n.d..

<sup>32</sup> SLNSW, Phelan papers, box 26, script for 'Sons of Devon', episode 10, n.d..

<sup>33</sup> SLNSW, Phelan papers, box 26, script for 'Drake's Drum', n.d..

## Broadcasting Britishness during the Second World War

to his room. However, it is resumed when, in his dreams, John is visited by a succession of historical characters, who relate the life of the Black Prince and predict the horrors of future war.<sup>34</sup>

### V

By drawing on voices from around the British world, wartime broadcasters created an echo of a combined imperial war effort. The diverse peoples of the empire, British and non-British, were presented as working together towards common goals of liberty and economic improvement. Ideas about the composite nature of the British imperial community, combining a wide range of different groups under the umbrella of a single entity, were used to underpin claims about the effectiveness of imperial cooperation more generally. Attempts to appeal to Britannic sentiment often also involved the deployment of claims about the British and imperial past. The British world was presented as sharing a history, a usable past which could help justify and motivate the imperial war effort.

It is of course difficult to gauge how far the images projected by wartime broadcasts reflected wider responses to the war, or popular attitudes towards the empire. There is not space in a short essay such as this to consider the (admittedly scant) evidence that survives concerning audience responses. In a wider study of British identities during the Second World War, Sonya O. Rose has presented the BBC as one of the key organisations seeking to promote a united national response to the war in Britain. She concludes that while the achievement of a single, core British national identity proved elusive, a united war effort was nevertheless, to a significant effect, secured.<sup>35</sup> Similar ambiguity surrounds the question of how far the BBC succeeded in generating popular knowledge or enthusiasm for the empire in Britain during the war: historians cannot agree on an answer.<sup>36</sup> However, when it comes to the issue of Britannic sentiment in the British world, we might be more confident in hazarding a conclusion. Given the range and extent of broadcasting about the shared history and traditions of liberty and cooperation that, it was claimed, sustained the British world, it would be difficult to conclude that such ideas bore no relation to wider popular beliefs in this period. Certainly, some contemporaries drew attention to broader public apathy or hostility towards empire (a constant theme throughout the twentieth century). Yet such resistance to empire more generally did not necessarily translate into a rejection of Britannic sentiment, of the sense of a world-spanning British community. As a result, by emphasising the significance of Britannic sentiment, broadcasters surely did help listeners around the British world comprehend and support the war effort as an imperial one.

### References

- Aldgate, Anthony, and Richards, Jeffrey, *Britain Can Take It* (Edinburgh, 2nd edition, 1994 [1986]).  
BBC WAC, BBC Written Archives Centre, Caversham Park, Reading.  
Bridge, Carl and Fedorowich, Kent (eds), *The British world: diaspora, culture, identity* (London, 2003), also available as a special number of the *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 2:31 (May 2003).  
Buckner, Phillip and Francis, R. Douglas (eds), *Rediscovering the British World* (Calgary, 2005).

<sup>34</sup> SLNSW, Phelan papers, box 26, script for 'Royal Leopard', episode 1, n.d..

<sup>35</sup> Rose, *Which People's War?*.

<sup>36</sup> Here, contrast Hajkowski, 'The BBC, the Empire, and the Second World War' with Nicholas, "'Brushing up your Empire"'.

SIMON J. POTTER

- Buckner, Phillip and Francis, R. Douglas (eds), *Canada and the British World: culture, migration, and identity* (Vancouver, 2005).
- Coward, Noël, *Australia Visited 1940* (London, 1941).
- Darien-Smith, Kate, Grimshaw, Patricia, and Macintyre, Stuart (eds), *Britishness Abroad: transnational movements and imperial cultures* (Melbourne, 2007).
- Fleay, C., and Sanders, M.L., 'Looking into the Abyss: George Orwell at the BBC', *Journal of Contemporary History*, vol. 24, no. 3 (July 1989), 503-518.
- Grey, Jeffrey, 'War and the British World in the Twentieth Century' in Buckner and Francis (eds) *Rediscovering the British World*.
- Hajkowski, Thomas, 'The BBC, the Empire, and the Second World War, 1939-1945', *Historical Journal of Film, Radio and Television*, vol. 22, no. 2 (June 2002).
- Hilvert, John, *Blue Pencil Warriors: censorship and propaganda in World War II* (St Lucia, Queensland, 1984).
- HL, Hocken Library, Dunedin.
- Hodge, Errol, *Radio Wars: truth, propaganda and the struggle for Radio Australia* (Cambridge, 1995).
- Jackson, Ashley, *The British Empire and the Second World War* (London, 2006).
- Jeffery, Keith, 'The Second World War' in Judith M. Brown and Wm. Roger Louis (eds.) *The Oxford History of the British Empire Volume IV: the twentieth century* (Oxford, 1999).
- McDonald, Neil, with Brune, Peter, *Valiant for Truth: the life of Chester Wilmot, war correspondent* (Sydney, 2016).
- NAA ACT, National Archives of Australia, ACT branch.
- NAA NSW, National Archives of Australia, New South Wales branch.
- Nicholas, Siân, "'Brushing Up Your Empire: dominion and colonial propaganda on the BBC's Home Services, 1939-45' in Bridge and Fedorowich (eds.), *The British World*.
- NLA, National Library of Australia, Canberra.
- Phelan, Nancy, *The Swift Foot of Time: an Australian in England, 1938-45* (Melbourne, 1983).
- Phelan, Nancy, *A Kingdom by the Sea* (Sydney, 1969).
- Potter, Simon J., *News and the British World: the emergence of an imperial press system, 1876-1922* (Oxford University Press: Oxford, 2003).
- Potter, Simon J., 'What did you do in the War, Professor? Imperial history and propaganda, 1939-1945' in Robert J. Blyth and Keith Jeffery (eds), *The British Empire and its Contested Pasts* (Irish Historical Studies XXVI, 2009).
- Potter, Simon J., *Broadcasting Empire: the BBC and the British world, 1922-1970* (Oxford, 2012).
- Potter, Simon J., 'The Colonisation of the BBC: diasporic Britons at the BBC External Services, c. 1932-1956' in Marie Gillespie and Alban Webb (eds) *Diasporas and Diplomacies: cosmopolitan contact zones at the BBC World Service, 1932-2012* (London and New York, 2012).
- Potter, Simon J., *British Imperial History* (Palgrave, 2015).
- Rose, Sonya O., *Which People's War? National identity and citizenship in wartime Britain, 1939-1945* (Oxford, 2003).
- Scales, Rebecca P., *Radio and the Politics of Sound in Interwar France, 1921-1939* (Cambridge, 2016).
- Scannell, Paddy, *Radio, Television and Modern Life: a phenomenological approach* (Oxford, 1996), 58-74.
- SLNSW, State Library of New South Wales, Mitchell Library, Sydney.
- Sydney Morning Herald*.
- Vickery, Edward Louis, 'Telling Australia's Story to the World: the Department of Information, 1939-1950' (Unpublished Australian National University D.Phil. Thesis, 2003).
- Webster, Wendy, *Englishness and Empire, 1939-1965* (Oxford, 2005).

## 冷戦期南アジアにおけるイギリスの軍事援助の展開

渡辺 昭一

東北学院大学

- 1 はじめに
  - 2 戦後から1961年までのイギリスの印パへの軍事援助
    - (1) 印パ分離独立からバクダッド条約締結まで
      - ① イギリスの武器援助方針
      - ② イギリスの武器援助の実態
    - (2) SEATO・METO条約締結から1961年まで
      - ① 軍事同盟の結成と軍事援助
      - ② スターリング残高危機と印パへの軍事援助政策
  - 3 1962年中印紛争勃発と英米の軍事援助の展開
    - (1) ソ連製戦闘機Mig21供与問題
    - (2) 中印紛争と英米首脳会談
      - ① 中印紛争勃発
      - ② 英米首脳会談
    - (3) 冷戦の激化と軍事援助の拡大
      - ① 第一次インド防衛五か年計画の実施
      - ② 英米の援助状況
  - 4 第二次印パ戦争と英米軍事援助体制の動揺
    - (1) イギリス労働党政権の軍事援助政策
    - (2) 戦争の勃発と英米軍事援助
  - 5 小括
- 注
- 文献リスト

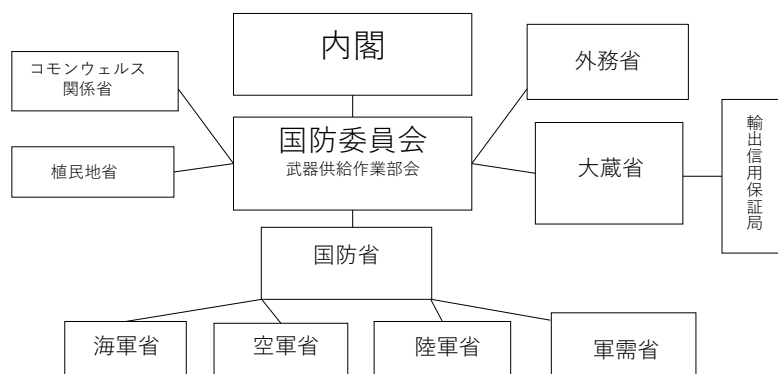
### 1 はじめに

本稿は、第二次世界大戦後から1960年代末までの南アジアにおけるイギリスの対軍事援助政策の展開を概観することを目的としている。本来ならば、アメリカ、ソ連、中国の動向を踏まえながらパキスタン、インドへの軍事支援を検討しなければならないのであるが、とりあえず援助政策の動向をおさえるべく、アメリカとの関係を視野に入れながらイギリスとインドとの関係に焦点を当て、軍事援助の展開過程を追うことにしたい。

南アジアの軍事問題を扱った研究は、同時代の現状分析的研究を除けば、近年のインドの軍事大国化への問題関心から、現代の軍事力増強の実態や軍事戦略、核開発、安全保障に注目した研究がみられる。軍事力の近代化に着目したスティーブン・コーエンとスニル・グスグプタや軍事大国化する背景を検討した西原正と堀本武功らの研究、さらには軍事戦略を問題にした長尾賢、安全保障の一環とした武器調達の仕事を検討した清田智子の研究などが挙げられよう<sup>1)</sup>。これらの研究は、主として今日の軍事大国インドの実像を描き出すことに重点を置いており、インドの軍事力が強大化するまでの歴史的文脈については概略的な言及に留まり、そのプロセスの分析には至っていないように思われる。こうした研究状況のなかで、軍産ないし武器移転の観点から軍事援助を本格的に取り上げた研究として、宮脇岑生と横井勝彦の研究に注目する必要がある<sup>2)</sup>。先駆的ともいえる宮脇の研究は、軍産関係の在り方を切り口にインドの軍需産業の展開を検討している。被援助国インド側に力点を置いて分析した宮脇に対して、横井は、冷戦体制下における援助国側に力点を置き、多角的な軍事・経済援助の側面から一次史料を駆使してインドの産官学連携の状況を明らかにしようとしている。これまであまり注目されてこなかった領域に切り込んだ研究といえる。

しかし、このような研究状況を踏まえても、旧宗主国イギリスの対インド軍事援助に関して正面から論じた研究は非常に少ない。アメリカの対パキスタン軍事援助の研究はいくつか見受けられるものの<sup>3)</sup>、二次文献ではイギリスの軍事援助に関しては間接的な言及に留まっているように思われる。独立後のインドに対して、イギリスが積極的に軍事援助を行った背景や動機は何であったのか、その変遷過程を分析することが、今日の南アジアの

図表1 イギリスの対軍事援助の決定過程



備考：1964年に陸・海・空の三省が国防省へ統合される。なお、国防委員会の主たるメンバーは、首相をはじめ関係閣僚である。

情勢を理解するのに何らかの貢献ができるのではないかと考えている。

本稿では、この問題を本格的に解明する準備段階として、さしあたり政策決議に絞りイギリス政府の対インド軍事援助政策の趨勢を概観することとしたい。その際、諮問機関であった防衛委員会とその勧告を踏まえて最終決定を下した閣議に焦点を合わせて検討するが、それは、図表1に示したように、閣議が各省庁の意見を集約して最終決定を下す機関に他ならないからである<sup>4)</sup>。

## 2 戦後から1961年までのイギリスの印パへの軍事援助

### （1）印パ分離独立からバクダッド条約締結まで

#### ① イギリスの武器援助方針

第二次世界大戦後イギリスは、戦前から続いた厳しい独立交渉を経て、1947年8月15日にインドとパキスタンが分離した形での独立を承認したが、独立後の英印関係には解決すべき二つの基本的課題が浮上していた。一つは政治体制の問題である。独立後もインドをブリテッシュ・コモンウェルスの一員として認めるかどうかの問題があったが、最終的には、1949年4月のコモンウェルス首相会議において、インド、パキスタンのコモンウェルスへの加盟を承諾した<sup>5)</sup>。これによって、印パ両国は引き続きイギリスの体制下に入った。二つ目は経済的体制の問題である。1946年ころからスターリング・バランス交渉が本格的に始まった<sup>6)</sup>。スターリング・バランスとは、戦争遂行過程で負ったイギリスの負債残高であったが、その多額の残高が印パ両国の金融・財政的再建にとり重要な財源となるため、数年にわたって交渉が続けられた。イングランド銀行に開設されたインド（パキスタン）勘定から随時インドおよびパキスタン政府の要請により資金が引き出されるというもので、開発資金のみならず武器購入についてもこの勘定を通じて決済されることになった。この決済方法は、独立後も本国とインドおよびパキスタンを結びつける安定した紐帯機構として機能した。

独立宣言直後の1947年10月に第一次印パ戦争が勃発し、劣勢に立たされたパキスタン側が甚大な被害を被った。その敗北要因のひとつに、圧倒的な軍事力の差があった。1947年8月の印パ分離独立時の決議において、印パ間2対1の比率による軍備品の分割が決議されていた。イギリスは、印パ両国との軍事同盟を締結していないことから、武器供与優先順位に関して①旧コモンウェルス諸国、②NATO諸国、③イギリスとの軍事同盟国（ヨルダン、イラク）、そしてその次にインドおよびパキスタンを置いていた。しかも、供与品は、余剰となった旧モデル（戦時中活用した機材）を基本としていた<sup>7)</sup>。イギリスは、支配命令系統や武器供与および運用などすべてにわたって植民地としてイギリスの軍事

図表2 イギリスからの軍備提供（1950年末時点）

パキスタン						インド					
	種類	名称	状態	数	備考		種類	名称	状態	数	備考
現在保有数	駆逐艦			3		現在保有数	駆逐艦			3	
	爆撃機			14			爆撃機	Vampire	インド組み立て(機体・エンジン)	39	
	艦上戦闘機	Sea Fury		24						20	
	中古戦闘機	Tempest	使用可能	10			中古戦闘機	Tempest	使用可能	0	
			使用不可	6					使用不可	12	
今後供与数	爆撃機			22		今後供与数	護衛艦			3	
	艦上戦闘機	Sea Fury		18			艦上戦闘機	Seafire		10	Spitfireの海軍用型、ただしイギリス海軍が必要としなくなった場合に限る
	中古戦闘機	Tempest	使用可能	13							

出典：TNA, PREM11/2291 f.118 "Supply of Equipment to India and Pakistan by Harold Parker dated on 17 Dec.1951"

備考：インドの巡洋艦については明記されていない。

体系の一環として支配してきたことから、印パ両国が同じ武器を使用して戦争を行うという事態に直面して、当然ながら軍事援助には消極的にならざるを得なかった<sup>8)</sup>。

1950年代に入ると、イギリスは新たな事態に直面した。1951年10月イギリス国防省の武器供与作業部会は、原則として、印パ両国に武器供与する場合には対等の扱いとすることを決議した<sup>9)</sup>。イギリス政府は、カンミール地域の帰属をめぐって緊張が高まり両国から武器供与を迫られた時、依然として積極的な軍事支援を躊躇していた。図表2は、1950年末のインド、パキスタンのイギリス製武器保有状況を示したものであるが、インドの有利な状況を示している。この時期のイギリス政府は、武器禁輸の措置をとれば、戦争防止の点でパキスタンには即効性を発揮するが、インドに対して長期的な効果しか期待できないため、名目的な禁輸だけでは危険すぎると判断していた。もしパキスタンに対してのみ軍事的保障を与えれば、インドはそれに猛反発するであろうし、他のコモンウェルス諸国との関係も悪化する可能性が生じるため、今後の対応については、アメリカのほか、コモンウェルス諸国、特にカナダとオーストラリアとの協議が必要であろう<sup>10)</sup>。最善の方法は、国連の仲介を求め、イギリス単独による直接介入を避けることであり、まずは当事国での話し合いを静観すべきであるとの結論に至ったのである。具体的方法としては、今後2ヶ月以内に当事国間で非武装地帯を確保しつつ国民投票の実施の方向を模索することであった<sup>11)</sup>。

しかし、イギリスには不安要素があった。インドとパキスタンは、すでにイギリス以外

のヨーロッパ諸国、アメリカ、カナダと武器供与の交渉中であった。もしイギリスが供与を制限すれば、武器市場を失う可能性があるだけでなく、スターリング圏からのドル流出の危険性があった。さらに、東南アジアの共産主義勢力の拡大や第一次中東戦争により中東情勢がますます不安定となりつつあったことから、インドおよびパキスタンが重要な役割を担うことが期待されたのである。よって、閣議では、イギリスの長期的な武器供与の目的は、(1) インドおよびパキスタンが共産主義拡大に対する防壁としての役割を担うこと、(2) 東南アジアおよびペルシャ湾の防衛上、インド・パキスタンの援助が不可欠となっていること、(3) イギリス国内軍需産業の発展を促す必要があること、という三原則を確認するに至った。アメリカの武器支援については、南アジアへの軍事的介入によるイギリスのプレゼンスが脅かされるのではないかという当初の軍事的懸念よりも、武器購入によってスターリング圏からドルが流出するのではないかという財政的懸念の方が大きくなっていた。1951年末政権を奪取したチャーチル W. Churchill は、印パ両国のこれまでの対英依存関係を意識しつつ、新型武器開発に伴って旧式武器が余剰となることを視野に入れ、両国に対して供与制限を行わないことを決断したが、明らかに南アジアにおける武器市場確保の意図が隠されていた<sup>12)</sup>。

## ② イギリスの武器援助の実態

### a. 対パキスタン戦闘機供与

1951年8月25日、パキスタン大統領アリ・カーン L. Ali Khan からアトリー C. Attlee 政権に対して軍事援助の要請があった。国防委員会は、イギリスの航空機メーカー、ホーカー・エアクラフト社 Hawker Aircraft Co. が開発した戦闘機シー・ヒューリー Sea Fury の供与について、すでに18機のオーダーを受け、5機は納品済みであることを確認し、13機を1953年半ばまでに、さらに中古機5機の追加オーダーを受ければ、計23機を完納できると進言した。1951年12月20日の閣議で最終決定がなされたが、イギリスは、インドの軍備拡張を刺激するという意識はなく取引市場の開拓を模索していた<sup>13)</sup>。

さらに1951年秋、パキスタン政府から1958年までに計260機という大量の戦闘機購入の可否について打診があった時、イギリス政府は、1954年末までに戦闘機ベノン Venon 50機の供与は可能であると返答しつつ、小型単発機スィフト Swift の売り込みを行ったことで、1953年8月、パキスタン政府からヴィッカーズ社 Vickers Co. に対する62機の発注を引き出した<sup>14)</sup>。エンジン製造技術のロシアへの漏洩の危惧はあったものの、アメリカからの購入となった場合、スターリング圏からのドル流出を引き起こし、またアメリカ製武器供与が将来のパキスタン軍への影響力が増す危険性を懸念していたのである。1953年5月

の閣議では、1950年代の対パキスタン政策について、①憲法制定を静観し、コモンウェルスへの移行を強制しない、②対インド問題については両国間の協議を重視し仲介することなく静観する、③対ソ防衛を意識した中東防衛体制におけるパキスタンの主導的立場を尊重する、などを確認していた<sup>15)</sup>。

#### b. 対インド戦艦・戦闘機供与

さて、インドに対する軍事供与はどのようなものであったのであろうか。戦艦について、既に巡洋艦1隻（巡洋艦ナイジェリア Nigeria を追加して2隻）のほか、必要に応じて返還することを条件に貸与していた3隻の小型駆逐艦、それに機雷除去掃海艇などを加えれば、合計18隻があった。しかし、譲渡された船舶はほとんどが戦時中のものでかなり老朽化していたため、インド政府からインド海軍の近代化計画への支援要請があり、1400万ポンドで、計8隻（小型駆逐艦6隻、魚雷掃海艇2隻）を改修することになった。イギリス海軍とインド海軍の人的ネットワークの強固さを背景に、今後もインド海軍を支援することは暗黙の了解事項であった。イギリス造船業もこの決定に大きな期待をよせていた。ただし、パキスタンに対する配慮から、印パ両国に対する平等な対応という原則の遵守に基づき、パキスタンから同様の要請があればそれにも応じることが条件とされた<sup>16)</sup>。

また、戦車・戦闘機については、イギリス政府は、戦車300台（年間80台）の供与を目標にして、将来的には、機種を旧型シャーマン Sherman から新型センチュリオン Centurion かチャリオティア Charioteer の配備へ移行し、戦闘機については、1955年までにホーカー Hawker 25 機、1956年以降後継機ハンター Hunter をライセンス生産でイギリスからエンジン供与する方針を示した<sup>17)</sup>。パキスタンに対するアメリカの軍事援助が強まる中、旧式余剰品による取引を優先しながらインド側の懸念を払しょくする狙いがあった。

1954年1月14日の閣議において、パキスタンに対するアメリカの援助が必須となる中、インド側がそれに対抗するための武器供与を依頼している現状では、イギリスがそれを拒否すれば、他国への武器供与を促してしまい、イギリス軍需産業にとっての巨大市場を失うことになるという懸念を再確認した。打開策として、インドの受注を受け入れるとともに、パキスタンについてもアメリカの援助資金をイギリスからの武器購入に流用することを促せば、イギリス軍需産業に役立つことになるという認識を示していた。この方針に基づき、インドに対して巡洋艦ナイジェリアの売却、パキスタンには駆逐艦の貸与ということで、両国への平等の取り扱い原則を堅持しようとしたのである<sup>18)</sup>。

しかし、実際のところ、イギリスは1950－52年頃まで国内の再軍備を優先して、両国に対する十分な支援を行なうことができなかった。約束のみの空手形を振りだす状態と

なった。パキスタン側も軍備総額が大きすぎ資金不足が露呈し、スターリング・バランスの活用も十分にできず、イギリスからの購入は限定されていた。アメリカからの大規模な軍事支援は不可欠であった。一方、インドは、総額3800万ポンドの購入計画を立てイギリスから受け入れる十分な体制をとっていた。

## （２）SEATO・METO条約締結から1961年まで

### ① 軍事同盟の結成と軍事援助

1953年10月、アメリカは、2500万ドル相当の軍事援助をパキスタンに供与することを極秘に決定していた。アメリカは、駐トルコ大使を通じてトルコ政府にパキスタンとの軍事協力をするように要請していたのであるが、パキスタンとトルコ両国の軍事協力が可能となれば、パキスタンへの支援をしやすい環境を作り出し、中東における集団的安全保障体制の構築が可能となるという意図が働いていた。この作戦は、秘密裡に遂行されるはずであったが暴露されるや否や、インドは、南アジアを冷戦体制に巻き込む危険性があると、激しく抗議した<sup>19)</sup>。

これに対して、イギリス外相イーデン A. Eden は、当初、アメリカの軍事介入は中東における当事国の不満を醸成するとともにソ連の介入を誘引する危険があり、ペルシャ湾におけるアメリカの勢力を拡大するばかりでイギリスにとっての防衛上の効果は薄いと、弁明に終始していたが、1954年2月にパキスタン・トルコの合同コミュニケが発表されると、イギリス政府は、即時に対パキスタンへの軍事援助（グラント）を表明した<sup>20)</sup>。この積極的発言の背景に、集団的安全保障結成の動きがあったことに留意しなければならない。1954年9月、イギリス、フランス、パキスタン、オーストラリア、ニュージーランド、フィリピン、タイおよびアメリカの8カ国による東南アジア条約機構（SEATO）が、また同年11月にはイギリス、パキスタン、トルコ、イラク王国、イランの5カ国（アメリカはオブザーバーとして参加）による対共産圏包囲網の一環となる集団防衛機構METO（1959年CENTOに編成替え）が結成された。両集団的安全保障体制の構築は、イギリスおよびアメリカにとり極めて重要であった<sup>21)</sup>。

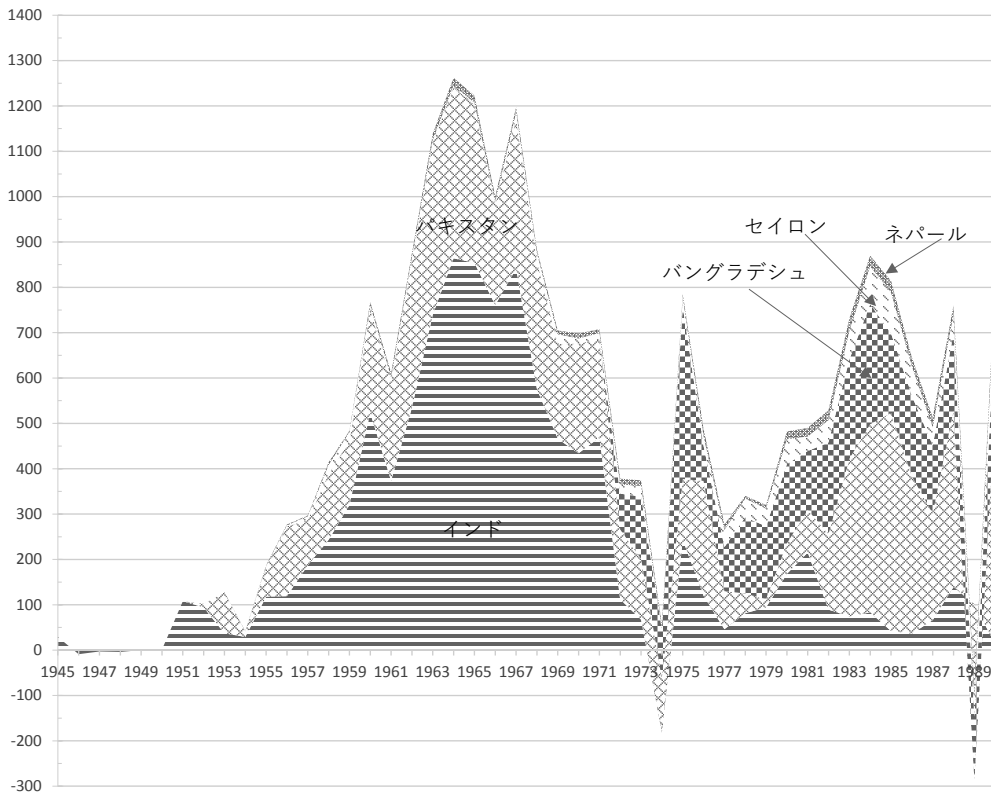
ところで、ネルーは、上述のようなイギリス、アメリカを中心とした動きを牽制するために、西側陣営および東側陣営のいずれとも組まない第三の体制を模索していたことは周知の事実である。インドシナ戦争の早期解決を目指して、1954年に中印首脳会議で平和五原則を確認し、同年4月28日にコロンボ会議を主導し、そこで、アジア・アフリカ会議（通称バンドン会議）の開催に至っている。1955年4月18日の同会議で、いわゆる平和十原則を決議し、南アジアを冷戦構造の中に巻き込む動向に対抗するために、アジア・アフ

リカ諸国が連携して非同盟の意思を明確に示し自立的方向性をめざすことを宣言した。しかし、アジアのリーダーを自覚するに至ったネルーは、外交においてはアンビバレントな対応を迫られることになった。安全保障体制陣営の一員であるパキスタンが、非同盟会議のメンバーとして参加していることから、パキスタンに対する対応がより困難になっただけでなく、両者を視野に入れて対応してきたイギリスとの関係においても、非常に緊張を強いられることになった<sup>22)</sup>。

1956年、印パ間の懸案事項であるカシミール問題について、東南アジア条約機構 SEATO の協議会およびバクダッド機構の協議会の席上でパキスタンがインド側を牽制したことがきっかけとなり、事態が大きく動いた。それは、1956年2月にイギリスが対ロシア防衛のためにパキスタンに対する経済援助のみならず軍事援助の拡大を期待して、アメリカの SEATO へのオブザーバーとしての参加を歓迎した時であり、ソ連がスターリンの死後、アジア近隣諸国との関係改善を目指してインド訪問を実現し、インドとの新たな関係を模索し始めた時であった<sup>23)</sup>。同年10月にスエズ危機が起こると、ネルーが英仏連合の介入をヨーロッパ帝国主義国家による覇権維持のための介入であると痛烈な批判を行ったことで、イギリスとの関係が一気に緊張した。しかし、インドは、最大の援助国であるイギリスとの関係悪化を望んでいなかったし、イギリスもまたアジアにおけるリーダーシップの発揮をインドに期待していたため、インドとの関係をないがしろにできる状況にはなかった。アメリカ国務省も、同年11月29日にバクダッド協定国に対するアメリカの防衛支援を約束した際に、国連憲章51条の順守を表明することであくまで防衛のための支援であることを強調して、インドを必要以上に刺激しないよう一定の配慮を示していた<sup>24)</sup>。図表3からみると、1957年頃までアメリカの印パ両国に対する経済援助額の配分が拮抗していることがわかる。ただ1957年以降はインドに対する経済援助（軍事援助ではない）が激増しており、大きくインド側に傾斜していったことに留意しなければならない。

こうした状況の中でイギリスの対インド軍事援助はどのように展開されたのであろうか。インドは、非同盟の動きを加速させていく一方で、1955年1月、イギリス軍需省に対して270台の戦車センチュリオンを発注していた。納入計画では、1955年3月まで30台、1956年3月まで50台、1957年3月まで80台、1958年3月まで80台、1959年3月まで14台の納入、さらに50台の追加オプションも付けられていた。そして、1956年1月のコモンウェルス関係省大臣ヒューム Home は、インド官僚パンディット Pandit との会談で、センチュリオンの前倒し納入の要請を受け入れ、50台のオプション分について、1年前倒しで1958年度まで完納することを約束した<sup>25)</sup>。これは、明らかにアメリカのパキスタン軍事援助拡大への対抗意識によるものであった。

図表3 アメリカ合衆国の南アジアに対する対外援助（\$m.）



出典：Historical Abstract Statistics of the United States, vol.5, Cambridge UP, pp. 486-496.

拙稿「冷戦体制下における国際開発援助体制の確立とアジア」『ヨーロッパ文化史研究』18(2017.3)所収。

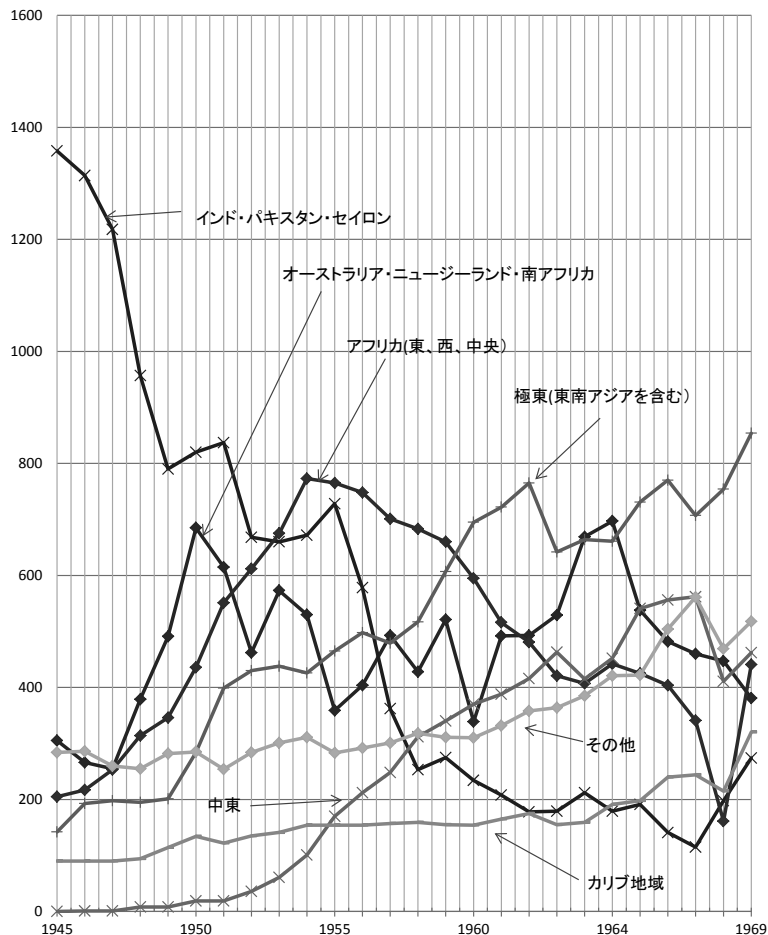
また、イギリス軍需省は、製造会社イングリッシュ・エレクトリック社English Electric Co.の要請を受け、独自にインドに対してキャンベラ機Canberra60機を売り込む交渉を行っていた。しかし、一機当たりの価格20万9000ポンドは、ソ連との競争において決して魅力ある価格ではなかった。インド高等弁務官マクドナルドM. MacDonaldは、価格引き下げに応じるように本国に強く求めていた。1956年1月31日の閣議で、イギリス政府は、対ソ防衛と市場確保の観点から、2万ポンドの値引きに応じて販売を推進することを認めた<sup>26)</sup>。インドは、ソ連使節団の受け入れの際、ソ連製の爆撃機イリューシンIL-28について適正価格での購入を検討していたが、最終的にはイギリスからの提案およびマウントバッテン卿Lord Mountbattenとの協議を踏まえて、キャンベラ機の購入を決定した<sup>27)</sup>。インド政府は、さらに20機のフル装備のキャンベラ機の追加注文を行ったが、イギリス政府は、この要求に応じるために、イギリス空軍への納入予定機の一部をこれに振り向けて

対応している<sup>28)</sup>。その後、インドは、1957年にイギリスからハンター機の購入、1958年にソ連より戦闘機イリューシンIL-28のオファーがあったにもかかわらず、ホーカー製爆撃機シーホーク Sea Hawk の購入を決定した<sup>29)</sup>。この決定には、これまでのイギリスとの紐帯を維持していかざるをえないインドの危機的状況があったからにほかならない。

## ② スターリング残高危機と印パへの軍事支援政策

1957年は、インドにとって鬼門の年であった。1956年秋からの穀物の不作で輸出が低迷したにもかかわらず第二次五ヶ年計画のための資材輸入が拡大したことから、貿易収支が悪化し財政危機に陥った（図表4を参照）。経済開発及び軍備拡張の頼みの綱であった

図表4 イギリスのスターリングバランス （£m.）



出典：TNA, T312/3379 "History of Sterling Balances since 1945"

スターリング・バランスが激減したため、計画の縮小とともに新たな資金獲得の手段を模索しなければならなかった。1957年9月インド蔵相クリシュナマチャリ T.T. Krishnamachari は、アメリカ、カナダ、西ドイツ、イギリスを訪問し、開発援助の支援を要請したが思うような成果を得られなかったため、世界銀行への支援を仰いだ<sup>30)</sup>。1958年、世界銀行総裁ブラック E. Blackにより、国際収支危機を救済するために、インド援助コンソーシアム Aid India Consortiumが結成されるに至った。このコンソーシアムは、一時的な金融危機を救済することが目的であったが、数年後、経済開発のための重要な援助機構へと変貌していった<sup>31)</sup>。図表3より明らかなように、アメリカのインドへの経済援助が激増していった。また、イギリスのスターリング・バランスに依存した援助体系も輸出保証局 Export Credits Guarantee Department : ECGDを通じた通常の輸出貿易決済方法に移行せざるを得なかった。イギリスの対インド支援方法が大きく転換したのである。輸出保証局による方法とは、民間の通商取引と並行して政府が長期の輸出保証によってイギリスの輸出を拡大するというものであったが、戦闘機などの取引も、主にこの決済方法によって行われた。

当時、イギリス軍事産業にとっても、経済不況から脱出するために新たな市場確保は死活問題であった。ロールス・ロイス社 Rolls-Royce Co. は、インドにおいて新型航空機エンジンのダート Dart を製造する契約をインド政府と締結し、将来のインド航空市場の拡大をめざすことになるはずであった。しかし、この契約に伴ってイギリス政府に払い込まれる輸出税徴収分28万ポンドの免除をめぐる、空軍省およびインド政府対大蔵省の間での激しい論争が起こった。航空大臣サンディズ D. Sandys は、将来のインド航空機市場を拡大するために政府の徴収を免除することを要求し、インド国防大臣メノン K. Menon も財政負担の軽減からこの方針を支持したが、大蔵大臣アモリ D. Amory は、課税原理の維持の観点から他への影響を懸念して強く反対した。結局、免除の件は実現しなかった<sup>32)</sup>。

このような状況の中、1958年1月14日イギリスは、新パキスタン首相ヌーン M. Noon から軍事援助の要請を受けた。一時アメリカからの武器援助停止の恐れがあったことから、イギリスにキャンベラ10機の貸与を要求したのであった。首相マクミラン H. Macmillan は、印パ間の軍備拡張競争の激化を懸念しながらも、パキスタンの要求を前向きに検討する意向を示した<sup>33)</sup>。1959年8月、アメリカがパキスタンに対する軍事援助の制限を決定しイギリスにも同様の対応を求めてきた時、イギリスはその要請を拒否し、通常取引を継続した。

### 3 1962年中印紛争勃発と英米の軍事援助の展開

#### （1）ソ連製戦闘機 Mig-21 供与問題

インド空軍は、中印間の緊張からソ連製戦闘機ミグ Mig-21 かフランス製戦闘機ミラー

ジュ Mirage IIIのいずれからなる二個飛行連隊の結成をインド政府に提案したが、それは総額3000万ポンドにもおよぶ大規模な計画であった。イギリス政府は、ミグ機が供与された場合のイギリス軍事機密の漏洩を懸念した。1962年6月15日にコモンウェルス関係相サンディーズがインドを訪問した際、インドで生産される次期戦闘機の選別に1年のモラトリウムを要請したが、ネルーは、ミグ機の最終決定前にイギリスと協議することを約束するに留めた。そのため、イギリスは、国連安全保障理事会でカシミール問題についてインド側の支持を取り付ける見返りとして、イングリッシュ・エリクトリック社開発の最新鋭ジェット戦闘機BACライトニングBAC Lightningの供与とインドでのライセンス生産を提案するに至った。翌7月、さっそくインド空軍少将シンH. Singhら3人の将校が協議のためにロンドンを訪問したが、折り合いがつかなかった<sup>34)</sup>。

