

# 日本麦需給政策の史的性格

横 山 英 信

## I 課題と方法

本稿の課題は、明治以降の日本資本主義における麦（小麦・大麦・裸麦＝3麦）政策の展開過程を分析し、その歴史的な性格を明らかにすることである。課題設定に際しての筆者の問題意識は以下のとおりである。

日本食糧政策史に関する従来の研究は、そのほとんどが分析対象を米政策に置き、米政策の分析によって、日本食糧政策の基本的な性格を論じてきたと言ってよい。これは米が日本の主食であり、また、米が日本の農業生産の大宗を占めてきたことにより、歴史的に米政策が日本食糧政策の軸に置かれてきたことをその理由とする。しかしながら、それゆえに米以外の食糧品の政策史に関しては、その研究が手薄になっていると言わざるを得ない現状にある。しかし、このことは、米政策に加えて他の食糧品の政策をも考察し、日本食糧政策の展開過程およびその性格を全体的に把握しようとする際のネックとなっているように思われる。そして、以上のことを考慮するならば、日本食糧政策史研究には、米以外の食糧（飼料を含む）の政策に関するいっそうの研究が必要であると言えよう。

麦は、日本において米に次ぐ主食としての地位を占め、また、その生産についても第2次世界大戦後初期までは日本農業の中で大きな比重を占めてきた。しかし、それにも関わらず、麦政策については歴史的系統的な研究はほとんどなされていない。ここに、麦政策史の研究が、日本食糧政策の性格の全体的把握のために重要な意義を持っていることを指摘することができる。

上述したように、日本食糧政策の性格の全体的な把握は重要な課題であるが、それは一挙に行えるものではなく、各食糧品の政策を各々分析し、それを総合して考察するという作業を必要とする。本稿はこのような作業の一環としての位置を持つものである。

さて、本稿では以下の2つの独自の分析方法をとる。1つは麦政策を米政策との関連の下で把握することである。先述したように、日本食糧政策の軸は米政策であり、麦政策について言えば、それはあくまで副軸的位置に留まるものであった。それゆえ、麦政策をそれ単独で取り上げるならば、日本食糧政策の中での麦政策の位置が見失われ、麦政策の展開論理や性格の正確な把握ができなくなる恐れがある。したがって、麦政策の分析に当たっては、軸である米政策と関連させた視点が必要となるのである。

2つには麦政策を、麦の需給に関わる諸政策の総体＝「麦需給政策」として把握することである。一般に「食糧政策」という用語は、その概念規定や論理的枠組みが曖昧なまま用いられているのであるが、今までの諸研究を見ると、それはだいたいにおいて「食糧の需給に関する政策」という意味合いで用いられているようである。それを踏まえて、次に「食糧政策」の内容について考えてみると、それは、食糧需給に関係した、互いに有機的な関連を持った諸政策で構成されているという事実を見いだすことができる。したがって、これらの諸政策を総体的に把握してこそ、「食糧政策」の性格の正確な析出が行えると考えられる。そして、このように

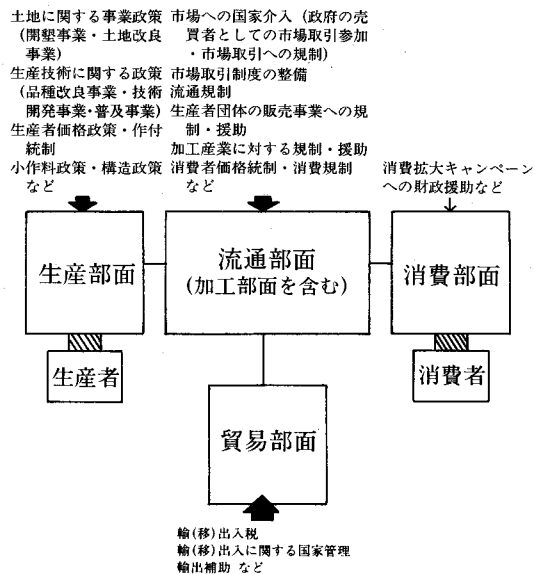


図1 食糧需給政策の捉え方

して把握した「食糧政策」を本稿では「食糧需給政策」と呼ぶことにする。

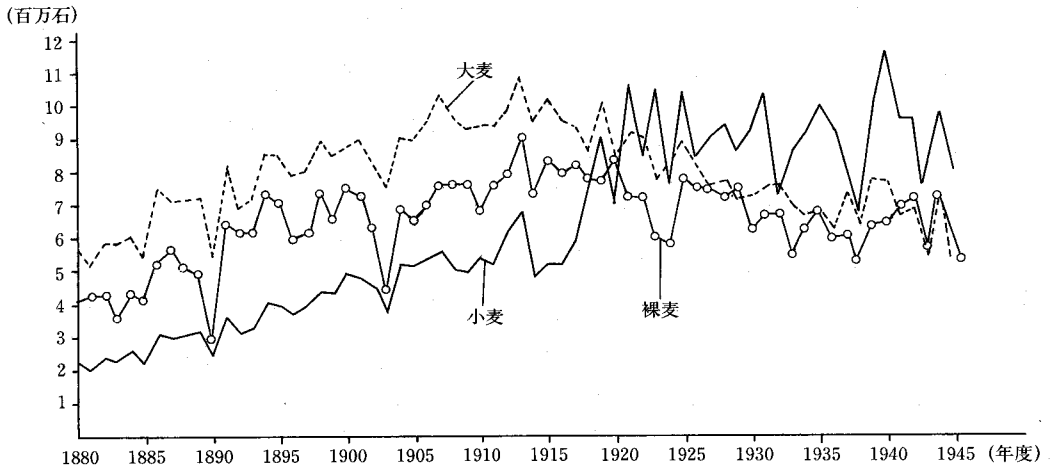
このような筆者の認識を具体的に示すために、ここで図1を挙げておく。食糧の需給には、生産、貿易、流通、消費の4つの部面を挙げることができ、食糧需給政策を構成する諸政策は各々このいずれか、ないし複数の部面に位置づけられる。ただし、生産部面・流通部面・貿易部面に対する政策は食糧の需給動向に直接的な影響を及ぼすのに対して、消費部面に対する政策は消費者の消費嗜好の変化を媒介せねばならず、したがって、これは食糧需給政策としては補助的な位置に置かれることになる。

以上を踏まえて、本稿では、その分析対象たる麦政策を「麦需給政策」として把握する。これは麦という食糧品についての、生産・流通・貿易・消費の4部面に対する諸政策の総体である。同様に、本稿では米政策についてもこれを「米需給政策」として捉える。そして、先述のように本稿では、食糧政策＝「食糧需給政策」として把握するが、この食糧需給政策は、食糧品ごとに措定される各需給政策を総合したものとしての意味をも持つものである。

以上の2点を踏まえ、以下、日本資本主義の展開動向との関連の下に、「麦需給政策」の展開過程を分析していきたい。

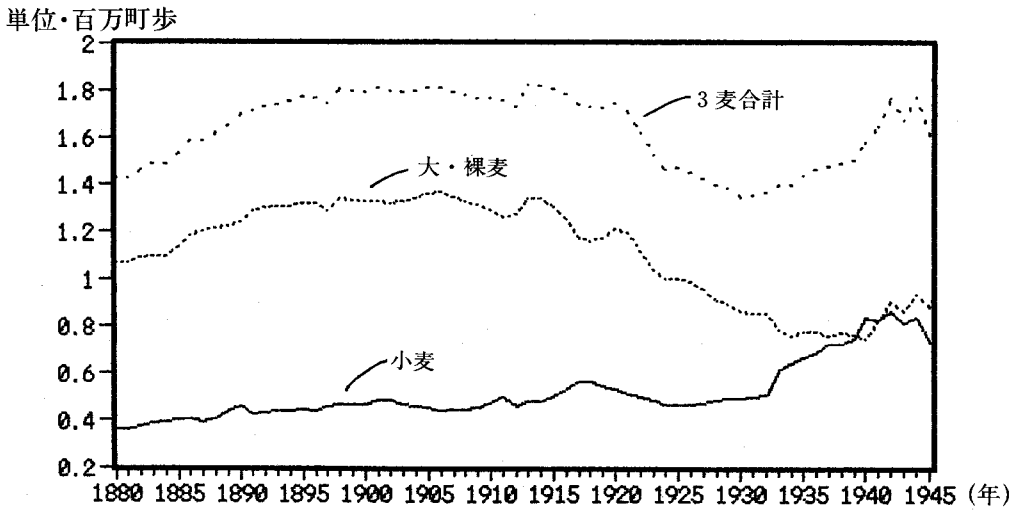
## II 戦前期における麦需給政策の性格

最初に戦前・戦時期の麦の経済的位置を確認しておこう。まず、小麦、大麦、裸麦の3麦合わせて生産量は米の約4割、消費量は米の約3割であった。そして、この米に対する麦の生産量、消費量の少なさこそが、麦需給政策を日本食糧需給政策の副軸的位置に置いた大きな要因であったと言える。しかし、3麦間ではその動向に違いが見られた。まず、小麦は戦前期を通じて総消費量、一人一年当り消費量とも伸びた(図2)。これは明治以降の食生活洋風化の影響



(出所) 加用信文監修『改訂日本農業基礎統計』農林統計協会、1977年より作成。

図2 戦前・戦時期における3麦の総消費量の推移



(出所) 図2に同じ。

図3 戦前・戦時期における3麦の作付面積の推移

が大きく影響したものである。そして、小麦は生産についても作付面積は増大傾向を示し(図3)、この下で商品化の進展が見られた<sup>1)</sup>。また、製粉産業が加工貿易型産業として発展していったことに対応してその貿易量も拡大していった(表1)。これに対して、大・裸麦については消費が1910年代以降減少し、作付面積も減少していく(図2、図3)。大・裸麦は主として農家

