

世界食料委員会提案の挫折

—— ジョン・ボイド・オールの食料政策論 ——

服 部 正 治

1. オールの世界食料委員会 (World Food Board) 提案

筆者は前稿「ジョン・ボイド・オールの食料政策論 (上) (中) (下)」(『立教経済学研究』67巻1号, 2号, 3号, 2013年7月, 10月, 2014年1月)で、国際連合食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO) 初代事務局長ジョン・ボイド・オール (John Boyd Orr, 1880-1971年) の食料政策論を、第二次世界大戦前、戦争中、そして戦後に分けて、各時期の英国食料政策の展開との関連で明らかにした。オールの回顧録への序文で R.カルダーが記したように、「オールは戦時中奇妙な役割を演じた。なぜなら、彼自身は当時実施された非常に多くの事柄の創始者であったにもかかわらず、体制側は世界の人々への食料供給に関するラディカルな理念を表明している彼を不信の眼で見続けたからである。体制側は、戦時英国の実際上の必要事に関するアドバイザーとして、また委員会のメンバーとして彼の意見を聞く用意があったが、それでも彼を空想家と見なし続けた」¹⁾。

空想家かどうかは別にして、オールのラディカルな理念が体制側と対立したという指摘には理由があった。戦前にはオールは、生理学・栄養学者として出発した自らを、社会問題に発言する「改革者」へと変化させた『食料、健康、そして所得』(Food, Health and Income; Report on a Survey of Adequacy of Diet in Relation to Income, Macmillan, 1936)において、ビタミンの発見をはじめとする栄養学の新知識に基づいて、貧困が原因で社会の半数は「栄養不良 (malnutrition)」状態にあることを鋭く暴きだした。これによって彼は、19世紀末からの食料価格の低下と20世紀に入ってから各種社会保障制度の整備とを背景に、英国社会は飢餓との闘いに勝利したという立場をとった、保健省をはじめとする政府との対立を強めた。彼が「改革者」としての立場をとりえたのは、グラスゴウをはじめ各地のスラムでの人々の悲惨な生活状態と不十分な栄養摂取状態とそれがもたらす様々の疾病とを熟知していたからであった。とりわけ貧民層の食事においては、穀類をはじめとする「エネルギーを生む」食料の消

1) Ritchie Calder, Introduction, in J. B. Orr, *As I Recall*, MacGibbon and Kee, 1966, p. 18.

費は足りているが、ミルクをはじめとする「健康を守る食料」の消費が決定的に不足していた。彼は、社会の全成員に健康基準を充たす食料消費を可能にすることが国の食料政策の基本であるという立場から、農業政策もそれに適合したものであるべきとした。そして英国農業を「健康を守る食料」を中心に再編することを提唱し、小麦法（1932年）による小麦補助金や甜菜補助金の縮小と廃止を提言した。さらに彼は1930年代の世界恐慌の只中で、農業マーケティング法（1931年）やミルク・マーケティング・ボード設立に示された、生産者利益擁護のための供給制限策を、それが食料価格を高めて貧民層の食生活改善を妨げ、「豊富の中の貧困」を生んでいるという事実に基づいて批判した。

オールは戦中には、食料・飼料輸入が制限されるなかで、必要栄養基準に基づいて国内食料生産と輸入食料とについてそれぞれ明確な優先順位（前者では、ミルク・野菜・ジャガイモ、後者では小麦・脂質）をつけたうえで、生産者に「価格と市場の保証」を与えることを通じて国内食料供給体制を計画化することを提唱した。さらに彼は、パンを配給制の対象からはずすとともに、補助金によるパンの低価格によって貧者のカロリー摂取を確保したうえで、食料の平等な配分を通じて彼らの栄養状態を改善することを主張した。これこそが戦時下でのホーム・フロントに求められる最重要事であった。以上の限りでは、オールの主張が戦時食料政策に、直接かどうかは別にして、反映されていたことは事実である。

しかしながらオールは、戦中から戦後の国内農業政策に関して、食料関連ピック・ビジネスの国有化と主要食料への補助金支出とを前提に、「国家食料ボード」のもとでの各種農産物の計画的購入と価格安定化のための在庫制度の設立とを提案し、戦時食料政策の中で実現しつつあった貧者の栄養状態の改善をさらに高い段階に推し進め、国民のニーズに応じた食料供給体制の確立を提案する。そこでは、食料生産の国際的分業体制の一分節として、英国農業は小麦・甜菜など「エネルギーを生む食料」生産を縮小しミルク・畜産・野菜など「健康を守る食料」生産を拡大することが想定されていた。

さらにオールは国際食料政策として、ホット・スプリングス会議（1943年）で示された世界の貧困人口の「欠乏からの自由」の実現のために、各国の協力に基づく世界規模での食料政策の実施を構想し、英国政府を飛び越えて米国の政権担当者と協議する機会をもった。こうした彼の行動は、同会議への英国代表に彼を加えることを求めた米国側の要望を、英国政府に拒否させることになった。彼は、戦後に予想される世界的食料危機に対応するためには、さらに途上国に広まる慢性的貧困を正すためには、戦後設立されるFAOの執行権限の強化が不可欠だと主張したが、英国政府は新機関を情報収集・勧告機関化することに固執した。また政府は、植民地インドのベンガル飢饉への新たな国際機関の介入を嫌がった。

戦後には、オールはFAO設立総会（1945年10月16日～11月1日。於ケベック）で初代事務局長に選出される。FAOは本来、長期にわたる世界農業と食料供給との改善を目指すことを目的として設立されたが、彼はFAOが現時の「世界食料危機」に対処すべきことを強く訴え

た²⁾。平常の貿易関係の再建よりも短期的に飢える存在としての人間の救済が優先されるべきなのは、彼にとっては当然のことであった。この場合特に重要な問題は、現時の食料危機にもかかわらず、30年代のような余剰への懸念が生産拡大を制約し、危機を継続させているという現実であった。現在の不足と将来の余剰への懸念とを一体のものとして把握し、それに対処しコントロールする世界的な仕組みを設立する必要があった。彼は、戦争中に大きく増大した世界農業生産力を前提にすれば、世界の人々への「欠乏からの自由」の保証は十分可能であるにもかかわらず、それが実現されていない現状を正すための国際協力制度として「世界食料委員会」設立を提案する。オールはこの委員会の役割と意義を、『白人のディレンマ』(1953年)でこう記している。

「世界食料委員会はFAO、国連経済社会理事会、世界銀行の各業務の一部を統合し、以下の主要な二つの機能を遂行するための基金と権限を有する。

(1) 農業ならびにそれに付随する産業の発展のために援助を求める国々に対して、信用・工業製品・技術援助をもって支援する。

(2) 豊作後などその他の理由で直ちに市場で販売できない、保管可能な食料ならびに農産物を購入し備蓄する。また、凶作後の供給不足の場合にはいかなる地域に対しても、世界の備蓄から食料やその他の産品を放出する。以上ならびにその他の方策によって、世界市場価格を一定範囲内に安定させ、こうして生産者と消費者双方に公正な価格で農産物の世界市場を保証する」³⁾。

上記(1)は途上国ならびに戦禍からの復興を目指す国の経済発展に対する国際的支援を意図するものであり、(2)は緩衝在庫(buffer stock)制度創設による世界の農産物価格安定を通じて、生産者に将来への確信を与え、それを通じて消費者に消費拡大のための基礎的条件を与え、こうして貧困に苦しむ途上国の、また先進国の貧困層の栄養状態改善を図るものであった。オールは、以上二つの機能を果たす世界食料委員会の設置によって生まれる成果を以下の5点にまとめている。

戦中に食料事情が悪化した諸国での社会不穏を鎮静化し、革命を阻止する。世界価格を一定範囲内に保証することで、第一次世界大戦後に生じたような価格暴落の懸念を払拭する。今後25年間の食料供給の倍増は、世界人口の増加を考慮しても、飢えと栄養不良を根絶し、

2) 英国FAO広報局は、穀物法廃止後100年の食料危機への対処を訴えるパンフレット『飢餓の40年代』(Public Relations Office for FAO in the UK, *The Hungry Forties*, 1947)を発行した。

3) Orr and David Lubbock, *The White Man's Dilemma*, George Allen and Unwin, 1953, p. 90. 逸見謙三訳『白人のジレンマ』法政大学出版局, 1956年, 139-140ページ。訳文は修正。世界食料委員会が、多額の拠出を各国政府に求めるとともに、政府が自国経済管理と完全雇用政策とによって「重要な国家の機能」と見なしてきたものの一部の国際的 management への移管を求めるものであったことは、事実である。H. D. Kay, John Boyd Orr, Baron Boyd Orr of Brechin Mearns 1880-1971, *Biographical Memoirs of Fellows of The Royal Society*, Vol. 18, 1972, p. 67.

すべての国の農業を繁栄に導く。農業生産増加に見合う灌漑水利事業・農業機械・肥料・消費財生産に必要な鉄鋼等工業財に対する膨大な需要の増加は、先進工業国製品への市場を与え、商工業の繁栄を生む。富国・貧国双方に利益を生む、こうした地球規模の潜在資源開発計画への協力を通じて、諸国民間の相互理解と相互協力が進む。これは国際連合を「世界政府」へと進化させる第一歩であり、これなしには恒久的世界平和の見込みはない⁴⁾。

第2回FAO総会(1946年9月2日~13日。於コペンハーゲン)は、オールの世界食料委員会提案の「全体的目的」を承認した。承認された二つの「全体的目的」とは、「すべての国の人々に対して健康基準に基づく食事を提供するための、基礎的食料の生産・分配・利用の開発ならびに組織化」と「生産者と消費者にとっても公正な水準での農産物価格の安定化」であった⁵⁾。あわせて総会は、目的具体化に向けた準備委員会(委員長スタンレイ・ブルース Stanley Bruce)を設置した⁶⁾。同委員会は1946年10月26日にワシントンで初会合を開き、翌47年1月24日にはその作業を終了する。

2. 世界食料委員会批判

『エコノミスト』誌は、早くも第2回総会中に、世界食料委員会提案を「きわめて野心的」と評し、世界農産物価格の安定化を「ヘラクレスの怪力をもってのみ成就可能な難題」としたうえで、総会での英国食料相ストレイチャー(John Strachey)の発言にふれて、緩衝在庫が高水準での価格安定化を生むという、「英国のような食料大量輸入国にとっての起こりうる危険」を指摘した⁷⁾。さらに同誌は第2回総会終了直後(9月14日)には「世界食料計画」と題する論説で、食料輸入国英国の利益を前面に掲げて、オール提案に対する全面批判を展開した。その論旨は以下である⁸⁾。

オール提案の目的は二つ。主要農産物の世界価格の安定によって、一次産品生産者に保護

4) Orr and Lubbock, *White Man's Dilemma*, *op. cit.*, pp. 92-93. 訳142-143ページ。

5) FAO, *Report of the Second Session of the Conference, held at Copenhagen, Denmark, 2-13 September 1946*, December 1946, p. 5.

6) 『タイムズ』紙も、第2回総会での世界食料委員会具体化に向けた準備委員会設置承認を受けてこう報道した。「世界食料委員会設立が満場一致で合意されたことで、ホット・スプリングス [会議]、ケベック [第1回総会]、そしてワシントン [緊急食料問題特別会議] ではできなかったことがコペンハーゲンで成就された」、「世界食料委員会計画は、世界の各国政府に対するアドバイザーであるばかりではなくて、穀類、米、その他の商品を購入し、市場で積極的に取引する権限を有する機関を創出するものである」、と。The Times, *The Next Step for World Food Board*, 16 September 1946, p. 4.

7) *The Economist*, *Food Conference Opens*, 7 September 1946, p. 368.

8) *Ibid.*, *World Food Plans*, 14 September 1946, pp. 402-404.

