

米国の青果物出荷調整政策

— 青果物販売命令の内容と性格 —

高橋伊一郎

一 はじめに

最近わが国で野菜の生産、出荷の不安定が大きな問題となり、その対策が積極的に推し進められている。その対策の中心は、すでに昭和四一年野菜生産出荷安定法で規定された野菜指定産地制度と価格補填制度の拡充強化にある。

米国の生鮮青果物政策は、わが国のように青果物の消費者価格の高騰と不安定対策としてよりも、むしろ生産者価格の維持に重点がおかれ、販売命令制度 (marketing orders) がとられている。販売命令は生鮮青果物だけでなく牛乳、ホップについても適用される。その制度は全国一律に適用されるのでなく、

一定の生産、出荷地域をかぎって特定の権限が付与される形をとっている点は、わが国の指定産地制度と共通している。

しかしその考え方や運営方法には米国なりの特徴がみられる。とくにわが国の指定産地制度が国による上からの組織化であるのに対して、米国の販売命令制度はあくまでも産地側 (生産者および取り扱い業者) における下からの自主的な組織化であることは、基本的な相違であろう。その基本的な相違が、制度の組み立て方や具体的な運営の仕方に影響をあたえている。

販売命令制度の経済的意義については、以前に考察したので (高橋 (5))、ここではそれとの重複を避け、まず、販売命令の基礎法である一九三七年農産物販売協定法 (The Agricultural Marketing Agreement Act of 1937) の内容を紹介し、次に販売命令制度の性格について検討したい。

(注) (一) わが国の野菜指定産地制度の趣旨はつぎの通りである。

(ア) 大消費地域に入荷される主要な野菜について安定的な供給を確保する。それによって大消費地域の野菜価格が安定し、ひいては全国の野菜価格も安定化するであろうと期待されるからである。

(イ) そのための措置として、第一に一定の生産地域における生産の安定および出荷の計画化を推進する。
(ロ) 個々の生産地域における生産の安定と出荷の計画

化がはかられても、大消費地域の入荷量が安定するとはかぎらない。大消費地域には複数の生産地域から供給されるからである。そこで安定化措置の第二は、大消費地域の入荷量の安定をはかるための協議会を開催し、産地相互および産地と消費地間の連係をはかることである。協議会には、産地側からの供給調整の観点から組織された指定産地生産出荷協議会と、消費地側の入荷調整の観点から組織された流通改善協議会とがある。

また野菜価格補填制度は、指定産地制度とある程度関係をもたせ、指定野菜の価格が一定の基準価格を下回ったときに、その不足分の一定割合を補填するものである。その資金造成には、生産者が $\frac{1}{4}$ 、県が $\frac{1}{4}$ および国が $\frac{1}{2}$ をそれぞれ負担している。以上の二つの制度に関する資料としては農林省園芸局監修〔4〕を参照されたい。

二 青果物販売命令に関する現行連邦法の内容

——一九三七年農産物販売協定法——

販売命令に関する連邦法は、州際ないし国際間を流通する農産物を対象とし、州法は、その州内のみを流通する農産物を対象としている。連邦法と州法の内容はかなり共通しているが、違っている点もある。ここではまず連邦法について紹介し、つ

ぎに州法について、連邦法との相違点を中心として述べることにする。

販売命令に関する現行連邦法は一九三七年農産物販売協定法であるが、一九三七年に制定されて以降現在にいたるまでいく度かの改正を重ねている。同法の対象品目としては生鮮青果物のみならず牛乳やホップも含まれており、三者の取り扱いにはかなりの違いがある。ここでは生鮮青果物に関する規定についてのみ述べる。

1 目的

現行農産物販売協定法は、「秩序ある出荷条件」(orderly marketing conditions)を確立、維持することによって、生産者がパリティ価格を得ることを目的としている (Sec. 602, Subsec. 1)。

そして消費者の利益との関係については、秩序ある出荷は消費者にとっても利益であるとしているが、さらに消費者の利益を保護するために、パリティ価格を上回る水準に生産者価格を引き上げるような措置をとってはならないことが規定されている (Sec. 602, Subsec. 2)。

しかしパリティ価格を上回る水準に引き上げる措置を禁ずる規定を厳格に適用すると、実際の運営上、ときには差し支える

ことがあるので、一九三七年以降の改正では、その点について適用上の制限緩和がはかられた。まず一九四八年の改正では、「秩序ある出荷と公衆の利益に役立つよう……品質と成熟度の最低基準と、その格付けおよび検査上の要件を定め維持する」(Sec. 602, Subsec. 3) ことが決められた。その意図するところは、生産者価格がパリティ価格水準をこえると否とにかかわらず、これらの措置をとりうることにあるとされている(National Commission on Food Marketing——以下 NCFM と略称——(2)三三頁)。

一九五四年の改正では、供給量や価格が不当に変動しないように、通常の出荷期間の全期にわたって「秩序ある荷の流れ」(an orderly flow of the supply)をはかることが政策内容に付加された(Sec. 602, Subsec. 4)°。そのねらいは、秩序ある荷の流れをはかるためにはパリティ価格をこえる場合においても出荷を規制できるということにあった(NCFM (2)三四頁)。

さらに一九六一年改正によって、出荷期間中に一度始められた秩序ある出荷をはかるための規制は、生産者価格がパリティ価格水準に達しても、残余期間について継続できることが決められた(Sec. 602, Subsec. 5)°。

