

80年代米国穀物戦略の方向：特に1973年農業・消費者保護法，1977年食糧・農業法を中心に

川本，忠雄

<https://doi.org/10.15017/4475251>

出版情報：経済学研究. 46 (3), pp.83-106, 1981-06-10. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：



80年代米国穀物戦略の方向

——特に1973年農業・消費者保護法、1977年
食糧・農業法を中心に——

川 本 忠 雄

目 次

はじめに

I. 援助(余剰)物質としての穀物(1954年 PL 480の成立)

II. 輸出指向的穀物政策への転換

1. ウィリアムズ報告(1971年)とフラニガン報告(1972年)

2. 1973年農業・消費者保護法とバツツ自由農政の展開過程

III. 80年代米国穀物戦略の再編成(1977年食糧・農業法と国際穀物備蓄構想)

はじめに

カーター大統領は80年1月4日、全米テレビ放送を通じてソ連のアフガニスタン侵攻に対する米国の報復措置を明らかにした。政治的取引手段としての穀物戦略の本格的発動である。その最大のものは穀物の対ソ輸出制限(80年度引き渡し契約分の内、17百万トンの輸出停止)であった¹⁾。米ソ両国は75年10月に穀物協定を締結している(①ソ連は76~81年に毎年最低6百万トンの小麦・トウモロコシを米国より買付ける。②8百万トン以上の買付けの場合、両国間で協議)。79年10月の両国協議で同協定四年目に当たる80年度についてはソ連が国

内不作の為 25百万トン(79年度は15百万トン)を買付ける事で合意、80年1月4日の時点で21百万トンの契約を終えていた。この大統領決定は、この内、穀物協定での合意8百万トンを超える分の17百万トンについてソ連への引渡しを拒否し、その分を政府が(実際はCCC—商品信用公社—)支持価格で買付け国内に備蓄しよう、というものであった。

現在、米国は穀物禁輸政策にみられる如く穀物供給能力を随意に調節して、世界市場状況に合わせて米国自身に有利な国内外の需給・価格関係を創出する能力を次第に有しはじめている²⁾。本稿では戦後米国穀物政策(特に対外的側面)の変遷・トレンドを、各種法案・報告を中心に分析する事により、政策論的立場から80年代米国穀物戦略の基本線を考察していきたい。本来、社会的総資本(共同利害)の立場からなされる国家の政策は、巨大穀物商社、米国農民・消費者といった各階層の私的利害、あるいは現実の経済構造を直対应的に反映するとは限らないが、総体としての現実経済の反映である事は確かだからである。

さて、筆者の本来のテーマは第三世界経済に対する外生的要因あるいは外部からのインパクト(先進国からの経済援助、開発政策、技術移

1) 'STATE OF THE UNION (President Carter before the 96th Congress)' "American Policy Series 15" U. S. International Agency, American Embassy, Tokyo, 1980, および日本経済新聞1980年1月5日、参照。

2) 宮川 淳, 「食糧危機とアメリカ農業」『経済学批判9』社会評論社, 80年11月。

第1表 米国農産物輸出：政府特別計画と商業輸出—(PL 480 の登場)

(1942~1967, 単位: 100万ドル, %)

(PL 480 によるもの)	1942~45 平均	1946~52 平均	1953~54 平均	1955~57 平均	1958~60 平均	1961~63 平均	1964~67 平均	1954. 7. 1~ 1967. 12. 31 計
外国通貨での販売	—	—	—	554 (51)	832 (74)	1,016 (71)	925 (59)	10,906 (63)
長期ドル・クレジット販売	—	—	—	—	—	32 (2)	163 (10)	748 (4)
災害救助・経済発展のための贈与	—	—	—	53 (5)	41 (4)	91 (6)	81 (5)	907 (5)
自発的援助団体を通じての寄附	—	—	—	183 (17)	131 (12)	163 (11)	169 (11)	2,128 (12)
バ　ー　タ　ー	—	—	—	293 (27)	119 (11)	131 (9)	221 (14)	2,534 (15)
PL 480 計	—	—	—	1,082 (27)	1,124 (27)	1,432 (27)	1,560 (24)	17,223 (25)
MSA (AID)	—	—	—	373 (9)	176 (4)	75 (1)	32 (0)	2,212 (3)
政府特別計画合計	1,341 (76)	1,473 (43)	527 (18)	1,455 (37)	1,300 (31)	1,507 (29)	1,592 (25)	19,435 (29)
商　業　輸　出	415 (24)	1,982 (57)	2,350 (82)	2,503 (63)	2,914 (69)	3,707 (71)	4,869 (75)	48,153 (71)
全農産物輸出	1,756 (100)	3,465 (100)	2,877 (100)	3,958 (100)	4,214 (100)	5,214 (100)	6,461 (100)	67,588 (100)

注: 1) 価額は輸出市場価額で年度は歴年。

2) AID は Agency for International Development (国際開発局) 計画のもの。

3) PL 480 は 1954 年分 (7. 1~12. 31) を含むが 1955~57 には 54 年分は含まれない。しかし最後の計には含まれている。

4) カッコ内は%で全農産物輸出を 100 とす。但し PL 480 の内訳については PL 480 を 100 としたもの。

「出典」日本農業年報, 第 XXIV 集, p. 52.

転, 資本移動) に対して, 如何に第三世界がレスポンスし変容していったかを研究する事にある。従って次稿では米国穀物対外戦略とそれを受容し対応していった LDC (低開発諸国) との関係の考察, および, その影響を受け変容させられていった第三世界農業内部の動向 (例えば 60—70 年代の東南アジアにおける「緑の革命」の実態, 農民層分解, 農産物輸出構造の変化, 社会制度の変革等) の分析をその課題としたい。

I. 援助 (余剰) 物資としての穀物 (1954 年 PL 480 の成立)

最初に PL 480 (本格的な食糧援助政策の体系) が成立していくまでの食糧援助の動向を概観してみよう。

30 年代の農業恐慌とその対策としての価格

支持政策³⁾の結果, 政府の下に(実際は 1933 年 10 月に設立された CCC (商品信用公社) の下に, CCC については後述) 過剰農産物が累積していく。第二次大戦下においてはこの過剰在庫がレンド・リース法によって同盟国に送付されていた。この期(42~45年)に政府特別計画に基づいて輸出された農産物は, 全農産物輸出の 76%に及ぶ(第1表参照)。第二次大戦後の復興期(46~52年)においても食糧援助(特にマーシャル・プラン)は重要な役割を果たしている。この復興期に政府特別計画による輸出は全

3) 1938 年農業調整法は需給関係に対応して, パリティの 52~75%という水準で弾力的価格支持を定めていた。Benedict, M. R., "Farm Policies of the US, 1790-1950", 1953. p. 377. および宮川 淳, 同上論文, 116 頁参照。

農産物輸出の43%に達した(第1表参照)。しかし40年代末に到ると同盟国の復興も軌道に乗り始め再び農産物の過剰在庫が現象しはじめてくる。又、この過剰在庫累積の一因となった法案にスティーガル修正法がある。戦時中に急増する内外需要に対処して計画された増産奨励策で主要農産物価格を45年以降も2年間はパリティの90%で支持するという高水準の固定価格保証であった。この高水準固定価格支持はその後にも延長され1954年まで継続していくこととなる⁴⁾。米国農務省(U.S.D.A.)のAgricultural Statistics(1963年)に依れば46年の期末在庫(小麦は毎年6月30日、とうもろこしは毎年9月30日の在庫)は、小麦2百万トン台、とうもろこし4百万トン台だったが、50年には小麦11百万トン台、とうもろこし21百万トン台にも膨らんでくる。そして朝鮮戦争による需要増によってこの過剰在庫傾向は一時期中断するが(52年小麦7百万トン台、とうもろこし12百万トン台)、戦争終結と共に空前の規模の過剰在庫が露呈してくる(54年小麦28百万トン台、とうもろこし23百万トン台)。

この農産物過剰に対しては、供給の削減(価格支持水準切下げと生産調整がその為の手段)か需要の拡大か、基本的には二つの対応策しかない。アイゼンハワー政権(ベンソン農務長官)は主として後者の手段で対処していく。需要の拡大策として採用されたのが農産物輸出拡大の手段としての食糧援助の増加であった⁵⁾。

過剰農産物対策と食糧援助(→農産物商業輸出拡大)の最初の結合がMSA(相互安全保障法、P.L. 118)第550条付加(53年8月)であり、その本格的展開がPL 480(54年、農産物貿易促進・援助法)の成立を画期として為されていく事になる。

MSAとは従来、分散的に存在していた各種対外援助を一つの軍事援助体系に統合したものである。アイゼンハワーは、このMAS第550条を、朝鮮戦争後、再度農産物過剰が現象し始めた53年8月に改正させ軍事援助法に過剰農産物の処理条項を付加している。過剰農産物を現地国(受入国)通貨で売却し、それを受入国がプールし米国が軍事物資買付け(駐留基地維持料)に使用する。又、その一部を受入国が自国の産業(特に軍事)育成に使用可能にした。しかしMSAは軍事目的をその本質にしているのでこの条項付加で処理し得る農産物量は少ない。事実、55~57年平均で全農産物輸出の9%を占めるのみであり、その比率は年々下降し64年には余剰処理機能をほぼ停止している(第1表参照)。MSA第550条はPL 480成立までの過渡期の条項といっている。

軍事色を薄め、受入国が使用可能な資金配分を高める事により過剰在庫処理実績を一段と向上させようとしたのが、PL 480であった⁶⁾。

農業貿易促進援助法(「平和の為の食糧法」とも呼称されている、The Agricultural Trade Development and Assistance Act)、つまり公法480号は1954年7月16日、米国83議会で作成される。同法は四つの条項より構成されている。

4) Benedict, ibid, PP415-417. および宮川 淳, 同上論文, 107頁参照。スティーガル修正法成立直後の41年7月~42年10月は、パリティの85%で支持。

5) W. W. Cochrane, M. E. Ryan, "American Farm Policy, 1948-1973", University of Minnesota, 1976, および持田恵三「アメリカ食糧戦略の成立」『日本農業年報第XXIV集』御茶の水書房, 55頁。

6) W. W. Cochrane, ibid., pp 144-146. 高嶋光雪『アメリカ小麦戦略』家の光協会, 1979年, 56~57頁。

タイトルⅠ、過剰農産物の受入国通貨による販売。販売代金は「見返り資金」として受入国にプールされ米国がその一部を使用（現地物資調達）するが、残高は受入国の経済開発借款となる。