インド政府は、アメリカのマクドネル・ダグラス社McDonnell Douglas Co.の戦闘機F-105とフランスのダッソー社Dassault Co.のミラージュについても交渉するが、いずれも失敗していた。こうした状況の中で、ソ連から招聘を受けていたインド交渉団が、同年7月16日から8月15日までの長期間にわたりモスクワを訪問し、ついにミグの取引協定を締結するに至った。協定では、ミグ12機の売却とインドでのライセンス生産、さらに価格の大幅な割引、支払い方法をルピー建てにするなど、インドにとって極めて有利な条件が示されていた<sup>35)</sup>。これは、インド武器市場におけるイギリスの独占体制に打ち込まれた楔であった。

## （２）中印紛争と英米首脳会談

### ① 中印紛争勃発

ネルーは、これまで東パキスタンで設定されてきた中印間の国境線マクマホン・ラインMcMahon lineに沿った「前進政策」forward policy<sup>36)</sup>を実施してきたが、1959年3月、チベットの反乱の際ダライ・ラマ14世からインド亡命の要請を受けそれを支援したことで、中印間の緊張が一挙に高まった<sup>36)</sup>。1962年9月、東部のマクマホン・ラインと西部のカシミールのアクサイチンAksai Chin地方の両地方において中国軍が停戦ラインを越えて軍事行動を展開したため、中印紛争へと発展した。これまで両国の関係は、1955年のバンドン会議の非同盟決議に見られるように、決して険悪なムードはなかったが、このチベットの帰属問題をめぐって急激に悪化した。

イギリスは、1962年9月まで事態を静観しインドへの軍事援助を行わなかったが、中印紛争が勃発すると、アメリカとともに、銃、車両、弾薬などの緊急援助を行った。同年11月に突如として中国軍が国境から撤退したことで緊張状態は収まったものの、インド側の

防衛が極めて不十分であることが露呈してしまった<sup>37)</sup>。そこでインドは、イギリスの迅速な対応を機に、同年11月27日イギリスのコモンウェルス相サンディズとアメリカの国務次官補ハリマン A. Harriman によるインド訪問を実現させた。イギリスは、この時、供与武器は対中国侵略防衛のみに使用し、必要がなくなれば供与武器をイギリスに返却すべきこと、および利用状況に関するイギリスの調査権を認めることなど、インドへの武器供与原則を示した。これが、イギリスの対インド武器援助の基本原則となっていくが、パキスタンとの関係においてインド側の軍事力が突出しないようにとの配慮が示されていた。協議結果がそれぞれ本国政府にもたらされると、英米政府はさっそく援助内容の検討にとりかかった<sup>38)</sup>。

## ② 英米首脳会談

1962年12月18日から数日間、西インド諸島のナッソー Nassau において英米首脳会談が開催された。主な出席者は、イギリス側がマクミラン、ヒューム、サンディズ、ゴア Gore（駐米イギリス大使）、アメリカ側が、ケネディ、マクナマラ R. McNamara（国防長官）、駐印アメリカ大使、駐パアメリカ大使などであった。この会談では、キューバ危機への対応、大西洋共同体の在り方（核ミサイル開発と配備、NATO）、コンゴ問題、中印紛争、熱帯地域の問題（イエメン、インドシナ）などが次々と話し合われたが、開催3日目の20日に中印紛争をめぐる武器供与問題が集中的に検討された。論点は、南アジアの対中国防衛体制の支援をどのように構築するかであったが、長期的な武器供与の条件として、イギリスが要求してきたカシミール問題の解決が前提にされた。南アジアにおける冷戦の論理が明確になる中で、印パ間の対立は連帯をそぐ危険因子と認識されたのである。イギリスがこれまでコモンウェルス体制維持の前提条件としてきたカシミール問題の解決の重要性が英米間で共有されるに至った。かくして、印パ間の軍事バランスを念頭に置きながら、英米共同によるインドへの軍事支援が検討されることとなった。イギリスは、インド軍を英米両軍の軍事訓練に参加させることで、非同盟政策への揺さぶりをかけることを願っていた<sup>39)</sup>。

インド政府は、中国空軍によるインド諸都市への空襲の脅威から、インド防空対策を最優先して空軍支援を要請したが、英米両国は、前線への武器供与に限定したインド陸軍支援のみを検討していた<sup>40)</sup>。しかし、今後の中国侵略に備えるべく長期的な防空装備として、超音速戦闘機の二個飛行連隊をインド側が要求していることが判明すると、実践的な攻撃ではなく、あくまで対中国侵略防衛に限定した英米航空部隊の派遣を認める方針へと譲歩した。イギリスは、イギリスが供与した武器がパキスタン攻撃に利用される危険性、

および印パ間の武器獲得競争を刺激する危険性があるとして、依然としてインドに対する最新式戦闘機の供与をためらっていた。結局、会談では、緊急軍事援助として、英米両国で総額1億2000万ドル（両国で6000万ドルずつ）拠出することが決議されたが、対中国防衛を目的としたインドへの英米合同飛行連隊を派遣することについては意向のみ確認されたにすぎなかった<sup>41)</sup>。飛行部隊が実際に派遣可能かどうかを調査するために、1963年1月に将校団がインドに派遣された。

将校団の調査結果に基づいて、1963年6月にイギリスのウエスト・サセックス州バーチ・グローブ Birch Grove で、マクミランとケネディによる英米首脳会談が再び開かれた。この会談の意義は、対中国防衛のためのインド防衛援助の継続を英米両国が確認したことにあつた。インドにおける英米合同訓練に向けて、アメリカは、1963年度の軍事援助として5000～8000万ドル（援助総額の2/3に相当）を約束したが、インドの要求した超音速機の供与については拒否した。主な援助を実戦部隊の派遣ではなく、あくまで防衛のための飛行訓練の支援に留めることを英米間で確認した<sup>42)</sup>。1963年11月、初めて英米印合同の軍事訓練が実施され、抑止力という点では一定の効果を上げたが、新たにヒマラヤ山脈におけるレーダー障害と超音速機配備の必要性をインド側に実感させる結果となった。

### （3）冷戦の激化と軍事援助の拡大

#### ① 第一次インド防衛五か年計画の実施

インド政府は、1963年4月におよそ24億ポンドにものぼる第一次国防五か年計画を発表した。この計画では、英米両国に対して6億ポンドの援助を要請しており、スターリング残高からの引き出しも年3000万ポンドを想定した<sup>43)</sup>。同月、この計画をめぐって、国務長官ラスク D. Rusk、コモンウェルス関係相サンディズ、国防参謀長マウントバッテン卿 L. Mountbatten が合同でインド政府と協議するも、インドとの対立を顕在化させたのみであった。5月には、インド経済・国防協力相クリシュナマチャリはイギリスとアメリカに対して、3年間の軍事援助として5億3600万ポンド（その内イギリスから1億2000万ポンド）の援助を要請するが、再び失敗した<sup>44)</sup>。

その後、イギリス、アメリカ、ソ連に対して展開した援助外交の成果を踏まえて、1964年9月21日にインド国防相チャバン Y. Chavan がインド議会において国防計画を正式に発表した<sup>45)</sup>。総額5000クローレ・ルピーで、援助国からの援助及び技術移転を前提としていた。具体的には、①82万5000人の軍人確保、五師団からなる山岳師団の完備、②45機からなる飛行連隊の維持、③旧機種の新機種の改修およびレーダーの改善、④老朽化した戦艦の改修、⑤国境地域の通信・道路整備、⑥インド国内での軍需品生産拡大のための軍需工場

増設、⑦組織に関する規約改正などが明示されていた。最新型武器システムの導入に向けて、イギリス一辺倒の依存体制からの脱却をめざした軍事支援の多様化と国内生産へのシフト志向がはっきりと示された<sup>46)</sup>。

## ② 英米の援助状況

さて、当該期におけるイギリスとアメリカの軍事援助の実況がどうであったのか確認しておきたい。1963年8月にイギリス政府は、武器、防衛設備、軍事訓練のために806万ポンドの軍事援助を開始したが、1964年3月には500万ポンドの追加援助を、さらに8月20日には護衛フリゲート艦の購入費470万ポンド（10年クレジット）の特別援助決議をしている<sup>47)</sup>。結果的に1960年代におけるイギリスからの援助計画は、3060万ポンドにこの470万ポンドが追加された（図表5および図表6を参照）。

ところで、インド政府は、対中国国防衛と並んで、海軍の再編にも手掛けていた。1960年、インド政府は、ボンベイのマザゴン・ドック Mazagon Dock の改修工事とそこで的小型駆逐艦3隻の建造計画を立て、イギリスのヴィッカーズ社と契約を交わしていた。1963年10月にインド政府は、この計画をさらに推し進めるために、イギリス政府に援助を要請したのであるが拒否された。インド海軍がインド防衛において限定的役割しか果たしてこなかったのみならず対中国防衛に必要としないというのが、その理由であった。しかし、1964年11月、インド政府がロシアとの戦艦供与交渉を行ったことを知るや否や、イギリス政府は、ロシアからの戦艦・潜水艦供与を受けないことを条件に同計画に対する援助を約束した<sup>48)</sup>。インド海軍施設のほとんどがイギリスより供与されたもののみならず、スタッフもイギリスの技術訓練を受けてきており、イギリスとの長年の絆がソ連の技術援助の拡大により消滅する危険性があったからである。

一方、イギリスは、パキスタンに対しても援助を申し出ている。1964年7月13日付でモンウェルス相はパキスタン外相ブット Z. Bhutto に対して、300万ポンドの軍事援助をオ

図表5 イギリスの対インド軍事援助（単位：£1,000）

	イギリスの援助協定額	支出済み及びビア・マーク額
ナッソー会談	19,000	18,587
バーチ・グローブ会談	8,060	8,060
特別援助	5,000	3,943
1964年末現在の総額	32,060	30,590
フリゲート艦購入費	4,700	

出典：C(65) 60 (1965.4.6), “Military aid to India and Pakistan”, p.9.

図表6 イギリスの印パへの軍事援助計画

これまでの協定額		今後の支出計画（単位: £ m.）			
年度		1965	1966	1967	1968
年度	支出状況				
1962	ナッソー会談 £ 1900万	1.5	0.5		
	(納入済み £ 1630万)				
1963	バーチ・グローブ会談 £ 800万	4	2	1	
	(納入済み £ 120万)				
1964	特別援助 £ 500万	0.5	2	2	0.5
1964	フリゲート艦計画 £ 470万	1	1	1.7	1
1965年の新提案額					
1965	インド				
	潜水艦 £ 450万	1.25	1.25	1	1
	戦闘機ハンター4機	0.5			
	パキスタン				
	潜水艦 £ 450万	1.25	1.25	1	1
	レーダー・電気設備	0.2	0.5	0.3	
	総額	10.2	8.5	7	3.5
	(支出予定済)	7	5.5	4.7	

出典：C(65) 60 (1965.4.6), “Military aid to India and Pakistan”, p.11.

ファアしている<sup>49)</sup>。言うまでもなく、SEATOとCENTOにおけるコモンウェルス体制の維持、パキスタン軍に対する影響力の維持とそれによるパキスタンの反感を緩和するためであった。

この間のアメリカの対応に目を向けると、1962年11月14日に、国務次官補タルボット Talbot が、駐米インド大使ネルー B.K. Nehru との間で、あからさまな中国侵略に対応したアメリカの軍事援助を約束する覚書を交していたが、アメリカ議会は、カシミール問題の進展がない限り援助額を25%削減することを伝え、援助額に歯止めをかけようとしていた。しかし、ソ連のインド介入が本格化するにつれて、アメリカは、1963年12月には1964年度分として5000万ドルの援助を約束するとともに、1964年5月インド国防相チャバンのアメリカ訪問時には、第一次インド防衛五か年計画に対して、5億ドルの援助（年当たりの1億ドルの内訳は5000万ドルを贈与で、5000万ドルを、利子率3%、借款期間10年の防衛クレジットで）を申し出たのである<sup>50)</sup>。インドは、すぐに、24機の輸送機パケット Packet をアメリカに発注している。インド国防相は、アメリカ訪問後イギリスにも立ち

寄る予定であったが、ネルーの死によって急きょ帰国せざるを得なかったため、イギリスへの直接的な援助要請は実現しなかった。

#### 4 第二次印パ戦争と英米軍事援助体制の動揺

##### （1）イギリス労働党政権の軍事援助政策

1963年10月の総選挙で13年ぶりに勝利したウィルソン H. Wilson 労働党政権は、大規模な行政改革を実行する中、対外政策について、スエズ以東の防衛戦略上インドおよびパキスタンの維持を最重要課題とすることを確認していた。インドとの友好関係を維持しソ連の影響力を抑制するためには、アメリカとのパートナーシップを維持しながら、インドの軍備拡張を支援しつつ印パ間の友好関係を促進する必要性があった<sup>51)</sup>。ソ連のインドへの軍事援助攻勢が強まる中で、対ソ防衛の観点から南アジアの防衛力強化がイギリスの影響力の維持に繋がらないのではないかという危機感がさらに高まっていた。インドの対外援助に占めるイギリスの割合が相対的に低下している中で、アメリカが対中国防衛の観点から軍事援助を陸軍と空軍に限定してきたが、ソ連が陸軍、空軍のみならず海軍への援助拡大を示したことから、海軍への援助拡大も視野に入れざるを得なくなってきた<sup>52)</sup>。

1965年4月5日の閣議において、コモンウェルス関係相ボトムレイ A. Bottomley は、ソ連から武器購入をしないことを条件にインドに対して、①オベロン Oberon 級潜水艦を10年クレジットの450万ポンドで供与すること、②要請された駆逐艦ダーリング Daring は供与できないが、護衛艦の供与が可能であること、③戦闘機ハンターについては、4機を贈与で、26機を300万ポンド、10年クレジットで供与できることなどを公表した。他方、パキスタンに対しては、①要望があればインドと同じ条件で潜水艦を売却すること（ただし護衛艦のオファーはしない）、②要請されたレーダー装置については、10年クレジットの100万ポンドで供与することを示した。パキスタンへの軍事援助は、パキスタンの要求通り、レーダー設備と潜水艦の援助を行うことで、インドと対等な取り扱いを明示したのである<sup>53)</sup>。また、国際収支の安定と防衛産業の拡大という観点から、イギリスは、贈与から借款へと援助方法の転換を図りつつあったことに留意しなければならない。60年代初めに贈与傾向の流れを断ち切り、軍事設備も、一般の利率、借款期間での通常取引対象とする意向を示したのである。

コモンウェルス関係相の上述の説明後、蔵相キャラハン J. Callaghan は、今回の提案が無制限の援助要求へ拡大することになり、印パ間の軍事拡張競争を刺激するのではないかという懸念を示し、経済援助を優先して軍事援助額を調整する必要があると、軍事援助の拡大には慎重な姿勢を示した。閣議では、対ソ連の軍事援助の傾斜を阻止するために印

パへの軍事援助は避けられないという認識を共有するに至ったが、アメリカの軍事援助はあくまで对中国防衛を目的としているため、对中国防衛との関連が薄いインド海軍への援助は、アメリカとの協議が必要であることと、軍事援助拡大のために経済援助を削減してはならないことを確認した。この時は、戦闘機ハンターおよびオベロン級潜水艦のオファーについては結論を持ち越した<sup>54)</sup>。

続いて同年4月26日の閣議で、ボトムレイを引き継いだ新コモンウェルス関係相ヒューズC. Hughesは、アメリカとの協議結果について、インドに対する戦闘機ハンター30機と潜水艦の供与が可能であるが、アメリカの対パキスタン援助を迂回的に利用した潜水艦供与を拒否されたことを説明した。そのため、閣議では、オベロン級潜水艦の供与を望ましいとしつつも、対パキスタンについてはまたも結論を持ち越すことになった<sup>55)</sup>。

翌日も継続審議されたが、もし潜水艦供与を拒否すれば、インドはソ連からの援助を求めることになり、スエズ以東の安全性確保がますます困難となることが危惧される一方、この売却が軍備拡張競争を激化させ、イギリスに対する無制限の援助要求を引き起こす可能性があることも再確認された<sup>56)</sup>。結局、潜水艦売却案は却下された。この決定後、予想通り、インド海軍がソ連に著しく傾斜していくことになる。

## （2）戦争の勃発と英米軍事援助

1965年9月に第二次印パ戦争が勃発すると、イギリス政府は、印パ両国に対する軍事援助の停止を通告するとともに、民間の通商取引に則った武器取引（ECGDの第一条による輸出ライセンス）も制限した<sup>57)</sup>。それは、武器供与は对中国防衛にのみ限定するという1962年協定に従ったものであった。南アジアの軍事バランスの崩壊に導く武器輸出の禁止が意図されていた。

直接の軍事的衝突は短期間で終わり、国連の停戦監視団のもとで1966年1月に両軍の撤退の合意がなされたものの、その後も緊張状態が続いていたが、イギリス政府は、1966年3月16日付で、両軍が国連安全保障理事会決議に従って、進軍開始前の状態に軍を撤退することを約束すれば制裁解除を行うことを、印パ両政府に対して勧告した<sup>58)</sup>。制裁の解除とは、これまで通り両国に対する軍需品の販売を認めるということであり、さしあたり、インドに対して1964年に契約した470万ポンドの軍事援助の再開を承認した。

一方、アメリカ政府も、イギリス政府同様に、1965年9月に印パ両国に対して援助及び通商取引によるすべての武器の輸出禁止を通告していた。1954年からこれまでの対インド軍事援助総額は、6億7200万ドルに達しており、グラント部分についても1962年10月から1965年9月までの間9200万ドルとなっていたから、この勧告は、インドが有利な戦

争を遂行していくことを極めて困難にしていた<sup>59)</sup>。しかし、アメリカも、長期にわたる武器禁輸措置を実施する意向はなく、印パ両国の停戦の意向を確認すると、1966年2月に副大統領ハンフリー H. Humphrey は、致死性武器の取引について引き続き無期限停止とするものの、非致死性武器については通商取引をケース・バイ・ケースで許可する意向を示した。また、アメリカの武器供与政策のガイドラインを作成し、①グラントおよび補助による軍事支援は停止し、インド（US Military Supply Mission）とパキスタン（American Military Aid Advisory Group）の軍事援助機関を随時撤収する、②アメリカの技術及び協力によって生産された軍需品の第三国による販売禁止、③致死性武器の補充についてはその状況に応じて判断する、④非致死性武器についてはクレジットによる通商取引によるものとする<sup>60)</sup>。このガイドラインは、印パ両国の軍備拡張競争に歯止めをかけることを狙いとしていたことは言うまでもないが、ベトナム戦争への軍事支出の傾斜などによる軍事予算のひっ迫を反映する措置でもあったと考えられる。グラントの要素を減らし通常取引への移行を示した形となった。

このようなアメリカ政府の新武器供与政策を受けて、イギリス政府も、1967年5月に通商取引でのコモンウェルス諸国への武器供与を継続する方針を確認した。特に、印パ両国については、1968年4月、①南アジアにおける武器獲得競争を促さない、②印パ両国のどちらか一方のみを優先しない、③アメリカとの協力関係を維持する、④武器購入のための過度の支出を促さない、などを規定した武器販売ガイドラインを作成した<sup>61)</sup>。およそ8億ポンドの巨額債務を抱え込んだイギリス政府は、軍事費の削減や組織改編などに取り組んでいたが、1967年11月には国際収支危機からポンドの対米ドル比において14.3%の切り下げを実施するとともに、スエズ以東からのイギリス軍の撤退を決断するまで追い込まれた。イギリスの武器支援は、援助というよりも商業取引の一つへと傾向を強めていく流れは必須であった<sup>62)</sup>。しかし、インド、パキスタン側においても返済期限を迎える債務が膨張しており、決して借款契約を拡大する状況にはなかった<sup>63)</sup>。

## 5 小括

以上、第二次世界大戦後の南アジアに対するイギリスの軍事援助政策の展開過程について、可能な限りアメリカとの関係を視野に入れながら概観してきたが、最後にその特徴について2点ほど指摘しておきたい。

第一は、イギリス軍事援助政策の特質と限界についてである。脱植民地化が進行していく過程で、イギリス政府は、戦後においても戦前同様に南アジアにおけるプレゼンスを維持していけるのかを模索し続けたと言っても過言ではない。1947年印パ両国が分離独立

を果たした時、イギリスは、両国と独立後も引き続きコモンウェルスの一員として留まることを決意させたが、イギリスが両国に期待したのは、スターリング・バランスの取引に基づくスターリング圏の維持拡大のための経済的紐帯であり、対共産主義拡大からのコモンウェルス防衛という動機からであった。コモンウェルスを後ろ盾にしたアジアのリーダーシップを発揮したいというネルーの野望も功を奏し、相互に経済的軍事的に結びつく状況があった。

イギリスは、終戦直後南アジアに対するアメリカの軍事的介入を牽制していたが、次第に協力関係を構築せざるを得なくなっていった。第一次印パ戦争を契機としてパキスタンの軍備増強の方針がアメリカの関与を促したことから、南アジアにおけるコモンウェルス関係を維持していくうえで、兵器販売における平等原則を打ち出した。印パ間の軍事バランスを図った南アジアの冷戦の論理が萌芽してきたのである。

また、イギリスにとっては国内の失業対策から防衛産業をいかに発展させるかという、もう一つの課題があった。イギリス経済の停滞から漸次的な軍事費の削減、それに伴う武器輸出の制限、そして軍需産業への管理強化という循環構造を生み出した。印パへの軍需品の提供は、当初中古品が中心で、最新式の戦闘機などの提供は懸念された。最新技術漏洩への懸念のみならず、技術開発分野が核兵器などの多額の開発資金を必要とする分野へと移行し、技術開発費を十分に確保できなかったという事情があった。帝国防衛費もイギリス経済に左右されたのである。イギリスは、スターリング・バランスを通じた取引が困難になると、一般の通商取引（ECGD）を通じた軍事支援へ移行し、中印紛争の緊急時の一時的なグラントでの軍事援助を行ったものの、インドを独占市場として確保する余力はもはや消滅し、インドにとっての武器提供国の一つとしての役割しか果たせなくなってしまったと言えよう。

第二は、米英の軍事援助政策の転機と南アジアにおける冷戦についてである。イギリスは、当初インド武器市場においてはほぼ寡占状態を維持し、アメリカの南アジアへの軍事介入を認めず、むしろ抑えようとした。アメリカもできるだけ南アジアへの軍事介入を控えていたが、パキスタンとの軍事協定締結を機に、同国への軍事支援を徐々に強化して、中東における緊張状態からバグダット・パクトの結成で、英米連携によるパキスタンへの連携を強めた。英米の連携強化には、中東、南アジア、東南アジアにおける共産主義の影響力拡大阻止という同じ狙いがあった。しかし、皮肉なことに、これが契機となって、インドは非同盟政策を呼び掛けていく一方で、パキスタンとの対抗からイギリスに対する経済的軍事的依存をこれまで以上に強めていくとともに、ソ連からの使節団を受け入れるなど同国との関係も模索するに至った。ソ連の売り込みがインドを動揺させる一方で、英米

も同様にソ連の影響力拡大に対処せざるを得なかった。

特記すべきは、中印紛争が南アジアに冷戦を持ち込む決定的な要因となったことである。中国の圧倒的な軍事力になすすべもなかったインドの防衛体制の脆弱さが露呈され、インドからの緊急要請は英米にとっても試金石となり、その援助要請にどの程度応えるべきかを、国際秩序体制と財政力の両面から問われることになった。インド側の緊急の要請を受けて、1962年12月にナッソーで英米首脳会談を開催したものの、両国の援助体制がインドの防衛体制の強化に十分に応えられなかったことが、ソ連製戦闘機ミグの購入を招くことになり、米ソの対抗軸のもとでパキスタンとインドは、多角的に諸列強の援助を引き出す防衛強化を模索していった。これによって、1950年代に展開したインドの非同盟政策は、終息を迎える。1965年印パ戦争の際、英米両国は、軍事援助の停止という強硬措置をとった。カシミール問題の解決を前提に武器援助を行ってきたイギリスの南アジアへの軍事援助政策の破綻であった。印パ間の軍事力の差が露呈し、対共産主義を意識したコモンウェルス体制内の安全保障が動揺するに至ったのである。

英米両国は、この戦争を機に、潜水艦やミサイルの配備などを踏まえて、インド洋における安全保障体制の強化へ移行していく。1968年初頭にスエズ以東からのイギリス軍の撤退が正式に表明された後、撤退後に真空となるインド洋の安全保障体制の構築を迫られ、英米協力体制の模索がより重要になっていた。ディアゴ・ガルシア軍事基地のアメリカ軍への利用許可はその第一歩であったと言えよう。冷戦体制が変容していく中でイギリスのアメリカのジュニアパートナー化がより鮮明となっていった。

## 注

- 1) コーエン／ダスグプタ [2015]；長尾 [2015]；清田 [2009]；西原・堀本編 [2010]。他に伊豆山 [1999]；同 [2001]；同 [2016]；広瀬 [2005] も挙げられよう。
- 2) 宮崎 [1974]；横井 [2006]；横井 [2015]；横井 [2017]。
- 3) Venkataramani [1982]。
- 4) 国防委員会は、首相をはじめ関係閣僚から構成されているため、同委員会の決議が閣議でそのまま承認される形が多かった。
- 5) 渡辺 [2012]；渡辺 [2013]。パキスタン側での共和制に移行するかどうかの最終決断は、1954年まで待たなければならなかった。C (52)425, Pakistan and Commonwealth.
- 6) 交渉過程は、とりあえず Tomlinson [1985] を参照。
- 7) The National Archive (TNA), PREM11/2291, Supply of Arms and Equipment to India and Pakistan, 1951-58, f.118.
- 8) 冷戦初期におけるイギリスの対パキスタン政策について、Ankit [2016] chapter2を参照。
- 9) The National Archive (TNA), PREM11/2291.f.118.

- 10) Nayar [1991] pp. 36-48.
- 11) C(51)47, Kashmir Dispute, p. 3; CC (51) 18<sup>th</sup> Conclusions, Minute5. ここで示す記号は、British Cabinet Paperの史料番号を示している。前者の場合、1951年のNo.47の史料番号を示し、後者の場合は、1951年18回目の閣議の議題番号を示す。以下同様。
- 12) CC(52)50, Note by Prime Minister: Supply of Arms to India and Pakistan.
- 13) CC(52)30<sup>th</sup> Conclusions, Minute 4.
- 14) D(53) 51, Sale of Swift Aircraft to Pakistan; D(53)15<sup>th</sup> Defence Committee, Minute5.
- 15) CC(53)162, Relations with Pakistan.
- 16) D(53)60, Indian Government Request for a Cruiser; D(53)62, Indian Government Request for a Cruiser.
- 17) C(54)5, Supply of Tanks and Aircraft to India.
- 18) CC(54)1<sup>st</sup> Conclusions, Minute4.
- 19) C(54)4, US project to associate military aid to Pakistan with Middle East Defence; Vasudevan [1996] pp.76-77.
- 20) CP(55)199, Anglo – Indian Relations. また、伊豆山 [2001] 第4章を参照。
- 21) Russel and Cohn [2012] pp. 5-8; Singh [1993] pp. 128-132.
- 22) TNA, PREM21/2291, f.49 Tel. from Foreign Office to Washington (no.585)
- 23) Yesilbursa [2005] pp. 175-185.
- 24) ネルーは、イーデンに対して、南アジアの軍事バランスの崩壊と地域紛争の可能性を強調し、安全保障機構の結成に強く抗議した。CP(55)199, Appendix: Message from J. Nehru to A. Eden(Top Secret).
- 25) TNA, PREM21/2291, f.34 Tel. from Commonwealth Relation Office to High Commissioner in India (no.680)
- 26) CM(56)8<sup>th</sup> Conclusions, Minute1.
- 27) CP(56)23, Arms for India and Pakistan; CP(56)79, Supply of Military Aircraft to India.
- 28) CM(56)22<sup>th</sup> Conclusions, Minute1.
- 29) TNA, PREM21/2291, f.20 A Message to Prime Minister from Mr. Nehru. インドをめぐるソ連およびアメリカの駆け引きについては、Barnds [1972] の第6章及び第13章が参考になる。
- 30) ただしアメリカはPL480に基づいて余剰農産物を大量に援助している。インドは、同法のもとで輸入した農産物の販売代金をインド国内にプールして開発援助なりに利用することが可能であった。詳しくは、秋田 [2015]、秋田 [2017] 第4章を参照。
- 31) 渡辺 [2015] 11 – 15 頁。
- 32) C(60)56, Manufacture of Dart Engines in India; C(60)57, Manufacture of Dart Engines in India; CC(60)7<sup>th</sup> Conclusions, Minute8.
- 33) TNA, PREM21/2291, f.5 A Meeting between the Prime Ministers of UK and Pakistan and other Pakistan Ministers held in Karachi on 14 Jan.1958; BPP.Cmnd.367, Copy of a Treasury Minute dated 10th February 1958,relative to the Loan for an Indefinite Period to the Government of Pakistan of Anti-Aircraft Equipment.
- 34) Banerji [1977] pp. 250-251.
- 35) Achuthan [1988] p. 40; ソ連からのインドへの武器移転については、横井 [2015] 54 – 55 頁を参照。
- 36) ネルーの前進政策の背景については、A. Hoffman [2006] を参照。
- 37) 1962年10月26日、インド国防相メノンは敗北の責めを受けて辞任に追い込まれた。
- 38) Ganguly [1972], part iv.; Devereux [2009] p. 83.

- 39) CC(63)26<sup>th</sup> Conclusions, Minute4.
- 40) C(63)94, Military Aid to India, Annex.
- 41) CC(63) 30<sup>th</sup> Conclusions.
- 42) CC(63)35<sup>th</sup> Conclusions, Minute4.
- 43) C(63)82, Military Aid for India.
- 44) Steele [2010] p. 6.
- 45) Government of India, Ministry of Defence, *Annual Report for 1964-65*, pp. 1-2.
- 46) 詳しくは、横井 [2017] を参照。また、*Annual Report for 1964-65*, Chap.4 に、詳しい国内生産計画が示されている。
- 47) TNA, FCO37/2056, Defence Sales and Military Aid to India and Pakistan, para.19.
- 48) British Parliamentary Papers, Cmnd.2459, Exchange of Letters, agreeing the terms and conditions of a Special Defence Credit to the Government of India for assistance towards the Mazagon Dockyard and Leander Frigate Project.
- 49) TNA, FCO37/2056, Defence Sales and Military Aid to India and Pakistan, para.15.
- 50) TNA, FCO37/2056, Defence Sales and Military Aid to India and Pakistan, para.18.
- 51) C(65)60, Military Aid to India and Pakistan, paras.4-6.
- 52) この問題は、インド洋における英米合同の安全保障体制の構築のために、やがてディアゴ・ガルシア基地の利用認可へと発展していく。
- 53) C(65)60, Military Aid to India and Pakistan, paras.8-9.
- 54) CC(65)24<sup>th</sup> Conclusions, Minute4.
- 55) C(65)64, Military Aid to India and Pakistan.
- 56) CC(65)26<sup>th</sup> Conclusions, Minute3.
- 57) CC(65)47<sup>th</sup> Conclusions, Minute3.
- 58) TNA, DO196/481, Stopping of Military aid to India and Pakistan consequent to outbreak of war.
- 59) TNA, FCO37/2056, Defence Sales and Military Aid to India and Pakistan, para.27.
- 60) Ibid., para.29.
- 61) Ibid., para.31
- 62) イギリスからの武器販売は、ECGD 経由の取引が主流となるが、1968 年に ECGD 法の改正が行われ、その信用保証額が大幅引き上げられる措置が取られている。
- 63) 渡辺 [2017] を参照。
- 63) 南アジアの冷戦という視角については、McGarr [2013] および Basrur [2008] を参照。

## 文献リスト

- 秋田茂 [2015] 「1960 年代イギリスの米印経済関係—PL480 と食糧援助問題—」『社会経済史学』81-3。
- 秋田茂 [2017] 『帝国から開発援助へ』名古屋大学出版会。
- 伊豆山真理 [1999] 「英国の帝国戦略とグルカ兵交渉」『南アジア研究』11。
- 伊豆山真理 [2001] 「パキスタンの同盟政策の起源」『国際政治』127。
- 伊豆山真理 [2016] 「インドの装備調達—買い手から作り手へ?」『防衛研究所紀要』18-2。

- 坂出 健 [2010] 『イギリス航空機産業と「帝国の終焉」』有斐閣。
- 清田智子 [2009] 「インドの武器調達の変化」『拓殖大学大学院国際協力学研究科紀要』2。
- 清田智子 [2013] 「インドにおける国防予算と兵器調達制度」『海外事情』61-6。
- スティーブン・コーエン／スニル・ダスグプタ（斎藤剛訳）[2015] 『インドの軍勢力近代化』原書房。
- 長尾 賢 [2015] 『検証インドの軍事戦略』ミネルヴァ書房。
- 西原 正・堀本武功編 [2010] 『軍事大国化するインド』亜紀書房。
- 広瀬崇子 [2005] 「インドの安全保障と印パ関係の新局面」『国際問題』542。
- 宮崎岑生 [1974] 「現代インドの軍産関係—中印紛争をめぐる諸問題」佐藤栄一編『現代国家における軍産関係』日本国際問題研究所。
- 横井勝彦 [2006] 「南アジアにおける武器移転の構造」渡辺昭一編『帝国の終焉とアメリカ』山川出版。
- 横井勝彦 [2015] 「1960年代インドにおける産官学連携の構造」『社会経済史学』81-3。
- 横井勝彦 [2017] 「インド軍事主導型重工業化と国際支援」渡辺昭一編『冷戦変容期の国際開発援助とアジア—1960年代を問う』ミネルヴァ書房。
- 渡辺昭一 [2012] 「イギリスのコモンウェルス体制の再編とインド」『ヨーロッパ文化史研究』13。
- 渡辺昭一 [2013] 「コモンウェルスというイギリス統治システムの再編」『ヨーロッパ・グローバリゼーションの歴史的位相：「自己」と「他者」の関係史』勉誠出版社、2013年。
- 渡辺昭一 [2015] 「1960年代の対インド援助政策の展開」『社会経済史学』81-3。
- 渡辺昭一 [2017] 「1960年代の開発援助とインド援助コンソーシアム」『冷戦変容期の国際開発援助とアジア—1960年代を問う—』ミネルヴァ書房。
- Ankit, Rakesh [2016] *The Kashmir Conflict*, New York.
- Achuthan, Nisha S. [1988] *Soviet Arms Transfer Policy in South Asia, 1955-1981*, United Kingdom.
- Banerji, Arun Kumar [1977] *India and Britain*, India.
- Banerjee, Jyotirmoy [1977] *India in Soviet Global Strategy*, Columbia.
- Barnds, William J. [1972] *India, Pakistan and the Great Powers*, New York and London.
- Basrur, Rajesh [2008] *South Asia's Cold War*, New York.
- Brands, H.W. [1990] *India and the United States*, Boston.
- David, Deveux R. [2009] “The Sino-Indian War of 1962 in Anglo-American Relations,” *Journal of Contemporary History*, 44-1.
- Darby, Phillip [1973] *British Defence Policy East of Suez 1947-1968*, London.
- Ganguly, Shivaji [1972] “US Military Assistance to India, 1962-63,” *India-Quarterly*, 28-3.
- Hoffman, Steven A. [2006] “Rethinking the linkage between Tibet and the China-India Border Conflict,” *Journal of Cold War Studies*, 8-3.
- Jain, B.M. [1987] *India and the United States, 1961-1963*, New Delhi.
- Jain, Rashmi [2007] *The United States and India, 1947-2006*, New Delhi.
- Kavic, Lorne J. [1967] *India's Quest for Security*, London.
- McMahon, Robert J. [1994] *The Cold War on the Periphery*, New York.
- McGarr, Paul M. [2013] *The Cold War in South Asia*, Cambridge.
- Nayar, Baldev R. [1991] *Superpower Dominance and Military Aid*, New Delhi, 1991.

- Russel, Jesse and Cohn, Ronald. [2012] *Central Treat Organization*, Scotland.
- Singh, Anita I. [1993] *The Limits of British Influence*, London.
- Steele, Tracy L. [2010] “The Politics of Anglo-American Aid to Non-aligned India, 1962,” *Electric Journal of International History*, 7.
- Tomlinson, Brian R. [1985] “India-British Relations in the Post-Colonial Era: Sterling Balances Negotiations, 1947-49,” *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 13.
- Vasudevan, Parvathi [1996] *Non-Alignment as a factor in Indo-American Relations*, Delhi
- Venkataramani, M.S. [1982] *The American Role in Pakistan, 1947-1958*, India.
- Yesilburssa, Behçet K. [2005] *The Baghdad Pact*. London and New York.

