

第一次世界大戦参戦期におけるアメリカの食糧政策

牧 野 俊 重

1

周知の如く，第一次世界大戦は総力戦であったが，参戦後アメリカが経済力で連合国を勝利に導くに際しバルーク（Bernard M. Baruch）を長官とした戦時産業局（War Industries Board）と殆ど同様に重要な政府の管理機関が，政府の要請でベルギーの救済委員会から帰国したフーヴァ（後に第31代大統領となる Herbert Clark Hoover）を長官とする合衆国食糧管理局（United States Food Administration 以下食糧管理局と略す）であった。この管理局は戦時産業局と異なり特定の議会制定法に基礎を置き，戦争の遂行とアメリカの一般国民の双方のために生産，分配及び消費の全分野で食糧を管理することを所管事項とする機関であった。

本稿は，参戦期におけるアメリカの食糧政策をその中心となって活動した食糧管理局に焦点を当て乍ら考察することを目的としている。その際，それが如何なる理由乃至は過程を経て設立された如何なる性質の機関であったかを明らかにし，またそれがどのような活動を行い，如何なる政策を実施したかについて考察することが課題とされなければならない。然るに，食糧管理局が行った活動乃至政策については，フーヴァの基本方針に示される如く，愛国心に訴えて農民と消費大衆に各自が自発的に為すべきことを行わしめようとするものと，全ての他の努力が失敗に帰した時に実施しようとした法律で認められた強制的措置とに大別されると思われる

が、後者については別稿に譲り、ここではそれに関してはその前者にのみ限定して考察することにした。

ところで、既に南北戦争期から第一次大戦以前の期間におけるアメリカの農業と欧州市場の関係を明らかにし、アメリカの農業構造に著しい変容を齎したこの大戦の攪乱的影響¹⁾について考察したが、本稿も含めてこの世界大戦に注目する理由は、既に1925年という時点でシュミットとロスの両教授（アイオワ州立農工大学）が「我々は、南北戦争がアメリカ農業史において一つの最も注目すべき新時代の端緒を開いたということを指摘した。同様に、この世界大戦は我々の農業の発展におけるもう一つの重要な転換点であると言える。その事件が到来を告げた時代は全くその初期にあり、唯予備的な進展だけが歴史と看做され得るに過ぎない。……」と指摘している通り²⁾、この大戦がそれまでの傾向を著しく変更せしめ、その後のアメリカ農業の進展に重大な影響を及ぼしているからである。換言すれば、アメリカは戦後不況（1919年-21年）を克服して——その言葉には些か問題があるにしても——所謂「1920年代の繁栄」を迎えたと言われているが、その中であってアメリカ農民は農産物価格の下落、輸出低下、更には債務の増加等によって著しい辛酸を舐めたのであった³⁾。そして、そのような農民の窮状は1929年10月の株価大暴落に続く大恐慌の一つの重要な契機乃至は伏線ともなったのであり、1930年代の更に厳しい不況期には農民の立場は一層悪化したが、このような流れを齎した要因を求めれば、その多くがこの世界大戦によって被った農業構造上の変容に始発していると思われるからである。然も、当時への反省から第二次大戦後のアメリカの農業政策は大きな影響を受けているからである。

それでは以下、そのような認識の下での作業の一部として、参戦期における食糧政策を主に食糧管理局に焦点を当て乍ら考察することにした。

注 1) 拙稿「第一次世界大戦前におけるアメリカの農業と欧州市場の関

係」及び「第一次世界大戦とアメリカ農業の変容」(『千葉敬愛経済大学研究論集』順に第25号, 29号所収 昭和59年, 61年) 参照。

- 2) Louis Bernard Schmidt and Earle Dudley Ross (eds.), *Readings in the Economic History of American Agriculture* (New York: The Macmillan Company, 1925, reprinted by New York: Johnson Reprint Corporation in 1966), p.497 (Editors' Introduction).
- 3) 尾上一雄著『フーヴァー大統領の不況対策——ニュー・ディールへの道——』(千倉書房 昭和60年) 4-6頁。

2

アメリカは第一次大戦の勃発に際し、最初中立国として、次いで参戦国として欧州の食糧を中心とした農産物の需要に応え、連合国を勝利に導いたが、この大戦への参戦に際してアメリカ政府は次のような二つの理由から食糧の生産、分配及び消費に対する指導と管理の実施を余儀なくされたのであった。即ち、第一は連合国と中立国がアメリカがそれまでに供給してきたものよりも一層大量の食糧と飼料を必要とし、且つ要求するに至ったことであり、第二はアメリカの一般国民を不当価格、暴利、買い溜め、及びその他の需要が遙かに供給を超過する状態が齎す不可避的な結果と¹⁾いった害悪から保護するためであった。

第一の欧州殊に連合国と中立国の需要の著しい増加に関しては、更に連合国の成年男子が軍事上の危急に対処するために生産的活動から動員されたこと、ベルギーの殆ど全部とフランスの可成りの部分がドイツによって占領されたこと、ロシア、セルビア及びルーマニアの資源の閉鎖、ドイツの潜水艦戦の猛威と船舶不足のために極東、オーストラリア及びアルゼンチンといった遠隔地からの食糧資源の獲得が殆ど不可能になったこと等が指摘されなければならないだろう。²⁾殊に連合国は食糧の生産についてはその資源の限りを尽くしてきたが、その国民の健康と軍隊の士気を脅かす程に消費を節約することを余儀なくされ、またその国民は厳しい食糧の配給

