

英領西インド糖業と1897年王立西インド委員会

小平直行

はじめに

1897年12月29日ジョセフ・チェンバレン植民相は、英領「西インド植民地の現状と見通しを包括的・詳細に調査し、植民地とその住民の繁栄を回復・維持するために最上と思われる施策を提案する」王立委員会を任命した。19世紀前半には英領西インドの経済問題に関する王立委員会が、4回任命された(1808年、1831年、1842年、1847-48年)ものの、後半にはわずか1回任命されたにすぎなかった¹。そのことは、19世紀後半には本国にとって英領西インド植民地の重要性が低下したことの表れであったであろうが、にもかかわらず、英領西インド糖業の深刻な不況のゆえに、1897年王立委員会——以下、「王立委員会」と表記——が任命されたことを意味していた。実際、その任命書によれば、英領西インド植民地の総督や議会、住民から窮状が報告されていた。すなわち、「輸出奨励金が賦与された大陸ヨーロッパ産の甜菜糖との競争によって、英領西インド糖業は極度の不況状態にある」。「多数の砂糖プランテーションは損失を被り、栽培を停止しつつある」。「そのため、労働大衆は困窮しつつある」などと。

王立委員会は、ロンドン(1896年12月31日-97年1月7日)、英領西インド諸島(1月27日-4月14日)、ニューヨークにおいて調査を行い、帰国(5月1日)後再度ロンドン(5月11日-28日)において調査を重ねた。王立委員会は、公式の公聴会を45回開き、「あらゆる階級・職業の380人の証人」を喚問し²、また精糖業者や砂糖プランター、植民地政府から種々の統計などの史料の提供を受けた。最終的に1897年8月25日王立委員会は報告を提出した。

本稿の課題は、王立委員会が蒐集した証言記録、統計史料と報告を参考にして、19世紀末の英領西インド糖業と経済の状況を把握し、王立委員会の勧告について検討することにある。

I. 19世紀末西インド糖業の「現状と今後の見通し」

19世紀末ともなると、英領西インド諸島は、それぞれの経済における糖業の比重によって分岐していた。3類型を析出できる。確かに、砂糖モノカルチャ生産を継続していた島嶼もあったが、他方、いくつかの島嶼は代替産業への転換に成功しつつあった。しかしまた、糖業は急速に衰退しつつあったが、代替産業の導入にも困難を抱えていた島嶼もあった。表1は、1882-84年(3年間平均)と94-96年(同)——以下、「当該期」と表記——の輸出総額と、砂糖(と糖蜜・ラム酒)の輸出額、砂糖の生産量、輸出総額に占める砂糖(と糖蜜・ラム酒)の輸出額の比率を示しているが、まずこれによって、19世紀末の英領西インド諸島の状況を確認しておこう。

表1 19世紀末英領西インド諸島の輸出と砂糖生産（1882/84年—94/96年）

| | | 1882/84年 (平均) | 1894/96年 (平均) | 増減 | 指数 (82/ 84年=100) |
|-------------------|---------------------------|------------------|------------------|--------|---------------------|
| バルバドス | 輸出総額 ^① (£1000) | 1,031.7 | 581.0 | -450.7 | 56.3 |
| | 砂糖 | | | | |
| | 輸出額 ^② (£1000) | 1,021.0 | 565.7 | -455.3 | 55.4 |
| | 生産量 (1000 ^ト) | 48.6 | 41.9 | -6.7 | 86.2 |
| | 比率 ^{②/①} (%) | 99.0 | 97.4 | | |
| アンティグア | 輸出総額 ^① (£1000) | 215.3 | 121.3 | -94.0 | 56.3 |
| | 砂糖 | | | | |
| | 輸出額 ^② (£1000) | 213.0 | 113.0 | -100.0 | 53.1 |
| | 生産量 (1000 ^ト) | 12.8 | 11.1 | -1.7 | 86.7 |
| | 比率 ^{②/①} (%) | 98.9 | 93.1 | | |
| セント・キッツ ーニーヴィス | 輸出総額 ^① (£1000) | 254.0 | 146.7 | -107.3 | 57.8 |
| | 砂糖 | | | | |
| | 輸出額 ^② (£1000) | 250.7 | 143.0 | -107.7 | 57.0 |
| | 生産量 (1000 ^ト) | 16.4 | 14.9 | -1.5 | 90.9 |
| | 比率 ^{②/①} (%) | 98.7 | 97.5 | | |
| グレネイダ | 輸出総額 ^① (£1000) | 196.3 | 180.3 | -16.0 | 91.8 |
| | 砂糖 | | | | |
| | 輸出額 ^② (£1000) | 21.7 | 0.0 | -21.7 | 0.0 |
| | 生産量 (1000 ^ト) | 1.7 | 1.0 | -0.7 | 58.8 |
| | 比率 ^{②/①} (%) | 11.0 | 0.0 | | |
| ジャマイカ | 輸出総額 ^① (£1000) | 1,396.3 | 1,855.7 | 459.4 | 132.9 |
| | 砂糖 | | | | |
| | 輸出額 ^② (£1000) | 778.7 | 404.7 | -374.0 | 52.0 |
| | 生産量 (1000 ^ト) | 30.9 | 20.0 | -10.9 | 64.7 |
| | 比率 ^{②/①} (%) | 55.8 | 21.8 | | |
| トリニダード | 輸出総額 ^① (£1000) | 1,411.0 | 1,379.0 | -32.0 | 97.7 |
| | 砂糖 | | | | |
| | 輸出額 ^② (£1000) | 903.0 | 712.3 | -190.7 | 78.9 |
| | 生産量 (1000 ^ト) | 56.9 | 51.8 | -5.1 | 91.0 |
| | 比率 ^{②/①} (%) | 64.0 | 51.7 | | |
| セント・ ヴィンセント | 輸出総額 ^① (£1000) | 143.3 | 69.7 | -73.6 | 48.6 |
| | 砂糖 | | | | |
| | 輸出額 ^② (£1000) | 110.7 | 25.3 | -85.4 | 22.9 |
| | 生産量 (1000 ^ト) | 8.8 | 2.6 | -6.2 | 29.5 |
| | 比率 ^{②/①} (%) | 77.2 | 36.4 | | |
| トバゴ | 輸出総額 ^① (£1000) | 46.0 | 15.0 | -31.0 | 32.6 |
| | 砂糖 | | | | |
| | 輸出額 ^② (£1000) | 40.3 | 6.7 | -33.6 | 16.6 |
| | 生産量 (1000 ^ト) | 2.9 | 0.7 | -2.2 | 24.1 |
| | 比率 ^{②/①} (%) | 87.7 | 44.4 | | |