と繁栄を与えること、世界の食料消費の着実な拡大をもたらすこと、である。どちらも達成は容易ではないが、はより具体的で実目的であり、はより深遠で理想主義的な目的である。一次産品価格の大きな変動が戦間期の世界貿易の混乱を生んだことを考えれば、価格変動の回避は確信と安定状態をもたらし、貿易を拡大し生産者を利する、と言えるであろう。「だが価格安定化計画はどんなものであれ、深刻な実際上の困難と危険な政治的誘惑とに直面する」。オール提案では、価格安定のために、世界食料委員会は特定商品について価格コントロールを行い、それぞれ定められた価格でそれら商品を買し、価格安定に必要な場合にはそれらの緩衝在庫をもつことになる。だが、需給の変動が有効に取り除かれたとしても、「緩衝在庫はきわめて大量にならざるをえないであろう」。例えば穀類・砂糖・脂肪種子の世界貿易の1年分を在庫として持てば、戦前価格で5億ポンドにもなり、英国の年間輸入総額の半分にもなる⁹⁾。さらにその保管、金融、組織など困難は尽きない。

しかも緩衝在庫を形成し、商品コントロールを行う場合の「真の暗礁は……価格協定の分野に存在する」。過去の商品協定失敗の経験から明らかなように、生産者は商品価格を「自然な市場の水準」以上に維持しようと圧力をかける。とりわけ、FAOのように一次産品生産者の生活水準引き上げを謳う機関にとっては、既得権益の政治的圧力に抗して、それらの価格を自由市場での平均的水準に引き下げることは困難である。FAO加盟国は食料の消費者よりも生産者の方がはるかに多いから、生産者代表が承認する最低価格は需給が均衡する「経済的価格(economic price)」を上回る¹⁰⁾。「経済的価格」を上回る水準での価格協定は、「在庫の着実な累積」を結果する。

一方で世界食料委員会は、緊急食料援助を必要とする国々へ「特別な条件」で融資することで、この余剰を処分しようとしている。必要な基金は富裕国から拠出されるのであろう。こうした食料供給の世界への「一層均等な分配」は人道主義者からは強い支持を得るであろう。

9) ケインズは1942年2月に一次産品の価格安定のための国際緩衝在庫に関する草稿を作成し、そこでこれ——彼はコモド・コントロール(Commod Control)と呼んだ——に必要な金額として以下の想定をしていた。8種の主要商品(小麦、トウモロコシ、砂糖、コーヒー、綿花、羊毛、ゴム、錫)の年間平均貿易総額(1935~38年平均7億ポンド、39年価格で9億5,000万ポンド)の3か月分~1年分の在庫の中間当たりが適切である、と。ただしケインズは、コモド・コントロールがない場合でも現在価格で9億ポンドに上る(ロシア、敵国・敵国占領国を除く)「通常の在庫」が保有されていることの指摘を忘れない。要点は、私的にまた各国ごとに行われている「通常の在庫」をいかに国際的に組織するのか、にある。*The Collected Writings of J. M. Keynes, Vol. 27 (Activities 1940-1946 Shaping the Post War World: Employment and Commodities)*, Macmillan, Cambridge University Press, 1980, pp. 127-128. 平井俊顕・立脇和夫訳『ケインズ全集第27巻』, 東洋経済新報社, 1996年, 149ページ。

10) ケインズは上記草稿で、長期の「経済的価格」(傍点原文)という言葉を用いている。それは、「生産者の側での独占や産出制限といった方法による人為的高価格の回避」の上に成立する、また低い生活水準の生産者がもたらす低い価格とも異なる、「最も効率的な生産者の長期均衡費用」を意味していた。*Ibid.*, p. 123. 訳144-145ページ。

「しかしながら、[現時の] 飢餓が広範に存在する時代に [おいてすら]、各国が連合国救済復興機関 (UNRRA) への拠金を嫌がっていることを考慮すれば、また周知の、『ビジネスライクでない』方式への米国の嫌悪を考慮すれば、いかに巧みに糖衣を着せたとしても、国際的慈善を最後の抛り所とするような計画に対して、どれほどの支持が期待できるのか」¹¹⁾。食料に対する有効需要増加策として、貧国への支援という形をとった「国際的な食料補助金」の活用には過度な期待をかけるべきでない。すでに食料余剰再来の兆しは存在する¹²⁾。

有効需要と利用可能な供給とのギャップを埋めるのは簡単ではない。FAOは、「根本問題は、必要を充たす食料を手に入れられない人々の購買力を増加させる金融問題にある」と言うが、それは違う。「根本問題は、飢えた人々が自ら十分な食料を生産するか、もしくは食料と交換される他の財を生産するかを可能にする手段を見出すという経済問題なのだ」。つまり、食料に対する有効需要が増加するためには、まずは、「世界全体での経済的生産力の上昇」が前提になる。「補助金などによる食料需要の人為的刺激は、一国内であれ諸国間であれ、有効需要全体を増加させるものではない。それは単に、有効需要を他の財から食料へと移転させるだけである。それは健全な慈善政策かもしれないが、それ以上のものではない」。

またオールらは、食料に対する有効需要増加策として、完全雇用の維持と各国政府による栄養政策の推進とを主張している。後者は直接間接の補助金活用に基づく食料消費拡大を通じて行われる。これらは確かに、特定先進国では食料に対する有効需要を増加させるであろう。だがこれらの手段による富国での食料に対する国内需要の増大が、FAOの求める食料の国際貿易増大に結実するためには、貧国自身の生産拡大というもう一つの条件が必要である。

すなわち、「飢えに苦しむ諸国は、食料生産者が彼らの食料と交換に受け取ってくれる財の生産を [自ら] 増加させなければならない」(傍点は引用者)。東洋や中東の飢えに苦しむ国々には「生産に利用可能な未利用資源は存在しない」。そこでは、国内補助金の財源となる課税

11) 米国飢餓緊急委員会 (the United States Famine Emergency Committee) 名誉議長ハーバート・ Hoover (Herbert Hoover 元米商務長官) は1946年5月に、世界食料危機は9月初めには解決するとの見通しを述べ、UNRRAの廃止を提案した。彼はこう述べた。「世界は食料を広く分配する基礎として慈善に頼るのをやめなければならない。慈善に基づく分配がとてつもなく浪費的で非効率であることは、どんなに強調してもしすぎることはない。慈善は別に組織されるべきである。9月1日以降は、各国は食料の購入を慈善以外の手段で調達すべきである」と。New York Times, Hoover Asks New Aid Unit, End of World Food Charity, 21 May 1946, p. 1. 米英両国政府はUNRRAへの拠金停止を決定し、1946年8月にはその解散が国連で決議される。

12) この論説の直前(1946年7月)に、英国はカナダとの間で4年間の小麦購入契約(1・2年目435万トン、3・4年目380万トン)に調印した。購入価格は1年目・2年目は1ブッシェル1.55ドルであるが、3年目は最低価格を1.25ドル、4年目は1ドルとしたうえで後に購入価格を確定するという内容であった。3年目・4年目の(最低)価格が低いのは、48年以降の小麦余剰を見越してのことである。Cf. *Parliamentary Debates*, 5th Series, House of Commons, Vol. 426, 25 July 1946, col. 227. 以下PD, 5th Series, HCと略す。

能力は飢餓の存在に比べれば非常に小さく、補助金による食料消費拡大では問題解決には足りない。またそこでの「[特定産品生産に特化した] 単調な経済」を以ってしては、輸出の急拡大も困難である。貧国への国際的貸付も生産拡大ではなくて日々の消費に使われてしまうかもしれない。「人道主義者は、東洋の人口稠密な国々の飢餓は継続することにならないかと問うであろう」。だが人道主義者は、貧国がより多くの食料への支払が可能となる方策を示すか、それとも食料生産者が対価なしに食料を貧国に引き渡すと考える理由を示すか、いずれかを明確にしなければならない。「これらに対する回答もないまま世界食料政策を立案するのは単なる空想というものである」。

以上を考慮すれば、今日の世界において食料に対する有効需要拡大が期待できるのは、途上国ではなくて食料輸入地域である西ヨーロッパである。だが戦争の結果、西欧は食料輸出国に対して相対的に貧しくなった。とくに最大の食料輸入国英国は、一次産品輸入を戦前水準に維持するのに必要な輸出を行うという非常に困難な課題に迫られている¹³⁾。さらにもし米国が完全雇用を維持できなくなれば、英国の輸出への影響は必至である。そうなれば食料の世界貿易は成長するどころか、縮小する危険が存在する。「世界の [食料] 需要増加という想定に基づく世界食料計画は、食料輸入国の輸出能力の回復と拡大のための手段が見いだされなければ、砂上の楼閣に等しい。[貧国先進国を問わず] 輸出能力拡大こそが、厳然と存在する世界の飢餓を有効需要に転換し、有効需要と可能な供給との間の大きな潜在的ギャップを埋める唯一重要な道なのである」。

FAO の究極目的に対する熱意は共有すべきだが、目的達成のための FAO の提案は「安易な楽観主義に基づく危険」を伴っている。「地獄への道が善意で敷き詰められている」ように、過去の経験は貿易拡大計画がその縮小に終わった例に満ち満ちている。「とりわけ世界食料計画の立案者は、食料生産者の利益と食料消費者のそれとを同一視することのイデオロギー性に用心するべきである」。一次産品価格の変動がもたらす生産者の不安定な状況については同情してしかるべきである。だがいかなる工業者も、世界食料委員会の緩衝在庫を通じて決定される、工業材と交換される農産物価格について無関心であっていいはずはない。「こうした状況は、実際には、不公正であるとともにビジネスライクではない」。一次産品生産国の貧困に対する救済策は「彼らの経済的生産力の上昇」の手立てを取ることである。もちろん生産力上昇のために国際的信用供与が寛大な条件で行われることが望ましい。「だが世界貿易に関しては、一次産品生産者 [の不安定性] への配慮は、弱い立場にあるのは食料輸出国ではなくて食料輸入国であるという事実を覆い隠しがちなのである」¹⁴⁾。さらに食料輸入国は [英国が行ってい

13) 1946年の英国の総輸入額 (10億9,700万ポンド) 中の一次産品 (食料・飼料・動物・種子・原材料・煙草・石油) 額は10億2,800万ポンド、再輸出を含む総輸出額は8億8,900万ポンドであった。

HMSO, *United Kingdom Balance of Payments 1946 to 1949*, (Cmd. 7793), 1949, table 1.

14) この引用文は solicitude for the primary producer is apt to obscure the fact that it is not

るように] 自らの権限で、一次産品生産者に安定した価格を保証するために、「長期大量購入 (long term bulk purchases) という方策」によって取引契約を結ぶことも可能である¹⁵⁾。こうした方策をも十分考慮した上で、一次産品生産者のための国際的援助策が立案されなければ、FAOの主要目的をなす、食料に対する世界の需要増加という希望は叶えられない。

以上紹介した、『エコノミスト』誌の世界食料委員会案批判は以下のように整理できる。農産物価格安定化案は、輸出国の強力な利害のために価格の高位安定を結果し、世界最大の農産物輸入国英国の利益にならない。価格安定のための緩衝在庫は実現が困難なうえに、その実施には莫大な費用がかさむし、費用負担は英国も含む先進国に重くかかる。世界の貧困解消のためには、貧困国の生産拡大 輸出増大 食料輸入増大が大前提であり、緩衝在庫によって農産物価格を安定させてみても、また貧困国への食料の「特別な条件」での供与を実施しても、それらは短期的効果しかもたない。あくまで貧困国の長期的経済開発計画が必要である。

全体として世界食料委員会案は、貧困国への「国際的な食料補助金」という形をとった慈善に依拠しており、世界農産物貿易の需給ギャップを埋める経済的方策を欠く¹⁶⁾。今後予想される世界的農産物余剰形成に対する需要側の見通しとしては、開発に時間を要する途上国からの需要拡大は直ちには期待できず、むしろ英国を含む西ヨーロッパの復興が重要であるが、そ

the food importing nations, not the food exporters, which are in the weak position であるが、下線部は誤植であろう。

15) 直近には注12) で言及したカナダとの小麦購入契約がある。ここで言う「長期大量購入」とは、第二次大戦中に英国にとって必要な一次産品の供給を確実にする目的で導入され、政府部局が唯一の輸入者となるようなシステムであり、「国家独占購入 (state monopoly purchase)」という言葉がその本質を表している。1951 年末までに政府が締結した大量購入協定は64にのぼるが、49が対英連邦諸国、うち33が植民地と結ばれている。1947年の世界の総輸出量に占める大量購入協定による英国輸入の占める割合は、羊肉89.1%、バター66.0%、椰子の実66.0%、椰子油53.7%、卵53.7%、茶47.2%、グランドナッツ41.6%である。C. Leubuscher, *Bulk Buying from the Colonies: A Study of the Bulk Purchase of Colonial Commodities by The United Kingdom Government*, Oxford University Press, 1956, pp. 1, 3, 142, 200 201. 大量購入は植民地開発にとって重要という主張もありうるが、「購入政府部局の政策に関する限りでは、植民地開発が大量購入の主要目的であったことはほとんどなかった」(p. 116)。大量購入は、あくまで宗主国英国の利益を第一に置いたものであった。また cf. K. G. Fenelon, *Britain's Food Supplies*, Methuen, 1952, chap. 8: Government Purchasing of Food.

なお1945年12月の米英金融・通商協定をめぐる英米間の交渉(主に同年10月)の中で、英連邦からの大量購入制度は、特惠幅が民間貿易と同じという条件で、承認されている。山本和人『多国間通商協定 GATT の誕生プロセス』ミネルヴァ書房、2012年、50ページ。

16) オールは、世界食料委員会は食料に対する「人間のニーズを世界市場における有効需要に転換するために必要な金融的・技術的措置を提供する」ものであった、と後に述べているが、『エコノミスト』誌はこれを正面から否定したわけである。Orr, *The Food Problem*, *Scientific American*, vol. 183, no. 2, 1950, p. 14.

