九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

市場主導型農政と米国1985年農業法

堤，菜穂子

https://doi.org/10.15017/2920700

出版情報：経済論究. 68, pp.43-67, 1987-08-10. 九州大学大学院経済学会
バージョン：
権利関係：

市場主導型農政と米国1985年農業法

堤　　菜穂子

目　次

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　市場主導型農政の成立と展開
(1)　市場主導型農政の成立
(2)　市場主導型農政の展開（1970年代）
Ⅲ　市場主導型農政と1985年食糧安全保障法
(1)　市場主導型農政の破綻（1980年代）
(2)　1985年法の位置づけ
Ⅳ　結びにかえて

Ⅰ　はじめに

80年代，レーガン政権の下で，経済政策を，新自由主義の名のもとに改変しようとする試みがなされた。いわゆるレーガノミクスである。従来のニューディール期に一般的に成立した現代資本主義の経済政策の特徴は，自由市場経済機構への公的介入，とくに有効需要創出という手段によって周期的経済恐慌の回避をはかることにある。さらに完全雇用の実現という政治的強制を資本主義が経済成長のメカニズムをつくりだすことによって体制内に吸収しながら，その体制それ自体の存続をはかることも特徴としていた。いわゆる福祉国家の実現である。

しかしこのような特徴をもつ現代資本主義の経済政策の矛盾は，インフレーションと財政赤字の激化というかたちで現出する。インフレまたは財政赤字と不況の同時併存は，現代資本主義の経済政策においては二律背反の関係をもち，政策の選択を困難にする。

アメリカにおいて，こうした現代資本主義の経済政策の矛盾は，70年代後半にあらわれる。戦後アメリカ経済は，国内的には，46年雇用法よりニューディール来の完全雇用政策の方向づけがなされると同時に，対外的には，IMF・GATT 体制下で対外援助・対外軍事支出を軸にパクス・アメリカーナを維持してきた。対外的なパクス・アメリカーナの衰退は，国際収支・貿易収支の赤字のかたちですでに50年代後半には現われていたが，インフレと財政赤字が激化し，国内的にもアメリカ経済の衰退が顕著となるのは70年代後半であった。80年代にはいってからの現レーガン政権は，このようなアメリカ経済の衰退の原因を，自由市場経済機構への公的介入＝ケインズ政策にみいだし，その限界をレーガノミクスによって克服しようとした。レーガノミクスは，具体的には減税と軍拡路線を内容とするが，その理念は自由市場メカニズムの重視である。つまりケインズ政策の矛盾に対して市場重視策による解消をはかろうとする点で，レーガノミクス＝反ケインズ政策と位置づけられる。

さて，農業面に目を向ければ，農業政策も経済政策の一環としてあるのだから，レーガン政権の下では，当然，既に述べたような市場メカニズムを重視した政策理念が志向されるだろう。現に，1985年食糧安全保障法（The Food Security Act——以下，1985年法と略す）制定にあたっては，市場志向政策（Market-oriented policy）を焦点として，内外で議論を呼んだ。だが，アメリカ農政史上，市場志向農政が問題となったのは，レーガン政権期がはじめてではない。60年代半ばより70年代初頭にかけて，問題となっている。従って，本稿では，農業における市場主導型政策の展開を軸に，レーガン政権期の農政，とくに1985年法政府案及び1985年法がどのように位置づけられるか，検討してみたい。

まず次章では，1960年代半ばに登場した市場主導型農政の理念を，具体的な政策メカニズムの中から農業におけるケインズ政策との対比の上で明らかにした後，その展開をつうじておきた矛盾を示したい。

Ⅱ　市場主導型農政の成立と展開

(1)　市場主導型農政の成立

農業におけるケインズ政策とは，以下のように整理することが可能であろう。現代資本主義における農業政策は，「完全雇用」にもとづいた福祉政策の一環として把えられる。農業における「完全雇用」とは小農の所得補償を意味し，その手段として農産物価格支持政策がある。農産物価格支持政策は，一方で恐慌の回避・工業製品市場の拡大という目的においては他の有効需要政策と同一の側面をもつが，他方，価格などの面で，小農経済に対して全面的規制力をもつ点では，自由市場経済機構への一層の介入を特徴としている。この農業

表Ⅱ-1　市場主導型農政の対象作目の特徴

	農産物販売額	農産物輸出額
	100	100
全穀物	41.5	88.6
食用穀物	5.0	(小麦) 14.4 (米) 4.8
飼料穀物	10.1	15.1
油脂作物	7.1	24.9
棉花	2.5	5.2
タバコ	2.7	8.4
野菜	5.6	3.1
果樹	4.1	5.1
砂糖	4.4	—
その他		7.6
畜産物	58.5	11.4
家畜・肉類	36.7	2.8
動物油脂		1.0
皮革		2.3
酪農品	12.9	1.6
家禽・卵	8.4	0.8
その他	0.5	2.9

(注)　数字は全て1970年のもの
(出所)　USDA, *Agricultural Statistics* 1973及び USDC, *Statistical Abstract* 1985より作成

面への公的介入の深化は，農産物過剰のかたちで矛盾を現出させる。いいかえれば，この現代資本主義における農産物過剰問題は，農業面へのケインズ政策の適用による矛盾，つまりケインズ体制の矛盾といえるのである(注1)。

この矛盾＝過剰は，貿易をつうじて先進国間の対立の矛盾へと発展する(注2)。農業保護＝農産物価格支持政策→農産物過剰→先進国間対立という構図が，現代資本主義の農業・農政すなわちケインズ体制下の農政のもつ矛盾として描かれるのである。

では，農業における市場志向政策とはなにか。市場主導型農政は，アメリカ農政の中で頻繁に登場する概念でありながら，その意味するところはあいまいで，明確な定義づけがされているものは少ない。「市場志向」という概念の広さゆえ，(1)政府の農業への関与の縮少，(2)輸出拡大策（輸出市場志向政策），(3)自由生産，等を内容とした農業保護縮少のスローガンとして使われることも多い(注3)。しかし結論から先にいえば，本稿では，市場主導型農政を，農業におけるケインズ政策の矛盾＝農産物過剰に対して，市場メカニズムを重視した需給調整をおこなう事によって，過剰を回避しようとする理念をもった政策と定義づけたい。

具体的な形態のなかから，明らかにしてみよう。まず，市場主導型農政が対象としている農産物は，小麦，棉花，飼料穀物に限定されているが(注4)，これらは，表Ⅱ—1にみられるように，国内農業における地位が高く（農産物販売額が高い）しかも輸出農産物であることを特徴としている(注5)。これらの農産物に対する価格支持政策は，ニューディール期に制定された1933年農業調整法以来，生産調整とくみあわされて商品信用公社（CCC）による融資というかたちで行われてきた。農民は農産物の市場価格が低い時には融資率（loan rate）に応じて一定の融資をうけるが，この融資は，償還非請求融資（nonrecourse loan）で返済は要求されない。逆に農産物の市場価格が高い時には融資額を返済して担保農産物を取り戻し，これを市場で売却できる。この際，融資率はパリティ水準に規定された所得補償水準と一致している。このようなメカニズムは，既に，ケインズ体制の農政の矛盾として述べたように農産物過剰を生んだ。つまり，所得補償が必要である以上，農産物価格が一定水準以上で支持され，生産調整はあるものの相殺されて過剰をひきおこすのである。アメリカに