〔註〕 砂糖の輸出額には、糖蜜とラム酒の輸出額を含む。

〔出典〕 The West India Royal Commission [c. 8655] Statistical Table and Diagrams, Table A, B and Q.

輸出総額に占める砂糖の輸出額の比率は、1890年代央の各島嶼の砂糖モノカルチャの程度を示している。それによれば、バルバドス(97.4%)、アンティグア(93.1%)、セント・キッツーニーヴィス(97.5%)は、引き続き絵に描いたような「単一産品生産・輸出」の状態にあった。さらに、当該期の砂糖の生産量を比較すれば、これら3島嶼(とトリニダード)の生産は、ジャマイカ(35.3%の減)などとは異なり、比較的小規模の縮小(9.1ないし13.8%の減)にとどまっていた。19世紀末の糖業の深刻な不況下においても、かろうじて砂糖の単一生産が継続されていたのである。しかし、これら3島嶼の砂糖の輸出額——単一産品輸出のため輸出総額にほぼ等しい——は、ほぼ半減した(43.0ないし46.9%の減)。

こうした典型的な「砂糖モノカルチャ島嶼」とは対照的に、いくつかの島嶼では代替産業への転換

が進展していた。グレネイダでは、すでに1895年までに糖業はほぼ消滅し、島内消費向けのラム酒製造のためにごく小規模の糖業が残存するにすぎなかった。それに代わってカカオ生産が主要産業となっていた。王立委員会は、グレネイダの他に、ジャマイカ、トリニダードの経済は「最も良い状況にあり」、とりわけ「後二者は本国政府からの特別の支援を必要としないであろう」³と現状を楽観視していた。これら3島はまた財政的にも問題がないと判断された⁴。

ジャマイカでは、すでに19世紀前半いらい糖業から他の産業への転換が進展していた。ジャマイカ糖の輸出量は、当該期にも3万0900トンから2万トンに著減し(35.4%の減)、その輸出額は77万8700ポンドから40万4700ポンドに半減した(48.0%の減)。しかし、ジャマイカの輸出総額は、当該期に139万6300ポンドから185万5700ポンドに著増していた(32.9%の増)。それは、英領西インド諸島で唯一のしかも大幅な増加であった。つまり、ジャマイカでは糖業から代替産業(コーヒーやバナナ、カカオ)への転換が順調に進展し、糖業の縮小を補って余りあったのである。

トリニダードはいまひとつの事例を示している。トリニダード糖の生産量は、当該期に5万6900トンから5万1800トンに減少したにすぎなかった(9.1%の減)。バルバドスなどの砂糖モノカルチャ島嶼と同様に、トリニダードの糖業もほぼ生産量を維持していた。注目すべきことに、その輸出額は90万3000ポンドから71万2300ポンドに減少したにすぎなかった。既述のように、バルバドスなどの砂糖の輸出額は半減したのに対して、トリニダードでは21.1%ほどの減少にとどまったのである。これはトリニダード糖業の特質に起因していた。トリニダード糖業の製糖部門は、英領西インド諸島において最も近代化されており、英領西インド最大の製糖工場も操業していた⁵。さらに、トリニダードの輸出総額は141万1000ポンドから137万9000ポンドに、ほとんど減少しなかった(2.3%の減)。つまり、砂糖の輸出額の減少分(19万0700ポンド)は、新産業(カカオとアスファルト)の輸出拡大によって、ほぼ埋めあわされていた。トリニダードでは、糖業が生産をほぼ維持しながら、それと並存して新産業が成長しつつあったのである。

これら3島嶼とは対照的に、糖業が破綻をきたし、しかも代替産業への転換にも困難を抱えていた島嶼があった。王立委員会は、トバゴの「現状は、糖業が崩壊した場合に西インド諸島に生起するに違いない深刻な経済的・行政的問題を表している」⁶と深刻視していた。実際、トバゴの砂糖の生産量は、当該期に2900トンから700トンへと大幅に縮小し(74.8%の減)、その輸出額も4万0300ポンドから6700ポンドに激減していた(83.4%の減)。しかも、砂糖輸出額の著減分(3万3600ポンド)のほんの一部(2600ポンド)を、他の製品の輸出拡大によって埋めていたにすぎず、代替産業への転換にも困難を来していた。セント・ヴィンセントの状況(後述)もトバゴと選ぶところがなかった。

英領西インドのいずれの島嶼も砂糖輸出額の減少に見舞われていたが、王立委員会は、西インド糖業の全般的不況の原因を、1882年以來の15年間の砂糖とその副産物の価格の暴落に帰した⁷。実際、ロンドン市場の甘蔗粗糖の価格(cwt.あたり)は、当該期に19.2シリングからの11.3シリングに暴落した(41.1%の減)⁸。糖価の下落にともなって、糖蜜やラム酒の価格も低下した。一般に製糖技術の革新に遅れていた英領西インドにとって、旧式の製糖技術は、糖蜜に多くの蔗糖を残留させていたが、逆にそのため糖蜜とそれを原料とするラム酒の品質は、大陸ヨーロッパ諸国の甜菜糖業が模倣・偽造を試みるほど高かった。それゆえ、糖蜜とラム酒は、英領西インドの重要産品であり、それらは「多くの植民地において砂糖生産の損益を左右するきわめて重要な要素」となっていた⁹。例えば、ジャマイカでは、「プランターは、砂糖を主産業たるラム酒蒸留業の副産物であると見なしていた」¹⁰という一種の転倒が起きていたほどであった。しかし、その頼みのラム酒(デメララ産)の価格(1ガロンあたり)も、1891年の2s. 4¾d.から、96年の1s. ½d.に半減し、糖蜜(バルバドス産)の価格(同)も、1896年までの数年間に40セントから6セントに下落していた¹¹。