## 追記

本稿は、2017年6月27日に明治大学で行われた武器移転史研究所シンポジウムの報告内容をまとめたものである。また、平成28・29年度科研費基盤Cと平成28・29年度の三菱財団人文科学研究助成金による研究成果の一部であることを付記しておきたい。



## インドの兵器国産化政策と軍事援助

横井 勝彦

明治大学商学部教授

- 1 はじめに
- 2 ミソの対インド経済援助と軍事援助
  - (1) ミソの経済援助
    - ①経済援助におけるアメリカの圧倒的地位
    - ②ミソ両国の経済援助に占めるインドの割合
    - ③ソ連のプロジェクト援助とその限界
  - (2) ミソの軍事援助
    - ①ソ連の対インド軍事援助
    - ②西側諸国の対インド軍事援助
  - (3) 経済開発と軍備増強の同時追求
- 3 兵器国産化と軍事的自立化の到達点
  - (1) インド兵器産業の海外輸出
  - (2) 軍事産業都市バンガロールの誕生
- 4 冷戦下のインドにおける軍事的自立化の意味

注

文献リスト

### 1 はじめに

第二次世界大戦後のアジア諸国における経済発展と新国際秩序の形成に対して、欧米諸国による開発援助（development assistance）が果たした役割はきわめて大きい。その点は、すでに多くの研究が指摘しているところである<sup>1)</sup>。この場合の開発援助とは経済援助を意味しており、大別すると資本援助（capital assistance）と技術援助（technical assistance）から構成された。だが、冷戦下のアジアでは経済援助とは別に、米ソ両超大国を中心に軍事援助（military assistance）も大規模に展開されていた。本稿で注目したのは、この軍事援助の実態と目的ならびに軍事援助と経済援助との関係である。本稿では、以上のような視点より、インドにおける兵器国産化政策と軍事援助の關係に考察の対象を限定して、次の4点に順次検討を加えていくことにしたい。

第1に、第二次世界大戦後の冷戦下で米ソ両国が展開した経済援助と軍事援助とはどの

ようなものであったか。それぞれの規模と目的を1950～60年代の被援助国インドに焦点を当てて概観する。

第2に、インドの事例に即して経済と軍備の相関について検討する。1960年代のインドは国際収支危機や食糧危機という難題に直面していたにもかかわらず、中印国境紛争（1962年）や第二次印パ戦争（1965年）を契機として、第三次五ヶ年計画（1961～65年）の中で重工業化・軍事化を進めている。危機的な経済情勢のもとで軍備増強という緊急課題にどのように対処したのか。この点を米ソの軍事援助を視野に入れて検討する。

第3に、インドにおける兵器の国産化(indigenous production)と国防の自立化(self-reliance in defence)の到達点について、特に航空機産業に注目して検討する。独立直後に打ち出された兵器国産化＝軍事的自立化路線は、中印国境紛争でのインド軍の惨敗(1962年10月)を契機として国防自立化路線へと変更を余儀なくされ、兵器国産化は長期的な課題として先送りにされた。この点をインド空軍の軍備増強と軍事援助との関係に注目して確認し、インドにおける兵器国産化の意義と限界について検討する。

第4に、以上3点の検討を踏まえ、インドの兵器国産化政策がインド経済全般に及ぼした影響について考えてみたい。この点については否定的な評価が一般的である<sup>2)</sup>。とはいえ、第三世界諸国における兵器生産実績（1950～84年）において、インドはイスラエルとともに圧倒的なシェアを占めていた<sup>3)</sup>。そしてその時代のインド国内には、第三世界最大規模の国営兵器企業ヒンダスタン航空機会社（Hindustan Aeronautics Ltd.、以下、HALと略記）を中心とした軍事産業都市バンガロールが形成されたのも事実である<sup>4)</sup>。そうした経緯に注目して、経済援助と軍事援助に依拠して追求された「発展途上国における兵器国産化の特徴」について考察する。

## 2 米ソの対インド経済援助と軍事援助

ここでは先ず、米ソが冷戦下で展開した経済援助と軍事援助の概要とその中でインドがどのような位置を占めていたかを確認しておきたい。

### （1）米ソの経済援助

#### ①経済援助におけるアメリカの圧倒的地位

表1は、1951年から1970年の間における主要各国のインドへの経済援助実績を示している。ここから明かなように、世界各国のインドへの経済援助の中でアメリカの援助が全体のほぼ半分を占めていた。1957年のインドの国際収支危機への緊急援助に際しても、翌58年に創設されたインド援助コンソーシアム（Aid India Consortium）においても、さら

には第三次インド五ヶ年計画（1961～65年）への経済援助においても、アメリカの援助割合は一貫して他の援助国を圧倒していた<sup>5)</sup>。これに対してソ連の対インド経済援助は、表1の通りほぼ1割程度にとどまっていた。

表1：主要各国のインド開発援助額推計 1951-1970年

国名・出資機関	認定額	(%)
1、アメリカ	4,591.8	(47.6)
2、世銀・国際開発協会	1,245.9	(12.9)
3、ソ連	1,031.3	(10.7)
4、イギリス	661.3	( 6.9)
5、西ドイツ	655.0	( 6.8)
6、カナダ	506.7	( 5.2)
7、日本	261.9	( 2.7)
8、フランス	139.4	( 1.4)

備考：単位100万ルピー

出典：Stanislaus [1975] p.60.

## ②米ソ両国の経済援助に占めるインドの割合

では、米ソ両国が経済援助を行った諸外国の中でインドはどのような位置を占めていたのか。1953年から1966年までの13年間にソ連が第三世界の非共産圏諸国に貸与した経済援助総額の70パーセントは、インド、エジプト、アフガニスタン、インドネシア、アルジェリアの5ヶ国によって占められていたが、その中でもインドへの経済援助額（10億1,850万ドル）は突出していた。一方、1947年から1965年までの18年間にアメリカの国際開発庁（AID）とその前身組織によって実施された経済援助（借款と贈与）でも、インドへの援助額（24億8,560万ドル）は第1位の韓国（25億320万ドル）とほぼ同額で、南ベトナム、パキスタン、トルコ、台湾などを押えて第2位の位置にあった。つまり、経済援助に関してはアメリカが圧倒的な援助供与国であったが、そのアメリカとの関係のみならずソ連との関係でも、インドは最大の援助受益国であったのである<sup>6)</sup>。

## ③ソ連のプロジェクト援助とその限界

米ソ両国のインドへの経済援助額には圧倒的な格差があったが、両国の間には援助の形態にも違いがあった。すなわち、アメリカの援助が国際収支危機の救済を中心としたノン・プロジェクト型であったのに対して、ソ連の援助はインド社会に対するプロパガンダ的な効果も高い個別事業に対するプロジェクト型であった点を指摘しておきたい<sup>7)</sup>。具体

的には、ビライとバカロの製鉄所、ランチ、デュルガブール、ハードウォーの機械製作工場、ネイヴェリ火力発電所、パークラ水力発電所などで、インドにおけるソ連の支援企業数は1970年代中葉には70以上にも及んでいた。それらの多くは公共部門の基幹事業に関わるもので、第三次五ヶ年計画への援助はそのうちの約半分を占めていた<sup>8)</sup>。

当時、南アジアにおける影響力を失いつつあったイギリスは、ソ連の影響力の拡大を大いに警戒していた。そもそも1950年に始まった英連邦のアジア開発援助計画であるコロンボ・プランの目的は、イギリスの影響力行使と南アジア・東南アジア諸国の共産主義体制への編入を阻止することにあった。だが、意外にもソ連の対インド経済援助に関して、その後のイギリスの評価は全般に低いものであった。理由は多岐にわたっていたが、大きな要因としては、インドの支配層がアメリカに多額の経済援助を期待する一方で、ソ連の金融力と産業力には不信を抱きはじめており、しかもソ連のインドの貧困問題への対応（ノン・プロジェクト援助）が消極的であった点などを指摘できる<sup>9)</sup>。これはイギリスの評価であるが、アメリカとの比較において、インドのソ連評価もほぼ同様であったと考えられる。ソ連のインドに対する影響力の拡大政策が軍事援助と武器移転を介したものにシフトしていった背景には、このような事情があったと考えることができよう。

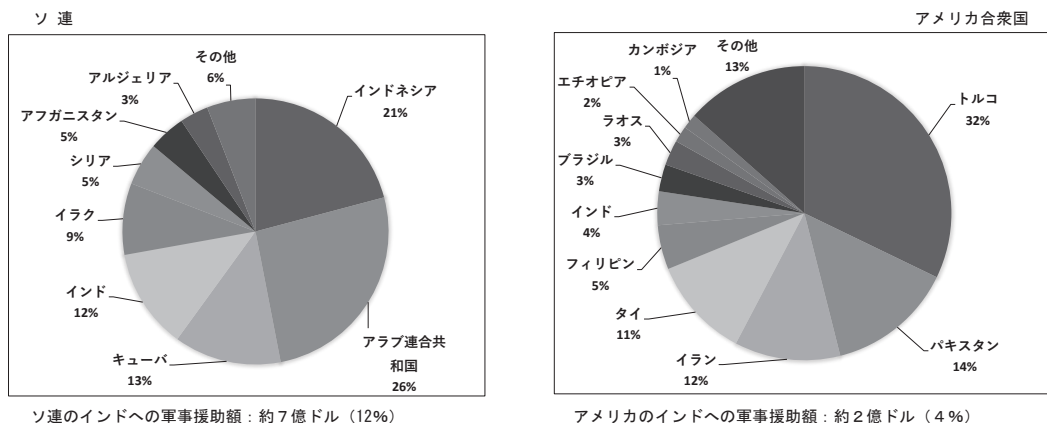
## （2）米ソの軍事援助

次に、本稿の主題である軍事援助に目を移すと、以下のような特徴を指摘することができる。20世紀中葉（1955～67年）における米ソ両国の軍事援助総額は、前者が54億ドルなのに対して、後者は58億ドルであった。経済援助とは異なり軍事援助に関しては両国の間に開きはほとんどなかった<sup>10)</sup>。ソ連の軍事援助に比べてアメリカの場合、援助対象国に拡散傾向が認められるが（ソ連が24ヶ国なのに対してアメリカは54ヶ国）、ここで注目したいのは被援助国としてのインドの位置である。

ソ連の場合は総額58億ドルのうちインドへの軍事援助の割合が12%（58億ドル中7億ドル）であったのに対して、アメリカの場合はわずか4%（54億ドル中2億ドル）にとどまっていた<sup>11)</sup>。つまり、インドへの経済援助ではアメリカがソ連を大きく上回っていたが、インドへの軍事援助では逆にソ連がアメリカを大きく上回っていたのである（図1参照）。しかも、アメリカの贈与型の軍事援助（grant military aid）は、1960年代末までに廃止の方向にあった<sup>12)</sup>。

では、インドはどのような局面でアメリカの経済援助とソ連の軍事援助を受け入れていたのか。次に、そうした点を確認しておきたい。

図1 ミソによる各国への軍事援助の割合 1955～67年



出典：Joshua and Gigert [1969] pp. 102 & 130.

### ①ソ連の対インド軍事援助

ソ連のインドへの軍事援助は1960年に始まった。その後、1970年代中葉までの短期間にインドの軍事は全面的にソ連依存となる<sup>13)</sup>。1960年11月に第1回印ソ兵器援助協定が調印される以前は、インドは防衛装備の大半を西欧諸国、特に旧宗主国イギリスに依存してきた。非同盟路線を追求するインドは、このようなイギリス依存体制を脱して、兵器購入先の多角化と軍事技術の向上をめざしてライセンス生産による海外先端技術の獲得と軍事的な自立化を目指したのである。その結果、インドの兵器・装備類は、イギリス製軍艦、フランス製ヘリコプター、アメリカ製レーダー、日本製ジープ、ロシア製ミサイル、ドイツ製船用エンジン、そしてオランダ製電子装置などの寄せ集め状態に至ったと言われていた<sup>14)</sup>、ここで注目すべきは、1960年代以降、インドがソ連への依存度を急速に高めていったという事実である。

もとより、ソ連の対インド軍事援助の目的は、インドの欧米兵器・装備品への依存体制に修正を加え、南アジアにおける欧米諸国の影響力を抑え込むこと<sup>15)</sup>、さらにはアメリカのパキスタンへの軍事援助へ対応するという狙いがあった<sup>16)</sup>。1960年代にはソ連の指導者フルシチョフ（N.S.Khrushchev）もブレジネフ（L.I.Brezhnev）も、武器移転を政治的な影響力を行使する主要な手段と見なしていた<sup>17)</sup>。そこで、以下では1960年代に行われた三度の主な軍事援助について紹介しておこう。

分離独立直後よりカシミール領有問題をめぐってインドと紛争を繰り返してきたパキスタンは、1954年に東南アジア条約機構（SEATO）、翌55年にはバグダード条約機構（METO）

に加盟して中ソ共産陣営に対する対抗姿勢を鮮明にしていたが、その一方で54年にはアメリカとの間で相互防衛援助協定を締結し、アメリカから最新兵器供与の約束を取り付けていた。そのような動きに対抗して1960年に調印されたのが第1回印ソ軍事援助協定であった。この援助協定（総額3,150万ドル）によって、輸送機An-12を8機、II-14を24機、Mi-4ヘリコプターを10機ならびにインド北部境界地域の通信連絡体制を改善するための諸施設などが提供された<sup>18)</sup>。これがソ連によるインドへの軍事援助の最初である。

1961年にアメリカはパキスタンにF-104を12機輸出しており、翌62年5月には英米両国からインドに対してミグ21 (MiG-21: 1機30万ポンド) に代わる超音速ジェット戦闘機 (英ライトニング Lightning: 1機54万ポンド) を半額で提供するという提案がなされた。しかし、インド側から出された要求 (ルピー建での主力ジェット戦闘機の購入とそのインド国内でのライセンス生産の要求) が受け入れられなかったために、インドのソ連へのシフトは決定的となる<sup>19)</sup>。第2回印ソ軍事援助協定が調印されたのは1962年9月、つまり中印国境紛争でインド軍が大敗を喫する1月前のことであった。この協定で注目すべきは、ヘリコプター、輸送機、ジェット戦闘機ミグ21の追加援助に加えて、ソ連がミグ21のインド国内でのライセンス生産を認め、同機の製造工場の建設支援までもインドに約束したことであった<sup>20)</sup>。キューバのミサイル危機以降も拡大しつつある中ソ対立を背景として、ソ連はインドをアジアにおける中国への対抗勢力として支援する方針を明確にしていくなか、一方、インド政府は1962年の敗北を契機に、これまでの軍事費抑制の方針を修正して、2年以内に兵員を倍増し、空軍を輸送志向型から戦闘志向型へ転換することを決定している<sup>21)</sup>。ミグ21のライセンス製造契約はそれを象徴するものであった。のちに改めて論及するが、このライセンス製造契約はソ連が軍事援助を通じてインドにおける影響力を一挙に拡大するための、西側欧米諸国には追従できない「寛大な提案」であった。インド側からすればそれは米ソ冷戦下で引き出しうる「最大の成果」であった。

1963年1月にチャバン (Y. B. Chavan) 国防相は、ミグ21のインド国内での製造が今後2～3年の内には実現するであろうと明言しており、実際に同年3月にはソ連の技術使節団が製造工場の建設準備のためインドを訪問していた<sup>22)</sup>。しかし、ミグ21のインド国内でのライセンス生産が実際に開始されるのは1966年のことであり、それがインド空軍に実際に提供されるのは1970年10月までずれ込んでいる。

なお、それに先立って1964年9月に締結された第3回印ソ軍事援助協定では、インドの軍備増強方針に即して、ミグ21が44機、ヘリコプター20機、PT-76戦車70台の総額3億ドルの軍事援助が実施され、同時にミグ21製造工場建設のためにも経済面と技術面の両方でようやくインドへの援助が実施に移されていた。1965年に第二次印パ戦争が勃発す

ると、英米は印パ両国への兵器供給を全面禁止としているが、その時点までにソ連を中心とした社会主義諸国から行われたインドへの軍事援助は総額1億5,000万ポンドであった。それに対して、英米のインドへの軍事援助額は、それぞれ3,100万ポンドと2,200万ポンドに止まっていた<sup>23)</sup>。

## ②西側諸国の対インド軍事援助

1953年10月、アメリカはパキスタン首相に軍事援助供与でパキスタンを優先する旨を伝え、翌年2月にはパキスタンへの軍事援助を正式に宣言した。以降、米パ間の軍事協力は加速していった。

1962年の中印国境紛争の結果、同年12月にはインドへも西欧諸国から軍事支援が行われている。ケネディ＝マクミラン会談を踏まえて英米両国がそれぞれ6,000万ドルの緊急軍事援助を提供し、加えてアメリカは小型武器、レーダー装置、輸送機その他5,000万ドル相当の装備を供与、またフランス、カナダ、オーストラリアも総額1,000万ドルの援助を提供している。緊急援助物資として空輸された武器には戦闘兵器は含まれていなかった<sup>24)</sup>。そこには明らかにパキスタンへの配慮があった。

イギリスの対インド軍事援助は上記の1962年に始まり、その翌年も追加援助が継続されていたが、アメリカ同様、イギリスの印パ両国への軍事援助も明らかにパキスタンに傾斜したものであった。

表2 インド・パキスタンへの各国の武器移転額 1965-74年（単位：100万ポンド）

	イギリス	アメリカ	ソ連	中国	フランス	ドイツ	チェコスロバキア	ポーランド	その他	合計
インド	76	41	1,375	4	39	27	—	84	42	1,688
パキスタン	11	83	25	25	221	—	350	18	109	842

出典：TNA FCO 37/2056 Defence sales and military aids to India and Pakistan 1947-1976.

1965年に第二次印パ戦争が勃発すると、英米は印パ両国への武器移転を全面禁止していたが、67年にはアメリカが武器の禁輸を解除して、パキスタンへの軍事援助を拡大させていった。表2は65年以降の10年間における印パ両国への各国からの武器移転額を示したものであり、ここから印パへの軍事援助の動向も概ね把握することができよう。ここでは差し当り、次の4点を指摘しておきたい。第1に、やはりソ連からインドへの武器移転が突出していた。第2に、1965年以降のイギリスからの武器移転は、予想に反してパキスタンよりもインドが上回っていた。第3に、アメリカからの武器移転はパキスタンがイ

ンドのほぼ2倍に達していたが、その額もソ連のインドへの膨大な武器移転に比べればはるかに小規模であった。そして、第4に、武器移転の「送り手」の各国では、ドイツとチェコスロバキアを除いて、すべての国が印パ両国への武器移転に関わっていたのであった。

もっとも、武器移転と軍事援助は同義ではないが、この両者を明確に区分することは事実上不可能である。そこで、ここでは表2の情報を補完するものとして、表3（1）（2）に基づいて、1950年から1970年の間に見られた英米ソ三国から印パ両国へ供与ないしは輸出された兵器類の内訳を紹介しておこう。ソ連がインドに供与・輸出した兵器類がきわめて多岐にわたっているのは明白であるが、イギリスからインドへの兵器の供与・輸出もかなり広範囲に及んでいた。とりわけ、1950年代までのインド空軍は戦闘機の大半（バンパイア Vampire、ナット Gnat、ハンター Hunter）をイギリスからの輸入あるいはライセンス生産に依拠していた点を指摘しておきたい。このイギリス依存体制からの脱却が独立インドの課題であった。これに対して、アメリカからインドへの兵器類の供与・輸出は、すでに指摘した通り1954年に米パ相互防衛援助協定が締結されて以降はパキスタンとの関係に規定されて、極めて限定的なものに止まっていた。また、ソ連がパキスタンに対して大量の中古戦車（T-34, T-54, T-55）だけを供与・輸出しているのも、冷戦下の南アジア政策の一環としてソ連がインドとの関係を重視した結果と見なすことができよう。

表3（1） 英米ソがインドへ供与・輸出した兵器類 1950-70年

供与国・輸出国	兵器の種類
ソ連	戦闘機 MiG-21、輸送機、ヘリコプター、迫撃砲、戦車T-54、対空搜索レーダー、地对空防御システム、魚雷、コルベット艦、支援艦、潜水艦 Project-641
イギリス	戦闘機 Vampire, Gnat, Hunter, Sea Hawk、練習機、哨戒艇、爆撃機 Canberra、輸送機、戦車 Vijayanta, Centurion、航空母艦 Mod、駆逐艦、掃海艇、小型快速船
アメリカ	練習機、ヘリコプター、輸送機

表3（2） 英米ソがパキスタンへ供与・輸出した兵器類 1950-70年

供与国・輸出国	兵器の種類
ソ連	戦車 T-34, T-54, T-55、測高レーダー、対空搜索レーダー、輸送用ヘリコプター
イギリス	戦闘機 Sea Fury, Attacker、輸送機、駆逐艦、巡洋艦、艦砲、対空搜索レーダー、哨戒艇、測高レーダー
アメリカ	戦闘機 F-86F、戦車M-4 Sherman、自走砲、練習機、掃海艇 小型ヘリコプター

出典：SIPRI Arms Transfers Database より作成。

### （３）経済開発と軍備増強の同時追求

さて、中印国境紛争以降のインドの軍備増強とりわけ空軍戦力の拡大にとって、ソ連からの軍事援助が大きな意味を持っていたことを確認してきたが、そもそもインドの経済発展にとって軍備増強はどのような意味を持っていたのか。経済開発と工業化を阻害するマイナス要因でしかなかったのか、それとも工業化を軍事偏重路線へと推し進める修正要因となったのか。また、軍事偏重型重工業化に対して経済援助（資本援助と技術援助）はどのような関係にあったのか。これらはいずれも実証の難しい問題ではあるが、ここでは以上の点について基本的な関係を指摘しておきたい。

1947年8月15日の印パ分離独立以降、旧インド軍の兵力は大幅に縮小されて、中印国境紛争まではインドの政治における軍隊の地位は一般に低かった。1950年代のインドにおいては国内経済開発が最優先事項とされ、周知の通り対外的には非同盟政策が採用された。軍事援助に関しては一切を拒否して、米ソ両超大国からの兵器購入も意図的に避けられていた。1950年代のインドの主要兵器の3分の2近くは、いぜんとしてイギリスからの調達であった。

もっとも、1950年代の国防支出が最低限に押さえられていたとしても、この時期にインドの経済発展が順調に進んだというわけではなかった。経済的自立化を目指したインドの五ヶ年計画は、第一次五ヶ年計画（1951～55年）の段階から国際援助に依存しており、早くも第二次五ヶ年計画（1956～61年）の2年目にあたる1957年には、輸出不振、輸入偏重型工業化、人口膨張にともなう食糧輸入の増大などのために、インドは国際収支危機に陥ることとなった。重化学工業化路線を追求した第三次五ヶ年計画（1961～65年）も60年代中葉の凶作と旱魃による食糧危機や第二次印パ戦争などに直面して修正を迫られている。

しかし、ここで注目したい点は、以上のような厳しい状況を引きずりながらも、1960年代のインドは軍事力増強という新たな課題に対応せざるをえなかったという事実である。この局面において軍事援助が大きな意味を持つようになっていく。

表4から明らかなように、インドの国防費は1962年の中印国境紛争以降、急増を遂げ、しかもソ連からの大規模な軍事援助を受け入れて、インド国内には兵器生産基盤が急速に形成されていった。1960年代以降のインドは「開発と国防」、つまり経済開発と軍備増強の同時追求、より正確に言えば経済援助に依拠した経済開発と軍事援助に依拠した軍備増強の同時追求を強いられたのである。1963年4月8日、チャバン国防相は下院でインドの軍事計画を発表し、(1) 陸軍の増強・近代化、(2) 空軍の増強、(3) 軍需工場の増設、(4) 通信・運輸施設の拡充を課題として掲げたが、とりわけ強調したのはインド空軍の倍

増計画であった<sup>25)</sup>。首相ネルー（J.Nehru）も以下の通り、国内経済開発から軍備増強・兵器国産化へと優先課題の変更を明確にしていた。

表4 インドの国防費 1948-67年（単位：100万ルピー）

年	国防費	備考
1948	1,675	
1949	1,672	
1950	1,748	
1951	1,833	第1次5ヶ年計画（-55年）
1952	1,878	
1953	1,926	
1954	1,969	米パ相互防衛援助協定
1955	1,932	
1956	2,118	第2次5ヶ年計画（-60年）
1957	2,665	国際収支危機
1958	2,797	世界銀行がインド援助コンソーシアムを組織
1959	2,699	
1960	2,774	第1次印ソ軍事援助協定
1961	3,046	第3次5ヶ年計画（-65年）、国産戦闘機Marut完成
1962	4,336	中印紛争、欧米の軍事援助、第2次印ソ軍事援助協定
1963	7,306	
1964	8,084	第1次防衛5ヶ年計画、第3次印ソ軍事援助協定
1965	8,651	第2次印パ戦争、インド食糧危機（-67年）
1966	9,027	ソ連の援助によるMiG-21のライセンス生産実現
1967	9,535	アメリカが武器禁輸解除→パキスタンへの軍事援助拡大

出典：Hoyt [2007] p.30を参考に作成。

これまで、われわれは防衛問題に比較的低い優先順位しか与えてこなかった。しかし、いまやわが国の兵力を強化し、それに必要な兵器・装備をできる限り国産化することに多大の関心を払わねばならない。この目的を達成するための手段はすでに整っている。だが、国防という特殊な目的にとっても、やはり重要なのは堅実で広い基盤を持った国内経済と近代科学技術を駆使できる訓練された豊富な人材である<sup>26)</sup>。

では、このようなインドの軍事主導型工業化・兵器国産化に対して、各国の経済援助と軍事援助は、具体的にどのような役割を果たしたのであろうか。ネルーの指摘する高度な科学技術者集団は、インドの航空機産業の自立的な発展を担う存在に成りえたのであろうか。以下では、こうした点に留意して、インドにおける兵器国産化と軍事的自立化の実態

に検討を加えていく。

### 3 兵器国産化と軍事的自立化の到達点

#### （１）インド兵器産業の海外輸出

1960年代から現在に至るまで、インド空軍は異なる多くの国で製造された多様な航空機を運用してきたが、この事実はどうのように評価すべきであろうか。インド空軍の近代化においては、戦略的独立性を獲得するために武器移転の「送り手」を多角化することが求められたという指摘もあるが、はたして多角化に伴う品質の安定性や兵站問題などはどのように対処されたのであろうか。

もとより、現代に至るまでインド空軍の戦力拡大は、兵器国産化だけで対応できたわけではなく、独自の設計・開発以外にライセンス生産や直接輸入に多くを依存してきた。パキスタンと中国からの軍事的な脅威に対抗して、短期間に戦力を増強し防衛体制を整備するためには、独自の設計・開発による兵器の国産化ではなく、ライセンス生産に依拠して国防の自立化を追求せざるをえなかったのである<sup>27)</sup>。その結果、インドの兵器生産能力とその近代化は中国を上回ったという指摘もあるが<sup>28)</sup>、その一方で、インド航空機産業の近代化・自立化は大きく立ち遅れてしまったという厳しい評価もある<sup>29)</sup>。

一般にライセンス生産は、途上国が兵器産業を創設し国防を強化する上での重要政策として指摘されているが<sup>30)</sup>、高レベルの自立化を達成する上では、やはり兵器システム的设计・開発能力の確立が求められる。だがインドでは、とりわけ1960年代以降、ソ連とのライセンス契約に大きく依存することによって、兵器国産化構想はほぼ頓挫していたという見方が一般的である。ソ連の軍事援助のもとでミグ21のライセンス製造がはじまって以降、インドでは20年以上にわたって戦闘機国産化のための設計・開発能力の獲得は事実上先送りにされて<sup>31)</sup>、その結果、航空機国産化の試みは全般に惨めな失敗を重ねてきたと言われている<sup>32)</sup>。

以上の指摘は、途上国における兵器国産化を考える上で具体的に再考してみる必要のある重要な論点である。そこで、以下ではライセンス生産をインド空軍の速効的な戦力増強・近代化の手段としてだけでなく、インドの置かれた経済状況や発展段階をも考慮に入れて、より多角的な視点から検討してみることにしたい。

既述の通り、経済的自立化をめざしたインドの五ヶ年計画は当初から国際援助を前提としており、第一次五ヶ年計画（1951～55年）においてもスターリング・バランス（英印関係におけるインド側債権）の流用が認められていた。しかし、輸出不振、工業化に伴う貿易赤字の累積、人口膨張に伴う食糧輸入の増大などのために、はやくも第二次五ヶ年計

画（1956～61年）の2年目にあたる1957年にはスターリング・バランスが枯渇して、インドは国際収支危機に陥ることとなった。かくして翌58年以降のインドは、世界銀行を中心に組織された多角的な国際経済援助計画であるインド・コンソーシアムを通して、五ヶ年計画を推進するために多額の資金を受け入れて行くこととなる<sup>33)</sup>。第三次五ヶ年計画（1961～65年）の遂行に際して、インドが55億ドルの新規海外援助を求めると、西側諸国は当初の2年間で約20億ドルを引き受け、そのうちの約半分をアメリカが提供していた<sup>34)</sup>。

インド政府が第一次防衛五ヶ年計画（1964～68年）を策定したのは、このような厳しい経済状況の下においてであった。しかし、ここで注目したいのは、60年代のインドでは兵器産業の整備が進み<sup>35)</sup>、しかもそれらが輸出産業としての側面を有していたという事実である。表5は、対象とする時代が若干下るが、国防公共セクター受注企業（Defence Public Sector Undertakings : DPSU）、いわゆるインドの兵器関連企業9社の1978～79年における生産額と海外輸出収益を示している。同表から、インドの兵器関連企業が海外への武器と民生品の輸出を大規模に展開して輸出収益を稼いでいたことが分かる。ここでは、特に以下の点を指摘しておきたい。

表5 国防公共セクター受注企業（DPSU）1978-79年（生産額の単位：1,000万ルピー）

企業名（略称：設立年）	生産額	輸出収益
1 ヒンダスタン航空（HAL 1940年）	152.89	450万ルピー
2 バーラト電子（BEL 1956年）	79.5	1億4310万ルピー
3 バーラト土木工事機械（BEML 1964）	93.12	4430万ルピー
4 マザゴン造船所（MDL 1934年）	52.13	1億2655万ルピー
5 ガーデンリーチ工場（GRSE 1934年）	35.0	347万ルピー
6 プラガ工作機械（PTL 1943年）	4.69	348万ルピー
7 ゴア造船所（GSL）	5.76	—
8 バーラト・ダイナミクス（BDL）	6.18	—
9 ミシュラ、ダト・ニーガム（MIDHANI）	—	—

出典：Report 1979-80, Government of India, Ministry of Defence, New Delhi, pp.36,39.

第1に、バーラト電子とマザゴン造船所の輸出収益が突出しているのとは対照的に、圧倒的な生産額を誇るヒンダスタン航空の輸出収益は意外なほど少ないが、これは輸出競争力の欠如を意味するものではなく、ソ連がミグ21の部品の海外輸出を厳しく禁止していたためである。ライセンス生産は、直接輸入よりも経済的であるというだけでなく、部品・完成品の海外輸出という点からも、国際収支の改善に貢献する可能性を有していた。

当時、英仏両国はインドに対して、戦闘機のライセンス契約ではインドで製造された航空機部品の海外販売を容認するという条件をあえて提示しており、それ自体はインドにとって大変魅力的なオファーであった。1975年以降、韓国、イスラエル、ブラジルをはじめとする第三世界諸国からの武器輸出が増加しているだけに、ライセンス生産拠点からの武器移転は大変興味深いテーマである。しかし、ソ連とのライセンス契約では海外輸出を一切禁止されていた<sup>36)</sup>。のみならず、インド国内でのライセンス生産に部分的な修正を加えることにも否定的であった<sup>37)</sup>。ソ連にとってインドでのミグ21のライセンス生産は、インド兵器市場における欧米諸国の影響力を排除して、みずからがそれにとって代わることが目的であって、インドにおける兵器国産化を手助けするものでは決してなかった。

しかし、インド側には別の思惑があった。ライセンス生産の場合、初期投資の費用負担が大きく、かなりの期間にわたって直接輸入に比べて経済性が劣った。例えばミグ21の場合、ライセンス生産が貿易収支の改善に貢献するまでには20年500機の先行段階が必要であったと言われている。とはいえ、ライセンス生産にはその初期段階より技術移転、部品国産化、さらには関連分野のインド国内での先端技術の研究などが期待できたのも事実である<sup>38)</sup>。インドに限らずライセンス生産に依存する多くの途上国はこうした可能性を現実化することに努めたが<sup>39)</sup>、インドの場合はそのプロセスが極めて短期間に圧縮されていたとすることができよう。インドにおける航空機のライセンス生産は、1950年のデ・ハビランド社（英 de Havilland Aircraft Company）との契約に基づくジェット戦闘機バンパイアの生産、1956年のフォラント社（英 Folland Aircraft Company）の軽量戦闘機ナットの生産ならびにブリストル社（英 Bristol Aeroplane Company）のオフューズ・エンジン（Orpheus Engine）の生産など相次いで進められたが、やはり最も注目すべきは1963年にソ連の軍事援助のもとではじまったミグ21のインド国内での生産である。同年3月には公企業アエロノーティックス・インディア社（Aeronautics India Ltd. 本社ニューデリー）の下に、コラプート（Koraput：エンジン製造）、ハイデラバード（Hyderabad：航空電子機器製造）、ナシク（Nasik：機体製造）に3工場（ミグ21 Complex）が設置され、ソ連の技術指導のもとでミグ21のライセンス生産が始まり、さらに1964年にはこの3工場もバンガロールとカンパールの2工場と共にHALの下に再編統合された<sup>40)</sup>。HALは、この時点ですでにインド最大規模を誇る国営兵器企業であった<sup>41)</sup>。

次に、海外輸出を大規模に展開していたバーラト電子（Bharat Electronics Limited: BEL）について紹介しておきたい。BELはインド政府の電気産業振興策を背景として独立後に設立された公企業であるが、1960年代にはインドを代表する兵器関連企業へと成長している。1952年にインド政府はフランス無線電信総合会社（Campagnie Generale de

Telegraphie Sans Fil : CSF) との間に包括協定を締結し、翌年にはCSFからの全面的な技術支援の下でバンガロールに工場を設立している。製造品目は、軍用精密機械(無線機、レーダー、無線通信機器、電子管など)で、1954年4月には会社として正式に登録されている。BELはフランスのCSFからの技術援助に基づいてスタートしたものの、ほどなくライセンス契約の相手をイギリスのマルコーニ社 (Marconi's Wireless Telegraph Company) に切り替え、送受信機をはじめとする陸海空三軍の要請に対応しており、同年12月にはインド陸軍の技術開発機関の電気・電子部門もインド北部のデヘラードゥーンからバンガロールに移転している。BELの特徴としてここで特に紹介しておきたい点は、同社はインドの公共企業の中では例外的に研究開発部門に多くの力を注ぎ、二代目CEOバリガ (B.V.Baliga、任1958～67年) の時代には、ライセンス生産から脱却して独自の設計・開発能力の獲得に努めていた事実である<sup>42)</sup>。さらに同社は、部品加工に下請け企業をじつに340社も組織しており、1978～79年におけるそれらの企業への発注額は1,250万ルピーにも及んだ。表5の国防公共セクター受注企業 (DPSU) 9社は国産部品の平均15～20%を民間セクターの付属品関連の下請け企業 (ancillaries and sub-contracting work) から調達しており、1977～78年にHALが各地の関連下請け部門から調達した資材も1,800万ルピーに達していた。ちなみに、BEMLの場合は5,890万ルピー、MDLは2,060万ルピー、GRSEは4,880万ルピーであった<sup>43)</sup>。このような事実から判断して、途上国インドにおいても先端的な兵器産業による民間下請け企業の組織化には一定の進展があったと考えることができよう。

さて、上述の通り、HALもBELもさらにはインド陸軍の電気・電子技術開発部門もインド南部のバンガロール<sup>44)</sup>を拠点としていた。じつはバンガロールは現代でこそ「インドのシリコンバレー」と呼ばれる先端的なIT産業都市であるが<sup>45)</sup>、それには冷戦下に軍事産業都市として成長を遂げた前史があった。以下では、その点について見ていきたい。

## (2) 軍事産業都市バンガロールの誕生

表6は、バンガロールがインドを代表するIT産業都市に発展する以前の、軍事産業都市としての性格が色濃い段階での産学連携の構成を示すものである。同表にはすでに情報通信関連企業も名を連ねているが、ここで注目すべき点は、軍事産業都市バンガロールの歴史的起点がヒンダスタン航空の設立 (1940年) とインド科学大学院大学 (Indian Institute of Science) の航空工学科の開設 (1942年) にあったという事実であり、それに続くバーラト電子 (1954年)、航空技術開発機関 (1959年)、ガスタービン研究開発機関 (1959年) なども、すべてインド空軍の軍事的要請に応えた航空機生産体制の拡充・近代化と密接に関連していたという点である。しかも、それは中印国境紛争以降に見られた国際的な経済

表6 軍事産業都市バンガロールの産学連携（1990年以前）

---

国防公共セクター受注企業（DPSU）

ヒンダスタン航空（HAL 1940年 軍用機製造）  
バーラト電子（BEL 1954年 軍用精密機器）  
バーラト土木工事機械（BEML 1964年 戦車開発製造）

情報通信関連企業

ウィプロ・テクノロジー（WT 1945年）  
インド電話産業（ITI 1948年）  
GMRグループ（GMR 1978年）  
インフォシス（Infosys 1981年）  
ソナタ・ソフトウェア（Sonata Software 1986年）  
タタ・エルキシー（TEL 1989年）  
マイクロランド（Microland 1989年）

機械産業

ヒンダスタン工作機械（HMT 1953年）

大学・政府研究機関

インド科学大学院大学（IISc 1909年）  
航空技術開発機関（ADE 1959年）  
ガスタービン研究開発機関（GTRE 1959年）  
国立宇宙研究所（NAL 1959年）  
インド宇宙研究機構（ISPO 1969年）

---

出典：Economy of Bangalore（Hephaestus Books）；Companies based in Bangalore（Hephaestus Books）より作成。

援助と軍事援助を背景として急展開を見せた。

軍事産業都市バンガロールの発展は、明らかに1960年代に始まったインドの軍事主導型重工業化を、言い換えればインドの軍事的自立化の到達点を象徴するものであって、その後のインドの経済発展とも密接につながっていたが、しかし、その一方でこのようなインドの発展には国際的な経済援助と軍事援助に大きく依拠していたが故に克服できない大きな課題が残されることとなった。以下では、その点をインド航空機産業を中心とした軍産学連携の事例を用いて紹介しておこう。

第三次五ヶ年計画（1961～65年）ではインドの経済発展に必要な技術者の養成を目的として、工科大学23校とポリテクニク91校の創設が計画されたが、それに先立ってバンガロールには早くも1909年にジャムシェドジー・タタ（Jamshetji N.Tata）によってIIScが、そして1951年以降にはカラグプール、ボンベイ（現ムンバイ）、マドラス（現チェンナイ）、

カンブール、デリーに5校のインド工科大学（Indian Institutes of Technology : IIT）が国家戦略上の重点大学として創設されていた<sup>46)</sup>。それらはまさに首相ネルーの目指したインド経済の発展を担う先端的な高度科学技術者の養成機関であった。ただし、IIT5校はいずれもネルーの尽力によって諸外国からの国際援助（特に技術援助）に依拠していた。具体的には、1951年にアメリカ、ソ連、西ドイツ、イギリスの4ヶ国の合同援助でカラグプール校が設立されたのに続いて、1958年にはソ連の援助でボンベイ校が、1959年には西ドイツの援助でマドラス校が、1960年にはアメリカの援助でカンブール校が、そして1963年にはイギリスの援助でデリー校が相次いで設立されたのであったが、ここで留意すべき点は、ネルーの要請に応じてIITの設立に各国が支援を提供した動機は、独立後のインドの工業化とそれを支える先端的な科学技術教育の分野で、欧米各国がそれぞれに影響力を発揮する拠点を確保することにあったという事実である。インドの自立的工業化を支援することが一義的な目的ではなかった。この点は、航空機のライセンス生産契約の場合と同じである。

さて、ここで本稿のテーマとの関係で特に強調しておきたいのは、当時のインドでは第一次防衛五ヶ年計画の下で航空技術者（特に設計技師）の養成が焦眉の課題となっていたという事情である<sup>47)</sup>。国産機の独自開発を実現するためにはそれを担う航空設計技師の養成が不可欠であった。航空工学教育における最大の使命は、航空機の独自設計（indigenous design activities）を実現し、航空機産業の自立化を達成することであって、インドにとって最も必要とされた専攻分野であったが、その立ち遅れは顕著であった<sup>48)</sup>。