制度の下で苦しんでおり、アメリカはこのような不足を補い得る唯一の国であったのである。しかし、アメリカと雖も一方で生産の増大を図ると共に他方で消費の節約を行い、輸出に振り向けることの出来る食糧の余剰を増加させるために諸手段を講じなかったならば、この貢献を十分には為し得なかったであろう³⁾。然も、アメリカは休戦までに208万以上の陸軍兵力を欧州に派遣しており、その生活の維持も図らなければならなかったのである。

また、国内で食糧管理のために強力な措置を取らざるを得なかった第二の理由も等しく無視出来ないものであった。需要は供給を遙かに凌ぎ、その状況下でアメリカは価格と供給に関して極めて重大な事態に直面しつつあったのである。アメリカのパン用穀物の通常の備蓄は1916年7月1日の1億5300万ブッシェルから1年後の4380万ブッシェルへ、また豚の頭数も1916年9月1日の6564万5000頭から1年後の6021万8000頭へと低下し、連合国とアメリカの民間の消費者による需要の競合は、農務省の統計によれば農産物の価格指数を1913年の100から1916年7月1日の117、そして1917年7月1日までには235へと上昇せしめ、同時に食品企業の収益も食糧管理局が設立される以前の1917年7月1日に至る1年間に著しく大きなものになっていたのである。その一例を農務省の示した数字で見れば次の如くである。農民は1916年の小麦の全収穫高につき1ブッシェル当たりの平均で1.42ドルを受け取ったが、小麦価格は1917年5月には1ブッシェル当たり3.25ドルへと上昇しており、こうして消費者は農民の小麦価格が9000万バレルの小麦粉に保証した価格よりも1917年を通じて1バレル当たり平均で2.50ドル以上も余計に支払ったのであった⁴⁾。これに加えて、1916年と17年は旱魃に苦しみ面積当たりの収穫高が平均以下であり、また区々の輸出が激しい価格の変動を生ぜしめ、投機と暴利を刺激していた。と同時に、アメリカが参戦する以前の時期にはアメリカの食糧輸出の可成りの量が中立国を通じて同盟国側にも流出していたのである⁵⁾。

このような事実は、食糧・燃料管理法（Food and Fuel Control Act）となったリーヴァ法案が上院の農業委員会で審議されている時、後に合衆国食糧管理局長官（United States Food Administrator）に任命されたフーヴァが行った次の証言からも明らかであろう。

「我々は欧州の食糧欠乏による制限のない吸収を伴った予備的経験の1年を丁度終りつつあります。然も世界の食糧供給は来年は本年よりも更に少なくなるので、その欠乏による吸収も一層強力となりましょう。我々は既に空前の価格騰貴と投機のはびこった分配業界とを目撃しております。この投機は全くの故意によるものではなく、将来の不明確さから自らを保護するための分配機関のあらゆる段階での努力から生じているのであります。事態についての考察から、我国においては供給と価格の変動から自衛するために分配業の様々な段階での努力による先物契約の著しい増加が見られます。小売業者は前途長期間についての供給の保証を卸売業者に要求しております。卸売業者は小売業者に対して契約を行うに際し、約定の日に供給を確保する自己の能力の単なる保証のみの取引であるので、高い価格を要求しなければなりません。卸売業者は製造業者に頼り、製造業者は実際の生産に先立って契約を結ばなければならないために、同じことを繰り返しております。その結果、我々は現在罐詰製造業界において見られるような立場にいますのであります。現在ここでは、罐詰にされるための野菜、果実及び魚類が未だ製品となって出て来るよりも先に、アメリカの罐詰業者が1917年の全製品を卸売業者に売却している⁶⁾のであります。」

また、このような状況が極めて異常であることは、アメリカの主要食糧の価格が多くの場合これ等の供給をアメリカに仰いでいる諸国での価格よりも遙かに高かったことから示されるだろう。フーヴァは農業委員会で

更に次の如く証言している。

「要するに、我々は食糧の余剰を生産する国であり乍ら、然も有史以来の最高価格を支払う国という厄介な状態に直面しております。この情勢において食糧管理が望ましいことを示す明白な証拠は、我国の食糧価格と若干の食糧管理を行っている諸国のそれとの比較をおいてありますまい。一般的事実として、消費者にとっての平均価格がアメリカにおいてより食糧管理の行われている諸国において安価であると述べる以上には、私は全ての商品の価格を詳細に考察することはしません。事実上ベルギーへの全ての小麦の供給は現在アメリカから為されておりますが、異常に高い輸送費にも拘わらずパンの価格はニューヨーク市のその60%であります。フランスの小麦も可成りの量が我国からのものですが、同国のパンの価格も我国のそれより40%安であります。イギリスにおいても、そこでは食糧管理を始めたのが遅かったのですが、価格は我国のそれよりも30%低いのであり、また、カナダでは生産者の価格は同一であるにも拘わらず、消費者に対する価格帯は我国のそれよりも低いのであります。」⁷⁾

このような状況の下で心配しなければならないもう一つの局面は、消費者による買い溜めであった。僅かの消費者が様々な食糧を若干確保しておくことは何等の問題もないのであるが、当時の供給不足と価格の高騰という状況に鑑みて買い溜めと売り惜しみの事態は容易に起こり得たのであり、全体的なこの成り行きを放置すれば全く収拾のつかない状態に至ったであらう。

注 1) William Franklin Willoughby, *Government Organization in War Time and After* (New York: D. Appleton and Company, 1919), p.258; William Clinton Mullendore, *History of the United States*

Food Administration, 1917-1919 (Stanford University, California: Stanford U.P., 1941), pp.47-50.