こうした「砂糖の現下の低価格と将来も予想される低価格からして、西インドの糖業はいくつかの島嶼において近い将来消滅するおそれがあった」¹²。すでに糖業の縮小は、甘蔗作付け面積の縮小、すなわち劣等地における甘蔗作付けの抛棄として始まっていた¹³。もっとも、モノカルチャ島嶼においては、甘蔗作付け面積の縮小が、甘蔗の栽培技術や製糖工程の革新によって相殺される場合もあった。例えば、アンティグアでは、「甘蔗の栽培方法が改良されたために、甘蔗の作付面積は減少したものの、生産量はそれに比例しては減少しなかった」¹⁴。しかし、糖業が文字どおり「近い将来消滅するであろうほどの縮小」に見舞われていただけでなく、代替産業への転換にも困難を来していた島嶼があった。既述のトバゴの他に、セント・ヴィンセント糖業は、1890-91年に「甘蔗が線虫の大規模な被害に見舞われた」こともあって、その生産量は当該期に8800トンから2600トンに激減（70.5%の減）しており、「きわめて短時日のうちに事実上消滅する」と判断された¹⁵。アレクザンダー・ポーターは、セント・ヴィンセントの私有可耕地の28.2%（1万1800エーカー）を所有する、最大の砂糖プランターであったが、甘蔗栽培から全面的撤退を決断し、「1898年収穫用の甘蔗の作付けの停止」——すなわち1897年夏からの農作業の中止——を指示していた¹⁶。そうしたセント・ヴィンセントにとって頼みの代替産業は、クズウコン栽培であった。その生産量は、当該期に1万6000バレルから2万3800バレルに著増（48.8%の増）したものの、甘蔗の作付けを抛棄したプランテーションにクズウコンが作付けられると、1890年代半には過剰生産による値崩れが生じ、その輸出額は2万6000ポンドから2万8600ポンドに、わずかに増加（9.8%の増）したにすぎなかった¹⁷。

いまや消滅の危機に瀕していたセント・ヴィンセントの糖業でさえ、1882-84年にその輸出額は同島からの輸出総額の77.2%を占めていたから、その後のその急激な縮小は、代替産業も不振に陥ったこともあって、「深刻な全般的な貧困」を発生させた。おそらくセント・ヴィンセントの賃金は、英領西インドの最低水準に落ち込んだ。証言によれば、糖業では1日あたりの男性労働者の賃金はせいぜい「6ないし7.5ペンス」とどまり、この低賃金でも「雇用は1ヵ月あたり8ないし10日以下」しかなかったので、「1ヵ月あたりの稼ぎは4ないし5シリング」とどまった。クズウコン産業では、「1日にせいぜい3ペンスしか稼げず」、「1ヵ月に3ないし4日しか仕事がない」という状態であった¹⁸。他の島嶼においても、賃金はこの間20ないし30%ほど引き下げられていたが、トバゴでさえ1日あたりの賃金は8ないし10ペンスであった¹⁹。バルバドスやアンティグアそれは10ペンスほどであった²⁰が、この水準が一般的であったように思われる。

王立委員会の喚問に応じた英領西インドの砂糖プランターは、過去数年間に賃金を大幅に引き下げたことを認めながらも、生活必需品の価格はそれよりも大幅に低下したために、労働者の生活水準は必ずしも低下しなかったと一様に証言したが、それは少なくともセント・ヴィンセントには妥当しなかった。バルバドスやセント・ルシアとは異なり、セント・ヴィンセントには、出稼ぎ労働者からの送金を除けば、貿易外の収入はなかったため、輸出によって、主に生活必需品からなる輸入が賄われていた。輸出の減少は輸入の減少に直結した。セント・ヴィンセントでは、当該期に輸出総額が14万3300ポンドから6万9700ポンドに減少する（51.4%の減）と、輸入総額も14万1000ポンドから8万2100ポンドに減少した（41.8%の減）。輸入総額の減少は、生活必需品の輸入の減少を意味していた。確かに小麦粉の輸入量は、9600ポンドから1万1300ポンドに増加した（17.6%の増）。しかし、他の食料の輸入量は大幅に減少した（表2参照）。すなわち、トウモロコシは1万1200ブッシェルから4600ブッシェルに（58.5%の減）、米は93万6700ポンドから43万5200ポンドに（53.5%の減）、干し魚は122万3000ポンドから82万1200ポンドに（32.0%の減）、塩漬け肉は27万7100ブッシェルから22万6400ブッシェルに（18.3%の減）に、それぞれ減少した。

表2 セント・ヴィンセントの輸入の推移 (1882/84年-94/96年)

| | | 1882/84年 (平均) | 1894/96年 (平均) |
|--------|---------|------------------|------------------|
| トウモロコシ | £ | 2,110 | 575 |
| | Bushels | 11,286 | 4,688 |
| 小麦粉 | £ | 11,447 | 9,311 |
| | Barrels | 9,636 | 11,332 |
| 干し魚 | £ | 10,872 | 5,216 |
| | Lbs. | 1,223,182 | 821,238 |
| 塩漬け肉 | £ | 5,712 | 3,183 |
| | Lbs. | 277,177 | 226,470 |
| 米 | £ | 4,407 | 1,805 |
| | Lbs. | 936,727 | 435,257 |
| 織物 | £ | 71,722 | 48,664 |
| 肥料 | £ | 13,016 | 1,041 |
| その他 | £ | 21,795 | 12,343 |
| 輸入総額 | £ | 141,081 | 82,138 |

〔出典〕 The West India Royal Commission: [c. 8669]
Appendix C., Part VIII., St. Vincent, sect. 492.

