

# ジョン・ボイド・オールの食料政策論（上）

服部正治

1. 第二次世界大戦までのオール
  - (1) 『食料，健康，そして所得』（1936年）までのオール
  - (2) 国際連盟『栄養問題委員会最終報告』（1937年）
  - (3) アスター，ロートリ『農業のディレンマ』（1935年）と『イギリス農業』（1938年）
  - (4) 第二次世界大戦までのオールの食料政策論（以上本号）
2. 第二次世界大戦下のイギリス食料政策論（以下次号）
3. FAO 初代事務局長としてのオール——世界食料委員会（World Food Board）
4. パンの配給制，1946年
5. 食料政策論におけるナショナルとインターナショナル，そして帝国

## 1. 第二次世界大戦までのオール

### (1) 『食料，健康，そして所得』（1936年）までのオール

本稿では，1945年10月に設立された国際連合食糧農業機関（Food and Agriculture Organization of the United Nations. 以下 FAO と表記する）の初代事務局長ジョン・ボイド・オール（John Boyd Orr 1880-1971年）の食料政策論を検討し，そこに表れた彼の食料政策論における国内的視点と国際的視点の対立と関連の構造を明らかにしたい。一国の食料政策の目的が，ある時点での栄養基準に基づく各種食料を国民全体に安定的に供給することにあるとすれば，第二次大戦前に食料の5分の3を海外に依存していたイギリスでは，食料政策が国内（農業，流通）政策と国際（通商，貿易）政策の両面をもち，当然に両者の対立の局面も存在する<sup>1)</sup>。だが本稿の対象とするオールの場合には，イギリス一国の食料政策のみならず，FAOの事務局長として，慢性的な飢餓に苦しむ地域に加えて，第二次大戦直後の世界的食料欠乏状況にある世界全体の食料政策が問題とされたから，イギリスと世界というさらに複雑な対立の局面も生まれることになる。さらに大戦直後には，イギリスは自らが「窮乏生活（austerity）」

1) 第一次世界大戦を経て第二次大戦の前までの時期について，イギリス国内農業と帝国農業との対立の局面を軸にして，保守党内での議論・運動の過程を分析した研究として，Andrew Fenton Cooper, *British Agricultural Policy, 1912-36: A Study in Conservative Politics*, Manchester University Press, 1989をあげたい。

に耐えるなかで、帝国内にインドをはじめ厳しい飢餓状況にある多くの植民地を抱えるとともに、新たに敗戦後ドイツでの占領地区における不十分な食料配給状態の改善という切迫した問題にも対処しなければならなかったから、オールの世界食料政策論における国内、世界、そして帝国という各局面が構成する困難は複雑かつ重大であった。

筆者は『穀物法論争』（昭和堂、1991年）以来、イギリスの経済学者の食料政策論に関心を寄せてきたが<sup>2)</sup>、本稿ではその一環として、第二次大戦をはさむイギリス食料政策論の展開の特質を、オールの世界食料委員会（World Food Board）提案の挫折に焦点を当てるなかで描いてみたい。第二次大戦終了後の1946年、FAOでオールの世界食料委員会提案が事実上否定されていく最中に、イギリスでは、第一次大戦中も、第二次大戦中もほとんどの食料が配給制に服するなかで、政策的意図としてその対象からは外されていた、パンの配給制が実施されていた。イギリス穀物自由貿易を実現した、あの穀物法廃止（1846年）のちょうど100年後のことであり、イギリス史上初めてのことであった。

あるジャーナリストが書いたように、オールは一貫して、世界の飢餓と栄養不良（malnutrition）<sup>3)</sup>との根絶を目指して、「政治学のご都合主義と型にはまった経済学者の冷ややかな『リアリズム』とに反抗しつづけた」、理想主義者であった<sup>4)</sup>。オールを評価するほぼすべてが「理想主義（ideal）」に類した言葉を使う。例えば、「空想主義者」、「単なるロマン主義」、「変

2) イギリスの経済学者（ならびに政党、市民団体など）の食料政策論に関して、近年、筆者は以下の論稿を発表している。合わせて参照されたい。「自由貿易国民」の興隆と解体——F. トレントマン『自由貿易国民』によせて——（上）（中）（下）『立教経済学研究』63巻2号、63巻4号、64巻2号、2009-2010年、「『国富論』における穀物——理論史と政策論史——」『立教経済学研究』65巻2号、2011年、「食料と国家」、中嶋康博編『食の経済』（食の文化フォーラム29）ドメス出版、2011年、所収、「経済思想史における穀物の位置」『経済学史学会大会報告集 第76回全国大会』、2012年、所収、「イギリス経済思想史における穀物——ステュアートからオールまで——」、経済学史学会編『古典から読み解く経済思想史』ミネルヴァ書房、2012年、所収。

3) クラウフォードとブロードレイの簡明な定義にしたがって、栄養不足（under-nutrition）を食料の欠乏、栄養不良（malnutrition）を健康に必要な栄養成分の欠乏としておく。Sir William Crawford & H. Broadley, *The People's Food*, William Heinemann, 1938, pp.147-148. したがって、栄養不足状態でなくとも栄養不良は存在する。栄養不良が「隠された（hidden）」飢餓と呼ばれるゆえんである。オールをはじめ多くの栄養学者がイギリスについて指摘したのは、この事態であった。FAO 執行委員会議長であったデ・カストロは、食料の欠乏に起因する完全な衰弱状態を表す飢餓と区別して、malnutrition を、特定の不可欠な栄養成分の欠乏のために、毎日食事はとれているがゆっくりにした飢餓に陥る「隠された」飢餓の状態とした。Josue de Castro, *Geography of Hunger*, with a Forward by Lord Boyd Orr, Victor Gollancz, 1952, p. 29.

4) 以下のオールの伝記にかかわる部分は、主に、H. D. Kay, John Boyd Orr, Baron Boyd Orr of Brechin Mearns 1880-1971, *Biographical Memoirs of Fellows of The Royal Society*, Vol. 18, 1972; J. B. Orr, *As I Recall*, with an Introduction by Prof. Ritchie Calder, Macgibbon and Kee, 1966 に依拠した。なお、カイの伝記には詳細なオールの著作目録がある。引用は、R. Calder, Introduction, in Orr, *As I Recall*, p. 15.

わり者」, 「クルセイダー中のクルセイダー (a crusader's crusader)」, 「科学者としてのクルセイダー」, さらには「ビジョンをもったリアリスト (visionary realist)」<sup>5)</sup>, など。21世紀の現在においてもなお世界に飢餓と貧困が存在する現実のなかで, 評者の立場によって「理想主義」という言葉に込められた意味は当然にちがいが出る。そしてこうした理想主義に基づく行動は, 1949年に彼にノーベル平和賞を与えることになった<sup>6)</sup>。オールは経済学者ではない。医者, 生理学者であった。オールは1880年9月23日にスコットランド南西部エアシャー (Ayrshire) のキルモール (Kilmaurs) で, けっして裕福ではない採石場主でスコットランド・フリー・チャーチ派の両親のもとで, 男5人, 女2人の4人目の子供 (三男) として生まれた。奨学金を得てグラスゴウ大学で学芸コースを専攻したが, 在学中にグラスゴウのスラムの劣悪な生活状況を調査し, 栄養不良状態が広範に存在し, 多くの子供がくる病や壊血病などに苦しみ, さらに幼児期の栄養不良がその後の発育を阻害している状態を目の当たりにした。オールは1902年に卒業後, スラムのなかにある学校で教師となり, そこでの児童の生活・健康状態の劣悪さを改めて痛感する。

こうした体験からオールは再びグラスゴウ大学に戻り, 1910年に生物学 (B. Sc.), 1912年に医学 (Ch. B., M. B.) の学位を習得した。32歳であった。さらに彼はカーネギー財団の奨学金を得て, 生理学を学ぶために再度グラスゴウ大学に戻ることになる。1914年に彼は医学博士 (M. D.) の学位を得て, アバーディン大学のロウエット動物栄養学研究所 (the Rowett Institute for Research in Animal Nutrition) に勤務するが, 第一次大戦に陸軍軍医官として従軍する。1916年7月には, 北フランス, ソムム (Somme) の戦いに遭遇する。その中で彼は, 前線の兵糧における野菜補給の意義を体験することになる。大戦後半には前線から離れて, イギリス国内の海軍病院に戻り, 医学・栄養学の研究を進めた。大戦終結後, オールはロウエット研究所に戻り自らの研究の発展と研究所の財政基盤の確立のために力を尽くす。

ケンブリッジ大学のフレデリック・ホプキンス (Frederick G. Hopkins) のビタミンの発見 (1912年) とそれがもたらした栄養学の新時代の開拓<sup>7)</sup>に触発されて, オールは1920年代に,

5) 以上, *The Economist*, 14th September, 1946; *The New York Times*, 8th January, 1950; *The Times*, Obituary, 6th June, 1971; David Lubbock, *The Boyd Orr View, from the Old World to the New*, privately published, 1992, p. vi など。

6) ノーベル平和賞受賞演説 (1949年12月12日) が, Orr, *Science, Politics and Peace, Lecture by Lord John Boyd-Orr*, National Peace Council, 1950である。そこでオールは, 「世界人口の多くが生活必需品に事欠くかぎりには, 世界平和はありえない。……世界平和の基盤は豊かな世界である」 (p. 10) と訴えた。受賞後にニューヨーク・タイムズ紙のインタビューをうけたオールは, 東西冷戦の激化を背景に, 「空っぽの胃袋で世界平和は確立できない」と答えた。 *New York Times*, 8th January, 1950.

7) ホプキンスはビタミンの発見により, 1929年にノーベル生理学・医学賞を受賞する。彼はビタミンの存在を the 'accessory food factors' と表現していた。ビタミンの発見は, 第1次大戦時の兵糧・疾病問題に端を発して, 従来のカロリー中心の栄養学からビタミン, ミネラルなどの栄養成分をも

ビタミン、ミネラルが動物の成長におよぼす影響に関する一連の研究を行い、高い評価を得る。オールはのちに、「ビタミンの発見が、食料の健康への影響に関するわれわれの観念を革命的に変化させ、必要栄養成分という問題全体を再考させた」と述べることになる<sup>8)</sup>。1932年には、オールは王立協会 (the Royal Society) フェロウに選出されている。

オールの研究が海外への調査に拡張し、さらに彼と帝国各地の研究者との交流が広まったのは20年代後半であった。とくに帝国マーケティング・ボード (the Empire Marketing Board) とオールのかかわりが強まって以降のことである。さて関税を争点とした1923年総選挙での敗北を受けて、保守党党首スタンレイ・ボールドウィン (Stanley Baldwin) は食料への帝国特惠関税の賦課が実現困難なのを認識した。そして、翌年の組閣後、それに代わる政策として打ち出したのが、帝国マーケティング・ボードの創設であった。帝国マーケティング・ボードは、従来の保守党の政策であった帝国特惠関税という特惠付与によって帝国内農業、貿易を推進するのではなく、帝国発展のための広報や帝国各地の具体的農業発展策を通じて、帝国産農産物貿易を拡張しようとした。この場合あくまで、イギリス本国は工業と農業を併せ持ち、海外帝国領土は第一次産品生産地域と位置づけられた。そしてイギリスと帝国との相互利益の強調によって、そこに内在する搾取収奪関係が隠ぺいされた。「帝国からの購入は公正な (fair) 賃金と公正な状態に寄与する」というスローガンがそれを象徴する。帝国マーケティング・ボードは1929年の労働党政権の下でも、存続しつづけた (チェアマンにシドニー・ウェブ Sidney Webb が就任)。これは主要政党間に帝国戦略についてのコンセンサスがあったことを示している<sup>9)</sup>。

帝国マーケティング・ボードは自治領・植民地での食料生産増大とそこからの輸入増大をすすめるために年200万ポンドを支出し、うち25万ポンドが研究調査費に割り当てられた。牧

---

重視する栄養学へと新たな時代を切り開いた。以下の言葉を引用しておく。「ビタミンの発見は、栄養学にまったく新しい研究分野を切り開いた」。R. Hutchison, *Food and Principles of Dietetics*, 4th ed., 1916, cited in Mikulaš Teich, *Science and Food during The Great War: Britain and Germany*, in Harmke Kamminga and Andrew Cunningham ed., *The Science and Culture of Nutrition, 1840 1940*, Rodopi, 1995, p. 225. また「『栄養学の新知識』として知られるようになったものの礎石は、ビタミンならびにそれに帰せられる成長・健康維持能力の発見であった」。Sally M. Horrocks, *The Business of Vitamins: Nutrition Science and the Food Industry in Inter-War Britain*, in *ibid.*, p. 238.

