

# 1909年「ロンドン宣言」とイギリス海軍

——戦時における食糧供給——

藤 田 哲 雄

(受付 2013 年 10 月 24 日)

## 目 次

はじめに

第1章 1856年「パリ宣言」——「海事革命」

第2章 1909年「ロンドン宣言」とイギリス海軍の戦略

第3章 第一次世界大戦直前・直後のイギリス農業と食糧供給

結 論

## は じ め に

15世紀以降、ヨーロッパ諸国がヨーロッパ世界のみならず非ヨーロッパ世界への軍事的経済的拡張を意図するにしたがって、経済のグローバル化は急速に進行した。やがて、18世紀以降ヨーロッパ諸国、そして後にはアメリカ合衆国の工業化の進展にともない、各国は、以前と異なり工業原料を自国領域内で量的に調達できなくなったばかりか、自国領域内で産出しない工業原料——木綿工業に欠かせない綿花、内燃機関に不可欠な石油、機械工業に欠かせない天然ゴムなど——も増加し、それらを地球的規模で掻き集める事態に陥った。経済活動をめぐるこのような環境変化に加えて、かつては自国領域内で調達可能であった穀物・各種肉類・鶏卵・乳製品などの食糧や嗜好品さえもが国民の所得向上に伴い対外依存を強めていった。この食糧と工業原料の調達をめぐる状況の変化は、大陸の過半を占める国家にも当て嵌った。広大な領土を誇る大陸国家でさえ、産業の高度化によってますます多様化する工業原料と国民の所得上昇に応じて変化する食糧（各種穀類・各種肉類・肉加工品）・嗜好品などを自給自足することが困難となり、各国は経済的相互補完関係を緊密化させざるを得なかった。注目すべきは、この緊密な経済関係を担う輸送手段は、輸送コストが掛かるだけでなく種々の障壁を抱える陸上交通ではなく、大量の物資を安価に輸送可能な海上あるいは河川通商と船舶であった。その船荷（商品）もまた15世紀の新大陸発見期の特徴である「奢侈品」——宝石・貴金属・香辛料などの小さくても高価な、少数の富裕者に人気のある商品——ではなく、食糧・工業原料・工業製品などの高張る割に低価格であるが、国民の生活と経済活

動にとって欠かすことのできない商品に大きく様変わりした。

18世紀・19世紀におけるヨーロッパ諸国・アメリカ合衆国の経済的軍事的膨脹によって、変化を余儀なくされたのは「平時（平和時）」における貿易活動を初めとした経済活動に留まらない。各国の経済的軍事的領土的膨脹が主として海洋を通じてなされるために、各国の海軍（と「私掠船」<sup>1)</sup> privateer）の役割と国家活動に占めるその比重も大きく変化しただけなく、「戦時（戦争時）」における「交戦国の権利」belligerent rights と「中立国の権利」neutral rights<sup>2)</sup> との対立もまた激化した<sup>3)</sup>。18世紀以降、優勢な海軍による公海 high sea の支配——具体的には、一定海域の軍事的支配とそれによる海上通商路の確保を意味する「制海権」command of sea 確保——を強めるイギリス（連合王国）と海軍力で劣るヨーロッパ諸国・アメリカ合衆国との「戦時（戦争時）」における海事の活動に関する国際的規制——海事の活動を規制する国際的協定である「海事法」maritime law——をめぐる対立の激化である。

イギリス海軍（と私掠船）は、18世紀以来、戦時においては交戦国の糧道を遮断する必要から、交戦国船籍船で輸送される交戦国の船荷は当然として、中立国船籍船に積まれた交戦国の船荷、交戦国船籍船に積まれた中立国の船荷に対しても臨検 visit と探索 search、武器類・皮革類・食糧などの交戦国（戦争当事国）の直接支援に繋がる戦時禁制品 contraband を拿獲 seize (capture) する権利を「交戦国の権利」として要求し、他方、中立国は戦時においても、戦時禁制品の取引を除外して自由な経済活動の権利、自由な貿易の権利を主張した。このように、制海権を有するイギリスと中立諸国との間には、戦時における海事の活動について厳しい対立が存在していたのである。

18世紀におけるイギリスとフランスとの第二次百年戦争以後、各国の経済活動がグローバル化の傾向と相互依存の関係を強める一方で、戦時において中立国の経済的権利、とりわけ貿易の権利をどのように扱うかが国際的な懸案事項となった。戦時においても交戦国の戦闘行為の全てが容認されたのではなかった。18世紀には、制海権を握るイギリスは戦時においても貿易の自由を要求する中立諸国との間で、戦時における海上貿易の規則、すなわち、戦時における中立国の権利、交戦国の権利、さらに戦時禁制品を具体的に定めた「貿易協定」

- 
- 1) 本稿では、「私掠船」privateer を次のように定義する。「交戦国（戦争当事国）から敵国の船舶を攻撃し船荷を拿獲 seize (capture) する許可を得た個人の船舶」。ヨーロッパにおける私掠船・「私掠行為」privateering の詳細に関しては、稲本守「欧州私掠船と海賊——その歴史的考察」*Journal of the Tokyo University of Maritime Science and Technology*, 5 (2009)。
  - 2) 海戦における交戦国（戦争当事国）の権利と中立国の権利、海事法 maritime law の用語とその意味については、Cf. L. A. Atherley-Jones, *Commerce in War*, London: Methuen, 1907. また、17・18世紀ヨーロッパにおける海洋航行に関する法理論については、水上千之「海洋自由の形成（一）（二・完）」『広島法学〔広島大学〕』28巻1・2号、2004年、参照。
  - 3) 中立国の定義に関しては、和仁健太郎『伝統的中立制度の法的性格——戦争に巻き込まれない権利とその条件』東京大学出版会、2010年、が詳細である。

Commercial Treaties<sup>4)</sup>を締結する一方で、イギリス以外の諸国もまた貿易協定によって戦時禁制品を定めた。さらに、中立国は戦時における中立国の貿易の権利を執拗に侵害しようとしたイギリスに対して「武装中立同盟」League of Armed Neutralityの結成（1780年）をも厭わなかったのである<sup>5)</sup>。

やがて、19世紀半ばのクリミア戦争後の1856年にヨーロッパ諸国が締結した「パリ宣言」Declaration of Parisは、永年の繋争事項であった海戦における交戦国の権利・義務と中立国の権利・義務とを定めたものである。「パリ宣言」は、従来の二国間、あるいは複数国間の貿易協定に代わり、ヨーロッパの主権国家が承認した初めての海事活動に関する国際的取り決めである。パリ宣言は海戦における交戦国と中立国との権利・義務とを定めた「海事法」のマグナカルタとも言うべき性格の国際的取り決めであり、「海事革命」Maritime Revolutionと言われる所以がここにある。

「海事革命」による紛争解決の一方で、19世紀末には海軍力の整備、具体的には新型軍艦の建造、魚雷・機雷・潜水艦などの安価かつ破壊力のある新兵器開発の波がヨーロッパ各国に加えて、アメリカ合衆国、さらには清（中国）や日本をも巻き込み世界的な動きとなった。海軍力の整備拡充は、19世紀に入り経済的相互依存関係を深めていた世界経済にとって大きな脅威となり始めた。厄介かつ深刻な事態は、「食糧」が伝統的に「戦時禁制品」と看做され、戦時においてはその取引が禁止されており、食糧自給率——重量・価額を基準として、国内消費に占める国内産食糧の比率——が低く食糧供給を外国に大きく依存する高度工業国家は戦時において飢餓の発生と政治体制の崩壊を招来しかねない<sup>6)</sup>。戦時における貿易活動の不安定化にもかかわらず、高度工業化国家は平時と同様に戦時においても経済運営と国民生活に必要な食糧・工業原料を、他ならぬ外国から大量かつ継続的に調達しなければならず、

4) 18世紀までの海事法の研究として、Cf. Carl J. Kulsrud, *Maritime Neutrality to 1780: A history of the main principle governing neutrality and belligerency to 1780*, Boston: Little, Brown, and Co., 1936.

5) 18世紀末の「武装中立同盟」に関しては、Cf. Sir Francis Piggott and G. W. T. Omond, *Documentary History of the Armed Neutralities 1780 and 1800*, London: London University Press, 1919. 17・18世紀において、イギリスをはじめとしてヨーロッパ各国が締結した取り決めについては、cf. *A Collection of all the Treaties of Peace, Alliance, and Commerce, between Great Britain and other Powers: from the treaty signed at Munster in 1648, to the treaties signed at Paris in 1783: to which is prefixed, A Discourse on the Conduct of the Government of Great Britain in respect to Neutral Nations*, by Right Hon. Charles Jenkinson, London: J. Debrett, 1785, 3 vols.; *A Collection of Publick Acts and Papers, relating to the principles of armed neutralities, brought forward in the years 1780 and 1781*, London: J. Hatchard, 1801; Robert Ward, *A Treatise of the Relative Rights and Duties of Belligerent and Neutral Powers, in Maritime Affairs*, London: J. Butterworth, 1801.

6) Sir William Crookes, *The Wheat Problem*, London: John Murray, 1899, pp. 4–5, 96. この時期、食糧を海外に依存していたイギリスで、食糧確保が大きな政治問題となった背景には、列強の軍備拡張とりわけ海軍力の拡充と戦時禁制品の取扱いがあった。

それら食糧・工業原料輸入代金の支払いのためにも多額の決済資金が必要となる<sup>7)</sup>。確かに、戦時の際に国内で調達する種々の物資（商品）・サービスの購入に対しては、政府が国内で調達可能な租税あるいは国債で対応可能であるが<sup>8)</sup>、国外（海外）で調達しなければならない種々の物資・サービスに対しては、金 gold、自国の輸出品、在外資産が欠かせないし、そして政府間借款に依存しなければならない事態も出現する。

自由貿易政策に拠るイギリスは綿花などの工業原料を海外に全面的に依存する状態であったが、食糧の分野においても、19世紀半ばには輸入量が国内生産量を上回ったと推測される<sup>9)</sup>。19世紀末以降には、海外諸国、中でも新大陸から低価格穀物輸入が著増した結果、国内農業のうち穀物生産農業が長期不況に陥り<sup>10)</sup>、農場経営者は経営コスト削減のために穀物生産から牧畜業・牧草地化への転換を推し進めた。その結果、イギリスは、カラス麦 oat を除く、小麦 wheat・ライ麦 rye などの食用穀物、大麦 barley などの飼料用・醸造用穀物の生産も沈滞したばかりか、穀物生産から牧畜業への農業構造の転換にもかかわらず、トウモロコシ maize・米 rice などの野菜類、砂糖・コーヒー・茶などの嗜好品は当然として、牛・豚・羊・家禽 poultry などの各種肉類、ハム・ベーコンなどの肉加工品、鶏卵、牛乳・チーズ・バターなどの各種乳製品も海外依存を愈々深めていく「輸入経済」Import Economy に傾斜したのである<sup>11)</sup>。なかでも、小麦、ベーコン、チーズの国内自給率を熱量（カロリー calorie）

7) 「輸入経済」のイギリスは、第一次世界大戦に突入するや、戦時経済による国内生産・消費活動の活発化によって物資の輸入が減少せず、輸入代金支払いも減らなかった。そのため政府は、早くも1915年8月には、輸入の抑制、とりわけ消費財の輸入を抑えて、国際収支を改善する必要に迫られた。Cf. W. S. Churchill, For the Information of Members of the War Policy, 12 August 1915, in Martin Gilbert, ed., *Winston S. Churchill, vol. III, Companion Part 2*, London: Heinemann, 1972, pp. 1132–34.

8) 拙著『イギリス帝国期における国家財政運営』ミネルヴァ書房、2008年、参照。

9) Joseph Fisher, *Where shall we get meat? The food supplies of Western Europe*, London: Longmans, 1865. この時点では農業生産に関する統計情報は存在せず、国内の農業生産物に関する統計情報は推計値であった。

10) 19世紀末の農業不況に関しては、Cf. P. J. Perry, ed., *British Agriculture 1875–1914*, London: Methuen, 1973. 邦語研究として、椎名重明『近代的土地所有』東京大学出版会、1973年。

11) Mancur Olson, Jr., *The Economics of the Wartime Shortage: A history of British food supplies in the Napoleonic War and in World Wars I and II*, Durham: Duke UP., 1963, pp. 73–4; Martin Doughty, *Merchant Shipping and War: A study of defence planning in twentieth-century Britain*, London: Royal Historical Society, 1982, pp. 1–9; David French, *British Economic and Strategic Planning 1905–1915*, London: George Allen & Unwin, 1982, pp. 12–4; L. Margaret Barnett, *British Food Policy during First World War*, London: George Allen & Unwin, 1985, pp. 3–6; Avner Offer, *The First World War: An agrarian interpretation*, Oxford: Clarendon Press, 1989, pp. 81–92. 1870年代には、イギリスは大量の食糧・工業原料供給を海外に依存する「輸入経済」となっていた。cf. Stephen Bourne, *Trade, Population and Food: A series of papers on economic statistics*, London: George Bell and Sons, 1880; R. Henry Rew, *Food Supplies in Peace and War*, London: Longmans, Green, 1920, pp. 7–29. イギリスの農業生産とりわけ、19世紀末以降における穀物生産の停滞と穀物・食肉・乳製品・嗜好品の国内生産量と海外依存（輸入量）に関する統計情報は、cf. [British]P[arliamentary]P[apers], 1905[Cd.2643], R[oyal]C[ommission]on Supply ↗



ベースで計算すると、1909–1913年平均で、それぞれ19%、26%、21%と低かった。ただし、ジャガイモ、ミルクの自給率は高い<sup>12)</sup>。これに対して、急速な工業化を進め、イギリスと同様に食糧・工業原料の海外依存を強めた第二帝政期のドイツは、イギリスとは異なり農業保護政策を採用し、国内農業、とりわけ穀物生産を一定レベルに維持することが出来たが、そのドイツでさえ食糧や工業原料の供給を外国に依存する傾向を強めていき<sup>13)</sup>、パンブラック・ブレッド（黒パン）の原料であるライ麦の自給率は高いが、ホワイト・ブレッド（白パン）の原料である小麦の自給率は

of Food and Raw Material in Time of War, Report, pp. 6–18; PP, 1912–13[Cd.6320], *Final Report on the First Census of Production of the United Kingdom* (1907), pp. 442–90; PP, 1915[Cd.8123], Dominions R. C. on Natural Resources, Trade, and Legislation of Certain Portions of His Majesty's Dominions, *Memorandum and Tables relating to the Food and Raw Material Requirements of the United Kingdom*; PP, 1916[Cd.8421], A Committee of the Royal Society, *The Food Supply of the United Kingdom*. 1905年の『戦時における食糧・工業原料供給調査委員会報告書』は第一次世界大戦最中の1918年に、『戦時経済叢書』の1巻としてドイツ語訳（部分訳）が出された。Bernhard Harms, hrsg., *Bericht der Royal Commission on Supply of Food and Raw Material in Time of War 1903*, Jena: Verlag von Gustav Fischer, 1918. 議会資料ではないが、関税改革同盟 Tariff Reform League の『農業調査報告書』も有益である。cf. Tariff Commission, vol. 3: *Report of the Agricultural Committee with Appendix*, London: P. S. King & Son, 1906. 第一次世界大戦期のイギリス農業生産と農業政策については、cf. Benjamin Hibbard, *Effects of the Great War upon Agriculture in the United States and Great Britain*, New York: Oxford UP., 1919; Thomas H. Middleton, *Food Production in War*, Oxford: Clarendon Press, 1923; P. E. Dewey, *British Agriculture in the First World War*, London: Routledge, 1989; Andrew F. Cooper, *British Agricultural Policy 1912–36: A study in Conservative politics*, Manchester: Manchester UP., 1989. 森建資『イギリス農業政策史』東京大学出版会, 2003年, 同「イギリス帝国の農業問題」, 佐々木雄太編著『イギリス帝国と20世紀第3巻：世界戦争の時代とイギリス帝国』ミネルヴァ書房, 2006年, 所収, 参照。

- 12) Dewey, *British Agriculture in the First World War*, p. 16, Table 2.7. 元資料は、PP, 1916[Cd.8421], A Committee of the Royal Society, *The Food Supply of the United Kingdom*, Appendix IA.

- 13) Percy Ashley, *Modern Tariff History: Germany-United States-France*, London: John Murray, 1904, p. xvi; PP, 1916[Cd.8305], Prefatory Note of Earl of Selborne to Thomas H. Middleton, *The Recent Development of German Agriculture*. セルボーン農相（農務大臣 President of Board of Agriculture and Fisheries）は、ドイツが1895年から1915年間の農業保護政策によって耕作地面積の拡大と食糧（穀物）生産を増加させ、食糧自給の比率を高めたと評価している。ドイツ農業の海外依存度と第一次世界大戦前・戦中のドイツ農業の発展と崩壊とについては、cf. PP, 1916[Cd.8305], Thomas H. Middleton, *The Recent Development of German Agriculture*, pp. 11–2; Prof. Paul Eltzbacher, ed., *German's Food: Can it last? Germany's food and England's plan to starve her out*, London: University of London Press, 1915, pp. 41–4; PP, 1919[Cmd.280], Ernest Starling, *Report on Food Conditions in Germany, with memoranda on agricultural conditions in Germany by A. P. McDougall*; Joe Lee, *Administrators and agriculture: aspects of German agricultural policy in the First World War*, in J. M. Winter, ed., *War and Economic Development: Essays in Memory of David Joslin*, Cambridge: Cambridge UP., 1975. 第一次世界大戦勃発直後に出版されたエルツバッハの著作は、経済封鎖下のドイツ国民の生命を維持すべく、「栄養学」nutrition 的観点から平均的国民一人当たり必要な摂取食品量・栄養素（タンパク質・脂肪・炭水化物）と熱量とを計算し、食糧確保策を提言したもの。イギリスでも彼の栄養学的分析に倣って食糧研究が始まり、穀物とりわけ小麦などの食用穀物の増産、換言すれば「牧畜」ではなく「穀物生産」に力点を置いたイギリスの食糧生産計画、農業政策に影響を与えた。cf. T. B. Wood and F. G. Hopkins, *Food Economy in War Time*, London: Cambridge UP., 1915; PP, 1916[Cd.8421], ↗

低下した<sup>14)</sup>。留意すべきは、ドイツに限らず、オランダ・ベルギーを含む北海沿岸地域は小麦の生産量が少ない地域であると同時に人口稠密な工業地域であり、小麦・小麦粉の継続的輸入が国民生活に不可欠な地域でもあった<sup>15)</sup>。

19世紀末以降における各国経済の相互依存関係の深化と各国における海軍力整備とは、一方で国の生命線 *life line* を防衛する海軍力の更なる整備・拡充を求める声と、他方で、経済的依存関係の深化と破壊力を飛躍的に増加させた兵器の出現を勘案して、破壊的な被害を齎す戦争がもはや不可能であるとする主張とが時を同じくして生まれることになった。19世紀末のロシアで鉄道王・銀行家として有名であったユダヤ人のイヴァン・ブロッホ I. S. Bloch<sup>16)</sup> が世界経済に関する統計情報を駆使して分析した結果、彼は近い将来予想される戦争が経済的相互依存関係を根底から断絶させ、工業国家が戦時において食糧・工業原料を自国領域内で自給自足することができず、結果的に戦争が不可能であるとの結論に至ったのである。

やがて、迫りくる大規模な戦争の暗い影のなかで、ヨーロッパ諸国は軍縮・戦時における規則作成に着手し始めた。1899年にオランダのハーグで開催された第一回国際平和会議で各国は、戦時における軍事行動に関する国際的取り決めに向けての行動を開始し、1907年にハーグで第二回国際平和会議が開催され、陸上・海上での戦争の際の中立国・交戦国の権利、さらには、戦時拿獲物 *prize* に関する国際的取り決めと国際戦時拿獲審検所 *International Prize Court* の設立が話し合われた。この第二回国際平和会議を受けて、1908年12月から翌1909年2月にかけてロンドンでイギリスの自由党内閣も参加した「国際海軍会議」*International Naval Conference* が開催され、「海戦法に関するロンドン宣言」*Declaration of London* が戦時における交戦国と中立国との権利・義務、合法的「海上封鎖」*blockade*、「戦時禁制品」*contraband of war* などの基本的概念を詳細に定義し、海戦における中立国・交戦国の権利・義務に関する国際的な取り決めとなったのである。

↙ A Committee of the Royal Society, *The Food Supply of the United Kingdom*; T. B. Wood, *The National Food Supply in Peace and War*, London: Cambridge UP., 1917; Middleton, *Food Production in War*, pp. 9, 85–6; Lord Ernle, *Whippingham to Westminster: The reminiscences of Lord Ernle (Rowland Prothero)*, London: John Murray, 1938, pp. 282–83. ガーシュエンクロンに拠れば、1914年以降、ドイツの農業関税は食糧自給に重要な役割を果たした優れた政策とする主張が定型となった。cf. Alexander Gershenkron, *Bread and Democracy in Germany*, Berkeley: University of California Press, 1943, p. 87.

- 14) イギリスでは白パン（小麦）に比して安価な食物と看做されている黒パン（ライ麦）が、第一次世界大戦前のドイツ諸都市では、労働者階級に限らず一般的に食されていた。The Tariff Reform League, *Reports on Labour and Social Conditions in Germany*, London: Tariff Reform League, vol. 1, 1910, pp. 60–1, 298. 関税改革同盟の『報告書』は保護貿易政策の下での食糧価格の水準に関心を寄せている。
- 15) Crookes, *The Wheat Problem*, p. 11, Table III. 第一次世界大戦でドイツが小麦輸入国ベルギーを占領したことにより、ドイツは占領地の食糧供給に大きな負担を払うことになる。
- 16) Ivan S. Bloch, *The Future of War in its Technical Economic and Political Relations; Is war now impossible?* New York: Doubleday and McClure, 1899. 本書は簡約版。

本稿の目的は19世紀から第一次世界大戦時におけるイギリス海軍の戦略目的の分析ではない。本稿は、19世紀以降、ヨーロッパ経済をはじめとして世界の経済がグローバル化を進め、各国が経済的相互依存関係を強める中で、戦時における海軍の軍事行動を国際的に規制する動き、具体的には、クリミア戦争終結後の1856年の「パリ宣言」から1909年の「ロンドン宣言」に至る、戦時における中立国の貿易の権利と交戦国（戦争当事国）の海上封鎖・禁制品拿獲による経済封鎖（糧道遮断戦術）との対立関係を分析し、第一次世界大戦期、1916年末、におけるドイツ・イギリス双方の経済封鎖の中で深刻化したイギリスの食糧供給・農業問題を扱うものである。とりわけ、ドイツとの戦争が不可避と看做され始めた1909年に自由党内閣が「ロンドン宣言」に署名するや、イギリスの海運業界、各地の商業会議所 Chamber of Commerce、海軍増強を求める「海軍同盟」Navy League、一部の海軍軍人は、「ロンドン宣言」が国の経済的存続を危うくするものであると政府を厳しく批判し、貴族院もロンドン宣言署名に伴う国内法の整備を拒否したのである<sup>17)</sup>。本稿はこの背景にある、戦時における中立国・交戦国の双方の権利・主張を分析することにより、第一次世界大戦直前のイギリスの貿易構造、第一次世界大戦期、1916年末のイギリスの食糧供給政策とイギリス海軍の戦略との関連を明らかにするものである<sup>18)</sup>。明らかなことは、第一次世界大戦前の世界では、戦時と謂えども各国の海軍が中立国の貿易の権利を無視・侵犯し、中立国船籍船に対して如何なる戦闘行為を加えようとも国際法上合法であると言うことはなかった<sup>19)</sup>。戦争は無法状態ではない。

17) *Debates in the British Parliament 1911–1912 on the Declaration of London and Naval Prize Bill*, Washington: G[overnment]P[rinting]O[ffice], 1919.

