

戦時体制下の食糧政策と統制・管理の課題

並 松 信 久

要 旨

食糧管理制度は、戦時下であった1942(昭和17)年の食糧管理法の制定から、約半世紀にわたり、わが国の食糧政策の根幹であり続けた。本稿はその起源を戦時体制下の食糧政策に求め、今日も続く自給をめぐる管理体制の問題を明らかにした。

1939(昭和14)年の朝鮮大旱魃をきっかけとして、わが国の食糧管理体制が構築された。この体制は外米輸入や消費規制を重視したが、食糧の供給不足が続くなかで、農林省は農家保有米の制限や配給の導入を行なった。それとともに外貨を流出せずに外米を輸入できる仕組みを整え、供給不足の解消をめざした。さらに1941(昭和16)年に食糧管理局が設置され、日米開戦後に食糧管理法が制定された。

しかし戦局の悪化に伴い、外米輸入や朝鮮・台湾からの移入が困難となった。農林省は国内自給を訴えたが、食糧管理体制は脆弱性を露呈した。この体制の維持には、農家の供出が重要となったが、その完遂は容易ではなかった。

終戦直後、食糧管理局はGHQに対する食糧輸入の懇請を行なった。GHQは食糧輸入を通して、日本の食糧管理に深く関与したが、国内自給を最も重視した。このためにGHQは、食糧管理局主導の食糧管理強化を許容せざるをえなかった。これによって食糧管理局は戦後も食糧管理体制を存続・強化することになった。これが現在も続く自給率向上の強調へとつながっていった。

キーワード：食糧管理制度，食糧管理法，自給，農林省，食糧管理局

1 はじめに

わが国の米の食糧管理制度（以下は食管制）は、戦時中の1942(昭和17)年に設立された。この制度によって政府が米を生産者から直接買い入れて、消費者に販売するという施策がとられた。これは政府による「直接統制」であり、市場への介入というよりも、市場の否定であった。しかし戦後になっても、この制度は継続され、農家→農協→都道府県連合会→全農という政府が定めた経路以外で、米を流通することは法律によって禁止された、法律を犯すことは、ヤミ米あるいはヤミ市場とよばれ、処罰の対象となった。これは市場の完全な否定に等しく、「市場の歪み」は大きなものであった。その後、食管制について賛否両論があったものの、1995(平成7)年に食糧管理法が廃止されるまで、戦時中につくられた統制経済の下での法律が、農業環境や食生活の変化があつたにもかかわらず、50年以上も存続した。これは長期にわたって食糧、とくに米に関しては統制という色彩が強く反映されてきたことを示すと同時に、統制や管理の名のもとに市場経済を強く拒んできたことを示している¹⁾。

ところで、近年の日本の農業・食料政策では、「自給率」の問題が取り上げられることが多

い。この自給率は自給自足、つまり「自らの需要を自らの生産によってまかなうこと」から想起される概念である。とくにわが国の場合、戦争や災害などの非常時に備えて、食料自給率を高めておかなければならないとされている。自給率の概念は戦争などの非常時と表裏一体で語られてきた。このあたりにも食管制が約半世紀にわたって存続した根拠があった。確かに食管制の庇護下にあった米の自給率は100%を上回っているため、制度の有効性は発揮されたといえる。しかしながら食料全般の自給率は1960年代から現在に至るまで下降し低迷し続け、国内農業生産も同様の傾向をたどっている。したがって食料をめぐる政府の統制や管理については、国内農業の発展に寄与したのかどうかは不明なままなのである。

統制や管理を中心とする戦時中の農業・食糧政策と、戦後の農業・食料政策の関連について明らかにした先行研究はすでにある。そのなかで近年の主要な著書を、刊行年代順にあげると、食糧庁『日本食糧政策史の研究（全三巻）』御茶の水書房、1986年；川東焯弘『戦前日本の米価政策史研究』ミネルヴァ書房、1990年；大豆生田稔『近代日本の食糧政策—対外依存米穀供給構造の変容』ミネルヴァ書房、1993年；加瀬和俊「太平洋戦争期食糧政策の一側面—食糧生産＝供給者の行動原理と戦時的商品経済」（原朗編『日本の戦時経済—計画と市場』東京大学出版会、1995年）；戦後日本の食料・農業・農村編集委員会編『戦後日本の食料・農業・農村 第1巻 戦時体制期』農林統計協会、2003年；小田義幸『戦後食糧行政の起源—戦中・戦後の食糧危機をめぐる政治と行政』慶應義塾大学出版会、2012年；玉真之介『近現代日本の米穀市場と食糧政策—食糧管理体制の歴史的な性格』筑波書房、2013年；海野洋『食糧も大丈夫也—開戦・終戦の決断と食糧』農林統計出版、2016年などである。これらの研究では戦時期の農業・食糧政策や食糧管理体制について詳細に説明されている。とくに、台湾・朝鮮などからの移入米や外国からの輸入米が、食糧管理体制に大きく関わっていたことが強調されている。これらの先行研究から、食糧管理体制は対外依存体質をもち、国内農業生産の発展とはそれほど関わりはなかったといえる。

これは戦時という非常時において、食糧の確保が最も重要視されたので、国内農業保護よりも、より直接的に食糧確保に向けたためであると考えられる。そうであるとすれば、この時期に農業保護政策から食糧政策への移行があったといえる。国内農業生産の維持（国内食糧自給体制の構築）から食糧確保が最優先される政策への転換である²⁾。そしてこの転換を可能とした最大の要因は官僚機構（政策当局）であろう。なぜなら、戦時体制下において一国全体のあらゆる資源を動員できるのは、軍隊を含む官僚機構以外に考えられないからである。食糧政策は政府官僚によって企画され、統制されなければならない国家的事業となる³⁾。そしてこの過程で、自給という概念は、需要を国内農業生産でまかなうことではなく、輸入あるいは移入によって食糧を確保することを意味するようになったのではないだろうか。本稿では食糧の対外依存構造と官僚機構との関連を通して、政策によって語られる食料自給の意味を明らかにしていく。

ところで、戦時期の食糧政策はいみじくも、現在使われている食料自給率の算定式や官僚主導の農業政策に反映されている。現在の食料自給率の算定式は、以下のようになっている⁴⁾。

$$\begin{aligned} \text{品目別自給率} &= \text{国内生産量} / \text{国内消費仕向量} \\ &= \text{国内生産量} / \text{国内生産量} + \text{輸入量} - \text{輸出量} \pm \text{在庫増減} \end{aligned}$$

この算定式によれば、国内消費仕向量は「国内生産量 + 輸入量 - 輸出量 ± 在庫増減」で導き出される。算定式の分母と分子には同じ国内生産量が入っているので、自給率は輸入量・輸出量・在庫増減で決まる。すなわち国内の農業生産の状態に関わりなく、輸出量が増えれば自給率は上がり、在庫が減れば自給率は上がる。逆に輸入量が増えれば自給率は下がり、在庫が増えれば自給率は下がる。単純にいえば、自給率は輸出入量の差で決まる数字であるといえる⁵⁾。つまり、自給率のイメージと実際の自給率は大きく異なる。

これは現在の自給率のことであるが、戦時期にも同じようなことが起こっていたとしても不思議ではない。とくに戦時期には国内農業生産が停滞するなかで、国内消費仕向量は的確にとらえられなかったので、食糧政策の主な論点は輸出入量や在庫（農家保有米なども含む）に集まったと想定できるからである。つまり、戦時期において生じた自給率のイメージと実態の乖離が、今なお続いているといえる。本稿は、戦時体制下の食糧政策の考察を通して、統制・管理がもたらした自給率の「歪み」を明らかにしていく。

以下では、まず戦時期以前の供給過剰状態における価格政策から、災害によって供給不足となり統制が強化されていく過程を追い、食糧管理体制が構築されていく展開をたどる。次に食糧管理体制は主に消費規制（農家の自家保有米の制限）と外米輸入に焦点をあてたものであったことを明らかにする。さらに食糧管理の強化といっても、国内農業生産に裏付けられたものではなく、食糧管理体制は問題点を孕んだものであったことを明らかにしていく。そして最後に、大きな問題を抱えていたにもかかわらず、戦後も食糧管理体制が存続した要因を考えていくことにする。

なお本稿の表記において、あえて断らない限り、「食料」は食べ物全般のことを、「食糧」は主要な穀物のことをさしている。本稿の引用文中には、不適切な表現が含まれている部分があるが、史実であることを重視して、あえて訂正を加えていない。また引用文中には読みやすくするために、句読点を一部加えた箇所がある。人物の生没年については、可能な限り記した。

2 食糧不足と統制の強化

1910年代のわが国の食糧政策において、主要な目的となったのは米価の安定であった。米価の安定を目的に、政府が米の市場に介入したのは、1915（大正4）年の「米価調整令」であった。その後、1918（大正7）年に起こった米騒動をきっかけにして、米価調整令が強化され、1921（大正10）年に「米穀法」が制定された⁶⁾。米穀法は、朝鮮・台湾からの外米移入で供給

過剰となり、内地米価格が低下したことが背景にあったので、米穀の輸出入を許可制にすることを、その主眼としていた。もっとも、米価調整令以来の低米価実現を基調とする食糧政策は継続された。これは農商務省の農務系官僚ではなく、商工系官僚によって食糧政策が遂行されたことに基因している⁷⁾。食糧政策、とくに米価政策は米穀市場への介入や価格操作という施策の性格上、商工系官僚の影響力が強く、そのため米価政策は主として米価を抑制する方向で展開した。農商務省は1925(大正14)年4月に廃止され、代わって農林省と商工省が設立されたが、省分割の決定的な要因は、食糧政策をめぐる農務系官僚と商工系官僚の対立であった。農業生産に直接関わる諸施策は農商務省農務局の管轄下にあったが、流通過程における諸施策は農商務省商務局(および大蔵省)が主管していた。両者は内地の米穀増産という点では一致していたものの、価格面から農業保護を重視する農務系官僚と、物価安定策を推進する商工系官僚は、米価政策をめぐる足並みがそろわなかった。

農林省の新設と同時に、食糧政策には新たな枠組みが設定された。それは食糧問題に対処するため、一方で増産政策を強化し、他方で1925(大正14)年4月の「米穀法第一次改正」によって、収穫期の米価維持策を強化することであった。これによって内地米作の発展をはかり、食糧自給を達成しようというのであった⁸⁾。食糧自給を当時の農林省内の農務局と食糧局(増産政策担当部門)による内地農業保護を通じて実現しようとした。しかし農林省による食糧政策には大きな障害があった。それは朝鮮総督府による増産政策の強化(第二次産米増殖計画)であった。農林省は食糧政策をめぐる朝鮮総督府と対立することになるが、食糧不足問題が深刻化するにともない、農林省は朝鮮米の増産と移入を認めざるを得なかった。つまり、1920年代の食糧「自給」は、朝鮮米や台湾米などを含む構想であり政策であったといえる⁹⁾。そして農林系官僚が推進した米価維持政策は、朝鮮米の移入圧力のもとで内地米作の発展を図ろうとする、内地と朝鮮との米作調整策にはかならなかった¹⁰⁾。

こうして米価下落に対して有効な回復策がとられなかった反面、米価高騰に対しては、外米移入の促進措置などが積極的に講じられた。結局、米穀法によって米の供給過剰は解消できず、昭和恐慌期の1933(昭和8)年に「米穀統制法」が制定されることになった。米穀法(1921年)は米穀市場に政府が参入し、直接売買を行なうことで価格介入をめざしたものであったが、米穀統制法は米価の乱高下を防ぐため、最高価格と最低価格という公定価格帯を設けるといふ価格統制が導入され、それと同時に米穀の輸出入を制限するという貿易制限も導入された。しかし供給過剰のなかで、義務付けられた最低価格時点での買上げと最高価格時点での売却のために、政府には重い財政負担がのしかかった。そこで供給過剰を直接的に抑制する「減反」(生産抑制)という方法が提案され、米穀統制法と同年に「臨時米穀作付減反案」が検討された。この減反案に沿って1934(昭和9)年10月末における内地の過剰米見込量700万石のうち約7割(510万石)を、内外地において臨時に減産しようと試みられた(減反率は内地4.4%、朝鮮10%、台湾30%)。しかしこの減反案に対して、陸軍が農村部への影響が大きいとして強硬に

