

< 修士論文 >

日本の援助受入政策と国産小麦衰退との関連性

——ガリオア・エロア援助から余剰農産物処理法(PL480) までを中心にして——

京都大学大学院経済学研究科修士課程

柴 田 茂 紀

< 目次 >

ゼミナール機関誌に寄せて

はじめに

- I 日本の援助受入政策とその変遷
 - I.1 占領期の援助受入政策概観
 - I.2 財政投融资にみる政府の援助資金利用政策
 - I.3 講和条約締結後の援助受入政策
- II 援助受入交渉にあたる各省庁の思惑
 - II.1 見返資金運営に関する政府内摩擦
 - II.2 援助に支えられた学校給食
 - II.3 農林省の外国産小麦受入理由
- III 援助物資としての小麦——なぜ小麦なのか——
 - III.1 小麦をめぐる国内環境
 - III.2 外国産小麦の受入とその影響
 - III.3 日本市場をめぐる国際関係

おわりに

注

図表

参考文献

岩本ゼミ機関誌に寄せて

3期生の皆さん、そして5期生の堀川さん、卒業おめでとうございます。皆さんとの最初の出会いは、96年4月下旬、およそ2年前のことでした。しかし、私の口から言葉でできるようになるまでには、それから4ヶ月以上が必要でした。そう、96年夏合宿からだったような気がします。そのコメントが適切だったかどうかはわかりませんが…。そこで決定されたのが、インゼミの班分けです。

インゼミは2大学とそれぞれディベートを行い、我らが高橋さんの下に関学グループ、私、柴田の下に東大グループが結集しました。インゼミ委員の桐山くんとは、まるで恋人！？のように、夜中、東アジアの直接投資について語り合い、自主ゼミの後、濱くんも交えて学食で打ち合わせをし、東京での打ち上げコンパでは、柴田（淳子）さんと同姓ということで兄妹の杯を交わし、その後、酔いも回って、当時2回生だった猪俣くん、清谷くん、永田くん達にお酒を注ぎ回ったような気がします。皆さん、あのときはご迷惑をおかけしました。いい交流会ができたということで、よしとしましょう。

インゼミに向けた自主ゼミで、96年10、11月は何度も岩本研究室に集まって、あーでもない、こーでもない……と試行錯誤の連続でした。12月は高橋さんの下、インゼミ委員の鎌田くんを中心に関学グループがホントよく勉強していました。今年度（97年度）もそうだけれど、皆さんの意気込みには見習うべき点が多いです。インゼミに限らず、ゼミ、大学、そして京都での4年間の経験は、知識面ばかりでなく、何らかの形できっと皆さんの支えになることがあるでしょう。具体的にどういうものは、卒業してからの時間が教えてくれると思います。突き放したような表現だけれど、少なくとも私はそうでしたし、これからもそうあり続けると思います。

皆さんがこれから進む道には、いろいろなことが待ち受けていると思います。落とし穴があるかもしれないし、その道が、途中で途切れているように見えることもあるかもしれません。そんな時は、これまで歩いてきた道をちょっと振り返り、そして足下を踏み固めてみてください。見失いかけていた何かを、確認できるかもしれません。当たり前のことが、意外にも、大切だと感じるかもしれません。

最後に、個性豊かな皆さんに出会えた幸運に、心から感謝します。そして、皆さんそれぞれの「しあわせ」を、この京都の地から祈願しております。

論文解説

日本がODAなどを通じ、どのような海外援助をしてきたか、この点を考察した研究は数多い。しかし、日本が援助を受け入れていた事実はなかなか考慮されていない。本稿では、日本の援助受け入れに焦点を当てることにより、援助の開始から終了までを、援助物資の小麦を中心に検討した。ただ、小麦にばかり目を奪われ、更に大きな枠組みで捉えることができなかつた、という欠点は否定できない。節でいうと、はじめに、I.1、I.3、III.3、おわりに、が本稿の中心テーマであると考えている。

はじめに

1945年8月、敗戦を迎えた日本では、人々の生活は窮乏を極め食糧危機の進行がその惨状に拍車をかけていた。夏の冷害と秋の風水害、それに戦時中の耕作地整備不足が災いして、米の収穫量は、大正年間以来最悪の減収が予想され、穀物供給源であった植民地の喪失、大量の帰還者に伴う人口増と相俟って食糧不足は明白となり、一千万人餓死説まで流布した。

深刻化した事態の改善を目指し、日本政府はGHQ(General Headquarters、総司令部)¹に大量の食糧輸入を要請する。1945年11月に政府はGHQから食糧輸入の許可を得たが、貿易はすべてGHQに管理されている状況下でいつ入荷できるか目途も立たない状況であった。食糧事情が悪化する中で、アメリカの対日援助として食糧放出が正式に開始されたのは1946年のことである。

日本の受けていた経済援助は主要なものに、ララ物資²、ケア物資³、ユニセフ物資、占領地救済基金(GARIOA)⁴、占領地復興資金(EROA)⁵、米軍余剰物資払下資金、綿花クレジット、国際復興開発銀行(世界銀行)借款、相互安全保障法(MSA)、余剰農産物処理法(PL480)⁶に基づく援助などが挙げられる。

西欧諸国も被援助国である中で、アメリカは世界で最大の援助供与国であった。対日援助は世界戦略の一環であり、日本はアメリカを取り巻く内外事情に大きく左右された⁷。アメリカの対日援助物資のうち、最も比率の高いものは小麦を中心とした農産物であった。この理由に、主食穀物を中心に農産物が不足していた日本の国内事情だけでなく、アメリカの国内要因も同時に考慮されたからである、と論じている先行研究は多い⁸。被援助国側の食糧不足から始まった援助は、50年代中頃になると、外貨不足で購買力のない海外に向けて余剰農産物処理の一手段として利用された。援助物資が食糧であったからこそ、援助の人的側面が加味され、一層、その正当性が主張できたとの指摘もある⁹。

こうした一連の先行研究で強調されるのは援助国アメリカ側の要因であり、被援助国側の要因について十分考慮されているとは言えない。確かに表1にあるように、MSA、PL480に基づく援助が実施された50年代中頃の小麦の過剰傾向は明らかである¹⁰。しかし、それ以前からの援助が、小麦の過剰の中で実施されたわけではない。世界的な食糧不足の中、自国の事情を鑑みた日本政府が、GHQに食糧供与・輸入を要請した後、援助は開始された。つまり、後述するように、援助の扉は受入側からノックされ、開かれることとなったのである。援助受入の事実、この導入期からの連続した、一連のものとして検討しなければならない。この点を補完すべく本稿では、日本の援助受入の要因とその政策を検討しつつ、同時に、援助物資、そして後に貿易品目として重要な地位を占めるに至った外国産小麦受入の国内要因と、その帰結について検討する。

援助供与に絶対的決定力を持っていた当時のアメリカ対外援助政策は、単独では機能し得ない大きな歯車に例えることが出来る。これが効率よく回転するためには、受入国の事情に合わせて援助受入政策を企画する被援助国政府という、もう一つの歯車が必要なのである。両者が適度にかみ合うことで、援助の供与、受入は決定され、履行される。

本稿の主眼とするところはまさにこの点にある。これまで様々な角度から指摘されてきた援助国であるアメリカ側の援助の「プッシュ要因」を前提に、十分検討されていない日本側の「プル要因」の変遷過程、つまり、プッシュ要因に合わせて変容するプル要因について考察を試みる。

援助に関するプッシュ要因、プル要因はほとんど使われてこなかった用語であるが、「プル」の重要性を示唆しているものに中山[1967]がある。そこでは「援助における方法や形態の変化は、決して一方的に援助国の考え方だけでおこったものではない。時として極めて微力とみえる反抗であっても、その時々を示された被援助国からの批判が、その方法や形態に与えた影響を見逃してはならない」と指摘した上で、「現実の援助は相互の作用の下に成立しているものであり、その限りにおいて一方的解釈でその本質を捉えることはできない」と論じている

11. 本稿ではこの指摘を踏まえ、中山[1967]では考察していない日本政府の受入政策から、そのプル要因を検討する。

本稿は3節から構成されている。第I節では、これまで断片的に扱われてきた援助受入政策をまとめた上で、3期に区分し、その変遷過程を検討する。一連の援助受入政策は、日本政府内部で一本化されたものではなく、援助受入政策が決定されるまでには（場合によっては決定後も）、関係各省庁間で様々な意見対立があった。援助資金をめぐり大蔵省と経済安定本部が、管轄をめぐり厚生省と農林省がそれぞれ対立していたのである。第II節では、こうした援助受入の窓口となった政府内の摩擦、対立とその調整過程を検討する。

第III節では、日本政府内そして日米間の調整過程で、援助物資であった小麦が果たした役割とその時期的変遷を考え、戦後、外国産小麦の大量流入を招くこととなった初期段階について論じ、国産小麦衰退との関連性を探る。つまり本稿では、援助受入を契機とする外国産小麦の大量流入が、日本側からも選択され、それが国産小麦の衰退に強く影響した点を、援助受入政策という視点から明らかにすることを目的としているのである。

I. 日本の援助受入政策とその変遷

アメリカの対日援助政策、日本の援助受入政策は表示しているように時期的に3区分できる（表2）。すなわち、援助と商業貿易が貿易資金特別会計内で区分されず、援助額がはっきり把握されなかった第1期（1945年—1949年3月、敗戦からドッジ・ラインまで）、米国対日援助見返資金特別勘定が設置され、明確に援助額が把握された第2期（1949年4月—1951年、ドッジ・ラインから講和まで）、講和条約締結後、世銀融資とセットされたMSA援助に代表される第3期（1951年—1958年）である。

これをアメリカ側からみると、占領期、日本政府の要請により援助を開始した第1期、冷戦構造の顕在化から、援助を急速に政治的に利用した第2期、朝鮮戦争を経て、過剰在庫を抱えつつMSAの下に経済、軍事の両援助を一体化した第3期と時期区分できる。同時にこの時期的3区分は、日本政府の財政投融資政策の推移とも対応している。なぜならば、表3でもわかるように当時脆弱であった財政投融資原資は、アメリカの対日援助政策の推移に連動せざるを得なかったからである。

以下、I.1にて占領期の援助受入政策を整理した上で、I.2では援助物資の払下資金（以下、見返資金と呼ぶ）を政府がいかに関与したか、財政投融資政策を中心に検討する。そしてI.3では、占領期終了後も援助受入の継続を不可欠とした構造的要因と、同時期の見返資金がいかに関与されたか整理することで、援助物資としてのアメリカ産小麦が継続的に必要とされた背景を明らかにする。

I.1 占領期の援助受入政策概観

占領開始間もない1945年10月、GHQは日本経済の生産力疲弊や必要物資確保難の状態に鑑み、輸入の承認をした。12月、貿易庁が設置され、日本側の窓口として、援助物資取扱業務を開始する。アメリカの1946会計年度(45年7月—46年6月)の予算は対日援助を計上していなかったため、軍事費余剰から支出された¹²。これをプレ・ガリオアと呼ぶこともある。

援助資金は、陸軍省予算から47会計年度（1946年7月—47年6月）にガリオア援助、49会計年度（48年7月—49年6月）にエロア援助が計上され、講和条約締結まで継続する。ガリオア援助は、日本以外にもドイツ、オーストリア等の占領地で実施され、飢餓、疾病等防止を主要目的とし、食糧、肥料、石油、医薬品等の救済的用途に充当されていた。

エロア援助の買付物資は綿花、鉱産物等の各種原料の他に機械類も含まれ、復興資材に集中していた。ただし、1951年会計度(50年7月—51年6月)には、エロア援助による物資がガリオアに含まれるようになり、両者の区別は事実上意味を持たなくなる。

ガリオア・エロア援助以外の援助としては、アメリカ軍基地から放出される廃品・スクラップ等の米軍払下物資（Quartermaster Goods）と食糧・衣料・医薬品等の重要産業労務者用報償物資（Surplus Incentive Materials）がある。両者の他に英連邦軍払下物資を含み、49年5月

までその8割以上が食糧であり、1951年度までの累計は18.62億ドルとなる見込みであった¹³。

ガリオア・エロアおよび他の援助物資が貿易に占める比重は、48年末までに輸入累計の70%を占めた¹⁴。大幅な輸入超過にもかかわらず、援助が当面返済を迫られない長期債務であったために——債務としてその返済額が確定するのは後であるが——、日本の外貨事情は極端な圧迫を受けなかった。

ガリオア・エロア援助物資は市中に売却され、その代金は46年11月に設置された貿易資金特別会計に繰り入れられていた。複数レート制の下で、援助物資の売却代金は商業勘定の輸入物資の代金と区分計理されず、結局、輸出入補給金として利用されていた¹⁵。