18) わが国の西洋史学界・社会経済史学界では、現代史の分野を除外して「戦争」に関する本格的研究は極めて少なく、本稿が扱うイギリス海軍の戦略とりわけ港湾・沿岸に対する海上封鎖・禁制品の拿獲に関しては、イギリス帝国主義研究の進展にもかかわらず、皆無と言っても過言ではない。海上封鎖に関しては、高橋文雄「経済封鎖から見た太平洋戦争開戦の経緯——経済制裁との相違を中心として——」『戦史研究年報〔防衛省防衛研究所〕』14号、2011年3月、参照。論文は、主として、太平洋戦争に至る過程でアメリカ合衆国が採用した経済封鎖 blockade を扱ったもの。また、経済封鎖の変容については、新井京「封鎖法の現代的『変容』」村瀬信也・真山全編『武力紛争の国際法』東信堂、2004年、所収、参照。なお、筆者は、19世紀末から20世紀初頭イギリス海軍の戦略に関して以下の論文を明らかにしている。「19世紀末農業不況と第一次世界大戦前のイギリス海軍予算」『経済科学研究〔広島修道大学〕』14巻1号、2010年9月、「世紀転換期におけるイギリス海軍予算と国家財政」『経済科学研究』15巻2号、2012年2月、「設計技師ホワイトとイギリス海軍増強 1885–1902年」『経済科学研究』16巻2号、2013年2月。

19) 本稿に関わりの深い論文集である、田所昌幸編『ロイヤル・ネイヴィーとパクス・ブリタニカ』有斐閣、2006年、に一言触れておこう。本書の構成と執筆目的は、「19世紀ロイヤル・ネイヴィーとイギリス外交についての鳥瞰的な構図」が提示されている序章（田所昌幸）と「あとがき」（田所昌幸）が明確に語っているように、「二次資料に依拠し」「ロイヤル・ネイヴィー」を通じて19世紀の世界秩序（パクス・ブリタニカ）を明らかにした論文集である。序章では19世紀末の海軍拡張に触れ、「その時期にはむしろ長きにわたって続いてきたシー・パワーの優位の時代が〔19世紀における陸上交通、とりわけ鉄道の飛躍的發展によってイギリス海軍が伝統的に得意としてきた敵国の港湾施設の海上封鎖戦術は戦略的有効性を失ったために〕」終わりを告げつつあった

## 第1章 1856年「パリ宣言」——「海事革命」

戦時における海軍の役割 まず、戦時における海軍の軍事的役割について触れておこう。海戦などに携わる海軍の役割は、敵地の占領などを行う陸軍と異なり、(1) 海戦（艦隊決戦）、(2) 要塞の攻撃、(3) 交戦国の糧道遮断（海上封鎖）に限定される。(3) は具体的には、(a) 港湾・沿岸の軍事的封鎖を通じた経済的圧迫・住民の威嚇、(b) 海上での物資（商品）拿獲を意味する。したがって、戦時における海軍の主要な軍事的役割は、(1) 海戦、(a) 港湾・沿岸の軍事的封鎖、(b) 海上での物資（商品）拿獲、など比較的限定された領域である<sup>20)</sup>。

海事法 **maritime law** の成立 戦時における海軍の戦闘行為を国際的に取り決め、海事法の

のである」。田所昌幸編『ロイヤル・ネイヴィーとパクス・ブリタニカ』有斐閣、2006年、17頁。引用文中の〔 〕内は引用者の註記。以下同様。「強大な大陸国家が鉄道網の拡大によって陸軍力を強めていく中で、海軍力が影響を及ぼしう範囲が狭まっていった」（同書、174頁）。「第一次世界大戦が勃発するころまでには、ロイヤル・ネイヴィーはドイツの封鎖を断念せざるをえなくな〔った〕」（同書、19頁）、とイギリス海軍の軍事的限界を指摘している。しかし、論文集では、1856年「パリ宣言」から1909年「ロンドン宣言」に至る「海事法」——軍事と外交が交錯する領域——の動向に何も触れていない。論文集の指摘に反して、第一次世界大戦においてもイギリスの「敵国の港湾施設の海上封鎖戦術は戦略的有效性を失った」ことはなく、イギリスはドイツ経済圏に属し、中立的立場のスカンジナビア諸国、スウェーデン、ノルウェー、ならびにアメリカ合衆国とドイツ本国とを結ぶ北海経由の海上通商路の軍事的遮断に加えて、外交的手段を用いた中立国とドイツとの経済関係断絶を画策し、軍事と外交の両面からドイツの経済封鎖を強化しようとした。Cf. Rear-Admiral Montagu W. W. P. Consett, *The Triumph of Unarmed Forces (1914–1918)*, London: Williams and Norgate, 1923; A. C. Bell, *A History of the Blockade of Germany, and of the Countries associated with her in the Great War: Austria-Hungary, Bulgaria, and Turkey 1914–1918*, London: HMSO, 1937; Marion C. Siney, *The Allied Blockade of Germany 1914–1916*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1957; Offer, *The First World War*; Eric W. Osborne, *Britain's Economic Blockade of Germany 1914–1919*, London: Frank Cass, 2004. 戦時中の経済封鎖によって惹起されたドイツ国民の飢餓に関する邦語研究として、藤原辰史『カブラの冬——第一次世界大戦期ドイツの飢餓と民衆』人文書院、2011年、参照。最近、リジー・コリンガム、宇丹貴代美・黒輪篤嗣訳『戦争と飢餓』河出書房新社、2012年、が出た。注意すべきは、ドイツに対する食糧封鎖 food blockade は1918年11月の「休戦」armistice 以後も継続され、翌年7月に漸く解除されたが、その間に飢餓状態も続いた、ことである。cf. N. P. Howard, *The Social and political consequences of the allied food blockade of Germany, 1918–19*, *German History*, 11 (June 1993). なお、ベルの著作は1961年まで機密文書扱いであったが、1943年にはドイツ語訳（部分訳）が出された。A. C. Bell, bearbeitet und eingeleitet von Professor Dr. Victor Boehmert, *Die Englische Hungerblockade im Weltkrieg 1914–15*, Essen: Essener Verlagsanstalt, 1943. 第一次世界大戦期におけるドイツ経済封鎖を研究したシニーの著作は、第一次世界大戦期の未公開公文書の公開が本格化する——1960年代——直前の1957年に出版されたために、未公開史料を充分利用できなかったばかりか、ベルのドイツ語版を参照せざるを得なかった。cf. Siney, *The Allied Blockade of Germany 1914–1916*, p. 310, n. 5.

- 20) H. A. Munro-Butler-Johnstone, *Handbook of Maritime Rights, and the Declaration of Paris considered*, London: W. Ridgeway, 1876, pp. 2–3. わが国の西洋史研究とりわけイギリス帝国史研究において「海軍」に触れる研究は多いものの、海軍の「軍事的役割」に関しては不明瞭な叙述に終わっている。



「マダナカルタ」とも言うべき歴史的地位を占めているのが、クリミア戦争<sup>21)</sup>を契機として1856年にヨーロッパ諸国が締結した「パリ宣言」Declaration of Parisである。パリ宣言は、クリミア戦争終結後の1856年にヨーロッパの諸国、すなわち、オーストリア・ハンガリー、フランス、イギリス、プロシア、ロシア、サルディニア、そしてトルコ（オスマン帝国）が締結し発効した。パリ宣言は長年激しい対立があった、戦時における中立国の権利・義務と交戦国（戦争当事国）の権利・義務との利害調停を図るために合法的海上封鎖、戦時禁制品の拿獲を規定し、それまでの二国間協定に代わって初めて複数の主権国家が締結した本格的な「海事法」maritime lawであった。パリ宣言が「海事革命<sup>22)</sup>」Maritime Revolutionと呼ばれる所以でもある。

パリ宣言の内容に触れる前に、パリ宣言以前にヨーロッパ諸国が戦時における中立国・交戦国（戦争当事国）の権利・義務、戦時における中立国・交戦国の権利として主張してきた言説の内容、ならびに中立国・交戦国の対立点に触れておこう。古代から戦時における中立国の権利として、「自由船自由品」「Free ship, free goods」の原則があり、中立国は戦時禁制品を除外して、中立国船籍船が戦時においても自由な貿易——本国と植民地の間、植民地と植民地の間、本国内の貿易——を行うことができると主張してきた<sup>23)</sup>。その結果、「交戦国船籍船に搭載された中立国の船荷は自由。中立国船籍船に搭載された交戦国の船荷は拿獲となりうる。拿獲された中立国船籍船は返還される<sup>24)</sup>」、と言う原則が確立された。この中立国の権利主張は近代に引き継がれることになる<sup>25)</sup>。

近代に入り、イギリス（イングランド）がスペインから制海権を奪取して以降、イギリスは、交戦国の権利 belligerent rights として、戦時において交戦国の港湾・沿岸をイギリス海軍（と私掠船）とによって海上封鎖する権利を主張し、交戦国の海上通商路を断絶し、交戦国と中立国との間の貿易活動に干渉することで、交戦国の経済的封鎖を目睹した。17世紀以来、ヨーロッパ主権国家が間断なき戦争状態に突入した中で、制海権を握るイギリスは、交戦国の権利として、戦時における海上貿易活動への軍事的干渉を重要戦略と看做し、海軍（と私掠船）を用いた交戦国の港湾・沿岸の海上封鎖に加えて、交戦国船籍船に搭載された交戦国の船荷の拿獲は当然として、あるいは、中立国船籍船の積み荷の臨検・探索の権利、交戦

21) クリミア戦争におけるイギリス海軍の公式記録は、Cf. D. Bonner-Smith and Captain A. C. Dewar, eds., *Russian War, 1854 & 1855: Baltic and Black Sea, official correspondence*, London: Navy Records Society, 1943–44, 2 vols.; Captain A. C. Dewar, ed., *Russian War, 1855: Black Sea, official correspondence*, London: Navy Records Society, 1945.

22) Bernard Semmel, *Liberalism and Naval Strategy: Ideology, interests, and, sea power during the Pax Britannica*, London: Allen & Unwin, 1986, ch. 4.

23) Ward, *A Treatise of the Relative Rights and Duties of Belligerent and Neutral Powers*, p. 1.

24) Kulsrud, *Maritime Neutrality to 1780*, p. 113.

25) Kulsrud, *Maritime Neutrality to 1780*, p. 116.

国の船荷 *enemy-owned cargo* を拿獲する権利を主張し、従来、交戦国船籍船に積まれた中立国の船荷は拿獲の対象とはなっていなかったが、1650年代以降、拿獲の対象となり得るとされた<sup>26)</sup>。一方、これに対して、オランダ、デンマーク、スウェーデンやプロイセンは、戦時における「貿易の自由・航行の自由」「自由船自由品」を古代から受け継がれてきた中立国の権利であるとして強く要求し、イギリスと鋭く対立した。中立国は、戦時においても「公海」*high sea* における「航行の自由」*freedom of sea*、中立国の貿易の権利として「自由品」*free goods* 取引の権利を主張し、中立国の主張・利害は交戦国の主張と激しく対立していたのである。

この交戦国と中立国の両利害を調整する「1756年ルール」が作成されるに至った。「1756年ルール」とは、「平時に貿易関係のない国が戦時に交戦国と貿易関係を結ぶことはできない」、と言うものである。イギリスは戦時にこれを根拠に、たとえ中立国船籍船であっても、平時に交戦国と取引のない中立国が交戦国の船荷を輸送する場合、船荷が拿獲の対象となり得ると主張した<sup>27)</sup>。

しかし、「1756年ルール」成立後にもイギリスと植民地アメリカとの間で、政治的経済的対立が激化し、イギリスが戦時における中立国の権益・貿易活動に制約を加えるや、ヨーロッパ諸国、とりわけ、ロシア、デンマーク、スウェーデンは、制海権を有するイギリスに対抗し「武装中立国家連合」*League of Armed Neutralities* を結成し、戦時における公海航行の自由・貿易活動の自由を強力に要求することさえ躊躇しなかった。やがて、交戦国の権利を強く主張するイギリスに対抗し、戦時における中立国の権利（公海における航行の自由・貿易活動の自由）を強力に訴えるこれらヨーロッパ諸国にアメリカ合衆国が加わることになる。この過程で、ヨーロッパ諸国は、それぞれ各国独自に、戦時における海上貿易活動の在り方、具体的には交戦国の権利 *belligerent rights*、中立国 *neutralities* の権利、海上封鎖 *blockade* の意味確定、戦時禁制品 *contraband*、自由品 *free goods* の詳細な規定をイギリスとの間の「貿易協定」*commercial treaties* に盛り込み、承認したのである<sup>28)</sup>。

このように、戦時における「海上封鎖」あるいは「戦時禁制品」の拿獲に関する交戦国の権利主張と、戦時における中立国の貿易の自由の権利主張とは激しく対立していたが、この利害対立をいかに調整し、実効性ある国際的な取り決め（条約）にするのが1856年の「パリ宣言」*The Declaration of Paris* の目的であった。

26) Kulsrud, *Maritime Neutrality to 1780*, p. 155.

27) Kulsrud, *Maritime Neutrality to 1780*, p. 99; Nicholas Tracy, ed., *Sea Power and the Control of Trade*, Aldershot: Navy Records Society, 2005, pp. xvii–xviii.

28) [Charles Jenkinson], *Discourse on the Conduct of the Government of Great Britain*, London: R. Griffiths, 1758; Bell, *A History of the Blockade of Germany*, p. 2.

「パリ宣言」は以下の条文から構成されている<sup>29)</sup>。

- (1) 「私掠行為」 **privateering** は、現在も将来も禁止される。
- (2) 中立国の旗章を掲げた中立国の船舶に搭載された交戦国の船荷（商品）は、戦時禁制品 **contraband** を除外して拿獲できない。
- (3) 交戦国の旗章を掲げた船舶に搭載された中立国の船荷（商品）は、戦時禁制品を除外して交戦国によって拿獲されない。
- (4) 「海上封鎖」 **blockades** はそれが拘束力をもつためには、「実効」 **effective** を伴わなければならない。すなわち、交戦国の港湾・沿岸への接近を実際に防ぐに足る充分な「戦力」 **a force** によって維持されなければならない。

パリ宣言の条文を分析し、宣言に内蔵される問題点を指摘しておこう。明らかなように、パリ宣言は合法的海上封鎖の規程と海上封鎖概念の中心である戦時禁制品の拿獲に関する規程から成り立っている。まず、「私掠行為」について。18世紀以来、イギリス海軍とともに交戦国の糧道遮断を担い、戦時禁制品の拿獲を行ってきた「私掠船」の行為、「私掠行為」は1856年のパリ宣言をもって、以後、非合法的と看做された<sup>30)</sup>。

次いで、条文の（2）（3）は中立国船籍船に搭載された交戦国の船荷の拿獲、交戦国船籍船に搭載された中立国の船荷拿獲に関する規程を見ておこう。とりわけ、（2）の条文は18世紀にイギリスが交戦国の権利として主張してきた論点であり、これが公に承認された。しかし、この条文の問題点は、「戦時禁制品」 **contraband** に関する定義が無いことである。18世紀において、イギリスをはじめとしてヨーロッパ諸国は貿易協定を締結する際に、「戦時禁制品」を具体的詳細に規定していたが、1856年のパリ宣言には肝心の「戦時禁制品」規程が無いのである。そのために、イギリス本国では海上封鎖の目的達成・実効性に疑問が投げかけられることになる。

では、条文の（4）に示された「実効的封鎖」 **effective blockades** とは何か。パリ宣言が出された当時、軍事的経済的戦術としての海上封鎖 **blockade** には幾つかの種類があった。19

29) 「パリ宣言」のテキストは、Cf. Norman Bentwich, *The Declaration of London, with an introduction and notes and appendices*, London: Effingham Wilson, 1911, Appendix C; Sir Francis Piggott, *The Declaration of Paris 1856: A study*, London: University of London Press, 1919; Carleton Savage, *Policy of the United States toward Maritime Commerce in War*, Washington: GPO, 1934, vol. 1, p. 76. 「パリ宣言」に関する解説書として、cf. Johnstone, *Handbook of Maritime Rights, and the Declaration of Paris*. 「パリ宣言」が内包する問題点については、cf. T. H. Bowles, *The Declaration of Paris of 1856*, London: Sampson Low, Marston and Co., 1900; Nicholas Tracy, ed., *Sea Power and the Control of Trade: Belligerent rights from the Russian War to Beira Patrol, 1854–1970*, London: Navy Records Society, 2005.

30) 稲本「欧州私掠船と海賊」50頁、参照。しかし、パリ宣言以降においても、大陸諸国では「商船」 **merchantmen** を「軍艦」 **warships** に「転換する」 **convert** 行為が絶えなかった。Cf. Bentwich, *The Declaration of London*, pp. 12–3.

世紀前半までの海上封鎖は実態として以下の2種類が主流であった。(a)「擬制封鎖」quasi-blockade; fictitious blockadeあるいは「紙上封鎖」paper blockade<sup>31)</sup>と、(b)「巡邏封鎖」cruiser blockadeである。(a)は戦争勃発に際して国家が交戦国の港湾・沿岸の「海上封鎖」を宣言することで、海上封鎖を実現する。(b)は軍艦を封鎖海域に実際に巡邏(パトロール)させることで海上封鎖を実現するものである。この2種類の海上封鎖が1856年のパリ宣言までの主流であった。

これに対して、パリ宣言で認められた「合法的」legalな海上封鎖とは港湾・沿岸に交戦国の軍艦を常時配置し、軍事力によって海上通商路を「実効的」effectiveに「封鎖」blockadeするものである。その結果、それまで頻繁に採用されていた「紙上封鎖」「巡邏封鎖」あるいは「擬制封鎖」は合法的な海上封鎖とは認められなくなったのである<sup>32)</sup>。

しかし、北海・バルト海地域など気象条件が極めて厳しい海域を「実効封鎖」するためには、それまでの「紙上封鎖」「巡邏封鎖」とは異なり、多数の艦船を本国から常時派遣し、交戦国の港湾・沿岸に近接する海路を遮断する必要があるが、この海域で通年でかかる軍事作戦を展開することは不可能と考えられていた<sup>33)</sup>。「封鎖」が「実効」的であるためには、常時、戦力を交戦国の沿岸・海上に配置する必要があることに加えて、それまでイギリス海軍の基本戦略であった「紙上封鎖」が非合法的封鎖と認定され、否定されたことから、イギリス本国では、海上封鎖の新規程は中立国の要求に過剰に配慮したものである、として政府批判が生まれた<sup>34)</sup>。

さらに、パリ宣言では認められなかった事項がある。「継続航海の原則」doctrine of continuous voyageである。中立国船籍船が戦時禁制品を中立国の港から中立国の港に輸送する場合、交戦国はこの船舶に搭載された戦時禁制品に手出し(拿獲)ができない。交戦国は拿獲の危険性のない中立国で戦時禁制品を容易に入手可能な状態が生まれ、この可能性は陸上輸送網の発展、とりわけ、ヨーロッパ大陸における鉄道網の発展によって拍車がかかった。これに対して、18世紀以来イギリスは、「継続航海の原則」、すなわち、船舶の最終目的地の観点から、船舶が航海の途中で最終目的地以外の港(中立国)に立ち寄り・船荷の積み替えをしようとも、航海voyageを単一の航海a single voyageと看做し、中立国船籍船の臨検・探索によって、交戦国に輸送される戦時禁制品の拿獲が可能である、と主張した<sup>35)</sup>。しかし、

31) Johnstone, *Handbook of Maritime Rights, and the Declaration of Paris*, p. 3; Piggott, *The Declaration of Paris 1856*, p. 201. 海上封鎖の種類に関しては、高橋「経済封鎖から見た太平洋戦争開戦の経緯」参照。

32) Johnstone, *Handbook of Maritime Rights, and the Declaration of Paris considered*, pp. 3–4; Piggott, *The Declaration of Paris 1856*, pp. 180, 181.

33) Johnstone, *Handbook of Maritime Rights, and the Declaration of Paris considered*, p. 4.

34) Cf. Semmel, *Liberalism and Naval Strategy*, p. 19.

35) 「継続航海の原則」に関しては、Cf. Atherley-Jones, *Commerce in War*, pp. 253–83.



「継続航海の原則」はパリ宣言に盛り込まれなかったのである。パリ宣言に内蔵されるこれらの問題点から明らかなことは、海戦における「海上封鎖」と「戦時禁制品」との論理的関係である<sup>36)</sup>。

「海上封鎖」と「戦時禁制品」との論理的関係を示せば次のようになる。

- (1) パリ宣言では、「海上封鎖」**blockade**が「実効的」**effective**かつ「合法的」**legal**であるためには、「紙上」**paper**,あるいは「擬制」**fictitious**的封鎖ではなく、「海軍力」**naval power**, 具体的には「艦隊」**fleet**による封鎖でなくてはならない、と規程された。
- (2) 「海上封鎖」の中核的概念は、海上通商路で輸送される「船荷（商品）」**commodities**の性格である。船荷は、後の1909年には、(a)「無条件」**unconditional**,あるいは「絶対的禁制品」**absolute contraband**すなわち、平和目的の船荷（商品）ではなく、純粋に軍事的性格を有する船荷（商品）、(b) 平和目的と軍事目的双方の性格を有する船荷（商品）、「条件付」禁制品 **conditional contraband**, (c) 平和目的の船荷（商品）、「自由品」**free goods**, とに分類された。武器類、およびその部品などは「交戦国（戦争当事国）」**belligerent**にとって戦争（交戦国）支援の性格を有する。また、食糧や金・銀あるいは紙幣などは平和目的と軍事目的双方の性格を有し、これも「戦時禁制品」となり得る。
- (3) 「戦時禁制品」概念を実現するためには、交戦国は、船舶への「臨検」「探索」、戦時禁制品の「拿獲」の権利を中立国の領海を除外して、たとえ中立国船籍船、あるいは「公海」**high seas**上であったとしても行使する必要がある。当然ながら、この論点はイギリスと大陸諸国の国とで大きく対立する。
- (4) 戦時禁制品の概念は、「継続航海」**continuous voyage**にまで拡張適用されなければ、実効性がない。すなわち、中立国の旗章を掲げた中立国船籍船に搭載された船荷（禁制品）の最終目的地が交戦国であるにもかかわらず、たとえ航海の途中で中立国に船荷を陸揚げする場合でも、この船荷（商品）を「戦時禁制品」と看做す必要がある。したがって、「海上封鎖」と「戦時禁制品」とは論理的に切り離せないのであるが、パリ宣言には戦時禁制品に関する詳細な規程はなく、継続航海の原則は採用されなかったのである。

このように、1856年のパリ宣言は、戦時における交戦国の権利と中立国の権利とのそれまでの激しい対立を受けて、交戦国の権利と中立国の権利との妥協が図られたのである。その結果、戦時においては、交戦国は中立国船籍船に搭載された、交戦国の船荷、あるいは、交

36) Maurice Parmelee, *Blockade and Sea Power: The blockade and its significance for a world state*, New York: Thomas Y. Crowell, 1924, pp. 23-4.

戦国船籍船に搭載された中立国の船荷に関しては、「戦時禁制品」を除外して拿獲できないとされた。さらに、海上封鎖に関しても、それまでの「紙上封鎖」「巡邏封鎖」は非合法的封鎖と看做されることになった。また、戦時禁制品に関する精確な定義がないために、イギリス海軍の採用する「海上封鎖」の目的達成・実効性に疑問が投げかけられることになる。こうして、1856年のパリ宣言の締結によって「海事革命」と呼ばれる、戦時における公海の航行・貿易活動をめぐる法的基礎が多国間の承認によって初めて築かれた<sup>37)</sup>。

イギリス政府がパリ宣言を承認したことにより、これまでイギリスが交戦国の権利として主張し・行使してきた海上交通の遮断を目的とする交戦国の港湾・沿岸の海上封鎖 *blockade* に制約が加えられた事態を受けて、1860年に商船調査委員会が設置され、イギリス商船の航行にいかなる影響があるかについて言及した<sup>38)</sup>。調査委員会が関心を抱いていたのは、戦時においてイギリス国民と経済活動に欠かせない食糧・工業原料が確保可能かという点にあった。調査委員会が注目していたのは、18世紀末以来、戦時における中立国の貿易の権利を強硬に主張してきたアメリカ合衆国がパリ宣言の締結に加わらなかったことであった。仮にヨーロッパで戦争が勃発したとしても、アメリカ合衆国が中立的立場を採ることから、イギリスが必要とする物資（食糧・工業原料）をアメリカ合衆国から調達可能と判断していた<sup>39)</sup>。

やがて、1861年に勃発したアメリカ南北戦争（1861－65年）では、アメリカの南北両政府——アメリカ合衆国 *United States of America* とアメリカ連合国 *Confederate States of America*——自体が交戦国（戦争当事国）となり、北軍（アメリカ合衆国）は南部（アメリカ連合国）港湾施設を海上封鎖し、南部（アメリカ連合国）の経済活動を破壊した。かつて、交戦国の権利を強硬に唱え、戦時における中立国の貿易の権利に否定的態度を採っていたイギリスはいまや中立国となり、アメリカ南部地域で調達されていた工業原料の途絶を経験したばかりか、それまで否定していた中立国の戦時における自由な貿易活動の権利を要求するという歴史的皮肉を味わうことになったのである。

37) クリミア戦争に関する邦語研究として、菅野翼「クリミア戦争」、田所編『ロイヤル・ネイヴィーとパクス・ブリタニカ』、所収、がある。イギリス海軍の伝統的戦略として交戦国の港湾を封鎖する戦術は所載論文の各所で指摘されているにもかかわらず、菅野論文はクリミア戦争終結後の1856年のパリ宣言と1909年の「ロンドン宣言」*Declaration of London*に至る「海事法」*maritime law*の動向に全く触れていない。とりわけ、クリミア戦争後の1856年にヨーロッパ諸国が「海事革命」と呼ばれる国際的な取り決めであるパリ宣言を締結し、戦時における海軍の運用・戦略に関する国際的規則を作成したことに言及していない。

38) PP, 1860 (530), S[elect]C[ommittee]on Merchant Shipping.

39) PP, 1860 (530), S. C. on Merchant Shipping, *Report*, pp. xiii–xiv.

## 第2章 1909年「ロンドン宣言」とイギリス海軍の戦略

ハーグ国際平和会議 1856年にパリ宣言がヨーロッパ諸国の承認によって発効して以降、海軍を巡る技術的進歩・兵器開発は目覚ましく、ロシアを含むヨーロッパ諸国を初めとしてアメリカ合衆国、さらには中国（清）、日本などの諸国は、帝国主義の時代をむかえて、本格的な海軍増強政策の採用、新兵器開発に乗り出したのである<sup>40)</sup>。

1899年のハーグ国際平和会議<sup>41)</sup>の後、1907年に再びハーグで第二回国際平和会議<sup>42)</sup>が開催され、戦時拿獲物に関する国際的取り決めと国際戦時拿獲審検所の設立が話し合われたのである。1907年のハーグ国際平和会議を受けて、1908年12月から翌1909年2月にかけてロンドンでイギリスの自由党内閣も参加した国際海軍会議 International Naval Conference が開催され、「海戦法に関するロンドン宣言<sup>43)</sup>」 Declaration of London concerning the Laws of Naval War（通称「ロンドン宣言」）が1909年2月26日に取り纏められた。

40) Theodore Ropp, edited by Stephen S. Robert, *The Development of a Modern Navy: French naval policy 1871–1904*, Annapolis: Naval Institute Press, 1987 (first edition, 1937); James P. Baxter, *The Introduction of the Ironclad Warship*, Cambridge: Harvard UP., 1933; Arthur J. Marder, *The Anatomy of British Sea Power: A history of British naval policy in the pre-Dreadnought era, 1880–1905*, New York: Alfred A. Knopf, 1940; C. I. Hamilton, *Anglo-French Naval Rivalry 1840–1870*, Oxford: Clarendon Press, 1993; John F. Beeler, *British Naval Policy in the Gladstone-Disraeli Era 1866–1880*, Stanford: Stanford UP., 1997.

