

# 戦後日本における食料需給政策の 展開過程とその性格

Changes and Character of the Japan's food self-sufficiency policy

北原 克宣

Katsunobu Kitahara

## 【要 約】

本論文は、戦前から戦後にかけての日本の食料需給政策の背景と性格に関する分析および考察を通じて、戦後日本資本主義の展開の中で食料自給に対する認識がどのように変遷してきたのかを明らかにすることを課題としたものである。

この課題を明らかにするため、本論文では、まず近年における食料自給をめぐる議論について、浅川芳裕氏の近著を取り上げ批判的に検討した。そのうえで、戦前の食糧需給政策について整理し、戦前日本において食料（糧）自給が追求されたのは第二次世界大戦前と戦後の一時期に過ぎず、しかも、これが実際に達成されたのは植民地からの移入米を含めてようやく「自給」を達成した戦前の一時期に過ぎないものであることを明らかにした。

戦後における食料（糧）需給政策については、当初、食糧増産政策はとられるものの、MSA協定などを通じてアメリカ余剰農産物の受け入れ体制が構築されることにより、日本は米を除く食糧の自給は放棄する方向へと進むことになった。これを決定づけたのが農業基本法であり、これ以降、日本の土地利用型畑作は壊滅の状況となり、麦類や大豆の自給率は大きく低下させることになった。

その後、1980年代半ばまでは、食糧制度を通じて農業・農村もかろうじて維持され、これが米過剰をもたらす要因ともなるのであるが、1985年以降、新自

由主義的政策への転換の中で、さらに自給率を低める方向へ作用していった。本論文では、この段階を食糧自給放棄から食料自給放棄への転換点と捉えた。

さらに、食料・農業・農村基本法の制定以降、食料・農業・農村基本計画の策定にともない食料自給率目標が設定されることになったが、それを実現できる政策が構想されているかどうかという点では疑問の残る内容にとどまっている。

以上を踏まえ、本論文では、これからの食料自給のあり方について、グローバル段階における広域的再生産構造を前提としたうえで基礎的食糧の自給は目指しつつ、東アジア圏での貿易による補完的關係を構築していくなかで食料自給を達成する方向性を提起した。

**【キーワード】** 食料（糧）需給，食料（糧）自給，総合食料自給率，移入米，食料・農業・農村基本計画，食糧自給放棄から食料自給放棄への転換，広域的再生産構造

## 1. はじめに

2010年10月1日、第176回国会における菅首相による所信表明演説および11月9日の閣議決定（「包括的経済連携に関する基本方針」）以来、日本ではTPP交渉への参加をめぐる議論がにわかに沸騰した。TPP交渉そのものは包括的なものであり、特定分野に限定されたものではないが、この交渉への参加をめぐってネックとなっているのが農業分野である。一般に、自由貿易を推進する際に農業の取り扱いがネックとなるのは、農業（農林水産業全般に共通する）が土地所有および自然資源といった市場原理が踏み込めない領域を基盤として成り立つ産業であるためである。しかし、今回、TPP問題が沸騰したのは、こうした一般論ばかりではなく、民主党が政権を奪還後に展開してきた戸別所得補償政策や、2010年3月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」においてカロリーベースの総合食料自給率を2020年までの10年間に41%（2008年）から50%まで引き上げるとした政策との整合性が見られず、あたか

も相反する政策を同時展開しようとしているかのように映ずることも大きな要因と言えよう。

他方、ここ数年における食料をめぐる状況は、賞味期限等を偽った食品偽装問題、事故米の不正転売問題、中国産冷凍餃子事件等々、「安全・安心」といった食料の質的側面をめぐる大きく揺らぐとともに、目の届く範囲での食料生産への関心を高めるきっかけとなった。

このような状況を踏まえ、改めて食料自給について問い直してみることは意味のあることであると思われる。そこで、本論文では、戦前から戦後にかけての日本の食料需給政策の背景と性格に関する分析および考察を通じて、戦後日本資本主義の展開の中で食料自給問題がどのように変遷してきたのかを明らかにしたい。

なお、本論文では、「食糧自給」と「食料自給」を意図的に使い分けている。前者については、主要穀物にかかわる自給を意味する場合に用い、後者については、食料全般にかかわる自給を意味する場合に用いている。

## 2. 食料自給政策に関する議論

近年、食料自給率を重視することに批判的な見解が見られるようになっていく。ここでは、代表的な論者として浅川芳裕の見解を取り上げて検討する。

浅川〔1〕は、そのタイトルの刺激性もあってか売れ行きは好調だったようである。浅川は、この中で「カロリーベース総合食料自給率」について、①分母となる供給カロリーに「誰の胃袋にも納まらなかった食料」<sup>1)</sup>である廃棄食品等が含まれていること、②畜産物の供給カロリーに飼料自給率を乗じた数値が用いられていることの二点より、実態が反映されたものにはなっていないと指摘する。そのうえで、①については、実際の摂取カロリーに基づいて再計算すると自給率は55%前後になること、②については、「畜産物の実際のカロリーベース自給率は68%、生産額ベース自給率に至っては71%」<sup>2)</sup>であると指摘

<sup>1)</sup> 浅井〔1〕, p.28

<sup>2)</sup> 浅井〔1〕, p.32

している。かくて浅川は、「食料自給率は新たな自虐史観」<sup>3)</sup>であると批判するのである。

①において指摘された計算技術的な問題については特に異論はないが、実際の摂取カロリーに基づいて再計算しても55%程度にしかないという点では、「世界5位の農業大国」と高らかに謳うには見劣りする数字であるし、②を踏まえた指摘でもせいぜい70%の数字しか示せないことに加え、いくら数値を高く見せたところで、結局のところ飼料的基盤を欠いた上に成り立つ畜産はやはり“砂上の楼閣”に過ぎない。

これらの問題はさておくとしても、浅川の主張には次の二点において大きな問題がある。一つは、浅川が用いている自給率がカロリーベースと生産額ベースの二つに限定されていることである。これは、「食料・農業・農村基本計画」においてもこの二つの自給率が用いられているからであろう。しかし、政策立案者の意図は別にして、純粹に食料自給問題について考えようとする場合、通常用いられる「食料需給表」においては、カロリーベースと生産額ベースの他に重量ベースでの自給率が用いられており、むしろ品目別自給率や穀物自給率(主食用および飼料用)の計算では重量ベースが主に用いられている。これは、浅川の指摘する通り、カロリーベースでは計算技術上の問題が含まれる可能性があるだろうし、まして「生産額=価格ベース」では“懐の満足度”は示せても“胃袋の満足度”を示すことは難しく、結局のところ、食料自給の実態を正確に反映するには、やはり重量ベースが適しているからである。

とは言え、浅川は重量ベースの自給率をまったく認識していないわけではない。これが第二に指摘したい点であるが、氏はこれを都合良く使い分けているのである。例えば、カロリーベースの自給率を批判するため野菜を取り上げて説明しているが、その際、カロリーベース総合食料自給率は41%に過ぎないにもかかわらず、スーパーで目にする野菜の大半が国産であるとしたうえで、「野菜の重量換算の自給率は80パーセントを超えている」<sup>4)</sup>と指摘する。重量ベースで見た野菜の自給率が80%を超えることは事実であるが(2009年で83%)、

<sup>3)</sup> 浅井 [1], p.43

<sup>4)</sup> 浅井 [1], p.31

これでさえ、1985年の段階までは95%を維持していた自給率が、この20年ほどのあいだにここまで低下してきている事実については何ら触れられていないばかりでなく、穀物自給率に至っては問題にすらしようとしていないのである。

このことは、同書で取り上げる優良事例が園芸作物や畜産など特定分野に限られていることや、「国際的に生き残ろうと思ったら、生産性の低い作物を無理に底上げせず、生産性の高い分野を集中的に伸ばすべきだ」<sup>5)</sup>との主張に端的に見られるように、主要穀物など基礎的食糧については最初から自給の対象外として埒外に置いていることを示している。みずからの主張を裏付けるため、このような都合の良い使い分けを行うのはいかなるものであろうか。

浅川の指摘を待つまでもなく、総合自給率の計算には、質的に異なる品目を同一の指標で示さなければならないという点でもとより困難があり、この意味においては、総合自給率はひとつの参考値に過ぎないことは明かである。しかし、だからといってこれに全く意味が無いということではなく、自給率の大まかな状況を示す指標としては役立っているのである。この点は、前述の通り、浅川が実際の摂取カロリーに基づいて再計算してみても55%前後にしかならなかったように、これが現時点での日本の食料自給の全体的状況を表しているのである。

この意味で、カロリーベースの総合自給率を用いることにことさら目くじらを立てる必要はないと思われるが、農政サイドにも問題があるのは、カロリーベースと生産額ベースの総合自給率だけを取り上げて政策立案を行おうとしていることである。そこには、穀物自給率の問題には触れられたくないとする農政サイドの意図があるのかも知れないが、その結果として用いた手法を「こんなアホらしい数式を、我が国は食料・農業政策の根本を成す指標として採用しているのである」<sup>6)</sup>と痛烈に批判されたのである。