しかし49年度にドッジ・ラインの一環として米国対日援助物資等処理特別会計、米国対日援助見返資金特別会計が設定され、米国の援助は区分経理されて、その使途の掌握と債権の保全が行われる。これにより援助物資品目と数量ばかりか、市中売却金の利用に対してもアメリカ側の意向が反映するようになった。見返資金の利用は原則的にGHQの審査が必要であり、日本政府の自主性が認められるのは、講和条約締結後のことである。導入期、GHQの意向で物価安定を実現すべく、債務の償還に利用された見返資金は、次第に、当時逼迫していた産業資金に——しかも選ばれた対象に——財政投融资という形で利用された。

1.2 財政投融资にみる政府の援助資金利用政策

戦後の財政投融资は、はじめ、荒廃した国土の復興策の一環として行われ、その原資に見返資金が利用された(表3)。

見返資金とは「商品借款などノン・プロジェクト借款、あるいは食糧援助やノン・プロジェクト無償資金協力等による供与資金を使って輸入された物資を被援助国の国内で売却した結果、被援助国政府が得る国内通貨建資金であり、被援助国政府によって積み立てられ、援助国政府との合意に基づき、当該国の開発事業計画に充当されることが多い」¹⁶と説明される。本稿で扱う見返資金はその性質上、2つに大別する。すなわち、占領期の見返資金と、講和条約締結後の見返資金である。占領期、ドッジ・ラインの下で創設された見返資金は、GHQの許可の下で使用され、援助物資のドル額と等額の円資金を積み立てたものであり、返済額、返済条件は後から決められた。その実際の資金構成は、援助物資の国内払下代金に輸入補給金(日本政府負担)が加えられたものであった(表4)¹⁷。

そして講和後の見返資金は、後述のように、利用に関して日本の自主性が徐々に認められ、返済額、返済条件は予め決められた借款であった。占領期の見返資金の収支実績については表5にて示しているが、以下、それを具体的に、援助見返資金を利用した財政投融资政策として検討する。

(1)債務償還政策

日本政府は戦前・戦時期と同様、ドッジ・ライン前までは日銀引受の国債の大量発行により財源を調達しており、インフレの抑制が困難であった。

1949年以降、日本はドッジ・ラインに基づき、総合予算均衡を実現したが、その内容は単に政府債務の増加を抑止するのみでなく、進んで政府債務の償還を企図するものであった。債務償還政策は主に2方式で実施された。日銀手持の債務償還と、市中金融機関手持の債務償還である。日銀手持の債務償還は、通貨の日銀内への還流を意味し通貨収縮的作用をもっている。また市中金融機関手持の債務償還は、直接、市中銀行の資金を豊富ならしめ、貸出と社債の引受に充当される。この原資に見返資金が利用された。

こうした債務償還は、貨幣の新規発行でなく、援助物資の国内売却資金、つまり見返資金という予め引揚げていた資金が利用されたため、インフレ要因とはならなかった点が重要である。

(2)公企業投資

見返資金の公企業投資は、電気通信事業特別会計、日本国有鉄道、国有林野事業特別会計及び住宅金融公庫に対する交付金並びに公共事業支出、または公債の引受、貸付金に利用された。

電気通信事業と国有鉄道は共に、その施設が、戦争による災害と補修不足とによって著しく機能が低下していたため、復旧整備を緊要課題であった。しかし、所要資金を自ら調達することができず、1948年度まで、日本銀行引受の国債発行に依存していた。

1949年度以降は、日銀引受の公債発行に依存しないこととなったが、自己資金をもってしては経費を賄うことができないので、49、50年度には、主として見返資金によって、資金供給が図られた。

電気通信事業の場合、見返資金の投融資は、約240億円で総額の37%、外部調達額の60%を占めている。また、国鉄の1949年度から3年間の見返資金投資額は190億円であり、設備資金総額の24%、外部調達額の53%に相当している(表5)。

こうして見返資金の公企業投資は、電話、電信などの通信設備の復旧、鉄道の整備に充当されインフラ整備に寄与し、また国有林野事業への投資は国土保全事業にも貢献した。さらに、これら3事業への投資とともに、その資材、工事の波及効果も考慮せねばならない。それは以下の公共事業、私企業投資においても同様である。

(3)公共事業

見返資金による公共事業支出は1950年度、51年度に総額110億円に達し、その対象としては国土保全、産業開発・生産増強等の経済効果、公共の福祉増進など、緊要なものを重点的に選択する方針がとられた。各省の提出した対象事業は多数に上ったが、経済安定本部を中心としてこれを審査選定のうえ、表6のように使用された。

公共事業関係費は、一般会計から支出されたほか、見返資金からも支出され、インフラの整備推進に寄与した。またそれは雇用及び有効需要の増加にも貢献したのである。

(4)私企業投資

見返資金の私企業投資は、日本経済再建のため緊要であって、しかも通常の方法によって調達できないものについて行われた。戦後、経済再建のため、電源開発、商船の復興並びに産業設備の改良更新等を要したが、これには巨額の設備資金が必要であった。株式・社債の発行、企業の内部留保、市中金融機関の貸付などの資金調達方法は、当時、著しく制約されていた。財政均衡と金融の正常化が図られ、復興金融金庫がその融資業務を停止した1949年、見返資金は、逼迫していた長期資金を補うべく、投融資を行ったのである。

49年度、財政資金による私企業投資は見返資金に限定され、電力、海運及びその他重要な基礎産業並びに中小企業に対して充当された。この49年度から51年度に至る3年間における見返資金の私企業投資にしめる比率は、表7からも理解できるように高いものである。

この間、インフレが抑制される一方、産業合理化のため、設備資金供給の必要性が認められるに至り、1951年度には日本開発銀行が設立され、電力海運および中小企業以外の業種に対しては、開発銀行から投融資されるようになった。GHQの審査を要す見返資金の私企業貸付は、電力海運と中小企業に限定されたのである。

こうした一連の見返資金投資の間接的効果として、機器の発注、土木工事の増大等を通じ関連産業を潤し、雇用の維持増加、有効需要の喚起に寄与した点を挙げなければならない。

見返資金は市中金融機関の資金力拡充にも利用され、1950年度、日本興業銀行、日本勧業銀行及び北海道拓殖銀行に対する優先株式、農林中央金庫及び商工中央金庫に対する優先出資を引き受けた。これを基礎に金融債の発行が可能となり、長期資金の供給が拡大されることとなった。

(5)政府系金融機関

1949年度より、復興金融金庫は融資業務を停止し、産業投資はGHQの審査の下、政府が直接管理したが、インフレが抑制されつつあった1950年度以来、あらたに政府系金融機関の設立が認められた。見返資金は、これら機関への出資を通じて、間接的に産業資金等の供給を図るようになった。

見返資金から出資を受けた政府系金融機関は、住宅金融公庫、日本輸出銀行(後の日本輸

出入銀行)、日本開発銀行、及び農林漁業資金融通特別会計の4者である。これらの使途の決定権は、GHQの管理を離れ、日本政府が握ることとなった。つまり、見返資金の利用にはGHQの承認が必要であったが、これら4者の投融資に関しては、日本側の裁量が認められることとなったのである。

政府金融機関に対する財政資金の投融資は2年間(1951-52年度)に合計720億円となったが、このうち見返資金は43%を占めている¹⁸。この見返資金の投融資は、絶対額以上の評価が必要である。なぜならば、見返資金、またはその出資により設立された開銀、輸銀からの投融資は、民間金融機関の協調融資を喚起したからである。経済白書はこの効果を評価し、「開銀銀行から10の資金が出ると、政府が金を出すならばということで市中銀行も協調金融に応じて10の資金が貸出され、その他社債などを含めると総計28の投資が行われることとなった」と論じている¹⁹。つまり、見返資金、開銀、輸銀の投融資には、いわば、呼び水の効果があった。

援助物資払下資金であるという見返資金は、援助終了と同時に新規繰入がなくなるため、漸減が予想されていた。資金不足を完全に克服していない当時、この資金を講和条約締結後もいかに維持し、かつ有効に利用するかは政府の課題であった。その解決手段のひとつが上述の政府系金融機関の創設であり、また講和後のMSA関連4協定²⁰と余剰農産物処理法(PL480)に基づく援助受入であった。この時、援助受入に作用したプル要因は、けっして食糧をはじめとする各種物資を要求するだけのものではない。

MSA、PL480に基づく援助は通常の輸入と異なり、ドルでなく、円での支払いが認められ、外貨節約効果が期待できるばかりか、返済は低利かつ長期払いであり、一部の贈与が見込めるため、日本政府にとって魅力的であった。つまり援助物資はもちろん、見返資金、外貨節約効果をプル要因として、援助の継続は望まれたのである。

1.3 講和条約締結後の援助受入政策

日本は、講和条約締結後も引き続きアメリカから援助供与を受けていた。それは主に、世銀借款(1953年から)とアメリカからのMSA援助、PL480に基づく第1次余剰農産物協定(1955年)、第2次余剰農産物協定(1956年)である(表2)。

見返資金の新規繰入は、ガリオア援助終了とともになくなるが、産業資金の旺盛な需要に応じるため、援助終了以前から様々な方策が検討、実施された。その中のひとつが、上述した見返資金出資による政府系金融機関の設立であった。また見返資金の漸減にそなえるため、経済安定本部にて、産業資金確保の一手段とする「投資特別会計の設置」が考えられていた²¹。これはその後「産業投資特別会計」へとつながる。

(1) 産業投資特別会計と見返資金の終了

産業投資特別会計は、講和条約発効後の対日援助債務返済と、見返資金の管理、財政投融資財源の確保などが勘案され設置された。

大蔵省財政史室編[1983]によると、1953年8月1日に成立した産業投資特別会計法は、「経済の再建、産業の開発及び貿易の振興のために国の財政資金をもって投資」することを目的とし、特別減税国債発行の収入金と見返資金から承継した総資産による収入金を財源とする。また資本は見返資金資産から負債を控除したものと一般会計による開銀・輸銀への出資額の合計額である。

同法施行に伴い「見返資金特別会計法」と見返資金は53年8月1日をもって廃止され、その資産・負債は産業投資会計に承継され、新たに展開されることとなった。

産業投資会計への承継資産は開銀、輸銀、農林漁業金融公庫、電源開発への出資、融資と優先株式および手持国債・短期証券他であり、合計2,294億円であった(表8)。見返資金の実質的な産投会計への承継資産は、産投会計開設時の総資産3,481億円の83.8%に達している。つまり産投会計は、ほとんど見返資金資産を基礎に設立されたと言える。

産業投資会計の設置と同時に「中小企業金融公庫法」の公布・施行をみて、中小企業金融公庫が設立され、これは見返資金中小企業融資の開銀承継債権分をあらたに承継し、別の政府系金融機関となり、以後産業投資会計から資金を導入することになった²²。援助資金と各種金融制度との関連がいかに大きいか理解できるが、この経過は、図1にまとめられている。

(2)経済援助特別会計——MSA 第550条による援助資金——

1951年6月で終了したガリオア援助以降も、日本は依然として財政投融資資金不足に悩まされていた。講和後しばらくは、蓄積されていた占領期の見返資金の運用で、財政投融資資金を融通できたものの、その漸減は明らかであった(表3)。

また、当時日本は外貨不足を抱え、原材料、食糧ともに輸入量の増加が困難な状態であった。1953年、改正されたMSAは第550条において、1億ドル以上2.5億ドル以下の資金を、余剰農産物輸出による援助に用いると定めており、外貨不足に悩む日本政府は、この法案審議に注目し、米政府の意向を探ることになる²³。

日米間の締結交渉が進むなかで、その見返資金の管理の方法が検討されたが、この交渉は、1954年3月8日MSA関連4協定の調印をもって一応の妥結をみた。このうち「農産物の購入に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」、「経済的措置に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」はアメリカのMSA第550条により、購入される農産物5,000万ドルのうち4,000万ドル相当額の円貨がアメリカ側の現地調達資金として利用され、残りの1,000万ドル相当額の円貨が日本へ贈与されることになった²⁴。この時の日本側のメリットとしては、5,000万ドル分に限りアメリカ産小麦の円払いが認められ、これは外貨節約になり、また1,000万ドル分が贈与として見返資金となった点である。

この協定により援助資金管理の特別勘定の設置が約束されたため、国会に経済援助資金特別会計法が提案され、1954年5月に「経済援助資金特別会計法」が公布された²⁵。

経済援助資金の運用に関しては、「経済援助資金の運用に関する政令」が公布され、経済援助資金は「日本開発銀行法」の規定する開発資金のうち、武器、武器に準ずるもの、武器等の原材料の製造事業を行うもの、日本の工業力等の経済力増強に資すると認められる設備に対する貸付に運用し、方針案は経済企画庁長官が作成、大蔵大臣はその基本方針が定められたときは、開銀に関する部分を通知し、開銀は受入資金について他と区分して経理するとされた²⁶。