1) 1931年の商品化率は、小麦72.8%、大麦40.8%、裸麦31.9%であった；持田恵三「麦作後退の基本的性格(上)」『農業総合研究』第17巻第2号、1963年、p139、第8表(原資料は稲葉泰三編『農家経済調査報告』)。ただし、持田氏によれば調査が上層農家に偏っているためにこの商品化率は過大であるとのことである。

表1 戦前・戦時期における小麦（小麦粉を含む）の需給の推移

単位：石

需給 年度	生産高	輸 移 入 高			輸 移 出 高			輸 移 入 超 過 高
		輸 入 高	移 入 高	合 計	輸 出 高	移 出 高	合 計	
1900	4,255,628	606,447	—	606,447	9,599	—	9,599	596,848
01	4,375,371	417,347	—	417,347	1,630	—	1,630	415,717
02	3,954,497	472,679	—	472,679	2,103	—	2,103	470,576
03	1,875,388	1,817,563	16,800	1,834,363	7,579	7,019	14,598	1,819,765
04	3,858,991	1,329,695	7,263	1,336,958	16,069	7,947	24,016	1,312,942
05	3,601,532	1,561,637	2,997	1,564,634	13,924	20,513	34,437	1,512,197
06	3,962,265	1,115,605	23	1,115,628	5,349	46,123	51,472	1,064,156
07	4,453,066	1,140,841	1,417	1,142,258	518	53,329	53,347	1,088,911
08	4,412,445	573,623	—	573,623	890	26,683	27,573	546,050
09	4,486,348	439,381	292	439,673	6,968	55,462	62,430	377,243
10	4,601,756	704,880	35,692	740,572	11,454	87,702	99,156	641,416
11	5,010,208	282,907	20,105	303,012	8,142	138,765	146,907	156,105
12	5,179,500	1,090,406	11,587	1,101,993	104	161,961	162,065	939,928
13	5,226,947	1,543,696	57,855	1,601,551	3,292	137,473	140,765	1,460,786
14	4,488,239	348,383	49,113	397,516	127,876	105,817	233,693	163,823
15	5,231,096	133,656	14,300	147,956	110,613	151,981	262,594	114,638
16	5,887,343	146,406	71,861	218,267	759,624	216,978	976,602	758,335
17	6,787,478	86,093	242,371	328,464	1,092,057	195,827	1,287,884	959,420
18	6,431,471	1,192,414	49,349	1,241,763	304	111,450	111,754	1,130,009
19	6,360,847	2,705,455	46,967	2,752,422	1,178	141,277	142,455	2,609,967
20	5,890,859	1,009,949	175,104	1,185,053	24,919	127,914	152,833	1,032,220
21	5,582,200	5,007,909	162,149	5,170,058	9,977	192,716	202,693	4,967,365
22	5,726,622	2,864,259	45,548	2,909,807	98,311	200,112	298,423	2,611,384
23	5,190,619	5,729,629	4,893	5,734,522	70,242	481,645	551,887	5,182,635
24	5,268,158	3,008,537	95,420	3,103,957	386,444	429,332	815,776	2,288,181
25	6,121,441	5,536,976	73,871	5,610,847	951,524	538,133	1,489,657	4,121,190
26	5,897,260	3,650,655	20,340	3,670,995	779,656	492,493	1,272,149	2,398,846
27	6,056,595	4,350,349	5,081	4,355,430	943,830	619,379	1,563,209	2,792,221
28	6,389,114	5,627,250	815	5,628,065	2,108,080	605,520	2,713,600	2,914,465
29	6,323,516	3,817,736	46,657	3,864,393	1,057,806	581,749	1,649,555	2,214,838
30	6,124,770	5,054,479	5,493	5,059,972	1,557,052	540,451	2,097,503	2,962,469
31	6,405,748	5,980,940	6,742	5,987,682	1,486,320	543,247	2,029,567	3,958,115
32	6,497,711	3,758,190	129,788	3,887,978	2,954,879	530,121	3,485,000	402,978
33	8,013,041	3,304,835	149,577	3,454,412	2,346,615	534,612	2,881,227	573,185
34	9,450,754	3,588,059	10,478	3,598,537	3,011,035	1,001,777	4,012,812	414,275
35	9,655,824	2,989,795	84,216	3,074,011	1,858,048	1,027,696	2,885,744	188,267
36	8,961,329	1,756,186	16,834	1,773,020	812,714	850,222	1,617,936	155,084
37	9,996,048	935,494	46,447	981,941	2,502,566	587,154	3,089,720	△2,107,779
38	8,971,563	256,069	34,608	290,677	2,026,493	619,161	2,645,654	△2,354,977
39	12,113,863			1,249,482			3,433,683	△2,184,201
40	13,093,758			1,220,490			2,762,059	△1,541,569
41	10,665,149			32			1,222,066	△1,222,034
42	10,114,535			—			670,835	△670,835
43	7,990,485			—			639,115	△639,115
44	10,111,202			—			543,568	△543,568
45	6,891,661			1,037,359			—	1,037,359

(出所) 水野武夫『日本小麦の経済的研究』千倉書房, 1944年, p134~p135, 『食糧管理統計年報』1948年度版より作成。

注) 需給年度は其年7月から翌年6月まで

の自家消費用として生産されていたが<sup>2)</sup>、米食化が進む中、この自家消費量が減少したことがその理由である。また、小麦と異なり、大・裸麦の貿易は微々たるものであった。また、ここで見ておく必要があるのは、戦前・戦時期を通じて麦が重要な水田裏作作物だったことである。戦前・戦時期の水田裏作麦作付率はほぼ20%台を推移したが、これは裏作が可能な水田の半分以上で麦が作付けられていたことになる<sup>3)</sup>。

それでは、戦時期における麦需給政策の展開過程を見ていこう（表2参照）。

まず、1914年勃発の第1次世界大戦前までの資本主義初期段階における動向である。1899年1月に、江戸時代末期結ばれた不平等条約が改正されて関税定率法が施行され、これによって麦に対しても輸入課税が行われることになったが、これが明治以降における麦需給政策の出発点である。その後、日露戦後に国際収支の危機が発現する中で、正貨流出防止の一環として、麦の輸入を抑制すべく税率が引き上げられていくが(表3)、これは、同時に農業恐慌の影響で価格が低迷していた麦の国際市場の影響から国内の麦市場を遮断し、国内生産者を「保護」する役割をも果たすものであった。図4はこの時期の麦需給政策のシエマである。政策目的は

表2 戦前期における麦および米の需給政策の主な経過

麦需給政策	年	米需給政策
小麦・大麦・小麦粉の輸入税の開始（1月）	1899 <M32> 1905 <M37> 1910 <M43> 1913 <T 2>	米穀輸入税の開始（7月） 朝鮮米移入税の開始（8月） 朝鮮米移入税の廃止
暴利取締令公布（9月）	1917 <T 6>	暴利取締令公布（9月）
麦類・小麦粉輸出制限開始（3月）	1918 <T 7>	米穀輸出制限開始（3月） 外米管理令公布（4月）
穀類取用令公布、外米管理令改正 外米管理令廃止（11月）		穀類取用令公布、外米管理令改正（8月） 外米管理令廃止（11月）
小麦・大麦の輸入税免除と小麦粉輸入 税の引き下げの開始（3月）	1919 <T 8>	
開墾助成法・主要食糧農産物改良増殖 奨励規則公布、穀類取用令失効（4月）		開墾助成法・主要食糧農産物改良増殖 奨励規則公布、穀類取用令失効（4月）
麦類・小麦粉輸出制限解除、小麦・大麦・ 小麦粉の輸入税率復旧（11月）	1921 <T10> 1925 <T14> 1931 <S 6> 1932 <S 7>	米穀法公布（4月） 米穀法第1回改正（3月） 米穀法第2回改正（3月） 米穀法第3回改正（9月）
小麦3百万石増殖5ヶ年計画樹立 小麦・小麦粉・大麦の輸入税率の引き上げ （6月）	1933 <S 8> 1934 <S 9>	米穀統制法公布（3月） 臨時米穀移入調節法・政府所有米穀特別処 理法公布（3月）
米穀統制法改正（5月）	1936 <S11>	米穀統制法改正、米穀自治管理法・糶共同 貯蔵助成法公布（5月）

(出所) 太田嘉作『明治大正昭和 米價政策史』(復刻版) 図書刊行会、1977年、農林省大臣官房総務課編『農林行政史』第4巻、農林協会、1959年、松田延一『日本食糧政策史の研究』第1巻～第3巻、食糧庁、1951年、その他より作成。

2) 大麦の用途別消費比率を見ると1922年の飯用64.9%、飼料用22.0%が1926年には56.3%、28.8%となっており、また、裸麦は1922年の飯用74.0%、飼料用11.7%が1926年には71.9%、15.3%となっていて、自家消費量の減少とともに飼料用の比率が高くなっていることが注目される。また、小麦については飼料用比率は同期間に1.5%→2.3%と微々たるもので推移している；全国販売農業協同組合連合会『麦類に関する統計資料』1951年8月、pp.67-69。

3) 水田裏作麦作付率=田麦作付面積/水稲作付面積として、加用信文監修『改訂日本農業基礎統計』農林統計協会、p.56、pp.194-199より計算。

正貨流出防止と生産者対策＝生産者「保護」であり、これに対応して輸入を抑制するための輸入税の設定とその税率の引き上げが行われたのである。これは国際収支危機対策という点において米需給政策と一体的に行われたものであった。そして、この時期、貿易部面に対する政策であるこの輸入課税だけが麦需給政策として唯一とられた政策だったのである。

しかし、1918年8月に「米騒動」が発生すると麦需給政策の動向には大きな変化が現れた。周知のように、この「米騒動」は第1次世界大戦による好景気の下、米をはじめとする食糧品価格が暴騰したことがその契機であるが、これに対処するために、麦の需給に対して様々な政策が行われることになったのである(表2)。この時期の麦需給政策をシェーマ化すると図5のようになろう。まず、「米騒動」に対応するべく、政策の目的は社会体制安定化のための「国民の食糧消費の安定化」、すなわち消費者対策＝消費者「保護」に置かれた。そして、これに対応

