

戦争遂行における食糧確保の重要性について

日本安全保障戦略研究所 上席研究員 海野洋

先の大戦を題材に標記テーマを考究する本稿は、内容的には、自著『食糧も大丈夫也』（農林統計出版、2016）の梗概を記すものである。まずそのメイン・テーマに即し、①昭和16年初冬の開戦時の状況と検討の概要（第1章～第3章）、②開戦が自国・他国に与えた影響と継戦に向けて重ねた政策努力の概要（第4章～第9章）、昭和20年夏の終戦決断時の状況と検討の概要（第10章）に区分し、食糧を軸として述べる。その後、主に②の箇所にて記述したサブ・テーマ等にも、若干触れることとしたい。

* 『食糧も大丈夫也』: <http://www.ssri-j.com/unno-publication.html>

* 以下で引用した戦前の史料は、タイトルを含め、新字、ひらがな、アラビア数字に改め記している。

1 本書のメイン・テーマ

1) 開戦の決断

開戦前（昭和14年）の我が国（内地）を見ると、約7,100万人が必要とする米の量が約8,000万石であるのに対し、生産量（前年産米）は約6,600万石で、不足する分を外地（植民地）である朝鮮・台湾から夫々約600万石と約400万石を移入していた^{1 2 3}。

然るに、同年夏に朝鮮と西日本で大旱魃が起き⁴、朝鮮からの米穀移入は殆どストップした。慌てた日本は仏印・タイ・ビルマから緊急輸入に努めたが（表1参照）、必ずしも順調には進まなかった⁵。昭和天皇と松岡洋右外相は、南部仏印に進駐すれば、南方から米の入手できなくなると懸念するが、海軍は「米の全面禁輸」を受ければ「猶予なく武力行使」と態度を決め⁶、陸軍もこれに反対しなかった。活路を求めた輸入米が南部仏印進駐の遠因ともなり、日米関係の決定的悪化、大東亜戦争への道に繋がった。この点から見れば、昭和14年の朝鮮大旱魃は我が国にとり大厄災であったと言わざるを得ない。

表1 内地の食糧需給（実績）

（単位：万石）

米穀年度	昭和14	15	20		(参考) 20 (期初計画)	
前年度持越高	849	406	231		230	
前年産米実収高	6,567	6,896	5,626*	別に172#	5,750*	別に250#
朝鮮米	569	40	142		350	
台湾米	396	278	15		60	
内外地合計	8,402	7,620	5,783	別に147\$	6,640	
輸入米	16	799	—		0	
供給合計	8,417	8,419	6,333	別に1,293&	6,640	別に1,450&
輸移出高	77	94	23		40	
消費高	7,934	7,889	7,413		7,964	
うち 農家保有	2,946	3,023	2,127		2,400	
民需配当	5,021	4,786	4,712		5,262	
軍需配当	(軍民需計)		493		302	
需要合計	8,011	7,983	7,436		8,007	
翌年度持越高	406	436	189		83	

(註) *は19米穀年度内の新米喰込みを控除した数量である。

#は20年産米の新米喰込み分、\$は防空備蓄米放出分であり、内外値合計には前者を、供給合計には両者を含む。&は代替食糧分である。

20年3月段階で軍から期初計画に加え、214万石の追加要求あり。

我が国の南部仏印進駐(昭和16年7月)に対し、その予想に反し、対日資産の凍結、石油の輸出禁止等の経済制裁を米国は発動した。この事態を迎え、我が国は同年秋～冬にかけ、対英米開戦の可否を巡り、3回の御前会議を開催するなど国策の再検討を行い、この中で食糧問題についても海上輸送の問題とともに議論した。特に注目すべき会議は、11月5日と12月1日の御前会議である(農相は後者にのみ参加)。前者の会議で鈴木企画院総裁は、①予想される船舶消費量から見て、必要な民需物資の輸送は十分可能、②南方米は、開戦ならばその直後は輸送に多少支障が生ずるが、一段落すれば緩和、③他方、臥薪嘗胆ならば英米の圧迫でその取得が困難となるおそれありと説明⁷した。また後者の会議で井野農相も、①短期戦にあっては、計画された船舶を活用して外国・外地から輸移入を行えば、国内(内地)の米不足を賄うことが可能、②長期戦となっても、「既に確立せる食糧自給強化施設」の「実施に遺漏なきを期さば」、問題はないとした。前者の会議の前日(11月4日)の閣議における鈴木貞一・企画院総裁の発言(「食糧も大丈夫也」)は、この間の事情(不十分な検討、根拠に乏しい結論)^{8,9}を象徴するものであり、本書のタイトルに用いた所以である。