わが国の野菜生産出荷安定法はたんに生産地域における生産と出荷の安定を図るだけでなく、消費地域における入荷の安定

を図ることも目的としている。それにくらべて米国の農産物販売協定法は、一九三〇年代の大不況期における農業対策として制定されただけあって、生産者の利益擁護の趣旨が明瞭である。しかしその場合にも一定の歯止めがあるのであって、パリティ価格の回復を限度としていることに注意する必要がある。

2 適用対象農産物の範囲

農産物販売協定法の適用対象となる青果物は、若干の例外品目を別とすれば生鮮食用青果物である。まえには特定の品目を適用対象とするという規定の仕方を行なっていたが、一九六一年改正によって、特定の品目を除けばどの品目でも適用対象となるという規定の仕方変わった。適用対象の範囲の拡大がはかられたわけだが、実際は重要な品目の多くが除外されており、改正のメリットは実質的には小さかった。適用対象となる品目を具体的にあげるとつぎの通りである (Sec. 602c, Subsec. 2)°。

青果物であれば品目(鳳梨、パイナップル、アーモンド、ペカン およびくるみを含む)ないしその加工品(ただし価値ないし冷凍のグレープフルーツ、桜桃、りんごおよびクランベリーを除く)のいかんを問わず、命令の適用対象となしうる。しかしつぎの(A)および(B)に掲げる品目を除く。

(ア) 下記一五州を除く地域で生産された生鮮食用りんご。ワシントン、オレゴン、アイダホ、ニュー・ヨーク、ミシガン、メリランド、ニュー・ジャージー、インディアナ、カリフォルニア、メイン、バーモント、ニュー・ハンプシャー、ロード・アイランド、マサチューセッツおよびコネチカット。

(イ) 缶詰用および冷凍用青果物。ただしオリーフ、グレープフルーツ、桜桃、クランベリー、アスパラガス、およびワシントン、オレゴン、アイダホ州産のりんごを除く。⁽¹⁾ 青果物のなかで缶詰用、冷凍用の青果物の比重は大きいのに、そのほとんどが命令の適用対象からはずされることになる。

一九三七年の法律制定以降命令の適用対象品目の範囲を拡大し、とくに缶詰、冷凍用青果物を含めようとする試みがいく度行なわれた。しかしその多くが失敗し、缶詰、冷凍用青果物のうち命令の適用対象に付加されたものは、前記項目であげたなかの桜桃、クランベリーおよび特定の州で生産されたりんごにすぎなかった。

その失敗が加工業界からの反対によるものであったことはいうまでもない。その反対理由の主なものとはつぎのようであった(NZCFM) 2 (四三頁)。

(一) クリング・ピーチとアスパラガスを除けば、加工用品

目について出荷調整を實行できなかったことが、過去の経験で証明されている。

(2) 生産者は生産拡大をはかり、過剰生産を避けられないから、生産制限が不可欠となる。

(3) 生産割当は過去または現在の実績を基礎とするから、新興地域には不利である。

(4) 作付制限は一カ年まえに行なわれねばならないのに、収量変動があるため、生産量の正確な推計ができない。

(5) 繰り越し缶詰の問題が未解決のまま残る。

(6) 計画作成にほとんど参加していない調整計画の押しつけに反対である。

(7) 多種の品目の作物を短時間で収穫せねばならないから、有効な格付け規制ができない。

3 規定の内容

青果物の販売命令は、つぎの二グループそれぞれから、少なくとも一つ以上の項目を内容とせねばならない。しかし、ここで規定されていない項目を内容とすることはできない (Sec. 608 c, Subsec. 6, 7.)。

第一グループ

(1) 一定期間内に出荷されるものの総量、もしくは等級、

大小、品質についての制限。

- (2) 取り扱い業者別仕入量割当。取り扱い業者が生産者から購入しないし委託をうけて取り扱う量を、生産者の過去の出荷実績ないし現在の出荷手持ち量にもとづいて、生産者に公平に割り当てる。

- (3) 取り扱い業者別市場出荷割当。各取り扱い業者の当該年度における取り扱い能力ないし過去の実績にもとづいて、関係取り扱い業者に公平に割り当てる。

- (4) 余剰量の決定、管理、処分およびそれに伴う費用の分担（生産者と取り扱い業者）。

- (5) 共同留保分（reserve pools）の設定とその売上純収益の配分。

- (6) 検査要件

- (7) 包装、容器

- (8) 市場調査と市場開発

第二グループ

- (1) 不公正な競争方法および不公正な取引方法の禁止

- (2) 取り扱い業者の販売は届け出価格による旨の義務づけ

- (3) 命令の管理機関についての農務長官の選任、および管理機関の権限と義務

- (4) その他の命令規定事項の遂行に必要なこと

命令による規制は取り扱いに関するもので、生産に関与しない。出荷割当にしても、直接には取り扱い業者（農業協同組合を含む）に対して行なわれ、生産者に対してではない。しかし第一グループ第(2)項にみられる、取り扱い業者が生産者に対して行なう購入ないし委託をうけて取り扱う量の割当は、実際の適用においては直接的な生産者出荷割当と変わりないことになる。この点に問題があることから、この第(2)項をとりいれた命令はほとんどみられない。

一九六一年に農務省は生産者出荷割当を行なえる改正案を提案したが、農業者団体のアメリカン・ファーム・ビュロー・フェデレーション（the American Farm Bureau Federation）から激しく反対され、廃案となった（NCFM [2] 五二と五三頁）。同団体は主として上層農業者を構成員としていることからすると、取り扱い業者別割当にとどめた方が、生産者割当よりも上層農業者にとって有利な措置がとられるとみられる。

