

W・W・コクレン、M・E・ライアン

『アメリカ農業政策』

——一九四八～一九七三』

W. W. Cochrane & M. E. Ryan, *American Farm Policy, 1948~1973*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1976, 431pp.

持田 恵三

アメリカ農業がいまや世界の穀倉となつているとき、その農業政策の動向が世界の農業関係者の関心の的であることはいうまでもない。たんにその対外政策に関係があるだけではなく、その対内農業保護政策のあり方は世界市場の動きを左右しているからである。とくにアメリカの農産物に食糧の半分近くを依存している日本にとつて、アメリカ農業政策への関心はつねに大きい。だからアメリカ農業政策が変わるたびに、いち早くその解説が新聞紙上にあらわれるのである。六〇年代後半から日米農産物貿易関係が深まってから、六五年、七〇年、七三年、七七年と各農業法は、それぞれの時点において適切な紹介が行われてきたことは周知のところである。

ところが奇妙なことに、これ程日本と関係の深いアメリカ農

業についての体系的な研究は少ないし、農業政策にいたっては殆どないといつてよい。M・R・ベネディクト『アメリカ農業政策史』⁽¹⁾の邦訳が唯一の邦語文献といつてよいであらう。しかしベネディクトの著書は一七九〇～一九五〇年という長期を扱った二五年前の旧著であり、我々の関心の深いこののちの二七年間を扱っていない。もちろん、アメリカ人自身の研究は数多くあるのであらう。しかしここに紹介する本書は、戦後のアメリカ農業政策史として、最新のものでありかつ日本の研究者にとつても、研究の出発点たりうる著作であるといつてよからう。その意味は、本書が深い分析を志した研究書ではなくて、一九四八～一九七三年の間のアメリカ農業政策を記録し、解説することを目指した、それゆえに「基本的には参考書(Reference book)」(序言)であるということにある。

本書は三部の構成からなる。第一部「農業政策の理解のために」は、政策発展の背景としてこの間のアメリカ農業経済の動向がスケッチされ、農業政策の歴史的な展開過程とその内容の発展が描かれている。さらに政策の政治的形成過程が究明される。第二部「歴史的記録」が本書の中心であり約半分の紙幅がこれにさかれている。ここではこの間の各法律、各農業計画の実施内容が詳細に記述されている。第三部「結果と評価」において、農業政策と農業計画の解釈と評価が行われているが、し

かしこの本の主目的は、あくまで出来るだけ正確に、この期間の農業政策を記録することなのである。だから焦点は政府の政策行動、その直接の結果、この過程のドラマの主役達の行動に向けられており、政策の分析が目的ではない、と著者はいつてゐる。

たしかにこの本の最大のメリットはその資料の収集と整理にある。各議会ごとに整理された法律、各農産物計画の年々のデータの一覧表、同計画の年々の支出の一覧表等は便利であるが、その他にも生産、消費、価格、輸出の二五年間の数字が図表として整理されている。およそ農業政策に係る諸事項はここに記録されているのであり、その点で研究者にとって格好のハンドブックなのである。

第一部における政策史のスケッチが、たんに成立した法律や商品計画の記述にとどまらずに、その立法過程に立ち入っている点は興味深い。もつともこのような政策形成プロセスに関する別の本格的な研究はあるが……。現在の農業食料政策の殆どの側面が、一九三八年のニューディールの農業法のなかにすでにあらわれていること、一九六五年農業法に始まるとされる農政の転換は、すでに五〇年前後におけるブラナン、ベンソン農政の考え方のなかに準備されていたこと等は、アメリカ農政の発展がその政府と議会が変わっても、必然的な道を歩んできたことを物語るようにみえる。

ベンソン農務長官は一九五三年二月の「農業政策についての全般的ステートメント」において次のようにいつてゐる。

「農業の目的は質の高い食料と繊維とを、適切な価格で消費者に供給すること、基礎的な土地資源の生産性を改善すること、人間の栄養と生活をより高めるために貢献すること、である。これらの貢献への報酬は、一定程度の所得でなくてはならない。それはこの国の他の大きな生産グループの生活水準と見合つて、生活水準をたえず高める機会を農民に与えるであらう。

我々の農業政策は、農産物の十分なパリテイ価格と農民に対する均衡所得を市場において獲得することを目指すべきである。それは農民が効率的に働くための、また拡大する経済の中での変化する消費者需要にその生産を適応させるための自由を持たんがためである。この目的は政府計画だけによつては保証されえない……。

価格支持は農場の作物の災害を保険し、国の食料供給の安定を助けるべきである。しかし需給均衡をもたらそうとする生産の動きを妨げる傾向のある価格支持、また非経済的な生産を奨励し、巨大な過剰と補助金の継続に結果するような価格支持は回避されるべきである。

経済的自由の原則は農業問題にも適用しうる。我々は農業生産と流通についての規制を最少限にし、生産と消費へ

の最良の指標たる自由市場価格への依存を最大限に認めることを求める。農民は自由市場のために生産するよりも、政府の奨励金のために働くような位置におかれるべきではない……。

我々の農業政策は農産物の国内、国外市場の両方のより一層の発展に力点をおくであろう。我々は自由市場の働きを改善する道と手段を追求するだろう。我々は生産におけると同様に流通、分配の効率の増大、より完全な作柄と市場に関するレポート、規格化、検査業務の改善、栄養改善のための教育計画の拡充等を考えている。他の方法と同様にかかる方式で、我々は農民に対してと同様に消費者の最良の利益にも奉仕しうる」(八九〜九〇頁)。