なお援助資金の貸付条件等に関し政府は、貸付先企業、貸付金額等を細目にわたってアメリカ側と協議し、了解を得たうえで、開銀経由で貸し付けたのであるが²⁷、利用に関し日本の自主性が確保されたとはいえなかった。

(3)余剰農産物資金融通特別会計——PL480による援助——

前述のMSA第550条に基づく援助資金は制限も多く、国内でも批判が高まっていた。当時、農産物は各地で過剰在庫が表面化し(表1)、国際価格の低下も予想され、アメリカの余剰農産物受入が有利であるか問題となっていた。後述のように、国際小麦協定への参加によって一定量の小麦が確保されることも見込まれた上に、カナダ、オーストラリアといったアメリカ以外的小麦輸出国との二国間協定により、小麦輸入量が規定されていたため、アメリカに偏った小麦輸入傾向に変化が生じはじめていた。

しかし、愛知用水をはじめとするインフラ建設事業を計画し、その資金が必要とされた当時、小麦の供給先は多様化しつつあっても、外貨不足と資金不足は解決しておらず、アメリカの援助を求めるプル要因は、弱まっていなかった。余剰農産物処理法による受入交渉が開始され、アメリカ産小麦偏重傾向が続いていたのは、こうした背景に基づくものである。

食糧庁[1956]で指摘されている通り、この時の日本政府の関心は、農産物それ自体と言うよりも、むしろ産業開発の見返資金にあり、その受入条件をめぐる日米交渉は、約1年を費やすことになった。その大きな理由は、受入に積極的であった吉田内閣から鳩山内閣へ政権交替があり、受入政策に関し変化が生じ、受入条件を極力有利にするため、交渉が長期に及んだのである。

1955年5月、「農産物に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」(第1次協定)が調印されるに至る。本協定では日本政府に特別勘定設定を求めており、国会に余剰農産物資金を經理するための特別会計法案が提出され「余剰農産物資金融通特別会計法」が公布された(図1)。

講和条約以降、日本は依然としてインフラ整備の必要があり、世銀からも援助を受けようとしていた。1966年まで継続する世銀融資の総額約8.6億ドルのうち、6割強が各種の政府系機関に融資され、残る4割弱は日本開発銀行を經由して電力、自動車、造船、鉄鋼会社などに融資され、設備能力の拡充に貢献した。

その投資先は東名、名神などの高速道路、東海道新幹線、愛知用水、黒部第4水力発電ダム建設、八幡製鉄・富士製鉄(後の新日鉄)、住友金属、神戸製鋼など、日本の高度経済成長を支えた代表的な事業、企業が挙げられ、優先的にインフラ整備のために利用されていたことがわかる。ただし世銀の資金では十分でなく、不足分を補うため、余剰農産物受入から捻出される見返資金が利用された。世銀融資はタイド・ローンであり、輸入されるものは現物(多くはアメリカ製の機械)であった。政府が利用できる資金は限られており、不足財源を見返資金(余剰農産物借款)で補おうとしたのである。

(4)PL480に基づく第1次協定

日本は外貨事情の悪化、国内開発投資資金の不足を抱えており、余剰農産物受入の見返資金を愛知用水事業等農業開発、日本輸出入銀行の資金の充実、移民の促進、防衛産業の整備、防衛道路の建設、生産性向上のために使用することを希望した²⁸。その交渉方針としては「1,日本の全必要輸入量の追加とならず、かつ日本と他地域との貿易上の障害とならないようにする。2,購入円資金は、その金額について贈与を受けるか若しくは日本政府が長期的に借入れ、金利は、米国の長期国債金利なみの2.5%程度とする。3,円資金の使用についての自主性を確保する」ことであり、希望条件が十分に満たされない場合においては、買入数量をある程度減少させることもやむをえないとされた²⁹。

以上の基本方針に基いて対米交渉が行われたのであったが、結局54年11月、次のように決定された(翌55年5月調印、6月発効)。

1,余剰農産物の受入総額は1億ドルとし、このうち8,500万ドル(残りの1,500万ドル分は贈与として学校給食に利用)に相当する円貨のうち、30%は米側が自ら使用し、70%は日本側が借入れて使用する。手続上その70%はドルで換算され、日本政府はそれを米国政府がワシントン輸出入銀行を通じて供与する借款として借入れた。

2,日本側の借款円(見返資金)自主的使用の問題については、日米両国に合意された目的の範囲内で日本側が自主的に使用する。すなわち借款円の使用計画の大綱について、米側が事前に了解すればよく、その資金使用の細部については干渉しないということとされた。

国内売却資金の米側使用分30%の用途は、1,共同防衛のための軍事上の装備、資材、施設、役務の調達のため、2,アメリカ側が第三国のための物品購入等の資金にあてるため、3,米国の農産物の新たな市場を両国の利益になるように発展させることを助長するため(これは後述のキッチンカー事業など、米国農産物の販売促進並びに市場調査及びこれに関連する活動に使用される)、4,国際教育交換活動(フルブライト交換留学生計画)資金にあてるため³⁰、5,日本における合衆国債務を支払うためであった³¹。

日本政府は、本協定に基く借款を経済開発のため、合意された範囲内で随意に使用することとされている。具体的に言えば、1,電力資源の開発、2,灌漑、排水、開拓及びこれらに関連する事業、3,日本国経済の生産性の増進(日本生産性本部³²などへの投資)である。

(5)PL480に基づく第2次協定

第2次協定(1956年2月調印、5月発効)については、第1次協定の経験及び農産物の需給状況、各国との通常貿易等の諸点を検討の結果、受入総額は、国内の米の豊作や世界的農産物の買手市場的傾向を反映して、第1次協定を下回る6,580万ドルとなり、品目については、日

本側の希望どおり米は受入れないこととなり、また他国との関係を考慮して、綿花、煙草の買付数量を減少し、新たな品目として飼料が加えられることとなった³³。

この主要な相違点をまとめると、1、米の買付を行わないこととしたこと（これは国内事情だけでなく、米を主要な輸出産品とする東南アジアとの通商関係が重視された）、2、積立円貨（これが見返資金となる）の使用比率の日本側使用分を引き上げ、75%（米側使用分 25%）としたことであった。そして、「工業用敷地のための土地造成及びそれに関連する事業」などが各々日米間において合意された。外務省資料によると、これで新たに印旛沼干拓土地改良事業、京葉工業地域整備資金などが確保された³⁴。見返資金の使用については、第1次協定と同様に日米両国政府の合意した目的の範囲内で、日本政府が自主的に使用することとなっている。

こうして日本政府は、アメリカとの交渉の中で有利な条件の獲得を目指し、アメリカの提示条件次第では買入数量の縮小や、受入辞退をも視野に入れ交渉に臨んだ。そしてⅢ.3にて検討するように、第3次協定を締結せず、各国間との通商関係、財政投融资原資の拡充、国内食糧事情の緩和を理由に、日本側から援助受入を辞退したのである。こうした政策決定に至るまでには日本政府内部でも様々な意見があったが、これを省庁間摩擦から検討することで、各省庁と援助受入政策との関連を探る。

II 援助受入交渉にあたる各省庁の思惑

対外政策は、当事者国家間の社会・経済情勢、国内政策などに大きく影響を受け、それを扱う政府は決して一枚岩ではなく、各省庁、政治家の管轄基盤、支持基盤の多様な、時には対峙さえする利害をそれぞれ主張し、妥協し、調整しながら、諸政策を採用している。

本節ではこの点を援助受入政策に限定し、援助の窓口となった日本政府内での摩擦とその結果について検討する。

II.1 見返資金運営に関する政府内摩擦

見返資金運営に関して大蔵省と経済安定本部³⁵との間に摩擦が生じたのは、大蔵省財政史室編[1983]にて指摘されているが、その背景について述べられていないため、以下ではまず、経済安定本部の特徴についてまとめた後、対立の背景とその帰結について検討する。

(1) 経済安定本部の興隆

経済安定本部は GHQ の指示によって設置された。GHQ にとって敗戦直後の経済危機を乗り越えることは、占領を成功させるための不可欠の課題であり、そのため強力な経済統制の実施が必要とされたのである。アメリカは、自国の戦時統制機関であった経済安定局をモデルとして、経済政策に関して各省に優越する権限を持ち、各省の政策を調整し最終決定を行い、それを実施監督する機関の設置を日本側に要求していた³⁶。1946年5月、GHQ は経済安定本部の設置を承認し、連合軍総司令官がその一切の行動を審議監督する権限を持った。経済安定本部は、GHQ の監督を背景に強大な権限を行使して、この時期の日本の経済政策を主導したのである。

経本の強化拡充の裏側として、大蔵省をはじめとする各省庁の政策企画立案の権限は縮小され、陰に陽に摩擦が生じたことはすでに林[1995]が指摘している。その摩擦は、日本の各省庁に対応する米国政府、あるいは GHQ 内部の対立と連動していることが多く、占領期経済政策の形成と施行に少なからぬ曲折をもたらすこととなった。援助に限って考えればプッシュ側でも内部対立があり、プル側がその対立に連動していたと言える。

(2) ドッジ・ラインに伴う大蔵省の逆転

ドッジ・ラインを契機に、経本は縮小の一途をたどる。もともとドッジ・ラインの柱を成す経済9原則は、GHQ に対してアメリカ本国から成された指令であり、GHQ、そして経本を中心とした日本政府の、それまでの政策を不相当とするアメリカ本国の政策転換指令であった³⁷。その指導、監視のために、ドッジがアメリカ本国から送り込まれたのである。

ドッジの来日は、援助のプッシュ側であるアメリカ政府内での対立と、その結果を如実に物語っている。1948年の6月頃から対日政策をめぐる、アメリカ本国内で陸軍省と財務省・

連邦準備銀行との対立が顕在化していた。財務省・連銀は、自国の納税者を配慮する点から GHQ の政策を批判し、インフレ収束こそ緊急の最重要課題であると強く主張したのである。財務省・連銀の主張に対し、マッカーサーは一度、その押戻しに成功した。しかし、財務省・連銀の主張は強硬であり、それが国務省の支持を取り付けるに至って、ついに陸軍省もこれを受け入れざるを得なくなった。1948 年 12 月の経済 9 原則は、マッカーサーに対する指令として出されたもので、GHQ のアメリカ本国への抵抗は、最終的に断念を余儀なくされた³⁸。

この GHQ とドッジとの対立を中村[1979b]は、日本にとって 2 つの意味があると指摘する。第 1 は、GHQ 内部の不安定ないし動揺が表面化したことにより、その間隙に付け入り、主張を貫徹する可能性が生じたこと、第 2 に、ドッジと接触することによって、GHQ を飛びこえて、ワシントンに直接つながるパイプを見出したことである。ただし、日本政府の中でも、とりわけ大蔵省がドッジとの強固なパイプづくりに成功したことに注意が必要である。

ドッジの主眼が財政均衡にある以上、経済諸政策をめぐる交渉は財政を取り扱う GHQ の財政課と大蔵省が中心であり、経本は蚊帳の外におかれていた。それまで経済統制を主導し、関連して予算編成にもかかわってきた GHQ 経済科学局のファイン(Fine, Sherwood M.)も交渉の中心的存在とはならず、GHQ 経済科学局局长マカート(Marqurt, William F.)でさえも、ドッジと大蔵省の交渉内容を十分に知らされなかったという³⁹。ドッジの 1949 年度均衡予算は、GHQ と経本が進めていたプランを放棄させた上で作成されたものである。

インフレが急速に収束し、経済正常化が推し進められた当時、経本の存在意義とされた統制経済の必要性は薄れ、経本自身も歩むべき道を模索していた。この時点で経本に残された道のひとつは、見返資金を通じて、いかに存在意義を見出すかにあった。

(3) 援助見返資金利用をめぐる

見返資金運営方式は、「米国対日援助見返資金特別会計法」の法案検討作業と同時に検討されていたが、これをめぐって大蔵省と経済安定本部が対立していた⁴⁰。

1949 年 4 月 8 日、経済安定本部財政金融局は「米国対日援助見返資金運営の大綱案」を提出する。それは、経本内に「対日援助資金運営審議会」を設置し、資金運用計画は経本が定め、大蔵省の権能を資金管理に限定していた。それに対し大蔵省は翌日、見返資金の運用を審議する諮問機関として、大蔵省に「対日援助見返資金運用審議会（仮称）」を設置するという内容の対案をまとめている。