反対し、結局、実行されなかった¹¹⁾。

さらに供給過剰対策として法案化されたのが「米穀自治管理法」であった。これは供給過剰の場合には、米穀生産者に自治的な管理（＝貯蔵）を行なわせることによって、米価の調整を図ろうとするものであった。ここでいう「自治的な管理を行なう」生産者とは、実質的に産業組合が想定された。そのために産業組合とは対立関係にあった米穀商らの強い反発を招くことになった。この動きを受けて政府は「特別ノ事情」がある場合にのみ、自治管理を実施するという内容に修正し、1935（昭和10）年の第六七帝国議会において衆議院を通過させた。

当時の食糧状況を概観すると、食糧は内外地を通じるとほぼ自給状態にあり、むしろ過剰が心配される状況にあった。内地では500万戸超の農家のうち自作農は3割程度であり、地主・小作という農業構造問題が主たる政策課題となっていた。しかしながら供給過剰気味とはいえず、熱量換算で需要量が満たされているとは必ずしもいえなかった。必要な熱量は米穀に依存して確保していたものの、必要量を満たすには至っていなかった。1934（昭和9）年～1938（昭和13）年において、1人1日当たりの供給量は約2,000calであった。当時の成年男子で約2,400calが必要とされていたので、供給量は約8割しか満たしていなかったことになる¹²⁾。

このような状況を一変させたのは、1939（昭和14）年の朝鮮半島と西日本を襲った大旱魃であった。平年と比べて、「朝鮮、山陰、本州中央部、奥羽南部、北海道中央部、北支、満洲東部などで二度乃至三度高く、朝鮮中央部、満洲西部、蒙古方面では三度以上四度前後の過高を見た。八月は前月来の異常なる高温の後をうけ、上旬は尚各地共高温を持続したが、中旬に入りて稍冷涼を感じたが、下旬には再び炎暑を現はした。日本海沿岸、近畿、九州の内陸では月中最高三五度以上に達した所が尠くない」（中央气象台『気象要覧 臨時増刊』1939年）という災害の発生であった。そして降水の年総量は「殊に朝鮮中部以南と中国中部以西では平年の二分の一前後を測ったに過ぎない」という異常気象に見舞われた。とくに灌漑排水施設が未整備の朝鮮半島では、この影響は深刻なものであり、大不作となった。

この結果、朝鮮米1,435万石（対前年比1,000万石減）の内地への移入は見込めなくなった。昭和15米穀年度の内地への移入実績は、わずか39.5万石に過ぎなかった。これをきっかけにして、わが国の米の需給状態は一変し、わが国が輸入米を求めて南部仏印に進駐する遠因が生じた¹³⁾。この時、朝鮮においては、内地から安価な米を移入し、四国から麦類を、オーストラリアから大麦を輸入した。日本では、1939（昭和14）年10月に第一次分として100万石分の輸入が決定され、タイ米やラングーン米などが輸入された。第二次分は250万石の輸入が同年12月に決定された。また昭和15米穀年度の輸入量（内地分）は799万石であり、当時の内地人口（7,138万人）一人当たりで換算すると、0.1石（16.8kg）に相当する量であった¹⁴⁾。

大旱魃による需給逼迫に直面した農林省は、それまでの政策と同様、まず価格操作による事態の沈静化を図った。しかし、市場に出回る米穀の流通量は減少していく一方であった。それは正米市場では最高販売価格を超える取引は禁じられていたため、生産地の農家と消費地の米

穀商が市場を通さずに直接取引を行なう「庭先取引」が拡大し、最高販売価格を大きく上回る価格で売買されていたからであった。供給不足に陥っていたために、庭先価格は高騰し、市場外取引がさらに拡大するという悪循環となった。そのうえ早魃の被害を受けた西日本を中心に、各府県が米穀を確保しようとする傾向がみられ、流通停滞に拍車をかけた。この結果、大消費地である東京や大阪などの大都市では、市場から米穀をほとんど手に入れることができなくなり、農林省は価格操作だけでは十分な対応できないことがわかった。

こうして農林省は価格操作に頼るのではなく、供給不足や価格高騰の解消に政策の力点を移した。農林省は供給不足や価格高騰の原因を、内地における米穀業者による買付競争、生産地での米の隠匿にあると考えていた。しかし農林省は米の隠匿には手を付けず、内地米価格の安定のために外米輸入を模索する一方、流通機構の一元化をめざして流通統制を強化した。この流通統制による需給均衡の回復という施策は、以前から続いた食糧政策の継続であったが、それを牽引したのは「米の神様」と称された^{はすみやすし}荷見安（1891-1964、以下は荷見）農林次官であった¹⁵⁾。

この農林省の食糧政策に対して、陸軍や内務省は反発した。陸軍や内務省は、需要抑制による需給関係の安定を指向し、そのためには強制力の行使も辞さないという立場をとった。とくに外貨を軍事物資の調達以外に支出したくない陸軍にとって、外米輸入は終始批判の対象となり、その代替策として米穀搗精の制限を積極的に奨励した¹⁶⁾。内務省のほうは農林省に協力する姿勢をみせつつも、地方長官の代弁者の立場から、強制買上げ措置の導入や発動などによって、その存在感を示そうとし、全国各地で「切符制」の導入を推進した¹⁷⁾。この点で内務省は地方長官を通して、食糧政策における一定の役割は担ったといえる。しかし農林省は陸軍の反対や内務省の関与にもかかわらず、即効性のある外米輸入を断続的に実施する一方、米穀をはじめ麦類などの主要食糧の流通に対しても統制を拡大していった¹⁸⁾。

したがって、これら一連の統制は農林省主導によって進められたといえる。農林省では絶対的な供給不足であることは認識していたものの、その一方で、米穀商や米穀商組合による米の買占めや出し惜しみが、供給不足を助長し、混乱を招いているという認識をもっていた。そこで農林省は流通機構の整備に着手した。その際に問題となったのは、米穀商や米穀商組合の所管官庁が商工省であることであった。農林省は米穀流通に関わる機構の所管問題に直面した。これまでも農林省が所管官庁である産業組合と、商工省が所管官庁である商業組合とは、利害衝突を繰り返していたので、それが増長されることになった。とくに米穀商や米穀商組合は、米価安定や投機抑制を目的とする「米穀自治管理法」（1935年）や「米穀配給統制法」（1939年）¹⁹⁾の制定によって、米価の変動幅が縮小していたので、利ザヤを稼げなくなっていた。このために米穀商や米穀商組合は「商権擁護」を合言葉に反産運動を繰り広げ、それは農林省と商工省を巻き込んで政治問題化していた²⁰⁾。この結果、農林省が考える流通機構改革には、商工省の協力が必要不可欠となった。そこで協議が重ねられ、1940（昭和15）年7月に「農林、

商工両省所管事務調整要綱」が閣議決定された。これによって従来、商工省所管であった農林水産加工業は、すべて農林省に移管され、さらに米穀商や米穀商組合も農林省の所管になった。この時点で農林省は食糧の生産・流通・消費に至るまで包括的に管轄することになった²¹⁾。

農林省はこの所管問題の取組みと同時並行で、1939（昭和14）年10月頃から米穀の流通統制を本格的に推進した。従来、集荷・配給業務については、米穀商や産業組合などが個人・組織を問わず、自由に携わることができた。しかし前述のように、これが流通の混乱を引き起こす構造的な要因となっていた。農林省はこれを改善するため「米穀調整案要綱」を作成し、流通統制の強化に乗り出した。その骨子は米穀の個人間取引を禁止し、集荷は産業組合（生産者団体）があたり、配給は商人組合（米穀会社を含む）があたるという内容であった²²⁾。つまり、対立関係にあった産業組合と米穀商組合との棲み分けを行なおうとした。さらに農林省内で流通統制に関して検討がなされ、二つの取組みが加えられた。一つは産業組合と商業組合に加えて、帝国農会が流通機構の中に組み込まれたことであった。これによって最終的には農会が出荷統制に関わることになった。二つは米穀流通に対する地方長官の統制が付加されたことであった。そして最終的に流通機構の一元化が、1940（昭和15）年8月の「臨時米穀配給統制規則」の公布によって完成した。こうして米穀の流通経路は完全に国家統制の対象となった。

農林省は流通統制を推進したが、より一層の統制強化を求める陸軍や内務省とは相変わらず対峙した。とくに前述のように、朝鮮大旱魃以降、内務省は強制買上げ措置の発動や消費規制の早期実施などを、農林省に強く働きかけていた。しかし農林省は荷見次官をはじめとして、強制的に需要を抑えるやり方には批判的であった²³⁾。農林省米穀局は「食糧ノ生産者ト消費者ノ中間」であるという立場をとり、食糧政策は生産者や消費者に対して「同様ニ公平アリ又利益ニナル様ニ性質」をもち、両者の為にならなければならないという方針を貫いた²⁴⁾。この方針は、朝鮮米移入減による供給不足に直面しても変更されることはなかった。農林省は国民が実際にどのくらい米穀を消費しているのか把握し難く、それを「権力的に統制するのは極めて困難」であると主張し、消費に対して規制を強いる陸軍や内務省を牽制した²⁵⁾。

しかし内務省は各家庭の米穀にまで統制を拡大し、前述のように消費統制を目的とする米の切符制が、全国各地で相次いで導入されていった²⁶⁾。内務省による統制は、食糧だけを対象とするものではなく、日用品全般にわたるものであった。米穀も日用品のひとつという位置付けで、統制の対象となった。1939（昭和14）年11月頃から一部の市町村で「自治的」切符制が採用されていたが、1940（昭和15）年8月には31道府県にわたって実施された。同年10月時点では米穀の切符制を実施した市町村数は4,826を数え、全市町村の42%に達した²⁷⁾。切符制の実施に関して、農林省は「今日の如く逼迫した事情の下で却って人心を不安にし、ひいては米穀の需給を委縮させる結果になる」と懸念を表明した。しかし農林省の懸念をよそに、切符制は各府県へ浸透し、1941（昭和16）年4月の六大都市における本格的な配給制の実施へ

とつながった。内務省・地方長官は各地域内における米穀の流通だけでなく消費までも管理していくことになった。これは府県ブロック化（各府県内での流通・消費の強化）を助長し、国全体としての米穀流通を遅滞させることになった。こうして遅滞という問題を抱えながら、戦時体制の強化とともに、農林省に比して内務省・地方行政機関の発言力が強まっていった。この点で食糧政策の末端部分は農林省の手から、内務省・地方行政機関あるいは警察の手に移っていった²⁸⁾。このことは後年、農林省食糧管理局を頂点とする食糧管理体制に対して、大きな影響力を及ぼすことになる（後述）。

一方、流通や消費の面だけでなく、供給面での問題も深刻化した。食糧政策上の争点のひとつであった外米輸入の問題は、農林省と陸軍・内務省との決定的な対立を招いた。1940（昭和15）年5～10月の端境期において300万石以上の供給不足が予測され、農林省は「既定六〇〇万石ノ外更ニ三〇〇万石ヲ目標トシテ、外国米ノ追加買入ヲ為ス」こと、つまり4回目の外米輸入を決断した。これが陸軍との決定的な対立の原因となった。このときは1940（昭和15）年度の物資動員計画策定が目前に迫っていたこともあり、陸軍は外米輸入に強く反発した。陸軍は食糧問題が長引いた原因は「農林当局の無能により、何等手を打た」なかったためであると非難した²⁹⁾。そして農林省に対して、軍需拡大の障害となる外米輸入の中止を求め、外米輸入以外の方策による事態の打開を求めた。