おいては所得補償が価格支持と結びついていることが価格支持水準の引き下げを難しくして，CCC 保有在庫の巨大な累積とそれに伴う財政負担というかたちで問題となる。そこで，問題の元凶となった農業におけるケインズ政策の見直しがはかられた。これが，50年代末から60年代にかけてのアメリカ農政の状況であった(注6)。そして新たに登場したのが市場主導型農政である。

市場主導型農政は，任意的生産調整および補償支払を特徴としている。従来同一であった価格支持水準と所得補償水準は分離され，前者は市場価格に近い水準にまで引き下げられた。生産調整に参加するかしないかの選択は自由で，計画に参加する者にのみ生産調整の義務が課された。所得補償に関しては直接払制が導入された。この制度上の変革は，1965年食糧農業法で形を整え，1973年農業・消費者保護法で完式化された。大まかなメカニズムは，市場価格が所得補償水準（73年以降は target price）を下まわれば，市場価格と所得補償水準との差額のみが不足払として支払われ，市場価格が所得補償水準を上まわれば不足払は行われないことになっている。

この制度の意味するところは，従来の需給調整機能のマヒした価格支持政策に代わって，所得補償水準から，価格支持水準を引き下げることにより，あるべき市場価格を重視して，しかも生産調整を任意制とすることで，基本的には市場価格に応じた農民の自由な生産を保証するということである。ただし，市場価格水準では再生産不可能な農家に関しては，生産調整に対する補償支払のかたちで，需給を調節しつつ所得補償の機能も維持している。すなわち，市場主導型農政は，所得補償に関しては抵触することなく，市場メカニズムを重視した需給調整をおこなう事によって過剰を回避しようとしたものといえるのである(注7)。

（注1） 農産物価格支持政策をケインズ体制における経済政策の一環としての視角を与えたものに，石川英夫「成長政策と農業政策」農政調査委員会国内調査部編『成長メカニズムと農業』御茶の水書房，1970年がある。

（注2） 農産物過剰が貿易をつうじて国際的過剰となることによって，農業問題が現代資本主義の最も弱い環となるという指摘は，持田恵三「米過剰の意味するもの」，近藤康男編『農産物過剰』日本農業年報 XIX。この際，先進国間対立というのは問

題が決して先進国間だけに生ずることを意味するものではない。

（注3） 全国農協中央会編，『アメリカ農業の政治力』36頁。大農を代表する農業団体である AFBF は，常に市場主導型農政を主張している。但し，担い手の中心は家族農場におかれている。他に，政府は，1965年以来，自らの政策を市場主導型農政と規定している。例えば，CBO, *Crop Price-Support Programs*, Feb. 1984. がある。

（注4） 市場主導型農政は段階的に導入されている。飼料穀物，棉花，小麦の順である。後に，米にも不足払制が導入されることになる。

（注5） アメリカの農業政策の1つの特徴として，農産物ごとに保護の格差が存在するということがある。アメリカ農業は国際競争力の高いもの，例えば穀物と低いもの，例えば砂糖・畜産を合わせもっているが，それに応じて政策にも二側面性が指摘できる。市場主導型農政がいわれるのは，前者についてである。

（注6） この時期の政策論争については，W. W. Cochraine, and M. E. Ryan, *American Farm Policy*, 1948-1973, 1976, chapter 2 and 3（吉岡訳『アメリカの農業政策』大明堂，1980年）に詳しい。

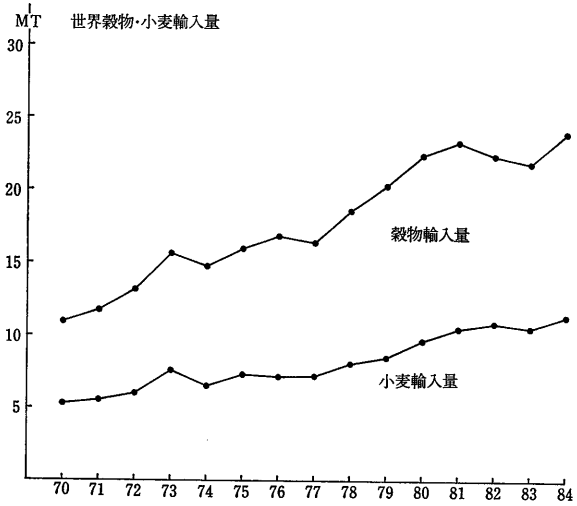
（注7） この市場主導型農政の把え方は，さまざまである。是永東彦氏は，「先進国農政の展開と農産物貿易問題」是永編『農業保護と農産物貿易問題』農総研，昭和60年の中で，こう定義しておられる。「第1に，農業所得維持という農政の基本目標を堅持しつつ，国内価格を国際価格の水準まで引き下げ，輸出補助金なしに輸出が可能となる条件をつくりだすということ」と「第2に，価格・所得支持制度のもとで価格の需給調整が有効に作用しないという状況に対処するため，本格的な需給調整政策を導入するということ」を内容とする，農業保護と需給調整のポリシー・ミックスとされている。また，明確な定義づけはなされていないものの，市場主導型農政を貿易政策の立場から，対外的に農産物貿易と国内農業政策の矛盾を解消する政策と把えるものも多い。例えば，D. Gale Johnson, J. A. Schnittker, *U. S. Agriculture in a World Context*, 1974, p. 10-11, T. E. Josling, Domestic Agricultural Price Policies and Their Interaction through Trade, T. E. Josling, *Imperfect Markets in Agricultural Trade*, 1981 など。

(2) 市場主導型農政の展開

前節で規定したような理念をもつ市場主導型農政が，現実にはどのような矛盾と限界をもっていたのか，本節で検討したい。

まず，その前に，前提として，アメリカ農業を規制した世界穀物市場の動向を簡単におさえておきたい。世界穀物市場の状況を，需要側・供給側にわけてみると，次のことがよみとれる（図Ⅱ—1，2）。需要側に関しては，全穀物