れも見通しは明るくない。

こうした『エコノミスト』誌の論説の問題点として以下の指摘をしたい。第一に、一次産品輸入国よりも強い立場にあるとされる輸出国の内部構成が曖昧にされていることである。輸出国には米国、カナダなどの（世界食料危機の中で1人当たり3,300カロリー以上の最高の摂取量を誇る）富国と、戦間期の大きな価格変動で打撃を被ったゴム・ジュート・コーヒー・茶など主に植民地支配下の輸出産品に特化した貧困国とが存在するが、後者の存在は後景に置かれている。その上で輸出産品に特化した植民地が貧困国として暗黙裡に食料輸入国の中に入れられ、そして食料輸入増大のためには「経済的生産力」増加が要請され、輸出財の生産増加、つまりこれら特産品の輸出増加の必要が指摘されるのである。しかもここでは、これら特産品の余剰形成の可能性とそれへの対策については触れることがない。こうして植民地ならびに貧困状態の一次産品生産国は、一面ではそれと言われることなく輸出国に入れられ、他面では貧困に苦しみ輸出財と交換に食料を購入する輸入国に入れられている。

第二に、貧国に分類された国々には英国植民地も多く含まれるが、その点は明示されずに、貧国での経済開発を先進国ならびに国際的な援助に頼るのではなくて、自らの輸出拡大によるいわば自力更生が強調されていることである。これは英国の厳しい国際収支状況を反映している。後に見るように、1947年7月のポンド交換性再開失敗後は、英帝国内でのドルプール制の一層の強化が植民地の自力更生の道を阻害していく。

第三に、価格安定のための緩衝在庫案の実現が頭から困難視されていることである。1943年5月18日～6月3日に行われたホット・スプリングス会議では、英国代表団長リチャード・ロウ (Richard K. Law 当時外務担当政務次官。元首相ボナ・ロウの息子) は緩衝在庫を擁護しその創設を提唱したが、この点は考慮されない¹⁷⁾。ロウは以下のように主張していた。

すなわち、農産物生産量の変化は非常に大きいので、経常的に生産に消費を等しくするという原則に基づいて一貫した政策を取ることは不可能である。多くの場合にこうした困難克服の有効な方法は、「生産が需要を超過するときには増加させられ、不足するときには引き出される、国際的に均衡を保持する緩衝在庫の創設である」。緩衝在庫の目的は二重である。すなわち、消費者につねに十分な供給を与え、同時に生産者につねに十分な需要を保証するだけではなくて、さらに「適切に運営されることで、価格の短期的で暴力的変動から両者を保護する」ことである。緩衝在庫は、購入ならびに販売価格を適切に変化させることを通じて「短期の価

17) 『エコノミスト』誌は、ホット・スプリングス会議直前の論説「飢えの世界」では、戦前にケインズが提唱した国際緩衝在庫計画を、その実施の現実性には疑問も残るが、会議で提案すべきと主張していた。*Economist*, A Hungry World, 8 May 1943, p. 578. なお戦前のケインズの提案とは『エコノミック・ジャーナル』(1938年9月)に掲載された *The Policy of Government Storage of Foodstuffs and Materials* のことである。*Collected Writings of J. M. Keynes*, Vol. 21, pp. 456-470.

格安定と長期の価格政策との結合を目指すべきであり、これによって需給が均衡し、しかも最も効率的な生産者に対して着実な拡大が保証される」。こうした秩序ある運営に基づく緩衝在庫は輸出数量規制や生産規制よりも望ましい。「生産者ならびに消費者双方を完全に代表する機関のコントロールに服する以外の、農産物の輸出数量規制はあるべきではない」。「国際協力の下での保管可能な重要農産物の緩衝在庫の設立によって、農業生産者と消費者との利害は最も良く叶えられる、という会議の宣言 [がなされればそれ] をわれわれも歓迎する」¹⁸⁾、と。

そしてロウは同会議後の内閣への報告で、1943年5月初めに内閣が承認した「国際緩衝在庫のためのケインズの『コモド』コントロール案を活用することで、[英国は] 同会議を支配した」と述べた¹⁹⁾。ホット・スプリングス会議の決議では、緩衝在庫という言葉は直接には使われず、消費者利益を配慮するなかで事実上それを意味する内容が示されるにとどまるが、会議の第三部会第4委員会の検討項目として「公正な価格と適切な供給とを保証するための緩衝在庫と商品協定」が明記されているし、また同会議事務局長名での会議要約では、国際商品協定に占める緩衝在庫の位置について多くの注意が払われたことが明言されている²⁰⁾。

しかし同時にわれわれは、ロウの国際緩衝在庫設立への支持が、戦後に予想される世界食料不足の時期以降の平常期での課題として提起されていたことに留意すべきである。ロウによれば、戦後食料不足の時期を通じて、エネルギーを生む食料の「最大の生産」と健康を守る食料の「秩序ある、そして公平な分配」とのために国際的取り決めが必要であるが、国際緩衝在庫は不足の時期が終了し、戦後復興が完了し、国際貿易と国際投資が拡大しつつある時期においてこそ、一次産品生産に特有の余剰形成の危険を回避し、「短期の価格安定と長期の価格政策

18) Extract from General Statement issued to the Press by the Chairman of the United Kingdom Delegation to the United Nations Conference on Food and Agriculture, in International Labour Office, *Intergovernmental Commodity Control Agreement*, Montreal, 1943, p. 155. ロウの声明全文は『ニューヨーク・タイムズ』紙に掲載されている。New York Times, Text of British Declaration of Principles at the Food Conference, 24 May 1943, p. 7. オールは、ホット・スプリングス会議において英国代表が緩衝在庫案で「指導的役割」を担ったことを評価した。Orr, *The Nation's Food : Labour's Nutrition Policy*, Labour Party, [1943], pp. 10 11.

19) Susan Howson and Donald Moggridge ed., *The Wartime Diaries of Lionel Robbins and James Meade, 1943 45*, Macmillan, 1990, p. 3. Cf. S. S. Tsou and J. D. Black, International Commodity Arrangements, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 58, No. 4, 1944, pp. 532ff. 例えばロウの主張にある、短期の価格安定と長期の価格政策との結合を目指し、最も高い効率の生産者の生産拡大を保証するという論点は、ケインズの「原材料の国際的統制」と題する第5次草案(1942年4月14日)での文章とまったく同じ内容である。Collected Writings of J.M. Keynes, Vol. 27, *op. cit.*, pp. 114 115. 前掲訳, 135ページ。

20) HMSO, *Final Act of the United Nations Conference on Food and Agriculture*, (Cmd. 6451), 1943, pp. 5, 16, 34. 第三部会第4委員会の報告では、緩衝在庫の意義を主張する見解 (= 英国) と、緩衝在庫自体には反対しないが、生産コントロールなしには緩衝在庫は有害な価格変動を阻止できないという見解 (= 米国) が併記されている。HMSO, *Final Act of the United Nations Conference on Food and Agriculture, Section Reports of the Conference*, 1943, (Cmd. 6461), pp. 28 30.

との結合」を通じて「欠乏からの自由」実現のために必要な方策なのであった。ロウの主張では、戦争による混乱状態にあるヨーロッパ諸国の戦後の段階的復興がイメージされている。FAO, *World Food Survey*, 5 July 1946は慢性的貧困に苦しむ中米・南米・アジア・中東・アフリカ諸国の栄養不良問題に目を向けていた。またオールは、緩衝在庫をその一部とする世界食料委員会を提案した第2回FAO総会で、「長期的観点からは、世界食料委員会の最重要な役割は、飢えと栄養不良が最悪状態にある途上国での食料生産増大をもたらす方を推進することである」²¹⁾ (傍点は引用者) と発言した。だが、こうした視点はロウの主張からは読みとれない。

『エコノミスト』誌の世界食料委員会案批判は、米英両国での同案批判の高まりをその背景に持っていた。9月20日付の『ニューヨーク・タイムズ』紙は、米国務省高官の、協議中の世界貿易憲章 (International Trade Organization Charter : ITO 憲章) では商品協定やそれに類した措置はあくまで「当座の措置」として認められるにすぎないので、価格安定化のための恒久的組織である世界食料委員会はITOと両立しないという発言を報じている。また10月18日付同紙は、世界食料委員会による余剰食料処理と価格安定化計画とによって「米国の商品取引制度全体」が危険にさらされるという、全米商品取引組合の批判を報道している。さらに10月27日付同紙は、砂糖取引専門家による、FAOは本来の役割を超えて国連の付属部局以上のものになるようとしているという評を紹介し、さらにニューヨーク・コーヒー・砂糖取引協会副会長の、「自由市場 [回復] を目指す闘いはまだ完全に勝利していない」という発言を報じている²²⁾。

そして米国政府主席代表ノリス・ドッド (Norris E. Dodd 農務省次官) は、第2回FAO総会で承認された世界食料委員会の「全体的目的」具体化に向けた準備委員会 (ブルース委員会) の会合冒頭 (1946年10月28日) に、世界食料委員会に対する米国政府の反対の立場を表明する。ドッドは9月の第2回総会では、オール提案の「全体的目的を強く支持する」と発言していたが²³⁾、以下の四つの理由をあげてそれへの支持を撤回した。

現在の世界的食料危機が終息した後は、各国政府は農産物需給に対して広範な干渉を行うことになるが、それがもたらす影響に対して、世界食料委員会が適切に対処できるかどうか

21) FAO, *Proceedings of the Second Session of the Conference, held at Copenhagen, Denmark, 2-13 September, 1946*, May, 1947, p. 41. LSE 図書館所蔵, タイプ印刷。

22) *New York Times*, US Offers Trade Charter to Help World Commerce, 20 September 1946, pp. 1, 6; *Ibid.*, FAO Head Defends Aims of U. N. Body, He Replies to Charges It Would Abolish Trade and Hamper Commodity Exchange, 18 October 1946, p. 2. 全米商品取引組合は、オール案は「世界的全体主義システム」であり、「ソ連モデルの農業集産主義」だと批判した。この記事は、FAOが私的取引を廃止するという批判はまったくの誤解であるというオールの反論も紹介している。*Ibid.*, Sugar Men Focus on Future Problem, 27 October 1946, p. 87.

23) FAO, *Proceedings of the Second Session of the Conference, op. cit.*, pp. 45-46.

疑わしい。緩衝在庫と貧困国への「特別な条件」での余剰農産物処理とは「二重価格制」を生む。それは供給コントロールなしには成功しないが、世界食料委員会案ではその明記はない。

緩衝在庫の対象となる商品ごとに問題が異なり対処法も異なるが、世界食料委員会のような包括的組織では迅速な交渉と有効な対処はできない。米国としては、自らがほとんど直接にコントロールできないような価格政策を行う国際組織に対して、計画実施に必要な基金を拠出する政府があるとは思えない²⁴⁾。

米国のオール案への反対表明はブルース委員会の方向を決定づけた。同委員会での議論を報道し続けた『ニューヨーク・タイムズ』紙は、英国のオール案に対する代替案提示、フランスのオール案支持、カナダの中立的立場、エジプトのオール案支持を伝え、早くも11月9日に、「[オール]案に対する米国の支持の撤回と英国の一貫した反対との結果、それは本委員会としては事実上断念された」と記した²⁵⁾。スタブルズの研究が指摘したように、米国は世界食料委員会への反対と、農産物貿易問題についてはITOを唯一の責任組織にすることとを決定していた。こうして、「1946年10月28日にワシントンで[ブルース]準備委員会が招集された時には、世界食料委員会はすでに実際には死んでいた」^{26) 27)}。

3. 世界食料評議会 (World Food Council)

ブルース準備委員会は第2回総会での承認に基づいて、基礎的食料の生産・分配・利用の開発に関する委員会と、農産物価格安定化に関する委員会とを組織した上で、1947年2月に

24) *New York Times*, U.S. Withdraws Food Plan Backing, 29 October 1946, p. 4. オールはこう回想している。「米国の政策転換に衝撃を受けて、他の代表者たちは発言を望まなくなり、会議は混乱に陥った」。Orr, *As I Recall*, op. cit., p. 191. ドッドの発言を聞いてオールが述べたように、米政府内で国務省の見解が優位を占めたわけである。また cf. *New York Times*, Cabinet Rejects World Food Plan, 9 August 1946, p. 1.

25) *Ibid.*, France Endorses British Food Plan: Urges Orr Proposals Remain as World's Working Basis, 2 November 1946, p. 3 ; *Ibid.*, 3-Power Program on Food Discarded, 9 November 1946, p. 7.

26) Amy L. S. Staples, *The Birth of Development*, Kent State University Press, 2006, p. 92.