2) 終戦の決断

一方、終戦に関する決断は、「最高戦争指導会議構成員会合」(20年5月設置)の論議から密やかにスタートした。石黒農商相はそのメンバーではなく、食糧も直接議題に上らなかつたものの、第一次世界大戦後の欧州における食糧難を直接知る者が参加し、また食糧に関する情報・意見は様々な機会を捉えて伝えられた。陸軍を中心として本土決戦の意気は高かったが、兵器は「近代」戦争を継続できる体制を既に失いつつあり、食糧は「前近代的」な戦争の継続にも黄信号が灯っている状況で(表1参照)、陸軍自体も翌21年の供給は極めて困難になると十分自覚していた。しかし、軍は徹底抗戦(一撃講和)の旗を、食糧難を理由として降ろすことはしなかった。

ポツダム宣言を黙殺、広島・長崎への原爆投下、ソ連の参戦の事態を迎え、初めて「終戦」が公式に論議された。8月9日午前午後開催の「最高戦争指導会議構成員会合」と「同日第1回目の臨時閣議」がそれである。後者で石黒大臣は、「天候不順と凶作」、「輸移入の途絶」、「敵上陸による影響」、「軍需と民需の衝突」の諸問題を探り上げ、継戦不可能との認識を示した。この後、昭和天皇の「聖断」の場面を迎えるが、食糧が議題となることはなく、昭和天皇も食糧に関する言及をしないまま終戦を決断した。ただし、食と農について常に関心を持ち、古今東西の歴史から、国の統治や戦争の継続に食糧が欠かせぬことを理解し、食糧の現状・見通しが既に危機的なものであると認識していたから、食糧を念頭に置きながらの「聖断」であったと推定できる。昭和50年のNBC放送・インタビューへの回答で「戦争による食糧不足」が「動機」として挙げられていることにも、十分首肯できる。

3) 開戦後の状況等と政策努力

開戦後の状況を述べることは、開戦時の見通しを検証することであり、終戦時の決断の前提を確認することともなる。前者について結論を述べれば、開戦時の見通しとはほど遠いものであった。

まず海上輸送について述べる。その調整は物動計画を通じて行われたが、開戦当初は軍事作戦優先で、戦局退勢後は船舶総量減により、アッサリと下方修正されている。山崎農相時

代（18年4月～）には食糧に一時期重点が置かれたものの、南方米の輸送自体が18米穀年度限りとなり、食糧供給は日満圏に頼らざるを得ぬ状況に陥った。更に鈴木内閣時には内地の食糧需給は一層厳しいものとなり、大陸から兵器にも優先して食料輸送が行われたが、終戦直前にはその実行も難しくなった。

生産増大、消費抑制への努力については、細部を採り上げることはしない。労働力の減（女子化の進行）、肥料等の激減が進む中で、耕地の維持・拡大、効率的な生産、カロリー確保を目指して最大限の努力が行われたことのみ留めたい。

また、米穀供給システムは、食糧管理法を昭和17年2月に制定し、必要な措置を講じた。ただし、都市住民への配給量や農家の自家保有量の削減は、戦意喪失を招きかねず、その取扱いを巡っては政・官の間でも微妙な温度差を見せた。

これらの努力は、内地のみならず外地でも繰り上げられた。ただし、特に朝鮮では、恵まれぬ天候により生産は期待された水準に達しなかった（内地（農林〔農商〕省）と外地（総督府）との間の交渉については後述）。

20米穀年度に入ると、本土決戦準備を理由に要求を急増させる軍部と中長期の食糧供給確保を念頭に計画的配分を目指す農商省との間で厳しい折衝が続いた。遂には、軍需・民需とも削減¹⁰の事態を迎えるが、需給状況は、直接・間接に昭和天皇を始め為政者に伝えられ、終戦の決断のベースとなった。