- 2) 拙稿 前掲論文(第29号所収) 170-175頁参照。
- 3) William Franklin Willoughby, *op. cit.*, pp.258-259. 尚, 連合国等によるアメリカの食糧に対する需要の増大は, アメリカの輸出高が小麦, ライ麦, その他の穀物, 豚肉, 牛肉, 植物油, 酪産品, 砂糖, 果実・野菜類の合計で, 戦前最後の3年の平均で6,959,055トンから1917年-1918年(会計年度)の12,326,914トン, 1918年-1919年(会計年度)の18,667,378トンへと著増していることによって示されるだろう。砂糖に関してはキューバから欧州へ向かった輸出高も含まれている。その分だけアメリカへの供給がカットされたからである。William Clinton Mullendore, *op. cit.*, pp.13, 48.
- 4) 大統領は, シカゴでの標準小麦1ブッシェル当りの基本価格を2.20ドルと定め, 他の等級及び他の市場での価格もこの基本価格によって調整されると1917年8月30日に公表している。尚, 1918年産についてのそれは2.26ドルであった。
- 5) William Clinton Mullendore, *op. cit.*, pp.5, 13.
- 6) William Franklin Willoughby, *op. cit.*, pp.259-260.
- 7) *Ibid.*, pp.260-261.

3

斯くて, アメリカ政府が参戦に際して直面した食糧問題を成功裡に解決するためには, 食糧の生産, 分配及び消費の各分野で可成り徹底した政策を立案し, 早急に行動を起こすことが必要であった。しかし, この実施においても欧州諸国が採用していた法定の配給制度は避けられ, 然も政府の管理機関が発布する諸規則を実行するに際しても, 各分野の食品業者や消費者の自発的な協力に主として依存するという注目すべき基本方針が採択されたのであった。この方針の強力な主張者であったフーヴァーは, 上院の農業委員会でこれについて次の如く述べている。

「提出された法案は食糧に関して独裁を行おうとするものではなく,

設立される政府機関もその種のことを企図しているのではありません。欧州の食糧管理機関とそれ等が所有している権限は独裁の性質を帯びておりますが、我々は食糧の供給において絶望の段階には達しておりませんので、幸いにも窮状も欧州程ではありません。提案されている管理の性格は欧州のそれとは全く異なった構想に基づいております。あちらでの傾向は、政府が先ず一つの財それから他のものと中間商人の業務を引き継いできたことであり、極端なドイツの場合には政府が事実上全ての食料品を直接生産者から買上げ、切符配給という厳しい制度で消費者に割り当てているのであります。全ての大規模な分配機関も、それに関連した金融制度も戦争のために活動を停止しているか、或いは永久に破壊されております。それこそ独裁の制度であり、私の知り得る限りこの国が決して接近する必要のない制度なのであります。これとは違って、アメリカにおけるこの問題についての構想は、我々は国民と大規模な商業を代表する人々の自発的な努力を糾合すべきであり、我々は実際に彼等と協力して、我々が出来るだけ戦前の基準近くまでその機能を回復させるような方法でこの国の分配機構の調整を企てるべきであり、斯くして生じてきている害悪や失敗を可能な限り排除すべきである、ということであります。と同時に、我々は我々の国家的浪費と国家的な支出を縮小させるために、この国の無私と自己犠牲の精神を動員することを提案いたします。¹⁾」

フーヴァーのこの証言は彼自身の考えであっただけではなく、彼を食糧問題の最高顧問としたウィルソン政府の意見でもあったと言えよう。しかし、由々しい食糧問題は既に生起しており、然もアメリカが既に連合国側に立って参戦していたという状況を考慮すれば、そのような基本方針が貫かれたにしても、また併せて政府に食糧の管理に関する決定を行いそれを実行するための権限を与え、一定の行為を禁止し、政府の計画に誠実に応

じない少数の者を取り締まるために立法の措置を講じる必要があったことは当然であった。斯くて、戦時におけるアメリカの農業政策と食糧動員の基本は共に1917年8月10日に成立した次の二つの法律によって確立したのである。

第一は「農業を奨励し、且つ農産物の分配を容易にすることによって更に国家の安全と防衛に備えるための法律」であり、一般に食糧生産法 (Food Production Act) と言われているものである。この法律は農務長官ヒューストン (David F. Houston) と彼が各州の農務担当官を招集して4月9日と10日にセントルイスで開催した会議とに多くを負っており、食糧の増産を図ることを主たる目的として農務省と農務長官の権限を拡大し、そのために1100万ドル以上の連邦政府資金の使用を可能にした法律であったが、²⁾ 本稿ではこれ以上この法律と農務省の活動については触れないことにする。