1890年代にはセント・ヴィンセントから、多数の男性労働者がトリニダードやヴェネズエラ、仏領ガイアナに流出していた²¹が、それにとまなう需要の減少よりも、食料の輸入量の減少は大幅であったために、島内の食料事情は悪化した。賃金の引き下げや解雇によって購買力が低下していた、労働者階級が窮乏した。セント・ヴィンセントは、「本植民地の歴史に前例をみないほどの、また他の植民地には類を見ないほどの窮乏と危機」に陥っていると証言された。労働者の栄養と健康状態は悪化し、病人や貧民が増加した。「農産物の窃盗 (praedial larceny)」も増加した²²。にもかかわらず、セント・ヴィンセントの土地はわずか数人の大プランターによって独占され、労働者の土地取得は不可能であった。確かに、王領地の分譲計画に基づいて、5年間の割賦払いによって、5エーカー区画の土地の購入（1エーカーあたり8ポンド、測量代2ポンド10シリング）が可能であった²³が、賃金の引き下げによって、労働者の土地取得はさらに困難になっていた。

さらに、英領西インド諸島の植民地政府は、輸出・入関税を主要な税源としていたから、輸出入の減少は、植民地政府の歳入の減少を結果してもいた。そのため、多くの西インド諸島は財政難に陥り、歳入の一部を短期借入金によって調達する島嶼もあった。王立委員会は、「中・小島嶼の義務的性格をもつ経常支出を賄うために」、年2万ポンドの補助金の5年間の支給を、さらに「いくつの中・小島嶼の短期借入金を返済するために」、6万ポンドの補助金の即時支給を、勧告した²⁴。セント・ヴィンセントの歳入は、当該期に3万3000ポンドから2万7000ポンドに減少した(19.4%の減)。なかんずく、主要な税源であった関税歳入が、1万9000ポンドから1万2000ポンドに減少した(33.1%の減)²⁵。関税歳入額が輸出・入額ほど大幅に減少しなかったのは、輸入関税率が引き上げられたことによる²⁶。他方、歳出は3万2000ポンドから2万9000ポンドに減少したものの、1882-84年の均衡財政の状態から、94-96年には財政赤字に陥っていた²⁷。

ポーターは、1897年夏からの甘蔗栽培の「全面的抛棄」によって、「労働者は半飢餓状態に陥る。それに続いて起こる無政府状態、暴動、深刻な事態を憂慮している」²⁸と証言したが、英領ガイアナ総督アウグストゥス・W・L・ヘミングもまた、糖業の破綻にとまなう騒擾を懸念していた。「深刻な騒擾が、甘蔗栽培の大幅な縮小あるいは全般的破綻に続いて確実に起こることに疑いはないように

思われる。……現在でも、われわれは火薬庫の上に腰掛けているという感覚をほとんど禁じえない。本植民地の住民は一般に規則正しく、平和的であるが、本植民地がきわめて燃えやすい要素から構成されていることを看過できない。たった一筋の謀反の花火でも、困窮と不満に育まれて、たちまち巨大な火焰となって燃え上がり、これを消そうとすれば流血の惨事を招くことは必至である」²⁹と。こうした危機感には背景があった。というのも、王立委員会は、報告は一言も言及せず、実施調査においてほとんど関心を示さなかった³⁰が、すでに英領西インド植民地では、グレネイダ（1885年11月）に始まり、セント・ヴィンセント（1891年11月）、ドミニカ島（1893年4月）、バルバドス（1895年初頭）、セント・キッツ（1896年1月）、英領ガイアナ（1896年10月）において、暴動が頻発していた³¹からである。

II. 糖価の下落と甜菜糖輸出奨励金、相殺関税

既述のように、王立委員会は英領西インド糖業の全般的不況の原因を、1882年来の糖価の暴落に帰したが、王立委員会が喚問した多数の証人たち——西インド砂糖プランターであれ、本国内の精糖業者であれ——は、異口同音に、甜菜糖輸出奨励金を糖価暴落の原因と断定した。例えば、ドイツは1887年10月31日まで、粗糖（100kgあたり）に18.8マルクの、精糖（同）に22.2ないし23.0マルクの輸出奨励金を支給していた³²。それによってダンピング輸出が可能となり、輸出糖の価格（ハンブルクfob価格）は、国内糖の価格（マクデブルク価格）を下回っていた。例えば、糖価が暴落した1883年には、前者（1ポンドあたり4.53セント）は後者（同6.63セント）を31.7%も下回っていた。その後、次第に両者の価格差は縮小したが、97年に前者（同1.95セント）は後者（同2.11セント）を7.6%下回っていた³³。王立委員会は、「現在の糖業の不況の原因を突き止める」ように、チェンバレン植民相から訓令されていたが、糖価の暴落が、証人たちが指摘したように、奨励金によるものなのか、それとも他の理由——不完全な製糖工程や不在地主制など——によるものなのかが重要な論点であった。

一般に報告は、「奨励金の廃止」を勧告したとされているが、実は、糖価の下落の原因について、報告の論旨は明確ではない。報告の第I部第IV章A節内の「甜菜糖輸出奨励金の廃止が及ぼす効果」において、糖価の下落は「主に」、あるいはその「かなりの部分」は、「甘蔗糖と甜菜糖の生産費の低下」と、それをともないながら進行した、生産量の大幅な増加によるものであるとされ、「奨励金の存在によるものではない」とされた³⁴。したがって、奨励金制度が廃止されても、「糖価に影響を及ぼさないであろう」と、あるいはイギリス本国内の消費者が享受していた糖価の下落という「利益は消滅しないであろう」と、断定された³⁵。奨励金（の廃止）の効果について論じる箇所において、それが糖価に及ぼす効果・影響はほぼ否定されている。