8) Orr, *The Physiological and Economic Bases of Nutrition*, Lecture 1. Dietary Standards, *Journal of the Royal Institute of Public Health and Hygiene*, Vol. 2, 1939, p. 622.

9) この点については、服部「『自由貿易国民』の興隆と解体 (中)」『立教経済学研究』63巻4号、2010年、78-79ページを参照。また、Stephen Constantine, 'Bringing the Empire Alive': the Empire Marketing Board and Imperial Propaganda, 1926-33, in John M. Mackenzie ed., *Imperialism and Popular Culture*, Manchester University Press, 1986, pp. 198-199, 217; Constantine, *Buy and Build: The Advertising Posters of the Empire Marketing Board*, PRO, 1986.

草を「帝国の富の一源泉」<sup>10)</sup>とみなした帝国マーケティング・ボードにとっては、家畜へのミネラル供与の意義に関するオールの研究<sup>11)</sup>は重要な意味をもつものであり、ボードからの研究費がロウエット研究所に与えられることになる。オールは1925年には、南アフリカ、南ローデシア、ケニアで家畜の多大な損失に関する調査を行い、その原因として土壌流失と過剰な飼育が牧草から必要なミネラル分を奪っていることを発見し、その解決のために土壌への肥料と家畜へのサプリメントとの供与の必要を説いた<sup>12)</sup>。オールはまた、帝国マーケティング・ボードからの研究費でパレスティナ、イスラエル、さらにエジプト、インド、オーストラリアでの調査研究を行った。そのなかでオールはあらためて、エジプト、インド（ボンベイ、カルカッタ、マドラス）での人々の貧困と栄養不良という現実に目を向けるとともに、グラスゴウをはじめとする自国のスラムの現状の改善に力を注ぐことになる。20年代終わりからオールとロウエット研究所は、従来の動物への栄養の影響に関する研究から人間の栄養におけるミルクの意義の研究へとその力点を移し始める<sup>13)</sup>。カイのオール伝につけられた詳細な著作目録から、その移動をはっきりと見て取ることができる。ここからオールの研究は、人々の栄養不良状態の改善という社会問題に向けられることになる。

イギリスでミルクが国民的飲料として定着したのは1930年代のことであった。世紀転換期にはミルクは、その不衛生な供給体制（不衛生な牛舎、低温殺菌処理の未整備、衛生的な配送システムの未確立、そして家庭での保存の困難）や、牧草の不足する冬季の供給の減少もあって、疑念の目で見られていた。また貧しい家庭では生乳よりもコンデンス・ミルクが好まれていた。貧者の生乳消費はきわめて少なかった。1930年代までは1人当たりのミルク消費量は増加せず、むしろ所得格差が消費格差を拡大していた<sup>14)</sup>。そうした状況を変える一端となったのが、オー

10) Kay, Orr, op. cit., p. 57.

11) それは、Orr, *Minerals in Pastures and their Relation to Animal Nutrition*, 1929に集約された。

12) James Vernon, *Hunger: Modern History*, Harvard University Press, 2007, pp. 109-110. ヴァーノンには、農業ならびに畜産の発展はほぼ確実に現地の人々の健康と労働能力の向上を伴う、というオールの言葉をひいて、ケニアでの経験から後にFAOで形成される、栄養——現地の人々の健康——経済発展という、これらの内的関連の認識をオールは確立したと述べる。Ibid., p. 312. 後にオールはこう回想した。「私は政府に、土壌と牧草、牧草と畜牛の生育ならびに生産の間には直接の相関が存在する、現地の畜牛が西欧の家畜のように豊かな飼料が与えられた場合の、それらに生じる実験を行う価値がある、と提案した」。Orr, *As I Recall*, op. cit., p. 127.

13) 「こうして、栄養への関心の中心は、生理学から経済学・政治に移行した」。Orr, *The Physiological and Economic Bases of Nutrition*, Lecture 1. op. cit., 1939, p. 623; Kay, Orr, op. cit., p. 58.

14) 「イギリスではミルクは一般に食料ではなくて、他の食料の添え物であった。しかし近年、飲料としてのミルク消費を大衆化する方途がとられた」。それでも1931年のイギリスの1人当たりのミルク消費量はアメリカの3分の2、フィンランドの3分の1である。Final Report of the Mixed Committee of the League of Nations on the Relation of Nutrition to Health, Agriculture and Economic Policy, 1937, pp. 117-118. また Edith Whetham, *The London Milk Trade, 1900-1930*,

ルをはじめとするロウエット研究所による児童へのミルク供与の実験であった(1928年公表)。オールは帝国マーケティング・ボードの資金を得て、スコットランドの各都市とベルファストで約1400人の学校児童にミルクを与える一連の実験を1926-27年に行い、ミルクを補給した食事と児童の健康状態の改善ならびに成育の伸びとの間に明瞭な相関があること、しかも家庭での食事が貧しい児童の場合に改善と伸びがもっとも著しいことを確認し、合わせて不衛生なミルク供給システムの改善の必要性を示した<sup>15)</sup>。ミルクは貧困家庭の「安価な食料では不足がちな栄養成分の大部分」を供給する、とオールはミルクの栄養上の意義を繰り返し説いた<sup>16)</sup>。その後、スコットランドをはじめ各地で、学校給食での児童へのミルク(安価もしくは無料)提供が拡大され、1934年のミルク法(the Milk Act)制定によって、全国の児童への補助金付きミルク提供体制が確立する。

政府の補助金を通じて学校でのミルク給食の普及をめざすミルク法は、1931年の農業マーケティング法(the Agricultural Marketing Act)による消費抑制効果を是正する一面をもった。農業マーケティング法は、1920年代末からの世界農業恐慌のなかで、農産物価格維持のために、生産者の利益を優先して供給を制限し、農産物消費を制約する結果をもたらした。同法は、主要農産物ごとに大規模な商品ボードを設立し、各ボードに農産物の購入・販売を一括して行い、販売価格を固定する権限を与えるものであった<sup>17)</sup>。さらに同法は以上の権限を通

in Derek Oddy and Derek Miller ed., *The Making of the Modern British Diet*, Croom Helm, 1976, pp. 66-67, 73; Francis McKee, *The Popularisation of Milk as a Beverage during the 1930s*, in David F. Smith ed., *Nutrition in Britain*, Routledge, 1997, pp. 125-126.

15) Orr, *Milk Consumption and the Growth of School Children*, *Lancet*, Vol. 1, 1928, pp. 202-203として発表された。この実験は、1日に0.5~1.25パイントのミルクを与えるグループ、同量のスキム・ミルクを与えるグループ、同カロリーのビスケットを与えるグループ、特別なものは与えないグループの7ヶ月後の成育度合いを比較するものであった。

16) たとえば、Orr, *Not Enough Food for Fitness*, *The Lister*, 26 May, 1937, p. 1024. ここから、オールは「ミルク熱狂者(milk enthusiast)」と揶揄されもした。R. J. Hammond, *Food, Vol. II, Studies in Administration and Control*, HMSO and Longmans, Green, 1956, p. 182. もっとも、ミルクの栄養上の価値の高い評価は一般的である。たとえば、「ミルクはわれわれが保持するなかで完全な食料にもっとも近いものである。ミルクは、生命の成長と維持に必要なあらゆる物質を、人体が吸収可能な形で含んでいる」。Final Report of the Mixed Committee of the League of Nations, *op. cit.*, p. 115.

17) Cooper, *British Agricultural Policy*, *op. cit.*, pp. 127-128. 1930年代のイギリス農業政策全般については、トレイシーの要説が適切である。「イギリス農家を援助する試みは、1931年以降、品目別の一連の方策となって現れた。しかし、これらの方策は散発的に実施され、農業全体に関する意識的政策とか、各種生産物のうちどれを優先するかについての合意に基づいて行われたのではなかった。これらの方策は、補助金、マーケティング計画、輸入制限、そしてこれらのさまざまな組み合わせからなっていた。こうして小麦と甜菜については補助金だけで、ミルクについてはマーケティング計画と補助金によって、牛肉と肉牛については輸入制限と補助金によって、ベーコン・ジャガイモ・ホップについては輸入コントロールと結合したマーケティング計画によって、卵については輸出国

じて、非効率な分配方法の改善と生産者組織の共同化を進め、もって農産物の効率的マーケティングを行い、農業恐慌から生産者を保護する意図をもった。だがオールは、同法に基づいて設置されたミルク・マーケティング・ボードが、ミルクの小売価格を引き上げ、しかもその上昇が他の農産物価格のそれに比して非常に大きいことを、強く批判した。すなわち、同法は生産者保護の名のもとに、「人口の半分を占め、健康に必要な量をすでに購入できていない貧者に対する価格引上げを意味する」。そしてオールは、流過程の合理化に加えて国庫からの消費への補助によって、小売価格を現在の3分の1に引き下げ、ミルク消費量を現在の2倍の1人1日平均0.8パイント (= 0.46リットル) に増やすことを主張する<sup>18)</sup>。

さてオールの著作のなかでもっとも社会的注目を集め強いインパクトを与えたものは、1936年3月に出版された『食料、健康、そして所得』(*Food, Health and Income. A Report on a Survey of Adequacy of Diet in Relation to Income*, Macmillan, 1936)であろう。本書は、不健康は不十分な食事に起因する栄養不良 (malnutrition) が原因であるとする立場から、国民の健康に必要な最適栄養状態 (optimal requirement) を基準にして、所得階層別の食料摂取の調査に基づき、国民の栄養状態の適否を結論するものであった。この場合の最適栄養状態とは、「食事の変化によってこれ以上の改善が行われえないような生活のあり様 (well-being)」(p. 5) と定義される。したがってこれは最低必要量 (minimum requirements) とは異なる<sup>19)</sup>。オールは、マカロックの著作 (J. R. McCulloch, *A Statistical Account of the*

---

への自発的輸出制限の要請によって、それぞれ援助が与えられた」。Michael Tracy, *Agriculture in Western Europe: Crisis and Adaptation since 1880*, Jonathan Cape, 1964, p. 156. 阿曾村邦照・瀬崎克己訳『西欧の農業：農林水産業生産性向上会議，1966年，166ページ。ただし訳文は修正。

18) Orr, *As I Recall*, p. 112. また Orr, A Review of the Development of Milk Marketing, *The Transactions of the Highland and Agricultural Society of Scotland*, 1938, in Orr ed., *The Rowett Research Institute Collected Papers*, Vol. IV, The Reid Library, 1939, pp. 567 568, 579 580, 583 586をみよ。ただし、ミルク・マーケティング・ボードによる「もっとミルクを飲もう (Drink More Milk)」キャンペーンの効果は大きかった。上記のミルク法制定もその結果であった。Peter J. Atkins, *Fatting Children or Fatting Farmers? School Milk in Britain*, *Economic History Review*, Vol. 58, No.1, 2005は、ミルク法による学校給食でのミルクの支給が児童の利益になるよりも生産者の利益になったと示唆するが、オールは生産者と消費者の利益の一致を強調したのであり、筆者はどちらへの利益が大きかったかという問題の立て方には同意しない。

なお家庭外でのミルク消費を拡大させたミルク・バーは、30年代後半から一気に広まった。バーネットは、リージェント・ストリートに開店した the Meadow Milk Bar をはじめとするミルク・バーの拡大を、映画、ダンス・ホールなどとともに、繁栄する経済セクターに依拠する「本質的に新しい若者文化の出現」と表現した。John Burnett, *England Eat Out, A Social History of Eating Out in England from 1830 to the Present*, Pearson, 2004, p. 218.

