

戦間期イギリスの「国家総動員」準備 (1924～1939)

森 靖 夫

目次

はじめに

- 1 主要補給将校 (PSO) 委員会の設置
 - 2 「国家総動員」準備作業の体系化とその進展
 - 3 準備に立ちはだかる問題—国際環境の悪化と国内関心の低調
 - 4 戦時立法の準備—戦時立法小委員会の設置
- おわりに

はじめに

イギリスは、1939年9月にドイツに宣戦布告をする以前、将来戦へ向けてどのような準備を行ってきたのだろうか。従来、1930年代のイギリスは、「現状変更」を望むドイツや日本による軍拡の脅威に晒されたが、後手に回り、そのまま第二次世界大戦を迎えたという描かれ方をしてきた。つまり、ナチズムやファシズムの挑戦を受けたイギリスが、やむなく立上ったというものである。しかしながら、それはイギリスが将来戦の準備を怠っていたことを示すわけではない。

これまで筆者は、戦間期という時代の世界的特徴の1つとして、「国家総動員」の準備が挙げられることを指摘してきた。イギリスもまたその例にもれず、第一次世界大戦直後から、将来戦が再び「総力戦」となることを想定し、第一次世界大戦の教訓を活かしつつ、平時から「国家総動員」のプランを練っていたのである。

「国家総動員」とは、戦勝のために国家のあらゆる資源を能率的に利用す

るというものである。用語自体はイギリスやアメリカの産業動員(Industrial Mobilization)を翻訳したものである。物量戦を戦ううえで、軍の管轄下にある兵器廠だけでは生産が追いつかない。そのため、民間産業も軍事転用し、戦争に動員しなければならなくなった。戦術や兵士の力量よりも、より多くかつ高性能の火力を迅速に用いることの方が重要となった。能率的な生産のためには、労働力を統制し、国内の需給、輸出入を管理し、物価の統制も必要となる。「国家総動員」はあらゆる参戦諸国で起こった現象であった。

筆者は別稿において、イギリス軍内部において総力戦の議論がいかに広範に行われていたのかを RUSI ジャーナルに焦点を当てて明らかにしてきた。それでは、こうした軍内部の「声」に対して政府がどのように応えていたのか。

本稿では、実際にイギリス政府が推進してきた「国家総動員」準備の展開をイギリス公文書館(The National Archives、以下 TNA と略記)の一次史料を用いて明らかにする。

大久保明が指摘したように、イギリスの戦間期の外交防衛政策に関する研究、とりわけ1920年代に関するものは、第一次世界大戦期や第二次世界大戦期に比べると、著しく立ち遅れている¹⁾。もっとも、戦間期における陸・海・空軍個別の戦略、軍備政策に焦点を当てた研究は、決して少なくない²⁾。しかしながら、次の将来戦が第一次大戦規模のものになることを想定して1924

1) 大久保明『大陸関与と離脱の狭間で イギリス外交と第一次世界大戦後の西洋安全保障』(名古屋大学出版会、2018年)、序章。

2) 例えば、Stephen Roskill, *Naval Policy Between the Wars II: The Period of Reluctant Rearmament 1930-1939*, Seaforth Publishing, 1968., Christopher Miller, *Planning and Profits: British Naval Armaments Manufacture and the Military Industrial Complex, 1918-1941*, Liverpool University Press, 2018., David Ian Hall, *Strategy for Victory: The Development of British Tactical Air Power, 1919-1943*, Praeger, 2007, Malcolm Smith, *British Air Strategy between the Wars*, Oxford University Press, 1984., Brian Bond, "The Army between the Two World Wars 1918-1939", David G. Chandler (General Editor), *The Oxford History of the British Army*, Oxford University Press, 1994., David French, *Raising Churchill's Army: The British Army and the War Against Germany 1919-1945*, Oxford University Press, 2000. など。Joseph Maiolo, *Cry Havoc* も卓越した研究であるが、1920年代は扱っていない。

年から始まった「国家総動員」準備（イギリスで言う所の Industrial Mobilisation だが、本稿は「国家総動員」で統一する）のプロセスを論じたものは、管見の限りない。そこで本稿は、イギリス政府内において「国家総動員」動員準備を担当した主要補給将校委員会（Principal Supply Officers Committee、以下 PSO 委員会と略記）における議事録、報告書を中心に分析し、さらに産業動員以外にも含む総動員関係の諸法規の形成過程にも目配せすることで、戦間期イギリスの国家総動員準備の全体像に迫りたい。

1 主要補給将校 (PSO) 委員会の設置

戦間期におけるイギリスの「国家総動員」準備が本格化したのは1924年とすることができる。その年、産業動員の体制づくりを担う組織として主要補給将校委員会が、帝国防衛委員会（Committee of Imperial Defence、以下 CID と略記）の下に設置された。1920年のアメリカの次官局設置に遅れること4年である。日本は国勢院が一度頓挫し、資源局設置によって再出発したのは1927年で、さらにイギリスから3年遅れをとっていたことになる。

CID は、1902年から1904年にかけて立ち上げられた首相の諮問機関である。政軍一致を目的として、文民閣僚と陸海軍の参謀総長らが膝を突き合わせて長期的な防衛戦略を立案、検討してきた。CID のもとでは常設、臨時を含めて多くの小委員会（Sub-Committee）が設けられ、様々な分野から戦略が検討された。CID は1915年2月から約5年間の休止を経て、1920年6月に活動を再開した³⁾。

1924年7月、CID の第179回会議において、PSO 委員会の設置とその任務が決定された（ロイド・ジョージ内閣）。ノエル・バーチ（Sir J. F. Noel Birch）陸軍中将兵器総監（Master-General of the Ordnance）を議長として、陸軍からウォルター・キャンベル（Walter Campbell）陸軍中将主計総監

3) 前掲、大久保明『大陸関与と離脱の狭間で』、20~21頁。

(Quartermaster-General to the Forces)、海軍からフラー (C. T. M. Fuller) 海軍少将・第三海軍卿 (原料調達・艦船の装備選定・資材の設計等の海軍最高責任者)、ケリー (J. D. Kelly) 海軍少将・第四海軍卿 (食糧・医療を含む補給の海軍最高責任者)、空軍からサルモンド (Sir W. G. H. Salmond) 空軍少将・空軍委員会委員 (補給・研究担当)、商務院 (Board of Trade) からパーシー・アシュリー (Percy Ashley) 第一次官補 (Principal Assistant Secretary) が主要メンバーに選ばれており、まさに PSO 委員会は名前の通り、三軍の補給 (兵站) 系のトップが集う委員会であった。

PSO 委員会の任務は、第1に、陸・海・空三軍の軍需と民需双方に含まれる品目の製造に必要とされる国内の原料保有量を確認し、チェックし続けること、第2に、品目のリストを準備し、戦時に必要とされる総ての補給量を把握し、開戦と同時に該当品目の輸出禁止に必要な措置をとるよう備えること、第3に、有事の際に補給を拡大するための計画を立案すること、第4に、軍によって雇われる者に追加される契約者 (有事の際に召集に応じる者、あるいは所有する機械を戦時に軍事転用しうる者) のリストの維持、第5に、CID に定期的に報告書を提出すること、の5点であった⁴⁾。

これらの任務は、陸・海・空軍が戦時にどれだけ規模を拡大するか (戦時編成) にかかっていたため、戦争計画 (War Book) の具体化を待たなければならなかった。それは自ずと、参謀総長小委員会 (Chiefs of Staff Sub-Committee) 等との連携を必要とした。他方で、軍需物資や機械の動員だけでは国家総動員は成り立たない。とりわけ兵役と労役を担うマンパワーが不可欠である。既に、CID はマンパワー常設委員会を設置しており、PSO 委員会はそれとの連携も不可欠とされた。また、PSO 委員会は軍需だけでなく、民需のための原料・物資確保をも任務としており、商務院と協力して両者を調整することが当初から期待されていた。

興味深いことに、CID 議長によれば、アメリカとフランスの産業動員準備

4) PSO-1, 'The Work Before the Committee', CAB60/5, TNA.

の進展に危機感を募らせたことが PSO 委員会立ち上げの背景にあった。イギリスもまた、国家総動員という時代の潮流に飲み込まれつつあったのである。

PSO 委員会は、第3回会議 (1924年6月) で、以下の12の小委員会を設置することを定めた⁵⁾。各小委員会の議長には、最も多く軍需物資を所要する軍や政府機関 (例えば第4、第6は商務院、工務局 [Office of Works——筆者注] の文官) から選出することとした。

- 第1小委員会—兵器 (兵器、弾薬、対ガス等の化学戦用品)
- 第2小委員会—輸送 (陸上輸送車)
- 第3小委員会—化学品 (電気用品、カメラ・レンズ、光学機器)
- 第4小委員会—食糧
- 第5小委員会—医療・動物用医療
- 第6小委員会—硬材・木製用具
- 第7小委員会—金属・金属製品 (手工具、ボルト、ナット、ワイヤ等)
- 第8小委員会—油・塗料
- 第9小委員会—織物 (衣服、毛布・テント、ゴム製ブーツ等)
- 第10小委員会—皮革製品 (馬具、ブーツ等)
- 第11小委員会—建材 (角材、鉄道枕木、煉瓦、セメント、パイプ等)
- 第12小委員会—工専用プラント・工作機械

産業との連携についても、委員会設立当初から留意されていた。バーチ議長らは、あまりに広範囲に及ぶ調達準備を軍人だけでは担いきれないと考え、イギリス産業連合 (Federation of British Industries) が好意的に協力にに応じてを期待していた。そこで、イギリス産業連合における特定の関連事業者団体 (Trade Associations) からそれぞれ補助を受けてもよいこととした⁶⁾。

5) PSO-7, 'Composition of Sub-Committee and Items dealt with', CAB60/5, TNA.