ところが、報告の結論においては、逆に、西インド糖業の不況は、「なにかんづく奨励金制度の下で生産されている甜菜糖との競争によるもの」であって、「決して、プランテーションの放蕩な経営に、製糖工程の不完全性に、不在地主制の結果としての不十分な管理に、起因するものではない」。現に「最上の製糖機械を導入しているプランテーションでも不況の影響を被っている」。したがって、「最も効果的で直接的な改善策は、大陸諸国による奨励金の抛棄であろう」と勧告されている³⁶。ここでは、西インド糖業の不況の原因として奨励金が特定されている。

しかし、報告は、この結論に続けて、「この変革〔大陸諸国による奨励金の抛棄〕によって、多くの甘蔗栽培は好転するであろうし、その縮小の速度も確実に低下する」と述べていることに注目すべきである。つまり、奨励金が廃止されても、多くの糖業は好転するにしても縮小は避けられないし、一部は好転しないというのである。王立委員会は、奨励金が廃止されれば、英領西インド糖業全体が

復興できるとは考えなかったし、そもそもそれが望ましいとも考えなかった。「糖業を他の産業によって一掃したり、そこまではしないまでも、ほとんど交替させてしまうことができる植民地では、単一の産業に全面的ないしほぼ全面的に依存している……ような現状からは1日も早く脱却する」³⁷ことが望ましいというのが、報告の核心的結論であった。

王立委員会は、生産費を引き下げられうる一部の島嶼においてのみ、糖業の存続が可能である³⁸と考えていた。すでに賃金はあらゆる島嶼の糖業において、大幅に引き下げられており、これ以上の賃下げはありえなかった³⁹。したがって、生産費の削減は、甘蔗の栽培技術と主に製糖技術の革新にかかっていた。王立委員会は、「甘蔗糖業における特別の優位」⁴⁰——地味や気候、労働力における優位、すなわち甘蔗栽培における優位——に恵まれている島嶼において、あるいは「セントラル」と呼ばれた近代的な製糖工場がすでに稼働しているか、建設可能な島嶼において、生産費の削減の削減は可能であり、糖業の存続が可能であると判断した⁴¹。

王立委員会が「甘蔗糖業における特別の優位」に恵まれていると見なしたのは、バルバドスとアンティグアである⁴²。そのため、とりわけバルバドスでは、奨励金が廃止されれば、既存の製糖工程によっても、ほぼ現行の生産規模を維持できると王立委員会は判断した⁴³。バルバドスなどの英領西インド植民地では、19世紀末にいたっても圧搾工程には風力圧搾機が一般的に利用され、また煎糖工程には「開放釜」——ジャマイカ式竈とも呼ばれた——が広く利用され、さらに遠心分蜜機はほとんど導入されていなかった。そうした旧式の製糖工程によって、糖度はせいぜい89度程度のムスコヴァド糖（含蜜糖）——「黒砂糖」——が製造されていた。

その一方で、王立委員会は製糖工程の革新——すなわち「セントラル」と呼ばれた製糖の各工程に最新技術を導入した、大規模な製糖工場の建設——に大きな期待をかけていた。「セントラル」は、圧搾工程に蒸気機関を、煎糖工程に真空結晶缶を、分蜜工程に遠心分蜜機を導入して、全工程を機械化し、機械制生産物たる糖度96度に均一化された分蜜糖を製造することができた。英領西インドでは、トリニダードとセント・ルシアにすでにセントラルが稼働していた⁴⁴。王立委員会は、「砂糖モノカルチャ島嶼」に限りセントラルの導入を勧告した。ただし、唯一バルバドスに対して、本国政府からの借款（総額12万ポンド）によるセントラルの建設を勧告した⁴⁵にすぎず、アンティグアとセント・キッツ・ニーヴィスのそれは、民間資本に委ねた。

最も重要な論点である甜菜糖輸出奨励金について、王立委員会は、確かにその廃止を勧告した⁴⁶。問題はその方法であった。王立委員会が喚問した証人たちは、この問題に関しても異口同音に、イギリス本国における相殺関税の賦課を、それが不可能であれば、イギリスに輸入される英領西インド糖に対する助成金の給付を要求したが、王立委員会の見解は相殺関税の可否をめぐる分かれた。多数派——2名の委員（デヴィッド・バーバーとエドワード・グレイ）——は、相殺関税に反対し、その見解が報告に反映された。

多数派は種々の理由から相殺関税に反対した。報告の第I部の最も大きなスペース——59節から85節まで——を割いて、以下の反対論が展開されている⁴⁷。①大陸ヨーロッパ諸国の種々の奨励金制度が、イギリス市場の糖価（一般価格）に及ぼしている効果はきわめて複雑であり、それをどの程度引き下げているかが特定できないので、その国から輸入される甜菜糖に対して相殺関税率を設定できない。②奨励金制度とその額は国ごとに種々であるので、それぞれに相異なる相殺関税を賦課することは、貿易を遅延・混乱・妨害しかねない。③相殺関税が西インド糖業にとって救済となるとすれば、それによって糖価が上昇しなければならないが、それは本国の消費者の負担を増加——少なくとも年間200万ポンド——させる。これは、「西インド糖業利害者に支給される過大な税金である」。④相殺関税によって、甜菜糖を原料とするジャム製造業や製菓業は、相殺関税を賦課しない諸国内のそれら

に対して不利になる。⑤相殺関税によって、いかほどであれ糖価が上昇すれば、相当数のプランテーションを救うかもしれないが、「プランテーションの革新が永続するか否かは疑わしい」。つまり、相殺関税という人為的な方法による価格の引き上げは、英領西インド糖業の技術革新を阻害しかねない。⑥相殺関税による糖価の上昇は、英領西インド糖の主要な輸出市場である米国の、さらには世界全体の、甘蔗糖の増産を促進するであろうから、相殺関税を導入しても、しばらくすれば、英領西インド糖業の置かれている現状は、少しも改善されないということになりかねず、根本的な対策になりえない。⑦相殺関税は、最恵国待遇条項の解釈に曖昧さを生じさせる。⑧相殺関税は、「従来イギリスの確定した政策と考えられてきたものからの直接的・間接的逸脱」である。すなわち、相殺関税は自由貿易に反する。