4 命令地域の限定

一つの命令でカバーしうる地域には制限がある。それは運営可能なかぎり最小地域（生産地域または出荷地域）に制限され、原則として全国の生産地域ないし出荷地域を一つの命令でカバーすることは許されない（Sec 608c, Subsec. 11）。

命令地域を限定する理由は、全国をカバーする命令によって独占的弊害が生ずるおそれを避けるためである。しかし他方では、対象農産物が数地域で生産され、競合関係にあれば、それらの全地域をカバーした命令でなければ、出荷調整によるパリテイ価格の維持には有効でない。一地域のみが出荷調整を行なっても市場価格に対する影響は小さいからである。そこで命令地域を小地域に限定しないで、全国ないし数地方にまたがる広汎な地域に拡げる努力が行なわれた。一九六一年に農務省は、正規の公聴会を経なくともそれに代わる特別措置をとることによって全国規模の販売命令を発令しようという趣旨の改正案を提案したが、否決された(NCFM〔2〕五四―五五頁)。

5 輸入規制

国内産地からの出荷を規制して市場安定をはかっても、輸入が無制限に行なわれれば成果はあがらない。そこで特定の農産物については、販売命令で格付け、大小、品質ないし成熟度の規制が行なわれると、輸入品もそれと同じ規制をうけることになつている(See 608e1)。現在この適用をうけている特定農産物はトマト、アボケイド、マンゴ、ライム、グレープフルーツ、グリーン・ペッパー、アイリッシュ・ポテト、きゅうり、オレンジ、玉ねぎ、くるみ、なつめやし(加工用を除く)および

びなすの二三品目である。

また輸入によって販売命令制度の成果が妨げられていると信ずべき理由があるときは、農務長官はその旨を大統領に報告せねばならない。その報告に同意のときは、大統領は米関税委員会に審査を要求し、関税委員会は必要な措置を大統領に報告せねばならぬ(See: 624)。

6 運営の仕方

(一) 命令の承認と施行

(ア) 命令の施行が必要だとみられれば、連邦農務省消費者市場局(C&MS)ないしその出先機関と業界代表者(通常はその地域の農業協同組合)とのあいだで話し合いがたれる。

(イ) その話し合いにもとづき命令の草案が起草される。

(ウ) 公聴会が開催され、命令草案の検討が行なわれる。

(エ) 公聴会における意見にもとづいて、農務省で命令最終案が作成され、有権者に送付される。

(オ) 最終案について一般投票が行なわれる。

(カ) 一般投票で関係者の一定数の賛成が得られると、農務長官によって命令が発令される。

命令施行の要件である、一般投票で得なければならない一定

数の賛成の内容は、つぎのようになってゐる。命令には取り扱
い業者とのあいだの協定を付随するものと付随しないものとあ
るが、協定を付随する命令がほとんどを占める。まず協定を付
随する命令の場合には、(一)関係生産者(投票者)数の $\frac{2}{3}$ 以上
(カリフォルニア州亜柑橘類の場合のみ $\frac{1}{2}$ 以上)もしくは販売
量の $\frac{2}{3}$ 以上を生産した生産者の賛成と、(二)販売量の $\frac{5}{10}$ %以
上を扱う取り扱い業者が、命令に対応する内容の協定に署名す
ることが必要である。

また何語ないし冷凍用桜桃ないしクランベリーの命令には、生
産者の賛成のほかに加工品の $\frac{5}{10}$ %以上を生産する加工業者の
賛成を必要とする。

つぎに協定を伴わない命令は、流通量の過半を代表する取り
扱い業者の署名を得られなかったが、しかし命令の施行が生産
者の利益を増大する唯一の現実的な方法であると認められる場
合に、先の(一)で規定する生産者の一定割合の賛成をえて、
農務長官が発令するものである。取り扱い業者との協定を付随
しないで命令を施行することについては異論もあり、実際に施
行されている例は少ない。

(2) 命令の改正と廃止

命令は施行後に改正できる。例外的に関係者の一般投票によ
らないうで改正できる事項もあるが、ふつうは命令施行の場合と

同じ手続きが必要とされる。

命令が役に立たなくなつたと認められるとき、農務長官は命
令を廃止せねばならない。また販売用生産量の $\frac{5}{10}$ %以上を生
産する農業者が命令の廃止に賛成したときは、出荷期間の終わ
りに命令を廃止せねばならない(See 609c, Subsec 16)。

(3) 賦課金

命令の運営費用は、取り扱ひ量に応じて取り扱ひ業者に賦課
される。命令管理委員会は、直接は政府資金を使用しない。し
かし連邦政府は一般投票の実施、公聴会の会場提供、命令の運
営監督官の派遣を行なう。それらに要する政府負担額は、一命
令当たり約二、五〇〇ドルに達する。

取り扱い業者は命令運営費用を負担するとはいうものの、そ
の一部は販売価格の引き上げや仕入価格の引き下げに転嫁され
ることは明らかである。最終的には消費者と生産者が、運営費
用のかかりの部分を負担することになりかねない。

(4) 訴訟と再審

命令をうける取り扱い業者は、農務長官に対して命令の改正
ないし免除を書面で訴願できる。一定の規則に従って訴願者には
聴問の機会があたえられる。その結果下された農務長官の決
定が最終決定になる。