表3 小麦・小麦粉・大麦の輸入税の推移

期 間	税 率 (円/100斤)		
	小 麦	小麦粉	大 麦
1898.12.31まで	無税	無税	無税
1899.1.1~1903.3.31	0.153	0.465	0.101
1903.4.1~1904.9.30	0.159	0.456	0.106
1904.10.1~1904.12.31	0.159	0.703	0.106
1905.1.1~1906.9.30	0.536	1.196	0.404
1906.10.1~1911.7.16	0.57	1.45	0.45
1911.7.17~1919.3.26	0.77	1.85	0.55
1919.3.27~1920.10.31	免除	0.75	免除
1920.11.1~1923.9.16	0.77	1.85	0.55
1923.9.17~1924.2.27	免除	1.85	免除
1924.2.28~1926.3.28	0.77	1.85	0.55
1926.3.29~1932.6.15	1.50	2.90	0.60
1932.6.16~1945.12.31	2.50	4.30	0.81

(出所)：農林省農務局編纂『麦類統計』1928年3月、附録 pp.10-11、食糧庁『食糧管理統計年報』949年版、p.413、その他より作成。

- 注：1) 1935年7月20日から12月31日までカナダ産小麦および小麦粉に限り通常輸入税の外従価5割増徴。  
 2) 1936年6月25日から12月31日まで「満州」産小麦および小麦粉に限り輸入許可制度施行。  
 3) 1910年8月29日から1920年8月28日まで輸入税と同率の移入税がかけられる。

〔政策目的〕・正貨流出防止  
 ・生産者対策＝生産者「保護」

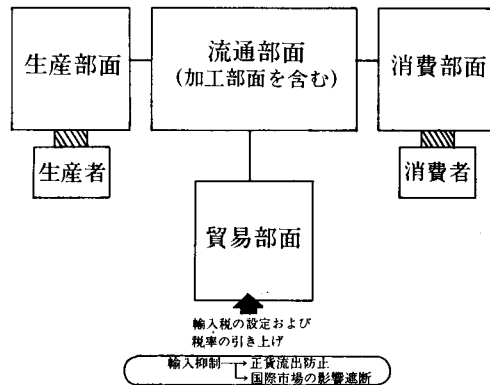


図4 資本主義初期段階における麦需給政策のシェーマ

〔政策目的〕国民の食糧消費の安定化  
 = 消費者対策＝消費者「保護」

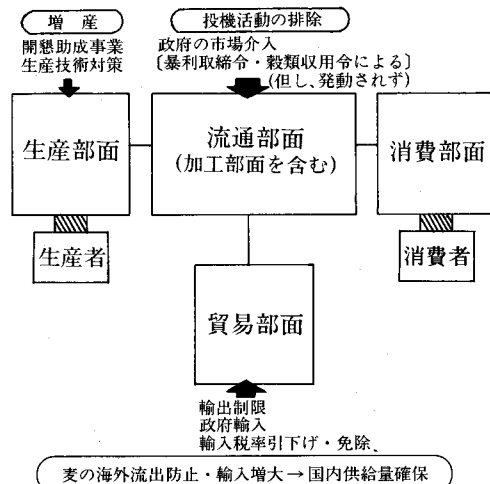


図5 「米騒動」期における麦需給政策のシェーマ

して、貿易部面では麦の海外流出防止と輸入増大による国内供給量確保のための政策、生産部面では増産のための政策、流通部面では商人資本の投機的活動＝買い占め・売り惜しみを排除するための政府の市場介入措置が設定されたが、これは社会体制の安定化を図るべく米需給政策と一体的に運用された。ここで注目すべきは、この時期の麦需給政策において貿易部面に加えて生産部面、流通部面に対する政策が登場したことである。しかし、それは一時的・応急的なもので終わった。これは、米需給政策が「米騒動」以降「米穀法」によって恒常的・体系的に国家管理が行われるものへと発展していったことと対照をなすが、これは、先に見た米麦間の消費量の違い、すなわち、社会体制安定化のための国民の食糧消費の安定化という点における米麦間の国家管理の必要性の相違、によるものと見ることができよう。

さて、1932年からは「小麦3百万石増殖5ヶ年計画」が開始された。これは、当時の国際収支の逆調基調の下で国際収支の危機を回避するために小麦輸入の抑制が必要であったこと、また、当時発生していた昭和農業恐慌による農産物価格暴落の中で、農家経済の安定化のため冬期間に商品作物を作付させる必要があり、そのため、小麦の増産が求められたことを背景とするものであった。すなわち、「計画」は、国際的・国内的に商品化が進んでいたがゆえに小麦を対象としたのであり、そのため、貿易量が微々たるもので国内的には自給作物としての性格が強かった大麦と裸麦は対象とならなかったのである。

この「計画」期の麦需給政策をシェーマ化すると図6のようになる。政策目的は外貨節約と生産者対策＝生産者「保護」であり、これに対応して、貿易部面では輸入抑制、生産部面では増産・品種改良、流通部面では生産者の販売力強化、をそれぞれ図るための政策が行われた。この結果、小麦の作付は増大して(図3)、増産目標は達成され、1932年度以降輸入量は減少していった(表1)。

この「計画」において注目すべきは、史上初めて麦の生産者手取価格に考慮が払われたことである。しかし、それは、輸入税率の引き上げによって価格が低迷していた国際市場の影響を遮断し(表3)、その上で、生産者団体の販売統制に対する政府援助を行い、生産者手取価格が

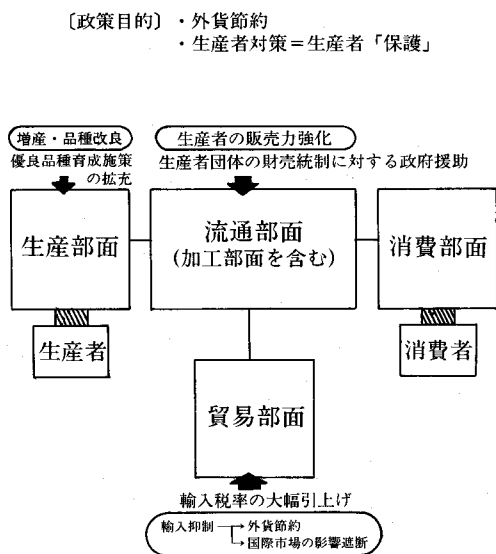


図6 「小麦3百万石増殖5ヶ年計画」期における麦需給政策のシェーマ

上がるように市場条件を整備する、という間接的なものであり、同じ時期、米の生産者価格が「米穀統制法」によってその最低価格を生産費を考慮した水準で直接に保障されていたことは対照的であった。これは、生産部面における米と麦との政治的・経済的意義の違いによるものであったと見ることができる。つまり、米価の暴落は農家経済とともに、当時国家権力の一翼を担っていた寄生地主制に大きな影響を与えるものであるがゆえに価格支持が必要とされたのに対して、麦はそこまでの重要性がなかったのである。

### III 戦時期における麦需給政策の性格

さて、麦需給政策は戦時期に入るとその動向を再び大きく変化させていく。

1929年の世界大恐慌以来、世界的にブロック経済化が進んだが、この下で資源が乏しく、国内市場も小さい日本経済は危機的状況に陥った。これを対外侵略によって解決しようとする国家政策の下、1937年1月から軍需品の優先的輸入のための為替管理が始まり、同年7月の日中戦争勃発を契機としてその後国家による全面的な経済統制が急速に進んでいった。このような中、干ばつによって1939年産の穀物が大減収となったことを画期として、食糧需給は一挙に逼迫に転じることになった。これに対して、食糧需給政策は、戦争を遂行するのに必要な最低限の範囲において「国民の食糧消費の安定化」、すなわち消費者対策＝消費者「保護」を図ることを最大目的とするものとなり、目的達成のために食糧需給に対する国家統制を強めていったのである(表4)。この下で、麦需給政策は以下のような展開を示した。

まず、貿易部面である。先述のように1937年1月から為替管理が開始されたが、この下で小麦輸入は大きく抑制されていった(表1)。しかし、1939年に穀物の大減収が発生すると、食糧の海外流出を防いで国内供給量を確保するため、むしろ輸移出に対する統制の方が重要性を持つこととなり、そのための措置が次々ととられた。そしてこれらは最終的には1942年制定の食糧管理法に基づく主要食糧の輸移出入統制へ合流したのである。

次に流通部面である。それまで麦の流通は原則的に自由であったが、食糧需給逼迫が深化するにつれて、生産者から強制的に麦を買い上げる供出制度の設定およびそれを保障するための集荷ルートの特定制が行われ、政府による麦の全量集荷体制が作りあげられていった。さらに、消費者に対する配給に関しては、集荷ルートの特定制と軌を一にして、政府売渡以降消費者までの配給ルートの特定制が行われ、この下で消費規制および消費者価格の統制が開始されたのである。そこでは、消費者価格＝政府売渡価格は、生産者価格＝政府買入価格よりも低く定められたが(二重価格制度)、これは戦時下のインフレ抑制の役割を担うとともに、供出制度の補強として、生産者の政府への麦売渡においての経済的誘因にもなったものであった。また、麦の加工についても統制が行われ、配給総量の増大のため、製粉歩留率は1940年の78%から1944・45年の91%へと引き上げられた<sup>4)</sup>。そして、これらの流通統制も最終的には食管法に基づく国家統制に合流していったのである。

生産部面では、小麦については1939年産から、大・裸麦については1940年産から増産計画が立てられたことが注目される。そして、この目標達成のため、作付統制による他作物から麦類への作付転換が図られ、また、政府買入価格の公定とその大幅引き上げが行われた。この政府買入価格は最終的には食管法の下で定められることになったが、それは、国家財政のほとんど