他方、ノーマン委員長は、多数派とは見解を異にして、相殺関税の導入を支持した。ノーマンは、「他の産業を奨励し、単一産業への依存から住民を解放することは、きわめて重要である」と述べて、報告が勧告する代替産業への転換を支持しながらも、それには時間を要するので、さしあたり糖業を保護する他はない。さらに、「代替産業が長期的には成功を収めても、それが糖業に完全に取って代わりうるとは考えにくい」ので、この観点からしても糖業を保護する他はない。いずれにせよ、現在「糖業を維持するための努力は重要である」。そのためには、「相殺関税の賦課ほどすぐれた展望をもつ対策はありえず」、「相殺関税以外のいかなる手段も、英領西インド植民地を深刻な惨事から救うことは出来ない」と主張した。ノーマンによれば、「相殺関税を導入しなければ、植民地の糖業は急速に衰退し、おそらくは消滅」し、それに続いて「破滅が生じる」が、相殺関税を導入すれば、グレネイダ糖業ですら復興し、「砂糖が輸出が〔再び〕輸出されるようになり、利益が生むことになろう」⁴⁸。

グレネイダ糖業さえも復興するというノーマンの見通しは楽天的にすぎたであろうが、多数派とノーマンの見解の相違は、根源的には相殺関税の技術的可否にあった。そもそも多数派は技術的理由から相殺関税を否定していた。大陸ヨーロッパ諸国が支給する種々の奨励金額のそれぞれに起因する、イギリス市場における糖価（一般価格）の低下額を特定できない、というのがその理由であった。確かに、それは報告の61段落から67段落が詳述しているように、不可能に等しかったであろう。これに対して、ノーマンは「奨励金糖に対して、外国政府によって支給された奨励金と同額の関税を賦課する」という方式の相殺関税を提案した⁴⁹。この方式の相殺関税は、大陸ヨーロッパの奨励金制度が、間接奨励金から直接奨励金に移行したために、当時むしろ可能になっており、いち早く米国はそれを実施に移そうとしていた。

例えば、ドイツの奨励金制度は、1869年9月以来甜菜糖工場への搬入時点の甜菜に対して、その重量を基準に課税（原料税）し——その税率は、蔗糖抽出率に基づいて設定され、一定期間固定されていた——、輸出に対して砂糖の重量を基準に、それを還付していた（輸出還付金、戻し税）。そもそも原料税の税額と輸出還付金額（戻し税額）は一致していたが、ある時点——実際の蔗糖抽出率が、原料税が想定するそれ（法定蔗糖抽出率）を凌駕した1875年——から、輸出還付金額が原料税の税額を上回り、ここに輸出奨励金が発生した⁵⁰。この輸出奨励金は、原料税額と輸出還付金額の差額から発生し、輸出糖に対して間接的に交付される——直接的には輸出還付金が還付される——ものであり、その額は実際の蔗糖抽出率が把握できない限り、特定できなかった。そのため、それは「間接奨励金」や「隠蔽された奨励金（hidden bounty）」と呼ばれた⁵¹。

この輸出奨励金制度は、甜菜の品種改良や製糖技術の革新による蔗糖抽出率の上昇を導き、甜菜糖の増産と輸出の激増を結果していた。しかし、それにともなって増加していた奨励金の歳出総額を抑制を計るため、1892年8月ドイツは奨励金制度を根本的に修正し、粗糖と精糖の輸出に対して、それぞれ特定額の奨励金を直接的に交付した。当初は粗糖（100kg）の輸出に対して1.25マルクの、精糖（同）

に対して2.00マルクの奨励金が交付されたが、1896年5月それらの金額は引き上げられた。この輸出奨励金は「直接奨励金」あるいは「公然の奨励金 (open bounty)」と呼ばれた⁵²。フランスもドイツを模倣して1897年4月から直接奨励金を導入した⁵³。この制度ではそもそも奨励金額が特定されているため、奨励金と同額の相殺関税を賦課することが可能であった。

米国はマッキンレー関税法 (1890年10月制定) 以来、甜菜奨励金糖に対して、相殺関税を賦課してはいた。しかし当時は「間接奨励金」制度が実施されており、奨励金額を特定できなかったため、同法とその後のウィルソン関税法 (1894年8月制定) は、奨励金糖に対して「100ポンドあたり0.1ドル」という一律の相殺関税を賦課していた。言うまでもなく、この方式では奨励金額と相殺関税率は一致しなかった。しかし、大陸ヨーロッパ各国が「直接奨励金」制度へと移行すると、各国は支給する輸出奨励金額を特定したために、ディングレー関税法 (1897年7月制定) は、「奨励金額と同額の相殺関税」を賦課した⁵⁴。1897年8月25日王立委員会の報告が提出されたが、その直前に米国は、ノーマン委員長が主張していた方式の相殺関税を実施に移していたのである。

一部の証人は、大陸ヨーロッパ諸国による奨励金の廃止を導くためには、イギリスが実際に相殺関税を実施するには及ばず、その実施を予告するだけで十分であると主張した⁵⁵。しかし、多数派は相殺関税を否定しただけでなく、奨励金を廃止する方法を一顧だにしなかったから、この方法も否定された⁵⁶。しかし、大陸ヨーロッパ諸国の「奨励金戦争」の現実からすれば、イギリスの行動 (相殺関税の実施の予告) が現実的な方法であった。既述のドイツの直接奨励金——奨励金額の漸次的引き下げと最終的廃止——は、実はある期待とともに導入された。それは、大陸ヨーロッパ諸国が奨励金制度の廃止に同調することを期待していた。しかし、実際には、ドイツによる奨励金引き下げの機会を捉えて、フランスは逆に奨励金を引き上げたため、1896年5月ドイツは奨励金の引き上げを余儀なくされた。この事態が証明したことは、ドイツが期待したように、奨励金制度が廃止されるとすれば、大陸ヨーロッパ諸国の協調的行動によるより他になかったが、それを促しうるのは、個別の生産国側の行動ではありえなかったということである。さらにまた、ドイツの行動が示していたように、生産国側は個別的には奨励金制度の廃止を展望しはじめていたから、その協調的廃止を促しうるのは、消費国側の行動において他になかったということである。すでに米国は相殺関税を導入していたから、ひとえにイギリスの行動が事態打開の鍵を握っていた。