創設時点よりIIScの航空工学科との繋がりを持つHALのバンガロール工場に、1857年、ドイツ人設計技師クルト・タンク（Dr.Kurt W.Tank）が招聘された時点で設計部門が開設されているが、ミグ21のライセンス生産の拠点としてソ連の技術者が建設を指導したHALのコラプート、ハイデラバード、ナシクの3工場（1963年設立）には設計部門は存在していなかった。このような状況を改善するために、インド政府は第一次防衛五ヶ年計画がスタートした1964年に、インド各地のIIT5校において航空工学科を新設あるいは拡充する方針を打ち出している<sup>49)</sup>。だが、この計画は達成されなかった。IIT5校の設立を支援した各国は、いずれも航空工学科ならびに関連分野の開設・拡充には積極的に対応したが、それはあくまでも自国の利害に沿う限りのものであって、インド航空機産業の自立化につながる、つまりインド航空機市場の縮小につながる設計開発分野の拡充には消極的であった<sup>50)</sup>。かくして1960年代にインド政府が打ち出した航空工学科拡充計画はほとんど不発に終わり、その後の時代に持ち越されている。しかし、その後の展開にも大きな変化は見られなかった。

1978年12月にIITマドラス校の航空工学科からイギリスに対して出された要請書には、次のようにあった。「インドはイギリス機ナット Gnat、アブロ Avro748、英仏共同開発の攻撃機ジャガー（Jaguar：1978年購入契約、1980年代よりライセンス生産開始、完成機購入45機、ライセンス生産110機<sup>51)</sup>）、さらにはロールス・ロイス社（Rolls-Royce Limited）製エンジンなど数多くのライセンス生産を行ってきており、エアー・インディア（Air India）はロールス・ロイス社製エンジンを搭載したエアバス（Airbus）やボーイング（Boeing）707も購入している。1978年にはインド防衛省がジャガーの他にシーハリアー（Sea Harrier）の採用も決定していた。1970年代以降、英印間の航空機をめぐる契約がこのように緊密な関係にある以上、イギリス側から最新鋭の航空機に関する設計技術情報の提供や最新機種に関する共同開発の提案があつて然るべきである。」IITマドラス校の航空工学科は以上のように指摘して、ロールス・ロイス社、ブリティッシュ・エアクラフト社（British Aircraft Corporation）、クランフィールド航空大学校（Cranfield College of Aeronautics）、その他イギリスの大学の航空工学科に対して、インドにおける設計開発部門発展への協力支援を要請している。このように1970年代末に大規模契約を提供したインドは、イギリスに対して明確かつ強硬な要求を行っていた。当時、ブリティッシュ・カウンシル（British Council）のインド訪問団の一員としてIIT5校を実際に視察したロンドン大学のクイーン・メアリー・カレッジ（Queen Mary, University of London）の航空工学科教授ヤング（A. D. Young）もインドにおける航空機設計実績と当該分野における適任教員の不足が深刻な状態である事実を認め、IIT5校の他にバンガロールのIISc、HAL、さらにはNALをも加えて、イギリスとの組織的な連携の構築を提案せざるをえなかったが<sup>52)</sup>、それもインド航空機産業の自立化には繋がらなかった。

#### 4 冷戦下のインドにおける軍事的自立化の意味

冷戦下のインドは首相ネルーの掲げた軍事的自立化を達成しえたのであろうか。その場合の兵器国産化とは、ほぼ1世紀前に産業革命を経験している欧米の先進資本主義諸国が達成した兵器国産化と同じ水準で考えることができるのであろうか。技術援助や軍事援助の供与国は、援助の受益国インドの軍事的自立化に対してどのように対応したのか。

以上の問題を考えるにあたって、まずもって留意すべき点は、援助の供与国と受益国の間で双方の思惑には大きな乖離があったという事実である。インドは兵器国産化と軍事的自立化を目指したが、ソ連はもとより旧宗主国イギリスにしてもライセンス生産契約によって目指したものはインドにおける影響力の拡大であった。インドでのイギリスの戦闘機とエンジンのライセンス生産は1950年代に始まっており（バンパイア1953年、ナット

1956年、オフューズ・エンジン 1956年)、それに先立って1850年にイギリス航空機製造業者協会がHALの会員加盟を承認して、インド人技術者・設計者のイギリスでの最新技術の研修を受け入れていたが、これらもソ連と同様の思惑に基づいたものであったといえよう<sup>53)</sup>。

ところが、以上のような援助の供与国の思惑とは関係なく、1960年代以降のインドにおいては緩慢ながらも着実に軍事的自立化と兵器国産化が進んでいた。航空機部品の輸入代替化の進展<sup>54)</sup>、国営兵器企業（UPSU）による海外輸出収益の拡大、軍事産業都市バンガロールへの産業集積と産官学連携の形成、これらはいずれもインドの軍事的自立化の主要な側面として注目すべきであろう。インドを含む第三世界諸国の軍事的自立化とは、米ソをはじめとした先進諸国の兵器産業との技術格差を克服するものではなく、地域防衛のためのライセンス生産をも内包した兵器国産化の在り方によっておのずと限界が課されていた。しかし、その限界を過度に強調すべきではなかろう。独自設計による航空機の国産化が困難な事情については既に論及した通りであるが、度重なる国産化の失敗を強調するよりも、そのような制約のもとで達成された国産化の成果に注目すべきであろう。兵器産業と民間産業の関係についても同様である。独立インドの民間産業はなおも圧倒的部分が零細な小規模経営であって、先端的な兵器産業部門との間には著しい格差が存在していた。そのため海外から導入された兵器生産技術がインドの国民経済に及ぼす影響はわずかであった<sup>55)</sup>。このような指摘は妥当なものである。とはいえ前述の通り、DPSU9社（表5参照）が組織する民間の付属品関連下請け企業はかなりの範囲に及んでいた。インド兵器産業の軍事的自立化と兵器生産の実績は、以上の成果を反映するものであった。

本稿の冒頭で記したように、第三世界諸国の兵器生産実績（1950～84年）において、インドはイスラエルとともに圧倒的なシェアを占めていたが、世界の武器市場においてもインドは無視できない存在になりつつあった。周知の通り、第二次世界大戦後の世界の武器貿易は、米ソの二大超大国によって支配されていた。1960年代末でも世界の武器供給の80%以上を米ソが支配していた。しかし、その後、アメリカのシェアは1969年の60%から1985年には33%にまで急落している。それと対照的に、ヨーロッパの兵器生産上位4ヶ国イギリス、フランス、西ドイツ、イタリアが新たに世界の武器輸出の20%を占めるようになった。そして、第三世界の兵器生産国の上位9ヶ国ブラジル、中国、エジプト、インド、北朝鮮、パキスタン、シンガポール、韓国、ユーゴスラビアの世界武器市場におけるシェアも15%までに上昇していた<sup>56)</sup>。

## 注

- 1) さしあたり、渡辺 [2014a]；渡辺 [2017] を参照。
- 2) Baskaran [2009] p. 217; 伊豆山 [2016] 36-37 頁。
- 3) Brzoska and Ohlson [1996] pp. 291-304; 佐藤 [1994] 107-109 頁。
- 4) ヒンダスタン航空機会社 (Hindustan Aircraft Limited, 1940 年設立) は、1964 年に創設されたヒンダスタン・アエロノティックス社 (Hindustan Aeronautics Ltd.) の下に改組再編されているが、本章では両社ともに HAL と略記した。ただし、1964 年以降の前者はバンガロール工場と記してある。HAL とバンガロールの初期の歴史に関しては、横井 [2006] 89-91 頁参照。
- 5) The National Archive (以下、TNA と略記), T 317/362 Western Aid to India (Background Note by the Treasury), June 4, 1962; 渡辺 [2015] 12 頁。
- 6) Boquerat [2003] p. 395.
- 7) TNA, DO189/548 Russian Aid to India 1966 ; Stanislaus [1975] p. 227.
- 8) TNA, FCO 37/1603 Indo-Soviet Political Relation 1975 ; TNA DO189/548 Russian Aid to India 1966 ; Stanislaus [1975] p. 67.
- 9) TNA, DO189/548 Russian Aid to India 1966 : India : Indo-Soviet Relations (1964) .
- 10) Joshua and Gibert [1969] pp. 102, 130.
- 11) ちなみにパキスタンへの同時期の軍事援助は、ソ連が 1,000 万ドル以下であったのに対して、アメリカは 7 億 5,000 万ドルに達していた。Joshua and Gibert [1969] pp. 102, 130.
- 12) Louscher and Schwarz [1989] p. 34.
- 13) TNA, OD 27/57 Indian Defence Expenditure 1966 ; Mott [2001] p. 226.
- 14) TNA, FCO 95/824 Russian Aid Project 1970 : Indian Express, 1970.1.28th by M.K.Chopra, Military Correspondent ; Mott [2001] p. 226.
- 15) TNA, FCO 51/249 Soviet Aims in India 1972.
- 16) Joshua and Gibert [1969] p. 59.
- 17) Mott [2001] p. 230.
- 18) Joshua and Gibert [1969] p. 58.
- 19) Ganguly [1972] pp. 219-222 ; Chari [1979] pp. 232-234 ; Tanham and Agmon [1995] p. 24.
- 20) TNA, CAB21/5685 Supply of Military Aircraft to India : MIG' s Licence 1962-1963.
- 21) Joshua and Gibert [1969] p. 69; Cohen and Dasgupta [2010] p. 8; コーエン&ダスグプタ [2015] 38 頁。
- 22) *Times of India*, Jan. 23, 1963; Achuthan [1998] pp. 40-42.
- 23) TNA, OD 27/57 Indian Defence Expenditure 1966.
- 24) Achuthan [1988] p. 41.
- 25) Surana [1963] p. 508.
- 26) Nehru [1963] p. 459.
- 27) Singh [2000] p. 127.
- 28) Hoyt [2007] p. 62.
- 29) Singh [2011] pp. 167-168; Singh [2013] p. 236 ; 伊豆山 [2016] 36-37 頁。
- 30) Louscher and Schwarz [1989] p. 43.

- 31) Singh [2000] pp. 133,145 ; Singh [2011] pp. 167, 256-257 ; Singh [2013] p. 236.
- 32) Baskaran [2009] p. 224; Cohen and Dasgupta [2010] pp. 23, 84; コーエン&ダスグプタ [2015] 58, 151 頁。
- 33) Lipton and Firm [1975] pp. 97-98 ; コロンボ・プランにおけるアジア開発援助とスターリング・バランスの凍結解除の関係については、渡辺 [2014b] 11-13 頁を参照。
- 34) TNA, T317/362 Western Aid to India.
- 35) Ghosh [2016] pp. 22-24.
- 36) Ross [1989] pp. 19-21 ; Brzoska and Ohlson [1985] p. 141.
- 37) Committee on public undertaking (1967-68) ,eight report : Hindustan Aeronautic Ltd., Ministry of Defence, New Delhi,p. 66; Singh [2000] p. 145.
- 38) Thomas [1989] pp. 192-193,196 ; Hoyt [2007] p. 36.
- 39) Krause [1992] pp. 171-174.
- 40) Singh [2000] pp. 133, 145 ; Singh [2011] pp.167, 256-257 ; Singh [2013] p. 236.
- 41) Subrahmanyam [1969] pp. 167-168.
- 42) Krishnan, Prabhala, Koshy [2014] pp. xiii-xxi, 8, 19, 22.
- 43) Report 1979-80, Government of India, Ministry of Defence, New Delhi, p. 39; Report 1978-79, Government of India, Ministry of Defence, New Delhi, p. 47.
- 44) いまだ徹底はされていないものの、バンガロール（Bangalore）という表記は、2014年にベンガルール（Bengaluru）に改称されている。
- 45) D'Costa [2006] ; 由井 [2005] ; 福島 [2006] を参照。
- 46) *India a reference annual 1965*, research and reference division, ministry of information and broadcasting, Government of India, p. 73 ; IIT5校の設立経緯については横井 [2014] を参照。
- 47) TNA, OD13/50 Proposal to establish a department of aeronautical engineering 1964-1966 : report of the committee on aeronautical engineering education, 1964.
- 48) TNA, OD13/50 Proposal to establish a department of aeronautical engineering 1964-1966 : Note on Aeronautical Engineering Education in India ; Singh [2011] p. 256.
- 49) TNA, OD13/50 Proposal to establish a department of aeronautical engineering 1964-1966 : report of the committee on aeronautical engineering education, 1964.
- 50) TNA, OD13/50 Proposal to establish a department of aeronautical engineering 1964-1966 : brief for British high commissioner on Indian Institute of Technology, Delhi.
- 51) TNA, DEFE72/107 Sale of Jaguar aircraft to India 1977 Dec 01-1978 Nov 30; Singh [2011] p. 193.
- 52) TNA, BW 91/574 Technical Education: Report to British Council on Visit to India (November 26<sup>th</sup> 1978 ~ January 6<sup>th</sup> 1979) by Professor A.D.Young, F.R.S.
- 53) Wainwright [1994] p. 140.
- 54) 横井 [2016] 361 頁。
- 55) *India : A Reference Annual 1964* compiled by The Research and Reference Division, Ministry of Information and Broadcasting, Government of India,pp.284-285 ; Report 1978-79, Government of India, Ministry of Defence, New Delhi, p. 47 ; Hoyt [2007] p. 63. この点、日本に関しては大阪府立商工経済研究所 [1953] などの参考とすべき研究があるが、海外においては兵器産業と民間産業との下請け関係についての歴史研究はほとんど

どない。

56) Louscher and Schwarz [1989] pp. 35-36.

## 文献リスト

- 伊豆山真理 [2016] 「インドの装備調達—買い手からつくり手へ?—」『防衛研究所紀要』18-2。
- 大阪府立商工経済研究所編 [1953] 「兵器産業における下請工業」『経研』56。
- コーエン、スティーブン、スニル・ダスグプタ著、斎藤剛訳 [2015] 『インドの軍事力近代化—その歴史と展望—』原書房。
- 佐藤元彦 [1994] 「アジアNIEsにおける自立的兵器生産の展開と軍事主導産業高度化の胎動」平川 均・朴一編『アジアNIEs—転換期の韓国・台湾・香港・シンガポール—』世界思想社。
- 福島義和 [2006] 「インドにおけるIT産業の実態と課題—バンガロール市から—」『専修大学都市政策研究センター論文集』2。
- 由井義通 [2005] 「バンガロール大都市圏における都市開発」『地誌研年報』14。
- 横井勝彦 [2006] 「南アジアにおける武器移転の構造」渡辺昭一編『帝国の終焉とアメリカ—アジア国際秩序の再編—』山川出版社。
- 横井勝彦 [2014] 「インド工科大学の創設と国際援助」渡辺昭一編『コロンボ・プラン—戦後アジア国際秩序の形成—』法政大学出版局。
- 横井勝彦 [2016] 「戦後冷戦下のインドにおける航空機産業の自立化」横井勝彦編『航空機産業と航空戦力の世界的転回』日本経済評論社。
- 渡辺昭一編 [2006] 『帝国の終焉とアメリカ—アジア国際秩序の再編—』山川出版社。
- 渡辺昭一編 [2014a] 『コロンボ・プラン—戦後アジア国際秩序の形成—』法政大学出版局。
- 渡辺昭一 [2014b] 「戦後アジア国際秩序の再編と国際援助」渡辺昭一編『コロンボ・プラン—戦後アジア国際秩序の形成—』法政大学出版局。
- 渡辺昭一 [2015] 「1960年代イギリスの対インド援助政策の展開—インド援助コンソーシアムとの関連で—」『社会経済史学』81-3。
- 渡辺昭一編 [2017] 『冷戦変容期の国際開発援助とアジア—1960年代を問う—』ミネルヴァ書房。
- Achuthan, Nisha Sahai [1988] *Soviet Arms Transfer Policy in South Asia 1955-1981*, New Delhi.
- Baskaran, Angahevar [2009] “The Role of offsets in Indian Defense Procurement Policy,” Jurgen Brauer and J.Paul Dunne, *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets*, London.
- Boquerat, Gilles [2003] *No Strings Attached?: India's Policies and Foreign Aid 1947-1966*, New Delhi.
- Brzoska, Michael and Thomas Ohlson (eds.), [1966] *Arms Production in the Third World*, SIPRI.
- Chari, P. R. [1979] “Indo-Soviet Military Cooperation,” *Asian Survey*, 19-3.
- Cohen, Stephen P. and Sunil Dasgupta [2010] *Arming without Aiming: India's Military Modernization*, Washington.
- D'Costa, Anthony P. [2006] “Exports, University-Industry Linkagees, and Innovation Challenges in Bangalore, India,” *Policy Research Working Paper*, The World Bank, Development Group.
- Ganguly, S. [1972] “U.S. Military Assistance to India,” *India Quarterly*, 28-3.
- Ghosh, Ranjit [2016] *Indigenisation: Key to Self-Sufficiency and Strategic Capability*, New Delhi.
- Hoyt, Timothy D. [2007] *Military Industry and Regional Defence Policy*, New York.

- Joshua, Wynfred and Stephen P. Gibert [1969] *Arms for the Third World: Soviet Military Aid Diplomacy*, London.
- Krause, Keith [1992] *Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade*, Cambridge.
- Krishnan, S., S. Prabhala, V.K. Koshy [2014] *Inside the Solid State: The Story of Bharat Electronics*, New Delhi.
- Lipton, Michael and John Firm [1975] *The Erosion of a Relationship: India and Britain since 1960*, London.
- Louscher, David J. and Anne Naylor Schwarz [1989] “Pattern of Third World Military Technology Acquisition,” in Kwang-II Baek, Ronald D. McLaurin and Chung-in Moon(eds.), *The Dilemma of Third World Defense Industries: Supplier Control or Recipient Autonomy*, Incheon.
- Mott IV, William H [2001] *Soviet Military Assistance: An Empirical Perspective*, London.
- Nehru, Jawaharlal [1963] “Changing India,” *Foreign Affairs*, 41-3.
- Ross, Andrew L. [1989] “Full Circle: Conventional Proliferation, the International Arms Trade, and Third World Arms Exports,” in Kwang-II Baek, Ronald D. McLaurin and Chung-in Moon(eds.), *The Dilemma of Third World Defense Industries: Supplier Control or Recipient Autonomy*, Incheon.
- Stanislaus, M. Sebastian [1975] *Soviet Economic Aid to India*, New Delhi.
- Singh, Ajay [2000] “Quest for Self-Reliance,” in Jasjit Singh (ed.), *India's Defence Spending*, New Delhi.
- Singh, Jasjit [2011] *Indian Aircraft Industry*, New Delhi.
- Singh, Jasjit [2013] *Defence from the Skies: Indian Air Force through 80 Years*, New Delhi.
- Subrahmanyam, K. [1969] “Five Years of Indian Defence Effort in Perspective,” *International Studies Quarterly*, 13-2.
- Surana, P. [1963] “Defence preparations and 1963-64 budgets,” *United Asia*, 15-7.
- Tanham, George K. and Marcy Agmon [1995] *The Indian Air Force: Trends and Prospects*, Santa Monica.
- Thomas, Raju G.C. [1989] “Strategies of Recipient Autonomy: The Case of India,” in K-II Baek, R.D. McLaurin and C. Moon(eds.), *The Dilemma of Third World Defense Industries: Supplier Control or Recipient Autonomy*, Incheon.
- Wainwright, A. Martin [1994] *Inheritance of Empire: Britain, India, and the Balance of Power in Asia, 1938-55*, London.

## 遺産と新たな挑戦

### —第一次世界大戦前の国際連盟をめぐる平和思想とネットワーク—

貝賀 早希子

- 1 はじめに
  - 2 運動の基礎としてのネットワーク
  - 3 開戦法（Jus ad Bellum）と戦時法（Jus in Bello）：  
ウェストファリア講和後の国際法学者
  - 4 戦争原因としての政策決定システム
  - 5 19世紀における発展
  - 6 第一次世界大戦前夜の戦争と平和に関する思想
  - 7 結論
- 注  
文献リスト

#### 1 はじめに

国際武器移転史研究所の出発点の一つとして挙げられたように、現代国際社会において軍縮や軍備管理は非常に困難な試みといえる<sup>1)</sup>。この問題の根本的な原因を探るためには、国際的に軍縮・軍備管理が議論されるようになった19世紀末から20世紀初頭に焦点をあて、国際関係史におけるその背景を理解する必要があるだろう。とくに、軍縮が多く注目を集めた第一次世界大戦前から国際連盟期における戦争・平和の思想は、軍縮問題とも密接にかかわっているといえる。そこで本稿では、初の平和機構として第一次世界大戦後の1920年に誕生した国際連盟の創設・構想の礎を築いた、イギリスの国際連盟運動の起こりとその国際関係思想の背景について議論する。

国際連盟創設に関する先行研究において、新国際機構の誕生は、おもにアメリカ合衆国大統領のウッドロウ・ウィルソン（Woodrow Wilson）の政策の結果と考えられがちであった。そのため、トマス・ノック（Thomas Knock）らの研究に代表されるように、ウィルソンの戦後構想や、新たな体制作りにおける英米政治・外交の役割が、これまで多くの研究者の注目を集めてきたといえる<sup>2)</sup>。その一方で、第一次大戦中のイギリスで、大戦勃発直後から戦後構想を打ち出し、それへの政治家や世論の支持をとりつけた英国国際連盟運動は、これまでほとんど重視されてこなかった<sup>3)</sup>。ヘンリー・ウィンクラー（Henry R.

Winkler) や、最近ではヘレン・マッカーシー (Helen McCarthy) の研究においては運動が分析の対象とされたが、そこで考察されたのはほとんどの場合、戦間期のプロパガンダ活動や出版物であった<sup>4)</sup>。しかし、国際連盟運動とその思想は、第一次世界大戦後に突如として現れたものではない。それは、戦争原因と平和に関しての、長きにわたるヨーロッパの思想的遺産から表出したものなのである。そのため、初の平和的国际機構とそれをもたらした思想・活動を理解するためには、より広い視野に立ち、国際連盟の誕生を分析する必要がある。

本稿では、国際連盟運動に関する長期間・短期間両方の背景を考察することによって、どのように運動とその思想が現れたのかを明らかにする。ここでいう短期間の背景とは、運動のもととなった大戦前夜のネットワークの発展であり、長期間の背景とは、17世紀から大戦勃発までの戦争と平和に関する西洋思想史を指す<sup>5)</sup>。歴史家らは見過ごしがちであったが、連盟運動家らは、大戦前からすでに運動を組織・連携するためのネットワークを保持していたのである<sup>6)</sup>。さらに彼らは、戦争と平和についての知的遺産を引き継ぎ、とりいれながら、戦後構想を計画していたのだ。たとえば彼らは、戦争への道徳的な観点からの反対や戦時法の制定の必要性の訴え、戦争の構造的な原因についての考えなど知的先任者たちの思想に多くを負っていたのである。しかし、本稿が論じるように、連盟運動家らが直面した問題—とくに欧州協調の破綻とナショナリズムの興隆—は、先任者らの問題とは異なるものであった。それらの新たな問題によって、戦争原因と平和の条件に関する連盟運動家らの考えが形成され、旧国際体制は戦争防止のための新平和機構、つまり国際連盟、によって取って替わられねばならないという結論が導き出されたのである。

国際連盟運動の背景を分析することによって、本稿は、運動がまさに新たな国際体制誕生の萌芽であったことを明らかにすることができる。シュローダー (Paul W. Schroeder) が「新体制の登場 (emergence of the new order)」として指摘したように、連盟運動家らは、「古い体制はもはや持続的でも耐えられるものでもなく、これまでと異なる新しいものによって代替されねばならない」と考え、国際連盟創設を推進したのであった<sup>7)</sup>。そのため、本稿の知見は、国際社会においてどのように国際的变化が起こりうるのかということに関しての歴史的一例を示すことにもなるといえる。また本稿は、国際連盟運動の原動力となり、現代国際体制の根底にいまだ存在する、戦争・平和に関する思想の起源とその知的遺産が抱える問題を明らかにするものでもある。

## 2 運動の基礎としてのネットワーク

国際連盟運動に関する先行研究においては、その焦点は第一次世界大戦中・戦間期の

活動に集中しがちであった<sup>8)</sup>。しかし連盟運動は、第一次世界大戦の勃発によって突如組織され、発展していったものではない。それは、英国における知識人らの、戦前からの緊密なネットワークが基礎となって誕生したものなのである。ノエル・アナン (Noel Annan) が「インテレクチュアル・アリストクラシー (intellectual aristocracy)」<sup>9)</sup> と称したこのネットワークは、共通の知的前提や教育的背景等によって、連盟運動家らを結びつけていたといえる<sup>10)</sup>。彼らの多くは、政治的にリベラル派であり、大学教授や議員、ジャーナリストといった職業についていた、高等教育を受けたエリート層であった。大戦勃発頃までには、彼らの多くは40-50歳ほどの年齢となっており、兵士として戦場に行く者は少なかった。これによって、運動家らは自国で、大戦とその将来への影響について考えをめぐらすこととなったのである。

国際連盟運動家らのネットワークは、運動発展のための三つの重要な要素を備えていたといえる。その三つとは、個人的な結びつき、重複する組織的つながり、リベラル・インターナショナリズムという共通の知的基盤である<sup>11)</sup>。第一に、運動家らは大戦前から、個人的な結びつきをもっていたといえる。多くの運動指導者らは、1870年後半から1880年代、オックスフォード、ケンブリッジ大学在学中に知己を得ていた。また彼らのなかには、それらの大学やロンドン・スクール・オブ・エコノミクスで研究・教育に携わっていたものもいた。たとえば、イギリス最初の連盟推進グループであるブライス・グループのメンバーであった政治学者のグラーム・ウォラス (Graham Wallas) と経済学者のジョン・ホブソン (John A. Hobson) は、オックスフォードでの学生時代に知り合っている<sup>12)</sup>。さらに大学では、学生団体等を通じ、彼らの結びつきが強化されたといえよう。政治など幅広いトピックを議論する the Apostles of Cambridge と呼ばれる学生のソサエティでは、現メンバーのみならず、ときに元メンバーも交えた交流があったという。たとえば、大戦中の1916年に著作『国際政府論 (International Government)』において国際連盟構想を発表したレナード・ウルフ (Leonard Woolf) は、学生時代 Apostles に多大な影響を受けたという<sup>13)</sup>。さらに、Apostles はのちの連盟運動指導者であるゴールズワージー・ローズ・ディキンソン (Goldsworthy Lowes Dickinson) や平和運動家のバートランド・ラッセル (Bertrand Russell) らを結びつける懸け橋ともなったといえる<sup>14)</sup>。

第二に、1914年以前からすでに、連盟運動家らはいくつもの重複するグループに所属し、組織的なつながりをもっていた。彼らの知的ネットワークが集まる中心となったおもな場所・グループとして、フェビアン協会 (the Fabian Society)、レインボウ・サークル (the Rainbow Circle)、ネイション誌 (the Nation)、ナショナル・リベラル・クラブ (the National Liberal Club) の四つが挙げられる。まず、ウェッブ夫妻 (the Webbs) やジョージ・

バーナード・ショウ（George Barnard Shaw）、ウルフらの著名人が率いたフェビアン協会は、「最上の道徳的な可能性に準じて社会を再構築する」<sup>15)</sup>ことを目的とし、1884年に設立された。ウォラスやホブソン、ウルフのほかにも、ラムゼイ・マクドナルド（Ramsay MacDonald）、ヘンリー・ブレイルズフォード（Henry Brailsford）ら、大戦中の国際連盟運動や平和運動を率いた多くの活動家らは、ファビアン協会のコネクションで親交を深めていたのである。ウォラスなど、戦前に協会を去った者もいたものの、協会メンバーらの結びつきは消えず、1915年になされたフェビアン協会と連盟推進派の国際連盟協会（the League of Nations Society）の戦後構想に関する協力につながっていったといえる。同様に、政治・社会についてのディスカッション・グループであったレインボウ・サークルも、ロンドンのリベラル派知識人らが集う場として機能していた。1894年から1931年のあいだは、サークルはホブソンやマクドナルド、フェビアン協会員でエッセイストのシドニー・オリヴィエ（Sydney Olivier）らを通常メンバーとし、ミーティングを開いていた。彼らに加え、ウォラスやブレイルズフォード、ノエル・バックストン（Noel Buxton）議員、フェビアン協会員のレナード・ホブハウス（Leonard Hobhouse）、チャールズ・トレヴェリアン（Charles Trevelyan）議員らも、ミーティングの参加者であった。彼らの多くは社会改革を望んでおり、異なる政治的意見をもつ者たちのあいだでも共有可能な基本的考えを探ろうとしていたのである。

第三は、1907年からジャーナリストのヘンリー・マッシングム（Henry William Massingham）が編集を行っていた、リベラル派週刊誌のネイション誌である。ネイションのビジネス・マネージャーは、ブライス・グループのメンバーでもあった弁護士のリチャード・クロス（Richard Cross）が務めていた。雑誌のスタッフとゲストを交え、マッシングムが開催していた毎週の昼食会は事実上「セミナー」であり、女性参政権などの様々な時事問題が話し合われたという<sup>16)</sup>。雑誌への寄稿者でもあったホブソン、ホブハウス、ブレイルズフォード、ディキンソンなどは、しばしばゲストとして参加していた。ネイションの昼食会は、四つ目のグループでもある、ナショナル・リベラル・クラブでしばしば開催されていた。1882年にグラッドストーンによって創設されたこのクラブは、将来の連盟運動家となるリベラル派の知識人や議員が意見交換する場として使用されてきた<sup>17)</sup>。連盟運動で重要な役割を果たす元駐米大使のジェイムズ・ブライス（James Bryce）と運動家らを結びつけたのは、このクラブであったといえよう。

最後に、重要なことに、国際連盟運動を指導した者のほとんどは、リベラル・インターナショナルリストであったことが挙げられる。リベラル・インターナショナルリストとは、当時、「戦争原因や倫理・法の役割および性質、平和を築くための条件などの、国際政治の

中心的な問題に取り組んでいた」人々であったといえる<sup>18)</sup>。20世紀初頭のリベラル・インターナショナリストらは、人間の理性や社会の進歩を信奉し、「国際的アナーキーや同盟の維持、勢力均衡、軍拡競争への反論を活発に提示」していた<sup>19)</sup>。このエリート・ネットワークの第三の特徴である、リベラル・インターナショナリズムは、ヨーロッパの戦争と平和に関する思想の遺産によってたつものであった。彼らが共有した知的基盤と、それがどのように国際連盟構想を生み出していったかを明らかにするためには、長期間の思想的伝統を検討する必要があるといえる。

### 3 開戦法（*Jus ad Bellum*）と戦時法（*Jus in Bello*）：

#### ウェストファリア講和後の国際法学者

国際連盟運動を誕生・発展させ、国際連盟創設の土台を形作った長期的な要因は、運動指導者らが共有していた平和思想の遺産であった。先行研究では軽視されがちであったが<sup>20)</sup>、国際連盟案が根ざしていた西洋政治思想の伝統を考察することによってはじめて、連盟構想を支えた知的基盤を理解することができるといえる。ここではまず、ウェストファリア講和後に発展した国際法学者らの戦争・平和思想に注目する。彼らの思想は、第一次世界大戦前夜にいたるまで戦争に関する法文書における重要な地位を占め、国際連盟運動家らにも影響を与えたのである。

17世紀には、三十年戦争とそのあとのウェストファリア講和に触発された国際法学者らによって、法による戦争規制についての議論が活発になされた。1625年には、法学者のフーゴー・グロティウス（Hugo Grotius）が『戦争と平和の法（*De Jure Belli ac Pacis*）』を出版している。そのなかで彼は、戦争の正・不正を判断する普遍的かつ道徳的な基準が存在する可能性を示唆しつつ、具体的に、防衛・賠償・処罰の三つを、正当な戦争大義とした<sup>21)</sup>。フレデリック・メグレ（Frédéric Mégret）が指摘するように、グロティウスは国際法学者のなかでは「理想主義者」であり、国際法は自然法に準じており、「である」よりも「べきである」に従わねばならないと考えていた<sup>22)</sup>。先達の多くの思想家と同様に、グロティウスの議論においても、法のみならず道徳的要素が強かったといえる。

しかし、戦争防止に関する議論は、18世紀に転換をみせる。法学者ヴァッテル（Emmerich de Vattel）の議論を皮切りに、より狭く戦時法—どのように戦争が行われるべきか—に焦点があたるようになり、戦争を正当化する条件は徐々に軽視されるようになっていく。実際、このアプローチは、正戦論の弱点を強調するものであったといえる。ヴァッテルが論じたとおり、戦時中にはどの交戦国も、自らが正しく、公正に対処していると主張する可能性が高い<sup>23)</sup>。一方で国際社会には、どの国が正しく、どの国が不正をしたか

を判断する上位権力が存在しない。したがって現実的には、戦争支持を獲得するための都合の良い言い訳として以外は、戦争の正当化は役に立たないものと、ヴァッテルは示したのである。この議論は事実上、正戦論が特定しようとする許容される戦争とされない戦争の区別を根底から崩し、どのような戦争であっても正戦になりうるとするものであった。ヴァッテルが戦時法に焦点を定めた理由は、戦闘の終結を早め、戦闘行為によって引き起こされる損害を最小限に抑えるためであった<sup>24)</sup>。たしかに、ある時期には、このようなヴァッテルのアプローチは機能しえたといえよう。たとえば、19世紀の欧州協調においては、正しい・不正な戦争を定義せずとも、何が国家の行為として許容されるか否かに関して、列強内での相互理解に向けた努力がなされていた。そのなかで、基本的に紛争解決の手段として戦争は許容されないと認識されていたという<sup>25)</sup>。ヴァッテルによる正戦論批判は、国際法において、第一次世界大戦前夜まで優勢であり、国際連盟規約が1919年にふたたび正戦と不正戦の区別をするまで、強い影響力をもったのであった。

#### 4 戦争原因としての政策決定システム

17-18世紀には、第一次大戦時の国際連盟運動家にまで多大な影響を与えることとなる<sup>26)</sup>、戦争原因に関する新たな分析が登場する。それは、国内の政策決定システムを主要な戦争原因とする議論であり、以下のような前提に基づいていた。意思決定過程を支配するエリートらは戦争を引き起こしやすい一方で、世論は平和的で、戦争に反対する傾向にあるという考えである。「民主連合主義（democratic confederalism）」とも呼ばれるこの考え方は、ヒデミ・スガナミによると、国家の上層部はしばしば独裁的であり、平和を求める民意を正確に反映しないと想定するものであった<sup>27)</sup>。たとえば、17世紀のフランスの僧エメリック・クルーセ（Eméric Crucé）は、国内の社会構造と戦争の密接な関係を指摘した最初の思想家の一人であったといえよう。クルーセは、「国際的な問題や宗教の違い、多様な民族でさえも、戦争の正当な原因ではない」と主張した<sup>28)</sup>。彼は、人々が支配者層に従わねばならず、戦争と平和に関する意思決定権をもっていないことこそが問題だと考えたのである<sup>29)</sup>。

この問題に取り組むなかで、クルーセは自由貿易の重要性を認識・強調するようになった。彼は、自由貿易によって国々の相互依存が深まることで、戦争が減少すると考え<sup>30)</sup>、人々に兵隊などでなく農業・商業等のより平和的と思われる職業につくことを推奨した<sup>31)</sup>。自由貿易をとおして、平和的な人々の富と力が増大し、異なる国家間における継続的な接触がなされれば、人々が国を越えた共同体の利益を認め、国際理解も促進されるとクルーセは考えたのである<sup>32)</sup>。国際平和のための手段としての自由貿易は、以下でみるよ

うに、次の世代においてさらに重視され、強く支持されるようになる。

18世紀には、モンテスキュー（Montesquieu）やルソー（Rousseau）などの思想家が、社会システムや国内の意思決定を戦争原因とする議論を展開した。モンテスキューは、人間の自然状態は戦争状態であるとするホッブズ（Hobbes）の理論に反対し、平和こそが最も自然な状態であると主張した<sup>33)</sup>。モンテスキューによれば、自然状態にある個人は無防備かつ非常に臆病であり、戦争をすることなどできない。そのため人間にとって、戦争は不自然な状態であると論じた<sup>34)</sup>。しかし、個人が社会を形成すると、個々人も社会も、自らが強いとを感じるようになり、戦争を行うことが可能となる<sup>35)</sup>。つまり、モンテスキューにとって、戦争は社会組織の産物であり、人間個人の本来の性質ではないのであった。またモンテスキューも、戦争に訴える場合、自己防衛など、正義・正当とみなされる理由が認められねばならないと主張した<sup>36)</sup>。一方ルソーは、戦争を社会的な悪とみなし、社会を支えている様々なネットワークを変えない限り、戦争は根絶することができないと考えた。彼はクルーセ同様、少数者による政策決定を戦争原因と位置づけ<sup>37)</sup>、戦争が法によって制限・根絶されることはないとした<sup>38)</sup>。法ではなく世論こそが、政治家らが戦争に訴えることを防止しようと、ルソーは期待したのである。マーク・マズァワー（Mark Mazower）が記したように、ルソーなどの思想家らにとって、戦争を起こしたり、人間を墮落させたりするのは他でもない政治家であった。彼らは、世論はつねに平和を選択し、外交政策を決定するエリートが戦争を起こすのに反対するだろうと考えた<sup>39)</sup>。

18世紀後半には、プロイセンの哲学者エマニュエル・カント（Immanuel Kant）も平和についての思想を著している。第一に、カントは正戦の概念と戦時法は矛盾すると指摘した。戦争の正当化は、それがどのようなものであろうと、最高善として人間が目指す努力をすべき永遠平和と相容れないものであるとした<sup>40)</sup>。道徳と法の完全なる区別を否定したカントは、グロティウス同様、国際法を道徳的であるからこそ法とすべきと考える理想主義者であったといえる<sup>41)</sup>。より重要なことに、カントも、国内の政治的意思決定システムを戦争原因とし、世論の力によって、政治家が戦争に訴えることが防止されうると想定していた。1795年の著作『永遠平和のために（*Perpetual Peace*）』において、カントは共和制連合や常備軍の全廃を論じている<sup>42)</sup>。そこで彼は、政府はとるにたらない理由で戦争行為を行う可能性がある一方で、人々は戦争によって自分たちが被るコストを考慮し、より平和的な判断をすることができると示した<sup>43)</sup>。このような議論は、モンテスキューやルソーの思想とともに、国際連盟構想における世論の戦争防止機能等へと引き継がれていったのである<sup>44)</sup>。