政策形成過程の記述はそれが事実に限られるとしても、その事実の選択と配列、その脈絡のつけ方によって、どうしても一定の解釈とならざるをえない。著者たちはこれを極力さげようと意図している。しかしその努力がプロセスの簡単で、浅い記述という形になると、かえって著者の見方をあたかも客観的な事実であるかのようにみせてしまうおそれがある。ことに政策形成が多くの利益集団間の争いと妥協の結果であることを描いた部分には、多くの異論がありうるであろう。

たとえば利益集団は次のような種類に分かれる。消費者、納

税者、社会福祉関係者、組織労働者。農業関係者のグループは、大農を代表するファーム・ビュロー、高価格支持を求めるファーマーズ・ユニオン、両者の間を動揺するナショナル・グレンデ、商品計画関係機関、農業労働者、生産技術者、農業エコノミスト、議会の農業関係議員。そしてこれら農業関係者の争いは、結局、農業地方出身の議会のリーダーと行政政府を代表する農務長官との争いに帰着した。前者は選挙区の農民の経済的位置を守り高めることを目指し、後者は安全保障、国際貿易、豊富な食料供給、消費者の必要、全農民の所得、政府の費用といった国家的な広い関心をもっていた、という(八六〜八七頁)。

この利益集団の分析は、きわめて皮相なものである。巨大資本と大企業が農業問題に関して利益集団ではないのか。また議会、行政政府での争いと妥協が、たんに農業的利益のなかにだけとどまったであろうか。より大きな政治過程に包括されていなかったのだろうか。こういった要求はおそらく著者の意図をこえるものかもしれない。しかしそのような問題意識自体と著者は無縁であるようである。それは第一〇章の政策の評価のなかに端的に示されているようにみえる。

著者の戦後農業政策に対する評価はきわめて甘い。政策は「過剰」の解消という点からは失敗であったが、そもそも「過剰」を解消するような、しかも現実に入れられるようなうまい方法はいない。政策は過剰能力問題を「包含」すべく

計画され、それによって農業を安定させ、成長を可能にし、秩序ある姿でそれを再建するように計画されていたのである。政策はこの目的を完遂した。計画といっても、それは多数の利害の闘いと妥協の産物である。しかしこの過程を通じて、各グループのくだらない要求は洗い落とされ、結果においてナショナル・インタレストも公共の利益も守られたのである、と著者はいう（三八四頁）。

何がナショナル・インタレストであるか、公共の利益であるか、は全く示されていない。これまでの「客観的」な態度から、ここでは一挙に飛躍して、予定調和的な樂觀論が唐突に語られている。これは評価ではなくて、著者の信念であろう。著者によれば国会議員はナショナル・インタレストを持たないが、行政府はより広い見地を持つ。また農業政策からうける社会の利益は、社会の実質費用より大きい、ともいう（三九一頁）。また人民を代表する議会が認めたのだから、この政策は正しい選択だった、ともいう（三九二頁）。これらは全く著者の主観的評価に他ならない。

コクレンはケネディ政権の農業顧問をつとめ、古くから政策形成に参与してきた。この経歴がこの本に反映していることは、フーバーの評する通りであろう。フーバーはいう。「ある程度、彼等の著作は個人的な武勇談のおもむきがある。その反面はこの本が、多分にある特定の政治的立場のための冊子であるとい

うことである。ここでの経済的政治的分析はどちらも、専門的分野における進歩を意味するものではない」。

さらに本書への不満は二点ある。一つは各章がそれぞれ平行して書かれていて、その相互関係がはっきりしないことである。たとえば法律と商品プログラムの関係が明らかでないし、政策の展開とその立法過程との関係も並列的にみえる。とくに問題なのは第一章の農業構造の変化と政策との関係が殆ど無視されていることであろう。この期間はアメリカ農業にとって、革命的ともいえる時期であった。ベンソン農務長官は一九五七年に次のようにいっている。⁽³⁾「一つの技術爆発がアメリカ農業に起こりつつある。農場労働者当たりの生産は過去一五年間に二倍になった。これは農業政策に新しい局面をつくり出し、我々の社会に受け入れられる統制のタイプをもつては、農業生産を縮小させることを事実上不可能にしている」(三〇頁)。著者はこの技術発展を過剰解消の困難の理由とし、また逆にこの技術進歩を価格支持政策の成果として評価するにとどまっている。生産力の発展に伴う農民層の分解と農業政策との関係は、全く見のがされている。

もう一つは本書の視野が、アメリカ農業の範囲にとどまっていることである。アメリカ経済全体の発展とのかかわり合いもあるが、アメリカ農業の世界的位置、アメリカの輸出に占める農産物の位置からいって、アメリカの対外経済政策、外交戦略

の全体のなかで、農業政策を位置づけることも重要であらう。
しかしこれはアメリカ人であり、アメリカ人向けに書いている
著者には無理な注文なのかもしれない。このような視点は我々
外国人に残された分野なのかもしれない。

最後にくり返すことになるが、この本は欠点も多いがやはり
便利なハンドブックである。たしかに「多くの農業経済学者は
コクレンとライアンの本に、第二次大戦後の政策経験の研究を
始めるのに有益な出発点を見出すであらう」⁽⁴⁾。

注(1) Benedict, M. R., *Farm Policies of the United
States 1790~1950*, 1953. (山口辰太郎監訳)。

(2) D. Hoover の本書の書評 (*American Journal
of Agricultural Economics*, Nov. 1977, p. 788).

(3) "Letter from Secretary Benson to Senator
Ellender", May 2, 1957.

(4) 前掲 D. Hoover の本書の書評 (*American
Journal, op. cit.*, p. 791).