27) なおこの時期には、ITO ならびに GATT につながる第1回貿易雇用準備会議が18カ国参加のもとロンドンで行われていた(1946年10月15日～11月26日)。同会議では、貿易自由化が世界貿易を拡大し完全雇用を実現するという立場の米国と、貿易自由化は自動的に完全雇用をもたらすのではなく、完全雇用実現のためには国際的なルール(国際収支黒字国責任論と赤字国の権利)が必要であると主張する英国の主張が対立していた。さらにそこに、途上国の完全雇用実現のためには経済開発が不可欠であり、そのために保護主義の採用も認められるべきであるという、オーストラリアをはじめとする多くの途上国の主張が加わり、ITO 憲章のロンドン会議草案は、最終的にこの三者の主張を取り入れた妥協的性格を持つものとなった。以下に見るように、ブルース準備委員会報告もこうした背景を反映している。山本和人『多国間通商協定 GATT の誕生プロセス』前掲、第4章。

準備委員会としての報告を公表した。FAO, *Report of the Preparatory Commission on World Food Proposals, Washington, D. C., U. S. A., 28 October 1946 24 January 1947, February 1947*がそれである。報告は全7章からなる。報告に対する筆者の評価・コメントは——に続く文章で示す。

第1章「背景」では、途上国の農業発展は国内工業発展と並行して行われなければならない、そのために多額の資本の国内外からの供給が必要であることが指摘される——だがすぐに見るように、国際金融の役割は副次的なものとなる。さらに上記の二つの課題は「いかにして消費と購買力を拡大するのか」という核心的問題に収斂されると結論される (p. 4) ——『エコノミスト』誌の論説と同じく、途上国における食料購入 (輸入) のための購買力形成が途上国開発の中心課題とされる——。

第2章「農業・栄養プログラム」では、世界全体での「欠乏からの自由」実現のためには世界大での「農業革命」と、途上国での教育、農村開発計画、工業化の必要とが指摘された上で、各国での経済開発の「率先的計画と実施の責任」はあくまで当該国政府にあること、国際協力は補助的役割であることが明言される (pp. 6-7)。またその補助的役割のなかでは、FAOの「統計的作業」の「最高度の重要性」が強調される (p. 9)。さらに、FAOに与えられた課題の大きさに鑑みて、第1回・第2回総会で勧告された「研究と調査に関わるきわめて野心的なプロジェクトのうちの幾つかについては、延期するか削除する必要があることはほぼ確実である」ことが率直に表明される (p. 10) ——途上国開発における国際援助の役割は副次的にとどまり、しかもそこでのFAOの役割も、世界農業事情の調査・統計結果の提供が中心に置かれる。さらに、オールが推進してきた途上国支援計画の実施についても制約が付される——。

第3章「工業と農業」では、途上国経済発展における工業の意義が強調される。途上国工業はけっして集中化されてはならず、「小規模で低コストの分散化された工業と農村手工業」の形をとる「地方的発展」を目指すべきであることが指摘される。これに対応して、農業も「モノカルチャーと輸出向け原材料生産」を排して、農業と工業の「より大きな多様性」と「賢明なバランス」を目指し、「諸資源の全面的開発」を行う必要が結論される。さらに、途上国経済開発という問題は国連経済社会理事会での検討課題であるが、そのための「情報とアドバイスの提供」はFAOの役割であることが指摘される (pp. 12-13) ——国連経済社会理事会との関係で、FAOの役割の限界が確認される。ホット・スプリングス会議の時点ですでに存在した、FAOの役割を世界農業の統計収集と、それに基づく各国農業開発・栄養政策への情報提供とに限定するという英国の主張が確認される——。

第4章「開発金融」では、国際金融よりも国内金融の意義が強調され、あわせて国際金融資金の不足も指摘される。幾十億人をなす途上国人口のうち、労働力人口を現在の農業：工業比3：1から1：1にする必要がある。工業人口1人当たりの投資額は農業のその2倍と見積もられるので、「未曾有の額の投資」が求められる。この巨額の投資をいかに実現するのか。

途上国は「自国の自立化が、外国からの借入れにほんのわずかしか（もしくはまったく）依存しないでも、きわめて大きな程度で達成可能である」ことを認識すべきである（p. 15）。開発成功に不可欠な条件は「賢明な国内金融制度の導入と確立」であり、それは国家信用ならびに銀行・商業信用を含む。委員会としては、この点を開発成功の基本としてとくに強調したい。「国内金融の確固とした構造がなければ外国からの借款に対して適切な償還の保証はなく、借款の機会も少ない」（p. 16）——では貧困と厳しい国際収支とに苦しむ途上国が、国際金融に依存しないでいかに国内で資金を見出すのか。報告は明確な指針を出していない。また既存の国際金融組織に関して、IMF や世界銀行（IBRD）についても言及されるが、前者は途上国開発を目的としないし、後者の資金はFAO 第2回総会で合意された開発計画実施には不足であると結論される（pp. 18-19）——。

第5章「価格安定化と商品政策」は委員会報告の最重要論点をなす。委員会としては、健康基準達成のための食料の生産・分配・利用の開発と農産物価格安定という二つの課題は「一緒に達成可能であるし、そうされなければならないと確信している」。したがって、価格安定化のために生産制限を主要な柱とするという立場を「拒否する」。だが今日、食料輸出国も輸入国も価格規制や補助金政策を実施しており、各国の国内価格は国際価格とは大きく乖離している。この点で「農産物国際市場は、伝統的な言葉の意味での『自由』市場では決してない」。輸出数量割り当て、在庫規制、さらには長期契約、大量購入協定、相互協定など様々な形の商品協定が実施されている。こうした現状を前提にして、委員会としては生産者・消費者に対する公正な価格での農産物価格安定化に資すること、可能な限り生産制限を避けて、消費拡大を刺激すること、各国民経済に適合する限りで、資源の国際的最適配分がなされるように食料生産のシフトを進めること、以上を条件に、商品協定を容認する。それはITO 憲章46・47条の目的とも一致する（pp. 21-22）。ただし、各種商品協定は生産に関わる事情が多様であり、すべての商品を包含する一般的解決策はありえない（p. 23）——報告が引用したITO 憲章案（*the Report of the First Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment*, London, October, 1946）47条「政府間商品協定の諸目的」の中には、消費の拡大と余剰生産資源の生産的用途へのシフト、「消費者の利益を深刻に害するような供給不足状態にある一次製品の生産拡大」といった、食料輸入国英国の利益に沿う条項が含まれており、英米の間で妥協成立に向けた要因となった²⁸⁾——。

28) 『ニューヨーク・タイムズ』紙（1946年11月23日）は、米英間で妥協が成立し、あわせてブルース準備委員会英国代表ハロルド・ウィルソン（Harold Wilson 国土省議会セクレタリ。後に首相）が、食料貿易に関する世界食料プログラムについてITOの意向に従う旨を認めたことを報じ、これは「食料の国際貿易問題からFAOは事実上手を引いた」ことを意味すると伝えている。*New York Times*, Concessions Made by Britain on FAO: U.S. Also is Said to Prepare a Compromise - Way Paved for Complete Agreement, 23 November 1946, p. 8. ウィルソンは、ブルース準備委員会報告を英国下院で議論した際（1947年2月6日）に、緩衝在庫や商品コントロールは不況を阻止

その上で価格安定化のための具体的諸方策を検討する。

まず備蓄在庫 (reserve stocks) について。小麦・米など長期保存可能な農産物の場合には、賢明に活用されれば、備蓄在庫は価格安定化に資する。備蓄在庫は、(i) 運転在庫、(ii) 飢餓備蓄、(iii) 価格安定備蓄 (= 緩衝在庫)、に区分されるが、国際商品協定として委員会が支持するのは (ii) 飢餓備蓄と (iii) 価格安定備蓄との管理である。だがそれらを国際的に金融することは委員会として支持するところではない。(i) 運転在庫は各国が自主的に行うべきものであり、在庫量などは各国に委ねて良い。(ii) 飢餓備蓄については、協定された条件に基づいて、輸入国ならびに輸出国がそれぞれ個別に、国内用ならびに国際用に保持することを、委員会は提案する。在庫数量は国際協定に基づき決定されるが、各国は国内用の運営コストは自国で負担する。しかし、国際用の運営コストと飢餓地域への分配に伴う損失とに関わる費用全体は、協定参加国全体で平等に負担される (p. 25)。

(iii) 「季節的ならびに循環的価格変動」が問題であるような農産物に関しては、「委員会は価格安定備蓄の創設を推奨する」(傍点原文)。価格安定備蓄は緩衝在庫とも呼ばれる。それは、緩衝在庫機関が底価格の時にどれだけの数量でも購入し、天井価格の時にどれだけの数量でも販売することを基本とする。「委員会は、適切な条件においては、緩衝在庫は有益な機能を果たしうることに同意するが、在庫数量の上限は規定されなければならないと確信している」。この上限の数量については、将来の経済的苦境の期間と程度についての見通しと対象商品とによって意見は分かれる。だが「価格安定備蓄計画が有効に適用されうるのは、需要もしくは供給が短期的に急激に変動する場合のみである」。価格安定備蓄は慢性的な余剰に対しては問題解決に資することはない (pp. 25 26)。

価格安定備蓄に関して二つの案が出されている。第一は、「加盟国から資金を拠出された国際機関が自身で備蓄を所有しまたそれを処分する」というものである——オールの提案である——。第二は、「在庫は各国が保持するが、国際的に合意されたルールに従って管理される」というものである²⁹⁾。委員会は、「この第二の案が、現状においては唯一実行可能な手続きである」という結論に達した。第一案については、「[米英をはじめとする] 多数の主要国政府は、国際的価格安定備蓄に対する巨額の財政的拠出という義務を受け入れそうもないということが、明らかになった。ある国々 [英国] にとっては、こうした拠出義務は国際収支問題を悪化させ

する重要な効果を持つので、これらの政策の適用は農産物に限定される必要はなく、FAO よりもいっそう広範な国際商品協定を統括する国際組織が ITO の下で設立されるべきだ、と委員会で主張した、と発言している。PD, 5th Series, HC, Vol. 432, cols. 1991 1992.

29) FAO 第 3 回総会における、ブルース準備委員会報告を検討した第 1 委員会 (世界食料農業状況) による総会報告では、第一案と第二案はこう表現されている。第一案 = 「加盟諸国に対して義務を課すような全般的政策を決定する、財源と広範な権限とを有する世界食料委員会を創設する」。第二案 = 「各国に対して行動の自由の保持を認める」。FAO, *Report of the Third Session of the Conference, held at Geneva, Switzerland 25 August 11 September 1947*, December 1947, p. 24.

るかもしれないし、また彼らの為替資源を優先的に引き出すことによって、その経常的貿易に制限を強いるだけになるかもしれない」(p. 26) — ブルース準備委員会英国代表ハロルド・ウィルソンは1947年2月6日に下院でこう演説している。すなわち、「多くの国々は、[国際的緩衝在庫という] 計画に必要な巨額の初期資本として求められる その運営のための多額のランニング・コストはしばらくおいても ドルやその他の稀少通貨を抛出しないと、そしてわが国と幾つかの国々は確かに抛出できないと、われわれは理解した」。そして「国際的にコントロールされるが、各国が保持する緩衝在庫計画」を英国は提案した。「緩衝在庫の管理という全問題を各国に負わせることで、われわれはそれに伴う外国為替問題を非常に大きく低減している」³⁰⁾、と。委員会議事録ファイルに基づくスタブルズの研究も示したように、第二案は英国提案であった³¹⁾。緩衝在庫は、あくまで短期的価格変動を防止するものとして容認される。しかし、オール案のように、執行権限を有する国際組織がその運営を行うことは否定され、在庫数量などに関する国際的合意の下に各国が自らの責任で(第3回総会第 委員会の表現では「行動の自由」を保持した上で)緩衝在庫を運営することが求められる—。

数量割り当てについて。数量割り当ては、国際協定に基づき正当かつ適切に実施されれば、価格安定に資する。しかしそれは、フレキシブルかつ調整可能であるべきであり、また必要以上に通常の貿易経路に干渉してはならない、さらに無差別でなければならない。またそれは、生産の望ましいシフトを妨げて現状を固定化する危険をはらむことに留意すべきである (pp. 26-27)。

長期契約について。長期契約は諸資源の望ましいシフトに干渉するという批判があることを考慮して、ITO 憲章の原則に一致する限りで認められる。

協定への非参加国について。商品協定締結にあたっては、すべての関係国の参加が望ましいが、あくまで原則は「相互利益に基づく自発的な参加」にある (p. 27) — 生産制限を否定するものの、数量割り当てなど現在行われている種々の商品協定は、制約を付しながらも追認される—。

この章の最後は、栄養改善のための特別価格での販売 (special price sales) について検討する。この制度は、先進国の貧困層ならびに途上国の栄養状態改善に貢献してきた。「委員会 は、FAO がこれの推進を切望することは理解している。だが途上国にとっての第一の問題は、食料供給の全般的増加をいかにして獲得するのかにある」。以前の諸章でこのための長期的の方策を提示してきた。「途上国の栄養不足状態にある10億人の栄養水準の永続的向上のためには、自助 (self help) が第一の必要要件であり唯一の方策である」。だがしかし、途上国の栄養改

30) *PD, op. cit.*, col. 1992. 後にウィルソンが 回想したように、英国は1947年のドル不足危機の前夜においては巨額の抛出を実行できなかった。Harold Wilson, *The War on World Poverty: An Appeal to the Conscience of Mankind*, Victor Gollancz, 1953, p. 145.

31) *Staples, Birth of Development, op. cit.*, p. 93.