41) 1899年のハーグ国際平和会議に関する『書翰』と『議事録』とは、Cf. PP, 1899[C.9534], Correspondence respecting the Peace Conference held at the Hague in 1899; *The Proceedings of the Hague Peace Conferences: The Conference of 1899*, New York: Oxford UP., 1920. 1899年国際平和会議のイギリス代表团の中に、後に海軍第一本部長 First Sea Lord に就任するフィシャがいた。彼は、会議の性格を“Britannica contra mundum”と、意味深長な表現を用いている。cf. John A. Fisher to Captain W. Fawkes, June 4, 1899, in Arthur J. Marder, ed., *Fear God and Dread Nought: The correspondence of Admiral of the Fleet, Lord Fisher of Kilverstone*, London: Jonathan Cape, 1952, vol. 1, p. 141. なお、1899年ハーグ国際平和会議に対するイギリス海軍のスタンスについては、cf. Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, ch. XVI.

42) 1907年の第二回ハーグ国際平和会議についても詳細な『議事録』が出されている。Cf. *The Proceedings of the Hague Peace Conferences: The Conference of 1907*, New York: Oxford UP., 1920–21, 3 vols. ハーグ国際平和会議については、和仁『伝統的中立制度の法的性格』133–47頁、参照。なお、マハンが1907年の国際平和会議の動向を睨みながら、戦時における中立国の貿易の権利と交戦国による海上通商路破壊との問題を論じ、海軍による通商路破壊が有効な戦略であるとした。cf. A. T. Mahan, *The Hague Conference of 1907, and the question of immunity for belligerent merchant shipping*, in Captain A. T. Mahan, ed., *Some Neglected Aspects of War*, London: Sampson Low, 1907.

43) 「ロンドン宣言」のテキストと条文説明は、Cf. James Brown Scott, ed., *The Declaration of London, February 26, 1909: A collection of official papers and documents relating to the International Naval conference held in London December, 1908 to February, 1909*, New York: Oxford UP., 1919; Naval War College, *International Law Topics: The Declaration of London of February 26, Washington: GPO, 1910*; Bentwich, *The Declaration of London*; Arthur Cohen, *The Declaration of London*, Warwick: University of London Press, 1911. 宣言に関する論評として、F. E. Bray, ↗

**1909年ロンドン宣言** 1909年のロンドン宣言は戦時における交戦国と中立国との権利と義務とを厳密に規定し、国際的に取り決めようとしたのである。既に見てきたように、戦時における中立国船籍船・船荷の処遇については、各国が異なる法解釈を採用しており、イギリス海軍の基本戦略は制海権確保に基づく海上通商路の安全保障を意図して、海上封鎖と中立国船籍船に搭載された戦時禁制品拿獲を具体的戦術としていた。このイギリス海軍の基本戦略である海上封鎖——交戦国の海上通商路を遮断するために、交戦国船籍船は当然として、中立国船籍船をも拿獲の対象とする処置——は、当然ながらイギリス独自の解釈に則ったものである。しかし、大陸諸国は戦時における海上封鎖・戦時禁制品拿獲、さらには中立国の権利に関してはイギリスとは別の法解釈を採用していたのである。なお、ロンドン宣言で、交戦国船籍船でありながら臨検・探索・拿獲の対象とならないと規定された船舶は、沿岸貿易に携わる船舶、漁業・宗教的目的の船舶などであった<sup>44)</sup>。

自由党内閣が進めるロンドン宣言「批准」ratifyの動きに対して、イギリス国内の政治勢力、とりわけ、野党統一党指導者、海軍同盟などのイギリス海軍に関心を抱いた人々は、宣言が批准され発効することによって、イギリスの軍事戦略に国際的な制約が加えられることを恐れ、政府に対する激しい批判を繰り返し<sup>45)</sup>、海上通商に利害関心を持つイギリス各地の商業会議所も海上通商路の安全性や交戦国の艦船による戦時禁制品拿獲に強い懸念を抱くようになった<sup>46)</sup>。なお、ロンドン宣言の締結に加わったイギリス海軍首脳は、海軍少将オットリ Rear-Admiral C. L. Ottley や海軍少将スレイド Rear-Admiral Edmond J. W. Slade、海軍情報局長のクロウ Eyre Crowe であった<sup>47)</sup>。

British Rights at Sea under the Declaration of London, London: P. S. King & Son, 1911. ロンドン会議の進捗状況に関する資料と『議事録』とについては、cf. PP, 1909[Cd.4554], Correspondence and Documents respecting the International Naval Conference held in London; PP, 1909[Cd.4555], Proceedings of the Conference. 会議に関連した資料は、cf. Scott, ed., *The Declaration of London*. なお、ロンドン宣言に関する最近の研究として、Tracy, ed., *Sea Power and the Control of Trade*, pp. 136–48. 邦語文献として、中西杏実「20世紀初頭イギリスにおける海戦法政策」『国際関係論研究』28巻、2011年3月。

44) Bentwich, *The Declaration of London*, p. 108.

45) John W. Coogan, *The End of Neutrality: the United States, Britain, and maritime rights, 1899–1915*, Ithaca: Cornell UP, 1981, ch.7.

46) PP, 1910[Cd.5418], Correspondence respecting the Declaration of London; PP, 1911[Cd.5718], Correspondence respecting the Declaration of London.

47) Scott, ed., *The Declaration of London*, pp. 235–57. 議会・海軍関係者の「宣言」への反対意見は、Thomas Gibson Bowles, *Sea Law and Sea Power: As they would be affected by recent proposals; with reasons against those proposals*, London: John Murray, 1910; Lord Charles Beresford, *The Betrayal; Being a record of facts concerning naval policy and administration from the year 1902 to the present time*, London: P. S. King & Son, 1912, ch. XIII. ロンドン宣言に至る政治的軍事的環境については、cf. Bell, *A History of the Blockade of Germany*, pp. 12–27; Semmel, *Liberalism and Naval Strategy*, ch.7; Coogan, *The End of Neutrality*, ch.7; Tracy, ed., *Sea Power and the Control of Trade*, pt. II.



イギリスはヨーロッパ諸国やアメリカ合衆国と決定的に異なり、海に囲まれた「孤絶」insularity 状態にあり、工業化の進展とともに国の存立に欠かせない食糧・工業原料などの物資を植民地・自治領を含め海外諸国に依存する政治的経済的軍事的環境に位置した。それゆえ、イギリス海軍による「制海権」確保はイギリスの経済・国民生活に絶対的に必要なものであった<sup>48)</sup>。1904年10月に海軍第一本部長に就任したフィシャ John A. Fisher は、自由党内閣のトゥイドマス Lord Tweedmouth 海相（在任期間：1905－08年）宛書翰（1905年12月23日付け）でイギリス海軍の圧倒的な力によってイギリスに平和が齎されていること、海軍力がなければイギリスに「飢餓」starvation が生じるであろうとして、海軍力維持のために海軍予算の獲得を力説していたのである<sup>49)</sup>。

一方、大陸に位置するとは言え、ヨーロッパ諸国は自国産業の発展と、産業の高度化とによって食糧・工業原料の海外依存度を高め、海上輸送路に物資輸送を依存する傾向を強めていった。こうして、ヨーロッパ諸国も工業化の進展とともに、イギリスが追求する「制海権」と交戦国の権利——「海上封鎖」と中立国船籍船に対する臨検・探索と戦時禁制品の拿獲の権利——に軍事的経済的脅威を感じたのである<sup>50)</sup>。

いずれにせよ、ヨーロッパの高度工業化国家は平時と同様に戦時においても高いレベルでの生産活動・消費活動を行わざるを得ず、交戦国（戦争当事国）といえども戦時における中立国との貿易活動、中立国経由の物資確保が直接の戦闘のみならず国内の生産・消費活動の維持に決定的な重要事項となり、戦争の帰趨を決定しかねない<sup>51)</sup>。一方、中立国は時において周辺諸国との緊密な経済関係を構築しているがゆえに、戦時における交戦国との経済関係断絶は中立国自体の経済的基盤の破壊を意味する。中立国もまた戦時においてもある程度の貿易活動を維持しなければならなかった。

**ロンドン宣言の詳細** ロンドン宣言は、1907年の国際平和会議が戦時において中立国船籍船に搭載された船荷（とりわけ戦時禁制品）に対する交戦国の海軍による臨検・探索と禁制品拿獲の権利、海上封鎖に関する議論を提起したことを受けて、1909年にこれらの事項に関し

48) Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, p. 65.

49) John A. Fisher to Lord Tweedmouth, 23 December 1905, in Marder, ed., *Fear God and Dread Nought*, vol. 2, pp. 65–6.

50) Offer, *The First World War*; Rolf Hobson, *Imperialism at Sea: Naval strategic thought, the ideology of sea power and the Tirpitz Plan, 1875–1914*, Boston: Brill Academic Publishers, 2002.

51) 19世紀における海事法の成立と、各国の海事に関する主張・利害の対立に関しては、Cf. Semmel, *Liberalism and Naval Strategy*, chs. 6 & 7. 周知のように、アメリカ合衆国は建国当初よりヨーロッパを戦場とした戦争に際しては、戦時においても貿易を自由に行う権利を中立国の権利として主張し、戦時において交戦国（戦争当事国）に物資（商品）を供給した。cf. Savage, *Policy of the United States toward Maritime Commerce in War*, vol. 1. pp. 11–35.

て纏められ・各国が署名した最初の国際的取り決めである。ロンドン宣言は全文71の条文から構成されており、第1条から21条までが海上封鎖 **blockade** に関する規程であり、海上封鎖概念の中心的である戦時禁制品（無条件禁制品・条件付禁制品）と自由品に関しては、第22条から54条が詳細に定めている。また、第55条から64条まで中立国船舶、護送船団 **convoy**、臨検・探索への抵抗、補償などが示され、第65条以下71条までで条約の発効が規定された。このように、ロンドン宣言は「海上封鎖」と「戦時禁制品」（とその臨検・探索・拿獲）とを中核的部分とする宣言となっている。

まず、「海上封鎖」に関して述べておこう。第1条で、海上封鎖は交戦国の港湾・沿岸を超えるもの、中立国の領海に延長されるものであってはならない、と定められた。この条文は1907年の第二回ハーグ国際平和会議で締結された「海戦の場合における中立国の権利義務に関する条約<sup>52)</sup>」の第2条・第4条、ならびにロンドン宣言の第18条に規定された内容と同様に、封鎖線を中立国の港湾・沿岸にまで延長することを認めず、戦時における中立国の貿易の権利を侵さないことがその趣旨である。ただし、古くからの慣行を受け継いだこの規程は、現実には無意味なものと化していた<sup>53)</sup>。第2条で、1856年のパリ宣言と同様に、封鎖は実効的でなくてはならないとされたが、動員される艦船などについては規定されなかった（第3条）。さらに、封鎖に動員された艦船が封鎖線を一時的に離れることについても、それが封鎖解除と看做されないこと（第4条）、全ての船舶に海上封鎖が適用される（第5条）、ことなどが規定された。第8条と第9条で海上封鎖の手順が示され、(1) 封鎖の開始時期、(2) 封鎖の地理的範囲、(3) 中立国船籍船の退去時期を「宣言」**declare** することで、封鎖の開始時期が規定された。封鎖範囲・期間の変更・拡大についても、変更・拡大の「通告」**notice** が必要とされ（第12条）、第11条で宣言の通告なしの封鎖は無効と規定された。第14条・第15条で、中立国船籍船が海上封鎖線で拿獲の対象となりうる条件が規定されたが、第17条で、中立国船籍船は封鎖海域——実効的封鎖海域ならびに艦船が動員された海域——以外の海域で、海上封鎖「違反」**breach** を理由に拿獲されることはないことが定められた<sup>54)</sup>。この点については、大陸諸国とイギリスとは大きく対立しており、大陸諸国は中立国船籍船に搭載された戦時禁制品が拿獲されるのは封鎖海域に限定されると考えるのに対して、イ

52) Convention concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War, in *The Proceedings of the Hague Peace Conference: The Conference of 1907*, New York: Oxford UP., 1920, vol. 1.

53) 軍事専門家から見たロンドン宣言の欠陥については、Cf. Lord Hankey, *The Supreme Command 1914–1918*, London: George Allen & Unwin, 1961, vol. 1, pp. 94–101. 帝国防衛委員会事務長ハンキイについては、cf. Stephen Roskill, *Hankey: Man of secret*, London: Collins, 1970–74, 3 vols.

54) Scott, ed., *The Declaration of London*, pp. 114–17; Cohen, *The Declaration of London*, pp. 70–91; Naval War College, *International Law Topics*, pp. 25–57; Bentwich, *The Declaration of London*, pp. 44–57.

ギリスは航行の過程であれば禁制品拿獲が可能と主張していた<sup>55)</sup>。

次いで「戦時禁制品」の規程に触れておこう。ロンドン宣言の最も重要な条文は、戦時禁制品に関するものである。戦時禁制品の規程は、(a) 船舶に搭載され・輸送される船荷の性格、(b) 船荷の「最終目的地」**destination**——交戦国（戦争当事国）であるか否か——の二つの規準に基づき、船荷を三種類、すなわち、(1) 無条件禁制品（第22条）、(2) 条件付禁制品（第24条）、(3) 自由品（第28条）に分類したものである。この戦時禁制品リストの作成は、1907年のハーグ国際平和会議で採りあげられ、1908年からのロンドン会議において各国の妥協によって作成に漕ぎ着けたものである<sup>56)</sup>。さらに、戦時禁制品に関する規定は1856年のパリ宣言ではなかったが、ロンドン宣言における戦時禁制品（無条件禁制品・条件付禁制品）・自由品に関する規定が、制海権を有するイギリスが年来主張してきた「継続航海」**continuous voyage**の原則に依拠し、詳細にわたり具体化された<sup>57)</sup>。

第22条は、無条件禁制品に関する規程である。(1) 無条件で、「通告なしに」**without notice**、すなわち、戦争勃発と言う事実によって交戦国に通告する必要なしに、戦時禁制品**contraband for war**と看做される商品。スポーツ目的の武器、武器の部品を含めた全ての武器類、弾丸などの発射体、装薬、弾薬筒、並びにそれらの部品、戦争目的の火薬と爆発物、砲架、砲車、軍用車両、携帯用炉、並びにそれらの部品、兵員用衣類、陣舎、軍用索曳装具、軍用サドル、軍用牽引具、装甲用銅板、軍用小舟、軍艦およびその部品、兵器製造・修理機械、戦争で用いられる材料、等々。

第23条で、各国政府は新たな項目（商品）を無条件禁制品リストに付加することが「通告」**notice**によって可能であると規定された。さらに、第25条では、無条件禁制品と同様に条件付禁制品リストへの項目（商品）追加が、同じく「通告」によって可能であると定められた<sup>58)</sup>。自由品に関しても、リストに載らない商品が戦時禁制品ではないということではない、とされた。いずれにせよ、ロンドン宣言を批准した政府は禁制品の項目追加が可能であった。

第24条は条件付禁制品に関する規程である。(2) 条件付禁制品、すなわち、平和目的を有するが戦時禁制品にもなりうる商品。食糧、飼料用穀物、戦争で使用可能な衣類、靴、金貨・銀貨、金塊・銀塊、紙幣、輸送用機器及びその部品、船舶、飛行船<sup>クラフト</sup>、小舟、浮き栈橋、並びにそれらの部品、鉄道用機材、鉄道車両、電信機器、無線機器、電話、気球、飛行用機器、

55) Bentwich, *The Declaration of London*, p. 16. したがって、第17条の規程はイギリスの大陸諸国への譲歩と考えられる。

56) Scott, ed., *The Declaration of London*, p. 4; Cohen, *The Declaration of London*, p. 92.

57) C. Ernest Fayle, *Seaborne Trade: History of the Great War based on official documents*, London: John Murray, 1920, Nashville: Battery Press, reprinted in 1997, vol. 1, pp. 70–72.

58) Scott, ed., *The Declaration of London*, pp. 117–19; Cohen, *The Declaration of London*, pp. 91–100; Naval War College, *International Law Topics*, pp. 56–71; Bentwich, *The Declaration of London*, pp. 58–68.

気球との連絡用機材，燃料，民生用火薬，騎乗用靴，双眼鏡，望遠鏡，クロノメーター，並びに全ての航海用計器，等々。

第28条は自由品に関する規程である。(3) 戦時禁制品と看做されない商品（自由品）であり，原綿，羊毛，絹，麻などの繊維工業用原料，植物油，ゴム，象牙，農業用硝酸ソーダカリ，磷酸肥料を含む人工肥料・自然肥料，金属の鉱石，土，粘土，石灰，大理石，石炭，ペイント，漂白剤，ソーダ，塩，農業用機械，鉱業用機械，繊維工業産業用機械，印刷機械，クロノメーターを除く時計類，装身具，羽毛，毛皮，家庭用家具，等々<sup>59)</sup>。

第30条と第31条で，無条件禁制品は，交戦国の占領地域，交戦国の軍事的支配地が船荷の最終目的地 *destination* であることが明らかとなれば拿獲 *capture* を免れない<sup>60)</sup>，と規定され，「継続航海の原則」が適用された。第33条では条件付禁制品であっても交戦国の軍隊あるいは交戦国の政府に供されることが明らかとなれば，拿獲を免れない<sup>61)</sup>，と記されが，第35条では条件付禁制品についても「継続航海の原則」が適用され，船荷の最終目的地が交戦国の占領地域，交戦国の軍事的支配地以外の地域であれば，拿獲の対象とはならない，と規定された<sup>62)</sup>。逆に言えば，交戦国は中立国船籍を用いた中立国から中立国への物資輸送に関しても，物資の性格，物資の最終輸送先次第で，船荷の拿獲が可能となった。

第37条では，無条件禁制品あるいは条件付禁制品を搭載する船舶は，交戦国の領海あるいは公海であれ，航行の全旅程で，禁制品拿獲の対象となる，とされた<sup>63)</sup>。第43条で，航行の過程で戦争勃発の事実，交戦国による戦時禁制品の通告を知らずに禁制品を搭載した場合についての規程が設けられている。第45条，第46条では，戦時禁制品を運搬する中立国船籍船についての規程であり，非中立的行為 *un neutral service* が設定された。

ロンドン宣言とその政治的反響：商業会議所・海軍同盟 このように，1909年のロンドン宣言は，海上封鎖の詳細な規程，戦時禁制品・条件付禁制品・自由品の規程を設けることで，

59) Scott, ed., *The Declaration of London*, pp. 117–19; Cohen, *The Declaration of London*, pp. 94–5; Naval War College, *International Law Topics*, pp. 61–7; Bentwich, *The Declaration of London*, pp. 61–2, 68.

60) Scott, ed., *The Declaration of London*, p. 120; Cohen, *The Declaration of London*, pp. 102–4; Naval War College, *International Law Topics*, pp. 74–7; Bentwich, *The Declaration of London*, pp. 62–5.

61) Scott, ed., *The Declaration of London*, p. 120; Cohen, *The Declaration of London*, pp. 105–7; Naval War College, *International Law Topics*, pp. 78–81; Bentwich, *The Declaration of London*, p. 69.

62) Scott, ed., *The Declaration of London*, p. 121; Cohen, *The Declaration of London*, pp. 108–10; Naval War College, *International Law Topics*, p. 74; Bentwich, *The Declaration of London*, pp. 74–6.

63) この条文は，イギリスの主張に沿ったものである。Cf. Bentwich, *The Declaration of London*, p. 79.



海戦における交戦国と中立国との権利・義務を定めたのである。やがて、イギリス政府（自由党内閣）はロンドン宣言に「署名」signし、政府は、それまでのイギリス独自の戦時拿獲解釈を変更するために、1910年6月23日にロンドン宣言に沿って国際戦時拿獲審検所の設置を盛り込んだ「海軍捕獲法案<sup>64)</sup>」Naval Prize Billを議会に提案したが、1910年11月21日に撤回した。しかし、ロンドン宣言と国際戦時拿獲審検所の設置とはイギリス海軍首脳・海運業・海上通商に利害関心を抱く人々の不安を駆り立てた。イギリス議会、海運業界<sup>65)</sup>は、自国船籍船に搭載された「戦時禁制品」のみならず中立国船籍船に搭載された禁制品さえも拿獲の対象となるばかりか、「条件付禁制品」の中にはイギリス国民の生命を維持するのに欠かせない「食糧」foodstuffが含まれていることから、食糧輸送と食糧確保とに大きな不安を覚え、ロンドン宣言を巡って混乱に陥った。海軍増強を訴える圧力団体、海軍同盟Navy Leagueとイギリス各地の商業会議所は政府首脳にロンドン宣言に関する書翰を提出し、疑問点を質し<sup>66)</sup>、各地の商業会議所も宣言に批判的な声明を出し<sup>67)</sup>、海軍同盟も宣言の議会審議に合わせて、両院での慎重審議を要求するとともに、同盟としては宣言に反対の意向を明らかにしたのである<sup>68)</sup>。

もっとも、18世紀にヨーロッパ諸国が締結した貿易協定には、「食糧」が武具、皮革製品と並んで戦時禁制品に指定されていること想起すれば、1909年のロンドン宣言で食糧が条件付禁制品に指定されていること自体奇異なことではない。ロンドン宣言への批判に対してイギリス政府は中立国船籍船でイギリス本国に輸送される食糧が交戦国の拿獲や攻撃を免除されると断言することができず、野党統一党はこの点を激しく衝いたのである<sup>69)</sup>。政府は、その後、1911年6月26日に海軍捕獲法案を再提出するが、議会は1911年2月以降ロンドン宣言と海軍捕獲法案に関する質問を繰り返していた。庶民院は海軍捕獲法案を承認するものの、貴族院は海軍捕獲法案を承認せず、ロンドン宣言は、結局、批准されなかった<sup>70)</sup>。いずれに

64) 「海軍捕獲法案」Naval Prize Billの条文は、Cf. Bentwich, *The Declaration of London*, Appendix D.

65) L. Graham H. Horton-Smith, compiled, *The Perils of the Sea: How we kept the flag flying*, London: Imperial Maritime League, revised edition, 1920 (first edition, 1910), *passim*.

66) PP, 1910[Cd.5418], Correspondence respecting the Declaration of London; PP, 1911[Cd.5718], Correspondence respecting the Declaration of London.

67) Horton-Smith, compiled, *The Perils of the Sea*.

68) *The Navy: Organ of the Navy League*, February 1911, vol. XVI, no. 2, p. 37.

69) *Debates in the British Parliament 1911–1912 on the Declaration of London and Naval Prize Bill*. cf. Coogan, *The End of Neutrality*, pp. 125–47; Offer, *The First World War*, pp. 270–84. 拙稿「19世紀末イギリス農業不況と第一次世界大戦前のイギリス海軍予算」参照。海軍少将オットリなどは統一党指導者への書翰で、政府が提出する法案への支持、あるいは、最低限でも法案に反対しないことを依頼していた。cf. Coogan, *The End of Neutrality*, p. 128, n. 13.

70) ロンドン宣言ならびに国内法である海軍捕獲法案の審議経過については、Cf. *Debates in the British Parliament 1911–1912*.

せよ、イギリスが「世界の工場」から「金融帝国」に転身し、たとえ膨大な<sup>ゴールド</sup>金・有価証券・在外資産を国内外に蓄積したとしても、島国イギリスが食糧・工業原料を海外に依存しなければならない「輸入経済」であるかぎり、国民の生存に欠かせない膨大な各種食糧を海外から入手できなければ、国民は「飢餓」starvationに至るしかなく、政治体制の崩壊に至る。近代国家がたとえ戦時であれ国民生活の最も基礎的な条件である「衣」・「食」・「住」のうち「食」さえも確保・保障できないとなれば、それは秩序そのものの崩壊を意味する。イギリスの支配階級は19世紀初頭のナポレオン戦争の過程で、食糧危機とその政治的帰結がいかなるものかを充分学習し、食糧の海外依存がいかに危険であるかを熟知していた<sup>71)</sup>。

**各国の保有商船** 第一次世界大戦直前における世界の船舶分布から明らかなことは、自治領・植民地を含めイギリスが47.9%、第一次世界大戦のイギリスとイギリスの同盟国の合計で58.8%。これに対してドイツ、オーストリア＝ハンガリー、トルコが14.7%であり、アメリカ合衆国、スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、オランダ、イタリア、ギリシア、などの中立国が26.5%であった<sup>72)</sup>。したがって、海路イギリスに物資を運ぶことが予想される船舶の多くがイギリス船籍船であり、中立国船籍船ではないことになる。イギリスの海運業界あるいは国民が戦時における食糧輸入に不安を覚えるのも当然であった。

イギリス政府は、「輸入経済」の軍事的経済的脆弱性を克服するために、1908年に食糧・工業原料の国家備蓄の促進、あるいは海外からの食糧・工業原料の輸送に直接関わる海運業者・船舶所有者への国家保障を検討する議会調査委員会を設置したが、財政負担を最重要視する大蔵省の賛同を得られず、具体的な策に至らなかった<sup>73)</sup>。第一次世界大戦勃発直後の1914年8月に、再度、イギリス船籍船に対する保険に関する調査委員会が設置されたが、調査委員会は国家が戦争に伴う際限無き財政的負担を負うことは不可能であり、特定産業（海運業）の保護政策を採用することも出来ないとし、保険会社が相互に保険を掛け合うことで戦時における危険分散を図る構想を提案するに留まった<sup>74)</sup>。

**中立国の経済** ヨーロッパ諸国、アメリカ合衆国などの高度工業化国家は平時において、食糧・工業原料調達から商品の販路、貿易決済で経済的相互依存関係を強めていったが、戦時においてこの相互依存関係を根底的に破棄し、自給自足経済に回帰することが可能とは考え

- 
- 71) PP, 1814 (339), S. C. on Corn Laws of this Kingdom, *Report*, p. 8. 18世紀末から19世紀初頭イギリスにおける食糧調達に関しては、cf. Olson, *The Economics of the Wartime Shortage*.  
 72) Fayle, *Seaborne Trade*, vol. 1, pp. 18–9; Siney, *The Allied Blockade of Germany 1914–1916*, p. 310, Appendix A.  
 73) PP, 1908[Cd.4161], Committee on National Guarantee for the War Risks of Shipping, *Report*.  
 74) PP, 1914[Cd.7560], Sub-Committee of the Committee of Imperial Defence on the Insurance of British Shipping in Time of War, *Report*.