いずれにせよ、ここで強調しておきたいのは、食料自給について語る上では、カロリーベースでの総合自給率では正確な実態を反映したものとは言えず、より実態に近い重量ベースを用いて論ずるべきであり、浅川が問題にすらしな

<sup>5)</sup> 浅井 [1], p.173

<sup>6)</sup> 浅井 [1], p.32

穀物自給率やここまで自給率（重量ベース）が低下した政策的要因について正面から取り上げて分析すべきである。この作業を経ずに、カロリーベースでの総合自給率の是非を論じて意味はなく、まして「生産額＝価格ベース」で自給率を語ろうとするのは、ごまかしに過ぎないと言えよう。

### 3. 戦前期における食糧需給政策

戦前期の食糧需給政策は、米騒動（1918年）を画期としてその前後で大きく異なる。この間の状況について、暉峻衆三は次のように整理している。

明治期における経済発展と都市を中心とする人口増加は米に対する需要を高めたが、こうした動きに対して、政府は「国内における米の増産で対応しよう」とし、水田面積および反収の増加、土地改良事業、「多肥多労」農法がこれを支えた。

しかし、「売惜み、買占めを伴って米価が暴騰し、米騒動として爆発するに至って、政府は従来のように内地での産米増殖によって自給的に需要増に対応する政策では済まなくなった。以後、植民地である朝鮮、台湾—とくに前者—における産米増殖計画に本格的に乗りだした。内地プラス植民地での産米増殖、内地への移出増進によって、帝国内での食料自給を図る方向へと進む。それは、昭和の戦時体制に移行するもとの、さらにプラス中国＝『満州』を日本の食料基地にしていく方向へと展開していく。このように、『戦前期』の日本の食料政策は、日本の帝国主義的支配の強化と結びつきながら展開した（傍点－引用者）<sup>7)</sup>。

このような展開は、戦前日本資本主義における資本＝財閥と土地所有＝地主との階級的利害の対立および一致点に規定されてのことである。井上晴丸は、このような視角から戦前日本資本主義と農業および農政について詳細な分析を

<sup>7)</sup> 暉峻 [9], p.236

<sup>8)</sup> 井上 [2], p.198

加えたが、この中で食糧需給政策についても示唆に富む分析が加えられている。井上は、戦前期の食糧需給政策の特徴を「植民地米を主要な一翼とするアウタルキー的食糧政策」<sup>8)</sup>と捉え、これが確立するのは、明治末年から大正初めの時期と位置づけている。

この間の経緯について、井上の利用した図表に依拠しながら、戦前期の食糧需給政策の確立と展開について跡づけてみたい。

表1は、戦前における米の輸出入量の推移であるが、ここから井上は、「さかのぼって1872年(明治5)、政府が版籍奉還によって一手に掌握した諸藩貢

表1 戦前における米の輸出入量の推移

	輸移出量	輸移入量	輸移出入 差		輸移出量	輸移入量	輸移出入 差
1868(明治1)	石 —	石 83,909	(*は入超)石 *83,909	1894(明治27)	石 603,000	石 1,321,947	(*は入超)石 *718,947
1869( # 2)	—	648,285	*648,285	1895( # 28)	757,000	675,146	81,854
1870( # 3)	—	2,150,843	*2,150,843	1896( # 29)	799,782	745,005	54,777
1871( # 4)	—	167,832	*167,832	1897( # 30)	552,671	2,520,862	*1,968,191
1872( # 5)	402,429	—	402,429	1898( # 31)	492,218	4,678,547	*4,186,329
1873( # 6)	860,217	7,637	852,580	1899( # 32)	920,626	663,029	257,597
1874( # 7)	62,925	4,701	58,224	1900( # 33)	301,031	925,424	*624,393
1875( # 8)	2,282	4,096	*1,814	1901( # 34)	588,484	1,348,598	*760,114
1876( # 9)	197,191	96	197,095	1902( # 35)	572,347	1,968,151	*1,395,804
1877( # 10)	437,728	46	437,682	1903( # 36)	409,981	5,365,377	*4,955,396
1878( # 11)	835,978	9	835,969	1904( # 37)	354,487	6,313,295	*5,958,808
1879( # 12)	57,108	49,994	7,114	1905( # 38)	243,507	5,289,303	*5,045,796
1880( # 13)	28,644	79,321	*50,677	1906( # 39)	256,516	3,269,773	*3,013,257
1881( # 14)	44,756	21,667	23,089	1907( # 40)	269,886	3,322,762	*3,052,876
1882( # 15)	273,399	2,868	270,531	1908( # 41)	259,523	3,061,205	*2,801,682
1883( # 16)	182,869	17	182,852	1909( # 42)	453,249	2,415,888	*1,962,639
1884( # 17)	477,565	2,666	474,899	1910( # 43)	508,445	1,913,241	*1,404,796
1885( # 18)	134,647	118,569	16,078	1911( # 44)	444,725	2,650,976	*2,206,251
1886( # 19)	582,911	7,756	575,155	1912(大正1)	304,814	3,164,360	*2,859,546
1887( # 20)	375,151	28,123	347,028	1913( # 2)	321,187	5,379,463	*5,058,276
1888( # 21)	1,391,672	5,016	1,386,656	1914( # 3)	396,133	3,686,083	*3,289,950
1889( # 22)	1,376,394	22,026	1,354,368				
1890( # 23)	163,746	1,838,645	*1,674,899				
1891( # 24)	839,468	671,516	167,952				
1892( # 25)	511,131	329,724	181,407				
1893( # 26)	670,422	559,710	110,712				

出所：井上〔2〕，p.163より引用。

注）原資料は農林大臣官房統計課「米統計表」（1936）56～57頁。

租米を国内市場価格を崩すことなく換価するためにはじめて米の輸出をおこなって以来、日本米の輸出は継続せられ、最盛時の1888年（明治21）には、生産額からみれば3.6%にすぎないとはいえ、その年の輸出総価額に対しては11.3%に達するほどの輸出（1,391千石・7,421千円）をみた。一方、外米輸入も、1869年（明治2）の凶作の際にはじめられて以来、間欠的な変動をみせつつおこなわれてきたが、輸出米が輸入米を上まわるのが常態であった。ところで日清戦争を経て、おおむね1900年（明治33）以降になると、逆転して米の輸入が輸出を上回るようになった<sup>9)</sup>と述べたうえで、このような米穀貿易の転換は、日本資本主義の確立過程と照応したものであり、「資本主義の発達にともなう人口の増加、都市消費人口の増加、自給経済型の作物（粟・稗等）の衰退…による農民食生活の米麦への漸次的な転換…輸送手段の発達」<sup>10)</sup>などにより、国内の米穀市場が拡大されたことを意味するものであると指摘している。

次いで井上は、年間における米価の変動を検討したうえで、変動幅が明治末年から大正にかけて、とりわけ第一次世界大戦の時期に顕著となってくるが、これが朝鮮米・台湾米の移入の増加と重なってあらわれていることを取り上げている。すなわち、「鮮台米の移入は米価騰貴をおさえ、なかんずく二期作の台湾米は、端境期における米価騰貴の緩和となるはずであるのに、なおかつ逆に米価変動がますます極端に走るのは、なぜであったろうか？」<sup>11)</sup>と。そして、これに対する回答として、「輸移入米が米の出荷県におけるいわば背後の消費をみたすことによって、出荷県の大都市への出荷が旺盛となるという関係がある」<sup>12)</sup>ことを指摘し、その例証として、東京の深川正米市場が外国米および「鮮台米」の取り扱い増加とともに、単なる集荷市場から集散市場へと転換し、これとともに東北や北陸など米出荷県からの入荷量が増加したことを挙げている。このように、輸入米および植民地米の移入は、都市の消費をまかなうばかりではなく、米生産地の農民（とりわけ小作農）の食糧をまかなっていたので

<sup>9)</sup> 井上 [2], p.162

<sup>10)</sup> 井上 [2], p.164

<sup>11)</sup> 井上 [2], pp.172-173

<sup>12)</sup> 井上 [2], p.173

あり、そのことは、後述の通り米生産地からの出荷が「飢餓出荷」<sup>13)</sup>という性格を持っていたことを意味している。

しかし、他面では、移出米の移入は、日本の食糧を円通貨圏から獲得することを可能としたことを意味し、「為替変動からは超然として低賃金の要請にそった食糧価格を基本的に持続すること」<sup>14)</sup>を可能としたのであり、この面では資本の要請に沿ったものとなっていたことも忘れてはならない。

