

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

——戦時下における食糧供給を巡る「集団的記憶」——

藤 田 哲 雄

(受付 2010年5月25日)

目 次

はじめに

第1章 19世紀末農業不況と食糧供給

第2章 食糧供給と海軍

第3章 海軍と国家財政

結 語 第一次世界大戦

はじめに

「事件」を体験した人物（単数であれ複数であれ）がもはやこの世に生存していないにもかかわらず、後世の人々の口の端あるいは書物に留められ、「集団的記憶¹⁾」となるものがある。集団的記憶が「真実」truthなのか「事実」factsなのかも定かではないにもかかわらず、「個人的」記憶とは性格を異にし、屢々、民族的遺伝子などと表現される。厄介なことに、集団的（民族的）記憶は政治的経済的文化的激動期に屢々呼び覚まされ、歴史の表舞台に蘇える性格を持っている。

本稿が扱うのは19世紀末イギリス農業が、安価な外国産農産物のイギリス（連合王国）国内への大量流入、イギリス国内の穀物価格の下落を契機とした農業不況とその脱出過程で、穀物栽培から耕作放棄・牧畜農業への構造転換を図り、その結果として明白となったイギリスの食糧自給とりわけ穀物自給の大幅な低下に対する国民的危機感である。歴史を遡れば、このようなイギリスの食糧供給事情とりわけ穀物自給能力への懐疑は、18世紀末から19世紀初頭のイギリスとフランスとの長期にわたる戦争の時期に頂点に達した。イギリスが対フランス戦争を開始し、両国の貿易関係が絶たれた1793年以降、イギリス国民は穀物価格、とりわけパン用の小麦価格の急速な上昇に見舞われたが、その一方で農業部門は活況を呈した。やがて、フランス皇帝ナポレオンは「大陸制度」The Continental System を発動し、経済的

1) Eviatar Zerubavel, *Time Map: Collective memory and the social shape of the past*, Chicago: University of Chicago Press, 2003.

手段によって敵国イギリスを崩壊に至らしめる戦略を採用した。イギリス国民は対フランス戦争の過程で食糧危機、穀物価格の急上昇・急低落を体験したばかりか、体制崩壊に繋がりがねない大規模な暴動を眼にすることになった。ちなみに、イギリスは18世紀末以降、海外からの穀物輸入に依存する食糧輸入国となっており、食糧、とりわけ穀物の海外依存度は19世紀中葉以降、穀物栽培から牧畜への農業構造転換も加わって急激に深まって行くことになる。

食糧危機、穀物価格の急上昇・急低落あるいは大規模な暴動の集団的記憶と深く結び付いた「大陸制度」の歴史的意義について、現在では省みられることの少ない一冊の書物から指摘しておこう。重商主義研究で知られるヘクシャ Eli F. Heckscher は第一次世界大戦直後、19世紀初頭、イギリスとフランスとのヨーロッパにおける覇権をめぐる戦争の過程で皇帝ナポレオンによって打ち出された「大陸制度」に関する研究書をカーネギー国際平和財団の一冊として出版した²⁾。留意すべきは、第一次世界大戦直後からカーネギー国際平和財団の「第一次世界大戦」に関する経済社会史叢書が出版され始めたことである。著者ヘクシャは、この「第一次世界大戦」シリーズの幾つかの書物で明らかにされ始めた第一次世界大戦期の軍事戦略、すなわち、イギリス海軍による海上通商路・港湾施設の封鎖 Blockade、ドイツ海軍の潜水艦による海上通商路の遮断=封鎖、食糧・工業原料の確保策を念頭に、イギリスの貿易通商路の遮断=封鎖を目的とする「大陸制度」のイギリス・フランス両国への影響を歴史的に分析したのである。このように彼はナポレオン戦争時の大陸制度=経済的封鎖と第一次世界大戦時のイギリス海軍による海上通商路・港湾施設の封鎖とを比較して、両者の相違点を明らかにしようとした³⁾。

この第二次英仏百年戦争期のフランス海軍について、1937年に執筆された未公開論文は次のように指摘している。海洋国家ゆえに海上通商路の安全性確保の任務を負うイギリス海軍

-
- 2) Eli F. Heckscher, *The Continental System: An economic interpretation*, Oxford: Clarendon Press, 1922. 大陸制度に関する包括的研究として, Francois Crouzet, Wars, blockade, and economic change in Europe, 1792-1815, *Journal of Economic History*, 24 (1964). ヘクシャの研究業績については, Alexander Gerschenkron, Eli F. Heckscher, in Eli F. Heckscher, translated by Goran Ohlin, *An Economic History of Sweden*, Cambridge, Mass.: Harvard UP., 1968, third edition.
- 3) 戦時における食糧不足とナポレオン戦争から第一次・第二次世界大戦期における軍事戦略とを関連付け、農産物が戦争(ナポレオン戦争・第一次世界大戦)に際して重要な戦略物資となること、第一次世界大戦期のイギリス海軍やドイツ海軍の戦略がともに敵国の食糧・工業原料の供給停止(=海上通商路の破壊)を狙った「飢餓戦略」であることを明らかにした先駆的研究として, 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. これをより体系的に追求したのが, Avner Offer, *The First World War: An agrarian interpretation*, Oxford: Clarendon Press, 1989. 本稿も本書に負うところ大である。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一要因とされる飢餓の評価に関しては異論がある。Niall Ferguson, *The Pity of War*, New York: Basic Books, 1999, ch. 9.

と異なり、フランス海軍は18世紀以来、フランスの通商路を防衛する任務を持つことなく、国家の軍事的政治的威信を示す贅沢な海軍 *luxury navy* に過ぎなかった。フランス皇帝ナポレオンは「大陸制度」を発したが、フランス海軍は海上での軍事的支配権を確保できず、経済的圧力でイギリスを打倒するという戦略構想も実現できなかった⁴⁾、と。たとえ、ナポレオン戦争期にイギリスの穀物価格が上昇し、イギリスで食糧危機が叫ばれたとしても、である。

では、「大陸制度」への対抗策であるイギリス海軍によるフランスの港湾施設封鎖、海外貿易活動妨害は、戦時に予想される食糧飢餓の備えとしての海軍増強を声高に要求する19世紀末以降の政治家・海軍が主張するほど成功したのであろうか？17世紀の英蘭戦争から18世紀末の対仏戦争、19世紀半ばのクリミア戦争から第一次世界大戦にいたるまでのイギリス海軍の海上封鎖戦略の全貌を記したベル A. C. Bell の答は否であった。17世紀、18世紀末19世紀初頭のオランダやフランスの経済は物資の輸送を必ずしも海上輸送に依存せず、また両国も背後に広大な陸地と幾筋もの陸上輸送路を抱えていたためにイギリス海軍の海上輸送・港湾施設封鎖は経済的圧力とはならなかったのである⁵⁾。

本稿は18世紀末から19世紀初頭の政治的軍事的危機の時代における食糧価格上昇と食糧調達への不安、食糧危機を契機とする暴動発生によって植えつけられたイギリス国民の「集団的記憶」が、19世紀半ばの比較的平和な時代を経て19世紀末以降の農業不況 *Agricultural Depression* に象徴される食糧自給能力の決定的な低下と列強の軍事拡張と帝国主義的対立の時代に、過去から再び呼び覚まされ、この食糧危機という集団的記憶によっていかなる精神運動が軍とりわけ海軍の戦略構想の分野で起きたのかを明らかにするものである。経済史あるいは経済・財政政策史は基本的には平和を前提として営まれる経済活動、経済・財政政策を研究対象とするが、戦争は他ならぬ「平和」時——たとえ表面的には平和であっても、背後には厳しい軍事的政治的緊張が存在する——に基本戦略が構想され、戦時財政、戦時経済あるいは動員兵員数の基本方針が策定され、戦争の最中に平和が構想される。平和時における経済・財政政策が常に平和に向けられたものではない。

-
- 4) Theodore Ropp, edited by Stephen S. Robert, *The Development of a Modern Navy: French naval policy 1871–1904*, Annapolis: Naval Institute Press, 1987, ch. 10. 1930年代はロップ Theodore Ropp の研究をはじめとして、歴史研究の基本である未公刊文書を駆使し、戦闘・軍隊を対象とした従来の軍事史研究の在り方を大きく変え、軍事（海軍）と政治・経済・財政との関連を明らかにした新しい軍事史研究が登場した時代である。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.
- 5) 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, pp. 18–20. 本書は1961年まで機密文書扱いであった。

第1章 19世紀末農業不況と食糧供給

18世紀末から19世紀初頭の対フランス戦争の過程で、イギリスでは食糧自給問題が大きな関心を集め、政府はこれを契機に国内農業に関する統計情報の蒐集・整備を本格化し、農業に関する統計情報を政策形成に利用しようとしていた⁶⁾。ナポレオン戦争終結後の農業不況と農業保護の時代を経て、イギリス農業は1846年の穀物法廃止法によって保護政策の後ろ盾を失い他の産業と同様に自由貿易の時代を迎えた⁷⁾。農業保護の喪失によりイギリス農業は壊滅的打撃を受けるとの懸念がある中で、ケアード James Caird が1849年に著した『高度集約農業：自由な契約のもとで、保護に代わる最も優れた策⁸⁾』はその後のイギリス農業の方向性を示していた。「高度集約農業」を広く世に知らせたケアードは、農業人口の減少・穀物輸入の増加が続く中で、1858年には新大陸アメリカ合衆国・カナダの農業事情を視察し、肥沃な土地での農業経営をつぶさに観察した⁹⁾。やがて1870年代にはイギリス農業は新大陸からの大量の穀物流入によって苦境に陥るとともに、穀物栽培から牧畜・近郊農業への転換、農業人口のさらなる減少を経験するが、ケアードはイギリス農業が技術の応用によって困難を克服できるという幾分楽観的な見通しを持っていた¹⁰⁾。注目すべきは、ケアードはイギリス農業・新大陸の農業を分析する傍ら、自由貿易体制の中で一定度の繁栄を享受したイギリス農業の実態把握のために農業統計情報の蒐集・整理を強く要求していた。やがて、1867年以降、『農業統計』 *Agricultural Return* が公刊されるにいたった。この統計報告書は耕作面積・牧畜などの生産統計である。ちなみに、1840年以降の農業産品の輸出入に関する統計情報は商務省が『統計概要』 *Statistical Abstract* を1855年に各種統計情報とともに纏めて発刊して以来、公開されている。

19世紀中葉以降、識者の間での懸念され始めたイギリスの食糧自給さらには、綿花をはじめとし、後には石油——イギリス本国では産出しないが、世紀転換期にはイギリス海軍の艦船が燃料を石炭から石油に転換したことで重要な戦略物資となった——にいたる工業原料の

6) W. E. Minchinton, *Agricultural Returns and the Napoleonic Wars*, in W. E. Minchinton, ed., *Essays in Agrarian History*, Newton Abbot: Davis and Charles, 1968, vol. 2.

7) 19世紀中葉のイギリス農業については、G. E. Mingay, ed., *The Agrarian History of England and Wales*, vol. 6: 1750–1850, Cambridge: Cambridge UP., 1989.

8) James Caird, *High Farming, under liberal covenants, the best substitute for protection*, London: William Blackwood, 1849, 5th edition.

9) James Caird, *English Agriculture in 1850–51*, London: Longman, 1852; James Caird, *Prairie Farming in America: With notes by the way on Canada and the United States*, London: Longman, 1859.

10) James Caird, *The Landed Interest and the Supply of Food*, 1878, London: Frank Cass, reprinted in 1967.

確保の問題は、18世紀以来、商務省 Board of Trade・農業省 Board of Agriculture が貿易政策の策定・農業不況の実態把握のために精力的に蒐集・蓄積し、刊行してきた貿易統計・農業統計という貿易・農業状況を可視化する情報と農業不況のたびに設置された『調査委員会報告書』によって分析されようとしていた。とりわけ国内農業生産に関しては1870年代の深刻化する農業不況に対処するために大規模な調査が議会で実施され、国内の農業生産——穀物生産にとどまらず乳製品・野菜の生産を含む——に関する種々の統計情報が中央政府の関係部局に蓄積され、公表された¹¹⁾。

こうして19世紀末イギリスの農業生産の動向と食糧輸入状況は、農業不況の深刻化に伴い整備された種々の統計情報の整備によってかつてない規模で可視化＝数値化されたのである。ちなみに、イギリス国内の製造業の生産に関する統計情報は、19世紀末の大不況期に大規模な不況調査委員会が設置されたことにより関連する情報の本格的な蒐集が開始され、生産センサス法 Census of Production Act (1906年)によって組織的・継続的な蒐集・公開が決定され、1912年にその『最終報告書』が出された¹²⁾。

イギリス農業は、1870年代には交通革命によって海外の農業——イギリスの農場経営者が経済的繁栄を謳歌していた1850年代にケアードが見た新大陸の大規模農業——との本格的な競争に晒されるようになった¹³⁾。19世紀末の不況を契機として自国経済の競争力の相対的低下を前に、自国産業の保護を要求する保護貿易的政策主張と自由貿易の継続を求める政策主張の対立は、ナポレオン戦争期の大陸封鎖によって惹起されたとされる食糧危機と「飢餓の〔18〕40年代」The Hungry Forties という食糧供給を巡る相異なる集団的記憶を呼び起こすこととなった。「飢餓の〔18〕40年代」という言説は、世紀転換期イギリスにおける関税改革運動 Tariff Reform Movement という名の保護貿易政策復帰の論理的帰結である食糧価格高騰がどのようなものであるかを、国民の理性にではなく、国民の胃袋に扇情的に訴えるものであった¹⁴⁾。

-
- 11) 20世紀初頭におけるイギリス経済・人口・財政・救貧などの統計情報の種類については、Henry Higgs, ed., *Statistics by the late Sir Robert Giffen, written about the years 1898–1900*, London: Macmillan, 1913. もちろん、この時期の統計情報の精度とその利用については大きな問題があった。Aaron L. Friedberg, *The Weary Titan: Britain and the experience of relative decline, 1895–1905*, New Jersey: Princeton UP., 1988. 拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』ミネルヴァ書房、2008年。
- 12) B[ritish]P[arliamentary]P[apers], 1912–13 (Cd. 6320) cix, *Final Report on the First Census of Production of the United Kingdom (1907), with Tables*.
- 13) 19世紀中葉から第一次世界大戦直前までのイギリス農業については、E. J. T. Collins, ed., *The Agrarian History of England and Wales, vol. 7: 1850–1914, Pt. I & Pt. II*, Cambridge: Cambridge UP., 2000.
- 14) Mrs. Cobden Unwin, *The Hungry Forties, Life under the Bread Tax: Descriptive letters and other testimonies from contemporary witnesses*, 1904, Irish UP., reprinted in 1971.

「飢餓の〔18〕40年代」が国民の胃袋に直接的情緒的に食糧価格高騰の恐怖を訴えたのに対して、島国イギリスが仮想敵国の海軍によって海上封鎖 *blockade* され、食糧危機、食糧飢餓に陥る恐怖を煽る論理については本稿全体で詳細に触れるとして、海上封鎖が食糧危機への恐怖を連想させた背景には工業国家イギリスと国際政治・軍事情勢の変貌があった。すなわち、19世紀中葉のイギリスは「世界の工場」と呼ばれる世界に商品を輸出する工業国家となる一方で、イギリスは自国民の生存に不可欠な食糧——食品需要は所得水準の動向によって大きく変化するが——のみならず自国の製造業が消費する工業原料さえも自治領・植民地を含む世界各地から継続的に輸入しなくてはならなかった。イギリスは食糧・工業原料調達を海外諸国に依存する度合いを深めていったが、列強の軍事的対立が精鋭化し、イギリス国家・国民の生命線である海上通商路が科学技術の大規模な利用によって破壊力を飛躍的に増加した兵器によって遮断される恐れが高まったのである。

注目すべき点は次の点である。1880年代には、緩やかな増加傾向を辿る国内人口によって食料需要も多様化・増大していったが、農業不況期以降の国内農業の構造転換によって穀物生産とりわけ小麦生産が急速に落ち込んでいった。イギリスの農場経営者は、農業不況、穀物価格低落からの脱出するために、穀物栽培を主体とした農業から牧畜・省力化農業への構造的転換策を採用したのである¹⁵⁾。その結果、18世紀末以来の食糧とりわけ小麦の国内自給率はさらに低下し、イギリス国民が一年間に消費する食糧のうち、国民所得上昇による食糧需要の増加・変化も加わって、イギリス本国で生産できない砂糖・コーヒー・紅茶、さらに穀物などは当然としても、農業構造の転換にもかかわらず、食肉（牛・豚・鶏）・加工肉・果物・野菜・乳製品さえも輸入に依存した。

1870年代末には、農業統計、貿易統計などの統計情報に精通した研究者が、イギリス農業の構造変化の結果によって惹き起こされたイギリスの食糧生産・供給状況に関する論文を統計学の専門誌に発表し、国民の生存に不可欠な食糧供給を海外諸国に依存する危険性を指摘した¹⁶⁾。論文は、価額・数量ともに食糧品の輸入が1870年代末に急増する一方で、国内で生産される食糧品の価額・数量が激減していることを、驚きをもって指摘していたのである。食糧の海外依存度が高まっていることが明白な事実となったことから、19世紀末以降、戦時（＝非常時）の際に、海上通商路が途絶することによって国民が飢えに苦しむ「飢餓論」が大きな注目を浴びることになった。留意すべき点は、この飢餓論が国民一人当たり最低限必要な栄養摂取量を経験的あるいは栄養学的に算出し、それを基準として組み立てられた議論

15) 19世紀末イギリス農業が陥った不況からの脱出策については、P. J. Perry, ed., *British Agriculture 1875-1914*, London: Methuen, 1973. 椎名重明『近代的土地所有』東京大学出版会、1973年。

16) Stephen Bourne, *Trade, Population and Food: A series of papers on economic statistics*, London: George Bell and Sons, 1880.