## 5 19世紀における発展

上記のような長い知的伝統に加え、国際連盟運動と戦後構想の土壌は、以下にみるような19世紀から第一次世界大戦までの発展によって培われたといえる。とくに重要な要素として、ここでは平和運動の興隆・国際協調への弊害としてのナショナリズム・国際法による平和維持の試み・国際機構の発達を考察する。第一に、平和運動はナポレオン戦争以降、道徳的観点からの戦争反対論に後押しを受けて盛り上がった。ナポレオン戦争は、各地で甚大な被害を及ぼした一方で、中産階級の教育や富、影響力の拡大を引き起こし、平和運動の発展を促進することとなったのである。この時期、クエーカー（Quakers）として知られるキリスト友の会（the Society of Friends）は、福音主義の影響のもとで平和運動を展開した。19世紀初頭の英米では、フライ（Fry）・キャドバリー（Cadbury）・ロイド（Lloyd）などのクエーカー一家は富を築き、政治的な影響力ももつようになった。1816年には、クエーカーのウィリアム・アレン（William Allen）がロンドンで最初の平和協会（the Peace Society）を創設し、永久不変的平和促進のための協会（the Society for the Promotion of Permanent and Universal Peace）と名付けた。同様の団体は、アメリカ合衆国でも創設されている。これらに加え、女性団体等を含む様々な平和団体が組織され、それらの多くが19世紀を通じて国際会議等の活動を活発に行ってきた<sup>45)</sup>。このような活動は、イギリスで政治改革を提唱したリチャード・コブデン（Richard Cobden）が率いた自由貿易運動によって強化されることとなったといえる。コブデンは、クルーセの思想の影響のもと、自由貿易は国家間の隔たりをなくすことができると主張した。この隔たりは、貿易の障害であるだけでなく、戦争原因でもある憎悪や妬みを誘発しうるとした。そのため、コブデンの平和のための綱領においては、軍縮や仲裁とならんで、自由貿易が重要な柱であったのである<sup>46)</sup>。

19世紀後半には、このように平和運動が活発化した一方で、ナショナリズムという運動の弊害が強まっていった時期でもあった。ナショナリズムは、フランス革命・ナポレオンの制圧への反動として、近代国家の発展とともに拡大していったといえる<sup>47)</sup>。19世紀後半から第一次大戦勃発までのヨーロッパにおいては、排外主義と結びついたナショナリズムによって、好戦的な国家・国民が増加していったとされる。これらの背景について、エリック・ホブズボウム（Eric Hobsbawm）は以下のように説明している。

1880年から1914年までのあいだは、国内および国家間で大量の人の移動があり、帝国主義と国際的敵対が強まって、最終的に世界大戦に帰結した時期でもあった。「われわれ」と「彼ら」のあいだのあらゆる差異が強調され、外敵に対して結束しようと

する異なるグループが現れた。そうしたなかで、各々のグループに属する不安定な人々を結びつけることは、非常に困難であったといえる…<sup>48)</sup>

このようなナショナリズムの波は、支配者層の観点からは、国民の国家への忠誠を強めるために好都合であった<sup>49)</sup>。政府はこれを利用し、戦争を国家全体の利益にかなう国策の手段であり、外敵への防衛のための重要な政策であると論じたのである<sup>50)</sup>。コブデンでさえ、ナショナリズムによって引き起こされた国民間の憎悪を目の当たりにして、エリート層のみならず「あらゆる人々が好戦的になりうる」ことを認めざるを得なかった<sup>51)</sup>。とりわけ、クリミア戦争はコブデンに衝撃を与え、「平和を求める傾向にあるはずの報道機関や世論などが、いとも簡単に攻撃的になりうる」<sup>52)</sup> ということを学ぶ契機となったという。ナショナリズムが国民国家間関係にもたらす影響を鑑みると、世論が真に理性的であり、つねに戦争に反対するという想定は、疑わしいものとなっていたのである。ナショナリズムは戦争の深刻な誘因の一つとされ、平和運動・思想で取り組まれるべき課題となっていた。

また、同時期の1899年と1907年にはハーグ平和会議が開催され、戦争防止のために法を用いるという考えが新たに注目を集めた<sup>53)</sup>。軍拡競争からくる財政難に苦しんだロシア皇帝ニコライ二世が軍拡制止を提案、会議を主導したことによって、会議の政治的な性質がこれまで強調されがちであった。その一方で、真剣に平和を希求するニコライの意図と、会議の開催に努めた平和団体の努力は、過小評価されるべきでないとも指摘されている<sup>54)</sup>。二つのハーグ会議では、軍縮や仲裁手続き等の紛争の平和的解決について話し合われ、その成果として常設仲裁裁判所の創設、多くの戦時法の成文化などがなされた。フランス代表を務めた法律家レオン・ブルジョワ（Léon Bourgeois）は、会議を「国際的連帯が示された具体的な事例」であり、国際連盟誕生の前兆であったと評している<sup>55)</sup>。とはいえ、会議の焦点は戦時法つまり戦争を行う際のルールに関してであり、戦争自体の規制や防止ではなかった<sup>56)</sup>。同じころのブライアン条約（the Bryan Treaty、1913-14）等のいくつかの条約においては、個々の国家間の戦争放棄が追求されたが、戦争と法に関する議論の多くはいまだヴァッテルの思想を反映し、戦争の正当性の判断ではなく戦時法に重きを置いていたのである。

さらに、19世紀における重要な発展の一つとして特記すべきは、国際協調の促進を目的とした国際機構の誕生・活動であろう。イニス・クロード（Inis Claude）が公的国際連合と称したこれらの機構は、人・モノ・サービス・思想の国境を越えた動きが増加したこととの帰結として創設されたといえる<sup>57)</sup>。たとえば、先駆けとなった機構として、19世紀

前半に端を発する国際河川委員会（the various international river commissions of Europe）、1865年設立の国際電気通信連合（the International Telegraphic Union）、1874年創設の万国郵便連合（the Universal Postal Union）などが挙げられる。これらの国際機構は、ヨーロッパ内での河川の規則や管理、郵便や鉄道等に必要不可欠な業務やコミュニケーションを確立し、円滑にする役割を果たした<sup>58)</sup>。こうした領域における国際協力は、真に国際的な管理・協力を生み出し、国際連盟の前例となったといえる<sup>59)</sup>。

## 6 第一次世界大戦前夜の戦争と平和に関する思想

上記でみたように、国際連盟運動家らは、戦争・平和に関する思想の伝統を受け継いでいたが、彼らが直面した問題—とくにナショナリズムの興隆と欧州協調の崩壊—は、先達の問題とは異なるものであった。彼らは、これらの問題に取り組んでいくなかで、将来戦争を防止するためには国際連盟が必要であるという考えに行きついたのである。まず運動家らを悩ませた問題は、ヨーロッパ国家間の敵対心を煽っていたナショナリズムであった。ナショナリズムは、様々な平和運動を阻害しうるのみならず、運動家らの世論への期待を揺るがすものでもあったといえる。クルーセやカントなどの先達は、一部のエリートが支配する国内の政策決定システムを、国際紛争の主要原因と特定していた。そのような想定において、世論は理性的に情勢を判断し、戦争に反対するであろうと予期されていた。しかし、ナショナリズムの広がり、こうした考えの根底を覆していった。19世紀後半から20世紀初頭の平和運動家らが目撃したように、ナショナリズムはエリートと民衆の両方を好戦的にしうるものであったのだ<sup>60)</sup>。

国民間の敵対によって、平和運動家らの視点は国内システムから国際体制へとむけられていったものの、彼らは、世論の平和的機能への期待を完全に捨て去ったわけではなかった。世論が自ずと理性的判断をすると信じる代わりに、運動家らは戦争を防ぐためには、世論に教育を施す必要があると考えようになったのである<sup>61)</sup>。たとえば、文筆家のノーマン・エンジェル（Norman Angell）は、1910年の著作『大いなる幻影（Great Illusion）』において、現代の先進国のあいだで戦争をすることは、経済的に持続不可能かつ無意味であると主張した。軍事力は国民の繁栄とは無関係であり、戦争は勝者にとっても利益はないと論じたのである<sup>62)</sup>。一方でエンジェルは、「幻影とは、戦争の勃発可能性ではなく、それがもたらす利益のこと」であり、いまだ「戦争は不可能ではない」と警告している<sup>63)</sup>。人々が戦争の不毛さを確信しなければ、戦争は勃発しうるのである。「戦争によって、経済・商業的に何かを達成しうると人々が考えている限りは、一般的な人の多くは、敵が平和を求めた行動をとるとは考えないであろう」<sup>64)</sup>と、エンジェルは記した。こうした問

題に対する答えとして、彼が提示したのは世論の教育であった<sup>65)</sup>。もし戦争は不毛であるとする世論が高まれば、人々は戦争を防ぐために行動するという想定に基づいていたのである。実際、世論の教育は、第一次大戦時の国際連盟運動家らにとっても、重要な要素として認識されていた。ナショナリズムとあいまった圧倒的な戦争支持によって、とくに大戦前半には連盟運動は大きく制限された。それでも運動家らは、国際関係や戦後機構に関する人々の理解を深めるためのリーフレットを作成するなど、世論を教育する努力を続けていたのである<sup>66)</sup>。

もう一つ、国際連盟運動家らが直面した新たな問題として、欧州協調の崩壊が挙げられる。欧州協調は、19世紀の英政治家らには、国際体制の管理のために利用されるべきものと考えられた。その一方で、20世紀の連盟運動家らにとっては、勢力均衡に基づいた欧州協調は戦争の重大な原因であり、新たな国際体制によって代替されるべきものであった。第一次大戦前夜に最も影響力のあった戦争と平和に関する思想は、元イギリス首相のグラッドストーン（William Ewart Gladstone）による考えであったといえる。事実、連盟運動家らはとくに介入に関するグラッドストーンの思想を受け継いでいたのである。グラッドストーンは、介入主義者でも好戦的政治家でもなかった。彼は、どのような戦争・軍事介入であっても、必ず道徳的に正当化されねばならないと考えていたのである。グラッドストーンは、「国家安全保障や安定した勢力均衡の維持を超えて、人類の共通利益にかなうかどうかを基準として、戦争は正当化されねばならない」とした<sup>67)</sup>。たとえば彼は、クリミア戦争に際して、ロシアが国際法および欧州協調の外交的慣習に反して一方的に武力を行使したことから、イギリスとフランスは義務まではいかないとしても、戦争に介入する権利をもつと論じた<sup>68)</sup>。介入は、安定したヨーロッパ体制を保つために必要な手段と考えられたのである。

このようなグラッドストーンの見解は、大戦中の多くの国際連盟運動家らにも共有され、ヨーロッパの平和のための介入は必要と認められていた。大戦前夜、多くの運動家らはイギリスの参戦と戦争一般に反対した。しかし、ドイツのベルギー侵攻を契機に、彼らは国際法と小国の権利を守るという戦争目的の正当性に確信をもち、イギリスの参戦を支持したのである<sup>69)</sup>。さらに、連盟運動グループは、グラッドストーンの思想を自分たちのプロパガンダ活動のための重要な参照点の一つとしていた。たとえば、大戦中のグループのパンフレットでは、1914年にアスキス（Herbert Henry Asquith）がグラッドストーンを引用した演説が頻繁に紹介された。その演説のなかでアスキスは、ヨーロッパの国々の敵対する同盟関係等が、やがてパートナーシップによって取って代わられるべきと提唱している<sup>70)</sup>。また、大戦勃発時の英政治家らも、自国の第一次大戦参戦を正当化するために、グ

ラッドストーンの正戦論をとりあげた。当時の外相のエドワード・グレイ (Edward Grey) は、ドイツのベルギー侵攻を引き合いに出し、イギリスがヨーロッパにおける自国の地位と名誉を維持するためにも、参戦せねばならないと論じたのである。このようにグラッドストーンの思想は、戦争という差し迫った危機への対処および、将来の戦争防止構想という、両方の議論を正当化するためのレトリックとして採用されたといえる。

国際連盟運動家らは、グラッドストーンの介入に関する思想を踏襲していた他方で、欧州協調をヨーロッパ体制維持のためのシステムとする彼の考えには賛同しなかった。ナポレオン戦争の調停に端を発する欧州協調は、革命防止・現状維持・大国間の協議による国際紛争の解決を本来の目的とするものであった<sup>71)</sup>。グラッドストーンは、クリスチャンとして「ヨーロッパの一体性」に信をおいており、欧州協調が「普遍的な教会の世俗的な代理」として機能しうる重要な体制であるとしたという<sup>72)</sup>。彼は自身の宗教観から、欧州協調内の介入を神意の代理として道徳的権威をもつと考え、擁護したのである<sup>73)</sup>。マーティン・キーデル (Martin Ceadel) が指摘したように、グラッドストーンによると、欧州協調は国際関係におけるキリスト教的道徳を体現する機関であるから、協調内では他国に干渉しうるのみならず、ときに強制することも可能なものであった<sup>74)</sup>。実際、罪のない人々の保護などの道徳・人道主義的目的を強調することによって、グラッドストーンはキリスト教的信仰および大英帝国の拡大と、世界や国際法におけるそれらの役割を正当化したのであった<sup>75)</sup>。

1914年までには、国際連盟運動家らによって、欧州協調は軍拡競争や国際的敵対関係、そして戦争を引き起こす勢力均衡と結び付けて考えられるようになった。こうした視点は、19世紀末から戦間期にかけて、イギリスのリベラル・インターナショナリストの焦点が変わっていったことと密接に関連しているといえる。それでは、その焦点とはどのようなもので、なぜ変化したといえるのだろうか。キャスパー・シルベスト (Casper Sylvest) が論じたように、この時期リベラル・インターナショナリストの焦点は、道徳的議論から機構的議論へと移り変わっていった<sup>76)</sup>。道徳的議論とは、国際的領域において、道徳の発展をとおして文明が進歩する必要性を強調するものであった<sup>77)</sup>。一方で、機構的議論では、進歩のためには道徳のみならず、人々が道徳的に擁護可能なように行動することを助けないし強いような組織・機構が必要であると論じた<sup>78)</sup>。道徳的議論は、19世紀末から20世紀初頭にかけて主流であり、グラッドストーンを含む多くのヴィクトリア朝時代のリベラル派は、道徳と理性の発達による国際政治改革を試みた<sup>79)</sup>。第一次世界大戦勃発時には、道徳的議論はまだ影響力を維持し、ローズ・ディキンソンなどの国際連盟運動家らによって擁護されていたといえる。機構的議論の枠組みを提供した『ヨーロッパ・アナー

キー（*European Anarchy*）』の著者として知られるディキンソンは、1914年8月にイギリスが参戦した際には、政治的機構よりも人々の道徳心に期待をかけていた。

実際に戦場に行かねばならない人々は、戦争行為を望んではいないし、なぜ戦争になったのか、どのような目的があるのかも理解していない。それは戦場に行かない人々も同じである。誰も戦争を予期していなかったし、望んでも、選んでもいない。意見を尋ねられてもいない。ヨーロッパではどのような人も、戦争に携わることなど望んではいないのだ。我々は皆、分別ある人間である。それなのに我々の行動は狂っている。なぜか？それは我々皆、政府と呼ばれる少数の個人の手中にあるからである。大勢いるヨーロッパ人のなかのほんの数人の個人だ。彼らは我々を差し置いて、戦争を起こしたのである。どの国の人々も、ノーという機会をもつことはなかった<sup>80)</sup>。

ルソーやカントが18世紀に論じたのと同様に、ディキンソンも戦争は人々ではなく一握りの政策決定者によって引き起こされたとしたのである<sup>81)</sup>。同様に、著名な学者であり国際連盟運動を率いた一人であるジェイムズ・ブライスも、少数の外交官が参戦を決めたことを、以下のように批判していた。「どの国においても、戦争と平和について意思決定する地位にいる人は大変少数である…彼らがこのような判断をしなければ、戦争は起こらなかったであろうに。」<sup>82)</sup> こうして道徳的議論においては、人々の意見に耳を傾けることなく政策決定をする外交官や政治家こそが、国際的な進歩の可能性を阻んでいるとされた<sup>83)</sup>。

こうしたインターナショナリストらの議論は、大戦勃発以降、徐々に道徳的議論から機構的議論へと変化していく。引き金となったのは、シルベストが指摘したとおり、1899年と1907年のハーグ会議が「国際政治における国際法・仲裁・多国間機構への興味を刺激した」からであったといえよう<sup>84)</sup>。しかし、この変化をもたらしたより大きな要因は、戦争勃発の衝撃と、それによって露呈した道徳的議論の脆さであったのである<sup>85)</sup>。たとえば、ローズ・ディキンソンは、世論に影響を与えることの困難さに失望し、多くの人々は「理性ではなく感情に支配されている」<sup>86)</sup>と認めるようになる。1916年の『ヨーロピアン・アナキー』において、ディキンソンの強調点は国際体制にシフトしている。そこで彼は、15世紀末以降の主権国家の起こり以来、国際政治には共有された法も共通の軍勢力もない状態であったと論じた<sup>87)</sup>。そのような状態では、どれほど道徳心が広がっても、各々の国家が安全に感じられず、国際平和のための行為は増加しない<sup>88)</sup>。この国際的な無政府状態を戦争のおもな原因としたディキンソンは、その問題を解決するためには新たな国際

機構、つまり国際連盟が必要であると論じたのである。こうしたアナーキーによる戦争説明を皮切りとして、戦争と平和に関する機構的議論は、リベラル・インターナショナリストのあいだで活発になっていった<sup>89)</sup>。

大戦中、国際連盟運動家らは、この道徳的議論から機構的議論への移行期にあったといえる。そのため、両方の視点を用いて、国際関係について論じていたのである。ディキンソンなどの連盟運動家らは、人間の理性とそれがもたらす平和的役割について幻滅する一方で、まだ世論への期待を完全に捨ててはいなかった。エンジェルが論じたように、もし将来人々が教育を受け、十分な情報を得たならば、戦争を防ぐ役割を果たしうると考えていたのである<sup>90)</sup>。国際連盟という新たな機構の創設は、アナーキーの問題を解決するのみならず、人々が道徳的進歩を遂げるための助けともなりうるとした<sup>91)</sup>。戦争は一部の特権階級によって起こされるものであり、人々の理性によって、平和的世界が作られうるという説明は下火になっていった。戦争の主原因は国際的な無政府状態にあるとされ、国際機構の必要性が唱えられるようになる。こうした考えは、国際連盟創設を支持する議論における前提条件となり、20世紀以降の国際関係思想の重要な礎の一つとなっていたのである<sup>92)</sup>。

## 7 結論

本稿では、国際連盟運動の起こりを、これまでの先行研究では明らかにされてこなかった、短期と長期の両方の文脈で検討した。短期的には、連盟運動家らは、運動を組織するのに十分なネットワークを保持していたといえる。彼らのネットワークは、共通の教育的背景や組織的つながりによって、構成員を密接に結びつけていた<sup>93)</sup>。さらに、運動家の多くはリベラル・インターナショナリストであり、ヨーロッパにおける戦争に関する思想の伝統を受け継いでいたのである。この知的伝統こそが、連盟運動の長期的な文脈の分析に欠かせないものであった。先達と同様、多くの運動家らは道徳的観点から戦争に反対する一方、正しい戦争とそうでない戦争—侵略戦争は不正であり、平和のための集団的武力行使は正当化しうる—を区別して考えていた。国際紛争の法的規制および戦争の構造的原因に加え、彼らは世論を戦争防止機能の一つと捉えていたといえる。19世紀には平和運動・国際的機構・国際会議が盛り上がったものの、ナショナリズム・全面戦争の時代に運動家らが直面した問題は、先達のそれとは異なるものであった。新たな問題である欧州協調の崩壊とナショナリズムの強まりに取り組むため、連盟運動家らは、国際連盟という国際政治の新たな枠組みを考案したのであった。彼らの戦後構想は、ヨーロッパの知的伝統に基づきながらも、20世紀初頭の国際状況によって形づけられていたといえる。

このように国際連盟運動の知的伝統とネットワークの背景を分析すると、運動がまさに国際社会の新体制出現の先駆けとして誕生・発展していったことが明らかになる<sup>94)</sup>。古い体制を戦争を引き起こす原因とみなし、新たな平和的国际社会を模索することによって、国際連盟構想が広がり、大戦後の国際機構の樹立へとつながっていったのである。一方で、本稿が考察したように、国際体制の変化は、新たな体制を描きながらも、これまでの伝統を踏まえてこそ可能となるものであるといえよう。国際連盟運動家らの戦後構想もまた、現代国際関係に影響を残しつつ、軍縮等を含めた昨今の問題に我々が取り組むためのヒントを与えているのではないであろうか。

## 注

- 1) 横井 [2016] 3-14 頁。
- 2) Knock [1992]; Kennedy [2013]; Kennedy [2009]; Ambrosius [1991]; Ambrosius [1988]; Link [1982].
- 3) イギリスが考察の対象となる場合でも、政治・外交が国際連盟創設に果たした役割が論じられることが多かった。たとえば、Yearwood [2009]; Egerton [1978]. また、日本では、篠原 [2010]; 篠原 [2003]; 後藤 [2016]; 三牧 [2014] 等の文献で、国際連盟期の運動の役割が論じられている。
- 4) Donald S. Birn [1981], *The League of Nations Union, 1918-1945*, Oxford; Helen McCarthy [2011] *The British People and the League of Nations: Democracy, Citizenship and Internationalism, c.1918-45*, Manchester; Henry R. Winkler [1952] *The League of Nations Movement in Great Britain, 1914-1919*, New Brunswick; Keith Robbins [1976] *The Abolition of War: the 'Peace Movement' in Britain, 1914-1919*, Cardiff.
- 5) なお本稿では、各々の思想家らの思想体系ではなく、彼らの国際関係思想、とりわけ戦争防止・国際平和に限定して論じる。
- 6) 注1、2、3を参照。
- 7) Schroeder [2004] p. 261.
- 8) Birn [1981]; McCarthy [2011]; Winkler [1952]; Robbins [1976].
- 9) Plumb [1955].
- 10) Wallace [1988].
- 11) Porta and Diani [2005] pp. 112, 116, 127.
- 12) Clarke [1978] p. 51.
- 13) Rosenbaum [2004] 'Woolf, Leonard Sidney (1880-1969)', *Oxford Dictionary of National Biography*, Oxford, <<http://www.oxforddnb.com/view/article/37019?docPos=1>>, last accessed on 30 Jan 2013.
- 14) Rosenbaum [2004].
- 15) Pease [1916] p. 31.
- 16) Clarke [1978] p. 108.
- 17) British Library, General Reference Collection 8139.a.48, 'The National Liberal Club - A Description with Illustrations-' (London, 1894), 7-8.
- 18) Sylvest [2009] pp. 3, 198.

- 19) Cooper [1973] p. 12.
- 20) 注2、3を参照。
- 21) Grotius [1901] p. 75.
- 22) Mégret [2012] p. 75.
- 23) Vattel [1853] p. 305.
- 24) Howard [2000] p. 25.
- 25) Ikenberry [2001] p. 107.
- 26) Kaiga [2018].
- 27) Suganami [1989] p. 166.
- 28) Crucé [1909] pp. 52, xv.
- 29) Howard [2008] p. 11; Crucé [1909] p. x.
- 30) Howard [2008] p. xii.
- 31) Howard [2008] p. 11.
- 32) Howard [2008] pp. 11-2.
- 33) Montesquieu [1758] p. 5.
- 34) Howard [2008] p. 12.
- 35) Montesquieu [1758] p. 7.
- 36) Rosow [1984] p. 363.
- 37) Rosow [1984] p. 15.
- 38) Howard [2008] pp. 13-4.
- 39) Mazower [2012] p. 45.
- 40) Howard [2008] p. 17.
- 41) Mégret [2012] p. 75.
- 42) 最上敏樹 [2006] 22頁; Suganami [1989].
- 43) Kant [1903] pp. 122-3.
- 44) Mazower [2012] p. 45.
- 45) Howard [2008] pp. 29-31.
- 46) Howard [2008] pp. 34-5.
- 47) Mayall [1990] pp. 43, 152.
- 48) Hobsbawm [1992] p. 91.
- 49) Hobsbawm [1992] p. 83; Anderson [2006] Chapter Six and Eight.
- 50) Hobsbawm [1992] p. 89; Anderson [2006] Chapter Six and Eight.
- 51) Howard [2008] p. 37.
- 52) Mazower [2012] p. 46.
- 53) Koskeniemi [2002] p. 87.
- 54) Keefer [2011] p. 87.
- 55) Koskeniemi [2002] pp. 286-7.
- 56) Keefer [2011] pp. 13, 235.

- 57) Claude [1987] p. 34.
- 58) Claude [1987] p. 34.
- 59) 最上 [2006] 31-6頁。
- 60) Howard [2008] p. 37; Mazower [2012] p. 46; Sylvest [2005] pp. 281-2.
- 61) Kaiga [2018].
- 62) Norman Angell [1913] p. x.
- 63) Angell [1913] p. 387.
- 64) Angell [1913] p. 372.
- 65) Howard [2008] p. 60.
- 66) Kaiga [2018].
- 67) Howard [2008] pp. 47-8.
- 68) Biagini [2000] p. 35.
- 69) Kaiga [2018].
- 70) British Library of Economic and Political Science, CANNAN 970, *Proposals for the Avoidance of War with a prefatory note by Viscount Bryce as revised up to 24 February 1915*.
- 71) Biagini [2000] p. 79; Schroeder [1996]; Schroeder [2004].
- 72) Clarke [1991] p. 33.
- 73) Ceadel [2006] p. 80.
- 74) Ceadel [2006] p. 80.
- 75) Simms and Trim [2011] pp. 271-2; Rodogno [2012] pp. 154-7.
- 76) Sylvest [2009] pp. 198-9, 268-70.
- 77) Sylvest [2009] pp. 267-8; Sylvest [2012] pp. 266-7.
- 78) Sylvest [2009] pp. 198-9, 268-70; Sylvest [2012] pp. 268.
- 79) Sylvest [2012] pp. 267-8.
- 80) Dickinson [1914].
- 81) Dickinson [1917] pp. 8-9; Wallace [1988] pp. 18, 113-6.
- 82) Wallace [1988] p. 90.
- 83) Sylvest [2012] pp. 272-3, 281-2.
- 84) Sylvest [2012] pp. 269-70.
- 85) Sylvest [2012] pp. 274-5.
- 86) Wallace [1988] p. 120; Oxford, Bodleian Library, *James Bryce Papers*, MS. Bryce 58, 21, a letter from G. L. Dickinson to Bryce, 26 March 1915; Oxford, Bodleian Library, *Willoughby Dickinson Papers*, MS.Eng.hist.c.403, a letter from G. L. Dickinson to W. H. Dickinson, 1917?; Parliamentary Archives, DAV325, 'Copies of Various Memoranda and Proposals for the League of Nations'.
- 87) Dickinson [1916] pp. 9-10; Sylvest [2012] p. 276.
- 88) Dickinson [1916] pp. 9-10.
- 89) Sylvest [2012] p. 276.
- 90) Kaiga [2018]; Sylvest [2012] pp. 281-2.

- 91) Sylvest [2012] pp. 281-2.
- 92) Sylvest [2012] pp. 274-7.
- 93) Plumb [1955] Chapter VIII; Wallace [1988] p. 3.
- 94) Schroeder [2004] p. 261.

## 文献リスト

- 後藤春美 [2016年] 『国際主義との格闘 ― 日本、国際連盟、イギリス帝国』 中央公論新社。
- 篠原初枝 [2010年] 『国際連盟』 中央公論新社。
- 篠原初枝 [2003年] 『戦争の法から平和の法へ―戦間期のアメリカ国際法学者』 東京大学出版会。
- 三牧聖子 [2014年] 『戦争違法化運動の時代―「危機の20年」のアメリカ国際関係思想―』 名古屋大学出版会。
- 最上敏樹 [2006年] 『国際機構論』 東京大学出版会。
- 横井勝彦 [2016年] 「国際武器移転史研究所の目指すもの」『国際武器移転史』第1号、3-14。
- Ambrosius, Lloyd E. [1988] *Woodrow Wilson and the American Diplomatic Tradition: the Treaty Fight in Perspective*, Cambridge.
- Ambrosius, Lloyd E. [1991] *Wilsonian Statecraft: Theory and Practice of Liberal Internationalism during World War I*, Wilmington.
- Anderson, Benedict [2006] *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, New York.
- Angell, Norman [1913], *The Great Illusion; a Study of the Military Power to National Advantage*, London.
- Biagini, Eugenio F. [2000] *Gladstone*, Basingstoke.
- Birn, Donald S. [1981], *The League of Nations Union, 1918-1945*, Oxford.
- Ceadel, Martin [2006] ‘Gladstone and a Liberal Theory of International Relations’, in P. Ghosh and L. Goldman (eds), *Politics and Culture in Victorian Britain: Essays in Memory of Colin Matthew*, Oxford.
- Clarke, Peter [1978] *Liberals and Social Democrats*, Cambridge.
- Clarke, Peter [1991] *A Question of Leadership: British Rulers: Gladstone to Thatcher*, London.
- Claude, Inis L. [1987] *Swords into Plowshares: the Problems and Progress of International Organization*, Delhi.
- Cooper, Sandi E. [1973] ‘Liberal Internationalists before World War I’, *Peace & Change*, vol. 1, issue 2.
- Crucé, Emeric [1909] *The New Cyneas of Émerie Crucé*, Philadelphia.
- de Vattel, Emer [1853] *The Law of Nations: or, Principles of the Law of Nature, Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns*, Philadelphia.
- Dickinson, G. Lowes [1914] ‘Holy War’, *The Nation*, London.
- Dickinson, G. Lowes [1916] *The European Anarchy*, London.
- Dickinson, G. Lowes [1917] *The War and the Way Out*, London.
- Egerton, George W. [1978] *Great Britain and the Creation of the League of Nations: Strategy, Politics, and International Organization, 1914 -1919*, Chapel Hill.
- Erasmus, Desiderius [1917] *The Complaint of Peace*, Chicago.
- Grotius, Hugo, Campbell, A. C. (trans.) [1901] *The Rights of War and Peace: Including the Law of Nature and of Nations*, Washington.

- Hobsbawm, Eric J. [1992], *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*, Cambridge.
- Howard, Michael [2000] *Invention of Peace*, London.
- Howard, Michael [2008] *War and the Liberal Conscience*, London.
- Ikenberry, John [2001] *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton.
- Kaiga, Sakiko [2018] ‘The Use of Force to Prevent War? the Bryce Group’s Proposals for the Avoidance of War, 1914-15’, *the Journal of British Studies* (forthcoming).
- Kant, Immanuel [1903] *Perpetual Peace; a Philosophical Essay, 1795*, London.
- Keefer, Scott A. [2011], *Great Britain and Naval Arms Control: International Law and Security 1898-1914*, the London School of Economics and Political Science PhD thesis.
- Kennedy, Ross [2009] *The Will to Believe: Woodrow Wilson, World War I, and America's Strategy for Peace and Security*, Ohio.
- Kennedy, Ross A. (ed.) [2013] *A Companion to Woodrow Wilson*, Chichester.
- Knock, Thomas J. [1992] *To End All Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, New York.
- Koskenniemi, Martti [2002] *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law, 1870-1960*, Cambridge.
- Langan, John [1984] ‘The Elements of St. Augustine's Just War Theory’, *The Journal of Religious Ethics*, vol. 12, no. 1.
- Link, Arthur S. [1982] *Woodrow Wilson and a Revolutionary World, 1913-1921*, Chapel Hill.
- Mayall, James [1990] *Nationalism and International Society*, Cambridge.
- Mazower, Mark [2012] *Governing the World: The History of an Idea*, New York.
- McCarthy, Helen [2011] *The British People and the League of Nations: Democracy, Citizenship and Internationalism, c.1918-45*, Manchester.
- Mégret, Frédéric [2012] ‘International Law as Law’, in James Crawford and Martti Koskenniemi (eds.) [2012], *The Cambridge Companion to International Law*, Cambridge.
- Montesquieu, Charles-Louis de [1758] *The Spirit of Laws*, London.
- More, Thomas [1923] *Utopia*, Oxford.
- Pease, Edward R. [1916] *The History of the Fabian Society*, New York.
- Plumb, J. H. (ed.) [1955] *Studies in Social History: a Tribute to G. M. Trevelyan*, London.
- Porta, Donatella Della and Diani, Mario [2005] *Social Movements: an Introduction*, Oxford.
- Robbins, Keith [1976] *The Abolition of War: the 'Peace Movement' in Britain, 1914-1919*, Cardiff.
- Rodogno, Davide [2012] *Against Massacre: Humanitarian Interventions in the Ottoman Empire, 1815-1914: the Emergence of a European Concept and International Practice*, Princeton.
- Rosow, Stephen J. [1984] ‘Commerce, Power and Justice: Montesquieu on International Politics’, *The Review of Politics*, vol. 46, no. 3.
- Schroeder, Paul W. [1996] *The Transformation of European Politics, 1763-1848*, Oxford.
- Schroeder, Paul W. [2004] ‘The Cold War and its Ending in "Long-Duration" International History’, in P. W. Schroeder and D. Wetzel at el. (eds.), *Systems, Stability, and Statecraft: Essays on the International History of*

*Modern Europe*, New York.

Schroeder, Paul W. [2004] *Systems, Stability, and Statecraft: Essays on the International History of Modern Europe*, New York.

Simms, Brendan and Trim, D. J. B. (eds.) [2011] *Humanitarian Intervention: A History*, Cambridge.

Suganami, Hidemi [1989] *The Domestic Analogy and World Order Proposals*, Cambridge.

Sylvest, Casper [2005] ‘Continuity and Change in British Liberal Internationalism, c. 1900-1930’, *Review of International Studies*, vol. 31, no. 2.

Sylvest, Casper [2009] *British Liberal Internationalism, 1880-1930: Making Progress?*, Manchester.

Tuck, Richard [2001] *The Rights of War and Peace: Political Thought and the International Order from Grotius to Kant*, Oxford.

Wallace, Stuart [1988] *War and the Image of Germany: British Academics 1914-1918*, Edinburgh.

Winkler, Henry R. [1952] *The League of Nations Movement in Great Britain, 1914-1919*, New Brunswick.

Yearwood, Peter J. [2009] *Guarantee of Peace: the League of Nations in British Policy, 1914-1925*, Oxford.