タイトルⅡ、食糧の緊急援助と無償援助、例えば学校給食（しかし、この無償贈与は20年間で全体の約1/5を占めるにすぎない）

タイトルⅢ、戦略物資とのバーター取引。米国はこの条項を使って必要な鉱物資源（特に原子力エネルギー開発）を備蓄してきた。

タイトルⅣ、59年の追加条項(P.L. 341)で米国と被援助国間の長期食糧供給契約に関するもの。食糧売却代金はドル、又は交換性を有する通貨によって20年以内の支払いを要求され、利子も加算される。66年 PL 480は受入国通貨建ての売却を除々にドル建てへ切り替えるよう修正され71年にはこの切替えが完了した。

又、PL 480は援助品目を過剰農産物に限定すると共に、農産物受入国に対して援助と同時に一定量の農産物輸入（商業ベース）を要求している。つまりこの援助条件は商業ベースでの食糧輸出拡大の為の呼び水的効果をねらっている。換言すれば、援助によって受入国から輸出競争国を駆逐し、受入国に米国食糧需要を創造していく事を目的としている⁷⁾。

と同時に、PL 480は受入国のドル節約に貢献しただけでなく、食糧の購入代金も当該国経済開発の資金形成となっていく。PL 480の本質は、余剰農産物対策と経済開発援助の結

合にあった⁸⁾。

しかし第1表にみるようにコマーシャル・ベースでの農産物輸出は絶対額においては増加傾向を示しているが（53～54年平均23.5億ドル→55～57年平均25.03億ドル→58～60年平均29.14億ドル）、全農産物輸出に占める割合では停滞傾向を示している（53～54年82%→55～57年63%→58～60年69%）。PL 480を通じた援助が、商業ベースでの輸出を阻害している時期でもあったといえる。又、過剰農産物処理に関しても、短期的効果の現象した56・57年を例外としてみるべき成果を挙げていない（第2表参照）。過剰在庫処理効果が現われはじめるのは、穀物援助政策が転換した60年代に到ってである（第3表参照）。

依然として減少傾向をみせない過剰在庫は年々、米国政府財政を圧迫しつつあった（第4表参照）。農産物価格支持の利益を受けない大多数の国民にとっては全く非生産的なコストであり（CCCの穀物保管料にいたっては農民すら利さない）、国民内部の間から大きな不満の声が出るようになる⁹⁾。ここに到り、過剰農産物処理という政策目標から、米国農産物商業輸出市場拡大と、南北問題登場（第一回国連貿易開発会議、1964年）を背景にしたLDC（低開発国）経済開発中心という政策目標に、援助政策の転換がなされていく事になる。すなわち、余剰概念（余剰処理としての食糧援助物資）を次第に

8) 持田恵三、前掲書、59頁。

9) T. W. シュルツは、公法480号による米国対外農産物援助は費用がかかる割には、受入国にとって直接ドルで供与される場合と比較して援助効果が少ない、および、この農産物援助は受入国農業に対して悪影響を及ぼす、としてPL 480を「あほうどり公法」と呼んでいる。T. W. Schultz, "Economic Growth and Agriculture", McGraw-Hill Inc. 1968, 邦訳（川野重任）『経済成長と農業』農政調査委員会、1971年、40～54頁。

7) S. George, "How the other Half Dies", Penguin Books, 1977, 邦訳（小南祐一郎他訳）『なぜ世界の半分が飢えるのか』朝日新聞社、1980年、155～183頁、231～260頁。唯是康彦編著『80年代の食糧』（富民協会）1979年、102～103頁。および Stephen Rosenfeld, "The Politics of Food", Foreign Policy Magazine, 1974.

80年代米国穀物戦略の方向

第2表 米国小麦の全供給高と消費・輸出・在庫高 1955—61年

(単位 100 万ブッシェル) 注 1 t = 36.8 Bushel

	1955年	56 年	57 年	58 年	59 年	60 年	61 年
期首(7月1日)在庫高	1036	1033	909	881	1295	1314	1411
生産高	937	1005	956	1457	1121	1357	1235
輸入高	10	8	11	8	7	8	6
全供給高	1983	2046	1876	2346	2423	2679	2652
輸出高	350	553	406	447	512	663	721
国内消費高	600	584	589	604	597	605	609
期末(6月30日)在庫高	1033	909	881	1295	1314	1411	1322

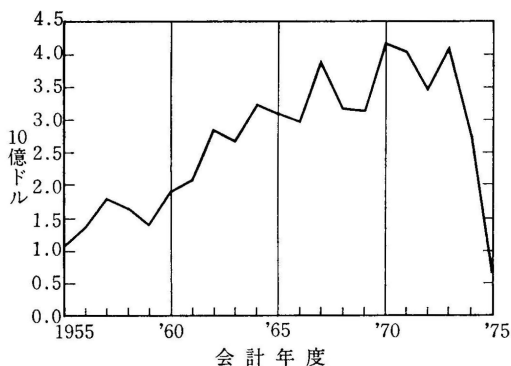
U. S. D. A, 'Agricultural Statistics 1965' p. 12 より作成

第3表 米国小麦の供給高と消費・輸出・在庫高 1963—76年 (単位 100 万ブッシェル)

	63年	64年	65年	66年	67年	68年	69年	70年	71年	72年	73年	74年	75年	76年
期首(6月)在庫高	1270	993	921	660	513	630	904	983	823	983	957	340	435	664
生産高	1147	1283	1316	1305	1508	1557	1443	1352	1618	1545	1705	1796	2135	2147
輸入高	4	2	1	2	1	1	3	1	1	1	1	3	2	2
全供給高	2421	2279	2238	1967	2021	2188	2350	2336	2442	2530	2305	2140	2572	2813
国内消費高	582	635	725	683	626	740	764	772	848	798	748	686	735	—
輸出高	846	723	852	771	765	544	603	741	610	1135	1217	1019	1173	—
期末(3月31日)在庫高	993	921	660	513	630	904	983	823	983	597	340	435	664	—

U. S. D. A, 'Agricultural Statistics 1977' p. 4 より作成

第4表 CCC (商品信用公社) の純支出額 (1955—75会計年度) 10億ドル



注) 純歳出額の構成 (貸付・融資による負担支出, 輸送費, 保管料, 日常業務費用, 等)
「出所」 Budget Issue Paper, "Food and Agriculture Policy Options" February 1977, p. 12

拭払し, ドル危機を現実的背景とした輸出指向的穀物戦略への, LDC 農業開発における自給化努力 (緑の革命) を要求する政策への, 転換である。

II. 輸出指向的穀物政策への転換 (輸出商品としての穀物)

1. ウィリアムズ報告 (1971 年) とフラニン報告 (1972 年)

食糧援助についての考え方が, 従来の過剰在庫処理中心から, 農産物商業輸出市場拡大と LDC 経済開発中心へと変化しはじめたのは 61 年 ケネディ 政権 登場 (農務長官 フリーマン) 以来のことである。

そして, この変化は 66 年 11 月, PL 480 の期限切れと同時に, その修正法として成立した

「平和のための食糧法 (Food for Peace Act) P. L. 808」で明確になる¹⁰⁾。

いうまでもなく、このような変化は内外の情勢変化を反映していた。南北問題の登場(64年、第一回国連貿易開発会議)とドル危機の進展、米国の相対的地位低下がそれである。

LDC 経済開発中心への変化に関しては、この修正法に LDC 農業自給化政策として知られるいくつかの規定が追加された¹¹⁾。これは修正法に基づく援助協定を締結した受入国が義務づけられるもので、「企業投資の為の有利な環境づくり」「農業用化学薬品、農業用機械設備、輸送その他の関連産業の開発」「技術の最大限利用」「人口調節」など広範囲に渡っている。米国は LDC 農業自給化政策の強制で得た有利な立場をテコに、多収穫品種の開発、農業機械化、化学肥料多使用による農業を遂行していく。すなわち米国巨大アグリ・ビジネスを主導とする「緑の革命」の遂進である。

又、LDC 農業自給化という援助政策の転換は従来の食糧援助への批判に立脚していた。食糧援助は、従来の余剰処理という消極的性格から、農産物余剰の有無に直接的に影響を受けない、米国の LDC に対スル援助政策の一環として、積極的な地位を確立するのである¹²⁾。米国は農産物余剰を単に援助に回していくのではなく、被援助国が必要(特に経済開発において)とする農産物で援助を行なうことになる。

ドル危機の進展を反映した農産物商業輸出市場拡大に関しては、前述した様に、PL 480 タイトルⅣの改正がある。このタイトルⅣは食糧

の長期ドルクレジット販売を規定している条項であるが、これがドル節約の立場より、66年において受入国通貨建ての売却も除々にドル建へ切り替える様に修正される(71年に切替え完了と規定。しかし現実には第5表にみる様に74年に切替え終了)。

PL 480 には、受入国通貨建売却収入を、米系企業が外国での事業開発、貿易拡大、あるいは米国農産物の市場拡大の為の設備投資、に使用可能である、という規定がある。

しかし第1表および第5表にみる様に、外国通貨建販売(見返り資金)からの融資が減少してゆくのに代って(PL 480 農産物輸出に占める比率に関して、61~63年では外国通貨建販売71%, 長期ドルクレジット販売2.2%, 64~67年では各々の比率は59%と10.4%, 69年では33.3%と41%と逆転している), 66年、新しい規定が附加された¹³⁾。これは、米国アグリ・ビジネスが PL 480 の食糧売却によって得たドル収入を、そのまま企業に対する融資とみなしてその事業に使用させるというものである。この新しい融資は外国建通貨による融資よりも米国巨大アグリ・ビジネス(穀物トレーダー)の拡大に直結し、これらの資本は農産物および農業関連資材の輸出市場拡大に狂奔していく事となる。

さて農産物輸出の着実な伸展(69年57億ドル、70年67億ドル、71年78億ドル、第5表参照)にもかかわらず、米国の貿易収支は1893年以来はじめてという赤字を計上していく(71年22.6億ドル、72年64.16億ドル赤字)。60年代から深化しつつあった米国非農業部門の停滞と農業部門の発展とが、次第に明確になってきたのである。もはや米国政府にとっ

10) 持田恵三, 前掲論文, 60頁。W. W. Cochrane, op. cit., pp 164-165

11) S. George, 前掲書(邦訳) 247頁。

12) 持田恵三, 前掲論文, 61-62頁。W. W. Cochrane, op. cit., pp 164-165

13) S. George, 前掲書(邦訳), 246-247頁。

80年代米国穀物戦略の方向

第5表 米国農産物輸出(69—74年): 政府特別計画と商業輸出—(商業輸出の増大)