第二は「生産を奨励し、供給を維持し、且つ食糧と燃料の分配を管理することによって更に国家の安全と防衛に備えるための法律」であり、一般に食糧・燃料管理法乃至は下院農業委員会の委員長であったリーヴァ (Asbury F. Lever) の名に因んでリーヴァ法 (Lever Act) と言われ、その目的を実施するために食糧と燃料の両管理局が各々設置されたために、食糧に関しては食糧管理法とも称される法律であった。この法律は極めて重要且つ根本的な措置を規定する法律であったが、それだけにその成立に先立ってこのリーヴァ法案が上下両院で1917年6月18日に同時に提出された時 (この法律についての検討と起草は下院農業委員会で同年の4月21日に着手された)、下院では迅速に通過したものの (下院はその分科会=農業委員会での可決に委ねたが、6月23日に同委員会を通過した)、上院では5週間に亘って継続審議されなければならなかった (漸く7月21日に分科会を通過)。管理への反対の主張も強く、反面これに鋼鉄、綿花等の多くの商品の管理をも含めるための努力が為され、酒類醸造販売禁止主義者はそれを自己目的のために

利用しようとしたし（しかし禁酒法＝ヴォルステッド法は1919年10月に成立した）、フーヴァへの個人攻撃が為されたのであった。しかし、結局は上院で為された修正はその法案に食糧に加えて燃料と肥料の管理規定を追加した以外は、その殆どが両院協議会で排除され、8月8日に66対7で上院も通過し、10日に大統領ウィルソン（Woodrow Wilson）の承認を得て成立したのであった。³⁾

この食糧・燃料管理法の目的は、最も重要なものとして食糧、飼料、肥料、農機具、石炭及びその他の燃料を含む多くの所謂必需品の生産、分配及び消費に関わる殆ど全ての過程と、これ等の経済的活動を支えているストックヤード（家畜一時置場）や穀物倉庫等のような全ての事業に対して厳格な政府の管理制度を確立すること、並びにこの法律の目的を達成するために大統領が必要と認める機関を設置し、命令と規則を発令する権限を大統領に与えることであった。⁴⁾

燃料の問題については本稿の範囲外であるが、食糧に関するこの法律の規定について考察する際に、本則的な性質から成っている規定、即ち国民に義務と責任を負担させる規定と、この法律の目的を達成するために行動を取る権限を大統領に与えている規定とは区別する必要があるだろう。前者についてこの法律は次の事項を不法としている。⁵⁾

- (1) 価格を騰貴させるために、或いは供給を制限するために故意に必需品を損なうこと（第4条）。
- (2) 必需品の生産、製造若しくは分配に際し、またはこれに関連して故意にその浪費を行うこと、或いは故意に予防し得る質の悪化を放置すること（第4条）。
- (3) 必需品をこの法律第6条において規定された形で買い溜めすること（第4条）。
- (4) この法律は必需品につき次の行為を買い溜めと看做す（第6条）。
 - (a) 何人であれ通常の使用乃至は消費のために適正な必要量を超えて

多量に所有すること，契約乃至は協定すること。

- (b) 製造業者，卸売業者，小売業者またはその他の商人が通常の使用乃至は販売のためにその事業の適正な必要量を超えて多量に所有すること，契約乃至は協定すること，或いは季節的に不足しているか生産されない時期に余分に生産された必需品の供給を正当に要求すること。
- (c) 何人であれ価格を法外に高騰させるか低落させる目的のために，所有若しくは契約乃至協定によって市場への出荷を停止すること。
- (5) 必需品を地方的に或いは普く独占し，若しくは独占を企図すること（第4条）。
- (6) 必需品を取り扱いまたは取引するに際し，差別的で不公正な，若しくは虚偽乃至は浪費的な行為に携わること，或いは不正若しくは不当の料金または代金を課すこと（第4条）。
- (7) 次の行為のために他人と共謀し，協同し若しくは協定すること（第4条）。
 - (a) 必需品の輸送，生産，収穫，製造，供給，貯蔵若しくは取引のための施設を制限すること。
 - (b) 必需品の供給を制限すること。
 - (c) 必需品の分配を制限すること。
 - (d) 必需品の価格を騰貴させるためにその製造乃至は生産を妨げ，制限或いは低下させること。
 - (e) 必需品に過当の価格を強要すること。
- (8) 本条によって不法とされた行為を行うことを援助乃至は幫助すること（第4条）。
- (9) 飲料を目的とした蒸溜酒の生産のために食糧，果実，食糧原料乃至は飼料を使用すること（第15条）。

