

戦後の世界食料・農業レジームと
F A Oに対する米国の関与



政策研究大学院大学 博士課程

鵜戸口 昭彦

戦後の世界食料・農業レジームと
FAOに対する米国の関与

鵜戸口 昭彦
政策研究大学院大学
博士（政策研究）

2015年7月

目 次

第 1 章：本論文の問題関心と分析枠組み

1. F A O をめぐる問題関心 1
2. 国際機構と国際レジームに関する関連研究 6
3. 食料・農業分野における国際的諸問題に関する研究 13
4. 分析枠組みと本論文の構成 14

第 2 章：F A O の創立・活動とその変容

1. F A O 創立までの経緯 18
2. 創立時の F A O 29
3. 先進国中心の F A O : 創立後の 10 年間 (1945—1955) 38
4. F A O における途上国の台頭：食料援助と緑の革命 (1956—1975) . 47
5. 食料危機と世界食糧会議 (1972—1975) 51
6. 途上国中心の F A O : ①サウマの時代 (1976～1993) 58
7. 途上国中心の F A O : ②ディウフの時代 (1994～2011) 82
8. まとめ 102

第 3 章：米国の農業戦略・政策及び食料・農業の国際レジーム

1. 戦後米国の国際戦略と国益 104
2. 食料・農業にかかわる米国の戦略・政策と国際関係 122
3. 穀物メジャーとその影響力 177
4. 食料・農業の国際レジームの変遷 207

第 4 章：サブ分野別事例 (1) : 食料援助

1. 食料援助の発想とその始まり 221
2. F A O による食料需給問題への挑戦 224

| | |
|---|-----|
| 3. F A O 余剰処理原則と米国の食料援助政策 (P L 480) | 229 |
| 4. 食料援助の多国間化 (W F P 設立) と国際規律 | 240 |
| 5. 米国による食料援助の武器利用 | 250 |
| 6. F A O による W F P の「実質支配」 | 257 |
| 7. 米国による W F P の「奪還」 | 265 |
| 8. まとめ | 271 |

第 5 章 : サブ分野別事例 (2) : 開発援助

| | |
|--|-----|
| 1. 創立当初の F A O の開発援助分野における役割 | 272 |
| 2. 米国の対外援助政策と国際機構 | 278 |
| 3. 世界銀行 | 287 |
| 4. U N D P 及び国連の援助関係機関 | 300 |
| 5. 途上国開発ビジネス | 308 |
| 6. F A O の開発援助活動の変容 | 315 |
| 7. 開発援助におけるブレトンウッズ機構の役割と国連システム | 321 |
| 8. まとめ | 327 |

第 6 章 : サブ分野別事例 (3) : 国際フォーラム

| | |
|--|-----|
| 1. 創立時の構想と初期の「国際フォーラム」機能 | 329 |
| 2. 統計・技術等に関する情報の収集・分析・配布の機能 | 331 |
| 3. 議論の場としての機能 | 337 |
| 4. 規範・ガイドラインの設定機能 | 345 |
| 5. 世界食糧会議と世界食糧理事会 (W F C) をめぐる経緯 | 349 |
| 6. ガット・W T O 体制下における分野代表としての F A O の機能 | 353 |
| 7. 2008 年前後の食料価格高騰時に F A O が果たした中核的役割 | 355 |
| 8. まとめ | 358 |

| | |
|------------------------------------|-----|
| 第7章：結論：食料・農業レジームにおけるFAOの位置づけと米国の関与 | |
| 1. 食料・農業の国際レジームの変遷と米国の戦略・政策の関係 | 359 |
| 2. 三事例の比較 | 363 |
| 3. 米国の意図と穀物メジャー | 383 |
| 4. FAOにみられた機能移転の意味 | 388 |
| 5. 国際機構の組織形態と機能との適合性 | 399 |
| 6. 政策的含意 | 404 |
| 参考文献一覧 | 409 |
| 参考図：戦後の食料・農業レジームの変容とFAO・米国 | 429 |

略語一覧（アルファベット順）

| | |
|--------|--------------------|
| ADB | アジア開発銀行 |
| AfDB | アフリカ開発銀行 |
| AGRIS | 農林水産関係科学技術情報データベース |
| AOA | 農業に関する協定 |
| BHN | ベーシック・ヒューマン・ニーズ |
| CAP | 共通農業政策 |
| CARIS | 農林水産関係研究情報データベース |
| CCC | 商品金融公社 |
| CCP | 商品問題委員会 |
| CDF | 包括的な開発フレームワーク |
| CFA | 食料援助政策・計画委員会 |
| CFR | （米国の）外交問題評議会 |
| CFS | 世界食料安全保障委員会 |
| CGIAR | 国際農業研究協議グループ |
| CIA | 中央情報局 |
| CIAT | 国際熱帯農業センター |
| CIMMYT | 国際とうもろこし・小麦改良センター |
| CSD | 余剰処理小委員会 |
| CSE | 消費者補助相当額 |
| CSIS | 戦略国際問題研究所 |
| CTA | 農業貿易委員会 |
| DAC | 開発援助委員会 |
| DFID | 英国国際開発庁 |
| DGO | UNDG 事務局 |
| EC | 欧州共同体 |
| ECOSOC | 国連経済社会理事会 |
| EEC | 欧州経済共同体 |

| | |
|--------|-------------------------------|
| EEP | 輸出拡大計画 |
| EFTA | 欧州自由貿易連合 |
| EPA | 経済連携協定 |
| ERP | (ガーナの) 経済復興計画 |
| ESAF | 拡大構造調整ファシリティ |
| ETAP | 拡大技術援助計画 |
| EU | 欧州連合 |
| FAC | 食料援助規約 |
| FAS | 米国農務省海外農務局 |
| FAO | 国際連合食糧農業機関 (国連食糧農業機関) |
| FFHC | 飢餓解放キャンペーン |
| FIVIMS | 食料の不安定供給及び脆弱性に関する情報及び地図化のシステム |
| FOCAC | 中国アフリカ協力フォーラム |
| FSAS | 食料安全保障援助スキーム |
| FTA | 自由貿易協定 |
| GATT | 関税と貿易に関する一般協定 |
| GIEWS | 世界食料情報・早期警報システム |
| HLTF | 国連食料問題ハイレベルタスクフォース |
| IAEA | 国際原子力機関 |
| IBRD | 国際復興開発銀行 |
| ICCH | 国際商品精算所 |
| IDA | 国際開発協会 (第二世銀) |
| IDB | 米州開発銀行 |
| IEE | 独立外部評価 |
| IEFC | 国際緊急食糧理事会 |
| IFAD | 国際農業開発基金 |
| IFPRI | 国際食糧政策研究所 |
| IFSS | 国際肥料供給スキーム |
| IGA | 国際穀物協定 |
| IGC | 国際穀物理事会 |

| | |
|-------|--------------------------|
| IGO | 政府間国際機構 |
| IIA | 万国農事協会 |
| ILO | 国際労働機関 |
| IMF | 国際通貨基金 |
| IPA | 即時行動計画 |
| IPPC | 国際植物防疫条約 |
| IRRI | 国際稲研究所 |
| ITPGR | 食料及び農業のための植物遺伝資源に関する国際条約 |
| ITU | 国際電気通信連合 |
| ITO | 国際貿易機関 |
| IWA | 国際小麦協定 |
| IWC | 国際小麦理事会 |
| LDC | 後発開発途上国 |
| MCA | ミレニアム挑戦会計 |
| MFA | 多国間繊維協定 |
| MTN | 多角的貿易交渉 |
| NATO | 北大西洋条約機構 |
| NIEO | 新国際経済秩序 |
| NSC | 国家安全保障会議 |
| NTM | 非関税措置 |
| ODA | 政府開発援助 |
| OECD | 経済協力開発機構 |
| OECF | (日本の) 海外経済協力基金 |
| OEEC | 欧州経済協力機関 |
| OPEC | 石油輸出国機構 |
| OPIC | 海外民間投資公社 |
| PFP | ポリシー・フレームワーク・ペーパー |
| PSE | 生産者補助相当額 |
| RC | 常駐調整官 |
| SAF | 構造調整ファシリティ |

| | |
|--------|--------------------|
| SAL | 構造調整融資 |
| SECAL | セクター調整融資 |
| SOFA | 世界食料農業白書 |
| SOFI | 世界の食料不安の現状 |
| SPFS | 食料安全保障特別事業 |
| SUNFED | 国連経済開発特別基金 |
| TCP | 技術協力プログラム |
| TNC | 貿易交渉委員会 |
| UMR | 通常貿易必要量 |
| UNCED | 環境と開発に関する国際連合会議 |
| UNCTAD | 国連貿易開発会議 |
| UNDAF | 国際開発援助枠組 |
| UNDG | 国連開発グループ |
| UNDP | 国連開発計画 |
| UNEP | 国連環境計画 |
| UNESCO | 国際連合教育科学文化機関（ユネスコ） |
| UNRRA | 連合国救済復興機関 |
| UNSF | 国連特別基金 |
| USAID | 米国国際開発庁 |
| USDA | 米国農務省 |
| WCARRD | 世界農地改革・農村開発会議 |
| WFC | 世界食糧理事会 |
| WFP | 国連世界食糧計画 |
| WHO | 世界保健機関 |
| WMO | 世界気象機関 |
| WTO | 世界貿易機関 |

(以上)

第1章：本論文の問題関心と分析枠組み

1. FAOをめぐる問題関心

1.1 世界の食料・農業分野におけるFAOの存在感

国連世界食糧農業機関（FAO）は、第二次世界大戦終結後の1945年10月に、国際連合そのものにも先駆けて設立された。その目的は、「世界各国国民の栄養水準及び生活水準の向上、食料及び農産物の生産及び流通の改善、農村住民の生活条件の改善、並びにこれらを通じた世界経済の発展及び人類の飢餓からの解放」¹であり、国際連合システムの中で食料・農業分野²における専門機関と位置づけられている。このように戦後、文字どおり最優先の位置づけでFAOが設立されたことについては、戦争直後の荒廃から欧州などを一刻も早く復興させるために食料や農業復興が喫緊の課題であったという事情もあった。しかし、そのような当時の事情を抜きにしても、FAOには戦後の平和で繁栄する世界を構築していく上で、食料や農業という人間にとって最重要な分野の一つを担当する国際機構として大きな役割を果たしていくことが期待されたのである。創設当初のFAOに期待されていた具体的な役割は、米国などの近代的な農業技術を世界の貧しい諸国・地域に普及し、このために世界の先進国と低開発国が協力し、多数の栄養不良に悩む人々を救い、食料・農産物の生産及び分配を改善し、農村住民の状態を向上させ、拡大する世界経済に寄与するというものであって、FAOはまさに「大いなる」理念を掲げて船出をしたのであった³。

そして「食料・農業」は現在でも、先進国・開発途上国を通じ、各国各々の文脈において、極めて重要な分野であり続けていることに変わりはない。そこには人々の生活や地域社会の維持、国民の食料安全保障、輸出産業、国の安全を守る生命線などさまざまな意味がある。そして近年の食料・農業分野では、世界経済全体のグローバル化の進展とともに、ますます世界的な規模での生産や流通が進展し、農業技術の世界的普及や農産物貿易や国際食料市場の重要性が増している。

このような中では、食料・農業分野において現在でも第一の国際機構⁴であると認識されているFAOには世界的に高い重要性が付与されていても不思議で

¹ FAO (2013) p. 3.

² FAOが取り扱う分野には、林業及び水産業の分野も含まれているが、FAOではこれらも含めて「食料・農業」という言葉で代表させている。なお、本論文では林業、水産業分野の問題は取り扱わない。

³ イエーツ (1959) pp. 56-62.

⁴ Phillips (1981) pp. 5-7. Hopkins (1990) p. 179, p. 182. Karns ら (2004) p. 82.

はない。しかし残念ながら現在、F A Oのこの分野での存在感は、決して高いとは言えないのである。世界の食料・農業に関する主要な出来事は、むしろF A Oの外部で起こっているようにさえ見える。この分野に関する世界的な取り決めが行われ、開発援助などの事業が実施され、技術や研究の進展が達成されるのは、F A O以外の国際機構の場においてであることが極めて多いのである。

そのような例として第一に挙げられるものは、世界貿易機関（W T O）農業協定である。この協定は、従来のガットにおける農業・農産物に関する国際的ルールや貿易自由化を大きく超えるものであった。すなわち同協定は、国境保護について関税のみを認める規則を農業にも拡大し、新規の輸出補助金を禁止し、国内政策を容認されるものと貿易を歪めるため禁止され又は削減対象とされるものとに区分し、衛生植物検疫基準の行使に関する規則を作った。また非関税障壁を関税に切り替え、これをその他一般の関税とともに譲許の対象とした。このようなウルグアイ・ラウンド農業協定における輸入障壁の関税化は、農業をガット・W T Oの領域に完全に統合する長いプロセスの中での飛躍的な前進と評価されている⁵。

第二に挙げられる例は、農業関係の開発援助における世界銀行の存在の大きさである⁶。F A Oはその創設当初、食料・農業の分野で「世界的な協力を推進するための機関」と位置づけられていた⁷。確かにF A Oの最初の10年は、F A Oが核となって世界的見地から専門家を開発途上諸国に派遣し、開発途上国の農業の発展を助け、一部の途上国は既にその恩恵に与り、これら諸国はF A Oに対して大きな期待を持っていたと言えるであろう⁸。しかしその後、1960年代に世界銀行が戦後復興から途上国援助にその軸足を移したとき以来、米国のサポートの下で急速に増大する世界銀行の援助規模と影響力に比して、F A Oの農業開発援助における存在感は急速に低下していった。それどころか、国連システムの中においてさえ、開発援助を分野横断的に統合しようとする国連開発計画（U N D P）の存在の下で、また開発途上諸国への農業開発金融を専門とする国際農業開発基金（I F A D）が1970年代に設立された流れの中で、F A Oの開発援助業務はその自律性を失い、またその活動領域の縮小を余儀なくされていったのである。

第三に挙げられるものは、国際農業研究協議グループ（C G I A R、1972年設立）である。この組織は、各国政府、国際機関や民間財団などが集まって形成された戦略的連合体で、国際とうもろこし・小麦改良センター（C I M M Y T）や国際稲研究所（I R R I）、国際熱帯農業センター（C I A T）、さら

⁵ ジョスリンら（1998）pp.267-268。

⁶ 稲田（2013）pp.40-41。

⁷ イエーツ（1959）pp. 57-62。

⁸ イエーツ（1959）pp. 129-167。

に国際食糧政策研究所（I F P R I）など15の国際農業研究センターを支援・調整・監督している⁹。毎年の予算及び計画のレビュー会合は世界銀行がホストしており、F A Oには技術助言委員会が置かれている¹⁰。国際的な農業の研究は経済発展に不可欠なものであり、国際的な農業界でも極めて重要な要素¹¹であって、創設当初のF A Oにも農業研究を取り扱う部門は存在した。しかし1960年代にロックフェラー財団及びフォード財団がI R R I、C I M M Y Tなどを設立し「緑の革命」を推進して以来現在まで、これらの統合体と位置づけられたC G I A Rが国際農業研究の中心的役割を果たしている。

第四に挙げられるものは、国連世界食糧計画（W F P）である。この機関は食料援助を多国間の枠組みで行うものとして1962年に設立された。その後長らく実質的にF A Oの傘下に置かれたが、援助の実務に優れ、世界各地で危機状況が生起する度に着実に援助実績を上げる中で、1991年に遂にF A Oから独立した。現在ではF A Oの5倍以上の財政規模を有して、食料を活用した開発や、緊急食料援助などの業務を行っている。

以上のように、食料・農業の分野を取り扱う国連の専門機関であるF A Oが、国際的な食料・農業問題を取り扱うことにおいて高い存在感を持ち得ていないのは、如何なる理由によるものであろうか。

1.2 F A O批判

存在感が低下しているのみならず、F A Oに対しては多年に亘ってさまざまな方面から批判がなされ、それは特に米国をはじめとする先進諸国からのものが強かった。とりわけ強かった批判は、1970年代後半から1990年代前半まで事務局長を務めたサウマの時代のF A Oに対してであり、F A Oの公式会合の場における、組織活動の成果や効率性に関する批判のほか、先進国の政府内やシンクタンク、一般の学者やジャーナリストなどからも、その強権的な手法や事業・人事の恣意的な采配、資金の開発途上諸国への「ばらまき」、組織の腐敗などが強く批判された¹²。このようなF A Oの組織運営批判は、1980年代には米国の分担金支払い凍結という事態も招き、その打開に当たってはF A Oの機能に関する大規模な評価も行われた¹³。

その後も現在に至るまで、F A Oの運営に対して開発途上国寄りであること

⁹ 農林水産省国際協力課（2011）pp. 227-228。

¹⁰ Hopkins（1990）pp. 180-181。なお、この体制は2011年のCGIARの大規模な改革で変更されたが、世界銀行とFAOがそれぞれCGIARに対して持つ基本的役割は、1990年当時と基本的に変わっていないとみてよい。

¹¹ Karnsら（2004）p. 83。

¹² 例えば、Heritage Foundation（1988）、Hancock（1989）、Bolton（1990）、*The Ecologist*（1991）などがある。

¹³ Saouma（1993）, pp. 145-149。

や、非効率性、予算の無駄遣いといった観点から、先進諸国を中心とした批判が繰り返されている。このような批判を受けて、最近では 2005 年から 2008 年にかけて、米国及び英国のイニシアティブにより大規模な独立外部評価が実施された¹⁴。その結果として F A O に対して出された F A O に対する 17 の「全体的メッセージ」は、強烈な批判と改革要求に満ちている。そのいくつかを挙げれば、(1) F A O は深刻な危機に直面しており組織の将来は危うい、(2) 存在意義が消え去る前に再構築が必要、(3) 開発パラダイムを根本的に変化させなければならない、(9) 「知識機関」として加盟国を支援するのが役割であり自ら取組を行う役割はない、(11) 効率性・効果性を高め公的資金の責任ある管理者でなければならない、(14) 組織のガバナンスが弱い、(17) 大規模で持続的な改革のプログラムがなければ前途は期待できない、といったものである¹⁵。

このような F A O 批判をみると、その内容は組織の目的に関するもの、組織活動の効率性に関するもの、組織のガバナンスに関するものと広範にわたっており、F A O に対して世界の各方面からの多様な不満が蓄積してきた事情があることは否定できないであろう。例えば、①世界の栄養不足人口¹⁶は F A O の活動にも関わらずむしろ増大している¹⁷など成果が上がらず組織の効率が悪いこと、②多額の予算と大きな組織を抱えている割に非効率かつ運営が途上国寄りであること、③1980 年代のアフリカにおける飢饉など危機への対応が W F P などに比べて見劣りすること、④農業における援助についても実績が少なく世界銀行などに比べて大きく見劣りすること、⑤組織運営のガバナンスが悪くしばしば独裁的あるいは恣意的な運営が見られること、⑥農業に関する世界的な規範やルールに関しても既に W T O が主導権を握っていることなど、枚挙に暇がないほどである。

他方、F A O に対する賞賛の声は少ないと言わざるを得ない。例えば、サウマ事務局長の時代（1980 年代）に行われた F A O の機能に関する評価（専門家グループの検討）の結論¹⁸は、F A O という機構そのものについて「健全で革新的かつダイナミックな組織であり、その目的、役割及び活動は正当で適切かつ重要なもの」とし、このレビューを最終決定した 2 年後の F A O 総会でも、「F A O は国連システムの中で食料及び農業の開発に関する領域で支援を提供

¹⁴ 農林水産省国際協力課（2008）F A O の改革について。

¹⁵ 農林水産省国際協力課（2007）F A O 独立外部評価（IEE）について。

¹⁶ 「飢餓」人口などの表現も多用されるが、本論文では通常使われる *undernutrition* の訳語としては「栄養不足」を用いることとする。

¹⁷ F A O は 2012 年 11 月、世界の栄養不足人口の測定法を過去にさかのぼって見直した。この結果、それまで少なくとも 1990 年代後半以降に増加を続けていたとされていた世界の栄養不足人口は、1990 年代以降ほぼコンスタントに減少していたとの、それまでとは真反対の結論が導き出された（農林水産省国際協力課資料『F A O の栄養不足人口測定法の見直しについて』 2012 年 11 月）。

¹⁸ F A O（1987）F A O 総会報告書。

することについて、先導的役割を果たすべき」とされている¹⁹。これらはF A Oに対する良い評価のようにも見えるが、その決定は途上国の数の力を恃んで行われた面が多分にみられ、かつこの後もF A Oに対する批判が止むことがなかったことを見ると、加盟国の総意に基づく良い評価であったと素直に受け取することは難しい。現に、2008年にまとめられた独立外部評価では、サウマ時代のF A Oに対する好意的な評価は消えているのである。

1.3 問題関心

上で述べたように、F A Oは、戦後の食料・農業という分野において食料の世界的需給問題、近代的な農業技術の普及、開発途上諸国の農業開発など、さまざまな重要問題に取り組むという大きな期待を背負って誕生したにもかかわらず、現在その存在感は低く、むしろ国際機構としての存在すら脅かされるほどの批判を受けている。なぜ、F A Oはこのように変わってしまったのか、これが本論文の中心的な問題関心である。

この一見単純な問いは、実際にF A Oにはさまざまなアクターが関与し、時代の流れの中で、国際政治の背景も変化し、世界の食料・農業のありようや経済情勢も変化しているので、容易には答えられない問題である。この複雑性を解きほぐすために、まず問題を大きく分解して考えるならば、第一の課題は、実際に創設後70年近いF A Oについて時代の流れの中で「何が起こったのか」を明らかにすること、第二の課題は、その変容が「なぜ起こったのか」という疑問に答えることに分けられるであろう。

第一の「何が起こったのか」に関しては、まずF A Oの歴史を明らかにする必要がある。F A Oの歴史はこれまで、断片的かつ書き手によって異なる立場・見方から書かれたものはあるが、信頼に足る客観的な通史は見当たらないので、いくつかあるF A Oの歴史に関する文献を比較検討しながら、可能な限り客観的にF A O史を把握しなければならない。その中で、F A Oの変容は何がどのように変わったものであるかを理解する必要がある。そのために、この「変容」をさらに細分して考えるならば、F A O自体の変化（役割における質的变化、活動実績における量的変化など）と、F A Oの位置づけの変化（先進及び開発途上国におけるF A Oの受け止め方の変化、他の国際諸機構とF A Oとの関係の変化など）、さらに変容の性格（法的、実態的など）があろう。

第二の「なぜ起こったのか」に関しては、例えば、主要アクター（例えば米国）の何らかの意図によって、又は複数のアクター間の集合的な作用によって、あるいはF A Oや国際機構自体に内在する組織上の問題によって、起こったことなどが考えられよう。したがって、F A Oの変容に影響を与えた可能性の高

¹⁹ F A O（1989）F A O総会報告書。

い米国のような重要なアクターや、変容に関連すると思われる国際問題を念頭に置きながら、F A Oを変容させた要因について考えていく必要がある。そのような国際問題としては、例えば途上国と先進国が対立した南北問題、開発途上国に対する援助や開発の問題、食料が国際政治上持っている戦略性的問題などが考えられる。

たしかに 1980 年代に盛んだった F A O 批判に見られるように、F A O は開発途上諸国が多数を握りその前近代的なマネジメントが非効率で腐敗し、そのために国際的な信頼を失い自壊したのだと説明できる可能性を、初めから排除することはできない。しかし、国際労働機関（I L O）やユネスコ（U N E S C O）など他の国際機関の例にみられるように、F A O もむしろ、組織内部の要因よりは国際政治的な何らかの作用の影響をより大きく受けて変容していったと考える方が自然であるように感じられるので、本論文もかかる視点を中心にして進めることとしたい。

本論文は以上のようにして、戦後国際社会における主要な国際機構の一つである F A O において起こった変容の実態とその原因を明らかにしようとするものである。しかしながらこの問いに答えることは、この問いを取り巻く戦後の国際政治経済上のさまざまな問題を、逆に F A O という具体的な地平から照射するかもしれない。そのような期待の一つは、国連機関あるいはより一般に国際機構についての新たな知見が、F A O という事例を通じて得られる期待である。その二つ目は、F A O の実質的な生みの親であり戦後の覇権国である米国の国際機構に対する行動様式、あるいはより一般に米国の国際戦略に関する知見が、F A O という事例を通じて得られる期待である。そして三つ目には、F A O と米国という鍵になるアクターの戦後史を通じて、食料・農業という分野が米国の世界戦略あるいは戦後の世界において有した意味が見えてくるという期待である。更に四つ目には、その変容の原因を探ることを通じて F A O 自体、あるいはより一般に国連（専門）機関の今後に関する何らかの処方箋が得られる期待である。

本論文ではこのように、F A O と米国との関わり合いを調べることを通じて、F A O について「何が起こったのか」、「それは何故起こったのか」、そして「そのことが何を意味するのか」を探っていききたい。

2. 国際機構と国際レジームに関する関連研究

2.1 国際政治経済理論と国際機構

現代における国際関係の見方は、リアリズム（現実主義）、リベラリズム（自

由主義)、そしてコンストラクティビズム(構成主義)という3つに分類されるのが普通である²⁰。このような中で、リアリズムの見方は国際的な力の分布と戦争を主テーマとし、主たる視点が国家のレベルにあり、国際機構の役割は重視されていない²¹。またコンストラクティビズムは、国際機構の変容の説明が可能とも考えられるアプローチではあるが、国際関係において行為主体の主観的なアイデアが構成的作用を持つとみてこれが説明の中心となるため、国家のパワーや利益は二次的な取扱いとなる。本論文では、後に述べるようにFAOの変容が米国の世界戦略や自らの利益の影響をより大きく受けたと考えられることから、従来、国際機構に関する多くの研究の手法となっているリベラリズムのアプローチを採りたい。相互依存論などの中でリベラリズムが国家間の協調²²追求する中で、その重要な手段として注目されたのが国際機構であった²³こと、さらに以下に述べるように国際機構は覇権国をはじめとする国家の影響や外的な環境の変化によって変容するという研究の豊富な蓄積を有しているからである。

リベラリズムの中で特に国際機構と関係の深いアプローチは、国連や国際通貨基金(IMF)、WTOなどの国際機構を国際的な制度とみる「制度的リベラリズム」である。このような考え方の萌芽は戦前の国際連盟に見られる²⁴が、戦後になると国際連合やIMFなどが設立され、国際関係理論の中で「制度的リベラリズム」は重要な位置を占めた²⁵。この考え方は、戦後の国際関係構築で用いられた後も今日まで、自由主義的な価値の一致、経済交流の深化、国家間の制度によるリベラルな平和論として、大国間だけではないグローバルな国際政治の一つのイメージとして持たれるようになっており²⁶、安全保障分野や経済分野などの国際機構あるいは多国間の制度の研究が多数なされてきた。このような立場を代表する研究業績としては、コヘインとナイによる『パワーと相互依存』(2001、邦訳2012)があり、国際的に複雑な相互依存の中で国際組織あるいは国際機構が果たしている重要な機能が強調されている²⁷。また、リ

²⁰ 例えば、山本吉宣(2008) pp. 2-22、山田ら(2011) pp. 24-90。

²¹ 山田ら(2011) p. 53。

²² リベラリズムに代表される国際協調的な秩序を推進する先頭には多国籍企業があったと考えられている。また、このようなことを背景に持つリベラリズム的秩序への批判として、国連におけるUNCTAD(国連貿易開発会議)の設立やNIEO(新国際経済秩序)の主張、さらに国連各機関における途上国グループ(G-77)の活動などが展開された(Karnsら2004、pp. 360-363)。

²³ リベラリズムを支持する人々は、一般に国際機構や国際法に対して肯定的である。そして、国際協調的な最初の国際機構として国際連盟を作る原動力となったのは、米国のウッドロー・ウィルソン大統領であった(Karnsら2004、pp. 36-37)。

²⁴ 山本吉宣(2008) p. 2。ただし、国際連盟は第二次世界大戦の勃発を防ぐことができなかったことから、リアリストの論者からの批判を浴びることとなった(Karnsら2004 p. 37)。

²⁵ 山田ら(2011) pp. 58-60。

²⁶ 山本吉宣(2008) pp. 15-18。

²⁷ コヘインら(2012) pp. 46-49。Karnsら2004 p. 38

アリストではあるがグリエコ（1993）も、アナーキーな世界の中でも諸国家は国際機構の助けによって協働することができていると論じている²⁸。

2.2 国際レジームの形成と変容

1970年代に入った頃から、それまでの国際制度の根幹を支えてきたIMFやガットが動揺したことに起因し、改めて国際制度が成立し安定する条件あるいはそれが動揺する条件が問い直され、それに応えたのが「国際レジーム論」であった²⁹。FAOのような国際機構や国家その他のアクターを含む「国際レジーム」をクラズナーは、「国際関係における特定の領域で行為主体の期待が収斂するような明示的もしくは暗黙的な原則、規範、規則及び政策決定手続きのセット」と定義し³⁰たが、これは、特定領域における国際機構を含む国際的システムの形成・変容を記述・分析・説明するために、以後数多く使われる手法³¹となった。FAOという国際機構の変容をテーマとする本論文にとっても、この手法は問題関心に適していると考えられる。

国際レジーム論の中では、レジームの生成・変容³²の原因について、①覇権国の力や影響力³³とする見方、②利益（に基づく交渉）とする見方、そして③規範（あるいは期待の収斂）とする見方がある³⁴。FAOは戦後すぐに米国の多大な関与によって作られた国際機構³⁵であるので、FAOが含まれる「食料・農業レジーム」の形成に対する覇権国米国の関与は極めて大きかったと考えられる。覇権国の圧倒的な力によって国際秩序が設定されるとの考えを1968年に示したオルガンスキーは、「この秩序によって行動様式や国家関係についての一定のルールが全ての参加者にとって明らかになる」と、この時点で実質的に、支配的国家によって作られる国際レジームの存在を論じている³⁶。また山田（2011）は代表的な国際レジームとしてIMFを中心とする金融分野の国際レジーム、世界銀行を中心とする戦後復興・開発分野の国際レジーム、そしてガットを中心とする国際貿易レジームを挙げ、これらは米国の強い関与のもとで作られたとしている³⁷。

²⁸ Grieco (1993) p. 117. Karns ら 2004 p. 38

²⁹ 山田ら (2011) p. 60。

³⁰ Krasner (1983)。

³¹ Karns ら (2004) pp. 42-43。

³² Karns ら (2004) p. 35。

³³ レジーム論は、単にリベラリズム、特にネオ・リベラリズムの伝統の上だけで作られたものではなく、リアリズムやネオ・リアリズムの考え方も取り入れていた。レジーム論におけるいくつかの理論は、レジーム形成における国家間のパワー関係、特に米国などの覇権国の役割に焦点を当てていた (Karns ら 2004, p. 42)。

³⁴ 山本吉宣 (2008) pp. 70-104。

³⁵ Martin (2001) p. 55。

³⁶ Organski (1968)。

³⁷ 山田ら (2011) pp. 134-135。

このような覇権国によるレジーム作りの特徴についても、いくつかの論点がある。その一つは、覇権国あるいは少数の支配的な諸国の利益が重要になるということである。アイケンベリー（2001）は、「力の巨大な国は、国際レジームを形成し、そのルールによって他の国の行動を（自国の利益に合うように）コントロールするとともに、覇権国自身の行動をその国際レジームのルールに縛り付け、もって他の国の疑心を解除し、国際システムの安定を図る」³⁸としている。一方、このように覇権国が自国の利益を重視しつつも、レジーム作りを通じて国際公共財を提供することも指摘されている³⁹。このため覇権国が衰えると、国際公共財が提供できなくなり、レジームが動揺するというのが、覇権国によって作られたレジームの一般的な特徴であると考えられた⁴⁰。しかしコヘインはこれに対して、いったんレジームが形成されれば、覇権国が衰えても諸国やその他のアクターによって支持されるレジームは維持され、国際的な安定は保たれると論じた⁴¹。以上のように、覇権国である米国が強い力によって創設したF A Oやそれを含む食料・農業にかかわるレジームを取り扱う本論文においては、覇権国の力・利益や国際公共財の提供などの要素に関するこれらの研究成果は、重要と考えられる。

実際、レジーム論の手法を用いて国際機構あるいは国際制度の変容を扱った研究は、我が国だけでも数多くある。例えば山田（2011、2007）⁴²は、国際開発援助レジームの例を引きながら、世界銀行を持続可能な開発の方向に動かしたのは市民社会が米国を通じて世界銀行に圧力をかけたことによるとし、山本（2008）はガット・W T Oレジームはその創設が「覇権国による」ものであったとしつつ、米国の相対的な力が衰えた後も崩壊せず、その後も実体経済とのフィードバックの中で変容しながらW T Oへ発展していった⁴³とする。また小川（2008）は開発分野におけるレジームの変容に米国が大きな影響を及ぼしていることを論じている⁴⁴し、太田（2011）は国際環境レジームを見つつ、「国際環境レジームは固定的なものではなく、当該レジームの有効性を左右する参加国（大国）の行動によって大いに変化し、レジームは強化あるいは弱体化する」と論じている⁴⁵。さらに宮脇（2003）は、レジーム形成時に既に実質的期待の存在がアクター間で非対称である「非対称型レジーム」におけるアクターの「脱退」などの現象を取り上げつつ、「レジームの従来議論とは違った角度

³⁸ アイケンベリー（2004）。

³⁹ 山本吉宣（2008）p. 72。

⁴⁰ 山本吉宣（2008）pp. 73-75。

⁴¹ Keohane（1984）。

⁴² 山田ら（2011）pp. 197-208。また山田（2007）pp. 78-94。

⁴³ 山本吉宣（2008）pp. 191-198。

⁴⁴ 小川（2008）pp. 122-139。

⁴⁵ 太田（2011）pp. 12-25。

で、アクターの破約の可能性とレジームの状態との関係をレジーム論の枠内で論じている⁴⁶。加えて、多数のレジームの並立状況の中で、レジーム相互間に重複や空白、矛盾が生じ、それを調整する動きが生ずるとの研究もある⁴⁷。

2.3 国連研究を中心とする国際機構論

上記の国際政治経済分野の諸研究とは別に、「国際機構論」と呼ばれる諸研究がある。これは国際政治学と国際法学との中間に生じた学問領域であり、「政府間国際機構（IGO）を中心に種々の国際機構の活動を記述し、分析し、制度構造の特性を明らかにする」ものであると理解されている⁴⁸。具体的には、国際機構を理解する一般的なアプローチとして、その構造、機能、意思決定方式などに関する整理がある。例えば横田（2006）は国際組織の組織構造や意思決定、国際機構相互の関係を論じ、その中で国際機構の組織構造の変容の例として、設立当時には想定していなかったような事態への対応などのため、その役割が変更されたり、権限が縮小・拡大されたりすることを具体例で示している⁴⁹。また、最上（2006）は、同様に国際機構の構造・機能・意思決定について論じる中で、国際機構の機能の中にはフォーラム、情報、基準設定、規範創設、規則実施・監視、司法、そして現業の機能があると整理し⁵⁰、横田と同様、意思決定の勧告性、票決制度（1国1票と加重票制）、コンセンサス方式などについて整理し、さらに意思決定に反映される「大国のヘゲモニー」や「小国の機構内ヘゲモニー」及びこれらの対抗についても論じている⁵¹。また、カーンズら（2004）も上記と同様の票決制度の重要性に言及しつつ、多国間の意思決定においてはリーダーシップや個々のアクターの戦略の在り方も意思決定における重要な要素であるとしている。このように、本論文に關係する国際機構論の重要な視点には、国際機構の意思決定方式の在り方や国際機構の中での大国と小国の關係、さらに当該国際機構が果たすべき役割などがある。

他方、国際機構の中でも特に国連システムに属する諸機構について、その発

⁴⁶ 宮脇（2003）pp. 36-57。

⁴⁷ 山田は、国際社会には内戦や貧困、テロ、地球環境の悪化など、複雑に絡み合う多くの課題があることを指摘しつつ、「そうした課題に対処するには、既存の国際レジームを活かしつつも、国際レジーム相互間の矛盾を調整し、また国際レジームを欠く空白領域については、補完する必要がある。問題対応を確実にするには、各国政府だけでなく、多国籍企業や商社、労働組合、NGOなど、多様な行為主体が効果的に連携し、役割を調整する非いつ用もある」としている（山田ら 2011, p. 62）。また、山本（2008）は、知的所有権問題に関するW I P O、W T O、F T A、人権レジームなどがかかわるレジーム複合体において、レジーム間の矛盾・競合がみられることを例に引きつつ、同じ問題がどのレジームで議論されるかによってその意味が異なって来る「フォーラム・シフティング」や、紛争をその紛争処理に訴えるかの選択を可能にする「フォーラム・ショッピング」の現象があることを指摘している（山本吉宣 2008, pp. 149-150）。

⁴⁸ 最上（2006）p. 9。

⁴⁹ 横田（2006）pp. 85-86。

⁵⁰ 最上（2006）pp. 256-268。

⁵¹ 最上（2006）pp. 268-287。

祥、組織体制、機能、各国との関係などを研究する「国連研究」と呼ばれる分野がある。そしてこの分野にも、本論文の問題関心と関係の深いいくつかの重要な知見がある。まず挙げられる論点は、同じ国連システムに属するとされながら、ブレトンウッズ諸機構とその他の国連諸機構の間にある違いである。現在の国連システムは、1944年のブレトンウッズ会議とダンバートン・オークス会議をその発祥とし、それぞれからIMF・世界銀行というブレトンウッズ機構と、国際連合及びその一連の専門機関などが誕生している⁵²。本論文の大きな問題関心は、同じ国連システムの中でも国際機構によってその存在感に何故大きな差が生じたのかということであるが、その手がかりの一つは国際機構の意思決定方式の差であろう。すなわち世界銀行が属するブレトンウッズ機構は当初から大国中心の加重投票制であった。また1945年のサンフランシスコ会議で設立された国際連合も、その中心となった安全保障理事会は少数の大国（常任理事国）に権限が集中する構造を持っていた。しかし、FAOなどの専門機関は1国1票の票決制度を持っていたという違いがある。この理由について最上（2006）は、「国連（安保理）は迅速で実効的な集団安全保障体制を備えねばならず、そのためには少数の大国に権限を集中することが不可欠だという、連盟の失敗から得た教訓」⁵³があると説明している。しかし東西冷戦の発生とともにこの安全保障理事会も拒否権の応酬という形で機能が麻痺してしまった⁵⁴。この時代以降について最上は、中小国が問題提起の中心となる中で、国連が「総会中心的な国連」に変貌した⁵⁵とし、そこで当時の国連の2つの側面、すなわち「規範定立」⁵⁶と「現業」⁵⁷の2つの活動が始まったと説明している。このような国連とブレトンウッズ諸機関の体制の違いや、安保理から総会への重心の移転などの論考は、本論文におけるFAOの変容という問題を考えるに当たって、何らかの示唆を与えるかもしれない。

次に重要な参考となり得るものとしては、米国と国連の関係に関する諸研究が挙げられよう。周知のように米国は戦後の国際機構の多くを設立する上で極めて重要な役割を果たした。カーンズら（1990）が指摘するように、米国は国際諸機構に対して、レジームを作り、自らの政策に正当性を与え、ルールを実施させ、問題解決活動を行うなどさまざまな目的を託した⁵⁸。しかし他方、1960

⁵² FAOの設立は、ダンバートン・オークス会議が淵源ではない。

⁵³ 最上（2006）p. 67。

⁵⁴ 最上（2006）pp. 79-80。

⁵⁵ 最上（2006）pp. 86-87。

⁵⁶ 規範定立機能とは、国際社会が目指すべき方向を指示する、広い意味の規範を提示する機能である。これは安保理が「規範執行」的な機能を失ったことに対応するものである（最上 2006、pp. 86-90）。

⁵⁷ 現業的な活動とは、国連が単なる討議機関の枠を超え、行動主体として世界各地で人々のニーズの充足を図ることを指し、開発援助、教育援助、食料援助、技術指導、保健衛生事業、家族計画の実施、戦争被災者や難民の救援など多岐にわたる（最上 2006、p. 89）。

⁵⁸ Karns ら（1990）pp. 6-8。

年代以来、米国はそれら国際諸機構のいくつかから脱退するなどの動きを見せるようになった。カーンズらはそのような例として、ILO、国際電気通信連合（ITU）、国際原子力機関（IAEA）、海洋法条約、ユネスコなどに対する米国の行動を挙げ⁵⁹、それを米国の国際機構におけるリーダーシップや影響力が減退したことに伴うものと説明している。またサック（1986）は、米国のユネスコからの脱退を取り上げ、これはこの国際機構にもともと存在した組織的矛盾が長期間にわたって蓄積し一度に吹き出したものだとし、その矛盾はこの機関の財政的運営に何ら責任を持たない（開発途上）諸国がこの機関における意思決定の法的な多数を得たことにあると論じている⁶⁰。

このように、いわゆる国連とブレトンウッズ諸機構の双方の特徴や機能、さらにこれらと米国との関係に関しては多くの研究があるが、国連とブレトンウッズ諸機構という2つのタイプの国際機構の変容の関係やこれに対する米国の関与を分析したものは見当たらない。

2.4 米国外交研究：多国間主義と単独主義

米国の外交に関する研究は幅広いが、それらの中で、米国が多国間の枠組みを重視するのか、自国の力や影響力を背景に単独主義的に自らの意思を貫徹するのかという点に関する諸研究もある。

また、多国間主義はラギー（1993）によれば「3以上の国家の間の関係を一定の原則の下で調整すること」であるが、これはカーンズら（2004）の言うように国際機構を通ずるものを含む合意されたルールや原則を基礎とするのであり、諸国家はこれを通じて互いに等価な利益が得られることを期待する⁶¹。しかしカーンズらは同時に、米国と政府間の国際機構との間の関係を整理する中で、米国の国際機構に対する態度は、国内政治の状況やスーパーパワーとしての米国の政治的文化に深く関係し、これらに起因する単独主義的傾向を特徴としているとしている⁶²。これは同著者らが1990年の論文で指摘しているように、戦後多くの国際機構が米国によって作られ、それらが米国の政治的・経済的利益につながったにもかかわらず、米国の意思は時代が下るにつれて必ずしもこれら国際機構の中で貫徹できなくなってゆき、特に1970年代の国連諸機構に対しては米国の防御的な姿勢が強まってきたことと表裏の関係にあることを示唆する。さらに滝田（2003）⁶³や最上（2005）⁶⁴も同様に、安全保障面における米

⁵⁹ Karns ら（1990） p. 2。

⁶⁰ Sack（1986） p. 112。

⁶¹ Karns ら（2004） p. 26。

⁶² Karns ら（2004） p. 255。

⁶³ 米国ではその覇権の相対的低下に伴い、多国間協調主義が米国の主権を侵害しかねない「負担の重い制度」であるとの認識が高まり、孤立主義的主張や国連への批判につながった（滝田 2003、p. 14）。

⁶⁴ すなわち、ベトナム戦争が本格化し世界的な米国批判が高まるとともに、米国は国連との距離を置くよ

国の行動なども参照しながら、米国の多国間主義からの疎隔を指摘している。一方、リサ・マーチン（1992）は、米国のような大国にとって、自らの持ちうる意思決定の力を小国にも分け与えるような多国間主義の機関には、小国を満足させチャレンジを予防し、諸国のパワーに相対的な変化があっても組織が安定しているので、結局世界的な安定をもたらすことを通じて自らの利益になると論じている⁶⁵。

以上のように、国際機構の活用という意味での米国の多国間主義の建前と、実際の米国の行動の乖離などについて論じられた文献は多いが、それが国際機構の機能の変容とどのように関係しているのかに関する研究は見当たらない。

3. 食料・農業分野における国際的諸問題に関する研究

食料・農業分野における国際問題の範囲は広大であり、国際政治・政策⁶⁶、国際経済⁶⁷、外交政策などさまざまな領域で研究されているし、研究の対象となる事項も食料の需給問題、貿易、農業生産・流通・加工、飢餓・栄養不良⁶⁸、開発、食料援助、科学技術、食料安全保障など多岐にわたっている。さらにこの問題に関わるアクターも、国家はもとより、国際機構、穀物メジャーに代表される多国籍アグリビジネス、農民組織、市民社会組織、NGOなど多様である。

また、近年のグローバル化の進展が食料・農業の分野でも顕著である中で、この分野の諸問題を世界的に捉えて論じる諸研究もある。例えば、リベラルな政治経済学の立場から1978年に *International Organization* 誌が特集した「食料のグローバルな政治経済学」は、世界食料危機を経験した直後に食料に関連する国際関係を、食料輸出国・輸入国の食料政策、途上国の食料不足、食料市場と規制、食料外交、食料に関する国際機構、食料に関する国際レジームなどさまざまな視点から捉えて論じている⁶⁹。また、農業関係の研究者においても、例えばタンゼイは世界の食料に関する極めて広範な諸側面を概観してこれを「食料システム」と称して論じている⁷⁰し、ガウルらは同様に「世界の食料システム」についての新しい側面として、アグリビジネスなどの私企業と公的政策の関係にかかる諸問題を論じている⁷¹。このように、食料・農業に関する国

うになり、多国間主義よりも単独主義に偏るようになったというのである（最上 2005、pp.156-161）。

⁶⁵ Martin (2001) pp. 55-58.

⁶⁶ 例えば、Gittinger ら (1987)。

⁶⁷ 例えば、Southgate ら (2007)。

⁶⁸ 例えば、Leathers,ら (2004)。

⁶⁹ Hopkins ら (1978)。

⁷⁰ Tansey ら (1995)。

⁷¹ Gaull ら (1993)。

際問題の研究は多岐にわたり、国際機構や国際レジーム、さらに多様なアクターを含む食料・農業の国際システムを論じたものがあり、本論文の参考として有用と考えられる。

食料・農業分野におけるレジーム研究は多くないが、何人かの研究者がレジームの規範面の特徴やその成立要因、さらにレジームの変遷といった観点からの研究を行っている。まず、フリードマン⁷²は、19世紀から現在に至る食料レジームの変遷を論じ、第一次大戦の開戦までの「移住植民地レジーム」、第二次大戦後に出現した「重商主義・工業的レジーム」、そして今後出現が予想される「企業・環境レジーム」という流れがみられるとしている。また、バーンスタイン⁷³は概ねフリードマンの考えに沿いつつ、第一次から第三次の食料レジームの変遷がみられるとしているが、今後出現するレジームは「多角的貿易・企業レジーム」であろうとしている。さらにホプキンスら⁷⁴は、戦後の世界的な食料システムをレジームの視点でとらえ、その規範的な特徴を整理し、さらにこのレジームの米国との強いつながりや、レジームにおける国際機構の役割、さらにアグリビジネスの役割などを論じるとともに、1970年代の世界的な食料危機を経た当時、このレジームが変容しつつあることも指摘している。

これらの先行研究は、「食料・農業レジーム」の変容・変遷やそれらの特徴を描き出し、当該レジームとの関係の中でFAOの変容をとらえようとする本論文にとっても有用と考えられるが、レジームの中の国際機構の役割や、特に国際機構間の相互作用や役割の変化といった観点からの分析はなされていない。

4. 分析枠組みと本論文の構成

上記のように、国際レジーム論の手法は、食料・農業など特定の領域において、国際機構を含めて成立している国際協調や国際制度の成立あるいは変容を分析する上で優れており、本論文の手法として適していると考えられる。

そこで本論文においては、第一に、FAOという国際機構を含む食料・農業分野における国際レジーム（以下、「食料・農業レジーム」と呼ぶ）が戦後のいずれかの時点で成立したこと、及びその特徴を明らかにするとともに、以後そのレジームが国際環境の中でどのように変容していったのか、そしてそのレジームの変容の中でそこに含まれるFAOがどのように変容していったのかを明らかにしたい。第二に、この食料・農業分野におけるレジームの変容、及びこのレジームに含まれるFAOの変容に対して、米国及びその背後にあると思わ

⁷² フリードマン (2006)。

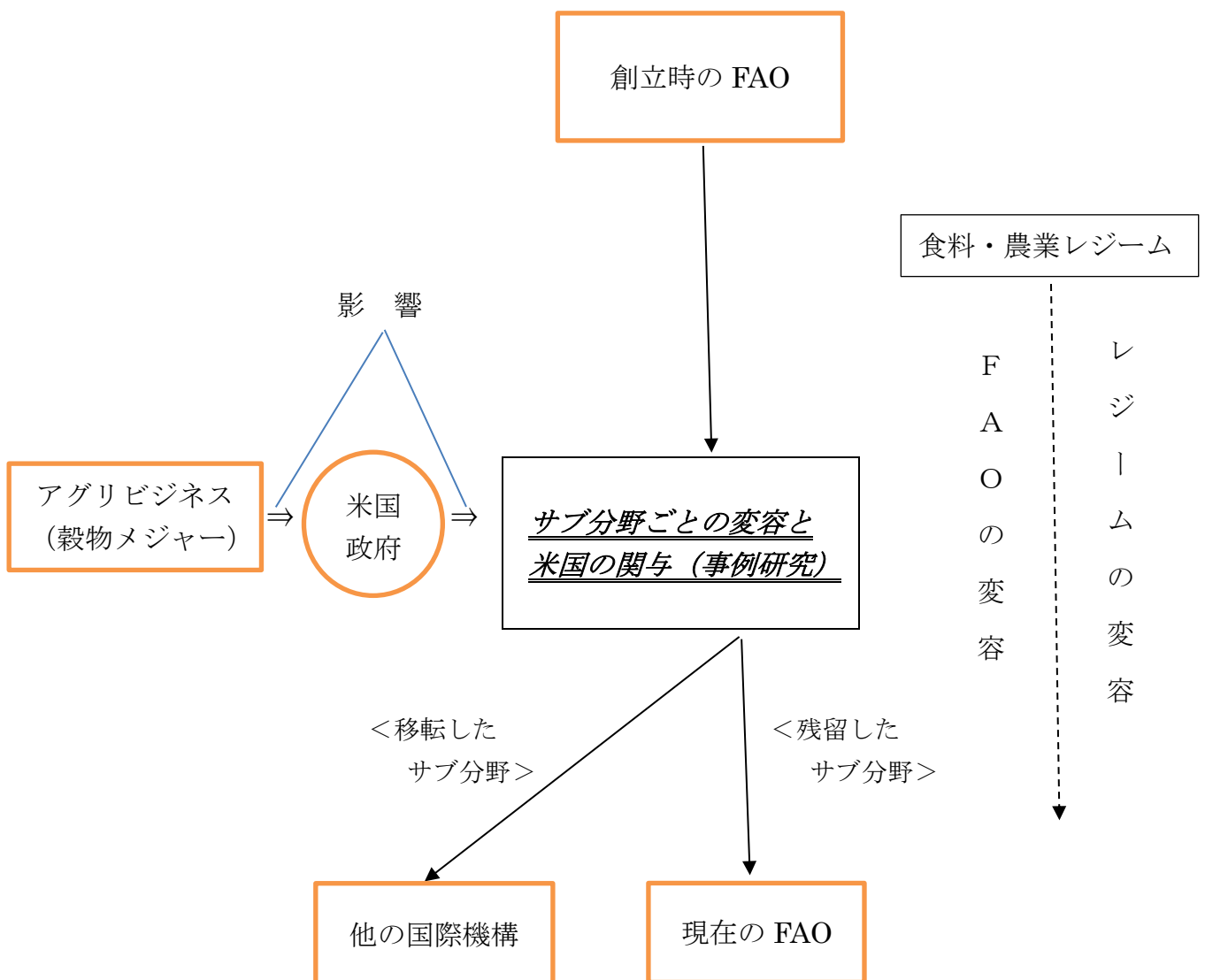
⁷³ バーンスタイン (2012)。

⁷⁴ Hopkins ら (1978) pp. 581-616。

れる穀物メジャーがどのような影響を与えたのかを明らかにしたい。そして第三に、F A Oの変容が食料・農業分野におけるレジームの変容の中においてどのような意味を持ったのか、そこに覇権国でありF A Oの生みの親でもある米国のどのような意図が働いたのかを明らかにしたいと考える。

本論文の基本的なモデル

－食料・農業分野におけるレジームとF A Oの変容－



(注) 事例研究の「サブ分野」は、①食料援助、②開発援助、③国際フォーラム

このためにまず、F A Oと米国について歴史的に概観する。F A Oの歴史に関する客観的な通史はないし、入手可能な資料は各々の著者の立場を反映した断片的なものであるが、それらを比較しながら可能な限り客観的なF A Oの歴史を描きたい。米国についての歴史的概観の主体は食料・農業に関する国際的な戦略や政策となるが、その背景には米国のよりより大きな世界的戦略もあることから、それらも視野に入れて見ていくこととする。また、米国の食料・農業戦略に密接に関係するものとして、2つの要素、すなわち穀物メジャーの米国に対する影響と、米国が主導したと考えられる世界的な「食料・農業レジーム」の変遷についても同時に見ていくこととしたい。

次に本論文で行うのは、「食料援助」、「開発援助」、及び食料・農業に関する「国際フォーラム」という3つのサブ分野についての事例研究である。これらの事例研究においては、各々のサブ分野に係るF A Oの変容を明らかにし、それに対する米国の関与が具体的にどのようなものであったのかを見ていくこととし、さらにこれら3つの分野におけるF A Oの変容を比較検討することを通じて、F A Oの変容の意味や米国の関与の意図を探っていくこととしたい。なお、これら3つのサブ分野を設定した理由は、「食料援助」についてはこれが戦後成立した食料・農業レジームの中核となった政策であること、「開発援助」についてはこれがそもそもF A Oを創立したときの核心的役割と考えられており、その後もこれが米国の極めて重要な世界戦略であったこと、そして「国際フォーラム」⁷⁵についてはこれが戦前からの伝統的かつ最もオーソドックスな国際機構の機能であったことである。なお、ここにサブ分野として掲げた3つの機能のほかにも、F A Oには例えば技術の開発・普及機能や規範設定機能などがあると考えられるが、技術の普及については広い意味で開発援助に含まれ、規範設定機能については広い意味でフォーラム機能に含まれるので、このような意味合いも含めてこれら3つのサブ分野を事例に取り上げたのである。

本論文の構成は、次の通りである。

第2章ではF A Oを取り扱う。戦後真っ先に設立され、世界の全ての人々にとって重要な食料の生産・流通の改善を目指すF A Oが、どのような経緯で設立され、どのような活動領域を持ち、そしてその後の歴史の中でいかに活動を進め、またどのような困難に遭遇したのかを明らかにしたい。

⁷⁵ 「国際フォーラム」機能とは、本論文では、「国際的な食料・農業という分野に関して、(i) 統計データや技術・政策などの情報を収集・分析・配布する機能、(ii) 生ずる問題を議論する場としての機能、そして(iii) 特定の諸問題について世界的な規範を設定したりガイドラインを作成し順守を促したりする機能、の少なくとも3つの機能を総称したもの」としている。

続く第3章では、戦後の覇権国であり、同時に世界最大の農産物供給国であった米国が、国家として、また食料・農業分野において、どのような国際的戦略・政策をもち、どのように行動したのかを明らかにしたい。また、米国の食料・農業戦略を形作るうえで重要な役割を果たしたといわれる穀物メジャー(あるいは多国籍アグリビジネス)が米国とどのような関係を持ち、どのように影響力を及ぼしたのかについても考察したい。さらに、食料・農業分野におけるレジームが、米国の関与の下でどのように形成され変容していったのかについて、既往の諸研究の成果を基に明らかにしていきたい。

第4章から第6章までは、FAOの変容を具体的に検証するために、3つの事例を取り上げて分析する。これらの事例はそれぞれ、FAOの創設当初からFAOが果たすべきと想定されていた、「食料援助」、「開発援助」、そして「国際フォーラム」という3つの機能(本論文ではこれらの機能が果たされる分野を、食料・農業分野の下にある分野との意味で、「サブ分野」と呼ぶことにする)に関するものである。これら3つの章では、各々のサブ分野における米国の戦略上の関心の強さ、FAOに対する関与、そしてFAOの具体的な変容について明らかにしていきたい。

そして最終の第7章では、第6章までの諸事実の観察やそれらに関する考察を総合的に捉え直して、本論文によって明らかになったことを取りまとめ、そのことが持つ意味を考察し、さらにその政策的含意を示す。

第2章：F A Oの創立・活動とその変容

この章では、1945年のF A O創立前後から2010年ごろまで、約65年にわたるF A Oの歴史を、主要な出来事を中心に概観する。後に第4章から第6章にかけて、「食料援助」、「開発援助」及び「国際フォーラム」という3つのサブ分野に焦点を当てて、改めてF A Oにまつわる主要な出来事を詳しくみていくので、この章では、F A Oの戦後の国際的な政治・経済・社会の中での誕生・発展及び変容の大筋を明らかにしたい¹。

1. F A O創立までの経緯

1.1 前史及び創立に至る考え方

第二次世界大戦直後に創立されたF A Oは、食料・農業分野全般²を任務とする初めての本格的な国際機構として画期的なものであったが、第二次世界大戦中あるいはそれ以前においてもこれに繋がる形でさまざまな国際的取組が行われているので、F A Oの前史としてまずこれらを概観する。

【20世紀以前の国際諸機構】

20世紀以前においても、すでに世界各地の農業科学・技術者の交流が見られている。これらの中には国際的な獣医の交流や、農業生産性の向上を目指したさまざまな技術問題についての欧州中心の国際農業会議や、国際的な商品協定及び協同組合同盟も含まれていた。さらに19世紀末期に繰り返された深刻な農

¹ F A Oの活動や歴史を記述した主要文献は5つあり、各々の特徴や性格は次のとおりである。①Hambidge (1955)：著者は雑誌編集者、米国農務省を経てF A Oの創立準備を行った臨時委員会の事務局長を務め、そのうちF A O情報部長、F A O北米地域事務所長を歴任。F A Oの創立に至る経緯やF A Oの初期の活動について詳しく記録している。②イエーツ (1959)：著者はF A Oの創立以来の職員で経済部及び事務局長官房に在籍し(計約5年)、その後英国の植民地開発公団に勤務している。この文献はF A O創立10周年記念図書としてイエーツ氏に委嘱されたもので、F A Oの理念と実践についての公式の解釈を与えたものである。③Phillips (1981)：著者は1978～1981年にF A O次長を務めた米国人で、戦中から戦後にかけて米国農務省とF A Oでの勤務を2度ずつ経験している。この文献はF A Oの誕生の経緯及びその後のF A Oの40年弱にわたる発展・変容を、組織や関係者の動きを丹念に追いつながり記録している。④Walton (1985)：F A O創立40周年を記念してF A Oが出版した記念誌で、F A Oの創立経緯とともに40年間の主要活動をハイライトしており、著者は1986～1987年にF A O次長を務めたアイルランド出身のWaltonである。⑤Saouma (1993)：著者は1974年の世界食糧会議の2年後から18年にわたりF A O事務局長を務めたサウマであり、F A O創立以来の簡単な歴史とともに、自らが事務局長職にあった18年の出来事を記述している。サウマ自身が述べるとおり、この文献は中立性よりは、サウマがその信念に従って在任中に行った「戦い (combat)」の記録という性格が強い。

² 実際には林業及び水産業の分野も含まれている。このことはF A O憲章の第1条1.に「農業」の用語には、水産業、水産物、林業及び一次林業生産物が含まれる」と規定されているとおりである。(Phillips 1981, p. 9)。

業不況を受けて、農業の内在的な経済的弱点に対処し世界の農業者の共通問題を処理することを意図した国際農業委員会なども成立していた³。

【万国農事協会】

これらよりも一般的な付託事項を持った最初の政府間機関が万国農事協会（International Institute of Agriculture : I I A）である。この設立者であるルービン（David Lubin）は米国の商人であったが、19世紀末期の経済不況によって苦しめられる農民の困窮を救うために主要国政府、特にイタリア国王⁴を説得して1905年、ローマにおいてI I Aを具体化した。ルービンが着目したのは、農民の弱点である技術的知識や経済的取引能力の獲得であり、この目的のためにI I Aは恒久的国際事務局を設置して、資料の刊行や会議の招集を行うとともに、一部の国際的問題への対処のために政府間の共同行動を行うことまで視野に入れていた⁵。ただし、I I Aの活動には種々の制約や困難も伴った。会員は欧州諸国が圧倒的でその他の大陸諸国（アジア、アフリカ、ラテンアメリカ）の数はわずかであったし、会員からの財政的貢献や公式の援助が滞ることもしばしばで、慢性的な資金難に悩まされた。他方、刊行物用の情報を収集することに関しても、各国の統計情報技術の未熟から非常な困難に遭遇したし、低開発国の援助という発想にいたっては、先進国はこれになんら利益を認めず、「援助」の思想的成熟には未だ時を待たなければならなかった⁶。しかし、I I Aはその1908年から1940年までの活動によって、食料・農業分野における国際的協力活動の基礎を築いたと評価されている。その業績の一部を挙げれば、国際農業センサス（1929-1930）、毎年の農業作柄レポート、農業法制年報、熱帯農業年報などの刊行、砂漠バッタや小麦に関する国際会議の招集などがある⁷。

【国際連盟をめぐる動き】

第一次世界大戦後に創設された国際連盟（League of Nations : 1919-1946）は、政治的問題に集中し、農業については特別な事業を行わなかったと評価されている。連盟事務局は生産や貿易に関する統計編集は行ったが、加盟諸国を含めて、I I Aが扱わなかった畜産関係の統計以外はI I Aに委ねるべきもの

³ 20世紀以前の取組としては、国際獣医会議（1863年第1回開催）、砂糖生産者のための商品協定（1864年調印）、欧州中心の国際農業諸会議（農業、園芸、葡萄、造林、飼禽、蚕糸、酪農、動植物病害虫防除、動植物育種等）、国際協同組合同盟（1895年発会式）、国際農業委員会（1889年成立）などがある。（イエーツ 1959、pp. 32-33）。

⁴ King Victor Emmanuel III of Italy（Phillips 1981、pp. 3-4、及び、Walton 1985、pp. 3-5）。

⁵ イエーツ（1959）pp. 33-36、Phillips（1981）、pp. 3-4、Walton（1985）、p. 3。

⁶ イエーツ（1959）pp. 36-38。

⁷ Walton（1985）p. 5。

と考えていたのである⁸。

1929年の世界大恐慌後には、農業分野は世界不況の甚大な影響を受けた。財政的な困難に直面して、食料輸入各国は関税障壁を高くして国内生産を強化したため、国際貿易は崩壊し⁹、食料輸出国には余剰が蓄積¹⁰することとなった。このような情勢の中で国際的に強まってきたのが栄養分野の重要性という考え方であった。健康のために食料・栄養が大切であること、そして先進国においてさえ栄養不良が広範に存在しているということが明らかにされ、国際的に流布された¹¹。このような科学的発見の先駆的な研究を行ったのが、後に初代のFAO事務局長になる、英国のジョン・ボイド・オアだったのである¹²。

また当時は、農産物の在庫が累積し輸出価格が低下して農民が苦境に陥るなどの問題も深刻化していたが、このような状況下で「余剰農産物を健康の増進に利用できる」という考えを打ち出したのが、ロンドンのオーストラリア高等弁務官（ブルース：後出）の経済顧問、マクドゥーガル（Frank McDougal）であった。彼のこの考え方は、いわゆる「マクドゥーガル覚書」（McDougall's memorandum）と呼ばれる文書にまとめられており、その内容は、「農村の繁栄は都市の消費者の栄養と景気を増進すれば回復できるので、「保健と農業との結婚」がなされれば、すなわち世界的な栄養改善が農産物市場の拡大に至れば農業の経済的利得は大きく、これが農業人口の工業製品に対する需要の増加となって跳ね返ってくるので、「世界経済の発展に寄与する」¹³ことができる」というものであった¹⁴。

このような考えの下、1935年に国際連盟において、保健・農業・経済問題に対する栄養の関係という一般問題が提起された。この提起を行ったのは、ロンドンのオーストラリア高等弁務官かつジュネーブの代表を務めていたブルース（Stanley Bruce）¹⁵であり、マクドゥーガルの「保健と農業の結婚」という考え方を国際連盟の場を通じて実現することを訴えた。そしてこれに非常な関心が喚起されて、科学者の委員会と科学者・農学者・経済学者の合同委員会とい

⁸ イエーツ（1959）pp. 40-41。

⁹ 例えば1929年から1933年までに欧州先進諸国による小麦輸入は60%も減少した（Walton 1985, p. 6）。

¹⁰ 何百万袋のコーヒーが焼却され、腐りやすい食品は市場を失って農場で大量に腐敗し、小麦は動物飼料用に回されて食用防止の染色（「変性」）がなされた。その同じ時に、世界中の貧困・失業の人々は食品を十分に摂ることができず、「餓えのさなかにおける豊潤」が現出した。（イエーツ 1959, p. 45）

¹¹ 20世紀初頭のビタミンの発見以来栄養分野への関心が高まり、栄養不良の測定が試みられ、あるいは食料と栄養・保健の関係に関する研究報告などが注目を集めるようになった（イエーツ 1959, pp. 42-43）。

¹² Walton (1985), p. 6. ボイド・オアは彼の『食糧、保健、所得』（Food, Health, and Income）という著書の中で、英国国民の3分の2は栄養不良であるとの主張を行い世間の注目を浴びた（イエーツ 1959, p. 43）。

¹³ 後のFAO憲章の前文に取り入れられた。

¹⁴ イエーツ（1959）p.46. Phillips (1981), p. 4. Hambidge (1955) p. 45.