ではなかった。議論は粗雑な感情的なものであった。ちなみに、栄養摂取量の最低ライン算定は第一次世界大戦中の1915年に行われた¹⁷⁾。

イギリスの基幹輸出産業である木綿工業で消費される綿花をはじめとして、後には天然ゴム、石油にいたる多種多様な膨大な量の工業原料・軍事的戦略物資の確保・国内備蓄についても事態は食糧と同様であった。19世紀における自由貿易政策と経済発展との結果、イギリスは世界各国と貿易を通じた緊密な関係を結ぶ工業国家に成長するが、その一方でイギリスは広範囲にわたる工業原料の調達でも海外依存度を高めるといふ重大な転換点を迎えた。とりわけ懸念されたのは、国民が口にする食糧の調達であった。イギリスは非常事態（＝戦争）が勃発した場合、食糧供給の点で大きな不安材料を抱え、食糧不足・食糧価格騰貴に起因する飢餓と暴動の懼れを抱えることになる¹⁸⁾。

工業化が進むにつれて食糧・工業原料を海外に依存する度合いを深めていったのは先進工業国イギリスに限らなかった。第二帝政期のドイツも急速な工業化を進める過程で、イギリスと同様に食糧・工業原料の調達で海外に依存する割合を高めていった。近年のイギリスにおける軍事史の研究成果を取り入れて第二帝政期ドイツの海軍戦略を明らかにしたホブソン Rolf Hobson は、近代の国家が工業化を推し進める過程で必然的に食糧・工業原料の海外依存度を高め、その結果、工業国家は経済的圧迫、とりわけ、海上通商路の軍事的封鎖に脆弱な体質となることを強調している¹⁹⁾。

地主・借地農の組織である中央農業会議所 Central Chamber of Agriculture は、1896年に戦時における食糧確保、穀物の国家備蓄に関する調査を統一党内閣に求めたが、成果は得られなかった。翌1897年に議会では小麦の国家備蓄に関する調査を求める動議が提出され、戦争に備えて小麦等の食糧の国家備蓄構想が芽生え、ボーア戦争（1899－1902年）勃発によって戦時における食糧・工業原料調達問題が議会で本格的に論じられることになった²⁰⁾。

注目すべきは、この1897年はヴィクトリア女王即位60周年記念のために約165隻のイギリス海軍の艦船がスピッツヘッドに集結し、イギリス海軍の威容を国の内外に示した年であっ

17) BPP, 1916 (Cd. 8421) ix, A Committee of the Royal Society, *The Food Supply of the United Kingdom*.

18) Olson, *The Economics of the Wartime Shortage*, 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 and Unwin, 1982, pp. 12–4; L. Margaret Barnett, *British Food Policy during First World War*, London: George Allen and Unwin, 1985, pp. 3–6; Offer, *The First World War*.

19) Rolf Hobson, *Imperialism at Sea: Naval strategic thought, the ideology of sea power and the Tirpitz Plan, 1875–1914*, Boston: Brill Academic Publishers, 2002, pp. 37–9.

20) A. H. H. Matthews, *Fifty Years of Agricultural Politics: Being the history of the Central Chamber of Agriculture*, London: P. S. King, 1915, pp. 363–65.

たが、ケネディ Paul Kennedy が指摘しているように、イギリス海軍の威容を国の内外に示したまさしくこの時期にイギリス海軍の量的質的優位は海軍拡張競争の始まった1880年代と比較して明らかに相対的に低下していた²¹⁾、ことである。しかも、1896年以降、ヨーロッパ列強保有の各種艦船数に関する統計情報が「議会資料」Parliamentary Papers として継続的に公にされ²²⁾、国民の誰もが列強の押し進める海軍増強を窺い知ることができるようになった。

1890年代末から20世紀初頭における列強の海軍増強の動きの中で、イギリスでは、食糧自給の実態、戦時における食糧供給、パンの原料である小麦供給を海外に依存する農業のあり方を扇情的に訴える著作が幾つか出された。『メイド・イン・ジャーマニー』を著し一躍時代の注目を浴びたウィリアムズ Ernest Edwin Williams は1897年に外国産農産物の輸入によって甚大な打撃を受けたイギリス農業に関する著作を出版した。彼は、イギリスに輸入された穀類・肉・乳製品・果物類の量の変動、国内消費に占める比率の変化などを克明に調査し、結論として、国家の援助と個人の自助とを基本原理とした農業改革を提言した²³⁾。また、マーストン R. B. Marston は、『戦争による飢餓とイギリスの食糧供給』（1897年）で、イギリスとフランスが覇権をめぐって戦争に突入していた1800年と19世紀末のイギリスの軍事情勢、食糧供給の状況を比較し、次のように主張した。著者はアメリカの海軍戦略研究者であるマハン Alfred T. Mahn を引用し、1800年のイギリス海軍はヨーロッパ列強の海軍を合わせたよりも強力であったが、現在ではその優位性を喪失し、フランス海軍はかつてよりも遙かに強力である、と。著者は、列強による海軍増強、イギリス海軍の相対的弱体化、軍艦の破壊力の飛躍的上昇を念頭に、イギリスの食糧輸入量、戦争に備えての食糧備蓄、イギリス海軍の能力などを検討した。マーストンは、結論として、戦争に突入した場合、食糧危機に起因する敗戦を避けるべきであるとしたのである²⁴⁾。

世紀転換期のイギリス農業をつぶさに調査したハガード H. R. Haggard も次のように警告している。ハガードは19世紀末以来の穀物価格低落の中で、イギリスは農業人口の激減、穀物生産栽培農地の減少、これとは対照的な野菜栽培用農地・牧草地の増加傾向を経験し、そ

21) Paul M. Kennedy, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, London: Allen Lane, 1976, pp. 205, 208–9.

22) BPP, 1896 (360) liv, Fleets (Great Britain and Foreign Countries). ただし、この情報がどこまで正確なのかは不明。海軍本部 Board of Admiralty は1903年に設置された「戦時における食糧・原材料供給」調査委員会で軍機を理由に列強の艦船保有情報の開示を拒否している。

23) Ernest Edwin Williams, *The Foreigner in the Farmyard*, London: William Heinemann, 1897. 同様な文献に、Sir William Crookes, *The Wheat Problem*, London: The Chemical News Office, 1905, 2nd edition [first edition, 1899?].

24) R. B. Marston, *War Famine and Our Food Supply*, London: Sampson Low, Marston and Company, 1897. その他の関連文献については、cf. Offer, *The First World War*, pp. 219–23.

の結果、食糧供給、具体的には穀物類のみならず卵、乳製品、野菜などの供給においても海外に大きく依存する事態となった。食糧、さらには工業原料の調達を海外に依存する状況は、イギリスと同様に急速に工業国家の道を歩んだ第二帝政期のドイツでも深刻化していた。もっとも第二帝政期ドイツの食糧自給——国内生産量と輸入量の比較であり、国民が最低限必要な栄養摂取量を国内・海外で比較したものではない——の割合は、国家が自由貿易政策ではなく保護関税を採用し国内農業を強力に支えていることもあってイギリスと比較して相対的に高い。著者はこのイギリスの食糧供給事情は戦時においては危機的状況となると予測した²⁵⁾。

ハガードが指摘しているように、イギリス農業は19世紀末の農業不況の脱出過程で自由貿易を前提にして、小麦などの食糧の自給率低下、農業人口の減少という大きな犠牲を払って牧畜・近郊農業への構造転換を遂げたが、ドイツはイギリスと異なり農業保護政策によって農業不況に対処した。アシュレイ Percy Ashley はドイツにおける「保護貿易」運動が純粋に農業を含めた産業の保護政策追求ではなく、戦時における食糧確保策であることに着目していた²⁶⁾。事実、19世紀末から第一次世界大戦直前のドイツ帝国の食糧供給を調査した結果、農林漁業 Board of Agriculture and Fisheries 相セルボーン卿 Earl of Selborne は、ドイツでは1895年から1915年間の農業保護政策によって食糧生産が増加し、それによってイギリス海軍の飢餓戦略に長期間耐えることが出来たと主張した²⁷⁾。また、フックス Carl J. Fuchs はイギリスの農業政策とドイツの保護貿易主義的経済政策を比較し、イギリスとドイツの特徴に関心を払っていた。彼はこの時期のイギリスが食糧輸入国となっただけでなく、農業人口も都市人口に比較して減少する特異な経済環境にあることに注目していた²⁸⁾。帝国連合 Imperial Federation に関する著作を有するパーキン George Parkin もイギリスが植民地や自治領との政治的経済的関係を深化させ、帝国連合を実現させようとする中で、「世界の工場」たるイギリス本国が工業原料のみならず食糧においても純然たる輸入国となった事態に関心を

25) H. Rider Haggard, *Rural England: Being an account of agricultural and social researches carried out in the years 1901 & 1902*, London: Longmans, Green, 1906, vol. 2, pp. 559–61. ハガードは1912–1917年間にイギリス帝国圏内での食糧・工業原料の需要・供給関係を調査した委員会の議長を務めた。cf. BPP, R[oyal]C[ommissioners] on Natural Resources, Trade, and Legislation of certain portions of His Majesty's Dominions, *Reports and Minutes of Evidences*.

26) Percy Ashley, *Modern Tariff History: Germany-United States-France*, London: John Murray, 1904, p. xvi, ch. viii.

27) BPP, 1916 (Cd. 8305) iv, Prefatory note of Earl of Selborne to Thomas H. Middleton, *The Recent Development of German Agriculture*. セルボーンはこの時、国内農業の食糧生産能力に戦略的価値を見出した。Earl of Selborne to H. H. Asquith, July 22, 1915, in 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. 135–41.

28) Carl J. Fuchs, *The Trade Policy of Great Britain and the Colonies since 1860*, London: Macmillan, 1893, pp. 173–77.

寄せていた²⁹⁾。こうして、イギリス本国と植民地・自治領との政治的経済的結合の強化を求める者であれ、自由貿易論者であれ、世紀転換期のイギリス国民・経済が食糧・工業原料の調達を海外に深く依存していることを認めざるを得ない状況となる中で、この時期の軍事・政治・経済的対立の激化によって、戦時における食糧・工業原料調達に対する不安感・恐怖心とイギリス海軍への期待感がともに高まったのは当然である。

もちろん世界各国が相互に経済的依存の度合いを強めれば、ある国が戦争に訴えてでも自国利害を主張する場面は存在しなくなる、とした戦争不可能論も存在した。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（ポーランド名でイヴァン・ブリオフ）は1898年の『未来の戦争』で、イギリスを始めとしてドイツなどの工業国家が相互に経済的依存を深めるとともに、経済的關係が途絶える戦時においてこれら工業国家が自国領域内で食糧・工業原料を調達することは非常な困難を伴うことを各種統計情報によって示そうとした³⁰⁾。彼は、(1) 軍事技術の革新によって兵器の破壊力が飛躍的に増加するとともに、(2) 戦争に動員される兵員数もかつてない規模にのぼることが予想され、(3) 戦争の帰趨を決するものは経済力であるとの見方を明らかにした。ブロッホは、列強が軍事技術の開発に努めた結果、各種兵器の破壊力は飛躍的に向上し、戦艦から小艦艇にいたる艦船の戦闘能力も大幅に向上し、来るべき戦争は国の持てる経済力全てを投入した戦争となり、戦争の長期化が予想されるばかりか、陸上では塹壕戦が予想され、海の戦いでは破壊力を一段と増した軍艦による敵国の経済力破壊のための海上通商路封鎖が行われるであろう。交戦国の国民生活は飢餓の恐怖に襲われるばかりか経済活動全般の破壊の懼れが生じ、世界が甚大な被害を蒙るであろう。著者は大規模かつ長期の軍事力行使によって齎される破壊行為の重大さを根拠に戦争が不可能であると結論した。19世紀後半に出版された「未来戦争」物が小説風であったが、本書は統計情報を駆使した本であった³¹⁾。

このように1870年代はイギリス国民の生活を維持するに不可欠な食糧——国民の生活水準

29) George R. Parkin, *Imperial Federation: The problem of national unity*, London: Macmillan, 1892, pp. 103–14.

30) Ivan S. Bloch, *The Future of War in its Technical Economic and Political Relations; Is war now impossible?* New York: Doubleday and McClure, 1899. 本書は簡約版である。本書にはジャーナリストのステッド W. T. Stead との会見録が添付されている。ステッドについては、cf. Frederic Whyte, *The Life of W. T. Stead*, New York: Houghton Mifflin, 1925, 2 vols. ブロッホに関しては、cf. Ferguson, *The Pity of War*, pp. 8–11; Offer, *The First World War*, pp. 10–11. 邦語文献として、等松春夫「日露戦争と『総力戦』——ブロッホ『未来の戦争』を手がかりに」軍事史学会編『日露戦争(2)』錦正社、2005年、和田春樹『日露戦争——起源と開戦』岩波書店、2009年、上巻、289–90頁、参照。

31) 「未来戦争」についての研究は、Cf. I. F. Clarke, *Voices Propheying War: Future war 1763–3749*, Oxford: Oxford UP., 1992, 2nd edition, chs. 3–4. わが国でも日清戦争以降、ロシアとの戦争が不可避と思われる中で「未来戦争」を描いた SF 小説が流行した。長山靖生『日本 SF 精神史』河出書房新社、2009年、第5章。

の向上によって砂糖・コーヒーなどが労働者階級にとっても生活必需品となる——や工業原料を海外に依存する度合いが高まった時代であると同時に、ヨーロッパの国際政治・軍事情勢の大きな転換期でもあった。19世紀末以降の列強の軍備拡張とりわけ海軍増強の動きの中で、食糧・工業原料の安定的持続的確保がイギリス国家・経済・国民の生存・生産・生活にとって不可欠であり、海外諸国、自治領・植民地から食糧・工業原料を輸送し、商品を輸出する海上通商路を守ることはイギリス海軍の最重要課題、至上命題であった。しかし、19世紀中葉のイギリス海軍は、ナポレオン戦争勝利直後の世界に冠たるイギリス海軍ではなかった。

ナポレオン戦争で宿敵イギリスに敗北したフランスは1830年代にはかつてイギリスに敗れた海軍——かつてのような国威の象徴としての「贅沢な海軍」ではなくフランス経済の対外的発展に欠かせない海軍——を創建する動きを加速させた。とりわけ19世紀における軍事技術の革新は、操船技術、動力源・推進力の改良、砲弾の改良による攻撃力の飛躍的上昇と砲弾から艦船を防御する造艦技術の分野で顕著であった。軍艦の推進力は風力（帆船）から蒸気力（スクリュー・プロペラ）へと転換し、軍艦は強力な火砲から艦船を防ぐために、木ではなく鉄・鋼鉄で纏われた船 *ironclad* へと変貌を遂げたのである。フランスが海軍予算を増額し、これらの新技術を採用した軍艦を建造し始めたために、19世紀半ばの1847-1848年、1851-1853年、1859-1861年間に、イギリス政界はフランス海軍の侵略を懼れる「海軍パニック」に陥り³²⁾、海軍予算の増額が叫ばれたのである³³⁾。急進派のコブデン *Richard Cobden* は『三つのパニック』で、海軍パニックに関連した議会での発言を詳細に分析することで、パニックがいかに根拠薄弱であるかを明らかにしようとした。事実、このパニックはフランス海軍の実態・実力を熟知したイギリス政府が手許の統計情報を操作し、メディア・議会をミスリードして惹き起こされたものであった³⁴⁾。18世紀以来、中央政府に営々として集積された種々の情報の質・量は、個人で蒐集可能な情報を質・量ともに圧倒し、政府はこの隠匿可能な豊富な情報をもとに、新聞などのメディアを通じて世論を容易に情報操作可能な立場に立つことが可能であった。こうして実態とは別の虚像が形成され、この虚像が言語空間で一人歩きを始め、大きな政治的・精神的影響力を発揮することになる。やがて、グラッドストーン *William Ewart Gladstone*³⁵⁾ とディズレーリ *Benjamin Disraeli* が政治的指導権を掌

32) *Richard Cobden, The Three Panics: An historical episode*, London: Ward, Co., 1862, 4th edition.

33) *Baxter, The Introduction of the Ironclad Warship*; *C. I. Hamilton, Anglo-French Naval Rivalry 1840-1870*, Oxford: Clarendon Press, 1993.

34) *Hamilton, Anglo-French Naval Rivalry 1840-1870*, pp. 277-78.

35) 第一次グラッドストーン内閣期（1868-1874年）の海軍予算削減については、『グラッドストーン日記』と海相経験者の『伝記』を参照。Cf. *Lieut.-Col. S. Childers, The Life and Correspondence of H. C. E. Childers*, London: John Murray, 1901, vol. 1; *Arthur D. Elliot, The Life of G. J. Goschen, First Viscount Goschen 1831-1907*, London: Longmans, Green, 1911, vol. 1.

握し、大蔵省の歳出統制が厳格となった1860年代にはイギリス・フランス両国の海軍予算増額競争、増艦競争は一時的に止み、海軍予算削減の時代³⁶⁾、「海軍の暗黒時代³⁷⁾」(1869-1885年)が訪れた。

1880年代に入り、イギリス・フランスを含む列強の軍事力増強が防御的な意味での国防強化策、あるいは対外進出に不可欠な政策となりつつあった。ヨーロッパの列強や新興国アメリカ合衆国は19世紀の科学技術の飛躍的發展を抛り所に、イギリス海軍が圧倒的に優勢であった海洋においても自国の海軍力の組織的技術的整備に着手した。注目すべきは、1860年代から1870年代にかけて、アメリカ合衆国、ドイツ、フランスが兵員と兵器の大規模かつ長期間の動員に加えて、経済・財政資源の集中的投入を伴った内戦・戦争を経験していたことである³⁸⁾。一方、イギリスは19世紀初頭に終結する対フランス戦争以降、大規模な戦争の経験を欠いていた。

こうして、19世紀半ばの造艦、装甲、火力などの技術革新に引き続いて、19世紀後半には造艦デザイン・備砲・装甲の分野で著しい技術革新が起こった。19世紀から20世紀イギリス海軍の歴史に関する画期的な研究業績を残したマーダ Arthur Marder が1880年代における最初の海軍の「革命」と呼んだ技術革新である³⁹⁾。

ちなみに、マーダは19世紀末以降のイギリス海軍の軍事戦略に大きな影響を及ぼした三つの「革命」、すなわち、①19世紀後半の造艦技術の飛躍的發展、②19世紀末の潜水艦 submarine・魚雷 torpedo ——水上ではなく水中での戦争！——の出現、そして、③全主砲 all-big-gun 型戦艦ドレッドノート Dreadnought を軸に、ドレッドノート型戦艦(1905年10月着工・翌年完成)誕生までのイギリス海軍史を叙述したのである。イギリス海軍が1898年と1900年の海軍法⁴⁰⁾を契機としたドイツ海軍の軍備拡張に対抗してこの型の戦艦を導入した歴史的意義は彼の著作でも詳細に論じられているが、その一方でマーダが潜水艦をドレッドノート型戦艦とともに「革命」的と看做していることは意外に知られていない。事実、19世紀末に登

36) John F. Beeler, *British Naval Policy in the Gladstone-Disraeli Era 1866-1880*, Stanford: Stanford UP., 1997, p. 192.

37) N. A. M. Rodger, *The Dark age of the Admiralty, 1869-85*, *Mariner Mirror*, lxi (1975), pp. 331-44, lxii (1976), pp. 33-46, 121-28; Frans Coetzee, *For Party or County: Nationalism and the dilemmas of popular conservatism in Edwardian England*, Oxford: Oxford UP., 1990, ch. 1; Donald M. Schurman, edited by John Beeler, *Imperial Defence 1868-1887*, London: Frank Cass, 2000.

38) Stig Forster and Jorg Nagaler, eds., *On the Road to Total War: The American Civil War and the German wars of unification, 1861-1871*, Cambridge: Cambridge UP., 1997.

39) Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, ch. 1. マーダの業績については、Gerald Jordan, ed., *Naval Warfare in the Twentieth Century 1900-1945: Essays in Honour of Arthur Marder*, London: Croom Helm, 1977.