むすびにかえて

既述のように、王立委員会は、英領西インド糖業を選別し、一部の島嶼については糖業の存続を勧告したが、他の島嶼については、糖業の再建を断念し、代替産業への転換に関心を寄せていた。とはいえ、代替産業の育成には時間を要した。カカオ産業やコーヒー産業は、グレイネイダやジャマイカで実証済みの有望な代替産業であったが、カカオノキやコーヒーノキは植え付けから結実までに数年を要した。したがって、現に糖業が破綻しつつあり、その消滅が差し迫っている状況下において、「住民大衆の自活を可能にする」ことは避けられず、「小土地所有者による耕作制度の導入」は唯一の現実的な対策であった⁵⁷。さらに、かかる小農制の導入は単に緊急の対策にとどまらず、「西インド諸島の未来に恒久的な安寧をもたらす」⁵⁸改革であると主張された。

ここには確かに小農制に対する重要な歴史的な認識の転換がある。英領西インドでも奴隷制廃止にともなって、砂糖の生産・輸出量が著減したが、例えば、1842年の特別委員会の報告は、「黒人が容易に土地の用益を獲得できることが、その主要な原因であった」と指摘し、解放奴隷が、抛棄されたプランテーションや王領地を占有することを阻止するための措置が採られるべきであると勧告した。

その後の1883年王立委員会は、とりわけジャマイカやグレネイダにおいて「黒人が豊かな小農的土地所有者に成長しつつ」あることを発見したが、それはプランテーションにおける「賃労働を希望する労働者の供給」に悪影響を及ぼしていると主張していた⁵⁹。すなわち、在来、プランテーション労働者が土地の取得によって、自耕自給農民化すること——小農制——は、プランテーション生産を阻碍すると考えられていた。しかし、こうした認識とはおよそ対照的に、1897年王立委員会は、「2つの制度——大プランテーションと小農——の並存は可能である」⁶⁰と主張した。

しかし、セント・ヴィンセントのような窮乏状態にあり、小農制の導入が緊急に必要な島嶼では、数人のプランターの土地独占が小農制を阻んでいた。同島の私有農耕地の総面積5万エーカーのうち、4万2000エーカー（83.0%）もの広大な土地が、ポーターら数人の大地主によって所有されており、しかもそのうちわずかに8000エーカーが有効利用されていたにすぎなかった。他方、20エーカー未満の小土地所有者は、わずか351人（人口の0.85%）にすぎなかった⁶¹。重要なことに、王立委員会は、一般に英領西インド砂糖プランターは、「従来植民地政府を動員し、本国政府に圧力をかけて、自らの意見や希望に注意を払わざるをえないように仕向ける特殊な手段を有して」きたが、いまやかかる「強力な少数派の利益、もしくは利益だと想定されているもののために、一般大衆の福祉が犠牲にされないようにすることは、本国政府の特別な義務である」⁶²と主張した。とりわけ、セント・ヴィンセントの砂糖プランターによる土地独占に対して、王立委員会は、「きわめて交通の便が良く、肥沃な土地をもはや有効に活用しえない少数者が独占することは、もはや容認できない。それは社会を危険に曝す元凶である」⁶³と告発し、土地収用と小土地所有農民の創出を勧告した。「こうした土地のうち適切な一部を政府が購入し、小区画地として入植可能にすることを勧告する。土地所有者との私的な契約によって、適切な土地を取得できなければ、政府は権力を行使して、適切な代価を支払って収用すべきである」と⁶⁴。

C・Y・シェパードは、1897年王立委員会の報告は、「西インドの小農民にとっての大憲章とみなしうる」と評価した⁶⁵。しかし、同委員会が小土地所有農民の創出を勧告したのは、直接的にはセント・ヴィンセントに対してであった。それは、セント・ヴィンセントにおいてはもはや糖業と代替産業は、島民を扶養できない状況にあったので、さしあたり彼らの自耕自給生活を可能とするためであったと考えるべきであろう。

註

- ¹ R. W. Beachey, *The British West Indies Sugar Industry in the Late 19th Century*, Oxford: Basil Blackwell, 1957, p. 153.
- ² West India Royal Commission: [c. 8655.] Report of the West India Royal Commission (Report), para. 3.
- ³ Report, para. 531.
- ⁴ Report, para. 548f.
- ⁵ Report, para. 259.
- ⁶ Report, para. 43.
- ⁷ Report, para. 16, 22.
- ⁸ Report, para. 22により計算
- ⁹ Report, para. 95; Fredrick Smith, *Caribbean Rum: A Social and Economic History*, Gainesville: University Press of Florida, 2008, pp. 217-8.