陸軍は国民がどれくらいの米穀を所有しているのか、いわゆる米穀の現在高（各家庭の手持ち分も含む）を調査し、その調査結果に基づいて、米の出荷を渋る一部の産業組合や米穀商組合などに対する強制買上げ措置の発令を要求した。そして、すでに各地で実施されていた切符制の本格的な導入とともに、食糧不足問題が朝鮮大旱魃による移入の大幅減に端を発していたことから、日本全体の食糧需給に関する「内外地二通一括統制スヘキ強力ナル機関」の設置を要求した³⁰⁾。これまでは外米輸入をめぐる批判に終始していた陸軍であったが、外米輸入に限らず、農林省の食糧政策について再考を求める意見を提示し、外米輸入に依存する食糧政策からの転換を迫った。

この陸軍の要求に対して、農林省は拒絶の姿勢をとった。農林省は外米輸入に関しては、戦時であることを考慮して「最小限度ニ止ムル方針」を掲げつつも、輸入実施が「萬一其ノ時期ヲ誤リ、需給ノ均衡ヲ失スルガ如キ事態ニ逢着スル虞」もあるため、必要量の外米輸入は「止ムヲ得ザルモノ」であると弁明した³¹⁾。農林省は現在高の調査の実施について、それが米穀の出廻りを一層悪くすることが予想されるという理由で、慎重な態度をとった。もし陸軍の要求通りに既存の「現在高調査ノ範囲ヲ拡張シ、各家庭ノ米穀ヲモ調査スル」ことになれば、過敏に反応した国民が手持ちの米穀を隠匿してしまい、「其ノ正確ヲ期スルコト困難」になる、さらに、このような調査を実施すること自体「人心ニ大ナル不安ヲ與エ、一層退蔵買溜ヲ誘致シ、流通ヲ不円滑ナラシムルノ虞」があると反論した³²⁾。農林省の見解では、政府が一斉に全国調査を行なうのは「頗る不得策」であり、むしろ内務省・地方長官が地域ごとに「人心ニ刺激ヲ

與エザルガ如キ方法」で調査をしたほうが適切であるとした³³⁾。さらに切符制の採用に関して、農林省は「現状ニ於テハ却テ配給上ノ混乱ヲ生ズルノ虞大」であるとして否定的な見解を述べた。食糧需給を制御する機関の設置についても、すでに企画院を中心とする関係各省の協議が行なわれているので、その協議の結果次第であると説明した。このように農林省は陸軍の要望を拒否し、従来の主張を繰り返した。最終的に輸入量 270 万石（金額で 6,000 万円相当）の「第四次外米輸入計画」が閣議決定されたが、これによって両者の対立は決定的となった。陸軍は農林省の荷見次官の更迭を要求し、これまでの食糧政策の転換を強硬に迫った。

陸軍の要求を受け入れたというわけではなかったが、農林省の食糧政策は変化していった。そのきっかけは、「農政の神様」とよばれた石黒忠篤（1884-1960、以下は石黒）が 1940（昭和 15）年 7 月に農林大臣に就任したことであった³⁴⁾。石黒農相は、これまで農家は出荷分を除く米穀は、売却・自家消費など自由に処分できたが、「農家の自家用消費分を除き、商品となる米麦の大部分を、政府の手で集荷配給の操作を行う」と表明した。つまり、石黒農相はこれまでの流通統制からさらに踏み込んで、農家における消費規制の徹底を説き、農家の自家保有米を統制するという方針を明らかにした。石黒は統制経済について、次のような考えをもっていた。石黒は、

統制経済というても、我々は毫も資本家の損傷を農民に転嫁するが如き仕事を一層効果的ならしむ様な統制経済を意味するのではなく、寧ろ今日農村更生計画の基調として、農林当局に依り指導奨励せられ居る所の協同組合主義に順応するものの如く、商工業の統制せられる事を待望するのである³⁵⁾。

と語り、協同組合主義を引き合いに出して、農業ばかりでなく、商工業をも含む全体的な統制経済を望むと説明した。統制経済は、農民に資本家の損傷を転嫁するようなものではないという一方で、統制の対象に農家の消費を組み込むというものであった。

しかし、この石黒の方針に対して、荷見次官は農家の米穀消費にまで規制を強めれば、「農村の志気を沮喪」することになり、今後、農家に対して増産を奨励する際に、それが円滑に進むことはなくなると反論し、自家保有米の統制に対して批判的な立場をとった。この結果、荷見次官は更迭されることになった。その後、次官には井野硯哉（1891-1980、以下は井野）が就任した³⁶⁾。そして石黒農相の主導のもとで、農家の消費規制が強化されていった。食糧政策は石黒農相と井野次官によって大きな転換をむかえることになり、食糧管理体制の構築へと向かうことになった。

3 食糧管理局の設置

農林省は1940(昭和15)年に消費規制を本格的に実施すると同時に、外米輸入を継続する戦時食糧政策をとった。そしてそれを支えるべく「農林省食糧管理局」やその出先機関が新たに設置された。食糧管理局は1941(昭和16)年1月に農林省の外局として設置された。この食糧管理局の指示・命令にしたがって、食糧事務所・食糧検査所・地方行政機関が食糧管理業務を担う執行機関として機能する間接統制が導入されていった。こうして食糧管理局が戦時食糧政策を牽引する食糧管理体制が構築されていった。

もっとも、農林省の外局の設置については、朝鮮大旱魃が発生する以前の段階から、すでに農林省内で検討されていた。1937(昭和12)年9月には、大臣官房のなかに農林業政策に係る調査を担当する企画課(昭和13年12月以降、調査課へ名称変更)とその附属機関である企画委員会が設置されていた³⁷⁾。その後、企画委員会は小委員会を立ち上げ、この小委員会案として「農林行政機構改革案要綱」がまとめられ、従来の米穀局を軸に、農務局や畜産局の一部を統合した食糧局の設置が提案されていた。この要綱によると、外局として設置する食糧局は、主に米穀の配給統制を担当する第一部、米穀以外の主要食糧の生産や配給統制に関する行政を担当する第二部、畜産行政を担当する第三部によって構成されていた。このように従来の米穀局を大幅に拡充した食糧局の設置計画が、すでに企画委員会で練られていた。しかしこれが省内全体でまとまった成案になることはなかった。朝鮮大旱魃の発生以前のことでもあり、食糧需給が逼迫している状況ではなく、米穀局も米穀の流通以外で統制を強めようとは考えていなかったためであった。当時の情勢から食糧局の設置が差し迫った喫緊の課題であるととらえられていなかった。

しかし1939(昭和14)年6月以降、朝鮮大旱魃による供給不足が深刻化し、米穀流通の停滞が顕著になるにつれて、再び外局の設置が農林省において検討課題として浮上した。このときの再浮上案では、外局三部制という点では以前の案と同じであったが、第三部が畜産行政の担当ではなく、政府米の買付売渡業務の職掌とした点が異なっていた³⁸⁾。米穀の流通問題が大きな課題となっていたからである。しかし第三部の変更理由はそれだけではなく、目前の米穀不足解消が急務となっていたので、その業務の関係上、人員の補充など応急的な体制を整える必要に迫られていたという事情もあった。再浮上した食糧局設置案は、農林省の成案として1939(昭和14)年度内の実現がめざされた。しかし新たな障害が立ち上がった。農林省は食糧局発足のための経費捻出をめぐる、大蔵省と折衝した。しかし大蔵省は、食糧局が米穀局と農務局の一部との統合にすぎない外局の設置とみなした。そこで大蔵省は単なる部局の再編にすぎないと判断して、予算の支出はできないとした。そのため農林省は年度内の食糧局設置を断念せざるをえなかった³⁹⁾。

翌1940(昭和15)年に入り、農林省は再度、食糧局の設置に向けて予算獲得に乗り出した。

しかし今回は、内閣法制局や枢密院が、食糧局官制の制定に難色を示した。戦時体制によって、各省の機構拡充に歯止めがかからないことを危惧していた内閣法制局は、「断乎この部局濫設と官吏の増員に斧鉞を加えて弊風を打破」という趣旨のもとで、部局新設を再検討していた。食糧局もこの再検討の対象に含まれた⁴⁰⁾。さらに食糧局官制などの部局官制については、枢密院の審査が必要とされたが、枢密院も内閣法制局と同様、食糧局などの新局設置には消極的であった。この結果は、またしても農林省は食糧局の設置を断念せざるをえなかった。こうして外局設置の計画は頓挫した。

その後、再び外局の新設が検討されたのは、石黒が農相に就任した1940(昭和15)年7月以降であった。前述のように農林省と商工省との所管事務調整によって、商工省から権限の多くが、農林省に委譲された結果、食糧の生産から消費まで農林省が一元管理することになり、こうした所管の再編によって、農林省は「戦時食糧省」の発足を要望するようになった⁴¹⁾。農林省が自家保有米以外のすべての業務を管理することで、膨大な業務量となり、それを内局の一部局で処理することは困難であった。この実務的な面で、外局の設置は不可避となった。そこで農林省は1940(昭和15)年10月に機構改革の原案をまとめた。

この原案の内容は、米穀局を拡充して食糧管理局を設置すること、米麦以外の食品全般を担当する食品局を設置すること、農務局と畜産局を統合して農政局を新設すること、経済更生部・臨時農村対策部を廃止すること、総務局・資材部を発足することなど、大幅な組織再編を含むものであった。従来の国内農業・農村政策から、食糧管理を中心とした食糧政策への転換をめざす再編であった。この原案をもとに農林省官制改正や食糧管理局官制などが、同年12月に閣議決定され、枢密院委員会の審査に付された。そして翌1941(昭和16)年1月の審議を経て、農林省官制改正と食糧管理局官制が施行された⁴²⁾。

新たに発足した食糧管理局は、二部七課体制の外局とされた。局長の下に奏任官の課長が配置される内局とは異なり、長官に勅任官の部長が二人就くという体制がとられた。食糧管理局は1939(昭和14)年の米穀局の拡充時に比べると、実務を担う人員が大幅に補充された。さらに本局の拡充ばかりでなく、地方や外地にも米穀局の米穀事務所を引き継ぐ形で、主要食糧の買入売渡業務を直接的に担う19ヶ所の食糧事務所と2ヶ所の出張所が設置された⁴³⁾。こうして食糧管理局が戦時食糧政策の主管官庁として設置されることになった。しかしながら、これで農林省の体制づくりが完了したというわけではなかった。日米開戦直前の食糧需給悪化にともない、再びその組織のあり方が問われることになった。

4 農家保有米の制限と外米輸入

流通機構の一元化に止まっていた米穀局(1941年1月以降は食糧管理局)は、それまでの方針を変更し、1941(昭和16)年4月までに消費規制(農家の自家保有米の制限)を始め、外米

輸入の継続にも道筋をつけた。しかしながら昭和 16 米穀年度の食糧需給は、朝鮮大旱魃に見舞われた年度並みに 900 万石の供給不足が予想された。農林省は慢性的な供給不足を見据えて、新たな食糧政策を模索することになった。

農林省が供給不足に直面して取り組んだ課題は、それまで避けてきた消費規制の強化であった。全国の農家を対象にした消費規制が省内で検討された。農家に対する消費規制とは、市町村農会がその会員である農家へ割り当てた米穀の販売数量を少しでも多く供出させ、飯米用として農家もっていた自家保有米の量を減らすことであった（飯米用とはいえ、農林省は統計上、農家数は把握していたものの、世帯員数は把握していなかった）。石黒農相の就任後すぐに作成された「米穀対策」では、市町村農会が各農家の「収穫予想高二基キ米穀ノ販売数量ノ割当ヲ為ス」こと、その割当数量は「生産者ヨリノ申告ヲ徴シ之ヲ基礎トシテ」決められることが謳われた。この対策は、農家の申告に依存するというかなり自由度の高い方法であり、消費規制としては不十分なものであった。そこで規制を強化する方向へ修正が加えられた。「自家用飯米ヲ除クノ外ハ、之ヲ総テ販売セシムル」ことにして、割当数量については、収穫予想高を基準にして市町村農会が決定し、「市町村長、産業組合長、農事実行組合等ノ部落組合長等ヲ以テ組織スル委員会ヲ設ケテ、其ノ意見ヲ聴キ」、各農家へ割り当てることになった⁴⁴⁾。さらに従来使用されていた「販売米」から「管理米」という文言へと変更され、自家保有米以外の米を「国家管理ノ下ニ」販売するなど、統制色が一層強いものとなった⁴⁵⁾。