40) E. L. Woodward, *Great Britain and the German Navy*, 1935, London: Frank Cass and Co., reprinted in 1964, pp. 19-53.

場した第二の「革命」とマーダが呼ぶ潜水艦はその後のイギリス、ドイツ両海軍の戦略を大きく転換させ⁴¹⁾、第一次世界大戦時にはその破壊力は十分に発揮された⁴²⁾。

マーダの著作は1940年の時点では公開出来ない幾つかの個人文書・公文書を利用した本格的な歴史研究であった。第一次世界大戦期のイギリス海軍に関しては、ウッドワード E. L. Woodward が19世紀末から第一次世界大戦勃発時にいたるイギリス海軍とドイツ海軍との対立に関する著作を1935年に発表していた。彼の著作は、第一次世界大戦後に刊行された公文書を駆使した研究であるとは言え、第一次世界大戦前・戦中のイギリス海軍の戦略の実態を未だ公表出来ない時期に著されたために、表面的な研究に終わらざるを得なかった⁴³⁾。ウッドワードの研究に対して、マーダの著作はその表題が示しているように1880年から1905年間のイギリス海軍の政策を、イギリス海軍省・産業界・戦略（史）研究者さらにはイギリスを取巻く列強の軍事政策から明らかにしたものであり、歴史研究の基本である未公開文書を用いた本格的な研究である。ちなみに、第一次世界大戦期のイギリス海軍に関する未公開史料とりわけ、海軍軍人フィシャ John A. Fisher⁴⁴⁾、帝国防衛委員会 Committee of Imperial Defence 事務局長ハンキイ Maurice Hankey⁴⁵⁾ の文書は1960年以降漸く公開され、利用可能な状態となった。第一次世界大戦期イギリス海軍の基本戦略に関する文書の公開は意外に遅いことに注意すべきである。

41) Nicholas A. Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, Columbia, South Carolina: South Carolina UP., 1999.

42) 第一次世界大戦期のドイツ潜水艦による商船攻撃とその損害については、Cf. BPP, 1918 (Cd. 9009) xxii, 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; BPP, 1918 (Cd. 9221) xxli, Supplementary statement for the period August 1914 to October 1918; J. A. Salter, *Allied Shipping Control: An experiment in international administration*, Oxford: Clarendon Press, 1921; Admiral of the Fleet, the Right Hon. The Earl Jellicoe, *The Submarine Peril: The Admiralty policy in 1917*, London: Cassell, 1934.

43) Woodward, *Great Britain and the German Navy*.

44) P. Kemp, ed., *The Papers of Admiral Sir John Fisher*, London: Navy Records Society, 1960–64, 2 vols. フィシャの『書翰集』は1952年に出版され始めた。Arthur J. Marder, ed., *Fear God and Dread Nought: The correspondence of Admiral of the Fleet, Lord Fisher of Kilverstone*, London: Jonathan Cape, 1952–59, 3 vols. フィシャについては、cf. Admiral Sir R. H. Bacon, *The Life of Lord Fisher of Kilverstone*, London: Hodder and Stoughton, 1929, 2 vols.; Ruddock F. Mackay, *Fisher of Kilverstone*, Oxford: Clarendon Press, 1973.

45) Lord Hankey, *The Supreme Command 1914–1918*, London: George Allen and Unwin, 1961, 2 vols. ハンキイについては、cf. Stephen Roskill, *Hankey: Man of secret*, London: Collins, 1970–74, 3 vols.; John F. Naylor, *A Man and An Institution: Sir Maurice Hankey, the cabinet secretariat and the custody of cabinet secrecy*, Cambridge: Cambridge UP., 1984.

第2章 食糧供給と海軍

19世紀中葉における軍事技術の発展は海軍を変貌させたばかりか、戦略構想をも大きく変化させた。19世紀中葉以降、軍事技術は造船・備砲・装甲技術の分野で「革命」(マード)的な飛躍的發展を経験し、ヨーロッパ列強は海軍力の整備に着手していた。一方、ナポレオン戦争勝利以後のイギリス海軍はアジア・アフリカなどでの小規模の戦闘を経験した軍人から組織され、大規模な兵員・艦船の長期的動員、艦船の建造・修理設備の充実、糧秣の補給路確保などを必須とする新しい戦闘形式に対応可能な組織に改編されていなかった。1840・50年代に頻発したイギリス海軍力の不足を懼れる海軍パニック後には海軍に対する政治的関心の低い、大蔵省の海軍予算に対する歳出統制が強化された時代が訪れた。しかし、この時代にも海軍に関係する技術革新は進んでいたのである⁴⁶⁾。やがて、イギリス国民・経済が食糧・工業原料の調達で海外依存度を深め、軍事技術の革新が飛躍的に進む中で、イギリスの戦略研究家は漸くその軍事的優位性に疑念を抱き、食糧・工業原料の調達でイギリスが軍事的脆弱性 *vulnerability* を抱えていることを明白に意識し、海軍の基本戦略の再検討を始めたのである⁴⁷⁾。

列強との軍事的政治的対立、さらには戦争の可能性も高まる中で、イギリス国家・国民の存立はイギリス国民・経済の生命線である海上通商路の安全性が確保され、食糧・工業原料が安定的持続的に供給されてはじめて成り立つ性格のものであった。この条件が崩壊すればイギリス国家・国民は決定的な存亡の危機に陥るとした飢餓論 *Starvation Theory* が、こうして19世紀末に噴出したのである。

工業国家は、工業化を推進すればするほど食糧・工業原料の調達で海外依存度を高め、結果的に国の生命線 *life line* が軍事的経済的圧力に曝され、その結果、海軍による海上通商路の切斷・遮断が軍事戦略の上で重要性を増した⁴⁸⁾。逆に言えば、工業化の度合いの低い、自

46) D. M. Schurman, *The Education of A Navy: The development of British naval strategic thought 1867-1914*, London: Cassell, 1965, p. 4.

47) 戦略研究家はイギリス海軍の現状に強い危機感を抱いていた。John. C. R. Colomb, *The Defence of Great and Greater Britain: Sketches of its naval, military, and political aspects*, 1880, reprinted in Elbron Classics, n. d.; Vice-Admiral P. H. Colomb, *Essays on Naval Defence*, London: W. H. Allen, 1893; Sir George S. Clarke, *Imperial Defence*, London: The Imperial Press, [1897?]; Lieut.-Col. Sir George S. Clarke and James R. Thursfield, *The Navy and the Nation or Naval Warfare and Imperial Self Defence*, London: John Murray, 1897; Sir John C. R. Colomb, *British Danger*, London: Swan Sonnenschein, 1902. コロム Colomb 兄弟らは「大海軍派」*blue water school* と呼ばれ、海軍の戦略に影響力を強めていった。cf. Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, p. 68; Schurman, *The Education of A Navy*. サースフィールド James R. Thursfield は『タイムズ』紙の中心的記者であり、フィシャの『書翰集』に屢々登場する。

48) Kennedy, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, ch. 8; Hobson, *Imperialism at Sea*, p. 13.

給自足的経済に対する通商路切断策は軍事戦略としては有効性が低いのである。こうして、自国民・自国経済の生存に海上通商路が欠かせない海洋国家にして工業国家の海軍は、生活・経済の維持のための生命線確保、あるいは敵国の経済消耗・摩滅のための生命線遮断＝海上封鎖という重要な軍事的役割を担うことになる。

軍事技術の飛躍的進歩とグラッドストーン内閣の軍事費抑制政策の中で、1883年以降、イギリス海軍が列強との軍備拡張競争に充分対応していないとする議会の外からの批判、イギリス艦船の増加を求める声がメディアを通じて発信された⁴⁹⁾。翌1884年9月、『ポール・モール・ガゼット』*Pall Mall Gazette* 誌の編集長ステッドは海軍軍人フィシャとブレット Reginald Brett (後のエシャ卿 Lord Esher) の提供した海軍情報を得て⁵⁰⁾、イギリスの海軍力の相対的低下を齎したグラッドストーン内閣の経費削減策を批判する「海軍の真実」*Truth about Navy* キャンペーンを開始した⁵¹⁾。ステッドはゴードン将軍 General Gordon との会見⁵²⁾ に見られるようにインタビューを得意とし、型破りな見出しとイラストを多用し、政治的提言を躊躇うことなく行うニュー・ジャーナリズムの代表格であった⁵³⁾。やがて、10月2日には蔵相チルダース H. C. E. Childers の許に海軍本部の武官が50万ポンドから100万ポンドの予算増額を要求しているという情報が、海軍省政務次官からアイルランド担当相に転じたキャンベル＝バナマン H. Campbell-Bannerman ——海軍本部の武官の意見を代弁したのではないが——を通じて齎された⁵⁴⁾。こうして政府は、イギリス海軍の戦力不足を指摘しそ

49) 後に海軍省政務次官 Parliamentary and Financial Secretary、陸相 Secretary of War Office を歴任するアーノルド＝フォスタは1883年にイギリス海軍の戦力を疑問視した論文を出していた。Cf. Hugh Oakeley Arnold-Forster's Wife, *The Right Hon. Hugh Oakeley Arnold-Forster: A memoir*, London: Edward Arnold, 1910, pp. 54–6; Whyte, *The Life of W. T. Stead*, vol. 1, p. 146.

50) Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, p. 121, n.4; John Wilson, *CB: A life of Sir Henry Campbell-Bannerman*, London: Purnell Book Service, 1973, p. 63; Coetzee, *For Party or County*, p. 11; Schurman, *Imperial Defence 1868–1887*, p. 139, n. 28.

51) Whyte, *The Life of W. T. Stead*, vol. 1, pp. 145–58; Lord George Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1868 to 1885*, London: John Murray, 1917, p. 263.

52) ブレットとステッドとは、ゴードン将軍に関して緊密な情報交換を行っていた。Cf. Maurice V. Brett, ed., *Journals and Letters of Reginald Viscount Esher*, London: Ivor Nicholson and Watson, 1934, vol. 1, pp. 88–93.

53) 1880年代のメディアの変貌については、Cf. J. A. Spender, *The Public Life*, London: Cassell, vol. 2, pp. 95–105; Stephen Koss, *The Rise and Fall of the Political Press in Britain*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1981, ch. 8. 1883年にはロンドンの貧民を取り上げた小冊子 *Bitter Cry of Outcast London* が出され、都市の住宅問題が一挙に政治問題化し、ゴードン将軍の死に際しては政府の責任を問う批判が沸騰し、メディアの影響力の大きさを世に示した。Whyte, *The Life of W. T. Stead*, vol. 1, pp. 104–5.

54) Campbell-Bannerman to Childers, October 2, 1884, in J. A. Spender, *The Life of Sir Henry Campbell-Bannerman*, London: Hodder and Stoughton, 1923, vol. 1, pp. 53–5. 海軍本部の武官が辞任するなどの政治的圧力が政府に加えられた。cf. Sir T. Brassey to Childers, November, 1884, in Childers, *The Life and Correspondence of H. C. E. Childers*, vol. 2, p. 169. ブラッセは海軍省政務次官。海軍本部の動向は、cf. Vice-Admiral P. Colomb, *Memoirs of Admiral Sir Astley Cooper Key*, London: Methuen, 1898, pp. 439–51. キイは海軍本部の構成員。

の増強を求めるメディアや海軍本部、さらにはイギリス海軍の実態調査を要求する保守党議員への対応策を余儀なくされた⁵⁵⁾。結局、海相 First Lord of Admiralty ノースブルック Thomas George Northbrook とチルダースは12月2日の閣議で造艦に310万ポンド、備砲・施設に242万ポンド、合計約552万ポンドを5年間、平時としては異例の予算増額を提案し、事態の沈静化を図ろうとした⁵⁶⁾。それでも、『ポール・モール・ガゼット』誌は400万ポンド上乗せを要求し⁵⁷⁾、『タイムズ』紙や自由党系メディアでさえ政府の財政措置を不十分であると批判した⁵⁸⁾。メディアを媒介とした海軍パニック演出と海軍予算増額を求める海軍・院外運動との連携行動は、その後、1888年、1893・94年と造艦計画に合わせたごとく5年間隔で出現し、1889年海軍防衛法 Navy Defence Act を成立させたばかりか海軍増強に否定的なグラッドストンの政界引退(1894年3月)にも繋がった⁵⁹⁾。やがて、1894年に設立された「海軍同盟」Navy League⁶⁰⁾ が結成され、海軍増強を求める強力な院外圧力団体となった⁶¹⁾。

海軍の組織改革・技術開発は、保守党内閣下の1886年3月から6月を除く1885年6月から1892年8月の長期間にわたり海相を務めたハミルトン George Hamilton によって本格的に

-
- 55) Childers to Gladstone, October 1, 1884, in Childers, *The Life and Correspondence of H. C. E. Childers*, vol. 2, pp. 166–67.
- 56) H. C. G. Matthews, ed., *Gladstone Diaries*, Oxford: Clarendon Press, 1990, vol. 11, pp. 254–55 (entry for December 2, 1884); Childers, *The Life and Correspondence of H. C. E. Childers*, vol. 2, pp. 169–70; Bernard Mallet, *Thomas George Earl of Northbrook: A memoir*, London: Longmans, 1908, pp. 199–211. 政府原案では1,000万ポンドの増額であった。cf. Dudley W. Bahlman, ed., *The Diary of Sir Edward Walter Hamilton, 1880–1885*, Oxford: Clarendon Press, 1972, vol. 2, pp. 745–55 (entry for December 2, 1884). ハミルトンは大蔵省官僚でグラッドストーン首相の私設秘書 private secretary を務め、閣議に秘書として出席する。
- 57) Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, pp. 122–23.
- 58) Childers to Gladstone, December 18, 1884, in Childers, *The Life and Correspondence of H. C. E. Childers*, vol. 2, p. 170. チルダースは書翰の中で海軍・陸軍の武官の予算増額圧力を記している。
- 59) 1894年3月にフィシャは海軍予算をめぐる巻き起こされたグラッドストーン首相辞任劇に遭遇した。彼はこの時、艦船の設計・建造・修理、備砲、装甲、推進力、魚雷等を扱う部門の長である監督官 Controller と海軍第三本部長 Third Sea Lord (1892–1896年) に就いていた。Lord Fisher, *Records*, London: Hodder and Stoughton, 1919, pp. 50–2; Bacon, *The Life of Lord Fisher of Kilverstone*, vol.1, pp. 105–12. その際、フィシャを含む海軍本部の部長は辞任劇の引き金となった海軍増強を海相に強く働きかけている。cf. Sea Lords to Lord Spencer, December 20, 1893, in Peter Gordon, ed., *The Red Earl: The Papers of the Fifth Earl Spencer 1835–1910*, Northampton: Northamptonshire Record Society, 1986, vol. 2, pp. 231–32. 彼は海軍第二本部長 Second Sea Lord (1902–1904年) 就任の後に、第一本部長に昇進。
- 60) 海軍同盟については、Cf. Coetzee, *For Party or County*. 横井勝彦「エドワード期のイギリス社会と海軍——英独建艦競争の舞台裏」坂口修平・丸島宏太編著『近代ヨーロッパの探究⑩—軍隊』ミネルヴァ書房、2009年、参照。
- 61) 1893年には海軍文書協会 Navy Records Society がロートン John Knox Laughton によって設立された。協会はイギリス海軍関連の文書蒐集と海軍研究に不可欠な史料を刊行するとともに、海軍を歴史研究の本格的対象とした。Andrew Lambert, *The Foundations of Naval History: John Knox Laughton, the Royal Navy and the historical profession*, London: Chatham Publishing, 1998.

着手された。ハミルトンが海相就任当初、海軍省で見たものは海軍の混沌とした組織であり、複雑な会計制度と頻発する計算ミスであった。ハミルトンは海軍組織の一元化を目指すとともに、文官と武官との協調関係の構築を試み、海軍の予算・戦略を実質的に定める海軍本部の構成員交替に着手した。さらに、彼は造艦計画の策定、海軍工廠 Royal Dock の再編など広範囲な組織改革を手掛け⁶²⁾、1889年3月に戦艦10隻を含む軍艦70隻を5ヶ年計画で建造し、総経費が2,150万ポンドに達する大規模な造艦計画——造艦計画の実現に法律は必ずしも要らないが——を盛り込んだ海軍防衛法案を上程し、「二国標準」Two Power Standard をイギリス海軍の基本戦略と定めた⁶³⁾。しかし、造艦経費が法案に盛り込まれているために法案が成立した時点で造艦計画は議会による予算統制を受けなくなる⁶⁴⁾。

議会においても、イギリス経済とイギリス海軍を取巻く状況、とりわけ、イギリス国民・経済がその生命線を海外の食糧・工業原料とそれらを輸送する海上通商路に決定的に依存するという海洋国家にして高度工業国家特有の脆弱性についての議論や海軍が果たすべき役割についての論議が度々沸き起こっていた⁶⁵⁾。

イギリス国民・経済は生存に不可欠な食糧・工業原料の調達で海外依存度を深め、列強の海軍増強が相対的にイギリス海軍の戦力を低下させたことで、イギリス国民が飢餓論を受容する政治的経済的環境は整備された。加えて、イギリス海軍は来るべき戦争で採用する戦略の中核に飢餓論を置き、海上封鎖戦略を構想したのである。実際、この飢餓論は海軍の戦略研究者、とりわけ大海軍派お気に入りのテーマであった⁶⁶⁾。こうして、19世紀末には近未来に予想される列強間の大規模・長期の戦争⁶⁷⁾ は多くの人々に海上通商路遮断の恐怖感を植えつけるとともに、19世紀初頭の食糧飢餓、食糧暴動の悪夢を思い出させ、さらに、イギリス海軍の戦略も飢餓論の影響を強く受けることになった。

1904年10月に海軍第一本部長——海軍本部の筆頭部長として海軍の作戦部門を担当——に

62) Lord Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1868 to 1885*, pp. 289–92. 海軍省の最高意思決定は海軍本部にあり、本部は閣僚である海相を長とし、海軍第一本部長 First Sea Lord 以下四名の武官出身の本部長と二名の文官、海軍省政務次官、文官本部長 Civil Lord の計七名から構成される。第一本部長は四名の本部長の筆頭部長で武官としては最高位に位置し、海相を補佐する。海軍本部では海相に次ぐ有力メンバーである。吉岡昭彦「イギリス帝国主義における海軍費の膨脹」『土地制度史学』124号、1989年、7頁、註8、参照。

63) Lord George Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1886 to 1906*, London: John Murray, 1922, pp. 107–8, 111.

64) Lady Gwendolen Cecil, *Life of Robert Marquis of Salisbury*, London: Hodder and Stoughton, 1932, vol. 4, p. 188.

65) 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 Politic: Essays in Honour of Sir Michael Howard*, Oxford: Clarendon Press, 1992.

66) Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, ch. vi.

67) 同時代人が抱いた未来戦争のイメージは、Cf. Ferguson, *The Pity of War*, pp. 1–11.