4) 『日清製粉株式会社70年史』1970年、pp. 670-671。



表4 戦時期を中心とした麦および米の需給政策の主な経過

麦需給政策	年	米需給政策
	1931 <S 6>	米穀法第2次改正 (3月)
小麦3百万石増産5ヶ年計画樹立	1932 <9月>	米穀法第3次改正 (9月)
小麦・小麦粉・大麦の輸入税率の引き上げ (6月)	1933 <S 8>	米穀統制法公布 (3月)
	1934 <S 9>	臨時米穀移入調節法・政府所有米穀特別処理法公布 (3月)
米穀統制法改正 (5月)	1936 <S 11>	米穀統制法改正, 米穀自治管理法・粳共同貯蔵助成法公布 (5月)
	1937 <S 12>	
	輸出入品等臨時措置法公布 (9月)	
		米穀応急措置法公布 (9月)
大麦・裸麦の増産奨励	1938 <S 13>	
	国家総動員法公布 (4月)	
小麦の増産計画開始	1939 <S 14>	米の増産計画開始 米穀配給統制法公布 (4月) 「米穀ノ配給統制ニ関スル応急措置ノ件」公布 (11月)
▲小麦等輸出許可規則公布 (11月)		
大麦・裸麦の増産計画開始	1940 <S 15>	米穀応急措置法第1次改正 (3月) △「臨時の穀物等ノ移出統制ニ関スル件」公布 (4月)
米穀応急措置法第1次改正 (3月)		
△「臨時穀物等ノ移出統制ニ関スル件」公布 (4月)		
△臨時輸出入許可規則改正 (5月)		
△麦類配給統制規則公布 (6月)		
△小麦配給統制規則公布 (7月)		
△小麦等配給統制規則公布 (8月)		△臨時米穀配給統制規則公布 (8月) △米穀管理規則公布 (10月)
▲臨時農地等管理令公布 (2月)	1941 <S 16>	▲臨時農地等管理令公布 (2月) 米穀応急措置法第2次改正 (3月) 「米価対策要綱」決定 (8月) 「緊急食糧対策ノ件」決定 (9月) ▲農地作付統制規則・作付統制助成規則公布 (10月) 米穀生産奨励金交付規則公布 (12月)
▲新・麦類配給統制規則公布 (6月)		
▲小麦粉製造配給統制規則公布 (7月)		
「緊急食糧対策ノ件」決定 (9月)		
▲農地作付統制規則・作付統制助成規則公布 (10月)		
	1942 <S 17>	
	食糧管理法制定 (2月)	
「昭和19年度産麦類ノ供出確保ニ関スル件」交付 (5月)	1944 <S 19>	「米穀ノ増産及供出奨励ニ関スル特別措置」公布 (4月)

注) △は輸出入品等臨時措置法に基づくもの, ▲は国家総動員法に基づくもの  
(出所) 表2に同じ

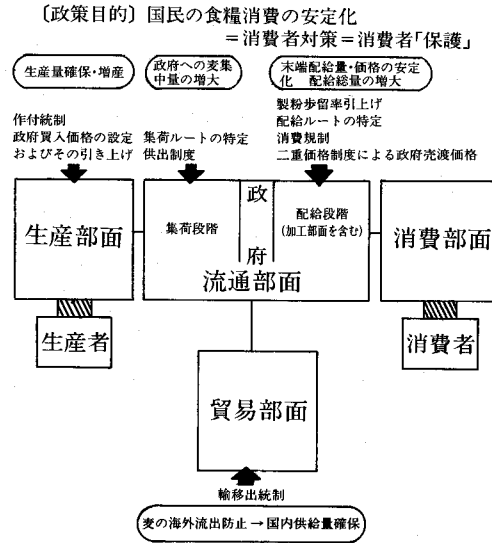


図7 戦時期における麦需給政策のシエーマ

が直接的戦費に回される中、生産費を補償する水準に設定されることはなかった<sup>5)</sup>。そのため、1940年以降一時的には作付が増加するものの、戦時下の資材不足・労力不足とあいまってそれ以降は伸びず（図3）、増産目標は達成できなかったのである。

以上の戦時期の麦需給政策をシエーマ化すると図7のようになろう。政策目的は、戦争遂行のために最低限必要な範囲での「国民の食糧消費の安定化」、すなわち消費者対策＝消費者「保護」であり、そのため、麦の需給に対する全面的な国家統制＝直接統制が行われた。すなわち、貿易局面では、麦の海外流出を防止して国内供給量を確保するための政策、生産局面では生産量の確保・増産を図るための政策、流通局面では、それが国家統制の下で生産者から政府までの集荷段階と、政府から消費者までの配給段階に分かれた下で、政府への麦集中量を増大させるとともに、配給総量をできるだけ増大させ、また末端消費者への配給量と価格の可及的安定化を図るための政策がとられたのである。

ここで注目すべきことは、食糧需給に対する国家統制が進展する中で麦需給政策が恒常的・体系的に国家管理が行われるものとして整備され、それが食糧法へ合流する中で米需給政策とともに直接統制という構造を持つものへ変化していったこと、そして、食糧需給逼迫へ対応するために米需給政策と一体的に運用されたことである。しかし、戦時下の縮小再生産、食糧輸入途絶の中で、麦需給政策は当然にもその目的を達せられず、敗戦を迎えることになったのである。

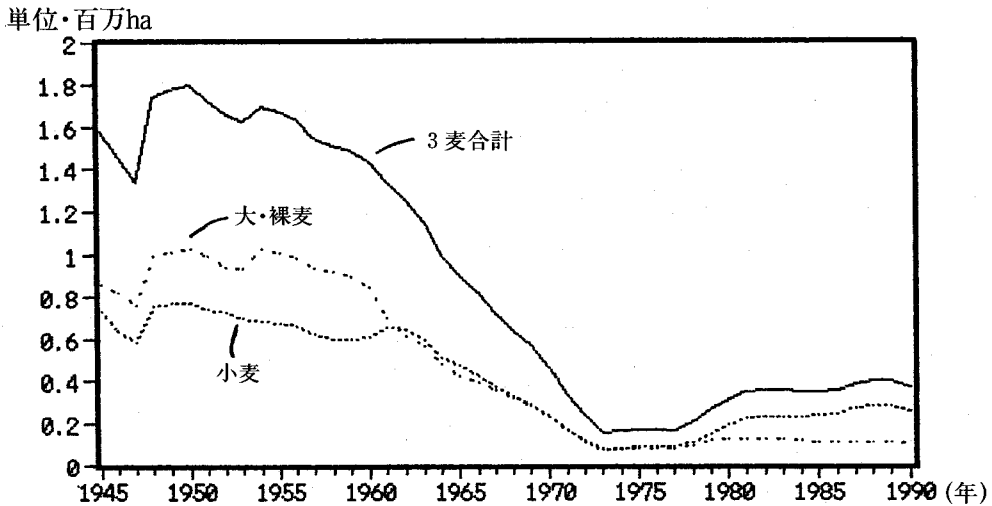
5) 農林省大臣官房総務課編『農林行政史』第4巻、農林協会、1959年、p.372第42表、および農林省食糧管理局『食糧管理統計年報』1948年度版、pp.188-189より計算。

IV 戦後直接統制期における麦需給政策の性格

敗戦直後の食糧需給は戦時期以上に逼迫したものになった。これは、日本の食糧基地であった植民地＝朝鮮・台湾の喪失、農業生産力の荒廃による1945年産穀物の大凶作、敗戦による国家の権威失墜による供出量の大幅な低下、等々の諸状況によるものである。また、敗戦直後の日本経済はインフレーションが高進し、これの収束が大きな課題となっていた。これらを背景として、敗戦後の食糧需給政策は、国民の食糧消費の安定化を図ることとともに、インフレ対策との整合性を求められたのである。こうした中、麦需給政策は戦時期の直接統制の形態を引き継ぎつつ、以下のように展開していった（政策の流れは表5を参照）。

まず、生産部面である。戦時下の作付統制は敗戦後廃止されたが、この下で、食糧生産の確保・増大を図るためには生産者に対する経済的誘因が必要となった。そのため、麦の政府買入価格についても引き上げが行われ、その結果、1948年以降麦の作付面積は一定の回復を見せた（図8）。しかし、これは生産費を補償する水準にはなく<sup>6)</sup>、他の農産物の価格に対して相対的に有利であっただけであって、インフレ対策の下で農産物全般に見られた、生産者に対する低価格押し付けの域を出るものではなかった。

次に流通部面では、需給逼迫に対応するため、まず、集荷については、集荷ルートの特定と供出制度が引き継がれた。しかし、公定価格に比較して大幅に高い価格で取引が行われていた自由市場へ農産物が流出するという事態が大きな問題となる中、政府への強制的売渡を内容とする強権的措置が設定されるとともに、政府買入価格の上乗せや生産資材・生活物資の特配といった、政府への売渡に経済的インセンティブを持たせた措置も新たに設定された。しかし、1949年からインフレの強行的収束を図るドッジ・ラインが実施されると、財政支出削減のため