しかし農林省にとって問題になったことは、自家保有米をどのように算出するか、そして地方長官や農会の協力を得られるかどうかであった。自家保有米の算出に関しては、農林省は 1937（昭和 12）年度～1939（昭和 14）年度の米穀消費高を、各年度 4 月末日時点での消費人口で割った値の平均値を求め、それに年齢などを加味して算出した値を上限として設定した。そしてその範囲内において、各道府県が自家保有米を算出するようにした⁴⁶⁾。その結果、11 歳から 60 歳までの男子の稲作従事者に対して、1 日 1 人当たり 4 合の保有が認められたが、その数値をめぐる異論が出た。陸軍は、稲作農家に 4 合の保有を認めれば、軍用米が不足するので、3 合に抑えるよう要望を出す一方、農家側の利害を代弁する農会は、4 合では少ないと反論した。これまで消費規制の徹底を求め続けた内務省も、4 合では農家の不満を抑えることができないという地方長官の声を受けて、農林省の設定基準を批判した⁴⁷⁾。

陸軍の要望に対して、石黒農相は「農民が米を作るのは、決して金もうけのためではなく、米を愛して作るのだ。だからあるていどの余裕をもたせなければ、増産意欲は起こらない。これだけは職をととしても譲るわけにはゆかない」として、陸軍の主張をはねつけた。この時は結局、陸軍のほうが自らの要求を取り下げた⁴⁸⁾。おそらく陸軍は兵士の重要な供給源である農村部に対して配慮したと考えられる。さらに農林省は内務省に対して、内務省自身が消費規制の実施を促進した過去の経緯を踏まえて「内務省が統制を農林省に強制しておきながら、この統制が守れなかったら、国家管理が成り立たないのではないか」と反論した⁴⁹⁾。

農林省は内務省に対して反論する一方で、自家保有米に基づいて各地方長官に責任供出量を割り当てる際、地方長官に対して事情を聴取した上で調整を行なうなど、柔軟な姿勢で臨んだ。これによって内務省・地方長官は消費規制に協力する姿勢に転じた。農会に対しては、自家保有米の計算には碎米を含まないという「腹案」を提示し、各市町村の農会長を通じて農家を説得するように働きかけた。そもそも碎米とは精米の過程で小さく砕けた米のことであり、飯米用をはじめとして様々な用途で農家が自家消費していた。農林省は碎米が自家保有米に含まれないことをあえて言及することによって、保有米制限の導入に対する心理的抵抗感を抑え込もうとした。これによって農会のほうも協力の姿勢をとった⁵⁰⁾。

農林省の各関係機関の働きかけによって、臨時米穀配給統制規則の公布から、わずか2ヶ月足らずで、農家に対する消費規制は強化された。そして昭和16米穀年度開始直前の10月24日に「米穀管理規則」が公布され、米穀生産者（および地主）の自家保有米を控除した米穀すべてが「管理米」とされた。その後、全国では自家保有米の制限に対する農家の反発はほとんど起きなかった。農家の米穀消費量を抑え込んだ農林省は、その後、一般消費者に対する消費規制に乗り出した。すでに前述の「昭和一六年度米穀対策ニ関スル件」には、「消費者ニ対スル配給割当制度ヲ実施」することが謳われ、米穀配給業務を監督する米穀局監理課において、米穀配給割当制度の導入が検討されていた⁵¹⁾。監理課では「米穀割当配給制度要綱」という試案を作成し、すでに全国の市町村で実施されていた切符制に基づき、六大都市、工場・鉱山都市、市部などの順に段階を追って米穀配給を実施する計画を立てた。配給量についても、年齢・性別・仕事の軽重に応じて決定し、業種別に細かく設定された。この試案以外にも、「米穀ノ切符配給ニ関スル諸問題並ニ私案」なども監理課内で議論のたたき台として出され、検討された⁵²⁾。

こうして1941（昭和16）年1月に「米穀割当配給制実施要綱（案）」が農林省の成案として出された。この成案によって、それまでの切符制に代わり、新たな配給方法として日々の配給を記入していく「米穀通帳」が採用された。この採用理由は、切符制であれば、年齢・性別・業種で配給量が異なるため、個々に対応した切符綴を発行するなど、事務処理の煩雑さが加わるという点と、個人単位の切符制より世帯単位の通帳のほうが日本の実情に適っているとされた点であった⁵³⁾。消費者が米穀を購入する場合、もともと米穀小売商が御用聞きの際に、品名・数量・金額などを得意先の通帳に記入し、月末に集金する掛売が一般的であった。そうした商習慣を取り入れることで、混乱なく米穀配給制度へ移行できると考えたようであった。こうして食糧管理局は米穀通帳による配給制度を決定し、内務省警保局や六大都市の経済部長との事前打ち合わせや、不測の事態に備えた米穀備蓄などの準備を進め、4月1日に米穀割当配給制度（米穀配給通帳制）を実施に移した⁵⁴⁾。

しかし米穀の配給にまで及ぶ国家管理は、米価をどのように決定するのかという問題をともなっていた。物価統制下とはいえ、肥料・資材・労賃など生産費の高騰に比して米価は割安で

あり、それが増産意欲の低下、さらには離村傾向をもたらしていた。しかし米価を引き上げれば、諸物価の上昇につながり、物価抑制政策を崩すおそれがあった⁵⁵⁾。そのため1941(昭和16)年8月の物価審議会で、生産奨励金の交付と二重価格制の実施に関する根本方針が決められ、同月の米穀統制委員会において「生産者に対し石当五円の奨励金を交付すると共に、昭和十六年よりの産米の政府買入価格を石当一円引上ぐることとし、他方消費者に対する販売価格は現在の程度に据え置かんとす」⁵⁶⁾と決定された。

米穀統制委員会では、標準最高・最低米価が決定されたが、これは形式にすぎなかった。米穀統制法による公定価格は実質的な意味を失っていたからである。そのため政府は同年9月に勅令によって米穀統制法の公定価格を廃止し、政府買入価格と売渡価格の二重価格制を実施した。この際に米価算定は単純化され、また各地の米の買入価格の決定も、従来よりも単純化された⁵⁷⁾。生産奨励金については、「収入増加分ニ付テハ、農村ニ於ケル購買力抑制ノ趣旨ニ鑑ミ、通帳振替等ノ方法ニ依リ之ヲ貯蓄セシムル」ことが決められた⁵⁸⁾。この結果、生産奨励金は米代金の支払いと同様に、産業組合の系統組織を経由するだけでなく、信用部門の貯金口座に振込み、通帳振替払(貯金振替制)によって処理するという方法がとり入れられた。これによって産業組合は販売事業と信用事業が一体化され、今日に続く農協組織特有の事業展開の発端となった。

農林省は消費規制・配給制度・米価決定について、大きな混乱を起こすことなく実行できたものの、慢性的な供給不足という厳しい状況を好転させることはできなかった。農林省は朝鮮大旱魃による影響は一時的なものに過ぎないとして楽観視していたようであったが、昭和16米穀年度の内地米収穫高は、前米穀年度よりも800万石以上の減収となり、朝鮮や台湾からの移入米も、朝鮮や台湾の米穀消費量の増加によって不確実な状態に陥っていた。国内消費量も年々拡大の一途をたどったため、当初、900万石程度だった供給不足は1,400~1,500万石に達し、大量の外米輸入は避けられない状況となった。その際、陸軍が以前から問題視していた外貨流出が、再び問題となって現われた。

農林省は外貨をなるべく使わずに、外米を確保する方法をとろうと考えた。前述の「昭和一六年度米穀対策二関スル件」によれば、外米の調達先は、従来までと同様、仏印とタイであり、仏印から500万石、タイから400万石の輸入が目標とされた⁵⁹⁾。仏印についてはクレジットを設定して取引しつつも、場合によってはバーター貿易も容認し、タイについては、雑貨などの輸出によって、外米輸入に必要な外貨を賄うという方法をとろうとした。こうして陸軍に配慮した形で、外貨の流出を食い止めようとした。その後、タイとの間ではバーター貿易が難しくなり、外貨の支払いによる外米輸入を余儀なくされた。もっとも、その一方で農林省にとって有利な状況もつくられた。1941(昭和16)年5月に「日本国・仏領印度支那間の関税制度、貿易及びその決済の様式に関する日佛協定」が結ばれ、農林省の要望通り、取引に外貨を替を必要としないバーター貿易や仏印米の支払いに対するクレジットの設定が認められ

た⁶⁰⁾。さらに仏印やタイなどに余剰米穀があり、企画院や大蔵省の賛同を得て、比較的低廉な価格で大量に外米を輸入することが可能となった⁶¹⁾。昭和17米穀年度には、減少の一途をたどる朝鮮米や台湾米の移入に代わって、外米輸入は全供給量の1割強を占めるようになった。

5 食糧管理制度の構築

国際情勢の悪化にともない、昭和16・17米穀年度に各年度1,500万石に達していた輸移入米が、今後も安定的に輸入できるかどうか懸念された（その後、昭和18米穀年度は722万石、昭和19米穀年度は480万石、昭和20米穀年度は157万石と、年ごとに半減した⁶²⁾）。第三次近衛文磨（1891—1945）内閣は、食糧に対する統制を一層強化するため、「諸類配給統制規則」を1941（昭和16）年8月に公布し、諸類が米麦に代わる主要食糧として、需給関係の安定に寄与することが期待された。それに続いて、同年9月に「緊急食糧対策ノ件」が閣議決定され、それに基づいて作付け統制をはじめ、酒造米の削減、満洲雑穀の輸入に着手された⁶³⁾。こうして内地産米麦の収穫減をきっかけに、食糧への統制が諸類にまで及ぶ一方で、移輸入先である外地や東南アジアの重要度が相対的に高まっていった。

このような状況の下で、新たな食糧統制機構を構築しようとする動きが生まれた。まず動いたのは、農林省ではなく企画院であった。食糧政策に関与していた企画院は、厳しい食糧需給状況に対処できる新たな食糧統制機構の構築を模索した。企画院が作成した「戦時食糧政策確立要綱（試案）」では、内外地の食糧行政全般を統括する「食糧管理院」を設置し、農林大臣を総裁とし、内外地の地方長官がその指揮監督を受けるということが構想された⁶⁴⁾。さらに企画院によって作成された「食糧管理院官制（案）」では、食糧管理に対する内閣総理大臣や他省庁の関与も謳われた。この官制第一条では食糧管理院総裁は農林大臣であるとされたものの、食糧管理院が「内閣総理大臣ノ管理ニ属シ」内外地の食糧管理を掌ることになるとされ、実質的に内閣総理大臣が権限をもつとされた。第五条においても、学識経験者が食糧管理院付属の委員として調査にあたる場合にも、その任命権が内閣総理大臣に委ねられることが明記された。さらに第四条において、食糧管理院に参与を置くとされたが、その有資格者は企画院次長、大蔵次官、農林次官、拓務次官などであるとされ、農林省以外の他省庁も内外地の食糧政策に関与することが明示された。この食糧管理院設置案は、食糧政策を専管してきた農林省の抵抗があり、さらに内外地の地方長官が総裁である農林大臣の指揮監督を受けることによって職権を侵されるとして、内務省・植民地総督・拓務省などからも反発を招いた。結局、農林省や内務省などの反対によって、食糧管理院官制は実現されなかった。