しかし、同案は GHQ 経済科学局の反対を受けたため、各省総務局長会議で、「1,運用計画は各省からなる協議会に諮問し、特に大蔵省と連絡の上経済安定本部で策定する、2,大蔵省は資金管理者として右の計画にもとづいて運用をする」と決定し、「米国対日援助見返資金運営要綱」が閣議決定される。その中で「援助資金運用協議会（仮称）」は経本に設置されるものの、大蔵省は、経本の資金運用に従い資金管理するほかに「大蔵省は本資金の運用に当たり予算執行上必要な調整を加えることができる」との一項を挿入することに成功した。これは大蔵省の主導権掌握につながるものである。

以後は、この要綱で承認された大蔵省の権限と、経本の計画立案をめぐって対立が継続した。しかし、運営手続に関して大蔵省と経本との間にまだ合意をみぬうちに、「見返資金特別会計法」が成立し、1949 年度予算案が国会を通過したので、両者で運営基準が策定される。経本の基準案は私企業投融資に重点を置き、見返資金は復金にかわる積極的な役割を期待していた。これに対して大蔵省は、経本案より私企業投融資の範囲をはるかに限定した案を提示している。その理由は、大蔵省が緊縮財政方針の GHQ 側の意向を汲みとっているのに対し、経本は各省要求に押され、計画の範囲を抑制できなかったためであると推定できる。

以後も運営手続の折衝が、大蔵省・経本間で幾たびも試みられた。経本は歩み寄りを図り、運用計画策定に「大蔵省と密接な連絡を」とると記し、また私企業投融資手続きでほとんど大蔵省案を受け容れたが、支出計画の策定とその閣議決定を必要とする項を撤回していないため、妥協は成立しなかった。その後、大蔵省は新たな案を提示したが、それは経本の運営計画策定

権限を制限するので、経本案となお大きな懸隔を残すものであった。

当時、貿易会計援助物資勘定から新設の対日援助見返資金勘定への繰入れ作業は進行しており、繰入れ前に運営手続をまとめる必要があるため、最終的に経本が作成した案で合意は成立した。その内容は大蔵省案を基礎に作成されたものであった。

こうして難航した運営手続もまとめ、運用計画の作成に着手することとなったが、見返資金計画に関する GHQ との折衝窓口としては大蔵省があたることが確定し、経本の権能の後退はまぬがれなかった。米国対日援助見返資金運営協議会では経本副長官が会長となり、各省の意見を交換し、諮問する協議会が設立されたがそれはあくまでも協議会であり、決定機関ではないため、経本が主導権を握ることはなかった。前節で検討した財政投融资計画はこうした主導権争いの下、大蔵省中心に企画立案されるようになったのである。

外貨払いを当面必要とせず、しかも国内売却代金を財政投融资原資として利用できるこの制度は、大蔵省にとって重要な意味を持つものであった。援助物資が、小麦である必要性があるとは言えないが、外貨節約、財政資金原資拡充という効果がある以上、大蔵省はプル要因の構成要素のひとつとして機能した。経本も資金配分に関与しており、見返資金の源である援助受入に反対しなかった。大蔵省との対立は、見返資金配分計画に限られていたのである。

外貨節約、財政均衡に主眼をおく大蔵省と対立したのは経済安定本部に限らない。援助によって開始された学校給食事業に対する国庫負担をめぐって、文部省も大蔵省と対立していた。

II.2 援助に支えられた学校給食——大蔵省と文部省——

敗戦後、疎開先から戻ってきた 60 万人とも言われる都市部の学童を待ち受けいていたものは、廃墟と化した街並みや学校と、食糧不足による教育環境の悪化であった。

1946 年、日本の食糧事情を目の当たりにしたフーバー元大統領は学童の栄養状態に驚き、マッカーサーに学校給食再開を進言する。この進言がきっかけとなって学校給食が再開されたのであるが、この経緯については学校給食十五周年記念会編[1962]にて論じられているため、本稿では援助受入政策と学校給食事業を中心に、省庁間摩擦を考察する。

学校給食の開始に際し GHQ は当初、農林、厚生、文部、大蔵などの各省庁幹部をよび集めて、「米で給食はできないものか」と切り出したが、この時「とても学童にまわす米はない」と食糧庁長官は答えたという⁴¹。その後 46 年 10 月、GHQ 公衆衛生福祉部長サムス(Sams, C.F.)から学校給食実施について援助の申出があり、ここに関係各省協議の結果、12 月 11 日、文部、厚生、農林三省次官通達「学校給食の普及奨励について」が各地方長官にあて発せられ、翌 47 年 1 月、学校給食が再開された。それに先駆けて、1946 年 12 月 24 日、GHQ・ララ（アジア救済機関）の支援で東京、神奈川、千葉の学童 25 万人を対象に、学校給食が試験的に実施されている。

はじめ三都県の試験事業であった学校給食は、翌 47 年から全国の都市部の小学校にも拡大されたが、対象人員が急増したのは 49 年 10 月のことである。保護者負担の脱脂粉乳購入価格のうち、原価、船賃および保険料は見返資金でまかなうことになり、負担額が軽減され、50 年に対象人数は約 746 万人にまで急増した⁴²。これはアメリカの脱脂粉乳が過剰傾向にある中で行われた援助であった。

なお、49 年 10 月以降、50 年 12 月までユニセフからも援助を受け、その寄贈ミルクによって全国 55 校がモデル校として選ばれ、58,000 人の児童に対して、ミルク給食が実施された。

こうして拡充してきた学校給食であるが、その内容は副食と脱脂粉乳を中心とした補完給食と呼ばれるものであり、主食パンを含めた完全給食が登場するのは、GHQ から小麦粉が無償放出された 1950 年のことである。それも八大都市（東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸、広島および福岡）に限られていた。この小麦援助は当時、朝鮮戦争勃発前の小麦過剰傾向の中で実施されたものであり、アメリカの過剰在庫の削減に多少なりとも貢献した（表 1）。

アメリカ政府の無償小麦を得てパン給食をスタートさせた文部省当局は、世論の絶大な支持もあり、この完全給食を八大都市から全国に拡大したいと考えていた。1951 年 2 月から完

全給食は全国の都市部に拡大されることになるが、アメリカの小麦贈与は同年6月で打ち切りとなる。小麦贈与は、占領期のガリオア資金に依拠していたため、講和条約締結と共に根拠を失ったのである。

見返資金から学校給食事業への支出もGHQに反対され、財源を絶たれた文部省は全額国庫負担で給食継続をはかった。同年9、10月分の予算5億円は見返資金で賄うことが決定されたのであるが、11月から翌年3月までの補正予算計上をめぐり、文部省は大蔵省と対立した。「支給人員を縮小しても予算の範囲内で学校給食を継続させたい」と発言する文部大臣に対し、大蔵大臣の池田勇人は、「給食の国庫負担は打ち切り、生活保護など別途の面で考慮すべきである」と主張していた⁴³。大蔵省側の意志は強く、翌1952年度、原麦代金の全額国庫負担制度は、半額国庫負担に変わり、脱脂粉乳代金も購入資金利子補給金に限られたため、父兄負担が急増し、全国で3,000校、30万人の児童の給食が中断された。

1953年、風水害と米の凶作が生じ、各地で表面化した欠食児童の救済が社会問題に発展する。政府は被災地区に4,730万円を支出し、これによって573校で給食が開始された。さらにユニセフから脱脂粉乳の寄贈を受け、約130万人の児童生徒にミルクの無料給食が行われた。このユニセフからの寄贈物資は1954年12月まで継続した。

こうした時流の中、学校給食の法制化が要求され、ようやく1954年5月の国会で学校給食法案が可決された。しかし、国庫負担には大蔵省が難色を示しており、文部省はアメリカで審議中だった余剰農産物処理法(PL480)を、日本の学校給食を支える頼みの綱として期待していた。逆にアメリカ側は、日本側の事情を視野に入れた上で、余剰小麦が処理できるならば、現地通貨払いや学校給食へ贈与などで妥協してもメリットはあると考えた。学校給食への援助はアメリカ産小麦の宣伝材料でもあった。これを通じて児童に粉食を定着させ、消費者層の更なる拡大を望んだのである。

PL480によって取引される余剰農産物は、外貨でなく円払いが認められ、しかもその25%は学校給食用に贈与されることが確定されたために、日本政府内では外貨不足に悩む大蔵省も、学校給食事業の予算増額が見込めない文部省も意見は一致し、受入のプル要因となった。学校給食と援助受入、そして外貨事情と食糧事情はそれぞれが密接な関係にあり、そこから各所管官庁の対立、協調が生じる点に注意が必要である。

II.3 農林省の外国産小麦受入理由

1955年、PL480に依拠する第1次余剰農産物受入協定の締結に伴い、国内売却円貨の米国側使用分から出資される小麦の市場開拓事業をめぐって、農林省と厚生省との間に摩擦が生じた。

厚生省は栄養政策も担当し、数百の保健所を管轄し、栄養士を抱え、食生活改善運動を進めていた。アメリカも厚生省の事業を、巡回バス(キッチンカー)の使用等によって拡充しようと考えていた。キッチンカーとは1956年から61年にかけて、日本全国の農村を巡回した調理機能付きのバスのことである。そのスローガンは「粉食奨励」であり、国民の栄養改善を名目とし、現場で実演、指導にあたった栄養士達は、米偏重の粒食から小麦を中心とした粉食を取り入れるように説いて回った。この事業にあたり、実施する調理献立の中に最低一品は、小麦を利用することが条件づけられた⁴⁴。

農林省はこの事業計画に異議を唱え、農林省管轄の生活改良普及員組織の活用を主張していたが、結果的に両省とも国内売却円貨の米側使用分から割当を受けることとなった⁴⁵。厚生省は、日本食生活協会を通じ、キッチンカー等による粉食奨励計画等を管轄することになり、農林省は、全国食生活改善協会を通じ、製パン技術講習会等を行うこととなったのである。

製パン業の育成はパン食の地方への浸透だけでなく、地方に学校給食を広めるためにも必要であった。製パン業育成策と学校給食普及策とは相乗効果をもち、粉食推進に大きく寄与したと指摘できる。

国内農業を保護、育成しようとするはずの農林省が当時、外国産小麦のキャンペーンに参

加したのは、見返資金が愛知用水や八郎潟干拓事業などの管轄事業資金源として利用されることを望んだからである。外国産小麦の大量流入に伴い、予想される国内の麦作後退は、米作重点化政策採用につながる。1952年の麦類の統制撤廃はその流れを制度的に強化することになった。講和条約締結後はガリオア・エロア資金も打ち切られ、外貨不足の中で未だ食糧輸入の必要があった当時、条約に基づく余剰農産物の受入は、当面外貨払いの必要がなく、しかも見返資金が農林省の事業に利用可能であり、農林省にも利益があったのである。

講和条約締結後、アメリカ産農産物の過剰傾向というプッシュ要因は、ブル側に有利な条件を提示することにつながり、交渉を重ねる中で、両者の妥協の結果、援助は現実のものとなった。つまり、援助はプッシュ、ブル相互の要因が連動することによって実施された。こうして通常輸入量に付加される形で、アメリカ産小麦は、他の余剰農産物とともに日本に流入し、様々な影響を与えることになったのであるが、外国産小麦の流入は小麦が過剰でなく、不足していた戦後初期、ブル側の要請から、すでに開始されていたのである。

Ⅲ 援助物資としての小麦——なぜ小麦なのか——

Ⅲ.1 小麦をめぐる国内環境

(1)食糧援助要請の背景——たたかれた援助の扉——

敗戦後、日本の食糧需給は戦時中以上に逼迫したものであった。これは主として次の理由による。第1に、それまで日本の食糧供給基地であった植民地の喪失により、そこからの食糧輸入がほぼ途絶したこと。第2に、戦争の影響による農業資材・農業労働力の不足、作付面積の減少等によって、国内の食糧生産が大減産となり、これに加えて国家権力の失墜、闇取引への誘惑も加わり食糧供出量が激減したこと。第3に、敗戦後150万人ともいわれる海外からの引き揚げ者が日本に戻ったことにより、消費人口が増大したこと。第4に夏の冷害と秋の風水害。これらの理由により、日本の食糧需給は戦時中にもまして逼迫し、一千万人餓死説まで流布した。

食糧危機が最も深刻な事態を迎えたのは、1946年の春であった。遅配に困窮した食糧消費者と、強権供出におびえる農民は、各地でそれぞれ大衆行動に訴え、食糧危機は政治危機へと転化していった。それが一気に爆発したのは、5月、皇居前広場で開かれた食糧メーデーである。25万人が皇居前に集まり、食糧問題に関する要求と並んで、政治的要求も掲げられた⁴⁶。