就任するフィシャは1904年のメモで、たとえ陸軍が強大であっても海軍が優位性を保つことが出来なければ国防は充分ではない。仮に海軍が敗北した場合、イギリスが懼れなければならないことは「侵略」invasionではなく「飢餓」Starvationである、と記していた。彼は海上通商路確保に不可欠なイギリス海軍の戦略的重要性を国民の直面する飢餓との関係で強調したのである⁶⁸⁾。フィシャが海軍の重要性を強調した裏には、(1) 1900年以降、国家財政の運営が厳しくなる中で、海軍予算増額の財源確保として陸軍予算の減額を求める構想と、(2) 予想される戦争に備えて陸軍と海軍とが役割分担を明確にし、経費削減と効率的戦略形成を図る意図とがあった⁶⁹⁾。

軍事技術の発展はやがて潜水艦・魚雷——マードが「第二の革命」と呼ぶ水中での戦闘兵器——の開発に及び、戦闘は水上のみならず水中でもおこなわれる事態が予想され、イギリス海軍の軍事的優位は大きく揺らぎ、イギリス海軍の基本戦略である海上通商路の安全性確保策は幾つかの点で再検討を余儀なくされた⁷⁰⁾。こうして、19世紀末から世紀転換期における未来戦争の具体的なイメージ化と戦争によって齎される食糧飢餓への恐怖はイギリス農業の決定的変質、各国の海軍増強、とりわけ潜水艦・魚雷などの新兵器開発に加えて、巨大化・高性能化・高速化する戦艦 battle ship の建造によって増幅されたのである。

海上通商路の安全性確保がイギリス国家・国民の生存にとって不可欠と訴える論者は経済的障壁を排除し、多角的通商関係を前提とした平和的経済関係を夢想する自由貿易論者に限定されなかった。一つの大陸の過半を領土とする大陸国家であれば、たとえ工業国家に成長し、世界各国と緊密な経済関係を構築したとしても、保護主義的政策を採用し、一国で自給自足的経済圏を構築することも可能である。しかし、世紀転換期の高度工業国家イギリスは食糧・工業原料の調達を海外諸国に深く依存する海洋国家であり、大陸国家と異なり一国で自給自足的閉鎖的経済圏を形成することが出来なかった。関税改革論という保護貿易論を主張する者も、本国と自治領・植民地との緊密な通商関係の維持を前提とする限り、近未来に予想される戦争と海上封鎖戦略の当然の帰結として、最悪の場合体制転覆に繋がる食糧飢餓と工業生産の停滞を見過ごすこと出来ない国家的危機と看做したのである⁷¹⁾。

68) Kemp, ed., *The Papers of Admiral Sir John Fisher*, vol. 1, p. 18. cf. Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, p. 85.

69) Mackay, *Fisher of Kilverstone*, pp. 285–88.

70) Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, ch. xvii; Bryan Ranft, The protection of British sea-borne trade and the development of systematic planning for war, 1860–1906, in Bryan Ranft, ed., *Technical Change and British Naval Policy 1860–1939*, London: Hodder and Stoughton, 1977; Ranft, Parliamentary debate, economic vulnerability, and British naval expansion, 1860–1905. イギリス海軍の潜水艦の利用については、Nicholas A. Lambert, ed., *The Submarine Service, 1900–1918*, Aldershot: Navy Records Society, 2001.

71) Sir Vincent Caillard, *Imperial Fiscal Reform*, London: Edward Arnold, 1903; Captain G. C. Tryon, *Tariff Reform*, London: National Review Office, 1909.

一方、自由貿易論者トッド E. Enever Todd は1911年に自由貿易論の観点から次のように関税改革論者の戦時における食糧供給問題への取り組みを批判していた。関税改革論者は平時・戦時における有効な食糧確保策を持っていない。戦時においては、イギリスは海軍の力に依存するしかなく、食糧供給源を分散するしかない。また、食糧確保策として、本国農業を育成すべきである。関税改革論者はこの本国農業の再生について何も語らない。イギリス農業は新大陸の地代の低い処女地と競争するのではなく、デンマーク・ベルギーなどの小規模農場経営で生き残りを図るべきである、と⁷²⁾。しかし実際には、トッドは、発展した工業国家が戦時・非常時の際には食糧・工業原料を安定的に確保する側面で難点・不安材料を抱えるという基本的問題を関税改革論者ほどには理解していない。

関税改革運動の過程で設置されたチャプリン Henry Chaplin を議長とする「関税調査委員会」Tariff Commission は食糧生産と国防問題との密接な関連に注意を喚起し、政府に調査委員会設置を強く求めた。世紀転換期におけるボーア戦争の影響もあって、1903年に「戦時における食糧・原材料供給」調査委員会設置に漕ぎ着けたのである⁷³⁾。

「戦時における食糧・原材料供給」調査委員会は1905年に『最終報告書』を出す、委員会はプロジェロ Rowland Prothero (後のアーンリ卿 Lord Ernle) が指摘するようにナポレオン戦争期の穀物価格上昇・食糧飢餓への恐怖感——集団的記憶!——に強く影響されていた⁷⁴⁾。『最終報告書』は、海洋国家にして工業国家としてのイギリスがいかなる経済的環境にあり、来るべき戦争の際に予想される経済活動・国民生活の混乱を民間人・軍人の証言を得ながら検討したものであり、戦時下における食糧・工業原料調達に関する様々なテーマに関心のある人々にとっては教科書的存在となった⁷⁵⁾。明らかとなった点は、海外からの輸入に全面的に依存している工業原料の国内備蓄の低さは当然として、農業不況以降の農業生産の変化によって穀物生産が激減し、代わって農場経営者が採用した牧畜・近郊農業において

72) E. Enever Todd, *The Case against Tariff Reform: A reply to The Case against Free Trade by Archdeacon Cunningham*, London: John Murray, 1911, pp. 90–95. アーミテージ・スミスはイギリス農業の活路を穀物でなく食肉・酪農・野菜の生産・供給に求めた。G. Armitage-Smith, *The Free-trade Movement and its Result*, London: Blackie, 1903, 2nd edition, p. 183.

73) W. A. S. Hewins, *The Apologia of An Imperialist*, London: Constable, 1919, vol. 1, pp. 107–8; Offer, *The First World War*, pp. 224–25; Barnett, *British Food Policy during First World War*, pp. 6–7. cf. The Marchioness of Londonderry, *Henry Chaplin: A memoir*, London: Macmillan and Co., 1926, pp. 179–83. 桑原莞爾『イギリス関税改革運動の史的分析』九州大学出版会、1999年、は関税改革論者が不安を抱いた戦時における食糧・工業原料の供給の問題・海軍の戦略に触れていない。一方、横井はイギリス海軍の戦略目標がイギリス帝国の防衛、帝国を形成する海上通商路防衛にあるとし、この海上通商路に最も深い経済利害関係を有する自由貿易論者——19世紀末から20世紀初頭では「シティ金融利害」——が政策として海軍増強を強く要求する利害としている。横井「エドワード期のイギリス社会と海軍」310, 323頁。

74) BPP, 1905 (Cd. 2643) xxxix, R. C. on Supply of Food and Raw Material in Time of War, *Report and Minutes of Evidence*. cf. Barnett, *British Food Policy during First World War*, p. 8.

75) Lord Hankey, *The Supreme Command 1914–1918*, vol. 1, p. 103.

も国内自給率が低下している状況であった。海洋国家にして工業国家イギリスの工業生産・国民生活は脆弱な基盤、とりわけ、未来の戦争で予想される海上での大規模な戦闘に弱い環境にある。この脆弱性を克服するために、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・工業原料輸送に直接関わる海運業者・船舶所有者への経済的保護が提案されたが、大蔵省は財政的負担を重要視しており、具体化するにはいたらなかった⁷⁶⁾。

注目すべきは、1880年代のフランス海軍の戦略家はイギリス海軍に対抗心を燃やしつつ、イギリスが海洋国家にして工業国家特有の構造的弱点を有していることを看破していたことである。彼らはイギリス経済が食糧や綿花などの工業原料を輸送する海上通商路に依存し、とりわけイギリスの生命線がインド航路の安全性確保にあると分析し、フランス海軍が採用すべき戦略をイギリス海軍と同様に敵国の経済的弱点を衝き、敵国の海上通商路を切断し、経済的圧迫を加える構想としたのである⁷⁷⁾。

ドイツ軍スタッフも、早くも1883年には、戦時における食糧・工業原料の供給に関する調査を行い、戦時においても十分な食糧・工業原料が確保できるとの結論を得た⁷⁸⁾。しかし、この楽観的な結論に疑問を投げかけたのが第二帝政期ドイツ海軍の指導者ティルピッツ Grand Admiral von Tirpitz (1848-1930年)である。彼は第一次世界大戦後に出された『回想録』でドイツ経済について次のように記している。1870年以降、ドイツ経済の発展と人口増加とによって、狭い国土に限定された経済活動では一層の繁栄を得ることは出来ない。ドイツの工業を支える原料を海外に依存し、工業原料の獲得のために輸出に励まねばならず、人口増加が続くならば工業原料と同じ運命が食糧についても待っている。ドイツはその存立に輸出・輸入を欠かせない。仮にこの輸出・輸入活動が停止された場合、ドイツは破滅に陥る。工業原料さらには食糧の輸入とそれらを海外から購入するための工業製品の輸出はドイツの生命線ともいえる。ドイツ海軍の役割はこの原料・食糧輸入、工業製品輸出にとって不可欠な海上通商路・港湾施設——たとえ、中立国ベルギー・オランダの港湾施設であったとしても——の確保にある⁷⁹⁾、と。

帝国防衛委員会事務局長ハンキィと推測される人物は、第二帝政期ドイツの経済構造を分析して次のように言う。ドイツの貿易は急激に拡大し、国民の食糧である小麦の消費量の増加も著しい。ドイツは食糧・工業原料でも海外依存度を高めている状態である。ドイツの港湾施設は海上からの強力な封鎖が容易な位置関係にあり、仮にドイツが食糧を陸上輸送に頼っ

76) BPP, 1908 (Cd. 4161) Iviii, Committee on National Guarantee for the War Risks of Shipping, *Report and Minutes of Evidence*.

77) Ropp, *The Development of a Modern Navy*, ch. 10.

78) Bell, *A History of the Blockade of Germany*, pp. 193-94.

79) Grand Admiral von Tirpitz, *My Memoirs*, New York: Dodd, Mead, and Co., 1919, vol. 1, pp. 54-7. ティルピッツについては、cf. Hobson, *Imperialism at Sea*; Michael Epkenhans, *Tirpitz: Architect of the German High Seas Fleet*, Washington: Potomac Books, 2008.

た場合、経費が掛かり、食糧価格が上昇する。さらに、ドイツを取巻くフランスとロシアとの非友好的関係を考慮すれば、ドイツ経済は戦争や海上通商路の封鎖に脆弱である⁸⁰⁾、と。

第一次世界大戦で戦う両国が異なる点は、イギリスが四方を海に囲まれた島国であるのに対して、イギリス海軍の視点から観察すればドイツの港湾施設は北海 North Sea 沿岸に限定されており、この港湾施設を通じて工業原料が海外から搬入されている。したがって、ドイツ経済は軍事戦略上、海上封鎖に脆弱であり、ドイツは戦争となった場合、陸路・内陸水運によって中立国に輸送・集積され、その港湾からドイツに輸入される食糧・工業原料なしには生存できない⁸¹⁾。当然ながら、第一次世界大戦期ドイツ海軍の首脳が懼れたのは他ならないイギリス海軍による海上封鎖とドイツ国民・工業の生命線である通商路の遮断であった⁸²⁾。

近未来に予想される大規模な戦争を危惧する声が広まる中で、19世紀末から20世紀初頭にかけて、海洋法 Sea Law の具体的運用をめぐる各国の政治的駆け引きや軍備縮小の世界的動きがあった⁸³⁾。しかし、問題は工業化のメダルの裏にある食糧・工業原料の国内自給率の低下と食糧・工業原料の海外依存度の上昇とによって、海上通商路の遮断による経済的圧迫が有効な軍事戦略として評価され、イギリスをはじめとする列強の海軍が敵国の経済力を消耗・摩滅させるための海上封鎖・港湾施設封鎖を構想し始めたことである。さらに、海上封鎖戦略を実効あるものにするには軍艦同士の戦闘（艦隊決戦）も戦略上重要であるが、それ以上に戦闘海域（封鎖海域）における敵国・中立国籍の商船、とりわけ敵国に物資を輸送する中立国籍商船・船荷の処置が不可欠であった。海上通商路を実質的に構成するのは船舶とその船荷に他ならない。

海洋法の国際的取り決めは、1854年のイギリス・フランスとロシアとのクリミア戦争を端緒とする。クリミア戦争後の1856年4月の「パリ宣言⁸⁴⁾」Declaration of Paris は海洋法の運用で大きな転機——「海事革命⁸⁵⁾」Maritime Revolution（センメル）——を齎した。イギリス

80) Offer, *The First World War*, p. 239. ハンキの戦略構想は、Lord Hankey, *The Supreme Command 1914-1918*, vol. 1, ch. viii.

81) これが、1908年に帝国防衛委員会が到達した結論である。Bell, *A History of the Blockade of Germany*, p. 25. 文書の著者はスレイド Admiral Slade であるが、文書の形式・所在・分類番号などは明らかでない。海軍のドイツ分析は、cf. Mackay, *Fisher of Kilverstone*, p. 370. 帝国防衛委員会は行政権限を欠きながらも、第一次世界大戦を指導する中核組織となる。Lord Hankey, *The Supreme Command 1914-1918*, vol. 1, pp. 45-59; Offer, *The First World War*, p. 243.

82) Admiral Scheer, *Germany's High Sea Fleet in the World War*, London: Cassell, 1920, p. xiii.

83) 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.

84) パリ宣言のテキストは、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, Appendix B.

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

はこの戦争でロシアに経済的圧力を加えるためにロシアの港湾施設を海上から封鎖することを試みたが、中立国船籍によるロシアへの物資搬入を阻止することが出来なかった。そもそも、この時期、戦時における海上封鎖の際の中立国船籍の取り扱いが各国によって異なり、国際的に統一された判断基準が存在しなかったのである。18世紀末の対仏戦争でイギリスは「1756年規則⁸⁶⁾」に則って、敵国の財産 *enemy property* がたとえ中立国船籍の船によって輸送されたとしても、拿捕の対象とした。換言すれば、イギリスは戦時においては敵国の貿易活動をたとえ中立国（船籍の商船）経由であっても認めない立場を伝統的に採り、対仏貿易の遮断、港湾施設の封鎖を試みたのである⁸⁷⁾。はじめての国際的取り決めであるパリ宣言では、戦時においては、中立国船籍の船が禁制品 *contraband* を輸送しない、あるいは海上封鎖されている港湾に入港しなければ、危害が加えられないとされた。また、中立国の船荷が敵国船により輸送される場合、拿捕の対象となり、中立国の荷主に返却される。海上封鎖も適法とされた⁸⁸⁾。しかし、イギリスはパリ宣言後においても、海上封鎖の有効性を毀損しかねない新解釈を採用せず、海上封鎖、敵国資産、禁制品、公海上の船の国籍に関する伝統的解釈を変更しなかった⁸⁹⁾。

19世紀末には、各国の海軍が戦争に際して海上通商路封鎖を実施した場合、海洋法の解釈が各国で異なるために重大な経済的な混乱が発生することはある程度予見されていた。民間の法曹関係者のダンソン John Towne Danson は、『戦時におけるイギリスの貿易』（1897年）で18世紀末の対仏戦争期の貿易活動と19世紀末の世界の経済活動との決定的相違、すなわち、統計情報から明確に読み取れる工業国家の食糧・工業原料の海外依存度の深化を確認し、来るべき戦争では各国海軍による海上封鎖、港湾施設封鎖が予想され、海上通商に経済的利害を有する関係者——商船所有者・海運業者・船員——に甚大な被害が及ぶことを危惧した。海洋国家イギリスの海運業は、他の国の海運業と決定的に異なり、国民の生存と工業生産に不可欠な食糧・工業原料の調達を実質的に担う枢要な産業⁹⁰⁾ であると同時に、海運業者・商船所有者・船員は他の産業の経営者・従事者と異なり、戦時には軍事的攻撃を受ける危険性が発生する唯一の民間産業だからである。著者は各国で解釈が異なる戦時における敵国財産の取り扱いを詳細に検討し、近い将来予想される戦争で生じる被害の問題点を指摘

86) 1756年規則を含む18世紀ヨーロッパにおける海洋法については、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.

87) イギリスの伝統的な立場は、Tracy, ed., *Sea Power and the Control of Trade*, pp. xvii-xviii; Bell, *A History of the Blockade of Germany*, pp. 2-4.

88) Tracy, ed., *Sea Power and the Control of Trade*.

89) Bell, *A History of the Blockade of Germany*, p. 6. cf. Kennedy, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, pp. 174-75.

90) C. Ernest Fayle, *The War and the Shipping Industry*, London: Oxford UP., 1927.

した⁹¹⁾。

世紀転換期から第一次世界大戦初期段階でイギリス海軍の指揮を執った海軍軍人フィシャは、1899年6月の書簡で、同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」*First International Peace Conference* に海軍代表として参加し、イギリスの利害を擁護するとともに、会議の方向がイギリスの利害に反するものであると公言していた⁹²⁾。彼は、戦時の際の私有財産の取り扱いに関する会議での国際的合意がひとたび戦争状態に突入するや無効であると看做していた。彼はイギリス海軍の伝統的戦略、すなわち敵国の海上（港湾）封鎖、敵国の民間商船の臨検・拿捕、さらには中立国と敵国を結ぶ海上通商路の遮断すなわち、中立国船籍の臨検・拿捕などの基本方針がこの種の国際的合意によって制限されることを懸念したのである。実際、イギリスはハーグ会議以降、幾度かの国際的会議で討議された戦時における中立国の権利を組織的に侵犯していった⁹³⁾。

世紀転換期までには海軍中枢部・海軍の戦略研究者、政府、さらに産業界は、イギリスが海洋国家であると同時に高度工業国家であるがゆえに食糧・工業原料の調達を海外諸国に依存し、イギリス国家・国民の生存が海上通商路の安全性確保に掛かっている、脆弱な国家であることを強く意識していた。海軍のフィシャやハンキイらはこの脆弱性を認めたくらんで、国家による海洋支配とその活用能力を意味する海上権力 *sea power* を確立し、艦隊決戦 *naval duel* ではなく商業戦争 *commercial war*、あるいは経済的圧迫 *economic pressure* を基本戦略とし、敵国の海上通商路を遮断し、長期間経済的圧力を加えることで敵国経済を消耗・摩滅させる軍事戦略へと方向を定め、政府首脳もこの戦略を受け入れていた⁹⁴⁾。

問題は、世紀転換期イギリスの国民生活・経済基盤が海上通商路に過度に依存している現状で、海上通商路、具体的には食糧・工業原料・完成品などの物資輸送の任に当たる商船を敵国の軍事的攻撃からいかに守るかであった。当初、イギリス海軍は海上通商路の決定的重要性を認識していたものの、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

91) John Towne Danson, *Our Commerce in War; and how to protect it*, [n. p.]: Blades, East and Blades, 1897.

