

経済思想史における穀物の位置

立教大学 服部正治

I この報告では、18世紀後半から第二次世界大戦後までのイギリス経済思想史の中で、穀物がどのように位置づけられてきたのかを考える。その際、穀物（ここでは小麦）供給の観点からこの問題に接近する。イギリスの小麦供給は18世紀後半の自給状態から、20世紀初めの2割程度にまで低下し、現在では1人当たり消費量の減少と飼料用消費の増大を伴いつつ、全体としては100%に回復するという大きな変化を示している。2010年の製粉用小麦の自給率は86%である。こうした変化の中で、各時代の経済学者ならびに政策担当者（そして20世紀に入ってからは栄養学・生理学者）たちが、どこまで経済理論と関連付けたかは濃淡がある一し、むしろ経済理論との関係はますます薄くなったと言える一が、穀物供給に対していかなる立場・態度をとったかを考えたい。

経済学が人間の織り成す社会的行為の結果としての社会の物質代謝過程を総体的にとらえようとする限り、人間の存在を可能にする食料、そのなかでも穀物は最重要な位置を占めるはずである。もっとも生産力上昇の結果、生活水準が上昇するために、人間存在にとっての穀物の重要性は低下する。したがって経済学展開の過程において、穀物の位置は一生産力上昇が継続的で、分配上の深刻な問題がなければ一時代とともに低下する。『国富論』が構想したように、分業が広まった文明社会においては分配の不平等があっても、勤勉であれば最下層の人間もそれなりに豊かな生活が可能となる。1846年の穀物法廃止が象徴する自由貿易の拡大と国際分業の進展の中で、19世紀末には、国内農業の衰退にもかかわらず、労働者階級の食生活は向上した。労働者の食の中に占めるパンの位置は低下しはじめた。1人当たり小麦消費量が増加し、また高い人口成長率の結果、大きく増大した小麦消費の時代をC. Petersen(1995)は「小麦パンの時代」と呼んだが、その始期と終期は1770年頃から1870年頃であった。

II 論理的には、J.Steuartの言う農業者とフリーハンズとの国内分業を、国際分業に適用したかにみえる穀物自由貿易論も、少なくともSmithにおいてもJ.Millにおいても、農業をもたない「フリーハンズの国民」というイギリス将来像と結びついてはいない。Smithの時代まではイギリスは小麦の輸出国であり、Smith自身も1750年代後半からの小麦輸入が天候不順による一時的なものであると認識していた。しかもSmithは、穀物自由貿易をおこなっても大量の穀物が輸入されるとは全く考えていなかった。穀物の自給率は正確には示せないが、Ch.Smithが言うように、18世紀は穀物の輸入量も輸出量もマージナル

なものであった。Ricardo の比較生産費説も、2 国 2 財のモデルで組み立てられている限り、「フリーハンズの国民」という論理的帰結を導き出すことは一いつかの前提を置けば一可能であるが、報告者が『穀物法論争』(服部,1991)で明らかにしたように、Ricardo 自身も穀物の一部を輸入しながらも農業生産を維持する工業国という将来像をもった。G.R.Porter, Wilson, Th.Tooke, J. Rooke, J.R. McCulloch, J.S. Mill, R. Torrens, R.G. Welford ら多くの穀物自由貿易論者は、穀物自由貿易と(一定量の)国内穀物生産との両立は可能との認識を示していた。しかも、Board of Trade の統計局長であり、『国民の進歩』の著者であった Porter がなによりもよく理解していたように、イギリス人口増加は著しく、上記(一定量)が増加することも十分に可能であった。もちろんこうした想定は、穀物自由貿易を実施した場合の、穀物一特に小麦一の輸入可能量に依存するであろう。この点についてはやはり Board of Trade の comptroller of corn returns であった W. Jacob の当時の小麦輸出地域であるヨーロッパ大陸での実施調査が示したように、大陸での余剰小麦にはその大きな生産力的限界が存在した。また代表的農業保護論者であった A. Alison は「国民の食料を充たすという最高の必要性が全ての考慮に優先しなければならない」という立場から食料自給こそが「国の独立・存立」の基礎であると主張したが、同時にそのなかには、食料自給を帝国規模で、しかも帝国への移民を通じて考えるという立場を見ることができる。Alison は帝国特惠関税体制と帝国規模での食料輸送の安全のための海軍力の意義を強調した(Alison,1844;服部 1995;Gambles,1995)。Alison がどの程度までの小麦のカナダからの輸入を考えていたかは明らかではないが、いわゆる食料安全保障が帝国規模で構想され始めた。なお、同様の構想は既に 1820・30 年代から W. Huskisson, P. Scrope らによっても主張されていた。F. List は 1844 年に、イギリスの小麦不足は 10-12 日分であり、しかもそれを特惠関税によるアメリカ小麦のカナダ経由での輸出と、カナダへの農業植民とによって、イギリスは「三重の自給組織」を樹立しつつあると表現した(小林 1978a;1978b)。