(出所) 農水省『作物統計』各年版より作成。

図8 戦後における3麦の作付面積の推移

6) 『農林行政史』第8巻, 1972年, pp. 148-149の第5-3表より計算。

表5 戦後直接統制期の食糧給政策とそれをとりまく経済政策の主な経過

1945.12.20	国家総動員法廃止
12.21	輸出入品等臨時措置法廃止
1946.2.17	金融緊急措置令公布(新円切り替え)
	食糧緊急措置令公布(主食供出に対する強権発動を規定)
	食管法施行令改正(米麦の所有者に所有米麦の政府への売渡命令を発し得る、業務に関し対価として米麦の收受やその約束をすることを禁止)
3.3	物価統制令公布(3.3物価体系-500円ベース)
10.1	臨時物資需給調整法公布
	食管法施行規則改正(製粉事業の許可制の踏襲)
11.7	中央食糧営団解散
12.11	GHQ「臨時物資需給調整法にもとづく統制方式に関する件覚書」
1947.3.28	臨時物資需給調整法改正(民間の産業団体から配給統制権を取り去り、割当は政府が行う)
4.14	独占禁止法公布
7.7	新価格体系(1,800円ベース)・主食価格決定で二重価格制が廃止
9.18	「リンク制の拡大及び計画化に関する措置要綱」
11.29	農業協同組合法公布
12.18	過度経済力集中排除法公布(49.6.30まで)
12.30	食管法、同施行令・施行規則全面改正
	(指定された農協・商人による多元的集荷、食糧営団に代わって政府全額出資の政府機関としての食糧配給団の設立)
	(供出対象として甘藷・馬鈴薯・雑穀が加わり、また農地改革の実施にともない、政府への売渡義務を負う対象から地主、小作料として受けた米麦の規定が削除)
	(製粉・精麦に対して農林大臣は制限をなすことができる一施行令)
1948.2.20	食糧配給公団業務開始
2.22	地方食糧営団解散
4.17	食管法施行規則改正(集荷業者の指定・政府への直接売渡)
6.22	政府、物価改定第1次発表(補正価格体系-3,700円ベース)
6.25	「昭和23年産麦及び馬鈴しょの供出に対するリンク制実施要領」
7.20	食糧確保臨時措置法公布(供出事前割当方式・不急農産物の作付制限)
8.1	農業会一斉解散
12.18	食管法施行規則改正(食糧確保臨時措置法施行にともない、米麦等の売渡数量決定の規定削除)
	GHQ「経済安定9原則」の指令(第9項-食糧供出計画の能率向上)
12.24	GHQ「主要食糧の集荷に関する件(覚書)」(追加割当の法制化を迫る)
1949.4.15	ドッジ・ライン(超均衡財政、復興金融公庫の新規貸出停止、見返り資金設定、単一為替レート設定)
5.17	「昭和24年産麦及び馬鈴しょの供出に対するリンク物資配給実施要領」
11.25	GHQ「食料品、油糧及び食糧配給公団の廃止に関する件」
12.1	食管法施行令改正(藪類の供出後自由販売)
	外国為替および外国貿易管理法公布・施行
12.7	「食糧確保のための臨時措置に関する政令」公布(追加供出の法制化)
1950.1.27	GHQ新「食料品、油糧及び食糧配給公団の廃止に関する件」
3.31	食管法改正(第3条から甘藷・馬鈴薯が削除、政府への供出義務解除)
	(配給公団から民営移行のための販売業者規定の追加)
8.19	食管法施行令改正(冬作雑穀の供出後自由販売)
10.9	「食糧配給公団の廃止および主要食糧の新配給制度に関する措置要綱」
1951.1.1	麦類の配給が選択購入制へ
3.1	食管法施行令改正(雑穀の供出後自由販売)
3.31	食糧確保臨時措置法失効
	食糧配給公団解散
6.14	日本、国際小麦協定加入を承認される(8.1から加入)
9.8	サンフランシスコ講和条約・日米安保条約締結
1952.3.17	食管法施行令改正(販売業者の中に小麦粉製造販売業者、精麦加工業者を入れる一委託加工制から買取加工制へ)
3.31	臨時物資需給調整法廃止
5.29	食管法改正(第2条から甘藷、馬鈴薯、雑穀が削除-統制の完全撤廃)
	(第3条から麦・雑穀が削除-供出義務の解除)
	(政府による麦の無制限買入-第4条2項・3項の追加)
	(食糧配給公団に関する規定の削除)
	→麦について供出義務、配給、販売業者、政府以外との売買禁止、輸送制限の規定がなくなる
6.1	麦の間接統制への移行

(出所) 食糧庁「食糧管理史」各論II, 1970年

矢部・古賀・渡辺・飯島編「現代経済史年表」日本経済評論社, 1991年より作成。

に経済的措置は縮小され、それを補うために強権的措置が一時的に強化された。一方、配給に関しても、集荷をめぐる動向と対応した形で、配給ルートの特定と消費規制が継続され、加工部面への国家統制についても、製粉歩留率が1947年には一時的に93～95%と戦時期以上に引き上げられたのである（その後は次第に低下し、1950年代に入ると75～78%となった）<sup>7)</sup>。また、インフレ収束を図るための財政支出削減の下、1947年7月以降二重価格制度が廃止され、以後、政府売渡価格はコスト計算で決定されることになった。

最後に貿易部面の動向である。食糧需給の逼迫に対応するため、以上見てきたように諸々の国内対策がとられたわけであるが、これだけではその対応には限界があり、そのため海外からの食糧調達が必要不可欠であった。しかし、敗戦後当初は連合国の占領下で日本は貿易統制を受け、また、輸入を行うだけの外貨保有高もなかった。そのため、当初は連合国に対する食糧援助要請が行われ、連合国（実質的にはアメリカ）からの食糧援助という形でのみ、海外からの食糧調達が行われたのである。その後、1950年1月に貿易統制が解除されると、これ以降戦前水準を上回る量の麦が輸入されていった。一方、米の輸入量は戦前水準を大きく下回った。当時全般的に食糧の輸入価格は国内価格よりもかなり割高で、そのため、輸入価格と国内価格との差額を埋めるために財政支出が行われていた（輸入食糧価格調整補給金）。これは、インフレ抑制のために国内食糧価格を低く抑えることを目的として行われたものであったが、この輸入食糧価格調整補給金の単価は、米よりも小麦・大麦の方が小さく、また、輸入単価についても小麦・大麦の方が低かったのである<sup>8)</sup>。すなわち、麦輸入の増大は、外貨保有がまだ少なく、また、ドッジ・ラインの下での財政支出が抑制されていた状況がその背景にあったのである。しかし、その後麦の内外価格差は縮小して1950年代半ばには逆転することになる。

以上、この時期の麦需給政策をシェーマ化すると図9のようになろう。政策目的は、敗戦後の社会体制安定化のための「国民の食糧消費の安定化」、すなわち消費者対策＝消費者「保護」であり、さらに、それはインフレ対策との整合性を強く求められた。これに対応して、生産部面では生産量の確保と増産を図るための政策、貿易部面では輸入を増大させて国内供給量確保を図るための政策、流通部面では政府への麦集中度を増大させるとともに、配給総量の増大、末端配給量・価格の安定化、インフレ対策への対応を図るための政策がとられた。そして、食糧需給逼迫に対応するために、この時期も麦需給政策は米需給政策とほぼ同様の、国家による直接統制という形態を持ち、米需給政策と一体的に運用されたのである。

## V 麦需給政策の間接統制への移行

さて、ドッジ・ラインによって財政支出削減方針が強化され、また、1950年ごろから食糧需給が一定緩和する中で、麦の直接統制を撤廃しようとする動きが出てきた<sup>9)</sup>。1951年3月に、政

7) 注4)に同じ。

8) 輸入食糧価格調整補給金については食糧庁『食糧管理統計年報』1954年版、p 409より計算。輸入価格については全販連『麦類に関する統計資料』1951年、pp. 204-205および食糧庁『食糧管理統計年報』1953年版、p 312より計算。

9) 麦間接統制移行をめぐる食管法改正案の国会審議経過、およびこれに対する農業団体・農民団体の評価と反対運動については、協同組合経営研究所『農業協同組合史』第2巻pp. 170-208、1968年、食糧庁『食糧管理史』各論II、1970年、pp. 877-915、pp. 1023-1041、前掲『農林行政史』第8巻、pp. 167-191、などを参照。

〔政策目的〕 国民の食糧消費の安定化＝消費者対策＝消費者「保護」  
 〈インフレ対策との整合性を強く求められる〉

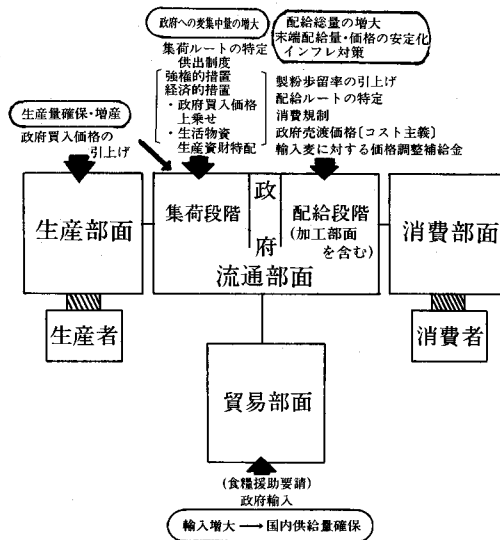


図9 戦後直接統制期の麦需給政策のシエーマ

府は麦の直接統制を撤廃して間接統制に移行させることを旨とした食管法改正案を国会に上程したが、これに対しては生産者手取価格の低下につながるとして農民団体の反対運動が起こった。直接統制は、従来は生産者から食糧を低価格で供出させる役割を担っていたが、食糧需給緩和が進む中、それは政府による生産者価格の保障という生産者「保護」的なものへ転化していたのである。そして、この反対運動を背景として、改正案は一旦廃案へ追い込まれた。

しかし、政府は1952年4月に食管法改正案を国会に再度上程した。政府原案は、農民団体の反対運動を背景として国会審議の中で若干修正されたが、最終的には改正案は成立し、52年6月から麦の国家管理は間接統制に移行することになったのである。

この間接統制の枠組みの特徴は以下のとおりである。まず、輸出入に対しては従来同様全面的な国家管理が引き継がれた。また、政府は「麦ノ再生産ヲ確保スルコトヲ旨トシテ」定められる価格で生産者から無制限に麦を買い入れることになった。これは、生産者手取価格の下支え機能を持つものであるが、その価格は麦の再生産をあくまで「旨トシテ」定められるのであるから、再生産を確実に保障するものとは言えないものである。また、政府売渡価格は「消費者ノ家計ヲ安定セシムルコトヲ旨トシテ」定められるとされたが、間接統制移行によって麦の流通が原則自由になった下では、それは末端小売価格に間接的に影響を与えるに留まるものである。