ていない。戦争に伴う既存の経済関係の崩壊は交戦国（戦争当事国）に留まらない。中立国も平時においては、周辺諸国との緊密かつ相互依存的な経済関係を築いているがゆえに、戦時における中立国の貿易の権利がロンドン宣言の各条文で制約され、交戦国（戦争当事国）との経済関係が実質的に断絶状態に至れば中立国自体の経済的破綻が現実味を帯びることになる。戦時に中立的立場を採り、戦争に加わらない状態であっても、平時に築かれた経済的相互依存関係を維持することなく経済活動を行うことは、経済的相互依存関係が構築され強化されたこの時代、もはや不可能であった。例えば、スウェーデンは第一次世界大戦前には優れた鋼材を生産し輸出する工業生産能力を持つだけでなく、乳製品と肉類を輸出する農業生産国でもあった。しかし、スウェーデンは工業生産に欠かせない石炭の供給をドイツに依存し、農業（穀物生産）には不適な広大な地域を抱えているために穀物を輸入しなければならなかった。こうして、スウェーデンは高度工業化国家ドイツに鋼材のみならず、肉・乳製品をも輸出し、ドイツから石炭を輸入することでドイツ経済圏の一環を形成していた<sup>75)</sup>。留意すべきは、スウェーデンが第一次世界大戦を通じて中立的立場を維持したとは謂え、交戦国（戦争当事国）とりわけ戦前から緊密な貿易関係にあったドイツとの経済関係はイギリスの軍事的干渉にもかかわらず暫く続いたことである。また、1915年までは、ドイツは、中立国への貿易活動、とりわけ、アメリカ合衆国、スペイン、チリ、アルゼンチンに対して自国商品を輸出していた<sup>76)</sup>。しかし、イギリスのドイツに対する経済封鎖が強化され、軍事・外交の両面での貿易活動に対する干渉が強化されるや、スウェーデンはドイツとの経済関係断絶を余儀なくされたが、イギリスはその一方で、ドイツが供給していた種々の物資をドイツに代わってスウェーデンに供給しなければならなかった。第一次世界大戦で中立国の立場を貫いたオランダは、戦前から海外貿易、工業生産、さらには農業生産が盛んであった。しかし、オランダの農業は牧畜業が主力の、海外市場に特化された農業であるために、乳製品・肉類の生産とそれらの海外輸出では優れているが、ドイツ同様、小麦の生産量が少なく、穀物を海外に依存する地域であった。そのオランダも戦争によって穀物類の輸入が断たれ、穀物生産が緊喫の政策課題となるものの、穀物生産に不可欠な人工肥料の確保（輸入）が次なる問題となった。オランダの製造業に目を転じると、工業原料のみならず燃料は海外諸国に依存した状況にあった。中立国オランダもまた、イギリスとその同盟国が対ドイツ経済封鎖を強化し、戦時における中立国の貿易の権利をも否定する軍事的外交的政策を採用したこと

75) 第一次世界大戦中のスカンディナヴィア諸国の経済については、Cf. Consett, *The Triumph of Unarmed Forces (1914–1918)*, pp. 79–85; Eli Heckscher, Kurt Bergendal, and Wilhelm Keilhau, eds., *Sweden, Norway, Denmark and Iceland in the World War*, New Haven: Yale UP, 1930. 大戦勃発とともに、ドイツはデンマーク、オランダからの食糧輸入が大幅に減少した。cf. Eltzbacher, ed., *German's Food*, pp. 11–9.

76) Siney, *The Allied Blockade of Germany 1914–1916*, Appendix F. なぜか、1915年の欄に日本への輸出が記録されている。

によって甚大な経済的打撃を蒙った<sup>77)</sup>。

**敵国との貿易 Trading with Enemy** 交戦国の中立国に対する経済的圧迫の手段はロンドン宣言に留まらなかった。ロンドン宣言の各条文は、主として「海上封鎖」と「戦時禁制品」に関する規程であり、戦時における経済的圧迫を「海上封鎖」と「戦時禁制品」の拿獲によって実現しようとするものである。しかし、宣言の各規程は戦時における私人あるいは私企業の経済活動に関するものではない。

戦時において交戦国の私人（私企業）と交戦国（敵国）の私人との貿易活動に対する制限は、国際法上、可能とされていた。19世紀初頭のナポレオン戦争時には、イギリス政府はイギリスの私人（私企業）が敵国の私人との貿易関係を継続することに対してなんらの規制も行っていなかった。しかし、第一次世界大戦時において、イギリス政府はこの原則・慣行を変更し、イギリス在住の私人と敵国の私企業との貿易関係に干渉するために、イギリス在住の私人が中立国に在る敵国の私企業との貿易関係を結ぶことを否定しようとした<sup>78)</sup>。イギリス政府は、第一次世界大戦勃発直後の「勅令」**Order in Council**をもって、イギリス在住の私人（あるいは私企業）が敵国との貿易関係を結ぶことが違法であると警告し、1915年12月の「敵国取引法」**Trading with the Enemy Act**によってイギリスの私人（私企業）が中立国にある敵国の私企業と貿易関係を結ぶことを禁止し、貿易管理を担当する部局として外務省に海外貿易局 **Foreign Trade Department** を新設した<sup>79)</sup>。敵国との貿易関係を遮断する構想は、戦前の1911年1月から翌年9月までの間に帝国防衛委員会 **Committee of Imperial Defence** の下部委員会が詳細に具体的手順を調査・検討していた。調査・検討の過程で、戦時における貿易関係の断絶を強く主張する海軍本部と、たとえイギリスが貿易関係の断絶を意図したとしても中立国がその間隙をぬって経済的利益を手にすることを恐れた商務省 **Board of Trade**

77) 第一次世界大戦期のオランダ経済については、Cf. C. J. P. Zaalberg, E. P. DeMonchy, H. J. Romeyn, F. E. Posthuma, and H. W. Methorst, eds., *The Netherlands and World War: Studies in the war history of a neutral*, New Haven: Yale UP., 1928, vol. II. また、アメリカ合衆国の大戦時における貿易政策については、cf. Savage, *Policy of the United States toward Maritime Commerce in War*, vol. 2.

78) Siney, *The Allied Blockade of Germany 1914–1916*, pp. 76–8, 144–48; Osborne, *Britain's Economic Blockade of Germany 1914–1919*, p. 125. この点は、Consett, *The Triumph of Unarmed Forces (1914–1918)* が詳細である。

79) Consett, *The Triumph of Unarmed Forces (1914–1918)*, pt. II; N. B. Dearle, *An Economic Chronicle of the Great War for Great Britain & Ireland, 1914–1919*, London: Oxford UP., 1929, pp. 6, 64; Bell, *A History of the Blockade of Germany*, pp. 173–76; Siney, *The Allied Blockade of Germany 1914–1916*, pp. 30–32; Osborne, *Britain's Economic Blockade of Germany 1914–1919*, p. 125. 後の1916年には、企業のブラック・リストが作成され、貿易管理がさらに強化された。cf. Lord Robert Cecil, *Black List and Blockade*, London: Eyre and Spottiswoode, 1916. セシル卿は外相（外務大臣）。



との意見対立が表面化した。調査委員会は戦争勃発とともに敵国との貿易活動が違法であるとの「宣言」Proclamation を発し、イギリス国民が敵国との貿易活動に携わることに対する警告を発し、その後、敵国との貿易を禁止する法律を作成する手順を決定した<sup>80)</sup>。実際、イギリス政府は第一次世界大戦勃発直前（8月3日）から直後（8月5日）にかけて、予め定められた手順に従って「宣言」を発し、海上封鎖による中立国とドイツとの貿易活動遮断に加えて、イギリス在住の私人（私企業）と中立国との貿易活動が第一次世界大戦勃発後においても盛んに行われていた事態に対処するために、イギリスあるいはイギリスの自治領・植民地さらにはイギリスの連合国 Allied Countries から中立国経由の敵国への物資流出を管理し、敵国への経済的圧迫を一層強化しようとしたのである<sup>81)</sup>。とりわけ問題なのは、ヨーロッパの戦争に対して中立的立場を表明している移民国家・工業国家アメリカ合衆国の存在である。イギリス政府は第一次世界大戦勃発後、ドイツ系移民が多数居住するために「敵国取引法」の影響を大きく受けることが予想されるアメリカ合衆国政府に法律の意義を説明しなければならなかった<sup>82)</sup>。中立国が戦時において自由に経済活動を行う権利はこの時点ではもはや存在せず、戦時における「中立性の消滅<sup>83)</sup>」End of Neutrality が現実のものとなり、「敵」と「味方」のみが存在する世界が出現することになる。

ロンドン宣言とイギリス政府 イギリス政府はロンドン宣言に署名したものの、議（貴族院）は宣言を承認しなかった。そのために、イギリス政府がロンドン宣言を批准したことに  
 はならず、宣言は発効しなかった。しかし、イギリス政府は第一次世界大戦勃発直後の8月4日以降、矢継ぎ早に「勅令」を発し、イギリス政府がロンドン宣言を批准し、宣言が発効したと仮定して、宣言に規定されている「無条件禁制品」「条件付禁制品」の大幅な項目追加（あるいは除外）と宣言の「修正」modification を、宣言に規定されている手続きに基づいて行い、イギリス海軍が海上封鎖を効果的に遂行する策、ドイツと中立国との海上通商路遮断、経済封鎖を講じたのである<sup>84)</sup>。イギリス政府は1914年8月20日の勅令では、「無条件禁制品」「条件付禁制品」のリストをロンドン宣言の22条、24条に定められた「無条件禁制品」「条件

80) Bell, *A History of the Blockade of Germany*, pp. 161–89; Lord Hankey, *The Supreme Command 1914–1918*, vol. 1, pp. 91–3.

81) Consett, *The Triumph of Unarmed Forces (1914–1918)*, p. xi.

82) PP, 1916[Cd. 8225], Correspondence with the United States Ambassador respecting the “Trading with the Enemy (Extension of Powers) Act, 1915”.

83) Coogan, *The End of Neutrality*.

84) ロンドン宣言の修正に関する勅令については、Cf. Bell, *A History of the Blockade of Germany*, Appendix I. 無条件禁制品・条件付禁制品に追加・除外された物資（商品）に関する勅令については、cf. Bell, *A History of the Blockade of Germany*, Appendix II. 最も重要な勅令は1916年7月7日の勅令であり、この勅令によってロンドン宣言の撤回と継続航海の原則が再確認された。cf. PP, 1916[Cd.8293], Note addressed by His Majesty’s Government to Neutral Representatives ↗

付禁制品」の項目に差し替えるとともに、中立国船籍船に搭載された「条件付禁制品」の拿獲を宣言した<sup>85)</sup>。こうして、イギリス政府は「無条件禁制品」のみならず「条件付禁制品」の拿獲を宣言したが、ドイツに対する経済封鎖戦略の最大の問題点は、ロンドン宣言を批准し、中立的立場を採るアメリカ合衆国の存在である。アメリカ政府は、ロンドン宣言を修正する形式をとりながら実質的に中立国アメリカ合衆国の対外貿易活動に干渉するイギリスの海上封鎖戦略に批判的姿勢を採っていた。1914年10月29日のイギリス政府の勅令が中立国船籍船に関する宣言の修正、中立国と中立国との貿易への干渉であったために、合衆国政府は当然ながら抗議せざるを得なかった<sup>86)</sup>。他方、交戦国ドイツからすれば、イギリス政府によるロンドン宣言の修正は、交戦国の権利を拡大し、ドイツと中立国との貿易活動の遮断を意図した御都合主義以外の何物でもなかった<sup>87)</sup>。こうして、1915年10月14日の勅令によって、ロンドン宣言では自由品であった木綿・木綿製品、羊毛・原毛さえもが火薬の原料になることを理由に無条件禁制品リストに追加された。

**ロンドン宣言と軍事的不安：潜水艦の存在** 1856年のパリ宣言や1909年のロンドン宣言を貫く基本理念は、「海上封鎖」と「戦時禁制品」概念を綿密にし、拿獲物資（商品）を詳細に規定して戦時における中立国と交戦国との軍事的経済的利害の調和をはかろうとしたものである。しかし、「海上封鎖」あるいは「戦時禁制品」の拿獲、すなわち、交戦国の糧道遮断という「経済戦争」economic war に動員される軍艦に関しては、暗黙裡に「水上艦船」を前提に議論が進められていることに注意しなくてはならない。19世紀末以降の科学技術発展により、機雷・魚雷・潜水艦などの水中兵器の分野では目覚ましい技術的進歩と兵器の破壊力向上が見られた。イギリス海軍は第一次世界大戦前からドイツの潜水艦 submarine の軍事的破壊力に関心を寄せ、その戦略・用兵に注目していた。

1904年10月から1910年1月まで海軍第一本部長を務めたフィシャは、本部長退任後も予想されるドイツとの戦争に備えてイギリス海軍の戦略を練っていた。彼は、「潜水艦は次代の  
ドレッドノート  
弩級戦艦である<sup>88)</sup>」と、潜水艦の軍事的役割を高く評価し、1913年5月バルフォア A. J.

in London respecting the Withdrawal of the Declaration of London Orders in Council; Fayle, *Seaborne Trade*, vol. 2, p. 307.

85) Bell, *A History of the Blockade of Germany*, p. 712; W. Arnold-Forster, *The Blockade 1914–1919*, Oxford: Clarendon Press, 1939, p. 10.

86) Bell, *A History of the Blockade of Germany*, p. 713. cf. Arnold-Forster, *The Blockade 1914–1919*, pp. 11–2; Savage, *Policy of the United States toward Maritime Commerce in War*, vol. 2, pp. 10–11.

87) Admiral Scheer, *Germany's High Sea Fleet in the World War*, London: Cassell, 1920, pp. 218–19. 著者はドイツ大洋艦隊指揮官として1916年5月末のユトランド沖海戦に参加。

88) John A. Fisher to Arnold White, March 13, 1913, in Marder, ed., *Fear God and Dread Nought*, vol. 2, p. 484. ゴチックは原文ではイタリック。

Balfour 宛書翰<sup>89)</sup> で予想されるドイツ潜水艦の戦術、具体的には、大型の潜水艦であれば外洋を航行可能でかつイギリスの港湾施設を封鎖 blockade 可能であり、イギリスの海軍がこの潜水艦を排除する手段を持っていない、ことなどを説いていた。フィシャは1913年初頭には、潜水艦の性能と戦術に関する覚書を同僚の海軍第二本部長 Second Sea Lord ジェリコ John Jellicoe などと纏め始め、潜水艦とその軍事戦略的意義に関する最新情報を政界有力者に伝え、海軍の弩級戦艦を中核とした戦略に再考を求めようとしたのである<sup>90)</sup>。

こうして、フィシャは1913年末には潜水艦の特性・用兵に関する詳細な覚書を纏め、海軍本部 Board of Admiralty に提出した。彼は覚書でドイツの潜水艦が戦時には躊躇することなく非武装の商船を無警告かつ乗組員を救助すること無く、攻撃するであろうと警告した<sup>91)</sup>。この覚書は、軍事技術に精通した同僚のホール Sydney S. Hall<sup>92)</sup> の助力を得て纏められたものであり、フィシャの卓見ではない。覚書は、海相と海軍第一本部長バッテンバーグ皇太子 Prince Louis of Battenberg（在任期間：1912年12月9日－1914年10月30日）の潜水艦理解とは異なる内容であったために、海相と海軍本部はその後（1913年12月）以降、潜水艦の軍事的役割を再考し、潜水艦研究を本格化することになる<sup>93)</sup>。なお、フィシャは1914年10月、第一次世界大戦勃発後、バッテンバーグ皇太子に代わり、再度、海軍第一本部長に任命された。さらに、彼の潜水艦に関する覚書は、1914年5月には印刷に付され<sup>94)</sup>、アスキス首相

89) A. J. Balfour to John A. Fisher, May 6, 1913, in Marder, ed., *Fear God and Dread Nought*, vol. 2, p. 485; Balfour to Fisher, May 20, 1913, in Marder, ed., *Fear God and Dread Nought*, vol. 2, pp. 485–86; Balfour to Fisher, [May 1913?], in Marder, ed., *Fear God and Dread Nought*, vol. 3, pp. 33–4. フィシャはバルフォアが彼の説明を充分理解できる洞察力ある優れた人物と評価している。John A. Fisher to Arnold White, March 13, 1913, in Marder, ed., *Fear God and Dread Nought*, vol. 2, p. 484.

90) Nicholas A. Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, South Carolina: University of South Carolina Press, 1999, pp. 292–93.

91) Winston S. Churchill, *The World Crisis 1911–1918*, London: Odhams Press, 1938, new edition (first edition, 1923), vol. 2, p. 721; Nicholas Lambert, ed., *The Submarine Service, 1900–1918*, Aldershot: Navy Record Society, 2001, pp. xxviii–xxix.

92) ホールは1913年に匿名で潜水艦の海軍の戦略に対する影響について論文を発表している。Cf. Lambert, ed., *The Submarine Service, 1900–1918*, p. xxix, n.1; Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, p. 292. ホールに関しては、cf. Arthur J. Marder, *From the Dreadnought to Scapa Flow: The Royal Navy in the Fisher era, 1904–1919*, London: Oxford UP., vol. 1, 1961, pp. 331–32.

93) Churchill, *The World Crisis 1911–1918*, vol. 2, pp. 721–22. cf. Lambert, ed., *The Submarine Service, 1900–1918*, pp. xxviii–xxix; Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, pp. 293–96. 第一次世界大戦直前におけるイギリス海軍の潜水艦の用兵と戦略理解については、cf. Sir Roger Keyes, *The Naval Memoirs of Admiral of the Fleet Sir Roget Keyes, 1910–1915*, New York: E. P. Dutton, 1934, pp. 23–38. キーズ Roger Keyes は1910年にホール Sydney S. Hall の後任として海軍潜水艦部門の責任者に就任した。

94) Memorandum by Admiral of the Fleet Lord Fisher, 5 May 1914, in Lambert, ed., *The Submarine Service, 1900–1918*, pp. 213–31, esp. 226–28. フィシャは1914年1月にこの文書と一部重複する文書を作成し、1914年5月14日に帝国防衛委員会へ提出している。cf. Extracts from a

にも提出された<sup>95)</sup>。フィシャは、水中兵器である潜水艦が水上艦船と異なり、商船（交戦国船籍・中立国船籍）を攻撃する際には、ロンドン宣言に体现された国際法で定められたように、商船に搭載された戦時禁制品・条件付禁制品の拿獲ではなく、武装商船であれ非武装商船であれ、無条件禁制品を搭載しているか否かを問わず、商船そのものを攻撃・撃沈すると予想し、その結果、イギリス経済の生命線<sup>ライフ・ライン</sup>である海上通商路が大きな危機に曝される、と結論付けていた。フィシャが真に懼れたのは、ドイツ軍のイギリス本土への「侵略」ではなく「飢餓」であり、「食糧パニック」であった。彼は、水上艦船を前提とし、中立国船籍船を含む商船の臨検・探索・禁制品拿獲活動を基本とした「経済戦争」ではなく、潜水艦による海上通商路破壊を基本とした「経済戦争」を警戒したのである。フィシャと彼の同僚は水上艦船と水中兵器（潜水艦）との用兵の相違を明確に理解・予想しており、やがて、第一次世界大戦において水上艦船と潜水艦との相違が現実のものとなる<sup>96)</sup>。第一次世界大戦勃発とともに、イギリス海軍はドイツの海上封鎖を、水上艦船を用いて実施し、ドイツ海軍は潜水艦を投入してイギリス本土の経済封鎖を行ったのである。ちなみに、第一次世界大戦勃発当時、イギリス本国の小麦貯蔵量は4カ月分の消費量であり<sup>97)</sup>、各種食糧品も戦争勃発以後、価格上昇の動きを示していた<sup>98)</sup>。他方、食糧自給率がイギリスよりも高いドイツでは、開戦直後から都市部で食糧価格の上昇がイギリスの都市と比較して激しかった<sup>99)</sup>。

Memorandum by Lord Fisher, January 1914, in A. Temple Patterson, ed., *The Jellicoe Papers*, London: Navy Records Society, 1967, vol. 1, pp. 31–6; Admiral of the Fleet Lord Fisher, *Records*, London: Hodder and Stoughton, 1919, pp. 181–85.

95) Fisher to H. H. Asquith, 15 May 1914, in Lambert, ed., *The Submarine Service, 1900–1918*, pp. 247–48.

96) 第一次世界大戦におけるドイツの軍事指導者、ドイツ海軍の戦略に関しては、Grand Admiral von Tirpitz, *My Memoirs*, New York: Dodd, Mead, and Co., 1919, vol. 1, pp. 54–7; Scheer, *Germany's High Sea Fleet in the World War*, p. xiii; Erich von Ludendorff, *My War Memories*, London: Hutchinson, 1919, vol. 1, pp. 349–55. ドイツの港湾は地理的に海上封鎖戦略に脆弱であることが明確に認識されている。なお、第一次世界大戦後に、ドイツで「戦争責任」responsibility for the war に関する調査が行われ、数多くの戦争指導者から証言が集められ、ドイツの指導者の戦争遂行計画を窺い知ることが出来る。cf. *Official German Documents relating to the World War*, New York: Oxford UP., 1923, 2 vols.

97) Dearle, *An Economic Chronicle of the Great War for Great Britain & Ireland, 1914–1919*, p. 2.

98) Barnett, *British Food Policy during the First World War*, Appendix 3. 戦争勃発以降の食糧品価格の上昇については、PP, 1916[Cd.8358], D[eartmental]C[ommittee]on Prices, *Interim Report*; PP, 1917[Cd.8483], D. C. on Prices, *2nd Interim Report and 3rd (Final) Report*; Arthur L. Bowley, *Prices and Wages in the United Kingdom, 1914–1920*, Oxford: Clarendon Press, 1921.

99) Prof. William J. Ashley, *Germany's Food Supply*, London: Jas. Truscott, 1916, p. 20. この時点で既にドイツの小麦パンにはライ麦やジャガイモが混ぜられていた。



### 第3章 第一次世界大戦直前・直後のイギリス農業と食糧供給

「輸入経済」イギリスの不安 高度工業化国家は自国領域内の食糧・工業原料に依存した自給自足の経済を維持することができず、平時・戦時を問わず自国領域外から莫大な食糧・工業原料を安定的に確保せねばならない。事実、大規模な戦争勃発の気配が濃厚となった20世紀初頭の1903年以降、イギリス議会の調査委員会は戦時において食糧・工業原料とをいかに安定的に調達できるか、食糧・工業原料の備蓄量を詳細に調査していた。19世紀末から20世紀初頭にかけて高度工業化国家イギリスにおいて国民の関心が戦時における食糧・工業原料の確保に向けられた背景には、1870年代以降の交通革命の結果、海外諸国からの大量の食糧とりわけ穀物流入を契機とした19世紀末以降のイギリス農業の衰退が顕著となった事実がある。農業労働者の離村、穀物価格低落による農業利潤の低下、耕作地の急激な減少と牧草地の増加、農業地代低迷による地主貴族 Landed Aristocracy 所有の大地所 Great Estates の動揺と言った経済的変動から、「土地問題」Land Question の昂揚と言った政治的要因もあってイギリス農業を取り巻く政治的経済的環境は大きく混乱し始めた<sup>100)</sup>。その結果、国内における農業生産、とりわけ食用穀物（小麦）と飼料用穀物（大麦）生産の減少により、穀物、中でも白パンの原料である小麦・小麦粉の大幅な輸入増加が必要となったばかりか、耕作地の牧草地化によって牛・豚・羊を飼育・肥育する牧畜業は穀物栽培と比較して大幅な生産減少に至らなかったにもかかわらず<sup>101)</sup>、食肉・乳製品などの食糧品の輸入も穀物と同様に増加し、イギリス農業の将来を悲観する声が高くなったのである<sup>102)</sup>。

わが国の19世紀イギリス農業史研究 ここで、わが国の19世紀イギリス農業史研究に一言触れておこう。わが国の19世紀イギリス農業史研究は、近代イギリス農業の特徴である地主・

100) この時期の農業生産に関しては、Cf. D. Tallerman, *Agricultural Distress and Trade Depression: Their remedy in the commercial relation of home-grown produce*, London: Gilbert and Rivington, 1889; F. A. Channing, *The Truth about Agricultural Depression*, London: Longmans, Green, 1897; The Duke of Bedford, *A Great Agricultural Estate: Being the story of th origin and administration of Woburn and Thorney*, London: John Murray, 1897, 3rd edition.