6) PSO/4th Minutes, July 1st 1924, CAB60/1, TNA.

他方で、地区組織 (Area Organisations) についても早々に議題に上がっていた。これはアメリカの兵器管区制度に相当するもので、「行政の集権化、管理業務の分権化」を意味した⁷⁾。第一次大戦期にイギリスでは、全国の民間工場を動員して軍需生産を拡大するため、ロイド・ジョージ (David Lloyd George) 軍需相が全国を43の管区に分け、各区に6～8人の実業家からなる管理局 (Board of Management) が設置された。現在休止状態にあるこの管区制度を平時から準備し、とりわけ地方の実情を知る役人・実業家を参加させることを目指そうというものであった。これには海軍が消極的であったが (海軍にとってほとんど効果はないという)、PSO 委員会で継続して検討されることとなった。このように、PSO 委員会が「あらゆる資源を動員する」準備に平時から取り掛かろうとしたのは、将来に再び第一次大戦規模の総力戦 (National War) が起こることを想定していたからに他ならない。その場合、ヨーロッパかアジアで戦争が起こり、イギリスがそれらに関わることが想定されていた。

いま一つ注目すべきは、PSO 委員会が、有事の際、陸海空軍の間で対立や混乱を避けるために、個別の軍需物資の割当てに優先順位 (priority) を定めることを議論している点である。すなわち、第一次大戦の軍需省に設置された戦時優先委員会 (War Priorities Committee) のような役割を PSO 委員会が平時から担うこと、CID 議長が裁決権を有することが期待された⁸⁾。

以上の議論が盛り込まれ、第1回年次報告としてまとめられ、1924年11月 CID に提出された⁹⁾。これ以降、毎年末に年次報告が提出されることとなる。

2 「国家総動員」準備作業の体系化とその進展

第1回年次報告 (ノエル・バーチ (Noel Birch) PSO 議長、陸軍省兵站總監)

7) PSO-4, 'Boards of Management under a Director of Area Organisations as a Source of Supply of Munitions', CAB60/5, TNA.

8) PSO/5th Minutes, July 21st 1924, CAB60/5, TNA.

9) PSO-19, First Annual Report, CAB60/1, TNA.

では、総力戦を想定して、海軍は開戦1年で約15万2千人から約21万5千人に拡大、最初の3年間で戦闘艦隊 (fighting fleet) 40~50%、補助艦 (auxiliary vessel) を400~500%まで拡大することを計画した。陸軍は1騎兵師団と5個師団を開戦後1カ月で派遣し、1年で1騎兵師団と38個師団を派遣できるようにすることが目指された。空軍は1年以内に85飛行隊 (squadron) から275飛行隊にまで拡大することを計画した。

PSO委員会にとって心強かったのは、ウィリアム・ウィアー (William Douglas Weir) のような大実業家から支持と助言を得られたことだった。スコットランド出身の実業家であるウィアーは第一次大戦で、ロイド・ジョージの推薦によりスコットランドの軍需長官に任命され、自らの会社G & Jウィアーの工場を軍事転用し、砲弾を製造して貢献した。戦後も、「国家総動員」準備に関する政府への助言者 (特に空軍) として重きをなし、第二次世界大戦では軍需省 (Ministry of Supply) の爆薬局長 (director general of explosives) として動員業務の先頭に立った人物である。

ウィアーもまた、PSO委員会が中小規模の戦争だけでなく、国内のあらゆる資源を動員する戦争に備えることを当然と考えていた。その上で、PSO委員会の軍人メンバーに向けていくつかの提言を行っている。なかでも興味深いものは、軍需の補給と同時に、労働者や労働の勤務条件を考慮することである。本来であれば、労働問題は政治家が対処すべき問題であるが、動員の際には軍が最も頭を悩ませられる問題だからだという。労働者を国家の任務につかせ、戦時に犠牲を強いるのならば、一部の者による私的利益の排除を約束しなければならない。また、兵役と労役の振り分けも避けて通れない問題である。ウィアーは、単に産業を動員するだけでなく国民の動員をも前提としている点で、まさに「国家総動員」を考えていたと言えよう。また、軍需品生産における民間の役割を平時から重視することをウィアーは強調した。陸・海・空軍の補給部は平時において、訓練や産業と接触する機会を含めて広範な生産の経験を積むことは出来ないからである。ウィアーは、軍需生産の組織は民間の知恵によってしか立ち上げることは出来ないと言い切っ

ている¹⁰⁾。この点は、産業動員を軍の主導で行うことに強く抵抗したアメリカの大実業家バルークの発言と符合する。ウィアーは他にも、提携すべき事業者団体、設計 (design)、規格統一 (standardisation)、産業動員計画、戦争計画、管区制といった多岐にわたる問題についても忌憚ない意見を述べているが、こうした軍と実業家との間の風通しの良さは、とりわけ注目に値しよう。

1925年度の年次報告 (ノエル・バーチ議長) は、大きく分けて (A) CID から出された質問事項の検討、(B) 各小委員会が見出した様々な問題に関する業務、(C) 戦時における軍用品生産を担う組織のあり方の検討 (優先順位の問題を含む)、の順に記された (計13頁)。具体的な項目は以下の通りである。

- (A) 戦時における石油統制、アルミニウムと硫黄、光学機器産業、ペンブリー (Pembrey) の爆薬工場の処分
- (B) 化学戦委員会との機能分離、アンモニア生産、人工グリセリン、プラチナ、マンパワーの所要量
- (C) フランスの産業動員、軍需管区、軍用品生産のための組織、利得の制限、(提携すべき) 事業者団体

なかでも興味深いのは、将来戦へ向けた産業動員準備にまつわる問題を克服しようとするフランスの方法が、イギリスとかなり似ているという指摘である。とりわけ、国家統制を避け、できるだけ大企業に独自の産業動員計画を実行させようとしている点、武器の仕様は常に変化するため多くを備蓄できず、それゆえ型 (model) を完成し民間企業と密接に連携することで、現在のプラントでも戦時の大量生産を可能にするという点、数多ある軍需物資をカテゴリーに分け、各省に割り当て、各省が所要量を申告するという点、

10) PSO/18th Mtg, July 9th 1925, CAB60/1, TNA.

等である¹¹⁾。イギリスは必ずしもフランスを模倣していたわけではないが、強く意識し、問題を共有していることを確認していた。なお、第3回年次報告 (1926年12月、ノエル・バーチ PSO 議長) では利得の統制 (control of profits) の必要が再び訴えられ、そのための強力な専門委員会の立ち上げが要求された。ここではアメリカの軍事委員会で議論されている法案にある「誰かのための特別な利益などない (special profit for none) という言葉が引用され、これこそが我々の目的であると記された¹²⁾。フランスと共にアメリカが、一つのモデルケースとなっていたことも確認できよう。

PSO 委員会は、1926年末に年次報告とは別に「平戦時における補給機構」と題する報告書を作成し、重要な提言を行っている¹³⁾。それは、戦時にスムーズに移行できるよう、平時より戦時における原料・資材の統制を担う機関とその指示系統を整えておくことである。注目すべきは、物資統制の実施は軍が担うべきではないと PSO 委員会が結論付けている点である。PSO 委員会は、商務院が統制の実施機関となり、軍需だけでなく民需の見積りをも勘案して原料や資材を割り当てることが期待された。戦時には、商務院の中核となる部局 (CID 承認後、商務院補給機関と呼ばれた) を拡大して商務院とは別の省 (ここでは原料資源省とされている) に格上げすることが推奨された (図1 参照)。

PSO 委員会自体は戦時にも存続するが、あくまで平時の調査を指示する機関として自らを位置づけた。その調査の担い手は補給局 (Supply Board) であった (図2 参照)。補給局は軍需全体の見積りを準備・維持し、戦時に統制すべき品目の決定を商務院と協同行うこと、必要にもかかわらず補給が困難な品目を把握し、可能であればそうした品目の生産を拡大させる別の方法を考案すること、全国地方組織の立ち上げの推薦を行うこと、などを任務とした。さらに、既存の小委員会 (1926年時点で15存在) の数を絞って再

11) PSO-65, Second Annual Report, October 14th 1925, CAB60/6, TNA.

12) PSO-133, Third Annual Report, December 3rd 1926, CAB60/9, TNA.