しかし大衆運動がいかに激化しようとも、その要求を満たすべき追加的な食糧供給源は国内に存在しないため、国内的努力で食糧問題を解決するのは困難であった。結局のところ、食糧危機解決の鍵は、GHQの手中にあった。つまり、貿易を管理していたGHQによる食糧輸入許可、あるいは援助供与に委ねられていたのである。そのGHQは当初、日本の食糧需給に楽観的な見通しを持ち、かつ日本国民の生活水準をアジア諸地域より高くない水準に抑え、しかもその水準確保に責任を持たないという方針であったが、食糧問題を巡る治安の悪化は方針の変更を余儀なくさせた⁴⁷。

日本側も輸入食糧の放出こそが食糧危機の特効薬と認識しており、諸々の食糧政策、とりわけ供出促進策は国内的な努力の証として、輸入食糧の引き出し手段とすら意識されていた。首相官邸で組閣作業を進めていた時、デモ隊に包囲されていた吉田茂は、1カ月も赤旗が振られていればマッカーサーは食糧を出さであろうし、そうってから内閣を発足させればよいと言ったという⁴⁸。事実、第1次吉田内閣の成立は食糧放出の数日後のことであった⁴⁹。

保守政権はこうした政治的圧力を逆用して食糧危機対策の特効薬、つまり輸入食糧の放出を、GHQに求めようとしていたのである。

実際のところGHQは、1945年11月、アメリカ本国に対し日本への食糧輸出を要請していたが、ワシントンは、日本の食糧事情を楽観視していたこと、当時の世界的食糧不足と解放地域からの援助要請の殺到などにより、対日輸出には消極的な態度を示していた⁵⁰。極東委員会の構成国の中に食糧危機に直面していた国もあり、日本への食糧輸出は賛成されなかった背景もある⁵¹。

この措置に対する GHQ の抗議をうけて、46 年 3 月から 5 月にかけて、アメリカ政府食糧使節団やアメリカ飢餓緊急対策委員会が来日し、GHQ の要請を支持する報告を提出する。これによって 68 万トンの対日食糧輸出、放出が同年 5 月から 10 月にかけて実施される。この放出量は、日本側が当初要望していた 25% 弱であったが、放出に際してはその時期および地域が慎重に選択されたため、食糧不足に基づく政治的・社会的危機を回避するにあたって重要な役割を果たした、と評価されている⁵²。46 年にガリオア援助が開始され、食糧援助・輸入は翌 47 年からさらに増大する。

こうした時代背景を検討するとき、食糧過剰傾向が未だ表面化していなかった援助開始当時、求められたのは見返資金ではなく、欠乏していた物資そのものであり、援助の扉は、プル側からノックされてはじめて開かれたのであることが理解できる。

(2) 食糧の傾斜生産——米作奨励の陰で——

食糧不足の構造的問題というのは、耕作地不足という側面が強い。戦前から国内不足分の供給源として、それまで依存してきた植民地を失うことにより、耕作地が減少していた当時、GHQ からの食糧放出があっても、それはあくまでも表面的解決にすぎなかった。

この問題を解決すべく、政府は国内の食糧増産を奨励し、占領期は米、小麦とともに作付面積が増加している（表 9）。しかし、限られた国土で自らの食糧をまかなうためには、耕作地の増加はもちろん、消費者の口に合い、国土に適した、面積あたりの収穫の高い作物が同時に望まれた。米作の優遇策はその結果である。

つまり、持田[1975b]が指摘するように、「水田農業が面積あたりの米の高い生産性を保ち、また高い連作能力をもっていたこと」と「日本人の日本米に対する執着」が米作偏重政策、いわば「食糧の傾斜生産」につながったのである。戦後の開拓地、干拓地、灌漑整備地域の多くが米作地となったことを想起すれば、米の増産政策は一層鮮明にされよう。政治的に考えれば、米作を優遇することで、農民層の支持を継続的に得ようとしたともいえる。

援助や貿易協定締結など外国産小麦が大量流入してくる中で、国産小麦の後退は目前に迫っていた。この流れを決定付けたのが、1952 年 5 月の食糧管理法改正である。戦時期以来、食糧管理法の下で直接統制が行われ、消費者とともに生産者の保護が目的とされていた麦類の国家管理は、52 年 5 月の食糧管理法改正によって同年 6 月から間接統制に移行した⁵³。

この間接統制への移行を持田[1975b]は「分裂した米麦価格政策は、米の生産を刺激し、麦生産を衰退させ、また米消費の減退と小麦消費の増大を促し、米過剰を生み出すメカニズムになった」と指摘する。実際、米の作付面積が拡充しているのに対し、食糧管理法改正の前後から小麦の作付面積は縮小している（表 9）。小麦の輸入量と国内生産との乖離が生じたのは、まさにこの時期のことである（図 2）。

III.2 外国産小麦の受入とその影響——山工場と海工場——

小麦は品種、産地、栽培法、気象条件等により質が大きく変化する作物である。多様な作付条件から、日本の国土は他の小麦輸出国と比べ、本来、作付に不利であることが小田[1963]、上村[1962]などで取り上げられている。日本の国土は、降雨・多湿、土壌酸性、寒風害、霜害の面から小麦作付に不利であるとされ、また、南北に長い国土の特徴が、同質の小麦の大量生産を困難にしているという。

これに対し外国の小麦作付地帯、例えばアメリカ、カナダなどでは、機械による同一品種の大規模栽培が行なわれコストが抑えられる上、日本のように降雨、多湿による品質低下の心配は少ない。これは加工段階で外国産小麦が選択される大きな要因となる。

麦の加工は、他の食料加工業と同様、加工費に占める運賃の比率が高く、工場立地には原料入手に有利な点が重視され、国産小麦の加工は原料産地に立地し「山工場」とよばれ、また、輸入小麦は「海工場」とよばれる臨海地帯の工場で加工されていた。

占領期の統制経済は、この立地条件を根底から覆した。委託加工制度の下、政府が手持食糧を工場まで運び、製品を工場を受取るということになり、原料買付資金、運賃などが企業のコ

ストに含まれないため、加工工場の立地は、労賃、電力事情など原材料費、運送費用以外の条件が決定因となった⁵⁴。そのため表 10 にあるように、製粉工場にしめる主要製粉県 5 県の比重は 6-7 割から 3 割へと低下し、地方分散が促進した。

しかし麦類の統制も 1952 年産麦からは、支持価格制の下の間接統制へと移行する。つまり、企業に原材料買付資金の調達、運送費用のコストを必要としたのである。それ故、製粉工場数は 3 千を超えたものが、52 年 12 月には約 2 千と激減し、資金面・販売面、あるいは品質面において大資本の優勢は争えず、製粉資本の大企業への集中が進行し、中小工場の淘汰が進められた (表 11)。麦の統制撤廃は、生産者ばかりでなく、加工業者、流通機構にとっても再び大きな構造変化をもたらしたのである。

大規模加工施設が継続操業をするためには、同一品種を大量に集荷されることが必要である。原料の小麦が不均一であれば、同一規格の小麦粉を大量生産するのは困難であり、原料の異なるたびに機械類の調節が必要であり、加工作業は非効率となる⁵⁵。そのため加工施設は、大量に供給され、安価で原料も均一した外国産小麦の入手が可能な臨海地帯に重点が置かれるようになった。

製粉資本は国産小麦でなく、安価で粒の均一な外国産小麦を重視した。つまり、国産小麦は国内の農産物の加工業者からも圧力を受けた⁵⁶。麦の加工は海工場が主力となり、外国産小麦の大量流入が企業に海工場へのシフトを働きかけ、海工場の加工能力の上昇が外国産小麦のさらなる増加を可能にしたのである。この両者の相乗効果は外国産小麦の流入の重要な一因と指摘できる。

Ⅲ.3 日本市場をめぐる国際関係

(1) 国際小麦協定と日本

当時の世界的な小麦取引は二国間取引がほとんどであったが、二国間取引を補完するものとして国際小麦協定が 1949 年に締結された。国際小麦協定は、「小麦の重圧的な過剰及び破局的な不足が生産者及び消費者に与える深刻な困難を克服しようとして、公平な安定した価格で、輸入国に小麦の供給を、輸出国に市場を確保する」ことを目的とする国際条約で、1949 年 7 月から 4 箇年間を存続期間とされたものである⁵⁷。

日本の国際小麦協定への加盟は 1951 年のことである。それ以前から加盟を希望していたのであるが、西ドイツ、インドネシア、スペインなどが加盟承認される中で、イギリスの反対により加盟できずにいた。イギリスが日本の加盟を反対していた理由は、国際協定への参加ということが、日本をガットに加入させるための先例となることを恐れたからであるとされている⁵⁸。

日本が国際小麦協定加入を希望していた理由は、第 1 に、輸入小麦買付価格の安定と一定の供給量の保証、第 2 に、輸入価格の低減という点が指摘できる。たとえば国際小麦協定購入保証数量 150 万トン分についてこの協定の価格が適用されるとすれば、約 2,000 万-2,500 万ドルの外貨節約が可能となり、また、輸入食糧補給金を削減し、均衡財政の確立に貢献するであろうと考えられた。第 3 に、経済的に有利と認められるばかりでなく、更に政治的にも国際社会復帰の第一歩として望ましいとされた⁵⁹。

日本への割当数量は、加盟が承認された 1951 年の 50 万トンから、1953 年には 100 万トンに増大している。その内訳としてはカナダ、アメリカ産小麦が中心であるが、小麦の輸入先が多様化され、外国産小麦の一定量の輸入を固定化する基礎となった (表 12)。

(2) 対米交渉と対豪交渉——援助受入辞退へ——

こうして外国産小麦が様々な形態で流入してくることになる中で、余剰農産物処理法に基づくアメリカとの第 3 次協定締結については、政府内部でも賛否両論があった。受入反対意見は、第 1 に、国内の農産物の需給事情が緩和し、受入を行う必要はなく、第 2 に、余剰農産物の受入はその前提として、米国からの通常輸入量を約束することとなるが、対米輸入の拘束は直接、

間接に日本と関係各国との正常貿易の円滑化を阻害するおそれがあり、通商政策の見地より充分検討しなければならないというものであった⁶⁰。

そして第3に、財政投融资原資は相当の増加が予想されるので、余剰農産物の受入を行わなくとも充分であり、国際収支も好転し、保有外貨の状況よりみても特に受入の必要はない、というものであった。財政投融资原資の拡充傾向は表3に示している通りであるが、郵便貯金、厚生保険等を含む資金運用部資金、簡保資金等の原資が、第3次締結交渉をしていた1956年から57年にかけて急増しているのがわかる。経済白書が「もはや戦後ではない」と論じたのは、この56年のことである。

これに対して、余剰農産物資金を使用する開発事業に必要な長期低利の円資金確保の立場から、受入賛成意見も存在していた。これら賛否両論のなかで鳩山内閣は、結局、需給上必要なものに限り、日本側の提示条件の下で余剰農産物の受入を行う方針を決定した。

しかし、アメリカ側より小麦の通常輸入量の削減には応じ難い旨の意思表示があり、しかも1956年11月より行われていた日豪通商会談において、日本がオーストラリアからの小麦輸入に米國小麦と平等の機会を与えるならば、つまり、米國小麦の過大な通常輸入量の約束をしないならば、オーストラリアは対日輸入制限を緩和し、事実上の最恵国待遇を与えることが明らかとなった⁶¹。

この提案を重視した石橋新内閣は、12月の閣議で、第3次協定の締結方針を白紙にもどし、翌57年2月の閣議で「通常貿易拡大の障害になるならば、余剰農産物の受入は見送る」と正式に決定した⁶²。なお実際は、U.S.D.A.[1960]に1958年までの対日供与が記録されているが、これは第2次協定までの繰越分が計上されたためである⁶³。この繰越分と、IMFからの1億2,500万ドルの借款(57年6月)とが、受入辞退に伴う短期的な影響をある程度緩和するものとなった。

この第3次協定辞退の一因となった対豪交渉は、日豪間のみならず、日本のガット加入問題と関連して、日本の通商政策全体に大きな意味があった。

日本がガットへ正式加入できたのは、1955年9月のことであるが、加入と同時に英、豪など14カ国はガット35条⁶⁴を援用して、日本とガットに基づく通商関係に入ることを引延ばした⁶⁵。それら諸国とガットに基づいた通商関係を結べず、また、二国間協定でも最恵国待遇を認められないままであれば、輸出振興の障害となることが考えられる。その時、ガット35条を援用していたオーストラリアから、日本がオーストラリアからの小麦輸入に米國小麦と平等の機会を与えるならば、オーストラリアとしては対日輸入制限を緩和し、事実上の最恵国待遇を与えることが明らかとなったのである⁶⁶。