¹⁵ 国際連盟における演説時にはオーストラリアの元首相であり、後に Viscount Bruce of Melborne となった（Walton 1985, p. 6, Phillips 1981, p. 4, Hambidge 1955, p. 45）。

う2つの委員会の設置要請がなされたのである¹⁶。1937年の合同委員会報告¹⁷では、その要約を、「現在あらゆる国々に存在する栄養不良は、直ちに我々が対処することを求めているし、また今はその機会でもある。それはまた経済的繁栄を増大する方法によって、社会悪を根絶するために人間の良心に対して訴えており、今はその好機会である」と結んでいる¹⁸。そしてこの出版物は、国際連盟の刊行物の中でベストセラーの一つとなった。

こうして、それまでの経済学が専ら生産の問題に集中してきた中で、栄養の問題やこれに連なる消費の経済への着目が現れ、新しい科学的知識すなわち栄養の保健に対する関係についての知識が得られ、そして「公平な分配」の追究という新しい考え方が生まれたとき、何らかの目的的な活動、即ち相互に関連する何らかの栄養及び農業政策が必要なことが、当時明白になろうとしていた。この時に既に、少なくとも考え方の上では、FAOの舞台は事実上築かれていたのである¹⁹。しかしこのような考えも、やがて始まった戦争とこれによる農産物余剰の解消という事態によって、すぐに実現に向かうことはなかった²⁰。

1.2 FAO創立の動きと米国

第二次世界大戦によって中断されたが、食料・農業の問題、特に農産物の過剰生産という問題に栄養という観点を加え、世界中の栄養不良問題を科学の力と国際的な協力によって解決し、よりよい世界を作ることができるとの考え方は、戦後に引き継がれてFAOという具体的な国際機構の創立につながっていく。ここでは戦後の状況、特に新たな覇権国として登場した米国が果たした顕著な役割に留意しつつ、FAOの創立につながる状況や考え方がどのように生まれ、それがどのように国際的な流れとなり（「マクドゥーガル覚書き」の作成、この覚書の米国大統領への伝達、米国大統領によるホット・スプリングス会議の招集、FAOの創立を準備する臨時委員会の活動）、そして最終的にどのようにFAOがカナダ・ケベックで誕生したかを概観する。

【国際的組織化をめぐる考え方】

大恐慌のもとでスタートした1930年代の米国農業は、1934年と1936年に干ばつ被害の教訓を生かして集約農法が広範に導入され、新品種・新農法の導入

¹⁶ すなわち、①栄養上の必要条件の生理学的問題を研究する科学者の委員会と、②各国が栄養政策を採用した場合に保健・農業発展・国際貿易にどのような効果があるかの報告作成のための科学者・農学者・経済学者の合同委員会であった（イエーツ 1959, pp. 46-47）。Hambidge (1955) pp. 5-6。

¹⁷ Hambidge (1955) pp. 5-6。

¹⁸ イエーツ (1959) p. 49。

¹⁹ イエーツ (1959) pp. 50-51。

²⁰ イエーツ (1959) pp. 51-53。

や機械化の進展などによって「米国の農業革命」ともいべき変化を遂げた²¹。そして第二次世界大戦中、戦時下の統制経済下ではあったが軍隊のための膨大な食料需要が生じ、米国とカナダでは農業生産量が劇的に増加し、これが英国や米国軍隊への膨大な食料供給を担うこととなった。また戦争終結以降には、米国は飢えに瀕した欧州に大量の援助を供給した²²。このような米国に対する強い需要は、大規模な農場再整備を行い、また最高度の農法を迅速に採用するという機会を米国に与えた²³。そしてこの結果は、農業に対する科学と技術の適用が、工業におけると同様に大きな成果をもたらすという確信を米国人の中に作り出した²⁴。戦争の終末期には飢餓からの救済要望が米国に集中し、財政援助・技術援助も含めて、米国の農業専門家は、科学によって人間の生業の最も古く遅れた部門である農業のありようを、世界中で変更させることができるとの情熱的な確信を持ったのである²⁵。

「国際機構」については、当時さまざまな見方があった。一方にはネガティブな見方として、国際機関は納税者の金を浪費し、失業官僚に気楽な閑職を与え、何ら成果のない会議を開催し、誰も読まず役に立たないものを出版してとの辛辣な見方があり、また世界政府がない以上国際機関は執行権限がなく当然失敗するので無用の長物だという見方もあった²⁶。また、特定の大国にとって国際機構の設立が自らの行動の自由の制約となる場合に国際機構の設立が失敗することは、戦後のハバナ憲章から国際貿易機関（ITO）構想及びその失敗という一連の流れの中で極めて鮮明に例示されている²⁷。しかし他方ポジティブな見方として、国際機構は国家的な段階にある組織の一つの延長であり、各国が共通の利益あるいは目的のもとで国家としての自由な行動を制限・統制され調整される場面があり得るとの考えもあった²⁸。このことは現在においても、国際機構の存在意義として、国家間の外交を展開する場、一国では実現で

²¹ 服部（2010） pp. 56-64。

²² 1935～1939年の生産量と1945～1949年の生産量を比較すると、小麦は59%、とうもろこしは32%、大豆は280%の増加となっている（服部 2010、p. 70）。米国はマーシャル・プラン等によってかつてない大量の穀物を欧州やアジアに送った。米国の主要輸出農産物であった小麦と小麦粉の輸出量は、1944年の4800万ブッシェルから、1948年には5億300万ブッシェルに跳ね上がった（バーバックら 1987、p. 222）。1948年から1952年にかけて実施されたマーシャル・プランを通じて米国は欧州に大量の余剰穀物を輸出したが、これは欧州の食料需要に応えるとともに、余剰穀物の解消と長期的な輸出戦略にかなうものであった。…この時期に世界の穀物市場における米国のシェアは、4分の1から約2分の1まで高まった（ギルモア 1982、p. 100）。

²³ これらの進展の典型としては、農場の大型化の急進展、単収の上昇による生産の増大、畜産における技術革新、そして南部における「農業革命」が挙げられる（服部 2010、pp. 65-75）。

²⁴ 戦中戦後、米国軍人は多くの国々に駐屯したが、農村出身の人々は一部の欧州諸国や低開発諸国の素朴な農業実態に驚き、「近代化」によって何ができるかを示す最上の機会がここにあり、これらの人々を近代化する仕事を得られればそれができると考えた。（イエーツ 1959、pp. 56-57）

²⁵ イエーツ（1959） pp. 53-58。

²⁶ イエーツ（1959） p. 15。

²⁷ ジョスリンら（1998） pp. 16-18。

²⁸ イエーツ（1959） pp. 15-18。

きない外交目的の実現を図る場、あるいは国益を超えた国際公共目的の実現を図る場などが挙げられることと軌を一にしている²⁹。そしてこのような後者の考え方が当時生まれてきていたことが、農業においてそのような諸機能を実現するためにFAOのような国際機構が必要だという考えに繋がるものだったのである。

食料・農業の分野における国際機構の是非についての考え方を、ここでやや詳しく見る。前述のように、食料・農業の分野においてはそれまで、国際的な組織化の進展は緩慢であった³⁰。しかし各国間の人、モノ及び思想の交流が頻繁になり、世界の経済的相互依存が高まる流れの中で、第二次世界大戦の終結前後になって漸く、経済社会分野で恒久的事務局を持つ常設国際機関の必要を各国が感じるに至った。そしてここでその動機として挙げられるものは大別して、①科学的知識や能率の高い方法の国際的な採用を促進すること、及び、②先進国は後進国を助け、経済的その他の恩恵を「持たざる者」に与え、国際的に公平な分配を行う倫理的な善を追求することであった³¹。

しかし当然のように、このような国際的組織化の促進については抵抗面も生じた。すなわち、国家的統合によって生ずる組織には利害関係や責任が伴うため、国際的機関への参加に伴う責務を受け入れるには困難が伴うのである。例えば当時においても、各国政府が輸入税、割当制、為替管理等を国家政策として採用した場合、それらの諸国政府が国際貿易の自由の拡大、差別的待遇の廃止、弱小国の経済自立等を進捗させるために、これらを直ちにあるいは漸次放棄するように期待する国際機関に加盟することは、極めて困難であった。また、特に外国との競争からその農民を保護するような義務を負わされている各国政府は、農産物の貿易の制限をするよりむしろ拡大するように仕組まれた国際商品協定や国際貿易協定に同意することは困難だった。当時は、国際機構の拡大の必要を認める人々は未だごく一部に過ぎなかったのである³²。

さらに指摘できることは、国際的組織化を進めようとする場合に食料・農業という分野はきわめて難しい特殊性を有していたということである。すなわち、農業は近代の工業の発展に伴ってその生産や資本投下の効率性が劣る状況に置かれたので、農民の取引上の立場が弱まり、経済活動の他のどの部門よりも特別の援助や支持の必要が生じた。低い所得、技術・知識の普及面での不利、小

²⁹ 横田 (2006a) pp. 39-40。

最上 (2006) pp. 221-229。

³⁰ 産業革命以降の人間社会の組織化が進んできた背景について、イエーツは新たに獲得した技術をより能率的に操作できるための技術的革命という面と、共同社会の各部門に対して公平な分け前を与えようとする倫理的革命の両面について論じているが、これら両面の組織化が国民国家の中では積極的に進んだ一方、国際的な組織化の進展は緩慢であったとしている (イエーツ 1959、p. 17)。

³¹ イエーツ (1959) pp. 16-19。

³² イエーツ (1959) pp. 19-22。

規模分散の農場などの現状から、農業の経済面での弱さの是正のために農業研究の組織化、全国的な農業の組織化、政府の農業保護などが早くから欧州諸国の経済制度に取り入れられ、世界中に広まったのである。同時に、外国との競争に対抗する防衛措置が不十分であることから、多数の国々で補助金や価格支持や販売計画などの援助計画を、各国政府が展開することになった。このような状況の下で、農業は当時、経済の中で最も配慮を加えられ保護を受ける部門となっていた³³。

このように、国際的組織化の是非については、これを支持する考えと困難とする考えの両面があったのであるが、食料・農業の分野における国際的組織化は、他分野に先駆けて概略以下のように進み、ついにはF A Oが創立されることとなったのである。

【マクドゥーガル覚書き】

上記のような農業分野の国際的組織化という問題意識の誕生を受けて、F A Oの創立は具体的にどのように進んでいったのであろうか。以下、順を追って、「マクドゥーガル覚書き」の作成とそのルーズベルト米国大統領への伝達、米国ホット・スプリングスにおける食料農業会議の米国大統領による招集、2か年にわたる「臨時委員会」でのF A Oの組み立て、そして1945年10月のカナダ・ケベックでのF A Oの誕生の経緯を、それぞれの場面における米国の役割に留意しながら記述していく³⁴。

「マクドゥーガル覚書き (McDougall memorandum)」は、F A O誕生につながる具体的な最初の動きとして重要である。前に見たように、マクドゥーガルはオーストラリア出身で元オーストラリア首相のブルースの経済顧問であり、国際連盟における1937年の「栄養に関する合同委員会」報告作成にかかわった中心人物であって、「保健と農業の結婚」という考え方を打ち出している。この報告書が出版され世界的なベストセラーとなったことを通じて、1930年代終わりまでに世界的な食料運動がスタートしたのである³⁵。

このマクドゥーガルらの考え方、すなわちジュネーブにおいて食料・農業・栄養という3つの要素が結びつけられたことを実現に移す上で、今度は米国がその体験を生かして科学・技術の最新の成果を農業に適用する役割を果たした³⁶。この米国の寄与については、1941年1月6日に行われたフランクリン・ルーズベルト大統領の一般教書演説の中の三番目の項目、すなわち「欠乏からの自由」で表現されているとおり、あらゆる国、あらゆる人々に満足な食料を供

³³ イエーツ (1959) pp. 23-28。

³⁴ Hambidge (1955) pp. 44-54。

³⁵ Hambidge (1955) pp. 45-47。

³⁶ イエーツ (1959、 pp. 59-60。

給することは農業の近代化により完全に達成しうる目標であると言及していた³⁷。そしてこれによって、重点はジュネーブの中心問題であった余剰処理から食料増産に移行した。単に先進諸国の栄養不良の人々のみならず、アジア、アフリカ、ラテンアメリカのはるかに多数の栄養不良に悩む人々、即ち世界の最貧困の、従来一向に関心を向けられなかった人々に初めて焦点が合わされた。こうして米国人は栄養的目標が一定期間内に達成出来ること、またそのためには新しい政府間機関の協力によって農業革命を世界中におし広げるべきだと固く信じ、大勢はFAOの創設に向かっていたのである³⁸。

そして1941年と1942年に、マクドゥーガルは国際小麦協定の交渉のためにオーストラリア代表として米国を訪れる。ボイド・オアもまた、ほぼ同時期に米国を訪れている。そしてこの交渉の期間中、主として米国農務省の人々からなる小グループが折に触れてマクドゥーガルと会い、国際食料問題を議論した。このようにして出来たのが「マクドゥーガル覚書」³⁹であり、この中には戦争終結後できる限り早期に、食料と農業に関する国際機構を設立すべきであるとして、その提案を記述していたのである⁴⁰。彼は、世界の労働者の60%が農民であることを引きつつ、「食料と農業のための連合国の機構」を、平和と完全雇用と生活水準の向上のための世界的機構の創設の第一歩として提案した。彼によれば、この機構の大まかな3つの機能は、①農業と食料消費に関する統計の収集・編纂・解釈をすること、②農業に影響を与える諸科学について世界的なサービスを企画・運営すること、そして、③低開発諸国に対する技術的ガイダンスと援助を農業専門家の派遣等によって提供することであった⁴¹。

やがてマクドゥーガル覚書は、大統領夫人のエレノア・ルーズベルトの手元に渡り、彼女は1942年9月、マクドゥーガルと昼食を共にする。そして彼女はマクドゥーガルのアイデアが大統領の注目を引く価値があると考えたため、程なくしてマクドゥーガルはホワイトハウスでの小グループによるディナーに招待される。そこで大統領は国際連合の創設について語り、マクドゥーガルは人類にとっての食料の最高度の重要性に鑑み、この分野をこの国際機構創設の開始点としてはどうかとの考えを披瀝したという。大統領はその時点ではこの提

³⁷ いわゆる、「4つの自由」演説であり、4つの自由とは、①言論と表現の自由、②全ての個人がそれぞれの方法で神を礼拝する自由、③欠乏からの自由、そして、④恐怖からの自由であった(イエーツ 1959、p. 60)。

³⁸ イエーツ (1959) p. 60。

³⁹ McDougall (1942)。

⁴⁰ その要点を引用すれば、「・・・連合国の復興計画の中では、よりよい栄養状態と食料の生産・流通の改善に、高い優先順位が与えられるべきである。もし連合国が「欠乏からの自由 (freedom from want)」を達成しようとするなら、その最初のステップとして必要とされるのは、あらゆる国における国家の行動、及び食料生産を改善するための技術的知識や財政的手段を欠く諸国を支援する国際的な行動」なのだとされている (Hambidge 1955、pp. 48-49)。

⁴¹ Hambidge (1955) p.49。

案に対する彼の態度を明らかにしなかったが、その後 1943 年 5 月、バージニア州ホット・スプリングスに連合諸政府の代表を招いて食料と農業に関する会議を開催することにしたのである⁴²。

【ホット・スプリングス会議】

ルーズベルト大統領の招集になる「ホット・スプリングス会議」は、戦争のさなか、44 か国の代表が集まって開催された⁴³。軍事優先で交通手段もままならない事情の下ではあったが、生命や健康のための食料供給という人類の最も基本的で重要な問題を扱うもので、戦後世界における国際協力の始まりを示すものの一つであった。この議論の中では、いくつかの面で各国間の利益の衝突が見られた⁴⁴。しかし、各国代表団は、このような不一致よりもむしろ一致点の方をより多く見出した。このことについては、集まった人々が外交官や政治家よりは栄養や農業の専門家が多かったことが、おそらく幸いしたのだろうという⁴⁵。

会議では 3 つの主要な議題に焦点が当てられた。食料の必要量に対する実際の食料消費量、消費者のニーズに対応するための食料の増産、そしてより良い流通のあり方の 3 つである。ここで設けられた 11 の小委員会での議論は、生産、消費及び流通という 3 つの最終レポートの中で 33 の勧告にとりまとめられた。幾つかの勧告は戦前の国際連盟の業績から拾われたが、新たな貢献はその多くが米国によってこの会議のために用意された広範なドキュメントに発するものであった。このような会議の成果に普通のこととして、これら諸勧告はいずれも拘束力のない、道義的責任のみを伴うものであったが、ただ一つ拘束力のある決議は、食料と農業に関する恒久的な国際機構の設立計画を更に探究するという、そしてその具体化のために連合の枠組みで、「食料・農業に関する臨時委員会」を設立するというものであった⁴⁶。

この会議で合意されたことの要点は、およそ次のようなものである。すなわち、①農業生産は大幅に拡大されなければならない、②必要な技術的知識は入手可能である、③消費者の購買力を広範に引き上げて市場を拡大することなく

⁴² Hambidge (1955) p. 49.

⁴³ この会議の正式名称は「食料および農業に関する連合国会議 (United Nations Conference on Food and Agriculture)」であり、1943 年 5 月 18 日から 6 月 3 日まで、44 カ国の正式代表とデンマーク（個人の資格）の参加によって開催され、後に国連を表す「United Nations」が用いられた (Phillips 1981, pp. 11-12)。

⁴⁴ 例えば、食料輸入諸国は余剰が生じた場合の生産者保護措置については価格の上昇につながるとして懐疑的であったし、食料の大輸出諸国は食料不足に備えて消費者のために国際的食料備蓄（緩衝在庫）を設けることには乗り気ではなかった (Hambidge 1955, p. 50)。

⁴⁵ Hambidge (1955) p. 50.

⁴⁶ Hambidge (1955) pp. 50-51. Phillips (1981) pp. 11-12. Walton (1985) pp. 8-9. イエーツ (1959) p. 59.

して食料の増産は無意味である、④各国は自国の人々が必要とする食料を確保するための責任を有するが、この目的を完全に達成するためには他国との協力が必要である、⑤広範な技術的機能と義務を有する食料と農業に関する恒久的な国際機構を、可能な限り早く設立しなければならない、の5つであった。そしてこのような考えが、後のF A O組み立てのための臨時委員会、F A Oが創立されたケベック会議、そしてF A Oの初期の諸活動に繋がっていったのである⁴⁷。

【臨時委員会】

ホット・スプリングス会議の決定にしたがって、時を経ずして、「(連合)食料と農業に関する臨時委員会 ((United Nations) Interim Commission on Food and Agriculture)」(以下、「臨時委員会」)が作られ、恒久的国際機構の設立計画を作成することとなった。カナダのピアソンが議長に選出され、この後2年にわたるこの仕事を成功に導いた⁴⁸。小さな技術的事務局が設けられ、ワシントンの民家であるマクギル・テラス (McGill Terrace) がその本部となって、この臨時委員会とともにその小委員会や助言パネルが諸会合を開催した⁴⁹。

この臨時委員会には、3つの小委員会が設けられた。一つ目は憲章起草のためのもの(インド議長)、二つ目は後に憲章の前文になった宣言を用意するためのもの(ブラジル議長)、そして三つ目はF A Oの機能と義務を規定するためのもの(イラク議長)であった。3つ目の小委員会の下には5つのサブコミティー(農業、栄養、林業、漁業、経済・統計)が、また別に3つの専門家パネル(科学、経済、評価調整)が設置された。そしてこれらの検討結果はいくつかの報告書⁵⁰にまとめられ、F A Oの骨格が整えられた。

この臨時委員会では、後にF A O憲章の前文になるF A Oの目的に関する記述も作成された。これは世界的な栄養水準を高め、農業生産と農産物の流通を効率化し、農村住民の生活を高め、そして世界経済の拡大に貢献するという格

⁴⁷ Hambidge (1955) p. 51.

⁴⁸ ピアソン (Lester B. Pearson) は当時、カナダの駐米大使であり、後にケベックでのF A O第1回総会 (F A Oが創立された会議) で議長を務めた (Walton 1985, p. 9)。

⁴⁹ Walton (1985) p. 9. Hambidge (1955) pp. 51-52. Phillips (1981) p. 13. イエーツ (1959) p. 59.

⁵⁰ Interim Commission on Food and Agriculture (1945a). これは「食料・農業に関する5つの技術的レポート」(1945年8月20日、ワシントンD. C.) と称されている。

Interim Commission on Food and Agriculture (1945b). これは「F A Oの任務 (The Work of F A O)」(1945年8月1日、ワシントンD. C.) と称されている。

Interim Commission on Food and Agriculture (1944-1945). これは3つの報告から成り、第1報告 (1944年8月1日、ワシントンD. C.) にはF A Oの憲章草案が記され、第2報告 (1945年7月16日、ワシントンD. C.) には戦前からあるIIAが適切にF A Oに合流すべきことが記され、第3報告 (1945年4月25日、ワシントンD. C.) には林業分野の取り扱いが記されていた (Hambidge 1955, p. 54, p. 271)。

調の高いものであった。しかしこの段階で、すでにF A Oの国際機構としての在り方について2つの異なる見方、すなわち一つはこの機構に強い執行力を与えて経済拡大や危機の防止に当たらせようというもの、いま一つはこの機構を情報収集や各国への助言という機能に局限して強い執行力を与えないというものという意見の相違が生じていたことには留意が必要である⁵¹。

【ケベック会議】

戦時状況の中、F A O創立に必要な憲章受諾の20か国分の通知を受けるには予想外の時間を要したが、その最初の総会は1945年10月16日にカナダのケベックで開催された⁵²。ケベックでは、ピアソンが議長に選出された。ソ連は、ホット・スプリングス会議にも、臨時委員会のプロセスにも参加していたが、ケベックでのF A O創立には本国からの正式参加の指示がなく、オブザーバーとして参加し、結局創立後のF A Oには加盟しなかった⁵³。スコットランドの栄養専門家であり農民でもあるジョン・ボイド・オアは政府代表団ではなく英国代表団の技術アドバイザーとして参加し、この国際機構の最初の事務局長に選出された⁵⁴。彼はその就任演説で、「もし諸国が、全ての国に利益となるような食料政策にすら合意する意思を持たなければ、およそどのようなことも成し遂げられない。だから我々は早い時期に諸国の前に、合意可能ですぐに実行に移せるような食料政策を提示しようと思う。そしてそれが実行されるならば世界の困難な経済問題も解決されるであろうし、この世界規模での国際協力の技術は他の分野にも容易に応用されるであろう」と世界の諸国の団結を説いている⁵⁵。しかしこのボイド・オアの希望は、皮肉なことにそのわずか2年後の1947年、F A O加盟諸国によって打ち砕かれることになる。この年の第3回F A O総会は、ボイド・オアが食料の余剰と不足という困難な問題解決のために作成した「世界食糧局」の提案を退けたのである⁵⁶。

ケベック会議によって、国際連合食糧農業機関（Food and Agriculture Organization of the United Nations：略称F A O）の名称も正式決定された。こののち国際連合（United Nations）が創立されたときにF A Oは国連と「関連付けされる（be related）」こととなるが、この名称はこのF A Oという機関

⁵¹ Hambidge (1955) p. 53.

⁵² F A Oの創立記念日は10月16日（「世界食糧デー」でもある）とされているが、実際のケベックでの第1回総会は10月16日から11月1日まで開催された。場所はケベックの、シャトー・フロンテナック（Chateau Frontenac）であった（Phillips 1981, pp. 13）。

⁵³ Hambidge (1955) p. 59.

⁵⁴ ボイド・オアは、F A O初代事務局長に選出される前には、この会議ではたった一つのスピーチを行っただけだった（Hambidge 1955, p. 59）。

⁵⁵ Hambidge (1955) pp. 59-60.

⁵⁶ イエーツ (1959) pp. 95-99.

の独立性をあらかじめ強調したものである⁵⁷。

この会議の結果は、次のように要約されている⁵⁸。

- ① 44 の政府が、新たな国際連合機関の最初のものとして、国連食糧農業機関（F A O）を設立した。
- ② 彼らは、臨時委員会が準備した憲章を受け入れ、その事業計画を承認した。
- ③ 彼らはF A Oの臨時本部をワシントンに設置することを決定し、ジョン・オアを初代事務局長に選出した。
- ④ 農林水産業、栄養、経済、統計の各分野を代表する専門家達は、F A Oが行うべき詳細な多くの活動勧告を作成した。

ケベック会議の議長を務めたピアソンは、この会議の終結に臨んでF A Oの意義について述べ、科学の進歩による成果を活用すること、そしてそのために世界が各々の国の立場を超えて国際社会として協力することができれば、我々がケベックで行ったことは価値があり、人類が長年努力してきた憎悪や懐疑や利己性の克服のために貢献したことになるであろうと結んでいる⁵⁹。

2. 創立時のF A O

ここまでF A Oの創立が米国中心で行われてきたことを具体的な歴史的経緯の中で見てきたが、ここで改めて、「F A O創立の理念・目的」ともいうべきものを確認するとともに、創立時点で描かれていたF A Oの「活動領域と果たすべき機能」がいかなるものであったかについて見ておきたい。それは、米国が中心となって構想したF A Oの当初の目的や機能を明らかにすることによって、その後のF A Oの役割の実質的な変化や、そのような変化に対する米国の関与あるいはその考え方という、本論文の中心課題に密接にかかわる重要な情報となるからである。

このF A Oの創立期の世界農業の特徴は、戦争で大きな被害を受けた欧州やアジア諸国の農業生産が落ち込む中、近代的な技術革新を果たし戦災を受けなかった米国が世界最大の穀倉として出現したことである。世界はこのような米国の農産物の恩恵に与るとともに、米国の先進的な農業技術に対する期待も高く、F A Oはこのような中で誕生したのである。

⁵⁷ Hambidge (1955) p. 54.

⁵⁸ Hambidge (1955) p. 60.

⁵⁹ Hambidge (1955) p. 60.

2.1 創立の背景にある画期的変革とFAOの理念・目的及び組織

【FAO創立の背景にある画期的変革】

前項でみたように、FAOの創立の直接的な動きは、オーストラリア人であるマクドゥーガルの考えを米国のルーズベルト大統領が取り上げたことから始まっている。その後米国大統領の招待により、米国バージニア州のホット・スプリングスで連合国としてFAO創立の準備を進めることを決定し、米国のワシントンにおける臨時委員会でカナダのピアソンを議長に2年間にわたる創立準備を行っている。そして準備が整い、第二次世界大戦も終結すると、1945年10月に早くもカナダのケベックで創立会議すなわち第1回FAO総会を開催し、初代FAO事務局長に英国のボイド・オアを選出し、さらに臨時的なFAOの所在地を米国の首都であるワシントンに置いた。このような経緯を振り返ってみると、FAOの創立は米国に近い西側諸国が関与しながら、明らかに米国主導で進められたことがわかる。

そのような背景の中で、FAO創立総会であるケベック会議でのピアソン議長の締めくくりの言葉にも表れているように、FAOの創立には「科学の進歩による成果の活用」と「世界各国による国際社会としての協力」という2つの大きな変革が生まれており、これは米国が主導する第二次世界大戦後の新たな国際秩序の一環をなすものであったといえよう。後に第3章で見るように、これらの変革の方向性は、米国の戦後の国際戦略あるいは覇権戦略に沿ったものであった。そのような意味合いからは、この二つの変革は戦後の米国による、「科学における革命」⁶⁰であり、かつ「思想における革命」⁶¹であったとも解釈できる。

しかしながら、当時としても国家間に国際的な共同社会の観念が発達していたわけではなく、むしろ大きく所得を割いて恵まれない人々に富を再分配するなど、国際社会はおろか国民国家の内部ですら人は喜んで賛成するものではなかった。そのような中で、米国の国際的な経済援助計画が開始されたという事実はそれ自体注目し得ることであり、FAOに始まる国連の「専門機関」が技術援助活動を通じて、同国人を越えて地上の最果ての地にまで助けを送ると

⁶⁰ 科学的革命は、欧州に発する科学技術によって人間の自然に対する支配力が大いに増強され、大量の物質生産力の獲得をもたらしたが、それが生じたのは主として欧州、欧州人の植民地属領及び日本であり、その他の諸国・地域では未だ科学技術の恩恵が及ばないため貧困生活が続いているとする（イエーツ 1959、pp. 8-10）。

⁶¹ 思想的革命は18世紀の欧州の哲学者、特にジャン・ジャック・ルソーに発するもので、①全ての人間は平等であるということと、②「善」は公的制度の機能として確認されたものとならなければならないということの、2つの教義をもち、これらが組み合わせられて社会立法や経済的努力が生じるのであって、この経済的努力とは後進国を助けて、今日までただ先進国のみが享受した機会と物質とを作り与えようとする試みであるとする（イエーツ 1959、pp. 10-11）。

いうことは、まさに米国がその「道徳的欲求」によって主導した「革命」と称しうるものだったのである⁶²。

このようなF A O創立の「道徳的革命的」といった諸文献の説明に関しては、しかし、それだけでは単純に理解できないのではないかという疑問も生ずる。その根拠の一つは、戦前において繰り返された農産物の余剰問題の厄介さと、その解決のための「保健と農業の結婚」として鮮やかに提示されたマクドゥーガルの新たな考えとの間の微妙な一致である。そこには単なる道徳的欲求では済まされない、経済的な困難克服のための現実的・経済的な国際的仕掛けがあるのではないかと想像できるのである。

現に、F A Oの創立準備を行った「臨時委員会」の報告書、「F A Oの任務(The Work of F A O)」に散見されるのは、そのような現実的・経済的な動機である。この報告では、F A Oはそもそも、人類の「欠乏からの自由(freedom from want)」の必要性と、「平和」の必要性とから誕生するものだと位置づけている。食料などへの欲求から自由になれば、平和が訪れるというのである。そしてそのための基礎として、F A Oは生産者の福祉と消費者の福祉を橋渡しするという基本的な方針で創立されるべきという。そしてここで登場するのが、戦間期の不況の中でほとんどの先進諸国の悪夢となっていた農産物の余剰であり、この解決のためには農産物の有効需要を拡大することが必要で、F A Oをはじめとする経済関係の国際機構はこの目的に向けて活動を行うべきとの考えが率直に披瀝されている。そのためには、低開発諸国の慢性的な貧困や栄養不足状態を解消することが有効で、そのように人間の福祉を改善することが農産物の需要拡大に繋がるのだという。低開発諸国には産業革命が農業に及ぼした成果が十分に伝わっていないので、技術やその専門家の派遣を通じて低開発諸国の産業の大宗を占める農業を発展させれば、先進諸国の農産物や工業製品への需要が高まるとの目論見が、明らかに記されている⁶³。そしてこのような現実的・経済的な動機が明るい希望が世界に満ちる戦後の時代に、新覇権国の崇高な「理念」という形をとって世界に流布されたと考えてもあながち間違いとはいえないであろう。

【F A O創立の理念と目的】

食料・農業という分野において、国際的にいかなる行動が求められ、あるいは実際に実行可能なのかという問題は、F A O創立当時、食料難によって大混乱した終戦後の国際社会を構築していく上で最重要課題の一つであった。そして戦後、新覇権国として登場した米国にとって、戦後構想を作成する中でこれ

⁶² イエーツ (1959) p. 11。

⁶³ Hambidge (1955) pp. 54-59。

が最重要問題に含まれていたことは、想像に難くない。実際、ルーズベルト大統領夫妻をも巻き込んだ形でのF A Oの設立構想が、第二次世界大戦の終結よりもかなり以前から、周到に練られていたようにみえることは、その証左と言ってもよいであろう。

農業は、人類の生命の維持に不可欠な食料を生産する極めて重要な産業分野である。加えてそれは、経済活動の他のどの部門よりも特別の援助や支持の必要が痛感されるものであった。実際、工業の発展によって農業は資本や労働者を工業側に引きつけられ、農民の立場は弱まり、農業社会は永久に不利な立場に置かれてしまう惧れがあった。低い所得、知識の普及の困難性、規模の小ささや分散性、研究や組織化の不十分さ、そして自由貿易に対する保護や防衛の不十分さといったさまざまな特徴を背景に、農業は経済の中で最も配慮を加えられ保護を受ける分野であることは疑いなかった。農業は依然として、ほとんどの国で最も恵まれない、近代技術を具備することの極めて不十分な、所得の最も低い部門であった⁶⁴。

さらに農業には本来、自給的生産の余剰を消費者に販売するという性格をもつため、農産物の流通が国際的に、より大規模かつグローバルになっていくにしたがって、農産物生産の豊凶などに伴う余剰や不足が生じる。このような場合に備えて、世界的レベルでの生産者の利益と消費者の利益が衝突するのを防ぎ、生産者と消費者がともに利益を得られるような大きな枠組みが必要と考えられるようになっていった。このような食料・農業がもつ特別の事情を踏まえ、その克服への強い意志を表したものの一つが、米国ルーズベルト大統領の「4つの自由」の演説の三番目、「欠乏からの自由」であり、これを具体的に実現しようとした最初の国際機構がF A Oだったのである。

F A Oの第一回総会の議長ピアソンは、「総会報告」の序文で「F A Oの目的」に関連して、次のように述べている⁶⁵。

新しい常設の国連機関のうち最初の機関が今や開設された。それには見ならうべき先例というものはほとんどない。目的や事業がもっと制限された機能的な国際機関は今までも存在した。しかしF A Oは、欠乏からの自由を達成するために各国民を助けるという、この大いなる目的を持って創立された最初のものである。諸国民がこのような目的のために団結したことは今までになかった。

F A Oは科学の成果を、至るところの食料農林水産業の従事者に与え、至る所において彼らの現実的問題について科学者の注意を喚起する。一国たると国際的たるとを問わず、政策の樹立の基礎として役立つような情報をF A Oは収集・消化し、またそれを伝達する。F A Oは実行方法についても示唆を与えようが、しかしその目的は究

⁶⁴ イエーツ (1959) pp. 23-28。

⁶⁵ イエーツ (1959)、pp. 63-64。

極的には各国政府自身の活動によって達成されるべきものである。

すなわちこのピアソンの第1回総会報告序文は、ルーズベルト大統領が宣言した「欠乏からの自由」の達成のために、「科学の成果を世界の農業者に与えること（科学的革命）と、「各国民を国際社会として助けること」（思想的革命）という、F A O 創立の中心的理念を述べていると見ることができる。そして、創立されたF A O の憲章（Constitution）の前文、すなわちF A O の「目的」に該当する部分は、次のようなものとなった⁶⁶。

この憲章を受諾する諸国は、次のような目的のために各々が個別の、及び集合的な行動を進めることによって、共通の福祉を増進する決意をもって国際連合食糧農業機関を創立し、この機関を通じて加盟諸国は互いに、この目的に沿った活動の分野においてとられた措置及び達成された進展を報告するものとする。

- ・ 世界各国国民が、各々の管轄下にある人々の、栄養水準及び生活水準を向上させること
- ・ すべての食料及び農産物について、その生産及び流通の効率改善をもたらすこと
- ・ 農村住民の状態を改善すること
- ・ 以上を通じ、拡大する世界経済に貢献すること⁶⁷

なお、以上のようなF A O の理念や目的については、F A O 創立当初の諸文献、すなわち米国を中心とした先進諸国の考えが反映されたとみられる諸文献に基づいて記述したが、先進諸国と開発途上諸国が鋭く対立した時代にF A O 事務局長を務めたサウマも、その著書の冒頭で同様の理解を示している。すなわち彼は、F A O の目的についてマクドゥーガルやボイド・オアの名を引きつつ、「F A O は「保健と農業の結婚」において誕生し、F A O の使命はその創立者たちの精神にしたがって、食料の生産と流通を最適化し人類に十分かつバランスのとれた食生活を確保して空腹と貧困の根本原因を除去すること」であると述べている⁶⁸。このことからみて、F A O の理念や目的についての考え方は、創立以来サウマ事務局長までの間、変化していないと考えられる。

【F A O 創立時の基本的組織構造】

創立時からF A O の組織の中心は、最高の管理主体でありかつ審議機関である総会である。ここでは加盟国政府ごとに一議席が設けられ、1国1票の投票権が割り当てられ、その主な機能は加盟申請の処理、理事会メンバーの選出、

⁶⁶ Hambidge (1955), pp. 52-53. なお、技術援助については第1条3項(a)に「各国政府が要請することあるべき技術援助を供与することもまた、F A O の機能たるべきものとする」と、特別の扱いで記載された。

⁶⁷ この第4ドットには後に「人類の飢餓からの自由の確保 (and ensuring humanity's freedom from hunger)」が追加され、現在は「以上を通じ、拡大する世界経済に貢献し人類の飢餓からの自由を確保すること」となっている (Hambidge 1955 pp. 52-53、イェーツ 1959 pp. 61-62、F A O 2013 p. 3)。

⁶⁸ Saouma (1993) p. 1.

F A Oの事業計画予算の決定、分担金の決定、食料農業情勢のレビュー、組織運営・憲章上の問題の処理、その他の話題の審議、そして事務局長の選出などであった⁶⁹。

現在では総会に次ぐF A Oの管理主体となっているF A O理事会は、創設当初は「執行委員会」(Executive Committee)と呼ばれていたが、1947年の第3回F A O総会で18の加盟国によって構成される理事会(Council)となった⁷⁰。

F A O事務局を率いる事務局長(Director General)について創立時のF A O憲章は、「この機構に事務局長を置き、事務局長は総会によって指名される」としたが、事務局長の任期についての規定⁷¹は設けなかった。そして事務局長は、「総会⁷²の全般的な監督の下で、この機構の任務遂行を指揮するすべての権能を有する」こととされた⁷³。

2.2 F A Oの活動領域と機能

【曖昧さが残った活動領域の規定】

ここで、F A Oが創立に至るまでの過程で、その活動領域としてどのようなものが想定されていたのかについて、経時的に想起しておく。以下に見るように、F A Oの「活動領域」の表現形は実にさまざまである。それはF A Oという新たな国際機構に対する各方面の期待や懸念がないまぜになったものと言ってもよく、後でみるように爾後、国際社会はいわば、F A Oの活動領域の拡大又は縮小、あるいは強化又は無力化のためのせめぎ合いを展開していくのである。

F A Oの活動領域をめぐる考え方の経時的な変化をみていくと、第一に、1942年の「マクドゥーガル覚書」では、統計の収集・編纂・解釈、科学的なサービスの企画・運営、低開発諸国に対する技術的ガイダンスと援助(専門家の派遣)であった⁷⁴。

第二に、F A O創立の理念を掲げその具体化作業を始める契機となった1943年の「ホット・スプリングス会議」の決議には、各国の共同行動の目的あるいは対象として、雇用と生活水準の向上、生産と購買力の増大、農工間の公平なバランス、資本・設備・技術の供与、国際収支のバランスと通貨管理、国際貿

⁶⁹ Phillips (1981) p. 19.

⁷⁰ Phillips (1981) pp. 22-23.

⁷¹ その後、事務局長の任期についての規定が憲章の中に挿入され、さらに改正されてきた。1981年時点では「1期6年で再選可能」というものであった(Phillips 1981, p. 35)。2013年版のF A OのBasic Textによれば、F A O事務局長の任期は4年であり、1回に限り再選可能となっている。

⁷² 1947年に理事会が設置されて以降は、「総会及び理事会の全般的な監督の下で…」とされている。

⁷³ Phillips (1981) p. 35.

⁷⁴ Hambidge (1955) p. 49.

易における障壁の削減とあらゆる差別的制限の撤廃といった項目が掲げられた⁷⁵。また、そのために必要なこととして、農業生産の大幅な拡大、技術的知識、消費者の購買力、各国の食料供給力とそのため他国との協力、恒久的な国際機構が挙げられている⁷⁶。

第三に、1943～1945年に行われ、FAO創立の具体的計画を作成した「臨時委員会」においては、FAOの技術的機能と任務を検討した第3小委員会の下に分野別の5つのサブコミティー（農業、栄養、林業、漁業、経済・統計）が、また別に3つの専門家パネル（科学、経済、評価調整）が設置され、検討が進められている⁷⁷。そして前出の報告書「FAOの任務」においては、生産・加工・流通に関する知識の実際の場合への適用、農産物余剰を吸収できるような有効需要の拡大、低開発国の開発による人間の福祉の向上と需要の拡大、各国農業システムの世界的専門家による調査と包括的改善計画の策定、農業信用システムや農地所有システムの確立、大規模開発プロジェクトの実施、農業の大規模化と農村の余剰人口の都市産業への吸収、土壌資源の有効利用など多彩な任務が挙げられていた⁷⁸。

第四に、FAO創立に至った「ケベック会議」では、採択された憲章前文でその目的に関し、世界の人々の栄養水準の向上、食料・農産物の生産・流通の効率改善、農村住民の状態の改善、拡大する世界経済への貢献（及び人類の飢餓からの自由）という、大括りで抽象的な文言が掲げられた⁷⁹。また、前文の目的達成のためのより具体的なFAOの任務・機能は憲章の第1条に掲げられている。それらは第一に食料・農業・栄養に関する情報の収集・分析・解釈そして配布、第二に国家及び国際的な行動の促進で、その対象分野は科学技術・社会経済的研究、教育や知識の普及、天然資源の保全や農業生産技術の改善、加工・流通販売の改善、農業信用政策の採用、農産物に関する国際的政策の採用、第三に諸政府が要請する技術援助やその他それまでの国際的合意に基づく義務を果たすために必要な行動であった⁸⁰。

このように経時的に見ると、FAOの具体的な活動領域については、当初から非常に多岐にわたるものが想定されてきている一方で、創立時に最終的に合意された憲章という法文規定は相当程度の抽象化・曖昧化がなされたものとなっており、その解釈については諸国間で見解が分かれていたことを窺い知るこ

⁷⁵ Walton (1985) p. 10.

⁷⁶ Hambidge (1955) p. 51.

⁷⁷ 第一小委員会はFAO憲章の起草、第二小委員会は後にFAO憲章の前文となる宣言の起草を担当した (Hambidge 1955, p. 52)。

⁷⁸ Hambidge (1955) pp. 54-59.

⁷⁹ イエーツ (1959) pp. 61-62. Hambidge (1955) pp. 51-60.

⁸⁰ FAO (2013) pp. 3-4.

とができる⁸¹。そのような曖昧さの典型が、貿易あるいは農産物需給にかかわる問題であり、これらがF A Oの活動領域に含まれているのかどうかということである。農産物貿易の促進は輸出国及び輸入国双方の農業生産や農産物流通に大いに関連するし、農産物の需給問題に国際機構が関わって国際的な仕組みやルールができれば、F A Oの任務である栄養や農産物の生産・流通に多大の影響力を持つので、そのような理由からこれらがF A Oの活動範囲であるとも考えられるが、逆にこれらの問題の国際的な影響力が大きいので、はたして諸国がF A Oにそこまでの活動を委ねたのかどうかについては疑問が残り、結局この点は曖昧なままだったのである。

実際、F A O創立後の動きを若干先取りすれば、創立当初にF A Oに対して実践が大いに期待され、1946年から1948年にかけてF A Oが多大の精力を集中した「国際貿易問題」への取り組みは、結果からみてことごとく挫折し、困難であった⁸²。他方、「情報サービス」の確立や「技術援助活動」の展開は、創立後の10年間でその端緒が開かれつつあった⁸³。

また、F A O創立以後10年間に生じてきた新しい方向性として、国際的に強まってきた人口問題への関心と、低開発国への国際的な援助という問題があった。この2つの分野は相互に関係の深いものであり、両者を包含する意味での国際援助分野の大きな変化はF A Oにとって深い意味を持つものであった。そしてその中でF A Oは、自らの技術活動に対して大きな支持があることを見出した。F A Oを国際貿易・国際商品問題を取り仕切る国際機構とする試みは挫折したが、その技術分野における活動は、物的・人的資源さえあればますます成長してゆくとみられていた⁸⁴。

⁸¹ イエーツ (1959) p. 66。

⁸² このような例としては、①ホット・スプリングスにおいて将来のF A Oに期待されていた商品協定の機能が、ケベックの時点では米国が国際貿易機関 (ITO: International Trade Organization) 構想を公表したために注目をひかなくなったこと、②初代事務局長のジョン・ボイド・オアが国際貿易面でF A Oを実施機関たらしめる努力を行い、貿易及び金融分野まで含む更に野心的な「世界食料局 (World Food Board)」を提案・研究したが、第三回総会で否決されてしまったこと、③第二代事務局長のノリス・E・ドッドは、国際貿易機関の設置が難航する中で「国際商品清算所 (International Commodity Clearing House)」を提案したが否決され、「商品問題委員会 (CCP: Committee for Commodity Problems)」の設置でこの問題をはっきり棚上げにしたこと、④世界的な食料の不足と余剰の問題を取扱う上で商品の購入・貯蔵・販売を通じて問題解決を図る政府間協定はほとんど不可能であることが実証されたことが挙げられる (イエーツ 1959, pp. 67-71)。

⁸³ 「情報サービスの確立」や農業・栄養等の分野での「技術活動の展開」の例としては、穀物貯蔵などの専門家の国際会議の組織化、牛疫防除などにおける各国政府の協働的活動、各国政府がワクチンや殺虫剤のような材料や施設を入手する手助け、各国政府に助言を与える使節団を送り、あるいは長期間個々の専門家を派遣するなどの活動が挙げられる。このような技術的活動は明らかに、①堅実に発展しF A Oの事業計画の主要特色となるべきものであり、②非常に広範囲の問題を包括する一方でほとんど政治的問題には触れないものであった。さらにF A Oを新しい方向に動かしただけとして、①1955年までに関心が高まった人口問題 (食料増産問題) と、②貧困やこれに伴う低開発国への国際的援助の問題もあった (イエーツ 1959, p. 71)。

⁸⁴ イエーツ (1959) pp. 72-88。

【FAOの機能に関する異なる見解】

上記のように、FAOが持つて生まれた科学技術の世界的普及や低開発国援助の思想は従来になく大きく、その付託事項はそれまでになく積極的であった。戦前の国際機関は、政府間の論議に便宜を供与する一方、具体的な成果や発見の報告を刊行物にして配布するといった活動が常であったが、戦後の新機関であるFAOは、各国政府が自ら活動するための手段として各国政府によって利用されるという特徴があった⁸⁵。

FAOはこのような意味で「実施機関 (action agency)」であるべきと考えられた。それは連邦政府でもなければ同盟政府でもなく、立法権限や執行権限もなく強制はできなかったが、加盟国によって利用されるという意味での実施機関という位置づけが与えられようとしたのである⁸⁶。

しかし、ケベック会議の議長であったピアソンは、この点に若干の不安を感じ、同会議の締めくくりで次のように述べた⁸⁷。

最後まで分析してみると、FAOとは人間と政府である。であるからこのFAOを成功させるか否かは我々、即ち人間によって決まることである。偉大なる事務局長の許にあるFAO自体の能力と熱意について私は何ら疑いを挟むものではない。しかし、冷淡であるためか、認識を欠くためか、各国政府がFAOに対してそれが是非必要とする支持を与えなかったり、FAOの勧告を実施しなかったり、あるいはその助言を受容できなかったりすることがあるのではないかと、若干の危惧が私にはある。望むらくは、この危惧が全く根拠のないものであることを…。

創立されたFAOによって実現された国家間の協力を、イエーツは次の3つに分類している⁸⁸。すなわち、第一に、国家間の共同的活動、すなわち政府間技術的管理計画（動植物病虫害防除に対するもの）や経済統制計画（商品協定や余剰農産物処理計画）、第二に、各種の媒介手段を用いる情報の蒐集公布・国際会議・出版・各国訪問、そして第三に、低開発国が先進国から専門家を招聘することであった。このうち、とりわけ第一の国家間の共同的活動については、国際機構と国家の間の微妙な関係が反映して、FAOの機能あるいは利用法について異なる見解が生じることとなった。

実際、各国政府が果たしてFAOを支持し受容するかとピアソンが危惧したように、FAOの利用方法について諸政府間には一致がなかった。一方には、

⁸⁵ 活動は一般に二つの主な種類、すなわち、①ある特定の活動を行うように自らに対し、また相互に対して行われる勧告、②各国の国家的計画の進展を助ける専門家及び施設の獲得に分けられ、この新しい施設を大いに活用するかしないかはなお各国政府の決定するところとしていた（イエーツ 1959, pp. 64-65）。

⁸⁶ イエーツ (1959) pp. 64-65。

⁸⁷ イエーツ (1959) pp. 65-66。

⁸⁸ イエーツ (1959) pp. 28-29。

F A Oは一つの情報機関に過ぎず、情報を集めそれを消化し刊行すれば事足りるとの見解に立っているものもあったし、また他方には、立法機関と交易所を組み合わせたような、強力な実施権限を有するものにしようという考えもあった。そしてこれら両極端の間にあらゆる傾向の意見が並んでいたのである⁸⁹。

上でみたように、F A Oが一つの実施機関であるべきだという点においては、F A O創立時点で大まかな一致を見ていた⁹⁰にせよ、F A Oの利用方法についてのこのような見解の相違は、その後F A Oで論議されたさまざまな問題に、たびたび姿を現わした。それはとりわけ、国際的な商品協定や貿易ルール、さらに国際的な食料備蓄や食料援助など、国際的な食料市場に影響する問題で顕著であった⁹¹。そしてこれらの重要な諸問題においてF A Oがどのような機能を発揮し、どのように関与するかについては、爾後、米国が大きな影響力を行使していくことになるのである。

3. 先進国中心のF A O : 創立後の10年間 (1945~1955)

創立の経緯からも容易に想像できるように、初期のF A Oは先進国主導で、なかでも米国の影響力は非常に大きかった。F A Oの加盟国の多数を占めていたのは欧米先進諸国であり、この頂点に立つ米国は、加盟国の大半を占める先進諸国を西側先進国グループとして掌握していたので、F A Oの財政面や人事面をはじめとしてその運営に対する影響力の大きさは揺るぎなかった。そして、そのような背景の中で米国はF A Oを通じて、先進技術の世界的普及を進め、世界的な食料・農業情報の整備も進めていった。他方、初期の事務局長たちが熱心に進めた食料の不足と余剰、換言すれば食料の世界的需給や貿易に関する取り組みについては、米国は常にその規制的な提案内容に不満であり、反対に回ってそれらを実現させなかった。

したがって、この時期のF A Oの取り組みのうち最も大きく進んだものは技術援助であり、世界銀行など援助で競合する機関の活動もまだ低調であったことから、F A Oの存在感は非常に高かった。一方、最も進まなかったのは米国の反対が強かった食料の不足と余剰の問題への取り組みであり、情報事業はその中間に位置した。

この時期の世界農業は、戦後の食料難に発する復興・食料増産がいち早く強調されたのが始まりであるが、戦前の経験に照らしても増産はいずれ過剰にたどり着くことは多くの人が理解しており、事実、手厚い価格支持政策を通じて

⁸⁹ イエーツ (1959) p. 66.

⁹⁰ イエーツ (1959) p. 64.

⁹¹ イエーツ (1959) pp. 95-107.

1950年代半ばには穀物の過剰が急速に明らかになっていった。

以下ではこのような状況の中でFAOが行った「不足と余剰」、「情報事業」及び「技術援助」のそれぞれの取り組みに分けて、FAOの最初の10年を概観する⁹²。

3.1 不足と余剰

第二次世界大戦後の食料不足によって、戦前の農産物過剰問題はひとまず表舞台から去ったが、後に再び起こってくる過剰の恐怖が消え去ったわけではなかった。事実、ホット・スプリングス会議では戦後に予想される一時的な食料不足もさることながら、それがいずれ余剰に道を譲るであろうことも予期しており⁹³、決議の中に「潤沢の経済の達成 (achievement of an economy of abundance)」という項目を設けて、食料生産の増強と並べて購買力の向上と国際貿易の促進を図ることを高く掲げている⁹⁴。また、臨時委員会が作成した「FAOの任務」においても同様に、食料の余剰を需要の拡大で予防・解消することが大きく取り扱われた⁹⁵。

終戦直後は世界的な食料不足であり、これに対応する食料物資の割当などが重要であった。この業務に関わった米国、英国及びカナダによる合同食料局は、この業務に利害関係を持つすべての国に拡大されて国際緊急食糧理事会 (International Emergency Food Council: I E F C) として活動していたが、食料の緊急的な割り当ての必要性が減じてきたため、1948年初めにI E F Cは解散し、その機能をFAO理事会が受け継ぐことになった⁹⁶。このことは、緊急時の食料分配においてFAOの目的に役立つ国際行動における協力の型を発展させたと評価されている⁹⁷。

1946年にボイド・オア事務局長は、食料の長期間問題を処理するための新しい国際的機能として、自らの見解を提案にまとめた。それは「生産者は、市場の不安定性と消費者の購買力の不足によって生産意欲を阻害されているが、食料は貿易商品以上のもの、すなわち生命の要素である」との考えの下に、「世界

⁹² FAOに関しては、これら3つの機能のほかに、「政策対話の場 (フォーラム) の提供」及び各国政府に向けた「助言・規範作成」の機能もあると考えられる (Saouma 1993, pp. 2-3) が、ここでは最初の10年における重要性の高い上記3機能に限って記述する。

⁹³ すなわち、不足については過少な供給を割り当てるための国際的機関の必要性 (決議 13)、過剰については国際的な検討と協議に基づいて組み立てられた国家的農業調整計画の必要性 (決議 15)、さらに国際商品協定 (決議 25) とより広い食料の分配のための特別の国際方策 (決議 27) が主張されているのである。(イエーツ 1959, pp. 89-90)

⁹⁴ 決議 24 (Walton 1985 pp. 9-10, Phillips 1981 p. 12)。

⁹⁵ Hambidge (1955) pp. 54-56。

⁹⁶ イエーツ (1959) pp. 93-94。

⁹⁷ 第2回FAO理事会報告 (イエーツ 1959, p. 94)。

食糧局」を創設すべきというものであった⁹⁸。そしてその機能は、緩衝在庫計画による価格の安定や世界的食料備蓄、財政的余剰処理計画などであった⁹⁹。しかしこれは諸政府に対する要求としては過大であり、諸政府は、F A Oは短期の危機ないし商業政策・商品政策にはタッチすべきでなく、長期の栄養、生産及び国内分配の問題に集中すべきと主張した。結局、1947年のF A O第3回総会ではF A O理事会（又は「世界食糧理事会」¹⁰⁰）を設立するなどの成果¹⁰¹は見られたものの、ボイド・オアの大きな構想は、この総会で米国代表を務めた米国農務省のノリス・ドッドの反対意見表明などによって丁重に棚上げされ、終わってしまったのである¹⁰²。

ボイド・オアの辞任¹⁰³を受けてF A O事務局長は1948年にドッドに交代し、翌1949年のF A O理事会では、特に国際的な通貨の交換性に係る問題、すなわちドル地域に食料の余剰が蓄積する一方で、弱い不換通貨国が必要な食料を十分輸入できないという問題を背景として、輸出国から不足国への信用供与や余剰の特別価格での売却などを内容とする「国際商品精算所（International Commodity Clearing House: I C C H）」の設立が提案された¹⁰⁴。しかし、諸政府はこの提案についても、先のボイド・オアの提案よりも実行可能なものとは見ず、同年の第5回F A O総会で退けたのである。このとき、総会は通貨問題によって生じる余剰について救済方法がないことを明らかにし、その他の原因によるものについては廃棄されたI T O (International Trade Organization)の制度的遺物であるI C C I C A (Interim Coordinating Committee for International Commodity Arrangements)を更に強力に利用すべきことを勧告した。そしてこのとき総会は、国際収支の困難から生じる農産物余剰状態に対して勧告するため、理事会の下に商品問題委員会（Committee on Commodity Problems: C C P）を設立した¹⁰⁵。その機能は、①供給不足国の必要条件を検討してこれを余剰国に伝えること、②余剰国がこれを特別条件で処分する提案を検討すること、③情報一般を検討し、望ましいとみられるときは国際行動を起こすことという、いわば「検討の場」との位置づけを与えられ、この一年後には委員会の付託事項の国際収支問題のみという制約が除かれて、

⁹⁸ Hambidge (1955) pp. 66-68.

⁹⁹ イエーツ (1959) p. 95. Hambidge (1955) p. 66. Walton (1985) p. 15.

¹⁰⁰ これは、後に1974年の世界食糧会議を契機に設立された「世界食糧理事会 (WFC)」とは異なるものである。

¹⁰¹ Phillips (1981) pp. 22-23.

¹⁰² イエーツ (1959) pp. 95-99. Hambidge (1955) pp. 67-68. Walton (1985) pp. 15-17.

¹⁰³ ボイド・オアは自らの提案と行動が否定され、F A Oの機能が助言や出版などに限定されようとしているのを見て辞任を決意し、その苦衷を「人々はパンを求めているのに、我々は彼らにパンフレットを与える」との言葉で表わした (Saouma 1993, pp. 1-2)。

¹⁰⁴ Hambidge (1955) pp. 71-72.

¹⁰⁵ Phillips (1981) pp. 30-31.

全ての商品問題を検討する権限を有することとなった¹⁰⁶。

1952年にCCPは、FAO総会の要求によって、飢饉に脅かされる諸国が使用できる緊急食料備蓄を設ける可能性を検討し、国際機関が運営する備蓄や基金など3つの可能性を提示した。しかし、翌年のFAO総会はそれ以上の行動を取ることに反対した。その後、1954年2月にFAO事務局長は米国農務省出身の農業技術者、カードンに交代し¹⁰⁷、その下でCCPは、米国がその保有する大量の農産物ストックの一部を特別条件で輸出しようとしたために1954～1955年に再び問題となった余剰処理問題に注力し、ワシントンに設置されたCCPの作業部会の作成になる「余剰処理原則」がCCP及びFAO総会によって認められることとなった¹⁰⁸。この原則は、余剰処理計画を実行する政府が、その計画が生産及び国際貿易の通常の形態に有害な影響を引き起こさないように保証するため注意すべき事項を規定しようとし、FAO理事会は加盟国がこの原則に正式に従うよう勧告し、大多数の国はそれに従った。このことは偶然にも、行動準則の受諾を得るについて有益な新しい技術、すなわち正式の政府による批准に比べて面倒の少ない技術の実例を示すことになった¹⁰⁹。

以上のように、食料の不足と余剰という厄介な問題についてFAOは創立以来の10年、懸命に取り組んだように見えるのであるが、初代及び第2代FAO事務局長の野心的な提案はことごとく退けられ、結局第3代事務局長カードンの下で「余剰処理原則」だけが強制力のない行動準則として、米国の食料援助政策の開始と軌を一にして成立したのみであった。何故、このようにこの問題についての収穫が少なかったのかという点については、「各国政府機関と国際的な機関が並立することに伴うディレンマ」が指摘されている。つまり、多くの政府が商業政策及び商品政策の点で行動の自由を束縛されるかもしれないような国際的協約に慎重であることは不思議ではなく、特に最も統制を受ける産業である農業について、諸国政府は農業社会の所得を保護し支持することに重大な責任を負わされているため、この保護や支持の修正を要するかもしれない国際的取極めに参加することが困難だったというのである¹¹⁰。ただし、後に見るように食料の需給問題について、国家や国際機構によるあらゆる規制を嫌う食料関係の多国籍企業（穀物メジャーなど）の根強い考え方にかんがみれば、国家の農業保護という要素と並んで、この多国籍食料資本の意向という要素も、決して無視はできないであろう。

¹⁰⁶ イエーツ (1959) pp. 99-101。

¹⁰⁷ Phillips (1981) pp. 37-38。

¹⁰⁸ Walton (1985) pp. 18-19。

¹⁰⁹ イエーツ (1959) p. 102。

¹¹⁰ イエーツ (1959) pp. 105-107。

3.2 情報事業

1943年のホット・スプリングス会議では国際的情報活動の規定に関する決議は行われなかったが、その後の臨時委員会の検討を経て、同委員会の報告書「F A Oの任務」ではF A Oがその基礎を置くところの科学について、「科学そのものは基本的に知識の蓄積であり、…国際機構が世界中の科学的知識の増進とその人間活動への応用に関して、これを緊急に加速する時がやってきた。F A Oは、食料及び農業というこの大きく重要な分野についてその役割を果たすべきものである」と強調している¹¹¹。さらに1945年のケベックでのF A O創立総会では、各国政府が行うべき情報活動について規定することに特別な注意が払われた。この総会では「統計に関する委員会」が設けられ、栄養、食料、農村福祉、農業生産、水産、林業、販売などの分野のさまざまな統計が具えるべき必要条件が規定された。同時に栄養、農業、水産、林業など各々の専門分野の活動に携わる委員会でも、当該分野における広範な技術刊行物を出すよう要請した¹¹²。

そして更にF A O事務局は、各人の資格や経験が詳細に記してある専門家のリストを保存し、専門家達の会合を招集して情報の交換を行い、科学者・教育者・学生などの交流について各国政府を援助し、講習用・研究用の専門的計画を促進しなければならないとされた。各国政府はF A Oを、第一に記録機関であると考えていたし¹¹³、農業生産や食料の貿易、農林水産物の消費、さまざまな技術的研究などについて、F A Oが果たすべき情報面での役割を疑問視する者はいなかった¹¹⁴。創立後の10年、情報活動についてどのようなことがなされたのか、これを便宜的に3つの部門、すなわち、①統計的・経済的活動、②技術的・科学的情報活動、③アブストラクト・摘要・図書館活動に分けてみていく。

まず、統計的・経済的活動については、F A Oは業務を始めるのが遅く、初めの2年間は何も出されなかった¹¹⁵。しかしやがてF A Oにおいても統計部門

¹¹¹ Hambidge (1955) pp. 58-59.

¹¹² 例えば、「農業の技術委員会」の報告は、「F A Oは食料及び農業の分野における技術やその他の情報の国際的清算所の役割を果たすべきもので、F A O刊行物中には、特定の地域又は広く世界的な諸問題についての調査成果や重要な科学技術のサマリー等が含まれねばならない。またF A Oは食料や農業に関する法規や政策についての世界中のサマリーを集め、各国が利用できるようにしなければならない。また、解題文献集やアブストラクトなどを刊行したり、刊行できるように準備したりするとともに、要求に応じて重要な記録類の写真複写やマイクロフィルムが提供利用できるようにしなければならない」と規定している（イエーツ 1959、pp. 110-112）。

¹¹³ イエーツ (1959) pp. 112-113.

¹¹⁴ Saouma (1993) p. 2.

¹¹⁵ その理由は主に、(i) 戦時中から米国・英国において配給や救済計画のために作成されていた統計があり、戦後もその流れを汲むI E F C（国際緊急食料理事会）などが統計を編集し各国の利用に供していたこと、(ii) F A Oが戦前からある万国農事協会（International Institute of Agriculture: IIA）の統計収集・刊行の伝統や方法を引き継ぐのに時間を要したこと¹¹⁵、そして(iii) F A O憲章上規定されている各国からの情報の定期報告が非常に煩雑であり、便法を編み出すのに時間を要したことであつ

が整備され、また各国に対しても食料・農業に関する統計の技術援助¹¹⁶を行ったりする中で、次々と重要な資料が作成・提供されるようになった¹¹⁷。

次に、技術的・科学的情報活動については、そこに含まれる主題の範囲が著しく広く、資料の形式も多種多様であるが、主題別の研究・報告書などの刊行物のほかに、技術的会議の報告書、F A O理事会や総会のために作成された資料、他の諸機関に提出された文書などがあった¹¹⁸。さらに、刊行物のみならず各種会議や研究部会なども重要な情報広布の手段であり、先進諸国から低開発諸国までの行政官や研究者たちが、知識や経験を互いに交流することができた¹¹⁹。

最後に、アブストラクト・摘要・図書館活動については、F A Oがどのような所に重点を置いて資料を整備すべきかについて多くの議論がなされた¹²⁰。そして結局、F A Oは他の機関によってなされ得ない分野においてのみ、この仕事に入るべきと整理された。このような議論を経ながら、文献目録、ダイジェスト、技術的な定期刊行物・公報類がF A Oによって次々と刊行され、またローマの本部にはF A O職員と全世界の研究者に奉仕するための図書館も作られ、運営されるようになった¹²¹。

このように、活動の開始が遅れ、また個々の課題ごとに克服すべき問題は存在したものの、統計や科学技術の面での食料・農業に関する情報の整備・提供については、F A Oが行うべき活動であるとして加盟諸国の見解が概ね一致し、またF A O自身もその期待に応じて順次情報活動の質を高めてきたと見ることができる¹²²。

3.3 技術活動

農業に係わる科学的知識や技術的な方法の普及にF A Oを利用すべきだという技術援助の構想は、F A O創立の過程で順次具体化されていったように見える。1943年のホット・スプリングス会議では、ただ新しい構想に対して臆げな

た（イエーツ 1959、pp. 113-115）。

¹¹⁶ Phillips (1981) p. 123.