善には時間がかかるし、他方で小麦を例にとれば、米国・カナダ・オーストラリアは現状の産出量を維持するに足る農業投資を実施してきたので、産出減はコスト引き下げではなくてかえって価格引上げを結果するという主張もなされている (p. 28)。もし、輸出国に対して「商業ベース市場での合理的価格と、過剰生産に対処する特別価格での安定的な [途上国向けの] 販路という、両方の保証」が与えられれば、それはFAOの目的に資するであろう。現状を考慮すれば、「委員会は [この制度を] 是認したい気持である。にもかかわらず、それへの留保条件が認識されなければならない」。留保条件は、余剰販売は輸出国の農業生産計画に適合的であること、「特別価格販売に要する輸出国にとってのコストが、商業ベースの輸出価格に転嫁されてはならないこと」、特別価格販売での総量は、商業ベース販売に比べれば極少であるから、この措置が途上国の栄養水準向上に与える効果も限られていること。こうして特別価格販売制度が有意義であるための、「不可欠の要件は、商業ベース市場が特別価格市場から有効に分離されることである」(pp. 28-29) — 貧困国への特別価格での販売が、貧困国の窮状打開の観点よりも、過剰生産の吸収という観点から論じられる。その意味で、栄養改善のための特別価格での販売はあくまで価格安定化策として考慮される。さらにウィルソンが議会で発言したように、特別な低価格での途上国への販売のコストが商業ベースでの輸入国への販売価格への上乗せにつながることに、英国としては阻止する必要があった。「わが国の外国為替ポジションは、こうした種類の措置に味方することは許さないであろう」と彼は述べた³²⁾。スタブルズは、上記の一文が英国の主張であったことを示し、そして、「人道主義的・栄養学的プログラムは明らかに経済問題に優先しない」と記した³³⁾ —。

第6章「特定商品に関する勧告」では、小麦、砂糖、米、畜産物、油脂類、魚類、果物・野菜、茶、ココア、棉、羊毛、木材に関する各種商品協定が評価される。

第7章「組織」では、オールの提案した「世界食料委員会 (World Food Board: WFB)」が否定されて、「世界食料評議会 (World Food Council: WFC)」設置が提案される — 第5章での価格安定備蓄 (緩衝在庫) に関する二つの案についての報告の結論 = 第二案の採用から予想されるように、「世界食料委員会 (WFB)」と「世界食料評議会 (WFC)」とが意味するところは、単に Board と Council という用語のちがいにとどまらない —。

報告は、第2回総会で承認された二つの目的実現のための「新たな特別の国際組織の形成」は不要で、既存の国連内諸組織もしくは「FAO内部の新機構」でこれらの目的実現に関わる問題に対処可能だ、と述べる (p. 50) — 世界食料委員会がFAOとは別個の組織だとは、オールは述べていない。『白人のディレンマ』で彼が述べたように、「世界食料委員会はFAO、国連経済社会理事会、世界銀行の各業務の一部を統合」することを目指す、この世界食料委員会が「FAO内部の新機構」として創設されるのは、むしろ彼が望んだことであった。これ

32) *PD, op. cit.*, col. 1994.

33) *Staples, Birth of Development, op. cit.*, p. 93.

まで示してきたように、オールは一貫してFAOの執行権限の（当然に財政基盤を伴った）強化を主張してきたのである――。

にもかかわらず報告が上記の表現をしたのは、戦後復興という課題に対処するために国際協力の必要が要請され、その結果すでに幾多の国際諸機関が創設されたという現実の故であった。具体的には、IMF、世界銀行、ILO、ITO、WHO、UNESCO、国連経済社会理事会がそれぞれである。FAOを含めてそれらが扱う課題は、「相互に連結し合う関係」にあり（p. 50）、たとえFAO内部の新機構であっても、FAOの権限を拡大して上記国際諸機関と相並ぶ機関とすることを、委員会は控えたのであった。それは、委員会が提案した「FAO内部のもう一つの機構」としての「世界食料評議会」の内容が、FAO内部の調整機関の域を出なかったことに明瞭に示される。

報告が、世界食料評議会に与えた役割は、年次総会ならびに総会のあいだにおいて、事前準備を含めて政府間協議を実質化することであった。すなわち、世界食料評議会は、毎年行われるFAO定期総会の年間計画審議での政策論議を総会から総会へと「接続させる環」としての役割を負う。具体的には、「年間計画審議の権限の範囲内で、恒常的に審議される事項を保持する」、「これらの事項について、FAO加盟国政府、政府間商品カOUNシル、もしくはその他の商品機関に対して勧告を行う」と規定される。世界食料評議会は年次総会のあいだに少なくとも年2回開かれ、そのメンバーは、加盟国の中から総会で選出される18カ国代表によって構成される（pp. 53-54）――世界食料評議会の機能について、報告ではなお明瞭でないところもあるが、オールが提案した世界食料委員会とは、その役割を異にすることは明らかであろう³⁴⁾――。

『ニューヨーク・タイムズ』紙は、ブルース準備委員会終了の翌日（1947年1月25日）こう報じた。すなわち、準備委員会は「各国の自発的協力に基づく将来の国際的行動に明確に委ねる形での世界食料プログラム」を発表した。これは、オールの世界食料委員会提案に対して準備委員会冒頭から反対してきたアメリカの勝利を意味する。米国内務省は、国際商品協定を管轄する機構をITOに定め、「諸国間の食料分配は、多角的な政府間協定によって個別商品ごとに行うのが最適である」と主張してきた。また準備委員会は、世界食料委員会ではなくて「主に勧告機関としての性格を持つ世界食料評議会」を提案した。これは「FAOと加盟諸国政府との間の『政策上の連結』」の役目を担うものである³⁵⁾、と。また『エコノミスト』誌（1947

34) スタブルズによれば、世界食料評議会は、既存の、各専門家から構成されるFAO執行委員会に代替するものであった。執行委員会はこの世界食料評議会設置による制度変更に対して反対する報告を提出したが、この反対報告はブルース準備委員会ではほぼ無視された。Ibid., p. 94.

35) *New York Times*, FAO Food Plan Backs U.S. on Voluntary Cooperation, 25 January 1947, pp. 1, 5. さらに2日後の同紙の記事は、米国の意向が勝利したことについてこう論じている。「われわれには[オール案が想定するような]多くの権限を手渡す用意はない」。だがオール案を廃案にした以上、われわれは準備委員会の提案した「自発的プラン」の成否を見守る責任がある。去年ヨ

年2月1日)もオール提案が葬り去られたことを伝える論説で、その原因として、世界食料委員会の広範な活動のための資金創設の困難——英国は生産国を利する計画に拠金しない——、「徹底した国際規制システム」への米国の反対を挙げた。そして世界食料評議会の役割は主に勧告であり、一次産品の国際的価格協定の実施は「関係諸国の国内政策によって補完されるべきである」、と結論付けた³⁶⁾。

さらに英国下院での討議(1947年2月6日)のなかで、ウィルソンは、ブルース委員会報告は「ボイド・オール案の悩みの原因を取り除き」、「オールの壮大な構想のなかから、われわれがうまく運用できると信じる実際的計画をうみだした」と述べ、報告と世界食料委員会との連続性を強調した。だが、既述のようにホット・スプリングス会議で緩衝在庫案を提起したR.ロウは、両者の断絶をこう鋭く指摘した。労働党政府は、「コペンハーゲンでのサー・ジョン・ボイド・オールの提案に対して、礼儀正しく、遠まわしに、そして控え目に葬儀を執り行い」、「執行権限を持つ世界食料委員会を葬り去った」³⁷⁾、と。

半年後にジュネーブで開かれた第3回FAO総会(1947年8月25日～9月11日)は、ブルース準備委員会の提案通り、世界食料評議会の設置と現行の執行委員会の解散を承認した³⁸⁾。総会ではフランス代表は、世界食料委員会(WFB)から評議会(WFC)への変更は、「たんに言葉の問題ではなくて、社会・経済政策の選択の問題であり、また[FAOという]機関の政策の問題である」こと、また評議会設置と現行執行委員会解散は「国際的精神からの深刻な逸脱」であると問題点を指摘した。またあわせて「近い将来、国民的利益が[世界の]消費者・生産者大衆の利益よりも優先される」ことへの懸念を表明した³⁹⁾。

ヨーロッパと東洋はほぼ飢餓状態にあった。今年になっても穀類と油脂は不足している。「われわれの生産は好調である。余剰のほとんどは海外で十分利益をあげて販売できる。余剰のうちの少しは対価なしの救済用に必要かもしれない。だがわれわれはこうした取引を管理する何らかの種類の国際組織を必要としている。自発的協力は試してみる価値がある。[オール案のような]拘束力の強い協定を好まないのならば、この自発的協力を失敗させてはならない」、と。*Ibid.*, *America's World Food Policy*, 27 January 1947, p. 22.

またイエーツは、「それ[ブルース準備委員会報告と第3回FAO総会でのその承認]は、緩衝在庫、飢餓備蓄、そして余剰処理それぞれのための三大国際基金という世界食料委員会の理念からははるかに遠いものであった」、「こうしてサー・ジョンの壮大な計画は終わった」と記した。P. Lamar-tine Yates, *So Bold an Aim: Ten Years of International Co-operation toward Freedom from Want*, FAO, 1955, p. 83. イエーツの評価は、オールの計画は「実行可能な提案としては、見込みのないものであった。[だがしかし]主に小・貧国の多くの政府の心からの思いを世に問うための綱領としては、それはきわめて貴重なものであった」というものである。

36) *Economist*, A New Food Plan, 1 February 1947, p. 185.

37) *PD*, *op. cit.*, cols. 2000, 2003 2004.

38) FAO, *Report of the Third Session of the Conference*, *op. cit.*, p. 6; cf. p. 49.

39) FAO, *Proceedings of the Third Session of the Conference, held at Geneva, Switzerland, 25 August 11 September 1947*, 1948, pp. 52 53. タイプ印刷, LSE 図書館所蔵。

オールも、自らの提案が準備委員会で却下されたことについて、「各国が少しの権限と少額の基金とを提案された [世界食料] 委員会に与える用意がなかった」ことを残念に思うと述べた。さらに彼は、世界人口の半分に影響を与えている世界食料危機が戦後2年以上たつてなお継続している事実を指摘し、こう発言した。「飢餓は人間を人間以下の存在にする。飢餓が長く続くと、世界の良心は鈍感になり、人々は飢餓を普通の状態だと見なすようになり、そして各国ならびに各個別機関はこの災いを軽減するための努力を弱めてしまうという危険が存在する」と。そして彼は、FAOを単なる実地調査機関にするのではなくて、豊かで平和な世界を創出するための機関とすることを求めた。総会での事務局長としてのオールの最後の発言は、

飢えは政府の基盤を掘り崩すこと、この意味で「今日では、食料はポリティクスである」こと、FAO地域オフィス設置による地域内での各国政府の協力と共同による開発計画の策定と実施の重要性、非政府機関との協力の必要性、を指摘するものであった⁴⁰⁾。

オールは後に『白人のディレンマ』で、ブルース委員会報告とFAO第3回総会でのその承認について、こう記した。委員会でのドッド「演説は、飢餓と貧困から世界を解放するための国際協力運動を当分のあいだ終息させた」。第3回総会は、「食料と農業に関する長期的問題について討議はするが、問題解決のための行動を起こす権限は持たない [世界] 食料評議会の設置以上のことはできなかった⁴¹⁾」と。

ドッドは、オールの任期終了後、第2代FAO事務局長に就任する。

4. 世界食料委員会提案挫折の背景

以下では、オールの世界食料委員会提案挫折の背景を (1) 緩衝在庫、(2) 1947年農業法、(3) 植民地開発政策の視点から検討する。

40) *Ibid.*, pp. 19, 21, 22, 66, 67. 第3回総会は、ラテン・アメリカ、ヨーロッパ、中東、アジアの地域オフィス設置に向けた決議を採択した。FAO, *Report of the Third Session of the Conference*, *op. cit.*, p. 15.

41) オールはさらにこう続ける。「戦争のために団結した各国政府は、すべての国の人々の厚生を推進するために協同するよりも、国民的利害をより一層重要視するといういつもの役割に戻った」。「1947年は、全人類を欠乏から解放するという具体的目標を成就するために、戦後も団結したままでいようという高邁な理想が忘れ去られた年であった」。Orr and Lubbock, *White Man's Dilemma*, *op. cit.*, pp. 93-95. 訳144-146ページ。また世界食料評議会の機能については、「評価」「勧告」「調査」という言葉が躍るが「指揮」「実行」「決定」という言葉はほとんど見当たらない、という指摘も参照。New York Times, *FAO Group Votes to Set up Council*, 10 September 1947, p. 7. オールは「人々がパンを求めているのに、われわれは彼らに書類を与えようとしている」(強調は原文)と発言した。David Lubbock, *The Boyd Orr View, From The Old World to the New*, privately published, 1992, p. 48.