そして、次に井上が指摘するのは、米騒動（1918年）および1920年戦後恐慌における米価暴落などは、米穀法（1921年）を制定する契機とはなったが、同法は、「植民地米移入の価格低落大勢に順応するどころか、植民地米移入大勢を擁護するものであった」<sup>15)</sup>ということである。井上は、昭和初期を起点とした賃金・物価・米価・利潤率の変化を検討したうえで、米価がの中で最も低水準で推移しており、しかもその格差は年々拡大していることを明らかにしている。そのうえで、「政府の操作が買上発動の形態をとりながら、この（米価水準が低位のまま推移していること—引用者）帰結を生ずる理由として、第一にあげねばならないのは朝鮮米・台湾米移入の激増である。米騒動は果然、植民地産米増殖を日程にのぼせ、朝鮮では1920年に、台湾では1925年に産米増殖計画が始められ、灌漑水利費が投入されてゆくが、生産高の増加速度を上回って激増する移出米は、内地米の道府県管外積出量に対して37%から後には106%にも達するにいたっている（表2）。植民地住民の格段と低められた生活水準を基礎として格段と低い生産費をもち（表3）、しかも当時すでにその品質は内地品種移植の成果によって内地米と全く遜色ないものとなっている……。植民地米のこのような殺到は、内地米の市場価格の水準を大勢的に押し下げないではなかった」<sup>16)</sup>ことを指摘している。米穀法が、このような傾向を排除するものではなかったのは、同法が「時価主義」として、買入および売渡価格をその時々々の時価に準拠させていたからである。こうして、植民地米移入を前

<sup>13)</sup> 井上 [2], p.275

<sup>14)</sup> 井上 [2], p.199

<sup>15)</sup> 井上 [2], p.285

<sup>16)</sup> 井上 [2], p.284

表2 戦前における米の国内流通量の推移

年次	内地米の道府県官外出回量 (A)	外地米移入量			$\frac{B}{A}$
		朝鮮米	台湾米	計 (B)	
1922(大正11)	万石 1,169	万石 314	万石 113	万石 427	% 37
23	1,230	345	166	511	42
24	1,135	455	252	707	62
25	1,206	443	219	662	55
26(昭和 1)	1,169	521	219	740	63
27	1,191	591	264	855	72
28	1,271	707	243	950	75
29	1,363	538	225	763	56
30	1,351	517	219	736	54
31(昭和 6)	1,338	799	270	1,069	80
32	1,402	720	342	1,062	76
33	1,359	753	422	1,175	86
34	1,650	895	512	1,407	85
35(昭和10)	1,223	843	451	1,294	106

出所：井上 [2], p.283より引用。

注) 原資料は農林省「米穀摘要」。

提とした食糧需給体制および米価抑制策が確立したのである。

なお、若干の補足をしておくと、米騒動は、北海道産米増殖計画（1919年）や朝鮮産米増殖計画（1920年）など食糧増産政策を具体化する契機となったことは確かであるが、植民地米を加えた食糧需給政策そのものは、米騒動によってにわかに登場したのではなく、1910年頃から農政上の問題として食糧増産が論じ始められるなかで、「長きにわたって米穀輸入関税論争が朝鮮米移入無税に向ってほぼ決着をみせてゆく頃（その決着は1913年）」<sup>17)</sup>にはすでに定まっていた方針だったのである。したがって、米騒動を契機に大きくクローズアップされた食糧増産問題は、「この基調の強化に向ってのばく進の機」<sup>18)</sup>となっ

<sup>17)</sup> 井上 [2], p.328

<sup>18)</sup> 井上 [2], p.328

表3 戦前における米の価格水準

年 次	内地米	朝鮮米	台 湾 米	
			蓬 萊 米	在 来 米
	円	円	円	円
1925(大正14)	41.95	39.79	—	—
26(昭和 1)	38.44	36.43	—	—
27	35.93	34.03	30.15	24.73
28	31.38	29.26	26.80	22.65
29	29.19	28.16	25.30	22.58
30	27.34	26.48	24.33	19.83
31(昭和 6)	18.46	17.64	15.45	12.83
32	20.69	20.43	18.35	15.58
33	21.42	21.54	19.38	16.95
34	24.90	24.29	21.48	18.78
35(昭和10)	29.86	30.10	26.78	24.20

出所：井上 [2], p.283より引用。

注1) 原資料は農林省『米穀摘要』(1939)。

2) 内地米・朝鮮米は東京正米市場，台湾米は神戸米穀市場の価格。

たに過ぎないのである。

さて、1929年世界大恐慌は、生糸価格の暴落をもたらし農業恐慌を惹起することになるが、「内地の米穀市場の崩落は同時に鮮・台米の崩落と手をたずさえ、日本の農業恐慌は同時に植民地農業恐慌とつながり、相互に影響しあって恐慌を深化するものであった」<sup>19)</sup>。このことは、「朝鮮農民は満州粟とよもぎを食って鮮米を移出し、台湾の農民は外米とさつまいもを食って蓬萊米を移出していた」<sup>20)</sup>という状態の中での移出をさらに増加させたが(表4)、この結果、内地の米穀市場では「過剰」が表面化するという悪循環に陥っていった。

この点について、大豆生田稔は、図1を用いて米穀市場における次年度への繰越量の検討を行い、1930年代の需給関係を「供給過剰に転換した」<sup>21)</sup>とした

<sup>19)</sup> 井上 [2], p.338

<sup>20)</sup> 井上 [2], p.382

<sup>21)</sup> 大豆生田 [5], p.265

表4 戦前における「外地米」の生産量及び移出量

	年次 (平均)	生産高 A	移出高 B	$\frac{B}{A}$
朝	大正1～5	千石 12,303	千石 1,389	% 11.3
	6～10	14,101	2,443	17.3
	11～15	14,501	4,376	30.2
	昭和2～6	15,799	6,617	41.9
	7～11	17,003	8,735	51.4
鮮	12～16	21,246	5,991	28.2
台	明治43～大3	4,416	756	17.1
	大正4～8	4,785	950	19.9
	9～13	5,145	1,117	21.7
	14～昭4	6,460	2,390	37.0
湾	5～9	8,060	3,478	43.2
	10～13	9,344	4,750	50.8

出所：井上 [2], p.383より引用。

注) 朝鮮は井上晴九氏が算出したもの、台湾は川野重任「台湾米穀経済論」286頁。

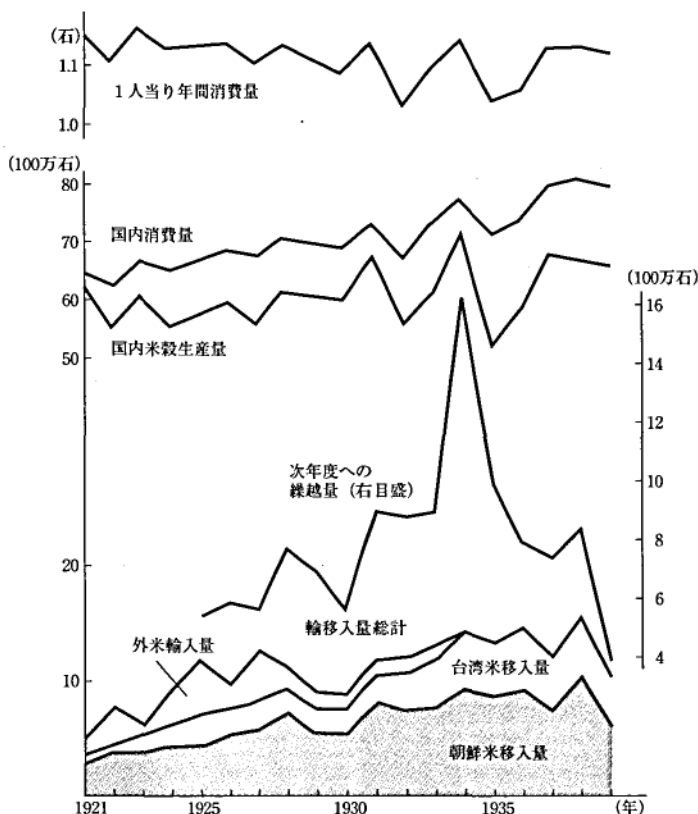
うえで「供給不足への対応を基調とする、従来の食糧政策の前提は一転し、政策の転換を促す客観的な状況が出現した」<sup>22)</sup>と指摘している。そして、この「政策の転換」を、「食糧問題の解決という日露戦後以来継続した政策課題は、1930年代はじめに至って処理が困難な過剰が生じたため、実質的にも、政府の認識のレベルにおいても達成され『消滅』した」<sup>23)</sup>と捉えている。

農業恐慌により米穀市場において供給過剰が出現したこと、そしてこれにともない食糧需給政策の転換も必然化されたという点では井上の見解も共通していると思われるが、井上の主たる関心が戦前日本資本主義下での農政の分析にあることから、食糧問題そのものに関する言及もこの限りでなされており、農業恐慌以降の食糧問題について大豆生田と同様に「消滅」と捉えていたかどうか

<sup>22)</sup> 大豆生田 [5], p.265

<sup>23)</sup> 大豆生田 [5], p.283

図1 国内の米穀受給(1921-1939年)