13) PSO-146, Report 'Supply Organisation in Peace and War', December 29, 1926.

図1・原料資源省（仮）の官僚機構

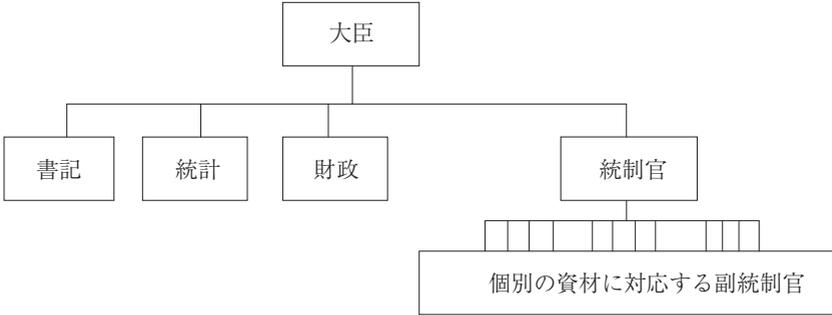
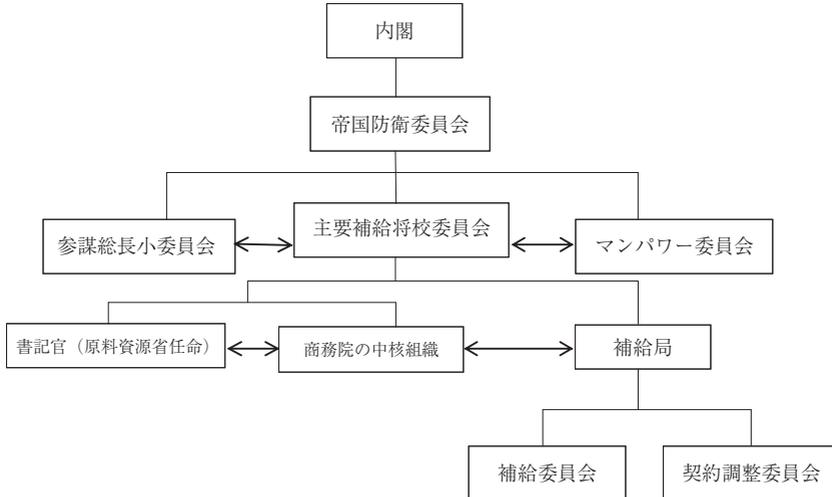


図2・平時における軍需計画準備組織（↔は相互に連携を取ることを想定）

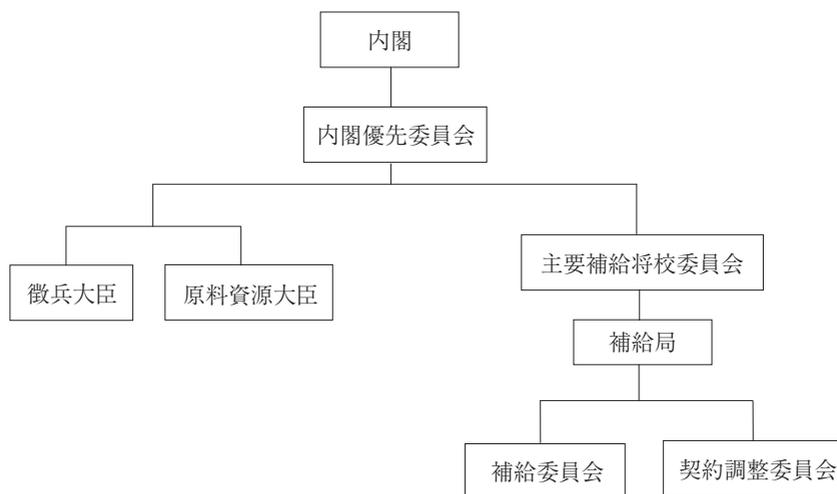


構成した補給委員会を設け、契約調整委員会（陸海空軍の契約局長で構成）と協同して、3軍の補給割り当てを決定し、両者を補給局が監督することとした（補給委員会議長、3軍の契約局長も補給局構成員）。なお、戦時には製品に関する問題の解決、原料・資材の不足や労働力の供給を監督する責任を有するものとされた。

PSO 委員会は平時から戦時へのスムーズな移行を重視しており、戦時機

構はなるべく平時のものを維持した提案となっていた。それゆえ、報告のなかで「軍需省」の設立は、あくまで「最終手段」として保留となっていた。というのも、軍需省は契約の決定機関であるだけでなく、設計や監査の統制も一手に担い、陸海空軍の上位に立つ機関となるため、そうした機関の設置の決定は内閣の権限に属するものと考えられたからであった。こうして戦時の陸海空軍の資源割当ては、3軍の次官クラスと商務院長官、徴兵大臣からなる内閣優先委員会（Cabinet Priority Committee）の合議で決定することが想定された（図3参照）。

図3・戦時における補給組織



以上の様に、イギリスは1926年の時点で、再び総力戦となった場合の組織づくりに関する一つの青写真を完成させていた。その際、軍需と民需のバランス（軍と商務院の緊密な連携）、陸海空軍の資源配分争いの防止策、産業動員と国民（マンパワー）動員の連動、などにとりわけ配慮していた。これらは概ねCIDの承認を得、27年10月から補給局や商務院中核組織の活動も開始することとなった。

1926年3月以降、ニュージーランド、南アフリカ連邦、アイルランド自由

国などの自治領やインドにおける資源調査、それぞれの主要補給委員会に相当する委員会と本国の PSO 委員会との連携が始まり、第4回年次報告（1927年7月、フィリップ・カンリフェ＝リスター（Philip Cunliffe-Lister）PSO 議長、商務院長官、保守党員）以降、報告の大きな部分を占めることとなった¹⁴⁾。またこの年から諸外国の動向に関する調査報告も加えられ、日本、アメリカ、フランス、ベルギー、スペインの名が挙がっていることも注目に値しよう。そして、この年から1935年まで PSO 議長が軍人ではなく、商務院長官の与党議員によって独占されることとなった。なお、36年以降も商務院長官ではないが与党議員が続いた。要するに、国家総動員準備に関して、軍に対する徹底した統制を貫いていたのである。

1928年7月末の第5回年次報告（カンリフェ＝リスター PSO 議長）では、補給局と商務院補給機関とが密接な連携をとりながら、業務分担や手続きなどの取り決めを設けるなど、準備を進めていることを窺わせる報告となっている。また、爆薬製造のためにインペリアル・ケミカル・インダストリーズ社と軍との連携も平時から進めるべきこと、鍵となる有力会社と契約を結び、あらかじめ航空機、戦車、魚雷等の製造の説明書を手渡しておくこと、などの方針が打ち出された¹⁵⁾。イギリスでも教育注文制度が早くも採り入れられようとしていたことが分かる。

翌年の年次報告（ウィリアム・グラハム（William Graham）PSO 議長）でも、戦時における「生産の加速化」のために、国内全体の機械を総動員するための平時の準備として、治具、工具を含むあらゆる情報と共に製造方法、運転方法を示した設計書を用意すること、一会社ごとのアウトプット（労働時間、機械作動時間など）や雇用される労働の種類（男・女、成人・非成人、職工・非職工など）、使用される動力（蒸気、電力、圧縮空気など）の情報をまとめあげておくことなどが提唱されている。また、新たに輸出の統制、

14) PSO-172, Fourth Annual Report, July 31st 1927, CAB60/9, TNA.

15) PSO-219, Fifth Annual Report, July 31st 1928, CAB60/10, TNA.

利得の統制のためにすべき準備についても報告が上がった。さらに、PSO 委員会以下、総動員準備に関する専属の常勤スタッフを準備すべきことも強調された¹⁶⁾。他方、民間会社との連携を秘密裡に (confidential) 行うことは、連携が進めば必ず明るみになり、かえって批判にさらされ、計画に悪影響を及ぼすため、公開し、閣僚レベルの強い支持を必要とすることが訴えられた。

第7回年次報告 (グラハム PSO 議長) では、「補給問題に対処するために立ち上げられた組織がスムーズに作動しているという我々の判断を記録して頂くことが望ましいものと考えています。各部局は一つのマシンとなり、より迅速に機能しています」と、順調な進捗状況に PSO 委員会は控えめながら自信を覗かせている。ただし、自信だけでなく、問題も明らかにされた。榴散弾、航空機用爆弾、地雷、魚雷弾頭、爆雷などの充填物が深刻な不足に陥ることが報告され、ナショナル・フィリング・ファクトリー社との連携強化が提起された。また、アンチモン、マグネシウム、アルミニウムは深刻な欠乏が予想されるため、戦時にあらゆる手段を講じて輸出を禁ずべきことが報告された。前年度に提起された専属スタッフ常置の件も、陸軍が技官3名・副技官2名、科学系2名、補給委員会幹事1名を提供すると報告があったものの、海空軍は好意的ながら海軍0名、空軍1名、商務院も0名 (兼職で十分可能なため) と芳しくなく、次回以降持越しとなっている。他方、準備の公開についても、とりわけ「アメリカが完全に産業動員計画を公開し、産業が協調して活動に参加している」ことを引合いに出し、公開に向けて歩を進めることを推奨している¹⁷⁾。産業側に確信をもって取り組んでもらわなければ近いうちに準備は立ち行かなくなるとの危機意識は、CID も共有するところとなった¹⁸⁾。

このような PSO 委員会の準備に強い関心を示したのは、イギリスを第一次大戦の勝利へと導いた当時の軍需大臣、首相のロイド・ジョージであった。

16) PSO-255, Sixth Annual Report, December 2nd 1929, CAB60/11, TNA.