92) John A. Fisher to Captain Wilmot H. Fawkes, June 4, 1899, in Marder, ed., *Fear God and Dread Nought*, vol. 1, p. 141. cf. Bacon, *The Life of Lord Fisher of Kilverstone*, vol. 1, pp. 120–22; Semmel, *Liberalism and Naval Strategy*, p. 99.

93) John W. Coogan, *The End of Neutrality: the United States, Britain, and maritime rights, 1899–1915*, Ithaca: Cornell UP., 1981. 本書はアメリカ合衆国、イギリス両政府、海軍の未公開文書を駆使してイギリスが中立国の権利を侵犯していった過程を明らかにしている。

94) Ranft, *The protection of British seaborne trade and the development of systematic planning for war, 1860–1906*; Ranft, *Parliamentary debate, economic vulnerability, and British naval expansion, 1860–1905*; Semmel, *Liberalism and Naval Strategy*, ch. 6; David French, *British Strategy and War Aims 1914–1916*, London: Allen and Unwin, 1986; Bryan Ranft, *The Royal Navy and the war at sea*, in John Turner, ed., *Britain and the First World War*, London: Unwin Hyman, 1988.

海権 *command of sea* を戦略上最重要視し、戦時において物資輸送の任に当たる民間商船を敵海軍の攻撃から直接防衛する意図を持っていなかったが⁹⁵⁾、やがて敵海軍の攻撃から民間商船を直接防衛する方針に至った。1905年にはイギリス海軍は海上通商路の安全性確保、商船護衛の具体策として護送船団方式 *convoy system*、海路のパトロールなどの策を採用したのである⁹⁶⁾。

1899年のハーグ国際平和会議の後、1907年に再びハーグで戦時捕獲物 *prize* に関する国際的取り決めのための第二回国際平和会議が開催された。このハーグ会議を受けて、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⁹⁷⁾」*Declaration of London concerning the Laws of Naval War* が取り纏められることになった。しかし、これがイギリス海軍首脳・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のである。イギリス海軍の基本戦略である制海権確保に基づく海上通商路の安全性保障と海上封鎖戦略はイギリス独自の法解釈に則ったものであったが、ロンドン宣言は戦時における中立国船籍の権利と義務とを国際的に取り決めようとした。既に見てきたように、戦時における中立国船籍・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である海上封鎖——敵国の海上通商路を遮断するために中立国船籍をも拿捕の対象とする処置——もイギリス独自の解釈に則ったものである。この国際的取り決めによってイギリス海軍の基本戦略は制約を受ける恐れが生じたのである。ロンドン宣言をめぐってイギリス国内とりわけ海軍関係者は、軍事戦略に国際的な制約が加えられることを懼れ、自由党内閣が宣言を批准することに対して激しい批判を繰り返し、海上通商に利害関心を持つ人々も通商路の安全性に疑問を抱くようになった⁹⁸⁾。結局、1909年2月26日、国際的取り決めであるロ

95) BPP, 1905 (Cd. 2643) xxxix, R. C. on Supply of Food and Raw Material in Time of War, *Report*, pp. 28–9, and Annexes A: Correspondence with the Board of Admiralty; Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, pp. 97–8.

96) Marder, *The Anatomy of British Sea Power*, p. 98; Ranft, Parliamentary debate, economic vulnerability, and British naval expansion, 1860–1905, p. 92. cf. Fisher, English war manoeuvres in German commercial seas (1906), in Kemp, ed., *The Papers of Admiral Sir John Fisher*, vol. 2, pp. 297–301. イギリス海軍は1906年に大西洋北東海域でドイツ海軍がイギリス商船を攻撃するという想定で軍事演習を実施した。Admiral Sir Edward E. Bradford, *Life of Admiral of the Fleet Sir Arthur Knyvet Wilson*, London: John Murray, 1923, pp. 214–15. 1910年に、ウィルソンはフィシャの後任として海軍第一本部長に就任。

97) ロンドン宣言のテキストは、Tracy, ed., *Sea Power and the Control of Trade*, pp. 136–48. 会議に関する資料と議事については、cf. BPP, 1909 (Cd. 4554) liv, Correspondence and Documents respecting the International Naval Conference held in London; BPP, 1909 (Cd. 4555) liv, Proceedings of the Conference.

98) Coogan, *The End of Neutrality*, ch. 7. 国際会議とその取り決め事項に対するイギリス海軍・船舶所有者・海運業者の反発については、Bowles, *Sea Law and Sea Power*; Lord Charles Beresford, *The Betrayal; Being a record of facts concerning naval policy and administration from the year* ↗

ンドン宣言が出されるが、自由党内閣は最終的にはこれを批准しなかったのである。

第3章 海軍と国家財政

世紀転換期のイギリスを含めたヨーロッパの列強、さらにアメリカ合衆国はそれぞれ海軍増強に乗り出すものの、克服すべき最大の課題は国家財政であった。この時期、イギリス国家財政では歳出が急増の一途を辿る中で、租税収入が歳出の増加に比例して伸びず、加えて国債に算入されずに国債管理に抜け穴を穿つ資本債務 *capital liabilities* も増加傾向にあった。とりわけ、1888年帝国防衛法 *Imperial Defence Act*、1889年海軍防衛法、さらには1895年海軍工事法 *Naval Works Act* ——自由党内閣末期の1895年6月に成立し、統一党内閣に継承される——以降、造艦・施設建設に充当され、国の資本増加に貢献すると看做された資本債務の存在があった。歳出の増加と歳入の停滞という財政的危機によって財政運営に重大な制約が課せられる中で、イギリスはフランスとロシアに加えてドイツなどの列強との本格的な軍備拡張競争に乗り出した。本章ではイギリス海軍のこの政策・戦略を分析するために、蔵相と海相とが海軍予算案作成で相互の意見を交換する過程で示された「政策意図」に注目し、海軍の政策・戦略を明らかにしたい⁹⁹⁾。後述するように、海軍予算案をめぐる蔵相と海相との意見調整は政策形成過程分析の重要事項にもかかわらず、議会のような公の場で明らかにされないから。

ここで、第一次世界大戦前イギリスの戦時経済 *war economy*、戦時財政 *war finance* の基本理念に触れておこう。イギリス政府は戦時においても平時と同様に国内の産業活動に特段の規制を加えることなく、「通常通り」*business as usual* の経済活動を基本原則としていた¹⁰⁰⁾。すなわち、経済運営では、戦時において金融業・海運業などの戦略的分野に経済資源を集中的に動員する政策を採らない¹⁰¹⁾。したがって、国家が民間の経済活動に強力に介入す

1902 to the present time, London: P. S. King and Son, 1912, ch. xiii; Lord Hankey, *The Supreme Command 1914–1918*, vol. 1, ch. ix. cf. Bell, *A History of the Blockade of Germany*, p. 23; Roskill, *Hankey*, vol. 1, pp. 105–6; Semmel, *Liberalism and Naval Strategy*, ch. 7; Tracy, ed., *Sea Power and the Control of Trade*, pt. II. イギリス各地の商業会議所もこの宣言に批判的な声明を出している。cf. L. Graham H. Horton-Smith, *The Perils of the Sea: How we kept the flag flying*, London: Imperial Maritime League, revised edition, 1920 (first edition, 1910).

99) 世紀転換期における蔵相・大蔵省などの財政担当者と海相・海軍本部との海軍予算をめぐる対立に関しては、Cf. Jon Tetsuro Sumida, *In Defence of Naval Supremacy: Finance, technology, and British naval policy, 1889–1914*, London: Unwin and Hyman, 1989, ch. 1; Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, pp. 29–37; Friedberg, *The Weary Titan*, ch. 3.

100) French, *British Strategy and War Aims 1914–1916*, pp. 22–36.

101) French, *British Economic and Strategic Planning 1905–1915*, p. 15. cf. Sir William B. Forwood, *Reminiscences of a Liverpool Shipowner 1850–1920*, Liverpool: Henry Young and Sons, 1920, p. 56; Stanley Salvidge, *Salvidge of Liverpool*, London: Hodder and Stoughton, 1934, ch. x.

る戦時経済という考えはなかった。これに対して、戦時の財政運営では軍事作戦に巨額の資金を投入する必要がある、国家は減債基金 *Sinking Fund* の停止をはじめとして増税とりわけ所得税増税と国債発行によって戦費調達を短期間に推し進め、強力な財政力によって敵国を打倒する¹⁰²⁾。一方、平時の財政運営は国債管理と均衡財政の維持を最重要課題とする。なぜならば、対フランス戦争（1793–1815年）の結果、イギリスは8億ポンド強の国債残高を抱えた。国債削減が本格化した1870年代後半以降、漸く7億ポンド台になったが、20世紀初頭においても依然として巨額の国債——大半は永久債であるコンソル *Consols* とはいえ——残高を抱えていた。ちなみに、1894/95年概算予算の歳入規模は9,400万ポンド、1909/10年概算予算の歳入規模が1億5,000万ポンドであり、国債残高の規模が理解できる。したがって、平時の財政運営は減債基金の運用をはじめとする国債の管理・削減に意を注ぎ、非常時に巨額に資金を瞬時に低コストで調達するために、国家信用の要であるコンソルの価格維持を図って金利水準を低めに誘導し、厳しい経費削減策を採用して財政赤字の回避・均衡財政を目指さなければならない。そして歳入調達力に優れた所得税などの増税を極力回避し、財政資源の温存を図ることで国家信用を担保することであった。したがって、世紀転換期におけるイギリス海軍の増強計画は財政資源の涵養と国債管理の強化が求められる平時——ボーア戦争期を除けば——にもかかわらず、巨額の財源要求を伴う政策であった。

ついで、海軍予算案作成のプロセスを図式化しておこう。①政策の基本方針が閣議で示された後、②予算総額に関する蔵相・海相間の非公式的意見調整を経て、予算編成作業は公式に始まる。③概算予算が海軍内部で細部にわたり作成され、海相・海軍本部に伝えられるとともに、海軍予算を構成する各「項」*Vote*——項 A の兵員数から造艦・備砲・装甲・施設建設などの実戦関連、文官年金・慰労金などの非実戦関連の項——ごとの予算額と詳細な説明書が添付され、大蔵省に送付される。なお、海軍予算の核心部分は艦隊数に関連した項 A の兵員数、項 1 の兵員の給与、および造艦・備砲・装甲である。項の内容と項数は1888/89年予算で統計情報の連続性に配慮されつつも変更され、項 8 が海軍工廠と民間での造艦・修理・維持、項 9 が備砲・装甲、項 10 が施設建設とされ、項数も項 A を除外して13項から17項に増加した¹⁰³⁾。また、1901/02年予算以降、項 8、項 9、項 10 の内容に変更はないが、項

102) 拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』24–5頁、第6章、参照。

103) BPP, 1888 (71), *Navy Estimates, for 1888–89, with Statement by the Financial Secretary Descriptive of the Re-Arrangement of the Votes, and Explanation of Differences*, pp. iii-x. 1888会計年度（1887/88年予算）まで造艦は項 6（海軍工廠）と項 10（民間発注）である。そのため、スミダ、ランバートは1888/89年予算以降における海軍の戦略分析の際に全項ではなく、項 8、項 9、項 10 を中心に分析した。cf. Sumida, *In Defence of Naval Supremacy*, Tables 6, 7, 12 and 13; Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, Appendix 1. 吉岡「イギリス帝国主義における海軍費の膨脹」8頁、第3図は、*Appropriation Act* とマレット B. Mallet のイギリス予算研究に依拠し、項の変更にもかかわらず1888会計年度以降の全項のグラフ化したもの。

数が項 A を除外して15項に削減されている¹⁰⁴⁾。④概算予算は蔵相・閣議の了承を経た後に議会で提出されるが、閣議に提出された海軍予算案は議会で提出されるまで変更されない¹⁰⁵⁾。したがって、海軍予算の統制は部局統制、内閣、大蔵省の三段階で行われるが、蔵相・大蔵省は予算総額以外に海軍予算案に干渉できない。

(i) 国家財政の動向1895年－1900年

1895年から1905年間の統一党内閣の財政運営は租税増徴・財政健全化に成功したサクセスストーリーではなかった。前半の1895年－1900年間では、自由党内閣期の1894/95年予算で導入されて累進的相続税が齎した巨額の財政剰余を食い潰す経費増額要求が相次ぎ、蔵相・大蔵省の歳出統制に翳りが見られた時期であった¹⁰⁶⁾。1899年以降、国家財政はボーア戦争の勃発によって戦時財政に突入した。イギリスは戦費財源と位置付けられた所得税 *Income Tax* の増税に加えて、永久債であるコンソルと不確定債である大蔵省証券さらには国庫債券の発行によって戦費を調達し、結果的には戦費財源と看做されてきた所得税を増税する伝統的手法とは異なる戦費調達方法を採用したのである¹⁰⁷⁾。周知のように、所得税はフランス革命以降の対仏戦争の過程で導入された歳入調達力に優れた租税である。この戦争がフランス革命軍からイギリス国民の私有財産を守ることから、財産所有者が戦争の経費を負担すべきであると看做された。したがって、所得税は戦費捻出のための租税＝財産税であり、平時での増税は基本的に回避される。

このような財政状況の中で、兵員数・造艦・施設建設を柱として海軍予算の増額に精力を傾注したゴウシェン G.. J. Goschen¹⁰⁸⁾ の後を襲い1900年11月に海相に就任したセルボーン

104) その後も、項数に変更が加えられた。各項の詳細な説明は、Cf. BPP, *Navy Estimates, for the Year, with Explanation of Differences*; BPP, *Appropriation Account of the Sums granted by Parliament for Navy Services*.

105) BPP, 1902 (387) vii, S. C. on National Expenditure, *Minutes of Evidences*, QQ. 431–34, 624 (R. Chalmers); QQ.700, 739, 741 (R. Awdry). 吉岡「イギリス帝国主義における海軍費の膨脹」5頁。

106) PRO CAB 37/39/38, July 24, 1895, E. W. Hamilton, Some remarks on public finance; PRO CAB 37/40/67, December 31, 1895, E. W. Hamilton, How to dispose of the surplus of 1895–6.

107) PRO T 170/31, February 12, 1900, John Bradbury, The financing of naval and military operations; PRO T 171/106, August 21, 1914, Basil Blackett, Additional taxation in time of war; PRO T 170/31, August 31, 1914, W. G. Turpin, War loans. cf. E. L. Hargreaves, *The National Debt*, London: Edward Arnold, 1930, pp. 214–16 [一ノ瀬篤・斎藤忠雄・西野宗雄訳『イギリス国債史』新評論社、1987年、218–20頁]; Jeremy Wormell, *The Management of the National Debt of the United Kingdom, 1900–1932*, London: Routledge, 2000, pp. 29–32. 拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』表4-1、参照。対仏戦争からアフガン・中央アジア戦争（1886年）にいたる戦費財源を見ても歴代内閣が公言していた伝統的戦費調達方針とは異なり、租税収入以外の財源を多用していることは明らかであった。

108) ゴウシェン海相の手になる海軍予算は、1896/97年予算から1899/1900年予算まで大幅に膨脹

卿は、ヒックス＝ビーチ M. Hicks Beach 蔵相宛書翰（1900年12月29日）で海軍予算の増額を要求し、次のように言う。制海権とならぶイギリス海軍の基本理念¹⁰⁹⁾である二国標準の維持がこの国の安全にとって不可欠であり、造艦5ヶ年計画が1906年3月末までに終了するとは予測出来ないが、造艦経費は持続的に増加するであろう。海相はフランス海軍の造艦計画が水雷艦・潜水艦を含む壮大な計画であることも伝え、造艦計画に対する蔵相の賛同を求めた¹¹⁰⁾。これに対して、グラッドストンの財政運営の信奉者とも言えるヒックス＝ビーチは返書（1901年1月2日）で、計画の開始と終了の時期を明示すること、国家財政が極めて厳しい状況にあることへの海相の理解を要求した¹¹¹⁾。結局、1901/02年海軍予算案（1901年3月）では項Aの兵員数、項8の造艦・修理・維持、項9の備砲・装甲、項10の施設建設予算の増額となった¹¹²⁾。

(ii) 国家財政の動向1901年－1905年

1901年から1905年の期間はイギリスが伝統的戦費財源と位置付けた所得税の増税に加えて幾つかの間接税増税、ならびにコンソル発行に加え、不確定債である大蔵省証券、国庫債券によって戦費を調達し戦われたボーア戦争¹¹³⁾と戦後処理の時代であった。それと同時に、戦時財政から平時財政への転換にもかかわらず、海軍拡張競争が本格化し海軍予算の膨脹が

した。しかし国家財政が厳しさを増す中で、ゴウシェンは1900/01年海軍予算では造艦（民間発注）経費の削減を盛り込まざるを得なかった。BPP, 1900 (Cd. 70) i, February 17, 1900, Statement of First Lord of the Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates, 1900-1901; BPP, 1900 (41) i, Navy Estimates, for 1900-1901, with Explanation of Differences. これに対して、海軍同盟は海相を激しく批判し、予算増額を要求した。cf. Bradford, *Life of Admiral of the Fleet Sir Arthur Knyvet Wilson*, pp. 150-1.

109) 海軍の戦略については、cf. Friedberg, *The Weary Titan*, ch. 4.

110) Lord Selborne to M. Hicks Beach, December 29, 1900, in D. George Boyce, ed., *The Crisis of British Power: The imperial and naval papers of the Second Earl of Selborne, 1895-1910*, London: The Historians' Press, 1990, pp. 105-6. セルボーン卿は1900年10月末には海相就任を受諾していた。cf. Marquess of Salisbury to Lord Selborne, October 27, 1900, in Boyce, ed., *The Crisis of British Power*, pp. 103-4.

111) M. Hicks Beach to Lord Selborne, January 2, 1901, in Boyce, ed., *The Crisis of British Power*, pp. 107-8. ヒックス＝ビーチ蔵相の財政運営の手法については、cf. Lady Victoria Hicks Beach, *Life of Sir Michael Hicks Beach, Earl of St. Aldwyn*, London: Macmillan, 1932, vol. 2.

112) BPP, 1901 (Cd. 494) xli, March 1, 1901, Statement of First Lord of the Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates, 1901-1902; BPP, 1901 (51) xli, Navy Estimates, for 1901-1902, with Explanation of Differences.

113) ボーア戦争はイギリス国家財政を疲弊させただけでなく、イギリス軍の戦闘能力・軍事組織・指揮命令系統上の問題点を露呈させた。BPP, 1903 (Cd. 1789) xl, His Majesty's Commissioners appointed to inquire into the Military Preparations and other Matters connected with the War in South Africa, *Report and Minutes of Evidence*. cf. G. R. Searle, *The Quest for National Efficiency: A study in British politics and British political thought 1899-1914*, Oxford: Basil Blackwell, 1971, ch. II.