それまで対日差別を行っていたオーストラリアからの最恵国待遇の確保は、輸出市場の拡大を意味するが、それだけでなく、外交上、オーストラリアから最恵国待遇を確保した事実をきっかけに、ガットでの交渉や第三国との交渉で、最恵国待遇を主張する際にも大きな武器となることが期待できる。しかも、PL480に基づく日本側使用分の見返資金は、ガリオア・エロアの見返資金とは違い、返済額の減殺も見込めない借款であったために、食糧事情の改善、財政投融资資金源の確保などが明らかになれば、それに固執する必要はなく、他国との通商交渉の障害になるのであれば辞退すべきである、との意見が形成されていた。

援助供与側のアメリカとしても「日本が自由世界の貿易システムに組み込まれる」ことが「アメリカ、日本だけでなく自由世界全体の利益」であるため⁶⁷、アメリカ産小麦の通常輸出量が、ある程度確保されるならば、第3次協定締結辞退の申し入れを受けざるを得なかった。当時、韓国、台湾などPL480に基づく農産物援助の継続、新規受入を望む国・地域は多く存在しており、アメリカ産余剰農産物の捌け口が、日本に限られていたわけではなかったのである。

こうして多国間通商関係が重視され、アメリカの余剰農産物処理法に基づく援助は、日本側の受入辞退により終了に向かうのであるが、援助受入が終了しても、各国との通商協定など

により、外国産小麦の大量流入は継続し、更に拡大することになった（表 12、図 2）。

農産物貿易は、工業製品貿易以上に政治によって左右される⁶⁸。援助受入から始まった外国産小麦の流入過程に、上述のような政策・政治的要因が、強く影響した点は看過できないのである。

おわりに

戦後初期、日本の食糧不足の緩和を目的に受入れられた外国産小麦は、やがて国産小麦を脅かす存在へと変化した。外国産小麦の大量流入の陰で、自然条件で不利な国産小麦は、徐々に衰退の道を辿ることとなった。ここから比喩的に「適者生存の法則が作用した」、つまり外国産小麦に比較優位があったと論じられる。確かに、日本の小麦は、自然条件の面から、作付に不利な面がある。しかし、日本の外国産小麦受入政策が、自然条件以上に国産小麦の衰退に影響した点を重視する必要がある。

MSA 第 550 条、PL480 に基づく小麦の受入は、米国の通常輸出量を減少させない範囲で追加的に行われ、これはアメリカ産小麦のさらなる増加につながった。また当時、アメリカ産よりも安価な小麦を輸出するカナダ、オーストラリアなどとの二国間協定、国際小麦協定の締結は、外国産小麦の大量流入に拍車をかけていた。それを受けて加工工場の主力は臨海地域へ移行したため、国産小麦は生産費ばかりか、輸送費など様々な面で競争力をさらに低下させた。

制度的には、1952 年の食糧法改正によって、麦の直接統制が間接統制に移行し、作付量の低下を導く一因となった（表 9）。

本稿ではこの点を、援助受入をきっかけとして始まる、戦後の外国産小麦の流入過程として検討してきた。

日本にとって、戦後初期のアメリカ産小麦の受入は、国内の食糧不足の緩和が目的であったが、ドッジ・ラインを契機に、それは変化した。つまり、見返資金の獲得も、援助受入の目的とされるようになったのである。そして、講和条約締結後の援助は、見返資金が不必要となるまで継続し、外国産小麦の大量流入につながった。

対日援助は見返資金を通じて財政金融システムを支え、物理的・制度的インフラ整備の資金源として経済発展基盤整備に貢献した。倉庫に援助物資が余る中で、日本政府が援助受入継続を希望した理由はまさにこの点にある⁶⁹。援助継続は、過剰在庫処理に悩むアメリカ、つまり援助のプッシュ側だけが望んだものではない。援助受入（プル）側もそれを選択したのである。この両者の要因が、相乗効果をもたらし、国産小麦衰退圧力となって作用することとなった。

講和条約締結後、経済白書が「もはや戦後ではない」と宣言した 1956 年度、貿易相手国が多様化する中で PL480 に基づく援助受入は、アメリカ以外の国との経済交流を図る時の足枷となり、その魅力は低下しつつあった。郵便貯金、簡易保険残高などの財政投融资原資が拡充され、さらに米の生産量が増加する中で、各国との通商関係の障害となる余剰農産物をあえて受入れるメリットが減少した時、援助受入のプル要因は次第に弱まり、機能を停止し、日本政府側からの援助受入辞退という形で幕は下りたのであった。その舞台に残されたのは、整備・拡充された各種インフラと、小麦の海外依存構造であり、また国産小麦衰退傾向の事実である。

もちろん以上の要因のみで、国産小麦が衰退したとは考えられない。ほかにも、小麦の加工資本が、消費量を更に増加させるため、消費者の嗜好に合った製品開発に努力した点、また各消費者が、粉食を自らの食生活へ取り入れた過程など、考慮すべき点が多い。しかし、国産小麦衰退傾向の全体像を把握するためには、援助受入をきっかけとして、食糧獲得、財政投融资原資確保、対外通商関係構築を視野に入れ、外国産小麦の流入を選択することになった日本政府の様々な政策が、各輸出国側の要因と相俟って、国産小麦の衰退に影響した点を重視しなければならないのである。

¹ 本稿では GHQ の中に、特に注記のない限り、SCAP(Supreme Commander for the Allied Powers、連合国軍総司令官)を含めることとする。

² ララ (LARA : Licensed Agencies for Relief in Asia) とはアジア救済機関のことである。アメリカ政府の特許によりアジア地域救済のため設けられた機関でアメリカの宗教団体、労組等 13 団体により組織されていた。これにより贈られる物資をララ物資という。(松井[1955]309 頁)。

³ ケア(CARE: Cooperative for American Remittance Europe Inc.)はアメリカの対ヨーロッパ救済団体の略称である。アメリカの宗教慈善団体 25 によって組織されている。これにより贈られる物資がケア物資であり、たんにヨーロッパだけでなく日本にも来たものがある。(松井[1955]309 頁)

⁴ ガリオア資金(Government Appropriation for Relief in Occupied Area Fund) は、日本、琉球、ドイツ、イタリア等の占領地における飢餓、疾病又は社会不安の防止を目的とするもので軍事予算から計上された。本資金による買付は主として食糧、肥料、石油及び医薬品等の救済的な性格を持つ物資に対し行われている。

⁵ エロア資金(Economic Rehabilitation in Occupied Area Fund)は、日本および琉球の経済復興に資することを目的として軍事予算から計上されたもので、その買付物資は綿花、鉱産物等各種の工業原料、機械等専ら復興資材が主となっている。しかし 1951 米会計年度においてはエロアに從來含まれていた物資もガリオアに含まれているのでガリオア・エロアの別は実質的な意味を持たないものと考えられる。

⁶ 正式には「農産物貿易の促進および援助に関する 1954 年法(Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954)」という。

⁷ Brown and Opie [1953]はアメリカの世界的に展開された援助を 1950 年代初めまで包括的に取り扱い、対日援助がアメリカの世界戦略の一環であることが、極東の事情とあわせて考察されている。外交手段としての援助供与については Feis[1964]にて論じられている。また 50 年代、アメリカの援助と通商政策との関係については Kaufman[1982]が詳しい。アメリカの議会資料と利用された Legislative Reference Service Library of Congress[1964]は 50 年代までのアメリカの援助供与の歴史をまとめている。

⁸ 例えば、中野[1995]、関下[1987]、川口[1980]、藤井[1967]、Witt[1954]などが挙げられる。中野[1995]では 1950 年代からのアメリカの余剰農産物処理法も含め、ウルグアイラウンドまでのアメリカの農業政策が論じられている。また Witt[1954]は、50 年代前半までのアメリカの余剰農産物と貿易政策、対外援助政策についてまとめている。PL480 がアメリカの穀物メジャーに利益をもたらした点を Burbach and Flynn[1980]が論じている。アメリカの小麦過剰傾向と価格支持への出資額については U.S.D.A.[1960](pp.13-14)を参照。

⁹ 持田[1975a] 30 頁。

¹⁰ 50 年代の小麦の生産、輸出入量と過剰在庫、アメリカの諸政策との関係は FAO[1965]に図表と共に検討されている。

¹¹ 中山[1967]14 頁。援助受入国に関する考察をしているものとして、Todaro[1994]が挙げられる。

¹² 大蔵省財政史室編[1983]917 頁。

¹³ 大蔵省財政史室編[1983]918 頁。

¹⁴ 大蔵省財政史室編[1983]918 頁。

¹⁵ 大蔵省財政史室編[1983]918 頁。

¹⁶ 海外経済協力基金[1993]179 頁。

¹⁷ 輸入補給金とは、援助物資の円換算価格と払下価格(援助物資の円換算価格よりも安価に設定されている)の差額を補給する政府負担金を指す。この機能については小谷[1959]に詳しい。

¹⁸ 大蔵省理財局見返資金課編[1952]28 頁。日本開発銀行は復興金融金庫の資産負債を承継し、その大部分は、見返資金による復興金融債権償還に見合うため、見返資金の割合は更に増加することになる。

¹⁹ 経済審議庁[1954]14 頁、傍点は引用者。

²⁰ 1954 年 3 月 8 日締結された MSA 関連 4 協定は、「日本国とアメリカ合衆国との間の相互防衛援助協定」、「農産物の購入に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」、「経済的措置に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」、「投資の保証に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」の 4 協定から成り立っている。

-
- 21 大蔵省財政史室編[1983]1087 頁。
- 22 大蔵省財政史室編[1983]1092 頁。
- 23 大蔵省財政史室編[1995]103 頁。
- 24 この条約の内容は大蔵省財政史室編[1995]に詳しい。
- 25 内容については大蔵省財政史室編[1995]参照のこと。
- 26 大蔵省財政史室編[1995]106 頁。
- 27 大蔵省財政史室編[1995]106 頁。
- 28 澄田・鈴木編[1957]473 頁。
- 29 以下の数字、借款・返済条件については澄田・鈴木編[1957]489-493 頁を参照のこと。ここでの「円資金」とは特に注記のない限り見返資金を指す。
- 30 交換留学生制度は、1949 年、ガリオア資金の予算を使った留学プログラムが開始されている。フルブライト奨学金は 52 年から開始された。
- 31 澄田・鈴木編[1957]493-494 頁。
- 32 アメリカの援助の下に、財界の寄付金、政府とアメリカからの補助金により設立され、日本の生産性向上推進を目指す財団法人のことである。
- 33 澄田・鈴木編[1957]497 頁。
- 34 外務省資料（「第二次余剰農産物協定借款円資金日本側使用分に関する件」）。
- 35 「安本」あるいは「経本」と略称されていたが、以下「経本」とする。
- 36 林[1995]4 頁。
- 37 林[1995]6 頁。
- 38 伊藤[1995]19-20 頁。
- 39 大森[1995]12 頁。
- 40 以下、大蔵省財政史室編[1983]943-949 頁を参照する。
- 41 高嶋[1979]113 頁。
- 42 以下、学校給食十五周年記念会編[1962]36-134 頁を参照する。
- 43 学校給食十五周年記念会編[1962]55 頁。
- 44 高嶋[1979]113 頁。
- 45 外務省資料「第 1 次余剰農産物協定に基づく積立円貨の米側使用分に関する件」、内容については高嶋[1979]108 頁を参照。
- 46 大川[1995]41 頁。
- 47 この点に関しては岩本[1979]が詳しい。
- 48 大川[1995]41 頁。
- 49 食糧庁編[1958]81 頁。
- 50 岩本[1979]187 頁。当時のアメリカの食糧事情としては United States Congress Joint Committee [1947]を参照のこと。
- 51 ニュージーランド代表は、世界的飢餓の原因を作ったのは日本であると論じ、日本に対する食糧割当権は極東委員会を持つべきである、と主張した（大蔵省財政史室編[1976]276 頁）。
- 52 岩本[1979]188 頁。
- 53 横山[1993]はこれを、国家管理によって国際市場の国内市場への直接の影響を遮断し、その下で生産者に対しては政府の無制限買入によって手取価格の下支えを行うが、しかし、政府買入麦価については、必ずしも保障的なものとは言えない、と評価する（横山[1993]24 頁、傍点は引用者）。
- 54 食糧庁[1956]347 頁。
- 55 北野、本田編[1963]30 頁。
- 56 本山[1990]の指摘するとおり、小麦に限らず国内農業は海外からだけでなく、国内の非農業部門からも圧

力をかけられるのである。

⁵⁷ 食糧庁編[1958]735 頁、または Witt[1954]p.968.国際小麦協定については Farnsworth[1956]でまとめられている。また Schultz [1965]は、国際商品市場では、食糧過剰、食糧不足の問題が解決できない点を指摘している。

⁵⁸ 赤根谷[1992] 95 頁。

⁵⁹ 総合研究開発機構編[1995] 350 頁。

⁶⁰ 澄田・鈴木編[1957]519 頁。

⁶¹ 澄田・鈴木編[1957]521 頁。

⁶² 1957 年度は、国際収支が悪化し、余剰農産物の受入について議論されたが、結局見送られた（澄田・鈴木編[1957]521-522 頁）。その後、給食用の農産物贈与、対企業向け技術援助の受入が継続し、世銀借款は 66 年まで、ワシントン輸出入銀行と東京銀行との綿花借款も 74 年まで続いたが、見返資金を伴う援助の協定は、この辞退後、結ばれていない。

⁶³ U.S.D.A.[1960]p.599、澄田・鈴木編[1957]512 頁。

⁶⁴ ガット既加盟国と新規加入国との間でガットの不適用を許す免責条項。

⁶⁵ 1951 年、対日平和条約が調印されると 52 年 7 月、日本政府はガットへ加入申請をするが、正式加入は 1955 年まで見送られることとなる。この加入に関する経緯は赤根谷[1992]、本山[1996]を参照のこと。

⁶⁶ アメリカ以外の小麦輸出国からすると、対外援助を装った余剰農産物処理はダンピングであり、輸出市場が奪われてしまう、と認識していた（赤根谷[1992]）。PL480 とカナダの小麦貿易に関しては、Stam[1964]に詳しい。

⁶⁷ United States Congress Joint Committee [1956]p.19.