17) PSO-276, Seventh Annual Report, November 21st 1930, CAB60/11, TNA.

18) CID, Extract from the Minutes of 251st Meeting, November 28th, 1930, CAB60/12, TNA.

ロイド・ジョージは、1932年2月から国際連盟主催で開催されることとなっていたジュネーブ軍縮会議と関連付けて、以下の様な質問を投じた。すなわち、この2、3年で戦争が起こった場合、その初期段階（3～6カ月）においてどれほどの人や資材を動員できるのか、第一次大戦規模の動員をする場合、どれくらいの期間で完了するのか、イギリスを含め、フランス、イタリア、ドイツはどうか、という質問である¹⁹⁾。PSO 委員会はイギリスの準備に関して明答を避けたものの、第一次大戦で軍需を充たすのに要した2年半という歳月を短縮できるとの回答を用意した²⁰⁾。そして、フランスは、イギリスほどではないが同程度の速度で可能、イタリアは数週間から数カ月で産業を平時生産から戦時生産へ完全に移行でき、ドイツは開戦後3カ月でおそらく14個師団を展開できる、との見通しを報告した²¹⁾。ロイド・ジョージは1923年以降一貫して親独派だったことが知られているが²²⁾、質問は、ドイツがヴェルサイユ条約の下で廃棄させられたはずの、軍需生産用の機械をはじめとする、あらゆる口径の銃、機関銃、ライフルなどの軍需品の所有量に関する詳細な情報を得るためのものと PSO 側は理解していた²³⁾。PSO と同様、ロイド・ジョージは将来戦を楽観視してはおらず、対独戦争をも想定していたことをうかがわせる。

3 準備に立ちはだかる問題 ——国際環境の悪化と国内関心の低調

PSO 委員会は、1932年に入っても準備の進捗状況を「満足のいくもの

-
- 19) PSO-291, 'The Disarmament Conference. Questionnaire by Mr. Lloyd George', CAB60/12, TNA.
 20) PSO-294, 'The Disarmament Conference. : Questionnaire by Mr. Lloyd George', May 31st 1931, CAB60/12, TNA.
 21) PSO-296, 'The Disarmament Conference. Questionnaire by Mr. Lloyd George. Industrial Mobilisation in Foreign Countries', May 18th 1931, CAB60/12, TNA.
 22) Kenneth O. Morgan, "Lloyd George and Germany", *The Historical Journal*, 39 (3), 1996.
 23) *Ibid*, PSO-291.

(satisfactory)」と考えていた。とはいえ、前年に続いて不安要素の洗い出しは続く。1914年時点でいくつも存在した軍事会社（武器会社）は当時国内1社のみとなっており、戦時に民間会社の軍事転用が不可欠となる。そこで製造工程の仕様書の準備が急務となる。この前年度の指摘に応じて、いくつかの会社に説明を行ったが、会社側は仕様書の必要について一致して賛同したと報告している。深刻な不足が予想される軍需物資として、TNT火薬、航空機、モーター車、戦闘車輛、食糧、不足原料として炭化カルシウム、フッ化カリウム、合金鉄、亜麻（リンネル）などが新たに挙げられた。また、準備の公開の必要についても引き続き提案されたまた自治領やインドとの連携を深めるため、インド高等弁務官1名、オーストラリアから軍人1名、ニュージーランド高等弁務官1名がPSO委員会に参加することとなった（第8回年次報告、グラハム PSO 議長）²⁴⁾。

1933年3月の第9回年次報告（ウォルター・ランシマン（Walter Runciman）PSO議長、商務院長、自由党員挙国派）においても、深刻な不足が予想される原料などについて注意が喚起されており、アンチモン、マグネシウム、アルミニウム、亜麻、炭化カルシウム、クロム鉄、フェロシリコンの平時における先行購入に踏み切るべく、特別小委員会が設置されたことが報告されている。また、補給局による国内製造能力の調査報告が、目下最大の問題として、軍の装備、軍用品、軍用車輛の製造のための資源の増加が困難であることを指摘している。また技術スタッフが8名しかおらず、この時点で約60の会社を訪れ、製造工程の仕様書を説明し、協力を得ているが、第一次大戦のときは10,000～14,000の会社と契約を結んでおり、任務が完遂できる見込みは全く立っていなかった。現行のスタッフではどれだけ見積もっても5年を要すると報告している。なお、アメリカにおいて仕様書作成に従事する技術スタッフの件数費は20万ポンドでイギリス（8,000ポンド）の25倍であるとの批判が添えられている。もっとも、明るい兆しとして、航空

24) PSO-318, Eighth Annual Report, February 17th 1932, CAB60/12, TNA.

機・モーター産業の軍事転用については不安が減じ、軍需を充たし得ると判断されている²⁵⁾。

1933年12月に提出された第10回年次報告（ランシマン PSO 議長）では、平時には通常製造されないタイプの武器の製造準備が立ち遅れていることをより深刻に訴えている。前回の報告に基づき、計画に仮の時限を設けること、それを基に自治領などと連携を強化すること、そして本土防衛に要する軍用品などを算出し直して、軍需の総体を再検討すること、などが参謀総長小委員会でも検討され、CID で承認された。それを受けて PSO 委員会は、「5 年計画」を打ち出した。5 年という年限は、決して長いものではなく、むしろ今からラディカルに計画を加速させた場合の計算であった。

彼らは、他の主要諸国と比べて、平時からの軍事転用の準備が立ち遅れていると認識していた。前年度も警鐘を鳴らしたが、発展しているという見通しは全く持てずにいた。この速度のままでは、兵器などの設計や生産方法が変化し、今までの計画が全く無駄に終わるだろうと、前年度以上に語気を強めて、以下の提案を行った。すなわち、産業による援護、第 1 補給委員会（兵器担当）に経験豊富な専任の議長を任命すること、そして、軍需生産計画に関する技術スタッフの大幅な増員である。

PSO 委員会は産業の協力が計画に最も重要であると考えようになっていた。すでにゲージについてはアルフレッド・ハーバート社社長のアルフレッド・ハーバート（Sir Alfred Herbert）、工作機械については W & T アベリー社社長・全国雇用者連盟副会長のギルバート・ヴァイル（Sir Gilbert Vyle）、爆薬については帝国化学産業が、各委員会において協力に応じていたが、今後軍需生産の経験のある産業指導者をより積極的に招き、補給システム全体についても意見を求めていくとした。他方、イギリスが他国に比べて優位に立っている点も指摘する。すなわち、港湾設備、陸上海上の輸送手段は安泰であり、さらにモーターや航空産業についても（軍用武装車輛につ

25) PSO-350, Ninth Annual Report, March 16th 1933, CAB60/13, TNA.

いては別だが) その潜在能力は優位に立っていると評価した²⁶⁾。

PSO 委員会の意見により、次の1年で事態が大きく進展したことが、次の年次報告で確認できる。PSO 委員会の訴えは、ウィアー、製鋼業者のアーサー・バルフォア (Sir Arthur Balfour)、造船・製鋼業界の大実業家ジェームズ・リスゴウ (Sir James Lithgow) らを動かした。彼らは PSO 委員会の実業家諮問団 (The Advisory Panel of Industrialists) を形成し、委員会へのアドバイザーを1939年まで務めることとなった²⁷⁾。そして技術スタッフは17名から29名へ増員され、第1補給委員会の専任議長にウィタム (G. S. Whitham) が陸軍省により任命された。

ウィアーは以下の覚書を提出した。すなわち、①大量生産により軍需を充たすことが可能なシャドウ兵器産業を創る、②そのために、より重要と思われる約400の国内のエンジニアリング会社を調査し、その中から最もふさわしい会社を選び、軍事生産への切り替えを準備させる、③会社は軍需の生産要求を満たすために独自の計画を立てるが、必要であれば政府が教育注文を行い、あらかじめ訓練を受けたスタッフを養成することを可能にする、というものである。ウィアーの推奨は1934年5月 CID の承認をすでに受けているが、PSO 委員会は教育注文のみはまだ検討中であると報告した。

また、5カ年計画は予定通り進めば1938年末に完成することになる。CID は、本土防衛政策だけでなく自治領など海外を含めたあらゆる力を動員することを想定しており、その場合軍需要求はかなり増大し、これまで以上の努力を要することになると注意を促した。しかしながら報告によると、民間の軍需生産能力の調査は昨年度から進展がなかった。その他に、熟練工不足の問題が新たに提起された。また、総力戦となった場合には何らかのトップレベルでの調整機関が必要になるというウィアーの指摘に改めて注意を喚起している。さらには、国家総動員計画には財政問題が重要であり、大蔵省

26) PSO-404, Tenth Annual Report, December 6th 1933, CAB60/14, TNA.

