



Title	＜翻訳＞イギリスの経済帝国主義、1919-1939年：新たな解釈にむけて
Author(s)	ケイン, ピーター; 秋田, 茂
Citation	大阪外国語大学アジア学論叢. 1994, 4, p. 217-254
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/99679">https://hdl.handle.net/11094/99679</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

## 《自由論題》

# イギリスの経済帝国主義、1919-1939年 ：新たな解釈にむけて<sup>(1)</sup>

ピーター・ケイン

秋 田 茂 訳

## I

戦間期のイギリスの経済的帝国主義については、多くの優れた研究書や学術論文が存在するが、戦間期に関する満足できる包括的な展望は、いまだに得られていない。これには、主要な著作が1919年以降に起こった出来事とそれ以前の熱狂的な膨張の時期とを結びつけていないために、重要な比較の視座が失われるという、偶発的な状況によりもたらされた側面がある。戦間期は、たいがい一つの切り離された時代として扱われている。1914年以前の時期を研究している帝国史家たちに鋭い分析の手がかりを与えている、ホブソンからマルクス主義者たちやシュンペーターを経てロビンソン、ギャラハに至る一群の優れた帝国膨張に関する諸理論が、戦間期の状況に適応されることはほとんどないし、適切な代替理論が考案されたわけでもない<sup>②</sup>。おそらくこのために、優れた詳細な研究の多くが、依然として経済的衰退の諸概念を前提として行われている。その経済的衰退の概念は、近年のイギリスにおける事態に大きく影響されているのであり、それゆえに戦間期のイギリス経済史を批判的に考察することを妨げている。確かに、戦争や対外競争さらに1930年代の大恐慌によって打撃を受けた、地方の産業界や工業製品輸出の重要性を過度に強調する傾向があるし、それがイギリス帝国の衰退を理解する鍵であると見なす傾向があるが、帝国の衰退そのものも、首尾一貫して説明されるというよりもしばしば類推されるにとどまっている<sup>③</sup>。

こうした立場からは、新生の白人自治領諸国とイギリス本国との関係史は、経済関係の解体をとめない双方の期待を裏切る結果となり、その失望感は、1960年代にイギリスがヨーロッパ経済共同体への加盟を申請した時に頂点に達すること

になる。同様に、インドにおける国制上の諸展開と1919年以降の関税自主権の付与は、本国側の弱さの表われであり、1947年のインド独立の前触れであると見なされるし、インド独立自体も、ガンジー流ナショナリズムによって促されただけでなく、戦間期のイギリス側の経済的後退によりいっそう必然のものになったと解釈される。1939年の時点ではイギリスの統治権が安泰であった熱帯アフリカの場合でさえも、現地ナショナリズムの最初の高揚が見られるにつれて帝国支配を続けようとする本国側の政治的意志を次第に弱めた要因の一つが、イギリス本国の経済成長の鈍化であると見なされている。ラテン・アメリカと中国における1914年以前の「非公式帝国」に関して言えば、イギリスの経済的衰退が続く限り、この種の帝国主義は存在するはずがないという暗黙の前提により、戦間期の帝国史の著作から「非公式帝国」は姿を消しているのである。

経済的地位を守りぬくために敢然と立ち向かう闘争能力を徐々に喪失しつつあるという、こうした衰退してゆくイギリス経済の構図は、とても綿密な吟味に耐えるものではない。まず第一に、その構図は、第一次大戦よりはるかに多くの点で経済的衰弱をもたらした第二次大戦のインパクトとインドの喪失にもかかわらず、1940年代および1950年代初頭の労働党、保守党両政府がとった、帝国の経済開発に対する熱心な姿勢と全く一致しない<sup>(4)</sup>。帝国精神がいかなる意味においても戦間期に減退したと考えなければ、こうした1945年以降に見られた帝国復興を目ざす断固たる決意の説明は容易である<sup>(5)</sup>。戦間期をもっと厳密に見れば、世界における実力と影響力の点で、イギリス経済の相対的実績がもっぱら重要であったという事実を、この衰退理論では説明できない。かりに第一次大戦が、アメリカ合衆国と日本からの競争を加速したとしても、それは同時にフランスおよびドイツからの脅威を削減したのであり、その両国が再び自己主張をはじめるのは大恐慌勃発後のことであった。さらに1930年代には、他の多くの産業諸国と比べるとイギリスでは、大恐慌のインパクトがさほど深刻でなかったために、イギリスの相対的衰退にある程度の歯止めがかかり、逆転現象さえ見られたのである。

また、イギリスの衰退を主張する通説的見解では、近年の修正主義的経済史研究の成果を十分に把握することができない。その最近のイギリス経済史研究では、戦間期に達成された驚くべき高い経済成長率が強調されるだけでなく、輸出産業

の伝統的な中心地からかけ離れたイングランド南部における経済成長の重要性が指摘されている<sup>69</sup>。イングランド南部、特にロンドンには、1914年以前の帝国主義時代にイギリスを支配し、戦間期においてもその権威が大幅に損なわれることはなかったジェントルマン資本家層の本拠地であった。第一次大戦前のイングランド南部は、ロンドンのシティを媒介とする膨大な海外投資の主たる資金源でもあったが、その海外投資は、ジェントルマン階層の富と権力を維持する最も重要な要因であり、公式、非公式の両面でイギリス帝国の勢力を拡張するうえで決定的に重要であった<sup>70</sup>。

第一次大戦後、これらジェントルマン資本家層が、海外投資の流れを復活させ、世界の主導的サービス・センターとしてのロンドンの地位を再び確立することにもっぱら関心を寄せていた事実を認識することが重要である。彼らの経済諸活動における優先順位の認識は、通常考えられているものとは全く異なっていた。大蔵省の官僚で金融理論家であったR.G.ハートレイが、金本位制への復帰につながる事態について1924年に述べたように、「製造業も確かに重要であるけれども、この国の物質的繁栄にかかわる最大の要因は通商活動である。」<sup>71</sup> イギリスの繁栄にとってマンチェスター、バーミンガムあるいはグラスゴーの関心事よりもロンドンのシティの関心事の方が一層重要である、というこうした認識は、ジェントルマン資本家層が支配するエリート集団内部に広がっており、イギリスの国内政策のみならず海外政策に対しても巨大な影響力を及ぼしていた。実際、イギリスと帝国との経済諸関係は通常この強力ではあるが屈折したレンズを通じて眺められ、その結果、製造業部門の直接的利害がときには「より高度な」金融・通商利害のために犠牲にされた、と言っても過言ではないであろう。実権を握る彼らジェントルマン資本家層は、彼らが認識しているイギリスの経済的優位を維持する努力を緩めるどころか、帝国内部だけでなく通常イギリスの力が消滅したと想定されがちな非公式の影響力がおよぶ領域においても、その優位を強力に保持、拡張することに努めた。このように見てくると、かりにイギリス帝国の経済力が、第一次大戦のインパクトおよびそれが生み出した競争の激化のもとで、1920年代にいくらか弱体化の兆しを見せたとしても、これから我々が考察するように、公式、非公式両帝国において1930年代初頭には何らかの回復が図られたことは明ら

かである。

## II

第一次世界大戦は、イギリスを多くの海外市場から切り離し、日本やアメリカ合衆国のように戦争に多くの資源を投入する必要のなかった競争相手に新たな機会を与えるだけでなく、多くの市場で輸入代替化を促進した。イギリス政府当局が、綿製品のような主要商品の輸出市場の喪失を憂慮したのは事実であるが、当局はそれ以上に、国際サービス・センターとしてのロンドン・シティの優位を維持しようとする努力が戦争によって脅威にさらされた点に強い関心を抱いた。戦時中に多くの商船隊が失われ、短期の貿易金融業務の多くがニューヨークで行なわれるようになった<sup>(9)</sup>。さらに重要なことに、アメリカ合衆国が参戦する以前に、海外貸付市場として合衆国の重要性が急速に高まったために、ニューヨークは、世界の金融センターとしてその姿を現した。イギリスは戦時中に、同盟国に対して膨大な資金を貸し付けたが、その過程でイギリスは、合衆国を世界列強の中心国の地位に押し上げ、史上初めて国際的な経済外交で重要な役割を演じさせることになる、莫大な負債を合衆国に対して負うことになった<sup>(10)</sup>。