(5) 違反と執行

命令に違反した取り扱い業者には、その違反期間につき一日当たり五〇〜五〇〇ドルの罰金が科される。ただし訴願期間中は罰金は免除される。

命令にもとづいて決められた出荷割当を超過した場合は、超過量の市場価格換算額が罰金として科される。

農産物販売協定法の執行は合衆国地方裁判所が行なう。

(6) 管理委員会

管理委員会 (an administrative committee, a control committee, or board) は農務長官から命令の運営を管理する権限を委託され、農務長官が任命する生産者および取り扱い業者によって構成される。生産者と取り扱い業者の構成割合は命令によって違いがあり、時には生産者のみのこともある。任期は一カ年で、五〜一〇名程度の委員会が多い。

委員会が必要な管理規制をつくり、運営の実態を調査し、改正の必要がある場合にはその提案を行なう。農務長官の承認を得なければ、強制力ある措置をとれない。ほとんどの場合、委員会がそれらの措置を発議し、それを農務省が承認ないし却下することになる。委員会の会議は公開で、関係生産者や取り扱い業者の出席が奨励されている。

委員会は農務長官に販売施策年次報告を提出せねばならない。同報告は施策の目的のみならず、生産、供給、需要および市場

条件に関する見通しを述べることになっている。

委員会は、通常必要な職員を雇用し、日常の事務に当たらせる。

以上のように販売命令は、政府が生産者や取り扱い業者を統制するためのものでなく、生産者や取り扱い業者がみずから問題を発見し、その対策をたて、みずからの資金で実施する政策である。その意味では自助 (self-help) の政策といわれる。そして農産物販売協定法は、関係者の自主的活動に対し、特定の条件の下で、特定の規制を行なう権限を農務長官の命令という形で付与する法律 (enabling legislation) である。

注(1) たとえば総出荷量のうち加工用仕向けの割合をみると、全国の桃、梨、アブリコットおよびすももの合計では五三% (一九六四年)、オレンジ六六% (六四〜六五年)、レモン三九% (六四〜六五年) である。また主要な加工用野菜一〇品目の生産額は、米国野菜総生産額の四三% (一九六五年) を占めている (NCFM [2] 四一頁)。

(2) たとえばカリフォルニア産クリングストーン桃の販売命令では、出荷量制限に対する上層農業者の反対をやらげらるため伐木点数制 (tree credit) を採用し、伐木した分には次年度の生産過剰の場合の摘果を斟酌している。大農場は小農場より伐木と新植が盛んに行な

われ、それだけこの措置によって摘果を免れることが
可能 (Janison (一))。

三 青果物販売命令に関する州法の特徴

現在青果物の販売命令に関する法を制定している州はカリフォルニア、コロラド、フロリダ、ジョージア、ミシガン、ニュー・ヨーク、ペンシルベニア、ユタ、ワシントンおよびウィスコンシンの一〇州である。そのうちカリフォルニアとワシントンの二州は、それぞれ二つの関係法を制定しているので、法の数としては一二制定されている。そのうち二つは少数の特定品目のみを対象とし、他の一〇は対象品目の範囲は広く、一般的な権限付与法である。

販売命令に関する州法は、多くの点で一九三七年（連邦）農産物販売協定法と似ている。ここでは連邦法と相違している点を中心に述べる。

連邦農産物販売協定法は憲法の州際間、国際間の通商条項にもとづいているが、販売命令に関する州法の基礎は、州民の健康、平和、安全、および一般的福祉を守るための州「警察権」 ("Police power") に在る。

しかし憲法は一般に連邦政府と州政府がそれぞれ担当する政策分野をはっきり規定しているわけではない。販売命令について

もそうである。一応、連邦命令は州際間、国際間の取引の農産物を対象とし、州命令は州内流通の農産物を対象とすることに なっているが、しかし州民の一般的福祉の向上を基本目的とするかぎり、州命令は州際取引の農産物についてもかなり広汎な規制措置をとることができる。ただし州は国際貿易に直接かつかなりの影響をおよぼす州命令を発令できない。

1 対象農産物の範囲

命令対象農産物の範囲は、州によって違っているが、一般に連邦命令の場合ほどきつい制限はない。州命令はあらゆる農産物を対象としうるとしている州が多く、ことに連邦法のように缶詰、冷凍用青果物を命令対象農産物から除いている州法はない。

2 規定内容

州命令が規定できる事項は、連邦命令とそれほど相違しているわけではない。第一表は品質規制、輸出荷量規制、過剰出荷量規制、販売促進と広告、および調査の五つの重要な規定事項別に、連邦および州の青果物販売命令の数をしめしたものである。命令の主要規定事項のなかでもっとも大きな違いは、州命令では商標名を出さない販売促進および広告 (non-brand promo-

第1表 連邦、州命令別にみた主要規定内容別青果物販売命令数（米国，1966年）

連邦命令	州別	品質規制	総出荷量規制	週別出荷量規制	販売促進および	調査	命令総数
連邦命令		45	9	9	—	31	47
州命令		24	14	2	37	39	43
計		69	23	11	37	70	90

注：一つの命令で二つ以上の規定内容をもつものが少なくない。

資料：NCFM [3] p. 299.

tion and advertising) が認められているのに、連邦命令では認められていないことである。対象農産物全体の販売促進や広告活動についてもそれが商標品の販売促進を阻碍するという理由で、商標品の出荷を行なっている販売農業者協同組合から州命令に対しても反対がなかったわけではない。しかし、大多数の生産者と取り扱い業者はそれに賛成し、現在では販売促進と広告