出所：大豆生田 [5], p.266より引用。

注1) 原資料は農林省「米穀要覧」(各年版)。

2) 年次は米穀年度。

かは定かではない。

むしろ井上は、その後の時期にあたる1937～41年の時期には、農業恐慌がおさまってきたことに加え、「北鮮重工業化のあおりによって、米の鮮内消費が急騰」<sup>24)</sup>したことにより、植民地産米の移出高が弱まりを見せ始めたことを重視している。それは、植民地米の移入の減少という事実が、戦時中における労働力不足・蓄力不足・生産資材の不足などによる農業生産の後退と相まって食

糧不足を顕在化し、戦争の泥沼化をとめないながら深刻化させていったからである。ここに井上は、「植民地米を主要な一翼とするアウトルキー的食糧政策」の帰結を見たのである。

いずれにせよ、戦前期の食糧政策が以上のようなかたちをとったことは、とりもなおさず、戦前日本資本主義が「植民地領有の枠の上で再生産構造を構成」<sup>25)</sup>していたからに他ならない。山田盛太郎は、戦前日本資本主義の再生産構造を「繊維工業を中核体とする再生産＝循環」<sup>26)</sup>と捉えたうえで、その基本構造として、①龐大な低賃金労働力の供給源としての「零細農耕様式」、②「朝鮮・台湾との関係による食糧（米）需給関係の確立、鉄・石炭資源（朝鮮）および砂糖資源（台湾）の掌握、さらには商品市場としての地位の付与」<sup>27)</sup>という関係に注目すべきことを指摘している。これは、終戦による植民地喪失が日本資本主義の再生産構造にとって重要な構成要素を失わせることを意味し、したがって、戦後再編においては戦前とは質的に異なる再生産構造の構築を必然化するとともに、食糧需給という観点からみれば、「植民地米を主要な一翼としないアウトルキー的食糧政策」の途をいかに模索するかが問われることになった。

#### 4. 戦後日本における食糧自給の放棄と農業解体

##### 1) 戦後食糧難と食糧増産政策

敗戦による第二次世界大戦の終結は、「植民地的関係によって、不可欠に、補完されて」<sup>28)</sup>いた「日本資本主義の再生産＝循環の構造の基本形態  $I v + m = II c$  および蓄積の形態」を崩壊させるたが、これは同時に、「植民地米を主要な一翼とするアウトルキー的食糧政策」の破綻を意味した。移入米の喪失に加え、戦時中から引き続く農業生産の著しい後退は、終戦後の日本に食糧難

<sup>24)</sup> 井上 [2], p.383

<sup>25)</sup> 山田 [13], p.3

<sup>26)</sup> 山田 [13], p.16

<sup>27)</sup> 山田 [13], p.16

<sup>28)</sup> 山田 [13], p.16

をもたらした。

そして、戦後改革期（1945～50年）における生産者米価は、戦前水準での価格パリティ方式によって算定が行われるなど低米価に抑えられた<sup>29)</sup>。これは、山田が「戦後体系の基礎は……（1）価値体系＝賃金規定、（2）ドッジ・ライン、（3）朝鮮戦争ブームの三要因によってかためられる」<sup>30)</sup>と指摘したように、資本にとっては、賃金水準を低く抑え「再版＝原始的蓄積」を進めるための必須条件であったが、農民にとってみれば、米を供出しても得られる利益は少なく、供出を渋る農民も多かった。こうして、「食糧緊急措置例」（1946年2月）、「食糧確保臨時措置法」（1948年7月）などを通じて強権供出策が採られることになり、「46～50年には、供出割当量を越える供出を農民は強いられた」<sup>31)</sup>のである。

しかし、朝鮮戦争（1950年）、サンフランシスコ条約・安保条約（1951年）を契機とする経済「自立」政策への転換は、農業においては食糧増産＝食糧自給政策としてあらわれ、「農地開発10ヵ年計画」（1951年）、「食糧増産5ヵ年計画」（1952年）の策定などを通じて具体化された。この時期の農政の基調が、このような食糧増産＝食糧自給へと転じたことについて、暉峻は「短期間とはいえ、日本の農政が総合的食糧増産・自給を中心に据えたという点で、戦後農業史上特筆すべき時期だった」<sup>32)</sup>と高く評価し、また上原信博も「前半の時期（1945～51年までの時期－引用者）にみられた資本の直接的農民収奪政策もその限りでは後退を示した（食糧供給源としての農村・農業の安定化＝零細自作農制の保持）」<sup>33)</sup>と限定的ながら一定の評価を与えている。

また、この時期は、財閥解体・農地改革・労働改革など、資本・土地所有・賃労働全般にわたる改革を経た日本資本主義の戦後段階の第一階梯（1950～55年）にあたり、「直接的生活条件と密着する食糧生産部門と一般に第Ⅱ部門ならびにそれと直接的な関連をもつ生産部門」<sup>34)</sup>の急激な上昇をもたらした、農業

<sup>29)</sup> 暉峻 [8], p.213

<sup>30)</sup> 山田 [13], p.6

<sup>31)</sup> 暉峻 [8], p.214

<sup>32)</sup> 暉峻 [8], p.226

<sup>33)</sup> 上原 [4], p.150

生産力においては「一割期としての生産力構造の戦後段階を築き上げることを可能ならしめた」<sup>35)</sup>。

しかし、この戦後再編過程を大きな流れで捉えれば、戦前における植民地領有を重要な構成要素とする再生産構造からアメリカ従属型の再生産構造への再編過程であったと同時に、食糧需給政策についてみれば、植民地米を主要な一翼とする食糧「自給」政策からアメリカからの食糧輸入を前提とする食糧需給政策への転換過程にあったとみるべきであろう。すなわち、アメリカによる対日援助は、1948年までは、ガリオア (Government and Relief in Occupied Areas) 資金を通じて食糧、肥料、医薬品等の「占領地域の社会不安を除去するための救済的物資」が行われたが、この援助に対しては、これに見合った「政府贈与」が計上され、実質的には「援助輸入」として行われ、この「援助輸入」の輸入全体に占める割合は、1947年および48年では67～77%に達していたと言われるからである<sup>36)</sup>。また、井村が指摘するように、「援助資金で購入されたものの大半が、アメリカの過剰農産物（小麦、綿花、油脂等）であり、アメリカは対外援助資金によって、自国の過剰農産物を購入・処理しつつ、しかもそれをつうじて強大な占領効果をあげることに成功した」<sup>37)</sup>というように、占領下におけるアメリカからの対外援助は、その後の過程において、アメリカを食糧庫とする戦後食糧需給構造への地ならしの役割を果たしたと考えられるからである。

## 2) 食糧増産政策の終焉と食糧自給の放棄

第一階梯における生産＝再生産の循環が一巡すると、第二階梯（1955～60年）が準備されるが、第二階梯では、第Ⅰ部門が再生産の規制者となる「第Ⅰ部門プロパーのための、第Ⅰ部門の内部循環にまで至」<sup>38)</sup>り、こうして高度経済成長へと突入することになる。しかし、第二階梯への移行は、農業にとって

<sup>34)</sup> 山田 [13], p.27

<sup>35)</sup> 山田 [13], p.32

<sup>36)</sup> 井村 [3], pp.58-59

<sup>37)</sup> 井村 [3], p.60

<sup>38)</sup> 山田 [13], p.27

は「停滞と解体」への転換を意味し、山田はこれを「この階梯にあつては、日本農業は、突如として一個の膨大な資本プロパーに対する労働力の供給基盤に転化されてしまう」<sup>39)</sup>と表現した。

そして、食糧需給においては、MSA協定（1954年）、余剰農産物処理法（1955年）などを通じて、アメリカの余剰農産物の輸入体制が整えられ、主要穀物の輸入依存体制への移行が始まった。この間の経緯について、暉峻は次のように述べている。

「……53年になると早くも、この期（1950～55年の時期—引用者）の経済政策の中心をなした経済自立政策の一翼を担った食糧増産・自給政策にも綻びがあらわれてきた。……／農産物過剰を対外食糧援助によって処理しようとするアメリカの政策に日本政府と財界がとびつくもとで、53年にMSA協定の対日交渉が開始され、54年に協定が締結された。そのもとで、通常の輸入にさらに上積みされるかたちで、54～56年に小麦80万トンをはじめ各種過剰農産物が大量にアメリカから日本に輸入されることになった。……／……54年になると、『食糧増産』は政府の重点施策のなかで色あせたものになり、同年12月策定の食糧増産計画（民主党内閣）では、増産規模は大幅に圧縮された。……／……日本農業から雑穀やムギ類の生産が切りすてられ、その輸入依存が強められていくことになった。」<sup>40)</sup>

上原も同様に、「大量のMSA小麦がわが国食糧市場に殺到することによって、食糧自給の一角が崩れ始め、また農産物価格の下落をひき起こすことになり、この面からも、第1期（1945～54年—引用者）の農政のスローガンたる食糧増産政策は、その末期において、放棄を迫られることになる」<sup>41)</sup>と指摘している。