## アメリカ企業経営者の請願活動と1924年移民法の成立 —連邦議会および労働省宛て請願書の分析を中心に—

下斗米 秀之

### 目次

- 1 はじめに
  - 2 移民制限をめぐる諸勢力の対立構図とその変遷
  - 3 企業経営者らによる請願活動
    - (1) 連邦議会下院移民帰化委員会宛て請願書の分析
    - (2) 労働省宛て請願書の分析
  - 4 労働省および連邦議会の対応
  - 5 おわりに
- 注
- 文献リスト

### 1 はじめに

第二次大戦後、アメリカ移民政策は高度なスキルや知識を持つ人材を優先的に受け入れる方針を打ち出した。個人の能力により移民の選別を行う端緒となったのは1952年移民・国籍法（Immigration and Nationality Act）である。同法は、移民割当枠の優先順位の上に技能移民を位置づけ、さらにHビザを新設し一時就労目的の労働移民の合法的な受け入れに門戸を開いた<sup>1)</sup>。さらに1965年移民法では、アメリカの発展に貢献する移民を選ぶという新たな基準のもと、すべての移民に対して労働省がアメリカ社会で需要が高い職種に発行する労働証明書の取得を義務付け、アメリカに有用で不可欠な特殊技能を持つ者の短期就労を認めるメカニズムを確立した。この法改正の背景には第二次大戦後、国防を含めた諸産業のめざましい発展、科学技術者その他の専門職従事者の需要が高まったことにより、国内では供給しきれない分野での労働力が必要とされたことがある。国境を越えて科学技術が普及し始めたため、母国から合衆国への技術の移転がたやすくなったことも、そうした移民に有利であった<sup>2)</sup>。

このように、戦後アメリカ移民政策は国内労働力市場の需給関係を考慮した雇用基準が基本的な枠組みとなった。これまで研究史は、個人の国籍・人種といった「属性的要素」を基準に移民を選別していた戦前のアメリカ移民政策が戦後、能力主義の原則による移民

選別に切り替わったとして、戦前と戦後との移民政策の性格の違いを強調してきた<sup>3)</sup>。たしかに、のちに述べるように戦前の移民政策の根幹をなす1924年移民法には人種差別的な性格が色濃く反映されたことは事実である。とはいえ、労働力市場に配慮してアメリカ経済を利す人材を確保するための雇用基準とは本当に戦後移民政策の特徴といえるだろうか。

本稿では1924年移民法の成立過程に注目し、アメリカにおける第二次世界大戦前の移民のあり方（移民の資質を問うものへと変化する過程・戦後まで継続される移民制限の原点）を再考する<sup>4)</sup>。具体的には企業経営者らの移民政策に対する活動を検討することにより、アメリカ経済を利する技能人材獲得政策の原点が1924年移民法にあったことを明らかにしたい<sup>5)</sup>。アメリカは好景気と言われた1920年代に、自由放任的な移民政策から移民制限政策へと舵を切った。経済史家ゴルディンが「移民制限法の歴史の理解しがたいところは、そのタイミングにある」<sup>6)</sup>と指摘したように、移民制限法は複雑な利害関係が交錯する中で成立した。伝統的に移民受入に積極的立場を採ってきた企業経営者や産業界はなぜ移民制限を容認することになったのか。

これまで研究史は、省力的な技術革新や「科学的」な経営、そして南部黒人を含む農村から都市への国内労働力移動、さらにはメキシコ移民や女性労働者が新たに導入されたことによって「買い手」労働市場が創出され、1920年代には移民制限を受け入れる経済的環境が整備された、と説明してきた<sup>7)</sup>。移民制限に関しては、社会史研究が人種差別思想の広がりや、国際関係・外交史研究は第一次大戦以降の孤立主義をそれぞれ重視してきた。

1924年移民法によって自由開放的な移民政策が終焉したことは、ほぼ共通の理解となっている。同法は数量的な制限を導入するにとどまらず、受け入れる移民の出身地や地域、さらには移民個人の資質を選抜しようとするものであった。すなわち、第1にヨーロッパからの移民には国別に移民数の上限枠を設け、フィリピン等の米領を除くアジア移民を受け入れ禁止とする一方で<sup>8)</sup>、メキシコ、カナダなど西半球からの移民を量的制限の対象外とする<sup>9)</sup>など、地域に応じて異なる制限方式を採用した。同法は緊急移民割当法（以下、1921年移民法）の国別移民割当の基準を1910年国勢調査（以下、センサス）から1890年のそれへと変更し、東南欧系移民への割当を大幅に削減することで、移民制限時代への移行の画期となった<sup>10)</sup>。第2に、割当枠の管理と移民査証を発行する権限を在外領事に付与することで、入国時の移民審査に加えて移民送出国での審査を課す二重の入国管理体制を整備した。すなわち、在外アメリカ領事発行の査証に基づく移民管理制度（consular control system）を採用し、19世紀末から始まった移民の質的管理を制度化した。

こうした移民政策の大転換にアメリカ企業はどのように向き合ったのであろうか。多くのアメリカ企業は1920年代に入り、移民制限の受け入れに一定の理解を示すようになった。たとえばジャコービィは1920年代の労働市場の停滞と労働移動率の低下が買い手市場を創り出し、企業経営者の移民問題への関心は霧散したと指摘する<sup>11)</sup>。研究史によれば、景気後退による失業率の高止まりによって労働力不足の弁明を阻まれたことがその後の経営者たちの立場を弱め、移民問題から離脱したということになる。しかしながら企業経営者らの活動を詳細に検討すると、彼らは連邦議会や労働省に対する積極的なロビー活動や利害の異なる諸団体との交渉を通じて、企業を利する政策を引き出そうと産業界をあげて移民問題の解決に力を注いでいた実態が明らかになる。

そこで本稿では、移民問題に関する企業経営者らの活動を跡付け、彼らの移民政策への影響力を検証する。その際、企業が連邦議会移民帰化委員会や労働省に送付した請願書類、さらに彼らの要請に対する議会や労働省の対応、そして行政府各省庁（特に、当時移民行政を管轄していた労働省）内部及び、省庁間の折衝に焦点を当てて明らかにする<sup>12)</sup>。請願書を分析することによって、アメリカ移民法の改革運動を担った企業の客観的な利害状況とその改革意識を、さらには1920年代の移民政策策定における産業界の役割をより明確なものにすることができる。また本稿では従来の議論では必ずしも十分に検討されていなかった中小企業の主張にも耳を傾けることにする<sup>13)</sup>。巨大企業と中小企業とでは、移民制限による労働力供給の減少がもたらす影響に大きな違いがあると考えからである<sup>14)</sup>。また移民労働者の供給状況や関心の度合いは業種・産業によって異なるであろう。こうした企業間・産業間の相違を念頭に入れて移民制限政策に対する企業経営者の対応を検討したい。

以下、第2節では移民制限をめぐる諸勢力の対立軸を素描し、企業経営者の置かれた立場を確認し、第3節では企業・経営者団体の請願活動を検討しながら、彼らの主張や要求の論点を抽出する。第4節では労働省や議会の具体的な対応を考察し、第5節において本稿の結論を提示したうえで、最後に若干の展望を試みることにする。

## 2 移民制限をめぐる諸勢力の対立構図とその変遷

請願書の分析を始める前に、議論の前提となる移民制限をめぐる諸勢力の対立構図を簡単に整理しておきたい。移民制限の最大の推進力となったのは移民流入による賃金低下や労働条件の悪化を恐れる労働組合、なかでもアメリカ労働総同盟（American Federation of Labor : AFL）であった。当初から移民労働者に排他的な立場をとっていたわけではなかったが、スト破りとして企業の道具と化す移民労働者に対する反感が高まった結果、

AFLは1890年代以降識字テストによる移民制限を唱えるようになった<sup>15)</sup>。また大都市の市政が移民票に支配されていることへの危機感から、WASPの上流階級出身の知識人らは1894年に移民制限連盟（Immigration Restriction League: 以下、IRL）を設立した。地元ボストン出身の上院議員ヘンリー・カボット・ロッジ（Henry Cabot Lodge：共和、MA）の協力を得て、識字率の低い新移民の入国を厳しく制限する目的で識字テスト案を提案した。しかしロッジ法案は議会で数度にわたって可決されたものの、歴代大統領の拒否権発動によって法制化は1917年移民法まで実現しなかった<sup>16)</sup>。

その後移民制限運動は、北東部の工業都市のみならず全国へと波及した。当初、農業・工業の発展を目指し、ヨーロッパ移民を多く雇用しようとした南部では移民排斥の声は聞かれなかった。しかし南部への移民の呼び寄せの失敗に加えて、IRLの反移民宣伝活動が広がると、20世紀初頭には次第に南部議員の間にも移民制限の機運が高まるようになった<sup>17)</sup>。こうして移民制限を求める声はロッジに代表される北部議員のみならず、アラバマ州の民主党員ジョン・バーネット（John L. Burnett：民主、AL）や1920年代の移民法制定を先導するワシントン州の共和党員アルバート・ジョンソン（Albert Johnson：共和、WA）ら西部議員にも波及していった。移民流入によって地域的勢力が形成され、移民制限をめぐる勢力配置に変化が生じ、これらが複雑に絡み合いながら移民制限論は高揚していった。しかし、主要政党も移民票の必要性から選挙前になるとこの問題から距離をおくなど、移民制限を求める声の拡大とは裏腹に移民法の成立は進まなかった<sup>18)</sup>。第一次大戦によって移民流入はほとんど途絶したものの、ヨーロッパで長期化する戦争が生んだ危機の雰囲気は、移民制限法の成立を大いに前進させた。敵性外国人や難民の大量流入がアメリカに押し寄せるとの噂が飛び交い、ついに1917年に連邦議会はウィルソンの拒否権を超えて識字テスト条項を含む移民法を成立させた<sup>19)</sup>。

1920年代の移民制限法の成立に大きな影響力を与えたのは1920年恐慌（戦後不況）であった。戦後不況はアメリカ産業の生産水準を大幅に下落させ、労働力不足を緩和させただけでなく失業率を上昇させた。また恐慌と時を同じくして移民流入が再開されたことによって、移民がアメリカ経済を弱体化させているとの主張が大きな支持を獲得した。ここに成立したのが1924年移民法の前身ともいえる1921年の移民割当法であった。つまり1920年代に入ると、議論の中心は「移民受入推進派」対「移民制限推進派」ではなく、どの程度の移民制限を認めるべきか、へと移ったのである。企業経営者は原則的には伝統的に移民受入推進派ではあるものの、経済状況に応じてその立場を微妙に変化させており、例えば19世紀末の大不況期には移民受入に批判的でした<sup>20)</sup>。また1921年移民法によって、「それまで開放政策の強硬な支持者であった産業界、経済的利益集団は、静

観するか制限論者へと変わっていった」<sup>21)</sup>。ヴィトツツによれば、移民制限法の制定において、当時の経済状況は「決定的に重要」であった。なぜなら、労働力需要の低下していた戦後不況下に経営者たちが移民制限法を受け入れたことが1924年以降の連邦移民政策の基本的な枠組みとなったからである<sup>22)</sup>。また中小企業に比べて巨大企業は移民制限に対して穏健な立場を取る傾向にあったことも移民制限をめぐる対立構図をより複雑にしているといえる。

このように、移民受入推進派と移民制限推進派とは固定的な二項対立ではなく、勢力図も時代状況に応じて変遷するのであった。これらを勢力図の変遷を踏まえたうえで、次節では企業経営者らの請願活動がいかなるものだったのかを検討したい。

### 3 企業経営者らによる請願活動

1924年移民法成立の舞台となったのは1923年12月3日に始まる第68連邦議会であった。ここでは1921年移民法が1924年5月末に失効する後の恒久的な移民法の作成が急務となった。AFLや米国在郷軍人会、南部議員らは移民停止を求めたが、経済的、外交的な反対からその実現は不可能と見られていた。そのため、その後は移民制限のさらなる強化を目的とした移民法案が次々と提出された。なかでも注目すべきは、移民割当に使用するセンサスを1890年に変更し、割当比率を3%から2%に減らすジョンソンの提出した法案であった。企業や経営者団体は、移民法改正の動きを見せる議会や移民行政を管轄していた労働省に対して自らの利害を法案に反映させようと、数多くの請願書類を提出した。ここではとくに議会に対する請願活動に注目し、その分布・内容を地域ごとにとらえ、企業経営者らの移民問題に対する認識を示したい。

#### （1）連邦議会下院移民帰化委員会宛て請願書の分析

企業や経営者団体が1921年から1924年移民法が成立する5月までに連邦議会下院移民帰化委員会宛に送付した請願書は156通（経営者団体50通、個別企業106通、以下、経営者団体、個別企業の順に列举）であった。その内訳は1921年に10通（1通、9通）、1922年に13通（10通、3通）、1923年に44通（14通、30通）、そして1924年の半年余りで89通（25通、64通）と、移民法改編の動きと連動するように、産業界が移民政策への関心を高めていることが確認される。150通余りの請願書のなかで、個人的な書簡や提案を除く決議案（resolution）は79通である<sup>23)</sup>。その中で最も移民制限に対して批判的な態度が目立った地域は北東部、特にニューヨークであった。なかでも積極的な請願活動を展開した土木建設業者たちは、単純労働者不足を解消する唯一の方法はヨーロッパ移民の増加

と成人移民への教育であると主張した<sup>24)</sup>。企業の抱える労働力不足問題の深刻さを映し出すように、ニューヨーク州建築業者協会（New York State Association of Builders）の年次大会では、労働力不足が発生した際に追加労働者の入国を認める法案（S4304）を支持する姿勢が明確に打ち出されている<sup>25)</sup>。また、製材業が盛んなニューヨーク州北部のトナワンダ商業会議所が1922年8月16日付で下院議員デンプシー（Wallace Dempsey：共和、NY）に宛てた請願書には、適切な労働力供給のない現行法の撤廃と追加的労働者の受け入れを求める決議案が添付されていた<sup>26)</sup>。

ある製造業者団体（National Conference of State Manufacturers' Association）の決議案には「戦争や1921年移民法によって継続的に続く熟練及び不熟練労働力の不足は早晩、生産量の減少と物価の高騰を招く。…現行の移民法は消極的政策（negative policy）であり、連邦議会による建設的な政策の実現が急務である」と現行法に対する批判的な見解が示されている<sup>27)</sup>。さらに鉄鋼都市ピッツバーグ商業会議所の決議案には、以下のような提案がなされている。すなわち、景気後退と失業によって多くの外国人が帰国した。このために生じた農地を中心とする深刻な労働力不足を解消するには、移民入国者数を増加させるための法改正が必須であり、これを実現するには全米商業会議所や農業団体などの諸団体と団結し、上下両院や大統領、商務労働省にこれを要請すること、が明記されている<sup>28)</sup>。景気回復が見られた1922年から1923年初頭にかけて、北東部の経営者たちの多くは移民による安定的な労働力供給に関心を持ち、請願書類の多くはこの点に配慮を求めているのであった<sup>29)</sup>。

南部や中西部の経営者たちも移民制限に関心を寄せていた。テキサス州サンアントニオ製造業者協会（Manufacturers Association of San Antonio）は、白人と競合しない南部労働市場、とくに道路建設業や農業においてメキシコ移民が必要であるとして、いかなる制限にも反対する立場を採った<sup>30)</sup>。一方、カリフォルニアの南アンテロープ・バリー商業会議所は、「移民の無知によって引き起こされる大都市での犯罪の増加から、厳しい移民制限を推奨するが、農業に従事するヨーロッパ移民に限って受け入れる必要がある」とジョンソンに提案している<sup>31)</sup>。南部では黒人の北部への「大移動」以降、農業中心の労働市場を反映して、農業労働者の増加を移民に期待していた<sup>32)</sup>。

ルイジアナ・ガス販売会社（Louisiana Gas Distributing Co.）がジョンソンに宛てた書簡は大きな示唆を与える。すなわち、「我々はレッド・スケアによるアメリカ体制の転覆を望んでいない。善良でない移民の流入を避けるためにも母国（point of origin）の審査によって調整すべきである」<sup>33)</sup>。さらに農業機器メーカー大手のディア社社長のバターワースは、自身の東欧訪問の経験をもとにイリノイ州選出の下院議員、グラハム（W.J. Graham：

共和、IL）に対して以下のような提案を行っている。1923年12月22日の書簡には、現行法では在外領事に移民を選別する権限が与えられていないため、ヨーロッパ政府発行のパスポート要件を廃止し、在外領事にその権限を与える。さらにビザ申請にかかる費用を1ドル以下にすることが望ましいと記されていた<sup>34)</sup>。グラハムは1924年1月12日にバターワースの要望を検討するようジョンソンに書簡を転送したが、1月15日のジョンソンからの返信によれば、新しい法案にはバターワースの提案によく似た内容が組み込まれる旨が伝えられている。このように、南部や中西部においても移民審査改革を推す声は多く、議員たちもこれを好意的に受け止めていた。

全国移民委員会の設置を呼び掛けたのは、クリーブランド商業会議所であった。それは、国務長官と労働長官、大統領任命の有識者3名によって構成される委員会が景気動向や失業率、アメリカ産業の労働力不足の実態調査を行い、移民に関する慎重な調査（帰化や同化記録、アメリカ法への忠誠など）を元に、移民の年間国別割当を設定するというものである。現行の割当法は、いわゆる「良い人種」の入国を認めるための恣意的かつ非科学的な試みに過ぎず、特定の人種に対する差別が避けられない。その点、委員会による規制であれば、恣意性を排除できるだけでなく専門機関による継続的な調査、国の経済需要に見合う割当枠の確保、領事館と共同の移民選別によって労働力不足の解消が実現できる、というのがクリーブランド商業会議所の目論見であった<sup>35)</sup>。これに対してジョンソンは、「大部分の下院移民帰化委員会のメンバーが極めて建設的であると考える法案を紹介できそうである。それは制限的かつ選別的であり、渡米前の移民に対して質問票の記入を導入するため、不適切な者を取り除くことができる。…新しい法律の目的とは不適切者を除くこと、そして移民に対して立証責任を負わすことなのである」、と国別割当制度についての明言は避けたものの、移民選別の改善を示唆している<sup>36)</sup>。

そこでクリーブランド商業会議所は翌年に改めて「不公平な差別」を促進するジョンソン法案の撤回を求めている。新たな提案とは、1890、1900、1910、1920年のセンサスの平均値を割当基準とする制度の導入であった。ジョンソン法案の試算によると年間の移民受入数は、旧移民14万346人、新移民2万1475人の合計数16万4983人であるのに対して、この新たな提案では旧移民12万9774人、新移民7万2217人の合計20万9448人となる<sup>37)</sup>。この方法であれば、国の人種の均衡を動揺させるほどには新移民の増加が見込まれないように、全ての国に対して公平な措置となる。このように経営者らのジョンソン法案に対する批判とは割当基準に関するものであって、移民審査や移民選別の変更については高く評価していた。

さて、同時代の経営者たちの移民問題に対する認識をさらに明確なものとするために、

ここでは全米商業会議所に注目したい。全米商業会議所とは1912年に設立されたアメリカ産業の利害を代表する産業団体であり、政治に対しては積極的に自らの利益の実現のためにロビー活動を行うなど、共和党の強力な支持基盤の1つであった<sup>38)</sup>。

全米商業会議所の機関紙 (*Nation's Business*) は、戦後不況を脱してアメリカ経済が回復してきた1922年頃から積極的に移民問題を取り上げている。1922年6月の「良質な移民を確保せよ。しかしどのように？」と題する記事には、「現在の供給量以上の移民労働力需要があるのであれば、超過需要を満たす供給を作るべきであり、移民選別を軸とした建設的な政策を作るうえでこれは不可能なことではない」との労働省移民局長ハズバンドの発言が掲載された。また1923年1月の記事には、「現行の割当法が産業を継続させるための十分な労働力の流入がないほどに弾力性を欠くのであれば、産業需要に見合うよう法改正も慎重に考慮する価値がある」と、適切な労働力需要を満たすことの重要性について触れている<sup>39)</sup>。ハズバンドは、移民たちを「良き労働者」ではなく、「良きアメリカ市民」にするための第一次大戦以降の企業経営者たちの努力を高く評価した。事実、1923年4月の記事には、「アメリカ産業界が無制限に移民を求めている時代は過ぎ去り、経営者たちの関心は今や移民の資質に向けられている。さらに多くの失業や不満の増殖、アナキズムの蔓延はアメリカ産業の発展にもっとも大きな障害となり…もし無制限に労働力が必要であるならば、それは一時的な繁栄のために国を犠牲にすることを意味している」、と記されている<sup>40)</sup>。全米商業会議所は、移民を経済的利益の源泉としてではなく、彼らをアメリカ市民にする重要性を認識するようになった企業経営者らの変化を対外的にアピールすることによって、適切な労働力需要を満たすための手段を要請した。

このように移民問題に大きな関心を寄せてきた全米会議所は1923年5月11日に開催された年次大会において、以下の提案を行った。すなわち、①現行法（割当法）の有効期間を3年から5年までとすること、②アメリカ居住者の妻（夫）、幼い子供は割当の対象外とすること、③入国者の月間上限を年間割当の5分の1から10分の1に変更すること、④移民志願者はアメリカ領事による移民割当証明書（*Consular Quota Certificate*）の発行を受けること、⑤1910年センサスを割当の基準とすること、そして⑥割当比率を3%に維持すること、である<sup>41)</sup>。同委員会は、割当年度や比率を変更しようとするジョンソン法案に対する批判を表明するだけでなく、現行の割当法を実験的に3年～5年間維持している間に効率的な入国管理や選別方法について調査することを政府に要請したのである。なお、全米商業会議所は翌年も同様の決議案を作成し、1924年5月13日にジョンソン議員に送付している。ジョンソンの返信によれば、「商業会議所による多くの提案が新法には見られる」と記されている<sup>42)</sup>。ここでも経営者団体からの要請を好意的に受け取るジョンソンの姿勢

が確認されるが、1924年移民法には、④のアメリカ領事の発行する割当証明が入国審査に適用されたのであった。

さてアメリカ企業は、有力議員に対してのみならず、移民政策の施行を管轄する労働省に対しても精力的に移民法改革を促していた。以下では、労働省に対する請願内容を確認しておきたい。

## （２）労働省宛て請願書の分析

オハイオ州クリーブランドに事務局を構える全国建築業者協会（National Association of Building Trades Employers<sup>43)</sup>）が1923年4月30日に労働長官デイヴィスに宛てた請願には、移民制限への強い危惧が示されている。それによると、アメリカには約4万5000人の煉瓦職人が不足しており、経済学者のほぼ一致する見解によれば、これ以上建築費用が高騰するならば建築業界は1920年の戦後不況の悲劇を再び経験するだろう。それゆえ全国建築業者協会の提案は、ヨーロッパの熟練建築職人に限って追加入国を許可してほしいというものであった<sup>44)</sup>。資本金50万ドルの中小規模の靴下製造企業（Cooper, Wells & Co.）もまた、ほぼ同時期の1923年5月2日にデイヴィスに対して「現行法は国中が失業者に溢れていた時代には適しており、法律が制定された1921年には同意できた。しかし、現在の労働力不足によりわが工場では、他の工場と労働力の競争入札が行われており、最低賃金もインフレーション傾向にある。今日のような労働力不足の際には割当比率を3%から6%に引き上げる弾力性を持たせることが望ましい」、と提言している<sup>45)</sup>。このように建築業界は、労働省に対して経済の回復を強くアピールしつつ移民制限のもたらす経済的打撃に対する緩和策を要請していた。

1923年11月21日に巨大企業の経営者たちは連名で、フーバー商務長官に移民問題に関する要望書を提出した。提出者は、インターナショナル・ハーベスター社の労使関係管理者のヤング（A.H. Young）とUSラバー社労使関係監督者のチン（C.S. Ching）、そしてベスレヘム鉄鋼社長補佐のラーキン（J.M. Larkin）の3名である。この要望書はフーバーから労働長官デイヴィスへと転送されている。以下、巨大企業による要望内容を要約してみよう。

第一次大戦までの10年間に、移民の年間平均入国者数は約90万人あり、労働者の確保は容易であった。この外国人労働者の流入は、アメリカ生まれの労働者を単純労働の現場から引き離す契機となった。しかし現在の移民制限法のもとでは労働者数を戦前の水準に戻すことはできない。人口の増加はほとんど見込めないうえに、入国する移民のほとんどは不熟練労働者ではない。1923年までの2年間に入国した移民の約半数は女性と16歳未

満の無職の子供であった。ここ9年間の年間平均純増数は20万人であるが、そのうち16歳以上の男性は5万人程度である。この5万人には専門職、熟練職、半熟練職、不熟練職が含まれる。かつて手作業で行っていた業務の多くは、今や機械設備や半自動機械に置き換わったものの今日の移民労働者の激減では製造業の発展は見込めない。それゆえに、ここ数年間で多数の南部の有色労働者やメキシコ移民が北上し、労働者は農地から産業中心地へと移動している。

以上のような労働力供給手段の変化を受けて、巨大企業の経営者たちは、何らかの形で移民制限は必要であるとしながらも以下のように要請している。すなわち、①出発港における精神、身体、道徳的資質に関する審査の実施、②割当基準を1910年もしくは1920年センサスに、③人口の純増数に応じた割当基準の採用、④経済状況に応じた弾力性のある移民数の確保、⑤契約労働禁止条項の廃止、である<sup>46)</sup>。これらの条件を付した背景には、現行法の割当方式では入国者数を国別に定めているものの出国者数は考慮されておらず、しばしば工業・農業地域で労働力が不足した。このため経営者たちは割当方式に出国者数を勘定して入国者数を確定すること、さらに労働力が不足する時には割当枠を増減させる弾力性を求めた。また新規の移民には、先にアメリカで従業員となった者の親戚や友人が多く、彼らからの旅費などの金銭的援助なくしてはアメリカに来ることができなかった。このため企業は、契約労働法条項を廃止して新規労働者の雇用経路を確保しようと考えたのである<sup>47)</sup>。

その一方で労働者組織や優生学者などの移民制限論者もまた活発な請願活動を行っていた。大手タイヤメーカーのグッドイヤー社の労働者組織は1923年4月27日に移民法に関する決議を行った。この決議を採択したのは約1万3000人の従業員から選出された60名で構成される「産業議会（Industrial Assembly）」と呼ばれる労働者組織である<sup>48)</sup>。同社は従業員のすべてがアメリカ市民であるべきという「100%アメリカ主義」を採用し、アメリカ化教育を積極的に展開しており、戦時ブームに伴う深刻な労働力不足のなかでも英語を話さない東南欧系移民を極力さけ、南部の黒人労働力を選好していたことで知られる<sup>49)</sup>。決議の骨子は、「我が国に入国する移民の増加を認めるようないかなる移民法の変更にも一貫して反対する」というものであり、この決議案は6月20日に労働長官デイヴィスに送付されている<sup>50)</sup>。また産業議会は、翌年4月7日にも下院移民帰化委員会委員長ジョンソンに対して決議案を送ったが、これにもいっそう厳しい移民制限を意図するジョンソン法案への強い支持が表明されていた<sup>51)</sup>。ここでは経営者側とは対照的に熟練労働者を結集した労働者組織による移民制限運動が展開されていたのである。しかしAFLや優生学者など、一見すると経営者たちと利害の対立する移民制限論者たちも移民審査改革の

一点においては考え方を共有していた。例えば1922年1月22日付の優生学記録協会ラフリンがジョンソンに宛てた書簡においてまず挙げられた移民法の改革とは、母国での移民審査の実施であった<sup>52)</sup>。優生学の立場からもアメリカ市民に適した移民の慎重な選別は最優先課題だったのであり、その方法として経営者らと同様にアメリカ領事による出国前の審査が重視されていたことがわかる。

#### 4 労働省および連邦議会の対応

経営者側の主張に対して、労働省はどのように対応したのであろうか。ここでは1921年から1930年まで労働長官を務めたデイヴィス（James J. Davis）の個人文書および関係者との往復書簡より、労働省の移民問題への認識を明らかにする<sup>53)</sup>。

労働省の職務とは、アメリカの賃金労働者の生活を守り、彼らの労働条件を向上させることである。労働省の移民に関する業務としては、移民の管理・監督と法律の施行、そして中国人の排斥・帰化法の管理・指揮がある<sup>54)</sup>。労働省が移民を厳しく管理する必要性に迫られた要因の1つは、外国人の密入国（“bootlegging” of aliens）の問題があった。デイヴィスは1日に100人から1000人と推定される違法密航者の流入に腐心していた。このため、これら外国人の抑制を目的に、管理体制の厳格化、移民審査機能の国外移転の検討を大統領に要請している<sup>55)</sup>。クーリッジ大統領もデイヴィスと同様の見解を示し、アメリカ在外領事の査証による移民選別に同意するとともに、現行法に修正を求めた<sup>56)</sup>。

こうした考えのもとデイヴィスは、移民の国外審査を明記したジョンソン法案（H.R. 7804）を高く評価する。曰く、「ジョンソン法案は、祖国の家を売り払い、最後の一銭を渡航費用に充てて『機会の国』を目指した数百もの移民たちがアメリカの港に着いた途端に送り返されるという悲劇を未然に防ぐことができる…現在流入してきている移民たちは、危険な伝染病を広める精神的、身体的欠陥を持つ公的負担となる者たちである。新法案によれば、入国許可の下りない外国人を出発前に排除することができる。それは公衆衛生局長と移民審査官とが各主要港に駐留し、移民選別をするというものである」<sup>57)</sup>。

またヘニング労働次官補（E.J. Henning）は、デイヴィスに以下のような書簡を宛てている。外国審査によって精神面、身体面、道德面に関する包括的な検査が実施可能となる。また身体検査には血液検査も含まれるため、家族のうち一人でも入国を拒否されることによって生じる家族離散という悲劇を防止することができる。また、伝染病患者や不適合者の流入防止のために、アメリカでも健康状態を審査する必要がある。ヘニングの主張には、強制送還者を出すことによって生じるヨーロッパ諸国との友好関係の悪化を避けたいという外交的立場も表明されていた<sup>58)</sup>。このように労働省にとって非合法入国者、密入

国者の取り締まり強化は喫緊の課題となっており、適正な労働力供給を求める経営側とは理由こそ違うものの入国審査の制度化という目的を共有していた。

しかし、国外審査を実施するうえでは乗り越えるべきいくつかの課題があった。これをハズバンドはデイヴィス宛の書簡の中で指摘している。はじめにハズバンドは、移民の国外審査を行う5つの利点を説明する。第1にアメリカの役人に移民の審査権と入国拒否権を与えれば、入国拒否者の多くを事前に発見し強制送還者を無くすることができる点<sup>59)</sup>、第2に身体障害者を渡航させない安全策を採ることによって、最終的には慈悲心から彼らの入国許可している現状を改善できる点、第3に駐在の入国管理局員が移民希望者の性格に関する情報を得ることができる点、第4にこれまでの場当たりの方法ではなく、アメリカに必要な移民需要を外国駐在の役人に伝え、それに沿って移民選別ができる点、そして第5に外国駐在の役人は、必要以上の移民を求める個人・団体による請願から影響を受けにくい点である。

ハズバンドは一方で、移民の国外審査を実施するうえでの課題や難点についても説明を付している。第1にアメリカの役人に移民の入国拒否の決定権を付与するには外国政府からの許可を要す点、第2に効果的な外国審査制度を構築するには、各移民送出港に移民局と公衆衛生局を備える必要があり、審査業務費用が高額になる点、また第3にアメリカ上陸後の伝染病の再検査にも高額な費用がかかる点、そしてすでに汽船会社による慎重な審査が機能している、というものである。汽船会社が不適切な外国人を連れてきた場合には、汽船会社に罰金が課せられ、時にはそうした移民の渡航費を負担してきた<sup>60)</sup>。ハズバンドによればアメリカの役人が参画しないアントワープでの審査は、他のどこよりも効率的ですらあった<sup>61)</sup>。このように労働省内において移民の国外審査については慎重に議論され、伝染病の感染や一家離散の問題など、「好ましからざる移民」の流入がもたらす諸問題の解決策と考えられていた一方で、高額な業務コストや諸外国への外交的配慮の必要性など、実施するうえでの現実的な困難を伴っていた。

そうしたなか、デイヴィス自身は国外審査の実施を極めて前向きに捉えていた。彼は1923年7月から約1か月間、移民問題に関する情報収集を目的にヨーロッパを外遊し、ムッソリーニやイギリス労働党党首らと会談している<sup>62)</sup>。この外遊を経てデイヴィスは、第1にアメリカ在外領事に対する移民審査業務の管轄と査証拒否権限の付与、そして第2に外国人登録の実現を政策目標に掲げた。この結論に至った背景には、外国政府の移民希望者に対する不適当なパスポート供与、そして在外領事に査証の拒否権限が与えられていないという事情があった<sup>63)</sup>。「ヨーロッパにはアメリカのような裕福な国はない。いくつかのヨーロッパ政府の代表者たちは正直にも我々にこのように伝えてきた。我々（ヨーロッパ

政府）は、老人やごみ同然の連中をアメリカに送ることにしか関心はない…もはやアメリカはヨーロッパからのごみ廃棄場にはならない、ということを理解させねばならない。アメリカの国益になるような移民選別が必要なのであり、外国人登録によって彼らをアメリカ化することができる」<sup>64</sup>。デイヴィスは以上のように主張して、現在の移民法の課題に対する解決策を提示した。

ヨーロッパから帰国したデイヴィスは、9月にはジョンソンと共に東南欧移民の削減と北西欧移民の増加を狙った法案の作成に取り掛かった。それは1890年当時の人口構成に基づいて、国外出生者の受入れ割合を国別に定めた割当法案であり、この法案では移民希望者に在外アメリカ領事発行の質問表の記入が課せられた<sup>65</sup>。同法案はさらに保健衛生官と移民審査官を汽船に配置させ、渡航中に審査を行うことを求めている<sup>66</sup>。翌年1月にデイヴィスが移民帰化委員会に提出した法案によれば、移民希望者はアメリカ法のもとで入国を許可されたという審査証明書を駐在アメリカ領事から受け取る必要があった。その中で、アメリカ市民になることを宣言したアメリカ在住外国人の妻や夫、幼い子供、第一次大戦中に海軍または陸軍に従事した移民、牧師（宗派は問わず）、大学教授、専門家、熟練労働者、家事使用人などの労働者には優先枠が設けられた。

さらにコルト上院議長に宛てた書簡のなかでデイヴィスは現行法では割当対象外となっているカナダ、メキシコ、南アメリカ、中央アメリカなどの諸外国を割当に含めることも主張している。一方で、以下の場合に限っては例外措置として特別移民証明の発行と割当制限の一時停止を求めている。それは第1に「アメリカの農業や熟練、不熟練労働者に失業者がおらず、ストライキやロックアウトがなく、産業界にそれらの労働力需要が差し迫っているとき」、第2にすでにアメリカ市民となった親戚に依存する妻や夫、幼い子供、である<sup>67</sup>。デイヴィスは、アメリカの正面玄関からの移民を禁止したとしても、南北アメリカ諸国を割当の対象外とすることは、裏口を開け放っているようなものであると指摘している。こうした発言にみられるデイヴィスの懸念とは、年間6万5000万人にも及ぶメキシコ移民、身体的・精神的・道徳上を理由に本来入国を許可することのできない非合法移民の入国を助長することが麻薬やウィスキーなどの非合法輸入の増加につながっているというものであった<sup>68</sup>。すなわち南北アメリカを割当対象外にすることがアメリカの移民管理における不正や言い逃れを助長している、というのがデイヴィスの考えであった。

産業界はデイヴィスの計画を支持した。1920年代、NAMや商業会議所、U. S. スティールのゲイリーらは安価な労働力の確保を求めてデイヴィス案に強い支持を表明している。産業界は移民割当法に対しては経済が持ち直した1924年まで反対し続けたものの、デイヴィスやジョンソンが国外審査を法案に組み込んだことに対しては高く評価していたので

あった。ジョンソンも国外審査によって「移民が到着するまで滞在の是非を待たねばならない残忍な痛み」を終わらせることができると、移民がアメリカに渡る前に入国許可を受け取ることができるこの新しい制度に自信を深めていた。

このように、デイヴィスは適正な労働力の確保、不正入国者対策となる移民審査改革のためにジョンソンと協力して新法案の作成に乗り出し、移民割当に優先枠を用意するなど国内労働市場に配慮した。もっともジョンソン法案の狙いとはできる限り新移民を削減することにあり、割当年度や比率の変更をめぐることは議会で激しく議論が交わされた<sup>69)</sup>。

## 5 おわりに

これまで見てきたように、1920年代のアメリカ経済はすでに無尽蔵な移民労働者の流入に胡坐をかいていられる時代ではなくなっていた。先行研究が指摘するように、確かにヨーロッパ移民に代わって黒人労働者やメキシコ移民を導入し、また機械化や合理的な経営を通じて移民制限の影響を最小限に食い止めようとする経営者もいた。それでも1920年代になってもなお、移民労働者の供給を求める中小企業や産業は多くあった。しかしこうした企業経営者に対してジョンソンら移民制限論者は、高利益を何より優先させたい偽善的な自己利害だと批判した<sup>70)</sup>。また高揚する移民制限運動や第一次世界大戦、そして戦後不況の影響を受けた企業経営者らは、次第に労働力不足を理由に移民制限への反対を強く主張することに困難をきたすようになっていた。このため移民制限それ自体を認める経営者も多く登場し、焦点は移民の選別方法をめぐるものになった。そのため産業界は、精力的に新規労働者の安定的な雇用確保に向けた取り組みを行ってきた。すなわち不適切な移民を出国の段階で排除し、アメリカ化しやすい移民を選別する、産業界を利する移民政策の実現を目指したのであった。これは、それまで労働移動や労働不安に悩まされてきた産業界が期待を寄せた移民労働力の創出手段となった。企業経営者による移民審査制度を求める取り組みは、最終的に広範な支持を集め、外領事発行の査証に基づく移民管理を制度化した1924年移民法に結実した。このように企業経営者が移民制限法を受け入れたのは、同法に安定的に移民労働力を確保する雇用基準の要素が組み込まれたからだったのである。

アメリカは、1924年法の割当制度を1965年の移民法改正までの約40年間続く移民政策の基本原則に据えた。戦後アメリカは、高度技能移民の受け入れを進めることになるが、これら政策にもアメリカ企業主導のグローバルな人材獲得戦略の側面があるのではないかと。戦後アメリカ移民政策の展開における企業・経営者の役割について、とりわけ高度技能移民の受入に焦点を当てて検討することが今後の課題となる。

## 注

- 1) Hビザは、H-1Bビザの前身となるアメリカでの一時的な滞在と就労を可能とする非移民ビザである。同法では外国人労働者の雇用が国内労働者の賃金や労働条件を脅かす場合には、その受入れを拒否できる権限が労働長官に与えられた。Hビザの設定により、労働力不足の際には一時的に海外からの労働者の期間限定の就労が許可されるようになった。また高技能労働者と低技能労働者とが政策上区別される契機ともなった。手塚 [2015] 27-28頁。
- 2) Cassell [1966] ; 小代 [1988] 74頁。
- 3) 小井土 [2017] 23頁。
- 4) 本研究では、国際武器移転史研究所のプロジェクトテーマ「軍事技術者、科学者、労働者の国境を越えた移動（戦後アメリカ移民政策における高度技能労働者、科学技術者の受入）」の予備的考察として戦前の移民政策について検討する。
- 5) 移民史家の菅は、1952年から65年の移民法改正における専門職移民に対する優先枠の審議過程を分析するなかで熟練労働者に対する優先割当を設けた1924年移民法が「職業割当制」の起源であるとして戦前と戦後の移民政策の連関を指摘している。しかし分析の中心は議会審議に充てられており、移民利害関係者や経済界の位置づけは不明である。Suga [2002] p. 265.
- 6) Goldin [1994] p. 223.
- 7) Leonard [1980] pp. 262-264; ジャコービィ [1989] 208-209頁; LeMay [1987] pp. 78-83; Higham [1955, 2002] pp. 316-318; Roediger and Esch [2012] pp. 173-180.
- 8) 同法は帰化不能外国人の移民を禁止することによって、事実上日本人の移民を禁止したことから、一般に排日移民法と呼ばれる。排日に関する最新の代表的研究として、簗原 [2002] がある。
- 9) 南北アメリカに対する外交戦略はパン・アメリカニズムと呼ばれ、積極的な対外貿易と通商外交が行われた。南北アメリカ諸国に外交政策の力点を置いた結果として、西半球諸国は1924年移民法において移民割当の対象外とされ、以後メキシコ移民が急増することとなった。Gabaccia [2012] .
- 10) 第11条 (a) 項及び (b) 項において、各国別の年間移民割当数を定めている。Immigration Act of 1924, Public No. 139, Vol. 42, Part 1 of *U.S. Statutes at Large*, Washington, D.C.: GPO, 1924.
- 11) 1920年代労働市場沈滞の諸要因としてジャコービィは、①労働節約的な技術変化による大量の労働者の失業（＝「技術的失業」）、②鉄鋼や鉄道などの旧産業による過剰設備と収益減退が招いた雇用停滞（＝市場の成熟）を挙げ、これら労働市場の変化によって労働力不足が解消されたと指摘する。ジャコービィ [1989] 206-209頁。
- 12) 主に使用する史料はアメリカ国立公文書館所蔵の議会関係文書の中にある請願書類、関係省庁（労働省や国務省）のファイル、アメリカ議会図書館所蔵の労働長官個人文書など移民行政関係資料である。  
Records of the U.S. House of Representatives at the National Archives, 1789-1989, Record Group 233; Records of the U.S. House of Representatives, 67-68<sup>th</sup> Congress, Petitions and Memorials, Committee on Immigration and Naturalization, Record Group 233, Box 103, 262-269, 373, 378, 394, 395, 481, HR67A-H15.1, National Archives and Records Administration, Washington D.C.; General Records of the Department of Labor, General Records, 1907-1942, Record Group 174, National Archives and Records Administration, Washington D.C.; The papers of Lames John Davis, Library of Congress, Washington D.C.
- 13) 中小企業は従来のアメリカ経済史研究において必ずしも重要視されてこなかった。しかし、中小企業は

- 消滅も減少もしておらず、アメリカの社会経済秩序や国家体制の重要な構成要素であり続けている。アメリカの各所において多くの人々に職を提供し地域の社会経済を支える“普通の企業”として、近年では中小企業にも注目が集まるようになってきている。浅野〔2017〕367頁。
- 14) たとえば主に中小企業の利害を代表する有力な経営者団体NAMの移民委員会によれば、労働力不足を解消するために機械化を進める大規模な設備投資は、巨大企業に可能であっても中小企業においては困難であった。また巨大鉄鋼企業U. S. スティール社が労働力不足を補うために黒人労働者の採用に踏み切ってもなお、NAMは黒人労働者を積極的に採用することに消極的であった。樋口〔1997〕第4章を参照。このように、移民制限法に対する経営者たちの思惑は必ずしも一致していたわけではなく、企業の労働力不足対策には多様性が見られた。
- 15) しかしAFLの一般組合員の大多数は識字テストに賛成していなかった。また経済が回復した1898年から1905年にかけては移民問題から距離をとり、AFLが再び識字テストの支持に回るのは景気後退が見られた1906年である。それ以来一貫して識字テストを支持するが、その理由は①景気後退の経験からアメリカ経済は大量移民を吸収できないと考えるようになったこと、②ディリンガム委員会による勧告、そして③第一次世界大戦の影響である。また安価な移民労働者の利用は経営者側のコストカット戦略にはかならず、労働者側の交渉力や権限を損なうものであった。そのためAFLの移民制限支持は、反労働組合主義的な経営者に対する反撃材料だったという側面もある。Lane〔1984〕pp. 5-25.
- 16) ドイツ系二世で移民擁護論者であったチャールズ・ネイゲル（Charles Nagel）商務労働長官は、明確に識字テストに対する反対意見を大統領に送っており、彼の意見が拒否の根拠となった。彼は、識字テストがアメリカ産業に与え得る悪影響を列挙し、タフトに法案の拒否を求めた。水谷〔1999〕55頁。
- 17) ゴルディンは、20世紀初頭に南部の議員が移民制限派に転じて、中西部や西部の制限派と合流したと指摘した。南部が移民制限派に転じた理由について①人種を基準とした反外国人感情の出現、②ジム・クロウ法があるために移民流入が止まったとしても黒人が大挙して北上することはないだろうという南部人の錯覚、③外国生まれとその子供たちに支えられた北部の政治力拡大に対する抵抗、を挙げている。Goldin〔1994〕pp. 235-236.
- 18) かつて民主党は南部や中西部の農村を支持基盤としていたが、世紀転換期の政党再編によって北東部大都市の新移民を支持基盤に持つ都市大衆の政党へと変容していたため移民制限に対する立場を明確に示さなかった。北東部や中西部では、移民の多い都市部が識字テストに反対し、郊外では賛成が多くなった。
- 19) 中野〔2015〕313頁。
- 20) 産業界は「犯罪者や他人に頼って生活する者に対する治安対策の部分的な解答」であるとして、犯罪者や精神異常者などの入国を禁ずる1882年移民法の成立には異議を唱えず、1886年のヘイマーケット事件を契機として、移民制限を支持するようになった。1892年以降のいわゆる「大不況期」に産業界に反移民感情が醸成される過程を明らかにした研究にHeald〔1953〕がある。
- 21) LeMay〔1987〕p. 78.
- 22) Vittoz〔1978〕p. 69.
- 23) 79通の地域別内訳は以下の通りである。北東部52通、西部17通、中西部4通、南部3通、全国団体3通、である。
- 24) Spencer, White and Prentis, Inc., Rogers & Hagerty, Inc., Frederick Snare Corporation, New York Trap Rock Corporation, Ward & Tully, Inc. の5社が1923年1月にJohn Kissel宛てに請願書を送付している。Records of