激化した時代でもあった。したがって、この時期の国家財政の課題は、経費の増加が際立っていた軍事費、とりわけ海軍における造艦・備砲・装甲・施設建設経費などの歳出増加に見合う財源をいかに確保するかにあった¹¹⁴⁾。当然のことながら、この軍事費膨脹は議会で野党自由党の批判を受けることになる。蔵相・大蔵省は、国債の増加を回避し既存税の増税も行わない場合、新財源をいかに発見・確保するかに意を注いだ¹¹⁵⁾。ヒックス＝ビーチ蔵相は新たな収入源を発見できない状態で財政破綻を回避するためには、歳出削減が絶対に必要であることを強調した。この背景にあるのが国家信用の象徴であり、市場金利の指標でもあるコンソル価格の動向である¹¹⁶⁾。コンソル価格と金利とは1896・97年を境として価格高騰・低金利から価格低落・金利上昇に転じた。そのため蔵相は低落傾向を辿るコンソル価格に歯止めを掛けて国家信用を維持することを重要視し¹¹⁷⁾、この時期の不安定な国際金融情勢——各国の財政赤字の増加、各国の国債価格の下落、資金需要増加と金利水準の上昇とによって増幅された金融不安¹¹⁸⁾——に対応しようとしたのである。財政規律の強化を図る蔵相・大蔵省の姿勢は世紀転換期における海軍増強計画にも大きな影響を及ぼすことになる。

やがて、セルボーン海相は1901年11月16日の閣議用文書¹¹⁹⁾で、内閣が求めている兵員数の削減に反論を加え、「[国家]信用 Credit と海軍 Navy とは私にはこの国が拠って立つ権力を支える二つの大黒柱であり、両者を切り離して考えることは出来ない。仮にわが国の財政的地位 financial position が強力でないのであるならば、海軍を維持することは不可能である」、と記し、国家信用の維持、財政力の強化を承認しつつも海軍予算増額を要求していた。セルボーンは閣議で海軍予算要求を求める傍ら、予算要求の理論的根拠を有力政治家に明ら

114) PRO CAB 37/58/85, September 12, 1901, Growth of expenditure.

115) PRO CAB 37/56/14, January 31, 1901, E. W. Hamilton, Financial problem [proposals for increasing revenue]. 大蔵省事務次官ハミルトンの具体的構想は、PRO T 168/52, December 13, 1901, E. W. Hamilton, The question of new taxation discussed.

116) Hargreaves, *The National Debt*, p. 217 [一ノ瀬・斎藤・西野訳『イギリス国債史』226頁]; Wormell, *The Management of the National Debt of the United Kingdom, 1900–1932*, p. 42. 拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』表3-2, 参照。この時期、植民地証券が投資信託の投資対象となるなど金融商品としてのコンソルの魅力に陰りが出ていた。加藤三郎「第1次世界大戦前におけるイギリス国債問題(2)」『経済学論集〔東京大学〕』第29巻4号, 1964年, 58頁, 拙著, 196-7頁, 参照。

117) PRO CAB 37/58/109, October 1901, M. Hicks Beach, Financial difficulties: appeal for economy in estimates.

118) Niall Ferguson, *The House of Rothschild: The world banker 1848–1999*, New York: Viking Penguin, 1999, pp. 413–17.

119) PRO CAB 37/59/118, November 16, 1901, Lord Selborne, The Navy estimates and the Chancellor of the Exchequer's memorandum on the growth of expenditure; Boyce, ed., *The Crisis of British Power*, p. 130. 引用文中の〔 〕内の註記は筆者のもの。以下同様。セルボーン海相は蔵相・大蔵省との間で海軍予算増額要求交渉を行う一方で、海軍第一本部長カー Lord Walter Kerr, 第二本部長フィシャらと軍事技術・組織について詳細な情報交換を行っていた。cf. Boyce, ed., *The Crisis of British Power*. フィシャについては, Mackay, *Fisher of Kilverstone*, ch. 7.

かにして、影響力確保を図ろうとした。彼はジョセフ・チェンバレン Joseph Chamberlain——この時期の租税負担が限界に達しておらず、国の財政資源 financial resources を食い潰す状態には無いと主張する経費増加容認の政治家であり、セルボーン卿は彼と政治行動をともにしていた——宛書翰（1901年9月21日）で、「近隣諸国と比較してイギリスの租税負担、国債、富が〔財政〕資源の限度に達したとは思えない」、と記し、この時期のイギリスの租税負担がかつてない高水準にあり、国民の租税負担能力の限界点に近い状態であると看做す蔵相・大蔵省官僚の「財政的限界¹²⁰⁾」 financial limitation 論を批判し、チェンバレンの同意を求めたのである¹²¹⁾。こうして、セルボーン海相は蔵相・大蔵省が海軍予算に設定した財政的限界と海相の進める海軍増強計画との妥協点を探ろうとしたのである¹²²⁾。

1902年8月に蔵相はヒックス=ビーチからリッチィ C. T. Ritchie に代わった。リッチィ蔵相は1902年12月に次年度予算案を次のように説明する。減税による歳入減が予想される一方で、歳出に関しては、列強の海軍増強計画に対抗するために海軍予算の減額はできないが、高水準の軍事費を何時までも維持できない。財政需要はこの国の財政資源を越えるものではないが、資本債務の増加によって国債費が増加している。コンソル価格の低下が国債の増加によってのみ惹起されたのではないが、不確定債の増加、とりわけ大蔵省証券の動向には注意を払うべきである¹²³⁾、と。これに対して、海相は海軍予算に財源的制約を加えようとする考えに批判的な姿勢を貫こうとした。彼はカーゾン侯 Marquess of Curzon 宛書翰（1903年1月4日）で次のような意見を明らかにしている。1903/04年海軍予算——国の存立に関わる問題——は増加する。三国標準とまで行かないが二国標準を維持できる金額に達するであろう。「財政的安定性 financial stability と〔国の〕健全な信用 sound credit は国力の唯一の確実な基礎である。海軍の使命は財政的基盤を保ち、海軍を維持することである¹²⁴⁾」。注意すべき点は、セルボーン海相がこの書翰でフランスとロシアの海軍に加えてドイツ海軍の軍

120) この時期の蔵相・大蔵省が設定した財政力限界が国家財政運営に及ぼした影響については、Friedberg, *The Weary Titan*. 拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』200頁以下、参照。

121) Lord Selborne to Joseph Chamberlain, September 21, 1901, in Boyce, ed., *The Crisis of British Power*, pp. 126–27.

122) BPP, 1902 (Cd. 950) lix, February 10, 1902, Statement of First Lord of the Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates, 1902–1903; BPP, 1902 (40) lix, Navy Estimates, for 1902–1903, with Explanation of Differences. 海軍予算全体では増額であるが、項8の造艦・修理・維持費は減額となっている。

123) PRO CAB 37/63/170, December 23, 1902, C. T. Ritchie, Public finance. 資本債務の動向については、拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』279頁、表5–2、参照。

124) Lord Selborne to Marquess of Curzon of Kedleston, January 4, 1903, in Boyce, ed., *The Crisis of British Power*, pp. 154–55. 1903/04年海軍予算案では項8の造艦・修理・維持費の大幅な増額が記されている。BPP, 1903 (Cd. 1478) xxxix, February 14, 1903, Statement of First Lord of the Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates, 1903–1904; BPP, 1903 (49) xxxix, Navy Estimates, for 1903–1904, with Explanation of Differences.

事的脅威を明確に記していることである。やがて、1903/04年予算案の作成が本格化するにつれて、国家財政をめぐる状況はリッチィ蔵相の予想とは大きく異なっていることが判明した。蔵相は次のように言う。1902年末の予想と異なり、歳出の削減が喫緊の課題となっている。軍事予算も削減の対象として考えなければならない。資本市場の状況も悪化している。財政再建のためには減債基金の積み増しと、緊急時（＝戦争）に備えて所得税の減税実施による財政資源の温存を図るべきである¹²⁵⁾、と。

蔵相は1903年10月にリッチィからチェンバレン Austen Chamberlain に代わるが、セルボーンは蔵相候補者のチェンバレン宛書翰（9月30日）で、海相と蔵相とで海軍予算案に関する密議 *collogue* を謀ろうとした。海相は現在の状況が、減税の必要性和海軍の増強という相容れない対立にあることを指摘し、財源難にもかかわらず海軍増強、とりわけ、項8の造艦・修理・維持、項9の備砲・装甲と項10の施設建設の必要性を強く訴えた¹²⁶⁾。これに対する返書（10月14日）でチェンバレン蔵相は、海軍予算に関する前蔵相リッチィと海相との話し合いについては関知しないとしつつ、海軍が求めている造艦5ヶ年間計画についての予算要求はたとえ議会がこの計画を承認しても、大蔵省には財源 *funds* が無く実現不可能であること伝えるとともに、次のように状況を説明し、海相の理解を求めた。国家財政の状況は、借入金既に膨大な額に達し、借入金の増額を認めることはできない。造艦を中核とした海軍増強計画に巨額の借入金投入され、これにより資本市場が悪化し、国家信用の目安であるコンソル価格の下落が生じ、その一方で租税収入が6・7年前と異なり縮減している¹²⁷⁾。さらに、蔵相は11月11日付けの書翰で造艦計画に関わる予算を5ヶ年ではなく1・2年程度で算出することを海相に求め、計画を実現するために新税の賦課を考えていない¹²⁸⁾、と伝えた。蔵相の要求に応じて、海相は計画に関わる経費を5年間ではなく1・2年間で算定し、蔵相に改めて提示した¹²⁹⁾。

ここで、保守党内閣下の1889年海軍防衛法から1905年末の自由党内閣直前までの膨脹著し

125) PRO CAB 37/64/15, February 21, 1903, C. T. Ritchie, Our financial position.

126) Lord Selborne to A. Chamberlain, September 30, 1903, in Boyce, ed., *The Crisis of British Power*, pp. 156–59. チェンバレンについては、cf. Charles Petrie, *The Life and Letters of the Right Hon. Sir Austen Chamberlain*, London: Cassell and Company, 1939, 2 vols.

127) A. Chamberlain to Lord Selborne, October 14, 1903, in Boyce, ed., *The Crisis of British Power*, pp. 159–60.

128) A. Chamberlain to Lord Selborne, November 11, 1903, in Boyce, ed., *The Crisis of British Power*, pp. 160–61.

129) Lord Selborne to A. Chamberlain, November 13, 1903, in Boyce, ed., *The Crisis of British Power*, pp. 161–62. 蔵相は返書で財政赤字の予想を伝え、海軍に加えて陸軍の予算増額要求があることを示し、海軍予算よりも陸軍予算の増額に取り組む必要性を説明し、海軍と陸軍で予算争奪の状況が生まれた。A. Chamberlain to Lord Selborne, November 24, 1903, in Boyce, ed., *The Crisis of British Power*, p. 162.

いイギリス海軍予算の特徴を抽出しておこう。19世紀末以降のイギリス海軍経費の膨脹、とりわけ、造艦、艦船への燃料・糧秣補給施設の建設、艦船の修理施設の建設経費は、スミダ、ランバート、吉岡昭彦の諸研究¹³⁰⁾が明らかにしたように、毎年議会に提出され審議される海軍予算 *Navy Estimates*、および、追加予算 *Supplementary Estimates* に加えて、別の財源を必要としていた。財源確保の手法の一つは、1889年海軍防衛法により設定されたものである。当初、海軍防衛法に必要な資金を(1) 毎年の海軍予算、あるいは、(2) 借入金と海軍予算の併用のいずれかで調達することが検討された。当然ながら、(1) は造艦計画に合わせて予算を毎年変動させる必要が生じる。結局、ソールズベリ Lord Salisbury 首相が借入金と海軍予算の併用案を採用した¹³¹⁾。同法は海軍に不可欠な造艦工事を①民間造船所への発注と②海軍工廠での建造とに分割し、造艦計画の完遂を図った。①民間造船所での造艦経費については特別勘定 *special fund* として海軍国防勘定 *Naval Defence Fund* を設け、これに統合国庫基金 *Consolidated Fund* から143万ポンド——1892/93年予算から142万9,000ポンドに減額——の既定費 *fixed charge* を繰り入れて支出に備える。財源が不足した場合、国庫債券・大蔵省証券による借入金 *borrowing* 調達の道が開かれていた。②海軍工廠での造艦については年々の議定費から支弁する。①の財政措置については、ハーコート W. Harcourt 蔵相が1894/95年予算演説で国債管理の必要性の観点から厳しく批判し、改善を明らかにし、1894/95年予算で統合基金から海軍国防勘定への繰り入れが停止された。その結果、海軍国防勘定を用いた経費支出は停止となる¹³²⁾。二つ目の手法は借入金であり、造艦・施設建設などの資本支出 *capital expenditure* に充当される。1888年帝国防衛法と1889年海軍防衛法で採用されるが、1894年でいったんは停止される。しかし、1895年6月の海軍軍事法で再度導入され、増加の一途を辿った。財源は統合国庫基金の剰余金 *surplus* から成る特別勘定に求め、財源に不足が生じた場合、有期年金 *terminable annuities* 発行により資金(借入金)が提供された¹³³⁾。これら造艦・施設建設支出が国富増加に貢献すると看做され、その債務は形式的には国債に分類されずに資本債務と呼ばれた。が、資本債務は国債に他ならず、国債管理政策の抜け穴にすぎなかった。やがて、コンソル価格が下落し、国家信用の危機が声高に叫ばれた。資本債務の増加とコンソル価格低落の直接の因果関係は分明ではないが、自由党内閣のアス

130) Cf. Sumida, *In Defence of Naval Supremacy*, ch. 1; Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, pp. 29–37. 吉岡「イギリス帝国主義における海軍費の膨脹」5–6頁、参照。

131) Lord Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1886 to 1906*, pp. 106–7. 借入金の償還は当初5ヶ年と規定されたが、償還期間は延長された。

132) *Hansard's Parliamentary Debates*, 4th series, 23 (April 16, 1894), cols. 483–84 (W. Harcourt), 1194–95 (George Hamilton); Bernard Mallet, *British Budgets 1887–88 to 1912–13*, London: Macmillan, 1913, p. 79. 拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』第3章2節、参照。

133) Sumida, *In Defence of Naval Supremacy*, p. 17. cf. Mallet, *British Budgets 1887–88 to 2–13*, pp. 500–1, Table XLIII. 帝国防衛法、海軍防衛法に基づく支出も1894年で停止された。

クス H. H. Asquith 蔵相は1906/07年予算でこの資本債務に関する財政措置の停止を明らかにし¹³⁴⁾、1908/09年予算を最後として停止された¹³⁵⁾。三つ目は支出補充金 *appropriation in aid* であり、統合国庫基金を経由しない支出方法である。これは各省の手元にある手数料・罰金・資産売却収入、その他の収入を国庫に納入することなく各省の支出に充当する。いずれにせよ、海軍の実際の支出総額 *gross* は議会に提出され審議される海軍予算 *net* よりも金額が膨れる¹³⁶⁾。

したがって、この1889年海軍防衛法から1905年末の自由党内閣誕生に至るまでの海軍経費の膨脹期で、歳入調達力を向上させた大規模な租税改革は、自由党内閣が1894/95年予算で導入した相続税改革（最高税率8%）に限られ、それ以外の租税改革は小規模な歳入増に留まった¹³⁷⁾。一方、兵員数、造艦・備砲・装甲・施設建設等の海軍予算の中核部分がこの期間に膨脹を続けたことから、財源は毎年の海軍予算に加えて、補正予算、特別勘定を経由した借入金、そして支出補充金等の補助を得て捻出されたのである。当然の帰結として、資本債務は国債の減少傾向と対照的に増加した。1896・97年を境としたコンソル価格の漸次的低落は国家信用に対する危機感を生み、国債管理の抜け穴に依拠した手法はコンソル価格の低落を国家危機と看做す蔵相とりわけ自由党内閣の蔵相によって停止されることになる。

蔵相は閣議用文書（1903年12月）で1904/05年予算案が赤字の見通であり、新税賦課によって赤字を埋めなければならない。イギリスの国防力の強さは、海軍・陸軍の軍力ではなく、財政資源の強さにあること、現状では大規模な戦争 *great war* は不可能であることを閣僚に告げた¹³⁸⁾。1904/05年予算案についての大蔵省の見通しでは巨額の赤字が出ること、さらに次年度以降赤字幅が拡大する予想であった。大蔵省事務次官ハミルトンも間接税あるいは直接税増税の選択肢が考えられるとしながらも、政治的に困難な状況では現状把握が重

134) *Hansard's Parliamentary Debates*, 4th series, 156 (April 30, 1906), cols. 277-96 (H. H. Asquith). cf. Hargreaves, *The National Debt*, p. 221 [一ノ瀬・斎藤・西野訳『イギリス国債史』224頁]. 拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』273-74頁、参照。

135) BPP, 1910 (26) Ixi, *Naval Works Acts Account, 1908-09*. cf. Mallet, *British Budgets 1887-88 to 1912-13*, Table XVIII.

136) Mallet, *British Budgets 1887-88 to 1912-13*; Sumida, *In Defence of Naval Supremacy*.

137) 巨額の歳入を国庫に齎した1894/95年予算における相続税改革は現代の基準からすれば極めて低い累進税率を設定したにもかかわらず、累進的相続税が地主貴族の地所を解体させるとの恐怖心を政府指導者に生じさせた。Cf. W. Harcourt to Lord Rosebery, April 4, 1894, in A. G. G. Gardiner, *The Life of Sir William Harcourt*, London: Constable, 1923, vol. 2, p. 285; Lord Rosebery to the Queen, July 13, 1894, in The Marquess of Crew, *Lord Rosebery*, London: John Murray, 1931, vol. 2, p. 468; Robert Rhodes James, *Rosebery: A biography of Archibald Philip Fifth Earl of Rosebery*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1963, p. 342. 重要な点は、1895年の政権交代にもかかわらず相続税は優れた歳入調達力ゆえに農業利害が強い影響力を持つ統一党内閣でも廃止されることはなかった。

138) PRO CAB 37/67/84, December 7, 1903, A. Chamberlain, *The financial situation*.