101) 肉牛の生産は、豚・羊ほどには農業不況の影響を受けず、その飼育数は増加さえした。Cf. Middleton, *Food Production in War*, p. 99. 第一次世界大戦後には肉牛よりも乳牛が増加傾向を示している。cf. Hibbard, *Effects of the Great War upon Agriculture in the United States and Great Britain*, pp. 168–73; Viscount Astor and B. Seeböhm Rowntree, *British Agriculture: The principles of future policy*, London: Longmans, Green, 1938, pp. 28–54. 1870年代の大不況期以降のイギリス農業に関する基礎的データは、cf. Department of Agriculture, Fisheries and Forest, *A Century of Agricultural Statistics: Great Britain 1866–1966*, London: HMSO, 1968.

102) Offer, *The First World War*, pp. 217–32. 拙稿「19世紀末イギリス農業不況と第一次世界大戦前のイギリス海軍予算」参照。

借地農・農業労働者の三者による「資本家的農業経営」の実態究明に関心を寄せ、地主貴族の土地所有の実態、借地権 *tenant right* の歴史的変遷（近代化）に関心を集中させてきた<sup>103)</sup>。さらに、19世紀イギリス地主貴族への研究関心は、疑似封建領主層とも言える地主貴族階級による政治的支配の実態、地主層の致富の源泉としての「地所」*estate* 経営の実態究明へと向かい、19世紀末の農業不況、借地権の強化政策、1909年の「人民予算案」における土地課税を契機として地主階級が資産価値を失った地所を売却し、大地所が解体される一方で、地主貴族階級は新たに金融資産を購入し金融資産階級に転身したと主張した<sup>104)</sup>。19世紀末以降の農業不況、「土地問題」を契機とした地主貴族階級の金融資産階級への転化によって、20世紀初頭には経済的支配階級である金融資本の利害が政治・経済両局面において貫徹することになった。金融帝国の成立である<sup>105)</sup>。その一方で、19世紀中葉以降における国内穀物生産の急激な減少と食糧供給の海外依存、新大陸における小麦を初めとした穀物生産の急速な発展と食糧輸出は、政府の農業統計が1867年以降整備されるに従い明白な事実として可視化された。しかし、イギリス農業の将来性とイギリス農業の新たな担い手の発見と言った高度工業化社会における農業生産・食糧供給、とりわけ、19世紀末から20世紀初頭の国際政治・軍事情勢が不安定化した1903年以降、議会で大々的に調査された戦時における食糧・工業原料の供給に対する研究関心は希薄と言うより皆無であった。「戦争計画」*war plan* は他ならぬ平時に研究・策定され、戦争への準備が平時の経済・財政政策に密やかに埋め込まれる一方で、和平への構想は戦時に鋭意検討され、戦争の終結が予想される時期に平和経済・財政への転換が語られるという単純な歴史的真理は看過されている。わが国での研究関心は専ら「資本主義的農業あるいは近代的土地所有の本質とは何か」、「地主貴族階級の経済的基盤とは何か」であり、19世紀末から20世紀初頭における自由党内閣が推進する「土地改革」*Land Reform* や「土地問題」*The Land Question* に、換言すれば、「農業生産」と言うより「土地所有者（地主貴族）」「土地所有」に向けられ、「戦時における農業生産」に至っては全く想定外の研究課題であった<sup>106)</sup>。たとえ研究者が「戦争」「軍隊」に関心を示したとしても、「産業

103) 椎名『近代的土地所有』、参照。

104) 米川伸一「『土地問題』*The Land Question* とイギリス議会 1868-1911」『歴史学研究』337号、1968年。後に、米川伸一『現代イギリス経済形成史』未来社、1992年、所収。19世紀末から20世紀初頭におけるイギリス土地市場ランド・マーケットに関する最近の研究は、cf. Michael Thompson, *The land market, 1880-1925: a reappraisal reappraised*, *Agricultural History Review*, 55 (2007); John Beckett and Michael Turner, *End of the old order?* F. M. L. Thompson, *the land question, and the burden of ownership in England, c. 1880-c. 1915*, *Agricultural History Review*, 55 (2007).

105) 吉岡昭彦『近代イギリス経済史』岩波書店、1981年、参照。ただし、わが国の19-20世紀イギリス農業史研究は本国と比較して当然ながら量的に少ないばかりか実証密度も低いのが現状である。わが国のイギリス社会経済史学で屢々指摘される19世紀末から20世紀初頭における「地主貴族階級の金融資産階級への転化」は「仮説命題」に過ぎない。

106) 最近、第一次世界大戦以降の食糧と戦争との関係を衝いたコリンガム『戦争と飢餓』や、わが国の農業政策を扱った、野田公夫編『農林資源開発史論 I・II』京都大学出版会、2013年、が出た。

資本」や「金融資本」と言った「経済的支配階級」が「戦争」や「軍隊」をいかに必要としていたかに関心を向けたに過ぎない<sup>107)</sup>。いずれにせよ、19世紀末以降イギリス農業が食糧生産にいかに取り組んだのか、あるいは1909年以降の自由党内閣の「農業政策」 agricultural policy, 統一党（保守党）の「農業政策」がいかなるものであったか、についての研究関心は希薄である。わが国の研究者がイギリスの「農業政策」——地主層の致富の源泉としての農業ではなく、食糧供給源としての農業——に対して関心を示したのは、第一次世界大戦勃発後のイギリス農業をめぐる環境の変化、すなわち、男性労働者が戦場に駆り出され、ドイツ海軍によるイギリス本国に対する経済封鎖によって食糧確保が危うくなったことに加えて、国際収支悪化が懸念され・食糧輸入を制限せざるを得なくなり、農業政策が開始された時期である<sup>108)</sup>。

**世紀転換期のイギリス農業** 19世紀末から20世紀初頭のイギリスでは、農業労働者の離村、農業不況の進行によるイギリス国内の食糧、とりわけ食用穀物生産の大幅な減少と食糧（穀類・肉類・肉加工品・野菜）の国内自給の減少が進行した。イギリス国民は国民生活に欠かせない食糧と工業原料の調達を海上輸送路に依存するにもかかわらず、世界各国が海軍力を増強し、兵器の技術革新を推し進め、イギリスの制海権に陰りが見え始めたことから、戦時における食糧・工業原料確保に不安を募らせたのである<sup>109)</sup>。確かに、借地権の安定化と借地期間中の改良投資の補償を図る農業地保有法 Agricultural Holdings Acts<sup>110)</sup>、あるいは、政治的に大きな比重を占めるに至った農業労働者の地位改善のための小土地保有 small holdings・小菜園 small allotment 制度などが成案し、農村社会の安定化のための政策が採用された<sup>111)</sup>。それにもかかわらず、イギリス農業を取り巻く経済的環境は厳しさを増し、借地農、農業労働者は農業に展望を抱けない状況にあり<sup>112)</sup>、国内農業を政策的に再生・救済しようとする政治的動きも弱かった<sup>113)</sup>。

1901年から1902年にかけてイギリス各地の農業事情を詳細に調査したハガード H. Rider Haggard は、国内における穀物生産の急激な減少と、自治領や新大陸のみならずヨーロッパ諸国からの食糧輸入増加に看取されるイギリスの食糧供給の現状では、仮にヨーロッパで戦

107) 拙稿「19世紀末イギリス農業不況と第一次世界大戦前のイギリス海軍予算」参照。

108) 森『イギリス農業政策史』参照。

109) Cf. Offer, *The First World War*.

110) 椎名『近代的土地所有』、米川『現代イギリス経済形成史』、参照。

111) Russell M. Garnier, *Annals of the British Peasantry*, London: Swan Sonnenschein, 1908, pp. 350–51.

112) Channing, *The Truth about Agricultural Depression*, p. xii; Sir William Earnshaw Cooper, *The Murder of Agriculture: A national peril, disastrous results to the nation*, Letchworth: The Arden Press, 1908.

113) W. E. Dowding, *The Tariff Reform Mirage*, London: Methuen, 1913, p. 73.

争が勃発した際にはイギリスが危機的状況、「飢餓」状態に陥ると予測した<sup>114)</sup>。やがて、ハガードは1912年に、イギリス帝国圏内、すなわち、イギリス本国、自治領、植民地における、食糧・工業原料の需要・供給関係を調査する委員会に加わり、イギリス帝国レベルにおける食糧・工業原料の調達に関心を向けたのである<sup>115)</sup>。

関税改革運動と農業 世紀転換期の統一党内閣の閣僚であったジョセフ・チェンバレン Joseph Chamberlain は、1903年以降、関税改革運動に着手したが、チェンバレンは借地農・地主を念頭に、関税改革 Tariff Reform が19世紀前半の農業保護政策と異なり、国内産業と国内農業の調和的保護政策であると主張したのである<sup>116)</sup>。彼は1903年10月6日のグラスゴーでの演説で、農業が「イギリス最大の製造業」the greatest of all our industries であるが、実質的に壊滅したと言う認識を披歴し、農業関係者の支持を獲るべく国内農業・製造業の再生策を探ろうとし、輸入穀物・食肉などに対して「適度な」moderate 税率、クォーターあたり2シリングを超えない——ドイツのような高率の保護関税ではなく適度な税率——関税を提案した<sup>117)</sup>。彼は翌1904年8月4日のウェルベックでの演説で、農業再生の具体的構想を提示し、クォーターあたり2シリングの関税賦課を海外——自治領・植民地からの輸入を除く——から輸入される小麦、大麦、ライ麦に適用し、飼料用穀物であるトウモロコシについては関税を除外し、有機肥料・人工肥料に対しても関税を賦課しない考えを明らかにした<sup>118)</sup>。さら

- 114) H. Rider Haggard, *Rural England: Being an account of agricultural and social researches carried out in the years 1901 & 1902*, London: Longmans, Green, 1906, new edition (first edition, 1902), vol. 2, pp. 559–61. 彼は1911年には、新たな農業モデルを探すべく北欧デンマークに赴いた。H. Rider Haggard, *Rural Denmark and its Lessons*, London: Longmans, 1917, new impression (first edition, 1911).
- 115) PP, 1915[Cd.8123], Dominions R. C. on Natural Resources, Trade, and Legislation of Certain Portions of His Majesty's Dominions, *Memorandum and Tables relating to the Food and Raw Material Requirements of the United Kingdom*.
- 116) 関税改革の政治的経済的意義については、Cf. Matthew Fforde, *Conservatism and Collectivism, 1886–1914*, Edinburgh: Edinburgh UP., 1990, pp. 88–90; E. H. H. Green, *The Crisis of Conservatism: The politics, economics and ideology of the British Conservative Party, 1880–1914*, London: Routledge, 1995, pp. 184–241.
- 117) Joseph Chamberlain at Glasgow, 6 October 1903, in Charles W. Boyd, ed., *Mr. Chamberlain's Speeches*, London: Constable, 1914, vol. 2, p. 177; A. J. Marrison, The Tariff Commission, agricultural protection and food taxes, 1903–13, *Agricultural History Review*, 34 (1986), p. 173. チェンバレンは各地での演説の度に輸入食糧に賦課する関税と税率の説明を微妙に変化させている。cf. Green, *The Crisis of Conservatism*, p. 211.
- 118) Joseph Chamberlain at Welbeck, 4 August 1904, in John L. Green, *Agriculture and Tariff Reform*, London: The Rural World Publishing, 1904, pp. 158–76; Julian Amery, *Joseph Chamberlain and the Tariff Reform Campaign: The life of Joseph Chamberlain*, London: Macmillan, 1969, vol. 6, pp. 603–5; Dowding, *The Tariff Reform Mirage*, pp. 73–94. cf. Ewen Green, No longer the farmers' friends? the conservative party and agricultural protection, 1880–1914, in J. R. Wordie, ed., *Agriculture and Politics in England, 1815–1939*, London: Macmillan Press, 2000, pp. 161–62.



に、チェンバレンは輸入食肉と乳製品、鶏肉・鶏卵・野菜に対しては5%の関税を賦課する考えを示した。しかし、輸入穀物に対する軽率の関税賦課を柱とした彼の関税改革構想は、農業関係者の間では芳しい評価を得るものではなかった<sup>119)</sup>。なぜならば、1870年代以降、イギリス農業の中心は穀物生産から牧畜業へと大きく転換しており、仮に輸入穀物とりわけ輸入小麦に対して関税を賦課したとしても、それがもはや国内農業における小麦生産増加への誘因とはならないし、自治領・植民地の農業者を単に利するに過ぎないからである<sup>120)</sup>。事実、1907年の「植民地会議」Colonial Conferenceで、自治領オーストラリアの代表はオーストラリアの小麦供給能力に自信を示していた<sup>121)</sup>。また、チェンバレンが国内農業保護政策を輸入食糧品に対する関税賦課に求め、それによって食糧価格の上昇がないと主張するにせよ、同じく保護政策の対象である国内製造業者は賃金コスト上昇の懸念を払拭することができず、関税改革によって「工業と農業双方の発展」が達成されるとは必ずしも考えなかった<sup>122)</sup>。最悪の場合、関税改革は長年保守勢力の強固な政治基盤を成してきた農業利害を政治的に離反させる懼れもあった。

1904年以降、チェンバレンが提起した関税改革構想に沿って、関税改革、とりわけ、輸入品に対する関税賦課がイギリス農業にいかなる影響を及ぼすかを調査し、農業利害と製造業の利害とが調和的に発展可能な政策を模索しようとした調査委員会が関税改革同盟によって設置された。調査方法は予め定められた諮問事項に基づき、証人に調査事項への口頭・書面での回答を求め、調査委員会がそれらの証言を分析し、結論・勧告に到達する議会の調査委員会と同様な形式である。調査委員会はチャプリン Henry Chaplin<sup>123)</sup> を委員長として構成され、イギリス農業の実態調査とチェンバレンが提起した輸入関税導入と関税率（2シリング）の是非を農業関係者に質問し、1906年に『報告書』を完成させた<sup>124)</sup>。『報告書』の結論は次のように記されていた。穀物法廃止法直前の1841年から1845年において、国内の小麦生産量は国内消費量をほぼ賄うことが出来たが、1870年代以降、カラス麦を除外して食用・飼料用穀物の生産も落ち込み、代わって穀物類の輸入増加のみならず、乳製品も大量に輸入され、人口増加による食糧需要の増加にもかかわらず食糧の海外依存は強まった。さらに、農産物価格の下落によって、土地に課せられる租税負担（国税と地方税）は相対的に重課となったが、イギリスの農業が海外との競争に曝されているにもかかわらず、農業省は借地農を援助

119) Dowding, *The Tariff Reform Mirage*, p. 61.

120) Green, *Agriculture and Tariff Reform*, pp. 76–7.

121) PP, 1907[Cd.352], Minutes of Proceedings of the Colonial Conference, p. 326.

122) Green, *The Crisis of Conservatism*, pp. 318–19; Green, *No longer the farmers' friends?* p. 162.

123) 関税改革に対するチャプリンの姿勢に関しては、Cf. The Marchioness of Londonderry, *Henry Chaplin: A memoir*, London: Macmillan and Co., 1926, pp. 179–83.

124) Tariff Commission, vol. 3: *Report of the Agricultural Committee*. この『報告書』に関しては、cf. Marrison, *The Tariff Commission, agricultural protection and food taxes*, 1903–13.

しない。このイギリス農業が置かれている環境は他の国では見られないものであり、自治領・植民地を含む海外諸国に食糧供給を依存することは、国家安全保障の観点からも好ましくない<sup>125)</sup>。

**戦時における食糧・工業原料供給調査委員会** 1903年に戦時における食糧・工業原料の調達・備蓄に関する調査委員会が政府によって設置され、1905年には『報告書』が出された<sup>126)</sup>。『報告書』は多数の証人と提出された資料によって、文字通り「海外」に食糧・工業原料の多くを依存する「輸入経済」イギリスの背後に潜む「脆弱性」vulnerability を白日のもとに曝した<sup>127)</sup>。委員会は、海軍 Navy と重要度は幾分劣るが商船隊 Mercantile fleet が「輸入経済」イギリスの食糧・工業原料の調達・備蓄にとって、掛け替えのない存在であることを指摘し、小麦が食糧として極めて重要であることも認識するものの<sup>128)</sup>、具体的対策に関しては意見の一致を見ることはなかった。それ故、後年、『報告書』は、商船隊、輸送手段の重要性を認識することが出来なかったと批判されることになる<sup>129)</sup>。それでも、『報告書』はイギリスの食糧・工業原料の安定的確保を求め、海軍予算増大を望む人々の『バイブル』となった<sup>130)</sup>。注目すべきは、第一次世界大戦期イギリスの食糧政策を研究したバーネットが指摘しているように、栄養学（あるいは生理学）的観点から食糧確保を唱えた提案が調査委員会では出されたが、提案は無視されたことである。病院勤務のハチソン博士は委員会で、穀物とりわけ小麦

125) Tariff Commission, vol. 3: *Report of the Agricultural Committee*, pars. 353–57.

126) PP, 1905[Cd.2643], R. C. on Supply of Food and Raw Material in Time of War, *Report and Minutes of Evidence*. cf. Barnett, *British Food Policy during the First World War*, pp. 6–7.

127) イギリス経済の「脆弱性」については、Cf. Offer, *The First World War*; Bryan Ranft, Parliamentary debate, economic vulnerability, and British naval expansion, 1860–1905, in Lawrence Freedman, Paul Hayes and Robert O'Neill, eds., *War, Strategy and International Politics: Essays in Honour of Sir Michael Howard*, Oxford: Clarendon Press, 1992.

128) PP, 1905[Cd.2643], R. C. on Supply of Food and Raw Material in Time of War, *Report*, pp. 39, 62. 一方、海軍本部は、この時点では、戦時において物資輸送を担当する商船を海軍が直接護衛する意図を持っていなかった。cf. PP, 1905[Cd.2643], R. C. on Supply of Food and Raw Material in Time of War, *Report*, pp. 28–9, 109–110, Annex A: Correspondence with Board of Admiralty. 護送船団方式は18世紀までイギリス海軍も採用した方法であったが、19世紀に入りこの方式は廃れた。第一次世界大戦勃発以降、海軍はドイツ海軍の潜水艦による商船攻撃を受けて護送船団の導入を再検討し、1917年4月に漸く実施した。cf. B. McL. Ranft, ed., *The Beatty Papers: Selections from the private and official correspondence of Admiral of the Fleet Earl Beatty*, Aldershot: Naval Records Society, vol. 1, 1989, p. 375. 護送船団再導入の経緯に関しては、cf. Arthur J. Marder, *From the Dreadnought to Scapa Flow: The Royal Navy in the Fisher era, 1904–1919*, London: Oxford UP., vol. 4, 1969, pp. 115–66.

129) PP, 1924[Cmd.2145], Agricultural Tribunal of Investigation, *Final Report, Memoranda of the Tribunal by William Ashley, Considerations of national defence*, *passim*.

130) PP, 1924[Cmd.2145], Agricultural Tribunal of Investigation, *Final Report, Memoranda of the Tribunal by William Ashley, Considerations of national defence*, p. 209.

が人間に欠かせない栄養素を多く含み、小麦パンが食物として優れていることを証言し、関連資料を提出するものの<sup>131)</sup>、調査委員会は栄養学的観点から食糧確保を考察することはなかった<sup>132)</sup>。委員会は戦時における食糧問題を主として食糧（穀物・食肉・乳製品）の国内生産量（価額）と海外からの食糧輸入量（価額）、そして国内消費量（価額）との比較——量と価額——を基準に調査したのである。こうして、「輸入経済」イギリスが、戦時における食糧・工業原料供給の点で「脆弱」であることが明白となり、1905年から1907年にかけて開催された、イギリスでイギリス本国・自治領・植民地のメンバーからなる「植民地会議」Colonial Conference の中でも自治領オーストラリアからの食糧調達の可能性が検討された<sup>133)</sup>。

戦時における食糧供給・工業原料調達に不安を抱いたのは、農業事情に精通した人々や海軍軍人に留まらなかった。イギリス経済、とりわけ国内製造業の再生を希求し、関税改革を掲げる一部の人々もまた、ヨーロッパ列強の海軍増強とイギリス農業生産の停滞と言う環境の中で、戦時における食糧供給・工業原料調達を担保する手段として関税改革（保護貿易）に着目したのである<sup>134)</sup>。

もちろん、農業に関心の有する人々が遍くイギリス農業の将来に悲観的見解を記していたわけではなかった。リュウ R. H. Rew のような農業事情に最も精通した人物でさえ、第一次世界大戦直前の論文でも危機感を露わに記すことはなかった<sup>135)</sup>。リュウは第一次世界大戦勃発後においても、戦時における食糧供給への不安を訴える議論を批判し、食糧調達に自信を表していた<sup>136)</sup>。なお、彼は1916年に食糧省 Ministry of Food が新設された際に、農業省から食糧省に転任し、初代事務次官となる。

131) PP, 1905[Cd.2643], R. C. on Supply of Food and Raw Material in Time of War, QQ. 9150–9194 (Dr. R. Hutchison), and Appendix XXXIV.

132) Barnett, *British Food Policy during the First World War*, p. 8.

133) PP, 1907[Cd.352], Minutes of Proceedings of the Colonial Conference, p. 326.

134) John Holt Schooling, *British Imports of Wheat from Foreign Countries and from British Possessions*, Tariff Reform League, no. 4; W. A. Hewins, *A Letter to Working Men on the "Food Taxes"*, Tariff Reform League, no. 34; Sir Vincent Caillard, *Imperial Fiscal Reform*, London: Edward Arnold, 1903, pp. 126–36; Captain G. C. Tryon, *Tariff Reform*, London: National Review Office, 1909, pp. 130–31; A Group of Unionist, *A Unionist Agricultural Policy*, London: John Murray, 1913, pp. 6–7; *Campaign Guide: A handbook for Unionist speakers*, Westminster: The National Unionist Association of Conservative and Liberal Unionists Association, 13th edition[1914?], pp. 788–94. 小土地保有制度創設に深く関わっていたコンリングスも、戦時における食糧供給確保に備えた関税賦課に関心を寄せていた。Jesse Collings, *Land Reform: Occupying ownership, peasant proprietary and rural education*, London: Longmans, Green, 1908, pp. 311–28; Jesse Collings and John L. Green, *Life of the Right Hon. Jesse Collings*, Longmans, Green, 1920, pp. 252–57.

135) R. H. Rew, *An Agricultural Faggot: A collection of papers on agricultural subjects*, Westminster: P. S. King & Son, 1913.

136) R. H. Rew, *Food Supplies in War Time*, London: Oxford UP., 1914.

統一党の農業政策とミルナー卿 土地制度改革・地価税賦課を柱とする土地政策を推し進める自由党と比較して農業政策に関して明確な構想・政治的展望を築けない統一党の中にあって、国内農業生産の重要性を食糧調達の海外依存との関係で説く人物にミルナー卿 Viscount Milner がいた。彼はハーコート蔵相の相続税改革（1894年）、すなわち、複数の相続税を統一するとともに、累進的税率を採用し、大幅な税収増を国庫に齎した税制改革を内国歳入庁議長として側面から支援した人物でもある。ミルナー卿は、自由党（急進派）の唱える「土地国有化」Land Nationalisation 構想にも統一党の掲げる「小土地保有農」Peasant Proprietorship 拡大——土地所有者数の増加——策のいずれにも与せず、党派の思考から距離を置き、イギリス農業の再生の道を探ろうとした。ミルナーはイギリス農業が陥っている農地の未利用状態（牧草地化）を改善し、国内の農業生産を回復すべく、信用制度、協同組織、輸送手段の改善を訴えたのである<sup>137)</sup>。

「急進的国家」Radical State への道：自由党の土地改革 アスキス内閣の蔵相ロイド・ジョージ David Lloyd George は、1909年の「人民予算（案）」（1909/10年予算）で地価税を提案し、翌年1910年、地価税は実現された<sup>138)</sup>。しかし、アスキス内閣の反土地独占・反地主貴族キャンペーンにもかかわらず、農村では自由党の勢力は伸びなかった。ロイド・ジョージは、1912年以降再び、「土地問題」「土地改革」を政治的争点として地主貴族による土地独占を激しく攻撃し始めたのである<sup>139)</sup>。彼は「農村」rural・「都市」urban 双方の土地改革に乗り出し、1912年に農業地・市街地双方の土地制度の調査を実施する組織として、当初はロイド・ジョージの「私的調査委員会」Unofficial Committee として「土地調査委員会」Land Enquiry Committee——を設置した。調査委員会はアックランド A. H. Dyke Acland 議

137) Viscount Milner, Preferential Trade, House of Lords, May 20, 1908, in Viscount Milner, *The Nation and the Empire*, London: Constable, 1913, pp. 267–79, esp. pp. 273–75; do., The Budget versus tariff reform, November 27, 1909, in Viscount Milner, *The Nation and the Empire*, p. 412; do., Two Conflicting policies, December 23, 1909, in Viscount Milner, *The Nation and the Empire*, p. 449; Christopher Turnor with an introduction by Viscount Milner, *Land Problems and National Welfare*, London: John Lane, 1911, pp. v–x.