は多数の州命令の主要な柱となつている (NCFM (2) 二五、八一頁)。

州命令が規定する調査は、連邦法のそれより制約が少なくない。連邦法では「マーケティング・リサーチと市場開発計画」のみを認めているが、ほとんどの州法もその他に、当該農産物の諸産地の調査をも認めている。

3 命令地域の制限解除

州命令には命令地域の制限はない。州全体をカバーしてもよいし、州内の一部地域を対象としてもよい。その点は連邦命令が運営可能なぎりぎり最小地域に制限されていることと違っている。当該農産物が同じ市場を対象に、州内のいくつかの地域で生産されている場合、地域ごとに命令を施行しても効果はうすいし、また実際にはいくつかの州で生産されている場合が多いので、一州全域を対象にした命令でも独占的弊害をひき起こすことは少ないからだとみられる。

4 命令の施行

それぞれの関係州法で規定されている命令の施行にさいし、州農務部長がふむべき手続きは、一般には連邦法のそれと違わない。

州法では、直接に取り扱い業者に影響する命令や出荷量を規制する命令の施行には、一定数の取り扱い業者の賛成を要件と

しているものが多い。すなわち多くの州法は、取り扱い業者の参加を強制する力が連邦法よりもよい。

5 賦課金

州法は連邦法と違って、賦課金を取り扱い業者と生産者の一方ないし双方から徴収しようとしている。その徴収上のためまへは、命令によって恩恵をうける者から徴収することになっている。ほとんどすべての州法で、徴収しうる賦課金の上限がきめられており、ふつうは販売額の五・〇〜六・五%が上限とされている（NCFM〔2〕九〇頁）。

注(一) 販売促進と広告活動を行なう生産者組織には農協、任意生産者団体、販売命令のほかに品目別の商品委員会 (commodity commissions) がある。商品委員会も、州販売命令と同じように、それぞれの州における関係法にもとづいて設置されている。一九六五年に全国で二三委員会が設置されているが、有標品よりも生産物一般についての販売促進と広告および調査研究を行なうものも多く、なかに少数のものは格付けをも行なっている。しかし商品委員会は、販売命令と違って出荷調整の権限をもたないので成果をそれほど期待できない (NCFM〔3〕第十三章)。

四 販売命令の性格

1 権限付与法

わが国の農業協同組合は地域内の生産者のほぼ全員を組合員としているが、組合員は必ずしも農業協同組合の方針に全面的に従っているわけではない。農協系統出荷率の低さをみてもあきらかである。米国では農業協同組合への参加はまったく自由意志にもとづくかわりに、たとえば販売農業協同組合の場合なら、出荷を全面的に組合に委託せねばならない。それをきらう農業者は組合に参加しないから、同一地域内に農協組合員と非組合員とが混在している。農協の出荷方針は組合員にしか徹底しないから、農協が出荷規制を行なっても、その効果は非組合員によつてくずされるおそれがある。そこで販売命令によつて、地域内の関係者の全員を統一的な方針に従わせる措置が必要とされた。

その場合に政府が上から強制的に (mandatory) 全国の関係する生産者や取り扱い業者の全員を規制するやり方も考えられる。農業調整法 (The Agricultural Adjustment Act) による規制の仕方がそれである。しかし、農産物販売協定法はそれと違った方法をとった。すなわち生産者の自主的な活動にもとづき、特定の条件の下で一定の規制を行なう権限を付与する方

法 (enabling legislation) である。青果物のように生産と出荷の条件が複雑な場合には、政府が全国的な統制を行なっても実効は上がらない。品目別、地域別に、それぞれの生産、出荷の条件に応じたきめの細かい対策が必要となるからである。

2 出荷調整

農産物販売協定法は目的達成の手段として出荷調整を行ない、農業調整法のように生産調整を行なわない。出荷調整の方が生産調整よりも、生産者にとって資源利用上の自由度が大きく、資源の有効利用をよりよく達成できる。

なぜ農業調整法では、基礎農産物をはじめ、いくつかの農産物について生産調整に踏み切ったか。それらの農産物は、資源の有効利用をある程度犠牲にしても生産調整を行なわねばならないほど、過剰生産が構造化しているからである。

また青果物の場合、生産調整を実施しにくい事情もある。自然条件の影響による収量変動が大きいことである。収量変動が大きき場合には、作付け時に作付け面積を制限しても、収穫期には予想通りの収量が得られるとはかぎらないため、年度初めに作付け面積のメドをつけにくい。それでも基礎農産物のように構造的に過剰生産状態にあって、しかも龐大な繰り越し量がある場合には、ある程度まで作付け制限を行なうことができよ

う。生鮮食用青果物ではそうはいかない。したがって収穫期をむかえ、収穫量の見通しがついてから調整を行なうことになる。農業調整法では生産調整と同時にパリティ価格の何割かの水準で価格支持が行なわれているが、農産物販売協定法では価格支持ないし不足払いはまったく行なわれていない。前者が全生産者を強制的に規制する法であるのに対して、後者は特定の生産者の自主的活動に対する権限付与法だからである。

3 カルテルの性格

販売命令は、しばしば工業におけるカルテルに擬せられる。カルテルは市場供給量と市場価格の統制によって利潤引き上げを目的とする関係企業間の協定である。販売協定の性格もかなりそれに似ているが、しかしまったく同じというわけではない。