イギリスは、戦時のインフレと海外市場の喪失によって、ついに1919年に金本位制を放棄しポンドの変動相場制を受け入れねばならなかった。1919～20年にその政策をめぐる短期の争いが展開されたのち、イギリスの伝統的ジェントルマン支配層が再びその実権を握り、それ以降は1ポンド＝4.86ドルの旧為替交換レートで金本位制に復帰することが主要な政策課題になった。この政策は、厳格な金融措置をとって初めて戦前にロンドンが占めていた卓越した地位を回復できるであろう、という想定にもとづいていた。また、イギリスの輸出産業の命運は、戦前の国際金融制度の復興にかかっていると考えられていたのである<sup>(11)</sup>。復興の必要条件の一つが、アメリカ合衆国への戦債償還問題の解決であった。厳しい外交交渉の末、結局イギリスがアメリカの圧力に屈して、戦時中に威力を発揮した日英同盟を一時棚上げにすることで1923年に合意が図られた<sup>(12)</sup>。

しかしながら、もともとイギリスの金準備は少なく、第一次大戦によって国際

収支の黒字が減少し金獲得能力が弱体化したために、イギリスにとって金本位制への復帰は困難であった。この問題を解決するために、イギリスの金融当局は、金為替本位制構想を編み出したが、それは対象となる国が金準備ではなく、主要金融国である英・米の通貨を保有することを前提とした金融制度であった。この制度によって、ロンドンに金が集中し、イギリスの金本位制復帰が容易になり、さらにアメリカ合衆国と競争しながら海外投資をおこなうことが可能になるはずであった。今や以下で考察するように、合衆国の海外投資は、世界のいくつかの地域においてイギリスの経済的基盤を脅かし始めていたのである。

1922年のジェノバ国際経済会議で最初に提起された金為替本位構想は、アメリカ合衆国を含む主要列強諸国の反対を受けたが、イギリスは当初精力的にこの構想の実現をめざして努力した<sup>(43)</sup>。経済および財政の再建を行なう過程でオーストリアやチェコスロバキアのような小国は、1920年代初頭にスターリング・ブロックに取り込まれ、自国の金融政策を統制するためにイングランド銀行をモデルにした中央銀行を創設した。1914年以前の東ヨーロッパにおいて支配的な経済勢力であったフランスにとってみれば、金為替本位制とは、単にヨーロッパにおいてイギリスの金融帝国主義を拡張する機構の一つにすぎなかった。このフランスの主張には真実味があった。(というのも)世界的規模で見るとイギリスは戦争によって、アメリカ合衆国に対して弱い立場に立たされたのは事実であるけれども、ドイツの敗北とフランスの荒廃によって実際にヨーロッパではその立場を強化しており、イングランド銀行は、ヨーロッパで広大な世界において喪失した何がいかなかの基盤の回復に努めていたからである。1920年代のイギリスによるヨーロッパへの金融的進出は、ヒルファーディングとレーニンの帝国主義論の妥当性を立証していると見なすこともできる。(すなわち)帝国主義とは、単に低開発諸国を従属させる問題だけではなく、最強の経済勢力間で地球全体を分割する闘争でもあるのだ<sup>(44)</sup>。

しかしながら、ポンドの影響力を拡張するための闘争は、最終的には1929年の大恐慌勃発によって終止符が打たれるのであるが、1925年にドルとポンドを準備通貨とするドイツ・ライヒスマルク再発行構想をめぐってアメリカ合衆国の説得に失敗した時点で、ヨーロッパ諸国をポンド本位制（金為替本位制）に転換させ

ようとするイギリスの企ては決定的な打撃を受けた。ドイツの金本位制への完全復帰と、自治領諸国がポンドの変動相場制を受け入れることにますます消極的になったために、イギリスが同年（1925年）に旧形態のままで金本位制に復帰することは避けられなかった<sup>(15)</sup>。

金本位制への復帰は、数あるなかでも特に、イギリスが自国の世界的規模での経済的優越性を維持していこうとする決意の表明であったが、現実にはその実行は困難であった。短期金融業務の幾分かが取り戻され、イギリスの長期海外投資にも大幅な回復が見られた。しかしニューヨークは、戦前であればロンドンで行なわれた金融業務のかなりの部分を奪取しており、1920年代末のロンドンの長期金融は、短期借入を行うことを通じて初めて高水準に維持できたのである。しかしそうした金融操作は、1931年に世界的な金融危機が訪れた際に破滅的であることが明らかになった。また、1925年の金本位制復帰が経済成長を鈍化させ、商品輸出の回復を妨げて海外におけるイギリスの影響力を弱めたのは明らかである。

世界のいくつかの地域において、第一次大戦と戦後の復興期にイギリスの経済力は急激に低下した。戦前の段階でさえ、アメリカ合衆国はカナダの最大の貿易相手国になっていたが、1920年代までに、アメリカはカナダの主要債権国としてイギリスを凌駕しており、カナダが完全にニューヨークの非公式影響力のもとに置かれる危険性が生じた<sup>(16)</sup>。ブラジルでも同様の立場の逆転が起こり、コーヒー貿易の金融はポンドからドル建てに代わった。アメリカ合衆国がブラジルへの長期資本投資の主要な担い手になる一方で、ロンドンからニューヨークへの外債業務の転換は、ラテン・アメリカにおけるイギリス非公式帝国の主要地域であったアルゼンチンにおいても、イギリスの優越的地位が大きく脅かされることを意味したのであった<sup>(17)</sup>。

それにもかかわらず、世界におけるイギリスの経済的地位が1920年代に一様に低下したと考えるのは誤解を招くことになる。金融・通商レヴェルにおいてイギリスは、ヨーロッパでの諸活動と影響力を拡張するなかで海外諸地域での衰退をある程度埋め合わせたことは既に見た通りである。合衆国の海外投資が伸びたにもかかわらず、イギリスに本拠を置く国際的諸銀行は、ラテン・アメリカにおいても並ぶもののない指導的地位をうまく維持できたし、オーストラリア、ニュー

ジーランドおよび南アフリカでは一層容易に優位を保つことができた<sup>(18)</sup>。貿易のレベルでは、イギリスのこれら白人自治領諸国に対する依存度は増大し、逆に自治領諸国のイギリス本国市場に対する依存度は低下した。しかしこれら三地域は、資金源としてロンドン金融市場に依存しその通貨供給が依然としてロンドンから統制されたという意味において、金融に関してはイギリスの衛星国であり続けた<sup>(19)</sup>。

インドにおいて、イギリスの貿易は日本および現地産業（インド紡績業）との競争で大きな打撃を受け、インドの関税自主権も容認された。しかし、関税に関してインド側に譲歩した理由の一つは、インドの対英負債の返済をうながし金融上の威信を高めるために、新たな財源を確保する必要があったからであり、国際金融市場でのインドの信用を維持することが、ロンドンとデリー双方のイギリス人政治家たちの主要な関心事であった。新たな関税の容認は、インドにおいてイギリスの繊維輸出業者が抱えていた諸問題を一層増幅するかもしれないが、金融上の信用を確保する上で、また次第に力をつけてきたインド産業を担う現地の中産階級の支持を獲得するためにも支払うべき当然の代償であると、イギリスのジェントルマン資本家層は考えたのである。また関税は、イギリスの新産業によるインドでの直接投資を促進することによって、インドでのイギリスのプレゼンスをある程度強化した。従って、インドに対する関税自主権の付与は、イギリスの弱さが増大したことを示す兆候ではなく、逆に、インドにおける地位を保持しようとするために考え出された戦術の転換であった<sup>(20)</sup>。その間アフリカにおいてイギリスは、委任統治という新しい観念に適応しつつ精力的に地域開発に取り組んだが、その努力によって、帝国支配の意志の弛緩はあらかじめ排除されることになった<sup>(21)</sup>。

それゆえに、1920年代には、地球的規模でイギリスと他の列強諸国との間で経済的支配権をめぐる新たな闘争が展開されたのであって、その帰結はあまりに複雑であるために、単に全面的な帝国衰退の現象として理解することはできない。第一次大戦および1920年代の諸危機へのイギリスの経済的対応は、地域に応じてそれぞれ異なる帰結を生みだしたのであり、具体的な結果が何であろうとも、公式、非公式両帝国の威信を保持しようとする、あるいは状況が許せばその権威を



高めようとするイギリスのジェントルマン資本家層の決意は、いささかも減退することはなかったのである。この闘争過程のこみいった実情と、戦前の地位を保持しようとするイギリスの決意は、中国に対するイギリスの対応を考察することによってある程度理解できるであろう。