単位10億ドル, ()内は%

	1969	70	71	72
P L 480 によるもの(計)...	1,039(17.3)	1,065(14.9)	1,023(12.9)	1,058(13.3)
外国通貨での販売.....	0.346(5.7)	0.309(4.5)	0.204(2.5)	0.143(1.7)
長期ドル信用販売.....	0.427(7)	0.506(7.4)	0.539(7)	0.535(6.8)
政府間贈与.....	0.111(1.9)	0.113(1.5)	0.138(1.7)	0.228(2.9)
自発的援助団体の贈与...	0.154(2.7)	0.128(1.5)	0.142(1.7)	0.152(1.9)
パ ー タ ー.....	0.001	—	—	—
M S A (A I D).....	0.011(0.2)	0.012(0.1)	0.056(0.6)	0.066(0.7)
政府特別計画合計.....	1.05 (17.5)	1.068(15)	1.079(13.5)	1.124(14)
商 業 輸 出 (計).....	4.7 (82.5)	5.7 (85)	6.7 (86.5)	6.9 (86)
補 助 な し.....	4.2 (73.7)	4.5 (67)	5.1 (65.5)	5.4 (67)
補 助 つ き.....	0.5 (8.8)	1.2 (18)	1.6 (21)	1.5 (19)
全農産物輸出.....	5.7 (100)	6.7 (100)	7.8 (100)	8.0 (100)
	73	74	75	76
P L 480 によるもの(計)...	0.946(7.4)	0.863(3.7)	1,101(5.1)	0.907(4)
外国通貨での販売.....	0.006(0.05)	—	—	—
長期ドル信用販売.....	0.653(5.05)	0.573(2.7)	0.762(3.5)	0.650(3)
政府間贈与.....	0.159(1.3)	0.146(0.5)	0.148(0.7)	0.065(0.3)
自発的援助団体の贈与...	0.128(1)	0.144(0.5)	0.191(0.9)	0.192(0.7)
パ ー タ ー.....	—	—	—	—
M S A (A I D).....	0.084(0.6)	0.076(0.3)	0.123(0.6)	0.216(1)
政府特別計画合計.....	1.030(8)	0.939(4)	1.224(5.7)	1.123(5)
商 業 輸 出 (計).....	11.9 (92)	20.4 (96)	20.3 (94.3)	21.0 (95)
補 助 な し.....	1.4 (73)	19.7 (92.7)	20.0 (92.9)	20.3 (92)
補 助 つ き.....	2.5 (19)	0.7 (3.3)	0.3 (1.4)	0.7 (3)
全農産物輸出.....	12.9 (100)	21.3 (100)	21.6 (100)	22.1 (100)

注) 各年穀物年度末6月30日, ただし76年度は予測数値

「出典」U. S. D. A. 'Agricultural Statistics 1975' p. 579, および 'Agricultural Statistics 1977' p. 573 より筆者作成'

て農産物輸出拡大こそが、貿易収支赤字を相殺する最大の手段となってきた。

この様な現実的背景の上で、70年代～80年代に向けて対内的対外的穀物政策を全面的に再検討して、体系的な穀物戦略の再編成が開始されてくる。

ウィリアムズ報告(71年)とフラニガン報告(72年)がそれである。

両報告とも先進資本主義諸国(EC, 日本)に対して農産物貿易の自由化を激しく要求してい

る点においては共通しているが、その政策的目標においては力点が相違している様に思える。

後者、フラニガン報告においては輸出戦略の中軸として畜産・飼料・穀物部門を重視した輸出市場拡大という対外的政策目標に力点があるのに対して、前者ウィリアムズ報告は、農産物輸出拡大をテコにして国内農業政策の転換を図る(農産物生産制限の撤廃、農産物価格支持費用の削減、等、保護農政→自由農政への転換)という対内的政策目標にその狙いがある。

第6表 2つの仮定のもとでのアメリカの全農産物貿易, 1971, 80年

(単位: 億ドル)

産 品	1971年実績	下記の仮定における1980年の見通し ^b	
		I アメリカを含む主要 国の政策が現状維持	II アメリカを含む主 要国で自由化実施
輸 出 (A)			
餌料—畜産物部門			
穀 物・飼 料	29	28	68
油糧種子・その製品	21	29	48
酪農品・家きん	3	3	7
その他の畜産物・家畜	7	9	39
小 計 ^a	60	69	162
綿 花	5	5	5
タ バ コ	5	5	6
果実・野菜	6	7	8
砂糖・熱帯産品	2	3	3
A の 合 計	78	89	184
輸 入 (B)			
餌料—穀物部門			
穀物・飼料	2	2	2
油糧種子・その製品	2	3	3
酪農品・家きん	1	2	11
その他の畜産物・家畜	14	19	19
小 計 ^a	19	26	35
タ バ コ	1	2	2
果実・野菜	9	13	15
砂糖・熱帯産品	27	36	38
B の 合 計	58	77	90
貿易バランス (A - B)	+20	+12	+94

注: a. これは、限界的な重要性しかない若干の飼料、油糧種子、畜産物をも含んでいる。

b. 基準年次は1970年であるが、この表では比較のために最新資料として1971年実績を掲げた。
農政調査委員会『のびゆく農業 (419~420号)』11頁参照

最初にまずフラニガン報告¹⁴⁾より概観してみたい。

元々、この報告書は国際経済問題担当大統領補佐官 P. フラニガンの希望により H. L. ワージントンを指導者とする専門家チームが国際

経済政策会議 (CIEP) の為に 1972 年 7 月に作成した秘密文書であった。73 年 4 月、米国上院農林委員会でハンフリー議員がこれを暴露し議事録に全文掲載を要求した為、特別通商代表部も一般公表に踏み切ったものである。

ここで提唱されている戦略は、商品別の研究、分析に基づいて米国の多国間農産物貿易交渉の目標を穀物、飼料、畜産物部門に依り、これら三部門での主要先進国の完全な貿易自由化を約 10 年間で実現する事により、貿易収支の

14) The Committee on Agriculture and Forestry, 93rd Congress 1st Session, 'Agricultural Trade and the Proposed Round of Multinational Negotiations' April 30, 1973, 『のびゆく農業』(419~420号) 74年3月, 2~16頁。

80年代米国穀物戦略の方向

第7表 異なった政策選択下における穀物—飼料—畜産物部門の変化^a

(単位: 100万ドル)

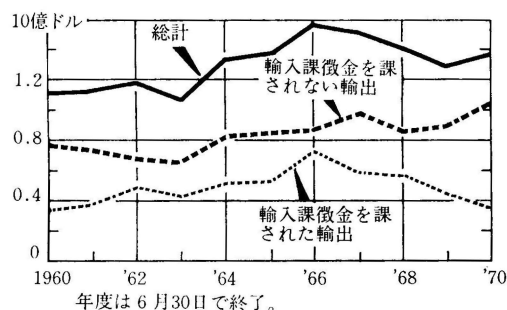
区 分	1980年の基準状態 (現行政策の継続)	政策選択の仮定による1980年の状態		
		I	II	III
a. 輸 出 額	4,463	5,554	8,649	13,517
b. 輸 入 額	1,876	3,055	2,102	2,664
c. 貿 易 収 支 (基準状態との差)	+2,587	+ 2,499 - 88	+ 6,547 + 3,960	+10,853 + 8,266
d. 農業者の販売純収入 (基準状態との差)	23,220	21,640 - 1,580	24,915 + 1,695	31,083 + 7,863
e. 農民に対する政府支払い ^b (基準状態との差)	3,754	3,303 - 451	1,687 - 2,067	0 - 3,754

注: a. 穀物—飼料—畜産物部門には、牛肉、豚肉、家きん肉、卵、牛乳、小麦、飼料穀物および大豆が含まれる。

b. 小麦・飼料穀物計画に基づく支払いである。

『のびゆく農業 (419~420号)』15頁参照

第8表 ヨーロッパ共同体に対するアメリカの農業輸出



『相互依存の世界における米国の国際経済政策 (ウィリアムズ報告—邦訳)』121頁参照

改善、政府農業支出の減少、農業純所得の増大という三重の利益を達成しようとするものである。この目標達成の為に従来、米国が保護してきた酪農品や落花生などを多少犠牲にしてもよく、米国農業の適応力は、このような自由化がもたらす利益の下で、比較的容易な転換を可能にするだろうと予測している。第6表によれば政策変更のない場合と自由化された場合とを比較すると、80年における米国農産物輸出は

89億ドルから184億ドルに増加し、輸入は77億ドルから90億ドルに増加し、その結果、純農産物貿易収支は80年時点で94億ドルの黒字を計上する事になる(82億ドルの改善)とフラニガン報告は予測している(政策変更のない場合は、71年実績に比較して8億ドルの悪化)。この利益の大部分が穀物、飼料、畜産部門で生じると予測している訳である。第7表をみてみよう。異った政策選択下における上述の三部門での、三つの仮定(フラニガン報告)を略述すると以下の様になる。

仮定Ⅰ—現行政策の軽微な自由化。ECにおける対外輸入穀物に対する課徴金の賦課・輸出助成金の補助等の価格誘因の現状凍結、米国・日本における牛肉と酪農品の輸入割当量拡大およびカナダにおける飼料運賃補助政策の廃止。

仮定Ⅱ—部分的な市場主導による自由化。仮定Ⅰに加えて、ECの価格誘因を減少させる為にEC穀物価格をトン当たり15ドル引下げ、可変的な課徴金(ECに対する米国農業輸出の

実態については第8表参照)を固定関税に転換させる。日本の畜産物輸入管理制度を従価関税に完全に移行させる。

仮定Ⅲ一はほぼ完全な市場主導による自由化。実質的な自由貿易をこれと首尾一貫した国内農業政策と併せて実現する。米国では穀物、飼料、畜産物の結合部門を農民の為に72年価格水準が維持し得るような作付面積の制限(Set-Aside)によって支持する。

フラニガン報告によれば、仮定Ⅲ(ほぼ完全な自由化)においては80年の時点で現行政策の継続がなされた場合よりも、これら三部門だけで、貿易収支において約83億ドルの黒字を追加し、農業者の販売純収入において約79億ドルの増加を達成し、国内農政費用の約38億ドルの節約を予測している。

国連統計資料¹⁵⁾によれば、米国食糧農産物貿易収支(確定、会計年度3月末)は、70年度において8.41億ドルの黒字(輸出68.14億ドル、輸入59.74億ドル)が、72年夏、ソ連の大量穀物買い後の73年度においては既に75.55億ドルの黒字(輸出165.79億ドル、輸入90.24億ドル)を計上し、76年度においては実に101.65億ドルの黒字(輸出217.58億ドル、輸入115.93億ドル)に上り、フラニガン報告が自由化達成後の80年に目標としていた貿易収支黒字94億ドル(輸出184億ドル)を、既に達成してしまっている(第6表参照)。