両者の相違の基本的な点は、参加者の経営規模と数の違いである。工業カルテルの参加者は大規模企業が普通である。カルテルはもともと寡占状態にある産業において結成されるものである。それに対して農産物販売命令では参加する農業者の規模は小さく、数が多い。たとえば一九六七年現在の連邦青果物販売命令の参加者数は、少ないものでは三五人の例もあるが、多いものでは一〇万人に達するものもあり、平均四、五〇〇人であった (USDA「6」五四七頁)。命令参加者は同質的

生産物を生産する原子的競争状態ないしは純粹競争状態にある。命令参加者が、工業カルテルの場合と違って純粹競争状態にあることからつぎの二つの特徴がみられる。一つは命令参加者には生産拡大誘因がつよく働いていることである。作付けまえから個々の生産者ごとに生産ないし出荷割当が行なわれないうかぎり、生産者が多数でその生産物は同質的であるという純粹競争条件の下では、個々の農業者は自分が当面する需要曲線は完全に弾力的だという考えを変えないであろうからである。

いま一つは、一般に販売命令は、命令地域内の潜在的生産者の新規参入を制限できないことである。ただし地域内の新規参入者は命令に参加することを義務づけられる。工業カルテルの場合、カルテルによって参入障壁をつくることもあろうし、そうでなくとも当該産業の寡占状態そのものが、すでに参入障壁の存在を前提している。

販売命令は、命令地域内の関係者全員を強制的にカルテル化し、地域内にアウトサイダーの存在を認めない。その点では自由意志による工業カルテルよりも統制力がつよいようにみえるが、参加する農業者が純粹競争状態にあるため、命令による出荷調整の経済的成果はそれほど大きくもなければ、永続的でもない。⁽¹⁾

また販売命令は基本的に生産者の利益擁護を目的とするが、

公衆の利益をも守る配慮がある程度払われている。販売命令がなしうることは、特定の条件のもとで特定の規制を行なうことができることであって、無条件にどのような規制をも行なうことが許されているわけではない。なかでもとくに公衆の利益擁護に關係するものとしては、命令地域の制限およびパリティ価格制限があげられる。

4 命令地域の制限

一つの命令がカバーする地域は、命令に決められた政策の遂行に差し支えないかぎり、なるべく小範囲の生産地域ないしは出荷地域に制限すべきこと、そして原則として全国の生産地域ないし出荷地域のすべてをカバーする命令を発令してはならないことが、農産物販売協定法で規定されていることは、まえに指摘した通りである。

一命令地域をできるだけ狭い地域に限定しようとする措置は、産地間競争の条件を出荷面で残しておくことが、公衆の利益を守るために必要だからであろう。生産者にとっては關係する命令地域が広いほど、原則的には有利となるはずである。命令地域が全国の産地に占める割合が低いほど、いいかえればアウトサイダーが多いほど、命令による出荷規制の成果が上からでないからである。

そこで全国をカバーする販売命令の発令を要望する動きもあるが、しかし現実の条件は複雑であつて、單純に命令地域を拡張すれば、目的の達成が容易になるとはかぎらない。すなわち命令地域を拡大するほど、生産条件や出荷条件が違つてゐる地域が含まれることになる。生産の時期、生産物の品質、生産者の経営規模や組織化の程度、取り扱い業者の性格、出荷先市場などが違つてくると、統一的に一つの命令で規定することはむずかしくなつてくる。

たとえばはじめは一つの命令地域として発足したにもかかわらず、生産条件の相違から別々の命令をもつていたつた例としてフロリダ産生鮮食用グレープフルーツがあげられる。同品目は、一九六二年までは同じ命令によつて規制されていたが、さらに新しく週別出荷量規制を取り入れて命令を施行するさいに、同州インディアン河流域と内陸地域とで、別々の命令をもつことになつた。その理由は両地域に生産されるグレープフルーツの品質に相違があり、内陸地域の生産者がきびしい品質規制を求めたからである（NCFM〔3〕三三〇頁）。

しかしなかには数州にわたる広域販売命令もある。四七の連邦命令のうち、一五は二つ以上の州の全部または一部を対象地域としてゐる。それらの広域命令の多くは、基本的には出荷品目の格付け、大小および成熟度を規制するものである。

また例外的だが、出荷量規制を行なう広域命令もある。クランベリ命令は大西洋岸から太平洋岸にいたる一〇州をカバーする広域命令で、しかも用途別（生鮮食用、缶詰、冷凍、乾燥）出荷量を規制する権限をもつ。全国の販売用クランベリのほとんど全部を占める独占的地位にある。これだけ広範囲の生産地域を包含する命令が許された理由は、元来これら広い地域の生産物の八割までが、各地に支所をもつただ一つの農業協同組合によつて取り扱われていたからである。それに一〇州における生産技術条件や経済条件がきわめてよく似ていることも成功の条件だといわれている（NCFM〔3〕三二二頁）。

また冬梨命令はカリフォルニア、オレゴンおよびワシントンの三州をカバーしている。その内容は生鮮食用冬梨の総出荷量規制、最低品質規制および市場調査を目的とするもので、たんなる一般的な品質規制ではない。そして全国の冬梨販売量のほとんど全部を占めてゐる。生産技術上および経済上の条件は六地域（各州二地域ずつ）によつてかなり相違しているのだが、それにもかかわらず一つの命令のもとで一応足並みがそろつてゐる。その理由の第一は命令で規制する内容が最小限度の線であるからだといわれる。第二は冬梨生産では生産者が取り扱い業者を兼ねる場合がきわめて多いため、両者の対立が小さいことである。第三に命令の機械的な適用を避けたからだとされて