中国は、1914年以降のイギリス帝国主義研究から姿を消すが、それは普通、非公式の影響力の崩壊は、中国におけるイギリスの経済的プレゼンスが衰退することによって必然的にもたらされると考えられるからである。中国の輸入品におけるイギリス製品の占める割合は、第一次大戦および1920年代に低下した。しかし戦間期を通じてイギリスは、中国に対する最大の投資国であり続けたし、19世紀と同様に、単に中国が低開発世界における最も有望な市場であると考えられたからだとしても、中国における自国の地位を保持するために懸命の努力をした<sup>20</sup>。中国に対する最大の投資国、中国で最も広範な権益を有する列強として、中国におけるイギリスの伝統的政策は、地方諸州に対する北京政府の権威を擁護し、競合する他の列強諸国に対して中国での現状維持に関心を持たせることを通じて自国と同じ政策を取らせることであった。ロンドンに本拠を置き中国政府に融資するために結成された国際借款団が、1914年以前のこのイギリスの戦略の中核であった。同様な戦略が、第一大戦直後に第二次国際借款団として採用された。その戦略では、戦時中に増大した日本とアメリカ合衆国の野心を抑制し、中国での金融業務においてロンドンの一貫した中心的役割を確保することが目標とされていた。

しかし軍閥支配の下で、中国の分裂は急速に進展した。そして1920年代末にイギリスの政策は、中国現地の状況に対応して大幅に転換された。イギリスの支援対象は、北京政府から江西省のナショナリスト勢力に変更され、同時にイギリスは、日本と勢力圏に関する非公式協定を結ぶことを通じて増大する日本の影響力を容認したが、それは後に、中国北部における日本の優越的地位を認めることになった。いったんナショナリスト勢力が政権を握ると、イギリスは、国内投資を促進することになる健全な財政政策の採用を勧告することを含めて、中国における自国の通商・金融上の影響力を増大させるために多大の努力をした。またイギリスは、新中国政府に対し、1840年代に奪われていた関税自主権の回復を認めたが、この譲歩は、新政府に確実な収入源を与えてその安定をはかり、同時に投資

と経済成長を促進するためにも必要であった。イギリスの対中政策の全般的目的は、1914年以前と変わらなかった。(つまりそれは) 中国内部の成長を促し、中国政府が金融支援および指針を求めてもっぱらロンドンに頼るように仕向けることであった。1920年代初頭において、イギリスの非公式の影響力は低下したかもしれないが、20年代後半にその影響力は再び増大した。イギリス政府当局および香港上海銀行のような中核的金融機関における政府の同盟者たちは、相変わらず非公式の影響力を維持することに熱心であった<sup>(20)</sup>。

### III

1920年代のイギリスは、他の競合する列強諸国のいくつかがイギリス以上に急速に発展したために、時には守勢の立場に追いこまれた。しかし、1930年代始めには大恐慌の惨事にもかかわらず、イギリスの世界的地位は、特にアメリカ合衆国に対して相対的に改善された。1929年から1933年の間に、合衆国の国民所得は35パーセント低下した。アメリカの対外貿易にも同程度の低下が見られ(1930年代の効率保護関税でさらに悪化した)、その海外投資の流れは枯渇し、アメリカに対して債務を負う多くの国が債務不履行に陥った。確かにイギリスの海外投資も非常に低い水準に落ち込んだが、それと対照的に、同時期のイギリス国民所得はわずか12パーセントの低下をみせるにとどまった。その結果、農産物よりも外国工業製品を標的として導入された低率保護関税にもかかわらず、イギリスの輸入額は比較的安定した水準で推移し、世界貿易に占めるイギリスの割合は増大し、さらに第一次産品の生産に関わる周辺諸国の多くは、1920年代よりもイギリスに対する依存度を一層高めたのである。1931年の通貨危機でイギリスは、金本位制からの離脱を余儀なくされたが、変動相場制のポンドは急速な経済状態の回復にとって重要な存在であった。それはまた、帝国内外の第一次産品諸国から構成されるスターリング・ブロックの結成を促したが、それら諸国は、1931年以降自国通貨を変動相場制のポンドに連動させ、ロンドンにポンドの形式で準備金を保有したのであった。スターリング・ブロックは急速に、世界中で最大、最強の貿易・通貨ブロックになった。そして、1931年の通貨危機以降そのように多くの諸国が

多かれ少なかれすすんでイギリスの金融的主導権に従ったという事実は、世界をリードする国際的経済大国として、イギリスが引き続き重要であったことの証左でもある<sup>(24)</sup>。

金融の視角から眺めた場合、帝国の経済事情は通説で主張されるよりもかなり異なって見える。例えば白人自治領の場合には、自治領諸国とイギリスとの間で1932年以降に形成されたオタワ帝国恵体制は失敗に帰したのであって、オタワで掲げられた帝国統合への大きな期待感は1939年までに完全に打ち砕かれた、と普通には考えられている。通説で主張されるように、自治領諸国の側は、彼らが抱えていた経済諸問題を単に軽減するのではなく解決するために期待をいだいた本国イギリス市場の限界・制約に失望した。逆にイギリスは、帝国特惠体制が本国から自治領諸国への輸出を増やすというよりもむしろ、イギリスへの輸入品が急激に増加したという事実で失望した。イギリスの経済力の低下によって、白人自治植民地での工業化と経済的な自立が徐々に促進され、その結果として、本国と植民地との間でより強大な経済統合を押し進めようとする試みは徐々に堀り崩されたのである<sup>(25)</sup>。

こうした見解には何がしかの真実が見られるけれども、それにこだわると、自治領諸国の金融的従属の意義や出現しつつあったスターリング・ブロックの持った重要性を見失うことになる。自治領諸国からの輸入品に対してイギリス本国市場が見せた相対的開放性は、金融上の理由から必要であった。イギリス本国市場の重要な部分を確保できなければ、インドやオーストラリアのような公式帝国を構成する多くの諸地域は、イギリスに対して債務を払えなかったであろうし、スターリング・ブロックの構成員資格の要件であったポンド準備金を用意できなかったであろう。債務不履行は、ロンドンの地位とスターリング・ブロック全体の安定にとって深刻な打撃を与えたであろう。他方、かりに自治領諸国やインドがイギリス本国の輸出業者に対してもっとも寛容であったならば、それら諸地域はスターリング・ブロックにとどまる金融のコストに見合うだけのポンドを保有できなかったであろう。イギリスの製造業者たちは、オタワ経済会議以降、自治領諸国やインドの関税が高水準なまま維持されたために少なからぬ打撃を受けた。しかしそれら諸関税は、スターリング・ブロックをうまく機能させるために必要で

あったし、そのことこそがイギリス本国の優先事項であったのだ<sup>(96)</sup>。

以上の事実、ウェストミンスター憲章で政治上の独立を主張したにもかかわらず、自治領諸国は依然として経済的次元でイギリスに支配されていたことを明らかにしている。債務と貿易上の依存状態によって、自治領諸国にとってイギリスの金融支配を離脱するのは不可能であった。金の産出に支えられ、イギリス帝国主義に根深い不信感を抱くアフリカーナー（ボーア人）が統治する南アフリカ連邦は、イギリスが金本位制から離脱した際に逆に金本位制に留まることによって、イギリスの影響力から距離を置こうと試みた。しかし、金に対するポンドの価値が低下し、イギリスへの巨額債務支払いの拠り所であった南アフリカの輸出総額があまりに急激に低下したために、南アフリカは1933年に自国通貨をポンドに連動させざるをえなかったのである<sup>(97)</sup>。

また、帝国内部の先進諸地域でイングランド銀行にならって中央銀行の発展を促すことによって、ポンドの権威を強化する試みがなされた。イングランド銀行は、コモンウェルス銀行やオーストラリア政府銀行が中央銀行の諸機能を引き受けるのを積極的に奨励し、ニュージーランドとインドでの中央銀行設立を支援した。これら諸機関には、新しく不安定な変動相場制通貨の世界において、イギリスの経済的威信を拡張し帝国資金を統括する新たな機構を整備することが期待されたのであった。その意味で、それら諸機関は明らかに帝国主義的意図を持っており、しばしばそのように理解されたのである<sup>(98)</sup>。

そのうえに、1930年代のイギリスは依然として自信に満ちており、主としてアメリカ合衆国に対して、1920年代の失地回復を試み、事情が許せばその経済力をさらに拡張しようとした。カナダにおいて、合衆国の経済的影響力は1930年代初頭に急速に減退した。カナダの海外貿易に占めるイギリスの割合は急激に高まり、第一次大戦後初めて1933年にカナダ政府はロンドンで公債を募集した。カナダ政府に対して、公式にも非公式にもスターリング・ブロック加わるようにという大きな圧力がかけられた。こうした事態は、革命的な変化であった。というのも19世紀においてすら、カナダの通貨供給はロンドンよりもニューヨークの諸状況によって大きく左右されていたからである。同時にイングランド銀行は、カナダをスターリング・ブロックに誘導することを望んで、カナダ政府に対してイングラ