- the U.S. House of Representatives, 67th Congress, Petitions and Memorials, Committee on Immigration and Naturalization, Record Group 233, Box 481, HR67A-H15.1, National Archives and Records Administration, Washington D.C.（以下、67th Petitions and Memorials, RG, Box, File のみ記載）。
- 25) Petition from Harry C. Taylor to John Kissel, February 19, 1923, 67th Petitions and Memorials, RG 233, Box 481, HR67A-H15.1.
- 26) Resolution from J. H. Rand, Jr. to S. Wallance Dempsey, August 16, 1922, 67th Petitions and Memorials, RG 233, Box 481, HR67A-H15.1.
- 27) 同組織にはコネチカット、ニューハンプシャー、イリノイ、ニューヨーク、インディアナ、ワシントン、マサチューセッツ、ウエストバージニア、ミシガン、ウィスコンシン、ミネソタの北東部・中西部の12の州の製造業者団体が加盟している。Resolution from William Bulterworth to John Kissel, December 22, 1922, 67th Petitions and Memorials, RG 233, Box, 481File HR67A-H15.1.
- 28) Resolutions Adopted by The Chamber of Commerce of Pittsburgh in Regular Meeting, November 16, 1922, 67th Petitions and Memorials, RG 233, Box 481, HR67A-H15.1.
- 29) 唯一、移民停止を求める請願は、ニューヨーク州のマンハッタン石油会社（Manhattan Oil Company）より1922年3月29日に提出された。労働力不足を訴えた企業が1922年秋頃から急増することを考慮すると、この段階では労働力供給への関心が薄かったことも考えられるが、その他の請願書類と比較しても例外的な立場にあったといつてよい。Resolution from Walter E. Kelly to Albert Johnson, March 31, 1922, 67th Petitions and Memorials, RG 233, Box 481, HR67A-H15.1.
- 30) Petition from C.C. Leel to Marvin Jones, January 16, 1924, Record of the U.S. House of Representatives, 68th Congress, Committee Papers, Committee on Immigration and Naturalization, Record Group 233, Box 264, HR68A-F18.1, National Archives and Records Administration, Washington D.C.（以下、68th Immigration Committee Papers, RG, Box, File のみ記載）。
- 31) Resolution from J.C. Wilson to Albert Johnson, December 7, 1924, 68th Immigration Committee Papers, RG 233, Box 267, HR68A-F18.1. ヨーロッパ移民を南部に呼び込むことを求める主張は1924年1月にテネシー州の製材会社（Bellgrade Lumber Co.）がジョンソン議員に宛てた請願書にも見られる。Box 265, HR68A-F18.1
- 32) その他、西部のワシントン州からは日本人移民の排斥を求める決議（Evergreen Cemetery Co. やNorthern Clay Co.）が送付されていた。Box 263, HR68A-F18.1; Box 265, HR68A-F18.1.
- 33) Petition from William Pork to Albert Johnson, May 16, 1923, 68th Immigration Committee Papers, RG233, Box 266, HR68A-F18.1.
- 34) Letter from Butterworth to Graham, December 22, 1923, 68th Immigration Committee Papers, RG233, Box 264, HR68A-F18.1.
- 35) Petition from Cleaveland Chamber of Commerce to Albert Johnson, November 26, 1923, 68th Immigration Committee Papers, RG233, Box 266, HR68A-F18.1.
- 36) Letter from Albert Johnson to Cleaveland Chamber of Commerce, December 3, 1923, 68th Immigration Committee Papers, RG233, Box 266, HR68A-F18.1.
- 37) Petition from Cleaveland Chamber of Commerce to Albert Johnson, April 16, 1924, 68th Immigration Committee Papers, RG233, Box 266, HR68A-F18.1.
- 38) 近年の移民法改革に対する全国商業会議所の役割については、中島〔2011〕を参照。

- 39) *Nation's Business*, June 1922, p. 48 and January 1923, p. 17.
- 40) *Nation's Business*, April 1923, p. 102.
- 41) Regulation of Immigration, Report of the Immigration Committee, May 11, 1923, 68th Immigration Committee Papers, RG 233, Box 268, HR68A-F18.3.
- 42) Letter from Albert Johnson to Elliott H. Goodwin, May 14, 1924, 68th Immigration Committee Papers, RG233, Box 264, HR68A-F18.1.
- 43) 同団体は1886年に設立されて1890年代の景気後退で低迷していた最初の建築業団体（National Association of Builders）の後継団体として1919年に34の都市の建築業者が結集して設立された。Doucet and Weaver [1985] p. 579.
- 44) Petition from National Association of Building Trades Employers to Davis, April 30, 1923, General Records of the Department of Labor, General Records, 1907-1942, Record Group 174, Box 169, 164-14, F Influx of Immigration, National Archives and Records Administration, Washington D.C.（以下、General Records of the Department of Labor, RG, Box, Fileのみ記載）。
- 45) Petition from Cooper, Wells & Co. to Davis, May 2, 1923, General Records of the Department of Labor, RG 174, Box 169, 164-14, F Influx of Immigration.
- 46) Petition from International Harvester, U.S. Rubber and Bethlehem Steel Co. to Harbert C. Hoover, November 21, 1923, General Records of the Department of Labor, RG 174, Box 169, 164-14, G Influx of Immigration.
- 47) アメリカ企業は賃金引下げのためやスト破りのために多くの契約労働者を導入していたが、1885年の契約労働者禁止法（通称フォーラン法）の制定によって契約労働は禁止された。もともと、その後も企業は、契約労働者法の回避のためにフォアマンやマネージャーを通じた間接的な労働者募集を行っていた。詳しくは、大塚 [1971] を参照。
- 48) グッドイヤー社の従業員代表制組織は、1920年代に10%の賃上げを実現させるなど賃率設定に直接関与出来る立場にあり、同社の福利厚生制度の改善・拡充に寄与していた。従業員代表制には様々な評価がされているが、同社の従業員代表制を含む労務政策については、井藤 [1998]；堀 [2000] を参照。
- 49) Nelson [1988] p. 54.
- 50) Resolution from Goodyear Tire and Rubber Co. to Davis, June 25, 1923, General Records of the Department of Labor, RG 174, Box 169, 164-14 H Influx of Immigration.
- 51) Resolution from Goodyear Tire and Rubber Co. to Johnson, April 10, 1924, General Records of the Department of Labor, RG 174, Box 167, 164-14 Immigration 1924.
- 52) その他には移民登録、英語教育、不適格者の国外追放が挙げられた。Letter from Harry H. Laughlin to Albert Johnson, January 23, 1923, 67th Immigration Committee Papers, RG233, Box 394, HR67A-F18.3.
- 53) アメリカ議会図書館に所蔵される労働長官の個人文書には、演説や論説のファイルは豊富にあるが、省内間の書簡は欠落している。Wakstein [1969] p. 632. そこで国立公文書館所蔵の労働省ファイル (RG179) 内にある省内間の書簡のやり取りを手掛かりとしたい。
- 54) The papers of Lames John Davis, Box 38 Articles and Speeches 1921, book No. 1, p. 8.
- 55) Letter to the president on the immigration problem Department of Labor, office of the Secretary, April 12, 1923.
- 56) “Favors Selection of Immigrants Abroad”, *Iron Age*, August 16, 1923, p. 424.
- 57) The papers of Lames John Davis, August 25, 1921.

- 58) Henning to Davis, June 15, 1922, RG 174, Box 169, 164-14 G Influx of Immigration.
- 59) 平年、この数は4月30日までに1万3000人に達し、今会計年度では1万1066人が国外追放されている。この数の内訳は、公的負担になりそうな者4,470人、割当数の超過1,446人、非識字者889人、契約労働者631人、伝染病患者554人、身体障害者517人、精神障害者・てんかん患者・精神障害者等217人である。
- 60) 移民委員会の調査によると、5万人もの移民希望者が内地もしくはヨーロッパの出航港で渡航を拒否された年、すべてのアメリカの港で入国を拒否されたのは1万3000人であった。その当時、ナポリでは不適格者の渡航の拒否権が与えられたイタリア政府公認の公衆衛生局の医師による審査が、ブレーメンでは、同様の権限が審査を行う医師を自ら選ぶアメリカ領事に与えられていた。これらの審査費用は汽船会社が負担した。アメリカの役人が公式資格として移民を審査することは認められておらず、審査は単に汽船会社とベルギー政府によって行われていた。6か月間のエリス島での拒否者は下記の通りである。ブレーメンでは165人に1人、ナポリでは305人に1人、アントワープでは565人に1人であった。
- 61) Husband to Davis, June 13, 1922, RG 174, Box 169, 164-14 G Influx of Immigration.
- 62) *New York Times*, July 25, 31, 1923.
- 63) 第一次大戦後、アメリカ領事館員にはビザを拒否する権限はなく、せいぜいできたことといえば、アメリカへの入国には不適切であると判断された者に到着港において追放される可能性があることと警告する程度であった。1921年移民法の施行後も、アメリカ領事が割当数を超えた数百ものビザを発行することがあり、国外退去者を生み出したことは、労働省の悩みの種であった。Murphy [1934] pp. 1-2.
- 64) *New York Times*, August 14, 1923. デイヴィスによる同様の表現は以下にもみられる。The papers of Lames John Davis, March 28, 1924, p. 233.
- 65) 1924年の『出身国別割当法』(National Origin Act) では、国別年間移民数の上限が1929年までは1890年センサスの各国生まれ人口の2%、1929年以後は1920年センサスでのシェアにより割当て計15万人と定められている。
- 66) *New York Times*, September 26, 1923.
- 67) *New York Times*, January 2, 1924.
- 68) The papers of Lames John Davis, May 29, 1924, p. 146.
- 69) 割当の基準年次センサスを1890年に、各国への割当比率を2%とするジョンソン案（第11条a項）を1927年6月末まで採用し、1927年7月1日からはリードらの出身国別割当制度（11条b項）に切り替え、年間受入上限を15万人、各国への割当を1920年の総人口に占める各国別集団の割合としたジョンソン・リード法は成立した。同法成立に関する議会審議や議員の投票行動については下斗米 [2012] を参照のこと。
- 70) Allerfeldt [2010] p. 15.

## 文献リスト

- 浅野敬一 [2017] 「三重構造——中小企業政策の展開と“ベンチャー”」須藤功・谷口明丈編『現代アメリカ経済史』有斐閣。
- 井藤正信 [1998] 「1910～20年代におけるグッドイヤーの労務政策と労使関係」平尾武久ら編『アメリカ大企業と労働者——1920年代労務管理史研究』北海道大学出版会。
- 大塚秀之 [1971] 「1910年代のアメリカ黒人の就業構造——工業への包摂過程を中心にして」神戸市外国語

- 大学研究所『研究年報』第9号。
- 小井土彰宏 [2017] 「高度技能移民政策の起源と変貌——H-1B ビザの神話を超えて」 小井土彰宏編『移民受入の国際社会学—選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会。
- 小代有希子 [1988] 「アメリカ合衆国と第二次大戦後の新移民」 日本国際政治学会編『国際政治』第87号。
- 下斗米秀之 [2012] 「移民制限運動の拡大と企業・経営者団体の抵抗——1924年移民法の成立過程を中心に」『アメリカ経済史研究』第11号。
- 手塚沙織 [2015] 「アメリカの高度人材に対する移民政策の変遷と現在の動向」 駒井洋監修・五十嵐泰正、明石純一編『「グローバル人材」をめぐる政策と現実』明石書店。
- 中島嶺 [2011] 「アメリカ移民政策と全米商業会議所——ジョージ・W・ブッシュ政権期の移民制度改革論議に焦点を当てて」『国府台経済研究』第21巻第1号。
- 中野耕太郎 [2015] 『20世紀アメリカ国民秩序の形成』名古屋大学出版会。
- 樋口映美 [1997] 『アメリカ黒人と北部産業』彩流社。
- 堀龍二 [2000] 「グッドイヤー社の労務政策と労使関係の展開」 井上昭一・黒川博・堀龍二編『アメリカ企業経営史—労務・労使関係の視点を基軸として』税務経理協会。
- 水谷憲一 [1999] 「1917年移民法審議における日本人移民問題、1911—1917——帰化不能外国人禁止条項の帰趨をめぐって」『アメリカ史研究』第22号、1999年。
- 簗原俊洋 [2002] 『排日移民法と日米関係』岩波書店。
- Allerfeldt, Kristofer [2010] “And We Got Here First: Albert Johnson, National Origins and Self-Interest in the Immigration Debate of the 1920s,” *Journal of Contemporary History*, Vol. 45, No. 1.
- Cassell, Frank [1966] “Immigration and the Department of Labor,” *Annals*, September.
- Leonard, Henry B. [1980] *The Open Gates: The Protest Against the Movement to Restrict European Immigration, 1896-1924*, New York.
- Doucet, Michael J. and Weaver, John C. [1985] “Material Culture and the North American House: The Era of the Common Man, 1870-1920,” *Journal of American History*, Vol. 72, No. 3.
- Gabaccia, Donna R. [2012] *Foreign Relations: American Immigration in Global Perspective*, Princeton [ダナ・R・ガバッチア、一政（野村）史織訳 [2015] 『移民からみるアメリカ外交史』白水社] .
- Goldin, Claudia [1994] “The Political Economy of Immigration Restrictions in the United States, 1890 to 1921,” in Claudia Goldin and Gary D. Libecap eds., *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*, Chicago.
- Heald, Morrell [1953] “Business Attitudes Toward European Immigration, 1880-1900,” *Journal of Economic History*, Vol. 13, No. 3.
- Higham, John [1955, 2002] *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*, New Brunswick.
- Jacoby, Sanford M. [1985] *Employing Bureaucracy: Managers, Unions, and the Transformation of Work in American Industry, 1900-1945*, New York [S.M. ジャコービィ、荒又重雄ほか訳 [1989] 『雇用官僚制』北海道大学図書刊行会] .
- Lane, Allan T. [1984] “American Trade Unions, Mass Immigration and the Literacy Test: 1900-1917,” *Labor History*, Vol. 25, Issue 1.
- LeMay, Michael C. [1987] *From Open Door to Dutch Door an Analysis of U.S. Immigration Policy Since 1820*,

Westport.

Murphy, Thomas J. [1934] “American Consular Procedure and Technical Advisers in Immigration Work,” *Lecture*, No. 9, April.

Nelson, Daniel [1988] *American Rubber Workers & Organized Labor, 1900-1941*, Princeton.

Roediger, David R. and Esch, Elizabeth D. [2012] *The Production of Difference: Race and the Management of Labor in U.S. History*, Oxford.

Suga, Shichinohe Miya [2002] “Whom We Shall Welcome: “Professionals” and the Transformation of the Quota System, 1952-1965,” *Pacific and American Studies*, Vol. 2.

Vittoz, Stan [1978] “World War I and the Political Accommodation of Transitional Market Forces: The Case of Immigration Restriction,” *Politics and Society*, Vol. 8, No. 1.

Wakstein, Allen M. [1969] “The National Association of Manufacturers and Labor Relations in the 1920s,” *Labor History*, Vol. 10, Issue 2.



## 戦間期イギリスにおける戦車生産と輸出に関する研究展望

山下 雄司

- 1 はじめに
  - 2 先行研究で見過ごされた点
  - 3 イギリスにおける戦車生産と輸出
  - 4 ヴィッカーズ社の戦車生産と新規参入製造業者
  - 5 おわりに
- 注
- 文献リスト

### 1 はじめに

戦車は第一次世界大戦中に誕生して以来、約100年におよぶ歴史を有しているにもかかわらず、艦艇や航空機と比べると兵器産業史、武器移転史のみならず、経済史、経営史、産業史といった分野においても本格的な実証研究や考察の対象とされてこなかった。

だが、近年、再軍備期から第二次世界大戦終結にいたるイギリスにおける戦車生産に関する研究が、テイラー (Taylor) [2009]<sup>1)</sup>、クームズ (Coombs) [2011]、[2013]<sup>2)</sup>によって相次いで発表された。とりわけ、クームズ [2013] では、高度に専門化された小規模な戦車生産基盤が再軍備期から戦時の大量需要や他国製戦車の性能上昇にいかに対応したのか、エンジンをはじめとする部品生産を含めた産業構造のみならず、設計、労働力、レンドリース、防空（工場の生産活動を円滑に進める）といった視点から考察され、アメリカやドイツに比べてイギリスの戦車生産ならびに設計には欠陥があったという従来の一般的な認識への再考をうながすこととなった<sup>3)</sup>。

では、イギリスでは高度に専門化された小規模な戦車生産基盤がいかにして形成されたのであろうか。また、第二次世界大戦前の武器移転構造においてイギリスによる戦車輸出はどのような役割を果たしたのであろうか。

このような問題意識の下、国際武器移転史研究所（明治大学）はクームズとの共同研究を企図し、2017年3月に第一回ワークショップを開催した<sup>4)</sup>。その席上、共同研究の今後の研究課題として戦間期におけるイギリスからの戦車輸出の概観ならびにその特徴や構造を明らかにすること、イギリスによる後発国への戦車輸出と国産化への影響を考察することが話し合われた。

以上のような経緯を踏まえ、本稿はイギリスの戦車輸出に関する先行研究を整理し、再軍備以前の戦間期における戦車開発・生産に関していくつかの疑問点を提示し、今後の課題を明らかにすることを目的としている<sup>5)</sup>。なお、戦間期は一般的に第一次世界大戦直後から第二次世界大戦までの時期とされるが、本稿では第一次世界大戦後から再軍備が本格化する1935年までを対象としている。また、後述する先行研究においても戦間期を対象としつつも1930年代以降に限定される場合があり、留意すべき点としてあらかじめ指摘しておく。再軍備から第二次世界大戦の開始までの状況についてはクームズ [2013] を参照されたい。

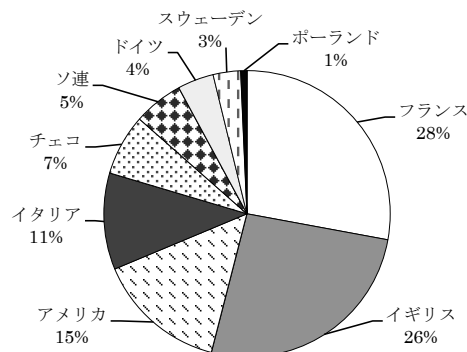
## 2 先行研究で見過ごされた点

まず、先行研究では武器輸出構造において戦車がどのように扱われてきたのか、今日でも参照機軸とされているハーカヴィ（Harkavy）の研究を元に、論点ならびに見過ごされた点を明らかにしておこう。

ハーカヴィは1975年に *The Arms Trade and International Systems* を上梓し、戦間期と第二次世界大戦後の各国による兵器の取引量を比較し、供給国の移り変わりや供給先への依存度によって輸入国を類型化することで、輸出構造の概観と第二次世界大戦前後の変容を提示した。

そして、戦間期にはあらゆる兵器分野にて、イギリスとフランスによる輸出が顕著であったことを明らかにした。戦車と装甲車に限定すれば、イギリスとフランスをはじめとする主要輸出国（アメリカ・イタリア・チェコを含む）の寡占状態があり（図1参照）、

図1 戦車輸出国のシェア（1930～1939年）



国名	輛
フランス	1091
イギリス	1017
アメリカ	574
イタリア	424
チェコ	270
ソ連	220
ドイツ	160
スウェーデン	122
ポーランド	26
合計	3904

出典：Harkavy [1975] 69頁より作成。

※ 右表の輸出数から算出。

トルコ、中華民国がその時々の外交関係や国際情勢によって供給国を換え、さらに複数の供給国に依存した事例として紹介されている。

その後、武器移転構造の歴史研究は停滞したが、1990年代に入ると、クラウズ(Krause)<sup>6)</sup>が、兵器輸入国が国産化を経て輸出国へと転化していく過程を複数の段階に区分し、第二次世界大戦以前の武器移転構造が階層化し、工業化の進展によって階層間の移動が見られた点を明らかにし、「供給国－需要国」という構図で武器輸出構造を静的に比較したハーカヴィの研究を補強することとなった。とはいえ、ハーカヴィ、クラウズらの研究は、武器移転構造全体の把握を主たる目的としており、輸出国政府や民間製造業者といった武器移転の担い手の利害や思惑、さらに外交関係が移転にどのように作用していたのかといった、武器移転をうながす動機や阻害する要因を実証するものではなかった。

今日においても、ハーカヴィの研究は当該分野の研究蓄積が乏しいため基礎文献として引用されているが<sup>7)</sup>、再考も求められている。例えば、新たな供給国が登場したことでイギリスとフランスの兵器製造業者は1930年代にその影響力を衰退させていったというハーカヴィの結論に対して<sup>8)</sup>、グラント(Grant)が大量の一次史料を論拠として、東欧市場においては英仏両国に対する兵器需要は一貫して高く、両国の地位が衰退した要因は、とりわけ再軍備以降に国内向け軍需の増加によって彼らが輸出余力を失った点にあるとして再考をうながしている<sup>9)</sup>。

さらに、先に挙げた図1のように、ハーカヴィは戦車の輸出数で各国を比較している点、また、その対象とされる時期も戦間期全体ではなく1930年以降に限定されている点には注意が必要であろう。

たしかに、戦間期に輸出された戦車の大部分がルノー FT (フランス)、R-35 (フランス)<sup>10)</sup>、カーデン・ロイド (イギリス)、CV33 (イタリア) といった軽戦車やタンケッテ (Tankette) であったことから、戦車区分を考慮せずに総数によってその動向を掴むことは可能であろう。また、1920年代における主要国の戦車輸出数は1930～39年より少ないことは容易に推測できる。

ただし、1920年代には、第一次世界大戦の余剰車輦をはじめ、中戦車クラスも輸出されており、各国の動向をより正確に比較するためには、さらなるデータの収集をはじめ、戦間期を各時期の特徴から大まかに区分することが求められよう。

くわえて、一次史料に制約があるとはいえ、輸出価格も可能な限り考慮する必要がある。例えば、自動車エンジンを利用したタンケッテは軽戦車よりも安価であり、さらに中戦車は軽戦車数輦分の価格であったとされる。ハーカヴィの示した主要輸出国の寡占状態に変化はないだろうが、総額で比較すると輸出国のシェアに差が生じるであろう。

最後に、戦車輸入国の変化についてである。後発工業国である輸入国がライセンス・模倣生産をいかに進め、国産化を果たしたのであろうか。例えば、ヴィッカーズ6トン戦車（複数の国でライセンス生産）は、ロシアではT-26戦車へと、ポーランドでは7TP戦車へと模倣・国産化されていった。さらに世界各国に輸出されたカーデン・ロイドの各タイプも輸入国においてライセンス生産を経て模倣あるいは国産化の参考にされた。イタリアのフィアット（Fiat）やチェコスロバキアのCKDでの生産が好例である<sup>11)</sup>。もちろん全ての戦車輸入国が国産化への道を歩んだわけではないが、輸入国の国産化過程に注目した事例研究が必要であらう。

### 3 イギリスにおける戦車生産と輸出

第一次世界大戦終結までに、イギリスでは2636輦（戦闘による減損は考慮されていない）、フランスでは3977輦の戦車が生産され、そのうち3737輦がルノー FT軽戦車であった（1921年）<sup>12)</sup>。当然のことであるが、これらの余剰戦車は大戦後に世界中に輸出された。

このようにイギリスとフランスは戦車開発と生産の中心的存在であったが、大戦後、両国の戦車開発、生産は異なる道を歩むこととなる。フランスは1930年代に入るまで新型戦車の開発・生産に対して消極的であったが、イギリスは1920年代を通じて戦車開発の主導的な地位を維持し続けたのである<sup>13)</sup>。

とはいえ、約20年間におよび戦間期におけるイギリスの戦車開発ならびに輸出は、国内の制約条件や国際情勢に応じて変化しており、以下の3つに時期を区分できる<sup>14)</sup>。

まず、第一期は1919～1931年である。第一次世界大戦の終結によって、各国の戦車を取り巻く状況は一変した。ドイツでは戦車そのものの開発・生産が禁止され、アメリカでは大戦後早々に戦車隊が廃止された。

しかし、イギリスを取り巻く状況はこれらの国と違った。大戦直後よりロシアでの革命干渉戦争、アフガニスタンでの紛争、アイルランドの騒擾に直面し、さらに、イギリス特有の事情、すなわち英領植民地、イラクをはじめとする中近東、インドでの騒擾が問題視され、帝国の治安維持および周縁部での紛争処理のために戦車と装甲車が強く求められたのである。当初は戦車より安価な装甲車が求められたが、威力が小さかったためその地位は低下し、代わりに軽戦車やタンケッテ需要が増加した<sup>15)</sup>。

とはいえ、このような需要は打撃力のより大きい重戦車開発を強力に推進することにはならなかった。大型の戦車は第一次世界大戦中にイギリス、フランス、ドイツでも研究・開発が進められたが、20年代初頭においては中心的な研究課題ではなかった。

表1を概観すると、1920年代は量産された車輛が少なく、戦車の性能や特色は多様であ

表1 イギリスにおける主要戦車の開発と輸出概観（1921～1932年）

年	名称	備考	輸出先
1921	Light Infantry Tank	試作、ボールジョイント履帯、Hall-Scott 4 気筒水冷エンジン(米)、30mph、Philip Johnson による設計	
	No.1 Tropical Tank	試作、Tylor 4 気筒エンジン 45hp（ロンドンバスと同様）、mg、6ton、インド向け、Philip Johnson による設計	
1921	Vickers No.1 (Light Infantry Tank)	試作、全周回転砲塔、武装 mg×3、8.5t、24kph、86ps、装甲 12.7 mm	
	Vickers No.2 (Light Infantry Tank)	試作 2 号、武装 3pdr×1、mg×4、Lanchester 6 気筒エンジン、80hp、	
1923	Vickers Medium Mark I	160 輦生産、武装 3pdr×1、mg×6、11.7t、18mph、90ps、装甲 6.5 mm	
	Vickers Medium Mark I A	装甲 8 mm、オチキスからヴィッカーズ製に機関銃変更	インド
	Vickers Medium Mark I CS	94 mm 榴弾砲装備	
1925	Vickers Medium Mark II	武装は I と同等、新履帯・新サイドスカート、II A は同軸機関銃タイプ	※ソ連（45 mm 砲換装）・オーストラリア
1925	Vickers A1E1 Independent	多砲塔重戦車、武装 3pdr×1、mg×5（機関銃砲塔×2）、16t、32kph、398ps、装甲 29 mm（E2、E3 まで試作）、エンジンは各種異なる、Armstrong-Siddeley 空冷 V8 エンジン 180hp(大型ボア径)、Ricardo S/180 6 気筒ディーゼルエンジン 180bhp、Thornycroft RY/12 水冷マリンエンジン 500hp	
1926	Vickers Medium Mark C (D)	2 輦試作、武装 6pdr×1、mg×4、11.5t、Sunbeam Amazon 6 気筒空冷エンジン、185hp、18mph、装甲 6.5 mm	日本、アイルランド
1926	Morris-Martel	8-9 輦生産、自動車部品多用、mg×1、24kph、16ps、装甲 9 mm <b>[Tankette]</b>	
1926	Carden-Loyd	Mk I・VI <b>[Tankette・Gun Carrier]</b> 、武装は輸出市場ごとに多様、初期はフォード T 型用のエンジンを使用（40hp）、同社はカーデン・ロイド卿の引退によって 1928 年にヴィッカーズ・アームストロング社に吸収される	イタリア（ライセンス生産、C.V.29、C.V.33 へと発展）、フランス（UE へと発展）、ソ連（ライセンス生産、T-27 へと発展）、ポーランド（TKS へと発展）、中華民国、チェコ（ライセンス生産、vz.33 へと発展）、ポルトガル、オランダ、シャム、日本、ボリビア、チリ、カナダ、インド
1928	Vickers-Armstrong Medium Tank E(6 Tonner)、(F)	A タイプ：双砲塔（機関銃砲塔）、B タイプ：単砲塔（47 mm 短砲身）、武装は輸出先に合わせて多種存在、35kmh、Armstrong-Siddeley 空冷 4 気筒エンジン 80ps、エンジンは後に水冷 6 気筒 Rolls-Royce エンジンに換装、装甲 5-13 mm	ソ連（ライセンス生産、T-26 へと発展）、ギリシャ 2 輦、フィンランド 1 輦、ポーランド 40 輦、ブルガリア 8 輦、シャム 10 輦、中華民国 20 輦、ボリビア 3 輦、（サンプル輸出：米・ポルトガル）、さらなる追加輸出あり。
1929	Light Tank Mark I (Carden-Loyds Mark VIII)	mg×1、Meadows エンジン 59hp、30mph、装甲 14 mm、I A（サスペンション改良）	
	Light Tank Mark II A、B	mg×1、4.25 トン、Rolls-Royce エンジン 66hp、30mph、装甲 4-10 mm	
1931	Vickers-Armstrong Medium Mark III	3 輦? Royal Ordnance Factory(1930 年に 2 輦；3 輦は 1933 年に納入)、3pdr×1、mg×3、16t、30kph、Armstrong-Siddeley 空冷 V8 エンジン 180ps、装甲 9-14mm	
1932	Light Tank Mark IV	mg×1、Meadows エンジン 88hp、36mph、装甲 12 mm	

出典：Fletcher [2016]、Foss and McKenzie [1988] より作成。

※ mg は機関銃、pdr はポンドの略。

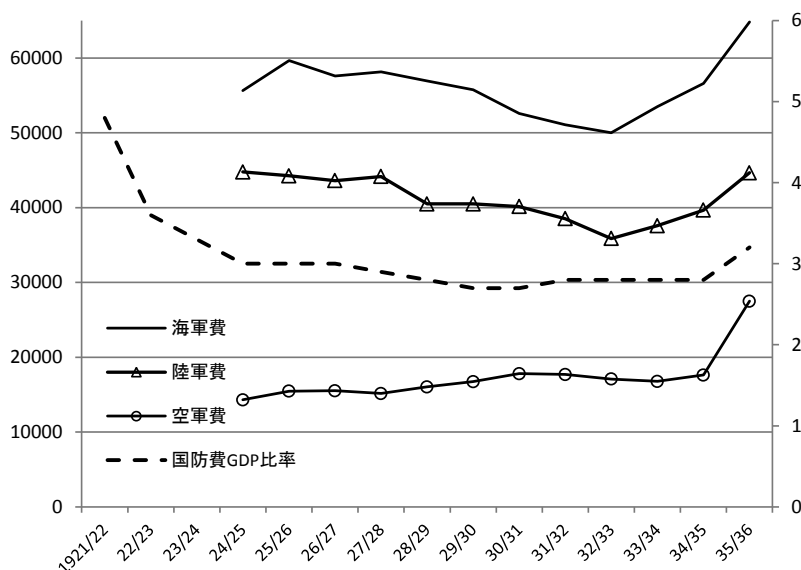
※ 時速のマイル、キロメートル表記、馬力数のフランス、イギリス表記は統一していない。

※ 各種軽戦車 Light Tank はインドで多用された。

り、あくまで「試作の時代」（戦車運用思想が深化する過程であり、かつ戦車対戦車という発想が未熟のため 3 ポンド砲が標準装備された）であったことがわかる<sup>16)</sup>。なお、1920 年代半ばより初期の輸出先であった日本やソ連にて戦車の国産化が試みられている。そして、1920 年代末以降に輸出が本格化し、試作と輸出の本格化が特徴の時期であったことがわかる。

続いて第二期は 1932～34 年である。この時期は、ハリスによればイギリスが指導的地位を喪失した時代であり、陸軍費は直前のマクドナルド労働党政権期から削減され、保守党と労働党の連立政権下にてさらに削減を余儀なくされた（図 2 参照）<sup>17)</sup>。

図2 陸海空軍費と国防費 GDP 比率の推移（1922～36年）



出典：Peden [2007] 127、151 頁より作成。

※ 左軸は陸海空軍費（単位：1000 英ポンド）、右軸は国防費総額の GDP 比率（単位：%）。

このような財政制約もあり、1932、33年にはイギリス陸軍向けの戦車生産は行われず、ヴィッカーズ社（Vickers Ltd.）はポーランド向けの牽引車輛の試作とロシア向けの水陸両用戦車生産にわずかに従事した停滞期であった。さらに、1932年にジュネーブ軍縮会議が開催されたことで、より攻撃的な兵器生産は排除される可能性が高いとの予想から、とりわけ重戦車を対象とする研究開発は頓挫してしまった<sup>18)</sup>。陸軍内部でも戦車推進派が弱体化するなど、複数の要因がこのような停滞を招いたと考えられる。

第三期は、1934～39年であり、再軍備による国内軍需の増大と同時に、海外諸国への輸出増大、新型戦車の開発が進展した時期であった。

国内では陸軍省が1928年から継続していた16トン戦車の設計・開発を中止し、1934年に新型中戦車の設計（A9、A10）をヴィッカーズ社に依頼し、その後、第二次世界大戦へと継続する戦車開発・生産の先鞭をつけた<sup>19)</sup>。

また、海外ではスペイン内乱の勃発により、主要な戦車生産国が双方の勢力に戦車・装甲車輛を輸出しただけでなく、中華民国の軍備増強の際には、イギリスをはじめアメリカ、ソ連、ドイツ、イタリアが同国への輸出を増大させた<sup>20)</sup>。そして、生産国の国内需要のみならず世界的に戦車需要が増加し、後発国におけるライセンス生産や国産化への取り組みも一層進められたこともこの時期の特徴であった。

#### 4 ヴィッカーズ社の戦車生産と新規参入製造業者

ところで、戦間期初期のイギリスにおける戦車開発・生産を、軍と民間製造業者の関係から見ると興味深い変化が生まれていたことに気付く。

第一次世界大戦中、戦車開発および生産は、陸軍はもとよりエンジニアリング、鉄道、自動車をはじめとする民間の製造業者が中心となつて進められた<sup>21)</sup>。だが、大戦の終結とともに状況は一変した。民間製造業者らは同分野から撤退し、1920年代初頭にヴィッカーズ社に戦車開発と生産が集中することとなったのである。

このような優位はヴィッカーズ社が競争で勝ち残った結果ではなかった。そもそもヴィッカーズ社は戦車生産に関与しておらず、設計・開発・生産経験が無かったのである<sup>22)</sup>。したがって、最初期のヴィッカーズ中戦車（Vickers Medium）は、同社のウッドワード（Woodward, C. O.）によって開発・設計されたことが知られているものの、彼がどこから着想を得たのか、また試作もその証拠も存在しないため、その起源は謎のベールに包まれている<sup>23)</sup>。

なお、戦車生産は陸軍のウーリッチ工廠で継続されていたが、1923年には陸軍省の戦車設計局（Tank Design Department）が閉鎖され<sup>24)</sup>、ヴィッカーズ社は新たに開発したMark I 中戦車の唯一の供給者となり、名実ともに開発と生産の中心的存在となった。

なお、同社の開発部門は当初ロンドンに置かれたが<sup>25)</sup>、1928年（カーデン・ロイドの事業を吸収後）にチャーツイ（Chertsey）へ、生産はマキシム・ノルデンフェルト社（Maxim-Nordenfelt Gun and Ammunition Co.）の工場であったケントのエリス（Erith）からシェフィールドへ、そしてアームストロング社（Armstrong-Whitworth Co.）との合併後は同社の工場も利用され、1928年にエルズウィック（Elswick）へと拠点を移動していった。

このような集中の経緯について、1921年に陸軍とヴィッカーズ社間で交渉が進められたとの指摘があるものの<sup>26)</sup>、どのような議論がなされたのか、またどのような理由で未経験のヴィッカーズ社への集中が決定されたのか詳細は明らかにされていない。

例えば、1920年代には軍と民間の製造業者が個別に協定を結ぶことで、軍の負担する費用軽減と同時に民間の製造業者の新兵器開発・生産能力を維持しようと試みられていたことが、潜水艦や光学機器（軍が研究・開発能力を保有していなかった分野にて顕著であった）において明らかになっており<sup>27)</sup>、同様の政治的な判断によって同社への戦車開発の集中が企図されたのか、一次史料を精査する必要がある。

さて、最後に戦車輸出に対する規制と戦車開発・生産に対する新規参入について触れておこう。第一次世界大戦後、イギリスでは軍が開発した着想が戦車に盛り込まれている場合、輸出を禁止するという措置が採られていた。ただし、この措置がいつから有効とされ

たのか、また戦後に開発された部分を指すのか、そもそも着想とは何を指しているのか判然としない<sup>28)</sup>。

このような状況下で、ヴィッカーズ社に開発と生産が集中したとはいえ、イギリス軍による制式採用だけでは、恒常的かつ大量の受注を得ることはできず、生産基盤を維持するため同社は早期より輸出を志向していた。

そのため、ヴィッカーズ社は輸出規制の対象外とされる独自の戦車開発によって早期より活路を見出そうとした。中戦車はMark A、BからCへと数年の間に発展し、Mark Cは前2タイプを超える高い性能と評価され、イギリス陸軍からシェフィールド工場に特別に視察に来るほどであった。この試作されたMark C型1輦が日本へと輸出された<sup>29)</sup>。いまだ、海外の戦車市場は大きくなかったが、同社は精力的に戦車開発に取り組み、毎年2～3万ポンドが開発に投じられた<sup>30)</sup>。

