

アメリカ合衆国全国食糧纖維諮問委員会著
産業計画会議訳

将来の食糧と農業——アメリカ農業の

基本対策に関する提言（大統領特別諮問委員報告）

員会報告Ⅱ一九六七年）——

U. S. National Advisory Commission on Food and Fiber, "Food and Fiber for the Future" —— Report of the National Advisory Commission on Food and Fiber—— Washington, Government Printing Office, July 1967, 361pp.

紙谷 志 恂 貢

谷が担当した。

一九六五年一月、ジョンソン大統領は、全国食糧纖維維諮問委員会 National Advisory Commission on Food and Fiber を設置し、経済の発展および対外関係に有効な農業政策についての綿密な研究を行ない、将来の政策決定の指針となるような報告を行なうように指示した。爾来一年半余、各界權威の討議を経て、委員会は七四項目にわたる勧告を含む報告書で大統領に提出した。一九七〇年代以降のアメリカ合衆国の農業の在り方についての種々の提言を含むこの報告書は、経済発展、科学技術の進歩に対応する農業者および農村社会の調整と適応の問題について、その病理学的診断の手掛りと、処方への重要な示唆を含むものであつて、単にアメリカ合衆国のみならず、大なり小なり共通の農業問題に直面している先進工業国にとつても見過すことの出来ないものを含んでいる。しかもアメリカ合衆国の世界の農業あるいは経済全般に及ぼす影響力という点からみれば、対外政策の一環としての農業政策が如何に方向づけられるかは、先進国のみならず、開発途上諸国にとつても、当然重大な関心事とならう。

書評としては少々型破りのようであるが、この大統領特別諮問委員会報告に見られるアメリカの農業政策の基本的方向に関する紙谷、保志両人の討議を骨子として、書評という形に纏めたものである。両人の討議は、ある程度細かい点にまで及んだが、アメリカの農業政策に関する評価について、いくつかの異なった見解が示されたので、そのような点を中心として、両者の見解を併記しながら、内容を紹介するとともに、二、三の問題点の指摘をすることとした。なお執筆は紙

ジョンソン大統領は、諮問委員会にあてたメッセージ（一九六六年一月一日）において、農業と農業政策の陳腐化を防ぎ、

新しい発見、新技術を十二分に活かし、能力を最大限に發揮して消費者と農業者の福祉を増進するように、膨大な土地資源を利用する方法を探索し、かつ経済の発展および対外政策の遂行に対する農業政策の効果について徹底した研究を行なうように要求しているが、この要請にも明らかなように、アメリカ農業には経済発展と世界の食糧農業事情の変化に対して、農業政策の硬直化を反省し、明日の要請に対応することが求められるような事情が存在していたのである。

一九五〇年代におけるアメリカ合衆国農業政策の中心課題は、農産物過剰問題であつた。それは価格支持政策による生産の刺激と、技術の急速な進歩に負うものであるが、その過程において農業内部に拡大的セクターと縮小的セクターを生み出し、農村の低所得問題をクローズ・アップさせるようになった。農産物の過剰在庫は、近年における供給規制政策によつて、減少の方向に向つてゐるとはいうものの、技術の進歩と農場規模拡大による能率化が、依然として過剰生産の可能性をはらんでゐるし、供給規制、あるいは価格支持のみでは低所得問題の解決をもたらしなないのが実情である。

内にこのような問題をもつとともに、開発途上諸国に対する食糧援助、農産物貿易の拡大という、対外政策としての大きな課題も抱えている。国際市場の安定と余剰処理を中心課題とし

ていた一九五〇年代の世界農業は一九六〇年代には人口食糧問題をその焦点の一つとするように、大きく事情を変化させた。食糧需給の長期的見通しでは、先進国での食糧生産の過剰の増大が見込まれる半面、開発途上国では逆に不足が著しくなると見られてゐる。現在アメリカ合衆国は、世界の食糧輸出の七〇%を賄い、豊富な資源と高度の技術をもつて、*Breadbasket* の地位にあるがアメリカ合衆国その他の先進諸国が、人口増加の著しい開発途上国の必要を長期にわたつて満たすだけの生産が可能であるかは疑わしいとされている。従つて食糧援助、貿易の拡大などと関連して、世界農業の中にアメリカ農業をどう位置づけるかに関心が注がれてゐるのである。これらの事情を背景として、委員会は明日の要請に応え、アメリカ農業の永続的な発展を期する政策について検討を進めた。六つの分科会による検討は、一三回の全体会議を経て五つのセッション、三六一頁より成る報告書として公にされた。報告書は、前半第Ⅰ～第Ⅲセッションを主文、すなわち諮問委員会の結論と勧告とし、後半第Ⅳ～第Ⅴセッションを討議の素材となつた各種の経済分析に関する報告および関係資料としてゐる。産業計画会議による翻訳は、前半を「要約と勧告」後半を「合衆国農政の基調と将来の戦略」と、手際よく分けてゐる。前編のⅠは、委員会の任務と、委員会が主として関心を払つた世界