インド銀行をモデルとしたカナダ銀行を創設するよう説得を試みた<sup>(29)</sup>。1930年代末にアメリカ経済が復興したために、その政策は失敗した。しかしそれは、イギリスが依然として自国を、衰退と漸次的解体に身を任せるのではなく前向きで革新的な帝国であると考えていた証左である。

カナダの場合と同様に、1936年のインドにおける中央銀行の設立は、イギリスがインドの金融支配を続ける意図を持つことをはっきりと意味していた。また、1935年インド統治法での（極めて限定的な）政治・国制上の譲歩は、イギリスにおけるインド債務の円滑な返済を十分に保証するレート（交換率）でルピーをポンドに繋ぎ止めておくためには、地方のインド現地当局には重要な金融機構への関与を一切許さない、という本国側の明確な意思表示であった<sup>(30)</sup>。インドでイギリスが示した柔軟性は、アフリカの諸植民地で再現された。輸出市場の崩壊は、旧来の自由市場政策に疑問を抱かせることになり、政府当局は1940年植民地開発・福祉法に帰結するより干渉主義的な政策を採用した。同法は「自給自足の原理を破り、社会福祉の観念を促進し、中央の主導権を認め、研究のための経費支出を認めたのであった」<sup>(31)</sup>。こうした諸政策は、消耗し敗北した帝国の行動ではなかった。確かに1930年代末にイギリス政府は、ヨーロッパでの平和の保障と引き換えにアフリカで植民地を譲歩することによって、第一次大戦で失われた植民地返還を求めるドイツの要求に応える可能性を模索したし、その植民地宥和政策は、アフリカ植民地の将来に対してイギリスが自信を失ったことを示すようにも見える。しかしイギリスは、旧ドイツ植民地のごく一部の返還を提案したにとどまり、イギリスの常套手段であるが、自国領よりもむしろベルギー、ポルトガルからの譲歩によってドイツの植民地獲得欲を満たすことを期待したのである<sup>(32)</sup>。第二次大戦が勃発した時に、アフリカ帝国を保持し開発しようとするイギリスの決意はいささかも衰えていなかったのである。

またイギリスは、非公式の影響力が及ぶ主要地域のいくつかで重要な巻き返しを試みた。ドイツの影響力の再興によって、既に弱体化していた自国の立場がさらに悪化したブラジルでの失地回復には失敗した。他方、1920年代にアメリカ合衆国の経済力が急速に増大したが1930年代始めには減退したアルゼンチンで、イギリスの努力は大きな成功を収めた。1929年以降アルゼンチンがイギリス市場へ

の依存度を高めたことを利用して、イギリスは1933年および1936年にアルゼンチンとの双務協定に調印した。その両協定は、アルゼンチン側の債務返済への同意、ポンドへのペソ通貨の連結およびイングランド銀行の指導下での中央銀行創設の約束と引き換えに、アルゼンチンに対してイギリス本国市場での寛大なシェアを容認するものであった<sup>(33)</sup>。しかし、経済帝国を拡張しようとするイギリス側の樂觀的な決意を示す最も明確な事例は、イギリスが手に負えない日本と向き合った中国であった。日本は、東アジア地域に既得権を持つ大国としてイギリスを非難しただけでなく、保護関税によって多くのイギリス帝国市場から排除されたことで極度にいらだち、中国においてイギリスを犠牲にすることでその代償を獲得しようという決意を固めていた。イギリス側の出すぎた行動は日本側の敵意を一層高めるだけであるという事実にもかかわらず、イギリスは、1920年代末に実現した蒋介石に率いられたナショナリスト勢力との提携成功の余勢を駆って、中央銀行の発展に協力し、ついに中華民国政府を説得して中国の法幣をポンドに連動させることに同意させ、さらに幣制改革を援助するために中国にささやかな資金を提供したのであった。そして、1937年に日本が最終的に中国との戦争に突入した時、イギリスは中国側の勝利を予想し断固として中国を支援した。中国におけるイギリスの政策の推進力が、ロンドン・シティの伝統的な金融力と、中国においてその姿を現し中国投資の拡大に熱心であった帝国化学会社（ICI）やユニリーバのような多国籍企業の利害とが結合した勢力に多くを負っていたことは間違いないように思える<sup>(34)</sup>。

#### IV

1930年代においてイギリスのジェントルマン資本家層は、一連の経済的潮流に押し流されたわけではなく、非常に精力的にスターリング・ブロックを確立・拡張し、1914年以降に喪失した領域のいくらかを取り戻そうと努めたのであった。この復活の努力をおしとどめることになるのが、第二次世界大戦の勃発であった。ナチス・ドイツとファシスト・イタリアの台頭、それに日本の闘争能力の増大が重なって、一群の諸課題が現実のものとなり、大戦勃発以前にスターリング・ブ

ロックは動揺を始めた。再軍備が国際収支問題を引き起こし、ポンドの安定性を損なった。またそれは、アメリカ合衆国に対するイギリスの依存度を増大させたが、アメリカからの金融的支援は大戦中決定的に重要であった。そのためイギリスは、オタワ帝国特惠体制に最初の小さな穴を開けることになった1938年英米貿易協定に調印したのである<sup>(35)</sup>。大戦が始まる以前の時点でさえ、アメリカの経済・金融力の復活は、アルゼンチンやカナダのような諸地域で1930年代にイギリスが達成した成果を掘り崩していた。イギリスは、戦争によって世界に占める自国の地位がいかに傷つくかを十分に認識していたために、1930年代末に断固としてドイツの宥和に努め、首相ネヴィル・チェンバレンが、来たるヨーロッパ大戦の真の勝利者はアメリカ合衆国とソ連になるであろうということをヒトラーに納得させるために長時間を費やさねばならなかったとしても、特に驚くべきことではない<sup>(36)</sup>。

戦争の勃発に伴い、イギリスはその生き残りのためにアメリカの金融力に依存するようになった。戦後の時点でインドを喪失したにもかかわらず、イギリスはスターリング・ブロックと主導的金融国としての地位を維持するために、真剣な努力を重ねた。しかし、ブレトン・ウッズ国際通貨会議、ガット（GATT）体制およびマーシャル・プランを通じて、アメリカ合衆国は国際経済秩序を自己のイメージに合うように変容させ、「パクス・ブリタニカ」を「パクス・アメリカーナ」に転換させる過程に着手したのであった。

## V

1914年以降の世界強国としてのイギリスの地位の再評価が、イギリスの新世代の外交史家たちの間で進行している。彼らは、ポール・ケネディによって改めて最近提起された伝統的な見解<sup>(37)</sup>、つまり1945年以前にイギリスは衰退しつつある世界強国であったという通説を問題にしはじめている。例えば彼らは、第一次大戦でのフランス、ドイツの失墜と1919年以降アメリカ合衆国が世界の指導的役割を引き受けることに消極的であったことを考えると、イギリスは、第一次大戦以前の時期よりもはるかに戦間期において、世界の諸事件に対する一層大きな影響

力と高い威信とを兼ね備えていた、と主張するのである<sup>(30)</sup>。戦間期のイギリスの経済帝国主義に関する緻密な研究は、こうした外交史家たちの分析を補足するものである。イギリスの経済帝国は、戦間期に致命的に衰退したわけではないし、イギリスのエリートがその解体を進んで受け入れたわけでもなかった。イギリスの工業製品輸出が戦間期にかなり低下したのは事実であるが、イギリスの支配者であったジェントルマン資本家層は、産業界の命運よりもグローバルに展開する金融支配の問題に大きな関心を寄せており、イギリス産業の繁栄は強大な金融力に左右されると考えていた。彼ら独自の基準で判断すれば、イギリスの支配者たちはかなりの成功を収めていたのだ。1920年代にイギリスは、南北アメリカ大陸およびアジアで、アメリカ合衆国と日本に対して何がしかの基盤を喪失したのは事実であるが、この点は誇張されるべきではなく、ヨーロッパである程度の代償が見い出されたのであった。1930年代始めにイギリスは、公式、非公式両帝国において帝国としての主導権を取り戻すために、アメリカ合衆国の突然の後退と世界貿易・金融で相対的に自国の重要性が高まった状況を巧みに利用したのである。最終的にイギリスに従属的役割を押しつけたのは第二次世界大戦の勃発であり、それはイギリスをアメリカ合衆国に従属させる新たな地政学史の段階の到来を告げることになったのである。