138) 拙著『イギリス帝国期における国家財政運営』参照。ロイド・ジョージの土地政策に関しては、Cf. Ian Packer, *Lloyd George, Liberalism and the Land: The land issue and party politics in England, 1906–1914*, Woodbridge: The Boydell Press, 2001; Fforde, *Conservatism and Collectivism, 1886–1914*. 最近のイギリス土地問題史研究・土地改革運動史研究は、cf. J. R. Wordie, ed., *Agriculture and Politics in England, 1815–1939*, London: Macmillan Press, 2000; Matthew Cragoe and Paul Readman, eds., *The Land Question in Britain, 1750–1950*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

139) 土地キャンペーンを側面から支援する著作——関税改革が政治的争点となった1904年に出された『飢餓の40年代』*The Hungry Forties*の姉妹版——がある。*The Land Hunger: Life under monopoly descriptive letters and other testimonies from those who have suffered*, London: Fisher Unwin, 1913.



員を委員長、バクストン Charles R. Buxton<sup>140)</sup> を事務長として発足し、翌1913年にはその報告書として『土地：農村<sup>141)</sup>』、さらに1914年に『土地：都市<sup>142)</sup>』を世に送り出した。調査範囲と手法は、「農村（都市）における社会的経済的状況の精確かつ公平な記述」と言う極めて漠然としたものであり、調査手法はブース Charles Booth やラントリー B. Seebohm Rowntree が採用した手法を用いた<sup>143)</sup>。なお、ラントリーは、この時、土地調査委員会のメンバーであった<sup>144)</sup>。委員会は調査員を雇い、調査員が予め定められた質問項目からなる調査票を各地の回答者——回答者を特定できないように名前を公表しない——に手渡し・回答を求め、議会調査委員会と同様に調査委員会のメンバーが回答を分析し、報告書に纏めた。やがて1913年10月11日以降、ロイド・ジョージ蔵相は、各地で「土地キャンペーン」を展開し<sup>145)</sup>、『新デウムズディ・ブック』の作成を目指すと言明したのである<sup>146)</sup>。彼の念頭にあったのは、イギリスが強固な土地独占の下にあり、この土地独占状況を管理統制すべく、全国土を評価する行政機構——「国土省」Ministry of Land——を創設し、『新デウムズディ・ブック』を作成し、依然として劣悪な環境に置かれている農業労働者を救済するために最低賃金制を設定することにあった。まさしく、ロイド・ジョージの構想は、国家が経済活動に強力に干渉する「急進的国家」Radical State を目指したと言える<sup>147)</sup>。したがって、彼の

140) Victoria De Bunsen, *Charles Rohden Buxton: A memoir*, London: George Allen & Unwin, 1948, p. 53.

141) The Report of the Land Enquiry Committee, *The Land*, vol. 1: rural, London: Hodder and Stoughton, 1913.

142) The Report of the Land Enquiry Committee, *The Land*, vol. 2: urban, London: Hodder and Stoughton, 1914.

143) The Report of the Land Enquiry Committee, *The Land*, vol. 1: rural, pp. xiii–xiv.

144) ラントリーは1901年にヨーク市における貧困状況を調査し、1911年には土地保有と貧困との関連を調査すべくベルギーに赴き、1913年には土地調査委員会の報告書『土地：農村』に沿って、農業労働者の離村の阻止と生活改善とが急務の政策課題であるとして、彼らの生活・家計の実態調査を行っている。cf. B. Seebohm Rowntree, *Poverty: A study of town life*, London: Macmillan, 1901; B. Seebohm Rowntree, *Land and labourer: Lessons from Belgium*, London: Macmillan, 1911; B. Seebohm Rowntree and May Kendall, *How the Labourer Lives: A study of the rural labour problem*, London: Thomas Nelson and Sons[1913]. ラントリーに関しては、cf. Asa Briggs, *A Study of the Work of Seebohm Rowntree*, London: Longmans, Green, 1961.

145) D. Lloyd George, The rural land problem, October 11, 1913; Walter Runciman, The state of agriculture, October 18, 1913; D. Lloyd George, The rural land problem, October 22, 1913; Do., The urban land problem, October 30, 1913; Do., The urban land problem, November 8, 1913, in Liberal Publication Department, *Pamphlets and Leaflets for 1913*, London: Liberal Publication Department, 1913. 「土地キャンペーン」に関する研究として、cf. H. V. Emy, The land campaign: Lloyd George as a social reformer, 1909–14, in A. J. P. Taylor, ed., *Lloyd George: Twelve essays*, 1971, reprinted in 1993, Gregg Revivals: Brookfield; Packer, *Lloyd George, Liberalism and the Land*.

146) D. Lloyd George, The rural land problem, October 22, 1913, p. 8; do., *Mr. Lloyd George's Great Land Speech at Swindon, October 22, 1913*, London: Daily News & Leader, 1913, pp. 5–6.

147) Fforde, *Conservatism and Collectivism, 1886–1914*, pp. 126–30.

「土地キャンペーン」は、農業生産それ自体の回復・改善を目睹したものではなかった<sup>148)</sup>。さらに、「土地キャンペーン」は都市中産階級の住宅問題の解決も図ろうとする大規模な土地改革運動であった<sup>149)</sup>。

なお、ラントリーと並んでロイド・ジョージの土地政策を支えた人物にホール A. D. Hall がいる。彼は、自由党政権下で1909年に設立された「開発局」Development Commission に1910年から1917年まで籍を置き、農村・市街化地域の土地改革、<sup>エコノミック・ディベロップメント</sup>経済開発と<sup>ロード・インフラ・ヴメント</sup>道路改良に携わった<sup>150)</sup>。さらに、彼は1910年から1912年間にわたるイギリス各地の農業視察で、中央政界での「土地問題」「土地改革」騒動と関わりなく続けられる農業生産を発見するが<sup>151)</sup>、やがて第一次世界大戦期に、ミルナー卿を委員長とする「国内食糧生産調査委員会」の委員となり、食糧供給における圧倒的な海外依存状況から脱却すべくイギリスの農業政策立案の一環を担うことになる<sup>152)</sup>。

この土地調査委員会の『報告書』とりわけ『土地：農村』に対しては、農業事情に精通した人物、あるいは、<sup>プロフェッショナル</sup>専門職団体などから委員会の調査方法に対して厳しい批判が出された。批判の対象となった点は、委員長を初めとして委員会のメンバーの多くが専門的知識を有した人物でなく、単に議会に籍を置く人物であること、調査範囲を定める「諮問事項」term of reference が明確でなく大雑把であり、かつ曖昧なことである。さらに、調査委員会の委員自ら調査を行うのではなく、調査委員会が予め質問事項を作成し、調査に協力する人物に証言蒐集を委託し、委託された人物が各地の証人に赴き、調査事項への回答を回収する手法である。また、証人が「匿名」であり、証人の「素性」——資格——が不明なこともあって証言（回答）の信憑性を著しく欠いている点。そして、何よりも批判が集中した点は、構成委員が『報告書』に異論・留保を記すことのない、『議会報告書』では考えられないスタイルであり、それは調査委員会がロイド・ジョージ蔵相の息のかかった「私的」unofficial 委員会であり、調査に基づく政策提言ではなく党派的政策提言に終始していることの証左でもある、と<sup>153)</sup>。

148) Packer, *Lloyd George, Liberalism and the Land*, pp. 76–83.

149) Ian Packer, Unemployment, taxation and housing: the urban land question in late 19th- and early 20th-century Britain, in Cragoe and Readman, eds., *The Land Question in Britain, 1750–1950*.

150) H. E. Dale, *Daniel Hall: Pioneer in scientific agriculture*, London: John Murray, 1956.

151) A. D. Hall, *A Pilgrimage of British Farming 1910–1912*, London: John Murray, 1914.

152) PP, 1915[Cd.8048], D. C. on the Home Production of Food. cf. A. D. Hall, *Agriculture after War*, London: John Murray, 1916.

153) Land Conference, *The Land Problem: Notes suggested by the report of the Land Enquiry Committee*, London: Wyman & Sons[1913]; Charles Adeane and Edwin Savill, *The Land: A study of the land question with an answer to the Report of recent enquiry committee*, London: John Murray, 1914; The Land Agents' Society[Rowland Prothero], *Facts about Land: A reply to "Land", the report of the unofficial Land Enquiry Committee*, London: John Murray, 1916.

統一党の農業政策 統一党の農業政策・土地政策は、「関税改革」を党是としつつ、小土地保有農増加・小菜園制創設を柱として、1913年以降の自由党の土地キャンペーンを担った土地調査委員会の動きに政治的に反応する形で進められたために体系的に構想されたものではなかった<sup>154)</sup>。実際、1913年に統一党指導者ボナー・ロー A. Bonar Law に提出された『統一党の農業政策』は、自由党の土地調査委員会の『土地：農村』に対抗して農業労働者の政治的支持を獲得すべく提出されたものであった<sup>155)</sup>。『統一党の農業政策』は、農業人口とりわけ農業労働者の離村、農業労働者の低賃金と耕作地減少に象徴されるイギリス農業の再生を目的とした包括的な政策提言である。先ず、予想される戦争と小麦不足に備えて国内における農業生産を高めることで国家の安全保障を担保する。急進的土地改革運動が土地の国有化・国家による管理にあるのに対して、トーリーイズムの基本は産業の安定と雇傭の維持であり、農業政策はこの基本理念に沿って行われ、農業に対する国家支援と個人事業の促進をはかる。具体的には農業労働者の賃金水準改善、小土地保有への経済的支援、教育促進、住宅改善などが柱であった。しかし、既に見てきたように、関税改革とりわけ輸入食糧品への関税賦課はたとえ税率が低いとしても、国内製造業者にとっては必ずしも歓迎できるものではなかった<sup>156)</sup>。さらに、農業関係者も輸入農産物に対する関税賦課に関しては、たとえ関税率が「適度な」moderate 率であったとしても、大歓迎と言うものでもなかった<sup>157)</sup>。

「土地問題」の「奇妙な終焉」 第一次世界大戦直前のイギリスでは、自由党の土地改革運動、とりわけロイド・ジョージ蔵相を中心として構想され・推進された「土地キャンペーン」は、農業地・市街化地域双方にわたる大規模な土地改革運動であったにもかかわらず、巷間では戦時における食糧供給を危惧する声が絶えることはなかった。土地改革運動の政治的昂揚とは裏腹にイギリスの農業生産は停滞し、食糧の海外依存も低下しなかった<sup>158)</sup>。興味深いのは、パッカー Ian Packer がリベラル・リフォーム期における自由党の土地政策に関する研究で、第一次世界大戦を境として、自由党内閣期の政治的争点であった「土地改革」「土地問題」が「奇妙な終焉」strange death を迎えたことを指摘していることである<sup>159)</sup>。第一次世

154) 統一党の農業政策に関しては、Cf. Andrew F. Cooper, *British Agricultural Policy 1912–36: A study in Conservative politics*, Manchester: Manchester UP., 1989.

155) A Group of Unionist, *A Unionist Agricultural Policy*, London: John Murray, 1913. この小冊子は1913年11月に13名の賛同者の署名を添えて統一党指導部に提出された。cf. Cooper, *British Agricultural Policy 1912–36*, p. 20, n. 23.

156) Green, *The Crisis of Conservatism*, pp. 318–19; Green, *No longer the farmers' friends?* p. 162.

157) Green, *The Crisis of Conservatism*, pp. 274–80; Green, *No longer the farmers' friends?* p. 167.

158) James Lumsden, *Our National Food Supply*, London: T. Fisher Unwin, 1912; A Rifleman [pseudonym], *The Struggle for Bread*, London: John Lane, 1913. ライフルマンの著作はノーマン・エンジェルの戦争批判書『大いなる幻影』に対する批判である。

159) Packer, *Lloyd George, Liberalism and the Land*, ch.10. cf. F. M. L. Thompson, *Epilogue: the* ➤

界大戦勃発以降、「輸入経済」イギリスにとって最大の政策課題は19世紀末以降落ち込んだ農業生産と食糧自給率の低下とをいかに改善し、国民が食糧供給に不安を抱かないようにするかであった。19世紀末から20世紀初頭の自由党の政治運動の中心にあった「土地改革」「土地問題」は、当然ながら、第一次世界大戦勃発とともに後景に退いたのである。

**第一次世界大戦勃発** やがて、1914年8月初旬第一次世界大戦が勃発し、イギリス農業、食糧供給を巡る軍事的政治的経済的状况は大きく変化し始めた。なによりも懼れられたのはドイツ海軍の潜水艦がイギリスの生命線である海上通商路に大規模な攻撃を加える事態であった。しかし、大戦の初期段階において、ドイツ海軍による海上通商路への攻撃は鈍かったが、同時に、国民が熱狂するようなイギリス海軍の戦艦とドイツ海軍の戦艦との大海戦もなかった<sup>160)</sup>。ちなみに、イギリス海軍の主力艦隊とドイツ海軍の主力艦隊とが激突したドッガー・バンク海戦は1915年1月24日、ユトランド沖海戦は1916年5月末から6月1日にかけてであり、イギリス海軍ドイツ海軍はともに決定的な勝利を得ることも破滅的な損害を被ることもなかった。1914年8月1日をもって海軍第二本部長からイギリス主力艦隊指揮官 *Commander-in-Chief Grand Fleet* に転任したジェリコ<sup>161)</sup> は、1914年9月末のチャーチル海相宛書翰で、ドイツ潜水艦の攻撃によるイギリスの商船の被害が戦前の予想よりも少ないこと、イギリス海軍がドイツの対外貿易活動を成功裡に遮断していること、イギリス海軍がドイツの貿易活動を今以上に効果的に遮断可能であると報告しており、海軍首脳部は表面的にはイギリスの食糧輸入に不安を感じていなかった<sup>162)</sup>。事実、1914年8月から10月にかけての食糧輸入に滞りはなく、小麦・米・チーズなどの輸入量は大幅な増加さえした<sup>163)</sup>。もっとも、開戦以降穀物価格が大幅な上昇を続けていることが議会で報告されても、政府の対応は鈍く、政府は平時と同様に民間の経済活動に干渉しない、「通常通りの経済運営」“business as usual”

strange death of the English Land Question, in Cragoe and Readman, eds., *The Land Question in Britain, 1750–1950*.

160) 戦史研究が少数派であるわが国の西洋史学の分野で、19世紀末から20世紀初頭、第一次世界大戦前におけるイギリスとドイツとの海軍増強、とりわけ、弩級（ドレッドノート）戦艦建造競争に関する研究が例外的になされてきた。しかし、第一次世界大戦期における両国海軍の戦略・戦術に関しては研究業績は皆無に等しく、したがって、この大戦で両国が戦前、建造を競い合った弩級戦艦を含め両国の海軍がいかなる軍事的役割を果たしたのか不明な状態と言える。

161) Patterson, ed., *The Jellicoe Papers*, vol. 1, pp. 41–2.

162) J. Jellicoe to W. S. Churchill, 30 September 1914, in Patterson, ed., *The Jellicoe Papers*, vol. 1, pp. 71–3. cf. Barnett, *British Food Policy during the First World War*, pp. 34–5. ジェリコについては、cf. Admiral Sir R. H. Bacon, *The Life of John Rushworth Earl Jellicoe*, London: Cassell, 1936.

163) Rew, *Food Supplies in War Time*, p. 7. しかし、別の論者は、次年度の小麦の収穫の際に食糧不足が生じることを懸念し、政府に農産物増産の政治的決断を迫っていた。cf. Alfred Akers, *The War and World's Wheat: The risks of a shortage next harvest*, London: Simpkin, 1914.



に終始していた<sup>164)</sup>。やがて、ドイツは、ドイツと中立諸国とを結ぶ海上通商路の要衝、北海地域における機雷敷設などのイギリス海軍の海上封鎖<sup>165)</sup>を違法な行為と看做し、これに「復仇<sup>166)</sup>」Reprisals——相手国の違法行為に対し返報的に行う権利侵害——すべく、1915年2月にイギリス海域を戦闘地域に指定し、潜水艦による無制限攻撃を宣言した。もっとも、ドイツ潜水艦の商船攻撃は1915年1月末には開始されていた<sup>167)</sup>。このドイツ潜水艦の商船に対する行動は、商船に搭載された物資の臨検・探索、禁制品拿獲ではなく商船への攻撃（撃沈）そのものであったために、イギリス政府は潜水艦の行動が国際法上、「海賊」pirate行為に当たると看做し、直ちにドイツ経済封鎖強化の「復仇勅令」Reprisals Order in Councilで応えた<sup>168)</sup>。ドイツ側の軍事行動もあって、イギリスでは潜水艦による海上通商路破壊と食糧輸入の途絶への恐怖は戦争の長期化とともに高まり、それまで輸入に依存してきた種々の食糧を国内で生産し、イギリス農業を再活性化することがイギリスの経済運営と戦争遂行にとって重要な政策課題となりつつあった。

ミルナー卿・セルボーン農相 国内農業生産の再活性化を構想していたミルナー卿は、自由党のアスキス H. H. Asquith を首班として1915年5月26日に成立した連立内閣の農相に就任したセルボーン Lord Selborne（在任期間：1915年5月－1916年6月）の説得を受けて、1915年6月17日、「国内食糧生産調査委員会<sup>169)</sup>」の委員長に就任した。委員会のメンバー

164) Sir William H. Beveridge, *British Food Control*, London: Oxford UP., 1928, p. 9. 1915年の『ハンサード』の索引から「食糧供給」の語がほぼ消えた。

165) 北海海域の海上封鎖に参加したイギリス海軍第10艦隊 Tenth Cruiser (Blockade) Squadron は、ドイツ船（軍艦・商船）の攻撃とオランダ・スカンディナヴィア諸国などの中立国船籍船を停止させ、場合によっては無警告攻撃の措置を取った。Cf. Henry Suydam, *How the British Blockade works: An interview with Rear-Admiral Sir Dudley de Chair*, London: Sir Joseph Causton, 1916; Admiral Sir Dudley de Chair, *The Sea is Strong*, London: Harrap, 1961, p. 166; Admiral Sir R. G. Tupper, *Reminiscences*, London: Jarrolds, 1929. 艦隊は多くの老朽艦を抱えていた。封鎖作戦の詳細については、cf. John D. Grainger, ed., *The Maritime Blockade of Germany in the Great War: The northern patrol, 1914–1918*, Aldershot: Navy Records Society, 2003. 経済封鎖に関する現代の評価については、cf. Osborne, *Britain's Economic Blockade of Germany 1914–1919*.

166) 「復仇」については、新井「封鎖法の現代的『変容』」, 487–88頁。

167) H. H. Asquith to Venetia Stanley, 28 January 1915, in Michael and Eleanor Brock, eds., *H. H. Asquith: Letters to Venetia Stanley*, Oxford: Oxford UP., 1982, pp. 402–6.

168) Edward David, ed., *Inside Asquith's Cabinet: From the diaries of Charles Hobhouse*, London: John Murray, 1977, pp. 221–22 (entry of 10 February 1915); H. H. Asquith to Venetia Stanley, 10 February 1915, in Brocks, eds., *H. H. Asquith: Letters to Venetia Stanley*, pp. 425–26; Bell, *A History of the Blockade of Germany*, pp. 221–46; Siney, *The Allied Blockade of Germany 1914–1916*, pp. 61–73.

169) A. M. Gollin, *Proconsul in Politics: A study of Lord Milner in opposition and in power*, Anthony Blond, 1964, p. 288; D. George Boyce, ed., *The Crisis of British Unionism: The domestic political papers of the Second Earl of Selborne, 1885–1922*, London: The Historians' Press, 1987, pp. xiii–xiv. 森『イギリス農業政策史』3頁、参照。セルボーン農相下の農業政策に関しては、cf. Barnett, *British Food Policy during the First World War*, pp. 48–68.

は、ミルナー卿、自由党土地調査委員会の委員長を務めたアックランド議員、ホール、プロザロ Rowland Prothero（後のアーニリ卿 Lord Ernle）、ストラット E. G. Strutt などが入っていた。委員会は『最終報告書』を1916年に纏めている<sup>170)</sup>。委員長就任に先立ち、ミルナーはセルボーン農相宛書翰（1915年6月6日付け）で輸出が減少し国際収支が悪化していることを念頭に、国内の農業生産を促進し、食糧輸入を必要としないことの重要性を説いていた<sup>171)</sup>。ミルナー卿は、後のイギリス農業政策に大きな影響を与える『中間報告書<sup>172)</sup>』を早くも7月17日には完成させることが出来た。その『中間報告書』の核心は、1870年以降、農業不況により耕作地が牧草地化され、穀物生産能力が著しく低下したイギリス農業を再生すべく小麦を初めとした穀物栽培を勧め、食糧増産を図ることにあった。牧草地を起耕・耕作し、穀物生産に転換させる経済的誘因として、「強制耕作」を条件として穀物（小麦）の「最低価格保障」guaranteed minimum price の採用が記されていた<sup>173)</sup>。帝国防衛委員会事務長ハンキイ M. P. A. Hankey もまたセルボーン農相宛書翰（1915年7月13日付け）で、イギリスの商品輸出が減少している現在、海外に依存している食糧品を国内で生産し、食糧自給率を高めることの財政的・軍事的重要性をセルボーンに伝えたとともに、「国内食糧生産調査委員会」が農業作業に従事する労働力の確保にも意を払うことを期待していた。さらに、ハンキイは国内食糧生産調査委員会の報告書が完成次第、それを首相に手渡すことを農相に約束したのであった<sup>174)</sup>。

セルボーン農相はミルナー卿、ハンキイらと来るべき農業政策の基本理念を擦り合わせつつ、1915年7月22日のアスキス首相宛の書翰で、（1）ドイツ潜水艦の脅威、（2）ミルナー卿を委員長とした調査委員会の『中間報告書』に沿って、穀物（小麦）の最低価格保障を柱とする国内農業の回復、とりわけ耕作地面積の拡大、（3）食糧輸入の量的抑制による国際収支の改善をセットにした国家による農産物増産政策を説いた<sup>175)</sup>。イギリスの国際収支は、1915年8月にはチャーチル海相が収支改善に向けて消費財の輸入抑制の必要性を説かなければならなかったレベルに達していた<sup>176)</sup>。国内農業の振興策を求める声は自由党議員を含む

170) PP, 1916[Cd.8095], D. C. on the Home Production of Food, *Final Report*.

171) Viscount Milner to Lord Selborne, 6 June 1915, in Boyce, ed., *The Crisis of British Unionism*, pp. 128–29.

172) PP, 1915[Cd.8048], D. C. on the Home Production of Food, *Interim Report*.

173) PP, 1915[Cd.8048], D. C. on the Home Production of Food, *Interim Report*, pp. 3–4; Middleton, *Food Production in War*, p. 120; Dewey, *British Agriculture in the First World War*, p. 25.

174) M. P. A. Hankey to Lord Selborne, 13 July 1915, in Boyce, ed., *The Crisis of British Unionism*, pp. 133–34.

175) Lord Selborne to H. H. Asquith, 22 July 1915, in Boyce, ed., *The Crisis of British Unionism*, pp. 135–41.

176) Churchill, For the Information of Members of the War Policy, 12 August 1915, in Gilbert, ed., *Winston S. Churchill, vol. III, Companion Part 2*, pp. 1132–134.

有力議員からもあがり、彼らは潜水艦の脅威を根拠に振興策を首相に求めていた<sup>177)</sup>。しかし、この1915年の時点でも海軍本部が第一次世界大戦前に警戒していたドイツの潜水艦による海上通商路破壊活動はイギリス国民・経済にとって軍事的脅威とはなっていなかった。アスキス首相はこのドイツ海軍による海上通商路攻撃がこの時点でイギリスの食糧輸入に影響がないことを理由に、国家による農業生産促進策を採用しなかったのである<sup>178)</sup>。加えて、統一党指導者の間でも、ミルナー卿・セルボーン農相が提案した農業振興政策への支持の動きは鈍かった<sup>179)</sup>。それでもセルボーン農相は1916年3月、未だアメリカ合衆国、カナダ、アルゼンチンにおける穀物収穫（1916年夏季）予想が定かでない時期に、帝国防衛委員会に提出した文書で、ミルナー委員会の『中間報告書』にある強制耕作を伴う価格保障制度を採用し、借地農が穀物生産の増加に踏み切るように政策転換することを訴えていた<sup>180)</sup>。一方、アスキス首相を初めとした政府首脳は、ドイツ潜水艦の脅威が急迫していた1916年5月時点においても、食糧問題が緊喫の政策課題ではないと看做していた<sup>181)</sup>。やがて、1916年5月末のユトランド沖海戦以降、イギリス海軍、ドイツ海軍がそれぞれの主力艦船を温存し、海上での戦闘が膠着状態に入った9月以後、ドイツの潜水艦はイギリスの生命線である海上通商路を「水中からの封鎖戦略」によって破壊する戦術を採り<sup>182)</sup>、イギリスの食糧輸入量は顕著な減少傾向を辿り、イギリス国民にとって食糧不足、食糧価格上昇、飢餓が現実のものとなったのである<sup>183)</sup>。

- 
- 177) A. Bonar Law, Lord Lansdowne, Reginald McKenna, A. J. Balfour, Austen Chamberlain to H. H. Asquith, 15 July 1915, in Boyce, ed., *The Crisis of British Unionism*, pp. 134–35.
- 178) H. H. Asquith to Lord Selborne, 26 July 1915, in Boyce, ed., *The Crisis of British Unionism*, p. 141. アスキス首相は8月5日の上奏文でミルナー委員会の提案に否定的な報告を行った。cf. H. H. Asquith to the King, 5 August 1916, The National Archives CAB 41/36/37, in Dewey, *British Agriculture in the First World War*, p. 26; Barnett, *British Food Policy during the First World War*, p. 52. cf. Lord Ernle, *Whippingham to Westminster*, p. 279.
- 179) Cooper, *British Agricultural Policy 1912–36*, p. 24.
- 180) Memorandum by Lord Selborne: Food supply and production, 2 March 1916, in Boyce, ed., *The Crisis of British Unionism*, pp. 162–66.
- 181) M. P. A. Hankey to Lord Selborne, 16 May 1916, in Boyce, ed., *The Crisis of British Unionism*, p. 169.
- 182) イギリス海運業がドイツ潜水艦の攻撃によって蒙った船舶被害に関しては、Cf. PP, 1918[Cd.9009], Statement showing for the United Kingdom and for the World, for the period August 1914 to October 1918, Mercantile Losses by Enemy Action and Marine Risk; PP, 1918[Cd.9221], Supplementary Statement for the period August 1914 to October 1918; PP, 1921[Cmd.1544], R. C. on Wheat Supplies, *First Report*, pp. 37–8; J. A. Salter, *Allied Shipping Control: An experiment in international administration*, Oxford: Clarendon Press, 1921, Table no. 6; Ernest Fayle, *The War and Shipping Industry*, London: Oxford UP., 1927, Table no. 4.
- 183) D. Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, Boston: Little, Brown, and Co., 1934, vol. 3, ch. III: The Peril of the submarines.