19) ここには、食事についての思考のシフトがあった。すなわち、「たんに生命を維持するための」食事から、「最適な健康 (optimum health) と新しい基準の生活のあり様を促進するための」食事へ。Paul Weindling, *The Role of International Organizations in setting Nutritional Standards in the 1920s and 1930s*, in Kamminga and Cunningham, *The Science and Culture of Nutri-*

*British Empire*, 1831) に依拠して、100年前のイギリスの1人当たり年収(16 17ポンド)中の食料支出(8ポンド)の割合を約50%と見たうえで、1934年のそれが78ポンド中の23ポンド8シリング(週9シリング)で約30%と低下していることから、この100年間の全体としての生活水準向上をまずは確認する。さらに各種調査から、1881年から1934年までの1人当たり各食料消費の傾向を、パン・ジャガイモ消費の30%減、肉消費の45%増、砂糖消費の40%増、茶・バター消費の100%増とまとめ、さらに1909 13年から1934年の消費の変化の特徴として、動物性脂質、果物、野菜の消費増を確認し、必須ビタミンとミネラルを含んだ生物学的に高い価値の食料消費が増加したことを認め、「平均すれば、1909年から1934年の間に、国民の食事は改善した」(p. 19)と第一次的に評価する。これは1934年の総食費中の肉・魚・卵・ミルク・チーズなどの動物性タンパク質への支出が約50%をしめることによって確認される——ちなみに、パン・シリアルは9%以下である——(p. 14)。しかしオールの主張の力点はこの先にある。

以上の傾向はあくまで平均であり、所得階層別に各食料消費を分析すると、食生活の全般的改善の裏に存在する実態が——すなわち、人口の半分は栄養不良状態にある——明らかになる<sup>20)</sup>。

まず1人当たりの週所得にしたがって、10シリング以下、10~15シリング、15~20シリング、20~30シリング、30~45シリング、45シリング以上、の6集団に人口を区分する。最下位( )・最上位( )集団は、総人口中の各10%を、~集団は各20%をしめている。各集団の総所得中の食料費の割合は、~でほぼ50%、で20%以下である。その上で各集団の各種食料消費を分析した結果は以下である。最適栄養成分すべてにおいて不足、総タンパク質と総脂質のみが充足、カロリー、タンパク質、脂質が充足、しかし各種ミネラル、ビタミンが不足、鉄分、リン、各種ビタミンは充足、しかしおそらくカルシウムが不足、カルシウムを除いてすべての栄養成分で安全マージンを見込んだ値を充足、すべての栄養成分で標準必要量を充足。つまり、現代の最適栄養基準にしたがって健康維持に必要な栄養成分を完全に充足しているのは、人口の50%(・・集団)にすぎず、所得階層が下るほど不足は大きいのである(pp. 33, 36, 38)。

tion, *op. cit.*, p. 321.

20) 調査対象家庭は2640、分析に使われたのは1152であった。調査対象家庭の地域分布は、北部工業都市への偏りがあつたし、ミドル・クラスや富裕層の対象は限定的であった。Orr, *Food Health and Income*, Appendix II and VI. このため、オールの著作の「センセーショナルな結論」が「途方もなく大きい影響力」をもったことを認めながらも、調査の前提と方法の不備を指摘して、それは失業者家庭や老齢年金者は正しい種類の食料を正しい量だけとっていないという「陳腐で平凡な」事実を効果的に述べたにすぎない、という批判も当然に存在する。R. J. Hammond, *Food and Agriculture in Britain, 1939 45; Aspects of Wartime Control*, Stanford University Press, 1954, pp. 141 142. ただし次注<sup>21)</sup>もみよ。

さらに重要な論点をあげれば、パンとジャガイモの消費は ~ 集団でほぼ均一であるが、ミルク、卵、野菜、肉、魚の消費は所得増とともに増加する。例えばミルク消費は 集団では週1.8パイントであるが、 集団では5.5パイント、卵消費は では週1.5個だが、 では4.5個、果物への支出は では週2.4ペンスだが、 では1シリング8ペンス。所得増とともに、疾病・死亡率は低下し、児童の生育は早く、大人の体格は良く、健康・体力は向上する。低所得集団の児童の食事改善は、健康増進と体格向上をもたらす。逆に言うと、不十分な食事の悪影響は、とくに成長期の子供に強く表れる。 集団の食事を 集団のそれに引き上げるためには、ミルク、卵、バター、果物、野菜、肉といった高価な食物の消費をそれぞれ12~25%増加する必要がある、以上であった (pp. 38, 49-50)。

この著作出版の前に、オールはその内容を講演、ラジオ放送などで発表していたが、それは政府、とくに保健省 (the Ministry of Health) からの批判を呼ぶことになった。すなわちそれは、老齢年金や失業保険制度を備え、19世紀の安価なパンの戦いに勝利したイギリスでは、飢えや貧困は存在しないという立場からの批判であった。後にオールは、保健相ウッド (Kingsley Wood) は、飢えによる死がなければ、食料の不足はないという古い考えに基づき、またビタミンやタンパク質の必要に関する研究の進展を理解せず、しかもスラムを訪ねたこともないまま自分を批判した、と述べた。さらに『食料、健康、そして所得』の出版自体に対する圧力も加えられた。だが『食料、健康、そして所得』は、飢えがなくとも栄養不良は存在するという現実を、しかも「[1930年代] イギリスの男女、児童に存在するぞっとするような栄養不良の大きさを暴露した」のであった<sup>21)</sup>。こうして、1930年代イギリスは健康な社会が飢えた社会かという論争に、オールの著作は大きな一石を投じたのである。政府側は、貧者の不十分な食事は家庭での主婦の無知と自己抑制の欠如とが主な原因であり、それをただすために教育の普及が必要だと主張した。オールは『食料、健康、そして所得』の2年前には、家計管理には当然に「無知と非効率」によるロスがあることを認めてもいた<sup>22)</sup>。しかし『食料、健康、そして所得』では、明確に、貧者が十分な食事をとれるかどうかを決める「キイ・ファクター」は所得であると結論し、政府の財政支援の増額による食料の小売価格引き下げを訴えたのである<sup>23)</sup>。

21) Orr, *As I Recall*, pp. 115-116. Cf. Lizzie Collingham, *The Taste of War, World War Two and the Battle for Food*, Allen Lane, 2011, pp. 351-352. リジー・コリンガム 『戦争と飢餓』宇丹清代美・黒輪篤嗣訳、河出書房新社、2012年、348-349ページ。なお Crawford & Broadley, *The People's Food*, *op. cit.*, 1938は、調査対象を拡大し (とくに富裕層)、対象地域の分散を図ってオールの結論を精査したが、ビタミン A を除いてオールの結論と大差ないことを確認した (p. 159)。「十分な食事という問題についてのクラウフォードのサーベイは、ボイド・オールの発見と極めて近似していることを確証した」。John Burnett, *Plenty and Want, A Social History of Diet in England from 1815 to the Present Day*, Nelson, 1966, p. 252.

22) Orr, *The National Food Supply and its Influence on Public Health*. Chadwick Lecture, P. S. King and Sons, 1934, p. 14.

23) 「主婦の無知と不注意と下手な料理を責める前に、われわれは、彼女が自分と子供たちの健康にと

## (2) 国際連盟『栄養問題委員会最終報告』(1937年)

こうしたイギリスでの健康 貧困論争の最中、世界農業恐慌の進行と各国の農業保護強化を背景に、国際連盟では栄養に関する専門家委員会 (a Technical Commission on Nutrition) が1935年に設置され、そのなかの生理学者委員会にオールも入った。そして同委員会は健康に必要な食事の中身を検討し、必要栄養成分の国際基準を発表した。この基準は、英国医学カウンスル (the Medical Research Council of Great Britain) をはじめ指導的な科学・医学機関から受け入れられた。オールにとっては、国際基準の公表は「人類の進歩の歴史における画期的事件の一つであった」、これによって各家庭の「食事を評価し、その食事が健康 [維持] にとってどれほど不足しているかを教えてくれる基準 (a yardstick) をわれわれは手にした」のである<sup>24)</sup>。栄養に関する専門家委員会はもう一つの委員会を立ち上げた。それが「栄養問題に関する合同委員会 (the Mixed Committee on the Problems of Nutrition)」であった。合同委員会というのは、農業、経済、健康の各国専門家に加えて、ILO や IIA (the International Institute of Agriculture) などの代表も含んでいたからである。この委員会のチェアマンはアスター卿 (William Waldorf Astor) でセクレタリには D. ラボック (David Lubbock) がついた<sup>25)</sup>。この委員会の最終報告は、*Final Report of the Mixed Committee of the*

---

って必要な食事を与えるのに欠かせない食材を手に入れられるようにすべきである」。Orr, *Not Enough Food for Fitness*, op. cit., p. 1023. また、David Smith and Malcolm Nicolson, *Nutrition, Education, Ignorance and Income: A Twentieth-Century Debate*, in Kamminga and Cunningham, *The Science and Culture of Nutrition*, op. cit., pp. 299ff.; Medeleine Mayhew, *The 1930s Nutrition Controversy*, *Journal of Contemporary History*, Vol. 23, 1988; Charles Webster, *Healthy or Hungry Thirties?*, *History Workshop*, No. 13, 1982, pp. 112ff をみよ。なお、ローントリ (B. S. Rowntree) のヨークでの貧困調査から1930年代の貧困論争に関するバランスの良いサーベイとして、Ian Gazeley, *Poverty in Britain, 1900 1965*, Palgrave, 2003, Chaps. 3, 4 がある。

24) Orr, *Not Enough Food for Fitness*, op. cit., p. 1023. ここで F. トレントマンの的確な表現を引用しておきたい。「栄養学はフード・ポリティクスに実践的な国際的力学を注入した。食料はもはや文明の程度の違いを示す指標であることをやめた、すなわち [第一次大] 戦前の [イギリスは] 白パン・[ドイツは] 黒パンといった対照のように、国民的アイデンティティのシンボルであることをやめた。そして食料は、最適な健康にとって必要な、普遍的に適用可能な標準をもつ不可欠な財となった。別言すると、それぞれの社会は同一の普遍的分析の枠組みのなかの一部になった」。Frank Trentmann, *Coping with Shortage: The Problem of Food Security and Global Visions of Coordination*, c. 1890s 1950, in Trentmann and Flemming Just ed., *Food and Conflict in Europe in the Age of the Two World Wars*, Palgrave, 2006, pp. 29 30. 服部「自由貿易国民」の興隆と解体 (中)」前掲, 78ページも参照。

25) アスターは、ローントリ (B. Seeböhm Rowntree) との連名で『農業のディレンマ』(*The Agricultural Dilemma, A Report of an Enquiry organized by Viscount Astor and Mr. B. Seeböhm Rowntree*, P. S. King and Son) を1935年に公刊したばかりであった。この著作でアスターは、世界農業の食料供給能力は現存の需要を大幅に超過していることを指摘し、「農産物の過剰生産と広範な栄養不良とが共存するというパラドクス」(p. 54) のなかでイギリス農業の抱える問題を分析していた。またラボックは注5) の著書の著者であり、オールの仕事を補佐し、彼の娘婿となった人物で