バーミンガム大学

\*本稿は、1993年4月15日に大阪外国語大学記念会館で、大阪外国語大学アジア研究会とイギリス帝国史研究会との共催で実施された国際学術交流会でのケイン氏の講演「戦間期の世界システムに関する新解釈—ジェントルマン資本主義論との関連で—」の内容を、ケイン氏がオリジナル論文としてまとめられたものの翻訳である。

ケイン氏の来日に際して御協力いただいた、イギリス帝国史研究会の方々、特に竹内幸雄氏（日本大）、北川勝彦氏（四国学院大）および熊谷次郎氏（桃山学院大）に、この場を借りてお礼申し上げる次第です。また、大阪外国語大学国際交流基金からも資金援助を受けた。重ねてお礼申し上げます。

\*註については、英文論文と共通のため、249頁～254頁を参照。





# BRITISH ECONOMIC IMPERIALISM, 1919-1939 : TOWARDS A NEW INTERPRETATION<sup>(1)</sup>

by Peter Cain

## I

There have been many excellent monographs and scholarly articles written about British economic imperialism between the two World Wars, but a satisfactory overall perspective on the period is still wanting. This is partly due to the accidental circumstance that most of the major works do not link what happened after 1919 with the hectic period of expansion which preceded it and thus lack an important comparative dimension. The interwar period is treated largely as a matter apart; and the phalanx of brilliant theories of imperial expansion, stretching from Hobson through the Marxists and Schumpeter to Robinson and Gallagher, which provide such a sharp focus for imperial historians studying the pre-1914 period, have rarely been adapted to the inter-war situation and no adequate replacements have as yet been devised.<sup>(2)</sup> Perhaps as a consequence of this, much of the best detailed work is still rooted in perceptions of economic decline which are too much influenced by the trend of events in Britain in recent years and fail to look critically enough at the economic history of Britain between the wars. Certainly, there is a tendency to over-emphasise the centrality of provincial industry and of manufactured exports, battered not just by war and competition but also by the Great Depression of the 1930s, and to assume that this is the key to understanding a decline in Britain's imperial fortunes which is frequently inferred rather than

explained coherently.<sup>(3)</sup>

From this perspective, the history of Britain's relations with her emerging white Dominions is one of disappointed expectations on both sides accompanied by a disintegration of economic relations which reached its climax in the 1960s when Britain applied to join the European Economic Community. Similarly, constitutional developments in India and the granting of tariff autonomy after 1919 are seen as signs of weakness, forerunners of independence in 1947 which was partly precipitated by Gandhian nationalism but made all the more inevitable by the economic disengagement of the interwar period. Even in tropical Africa, where British sovereignty was unimpaired in 1939, it is often assumed that slow economic growth in Britain was one of the factors slowly sapping the political will to spread the imperial message as the first stirrings of nationalism were experienced. As for Britain's pre-1914 informal empire in Latin America and China, this simply disappears from writings on interwar imperial history, the unspoken assumption being that, as Britain's economic decline continued, this form of imperialism ceased to exist.

This picture of a crumbling economy, whose rulers were slowly losing the power to carry on the fight for their economic place in the sun, does not stand up very well to close scrutiny. To begin with, it does not square at all with the evident enthusiasm for empire economic development which inspired both Labour and Conservative Governments in the 1940s and early 1950s, despite the effects of the Second World War, which was in many ways more economically debilitating than the First, and the loss of India.<sup>(4)</sup> Explaining this spirited determination to revive imperial fortunes after 1945 is made much easier if one abandons the idea that the imperial spirit had diminished in any essential sense between the wars.<sup>(5)</sup> Looking more specifically at the interwar period, it is evident that the decline thesis takes little account of the fact that, in terms of power and

influence in the world, the *relative* performance of the British economy is what principally matters. If the First World War gave a boost to competition from the United States and Japan, it simultaneously reduced the threat from France and Germany who were only just beginning to reassert themselves when the Great Depression struck. And, in the 1930s, Britain's relative decline was to some extent halted and even reversed because the impact of the Depression was less severe in Britain than in most other industrial countries.

The conventional accounts of decline also fail to take adequate notice of the revisionist economic history of the last generation which emphasises not only the surprisingly high growth rate achieved between the wars but also points to the importance of growth in the South of England, away from the traditional centres of industrial exports.<sup>(6)</sup> The South of England, and in particular London, was the home of the gentlemanly capitalists who had ruled Britain in the age of high imperialism before 1914 and whose authority was largely undiminished between the wars. Before the war, this region of England had also been the chief source of the enormous flow of foreign investment which, channelled through the City of London, was the key factor in maintaining the wealth and power of the gentlemanly class and crucial in extending British imperial authority, both formal and informal.<sup>(7)</sup>

It is also important to recognise that restoring that flow of overseas investment and re-establishing London's position as the world's leading service centre was the main concern of these gentlemanly authorities after the war. Their perception of priorities in economic affairs was very different from that usually assumed to be the case. As R.G. Hawtrey, the Treasury official and monetary theorist, put the matter in 1924 in the run up to the return to the gold standard:

'The greatest factor in the material prosperity of this country is not

manufacturing, important as that is, but *commerce*.'<sup>(8)</sup>

This perception, which implied that the concerns of the City of London were of greater significance to the prosperity of Britain than were those of Manchester, Birmingham or Glasgow, was widespread in elite circles dominated by gentlemanly capitalists and had an enormous influence upon overseas policy as well as domestic. Indeed, it would not overstate the case to say that the economic relations between Britain and her empire were usually seen through this powerful but distorting lens, and that the immediate interests of the manufacturing sector were sometimes sacrificed to a 'higher' financial and commercial good as a result. It is also evident that, far from relaxing in their bid to retain Britain's economic pre-eminence as they perceived it, the gentlemanly capitalists at the head of affairs strove mightily to preserve and even extend it, not only within the empire itself but in those areas of informal influence where it is too readily assumed that British power had vanished. Looked at in this way it is evident that, if Britain's imperial economic strength did show some signs of erosion in the 1920s under the impact of the war and the heightened competition which the war helped to produce, something of a comeback was made in the early 1930s, in both the formal and the informal spheres of operation, as we shall see.

## II

The war cut Britain off from many of her markets overseas and encouraged import substitution in many markets as well as opening new opportunities to competitors like the Japanese and the Americans who did not have to commit so many of their resources to the war. The loss of export markets for major commodities such as textiles certainly worried the British authorities, but they were much more concerned with the

threat which the war posed to the continuance of the City of London's supremacy as an international service centre. Much shipping traffic was lost in the war and a great deal of the short term business in trade credits shifted to New York.<sup>(9)</sup> More significantly, the latter also emerged as a world financial centre because of the rapidly growing importance of the United States as a market for overseas loans even before the direct entry of the Republic into the war. Britain lent vast amounts to her Allies in the war, but in the process, accumulated a debt with the United States large enough to propel the latter into the forefront of world power and to make her a significant player in the game of international economic diplomacy for the first time.<sup>(10)</sup>

Wartime inflation and loss of markets overseas eventually forced Britain to abandon the gold standard in 1919 and to accept a floating pound. After a brief struggle over policy in 1919-20, the traditional gentlemanly authorities in Britain reasserted their control and the great objective of policy thereafter became the restoration of the gold standard at the old rate of \$4.86. The policy was based on the assumption that only stern financial medicine would restore London to its former preeminence; it was also assumed that the fortunes of Britain's export industries were dependent on the restoration of the pre-war international monetary system.<sup>(11)</sup> One prerequisite of restoration was the settlement of war debt repayments to the United States. An agreement was eventually reached in 1923 after much bitter diplomacy and after Britain had bowed to American pressure to let the Anglo-Japanese naval alliance, which had proved its worth during the war, fall into abeyance.<sup>(12)</sup>

Returning to the gold standard was difficult because of Britain's small gold reserve and because of her weakened ability to obtain gold when the war had reduced her balance of payments surplus. In order to offset this problem, the British monetary authorities devised the idea of

a gold exchange standard in which most countries would hold, not gold reserves, but the currencies of the leading financial powers, Britain and the United States. This would have concentrated gold in London and made it easier for Britain to restore the gold standard and to lend at a level which would keep her in contention with the United States whose foreign investment was now beginning to undermine the foundations of Britain's economic position in some parts of the world, as we shall see.