(1) 緩衝在庫

「2. 世界食料委員会批判」でふれたように、ケインズは1942～43年に国際緩衝在庫案についての草稿を作成した。『ケインズ全集』第27巻には、その第5次～第7次草稿、さらに1943年1月に戦後対外経済問題委員会に提出され、5月4日に戦時内閣で了承された第8次草稿が含まれている。既述のように、これに基づいてホット・スプリングス会議でR. ロウは国際緩衝在庫創設を提唱した。先行研究によって、ケインズの主張の草稿間の変化を以下のように整理できる⁴²⁾。

当初は、コモド・コントロールの目標として商品価格の安定化に重点が置かれており、これを実現するための緩衝在庫の具体的管理——基準価格、介入価格、在庫数量など——が議論の中心になっていた。同時に、価格安定化とともに「低コストの生産者に一定の拡張率を許容するような長期的価格政策」を実現するために、副次的手段として、生産制限などの計画も許容されていた。これは「低い生活水準」の生産者が「高い効率性」を反映しないで国際価格を低下させる場合を考慮したものであった。だが、制限計画拡張を主張する、国内的には農業省らの、国際的にはアメリカの圧力を受けて、第7次草稿では「長期均衡価格の近傍での価格安定化に加えて、生産者所得の安定化（「大多数の一次産品生産者に、彼らが生活している国の標準から見て妥当な生活水準を保持できるような価格に、長期的な需給関係を維持すること」）が、もう一つの目標として定立される⁴³⁾。そして緩衝在庫は「この目標に資するが、この目標達成のために「産出量の規制」＝「制限」や輸出割り当ての必要が容認される。さらに第8次草稿では、この目標が相対的に後退し、生産規制や数量割り当てといった「制限」を大幅に取り入れた妥協案になっていった。

だが、生産規制や輸出割り当てといった「制限」的政策の容認の比重が増したとはいえ、「世界の経済体制が地球の有する十全な豊穡さを享受する手段を見出すことに失敗した」（p. 169. 訳191ページ）ことが戦前10年間の世界的不況の原因であったという反省のうえに、ケインズがこうした事態の再来を防ぐための、重要な一手段として国際緩衝在庫を提案した意図は

42) R. W. Dimand and M. A. Dimand, J. M. Keynes on Buffer Stocks and Commodity Price Stabilization, *History of Political Economy*, Vol. 22, No. 1, 1990; 平井俊顕「戦後世界体制の構築をめぐるケインズの活動」『上智経済論集』40巻1号, 1994年; L. Fantacci, M. C. Marcuzzo, A. Rosselli, E. Sanfilippo, Speculation and Buffer Stocks: The Legacy of Keynes and Kahn, *European Journal of the History of Economic Thought*, Vol. 19, No. 3, 2012. なおホット・スプリングス会議での英国による緩衝在庫提案を検討した, Tsou and Black, *International Commodity Arrangements*, op. cit. も有益である。本文中の整理は主に平井論文に依拠した。

43) *Collected Writings of J. M. Keynes*, Vol. 27, op. cit., pp. 115, 136 137, 171. 前掲訳135, 157, 192ページ。訳文は変更。ただし第5次草稿でも、生産者所得安定化による適切な生活水準維持が従来の商品規制計画の原動力であったことが指摘された上で、生産者の適切な生活水準維持は「緩衝在庫コントロールが進んで引き継がねばならない目的」(*Ibid.*, p. 123. 訳145ページ)とされていた。以下『ケインズ全集第27巻』からの引用箇所は本文中に示す。

変わらなかった。彼は第8次草稿にも以下の言葉を残した。

すなわち、「われわれは、上に提案した建設的な提案が、希望に満ちた精神で考案されており、失望に終わることになるかもしれないということを、隠すつもりはない。それらは、戦前には存在しなかったある程度の国際的規律や善隣性、および一般に国際的行動の適切な基準を各国政府が進んで受け入れる用意のあることを前提としている。……しかし、もしわれわれが勇敢に取り組むならば、事態をより良好な方向に秩序化することは、思うほど難しくはないかもしれない。過去において生産を混乱させた過剰の規模は、実際の生産量に比べると小さかったし、まして潜在的需要に比べるといっそう小さかった。しかもそれらが引き起こした混乱は、その原因とは不釣り合いな程大きなものであった。諸個人が苦勞して生産に励もうとする推進力が消費を享受しようとする彼らの意欲を越えているとか、あるいはわれわれは非常に高度な生活水準に達しているので、われわれの関心は生産を抑制し自然の恩恵を抑えることである、とかいうことは正しくない。むしろ思慮をめぐらして生産と消費に実りある結合をもたらすことにより、狂気のパラドックスからの脱却を可能にする組織を考案することが、この世代に課せられた任務なのである」(pp. 191, 193. 訳215ページ。傍点は引用者)。

しかもケインズは、コモド・コントロールがもたらす価格安定と生産者所得の安定が途上国の経済に与える効果についても言及している。すなわち、「提案されている計画は、原材料[生産]国にとって、特に対外債務を抱え準備金に欠乏している金融的に弱い国、あるいはそれらの産品に高度に特化している国にとって、まさに最高級の価値を有している」(pp. 129, 162. 訳150, 183ページ)。この文章は、国際緩衝在庫による価格安定が途上国の、またモノカルチャー栽培を強制されている国々に与える経済的意義を指摘するものであった。またケインズは、輸出国が、コモド・コントロール実施委員会 (General Executive) に輸出量の割当規制を強制する許可を申請するケースのうちで、「当該商品の消費増大により生活水準が改善されるとされる潜在的消費者が貧困に陥ることによる需要の収縮」が起きる場合には、「実施委員会は、(食料に関して栄養委員会 Nutritional Council もしそのような機関があればと協議して) 貧窮国における当該生産物の消費に補助金を与えるなんらかの手段」を考慮するという規定を、第8次草稿に残している。コモド・コントロール案には、途上国の栄養問題を扱う委員会も含まれるのである (p. 189. 訳211 212ページ)。ホット・スプリングス会議が最重視したのが、世界の人々の栄養水準の向上であったことからすれば、十分に了解可能な構想である。さらにケインズは、余剰農産物の貧困地域への特別低価格、もしくは無償での供給についてもこう言及している。「そしてそれは、適切と思われる場合にはいつでも、不可避免的に生じた余剰商品が貧困地域での消費のために配給される協定を取り決めるであろう」⁴⁴⁾ (p. 176.

44) オールが回想録で、自分はケインズと面識はなかったが、彼と世界食料委員会案について議論する機会があったならば、彼はそれに関心を持ってくれたであろうと書いたのは、あながち勝手な思い込みとばかりは言えない。Orr, *As I Recall*, op. cit., p. 174.

訳199ページ)。

しかしながらこうしたケインズの主張にもかかわらず、コモド・コントロールの目標に、国際価格の安定化 (=目標) と並んで生産者に対する所得の安定 (=目標) が掲げられた以上、一次産品の生産条件は国によって多様であるから、 の達成が の達成を自動的にもたらすとは言えなくなるであろう。したがって、緩衝在庫による「価格の短期的安定化を、需給を均衡させ低コストの生産者に一定の拡張率を許すような長期的な価格政策と結合させることを目指すべき」(pp. 140, 171. 訳161, 193ページ) であるとしても、その実現は容易ではない。1952年にFAOから「緩衝在庫技法」についての執筆依頼を受けたカーン(Richard Kahn)が指摘したように、合成ゴムや化学肥料開発といった生産技術条件の変化や世界需要の長期的趨勢の結果としての価格低下については、緩衝在庫は効果がない、また生産者に適切な生活水準を維持させる(目標) ためには、価格の人為的維持(目標) 以外の手段が必要となる⁴⁵⁾。

こうしてケインズ自身が認めたように、途上国と先進国との生活水準格差が直ちに埋められない以上、「緩衝在庫計画は、各国が自国の生産者に、その生活水準を彼らが妥当と考える水準に維持するために、補助金を自由に与えることを認める方針で作成される必要がある」。もちろん続いて彼が述べるように、そのような補助金が富国で相当な規模で与えられるならば「世界の生産量の配分の固定化」という深刻な困難が生まれるから、それを制限するために、補助金を与える富国には輸出割当量の削減が必要となるわけであるが(pp. 124, 157. 訳145-146, 178-179ページ)。さらに1920年代からの世界農業不況の中で、欧米諸国が競って採用した、価格保証、輸入関税、生産補助金などの農業保護策と戦時中の国内消費者のための補助金支出とを前提にすれば、コモド・コントロールはそのなかに緩衝在庫と並んで種々の規制や割り当てといった「制限」を含まざるを得なかった。

ホット・スプリングス会議から4カ月後の1943年9~10月に、英米間で戦後国際通貨政策、貿易政策、商品政策、カルテル政策、雇用政策についての討議がワシントンでなされる。この会議のイギリス側代表はホット・スプリングス会議に引き続きロウであったが、ケインズ、ロバートソン(D. Robertson)、ミード(J. Meade)、ロビンズ、ホール(R. Hall)らも参加し、国際通貨政策がIMFに、残りの4分野がITO憲章につながった。商品政策に関して、英

45) G. Palma, Kahn on Buffer Stocks, *Cambridge Journal of Economics*, Vol.18, 1994, pp. 125-126; Fantacci et al., *Speculation and Buffer Stocks*, op. cit., p. 468. ホット・スプリングス会議に出席したロビンズ(L. Robbins)は、日記(1943年5月22日)にこう記していた。「緩衝在庫は不定の短期的変動を安定させるために使われるべきであるが、それは[変動の]全般的趨勢に対して作用するものとしては使われるべきではない」と。Howson and Moggridge ed., *Wartime Diaries of Robbins and Meade*, op. cit., p. 33. またケインズの計画は、元来、生産者のリスクの減少と景気循環の円滑化という二つの目的のために商品価格安定化に焦点を当てるものであったが、生産者所得の安定化を目的の一つに入れることによって、誤りを犯した、なぜなら価格安定化は需要側のショックに対しては生産者所得を安定化させるが、供給側のショックに対してはそれを安定化させない、という指摘も参照。Dimand and Dimand, J.M. Keynes on Buffer Stocks and Commodity Price Stabilization, op. cit., p. 121.

国側は緩衝在庫案を、米国側は生産規制を重視した提案を行った。そして国際商品政策に関する英米合意文書では、生産規制と緩衝在庫の併用が明記され、その運用を監視する国際商品機構設立も同意された⁴⁶⁾。だが1945年12月の米英借款協定と同時に合意された『国際貿易雇用会議による考察に関する提案』では、緩衝在庫案は示されず、政府間商品協定機関内の通商政策委員会の検討課題の中に、「商品問題の解決方法として提案される国際緩衝在庫機構もしくはその他の措置に関する問題」が、かろうじて含まれたにすぎなかった⁴⁷⁾。さらに1948年3月に採択されたITO憲章（ハヴァナ憲章）成立の過程では、FAOは「世界食料委員会の下での野心的な緩衝在庫、余剰処理、そして救済措置の設置」を提唱したし、また英国は憲章が「緩衝在庫について明確な認識」をもつこと望んだ。だが、いずれも拒否された⁴⁸⁾。憲章第6章57条「政府間商品協定の目的」では、「供給ならびに需要の諸力の長期的均衡の確保が望ましいことを考慮した上で、消費者に公正で生産者に妥当な報償をもたらす価格を基礎とする妥当な範囲の安定を達成する目的で、一次産品価格の顕著な変動を防止または緩和する」ことが謳われたが、緩衝在庫への言及はない⁴⁹⁾。

さらに言葉を費やせば、ITO憲章にはその重要な特質の一つとして、途上国の経済開発が組み込まれていた。板垣與一は早くも1948年にこう指摘していた。すなわち、憲章では、貿易流通面における平面な調整をさらに深めて、これを支えている「経済構造の立体的変革」が意図されており、単なる貿易自由化のみならず、自由化の前提条件としての先進国の完全雇用と途上国の経済開発との必要性が明記されている。さらに、根源的な構造的不均衡というべき現時の国際収支不均衡を正すための米国の国際投資拡大ならびに、途上国の経済開発のための国際的計画と国際的協力機関の指導調整とが不可欠であることが示されている⁵⁰⁾、と。だがそのITO憲章は53カ国が賛成し採択されたにもかかわらず、英米をはじめとして批准をせず、結局流産する。それは、各国の完全雇用の維持と途上国の経済開発とを保証するための国際的枠組みが日の目を見る前に挫折したことを意味した⁵¹⁾。

46) 山本和人『戦後世界貿易秩序の形成』ミネルヴァ書房、1999年、第8章、とくに256ページ。

47) HMSO, *Proposals for Consideration by an International Conference on Trade and Employment*, 6 December 1945, (Cmd.6709), p. 16.

48) W. A. Brown, *The United States and the Restoration of World Trade: An Analysis and Appraisal of The ITO Charter and the General Agreement on Tariffs and Trade*, Brookings Institution, 1950, p. 120. 憲章では、途上国と先進国両方が、「緩衝在庫を排除する形で、価格と生産の規制に基づく一時的な政府間商品協定手続きの確立に合意した」。D. Drache, *The Short but Significant Life of the International Trade Organization*, *CSGR Working Paper*, No. 62/00, Nov. 2000, p. 20.

49) HMSO, *United Nations Conference on Trade and Employment : November 21st 1947 to March 24th 1948, Havana/Cuba*, 1948, (Cmd. 7375), p. 57.

50) 板垣與一「経済開発と国際貿易機関」、東京商科大学国際関係研究会『国際貿易憲章の研究』有斐閣、1948年、所収、106-109ページ。

51) Cf. Drache, *Short but Significant Life of ITO*, op. cit., p. 8.

ブルース準備委員会報告が世界食料委員会案を否定して、緩衝在庫案に言及しながらも、その国際的組織による管理ではなくて、在庫数量などに関する国際的合意の下での、各国による自己責任（「行動の自由」）に基づく緩衝在庫運営を提案したのも、大きくは上の流れの中のことであった。

(2) 1947年農業法

戦後英国農業政策の基本となったのが1947年農業法であった。同法は戦中の農業政策の柱であった「価格と市場の保証」の原則を戦後に引き継ぎ、戦後の厳しい国際収支状況の中で、平時における生産拡張——1952/53年までに現行水準の20%増、戦前の50%増——を目標に掲げて英国農業の保護を打ち出した。この場合の保護の特質は、外国農産物への輸入関税賦課による価格維持ではなくて、一方ではコモンウェルス諸国などからの安価な農産物の輸入と補助金とによって消費者価格を低位に維持したうえで、他方で生産者に対しては一定の合理的所得を保証するために、政府が農業経営者団体（National Farmers Union）と年次価格審議を行い、農産物ごとに最低価格を保証し市場価格と保証価格の差額を補助金によって埋め合わせるといふ、不足払いの形をとるものであった。労働党政府の農業政策を説明した農相ウィリアムズ（Thomas Williams）が1945年11月に述べたように、「農場経営者と農業労働者への適切な報酬と一定水準の生活条件との提供ならびに投下資本への合理的な報酬、これらと両立可能な範囲内の最低の価格で、国民食料の必要とされる部分を国内資源から生産することのできる健全で効率的な農業」を育成すること⁵²⁾を、同法は目標とした。

農相はこの演説で、戦後農業政策は「ホット・スプリングス会議での勧告を十分に尊重」した上で国内食料生産を可能な限り発展させようとするものであることを、いわば枕詞として置いている。だが47年農業法の位置付けについての研究史がこぞって指摘するように、厳しい貿易収支状況——とりわけドル不足——の中で、そして世界的食料危機の中で、食料輸入をできるだけ減らして国内生産を増大させ国際収支を改善することが、戦後農業政策の目標であったことは疑いない。半世紀以上に、三沢嶽郎はこう強調した。「戦後における食糧政策は……その真の性格において食糧対策というよりはむしろ国際収支対策の一環とみなされるべきものである。その政策において取り組まれた問題は、食糧不足それ自体ではなくて、食糧輸入資金の不足である。1947年に始まる農業拡大4か年計画がねらいとしたところも、まさに国内農業生産力の拡充によって国民食糧の輸入依存度を軽減し、食糧供給構造の面から国際収支の改善に迫ることであった。したがって、戦後における英国農業の課題は、国際収支の関連から要求された食糧増産にほかならない」⁵³⁾。この点は、農業省と食料省が1947年に出した議会資料で、

52) PD, 5th Series, HC, Vol. 415, col. 2334, 15 November 1945.