*League of Nations on the Relation of Nutrition to Health, Agriculture and Economic Policy* と題されて1937年に公刊された。この報告はベストセラーとなり、ニューヨーク・タイムズ紙は報告を年度大賞に選んだ。

この報告は、その後のオールの主張とも重なるところも多く、オールもたびたび言及し高く評価している。さらに報告はオールの研究にも言及し、それを詳しく紹介している。報告の内容は以下のように構成されている。

食事と栄養摂取との関連に関するする新知識、とくにビタミンの発見は、食事の質的側面の重視に導いた。食料はエネルギーと成育のための物質を供給し、さらに健康と疾病を左右する。健康を維持する栄養成分を含む食事は、(1)「エネルギーを生む食料 (energy-bearing foods)」と (2)「健康を守る食料 (protective foods)」<sup>26)</sup> とに区分される——すなわち、すべての国々の栄養政策の究極目標は、国民全階層に「十分な食事 (an adequate diet)」を保証することにある。「十分な食事」とは「最適な健康に必要な、エネルギーを生む食料と健康を守る食料」との両者を含む食事のことである。「健康を守る食料」のなかでもっとも重要なのは、酪農品、とくにミルクである——ミルクは、良質タンパク、脂質、炭水化物、ミネラル、ビタミンの点で、ほぼ完全な食料である——。次いでレバーなど動物腺組織、卵、脂質に富んだ魚類、緑黄野菜、果物である。エネルギーを生む主な食料は、脂肪、穀類、砂糖である。エネルギーの不足は飢えをもたらす。「健康を守る食料」の不足は、カロリーが足りていても、さまざまな「<sup>1)</sup>欠乏」疾病 (“deficiency” diseases) をもたらすことになる。最適な栄養状態を維持するという観点からは、現代医学においては予防栄養医学がとくに重要な意味をもつ (pp. 28, 32, 87, 115, 65, 82)。

多くの先進諸国では、今後「健康を守る食料」の摂取がますます重要になる——すなわち、西欧諸国ではこの1世代の間に食事はますます多様化し、「健康を守る食料」の消費が増加し、エネルギーを生む食料の筆頭である穀類の消費は減少傾向にあるし、すでに消費水準が十分に高い国では、1人当たりの肉消費も減少し始めた。需要の所得弾力性は、エネルギーを生む食料よりも「健康を守る食料」の方が大きい。そして「健康を守る食料」の消費が十分な水準に近づくと——栄養知識が普及すれば、であるが——、それへの需要の弾力性はエネルギーを生む食料に近づくであろう。別の表現をすると、低所得層ほど「健康を守る食料」に対する需要の所得弾力性が高い (pp. 151, 186, 92, 202)。

---

ある。「農業のディレンマ」は書名からわかるように、アスターとローントリが組織した幾人かの研究グループのレポートであり、草稿を書いたのがヒューバード・ヘンダーソン (H. D. Henderson) であった。

26) 「健康を守る食料」という用語は、E. V. McCollum, *The Newer Knowledge of Nutrition*, 4th ed., 1929 で、とくにビタミンやミネラルを豊富に含む食料を示すものとして用いられた。Final Report of the Mixed Committee of the League of Nations, *op. cit.*, p. 98. なおマツカラム (ジョンズ・ホプキンス大学) は、合同委員会の委員である。

「健康を守る食料」の多く——ミルクや野菜など——は腐敗しやすく、消費地から近い場所での生産が求められる。その意味で国際貿易に入りにくい一面をもつから、先進諸国の農業は「健康を守る食料」の生産において「自然的刺激と保護」を与えられている。先進諸国での今後の「健康を守る食料」への需要の高まりは、それらを生産する農業の安定性への保証が増すことを意味するから、先進諸国農業は今後、多様な種類の「健康を守る食料」の生産にシフトしていくことが望ましい (pp. 45, 164, 180 181)。

エネルギーを生む食料の消費は、栄養状態の改善につれてその割合を低下させていく。しかし、(1) 国内での低所得層によるエネルギーを生む食料の消費増加はなお見込まれるし、(2) エネルギーを生む食料の摂取が不十分な状態にある世界人口はなお大量に存在するから、エネルギーを生む食料への需要は長期的にきわめて大きい——すなわち、世界全体でみれば、すでに十分なカロリーを摂取している人口の、食事の質的改善に伴うエネルギーを生む食料消費の減少よりも、今後それらへの需要増大のほうがはるかに大きい。「栄養政策の第一の目的は、人口のすべての階層に対して十分なカロリーを保証することでなければならない。栄養不良 (malnutrition) に対する理に適った強調が栄養不足 (under-nutrition) という、同じく現実のそしていっそう切迫した問題の存在を覆い隠すことにでもなれば、それは愚かなことである。人はパンのみで生きられないとしても、パンのないバターのみでも生きられない。健康を守る食料から十全な恩恵を引き出すためには、まずもってエネルギーの必要が満たされなければならない」。栄養の向上につれて、「エネルギーを生む食料は健康を守る食料によって補完されるであろうが、けっしてとって代わられるのではない」。さらに、(3) 「健康を守る食料」を生む動物による飼料消費の増大は、エネルギーを生む食料である飼料用穀類生産の増大を必要とする。つまり生産される穀類の種類と用途は変わるが、穀類生産自体は維持され、また増加する (pp. 45, 155 156, 100)。

したがって、エネルギーを生む食料から「健康を守る食料」への先進諸国農業のシフトは急激に進行するわけではない。先進諸国の農業は、需要構造の変化に適応して、その生産資源のなかで「健康を守る食料」への投入の割合を増加させることになる。その好例がデンマークである。デンマークは以前は穀物輸出国であったが、1880年代に海外との競争のなかで農業の構造を酪農と畜産にシフトさせた。にもかかわらずデンマークの穀類生産は、飼料用穀類への需要増大によって、むしろ増加した。1933年のデンマークでは、耕地面積の50%が穀類生産向けであり、これは1881年の値よりも高いし、ヨーロッパでもっとも高い。こうして、酪農と穀類生産とはかならずしも相互排他的ではない。「畜産の奨励は、国家非常時にも国民に食料を供給できるように、土地の大きな割合を穀類生産として維持したいという願望と、けっして両立不能ではないのである」 (pp. 46, 183, 156 158)。

こうして、国民の栄養状態の改善が各国農業にもたらす変化は漸進的なものであり、国家の政策によって「賢明な方向に向けられれば、ほぼすべての種類の農産物への需要を増加させ

ることによって、農業に対して大きな利益となるはずである」。ここにおいて国民の栄養改善は国の農業の繁栄と結びつく (pp. 33-34)。まさに国際連盟総会での、スタンレイ・ブルース (Stanley Bruce. 前オーストラリア首相, オーストラリア在英高等弁務官) とマクドゥガル (F.L. McDougall. ブルースの経済アドバイザー) の発言にある、「農業と栄養の合体 (a marriage of agriculture and nutrition)」は実現可能なのである。

ところが現在、世界は長引く経済不況の下にある。あらゆる種類の食料生産は増加したのに、市場は過剰状態になり生産者は破産に瀕している。まさに豊富ななかの貧困、という事態が生じている。食料生産の増加は、産業革命に匹敵する技術革命が生んだものである。この技術革命は、人力ではなくて農業機械の活用が、さらに生物学と化学の農業への応用 (品種改良、肥育・飼育方法の進歩、土壌の肥沃度の維持など) がもたらしたものである。その意味で、「世界が今日直面する問題は、ある程度までは、食料の欠乏ではなくて食料の豊富なのである」。にもかかわらず、各国で栄養不良の広範な実態が明らかになっている。本来、ヨーロッパ諸国で栄養状態の改善をもたらした主要因の一つは、国際貿易による食料供給地域の拡大であった。ところが1925年以降のドイツ、イタリア、フランスでの輸入関税の引き上げをはじめとする農業保護主義の拡大は、29年以降とくにその度合いを一気に高めている。国際連盟経済委員会『農業保護主義の現段階の考察』(*Considerations on the Present Evolution of Agricultural Protectionism*, 1935) が言うように、「その現在の極端な形態は、国際貿易の正常な機能と十分両立可能な、穏当な保護主義 (a moderate protectionism) とはもはやなんの共通点ももたない」。1929年から36年にかけて世界食料生産量は僅かながらも増えているのに、国際貿易量は15%以上減少している。これはヨーロッパ (除くソ連) での食料生産増加と北米でのその減少を反映している。小麦作付面積でみると、小麦四大輸出国 (アメリカ、カナダ、オーストラリア、アルゼンチン) では、1926-30年と1934年を比較すると、20%近く減少しているのに対し、ヨーロッパの小麦輸入国では10%増加している。とくにドイツでは1929年から35年にかけて食料輸入量は45%も減少し、それを国内生産の増加が補っている。イタリアでも同様である。また他のヨーロッパ諸国も程度は劣るが同様の傾向である。こうして世界全体を見ると、食料輸入国では食料の他の財に対する相対価格は上昇し、食料輸出国ではそれは低下している。つまり食料輸入国での政府介入は、国内価格を世界価格以上に引き上げている。このためヨーロッパ諸国では、恐慌で所得が低下しているのに穀物価格が上昇しているなかで、消費者はエネルギーを生む食料の筆頭であるパンの消費を優先し、結果的に「健康を守る食料」の購入を制限することになる。栄養面からみると悪影響は明らかである。各国政府は、その重要な食料の価格が他国に比してとくに高いことは、多くの人々からエネルギーを生む食料はもちろん「健康を守る食料」の消費をも奪っているという事実を十分に認識しなければならない。通商政策を策定するに当たって、政府は、「通商政策を決定する要因の一つは十分な栄養であるという、……普遍的に承認された原則」を認識しなければならない (pp. 173-177, 11, 208-209,

213 215, 223 224, 50)。

そして報告はこう提言する。「可能な限り全社会階層に手の届く価格で、しかも同時に生産者の利益を守りながら、食料、とくに健康を守る食料の供給を可能にするあらゆる手立てをとること」、また「各国の全般的経済・通商政策の改訂が、食料の十分な供給を保証するために望ましいものなのか、またとくに、[国民の]健全な栄養成分を充足するうえで必要な農業生産の再編を促進するために望ましいものなのかどうかを考慮すべきである」(p. 55. 傍点は引用者)、と。

筆者としては、『栄養問題委員会報告』が、一方では産業革命に匹敵する農業生産力の飛躍的上昇という現実を前提にしたうえで、栄養政策の観点から各国の農業保護主義の強化を批判し、さらに「健康を守る食料」の性質上市場に近いところでの生産が求められること(=かならずしも大規模な貿易に適さない、という「自然的刺激と保護」の存在)を重視して、「健康を守る食料」生産への漸次的な移行に先進国農業の展望を見出している点にとくに留意したい。それが、委員会報告の言う「農業生産の再編」の意味するところであった。

報告は、西欧農業とカナダ、アメリカ、さらには南半球での大規模農業とを比較して、前者では後者ほど自然的要因が重要な意味を有していない、と特徴づけている。すなわち、後者では、耕種農業については「粗放的な方式での相対的低コスト」生産が、牧畜についても自然的条件を生かして飼育「コストの最小化」が図られ、こうして「輸出向け生産を行っているこれら国々の耕作様式は、所与の自然条件のなかで生産可能な各種農作物が、全体として、相対的効率と安価とを反映するようになっている」。他方西ヨーロッパ農業においては、「自然的技術的要因」がそれほど重要ではない。「ヨーロッパの大部分の農業は、経済的企業の形態というよりは生活様式(a way of life)なのであって、この点で海外の諸国とは根本的に異なる」(pp. 164 165)。だからこそ西欧農業は、「自然的刺激と保護」が賦与されている「健康を守る食料」にシフトするべきであり、そのために国家は農業金融・流通過程の合理化・共同化という手段によって「賢明な方向」に導く必要がある、というのが報告の基本的立場であった。だがミルクは別にしても、多くの「健康を守る食料」の生産には「自然的刺激と保護」があるという論理で、先進諸国農業への展望がどこまで保証されるのであろうか。