図Ⅱ-1　世界穀物市場の動向—需要側



（出所）　FAO, *Trade Yearbook*　'75, '77, '81, '84 より作成

図Ⅱ-2　世界穀物市場の動向—供給側（小麦のみ）

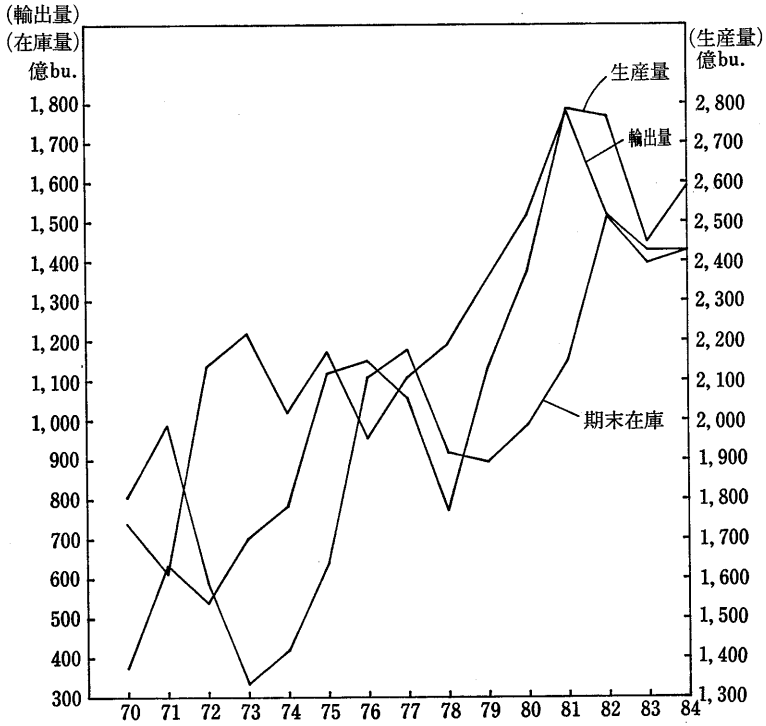
単位：MT							シェア（%）	
	世界輸出量	USA	カナダ	アルゼンチン	オーストラリア	EC	アメリカ	EC
1970	57,144	19,084	11,493	2,415	7,309	—	33	—
71	58,497	17,535	13,635	987	9,483	—	30	—
72	64,941	22,611	14,633	1,783	8,712	—	35	—
73	81,570	38,444	12,913	3,108	5,627	11,963	47	15
74	65,329	26,046	10,690	1,834	5,330	11,497	40	18
75	79,749	38,292	11,647	1,879	8,200	13,386	48	17
76	68,838	27,551	11,222	3,264	7,875	12,966	40	19
77	73,618	25,224	14,933	5,985	8,181	11,569	34	16
78	84,867	35,502	15,337	1,776	11,134	12,022	42	14
79	81,481	34,703	12,470	4,363	6,933	14,285	43	18
1980	99,097	36,861	17,376	4,537	14,955	18,348	37	19
81	105,119	45,106	16,212	3,788	10,675	21,471	43	20
82	105,144	41,621	19,642	3,837	10,997	20,544	40	20
83	111,771	41,090	22,228	10,232	8,311	20,656	37	18
84	116,126	43,616	21,623	7,406	10,631	24,195	38	21

（出所）　図Ⅱ-1に同じ
（注）　• ECは9ケ国となった73年より算出。
　　• ECのシェアに関しては，域内輸出も含んでいるため，シェアが高くなっている。

と小麦の輸入は，70年代をつうじて，70年代中期の停滞期を除いて，一貫して上昇傾向にある。供給側については，需要動向に対応した上昇した動きと，その中でアメリカが輸出量中40%を越えるシェアを獲得し，穀物市場における地位を高めていることが，確認できる。

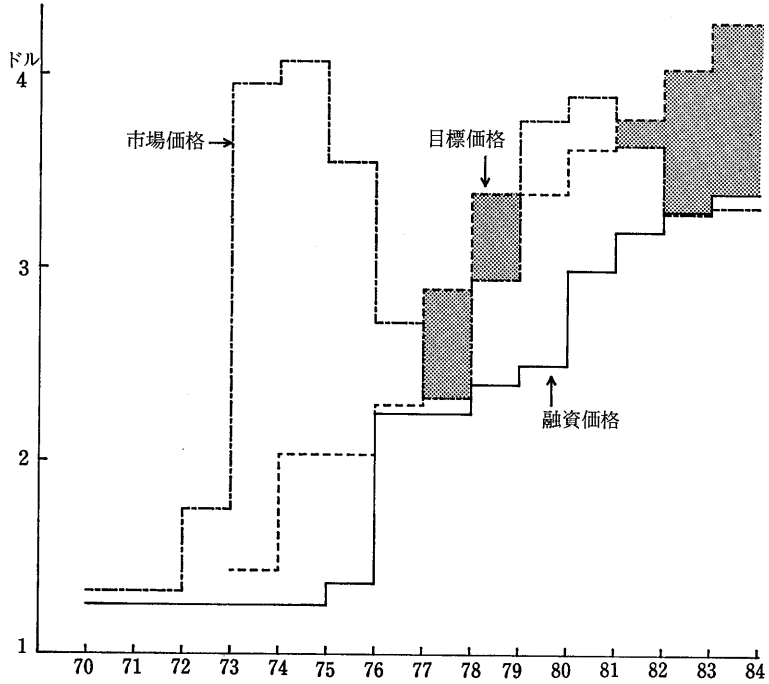
さて，上述の穀物市場環境に規定されて，アメリカ農業は次のような展開を示す。小麦を代表させてみれば，世界穀物市場の好況をうけて，輸出量を増大させる（図Ⅱ－3）。この時期の需要圧力は，小麦価格を急騰させ，目標価格以上の高騰は，70年代中期を除いて，不足払の必要をなくした（図Ⅱ－4）。77年法では，新たに農民備蓄規定が加えられたが，不足払を基礎として，需給

図Ⅱ-3　小麦の輸出量，在庫量と生産量の推移



（出所）USDC, *Statistical Abstract* '70～'85, USDA, *Agricultural Statistics* '84 より作成

図Ⅱ-4　小麦の融資価格，目標価格，市場価格



（注）• 黒ぬり部分は不足払分
• 目標価格の設定は73年以降なので，それ以前の所得補償水準は表示しなかった。
（出所）USDA, *Agricultural Statistics*, '73, '84 より作成

調整機能を一層強化する意味をもつもので，65年，73年法の継承で重大な変化ではなかった(注1)。従って，70年代をつうじた穀物市場の好況状態は，70年代半ばの停滞期にのみ価格・所得支持計画の必要を与えるだけで，ほとんど政策の関与する余地を与えなかった。70年代前半には，懸案であった過剰在庫も大幅に減少した。これらのことは当然，財政負担を減少させ，表面的には市場主導型農政が，従来の矛盾を解消しえたかにみえた。しかし，同様の過程は，農業生産過程に次のような矛盾をつくりだした。