¹¹⁷ それらの代表的なものとしては、1940年代の終わりごろから、農業生産や貿易に関する統計年鑑、統計月報、商品広報及び年報、世界食糧農業事情（The State of Food and Agriculture）、ケベックで要請された1950年の「世界農業センサス」、さらに生産・貿易・価格・消費の各側面で1年後あるいは5年後どのようなことが起こるか予測する「アウトルック報告書」などがあった（イエーツ 1959、pp. 113-118）。

¹¹⁸ 主題の例を挙げれば、世界の原種、米と米食、トウモロコシ、牛疫ワクチン、養魚と内水面漁業、農地改革、農業開発、肥料、土壌保全等々さまざまで、年とともに新たな分野に拡大しながらその内容を充実させていった。

¹¹⁹ イエーツ（1959）pp. 118-123.

¹²⁰ 例えばアブストラクトはその作成に多大の人手と資金を要することに加え、既に諸国のレベルでも行っていたからである。

¹²¹ イエーツ（1959）pp. 123-126.

¹²² イエーツ（1959）pp. 126-128.

希望が示されているにすぎず、各国が国内で行うべきことにのみ触れ、F A Oを通じて各国が何をなすべきかには触れていなかった¹²³。

ところがこの機能は、F A O憲章においては特別に、「各国政府が要請することあるべき技術援助を供与することもまた、F A Oの機能たるべきものとする」（第一条第三項(a)）¹²⁴と記載された。この憲章が決められた1945年のケベック会議では、技術援助はこのように非常に異なる調子で位置づけがなされ¹²⁵、農業資材や機材に関する情報の提供、優良な農法の展示普及、土壌改善、灌漑、畜産、作物改善、信用制度、協同組織など、F A Oが各国国民に与えるべき技術援助の性格が詳細に打ち出された¹²⁶。

これは、既にその当時において各国政府がF A Oに対し、広範な問題に亘って技術援助の供与を期待していたことを示している。それは特に低開発諸国に向けた援助であり、また「急速に膨張する世界人口」に関連した援助であった。現に、ケベック会議である国の代表は、「戦闘は終わったが、今、貧困や飢饉と戦う技術者、農学者、科学者そして労働者の新しい軍隊が出現してきた」と述べ、F A Oの技術活動への期待を表現している¹²⁷。F A Oの初代事務局長であったボイド・オアは、F A O最初の主要刊行物となった『世界食料調査』（1946）で「問題の核心」が何処にあるかについて端的に説明している。それはすなわち、先進国に極端に偏った食料の生産を、低開発国における農業の科学技術応用による改善（低労働力・大量生産）を通じて是正することによって、低開発国の食料需要も満たされるし、農業生産のための資材・機材への需要も膨大になるということであった。しかしこのような資本や技術（知識や用具）について大きな投資をしつつこれらを多くの人類の駆使に任せることは大きな勇気と洞察があるので、農業及び工業開発のための強い協力的な方策が必要とされる

¹²³ 同会議における技術援助の取り扱いは「自然科学は国際協力にとって効果の多い部門である。…共同計画とか情報資料、人員の交換も各国が農業活動を拡大する…ような風に行い得るし、また行うべきである。」とされていた（イエーツ 1959、pp. 129-131）。

¹²⁴ 憲章第1条3の原文（英文）は次のとおり。3. It shall also be the function of the Organization: (a) to furnish such technical assistance as governments may request; （以下略）（F A O 2013, p. 3）

¹²⁵ この背景には、科学の応用によって農業は恐らく一世紀以内には革命化され得るとの、米国民及び政府の抱いていた特別の信念が、十分に表明された強力な支持を得たことがある（イエーツ 1959、p. 131）。

¹²⁶ A委員会の報告（導論）には次のように記載されている。「栄養におけると同様、農業には低開発国、特に人口稠密な諸国において最も緊急な問題が若干ある。F A Oは種子、肥料、農薬、機械、手動器具に関する情報を与え、農民に勧告し、優良な方法を展示する普及事業を発達させるように援助して、これら諸国の直接的必要に奉仕しう。同様に重大ではあるが、発展に長期間を必要とするものに土壌改善の事業計画—急速に膨張する世界人口に食料を提供するために非常に重要である—、灌漑、畜産、作物の改善、信用制度及び共同組織がある。」（イエーツ 1959、pp. 131-132）

¹²⁷ ケベック会議の報告書に記載されたピアソン議長から加盟諸国に宛てたレターによれば、この原文（英文）は次のとおり。“The armed forces have ceased to fight; but now a new army is appearing, an army of technicians, agriculturalists, scientists, laborers, which is commencing a fight against poverty, a fight against famine, uncertainty, and evil”（F A O 1945, Report of the Conference of F A O）

ことを述べている¹²⁸。前述のように、ボイド・オア事務局長は「不足と余剰」に関わる経済・金融問題のその精力の大半を注いだのであるが、この「問題の核心」で彼は、金融と技術によって後進国を援助する責任を先進国が負うこと、農業開発と同様に工業開発にも力を入れること、財とサービスに対する世界的需要を増大させることによって開発投資の利潤を上げることなどを仄めかしており、技術活動は最初からF A Oの構造の中に組み込まれることが予定されていたことが分かる¹²⁹。

F A Oの初期の技術活動の例としては、技術援助計画のための調査団の派遣、穀物貯蔵の事業、小麦と稲の原種カタログ作成、連合国救済復興機関（United Nations Relief and Rehabilitation Administration: UNRRA）の農業関係の未完の復興計画のF A Oへの引渡し（1947）、政府間の米穀研究グループの設置、戦争で中断していた研究機関に対する技術的出版物の配布、センサス統計員の養成、食料バランスシートの作成、栄養のトレーニング・コースの開催、世界保健機関（WHO）と協力しての常設のF A O/WHO共同専門家委員会の設置（後にF A O/WHO合同食品規格委員会）などがある¹³⁰。

1949年までに、技術活動は総会に対する事務局長報告（「F A Oの事業」）の3分の2を占めるほどに成長したが、その一方で援助要請の急激な増加をうけてF A Oは財政的な窮屈さを感じようになっていた。技術援助に関わる戦後の国際的な財源の設立は、1949年の米国トルーマン大統領の「ポイント・フォア」演説¹³¹に沿って、米国の国連代表が技術援助資金について提案し、拡大技術援助計画（Expanded Technical Assistance Program: ETAP）が始められたことを嚆矢とする。1950年には拠出金も集まり始めてECOSOCを通じ

¹²⁸ ボイド・オアの当該書における記述の要点は、次のようである。「問題の核心とは個々人の生産性を向上させることである。…食料の生産は先進国が貧窮国よりも10倍も多い。世界に供給する食料は、もっと労働力を減らしてもっと大量に生産できる、との結論は必ず成り立つ。…食料以外の財貨やサービスを生み出すのに、近代科学や技術を応用して、人間の熟練を利用する機会是非常に大きい。その機会を発展させれば、土地に踏みとどまる人々にも同時にその能率を何倍にもする機会が開かれる。…その目的のためには、資本と技術との両方の大きな投資が必要である。…低開発国における農業の改善は、それ自体、もっと繁栄している農業人口の必要を賄う消費物資に対しても、また用具、機械、肥料、輸送施設、加工施設及びその他の原料に対しても、膨大な需要を生ずるに至るであろう。…人口問題に真剣に取り組んだ人々は多く、人口増加率を徹底的に阻止しなければ人類の多くは暗澹たる運命に陥ると予言する。個々人が近代的科学知識と近代的技術の用具とを駆使してその生産を高めることにこそ、問題の根本的解決が存在するのだ、とはここに繰り返す価値がある。…この知識や子の用具を、未だかつてその経験のない何百何千万の人類の駆使に任せるといふことは、どうみても最大の勇気と洞察とを必要とする。…中途半端なやり方は何の役にも立たない。…工業及び農業開発のための強い協力的な方策を打ち立て実施する場合にわだかまる諸問題は極めて巨大なものであるが、それは解決しなければならない。さもなければ世界は、普遍的な生活水準の後退かその問題を強行せんとする戦争と革命に将来直面する。」（イエーツ 1959、pp. 132-135）

¹²⁹ イエーツ（1959）pp. 135-136。

¹³⁰ イエーツ（1959）pp. 136-139。

¹³¹ トルーマンはこの演説で、「世界の低開発地域の人々の経済的努力を成功させるのに不可欠なことは、海外からの援助であり、これなしには幾億幾千万の人々の赤貧と経済的機会の欠如への挑戦という大事業における彼らの役割を始めることができないであろう」と述べた（イエーツ 1959 p. 132）。

て割り当てられ、その 29%強が F A O に与えられた。かくして F A O の財源は一挙に 2 倍となり、加盟国への派遣専門家の増員が履行されたのであった。E T A P 基金の F A O 経費はその後も膨んでいった¹³²。

この時期の個々の技術援助プロジェクトの実例は、ハンビッジの『F A O の話 (The Story of FAO)』に詳しいが、創立されたばかりの F A O は連合国の救済復興機関である U N R R A との多くの共同事業を通じて中国、アフリカ、東欧諸国、東南アジア、南米などでの貴重な技術協力の経験を積んでいった¹³³。当時の技術援助要請の大部分は農業生産に関するものであり¹³⁴、F A O の援助経費は加速度的に増加し、適当な専門家又は資金が手当てできないために多くの援助要請を断る状況となった¹³⁵。技術援助の内容の典型は、専門家の派遣に加え、先進国における研究機会を与えるフェローシップや、単一または複数の国を対象としたトレーニング・センターの設置を有機的に組み合わせたものであった。また、技術援助に分類可能なものの中には、地域の事業計画の立案や、アウトルックなどの会議もあった¹³⁶。

このほかにも F A O の技術活動では、E T A P と他の専門機関との共同事業活動¹³⁷、先進国が行う二国間の事業の補足¹³⁸などが行われている。このように多くの機関が同時に関係している場合でも、これら機関は常に連絡をとって互いにその活動を補足し合う場合が極めて多かった。

以上のように、F A O は技術活動について、当時幾種類もの活動の芽を作り出したが、そのうちすぐに成果を出したものは少なく、技術援助の効果あるいは得られた利益がどの程度のものかは、当時未だ不明であった¹³⁹。F A O による技術援助は、1955 年までの 10 年間の経験で多くの課題が明らかになった。諸国政府の要請の調整における短期のプログラムと長期のプログラムの balan

¹³² イエーツ (1959) pp. 139-145。

¹³³ Hambidge (1955) pp. 73-78。

¹³⁴ 当時の F A O の E T A P 資金のうち 60%が農業生産分野に費やされていた (イエーツ 1959, p. 152)。

¹³⁵ イエーツ (1959) pp. 144-145。

¹³⁶ イエーツ (1959) pp. 146-156。

¹³⁷ 例えば、F A O は、WHO との共催で栄養講座を開き、I L O と共同して協同組合の指導者訓練にミッションを派遣し、U N I C E F と協力して牛乳加工・殺菌施設を運営するための専門家を供給した (イエーツ 1959, p. 156)。

¹³⁸ 例えば米国際協力局 (I C A) はイランに対して大規模灌漑計画の財政援助を与えていたが、F A O はこれに対して水利・作物の専門家を派遣した (イエーツ 1959, p. 157)。

¹³⁹ F A O の第 2 代事務局長であるノリス・ドッドは F A O を去る直前に、「達成した成果を測定することより、現在進行中の仕事を書記することの方がやさしいのが常である。・・・総会の…目的は、やたらと決議を採択したり、次々と勧告をまとめあげたりすることよりも、個々の国でなしとげられた進歩の事例を振り返ることによって、より効果的に達成されるであろう。隣の畑に出来のよい穀物を見、隣の庭に丈夫で多産な家畜を見る農民は、そういう事例によって自分のやり方を改善しようという刺戟を強く受けるものであって、それは到底、議論のやりとりやレポート、パンフレットその他の印刷物から受ける刺戟の比ではない。それと同様に、隣国が享有している技術援助の利益を認識している国家は自国の将来の事業計画を作成し、F A O が、そのような計画を実現にうつすに当たって常に提供する用意のある援助と勧告を、求めたいと考えるであろう。」と述べている (イエーツ 1959, pp. 158-159)。

ス、国別のバランス、技術分野相互間のバランス、科学技術的なものと経済社会的なものとのバランス、国際機関によって各国ごとに有効に与えられる技術援助の量、計画の運営の改善などであったという¹⁴⁰。

4. F A Oにおける途上国の台頭：食料援助と緑の革命（1956～1975）

この時期の世界農業の特徴としては、1954年に米国の本格的な途上国向け食料援助が始まったこと、これに伴い「選択的拡大」の標語の下に食料生産における国際分業を正当化したともいえる「国際農業調整」推進されたこと、さらに1960年代を中心に世界的な近代農業技術の普及を行う「緑の革命」が進展したことが挙げられる。

F A Oにおいては、増加する開発途上諸国の数の力を背景に初めての開発途上国出身の事務局長が誕生し、その運営方針を巡って先進国と開発途上諸国の間の綱引きが激しくなっていた。

4.1 センの挑戦：途上国出身事務局長の現場指向（1956－1967（インド））

第3代のF A O事務局長カードンは、病気のため1956年4月に辞任した¹⁴¹。変化の風は、開発途上国出身の初めての事務局長がこの年に選出された時に吹き始めた。彼は、著名なインド人、ビネイ・ランジャン・セン博士で、政治的な職務に携わるようになる前は、危機に際してのインドでの緊急援助とその供給オペレーションに携わっていた。そのような背景を持つ彼は、F A Oにおいて3つの大きな仕事を行い、少なくともこの時点ではF A Oの方向性を定めたといえるであろう¹⁴²。

その第一は、1959年の「飢餓解放キャンペーン（Freedom from Hunger Campaign）」の開始であった¹⁴³。これは人々の自覚を促し人々の参加の下に具体的な行動を喚起するためにF A Oが自律的に行った最初の取組であった。1963年の食料事情の悪化の時、このキャンペーン自体は十分な対応を喚起することができなかったのであるが、しかしこれを契機に通常予算の外側で、信託基金（trust funds）による現場での活動を可能とすることができたのである¹⁴⁴。彼はまた1963年に米国のワシントンDCで最初の「世界食糧大会（World Food

¹⁴⁰ イエーツ（1959）pp. 159-163。

¹⁴¹ Phillips（1981）p. 38。

¹⁴² Saouma（1993）pp. 5-6。

¹⁴³ Phillips（1981）p. 38。Walton（1985）p. 127。

¹⁴⁴ これは「一人の空腹はあらゆる人々の空腹」という言葉に表わされる集団的自覚をもたらし、NGOの役割を認め、開発における人間のファクターの重要性を知らしめるものであった（Saouma 1993、p. 5）。

Congress)」を開催¹⁴⁵し、また、「人類を飢餓から解放する (humanity's freedom from hunger)」という理念を掲げ、これが最終的に F A O 憲章の前文に取り入れられた¹⁴⁶事においても、多大な貢献をなしたといえよう。

第二に、彼は F A O の組織の脱中央化 (decentralization) を推進した¹⁴⁷。これには F A O の地域総会を開催すること、F A O の地域事務所を設立して F A O から高いレベルの地域代表を派遣し、地域の問題や経験を比較し、議論し、その結果としての勧告を共有することを可能にしたことが含まれている。

そして第三に、セン事務局長は 1961 年に世界食糧計画 (W F P) の設立を決定する上で先導的な役割を果たした¹⁴⁸。このことについては後に事例として詳述するが、この設立は、当時問題になっていた世界的な食料余剰を、緊急援助のみならず、開発の目的に対しても活用することを可能とするとの性格を持つものであった。

このように、セン事務局長の考えは、F A O の創業者達の持っていた考え、つまり F A O は要請を受けて栄養あるいは農業の未開発という問題に積極的に関与すべきであるとの考えに、新たな勢いを与えることとなった。実際、この時代に F A O は、開発途上諸国の現場に新たな農業技術や農業開発の仕組みを導入する、重要な仕事を行っている。いくつかの例を挙げれば、1957 年に 79 か国が参加して開始された世界種子キャンペーン¹⁴⁹、そしていずれも 1950～1960 年代にかけて行われた、水資源の大規模な開発のための諸調査¹⁵⁰、途上国に適した農業機械化の在り方の検討¹⁵¹および世界各地に次々と作られた地域的植物保護組織の設立や農薬・植物防疫の普及¹⁵²などがある。これらの活動は、この時代に目覚ましい世界的展開を見せた、いわゆる「緑の革命」の推進にも大いに貢献した。

このような現場の開発に対する F A O の指向は、1965 年にはじめて F A O 加盟国の過半数を開発途上諸国が占めるという情勢変化も受けて、新たな多数派から大幅な予算の増額¹⁵³がセン事務局長に与えられることにもつながった。そして同時にこのことが、F A O において北と南の諸国の間の深刻な対立を招く、最初の兆候ともなった¹⁵⁴。

¹⁴⁵ Phillips (1981) p. 38. Walton (1985) pp. 127-129.

¹⁴⁶ F A O (2013) p. 3.

¹⁴⁷ Saouma (1993) p. 6.

¹⁴⁸ Saouma (1993) p. 6, Walton (1985) pp. 19-20.

¹⁴⁹ Walton (1985) p. 38.

¹⁵⁰ Walton (1985) p. 35.

¹⁵¹ Walton (1985) p. 40.

¹⁵² Walton (1985) pp. 41-44.

¹⁵³ 1956/1957 年予算から 1966/1967 年予算にかけて、予算総額は 4 倍と大幅に増加した (Saouma 1993, p. 6)。

¹⁵⁴ Saouma (1993) p. 6.

4.2 ボーマによる技術特化と現場遊離への反転（1968－1975（オランダ））

1968年にオランダ人のアデク・H・ボーマが事務局長に就任したことで、F A Oの路線は大きく転換された。彼は農業経済学の専門家で、自国において農業省などの要職を歴任した後、欧州の地域事務所長としてF A O入りし、後にローマ本部の経済担当課長や計画・財政担当局長を経て、1962年に世界食糧計画（World Food Programme: W F P）の初代事務局長に就任している¹⁵⁵。ボーマは開発途上国の諸問題に直接の経験を持たなかったが、食料援助の活動を行ったことを契機に、食料・農業生産の増大の必要性を強く認識するようになったという。当時、開発途上諸国における農業生産は年率4%で増加する必要があるとされたが、技術の進歩によって「緑の革命」が現出しており、ボーマ事務局長は技術に関して楽観的で、環境や社会への悪影響なしで十分な量の食料生産を達成することは可能と考えていた。このため、現場指向のセン事務局長の時代とは打って変わって、ボーマ事務局長の重点政策は研究と新技術の普及に置かれ、F A Oの仕事は技術的調査研究の分野に整理統合されていった¹⁵⁶。

ボーマは確かに、国際農業調整や食料安全保障の推進に熱心に取り組んだ。「国際農業調整」の概念は、1969年のF A O総会の開会挨拶でボーマにより提示されたものである¹⁵⁷。その中心的な考え方は、豊かな国も貧しい国も、その生産や計画の野心を国際貿易の現実に合わせてべきというものであり、このようなラインでの6年間の検討の末、1975年のF A O総会において「国際農業調整ガイドライン」が策定された。これは当初、貿易の文脈のみのものであったが、後に世界的に望ましいと考えられる農業政策全般に関わるものにまで拡大された¹⁵⁸。

また、「食料安全保障」の取り組みは、1972年に発生した世界各地での不作とソ連の大量輸入による穀物パニックが起これ、世界的な食料危機が発生したことによって喚起されたものである。1950年代以来それまでは、北米に大量の穀物在庫があるのがいわば世界的な了解事項になっていたもので、この不足のショックは大きく、F A Oも国際的肥料供給スキーム¹⁵⁹を作るなどの食料安全保障への取り組みを行った。中でも1974年に開催された世界食糧会議については、その技術的な準備作業はほとんどがF A Oによって行われた。1974年に再び起こった不作のさなかで開催されたこの会議の中で、ボーマは世界的食料供給に

¹⁵⁵ Phillips (1981) pp. 38-39.

¹⁵⁶ Saouma (1993) pp. 6-7.

¹⁵⁷ Walton (1985) p. 21.

¹⁵⁸ このガイドラインは、1983年のF A O総会で改定されている (Walton 1985, p. 21)。

¹⁵⁹ Walton (1985) pp. 37-38.

関する緊急会議を行い、食料輸出国と輸入国の橋渡しを試みた¹⁶⁰。世界はこのような食料不足がその後も長く続くことを懸念し（実際には起こらなかった）、1960年代に既に食料自給に近くなっていたアジア諸国以外の諸国でも、食料危機の教訓を生かして自給政策へと舵を切る国が多かった。この一連の展開の中で、FAOは1973年から世界的な食料安全保障を達成するための国際的行動についての検討を始め、1974年に「世界食料保障のための国際的取極め」¹⁶¹を作成し、同年の世界食糧会議もこれをエンドースしたのである¹⁶²。

しかし、ボーマのこれらの取り組みも、FAOにおける国際的な会議の中でガイドラインを取り決め、その順守を加盟各国に慫慂するというもの¹⁶³であり、実施機関としてのFAOが各国とともに行動するという内容からは大きくかけ離れているといえよう。実際、比較的中立の立場で書かれたと思われるウォルトンのFAO 40年史をみても、途上国の農業生産の増大や農業インフラの整備といった内容の取り組みはボーマの時代にはほとんど見当たらず¹⁶⁴、反面、農業研究に関する事項は、各国の農業研究能力向上のための支援の強化¹⁶⁵、フォード財団やロックフェラー財団の資金提供による国際農業研究協議グループ（CGIAR）の形成への側面支援¹⁶⁶、国際植物遺伝資源委員会（IBPGR）の設立¹⁶⁷など、盛んに行われている。

このような傾向をみると、後にサウマ事務局長が前任のボーマ事務局長の政策を、「研究には役立っても実践には役立たない」と酷評¹⁶⁸したのは言い過ぎであるにしても、ボーマの時代のFAOが極めて技術研究指向の学術的色彩に転換していたことは間違いないであろう。

以上みてきたように、セン事務局長の時代とボーマ事務局長の時代は、それ

¹⁶⁰ その結果、世界的な穀物供給は十分にあるがそれを不足国が買うための資金がないことが問題であると明らかになり、結局これはその後、食料援助と商業的買付の拡大で解決されることとなった（Walton 1985, p. 22）。

¹⁶¹ 当時の邦訳資料では、food securityを「食料保障」と訳しているの、現在普通に使われている「食料安全保障」とは異なるが、ここではあえて当時の訳語のままとした（国際食糧農業協会 1975、pp. 100-101）。

¹⁶² Walton (1985) pp. 21-24.

¹⁶³ 国際農業調整や食料安全保障のほかにも同様のものとして、農地改革に関する特別委員会報告（1971）、農業教育・訓練世界会議（1970）及び国連人間環境会議（1972）への参加がある（Walton 1985, p. 82, p. 88, p. 95）。

¹⁶⁴ Walton (1985) pp. 35-36.

¹⁶⁵ Walton (1985) p. 47.

¹⁶⁶ Walton (1985) p. 47.

¹⁶⁷ Walton (1985) p. 48.

¹⁶⁸ サウマが自らの前任者に下した評価は、「マスタープラン作りや数理経済学研究といった仕事を優先した。しかし、いかにこれらを素晴らしく作ったにせよ、せいぜい大学の研究者の役に立つものに過ぎず、実践家の役には立たない」というものであった。またサウマは同時に、フィールドにおける効果的なプレゼンスのための地域事務所の役割も徐々に縮小し、地域事務所はさながらミニFAOのように各々が勝手に活動するようになって、これでは「脱中央化」ではなく衛星組織を沢山持つ「封建制度」のようだ」と嘆いている（Saouma 1993, p. 7）。

ぞれ逆の方向に激しく揺れ動く、F A Oの激動の20年だったと評価することが出来よう。セン事務局長は米国主導で創立され、その後より大きな国連組織に取り込まれようとするF A Oを、自立し、開発途上国のための具体的なサービスを提供しうる組織に変えようとする努力をしたと考えられるのに対し、ポーマ事務局長は逆に、F A Oをいわば「知識の殿堂」に戻し、政治的な動きや途上国の現場への影響力を抑制するような運営を図ったと見受けられるのである。そしてF A Oは、このポーマ事務局長の任期の最後に、世界的な食料危機とこれを受けた世界食糧会議という、激動の嵐に巻き込まれることになった。

5. 食料危機と世界食糧会議（1972～1975）

1970年代前半は、食料・農業をめぐる戦後の歴史の中で特異かつ画期的な時期であったと言えよう。1972年に発生した世界的な食料危機は、ソ連による米国穀物の突然の大量買い付けを契機に始まり、世界中の人々の生活に多大の影響を与えた。またこの衝撃は各国の食料・農業政策を変え¹⁶⁹、また食料危機対応のために開催された世界食糧会議を通じてF A Oを含む国際的な体制を変化させた。さらにこの危機と東西の緊張緩和（デタント）を契機として穀物の世界市場は大きく拡大し、食料・農業をめぐる国際的なレジームも変質していったのである。

ここではこの激動の時期に、F A O及び米国などの関係諸国がどのように行動し、F A Oに関連してどのような変化が生まれたのかについて概観する。

5.1 食料危機の発生と世界食糧会議の準備

世界的な食料危機は1972年、世界のいくつかの産地で同時に発生した穀物の不作が引き金となって起こった。食料輸入のニーズはソ連をはじめとして急拡大し、それまで当然視されていた北米の余剰穀物は瞬く間に消え去り、穀物買いのパニックは世界的な穀物価格を3倍以上に、肥料価格を4倍以上に押し上げた。購買力の低い貧しい食料輸入国は必要な食料の供給を確保することが難しくなり、世界は大規模な食料危機に陥った¹⁷⁰。翌1973年は世界的な豊作であったが引き続き堅調な貿易需要によって在庫水準は回復せず、1974年には天候不順によって国際需給は一層引き締まり、インド、バングラデシュ、サハラ砂漠周辺諸国などでは「石油危機」の追い打ちから外貨準備も底をついて、飢餓が迫り、人道食料援助や食料増産が焦眉の急となった¹⁷¹。

¹⁶⁹ 食料価格の突然の高騰で甚大な影響を受けた食料輸入諸国や開発途上諸国では、自国での食料の増産、食料の備蓄、食料輸入先の多角化など、将来の食料危機に予め備えて自衛する動きが多々見られている。

¹⁷⁰ Walton (1985) p. 21.

¹⁷¹ 国際食糧農業協会 (1975) p. 3.

世界食糧会議 (World Food Conference) は、1974 年 11 月に国連主催の第 4 番目¹⁷²の世界規模の国際会議として開催された。これは 1972 年の食料危機が契機となったものであり、ローマにおける会議には 133 か国、2000 人余が参加した¹⁷³。この会議には 2 つの面、すなわち危機対応とより長期的な世界的食料問題対応があつて、その議論は重要かつ複雑な性格を有するものとなった¹⁷⁴。

この会議の開催は、米国のキッシンジャー国務長官によって提唱され、国連総会の決議¹⁷⁵に依っている。その目的は「十分な食料供給を維持するために国際社会のすべての資源を動員する」ためであり、このことに関しては、ある F A O の課長は秘密の内部政策メモで、それまで 25 年の F A O の歴史の中で、備蓄であれ援助であれ食料に関する国際的な管理には米国は常に反対し挫折させてきたことに言及しつつ、この会議の提案が米国国務長官から出たことに驚きと期待を記している¹⁷⁶。

世界食糧会議の準備委員会は、1974 年に 3 回 (2 月、6 月、9~10 月) 行われた。第 1 回では本会議の開催日や準備会議の議事日程・提出文書が検討され、第 2 回では暫定的議題、手続き規則、会議の運営組織や食料情勢に関する評価報告書が検討され、第 3 回では世界食料情勢の評価の改訂版、本会議で予想される提案についてのヒアリングや事務局文書 (提案) についての討議が行われた¹⁷⁷。そして、これらの準備過程における主導権は米国が握りつつ、技術的準備のほとんどは F A O において行われたのである¹⁷⁸。

このように、米国の提案になる世界食糧会議の開催についての受け取り方は複雑な様相を示していた。この会議の後、先進国の仲間入りをしていた日本を含めて先進諸国はおおむね肯定的な評価¹⁷⁹をした反面、1976 年に F A O 事務局長となったサウマは、彼の開発途上国の立場からの見方を示している。すなわち当時、食料危機を受けて F A O に対する見方は分かれており、先進諸国は F A O の無能力に対する不信感を強めていた一方、開発途上諸国は F A O に対する落胆と愛着、つまり F A O が象牙の塔に籠って現場の自分たちのニーズに対

¹⁷² 第 3 番目までの国際会議は、第 3 次海洋法会議 (1973-)、国連資源特別総会 (1974) 及び世界人口会議 (1974) であった (国際食糧農業協会 1975、p. 1)。

¹⁷³ 国際食糧農業協会 (1975) p. 1。

¹⁷⁴ Weiss ら (1976) p. 9。

¹⁷⁵ UN General Assembly Resolution 3180 (XXVIII) on 17 December 1973 (Weiss and Jordan 1976, p. 12)

¹⁷⁶ Weiss ら (1976) p. 11。

¹⁷⁷ 国際食糧農業協会 (1975) pp. 10-14。

¹⁷⁸ Walton (1985) p. 21。

¹⁷⁹ 日本の首席代表を務めた倉石農林大臣は会議後の出版物の序の中で、「会議提唱者であるキッシンジャーの演説は、…輸出国及び開発途上国における増産、食料援助、備蓄等の問題を中心に詳細かつ包括的な提案を行い、会議提唱国として積極的姿勢を示したのが印象的」、「今回の会議が成功したのは、世界最大の食料供給国である米国が積極的かつ柔軟な態度で臨んだこと、我が国を含め他の先進国も協力的態度であったこと、開発途上国が最終的には具体的かつ現実的な解決を望むという態度で臨んだこと等による」と述べている (国際食糧農業協会 1975、pp. 4-5)。

応していなかったことと、やはり自分たちはF A Oを必要としているとの感情を有していたという。そしてこのような中で、F A Oは二つの相矛盾する対応をしたという。それは、一つには世界食糧会議の提案を歓迎しつつ受け入れたこと、二つには 1975 年予算の大幅な増額を票決して、本部ポストの大幅増設と地域事務所の予算倍増に踏み切ったことであった¹⁸⁰。

世界食糧会議の開催提案とその準備過程については、以上のように各国の極めて複雑な思惑が混じり、しかもF A Oの取り扱いについては不可解な点が多い。そもそも米国が中心となって創立し、食料及び農業についての第一の国際機構であるはずのF A Oが、世界的な食料危機の発生という事態において主導的に活動できず、米国がF A Oではなく国連の場での世界的な会議の開催を提案したこと自体に、F A Oをめぐる世界の潮流の大きな変化が感じられるのである¹⁸¹。

5.2 世界食糧会議の開催とその「成果」

世界食糧会議は、F A Oという国際機構の議論の場があるにもかかわらず、国連によって招集された閣僚レベルの世界会議で、参加国は 133 を数えた。開催地はローマだったが、国連はこの会議をF A Oとは別個に開催するという決定をした。F A Oは会議開催の助力をしたが、この会議自体については何の責任も持たないという立場に置かれた¹⁸²。日本の首席代表として参加した倉石農林大臣（当時）はこの会議について、「世界のすべての国が参加したといっても過言ではなく、…ほとんど農業または開発担当大臣が首席代表となって参加しており、「世界農林大臣会議」の感さえ」あったと回顧している¹⁸³。

開会演説においてワルトハイム国連事務総長は、「本会議に課せられた仕事は、今やわれわれの文明の存続そのものにとって決定的であるといっても過言ではない」ことを強調し、会議提唱者として演説したキッシンジャー米国国務長官は「これまで燃料、食料及び原材料の余剰が神の恵みというより重荷とさえ考えられていた時代は終わり、今や人類の基本的需要を満たすことができるか否

¹⁸⁰ Saouma (1993), pp. 7-8

¹⁸¹ サウマはこの点について、「大規模で長期の干ばつを契機として非常に深刻な食料危機が起こった。そこで国際社会は本来ならば、F A Oをリーダーとしてこれと戦い、また将来の再発防止策を練って然るべきであった。ところが 1973 年に国連は、もう 30 年近くもこの問題に関わってきたF A Oがあたかも存在すらしていないかのように、食料に係る全般的な問題を検討する世界会議の開催を大急ぎで決定してしまった」と述べ、さらに、「世界食糧会議の準備は数か月の期間で大急ぎに、しかし整然と進められ、そして会議のために用意された諸提案は、単にF A Oの活動領域に「不法侵入 (trespassing)」するに留まらず、この会議の性格があたかも、最初から (*ab ovo*) 既存の機関を完全に置き換える「世界食糧機関 (world food organization)」の創設を目的とするものようであった。このときのF A Oは、死文化機関 (a dead letter) と見なされていた」、「F A Oはかくして、完全に辺境に追いやりられ格下げされた自らを見出すことになった」と述べている (Saouma 1993, p. 8)。

¹⁸² Phillips (1981) p. 75.

¹⁸³ 国際食糧農業協会 (1975) p. 4.

かが問題となっている」としつつ、詳細かつ包括的な提案を行った¹⁸⁴。その具体的な提案内容は、農業が自給から技術産業となり、かつ多くの国民の生命が少数国の食料輸出にかかっていることから、①生産増大のための輸出国グループ会合の開催、②途上国の生産増大のための援助増大と投資効率化、③食料援助量の増大と産油国資金の食料援助への振り向け、④WHOとFAO等による栄養改善監視システムの設立、⑤通常在庫+6000万トンを目指した主要国間の在庫保有協定の交渉であった¹⁸⁵。また米国のバツ農務長官は、食料増産のインセンティブ付与、食料援助、食料備蓄、食料確保のための情報整備を訴えた¹⁸⁶。日本の倉石農林大臣は、食料はすべての人の生存の基礎であり平和と繁栄のための基本的条件であるとしつつ、世界の食料の増産と一時的な食料不足への備えのための国際協力を主張した¹⁸⁷。

会議は11月5日に開会し、11月16日まで行われた。討議は、総会における一般的討議と、3つの委員会に分かれた実質的討議（議題9：国家的及び国際的行動計画）¹⁸⁸が行われた。各委員会における討議の概要は、次のとおりであった。

第1委員会では、先進国の食料増産は開発途上国の輸出等に影響を与えない形とすべきこと、国際的肥料計画（特に途上国での肥料プラント建設など）の必要性和FAOの既存の肥料供給スキームの拡大検討¹⁸⁹、産油国代表からの国際農業開発基金（IFAD）¹⁹⁰の設立提案の合意などが行われた¹⁹¹。第2委員会では、日本提案になる世界食料情報システムの設置、「世界食料保障に関する国際的取極め」、備蓄については各国が任意に行う備蓄への全般的支持があり、さらに米国が主要輸出入国による国別備蓄義務量の交渉開始を提案したが結局各国による検討、食料援助については安定的な食料援助が各国の増産に悪影響を与えないこと及び援助量（1000万トン）の合意、さらにフォローアップにつ

¹⁸⁴ 国際食糧農業協会（1975）p. 4。

¹⁸⁵ 国際食糧農業協会（1975）p. 23。

¹⁸⁶ 国際食糧農業協会（1975）p. 23。

¹⁸⁷ 倉石農林大臣の発言要旨は、「第一は食料増産の問題であり、先進国、開発途上国を問わず、それぞれの国の自ら置かれている社会的経済的条件を踏まえつつ、その生産能力もできる限り発揮することが必要である。特に緊要度の高い開発途上国の生産増強のためには、その自助努力が第一義的に必要であり、このような努力とあわせて、援助能力を有する国による技術的、資金的援助が必要である。第二は、一時的食料不足に対処する、いわゆる食料保障の問題であり、情報整備、備蓄、食料援助についての国際協力が必要である。とくに、我が国は、「情報なくして食料保障なし」という観点から、世界食料情報システムの確立を提唱する」というものであった（国際食糧農業協会 1975、pp. 4-5）。

¹⁸⁸ 第1委員会では開発途上国の食料増産対策、先進国における食料増産対策、消費パターン改善のための政策と計画が、第2委員会では早期警報及び食料情報システム、国家的・国際的在庫保持政策、緊急救済と食料援助の取り決めの改善、フォローアップが、第3委員会では食料に関連する国際貿易及び調整が、それぞれ議題とされた（国際食糧農業協会 1975、p. 20）。

¹⁸⁹ Weiss and Jordan (1976) pp. 58-59。

¹⁹⁰ International Fund for Agricultural Development=IFAD

¹⁹¹ 国際食糧農業協会（1975）pp. 48-49。

いては国連総会の下に「世界食糧理事会(WFC)」を設けることとFAOに「食料安全保障委員会(CFS)」を設けること、及びWFPに「食料援助委員会」を設けることが合意され¹⁹²、これら以外にもさまざまなフォローアップのメカニズムが作られた¹⁹³。更に第3委員会では、開発途上諸国がこの貿易及び国際調整の分野が彼らの将来の農業開発にとって必須であり重要と主張したのに対して、先進諸国を中心としてそもそも世界食糧会議よりはGATTの方がこの議論を行う適切な場であるとの大方の見方もあり¹⁹⁴、結局妥協の形で、農産物貿易の安定的拡大、投機の防止、開発途上国に対する貿易上の追加的利益の付与、開発途上国の国際収支支援等を各国・各国際機関に要請するとの内容で合意された¹⁹⁵。

上記のような経過を経て、世界食糧会議はさまざまな「成果」をもたらした。国連事務総長はこの会議の閉幕に当たり、その成果を、①飢餓と栄養不良について広範な人々の興味と関心を呼び起こしたこと、②食料情勢の深刻さを認めたこと、③三つの重要な面での調和ある行動の必要性、すなわち開発途上国における食料増産、食料の消費・分配の改善及び食料安全保障制度の創設、④食料増産のための国際農業開発基金の設立、⑤食料情報及び食料安全保障についての決定、⑥毎年の食料援助量の勧告の6つに総括した¹⁹⁶。

5.3 世界食糧会議の影響

上記のように、1974年の世界食糧会議においてはさまざまな合意がなされ、さまざまなメカニズムが創設された。未曾有の世界的な食料危機が引き金だったものとはいえ、その「成果」のインパクトも非常に大きかった。現に、当時のベテランFAO職員はこの会議の結果に驚嘆して、「30年近い歴史の中でFAOから生まれた食料・農業に関する創造的なアイデアは余りに少なかった。これに対して世界食糧会議は、たったの14日間で少なくとも14の新しい制度的アイデアを打ち出した」と語ったという¹⁹⁷。このような制度的アウトプットの主要なものをみると、第1委員会からは「世界食料保障に関する国際的取極め」、「国際的肥料計画」、及び「国際農業開発基金(IFAD)」、第2委員会からは「世界食料情報システムの設置」、「食料援助量に関する合意」、「国連総

¹⁹² 国際食糧農業協会(1975) pp. 49-52。

¹⁹³ これらの他のフォローアップ・メカニズムとして合意されたものとしては、IFADはその活動報告をWFCに対して行うこと、ECOSOCは栄養政策の調整メカニズムを検討すること、優先的研究課題の提案についてはCGIARが主導して検討すること、関係国際機関によって協同農業信用計画を検討すること、世銀・FAO・UNDPはWFCに対する検討材料として途上国の食料生産と農業投資に関する協議グループを作ることがあった(Weiss and Jordan 1976, p. 70。)

¹⁹⁴ Weiss and Jordan(1976) pp. 71-72。

¹⁹⁵ 国際食糧農業協会(1975) pp. 47-54。

¹⁹⁶ 国際食糧農業協会(1975) pp. 56-57。Phillips(1981) p. 75。Saouma(1993), pp. 8-9。

¹⁹⁷ Weissら(1976) p. 70。

会の下に世界食糧理事会（WFC）を設置」、「FAOに世界食料安全保障委員会（CFS）を設置」、及び「WFPに食料援助委員会（FAC）を設置」、そして第3委員会からは特段の制度的アウトプットはなし、という結果となっている。

世界食糧会議の開催経過とその結果を詳細に研究したワイスら（1976）は、この会議の成果を3つに分けて評価¹⁹⁸しており、その第一はIFADという農業開発金融の専門機関を創設して開発途上諸国の農業開発の資金的裏付けを作ったことである。既に世界銀行にはいわゆる第二世銀（IDA）があつて同様の目的の途上国開発金融を行っていたので、やや重複感はあるものの、米国よりもアラブなどの産油諸国が大きな後ろ盾となったこの国際機構の出現は、確かに画期的なものであつた。第二は食料安全保障の増進に向けたいくつかの重要な取り組みの開始である。これらの中には情報システムに関するもの（決議16）¹⁹⁹と備蓄を含む国際取極めに関するもの（決議17）²⁰⁰が含まれ、この時点での文言の弱さはあるものの将来の交渉の基礎となっている。また、食料援助に関するもの（決議18）²⁰¹も特に重要で、ドナー諸国が将来の食料援助を予め約束したこと（年間1000万トン）は画期的であつた。さらにこの会議ではFAOの食料安全保障に関わるいくつかのプロジェクトが注目され促進されることになったし、FAOの世界食料安全保障委員会やWFPの食料援助委員会という組織の設立によって、食料安全保障への取り組みが支援されることになった。第三はこの会議がその合意事項のフォローアップ・メカニズムの一つとして、さまざまな取り組みの調整を任務とする世界食料理事会（WFC）を創設したことである（決議20）²⁰²。その役割は実施の閣僚レベルの「見張り番（watchdog）」となつて各国においても国際社会においても食料の問題が再び低い位置づけに落とし込まれないようにすることであり、閣僚レベルとしたのは各国において財政的・政治的な優先度が十分に高まることを期待したからであつた。しかし早くも第65回FAO理事会では、このWFCの重要な2つの恒久ポストに不必要に性急に米国人²⁰³が任命されたことに対して、開発途上諸国からの大きな不満が提起されるなど、WFCはいわば南北対立の要素をはらむ「波乱の船出」をしたのである。なお、WFCの枠組みでは各国政府のみならず、国際機構レベルでも調整された取り組みが必要であるとの考えの下、1975年2月にはニュ

¹⁹⁸ Weissら（1976）pp. 75-80。

¹⁹⁹ 国際食糧農業協会（1975）pp. 97-100。

²⁰⁰ 国際食糧農業協会（1975）pp. 100-101。

²⁰¹ 国際食糧農業協会（1975）pp. 101-104。

²⁰² 国際食糧農業協会（1975）pp. 108-113。

²⁰³ WFCの長（Executive Director）には世界食糧会議事務局次長を務めた John Hannah が、食料生産・投資協議グループの長には世界食糧会議における米国のコーディネーターを務めた Edwin Martin が、それぞれ就任した（Weissら 1976、p. 78）。

一ヨークで、関係国際諸機構²⁰⁴によるフォローアップのための会合が開催されている。

ここで特に注目すべきことは、この会議が合意事項のフォローアップを行うメカニズムに合意したことで、この点はそれまでの国際会議が往々にして合意事項の実行力に欠けていた点を是正するものとして高く評価されている²⁰⁵。そしてこのフォローアップ措置を検討したのが、米国人であるモレー²⁰⁶が議長を務めた第2委員会であったことは象徴的である。すなわち、米国が主唱して開催されたこの会議の最も重要な部分を米国が采配するということは、きわめて自然なことだからである。無論、シエラレオネの議長²⁰⁷が手腕をふるった第1委員会においても、IFADの設立など、きわめて重要な成果を出しているのであるが、第2委員会が作り出した国連総会の下でのWFC、FAOの下でのCFSと情報システム、WFPの下での食料援助委員会などは、後述するようにその後の国際的な食料・農業のシステムを規定していく重要な機能を持つと考えられたもので、その影響において、やはり第1委員会の成果とは比べられない大きさを持ったと考えられるのである。

それでは、世界食糧会議の開催とその成果は、FAOにとってどのような意味をもったであろうか。まず、開催の経過から言えることは、FAOがもはや食料・農業に関する唯一の国際機構ではなくなったということである。無論、この時点でも1962年に設立されたWFPは、まさに食料・農業に関する国際機構の一つではあったが、この会議を通じて作り出された食料・農業に関する国際機構やそのメカニズムの多さはやはり顕著であり、IFADとWFCは明らかにFAOの外部に作られている。FAOはこの時点で、形式上は食料・農業に関する「第一の国際機構」であり続けたかも知れないが、少なくとも多数の機構のうちの一つになったことも間違いないのである。そして、会議のフォローアップを監視する機能を持つWFCが国連総会の下に設立されたことによって、FAOはこのような監視の対象の一つになった。このことは、創立時にFAOがその加盟国のみによって拘束される独立の国際機構の位置づけを持ったことに鑑みれば、国際機構の位置づけとして大きな変化と言えよう。ただしWFC自体も、その後の歴史の中でその機能が衰退し、結局消滅してしまうので、FAOがこの時点で完全にWFCの下位に置かれてしまったとも言い切れないことに留意する必要がある。

²⁰⁴ 関係国際機構としては、国際連合、UNCTAD、UNEP、UNIDO、UNDP、UNICEF、WFP、ILO、FAO、UNESCO、WHO、IBRD、IMF、WMO、GATTが参加した（Weissら1976、pp.78-79）。

²⁰⁵ この会議に対する米国のマーティン首席代表は、「この会合は成功であった。それはこの会議が、しばしばみられるように良い内容のある決議を採択するところにとどまらず、効果的なフォローアップのための責任を明確にするところまで踏み込んだからだ」と語っている（Weissら1976、p.4）。

²⁰⁶ Roy D. Morey

²⁰⁷ S. A. Jabati

反面、この世界食糧会議を通じてF A Oの機能が拡充され、あるいはそれまでのF A Oの活動や検討事項が是認されたという面があることも見逃すことはできない。例えば、この会議を通じて食料・農業問題に関する世界的な注目度が急上昇したこと、食料安全保障問題を議論する場としての「世界食料安全保障委員会」がF A Oの下に作られたこと、F A Oが検討していた「世界食料保障に関する国際的取極め」や既存の「F A O肥料供給スキーム」が是認され拡充される流れとなったこと、そして「世界食料情報システム」がF A Oの下に作られることとなったことは、それぞれF A Oの機能の拡充に繋がったといえるであろう。

しかしやはり世界食糧会議は、その中でF A Oの生みの親ともいえる米国代表が「F A O不要論」を展開したとされるように、大きく見ればF A Oにとってはその歴史の重要な「暗転」の契機となったものとみることができる。この会議の約1年後から18年間、F A O事務局長を務めたサウマは、世界食糧会議の結果について彼の立場から批判的に評価している²⁰⁸が、彼が指摘するように、いずれにせよ当時のF A O事務局は、その立場の弱さから、自らのマンドートを侵害するW F C²⁰⁹のような組織の創設に反対することが出来ず、ポーマ事務局長はこの問題に立ち向かうよりは妥協することを選んだのである²¹⁰。

6. 途上国中心のF A O : ①サウマの時代 (1976~1993)

1970年代の世界的な食料危機とこれに伴う世界食糧会議、そしてこの会議の成果として生まれたさまざまな国際的機構や合意の背景で先進諸国と開発途上諸国の思惑が錯綜する中、レバノン出身のサウマがF A O事務局長に選出された。前事務局長でW F Pの初代事務局長でもあったポーマは、自らの後任にはやはりW F Pの第2代事務局長であったエルサルバドル出身のアキノを推薦し自らの路線の継承を目指したが、これに対抗してF A O部内から出馬したサウマが選挙に勝利したのである²¹¹。そしてサウマは、1976年から18年にわたる長期間この地位にとどまって、その評価は分かれるものの、F A Oを開発途上

²⁰⁸ 第一に、空腹と栄養不良を根絶するとの厳粛な宣言は、高貴な考えや善意に満ち溢れているが現実には空疎な幻想にすぎなかった、第二に、この会議によって創設された世界食料理事会はF A O理事会の複製、食料生産投資協議グループもF A O投資センターの複製にすぎない (I F A DはF A Oと緊密に協力して有益)、第三に、F A O理事会の下に設立された世界食料安全保障委員会はF A Oが行動するためには不可欠な組織である、という内容である (Saouma 1993, pp. 8-9)。

²⁰⁹ サウマは世界食糧理事会のことを、「明らかにF A Oに対する「戦争マシン (war machine)」として考え出されたものであり、F A Oを破壊するところまではできなかったが、F A Oの信用を大きく傷つける役割は果たした」と述べている (Saouma 1993, p. 9)。

²¹⁰ その格好の事例として、サウマはF A OがW F Cに自らの施設を無料で使用させ、さらに1976-1977予算では補助金まで出していたので、自分が事務局長に就任後これを是正したと述べている (Saouma 1993, p. 9)。

²¹¹ Abbott (1992) p. 42.

国寄りに運営しFAOに多大の影響を与えていった。

彼は就任時の心境として、世界食糧会議がWFCの創設などによって外部からの刺激をもたらしたFAO改革の機会となったとの好影響も認め、また、FAOが持っている良質の資産として多くの加盟諸国の支持、財政の健全さ、大勢の一流のスタッフを挙げつつ、「大きく傷ついたFAOという組織を完全にオーバーホールすることが必要」だったとする²¹²。

ここでサウマは、この難局から脱出するために、FAOは加盟諸国に、①会合・対話・共同行動の場、②問題・ニーズ・アイデアを提起できる場、③専門家の助言を得ながら直面する困難への個別・集団的な対応を探求する場、を提供すべきであると考えた。そして最も優先すべきことは「人間の顔 (human face)」をもつ開発というスタンスを崩さないことであり、それがFAO憲章の掲げる「共通の福祉の増進」に繋がるのだと決意したと述べている²¹³。

こうして始まったサウマのFAOは、開発途上国の現場に即した開発を進めようとし、FAOにさまざまな「改革」や制度的枠組みをもたらす²¹⁴が、やがて彼の任期には特に多くの先進諸国からその強権的かつ無原則ともいえるFAO運営を強く批判されることになる²¹⁵。その批判の矛先は、同時にサウマのFAO事務局長としての力の源泉をも指し示していた。その一つである「技術協力プログラム」(Technical Cooperation Programme)は、事業の質や成果よりも事業執行を最優先にして、開発途上諸国への資金配分そのものが目的となり、サウマの開発途上諸国への影響力行使の手段となっていたとみられている²¹⁶。また、FAOにおける権力構造の特徴は、「法治」よりも事務局長を頂点とする「人治」とも言えるものであって、あらゆることが最終的には事務局長の全権裁量に任された。そしてそのような中でサウマが国連システム全体(UNDPが代表)に対抗して設置したFAO国別事務所(いわゆるFAOR)は、まさにサウマの選挙のための組織として機能し、多くの人にその存在意義すら疑われた。実際、サウマ以前にもFAO事務局長が再選を目指して精力を注ぐケースは見られたが、サウマはその1期目から開発途上諸国に働きかけて事務局長の再選の制限を取り外すことがこれら諸国の利益になると説得した。2期目の事務局長を無競争で勝ち取ったサウマは、3期目には「飴と鞭」の戦略によって、当初アフリカ諸国が一致して推していた事務局長候補への支持を切り崩して三選まで果たしたのである²¹⁷。そして彼はこのような支持取り付けの負

²¹² Saouma (1993) pp. 9-10.

²¹³ Saouma (1993) pp. 10-11.

²¹⁴ Phillips (1981) p. 40.

²¹⁵ 例えば、*The Ecologist* (1991)。

²¹⁶ *The Ecologist* (1991) p. 51.

²¹⁷ Abbott (1992) pp. 42-43.

債の清算として、F A Oの局長ポストに専門知識や経験からして相応しくない人物までも登用し、職員や加盟国の信用を落とすことにもなっていた²¹⁸。このような中でサウマ事務局長のF A Oは、F A O 40周年を過ぎた辺りから、米国の分担金滞納問題や先進諸国からの「改革」圧力、さらにサウマ本人に対する攻撃の激化を含めて大きく揺れ動く。

この時代の世界の食料・農業に関しては、世界市場の拡大やより自由な食料の生産・供給を反映して、ブラジルやアルゼンチン、欧州、中国など米国以外の新たな穀物供給地が生まれるという大きな変化があった。またその一方で、1980年代の干ばつなどに伴うアフリカの飢饉では数多くの人々が飢餓のため命を失った。さらに共に農業保護政策をとって穀物の過剰を抱え、それを海外に処分していた米国と欧州との間で、補助金付き輸出競争といった事態が展開した。

次ではこのサウマの18年の任期について、彼の第1期から第3期の任期ごとに、F A Oをめぐる主要な出来事を記述していく。

6.1 第1期：サウマのビジョンとF A Oの再方向転換（1976～81）

1976年にF A O事務局長に就任したサウマは、前任者ポーマ事務局長によって既に策定されていた1976-1977の2か年分の事業計画予算を徹底的に見直し、自らのビジョンにしたがって多彩な新機軸（F A Oのビジョンの革新）を打ち出した²¹⁹。その内容は多岐に亘るが、基本的な方向としては、F A Oの自律性を高め、開発途上国の現場に直接的に貢献することを目指したと言えよう。以下、事務局長就任後にサウマが手掛けた彼のF A O「革新」の主要な事項を概観する。

【事業計画予算の修正】

世界食糧会議の結果を受けて、ポーマ前事務局長は1976-1977事業計画予算において、組織体制から途上国現場の事業に至るまで広範な予算の増額を提案し、加盟諸国はこれを支持して、この予算はいったん決定していた²²⁰。しかしサウマ新事務局長は、これを自らのビジョンに合致しないとしてF A O総会に対し、決められた予算の限度内で自らの修正提案を行うことを求め、数か月に亘る精力的な作業の後、既存の事業計画予算案のうち廃止・削減する部分²²¹と

²¹⁸ *The Ecologist* (1991) p. 55.

²¹⁹ Saouma (1993) pp. 15-28.

²²⁰ Phillips (1981) p. 75。サウマによれば、ポーマがこのような大幅予算増を試みたのは、世界食糧会議の結果を受けてF A Oの役割が失われることを恐れたためであるという (Saouma 1993, p. 15.)。

²²¹ 廃止・削減の対象となった予算・事業は、例えば、新規の多くのポスト、会合・文書・出版物、経済学分野の諸活動（例えば世界農業開発の展望研究）、国際農業調整関連の事業などであった (Phillips 1981, pp. 75-77)。

増額・拡充する部分²²²の明確化を行い、自らの方針に基づく F A O の新たな方向性を明確に打ち出した²²³。

【スリム化】

総会において加盟諸国が示した懸念、すなわち組織定員の大幅拡充が継続的な予算の肥大に繋がるという点はサウマも共有しており、組織の拡充を抑制して新規事業の予算を捻出した²²⁴。

【投資】

こうして捻出した予算の使い道として、サウマはまず最も緊急に要請されるのは途上国の貧困対応であり、そのためには投資によって農業開発に弾みをつけることが必要と考えた。しかし、必要な資金は膨大で、投資を必要とする諸国が資金源を見つけることは非常に困難であったし、数々のドナーも適切な農業投資案件を見つけ出すことが非常に難しい状況にあった。そこで、当時 F A O は U N D P の筆頭実施機関であり、開発途上諸国の農業状況に最も精通していたことから、サウマは農業投資プロジェクトの案件形成や計画作成について、各国政府を支援する上で F A O が貢献できると考え、F A O が「投資に投資する」ことを提案した²²⁵。このような考えに基づいて既存の投資センターの拡充が行われ、農業開発投資についてさまざまな国際開発金融機関、地域開発金融機関、さらには世界食糧会議で設立された I F A D などとの協働を進めていった²²⁶。この結果、F A O の投資センターの実績は最初の 10 年で 50 億ドルだったものが、30 年で累計 400 億ドルと大きく伸びた。

【技術協力プログラム】

途上国の農業開発における問題の一つとして、U N D P などによって資金が手当てされる F A O 通常予算外の事業はいずれも長い準備期間が必要で、予期せず生じた緊急状況に迅速に初動を起こすことが難しかったという事情があ

²²² 拡充・新規の主要事業としては、技術協力プログラム (T C P)、F A O 国別事務所設置経費、そして農業投資関連事業があった (Phillips 1981, pp. 75-77)。

²²³ Saouma (1993) pp. 15-16。

²²⁴ サウマは、新ポストを 330 減、会議数を 155 減、出版数を 94 減とするなどによって、総予算額 1 億 6700 万ドルのうち 2000 万ドル分を新たな取組に使える予算として捻出した (Saouma 1993, pp. 16-17)。

²²⁵ F A O は 1964 年以來すでに、投資センター (Investment Center) を持ち、世界銀行や地域開発銀行その他の融資機関からの長期ローンによる農業プロジェクトの形成に係わり、1964-1975 年の間に総額 50 億ドル分のプロジェクト形成を支援してきたが、この額は増大する必要額には全く届く水準のものではなかった。加えて当時、新設の I F A D やその他のアラブ諸国系のファンドも出来ていたため、F A O が効果的に農業投資案件を見出し準備する点で貢献することが重要であり、投資センターの強化が必須であると考えたサウマは、F A O 内の農業エコノミストなどの資源を有効活用しながら徐々にこれを拡充していった (Saouma 1993, pp. 17-18)。

²²⁶ Phillips (1981) p. 76。

った。このため、サウマは軽量で柔軟で迅速に実施できるF A O独自の技術協力プログラム(T C P²²⁷)を考案して提案し、理事会の承認を得てその実施にこぎつけた²²⁸。このような技術協力の提供がF A Oの任務の一つであることについては、すでにF A O憲章第1条3(a)に根拠があった²²⁹。しかし、その後のF A Oをめぐる国際政治の中で、このT C Pはサウマによる開発途上諸国への資金のばらまきであるとして、強い批判を受けることになる。

【脱中央化】

サウマが1976年に提案した脱中央化(decentralization)の提案も、大胆かつ議論の多いものであった。前任者のポーマもF A Oの地域レベルの出先を拡充する提案をしていたのであるが、サウマは加盟諸国が国レベルの出先の充実を要望したことを重視した。この背景には、F A Oは他の同様の国連専門機関とは異なり、UNDPの国別代表(Resident Representative)に同居して上級農業アドバイザーの位置づけに留まっていたという事情があった。UNDPと専門諸機関の関係を規定したいわゆる「1970 コンセンサス」²³⁰を離脱することなくこの不確かな状況を抜け出す方法として、サウマはF A O事務所を各国に置き、国のレベルでのプレゼンスを高めることを考えたのである。確かにUNDPの国別代表は「同輩中の第一人者」の地位を有しており、この意味ではその上級アドバイザーとしてのF A Oの地位も「同輩中の第一人者」とも考えられたが、他の諸国際機関の代表達は各国政府とともに自律的に活動し、同時に国別代表に報告・調整・助言していた。サウマは、国別事務所のネットワークを持つことはF A O地域事務所の機能に取って代わるのではなく、むしろ地域的活動を強化する方向に働くとの考えを示している²³¹。サウマの脱中央化の提案は、UNDP国別代表に同居している上級農業アドバイザーのポストを段階的に廃止して、それをF A Oの国別代表に移行させていくというものであった²³²。ただし、このようにして設置されたF A O国別事務所又は国別代表も後に、彼らはサウマの個人的代弁者であり、彼らにはサウマの指示に従う以外に全く

²²⁷ Technical Cooperation Programme

²²⁸ サウマによれば、この提案に対して「特定の先進諸国」から留保や警告や、敵意さえも表明されたのであるが、F A O理事会はこれを承認したという。サウマは自ら、この承認について、疑いなく最もダイナミックで最も価値の高いF A O改革であったと位置づけている(但し、最も議論の多いものでもあったとも言っている)(Saouma 1993, p. 18)。

²²⁹ “It shall also be the function of the Organization... to furnish such technical assistance as Governments may request” (Phillips 1981, pp. 75-76)

²³⁰ 1970年の国連総会決議2688(XXV)であり、この中には「国連開発システムを構成する諸要素をより緊密に統合するための、国、地域、本部レベルでの機構改革。中央での強力な管理と、現地レベルへの最大限の分権化およびそれに伴う常駐代表の権限強化」という「ジャクソン報告」の指針6を含んでいる(大平 2008, pp. 12-16)。

²³¹ Saouma (1993) pp. 19-20.

²³² Phillips (1981) p. 76.

選択肢のない傀儡的存在であると強い批判を受けることになる²³³。

【その他】

サウマが就任後に打ち出したその他の主要な取組は次のとおりであるが、ここでは項目を挙げるに留める²³⁴。

- ・ 世界食料農業情報・早期警報システム
- ・ 世界農地改革・農村開発会議
- ・ 西暦 2000 年の世界農業
- ・ 世界食料デー
- ・ 使用言語問題
- ・ スタッフ・組織構造
- ・ 評価・内部監査

6.2 第 2 期：グローバルな諸問題と F A O 40 周年（1982—87）

【グローバル社会に向けて】

サウマの 2 期目に当たる 1982 年から 1987 年の 6 年間は、冷戦が続く中でグローバルな国際問題を討議する主要な国際会議が 1981 年に相次いで開かれたことに象徴されるように、国際化の流れが顕著な時期であり、F A O にとってはグローバルな食料安全保障の問題が特に重要となった。サウマはそのような中で、彼の 2 期目の重要課題・優先事項として、食料安全保障およびこれと繋がる農産物価格・貿易問題、水産、そして農業投入資材・投入エネルギー問題を取り上げた²³⁵。また彼は国際社会に対して、これら諸問題に取り組む途上国を多年にわたって継続的に支援するコミットメント（例えば食料援助、小農や女性に公平な農地改革、途上国間の経済・技術協力など）を求めている。

こうして始まったサウマの 2 期目であるが、以下に、この時期に起こった重要な諸問題とそれらに対する F A O の対応を概観していく。

【アフリカ危機】

1980 年代のアフリカは、域内においても、それを取り巻く国際環境について

²³³ The Ecologist (1991) p. 55.

²³⁴ Saouma (1993) pp. 20-28.