表1のように、ヴィッカーズ社は様々な戦車を毎年のように開発したが、1920年代半ばまでは試作が中心であり、Mark IやII戦車が、主に量産されたのであった。また、輸出が本格化するのは20年代末以降であり、当時の設計の中でも最良とされたヴィッカーズ6トン戦車の登場を待たねばならなかった。ヴィッカーズ6トン戦車はサスペンションの脆弱性を理由にイギリス本国陸軍では制式に採用されなかったが<sup>31)</sup>、世界各国へと輸出され、ライセンス生産や輸出先での国産化のモデルとなった。

さらに1928年にヴィッカーズ社に吸収されたカーデン・ロイドの各タイプも輸出の中心的存在であった。したがって1927～31年までの受注は国内外ともに順調であり、「兵器取引において戦車は確実に利益が上がる部門であり」、「この12ヶ月間、戦車の大量受注が無ければエルズウィックの工場では我々は何ができるか本当に分からなかった」と同社取締役のクレイブ（Craven）は1932年に述べている<sup>32)</sup>。

停滞期が過ぎた1934年、陸軍は新たに新型戦車（A9、A10）開発をヴィッカーズ社に指示した。だが、「深刻な問題は利用できるエンジンの出力に限界があったこと」であった。政府が戦車用エンジンの開発に資金を投じることに消極的であったこともあるが、戦車設計者が高出力の民生用エンジン開発を促すこともなく、その時々利用可能なエンジンを使用してきたこともその一因であったと考えられる<sup>33)</sup>。

つまり、戦車性能のさらなる上昇が恒常的に求められるようになると、新たにどのような戦車を開発するか、もしくは可能であるか（量産可能か）は、イギリスの産業基盤、すなわち車体・砲塔・火炮には製鋼・ casting・鍛造能力が、エンジン製造能力には自動車や航空機産業との関係を含めた幅広い産業の裾野が必要とされたのである。くわえて、輸送インフラ（鉄道の狭軌・橋梁）によって車幅と重量が制限され、アメリカやヨーロッパ大陸

諸国と異なる島国特有の条件によってイギリス独自の戦車設計思想が形成された。

さらに、先述したようなヴィッカーズへの戦車開発の集中は再軍備以後変容し、同分野への新規参入が見られた。かつて1926年にマーテル（Martel, Gifford le Quesne：陸軍中將）が自動車製造業者モリスとともにタンケッテ生産に取り組んだ経験があったが、マーテルはその後1936年にロシアでの演習を見学した際に同国の軽戦車に感銘を受け、あらためてモリスへの戦車開発を促すきっかけとなった。モリスはこれに応じ、アメリカの中立法（U. S. Neutrality Act [1935年]）を避けるために砲塔を外してトラクターとして戦車を輸入し、研究を重ね、モリス自動車とは別会社として新たにナッフィールド車輛・航空会社（Nuffield Mechanizations and Aero Ltd.）を1937年に設立し、新戦車開発を開始した<sup>34)</sup>。同社もヴィッカーズ社と同様、高出力の戦車用エンジン不足に悩み、アメリカのリバティエンジンを元に新たなエンジンを開発するなど、自動車や航空機エンジンの戦車への利用を模索し、後の戦車生産を支える基盤を形成した<sup>35)</sup>。

## 5 おわりに

以上、武器移転史の分野においてはハーカヴィによる研究を、兵器産業史の分野においては、二次文献に依拠しながら戦間期のイギリスの戦車開発・生産・輸出を整理することで、以下のような問題点が明らかとなった。

①いずれの文献も陸軍の戦車行政が一貫して描かれておらず、戦間期を通じた全体像が把握できない（そもそも場当たりのであったのかもしれない）。②輸出価格や数量が明らかにされていないため国際比較には限界がある。③戦車開発・生産の中心的存在であったヴィッカーズ社と各国の輸出交渉がどのように進められたのか明らかになっていない。④そもそもヴィッカーズ社が関与していなかったにもかかわらず、1920年代初頭、同社に戦車開発と生産が集中した経緯が判然としない。⑤戦車輸出に規制があったとされるが、その効果および実態が明らかになっていない。

このように、共同研究を進める際に明らかにせねばならない点は数多くあり、今後、以下の史料調査を予定している。まず、輸出交渉や価格・数量の実態を把握するため、ケンブリッジ大学図書館所蔵のヴィッカーズ・アーカイブス（Cambridge University Library, Vickers Archives）の経営資料を調査すること、次に、イギリス陸軍の戦車行政に関する史料や民間での戦車開発・生産に関して小委員会が設置されたであろう帝国防衛委員会（Committee of Imperial Defence）のレポートを、イギリス公文書館（The National Archives, Kew）とチャーチル・アーカイブス・センター（Churchill College, The Churchill Archives Centre）で調査することが必要であろう。

## 注

- 1) Taylor [2009].
- 2) Coombs [2011], [2013].
- 3) Barr [2015], Peden [2015] を参照。
- 4) 国際ワークショップ「イギリスの戦車生産と戦時経済 1937-1945年」2017年3月8日開催（明治大学）。
- 5) 共同研究で対象とする兵器は、装甲戦闘車輛（Armoured Fighting Vehicles : AFVs）全般としつつも、本稿では主として戦車（タンケッテ [Tankette]、軽戦車、中戦車、重戦車、水陸両用戦車 [名称区分は国によって異なる]）といった火力を有する装軌車輛に限定し、今後の調査では適宜、装甲車やハーフトラックといった装輪、半装軌車輛を含めることとする。
- 6) Krause [1992].
- 7) Edgerton [2005].
- 8) Harkavy [1975] p.80.
- 9) グラント [2014] を参照。
- 10) ルノー FTの後継となるルノー R-35のソ連へのライセンス輸出によって500輛が輸出されており、フランスの輸出量の半数を占めている。
- 11) Francev and Trojáněk [2013] p.3.
- 12) ルノー FTを元に各国は軽戦車を生産したが、アメリカではM1917軽戦車952輛が大戦後に生産完了し、イタリアではフィアット3000軽戦車100輛が生産された（Ogorkiewicz, [1991] pp.8-9）。なお、フランスは第一次大戦後に約3000輛の軽戦車を保有しており、これらを採用した国々にフランスの戦車思想が影響を及ぼしたと指摘される（Ogorkiewicz, [1960] p.13）。
- 13) Peden [2007] pp.122-123.
- 14) 戦車区分は各国の運用方針によって1930年代に入ると明確に区別されたが、1920年代には、大別して重量20～40トン、57～75mm砲を搭載し、敵陣地を攻撃する中戦車クラスと、重量6.5～20トン、機関銃もしくは37mm砲を搭載した、ルノー FTに代表されるような歩兵の行動を近接協力する軽戦車に二分されていた（Ogorkiewicz, [1991a] p.11）。イギリスでは1930年代半ばより、①偵察用軽戦車、②歩兵直協、低速、重装甲 [歩兵戦車]、③機動力、高速 [巡航戦車] へと区分される。
- 15) Harris [1995] pp.196-197.
- 16) Harris [1995] p.195. 戦車運用ドクトリンについては葛原 [2009] を参照。
- 17) Harris [1995] p.237. 空軍費と対照的に推移している点に注目。
- 18) Scott [1962] p.229.
- 19) Scott [1962] p.229.
- 20) Harkavy [1975] pp.124-129.
- 21) 中心的な製造業者としてリンカーンのウィリアム・フォスター社を挙げておく（William Foster & Co. Ltd. [1919]）。
- 22) 子会社ウーズリー自動車（Wolsley Motor）はMedium D戦車の試作、のちに合併するアームストロング社はMark IV 戦車約100輛を生産した経験があった（Fletcher [2016] pp.156-158）。
- 23) Fletcher [2016] p.162.
- 24) Scott [1962] p.188.

- 25) ブッカム（Buckham, George）が当初設計部門を率いたが、急きょ経験の無いウッドワードに代わった点は不可解である（Fletcher [2016] p.156）。
- 26) Fletcher [2016] p.156-158. Master General of the Ordnance との交渉であったとされる。
- 27) 山下 [2005] 290－296 頁。
- 28) 軍や政府が輸出を容易に差し止めることができるような曖昧なものであったとも推測できる。なお、1919年には大戦中に開発・運用された Mark IV 戦車や Mark A 戦車（Whippet: ウィペット [日本ではホイペットの呼称が一般的]）が日本に輸出されている。
- 29) 原乙未生は日本でのディーゼル・エンジン採用の一因としてガソリン・エンジンであったこの車輛の火災事故について詳細を語っている（社団法人自動車工業振興会編 [1973] 88 頁）。
- 30) Scott [1962] p.188.
- 31) Foss and McKenzie [1988] pp.72-75; Fletcher [2016] pp.178-181.
- 32) Scott [1962] p.189.
- 33) Scott [1962] p.230.
- 34) Andrews and Brunner [1955] pp.222-226.
- 35) 他の新規参入製造業者として、サスペンションを専門に扱ったホルストマン（Horstmann Gear Co. Ltd.）がある。同社はもともと自動車やオートバイの変速ギアを製造していたが、同社のサスペンションがカーデン・ロイドや軽戦車に採用され、戦車用サスペンション製造を専門とする Slow Motion Suspension Co. Ltd. を創設し、以後、A9、A10 巡航戦車をはじめ、ヴァレンティン、センチュリオン、チーフテンなどのサスペンションシステムを納入した（Foss and McKenzie [1988] pp.93-94）。このような専門の製造業者も戦車生産を支える貴重な存在であったと考えられる。同社は第一次世界大戦中のゲージ生産にも携わっており、互換性部品の製造に長けていたものと思われる（山下 [2015]）。

## 文献リスト

（邦文文献）

- 葛原和三 [2009] 『機甲戦の理論と歴史』 芙蓉書房出版。
- グラント, ジョナサン [2014] 「第4章 東欧における武器取引—大恐慌から再軍備まで（1930～39年）—」 横井勝彦編『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。
- 社団法人自動車工業振興会編 [1973] 「第4回座談会：ディーゼル・エンジン研究の歩み—その1—」 『自動車史料シリーズ（1）日本自動車工業史座談会記録集』。
- 山下雄司 [2005] 「第6章：イギリス光学機器製造業の発展と再編—バー & ストラウド社の事例：1888～1935年—」 奈倉文二・横井勝彦編『日英兵器産業史—武器移転の経済史的研究—』 日本経済評論社。
- 山下雄司 [2015] 「イギリスにおける互換性生産の試み—第一次世界大戦中における軍需省によるゲージ生産への監督を中心として—」 『経済集志』 第85巻第3号。

（欧文文献）

- Andrews, Philip. W. S. and Brunner, Elizabeth [1955] *The Life of Lord Nuffield: A Study in Enterprise and Benevolence*, Oxford.
- Barr, Niall [2015] ‘Book Review: Benjamin Coombs, *British Tank Production and the War Economy, 1939–1945*’,

*Economic History Review*, Vol.68, No.3.

- Coombs, Benjamin [2011] *British Tank Production, 1934-1945*, University of Kent Thesis Ph.D..
- Coombs, Benjamin [2013] *British Tank Production and the War Economy, 1934-1945*, London.
- Edgerton, David [2005] *Warfare State : Britain, 1920-1970*, Cambridge.
- Fletcher, David [2016] *British Battle Tanks: World War I to 1939*, Oxford.
- Francev, Vladimír and Trojáněk, Karel [2013] *Czechoslovak Tanks 1930-1945 Part1*, Prague.
- Foss, Christopher F. and McKenzie, Peter [1988] *The Vickers Tanks*, Wellingborough.
- Harkavy, Robert E. [1975] *The Arms Trade and International Systems*, Cambridge.
- Harris, John. P. [1995] *Men, Ideas and Tanks: British Military Thought and Armoured Forces, 1903-1939*, Manchester.
- Krause, Keith [1992] *Arms and the State: Patterns of Military Production and State*, Cambridge.
- Neuman, Stephanie G. and Harkavy, Robert E. [1979] *Arms Transfers in the Modern World*, New York.
- Ogorkiewicz, Richard M. [1960] *Armour*, London.
- Ogorkiewicz, Richard M. [1991] *Technology of Tanks I*, Surrey.
- Peden, George. C. [2007] *Arms, Economics and British Strategy: from Dreadnoughts to Hydrogen Bombs*, Cambridge.
- Peden, George. C. [2015] ‘Book Review: Benjamin Coombs, *British Tank Production and the War Economy, 1939-1945*’, *American Historical Review*, Feb.
- Scott, John. D. [1962] *Vickers: A History*, London.
- Taylor, Richard [2009] *Mechanical abortions? : the failure of British tank production 1936-1945*, University of Dundee Thesis Ph.D..
- William Foster & Co. Ltd. [1919] *The Tank: Its Birth & Development*, Lincoln.

## 横井勝彦編著『航空機産業と航空戦力の世界的転回』

日本経済評論社、2016年、406頁

萩原 充

釧路公立大学 教授

本書は航空戦力に関し、軍事史・政治史・経済史・国際関係史の各方面からアプローチした共同研究の成果である。編者を中心とする執筆者は15年以上にわたり武器移転に関する共同研究を進めており、最近では『軍拡と武器移転の世界史』（日本経済評論社、2012年）に続き、『軍縮と武器移転の世界史』（同、2014年）を公刊している。本書はこれらの続編にあたるものであり、2014年刊行書のサブタイトルに掲げられた「軍縮下の軍拡」という概念を実証する内容となっている。

「軍縮下の軍拡」を一言で言えば、第一次大戦以後のワシントン海軍軍縮条約において主力艦の保有が制限された結果、制限外にあった巡洋艦・潜水艦などの補助艦の建造競争が展開され、ロンドン軍縮会議にて補助艦の保有にも制限が加えられた後は、航空戦力の拡充がなされ、今日に至っている事実を指す。このように海軍力の軍縮が航空戦力の軍拡を招いていく過程は、第二次大戦が航空戦として戦われ、現在の軍拡の主体が航空戦力であることから明らかである。本書が航空戦力に着目した所以はここにある。

さらに、書名に「航空機産業」と「航空戦力」という語句が並べられている点にも、本書の視点が示されている。序章（横井勝彦）に示された第一の視点は、航空戦力の軍民両用的性格であり、航空機産業（機体製造・航空輸送）と航空戦力が不可分な関係のもとで発展したとする。第二の視点は、そうした航空機産業のもとでの武器移転が、両大戦間期だけでなく戦後にも続けられ、周辺国の軍事的自立化をもたらしたとする点である。

なお、本書では各章を第Ⅰ部（両大戦間期）と第Ⅱ部（第二次大戦期・戦後冷戦期）に区分しているが、上述の視点を基準とすれば、第一の視点が第3～7章、第二の視点が第1・2章、第7～9章にて扱われている。以下では各論文の概要を示しておこう。

まず、4篇の論稿がドイツ航空産業を扱っている。そのうち、第3章（永岑三千輝）・第4章（田嶋信雄）は主に両大戦間期を対象としている。第3章では、ドイツがヴェルサイユ体制のもとで航空戦力の保有を禁止されたにもかかわらず、ナチス政権のもとで短期間に空軍を拡充し得た背景として、その間の民需を中心とした航空機産業の発展があったと述べる。ユンカーズの経営内部の国際戦略が跡付けられており、興味深い。第4章も同様に、世界各地に航空路を拡大していた国営のルフトハンザを取りあげ、その東アジア進

出は武器移転としての性格を有していたとする。また、ドイツから満洲を経由して日本に至る航空路計画は、その開設協定が日独防共協定の関連協定として締結されたことにも示されるように、それ自体が軍事的性格を有していたとする。

また、第6章（西牟田祐二）・第7章（高田馨里）は、第二次大戦期・戦後期を対象とした論稿である。このうち第6章は、アメリカの自動車企業GMの100%小会社であり、ドイツの自動車市場においてトップの位置にあったオペル社をとりあげ、同社がユンカーズ社の航空機エンジンなどの部品サプライヤーとなっていく過程を描いている。その際、ユンカーズ社に吸収されることなく、純粋な戦争関連品の生産に携わらないとする同社の方針が、逆に生産性向上を通じてユンカーズ爆撃機の大量生産につながったとする。第7章は、ラテンアメリカの航空産業に対するドイツの進出と、その後のアメリカとの競合関係を跡付けており、そうした競合のもとでなされた路線開拓や長距離航空機の開発が、ドイツの急速な再軍備や、戦後の航空超大国アメリカをもたらす要因となったと結論づける。

次に、日本の航空戦力を対象として扱った論稿が、第1・2・5章である。このうち第1章（鈴木淳）は、主に1910年代の陸軍航空の形成過程を対象とし、草創期の航空機産業が、諸外国からの技術移転と周辺国への進出を経て、国産化を成し遂げていく過程を描いている。また、第2章（千田武志）は、海軍航空機の生産体制の形成過程について、技術者派遣や製造権の購入などによって先進国から生産技術を取り入れ、それを製造会社に再移転することにより国産化を実現したことを明らかにしている。さらに、第5章（小野塚知二）では、戦間期における海軍航空機の日米比較を通じ、陸上発進機による洋上哨戒・敵艦隊攻撃から、都市市民を標的とした戦略爆撃への転化が、両国でほぼ同時期になされたことを明らかにする。また、その機体（日本は九六陸攻、アメリカはB-17）を生み出した技術水準が、戦後の爆撃機だけでなく民間機にも継承された点も指摘する。

最後に、周辺国への航空技術の移転については第8・9章が扱っており、前述の第7章もブラジルへの技術移転に触れている点で関連している。第8章（福士純）では、イギリスの兵器会社ヴィッカーズの子会社として設立されたカナディアン・ヴィッカーズ社（後にカナディア）の航空機生産に着目し、「無償の安全保障」を享受しているカナダでは、独自の空軍機を開発するインセンティブは存在しなかったが、イギリス本国の技術供与のもとで生産した戦闘機・爆撃機の「送り手」としての役割を担ったとする。第9章（横井勝彦）では、戦後冷戦下のインドにおける航空機産業が、欧米からの技術移転と軍産学連携によって発展していくものの、緊迫した国際情勢のもとで短期間に戦力を拡充する必要から、航空機の国産化は先送りされ、ライセンス生産に止まっていたと述べる。

以上が本書の概要である。本書のように航空戦力を一国レベルではなく世界各国との関

係のもとで扱った実証研究は、管見の限り国内にはみられない。新鮮な思いで本書を一読した所以である。いずれの論稿の実証水準も高く、とくにカナダ・インド・ラテンアメリカなどの周辺国の分析は、国内に関連研究がないだけに、たいへん貴重な成果と言える。

また、分析視角も刺激的である。他国への武器移転は、相手国の航空戦力の拡充だけでなく、その国の軍需産業の拡大にも寄与する。だから、兵器会社は相手国がたとえ軍事的に脅威になろうとも武器輸出に積極的となるが、このことはさらなる軍備拡散を招くことになる。こうして、海軍軍縮が進む両大戦間期に航空戦力の軍拡が進められていくと述べるが、こうした視角が各論稿に共有されており、本書を単なる論文集ではない、一貫した論理を有する説得力のあるものに仕上げている。ほぼ固定したメンバーにより長期にわたって積み上げてきた共同研究の成果と言えるだろう。

最後に、本書へのコメントを述べるとすれば、本書にやや違和感を持った点として、第一に、全9章のうち4章がドイツを対象としているように、ドイツに叙述の多くがあてられている点である。言うまでもなく、ドイツは再軍備以来、急速に空軍力を拡充しており、それ以前にも国内で軍民両用の航空産業を発展させ、他国では軍用機を生産している。しかし、航空機輸出の面でアメリカは突出した存在であり、空軍力の面ではフランスやイタリアの存在も無視できない。確かに、ドイツの海外への技術移転は顕著であるが、敗戦により航空機産業に様々な規制が加えられ、海外展開を余儀なくされたことが、逆に武器移転という側面を非常に見えやすい形で示すことになったのではないだろうか。ともあれ、諸外国との比較考察がもっと欲しいところである。

第二に、全体的に叙述が機体製造に傾斜しており、ソフト面、とりわけ人材育成に関しては、第9章を除きあまり触れられていない点である。航空技術者や空軍要員の養成は武器移転のもうひとつの側面ではないだろうか。

第三の点は日本の位置づけである。第1・2章は草創期からの軍用航空機の発達史を描いている。そのうち、陸軍航空を扱った第1章では、対象時期が1910年代に限定されているため、本書のテーマである「軍縮下の軍拡」との関連性がよくわからず、海軍航空と比較することも困難にしている。また、日本は早くから航空戦力を拡充しているが、武器移転の「受け手」である点ではインドやカナダといった周辺国と同列に位置する。そのような日本は航空史上においていかなる位置づけがなされるべきだろうか。

ちなみに、「軍縮下の軍拡」として見逃せない周辺国に中国がある。前著（『軍縮と武器移転の世界史』）では横井論文が航空機産業の中国進出に触れているが、本書では中国に関する叙述はわずかであり、ドイツの極東進出を扱った第4章でも中国への武器移転には言及していない。中国に対しては、イタリア・アメリカ・ドイツ・ソ連・日本など各国が

入り乱れて航空機産業の武器移転を展開しており、その意味では本書の視点を実証する格好の対象地域である。中国研究者を交えた研究の深化が待たれる次第である。

以上、門外漢の評者による感想めいたコメントを述べてきたが、以上の指摘は何ら本書の価値に異を唱えるものではない。系統的に共同研究を積み重ねてきたメンバーは、すでに新たなテーマに取り組んでいることだろう。陸海軍から航空戦力へと展開してきた以上、次なるテーマは核兵器であると推察するのだが、いかがであろうか。

田嶋信雄著  
『日本陸軍の対ソ謀略—日独防共協定とユーラシア政策—』  
吉川弘文館、2017年、204頁

小谷 賢

日本大学危機管理学部 教授

### 概要

1936年11月25日に調印された日独防共協定に対する一般的な解釈は、その後の日独伊三国同盟に繋がる、日本の対独政策の嚆矢であったというものであろう。しかし同協定は反共というイデオロギー的な性格を有していたものの、実質的な中身を持たず、また両国の外務省があまり関与しなかったという点でも極めて特異なものであった。そのため日本政治外交史研究の文脈において、同協定は時に「空虚な同盟」と揶揄される<sup>1)</sup>。

これに対して筆者は、日本陸軍参謀本部第二部（情報）と関東軍参謀部第二課（情報）、つまり日本陸軍のインテリジェンス部門の観点から、同協定の狙いを明確に論じている。その根源は参謀本部の一部で根強かった中央アジア進出、つまり西進にあり、同じくアジアに進出しようとしていたドイツと手を結び、ソ連を東西から包囲するという壮大な戦略にあったという。そのような経緯から本協定は陸軍を中心に検討が進められたのであり、この点を理解しないと防共協定の意義が見えてこないというわけである。

本書は日独の一次資料、更には中露側の資料までを惜しげもなく投入した骨太な実証研究となっている。元々、ドイツの極東政策が専門であった筆者が、日本政治外交史の分野に足を踏み入れることには葛藤があったようだが、日本側の一次資料を使用した防共協定の研究がほとんどないという事情から、敢えて「地雷原を行軍」したという。しかし本書を一読すれば、そのような懸念が杞憂であったことがわかる、意欲的な内容である。

### 本書の構成

- 序 章 日独防共協定を捉える視点
- 第一章 日露戦争前後の「独禍東漸」と「日禍西漸」
- 第二章 第一次世界大戦期の「独禍東漸」と「日禍西漸」
- 第三章 関東軍の「西進」政策と内蒙高度自治運動
- 第四章 ルフトハンザ航空・欧亚航空公司と満州航空株式会社
- 第五章 「華北分離工作」と「防共外交」

第六章 日独「満」航空協定および日独謀略協定の成立

第七章 アフガニスタンの政治焦点化

第八章 日中戦争の勃発とユーラシア諜報・謀略協力の挫折

終章 ユーラシア諜報・謀略協力体制の終焉

## 日本陸軍の西進構想

昭和前期における日本陸軍の対外方針が、満蒙などを射程とした、所謂北進にあり、それに対して日本海軍が南方に進出する南進政策に重きを置いていたことはよく知られている<sup>2)</sup>。しかし陸軍参謀本部内には、新疆からアフガニスタン方面に進出する西進構想も存在していたのである。西進とはつまりはイスラーム諸国との連携であり、この点については少なくない研究蓄積が存在するが<sup>3)</sup>、本書は20世紀初頭から日本陸軍の西進構想とドイツの東進構想が存在していたことを指摘している。

ただし20世紀初頭の日独は対立関係にあり、これは第一次世界大戦を経て1930年代まで続くことになる。そのためロシア革命後、日本ではボリシェビキ勢力とドイツが連携して東アジアに進出してくるのではないかという「独禍東漸」が世間に膾炙した。そのような脅威に対して日本側はシベリア出兵を皮切りに、コーカサス、アフガニスタンなど中央アジア進出によって西進政策を実現しようとしたが、これは逆にドイツ側から「日禍西漸」と見なされ、同じく脅威と認識されることになる。そしてこのような「西進」は主に現地の少数民族に対する工作という形を取られたため、参謀本部第二部と関東軍傘下の特務機関が中心となっていたのである。

その後、ドイツ側が日本の西進を肯定的に評価するようになったのは、1933年1月にナチスが政権を奪取したことが大きい。本書は日本陸軍の観察武官であった、オイゲン・オット独陸軍中佐の報告が契機となったことを指摘している。1933年12月、オットは帰国した際、ヒトラー総統に直接日本情勢について報告を行っており、さらに国防省防諜部長、ヴィルヘルム・カナリス少将や独陸軍参謀局第三課（外国陸軍担当）が日本の西進を高く評価するに至った。そして中央アジアにおける日独勢力の合流手段として期待されたのが、航空機であった。

ドイツでは1926年にルフトハンザ航空が成立しているが、その後、ドイツ政府支援の下でトランス・ユーラシア計画が検討された。これはベルリンからシベリアを経て北京に至るルートであった。一方、日本側では1932年に満州航空株式会社が設立され、満州から欧州方面に至るルートが検討されていた。ただ問題は華北上空の自由飛行権を中国国民党に認めさせることであり、これについては防共外交を掲げる広田弘毅外相の対中政策に

期待がかけられることになる。ここで外務省の目指す日中提携と陸軍の目指す日独提携に接点が生じたのである。

### 日独防共協定の締結と挫折

日独防共協定については、1935年頃から駐独日本陸軍武官、大島浩少将が参謀本部第二部の意を汲む形でカナリスらとの交渉を進めていた。ドイツ側の関心は対ソ情報収集網の構築、日本陸軍側の関心も同じく対ソ工作と西進構想にあり、そこに防共という大義名分が被せられることになる。そして中国をも協定に加えることで、対ソ情報網のインフラとなる中央アジアへの航空ルートも確立させようという狙いであった。しかしながら1936年11月に関東軍が関与した綏遠事件の勃発によって、日中間の交渉は暗礁に乗り上げ、日中提携と華北上空の飛行構想は破たんを迎えたのである。

その後も日独間の交渉は大島とカナリスの間で続けられ、最終的に1936年11月25日、ベルリンで日独防共協定が調印された。その骨子は、日独「満」航空協定によってベルリン—新京—東京間の航空ルートを設置することと、日独による対ソ情報協力にあった。筆者は同協定の内容を評して、「近代日本が締結したさまざまな国際条約とはまったく異なっており、『情報交換』とか『防衛』といった『インテリジェンス』用語であふれていた」と指摘している。特に大島とカナリスの間で秘密裏に調印された「対ソ謀略に関する日独附属協定」では、トルコ、コーカサス、ペルシャ等における具体的な工作計画が定められており、その内容は外交協定というよりはまさに「インテリジェンス協定」といえるものであった。しかしながらソ連側も同協定の内容を秘密裏に把握していたため、協定が調印された段階から、その先行きは暗かったといえる。参謀本部第二部は宮崎義一少佐をアフガニスタンに派遣し、中央アジアにおける対ソ工作に着手したが、これが実を結ぶことはなかった。

その後、日中戦争が勃発すると、日本陸軍は戦線の拡大に汲々とし、西進どころではなくなっていくのである。そして1939年夏のノモンハン事件は第二部の対ソ工作が全く機能していないことを明らかにし、さらに同年8月23日の独ソ不可侵条約の締結によって、日本陸軍の西進構想と対独提携は終焉を迎えることになった。こうして日独防共協定は形だけの「空虚な」ものへと変貌していくことになる。

### まとめ

本書はあまり顧みられることのなかった日独防共協定における両国の軍事的意図を明らかにしただけでなく、民間航空会社によるルート構築という、従来の政治外交史研究では

検討対象にすらならなかった領域にまで踏み込んでおり、その内容は説得的である。ただ本書を一読して幾つかの疑問点も残る。

まず陸軍内の諸派閥と西進の関係についてやや判然としない印象である。従来の研究では、陸軍の対ソ戦略の方針をめぐる永田鉄山少将を中心とする統制派と小畑敏四郎少将らが属する皇道派が対立していた<sup>4)</sup>。1932年から参謀本部第二部長を務めた永田の方針は基本的に対ソ避戦にあり、どちらかといえば皇道派の方が対ソ戦には積極的であったため、参謀本部内のどのような派閥が積極的に西進を支持していたのかについては、今後の研究の進展が待たれるところである。

他方、防諜協定を進めた主体が参謀本部第二部であることは理解できるが、この第二部の方針が陸軍内、もしくは日本政府内でどのように認識されていたのかが見えてこない。同じ参謀本部でも作戦を掌る第一部は西進構想をどのように見ていたのか、また陸軍省や外務省、さらに当時の政府はこの第二部の構想をどのように受け止めていたのかを描くことで、西進構想がよりリアリティをもって浮かび上がってくるのではないだろうか。

いずれにしても本書は使える限りの一次資料を駆使し、ややもすれば謀略論に陥りがちな日本陸軍のインテリジェンス活動を鮮やかに描き出している労作である。また日本政治外交史研究に与えるインパクトも小さくはない。本書を一読すれば、日独防共協定がその後の日独伊三国同盟と必ずしも直線的に繋がっていないことを、説得的に知らしめてくれる。

## 注

- 1) 石田憲 [2013] 『日独伊三国同盟の起源』 講談社。
- 2) 黒野耐 [2000] 『帝国国防方針の研究』 総和社、303-311 頁。
- 3) 例えば、森久男 [2009] 『日本陸軍と内蒙工作』 講談社、関岡英之 [2010] 『帝国陸軍見果てぬ「防共回廊」』 祥伝社 2010 年等。
- 4) 北岡伸一 [2012] 『官僚制としての日本陸軍』 筑摩書房、240 頁、森靖男 [2011] 『永田鉄山』 ミネルヴァ書房、210-211 頁。

## **British Policy Deployment: Military Assistance in South Asia during the Cold War**

**Shoichi Watanabe**

Professor, Faculty of Arts and History, Tohoku-Gakuin University

This paper aims at surveying the deployment of the British policy of military assistance in South Asia from the post-war period to the end of the 1960s.

In the process of decolonisation, the British government kept groping for whether her presence in South Asia could be maintainable in the post-war period. When India and Pakistan separately achieved independence in 1947, Britain had them decide to remain as a member of the Commonwealth succeeding after independence. The intention was for both the maintenance in the sterling area based on dealings of sterling balances and the Commonwealth's defense against the expansion of communism.

When maintaining the Commonwealth's relationship with South Asian countries, Britain set forth the parity (equal principle) in arms supply, but the arms supplied to India and Pakistan were mainly not the latest, but the used ones. Britain's influential power, which could secure India as her monopoly market, disappeared in the early 1960s. On the other hand, refraining from the military intervention to South Asia at the end of World War II, the United States sought to strengthen military aid to Pakistan gradually during the military convention. This cooperation also reinforced Anglo-American ties dependent on the formation of the Baghdad Pact in the face of the strained states of the Middle East.

When the vulnerability of India's defense system appeared in the course of Indo-China border conflicts, India's urgent request for arms also became a touchstone of Britain and the United States from both sides of international orders in South Asia and their financial burdens. They could not fully respond to strengthen India's defense system at the Nassau Conference in December 1962, and then encouraged India to purchase the MIG-21 fighter from the then-Soviet Union. As India's non-alignment policy urged in the 1950s disappeared, in turn, the logic of the Cold War was strengthened. Finally, when Britain and the United States ceased their military aid at the second Indo-Pakistan War in 1965, it symbolised the breakdown of the British military aid policy in South Asia, the aims of which were to solve Kashmir's issues by treating India and Pakistan with parity.

## **Indigenisation of the Indian Defence Industry and Military Assistance**

**Katsuhiko Yokoi**

Meiji University

The Indian military system was developed under the control of the British Empire. The Indian Navy, Army and Air Force were dependent on the arms transfer from Britain until the 1950s. Post-independence India was also in no position to be ‘self-sufficient’ in defence equipment. India acquired a substantial number of defence weapons and equipment from European countries, mainly from the Soviet Union. Since its independence, the country has faced a hostile security environment externally. It has been involved in several military confrontations with Pakistan and China. To address these challenges and strengthen its military capabilities within a short time, India had to depend on the Soviet Union for licensed production, which was a key component in the development of its indigenous defence capabilities.

By focusing on the relationships between the military assistance India received during the Cold War, arms transfer to post-independence India and the indigenisation of the Indian defence industry, this paper examines the three following related subjects in sequence :

(1) After the Second World War, mainly since the 1960s, the US and the Soviet Union started economic and military assistance to third-world countries on a large scale. First, we examine the aim and scale of such assistance to India. A close relationship existed between military assistance and arms transfer during the 1960s and 1970s.

(2) The worsening Sino-Indian relations from 1961 onward provided a strong impetus to the military modernisation of India. The natural priority of the new government after independence was to build its industrial capacity and defence industry. We examine how military assistance contributed to the establishment of India’s indigenous defence industry.

(3) The industrial and military development of Bangalore in the 1960s and 1970s was based on a diverse military–industrial–research complex. From this point of view, it is important to elucidate the relationship between Hindustan Aeronautics Limited and research institutes of aeronautical engineering, including the Indian Institute of Science and the Indian Institutes of Technology.

## **Legacy and New Challenges: Networks and Thinking about the League of Nations before the Great War**

**Sakiko Kaiga**

Assistant, the Peace Research Institute,  
International Christian University, Tokyo

This article provides the neglected background of the League of Nations movement and of its thinking about the causes of war and the conditions of peace. Previous research about the movement have focused on its activity during the First World War and the inter-war period, despite the fact that the post-war plan emerged from an older European intellectual tradition. The study, therefore, contextualises the pro-League movement into this rich legacy by exploring two broader contexts: the pre-war backdrop to the evolution of the movement and the history of ideas about war and peace up to the eve of the Great War. In the pre-1914 period, the future pro-League activists already had networks of influence that became the basis of the movement. Even though they drew upon the intellectual legacy going back more than several centuries, the problems they faced differed from those of their predecessors – the breakdown of the Concert of Europe and the rise of nationalism. These problems led the pro-Leaguers to not only develop fresh perspectives on the causes of war, but also conclude that a new world order should be established. By revealing the background of the pro-League movement, this article introduces the deep intellectual foundation that shaped the evolution of the League and that still influences today's international relations.

## **American employers during the making of the Immigration Act of 1924: Employer petitions to the US Congress and the US Department of Labor**

**Hideyuki Shimotomai**

Assistant Professor, Keiai University

It is generally taken for granted that the 1920s were a period of prosperity for the United States, defined by the attainment of significant economic development. The main contributors to the booming industry were immigrants from Europe, who had worked as unskilled and semi-skilled laborers. However, the Immigration Act of 1924, which is considered a landmark in the history of US immigration policy, limited the number of immigrants in its primary aim of restricting Southern and Eastern European immigrants. It is said that many employers were opposed to restricting immigration in the 1920s as they were concerned about labor shortages.

This article clarifies the attitude of American employers at the time of the Immigration Act, analyzing the petitions and letters that employers sent to the US Congress and the US Department of Labor. Since the industrial world comprised the largest opponents of the proposed bill, American employers became highly engaged in fulfilling the immigration policy to the benefit of the American economy.

The analysis yielded the following results. The attitude toward the immigration act and the circumstances of the individual enterprises differed on the basis of the industry and the scale of the enterprise. Since employers struggled in the recession following World War I, with the attendant high unemployment, it was difficult to support the immigration bills on the grounds that they would result in labor shortages. As a result, their concern shifted to the process and the system of immigration selection because they needed to secure the thorough the supply of labor, not only in terms of quantity but also in terms of assured quality. The request from the business world to improve immigrant selection gradually drummed up support from influential congressmen and immigration officials, especially the then Secretary of the Department of Labor, James J. Davis. Eventually, the “consular control system,” which the employers had sought for years, was embodied in the Immigration Act of 1924.

It is well known that after World War II, US immigration policy actively accepted skilled human

resources as a growth strategy. As seen above, immigration policy before World War II also sought immigrants for the benefit of the US economy. Another important issue, therefore, is to understand the relationship between the immigration policies of the pre- and post-World War II periods.

## **A Research Note: Survey of British Tank Production and Export 1920–30s**

**Yuji Yamashita**

Associate Professor, Nihon University, College of Economics

We held a meeting on March 8, 2017, at Meiji University with Benjamin Coombs to examine tank production in Britain from the 1920s to the 1930s. At this meeting, we discussed ways to collaborate with and organise research subjects for the Research Institute for the History of Global Arms Transfer of Meiji University. Subjects were composed of two parts: the first part was on British tank production and export during the 1920s to 1930s; the second was on how Japanese tank production was formed and the extent of British roles and influence. We started to collect secondary sources to survey British tank exports in the 1920s to 1930s.

As for the first step, we focused on conclusions made by Harkavy and Krause. They aimed to grasp an overview of the arms transfer system and compare the pre-war and post-war era. Subsequently, we obtained references regarding British tanks. Consequently, we discovered that British tank development, production and export were wrapped in mystery. The volume and value of tank exports were vague and foggy, and it seemed as if the British Army did not develop any consistent tank production policy in the 1920s to 1930s. The situation of the British government's regulations on tank exportation was also unclear. Finally, Vickers Ltd., which had no experience with tank development and production, became the sole player in the tank manufacturing industry in the 1920s.

Therefore, to obtain primary sources, we conducted a broad survey at Vickers Archives, Cambridge University Library, and National Archives at Kew, London, to understand the facts of tank production and export. At these facilities, we researched, for example, Vickers's decision making on tank exports; business concerns between Vickers, the British government and foreign governments; as well as the policy-making process of tank development and production.

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（大阪国際大学）

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5号

2018年1月18日印刷      2018年1月23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: [rihgate\\_journal@meiji.ac.jp](mailto:rihgate_journal@meiji.ac.jp)  
URL: <http://www.kisc.meiji.ac.jp/~transfer/>

印刷・製本 株式会社 サンヨー