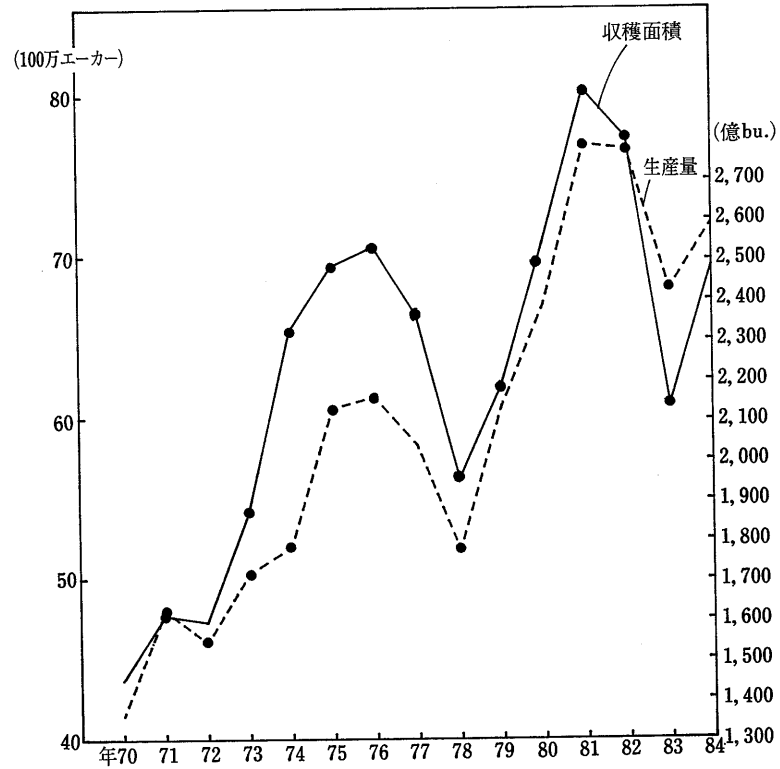
はじめに，70年代における農業生産を概観しておこう。表Ⅱ—1によると，70年代は以前と比較して，全体としても生産の伸びが著しいが，とくに，輸出

表Ⅱ-1　農 業 生 産　　1977＝100

	全	全穀物	肉類	酪農	家きん卵	全穀物	飼料穀物	干草	食用穀物	野菜	果物	砂糖	綿花	タバコ	油脂作物
1940	50	56	57	81	32	51	42	69	39	70	63	51	89	76	11
1950	60	70	70	89	49	58	51	71	48	81	66	54	71	106	23
1960	74	81	80	96	66	71	69	82	65	87	66	60	101	102	34
1970	84	99	102	95	93	77	71	92	69	96	81	95	72	100	66
1979	111	104	103	101	114	113	116	108	108	107	105	94	102	80	129

（出所） USDC, *Historical Abstract of the U. S.* と USDA, *Agricultural Statistics* 各年号より作成

図Ⅱ-5　小麦の収穫面積の推移



（出所） USDA, *Agricultural Statistics* '84 及び USDC, *Statistical Abstract* '86 より作成

作物であり市場主導型農政の対象作物である，穀物，飼料穀物，食用穀物（小麦に代表される）の生産の伸びが著しいことがわかる。さらに，この生産増大の中味を，小麦に代表させてみれば，耕作面積の劣等地までの拡大を基礎にした生産増大であったことが，図Ⅱ—5より確認できる。従って，これらのいわば生産規模の拡大はそれに伴って投資を増大させる。農業投入指数でみれば，機械・農業化学という費目が，70年代後半に増加している（表Ⅱ—2）。

以上の過程，すなわち耕作面積拡大と投資の増加を中味とした生産増大過程は，農業経営にどう影響したのか，つぎにみてみる。まず，表Ⅱ—3の農業所得に着目すれ

表Ⅱ-2　農業投入指数　1967＝100

	統投入	労働	不動産	機械機械力	農業化学	飼料購入
1940	98	269	103	42	14	43
1950	101	199	105	79	32	64
1960	97	134	99	91	54	84
1970	102	89	100	102	113	109
71	103	87	98	105	123	116
72	102	82	97	104	130	118
73	103	81	96	108	136	122
74	103	79	94	111	139	113
75	101	75	93	116	126	106
76	104	73	94	118	145	115
77	105	70	96	120	152	114
78	107	67	96	125	162	118
79	111	65	96	129	179	126
1980	108	65	97	125	182	123
81	107	63	97	124	183	118
82	105	61	97	119	167	118
83	100	56	96	112	148	115

（出所）USDC, *Historical Abstract of the U. S.*, USDA, *Agnicultnral Statisties* 各年号より作成

表Ⅱ-3　農業所得の動向
単位：億ドル

	総収入	経費	純所得	経費率(%)
1960	38.1	26.4	11.7	69
61	39.8	27.1	12.6	68
62	41.3	28.6	12.6	69
63	42.3	29.7	12.6	70
64	42.6	29.5	13.1	69
65	44.9	30.9	14.0	69
66	49.7	33.4	16.3	67
67	49.0	34.8	14.2	71
68	50.9	36.2	14.7	71
69	55.6	38.8	16.8	70
1970	57.9	41.1	16.8	71
71	62.1	47.1	15.0	76
72	71.2	51.7	19.5	73
73	99.0	64.6	34.4	65
74	98.3	71.0	27.3	72
75	100.6	75.0	25.6	75
76	102.9	82.7	20.1	80
77	108.7	88.9	19.8	82
78	127.2	99.5	27.7	78
79	150.4	118.1	32.3	79
1980	150.2	128.9	21.2	86
81	167.9	136.9	31.0	82
82	161.8	139.5	22.3	86
83	151.4	135.3	16.1	89

（出所）USDC, *Historical Statistics of the U. S.*
USDC, *Statistical Abstract*, 1985より作成

ば，農業所得率の悪化が目につく。つまり，経費率の上昇である。76年以降は，ほとんど80%の水準で推移している。そして，この経費率上昇の原因となっているのは，インフレなどの要因も見逃せないのだが，表Ⅱ—4の経費の内訳をみれば，70年代後半にかけてウェイトを増大させている利子・減価償却費・肥料といった費目である。従って，先に述べた70年代の生産増大過程は過剰投資によって農業経営面を圧迫する要因となったことが，以上により示唆されるのである(注2)。

そこで70年代の市場主導型農政の展開をつぎのようにいうことができよう。70年代の世界穀物市場の好況に規定されて，市場主導型政策は一時期を除いて関与する必要がなかったために，財政負担も縮少し，過剰も問題化しなかった。そのために，従来の農業におけるケインズ政策の矛盾は一見，解消されたかにみえた。しかし，市場主導型農政の最大の眼目は，市場メカニズムに任せた需給調整であった。だが，その具体的展開過程において，70年代のように穀

表Ⅱ-4　生産コストの内訳　　単位 %

	1960-64	65-69	1970	71	72	73	74	75	76	77	78	79	1980	81	82	83
総　計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
購入飼料	17	17	18	17	16	20	20	17	17	16	15	15	15	14	12	14
購入家畜	9	9	10	11	13	12	7	7	7	8	10	11	8	7	7	6
購入種子	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
肥　料	5	5.7	5	6	5	5	9	9	8	7	7	6	7	7	6	5
資本財の操作と修善	13	11	10	10	9	8	9	10	11	11	11	11	12	12	12	12
減価償却	15	15	16	16	15	14	15	16	17	17	17	16	17	17	17	17
雇用労賃	11	10	10	9	9	8	9	9	9	9	8	8	8	7	9	9
税	6	6	6	6	5	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3
抵当負債の利子	3	3	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	6	7	8	8
地　代	5	5	5	4	6	7	6	5	4	4	4	4	4	4	3	3
その他	14	15	16	15	15	14	14	15	15	16	17	17	17	19	20	20

（出所）USDA, *Agnicultural Statistics* 各年号より作成

物市場が活況である時には，任意制の生産調整の下では，農民は生産調整に参加せず市場動向に沿ったフル生産を行う。その結果，過剰投資が生まれる。つまり，70年代の市場主導型農政の展開は，過剰の回避に最大眼目があったにもかかわらず，生産能力の規模を拡大することによって，一層の過剰を準備する過程となったといえよう。その矛盾は，80年代に入って顕在化する。