企画院による食糧管理院設置計画が失敗に終わったことで、農林省の食糧管理局が、実質的に戦時食糧政策の牽引役となった。しかしその業務量は膨大になり、本局やその出先機関である食糧事務所だけでは対応できず、食糧検査所や地方行政機関を巻き込みながら、業務を遂行

するという状態であった。日米開戦以前の1941（昭和16）年11月に農林省内部では、「集荷と配給の強力な一元化による戦時食糧専売体制を確立すべし」という声が高まり、食糧管理局第一部企画課が「食糧管理法」の作成に着手した⁶⁵。そして開戦を境に法案作りが本格化し、翌1942（昭和17）年1月に内務省・企画院・法制局との折衝に入り、東条英機（1884-1948、以下は東条）内閣によって帝国議会への提出が閣議決定され、同年2月に食糧管理法が公布された⁶⁶。食糧管理法は価格統制に加えて、流通統制と生産統制までを組み込んだ米穀の生産・流通・消費にまたがる総合的統制立法であった。食糧管理法の公布にともない、それまでの農産物検査法、米穀統制法、米穀自治管理法、米穀配給統制法、米共同貯蔵助成法などの法律が廃止となった。「食糧管理法案要旨」（1月に閣議決定）によれば、その特徴は主に三つあった。すなわち、（1）配給に関する統制の強化、（2）永続的な制度の確立、（3）非常時用食糧の貯蔵、であった。

第一は、主要食糧の配給に対する統制の強化であった。前述のように、すでに卸売・小売の垣根を越えて米穀商組合の再編が進み、各道府県の単一米穀商組合が配給機構の一翼を担っていた。米穀以外の主要食糧についても統制の拡大にともない、各品目について単一組合が各道府県で設置されていた。こうした民間での業界再編と統制品目の増加を受け、食糧管理局では第一部企画課を中心に「食糧配給公社令」の制定が検討された。これは一定の比率で諸類や雑穀を含めて、米穀とともに配給するために、主要食糧の品目ごとに組織されていた団体を統合し、それを公社として発足するという計画であった。

一方、企画院においても「生活必需物資公社令案」を出し、生活必需品（水と薬品を除く）を総合配給の対象にすることが計画された。これに食糧管理局は反対した。その理由は、企画院案は生活必需品すべてを配給対象とするということで、実行性にかなり無理がある点と、公社設立に伴って企業の統廃合などがあり、それによって生産意欲が削がれてしまう恐れがある点であった⁶⁷。結局、企画院案は取り上げられず、1941（昭和16）年10月に食糧管理局案の「食糧配給公社令」の法制化が決定した。その後、食糧管理法の法案作成が始まると、食糧配給公社令の公布・施行は見送られることになったが、その趣旨は食糧管理法案に反映された。具体的には、食糧管理法の第四条で、公益法人と営利法人の中間に位置する特殊法人として、「食糧営団」の設立が謳われた。これによって、米穀商などの連合体によって構成された複数の配給機構が、ひとつの公的な食糧営団へ統合・再編されることになった⁶⁸。

第二は、永続的な制度の確立であった。それまで食糧管理局は、需給が逼迫すると、戦時立法に基づいて、緊急避難的に規則や命令を施行してきた。しかし開戦後は長期的な視野に立った食糧政策が求められ、食糧管理局は有事や平時および需給に関係なく、食糧の安定供給を保証する永続的な制度を構築しようとした。たとえば、自家保有米以外の供出は、当初は需給関係の悪化に応じて消費規制として実行されていた。しかし東南アジアからの外米輸入の増加による供給過剰が予測され、農林省は「増産の熱意に対する杞惧があってはならない」という理

由で、「農民が安ンジテ増産ニ邁進シ得ルヨウ、生産セラレタル米麦ハ、必ず政府ガ之ヲ買上グル」ことにして、政府による買上げを常時保証する制度として、食管制が位置付けられた⁶⁹⁾。

第三は、食糧管理に非常時用食糧の貯蔵が含まれたことであった。日米開戦により空襲時の食糧対策が喫緊の課題となっていた。品目ごとに分散貯蔵されていた物資を、食糧営団が一手に管理し、被災民への配給も担当した。さらに食糧管理のなかには、米麦検査事業の国営化も含まれていた。元来、検査事業は産米の品質を検査し、その結果に応じて等級を付与することであった。これは各道府県の管轄下に置かれた農産物検査所の職掌であった。しかし道府県ごとに検査基準が異なっていたので、品質にバラつきがあるという問題があった。食糧管理法制定後に、食糧管理局第二部検査課が新設されたことによって、政府が検査業務に本格的に関与することになり、品質検査の統一にあたった。米麦検査は国営となり、各道府県の検査員は国の囑託となり、農産物検査所は食糧検査所として再出発することになった⁷⁰⁾。

食糧管理法の制定以降、戦時の食糧需給は食管制の運用と外米輸入によって支えられた。開戦時には井野農相は、安定的に外米が輸入できれば、「とにかく二年もしくは三年の食糧は大丈夫」と豪語するほど、先行きを楽観視していた⁷¹⁾。なるほど昭和17米穀年度は、当初の悲観的予想とは裏腹に「戦果が大イニ拳ツタ為、国民ノ気分モ若干緊張ヲ欠イタ為カ（中略）予期シテ居タ所ノ増産トカ消費規制ト云ウモノガ予定通り行カナカツ」と、当時の食糧管理局長官が語っているように楽観視できるものであった⁷²⁾。しかし戦局の悪化にともない、外米依存を前提とする食糧管理体制は大きく揺らぎ、食糧管理局は深刻な供給不足に直面することになった。

戦局の悪化とともに、東南アジアからの外米輸入は輸送船舶の減少によって、年々先細りを余儀なくされた⁷³⁾。1943（昭和18）年2月時点で、農林省は不足分全部を外米に頼ることはできないという見解を示した。昭和19米穀年度が始まる11月には、外米で補填できなくなったことを明言せざるをえなかった。その結果、米穀年度ごとの需給計画において、少なくとも数百万石の供給不足が生じた。その補填策として食糧管理局は満洲雑穀の輸入を強化し、昭和19米穀年度では、それが総供給量の1割以上を占めるようになった⁷⁴⁾。しかし1945（昭和20）年になると、戦況の悪化とともに満洲雑穀の輸入も、輸送船の沈没や船舶不足によって次第に難しくなり、食糧管理局は「今後の戦局の推移によっては、満洲に期待することなく、全く国内において自給自足を図らねばならぬ」⁷⁵⁾と表明し、国外からの食糧の移輸入は途絶の危機にさらされた。国内自給という発想は、このような危機的状況に立たされて初めて生まれたのであった。

食糧管理局は食糧の大規模増産や供出の強化によって、国内自給を高めようとした。とりわけ供出については、本来、自家保有米以外を供出することになっていたが、1942（昭和17）年9月に地方長官宛に通牒された「管理米麦取扱要綱」では、古米・屑米・碎米などの「手持状況等ヲ参酌シ、計算上割当ラルベキ管理米数量以上ニ管理米ノ出荷方ノ申出ヲ勧奨」すること

になり、自家保有米の一部も供出対象とされた。しかし実際には供出の強化は、食糧管理局が思ったようには進まなかった。

政府による増産計画遂行の掛け声にもかかわらず、数字上の収穫高は伸び悩み、昭和17年産米の実収高が6,677万石の豊作であった以外は、6,000万石前後の水準に止まった。昭和18年産米の実収高は6,288万石、昭和19年産米の実収高は5,855万石に止まった⁷⁶⁾。この伸び悩みの原因は、戦争の影響による農業労働力の欠如や肥料など農業資材の不足による減産であった⁷⁷⁾。しかしそればかりでなく、供出逃れの手段として、農家が収穫高や耕作面積を過小に申告し、また食管制の枠外へ米穀が流出していることも原因となっていた。供出完遂率は戦時中100%近くで推移していたとされたが、実際に、自家保有米の一部を供出した零細農家が飯米不足に陥り、水田単作地帯の米作農家の供出負担が重くなるなど、供出農家の負担に支えられた面もあった。もちろんこれは農家の増産意欲の減退にもつながった。もっとも、供出によって農家が飯米不足に陥った場合、不足分を配給で補う還元配給は認められていた。しかしこのような施策に対して、多く供出した農家へ支払われる奨励金を目当てに供出する農家がある一方で、供出成績をよくするために過度の供出を農家に強いて、還元配給を農家に受給させる地方行政機関もあった。

供出をめぐる、食管制には多くの弊害があった⁷⁸⁾。また需要面の問題も供出に影響を与えた。二合三勺(330グラム)の配給では事欠く配給受給者が、自力で食糧を確保しようとしたため、公定価格の数倍から数十倍の価格で売買される闇取引が横行した。そのために低米価での売渡しを余儀なくされる供出を、農家は負担に感じていた。そこで上記のように農家において不正が横行したものの、食糧管理局は農家が隠匿した米穀を捕捉できなかった。実際に昭和17・18米穀年度には、召集の影響で農家人口は減少している(前述のように農家人口の実数は不明)にもかかわらず、農家保有米は増加していた⁷⁹⁾。このような農家や消費者の対応を通して、食糧管理体制は食糧の流通・消費に対する統制力を弱め、十分な食糧を確保できない国民の不満や不信感を醸成することになった。供出は「負担の逆進性」を引き起こしていた⁸⁰⁾。

米穀などの配給量については、1941(昭和16)年から1945(昭和20)年5月まで、配給量は11歳から61歳までの一般男子が上記のように330グラム、女子が300グラムで、軽労働の場合、男子390グラム、女子350グラムであった。しかし、この配給量は次第に米以外の穀物で代用されていった。1941(昭和16)年にはすでに米が不足し、小麦、大麦、裸麦で一部代用されたが、その際の代用は主食配給量全体の約2%にとどまっていた。しかし1942(昭和17)年になると、代用品の割合は17.6%にまで高まった⁸¹⁾。配給という体制が十分に機能しなくなっていたために、食糧の需要側は対応を余儀なくされた。1943(昭和18)年頃から配給の不足分を補うために、主に都市住民は近郊農家に食糧の「買出し」に出かけた。これは当然、闇売買とされたが、経済警察もすべて摘発するというわけにはいかず、1人あたり8貫目までという持出し制限を設けて、黙認するという状態であった。その後、買出しの人数の増加にとも

ない、制限を2貫目まで下げるが、これは逆に買出しの回数が増加することにつながり、1944（昭和19）年には買出しが禁止された。さらに配給も「運配」が多くなり、需要側に名目上の権利はあるものの、実物の配給がないことによって、配給量は実質的に切下げが行なわれることになった。

食糧管理体制の立て直しに迫られた食糧管理局は、行政機関としての統率力の回復をめざした。食糧管理局は、増大する食糧管理業務を円滑に処理するため、国営となった食糧検査所の検査員を動員した（食糧管理体制ばかりでなく、統制の強化にともない、公務員数が増加した。公務員数は1941（昭和16）年に約598,000人であったが、1944（昭和19）年には約805,000人に増加した⁸²⁾。食糧検査所は元来、品質検査を主な業務としていたが、食糧管理の強化によって、品質よりも数量の確保が業務として優先されるようになった。検査員は供出の割当てや米穀の出荷奨励に関与するなど、従来とは異なる職務を担った。日米開戦後、食糧検査所は従来の品質検査に加え、食糧管理に関する次の三つの業務に携わった⁸³⁾。