しかし、これは農産物貿易自由化達成による輸出増ではなかった。ECが域内穀物価格を引き下げ、穀物に対する変動輸入課徴金を固定関税に代えるというEC共通農業政策の根幹に

抵触する譲歩を行なう、あるいは、日本の酪農品、肉の貿易完全自由化、価格支持政策を所得保障政策へ全面転換、等という事は短期間で成し遂げられる事ではなかったのである。

短期間で米国農産物輸出急増(大幅黒字化)が達成できたのは、72年夏に始まるソ連の大量穀物買い(ソ連国内の不作)を契機に進行していった第9表にみる様な世界の穀物需給の逼迫(いわゆる「食糧危機」)による穀価の騰貴→米国農産物生産増(74年、耕地隔離撤廃)の結果であった。さて貿易自由化による農産物の輸出拡大という政策の裏側には、それと連動する国内農業政策がなければいけない。続いて農産物輸出拡大をテコにして国内農業政策の転換を意図しているウィリアムズ報告をみてみよう。

ウィリアムズ報告(原題はUNITED STATES INTERNATIONAL ECONOMIC POLICY IN AN INTERDEPENDENT WORLD)とは1971年7月に国際貿易投資委員会(代表A. L. ウィリアムズ)がニクソン大統領に提出したところの戦後米国対外経済政策を全面的に総括し、70年代の対外経済政策の指針を提示した報告書である。

米国は世界一の農産物輸出国である、この地位を最大限に利用すべきである¹⁶⁾、とウィリアムズ報告は指摘している。そして農産物を最大の輸出商品にする為に、農産物貿易における関税および非関税障壁の除去、米国輸出を阻害している全ての政策、規則および規制の全面的再検討、および可能な限りの変更が必要だとして

15) UNCTAD, 'Handbook of International Trade and Development Statistics' 1976, pp. 120-123, 1979, pp. 138-141.

16) Commission on International Trade and Investment Policy, 'UNITED STATES International Economic Policy In An Interdependent World' July, 1971, 『相互依存の世界における米国の国際経済政策』竹内書店, 1972年, 122~128頁。

80 年代米国穀物戦略の方向

第 9 表 世界の穀物（米を除く）需給の推移

	収穫面積 ①	ha 当 り収量②	期初在庫 ③	生 産 ④	輸 出 ⑤	消 費 ⑥	在 庫 率	
	100万 ha	t	100万 t	100万 t	100万 t	100万 t	③/④	③/⑥
1960/61	539.2	1.29	169.0	695.5	70.1	681.8	0.24	0.25
1961/62	531.4	1.25	182.8	662.7	81.0	689.3	0.28	0.27
1962/63	535.3	1.34	156.1	715.6	78.5	713.3	0.22	0.22
1963/64	541.0	1.31	158.4	706.1	94.6	710.4	0.22	0.22
1964/65	548.3	1.36	154.0	747.6	92.4	746.4	0.21	0.21
1965/66	544.5	1.38	155.2	752.8	108.2	786.9	0.21	0.20
1966/67	535.6	1.55	125.0	830.7	101.2	802.9	0.15	0.16
1967/68	545.8	1.55	152.8	848.7	98.1	832.1	0.18	0.18
1968/69	549.8	1.60	169.1	880.0	89.5	852.0	0.19	0.20
1969/70	547.2	1.62	197.1	885.8	102.3	902.1	0.22	0.22
1970/71	537.1	1.66	180.8	891.4	109.8	931.3	0.20	0.19
1971/72	544.1	1.79	140.8	976.3	111.1	956.0	0.14	0.15
1972/73	539.4	1.77	161.2	952.5	139.8	988.3	0.17	0.16
1973/74	558.2	1.86	125.4	1,040.0	153.5	1,036.2	0.12	0.12
1974/75	560.0	1.76	129.1	984.1	137.5	995.4	0.13	0.13
1975/76	570.5	1.74	117.8	992.4	161.6	995.2	0.12	0.12
1976/77	580.5	1.92	114.9	1,115.2	157.8	1,054.0	0.10	0.11
1977/78(暫定)	573.8	1.87	176.0	1,071.8	162.7	1,073.1	(0.16)	(0.16)
1978/79(予測)	—	—	174.8	1,164.1~1,037.1	152.1~176.1	1,121.2~1,072.8	—	—
1979/80(予測)	—	—	217.7~131.1	—	—	—	—	—

資料：USDA “Foreign Agriculture Circular, May 10, 1978” ただし 1965/66 年度以前は同 Nov.

11, 1977 による。農林水産省「昭和 53 年度農業観測 No. 45」

注：1) 穀物は小麦、粗粒穀物の合計 2) 在庫及び輸出は各国各作物年度ものの合計

「出所」唯是康彦編著『80年代の食糧』（富民協会）1979 年，82 頁。

いる。つまり食糧輸出市場拡大の為に、国内障壁はもとより外国の障壁も全ての手段を使用して除去させる事を主張している訳である。食糧輸出を拡大してドルを取得する、もちろんその事は報告の重要テーマであるが、しかし米国政府が輸出拡大を目標としたのは、一つには国内農業政策の転換を意図した所にある¹⁷⁾。農産物輸出拡大をテコにして国内農業政策の転換をはかる、ここにウィリアムズ報告の存在意義がある。

ここで米国の国内農業政策とウィリアムズ報告の政策的目標との連関を概述してみよう。米

国の国内農政は、30 年代のニューディール政策以来、基調としては一貫して保護政策であったと把握できる。その為に年間、CCC の純支出額（第 4 表）だけで 35~40 億ドルの資金が費やされてきた。この保護農政（ニューディール農政）と称されるものは、一方において作付け面積制限する事により生産調整をし、同時に CCC が農産物生産者価格の支持をするとともに（ウィリアムズ報告が提出された 71 年時点で隔離面積 (Set Aside) は 30% に及んでいた）、他方において政府が CCC 保有の在庫調整をする事により農産物消費者価格の安定を図る、というものであった。この値下り阻止の為に、農務省の商品信用公社 (CCC) が大なる役

17) 田原総一郎『穀物マフィア戦争』実業之日本社，1977 年，121~135 頁。

割を果した¹⁸⁾。それでは CCC とは如何なる組織であるのか。

商品信用公社 (CCC)¹⁹⁾ は 1933 年 10 月 17 日、米国政府の一機関として設立され、30 年代恐慌を終息させる一助として創設された復興金融公社 (Reconstruction Finance Corporation) に所属している。CCC の運営は 1939 年 7 月 1 日、米国農務省 (U. S. D. A.) に移管され、48 年 7 月 1 日には CCC は PL 80—806 によって特権付与の連邦憲章を与えられた。CCC の一つの基本的機能は、農家に農産物を担保にして融資を行なう事によって米国農産物の価格を支持する事である。U. S. D. A. の価格支持計画に依ると、農産物の特定の認可作物を融資の担保として、農家は流通年度の初めの数ヶ月間 (7~11 月) に CCC からの融資が受けられる。もし市場価格が貸付金の満期以前に貸付金額を上回れば、農家には低利でその貸付融資金を返済し、再び手許に取戻した作物を市場で売却できるという選択が可能である。もし市場価格が貸付融資金額に達しないままであれば、農家はその金額を返済する為、CCC に農産物を引き渡すことができる。貸付融資金額の償還として CCC が取得した農産物は、前述した PL 480 計画で利用される。CCC は又、国内でも作物を売却することができるが、その場合、貸付融資水準か市場価格か、そのどちらかの高い方を下回る価格で売却する事はできない。

ただし農産物を無制限に融資価格で CCC に持ち込めるとなると、生産過剰になる。そこで米農務省は、CCC から融資を望む計画参加農

家には一定の生産制限〔通常の作付割当 (acreage allotment) およびその一部を耕地隔離 (Set aside)〕を要求している。71 年ウィリアムズ報告が提出された時は、作付面積制限は 30 % に及んでいた。その他に、農地を他の用途に転用する場合には奨励金を支出し、休耕田補助金も支出している。以上、こうした農業保護政策の為の資金を毎年膨大に支出している訳である (CCC の純支出額だけで年間約 40 億ドル)。

農産物の輸出拡大に努力する、という政策の裏面には、この農産物支持費用、あるいは今や dead stock と化した膨大な CCC 保有在庫の保管費用を削減したい、つまり国際収支の改善と同時に財政負担の軽減を目的として保護農政から自由農政への転換を図るという政策的意図が存在していたように思える。このウィリアムズ報告に代表される 70 年代米国農業政策を現実化しようとしたのが、71 年 12 月、ニクソン政権下で農務長官に就任したバッツ (E. L. Butz) であった。バッツ自由農政 (レッセフェール農政と称された) の主点は、30 % にも及ぶ作付面積制限を何時、撤廃するか (現実に撤廃したのは 74 年) という点に存在した。しかしその為には、72 年夏に始まるソ連の大量穀物買い (世界食糧需給逼迫→在庫一掃→穀価騰貴→米国農産物輸出急増→農民所得増→農民の生産拡張意欲を刺激)、を外的契機とする農民の側からの生産制限撤廃要求を待たねばならなかったし、保護農政から自由農政に向けての法的、制度的整備 (73 年 8 月の新農業法) をする必要があった。バッツ自由農政と 73 年新農業法の関連を、節を変えて考察してみよう。

2. 1973 年農業・消費者保護法とバッツ自由農政の展開過程

18) 森永和彦『シカゴ穀物取引所の窓から』家の光協会、1974 年、120~124 頁。

19) FAO 協会「世界の農林水産」78 年 9 月、46~47 頁。

前節でみた様にバッツ自由農政の要点は、作付面積制限(71年30%)を何時はずすかということにあった。作付面積制限撤廃という事は農民保護政策を弱化する事にも通じるので、時機を誤ると農民の総反対を受けることになる。

農民サイドから沸き上がる生産制限撤廃要求を待ち、それに政府が同調する形で保護農政から自由農政への転換をしていく、それを時機を逃さず遂行するのが、この期のバッツの任務だった訳である²⁰⁾。