The idea, first mooted at the Genoa Conference in 1922, was opposed by many of the leading powers, including the Americans, but the British initially pursued it with vigour.<sup>(13)</sup> In the process of economic and financial reconstruction, smaller nations such as Austria and Czechoslovakia were brought within sterling's orbit in the early 1920s and also furnished with central banks, based on the Bank of England model, to control their monetary policies. To the French, who had been the dominant economic force in eastern Europe before 1914, the gold exchange standard was simply a mechanism for spreading British financial imperialism in Europe. There is some truth in this allegation: the Bank of England was trying to recover in Europe some of the ground lost in the wider world because, although globally the British had been weakened by the war in relation to America, the defeat of Germany and the devastation of France had actually enhanced their position in Europe. Britain's financial forays into Europe in the 1920s can be seen as proof of the claim of Hilferding and Lenin that imperialism was not simply a matter of subordinating underdeveloped countries but was a struggle to divide the whole globe between the strongest economic powers.<sup>(14)</sup>

However, although the battle to extend sterling's authority only finally ended with the onset of the Great Depression, Britain's attempt to convert Europe to a sterling standard was fatally impaired when she failed in her endeavour to persuade the United States to relaunch the

German reichsmark on a dollar-sterling basis in 1925. Germany's return to a full gold standard, together with the increasing reluctance of the Dominions to accept a floating pound, made Britain's return to an old-style gold standard inevitable in the same year.<sup>(15)</sup>

The return to gold was, amongst other things, an assertion of Britain's determination to maintain her world economic supremacy, but this proved difficult. Some of the short term credit business was recaptured and British long-term foreign investment recovered significantly. However, New York took a considerable amount of the business that would have come London's way before the war, and long-term lending was only maintained at high levels in the late 1920s by borrowing short-term, a manœuvre which proved disastrous when the world financial crisis erupted in 1931. Also, it appears that the return to gold in 1925 slowed down economic growth and undermined the recovery of commodity exports thus weakening Britain's impact abroad.

In some areas of the world, the war and the recovery period saw a dramatic decline in Britain's economic fortunes. Even before the war, the United States had become Canada's chief trading partner, but by the 1920s she had also superseded Britain as Canada's senior creditor and the Dominion was in danger of falling completely under the informal influence of New York.<sup>(16)</sup> In Brazil, a similar reversal of roles took place and the financing of the coffee trade shifted from a sterling to a dollar base. The United States also became the chief source of long term capital investment for Brazil while the diversion of the foreign loan business from London to New York meant that large inroads were also made into Britain's dominant position in Argentina, her chief Latin American informal sphere of interest.<sup>(17)</sup>

Nonetheless, to assume that Britain's economic position in the world was uniformly undermined in the 1920s would be a mistake. We have



already seen that, in financial and commercial terms, Britain compensated to some extent for her overseas decline by extending her activities and influence in Europe. Despite the growth in American foreign investment, British-based international banks comfortably retained their position of leadership ahead of those of any other nation even in Latin America, and continued to hold their own in Australia, New Zealand and South Africa with ease.<sup>(18)</sup> In trade terms, Britain's dependence on these white colonies grew while their dependence on her market lessened: but all three remained financial satellites, reliant on the London market for funds and with their money supply still controlled from London.<sup>(19)</sup>

In India, British trade suffered badly from both Japanese and indigenous competition and tariff autonomy was conceded. But part of the reason for the tariff concession was the need for fresh means of raising revenues to pay India's debts in Britain and to enhance financial authority, the chief concern of the British politicians both in London and in Delhi. Tariffs might add to the problems of British textile exporters in India but Britain's gentlemanly capitalist rulers felt that this was a reasonable price to pay for financial security and in order to obtain the support of India's growing manufacturing middle class. The tariff also consolidated the British presence in India to some extent by encouraging a significant flow of direct investment in India by new British industries. Giving tariff autonomy to India was not a sign of growing weakness so much as a tactical shift by Britain designed to ensure that she retained her position there.<sup>(20)</sup> In Africa, meantime, the British adapted to the new notion of trusteeship and promoted rural development with a vigour which precluded any possibility of the slackening of imperial will.<sup>(21)</sup>

The 1920s, therefore, saw a fresh battle for global economic control develop between Britain and the other great powers whose outcome was far too complex to be understood simply as a manifestation of wholesale

imperial decline. Britain's economic response to the war and the crises of the 1920s had different results in different places and, whatever the outcome in material terms, there was rarely any diminution in the determination of Britain's gentlemanly capitalist rulers to maintain imperial authority, whether formal or informal, or to increase that authority should circumstances permit. Some idea of the intricacies of this battle and of the determination of the British to hold on to their pre-war position can be seen by considering the British response to China.

China ceases to figure in studies of British imperialism after 1914 because it is usually assumed that a collapse in informal influence was the inevitable outcome of a decline in Britain's economic presence there. Britain's share of China's imports did decline in the war and in the 1920s, but she remained far away the biggest single investor in China throughout the interwar period and fought hard to retain her position there if only because it was assumed, even, as in the nineteenth century, that China was the most promising market in the underdeveloped world.<sup>(2)</sup> As chief lender to China and the power with the most extensive interests there, Britain's traditional policy in China had been to uphold the authority of Beijing against the provinces and to bind their rivals to the same policy by giving them an interest in maintaining the status quo. The organisation of financial consortia, centred on London, and formed to lend to Chinese governments had been a key part of this strategy before 1914. A similar strategy was employed immediately after the war in the Second Consortium. It was designed to rein in the ambitions of Japan and the United States, which had increased in wartime, and to ensure the continued centrality of London in Chinese finance.

But the fragmentation of China under the warlords continued apace and, in the late 1920s, British policy underwent a dramatic change in response. Support was shifted from Beijing to Chiang's Nationalists and

the British also recognised the increasing influence of Japan by working for an informal agreement on spheres of interest with the latter which would recognise her predominance in the North. Once the nationalists came to power, Britain made many attempts to increase their commercial and financial influence in China, including urging the adoption of sound monetary policies which would encourage inward investment. The British also ceded back to the new Chinese government the tariff autonomy lost in the 1840s, partly because this was necessary to provide the government with a steady revenue, ensure its stability and stimulate investment and growth. The overall aim of policy remained what it had been before 1914 : to encourage growth in china and to ensure that Chinese governments looked principally to London for financial aid and guidance. Informal influence may have shrunk in the early 1920s, but it increased again in the latter part of the decade and the British authorities, and their allies in key financial institutions such as the Hongkong and Shanghai Bank, were as keen as ever to preserve it.<sup>(22)</sup>

### III

In the 1920s the British were sometimes forced onto the defensive because some of their rivals were developing faster than they were. In the early 1930s, despite the horrors of the Great Depression, the British world position actually improved in relative terms particularly in respect of the United States. Between 1929 and 1933 the national income of the United States fell by 35% . There were falls of similar magnitude in American foreign trade (reinforced by high tariffs in 1930s), her foreign investment flows dried up and many of her principal debtors defaulted. In contrast, although her foreign investment fell to very low levels, Britain's income declined by only about 12% in the same period. As a result, her imports

stayed relatively buoyant despite mild protectionist measures which were directed against manufactures rather than agricultural commodities, her share of the world's trade actually increased and much of the primary producing periphery became more dependent upon her than in the 1920s. Britain was forced off gold in the crisis of 1931 but a floating pound proved vital to rapid recovery. It also provided the impetus for the formation of the sterling area made up of those countries, within and without the empire, who pegged their own currencies to the floating pound after 1931 and held their reserves in sterling in London. The sterling area rapidly became the largest and most powerful trading and currency bloc in the world; and the fact that so many countries followed Britain's financial lead more or less willingly after the crisis of 1931 is a tribute to her continuing significance as the world's leading international economic power.<sup>(24)</sup>

Seen from the financial angle, imperial economic affairs appear somewhat different than conventional accounts allow. In the case of the Dominions, for example, it is usually assumed that the Ottawa preferential arrangements, made between them and Britain after 1932, were a failure and that the great hopes for empire integration espoused at Ottawa had all been dashed by 1939. As the conventional story goes, the Dominions were disappointed by the limitations of the British market which they hoped would solve their economic problems rather than merely alleviate them; in her turn, Britain was disappointed by the fact that the agreements led to a far more rapid rise in imports to Britain than in exports from the mother country to the Dominions. Britain's declining economic strength encouraged increasing industrialisation and self-sufficiency in the white empire and thus undermined the attempts to forge greater economic unity between mother country and children.<sup>(25)</sup>