²³⁵ サウマが冒頭演説で取り上げたのは、①軍事的な安全保障問題への取組と比べると取るに足らないコストで対応可能な食料安全保障への取組が重要、②国際的な農産物価格の低迷や途上国の輸入の増大、さらに先進諸国の輸入障壁などの問題が顕著であり、途上国の窮状を打開するためには食料安全保障と農産物貿易をつなぐ課題への取組が重要、さらに、③食料に密接に関係する水産資源の管理の問題や、農業の投入資材・動力さらに途上国で重要な薪などエネルギー問題への取組が重要、といった諸点であった。(Saouma 1993, pp. 63-66)。

も、深刻な懸念を抱えていた。先ず、アフリカの厳しい自然条件があり²³⁶、またこれに加えて、農業のためのインフラの貧弱さがあり²³⁷、加えて、頻繁に起こる内戦や政治紛争は住民の土地や生産財を失わせ、飢餓・病気・人の死は共同体の存続や生産活動を妨げた。輸出する一次産品（農産物を含む）の価格低迷と、輸入する先進国産品（穀物を含む）の増大によって、アフリカの国際収支と経済は低迷し、加えて累積債務やこれを契機とする厳しい「構造調整」政策の強制によって、最も貧しく脆弱な人々が直撃を受けた²³⁸。

このような状況の中で、アフリカは食料に関しては輸入や援助に大きく依存するようになっていた。確かに、緊急援助としての食料援助の有用な役割は、誰も否定出来ないが、食料援助は地元の農産品では代替できない食生活嗜好を持ち込み、また国内農業生産との間で有害な競争を惹起する負の側面も有していたし、これに加えて、近代的な農業生産資材への依存もみられた²³⁹。

F A Oはそれまでに、サハラ以南のアフリカ（サブサハラ・アフリカ）に対して広範な援助活動を行ってきた²⁴⁰。しかしながら、1968年以來15年以上にわたりサハラ砂漠南縁地帯（サヘル地方）で発生し続けた干ばつによって、F A Oは従来以上の集中的な活動を求められることとなった。まず1972年に小雨による大規模・急激な干ばつで始まり、1973年には食料事情が危機的状況となった。このためF A Oは現地の実情評価ミッションを派遣し、その結果を受けてボーマ事務局長が国際社会に対するアピールを行った²⁴¹。国連事務総長は救援活動に関する中心的役割をF A Oに任せ、F A Oは救援に関する専門の組織²⁴²を設けて、財源・物資の調達と最も困難を極めた現地への運搬を行った²⁴³。

にもかかわらず、1983年末には空前のアフリカ飢饉がやってきた。同年1月

²³⁶ アフリカには農業生産の難しい乾燥地域や砂漠地帯が多く、また植生の豊かな熱帯雨林などの地域も、その多くがいったん破壊するとたちまち不毛化しかねない脆弱な土壌である。そして度々広域に発生する干ばつ、砂漠バタ、動物の疫病などの自然災害は農業の難しさに輪をかける（Saouma 1993、pp. 69-70）。

²³⁷ アフリカにおける農業インフラは一般に同地域の低い人口密度を背景に貧弱で、生産物や投入資材や援助物資の輸送、灌漑施設、市場、農業サービスなども行き届かないことが多かった（Saouma 1993、p. 70）。

²³⁸ Saouma (1993) p. 70。

²³⁹ サウマはこの件に関しては、農業生産資材の援助の重要性、南南貿易あるいは地域内貿易の重要性、更に農業に関する教育・訓練の重要性に言及している（Saouma 1993、pp. 71-72）。

²⁴⁰ 世界人口の12%を占めるに過ぎないこの地域に、F A Oの国別事務所の60%、F A Oのプロジェクト・専門家・活動の半分近くが投入されていた。そしてその活動分野は土壌保全、病害虫管理、草地管理、砂漠化対策、栄養改善などと広範に亘っていた（Saouma 1993、pp. 72-73）。

²⁴¹ Walton (1985) p. 32。

²⁴² Office for Special Relief Operations (OSRO) (Walton 1985、p. 32)。

²⁴³ F A Oが行った救援等の体制作りについては、F A O内部のサヘル地域救援活動部局（OSRO、CLISS）の整備、他の国連機関（WFP、UNICEF、WHO等）やドナー諸国及びNGOとの連携体制整備、さらに早期警報体制（GIEWS）の整備や、アフリカの食料農業状況を国際社会に発信するためのF A O/WFP特別タスクフォースの設置が挙げられている（Saouma 1993、pp. 73-74）（Walton 1985、p. 32）。

にGIEWSは早くも情勢の悪化を警告していた。しかし、食料援助は増加したが最悪の事態を避けるにはまだまだ支援の取組が十分ではない中、既にそれまでに厳しい食料不足を何とか耐えしのいできた30か国を超えるアフリカ諸国が食料不足あるいは厳しい飢饉に陥り、死にゆくエチオピアの人々の姿がテレビで世界に流されて、歴史上初めての「メディアが報道した飢饉」となった。サウマ事務局長は繰り返し国際的支援を求めるアピールを発出し、国連総会やECOSOCにおいてこの危機の深刻さを国際社会に訴えた。このため、世界から援助資金、医薬、毛布やテントなどありとあらゆる支援が集まり、1985年のFAO総会では、2年間で700万トンという必要量を満たす食料援助が集まったことに感謝の念が表明される。同時にFAOは、アフリカで将来、同様の危機を起こさないための計画、すなわちアフリカの食料生産の回復を狙い、農業施設や井戸、灌漑、種子、ワクチンなどを内容とする小規模プロジェクトを中心とした計画をたてていた。しかしそのために集まった資金は2億ドルに留まり、しかも貧しい諸国が最貧諸国を助けるという構図を表すものであった。食料援助のためにドナー諸国がアレンジした三角援助も、穀物不足国が周辺諸国から輸入をするための資金をドナー国が供給するというものに過ぎず、問題の根本的な解決には程遠い内容であった²⁴⁴。

最も重要なのはアフリカでの長期的な食料生産の増大であった。このためFAOは、アフリカ農業開発の将来像を描いた記念碑的な報告『アフリカ農業：次の25年 (*African agriculture: the next 25 years*)』を作成し、1986年のFAOアフリカ地域総会に提出した²⁴⁵。

国連総会は1986年5月、アフリカの経済状況の悪化に対処し、「実践的な共同措置」を推進するために閣僚級による特別総会を開催し、FAOの『アフリカ農業：次の25年』はその基本文書の位置付けをなされ、国連総会はこの成果として『アフリカの経済回復及び発展のための国連行動計画 1986-1990』を採択した。これは国際諸機関とドナー諸国に行動への参加を呼び掛けたものであったが、実施に要する資金や資源は、当事国や国連機関に対して十分に供給されることはなかった。そこで彼は、『アフリカ農業：次の25年』に基づき、ボランティアな資金提供を受けて肥料・農薬や農機具、ポンプなどあらゆる種類

²⁴⁴ Saouma (1993) pp. 74-75.

²⁴⁵ その内容は、①現在(当時)の食料生産の伸び率を放置したのでは行き詰まるだけである、②アフリカは食料自給を達成する潜在力があり、アフリカ自身の努力に加え国際社会全体の努力も必要であるが、離陸のためにはインセンティブ、投入資材、機構制度、インフラの4点において改善が必要である、そして、③農業に真に重点を置く国内政策の採用を基礎に、国際環境の改善とドナーの努力を加えた着実な成長路線を採らなければならない、というものであった。サウマはこれに関して、アフリカにおける農業生産の増大は負債や国際貿易、人口移動、援助の流れといった外的要因を考慮して進めるべきものであり、また何よりアフリカの農業や土壌が持つ自然的な脆弱性に留意すべきと特記している(Saouma 1993, pp. 75-76)。

の投入資材をアフリカに提供し、農業生産の増大を目指す現物援助プログラムを提案した。しかしこの提案は1987年のFAO総会で最重要課題として審議されたにも拘らず、ドナー諸国の「慇懃な無視 (polite indifference)」に会い、放棄せざるを得なかった²⁴⁶。かくしてアフリカの食料生産は当時も増大していたものの、伸び率は年1.5%と依然として人口の伸びの3%に遠く及ばず、先行きの見通しは暗いままであった。

以上のように、このアフリカ危機という国際的な大きな事件のさなか、国際世論の同情や少なからぬ個人的あるいは途上国からの支援が、世界中からアフリカあるいはFAOに対して集まった。そして国連総会や国連経済社会理事会 (ECOSOC) も、FAOが目指した長期的なアフリカの食料増産に理解を示し、FAOの報告書の方向性を是認し、その実施を慫慂した。にもかかわらず、FAOからの具体的援助の呼びかけに対するドナー諸国の現実的反応は鈍く、冷淡ともいえるものであった。このことは、この時期のFAOが表向きは食料・農業問題についての国連システムの全面的支援を受けながら、その背景では既に主要ドナー諸国がFAOの役割や能力に疑問を感じ、次第にFAOに対する共感を失いつつあったことを示唆していると見られる²⁴⁷。

【世界食料安全保障コンパクト】

第2期目のサウマの業績として、FAOの国際規範策定機能に係る1985年の「世界食料安全保障コンパクト」は重要である²⁴⁸。サウマは、FAO事務局長就任の直前である1974年に国連特別総会で採択された「新国際経済秩序 (NIEO)」の文脈で食料安全保障は主要な目的の一つであると考えており、FAO事務局長に就任の後、彼の第1期にさまざまな具体的行動を試みている²⁴⁹。ま

²⁴⁶ Saouma (1993)、pp. 76-77。

²⁴⁷ サウマは自らが率いたFAOのアフリカ危機への対応を振り返りつつ、「食料増産や食料安全保障を達成することができたとは決して言えないが、30~40年前に人々が希望を失っていたアジアやラテンアメリカが長足の改善を果たしたこと思い起こすと、アフリカにおいても同じことが起こらない訳がない。そしてアフリカの回復の前提条件は、まず政治的意思、特に農業こそがアフリカ経済離陸の出発点なのだ」という強い決意を持って、農業への予算配分や新たな開発戦略の策定を行う必要がある、しかし、自らのFAOにおける努力は、結局十分な財源・資源が得られなかったことで十分な成功には導けなかった」と述べている (Saouma 1993、pp. 78-79)。

²⁴⁸ その証左のように、彼は彼の任期中の出来事を書きとめた『開発の最前線に立つFAO』(1993)の中の1つの章をこのテーマに充てて、この規範の持つ意味、決して平坦ではなかった策定過程、コンセンサスで採択できなかった事情、そしてその後の評価についても記述しており、FAOの歩みを辿る中で貴重な記録となっている (Saouma 1993、pp. 81-87)。

²⁴⁹ FAO事務局長就任直後の1976年に、食料備蓄の造成や貯蔵庫のインフラ建設を行う「食料安全保障援助スキーム (Food Security Assistance Scheme: FSAS)」を開始し、1977年には開発途上諸国における作物収穫後のロスを減らすための「食料ロス防止のための特別行動計画 (Special Action Programme for the Prevention of Food Losses: PFL)」、1979年には低所得食料不足諸国のために食料輸入ニーズに対応しつつ国内の生産・貯蔵能力を高め国家備蓄の造成を助け、全体として食料の輸入や援助への依存を軽減するための「食料安全保障行動計画 (Food Security Action Programme)」をそれぞれ開始した (Saouma 1993、pp. 81-82)。

たサウマは、彼の第1期の終わりごろの1980年に、サヘル地帯の8か国で食料安全保障のための政策協力を行うことを目的に、フィージビリティ・スタディを開始し、穀物倉庫や食料安全保障備蓄センターを設立しようとしたが、ドナー諸国や国際金融機関はこれを拒絶してしまった²⁵⁰。

食料安全保障のための計画を行動に移そうとする、これらさまざまな経験を経て、FAOは、「食料安全保障」の概念について、より広くより精確な定義を作る必要があると考えるようになった。この結果、1983年のFAO総会において作られたのが、「全ての人々があらゆる時に、自らが必要とする基礎的食料を、物理的および経済的に入手できることを確保すること²⁵¹」との食料安全保障（Food Security）の定義であった。そしてこの目的を達成するための3つの要素は、食料生産の増大、供給の安定、食料へのアクセスの確保であると明確化された。これらのうちはじめの2つは政治的・技術的な諸措置を動員して行われるべきものであり、他方3番目は問題の倫理的な側面を最大限に持ちだしたものであった。そしてこの拡大された食料安全保障の定義が、「行動の基準」の萌芽を含んでいた。

このことは更に、倫理的なルールを、諸国家、諸機関、市民レベルなど様々なレベルが遵守すべきものとして行動規範（code of conduct）あるいはコンパクト（compact）の形に体系化するというアイディアに繋がり、サウマは同年の世界食料安全保障委員会（CF S）において初めてその提案を行った²⁵²。その趣旨は、食料安全保障という問題が各国政府に留まらず個々の人に係わるだけに、国際社会がより決然とした行動を取る前提として「国際世論」が形成され各国当局を動かすことが重要であり、このためには明確に定義され、だれにも受け入れられるような一連の方針と目的が提示されなければならないというものであった。当然のように、このコンパクトは法的・財政的な拘束力のないものとして構想されたのであるが、それでも結果的にCF Sでは激しい議論が繰り広げられることとなり、それが個人レベルでも集団レベルでも、食料安全保障問題に対する自覚を高める効果を有した。議論は1984年と1985年のCF Sでも続けられ、国によっては留保を付け、あるいは正面から拒絶するものも見られた²⁵³。

²⁵⁰ ドナー諸国や国際金融諸機関が拒絶した理由は、優先すべきは農業生産増大のための融資であるというものであった。サウマによれば、先進諸国等は、生産拡大の前提条件として適切な穀物価格政策や備蓄保持が必要であるという議論を理解しなかったという。このほかにも、例えば1981年のOPEC諸国による「国際緊急食料備蓄（International Emergency Food Reserve: IEF R）」の提案など、国際的に食料備蓄を整備・拡充する提案があり、サウマ自身もFAOやWFPが国際的な食料援助・食料備蓄を整備し効率化する努力をしたが、いずれも成功しなかった（Saouma 1993, p. 82）。

²⁵¹ “all people at all times have both physical and economic access to the basic food they need”

²⁵² それは実際、個人レベルでも国家レベルでも、豊かさに満ちた世界の中に飢餓や空腹が存在するという恥ずべきパラドックスを拒絶するということを意味していた。

²⁵³ サウマはこの議論における主要対立点をいくつか挙げている。第一は、既存のあれこれの国際的コミ

1985年のFAO総会で最終的に採択されたコンパクトの内容は、第一は単純かつ基礎的な原則²⁵⁴、第二は各国政府への示唆²⁵⁵であった。世界食料安全保障の究極の目的は、1983年の総会で決められた「全ての人々があらゆる時に、自らが必要とする基礎的食料を、物理的および経済的に入手できることを確保すること」であり、そのためのより具体的な目標は、特に低所得食料不足諸国における農業生産であり、食料供給の流れの安定性の確保であり、また特に貧しい諸国や脆弱な人々が食料の供給を受けられるアクセス問題の改善であった²⁵⁶。

このコンパクトを作成した10年後、サウマはその効果ははかばかしくないことを正直に告白している²⁵⁷。しかし確かにそのような状況であっても、食料安全保障に関する国際的認識の向上・収斂や、国際社会の連帯感・共同行動の機運の醸成などはポジティブな効果として認められるので、食料安全保障の概念やその達成のための行動を明確化して見せたこの食料安全保障コンパクトは、やはりこの時代のFAOの一つの記念碑的業績と評価できるであろう。

【農産物貿易に関するいくつかの問題²⁵⁸】

そもそもFAO構想の元になったルービンの最初のアイディアは、農民のために公正な農産物価格と貿易の条件を実現しようというものであり²⁵⁹、農産物

ットメントと重複するなど、その有効性が疑問とする意見、第二は、FAOはそもそも技術に関する国際機関であって倫理的なコミットメントや政治的な意思を表明する権能を持たないという意見、第三は、上記と密接に関連する、人権問題あるいは食料武器論・食料政治圧力利用論の観点から留保を付する意見、さらに第四は、提案は骨抜きで臆病で歯切れが悪すぎるという意見であった。そのような中でサウマは、このコンパクト案を一切の留保なしに全会一致で採択することは、現実的ではないと判断した。飢饉や栄養不足が蔓延する中、如何なる言葉、いかなるサインであろうとも、食料安全保障の理想に向けて少しでも近づくことを可能にするものを出すことが必要であり、議論を続けることはこのコンパクトを弱める危険をはらむとの判断から、サウマはこのコンパクト案を皆が賛成しやすい形に修正した上で、FAO理事会に提出した。結局、理事会を経て1985年のFAO総会に提出されたコンパクト案は、3か国が留保する中で採択されたが、留保の理由は、①協議プロセスが不備、②任意で拘束力がないとの保証が不明確、③不必要なまでに現場での行動指向で、先進国と途上国NGO等の義務のあり方が不明確又は不均衡、というものであったが、圧倒的多数の加盟諸国がこれら留保した諸国の主張には正面から反対していたという (Saouma 1993, pp. 84-85)。

²⁵⁴ 例えば、人の食料を得る権利を妨げるものは貧困であり誰もこれに関心ではいられないこと、直近の悲慘を緩和し長期の経済社会の発展を図ることは食料安全保障達成の必須の要素である、といった事柄である。

²⁵⁵ 開発途上諸国に対しては、農民の啓発によって食料生産を増加させること、早期警報のメカニズムを作ること、備蓄を整備すること、貧農・小農を優先すること、地域協力を進めることなどであり、先進諸国に対しては、生産・貯蔵・輸入などの政策において国際社会とりわけ立場の弱い諸国の利益を考慮すること、農業生産資材や食料の十分な援助を行うこと、また貿易に関しては商業関係における倫理の側面を重視すること（この点に関してはアピールを发出）などであった。

²⁵⁶ Walton (1985) p. 24. Saouma (1993) pp. 85-86.

²⁵⁷ 人々は依然、空腹と栄養不良に苦しみ、農業生産の伸びは停滞し、食料安全保障の政策目的は後退し、貧困は依然根強く、国際貿易は強い者が支配し続け、開発途上諸国からの輸出はますます利益を生まなくなり、輸入資金を調達することは困難になり、食料はなおも政治的圧力あるいは武器として多くの国が使っていると語っている (Saouma 1993, p. 86)。

²⁵⁸ Saouma (1993) pp. 101-109.

²⁵⁹ Walton (1985) pp. 3-5.

の国際貿易問題の解決を図るための国際機構というのがF A Oの元々の性格であったともいえる。しかし既にみたように、初期のF A Oはさまざまな形で貿易問題に取り組んだが、国際的な農産物需給問題や価格の安定など、貿易に関連する取り組みは加盟諸国の反対に遭ってことごとく失敗に終わった。

しかしもとより、農産物貿易は特に開発途上諸国の農業振興や国民経済、さらに自国の食料安全保障にとって極めて重要であり、F A Oの目的や任務を達成するうえでは欠くべからざる重要な要素なのである。そこで、F A Oの創立から30年以上経過して始まったサウマの時代に、F A Oと貿易問題の関係がどのようなものだったかを概観しておきたい。

1970年代の食料危機発生の一つの大きな原因は、食料輸入開発途上諸国が国際市場から食料を調達する際に困難に遭遇するようになったことが挙げられる。このような状況を打開し、開発途上諸国の食料安全保障を向上させるために期待がかかった国際穀物協定の交渉も、1979年に小麦に関する交渉が失敗した²⁶⁰。1980年代初頭のアフリカ危機では、農産物の輸出に外貨収入を依存するアフリカの開発途上国の交易条件が大きく悪化した²⁶¹。

このような貿易に関連する悪条件の中、F A Oは確かに農産物貿易の状況を克明にモニターはしていたものの、貿易問題の実質的な交渉はガット（G A T T）や国連貿易開発会議（U N C T A D）といった貿易の専門機関において行われ、F A Oの役割は一般的な交渉支援分野に限られていた²⁶²。農産物問題単独を取り上げた場合でも、F A Oの役割は、貿易に関する国際合意を司ることではなく、むしろそれら合意に向けた事前準備や交渉に向けて、諸国からの要請に応じて技術援助を行い、あるいは必要な統計データや分析を貿易に責任を持つ機関に提供するなどを通じて、貢献することだった²⁶³。さらに農産物の国際貿易秩序は細分化されて、製品の種類ごとに多数の協議体や組織が作られていた。したがって、F A Oの貿易に関連する役割は、重要ではあったが極めて厳しく制限されたものにならざるを得なかった²⁶⁴。

創立以来のF A O自身の変貌も、その貿易問題への取組に影響を及ぼした。当初は特定少数の先進諸国が生産するか大きな影響力を有する一次産品²⁶⁵に関

²⁶⁰ この交渉の構図は次のようであった。商業的輸出国は他の諸国が変動する国際市場条件に即応して国内の価格政策及び在庫を調整し、同時に開発途上国に対する食料援助費用をもっと分担するような協定を望んでいた。他方、先進輸入国は小麦の供給保障を望んでおり、また、低開発輸入国は供給保障に加えて高価格に対する保護や増大した食料援助量の維持を求めていた。この状況について、米国の首席交渉官は「これらの目標の何れか一つを達成するのさえ大変な仕事であり、それを全部実現することはとても無理だった」と語った（ジョスリンら 1998、pp. 116-117）。

²⁶¹ Walton (1985) p. 103.

²⁶² Walton (1985) p. 103.

²⁶³ Saouma (1993) p. 101.

²⁶⁴ Saouma (1993) p. 101.

²⁶⁵ 穀物、食肉、油脂類など。

する活動が中心だったFAOは、次第に開発途上諸国が生産する産品²⁶⁶をカバーするようになり、この傾向は新たな独立国が増えるにしたがって、これら諸国が国際市場に参入することを助ける仕事に力点が移っていった。すなわち、FAOの貿易に関するミッションは、基本的に農業国である開発途上諸国が食料の自給を目指す事情や、純食料輸入国・食料不足国と呼ばれる諸国の重荷・困難に精通したパートナーとして、色濃く特徴付けられていく。貿易交渉・貿易問題に責任を持つガットやUNCTADのような諸機関に対して、これら開発途上諸国の実情に関するよりよい認識や理解を促進し、可能な解決方法を示唆し、最も貧しい諸国の利益に対して然るべき認識を求めるとというのが、FAOの役割になっていったのである²⁶⁷。

1980年代当時、開発途上諸国が貿易に関して有していた問題は、先進諸国との貿易不均衡の問題、そしてそれに関連する負債問題によって特徴付けられる。開発途上諸国の輸出産品である一次産品の価格が低迷する中で、逆に食料を含めた先進諸国からの輸入が増大していた。だが、一部例外的な国を除いて必要な輸入品を買うための資金は、やはり一次産品輸出に頼らざるを得ないのが現実であった²⁶⁸。そしてこの一次産品についてさえ、先進諸国が使っている農業補助金や国際市場に出てくるダンピング的な農産物価格に対して、開発途上諸国がまともに競争するには、開発途上諸国は力が足りなかった。加えて、先進諸国は開発途上諸国から来る農産品に対して関税・非関税・検疫などの輸入障壁を設けており、さらに熱帯産品価格は外国市場のディーラーによって固定されていて生産国の介入や許されなかった。加えて国際的な投機による農産物価格の不安定と長期に亘る価格低落傾向は、先進諸国のインフレ押さえ込みには役立っても、開発途上諸国の国際収支や負債問題を悪化させるだけだった²⁶⁹。

熱帯産品の輸出国がこのような利益の浸食を防ぐためには、生産を拡大すること、さらには加工によって高付加価値化を図ることが考えられた。しかし前者については、投入資材をより多く要することでコスト高になり、熱帯産品の増加によって食料生産がさらに弱体化し、土地の過開発を招き、そして何よりも需要の増大なしに増産すれば価格の更なる下落を招くので、結局解決策たり得なかった。また、後者の加工・高付加価値化については、多かれ少なかれどのような国でも試みられたものの成功するケースは少なく、しかも開発途上諸国の場合は必要なインフラも技術も人材も不足していた。その一方で多くの先

²⁶⁶ 米、砂糖、茶、コーヒー、バナナ、ココアなど。

²⁶⁷ Saouma (1993) pp. 101-102.

²⁶⁸ この問題は、つづめて言えば開発途上諸国はいったい何を輸出すればいいのかという問題であった。輸出品となり得るものは鉱物資源、農産品（食料、非食料）特に熱帯産品であり、さらに繊維など軽工業品や製造業製品、さらにはサービスが考えられた（Saouma 1993, p. 102）。

²⁶⁹ Saouma (1993) pp. 102-103.

進国では、自国産業を守るために加工品の輸入を妨げる保護主義的な障壁があって、彼らが受け入れるのは一次産品かせいぜい半加工品までなので、やはり加工品の輸出も解決策にならなかった²⁷⁰。

一方、開発途上諸国の輸入については、まず、製造業製品や資本財であり、これらの価格は常に上昇する傾向にあり、その中で武器の占める割合も高く、国家としての大きな負担となっていた。次に輸入が増大していたのが食料品であり、その原因としては構造的な食料不足、あるいは換金作物を生産するために食用作物を犠牲にしている場合が多いことがあり、さらに都市化その他の要因によって食生活が変化し輸入によってしか賄えない食料需要が創出されていることがあった。以上のような輸出・輸入の構造の中で、非常に多くの開発途上諸国が負債の罠にはまっていったのである²⁷¹。

それでは上記のような状況の悪化と厳しく制約を受ける活動の範囲の中で、実際にFAOが行った、あるいは行おうと努力したことは何だったのであろうか。その第一は情報提供で、開発途上諸国の状況やその分析を『世界食料農業白書 (The State of Food and Agriculture)』のような形で示すことであった。第二は政策助言で、貿易に関する問題についてもやはりFAOはこの機構として必須の助言機能を発揮することであった。そして第三には、貿易に関する開発途上諸国の苦境の多くに先進諸国の利己的ともいえる貿易政策・国内政策等が関係しているとしても、FAOはただそれを途上国の立場から非難するといえるのではなく、先進国に対し対話と理解を求め、貧しい諸国が貿易を通じて自立しようとする努力を先進諸国が助けるように仲介することであった²⁷²。

無論、先進諸国へのアピール以上に開発途上諸国の側からの努力が重要であることは論をまたないところであり、FAOもそのために農業と農業投資に重点を置く政策の採用、食用作物と換金作物のより良いバランスの達成、小農へのサポート、また輸出産品に関しては価格面での競争力に加え品質面や供給の安定性の面での努力などについて、途上国への支援を行っている²⁷³。

²⁷⁰ Saouma (1993) p. 103.

²⁷¹ Saouma (1993) pp. 103-104.

²⁷² そのようなサポートが、如何なる形を取りうるかについて、先ず想起される選択肢は、開発途上国の農産品の貿易を制約している豊かな諸国の保護主義的なシステムを除去し、これら諸国の市場に途上国の産品が入るのを妨げている障壁を引き下げ、又は撤廃することであるが、このようなシステムそのものは先進諸国が強い決意を持って、市場を歪曲する補助金を使って国内の特定の農業セクターを守ろうとしているものなのである。その帰結は生産過剰や余剰の売り払いであり、これによる途上国産品の壊滅的被害になり得る。サウマのFAOは先進諸国にこのような保護主義的政策をやめるよう説得を試みた。それは単に倫理的なアピールであるのみならず、直近の利益から見れば気が進まなくとも、長い目で見れば先進諸国自身の利益とともに国際社会の利益にもなること、また途上国の債務問題の解決も同様の発想で行うべきということであったが、一部先進諸国の努力は認められつつも、全体的な効果という点で問題の解決に繋がるようなものは見られなかった (Saouma 1993, pp. 106-107)。

²⁷³ 途上国サイドには資源・財源が限られ、また各種の障害もあるので、貿易問題、特に世界的な余剰と欠乏の併存状態の解決に向けては、やはりグローバルなサポートが必要としている。そしてこの上で、ガットやUNCTADが農産物市場の安定化のために行っていたいくつかの取組（“実質的に崩壊”した

さらに開発途上国の側あるいはF A Oの側で具体的に行いうる貿易問題対応については、第一に、開発途上諸国が団結することにより力を発揮できるとして、1981年に途上国間での経済協力の実現をF A Oが唱道し、以来、南南貿易の展開や開発途上国間の特恵関税システムの形成を通じた開発途上世界の経済統合、熱帯産品の輸出国同士の生産・投資計画の調整、開発途上国間の技術・経済協力といった取組を行った。また第二に、F A Oの貿易問題に関する具体的な役割・貢献として、ガットの多角的貿易交渉においてF A Oは農業及び熱帯産品に関するグループに参加することとなった²⁷⁴。

【F A O 40周年】

1985年10月16日、F A Oは創立40周年を迎えた。この日、世界中で行われた多数のイベントに加え、F A O本部で行われた特別式典には世界中の80の諸国から元首、大臣、個人のメッセージが寄せられ、イタリア大統領からはホスト国としてのコミットメントと本部施設の拡充が表明された。更にこの年11月のF A O総会においては、ペルーのアラン・ガルシア・ペレス大統領²⁷⁵、ローマ法王ヨハネパウロ2世²⁷⁶、フランスのミッテラン大統領²⁷⁷、インドネシアのスハルト大統領²⁷⁸がそれぞれ講演あるいは演説を行い、F A Oのサウマ事務局長²⁷⁹はこれらを大いに歓迎した²⁸⁰。

F A Oはその40周年に当たって、それまでF A Oが達成し得た業績と、更に残されている諸問題について短いまとめを残している。これによれば、最大の達成は、世界が40年間で2倍の人口を支える食料を、主に技術の進歩による単位当たり作物収量の飛躍的な伸びによって生産していることであった。これは先進国のみならず開発途上世界においても倍増以上を達成し、開発途上諸国全

商品協定の再活性化、1981年に提起された商品共通ファンド)をF A Oとして歓迎している(Saouma 1993, pp. 106-107)。

²⁷⁴ だが時が経過し交渉が進展しなくなるにつれ、完全な落胆とまでは言わないものの、当初の希望は懸念と失望と苦渋に変わっていったとする。しかしサウマはそれでも、国際貿易の世界における農業の重要性についての認識が高まっていること、また衛生植物検疫措置(sanitary and phytosanitary measures)の世界における紛争調停者としてF A Oの積極的な役割が認められつつあることに、貿易分野におけるわずかな将来展望を見出している(Saouma 1993, pp. 107-108)。

²⁷⁵ F A O総会恒例のマクドゥーガル記念講演を行った。

²⁷⁶ 司教ミサで多国間協力への支持と国際関係における社会正義・公平を各国に訴えた。

²⁷⁷ 開発途上国問題の解決に向けた決意と、そのための3つの行動、すなわち国際通貨システムの改革、多国間貿易交渉への開発途上諸国の参加、そして負債及び開発の問題へのグローバル・アプローチを挙げた。

²⁷⁸ インドネシアが如何にして15年間で食料生産を倍増し食料自給を達成し、さらに輸出国にまでなったのかを語り、併せて、インドネシアの農民たちが飢餓に苦しむアフリカにF A Oを通じて10万トンのコメを贈ることを表明した。

²⁷⁹ このような偉大な政治家たちがかかる世界的連帯の言葉を表明したことに、このF A Oという国際機構の創立の理念、すなわち正義、飢餓・貧困からの解放、そしてより良い世界を作り出す決意を見としました。

²⁸⁰ Saouma (1993) pp. 125-127。

体の生産量は初めて先進諸国の合計を超えた²⁸¹。地域別には、最も人口稠密なアジアにおける成果が著しく、他方アフリカの農業問題のみは未だ解決されていなかった。このような成果についてサウマ事務局長は、各国やその農民たちの貢献を称えつつ、F A Oが各国の農民から政策立案者まで幅広くトレーニングを提供したことによる功績も同時に誇りであるとした²⁸²。

一方、F A O及びサウマ事務局長は同時に、これらの成果は未だ成功であるとは言えないと率直に認めている²⁸³。確かに1970年代には栄養不良人口の比率は減少したが、その総数は人口増加に伴って増加を続けていた。依然として膨大な食料不足人口、アフリカの危機、環境に対する圧力の危険性、そして貧しい諸国がますます貧しくなっていく現実は否定すべくもなかった。そしてF A Oは更なる目標として、次の6つを掲げたのである²⁸⁴。

- ① 世界の飢餓・栄養不良人口の絶対数及び比率を減少させること
- ② 低所得食料不足諸国の食料生産の加速を助けること
- ③ 農林水産業の基盤を提供する天然資源を保全・保護すること
- ④ 農村における公平の水準を高めること
- ⑤ 世界貿易における開発途上諸国の地位を強化すること
- ⑥ 地球全体に亘る食料安全保障を達成すること

この1985年時点での6つの課題をみると、いわゆる「緑の革命」など技術の進歩によるアジア諸国を中心とした作物生産の飛躍的な増加という科学的な成果の陰に、地域的な偏りや社会の中の不公平、環境・資源上の不安要因、さらに先進諸国と開発途上諸国間の不均衡といった社会・経済・政治的な諸問題が大きく取り残されていたことが感じられる。

【財政逼迫その他の諸問題】

F A O創立40周年を祝った1985年頃が一つの頂点とすれば、その後次第にF A Oの進路には暗雲が垂れ込めてくる。この年を境に、F A Oの運営方法²⁸⁵に関して、「いくつかの加盟諸国」（実質的に先進諸国）とその他大勢を占める諸国（実質的に開発途上諸国）との間の見解が異なってきたのであった²⁸⁶。

この変化の直接的なきっかけは世界的な経済危機に伴う国際社会の変化であったが、同時に国連や多国間主義に対する不満の増大もあった。そのような中で、多くの先進諸国がF A Oの予算編成に関して、「実質ゼロ成長」あるいは「ゼ

²⁸¹ しかし穀物貿易量の面からみると、その80%以上が先進諸国によるものであった。

²⁸² Saouma (1993) p. 127.

²⁸³ Saouma (1993) pp. 127-128.

²⁸⁴ Walton (1985) pp. 149-152.

²⁸⁵ ここでいう「運営方法」には、F A Oが行う行動、その計画の編成方法、他の国連諸機関との関係、そして活用する資源・財源などが含まれる。

²⁸⁶ Saouma (1993) p. 129.

ロ成長」を主張し始めたのである²⁸⁷。

これとは反対に、F A O加盟諸国の大勢の考え方は、援助の必要量の増大に伴いF A Oの活動の実質ベースでの増大が必要というものであった²⁸⁸。そこでサウマは、1985年のF A O総会で1986/87年の予算を決定した際には、「実質ゼロ成長」の主張に対抗して、食料・農業分野の第一の国際機構としてのF A Oの重要性に鑑みて、活動量の1.1%純増を提案し、加盟諸国の大勢もこれを支持して「実質ゼロ成長」の考え方を拒絶したのであった²⁸⁹。しかしそしてその際に12の先進諸国が棄権するという事態に至り、これが後にF A Oのキャッシュフロー危機（運営費不足）の伏線となったのである²⁹⁰。

F A Oにおける運営費不足は、1987年11月の時点で9400万ドルと、1985年の2500万ドルから急増している。しかも重要なことは、この不足分のうちの大半を占める6740万ドルは唯1か国、すなわち最大の分担金負担国である米国の滞納分であったことである。1987年のF A O総会の記録は、これについて、「最大の分担金負担国の支払いが、国内財政状況の影響を受けた」としているのであるが、当の米国はこの滞納金問題が近い将来に解決するよう望むF A O側の思惑を真っ向から否定する如く、「滞納金の支払いは極めて困難（highly unlikely）」という声明を発している²⁹¹。

かくして1986-87年のF A O予算は、滞納金問題とドルの大幅な下落によって、事業活動の削り込みと予備費の急速な損耗を惹起し、加盟諸国に対するサービスは削減され、F A Oとして果たさねばならない機能の実行さえ危ぶまれる事態となった²⁹²。

このような財政的困難が決定的な対立を生んだ背景には、この時期に先立つ10年程度の間F A Oの役割や方向性について先進諸国などに不信感が生まれてきたことがある。それは1985年以来、これら諸国からF A Oが将来に亘って保有すべき役割について本格的に再検討すべきとの考えが生じていて、これ

²⁸⁷ これは後に一つの教条ともなっていく考え方であり、当初は「実質ゼロ成長」で、プログラム（活動）の量を増やさずインフレ等のコスト上昇分のみ増加を許容するというもの、次いで「ゼロ成長」で、コスト上昇分は既存予算の一部を削って充てる（すなわち活動の量は減少）というものであった（Saouma 1993, p. 129）。

²⁸⁸ しかしこの主張は、このように言っている多くの途上国が自らのF A Oへの分担金支払いで困難を抱えているという矛盾をはらんでいた。

²⁸⁹ したがってサウマは、F A Oが行うべき活動は効率的に行いつつ、分担金支払い能力の低い諸国には無理を求めないという綱渡りの運営を余儀なくされ、結局このための妥協として、活動量の純増は維持しつつ、その財源は可能な限り事務管理・支援経費の削減で賄うこととした。

²⁹⁰ Saouma (1993) pp. 129-131.

²⁹¹ Saouma (1993) p. 131.

²⁹² このとき先進諸国が提唱したのが「柔軟な」(elastic) 事業実施、すなわち予算をどうしても実施しなければならない「コア活動」(core activities) と、財源の状況によって実施・不実施が決まる「待機活動」(stand-by activities) に分けるという方式であった。しかしこの「選択的予算」(alternative budgets) に対して、加盟国の多数は支持をしなかった。それは、あたかも分担金の支払いを遅らせてF A Oの事業計画・予算を混乱させるだらしなさを誘うかのようだと見られたのである。

ら諸国は1987年のFAO総会の議題に、FAOの役割・機能に関する徹底的な見直しを上げようとした。これには加盟国の多数が賛成しなかったが、同総会の議題には「事業計画予算策定過程の改革の必要性を含め、FAOの目的と運営の特定の側面に関する見直しの検討」という議題が盛り込まれた²⁹³。

サウマによれば、この議題の総会での議論は、「ヒートアップ」どころのものではなかったという。対立する立場の間の調停は全く不可能な状況で、総会期間中のコンセンサスは達成できなかった。そしてこの件はその後、一つの妥協提案²⁹⁴で打開が図られた。検討の焦点は、FAOの役割、優先事項、目的そして戦略とされ²⁹⁵、遂にこの提案が多数で採択されたのである²⁹⁶。

なお、サウマは、この採択及び自らの3期目の事務局長当選を受け、これがかくも強力な反対が存在する中での自身への信任であり、加盟諸国の圧倒的多数の支持を背景に、更に自らの使命を果たしていく決意を固めたとしている²⁹⁷。

6.3 第3期：政治的・財政的問題の噴出（1988—93）²⁹⁸

【世界政治の激動とその影響²⁹⁹】

1990年代の世界については、冷戦が終結を迎えた中で全般的な政治的・経済的覚醒が予想され、「この世の春」の訪れが期待されていた。FAOを始めとする国際諸機構にも「ソ連」の参加が予想され、ベルリンの壁や鉄のカーテンが消え去ってドイツが統合され、東欧諸国が民主化するなど、東西の政治的緊張緩和が進んだ。このような中で、莫大な資金を要する軍備拡張競争は不要となり、その資金を開発や援助、途上国の経済的離陸のために使えるとの期待が持たれた³⁰⁰。

しかし、先進国と旧社会主義国の軍事費は多少削減されたが、節減された資源が開発途上諸国の成長に向けられたわけではなかった。民主主義の原則、統治への民衆参加及び経済自由化を表明する政府は増加したが、1990年代前半にはこれとは別の動き、すなわち政治、経済、宗教、民族に関する古い問題が新

²⁹³ Saouma (1993) pp. 132-133.

²⁹⁴ すなわち計画委員会と財政委員会の合同会議に専門家の小グループ（専門分野や地理的なバランスを考慮）を加え、事務局長に協議しつつ検討すること

²⁹⁵ 更に詳細には、加盟諸国への最も有効な貢献の方法、内部機構や手続きの変更の要否、FAO内での優先事項の決定プロセス、他の関係する諸機構との連携関係、FAOの戦略・行動の計画・予算等への反映手法などの事項が特記された。

²⁹⁶ Saouma (1993) pp. 133-134.

²⁹⁷ Saouma (1993) p. 134.

²⁹⁸ Saouma (1993) pp. 135-155.

²⁹⁹ Saouma (1993) pp. 137-139.

³⁰⁰ Saouma (1993) p. 137.

たに掘り起こされて民族主義が出現し³⁰¹、小国が続々と誕生する中で開発途上地域では暴動、内戦、戦争が引き続いた。国家間の戦争は比較的少なく、各地で発生した国内の騒乱は食料の生産、分配、流通、消費に混乱を生じさせた。多くの国内の武力紛争の主因は社会的困窮であり、また武力紛争は深刻な食料不安をもたらし、人命の損失、難民、飢餓、緊急食料援助という事態を生み出した³⁰²。こうした動乱は世界の安定の脅威となったが、援助疲れが現実化していた中で援助国が必要な援助を実施する能力は損なわれていった。外部から途上国への資金援助の流れは減少し、低所得国への資金流入の3分の2を占めるODAは過去20年で最低の水準に落ち込んだ³⁰³。そして援助資金の減少によって、農業分野は特に大きな打撃を受けたのである³⁰⁴。

このように、国連システムが真の意味で平等な多国間の議論の場になると思われた矢先、事態は希望を打ち砕く方向に展開した³⁰⁵。平和や自由、繁栄への希望は、迫害や憎悪、虐殺そして飢餓へと道を譲り、これら全ての政治的激動は国際社会の全くの無力をも示していた。破壊や混乱を修復し、難民の食料を手当てし、破壊された農業分野や環境を回復し、国際貿易を再始動しより公平化するためには多大の資金や資源が必要であった。しかし、このような活動分野でFAOには十分な予算が確保できず、最も必要とされる時期に、求められる役割を十分に果たし得なかったのである³⁰⁶。

【財政危機】

FAOの財政危機あるいはキャッシュフロー危機³⁰⁷については既に、1987年のFAO総会において、米国の分担金不払いを背景に、予算の増額の可否をめ

³⁰¹ ボスニア・ヘルツェゴビナ及びチェチェンなどの内戦は、民族主義の出現を示す当時の劇的な事例である。

³⁰² 典型的な事例としては、ルワンダとソマリアの内戦がある。1994年には、アフリカの約14か国が戦争状態にあり、さらに18か国で組織的な武力攻撃が発生した。

³⁰³ 具体的には、1983年の供与国GDPの0.35%から、1994年には0.29%へと大きく減少した。

³⁰⁴ FAO編(1998a) pp. 186-188。

³⁰⁵ サウマはこのような例として、旧ユーゴスラビアなどでの民族紛争、カンボジア、アフガニスタン、近東の紛争、モザンビーク、リベリア、スーダン、ソマリアなどアフリカ諸国の紛争、更にペルシャ湾における破壊、飢餓、暴力を挙げている(Saouma 1993 pp. 137-138)。

³⁰⁶ サウマは、このような状況下で十分な予算があれば、多くの活動分野でFAOはより決定的な役割を果たせたはずだと悔恨を露わにしている。この時期、FAOはその限られた予算を技術協力プログラム(TCP)の機能を維持することのために集中せざるを得ない状況にあった。無論、新しく出来た諸国をFAOのメンバーとして迎えることや、環境・持続可能な開発そして栄養などの重要課題に取り組むといった努力ないしそれらの成果は認められるものの、世界が混乱する事態の重大さに比して、FAOの活動は不十分であった(Saouma 1993 pp. 138-139)。

³⁰⁷ この件についてのサウマの考え方は一貫しており、これは構造的な「財政危機」というよりは深刻なキャッシュフローの問題、しかも全て特定の国が分担金を全額、或いは期限を守って払わなかったことに起因したものであると述べている。実際、歳入不足(滞納金)額は、1987年の9400万米ドルから、1989年には1億7000万米ドルまで急増しその5分の4は米国分、さらに1989年には1億9700万米ドルのうち1億5100万米ドルが米国分であった(Saouma 1993, p. 141)。

ぐって激論が戦わされたことに触れた。そしてこの事態を受けて執行された1988～1989年予算においては既に予算の無駄を省くだけでは追い付かず、F A Oの基本的な役割を担う予算さえも切り込まざるを得なかった³⁰⁸。そして更に1990～1991年には、滞納金の更なる増加と予測せざる出費の必要から、ついに外部の商業セクターからを含め、初めて予算の借り入れを行う事態に立ち至った³⁰⁹。

この財政難の極めて特徴的かつ異例なところは、いつ、どの程度の滞納金が支払われるのか、全く予想がつかなかったことであった。すなわち、最大の滞納国である米国は、一度ならず一定額を特定期日までに支払うと約束したにも拘わらず、最終的には突然、議会の承認が得られなくなったなどの理由で支払いをしなかった。このため、1992～1993年の予算を審議した1991年のF A O総会においては、承認された事業計画予算と実際の予算措置の間にギャップが生じる事態となり、これを埋めるために特別の決議、すなわち「F A Oの最大の分担金負担国に対し、今期の分担金及びこれまでの滞納金の支払いについて、その額と時期に関する具体的なコミットメントを求める」、「来期の予算編成上やむを得ず採られた解決策、すなわち前期比マイナス4%の予算編成は例外的なものであり、前例としない」との決定をしたのである³¹⁰。

この最悪の状況は、1991年から米国が分担金の一部の支払いを再開したことにより若干改善する。しかし、一部の事業が再開される中でも、他の多くの事業を犠牲にする状況は恒常的に続いた。この状況の下で、F A Oが加盟諸国に対し十分なサービスを提供できない事態が続き、十分な予算措置を実現することに組織としての多くの時間とエネルギーを費やす事態に至り、F A Oの国際機構としての機能不全を慢性化させた³¹¹。

このように、滞納金問題の存在は、その国際機関が本来行うべきサービスを困難にする。たしかに、このような困難に陥った国連機関は、ひとりF A Oだけではなかった。特に、貧しい諸国などでは、財源の絶対的な不足によって国際機構に対する分担金支払いを滞納せざるを得ないケースもある。しかし、この当時のF A Oに対する分担金の滞納は、米国など特定の諸国が、「F A Oが行った諸決定、とりわけ2か年分の予算水準の決定に対する不同意を表す手段として機能させる狙い」で行ったものと見られるのである³¹²。

³⁰⁸ それは、情報分野における多くの出版物の停止や組織内の語学訓練の中断であり、技術・政策助言分野の人員削減・空席ポストの増加であり、また加盟諸国の対話の場としての多くの会議のキャンセルとなった (Saouma 1993, pp. 141-142)。

³⁰⁹ 幸いこの負債は、まもなく一部の滞納金の支払いがあったことで解消したが、サウマはこれらの経験を「最も辛い試練の一つ」だったと述べている (Saouma 1993, p. 142)。

³¹⁰ Saouma (1993) pp. 142-143。

³¹¹ Saouma (1993) p. 143。

³¹² Saouma (1993) p. 143。

【FAOの目標と活動の見直し】

前述のように1987年のFAO総会で、計画委員会及び財政委員会が合同で、専門家小グループの助力を受けながらFAOの役割・機能について詳細なレビューを行うことが決まっていた³¹³。この目的はFAOの有効性、効率性及び事業効果を高めることであり、それはレビューを決める際の妥協の産物であったが、このレビューを発案した一部の先進諸国の意図は、FAOの方向性に疑問を投げかけ、その機能性について見直しを求めるところにあった³¹⁴。そして事務局長のサウマは、このレビューを審議した1987年のFAO総会の決定に先立って、「このレビューが平静裡に、客観的に実施されることを願うとともに、これはあくまでFAOが強化されるためであって、財政的困難に屈服することであってはならない」との見解を表明した³¹⁵。そして彼はこのレビューを自らに対する不信任とも考えておらず、またこれがFAOの徹底した改革につながるとしても何ら恐れることはなく、事務方及び自分自身はその結果の実行に誠実に協力する（させる）との態度を明らかにした。そればかりか、サウマはレビューの対象範囲を拡大するよう自ら提案し、フィールドにおける活動と組織の行財政管理も範囲に含めることとした³¹⁶。

実際のレビューでは専門家小グループを2つに分け、①FAOの目的、役割、優先事項及び戦略と、②フィールド活動について検討がなされた。また、マネジメントのレビューは民間のコンサルタント企業に委託され、これら各々の調査に対してはFAO事務局が全面的に情報提供や応答の形で協力した。各小グループで採択され、計画・財政両委員会に提出された報告は、FAOの活動のいくつかの側面での改善とそのための示唆を含むものの、FAOという機構そのものについては、「健全で革新的かつダイナミックな組織であり、その目的、役割及び活動は正当で適切かつ重要なもの」としていた³¹⁷。

1988年がこのレビューの専門家による検討の年だったのに対して、1989年はFAOの管理主体による議論と意思決定の年であった。FAO理事会、そして

³¹³ 第2章6.2.6参照。なお、このレビューの議題に関する日本の主張については、「FAOの運営を効率化し、内部機構と意思決定方式を見直して予算、計画プロセスを透明化し、FAO活動の優先分野を明確化して他の国際機関との協調を図る」との決議は採択されたが、レビューの実施主体として日本が特に主張した「事務局から独立したハイレベルの会合を設置する」との提案は敗れ、財政・計画合同委員会が7名の専門家の協力を得てレビューを行う、というフランスの調整案が開発途上諸国の賛成多数によって可決された（国際食糧農業協会1988、通巻No.584, pp.1-2）。

³¹⁴ サウマはこのレビューの性格について「FAOの良心と財政的困難との関係」と述べ、その背景に「国連システム全体にわたるアイデンティティの危機」が絡んでいたと指摘している（Saouma 1993, p.145）。

³¹⁵ FAO (1987) p. 6。

³¹⁶ Saouma (1993) p. 146。

³¹⁷ サウマは、1987年の総会での激論にも拘わらず両委員会が実質上全ての項目についてコンセンサスで報告を作成したことに満足し、これをエンドースした（Saouma 1993, pp.146-147）。

その上位で最高意思決定機関である F A O 総会においては、いくつかの事項について意見の相違が見られた³¹⁸。しかしいずれにせよ、各々の管理主体は、専門家グループや 2 つの委員会の仕事を強く賞賛し、實際上全ての主要ポイントについて合意に達し、最終的にはこれが総会の決定とされた³¹⁹。

サウマは、この総会決定の意義について、次の 3 つのポイントを挙げて説明している。第一には、このレビューが F A O の歴史上画期的な出来事であり、F A O の健全さが専門家や両委員会によって証明されたということである。第二には、総会が改めて、F A O の 3 つの主要な役割、すなわち①情報の収集・配布機能、②国際フォーラム・政策助言機能、そして③技術援助提供機能、の正当性と相互補完性を再確認し、さらにこれらのバランスの維持が重要と認識したことである³²⁰。さらに第三のポイントは、F A O は「国連システムの中で食料及び農業の開発に関する領域で支援を提供する」ことについて先導的役割を果たすべきとされたことである³²¹。

しかし、このようにサウマが総会での多数の力を頼み、レビューの結果³²²も含めて自画自賛的に F A O の当時の現状を肯定すればするほど、1987～1988 年ごろ、F A O の在り方を改めない限り分担金を半分に削ると断言してサウマの F A O と対峙していた米国の当局³²³が、この 1989 年総会の結果に納得していたとは思えないのである。

³¹⁸ それは例えば、優先順位付けのプロセスについて、多国間の技術援助における F A O の役割に関連する「F A O の比較優位」の判断基準について、またレビューの勧告実施に必要な資金・資源の問題についてであった (Saouma 1993, p. 147)。

³¹⁹ Saouma (1993) p. 147。

³²⁰ 総会がこれら 3 つの機能は等しく重要であり、かつ技術援助の機能は論理的にその他 2 つの機能から発するものであるとしたことについて、サウマは特に興味深いことと述べている。

³²¹ 総会の勧告は 35 項目であるが、中でも重要なものとしてサウマが掲げているのは、他の国連諸機構・機関とより緊密な連携を取ることが重要であること、環境及び持続可能な開発に関連する事項により大きな力点を置くこと、技術協力プログラム (T C P) の維持の必要性とそれに対する追加的な資金提供が必要であること、などである。さらに、予算編成及び事業の優先順位付けに関しては、向こう 6 年間の中期計画の策定 (総会ごとに順次改定) を導入し、これを直近の 2 年間の優先順位付けの基礎として位置づけたことも重要としている。

³²² 一つだけ、かなり大きな障害として残されたのは、総会がレビューに伴う勧告の実施に必要な財源を手当てしなかったことである。これはサウマらの試算によれば 2675 万ドルの追加的予算に相当した (19 の勧告の実施分)。総会はこの財源の必要性については認識していたが、ただ国際金融諸機関に対して可能ならば予算外の資金を手当てするよう勧め、F A O に対しては入手可能な予算の範囲内で勧告を段階的に実施するよう求めるに留まったのである。サウマは結局、必要な資金を、通常予算からと、予算外からとの両方を使ってこの事態を乗りきることとした。彼によれば、このレビューに係わった全ての検討機関 (専門家、計画・財政委員会、理事会、総会など) が各々全会一致で、「F A O は基本的に健全であり、その機能は強化されるべき」と判断したことを多とし、改革のための追加的な予算が提供されなかったにも拘わらずその勧告を苦しいやりくりによって実施し、そして総会はその結果に満足の意を表したのであった (Saouma 1993, pp. 148-149)。

³²³ 国際食糧農業協会 1988、通巻 No. 591, p. 2。

【フィールド活動：新たな方向と新たな問題】

前述の1989年のFAO総会による確認のように、フィールドにおける技術援助はFAOにとって欠かすことのできない機能の一つであった。しかし、サウマが事務局長就任の1期目に開始した技術協力プログラム（TCP）以外のFAOの全てのフィールド事業は、実際は世界銀行やUNDP、さらに各国政府その他の信託基金の提供機関との間の緊密な連携によって実施されてきていたのも事実であった。特にUNDPは長期間にわたってFAOが実施するフィールド事業に対する最大の資金提供機関だったが、1980年代にその資金額は急速に減少した³²⁴。UNDP側からみても、その資金の専門機関への配分において、開発途上諸国での農業・農村開発の重要性を反映してFAOは当初35%を超える最大の資金額を配分されていたが、20年後の1987年には全体の20%程度にまで減少した。確かにUNDP資金の使途が農業・農村開発以外の分野に拡大していったのは事実であるが、FAOへの資金配分が減少したその他の理由としては、UNDP自身によるプロジェクトの実施や、プロジェクト対象国にその実施を委ねる場合が増えてきたことも影響していた³²⁵。一般にこの頃、UNDPを含む多くの資金提供機関は、自らの資金を使うプロジェクトの準備や実施を自らの責任で行う傾向を強めていた。その主な理由は、UNDPなどが競争入札によって、事業の専門性や実施の信頼性を向上させること、さらに専門機関間の協力の失敗を防ぐことなどであった³²⁶。また、開発途上国自身が事業実施に取り組むことには、途上国政府が事業のオーナーシップを感じる利点が重視され、これらの結果として専門機関による技術協力の役割は徐々に低下していった³²⁷。これに対して1989年のFAO総会では、元々はFAOが行ってきた技術援助の分野に他の諸機関が参入していることについて、FAOのこの分野での先導的な役割が阻害されると懸念の声も上がった。UNDPが国連の専門諸機関、とりわけFAOの専門領域にまで入り込んで活動を強化した理由については、事業実施機関であるFAOによる過剰な実施料の徴収の問題、或いは実施機関の競争力、効率性そして比較優位の問題に帰する考え方も根強かった³²⁸。しかし、開発途上国における開発活動は、経済のみならず社会や文化など多様な価値に関係するので、その効率性あるいは比較優位をどのように評価

³²⁴ 1980-1981年に比べて1992-1993年のFAOフィールド活動へのUNDP資金は額面で25%、実質で40%も減少してしまった。また、UNDPが資金提供する諸活動に占めるFAOの比率は、25%から13%にまで減少した（Saouma 1993, p. 151）。

³²⁵ Saouma (1993) p.151。この理由として大平は、専門機関による技術協力の質が低いという点、プロジェクトの実施段階において専門機関間の協力が欠如していたことから、UNDPが直接実施に関わるようになったとの見解（Douglas Williams 1987, p. 170）があることを紹介している（大平 2008, pp. 26-27）。

³²⁶ 大平 (2008) pp. 27-28。

³²⁷ 大平 (2008) p. 28。

³²⁸ Saouma (1993) p. 151。

するのか³²⁹、さらに効率性を重視するあまり途上国自身の事業実施能力を高める「訓練」の要素を等閑視してよいのか³³⁰などについて、難しい価値判断の問題もあったのである。そしてサウマは、UNDPが当時新たに導入した方法は、UNDPの資金を使って行われる技術援助においてFAOのような国際専門機関が直接的に果たしてきた役割を減じ、それを技術的・政策的に未成熟な開発途上諸国に果たさせようとするものである点を強く批判した。FAOこそがその世界的なネットワークと専門性において最も適切な農業の技術援助機関であると主張したのである³³¹。

このUNDPの新しいシステムは、FAOに対してさまざまな面で影響を及ぼした。第一には、その技術的能力を適用する機会が少なくなり、長期的にFAOの専門能力の価値が損なわれるということであった。また第二には、FAOなどの専門機関に対する資金供給の仕方が変化した³³²ためにプロジェクト実施の遅延を招いたことであった³³³。

このことは、世界銀行やその他の信託基金についても同様であった。世界銀行は非常に大きな貸し付けや投資のプロジェクトを持ち、それらは常に技術援助の要素を伴い、その費用の一定比率が専門スタッフの訓練などに割り振られていた。そして世界銀行はその主要出資国（つまり主に米国）の民間コンサルタントを優遇していたため、FAOに対して割り振るプロジェクトの数は極めてわずかなものであった。同様に、FAOが信託基金を獲得する展望も、やはり多国間チャネルを通ずる援助資金の減少から、不確実なものとなっていた。そしてこれらに起因するFAOの通常予算への圧迫は、FAOへの多くの資金

³²⁹ 開発活動というものはそもそも多面的な性格を持つもので、他の様々な分野におけるさまざまな反応を伴う。経済一般から雇用、健康、食習慣、文化的価値、更にはコスト・ベネフィットで判断することが困難な社会的統合、国民の尊厳、諸国間の協力、国際的約束などが複雑に絡んでくるのが開発活動の特性である。このため、例えば訓練コースのコストと価値を、いったい誰が数量化しようとしているのかと、サウマは問いかけている (Saouma 1993, p. 152)。

³³⁰ 開発援助のプロジェクト管理を開発途上諸国自身が行うというアイデア自体については、その意図において素晴らしいことだとサウマは言う。外国の専門家に頼らず、国際機関によるものを含めた全ての保護監督から自由になり、自らのことは自らがコントロールするという自助の精神を体現しているからである。そしてサウマは、これこそが本来、FAOのやり方・考え方なのだという。UNDPの考え方は、FAOなど専門諸機関の役割は、直接の技術援助よりもむしろ、より上流の活動すなわち分析や政策助言、プロジェクト準備、そして必要に応じた技術支援の方へ移行すべきとするものであった。これに対してサウマの問題提起は、このような仕組みが機能するには開発途上諸国のもつ技術・行政能力が未だ十分ではなく、そのためにも「訓練 (training)」の、或いはその要素を持つプロジェクトが必須であり、FAOはこの点で多大な努力をしてきたと述べる。そしてFAOは、その世界的・専門的ネットワークと世界各地でのプレゼンスの故に、開発途上諸国が自らの責任で開発プロジェクトを実施できるよう導く上で、他よりも優位な立場にあるのだと主張したのである (Saouma 1993, pp. 152-153)。

³³¹ Saouma (1993) p. 153.

³³² プロジェクトコストに対する一定比率の支払いであったそれまでのやり方から、実際に個々のプロジェクトにかかった費用の払い戻しへと柔軟化されたため、個々のプロジェクトについての実支出の評価が極度に煩雑化した。

³³³ Saouma (1993) p. 153.