第一に、国・地方レベルの需給計画策定に必要な実収高・現在高・消費高などの各種調査の実施であった。この種の調査自体は以前から行なわれていたが、供出が始まって以降、調査結果が供出割当量に影響を及ぼすことになるので、その重要性が強まった。第二に、供出の奨励であった。戦局の悪化により国内自給への依存が大きくなり、供出の比重が高まるにつれて、政府が割り当てた量を厳密に供出させることが、食糧検査所にとって大きな課題となった。第三に、横流しなどの不正行為の取締りであった。食糧管理法によれば、農家は生産者米価で供出することになっていた。しかしその価格が農家にとって割安であったため、農家は供出分を少しでも減らそうとした。多くの農家は、前述のように供出よりも高値で売買される闇取引を通じて販売しようとした⁸⁴⁾。食糧管理局は、そうした行為の野放しは食糧管理体制の根幹を揺さぶると考え、検査員が「農業警察」の役目を担い、農家の行動に目を光らせた。

こうして食糧管理局は食糧検査所も巻き込んで食糧管理業務を遂行した。食糧管理局はそれにとどまらず、実際の執行機関として職務を代行してきた地方行政機関に対しても、食糧管理業務について一層の協力を要請した。1943（昭和18）年9月に東条内閣は「米穀供出改訂要綱」を閣議決定し、地方行政機関の指示・命令系統を駆使して、農家に供出を強く迫った。従来、供出の割当ては、食糧管理局と地方長官との折衝によって各地の割当量が決まった後、地方長官の指示に基づいて、市町村農会が各農家の割当量を決定していた。しかし、この要綱によって、部落単位ごとに割当量が設定され、地方長官が市町村長へ、市町村長が部落へ、部落が農家に割当てるという体制がとられた。それまでの折衝という手法が省かれ、いわゆる上意下達による割当方法（部落割）が導入された。この結果、農家に対する供出が強化されるとともに、地方行政機関は供出の督励について、さらに責任を負うことになった。

このように食糧管理体制は関連部局を巻き込みながら、強化されていった。しかしながら、関連部局を巻き込んでも、統制や供出の強化によって急増した業務は円滑に処理できなかつ

た。各地の食糧検査所では、食糧管理の強化に比例して、業務量も年々加速度的に増加していった⁸⁵⁾。とくに供出の督励は大きな負担となり、食糧管理局の要請と農家の要求の板挟みとなって、仕事量が膨大に膨れ上がった。しかし、このような状況に直面しても、人員の増加は望めず、食糧検査所は慢性的な人員不足に陥った。この状態は改善されることなく、むしろ戦局の悪化による応召によって、さらに不足するという状態に追い込まれた⁸⁶⁾。

食糧政策の現場の執行機関は、食糧管理局と農家の間に立っているがゆえに、厳しい立場に置かれた。それが供出の完遂を求める食糧管理局との間に、行政上の大きな溝をつくっていく原因となった。執行機関が食糧管理局の指示に従って供出の完遂を強く迫ると、農家の執行機関に対する信頼は薄れてしまった。また割当量の多寡をめぐって、農家の反発を招くこともあった。その逆に農家の意向を反映して供出量の負担を決めれば、供出量は当然少なくなり、食糧管理局が求める水準に達しないこともあり、行政の命令系統に大きな支障をもたらすことになった。このようなジレンマに陥った執行機関が、供出を完遂させるために選択した方法は、自らの手で「行政を歪める」ことであった⁸⁷⁾。たとえば、供出の完遂が無理であると承知しつつも、農家に対して高圧的な態度で供出を催促する、供出の督励を楽にするために供出の基準となる生産高の過小申告を黙認するなどであった。これらはジレンマから逃れるための執行機関の苦肉の策であり、これ以上、業務の負担を増やさないためのやむを得ない選択であった。

食糧管理局は国内自給徹底の一環として、供出の強化に乗り出したものの、現場の執行機関は食糧管理局の要請に応えきれなかった。もっとも、問題の所在は、各機関の円滑な業務の遂行というよりも、戦局の悪化による移輸入の途絶という状況のもとで、国内自給徹底をさげふ食糧管理体制自体にこそあった。しかし、問題は執行機関の実行力が欠如していたためであると考えた食糧管理局は、地方行政機関の監督官庁である内務省のさらなる支援を求めた。農林省は食糧管理体制の補強策として、地方行政機関の人事権を掌握する内務省の協力を仰いだ。当時、内務省警保局経済保安課長であった北村隆（1902-1982）によると、「食糧管理局と農林大臣、ほくがついて行かないと喧嘩にならない」ので、供出の割当量について地方長官と交渉する場合には「いつも農林大臣に従いて、米の供出の時に中で調整を図って」いたという⁸⁸⁾。供出の割当量を決める際には、内務省が欠かせない存在となったので、食糧管理局と地方長官との意思疎通は、管理体制の維持には必要不可欠のものとなった。この点で食糧管理体制を支えたのは、農林省と内務省であったといえる。

こうして農林省食糧管理局と内務省が一体となって戦時食糧政策を担った。これによって様々な問題点を抱えていたものの、数字上の供出完遂率は維持できたようである。しかし終戦を境にして、供出に対する農家の不信感や不満が噴出し、さらに占領統治の開始により内務省の政治的権威が損なわれると、供出はおろか食糧管理体制の維持も危うくなる。こうした危機的事態に直面した食糧管理局は、食糧に対するさらなる統制強化や、それを支える執行機関の

大幅拡張など、内務省抜きでの食糧管理強化を余儀なくされていくことになる。

6 食糧管理体制の存続

食管制は日米開戦後に発足したものの、戦局の推移とともに様々な困難に直面し、食糧に対する統制力を失いつつも、内務省の協力により、何とか統制を維持した。しかしその統制も終戦を境に困難となった。食糧の移輸入が絶たれ、相次ぐ風水害の発生によって、収穫高が減少したことに加えて、供出に対する農家の非協力的態度が顕著になり、わが国はかつてない食糧危機に見舞われた。終戦直前の1945(昭和20)年6月の厚生省による調査では、日本人の所要栄養摂取量は平均3,000カロリーとされていたが、東京や京都などの大都市部で平均1,400カロリー程度、盛岡、前橋、山口などの地方都市で1,200~1,300カロリーという状態に陥っていた⁸⁹⁾。

終戦直後、農林省の深川政府倉庫には、東京都民の3日分の食糧しか蓄えがなかった。さらに1945(昭和20)年産米は不作であった。多くの国民は小学校の運動場をイモ畑にして飢えをしのいだ。食糧事情の悪化は、青少年(男子)の体位に現れた。1947(昭和22)年の男子の体位は1900(明治33)年のそれに戻り、約50年前に後退した⁹⁰⁾。終戦直後の熱量源は主として甘藷であったが、甘藷の消費量が減少し出したのは、1948(昭和23)年になってからのことであった。米の実収高は1950(昭和25)年頃からやっと回復をみせ、1955(昭和30)年頃から飛躍的に伸びた⁹¹⁾。終戦以降の歴代内閣は食糧危機の克服を最重要課題にし、食糧管理体制の下で問題の解決に努めようとした。しかしさまざまな問題に直面し、解決は困難をきわめた。終戦以前であれば、内務省の支援を仰ぐことも可能であったが、占領統治下ではこれまでの協力が得られなくなり、食糧に対する統制力の低下が懸念された。

食糧事情が悪化するなかで、1946(昭和21)年度に実施された主な食糧政策は三つあった。すなわち(1)供出促進政策、(2)未利用食糧資源の利用、(3)食糧輸入の懇請、であった⁹²⁾。(1)の特徴は、屑米、麦類、雑穀などの代替供出を認めたこと、供出割当は市町村から個人の責任としたこと、農民の納得に基づいた納得供出としたことなどであった。しかし、供出促進策は成果があらなかった。(2)については、主要食糧の不足分を補填するために粉食原料を利用し、それを製粉してパンを製造した。この粉食原料は甘藷の茎葉、大根葉、澱粉粕、葛、リンゴ粕、魚粉などが用いられた。農家に対しては、1946(昭和21)年からこれらの粉食原料を供出する場合に、前年の1945(昭和20)年産米の代替供出として認めるという方法もとられた。しかし一般に未利用食糧資源の利用は、あまり成果があらなかった。(3)は、GHQへの働きかけであった(後述)。食糧輸入の懇請以外に、食糧政策の成果が見込めないなかで、食糧管理体制は弱体化していった。この弱体化によって官僚主導の食糧政策は混乱し、それに代わって、政党やGHQが発言力を強め、各々の政治目的を実現するために、食糧問題をめぐる

政策決定に対して影響を及ぼすようになっていった⁹³⁾。

1945（昭和 20）年産米の供出の停滞に直面した食糧管理局が、まず実施したのは、食糧を隠匿する農家を元凶とみなし、強制買上げ措置の導入と厳罰化の実施であった。前述のように農家の自発的な供出を促したものの、その成果が得られなかった幣原喜重郎(1872-1951、以下は幣原)内閣は、この食糧管理局の動きを容認せざるをえなかった⁹⁴⁾。これに対して当初、政党は猛反発したものの、勅令違反になることへの警戒感があったため、表立った動きをとらなかった。GHQ も食糧に関する対日姿勢をめぐって内部分裂していたので、日本側の政策決定に積極的に関与しなかった。このような経緯で食糧管理局は「食糧緊急措置令」の施行に至るまで、従来と同様に、政策決定の主導権を握っていた。

このような状況下で、第一次吉田茂(1878-1967)内閣の農相に就任した和田博雄(1903-1967、以下は和田)と食糧管理局は、食糧緊急措置令の存続を図るとともに、食糧危機を克服する体制を築くことをめざした。そのために市町村食糧調整委員会や都道府県食糧委員会の申請があって初めて、強制買上げを発動できるという仕組みが設けられた⁹⁵⁾。GHQ の一部には、農林省の権限の強化につながる市町村食糧調整委員会や都道府県食糧委員会の設置を懸念する声もあった。しかし、強制買上げ措置が一定の成果をみせたので、GHQ は農林省の方針を支持した。一方、政党は衆議院の食糧緊急措置令（承諾を求める件）委員会において、官僚主導の食糧管理強化を批判し、農林省と激しく対立した。しかし農林省は緊急勅令の規定を利用し、強制買上げを柱とする食糧緊急措置令の施行に踏み切った⁹⁶⁾。これに対して、各政党とも独自の政策実現には未だ問題も多いという状況で、農林省が提示した統制の継続を容認せざるをえなかった。さらに実際には、供出拒否や闇取引をする農家が存在したことで、政党はむしろ条件付きで賛成に転じた。結局、政党は政治的な影響力を発揮できないままになり、GHQ も食糧問題について主導的な立場で解決をめざしたというわけでもなかった。さらに供出拒否や闇取引などがあるという状況であったため、食糧管理体制下で統制を維持しなければならなかった。こうして戦後においても食糧管理は官僚機構に頼らざるをえなかった。

わが国は戦後の植民地喪失による構造的な食糧不足問題を、300 万トン前後の食糧輸入によって埋めようとした。当時の状況は、食糧庁輸入計画課長によれば、

大体に云って約三百万トンの食糧を輸入すれば、現在吾々が感じている食糧感を維持できることになるらしい。それは約三百万トン輸入を三カ年してみて政府手持の在庫量が、そう急減したと云うことを聞かない所を見ると、大体この体感は誤っていないと見てよいだろう⁹⁷⁾。

ということであった。輸入総額に占める食糧飲料の比率も、約 4~5 割と戦前に比べて格段に高まり、それが 1 割台の戦前並みに戻るのは 1956（昭和 31）年以降のことであった⁹⁸⁾。わが