人口の膨脹増加および不断の技術革新について述べ、Ⅱは委員会の結論と、政策変更のための勧告となっている。Ⅲは「将来のための農業政策」として、農業政策のための準則と原理、商業的農業政策、貿易政策、農村地域対策、食糧援助と開発途上国経済開発援助についての委員会の見解を示している。大統領への答申としてはⅡがその中心をなすものであるが、Ⅲは委員会のメンバーたる各界の権威のアメリカ農業への評価、またその在り方についての考えを示すもので、重要な部分をなしている。なお種々な問題点につき小多数意見が併記されているのも興味深い。これらの結論なり勧告は、後編の各種の経済分析に基づいているわけであるが、この経済分析はアメリカ農業の目下の課題を知るに極めて有用である。過去の農業政策の評価、現状の認識、科学技術の進歩や、世界経済の変動に伴って生じつつあり、また将来生ずるであろう矛盾、不経済の指摘などが、諮問委員会事務局スタッフによる全一三章の報告に収められている。

委員会は大統領に対して七四項目にわたる勧告を行なっているが、その要点は、(1)市場によって方向づけられる農業“*market-oriented agriculture*”の確立と、そのための現行施策の修正、(2)貿易の自由化と、長期的には比較優位の原則に則った外国貿易政策、(3)農業への資源の過剰供給を調整し、かつ急速な

技術進歩の下で不十分な資源しか与えられない農業者に保護を与えつつその流動化を図る、(4)食糧援助は緊急事態への一時的措置に止どめ、開発途上国における食糧増産と人口計画に対し技術援助を行なう等である。これらの趣旨に沿った具体的な勧告の内容は、現行の政策の修正という点でかなり重要なものがある。例えば、(1)農産物価格支持水準を国際市場価格を多小下廻るぐらいのところに決めるべきこと、(2)産出や需要の不測の変化による所得の不安定は、従来の価格支持、輸出補助などに代って直接支払いによってカバーすべきこと、(3)作付割当と販売割当を譲渡可能なものにする、(4)農場で行なわれる生産能力増大のための事業に対する公共的補助金を廃止すること、等の国内農業の施策に関する提言は、従来の市場への政府介入、供給制限政策に対してはかなりの転換を意味する。勿論、過去においてすでに以上のような方向に向つての施策の修正は多少なりとも行なわれて来たのであるが、一九七〇年代以降の基本的な方向として明確に打出されたことは、重要な意味をもつといえよう。それと同時に従来等閑視されて来た面、すなわち技術革新の波に乗り得ない農業者の問題を、正面から採り上げ、農業の調整政策の最も重要な部分とした点が注目に値する。具体的提言はやや羅列的な観を呈するが、市場機能の自由な発動という基本的な考え方の上で、農業と他産業との資源調整を

可能にするために所得パリティ概念を導入し、一方に当然生ずるであろう調整過程での摩擦の解消に、かなりの力点がおかれているとみて差支えないであろう。

以上報告書の本文である勧告を中心として概略的な紹介をしたわけであるが、二、三の問題点を指摘することしよう。

先ず「市場によって方向づけられる農業」 *market-oriented agriculture* (翻訳では「市場誘導的農業」という) について。

消費者の需要に応じた商品の生産を助長し、それを安価に供給するために、最も効率的に土地・労働・資本の組合せを利用し、生産性を向上するという、いわば能率の視点から農業政策が考えられるならば、資源の配分と所得の配分に当って市場の機能を十分に利用することは当然であるし、市場の機能を十分に發揮することを妨げる要因を除き、また不完全な市場機能の改善のための施策を積極的に進めることは必要である。過去における政府の市場への直接介入が過剰能力の一つの要因であったという認識からの当然の帰結でもであろう。そして *market-oriented agriculture* へアメリカ農業を接近させるため、過剰能力を軽減し、市場の変化に対応できるように、現行の諸施策、すなわち価格支持、作付面積の配分と割当等に修正を加えようと提案しているのであるが、その最も重要な点はパリティ概念の修正であろう。農業生産に使用される労働、資本、管理への報酬を、

経済の他の部門で使用される資源への報酬と均衡させることによって、資源の効率的配分を考えているわけであるが、最も大きな問題はパリティ所得の概念は理論的にはいい得ても、現実にはどう把握すべきかは不確定なことであろう。さらに今まで価格パリティの概念が多くの行政的な機能の中に組み込まれている点が今後どう考慮されて行くのかという問題もあろう。