斯くて，これ等の規定の違反に対しては厳しい刑罰（一定額の罰金乃至は

一定期間の収監，若しくはその双方）によって制裁すること，及び司法上の手続きを通じてそれを施行することが規定されたのである。

また，後者についてであるが，この法律はその目的を達成するために一定の行動を取るよう大統領に広範な権限を与えたのであった。その内容を示せば次の如くである。⁶⁾

- (1) 必需品の輸入，製造，貯蔵，採掘乃至は分配に許可を与えること，不正若しくは不当，或いは差別的で不公正，若しくは浪費的であると認められる倉庫料，手数料，収益または慣行を中止するように許可を受けた者に命令すること，必要な時には許可の取り消しによってその命令を実施すること，公正，適正，非差別的且つ公平な倉庫料，手数料，収益或いは慣行を決定すること（第5条）。
- (2) 陸軍の持続若しくは海軍の維持，乃至はその他の国民の共同防衛に関する使用にとって必要な食糧，飼料，燃料及びその他の軍需品を徴発すること，及びそのような供給品のための貯蔵施設を徴発さなければ用意すること，またこれに対しては正当な賠償金を確定し且つ支払うこと（第10条）。
- (3) 小麦，小麦粉，碾割り玉蜀黍，豆類及び馬鈴薯を購入し，貯蔵し，その貯蔵施設を用意し，且つこれを適正な価格で販売すること（第11条）。
- (4) 必需品が製造，生産，用意乃至は採掘されているか，またはされ得る工場，罐詰工場，石油パイプライン，鉱山若しくはその他の施設，或いはそれ等の部分を政府の使用乃至は運営のために徴発し且つ引き継ぐこと，また陸軍の持続若しくは海軍の維持，乃至はその他の国民の共同防衛に関する使用のために必需品の十分な供給を確保することが必要な時はいつでもそれ等を運営すること（第12条）。
- (5) 必需品の価格の不当な騰貴，下落乃至は変動，不正な投機，不正な市場操作乃至は不当且つ誤解させる市場相場を防止，矯正或いは除去

するために、取引所、商業会議所乃至は類似の機関、或いは商業地において、乃至はそこでの規則に基づいて為されている運営、慣行及び業務を取り締まる規定を設け、その全部若しくは一部を禁止すること（第13条）。

(6) 小麦の生産につき刺激を必要とする非常時が存在すると大統領が認めた時は、いつでも生産者に適正な利益を保証する目的で特定の条件下での適正且つ保証された小麦の価格を決定し、これを公告すること（第14条）。

(7) 大統領が食糧の十分且つ継続的な供給を確保するために行動の重要性を認める時、または国家の安全と防衛がそれによって促進されると認める時は、いつでも飲料を目的とした麦芽酒乃至は葡萄酒の生産への食糧、果実、食糧原料または飼料の使用の制限、調節、禁止乃至は削減の程度を、若しくはそのような麦芽酒乃至は葡萄酒のアルコール含有量の削減を規定し、これを公告すること（第15条）。

(8) 蒸溜酒の再蒸溜が軍需品及びその他の軍用、病院用供給品の製造において政府の必要を満たすために不可欠である限りにおいて、若しくはこのような再蒸溜が将来食糧と飼料に適する生産物及び原料をここに挙げられた目的のために蒸溜酒の製造に使用することを不必要にする限りにおいて、この法律の承認の日に保税倉庫に入っているか、或いは貯蔵されている蒸溜酒はその一部乃至は全てを再蒸溜のために徴発すること（第16条）。

(9) この法律の規定を実施するために実際に不可欠である規則を設け、且つ命令を発すること（第1条）。

また、この法律の施行上の最も顕著な特徴は、この法律がその規定の実施のために一つの行政機関の設置を明示しなかったことであった。換言すれば、この法律はこの点に関して大統領に適切と考える行動を取るための完全な権限を与えたのである。即ち、次のように規定している。

「この法律の目的を達成するに際し、大統領は自発的な協定乃至は協約を結び、一つ乃至は複数の政府機関を設置し、且つこれを使用し、報酬なしに人の奉仕を受け、何れかの機関または人と協力し、政府の省庁乃至は機関を利用し、且つ努力または資金の予防し得る損失乃至は重複を回避するようにそれ等の活動を調整する権限が与えられる(第2条)。」⁷⁾

- 注 1) William Clinton Mullendore, *op. cit.*, pp.52-53; William Franklin Willoughby, *op. cit.*, p.262.
- 2) Louis Bernard Schmidt and Earle Dudley Ross (eds.), *op. cit.*, pp.504, 506-508.
- 3) William Clinton Mullendore, *op. cit.*, pp.53, 55-56; George Soule, *Prosperity Decade: From War to Depression, 1917-1929* (New York: Rinehart & Company, Inc., 1947), pp.22-23.
- 4) Wayne D. Rasmussen (ed.), *Agriculture in the United States: A Documentary History*, Vol.3 (New York: Random House, Inc., 1975), p.2573; William Franklin Willoughby, *op. cit.*, p.264.
- 5) Wayne D. Rasmussen (ed.), *op. cit.*, pp.2574-2575, 2579.
- 6) *Ibid.*, pp.2573-2574, 2576-2579.
- 7) *Ibid.*, p.2573.