要であるとの認識を力説した¹³⁹⁾。一方、海相は同年2月の閣議用文書¹⁴⁰⁾で、1904/05年予算案における海軍増強計画が仮想敵フランス海軍とロシア海軍ではなく、ドイツ海軍——増強著しいだけでなくイギリスとの戦争に備えた動きを示す¹⁴¹⁾——を念頭に置いたものであること、造艦に充当される予算が戦艦に限定されず、食糧・工業原料をイギリスに輸送する海上貿易の軍事的保護を目的とした艦船である巡洋艦 *cruiser* の建造にも振り分けられ、海軍に要する経費が海上貿易によって齎される経済的価値と比較しても決して過大な負担でなく¹⁴²⁾、イギリス海軍の予算も他の国のそれ¹⁴³⁾と比較しても過大な金額ではないことを強調し、増強計画を緩める理由が無いことを記していた。海相が予算要求を執拗に繰り返す中で、蔵相は3月に至っても深刻な財政赤字の予想を明らかにし、間接税（複数）の増税と所得税増税を提案しなければならなかった¹⁴⁴⁾。

こうして、イギリス国家財政をめぐる状況が厳しさを増すにつれて、海軍増強計画の必要性を強く訴えていた海相セルボーンも計画の見直しを認めざるを得なくなった。海相はフィッシャー——彼は1904年6月20日に海軍第一本部長就任が公表され、1904年10月から1910年に退任するまで海軍を指導する第一本部長に就く——宛書翰（1904年5月14日）で、海軍予算額がほぼ頂点に達し、今後の1905/06年予算案¹⁴⁵⁾では増加が望めないばかり、庶民院での

-
- 139) PRO CAB 37/69/23, February 11, 1904, E. W. Hamilton, The financial outlook of 1904–1905.
 140) PRO CAB 37/69/32, February 26, 1904, Lord Selborne, Naval estimate; Cabinet Memorandum by Lord Selborne, February 26, 1904, in Boyce, ed., *The Crisis of British Power*, pp. 170–73. 1904/05年海軍予算案でも項8の造艦・修理・維持費が引き続き増額となっている。BPP, 1904 (Cd. 1959) lii, February 1, 1904, Statement of First Lord of the Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates, 1904–1905; BPP, 1904 (65) lii, Navy Estimates, for 1904–1905, with Explanation of Differences.
 141) 海相はドイツ海軍関連の情報を継続的に収集していた。Lord Walter Kerr to Lord Selborne, October 11, 1904, in Boyce, ed., *The Crisis of British Power*, p. 181.
 142) Cf. BPP, 1904 (308) liii, Return showing the Public Expenditure; total values of imports and exports; expenditure on, or contributions to, the costs of provision and maintenance of the Royal Navy...
 143) Cf. BPP, 1904 (129) liii, Naval Expenditure of this Country in the Years 1880, 1890, 1900, 1901, 1902 and 1903, and Naval Expenditure of France, Russia, Germany, and America, in the same years. この種の報告書はその後、ほぼ毎年作成された。
 144) PRO CAB 37/69/44, March 18, 1904, A. Chamberlain, [The Budget]. 大蔵省事務次官ハミルトンは蔵相の構想する間接税増税の抱える問題点を指摘している。cf. PRO CAB 37/69/41, March 17, 1904, E. W. Hamilton, Financial position. 蔵相はその後も予算案に関する幾つかの提案を行った。PRO CAB 37/69/46, March 23, 1904, A. Chamberlain, Budget proposals; PRO CAB 37/69/46, March 25, 1904, A. Chamberlain, The Budget (1904–05). ハミルトンも租税負担の現状を把握すべく幾つかの文書を書いた。cf. PRO T168/62, April 21, 1904, E. W. Hamilton, 1904–05 *versus* 1864–65.
 145) BPP, 1905 (Cd. 2402) xlvii, February 14, 1905, Statement of First Lord of the Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates, 1905–1906; BPP, 1905 (51) xlvii, Navy Estimates, for 1905–1906, with Explanation of Differences. 事実、1904/05年予算が予算額としては頂点に達し、1905/06年予算では、予算総額、項8も減額となっており、債務返済費の増加が顕著となる。

海軍の影響力確保と国家財政の安定のために予算減額が避けられないとして、歳出縮減を前提としたイギリス海軍力整備の方向性を具体的に提示した¹⁴⁶⁾。海相は海軍省の責任者として海軍予算を要求する傍ら、租税負担・国債などの国家財政を取巻く経済環境や海軍経費の費用対効果を勘案して予算を作成しなければならないのである。こうして、海軍予算の縮減と本国・北海周辺海域に主力艦船を集中させる艦隊再編 *Distribution of Fleet*¹⁴⁷⁾ を含めた海軍力の充実という矛盾・対立した課題を両立させる海軍改革——「フィシャの海軍革命」*Fisher's Naval Revolution* ——が海相と未来の海軍の指導者との間で検討され始めたのである¹⁴⁸⁾。

このように、1901年から1905年間の統一党内閣は国家財政の運営ではボーア戦争とその後の軍事費膨脹、とりわけ海軍予算増加に起因する伴う歳出の大幅な増加に直面し、歳入面では戦費財源として所得税の増税に加えて、大蔵省証券、コンソルを併用せざるを得なかった。統一党内閣は均衡財政の維持を前提に、経費増加を賄うために所得税改革——差別的所得税・累進的所得税¹⁴⁹⁾ ——に加えて関税増税・関税改革を含む財源発掘を検討したが、具体的成果を得ることは出来なかった。そればかりか海軍予算さえも削減対象となる財政状況に陥った。蔵相は国家信用の指標とも言えるコンソル価格を維持する政策を財政運営の優先課題とし、歳出増加の場合、増税を採用し均衡財政を維持するか、歳入増加が見込まれない場合、軍事予算であれ経費削減の対象として財政均衡を維持する選択肢しかなかった¹⁵⁰⁾。こうして、国家財政が歳出増加、新財源発掘の失敗と財源難、コンソル価格低落・金利上昇の四重苦に苦しむ中で、フィシャ海軍第一本部長指導の下、イギリス海軍は政権交代と関係なく経費節約と効率性向上との両立を図り、ドイツ海軍の軍備拡張計画に対抗すべく海軍力の整備・充

146) Lord Selborne to Admiral Sir John A. Fisher, May 14, 1904, in Kemp, ed., *The Papers of Admiral Sir John Fisher*, vol. 1, pp. xvi–xxi.

147) 艦隊再編については、Cf. PRO CAB 37/73/159, December 6, 1904, Lord Selborne, *Distribution and Mobilisation of the Fleet*; BPP, 1905 (Cd. 2335) xlvi, December 6, 1904, Lord Selborne, *Distribution and Mobilisation of the Fleet*; BPP, 1905 (Cd. 2450) xlvi, March 15, 1905, Lord Selborne, *Arrangements consequent on the Redistribution of the Fleet*.

148) ランバートは世紀転換期イギリス海軍の艦隊再編を含めた海軍の基本方針見直しを、ドイツ海軍の増強計画への対抗策というよりも、この時期の財政危機に伴う海軍予算削減との関係で分析することの重要性を説いている。Cf. Lambert, *Sir John Fisher's Naval Revolution*, pp. 29–37. しかし、セリグマンが指摘するように「フィシャの海軍革命」はドイツ海軍への対抗と予算削減・海軍力整備という二つの側面を有していた。Matthew S. Seligmann, ed., *Naval Intelligence from Germany: The reports of the British Naval Attaches in Berlin, 1906–1914*, Aldershot: Navy Records Society, 2007, p. xv, n.1.

149) 統一党内閣の下での所得税改革については、Cf. BPP, 1905 (Cd. 2575) xliv, Departmental Committee on Income Tax, *Report and Minutes of Evidence*; Fakhri Shehab, *Progressive Taxation: A study in the development of the progressive principle in the British income tax*, Oxford: Clarendon Press, 1953, ch. XII.

150) 拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』第3章、参照。

実を進めた。

ここで、世紀転換期におけるイギリス海軍予算をわが国で本格的に分析した吉岡昭彦の論文¹⁵¹⁾に触れておこう。吉岡は主たる史料として『議会議事録』『調査委員会報告書¹⁵²⁾』を用いて19世紀末から20世紀初頭にかけてのイギリス海軍予算の編成の特徴と海軍予算の各「項」Voteの変動を詳細に分析し、海軍予算が大蔵省統制の機能しない部分であり、海軍予算の項8、すなわち、造艦・修理・維持経費が世紀転換期にかけて著しく増加したことを指摘した。さらに、彼はイギリス海軍がドレッドノート型戦艦建造を強く要求したこと——「大艦巨砲主義」——の重要性を抽出した。加えて、吉岡は議会における海軍予算に関する議論と議会の外での海軍増強を求める運動を明らかにすることでこの時期の海軍予算をめぐる政治動向をより立体的総体的に把握しようとしたのである。

問題は以下の点である。既述のように、この世紀転換期、閣内では蔵相と海相との間で海軍予算編成をめぐる政治的対立が激化していたが¹⁵³⁾、その対立状況は、内閣 Cabinet を構成する閣僚が政策形成に連帯責任を負う以上、公の場で語られることはない。『議事録』『調査委員会報告書』などの議会資料は政府部内における政策形成過程を詳細に書き記した公文書ではないのである。また、議会多数派（党）が内閣を構成する議院内閣制では、議会は予算案の抱える問題を十二分に解明することはない。当然ながら議会の財政統制機能には限界がある。吉岡はこのような性格を有する予算編成について次のように言う。「念のため注記しておくならば、各時期において如何なる『予算制度の仕組み』により海軍費が膨張したかという点は、政策主体＝政党内閣とその支出政策の相違にかかっている¹⁵⁴⁾」。「政策主体＝政党内閣」というのは、政党が政策を決定するのか、あるいは内閣が政策を決定するのか判然としないが、ここでは海軍費の膨脹が政策主体である政党内閣の支出政策によって規定されることが強調される。

では、吉岡は政党内閣の支出政策と海軍予算との関連をいかなる史料によって明らかにしようとしたのか。彼は、内閣¹⁵⁵⁾のみが租税・財政関連法案を作成し議会に提案する権限を有しているにもかかわらず、分析史料を『議事録』『調査委員会報告書』『法令集』に限定し

151) 吉岡「イギリス帝国主義における海軍費の膨脹」。

152) 吉岡が注目している史料は、BPP, 1902 (387) vii, S[elect]C[ommittee] on National Expenditure; BPP, 1903 (242) vii, S. C. on National Expenditure である。委員会はボーア戦争以降の経費膨脹を財政統制・予算案編成の過程に注目し、問題点を検討したものであり、特定の予算案の経費を取り上げて検討したのではない。

153) 1894年スペンサー計画における閣内対立については、Cf. Gordon, ed., *The Red Earl*, vol. 2, esp. pp. 225–41.

154) 吉岡「イギリス帝国主義における海軍費の膨脹」5頁、註21。

155) 吉岡は1989年に内閣文書 Cabinet Papers の紹介を行っている。吉岡昭彦「史料紹介 British Cabinet Papers について」『西洋史研究〔東北大学〕』新輯第18号、1989年。

ている。吉岡はこの種のテーマであれば当然参照されるべき内閣・海軍省（海軍本部）・大蔵省さらには海相・蔵相経験者の膨大な未公刊文書・公刊文書・私文書をなぜ利用しなかったのであろうか。さらに奇妙なのは、彼は海軍予算・決算を記した議会資料である『海軍予算説明書¹⁵⁶⁾』『海軍（予算説明書）¹⁵⁷⁾』『海軍（支出会計簿）¹⁵⁸⁾』を利用していない。吉岡が海軍予算の構成要素である各項の変動分析に用いた史料は『議事録』『法令集』『時事年報』『Annual Register』であるが、これらには各項の詳細・具体的な内訳、戦艦、巡洋艦、水雷艦、潜水艦等の建造・修理の具体的な配分額は記されていない。海軍予算を詳細に記した『海軍（予算説明書）』は、1888/89年予算以降、統計情報の連続性に配慮しつつも項に変更が加えられ、項8が造艦・修理・維持経費とされた。具体的には、①海軍工場に関わる人件費、②海軍工場に関わる材料費、③民間への発注の3費目に分割され、予算額がそれぞれ記されている。なお、項8の具体的用途、すなわち、戦艦、巡洋艦、水雷艦、潜水艦等の建造・修理事業への予算配分は『海軍（予算説明書）』に添付され項8に関連した造艦計画書に記載されている。造艦計画書は各種艦船別の造艦・修理計画、人件費・材料費を細部にわたり記述し、造艦計画の全貌がこれで明らかとなる¹⁵⁹⁾。また、海相が記した『海軍予算説明書』は海軍の政策と予算要求とを記し、『海軍（支出会計簿）』は実際の支出総額を記載しており、海軍予算に記された予算金額との相違がこれによって明らかとなる。

それにもかかわらず、吉岡は次のように言う。海軍予算の「編成・査定には軍事技術『専門家』の知識を不可欠とするもの…海軍予算における『政策』『本質的要素』、とりわけ『新造艦』は武官たる海軍第一本部長を中心とする海軍本部によって決定される。この部分は大蔵省といえども立ち入ることはできない『聖域』、『帝国内の帝国』である。…海軍予算は、軍事予算なるが故に、大蔵省統制から逸脱した『本質的要素』によって規定されて¹⁶⁰⁾」いる。「更に、これに軍機にかかわる予算、仮想敵国の戦力に関する諜報が加わるならば、軍事専門性は秘密のヴェールに包まれたものとなる¹⁶¹⁾」。彼は海軍予算の中核である兵員数と造艦費に関しては軍事技術「専門家」たる武官によって予算案が作成され、大蔵省統制も機能しない「聖域」であることが強調している。したがって、吉岡は海軍本部の武官が大蔵省の干

156) BPP, Statement of the First Lord of the Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates.

157) BPP, Navy Estimates, for the Year, with Explanation of Differences.

158) BPP, Navy (Appropriation Account).

159) スミダ、ランバートは『海軍（予算説明書）』『海軍（支出会計簿）』を分析し、この時期の造艦計画がドレッドノート型戦艦を中心とする計画ではなかったことを明らかにしている。なお、『海軍予算説明書』『海軍（予算説明書）』『海軍（支出会計簿）』などの予算を含む膨大な海軍関連資料は纏めて『説明書：海軍』Accounts and Papers: Navyとして毎年公刊されている。本章の記述はこの資料を用いたもの。

160) 吉岡「イギリス帝国主義における海軍費の膨脹」6頁。

161) 吉岡「イギリス帝国主義における海軍費の膨脹」7頁、註14。

渉を排除し予算案を作成することが出来るとしているが、閣僚であり海軍本部の長であり、閣議や議会で海軍予算を説明する海相の役割、政党内閣の政策がどこかに消えて無くなっている。議会資料などの公刊公文書に依拠して予算作成過程を分析するのであるならば¹⁶²⁾、国家の政策、とりわけ「秘密のヴェールに包まれた」軍事や国家財政などの国家機密事項¹⁶³⁾がこの公刊公文書によってどこまで可能かを示す必要があったように思われる。

(iii) 自由党内閣期の国家財政1905年－1914年

世紀転換期の統一党内閣下で進められたイギリス海軍の増強は、既存の租税の小規模な増税による財源確保に加えて特別勘定や国債管理の抜け穴である借入金に財源を求めたものであったが、統一党内閣はコンソル価格の下落、新財源発掘の失敗の中で、最終的に海軍予算の削減にいたった。海軍は海上通商路への脅威と化したドイツ海軍（大洋艦隊）を意識しつつ経費節約と軍勢力維持の両立を目指した海軍改革に着手せざるを得なかった。1905年末に統一党内閣に代わって自由党内閣が誕生し、国家信用の回復を目指してコンソル価格低落の一因と看做された借入金を通じた軍事支出の停止と、陸軍・海軍予算を初めとする経費の削減を図ろうとした¹⁶⁴⁾。しかし、統一党内閣末期に経費削減と軍勢力維持の両立へと方向転換

162) 私のイギリス地方行財政史研究や国家財政史研究に対し「大家気取り」で罵詈雑言を繰り返し浴びせている人物に佐藤芳彦がいる。佐藤芳彦『近代イギリス財政政策史研究』勁草書房、1994年は、地方債・国債の制度的分析を欠き、専ら租税政策を扱うにもかかわらず書名に「財政政策」と題し、租税政策と財政政策との相違を理解していない。加えて資料組成に重大な欠陥がある。租税・財政法案は蔵相・大蔵省・内国歳入庁での原案作成、内閣（閣議）による原案了承の後、法案として議会に送られ、審議・承認の後、発効する。当然ながら政策作成の各段階で膨大な量の公刊・未公刊文書および意見調整のための書翰類が作成・保管され、一定の非公開期間を経て公開される。拙著は歴史研究の基本史料といえる未公刊文書・書翰類と公刊史料とをクロスさせることで立体的な財政政策史を描くことに精力を注いだものである。佐藤は第一次世界大戦前の未公刊史料・書翰類が公開された1940年代末から半世紀後の、文書の複製化・デジタル化を特徴とする「史料革命」の時代に、容易に閲覧可能となった関係各省庁・閣僚経験者の未公刊文書・書翰類を解説することなく、「議会議事録」と特定の問題を調査するために間歇的に議会に設置される「調査委員会報告書」に依拠して国家財政政策はおろか地方財政政策の全歴史を分析したと、主張した。彼の著作は貧弱・粗雑な資料組成に依拠した歴史の表面的解釈の書である。

163) ゴウシェン海相は1900年に議会で潜水艦についての意見を求められた際、軍事機密を理由に議会での意見陳述を拒否している。Cf. Lambert, ed., *The Submarine Service, 1900–1918*, p. 11. 19世紀末に開発され20世紀初頭に技術的發展を見た潜水艦は軍事機密ゆえに関連情報が隠蔽され、政府・海軍は世論をミスリードさせる情報を意図的に流していた。cf. Lambert, ed., *The Submarine Service, 1900–1918*, esp. introduction. フィシャ自身は第一次世界大戦前から潜水艦の軍事的有効性を高く評価していた。cf. John A. Fisher to Admiral William H. May, April 20, 1904, in Marder, ed., *Fear God and Dread Nought*, vol. 1, pp. 308–9; Extracts from a memorandum by Lord Fisher, January 1914, in A. Temple Patterson, ed., *The Jellicoe Papers*, London: Navy Records Society, 1967, vol. 1, pp. 31–6; Lord Fisher, *Records*, pp. 173–88. 精確さが要求される『予算書』においても機密事項に関しては虚偽の数字が載せられていた。cf. John A. Fisher to Sir Julian Stafford Corbett, November 29, 1913, in Marder, ed., *Fear God and Dread Nought*, vol. 2, p. 494.

164) BPP, 1906 (Cd. 2837) lxi, Statement of the First Lord of the Admiralty, Explanatory of the

した海軍は経費削減を目指す自由党内閣下においても増強計画それ自体を変更する意思はなかった。海軍第一部長のフィシャは、自由党内閣が進める海軍予算削減を危ぶむ国王エドワード7世への上奏文（1906年10月22日）で「経費削減は海軍の能力を下げる兆候ではない」と明言していたのである¹⁶⁵⁾。

当初より自由党内閣は旧世代の大蔵省・内国歳入庁官僚が躊躇した所得税改革、すなわち、①稼働所得 *earned income* と不労所得 *unearned income* との差別的税率、②累進的所得税の一種である超過所得税 *super tax*¹⁶⁶⁾ を構想し、租税による歳入確保を図ろうとした。したがって、国債管理の抜け穴を封鎖し、国債削減¹⁶⁷⁾ を強化し国家信用の維持を図ろうとする自由党内閣の財政政策は自由党の標榜する社会政策に加えてイギリス海軍の増強計画が改めて提起された場合、新税発見・発掘という大きな政治的課題を残していた。コンソル価格低下に歯止めを掛けるには租税による歳入調達力増強が不可欠・不可避であるが、現代と比較して驚くほど低い租税負担にもかかわらず租税増徴が齎す経済的活動への悪影響に対する恐怖は依然として強固であった。

この財政上の困難を打破したのはアスキス内閣（1908-1915年）のロイド・ジョージ *David Lloyd George* 蔵相が作成した1909/10年予算（案）である。この予算（案）の革命性は自由党内閣が「金融利害」の利益を代弁し、自由党の押し進める海軍増強・社会政策に必要な財源を「地主貴族」に対する租税賦課に求め、歳入を確保した¹⁶⁸⁾ ことにあるのではない。

Navy Estimates, 1906-1907; BPP, 1907 (Cd. 3336) 1, Statement of the First Lord of the Admiralty, Explanatory of the Navy Estimates, 1907-1908. 国際的にも、1907年第二回ハーグ会議で軍縮問題が討議され、自由党内閣も軍縮の一環として海軍予算削減を行った。cf. Woodward, *Great Britain and the German Navy*, pp. 121-40; Mackay, *Fisher of Kilverstone*, p. 358.