この戦争は、食糧の面でも無謀な計画の下に進められたと言わざるを得ない。特に、沖縄戦の状況¹¹を踏まえると、本土決戦（国内生産の大幅減、輸送の途絶）に突入していたら、軍民間での食糧争奪なども生じ大混乱を招いたであろうことは、想像に難くない。

図1 沖縄戦下の食糧需給のイメージ

第32軍（転入） 都市住民換算	約15.5万人				
うち 防衛召集(2万人)			約13万石	県内産米	
県民（残留）	約38.9万人		約23万石	台湾産米	
県民（県外疎開）	約8.7万人				約4万石
	沖縄本島		沖縄県全体 (平年ベース)		十・十空襲被害 (軍民計)

2 サブ・テーマ

メイン・テーマに続き、各章で採り上げたサブ・テーマについて、次に述べる。

1) 軍との調整 (第1章、第5章、第8～10章)

昭和14年の大干魃以降、食糧管理当局と軍との間では、以下の過程を経て調整が進められた。①開戦前には、米穀と軍需物資の輸入競合の面から金(正貨)を挟んで、②戦争前半期には、米穀と軍需物資の輸送の競合面から船舶を挟んで、③戦争後半期には、米穀そのものを巡って。③について更に言及すると、食糧管理法の制定時に、政府への供出義務(同法)と軍への供出義務(徴発令)との間の調整が行われず、立脚点を異にする二つの法体系が現出し、沖縄戦前に深刻な問題が生じた。ただし、全体的には、軍は農林(商)省から大口需要者の一として配当を受けるとする食糧管理法体系を遵守しており、急増する軍需を巡って同省との間で厳しい攻防を繰り返している。

2) 内地と外地の調整 (第6章)

まず、内地と外地の需給調整のシステムについて述べる。開戦前、朝鮮・台湾両総督府に関する事務については、拓務大臣が統理し、農林省には両総督府をコントロールする権限は全くなかった¹²。内地と外地農政が一体化されぬままに、我が国は開戦を迎えたが、昭和17年11月に至り、一定の解決をみた。即ち、大東亜省設置(拓務省廃止)に伴い「内地地行政の一元化」のため、両総督府の事務は内務大臣の統理の下に移され、同時に制定された「朝鮮総督及台湾総督の監督等に関する件」(勅令)で「米麦其の他の主要食糧農産物」に関する事務については、農林大臣には両総督を監督する権限が付与され、「必要なる指示を為すこと」もできるようになった。

南方からの米の還送が困難となると、「日満食糧自給に関する措置要綱」(昭和18年12月20日・閣議決定)に基づき「日満食糧協議会」が設置された。しかし、農商大臣が両総督に対する監督権限を有する状況の下で行われたにも関わらず、19年12月に開催された第2回会合では、「朝鮮、台湾側は悪条件を羅列し」、供給増を求める内地側との協議は不調に終わっている¹³。なお、満洲国が豊作で、その穀物輸入を期待できたことは、我が国にとって幸いであった。

次に、朝鮮・台湾における食糧管理を制度と実態の両面からみる。統制の強化は内地より遅れて進められたと言える¹⁴。供出は、18年夏～冬にかけて内地並みの義務が漸く課せられ、その実態(農家の自家保有米)をみると、朝鮮では1人1日約3.7合、台湾では同約3.5合で、内地よりやや少ない程度である。ただし、朝鮮にあっては、その約半分が雑穀に置き換えられており、この点では内地より相当割引く必要がある。他方、配給は、台北では16年4月から配給券により、京城では大干魃後に販売ルートの特定などでスタートし17年7月から「買出票」と「通帳」による実施に切り替えられた。その量に関する情報は錯綜しているが、朝鮮ではほぼ内地並み、台湾では内地よりやや多い数量であったと判断できる。

3) 南方各地の食糧問題 (第7章)

開戦後、南方各地で食糧不足が生じた理由は、日本軍の南方進出や日本への米穀の還送によるとの説が人口に膾炙している¹⁵。しかし実際には、我が国トータルとしての国力不足(具体的には民間の船舶保有量不足)に伴う南方間食糧貿易量の減が、より大きな要因であ