27) Christopher W. Miller, *Planning and Profits: British Naval Manufacture and the Military Industrial Complex, 1918-1941*, Liverpool University Press, 2018

の代表も PSO 委員会に参加すべきであるとの提案を行った²⁸⁾。

1935年3月のドイツ再軍備宣言をうけて、PSO 委員会の第12回年次報告(ランシマン PSO 議長)はより緊張感を増したものとなった。注目すべきはまず、将来戦を「ドイツとの戦争」と具体的に明記したことである。他方でこれらの準備は、もう一つの想定舞台であった極東における死活的権益 (vital interests) の防衛のための計画を修正したり遅らせたりしてはならない、と極東で勃発しうる戦争についても言及した。陸軍はそのために、全ての陸上部隊を使用する新たな想定に立ち、空軍も開戦後1年間の見積り軍需要求を改めて提出した(海軍は近日提出予定とした)。原料の保持政策についても、輸出禁止品目は36種にのぼった。シャドウ兵器産業についても、193の会社を視察し、次年度までに選定が完了する見込みとなった。

しかしながら、依然として状況は極めて厳しいとの認識に変わりはなく、とりわけ航空機用爆弾、ヒューズを含む薬莖部品の不足は深刻だという。爆薬や発射火薬の補給についてはいくらか進展が見られたが、火薬製造に必要なアンモニアの酸化用プラントがビルingham (Billingham) 1か所にしかないことに注意が喚起された。そしてより重要なことに、有事の生産能力が深刻な状況にあることを受け、相当な規模で民間会社に平時から軍需生産の発注を行う (peace orders) ことへの強い支持、に PSO 委員会は踏み切ったのである。民間の会社が有事の生産に切り替わり大量生産を可能とするに至るまでの期間は、弾薬、航空機用爆弾、軽戦車で6カ月、銃・砲架、プレディクター (対空測定器)、中型戦車などで9~12カ月との報告はしたものの、現実には程遠いとして、それ以上の時間がかかるものと予想した。少なくとも、戦争初期のこれらの期間は備蓄に頼らなければならない。また軍事転用以前に、民間製造会社は製造設備を維持し、それまでに職工に経験を積ませる必要があったが、これらは計算に含まれていなかった。彼らの危機感はまさにその点にあったのである。その他、工場法の規制緩和 (就労時間の拡大)

28) PSO-454, Eleventh Annual Report, January 7th 1935, CAB60/14, TNA.

も検討事項として新たに加えられた²⁹⁾。

第2次エチオピア戦争（1935年10月～36年5月）が勃発し、ヨーロッパの緊張が高まる中、PSO 委員会はCID にイギリスの総動員準備の苦境を訴え続けた。陸海空軍が新たな想定の下で軍需所要量の見直しを各補給委員会に提出した結果、それまでの想定に基づく準備計画が遅れを来し、ある部分は無駄になるという事態に陥った。とりわけ第1補給委員会（兵器）と第4委員会（航空機体と航空エンジン）の任務は激増した。民間会社の協力を得るため既に考案されていた欠乏補充プログラム（Deficiency Programme）に則り、一般産業へ操作技術養成や設備の付与を実施することで、迅速かつスムーズに軍需生産に移行できるよう目指しているが、恐らくそれ以上のことがなされなければ軍需所要量を充たすことは出来ないだろうという。

図4は、陸軍が提出した以下の備品の要求量（開戦1年間）と生産能力のギャップを示している。陸軍はおよそ生産能力の2倍以上の軍需を見積もっていたということになる。

図4・陸軍の要求した各種薬莖・信管の総数において不足をきたす割合（開戦後12カ月）

	形状	12カ月の生産で生じる不足（％）
薬莖	2ポンド	44.8
	25ポンド	49.8
	60ポンド	55.2
	6インチ榴弾砲	55
	3インチ迫撃砲	60.9
信管	全種類	59.1
薬莖（速射砲）	2ポンド	47.1
	25ポンド	51.7

（補給局第9回年次報告（PSO-557）より作成）

29) PSO-521, Twelfth Annual Report, December 9th 1935, CAB60/15, TNA.

そもそも陸軍は、常備軍と国防義勇軍を野戦軍として使用することを想定していたが、このような想定は内閣の承認を得ていなかった。内閣は、1936年から3年間にわたり、国防義勇軍の再装備を凍結することを承認していたのである。もっとも、常備軍5個・国防義勇軍12個は野戦軍として最低限の規模だと陸軍を擁護するダフ・クーパー (Duff Cooper) 海相のような保守党政治家もいた³⁰⁾。

他方、職工労働者不足の問題や、戦時における補給機構の設置計画もさしたる進展は見られなかった³¹⁾。組織上の大きな変化としては、防衛調整大臣が新設されたことが挙げられよう。ドイツ再軍備に対する危機感から同大臣の創設と自らの就任を希望していたのはチャーチル (Sir Winston Churchill) であったが、「調整」役として適任とみなされず、ボールドウィン (Stanley Baldwin) 首相は保守党員で司法長官のトマス・インスキップ (Sir Thomas Inskip) を任命した³²⁾。同時に、このインスキップがPSO議長を兼ねることとなる。新たに再編された補給機構 (図5参照) は、「調整」に主眼を置いたものであった。

1935年12月から翌年3月にかけて、第2次ロンドン海軍軍縮会議が開かれた。戦艦保有比率の維持を主張するアメリカと軍備平等を唱える日本の主張は平行線を辿り、36年1月に日本はロンドン海軍軍縮会議からの脱退を通告するに至った。その結果、日本、アメリカに続いて、イギリスも36年から39年の間に海軍の大軍拡計画 (戦艦7隻、空母4隻、巡洋艦20隻) に着手することとなった³³⁾。

このような国際情勢の緊張の高まりにもかかわらず、思うような進捗が見

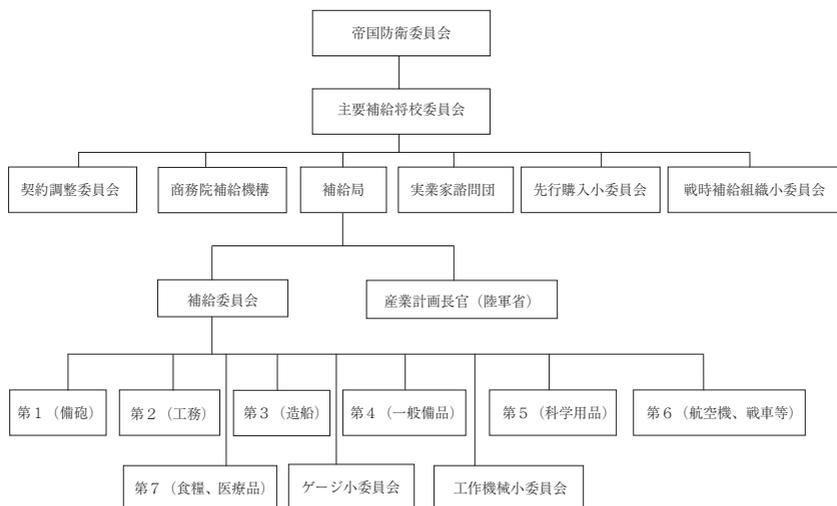
30) PSO-564, Committee of Imperial Defence, Extract from the Minutes of the 284th meeting, November 19th 1936, CAB60/16, TNA.

31) PSO-563, Thirteenth Annual Report, November 12th 1936, CAB60/16, TNA.

32) Joseph Maiolo, *Cry Havoc ; How the Arms Race drove the World to War, 1931-1941*, Basic Books, 2010, pp.170-173.