提供者にも不満を残すことになった³³⁴。

フィールド事業をめぐる以上のような状況は、FAOが実施あるいは実施に関わるフィールド事業を物理的に先細りさせた他に、FAOの組織としての健全性を危うくする面も有していた。それは、開発途上諸国がFAOに対して最も期待することが情報、意見交換、助言サービスという「学び」の要素であり、この「学び」の文脈で最も具体的で途上国の自立性を高める効果のある「訓練」の活動が弱まるということであった。FAOのそれまでのフィールド活動は訓練を重視する路線で行われてきたが、それは単にFAOから一方通行で開発途上諸国に与えられるものではなく、むしろこうした活動を通じてFAO側にも経験、知識、理解、現実、そして有効性などの側面において貴重な経験と蓄積が得られるという、双方向の関係にあったのである。サウマの分類によるFAOの3つの機能、すなわち情報、国際フォーラム・助言、そして技術援助は、それぞれが重要で相補的であり、互いに活動のバランスが保たれてきたのであるが、ここにきてFAOのフィールドでの実践的な活動の比重が下がるならば、それはそれ自体が、FAOという国際機構そのものの性格を変えてしまう危険をはらんでいたと言えよう。このことは、開発においてFAOが先導的役割を持ち続けられるかどうかに関わる重要問題であった³³⁵。

7. 途上国中心FAO：②ディウフの時代（1994～2011）

米国の分担金滞納問題やUNDPなど開発のための横断的国際機構との役割分担の問題に揺れ、東西冷戦も終わって1990年代に入り、また1992年にWFPが正式にFAOから分離独立するなどの出来事を経た後、18年にわたったサウマ事務局長の時代は終わり、1994年、次期FAO事務局長にはセネガル出身のジャック・ディウフ³³⁶が就任した。

ディウフは事務局長就任後、多少のアプローチの違いはありながら、基本的には前任者のサウマと同様に開発途上国寄りの運営方針を以て、3期18年の間FAO事務局長を務めることになった。この間の主要な出来事としては、1995年のWTO農業協定の成立とFAO創立50周年、1996年の世界食料サミットの開催、2000年の「ミレニアム開発目標（MDGs³³⁷）」の策定、2002年の世界食料サミット5年後会合の開催、2004年の「食料の権利に関する任意のガイドライン」の設定、2007～2008年ごろの世界的食料価格高騰などがある。

³³⁴ それは他の資金源、特に二国間援助の資金源によって賄われ、FAO自身の優先度を反映し難いプロジェクトにFAOが補助金を提供することに対して、当然ながら理解が得られなかったからである（Saouma 1993, p. 154）。

³³⁵ Saouma (1993) pp. 154-155。

³³⁶ Jacques Diouf

³³⁷ Millennium Development Goals

以下では、この時代の世界情勢と食料農業事情の概略を見た後、これらの主要な出来事を概観する。

7.1 1990年代以降の政治・経済・社会環境と食料・農業

1970年代から1980年代にかけての世界は、大きく進展した経済のグローバル化、1980年代の中国その他東アジア諸国の急速な経済成長、アフリカ・中南米を中心とした開発途上諸国の債務危機問題、そして1980年代終わりの冷戦の終結とこれに続く東欧諸国などの市場経済移行といった激動にさらされた³³⁸。

これに加えて、1980年代半ばから末期にかけてIMF及び世界銀行が推進した構造調整政策は開発途上諸国に多大の悪影響を惹起し、融資に際して要求する条件が厳しく硬直的で融通が利かないとの見方が広がった。これによって生ずる緊縮政策と耐乏はこれら債務国の実質所得と生活水準の急激な低下を生み、特に脆弱な条件下にある人々の生活を直撃した。いくつかの国は過酷な状況への反発による国内不安に直面し、IMF・世界銀行によって強いられた調整措置の厳しさに反旗を翻した。1990年代初期に至ってIMF・世界銀行は構造調整措置などにおいて各国特融の条件や社会状況に適切な注意を払うことなど、柔軟性を見せ始めたが、全般にこのような構造調整政策は食料安全保障に対していくつかの有害な影響を及ぼした。すなわち構造調整政策では、第一に、経済効率と財政節度に重点をおくため、経済全般に「価格の歪曲をもたらす政策」（例えば価格政策や備蓄政策）ではなく、「価格に歪曲を生じない政策」（例えば自由化政策）による介入が重視され、第二に、食料の生産、貯蔵、流通における公的部門の介入（例えば準国営機関その他国営流通経路）を縮小し、食料安全保障のための介入の際に市場とNGOの役割を増大させ、そして第三に、主として公共投資促進の面での国家の代理となる機能を、国家全体の成長に最も大きく貢献すると考えられる分野に集中させたのであるが、これらの政策は農業生産や食料部門への国家の財源振り向けを減少させ、特に貧しい人々への食料供給面での安全網を弱体化させ、国内農業部門からの資源の移転も発生させたのである³³⁹。

1990年代は、前述のように、冷戦終結に伴う世界平和への期待とは裏腹に、世界各地の開発途上諸国での武力紛争の多発に見舞われ、これが世界の安定の脅威となって援助国が必要な援助を実施する能力や決意を損なっていった。外部援助資金の水準は1994年、過去20余年の中で最低の水準（0.29%）に落ち込み、援助総額は1990年比で23%も減少した。援助資金の減少は農業分野で

³³⁸ FAO編（1998a）p. 177。

³³⁹ FAO編（1998a）pp. 194-195。

特に著しく、1994年の農業に対する援助約定総額は前年を11%下回り、1990年より23%も低下したことに加えて、公的な開発援助資金供与総額における農業の割合は1990年の13%から10%程度に減少し、このような援助の減少によって農業分野は特に打撃を受けたのである³⁴⁰。ディウフがFAO事務局長に就任した1994年は、まさにこのような年であった。

1994年について今一つ特記すべき出来事は、貿易についての新たな制度的構造の構築であった。すなわち、一定のスケジュールに従って保護を削減しようとする関税及び貿易に関する一般協定(GATT)のウルグアイ・ラウンド(UR)交渉が合意に達し、世界貿易機関(WTO)が設立され、農業分野では「農業に関する協定(AOA)」など³⁴¹が作られたのである。世界の金融市場はそれまでにほとんど完全に統合・国際化されて、各国が独自の通貨・財政政策を実施する範囲は既に限定されていたが、同様に貿易の分野での自由化と経済統合がAOAなどの下で進めば、世界の食料安全保障にとって極めて重要な影響を及ぼすことが予想された³⁴²。

AOAは、食料生産、消費、国際農産物貿易に直接あるいは間接に影響を及ぼす政策についての国際的規則を設定した。これらは3つのカテゴリー、すなわち市場アクセス³⁴³、国内支持³⁴⁴、輸出補助³⁴⁵に分類される³⁴⁶。第一に、市場アクセスについては、UR前には農産物貿易の分野で非関税障壁が広範に用いられ、それらが多くの国でその国内市場制度の機能にとって戦略的な重要性を持っていたので、すべての非関税障壁を譲許関税に転換し、従来譲許対象ではなかったすべての関税を譲許(バインド)することによって、農業分野における市場アクセスを改善するというUR合意は真の意味での躍進と見られたのである³⁴⁷。第二に、国内支持に関する規定はおそらくAOAの中で最も革新的な特色を持っており、それは主として貿易問題を取り上げ、国内補助に関しては一般的規則以上のものをもたない伝統的なGATTのアプローチをはるかに超えるものであった³⁴⁸。そして第三に、輸出補助金の一般的禁止から除外されて

³⁴⁰ FAO編(1998a) p. 178, pp. 187-188。

³⁴¹ 食料安全保障に直接影響を及ぼすという意味では、AOAの他、「改革計画が後発開発途上国及び食料純輸入開発途上国に及ぼし得る悪影響に係る措置に関する決定」も重要である(FAO編1998a、p. 201)。

³⁴² FAO編(1998a) p. 178。

³⁴³ 関税の削減・撤廃、非関税障壁(輸入割当て、可変課徴金、最低輸入価格、国家貿易など)の関税化およびその関税の削減、輸入ミニマムアクセスの設定など、国外供給国の市場参入に関する規則。

³⁴⁴ 貿易に歪曲をもたらさないと見られる政策(農業に対する一般サービス、食料安全保障のための在庫、国内での食料援助、「生産と連動しない」生産者への支払いなど)以外の国内農業支持政策の総量の削減。

³⁴⁵ 輸出補助金の削減とその限度(金額及び数量)の設定。

³⁴⁶ FAO編(1998a) p. 201。

³⁴⁷ ジョスリンら(1998) p. 221。

³⁴⁸ ジョスリンら(1998) p. 249。

いた農業分野における輸出補助金の抑制は、URにおける農業交渉推進の最大の目標であった。農業の輸出補助金に関する規定やパネルの判断が曖昧で、国内政策上必要であるとして交付される輸出補助金の限度に対する有効な制約が事実上全くなかった中で、これに対する明示的な規律の設定を米国とケアンズ・グループが強く主張し、輸出補助金の主たる交付者であったECが最終的に折れたというのが、URが長期間を要した主要因だったのである³⁴⁹。

このような中で、AOAの下では、開発途上国は関税や貿易歪曲的な国内支持及び輸出補助金について、それらの削減幅の縮小と実施期間の延長を含む「特別かつ異なる待遇」を受け、また極貧国には制限措置が緩和されることとされた³⁵⁰。また、「後発開発途上国及び食料純輸入開発途上国に及ぼし得る悪影響に係る措置に関する決定」は、農業に関する貿易自由化改革計画の実施期間において輸入食料価格が上昇することから生ずる問題の軽減を目的としていた。この決定の条項は、UR協定によって不利な影響を受ける開発途上国にとって大きな意味を持つはずであったが、その実施方式ははっきりしなかった³⁵¹。

7.2 ディウフの事務局長就任とその新政策

1993年のFAO総会におけるディウフの事務局長への当選は、大方の予想を裏切るものだった。事前の予想は、9名の候補が立候補する中でチリの候補者（モレノ）とオーストラリアの候補者（ミラー）が優勢と見られていたが、当初は開発途上諸国の2番手の候補者と見られていたディウフがアフリカの票を固め、投票を重ねるごとに順次辞退・除外されていった他の途上国候補者の票を着実に集めて、第6回目の投票で途上国の全般的優位を生かしてミラーを破った³⁵²のである。これは結果からみれば、世界で最も農業開発が遅れ、経済的にも困難にあったアフリカなどの地域の諸国が自らの手で勝ち取った勝利とも考えられた³⁵³。

ディウフは事務局長就任直後から政策面及び組織機構の面での改革の検討に着手し、1994年5月のFAO臨時理事会にその結果を提案した。その内容は、基本方針、組織機構の改革、そして優先分野の明確化であった。

基本方針として打ち出された主要なものは、①FAOは引き続き農林水産分野の知識・情報・政策分析、協力事業、基準設定等において世界の中心としての役割を果たす、②加盟国へのサービス向上のため、技術的活動の地域への分

³⁴⁹ ジョスリンら（1998）p. 240。

³⁵⁰ ある国が構造調整計画の下で貿易自由化政策を実施する場合、この計画の条項はGATTの条項より厳しいのが普通であった。

³⁵¹ FAO編（1998a）pp. 201-202。

³⁵² 最終結果はディウフ90対ミラー72であった。

³⁵³ 国際食糧農業協会（1994）通巻No. 656, pp. 2-3、通巻No. 657, pp. 33-34。

散を図る、③従来別々だった政策支援、事業実施、投資支援の活動の統合を図る、④従来の優先分野に加えて、新たな優先分野として2つの特別プログラムを開始する、⑤地球サミットのフォローアップ（特に新たな課題として取り上げられた「加盟国における構造調整及び自由経済移行の問題」及び「資源の持続的管理問題」）に取り組む、などであった³⁵⁴。

これらのうち、組織機構の改革としては、本部機能の強化、加盟国へのサービス向上、新たな課題への対処及び組織全体としての効率化を目指した組織改革の第一段階として、「技術協力局の新設」、「持続的開発局の新設」及び「地域組織の強化」が打ち出された³⁵⁵。

さらに、新たな優先分野としての特別プログラムの提案は、「低所得食料不足国の食料安全保障のための食料増産支援」³⁵⁶と「越境性の家畜疾病及び作物病害虫の緊急防除システムの確立」³⁵⁷の2つであった³⁵⁸。

これらディウフが打ち出した「改革」の内容をみると、F A Oを農林水産分野の国際的活動の中心とすることにあわせて、F A Oの活動を実際に食料不足などで困難を抱える諸国により一層役立つよう、現場におけるサービス向上の意図が強く打ち出されていると言えよう。そして事務局長就任後の自らのF A O改革の方針をこのように打ち出した同じ臨時理事会で、ディウフは「世界食料サミット」を1996年に開催することを提案する。

7.3 世界食料サミット

【提案から開催まで】

ディウフ事務局長は上記臨時理事会の演説で、1996年の早い時期に「世界食料サミット」を開催したい旨の提案を行った。その趣旨は、開発途上諸国における食料安全保障などの食料・農業問題に対する国際社会の意識を高め、適切な措置を取るための最も高い政治レベルでのコミットメントを狙ったものと考えられた。この提案の背景には、アフリカ出身の初のF A O事務局長として、アフリカをはじめとする低所得食料不足国の食料安全保障問題に取り組む強い意思と、この問題を首脳レベルで取り上げて、1974年以来で再び「食料」を世界の中心的課題に位置付けたいとの意図が推察されたのであるが、加盟各国に

³⁵⁴ 国際食糧農業協会（1994）通巻 No. 664, pp. 37-38。

³⁵⁵ 国際食糧農業協会（1994）通巻 No. 664, p. 38。

³⁵⁶ いくつかの低所得食料不足地域においてパイロットプロジェクトを開始し、技術移転による食料増産を図って、これら諸国の食料の自国依存の向上、輸入と援助への依存の低下、住民の雇用拡大と所得向上を目指すもの。

³⁵⁷ 砂漠バッタの大発生等の緊急事態に柔軟かつ即時的に対応し得るよう、予算や資材の提供、防除・根絶に対する技術的調整等を内容とする緊急防除システムを確立するもの。

³⁵⁸ 国際食糧農業協会（1994）通巻 No. 664, p. 38。

はこの提案に対する少なからぬ戸惑いが見られた³⁵⁹。

その後、F A O事務局は加盟各国や関係者に対して、世界食料サミット開催提案の意図や目的について、より詳しい説明を始めた。そのうちの 하나가、F A Oの各地域総会における説明であった。1994年10月上旬にマニラで行われたアジア・太平洋地域総会において行われた説明によれば、①その趣旨は、世界各地における不安定な食料安全保障状況、予想される人口増加、当時顕在化していた農業分野への投資の減少などの厳しい情勢下、前回F A O総会が行った迅速な行動への要請に従って提案したものであり、②その目的は「世界の食料安全保障状況が今後とも悪いままであることは容認できず、世界全体としてこの問題に対処するためにコミットを要する」との認識と政治的意思を表明することであり、③そのために、具体的には「政策文書」と「行動計画」を採択するものであり、④新たな資金調達や新たな国際機構創設を目指すものではない、ということであった³⁶⁰。ディウフはこのとき日本も訪れて、日本政府などに対して彼の世界食料サミット開催提案への支持を要請している。このとき、先進諸国がこの提案に対して総じて懐疑的³⁶¹な状況下で、日本の外務省・農林水産省も慎重な対応を行った。しかし、同じ農林水産省の元事務次官で、当時農林水産技術会議会長及び国際食糧農業協会理事長を務めていた松本作衛は、ディウフを筑波の農林研究団地に案内した際に彼の提案の趣旨を直に聞いた感想として、ガットURの交渉の中で農業問題は貿易面を中心に議論されてきたが、食料の将来の需給や開発途上国における飢餓の問題など、世界の食料問題それ自体についての議論は十分に行われていない憾みがあり、世界食料サミットという場でそれらの問題に取り組むことは重要な選択であると、理解を示している³⁶²。

³⁵⁹ この理事会の時点まで、F A O事務局から加盟諸国への事前説明はなく、またこの理事会でも議論はなされなかった（国際食糧農業協会 1994、通巻 No. 664, pp. 39-40）。

³⁶⁰ 国際食糧農業協会（1994）通巻 No. 667, p. 37。

³⁶¹ このサミットが提案されたとき、先進諸国はまず、これを契機にまた援助資金を求められるのではないかと、強く警戒したという（国際食糧農業協会 1997、通巻 No. 696, p. 6）。

³⁶² 松本は、次のように述べている。「事務局長が最も力説していたのは、1996年3月に、世界各国首脳のパブリックを得て「世界食料サミット」を開きたいとの提案であった。…現在、世界の食料農業問題はガット・ウルグエイ・ラウンドの実施とWTO体制の発足を目前にして、農産物の自由貿易を推進する方向に大きく動き出しているが、その折に、F A Oの新事務局長があえて食料の安全保障を目的とする「世界食料サミット」を開催しようとする事については、率直に言って意表を突かれた思いがしたが、彼の考えを聞いているうちに、国際連合における食料・農林水産部門の責任者としての並々ならぬ決意があるものと感じられたのだった。確かに現在の世界の農業問題の関心は、生産された農産物の国際的な貿易問題や、過剰生産を招かないための各国の保護の削減に向けられているが、世界の食料需給事情それ自体の現状認識や将来の見通しについての国際的な議論は、必ずしも十分に行われているとはいえないように思う。最近の世界の食料需給事情は全体的には安定的に推移しているものの、地域的にみると飢餓に苦しむ食料不足国も多く、我が国の米の例を挙げるまでもなく、年々の農業生産の変動も大きくなっている。…いま、ガット・ウルグエイ・ラウンド交渉の合意とWTOの発足によって、農産物貿易問題と農業政策の在り方についての国際的な共通土俵が出来上がったこの時機に、今後における最も大きな国際的課題である、世界の食料需給の安定と持続的な農業生産の発展それ自体に取り組むことは、

そしてこの後、世界食料サミット開催に強く反対していた先進諸国の中では、食料輸入国の食料安全保障を重視する日本を皮切りに開催に賛成する諸国が増え、1995年6月に開催されたFAO理事会においては、世界食料サミットの開催（1996年3月開催から11月開催に変更）それ自体については基本的に支持され、異論を唱えた国はない状況となった³⁶³。

以上のように、新任のディウフ事務局長が開催を提案した「世界食料サミット」は、農業分野における援助の世界的な減少、他の分野³⁶⁴における世界的な「サミット」の開催、UR農業協定のインパクト、1974年の世界食糧会議における飢餓人口撲滅の目標³⁶⁵の未達成、アフリカにおける深刻な食料危機、そしてFAOを世界の農業分野の中心にしようとするディウフ自身の強い意欲などを背景³⁶⁶に、次第に各国の賛同を増やし、開催に向かって進んでいったのである。

【議論とその結果】

世界食料サミットの前年の1995年10月16日、FAOは創立50周年を迎え、「ケベック会議」即ち第1回FAO総会が開催された、カナダ・ケベック市のシャトー・フロンテナック・ホテルで、50周年を記念する「FAO世界食料安全保障閣僚会議」を開催した³⁶⁷。この閣僚会議は、FAOの創立50周年を祝うという性格と同時に、約1年後の1996年11月に予定されていた世界食

非常に重要な選択なのであろうと思う。」（国際食糧農業協会 1995、通巻 No. 668, pp. 2-3）

³⁶³ 国際食糧農業協会（1995）通巻 No. 675, pp. 36-37。

³⁶⁴ 地球サミット（1992）、国際栄養会議（1992）、国際人口開発会議（1994）、世界女性会議（1995）、社会開発サミット（1995）などが挙げられる。

³⁶⁵ （決議 I：食糧生産の目的と戦略、1.）「全ての国の政府は、国際社会全体の目的として、現在幾百万の人類を苦しめている飢餓と栄養不良という悩みの種の除去を受諾すべきであり、さらに今後10年以内には空腹のまま眠りにつく子供が1人もいなくなり、翌日のパンのことを思い患う家族もなくなり、人類の将来や能力が栄養不良によって阻害されることがなくなるであろうとの目標を受諾すべきであることを決定し、」（国際食糧農業協会 1975、p. 69）。

³⁶⁶ 東久雄農林水産審議官（1998）は、世界食料サミット開催の背景について、「このサミットが開催された背景としては、1974年の世界食糧会議で合意された10年以内の飢餓撲滅という目標が未だ達成されていないことや、食料安全保障に関するさまざまな問題が顕在化してきたことが挙げられる。中長期的にみると、引き続き人口増加や食料消費の高度化を背景とする大幅な食料需要の増加が予想される中で、地球規模の環境問題の顕在化のほか、土地資源や水資源など地球上の食料生産資源の有限性等食料の生産拡大を図る上での種々の制約要因が明らかとなっており、中長期的には世界の食料需給が逼迫することも想定されます。また、短期的には、気象災害などに基づく食料需給の不安定性や価格の大幅な変動も、多くの国や人にとって依然切実な問題です。加えて、現在開発途上国を中心に8億人以上の人が慢性的な飢餓・栄養不良に直面していることは、人道的見地からも看過しえない問題であり、我々が力を尽くして取り組まなければならない問題となっています」と述べている（FAO編 1998 a, pp. [5]）。さらに、同様の背景説明がある（国際食糧農業協会 1997、通巻 No. 696, pp. 5-6）。

³⁶⁷ この会合は10月14日から16日まで、当時のFAO加盟171か国のうち160か国の閣僚またはそれに準ずる農林水産分野の責任者が出席した。主な出席者は、米国のグリックマン農務長官、カナダのグーデル農業大臣、オーストラリアのテイラー第一次産業エネルギー省次官、中国のヤン農業部長、韓国のチェ農林水産部長、日本の松岡農林水産政務次官であった（国際食糧農業協会 1996、通巻 No. 680, p. 33）。

料サミットに向けた一里塚とも位置付けられ、各国代表はそれぞれ食料安全保障に対する考えについて演説を行った³⁶⁸。また、この閣僚会合と並行して行われた国際シンポジウムでは、人類の将来の食料事情について深刻な懸念や警告が発出され、熱心な討議が行われた³⁶⁹。閣僚会合の最終日の記念式典では、F A O 創立の目的の再確認及び農林水産業の現状や役割に関する認識を示す前文³⁷⁰と、今後のF A O の活動の重点事項を示す本文³⁷¹からなる「食料及び農業に関する 50 周年記念宣言（ケベック宣言）」が承認された。なお、このケベック宣言は、1995 年のF A O 総会において、10 月 25 日に正式に採択された³⁷²。

1995 年 10 月のF A O 総会では、世界食料サミットの開催が正式に決定された。開催期間は 1996 年 11 月 13 日から 17 日の 5 日間、「飢餓と栄養不良の撲滅及び世界の食料安全保障（Food Security for All）の達成」を目的として首脳レベルで話し合い、国際的及び各国レベルで採用されるべき適切な政策を示す「政策文書」及び具体的な方針を示す「行動計画」の採択を目指すこととされた³⁷³。

世界食料サミットの準備会合は、1996 年 1 月の第 21 回世界食料安全保障委員会から始まり、「政策声明」及び「行動計画」の 2 つの文書の作成に向けて世界各国間の事務レベルでの議論、F A O の地域総会の場における地域ごとの議論、さらにNGOなどを含めたより幅広い関係者による議論を積み上げていった³⁷⁴。これらの準備会合を通じて議論の焦点となった主要な事項には、食料安全保障問題、貧困の背景にある政治・経済・社会環境の問題³⁷⁵、人口問題³⁷⁶、

³⁶⁸ 日本は、①世界の食料安全保障の問題は人口・食料・環境・開発など地球規模の問題との密接な関連の下で考えるべき、②世界の人口増加や開発途上国の経済発展による食料消費水準の向上さらに地球環境問題を考慮すれば、今後の世界の食料需給はひっ迫する可能性もある、③したがって食料安全保障問題は開発途上国及び先進国を通じた課題と捉えるべき、④食料安全保障を達成する手段としては適正な在庫の保持、食料の貿易・援助などもあるが、国内での食料生産の維持が重要である、⑤資源の賦存状況に応じて、環境にも配慮した適切な農業生産を維持することが重要、といった諸点を強調した（国際食糧農業協会 1996、通巻 No. 680, pp. 33-34）。

³⁶⁹ 基調講演を行ったワールド・ウォッチ研究所のレスター・ブラウン所長は、「中国が巨大な食料輸入国になり、人類の近未来には極めて深刻な食料不足が予想される。人口の抑制に加えて農地と水資源を地球規模で保全・有効活用することが人類の緊急かつ重大な課題である」との問題提起を行った。また、ディウフF A O 事務局長は、「地球全体が今や、食料危機に向かって一直線に走り続けている」との認識を示した（国際食糧農業協会 1996、通巻 No. 685, pp. 2-3）。

³⁷⁰ 「F A O の目的」はF A O 憲章前文の再確認、「農林水産業の現状・役割」は①多くの人がお慢性的栄養不足、②農村は引き続き困難な状況、③人口増加により食料需要はさらに増大、④「農林水産業の多面的かつ不可欠な機能」及び「世界の食料安全保障の端正の必要性」の認識、がその内容であった。

³⁷¹ 重点事項としては、①持続可能な経済開発の追求における重点分野としての農林水産業の振興、②食料生産者と消費者の地位向上、③開発のための天然資源の持続可能な利用と持続可能な開発の助長、④持続可能な開発のための地球規模の協力関係の構築、が挙げられた。

³⁷² 国際食糧農業協会（1996）通巻 No. 680, pp. 33-35。

³⁷³ 国際食糧農業協会（1996）通巻 No. 681, p. 35。

³⁷⁴ 国際食糧農業協会（1997）通巻 No. 695, pp. 34-37。国際食糧農業協会（1997）通巻 No. 696, pp. 8-9。

³⁷⁵ 貧困あるいは栄養不良の問題の背景に民主主義や基本的人権の尊重の問題があるという米国などの主張に対して、中国を含む開発途上諸国から強い反発があり、結局は世界人権会議等で採択された文書を踏まえた両論併記的な解決が図られた。

持続可能な農業・農村開発の問題³⁷⁷、そして食料・農産物貿易の問題³⁷⁸があった³⁷⁹。特に、食料安全保障問題の位置づけの文脈では「十分な食料を得る権利 (right to adequate food)」と「食料安全保障の多面的な性格」が、持続可能な農業・農村開発の文脈では「農業の多面的機能」が、そして食料・農産物貿易の文脈では「食料安全保障に対する貿易の役割」が、それぞれ世界を二分するような議論となった。

まず、食料安全保障に関しては、第一に、「食料の権利」が国際的な公式サミットの文書で初めて採択されたという画期的な出来事があった。この「権利」に関しては、もともと国連の世界人権宣言 (1948) において、すべての人は食料をふくめてその健康及び福祉に十分な生活水準を保持する権利を有するとされている³⁸⁰こと、さらに 1966 年の国際人権規約 (1976 年発効、うち特に「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」) の中で、すべての者が飢餓から免れる基本的な権利を有するとされている³⁸¹ことがベースにある。そして「食料の権利」とは、各国政府がその市民の食料安全保障を確保することについて、この「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」によって法的に拘束されることを意味していた³⁸²。そしてこの点に関しては、米国がその国内問題との関係で強く反対し、結局米国はこの点については留保したのである³⁸³。食料安全保障に関する第二の点は、「食料安全保障の多面的性格」が宣言

³⁷⁶ 家族計画の是非をめぐる対立 (キリスト教カトリック諸国と、イスラーム諸国が家族計画という文言に強く反対) があり、1994 年の国際人口開発会議での妥協 (留保国が多数) に沿った形で解決が図られた。

³⁷⁷ 「農業の多面的な機能」に対する配慮を盛り込むか否かで、日本、EU、スイス、韓国、東南アジア諸国などは賛成したが、オーストラリア、米国などは貿易措置に対する反論の根拠を与えるとの思惑から強く反対した。結局、農業に関する議論の中で長年取り上げられてきた本件は、世界食料サミットが FAO によって開催されたこと及び貿易の役割との関係もあって、最終文書に取り入れられた。

³⁷⁸ 米国、カナダ、オーストラリア等の食料輸出先進諸国は、貿易の自由化こそが食料安全保障の達成手段であるとの主張を展開した。これに対して日本、韓国、中国、一部の開発途上諸国は、貿易面での対応を唯一の指針とすべきではないとして、国内生産とのバランスを主張した。結局、「貿易も食料安全保障の一つの重要な要素」という形でまとめられた。

³⁷⁹ 国際食糧農業協会 (1997) 通巻 No. 695, pp. 6-7. 国際食糧農業協会 (1997) 通巻 No. 696, pp. 10-11.

³⁸⁰ 世界人権宣言第 25 条 1 には、「すべての人は、衣食住、医療及び必要な社会的施設等により、自己及び家族の健康及び福祉に十分な生活水準を保持する権利並びに失業、疾病、心身障害、配偶者の死亡、老齢その他不可抗力による生活不能の場合は、保障を受ける権利を有する」と規定されている。

³⁸¹ 国際人権規約のうち国際人権 A 規約とも呼ばれる「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約 (社会権規約)」の第 11 条 2 には、「この規約の締約国は、すべての者が飢餓から免れる基本的な権利を有することを認め、個々に及び国際協力を通じて、次の目的のため、具体的な計画その他の必要な措置をとる。(a) 技術的及び科学的知識を十分に利用することにより、栄養に関する原則についての知識を普及させることにより並びに天然資源の最も効果的な開発及び利用を達成するように農地制度を発展させ又は改革することにより、食糧の生産、保存及び分配の方法を改善すること、(b) 食糧の輸入国及び輸出国の双方の問題に考慮を払い、需要との関連において世界の食糧の供給の衡平な分配を確保すること」と規定されている。

³⁸² 鶴戸口 (2010a) p. 279.

³⁸³ 米国のフードスタンプによる食料供給制度が「十分な食料」を供給しているかについて国内が混乱することを強く懸念したものと見られている (国際食糧農業協会 1996、通巻 No. 696, p. 12)。

の中に明記されたことである。この文言の趣旨は、日本が特に強く主張した「食料安全保障の問題は、開発途上国の飢餓・栄養不良の問題のみではなく、経済成長中の途上国や日本のような先進輸入国の食料問題を含めた包括的な課題として取り上げるべき」³⁸⁴ということを反映したのもであった。そして第三の点としては、「2015年までに栄養不足人口を半減することを旨とする政治的意思と各国及び共通の誓約について宣誓」³⁸⁵したことであった。

次に、持続可能な農業・農村開発の文脈での「農業の多面的機能」については、このような機能を考えて展開していく必要があるということをも日本、EU、スイス、韓国、東南アジア諸国などが主張あるいは同調したのに対し、米国やオーストラリア等はこれを理由に貿易問題に異論が出ることを警戒して強く反対した。しかし、FAOの場での議論で農業関係者が多数参加していたこともあって、一部の国が打ち出そうとした自由貿易中心の文言は採用されず、「農業の多面的機能を考慮しつつ」との表現が「誓約3」に盛り込まれた³⁸⁶。

そして最後に、食料・農産物貿易の文脈の「食料安全保障に対する貿易の役割」については、米国、カナダ、オーストラリアなどの食料輸出先進諸国が貿易の自由化こそが食料安全保障の達成手段であると強く主張した。この趣旨は、第一に工業製品を含めた開発途上諸国の輸出による所得向上によって食料入手機会が増えるということ、第二に食料安全保障のためには世界の中で安い食品が一番効率的なところで作られ供給されるのが良く、そのために貿易の自由化を進めるべきということであった。しかしこれに対し、日本、韓国、中国そして一部の途上国は、貿易を唯一の指針とすべきではなく、国内生産の重要性とのバランスが大切であるとの主張を行った。そして結局、「貿易も食料安全保障の一つの重要な要素である」とのとりまとめが行われた³⁸⁷。

【成果と意義】

「世界食料サミット」は、食料安全保障をテーマとする初めての首脳レベルの世界会議として、1996年11月13日から17日の間、FAO本部で開催され、

³⁸⁴ このような食料安全保障の見方は、例えば食料輸入先進国が食料不足に陥って国際市場に買いに入った場合の途上国への悪影響などを勘案した主張であった。またこれに併せて、食料安全保障の達成方法についても、日本が主張したとおり、「国内生産、輸入、備蓄の適切な組合せ」が重要であることが「行動計画」に盛り込まれた（国際食糧農業協会1997、通巻No. 692, p. 3、国際食糧農業協会1997、通巻No. 696, p. 9）。

³⁸⁵ この点については、後に「ミレニアム開発目標」の中に包含されることとなったが、「ミレニアム開発目標」の目標1の中では「飢餓に苦しむ人口比率を半減する」と、約8億人の栄養不足人口を4億人にするという絶対数の目標から、栄養不足人口の比率の目標に変更され、このことは世界の人口増加を勘案すれば実質上目標水準の緩和であった。

³⁸⁶ 国際食糧農業協会（1997）通巻No. 696, p. 10、pp. 13-14。

³⁸⁷ 国際食糧農業協会（1997）通巻No. 696, p. 11。

186 か国³⁸⁸から首脳又は閣僚級の政府代表³⁸⁹が参加した。このサミットでは、その開会冒頭で、世界の食料安全保障の達成と 2015 年までの栄養不足人口の半減を目指し、以後各国や国際機関等が政策の指針とすべき「世界食料安全保障のためのローマ宣言」、及びその具体的な方策を示した「世界食料サミット行動計画」が採択され、次いで各国代表が演説の中でそれぞれの考えを述べる展開となった³⁹⁰。

世界食料サミットの成果文書として、政策声明である「世界食料安全保障のためのローマ宣言(ローマ宣言)」と、「世界食料サミット行動計画(行動計画)」が採択された。「ローマ宣言」の要点は、①全ての人々が「食料を入手する権利」を有することの再確認、②世界の食料安全保障の達成及び 2015 年までの栄養不足人口の半減、③貧困は食料不安の一つの主要な要因、④天然資源の持続可能な管理と世界人口の早期安定化を図りつつ主食を含む食料を増産、⑤貿易は食料安全保障を達成するための一つの重要な要素、などであった。また、「行動計画」の要点としては、①食料の生産増加と輸入、備蓄及び国際貿易の効率的な組み合わせが重要(前文)、②各国及び国際社会が食料安全保障を脅かす多面的な要因の除去に取り組む(前文)、③人権尊重、人口政策、男女平等を含む政治・社会・経済環境の確保(誓約 1)、④貧困解消、雇用確保、生産資源への平等なアクセス確保(誓約 2)、⑤農業の多面的機能を考慮しつつ、持続可能で参加可能な食料、農林水産業及び農村開発政策の追求(誓約 3)、⑥公正かつ市場指向的な世界の貿易システムを通じた、世界の食料安全保障に資する食料・農産物貿易・全般的貿易政策を確保するとともに、すべての国の食料輸入ニーズを満たすため、輸出国の輸出制限を抑制(誓約 4)、⑦自然災害と人災の防止及び緊急的食料需要への対処と復興の助長(誓約 5)、⑧持続可能な農業・農村開発のための公的及び民間投資の最適配分と利用を促進し、特に先進国はGNPの0.7%のODA達成に努力(誓約 6)、⑨行動計画の実行・監視・フォローアップ、などが挙げられる³⁹¹。

「ローマ宣言」と「行動計画」が、参加した全ての国の主張をベースとした議論・交渉の産物であったのに対して、各国代表の演説は各々の考え方を強く反映したものとなった。第一に、日本は準備過程も含めてこのサミットで大き

³⁸⁸ 実際は 185 か国と EC の首脳らが出席した (FAO 編 1998a, p. [7])。

³⁸⁹ 主要国の出席者は、グリックマン農務長官(米国)、李首相(中国)、李国務総理(韓国)、フィシュラー農業委員(EU)、ジュッペ首相(フランス)、アンダーソン第一次産業・エネルギー大臣(オーストラリア)、カストロ国家評議会議長(キューバ)、藤本農林水産大臣(日本)であった(国際食糧農業協会 1997、通巻 No. 692, p. 4)。

³⁹⁰ 国際食糧農業協会(1997)通巻 No. 695, p. 34。冒頭採決ののち各国代表演説となったのは、これらサミット文書の網羅的な性格から、事前に多数の意見の相違点を解消する丹念な努力をしたうえで、冒頭採決し、一つの形が固定されて出たうえで各国がそれぞれの対応について述べる形とされたもの(国際食糧農業協会 1997、通巻 No. 696, p. 11)。

³⁹¹ 国際食糧農業協会(1997)通巻 No. 692, pp. 4-5。

な存在感を示した³⁹²が、首席代表を務めた藤本農林水産大臣は、世界最大の食料純輸入国として、食料安全保障のためには国内生産、輸入及び備蓄の3要素の適切な組み合わせること、中でも持続可能な国内生産が重要であること、国内生産を推進することが農業の持つ多面的機能の発揮につながることを強調した。第二に、米国やオーストラリアなどの農産物輸出国は、各国がそれぞれの比較優位を生かすために貿易を自由化することが最も重要であるとした。第三に、EU及びフランス等は、食料安全保障のためには貿易の自由化が全てを解決することはできないとし、中国は自給政策を通じて世界の食料安全保障に向けた貢献を行うこと、さらに韓国は貿易の悪影響を最小化する努力の必要性を強調した。第四に、多くの開発途上国は、農業開発の必要性に言及しつつ、国内生産の重要性を強調し、さらに一部の開発途上国は先進諸国の市場開放などを要求した³⁹³。

最後に、この世界食料サミットの開催及びその結果が、FAOにとってどのような意味をもったのかについて、簡単に考察しておきたい。世界食料サミット開催の意義として、第一に挙げられることは、FAOが食料・農業に関する国際的・世界的な問題を議論する場としての存在を、再び世界に示したことであろう。我が国でそれまで食料・農業に関する国際交渉に関わってきた主要人物たちが口をそろえて述べているのは、国際的な農業問題が当時専ら「貿易問題」という切り口で取り上げられてきたということである³⁹⁴。すなわち、世界食料サミットは食料・農業の問題を、終結したガットURや設立されたばかりのWTO体制という国際的な貿易の枠組みよりも広い視野から、国際的な共通認識を形成し合意したものであったという点で、きわめて意義深いと考えられる³⁹⁵。第二には、このサミットによって再び開発途上諸国の飢餓・栄養不良という問題が世界的な注目を集め、2015年までの栄養不足人口の半減という目標とその達成のための行動が打ち出され、さらに「食料の権利」という概念も明示的に国際社会に認められたということである。これは、世界の食料・農業問題についての各国の考え方をより明確にし、この問題に取り組む共通の土俵が形成され、また各国の意見の相違点も浮き彫りにされたという重要な意味を持っていたと考えられる³⁹⁶。そして第三には、食料・農業問題に関するそれまでの貿易一辺倒の考え方を、ある程度修正する契機となったことである。それは日本が強く主張した、「食料安全保障の多面的性格」や、「農業の有する多面的

³⁹² 国際食糧農業協会（1997）通巻 No. 692, p. 3。FAO編（1998a）pp. [10]～[11]。

³⁹³ 国際食糧農業協会（1997）通巻 No. 692, pp. 6-8。国際食糧農業協会（1997）通巻 No. 696, pp. 15-20。

³⁹⁴ 国際食糧農業協会（1997）通巻 No. 692, p. 2。FAO編（1998a）p. [9]。国際食糧農業協会（1997）通巻 No. 696, pp. 20～21。

³⁹⁵ 国際食糧農業協会（1997）通巻 No. 692, p. 2。

³⁹⁶ 国際食糧農業協会（1997）通巻 No. 692, p. 2。

な機能」、さらに「貿易は食料安全保障を達成するための一つの重要な要素」という文言がサミット文書に盛り込まれたことで実現したことだと言えよう³⁹⁷。

このように、世界食料サミットは、少なくともF A Oや開発途上国や食料輸入国にとって、それまで貿易側面、しかも食料輸出国側の論理一辺倒ともいえたガットURの場などにおける食料・農業の国際問題の議論の偏りを修正したものと位置づけられよう。換言すれば、開発や食料安全保障、さらに資源・環境や農業の持つ多面的な機能などの重要問題を含めた形で食料・農業の国際問題を総合的に議論する場³⁹⁸はF A Oにおいて他にはないということを示した、あるいは示そうとしたのであり、そこにF A Oにとって世界食料サミットを開催した大きな意義があったともいえるのである。

しかし、同時にいくつかの問題点も指摘できよう。その第一は、F A Oの場で決定したことをフォローアップし、実行していくための十分な能力が国際社会の中にあるかという問題である。これは既に1980年代にF A Oの予算に対する米国などからの圧迫という実例もあり、例えば米国の主導で開催された1974年の世界食糧会議ののちに多くの国際機構や国際的な仕組みが発足したことと比べると、当時に匹敵する実行力があるかが大いに疑問だった³⁹⁹のである。いま一つは、世界食料サミットを開催するにあたっての先進諸国、特に食料輸出先進諸国(米国、カナダ、オーストラリア)の警戒感が非常に強かった⁴⁰⁰点である。そしてこの後F A Oは、これらの問題を克服しながら世界食料サミットの成果をどのように実現していくのかを問われることとなった。

³⁹⁷ 国際食糧農業協会(1997)通巻No. 692, pp. 2-3。

³⁹⁸ F A O編(1998a) p. [9]。国際食糧農業協会(1997)通巻No. 696, pp. 20~21。

³⁹⁹ 世界食料サミットの翌年、サミットに参加した東農林水産審議官は、「世界食料サミットの成果をこれから結実させていく努力が国際機関にも課せられ、それぞれの国にも課せられている…これを受けて今後、我が国はどのようなことをやっていくのかということです。我が国の施政方針演説のようなものを大臣の演説という形で打ち出しているわけですが、一つは開発途上国に対する食糧生産の援助、協力ということが大きな任務としてあるかと思えます。財政事情が悪い中でODAをできるだけそっちへ振り向けていく努力をしなければならない。…二つ目は、我が国の生産対策、農村対策といった問題です。農業の持つ多面的機能を注視しつつ、生産対策並びに農村整備対策を充実していくことをある意味では国際的に約束したことになるわけです。そういう点での政策の拡充が、今後必要だと思います。」と国内での講演で述べている(国際食糧農業協会1997、通巻No. 696, pp. 20~21)。

⁴⁰⁰ 上記脚注と同様に、東農林水産審議官は、「日本はウルグアイ・ラウンド(U R)の中でいろいろ主張しましたが、貿易関係者ばかりが集まっている中で孤軍奮闘せざるを得なかった。…次のラウンドで連続して交渉をやっていくに当たって、世界の農業関係者が議論を重ねた結果が(世界食料サミットで)出ているわけですから、これらを足場にして議論を展開していかなくてはいけないと考えています。…アメリカ、豪州、カナダの中に物すごい警戒感がありまして、F A Oの場で議論していきますと、農業の生産面を中心にした議論が展開されて、補完的に貿易をどうするかという問題になってくる。それだけにU Rの中で貿易自由化を強く主張していた各国は、大変な警戒心をもってこの会議に臨みました。…大変警戒しながらやっていたと思えますが、農業関係者を中心とした議論が展開できた。これをこれからどのようにプラットフォームとしていくかということが、もう一つ我々に課せられた問題であろうと思えます。」と述べている(国際食糧農業協会1997、通巻No. 696, p. 21)。

7.4 世界食料サミットのフォローアップ

ディウフ事務局長の一期目（1994～1999）は、その前半を新政策の実施と世界食料サミットの準備及び開催に充てた形となった。そして同じく一期目の後半と二期目（2000～2005）は、当該サミットの成果を実施する、いわゆる「フォローアップ」がF A Oの主題となった。このような流れはディウフが食料サミットに賭けた意気込みからも、また特に開発途上国を中心とした加盟諸国の期待からも当然のことであり、早速翌1997年4月の世界食料安全保障委員会⁴⁰¹や、同年11月のF A O総会⁴⁰²において熱心な議論の対象となった。

これらの議論においてはF A O事務局側から、2010年の世界農業予測の実施、食料不安状況等の地図化システムの開発、食料安全保障特別事業の実施、テレフード募金の実施などの事業を準備している旨の説明がなされているので、幾つかの事業について、その後の展開も含めて以下に略述する。

【食料安全保障特別事業（S P F S⁴⁰³）】

この事業は、世界食料サミットのフォローアップの優先事業として、食料生産の増大、食料供給の安定性の確保、食料へのアクセス改善を目的に、低所得食料不足国において実施された⁴⁰⁴。この事業はもともと1994年に開始されたものであったが、1996年の世界食料サミットにおいてエンドースされた後優先事業となって、農業生産・生産性の増大を小農による持続可能な農業生産によって実現すべく、技術や経営の改善、政策の改革の実施を助けることを目指して実施されたものである⁴⁰⁵。

この事業は、開発途上諸国の高い期待を集め⁴⁰⁶、F A Oの食料安全保障のための主要事業になっていくことが予想された。そしてこの事業の財政的基盤については、開発途上諸国は一様に拡大を求め、T C P（既存の技術協力プログラム）とは別枠で追加的な予算措置を求める声も強かったが、米国等先進諸国はこれに反対で、T C P予算がこの事業に充てられているとのF A O事務局の説明を支持した⁴⁰⁷。すなわち、このとき新たに始めたS P F Sの特別事業は、世界食料サミットを契機にした目玉事業でありながら、その財源は既存で批判の強かったT C Pの予算を振り替えながらF A O予算全体の拡大を避けるという、先進諸国を説得可能な方法で実施したと考えられるのである。

また1997年初めには、この事業を世界銀行と協調して実施するための覚書

⁴⁰¹ 国際食糧農業協会（1997）通巻 No. 699, pp. 35-38。

⁴⁰² 国際食糧農業協会（1998）通巻 No. 705, p. 38。

⁴⁰³ Special Programme for Food Security

⁴⁰⁴ 2008年までに106か国で実施（農林水産省国際協力課2011, p. 50）。

⁴⁰⁵ F A O（2014）<http://www.fao.org/docrep/w9990e/w9990e09.htm>（2014年6月19日確認）。

⁴⁰⁶ 国際食糧農業協会（1997）通巻 No. 699, pp. 37-38。

⁴⁰⁷ 国際食糧農業協会（1997）通巻 No. 699, p. 38。

が調印され、F A Oと世界銀行という 2 つの機関の協力は新たな広がりを持つことになった。これは、F A Oの投資センターで従来実施していたような投資計画作成作業のほかに、F A Oの各専門部局が本部と現地の両方で、世界銀行との「戦略的な」協同活動⁴⁰⁸を増やすことに繋がった。そしてこの新しい関係はS P F Sプロジェクトを中心にして実施され、世界銀行やその他開発金融機関から大幅な投資支援を引き出すことのできる大規模な国・地域の開発プログラムを促進するための情報と知識経験が得られるようになっていった⁴⁰⁹。

【食料の不安定供給及び脆弱性に関する情報及び地図化のシステム（F I V I M S⁴¹⁰）】

世界食料サミット行動計画⁴¹¹で提唱されたF I V I M Sは、栄養不足人口の削減という目標を達成するための政策・計画の立案・実行に必要な食料安全保障状況の計測・監視に必要な多元的なデータを収集・分析し、分かりやすく地図化するシステム⁴¹²を開発しようというものである。そしてこの背景には、「食料安全保障の多面的な性格」、すなわち現実の飢餓・栄養不良という問題に限らず、将来も含めた食料安定供給に関して食料輸入国が持つ脆弱性などを含めた地図化を行うとの考え⁴¹³があった。

なお、プロジェクトの具体的な内容とこれまでの成果は、各国のF I V I M S運営委員会の設立、既存の情報システムとデータベース一覧の作成、分析・地図化に必要な情報の収集、食料不安及び脆弱性に関する分析方法の開発、F I V I M Sマニュアルの作成、食料不安及び脆弱性に関する地図の作成、そしてナショナルF I V I M Sウェブサイトの作成などである⁴¹⁴。

【テレフード募金事業】

世界食料サミットのフォローアップの一環として、ディウフ事務局長のイニ

⁴⁰⁸ これはウォルフエンソーン世界銀行総裁（当時）によれば 2 つの機関の間の「戦略的同盟」とも言え、F A Oの専門知識と世界銀行の資金供給及び全般的開発支援能力を調和させようというものだったという。

⁴⁰⁹ 国際食糧農業協会（1998）通巻 No. 710, p. 41。

⁴¹⁰ Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System

⁴¹¹ 行動計画パラ 20a で、「(各国政府は、) 既存のデータその他の情報体系を最大限に利用することにより努力の重複を避けつつ、地方段階を含め、飢餓及び栄養不良の影響を受けているか又はその危険にさらされている地域及び住民並びに食料不安の原因となる諸要因を示す、国の「食料不安及び脆弱性に関する情報地図化制度」を開発し、定期的に更新する」とされた（F A O編 1998a, p. 21）。

⁴¹² 各国レベルの「ナショナルF I V I M S」と、世界的に共通なデータベース・情報交換ネットワークを構築した「グローバルF I V I M S」とがある（農林水産省国際協力課 2011, p. 51）。

⁴¹³ このアイディアは、世界食料サミット準備の過程で日本から提起したものであり、その意図は、世界の飢餓の削減に必要な多元的なデータを分かりやすく表示することと同時に、日本のような食料輸入先進国であっても食料の外部依存が高まれば食料安全保障に関する脆弱性が高くなるという認識が国際的な「市民権」を得ることも狙ったものであった。

⁴¹⁴ 農林水産省国際協力課（2011）p. 51。

シアティブで開始された事業として「テレフード」という募金事業がある。これはテレビや新聞などのマスメディアやコンサート、さまざまなイベントを通じて世界の食料不安の現状について一般市民の認識を高め、広く募金を行い、その資金を活用して、開発途上諸国の貧しい農民の食料増産を援助するための草の根プロジェクトを支援するものである⁴¹⁵。

1997年の募金事業開始以来、総額900万米ドルの募金が集まり、世界の100か国以上で1000以上のテレフード事業が実施されている。これらの事業は貧しい農民に作物生産や家畜の飼養、魚の養殖、食品加工などのための資材や道具を供給する⁴¹⁶。プロジェクト1件当たりのコストは1万米ドル以下で小規模であり、農業に関する開発資金の中でも微々たる額⁴¹⁷であるが、開発途上国の物価水準が低いために顕著な効果を生んできている面がある⁴¹⁸。

【ミレニアム開発目標（MDGs⁴¹⁹）】

西暦2000年9月、147の国家元首を含む189の加盟国の出席の下、ニューヨークで国連ミレニアム・サミットが開催され、21世紀の国際社会の目標として「国連ミレニアム宣言」が採択された。このミレニアム宣言は、平和と安全、開発と貧困、環境、人権とグッド・ガバナンス（良い統治）、アフリカの特別なニーズなどを課題として掲げ、21世紀の国連の役割に関する方向性を提示した。そしてこれとともに、1990年代の主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標を一つの共通の枠組みに統合したのが「ミレニアム開発目標（MDGs）」であった。これは、1980年代から推進された構造調整政策などで、市場経済を重視した開発がしばしば順調に進まず貧困の悪化さえ起こしたことへの反省に立ち、貧困削減や人間中心の社会開発などの新たな考え方に基づく「人間の開発」を中心に置く国際潮流に発展的に統合したものと言われている⁴²⁰。

MDGsは8つの目標を掲げているが、これらは前述のように、基本的には1990年代に開催され策定されたさまざまな分野の国際的目標を是認し、統合したものという性格をもった。そしてその第1に置かれたのが「極度の貧困と飢餓の撲滅」であって、この中で、食料・農業に関する目標としては、「2015年

⁴¹⁵ 農林水産省国際協力課（2011）p. 205。

⁴¹⁶ 具体的には、種子や肥料、灌漑ポンプ、サイロ、魚の燻製用の炉など。

⁴¹⁷ テレフード事業の17年分の総額900万ドル（=0.09億ドル）に対して、例えば1997年の世界銀行の農業に対する貸付（ローン、クレジット）額は35億ドルであった（農林水産省国際協力課2011、p. 51）。

⁴¹⁸ FAO（2014）http://www.fao.org/english/newsroom/action/facts_tf_silos.htm（2014年6月20日確認）。

⁴¹⁹ Millennium Development Goals

⁴²⁰ 外務省（2014）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/about.html>（2014年6月19日確認）。

までに飢餓に苦しむ人口の比率を 1990 年の水準の半数に減少させる⁴²¹」という文言が設定されたのである。しかしこの目標は、世界食料サミットで打ち出された飢餓人口半減の目標と類似しているが、世界食料サミットでは実数での半減であるのに対して MDGs では比率での半減で異なっており、世界の人口増加を勘案すれば目標の水準を実質的に緩和したものと言える⁴²²。いずれにせよ、FAO が主催した世界食料サミットの目標は、国連主催のミレニアム・サミットにおいて是認され、より大きな枠組みでの位置づけを与えられたのである。

しかしながら、MDGs の達成には国際社会の協調した取り組みが必要であり、また何よりも資金の投入が必要であった。そしてこの関係では 2002 年、メキシコのモンレーでの「国際開発資金会議」に先立つ世界銀行の試算が、そのあと 15 年間で 400～600 億ドルの追加支援を必要としていたこと、さらにこのような資金供与の条件として「援助の有効性を高めるような適切な経済・構造政策を備え、機構・制度が整っている」ことを掲げていた⁴²³ことは重要である。すなわちこれは 1980 年代の構造調整全盛時代を想起させ、MDGs に含まれた形の世界食料サミットの目標達成についても、資金の制約を通じて世界銀行などに主導権が渡ったことを感じさせるところがあったのである。

【食料の権利に関する任意のガイドライン】

1996 年の世界食料サミットで初めて明示的な概念として打ち出された「食料の権利」については、2002 年 6 月に開催された「世界食料サミット 5 年後会合」において、FAO 理事会の下に政府間作業部会を設立し、加盟諸国が国家の食料安全保障の文脈における「食料の権利」の実現を図る上で助けとなるような一連の「任意のガイドライン (Voluntary Guidelines)」を作るよう、要請がなされた。そして同年 11 月に設立された作業部会は、国連人権高等弁務官事務所⁴²⁴や国連人権理事会の「食料の権利特別報告者⁴²⁵」などと連携しつつ、2 年をかけて議論・交渉を重ね、その結果として 2004 年 11 月の FAO 理事会で「食料の権利に関する任意のガイドライン」が採択された⁴²⁶。

このガイドラインは、「食料の権利」に関する経済・社会・文化的な権利としての最初の解釈の試みを諸政府が行ったものであり、その目的は「食料の権利」

⁴²¹ この場合に使われる指標としては、①低体重の 5 歳未満児の割合と、②カロリー消費が必要最低限のレベル未満の人口の割合、の二つが掲げられている (外務省資料)。

⁴²² この理由としては、飢餓人口半減の食料サミットの目標達成に向けた進捗がはかばかしくなかったことが考えられるが、その確固とした根拠は見当たらなかった。

⁴²³ 農林水産省国際協力課 (2011) p. 76。

⁴²⁴ Office of the High Commissioner for Human Rights

⁴²⁵ Special Rapporteur on the Right to Food

⁴²⁶ FAO (2005) p. iii。

の実現に向けて特に各国によって採られるべき諸行動の現実的なガイダンスを勧告することであった⁴²⁷。そしてF A Oは以後、このガイドラインに沿って各国が行う努力を支援する能力を強化し、貧困削減に対する権利ベースのアプローチを追求して、十分な食料を得る権利が実現されるように努力するとコミットしている⁴²⁸。

このガイドラインに含まれる個別の指針の内容は多岐にわたっており⁴²⁹、広範で重要な数々の考慮や原則が含まれている。例えば、公平と無差別、参加と包含、説明責任と法の支配、全ての人権の普遍性、そして食料が政治的・経済的な圧力の道具として使われてはならないことなどである。また、このガイドラインの作成段階でF A Oの政府間作業部会は、国際諸機関、NGO、そして市民社会の代表者の積極的なインプットを受けた。さらにこのガイドラインの実施については、その一義的責任は各国にあるにしても、同時にNGOや民間セクターなどすべての市民社会の構成メンバーからの貢献も受けるべきとされている。加えて、このガイドラインの性格については、あくまで各国に対して人権に基づく現実的な道具を提示したものであって、国家や国際機構に対していかなる法的な義務も負わせるものではなく、また既存の国内法・国際法に基づく権利義務関係を変更するものではないとされている⁴³⁰。

以上のように、本ガイドラインは多岐にわたる事項を含み、しかも食料に係る「権利」という強い言葉を用いていることから、世界食料サミットで是認された「食料の権利」を強く具体化したものとも受け取れる。しかしその「権利」の実現については、個々の指針のそれぞれについて当該国の政府が一義的責任を持って適切な政策を実施すべきとされ、「権利」というよりは各国政府が自らの国民に対して責任を果たす自助努力の域を出ていないように見える。また、各国が実施すべき適切な政策も、それまでに国際的に「適切」とみなされてきた、市場指向で保護主義に走らず、規制緩和などを通じて自由な商業活動を内外の企業に許し、その弊害を受ける脆弱な人々などに限定してセーフティーネットを整備して救済するといった、いわゆる構造調整政策における新自由主義

⁴²⁷ このガイドラインは、また同時に国家以外の関係者によっても活用されうるとされている。

⁴²⁸ F A O (2005) pp. iii~iv. 国際食糧農業協会 (2004) 通巻 No. 786, p. 33.

⁴²⁹ このガイドラインには、19の指針が含まれている。それらは、(1) 民主主義、良い統治、人権そして法の支配、(2) 経済開発政策、(3) 戦略、(4) 市場システム、(5) 組織機構、(6) 利害関係者、(7) 法的枠組み、(8) 資源・資産へのアクセス、(9) 食品安全及び消費者保護、(10) 栄養、(11) 教育及び啓発、(12) 国家の財政資源、(13) 脆弱な人々への支援、(14) セーフティーネット、(15) 国際的食料援助、(16) 自然的及び人為的災害、(17) 監視、指標及び基準、(18) 国の人権機構、(19) 国際的次元、となっている。また、これらの指針以外に国際的な措置や行動、約束などに関する記述もあり、それらは、①国際協力と一方的措置、②国際社会の役割、③技術協力、④国際貿易、⑤対外債務、⑥ODA、⑦国際的食料援助、⑧NGO、CSO、民間セクターとのパートナーシップ、⑨十分な食料を得る権利の推進と保護、⑩国際的報告、となっている (F A O 2005, pp. v~vi)。

⁴³⁰ F A O (2005) p. 2.

的なコンディショナリティの内容に近いものが、数多く盛り込まれている⁴³¹。そして国際的なコミットメントの領域においても、それまでの国際的諸合意の範囲を出るものは見当たらず⁴³²、結局このような包括的・野心的な文書を国際的にまとめ上げる過程で妥協が重ねられて、「食料の権利」についての新味のある内容には実質的に踏み込めなかったという事情が推察されるのである。

7.5 F A Oの独立外部評価（I E E）と即時行動計画（I P A）

ディウフ事務局長が2期目の最後の2年(2004～2005)の予算編成を行う2003年11～12月のF A O総会の直前、F A O理事会は、米国及びカナダが提案した「独立外部評価（I E E⁴³³）」の検討を進めていくことを決定した。このF A Oに対する独立外部評価は、「農業開発から食料農業分野のルールメイキングまで大きく広がったF A Oの活動に対して、世界的な厳しい経済情勢下で予算増をいかに食い止めるか」との問題意識の下、米国及び英国のF A O代表部大使のイニシアティブによって提案されたもの⁴³⁴であった。この背景としては、それまでのF A O予算編成の経緯が大きく関係していると思われる。すなわち、2004～2005年のF A O事業計画・予算は前期比で16%増であり、それまで8年にわたる名目ベースでの同水準という抑制的な編成の慣行を大きく破ったものだったからである。飢餓削減に向けた事業の拡充が求められる中で事業コストが上昇していたため、事務局からの当初提案は30%に近い増額であったが、米国など先進ドナー諸国はこれを受け入れることはできないと前期と同額を主張し、結果的に事業の拡大を望む開発途上諸国に歩み寄った形で16%増に落ち着いたのである⁴³⁵。当初大幅増加を主張していたディウフ事務局長とアフリカを中心とするG77グループも、最終的にはこの水準で賛同した。

このI E Eは、上記のような流れの中で、米国と英国が中心となり、F A O

⁴³¹ このようなものとして、例えば、指針1.1及び1.2（自由な民主主義社会、法の支配、良い統治、人権重視）、指針4.1、4.2及び4.4（市場に対する無差別なアクセスを保証し競争的でない活動を防止するような法律・政策・手続き・規制、消費者保護が国際貿易に対する不当な障壁にならない）、指針5.1（関係公的機関の任務や活動実績を評価し組織機構を改革・改善する）、指針8.1（土地、水、森林、漁場、家畜などの資源について差別なく個人の権利を尊重・保護）、指針9.3（国レベルで食品の管理・安全のための制度的手続きを整合させ、検査システムの齟齬や重複を排除）、が挙げられる（F A O2005、pp. 9-31）。

⁴³² 例えば、国連憲章（UN Charter、1945）、世界人権宣言（Universal Declaration of Human Rights、1948）、国際人権A規約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights、1966採択、1976発効）、世界食料サミットの「ローマ宣言」及び「行動計画」、WTO農業に関する協定（WTO Agreement on Agriculture）、F A O余剰処理原則（FAO Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations、1954）、食料援助規約（Food Aid Conventions、1967）、モントレイ・コンセンサス（Monterrey Consensus、2002）、国連ミレニアム宣言（UN Millennium Declaration、2000）が挙げられる（F A O2005、pp. 3-37）。

⁴³³ Independent External Evaluation

⁴³⁴ F A O CL 127/LIM/4、2004。

⁴³⁵ 国際食糧農業協会（2004）通巻 No. 777、p. 39。

の事業活動の範囲や組織体制の重点化・効率化などの観点からF A Oに対する徹底的な評価を実施し、「F A Oの改革」を行うことを通じて、少なくとも、開発途上国主導となり存在意義の薄くなったF A Oに対する巨額の予算負担を軽減するとの意図を持ったものであったと考えられる⁴³⁶。しかし一般的には、この評価は、「F A Oが果たすべき役割を明確にし、当時進められていた国連改革や各国連機関の連携強化を視野に入れつつ、F A O自身のより効率的な運営を目指して行われるもの」と理解されていた。そしてF A Oの予算審議で厳しい対応を続けてきたドナー各国にとってもこの評価は有効な取り組みと考えられたため、評価の全ての運営経費は提案国である米国、英国をはじめ、主要ドナー諸国の多くがこのための信託基金を拠出する流れとなったのである⁴³⁷。

これを受けて、2004年11月のF A O理事会においてI E Eに係る作業部会が設置され、評価を推進することとされた。作業部会の委員長はF A Oの計画委員会及び財政委員会の委員長が務め、作業部会のメンバーはF A Oの各地域グループから2か国ずつ選出された。また評価は、各地域からの専門家と民間コンサルタントから成る「評価チーム」が行うこととされ、評価チームの選定やその業務内容は作業部会が決定した⁴³⁸。

評価の結果は2007年11月のF A O総会に提出され、総会は評価の最終報告書の取り扱いに係る決議を採択した。I E E最終報告書は17の全体的メッセージと110の勧告事項を示している。このうち「メッセージ」では、「F A Oは深刻な危機に直面しており、組織の将来は危うい」と警告し、「信頼に足る組織になるためには、早急にF A Oを根本から再構築し、①ガバナンスの強化、②効率性、柔軟性及び戦略性の確保、③権限委譲を実現することが必要」とした。また、この最終報告書に係る決議を受けてF A O改革に関する具体的検討をした結果として、2008年11月のF A O特別総会で改革のための「即時行動計画

⁴³⁶ 米国国務省出身の次席公使はこの独立外部評価の意図について、「財政状況の厳しさ、F A Oの存在感の低下についての懸念はワシントンでも日本と同様であり、米国議会ではF A Oとは何かも理解されていないし、何故F A Oに金を出しているかを説明するのは難しくなっている。F A O改革は必要であり、その活動について基準線を設け、効率化しなければならない。そのために米国は独立外部評価事業を提唱しており、とりあえず25万ドルの拠出を表明している。F A O予算に対する巨額な負担に比べれば独立外部評価事業に要する費用は小さく、費用対効果は大きい。…この事業は信頼性が重要である。政治的な意図をもって行うのではなく、中立的・専門的に行うために独立外部評価とするものであり、途上国から先進国が特定の意図をもって行っているとの批判を招かないようにすることが重要である」と語っている（農林水産省資料2005、在ローマ米国代表部との意見交換、2005年4月12日）。また、英国国際開発省（DFID：Department for International Development）は2005年3月に、財政的観点から国民への説明責任を果たし、政府内の連携を図り、将来に向けた議論に備える目的で23の国際機関の有効性（Organizational Effectiveness）を評価し、公表している。このことをF A Oに係る先進諸国の会合で説明した英国のF A O代表部大使は、「23機関のうち22機関は評価プロセスに積極的に協力したが、F A Oは参加せず、ディウフ事務局長からは「専門機関の評価手法として適切でなく、貧困削減に向けた戦略について考え方を異にする」などの批判が行われた」と述べている（農林水産省資料2005、ジュネーブグループ会合結果、2005年5月16日）。

⁴³⁷ 農林水産省資料（2004）理事会における独立外部評価に関する議論、2004年12月1日。

⁴³⁸ 農林水産省（2005）

(I P A⁴³⁹)」が採択され、さらに翌年の F A O 総会では前年積み残されていた事業の優先順位付け⁴⁴⁰と新組織体制⁴⁴¹について採択された。 I P A の項目を列挙すると、①組織の優先順位とプログラム、②ガバナンス改革、③制度・事業及び予算の改革、組織文化の改善及び組織再編、④ I P A の実施のためのフォローアップ措置、⑤付属文書（必要経費、節約額、2009～2011 年の実施スケジュール）であった⁴⁴²。

以上のように、 I E E は米国及び英国によって、存在感の薄くなった F A O に対し、主として資金の拠出額の削減を目指して提案・実施され、その結果は目論見どおり、評価結果の実施（すなわち I P A の実施）の中で F A O の事業計画予算に縛りをかけ、 F A O の組織を大幅にスリム化するという目的をほぼ達成したと見ることができよう。

8. まとめ

農産物の過剰生産という問題に栄養という観点を加え、世界の栄養不良問題を科学の力と国際的な協力によって解決しようとする考え方は戦前からあったが、これを具体化したのが「欠乏からの自由」を唱えたルーズベルト米国大統領が深く関与しつつ 1945 年に創立された F A O であった。 F A O の新しさは科学を用いた国際協力の手段となる「実施機関」であるべきというところにあったが、創立時の憲章には曖昧さが残り、諸国間には単なる情報機関にすぎないとの考え方も残っていた。

創立後の 10 年間の F A O は米国をはじめとする先進国中心で運営され、先進技術の世界的な普及や世界の食料・農業情報の整備が進められた。しかし初期の二人の事務局長が熱心に取り組んだ食料の世界的需給や貿易に関する事項は、米国をはじめとする各国がその規制的な内容を嫌ったため実現しなかった。第 4 代のセン事務局長は初めての開発途上国出身で、1950～1960 年代に現場への技術導入に務め、また多国間の食料援助機関 W F P の設立にも協力した。1960 年代終わりから 1970 年代前半に事務局長を務めたボーマは先進国出身で、センの現場指向を反転させ、 F A O の活動を技術的調査研究中心に整理統合し、現場遊離の傾向を強めた。そして 1970 年代前半に起こった世界的食料危機とこれに対処すべく国連主催で開催された 1974 年の世界食糧会議は、以後 F A O の地位が低下してゆく大きな転機となった。この会議を主唱した米国のキッシンジャー国務長官は、 F A O を脇におく形でその準備を進め、会議の結果 F A O の

⁴³⁹ Immediate Plan of Action

⁴⁴⁰ 戦略目的、戦略枠組み、中期計画の策定など。

⁴⁴¹ 局 (Department) を 1 つ削減、部課長ポスト (Director) を 27 削減。

⁴⁴² 農林水産省 (2011)

外に I F A D、W F C など食料・農業関係の国際機構が作られた。

1970 年代後半以降の歴代 F A O 事務局長は、いずれも開発途上国出身である。1990 年代前半まで 18 年間在任したサウマ事務局長は、ボーマの路線を再び反転させ、開発途上国の現場に直接貢献する F A O を目指した事業の実施や食料安全保障に関する規範の設定などを進めていったが、その運営手法は独裁的・強権的であり、また開発途上国の数の力を背景とした強引な意思決定を行ったので、先進諸国の反発を招いた。このため 1980 年代に起こった空前のアフリカ飢饉においては、その対応へ F A O が行ったアピールへの先進ドナー諸国の反応は鈍かった。そして 1985 年以降、F A O 予算のゼロ成長を主張する先進諸国と加盟国の大多数を占める開発途上諸国との対立が深まる中で、米国は F A O の分担金を滞納するに至り、F A O は財政危機に陥った。最悪の状況は 1991 年に米国が一部分担金の支払いを再開したことから回避されたが、その後 F A O では、その役割・機能についての見直し（レビュー）が繰り返し行われるようになった。1994 年から事務局長を務めたディウフも以後 18 年在任し、開発途上国寄りの運営を続けた。彼は就任当初に F A O を引き続き「農林水産分野の知識・情報・政策分析、協力事業、基準設定等における世界の中心」と位置づけ、加盟国へのサービス向上を図った。特に就任直後に W T O 農業協定が成立する中、1996 年に「世界食料サミット」を開催し、開発途上諸国の飢餓・栄養不良問題を議論してその削減計画をまとめ、「食料の権利」や「農業の多面的機能」などの考え方も打ち出した。しかしその後 2000 年代に先進諸国の提案で開始された F A O に対する独立外部評価は 2007 年に最終報告書を出し、「F A O は深刻な危機に直面しており、組織の将来は危うい」、「信頼に足る組織になるためには、早急に F A O を根本から再構築することが必要」との厳しい勧告を行った。

第3章：米国の農業戦略・政策及び食料・農業の国際レジーム

既に前章でみたように、F A Oに関してはその創立から後のあらゆる段階において、米国が大きな影響力を及ぼしていた。このことは、F A Oを含む食料・農業レジームの形成や変容において、米国が極めて重要なアクターであったことを示唆している。

そこでこの章では、米国が国際的な食料・農業問題、とりわけF A Oに関し行動をとる場合に、その行動の基礎となっている可能性のある米国の国家戦略、食料・農業戦略あるいは政策について明らかにしていく。そして併せて、国家としての米国の背後にあって、食料・農業に関する米国の対外政策に大きな影響力を持っていると考えられる「穀物メジャー」の考察、さらには米国の対外農業政策が多岐の影響を及ぼすことによって形成・変容を辿ったと考えられる食料・農業の国際レジームの変遷についての考察も行いたい。

1. 戦後米国の国際戦略と国益

1.1 戦後構想：その理念と体制づくり

【理念と目的】

第二次世界大戦終結後の米国による世界秩序の構築は、すでに戦争中からそのビジョンが提起されていた。その一つは1941年にヘンリー・ルースが発表した「アメリカの世紀」と題する文章、いま一つは1943年にアカデミー賞を受けた映画「12月7日」（邦題は「真珠湾攻撃」）であった。前者は、未だ孤立主義の聲が高かった米国の世論に向かって、「自由」や「平和」の擁護者として参戦を促し、戦後に自由という崇高な目的を掲げて「アメリカの世紀」を創造することが米国に求められているのだと説いた¹。また後者は、第一次大戦で死んだ「老兵士」と真珠湾攻撃で死んだ「若い兵士」の架空の対話の中で、世界中の人々が平和維持のために協力する「一つの世界」への夢を描いた²。