Ⅲ 穀物法廃止後小麦輸入は急増した。W.W. Whitmore(1850)や Th. Tooke(1857)といった穀物自由貿易論者は、大量の小麦輸入の一時性を訴えたが、事態は彼らの、また穀物法廃止以前の多くの穀物法批判者の予想を超えて進行した。特に 70 年代以降は交通革命を背景にしたアメリカ大陸からの安価な小麦輸入が急増する。1849 年には高度集約農業(high farming)が普及すればイギリス農業(穀作)は外国との競争に対抗可能と主張した農業経済学者 J. Caird(1878)も、60 年代 70 年代と小麦輸入が急増するにつれて、農業不況に苦しむ英国農業に対して穀作から畜産への「大転換」を訴えることになる。労働者の食に占める穀物と肉の位置に急速な変化を見出したのである。さらに 70 年

代には S. Bourne(1877)は、小麦自給率が 44%に低下した事態を、イギリスがその食料供給基盤の地理的制約から解放されて全世界が食料供給に貢献していると捉え、世界中から輸入される多種多様な食料が食生活を健康・食の楽しみの点で質的に改善していることを強調した。

経済学における限界革命が「小麦パンの時代」の終わりを理論的に示したと考えられる。W.S. Jevons(1871)が、価値は効用によって決定され、「効用は物の性質ではあるが、物に内在する性質ではない。効用とは人間の欲求との関係におけるその物の状況である」、「パンは生命を維持するほとんど無限の効用を有し、したがって生死の問題の場合には、少量の食料も他のすべてのものの価値を凌駕する。しかしわれわれが普通に食料の供給を得ている場合には、一片のパンはわずかな価値しかもっていない」と書いたときに、少なくとも経済理論の上では穀物の特別の位置はなくなった。A. Marshall(1898)が世紀末に、現在では、「西欧諸国民が原生産物の供給を容易に引き出すことのできる肥沃な土地の面積は、人口よりもはるかに急速に増大しつつある」と書いたように、＜普通にパンが得られる＞事態は、小麦自給率の決定的低落と引きかえに常態化していた。20 世紀初頭にはイギリス農業生産額に占める小麦の割合は 5%程度であった。また具体的な政策選択においても、20 世紀初頭の関税改革論争において、食料の外国依存の危険を唱え、帝国内自給論を強調した関税改革提案は、自由貿易のもたらした安価な食料の受益者であった労働者からの支持を得られず、選挙で惨敗した。また、帝国内食料供給者の役割を与えられた自治領にとっても、関税改革提案が自らの工業化戦略と対立することは明らかであった。論争の最中設置された、戦時食料原料供給に関する王立委員会報告(Royal Commission, 1905)は、小麦の 8 割を輸入していた現状について、何層にもわたる楽観論を展開し、輸出元の分散、輸入に必要な船舶の割合の低さ、地理的状況からもイギリスの封鎖は不可能であり、「国民が実際に飢餓に陥るリスクはありえない」と結論付けた。F. Trentmann(2008)は、国際対立の高まりの中で、あえて食料の海外依存の道を選択したイギリスに「自由貿易国民」という名を与えた。

Ⅳ だが二度の世界大戦は、自給率を低下させていたイギリスにおいてもう一度（二度）、戦時体制下の社会の物質的代謝過程における穀物の意義を復活させた。自給率低下は、一面では自由貿易国家イギリスの安定性を示すものでもあるが、二つの大戦での食料輸入主体としての国家の役割の増大は、Pigou(1932)が明言したように、国内での食料の分配における国家管理の必要とその意義を生み出した。さらに 2 国間の戦争ではなくて世界大戦という性格が、参戦国間での食料分配の国際的管理を強めた。第 1 次大戦の経験から、国際的

安定と調整を標榜する「新国際主義」の動きが顕著になるとともに、第 2 次大戦では米・英・加から構成される **The Combined Food Board** がつくられ、連合国内での食料配分を調整した。またその中での、食料輸入国としてのイギリスの立場の弱さも明らかであった(Rosen,1951;Roll,1956)。