53) 三沢嶽郎『イギリスの農業経済』農林水産業生産性向上会議、1958年、180-181ページ。森建資『イギリス農業政策史』東京大学出版会、2003年、第10章。森の研究は、戦後農業政策の分析に農業

現状の国内食料消費の継続を想定した上で、国内農業生産拡大の外国為替節約効果を1950/51年には戦前価格で1億1,600万ポンド、時価で1億9,100万ポンドと推計していることから、間接的に裏付けられる⁵⁴⁾。

また1950年に『エコノミック・ジャーナル』に掲載された「英国農業による輸入代替」と題する論説は、研究の意図をこう率直に語った。「現状において、英国農業に求められる最も重要な役割の一つは、わが国の輸入食料依存を、とくに硬貨地域からの輸入依存を減らすことによって、貿易赤字の是正に資することである」、これは1947年農業法の主目的であったし、さらに最近のドル収支の悪化によってこの目的達成の意義は増した⁵⁵⁾、と。

だが貿易収支改善を大きな目標として国内農業生産を拡大する場合、ホット・スプリングス会議の勧告の「十分な尊重」と齟齬はないのだろうか。もちろん同会議の勧告でも、戦争終結直後の、とくにエネルギーを生む食料の不足の解消が第一の優先課題となる「短期」と、世界農業が平常の生産力に復帰し、エネルギーを生む食料と健康を守る食料とのバランスが重視される「長期」とを区別し、「短期」における農業政策が「長期」のそれと乖離することを認めている。すなわち同会議の勧告 XII 「短期における生産の変化」では、ヨーロッパを例に挙げて、「たとえそれが長期的に必要とされる諸資源の利用からの離脱を生んだり、技術的・経済的また栄養上の理由からみて望ましい生産政策への復帰を遅らせる」ものであっても、短期においては、人間消費用穀物の作付面積の増加や畜産再建の抑制も容認されている⁵⁶⁾。

だが勧告 XIV 「短期から長期への移行における生産の調整」では、やはりヨーロッパの特定地域でのミルク生産の増加と穀類生産の減少の例を挙げて、「その短期の資源配分を漸進的に修正して、より良い栄養とより大きな生産効率とを目的とする長期計画にいつそう緊密に順応する」ことが求められる。しかもこの場合の長期計画とは、「自国民のより良好な食事 [への要求] と栄養面でより良い食料を求める国際的需要とに基づいて、世界規模での自国の諸資源の最適な利用のための、長期の調和的生産計画」(傍点は引用者)を意味していた⁵⁷⁾。言葉としては抽象的だが、長期計画が国際的効率に配慮した各国の資源配分を重視していることは明らかである。

労働者賃金問題を組み込んで一層立体的に捉えた点に、従来の研究を越える特徴がある。

54) HMSO, *Post War Contribution of British Agriculture to the Saving of Foreign Exchange*, (Cmd. 7072), 1947, p. 6. なお1947年の輸入総額15億4,100万ポンドのうち食料・飼料・動物・種子は7億4,500万ポンドと5割弱を占めている。HMSO, *United Kingdom Balance of Payments 1946 to 1949*, (Cmd. 7793), 1949, table 1.

55) C. H. Blagburn, *Import Replacement by British Agriculture*, *Economic Journal*, Vol. 60, No. 237, 1950, p. 19.

56) HMSO, *Final Act of the United Nations Conference on Food and Agriculture*, *op. cit.*, p. 23.

57) *Ibid.*, p. 25.

オールは、こうした戦後の短期の国内農業政策と長期の国内、さらには世界農業政策との乖離と収斂という問題を、メンジーズ キッチン (A. W. Menzies Kitchin) の『英国農業の将来』(1945年)への序文でこう記している。すなわち、長期の国内農業政策策定に当たっては、「拡大し繁栄する英国農業と安価な輸入食料との間の、戦前から引き続く対立」という、単純な解決が困難な問題が存在し、しかも世界最大の食料輸入国である英国の農業政策が世界の食料輸出国との関係にも影響を与えるという問題も存在する。これらの点を考慮すれば、英国農業経営者は、自分自身の繁栄に資する短期的政策だけではなくて、国内のすべての階級 (= 消費者) の繁栄と福利とに貢献する長期的政策をも学ばなければならない。英国農業人口は全人口の7%にすぎない。さらに加えてもう一つ、世界農業人口の過半は自ら食料を生産しているにもかかわらず、十分な食事に事欠く貧困状態にあるという現実を踏まえて、全世界の人々の「欠乏からの自由」というホット・スプリングス会議でも確認された約束を実現するための、「世界全体の戦後の発展パターン」に適合する長期の世界的政策をも、彼らは学ばなければならない。「英国農業は世界食料市場との関連の中で考察されなければならない」。「長期の目的に適合しない視野狭隘な利己的政策は長続きする見込みはない。第一に必要なことは、国内的ならびに国際的ニーズとの関連で、英国農業とその潜在力を事実に基づいて検証することである」⁵⁸⁾、と。

メンジーズ キッチンが、長期的には英国農業の構造は低コストでの食料生産能力に依存するから、戦後の世界的穀物不足が解消した後には、可能な限り早急に畜産再建へ着手する必要を説くことからわかるように、本書が唱える、英国農業の長期政策は畜産、とくにミルク生産拡大と穀作縮小に重点が置かれていた。そしてこうした主張は、オールが『なんのために闘うのか』(1942年)や「戦後再建における食料の役割」(1943年)で述べたのと方向性を同じくしていた。オールは、英国農業は長期的には、ミルク、野菜、一部の果物、卵、家禽、ベーコンといった健康を守る食料を中心に「他国と同程度に容易かつ経済的に生産可能な食料に集中しなければならない」と主張し、他方で小麦や甜菜(さらには牛肉・羊肉などの一部)縮小を提案していた。そして前者の健康を守る食料はいずれも、面積当たりの産出額と投入労働量が大い食料であり、英国のように面積が小さく人口稠密な国には適している、と論じていた。しかもオールは1943年3月に公刊された後者の論説で、西ヨーロッパに関して、長期の世界的農業政策が今策定されないと、戦後のヨーロッパの食料不足が、各国の農業政策を「自給自足」を基本とする「農業戦時政策」に再び引き戻してしまう危険を予言していた⁵⁹⁾。

こうしたオールの主張は、「2. 世界食料委員会批判」でみた『エコノミスト』誌のオール

58) Orr, Foreword, in A.W. Menzies Kitchin, *The Future of British Farming*, Pilot Press, 1945, pp. 8-9.

59) Orr, *Fighting for What?*, Macmillan, 1942, pp. 40-41; *The Role of Food in Post War Reconstruction*, *International Labour Review*, Vol. 47, No. 3, 1943, pp. 283, 288.

の世界食料委員会提案への批判からすれば、一見奇妙に思われるかもしれないが、「安価な食料」を社是とし続けた同誌の、ホット・スプリングス会議の勧告と戦後英国農業政策とに関する、幾つかの論説(1943~44年)⁶⁰⁾と共通点を持つものであった。同誌はこう指摘する。

ホット・スプリングス会議は、「より自由な貿易と国際分業のためのマニフェスト (a manifesto for freer trade and the international division of labour)」である。それは 適地適産による世界規模での最大の産出と、消費者が支払い可能な価格での必要な量の外国食料輸入と、さらに 先進国から途上国への自由な国際投資による産業の発展とそれによる購買力の増大を想定する。こうして同会議の世界食料政策は、「各国での完全雇用と諸国間の財・サービス・資本の緊密な交換とからなるプログラム」である()。同会議の世界食料政策を基礎づける、戦後農業原則は三点ある。消費者のニーズは国の内外を問わず、「最も効率的な生産資源」から充たされるべきこと。土壌の肥沃度維持のための最高度の保全策を前提に、地域の産業とその経済的利点とが当該地域で採用される農業と生産される農産物の種類を決定すべきこと。各国は「高い栄養価値を有する健康を守る食料を生産するという優先すべき義務があること。これらは、ミルク、酪農品、野菜、果物といった農産物であり、そのほとんどは保存がきかず、消費⁶¹⁾中心地に近いところで生産されるのが最も良い作物である」()。この三原則は、耕種作物の増産と牧草地の減少を特徴とする戦時農業システムとは大きく隔たるものであり、戦時中の技術改善と機械化の進展は瞠目すべきではあるが、「遅かれ早かれ——そしておそらくはもっと早急に——英国農業は正常な世界状況に適応しなくならなくなるであろう」。戦争によって「各国が最も安価な市場で買い最も高価な市場で売る」という国際分業の利益は一時的に排除されているが、これが回復されれば、小麦や食肉といった必要な食料の価格低下が酪農品や野菜といった健康を守る食料の購入増大を可能にする購買力を生み、この結果「英国農業に対する新たな、そして自然条件からして保護された市場」が創出される。

戦時農業の展開を「反転」させる必要は明白だが、問題は「この反転をどこまで行うのか、またどのような形で行うのか」である。英国農業への保護を全廃することは現実的ではないし、「国民の意志」でもない。だが農業への国家支援がどのような形で行われるにせよ、「それは農業経営者に対する社会の他の人々からの実質所得の移転をもたらす」。この「移転」は無条件ではないし限度がある。「移転」は英国農業の長期の発展方向に向けられるべきである。英国農業が穀作で海外と競争するのは困難だが、酪農と畜産、果樹と野菜では競争の「可能性ははるかに大きい。[戦後に]力を集中すべきなのはこれらである」()。

以上の『エコノミスト』誌の主張の問題点としては、オールが、そしてホット・スプリング

60) *Economist*, I. A Hopeful Conference, 12 June 1943, pp. 745-746 ; II. What Kind of Agriculture?, 9 October 1943, pp. 484-486 ; III. The Shape of Agriculture, 21 October 1944, pp. 529-531. である。出所は本文中に論説番号を示す。

61) 原文では「生産」だが「消費」の間違いであろう。

ス会議を受けて FAO が強調する、途上国の栄養改善について、そしてそれを支える経済開発についての考慮に欠ける点を指摘しなければならない。だがしかし、世界の「欠乏からの自由」は、各国農業が長期的には国際分業の一分節として位置づけられ、その上で「より自由な貿易」を通じて、世界全体での食料増産と効率的配分とを生みだす世界食料政策なしには実現が困難であるという点では、認識が共通している。

1947年農業法の提案において農相ウィリアムズは、現在の貿易赤字の下では「国内で生産される食料の追加の一片一片は、現時の困難においては [赤字解消] 助けになること」を指摘した上で、健康を守る食料を中心に英国農業を再編すべきだという主張に対して、その主張の方向性を認めながらも、こう反論した。「だがわれわれは、近年の経験が教えるように、あまりに厳格に、またあまりに先に進んで計画を立てることはできない」。「われわれはどの国からでも得られるならば、安価な食料を必要としていることは真実である。だがわれわれは英国でもまた他の国でも安価な人間 (cheap men) を必要としない。ともかく、われわれはもう一つ他の理由から、われわれ自身の自然諸資源を最大限可能に活用しなければならない。[それは] われわれはもはや海外投資に依拠して食料の購入をすることはできない」からである。価格の安定をもたらすことで、「変化するニーズに対応した調整を可能にする十分な柔軟性」が生まれる⁶²⁾、と。

47年農業法は価格の「安定」を通じて経営の「効率」をもたらすことを意図したが、戦争による対外債権の減少がもたらした経常収支赤字の中で、価格の「安定」の意図するところは当面は、将来の「ニーズの変化」へ対応する「柔軟性」維持に重点が置かれることになった。国レベルでの長期の農業政策策定は先送りされた。

(3) 植民地開発政策

食料相ストレイチャーが序言を書き、フェビアン協会から出版されたブリッツ (J. F. Blitz) 『配給手帳の裏側』(1950年) は、米英借款協定に基づく1947年7月のポンド交換性再開と急激なドル流失によるその再停止以降、英国の食料政策はドル不足によって一層支配されるようになったと指摘し、国内農業生産拡大に加えて、スターリング地域での新たな食料生産の開発と同地域からの長期の大量食料購入とがその意義を増した、と述べた⁶³⁾。そしてこの著作は各食料品目について、コモンウェルスならびに植民地での供給増加の見通しを逐一検討し、そこで増産に期待をかけた。こうした期待は、以下の『タイムズ』紙の報道 (1948年3月18日) か

62) PD, 5th Series, HC, Vol. 432, cols. 624, 629-630, 27 January 1947. この文章の「安価な人間」とは、農業労働者の他産業労働者に比した劣悪な労働条件 (賃金, 労働時間, 生活環境など) を意味している。戦後農業政策における大きな問題の一つは、農業労働者の不足であった。

63) J. F. Blitz, *Behind the Ration Book: A Survey of Britain's Food Situation*, Fabian Society Publication and George Allen & Unwin, 1950, pp. 34-35.