絶好の機会が72年夏に到来する。この年は世界的異常気象で、特にソ連の凶作は深刻であった。ソ連穀物公団は秘密裏に72年6月—8月にかけて米国穀物の買付けを進めていく。一説²¹⁾によれば小麦だけで約4億3千万ブッシェル(約1,170万トン)、実に米国の小麦全生産高の1/4強を占める量の発注をなした訳である(第3表も併せて参照のこと)。72年7月8日、ニクソン大統領はソ連との間に7億5千万ドルの借款協定の締結を発表し、又ソ連向けの輸出に対しては輸出許可書を要求していた法令(輸出統制法に付与された権限)を撤廃した。と同時にソ連向け輸出に対しては輸銀信用を与えず輸出補助金を付与していなかった政策を転換している。ソ連は大量穀物買いを、その政策転換を利用して遂行していった訳である。

第10表、第11表にみる様に、72年ソ連大量穀物買い前の72年7月初頭には、小麦(シカゴ相場)価格は1ブッシェル1.63ドル(農

民渡し1.4ドル弱)であったのが、その後は両価格とも棒上げ状況を呈し、74年2月15日(月央値、シカゴ相場)²²⁾には史上最高の1ブッシェル6.92ドルの値をつけるに到る。

その結果、米国消費者の間で、何故ソ連の為に国民の税金を使用(輸出補助金)して安く売却し、その結果米国消費者は高い穀物を購入しなくてはならないのか、という不満が醸成してくる²³⁾。又、高い市場価格を横目で見すごさざるを得なかった農民の間でも不満は高まってくる。何故ならば農家は農産物を担保にしてCCCより融資価格で貸付を受けられるのだが、その貸付期間は7—11月の5ヶ月間であり、その期間に市場実勢を分析し乍らCCCへ穀物を最終的に引き渡すか、又は、貸付融資金を返済する(穀物は再び農民の手許へ)かの選択をしなければならない。それ以後、市場で穀物が騰落しても農民の関与する余地はないからである²⁴⁾。加うるに第3表、第13表にみる様に米国の食糧在庫は激減し(75年にはCCC保有在庫は消滅する)、又、世界の穀物在庫も表9にみる様に、69/70年に在庫率(期初在庫/消費)0.22だったのが、73/74年にはわずか0.12へと低下し食糧需給は逼迫の度合いを強めてくる。こうした現実的背景の上で、“食糧危機”キャンペーンがはられてくる。

かくして、米国消費者、農民の不満を背景に作付面積制限(耕地隔離)撤廃の気運は醸成していくが、耕地隔離撤廃の為にはその制度的・

20) 田原総一郎、前掲書、125頁。

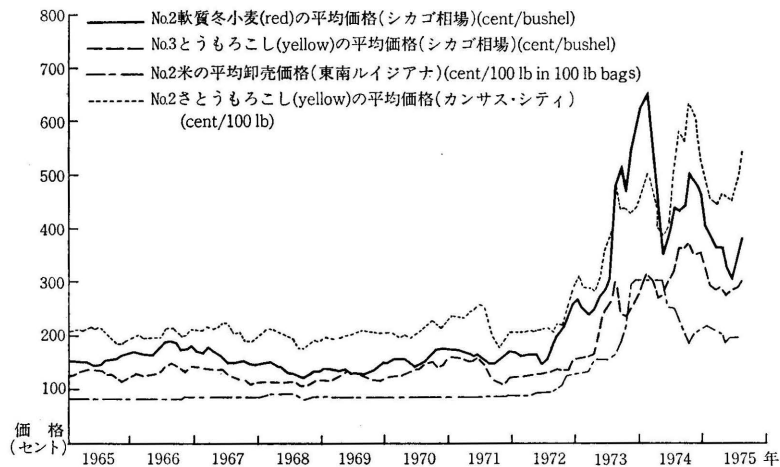
21) J. Trager, "Amber Waves of Grain", Arthur Fields Books, 1973, 邦訳(坂下昇)『穀物戦争』東洋経済新報社、1975年、88～90頁。又、この期には米国巨大穀物トレーダーが膨大な利潤をあげている。米国農産物取引と巨大穀物商社の詳細な分析に関しては、中村靖志「米国の農産物取引と商品取引所」『経済学研究(九大)43巻4号』1977年12月、参照のこと。

22) 日本経済新聞(夕刊)、海外商品相場欄、74年2月17日。

23) M. M. Hamilton, "The Great American Grain Robbery and the Other Stories", Agribusiness Accountability Project, Washington, D. C., 1972. および J. Albright, 'Some Deal', "Newyork Times Magazine", 1972. 11. 26.

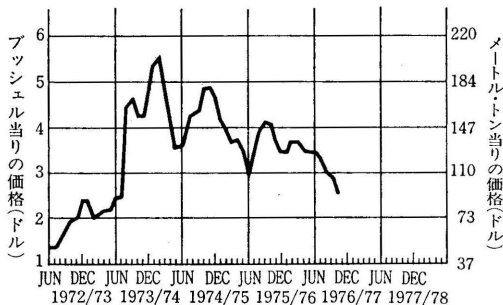
24) J. Trager, 前掲書(邦訳)148～152頁。

第10表 米国卸売市場での穀物価格



Source: Agricultural Marketing Service, Grain Division, USDA; Bureau of Labor Statistics
「出所」J. P. Stein and R. T. Smith 'The Economics of U. S. Grain Stockpiling' March 1977, p. 6

第11表 農民渡し的小麦価格



「出所」U. S. Congress. Senate, com. on Agriculture and Forestry, '1977 U. S. agricultural outlook', Dec. 10, 1976 p. 185.

法的整備が必要である。それが1973年新農業法であった。その骨旨をみてみたい。

この1973年新農業法は、正式名称を1973年農業・消費者保護法(P. L. 86, 87)と称し74~77年作物年度に適用される(73年8月10日可決)。この法律は改正1938年農業調整法及び改正1949年農業法の条項一作付面積調整、価格支持方法、CCCの販売政策に関する条項を含む一を改正または延長したものである²⁵⁾。1973年新農業法は従来の法案と比較して一つの明白な特徴があ

る。すなわち目標価格(target price)による不足払いが制度として定式化された事であり、これ以後、従来からの融資価格による価格支持(CCC負担分)とを併用していく事になる。この様な農民所得保証は60年代より徐々に形成されてきたものであるが²⁶⁾、融資価格による価格支持と切離して、制度として目標価格制度(通常の作付割当プラス追加減反した農民に対する不足払いによる所得保証)が定式化されたのは最初である。その仕組みを概略した図表を参考にしてみよう(第14表参照)²⁷⁾。(1)の場合は市

25) J. B. Penn and W. H. Brown, 'Impact of Reverting to Basic Legislation when the Agriculture and Consumer Protection Act of 1973 and Rice Production Act of 1975 expire', "Agricultural—Food Policy Review (U. S. D. A.)", 1 Jan. 1977, 邦訳「のびゆく農業(503号)」77年9月10日, 6頁参照。

26) 例えば1962年食糧農業法(63年度より実施, P. L. 703)によって、計画参加者に CCC 融資に価格支持支払(price support payment)が上乘せられ追加的に支払われるようになっている。宮川 淳, 前掲論文, 110頁。および, Cochrane and Ryan, op. cit., pp 155-156。

27) 「のびゆく農業」(503号)3~4頁。

80年代米国穀物戦略の方向

第12表 小麦の耕地隔離、作付、収穫面積および政府の融資価格水準、作付割当面積

	耕地隔離面積 (100万 エーカー)	作付面積 (100万 エーカー)	収穫面積 (100万 エーカー)	収穫面積当 りの収穫量 (ブッシェル)	政府融資 価格水準 (ドル/ ブッシェル)	作付割当面積 (100万 エーカー)
1970/71	15.9	48.7	43.6	31.0	1.25	45.5
71/72	13.6	53.8	47.7	33.9	1.25	19.7
72/73	20.1	54.9	47.3	32.7	1.25	19.7
73/74	7.4	59.0	53.9	31.7	1.25	18.7
74/75	—	71.4	65.6	27.4	1.37	55.0
75/76	—	75.1	69.7	30.6	1.37	53.5
76/77	—	80.2	70.4	30.2	2.25	61.6
77/78					2.25	62.2

「出所」第11表に同じ。筆者加工作成

第13表 米国の小麦在庫

(単位100万ブッシェル)

	期末(各年6月末) の全在庫	CCC保有の在庫	融資価格での 担保小麦在庫	農民・私的 所有の在庫
1962年	1322	1097	95	130
63	1195	1083	96	16
64	901	829	63	10
65	817	608	75	135
66	535	262	78	195
67	424	124	77	223
68	538	102	227	209
69	817	163	459	195
70	885	301	436	147
71	731	370	199	162
72	863	367	347	149
73	438	144	67	227
74	247	19	0	228
75	327	0	2	325

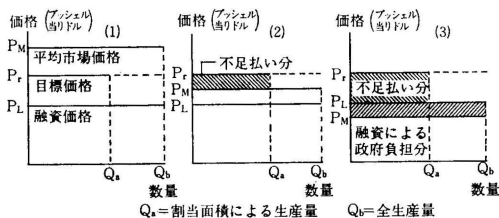
「原資料」U. S. D. A 'Wheat Situation' 各年度版

「出所」W. R. Cline, "Policy Alternatives for a New International Economic Order"

PRAEGER PUBLISHERS, 1979, p. 165,

注 第3表との数値の差は基準月日の相違による

第14表



「出所」農政調査委員会「のびゆく農業 (503号)」

77年9月10日, 4頁参照

場価格(平均)が目標価格を上回り、不足払い
はない。(2)の場合は販売年度の初期の5ヶ月間
(7月—11月)の平均市場価格は目標価格を
下回りますが、融資価格に対してはこれを上回る。
不足払いは耕地隔離を受容した農民に対して割
当面積に対応する生産量の範囲で行なわれる、
(3)の場合は販売年度の初期5ヶ月間の平均市場

第15表 米国の農家所得

(1960—76年, 単位100万ドル)

	現金収入			現物収入 および農 業外収入	粗所得 計	生産コスト	純農家所得 計
	農業収入	政府支出 (補助金等)	総計				
1960年	34,248	702	34,950	3,944	38,894	27,376	11,518
65年	39,365	2,463	41,828	4,721	46,549	33,650	12,899
70年	50,539	3,717	54,256	4,319	58,575	44,424	14,151
71年	52,859	3,145	56,004	5,996	62,000	47,367	14,633
72年	61,190	3,961	65,151	5,829	70,980	52,315	18,665
73年	87,068	2,607	89,675	9,236	98,911	65,562	33,349
74年	92,449	531	92,980	5,360	98,340	72,210	26,130
75年	88,077	807	88,884	11,232	100,116	75,858	24,258
76年(予測)	94,326	734	95,060	6,689	101,749	81,735	20,014