（注1） 77年法における農民備蓄規定とは，低迷する市場価格を引き上げるために，生産過剰の穀物を市場から隔離しようというものであった。この制度では穀物を農民が保有する点に特徴がある。この制度は，緩衝在庫としての備蓄目的ももっているが，穀物保管費用の軽減というねらいも持っていた。佐川俊雄「解題」（『のびゆく農業』No. 621-622所収）77年法については，「1977年食糧・農業法」『のびゆく農業』539号を参照されたい。

また，カーター政権下において価格支持水準は上昇している。とくに，70年代末から80年にかけて，ソ連に対する穀物禁輸がなされた時には，農民への譲歩策として価格支持に所得補償的意味が加わったために，支持水準が上昇し，国際価格に対するアメリカ農産物の割高化と過剰を招くことになった。この点，既に市場主導型農政から後退しているとみることもできようが，世界穀物市場の好況に支えられて過剰対策そのものが大きく問題化する事はなく，一時期を除いて，高騰した価格に応じた生産拡大が展開されているため，市場主導型農政の継続とみた。

（注2） 70年代の農業生産構造についての分析は，以下のものが詳しい。服部信司『現代のアメリカ農業』御茶の水書房，1986年，小沢健二「1970年代のアメリカにおける農場の階層分解の動向——1974年センサスの分析を中心にして——」，『農業総合研究』第35巻2号，1981年4月。

Ⅲ　市場主導型農政と1985年食糧安全保障法

本章においては，レーガン政権下において問題化した政府案＝市場志向法案と実際に成立した1985年法とが，どのような意味と位置づけを与えられるのか，について70年代に展開した市場主導型農政との比較・関連の上に検討を加えたい。

まず，第1に前節でみてきた市場主導型農政の矛盾が，80年代のアメリカ農業をとりまく環境の変化によってどのようにその矛盾を露呈したのか，そしてその矛盾に対してレーガン政権が講じた対策と，それが市場主導型農政の理念

の破綻であったことを示す。つぎに1985年法制定にあたってレーガン政権の提出した政府案＝市場志向法案は，どのような意味をもつのか。1985年法はどう位置づけられるのか，以下で検討していく。

(1) 市場主導型農政の破綻（1980年代）

70年代のアメリカ農業は，市場主導型農政の下で，世界穀物市場の活況に恵まれ，いわば好況状態を迎えたが，市場主導型農政の理念である需給調整に関しては，矛盾を潜在的に進行させ，拡大させる事になったことを，前章において明らかにした。80年代に入るとその矛盾は顕在化する。

80年代以降の世界穀物市場の動向をみれば前章で示した図Ⅱ—1に示されるように，81年を境に低迷している。同時に，アメリカの輸出シェアも（小麦に代表させる），81年をピークに後退している（図Ⅱ—2）。このような穀物市場の過剰基調をうけて，アメリカの輸出量の減退とともに，価格は低下する（前章図Ⅱ—3，図Ⅱ—4参照）。また，それに対応して過剰在庫は大幅な累積が生じる（図Ⅱ—3）。

農業生産構造に目を向ければ，70年代に過剰投資によって生産拡大した農業経営が，上述の穀物市場環境の変化によって，矛盾を一拠に顕在化させる。農

表Ⅲ-1　農家経営の収支　　単位：億ドル

	1960	65	1970	73	75	77	1980	82	83	84
資産	210.2	243.8	314.9	394.8	506.2	644.3	1,005.5	1,083.5	1,045.2	1,031.1
非金融資産	192.1	224.4	292.1	367.1	476.5	609.7	964.8	1,038.2	997.1	980.7
不動産	137.2	167.5	215.8	267.3	360.4	473.0	755.9	818.9	769.2	764.5
動産	54.9	56.9	76.3	99.8	116.1	136.7	208.9	219.5	230.1	191.7
金融資産	18.1	19.4	22.8	27.7	29.7	34.6	40.7	45.3	48.1	50.4
債務	210.2	243.8	314.9	394.8	506.2	644.3	1,005.5	1,083.5	1,045.2	1,031.1
負債	24.8	36.8	53.0	65.3	81.8	102.7	165.8	201.7	216.3	214.7
不動産債務	12.0	18.9	29.2	35.7	46.3	56.6	85.4	105.5	109.9	111.6
動産債務	12.8	17.9	23.8	29.6	35.5	46.1	80.4	96.2	106.4	103.1
所有者帰属資産	185.4	207.0	261.9	327.5	424.4	541.6	839.7	881.9	828.8	816.4
負債/資産比率(%)	11.8	15.1	16.8	16.5	16.2	15.9	16.5	18.6	20.7	20.8

（出所）USDC, *Statistical Abstract* '80, '85より作成

業経営をこの時期，一拠に悪化させた要因には，レーガンのとった抑インフレ政策とその結果である高金利も大きく影響している。というのは，高金利は70年代の過剰投資を農業銀行他より借入れして行なった経営にとっては負債高の増大となってあらわれる。また抑インフレによる土地価格の下落は，土地を抵当とした農業の借入れ能力を制限する。こうした世界穀物市場の変化も含めたアメリカ農業をとりまく環境の変化が，農業経営に70年代来潜在的に進行していた矛盾を露呈させるのである。このことは，表Ⅲ—1が示している。80年代に入ってからの農業経営の資産／負債比率は20%を超し，負債問題を抱えた今日の農家の窮迫状態をものがたっている(注1)。これらの状況は，80年代のアメリカ農業をとりまく，市場環境，経済環境の変化が契機となっているとはいえ，根本的には，既に述べたような，70年代の市場主導型農政の矛盾の顕在化であり限界である。では，80年代レーガン政権下における政策はこれらにどう対応したのか。

まず，レーガン政権第1期の農政の方針を示すものとして81年農業法があった。81年法制定時は，まだ世界穀物市場の需要は旺盛で81年にはアメリカの輸出は最高点に達していた。従って81年法は従来の農業法と大幅に異なる事はなく，所得補償を行いつつ需給調整を市場にメカニズムに委ねる方針を継承していた。その意味で，77年法を基本的に継承しているが，具体的内容としては融資価格の最低基準額の設定，目標価格の設定（82年から85年まで上昇），供給過剰時の作付面積削減規定などである(注2)。この農業法をもとに，年々の需給動向に対応した農業計画（ここでは小麦計画に代表させる）が設定されるが，これが80年代以降の世界穀物市場及びマクロ経済政策の変化に伴う年々のアメリカ農業の変化に対処することになる。

81年，82年計画については，輸出市場環境について楽観的であるため，81年計画は計画参加条件としての無償減反率を義務づけていない。また82年計画でも，目標価格を引き上げる，または，有償減反計画を加える，などの作物計画への参加誘因を高めることをつうじて生産抑制策をとる方向は選択されなかった(注3)。