同時に資源および能力を十分に与えられていない農業者に対する保護は、勧告に列記されている内容についてみても決して容易に実現出来るものでもなく、長期間の努力を必要としよう。また世界貿易の拡大に積極的に努力すること、すなわち貿易の自由化を通じて世界的な需要の増大からの利益を引出すことを強調している。そして長期的に輸出努力を比較優位性をもつ商品に集中すべきであるとしているが、このような *market-oriented agriculture* に根ざした世界の農産物貿易が、将来において容易に実現し得るか疑問とせざるを得ない。多くの国の国内政策が完全に調整し得ると思えないし、貿易上の特定の課題について多数国間の取決めが最近の一つの傾向をなしているからである。

この *market-oriented agriculture* とくにパリティ概念の修正に関する保志研究員の見解は次の通りである。
アメリカ農業は現に高度に効率的な農業であり、また数々の

商品の生産に比較優位性を保持している。過剰能力を軽減し、「市場誘導的農業」を目標とするといつても、技術の進歩に伴い、資本の流入は増大し、農場規模は拡大し、過剰生産の可能性は消えるものではない。このような政策をおし進めることは低所得階層の離農、つまり農民層分解を一層積極的におしすすめることとなる。しかも価格政策において所得パリティ概念の導入は、他方に不足払い制度等の活用があるにしても、激しい分解と離農とを必然とするものであり、現在のアメリカ農業の実態がこれを証明している。

次に貿易の拡大および開発途上国への技術援助について。貿易の自由化を通じて世界の農産物需要増大の利益を獲得しようということ、また、世界の農業体制をそのように編成することは、ある意味ではアメリカ合衆国の利益の拡大に直接結びつくものである。自由化によって失うものより得るものの多いのがアメリカの農産物貿易である。また食糧援助および海外経済開発政策にしても、開発途上諸国での食糧ギャップの拡大は、それらの地域の経済的前進を停止させる危険性がある。これはまたアメリカ合衆国の貿易政策にとつての脅威でもあろう。このように見れば、貿易政策については、市場再編成などの新しい動きを意識しての、かなり積極的に自己の利益を主張した発言と受取られる節が多い。

しかし一面、開発途上国の経済開発において、従来の食糧による直接的援助、また資材あるいは直ちに資材に転換し得る金の援助についての反省から、開発途上諸国に最も欠けている成長要素に関する援助の強調に変わって来たことは、当然とはいえ評価すべきことであらう。援助における技術援助、教育、調査研究の重要性の強調は、従来ややもすれば競合の可能性のあるところへの技術援助をためらい、また食糧援助が被援助国の生産増大への *disincentive* となったことを考えれば、現在の食糧問題が開発途上国の経済開発問題そのものとして考えられるようになったと言えよう。

この点に関して保志研究員は次のように指摘する。

世界の農産物市場における需要の増大の見通しに立つて商業的農産物輸出拡大の強調、ならびに、長期的な技術援助計画への転換と最大限の自助努力の強調は、アメリカ農業の過剰能力を背景としたドル稼ぎと考えられる。この政策転換はドル危機、アメリカ帝国主義的支配体制の危機に根ざしているものである。食糧問題の根源も単にマルサス的な把握ですまされる問題でなく、開発途上国での前近代的土地所有、産業構造の前近代、非自立的性格によるものであって、この解決のない限り、食糧援助の商業輸出ベースへの転換は、むしろ困難の増大をもたらすものである。

以上の他、なお論すべき点はいくつかある。たとえば人口食糧問題についての見通しに関しても、これがこの報告の一つの重要な柱になっているが、ヨーロッパの先進国を中心として、FAO前事務局長セン博士の食糧危機の過度の強調に対する批判などもあり、さらに検討の余地はあるだろう。その他、地域開発、農業従事者の再配置、家族農場制と大規模生産組織の問題など、後編の経済分析の中からも、いろいろな問題点が拾い上げられるであろうが、最後に、この報告書では、科学技術の急速な進歩発達と、そのインパクトが分析および政策のレビューの重要な視点とされている点に一言したい。わが国の場合でも同じような問題をもっているし、積極的に技術の変化に適応し得る農業を考えることも必要であろう。農業の進歩に伴う摩擦、犠牲となるグループの存在は、アメリカでも日本でも、必ずしもそれは同質のものとは限らないにしても、当然一つの政策課題となろう。しかし、これを積極的に受取めるか、回避するかによって、将来の展望は異ならざるを得ないであろう。現在のアメリカ農業の矛盾を指摘し、かつ農業政策を対外政策の有力な武器と考えながら問題解決の方途を打出そうとする態度に学ぶものがあるように思える。この意味でも産業計画会議の速やかな訳出は時宜を得たものである。