33) 小谷賢「第二次ロンドン海軍軍縮会議予備交渉の過程」榎本珠良編『国際政治史における軍縮と軍備管理』(日本経済評論社、2017年)。

図5・軍需計画調整のための諮問機構



られないことに PSO 委員会は苛立ちを隠さず、語気を強めて CID に有効な手段を講ずるよう促した。

1937年7月の第14回年次報告（インスキップ PSO 議長）において、PSO 委員会は混乱の原因が陸軍にあるとみなした。すなわち「困難を極めている主な原因は、陸軍が要求する確固とした総数が不明なことにある」。これは、イギリス陸軍のそもそもの役割自体と関連させて、より上のレベルで検討されるべき問題であることは理解した上での進言であった。こうして PSO 委員会は陸軍の考える想定のは是非に関していち早い CID の決断がなければ、海空軍との協調も損なわれ、また国内産業を戦時生産に割り当て、3軍個々の要求を充たす包括的な計画を立てることも、各軍の労働力、原料の所要量を決定することも実行不可能となる、と意見を述べた。

補給局は自らの任務である、生産能力調査、各省への能力の割り当て、労働力・原料の要求の見積り、全てが予定していた期日1937年4月1日を過ぎたが完了していないことを報告し、期日をもう1年延長すること、そしてその完成に間に合わせるため、これまで以上にスタッフを増員することを懇請

した。他方、今回の報告で、必要不可欠な原料の平時からの備蓄に加えて工業製品 (manufactured products) の備蓄が提案された³⁴⁾。CIDは概ねPSO委員会の報告を承認し、陸軍の想定を「常備軍、国防義勇軍の2個対空師団 (A. A. Divisions)、国防義勇軍4個師団」と限定し、大蔵大臣の承認を得た³⁵⁾。

ドイツの再軍備は、イギリスの将来戦の想定を超え、進捗していたはずのイギリスの「国家総動員」準備を不完全なものとした。にもかかわらず第15回年次報告 (1938年7月、インスキップPSO議長) でも、準備状況は改善されなかったようである。補給局は、1938年5月31日を期日とする第3段階の完成に向けて任務遂行中であった。第3段階とは、各補給委員会が補給局の指示を受けて、各担当の品目の検討をするための優先順位を決定し (第1段階)、その優先順位に従い、所要量の合計の見積りを算出した後 (第2段階) の段階を指し、各補給委員会が特定の品目の生産のために利用可能な資源の合計を検討し、各委員会に参加する各省代表の委員の指示を受けながら、暫定的な各省への資源割当てを決定する、というものである。第4段階は、各省の代表が、暫定割り当て案を持ち帰り、必要な計画を練り直す、そして最終の第5段階は、各補給委員会が各計画を互いに調整して、重複をなくし、不足資源を特定する、というものである。その第3段階の完成が、今度は空軍が想定する開戦初年度の軍需所要量が原因で期日に間に合わないという。空軍は航空機の機体を約24,000、それに対応してエンジンを約36,000基要求した。この問題は当然、空軍だけでなく各軍に関わる問題であった。第4、第5段階も遅れ、各省の計画にもズレが生じるからである。補給局は、全ての業務の完了を1939年11月と定めていたが、現状では不可能と報告した。後知恵になるが、ドイツのポーランド侵攻は1939年9月1日であり、もし予定通り完了していたとしても、対独宣戦布告には間に合わなかった。

34) PSO-586, Fourteenth Annual Report, July 8, 1937, CAB60/16, TNA.

35) PSO-587, Committee of Imperial Defence, Extract from the Minutes of the 297th Meeting, held on July 15, 1937, CAB60/16, TNA.

以上の問題は、原料統制計画を担っていた商務院補給機構にも波及した。すなわち、自治領や植民地等からの原料補給と、そのためのシーレーン確保も不可欠となっただけでなく、原料の配分と価格、そして輸出に対してかなりの程度の国内統制が必要となった。こうした統制は一般消費の製品には適用しないとしたが、事業者団体を通じた「自発的行為」による統制の可能性は否定しなかった。また、不足する品目、とりわけ原料を平時においてアメリカから輸入して備蓄に充てる方策も検討されることとなった³⁶⁾。

この第15回年次報告はCIDによって承認された。CIDの会議において、インスキップ PSO 議長が、空軍省の想定は機体とエンジンに関する限り、実現可能な生産能力を全く無視しているように見えると厳しく批判し、既に他省から出されている所要量も削減する必要が出てくると述べた。CIDはその場で具体的な見積りの制限を行わなかったが、空軍の再見積りを待つこととした³⁷⁾。

1939年7月24日、最後となる PSO 委員会第16回年次報告が提出された（W. S. モリソン（W. S. Morrison）PSO 議長・保守党員、図6参照）。報告書は冒頭に、国内外が「異常な状況（abnormal circumstances）」にあると記すほどに、緊張感が漲っている。1938年9月のミュンヘン会談の結果、ドイツはチェコ・スロヴァキア共和国からズデーテン地方を併合することとなった。これ以上の領土拡張を行わないことがミュンヘン協定の条件だったが、39年3月にドイツはチェコに進駐し、協定は事実上空文化した。そこで、イギリス陸軍は、再び大戦争を想定した軍需品所要量を申告した。もともとの想定で9個師団だった野戦軍は、1939年3月の想定で、32個師団に膨れ上がっていた。前回と異なるのは、今回は内閣の決定に従い検討された数字だということだった。PSO 委員会ももはや非現実的と突っぱねられる状況になく、今一度割り当てと製造能力の再計算とそれに伴う原料と労働力の配分計算を

36) PSO-603, Fifteenth Annual Report, July 7th 1938, CAB60/17, TNA.

37) PSO-606, Committee of Imperial Defence, Extract from the Minutes of the 330th Meeting held on July 21st 1938, CAB60/17, TNA.

しなければならなかった。とりわけ、最も死活的な軍需品である備砲と爆薬の補給状況は、いっそう悪化することとなった。

他方、空軍の想定も依然として悩みの種であった。そこで、空軍の想定する機体とエンジンの補給に関する第6a 補給委員会が新たに創設され、検討を急ぐこととなった。また空爆を想定して、医療品に関する第8 補給委員会が新たに設けられた。こうして、本土防衛（市民防衛）も補給委員会の検討事項に含まれることとなった。予想される空爆によって、軍需生産は直接的なダメージだけでなく、空襲警戒（避難）や、電気使用制限によっても妨げ

図6・第16回 PSO 委員会の構成メンバー

	人名	役職または就任当時の肩書
議長	W. S. モリソン	ランカスター公領大臣
副議長	W. A. ロビンソン	補給局局长
委員	アラン・バーロウ アレクサンダー・マックスウェル B. A. フレーザー G. S. アーブスノット ウォルター・K・ヴェニング ハロルド・A・ブラウン W. R. フリーマン W. L. ウェルシュ ウィリアム・B・ブラウン W. パーマー トーマス・W・フィリップス E. V. アップルトン シドニーマスプラット	次官補、大蔵省 専任国務次官、内務省 第三海軍卿 第四海軍卿 主計総監、陸軍省 軍需生産長官、陸軍省 空軍委員（開発・生産担当） 空軍委員（補給・編成担当） 専任書記、商務院 専任第二書記、商務院 書記、労働省 書記、科学産業研究省 書記、インド軍事省
副委員	M. ダニエルス E. K. スマート C. B. バーデキン	統制官、インド高等弁務官貯蔵部 軍事連絡将校、オーストラリア高等弁務官 ニュージーランド高等弁務官
統合書記	W. ポーター A. E. ケンブル	副書記、帝国防衛委員会 プリンシパル、陸軍省

られる。このやっかいな (intractable) 問題への対応策として、補給局は2シフト (昼夜) 制、あるいは週94時間労働制をしく計画を推奨した。またロンドンのような産業中心地ではなく、イギリス西部、すなわち空軍基地の後背にあたり、産業密集地域から離れたところに新たな生産拠点を設けることを提唱した。

年次報告において既に「1938年9月危機」との名称で語られるほど、ミュンヘン危機の衝撃は彼らにとって大きかった。改めてその教訓として、全軍・全省がこの補給業務を緊急のものとして受け止めて尽力すること (進行中の再軍備政策と同様に一筆者注)、混乱を避けるため契約会社には彼らが現在請け負っている契約を続けさせるが、同時に平時から当局と戦時割り当て契約を進めていくこと、非軍事部局の代表によって補給機構を増員することを列挙し、注意を喚起した。

その他に、彼らの推奨もあり1939年はじめに軍需省の設置が決定した。また、事実上凍結していた管区制が再浮上した。それには、ウィアー、リスゴウ、バルフォアら実業家諮問団の呼びかけが働いていた。各管区の地方組織は、空爆により通信が困難になった時に製造問題などで独自に決断を下せる権力を付与される。管区制はその意味でも重要だと考えられた。他にも実業家諮問団は、補給委員会の委員が各省の再軍備プログラムの遂行と同時並行で従事し、むしろそちらを優先している現状を指摘し、専任委員の増員を正当なものだとコメントした。また、補給委員会の委員が各省の軍需物資や軍用品等の設計 (とくに市民防衛に関するもの) について知識を欠いていることも指摘した。さらに、教育注文をより広範囲に実施すべきこと、軍用衣類、工作機械、ゲージ等の備蓄、科学機器産業の促進、優先順位決定組織設置の急務、そして軍需省の即時設置を強く訴えた³⁸⁾。その後も彼らは、PSO 委員会のアドバイザーとして積極的に準備に関わり、ウィアーは1939年に軍需省の爆薬長官に就任、リスゴウは1940年に商船造船改修の管制官に就任するな

38) PSO-615, Sixteenth Annual Report, July 24th, 1939, CAB60/17, TNA, PSO-613, Supply Board, Twelfth Annual Report, June 30th, 1939, CAB60/17, TNA.