二つの大戦の国内食料政策において、総動員体制下の国民のエネルギー源としての穀物の価値が重視され、さらにビタミンの発見につながる栄養学の新知見が、小麦製粉における歩留まり率の引き上げの必要とミルク飲用と野菜食の重要性を明らかにした。特に第 2 次大戦における食料政策には、栄養学者、生化学者の関与が増すことになる。そこではパンが中心議題となった(MaCane & Widdowson,1956; Oddy,2003)。二つの大戦中に、輸入穀物の減少を補うものとして国内生産増大策（小麦価格保証、耕作奨励補助金など）がとられたが一例えば第 2 次大戦中の小麦輸入量は戦前の 2/3 以下であり、その効果には限界があった。そのため小麦製粉における歩留まり率の引き上げが重要な意味をもった。第 1 次大戦前の小麦製粉歩留まり率は 70%であったが、戦争終期には 92%にまで引き上げられ、小麦以外の穀類の混合も行われた。第 2 次大戦中にも歩留まり率は 85%に引き上げられた。これによって白いパンはなくなり、評判の悪い **the National Loaf**（ブラウンパン）となったが、人間消費用の小麦は増大した。人間消費用の小麦の増加は飼料の減少をもたらし、さらにミルクの栄養上の意義が重視されて乳牛へ飼料が優先されたために、戦時中の食肉・家禽供給は大きく減少した。さらに胚芽や麩に含まれる栄養素が重視された。結果的には、戦前に比して第 2 次大戦中にはパン・小麦粉・その他の穀類の総供給は 2 割弱増加した。さらにもう一つのカロリー源としてのジャガイモ供給は戦前比で 6 割増加した(HMSO,1946a)。戦争中には「十分なパンとジャガイモがあったが、他のものはほんのわずかしかなかった」(Oddy,2003)。だが、いずれの大戦においてもパンの配給制は行われなかった。低所得層ほど必要エネルギーの多くをパンから摂取するからである。政府は食料補助金総額の 1/3 をパンに費やし、パン小売価格の 6 割以上を補助金で賄って安価なパンを配給制による制約なしに労働者に消費させた(HMSO,1946a)。J.B. Orr(1936)は、所得階層ごとの食事内容の調査に基づいて、イギリスではどの階層においてもパン消費を通じて十分なカロリーは摂取されており飢餓はないが、所得階層の半分以下では不十分な食事に基づくタンパク質、脂肪、ビタミン、ミネラルなどの栄養不良 (**malnutrition**;「隠された飢餓」) が存在するとして大きな社会的インパクトを与えていたが、戦争中には、まずはカロリー源であるパンの確保が最重視されることになった。ある栄養学者は、全粒パン、ジャガイモ、野菜、そしてミルクという食事で必要な栄養素をすべて摂取できる、と断言した(Marrack,1942)。

V 戦争終結後、食料の国家管理と国際的管理との間の軋轢が表面化する。軋轢を象徴するのが、穀物法廃止 100 周年の 1946 年 7 月に、戦後の世界的食料不足の中で施行され、2 年間続いたパンの配給制であった。「パンの配給制は戦後の窮乏生活の最高潮をなすとともに、〈市民モラルに対するシンボリックな打撃〉を加えた」(Zweiniger-Bargielowska,2000)。また「パンの配給はイギリス国民が一そして政府が一恐るべきものとして教え込まれてきたものであった」(Hammond,1954)。そしてこれは同時にもうひとつの意味をもった。すなわちそれは穀物輸入国が世界小麦ポリティクスに影響される典型例であった。パン配給制の背景には、戦後の世界的食料不足(HMSO,1946b;1946c)とイギリスの厳しい国際収支赤字があった。小麦の製粉歩留まり率は戦後になって 90%に引き上げられたが、この制度の配給割り当ては全体としてそれほど厳しいものではなかった。さらに小売業者へのパン配給上の制度的不備もあり、全体としてパン消費の節約という点では効果はなかった。さらに食料省大臣も閣議ではその実施延期と早期廃止を提案したほどであった。