¹ 『ライフ』創作者でジャーナリストのヘンリー・ルースが1941年2月に発表した「アメリカの世紀」と題された文章である。いまだ孤立主義の聲が強い米国の世論に向かって、ルースは、米国は既に事実上戦争に参加しているのであり、今求められているのは、英国に代わって戦争の目的と平和のビジョンを明確にすることだと訴えた。自由貿易や公海の自由の擁護者として、科学技術や教育・映画・娯楽の創造者として、飢えた世界を援助する「良きサマリア人」として、米国は指導力を発揮しなければならない。そして自由や平等、独立といったアメリカ的な価値や、正義・真実・慈愛といった西欧文明の理念を掲げて、歴史を担わねばならない。自由という崇高な目的を掲げ、「第一のアメリカの世紀」を創造することが、米国に求められていることなのだとしたのである。ルースの描いた「一つの世界」は、米国を頂点とする「パクス・アメリカーナ」のビジョンと考えられた（西崎2004、p. 113）。

² 日本軍による真珠湾攻撃の1年あまり後、米国陸軍省の依頼を受けてジョン・フォード監督は、プロパ

これらのビジョンは、後に「パクス・アメリカナ」とも呼ばれる「一つの世界」あるいは「アメリカの世紀」を見据えたものだったといえようが、「パクス・アメリカナ」とは具体的にどのようなものであったのだろうか。これについては、まず米国による平和の実現という観点から「米国がその顕教的理念である自由と民主主義、そしてグローバルな資本主義経済を実現するために、その技術力・経済力・軍事力あるいはソフトパワーを駆使して、大国間の大規模戦争の発生を長期にわたって阻止し得たために、アメリカ的秩序が安定・繁栄した状態」（筆者がパラフレーズ）との見方がある³。また、「豊かな物質文明に支えられたアメリカ的生活様式が、自由と民主主義の理念とともに世界に広がる」ことを意味したとの見方もある⁴。このように、平和の構築と維持を前提としながら目指された戦後の米国による世界の構築は、自由と民主主義を理念としつつ、自由な資本主義経済体制を世界に広めることを通じて、アメリカ的な生活様式やアメリカ的価値観⁵が世界に広がることを目指したものであるであろう。

【戦後体制の構築：国連とブレトンウッズ体制】

上記のように、自由と民主主義という米国の理念、そして豊かなアメリカ的生活様式が世界的に実現するためには、まず世界的な平和の構築と維持が必要であり、さらに自由な資本主義経済体制を世界に広めることが必要であると考えられた⁶。そしてそれらを実現するための手段として目新しかったのは、従来

ガンダ・フィルム『12月7日』（邦題：『真珠湾攻撃』）を製作した。この中では、ウイルソン大統領の平和への約束が果たされなかったことにすっかりシニカルになっている「老兵士」に対し、「若い兵士」は今度こそは安全な世界を作ることができると断言する。若者の口を借りて謳いあげられた平和への希望こそが、この映画が「宣伝」しようとしたものであった（西崎 2004、pp. 111-113）。

³ 滝田（2014）p. 230、p. 233。

⁴ 有賀（2002a）p. 174。

⁵ 有賀はそれを、「現代アメリカ」の国外への発展であるとし、「現代アメリカ」の基盤には3つの基盤、すなわち、①社会変革に対応して出てきた「革新主義」、②企業主導の下での経済発展、③国家を構成する多様な人口があったとする。具体的には、①の「革新主義」とは、科学的合理的な方法によれば社会の問題を解決し正義が実現できるという、科学万能とも、人間の理性の能力を信ずる啓蒙主義の落とし子ともいえる考え方であり、「正義」への道、すなわち建国以来の「自由」と「民主主義」の理念の擁護に通ずると考えられ、また「平等」や「市場の秩序・安定」のための政府の科学的な手段による介入も是認するものであった。また、②の「企業主導の経済発展」は、激しい競争の中で利益を上げるために、企業は合理的な組織化による経営の効率化を図る一方、安価な製品を大量に生産し、その消費を国民に促して多くの国民が消費文化を享受するものとなった。さらに、③の「多様な人口」は、多様な民族・人種、階級、性などの集団によって構成され、次第に出身地の異なる移民を加えながらそれぞれの集団を形成し、相互に対立・支配関係に置かれ、米国の統合を難しくする要因にもなったが、しかしなお、消費文化としての「アメリカ的生活様式」は、彼ら国民を下から統合する要素になったとする（上からの国民の統合は、「自由」と「民主主義」の理念による）。（有賀 2002a、pp. 3-7）。

⁶ 1945年2月、米国（ルーズベルト）、英国（チャーチル）及びソ連（スターリン）の三者で行われたヤルタ会談では「米ソ協調体制の継続」が確認されたが、その際の米国の戦後世界への認識は、第一に戦後においても米ソ協力は必要かつ可能であること、第二に世界の市場を米国の商品と資本に開放させること（門戸開放論）、第三に「経済的な門戸開放」を前提とする「政治的な勢力圏の分割」、そして第四に国内経済の民主化による国内有効需要の拡大を目指すニューディール型改革の継承発展と世界大へ

の覇権国にみられたような軍事力の増強や二国間外交のような手段に留まらず、戦後の米国が多国間主義、換言すればさまざまな国際機構の創設による国際体制の整備を目指したことである。これらの国際機構のうち、大括りに言うならば、国際連盟の失敗を踏まえた新たな「平和」維持組織として国際連合が創設され、「自由な資本主義経済体制」を目指すものとしてブレトンウッズ諸機構（IMFおよび世界銀行）とガットが創設されたのであった。つまり米国は、これらの国際機構の形で国際公共財をグローバルに提供し、その維持コストを払いながら、米国建国の理念である自由と民主主義を実現し、米国資本主義のための経済的市場のグローバルな拡大を実現しようとしたのである⁷。

しかし、戦後さして時を経ずして、「アメリカの世紀」を期待していた米国の前にソ連という強敵が立ちはだかり、世界は米ソが一触即発の形で敵対する冷戦に突入した⁸。1947年の米国大統領トルーマンの演説は、米国が「多数の意思に基づく生き方」すなわち「民主主義」、及び「政治的抑圧からの自由」すなわち「自由」を擁護する側の世界を率いる方針を鮮明にし、さらに米国国務省のケナンはソ連に対抗する断固とした「封じ込め政策」が必要との論文を匿名で発表するなど、冷戦下の米国外交が形成されていった⁹。このような中で、「パクス・アメリカナ」を目指して創設された国際連合は、少なくとも安全保障面では拒否権の度重なる発動によってその機能が麻痺し、また同様の目的を持っていたブレトンウッズ体制やガットも、その影響の及ぶ範囲が西側世界に限られることになった。これらの諸機関は、戦争終結前からルーズベルト政権内で着々と進められていた戦後の国際秩序構想の中核部分で、米国が戦後世界において政治的・経済的優位を維持する条件を確立し、それによって米国の持続的な国際関与を確実にしようとするものであった¹⁰が、冷戦の開始によってその構想は大きく修正せざるを得なかった。

米国の冷戦外交では、軍や行政機構の整備による安全保障体制の強化が図られ、国家安全保障法、国防省創設、国家安全保障会議（NSC）や中央情報局（CIA）の設立など、冷戦の制度化が進んでいく。中でも重要な文書として、1950年にトルーマンに提出された米国の外交・軍事政策に関する報告書（NS

の拡大であった。かくてヤルタでは「米ソ協調」を基礎とする「大国中心の平和維持」の世界秩序が合意された（安藤 2011, pp. 43-45）。

⁷ 滝田（2014）pp. 13-16, p. 233。

⁸ ソ連には米国ほどの経済力はなかったが、資本主義に代わる独自の構想を持って世界各国に影響力を及ぼした。米国とソ連では、戦後世界のヴィジョンが全く違っていた。米国は民主主義の下での平和な世界を描いたのに対し、ソ連は西側資本主義諸国の侵略を防ぎ安全を確保するために自国の周囲に勢力圏を築くことを考えた。両者の対立は、東欧諸国の政権、ドイツ占領政策、核兵器の国際管理をめぐっていっそう深まっていった。1946年の英国チャーチルの「鉄のカーテン」演説はこの状況を端的に表しているが、米国のトルーマンも同様に、ソ連は世界支配を目論む危険な相手であるとみなし、米国は世界をソ連共産主義の「帝国主義」的野望から守る義務があると信じるようになっていた。

⁹ 有賀（2002b）pp. 8-9。

¹⁰ 西崎（2004）p. 115。

C-68)があり、これはその後20年間、米国外交の指針を示す最高機密文書となる。米ソの対立が継続することを想定し、この対立の帰趨に米国、そしてその自由な体制・理念の存亡が懸かっているとして、大規模な軍事力の整備を勧告していた。また、「封じ込め政策」は経済面からも追求され、欧州を共産主義の影響から守るため、そして米国製品の市場として確保するための経済復興を「マーシャル・プラン」によって実施することになった¹¹。

次に、米国が戦後の世界体制の核となる国際機構として創設していったブレトンウッズ諸機関、国連、そしてガットについて、それらの創設に関わる大まかな経緯を概観しておく。

国際機構が大きな役割を果たす米国の覇権体制のうち、まず成立したのは1944年7月のブレトンウッズ会議において連合国44か国によって合意された「ブレトンウッズ体制」で、国際通貨の安定と、債務国の財政の立て直しとを前提に、リベラルな国際経済秩序の構築を目指すものであった。ドルを基軸通貨として通貨を安定させ、融資を通じて債務国の経済を援助することが、設立された2つの組織、すなわち国際通貨基金（IMF）と連合国復興開発銀行（いわゆる世界銀行）に期待された¹²。重要なのは、ブレトンウッズ体制が米国の圧倒的な経済力を確認し、かつそれを将来にわたって約束するものだったことである。有名な英国のケインズと米国のホワイトによる論争の後、最終的に実現した体制は米国財務省案に限りなく近いものであり、IMF、世界銀行の双方について、出資額に比例した発言権が認められる加重投票制度が認められたことによって、米国は、英国及びソ連それぞれの2倍の発言力を確保することになった。このように米国は、自らの卓越した経済力が十分に発揮できる体制を作り上げた¹³。

ブレトンウッズ会議からほぼ9か月後の1945年4月から、サンフランシスコで「国際連合（国連）」を創設する会議¹⁴が開催された。直前に、大戦の終結を見ずに急逝したローズヴェルトの遺志を継ぐ決意について、ホワイトハウス、国務省、マスメディア、知識人などが総力を挙げて行ったキャンペーンにより、国民の間には平和維持機構の樹立を歓迎する機運が強まっていた。また、党派を超えて多彩な人々が揃った会議の代表団構成からも、これが国を挙げての企てであることが強調された。6月下旬、2か月に及ぶ会議を経て連合国51か国の代表団によって合意された国際連合憲章は、米国が長年取り組んできた国際

¹¹ 有賀（2002b）、pp. 9-11。

¹² 通貨・貿易戦争がブロック経済化を引き起こし、大戦につながったとの認識に基づき、IMFによって単一の国際決済通貨を創出して、経常赤字に陥った国に対して援助を供与し財政的崩壊を阻止するとともに、世界銀行によって各国の戦後復興と社会インフラの整備のために長期資金を供与するという構想で整備された組織であった（滝田 2014、p. 15）。

¹³ 西崎（2004）pp. 115-116。

¹⁴ United Nations Conference on International Organization（国際機構に関する連合国会議）

機構構想がついに現実のものとして実を結んだことを示し、その冒頭の「われら連合国の人民は」との文言は、合衆国憲法前文の「われら合衆国の人民は」と軌を一にして、その意味で国連の成立は国際社会の組織化を希求したウイルソンの夢の成就であると同時に、米国の建国と比較しうるものと考えられた¹⁵。国連は、主権平等の原則に基づき総会では1国1票を実現しつつも、国際連盟の失敗を教訓として、安全保障に関する決定は安全保障理事会に委ね、かつ5か国の常任理事国¹⁶の一致を不可欠なものとした。すなわち、一方で1国1票という普遍主義を採用しながら、これら「大国」に拒否権を認めるという、伝統的な権力政治的勢力均衡原則をセットにした。このことが、やがて激化する米ソ冷戦状況の中で、平和維持組織として設立された国連を機能不全化していく¹⁷。国連は結局大国中心主義を超えられず、「一つの世界」形成の場ではなく、ソ連の繰り返しの拒否権発動を米英が非難するといった形の中で「二つの世界」間の争いの舞台となっていった¹⁸。

ブレトンウッズ体制（IMF、世界銀行）及び国連の創設と並んで重要な国際組織として、1947年に調印され、翌1948年に発効した「関税と貿易に関する一般協定（ガット）¹⁹」がある。これは自由な資本主義経済体制を構築していくうえで、通貨や国際金融を扱う「ブレトンウッズ体制」と車の両輪をなす、貿易自由化・促進のための機関であった。米国はブレトンウッズ協定に基づき「国際貿易憲章（ハバナ憲章）」とこれを根拠とする「国際貿易機関（ITO）²⁰」の設立を目指したが米国議会の反対に遭い設立を断念し、その代わりにの暫定措置として、より穏健な内容で多国間協定としてのガットを発効させた。そして、このガットという協定名が後に実質的な国際貿易機関として通用するようになり、1995年1月に「世界貿易機関（WTO）²¹」が設立されるまで、関税率の一括引下げなどの交渉の場になったのである²²。

1.2 戦後米国の基本戦略と戦後秩序の形成

【戦後米国の基本戦略】

第二次世界大戦後に米国と同盟諸国が直面した戦略的状況は、米国がこの戦争を通じてかつてなく強大な国になった一方で、米国の同盟国も、敗戦した枢

¹⁵ 西崎（2004）p. 116-118。

¹⁶ 英国、米国、フランス、ソ連及び中国。

¹⁷ 滝田（2014）p. 14。

¹⁸ 西崎（2004）pp. 118-119。

¹⁹ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

²⁰ International Trade Organization (ITO)

²¹ World Trade Organization (WTO)

²² 滝田（2014）pp. 15-16。

軸国も、大戦によって疲弊し、国力を弱めていたということである。戦後期における基本的な構図は、米国と他の列強諸国の間に生じた巨大な「パワーの不均衡」であった。米国は世界の経済生産のほぼ半分を占めていたほか、世界を圧倒するような軍事力、先端テクノロジー分野におけるリーダーシップ、石油産出、そして食料生産からの利益を有していた²³。そして当時、米国国務省の政策企画局長であったケナンがマーシャル国務長官のために作成したとされる重要報告²⁴の中で述べているように、この巨大な「パワーの不均衡」を持続することができる体制（国家間の関係のパターン）を考案することこそが、米国の真の戦略課題と考えられたのである²⁵。

大戦を通じて他の国を圧倒的に上回る実力を身につけた米国に関して明確な「パワーの不均衡」が生まれていたため、欧州各国は米国のパワー行使に対して「抑制」と「コミットメント」をはっきり定める合意を結んでおかなければならないと考え、制度的取引を求めた。これに対して米国は、将来にわたって国益を確保するため、欧州諸国との制度的交渉においてあえて妥協²⁶を重ね、多国間における制度化に合意することとなった²⁷。換言すれば、米国は巨大なパワーの不均衡が他の諸国に受け入れ可能となるように、自らを国際的な諸制度に拘束させることを選択したのであり、このことは国際機構と米国の関係を取り扱う本論文においては極めて重要な点である。

具体的な戦後秩序の制度化は、安全保障面と経済面の二つの側面にわたって、それまでの時代に比べはるかに大規模に行われた²⁸。第一に、安全保障面における制度化は、先に創設された国連の安全保障理事会による体制が冷戦開始とともに機能不全化していったため、悪化する対ソ関係に対する反応として最終的には「封じ込め秩序」として完成した。これは「勢力均衡」、核抑止、政治・イ

²³ アイケンベリー（2004） p. 184。

²⁴ PPS/23: Review of Current Trends in U.S. Foreign Policy (Written February 28, 1948)

²⁵ PPS/23 の対極東政策について述べた部分には、次のように記されている。「我々（米国）の人口は世界のわずか 6.3%に過ぎないが、世界の富の約 50%を所有している。・・・我々の今後の時代における真の課題は、我々がこの格差ある地位を、我々の国家安全保障を台無しにすることなく維持することが可能になるような（国家間の）関係のパターンを、編み出すことである。そのようにするためには、我々は全ての感傷性や白日夢をなしにして臨まなければならないだろう。そして我々の注意は、あらゆるところで我々の直接的な国家目的の上に集中されなければならない。我々は今日において、利他主義や世界的な慈善主義といった贅沢に身を任せていられるとの思い違いをしてはならない。・・・我々は、人権や生活水準の向上、そして民主化といった曖昧で（極東には）非現実的な諸目的について語ることをやめるべきである。我々がはっきりと、徹底したパワーの考え方によって物事に対処しなければならなくなる日が来るのは、そう遠い先のことではない。その時、理想主義的なスローガンによって我々の行動が妨げられることが少なければ少ないほど良いのである。」(PPS/23 1948)。アイケンベリー（2004） pp.185-186。

²⁶ 米国はこの戦後体制構築の機会に一連の制度を「固定化」することを望み、「われわれは戦後期において、経済、政治、安全保障各分野での諸制度の枠組みの中で行動する。制度を通じ、自らを抑制し、他国への関与を行う」と提案した（アイケンベリー2004 p. 181）。

²⁷ アイケンベリー（2004） pp. 180-181。

²⁸ アイケンベリー（2004） p. 180。

デオロギー競争を基本とする戦後構築であった。第二に、経済面における制度化は、1930年代の経済的対立と政治的混乱とこれに引き続く世界大戦に対する反省に立ち、最終的には西欧工業民主主義諸国と日本という広範囲な地域における新制度と新たな関係として完成した。そしてこの戦後構築は、開放的な経済関係、互恵的な政治関係、米国主導のリベラル主義政治の国際協調的な多国間管理を中心的理念として行われた²⁹。

結局、米国の戦後政策の基本戦略は、「まず西欧主要国と日本を対象にして経済及び安全保障の両分野で国際的・地域的体制を確立し、次いで開放経済体制と多中心的民主主義を確立し、この体制を強化すること」³⁰だったのである。

【自由な国際主義】

前項で取り上げたように、世界的な「パワーの不均衡」の維持が米国の本音ともいえる覇権戦略であるとすれば、そのより具体的な基本戦略としてはどのようなものがあげられるであろうか。米国はその建国以来、アメリカ的信条とも呼ばれる自由、平等、個人主義、民主主義、法の支配などの理念を持ち続けてきたといわれる³¹。また、その地理的位置は欧州大陸から隔離されており、多民族の「移民の国」としての特徴を持ち、広大な国土と資源を有するといった特徴もある。そして米国の国際的な行動に関しては、これらさまざまな要素が絡み合いながら、その時々米国の国家戦略や対外戦略が形成されてきたと考えられる。

米国の対外戦略も、歴史的にみると時代や政権ごとに極めて大きな多様性を有してきた³²。たとえば欧州との間で相互不介入を唱えたモンロー・ドクトリン時代のような孤立主義あるいは不介入主義もあれば、諸外国への軍事的拡張やアメリカ的理念を掲げての介入を行う国際介入主義もあった。また、国際機構や国際制度に基づく多国間協調主義を用いる場合もあれば、近年のイラク戦争の場合のように単独行動主義をとる場合もあった。

本論文が対象としている第二次世界大戦後の世界においても、安全保障面に

²⁹ アイケンベリー (2004) pp. 187-188。

³⁰ アイケンベリー (2004) p. 192。

³¹ 西山 (2014) pp. 8-18。

³² 西山は、米国がどの目的を重視するか (軍事的安全保障、経済的繁栄、アメリカ的価値の拡大)、世界と関わるか否か (孤立主義、国際主義)、世界と関わる場合はどのように関わるか (単独主義、多国間主義) などをめぐって政権ごとにさまざまな違いを示しているとして、その典型例について、①米国の経済成長を重視し、国際通商の中で大きな利益をあげられるように政府が積極的に行動する (初代財務長官ハミルトンの立場)、②米国国民の自由を重視し海外の戦争に関わることを避けるため対外関与は選択的にする (第3代大統領ジェファーソンの立場)、③米国の安全と物質的繁栄を最重視し、そのためには軍事力の行使や国威発揚も辞さない (第7代大統領ジャクソンの立場)、④民主主義や法の支配に代表されるような普遍的なアメリカの理念を世界に広げることが、米国の対外政策の指針となるべき (第一次世界大戦時のウイルソン大統領の立場) の4つにまとめる分類を紹介している (西山 2014、pp. 215-216)。

における米国の戦略は幾度も変貌を遂げている。終戦直後に米国が中心となって作った国連体制は多国間協調主義であったが、冷戦開始とともに二つの超大国が対立したことから世界の二極構造による軍事的安定の戦略が採用された。また、冷戦終結後に唯一のスーパーパワーとなった米国は一時単独行動主義を採用し、この失敗の結果として米国は国際的な信用を大きく失墜させることにもなった。

しかしながら、戦後の経済面など軍事面以外における米国の政策は、「自由な国際主義³³」という点で一貫しているように見える。すなわち、冷戦前、冷戦中そして冷戦後と、20世紀の後半を通して、米国は自由な覇権国として、米国自身とともに世界のその他多くの国・地域に対しても利益を及ぼすような国際秩序を維持するという重要な役割を果たした。そしてその秩序の内容は、軍事的・経済的な「封じ込め」秩序に加えて、経済的な開放、国連やブレトンウッズ体制などの国際機構・制度、そして自由と民主主義に基礎を置く秩序であった。この「自由な国際主義」という米国の戦略は、自由主義（リベラリズム）の理論によって基礎づけられている。この戦略が米国の役割と位置付けるのは、世界中に「自由と民主主義」を拡大していく推進役であり、これは道徳的な義務であると同時に、実際に米国の安全保障を改善するものとみられていた。つまり、他の諸国も民主主義体制であればあるほど、米国はよりよく自らの利益を追求でき、また安全保障上の脅威を減らすことができるとされた。また、自由貿易を推進するとますます多くの人が繁栄に至り、それが民主主義による統治を可能にする条件を作り出すとも考えられた。さらに自由貿易は諸国間により密接な相互依存関係を作り、このことによってどの国も、戦争を始めることによる経済的利益の獲得を期待できなくなる。最後にこのような相互依存が深まる世界で国際的な機構・規範が作られることについて、リベラリズムは、さまざまな政治・経済あるいは環境などの国際問題に取り組む最善のメカニズムと見る。このように、自由主義理論の3つの主要なアイディア、すなわち民主主義、相互依存、機構・規範は、「自由な国際主義」の戦略にとって不可欠な要素だったのである³⁴。

1.3 戦後米国外交とその展開

【米国外交の理想と利益、孤立主義と国際主義】

前項までで述べたとおり、戦後の米国では、冷戦の発生や終結に伴って安全保障面の戦略は変転を繰り返したが、経済政策などにおいてはほぼ一貫して「自

³³ Liberal Internationalism (Cox ら pp. 16-18)。

³⁴ Cox ら (2012) pp. 17-18。

由な国際主義」の戦略を推し進めてきたと考えられる。それでは、そのような戦略を世界で実現しようとする米国の外交は、どのような特徴を持っているだろうか。ここではやや歴史をさかのぼって米国外交の辿って来た道を概観しながら、戦後期における米国の外交がいかなる考え方で、どのような手法で進められたのかを考察しておきたい。

建国期の米国は、自らの国力の脆弱さもあり、また建国の理想や価値観を守るためもあって、権謀術数政治の渦巻くヨーロッパ的世界との隔絶を選択し、「孤立主義」の政策をとった。この孤立主義は、力関係に基づく選択という当初の相対的な性格から次第に絶対化し、「モンロー・ドクトリン」といわれる頃には米国のいわばイデオロギーとなり、時代を超えてしばしばこれへの回帰が起こることになる³⁵。また、「アメリカ的信条」は建国期のピューリタンの価値観を基盤としているが、これらの信条を構成する自由や民主主義などは世界的にも普遍性を標榜できる価値観であったので、多くの米国人の中でこれらの「進歩的な」価値観を世界に広めることが米国の義務だと考えるようになった。彼らは自分たちを、欧州よりもさらに優れており、これらの価値観を実現するように神によって命じられた集団と位置付けていた。このような選民意識の下で、彼らは他国に対する内政干渉も辞さず、いわゆる「アメリカ例外主義」の心情を持つに至るのである³⁶。このトクヴィルによって提起された「アメリカ例外主義」は、サリヴァンが主張した「明白なる運命（マニフェスト・デスティニー）」という観念とともに、新生共和国アメリカはヨーロッパ的世界の延長ではなく、新しい土地に建設され、限りない可能性を秘めた国家であるという論理を表していた。しかしこれらの信条や観念は、やがて自国内のフロンティアを失う中で移民が増加し続け、さらなる経済的拡大が求められる状況においては、領土的・経済的拡大を正当化するための論理として「利用」されるようになっていく³⁷。

1870年頃から第一次世界大戦までの、国際政治史において「帝国主義の時代」とされる時期、米国は欧州列強との軍事的・政治的対立を極力回避する形で、中米・カリブ海地域と太平洋地域・中国的世界へアメリカ的世界の拡大を試みた。このとき、米国は、中米・カリブ地域に対しては単独主義的対応³⁸をし、他方、欧州的世界の浸透を受けていた太平洋地域・中国的世界に対しては「門戸開放政策」³⁹に象徴される協調主義的政策を採用せざるを得なかった。当時

³⁵ 滝田 (2014) pp. 7-8。

³⁶ 西山 (2014) pp. 19-20。

³⁷ 滝田 (2014) p. 9。

³⁸ 例えば 1895年に始まった米西戦争 (西山 2014, pp. 21-22)。

³⁹ 例えば 1899年と 1900年の 2回にわたって、ジョン・ヘイ国務長官は、中国分割を進める列強に対して中国での門戸開放通牒を發し、通商上の機会均等と中国の領土的・行政的保全を求めた (木下ら 2008, p. 434)。

の米国は資本主義の発達を背景にした資本・商品市場の狭隘化に直面していたので、北米大陸内や中米・カリブ海地域に留まらず、欧州やアジアに対してもどのようにアプローチしていくかという問題を抱えていた。この時期の米国については、米国の資本主義という「肉体」はグローバルな拡大を要求し、他方、時間をかけて絶対化・イデオロギー化してきた自由と民主主義を守るための孤立主義という「精神」はこれに激しく反対したと、比喩的に表現できよう⁴⁰。

上記の課題に対処し、一定の方向を打ち出したのがウイルソン大統領であった。彼は第一次世界大戦の勃発後、欧州の交戦国間の調停工作を積極的に推進したが、結局態度を一変させて大戦に参戦し、少なくとも結果的に孤立から介入への道を開く役割を果たした⁴¹。しかし一方、彼の外交姿勢は「国際主義」と呼ばれ、後のアメリカ的秩序の原型ともなった⁴²。彼はこのように、米国建国の理念を堅持していこうとする「精神」を、米国一国内に留まる孤立主義ではなく、国境を越えた国際政治―権力政治を本質とする欧州的秩序の場―で実現し⁴³、それによって米国資本主義という「肉体」の要求を満たすことにより、この対立・緊張関係を止揚させようとしたとみられている⁴⁴。しかしながら、ウイルソンは第一次大戦後、米国議会からの反対によって自らが主唱して創設した国際連盟への加盟に失敗する。そしてこれを契機に米国の外交は、国際主義とは反対の方向に大きく振れ、結局 1929 年の世界大恐慌を機に世界経済のブロック化に対応した経済ナショナリズムが高まり、数次にわたり中立法を制定するなど、本格的に孤立主義に回帰することになった。

この頑迷な孤立主義を打破したのは、第二次世界大戦がはじまって約 2 年後の日本によるパールハーバー「奇襲攻撃」であり、これが「日本の卑劣さ」と理解されて米国の「内なる衝動」としての孤立主義的心理を超えさせた。この結果、米国は軍事的にも経済的にも連合国を主導し、ドイツ、イタリアそして日本を打倒したので、この圧倒的な主導力が戦後における国際秩序をアメリカ的秩序にすることを可能にしたのである。そして第二次世界大戦中から終戦直

⁴⁰ 滝田 (2014) pp. 11-12。

⁴¹ 西崎 (2004) pp. 84-85、pp. 90-92。

⁴² この「国際主義」を集約的に表現しているのが 1918 年 1 月に出された「14 か条の平和原則」であるといわれる。その内容は、第一に、先進資本主義諸国間の協調に基づき「国際平和維持組織の設立」、「民族自決」、「秘密外交の禁止」、「公海の自由」、「軍備縮小」を実現して戦争の再発を防止するとともに、革命運動の激化を緩和する効果を狙い、第二に、この「消極的平和」を前提に、「関税障壁の撤廃」によって先進資本主義諸国間で相互に市場を開放して経済的相互依存関係を拡大し、一方で米国の経済的利益を追求し、他方で戦争の勃発を抑制することを期待し、第三に、これらの条件を前提に中国、トルコ、メキシコなどの低開発諸国に対する国際借款団（コンソーシアム）結成を主導し、また経済顧問を派遣して経済関係を強化しつつ、市場進出することをめざす、というものであった（滝田 2014、pp. 12-13）。

⁴³ ウイルソンは、20 世紀には新たなフロンティアが開始されていると強調し、海外への進出こそが新しい米国の使命だと主張した。そして実際に自由と自治という「価値を伝道するため、キューバとフィリピンに対する支配を正当化した（西山 2014、p. 22。）。

⁴⁴ 滝田 (2014) pp. 12-13。

後にかけてF. D. ルーズベルト大統領が具体化していった国際秩序構想の中心は、既にみたように国連の創設やブレトンウッズ体制の整備など、基本的には国際機構を軸とした多国間協調体制であった。またそれは主として欧州諸国の巨大になった米国への警戒感に配慮したものであり、更にそれは超大国に対しては他の諸国が団結してこれに対抗するという勢力均衡論的な国際的事態を招来することをあらかじめ避けたものとも捉えることができる。そして冷戦の開始とともに軍事的には東西対立に力に対応しつつ、西側経済圏の中では米国の開かれた国際主義は維持され、戦後構築されたブレトンウッズ体制などを通じて自由経済をグローバルに推し進める方針が堅持された。さらに冷戦終結後、唯一のスーパーパワーとなった米国の外交は単独主義的に変貌し、多国間主義を無視してイラク戦争を開始するなど、自らが作った戦後秩序そのものも否定しかねない行動をとったのである。

以上、見てきたように、米国の外交政策は歴史とともに多様な変化を見せているが、その変動はいくつかの対立軸⁴⁵とその時々的情勢の関係から、理解可能であると考えられる。第一に挙げられる対立軸は、「孤立主義」と「国際主義」の対立軸である。すなわち、建国の理念を重視する立場から外国からの干渉や国際紛争を避けようとする場合に際立つ「孤立主義」と、国内のフロンティアを失って以来、その資本主義経済をさらに海外に拡大させたい欲求にしたがって露わになる「国際主義」の間の相克である。第二に挙げられる対立軸は、国際的な対応を行う場合の対照的な二つの態度、すなわち「多国間協調主義」と「単独行動主義」の対立軸である。これは、列強の帝国主義的な中国などの分割に介入していったときや、戦後体制を構築するときに採用された協調主義的な対応と、同じく帝国主義時代に中米・カリブ海地域に対して、また冷戦終結後に世界に対して採られた単独主義的な対応が、鮮やかに対比され得よう。さらに第三の対立軸を挙げるとすれば、それは「建国の理想」の実現を重視する立場と、「自国のパワーの優位」を重視する立場の対立軸である。

このようにみると、米国の建国以来の外交政策の変化は、ある方向性を持っているように思われる。先の3つの対立軸を用いて大胆に表現すれば、それは、①孤立主義から国際主義へ、②多国間主義から単独主義へ、③建国の理想から資本の利潤や米国のパワーの維持・拡大へ、という方向性であると言い得るのではなからうか。その理由として、①に関しては、現在でも時折孤立主義が顔を出すことは否定できないまでも、経済のグローバル化を目指し、これを主導してきた戦後の米国を見れば明白であるといえよう。また、②に関しては、

⁴⁵ 西山は、このような複数の対立軸について、「米国の対外政策は、例外主義的な政策を基盤としつつ、孤立主義的態度と国際主義的態度、また、単独主義と多国間主義の間で揺れ動く」と表現している（西山2014、p. 215）。

本論文の主題にも密接に関係するのであるが、終戦直後に創設された国連体制が多国間協調主義の産物であったことに対して、冷戦もあって機能不全を起こし、また途上国の加盟が増加した中で自らの意に添わなくなった国連システムを次第に軽視し、自国の投票権が大きいブレトンウッズ体制を重視する「多国間単独主義」的な米国のシフトは、その典型であるといえよう。むしろ、イラク戦争など、冷戦後の軍事面での単独主義化も著しいものがあった。そして③に関しても、米国の世論などは自由、平等、民主主義など建国の理想に帰ろうとする動きを見せることもあるが、総じて際立つのは米国に根拠を置く国際資本のグローバルな拡大のための米国政府の「国際化」政策であり、自由や民主主義は、東欧や中東、アフリカなどでの出来事を観察すれば、強調されるほどには現実に重視されていない傾向が見て取れるのである。

【「民主的」な外交の世界化、非寛容と二重基準】

前項では、「孤立主義」と「国際主義」、また「多国間協調主義」と「単独行動主義」といった構造的な対立軸を設定しながら米国の外交の特徴を考察した。本項では別の側面として、米国が一方で崇高な理想を掲げながら、他方で世界的な覇権を維持し、また経済的利益を獲得しようとする矛盾の中で生じたと思われる、米国外交の質的な複雑性について考察する。

まず、米国の創始になる「民主的な外交」の概念についてである。米国が欧州に代わって台頭する以前の伝統的な国際関係で争われてきたのは理念よりは利益であり、正義よりは権謀術数の方が重要であった。20世紀に入って対外政策がイデオロギー化した時代にあっても、対外政策の正当化に最も頻繁に持ち出されるものは、崇高な理想ではなく民族の伝統や自衛の権利などであった。しかし、米国の外交政策は逆に、その建国の理念に連なる民主化の促進や人権擁護の拡大を重視し、古い欧州を離れて自分たちこそが新しい国家や新しい世界を作るのだという理想を持っていたため、合理的な利害判断よりも道義的判断を優先する傾向にあった。国際関係を力と力の関係ではなく、理念を実現すべき空間として捉え、またそのことによって自らの外交政策が正当化されるという伝統をもったのである。しかし、このような行き方については、古くから米国内部でも批判の声が存在した⁴⁶。

このような米国独自の外交政策の在り方の一つの表現が「民主的な外交」であった。米国は近代西欧世界で初めて「王」や「支配者」のいない共和国として誕生したため、自由や民主主義といったその新しい政治理念に合致した対外

⁴⁶ 藤原帰一は、このような米国外交の特徴を考察する中で、米国の内部からジョージ・ケナンやヘンリー・キッシンジャーが、このような米国外交の在り方について批判的であったことを紹介している（藤原 2002、pp. 41-43）。

政策を追求した。欧州では、国内ではより多くの人々の政治参加を求めながら民主主義を推進していくが、激情に左右されやすく一つの目標に向かって粘り強く計画を推進することの苦手な民主主義は対外的行動を採るときには致命的な足かせになるので、対外政策は一般の人々が口出しすべき分野ではなく、冷静で安定した地位を持つ貴族階級など一部の人々に委ねられるべきと考えられていた。しかしこのような考えは、貴族階級を持たず、新しい世界を開こうとする米国人の一般的な政治認識にはなじまなかった。そこで米国は、外交の世界に「世論や公開性の重視」といった独自の価値観を持ち込み、この「民主的な外交」という新しい外交理念を広めようという強い決意を抱いたのである。米国の指導者たちは、主権国家相互間で国内支配や政治体制の在り方について口出ししないという大国間の暗黙の了解を覆し、国民の意思を蹂躪していると思なした他国の指導者を公然と非難することに躊躇しなかった。米国はこのように、外交政策のルールそのものを「米国化」することを追求した。米国の独自の大義、つまり「民主的な外交」は、国民の利益を国家の利益に結びつけ、対外政策と国内政策との目標を一致させることを意味し、しかも米国はそのような外交を自国のみならず、他国にも要求したのである⁴⁷。

「民主主義」あるいは「民主的な外交」に留まらず、人権、自由、そして資本主義・市場経済が普遍的価値であるという信念を共有している米国人・米国政府は、これらの「アメリカ的秩序」を終戦直後から世界に拡大しようとした。そして程なくして冷戦が発生したころ、ジョージ・ケナン（『アメリカ外交 50年』（2000））は米国外交が善悪二元論的な道徳家的・法律家的アプローチ⁴⁸をとり始めたことを指摘しており、またヘンリー・キッシンジャー（『外交』（1996））も同様の見解を示している⁴⁹。このアプローチは外交に善悪二元論を持ち込み、人権や自由などの原理・原則を自らも守り、他国にも守らせることによってアメリカ的秩序を維持しようとするため、それぞれに異なる各国の国内事情を軽視することとなり、妥協を許さず柔軟な態度を不可能とする、国家としての「非寛容」な態度に帰着する結果となった。しかも、この背景にある人権、自由、民主主義、市場経済が普遍的な価値であるという米国人の信念は、きわめて矛盾に満ちたものでもあった。すなわち、人権や自由という概念の創始者を自任するフランスや英国はかつてアジア・アフリカの広大な地域で殺戮を伴う植民地支配を行い、米国自体も気高い理念を掲げて独立宣言を発した後も、黒人や先住民族の人権を軽視あるいは無視し続けたという歴史的経緯は否定しがたい

⁴⁷ 西崎（2004）pp. 2-6。

⁴⁸ このアプローチは、イデオロギー対立の要素の強い米ソ冷戦を激化させ、また、国益や勢力均衡政策を伝統的に重視する欧州的リアリズムの信奉者から激しく批判された（滝田 2014、p. 234）。

⁴⁹ 滝田（2014）p. 234。また、同旨の指摘は、藤原帰一（2002 pp. 41-42）や西山（2014 pp. 217-220）も行っている。

からである⁵⁰。

上記の例に限らず、米国の外交が「ダブル・スタンダード」であるとの指摘はしばしばなされている。たとえば冷戦期に米国は、自らが道徳的・法律家的に主唱する人権、自由、民主主義の拡大を試みて冷戦を激化させた一方で、これらの価値を否定している独裁国家や権威主義体制の国家に軍事・経済援助を行った。また、9・11 テロ以降、愛国者法を成立させて建国以来の基本的価値であるはずの人権や自由を異常なまでに厳しく制約しつつ国土安全保障を最上位の政策に位置づけた。さらにブッシュ（子）政権は国際社会の大多数の反対を押し切って英国などと有志連合を組んでイラク戦争を開始し、膨大なイラク人犠牲者を生み出した。このような米国外交に伝統的にみられるダブル・スタンダード性を、米国はその強大な経済力、軍事力及びソフトパワーで糊塗してきたのであるが、米国のパワーの衰退と新興国の台頭の中、アメリカ的秩序が不安定化していく状況⁵¹となっている。

【多国間主義と国際機構への姿勢】

米国の一般的な外交政策の特徴の最後に、「多国間主義」あるいは「国際機構」一般に関する米国の姿勢を考察する。しかし実際には、米国の姿勢を一般的に述べることは難しく、米国内にも個々の立場や時代の流れによってさまざまな姿勢がみられる。ここでは米国が戦後の世界覇権を制度化する中で表明された代表的ないくつかの考え方、すなわち多国間主義や国際機構に肯定的なものや否定的なものを概観し、それらを元にして米国の姿勢の最大公約数的な特徴を見出したい。

まず、国際機構あるいは国際制度を通ずる米国の「多国間主義」に肯定的な見方である。その第一は、米国のリベラリズムを代表する論客であるアイケンベリーの国際制度に関する考え方である。すなわち彼は、一般に大きな戦争が終わり戦後の秩序を作る場合、戦争に勝って他を圧する力を持つようになった国は、国際制度を作り単に他の国の行動をコントロールするだけではなく、自分自身をその制度に縛り付けることによって他の国々の圧倒的な力に対する危惧の念を払拭し、安定した国際関係を作ると論じている⁵²。このような米国の抑制的態度は、大きく3つの側面から整理され得る。一つ目は、米国が戦後システムの中で他の諸国を威圧することに積極的ではなかったことである。これは、国際協調的な開放経済体制を作れば、それは米国の利益になると同時に海外での関与が拡大しすぎることを防ぎ、直接関与しなくても機能すると考えら

⁵⁰ 滝田 (2014) pp. 234-235。

⁵¹ 滝田 (2014) pp. 235-236。

⁵² 山本吉宣 (2008) p. 17。

れたためであった。また、米国当局者が戦後システムに正統性と相互了解の気持ち注入しようとしたこともこのような態度に貢献した。二つ目は、米国の政治システムが備える開放性と非中央集権性によって、他国は米国が行う覇権型秩序の運用に対し、自らの「意見」を表明する機会を得たことである。米国の戦後秩序はいわば「開かれた覇権」であり、米国を中心として同盟国へのさまざまな配慮がみられる超国家的、超政府的政治システムとして構築されて、その透明性によって不確実性のレベルが低くなり、他国に大きな安心感を与えたのである。そして三つ目は、戦後の諸制度が一体となって、主要西側諸国を開放的、多国的な政策方針の中に「固定化」し、拘束したことである。つまり、米国と西側諸国は、経済、政治、安全保障各面での不可逆的な長期コミットメントを実現した。そのうちの一つはソ連の脅威に対抗する北大西洋条約機構(NATO) 同盟であり、米国はこれによって欧州制度及び大西洋制度に強くコミットすることになった。またこれは同時にドイツを封じ込める「二重封じ込め」として機能したが、欧州の地域統合を目指す動きを強化するものともなった。さらにいま一つは、マーシャル・プランによる欧州復興支援であり、米国は復興支援のための物資や資金の提供に強くコミットした。また、この資金の振り分けを欧州諸国自身で行う「欧州経済協力機関(OEEC)」は、欧州諸国が国境を越えて経済の共同管理を行うことを促し、「欧州共同体(EC)」の制度的先駆けとなった。アイケンベリーはこのように、多国間による国際機構または国際制度が、米国を中心とする戦後制度の構築に大きく貢献したことを評価している⁵³。

第二に、ラギーはコンストラクティヴィズムの立場に立ち、米国の世界秩序の源泉を多国間主義に求めている。ラギー以前にはコヘインが「多国間主義」について、「制度に基づく特定の枠組みを通じて、3か国以上の国家がそれぞれの政策を調整する行動様式」と関与する国の数に力点を置いた定義していたが、ラギーはより多国間主義の質、すなわち制度に焦点を当て、国際秩序形成に欠かせない概念と捉え直している。そしてさらに、多くの国が国際的な制度や機構に参加することで、その制度や機構の国際的な正当性が担保されるとし、多国間主義は突き詰めれば正当性の問題であるとしている⁵⁴。この正当性は、共同的な行動を調整する機能を持つ規範や期待が国際的な認識共同体の形、すなわち国際機構や国際制度の形をとることによって獲得されると考える。そしてこの場合の規範は、誰に対しても開かれた普遍的なものであり、無差別的なものである必要があるとする⁵⁵。すなわちラギーも、多国間で形成された認識共

⁵³ アイケンベリー (2004) pp. 214-225。

⁵⁴ 滝田 (2014) pp. 91-92。

⁵⁵ Ruggie (1998) p. 43。

同体が共有する制度的制約に、覇権国である米国を含め誰もが制約される形で、多国間主義あるいは国際機構が成立すると考えているのである。

このように、アイケンベリー及びラギーはそれぞれの立場から、戦後の米国が覇権国でありながら国際社会に対して自ら制約を受け入れるということを通じて、国際秩序あるいは多国間主義・組織を作ってきたと考える。しかし一方、戦後まもなく国連という多国間協調型の国際機構を創設した直後、米国の戦後体制構築の立役者であり、リアリストであるケナンは、国際機構創設そのものに対する強烈な疑問を呈する文書を作成している。それは1948年に米国国務省政策企画局長ジョージ・ケナンが国務長官ジョージ・マーシャルのために作成したとされ、最高機密文書の扱いとなっていた「PPS 23」であり、世界の地域ごとの外交戦略構想とともに、誕生したばかりの国際連合など国際機構に対する米国の「本音」とも言い得る生々しい考え方を示しているところに最大の特徴がある⁵⁶。この文書の位置づけは、ケナン自身が述べているように、米国の外交政策の主要問題に関するケナンの一般的見解を示したものである⁵⁷。にもかかわらず、本文書がその最高機密の取扱いを解除されたのは26年余を経た1974年6月であり、また、その内容もその後の米国の世界政策や世界の現代史に照らしてみれば現実と符合するところが多く、ケナンのこの構想がいかにか的確に将来を構想し予見するものであったかが実感されるものとなっている。

PPS 23 文書の興味深い点の一つは、国際的諸問題を解決する上での普遍的 (universalistic) アプローチと個別的 (particularized) アプローチを論じている箇所があり、その中で「国際機構」(International Organization) に対するケナン (あるいは当時の米国中枢部) の考え方が、極めて端的に述べられていることである。

国際機構については、「普遍的アプローチ」の中で論じられている⁵⁸。すなわち、一定の標準的規則や行動様式に全ての国を従わせることによって、力や偏見や非理性的な嫌悪や嫉妬などの醜い現実が外交政策の表舞台から消え去り、外交政策の問題解決は議会的手続きと多数決に還元され得ることになる⁵⁹。

これに対して「個別的アプローチ」は、国際問題を法治的な概念の中に押し

⁵⁶ Kennan (1974, written Feb. 28, 1948)。

⁵⁷ したがってケナンは、この文書は包括的でも疑問の余地のないものでもなく、また情報に過ぎないものであって、承認を得ようとするものでもなく、部内の意思統一を図ったものでもない。ケナンはこの文書が、いずれ統一的な外交政策に発展していく第一歩として寄与することを望むとしている (Kennan 1974, written Feb. 28, 1948)。

⁵⁸ 普遍的アプローチとは、ルールや手続きを全ての国に同じように適用するアプローチで、いわゆる個別事情に応じた「政治的解決」を排除する効果があり、それは既に国際連合やユネスコ (UNESCO) で体现されているとともに、国際貿易機関 (International Trade Organization, ITO) 憲章としても提案されているとする。そしてこのアプローチは、世界各国の特性や政治思想の違いに個別に対応するといった面倒なことを避けられることから、米国の世論に強い訴求力を持っていた。

⁵⁹ 伝統的な外交に特有の浅ましいやりとりの代わりに、多数という外装の下で、高尚で単純で道徳的な意志決定ができるという考えである。

込めてしまうような如何なるスキームにも懐疑的な考え方である。つまり、様式 (form) よりも内容 (content) の方が重要であり、いかなる機構・構造があろうとも、結局のところ現実には何かを機能させるにはパワーの方が優勢なのだ⁶⁰。つまりこの考え方によれば、普遍的アプローチが採られた場合に米国の政策は、決定的に重要な瞬間において、やっかいな国際的議会手続きの機能不全の中に絡め取られてしまうと見るのである⁶¹。

上記の2つのアプローチを示した上でケナンは、米国政府が当時、これらを併用した二元的な政策を実施しているとし、それを直ちに変更すべきとは言わないものの、実際に機能する世界秩序を作る上で間違った方から出発してしまったと述べている。つまり、米国自らの政治経済的伝統という中心から出発して外向きに拡大するのではなく、全体から見れば周辺部、すなわち国際連合の普遍的原則という周辺から出発し、それを内側に向けて拡大しようと試みているというのである。そしてこれによって米国の努力には大きな力の分散が発生し、さらに米国があればどこだわった普遍的な世界秩序という概念そのものについても、壊滅的な信用喪失を起しそうになっているので、世界秩序の概念を救うためには早急にその構造を補強し直すべきとするのである⁶²。

P P S 23 文書の以上の諸考察を踏まえ、ケナンは同文書の「結論」で、国際機構（即ち国際連合）と米国の関係について、次のように総括している。

世界の全ての地域において、我々は未だに自分たち自身が、このたびの戦争の中から我々が携えて世界に登場することになった空想的で普遍的な性質を持つ多くの考え方の犠牲者になってしまっていることに気づく。米国の世論に対して行われた国際連合に関する当初の売り込み宣伝は非常に影響力の大きいものだったので、しばしば疑われる考え方、即ちあの敵意に満ちた時代に続く時代を作るに際して、我々にはこれ（国際連合）を我々の政策の礎石と位置づける以外の選択肢がなかったのだとの理解は、本当なのかもしれない (possibly true)。時折、それは有用な目的に貢献した。しかし全般的に言えば、それは問題を解決するというよりも、むしろ問題を作り出すことの方が多かった。その結果、我々の外交努力は少なからぬ力の分

⁶⁰ しかし、優勢なパワーに対する対抗勢力としての同盟 (alliance) の有効性は認めており、共通の利害やものの見方を有する諸政府のグループの間でこれが成立するとする（抽象的な国際法や国際機構ではなく）。

⁶¹ この個別的アプローチは、1948年当時の国際機構の中で体現されていたような「国家主権」の理論を信用していないということである。たとえば、外国の政治的意思は表面上独立した国家の内部に容易に浸透するし、このような状況の下では世界についての議会的な原則などは簡単に歪曲あるいは濫用される（ソ連の衛星国家を見れば容易に分かる）し、大国と小国の投票権の不均衡の問題も言わずもがなと考えている。

⁶² そして彼は、だからこそ真に安定した世界が現出するためには、より古く熟成し、より進んだ諸国で、パワーではなく秩序の概念が価値と意味を持つような諸国の連合、例えば欧州諸国の連合というアイデア、或いは米国と英国・カナダの間のより緊密な協働関係などが重要で、これら諸国が世界の問題について真のリーダーシップを奪取し確保する強さを持たなければ、諸都市にも人類にも諸悪から解放される時は決して来ないだろうとする。

散を招いたのである。そして、主要な政治目的について我々が、国際連合で多数の獲得による目的達成に努力すればするほど、我々はいずれの日にか我々に反逆して来かねない危険な武器を操っていることになるのである。このような状況は、我々の側で、この件に関し最大限注意深い研究と予測を行う正当な理由となる。

以上のように、ケナンは 1948 年の時点で既に、極めて明確に国際連合という国際機構に対する米国の国益の観点からの懐疑、更に戦後米国が国際連合創設というところから世界戦略を進めたことに対する批判・反省を示している。そして、このような国際機構、少なくとも国際連合という国際機構に対する米国の批判的・対立的なポジションは、その後時代が下った時点でもほぼ同様の捉え方が存在すると見られる。最近の一例を挙げれば、2007 年、オバマ政権の発足に先立って米国の戦略国際問題研究所（C S I S）に設置された「スマートパワーに関する委員会」⁶³の報告書から、国際連合に対する米国の考え方を述べた部分を次に抜粋する⁶⁴。

・・・国連の意味するところは、人によって異なる。ある人々にとっては、それは人類の平和で繁栄する世界に向けた最終的かつ最善の希望である。しかし他の人々にとっては、それは金目当ての効率の悪い組織であり、米国の目標をして人権侵害を行っているような下劣な政権の力に委ねてしまうようなものである。・・・第二次世界大戦の後、連合勢力は、20 世紀の初頭を破壊した恐ろしい戦争を避けるためにこれを創設した。この組織が今でも、21 世紀の主要な平和や安全保障上の問題について決定的な役割を果たすことができるかどうかは、定かではない。安全保障理事会の信用度は現在、これまでで最も低くなっており、そして米国と国連の関係はほとんど破裂寸前まで緊張が高まっている。・・・米国が国連に対して冷淡になり、その分担金の支払いをしなかったことは、国際的に我々の国を傷つけることになった。次の政権は、国連が国際的なパートナーとしてより良いものになっていくよう、最も効果的なてこ入れの方法を商量すべきである。

このように、2007 年の時点でも、著名な国際政治学者あるいは米国外交の実務家などで構成される当該委員会報告書は、その国際連合に対する懐疑的態度や、国際連合がより米国の国益に資するものに変化しない限りこれを前向きに活用することはないとする姿勢を有しており、1948 年時点のケナンの考え方と極めて近似している。更に、上記引用部分の周辺の別の箇所においても、①米国が近年、公式の同盟とともに、事に当たって考えを同じくする有志連合という形を多用してきたことや、②強力な国際法秩序があることは米国の利益になるが、条約や法的手段に重大な異議が存在する場合には、米国には可能な場合はいつでもより良い解決法についての新たな合意を作り上げるための先導役と

⁶³ 共同議長を務めたのは、リチャード・アーミテージ及びジョセフ・ナイ・ジュニアであった。

⁶⁴ C S I S (2007) .

なる責任がある、と述べるなど、ケナンの文書との近似性ととも、国際機構に対する米国の態度に、経時的な一貫性をも見て取ることができる。

以上、見てきたように、国際協調を基調として戦後の米国を観察するアイケンベリーとラギーは、考え方のいくらかの相違はあれ、米国が戦後実践してきた多国間主義や設立した国際機構・国際制度に対して肯定的である。しかし彼らは同時に、それが成り立つためには米国が何らかの形でその圧倒的なパワーに抑制をかけ、自ら国際的な規範や制度の制約に従って行動する必要があることを指摘している。これに対して戦後すぐのケナン、そして最近のアーミテージやナイは、本音のところでは米国の利益や安全保障を国際制度や国際機構に委ねることはできないとの考えを示している。このような両極端に見える考え方から見えてくるのは、米国が国際的制度や国際機構に対して抑制的に行動できる場合にのみ、国際協調が成り立つのであって、米国が抑制を失い単独行動に走るような状況下では、いずれにしても米国は国際制度・国際機構に否定的にならざるを得ないということであろう。

2. 食料・農業にかかわる米国の戦略・政策と国際関係

2.1 農業にかかわる米国の国益と戦略

国際的な食料・農業問題にかかわる米国の国益とは何であろうか。また、その国益を実現するための米国の戦略や政策とはどのようなものであったろうか。米国の食料・農業戦略について検討していくにあたって、まずこの国益の問題を取り上げ、その幅の広がりを確認しながら、それぞれの国益に対応する戦略を概観していきたい。

食料・農業は、当然ながら世界における経済・産業分野の一つである。そしてこの分野の、他の製造業などの分野と異なる際立った特徴は、それが先進輸出国にとっては重要な輸出産業であると同時に、開発途上諸国にとっては国民の生活、あるいは国家の存立にさえかかわる重要問題であったことである。特に米国は、戦後期当初から世界的に圧倒的な食料供給力を持ったことで、世界各国に対する影響力が極めて大きく、したがって食料・農業は米国にとっての戦略的分野たり得たのである。

食料・農業にかかわる米国の国益を整理するとすれば、内政面と外交面を合わせて4つのタイプに分類できるであろう。第一は、最も内政に近い米国の国益で、米国国内の農業政策を円滑に遂行するという国益である。これは具体的には、国内の農業保護政策の結果として発生する穀物の余剰を海外に向けて援助などの形で処理することで、国内政策を円滑に進めることができるといった

類である。第二は、上記と関連するものであるが、海外向けの余剰処理が同時に、将来の米国穀物の輸出市場開拓に結び付けられるといった国益である。これは具体的には余剰処理として行われた欧州や日本や途上国向けの食料援助が、現地の農産品より安く供給できたり食習慣を変化させたりすることによって、米国農産品の市場開拓につながるといった類である。第三は、第二のケースと類似しているが、農産物の輸出のみならず、途上国などの現地での農業生産を援助することによって、米国発の農業技術や農業生産資材の輸出につながるという国益である。具体的には、1960年代を中心とする「緑の革命」に伴い、米国発の「近代的」農業技術が世界中に持ち込まれ、同時に世界中で米国発の生産資材依存が作り出されたといった類である。そして第四は、上記第二と第三のケースに付随して途上国現地では米国产の農産物や農業資材への依存が作り出され、そのことを逆手にとって政治的強制手段として食料を利用できるという国益である。具体的には、相手国の政治体制や外交行動が米国の意思に反する場合に、食料援助を停止することを通じて相手国を従わせるといった類である。

なお、この問題、すなわち米国の食料・農業に関わる国益や国家戦略を考察するうえで極めて重要な資料として、NSSM 200 と呼ばれる秘密文書がある。これは1974年12月に、当時のニクソン政権のキッシンジャー国家安全保障問題担当大統領補佐官の指揮の下で作成された「国家安全保障研究メモ」⁶⁵であり、翌1975年11月にフォード政権（キッシンジャーは国務長官）において秘密裏に米国の正式政策とされたうえで、作成以来約15年を経た1989年7月に秘密解除・公開されている。その内容は、世界の人口増加が米国の安全保障や海外資源獲得戦略に対して及ぼす影響に関する検討、そしてその中で米国が行使すべき世界的人口戦略とともに、これに密接に関連する形で世界的食料戦略をも、極めてあからさまに述べているところに特徴がある⁶⁶。すなわちこの文

⁶⁵ Kissinger (NSC) (1974)。なお、この文書の正式名称は次のとおりである。*NSSM 200: National Security Study Memorandum NSSM200 – Implications of Worldwide Population Growth for U.S. Security and Overseas Interests – (The Kissinger Report)*, December 10, 1974, National Security Council。

⁶⁶ このキッシンジャー文書が作られた背景には、1974年8月にルーマニアのブカレストで開催された、国連主催の「世界人口会議 (World Population Conference)」において、「世界人口行動計画」の原案（国連が提出：出生率低下の量的目標設定などを通ずる急激な世界人口の削減計画で、米国の意向を反映したもの）が多くの開発途上諸国や共産主義諸国、更にカトリック教会の反論を受け、米国の主張を国連に採用させることができなかったことがある（人口問題研究会、1974）。このような状況から見て、その後で作成されたこのNSSM 200文書では、人口に関連する米国の世界的戦略の実現は、困難な国際的合意を通じてではなく、より米国の意思を直接的に反映しやすい二国間、民間あるいは特定の米国に近い多国間国際機構を通じた方法に依るべきとの判断がなされたことも、充分考えられる。国家安全保障問題担当大統領補佐官であるキッシンジャーが、ニクソン大統領の指示として示したNSSM 200の検討事項は、1974年4月の国家安全保障会議（NSC）文書に示されているとおり、世界の人口増加が米国の安全保障と海外利権にどのように影響するかについて、何種類かの人口増加シナリオに基づいて検討することであったが、その際、シナリオごとの評価事項は、①各国、特に貧しい開発途上諸国の

書は、人口増加に伴う最も深刻な影響である大飢饉を防ぐためには、途上国における食料生産の増大が必要であるが、人口増加率の高い国では需要の増加を生産や輸入で賄い切れず、食料不足は経済成長の足を引っ張り、当該国と国際社会の安定を損ない、世界（米国）が依存する鉱物資源の獲得やグローバル企業の投資を困難にすると論じている。そしてとりわけその政策勧告⁶⁷のうちの、食料供給や農業に直接関わる事項は、本論の目的のためにも非常に重要なものである。この文書の本題は確かに人口増加の抑制であるが、そのための重要な手段として、当時米国が圧倒的な供給力を持っていた食料が想定されており、また関連して、人口抑制以外の幅広い米国の国益について言及されていることは、米国の食料・農業戦略そのものの位置づけを考える上で重要である。換言すれば、食料・農業は米国の安全保障上の大目的の一つである世界の人口抑制の手段としてのみならず、米国の政治・経済上の世界戦略上極めて重要な位置づけになっていたことが示唆されているのである。

以下、上記の第一から第四のケースについて、NS SM 200 文書にも適宜言及しながら、戦後の米国が採用してきた世界の食料・農業に関する戦略あるいは政策の実例を見ていくこととする。

【国内農業政策の円滑な実施】

米国国内の農業政策を円滑に実施するという国益のために、国際的な食料・農業戦略・政策を用いる例は、少なからずあったものと推察されるが、その典

開発のペース、②米国の輸出品、特に米国産農産物への需要と、資源争奪競争において生じ得る貿易問題、そして③人口増加あるいはその不均衡がもたらし得る外交政策の混乱や国際関係の不安定化の3項目であり、それぞれを政治・経済面に焦点を当てて評価することとされた。そして、これらの検討結果を基に、海外の、特に開発途上諸国における人口問題に対処するための米国の行動（possible courses of action）について、新たなイニシアティブの可能性、技術革新の活用の可能性、そして援助の形や活用すべきチャネル（二国間、多国間、民間）を含めた形で提言するように求めている。

⁶⁷ 報告文書（キッシンジャー・レポート）は、世界の人口増加の加速が、世界や米国に及ぼす諸影響の深刻さを強調し、それらを防ぐためには米国のリーダーシップと各国・諸機関の協力が必要としている。具体的には、人口増加が続くと、①最貧の後発開発途上諸国（LDCs）で大規模飢饉が起こる可能性があり、また人口過剰は自然環境に圧力をかけて長期的な食料生産を脅かすこと、②世界が鉱物資源を依存する開発途上諸国の不安定を生じさせ、資源の産出やその持続的供給を危うくすること、③経済の成長や改善を阻害する一方、もし人口増加を抑制できれば生活の質の向上がもたらされること、④LDCの人口問題は米国が関心を持つ諸国の国内の安定や国際関係に悪影響を及ぼし、米国の政治上・国家安全保障上の問題となり、また各国への投資環境も損なわれるとしている。すなわち「食料」を軸としてこれを表せば、最も深刻な影響である大飢饉を防ぐためには、途上国における食料生産の増大が必要であるが、人口増加率の高い国では需要の増加を生産や輸入で賄い切れず、人口増加に追いつかない食料不足は経済成長の足を引っ張り、当該国と国際社会の安定を損ない、世界（米国）が依存する鉱物資源の獲得やグローバル企業の投資を困難にすると論じているのである。そして政策勧告としては、①21世紀半ばまでの世界総人口を60億人以内に抑えるため、各国・機関の協力と米国のリーダーシップが必要であること、②人口増加緩和のための援助を「鍵となる」13の開発途上諸国に集中すること、③国家計画に人口の要素を取り上げること、④家族計画の情報・技術、繁殖率低下の条件整備（教育、保健、雇用、自作農地等）、そして十分な食料供給のための食料・農業などの面での援助を行うこと、④世界人口安定化のための政治的・民衆的コミットメントを醸成すること、などが挙げられている。

型的なものは1960年代までの世界的食料システムにおける例である。

戦後初期、少なくとも1960年代までの世界的食料システムが、米国あるいは北米の農業保護政策とこれによって現出した余剰穀物を軸として形成されていたという認識は、この分野の論者の多くに共通してみられる⁶⁸。なかでもフリードマン(2006、原著1994)は、戦後1972年までの世界的食料レジームを、北米における食料の余剰生産と食料援助を基軸とする「余剰レジーム」と位置づけて詳しく論じている⁶⁹。

つまり、このレジームを特徴づけるルールは、国家的調整を最優先し、国内の農業政策を実施するのに必要な輸入制限と輸出補助を認めるものであった。米国のニューディール政策を嚆矢とする国内農業政策は慢性的な余剰農産物を生み出したが、この状況の中で国際貿易や生産を自国に有利に再構築するために、余剰農産物の輸出補助という形で米国のパワーが行使されるような、特定の国際関係を構造的に生み出したのである。国内政策由来の大量の余剰農産物が存在する中で、それを処分しつつ輸入品の米国への大量流入を防ぐためには、重商主義的な政策を実施する、すなわち輸入制限と輸出補助を守り通す必要があった。貿易規制の必要性は、米国国内の農業プログラムの性格から生じたものだったのである⁷⁰。

そしてこのレジームを維持する鍵は、輸入制限と結びつけて対外援助を行うという、米国の革新的な政策だった。国内の農産物価格支持は、輸入制限と輸出補助を必要としていた。このような制限をしなければ、高い支持価格が輸入を招き、米国政府機関である農務省の商品金融公社(CCC)は世界中の余剰を買い取らねばならなくなり政治的に容認できなかつたので、農産物価格支持プログラムは、価格を下落させずに余剰を処分する方法として、結局、外部の市場を必要としたのである。そしてこれらは、フードスタンプ(食料配給券)や学校給食という形での国内の公共的分配、そして「援助」という形での対外輸出補助として実現した。この援助のおかげで、米国は余剰在庫の問題を戦略的・福祉的・経済的な政策に結びつけて実現することが可能になった。援助は、重商主義的な貿易慣行として、それを受ける側にも競争相手にも、一様に農業と貿易の国家的調整を受け入れさせた。生産や消費における「アメリカモデルの輸出」と呼ばれるものは、戦後の食料レジームの特殊な慣行の結果だったのである。そして欧州や第三世界、そして日本は、小麦、家畜飼料、食品加工原料の貿易で、米国との新たなつながりを形成していった。