ど、第二次世界大戦以降もイギリスの産業動員は彼ら実業家の力を必要とした。

4 戦時立法の準備——戦時立法小委員会の設置

以上が産業動員準備のプロセスである。いうまでもなく産業の動員は国家総動員の根幹部分を占めるが、その全てではない。イギリスはより包括的な国家総動員の立法準備にも余念がなかった。そこで、次にイギリスが戦間期に準備した戦時立法の取り組みについて考察する。

まず注目すべきは、イギリスの戦時立法の準備が1924年6月という早い時期から始まっていることである。すなわち、このとき大法官 (Lord Chancellor) を議長とする戦時立法小委員会 (War Emergency Legislation Sub-Committee、以下 WEL 小委員会と略記) が CID の下に設置された。WEL 小委員会のメンバーは、議長の他、大蔵省、議会法制局、内務省、インド省 (India Office)、陸軍省、海軍省、空軍省、商務院、工務局、郵政省、税関庁 (Board of Customs and Excise) から委員が各1名、計12名とされた³⁹⁾。

イギリスは第一次世界大戦の経験があり、戦時立法も当時の法律を活用できるという点で有利であった。さらに、WEL 小委員会が立ち上げられたときには、既に検閲小委員会、在留外国人取扱い小委員会、対敵国貿易、封鎖、及び敵国の輸送に関する小委員会、マンパワー小委員会、航空機と爆撃のリスクに対する補償に関する小委員会、空襲警戒小委員会、そして PSO 委員会において、それぞれが必要とする戦時諸法規をリストアップ、または草案を作成し始めていた⁴⁰⁾。WEL 小委員会は、それらをまとめ、さらに各省が準備・提出したのも集約した上で、重複を整理し、旧戦時諸法規をリバイ

39) WEL-1, Terms of Reference and Composition, December 1 1924, CAB52/2, TNA.

40) WEL-2, Sub-Committees concerned with Emergency Legislation Requirements, December 5 1924, CAB52/2, TNA.

ズすること、そして第一次大戦当時の国防法と同様に、これらの諸法規の根拠法となるような法案を起草することが期待された。国防法とは第一次大戦の開戦4日後に制定された法律で、広範な戦時統制に必要な諸法規を制定する権限を政府に付与したものであった。戦時諸法規は国防法を根拠として、枢密院勅令 (Order in Council) の形で制定された。もっとも、根拠法はどのような諸法規が必要かを決定するまで起草すべきではないとの議会法制局の意見により、まず戦時諸法規の洗い出しから始められることとなった⁴¹⁾。ちなみに、第一次大戦を通して、国防法を根拠に260もの諸法規が逐次施行されたが、180程度に圧縮してそれらを一度に速やかに施行することを目指して準備が進められた⁴²⁾。

1934年8月に169のリストからなる戦時立法草案が完成し、CIDへ報告された (図7参照)⁴³⁾。項目を見てわかる通り、産業動員だけでなく、運輸交通の統制、土地建物の徴用、マンパワーの統制、カネの統制から、休暇やアルコールの統制に至るまで、詳細かつ広範囲の法規が準備されていたことが分かる。

1935年9月のアビシニア危機 (第2次エチオピア戦争) を契機として、戦時立法準備作業は新たな段階を迎えた。イタリアのエチオピア軍事占領に反対するイギリスは、フランスと共に国際連盟の枠内での解決を模索する一方で、マルタに艦隊を派遣し、マルタが攻撃された場合には戦争に突入することを決定した⁴⁴⁾。イタリアが英仏の権益を侵害しないとの意図を伝達したことで当面の危機は回避されたが、イギリスが戦争に巻き込まれる可能性が急速に高まったことに、WEL小委員会も衝撃を受けた。そこで、WEL小委員会の業務を引き継ぐ形で、内務省のもとにクロード・シュスター (Sir Claud Schuster) を議長とする、省庁間で戦時立法の起草・修正に当たる臨時委員

41) WEL 1st Meeting Minutes, January 21st, 1925, CAB52/1, TNA.

42) WEL-10, Draft Defence Regulations for War, December 7 1927, CAB52/2, TNA.

43) WEL-86, Draft Defence Regulations for War, August 16 1934, CAB52/3, TNA.

44) 長尾雄一郎『英国内外政と国際連盟—アビシニア危機1935～1936年』(信山社[SBC 学術文庫]、1996年)。

図7・戦時立法草案 (1934年8月)

1	一般原則	45	プロパガンダの出版物統制
防衛または攻撃に遭遇した場合の準備		人名詐称や虚偽の表記	
2	住民の移動	46	姓名の変更
3	物品の移動、破壊	47	報道の歪曲
4	建物や工場などの防衛、破壊	48	制服の不許可の使用
5	予想される攻撃に関する命令	49	人名詐称、文書偽造、等
6	公衆用シェルターとしての建物の利用	50	特定の旗や赤十字の不許可の使用
軍事作戦の結果起こる事案		海運と航海	
7	軍事作戦による死者の処遇	51	港の閉鎖
8	軍事作戦により被害を受けた建物や工場	52	船舶・ボートの航海・停泊
		53	水先案内
9	遺棄物の回収	54	光とブイ
特別な統制に服すべき土地、地域		55	英国船舶の構造と装備
10	土地の保護	56	船舶内の無線装置
11	地域の保護	57	英国船舶の登録に関する法律条項の調節
12	統制地域に関する諸規則		
13	特別保安地域	58	登録港の変更
14	特別火災・救護地域	59	船舶購入契約
標識、信号、通信などの統制		60	海上貿易・交通
15	目印・標識の統制	61	海へ出向する船の制限
16	信号機の統制	62	船舶の出港許可、積荷、荷下ろし
17	電信・電話の統制	63	港での弾薬の扱い、運搬
18	無電装置の統制	64	港湾交通
19	信号行為の統制	65	港の備蓄保管施設
20	光の統制	66	港・ドックの設備使用料
21	花火の統制	67	英国船舶に雇用された外国人
22	騒音の統制	68	英国船舶乗組員の本人確認
23	光や音を発生する場所や物の統制	69	職場放棄、乗り込み不履行
24	鳩の統制	70	船員の宿泊施設
25	通信手段の誤使用	71	灯台、水先案内の管理機関に雇用されたもの
26	通信手段の隠匿		
27	郵便小包の受け取り	72	ブローカーとして雇われた敵国人
28	郵便のやり取り		
29	郵便でないやり取り	航空機、航空航法	
敵を援けるようなスパイ行為		73	航空機の販売、貸借
30	敵のエージェント	74	民間航空機の統制
31	敵対人物	75	英国軍を危険にさらす航空
32	被疑者	76	航空機からの人や物の投下
33	情報の獲得、通信	77	航空機による爆薬の運搬
34	敵に有利な情報の保護	78	航空機内のラジオ装置
35	未許可の機密情報の報道	79	航空機のマーク
36	写真の統制	80	航空機に関する法規の施行、実施
		公衆の安全確保	
37	戦争を扱った専門的出版物	81	武器、弾薬、危険なミサイルの統制
38	発明や設計に関する出版物	82	訓練の統制
39	旅行者の統制	83	公衆の会合、行進
40	敵のテリトリーに入った英国国民	84	住民を屋内に止まる指示を出す権限
41	有害行為の禁止	85	事業の停止を命じる権限
42	不正有害報道の禁止	86	財産の被害
43	捕虜又は抑留者の援助	87	可燃性の液体の備蓄
44	敵援助の一般禁止	88	セルロイド、映写機の映画

	休暇、娯楽	125	工場に関する安全規則
89	バンクホリデー、公休日		輸送
90	レース、展示会、ショー	126	高速道路のメンテナンス
91	大衆娯楽の場所	127	高速道路の交通
	アルコール、ドラッグ	128	道路輸送の統制
92	認可された店舗、待遇	129	道路ライセンス
93	禁止された又は保護された場所でのアルコール	130	鉄道輸送と運賃
		131	周遊交通
94	英国軍へのアルコール供給	132	輸送の優先順位
	金、投資	133	輸送事業の通行料、運賃、サービス料
95	海外から持ち込まれた金又はクレジットの統制		農業・漁業統制に関する法規 134~143まで空欄
96	金又はクレジットの海外への移転		一般条項
97	海外投資のための送金	144	応答を要求する権限
98	海外投資	145	応答に関する一般条項
	土地、建物、産業、必要不可欠な商品とサービス	146	公務員に忠誠を誓わせる
		147	命令に従い援助に応じる義務
99	土地へのアクセス	148	情報を質す又は要求する権限
100	土地を所有する権限	149	幫助と教唆
101	英国軍に土地を利用させる権限	150	企業や会社による攻撃
102	港湾・鉄道を所有する権限	151	法的機関による又は訴訟による証明を課す
103	運河を所有する権限		
104	軍需品、食糧を所有する権限		捜査、尋問、逮捕の権限
105	工場、炭鉱を所有する権限	152	建物を捜査する権限
106	労働者を収容する権限	153	文書の捕獲を認可する権限
107	鉱山労働者を認可する権限	154	乗り物を止め捜査する権限
108	角材に関する権限	155	建物の使用者を締め出す又は制限する権限
109	水、光、電力の供給を要求する権限		
110	物品の備蓄に関するサービスを要求する権限	156	逮捕、本人確認、保釈 裁判、加害者の罰則
111	必要不可欠な商品の統制	157	加害者の裁判
112	工場の統制	158	略式裁判
113	工程の明細を要求する権限	159	民事裁判あるいは陪審裁判
114	不用資材の統制	160	軍法会議
115	ガス製造の統制	161	民事裁判の未決についての軍法会議
116	酒精製造の統制		節電
117	建築労働の統制	162	節電
118	軍用品の取引、不許可の所有		命令、布告、許可
119	新規の小売業の統制	163	命令
120	注文又は徴発に先行する引渡し	164	布告
121	徴発意思の通告が持つ効果	165	許可
	工場	166	諸法規の簡略標題、解釈、運用
122	爆薬工場のライセンス	167	法規、命令の印刷
123	「工場及び作業場法」から工場を除外する権限		表現や参考箇所定義、解釈
		168	所管官庁の意図
124	工場に関する衛生、規則	169	解釈