終戦とともに The Combined Food Board の構成国が増加しイギリスの影響力が低下するなかで、さらに、ヨーロッパ各国ならびにドイツのイギリス占領地域での国民の摂取カロリーの低さが明らかになり、小麦輸入国イギリスに対する割当ての減少圧力が強まった。こうしたなかでイギリスは、この圧力をかわすために率先してパンの配給制を、その効果は別にして、行った。この意味でパン配給制の目的はイギリスの小麦消費と備蓄を確保することにあった。イギリスは率先してパン配給をおこなうことで、アメリカ・カナダに対して「モラルの上での高い地位」を得たし、食料欠乏地域へのイギリスからの小麦供与の枠をはめて、これ以上の国際貢献が不可能であることをアメリカに認めさせた(Strachey,1946; Zweiniger-Bargielowska,1993)。

VI 「世界の飢餓と栄養不良の除去」を唱えた 1943 年のホットスプリングス会議の成果を受けて 45 年 10 月に設立されたのが FAO(国際連合食糧農業機関)であった。FAO 初代事務総長(でありグラスゴウ大学学長にも選ばれた)J.B.Orr は直ちに世界食料危機に警鐘を鳴らすとともに、1930 年代の「豊富の中の貧困」の再現を阻止し、長期的な世界食料供給の安定を管轄する World Food Board を提案する。それは、農業開発援助を求める途上国への協力と、農産物価格安定のための緩衝在庫の実施と、世界食料供給安定のために「生産者と消費者双方に公正な価格で(at a price fair to producer and consumer)農産物の世界市場を保証する」ことが目標とされ、この達成のために必要な権限と基金を持つ国際的執行機関の設立を提案するものであった。そして Orr は、富国貧国双方の利益になる「地球の潜在的資源の開発」に向けた世界の協力こそが、国際連合

に依拠する世界平和に導く、と訴えた(FAO,1946;Orr,1948,1953,1966; Hambidge,1955)。Orrは後にノーベル平和賞を受賞することになるが、しかしOrrの提案は1947年に挫折する。この時には戦争直後の世界食料危機に改善の方向が見え、1930年代に制度化されたアメリカの農産物価格維持政策がようやく農産物過剰問題を顕在化させつつあった。これを背景に、アメリカは国内農業ロビーの利害を優先し、国際貿易機関(ITO)を流産させ、さらに戦後国際通商体制形成にあたって、農産物の輸入制限と輸出補助金を認めさせた。GATTは輸入数量と輸出補助金との一般規制から農産物貿易を除外して出発する。他方で、アメリカは過剰穀物処理のために、途上国への援助を制度化し、ひいては第三世界の輸入食料依存の構造を定着させることになる。さらにマーシャル援助は、冷戦構造の定着の中で西側諸国への小麦輸出を急増させる。さらにイギリスも、国際収支の悪化と自国小麦供給確保の優先政策の中で、Orrの構想を拒否する(Staples,2006;Vernon,2007)。後にOrrは1946年初めのイギリスの対応をこう批判した。「他の政府が戦後食料危機の中で協力しようとしている時に、他の国々で数百万人が飢餓で死のうとしているのを無視して、カナダの余剰小麦を食することだけに関心を持つ、イギリスの『社会主義』労働党政府！」と(Orr,1963)。

Orrが世界規模での食料政策を提案した際に、イギリス農業に割り当てられる役割は、小麦・牛肉・砂糖生産の縮小とミルク・野菜・果物・ベーコン生産の拡大であった、つまりイギリス農業のデンマークやオランダ型農業への転換であった。これは戦時の食料不足に対する安全保障としての国家的自給自足化の道ではなくて、世界人口の栄養上の必要に応じた国際的農業分業の一分節としての位置付けというべきものであった。彼はこれを、「配給下での不足から計画下での豊富へ」と表現した。Orrにとっては戦後世界においてイギリスが一そして西ヨーロッパが一小麦生産を増加することは、明らかに非経済的であり、それは「農業戦時政策」への回帰を意味した(Orr,1942,1943a,1943b)。こうした主張は戦前戦中の多くの論者によってなされた(Moelwyn-Hughes,1930;Aster & Seebohm,1935;Clark&Titmuss,1939;Ch.Smith,1940;Marrack,1942;Menzies-Kitchen,1945)。

しかしながら戦後のイギリス農業政策の基本を定めた一そしてパンの配給制が施行中に、さらにポンド交換性回復の再停止という厳しい国際収支状況下で実施された一1947年農業法は、大戦中の価格保証と各種補助金とを基軸とする、戦時農業保護政策の拡張を目指すものであった。そのなかでも小麦作付面積は、この法律によって戦後の減少傾向を反転させることになった(Blitz,1950;Whetham,1952;小林,1973;森,2003)。

<参考文献一覧は報告当日配布します>