### (3) アスター、ローントリ『農業のディレンマ』(1935年)と『イギリス農業』(1938年)

先進諸国農業への展望に関して限界をつける主張があった。それが、栄養問題委員会チェアマンのアスター卿自身がシーボウム・ローントリとの連名で公刊した『農業のディレンマ』(1935年)——注25)で言及済み——であった。そこでは、より現実的な判断がなされている。この判断は二段階の議論でなされる。第一段階。ミルクを除いた、健康を守る食料生産の増加の可能性が検討される。『農業のディレンマ』は、土壌の豊かさと市場に近いという「多くの自然的利点」をイギリス農業は有しているから、適切で効率的な農業組織とマーケティング

組織が整備されれば、「イギリス市場の中で着実に増大するシェア」をイギリス農業は確保できるという見解に対して、以下のように反論している。すなわち、競争環境が今ほど厳しくなく、世界農業が繁栄し農産物価格も高く、市場の充溢 (glut) もなかったときでも、イギリス農業が海外の競争者を駆逐しているという兆候はなかった。にもかかわらず、厳しさを増した現在の競争条件のもとで——しかもこの状態はかなりの期間にわたって継続しそうである——、保護主義的政策をとらずに、イギリス農業がシェア拡大を実現できるとは考えられない、と。そしてこう結論づける。「イギリス農業がすでに事実上の独占を享受している、ミルクのようにきわめて腐敗しやすい商品を除けば、国内市場に近いという利点は一見したほどには大きくない。というのは、海上輸送は陸上輸送や鉄道輸送に比べて安価だからである」。「果物、野菜、家禽、卵といった輸入額の大きくない [健康を守る] 食料に関しては、保護の方策によってすでに、その輸入は賢明さを失わない程度にまで減らされているのである。したがって、国内生産増大の可能性はすでにその大部分が実現されている」(pp. 30-33)、と。

つづいて第二段階。健康を守る食料のなかで、とくにミルクの消費増加をいかに実現するのか、そのための条件が検討される。『農業のディレンマ』は、健康を守る食料のなかでも『栄養問題委員会報告』やオールがもっとも重視したミルクの消費増加の見通しについて、以下のように議論を進める。ミルク生産額は、イギリス農業のなかでずば抜けて重要な食料である——1930-31年ではイングランドとウェールズで4750万ポンドであり、それに次ぐ牛肉 (beef and veal) の3000万ポンドを大きく上回っている。ちなみに小麦は350万ポンドにすぎない<sup>27)</sup>——。

ミルクの栄養上の価値はすでに明らかなようにきわめて高い。とりわけ児童にとってはそうである。生乳は、その腐敗しやすい性質から、事実上国内市場の独占を享受している。コンデンス・ミルクの輸入が少しあるだけである<sup>28)</sup>。こうして「ミルクは、消費の増加という問題

27) アスターとローントリは、『農業のディレンマ』を拡充した『イギリス農業』(*British Agriculture, the Principles of Future Policy*, Longmans, Green, 1938) では、小麦の価格保証制度を実現した「小麦法」(1932年)をこう批判することになる。すなわち、穀物生産者を保護する決定を促した、経済的考慮を超える「ある感情」が存在した。その感情とは、「パンは生命の支えであり、パンは小麦からつくられる。したがって小麦は最重要な食料であり、その生産は保全されるべきである」というものであった。「そして人々は、小麦はイギリス農業の礎石であり、小麦生産を奨励する方策はどんなものでも、人々を養うだけでなく、農業全体を奨励すると(まったく誤って)考えた」(pp. 82-83)、と。

農業生産に占める小麦の地位の低さについての率直な表現は、小麦法制定以前から当然に存在した。例えば、「大ブリテンで生産される小麦全体は農業生産総額の……4%にすぎず、このうち小麦粉として製粉されるのはその半分以下である。イギリスは小麦生産国ではなくて、牧畜業国である」(Ronw Moelwyn-Hughes, *Cheap Bread*, Ernest Benn, 1930, pp. 53-54)。またオールもこう書いていた。「[小麦法制定] 当時の多くの政治家は、もし小麦生産が利潤のあがるものであれば、農業も自動的に繁栄するという意見であった。小麦が農業 [生産額] の5%以下にすぎないことを理解するのに、長い時間がかかったのである」。Orr, *The Trend of Changes in the Agricultural Economic System, The Transactions of the Highland and Agricultural Society of Scotland*, 1936, in Orr ed., *Rowett Collected Papers*, Vol. IV, op. cit., pp. 529-530.

28) ミルクならびに乳製品の自給率 (1934-36年) は以下のものである。生乳 (自給率100%)、コンデ

の最重要点であることをいくら強調してもしすぎることはない」。近年ミルク生産は、農家にとって比較的利潤をあげやすい作物となっており、輸送の利便向上とあいまって生産量は増加している。しかしながら飲用消費は生産増加に見合って増えていない。このためミルクは供給過多になり、大量のミルクが、チーズやコンデンス・ミルクといった「加工用」に向けられている。1934年7月の加工用ミルク販売量は3400万ガロンであるが、1年前の7月は1900万ガロンであった。一方、飲用販売量は、1933年7月の4610万ガロンから1934年7月の4680万ガロンと伸びていない<sup>29)</sup>。このため、飲用ミルク価格と加工用ミルク価格との間に「きわめて大きな不均衡」が生まれている。そしてこの不均衡を埋めるためにミルク・マーケティング・ボードは差額を補填しているが、チーズやコンデンス・ミルクは外国との競争にさらされるから、それらの価格が低下すると補填分は増大する。さらに現実には、消費者への販売価格が下がらないのに乳牛農家が受け取る平均価格は下落を続けている。こうして消費者価格を引き下げて飲用ミルク消費を大きく増加させることが、消費増加問題解決の必須の条件となる。乳牛農家の再編と流通組織の合理化はまずもって必要である。さらに、ミルクの需要弾力性は所得階層によって大きく異なり、価格低下による低所得層の需要増加は大きいから、1934年法による学校児童への低価格でのミルク供給は、この意味で重要である。

しかしこれを、「厳格な経済的根拠に基づいて (on strictly commercial grounds)」どこまで実施しうるかは疑わしい。すなわち、こうした政策(社会サービス)のための財政支出の拡大には、財政状況の壁が存在する。直接税と累進課税の強化はすでに限界に近づいている。さらに軍事費増加も今後避けられない。したがって現在の課税水準で、社会サービス支出に大きな拡大の見通しがあるとは思われない。ミルク消費に補助金を与える方策としてとりうる範囲は、せいぜいが「慎重で試験的なもの」にとどまるであろう。「すべての児童と明白な栄養不良状態にある人々々々に対する『健康を守る食料』の十分な提供」以上のことは困難である。こうした政策は国民の健康と体格にきわめて重要な影響を与えるであろうが、「しばしば示唆されるほどの食料消費の増加をもたらさないであろう」。「たとえば、人口の5分の1の階層 [= 下層階級。オールの『食料, 健康, そして所得』の分類では、 集団と 集団の半分に当たる]

---

ンス・ミルク (53%), バター (10%), チーズ (31.2%), クリーム (89.2%)。なおマーガリンは100%輸入である。J. R. Marrack, *Food and Planning*, Victor Gollancz, 1942, p. 217.

29) 戦前の年間平均では、ミルク・マーケティング・ボードを通じて供給された飲用消費向けミルクは8億2500万ガロンに対して加工用消費向けは3億8600万ガロンである。なおこれ以外に、同ボードを通さない農家の自己消費・販売分が5億6400万ガロンある。第二次世界大戦中はミルク生産高はほぼ横ばいだが、飲用消費と加工用消費との割合は前者に傾く。たとえば、戦中のピークであった1944/45年には、飲用消費は12億1800万ガロンに対し加工用消費は1億7600万ガロンであり(他に農家自己消費・販売分が3億3300万ガロン)、飲用消費は戦前の約1.5倍、加工用消費は半分以下である。小林茂『イギリスの農業と農政』成文堂、1973年、187ページ、第44表。なお小林の表はミルク・マーケティング・ボードを通さない農家の自己消費・販売分を省略している。Cf. Keith A. H. Murray, *History of the Second World War; Agriculture*, HMSO and Longmans, Green, 1955, p. 262.

の消費が20%増加すると仮定しても——そしてこの数字は、多年にわたって採用される見込みのある補助金政策の大きさとしては、合理的に期待できるよりもおそらく過大であろう——、社会全体の食料消費から見ればわずか4%の増加にすぎない」(pp. 47-58)。

『農業のディレンマ』には、イギリスでの食料自給政策は不可能であるし、現実的ではないという主張が根底に存在した。すなわち、食料自給不能は以下のように主張されていた。平時の食料輸入こそが、船舶・造船業という食料輸送手段を拡大させ、また農産物輸出国との関係を維持し、さらには戦時の食料安全保障につながっている。また小麦に関して言えば、「経済的観点からすれば、イギリスでの小麦生産をさらに増大しようという試みに反対する議論は、圧倒的に強力である」。「小麦供給の海外依存をはっきりと減らそうという考えは、あまりに非経済的であり、まったくもって実行不可能である」。小麦生産の増大よりもミルク生産の増大を目指すべきである (pp. 36-38)、と。さらに『農業のディレンマ』は、牛肉・ベーコン・酪農品についても、その輸入制限強化は自治領ならびに友好中立国との関係の深刻な悪化を招くという理由で、その生産拡大に慎重な立場をとった。こうして「経済的ウェルフェアの観点のみならず戦時安全保障の観点からも、わが国の食料輸入をこれ以上ドラスティックに減らす政策は根本的に不得策である」(pp. 40-41)。

以上のように、経済的ならびに食料安全保障の観点から、食料の海外依存の継続こそを強調する『農業のディレンマ』が、健康を守る食料の生産増大がイギリス農業に与える意義に関して——その栄養上の価値を高く評価しながらも——、経済的・財政的限界 (= 「厳格な経済的根拠」) を理由にして、楽観的見通しを避けたとすれば、『農業のディレンマ』が描くイギリス農業の将来像は明らかに暗い、という論理的帰結にならざるをえないであろう。『農業のディレンマ』は元来、1930年に労働党政府が小土地保有を奨励する目的で導入した「土地利用法 (the Land Utilisation Bill)」の効果を評価することを公刊の第一の目的としていた。そしてその序文には以下のような率直な言葉がおかれた。すなわち、「われわれの結論は、土地分与 (land settlement) に強い期待を抱いてきた多くの人々には、まちがいなく失望をもたらすであろう。われわれは彼らに対して、われわれも同じ失望を共有していると信じてもらうようお願いしたい」(p. xii)、と。この率直な言葉は、健康を守る食料の生産増大がイギリス農業に与える意義についても、さらにイギリス農業の将来像についても向けられていた、と判断される。

ところがアスターとローントリは、『農業のディレンマ』の3年後に公刊した『イギリス農業』(1938年9月刊)——注27) で言及済み——では、ミルクへの補助金増額と流通過程の合理化とによる小売価格引き下げを通じて、「このもっとも価値ある食料 [= ミルク] のイギリスでの消費を栄養学の必要とする水準に引き上げることが可能となる」と主張し、健康を守る食料の生産において農業者と消費者の利益は一致し、「農業と栄養の真の意味での合体」(pp. x-xi) が行われると結論づけた。『栄養問題委員会報告』と同じスタンスをとったのである。す