戦局の緊迫化と食糧調達 1916年以降、ドイツ潜水艦による商船攻撃、海上通商路破壊が本格化したことに加えて、1916年半ばには、アメリカ合衆国、カナダ、アルゼンチンにおける穀物生産は、前年の1915年が豊作の年であったのとは対照的に不作が予想され、世界的な小麦不足の懼れが生じた。なお、オーストラリア、ニュージーランド、インドなどイギリスの自治領・植民地といった戦前からの食糧供給地は戦争勃発によって安定的な食糧供給が困難となり、代わって物資輸送の安全性、輸送距離において優れたアメリカ合衆国、カナダ、アルゼンチンがイギリスにとって小麦を初めとした食糧供給地となっていた<sup>184)</sup>。イギリスを含め連合国は、戦時中、食糧を初めとする膨大な物資供給を、アメリカ合衆国を初めとした北米諸国に依存することになった。しかし、イギリスは対アメリカ輸出が大きく落ち込んだために、輸入物資への支払代金が第一次世界大戦後、戦債 war debt の大きな部分を占め、債務処理が大きな政治的財政的課題となる<sup>185)</sup>。

こうして、1916年半ばにドイツの潜水艦が商船攻撃を本格化したことにより、物資輸送を担当するイギリス船籍の船舶が決定的に不足したことに加えて<sup>186)</sup>、最大の穀物供給地域である新大陸における農業不作が予想される中で、世界的食糧不足と食糧価格高騰の徴候も現れ始めた。軍事物資輸送に動員された商船も増加し、食糧輸送に携わる船腹不足が激化したこともあり<sup>187)</sup>、中立国籍船を含む商船確保と食糧確保とが緊喫の政策課題に浮上し、国内における食糧生産がイギリス政府の重要課題となったのである<sup>188)</sup>。一方、イギリス主力艦隊指揮官ジェリコは1916年10月29日のバルフォア海相宛書翰で、ドイツ海軍の潜水艦が中立国船籍船を含む商船を激しく攻撃し、来年1917年の夏、すなわち小麦収穫前後の穀物貯蔵が底をつき、飢餓の可能性が最も高くなる夏季<sup>189)</sup>にはイギリスの食糧事情に重大な影響が出ること、潜水艦の攻撃に対抗できる有効な防御方法が無いことを報告していた<sup>190)</sup>。実際、1917年夏

184) PP, 1921[Cmd.1544], R. C. on Wheat Supplies, *First Report*, p. 43, Appendix 15. cf. Middleton, *Food Production in War*, pp. 160–61; Beveridge, *British Food Control*, pp. 134–35. 最大の食糧供給国はアメリカ合衆国となった。

185) Olson, *The Economics of the Wartime Shortage*, p. 92.

186) PP, 1918[Cd.9009]. Statement showing for the United Kingdom and for the World, for the period August 1914 to October 1918, Mercantile Losses by Enemy Action and Marine Risk; PP, 1918[Cd.9221], Supplementary Statement for the period August 1914 to October 1918.

187) Doughty, *Merchant Shipping and War*, p. 20.

188) イギリス政府首脳は、1916年10月には、世界的な食糧（穀物）不足と潜水艦による商船攻撃の激化に起因する船腹不足を明白に認識していた。cf. John Vincent, ed., *The Crawford Papers: The journal of David Lindsay twenty-seven Earl of Crawford and tenth Earl of Balcarres 1871–1940 during the years 1892 to 1940*, Manchester: Manchester UP, 1984, p. 362 (entry of 14 October 1916).

189) 小麦を含む食糧の貯蔵量の季節的变化については、Cf. Barnett, *British Food Policy during the First World War*, Appendix 1. 小麦・カラス麦は貯蔵量が毎年10月に最高水準に達するが、逆に夏には貯蔵量は最低レヴェルとなる。

190) J. Jellicoe to A. J. Balfour, 29 October 1916, in Patterson, ed., *The Jellicoe Papers*, vol. 2, pp. ➤



にはイギリスの食糧事情は危機的状況、食糧価格の高騰を経験することになる<sup>191)</sup>。軍事情勢の緊迫化、船腹不足、食糧供給と食糧価格に関する重苦しい予想は、1916年11月のランズダウン卿 Lord Landsdowne の『覚書<sup>メモランダム</sup><sup>192)</sup>』が記しているように、アスキス首相辞任直前の政府部内を覆っていたのである。しかし、軍事情勢・食糧事情が緊迫化する間に、セルボーン卿は1916年6月に政府のアイランド政策に抗議して農相を辞任し<sup>193)</sup>、代わって統一党のクラフフォード伯 Earl of Crawford が農相に就任した。クラフフォード農相は1916年10月には小麦の供給に関する調査委員会の委員長を務め、調査委員会は後の1921年に『第一報告書』、1925年には『第二報告書』を纏めている<sup>194)</sup>。

**クラフフォード農相** クラフフォード農相は、国内の農業生産を促進すべく、小麦の価格保障と農業労働者の標準賃金に関心を寄せていたが<sup>195)</sup>、軍事情勢の緊迫化による船腹不足と輸入食糧の減少、そして世界的な食糧不足が予想されるに伴って、既に不採用が決定されたミルナー卿・セルボーン前農相らの食糧増産計画の再検討<sup>196)</sup>と食糧管理のための中央組織 Central Food Commission——後のロイド・ジョージ連立内閣のもと1916年12月22日に設立される食糧省——の基本構想作りに政治的努力を注ぐことになる<sup>197)</sup>。アスキス首相は、1916年11月13日の閣議で食糧管理 Food Control 構想を受け入れ、具体的な組織作りが漸く開始された<sup>198)</sup>。その間にも食糧事情は危機的水準に達しようとしていた<sup>199)</sup>。

88-92. ジェリコは1916年10月16日付けの海相宛書翰で、北アメリカ沿岸で活動中のドイツ潜水艦は天候が回復する明年春には南アメリカ沿岸にまで活動範囲を広げるであろうと予測し、対抗手段としてイギリスの潜水艦を用いることを記している。J. Jellicoe to Admiralty, 16 October 1916, in Lambert, ed., *The Submarine Service, 1900-1918*, p. 345.

191) J. R. Clynes, *Memoirs 1869-1924*, London: Hutchinson & Co., 1937, pp. 221-32. クラインズ J. R. Clynes は1917年7月以降、食糧行政に関与した。なお、物価と賃金の動向、物価統制に関しては、cf. Simon Litman, *Prices and Price Control in Great Britain and the United States during the World war*, New York: Oxford UP., 1920; Bowley, *Prices and Wages in the United Kingdom, 1914-1920*.

192) Lord Landsdowne's Memorandum of November 13, 1916, in The Earl of Oxford and Asquith, *Memories and Reflections 1852-1927*, London: Cassell, vol. 2, pp. 138-47.

193) Memorandum by Lord Selborne: Memorandum on the crisis in Irish affairs which caused my resignation from the Cabinet June 1916, 30 June 1916, in Boyce, ed., *The Crisis of British Unionism*, pp. 180-85.

194) PP, 1921[Cmd.1544], R. C. on Wheat Supplies, *First Report*; PP,[Cmd.2462]. R. C. on Wheat Supplies, *Second Report*.

195) Vincent, ed., *The Crawford Papers*, p. 360 (entry of 9 September 1916).

196) Vincent, ed., *The Crawford Papers*, p. 362 (entry of 3 November 1916).

197) Vincent, ed., *The Crawford Papers*, p. 364 (entry of 7 November 1916). ロイド・ジョージは、食糧管理組織の構想がクラフフォード農相の発案であるとしている。D. Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, Boston: Little, Brown, and Co., vol. 2, 1933, pp. 372-75.

198) A. J. P. Taylor, ed., *Lloyd George: A diary by Frances Stevenson*, New York: Harper & Row, 1971, p. 121 (entry of November 10, 1916). ロイド・ジョージはこの時期、船腹確保と食糧確保とが最重要の政策課題であると認識し、「船舶統制官」「shipping dictator」「食糧統制官」「food

食糧供給の問題点 第一次世界大戦勃発とともに、イギリスでは19世紀初頭のナポレオン戦争期の食糧価格高騰、あるいは70年前の「飢餓の40年代」“Hungry Forties”の「記憶」が蘇ることになる。イギリス政府を含め各国政府は、大戦勃発とともに、食糧問題を国内外（海外輸入）の食糧（穀物・食肉・乳製品）生産量・供給量と国内消費量との比較を基準とした量的あるいは価額ベースに依拠した観点——20世紀初頭までの食糧問題を考える際の基本的視角——から分析するのではなく、「栄養学」的知見に基づき、各種食物に含まれる栄養素・熱量<sup>カロリー</sup>を分析するとともに、平均的国民一人当たり生存に必要な基礎的栄養素（タンパク質・脂肪・炭水化物）と熱量<sup>カロリー</sup>とを算出し、国民を飢餓状態に至らしめないバランスのとれた経済的な食糧（穀物類であれ、肉類であれ、野菜であれ）の生産方法と、国民と軍隊への配給量を推計する手法を編み出した<sup>200)</sup>。こうして、軍事情勢、船腹不足、国内外における食糧生産・輸入事情の激変によってイギリスの農業政策は大きく転換を余儀なくされたのである<sup>201)</sup>。

食品の栄養学的分析 イギリス国内における食糧生産を増加させるヒント、具体的には、小麦を初めとした穀物、あるいは、家禽に加えて牛・豚を初めとする牧畜 livestock から生産される各種食品を中心として、国民（文民・軍人）に均衡のとれた栄養素・熱量を含む食品をいかに確保し・公平に供給するかのヒントは、世紀転換期ドイツの農業保護政策下で耕作を中心としたドイツ農業政策と1915年に翻訳されたドイツのエルツバッツヒャ教授の著作とにあった。セルボーン農相の要請で1916年に第二帝政期ドイツの農業政策を調査したミドルトン<sup>200)</sup>は、第二帝政期ドイツが継続的に耕作地の拡大を図り、カラス麦・大麦・小麦などの穀物、ジャガイモなどの野菜類の生産に励むとともに、穀作農業と並行して牧畜業をも発展させたばかりか、イギリスと比較しても少ない経費でより多くの食糧を供給可能とし、食糧自給率を高めていたことを突き止め、穀物生産の奨励を主張したミルナー卿の『中間報告書』（1915年）を暗黙裡に支持していた<sup>202)</sup>。一方、エルツバッツヒャの著作は、栄養学的観点から国民一

dictator”と言う、監督官 Controller よりも強権的な職を意味する言葉を用いて、それぞれの行政領域を管轄する組織に関心を寄せ、提言していた。なお、1916年11月14日に、「食糧統制官」“Food Dictator”が近々、任命されることが決定された。cf. Taylor, ed., *Lloyd George*, p. 123 (entry of November 14, 1916). ロイド・ジョージの船舶と食糧に関する状況認識は、cf. Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 2, pp. 371–78; do., *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 3, pp. 172–98, 199–267.

199) Vincent, ed., *The Crawford Papers*, p. 365 (entry of 18 November 1916).

200) Middleton, *Food Production in War*, pp. 9, 85–6. ミドルトンはドイツが最初にこの手法を開発したとしている。cf. PP, 1924[Cmd.2145], Agricultural Tribunal of Investigation, *Final Report, Memoranda of the Tribunal by William Ashley, Considerations of national defence*, p. 218.

201) Middleton, *Food Production in War*, pp. 8–9, 159–206; Beveridge, *British Food Control*, pp. 19–31.

202) PP, 1916[Cd.8305], Middleton, *The Recent Development of German Agriculture*. cf. Lord Ernle, *Whippingham to Westminster*, pp. 282–85.

人あたりの生存に必要な基礎的栄養素・熱量<sup>203)</sup>を計算し、イギリスの経済封鎖下にあつて食糧の自給自足を余儀なくされたドイツ国民が摂取する栄養素（とりわけタンパク質）の量（体重70キロ、適度な労働の成人男性で3,050キロカロリー）を推計していた。彼はこの推計値に依拠し、栄養素に富む穀物、なかでも人間が直接摂取する食用穀物の生産奨励と家畜の飼育・肥育に対する制限を提案していた<sup>203)</sup>。こうして、かつてない大規模な戦争の勃発とともに、ドイツを初めとしてイギリス、アメリカ合衆国<sup>204)</sup>でも栄養学的知見に基づき、人間の生存に不可欠な基本的栄養素・熱量を、小麦・カラス麦などの食用穀物、あるいは肉・乳製品のいずれかから摂取すべきか、小麦・カラス麦を初めとする食用穀物の増産、あるいは飼料用穀物の増産による牧畜業の拡大のいずれかに、あるいは双方に政策的力点を置いて、いかなる農業生産・食糧供給を行うべきかで議論がなされることとなった<sup>205)</sup>。

イギリスでも1915年には早くも、エルツバッハの栄養学的研究成果を取り入れた農学専攻のウッドと生化学専攻のホプキンスによる小冊子『戦時食糧経済』が出された<sup>206)</sup>。ウッドとホプキンスは、食品に含まれる栄養素の分析と所得階層別の食事（摂取食品）の解析とを行い、中間所得者層以上の階層の食事内容に節約の余地を発見したのである。なお、ホプキンスはアミノ酸、ビタミン研究で知られ、1929年にノーベル賞を受賞している。

『王立協会委員会報告書』さらに、1916年12月には王立協会委員会の『報告書』が出された<sup>207)</sup>。『報告書』は食糧自給問題を、1870年代以降イギリスの農地の多くが耕作地 *tillage* から牧草地 *pasture* へと転換された事実を踏まえ、穀物栽培あるいは牧畜のいずれかがより効率的な食糧供給方法であるかを栄養学（あるいは生理学 *physiology*）の観点から分析し、幾つかの政策提言を行い、後の食糧政策の基本的指針となった<sup>208)</sup>。なお、この委員会のメンバーには関税制度に通暁したアシュレー、農業事情に明るいホール、ミドルトンの他にウッドとホプキンスが共に入っている。『報告書』は、(1) 種々の食品の栄養学的価値の分析、

203) Eltzbacher, ed., *German's Food*, p. 26.

204) Vernon Kellogg and Alonzo E. Taylor, with a preface by Herbert Hoover, *The Food Problem*, New York: Macmillan Co., 1917. ケロッグとテイラーは、19世紀末にブロッホが予言した近未来の戦争を念頭に、今や食糧が戦争における最大級の武器となったことを再確認するとともに、栄養学的知見に依拠した食糧政策を構想することになる。序文を書いたフーバーはこの時、食糧行政のトップに在り、後に大統領となる。

205) Hall, *Agriculture after War*, pp. 29–38; Middleton, *Food Production in War*, p. 9.

206) T. B. Wood and F. G. Hopkins, *Food Economy in War Time*, London: Cambridge UP, 1915. ウッドは1917年のパンフレットでは具体的な食糧供給策を訴えた。cf. T. B. Wood, *The National Food Supply in Peace and War*, London: Cambridge UP, 1917. cf. Barnett, *British Food Policy during the First World War*, p. 97.

207) PP, 1916[Cd.8421], A Committee of the Royal Society, *The Food Supply of the United Kingdom*.

208) PP, 1924[Cmd.2145], Agricultural Tribunal of Investigation, *Final Report, Memoranda of the Tribunal by William Ashley, Considerations of national defence*, p. 220.

(2) 平均的成人男性が必要とする標準的栄養素（タンパク質・脂肪・炭水化物）の量および<sup>210)</sup>熱量、(3) 成人女性、子供の標準的必要量を推計し<sup>209)</sup>、これらの条件を満たした基本的栄養素のバランスに富み、熱量も得られる食糧の経済的生産方法、農業生産の研究を目指した<sup>210)</sup>。得られた結論は、各種栄養素に富み経済的に優れた食糧として小麦などの食用穀物を挙げ、これら穀物の生産増加を前提として、(1) 精麦方法 *flour in milling* の改良、具体的には麦の栄養素・熱量を損なわない範囲、すなわち、精麦比率を70%から80%に変更し、「ふすま」を多くするなどの食材製造への規制<sup>211)</sup>、黒パン・白パンの製造方法の指定、(2) 家畜の肥育期間の短縮、(3) 牛乳から生産されるチーズとバターをより効率的に生産するために、チーズ生産をバター生産よりも優先させる、(4) 穀物（大麦）類を原料としたアルコール生産の制限、(5) 飼料用穀物（大麦）の食用への転用、大麦を飼料とする豚の飼育に対する制限、飼育用穀物生産に対する規制、などである<sup>212)</sup>。この他に、農業生産がたとえ順調であったとしても、収穫時に労働力が不足した場合、収穫量が激減する恐れがあり、労働力確保が農業生産にとって大きな課題となることが指摘されていた。

**食糧品価格調査委員会** 1916年6月17日には、商務相ランシマン Lord Runciman を委員長とし、アシュレー、プロザロ、後に食糧省設立に関わり、第三代食糧相（食糧監督官 *Food Controller*）に就任するクラインズ J. R. Clynes<sup>213)</sup> などが委員となり、食糧品価格調査委員会が設置された<sup>214)</sup>。戦争勃発以来、高騰が続いている食糧品価格への対応策を調査する委員会であったが、委員長のランシマンは国家の経済活動への介入に消極的姿勢を採り、戦時においても「通常どおりの経済運営」に終始した人物であった。調査委員会は、『第二中間報告書』を同年11月15日に完成させ、食糧価格の固定化などを勧告した。注目すべきは、委員会の保留意見として、世界的な小麦・小麦粉不足が予想される中で食糧不足を解決すべく、小

209) PP, 1916[Cd.8421], A Committee of the Royal Society, *The Food Supply of the United Kingdom*, p. 2.

210) PP, 1916[Cd.8421], A Committee of the Royal Society, *The Food Supply of the United Kingdom*, p. 25.

211) これらの諸提言の多くは後の1917年2月に実施に移されるが、実施段階で精麦比率は76%を標準とすることが定められた。Cf. PP, 1921[Cmd.1544], R. C. on Wheat Supplies, *First Report*, pp. 7–8, para. 34.

212) PP, 1916[Cd.8421], A Committee of the Royal Society, *The Food Supply of the United Kingdom*, pp. 25–35. 森『イギリス農業政策史』は農業政策史研究のためか、第一次世界大戦勃発以降の農業政策がなぜ穀物増産策なのか十分な説明がなく、この時期の農業政策と栄養学的知見との関連が不明。

213) クラインズは食糧省政務次官（在任期間：1917年7月–1918年7月）、後には、食糧監督官（在任期間：1918年7月–1919年1月）に就任。Cf. Clynes, *Memoirs 1869–1924*, pp. 253–54.

214) PP, 1916[Cd.8358], D. C. on Prices, *Interim Report*.



麦粉にトウモロコシ粉を10%混ぜるなどのパンの製造で小麦粉の希釈 *dilution* が記され<sup>215)</sup>、この保留意見は翌17年3月の『報告書』公刊を待たずに実施されたことである<sup>216)</sup>。国家が国民の食事内容・食材に種々の指定・規制を提言し、それらが実施に移され始めたと言える。

**復興委員会** 1916年8月には、同年7月に農相を辞任したばかりのセルボーン卿を委員長とした復興委員会が設置され、農業生産に関する調査を行った。委員会のメンバーはホール、プロザロ、ストラットなど1915年のミルナー委員会のメンバーと重なっていた。委員会は1917年1月30日には『中間報告書第一部』を完成させ、同年3月に公刊された。復興委員会は、報告書の中で、ミルナー委員会が纏めた『中間報告書』（1915年）の勧告に沿った農業政策、牧草地の耕起、穀物の生産増加を改めて要求していた<sup>217)</sup>。こうして、1916年にはイギリスの食糧事情は軍事情勢の緊迫化、食糧価格高騰と社会不安、造船業を初めとする軍需生産部門におけるストライキ頻発に伴い、重要な政策課題として浮上した。それと同時に、国内農業生産回復を求める声も大きくなり、ロイド・ジョージ連立内閣成立によって、「通常通りの経済運営」からの政策転換が進むことになる。

**政権交代：ロイド・ジョージ連立内閣** アスキス首相は1916年12月5日に辞任し<sup>218)</sup>、クラフフォード農相も内閣を去り<sup>219)</sup>、代わってロイド・ジョージを首班とした連立内閣（1916年12月－1922年10月）が成立した<sup>220)</sup>。食糧生産を担当する農相にはプロザロが就任し、第一次世界大戦期間の大半を農相（在任期間：1916年12月－1919年8月）として農業政策立案に関わるようになった。既に見てきたように、プロザロはベッドフォード侯爵の地所経営に携わり、実際の農業に精通した人物であるとともに、ロイド・ジョージの私的調査委員会が1913年に作成した報告書『土地：農村』を批判した人物でもあった。彼はロイド・ジョージ連立内閣の農相として男性労働者が戦場に駆り出された後の農村で、農業生産増産、穀物

215) PP, 1917[Cd.8483], D. C. on Prices, *2nd Interim Report*, p. 13. トウモロコシを小麦粉に混ぜる案は所期の効果を得られなかった。PP, 1921[Cmd.1544], R. C. on Wheat Supplies, *First Report*, p. 8, para. 35.

216) Ashley, *The Bread of Our Forefathers*, p. 20, note a.

217) PP, 1918[Cd.9079], Ministry of Reconstruction, *Report of Agricultural Policy Sub-Committee, Pt. I*, pp. 14–6. アーネリ卿は1916年12月に『中間報告書』が完成したとしている。cf. Lord Emle, *Whippingham to Westminster*, p. 283.

218) アスキス首相辞任劇については、Cf. J. A. Spender and Cyril Asquith, *Life of Herbert Henry Asquith, Lord Oxford and Asquith*, London: Hutchinson, vol. 2, 1932, pp. 272–78; Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 2, pp. 385–407.

219) Vincent, ed., *The Crawford Papers*, pp. 373–76 (entry of 5 December 1916).

220) Taylor, ed., *Lloyd George: A diary by Frances Stevenson*, p. 134 (entry of December 7, 1916).

生産増加に努力を傾注することになった<sup>221)</sup>。

食糧省設立とニューヨーク小麦輸出会社 ロイド・ジョージ連立内閣は、「輸入経済」イギリスを支える柱として国内の食糧供給を管理する目的で「食糧省」Ministry of Food を1916年12月22日に設立した<sup>222)</sup>。なお、食糧省のトップである食糧相（食糧監督官）にはデヴォンポート卿 Lord Devonport が既に12月13日に任命されていた。食糧省は、パンと飼料の配給<sup>レーション</sup>を除外して、国内産の食糧と輸入食糧の供給（配給）・消費に対する種々の規制——パンに様々な穀物を「混入」admixture するなどの食材の浪費排除と効率的利用を図る諸規制——と国内食糧生産の促進に携わる中央組織として発足した<sup>223)</sup>。しかし、食糧省や農業省が、イギリス国内の食糧の供給・消費・生産促進のための諸規制・政策を実施し、国内農産物の効率的・栄養学的利用を促したとしても<sup>224)</sup>、「輸入経済」イギリスの体質は根本的に変わらなかった。イギリスは戦争の期間中、国内で消費される食糧（重量ベース<sup>シリアル</sup>）の75%以上を海外輸入に依存しており<sup>225)</sup>、イギリス国内の消費量を賄うに足る膨大な穀物輸入量の確保が食糧

221) Lord Ernle, *The Land and People: Chapters in rural life and history*, London: Hutchinson, n. d.; Lord Ernle, *Whippingham to Westminster*, pp. 284–312.

222) 1916年12月19日に、ロイド・ジョージ首相は議会で食糧問題に触れ、食糧配分の公平性と食糧生産の促進を強調した。Cf. D. Lloyd George, *The new government*, December 19, 1916, House of Commons, in D. Lloyd George, *The Great Crusade*, New York: George H. Doran Co., 1918, pp. 78–9.