ともあれ、これ以降、戦後麦需給政策は、この間接統制の制度的枠組みの下で展開していくことになった。一方、米需給政策についてはこれ以降も直接統制が存続することになったのである。

## VI 間接統制移行後1970年代初頭までの麦需給政策の性格

それでは、間接統制移行後の麦需給政策の展開を、以下1970年代初頭までとそれ以降に分けて見ていくが、その前に、間接統制移行後の麦需給政策をとりまく状況について以下の2つを押さえておきたい。

一つは戦後日本の食糧需給政策が、全体としてIMF・GATT体制、そして日米安保体制の下で、対米従属的な輸入依存体制を構築しながら展開することになったことである。麦についてその端緒となったのは1954年締結の「MSA 小麦協定」であった。これはアメリカの余剰小麦を日本へ無償で「援助」するというものであり、これに基づいて1955年度に約55万t、56年度に約48万tの輸入が行われた<sup>10)</sup>。そして、これによって日本側に積み立てられた「見返り資金」の一部は日本国内での小麦粉製品消費拡大キャンペーンに使用され、その後の日本の小麦消費量を増加させる役割を果たしたのである<sup>11)</sup>。

もう一つは麦の消費動向である<sup>12)</sup>。小麦は戦後を通じて食糧用の消費がほとんどを占め、一人一年当り消費量は1955年の25.1kgから90年の31.7kgとなった。これに対して、大・裸麦は飼料用としての需要が増加し、1970年以降は国内消費仕向量の半分以上となったが、一方で食糧用の一人一年当り消費量は1955年の17.6kgが90年にはわずか0.3kgにまで低下した。これは戦前期からの傾向が受け継がれていると言えるものである。つまり、戦後、小麦は主として食糧用、大・裸麦は主として飼料用としての位置を持つことになったのである。

なお、小麦の需給について付け加えておけば、前に触れたように戦前期については製粉産業が加工貿易型産業と発展していく中で輸移出用小麦粉の加工原料としての輸移入が次第に増えていったのであるが、戦後については製造された小麦粉の95%以上が国内市場向けとなり<sup>13)</sup>、それゆえ、輸入された小麦はほとんどが国内消費へ回されることになったのである。これは食管法の下で小麦粉輸入が大きく制限される中<sup>14)</sup>、小麦粉の国内市場が大きく広がっていったことによるものである。

また、麦の関税について触れておけば、関税定率法に基づいて本来ならば小麦には従価20%、大麦には従価10%の関税が掛かることになっているが、実際には関税暫定措置法によって両者とも戦後無税のまま推移している。

以上を踏まえて、まず1970年代初頭までの麦需給政策について見ていこう。

最初に国内生産と輸入の動向である。小麦、大・裸麦ともとくに1960年代以降輸入が激増し、一方、国内生産は激減していった(図10)。このうち、輸入については、年によって変動はあるものの、小麦の3割～7割、大麦の5割以上がアメリカからのものであった<sup>15)</sup>。そして、作付面積は3麦とも1970年代初頭まで大きく減少していった(前掲図8)。先述したように、1950年代半

10) 食糧庁『食糧管理統計年報』1953年版、p 510 および同1954年版、p 530。

11) この事情は、高島光雪『日本侵攻アメリカ小麦戦略』家の光協会、1979年に詳しい。

12) 以下の麦消費量の数値は、農林(水産)省『食糧(料)需給表』1965年版pp. 26-27、同1990年版pp. 88-89による。

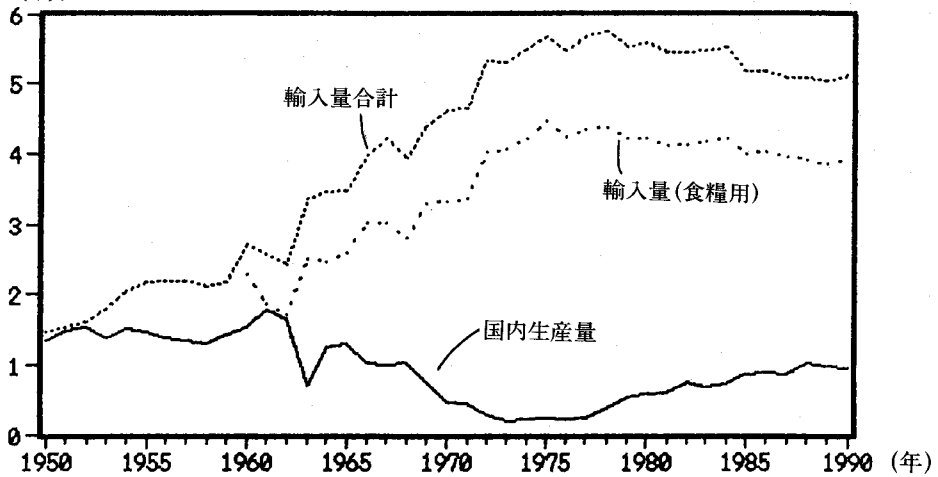
13) 食糧庁『食糧管理統計年報』各年版より計算。

14) 輸入小麦粉は、ホテル用(外国人旅行者向け)と外航船舶用に輸入が許可されているだけであり、その数量は52年の間接統制以降数万tの水準だったが、1960年代後半以降は数百t水準へと減少している；食糧庁『食糧管理統計年報』各年版より。

15) 食糧庁『食糧管理統計年報』各年版より計算。

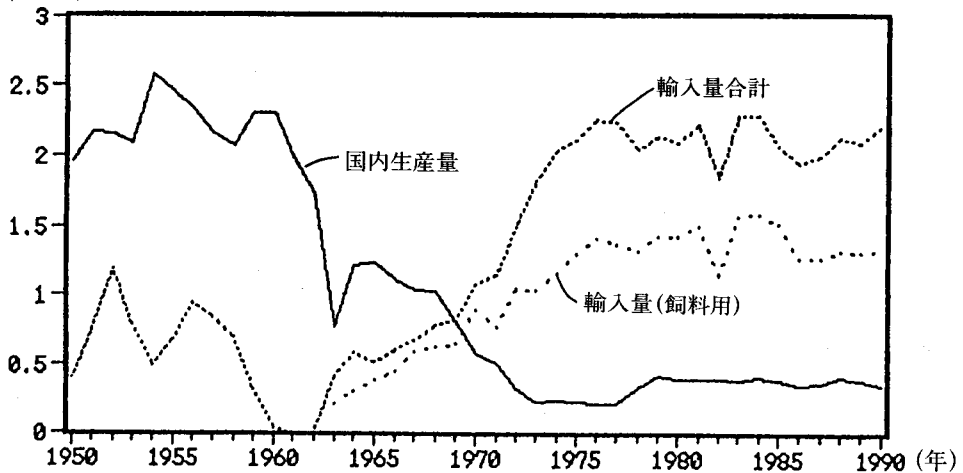
## (a) 小麦

単位・百万 t



## (b) 大・裸麦

単位・百万 t



(出所) 農水省「作物統計」 食糧庁「食糧管理統計年報」各年版より作成。

図10 戦後における3麦の国内生産と輸入の動向

ば以降は、内麦よりも外麦の方が低価格になったのであるから、以上のような動向は、利潤増大のための労賃抑制のために安価な食糧を求めるわが国の資本全般の要求に基本的に沿った形で輸入依存体制が構築されていったことを示すものと言いうことができるだろう。

国内生産の激減は麦の政府買入価格が生産費を補償しなかったことによるものである。ここで図11を見ると、1970年代初頭まで小麦生産費に対する政府買入価格カバー率は低く、とくに対第2次生産費では恒常的に100%を大きく割り込んでいることがわかる。この事情は、大麦・裸麦についても同様であった(図示は省略)。そしてこれを背景に、水田裏作麦の作付率は1950



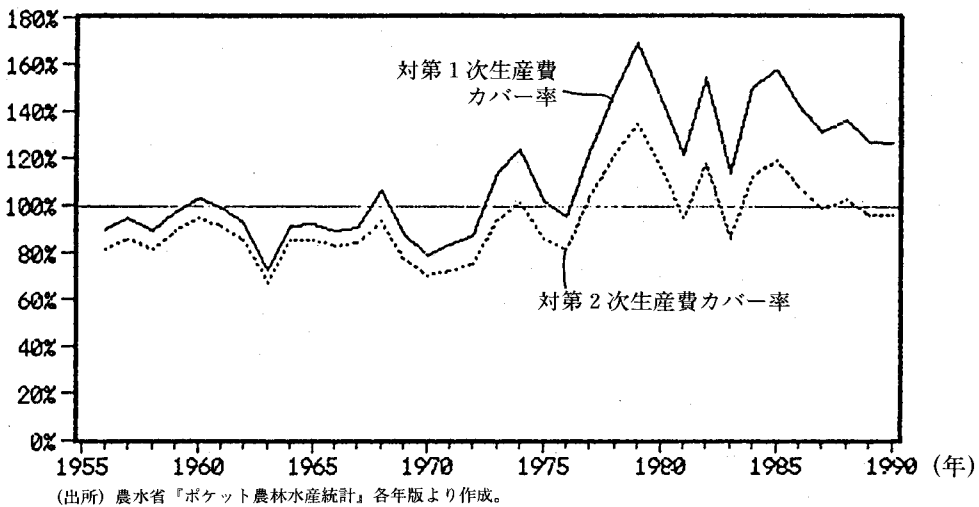


図11 小麦生産費に対する政府買入価格カバー率の推移

年の28.7%から70年の7.0%まで激減し<sup>16)</sup>、戦前来の水田の米麦二毛作体系は崩壊していったのである。

しかし、このような麦需給政策は、安価な食糧を求めるわが国の資本全般の要求をストレートに体现化したものではなかった。ここで麦の政府価格体系を見てみよう(表6)。まず、食糧用麦である。代表として小麦を取り上げよう。食糧用内小麦を見ると、政府売買価格差は60kg当り1965年-757円、70年-1516円、売買価格差比率はそれぞれ-38.7%、-79.2%と大幅な逆ざやになっていることがわかる。そして、この下で麦の政府への売渡は大きく進み、生産量に対する政府買入量の比率は間接統制移行直後は30%足らずだったものが、1960年代後半には6割を超えるまでになった(この比率は70年代以降さらに増大し、80年代以降は8割台になった)<sup>17)</sup>。これは、政府が内麦を買い支える外観を示すものとなり、内麦の生産後退に対する生産者の反発を緩和させる役割を担ったと見るができるものである。