しかし，83年計画において，輸出環境の好転が見通せず，過剰が容易ならざ

るものと認識されるや，大規模な生産制限策が採用された。いわゆる現物支払計画（Payment-in-Kind——以下 PIK 計画と略す）である。PIK 計画とは，通常の生産調整のうえに，さらに作付基準面積の10〜30％の減反を参加条件にこの減反の通常収穫量の95％（小麦）を現物で支給することを内容としたものであった。この大幅な生産調整策は，レーガンによる応急措置として出されたものであるが，このような過剰対策を打ち出さざるをえなかったこと自体，市場主導型農政の理念の破綻を如実に示している。すなわち，1つは，70年代以来の市場主導型農政の市場メカニズムを重視した需給調整は，80年代初頭に既にみたような過剰投資の結果としての不況状態を含めた過剰問題をもたらしたこと，2つは，この過剰に対して，臨時的としながら，市場主導型農政の理念ともレーガンの理念とも異なる，より強力な人為的介入＝生産制限を持ち出さざるをえなかったことが，まさしく市場主導型農政の破綻なのである(注4)。PIK 計画は最初の意

表Ⅲ-2　アメリカ穀物在庫の世界在庫に占める割合

	アメリカ在庫/世界穀物在庫(%)
1972	35.0
73	29.0
74	17.4
75	15.5
76	19.7
77	25.5
78	30.6
79	26.1
1980	30.1
81	26.2
82	35.8
83	43.7
84	26.8

（出所）FAO, 世界農業白書 '81，'84 より作成

表Ⅲ-3　農業現金所得に占める輸出額の割合

単位％

	輸出額/農業現金所得
1950〜54	10
55〜59	12
1960〜64	14
65〜69	15
1970	14
71	15
72	13
73	15
74	23
75	25
76	23
77	25
78	26
79	26
1980	29
81	30
82	25
83	26

（出所）USDC, *Historical Abstract of the U. S.*
USDC, *Statistical Abstract*, '75, '77, '85より作成

図に反して，巨額の財政負担を伴った。84年計画においてもこの財政負担を犠牲として PIK 計画を継承した過剰対策がとられた(注5)。

さて，以上の事から，80年代になると70年代の市場主導型農政の結果として，50〜60年代に過剰が問題化したように，再度過剰が問題化——ここでは過剰能力の結果として過剰在庫の問題と農家の負債問題とがある——し，それに対する政策的対応としては，市場主導型農政の市場メカニズムに沿った需給調整という理念が事実上崩れ，政府の強力な介入に基づく需給調整がおこなわれたことが確認された。しかし，ここでは単に，過剰が50〜60年代のレベルと同様に繰り返されたわけではない。80年代の過剰の性格に注目してみよう。

70年代の世界穀物市場が活況の中で，市場主導型農政として市場メカニズムを重視した農政が展開されることは，アメリカ農業が輸出依存度を高め，輸出農業化することを意味する。1つには，Ⅱ章でみたように，アメリカが穀物市場における高い地位を保持する立場で市場動向に沿った需給調整を展開することは，過剰をもアメリカ一国内の過剰にとどまらせず，世界の過剰という性格をもたせる。とくに，世界穀物市場が過剰時にはその性格がよく表われ，世界の過剰の引き受け手となる。これらの事を示しているのが，表Ⅲ—2である。輸出依存化のもう1つは，表Ⅲ—3にみられるように，農業所得における輸出の割合に示され，国内農業にとって輸出が不可欠のものとなることである。80年代の過剰がこのような輸出依存化した性格を帯びるということは，70年代につくりだされた農業の過剰能力の解決即ち負債問題を特徴とした不況問題の解決にも，また過剰在庫の減少にも，輸出の増大が不可欠とされる事を示している。言い換えれば，一国内の政策の有効性が減少し(注6)，過剰問題に対する政策的対応が一層困難となった事が示されている。

ここで確認されたことを，まとめてみよう。本節では，70年代に展開した市場主導型農政が80年代に入ってどのようなかたちで矛盾を顕在化させ，85年法制定前のレーガンの政策はどのようにそれに対応したかをまず確認した。70年代に展開した市場主導型農政は，過剰能力を潜在的に拡大してきたが，80年代に入ってそれは，過剰在庫の累積と負債問題をかかえた農家の出現——不況問題として顕在化した。再びここで過剰に対する政策的対応が必要とされるが，

レーガンの政策はこのような過剰問題に対して，PIK に象徴的にみられる強力な政府介入による需給調整という対応をとらねばならなかった。ここに市場主導型農政の破綻が決定的となる。

そこで再びアメリカ農政は過剰問題に対する政策的対応という課題を抱えるわけだが，70年代に輸出依存度を高めたことが，一層それに困難な条件を与える。以上が1985年法制定前のアメリカ農業の状況及び政策課題である。

（注1） 今日のアメリカ農業不況は，農産物価格の長期低迷と負債問題を特徴とするが，それだけにとどまらない。農業銀行及び関連産業に不況が波及していることも一つの大きな特徴である。現在の農業不況については既に多くの論文が出ているので参照されたい。例えば，矢口克也「アメリカ『農業不況』の実相」『レファレンス』No. 425，昭和61年6月号，斉藤実「アメリカ農業不況論」『経済評論』1986年2月，服部信司訳「アメリカ農業者と農業金融機関の経営・資金繰りの現況」『のびゆく農業』692等。

（注2） 1981年法については，「1981年農業食糧法の意味」『のびゆく農業』656号。

（注3） 農業計画については，USDA, *Agricultural Outlook*, 1980～84を参照，とくに PIK 計画と84年計画に意味を与えたものに，服部信司「83年 PIK 計画後の農業政策」『農業協同組合』30巻8号，1984年8月がある。

（注4） PIK 計画の概要については，既に数多く，紹介されている。そのうち小沢健二氏は，PIK 計画を，アメリカの需要動向に応じた弾力性に富む価格政策（主要穀物）の最も端的な例だとされている。そして，こうした価格政策の問題点として，市場動向が急激に変動する時期には，効果的運営が難しく，いったん深刻な過剰問題が発現すると，PIK のようなドラスティックでしかも財政負担のかかる生産調整が必要となる事を指摘しておられる。

本稿における PIK 計画の位置づけも同様である。ただ，本稿においては，小沢氏が PIK を価格政策の弾力的運営（ここでいう市場主導型農政）の一部であり，問題点でもあるとしておられるのを，市場主導型農政の理念の破綻とみている。小沢健二「アメリカにおける農産物価格政策の実態と問題点」『農業と経済』49巻13号，昭和58年臨時増刊

（注5） 前掲，服部論文参照。

（注6） 例えば，生産調整措置の無効性があげられる。アメリカが供給削減措置を行っている時，他の輸出国がこれらを利用して生産拡大措置をとれば国内政策の有効性は損われる。この点を明確に指摘したものに，米国国会委員会「米国農業不振の原因は何か」『世界の農林水産』No. 539，1984年4月。

(2) 1985年法の位置づけ

ここでは，今までみてきた1985年法制定前のアメリカ農業とアメリカ農政の抱える矛盾から，1985年法についての政府案＝市場志向法案と現実に成立した1985年法がどのように位置づけられるのか，を検討したい。既に何度も繰り返