国は戦後約 10 年間にわたって、食糧輸入が貿易のなかで、かなり重要な位置を占め続けた。

しかしこの食糧輸入は、容易に実現できたわけではなかった。終戦直後、日本政府や GHQ は将来の食糧事情に楽観的な見通しをもち、食糧危機への備えをしなかった。前述のように 1945（昭和 20）年産米の不作が確実になると、日本政府は食糧輸入の実現に向けて GHQ に対して働きかけを行ない、300 万トンの食糧輸入を懇請した。しかし自力救済を重視する GHQ は、食糧輸入に慎重な姿勢をとり続け、食糧輸入交渉は停滞した。そのなかで GHQ の ESS 輸出入課が食糧輸入の実現に前向きに取り組み、日本の周辺国に対して食糧輸入をはたらきかけた⁹⁹⁾。この試みは失敗するものの、GHQ は占領統治下における食糧危機の影響を危惧し、本国政府に対して日本への輸出要請を行なった。この要請によってアメリカ政府は食糧援助の実現をめざして動き出した。しかし、アメリカの国内世論やイギリス連邦諸国の反発が強く、交渉は難航した。

GHQ は食糧援助の実現まで多くの問題に直面し、本国政府との交渉や諸外国の説得に手間取ったが、日本へ輸出する最低限必要な食糧を確保した。しかし最低限とはいえ、それが日本の食糧政策に大きな影響を及ぼすことになった。食糧援助が本格化するまでは、食糧管理局主導の食糧管理であったが、食糧援助が実現する段階になると、GHQ は日本側の食糧政策に積極的に介入するようになった。GHQ は生産高の過少申告や供出制度に関心をもち、さらに農林省統計調査局の設置にも深く関与した。そして昭和 22 米穀年度以降、GHQ は各道府県を監督する第八軍・地方軍政部を通じて、供出成績の悪い地方行政機関に供出の是正を求めるなど、食糧政策の現場にまで関与するようになった¹⁰⁰⁾。もっとも、GHQ は食糧政策に関与したものの、日本の国内自給による食糧需給の改善をめざすという根本的な方針は保ち続けた。結局、GHQ は日本の国内自給を基礎にして、食糧政策への関与といっても、戦時の食料管理体制を利用して、その強化に努めることになった。これは言い換えれば、GHQ は基本的に食糧管理局主導の食糧管理強化を許容したことになったといえる。

終戦後の食糧管理局の動きは、内務省や地方長官の権限低下にともない、独自に食糧管理を運営する体制を再構築しようとした。1946（昭和 21）年 3 月に幣原内閣が設置した「食糧対策審議会」はその一環であった。食糧管理局は、食糧対策審議会の設置をきっかけに、審議会委員の支持をえて情報収集力を強め、生産統計を整備することによって、食糧管理体制を強化しようとした。審議会委員は統制強化よりも、間近に迫る食糧危機の克服に関心をもっていたので、食糧危機対策に関する独自案を提起していた。しかしながら、統制強化を重視する食糧管理局に押し切られる形となり、独自案が実現されることはなかった¹⁰¹⁾。この結果、統制強化策は審議会の承認を得て、食糧管理局はその実施に着手し、食管制は官僚主導のもとで、戦後もなお残り続けることになった。

7 結びにかえて

食糧管理体制は1942(昭和17)年の食糧管理法の制定から、約半世紀にわたりわが国の食糧政策の根幹であり続け、それを掌る農林省食糧管理局や食糧庁は「食糧管理の番人」として、その業務に携わってきた。しかしそのきっかけをさかのぼると、農林省は食糧管理の強化に必ずしも積極的でなく、災害による食糧需給の急変や政治的圧力を受け、その強化を余儀なくされていったことがわかる。1939(昭和14)年の朝鮮大旱魃をきっかけとして需給の逼迫が続くと、米価の操作だけでは問題解決が困難な状況に直面したことが、その転換点となった。

そして食糧管理の発端である外米輸入や消費規制の是非をめぐり、農林省と陸軍・内務省との間で激しい対立があった。農林省の食糧政策の転機は、自家保有米制度の導入をめぐる問題であった。農林省はそれまで消極的であった消費に対する統制に自ら乗り出すことによって、食糧管理の強化を主導し、食糧管理体制の基礎を築いた。農林省は短期間で自家保有米制度や配給の導入に踏み切る一方で、外貨を消耗せずに外米を輸入できる仕組み(陸軍からの反発を買わない方法)を整え、供給不足の解消をめざした。そのうえで政策主体となる食糧管理局を発足させ、食糧事務所を各地に設置するなど、制度面の整備を図った。この体制は、日米開戦直後の食糧管理法の制定によって本格的に整備されることになった。

しかし戦局の悪化に伴い、外米輸入をはじめ、朝鮮・台湾からの移入、満洲雑穀の輸入も次第に困難となった。その結果、農林省は国内自給を訴えるが、慢性的な供給不足になり、食糧管理体制は危機的な状況に陥った。この体制の維持にとって、唯一残された道は農家の供出であった。しかし供出の完遂は容易なことではなかった。そして食糧管理は内務省抜きには維持できない体制となり、統制や管理は戦争終結後、食糧危機の深刻化とともに政治問題として浮上することになった。終戦直後、食糧管理局は危機的状況に直面した。そこで食糧管理局が取り組んだのは、GHQに対する食糧援助の懇請であった。GHQは食糧援助を通して、日本の食糧管理に深く関与していったが、食糧需給の改善に関しては国内自給という方途以外は見出せなかった。このためにGHQは、食糧管理局主導の食糧管理強化を許容せざるをえなかった。こうして食糧管理局は戦後も食糧管理体制を存続・強化することになった。結果的には、GHQも既存の官僚機構を活用した占領統治を行なったことになる。これが「官僚主導」「非民主的」という批判を浴びたとしても、なお食糧管理体制が必要であり続けた理由である。

ところで日本の食糧政策には、長らく食糧の「輸入」という考えはあったが、「輸出」という発想はきわめて薄かった。食糧不足状態が長く続いたこともあったが、米が生産過剰になっても、海外に輸出しようという発想は皆無に等しかった。食管制という制度の維持に汲々として、供給量の縮小を図る生産調整策(減反政策など)が打ち出されただけで、輸出という手段を通じて、農業の維持あるいは発展を図ろうとする発想は出てこなかった。食糧管理体制の確立が戦時期であり、食糧輸出などは論外であったという背景もあったが、米の供給過剰に陥っ

た後も、この制度が全く変更されなかったのは奇妙なことであった。食糧政策は国内農業の維持発展をめざすのではなく、まさに食糧管理体制を維持するために行なわれているかのようであった。

もっとも、食糧市場への介入という点では、日本は例外的とはいえない。食管制と EU 共通農業政策とは類似点も多く、日本と EU はともに生産過剰という問題に直面している。しかし日本と EU では過剰に対する対応の仕方が全く異なっていた。日本は減反政策を行ない、供給量を少なくして、政府の買入れ数量を抑制した。これに対して、EU は保証価格で農家に好きなだけ生産させ、余った農産物は輸出補助金を使って、国際市場にダンピング輸出をした。この EU 共通農業政策は国際市場での供給量を増加させ、国際価格を低迷させたため、アメリカやオーストラリアなどの輸出国から激しい批判を受け、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉が始まる最大の原因をつくった。しかしその一方で、1960年代から続いた「フランス農業の栄光の30年」を支えたのは EU 共通農業政策であり、この点で EU 農業の振興に大いに貢献したといえる。これに対して日本の減反政策は、日本農業を縮小し弱体化させてしまったことは、いまさら言うまでもない。日本の食糧管理体制は戦時中に成立したために、統制・供出・配給などの強権的で非市場的な要素が強く残っている。これは非常時には有効に機能するかもしれないが、いわゆる平時には、その有効性に大いに疑問が残るものである。「食糧は生存にとって必需品」という理由だけで、従来の制度を維持しようとするのは、あまりにも多くの課題を残すことになってしまう。

注

- 1) 今日まで残された統制の大きな遺産として、米と農地の問題をあげることができる。中村隆英『日本の経済統制—戦時・戦後の経験と教訓』ちくま学芸文庫、2017年、182～4ページ。
- 2) この場合、食料の供給過剰による農業問題の発生、需要過剰による食料問題の発生とは脈絡が異なる。戦前期の日本の場合、植民地問題の基本は、長きにわたって本国にとっての食糧問題、植民地にとっての農業問題であった。山本勇造「植民地経営」(中村隆英・尾高煌之助編『日本経済史 6 二重構造』岩波書店、1989年、253～7ページ)。
- 3) 山之内靖『総力戦体制』ちくま学芸文庫、2015年、14～5ページ。本稿における農林省と他省庁との交渉過程は、小田義幸『戦後食糧行政の起源—戦中・戦後の食糧危機をめぐる政治と行政』慶應義塾大学出版会、2012年に多くを負っている。
- 4) 農林水産省編『平成28年版食料・農業・農村白書』日経印刷、2017年、309ページ。
- 5) 日本の自給率が低いのは、輸出量に比べて輸入量が格段に高いためである。一方、西ヨーロッパ諸国の自給率が高いのは、輸出入量の差がないためである。拙稿「イギリスの農業保護政策の展開」(『農業および園芸』、第89巻2号、2014年、247～57ページ)。
- 6) 大豆生田稔『近代日本の食糧政策—対外依存米穀供給構造の変容』ミネルヴァ書房、1993年、186～201ページ。
- 7) 大豆生田稔「農林省の成立と食糧政策」(原朗編『中村隆英先生還暦記念 近代日本の経済と政治』山川出版社、1986年、201～32ページ)。
- 8) 大豆生田稔「一九二〇年代における食糧政策の展開」(『史学雑誌』、第91編10号、1982年、58ページ)。

ジ)。

- 9) 食糧自給構想は第一次大戦末に農商務省で構想されたが、それは増産だけを対象とするものであり、米価政策を組み込んだものではなかった。大豆生田稔、前掲書、1993年、179～80ページ。
- 10) 同上書、231～4ページ。
- 11) 同上書、292～5ページ；竹内二郎『幻の減反政策』家の光協会、2014年。
- 12) 海野洋『食糧も大丈夫也一開戦・終戦の決断と食糧』農林統計出版、2016年、7～8ページ。当時の食事形態については、魚柄仁之助『食べかた上手だった日本人—よみがえる昭和モダン時代の知恵』岩波現代文庫、2015年。
- 13) 海野洋、前掲書、2016年、25～9ページ。各米穀年度の需給状況については、内村良英「わが国食糧需給の構成について」(『農業総合研究』、第4号、1950年、72～116ページ)。
- 14) 農林大臣官房総務課編『農林行政史 第四巻』財団法人農林協会、1959年、276ページ。
- 15) 荷見には、米穀法の制定から米穀管理法に至るまでの米穀政策の展開と行政組織の変遷を記した『米穀政策論』(日本評論社、1937年)という著書がある。
- 16) 荷見安記念事業会編『荷見安伝』荷見安記念事業会、1967年、215～8ページ；拙稿「栄養学の形成と佐伯矩」(『京都産業大学論集社会科学系列』、第34号、2017年、39～41ページ)。
- 17) 切符制は1938(昭和13)年の綿糸配給統制規則の公布による綿糸の割当票制度が始まりとされる。衣料では全体として点数化された切符制となった。生活必需品については1940(昭和15)年6月のマッチ・砂糖に始まり、その後、すべての日用品に適用された。
- 18) 荷見安記念事業会編、前掲書、1967年、213～5ページ。
- 19) 米穀取引所の廃止や米穀商の許可制などが決定された。玉真之介「戦時食糧問題と農産物配給統制」(戦後日本の食料・農業・農村編集委員会編『戦後日本の食料・農業・農村 第1巻 戦時体制期』農林統計協会、2003ページ、173～4ページ)。
- 20) 東京都食糧営団史刊行会編『東京都食糧営団史』東京都食糧営団史刊行会、1950年、62～80ページ。
- 21) 「農林商工両省所管事務の調整」(『週報』、196号、1940年7月17日、2～8ページ)。
- 22) 小田義幸、前掲書、2012年、25～7ページ。
- 23) 安孫子藤吉「荷見先生の追憶」(荷見安記念事業会編、前掲書、1967年、406ページ)。
- 24) 農林省米穀局「最近日本ニ於ケル食糧ノ統制々度(自大正一〇年至昭和一一一年米穀統制ニ対シ政府トシテノ処置)」(農林省米穀局編『米穀政策資料』農林省米穀局、1937年)。
- 25) 「食糧問題を衝く① 荷見安」(『東京朝日新聞』、1939年11月14日付)。
- 26) 「きょう地方長官に通牒 強制買上権を発動」(『東京日日新聞』、1939年12月15日付)。
- 27) 農林大臣官房総務課編、前掲書、1959年、327～8ページ。米の消費量に関しては、昭和期に一人あたりの消費量は減ったものの、人口が増加した分、総消費量は上がり続け、1940(昭和15)年頃にピークを迎え、年間消費量は約1,200万トンであった。一人あたりの消費量では、現在の消費量(65キロ)の約3倍になる。
- 28) 中村隆英、前掲書、2017年、96～8ページ。
- 29) 伊藤隆・照沼康孝編『続・現代史資料四 陸軍 畑俊六日誌』みすず書房、1983年、256ページ。
- 30) 「陸密第八六五号 現下ノ食糧問題応急対策ニ関スル陸軍ノ意見ノ件通牒 昭和一五年五月九日 陸軍次官阿南惟幾」(松田延一『日本食糧政策史の研究 第二巻』食糧庁、1951年、83～4ページ)。
- 31) 同上書、84～6ページ。
- 32) 同上書、74～5ページ。
- 33) 同上書、84～6ページ。
- 34) 石黒の農業政策については、拙著「近代日本の農業政策論—地域の自立を唱えた先人たち」昭和堂、2012年、113～48ページ。
- 35) 大竹啓介編著『石黒忠篤の農政思想』農山漁村文化協会、1984年、185ページ。
- 36) 井野次官は、1941(昭和16)年6月に石黒が病気で農相を退任後、農相となり太平洋戦争下の農政を担った。井野については、井野硯哉『藻汐草—井野硯哉自叙伝』大空社、2000年。
- 37) 農林大臣官房総務課編『農林行政史 第一巻』財団法人農林協会、1957年、243～4ページ。