4

斯くて、リーヴァ法案が1917年8月10日に法律になったその日に、ウィルソンは大統領命令によって食糧問題とその関連事業に対応するために独立の官庁として食糧管理局を設立したのである。

食糧管理局の内部は大体、穀物、食肉・脂肪、野菜・果実、海産食物、酪産品、砂糖、規定施行、輸出入、倉庫、食糧保存、鉄道輸送、海外輸送、分配、連合陸海軍総合購入、州関係、許可、統計等の部 (division) に分けられ、食糧管理局と他の政府省庁間の調整を行うために約12の複数の省庁に跨る局 (board) が設置され、また複数の合同委員会 (joint board)

が他の連合国との活動の調整を行い、必要品、計画、政策を決定するために設置されたのであった。¹⁾

この措置の結果として、政府は食糧の生産、分配及び消費に関する全ての事項を処理するために農務省と新設の食糧管理局という二つの機関を擁することになった。しかし、両機関の活動分野を十分明確に区別し得たために、両機関の並立による混乱と重複は殆どが避けられたのである。これについて農務長官ヒューストンは、1917年11月14日にワシントンで開催されたアメリカ農科大学協会と農事試験場の代表者大会において次の如く指摘している。

「大体において農務省の主要職掌は、法律によって権限を授けられている如く、生産の奨励、全ての正常且つ是認された過程を通じての農産物の保存、農場から市場に至るまでの生産物のより望ましいマーケティングと分配の促進、日常の方針に沿った家政学上の研究の遂行、情報の普及宣伝、及びこれ等全ての活動の拡張だということであります。

同様の意味で、食糧管理局の主要職掌は、その正規の官吏と奉仕的機関による法律に則っての食糧の商業的分配の管理と調整、即ち市場に達し、分配の経路乃至は消費者の掌中にあるところの生産物の管理と調整、消費者によるそれ等の保存、浪費の排除、及び市場における食糧と飼料の管理であります。

概して、農務省は生産物が市場に至るまでの、換言すればそれ等が消費のために必要な形態を備えてその目的に利用可能となるまでの農業の全過程を取り扱うのであります。そしてこの時点で、食糧管理局が出現し、その調整、管理、提案等についての広範な権限を行使するのであります。²⁾

即ち、実際に参戦期を通じて両機関はお互いに密接に協力し合って活動

を行ったのであり、両機関の間には殆ど軋轢は無かったと考えて差し支えないだろう。

また、食糧管理局長官にはフーヴァを任命した。フーヴァは第一次大戦が勃発した1914年にはロンドンにおり、欧州の大戦の被害を目撃してロンドンに設けられたアメリカ救済委員会の委員長になり、1915年にはベルギーに設けられた救済委員会の委員長になり、難民の救済等に尽くすと共にアメリカの参戦に反対していたが、一度アメリカが参戦するや食糧で大戦を戦い乍ら寛容な条件での対独戦の終結を支持した人であった。³⁾彼は既にベルギーでの活動に際して示した手腕によって名声が高かったが、食糧問題の処理に関して大統領の最高顧問として働くためにウィルソンによって招致され、既に触れた如く食糧・燃料管理法の立案にも深く関与していたのである。

即ち、食糧管理局は1917年8月10日に初めて法律的基礎の上に設立されたのであるが、フーヴァは既にそれより前の同年4月6日の対独宣戦布告の直後に、戦時食糧問題の処理に彼の経験と専門的知識を生かそうとした政府の海外電報による要請で食糧事情の調査のためにベルギーから帰国していた。そして、早くもフーヴァが事態を精密に調べた後の5月19日に、大統領が食糧管理についてのプログラムを公表すると共に、フーヴァもその担当すべき職責についての構想を要約した声明を出したのであった。大統領のそれは、アメリカの食糧の生産、分配及び消費に対する広範な管理のための権限を議会に要求し、生産の増大、不経済な慣行の排除、収穫率の低い食糧に代わる高収穫物の代用と自発的な保存（節約）、分配の規制による高価格からの消費者の保護、及び投機の排除を含むものであった。⁴⁾

また、フーヴァはやがて成立する筈のリーヴァ法に基づいて、そしてその成立までは現行法の下で戦争遂行のためのアメリカの食糧資源の動員について彼の為し得る限りを全体に互る統轄者として行うことを大統領に要請されたが、フーヴァはこの任命を引き受けるに際し、五つの基本原則に

よって彼の任務を遂行することを同じ日に発表したのであった。それは次の如くである。⁵⁾

- (1) 食糧問題は賢明な行政の一つであり、「独裁者 (dictator)」乃至は「統制官 (controller)」の語によってではなく、「食糧管理官 (food administrator)」の語を以て表示されること。
- (2) 管理は生産者、分配者及び消費者の既存の合法的な分配機関の調整と規制とによって大部分は達成され得る。
- (3) 食糧の自発的保存 (節約) のための団体の設置。
- (4) 全ての重要な地位は可能な限り自発的奉仕者を以て配置されるべきである。
- (5) 農務省、商務省、連邦通商委員会という大規模且つ優れた組織と鉄道会社の経営者の協力を得ての大統領直属の下での食糧管理局の独立責任。

斯くて、必要な法律を起草し成立させるためには尚多くの日時を要するかも知れなかったために、フーヴァは直ちに自発的な基盤での食糧保存 (節約) のための消費者団体の組織化に着手したが、これは戦時を通じて後の食糧管理局の業務の大きな部分となったものであった。更に、彼は食糧管理局が設立された時にそれが直面するであろう諸問題を研究するに際し専門家の援助を得ると共に、既に新しく収穫された小麦が流通界に入っていたために、小麦に関する明確な計画を製粉業者や穀物取引業者と協議して精密に立案したのであった。⁶⁾そして、このような経過を経て食糧・燃料管理法が成立したのである。