会 (Inter-Departmental Committee on the Emergency Powers (Defence) Bill and Defence Regulation) が設置され、10月29日に第1回会議が開催された⁴⁵⁾。会議では、アビシニア危機に際し、戦時諸法規を宣言一つで発動できるような根拠法を準備することが決まった。

省庁間臨時委員会は1936年3月までに任務を完了したが、アビシニア危機で想定された規模より大規模な戦争に対応できるような戦時立法の起草にも取り掛かり、1937年最終案が、1937年7月にCIDの承認を得た。「有事権限(防衛)法」(Emergency powers (Defence) Bill)と題した草案は、以下の13項目から成っていた⁴⁶⁾。

1. 防衛諸法規
2. 防衛諸法規の領土外での発動
3. 本法通過前になされたことに対する免責
4. 植民地等に関する条項
5. 自治領等の防衛立法の領域外での発動
6. 自治領、インド等との互惠協定
7. 反逆罪に対する刑罰
8. 非公開による司法手続き
9. 法律文書の証明
10. 枢密院勅令に関する条項
11. 大権の補強
12. 解釈
13. 略称、法の有効期間

項目から明らかなように、起案された有事権限法は、大きく分けて①法の性質 (10～13)、②諸法規 (防衛諸法規と名称変更され、109項目まで絞られ

45) Inter-Departmental Committee on Defence Bill, Minutes of First Meeting, CAB52/4, TNA.

46) WEL-99, Annex II, Emergency Powers (Defence), CAB52/3, TNA.

た)との関係(1～2)、③帝国領内諸国に及ぶ法的効力について(4～6)、④違反者取締の法的手続き(3、7～9)、についてのみを規定した、きわめて短く、簡潔なものであった。つまり、どのような国家統制が個人の私的領域に及ぶのか同法からは判然としない。1において、防衛諸法規は、国王になり代わって、あらゆる財産、仕事を没収、統制することを政府に認めるものであり、家屋の侵入・捜査を実行する権限などを付与するものであることが、あらかじめ記された程度である。この簡略さは、日本の国家総動員法をはるかに凌ぐ。徴兵、又は徴用についてはマンパワー委員会の下で別途法律が用意されており、ここに含まれていない。もっとも、ガス、水道、電力、下水処理、消防隊、警察、救急隊などの重要な職業を除いて、就労・離職の自由は制限されるべきではないとの立場をとっていた。

他方で、前文で「国王が戦争において行使することが得策である権限、ならびに国防に関連する目的のために更なる条項を作成する権限を付与する」と謳っている通り、議会在国王に権限を付与する形をとっている点は、日本の国家総動員と大きく異なっている。つまり、イギリスの場合は、本法を根拠として発令された枢密院勅令(=防衛諸法規)により、特定の省庁や人物に諸法規を発する権限が付与される。また、全ての諸法規は議会に付され、28日以内に法の無効を決定すれば、法令は効力を失うとの規定(10)が設けられている点も、日本と大きく異なる。また、大権との関係に関して、同法は大権を減ずるものではなく、むしろそれを補強するものであることが明記された(11)。天皇大権と国家総動員法との関係が議会で問題になったことを考えると、この点も興味深い条項といえる。

省庁間委員会は、CIDに対して行った説明のなかで、「有事が発生して、急いで議会に諮るのであれば、法案は可能な限り短いものであることが望ましい」と明言しているように、法案が短くなっているのは議会対策であった⁴⁷⁾。もっとも同委員会は、平時のうちに同法を成立させて、有事が起こっ

47) WEL-99, Annex I, Report of the Inter-Departmental Committee on the Emergency Powers (Defence) Bill and Defence Regulations, April 21st 1937, CAB52/3, TNA.

た際には宣言一つで防衛諸法規が発動されるようにしておくことが有利であるとも進言した⁴⁸⁾。

省庁間委員会の働きかけに対して、CIDの中では政治的配慮から反対が多く、結局法案提出は延期となった⁴⁹⁾。有事権限法が議会を通過し公布されたのは、独ソ不可侵条約が結ばれた1939年8月23日の翌日、ドイツがポーランドに侵攻（9月1日）する直前であった。一年の有効期間を設け、一年毎に議会の承認を得て更新されることとなった。有事権限法は1959年に廃止された。他方、1939年5月26日に軍事訓練法（Military Training Act 1939）が議会を通過し、20～21歳の男子は6カ月の兵役が課せられた。イギリスが9月3日に対独宣戦布告すると、徴兵法（National Service (Armed Forces) Act 1939）によって取って代われ、英国在住の18歳から41歳までの男子に兵役が課せられた。

おわりに

本稿は、イギリスの「国家総動員」準備の過程をその中心的役割を担ったPSO委員会に焦点を当てて検討してきた。本稿が明らかにしたことを以下にまとめておく。

まず注目すべきは、1924年という早い段階から次の総力戦を想定して、イギリスが「国家総動員」の体制づくりを開始したことである。もっとも、準備が頓挫したままになっていた日本からみて早かったが、アメリカやフランスではもっと早くから始まっていた。イギリスはとりわけアメリカから強い影響を受けていた。というのも、アメリカの兵器管区制（フランスも同様の制度を採用）、教育注文制は早くから検討されていたし、何よりアメリカが産業動員準備を公開している点に着目した。それにより産業が安心して計画

48) WEL-99, Appendix I, Note on the Possibility of Introducing Defence Legislation in Time of Peace, CAB52/3, TNA.

49) CID, Extract from the Minutes of the 295th Meeting, July 1 1937, CAB52/5, TNA.

に協力できると考えたからである。イギリスは、産業との連携を重視し、1920年代のうちから軍事転用しうる会社を選定し、できるだけ民間の生産拡大計画に任せて政府の介入を抑制しようとした。

イギリスは陸海空軍を分立させている点に特徴があり、各軍への資源の配分調整がとりわけ重視された。準備の実務を担った主要補給将校 (PSO) 委員会は、内閣の軍事外交諮問機関である CID の下位機関であり、各軍の戦争計画は、PSO 委員会の算出した資源割当てに基づいて再調整された。このように、軍が無謀な大計画を立てることは事実上不可能であった。実際に、早くからあらゆる資源を動員する総力戦を想定していた陸軍の軍需要求は大幅にカットされた。さらに、商務院も産業動員準備の中核を担っており、民需とのバランスも調整される仕組みを作った。

しかし、1935年のドイツの再軍備以降、国際情勢は悪化の一途をたどり、陸軍に続いて空軍が大規模な軍需の拡大修正要求を行った。さらに1937年に再軍備の決定を下した内閣の要請を受けて、再び陸軍が大規模な軍需要求を行うこととなった。その結果、計画を前倒しして、民間の軍需生産が平時から始められた。それでも、産業動員準備が第二次世界大戦前に完成しないまま、イギリスは対独戦争へと舵を切った。イギリス軍は第二次世界大戦を通じて圧倒的な資源を駆使して枢軸国を圧倒したとはとても言えない。とりわけ緒戦については、武器貸与法によるアメリカの武器援助がなければ、深刻な結果となっていたかもしれない。しかしながら、10年以上かけた国家総動員計画があったことは軽視されるべきではない。

他方、産業動員以外の戦時立法の立案も1924年という早い時期から取り組みが始まっていた。その内容は非常にきめ細かく、各省庁にまたがる事項が多かったため、整理に相当の時間を要した。日本と同様、あるいはそれ以上に国家総動員法に相当する有事権限法は簡素な作りになっており、議会の反対をおそれて容易には法案を提出できなかった。他方で議会の権限は保持されていたし、国王大権と総動員で拡大する政府権力との関係も明確だった。また、労働者の職業移動の自由にも配慮されており、産業動員と同様、国民

や民間企業の自発性が重視されていたといえよう。

日本には、イギリスの「国家総動員」準備組織が取り組んだ、陸海軍の資源配分調整、民需とのバランスなどをどのように決定するかといった重要課題は事実上棚上げとされた。それ以上に深刻だったのは、国家総動員準備を担った資源局の文官スタッフには、陸海軍の国防方針や軍需動員計画をチェックする自由がなかったことである。それは資源局が企画院に拡張されても変わらなかった。こうして日本では、国家が戦争に動員できる資源の限界量や民需とのバランスを無視した戦争計画や軍需動員計画がまかり通ることになったのである。