一方、食糧用外小麦を見ると、政府売買価格差は60kg当り1965年524円、70年482円、売買価格差比率はそれぞれ24.3%、22.7%と大幅な順ざやになっている。この順ざやは先ほど見た内麦の政府売買逆ざやの財源の一部に充当されるものであった。つまり、内麦の逆ざやの財源確保のため、外麦の政府価格体系はその政府売渡価格を引き上げ、安価な食糧を求めるわが国の資本全般に一定の譲歩を求めたのである。そして、食糧用における内麦と外麦の以上のような政府価格体系の相違は、大麦についても概して見られるのである。

次に、飼料用麦の政府価格体系である。代表として大麦を取り上げよう。1970年代初頭までのこの時期には飼料用内大麦の政府売買は基本的にはなかったので、飼料用外大麦のみに着目しよう。政府売買価格差は50kg当り、1965年に-143円、70年に-126円と逆ざやになっており、食糧用外大麦が大幅な順ざやになっているのとは対照的である。この相違は小麦においても概

16) 注3)に同じ。

17) 農林水産省『作物統計』および食糧庁『食糧管理統計年報』各年版より計算。

表6 麦の政府買入価格および政府売渡価格の推移

(a) 小麦の政府買入価格と政府売渡価格の推移

(1) 食糧用外小麦

単位：円/60kg

年度	政府買入価格 ①	政府売渡価格 ②	政府管理経費 ③	売買価格差 ②-①	売買価格差 比率	コスト価格差 ②-(①+③)	コスト価格差 比率
1965	1635	2159	113	524	24.3%	411	19.0%
1970	1643	2126	125	482	22.7%	358	16.8%
1975	3690	2827	273	△864	△30.6%	△1137	△40.2%
1980	3242	4393	389	1151	26.2%	761	17.3%
1985	2744	5068	346	2323	45.8%	1978	39.0%
1990	1774	3899	508	2125	54.5%	1617	41.5%

(2) 食糧用内小麦

単位：円/60kg

年度	政府買入価格 ①	政府売渡価格 ②	政府管理経費 ③	売買価格差 ②-①	売買価格差 比率	コスト価格差 ②-(①+③)	コスト価格差 比率
1965	2713	1956	376	△757	△38.7%	△1133	△57.9%
1970	3431	1915	338	△1516	△79.2%	△1854	△96.8%
1975	6129	2954	734	△3175	△107.5%	△3909	△132.3%
1980	10704	3622	1293	△7082	△195.5%	△8375	△231.2%
1985	11092	4135	1403	△6957	△168.2%	△8360	△202.2%
1990	9223	3078	1489	△6145	△199.6%	△7634	△248.0%

(3) 飼料用外小麦

単位：円/60kg

年度	政府買入価格 ①	政府売渡価格 ②	政府管理経費 ③	売買価格差 ②-①	売買価格差 比率	コスト価格差 ②-(①+③)	コスト価格差 比率
1965	1624	1699	69	75	4.4%	6	0.3%
1970	1596	1648	71	53	3.2%	△19	△1.1%
1975	3462	2174	159	△1288	△59.3%	△1448	△66.6%
1980	2997	3306	194	310	9.4%	115	3.5%
1985	2634	3690	592	1055	28.6%	464	12.6%
1990	1753	2914	388	1161	39.8%	773	26.5%

(b) 大麦の政府買入価格と政府売渡価格の推移

(1) 食糧用外大麦

単位：円/50kg

年度	政府買入価格 ①	政府売渡価格 ②	政府管理経費 ③	売買価格差 ②-①	売買価格差 比率	コスト価格差 ②-(①+③)	コスト価格差 比率
1965	1358	1701	84	343	20.2%	259	15.2%
1970	1369	1345	171	△24	△1.8%	△195	△14.5%
1975	2629	2029	233	△600	△29.5%	△832	△41.0%
1980	2080	2614	351	534	20.4%	183	7.0%
1985	1727	2541	206	814	32.0%	608	23.9%
1991	1217	2005	390	788	39.3%	399	19.9%

(2) 食糧用内大麦

単位：円/50kg

年度	政府買入価格 ①	政府売渡価格 ②	政府管理経費 ③	売買価格差 ②-①	売買価格差 比率	コスト価格差 ②-(①+③)	コスト価格差 比率
1965	1982	1397	288	△585	△41.9%	△873	△62.5%
1970	2507	1326	428	△1181	△89.1%	△1609	△121.3%
1975	4477	1986	560	△2491	△125.4%	△3051	△153.6%
1980	8083	2540	1048	△5543	△218.2%	△6591	△259.5%
1985	8366	2912	1170	△5454	△187.3%	△6624	△227.5%
1990	6589	2227	803	△4362	△195.9%	△5165	△231.9%

(3) 飼料用外大麦

単位：円/50kg

年度	政府買入価格 ①	政府売渡価格 ②	政府管理経費 ③	売買価格差 ②-①	売買価格差 比率	コスト価格差 ②-(①+③)	コスト価格差 比率
1965	1315	1172	54	△143	△12.2%	△197	△16.8%
1970	1272	1146	52	△126	△11.0%	△178	△15.5%
1975	2533	1701	130	△833	△49.0%	△962	△56.6%
1980	2117	1811	227	△306	△16.9%	△533	△29.4%
1985	1791	1798	446	8	0.4%	△438	△24.4%
1990	1253	1556	346	303	19.5%	△43	△2.8%

(出所) 農水省「ポケット農林水産統計」食糧庁「食糧管理統計年報」各年版より作成。

(注) 食糧用外大麦については、1990年度には政府売買がなかったため、1991年度をとった。

〔政策目的〕・安価な外麦の供給  
 ・生産者対策=生産者懐柔

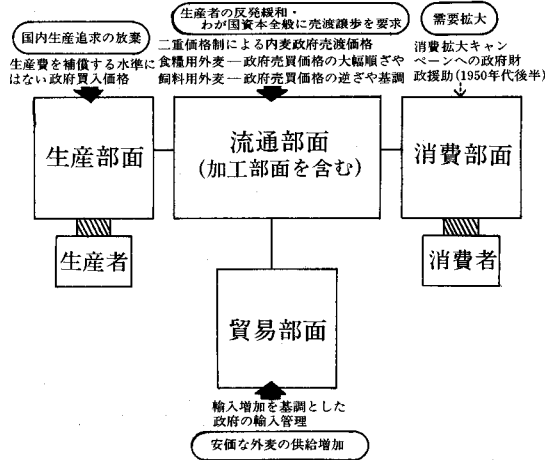


図12 間接統制移行後1970年代初頭までの麦需給政策のシエーマ

して見られる(食糧用外小麦に対する飼料用外小麦の順ざやの小ささ)。このような飼料用麦の政府価格体系は、1961年制定の農業基本法の下で、畜産が「選択的拡大」部門の一つとされたことに対応して安価な飼料を供給することを目的としたものであった。「選択的拡大」は農産物輸入自由化を前提として、それと競合しない部門に農業生産を集中させることをその内容としていた。したがって、飼料用外麦における逆ざや基調の政府売買価格体系は、農産物の輸入自由化・輸入依存体制構築に対する農民の反発を緩和させる役割を担っていたと見ることができるだろう。しかし、このような外麦依存の飼料供給体制は飼料の国内生産の追求が放棄されたことをも同時に意味するものだったのである。

以上、この時期の麦需給政策をシエーマ化すると図12のようになろう。政策目的は、主としてはわが国の資本全般の要求に沿った安価な外麦の供給である。これに対応して、消費部面では需要拡大を図る政策が、貿易部面では安価な外麦の供給増加を図る政策が、生産部面では国内生産追求を放棄させる内容の政策がとられた。しかし、一方で麦需給政策は麦も含めた食糧輸入体制構築に反発する生産者への対策、すなわち生産者の懐柔をも目的とせねばならなかった。これに対応して、流通部面においてはわが国の資本全般に一定の譲歩を求め、また、二重価格制度や逆ざや基調の飼料用外麦の政府価格体系など、生産者の反発を緩和させるための政策がとられたのである。つまり、この時期の麦需給政策は、わが国の資本全般の要求に沿った麦輸入依存体制を多少なりとも「微温的」に構築するという性格のものだったのである。

### VII 1970年代半ば以降における麦需給政策

さて、1970年代半ば以降になると、以上のような麦需給政策の動向に変化が現れた。すなわち、小麦、大・裸麦とも1970年代半ばから輸入量は停滞ないし微減傾向となり、一方、国内の作付面積および生産量は一定の回復を見せるのである(図8、図10)。これは政府買入価格水準の好転によるものであった。前掲図11を見ると、1970年代半ば以降、小麦生産費に対する政府