ると考えられる。もとより当時の貿易実態は明らかではないが、この部門（当面の計画）を担当した第六委員会（内閣に設置）が昭和17年2月24日に決定（4月1日改定）した計画（「大東亜の米需給に関する措置」）が残っており、これによれば、各地の要輸入量の3～7割程度しか輸入が予定されていない。

また、中長期的構想を検討した大東亜建設審議会においても、対日供給関係以外は十分検討が行われず、上記第六委員会の検討と合わせても、南方地域における米穀に関する一貫した基本方針を中央（東京）で策定したとは、到底評価できないものとなっている。

3 その余の問題

以上のほか、従来余り注目されずに来たと考えられる問題をいくつか指摘した。ここにその項目だけを特記しておきたい。

- ・井野・岸両大臣の戦後の記録から見て、昭和16年12月1日の御前会議において、昭和天皇が何らかの発言をした可能性があること（第2章）。
- ・陸海軍資料等の活用により、農林（農商）省の各米穀年度中の需給操作の実情が明らかになったこと。また、農林省の需給調整の記録に対しては、異論（農林省の簿外操作・陸軍の簿外輸入・20年の沖縄へ台湾米移出）があること（第5章）。
- ・昭和19年末から翌年はじめにかけて北部仏印で200万人が餓死したとされる問題については、20年3月の対日協定供給に関する交渉の経緯¹⁶からみて、仏印当局はこの時点で米穀の輸出余力ありと判断していたこと（第7章）。
- ・20年に陸軍が検討していた臨時措置（戒厳令・戦時行政令）は、食糧の配分・輸送と関連づけながら考察する必要があること（第8章）。

4 彰往考来

本書で採り上げた諸問題は、単なる歴史的一幕として記憶しておけば事足りるものではあるまい。確かに、今日の我が国が長期間に亘る戦争や経済制裁により、食糧面で危機的な状況に陥る可能性は高くはない。また、仮にそのような事態が生じたときは、もう一つの脆弱な資源（エネルギー）の安定供給も欠くから、食糧のみの安定確保は無意味だとの意見もある。

しかし、軍事的、経済的制裁ばかりが危機ではなく、食糧がその固有の理由により確保できなくなる事態は、十分想定できる。例えば、地球上の人口は今世紀中葉には90億人を超えると予想され、また地球の温暖化により世界の穀倉地帯の条件が大きく変化することも懸念されている。

平成11年に制定された「食料・農業・農村基本法」（平成11年法律第106号）は、「世界の食料の需給及び貿易が不安定な要素を有している」との認識を示し、不測時においても食料供給の安定確保を図るべきことを規定している。当然のことながら、世界中が食糧不足となっても、日本独りは十分な量を確保し続けることが可能とはしていない。為政者の持つべき心構えとしては、「国は民を以て本と為し、民は食を以て天と為す」（民衆は、食糧を「天」—それが無くなったら生存できなくなってしまう重要なもの—とっており、為政者は常にそのことに気を配らなくてはならない）とする「漢書」の至言を想起する必要がある。

食糧は、「人間にとって一日も欠くことができない基礎的な物資」で、不足時ともなれば、自国民・同一民族を最優先とし、あらゆる手段を講じてその確保に血眼になる。「何とかなるだろう」と楽観して良いものでは決してない。「大東亜戦争」を学ぶことは、一見無意味にも見えようが、未来を見つめる上での貴重な教訓として捉えるべきである。