この法律は、既に触れた如く大統領に、そして大統領を通じてフーヴァにも最も強力な性質の権限を授けたが、しかしフーヴァは上記の五つの原則と一致する限りにおいてその職責を果たすことを継続したのであった。そして更に重要なことであるが、フーヴァの管理についての基本方針を一言で言えば、食糧管理局によって作成された食糧の生産と保存乃至は節約

についての計画を実施するに際し、各自が自発的に為すべきことを行うように農民と消費大衆の愛国心に訴えること、そして全ての他の努力が失敗に至った時にのみこの法律の強制的措置を実施するということにあったのである。⁷⁾

そこで、次に食糧管理局の諸活動を順に見てみることにしよう。先ず、当然にあらゆる種類の食糧を最大限まで生産するための努力が払われなければならなかったが、既述の如くその主要な担当責任は農務省にあった。しかし食糧管理局は、例えば耕作に使用出来るあらゆる土地の利用、後に“勝利菜園”と呼ばれた小菜園の耕作、及び最も必要性の高かった生産物の栽培のための選択等を促進させるために様々な手段を通じて宣伝活動を行い、この面でも多くの方法で農務省の活動を援助したのであった。⁸⁾

そして、生産活動を補い且つ直接食糧管理局の所管事項に入るものが食糧の保存乃至は消費節約の促進であった。これは国民教育の大規模な運動の組織化と指導とを意味するものであったが、これについて食糧管理局長官は1917年の年次報告で次の如く述べている。

「有効な食糧の保存に第一に必要なことは、これ等の輸出可能な生産物の供給の拡大を確実にするために、一定の必需品のアメリカでの消費と浪費を縮小させることが極めて必要であることをアメリカの国民に深く理解させることであった。このためには、この国の到る所に到達せしめ全ての個人にその真意を悟らしめるべく新聞雑誌、学校、講演等を通じて広範な教育運動を行うことが必要であった。

消費に関する保存運動の主要目的は、最も輸出に必要とされた食糧とその代用品、及び浪費を縮小させる方法について賢明な理解を得さしめることである。家族の適切な栄養状態を損なうことなく食糧を節約する最良の方法についての明確な教育をアメリカのあらゆる家族に普及せしめようとする真剣な試みにおいて採択された他の方法には、その州の連

第一次世界大戦参戦期におけるアメリカの食糧政策

邦食糧管理官の指導の下で各州において行われた運動があった。それによって1100万戸以上の家庭から食糧の配膳と使用についての食糧管理局の提案を遵守するという誓約が得られた。

食糧管理局の出版・印刷部は当面の問題についての情報を提供するのみでなく、また食糧管理局が作成した規則及び規定とその理由についての情報の要求に応えるためにも設立されている。

食糧保存部の講演課は、コミュニティー・センター、公立学校、教会、友愛組合、愛国団体、及びその他の既成の社会団体において食糧節約の教えを説いている奉仕的講演者の努力を指導し、且つ彼等に資料を提供している。

ホテル、レストラン、クラブ及び汽船に対する要望によって、これ等一般の飲食店の協力が得られている。⁹⁾

上の記述はこの教育運動の概略を示すものであるが、食糧管理局はそのような一般的な要望だけでは満足せず、アメリカの最高の専門家によって注意深く用意された膨大な量の印刷物を配布し、良くバランスの取れた日常の飲食物とは何か、供給不十分のために節約が望ましい食料品に相対的に豊富な如何なる食品が代わり得るか、食糧の浪費を省く調理の方法、生鮮食料品を完全に利用する目的で果実と野菜類を乾燥、罐詰乃至はその他にする最良の方法、及び食糧の消費と節約を取り扱ったその他多くの類似した記事に関しても特定の指導を行ったのであった。¹⁰⁾

このような食糧管理局の努力が極めて有効であったことは事実であろう。同管理局の要望に何等かの形で応じなかった家庭は殆ど無かったであろうし、事実多くの家庭がその多くを実行したのであった。また、ホテル、レストラン及びその他一般の飲食店に至っては、それ等に対して為された要望に誠実に応じたのであった。¹¹⁾そして注目すべきは、この運動が消費のための望ましい調理、浪費を排除するために為すべき方法、及び菜園の栽

培と食糧の保存から生ずる利益等について主婦その他を教育することによって達成した永続的な業績であった。¹²⁾ こうして得られた利益は、直接の諸問題に対処するために為された努力は別としても、そのために必要とした費用を補って遙かに余りあるものであったと言えよう。