「出所」U. S. D. A. 'Agricultural Statistics 1977' p. 467 より筆者作成

価格が目標価格, 融資価格のいずれも下回る。この場合, 不足払いは $(P_r - P_L) \times Q_a$ だけ行なわれる。又, 計画参加者は全生産量について融資価格による融資を受ける。

73年新農業法の意義について考察しよう。不足払い制度が定着するまでは国際市場実勢に対してかなり高い融資価格による支持が主流であった為, 国内価格が国際価格を上廻り輸出が阻害されることも多かった(特に60年代前半以前)。あるいは, 第13表にみる様に米國小麦在庫の過半を占める在庫を融資価格での小麦で占める年(69年, 70年)も現出した。この為, 新農業法では価格支持と所得保証を明確に分離して国内融資価格水準を国際競争力のある水準に低く保ち(第12表にみる様に, 穀価の高騰した73/74年度でもそれ以前の1.25ドル/ブッシェルに押えている), 通常の作付割当プラス耕地隔離を受け入れた農民の所得安定は目標価格で保障しつつ, 大部分の生産物に対しては融資価格を基準にして需給の調整を農民自らがしていく方向に, つまりは市場指向型・輸出指向型農業の方向に誘導している。

不足払い制度(通常の作付割当および高率減

反補償)を定式化したという事を保護農政の継続と把握してはならないだろう。この農民所得保障の歯止めがあるからこそ農民は安心して割当輸出向作物の増産を遂行していく事が出来るのであり穀物過剰時には, この不足払い制度が役立つ事になるからである。ともあれ, 不足払い制度を定式化したという事の中に, 逆にバツの輸出指向・自由農政政策への転換の強い姿勢をみる事ができる。1973年新農業法はバツ輸出指向・自由農政政策の法的・制度的枠組みを作り上げたところにその意義がある。

続いてバツ自由農政の展開過程を概観してみよう。

第15表によると, 米国の純農家所得総計は71年, 約146億ドル, 72年約187億ドル, 73年約333億ドル。73年においては前年比78%増という高まりをみせている。そして71年に比して, わずか2年間で2.28倍となっている。又, 農民一人当りの可処分所得²⁸⁾は, 71年2710ドル, 72年3223ドル, 73年4665ドル, 74年4308ドルとなっている(非農家の

28) U. S. D. A. 'Agricultural Statistics 1977' p. 470.

80年代米国穀物戦略の方向

第16表 米国農家所得による階層別分布 (1960—76年, %) ※農場総数に占める割合

	農場数 (単位, 千)	2000ドル 未満(%)	2000ドル } 5000ドル 未満	5000ドル } 7000ドル 未満	7000ドル } 1万ドル 未満	1万ドル } 1万5千 ドル未満	1万5千 ドル以上	1万5千 ドル } 2万5千 ドル未満	2万5千 ドル以上
1960年	3,490	35.8(%)	38.6(%)	12.2(%)	8.4(%)	4.0(%)	1.1(%)	—	—
65年	2,953	23.1	36.6	16.5	12.5	7.1	4.0	—	—
70年	2,347	12.1	24.1	15.9	18.5	17.5	12.2	—	—
71年	2,593	10.1	23.7	14.9	18.1	19.1	14.2	—	—
72年	2,513	7.6	18.5	13.1	17.8	21.0	—	16.8	5.3
73年	2,542	6.1	15.5	12.4	15.8	22.0	—	19.4	8.9
74年	2,392	7.2	13.0	11.2	15.4	20.5	—	22.0	10.7
75年	2,200	5.5	14.9	9.9	16.2	19.9	—	22.2	11.4
76年	2,184	6.7	11.5	9.8	14.1	19.5	—	23.5	14.9

「出所」U. S. D. A, 'Agricultural Statistics 1977' p. 470 より筆者作成

それは、71年3629ドル、72年3866ドル、73年4267ドル、74年4662ドル)。すなわち、わずか一年であるとはいえ、戦後一貫として非農家可処分所得を下廻っていた農家可処分所得が、73年に逆にそれを上廻ったのである。

バッツ長官は、30年代から続けられてきた耕地隔離（減反）の撤廃に74年踏み切った。

穀価は74年を通じて5月（3.66ドル/ブッシェル）、6月（3.76ドル/ブッシェル）を例外として4ドル台の高値を依然として維持している（74年2月、6.92ドル/ブッシェル）。

その時期に耕地隔離が解除されたのである。農民は休耕地での作物増産（特に輸出作物、小麦、とうもろこし、大豆）に突走っていく。第12表をみると、そのすさまじさがわかる。73/74年作付面積59百万エーカーが、わずか3年後の76/77年には80.2百万エーカーとなっている。実に36%も作付面積が増大していった訳である。しかも注意せねばならない事は73年度に7.4百万エーカーを最後に隔離（Set-aside）面積はなくなるのだが、それに比して作付割当面積（acreage allotment）は、73年度18.7百万エーカーから74年度55百万エーカーへと急増している事である。これは主として輸

出向作物（小麦・飼料穀物等）の作付割当増加の結果であり、この期の輸出指向穀物戦略のすさまじさを物語っているといえよう。

73—74年前半期の米国農民は穀物高騰で得た所得急増を背景に、本格的な基礎投資を行っていく（新農地購入、土地改良、灌漑施設、自己所有の穀物貯蔵庫、新農耕機械購入）。銀行・農業金融機関も、農民が資金不足の場合は安易に膨大な資金を貸付けていく。食糧危機キャンペーンも手伝い、穀価値崩れは全くの杞憂に考えられていたのである。又、第16表にみる様に、この時期は大経営農場への集中が激しく進化した時期でもあった。2千ドル未満の農場数比は71年には10.1%を占めていたのが75年には半数の5.5%。これと全く対照的に2万5千ドル以上の大農場は、72年の5.3%から76年には3倍の14.9%に激増している。又、第17表にみる様に、農場総数比にしたらずかの割合を占める大農場が、農産物販売額および政府農業計画からの便益総額の過半を占めている。この基本構造は、大経営には有利に作用する市場指向的農業下では更に顕著に現象していく。つまり、この期の農業利潤の大部分は大経営農場が取得し、この部分が更なる生産拡大を

第 17 表 販売額階層別の販売額ならびに農業計画よりの便益の分布 (1969)

販 売 額 階 層	全米農産物に占める %	農業計画からの便益総 額に占める %	農場総数に占める %
4 万ドル以上	51.3	40.3	7.1
2 万ドル以上 39,999 ドル	21.3	22.5	12.0
1 万ドル以上 19,999 ドル	16.0	19.4	17.0
5 千ドル以上 9,999 ドル	6.3	8.8	13.1
2,500 以上 4,999 ドル	2.4	3.8	9.6
2,500 ドル未満	2.7	5.3	41.2
総 数	100.0	100.0	100.0

Charles, L. Schultze, *The Distribution of Farm Subsidies, Who gets the Benefit?*, 1969.

並木正吉編著『食糧問題の常識』日本評論社, 1977 年, 126 頁参照。および農業計画からの便益総額の内訳は Cochrane and Ryan, op. cit., p 370 参照のこと。

主導していった訳である。中小農場は、この傾向に追随し、作付拡大の為に膨大な債務を負っていく事になる。

こうした輸出指向穀物政策の遂行過程の中で現実の米国農産物輸出も又、急増していく。第 5 表にみる様に 71 年に 78 億ドルの輸出（全農産物）が 74 年には 213 億ドルへと約 3 倍増を達している。そのほとんどが補助を受けない純商業輸出の伸びの結果である。政府特別計画での、全農産物輸出に占める比率は 71 年の 13.5 %から、74 年の 4 %へと急落している。同様に補助つき商業輸出も、上述の比率が 71 年の 21 %から 74 年の 3.3 %へと急落している。この様な商業輸出の結果、当然の事乍ら米国の小麦在庫（第 13 表参照）は激減し、75 年には米国史上初めて CCC 保有在庫が消滅に到る。ここで更に注目すべき事は、融資価格での担保小麦在庫の消滅（74 年）と農民保有小麦在庫の急増傾向である。穀価の市場価格が融資価格をはるかに超えている状況下で、農民が自らの手で市場実勢を判断し乍ら、保有在庫を調整していた事が、つまりは農民の市場指向的姿勢の強まりが如実にみてとれる。そして又、CCC 保有在庫の激減を反映して第 4 表にみる様に、CCC の純支出額も急減するに到るのである。

しかし、上述した商業輸出・農家純所得の急増、および米国穀物在庫・CCC 財政負担の急減、という自由農政の好局面の時期は長くは続かなかった。

72 年夏から始まった穀価の高騰およびそれに続く高値依持傾向は 75 年に入ると依然として CCC の目標価格、融資価格は上廻っているものの次第に低落傾向へと基調が変化してくる。小麦価格の推移をみると 75 年 3 月に 3.54 ドル/ブッシェル（シカゴ相場）と、3 ドル台に落ち込んだ後は、75 年 9 月の 4.05 ドル/ブッシェルを例外として、再び 4 ドル台以上を回復し得ず 76 年 10 月には 2.75 ドル/ブッシェルまで低落していく。この穀価低落の外的契機としては 73 年 10 月のオイル・ショックが挙げられる。オイル・ショックそしてそれに続く世界恐慌は人々の食生活に変化を及す。肉の需要が急に低下し（1 人当りの牛肉年間摂取量、72 年 116.1 ポンド→73 年 109.6 ポンド）²⁹⁾、それに伴い特に飼料穀物の分野で需給の不均衡が生じてくる。しかし何よりも穀価低落の主要因は、パッツ自由農政遂行の影響が次第に顕著になってきた事である。パッツ農務長官は自由農政に

29) U. S. D. A. 'Agricultural Statistics 1977' p. 357.