表Ⅲ-4　政府案と1985年法の概要

	政府案	1985年食糧安全保障法
目標価格 (target price)	• 初年度は目標価格水準を，過去3年の平均市場価格と連動，5年後には75%の水準になるまで毎年5%ずつ廃止 • 不足払支給限度額は，漸次的引下げ，初年度2万$，87年度1万5千$，88以降1万$	• 86，87年産は85年産水準に据え置き，1986，87年-4,38$，88-4.29，89-4.16，90-4.0 (小麦)　不足払の一部は現物支給 • 他の補助金を含め5万$
価格支持 (loan rate)	• ローン・レートを過去3カ年の平均市場価格の75%の水準 • 融資限度20万$	• 86年産小麦3.00$，ただし前年の平均市場価格がその年のローンレートの110%以内の水準にあるとき10%まで引下げ可能，87年以降は，最近5ケ年のうち最高最低年を除く3カ年の平均市場価格の75～85%の水準 • 融資限度なし
生産調整	• 減反計画の段階的廃止，86年産15%，87年産10%，88年産5%，89年産より廃止	• 小麦，86年産17.5～25%，うち2.5%は現物支給，87年産20～27.5%，その後20～30%を限度小麦の場合期首在庫が10億 bu をこえるとき，減反計画を実施
農民保有備蓄制度	廃止の方向	存続
農産物貿易	輸出信用制度の拡充	輸出信用制度の拡充 マーケティング・ローン制度を採用

(注)　小麦に関してのみ言及した。

され，論議を呼んだところではあるが，政府案＝市場志向法案の中味をまずみてみよう(注1)。

表Ⅲ—4が，政府案の概要である。その最大の特徴は，四年間の過渡期を経て，生産調整及び所得補償を撤廃することを政府案として具体的に示した点にある。これは政府統制の事実上の全面的撤廃である。また今迄検討してきた市場主導型農政があくまでもニューディール体制の枠内で，需給調整の部分においてのみ市場メカニズムをとりいれたものであった事と比較すれば，ここで言われる市場志向法案は，それをより徹底化し，ニューディール体制とは全く相反する農業保護の廃止を意味するものである。このような性格をもつ政府案が出されてきた意味には，レーガン政権自体が財政・金融政策面において，反ケインズ政策＝新自由主義を政策理念としていたことがあげられよう。財政赤字削減は，レーガン政権最大の課題であり，農業予算についても当然圧力はかかる。しかし，81年法においてではなく，なぜ85年法においてかに応える為にも，農業自体の問題をみる必要がある。

70年代をつうじて問題としてきた市場主導型農政（あくまでケインズ政策の枠内での）は，農業におけるケインズ政策の矛盾である農産物過剰→財政負担増を解消すべく成立した。だが既にみてきたように，市場主導型農政は過剰問題を回避することはできず，問題を一層深刻なかたちで再度浮上させた。すなわち，現在の農業不況の原因となった，過剰能力規模の増大を促すように政策が働いたことと同時に，市場主導型農政が輸出依存度を高める過程でもあったために，政策が国内農業への対応を困難にさせられたことである。これらのことは政策面には次のようなジレンマとなってあらわれる。まず，輸出依存化した段階で過剰問題が再浮上したことは，政策的対応に輸出競争力強化の課題が加わる。つまり，不況問題の克服及び過剰在庫の解消には輸出の増大が重要課題となる。とくに，80年代に入って世界穀物市場の需要が停滞しただけでなく，アメリカの輸出シェアが減少し，他国に比べ輸出競争力を失ってきているような状況の下では，政策が輸出促進的に働くことが至上命題となる。（図Ⅱ—2参照）。だが，輸出競争力強化をはかり，ケインズ体制下の所得補償政策をもおこなうことは，レーガンの政策目標である財政赤字削減と矛盾する。だ

から，所得補償を行いつつ即ちケインズ政策の枠内で過剰をコントロールすることが，70年代の市場主導型農政をもってしても不可能となった現在，また過剰処理に輸出市場が不可欠となり，過剰の抑制が一層困難となった現在，ケインズ政策の農業部面への適用は，過剰抑制能力を政策が喪失して，政策的行き詰まり状況に陥っているといえるのである。

従って今回の市場志向法案の位置づけは次のようになされよう。農業におけるケインズ政策の矛盾として生じた農産物過剰に対する対応策として，60年代から70年代にかけて市場主導型農政が成立した。それはあくまでケインズ体制内部での妥協的なかたちでの市場主導型農政であったが，最大の眼目であるべき過剰の回避については，80年代にさらに深刻な過剰をもたらすことになった。市場主導型農政のいわば破綻と共に，再び過剰に対する政策対応が必要とされた。しかし，その過剰が，幾度も指摘したように，世界市場と絡み合ったものであるという条件が加わり，ケインズ政策の枠内で輸出競争力強化と財政赤字削減を同時に達成することができない。こうしてケインズ政策がいよいよ過剰をコントロールできなくなった政策の行き詰まり状態に対する，打解策として，レーガンの市場志向法案は位置づけられるのである。

だが，実際に成立した1985年法は「1985年食糧保障法は……農業政策を市場指向にさせた。……しかし全体としては，1985年食糧保障法はほとんどの農業政策について従来の構造を維持している。」といわれるものになった(注1)。85年法の概要については，表Ⅲ—4に示されている。その特徴は，第一に，価格競争力を回復させるための措置が導入されたことである。穀物の融資単価が弾力的に引き下げられようになり，融資単価が引き下げられた分については，融資返済不足払額（loan deficiency payment rate）によって補足される。不足払は，これまでの目標価格を実現するための不足払と，市場価格及び輸出価格の下支え的な融資に伴う不足払と二通りの意味をもつようになった。第二に，供給管理策の強化である。高率の減反措置が導入された。第三に，輸出発券の発給などの，輸出促進措置の強化がある。第四として，土壌保全策の強化がある(注2)。

85年法は，所得補償撤廃すなわちケインズ政策を否定した政府案とは異

なり，所得補償機能は維持している。その点で「従来の構造を維持している。」(注3) それから必然的に出てくる過剰に対しては，厳しいより直接的な生産調整政策で対処している。高率の減反措置とともに土壌保全強化策は実質的には生産削減を意味している。これらの需給調整措置は，83年 PIK 計画の延長であり，さらには所得補償を行いつつ生産を政府介入によって人為的に削減する従来のニューディール来の需給調整措置と変わらない。

85年法が「市場指向」であるのは，新たにマーケティング・ローン (Marketing loan) などの規定をとりいれることによって，市場の実勢を反映した価格形成を行ない，価格競争力をつけようとしたことを指している。アメリカ農業が輸出拡大を不可欠としている状況の下で，シェアを伸ばしている他の輸出国よりも高い競争力をつけることが政策に要請されている。

だから85年法は，所得補償をおこないつつそれにともなう過剰に対しては，政府の人為的介入によって処理をし，輸出競争力強化の要請に対しては，その枠内で価格競争力をつける方向が選択された。つまり，レーガンの経済政策の基本方針である財政赤字の削減が犠牲にされた選択となった。また，結局，85年法制定以前に問題となった，過剰能力の抑制を政策が喪失したことからくる，農業におけるケインズ政策の行き詰まり状況に対しては，何ら抜本的な解決がえられないまま，再び農業におけるケインズ政策が採用されねばならなかった。そういう位置に，1985年食糧保障法はある。