また、井村によれば、MSA関連協定は「アメリカが日本その他の国で使用

<sup>39)</sup> 山田 [13], p.32

<sup>40)</sup> 暉峻 [8], pp.235-236

<sup>41)</sup> 上原 [4], p.151

する軍需品・装備について日本での調達を考慮すること、アメリカが余剰農産物を日本に供与し、日本はそれに相当する円貨を日銀米国勘定に積み立ててその20%程度を『日本の防衛産業の援助及び日本の経済能力の増強』のために利用し、残り80%はアメリカが『軍事援助計画を実施するための日本における物資および労役の調達』に利用すること等を規定したものであり、「アメリカの過剰農産物の処理と日本の防衛力・防衛産業の育成とを結合させる計画であった」<sup>42)</sup>と捉えている。

こうして、戦後段階の第一階梯から第二階梯への移行期において、食糧増産政策は終焉し、輸入農産物依存による食糧需給政策へ移行したのであり、これは同時に日本農業の解体化＝食糧自給の放棄への画期にもなった。

## 5. 基本法農政と「食料」自給の放棄

### 1) 基本法農政と食糧自給

戦後日本における食糧自給の放棄を決定づけたのは、農業基本法の制定(1961年)と基本法農政への移行である。農業基本法は、「国の施策」について宣言した第2条第1項第1号において、「需要が増加する農産物の生産の増進、需要が減少する農産物の生産の転換、外国産農産物と競争関係にある農産物の生産の合理化等農業生産の選択的拡大を図ること」を掲げているように、農産物輸入の自由化を前提とするものであった。これは、「貿易、為替自由化計画大綱」(1960年6月24日閣議決定)において「わが国としても、国際社会の一員として、かかる自由化の大勢に積極的に順応してゆくことが肝要な情勢になっている」との認識が示されていたように、IMF・GATT体制への本格的な参入を意図としたものであった。

実際、同大綱では、「自由化に伴う経済政策の基本的方向と対策」の項において、農林漁業について次のように述べられており、農業基本法との関連が見て取れる。

<sup>42)</sup> 井村[3], p.142

「わが国農林漁業は、国際的にみて著しく小規模経営、低生産性であるのみならず、国内的にも他部門に比して低い所得水準の下に過剰な雇用をかかえているので、現状では、所得に大きな影響を及ぼす重要農産物および沿岸水産物は自由化に適しない状況にある。しかしながら、長期的観点から国際的自由化のすう勢に即応しつつ、これに耐えうる農林漁業を育成し、他部門との所得格差の是正に努める必要がきわめて大きいので、試験研究の充実、生産基盤の強化などによる生産性の向上、畜産、果樹部門の育成などによる就業構造の改善、加工部門の育成、価格の安定および流通の合理化ならびに協同組合活動の促進など農林漁業の体質改善施策を着実に推進するものとする。(傍点－引用者)」<sup>43)</sup>

そして、この大綱をうけた「貿易、為替自由化促進計画」(1961年9月26日)では、「貿易面においては昭和35年に40%であった輸入自由化率は現在においては65%に達するに至り、この間、自由化はおおむね円滑に行われた」が、「わが国経済の成長力に対する海外の高い評価と相まって、わが国の自由化促進に対する国際的な要請は一層高まってきている」ことから、「昭和37年10月1日における輸入自由化率を90%に引上げることを目途とする」と宣言した。

この中で、農産物については、①野菜ジュース(トマトジュースを除く)などを1961年12月1日を目途に自由化する、②アスパラガスの缶詰、トマトジュースなどの野菜加工品を1962年10月1日までを目途に自由化する、③果実およびその加工品については、マンダリン(オレンジ)など果実の一部を1961年10月1日に自由化し、残された果実および果実加工品の一部は、おおむね1962年10月1日までに自由化する、④レモン、グレープフルーツなどは、アメリカによる日本産ミカンに対する輸入禁止措置の解除を条件とするほか、レモンについてはその品質向上のための所要の措置を講じつつ自由化する、⑤バナナ、パイナップル缶詰などは、関税率を検討し、1962年10月1日までに自由化する、⑥油脂については、牛脂およびラードはすでに自由化したが、鯨油および植物性油の一部を1961年10月1日に自由化するなど、自由化のスケジュールについて明記されている。

<sup>43)</sup> 国立国会図書館 HP(<http://rnavi.ndl.go.jp/politics/entry/bib01342.php>)より引用。

こうして、農産物の輸入自由化率は1959年43%から1963年92%へと急激に高まり<sup>44)</sup>、穀物自給率は82% (1960年度) から46% (1970年度) へと半減し、総合自給率も79%から60%へと低下するなど、日本における食糧自給の放棄は決定的なものとなった。

このような自給率低下の要因について、横山英信は小麦政策の分析を通じて、「国産小麦政府買入価格は60年代を通じて引き上げられ、輸入小麦政府買入価格＝国際価格よりもはるかに高い水準にあったが……それは再生産を保障する内実を持っていなかった」<sup>45)</sup>と指摘している。

また、大豆・ナタネについて暉峻は、「この期 (1955～65年の時期—引用者) の貿易自由化のもとで切りすてられていく大豆やナタネは、従来『農産物価格安定法』の対象農産物とされてきたが……自由化にともなって61年制定の『大豆なたね交付金暫定措置法』の対象にくりいれられた……だが、現実には……アメリカや、日本の製油資本のつよい圧力のもとでの輸入急増によって、これらの価格水準は低く抑えられ、大豆の『対米所得比』は65年にむけて急速に低下した」<sup>46)</sup>と指摘している。

以上のように、基本法農政は、生産政策・所得政策・構造政策を掲げて「選択的拡大」(裏を返せば選択的縮小) による生産性向上、自立経営の育成による所得均衡、農地流動化による農業構造改善を目指したものの、その評価は、「自ら掲げた政策目標にてらして……評価すれば、惨たんたるものだったといわざるをえない」が、「角度を変えて、国独資の資本蓄積促進と社会的統合政策の面から……評価すれば、事態はがらりと変わり、『成功』だったといえる」<sup>47)</sup>というものであり、食糧需給という観点からみれば、食糧自給の放棄を決定づけたと捉えられるのである。

<sup>44)</sup> 暉峻 [8], pp.253-254

<sup>45)</sup> 横山 [14], p.114

<sup>46)</sup> 暉峻 [8], p.274

<sup>47)</sup> 田代 [7], pp.78-79

## 2) 「食糧」自給から「食料」自給の放棄へ

「外国産農産物と競争関係にある農産物の生産の合理化」を図るとする選択的拡大政策を掲げた基本法農政ではあったが、結果的には、土地利用型畑作部門を壊滅的な状況に追い込み、主要穀物の自給を放棄することになった。この結果、食糧管理制度下において相対的に安定作物であった稲作への作付けが集中し、生産力向上や消費量の減少などが相まって、1960年代終盤以降、米過剰を顕在化させることになった。こうして、1970年代は米の生産調整が農政の主要課題となるが、他方では、この時期、「農産物をふくむ日本の貿易自由化が第2段階を画するかたちでさらに推進され……農林水産物の自由化率は66年の92.3%から74年の95.4%へとさらに押しあげられ、輸入制限品目もこの間に73から22に減少した」<sup>48)</sup>。

こうして、1970年代を通じて、穀物自給率は46% (1970年) から33% (1980年) へ、総合自給率では60%から53%へと大幅に低下することになった。とは言え、この時期は、暉峻が「この段階の農政サイドは、農産物輸入の急増による食糧自給率の急速な低下傾向に対しては危機感を抱き、『相当程度の自給率の確保』の必要性を強調した」として、1980年代半ば以降の「日米構造調整期」の農政サイドの姿勢とは異なることを指摘したように<sup>49)</sup>、兼業農家が分厚く存在し耕地利用率も108.9% (1970年) から105.1% (1985年) へと大きな変化が見られないなど、農業解体が進んだとはいえ農業基盤はそれなりに維持されており<sup>50)</sup>、総合自給率をみても、1970年から75年にかけては60%から54%へと減少しているが、その後、1985年までは53%前後で推移し50%を割り込まない水準を維持していることなどに鑑みると、1970年代から80年代前半にかけてと1985年以降における動きとは質的に異なっていたと言えよう。

ところで、1985年以降の動きは、グローバリゼーションへの画期として捉えることができるが、その特徴は以下のように整理できよう。第一に、新自由主義的政策にともなう資本のグローバル化が始まったことである。この胎動は、