らも裏付けられる。同紙は食料相の発言として、戦前はドル地域からの食料輸入が全体の約四分の一であったのに対して1947年には約半分に増えた事実を伝えた。1938年の食料輸入元の内訳はスターリング地域 40%、ドル地域 27%、それ以外の軟貨地域 33%であったが、47年にはそれぞれ35%、47%、18%になっている。だが食料相は、1948年前半の推計では、スターリング地域が46%に増加し、ドル地域が29%に減少したことをあげて、前年の交換性再停止以降、米国からの食料輸入の減少と非ドル地域からの輸入増への努力が効果をあげたことを指摘した⁶⁴⁾。

食料相の主張は、ポンド交換性再停止以降の政府の植民地開発計画の展開と方向性を同じくしていた。山口育人の研究⁶⁵⁾は、47年夏以降の植民地経済開発政策が植民地開発推進を志向するものではなく、スターリング地域のドル収支改善を最優先課題として、同地域の金融や貿易に対する統制によって、植民地からのドル吸い上げに終始したことを明らかにしている。

1945年4月に植民地開発福祉法 (The Colonial Development and Welfare Act) が成立したものの、戦後の物資窮迫の中で植民地開発に必要な資材の供給は停滞していた。ところが47年のドル流失の加速を背景に、47年6月に植民地資源開発法 (The Development of Colonial Resources Act) が議会に提案される。1947年農業法審議が最終段階に達した時期である。同法は、植民地開発公社と東アフリカ「グランドナッツ」計画を運営する海外食料公社とを設置するものであった。そして8月のポンド交換性再停止後政府は、植民地からドル地域への輸出増加と植民地の輸入全般に対する制限の強化とを明確に志向する。当初は外相ベヴィン (E. Bevin) らは、米国への経済的依存からの脱却のために西欧諸国との協力の下、帝国資源の動員を、とくにアフリカ植民地の大規模開発を目指した。ところが開発計画が具体化すると、スターリング地域のドル収支改善という現実的目標が優先された。

48年7月に植民地省は、現在の英国の経済状況では植民地開発政策には限界があることを認め、「開発推進よりもドル獲得および節約を優先する」(160ページ) 方向を明確にする⁶⁶⁾。政府は植民地開発に必要な物資 (特に鉄鋼やセメント) の供給——それは英国本国の経済再建投資とも競合した——を制限する一方、植民地はスターリング残高をロンドンに蓄積すること

64) *Times*, *Changed Sources of Food Imports*, 18 March 1948, p. 2. 『エコノミスト』誌は早くも1947年8月9日の記事で、ドル地域諸国での食料価格上昇と米国からの借款の消失のために、アトリー首相はドル地域からの食料輸入を年間で1億4,400万ポンド減らすことを指示した、と伝え、スターリング地域や軟貨地域からの代替可能性について論じている。 *Economist*, *Dollar Food Cuts*, 9 August 1947, p. 252.

65) 山口の一連の研究の中で、「アトリー労働党政権の対外経済政策と植民地」『史林』82巻4号、1999年、「コロソプランの成立とアトリー労働党政権のスターリング政策」『史林』90巻6号、2007年、「第二次世界大戦後のスターリングエリア再構築」『帝京大学短期大学紀要』32号、2012年に依拠する。出所は本文中に論文番号を示す。

66) Cf. Tim Rooth, *Economic Tensions and Conflict in the Commonwealth, 1945 c.1951*, *Twentieth Century British History*, Vol. 13, No. 2, 2002, p. 128.

を強要される。こうして植民地は自身の収入を自国開発資材購入に使用することも制限された。政府は、「スターリングエリアの収支改善とイギリス経済の再建があってはじめて、植民地開発への投資が可能となる」(99ページ) という立場を明確にした。ドル獲得において重要な位置を占めたのはマラヤ、西アフリカであった。49年9月のポンドの大幅切り下げは、ドル地域からの食料輸入コストをさらに引き上げた。そして「グランドナッツ」計画の失敗が明らかになるなか、1950年11月に公表された、インド、パキスタン、セイロン、マラヤ、シンガポール、北ボルネオ・サラワクの開発計画を示した「コロポ・プラン」も、これら途上国の「工業化への壮大な計画を提示し、『自給』経済へ進もうとする」ビジョンでは決してなく、「イギリスの対外収支改善やスターリング残高処理が優先された」(26, 30ページ)。

「2. 世界食料委員会批判」でみたように、『エコノミスト』誌は貧国の自力更生を強調し、オールの世界食料委員会提案に含まれる「人道主義」的性格を批判した。また植民地相ホール(George Hall)も1946年7月9日の議会演説で、植民地開発における「植民地の人々自身の生産性上昇」の意義を強調し、「長期的には、いかなる国民も高水準の努力と高水準の効率の達成なしには高い生活水準を享受できない。外部からの援助によってすべてが提供できるものではない」と、植民地開発の主力があくまで植民地自身にあり、宗主国は「植民地自身の努力による彼らの富と福利の向上を援助するきわめて大きな潜在性」を有するにとどまることを、繰り返し指摘していた⁶⁷⁾。だが途上国・植民地の自力更生は、宗主国の国際収支状況改善のためにその芽を摘まれた。ホールがマラヤにおける米作拡大の緊急性を強調したにもかかわらず、また前植民地相スタンレイ(Oliver Stanley)の植民地経済開発における農業生産増加の意義の強調にもかかわらず、マラヤ植民地政府歳出に占める農村地域の農業・排水・灌漑用支出は名目・実質ともに減少し、1941年には歳出の5%近くであったものが48年には1.5%に縮小した⁶⁸⁾。

以上の植民地への本国の対応は、戦争終結につれて、コモンウェルス内の自治領諸国の英国離れと自立化の方向と英国のその容認とが顕在化し、戦後には自治領諸国によるドル・プール引き出しとスターリング残高使用とを英国がコントロール困難になったのとは、対照的な事態であった⁶⁹⁾。フィールドハウスは、1945~51年の期間の、植民地開発福祉法による帝国全体へ

67) *PD*, 5th Series, HC, Vol. 425, cols. 254, 256, 9 July 1946. そしてこの場合、英国政府が植民地開発において力点を置いたのは、生産手段よりもインフラストラクチャーであった。D. K. Fieldhouse, *Decolonization, Development, and Dependence: A Survey of Changing Attitudes*, in P. Gifford and W. R. Louis ed., *The Transfer of Power in Africa: Decolonization, 1940-1960*, Yale University Press, 1982, p. 487.

68) *PD*, 5th Series, HC, Vol. 425, cols. 260, 270; Martin Rudner, *Financial Policies in Post War Malaya: The Fiscal and Monetary Measures of Liberation and Reconstruction*, *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 3, No. 3, 1975, pp. 330-331.

69) 詳細には Francine McKenzie, *Redefining the Bonds of Commonwealth, 1939-1948: The Pol-*

の投資額の4,050万ポンドに対して、ロンドンでの植民地ドル残高が1億5,000万ポンド増加した事実を示し、これは「大規模な投資引き揚げ」であり、「イギリス帝国による搾取の最も正確な査定」であると記した。しかもホールが「世界市場の価格変動の凶暴な影響から植民地生産者を保護する」ものとして例示した、戦時中に形成された大量購入制度による植民地産品の英国への独占的販売組織は、その構成部分としての「価格安定基金」を含めて、戦後は現地の政治家たちが農民生産者から低価格で収奪する手段に転化することになり、自力更生への道はさらに遠のいた⁷⁰⁾。同時にそれは、「英国消費者が [この場合には] アフリカの生産者から補助金を与えられ続ける」ことを意味した⁷¹⁾。

オールは、戦中に、戦争勝利後に「世界の共通の大義」のためよりも「自国の国民的帝國的利益」を優先する大国の自己中心的な利益追求の傾向が生まれることを懸念していたが、それが現実のものとなった。またアメリカは1948年に「商品金融公社定款法」を成立させ、余剰農産物の処分のための援助を制度化する。それは、途上国の輸入食料依存構造の定着につながった。

オールは、第3回FAO総会(1947年8~9月)で世界食料危機の継続をこう強調した。すなわちヨーロッパではなお数百万人が戦時中より乏しい食事に耐え、アジアでは長引く飢えと栄養不良は好転の兆しが無い。「こうした地域的な飢饉と飢えとは世界人口の半分を襲っている」⁷²⁾、と。オールは1948年4月にFAO事務局長を退任する。第3回総会で、彼の任期は次期事務局長(既述のように米農務省次官ノリス・ドッド)選任までの期間とされていた。

そしてドッドの下で1948年9月に刊行された『1948年世界食料・農業事情』は、「1939年以来初めて輸入国向けパン用穀物と飼料穀物との供給状態が楽観できる段階に到達した」と述べ、

itics of Preference, Palgrave, 2002. マッケンジーも紹介したように (pp. 93, 290), ホット・スプリングス会議での自治領諸国の英国離れを、ロビンは1943年6月5~7日の日記にこう記していた。「会議では [コモンウェルス内の] 統一はまったくない。……共通の経済政策も定期的な相談もない。……時計の針を戻して [1931年の] ウェストミンスター憲章以前の状態にすることは全く不可能だし (おそらく望ましくもない)」。Howson and Moggridge ed., *Wartime Diaries of Robbins and Meade*, op. cit., p. 56. ドル地域のカナダに代わって英国が期待を寄せたオーストラリアからの農産物輸入は、1946年から49年にかけて急増するものの、50・51年と急減し、物量ベースでは46年水準を2割下回った。Tim Rooth, *Imperial Self Insufficiency Rediscovered: Britain and Australia 1945-51*, *Australian Economic History Review*, Vol. 39, No. 1, 1999, p. 34.

70) D. K. Fieldhouse, *The Labour Government and the Empire Commonwealth, 1945-51*, in Ritchie Owendale ed., *The Foreign Policy of the British Labour Government, 1945-51*, Leicester University Press, 1984, pp. 97-98; *PD*, 5th Series, HC, Vol. 425, col. 255.

71) Rooth, *Economic Tensions and Conflict in the Commonwealth*, op. cit., p. 133. 労働党議員ランキン (John Rankin) は、北ローデシアを例に挙げて、「英国が現地に1ポンドをもたらずごとに、われわれは11ポンドを取り去っている」と発言した。*PD*, 5th Series, HC, Vol. 425, col. 332.

72) FAO, *Proceedings of the Third Session of the Conference*, op. cit., p. 19.

1948/49年の世界の食料見通しの好転を予測した。その要因としてヨーロッパでの生産増大と過去最大を記録した穀類の輸出余剰の存在とが指摘された。アジアでの米作状況も1人当たり消費量はなお不足するものの、その好転が予想された⁷³⁾。

さらに翌49年の『1949年4月世界食料見通し』では、状況の一層の好転が、とりわけヨーロッパでのそれがこう表現された。1948/49年の世界食料生産は前年度を大きく上回り、穀類の輸出余剰は1930/31年以来最大となった。「ヨーロッパの戦後緊急事態は現在ではほぼ終わった」。「ほとんどの国でパンの配給制は停止され」、その他の食料の配給についてもかなりの緩和が実施された。包括的な食料配給制を実施しているのは、ドイツ・オーストリア・チェコスロバキアだけである。「戦後の食料欠乏の終息は間近になった。実際、最近締結された国際小麦協定と穀物価格の低下は、ドル地域での余剰〔小麦〕処分がますます困難になることを示唆している」⁷⁴⁾、と。

だがオールはノーベル平和賞受賞演説（1949年12月）でこう述べた。世界人口の三分の二は基礎的食料の欠乏のために彼らの寿命を全うしていない。「[49年10月の中華人民共和国成立をはじめとする] アジアでの激動はすべての有色人種に広まりそうであるが、それは根本的には飢えと貧困に対する反抗である」⁷⁵⁾、と。

戦後世界食料事情の好転にもかかわらず、世界の飢餓はなくならなかった。

73) FAO, *The State of Food and Agriculture, 1948: A Survey of the World Conditions and Prospects*, Washington, 1948, pp. 18, 141, 150. 農林省訳『1948年世界の食糧・農業事情』1949年, 31, 261, 280ページ。

74) FAO, *World Food Appraisal as of April 1949*, 1949, pp. 1, 42-43. 1946年7月に実施された英国でのパン配給制の廃止は1948年7月である。また1949年3月に締結された第7回国際小麦協定では約定最高価格が引き下げられるとともに、価格安定を目的とした輸出国の在庫量に関する規定がなくなった。世界小麦供給の余剰傾向が明らかになった。逸見謙三『世界農産物市場の課題』大明堂, 1963年, 197ページ。

75) Orr, *Science, Politics and Peace: The Nobel Prize Lecture*, National Peace Council, 1950, p. 10.