いる (NCFM [3] 三二一〜三二四)。

しかし果たして適用に幅をもたせ、また規制を最小限度にとどめてまで条件の違った広域地域をカバーした方が、同質的な小地域の生産者をきちんと規制するよりも望ましかったかどうか。検討の余地がある。

5 パリテイ価格による制限

たとえば販売命令で出荷量制限によって価格引き上げをはかったとしよう。もし当該農産物に対する需要の価格弾力性が一より小さいなら、出荷量を少なくするほど生産者の手取り額は増大しよう。そして生産者のこのような行動は消費者の利益に反することはいうまでもない。したがって生産者の出荷制限政策を無制限に許すことは問題である。

そこでどこまで出荷制限による価格の引き上げを認めるかという問題が生ずる。米国ではその基準をパリテイ価格におく。生産者価格がパリテイ価格を下回るかぎり、出荷量規制をはじめとして、農産物販売協定法で規定する措置をとることが許される。しかしパリテイ価格水準をこえて生産者価格を引き上げるため、出荷量を制限することは許されない。

まえに述べたように、一九四八年、五四年および六一年におけるそれぞれの改正によってパリテイ価格による制限の緩和が

行なわれた。そしてたとえば出荷品目に関する品質、大小および成熟度の最低基準および格付け検査の要件は、生産者価格とパリテイ価格との高低関係のいかんにかかわらず実施されるようになった。だがその他の諸種の重要な措置の実施については、いぜんとしてパリテイ価格の制限が原則として存在している。そこでパリテイ価格の制限がもつ経済的意味について検討しておく必要がある。

まずパリテイ価格の算出方法はつぎの通りである。

$$(1) \text{パリテイ価格} = (\text{調製キチ基準価格}) \times (\text{現在のパリテイ指数})$$

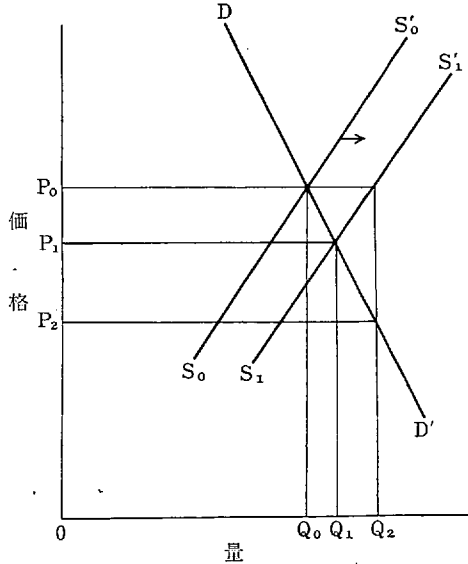
$$(2) \text{調製キチ基準価格} = \frac{\text{調製品目の平均年10年間の平均生産者販売価格}}{\text{全調製品目の平均年10年間の平均生産者販売価格}} \quad (\text{調製キチ} = 1910 \sim 1919)$$

$$(3) \text{現在のパリテイ指数} = \frac{\text{調製および現金をふくめた特定収入助に対する、その年度の市場対外販売指数}}{\text{特定収入助に対する、その年度の市場対外販売指数}}$$

パリテイ価格が、生産者の経済条件を判断する基準として欠陥があることは、すでにしばしば指摘されている。その理由としてあげられている主要なものはつぎの通りである。

(1) 基準年次が五〇年も昔で、現在の経済条件とは大きな違いがある。

第1図 生産性変化が価格と生産量に
あたえる影響をしめすモデル



生産財の組み合わせは個々の農場によって大きな違いがある。

(5) 需要の変化が反映されていない。

パリティ価格は需給均衡価格でもないし、また所得パリティを保証するものでもない。他の農産物にくらべて生産性上昇が著しい農産物は、市場価格がパリティ価格より低くとも、生産者にとって少しも再生産に差し支えないこともありうる。

第1図はその関係を图示したもので、パリティ価格を p_0 とする。ところが生産性上昇が著しく、供給曲線が S_0 から S_1 に移行し、市場均衡価格は P_1 になったとしよう。市場価格はパリティ価格より低いけれども再生産に差し支えないわけである。逆に供給曲線が S_1 に移行したにもかかわらずパリティ価格 P_0 を維持する政策がとられたとすれば、生産量は Q_2 まで増大され、 Q_0 、 Q_2 量の過剰をまねくことになる。

連邦青果物命令四三について、一九六〇〜六一年度から六四〜六五年度の四ヵ年間に於ける各年度の生産者価格と、パリティ価格の相対関係を比較すると、全期を通じて生産者価格の方が高い品目についての命令の数が一、年度によって高かったり低かったりする品目の命令の数が二八、そしてつねに生産者価格の方が低い品目の命令数が一四であった。⁽²⁾

- (2) 生産者受取価格の変化のみを取り上げ、生産性の変化が組み入れられていないため、粗所得の変化が反映されていない。たとえば反収が二倍になると、生産者受取価格は同じでも粗所得は二倍になる。
- (3) 同様に生産者支払価格に購入量の変化が組み入れられていないため、費用総額の変化が反映されない。価格は同じでも投入量が二倍になれば費用額も二倍になる。
- (4) 生産者支払価格は全国一本の数値を採用しているが、

それ以上に消費者にとってあいまいである。パリテイ価格は公正なようだが、外見上だけのことにすぎない。にもかかわらず米国農政でそれが採用されているのは、算出が容易だからである。たとえば生産費保証価格は、算出が容易なようでも実はきわめてむずかしいことはわが国の米価算定にみられる通りである。