<sup>48)</sup> 暉峻 [8], p.281

<sup>49)</sup> 暉峻 [8], p.292

<sup>50)</sup> この要因については、北原 [6] p.41を参照。

次の通り1980年代初頭から始まった。

「81年にはブルーデンシャル（保険）によるベーチェ買収、フィリップ・ブラザーズ（商品取引）によるソロモン・ブラザーズ買収、シアーズ（流通）によるディー・ウィッター買収、84年にはアメックス（金融サービス）によるリーマン・ブラザーズ買収など、保険会社、商品先物業者、金融サービス会社などによる大手証券会社の買収が相次ぎ、80年代はじめには銀行を除く、業態間の垣根が実態として崩れていった。さらに、銀行と証券の分離に関しても、80年代後半以降、銀行持株会社を監督するFRB……が銀行と証券の分離を定めたグラス＝ステイーガル法の行政解釈を変え、銀行が持株会社を通じて証券業務に参入することが段階的に緩和されていった。」<sup>51)</sup>

こうしてアメリカから始まった金融自由化の動きは、イギリスへ波及し、銀行と証券の垣根を完全に撤廃する金融ビッグ・バン（1986年）となって具体化された。日本では、1983年に公共債の銀行での窓口販売が解禁され、その後、銀行による公共債ディーリングの解禁が行われるなど「段階的に銀行と証券間の垣根の規制緩和が行われてきた」<sup>52)</sup>とされる。

また、アメリカは、金融自由化を進めると同時に高金利政策を実施することにより、貿易赤字を上回る資本流入超過を恒常化させ、アメリカ経済の収支均衡を維持する構造を定着させた。こうした動きは、その後、「カジノ資本主義」「金融資本主義」と表現される金融部門を異常に肥大化させた資本主義を全面開花させることになるが、この肥大化は、バブルの生成と崩壊をともしないながらもたらされたものであり、この構造が2008年にはリーマン・ショックとその後の金融恐慌をもたらすことにつながったことは記憶に新しい。

1985年以降の時期の第二の特徴は、製造業における生産拠点のアジアへの移転である。1980年代に入り、「双子の赤字」が表面化したアメリカは、資本主義国間の協調を通じて基軸通貨体制を維持しようとした。これが、G5プラザ

<sup>51)</sup> 日興リサーチセンター編 [10], pp.35-36

<sup>52)</sup> 日興リサーチセンター編 [10], pp.33-34

合意に結実することになるが、日本にとっては急激な円高への移行を意味した。この結果、日本の製造業はアジアを中心に海外移転をはじめ、日本資本主義の再生産構造もアジアとの連関が強まった広域的段階への移行を意味した。

第三に、ガット・ウルグアイ・ラウンド（1986～94年）による農業保護の撤廃＝新自由主義的農政への転換がもたらされたことである。ガット交渉の開始に先立ち、RMA（全米精米者協会）による米市場開放要求がなされたが、これはウルグアイ・ラウンド交渉が農業保護の全廃および日本にとっては米の輸入自由化が焦点となることを示していた。この結果、日本は1993年12月、米の部分開放を受け入れざるを得なくなったのは周知である。

また、この間には、1987年に生産者米価が引き下げられ売買逆ざや解消され順ざや化に転じたのをはじめ、1988年には牛肉・オレンジの輸入自由化に関する交渉が3年後の自由化を認めることで決着するなど、着々と新自由主義的農政への地ならしが進められた。

以上三つの動きは、その基底では、資本主義のケインズ主義から新自由主義への転換の中で現れてきたものとして理解できるが、日本農業にとってみれば、農業解体から農村解体への危機の深化への画期でもあった<sup>53)</sup>。

このような市場原理に全幅の信頼をおく新自由主義的政策への移行に加え、ブラザ合意による急激な円高の進展は、農産物輸入の増加をもたらした。1985年から1995年までの10年間の輸入数量の変化を見ると、野菜では86万6000トンから262万8000トンへ、果実では190万4000トンから454万7000トンへ、肉類（鯨肉を除く）では、85万2000トンから241万3000トンへ、牛乳および乳製品では157万9000トンから328万6000トン、魚介類では225万7000トンから675万5000トンへと、いずれの品目においてもそれ以前の変化と比較して輸入が急増していることが明らかである。この結果、同時期における自給率（重量ベース）の変化を見ると、野菜では95%から85%へ、果実では77%から49%へ、肉類（鯨肉を除く）では81%から57%へ、牛乳および乳製品では85%から72%へ、魚介類では93%から57%へと全般的に大幅な低下を示し、カロリーベースでの総合

<sup>53)</sup> 保志 [11], pp.131-140を参照。

<sup>54)</sup> 輸入数量および自給率については、農林水産省「食料需給表」を参照。

食料自給率は53%から43%へとついに50%を割り込む水準にまで低下した<sup>54)</sup>。

この段階にいたって、事態はもはや主要穀物を問題とする「食糧」自給ではなく、食料需給全般にかかわる「食料」自給が問題とされる段階に移行したのであり、日本はこの段階において食料自給を放棄する方向へと事態を深刻化させたのである。

## 6. 食料・農業・農村基本法による食料自給率の政策化とその性格

### 1) 食料・農業・農村基本法の基本的性格

1990年代は、食管法から食糧法への移行（1995年）、農業基本法から食料・農業・農村基本法への移行（1999年）など新自由主義的農政が制度的に整備されていく時期にあたる。しかし、1985年以降、食料自給放棄の途を選択した農政は、1990年代後半に至り、農業構造改革が思うようには進まないなか、総合食料自給率が40%をも割り込みかねない水準まで落ち込んできている状況に直面し、農政においてもこれを政策課題と位置づけざるを得なくなった。もっとも、ここまで落ち込んだ食料自給率に対して、国民の間にも不安を背景とした関心が高まったことも無視できない面もあったと思われる。

いずれにせよ、食料・農業・農村基本法において、食料・農業・農村基本計画を策定しなければならないことが明記され、この中に「食料自給率の目標」の項を設けることが法律において明記されたことは、食料自給問題を再び議論の俎上に載せたという意味において一定の評価が与えられよう。

とはいえ、同法は、1985年以降の新自由主義的農政への転換の中で制定されたものであり、したがって、基本的には農業保護的政策を廃止し市場原理にゆだねることを是とする思想が根底に横たわっている。したがって、これは、第1次基本計画（2000年3月に閣議決定された食料・農業・農村基本計画を指す。以下、同様に2005年3月に閣議決定された基本計画を「第2次基本計画」、2010年3月に閣議決定された基本計画を「第3次基本計画」と呼ぶことにする）および第2次基本計画において、食料自給率がここまで落ち込んだ要因を消費構造（需要）から捉えようとする考え方につながっており、この結果、食

料自給率を高めていくための施策として「望ましい食料消費の姿」=「食育」の重視、消費者ニーズに配慮した農業生産への転換=「効率的かつ安定的な農業経営の育成」が重視されることになった。しかし、このような捉え方は、①食料自給率の低下が農産物輸入の増大と対をなす動きだったこと、②輸入農産物と競合できる条件にはなかった品目から生産の減退が進んだこと、③食管制度により価格が補償されている米では過剰が顕在化したことなどを完全に無視したものであり、輸入農産物に対する国境措置と国内農業の保護のあり方の問題を埒外に置くものと言える。

したがって、第一次および第二次基本計画は、一方では食料自給率の向上を高らかに謳いながら、他方では市場原理の導入と国境措置の除去を標榜するという矛盾を内包したものとなっている。

また、民主党政権下において発表された第3次基本計画は、供給=生産重視の捉え方に变化したが、それは同時に戸別所得補償制度を正当化する論理を構築している。戸別所得補償制度の評価については、今後、検討しなければならない課題であるが、自給率向上に対して有効に機能するかどうかは疑問が残るところであり、また国境措置の問題については、前計画までのスタンスをそのまま踏襲するのかどうかについては明確とは言えないことをみても、現時点では、自給率向上に関わる政策の実効性という点において疑問が残るものと言わざるを得ない。

## 2) 第1次基本計画(2000年3月)の内容と特徴

食料・農業・農村基本法が制定されて最初の基本計画では、第1章の「基本的な方針」において食料自給率に対する姿勢が明らかにされる。そこでは、「現在でも、世界で約8億人の人々が飢餓や栄養不足に直面しているが、21世紀においては、世界の総人口は増加を続け、これに伴い食料需要が大幅に増加すると見込まれているのに対し、農業生産については、既に水資源の枯渇や不安定化、過度な放牧や耕作による土壌の劣化や砂漠化といった資源・環境問題が顕在化しており、中長期的には世界の食料需給はひっ迫する可能性もある」とした上で、「こうした中で、我が国の食料自給率は、消費構造の変化等によ

り年々低下し……世界最大の食料輸入国になっている」との認識を示している。そして、「食料自給率の目標を、その向上を図ることを旨と」して取り組んでいかなければならないとの基本方針が示されている<sup>55)</sup>。