-
- 1 1石=10斗=100升=1,000合=10,000勺=150kgで、1合は150gである。
 - 2 韓国・台湾からの産米買入れは、現在では当然輸入となるが、当時両地域は大日本帝国の一部（外地）であったから、（今日の北海道産米と同様）移入として整理される。
 - 3 このシステムの下で、外地の順調な生産増を背景に、移入過剰問題が現出していたことを見逃してはならない。
 - 4 朝鮮における水稻作は、灌漑施設を欠く所謂「天水田」で広く行われていた。勿論この状況が解消されることのないまま、開戦に至った。
 - 5 その規模は、平成5年の国内不作に伴う翌米穀年度の米輸入量にほぼ匹敵するものだが、昭和15米穀年度の輸入は、平成大輸入と異なり、次の大きな問題を抱えていた。
①輸入代金に当てる金やドルなどの正貨が絶対的に不足、②第二次世界大戦開始後でドイツ占領下のフランス領ではあったが、仏印総督府はドゴール派で対日非協力、③米の輸送に不可欠な麻袋（英領馬來産）の調達を英国は妨害。
 - 6 海軍国防政策委員会第一委員会「現情勢下に於て帝国海軍の執るべき態度」（昭和16年6月）。
 - 7 鈴木企画院総裁の発言は、事前に農相（農林省）と調整が行われていない可能性が大である。それは、米穀年度の始終期に関する誤記から推定できる。
 - 8 この結論は、陸海軍の16年夏頃までの判断（民需用船腹の不足、海上交通線の確保困難）とは異なっていた。そればかりか、この時点に至っても疑問を抱く陸海軍関係者（石原莞爾陸軍中將、小林躋造海軍大將ほか）がいたほか、総力戦研究所、秋丸機関、満鉄調査部も否定的な見解を示しており、民間の識者の中にも近年の米不足や南方への依存増大を危惧する者が少なくなかった。
 - 9 井野農相の示した外地への期待に答えられるのか、外地側の責任者＝東郷拓相への問いも答えも行われていない。このほか、輸送力維持に関する楽観的な評価（軍事作戦と民需輸送の優先劣後に関する意思不統一、船舶の消耗・新造とのライム・ラグ問題を含む）、国内（内地）の生産に関する「施設」の内容説明と前提要件の確認欠落、需要見通しの検討不十分（人口移動を伴う招集・外征の影響を論議せず）等が問題点として挙げられる。なお、南方占領地で如何なる食糧問題が生じるかについては、全く俎上に上っていない。
 - 10 終戦時の1日1人当たり配給量は、陸軍705g（4.7合）、海軍575g（約3.8合）、六大都市住民330g（2合1勺）である。
 - 11 図1に示すように、米穀の県内自給率が約36%の沖縄では、本島人口の約4割（都市住民換算）に相当する将兵が移駐し、他方県外疎開は進まず、台湾産米（例年移入する量の約2割）を空襲で喪失する中で、軍が「徴発事務条例」（1の3）で述べたように、食糧管理法体系との優先劣後関係は未整理のまま）に基づき民需を押しつけて米穀を確保したため、民需は著しい不足に陥った。
 - 12 このため、米穀過剰時には、生産・移出入を巡って厳しい応酬が繰り広げられた。
 - 13 外地の治安優先が根底にあると考えられるが、同様の傾向は、内地の各道府県の対応にも見られる。
 - 14 大日本帝国の法令で、外地にその全部又は一部を施行する必要があるものについては、個別の勅令で定められることになっていた。その一方、法律で規定する必要のある事項で未だ法定されていないものについては、朝鮮総督の命令（制令）、台湾総督の命令（律令）により、立法することも可能（いずれも天皇の裁可が必要）であった。したがっ

て、これらの法令を調べると、内外地の統制に関する制度導入の時期が明確になる。

¹⁵ 倉沢愛子「米穀問題に見る占領期の東南アジア」(P. 132)には「【東南アジアの】どの地域」でも「米が不足し、住民は飢餓にあえいだ」という記録があり、「日本への内地送還や前線にいる日本軍への供給のため、と現地の住民たちは理解している」とある。

¹⁶ 連合軍の北上に伴い、仏印軍（ドゴール派）と共同防衛中の仏印に関し、武力処理する方針が纏まり、①昭和20年分の仏印米の対日供給に関する交換公文について調印を終了（於：サイゴン・現地時間3月9日午後6時予定）、②引き続き、仏印総督が「米英の印度支那に対する武力行使に対し帝国と協力して飽く迄印度支那を防衛」するべく「仏印軍及武装警察隊は帝国の統一指揮下」に入ること等を日本側が要求、仏印側の拒否に対し、日本側は実力行使を内容とする「明号作戦」として実行された。要はハノイに常駐するドクー総督を確実に拘束するために、仏印米が便法として活用された訳だが、米の需給面からは仏印側が①に問題なく応じた点に着目する必要がある。