⁶⁸ 例えば、Hopkins ら(1978) pp. 581-616、フリードマン(2006) pp. 15-23。

⁶⁹ フリードマン(2006) pp. 13-30。

⁷⁰ つまり、米国の国内農業プログラムが直接的な所得保障ではなく、商品の最低価格設定とこの価格での国家による買取りで農家所得を引き上げようというものだったので、結局農家による最大限の生産を奨励することを意味した(フリードマン2006 p. 20)。

このように、米国の国内政策上の必要を満たすために、米国は自国における輸入制限や輸出制限のみならず、「対外援助」という形での輸出補助と農産物余剰処理という国際戦略を実施したのである。

【農産物輸出市場の開拓】

戦後の米国が世界の中で圧倒的な農業生産力を誇り、戦後復興の中で欧州や日本その他の地域に大量の食料を供給したことは第1章で見たところである。そしてその後も、1970年代にかけて、世界的な穀物の生産・輸出に占める米国の比重は決定的に大きかった⁷¹。この状況は米国に対して、国際的あるいは世界的な食料システムに対する圧倒的な影響力（支配権）を与え、自国の農産物の輸出市場を世界的に開拓し拡大する潜在力をもたらしたと考えられる。

このような客観的な状況の下で、米国はさまざまな手段を用いながら農産物の世界市場を獲得していく。そのような手段として挙げられるものは、①食料援助、②二国間外交（例えば二国間協定）、③農産物貿易の自由化、④補助金付き輸出競争、⑤輸出先国の農業構造の改変や保護政策の削減・撤廃などである。以下、これら各々の手段ごとに、農産物の世界市場獲得という米国の国益追求の概略を見ていきたい。

まず、食料援助による市場拡大である⁷²。食料援助については後の章で事例として詳しく取り上げるが、その直接の始まりは戦後の欧州復興のためのマーシャル援助であり、米国は自国産の小麦などの余剰農産物を援助の形で欧州に対して大量に輸出した。この過程の中で米国は、欧州が伝統的に重要視していた小麦と乳製品の輸入制限は認めた代わりに、トウモロコシと大豆について制限なしの欧州輸出市場を獲得した⁷³。同様に、日本に対しても復興援助として実施された食料援助は、日本の対米感情を好転させ、日本人の食習慣を変えることを通じて日本を小麦やトウモロコシの大輸出市場として獲得することに貢献した⁷⁴。さらに欧州の復興が軌道に乗った後には第三世界の開発途上諸国が食料援助の対象となり、食料援助を「卒業」する頃にはこれら諸国の多くも、米国農産物に依存する体質ができることを通じて米国農産物の商業的な輸出市場に変貌していった⁷⁵。なお、食料援助の関連で米国は、1974年の世界食糧会

⁷¹ 例えば、1975～1979年の5日年平均を見ると、世界に占める米国の生産比率は小麦14%、トウモロコシ48%、大豆62%であるが、世界の農産物輸出に占める米国の比率は小麦40%、トウモロコシ72%、大豆81%と圧倒的なシェアを誇っている。このような米国の比重の高まりこそが、米国を食料大国と呼ばせることとなったゆえんである（紙谷ら1983、p.4）。

⁷² 紙谷ら（1983）pp. 28-33、pp. 33-36。

⁷³ フリードマン（2006）pp. 23-26。紙谷ら（1983）pp. 37-39。

⁷⁴ フリードマン（2006）pp. 36-40。紙谷ら（1983）pp. 39-40。

⁷⁵ フリードマン（2006）pp. 21-22、pp. 26-30。ギルモア（1982）pp. 100-114。バーバックら（1987）pp. 61-63。

議において世界的な食料の備蓄による世界的な食料安全保障体制づくりを提案⁷⁶し各国の協力と応分の負担を求めた⁷⁷が、これは結局、従来の PL480 による米国の穀物輸出戦略が国際的緊急備蓄制度として公式化され補強・体系化⁷⁸されることにつながった。

米国は食料援助以外の二国間外交によっても、自国農産物の輸出市場を世界に拡大している。このような事例のうち最も劇的なものは、1972～1973 年のソ連に対する大量の穀物輸出であり、これは当時の資本主義ブロックと社会主義ブロックを分けていた壁を破壊するほどのインパクトを持つものであった⁷⁹。そしてこの穀物輸出は、表面上は「穀物メジャー」が世界の穀物市場に突如として登場して行ったとされるが、実際には米国政府がこれに深く関与したとみられている⁸⁰。なおこの関係ではその後、米国が初めて行った本格的な二国間協定、「米ソ穀物協定」が 1975 年に締結されている⁸¹。同様に、終戦直後の二国間（国—地域間）外交による米国の農産物市場拡大の例としては、前出のマーシャル援助以後の欧州に対する農産物輸出の枠組み⁸²のほか、日本やアジア諸国に対する輸出枠組みの作成⁸³も行われている。特に日本は、米ソ穀物協定に倣って最初に合意を取り付けた当時最も重要な米国の穀物輸出先であり、バツツ—安倍（当時農林大臣）の 1975 年の協定は、表向き拘束力は一切ない紳士協定であったが、米国にとっては日本という信頼に足る安定的な輸出先を得たことで、実質的にソ連との協定よりも効果のあるものであった⁸⁴。

農産物貿易の自由化は、米国にとって国内的に難しい問題ではあったが、国際貿易などの国益上では極めて重要な問題であった。戦後の新たな覇権国米国にとって世界的な貿易の自由化は、戦前の失敗を繰り返さないための最優先課題の一つであったし、世界で圧倒的な農産物の生産力を持つに至った米国にとって、農産物の世界的な貿易自由化は、輸出によって自国が利益を得るために

⁷⁶ バーバックら（1987） p. 51。

⁷⁷ この構想はその後ガットにおける検討を経て実質的には WF P に組み替えられて災害救済のための穀物の緊急用備蓄 50 万トンの創設で合意された（紙谷ら 1983、 pp. 34-35）。

⁷⁸ その後 1970 年代終わりに小麦 400 万トンの国際的な食料安全保障備蓄となり、これは開発途上国に対する緊急食料援助向けに常時保有するものであったが、結局対ソ穀物禁輸で輸出不能となった小麦を充てることになるなど、米国の利益にかなう国際的枠組みになった（紙谷ら 1983、 p. 35）。

⁷⁹ フリードマン（2006） pp. 31-32。

⁸⁰ 石川（1981） pp. 14-28。

⁸¹ ギルモア（1982） pp. 115-125。

⁸² フリードマン（2006） pp. 23-26。

⁸³ フリードマン（2006） pp. 36-40。

⁸⁴ この協定で両国は、向こう 3 年間にわたって小麦 300 万トン、飼料穀物 800 万トン、大豆 300 万トンを年度別の最小取引量とすることに非公式に合意した。これは当時、日本向けの米国産穀物輸出の大半をカバーしており、ソ連との協定による最低輸出量のカバー率 54% を大きく上回っている。信頼に足る輸入国の重要な市場を独占することは経済及び政治的に両国にとってプラスとなり、1973 年の大豆禁輸以来高まっていた日本の食料安全保障への関心は、この紳士協定で満たされたとされる（ギルモア 1982、 pp. 126-127）。

も極めて重要であった。このため米国当局は戦後体制の構築に際して、一次産品に対する輸出補助金の行使の規制など野心的な内容を持った「国際貿易機関（ITO）」の設立を目指した。しかし、自国の輸出補助金や輸入制限が規律の対象となることを断固阻止しようとする議会の反対にも遭ってこれを断念し⁸⁵、「関税及び貿易に関する一般協定（GATT）」の形で戦後体制（ガット体制）をスタートさせた⁸⁶。その後、ガットの下で行われた累次のラウンド交渉は、関税の引き下げ（ディロン・ラウンド及びケネディ・ラウンド）や、非関税障壁をはじめとする各種の農業保護手段も含めた引き下げ・撤廃（東京ラウンド及びウルグアイ・ラウンド）を通じて、グローバルな農産物貿易の自由化を長期間かけて段階的に実施していき、同時に米国の農産物の世界市場拡大にも貢献していった⁸⁷。なお、これら累次のガット・ラウンドのちょうど中間点に当たる1974年に書かれたNSC 200文書（前出）の中でも「米国の農産物を売る市場を開拓するために食料援助や貿易自由化を追求すること」との項目を設けて戦略が作られている。すなわち、世界の穀物が、開発途上諸国における人口増加を背景に不足する傾向で推移すると見られる中で、米国その他の効率的な生産諸国の食用作物が大幅に増大し、それが食料不足諸国の需要を満たすように、「生産諸国から消費諸国に向けて商業的に移転」されるよう、「システムを自由化」することを勧めているのである。この中では、「効率的な食料生産諸国による生産が最大となるような開放性と、気象条件によって生ずる著しい不足や過剰、価格の年変動を緩和するような柔軟性を持つ、農産物に関する新たな国際貿易体制」を作るとされており、これが食料の大輸出国である米国の大きな戦略目標であったことは、十分に理解できることである⁸⁸。

農産物貿易の自由化という国際的政策手段のちょうど正反対ともいえる現象が、「補助金付き輸出競争」であったが、これもまた形を変えた米国農産物の市場拡大のための政策であった。世界の穀物市場は、ソ連他の中央計画経済国や開発途上国が主要な購入国として世界市場に参入したこともあって、1970年代前半と1970年代末に2度の価格上昇のブームを迎えたが、これに対する米国及びECの対応が支持価格の引き上げによる増産だったことから、1980年代前半

⁸⁵ フリードマン（2006）p. 20。

⁸⁶ このガット体制は、雇用、経済開発・復興、制度的商慣行、政府間商品協定、国際貿易機関に関する条項を欠いたまま船出し、1995年に世界貿易機関（WTO）が発足するまでのおよそ半世紀にわたり、国際貿易体制の規律として機能した（中野ら 2001、pp. 46-47）。米国は自国の輸出補助金や農業支持政策が国際規律の下におかれることを嫌って、農産物を特別扱いするガット体制でスタートしたが、米国が方針を転換し、農業補助金が貿易に及ぼす悪影響に大攻勢をかけるようになったのは、他の諸国の農業補助政策が米国の農産物輸出利益に深刻な損害を及ぼすようになってからであった。1956年の欧州経済共同体の創立によって起こったこの変化の中で、以後のガットにおける農業の歴史は、その相当部分が、農産物補助金によって与えられる支持を効果的なガットの規律の下に置こうとする試みであった（ジョスリンら 1998、pp. 29-30）。

⁸⁷ 中野ら（2001）pp. 47-60。紙谷ら（1983）pp. 72-75。

⁸⁸ Kissinger（NSC）（1974）。

には再び世界の農産物価格が低下し、さらに急激な景気の後退やアフガニスタンを巡る米ソの対立から、米国産穀物の市場が縮小した。そして大量の在庫を抱えた米国政府は、1985年農業法における、輸出補助金を使った輸出拡大計画（E E P）や支持価格の引き下げ計画によって、E Cの輸出補助金によって取って代わられたと考えられる市場の奪還を目指した。他方、やはり共通農業政策を抑制的に運営できなかったE Cがその過剰生産の継続的拡大に対処できる唯一の方法は、米国の輸出補助金に対抗することしかなく、ここに米国とE Cによる補助金付き輸出競争が現出したのである⁸⁹。このことは、米国の農業上の国益が、国際的な自由化の理想や国際的な規範・規律をないがしろにしてまでも、農産物の輸出市場の拡大にあることを物語る好例といえよう。なお、この農産物の補助金付き輸出競争の問題はその後1980年代はじめの経済協力開発機構（O E C D）及びガットによる検討を経て、1986年のガット・ウルグアイ・ラウンドの開始につながり、1994年に合意されたW T O農業協定によって、撤廃されないまでもその削減や新規の輸出補助金禁止など、一定の規律の下に置かれることとなった⁹⁰。

最後に、米国の農産物市場の世界的拡大は、貿易の自由化や補助金付き輸出競争以外の手段、すなわち輸出先国における農業構造の改変や農業・農産物の保護政策の緩和を通じて進んでいった⁹¹ことに留意しておく必要がある。この中にはいくつかのパターンが考えられるが、何れも世界銀行などの国際機構や多国籍アグリビジネスが開発途上諸国において行う活動に関連している。一つ目は、開発途上国における開発において工業化を優先したために、農業労働力が都市部に吸収され、あるいは農業開発がおろそかになることを通じて、農業分野の脆弱化が起こるものである。この中には工業化戦略そのものがまれに成功して国全体が輸入食料依存になるケースも含まれる。二つ目は、輸出用の熱帯果実や穀物、その他工業原料となる農産品の開発が主に外国の多国籍企業によって進められることにより、自国消費用の基礎的食料の生産や地域の共同体が保全・管理してきた食料生産基盤などが損なわれ、伝統的農業の崩壊が起こるものである。三つ目は、債務問題などを通じて世界銀行やI M Fの融資を受けた途上国政府が「コンディショナリティ」として農業や食料に関する公的保護を削減・撤廃させられ、その結果として国の農業セクターが外的な衝撃に脆弱になり衰退していくものである。いずれにせよ、このようにいくつかの経路をたどりながら開発途上諸国の農業生産力が低下していくことは、少なくとも結果的に、米国の有り余る格安な農業生産物の販路を広げ、米国農産物の

⁸⁹ ジョスリンら（1998） pp. 130-133。

⁹⁰ ジョスリンら（1998） pp. 134-157、 pp. 212-213。

⁹¹ バーバックら（1987） pp. 48-50。

世界市場を拡大していく大きな要因となったことは明らかであろう。

【農業の技術・生産資材の輸出】

農業の技術及びそれに付随する例えば肥料や農薬などの農業生産資材の輸出は、米国あるいは米国に本拠を置く多国籍アグリビジネスにとって農産物輸出と並ぶもう一つの利益の源泉であった。そしてこの関係で、戦後の世界において最もよく知られた劇的な「成功例」が、いわゆる「緑の革命⁹²」と言えるであろう。「緑の革命」は1943年にメキシコで、ロックフェラー財団の援助を受けて始められ、新品種の導入によって約20年間に小麦の生産は3倍に、トウモロコシの生産は2倍になり、メキシコは余剰穀物を輸出するようになった。同様に、アジアでもコメについて革命的な多収穫品種が作り出され、これらの成果は世界的に喧伝された。しかし、時が経つにつれて明らかになってきたことは、多収穫品種が低開発国では普通生産できない物質を必要とし、それらがなくては生産体系が成り立たないということであった。そしてそれらの資材を供給できるのは米国などの多国籍アグリビジネスであり、これら企業が持つ資本と技術の蓄積を開発途上諸国の農業開発に「投資」することが必須だったのである⁹³。

このような新技術の導入に見られるように、今日の食料・農業問題の多くが多国籍アグリビジネスによって主導される国際分業体制の只中で起こされていることから、それらは農業科学技術を通じた「資本による農業の包摂」に起因する問題であると捉える視点が提示されている⁹⁴。そしてその展開の形態は、食料・農業分野における国境を越えた商品連鎖であり、「小麦複合体」、「家畜＝飼料複合体」、「耐久食品複合体」といった価値連鎖が形成されているとする⁹⁵。これも上記の「緑の革命」と同様に、資本と技術が必要とされ、それらを開発途上諸国に投資することによって高い利潤を得ることができるのである。

食料・農業分野におけるこのような展開は、やはり1974年のNSSM 200文書において的確に表現され、また予言されているといえよう。この文書では、農産物の市場開拓やその手段としての農産物貿易自由化という戦略に並べて、

⁹² Green Revolution

⁹³ このように必要とされる投資は、多収性の作物品種のほかにも、肥料、殺虫剤、散水機、乾燥機、農機具など多くの品目に及んだ。そしてこのような「革命的品種」が拡大すればするほど、開発途上国の農業が外国によって支配され、企業化し、外国への依存が高まっていった（スーザン・ジョージ 1980、pp. 130-139）。

⁹⁴ 中野ら（2001）pp. 69-78。

⁹⁵ ここで、「小麦複合体」は、小麦生産→穀物エレベーターによる集荷・保管→製粉→パン・パスタ・シリアル等の小麦製品の生産・販売に連なる連鎖、「家畜＝飼料複合体」は、大豆・トウモロコシ等の飼料作物生産→集約型・加工型畜産（繁殖→フィードロットでの肥育）→屠畜・枝肉処理→食肉の加工・販売へと連なる価値連鎖、「耐久食品複合体」は、大豆・トウモロコシ等の油糧作物や果実・野菜などの生産→それらを原料とする加工・冷凍食品の生産・販売へと連なる価値連鎖である（農業問題研究会編 2008、pp. 88-89）。

この「農業技術・資材の拡大・普及」という国家戦略を掲げ、開発途上諸国あるいは後発開発途上諸国（LDCs）の農業の発展に対する技術・財政援助、あるいは研究面での援助を強調しているほか、食料生産における投入諸要素（種子、肥料、水など）を通ずる生産の拡大と生産性の向上を謳っている。無論、LDCs など開発途上諸国の農業生産が健全な形で強化されることは望ましいことであるが、1960年代に大いに発展した「緑の革命」が、その生産拡大・生産性向上の背後で先進諸国あるいは多国籍アグリビジネスの供給する投入資材への依存を高める結果となったように、「近代的農業技術」の罫は常に開発途上諸国の「農業開発」に付随して存在していたのである。そしてだからこそ、米国が世界に広めようとした、農業生産における投入諸要素や大規模な栽培技術、更にそのための研究努力は、多国籍アグリビジネスが背後に控える米国政府の戦略目標としては、十分に理解できるものと言えるであろう。

【政治的強制手段としての食料の利用】

政治的な強制手段として食料を使うという考えは、NSSM 200 文書における政策勧告では、農産物輸出市場の開拓や農業技術・資材の世界的普及よりも優先される形で第一に挙げられており、この項目がいかに米国の戦後戦略にとって重要であったかを示唆している。

具体的なこの項目に関する記述の中で最も端的に現れている米国の戦略は、米国の食料援助プログラムである PL 480（公法 480 号）について、「この限られた資源の配分においては、食料援助を必要とする相手国が、人口制限あるいは食料生産においてどのような対応しているかを考慮すべき」としている点である。すなわち、米国の余剰食料資源はどのような考え方で提供されるべきか、食料は国家のパワーを行使する手段として捉えるべきか、人口制限の努力はそのような支援を行う判断基準となるべきか、米国は自らの人口増加をコントロールできないか又はしようしない人々に向けた援助に食料割り当てを実施するかといった「問題提起」もした上で、この文書は明白に、少なくとも LDCs に対して食料を「米国のパワー行使の手段として」使うべきと結論付けている⁹⁶。

NSSM 200 文書と同様に、食料・農業分野における米国の圧倒的な力を、国際的な政治・経済における支配力として行使すべきとの考えは、NSSM 200 文書より数か月前に米国中央情報局（CIA）によって作成された、同年の世界食糧会議に向けた秘密報告文書にも現れている。すなわちこの文書では、世界の穀物不足が将来深刻化すれば、米国はその穀物によって世界に対する政治的・経済的支配力を強め、凶作の年には途上国のみならず大国であっても、

⁹⁶ Kissinger (NSC) (1974)。

米国に食料を依存する諸国は米国に生殺与奪の力を握られることになるとの記述が盛り込まれている。これはNSM 200 文書と同様に、米国が食料を、国際政治的な強制手段として用いるという明確な意思表示と見ることができよう

⁹⁷。

また、ローレンス・サイモン⁹⁸が 1975 年に発表した「トリアージの倫理」⁹⁹は、米国が潤沢と欠乏が混在する世界の中で圧倒的な農産物の輸出力を有していることを指摘しつつ、米国は将来、世界的な優先順位を考慮して食料の配分（トリアージ）を行うことになり、そしてその際に米国は、食料を国際的な武器として利用することになるであろうことを予言している¹⁰⁰。このサイモンの

⁹⁷ CIA 秘密報告の結論には、「近い将来、穀物不足は深刻化することが予想されるが、こうした状況は米国に、かつて持たなかったような力を与えることになる。それはおそらく、第二次世界大戦直後におけるよりも大きな政治力、経済的支配力となるであろう。・・・凶作の年には、米国政府は食料を求める多数の人々に対し、生殺与奪の力を持つことになり、・・・貧しい低開発諸国のみならず、大国も、少なくとも部分的には米国からの食料輸入に依存することになる。」と記述されている（ジョージ 1980、p. 257）。

⁹⁸ 同氏の経歴ノートによれば、サイモンは当時、ニューヨークにあるフォードム大学の学部長アシスタントの職にありつつ第三世界研究所（Third World Institute）の運営を担当しており、その後もNGO（Oxfam America）や国際開発関係の財団・国際機関、大学などの仕事を歴任するなど、一貫して開発途上世界の貧困、食料、開発等の問題に係わってきた人物である。

<http://heller.brandeis.edu/academic/sid/pdfs/simon-bio.pdf> : 2013 年 2 月 1 日確認

⁹⁹ Simon (1975), pp.12-15. これは 1974 年の世界食糧会議に参加したローレンス・サイモンが、クリスチャン・センチュリー誌（1975 年 1 月 1～8 日号）に寄稿した、「トリアージの倫理：世界食糧会議への大局的展望（The Ethics of Triage: A Perspective on the World Food Conference）」と題する記事である。

¹⁰⁰ サイモンは、以下のように 4 つの問題を論じている。

第一は、世界的な食料供給における米国の優越的態度についてである。1974 年にいくつかの開発途上諸国が深刻な食料不足に瀕し、この事態を強く懸念した当時のFAOのポーマ事務局長が、100 万人が餓死する可能性を世界に向かって警告した時、米国政府、即ち当時のバツ農務長官の反応は強く否定的なもので、その理由は、（援助食料の必要量や価格が従来の食料援助と比較してもわずかなものであったにもかかわらず、）食料市場に悪影響を与えるからというものだったという。また、当時大統領顧問で女性の人権に関する活動家として有名だったアン・アームストロングは、このような食料援助は米国の主婦や米国国民を困難に陥れるものだと説明したという。すなわちこのようなことが、潤沢な食料供給下の「トリアージ」なのだ、サイモンは説明している。

第二は、武器としての食料の利用である。ここでサイモンは、1974 年 11 月 11 日のTIME誌の世界食料危機に関する特別レポート、特にこの中でバツ農務長官がTIME誌に語ったとされる「食料は武器である。これは今や、我々が持つ交渉キットの中で最重要のものの一つになっている」との言葉を取り上げつつ、TIME誌がトリアージの考えを支持していると説明する。そして更に、食料が武器だというよりは、正確には食料供給の拒絶、つまり飢饉を起こすことが武器なのだとしている。米国の食料援助制度を規定している公法 480 号（平和のための食料プログラム）の適用では、まず通常の商業活動を阻害しないことが要求され、冷戦という状況下の政治判断によって食料提供の是非や提供先が決定され、軍事支援の添え物として食料援助がなされる。また、民間備蓄あるいは民間在庫がベストだという理由で、米国は一貫して国際食料備蓄の構想に反対してきた。

第三は、アグリビジネスの力とその第三世界への影響力である。サイモンは、当時米国議会上院の人間の栄養に関する委員会の議長を務めていたジョージ・マクガバンが、当該委員会の報告書序文で、「民間トレーダーは、その投資をできる限り早く利益に変えようと考えながらビジネスをしている。・・・実際のところ、民間にある在庫は、全く備蓄ではない」と述べていることを紹介しつつ、市場におけるメカニズムとして備蓄ではなく欠乏の方向に梶が切られていると分析している。つまり、もし価格が下がり始めれば生産は保留され人為的に欠乏を作り出して価格を上げる、そしてもし価格が上がるのであれば、生産はやはり保留されて価格がさらに押し上げられるのだという。更に加えてサイモンは、穀物トレーダーが米国農務省に対して正確かつ義務的に穀物在庫量を報告するシステムは存在しないので、

記事から推察できるのは、学界・民間の立場から米国の国益や戦略を考えた場合にも、米国内の潤沢な食料事情の維持や、穀物メジャーなど民間企業の世界市場での自由な商業活動の促進といった民間の利益に加えて、米国の冷戦・軍事戦略への貢献や開発途上諸国の人口増加抑制のために、食料を使って他国に政治的圧力をかけるという「国益」が含まれていたということである。

それでは食料は、その後の戦後史の中でどのように「政治的強制手段」として使われたであろうか。その典型例は、まず、1980年1月にカーター米国大統領が、アフガニスタンに侵攻したソ連に対して発動した対ソ穀物輸出禁止措置がある¹⁰¹。しかしこれに対してソ連はアルゼンチンなど他の国から穀物を調達したし、また輸出禁止に対しては米国内からの反対もあったので、1981年4月にレーガン新大統領は突如この輸出禁止措置の解除を発表した。このことからその後、多くの論者が対ソ穀物輸出禁止措置を失敗であったと評価し、そもそも穀物は政治的武器としては使えないという論調も生まれた¹⁰²。しかしながら、

我々はやはり穀物は欠乏しているのかなど考えるしかなく、本当のことを知っているのは民間の穀物トレーダーだけなのだという。サイモンは、ペンシルバニア州の農民出身であったマクヘール農務長官や、国際食料労働者連合のラビエック氏の発言を引きながら、空腹と欠乏に対する本当の解決が、現実問題として利益最大化を最終目標とするこのような私企業によって達成できるかは、大いに疑問であるとしている。食料問題の解決は、正義ある社会への変革なしにはなし得ないが、第三世界諸国が政治的には独立を成し遂げたとしても、そのエリートたちは、経済的に先進諸国やその企業に牛耳られる中で自国の多くの貧しい人々を犠牲にしており、植民地時代の構造は基本的に続いていると考えている。

第四は、「成長の限界」と人口問題、そして「トリアージの倫理」の関係である。サイモンはここで、米国の計算機工学者でありシステム科学者であったジェイ・フォレスターを取り上げている。フォレスターは、マサチューセッツ工科大学(MIT)の教授を務め、その影響によってローマ・クラブの報告『成長の限界(The Limit to Growth)』(1972年)が生まれたことで著名である。フォレスターはその1974年の講演の中で、「もし我々が、空腹を減らすためにより多くの食料を生産するならば、それは単に人口増加を呼び起こすだけで、空腹も、人口調節の必要性も、減らない」ことを示唆し、成長の限界の脅威は先進諸国においての方が遙かに大きいので、我々の現在の潤沢の倫理は、世界の物理的な限界が近づくにつれて、将来はトリアージの倫理に移行していくだろうとしているというのである。そしてサイモンは、低開発世界におけるホロコーストを食い止めるためには、それが欠乏そのものにはチャレンジしない「トリアージ」であれ、科学者による新エネルギー開発の挑戦であれ、産業と生態学のバランスの達成であれ、「我々」の側で重要な倫理的選択が行われなければならないとしている。

¹⁰¹ この禁輸に先立ってカーター大統領は、主要穀物輸出国であるカナダ、アルゼンチンなどにも同調を求めたが、同意したのはカナダ、オーストラリア、欧州共同体などの先進諸国だけであった。このうちカナダとオーストラリアは追加輸出にこそ応じなかったが、既契約はキャンセルせず、契約は全て履行された。他方、アルゼンチンやブラジルは禁輸に同調せず、米国の禁輸分を肩代わりして、逆に対ソ輸出を拡大した(茅野 2006, p. 13)。

¹⁰² 石川(1981)は、米国政府が食料戦略を行使できない理由として、①食料は石油と異なり再生産可能で世界中どこでも生産され、かつ代替性があるので短期間の効果しかない、②輸出指向の米国農業にとって、穀物輸出の停止は在庫の増大と国内相場下落を招く、③OPECのようなカルテルが存在しないのでアウトサイダーによる肩代わり輸出を防止できない、④直接人命に影響するので人道的・心理的にマイナスが大きい、⑤そもそも米国政府は食料に関する強大なパワーを実質的に支配していない、との諸点を挙げている(石川 1981, pp. 189-192)。

また茅野(2006)は、戦後米国が実施した3回の穀物禁輸措置(1973年にニクソン大統領が国内の物価上昇を理由に発動したもの、1975年に全米港湾労組がソ連向け穀物の船積みを買断したもの、1980年にソ連のアフガニスタン侵攻に対する報復措置としてカーター大統領が発動したもの)を列挙しつつ、①ソ連市場を他の輸出国に与えてしまった、②穀物価格を下落させ農家収入を減少させた、③穀物流通量を激減させ流通施設の過剰を招いた、④伝統的な輸入国に対して米国の供給に対する警戒心を抱かせた、⑤輸入国が米国への過度の依存を避けるための増産に傾いた、との諸点を挙げたうえで、

同じ対ソ穀物輸出禁止措置について、レーガン政権が対ソ穀物輸出禁止措置を解除した際の米国およびソ連の要人の発言や動きを克明に分析した森路は、当時のソ連は米国の禁輸措置で打撃を被っていたため首脳が米国に対してその解除を呼びかけ、それに応える形で行われた米ソの秘密協議の結果、輸出禁止の解除に関する政治的な取引が行われたとしている¹⁰³。

さらに、上記のような東西冷戦上直接的にソ連との間で展開された食料の武器使用のみならず、米国が南米やアジアにおいて「政治的強制手段」として食料を利用した例も重要である。その第一は、1970年に南米のチリで誕生したアジェンデ社会主義政権に関するものである。すなわち米国は、米国の政治的・経済的権益に重大な脅威とみられるこの政権が発足すると、経済封鎖を行うとともに、P L 480 に基づく食料援助信用も完全に停止した。このために外貨準備がほとんど底をついたアジェンデ政府は、食料輸入が極めて困難となった。そして 1973 年に米国に支持された軍事クーデターでアジェンデ政権が倒されると、米国国務省は援助を全開にし、ピノチェト臨時政府のチリは直ちに、ラテンアメリカ最大の P L 480 信用の受け入れ国となったのである¹⁰⁴。そして第二の例は、ベトナム戦争に対する国内外の反対が強まった 1970 年代前半、米国がこの戦争に対するドルの供給経路として P L 480 を使った例である。すなわち、食料援助として提供されたドルの返済を免除するとともに、P L 480 を通じて造成された「見返り資金」を 100%軍事的に使うことを認め、隠された戦

穀物武器論は誤りであると論じている（茅野 2006、pp. 13-17）。

¹⁰³ すなわち森路は、ソ連からの解除の「呼びかけ」は、禁輸から 1 年 2 か月後の 1981 年 2 月 23 日にブレジネフ書記長が行った演説と、同 2 月 27 日にチーホフ首相が行った演説におけるロシアの国内事情への言及であり、これらに対して直ちに、レーガン大統領とヘイグ国務長官が「興味深い」、「注目すべき新機軸がある」と発言し、2 か月後の 4 月 24 日の禁輸解除の発表までの間に、両国間で秘密の交渉が行われたことを、特に 4 月上旬の米ソ政府要人達の慌ただしい動きを追いながら傍証を試みている。森路によれば、この交渉のポイントは当時民主化運動が激化しソ連が介入を準備していたポーランド情勢（「ソ連が軍事介入すれば、米ソ関係が重大な結果」：レーガン大統領からブレジネフ書記長に送られた親書）であり、米国は穀物禁輸の解除と引き換えに、ソ連からポーランドへの不介入や、エルサルバドルにおけるゲリラ活動の沈静化を勝ち取ったと論じている。そして、それを証拠立てる米国首脳らの発言として、「アフガニスタン問題もさることながら、現在、より緊迫した問題としてポーランドがある。これに対する見通しが限り、穀物禁輸解除はできない」（レーガン大統領：81 年 3 月 3 日、CBS テレビインタビュー）、「穀物禁輸の解除について、ソ連軍がポーランド内外で待機態勢にある現在、ソ連側に間違った合図を送る恐れがある」（ヘイグ国務長官：禁輸解除反対論者として一貫して…）、「もしソ連がポーランドに介入すれば、米国は全面的な対ソ貿易停止措置をとる。その場合、解除されたばかりの穀物禁輸措置も、疑問の余地なく発動される。これがレーガン大統領の方針でもある」（ヘイグ国務長官：解除後の AP 通信インタビュー）、「（禁輸は）…目的を達したし、今後有用な政策とは思えない」（ヘイグ国務長官：禁輸解除前日の日本政府宛書簡）を挙げている。（森路 1982、pp. 3-22）

¹⁰⁴ アジェンデ政権打倒に際して米国が果たした役割が発覚すると、ピノチェト政権に対する大衆的抗議が起こり、議会は経済援助・軍事援助の総額を削減しようとした。そこで、他の分野で手を縛られていた政府が経済援助の主要な経路を P L 480 に求めた結果、食料援助信用が急増して、1976 年にチリは全ラテンアメリカに対する食料援助信用の 84%を受け取るまでになった。さらに P L 480 とは別の、米国政府高官に自由裁量による支出権限が与えられている、農務省管轄下の CCC の輸出信用販売計画も同様の目的に使われた。この発動の理由を、当時のパッツ農務長官は「国家安全保障」であると説明しており、さらにこれは国務省から「命令が下りた」ものと説明したという。（バーバックら 1987、pp. 65-67）

争支援資金として供給したのである¹⁰⁵。

2.2 戦後米国の国内食料・農業政策と国際関係

本項では、以上見てきたような米国の食料・農業戦略の実現のために実施されてきた米国の食料・農業政策の流れを見ていきたい。ただし、このような政策は非常に多岐にわたるので、ここではFAOと米国との関係を取り扱う本論文に関連の深いものとして、3つの政策分野を取り上げる。第一の「国内農業政策」では、戦後米国の国内の農業法制度を追って、その流れの概略を把握したい。第二の「農産物貿易政策」では、米国の農産物の輸出入や食料援助に関連の深い貿易交渉の流れを見ながら、米国の貿易政策の流れを把握したい。そして第三の「農業開発政策」では、開発途上国農業に対する援助や投資などの政策の変遷を把握したい。

ただし、これら3つの政策分野の区分はあくまで便宜的なものであり、例えば実際の国内農業政策は多分に対外的な政策意図を有し、逆に対外的な農業・農産物政策はその背景に国内農業の事情を有するなど、相互に密接に関連したものであることは言うまでもない。

2.2.1 国内農業政策と国際環境

【ニューディール型農政と「農業革命」】

米国農業は、その拡大を19世紀後半に本格化し、第一次大戦期には欧州での減産を補う形でカナダなどの新興国とともに急成長を遂げた。しかしその後戦間期には欧州の回復とともに輸出競争が激化し、価格が下がり、農業不況の下で1930年代の大恐慌、そして農業危機に入っていく。ここで民主党のフランクリン・ルーズベルト大統領は、経済復興を目指すニューディール政策を開始し

¹⁰⁵ PL480 資金の軍事的利用の可能性を最大にするため、この両国に対する特例としてドルによる返済の適用除外国とされ、さらにPL480の見返り資金を100%軍事的に使用することが認められた。加えて、PL480のタイトルIII「バーター計画」も、議会の詳細な審査から事実上免れる重要な戦争支援資金の供給経路となった。このタイトルIIIはもともと、米国の余剰農産物と戦略物資を現物交換する仕組みとして創設されたものであるが、1960年代半ばまでには、専ら国防総省（ペンタゴン）と国際開発局（AID）の海外活動への資金供与に使われるようになっていた。バーター計画の予算は1970年代前半に飛躍的に増大し、1973年にはもはや食料の余剰が存在しなくなったのに、バーター取引は過去最高、1960年代の4倍という水準に達していた。しかし、戦争が終わりに近づくにつれ、食料援助を使った国務省の気前の良いインドシナへの軍事資金供与が露見し、大衆や反戦グループからの抗議・圧力が高まって、米国議会はついに国連がリストアップしている食料不足「重体国」に食料援助の70%を振り向けるよう、PL480を改正した。南ベトナムもカンボジアも、このリストには載っておらず、キッシンジャー国務長官は国連に工作したが拒否された。しかしながら結局、ホワイトハウスは、PL480の予算総額を当初計画の10億ドルから16億ドルにあっさり増額することで乗り切り、インドシナへの援助は絶対額では引き下げずにすんだという（バーバックら 1987、pp. 67-69）。同様に、ジョージ（1980）p. 238。

た。そしてこの一環として制定されたのが「1933年農業調整法」であり、①生産面積の削減、②削減者への補償支払い、③いわゆる「パリティ価格¹⁰⁶」と市場価格の差額分の政府支払い補償などが導入された。すなわちここで生産調整と価格支持をセットにした政策が一部導入され、1938年にはこれが農業政策の基軸メカニズムとして設定された¹⁰⁷。この一方で1930年代の米国農業は、干ばつ対策や土壌保全の導入、休閒システムの普及、作物の品種改良、トウモロコシ・大豆の輪作の普及、機械化の大幅な進展など、それまでの米国農業にはなかった集約農業の要素が広く導入され「米国における農業革命」の様相を示した¹⁰⁸。すなわち1930年代の米国農政は、ニューディール型の財政投入によって高い価格支持と農民への支払いを行い、農業生産へのインセンティブを高めて「農業革命」とまで言われるほどの成長を実現したのである。

【高価格支持・余剰の援助輸出から低価格・直接支払いへ】

1945年、米国の政権はローズヴェルトと同じ民主党のトルーマン政権に変わった。この下で開始されていた米国の国際連合創設などを通ずる戦後構築の動きは、冷戦の開始によって大きく転換し、東西二極の対立構造の中で農業政策も進められた。

1940年代以降の米国農業の特徴としては、農場総数の減少と農場規模の大型化や、単収のほぼ一貫した向上による生産の拡大がみられる。そして政策的には、1950年代前半まで高価格支持政策が続き、これによって小麦などの農産物過剰が生じ価格競争力の減退を招いた。このため、戦後のファーム・ビューローは「価格支持水準の弾力化・政府の農業への介入の縮小」という、いわゆる市場志向型農政の方向への転換へ舵を切り、共和党寄りに変化していくことになった。そしてこの農業団体の動きは、1953年からの共和党アイゼンハワー政権の下で成立した1954年及び1956年の農業法によって対応され、価格支持水準の弾力化、農産物過剰在庫の海外への処分（いわゆるP L 480による援助輸出）、価格支持水準の漸進的な引き下げ、そして休耕計画が実施された。しかしこの取り組みは過剰対策としては十分ではなく、1961年からの民主党ケネディ政権に引き継がれることとなった¹⁰⁹。ケネディ政権では、それまでの対外援助政策全般を体系化する中で、フリーマン農務長官の下でP L 480の5年間の延長と現地通貨販売枠の拡大で大量の譲許（援助）輸出を実現するとともに、国内の生産制限強化（生産制限を価格支持の条件とする）を行った。この一方で世界の穀物輸入が拡大基調に転じたため、余剰対策には追い風となり、米国は

¹⁰⁶ 基準年度の価格に物価上昇率をかけて算出した価格。

¹⁰⁷ 服部（2010）pp. 43-54。

¹⁰⁸ 服部（2010）pp. 56-63。

¹⁰⁹ 服部（2010）pp. 76-82。

1964 年以降、市場拡大に対応すべく「直接支払い」（事実上の不足払い）の導入によって価格支持水準を大幅に引き下げていった。そしてこの低価格輸出政策の結果、高価格政策の下で失われていた米國小麦の価格競争力が復活していった¹¹⁰。すなわち 1930 年代の米国農政を引き継いで成長していった米国農業は、1950 年代に直面した過剰問題に対応して大きな方針転換を行い、余剰農産物を援助の形で輸出する制度を確立する一方で、補償により農家の保護を続けながら価格支持政策を直接支払い政策に転換して、穀物の国際競争力を高めていったのである。

【世界食料危機を経て穀物輸出の急拡大】

1960 年代から旧ソ連、中国と途上国の小麦輸入の拡大や、日本と欧州のトウモロコシ輸入の増大などの形で始まっていた穀物の世界市場の拡大は、米国のニクソン共和党政権下、1970 年代のデタントの流れの中で、世界的な食料危機後の穀物ブームを経て爆発的な拡大を遂げた。この背景には旧ソ連の政策転換による不足時の海外市場からの買い付け方針、中東石油産出国の恒常的な穀物輸入国化、途上国の購買力向上による穀物輸入の増大などがあつた。世界の穀物価格は上がり、米国の穀物輸出が急拡大する背景の中で、米国の 1973 年農業法は、それまでの生産性の上昇を反映できないパリティ価格を基にした価格支持制度から、生産費を基にした目標価格を基準とする不足払い制度に移行させた。この制度は市場価格が目標価格を下回った場合にその差を不足払いするものであり、その後 1995 年まで米国の農業政策の中核として機能することとなる。同時にこのような価格支持や不足払いを受けるためには、減反計画への参加が義務付けられていた。しかし實際上、1970 年代の国際価格は比較的高水準であつたため、不足払いの発動はごく限られており、それがフルに機能するのは 1980 年代に入ってからとなつた¹¹¹。すなわち 1970 年代は穀物の世界市場が大転換し、それまでの余剰処理中心の米国の穀物輸出は、新たに開けた商業輸出のルートで急拡大した。

【農業不況と E C との補助金付き輸出競争】

しかしながら 1970 年代の米国の穀物輸出ブームは、1980 年代に入ると、世界的な供給過剰が拡大する中での輸入需要の落ち込みないし停滞と、E U の穀物純輸入圏から純輸出圏への転化などによって輸出不振に転じた。レーガン共和党政権の下、1980 年代前半の穀物輸出は、特に米国で 50% 減と激減する中で、

¹¹⁰ 服部（2010）pp. 82-87。

¹¹¹ 服部（2010）pp. 91-107。

逆にEU（20%増）やカナダ（12%増）は輸出を伸ばしていた¹¹²。1980年代の前半～中期の米国農業は、この穀物の輸出不振に畜産不況や農家負債の返還圧力も加わって、深刻な農業不況によって特徴づけられることになる¹¹³。こうした事態に対処する政策を打ち出したのが、1985年農業法であった。これによって米国政府は、農業不況に対して、目標価格によって定まる所得保護水準を当面保証しつつ、そのもとで輸出の価格競争力を強めること、EUに対抗して輸出補助金を積極的に用いることを明確にした。また同時に、EUの輸出補助金に大幅な規制をかけることを主な狙いとした「ガット・ウルグアイ・ラウンド」を推進していくことも対応の一環となっていた。策定過程には曲折があったが、1985年農業法の内容は、①価格支持・所得補償制度（不足払い制）は維持する、②所得保護水準（目標価格）を段階的に引き下げる（5年で10%）、③市場価格を下支えする融資単価を最大年25%引き下げる権限を農務長官に与える¹¹⁴、④EUとの小麦の輸出競争に対抗するための輸出拡大計画¹¹⁵など輸出振興策を制度化する、というものであった。このような制度化の結果、1981年から1986年まで6年間にわたって続いた米国の農業不況は、1987年から脱却・回復局面に入っていた。しかしこの回復も、1980年代中期に積み増しされた大量の在庫の存在の下でのことであり、過剰基調下での輸出回復・価格上昇にとどまった¹¹⁶。すなわち、1980年代の米国の農業不況は、1960年代から始まった米国穀物の低価格化戦略と1970年代の世界市場の大幅な拡大によって好調だった米国の穀物輸出ブームが一転して直面した大きなスランプであって、その原因は米国をも含む世界的な供給過剰と新興輸出国の出現、特にEUの補助金付き輸出による市場の浸食と考えられた。このため米国は自国農産物の競争力強化とともに、EUとの輸出競争に打って出たのである。

【ウルグアイ・ラウンドとWTO農業協定による国際ルール化】

このような状況の中で1986年から行われていたガット・ウルグアイ・ラウンドにおける農業交渉は、米国にとって、EUの輸出補助金を撤廃ないし大幅削減すること、EUの輸入課徴金や日本のコメの輸入制限など米国の農産物輸出

¹¹² 米国が大きく輸出を減らした理由としては、①EUが生産調整することなく余剰穀物を補助金付き輸出したこと、②米国の融資単価（価格支持水準）が1980年から1983年に大幅に引き上げられて価格競争力の低下を招いたこと、③1980年の米国の対ソ穀物禁輸のために旧ソ連が穀物の買い付け先を分散させたこと、が指摘されている（服部 2010、pp. 115-117）。

¹¹³ 服部（2010）pp. 117-123。

¹¹⁴ この権限が行使されればその分、生産者への不足払い（政府の財政支出）は増えるが、それによって国内市場価格→輸出価格を引き下げて価格競争力を強化しうる（服部 2010、p. 126）。

¹¹⁵ この制度（Export Enhancement Program（EEP））は、「競争国の補助金やその他の不正な貿易方法による効果を相殺するために用いる」こととされ、最低年5億ドルの予算がつけられることとなった（服部 2010、p. 127）。

¹¹⁶ 服部（2010）pp. 123-136。

の障壁となっている他国の国境措置を引き下げることが国家的課題であった。そして1993年12月の合意内容は交渉における米国提案をベースとしたものになっていた¹¹⁷。それらは大要、①すべての国境措置の関税化と関税の削減、②輸出補助金の削減と新たな産品への交付の禁止、そして、③国内支持措置を削減対象と許容されるものに分けたうえでその総量を削減、ということであり、米国の狙いはかなりの程度達成されたといえる¹¹⁸。すなわち、米国は特に、「関税化」によってEUや日本などの非関税輸入障壁の削減の端緒を作るとともに、輸出補助金の主たる交付者であったEUとの長い交渉の末、輸出補助金の大幅削減を実現したのである。

経済のグローバル化を強力に推し進めた米国クリントン民主党政権化でのこの合意と、1994年のWTO及びその農業協定の発足は、世界中の諸国の農業及び農産物貿易に多大の影響を与えることとなった。それはこの協定が、農産物貿易に関わる国境措置や輸出補助金のみならず、農業の国内支持措置までWTOの規律の下に置くこととなったからである。そして米国もこの協定に則して国内法制を見直し、1996年農業法が成立することとなった。この内容は農業政策上重要な二つの変化、すなわち、①生産調整を廃止し作付けを完全自由化すること、及び、②すべての穀物に設定されていた不足払いを廃止したうえで直接固定支払いを導入すること、が含まれていた（ただし、穀物の最低販売価格を保証する価格支持は残された）。この政策変更の背景としては、①1993年と1995年の不作による需給ひっ迫、②生産調整などの供給管理に対する農民の不満、③米国全体としての財政支出削減の要請、などがあり、折しも1995年ごろから穀物価格が上昇に転じたため、固定支払は農民にとって不足払いよりも有利となり、1996年農業法は「時の追い風」を受けての成立となったのである¹¹⁹。そしていま一つ重要なことは、この農業法により米国は、「生産調整の下での直接支払い」として農業協定上「青」の政策に分類されていた自らの政策を、さらに一歩進めて「生産量・価格に関係ない(影響を与えない)」カテゴリーの「緑」の政策にまで一気に切り替えたことである。米国はこの時点で、次期農業交渉に向けて極めて強い立場に立つこととなったのであるが、それはわずか2年で消え失せる¹²⁰。米国はこのあと1998年に、小麦とトウモロコシの国際価格の下落と米国農民の農業所得の急減に対応せざるを得なくなり、農業所得の減少を直接支払で補てんする「市場喪失補償」を導入し、1996年農業法における「緑」の政策への整合性を事実上修正することになったからである¹²¹。米国はさらに

¹¹⁷ 服部 (2010) pp. 136-138。

¹¹⁸ 服部 (2010) pp. 137-138。ジョスリンら (1998) pp. 217-256。

¹¹⁹ 服部 (2010) pp. 149-154。

¹²⁰ 服部 (2010) pp. 160-163。

¹²¹ 服部 (2010) pp. 165-175。

2002年農業法で1998年以降の市場損失補償を引き継ぐ新たな不足払い制度を導入した。これは当初WTO整合的と考えられた農場単位の直接支払ではなく品目を単位とする不足払い制度となったので、米国は結局WTO以前の農業保護類似の制度を復活させたこととなり、政策のWTO整合化を徹底できなかったということができる¹²²。

【小括：米国の国内農業政策の変遷と国際環境】

米国の国内農業政策は、時代の流れや米国の農業戦略に従って大きく変化してきている。まず1930年代には、ニューディール政策の下で生産調整と価格支持をセットにした政策が農業政策の基軸として設定され、この保護の下でそれまでの米国農業にはなかった集約農業の要素が広く導入され「米国の農業革命」が実現した。1940年代には農場総数の減少と農場規模の大型化や作物単収の向上がみられたが、1950年代前半までに高価格支持政策に伴う農産物過剰と価格競争力の減退が明らかになった。そこで1950年代の中頃に価格支持水準の弾力化と農産物過剰在庫の海外への処分（PL480による援助輸出）などの措置が講じられ、1960年代に入るとケネディ政権の下で国内生産制限の強化、さらに1964年には農家への「直接支払い」の導入によって価格水準を大幅に引下げ、低価格輸出政策へと移行していった。こうして始まっていた米国穀物の世界市場の拡大は、1970年代の世界的な食料危機を経て爆発的な拡大を遂げた。この背景には旧ソ連や中東諸国、開発途上諸国の需要拡大があり、米国の政策としては輸出の拡大を狙った低い水準の価格支持と不足払いに併せて減反計画も実施された。1970年代の穀物輸出ブームは、1980年代になると世界的な供給過剰と輸入需要の落ち込み、EUの穀物純輸入圏から純輸出圏への転化などによって、米国穀物は輸出不振に陥った。こうして深刻な農業不況に陥った米国は、国内では輸出補助金も用いた輸出強化策を講じ、国際面ではEUの輸出補助金に大幅な規制をかけることを狙って「ガット・ウルグアイ・ラウンド」を推進した。1986年から1993年まで行われた同ラウンドの結果、米国は「関税化」によってEUや日本などの非関税輸入障壁の削減と、特にEUの輸出補助金の大幅削減を実現した。1995年のWTOの発足とその農業協定は世界中の諸国の農業及び農産物貿易に多大の影響を及ぼすことになったが、それは貿易面のみならず農業の国内支持措置までその規律の下に置かれたからである。米国はこの結果として、1996年農業法で生産調整を廃止し作付けを完全自由化するとともに、穀物の不足払いを廃止して直接固定支払いを導入した。しかし米国は、その後の穀物の国際価格下落と農家の所得減少に対応して1998年に所得減少を補てんする「市場喪失補償」を導入し、2002年には新たな不足払い

¹²² 服部（2010）pp. 192-194。

制度を導入してWTO以前の農業保護類似の制度を復活させた。

2.2.2 農産物貿易政策と国際機構

【ガットの成立と農業の事情】

米国が戦後、貿易に関して行った最初の大きな取り組みは、国際貿易機関（ITO）の創設準備であり、準備委員会に提出された1946年10月の米国提案¹²³は、ほとんどあらゆる形態の貿易制限を規律の下に置こうとする、極めて野心的なもの¹²⁴であった。しかし、国家の役割や国際関係についての考え方が異なる諸国¹²⁵の合意は極めて困難であり、戦後構想の当初に米国と英国の専門家が描いた理想像は、1948年3月にキューバのハバナで開催された国連貿易・雇用会議における最終草案、すなわち「ハバナ憲章」においては既に著しく異なった形になっていた¹²⁶。すなわち、現存する特惠に重大な例外が認められたばかりか、関税同盟と自由貿易地域の設立により新規に特惠を創設することが認められ、国際収支問題の是正や開発の促進あるいは農産物計画の支持を目的とする数量制限の行使が認められた。また、国内補助金も輸出補助金もともに認められ、開発途上国に関する「特別かつ差別化された待遇」が挿入され、国家貿易企業は弱い規律に服するに留まった。また、貿易自由化によって国内産業が被害を受けた場合の義務からの逸脱も幅広く認められ、一次産品市場の管理も定められた¹²⁷のである。このハバナ憲章は、特惠と数量制限の分野で米国の通商政策の目標に合っていなかったし、米国議会は通商問題について国際機関に権限を譲り渡すという考え方を敵視した。また米国は、一方で国際貿易の自由化を追求¹²⁸しながら、自国の関税¹²⁹を引き下げる意思もなかった。このため、米国議

¹²³ 「国際貿易機構のための憲章提案」（国務省、1946）（ジョスリンら 1998、p. 16）。

¹²⁴ この提案は「憲章草案」（Suggested Charter）であり、雇用、開発、制限的取引慣行、一次産品政策、貿易政策に関する規定が含まれていた（ジョスリンら 1998、p. 16）。

¹²⁵ 米国の当局者は、世界の資源の効率的な利用を確保し、経済問題に対する政府の影響を軽減し、強固に作成され統一的に適用される通商法の規則の執行を定めた貿易制度を望んでいた。他方、英国を含むその他の国は、完全雇用、社会的目標、対外収支の均衡、幼稚産業の保護、貿易特惠の維持及び一次産品生産者の特別の必要に対する対応といった目標により大きな優先度を置いていた（ジョスリンら 1998、p. 17）。

¹²⁶ ダム（Dam 1970、p. 14）によれば、「この結果は多くの妥協を含み、自由貿易の原則のすぐ後に貿易制限を認める例外が続く箇所があまりにも多い、グロテスクで複雑な文章になった」と述べている（ジョスリンら 1998、p. 18）。

¹²⁷ 千葉のように、このハバナ憲章の内容について、「完全雇用、社会的目的の達成、国際収支の均衡、幼稚産業保護、貿易特惠の維持等を重視する国々の立場を反映することとなり、特に最終草案第6章の政府間商品協定においては一次産品の特性を考慮して特別の取り扱いが必要であると規定するなど、自由貿易を基本としながらもそれ以外の価値基準が混在する、包括的な内容となっていた」と、前向きに評価する論者もある（中野ら 2001、pp. 46-47）。

¹²⁸ 米国では、保護主義者や孤立主義者が経済自由主義者と一緒になって、事実上すべての主要分野で合意に達するために妥協が行われた結果、「例外が……原則を喰い潰してしまった」との不満が表明されていた（ジョスリンら 1998、p. 18）。

会を通過する見込みのなくなった I T O は、1950 年に流産したのである。そしてこの流産に先立つ 1947 年にジュネーブの貿易会議で合意された関税引き下げと貿易協定に関する合意が、「関税と貿易に関する一般協定（ガット）」¹³⁰として成立し、以後 1994 年まで実質的な世界の貿易自由化メカニズムとして機能することとなった¹³¹。

このように、米国が理想とした国際貿易の自由化装置としての I T O が頓挫した最大の原因とも言えるものは、米国も含めた先進諸国の農業政策に関する難しい事情であった。即ちその頃、各国の国内農業には政府が広範に関与しており、通常は国内農産物計画と一体的に貿易上の措置が講じられていたので、貿易に関する規則はこれらの実態を認めなければならなかった¹³²のである。第二次世界大戦中、多くの国では農業・食料部門の統制・規制が行われていて、農産物や食料品の貿易を国際的な競争にさらすことは考えられていなかったという強固な背景の下では、これら製品の貿易については特別の規定が必要であり、それは結局、数量制限と補助金（輸出補助金を含む）に関する一般的な規則から農産物貿易を明示的に除外する形態となった。これら 2 つの「農業の例外」は、先進国の農産物支持計画を容認すべく考案されたものだったのである¹³³。

【初期のガットと米国の農業支持・保護：ウエーバーと余剰処理】

ガット成立後の 1940 年代末から 1950 年代、明らかに米国の農産物の輸入規制や輸出補助に都合のよいガット体制に、多くの一次産品輸出国は、豊かな国も貧しい国も、貿易制度の現実と将来について大きな不満と高まる懸念を有していた。英国や欧州大陸諸国は、輸入制限や補助金の許容という形でガット上に自らの望む成果を得ていたが、他の一部の農産品輸出国が期待していた政府間の商品協定は、ガットに関する交渉の中で熱心に取り上げられることがほとんどなかった。低コストの輸出国は、自国の農業部門を保護し補助する力を持った豊かな輸出国・輸入国の国内農業政策が拡大し貿易に大きな影響を与える

¹²⁹ 一般にスムート・ホーリー関税として知られている（ジョスリンら 1998、p. 18）。

¹³⁰ この一般協定は、合意された関税表（第 I 部）と、貿易規則であってその時点における I T O 憲章中の「モノ」の貿易を扱った部分に規定されていたもの（第 II 部及び第 III 部）から成り立っており、政府間の行政協定として組み立てられた。ガットが新設の国際機関であることを示唆するようなものは一切避けるように注意が払われた。また一般協定の運営は「締約国」が「共同して」行うこととされ、ガット事態には事務局や予算の規定は置かれていなかった。このようにして、国際貿易機関（I T O）のための壮大な構想のうち、貿易政策に関わる条項だけがガットとして偶然に生き残ることとなった（ジョスリンら 1998、pp. 19-20）。また同様に、服部（1990）pp. 114-115。

¹³¹ 中野ら（2001）p. 47。

¹³² 例えば、農産物の輸出補助金の供与が禁じられていないのは、米国の 1933 年農業調整法が「農産物に輸出補助金を用いる権限」を大統領に与えていたことに合わせたためであり、また、「生産制限・販売数量調整が行われている場合の農産物の輸入制限」が認められているのも、同様に 1933 年農業調整法という米国の実態との調整が図られたためである（服部 1990、p. 110、p. 113）。

¹³³ ジョスリンら（1998）pp. 23-30。

事態に、至る所で直面することになった。大部分の農業支持制度は、高いコストの生産を刺激し、その結果輸入需要量を減少させ、又は輸出仕向け可能量を増大させるという共通の特徴を持っていた。食料輸入国は、外国為替の規制、輸入割当、大量買い付けのための取決め、そして国営輸入機関を採用した。温帯農産物の大輸出国である米国は、農業生産の補助や価格の保障を行って生産を奨励し、国内需要を超過する供給に対して輸出補助金を付け、あるいは譲許条件による販売によって世界市場で処分していた¹³⁴。これは農業の支持・保護は守りつつ世界市場を開いていくという効果をもたらし、ガットの創設は米国の対外農業政策が望む方向に、早くも機能したと言えるであろう。

このような中で、1954年から1955年にかけて行われたガットのレビュー会合は重要な出来事であった。この会合の背景には、ガット創設以来7年経って、この協定による利益の均衡に対する不満が高まっていた¹³⁵。このレビュー会合の目的は、ガットの貿易制度や規律を強化するとともに、ハバナ憲章には含まれガットからは除かれた分野を追加する可能性について検討することであったが、特に農産物貿易について例外的に認められていた輸入数量制限と輸出補助金に対する関心が最も高く、レビュー会合は農産物貿易問題が中心となった¹³⁶。

ここで扱われた問題の中で、米国の対外農業政策として最も重要なものが、「米国のウエーバー」と「余剰処理」の問題であろう。第一の「ウエーバー」は、米国が1933年の農業調整法第22条に基づいて規制していた農産物の輸入制限を、事実上米国が無制約に実施できるよう、ガットの上で正当化するものであった¹³⁷。戦後の貿易政策の立案者たちは輸入数量制限の行使を全面的に禁止することを念願していたし、事実、ガット成立後の小規模輸出諸国の不満は米国による数量制限の行使に集中していたのであるが、米国議会はその後いっそう露骨にガットに違反して農産物の輸入制限をするよう要求したのである¹³⁸。

¹³⁴ ジョスリンら (1998) pp. 35-36。

¹³⁵ すなわち低所得国は開発促進に多角的通商政策が役立つことを強く期待していたし、中小の農産物輸出国は食料輸入国に対するアクセスの改善と貿易を歪曲する農業補助金の削減によって自分たちの比較優位が解放されることを要求していたという事情があった (ジョスリンら 1998, p. 40)。

¹³⁶ ジョスリンら (1998) p. 40。

¹³⁷ ガット成立時に米国の主張によって、「生産調整・販売数量調整が行われているならば、輸入数量制限をなしうる」という特別規定が設けられたのであるが、1950年代に入ってこれとは別に米国は、「その国内農業政策の展開を妨げる農産物の輸入に対しては、(生産調整・販売数量調整を行っているか否かに関わらず) 輸入制限を課しうる」という権限をウエーバーによって与えられた (服部 1990, pp. 117-119)。

¹³⁸ もともとの農業調整法 22 条は、米国の一般的な通商政策の目標に反して農産物の輸入制限のための権限を行使することに対して、大きな歯止めの規定、すなわち「国際合意に反して実施してはならない」との規定を置いていた。しかし 1951 年の通商協定延長法の成立の過程で、「国際合意にかかわらず」、農産物輸入に対し、割当及び関税を課すために農業調整法第 22 条を用いることができるよう修正が行われた。これに関してレディ (Leddy 1963, p. 208) は、「これは、議会が大統領に対して、国際協定上の義務に違反するよう指示している故意の行動の唯一の事例である」と書いている (ジョスリンら 1998, pp. 41-42)。

そして米国は、国内農業法制の要請と一般協定に基づき負っている法的義務との矛盾を解消するためには時間が必要であると主張しつつ、1954-1955年のレビュー会期において、ガット上の約束¹³⁹が農業調整法第22条に基づき政府が実施することを義務付けられている措置と矛盾するとみなされうる限りにおいて、ガット第25条5項に基づき、これらの約束からの逸脱(ウエーバー)を求めた。他の加盟国はこの要請を受け入れる以外に選択の余地はなかった¹⁴⁰が、この一般協定の制度設計者自らが一般協定上の義務を無視することは「ガットの威信に対する重大な打撃」(Dam 1970, p. 260)であったし、その後40年間にわたってウエーバーが維持されたことは、米国が後年農産物貿易の自由化を追求しようとしたときに同国が信用を得られない大きな原因となった¹⁴¹。しかし何れにせよ、このことは、パクス・アメリカナの支柱としてのガット体制が、世界最大の農産物輸出国であった米国の利益を反映しつつ構築されてきたことを示している¹⁴²。

第二の「余剰処理」は、1950年代に既に小規模輸出国や開発途上輸出国が懸念していた、米国による余剰在庫の極端に譲許的な条件による、又は純然たる贈与としての処分に関するものであった。当時、包括的かつ継続的な余剰処理計画を運営していたのは米国だけであり、1954年からは公法480号(P L 480)として、開発途上国に対する経済援助と飢餓救済のために提供されるようになった。このような余剰処理はその頃には、一過性の現象ではなく、世界の食料貿易システムの永続的な特徴であることが明らかになってきていたのである。そしてこれを多角的な枠組みの中に位置づける試みは、当初F A Oを舞台に行われ、1946年には「世界食糧局」創設の提案、1949年には「国際商品精算所」の設立の提案、そして1954年には国連総会がF A Oに求めた「世界食糧備蓄の設立の可能性検討」があったが、これらからは何も生まれなかった。そしてその後この問題はガットに持ち込まれ、余剰在庫の処理を規制する新しい条文をガットに追加する提案が1954-55年のレビュー会期に豪州から発議されたが、この提案は米国が受け入れることができなかった。そして最終的に、この「農産物余剰の非商業的処理に関する多角的規制」は、その決議に法的な拘束力がない機関であるF A Oに委ねられ、F A Oは1954年に、余剰処理計画の操

¹³⁹ 第2条(輸入課徴金)および第11条(輸入割当)に基づく約束(ジョスリンら 1998, p. 43)。

¹⁴⁰ 米国のウエーバーが総会の3分の2以上の賛成で認められた1955年当時、ガット加盟国は35か国に過ぎず、その中心をなしていた欧州諸国は戦後復興について米国から援助を受けていたこと、当時ほとんどの国が国際収支上の理由により自由化義務を負っておらず(輸入数量制限などを認められており)、欧州諸国の中には米国の輸入制限に支持を表明する国も少なくなかったことなどの背景があった(服部 1990, p. 118)。

¹⁴¹ ジョスリンら(1998) pp. 43-44。

¹⁴² 中野ら(2001) p. 49。

作に当たって順守すべき行動準則(いわゆる「余剰処理原則」)¹⁴³を採択した¹⁴⁴。このように、1954-1955年のガットのレビュー会合で行われた農産物貿易に関わるこの重要な二つの検討も、やはり当時の米国の対外農業政策を国際的な枠組みとして強引に位置づける性格のものであったと言えよう。

【ディロン・ラウンド：欧州の農業保護への懸念】

1950年代末以来、米国の対外農業政策において最大の問題の一つになったのが、欧州の共通農業政策への対応である。1958年1月1日に創設された欧州経済共同体(E E C)¹⁴⁵は、欧州統合によって期待される経済成長と、欧州諸国間の伝統的な政治的対立の再発防止の二つの点において、米国をはじめとする国際社会から歓迎された。しかし同時に、E E Cの形成は西側の指導者である米国にとって、関税同盟や農業などいくつかの困難な経済問題¹⁴⁶を提起するものであった。そして特に、共同体が提案していた共通農業政策(C A P)は、農業に関する保護主義を拡大する可能性があった。このため米国は、統合に向かう欧州とその他の世界との貿易関係の再調整を主導し、欧州の対外共通関税の引き下げと、策定予定のC A Pによる保護の軽減を目的に、E E Cを交渉に引っ張り出すことを試みた。これが「ディロン・ラウンド」¹⁴⁷であり、E E Cもいくつかの理由でこれを歓迎¹⁴⁸して1960年9月から1962年3月まで交渉が行われた。しかし実際の交渉は関税の調整と譲許に関するものであり、非関税障壁によって保護がなされていた農業には焦点が当たらなかった¹⁴⁹。また、C