なわち、『イギリス農業』の序文でアスターは、『農業のディレンマ』では特定の問題について「否定的で悲観的」な結論となったことについて遺憾の意を表しながらも、「イギリス農業は移行と実験のクリティカルな時期を通過しつつある、そして直近には圧倒的に重要な決定が、とりわけ政策の新方針をとるべきかどうかについての重大な決定がなされねばならぬことは、明らかである」(pp. v vi) と、自らの政策に自信を示している。「ずっと多額の財政援助が家畜の改良に与えられるべきであることを、われわれは確信している」という言葉にその自信は明らかであろう。そしてアスターは、ミルク増産に向けた諸政策が実施されれば、100万から200万頭の乳牛が増えることになる、とまで書いた——『イギリス農業』の本文では、ミルクの65%の増産(1頭当たりの現状の搾乳量を前提して、250万頭の乳牛の増加)の必要を説いている(p. 429)。ちなみに1932年のグレイト・ブリテンの乳牛頭数は334万頭、1938年のそれは358万頭であった<sup>30)</sup>——。

「われわれが概括したような新方針が実施されれば、前途洋々たる農業の将来を想像できる」(p. xi) というのが、『イギリス農業』序文の締め言葉であった。『農業のディレンマ』において、健康を守る食料の生産増大がイギリス農業に与える意義に対してつけられた限界は、はっきりと後景に退いている。

食料自給に関する『イギリス農業』の基本の立場も『農業のディレンマ』のそれを受け継いでいる<sup>31)</sup>。小麦・甜菜・牛肉・ベーコンへの補助金付与と輸入制限とを縮小・廃止して——それらは「農家にもたらす利益との釣り合いを失って、国の財政もしくは消費者に負担をかけ、また国民的利益に対して他の [= 安全保障上の] 害を与える」(p. 436) ——、健康を守る食料のなかでも、とくにミルクへ補助金を集中すべしというのが、『イギリス農業』の端的な主張

30) 小林 『イギリスの農業と農政』前掲、150ページ、第32表。なお、乳牛頭数は大戦中のピークである1944年には404万頭に増えた。1938年の358万頭から46万頭の増加であったが、アスターが言うほどには増加しなかった。小林、同、185ページ、第43表。しかも注29) でみたように、戦中のミルク生産量はほぼ横ばいなので、1頭当たりの産乳量は減少した。この点は後述する。『イギリス農業』は、健康を守る食料のうち、果物の生産拡大には悲観的であるが (p. 175)、野菜に関しては、総農業生産の10%程度という限定の中ではあるが、その消費急増に伴う増産には期待を寄せている (pp. 154, 156)。

31) 『イギリス農業』の紹介として、小林政一「アスターの農業保護政策批判」、同『農政思想史の研究』楽遊書房、1984年、所収、がある。なおアスターはマリーとの2冊の共著『土地と生活』(Astor and Keith A. H. Murray, *Land and Life; The Economic National Policy for Agriculture*, Victor Gollancz, 1932) ならびに『農業プランニング』(*The Planning of Agriculture*, Oxford University Press, 1933) において、すでに、家畜、畜産物、果物、野菜の生産拡大にこそイギリス農業の発展方向があり、小麦、甜菜への補助金は無用であると主張していた。Cf. *Land and Life*, pp. 31-32, 131-132, 156-157; *The Planning of Agriculture*, pp. xiv, 175-176。われわれは、『農業のディレンマ』で一旦は限界を付された、畜産ならびに健康を守る食料生産を中心とするイギリス農業の将来像が、『イギリス農業』においてミルク生産を基軸とするかたちで以前にもまして明確に再確認されることになる、その背景をこそ重視しなければならない。

であった。すなわち、「高度な農業保護——それは、生活水準にも、[工業品] 輸出国としてのわが国の利益にも、そして国の安全保障にも有害である——に頼ることなしに、イギリスの農業生産を十分な量に維持するためには、第一に必要なことはミルク消費が着実かつ大きく増加することである」。そして「この目的達成のための必須条件は、低い消費者価格である」(p. 302)。「イギリス農業」は——もちろん、ミルク・マーケティング・ボードの改編を、すなわち、生産者の「異常な特権」の除去と生産・流通組織の合理化によるコスト引下げを求めつつも——、ミルクへの補助金増大が担税者ならびに国庫に大きな負担となることを認めている。しかしつづけて、「だが国民は、農業の重要性にかんがみて、この負担甘受は正しい (right) ということに同意した」(p. 302)、と書いた。さらに『イギリス農業』は、乳牛・畜牛飼育のための牧草を「国の最重要な『作物 (crop)』」と表現し、良質の牧草地の大規模な維持は、戦時には耕作地としても活用可能な肥沃地の備えにもなるとして、ミルク生産の食料安全保障上の潜在的可能性をも指摘し、こうした牧草地維持のために国家による財政援助の「大幅な増加」をはっきりと期待している (p. 433)。ここでわれわれは、ミルク生産の増大がイギリス農業に与える意義に対してつけられた以前の限界が完全に消失したことを、明瞭に確認することができる。

こうして、健康を守る食料の生産増大がイギリス農業に与える意義に対する限界を後景に退かせたものは、農業の重要性の確認に基づく負担増大についての国民的合意の形成であった。筆者としては、こうした国民的合意形成の背景には、1936年のナチス・ドイツによるロカルノ条約破棄とラインラント進駐 (3月)、イタリアのエチオピア併合 (5月)、そしてベルリン＝ローマ枢軸の成立 (10月) から一気に強まる、戦争への危機感の醸成があったことを指摘したい。戦時食料政策に関する大著を残した R. J. ハモンドは、「アビシニア事件 [エチオピア併合] は食料備蓄だけではなくて、戦時食料準備という全問題を前面に出すことになった」<sup>32)</sup> と書いている。さらにこの点に関しては、第二次世界大戦に至る議論の展開を、農業、食料、そして戦争準備 (rearmament) の三者の関連の緊密化という視点から研究した A. F. ウィルト『戦争のための食料』(Alan F. Wilt, *Food for War*, 2001) が参考になる。『戦争のための食料』によると、農業、食料、戦争準備の三者の結合はすでに1935 6年に形成されていた。『イギリス農業』が公刊された1938年9月の時点では、「安全保障問題がますます大きな意味をもって現れていた」。そして『イギリス農業』は、戦争準備のための食料増産の対象として、もっとも効率的・経済的に増産可能な、さらに国民の必要がもっとも高い、健康を守る食料、とくにミルクを見出した、とウィルトは指摘する。「アスター卿とその協力者たちが提唱したイギリス農業の変化は、戦争準備が問題になるととりわけ適切なものになった。彼らが食料と農業についての自らの考えを [食料] 安全保障を考慮すべく適応させたことは、注目に値する」、

32) Hammond, *Food and Agriculture in Britain, 1939 45*, op. cit., p. 9.

というのが『イギリス農業』についてのウィルトの評価であった<sup>33)</sup>。

ウィルトも指摘したように、1936年10月には、ウィリアム・ベヴァリッジ (William Beveridge) による「食料コントロールの諸側面 (Wider Aspects of Food Control)」と題する覚書が、商務省食料供給小委員会に提出され、そこでは 開戦初日から完全な権限を備えた、食料監督官 (Food Controller) の任命、 長期戦を予想しての食料政策 (a feeding policy) の策定、 重要食料の統制プランの策定、 空爆に備えた食料在庫の分散、の必要が指摘されていた。そしてこの覚書はこう結んでいた。「現在では、戦争は「軍隊ではなくて国民の」戦争であり、その勝利のためには、市民の健康とモラルの維持に対して国は十分力を尽くさなければならぬ<sup>34)</sup>、と。さらにベヴァリッジは、翌1937年2月22・23・24日のタイムズ紙に「戦時におけるホーム・フロント」と題する論説を連載し、「今現在から戦争の脅威が最終的に地上からなくなるまで、国のあらゆる経済活動は——政府のであれ私的なものであれ——戦争のためにより良い準備になるかどうかという観点から評価されるべきである。……防衛は豊富に勝る (Defence is more than opulence)」と書き、農業の平時の発展計画と戦時計画とを一体のものとして編みあげる必要を強調した。その際ベヴァリッジは、第一次大戦時のパンへの補助金によるパンの小売価格の低位安定にかかる費用が、「戦争の全体的コストの一つ」として国庫から拠出されたことを例に挙げて、「消費、物価と賃金、そして全体的な財政政策との関連で新たに補助金政策を検討すること」の重要性を指摘していた<sup>35)</sup>。

『イギリス農業』が公刊される1938年までには、以上のような大きな状況の変化があった。

『イギリス農業』はこう結論する。「大規模な国際貿易の維持という国民的利益、安価な食料供

33) Alan F. Wilt, *Food for War: Agriculture and Rearmament in Britain before the Second World War*, Oxford University Press, 2001, pp. 3, 49-50. 森建資は「農業政策の中に国防防止の観点が入り込んできた」と表現した。森『イギリス農業史』東京大学出版会、2003年、80ページ。ウィルトによれば、戦時食料政策策定のための基本前提要因を提示したという意味において、政策策定への「転換点」として重視されるべきなのが、1936年4月22日に提出された商務省の「戦時食料供給小委員会」報告であった。またタイムズ紙は、ドイツのラインラント進駐をきっかけに戦時下での食料供給の重要性に関する記事を伝えはじめ、1936年を通じて数多くの食料政策に関する記事を掲載した。Wilt, *ibid.*, pp. 39-42, 161.

34) ベヴァリッジの覚書は、R. J. Hammond, *Food, Vol. I, The Growth of Policy*, HMSO and Longmans, Green, 1951, Appendix A で見ることができる。引用は p. 384.

35) Beveridge, Home Front in War, *The Times*, 23rd Feb. 1937, p. 15; 24th Feb. 1937, p. 15. なおベヴァリッジは第一次大戦時に食料省 (Ministry of Food) に関わり、戦時食料政策に関する著作 *British Food Control*, Oxford University Press, 1928を公刊している。この著作については次号で言及するつもりである。さらに『イギリス農業』の公刊された1938年の9月には、戦争への事態切迫を受けて、ケインズ (J. M. Keynes) が「食料・原材料の政府備蓄政策」 (Policy of Government Storage of Foodstuffs and Raw Materials, *Economic Journal*, 1938, in *Collected Writings of J. M. Keynes*, Vol. XXI, Macmillan, Cambridge University Press, 1982) を書き、帝国余剰財をイギリス国内の保税倉庫に保管費・利子ゼロでも備蓄することを、戦時利用を目的として提案していた (p. 465) ことを、指摘しておく。

給という消費者の利益、農業生産者としての英自治領・植民地の利益、英国財政における予算上の困難の増大、そしてイギリス農業自体の抱える構造上の複雑さ、これらの事情を総合すると、[海外との競争制限の強化や海外での安価な生産が可能な農産物に対する国内補助金の増額といった] 政策が愚の骨頂であることは明らかである。農業政策の目標は、海外との競争を遮断することではなくて栄養と農業との幸福な合体を推進することであり、農業労働者の数を増加することではなくて彼らの状態を改善することであり、農業を生活様式 (a way of life) として維持して変化を最小限にとどめるべきものとしてではなくて、特有の性質を保持するが、最小の労力でもって人間の欲求を充足するために存在する一つの産業、また産業集団として扱うことである」(pp. 440-441)、と。『イギリス農業』のこの結論は——「生活様式」としての農業という表現も含めて——、戦争への危機感の切迫のなかで、『栄養問題委員会最終報告』のそれとほぼ一致したことを示している。

こうして、大幅な国庫補助金増加を基礎において、ミルク生産増加によるイギリス農業の将来への展望と、ミルクをはじめとする健康を守る食料消費の増加による国民の栄養状態改善の見通しとの両立は——すなわち、「農業と栄養の合体 (marriage) [! ]」は——、戦争準備の機運の高揚のなかで実現した<sup>36)</sup> <sup>37)</sup>。国民の栄養状態の向上は、兵士の戦闘能力はもとより、総力戦下での銃後の (Home Front) 市民の体力・モラル維持のためにも、必須の要件であった。

#### (4) 第二次世界大戦までのオールの食料政策論

以上の、『栄養問題委員会報告』ならびに『イギリス農業』の認識は、この時期のオールの主張にもほぼそのまま見ることができる。オールはすでに1935年の講演、「栄養学と国家ブラ

36) アスターは、1939年4月に開かれた、英国医学協会主催の栄養学会議 (The National Conference on the Wider Aspects of Nutrition) で、次の社会改革は栄養不良の撲滅であり、そのために母親・幼児・児童による国産の健康を守る食料消費に補助金を出すよう地方自治体に働きかけ、こうしてミルク・卵・野菜・果物・ジャガイモの国内生産の「大拡大」をもたらすこと、また動物の健康調査にも補助金を出すこと、以上を提案する文書を読み上げた。The Times, 28th April, 1939.