尚、食糧管理局は可能な限り生産を奨励し消費の節約を図る方法によって、食糧の戦時動員の達成を実現しようとしたのであるが、或る種の食糧即ち小麦粉と砂糖に関しては、遂に一層厳格な性質の措置に依存することを余儀なくされたのであった。製粉業者は過去における実績より一層多くの小麦の製粉を要求され、製粉業者とパン類製造業者は小麦粉にライ麦、碾割り玉蜀黍、馬鈴薯粗粉等といった他種の粉を一定の割合で混合することを要求されたのである。更には、小麦粉または砂糖を一時に一定量以上に販売すること、或いは同じ家族に一週当たり一定量以上を販売することを禁止する規則の制定と実施によって、一種の限定された配給制が採られるに至ったのであった。¹³⁾ しかし、このような消費の制限は、既に触れた配給カードの使用によって他国で実施されていたものとは遙かに異なるものであったと言えるだろう。

注 1) William Clinton Mullendore, *op. cit.*, p.8. 尚、食糧管理局の採用した組織の方法は、可能な限り管理の業務を個人の自発的奉仕に頼り、各家族の世帯主、農民、食品商等の協力を糾合することに大きなウェイトが置かれた。その結果は、フーヴァーが後になって述べた如く、アメリカ国民の奉仕についての高い意識が十分に示されたと言えよう。法律の制裁措置は極めて僅かに必要とされたにすぎなかったのである。

婦人、科学者、農民、牧畜業者、酪農場主、食品商等から成る数百の奉仕委員会が様々な分野の活動において助言と協力を行うために組織された。また、州知事の承認によって各州で連邦食糧管理官が任命され、彼は全ての郡と大都市で地方の食糧管理官を選任したのである。そして、州、郡及び都市の食糧管理官は分配、生産、保存、公正な価格の決定、及び投機の抑制等に関する数多くの諮問委員会を設置したのであった。更に、多くの面で有益な業績を上げた消費者と分配

業者の合同委員会が事実上全ての都市で設立され、また全部で約8000人の自発的奉仕者がその全時間を食糧管理局の業務に奉仕し、約3000人が主に事務助手として有給で雇用され、パートタイムの奉仕は主として婦人から成る様々な委員会の75万人のメンバーによって為されたのであった。と同時に、全国民が食糧管理局のメンバーになるように勧説され、実際に予想を超える多くの協力が得られたのである。

William Clinton Mullendore, *op. cit.*, pp.8-9.

- 2) William Franklin Willoughby, *op. cit.*, pp.268-269.
- 3) 尾上一雄著 前掲書 1-2頁。
- 4) William Clinton Mullendore, *op. cit.*, p.51.
- 5) *Ibid.*, p.52.
- 6) George Soule, *op. cit.*, p.22.
- 7) William Franklin Willoughby, *op. cit.*, pp.269-270.
- 8) *Ibid.*, p.270.
- 9) *Ibid.*, pp.270-271.
- 10) *Ibid.*, pp.271-272.
- 11) 参戦期に、主として様々な委員会を通じての自発的奉仕者の活動の結果、1400万戸の家庭、7000のホテルと飲食店、42万5000の食品商から、食糧管理局が時に応じて出す保存（節約）計画を実行するという署名入りの誓約が得られたと言われている。William Clinton Mullendore, *op. cit.*, p.12.
- 12) William Franklin Willoughby, *op. cit.*, p.272.
- 13) *Ibid.*, pp.272-273.

5

以上、第一次大戦参戦期にアメリカ政府と食糧管理局が行った食糧政策と活動について考察してきたが、その基本的性格は次のように要約することが出来るだろう。

食糧の分配と消費に対する国家管理の規定を設けるに際し、政府は大掛かりな官僚組織によって行使される厳格な法律的統制制度を敷くか、または政府が情勢に対処するために必要であると宣言した制限の諸措置を自発的に遵守することを国民の愛国心に訴えるかの選択に迫られたのであった。

そして、ウィルソン政府とフーヴァはその後者を取ったのである。アメリカ政府はその眼前にドイツ、オーストリア、及び連合国たる英仏での経験を見て、これ等の諸国で達成された結果については全く満足しておらず、殊に食糧の配給カード制度の如きは出来るだけ採用を避けようとしたのであった。勿論、大統領に、そして大統領を通じてフーヴァと食糧管理局にも広範な権限が授けられていたが、これ等の権限は表面には出さず、また絶対に必要な時にのみそれを行使するという方針が採られたのであった。斯くて、そのような努力が国民の食糧を確保せしめ、連合国への、そして同盟国に供給出来ないような方法での中立国への食糧の供給を可能にしたのであった。

しかし、生産の拡大が図られ、分配と消費の面で多くの努力が払われたのではあったが、それでも一定の食糧に関しては全ての需要に対応することが出来ないという事実が依然として存在したのであった。そこで已む無く、食糧管理局はそれ等の価格の法外な高騰を防止し、その適切な分配を確保するために一層の行動を取ることを余儀なくされたのである。これ等の目的を達成するための管理制度の基礎は許可制度（licensing system）の確立によって据えられ、然もそれは食糧を取り扱う殆ど全ての商人及び代理店をも含むまでに漸次拡大されていった。この制度は法律の規定によって大統領が出した布告（proclamation）によって確立するのであるが、更に、政府は食糧の輸出入の管理と食糧の売買を行うと共に、暴利を取り締まるために利益の管理を行い、小麦と砂糖については価格を設定するに至るのである。しかし、このような一層厳格な食糧の管理政策については次の課題として稿を改めることにしたい。