- 38) 「買付売渡を管掌 食糧局官制原案要旨」(『東京朝日新聞』, 1939年11月3日付)。
- 39) 「食糧局の早急実現は困難」(『読売新聞』, 1939年11月30日付)。
- 40) 「官庁の部局濫設と官吏増を抑制 内閣、各省に範を示す」(『東京日日新聞』, 1940年3月30日付)。
- 41) 「農林省官制の改正」(『週報』, 第225号, 1941年1月29日, 39~42ページ)。
- 42) 農林大臣官房総務課編, 前掲書, 1957年, 268~9ページ。
- 43) 農林大臣官房総務課編, 前掲書, 1959年, 362~3ページ。
- 44) 松田延一, 前掲書, 1951年, 182~4ページ。
- 45) 同上書, 184~92ページ。
- 46) 同上書, 192~4ページ。
- 47) 小田義幸, 前掲書, 2012年, 55ページ。
- 48) 日本農業研究所編『石黒忠篤伝』岩波書店, 1969年, 260~1ページ。
- 49) 小田義幸, 前掲書, 2012年, 56ページ。
- 50) 松田延一, 前掲書, 1951年, 193ページ。
- 51) 同上書, 182~3ページ。
- 52) 「米穀ノ切符配給ニ関スル諸問題並ニ私案」昭和15年9月10日(『昭和16年米穀配給割当制度』)。
- 53) 石井英之助『閑忙雑記』農山漁村文化協会, 1966年, 330~33ページ。米穀配給通帳には, 家庭用米穀通帳, 米飯外食券, 業務用米穀通帳, 加工用米穀通帳の4種類があった。
- 54) 松田延一, 前掲書, 1951年, 223~38ページ。米穀通帳になって, それまで米が食べられなかった貧農や労働者, あるいは山村で暮らす人びとに, 平等の米が分配されるようになった。日本人のすべてが米を常食にするようになったのは, 配給制度以降であった。斎藤美奈子『戦火のレシピー太平洋戦争下の食を知る』岩波現代文庫, 2015年, 56ページ; 中村隆英, 前掲書, 2017年, 165~6ページ。
- 55) 市原政治『主要食糧の価格政策史』食糧管理局, 1948年, 202~10ページ。
- 56) 井野碩哉「米価対策に就て」(『農林時報』, 第1巻15号, 1941年, 3ページ)。
- 57) 野崎保平『食糧管理』東洋書館, 1942年, 109~10ページ。
- 58) 市原政治, 前掲書, 1948年, 210ページ。
- 59) 海野洋, 前掲書, 2016年, 78~92ページ。
- 60) 「日佛印経済協定成る」(『週報』, 第240号, 1941年5月14日, 47~8ページ)。
- 61) 星野直樹『時代と自分』ダイヤモンド社, 1968年, 167~8ページ。
- 62) 企画院・農林省「我が国の食糧事情と緊急食糧対策」(『週報』, 第263号, 1941年10月22日, 10~5ページ); 海野洋, 前掲書, 2016年, 159ページ。
- 63) 松田延一『日本食糧政策史の研究 第三巻』食糧庁, 1951年, 130~3ページ。
- 64) 小田義幸, 前掲書, 2012年, 62~4ページ。
- 65) 村田豊三「法案作成の頃」(食糧管理法四十周年記念会編『食糧管理法四十周年記念誌』食糧管理法四十周年記念会, 1982年, 218~23ページ)。
- 66) 同じ1942(昭和17)年2月には, 「日本銀行法」の改正が実施された。このときの金融統制の特徴は, 日銀の政府への従属性の明示, 政府への無制限の資金供給, 完全な管理通貨制度への移行などであった。食糧管理法と同様, 戦後も強い影響をもった制度改正であった。
- 67) 村田豊三, 前掲論文, 1982年, 218~23ページ)。
- 68) 農林大臣官房総務課編, 前掲書, 1959年, 349~58ページ。
- 69) 片柳真吉『日本戦時食糧政策』伊藤書店, 1942年, 159~60ページ。
- 70) 大臣官房文書課「食糧管理局機構の改正」(『農林時報』, 昭和18年1月15日号, 5~6ページ)。
- 71) 井野碩哉「大正・昭和初期の農政秘史」(寺山義雄『農政秘史 あの時この人 五十五人の証言』楽游書房, 1979年, 46~50ページ)。
- 72) 前田道雄『戦時下に於ける食糧需給対策』農業技術協会, 1948年, 52ページ。
- 73) 当時の婦人雑誌の料理ページには, 「食糧戦」という言葉までみられるようになる。斎藤美奈子, 前掲書, 2015年, 86~8ページ。また, 戦時下において独特の料理が生まれ, 現在もなお食べられて

- いるものもある。魚柄仁之助『台所に敗戦はなかった一戦前・戦後をつなぐ日本食』青弓社、2015年。
- 74) 朝日新聞社編『終戦記録 議会への報告書並に重要公文書輯』朝日新聞社、1945年、65～6ページ。
 - 75) 農商省食糧管理局「本年の食糧事情」(『週報』、432・433合併号、1945年2月4日、3～7ページ)。
 - 76) 「米穀内地需給表」(米穀法施行五十周年記念会編『米穀法施行五十周年記念誌』米穀法施行五十周年記念会、1971年)。
 - 77) 戦時中は農業から工業への労働力移動があったが、それと同時に、交通業や鉱業の労働人口が増加している。
 - 78) 食糧管理局長官「管理米麦ノ取扱ニ関スル件」昭和17年9月1日(食糧管理局『主要食糧関係法規』、67～76ページ)。
 - 79) 海野洋、前掲書、2016年、184～5ページ。
 - 80) 供出の問題点については、永江雅和『食糧供出制度の研究—食糧危機下の農地改革』日本経済評論社、2013年。
 - 81) 中村隆英、前掲書、2017年、162～4ページ。
 - 82) 同上書、156～8ページ。
 - 83) 農林大臣官房総務課編、前掲書、1959年、358～60ページ。
 - 84) 栗原芳治郎「汗で増産・感謝で節米 笑顔で供出」(『食糧経済』、第9巻6号、1943年6月号、74～7ページ)。
 - 85) 高須信太郎「東京府下の供出事情」(『食糧経済』、第9巻6号、1943年6月号、37～40ページ)。
 - 86) 松岡寅治郎「食糧法と検査の国営について」(食糧管理法四十周年記念会編、前掲書、1982年、353～7ページ)。
 - 87) 小田義幸、前掲書、2012年、71～2ページ。
 - 88) 内政史研究会編『北村隆氏談話速記録(内政史研究資料)』内政史研究会、1970年、144ページ。
 - 89) 松田延一『日本食糧政策史の研究 第三巻』食糧庁、1951年、214ページ。
 - 90) 国民栄養協会編『日本栄養学史』国民栄養協会、1981年、183～92ページ。
 - 91) 終戦直後の需給関係については、白木沢旭児「食糧需給・食糧管理」(戦後日本の食料・農業・農村編集委員会編『戦後日本の食料・農業・農村 第2巻(1) 戦後改革・経済復興期Ⅰ』農林統計協会、2010年、19～96ページ)。
 - 92) 松田延一『日本食糧政策史の研究 第三巻』食糧庁、1951年、223～42ページ。
 - 93) 国立国会図書館調査立法考査室編『戦後政党的農林水産政策集 上巻・下巻』国立国会図書館調査立法考査室、1966年。
 - 94) 松田延一『日本食糧政策史の研究 第三巻』食糧庁、1951年、242～7ページ。
 - 95) 「食糧危機突破対策要領 昭和二年六月七日」(食糧庁食糧管理史編集室食糧管理史編纂委員会編『食糧管理史各論Ⅱ(昭和二十年代 制度編)』食糧庁食糧管理史編集室、1970年、36～8ページ)。
 - 96) 小田義幸、前掲書、2012年、170～8ページ。
 - 97) 長谷川善彦「食糧輸入を回顧して新年度計画を想定す」(『輸入食糧協議会報』、第40号、1952年1月)。
 - 98) 白木沢旭児、前掲論文、2010年、184～5ページ。
 - 99) 小田義幸、前掲書、2012年、220～7ページ。
 - 100) 同上書、234～7ページ。
 - 101) 同上書、245～76ページ。

Food Policy under the Wartime Regime and Issues of Control and Management

Nobuhisa NAMIMATSU

Abstract

Since the establishment of the Staple Food Control Act of 1942, the Food Control System remained the basis of Japan's food policy for around half a century. This paper posits its origin in food policy under the wartime regime, and casts light on the management system over self-sufficiency.

The great Korean drought of 1939 triggered the establishment of Japan's food control system. This system emphasized foreign rice imports and the regulation of consumption. However, as supply shortages continued, the Ministry of Agriculture and Forestry responded by imposing restrictions on rice possessed by farmers, and by introducing a rice rationing system. It also designed a framework allowing foreign rice to be imported without currency outflows ensuing. In addition, the Office of Food Administration was established in 1941 and the Staple Food Control Act was enacted after the outbreak of war between Japan and the United States.

However, with the deterioration of the war situation, it became difficult to import rice from overseas, and from Korea and Taiwan. The Ministry of Agriculture and Forestry called for domestic self-sufficiency, but the food control system proved to be weak. Delivery from farmers was important to maintain the system, but this proved difficult to accomplish.

After the end of the war, the Office of Food Administration petitioned the GHQ to allow food imports. The GHQ was deeply involved in Japan's food control, but emphasized domestic self-sufficiency. For this reason, the GHQ was compelled to allow the Office of Food Administration to take the initiative in strengthening food control. This situation allowed the Office of Food Administration to maintain and strengthen its food control system after the war. This has led to emphasis on continued improvement in self-sufficiency rate.

Keywords: Food Control System, Staple Food Control Act, Self-Sufficiency, Ministry of Agriculture and Forestry, Office of Food Administration