- ¹⁰ Beachey, *op. cit.*, p. 76.
- ¹¹ Report, para. 24.
- ¹² Report, para. 38.
- ¹³ Report, para. 108, 109.
- ¹⁴ Report, para 432; WIRC: [c. 8669.] Appendix C., Part XI, Antigua, sect. 569.
- ¹⁵ Report, para. 365, 371; Appendix C., Part VIII., St. Vincent, sect. 454.
- ¹⁶ West India Royal Commission: [c. 8655.] Subsidiary Report by D. Morris (Appendix A.), para. 263.
- ¹⁷ Appendix C., Part VIII., St. Vincent, sect. 453, 493.
- ¹⁸ Appendix C., Part VIII., St. Vincent, sect. 463, 464, 468, 489.
- ¹⁹ Subsidiary Report, para. 182.
- ²⁰ Appendix C., Part III., Barbados, sect. 182.
- ²¹ Appendix C., Part VIII., St. Vincent, sect. 464, 468.
- ²² Appendix C., Part VIII., St. Vincent, sect. 463, 465, 468, 475, 501.
- ²³ Appendix C., Part VIII., St. Vincent, sect. 466, 494.
- ²⁴ Report, para. 548j.
- ²⁵ Appendix C., Part VIII., St. Vincent, sect. 490.
- ²⁶ Appendix C., Part VIII., St. Vincent, sect. 468.
- ²⁷ Appendix C., Part VIII., St. Vincent, sect. 491.
- ²⁸ Appendix C., Part VIII., St. Vincent, sect. 457.
- ²⁹ West India Royal Commission [c. 8657.] Appendix C., Part II., British Guiana, sect. 173.
- ³⁰ 管見では、王立委員会は、バルバドスの暴動（「ジャガイモ暴動」）について、調査したにすぎなかった（Appendix C., Part III., Barbados, sect. 185, 220.）
- ³¹ Gad Heuman, “The British West Indies,” Andrew Porter, ed., *The Oxford History of the British Empire*, vol. 3, *The Nineteenth Century*, New York: Oxford University Press, 1999, pp. 490-91; Bonham C. Richardson, “Depression Riots and the Calling of the 1897 West India Royal Commission,” *New West Indian Guide / Nieuwe West-Indische Gids*, 66: 3&4 (1992); Do., “Prelude to Nationalism?: Riots and Land Use Change in the Lesser Antilles in the 1890s,” Wim Hoogbergen ed., *Born out of Resistance: on Caribbean Cultural Creativity*, Utrecht: ISOR-Publications, 1995.
- ³² Frank R. Rutter, *International Sugar Situation*, Washington: GPO, 1904, Table 7, p. 27.
- ³³ *Ibid.*, Table 9, p. 32.
- ³⁴ Report, para. 26, 49, 50.
- ³⁵ Report, para. 49, 50.
- ³⁶ Report, para. 548.
- ³⁷ Report, para. 548e.
- ³⁸ Report, para. 90.
- ³⁹ Report, para. 94.
- ⁴⁰ Report, para. 53, 54.
- ⁴¹ Report, para. 54.
- ⁴² Report, para. 54, 432.

- ⁴³ Report, para. 54
- ⁴⁴ Report, para. 273, 349, 350.
- ⁴⁵ Report, para. 548.
- ⁴⁶ Report, para. 55, 548g.
- ⁴⁷ Report, para. 59-85.
- ⁴⁸ Report, pp. 72-74.
- ⁴⁹ Report, p. 72.
- ⁵⁰ ドイツでは、1869年9月1日から86年8月31日までの期間に、原料税額は100kgあたり1.6マルクに、粗糖の輸出還付金額（戻し税額）は同じく18.8マルクに、また法定蔗糖抽出率は8.51%に設定されていた。すなわち、税法は、1175kgの甜菜から100kgの粗糖が抽出される（ $100 \div 1175 = 8.51\%$ ）ことを想定していた。この場合、原料税額（ $1175 \div 100 \times 1.6 = 18.8$ マルク）と輸出還付金額は一致している（Rutter, *op. cit.*, p. 25）。
- ところが、例えば1882年に実際の蔗糖抽出率は、法定蔗糖抽出率を上回る9.56%に上昇した。いまや1046kgの甜菜から100kgの粗糖が抽出された。そのため、原料税額は16.7（ $= 1046 \div 100 \times 1.6$ ）マルクに低下したが、引き続き18.8マルクが還付された。すなわち粗糖100kgの輸出につき、2.1（ $= 18.8 - 16.7$ ）マルクが、輸出奨励金として甜菜糖生産者に支給されることになった（*Ibid.*）。
- ⁵¹ *Ibid.*, pp. 22-36.
- ⁵² *Ibid.*
- ⁵³ *Ibid.*, pp. 57-64.
- ⁵⁴ Roy G. Blakey, *The United States Beet-Sugar Industry and the Tariff*, New York: AMS Press, 1912, 1968, Table XLVI.
- ⁵⁵ Report, para. 84.
- ⁵⁶ Report, para. 85.
- ⁵⁷ Report, para. 112.
- ⁵⁸ Report, para. 116.
- ⁵⁹ Richard A. Lobdell, "British Official and the West Indian Peasantry: 1842-1939," Malcolm Cross and Gad Heuman eds., *Labour in the Caribbean: From Emancipation to Independence*, London: Macmillan Caribbean, 1988.
- ⁶⁰ Report, para. 117.
- ⁶¹ Report, para. 367; Subsidiary Report, para. 259, 260.
- ⁶² Report, para. 118, 527.
- ⁶³ Report, para. 377.
- ⁶⁴ Report, para. 377.
- ⁶⁵ C. Y. Shephard, "Peasant Agriculture in the Leeward and Windward Island," *Tropical Agriculture*, XXIV: 4-6 (1947) p.63.

Abstract

The British West India Sugar Industry and the West India Royal Commission of 1897

Naoyuki KODAIRA

This essay examines the condition of the British West India Sugar Industry at the end of the nineteenth century, by referring to the Report of the West India Royal Commission of 1897. It was appointed to enquire into the condition and prospects of the British West Indies and to suggest means calculated to restore the prosperity of those colonies.

Such colonies as Barbados, Antigua and St. Kitts-Nevis produced virtually nothing else than sugar. These were still sugar monoculture colonies at the end of the nineteenth century. On the other hand, by the 1890s, Grenada and Jamaica had built up substantial alternative industries. But there were colonies in the state of extreme depression. The sugar-cane industries in such colonies as St. Vincent and Tobago were threatened with serious reduction or extinction. Many sugar estates are being abandoned and thrown out of cultivation. Alternative industries have not built up. That caused distress among the working class. Especially to these depressed colonies the Commission recommended the settlement of the laborers on small plots of land as peasant proprietors, so as to allow them to establish their own subsistence.