よって次々と農政保護制度を撤廃していった。特に作付面積制限を取除き、休耕田は言うに及ばず新農地を開拓して増産体制をしいた（第12表参照）、その効果が75、76、77年と、毎年顕著になってきた。その上、外的要因としてオイル・ショック以後、穀物生産のコストは急騰している。先進国農業（特に米国農業）は全て石油に依存しており（肥料、農薬、農耕機燃料）、その石油が一举に四倍の高騰をしたのである。コストは大幅に上昇したにもかかわらず、需要は停滞傾向であり、穀価は低落しつつある。第15表をみてみよう。生産コストは石油ショック以前の72年には約523億ドルだったのが、石油ショック以後の騰勢は激しく76年には約817億ドル（予測）となっている。その結果、純農家所得総計は73年の約333億ドルをピークに、以後、漸減傾向を辿り、76年には約200億ドル（予測）へと低下している。しかも市場向（輸出向）作物増産に対する基礎投資を中小農家は金融機関より多額の資金を借りて遂行してきている。その結果多額の負債の為に、土地を売却する中小農民が激増し、戦後米国農業史上、稀にみる大経営への集中が進行していった訳である（中小自営農民の小作人、農業労働者への転化）。80年代に向けて米国穀物戦略の再編成の時期が迫りつつあったのである。

すなわち、国内農業保護制度の再編成（特に財政負担増を付随しない農家保有備蓄制度の確立→世界市場に対応した米国農産物供給能力の調整）と、国際的枠組みの中で米国穀物輸出戦略を如何に貫徹していくかという課題がここに登場してくる。換言すれば米国にとって有利な需給・価格関係を作り出す為、如何なる国際的フレーム・ワークを創出するかということである。

Ⅲ. 80年代米国穀物戦略の再編成（1977年食糧・農業法と国際穀物備蓄構想）

カーター米国大統領は、77年1月バッツの後任として Robert Bergland 下院議員（民主党）を新農務長官に任命した。彼はミネソタ州（穀倉地帯）出身で240haの農場を自身も経営しており、従来から農産物支持価格の引上げと穀物備蓄の推進を唱導しており、自由農政（自由市場）一辺倒の結果、農産物価格・農業所得の不安定を招来したとしてバッツ自由農政を厳しく批判している³⁰⁾。彼は又、ケネディ政権のフリーマン農務長官（ルーズベルト保護農政に基本的に同調）時代、その配下として農務省で勤務した経験を有している。フリーマンは、当時の穀物余剰を長期ドル信用販売とリンクした食糧援助（PL 480）で切り抜けた。しかし、現在、米国の経済力は無償で食糧を世界に配布することを許容しない。パークランド農務長官に残された道は、穀価・農民所得の低落、中小農民の債務増大という現実を前にして国内的には財政負担の急速な増大を伴わない需給の調整、備蓄制度の確立をなしていく必要がある、対外的には穀物余剰の拡大、米国国際収支の赤字基調という現実を背景に米国にとって有利な国際的枠組を創出する中で輸出指向穀物戦略の継続をなしていく事である。国際備蓄戦略もその一環に他ならない。パークランド農務長官は小麦の生産国カルテルを結成すべきだ、とまで述べる。すなわち小麦の高価格安定化である。備蓄の負担を生産国のみならず、消費国（特に先進資本主義国）も負うべきだ、という主張は1972年食糧危機キャンペーン以来既にキッシンジャー国務長官の時代より繰り返され

30) FAO 協会「世界の農林水産」No. 2, 1977年2月, 4頁。

てきたものだが、この期に、再度の穀物余剰の増大傾向を背景に強まったものである。

ここでキッシンジャー提案を契機とした米国の穀物国際備蓄構想を概観してみよう。

1974年11月、ローマで開催された世界食糧会議(WFC)においてキッシンジャー国務長官は冒頭演説において「全世界で6千万tの追加備蓄が必要であり、この為、主要国間で備蓄保有の協定を交渉しよう」と提案する³¹⁾。その後、国際小麦理事会(IWC)の新小麦協定準備グループで検討されていたが、75年9月、米国は具体的提案を提出してくる。その要点は、(1)各国の生産量又は消費量のいずれか大きい方の10%を通常在庫、これを超える分を備蓄とし、備蓄総量は小麦と米で3千万tとする。これにより生産不足量の90%を相殺できる、(2)備蓄の各国分担の基準は、貿易量、国民総所得、および穀物生産の変動の3つとする、(3)備蓄は、在庫水準と長期穀物生産傾向からの乖離に基づく数量的指標により積増し、放出する、(4)参加国は市場価格で供給アクセスを受けるが、非参加国および義務不履行国は他国の保有する備蓄へのアクセスを保証されず、又、参加国は輸出規制の際、優先的取扱いを受ける、というものである。

同趣旨の提案をキッシンジャーは第7回国連特別総会(75年9月)で繰り返す³²⁾。ここで米国は75年度6百万tの食糧援助(前年比20%増)を行う事を発表し³³⁾、他の生産国の応分の寄与を求めている。特に最貧低開発国に対する食糧援助の強化の強調は注目に値する。米国

はLDCを巻き込んで、EC及び日本に何とか3千万tという目標数量を受諾させようとしたが、結局「今次総会で提案された米と小麦で3千万tという数量を考慮しつつ備蓄の規模を決定する」という事で決着は先に延ばされる事になった。

76年に入り、米国の穀物国際備蓄構想は、穀物余剰の増勢傾向に伴い、更に米国にとっての利益(米国穀物輸出の増大指向)を前面に押し出し乍ら具体化が図られていく事になる。同年、1969年輸出管理法の9月末失効に伴い新改正法案が議会に提出されてくる。同法案の要旨は以下のとおりである³⁴⁾。

ア. 外国によって買付けられた農産品は、農務長官の許可により輸出管理法に基づく輸出数量規制の対象から除外して米国内に貯蔵する事が可能である。

イ. 農務長官は次の事について十分な保証を得なければ上記の許可を行ない得ない。

①当該農産品は最終的に輸出されること、

②売渡又は輸出により、不足物資が過度に流出したり著しい国内インフレ圧力を生じる事がないこと。

③当該農産品の米国内での貯蔵により米国自身が利用できる施設を著しく限定しない事、

④当該貯蔵の目的は、将来の利用の為、当該農産品を備蓄しておく事にあり、他国への再販売、又は、他国によって利用される為の再販売を含むものではないこと、以上である。

注目すべき改正点は、米国内に備蓄された農産品は輸出規制の対象から除外するという点にあるが、更に着目すべき点は前述のイ・④の規定である。ここでは、輸入国の食糧備蓄が米国

31) 「のびゆく農業(465号)」76年2月10日、2～4頁。

32) FAO 協会「世界の農林水産」No. 11, 1975年11月、9～12頁。

33) 既にWFCでは各年1千万tの食糧援助目標が設定されていた、同上論文、12頁。

34) FAO 協会「世界の農林水産」No. 9, 1976年9月、6～7頁。

の輸出を阻害しない事が唱えられていると同時に、米国世界戦略に反対する国への穀物流出に抑制がかかる様、計画されている。

以上、米国の国際備蓄構想を概観してきたが、ここでは世界市場の状況に対応する米国にとって有利な国際的枠組みを創出しようとする構想がみてとれる。そしてその中で輸出指向穀物政策を貫徹し乍ら先進資本主義国総体の力でもって低開発国（特に LLDC）を食糧を武器として、資本主義世界市場に再包摂していこうとする意図が明日に把握できよう。この場合、他の先進資本主義国は米国穀物戦略に、米国穀物の輸入増大という形で協力をし、他方で米国はその協力を背景にそこで得られた余剰ドル資金でもって直接に最貧低開発国（LLDC）に食糧を援助していくという関係がみられるのである。

さて、カーター大統領は第95議会において1977年9月29日新農業法案に署名し発効させた。この新農業法案の正式名称は、Food And Agriculture Act of 1977である³⁵⁾。この法案をみれば80年代米国穀物戦略の本質を把握し得る。

この法案の主要点は次の2つである³⁶⁾。

(1)小麦・粗粒穀物について耕地隔離（Set-Aside、作付面積制限）を行うこと、(2)3千～3千5百万トンの穀物備蓄—の中には新しい6百万トンの「国際緊急備蓄」が含まれる—を

1978年 央までに行う。(2)の特に重要な点は、財政負担の増大を軽減さす農家保有備蓄制度の計画である。

まず(1)耕地隔離計画について³⁷⁾。

1978年において、小麦は20%面積削減を、粗粒穀物は10%隔離を計画する。政府の目標価格支払いを受けるためには、各参加農家はその通常作付面積（1977年における小麦、粗粒穀物、大豆及びその他主要作物の総面積）のうち、小麦作付面積の20%（粗粒穀物10%）を隔離しなければならない。又、耕地隔離を条件に目標価格・融資価格の上昇を計画している。1973年農業・消費者保護法で定式化された不足払い制度の本格的適用である。米国農務省は耕地隔離の結果（特に大経営農場に対する統制の浸透の結果）、約900万haが生産からはずされる事を推定している。そして耕地隔離が行なわれなかった場合の穀物予想生産量2億6千万トン中、8%の減少になるだろうと推定している（削減面積に比して生産減少量が少ないのは大経営農場を中心に農家が生産性の低い土地を隔離して作付耕地をより集約的に耕作するからである）。

続いて(2)穀物備蓄について³⁸⁾。備蓄は3つの部分から成る。(i)農家保有備蓄、(ii)特別の国際緊急食糧備蓄の設定の提案、(iii)の若干の政府所有の75年産米及び76年産小麦と粗粒穀物。

(i)農家保有備蓄について。この計画では米国穀作農民にその在庫保有を奨励する為、融資と貯蔵補助金が提供される。備蓄のための刺

35) PL 95-113, Food and Agriculture Act of 1977, Sept. 29, 1977, 95-1, 1977年9月29日～1981年までの4年間効力を有す。および New Directions for U. S. Food Assistance; A Report of the Special Task Force on the Operation of Public Law 480 (to the Secretary of Agriculture as Mandated in the Food and Agriculture Act of 1977), May 1978 参照。

36) FAO 協会「世界の農林水産」78年1月、42～46頁。

37) Food and Agriculture Act of 1977, TITLE IV Sec. 401-410, TITLE V Sec. 501-504, pp. 921-933.

38) ibid, TITLE XI, Sec. 1101-1105, pp. 951-955.