⁶⁸ 本山[1991]66 頁（傍点は引用者）。

⁶⁹ 『エコノミスト』は、小麦の通常輸入に「MSA 小麦」が上乘せされたため、交渉当時、「倉庫難」に陥るほど小麦が過剰であったことを指摘している（毎日新聞社[1954] 42 頁）。

四 援助資金の国内会計処理

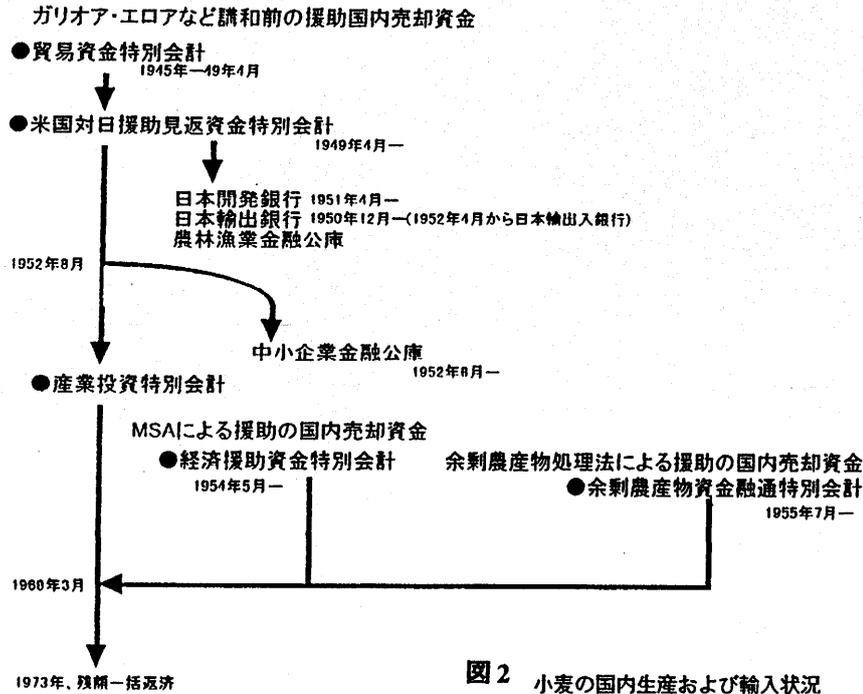
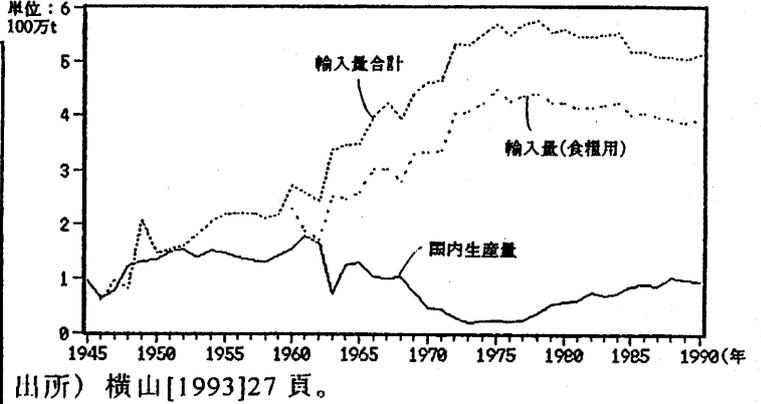


図2 小麦の国内生産および輸入状況

表1 小麦輸出の年度別特越高 (単位: 百万蒲式耳)

年 度	米 国	カナダ	アルゼンチン	預 州	合 計
1922年	110	52	82	29	273
1923	134	47	67	42	290
1924	137	71	79	38	325
1925	111	50	73	37	271
1926	101	64	85	27	277
1927	111	69	89	46	315
1928	115	128	107	43	393
1929	232	152	155	47	586
1930	294	153	70	57	574
1931	328	157	94	77	656
1932	391	160	73	58	682
1933	382	237	98	70	787
1934	273	224	145	101	743
1935	146	230	107	68	551
1936	141	162	74	53	430
1937	83	53	61	52	249
1938	154	38	99	62	353
1939	251	126	264	65	706
1940	280	322	102	135	839
1941	385	517	201	75	1,178
1942	631	449	238	142	1,460
1943	622	630	288	200	1,740
1944	319	398	290	159	1,166
1945	279	314	175	50	818
1946	100	104	115	68	387
1947	84	124	125	58	391
1948	196	105	130	105	536
1949	307	135	125	95	662
1950	425	140	100	120	785
1951	396	235	85	100	816
1952	254	280	35	80	649
1953	563	425	160	95	1,243
1954	903	620	140	150	1,813
1955	1,020	520	160	140	1,840



出所) 横山[1993]27頁。

備考 Grain Trade Year Book による(7月1日現在)

出所) 日清製粉株式会社社史編纂委員会編[1955]、付録42頁。

表3 財政投融资原資別各年度実績額

	一般会計(1)	資金運用部資金	国 庫 資 金	見 返 資 金	産 投 資 会 計	余剰農産物口金	公 募 債	(小 計)	自 己 資 金	(總 計)
昭和21—23年	264(43.6)	341(56.4)	—	—	—	—	—	605	—	605(100)
24	915(36.8)	310(12.5)	—	1,141(46.0)	—	—	—	2,366	117(4.7)	2,479(100)
25	253(14.1)	590(32.9)	—	639(35.6)	—	—	—	1,482	309(17.3)	1,791(100)
26	1,560(37.4)	1,288(30.8)	—	687(16.5)	—	—	—	3,535	637(15.3)	4,172(100)
27	790(18.3)	1,783(41.4)	—	611(14.2)	—	—	—	3,184	1,127(28.1)	4,311(100)
28	475(9.4)	1,722(33.9)	190(3.7)	185(3.6)	425(8.4)	—	388(7.7)	3,385	1,684(33.2)	5,069(100)
29	200(4.3)	1,685(35.9)	455(9.7)	—	175(3.7)	—	351(7.5)	2,866	1,825(38.9)	4,691(100)
30	111(2.3)	1,529(31.6)	482(10.0)	—	160(3.3)	207(4.3)	516(10.7)	3,005	1,829(37.7)	4,834(100)
31	—	1,697(32.4)	564(10.8)	—	132(2.5)	117(2.2)	705(13.4)	3,215	2,020(38.6)	5,235(100)
32	—	2,384(33.0)	753(10.4)	—	378(5.2)	—	559(7.7)	4,074	3,169(33.7)	7,243(100)
33(4)	—	2,757(33.2)	923(11.1)	—	385(4.6)	—	450(5.4)	4,515	3,791(35.4)	8,306(100)
34(4)	—	2,982(33.8)	1,000(11.6)	—	382(4.5)	—	888(10.2)	5,198	3,459(34.0)	8,657(100)

(1) 一般会計に含めたものは民間への融資・住宅資金供給、政府事業建設投資、その輸出・投資であり、公共事業費、その他の主要用途の支出は除いた。
(4) 計画額。 (5) 政府資金 190億円による引受分を除く。 (6) 貸倒損失。

注) 資金運用部資金には郵便貯金、厚生保険等を含む。
出所) 鈴木編[1961]144-145頁。

表2

援助受入と関連事項

援助受入第1期

年	月	
1945	10	政府、食糧435万トンの輸入をGHQに懇請
1945	11	政府、戦後最初の輸出入計画をGHQに提出
1945	11	閣議、食糧危機非常措置を決定
1945	11	GHQ、日本政府に食糧、綿花、石油、塩の輸入許可(しかし目途は立たず)
1945	12	貿易庁設置
1946	1	マニラから小麦粉1,000トン東京湾に到着
1946	2	GHQ、小麦粉200万ポンド引渡に関する覚書公布、食糧放出開始
1946	8	経済安定本部設立
1946	10	復興金融金庫法公布(10/29施行)
1946	11	貿易資金特別会計公布(11/23施行)
1947	5	GHQの許可により、アメリカ重油、カナダ炭、マラヤ鉄鉱石、フィリピン鉄鉱石初入荷
1947	5	鉄鋼品、繊維、食糧、原材料の4貿易公団発足
1947	5	片山内閣成立
1947	6	マーシャルプラン構想(6.5、ハーバード大学で演説)
1947	8	GHQ、対日借款5億ドル許可、輸出入回転資金を設定
1947	8	制限付民間貿易開始
1948	4	対外援助法(マーシャル援助)に大統領署名
1948	5	米陸軍省、対日6,000万ドル棉花民間借款協定成立と発表
1948	8	米、エロア資金による対日物資供給開始
1948	10	GHQ、6,000万ドル棉花借款の米綿第1回積出分、神戸港に到着と発表
1948	12	GHQ、米政府が日本政府の実施すべき経済安定達成計画、いわゆる経済9原則の実施をマッカーサーに指令と発表
1949	3	GHQ経済金融顧問ドッジ公使、初の記者会見で「日本経済安定策(ドッジライン)」明示

第2期

年	月	
1949	4	GHQ、「ガリオア及びエロア輸入に関する見返り」指令
1949	4	「米対日援助見返資金運営要綱」が閣議決定
1949	4	日銀内に米対日援助見返資金特別勘定設置
1949	4	「米対日援助見返資金特別会計法」発効(4月30日)と同時に米対日援助見返資金運営に関する決議
1949	4	単一為替レート設定
1949	5	通商産業省設置法公布・施行、至5/25、通商産業省設置、商工省、貿易庁、石炭庁廃止
1949	10	GHQ、民間貿易実施許可(輸出は12/1から、輸入は1950年、1/1から)
1950	3	米対日援助物資処理特別協定法(3月31日法律第65号)成立
1950	6	朝鮮動乱勃発
1950	7	完全給食制(7都市)
1950	12	日本輸出銀行法公布、施行(12/28設立)
1951	3	日本開発銀行法公布、施行(4/20設立)、資金運用部資金法公布(4/1施行)
1951	6	国際小麦理事会、日本の協定加入承認
1951	6	ソ連、朝鮮戦争休戦提案
1951	6	ガリオア資金による対日援助終了
1951	8	日本国と合衆国との間の教育交換計画、いわゆる第1次フルブライト協定
1951	8	国際小麦協定に加入
1951	9	サンフランシスコ平和条約、日米安保条約調印