This analysis, though there is some truth in it, misses the significance

of the Dominions' financial dependence and of the central importance of the emerging sterling area. Britain's relative openness to Dominion imports was necessary for financial reasons. Without securing a significant slice of the British market, many empire countries, such as India and Australia, could not have paid their debts to Britain or built up the reserves which made membership of the sterling area feasible. Default could have had traumatic effects on London's position and on the stability of the area as a whole. On the other hand, if the Dominions and India had been more generous to British exporters they would have had less sterling with which to meet the financial costs of sterling area membership. British manufacturers suffered to some extent from a continued high level of Dominion and Indian tariffs after Ottawa, but the tariffs were necessary to make the sterling area work successfully and that was Britain's priority.<sup>(26)</sup>

What this illustrates is that the Dominions, despite their assertion of political independence in the Statute of Westminster in 1931, were still dominated in economic terms by Britain. Indebtedness and trade dependence made it impossible for them to break free of Britain's financial grip. Given its gold production and ruled by an Afrikaner government deeply suspicious of British imperialism, South Africa tried to distance itself from Britain by staying on the gold standard when Britain left it. But as sterling fell in value against gold, the collapse in South African exports — on which she relied to pay her heavy debts in Britain — was so great that she was forced to peg her currency to sterling in 1933.<sup>(27)</sup>

Attempts were also made to reinforce the authority of sterling by encouraging the development of central banks on the Bank of England lines in the more advanced parts of the empire. The Bank of England actively encouraged the Commonwealth Bank, the Australian government's bank, to assume central bank functions and also assisted in setting up

central banks in New Zealand and India. All these bodies were intended to extend British economic authority and to provide new mechanisms for managing empire money in the new and uncertain world of floating currencies. In this sense, they were clearly imperialist in intent and were frequently perceived as such.<sup>(28)</sup>

What is more, in the 1930s, Britain was still confident enough to try to recapture some of the ground lost, principally to the United States, in the 1920s and even to extend her economic writ further than that if occasion allowed. In Canada, the economic influence of the United States shrank rapidly in the early 1930s. Britain's share of Canadian foreign trade soared and the Canadian government raised a loan in London in 1933, the first since prewar days. Heavy pressure, both official and unofficial, was put on the Canadian government to join the sterling area. This would have been a revolutionary change: even in the nineteenth century, the Canadian money supply had been more influenced by conditions in New York than in London. Simultaneously, the Bank of England persuaded the Canadian government to create a central bank, the Bank of Canada, modelled on the Bank of England and which the latter hoped would lead Canada into the sterling area.<sup>(29)</sup> The policy failed mainly because of the recovery of the American economy in the late 1930s: but it is an indication of the extent to which Britain still saw itself as a forward-looking and innovative imperial power rather than one which had resigned itself to decline and slow dissolution.

Similarly, the establishment of a central bank in India in 1936 was a clear sign that the British were intent on retaining financial control there and that the (extremely limited) political and constitutional concessions made in the 1935 Government of India Act were in no way intended to allow local hands to touch the vital financial levers which kept the rupee tied to sterling at a rate sufficient to ensure the smooth payment of

Indian debts in Britain.<sup>(30)</sup> The flexibility shown by Britain in India was reproduced in the African colonies. The collapse of export markets put a question mark against old-style free market policies and the authorities responded by adopting a more interventionist approach culminating in the 1940 Colonial Development and Welfare Act which 'breached the principle of self-sufficiency, promoted the idea of social welfare, recognised the need for central initiatives, and made provision for expenditure on research'.<sup>(31)</sup>

These were not the actions of an exhausted or defeated imperial power. It is true that, in the late 1930s, the British government did contemplate the possibility of responding to German demands for the restoration of colonies lost in the war by making colonial concessions in Africa in return for guarantees of peace in Europe, and that this appears to suggest that the British were losing faith in their future in Africa. However, the British offered to return only small portions of former German territories and, in time-honoured fashion, expected Germany's colonial appetite to be satisfied largely by concessions from Belgium and Portugal rather than from her own possessions.<sup>(32)</sup> Her determination to retain — and to develop — her African empire was undiminished when the war broke out again.

Britain also made a significant comeback in some of her main areas of informal influence. She failed to recover much ground in Brazil where a resurgence of German influence added to an already difficult situation. Greater success attended her efforts in Argentina where the United States' economic power increased rapidly in the 1920s but faded in the early 1930s. Taking advantage of Argentina's increasing dependence on the British market after 1929, Britain signed treaties with her in 1933 and 1936 which gave Argentina a generous share of the British market in return for an agreement on debt repayment, the pegging of the peso to sterling and a promise to create a central bank under the Bank of England patronage.<sup>(33)</sup>

However, the most telling example of Britain's optimistic determination to extend her economic empire was in China where Britain was faced by a rampant Japan. The latter not only resented Britain as an established power in the East but was also extremely irritated by her exclusion from many empire markets through protection and determined to compensate herself in China at Britain's expense. Despite the fact that any forward moves on her part would only provoke increased hostility from Japan, Britain followed up her success with Chiang's Nationalists in the late 1920s by encouraging the development of a central Bank, eventually persuading the Chinese to link their dollar with sterling and providing her with modest loans to aid the reform of the monetary system. And, when Japan finally declared war on China in 1937, Britain sided emphatically with the Chinese whom they expected to succeed. There seems little doubt that the force of British policy in China owed a great deal to the combination of traditional financial power in the City of London and in China with emergent industrial multinationals such as ICI and Unilever which were keen to extend their investments in China.<sup>(34)</sup>

#### IV

In the 1930s, Britain's gentlemanly capitalists, far from being overwhelmed by the tide of economic events, reacted with great vigour in establishing and expanding the sterling area and regaining some of the territory lost after 1914. What brought a halt to this revival was the coming of the Second World War. The rise of Nazi Germany and fascist Italy, together with the increasing combativeness of Japan, brought a clutch of problems in its wake which began to destabilise the sterling area well before the war broke out. Rearmament brought balance of payments problems and undermined the stability of sterling. It also increased British



dependence on the United States whose financial support was vital in the war. For this reason, Britain signed the 1938 Anglo-American trade treaty which punched the first small holes in the Ottawa preferential system.<sup>(35)</sup> Even before the war began, the resurgence in American power was undermining Britain's gains of the 1930s in places such as Argentina and Canada. Since she understood so well how war would damage her position in the world, it is not surprising that Britain was so determined on appeasement of Germany in the late 1930s or that Neville Chamberlain, the British prime minister, should have spent so long trying to convince Hitler that the only real victors in another major European conflict would be the United States and the Soviet Union.<sup>(36)</sup>

With the coming of the war, Britain became dependent for her survival on American finance. Even after the war and despite the loss of India, Britain made a serious attempt to maintain the sterling area and her position as a leading financial power. But, via the Bretton Woods Conference, the GATT system and the Marshall Aid, the United States began the process of transforming the international economic world in her own image and transforming the *Pax Britannica* into the *Pax Americana*.

## V

A reassessment of Britain's position as a world power after 1914 is now under way amongst some of the new generation of diplomatic historians in Britain. They are beginning to question the time-honoured view, put forward most recently by Paul Kennedy,<sup>(37)</sup> that Britain was a declining world power before 1945. For example, they have argued that, given the eclipse of France and Germany in the First World War and the reluctance of the United States to accept a world role after 1919, Britain had a greater influence on world events and higher prestige after the war than

she had before it.<sup>(38)</sup> A close study of British economic imperialism in this period complements this analysis, Britain's economic empire was not in terminal decline between the wars nor were Britain's elite ready to accept its dissolution. Britain's manufactured exports declined considerably between the wars, but the gentlemanly capitalists who managed Britain's affairs were far more interested in questions of global financial control than in the fate of industry whose prosperity they considered to be dependent on financial prowess. Judged by their own criteria, the rulers of Britain had considerable success. Some ground was lost in the 1920s to the United States and Japan, on the American continent and in Asia, but this must not be exaggerated and compensation was also found in Europe to some extent. In the early 1930s, Britain took advantage of the precipitate decline of the United States, and of her own rising relative importance in world trade and finance, to recapture the imperial initiative in both the formal and the informal sphere. What finally forced her into a subordinate role was the outbreak of the Second World War which made her dependent on the United States and ushered in a new phase of geopolitical history.