（注1） 政府案の内容は，吉岡裕「新農業法案をめぐる諸問題」『農村と都市をむすぶ』No. 408, 1985, 6月が詳しい。

（注2） Economic Report of the President, 1986,『アメリカ経済白書』192頁。

（注3） 85年法に関しては，政府案を除いて10の代案が提出されている。提案の共通事項は，輸出条項，資源保全，目標価格と融資レートの考え方の継承，支払制限，供給削減措置にわたっている。政府案にくらべ，いずれも保護を強化している。特に注目されるのは，常に市場主導型農政を理念としていた AFBF が85年法制定にあたっては，方針転換をおこない，現行の価格・所得支持制度の維持と農業所得の保護の立場に軌道修正した。バーナード・F・スタントン「アメリカ農業政策はどうなるか」『農業と経済』51巻7号，1985年7月。

（注4） 85年法の内容と問題については，P.L. 99-198, U.S. Code Congressional and

Administrative News, 99th Congress First Session 1985, Volme 1 および 3，「1985年食糧安全保障法」『のびゆく農業』713号，「1985年農業調整法の背景——小麦および飼料穀物施策——」『のびゆく農業』693号，「米国85年食糧安全保障法——矛盾した目的の追求」，No. 562，世界の農林水産1986年3月。

Ⅳ　結びにかえて

本稿においては農業政策を経済政策の一環と把える視角に基づいて，経済政策におけるケインズ政策とレーガンの提唱する反ケインズ政策としての市場志向政策というアプローチを農業部面に適用することによって，農業における市場主導型政策とよばれた1985年法レーガン政府案と1985年法との位置づけを行なった。その際，アメリカにおいて，60年代から70年代初頭にかけて成立した市場主導型農政の定義を明確化し，70年代をつうじた展開から生じたその矛盾を明らかにすることを通して，70年代における市場主導型農政と85年法及びその市場志向政府案との関係に焦点をあてた。

Ⅱ章において，70年代における市場主導型農政が所得補償については維持したままで需給調整について市場メカニズムを重視することによって農業におけるケインズ政策の矛盾＝農産物過剰を回避することを理念としていたことを明確化した。いわばケインズ政策の枠内での妥協の産物としての市場主導型農政であった。70年代をつうじた展開の中で，世界穀物市場の活況にささえられて，ケインズ政策の矛盾であった過剰と財政負担の増大は一時的に解消されたかにみえた。しかし，70年代をとおして，過剰能力の規模は潜在的に拡大し，結果的に市場主導型農政は，過剰の促進を準備することになった。これらを70年代の分析より明らかにした。

Ⅲ章においては，Ⅱ章でみた市場主導型農政と1985年法のための市場志向政府案及び1985年法の位置づけを検討した。市場主導型農政の矛盾である70年代に形成された潜在的な過剰能力は，80年代にはいって，世界穀物市場が停滞した結果，一拠に顕在化した。そしてこの過剰に対する政策は，レーガン政権下において，市場主導型農政とは理念を大きく異にする政府の強力な介入による生産調整策であった。ここに70年代の市場主導型農政の破綻が決定的となる。

それは，市場主導型農政が需給調整を理念としたにもかかわらず，過剰能力が形成される結果になってしまったことと，その過剰に対して財政負担を犠牲として大規模な生産調整策すなわち政府の大幅介入＝市場メカニズムの否定，が行なわれねばならなかった，という二つの意味においてである。そこで85年法においては，再度過剰に対する政策的対応が検討されるが，再度問題化した過剰は，アメリカ農業が輸出依存度を高めた後に出てきたものであるため，政策的対応には一層の困難が加わる。そこで，政策が過剰抑制能力を喪失したことに対する解答として出てきたものがレーガン政府案である。しかし，実際に成立した1985年法は，過剰に対しては政府介入にもとづく需給措置を採用し，輸出依存化した農業に対しては輸出促進措置を加えただけで，従来の政策的対応と本質的には何ら変化していない。政策的対応の行き詰まり状況に打解策が見出されないまま，85年法は始動している。言い換えれば，農業におけるケインズ政策の矛盾＝農産物過剰に対して，70年代の市場主導型農政が出てきたわけだが，矛盾は解消されることなく一層深刻化した。それについての新しい政策的対応の模索が85年法をめぐる論議であったが，新たな対応策が見出されないまま成立したのが，アメリカにおける1985年農業法と位置づけられる。

大内力氏は，『現代アメリカ農業』(注1) の中で国民経済における農業の地位が，生産・雇用の面で低くなっているため，このことが現代資本主義にとって農業問題のもついみをかなり根本的に変えているとされている。以下の箇書である。「それ（農業—引用者—）が社会全体のなかでもついみがだんだん小さくなるとともに……それを処理する国家独占資本主義の政策力が相対的に大きくなったことは，それがもはや現代の資本主義にとって決定的な問題ではなくなったこと……を物語るものといっていい。」だが，本稿の市場主導型農政の分析をつうじてもわかるように，現代資本主義の経済政策の農業部面への適用は常に過剰生産を反作用としてもたらし，80年代にはそれが深刻な不況をもうんでいる。氏のように，「国家独占資本主義にとって農業問題のもついみを，根本的に変え」たといえるのであろうか。また，85年法においては，市場志向を基本方針とするレーガン政権下でさえ，過剰を抜本的に解決できずに財政負担を抱えこまざるをえなくなっている。また，その過剰が世界市場で絡み合えば

国内政策に反作用して政策の矛盾を激化させるだけでなく，80年代に入ってみられるようなアメリカ—EC 間の農産物貿易摩擦がうまれている。これはまさに「一国資本主義」的政策が(注2)生み出した矛盾が，先進資本主義間の対立へと転化したものであり，現代資本主義のもう1つの存立条件としての「国際協調」を，おびやかすものとなっている(注3)。農業における市場志向政策という分析視角をとりいれることによって，なかなか過剰能力を抑制できずにジレンマに陥っている政策の姿が，明らかになったといえよう。

だが，農業における市場志向政策において本質的に問題とすべきことは，なぜ農業においては，レーガン政府案が示したような市場志向政策がおこりえないのか，逆にいえば，なぜ農業保護が必要とされるのか，であろう。本稿の分析からも市場メカニズムに依存した需給調整が農業においていかなる結果を生むのか，既に見た所である。また政策面においても，レーガン政権下の政策にみられるように，政府介入による需給調整がその理念と反して必要とされた。いずれも農業における市場志向政策が困難であることを示唆してはいるが，先の点を積極的に問うているわけではない。今回の85年法をめぐる論議の中での市場志向政策についての問題は，その問題が問われてこそ，本稿において位置づけた政策的行き詰まりの意味もより深いかたちで理解しうるであろう。この点に関しては，大きな問題でもあるため，今後の課題として深めていきたい。

（注1） 大内力『現代アメリカ農業』東大出版会，1975年，29頁。
（注2） 前掲，持田論文　33～34頁。
（注3） 同上。