これを受けて、第2章で食料自給率の目標が具体化される。そこでは、まず総合自給率について、「食料として国民に供給される熱量の5割以上を国内生産で賄うことを目指すことが適当」<sup>56)</sup>との基本認識が示された上で、農業生産における課題が検討したうえで具体的な目標値が示されている。供給熱量総合食料自給率では、1997年から2010年までに41%から45%へ引き上げるとしており、品目ごとでは、小麦は9%から12%へ、大麦・はだか麦は7%から14%へ、大豆は3%から5%へという目標が示されている。また、飼料自給率については、25%から35%へ引き上げるとしている<sup>57)</sup>。

このように、第1次基本計画においては、食料自給率を高めていく姿勢が積極的に示されているが、前述の引用文でも示されているように食料自給率の低下要因を「消費構造の変化等により年々低下し」<sup>58)</sup>と述べたり、「麦、大豆、飼料作物等について品質、価格等の面で需要に見合った国内産の農産物の供給が行われていないなど、需要に応じた生産が十分図られていない状況が見られ、また、消費構造の変化への対応が十分ではなかったこと等から多くの農産物の国内生産が減少する傾向にある（傍点—引用者）」<sup>59)</sup>と認識していることなど、国内農業生産の減少や自給率低下の要因を消費構造の変化や農家の努力不足に帰着しようとしているように受け取れる。

したがって、自給率向上に向けての「講ずべき施策」として第3章で真っ先に取り上げられるのは「食料消費に関する施策の充実」であり、「食料消費の改善及び農業資源の有効利用に資するため、健全な食生活に関する指針の策定、食料の消費に関する知識の普及及び情報の提供等の施策を講ずる」<sup>60)</sup>としてい

55) 『わかりやすい食料・農業・農村基本計画』（大成出版社、2000年）p.4

56) 『前掲書』p.16

57) 『前掲書』第7表（p.74）および第8表（p.75）

58) 『前掲書』p.4

59) 『前掲書』p.28

60) 『前掲書』p.76

る。しかし、ここで同じく述べられている食料の安全性確保に関する対策が必要であることは認めるが、それは自給率向上とは次元の異なる問題であり、また食料消費や食生活の改善に関する情報提供等の施策を講ずるとはいえ、個々人の嗜好に関わる消費構造を政策によって意図する方向に変化させようとするのは極めて困難と言わざるを得ず、空虚な議論と言わざるを得ないだろう。

### 3) 第2次基本計画(2005年3月)の内容と特徴

第2次基本計画の特徴は、次の五点に整理できる。第一に、食料自給率目標について前計画の検証を踏まえた課題の整理が行われていること、第二に相変わらず需要重視の分析となっているが、前計画に比べ「食の安全」に関する内容が強調されていること、第三に食育と地産地消の推進が謳われたこと、第四に品目横断的経営安定対策との関連づけがなされていること、第五に「攻めの農政」として輸出促進が謳われていることである。

ここでは、紙幅の関係から一点目の食料自給率目標に関する問題だけを取り上げておく。まず、第1次基本計画で立てた目標について、第2次基本計画でどのように整理されているか見ておこう。これについては、「前基本計画においては、基本的には……5割以上を国内で賄うことを目指すことが適当であるとした上で……総合食料自給率の目標を45%と設定した」が、「供給熱量ベースの総合食料自給率は40%と横ばいで推移している。また、主食用穀物自給率は若干の上昇となっているものの、穀物自給率及び飼料自給率は横ばい、品目別自給率は、麦・大豆等の限られた品目以外は横ばい又は低下になっている」<sup>61)</sup>と芳しい成果が上げられなかったことを指摘せざるを得なくなっている。

問題となるのは、その要因についてどのように捉えているのかということである。この点について、同計画では、「解決すべき課題を提示していたものの、課題解決のための重点的なテーマ設定や具体的な取組手法が明示されていなかったことが、関係者の主体的かつ継続的な取組を喚起できず、結果として十分な成果が得られなかったことが要因の一つである」<sup>62)</sup>と分析している。すなわ

<sup>61)</sup> 「食料・農業・農村基本計画」(2005年3月、以下、第2次基本計画) p.8

<sup>62)</sup> 「第2次基本計画」 p.11

ち、課題設定そのものは間違っていなかったが、課題の具体化がなされていなかったことに問題があったということである。しかし、前述の通り、そもそも自給率低下の要因の捉え方に問題があることからすれば、課題設定そのものに問題があると言える。

いずれにせよ、同計画では、食料自給率について以上のような検証を踏まえた上で新たな目標が設定されているが、その際の「基本的考え方」では、「今回の基本計画策定に当たっては、消費面、生産面におけるこれまでの課題を基本的に継承しつつも、少子高齢化の進展等の状況変化や食の安全の確保といった新たな課題への対応を含め、重点的に取り組むべき事項を明確化することにより、課題の解決に向けた関係者の具体的な行動を呼び起こしていく」<sup>63)</sup>として、基本的には第1次基本計画の課題を引き継ぐこと、新たに食の安全の確保に関する課題を加えたことなどが示されている。しかし、新たな視点を加えたとは言え、基本線としては前計画と同一路線上にあり、したがって、その限界も継承したものと言えよう。

こうして、食料自給率の具体的な目標については、「供給熱量の5割以上を国内生産で賄う」<sup>64)</sup>という視点はそのまま継承した上で、総合食料自給率についても45%と第1次基本計画と同様の数値を示している。前計画から5年間に、芳しい成果が現れていないことからすれば当然であろうが、この第2次基本計画からは、生産額ベースの総合食料自給率の目標値も参考値としてではなく設定することになり、この生産額ベースの総合自給率では、2015年度までに76% (2003年で70%) の自給率を達成するとの目標を設定しており、この数値は前計画と比較すると2ポイント高く設定されている<sup>65)</sup>。生産額ベースの食料自給率が設定されることになったのは、「比較的低カロリーであるものの、国民の健康の維持増進の上で重要な役割を果たす野菜・果実や、相当割合で国内で生産されているにもかかわらず、飼料の多くを輸入に依存しているため、供給熱量ベースの自給率が低く算出されている畜産物等の生産活動をより適切に反

<sup>63)</sup> 「第2次基本計画」 p.17

<sup>64)</sup> 「第2次基本計画」 p.18

<sup>65)</sup> 数値目標については、「第2次基本計画」 pp.32-33を参照。

映する」<sup>66)</sup>ことをねらったものである。要するに、野菜や果実、肉類など重量ベースの自給率では比較的高くあらわれるものの、カロリーベースでは低く算出されてしまう品目に配慮すべきということであるが、生産額ベースでの食料自給率は、生産物の価格を算出基準としているため、食料需給における量的関係を示すものではなく、質的關係（品質など）を示す指標と言える。また、外国為替の影響も受けることも考慮する必要がある。したがって、食料の絶対的な過不足や供給熱量が問題となる本来の食料自給問題の観点からすれば、生産額ベースの自給率を併用することそのものは否定はしないが、生産額ベースの自給率が高いからといって食料自給が達成されたことを示すことにはならない点は注意が必要である。

また、第2次基本計画では、カロリーベースの総合自給率の目標は据え置き、生産額ベースでの自給率目標だけを高く設定したということは、主要穀物など食料の中核となる品目の自給率を高めることよりも、むしろその周辺部分の付加価値の高い品目の国内生産へのシフトを示したものと受け取れる。だとすれば、本来の意味での食料自給の達成は難しく、結局は、この基本計画も1985年以降の「食料自給放棄」路線の延長線上にある計画に過ぎないことになろう。

#### 4) 第3次基本計画（2010年3月）の内容と特徴

民主党政権に代わって初めての基本計画が2010年3月に閣議決定された。この基本計画は、「まえがき」において「我が国は、これまでの農政の反省に立ち、今こそ食料・農業・農村政策を日本の国家戦略の一つとして位置付け、大幅な政策の転換を図らなければならない」<sup>67)</sup>と挑発的な書き方でこれまでの自民党農政を批判している。

それでは、「反省すべき農政」とはいかなるものなのか。同じく「まえがき」を読むと、①これまでの農政が農業所得の大幅な減少、担い手不足の深刻化、非効率な農地利用、農山漁村の活力の低下といった流れを変えることができなかったこと、②過去40年余り続けてきた米の生産調整では、農業者の間に不公

<sup>66)</sup> 「第2次基本計画」 p.18

<sup>67)</sup> 「食料・農業・農村基本計画」（2010年3月、以下、第3次基本計画） p.2

平感を生み、麦や大豆等への転換も進まなかったこと、③食料自給率は低迷したままとなっていることなどを指摘している。

「まえがき」では、以上のように従来の自民党農政を批判したうえで、民主党政権としての基本方針について、「政府は……既存の思考や手法の問題点を強い決意で改善していく」<sup>68)</sup>として、①戸別所得補償制度の導入、②消費者が求める「品質」と「安全・安心」といったニーズに適った生産体制への転換、③6次産業化による活力ある農山漁村の再生の三点を基本的な考え方として示している。