University of Birmingham

#### FOOTNOTES

- 1) This article is based on the analysis of imperialism offered in P.J. Cain and A.G. Hopkins, *British Imperialism: Crisis and Deconstruction, 1914-1990* (London, 1993).
- 2) A partial exception to this statement is the brilliant pioneering work on interwar imperialism by Keith Hancock, *Survey of British Commonwealth*

- Affairs*, Vol. 1, Pt.1 (Oxford, 1940) which, however, deals only with formal empire.
- 3) Assumptions of this Kind underlie the otherwise excellent work of Ian M. Drummond, *Imperial Economic Policy, 1917-1939: Studies in Expansion and Protection* (London, 1974) and R.F. Holland, *Britain and the Commonwealth Alliance, 1918-1939* (London, 1981).
  - 4) Cain and Hopkins, pp. 269-81.
  - 5) One of the few attempts to look at the interwar period in a positive light is J.G Darwin, 'Imperialism in Decline? Tendencies in Imperial Policy between the Wars', *Historical Journal*, 23 (1980).
  - 6) The most penetrating modern discussion, emphasising the importance of service growth, is C.H. Lee, *British Economic Growth since 1700: a Macroeconomic Survey* (Cambridge, 1986), Part III.
  - 7) For an explanation of the concept of 'gentlemanly capitalism' and its relation to British imperial policy before 1914, see P.J. Cain and A.G. Hopkins, *British Imperialism: Innovation and Expansion, 1688-1914* (London, 1993).
  - 8) Quoted in R.G. Boyce, *British Capitalism at the Crossroads, 1919-32: a study in Politics, Economics and International Relations* (Cambridge, 1987), pp.65-6. Boyce's book is the best guide to the political economy of the period.
  - 9) On the fortunes of what is known as invisible income, see Cain and Hopkins, *British Imperialism: Crisis and Deconstruction*, pp.40-43.
  - 10) The leading authority on the build up of debt and its consequences is Kathleen Burk, *Britain, America and the Sinews of War, 1914-18* (London, 1985). For Anglo-American rivalry in general see Frank Costigliola, *Awkward Dominion: American Political, Economic and Cultural Relations with Europe, 1919-1933* (Ithaca, New York, 1985) and Cain and Hopkins, pp.58-63.

- 11) Cain and Hopkins, pp.63-70.
- 12) See Costigliola, pp.38-9, 81-6, 106; Roberta A. Dayer, 'The British War Debts to the United States and the Anglo-Japanese Alliance', *Pacific Historical Review*, 45 (1976).
- 13) On Genoa see especially Carl Parrini, *Heir to Empire: United States Economic Diplomacy, 1916-23* (Pittsburg, 1969), Ch.6; Frank Costigliola, 'Anglo-American Financial Rivalry in the 1920s', *Journal of Economic History*, 37 (1977), pp.913-20.
- 14) On Britain's European adventures see Cain and Hopkins, pp.63-8,71.
- 15) On the German restabilisation see Michael J.Hogan, *Informal Entente: the Private Structure of Cooperation in Anglo-American Economic Diplomacy, 1918-28* (Columbia, 1977), pp.66-71. For Dominion restlessness, see L.S. Pressnell, '1925: the Burden of Sterling', *Economic History Review*, 2nd Ser. XXXI(1978), pp.71-3.
- 16) Cain and Hopkins, pp.138-9.
- 17) The most recent survey of these relations is Rory Miller, *Britain and Latin America in the Nineteenth and Twentieth Centuries* (London, 1993). See also Cain and Hopkins, Ch. 7.
- 18) See the excellent recent interpretative survey in Geoffrey Jones, *British Multinational Banking, 1850-1990* (Oxford, 1993), Chs. 5-7.
- 19) For an example see A.H. Tocker, 'The Monetary Standards of Australia and New Zealand', *Economic Journal*, 34 (1924). See also Cain and Hopkins, pp.112-3.
- 20) On India, the best guides are B.R. Tomlinson, *The Political Economy of the Raj* (London, 1979), and Clive Dewey, 'The End of the Imperialism of Free Trade: the Eclipse of the Lancashire Lobby and the Concession of Fiscal Autonomy to India', in Clive Dewey and A.G. Hopkins (eds.), *The Imperial Impact: Studies in the Economic History of India and Africa* (London, 1978). For an extended version of the argument in the text, see

- Cain and Hopkins, esp. pp.177-88.
- 21) For an extended discussion of policy in Africa, see Cain and Hopkins, pp.201-23.
  - 22) This was still believed by leading British traders in the late 1930s. See Jurgen Osterhammel, 'Imperialism in Transition: British Business and the Chinese Authorities, 1931-37', *China Quarterly*, 98 (1984), p.260. The best short survey of Anglo-Chinese relations remains Peter Lowe, *Britain in the Far East* (Manchester, 1981).
  - 23) For this interpretation of events in China, see Cain and Hopkins, esp. pp. 242-51. Also of particular interest here are: Roberta Allbert Dayer, *Bankers and Diplomats in China, 1917-25: the Anglo-American Relationship* (London, 1981); the same author's *Finance and Empire: Sir Charles Addis, 1861-1945* (London, 1988); Frank H.H. King, *The Hongkong Bank between the Wars and the Bank Interned, 1919-45: Return to Grandeur* (Cambridge, 1988); Peter G. Clark, 'Britain and the Chinese Revolution, 1925-1927,' (Ph. D thesis, University of California at Berkely, 1973); and Edmund S. K. Fung, 'The Sino-British Rapprochement, 1927-1931', *Modern Asian Studies*, 17 (1983).
  - 24) On the sterling area, see Cain and Hopkins, pp.76-82; and Ian M. Drummond, *The Floating Pound and the Sterling Area, 1931-1939* (Cambridge, 1981).
  - 25) This is the underlying theme in Drummond, *Imperial Economic Policy*, and Holland, *Britain and the Commonwealth Alliance*. The more recent work of Tim Rooth, *British Protectionism and the International Economy: Overseas Commercial Policy in the 1930s* (Cambridge, 1993), does not seriously challenge these judgements.
  - 26) Cain and Hopkins, pp. 83-93. See also the interesting analysis in Darwin, 'Imperialism in Decline?,' pp.663-7.
  - 27) Cain and Hopkins, pp.90, 132-4; Drummond, *The Floating Pound*, Ch.4.

- 28) Cain and Hopkins, pp. 114-5, 121-2, 136, 190. For an analysis of the imperialist aspect of the spread of central banking, see A.W.F. Plumptre, *Central Banking in the Dominions* (Toronto, 1940).
- 29) Cain and Hopkins, pp. 140-3. For a wide-ranging analysis of the origins of the Bank of Canada, see Michael D. Bordo and Angela Redish, 'Why Did the Bank of Canada Emerge in 1935?', *Journal of Economic History*, 47 (1987).
- 30) The best introduction to policy in India is Tomlinson, *The Political Economy of the Raj*. See also Deiter Pothermund, 'The Great Depression and British Financial Policy in India, 1929-34', *Indian Economic and Social History Review*, 18 (1981); B. Chatterji, 'Business and Politics in the 1930s: Lancashire and the Making of the Indo-British Trade Agreement of 1939', *Modern Asian Studies*, 15 (1981); Rajul Mathur, 'The Delay in the Formation of the Reserve Bank of India: the India Office Perspective', *Indian Economic and Social History Review*, 25 (1988).
- 31) Cain and Hopkins, p.232.
- 32) William Roger Louis, 'Colonial Appeasement, 1936-38', *Revue Belge de Philologie et d'Histoire*, 49 (1971); Andrew J. Crozier, *Appeasement and Germany's Last Bid for Colonies* (Basingstoke, 1988). For an overview of African policy, see Cain and Hopkins, pp.223-32.
- 33) See Miller, *Britain and Latin America*; Cain and Hopkins, esp. pp. 156-61, 165-7.
- 34) The central works on these themes are Osterhammel, 'Imperialism in Transition'; Stephen L. Endicott, *Diplomacy and Enterprise: British China Policy, 1933-1937* (Manchester, 1975); Dayer, *Finance and Empire*, Ch. 11; King, *Hongkong Bank*, Ch.8. For the context, see Cain and Hopkins, pp. 251-60.
- 35) Cain and Hopkins, pp. 93-105; B.M Rowland, *Commercial Conflict and Foreign Policy: a Study in Anglo-American Relations, 1932-1938* (New

York, 1987).

- 36) Simon Newman, *March 1939: The British Guarantee to Poland. a Study in the Continuity of British Foreign Policy* (Oxford, 1976), p.7
- 37) Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (London, 1988).
- 38) See, for example, John R. Ferris, ‘“The Greatest Power on Earth”: Great Britain in the 1920s’; and B. J. McKercher, ‘“Our Most Dangerous Enemy”: Great Britain Pre-eminent in the 1930s’, in *International History Review*, 13 (1991), pp.726-83.