37) なお1937年には小麦補助金の増額、牛肉補助金の増額、オート麦・大麦への価格保証、牧草地への石灰・粉炭使用への補助金支給が決定され、開戦直前の1939年春には、牧草地の開墾に対して1エーカー当たり2ポンドの支給、泥土の排水への援助、人工肥料とトラクターの備蓄、それらを実施するための地方組織の整備が定められた。Cf. Hammond, *Food and Agriculture in Britain, 1939-45*, op. cit., p. 11; 小林『イギリスの農業と農政』前掲, 163-164ページ; 森『イギリス農業史』前掲, 79-80ページ; Astor and Rowntree, *British Agriculture*, op. cit., p. 194. 森の適切な文章を引用しておく。「1937年末に内閣は主要農産物への価格保険 [証] 制度の適用を決めた。それは対外経済政策とは別にひとまず国内農業政策を進めるという宣言でもあった。……価格保険 [証] の財源は主に国庫支出であり、農業は国の財政援助の下に営まれるようになる。国内農業政策が対外経済政策から切り離されるプロセスは、農業が国の管理下に入るプロセスでもあった。戦時農業政策はこうした動きを促進した」。森『イギリス帝国の農業問題』、佐々木雄太編『世界戦争の時代とイギリス帝国』、ミネルヴァ書房、2006年、所収、285ページ。

ンニング」(Nutritional Science and State Planning, in *What Science stands for: the Blackpool Meeting of the British Association*, 1935) で、「国の農業政策は国民的食料政策の一部をなすべきであり、その基礎には、社会の全構成員の健康にとって十分な食事を提供することこそが置かれねばならない」と明言していた<sup>38)</sup>。さらにオールは、栄養学の発展がもたらした「食事に関する新しくまたより高い必要基準」にしたがえば、イギリスでの健康を守る食料の生産を全体として2倍にする必要があり、ここにこそ「イギリス農業の大拡張の余地」が存在するとして、『栄養問題委員会報告』と同じ論理展開をしていた (pp. 13, 28)。またオールは同じく1935年におこなった「食の経済学」という講演 (The Economics of Diet; Address by J. B. Orr, British Association Meeting, September 10th 1935, in Orr ed., *Rowett Collected Papers*, Vol. IV, op. cit.) でも、農業政策と公衆衛生政策とを合体させた「国民的食料政策」の必要を説き、そこで1人当たり週25シリングの所得——『食料、健康、そして所得』の分類では第 集団に当たる——があれば最適な食事が可能になり、その場合の健康を守る食料の消費増分のために、ミルク42%、バター27%、卵28%、果物・野菜53%の増産が国内で必要となる、と数字をあげて健康を守る食料増産の意義を強調した (pp. 513, 516)。

さらに「農業経済システムの変化の傾向」(The Trend of Changes in the Agricultural Economic System, in Orr ed., *Rowett Collected Papers*, Vol. IV, op. cit.) という論説 (1936年) では、世界大恐慌が生み出した、「旧来のレッセ・フェール・システム」の崩壊から「新たな、計画的農業システム (system of a planned agriculture)」への移行という大きな枠組みの変化の中で、オールはイギリス農業の将来を論じている。オールは、1929年以降の農業恐慌の中で実施された農家援助策を三つの種類に分類する<sup>39)</sup>。一つは供給を規制することによって生産者価格を引き上げ、もって生産者保護を第一に謳う部類のものであり、1931年農業マーケティング法と1933年農業マーケティング法がそれである。前者は国内で生産された

38) オールにとっては、新しい国民的栄養政策は、「正義と寛容の政策であり、幾十万の貧困家庭に健康と幸福をもたらすもの」であった。Orr, *Not Enough Food for Fitness*, op. cit., p. 1024.

39) 注17) で引用したトレイシーの要説を見よ。30年代の農家援助策の方向性の欠如について、ハモンドはこう直截に指摘している。「これらのさまざまな援助策は……イギリス農業のための政策と呼びうるものにはならなかった。これらの援助策は、農業の各部門が——平時であれ戦時であれ——国民経済において果たすべき役割についての首尾一貫した評価に依拠してはいなかった。これら救済策は、栄養上の根拠であれ防衛上の根拠であれ、他の生産物よりもその生産物を奨励すべきとする明確な優先基準を反映していなかった」。Hammond, *Food and Agriculture in Britain, 1939-45*, op. cit., p. 7. 傍点は原文。こうした方向性を欠いた農家援助策について、以下のような厳しい批判が存在した。すなわち、「農業は実際には [救済貧民の賃金扶助額をパン価格に応じて定めた] スピーナムランド制度のようなもの (a Speenhamland system) に基づいて存続している。すなわち、農業の収益は公的手当 (public dole) によって補填されている」。Charles Smith, *Britain's Food Supplies in Peace and War, A Survey prepared for the Fabian Society*, George Routledge, 1939, pp. 224-225.

農産物の流通をコントロールする権限を——当該生産者の3分の2の賛成で——当該ボードに付与するものであり、後者は当該農産物の輸入を規制する権限をボードに与えるものであった。オールによれば、「イギリスの食料供給と経済構造に対してこれほど重大な革命的变化を加えるこれらの法が、ほとんど議論もなしに通過したのは驚くべきことであった」。だが、その背景には生産者の未曾有の苦境と「経済プランニングを支持する強い動向」とが存在した。第二は、補助金と課税免除であった。その中には、小麦（不足払いという形をとる）や甜菜、牛肉、ミルクへの補助金と地方税軽減などがあった<sup>40)</sup>。そして第三は、1932年輸入関税法と同年のオタワ協定による輸入規制である。それは、帝国産農産物には特恵を与えているために、価格引き上げの効果は強くないが、関税収入は存在する。

オールの結論は、第一の種類の救済策を廃止もしくは改訂し、第三のそれによる関税収入を財源の一つにして、第二のそれに集中すべし、というものであった。すなわち、「繁栄した農業を保持するためには、農業はなんらかの形の保護、もしくはなんらかの形の補助金を受けなければならない」。また「農業政策は今後ますます補助金付の生産ならびに補助金付の消費に基づくものになるであろうし、さらにそれに要する費用は可能な限り輸入への課税から拠出されるであろう」(p. 536. 傍点は引用者)——それで不足する場合には、国庫から(しかも各人が食べる食料の量に応じてではなくて、その資力に応じて)拠出される——と結論された。そして補助金の対象は、もちろん、畜産品、果物、野菜といった健康を守る食料、とくにミルクが中心であった。

オールのこの論説は、とくに大陸ヨーロッパ諸国の農業保護主義の強化の中で、世界の農産物の輸出先が相対的に保護の程度の低いイギリス市場へと転換し、イギリス農業の苦境が一段と厳しさを増しているという現状を踏まえて、彼がもっとも農業保護主義に接近した状態を反映するものと、筆者は理解する。オールは現在の世界的農業保護主義の強化をこう嘆いていた。すなわち、「新たな手におえない諸要素が存在する。その一つがナショナリズムの精神であり、

40) オールは、1935年の英国学術協会 (the British Association) セクション M でのヴェン (J. H. Venn) の会長就任演説 (Financial and Economic Results of State Control in Agriculture, 1935) の中の以下の数字をあげている。小麦不足払い718万ポンド、甜菜補助金282万ポンド、肉補助金330万ポンド、ミルク補助金160万ポンド、地方税減税1500万ポンド。Orr, *The Trend of Changes in the Agricultural Economic System*, op. cit. p. 530. オールの主張の力点は、小麦・甜菜補助金の減額とミルク補助金の大幅増額であった。

なおオールとは反対の立場から、当時の農業政策の方向性の欠如を批判したタイムズ紙の農業特派員の以下の文章は、きわめて興味ぶかい。「都市の住民はこれほど多額の公金が補助金の形で農業に与えられているのだから、農業者は満足すべきである、ときっと言うかもしれない。だが、農業団体が求めているのは公の援助ではなくて、明確な政策なのだ。それも、明瞭な言葉で語られ、自分たちのビジネスを十分な確信をもって前に進むことが可能となるような政策なのである。今日農業が抱えている主要な困難は、自らの立ち位置を誰も知らない、ということである」。Need of the Plough, *The Times*, 7th March, 1937.

それによって世界の主要国は可能な限り自給状態を目指そうとしている」(pp. 519, 530, 535-537), と。こうした事態においては、イギリス農業の将来を健康を守る食料に託すために、国庫からの補助金増額が不可欠である、とオールは強調したのであった。しかもオールはこの論説の最後で、戦争への危機感が農業政策に与える影響について——率直に——こう書いた。「最近、政界では、戦時の国の食料供給状況に関して多大な関心が示されている。現在、全般的防衛計画の重要部分として国内生産の増加が力説されている。戦時の食料欠乏への恐れが農業拡張政策を推進するように影響するかもしれない」(p. 536), と。ウィルトの研究が指摘したように、戦争準備が農業拡張政策への道を開きつつあった。さらにオール自身、戦争が起これば、現行ミルク・マーケティング・ボードの改革によって創設される新組織は、「食料安全保障 (Food Defense) の不可欠な部分」となる、とも書いている<sup>41)</sup>。

しかし戦争準備が農業拡張政策への道を開きつつあったことは確かだが、国民全階層への十分な栄養供与こそ国民的食料政策の基礎であるという立場からすれば、農業拡張の条件整備のために戦争準備が必要なのではないし、農業拡張は戦争準備のために行われるものでもない。「ナショナル・ファーマーズ・ユニオン年報」に寄稿した「栄養学と農業政策」(The Science of Nutrition and Agricultural Policy, *The National Farmers' Union Year Book*, 1937, in Orr ed., *Rowett Collected Papers*, Vol. IV, op. cit.) でオールは、農業政策の目的を「十分な量の食料を社会の全成員の購買力の範囲内で入手可能にすること」と改めて定義した。これは、農業政策が戦争準備のためのものではなくて、国家が本来国民に対して負う責任達成の手段だ、と宣言するに等しい。すなわち、救貧法によって、政府は社会の全成員が十分な食料をえられるように監督する責任を負ったし、公衆衛生サービスを通じて、食料の欠如に起因する不健康に苦しむ人々に医療手当を施す責任を負った。これと同じく、農業政策の眼目は、十分な食料を——必要があれば補助金を用いて——低位安定価格で提供することにこそなければならないのであった (p. 540)。

オールは、1937年の論説「平和は豊富を必要とする」(Peace requires Plenty, in W. B. Tavener and Others ed., *Eleventh Hour Question*, Moray Press, 1937) では、今日各国で、軍備のみならず、農業までもが——平時に国民に食料を供給するという本来の目的を離れて——戦時に国を自給状態にするために組織化されつつある現状を憂慮している。そして戦争の根源は経済苦境にあるから、各国政府が国民に衣食住を適切に充たす政策によって、市場の充溢に起因する経済苦境を解消すれば、永久平和は可能である、と訴えた。オールはここで、政府が国民に適切な衣食住を提供することを、「政府がもっとも大切なことを第一にする (put first things first)」と表現した (pp. 18, 22)。ここにオールのスタンスは明らかであろう。農業政策をその一部とする国民的栄養政策は、あくまでそれ自体として求められるべきだ、と

41) Orr, A Review of the Development of Milk Marketing, in Orr ed., *Rowett Collected Papers*, Vol. IV, op. cit., p. 589.