そのうえで、第1章では「基本的な方針」がまとめられているのであるが、ここで自民党農政との違いが現れているのは、第一に、生産重視の視点が示されたことである。すなわち、第1次および第2次基本計画では、「食の安全」や「食生活」に関する問題がまず取り上げられ、需要重視の姿勢が鮮明であったが、第3次基本計画においては、「再生産可能な経営を確保する政策への転換」<sup>69)</sup>が第一に掲げられており、生産重視の姿勢が示されている。

第二の違いは、多様な用途・需要に対応した生産拡大と付加価値を高める取り組みを後押しする姿勢を示したことである。これも生産重視の姿勢の表れの一環であるが、具体的には飼料米や米粉などを念頭に置いたものと言える。

さて、以上の基本方針を踏まえた食料自給率の目標であるが、ここでは、「我が国の持てる資源をすべて投入した時にはじめて可能となる高い目標として、供給熱量ベースで平成20年度41%を50%まで引き上げることとする。また……生産額ベースの総合食料自給率は、平成20年度65%を70%まで引き上げることとする」<sup>70)</sup>として、カロリーベースの総合自給率については第2次基本計画より5ポイント高い目標を掲げ、生産額ベースのそれについては6ポイント低い設定となっている。

以上が第3次基本計画の概要であるが、最後にその評価に関わって三点ほど指摘しておきたい。第一に、「再生産可能な経営を確保する政策」への転換を

<sup>68)</sup> 「第3次基本計画」p.3

<sup>69)</sup> 「第3次基本計画」p.4

<sup>70)</sup> 「第3次基本計画」p.15

表明したことは、日本農業衰退および食料自給率の低下の要因についての的確に捉えていると思われるという意味において一定の評価ができる。ただし、それを可能とする政策が戸別所得補償制度なのかどうかという点については、別の面からの検討も必要であり、疑問が残るところである。

第二に、自給率低下の最大の要因である国境措置の問題については、「総合的な食料安全保障を確立する」<sup>71)</sup>であるとか、「WTOドーハ・ラウンド農業交渉については、今後とも『多様な農業の共存』という基本理念を保持し……各国の農業が相互に発展することができる貿易ルールの確立を目指す」、「EPA（経済連携協定）、FTA（自由貿易協定）について、食の安全・安定供給、食料自給率の向上、国内農業・農村の振興等を損なうことは行わない」<sup>72)</sup>という表現にとどまっており、玉虫色の方針と言わざるを得ない。この意味において、第1次および第2次基本計画と異なる視点は示したものの、自給率向上の実効性という点では疑問の多い基本計画にとどまっていると言えよう。

最後に、自給率目標設定の後退についてである。第2次基本計画までは、供給熱量ベースの総合食料自給率と生産額ベースのそれに加え、主食用穀物の自給率や飼料自給率、品目別の自給率など細かな目標設定がなされていたが、第3次基本計画においては、供給熱量ベースと生産額ベースの総合自給率目標が示されたに過ぎない。これでは、5年後にこの政策の効果を検証する際、品目ごとの詳細な検討まで踏み込むことはできないことになり、十分な検証もその後の課題設定も行えなくなるのではなかろうか。

## 7. まとめ

本論文では、戦前から戦後における食料需給政策の中で食料（糧）自給がどのように位置づけられてきたのかを検討してきた。その結果、戦前日本において食料（糧）自給が追求されたのは第二次世界大戦前と戦後の一時期に過ぎず、しかも、これが実際に達成されたのも、植民地からの移入米を含めてようやく

<sup>71)</sup>「第3次基本計画」p.10

<sup>72)</sup>「第3次基本計画」p.22

「自給」を達成した戦前の一時期に過ぎないものであった。

戦後、食糧増産政策がとられるものの、占領下におけるアメリカとの経済的関係が再構築され、食糧需給においては、MSA協定などを通じてアメリカ余剰農産物の受け入れ体制が構築された。こうして、結果的に、日本は米を除く食糧の自給は放棄する方向へと進むことになった。これを決定づけたのが農業基本法であり、基本法農制下において土地利用型畑作は壊滅的状况となり、麦類や大豆の自給率は大きく低下した。

しかし、1980年代半ばまでは、食管制度を通じて農業・農村もかろうじて維持され、これが米過剰をもたらす要因ともなるのであるが、1985年以降、新自由主義的政策への転換の中で、さらに自給率を低める方向へ作用していった。本論文では、この段階を食糧自給放棄から食料自給放棄への転換点と捉えた。

その後、食料・農業・農村基本法が制定され、この中で、食料・農業・農村基本計画を策定すること、食料自給率の目標を設定することが定められた。これにともない、2000年以降、2005年と2010年の三回にわたり基本計画が策定されるが、このうち最初の二回が自民党農政を、最新のものが民主党農政を反映したものとなっている。

基本計画において食料自給率目標を設定することになり、これまで食料自給放棄の途を選択してきた農政が、再び食料自給問題を議論の俎上に載せたことは評価できるが、それを実現できる政策が構想されているかどうかという点では疑問の残る内容にとどまっていると言わざるを得ないだろう。

以上のように、戦後日本における食料需給政策を振り返ってみると、食料(糧)自給を表向きは掲げつつも、これを達成できたことは米を除いてはなかったことがわかる。この要因は、自給を達成するだけの耕地が不足しているからということではなく、農業解体が資本蓄積を促進するという日本資本主義の転倒的な再生産構造と、この構造を前提として展開された農業政策にあったと言えよう。したがって、この構造を前提としている限り、食料自給の達成はあり得なかったのであり、だからこそ、自給率の低下には目をつむりながら農家および農村対策としての社会政策的な農業政策を展開せざるを得ないという矛盾を抱えることになったのである。

しかし、現段階においては、日本資本主義の再生産構造も資本主義のグローバルな再編の中で大きく変化してきており、食料需給政策のあり方ももはや広域的再生産構造を前提として考えなければならない段階に来ている。それは、TPPのような完全自由貿易体制を目指そうというのではなく、まして戦前のような略奪的移入による自給達成を目指そうとするものでももちろんない。

ここで想定しているのは、零細農耕という共通の農業的基盤の上に成り立つ東アジア圏における貿易であり、その前提条件となるのは、主要穀物など基礎的食糧については可能な限り各国が自給する方向を目指しながら、それでも不足する部分や国内において生産が不可能な品目について貿易により補完するという関係である。グローバル化下において形成されてきた広域的再生産構造は、このような関係を築く基礎的条件を整えつつあると考えられる。しかし、農業生産と工業生産の相違は、生産そのものが土地所有に規定されることから、経営的努力だけでは如何ともしがたい決定的な生産条件の格差を前提とせざるを得ないことである。したがって、国民への食料供給を量的にも質的にも確保していくという観点から見た場合、市場原理だけで解決することは困難であり、農業保護政策は不可欠であると考えられる。これは、雇用や地域経済の再生につながると同時に、里山や景観の維持にもつながり、結果として生物多様性を維持するなど生態系および国土保全機能にもつながることを忘れてはならない。

#### 【参考・引用文献】

- [1] 浅川芳裕著『日本は世界5位の農業大国—大嘘だらけの食料自給率—』（講談社、2010年）
- [2] 『井上晴丸著作集 第5巻—日本資本主義の発展と農業及び農政—』（雄渾社、1972年）
- [3] 井村喜代子著『現代日本経済論』（有斐閣、1993年）
- [4] 上原信博著『農業政策論』（有斐閣、1987年）
- [5] 大豆生田稔著『近代日本の食糧政策』（ミネルヴァ書房、1993年）
- [6] 北原克宣「2000年代日本資本主義の蓄積構造と農業＝土地所有問題」立正大学

経済学会編『経済学季報』第59巻第2号, 2009年11月, pp.27-52

- [7] 田代洋一著『農業問題入門』大月書店, 2003年
- [8] 暉峻衆三編『日本農業100年のあゆみ』(有斐閣, 1996年)
- [9] 暉峻衆三『学びの小道(その二)』『年報 日本現代史』第15号, 現代史料出版, 2010年6月, pp.213-246
- [10] 日興リサーチセンター編『全詳解 金融大改革のすべて』(東洋経済新報社, 1997年)
- [11] 保志恂著『農業問題論究』(御茶の水書房, 2000年)
- [12] 『山田盛太郎著作集』第4巻(岩波書店, 1984年)
- [13] 『山田盛太郎著作集』第5巻(岩波書店, 1984年)
- [14] 横山英信『戦後小麦政策と小麦の需給・生産』日本農業経済学会『農業経済研究』第77巻第3号, 岩波書店, 2005年12月, pp.113-128

#### 【附 記】

本稿は, 拙著「戦後日本における食料需給政策」『北東アジア広域圏における共通食料自給率政策の構築に関する基礎的研究』(平成19年度～平成21年度 科学研究費補助金(基盤研究B) 研究成果報告書, 課題番号: 19380130, 代表者: 黒瀧秀久・東京農業大学生物産業学部教授, 平成22年3月) 所収に加筆したものである。