第3期以降

年	月	
1951	10	トルーマン大統領の署名により、相互安全保障法(MSA)成立
1951	11	国連食糧農業機構(FAO)、日本の加盟正式承認
1951	12	日銀とワシントン輸出入銀行(EXIM)4,000万ドルの棉花借款に調印
1951	12	マーシャルプラン終了、世界各地に総額約120億ドルを支出
1952	2	日米行政協定調印
1952	4	日本輸出入銀行発足
1952	4	対日平和条約及び日米安全保障条約発効、極東委・連合対日理事会・GHQ各廃止
1952	5	IMF、世銀、日本の加盟正式承認(8月加盟)
1952	5	食管法改正、麦類の統制撤廃決定(翌6月施行)
1952	7	日本、GATTに加盟申請
1952	7	通商産業省設置法公布(8/1施行)大幅機構改革、経済安定本部、経済審議庁に組織変え
1952	8	大蔵省理財局見返資金課廃止
1952	8	GATT、日本の加盟申請を否決
1953	5	電源開発、バンク・オブ・アメリカ社と700万ドルの借款
1953	7	国際復興開発銀行等からの外資の受入に関する特別措置に関する法律公布・施行
1953	10	関西、九州、中部の3電力、世銀と火力発電拡充のための借款契約に調印(4,020万ドル、世銀加盟後初の長期借款)
1953	10	GATT総会、日本の仮加入を承認(賛成27、棄権6)
1953	12	日本のGATT仮加入に伴い、米印等2ヶ国、日本に最恵国待遇を付与する旨の宣言に署名
1953	12	MSA改正…世界的に農産物過剰気味、新たに550条が附加
1954	3	MSA関係四協定調印(国会承認が衆院3/31、参院4/28、批准4/30、5/1発効)
1954	3	米対日対外活動本部(FOA)、MSA協定に基づく米余剰農産物購入資金5,000万ドルを日本に正式割当
1954	6	東京電力、米GIF社と1,000万ドルの借款成立(千葉に火力発電所を設置)
1954	6	学校給食法制定
1954	6	米議会、PL480(余剰農産物処理法)、正式には「農産物貿易の促進および援助に関する1954年法」議決
1954	11	日米共同宣言による余剰農産物受入表明(日米間余剰農産物買付交渉妥結)
1955	5	余剰農産物に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定(第1次余剰農産物協定) 6/25発効
1955	9	日本、GATT正式加盟
1955	10	八幡製鉄、530万ドルの世銀借款協定に調印、最初の世銀鉄鋼借款
1956	2	第2次日米農産物協定調印
1956	5	関西電力、米輸銀からの火力発電借款に調印、初の米輸銀借款
1956	5	オレゴン小麦栽培者連盟と日本食生活協会の契約
1956	7	昭和31年度経済白書、「もはや戦後ではない」
1956	10	キッチンカー登場
1956	12	国連総会、日本の国連加盟を全会一致で可決
1956	12	川崎製鉄、2,000万ドルの世銀借款に調印
1956	12	石橋内閣成立
1957	1	閣議、米国の第3次余剰農産物の受入辞退を決定
1957	6	IMFからの1億2,500万ドルの借款交渉成立
1957	8	閣議、米からの第4次余剰農産物受入を決定
1958	1	閣議、米国の第4次余剰農産物受入断念を決定
1958	11	日本、IMFからの借款を完済
1960	12	住友金属工業・川崎製鉄、ニューヨーク連邦準備銀行で世銀借款契約と同時に外債発行契約に調印
1961	9	愛知用水、完工通水式
1962	1	ガリオア・エロアの対米返済処理協定、東京で調印、返済金は4億9,000万ドル

表9 米、小麦の国内生産比較

年	米		小麦			特記事項
	作付面積	収穫量	作付面積	収穫量	輸入量	
1946	2,781	9,208	632	615	340	
1947	2,883	8,798	578	767	694	
1948	2,957	9,966	743	1,207	695	
1949	2,987	9,383	761	1,304	1,955	見返資金設置
1950	3,011	9,651	764	1,338	1,437	朝鮮戦争勃発
1951	3,016	9,042	735	1,490	1,652	国際小麦協定加盟
1952	3,009	9,923	721	1,537	1,661	食管法改正、麦の統制撤廃
1953	3,014	8,239	686	1,374	1,687	
1954	3,051	9,113	672	1,516	2,188	MSA、PL480に基づく援助開始
1955	3,222	12,835	663	1,468	2,287	
1956	3,243	10,899	657	1,375	2,277	
1957	3,239	11,464	617	1,330	2,240	日本、援助受入辞退
1958	3,253	11,993	599	1,281	2,279	
1959	3,288	12,501	601	1,416	2,396	
1960	3,308	12,858	602	1,531	2,614	

注、単位は作付面積=千ha、収穫量、輸入量=千トン

出所)『通商白書』各年版、日清製粉株式会社社史編纂委員会編[1955]、日本貿易研究会編[1967]より作成。

表10 工場分布の推移 (設備能力)

	昭和10年	16年	24年	25年	30年
北海道	2.1 ¹⁾	2.7 ²⁾	2.7 ²⁾	2.9 ²⁾	3.2 ²⁾
東北	0.0	0.6	3.7	5.6	3.4
関東	53.3	45.3	28.6	24.8	33.0
北陸	0.0	0.2	2.5	3.1	2.1
東山	0.0	0.4	5.5	5.3	4.1
東海	15.1	14.3	18.6	16.0	12.2
近畿	13.9	14.9	17.5	17.4	20.3
中国	2.4	1.2	3.9	6.0	4.6
四国	1.6	2.8	3.5	3.8	4.5
九州	11.6	17.6	13.5	15.2	12.6
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
神奈川・愛知・兵庫・群馬・福岡の五県	70.8	61.2	41.2	31.2	37.4

1) 昭和10年は1,000バレル以上の大工場についてのみの比率。
2) 24年以降は割合基準能力についての比率。

出所) 食糧庁編[1956]349頁。

表11 製粉業者の変遷

年次	大型	中小型
1950年6月	37	3,058
1952年3月	37	2,186
1952年12月	37	1,880

出所) 日清製粉株式会社社史編纂委員会編[1955]319頁より作成。

表12 日本の小麦輸入量

(単位=千トン)

年	1930	1935	1940	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
アメリカ	204	3	0	340	694	688	1,909	850	1,204	1,190	928	1,095	1,154	1,080	1,267	1,092	873	981
カナダ	177	53	0					138	388	443	686	808	872	904	862	1,035	1,127	1,326
オーストラリア	102	333	192			7	46	247	45	28	40	20	182	251	111	151	396	307
アルゼンチン		29	0					202	15	0	33	265	79	42	0	1	0	0
満州国		19																
計	483	437	192	340	694	695	1,955	1,437	1,652	1,661	1,687	2,188	2,287	2,277	2,240	2,279	2,396	2,614

注1)百トン以下四捨五入

2)輸入先は主要国、地域に限る。

出所)『通商白書』各年版、日清製粉株式会社社史編纂委員会編[1955]付録45頁より作成。

<参考文献>

- 赤根谷達夫[1992]、『日本のガット加入問題』、東京大学出版会。
- 伊藤正直[1995]、『戦後復興期の経済開発』『NIRA 政策研究』、Vol.8 No.7、総合研究開発機構。
- 井野隆一・重富健一編[1995]、『現代資本主義と食糧・農業』、大月書店。
- 岩本純明[1979]、『占領軍の対日農業政策』、中村編[1979a]所収。
- 大川裕嗣[1995]、『戦後食糧危機と農業政策』『NIRA 政策研究』、Vol.8 No.7、合研究開発機構。
- 大蔵省財政史室編[1976]、『昭和財政史——終戦から講話まで』、第3巻、東洋経済新報社。
- [1983]、『昭和財政史——終戦から講話まで』、第13巻、東洋経済新報社。
- [1995]、『昭和経済史——昭和27—48年度』、第5巻、東洋経済新報社。
- 大蔵省理財局見返資金課編[1952]、『見返資金の記録』、大蔵財務協会。
- 大森とく子[1995]、『経済安定の基本政策立案と経済安定本部』『NIRA 政策研究』、Vol.8 No.7、総合研究開発機構。
- 小田桂三郎[1963]、『麦類Ⅱ』、養賢堂。
- 海外経済協力基金[1993]、『経済協力用語辞典』、東洋経済新報社。
- 外務省資料。
- 学校給食十五周年記念会編[1962]、『学校給食十五年史』、学校給食十五周年記念会。
- 上村光男[1962]、『麦類Ⅴ-Ⅷ』、養賢堂。
- 川口融[1980]、『アメリカの対外援助政策』、アジア経済研究所。
- 北野茂夫・本田太陽編[1963]、『麦類Ⅳ』、養賢堂。
- 経済審議庁[1954]、『昭和二九年度年次経済報告』、経済審議庁。
- 小谷義次[1959]、『国家資本輸出論』、東洋経済新報社。
- 食糧庁編[1956]、『食糧管理史』、第4巻、統計研究会。
- [1958]、『食糧管理史』、第5巻(上)、統計研究会。
- 鈴木武雄編[1961]、『金融財政講座 3』、有斐閣。
- 澄田智・鈴木秀夫編[1957]、『財政投融资』、財務出版。
- 関下稔[1987]、『日米貿易摩擦と食糧問題』、同文館。
- 総合研究開発機構編[1995]、『経済安定本部 戦後経済政策資料』、第31巻、日本経済評論社。
- 高嶋光雪[1979]、『アメリカ小麦戦略』、家の光協会。
- 通商産業省、『通商白書』、各年版、通商産業調査会。
- 中野一新編[1990a]、『国際農業調整と農業保護』、農山漁村文化協会。
- [1990b]、『経済の国際化と農業・食糧問題』、中野編[1990a]所収。
- [1995]、『現代アメリカにおける農業構造の変容と農業政策』、井野・重富編[1995]所収。
- 中村隆英編[1979a]、『占領期日本の経済と政治』、東京大学出版会。
- [1979b]、『SCAPと日本』、中村編[1979a]所収。
- 中山伊知郎[1967]、『援助における2つの立場』、『世界経済』3月号。
- 日清製粉株式会社社史編纂委員会編[1955]、『日清製粉株式会社社史』、日清製粉株式会社社史編纂委員会。
- 日本貿易研究会編[1967]、『戦後日本の貿易20年史』、通商産業調査会。
- 林健久[1995]、『経済安定本部の果たした役割と『経済安定本部 戦後経済政策資料』』『NIRA 政策研究』、Vol.8 No.7、総合研究開発機構。
- 藤井正夫[1967]、『アメリカの対外援助の概観』『レファレンス』、195号、国立国会図書館調査立法考査局。
- 毎日新聞社[1954]、『週刊 エコノミスト』第32年第51号。
- 松井清編[1955]、『日本貿易読本』、東洋経済新報社。
- 持田恵三 [1975a]、『食糧貿易の現代的性格』『世界経済評論』、1月号、世界経済研究協会。
- [1975b]、『日本の食糧政策——歴史的総括』『農業経済研究』、第47巻第2号。
- 本山美彦[1990]、『環境破壊と国際経済』、有斐閣。
- [1991]、『豊かな国、貧しい国——荒廃する大地』、岩波書店。

- [1996]、『倫理なき資本主義の時代——迷走する貨幣欲』、三嶺書房。
- 横山英信[1993]、「麦国家管理の間接統制移行とその戦後的性格」『東北農業経済研究』、第12巻第2号、東北農業経済学会。
- Brown, William Adams and Opie, Redvers [1953], *American Foreign Assistance*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Burbach, Roger and Flynn, Patricia[1980], *Agribusiness in the Americas*, New York: Monthly Review Press. (中野一新・村田武監訳『アグリビジネス——アメリカの食糧戦略と多国籍企業』大月書店、1987年)
- Congress of the United States Congressional Budget Office[1989], *Agricultural Progress in the Third World and its Effect on U.S. Farm Exports*, Washington, D.C.: Congress of the United States Congressional Budget Office.
- Food and Agriculture Organization[1965], *State of Food and Agriculture 1965*, Rome: FAO.
- Fransworth, Helen C. [1956], “International Wheat Agreement and Problems, 1949-56”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol.70, No.2.
- Feis, Herbert[1964], *Foreign Aid and Foreign Policy*, London: Mcmillian and Co. Ltd.
- Legislative Reference Service Library of Congress[1964], *U.S. Foreign Aid: Its Purposes, Scope, Administration, and Related Information*, New York: Greenwood Press.
- Kaufman, Burton I. [1982], *Trade and Aid*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Schultz, Theodore W. [1965], *Economic Crises in World Agriculture*, Michigan: University of Michigan Press.
- Stam, Jerome M.[1964], “The Effects of Public Law 480 on Canadian Wheat Exports”, *Journal of Farm Economics*, Vol.46, No.4.
- Todaro, Michael P.[1994], *Economic Development*, 5th edn., New York: Longman.
- United States Congress Joint Committee [1947], *Food Prices, Production, and Consumption*, 80th Congress 1st Session Joint Committee Print, Washington, D.C.: United States Government Printing Office.
- [1956], *Foreign Economic Policy*, 84th Congress 2nd Session Senate, Report No.1312, Washington, D.C.: United States Government Printing Office.
- United States Department Agriculture[1960], *Agricultural Statistics 1959*, Washington, D.C.: United States Government Printing Office.
- Witt, Lawrence [1954], “Consideration in Evaluating the Effect of Foreign Aid Programs on Trade in Farm Products”, *Journal of Farm Economics*, Vol.36, No.5.