注(一) 販売命令は、純粋競争状態にある農業者を出荷面についてのみ組織化するものであるため、その成功は長期的には過剰生産化の傾向を促進し、そのためかえって多くの命令が挫折せざるをえなかった。なかには過剰生産化を避けるため、例外的に個人別出荷割当制を採用した命令もあったが、その場合には、個々の生産者の生産条件の変化に応じて出荷証明書の譲渡が必要となり、譲渡のさいに価格が形成される。それは個人別出荷割当制に固有の費用であって、本来なら不要な社会的冗費である。これらの事情について、くわしくは高橋(5)を参照されたい。

(2) NCFM(3)の第12章第6表より算出。

五 む す び

青果物販売命令政策のねらいは生産者受取価格をパリテイ水準まで引き上げることであった。パリテイ価格には、理論上あ

いまいな要素が少なからずある。それにもかかわらず、ここで注目したいことは、それが生産者価格引き上げの水準を明確にすることによって生産者の利益をはかる機能を果たしているとともに、それを上回る価格引き上げ措置を禁止するメドを示すことによって、消費者の利益擁護に役立っているという、二重の機能を果たしていることである。

農産物価格をパリテイ水準まで引き上げることを行なっていることでは農業調整法も同じであるが、そのねらいを遂行する方法は違っている。販売命令政策は、農業調整法のように上からの強制政策でなく、各産地別に組織化された関係者(生産者および取り扱業者)の自主的活動を前提とし、その活動に一定の権限を付与するものである。またその規制内容は生産調整にはふれないで、出荷面における規制に限定されている。その違いは対象農産物の生産、出荷上の条件の違いによることである。青果物は品目別、産地別に生産、出荷の条件が複雑であって、全国にわたる画一的な措置をとりにくいし、また青果物の収量は自然条件のいかんによって著しく変動するため、作付期に収量を予測することがむずかしい。

販売命令は工業における販売カルテルに擬せられているが、前者の構成員が寡占企業でなくて純粋競争状態の生産者であることに留意する必要がある。かりに総販売量を規制することに

よって価格引き上げが実現すれば、命令地域内で既存生産者が生産を拡大し、新規生産者も参入するだけでなく、命令地域外の産地の成長も促進されて、長期的には、しかもかなり速やかに過剰生産となることを避けられないであろう。

命令による総販売量の規制策は、短期的な過剰対策としては有効であると普通いわれている。しかしその短期的効果についても疑問がないわけではない。すなわち総出荷量規制が短期にせよ効果をあげるためには、全国生産量に占める命令地域のシェアが大きくなければならない。命令地域のシェア拡大のもっとも容易な方法は、主産地の全部をカバーする、数州にまたがる広域命令を施行することである。ところがその場合は連邦命令にもとづかねばならないにもかかわらず、連邦命令では命令地域を、運営可能なかぎり小地域に限定しているからである。

すなわち販売命令では総販売量を規制できることになっていくけれども、長期的にも短期的にもその規制が効果を發揮できるような仕組みになっていない。事実、前掲第一表にみられたように、戦後の青果物販売命令は、総販売量規制を内容とするものが著しく少なく、その他の出荷活動の規制（品質規制、販売促進および調査）を内容とするものが大部分である。

そこで二つのことが注目される。一つは現実の青果物販売命令は全国的組織化とその一率的運営をねらいとするものでなく、

産地別組織化とそれらの少数複数の命令地域相互間の寡占関係の形成をねらいとしているとみられることである。連邦農務省としては全国規模の命令を施行する意図もないわけではなかったが、関係業界その他の反対により立法化は実現しなかった。そうかといって農業以外の産業分野では寡占体制になっているのに、農業分野のみ純粹競争状態では不利な立場に立たざるをえない。

そして第二に、その手段として総出荷量規制よりも命令地域生産物の品質の標準化、包装、容器の統一など生産物差別化政策と、広告、販売促進および市場調査など需要曲線のシフト政策をとっていることである。それは非農業の分野で一般にみられる、寡占企業による近代的マーケティング手法にほかならない。ただその場合でも、広告、販売促進活動が連邦命令からはずされ、また州命令においても商標名をあげない、生産物一般の販売促進に限定されていることは、命令の公共的性格を維持するための配慮であろう。必ずしもかかる配慮をしないでもよさそうに思われるが、検討資料に不足しているため、疑問として提出するにとどめておく。

参考文献

[一] Jamison, John A., "Marketing Orders, Cartels,

and Cling Peaches: A Long-Run View," *Food Research Institute Studies*, 6: 117~142, 1966.

- [2] National Commission on Food Marketing, *Federal and State Enabling Legislation for Fruits and Vegetable Marketing Orders: Evolution and Current Status*, Supplement No. 3 to Technical Study No. 4, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., 1966.

[3] National Commission on Food Marketing, *Organization and Competition in the Fruits and Vegetable Industry*, Technical Study No. 4, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., 1966.

[4] 農林省園芸部監修『野菜関係法令通達集』農山漁村文化協会、昭和四二年。

[5] 高橋伊一郎「米国の農産物販売命令による市場組織化の意義——その市場構造論的考察——」丸毛・山本編『現代世界の農業問題』農業総合研究所、昭和四五年。

[6] U. S. Department of Agriculture, *Agricultural Statistics, 1969*, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C., 1969.