いうのである。そしてこうした主張の根底には、「人間の健康と肉体的適正状態」は「市場で売買される商品」ではない、という彼の信念があった<sup>42)</sup>。「われわれは、繁栄の指標として [貨幣・賃金水準・俸給・配当とは] 別の指標を与えてくれる革命を必要としている。別の指標としては、最貧者の生活水準よりも優れた指標は存在しない<sup>43)</sup>」とオールは書いたが、ここに彼に対する「理想主義者」という評価が生まれる理由があった。

さて第二次大戦直前の時期のオールについて、以下の事実にふれておきたい。

これは『食料、健康、そして所得』が政府に与えたインパクトの一つとして理解すべきだと思われるが、オールは次の戦争が起こった場合のドイツ軍兵士の健康 (= 戦闘能力) 状態に関する政府からの調査依頼をうけて、1938年夏に D. ラボックと息子とともにドイツ (そして、デンマーク、オランダ、スウェーデン) に渡り、当地の食料供給状況を調査した。そこで彼は、第一次大戦中のドイツでのミルク不足の時期に、妊婦、授乳中の母親、そして幼児にミルクが多く配給されていた事実を見出した。そのために当時イギリスで一般に信じられていたのとは異なり、現在のドイツの青年には予想されたほどの栄養不良の影響は見られず、また「食事は粗末 (rough) だがその栄養価は高い」こと、ヒットラー・ユーゲントの栄養状態は良好で体格としてはイギリス人に勝っていること、さらに1939年度の収穫後にはドイツでの食料供給は頂点に達し、この面での戦闘態勢は程なく整うであろうこと、以上の報告を行った。なおこの報告書は首相チェンバレン (Neville Chamberlain) にまで回ったようだが、オールによれば外務省官僚はこの報告をまったく信じなかった。オールは、このドイツ訪問を機に戦争開始を確信し、ロウエット研究所の研究を長期のテーマから「食料増産のための実際の実験的作業」に切り替えた、と回想している<sup>44)</sup>。

42) これは、第8回帝国公衆衛生会議 (1937年7月) でのオールの講演「教育、農業、そして医療との関係における栄養」の言葉である。Orr, *Nutrition in Relation to Education, Agriculture, and Medicine, Health and Empire*, Vol. 12, No. 3, 1937, in Orr ed., *Rowett Collected Papers*, Vol. IV, op. cit., p. 553. オールは、農業不況下で価格維持を目的に、「人為的欠乏」を作り出すために食料を廃棄し動物を屠殺した外国での例をあげて、「もし人間社会がトレードの利益のために存在するならば、また人間の進歩が金融業者と商人の損得だけから判断されるならば、食料という世界の富を制限するこうした政策は、食料の生産もしくは販売に従事する人々の利益のために正当化されるかもしれない」と反語的に述べた (p. 560)。

43) Orr, *Scotland as it is* (chapter 5); *Scotland as it might be* (chapter 6), in Alexander Maclehoose, *The Scotland of Our Sons*, A. Maclehoose, 1937, p. 88. オールはこの論説で、スコットランド・ハイランド地方での「農業の大拡張の余地」について以下のように構想していた。すなわち、スコットランドのイングランドに比していっそう劣悪な栄養状態を改善するためには、ミルク、卵、果物、野菜、魚の20~50%増産が必要であり、そのためにはスコットランド農業の再組織化が不可欠である。そして、これら健康を守る食料は幸いにも小農場に最適な農産物であるから、大規模・機械化農場を中核としてその周辺に多数の小土地保有を配置し、この小規模農家は大規模農場で季節労働者として働きつつ、残りの期間を自分の小農場で健康を守る食料を市場向けに生産する (pp. 92-95), と。

44) Orr, *As I Recall*, op. cit., pp. 135-140; Lubbock, *The Boyd Orr View*, op. cit., p. 71; Kay,

オールはラボックとの共著として開戦後の1940年に出版した『戦時食料政策論』(*Feeding the People in War-Time*, Macmillan, 1940)で、1938年にドイツを訪問した時の当地の食料状態について以下のように書いている。イギリスの新聞ではドイツの食料事情の悪化を取り上げ、第一次大戦中の1918年に起こった食料不足に起因する内部崩壊の再来を期待する向きもあるが、事実は異なる。すなわち、食肉、砂糖、白パン (white bread)、そしてバターは不足し、またそれらの価格も高かったが、「パン (bread)、ジャガイモ、牛乳、野菜類はなんら不足していない」。そして後者の食料は驚くほど安く、それらを十分に摂取できれば、前者が不足しても、「ドイツ国民は十分に健康に適した食事をとることができる」。ドイツは第一次大戦の経験を十分に学んで今大戦に臨もうとしている。ドイツは「利用可能な科学的知識を総動員して食料問題に応用している」、と考えるべきである (pp. 17-18)、と。

筆者はここで、オールの報告の中で「食事は粗末だがその栄養価は高い」という言葉に、また『戦時食料政策論』の中の「白パン」は不足し高価だが、「パン」は不足していないという言葉に注目したい。白パンと区別される「パン」は黒パンもしくはブラウン・パンであった。戦間期ドイツの、とくにパン食に関するシュピーカーマン (U. Spiekermann) の研究によると以下の事実を指摘できる<sup>45)</sup>。ドイツでのライ麦パンと小麦パンの消費の割合は、1850年には2:1だったが、世紀後半から小麦パンの消費が増加する一方でライ麦パン消費は減少し、世紀転換期にはほぼ1:1になった。そして第一次大戦後20年代後半から、小麦パン消費増とライ麦パン消費減の傾向は再び強まった。20年代後半では、ライ麦はほぼ自給していたが小麦の自給率は約2分の1であった。小麦輸入関税は1925年に引き上げられていたが、31年には再度大幅に引き上げられ、関税額は1934年には29年の8倍以上になった。この結果ドイツの小麦輸入量は、1926/27年 1930/31年平均の183万トンから1934/35年の27万5000トンに激減した<sup>46)</sup>。これによって小麦はほぼ自給状態となったが、小麦生産は大きくは増えなかった。こうした事情を背景にして、ナチ政権は貿易収支強化と国の独立強化 (= 「アウトアルキー」) のための、

---

John Boyd Orr, op. cit., pp. 60-61.

45) Uwe Spiekermann, *Brown Bread for Victory: German and British Wholemeal Politics in the Inter-War Period*, in Trentmann and Just ed., *Food and Conflict in Europe in the Age of the Two World Wars*, op. cit., pp. 148-150. これに関連して、藤原辰史『ナチス・ドイツの有機農業——「自然との共生」が生んだ「民族の絶滅」——』(新装版) 柏書房、2012年、は興味深い。さらに田村信一「資本主義とエコロジー」(経済学史学会編『古典から読み解く経済思想史』前掲、所収)は、ドイツのエコロジー運動の先駆者と位置づけられるゾンバルト (Werner Sombart) がナチス支持にいたる論理を示している。なお全粒パンに関わる議論については、第二次大戦中の食料政策論に関連して後にさらに述べる。

46) Cf. *Final Report of the Mixed Committee of the League of Nations*, op. cit., p. 216; Michael Tracy, *Agriculture in Western Europe*, op. cit., Chap. 9; 渡辺寛「世界農業問題」宇野弘蔵監修、講座帝国主義の研究『世界経済』青木書店、1975年、所収。上記の数字はこれらで必ずしも一致していない。

ライ麦パンと全粒パン (wholemeal bread) 推進キャンペーンを組織化した。全粒パンとは小麦製粉の歩留まり率 (extraction rate) を高くして、麸や胚芽の除去を少なくした小麦粉で作ったパンであり、歩留まり率を上げれば一定量の小麦から得られる小麦粉の量は増える——しかし飼料用として使用される小麦は減少する——。またライ麦パンを黒パンと表すれば、全粒パンはブラウン・パンと呼ばれる。そしてナチ政権下では、全粒パンは100%の歩留まり率の小麦からつくられるパンと定義され、認証ラベルまで付けられた。

ここで重要なのは、こうしたライ麦パンと全粒パン推進キャンペーンが、ビタミン、ミネラルに関する研究の進展の果実を刈り取る形で——オールの言う、「利用可能な科学的知識を総動員」して——行われ、さらにその成果をドイツ民族の健康強化へと方向づける目的で行われたことである。すなわち、歩留まり率の低い小麦からつくられる白パンでは、製粉工程で除去される麸や胚芽の栄養分が失われるという理由で全粒パンを推奨する議論は従来から行われていたが、1920年代後半からのビタミン、ミネラルの発見ならびに麸や胚芽にそれらが多く含まれるという事実の検証とそれらが人間の健康に与える研究の進展とは、こうした主張に科学的根拠を与えた<sup>47)</sup>。そして1936年にナチ政権は、国民の健康に焦点を当てる形で全粒パン・キャンペーンを開始した。すなわち、「ナチ・イデオロギーの中で『健康』は新たな民族的意味を獲得した」。個人の健康はその労働能率に、また民族の健康は民族の労働能率と結び付けられた。民族ごとに、さらに消費者集団ごとに必要栄養成分、そして必要な食事が区分された。この意味で「全粒パンはドイツ国民にとって特有の食料 (the characteristic food) であり、労働能力が高く健康なアーリア人種にとっての正しいエネルギー源 (the right fuel) であった」。ナチ政権下では、全粒パンは、白パンが象徴する都市化、商業化、民主主義に対抗して、民族的・文化的衰退を巻き戻すための食料として象徴的地位を与えられた<sup>48)</sup>。

オールが、ドイツの「食事は粗末だがその栄養価は高い」と指摘し、白パンは不足しているが「パン」は不足していないと述べたのは、こうした事実であった。

[未完]

47) 全粒パンの栄養的価値は、『栄養問題委員会報告』でも承認されている。報告は、過度に歩留まり率の低い小麦からつくられる白パンでは、多くの価値あるミネラル成分が失われると述べ、さらにこの50年間の西欧での歩留まり率の低い小麦からつくられる白パン消費の増大傾向が、小麦以外のパン (coarser bread) 消費に「社会的汚名」をすら与えている事態を問題視している。 *Final Report of the Mixed Committee of the League of Nations, op. cit., pp. 146-147.*

48) Spiekermann, *Brown Bread for Victory, op. cit., pp. 149, 155.* 20世紀初頭イギリスで、チェンバレン (Joseph Chamberlain) の関税改革運動が行われた時、自由貿易陣営は自由貿易イギリス = 白い小麦パン = 文明に対して保護主義ドイツ = 黒いライ麦パン = 野蛮というレッテルを張って、自由貿易を批判する関税改革運動に対抗する大宣伝を行った。F. Trentmann, *Free Trade Nation: Commerce, Consumption, and Civil Society in Modern Britain*, Oxford University Press, 2008, Chap. 2; 服部「「自由貿易国民」の興隆と解体 (上)」前掲, 153-154ページ, を参照。