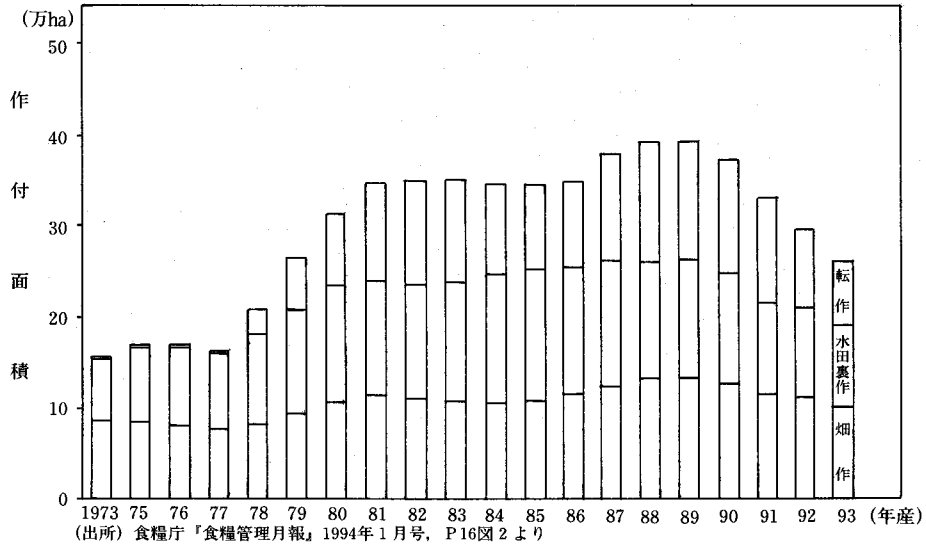


図13 畑作・水田裏作・転作別に見た麦作付面積の推移 (3麦計)

買入価格カバー率が好転していることがわかる。また、小麦ほどの好転は示さなかったものの、この事情は大麦、裸麦についてもほぼ同様であった(図示は省略)。

これは、1969年から開始された稲作減反政策、とくに1978年からの水田利用再編対策の下で麦が転作作物の中軸として位置づけられたことによるものである。稲作減反政策は、1960年代末の米の生産「過剰」の発生を受けて実施されたが、そもそも米の生産「過剰」は、1960年代以降の農産物輸入自由化の進行の中で、多くの作物部門で採算割れが発生し、政府買入価格が有利に設定されていた米に農業生産力が集中したために起こったものである。つまり、稲作減反政策は、輸入自由化を基調とした戦後日本食糧需給政策の矛盾を反映したものとと言えるのであるが、1970年代半ば以降、麦需給政策は、麦の輸入量を抑制し、麦の国内生産を一定程度回復させることによって、この矛盾を緩和させる役割の一翼を担ったのである。

しかし、これは水田の米麦二毛作体系を建て直すには程遠いものであった。ここで図13を見ると、1978年産以降の麦の作付面積回復分のほとんどは転作によるものであり、水田裏作面積はあまり増大していないことがわかる。さらに、回復したといっても作付面積は全体で30万ha台後半から40万haぐらいで留まっているのであり、1950年代当初の約180万haとは比較するべくもないのである。

さて、このような中、先に見た麦の政府価格体系はどうなったのだろうか。前掲表6を見てみよう。まず、食糧用麦であるが、食糧用内小麦を見ると、1975年度以降、売買価格差の逆ざやがそれ以前と比較して拡大していることがわかる。これは、先に見た政府買入価格カバー率の好転でわかるように、麦を転作作物として位置づけるため、政府買入価格が引き上げられたことによるものである。一方、食糧用外小麦について見ると、1975年度はいわゆる「世界食糧危機」<sup>18)</sup>によって国際価格が暴騰したため政府売買価格差が例外的に逆ざやになったのであるが、

18) この時期の国内麦生産の一定の位置づけにはこの「世界食糧危機」の発生も大きく関わっていた。しかし、「世界食糧危機」は1970年代末には「解消」したのであり、その後も国内麦生産が一定位置づけられていることを考えると、主たる要因は稲作減反政策への対応に求められるのである。

1980年度以降、政府売買価格の順ざや幅は拡大している。このような食糧用における動向は、大麦についても同様である。これは、一方での食管「赤字」削減の方針の下、先に見た内麦の政府買入価格引き上げにともなう財政支出増を賄うために行われたものであった。すなわち、食管「赤字」削減のため、麦需給政策は安価な食糧を求めるわが国の資本全般に1970年代初頭までの時期以上の譲歩を求めたのである。

次に、飼料用麦である。飼料用外大麦を取り上げよう。ここでも、1975年度は例外なので、1980年度以降を見ると、従来政府売買価格差が逆ざやであったものが順ざやになっており、これも食管「赤字」削減方針の影響を受けていることがわかる。しかし、その順ざや比率は食糧用外大麦よりは小さく、相対的には「安価な飼料の供給」という役割が継続していると言えるのである。このような飼料用外麦と食糧用外麦との相違は小麦についても見られるものである。なお、この時期には、飼料用内麦の生産に対する施策が開始された。しかし、その結果は、最大でも1980年代前半に全国で約1万3000haの飼料用麦の作付が行われたに過ぎなかったのであって<sup>19)</sup>、飼料用麦の輸入依存という態勢には変わりはないのである。

以上、1970年代半ば以降の麦需給政策をシェーマ化すると図14のようになる。すなわち、基本的には、麦輸入依存体制の「微温的」構築（「安価な外麦の供給」と「生産者対策＝生産者懐柔」を目的にする）という1970年代初頭までの性格を引き継ぎつつも、稲作減反対応として輸入増加を一定抑制して国内生産を一定程度位置づけ、そのため、一方での食管「赤字」削減の方針の下で、安価な食糧を求めるわが国の資本全般にいつそうの譲歩を求めた。つまり、この時期の麦需給政策は、従来の性格に加えて、稲作減反対応という米需給政策の補完としての役割を担って展開したのである。しかし、1980年代末から政府買入価格水準は再び低下し、国内生産が減少して輸入が増大するという動きが出てきており、麦需給政策は新たな展開を見せ

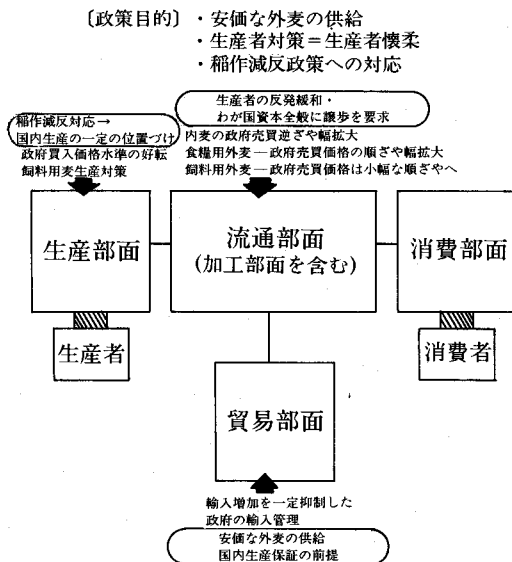


図14 1970年代半ば以降における麦需給政策のシェーマ

19) これについては、農林水産省農産課・食糧庁企画課監修『新・日本の麦』地球社、1982年、pp. 20-21、p. 38 および農林水産省流通飼料課監修『飼料便覧』1993年版、pp. 119-133を参照。

つつある。

なお、間接統制移行後の麦需給政策について、消費者対策＝消費者「保護」という点に関して触れれば、政府売渡価格に関する食管法の一般の規定以外には、そのような性格を持った政策措置はとくにとられなかった。これは、食糧需給が逼迫するような状況が生じなかったことが最大の理由であろう。そして、食糧需給が比較的安定していたがゆえに、麦需給政策は国内生産の追求を政策の中心に据えることから免れえたのであり、基本的には安価な食糧を求めるわが国の資本全般の要求に沿った小麦輸入依存体制を構築することができたのである。しかし、それにもかかわらず、先に見たように「世界食糧危機」下の1975年度においては、輸入に対する全面的国家管理が行われていたがゆえに、国際価格の高騰に対して、食糧用小麦の政府売買価格を逆ざやに転じることによって、麦需給政策は消費者「保護」的な性格を帯びることができたのである。

## VIII 結論

以上、麦需給政策は、①明治以降の歴史的過程の中で、国際商品という麦の性格と日本食糧需給政策の副軸という位置に規定されて、主軸＝米需給政策に対して相対的独自の展開論理を持ちつつも、主軸＝米需給政策が単独で社会体制安定化の機能を果たすことができない場合には、それは米需給政策と一体的に遂行され、米需給政策を補完する形で、食糧需給政策全体に社会安定化機能を付与してきた、②そしてこのような役割を保持しつつ、戦後においては、わが国の資本全般の要求に基本的に沿った形で対米従属的な輸入依存体制を作り上げ、水田の米麦二毛作体系を崩壊させていった、という性格を有してきたのである。

そして、以上の分析を踏まえると、今後の麦需給政策には、戦後崩壊させてきた水田の米麦二毛作体系を復活させ、国内生産を増大させることによって、不安定要素が多い輸入に依存した供給体制から脱却するという課題が改めて提起されている、とすることができるだろう。

### (付記)

本稿は、東北大学審査学位論文（博士）の要旨である〔学位規則第9条第2項、東北大学学位規程第17条第2項に基づく（研究科長の承認を受けての、要約による博士論文の公表）〕。この場を借りて、学位論文作成に当たってひとかたならぬご指導をいただいた、論文審査主査の東北大学農学部河相一成教授、副査の星川清親教授、酒井惇一教授に深く感謝申しあげるものである。

なお、本学位論文は1994年11月に提出したものであり、1994年12月のWTO協定批准、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」制定（これにともない1995年10月で食糧管理法は廃止）という状況は考慮に入れられていない。この新しい状況を踏まえ、1995年4月の拙稿（「食管法下最終期における麦国家管理の展開」東北大学農学部農業経済系研究室『農業経済研究報告』第28号）では、1980年代後半以降1995年10月までを新たな時期として区分した。