激策は政府が小麦と粗粒穀物を担保として無利子（契約成立後、一年以降の利子分は免除）又は低利子で償還期間3年以上5年未満の融資を行うことである。更に政府は農家貯蔵費用も支払う。特にこの農家保有備蓄制度は財政負担（CCC）の急速な増大なしに（CCCが直接備蓄するより、はるかに安上り）、それ以後遂行されていく。又、この政府資金援助の利点を多く享受したのは大規模農場であるが、その過程の中で政府の農業生産物調整能力が強化されていくことにもなった。

（ii）国際緊急食糧備蓄について。米国政府は6百万tの特別な「国際緊急食糧備蓄」を設定する事を計画している。この備蓄の放出は、非商業的食糧援助、世界の栄養援助及び提案されている国際的備蓄協定の下における米国の義務遂行の場合にのみ行われる。

（iii）政府所有備蓄について。若干の75年産米及び76年産小麦と飼料穀物が、CCCの融資期限満了と共に政府の所有となっており、又将来なるだろう。77年新農業法は、農家保有備蓄計画の実施中は何時でもCCCが小麦又は粗粒穀物の在庫をそれぞれの製品のその時の融資価格水準の150%以下で販売してはならないと規定している。

以上、77年新農業法は国内的には小麦に対しては20%の耕地隔離（飼料穀物は10%）を条件に、目標価格・融資価格の大幅引上げを計画する。しかし価格・所得支持に伴う財政負担増大傾向を、農家保有備蓄制度の創出を同時になす事によって抑制さす様、計画している。対外的には国際的枠組みを創出する中で先進消費国協同の備蓄負担、輸入障壁の除去など穀物市場の拡大と確保に力点を置いている。この77年新農業法（あるいは前述した国際備蓄構想）

は、80年代に向けての米国穀物戦略の本質を適確に表現している様に思える。国内農業保護制度を再編成し（農家保有備蓄制度の確立、不足払い制度の本格的発動）、対外的には米国を主軸とした国際的枠組みを創出し資本主義国総体の協力でもって輸出指向穀物政策を貫徹し乍ら（穀物の高値安定政策）、そこで得られた余剰資金でもって低開発国（特に最貧低開発国）を、食糧を政治的取引材料として（無償食糧援助）、資本主義世界市場に再包摂していこうとするのがその本質である。勿論これは米国世界戦略に敵対する勢力（ソ連）を念頭においての穀物戦略に他ならない。80年1月の対ソ穀物輸出制限に到る対内・対外的準備は、この時点ですでにでき上っているとみてよいだろう。と同時に、米国は穀物供給能力を統御・調整し、米国自身にとって有利な需給・価格関係を、世界市場の状況に対応して次第に創出しつつあるという点に注目せねばならない³⁹⁾。この生産調整能力を準備してきたものとして、国内農業法案・各種報告の整備（62年食糧・農業法・71年ウィリアムズ報告・72年フラニガン報告・73年農業・消費者保護法、77年食糧・農業法等）、国際備蓄構想の提案（74年WFC・75年国連総会におけるキッシンジャー提案、76年輸出入管理法改正法案、77年食糧・農業法等）の存在があり、又、農家保有備蓄制度の確立（77年食糧・農業法）により急速な財政負担（CCC）増大なしに、備蓄が可能になったという事が挙げられる。そして又、70年代前半に進行したバツ自由農政の展開過程の中で、急速な下層農民の脱落が進行し農業生産が少数の大経営農家に集中していった事が、政府の穀物供給能力に対する調整・統御を容易にする現実的背景に

39) 宮川 淳, 前掲論文, 114頁併せて参照。

なっているといえよう。

最後に80年代に向けての米国穀物戦略と米国援助政策との関係について考察してみよう。

70年代の米国援助政策の基調をなすのは、73年対外援助法(61年対外援助法の改正法)によって明分化された「新路線」(New Directions)といわれるものである⁴⁰⁾。「新路線」は援助の内容を低開発国の人々に欠如している基礎的な人間欲求を満たす事に重点を置いたものに改めるという点で「基礎的人間欲求充足」(Basic Human Needs)援助—特に食糧生産、農村開発と栄養重視—と呼ばれ、あるいは又、低開発国の最貧困階層に直接援助が供与される方法を採用するという点で「貧困層直援方式」(Poor Targetting Approach)とも呼称されている⁴¹⁾。特に新路線の援助の具体的内容で注目すべき点は、従来の様に大規模プロジェクトに資金投入するのではなく、最貧低開発国に

適した中間技術(LDC土着技術の利点を取り入れた安価で新雇用創造の可能性のある技術)による小規模労働集約的プロジェクト、あるいは、小農家に力点を置いた農業研究開発に援助を集中する様、求めている。又、援助対象国を1人当たり国民所得200ドル以下のLLDCに限定すべきだとしている。

これを主として二つの原則⁴²⁾で遂行しようとしている。その一つは、米国の援助は、技術的知識(経営資源)、米国農産物、工業品などをより多く活用して遂行する事とし、ドル節約を現実的要請として大規模な資金援助は減らし、しかもそれを行う時は他の先進国と協同した多国間フレームワークに依る事(バイアメリカンと共同負担原則)、他の一つは米国が援助する経済社会開発計画は、米国からの民間海外投資の役割を重視したものでなければならないこと(民間海外投資重視原則)、の2点である。「新路線」の本質は、米国自身の相対的地位低下(国際収支赤字傾向→ドル節約の要請)と第三世界の力の抬頭という現実を前にして米国民間資本を主導にして先進資本主義国総体の力で再度、第三世界(特に最貧低開発国)を生産過程の最基底部より包摂していこうとする所にあるのは明白であろう⁴³⁾。

40) Legislation on Foreign Relations Through 1976. AID, Implementation of "New Direction" in Development Assistance. および川口 融『アメリカの対外援助政策』アジア経済研究所, 1980年, 15章参照。この「新路線」は米国独自の独創ではなく先駆がある。例えば国連関係では、「国連第2次開発の10年決議(70年10月24日採択)」の中にも同趣旨の内容が含まれている, Year Book of U. N., 1970, pp. 319-329. 又、米国の「新路線」選択に対してILOが及ぼした影響も大きい, Declaration of Principles and Programme of Action Adopted by the World Employment Conference, Geneva: ILO, June 1976, 前文および para. 2. Basic Needs and National Employment Strategies: Background Papers, Vol. 1., 1976. および植松忠博, 「基本的ニーズ戦略の意義と展望(Ⅰ)」『岡山大学経済学会雑誌12巻2号』80年9月, 参照。さて、この米国の「新路線」(BHN戦略)は、米国の相対的地位の低下を反映してドル節約の要請(援助の効率化)よりなされている事は明白である。米国援助政策の側のみから評価するのではなく、語の本来の意味(BHN—基礎的人間欲求充足)に側して今日の意義を、今後、考察していく必要がある。

41) 川口 融, 同上書, 337頁。

42) その他に、被援助国の作る開発計画が基本であり、米国は協力者にとどまること(オーバー・プレザンスの自粛原則)、援助担当機関は行政内部を調整すべきこと(行政府指導原則)等の原則がある。川口 融, 同上書, 338頁。

43) UNCTAD(国連貿易開発会議)は、BHN戦略に反対している。理由は明言されていないが、未だBHN戦略が開発戦略全体の中での明確な位置付けを獲得していないという事他に、UNCTADでの主導権を握る諸国はLDC諸国内での経済強国(産油国、NICS—中進国、等)であり、それらの諸国は多額の開発資金投入(大規模プロジェクト)によるダイナミズムな経済発展を要望しており、BHN戦略による援助の効率化(ドル節約傾向)には批判的である、と推察でき

同様の見解は、OPIC 改革案 (77 年 OPIC 修正法, カーター政権財務次官補 C. F. Bergsten) にも如実に反映されている⁴⁴⁾ [OPIC (米国海外民間投資公社) とは米国民間企業の海外投資に対する保険業務 (政治リスク保証) を行う為、70 年 1 月に設立された全額政府出資の機関。米国援助政策の中核を荷う]。この 77 年 OPIC 修正法は、工業・農業プロジェクトに対する OPIC 保険契約に関し、LLDC (最貧低開発国) と中進国 (自力での資本・技術調達が可能と米国は判断⁴⁵⁾) に選別・分断し前者に契約を集中し米国資本を誘導する様、求めている (特に LLDC に比較優位のある農業部門への投資, LLDC の新雇用創造の可能性のある労働集約的小プロジェクトへの投資, 輸入天然資源生産部門に対する non-equity (経営・技術投資) 促進, OPIC 保険の集中)。そしてこのような投資を、OPIC を基軸にしつつも多国間投資保険 (例えば国際投資再保険機構— IIRA) という先進資本主義国総体のフレームワークの中で遂行すべきであるという。ここにも、世界恐

慌後 (1974—75 年)、再度の外延的市場拡大を目指して、低開発国の諸要求を吸収し対応していく中で、米国資本の専一的支配を断念し、先進資本総体の力で第三世界を資本主義世界市場にとどめようとする戦略に米国が転換した事が読みとれる。

さて 80 年代に向けての米国穀物戦略も同様の文脈で把握できる。特に穀物国際備蓄構想の中にその性格が明白に現われている。すなわち先進道本主義総体の力を背景 (消費国の備蓄負担) に社会主義体制に対する対決姿勢を強め、その過程の中で低開発国を (特に LLDC を) 食糧を政治的取引材料にして、資本主義世界市場にその最基底層より再包摂していこうとする、性格がそれである。米国は今や、必要ならば先進資本主義国の協同の下、米国世界政策に敵対する諸国へ武器としての食糧戦略を発動していく条件 (穀物供給能力の統御・調整⁴⁶⁾) を創出し継続する能力を次第に有しつつあるといえよう。

る。つまり、BHN 戦略は未だ LDC 全体の共通戦略になり得ていないといえる。G. 77 アルシー宣言 (79 年)、非同盟諸国第 6 回首脳会議 (79 年)、参照。および植松忠博、「基本的ニーズ戦略の意義と展望 (II)」『岡山大学経済学会雑誌 12 巻 4 号』81 年 2 月、参照。

44) 拙稿、「米国援助政策の再編成—特に対外援助法の修正 (77 年) をめぐって—」『世界経済評論』80 年 5 月号、世界経済研究協会。および C. F. Bergsten, T. Horst, H. Moran 'American Multinationals And American Interests' Brookings Institution, 1978, 参照。

45) いわゆる graduation 問題である。graduation theory に関しては西田勝喜「東京ラウンドと発展途上国貿易問題—国際的「特別優遇」体制からの「卒業」問題を中心に—」『海外事情研究』(熊本商科大学) 第 8 巻 1 号を参照のこと。

46) D. モーガンも又、自由貿易システムではなく、穀物価格と分配に関し諸国間の協調を前提とした秩序あるシステムの創造 (例えば穀物準備局) を提案している。しかしそのシステムが政治的中立であるべきこと (武器としての穀物戦略の否定) を強調している点は銘記すべきである。D. Morgan, "Merchants of Grain" 1979, 邦訳『巨大穀物商社』日本放送出版協会、1980 年 533~545 頁。

(1981 年 2 月脱稿)

付記。本稿の内容をまとめて、「80 年代米国穀物戦略の形成過程とその方向性」という論題で、国際経済学会関西支部第 23 回支部総会 (81 年 5 月 17 日、岡山大学) において報告した。