223) 食糧省の権限と職域に関しては、Cf. PP, 1921[Cmd.1544], R. C. on Wheat Supplies, *Report*, p. 2, para.6, pp. 21–2, Appendix 2. 食糧省の設立とその運営に関しては、食糧行政に携わった同時代人の数多くの記録・回想録が残されている。cf. Viscount Rhondda's Daughter and Others, eds., *D. A. Thomas: Viscount Rhondda*, Longmans, Green, 1921; E. M. H. Lloyd, *Experiments in State Control at the War Office and the Ministry of Food*, Oxford: Clarendon Press, 1924; Frank H. Collier, *A State Trading Adventure*, Oxford: Oxford UP., 1925; Beveridge, *British Food Control*; Clynes, *Memoirs 1869–1924*; Sir Stephen Tallents, *Man and Boy*, London: Faber and Faber, 1943; Sir Thomas G. Jones, *The Unbroken Front: Ministry of Food, 1916–1944*, London: Everybody's Books, 1944; Keith Middlemas, ed., *Thomas Jones: Whitehall diary, vol. 1: 1916–1925*, London: Oxford UP., 1969. なお、二代目食糧相となったロンダ子爵 Viscount Rhondda の娘が編集した『回想録』には、ロンダ卿の下での食糧省行政に関するベヴァリッジの小論が収められている。食糧省に関する現代の研究として、cf. Jose Harris, *Bureaucrats and businessmen in British food control, 1916–19* in Kathleen Burk, ed., *War and the State*, London: George Allen & Unwin, 1982; Barnett, *British Food Policy during the First World War*, pp. 94–124. 森『イギリス農業政策史』13頁、参照。

224) ロンダは、クルックスの『小麦問題第3版』（1917年刊）への序文で、1917年の穀物生産法 Corn Production Act によって、古来優れた食材と看做され、現在では栄養学によって優れた栄養素を含むと証明された小麦の国内生産が促進され、食糧自給率が向上することを期待していた。さらに、彼は小麦の増産にとって家畜の排泄物から生産される有機肥料の重要性を強調した。Cf. Sir W. Crookes with an introduction by Lord Rhondda, *The Wheat Problem*, London: Longmans, Green, 1917, 3rd edition, pp. v–xiii.

225) PP, 1921[Cmd.1544], R. C. on Wheat Supplies, *First Report*, p. 7, para. 33, Appendix 15. 第一次世界大戦におけるイギリスの国内農業に関しては、〔表Ⅱ〕参照。

省行政の前提であることに変わりなかった<sup>226)</sup>。〔表Ⅰ〕参照。

1916年10月までイギリスに限らず連合国の食糧輸入は各国別々に行われていたため、各国の食糧事情が悪化する中で食糧購入の効率的組織作りが愁眉の課題となっていた。加えて、

〔表Ⅰ〕 食糧消費量（推計） 1909年－1918年

（単位：1,000トン）

	1909-13年（平均）			1914年			1915年		
	国内産	輸 入	総 量	国内産	輸 入	総 量	国内産	輸 入	総 量
小麦 <sup>1)</sup>	1,210	5,070	6,280	1,200	5,100	6,300	1,355	4,795	6,150
カラス麦	145	55	200	145	45	190	145	60	205
トウモロコシ		50	50		40	40		40	40
米		140	140		140	140		220	220
牛肉	753	488	1,241	789	487	1,276	789	430	1,219
羊肉 <sup>2)</sup>	322	265	587	283	257	540	282	228	510
豚肉	224	33	257	194	56	250	227	19	246
ベーコン・ハム	125	234	359	120	249	369	130	313	443
鶏肉	40	14	54	40	9	49	4	8.5	48.5
鶏卵	140	140	280	140	132	272	140	93	233
生乳	4,510		4,510	4,630		4,630	4,565		4,565
バター	126	203	329	126	193	319	126	163	289
チーズ	40	114.5	154.5	40	113.5	153.5	40	112	152
ジャガイモ	3,610	260	3,870	4,420	165	4,585	4,630	110	4,740
砂糖		1,535	1,535		1,600	1,600		1,680	1,680

  

	1916年			1917年			1918年		
	国内産	輸 入	総 量	国内産	輸 入	総 量	国内産	輸 入	総 量
小麦 <sup>1)</sup>	1,405	4,925	6,330	1,185	4,505	5,690	1,205	3,585	4,790
カラス麦	150	65	215	150	115	265	150	140	290
トウモロコシ		50	50		100	100		75	75
米		200	200		180	180		210	210
牛肉	773	372	1,145	831	324	1,155	557	381	938
羊肉 <sup>2)</sup>	304	160	464	318	113	431	218	82	300
豚肉	228	16	244	134	9	143	65	5	70
ベーコン・ハム	136	328	464	108	278	386	71	417	488
鶏肉	40	6.5	46.5	35	6.3	41.3	35	3.3	38.3
鶏卵	140	67	207	125	56	181	115	50	165
生乳	4,190		4,190	3,825		3,825	3,325		3,325
バター	125	121.5	246.5	114	94.5	208.5	103	73.5	176.5
チーズ	39	90	129	39	93.5	132.5	41	84	125
ジャガイモ	4,220	90	4,310	3,980	80	4,060	5,490	50	5,540
砂糖		1,280	1,280		1,050	1,050		975	975

1) 小麦粉を除く。

2) マトンとラム。

出典：Beveridge, *British Food Control*, p. 361, Table XX.

226) 輸入食品の内訳に関しては、Cf. Beveridge, *British Food Control*, pp. 354–59, Table XVII.

〔表 II〕 国内農業の変化 1904年－1918年

年	総農地	永久牧草地	耕作地	小 麦		カラス麦		ジャガイモ	
	(百万エーカー)	(百万エーカー)	(百万エーカー)	(百万エーカー)	(百万クォーター)	(百万エーカー)	(百万クォーター)	(百万エーカー)	(百万クォーター)
1904-13 (平均)	47.08	27.63	19.45	1.78	7.09	4.11	21.56	1.17	6.59
1914	46.76	27.35	19.41	1.91	7.80	3.90	20.66	1.21	7.48
1915	46.67	27.33	19.35	2.33	9.24	4.18	22.31	1.21	7.54
1916	46.69	27.19	19.50	2.05	7.47	4.17	21.33	1.12	5.47
1917	46.34	26.59	19.75	2.11	8.04	4.79	26.02	1.38	8.60
1918	46.27	25.05	21.22	2.80	11.64	5.71	31.31	1.51	9.22

出典：Barnett, *British Food Policy during the First World War*, Appendix 4.

イギリス政府はイギリスの連合国であるイタリア・フランスおよびイギリスに依存している中立国に対する穀物供給を目的として、穀物購入のための組織作りが欠かせなくなった。こうして、主としてアメリカ合衆国からの穀物購入のための組織「ニューヨーク小麦輸出会社」Wheat Export Company in New York が、アスキス内閣の末期、1916年10月に設立され、アメリカ合衆国での各種食糧の購入作業に当たり、1917年4月には同社の権限がさらに拡大された<sup>227)</sup>。「小麦輸出会社」は民間会社ながらイギリス・イタリア・フランス政府の公式の代理人として、合衆国における穀物購入の任務に従事することになり、各国の穀物配分比率（重量ベース）はイギリスが55%、フランスが23%、イタリアが22%と定められた<sup>228)</sup>。なお、イギリスの購入分に関しては、穀物購入代金はイギリス政府・イギリスの輸出品で、当初はスターリングで、後にはドルで支払われ、結果的にイギリス政府はアメリカ合衆国に巨額の債務（政府間借款）を負うことになる<sup>229)</sup>。

船舶省 食糧省が設立された同じ1916年12月22日、「輸入経済」を支えるもう一つの柱である船舶確保を目的とした「船舶省」Ministry of Shipping も設立されることになった<sup>230)</sup>。しかし、イギリス海軍史研究家のマーダーが指摘するように、船腹不足は、(1) 国内の食糧生

227) PP, 1921[Cmd.1544], R. C. on Wheat Supplies, *First Report*, p. 3, para. 12.

228) フランス側の記録では1916年11月29日に、イギリス、イタリア、フランス政府の間で穀物の共同購入と配分に関する協定が結ばれた。Cf. Michel Auge-Laribe and Pierre Pinot, *Agriculture and Food Supply in France during the War*, New Haven: Yale UP., 1927, pp. 189-90.

229) PP, 1921[Cmd.1544], R. C. on Wheat Supplies, *First Report*, p. 4, para.18, p. 33, Appendix 7; E. Victor Morgan, *Studies in British Financial Policy, 1914-1925*, London: Macmillan, 1952, pp. 320-21; Olson, *The Economics of the Wartime Shortage*, p. 92; Kathleen Burk, *Britain, America and the Sinews of War, 1914-1918*, London: George Allen & Unwin, 1985, pp. 51-3.

230) 船腹確保と船舶省設立に関しては、Cf. Salter, *Allied Shipping Control*, p. 70; Fayle, *Seaborne Trade*, vol. 3, pp. 1-10; do., *The War and Shipping Industry*, pp. 203-4, 205-7.



産の拡大による食糧の海外依存度、(2) 船舶建造の速度、(3) ドイツ潜水艦の被害と論理的に関連し合っており、船舶建造・船舶管理の強化によって解決可能な課題ではなかったのである<sup>231)</sup>。逆に、食糧の効率的利用と農業生産の増加が進み、食糧の海外依存度が低下し、ドイツ潜水艦による商船攻撃の被害が減少すれば、船腹確保は軌道に乗ることを意味している。

**食糧と労働争議** 戦争勃発以降、食糧品を初めとする諸商品の価格にばらつきがあるものの、急激な物価騰貴が生じた。それに伴う影響も戦争の長期化とともに顕在化し始めた。とりわけ深刻なのは、食糧品価格の高騰〔表 III〕、とりわけ、造船・軍需工場における争議の増加と、軍需生産への影響であった<sup>232)</sup>。ちなみに、主要な食品の小売価格は1914年8月以降上昇を続け、1914年8月を100とした場合、1916年12月には184に、1917年4月には194に急騰した<sup>233)</sup>。労働争議自体は、戦前の1911年頃から頻発していたが<sup>234)</sup>、1914年8月の戦争勃

〔表 III〕 食料品価格の変化（物価指数） 1914年7月－1920年12月

	1914年	1915年	1916年	1917年	1918年	1919年	1920年
1月		118	145	187	206	230	236
2月		122	147	189	208	230	235
3月		124	148	192	207	220	233
4月		124	149	194	206	213	235
5月		126	155	198	207	207	246
6月		132	159	202	208	204	255
7月	100	132.5	161	204	210	209	258
8月	115	134	160	202	218	217	262
9月	110	135	165	206	216	216	267
10月	112	140	168	197	229	222	270
11月	113	141	178	206	233	231	291
12月	116	144	184	205	229	234	282

出典：Beveridge, *British Food Control*, pp. 322, Table XIV, 323, Table XV.

231) Marder, *From the Dreadnought to Scapa Flow*, vol. 4, p. 63.

232) 工場労働者の不満は、賃金水準と比較して相対的に高い食糧品価格に向けられた。Cf. PP, 1917–18[Cd.8696], Commission of Enquiry into Industrial Unrest, *Summary of the Reports of the Commission by Right Hon. G. N. Barnes*, p. 5; Olson, *The Economics of the Wartime Shortage*, p. 95. ロイド・ジョージも労働争議の原因として食糧価格の高騰を認め、争議を鎮静化するためにも食糧確保と食糧価格安定が欠かせないとしている。cf. D. Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, Boston: Little, Brown, and Co., vol. 4, 1934, pp. 169–202.

233) Beveridge, *British Food Control*, pp. 322–26. ベヴァリッジは1917年以降、政府の食糧統制策によって食品の小売価格が他の商品と比較して上昇しなかったことを強調している。

234) 戦前の労働争議に関しては、Cf. M. B. Hammond, *British Labor Conditions and Legislation during the War*, New York: Oxford UP., 1919, pp. 3–21; E. Halevy, *A History of the English People in the Nineteenth Century*, vol. 6: *The rule of democracy 1905–1914*, trans. by E. I. Watkin, London: Ernest Benn, 1952, pp. 441–86. 第一次世界大戦前の1902年には、造船業における労働争議が海軍増強計画にとって重大な懸念材料となっていた。PP, 1902[Cd.1055], Committee on Arrears of Shipbuilding.

発時に雇用者・労働者の間で争議の停止合意が成立し、落ち着きを見せていた<sup>235)</sup>。しかし、戦争が予想を超えて長期化し、1915年の戦時軍需法 *Munitions of War Act* によって賃金を含む労働条件に対する規制強化が決定されるや、再び、労働争議が頻発したのである<sup>236)</sup>。さらに、1914年から15年の冬にかけてスコットランドの工業地帯クライド地域の造船業で新型の労働争議——ショップ・ステュワード運動——が出現し、戦争遂行にとって重大な障害となり始めた<sup>237)</sup>。1916年春以降、徴兵制度採用とともに労働争議は新たな要因が付加され、全国的規模に拡大する様相を示した<sup>238)</sup>。1917年には、ロイド・ジョージ内閣も労働争議の原因探究と対策を全国的規模で講ぜざるを得なくなったのである<sup>239)</sup>。ロイド・ジョージ内閣は、この労働争議の遠因とも言える食糧価格の高騰を抑制し、軍需生産を軌道に乗せるためにも、種々の「食品規制」*food control*、具体的にはパンの製造、パンの販売、アルコール生産、犬・馬などのペット飼育に関する微細かつ包括的な規制実施に踏み切った<sup>240)</sup>。

こうして、国内農業の再生と食糧（食材）の管理、食糧輸入組織の設立、船腹不足に対処する中央政府の管理機構設立が、ドイツ潜水艦による海上通商路破壊、世界的な食糧不足、食糧価格の高騰に加えて、1916年12月のアスキス首相の退陣とロイド・ジョージを首相とする連立内閣成立を契機に採用されたのである。政権交代によって海相にはカーソン *Sir Edward Carson* が就任した<sup>241)</sup>。なお、海軍本部は1916年12月4日をもってジェリコを海軍

235) Humbert Wolf, *Labour Supply and Regulation*, Oxford: Clarendon Press, 1923, p. 12.

236) Hammond, *British Labor Conditions and Legislation during the War*, pp. 86–112; Wolf, *Labour Supply and Regulation*, pp. 99–114.

237) PP, 1914–16[Cd.8136], *Report on the Causes and Circumstances of the Apprehended Differences affecting Munition Workers in the Clyde Districts*; Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 4, p. 180. 第一次世界大戦前・戦中におけるクライド地域の産業構造・労働環境に関しては、cf. W. R. Scott, and J. Cunnison, *The Industries of the Clyde Valley during the War*, Oxford: Clarendon Press, 1924, esp. pp. 138–61.

238) Lloyd George, *War Memoirs of David Lloyd George*, vol. 4, pp. 175–76.

239) PP, 1917–18[Cd.8662–9], *Commission of Enquiry into Industrial Unrest, Local Reports*, and PP, 1917–18[Cd.8696], *Summary*. ロイド・ジョージがこの時点で1917年3月のロシア革命の動向をどの程度知っていたかは不明であるが、ロシアは戦前には食糧輸出国であったが、1914年の開戦以来、食糧品価格の上昇が続いていた。開戦以降、1916年末までのロシアにおける食糧品価格のデータは、cf. P. B. Struve, K. I. Zaitsey, N. V. Dolinsky and Demosthenov, *Food Supply in Russia during the World War*, New Haven: Yale UP., 1930, pp. 263–96.

240) 具体的な策については、Cf. PP, 1921[Cmd.1544], R. C. on Wheat Supplies, *First Report*, pp. 6–9, Appendix 16, 17, 18 and 19; Beveridge, *British Food Control*, pp. 34–5, 108–12, 256–60; Clynes, *Memoirs 1869–1924*, pp. 212–66; Olson, *The Economics of the Wartime Shortage*, p. 96.

241) 海相は1917年2月21日の議会における海軍予算の説明で、ドイツ潜水艦の無力化に全力を投入する意向を明らかにしている。Cf. Sir Edward Carson, *The War on German Submarines*, London: T. Fisher Unwin, 1917. 海相の手になる『海軍予算説明書』は通常『議会報告書』として印刷に付されるが、1916会計年度（1915/16年）から1920会計年度（1919/20年）まで『海軍予算説明書』は公刊されていない。

第一本部長<sup>242)</sup>、<sup>グランド・フリート</sup>主力艦隊指揮官に弱冠45歳のビーティ David Beatty を任じた<sup>243)</sup>。これによってビーティが主力艦隊の指揮を執るとともに、防御方法が未確立状態のドイツ潜水艦の攻撃への対処方法が鋭意模索されることになる<sup>244)</sup>。

厄介かつ深刻なのは戦時における経済運営、とりわけ海外諸国からの食糧・工業原料の輸入と輸入代の決済方法である。戦時経済により貿易決済機構が機能不全を来す中で、食糧のみならず工業原料を海外から輸入しなければ経済が成り立たない「輸入経済」のイギリスは、戦時経済下の旺盛な消費活動によって国際収支の悪化を来す羽目に陥った。

戦争勃発により貿易決済にかかわる金融システムが機能不全に陥るにもかかわらず、高度工業化国家は国外から必要な物資（食糧・工業原料）を大量・継続的に調達しなければならず、平時と同様に貿易活動の継続と貿易活動に伴う決済資金——<sup>ゴールド</sup>金であれ信用であれ、自国の輸出品であれ、政府間借款——獲得が必要となる。こうしてイギリス政府は、国際収支の改善を意図して国内消費を抑制するために輸入関税の再導入（マッケナ関税）を提案しなければならない事態に陥ることになる。イギリス政府は、男性の農業労働者が決定的に不足するなかで、それまでの農業政策を大きく転換し、国内農業生産を回復させ、食糧の自給率を高めなければならなかった。

## 結 論

イギリスのような海洋国家であれドイツのような大陸に位置する国家であれ、高度工業化国家は、その経済活動を維持・拡大するために膨大な物資を自国領域の外から継続的に獲得しなければならない「輸入経済」と化する。加えて、自国領域以外の地域から食糧・工業原料を獲得しなければ存立基盤を喪失しかねない「輸入経済」国家は、国境の壁と輸送コストという重大な経済的障害を有する陸上輸送よりも、安価かつ大量輸送を可能とする海上交通に決定的に依存せざるを得ない。各国経済の相互依存関係が深化した19世紀末以降、イギリ

- 242) Bacon, *The Life of John Rushworth Earl Jellicoe*, pp. 346–73; A. Temple Patterson, ed., *The Jellicoe Papers*, London: Naval Records Society, vol. 2, 1968, pp. 111–22. ジェリコは転任に当たりビーティ宛の書翰で、イギリス海軍が直面する諸問題、商船の損耗、造船、海軍の輸送作業への関与、イギリスに物資供給を依存する中立国の状況を詳細に説明している。J. Jellicoe to D. Beatty, 30 December 1916, in Patterson, ed., *The Jellicoe Papers*, vol. 2, 1968, pp. 127–36.
- 243) Rear-Admiral W. S. Chalmers, *The Life and Letters of David Beatty, Admiral of the Fleet*, London: Hodder and Stoughton, 1951, p. 293; Stephen Roskill, *Admiral of the Fleet Earl Beatty: The last naval hero*, London: Collins, 1980, pp. 202–24; Ranft, ed., *The Beatty Papers*, vol. 1, p. 375. 艦隊指揮官任命は1916年11月27日とある。
- 244) ビーティはユトランド沖海戦後も依然として強力な大洋艦隊と潜水艦の脅威に対抗する戦略を立案しなければならなかった。Chalmers, *The Life and Letters of David Beatty*, pp. 293–311. 第一次世界大戦におけるイギリス海軍の戦闘に関しては、マードナーの著作が詳細である。Cf. Marder, *From the Dreadnought to Scapa Flow*, vol. 4.

ス、フランスそしてドイツなどのヨーロッパの列強の海軍は、海上通商路の切断、具体的には敵国の商船はもちろん中立国船籍の商船に搭載された「戦時禁制品」「条件付禁制品」の拿獲を実施することで交戦国の経済活動と国民生活の破壊——「飢餓戦略」と呼ぶことができる——を構想するが、それは経済的相互依存関係を深めた高度工業化国家——「輸入経済」国家——が海上通商路の遮断による経済封鎖に極めて脆弱であるとの冷徹な事実認識に基づくものであった。19世紀末から20世紀の第一次世界大戦・第二次世界大戦に関する近年の海軍史研究は海軍による交戦国の海上封鎖を経済的側面——「経済戦争」——から敵国を破壊・打倒する重要な戦略と規定し、海軍を自国経済と国民生活の防衛に不可欠な軍事力と看做している。海軍の具体的戦略の背景に在るものは、経済的相互依存関係の深化によって惹起された経済環境の決定的変化である<sup>245)</sup>。

各国の経済的依存関係が深まるなかで、戦時における経済活動に対する軍事的圧迫が戦略的有效性を認められるにしたがい戦時における経済活動、とりわけ中立国が権利として要求する戦時における自由な貿易活動——貿易対象が交戦国（戦争当事国）であれ、中立国であれ——は、「輸入経済」化した各国経済にとっては戦局の帰趨を決定しかねない影響力を発揮することになる。1909年のロンドン宣言は、これまで各国の利害対立の激しかった戦時における中立国の経済活動の権利、戦時における交戦国の権利を詳細にわたり国際的に定めた。しかし、その結果、戦時において中立国の貿易活動は大きく制限され、中立国自体の経済的存立基盤も喪失しかねない事態が予想された。

1914年8月の第一次世界大戦勃発直後、イギリス政府は1909年に自由党内閣が署名したロンドン宣言をイギリス海軍の戦略を制約するとして勅令をもって段階的に修正・破棄するとともに<sup>246)</sup>、海軍力のみならず外交的手段を用いることで、ドイツとスウェーデン、ノルウェー、デンマークなどのスカンディナヴィア諸国との経済関係を切断し、より強力な経済封鎖体制を構築しようとしたのである<sup>247)</sup>。これらスカンディナヴィア諸国は第一次世界大戦前からドイツとの経済的相互依存関係にありながら、政治的には中立国の立場にあった。このために、イギリス海軍は第一次世界大戦勃発以降、中立的立場にあるスカンディナヴィア諸国と

245) Offer, *The First World War*. ただし、オフアの研究とりわけ、第一次世界大戦におけるドイツ敗戦の要因を経済封鎖に起因する飢餓と看做す主張に対しては異論が出されている。Cf. Niall Ferguson, *The Pity of War*, New York: Basic Books, 1999, ch. 9. なお、イギリスとその同盟国は1914年以後の戦争期間のみならず、1918年11月の休戦以降においてもドイツの経済封鎖を継続し、翌1919年7月に漸く封鎖を解除したことから、ドイツ国民の飢餓の政治的経済的影響を測る際に、(1) 戦時中の封鎖と、(2) 休戦以降の国内政治の混乱、革命運動の昂揚による物資配給組織の崩壊のどちらを重要視するかで見解が分かれている。cf. Howard, *The Social and political consequences of the allied food blockade of Germany, 1918–19*.

246) Bell, *A History of the Blockade of Germany*.

247) Consett, *The Triumph of Unarmed Forces (1914–1918)*.



ドイツとを結ぶ交通の要衝の地、北海海域の巡邏<sup>パトロール</sup>によってドイツを軍事的に海上封鎖、経済封鎖するに至る<sup>248)</sup>。

イギリスの対中立国政策、すなわち、戦時における中立国の貿易の権利の否定、中立国經由の禁制品取引に対する規制は、海洋国家イギリスと同様に工業原料を海外諸国に仰ぐドイツの戦時経済、さらには国民生活に欠かせない食糧確保に大きな影響を及ぼすとともに、中立国アメリカ合衆国との政治的緊張関係を生み出した<sup>249)</sup>。

1915年以降、ドイツ海軍は潜水艦を用いた商船攻撃を本格化し、イギリス本国の経済封鎖を実施したために、19世紀末以降食糧自給率を大きく減少させたイギリスの食糧事情は徐々にその影響を受け始めた。他方、19世紀末以降のイギリス農業の衰退と食糧の海外依存度の上昇とは大きな政治的経済的関心を惹いたものの、イギリス農業再生に向けた具体策は第一次世界大戦勃発後においても策定されなかったためにイギリスの食糧自給率は改善されなかった。やがて、ドイツ海軍の潜水艦の脅威が現実のものとなり、食糧の輸入量は減少し、国内の農業も男性労働力を欠き生産が停滞し、食糧品価格は上昇し続けた。政治秩序の崩壊に繋がる「食糧パニック」が現実的なものとなりつつあった。イギリスは、第二帝政期以降のドイツの農業政策と食品の栄養学的研究とに倣い、食糧生産への栄養学的分析を開始し、1916年以降、穀物生産、とりわけ小麦生産を中核に据えた農業生産、換言すれば、19世紀末の耕作放棄、牧草地化から耕作地化へと大きく政策転換した。しかし、国民の生命維持に必要な食糧は国内農業生産で十二分に賄えるものではなかった。当然、海外諸国、とりわけ、アメリカ合衆国に農業生産物の供給を大きく依存することになる。やがて、これが大きく膨らみ、イギリスは巨額の対外債務（政府間借款）を負うばかりか、戦後経済の不安定要因となる<sup>250)</sup>。

248) 19世紀初頭のナポレオン戦争以降、第二次世界大戦に至るイギリスの経済封鎖政策に関しては、W. N. Medlicott, *The Economic Blockade*, London: HMSO, 1952–59, 2 vols.

249) ヨーロッパ諸国の戦時における中立国アメリカ合衆国の貿易政策に関しては、cf. Savage, *Policy of the United States toward Maritime Commerce in War*, 2 vols.

250) Harold G. Mputlon and Leo Pasvolksy, *War Debts and World Prosperity*, New York: The Century, 1932, pp. 25–47.