165) John A. Fisher to King Edward, October 22, 1906, in Marder, ed., *Fear God and Dread Nought*, vol. 2, pp. 102-5; Sir Sydney Lee, *King Edward VII: A biography*, London: Macmillan, 1927, vol. 2, pp. 331-32. 当然ながら、海軍本部の海軍増強要求は自由党内閣内で政治的対立を惹き起こした。cf. Mackay, *Fisher of Kilverstone*, ch. 8.

166) BPP, 1906 (365) ix, S.C. on Income Tax, *Report and Minutes of Evidence*. 超過所得税導入に不可欠な徴税・査定組織改革の基礎はアスキス蔵相時代に築かれた。拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』第4章、参照。

167) 自由党内閣の国債削減については、拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』第5章、参照。

168) 松永友有「自由党政権下における金融帝国の確立」木村和男編著『イギリス帝国と20世紀第2巻：世紀転換期のイギリス帝国』ミネルヴァ書房、2004年、64頁。論文は世紀転換期の財政構造や借入金、コンソル、金融市場に関する分析を欠いている。わが国の歴史学専攻の研究者が租税政策に言及する際に、租税負担格差の有無を基準にして支配階級は租税負担の軽減（あるいは経済的恩恵の享受）、被支配階級は負担増加という図式を援用する傾向にある。政権を掌握した政党が敵対する政党とそれを支える経済集団（階級）に租税負担を転嫁・強要するばかりか、その経済的基礎を破壊する租税賦課に踏み切る一方で、政権を支持する集団に経済的恩恵を与えるという図式（道具的国家論）、あるいは政治的スローガンに基づいた分析といえる。したがって、財政学・租税論の基本テーマである租税賦課の原則、課税の中立性、課税の公平性、徴税コスト、歳入調達力、納税者の合意調達などは全く考慮されないか、副次的意味しか与えられていない。大蔵省・内国歳入庁といった財政・租税政策の原案作成と持続的制度の設計に関わる組織の分析に至っては皆無である。

革命性は歳入調達力を有するだけでなく弾力性に富む租税を発見・発掘し、この租税を政治権力の交替に関わりなく持続的に賦課可能な制度として設計・定着させたことにある。その意味で「租税革命」Taxation Revolution と呼ぶに相応しい。ロイド・ジョージ以前の歴代蔵相・大蔵省官僚は租税負担には限界が存在し、それを越えると財政資源・国富を食い潰し、経済活動を疲弊衰退させるとする財政的限界論に囚われ、租税負担の引き上げに慎重な姿勢をとっていた。この背景には、マクロ経済学の理論と豊富な統計情報が利用可能な現在と異なり、国民所得、国民総生産などを測る確たる指標・尺度が存在せず、統計情報、経済理論も存在しないために、租税負担をマクロ経済の指標・理論で相対化することが出来ず、租税負担を文字通り国家予算の「絶対値」で理解するしかなかった事情がある。すなわち、1894/95年概算予算の歳出規模が9,500万ポンドで、1909/10年概算予算の歳出規模は1億6,000万ポンドであり、この間に財政負担が二倍に上昇したとする解釈である。ロイド・ジョージ蔵相と新世代の大蔵省・内国歳入庁官僚¹⁶⁹⁾はこの財政的限界論を払拭し、従来の財政運営では平時においては戦時に備えて財政資源を涵養するために減税を行うところを、軍事費と社会費の歳出大幅増加を前提に、均衡財政という財政原則を堅持するために歳入増加を図る。そのために、蔵相は全ての階級にそれぞれの能力に応じた租税負担の増加を要求したのである。すなわち、1909/10年予算(案)は、①所得税の課税限度以下の低所得者層と高額所得者を対象として、既存の間接税増税と奢侈品への新税創設を、②資産・所得の点で富裕な階層には直接税増税、すなわち、相続税の最高税率を8%から15%への引き上げ、地価税 Land Tax 創設などに加えて租税収入の弾力性に極めて富む超過所得税(所得税と超過所得税の合計最高税率8.3%)を新設した。租税収入に占める直接税と間接税との比率は1906/07年予算を境として直接税の比率が歳入の50%以上を占め、その傾向は1909/10年予算で決定的となった¹⁷⁰⁾。やがて第一次世界大戦期に、超過所得税は所得税と超過所得税の合計最高税率を52.5%まで引き上げられ、その歳入調達力を遺憾なく発揮することになる¹⁷¹⁾。重要な点は、1909/10年予算が土地・金融資産に恵まれた資産階級・高所得階層に他の階層よりも重い租税負担——ただし、現代の基準からすれば極めて低い負担水準——を求め、租税収入を飛躍的に増加させた予算であるにもかかわらず、金融市場も大きな混乱を惹き起さなかった¹⁷²⁾。

169) ロイド・ジョージが関わる1909/10年予算(案)については、Cf. David Lloyd George, *The People's Budget, explained by David Lloyd George*, London: Hodder and Stoughton, 1909. 土生芳人『イギリス資本主義の発展と租税』東京大学出版会、1971年、拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』第5章、参照。

170) Mallet, *British Budgets 1887-88 to 1912-13*, p. 493, Table XIV; Sir Bernard Mallet and C. Oswald George, *British Budgets 1913-14 to 1920-21*, London: Macmillan, 1929, Table XX.

171) Mallet and George, *British Budgets 1913-14 to 1920-21*, p. 400, Table X, (a). 拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』第6章、参照。なお、相続税は大戦中には増税されなかった。

172) シティの金融資本家は1909/10年予算をはじめとする自由党の租税改革に反対であった。Cf. Ferguson, *The House of Rothschild: The world banker 1848-1999*, pp. 410-37; David Kynaston, ↗

こうして、ロイド・ジョージは彼以前のどの蔵相も成し遂げられなかった軍事費とりわけ海軍予算と社会費というこの時期の主要経費を同時に賄っても余りある巨額の歳入と財政黒字を計上したばかりか、コンソル価格に表現される国家信用の維持にも成功した。さらに、この租税・財政制度の信任を獲得し持続的な制度として定着させたのである。

なお、1906年には生産センサス法が成立し、翌1907年以降、商務省は国内総生産に関する統計情報を企業から蒐集し、1912年に『最終報告書』を完成させた。また、1907年の所得税改革によって資産から生じた不労所得と稼得所得に関する情報、1909/10年予算における超過所得税の実施によって資産・所得分布に関する情報¹⁷³⁾に加えて、19世紀末以降の農村・都市における貧困家庭の家計調査¹⁷⁴⁾や労働者階級の生活水準調査¹⁷⁵⁾によって、低所得階層に関する情報も中央政府に蓄積されたのである。こうして、自由党内閣が推し進める所得税・相続税の累進化によって資産・所得の分布状況が、社会政策によって労働者階級を取巻く生活環境などの個人情報も、さらにマクロ経済に関する膨大な情報が国家に集積された。

イギリスに海軍拡張競争を挑んだ第二帝政期のドイツでは、財政法により軍事・外交の責を負う中央政府が租税調達能力に問題を抱えた間接税を主要財源とし、恒常的赤字と国債発行、国債増発による国債価格の低迷と高金利とに悩まされていた。地方政府が歳入調達力に優れた直接税（土地税や所得税）、中央政府が間接税となっており、第二帝政期のドイツは中央＝地方関係では地方分権の色彩が濃かった。近代における国の財政、すなわち、国家財政（＝中央政府の財政）と地方財政（＝地方政府の財政）における財源配分のあり方、各政府の財政権限は決して同じではないのである。地方分権の強いドイツ帝国、フランス共和国、そしてアメリカ合衆国の連邦政府が所得税を手中にしたのは実に第一次世界大戦直前・戦中であつた¹⁷⁶⁾。一方、イギリスの中央政府は所得税・相続税などの直接税、わけても超過所得

↙ *The City of London*, London: Chatto and Windus, 1995, vol. 2, p. 494.

173) Mallet and George, *British Budgets 1913-14 to 1920-21*, Table X, (b).

174) B. Seebohm Rowntree, *Poverty: A study of town life*, London: Macmillan, 1902, 2nd edition; B. Seebohm Rowntree and May Kendall, *How the Labourer Lives: A study of the rural labour problem*, London: Thomas Nelson, 1913; L. G. Chiozza Money, *Riches and Poverty*, London: Methuen, 1906, 2nd edition (first edition, 1905).

175) BPP, 1908 (Cd. 3864) cvii, Report of an enquiry by Board of Trade into Working Class Rents, Housing, Retail Prices and Standard Rate of Wages in the United Kingdom.

176) イギリス地方財政については、拙著『近代イギリス地方行政史研究』創風社、1996年、参照。ドイツ・フランスの国家財政については、Cf. D. E. Schremmer, Taxation and public finance: Britain, France and Germany, in P. Mathias and S. Pollard, eds., *The Cambridge Economic History of Europe*, vol. 8, Cambridge: Cambridge UP., 1989. 鈴木純義『ドイツ帝国主義財政史論』法政大学出版局、1994年、第3章、諸富 徹「ドイツにおける近代所得税の発展」宮本・鶴田編著『所得税の理論と思想』、所収、参照。第一次世界大戦を挟む時期のイギリスとドイツの国家財政比較は、cf. Niall Ferguson, Public finance and national security, in Ferguson, *The City of War*. アメリカ合衆国連邦政府の所得税については、Roy G. Blakey and Gladys C. Blakey, *The Federal Income Tax*, 1940, reprinted in 2006, New Jersey: The Lawbook Exchange.

税を他の列強に先駆けて導入（1909／10年予算）することに成功したばかりか間接税収入も確保し、有力財源を中央政府に集中させることができた。一方、地方自治体は税収の弾力性に欠ける地方税（直接税）に依存し、有力な財源を欠いていた。

自由党内閣で商務相を務めたチャーチルが自信をもって書き記したように、均衡財政と厳格な国債管理からなるイギリス国家財政運営の原則に照らせば、ドイツ帝国の発行する国債の市場評価と中央政府の租税調達力では、ドイツ帝国は大規模な造艦計画あるいは戦争を実行することはできない¹⁷⁷⁾。しかし、現実にはドイツ帝国は貧弱と看做された国家財政ながら第一次世界大戦を長期にわたり戦い、イギリスは政治的指導者が頼みの綱とした歳入調達力に優れた租税の増徴と国債発行による財源確保をもってしても戦費調達に苦しんだ。国家の財政資源が戦争の帰趨を決定する有力な要因ではなく、「持たざる国」でも「総力戦」Total War の名で長期・大規模な戦争を行うことができたのである。やがて、イギリス政府は戦争の長期化とともに戦時財政と戦時経済の伝統運営を根本的に変更せざるを得なくなる。

結論 第一次世界大戦

1914年8月の第一次世界大戦勃発とともに、イギリス、ドイツ両国はともに敵国の海上封鎖を基本戦略とし水上艦船と潜水艦とを動員した。しかし、両国の状況は決定的に異なっていた。四方を海に囲まれた高度工業国家イギリスにとって戦争の趨勢を決定する最重要課題は、①戦前から予想されていた食糧確保と食糧・工業原料輸送手段としての商船の確保¹⁷⁸⁾、②国内における食糧生産・工業生産の促進と食糧・工業原料購入資金の確保であった¹⁷⁹⁾。実際、ドイツ海軍の潜水艦による海上輸送の妨害と民間商船の損耗はイギリス国民・経済にとって甚大な影響を及ぼした

これに対して、ドイツは開戦当初から海上封鎖され、海上輸送・船舶の確保はイギリス程大きな問題とはならなかった。ドイツの戦時中の最重要課題は国内における生産増大と限られた資源の分配であった¹⁸⁰⁾。イギリス政府要人の戦前の予想と異なり、財政資源を初めとする諸資源に恵まれないドイツは大規模かつ長期の戦争に耐えることができた。イギリス海軍

177) PRO CAB 37/101/147, November 30, 1909, Winston S. Churchill, German naval expansion: financial difficulties; PRO CAB 37/101/133, October 1, 1909, Board of Trade: Percy Ashley, Financial position of German Empire.

178) 戦時中の海運業については、Cf. Faile, *The War and the Shipping Industry*; Doughty, *Merchant Shipping and War*.

179) Salter, *Allied Shipping Control*, pp. 1–2; Lord Salter, *Memoirs of a Public Servant*, London: Faber and Faber, 1961, pp. 105–22. 著者は海軍省の一部局である輸送部門からキャリアを開始した文官である。Arthur Salter, *Slave of the Lamp: A public servant's notebook*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1967.

180) Salter, *Allied Shipping Control*, pp. 1–2.

が採用した飢餓戦略の効果、ドイツの継戦能力の測定、さらには終戦の時期予想で、ドイツにおける食糧供給の実態に関心が寄せられていた。しかし、第一次世界大戦勃発以降、ドイツ農業の生産能力はイギリスの飢餓戦略にもかかわらずドイツの研究者が分析・主張したように、低下しなかった¹⁸¹⁾。イギリス政府もドイツ農業が19世紀末から20世紀にかけての農業保護政策によって食料の自給能力を引き上げたことを認めざるを得なかったのである¹⁸²⁾。

一方、イギリスでは農業不況脱出の過程で多くの農地が牧畜用に転換され、耕作放棄されたが、第一次世界大戦の開始とともに、男性労働者が農業部門から戦場に駆り出される中で、農業生産をいかに維持するかが重要な政策課題となった。戦争の長期化が確実化した1915年5月に連立内閣の農林漁業相に就任したセルボーン卿——統一党政権下で海軍増強に努力を傾注した人物——は戦時における食糧自給を目指した農業政策がドイツに勝利する重要な鍵であると認識し、農業の戦略的重要性を明確に把握していた¹⁸³⁾。やがて、これら牧畜用地に転換あるいは耕作放棄された農地を再び穀物生産に転換する耕起運動が繰り広げられた¹⁸⁴⁾。『イギリス農業——過去と現在』の著作で有名なアーンリ卿もこの運動に深く係わっていた。彼は第一次世界大戦中（1916年12月から1919年8月）に農林漁業相に就任し、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強に努力を傾注したのである¹⁸⁵⁾。

イギリス政府は開戦当初、工業生産においても「通常通り」の原則に則り、国家が民間の経済活動に干渉しない方針を採用したが、戦争の長期化によってこの政策は頓挫した。こうして、商船確保のみならず農業・工業生産においても民間企業に委ねるのではなく、国家の生産活動への介入（1915年の軍需省 Ministry of Munitions 設立）が実施され、海軍による商船護送も大規模に実施された¹⁸⁶⁾。

こうして農業・工業の分野で戦時経済体制が構築されたが、最後の課題は、資本市場が閉鎖される中で、戦時経済によって活性化したイギリス国内経済が海外から食糧・工業原料を

181) Paul Eltzbacher, *German's Food: Can it last? Germany's food and England's plan to starve her out*, London: University of London Press, 1915; 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.

182) BPP, 1916 (Cd. 8305) iv, Thomas H. Middleton, *The Recent Development of German Agriculture*.

183) M. Hankey to Lord Selborne, July 13, 1915; Lord Selborne to H. H. Asquith, July 15, 1915, in Boyce, ed., *The Crisis of British Unionism*, pp. 133–35.

184) Thomas H. Middleton, *Food Production in War*, Oxford: Clarendon Press, 1923. 森 建資『イギリス農業政策史』東京大学出版会、2003年。

185) Lord Ernle, *The Land and People: Chapters in rural life and history*, London: Hutchinson, n. d., chs. vi & vii; Lord Ernle, *Whippingham to Westminster: The reminiscences of Lord Ernle*, London: John Murray, 1938, pp. 282–84.

186) イギリスの戦時経済については、Cf. Stephen Broadberry and Mark Harrison, eds., *The Economics of World War I*, Cambridge: Cambridge UP., 2005.

輸入する資金をいかに調達するかであった。19世紀末以降のイギリス国民・経済は、本国で生産される食糧・工業原料、さらにはそれ以外の種々の資源に立脚した自給自足の経済圏では維持不可能な環境にあった。事態は第二帝政期のドイツも同様であり、ドイツとイギリスは保護貿易政策、自由貿易政策の違いは存在するものの、海外諸国との深い経済関係を抜きに国民生活・生産活動が成り立たなかった。両国は旺盛な経済活動に不可欠な食糧・工業原料——時代とともに増加の一途を辿る——を獲得し、国民の生活水準を高めるために、商品輸出を欠かせなかった。周知のように、イギリスの商品貿易は19世紀後半には赤字の幅が拡大し、金融・サービス業の貿易黒字によって、漸く国際収支は黒字を維持できたのである。仮に、何らかの非常事態勃発によってイギリスの金融業・サービス業がその役割を果たせなくなった場合、イギリスの国際収支は一挙に悪化し、イギリス国民・経済の存立基盤は崩壊する。この悪夢は第一次世界大戦時に現実となった。イギリスは金融市場が閉鎖された状態で国内の製造業を戦争遂行に動員し・フル稼働させる傍ら、食糧・工業原料を海外から輸入する資金を獲得せねばならなかった。結局、イギリスは戦時経済で旺盛となった国内消費を抑制するために1915年に輸入関税（マッケナ関税）を復活させつつ、食料・工業原料の輸入資金を調達するために対外資産の切り売り、外国とりわけアメリカ合衆国政府の借款を必要としたのである¹⁸⁷⁾。この意味では戦争の帰趨を決したのはやはり「お金」であった。

187) イギリスが第一次世界大戦期間中にアメリカ合衆国に物資供給・金融支援に依存する過程は、Cf. Kathleen Burk, *Britain, America and the Sinews of War 1914–1918*, London: George Allen and Unwin, 1985; Wormell, *The Management of the National Debt of the United Kingdom, 1900–1932*, ch. 3; Hew Strachan, *Financing the First World War*, Oxford: Oxford UP., 2004. 各国の政府間借款については、cf. Harvey E. Fisk, *The Inter-Ally Debts: An analysis of war and post-war public finance*, New York: Bankers Trust Com. 1924. 戦時財政については、拙著『イギリス帝国期の国家財政運営』第6章、参照。