¹⁴³ この行動準則は、事前協議、市場崩壊の回避、受け入れ国における消費の追加性、および利害関係国との協議を求める内容であった(ジョスリンら 1998、p. 50)。

¹⁴⁴ ジョスリンら(1998) pp. 48-50。

¹⁴⁵ これに先立って、1957年3月25日にローマ条約の調印が行われている。

¹⁴⁶ 第一の問題は、E E Cが一般協定の起草者たちが想定していたよりもはるかに大規模な地域的貿易特惠協定であったため、この欧州関税同盟のガット上の合法性を検証する必要があったことである。第二の問題は、ローマ条約が予定していた共通農業政策、海外領土及び加盟国との特惠的な貿易取り決めに享受している国々との連合協定などは、欧州における農業保護主義が高まり、国際貿易に新たな地域的特惠が作り出されるという懸念を高めたことである。そして第三の問題は、より現実的に、加盟国の国別の関税を対外共通関税に1959年から段階的に置き換えることは、それまでのガットの交渉で譲許した関税率の変更を伴うものであり、従来確立されていた譲許のバランスが崩れる可能性があることであった(ジョスリンら 1998、pp. 59-60)。

¹⁴⁷ 1959年に米国国務省経済問題担当次官のD. ダグラス・ディロン開催を提案したことからこの名がある。その第一段階の交渉はE E Cの関税譲許に関する再調整に関するもの、第二段階の交渉は通常に関税引き下げに関するものであった(ジョスリンら 1998、p. 61)。

¹⁴⁸ その理由は、第一に少なくとも西ドイツとオランダは自由貿易の信奉者で、特に工業製品についての関心が高かったこと、第二にE E Cの創設が第三国や全体としての国際貿易制度を害するものではないことを示したい意図があったこと、第三にこのガット交渉はE E CにとってE F T A(欧州自由貿易連合)との交渉に有利に働くと考えられたことであった(ジョスリンら 1998、p. 62)。

¹⁴⁹ E E Cは、この交渉において主として関税で保護されていた若干のマイナーな農産物と加工食品の対外共通関税を引き下げ、新税率で譲許(バインド)することに合意した。ここに含まれていてE E Cが関税のゼロバインドをした大豆、大豆ミールなど米国産の大豆及びその製品は、当時の予想をはるかに超えて欧州への輸入が増大することとなった(ジョスリンら 1998、p. 64)。

A Pの導入を控えていたE E Cは、従来の関税に取って代わる可変課徴金についての上限のバインド¹⁵⁰や、欧州市場に対する重要農産品のアクセス保証といった米国の要求を受け入れなかった。米国は、対立が先鋭化してラウンドが崩壊する危険を避け、むしろ交渉を終結させることによって欧州が工業品の関税同盟と農産物の共通市場の創設に進むのを許容し、より広い視点から欧州の経済統合と軍事的政治的協力を拡大深化させることを選んだ。こうして、この決断をした米国のケネディ新政権は欧州がC A Pの導入に踏み出すのを黙認したのであるが、このラウンドの終結前に、はるかに大規模で野心的な多角的貿易交渉に欧州を引っ張り込み、共通農業政策と対決するというシナリオを描いていた。

【ケネディ・ラウンド：輸出拡大へ欧州の農業保護を削減する試み】

1961年1月にケネディ大統領が就任した頃の米国は、自由世界の盟主であったが、その経済的パフォーマンスは揺るぎ始めていた¹⁵¹し、他方、復興を果たし経済同盟を形成・拡大しつつあった欧州経済は強化され、「欧州」が明確なアイデンティティを持ち始めていた¹⁵²。このような状況下で米国は、欧州と新しい同盟関係を形成し、その中で政治的軍事的な敵を抑止し、世界の通貨及び貿易の取決めを管理し、第三世界の開発を促進するための負担を分担できるようにしていく必要があった。特に米国は、その安全保障上の義務や民間海外投資、そして開発協力を維持するためには、国際収支の黒字を確保しなければならず、この上で農業は潜在的に貢献できる主要部門であると考えられていた¹⁵³。このため、農業政策の手段としても、輸出向けの基礎的産品については、高い支持価格と輸出補助金を直接支払い（事実上の不足払い）に切り替える改革が行われ、価格支持水準は大幅に引下げられた。米国の農業政策及び農産物貿易政策は、輸出拡大に成功することを主たる目標として進められていった¹⁵⁴。かくして1961年から1964年まで行われた「ケネディ・ラウンド」は、台頭する欧州と新しい政治、軍事、経済のパートナーシップを固めようとする米国の狙いを通商政策面で実現しようとするものだったが、その中心はやはり農業であ

¹⁵⁰ かつてE E C諸国が上限を固定していた農産物に対する譲許関税を廃止し、共通農業政策に基づく課徴金への切り替えを行った際に、課徴金の限度についての約束を交わさなかったことは注目に値する。すなわち米国は、E E Cの成立による欧州西側陣営の強化を自らの利益と考えて、共通農業政策の導入を暗黙のうちに認めたと考えられている（中野ら 2001、p. 50）。

¹⁵¹ 米国の金保有高は外国が保有しているドル債権の総額を下回っていたし、国際収支も赤字であった（ジョスリンら 1998、p. 71）。

¹⁵² 欧州の中では政治、経済及び安全保障問題について、米国の影響力が削減されるべきという声が出始めていた（ジョスリンら 1998、p. 71）。

¹⁵³ この当時、農業部門は既に商品貿易の黒字を生み出していたし、農業部門における米国の全般的な比較優位は、その生産性に確固とした基礎を持っていた。さらに、輸出が農業所得に対するますます重要な貢献者になっていた。

¹⁵⁴ ジョスリンら（1998）pp. 71-72。服部（2010）p. 84。

った。自国の農産物輸出市場を欧州に確保・拡大することは米国にとって、国際収支の改善や農業所得の確保という国益につながるものであり、同時に世界の貿易システムを多角的自由主義の方向に向かわせ、E E Cの共通農業政策に内在する保護主義を押し戻すことができるかどうかという重大な意味も有していた。このようにケネディ・ラウンドは實際上、米国とE E Cとの交渉だったのである¹⁵⁵。米国の行政府は、米国議会および国内に対するメッセージとして、このラウンドの主要な目的は欧州の農業保護の削減であると明確に発言し、米国議会は、米国の農産物輸出を阻害する「可変輸入課徴金」を用いる国に対して報復措置をとる権限を大統領に与え、これによって農業分野における議会の意図を明らかにした。一方、欧州内では農業大国であるフランスが、C A Pが自らの描く構想に沿って形作られ、共同体の農業が保護される場合にのみ、それに見合っただけ工業品についての自由貿易を受け入れると強硬な姿勢をとった¹⁵⁶。ケネディ・ラウンドは世界貿易のさらなる自由化の試みとして全体としては成功したとみられている。関税の一律引き下げという新しい手法が用いられ、鉱工業品の関税の35%という大幅引き下げが実現した。これと同時に、同ラウンドのいま一つの特徴は、交渉範囲の拡大であった¹⁵⁷。非関税措置（NTM）についての作業も開始され、アンチダンピング規約も成文化されて、次の東京ラウンドにおけるNTMへの大攻勢の土台が構築された。しかし、農業についての成果¹⁵⁸は、実際たいしたものではなかった。このラウンドでは、農業分野で公言された目標、すなわち「保護主義的な国内農業政策によってもたらされている貿易の歪曲を軽減し、効率的な輸出国に対して輸入市場における改善され保証されたアクセスを提供する」との目標を達成することはできなかった。このラウンドの終了までに、E E Cの高度に保護主義的なC A Pは創設され、実施

¹⁵⁵ 上記のような米国の意図の傍ら、E E Cも当時、自らが「外向き」であることを示したがっていた。その内部の西ドイツは、対外的な貿易交渉への参加を共通の域内政策を固めていく前提と考えていたし、E F T A諸国は多角的交渉を、欧州における貿易転換の危険を最小限に抑える手段とみていた。他方、米国と欧州以外では、日本を国際貿易制度の中でどのように位置づけるかを多角的枠組みの中で取り組む必要があったし、小規模の農産物輸出諸国は自らの農産物の欧州や北米、日本市場でのアクセス改善を強く望んでいた。また、開発途上諸国は直面している貿易条件の改善を望んでいた。このように大半の国が交渉の開始に積極的なインセンティブを持っていたのは事実である（ジョスリンら 1998、pp. 72-73）。

¹⁵⁶ フランスはその基本的な立場として、C A Pが次の6つの中核的な特質を備えたものになることが必要とした。①共同体の農業が保護されること、②共同体の農民が欧州市場において販売上の特恵を与えられること、③穀物価格が統一され、フランスの生産者が受け入れ可能な水準に定められること、④C A Pについて共通財政負担がなければならないこと、⑤第三国の輸出国に対してアクセスの保証がなされてはならないこと、⑥これらの事項に関する共同体6か国間の合意が来るべき国際貿易交渉において崩されてはならないこと（ジョスリンら 1998、p. 76）。

¹⁵⁷ 交渉に当たっては、関税、農業、非関税障壁、低開発の4つの小委員会が設置された（中野ら 2001、p. 51）。

¹⁵⁸ 農産物及び食料品の関税が若干引き下げられたこと、そして国際穀物協定（小麦貿易規約を含む）ができたことであったが、小麦貿易規約は米国交渉団の大きな成果であったにもかかわらず、その価格条項は実効性を持たず、失望に終わった（ジョスリンら 1998、p. 92）。

に移された。北米、日本及び欧州自由貿易連合（EFTA）諸国は、自分たちが輸入する農産物にその市場を開放しなかった。どの国の政府も、その国内農業政策の立案、手法及び運営の自律性に対して制約を受けることにはならなかった¹⁵⁹。

【激動の1970年代：食料危機と世界市場の拡大】

ケネディ・ラウンド後の国際貿易も問題山積¹⁶⁰であったし、その後の1970年代は、戦後の世界システムの激動の時代であった。この激動を受けて忍び寄る保護主義の動きに対し、貿易自由化のモーメンタムを維持することが重要と考えられた。このような中で次のラウンドの準備が進む中、1971年のドル・ショックは、戦後資本主義の繁栄を単独で支えてきた米国が、国際通貨体制の指導権を放棄したことを意味し、米国の覇権は軍事的・政治的のみならず経済的にも動揺することになった。また、これに続く2次にわたる石油ショックも、世界に戦後国際経済体制の限界を突き付け、先進工業国における高度経済成長の終焉と安定成長への模索、南北の経済格差問題への取り組みの契機となった¹⁶¹。さらに、食料・農業の世界では、1971～1972年の世界的同時不作以来、食料・農産物の国際価格が急騰し、世界的食料危機¹⁶²が現出し、世界の食料需給はそれまでの余剰状況から一転して不足かつ高値状況に変わり、折からの東西間の緊張緩和（デタント）のもと、ソ連の米国穀物の大量買い付けを契機に、中国なども含めた「世界の」穀物市場が爆発的に拡大した。そしてこれに伴い、特に米国の穀物輸出及びその世界に占めるシェアも急拡大した¹⁶³のである。そしてこの背景には、1960年代終わりから米国内で検討されていた輸出促進のための戦略があり、その中で農業の分野は米国にとって特に優位性がある重要な分野と位置付けられていた事実があるといわれる¹⁶⁴。また、既述のように、1974

¹⁵⁹ ジョスリンら（1998）p. 92。

¹⁶⁰ これらの問題としては、①大部分の国において非常に多くの高関税が残っていたこと、②多くの非関税措置が引き続き貿易をゆがめていたこと、③EECへの英国の加盟が控えていたこと、④特惠的貿易協定の網が拡大することが予想されたこと、⑤一部の中所得国が急速に工業化してきたこと、⑥中央計画経済諸国との経済的取引が増大してきたこと、などがあり、これらはいずれも世界の政治・経済秩序の変化との関連で国際貿易制度の仕組みを再検討しなければならない事項と考えられた（ジョスリンら1998、p. 95）。

¹⁶¹ 山川出版社（2008）p. 545。

¹⁶² 世界の穀物価格の高騰によって、食料品主導のインフレと西側諸国における畜産の産地移動、食料輸入国における商業的穀物輸入コストの上昇、譲許的な条件による供給に依存している諸国に対する食料援助の削減、そして世界の多くの地域における貧しい人々の飢餓と栄養不良の増大などが引き起こされた（ジョスリンら1998、p. 98）。

¹⁶³ 服部（2010）pp. 91-98。フリードマン（2006）p. 32、p. 36。

¹⁶⁴ 1960年代の終わり、ニクソン政権で検討されたこの戦略で、新たな農政の方向付けに最も重要な役割を果たしたのが国際貿易投資政策委員会（Commission on International Trade and Investment Policy）であり、この委員長がIBMのアルバート・L・ウィリアムズであったことから、「ウィリアムズ委員会（the Williams Commission）」とも呼ばれている。この報告書（1971）は、世界経済の基調の変化が生じたことを認めながらも、先端技術製品（とりわけ資本設備と兵器とコンピューター）及び農業（特

年にキッシンジャーによって作成されたNSM 200 文書¹⁶⁵でも「米国の農産物を売る市場を開拓するために食料援助や貿易自由化を追求すること」と、それまでの食料援助戦略からこのあと貿易自由化戦略によって、拡大した世界の農産物市場の獲得に乗り出していくことが示唆されている。また、この時代、ソ連や中国を世界経済に引き戻すとの外交戦略に奉仕すべきものとして、米国の対外農業政策（又は農業貿易政策）が、農務省の管轄下から国務省の管轄下へ移されている¹⁶⁶ことも、この時代の農業政策の大きな質的变化を物語っている。このような状況の中で、1970年代に行われた貿易交渉は、変化した世界の文脈の中で、国際経済秩序を改革するための相互に関連した一連の交渉の一部という位置づけになった。また、東京ラウンドが始まるまでの助走期間に起きた世界食料危機を契機に、世界の食料システムの機能は世界秩序の問題となった。このシステムの機能不全の問題を取り上げる主たる場になったのは、1974年にローマで開催された「世界食糧会議」¹⁶⁷であったが、国際的な食料危機のある種の側面は、1973年9月に開始された「東京ラウンド」の多角的貿易交渉（MTN）の議題の一部¹⁶⁸となり、さらに世界経済における開発途上国の位置づけについての討議¹⁶⁹の多くが、MTNと並行して国連の中で行われた。

【東京ラウンド：欧州共通農業政策への攻勢とその失敗】

米国にとっては、1970年代に入った時点で農産物貿易改革が死活的に重要になっていった。農業は、米国が自由貿易を志向している数少ない有力な産業部門の一つであったからである。しかし、米国政府が「東京ラウンド」貿易交渉に乗り出すには米国産農産物の輸出機会の拡大が実現できるとの見通しが必要であった。このため2つの報告書で、農業は米国が明らかに比較優位性を有している産業であるにもかかわらず、その優位性が他の諸国の農業及び貿易政策に

に、穀物と大豆のような油糧種子)の二つの分野では、米国が世界の生産と貿易について優位を保っているとの確に指摘していた。そして中でも農業の輸出攻勢が決定的な役割を演じるものとされていた(バーバックら 1987, pp. 41-43)。

¹⁶⁵ Kissinger (NSC) (1974)。

¹⁶⁶ フリードマン (2006) p. 33。

¹⁶⁷ 米国のキッシンジャーの提案により国連主催で開催され、この「成果」として農業に関するFAO以外の国際機構が複数設立されるなど、それまでの国際的な食料・農業のシステムを大きく変更する契機になった。このことについては後の各章で詳述する。

¹⁶⁸ ここで議題に含まれていた内容は、①世界の食料品市場の安定性を高めるため一次産品の国際市場の管理が果たすべき役割、②市場条件の変化に対応した調整及び途上国に対する食料援助の供与のための公平な負担を確保する貿易取り決めの創設、③途上国が食料輸入の増大のための経費を賄うのに十分な外貨を輸出によって取得できるようにする必要性、そして、④国内食料品価格の上昇を相殺するために一部の国が課した輸出制限をより強力な国際的規律の下に置く必要性、であった(ジョスリンら 1998, p. 98)。

¹⁶⁹ 例えば、国連は1970年代を「第二次開発の10年」と宣言し、1974年4～5月の国連総会第6回特別会期においては「新国際経済秩序(NIEO)」の創設に関する決議が採択された(ジョスリンら 1998, p. 99)。

よって阻害されていることが明らかにされた¹⁷⁰。しかし 1970 年代の初めには、欧州と日本はともに、グローバルな貿易交渉には熱心ではなかった。欧州共同体の政治的エネルギーは共同体の拡大やかつての植民地との連合協定の締結の方に向けられていた。そして欧州共同体の指導者には、どのような包括的貿易交渉であっても共通農業政策が攻撃の対象となることが分かっていたし、「欧州」という構築物が崩壊しないようにするためにはその攻撃に何としても耐えていかなければならなかった。また日本は、貿易交渉の成功によって多くの利益を得られる立場にあったが、その統治制度の特徴¹⁷¹ゆえに世界の貿易制度の改革に積極的な役割を果たすことが困難であった。加えて、日本は既に農産物の恒常的な輸入大国であったので、農産物輸入規制の政策を変更する必要はほとんどないと考えていた¹⁷²。

かくして交渉の焦点は米国及び E E C に集中した¹⁷³。しかし交渉組織¹⁷⁴が立ち上がった 1974 年の早くから、米国議会の妨害に対する懸念¹⁷⁵と農業グループの権限をめぐる争い¹⁷⁶によって手詰まり状態となり、これは 1977 年 7 月の米国と E E C の会合において、米国の歩み寄りによってようやく解消された¹⁷⁷。東

¹⁷⁰ Petersen (1971) 及び the William Commission (1971)。

¹⁷¹ ジョスリンらは、日本の特徴として、①重商主義的倫理、②コンセンサスによる政治、③官僚制による所管分野の利益擁護、の 3 つを挙げている (ジョスリンら 1998, p. 102)。

¹⁷² またジョスリンらは当時の日本に関して、「自国が必要とする食料を世界市場から調達する経済的手段を持っていたので、世界の食料安全保障に対する止むにやまれぬ関心を持っていなかった」とも評価している (ジョスリンら 1998, p. 102)。

¹⁷³ この東京ラウンドにおいて全般に、日本や残りの先進諸国は主要な役割を果たさなかった。しかし開発途上諸国は、1970 年代の初期を特徴づけた一次産品市場の混乱や地球の成長の限界に関する懸念を利用することによって、貿易制度における自らの地位の改善を交渉の議題とすることに成功した (ジョスリンら 1998, p. 102)。

¹⁷⁴ 交渉の進捗を監視する「貿易交渉委員会 (TNC)」が設立され、そのもとに 6 つの小委員会 (関税、非関税措置 (NTM)、セーフガード制度、分野別措置、熱帯産品及び農業) が設けられた。これらの小委員会は、後に「グループ」と呼ばれるようになった (ジョスリンら 1998, p. 106)。また、前記の 6 つのグループのうち、非関税措置グループの下に 5 つ (数量制限等、スタンダード等、関税評価等、補助金・相殺関税、政府調達)、農業グループの下に 3 つ (穀物、食肉、酪農品) のサブ・グループが設けられた (中野ら 2001, pp. 52-53)。

¹⁷⁵ 米国政府が議会から適切な交渉権限を確保するまでは実質的な交渉は始まらなかった。このための「ファースト・トラック手続き」が米国で法律によって定められたのは 1975 年 1 月であった (ジョスリンら 1998, p. 107)。貿易交渉の中心が関税からいわゆる非関税障壁に移ったことで、それまでの関税に関する交渉権限に加えて、非関税障壁に関する交渉権限を議会から得る必要が生じた。このことは曲折を経たのち、1974 年通商法において、①大統領は、非関税障壁通商交渉に入る少なくとも 90 日前までに、交渉の意図を議会に提出しなければならない、②議会は、(協定締結後) 実施法案が提出されてから 60 日以内に採決する。ただし、委員会でも本会議でも修正提案は認められない、とする手続きが決定された (ファースト・トラック手続き: Fast-Track System) (服部 1990, pp. 121-122)。

¹⁷⁶ 米国は当初、農産物貿易の制限・歪曲に関する交渉を別建ての交渉にすべきではないとしていた一方、E E C は、農産物貿易は農業グループの中でのみ取り上げられるべきとの主張に固執した (ジョスリンら 1998, p. 108)。

¹⁷⁷ 米国は、MTN は E E C の「いかなる構造的農業政策もひっくり返すつもりはない」旨、及び農業は工業とは「異なって」いるので、工業と「並行して」交渉することが可能であると述べることによって E E C に歩み寄った。その見返りとして米国は、東京ラウンドを完了するための明確な時間表及び農業について「実質的な成果」が得られるという了解を手に入れた (ジョスリンら 1998, p. 109)。

京ラウンドはいくつかの特筆すべき成果を上げたといわれ、その中でも特に国際市場の狂乱的な状況の中で国内からの保護主義的な要求に抵抗することができたことが挙げられる。しかし、最も明白な成果としては工業品のアクセスの改善と、主として国境の内側で運用されている政策の貿易に対する影響を把握する課題に着手したことが挙げられる程度で、米国が当初から求めた結果とは程遠かった。この理由としてE E Cと日本が国際的制度の維持のための責任感に欠け、米国と戦略的ビジョンを共有せず、国内制度を守ることに専ら関心を注いだことが挙げられているが、最も大きかったのは農産物貿易問題への対応に失敗したこと¹⁷⁸であろう。1970年代のE E CではC A Pがちょうど軌道に乗ろうとしていたところであり、その根本的修正が政治的に不可能だったからである。加えて、米国が当初焦点を当てていた穀物部門のアクセスおよび補助金競争の問題は、その後世界の穀物市場で出現した不足、高価格及び輸出額の急増の結果、その緊急性が薄まってしまった。このような背景のもと、ラウンド終結時の米国カーター政権は、農業についての別建ての交渉について欧州の要求を受け入れるとともに、C A Pの抜本的修正は求めない旨を公に表明することによって、農業の支持及び保護に関する効果的な合意よりも東京ラウンドの成功を望んでいるというシグナルを送った。その結果、東京ラウンドで非違関税措置に関する統一ルール策定を目指して行われた交渉と、とりわけ米国による攻撃にもかかわらず、E Cの輸入課徴金制度は無傷で東京ラウンドを通り抜けてしまった¹⁷⁹。そしてこののち、国際社会が農産物貿易の「抜本的改革」を検討することができる状況は、次のウルグアイ・ラウンドで初めて実現した¹⁸⁰。

【1980年代の農業不況と欧州との補助金付き輸出競争】

1970年代は食料危機によって始まり、また世界の食料市場が大きく拡大したこともあって、「農産物貿易の大問題」は、過大な補助や市場アクセスの欠如よ

¹⁷⁸ この中には国際小麦理事会（IWC）における国際小麦協定（IWA）の交渉が含まれており、1977年に就任したカーター政権はこれに意欲を持って取り組んだ。目的は市場の安定化、食料安全保障、及び負担の分担で、経済条項を持った協定を目指したが、結局失敗した。この交渉に関して、E E CはC A Pを運営していくための安定した枠組みを欲し、商業的輸出国は他の諸国が国際市場条件に即応して国内の価格政策や在庫を調整するとともに開発途上諸国に対する食料援助費用をもっと分担することを望んでいた。また、先進輸入国は供給保証を望んでいたし、低開発輸入国は供給保証に加えて高価格に対する保護や食料援助量の維持を望んでおり、これがいかに困難な交渉であったかがわかる（ジョスリンら 1998、pp. 116-117）。

¹⁷⁹ ただし、東京ラウンド開始前に650項目を数えた非関税措置は約150項目減少し、非関税措置に関する国際ルール（「東京ラウンド諸協定」）の策定は、補助金・相殺関税、ダンピング防止税、政府調達、輸入許可手続き、貿易の技術的障壁など7分野においてまとめられ、その成果は大きかったとされた（服部 1990、pp. 127-129）。なお、農産品に関する商品協定交渉では、①穀物協定交渉が妥結に至らず、②国際酪農協定は強制のための規定や在庫・生産調整のための明示的規定を欠き、③牛肉に関する国際協定には経済条項・規制条項が皆無で、結局これらは国内政策や国際市場への影響力をほとんど有さない約束にとどまった（中野ら 2001、pp. 53-54）。

¹⁸⁰ ジョスリンら（1998）pp. 124-127。

りは、世界的な食料不足と供給に対する信頼性のあるアクセスの不在であった。しかし 1980 年代になると逆に国内支持政策に起因する供給過剰と世界の輸入需要の停滞から世界の農産物市場が軟調¹⁸¹となり、国際価格は大きく下がった。このような国際市場と国内政策の状況のもとで、農業政策の財政的負担が急上昇し、特に米国は深刻な農業不況に陥った¹⁸²。また、ECでも共通農業政策(CAP)を抑制的に運営することができず、農業に対する財政負担は増高し、補助金付き輸出は米国などの既存の輸出市場を侵食するまでになった¹⁸³。これに対して米国も、1985年農業法で輸出拡大計画(EEP)を開始し、ECに対して「補助金付き輸出競争」で正面から対決するに至った。そしてこのように深刻な国際的農産物貿易問題の解決策を探求する場として、1980年代にガットに対する関心が再び高まったのである¹⁸⁴。このような中、農業政策に対する危機感から、経済協力開発機構(OECD)においては、1982年に農業政策と貿易に関する分析的作業¹⁸⁵が開始され、他方ガットにおいては、同年の閣僚会議を機に、農産物貿易問題を明示的に取り上げた最初のガット機関である農業貿易委員会(CTA)が設立されて、新ラウンドにおける農業交渉の前触れとしての役割¹⁸⁶を果たした。

米国における深刻な農業不況¹⁸⁷や欧州と米国の間補助金付き輸出競争(貿易戦争)などの農産物貿易問題を背景に、1980年代初頭から新ラウンドへの機

¹⁸¹ 1970年代に拡大してきた世界の農産物貿易は、1980年代に入ると縮小に転じた。世界の穀物輸出は1981年の2億3529万トンピークに、1986年には2億0465万トンまで縮小した(中野ら 2001、pp. 55-56)。

¹⁸² この時期、米国産農産物はドル高・高金利の影響で国際競争力を失い、1980年代前半の間に農産物輸出額は約4割減少と、大きく落ち込んだ(中野ら 2001、p. 56)。

¹⁸³ 1970年代にCAPの下で農業生産と農産物輸出を拡大してきたECは、1980年代に入ると穀物の純輸出地域に転じた。ECの穀物純輸出は1981年の590万トン(18億ECU)から1986年には1540万トン(24億ECU)へと膨張し、対米農産物輸入額は66億ECUから26億ECUへと激減した。これによって、1970年代まで米国産農産物の顧客であったECは、「商売敵」へと変貌した(中野ら 2001、p. 56)。

¹⁸⁴ ジョスリンら(1998) pp. 129-133。

¹⁸⁵ この時OECDが始めた作業は、それまで農業のような争いの対象となる問題についての消極的な態度を一変させ、各国が農業に与えている補助の度合いの測定手法として、10年前にFAOのためにジョスリンによって開発されていた生産者補助相当額(PSE)と消費者補助相当額(CSE)という概念を採用しての分析となった。また、諸々の政策が貿易に及ぼす数量的影響は、OECD農業局の内部で開発された多次元商品貿易モデルを用いて推計することとなった。OECD農業局の人員と資源の相当部分が1983年から1985年まで、この野心的な分析作業に投入された。そしてこの成果として、ウルグアイ・ラウンドが開始された直後の1987年に一連の印刷物(全般的な結果を示した総合報告は『国内政策と農産物貿易』(1987)OECD)として発表された(ジョスリンら 1998、pp. 134-136)。

¹⁸⁶ CTAは、1982年のガット閣僚会議で、農業問題について検討するガットの新しい機関として設立され、オランダ出身のアート・ドゼウ(後にウルグアイ・ラウンド農業交渉議長を務めた人物)を議長として、ガットの農業関連のルール改善のためのさまざまな選択肢をどのように交渉することが可能かについて討議した。それらの中には輸入措置(特に第11条2項(c)の農産物に関する数量制限の規定)、輸出措置(特に、第16条3項の、農産物についての輸出補助金を一定条件の下で合法とする規定)、及び国内補助金(ガット上、通報や競技に関する規定(第16条1項)のほかには特別の規則は定められていなかった)が含まれていた(ジョスリンら 1998、pp. 143-159)。

¹⁸⁷ 服部(2010) pp. 115-119。

運が醸成され、新たな交渉の準備と枠組みの形成が進んでいった。それは、後にウルグアイ・ラウンド農業交渉の枠組みになっていく、市場アクセス、輸出補助金、国内補助金という3つの分野¹⁸⁸の重要性を強調するものであり、当然ながら最も強力かつ関心の高いアクターである米国の対外政策の意図を反映するものであったと考えられる。市場アクセスに関しては、第11条2項(c)は、ガットの「関税だけ」という原則に対し、農業にとっては潜在的に重要な例外であり、締約国が多種多様な非関税措置により国内保護を行うことを防ぐことができなかった¹⁸⁹。輸出補助金に関しては、第16条3項によって、輸出補助金の一般的な禁止に対する顕著な例外が農業に対しては認められていた¹⁹⁰。また国内補助金に関しては、農業に対する特別の例外は置かれていなかった一方で、そもそもガットの規則はこの分野で有効な規律を全く持っていなかった¹⁹¹。そしてこのような問題意識をもって準備されたウルグアイ・ラウンドは、世界の農業分野に対して、それまでのラウンドとは全く異なる、広範で強力な影響をもたらすことになる。

【ウルグアイ・ラウンド：貿易ルールの国内農業政策への浸透】

ウルグアイ・ラウンド貿易交渉は、結果的には1986年9月から1994年4月までの7年半にわたる長期の交渉になったが、交渉の遅れの大きな原因は、やはり農業問題であった。このラウンドの起源は1980年初め、北東アジア諸国が欧州及び米国への輸出市場開拓に成功するのに伴って高まる保護主義の圧力に対応して、米国政府が多角的貿易制度の包括的な交渉に対する支持の点検を開始したことにさかのぼる。日本においてはその輸出の成功もあって多角的貿易体制への関心が高まったが、ECは東京ラウンドの終結後、もう一度ガット・ラウンドを開催することにそれほど熱意を示さず、むしろ共通農業政策に対する不可避的な攻撃の方を恐れていた。しかし米国は、新しい交渉の必要性について固い信念を持ち、自国に有利な分野である農産物に加えて、米国が主導的な輸出国であるサービス貿易、知的所有権の保護（著作権、特許権など）、外国の投資政策について、ラウンド交渉の問題に加える心づもりであった¹⁹²。

実際に行われたラウンドの準備の中で、とりわけ重視された問題は、従来のラウンドの主流から外れていた2つの重要な部門、すなわち繊維と農業の2部

¹⁸⁸ 実際はCTAの段階から、「検疫衛生規則」という第4の分野の重要性も議論・勧告の対象となっていた（ジョスリンら 1998、p. 162、p. 164）。

¹⁸⁹ ただし、この例外は非常に狭く制限され、紛争におけるパネルの解釈も非常に厳密に行われたため、利用される余地は非常に少なかった。

¹⁹⁰ この例外をうまく利用することに対する制約は初めから弱かったため、締約国政府は国内政策の目的にかなっていると見たときは基本的に自由に輸出補助を行った。

¹⁹¹ したがって、各国政府は広範な国内補助金を自由に交付していた。

¹⁹² ジョスリンら（1998）pp. 168-170。

門をガットにより整合したものにすることであった。多国間繊維協定(MFA)に基づいて数量貿易制限の網の目でカバーされていた繊維部門¹⁹³は無差別及び関税のみというガットの原則から最も遠く離れていたし、既述のように農業部門は定義があいまいで実効性を持っていない規則に関わる諸問題を有しており、かつ米国の関心も高く、農業に焦点を当てるべきであることは明白であった¹⁹⁴。1986年9月に開始されたウルグアイ・ラウンド(UＲ)交渉は、「物の貿易」と「サービス貿易」の2本立て¹⁹⁵で交渉されることとなり、また農業については「物の交渉グループ」の中に「農業交渉グループ」を設置して行われる¹⁹⁶こととなった。そして農業交渉の第一段階では、話し合いのための枠組みを定める「モダリティ」の議論が行われたが、ここで米国は「全ての貿易歪曲的な農業計画を10年以内に撤廃する」という劇的な提案を行って、たちまち激しい論争が巻き起こった。

そもそもURが開始される前から、農業交渉について新しいアプローチが必要であるとの認識は広く共有されていた。主要な貿易国の「農産物価格支持政策」が農産物貿易問題の根源にあること、したがって、貿易条件の目に見える形での改善のためには、主要先進国における価格支持政策を修正することがとりわけ必要だったのである。しかし、そのような変更がいかんにして可能かについては明らかではなく、したがって、ラウンドの交渉枠組みの探求は、国内政策に対する制限を国際的な貿易規則の中に組み入れていく最も適切な方法を探求することであった¹⁹⁷。実際、国内政策に対する制限への道は、いろいろな方法をとる可能性があった。第一には、貿易規則の変更を通ずる間接的な方法¹⁹⁸、第二には、貿易手段と貿易障壁の水準について交渉する方法¹⁹⁹、第三には、国内で運営されている農業政策手段の変更を求める合意を探求する方法²⁰⁰、そして第四には、農業政策による支持の総体的な水準の段階的引き下げについての

¹⁹³ 開発途上国にとっては、MFAの撤廃が優先項目の上位を占めていた(ジョスリンら 1998, p. 171)。

¹⁹⁴ そしてこれらに加えて「新たな交渉分野」として登場したのが、やはり米国の関心の高いサービス貿易、知的所有権及び貿易関連投資措置の3分野であり、更にこれらに加えて、補助金及びアンチダンピング条項の強化、紛争処理手続きの改善などの問題もリストアップされた(ジョスリンら 1998, p. 171)。

¹⁹⁵ UR開始2か月前に、物の分野での譲許とサービス分野での譲許はリンクしないとの合意がなされた(ジョスリンら 1998, p. 172)。

¹⁹⁶ 同じくUR交渉開始2か月前に「農業に関する了解」が成立し、それまで「輸出補助金の撤廃」が言及されていた案が削除された(ジョスリンら 1998, p. 172)。

¹⁹⁷ ジョスリンら(1998) pp. 203-204。

¹⁹⁸ この方法は、例えば最も問題のある保護手段を最も頻繁に使用してきた国に焦点を当て、非関税障壁の撤廃や変更、輸出補助金の撤廃などを交渉し、これらを通じて国内価格支持政策に対して直接交渉ではなく間接的に圧力をかけるといったものが考えられる。

¹⁹⁹ この方法は、同じく最も問題のある保護手段を頻繁に使用してきた国に焦点を当て、関税引き下げ、関税割当ての緩和、輸出補助金水準の引き下げなどを交渉し、これらを通じて国内価格支持政策に対して直接交渉ではなく間接的に圧力をかけるといったものが考えられる。

²⁰⁰ この方法は、例えば国境の内側で運営されている農業政策による支持を、より貿易歪曲度の少ない方法で行うことができるように、不足払いから生産と切り離された所得支払いに切り替えるような合意を探求するといったものが考えられる。

合意を探求する方法²⁰¹であった。ここで大方の見方は、貿易障壁のみに焦点を当てた方法は十分ではないというものであった。それはE Cの可変課徴金やカナダの輸入数量制限のような貿易障壁は、これら先進国の国内農業政策の一環に深く組み込まれているので、これら政策の抜本的な変更をしなければ意味のある変化は生まれないと考えられたのである。しかし、国内政策の変更について直接交渉することは、国家主権の問題に踏み込みすぎて困難が大きすぎるおそれがあった。米国自体の中でも、農業団体は「農業政策はジュネーブではなく、ワシントンで策定されるべき」と主張していた。そのような中で、1987年から1991年までの農業交渉は、これら4つのアプローチの間の適切なバランスを延々と探求することに費やされた²⁰²。交渉の進捗を点検する中間合意は1989年4月によりやく形成され、各国の対立を背景に農業の支持・保護に関する長期目標は削減でも撤廃でもなく「相当程度の漸進的削減」との玉虫色の表現となったが、同時に国境措置、国内支持及び輸出補助の3分野を交渉対象とすることについても合意された²⁰³。そして最終的に、上記4つのアプローチは全て、UR農業交渉の最終パッケージに取り入れられることとなった。すなわち、第一の貿易規則アプローチは「関税化」及び「輸出補助金の禁止」という形で、第二の貿易障壁削減アプローチは「関税削減」、「輸入アクセス拡大」そして「輸出補助金削減」という形で、第三の国内政策規則アプローチは国内補助の「緑の箱」などへの分類の形で、そして第四の総合的な支持削減アプローチは「AMS」として測定された国内政策手段の総体の削減という形で、それぞれ実現した²⁰⁴。振り返ってみると、UR農業交渉の焦点は、それまでの累次のラウンドでの困難な農業交渉の経験を踏まえたうえで、国内政策についての交渉か貿易手段についての交渉か、さらに規則の変更か水準の削減かという問題に焦点²⁰⁵が当たり、これらの間の緊張が米国とE Cの間での継続的な話し合いの中心命題だったのである。米国は、この時代の対外農業政策の焦点を、明らかにE Cの域内農業政策に当てていた。米国は、E Cの域内支持価格が高すぎるため

²⁰¹ この方法は、例えば国内農業政策による支持の総合的な水準としてPSEなどの計量手段を使い、その値の段階的削減についての合意を探求するといったものが考えられる。

²⁰² ジョスリンら (1998) pp. 204-205。

²⁰³ この間の農業交渉では、農産物貿易の基本原則をめぐって、農業分野も原則的にすべて市場原理に従うべきであるとする米国及びケアンズ・グループの主張と、市場原理の徹底は非現実的であるとするE C、北欧諸国及び日本等の主張が対立した (中野ら 2001、p. 56)。

²⁰⁴ ジョスリンら (1998) p. 205。

²⁰⁵ 千葉は、この点について、UR交渉の結果のうち何よりも重要なことは、国内支持政策についてWTO協定に基づく分類と削減が約束された点にあるとする。すなわち、これによって国内農業政策はWTOの規律下に置かれることになり、政策選択の自由度は大きく制限されることになったこと、すなわち削減対象外の「緑」の政策は、研究・普及・基盤整備・備蓄など政府が提供する一般サービス、及び生産者に対する直接支払いのうち生産に関連しない所得補償、災害対策、環境施策、条件不利地域支援等に限られ、これら以外の農業支持施策を新規に導入することは極めて困難になったことを挙げ、国際機関の決定が一国の国内政策を拘束するというWTO体制の顕著な一面を指摘している (中野ら 2001、pp. 59-60)。

に、自らのアクセスが制限され、余剰生産が輸出に仕向けられて自らの市場を侵食し、さらにこのような域内価格を維持するための手段である可変課徴金と輸出補助金が、欧州市場を隔離し、世界の貿易を混乱させていると考えていた。そして同じ問題が同時に他の輸出国が直面する問題でもあり、また米国がE Cに対抗して実施した政策も、その他の国に悪影響を与えたのである²⁰⁶。

【小括：米国の農産物貿易政策の変遷と国際機構】

以上のように、戦後米国の対外農業政策はそれぞれの時代ごとに特有の性格を有し、またそれらが時代の流れとともに、いわば方向性をもって変化していることがわかる。すなわち、戦後の国際貿易体制が検討されている中では、米国はじめ先進諸国が有していた農業の保護を国際貿易システムの中に取り込み国際的な承認を与えることが、米国の対外農業政策の中心的な関心事項であった。しかしその結果として生じた国内農業生産の余剰は、やがて援助（譲許輸出）の形で処理されるようになり、更にその援助は米国農産物の輸出市場の拡大に貢献するようになる。一方、国際的に承認された国内農業保護はやがて、欧州で誕生したE E Cの共通農業政策などの中でも活用され、域内農業の強化と輸入制限さらには輸出まで拡大していく動きとなった。このため米国はこれに対抗して、国内政策を価格支持や輸出補助金から不足払いに変更し、国際価格を低く保って自らの輸出競争力を強化する戦略を採用した。この流れは、1974年のNS SM 200 文書に出てくる「米国の農産物の市場開拓のために食料援助や貿易自由化を追求する」との米国の戦略と符合し、はじめは食料援助という手段を用いて、そして1970年代を境に拡大した世界市場に対する貿易自由化という手段を用いて、これが推進されていった。また同時に、米国の対外農業政策は、それまでの農務省に代わって、1970年代からは国務省が中心的な担い手となった。貿易の自由化に関しては、欧州で共通農業政策（CAP）が徐々に軌道に乗ってくる中で、米国はガットの累次ラウンドで欧州の共通農業政策をターゲットにさまざまな攻撃を仕掛けることになる。当初のディロン・ラウンドではE E Cをまず交渉の場に引き出すこと、ケネディ・ラウンドでは農業を議論の俎上に載せること、東京ラウンドでは関税のみならず非関税障壁も本格的に議論することに成功した。そしてCAPの支持・保護によって作り出された余剰穀物が補助金付きで大量に輸出されるようになると、米国は自らも輸出補助政策を採用して欧州との補助金付き輸出競争に入ってゆく。このような状況下で行われたウルグアイ・ラウンドで、米国は遂に関税・非関税障壁のみならず国内農業政策までも国際的な貿易ルールや削減の対象にすることに成功した。以上のように、戦後米国の対外農業政策は、一貫して自国の農産物の海外

²⁰⁶ ジョスリンら（1998）pp. 205-206。

市場の拡大を指向し、その手法は当初の余剰処理から農産物貿易自由化へと変化していったことがわかるのである。

2.2.3 農業開発政策と国際機構

開発援助に関する政策は、欧州、米国、日本などドナー国によってその成立経緯や目的、手法が異なり、もともとひとまとめに論じがたい性格を有している²⁰⁷。また、一国の開発援助政策をとった場合でも、時代の流れの中で必ずしも一貫しているわけではなく、さらに一つの援助戦略や援助政策についても、その中に理念と実利、国際公益と自国の国益が混在している場合が多く、公式に語られている援助政策が必ずしもその国の「本音」であるとは限らない²⁰⁸。加えて、「援助政策」の立案あるいは実施主体としては国家とともに世界銀行やOECDなどの国際機構が一定の役割を果たしており、国家と国際機構は相互に作用している²⁰⁹ので、開発援助政策を理解する上での複雑さは一層大きくなっている。

このようなことを念頭に置きながら、本項では米国の、特に農業に関する開発援助政策が戦後どのように展開してきたのかについて、関連の文献を参考に考察していきたい。

【農業にかかわる開発援助の始まり】

米国の対外援助政策の始まり²¹⁰については、戦後の欧州復興のために1947年から始まったマーシャル・プランが、戦後の米国覇権体制の下で実施され、かつ食料がその中で重要な役割を果たしたものとして特記されるべきであろう。戦後復興に農産物は欠かすことのできないものだった。戦場となり、荒廃した欧州や日本などにとって、最も緊急の問題であったのは食料不足であった。特に西欧諸国は、「鉄のカーテン」の降りた東欧諸国からの食料供給に依存できなくなっていたので、新たな覇権国となった米国のマーシャル援助は、欧州の復

²⁰⁷ 平野は世界各国の開発援助の発祥について、英国やフランスは植民地政策からの転換として旧植民地地域に対する援助政策を組織したこと、米国はマーシャル・プランに発する米国の復興援助が開発途上国向けに転回して米国覇権の世界政策となったこと、そして日本は戦後の賠償金支払い義務に発しこれに代わる経済協力協定をアジア諸国と結んだこと、などと整理している（平野 2009、pp. 11-32）。

²⁰⁸ 下村は、開発援助に関する代表的な「理念」と「動機」について、「理念」としては「人道的価値」、「人類の連帯への責務」、「国際的社会正義の実現」、「世界平和の構築」、「貧困の克服」、「途上国の持続的成長の促進」、「先進国としての責務」など、「動機」としては「輸出振興・市場開拓」、「資源・エネルギー・食料の安定供給」、「安全保障」、「途上国への政治的影響力」、「友好的な政治関係」、「特定の価値、政治的規範、経済体制の普及」、「国際社会でのイメージ・アップ」などを挙げ、さらに詳細に議論している（下村 2011、pp. 33-49、さらに pp. 51-85）。

²⁰⁹ 下村（2011）pp. 24-26。

²¹⁰ 1941年の「武器貸与法（Lend Lease Act of 1941）」が本格的な対外援助政策の始まりとする考え方もあるが、これは戦争遂行のために必要なすべての物資（武器のほか、食料、生産財、輸送機械など）を対象として行われたものであった（平野 2009、p. 20）。

興と再建のための食料を含む経済援助として極めて重要であった²¹¹。マーシャル援助が戦後の世界に直接・間接に与えた影響は、多面的で計り知れないほど大きく、まさに政治面・経済面を含めて戦後の世界秩序を構築した一大戦略だったのである²¹²。

マーシャル・プランの援助資金は主に米国の物資の購入のために使われた。欧州諸国が戦争中に外貨準備を使い果たしていたために、このプランによる資金提供がほとんど唯一の外国からの物資購入の原資となった。1952年半ばまでに支出された130億米ドルのうち、26.2%は原料と半製品、24.6%は食料、飼料、肥料、14.6%は機械、車両、設備、そして14.6%は燃料であった²¹³。マーシャル・プランはあくまでも欧州の自主的なイニシアティブによる、というのが米国の一貫した態度だったが、援助を供与する米国としても、この未曾有の大きな援助計画の経済的な側面は、これだけ大規模な援助を行うことによる米国国内経済への悪影響の懸念としても、またこれを契機に米国の影響力が増すであろう欧州市場への期待としても、極めて大きな意味を持った²¹⁴。

1948年に実施段階に入ったマーシャル・プランは、政治面（理念及び国際公共財の提供と政治的影響力の行使）及び経済面（実利あるいは国益の獲得）でそれぞれ成果を上げていた。政治面、すなわち外交政策の観点からは、マーシャル・プランは明確な目標と戦略をもった政策であり、なかでもその優れた戦略性は、欧州統合に長期的な焦点を当てたことと、対ソ戦略であった²¹⁵。また経済面から見れば、米国が他国で不足していたドルを欧州に提供し、欧州はこのドルで米国から不足の物財を輸入するという流れが形成され、特に米国の余剰農産物である小麦や綿花の対欧輸出の要素が強く現れた²¹⁶。経済政策としてのマーシャル・プランが米国経済にプラスをもたらした点の一つは、輸出の増大

²¹¹ 猪木（2009）、pp. 64-71。

²¹² 永田（1990）、p. ii。

²¹³ 猪木（2009）、pp. 64-71。

²¹⁴ 欧州援助が米国経済に与える影響や米経済に対する限界を検討したクルーグ委員会の報告書の結論は、「米国の資源には、対外援助を供与できるだけの余裕がある」というもので、援助開始の当初は小麦、鉄鋼、石炭、窒素肥料などの基礎物資に不足を来したが、この供給不足は調査対象となった5年間で解消可能と分析していた（永田1990、pp. 111-113）。

²¹⁵ このような戦略性の特徴として挙げられるのは、経済援助を二国間から多国間ベース、それも欧州の被援助国を一丸とした共同計画として、欧州側の被援助国の責任の下に行ったこと、欧州諸国家間の偏狭なナショナリズムや民族対立を抑え、国と国を隔てる国境の壁をなるべく低くするという基本認識で進めたこと、さらに米国が主導権をとって推進する戦後の国際経済秩序の中に欧州を取り込み、とりわけ国際貿易秩序を構築することを目指したこと、などであった（永田1990、pp. 149-151）。米国の余剰穀物の援助輸出は、後にPL480の下で世界中にダンピング輸出されることで世界の特に開発途上諸国の農業に多大な悪影響を与えることになるが、マーシャル援助の段階では米国は余剰処理よりも復興の方を重要視していたので、余剰農産物の処理を最小限に抑え、欧州農業の復興・発展に悪影響を与えないように配慮がなされた（フリードマン2006、pp. 23-24）。

²¹⁶ 戦後まもなくであり、西欧は伝統的な穀物の供給源である東欧や東南アジアの市場を失ったことに加え、大生産国米国の供給力に比肩できる供給国を他に見出せなかった事情がある（永田1990、pp. 126-127）。

であった。援助物資の全部が米国で調達されたわけではないが、多くの物資が米国から欧州へと輸出され、米国内の生産水準の上昇に寄与した。対外援助の形で輸出が国内生産に占める比率は、1949年が最も大きく、実に46%に達した²¹⁷。ここで米国の戦後の援助物資の主役を演じた小麦と綿花は、国内では過剰生産にあり、マーシャル・プランは一面、米国の余剰農産物の捌け口になったのである²¹⁸。

戦後米国の対外援助政策は、当初のマーシャル・プランによる欧州復興援助をはじめとして、占領地であった西ドイツと日本²¹⁹、そして台湾といった東西対立の前線国家（あるいは地域）に集中して援助を投入し、世界政策上明確な目的意識²²⁰、すなわち「自由な諸国民を支援することは合衆国の政策でなければならない」という政策方針（トルーマン・ドクトリン：1947年）²²¹そのままに、ソ連への対抗のため「自由陣営」の諸国を支援する政策意図を持つものであり、ジョージ・ケナンの発案になる冷戦戦略、「共産主義封じ込め政策」の重要な一部をなすものであった。

そしてトルーマンは1949年、2期目の大統領就任演説で「ポイント・フォア計画」を打ち出した。これは米国の外交政策の柱として、第一に国連に対する支持と権限強化、第二にマーシャル・プランを含む世界経済の復興計画の継続、第三に北大西洋同盟による安全保障の強化、そして第四に低開発地域の発展のための技術協力を掲げたのである。こうして米国外交政策の第四番目の柱に位置付けられた「低開発国に対する援助」について、トルーマンは、「我々は、我が国の科学の成果と産業の進歩の利益を、低開発地域の改善と成長に役立てるため、新しい大胆な新計画を開始しなければならない」とした²²²。そしてこの演説の中で彼は、技術協力に加えて投資の促進、国連及び国連専門機関との共同事業としての取り組みの必要性、農業や産業の生産の拡大、そして貿易の重要性についても語っている。

この「ポイント・フォア計画」がもつ重要な意味は、米国が欧州などの戦後

²¹⁷ 46年以降の10年間の動きを見ても、この比率は30%前後の高い比率になっている。商品別に見ると、この比率の高い商品は、航空機（52%）、小麦（40%）、綿花（42%）、車両（36.4%）、肥料（33.5%）、たばこ（32.8%）などとなっている。

²¹⁸ 当時の東京銀行調査月報は、「要するに、対外援助として政府の手により支出された資金の多くは、輸出という形態で国内に還流し、国内生産水準の上昇に寄与した」と分析している（永田1990、p. 156）。

²¹⁹ 占領地の救済・復興のための、いわゆる「ガリオア・エロア」資金による援助で、ガリオアは「占領地救済政府基金（GARIOA: Government Appropriation for Relief in Occupied Areas Fund）」による援助、エロアは「占領地経済復興基金（EROA: Economic Rehabilitation in Occupied Areas Fund）」による援助であった（外務省ほか）。

²²⁰ 平野（2009）pp. 20-22。

²²¹ このとき米国は、ギリシャとトルコに対する援助を英国から肩代わりして、両国がソ連の勢力圏に入るのを防いだ。そしてこの同じ年に欧州復興計画（マーシャル・プラン）が始まった（平野2009、pp. 20-21）。

²²² 西垣ら（2009）pp. 27-29。

復興終了後も対外援助を継続して、低開発地域に対する援助を恒常的な政策にすることを、最も高い政治的レベルから宣言したと理解できることである²²³。こうしてすべての援助事業は「対ソ戦略の手段として」実施され、多くの「自由主義国家」に武器から食料に至る経済援助が送られることになった²²⁴。しかし、この時期の米国の援助を単純に安全保障にかかわる戦略思考だけで理解することは適当ではないであろう。そこには、米国の理想主義的な思潮が反映し、また「世界平和に対する米国民の責務」あるいは「地球共同体」的な発想も含まれていた。また、トルーマンはその演説の中で、より具体的な形で「(低開発地域の国民の貧困が) 彼ら自身のみならず、より豊かな地域にとっても重荷であり、脅威である」と述べて、自らの政治的・経済的な利益に資することも目的の一つであることを認めている²²⁵。そして、このような複雑性も含めた形で、「ポイント・フォア計画」は、マーシャル・プランの開発途上国への拡大適用²²⁶であり、また米国の開発援助の原点と位置付けられるであろう²²⁷。

【援助のための国内体制の整備】

マーシャル・プランの経験を踏まえたポイント・フォア計画がトルーマンによって宣言された後、激化する冷戦を背景に、1948年対外援助法²²⁸、1950年対外経済援助法²²⁹、1951年相互安全保障法²³⁰など二国間援助を基礎づける法律が次々と制定されていった。しかし反面、結果的には法的根拠や援助実施機関が重複し、あるいは短期間の法律統廃合により混乱が生じて、援助政策の体系性が失われていった。なお、これらの関連としては、1954年に農業貿易開発援助

²²³ 平野 (2009) p. 22。

²²⁴ 1948年のベルリン封鎖、1949年のソ連核保有、1950年の朝鮮戦争勃発で米ソの対立が激化すると、米国では「相互安全保障法：Mutual Security Act of 1951 (MSA)」が制定され、すべての援助事業は「対ソ戦略の手段として」NSA援助の中に組み入れられた。トルーマンは「この計画のもとで米国は、共産主義者の攻撃の脅威に対抗する軍備を築きつつある。(欧州であれ世界の他の地域であれ) 多くの自由主義国家に戦車を、銃を、航空機を送るであろう。われわれはまた、多くの諸国に(武器を作るための機械や材料から、飢餓と疾病という共産主義者の味方を克服するための種子、医薬、技術援助に至るまで) 経済援助を送るであろう」と語っている(平野 2009、p. 22)。

²²⁵ 西垣ら (2009) pp. 28-29。

²²⁶ 西川 (2006) pp. 227-238。

²²⁷ これに対して、マーシャル・プランは、開発途上国を対象とした計画とは言えないため、「開発援助の原点」というよりは「経済協力の原点」というべきと考えられる(西垣ら 2009、pp. 24-29)。

²²⁸ Foreign Assistance Act of 1948。マーシャル・プラン実現のための本格的な立法。欧州の被援助国は自国通貨と米ドルとの交換レートを設定し、米国との間で関税撤廃に関する双務協定を締結する義務を負い、石油調達の場合は米ドルに依らねばならず、農産物輸入は全て米国国内で行うことが義務付けられていた(滝田 1999、pp. 213-215)。

²²⁹ Foreign Economic Assistance Act of 1950。西欧その他地域に対する緊急経済援助によってこれら地域が経済的危機を脱した後、トルーマン政権が開発途上諸国に対する技術援助の可能性を探ったもの(滝田 1999、pp. 213-215)。

²³⁰ Mutual Security Act of 1951。マーシャル・プランとポイント・フォアを吸収し、経済援助、技術援助および軍事援助を統合したもので、冷戦の激化を背景に、軍事援助をソ連周辺国に供与した(滝田 1999、pp. 213-215)。

法（いわゆる P L 4 8 0）²³¹も制定されて、米国の二国間食料援助の基礎を築いている。

以上を米国の対外援助の第一期とみれば、第二期はケネディ政権が成立させた 1961 年対外援助法²³²に始まり、米国はこれを基礎に援助政策を体系化した。この特徴の一つは、二国間援助とともに多国間援助を重視するようになったことである。既にみたように、米国は F A O の創立に極めて強く関与し、農業分野で自らの望む多国間援助を行うことを指向してきたのであるが、この時代、1960 年には世界銀行に「第二世銀（ I D A）」²³³を設立するなど多国間開発銀行の設立²³⁴や、経済協力開発機構（O E C D）の開発援助委員会（D A C）の前身²³⁵の設立にイニシアティブを發揮し、また食料援助についても 1962 年に「世界食糧計画（W F P）」²³⁶が米国の極めて強い関与の下で設立されている。さらに 1961 年対外援助法の下では同時に、この法律の実施を担当する米国の「唯一の対外援助機関」として米国国際開発庁（U S A I D）²³⁷が設立されている。1960 年代は米国の援助の黄金時代であり、そして国際的にも米国の主唱による「国連開発の 10 年」と位置付けられ、開発途上国の経済的自立を、生産設備とインフラストラクチャーへの投資に対する大規模な援助で後押しするという「ビッグ・プッシュ・モデル」の考え方に沿って、資金援助、技術援助、食料援助が行われ、また「平和部隊」²³⁸の若者たちが開発途上国の現地に赴い

²³¹ 第二次大戦後、米国の余剰農産物問題はマーシャル・プランやガリオア援助などによって一時的に解決が図られたが、両援助が終了しつつある中で農業団体の圧力を受けていた米国議会は、1954 年に相互安全保障法の一部改正で余剰農産物を援助に使用することを可能にし、その抜本的解決策としてこの 1954 年農業貿易開発援助法（Agricultural Trade and Development Assistance Act of 1954: PL480）を制定した。同時に、PL480 で米国が取得した現地通貨による資金を活用するため、農務省海外農務局（Foreign Agricultural Service: FAS）が設立され、「米国農産物の新市場開発」についての民間農業団体との協力計画を進めていった（滝田 1999、pp. 215-217）。

²³² Foreign Assistance Act of 1961。これは、それまでのいくつかの援助法を整序し体系性のあるものに統合して、以後長きにわたって部分的改正を受けつつ、米国の対外援助政策の根拠として存続している。その第一部は「国際開発法」で経済援助に関するもの、第二部は「国際平和安全保障法」で基本的に軍事援助に関するもの、第三部は第 I 部と第二部を執行するための「総則」であった（滝田 1999、pp. 218-222）。

²³³ International Development Association: IDA。

²³⁴ 同様に、「米州開発銀行」も 1959 年に設立されている。

²³⁵ 開発援助グループ（D A G）で、原加盟国は米国、英国、フランス、西ドイツ、イタリア、ベルギー、ポルトガル、カナダ、E C 委員会であった（外務省）。

²³⁶ World Food Programme: WFP。

²³⁷ United States Agency for International Development: USAID。この関連法の諸条項によって大統領に付与されたすべての権限は國務長官に委任され、U S A I D は國務省内に設置された（滝田 1999、pp. 218-222）。

²³⁸ 1961 年対外援助法が成立するのに先立ち、ケネディ大統領は就任演説で強調したニューフロンティア精神を具体化するために、1961 年 3 月、大統領命令によって「平和部隊」を暫定的に設立し、同年 9 月には平和部隊法（Peace Corp Act）が議会で成立して予算化の根拠を与えられた。平和部隊は、教育、保健衛生、農業技術などの分野で開発途上国を援助し、経済発展と民生向上を促すために、大学生を含む米国の青年を開発途上国に派遣する組織であったが、その精神・目的においては対外援助法と軌を一にする、草の根レベルの対外援助であった（滝田 1999、pp. 218-222）。

たのである²³⁹。

しかし、この法律を基に展開された 1960 年代の援助政策にもかかわらず、年を追って南北問題の関係者の期待は失望に変わった。開発途上諸国の経済成長は国際目標を下回り、また世界の輸出に占める途上国の比重も 1960 年代を通じて次第に低下したからである。このような失望は、1970 年代になって、一方で国際経済体制そのものを変えなければならないという潮流を生み²⁴⁰、他方では「第二次国連開発の 10 年」への取り組みにつながった。これは途上国の直面する問題の深刻さや困難度の認識の甘さを反省し、「10 年間で開発」といった楽観的な見通しを、「半世紀で開発」といった慎重な見方に変える動きを背景とし、第一次とは違って目標数字の実現のための具体的な政策を掲げたものであった²⁴¹。しかし、1980 年の「第三次国連開発の 10 年」採択は、既に従来ほどの注目を浴びることはなかった。この時代には南北問題に関する国連の役割が明らかに後退し、それに代わって援助資金を握っている OECD の下部機構としての DAC や世界銀行が主導権を持つようになったことが大きな背景と考えられている²⁴²。

米国内部においても、その援助政策は 1970 年代に入って変質を余儀なくされた。その理由は、第一に冷戦政策に基づく対外軍事・経済援助の重圧が作り出した「双子の赤字」、第二に国連などによって力を得てきた開発途上国が新国際経済秩序 (NIEO)²⁴³ を主張し始めたことで米国が構築してきた世界秩序を否定しかねない動き、そして第三に国連諸機関の加盟国、特に第三世界諸国の増加によって生じた米国にとっての国連諸機関の変質であった。その結果、米国の開発援助政策は、①同盟国に政府開発援助 (ODA) の拡充を強く要請するようになったこと、②多国間援助機関への貢献に消極的になったこと、③財政逼迫によって開発援助政策がより選択的に変質し、その基準としてベーシック・ヒューマン・ニーズ (BHN)²⁴⁴ を重視するようになったこと、などの点で大きく変化し、ある意味では後退していった。そして、戦後米国の援助政策を正当化する基礎となっていた「自由と民主主義」は、BHN が重視される環境の中で「人権」と読み替えられ、援助予定国の人権状況が米国によって判断され、それによって援助が実行・制限・停止されるなど選択的に展開されるよ

²³⁹ 西垣ら (2009) pp. 31-33。

²⁴⁰ その代表例が「プレビッシュ報告」である。

²⁴¹ 西垣ら (2009) pp. 33-34。

²⁴² 西垣ら (2009) pp. 34-35。

²⁴³ New International Economic Order: NIEO。

²⁴⁴ Basic Human Needs: BHN。それまでの世界銀行の貧困戦略はあくまでも経済成長優先主義を前提としていたのに対し、国産が提言したこの「人間の基本的な生活必要性」アプローチは、保健、医療、食料、雇用などの充足を通ずる貧困削減アプローチに準拠するものであり、より画期的なものとして受け止められ、成長規範 (資本投下) に代わってこの時代を象徴するスローガンとなり、貧困規範 (BHN) が新たに優越性を確立していった (小川 2011, p. 144)。同様に、西垣ら (2009) pp. 41-42。

うになった²⁴⁵。また、この潮流は、米国のODAに「政治的コンディショナリティー」を課する動きを加速することになった。加えて、国際開発金融機関の米国代表に対しては、投票を行う際に援助予定国の人権状況に十分配慮するよう義務付けがなされた。事実、1980年代に入ると、レーガン政権は新冷戦状況の下でODAを人権促進よりもむしろ政治戦略援助の色彩を強めたものにし、また米国が大きな影響力を行使してきた世界銀行などの国際援助機関は、新自由主義的なコンディショナリティーを重視し始めたのである²⁴⁶。

そして冷戦終結後の1990年代以降を、米国の対外援助政策の第三期とみることができる。この時代は、冷戦終結によって援助の理念が不明確になるとともに、米国を含む先進諸国の「援助疲れ」が深刻化し、ODA予算が縮小し始めたのである。米国のODA政策には1960年代の理念や楽観主義は消え、一貫性や方向性が失われ、最大の援助供与国の地位を日本に譲り、対GDPのODA比率がOECD加盟国中最低レベルとなりながらなお低下するといった有様²⁴⁷であった。この結果、米国議会と大統領は、1985年以来、時代の変化に即応した新しいODA立法をなし得なかった。1993年1月に成立したクリントン政権は、対外援助の理念を再定義し²⁴⁸、同時にUSAIDの再編も行うことで新たなODA政策を方向付けようとしたが、結局ある程度実現したのはUSAIDの再編だけで、法案の推進は議会对策上断念され、ODAの基本的トレンドは変化せず、その減少は続いた²⁴⁹。冷戦終結後の米国ODAの地域的配分で特徴的なのは、ロシア、ウクライナをはじめとする旧ソ連地域やその周辺国の、いわゆる「市場経済移行国」への援助が急増したことであり、その根拠となったのが1992年のブッシュ（父）政権下で成立した「自由支援法」²⁵⁰であった。ま

²⁴⁵ 滝田（1999）pp. 222-223。

²⁴⁶ この点に関しては、米国が世界銀行などにおいて「構造的パワー」（スーザン・ストレンジ）を有してきたこと、すなわちこれらの機関において米国が拒否権を持っていることが前提となっていた。1980年代のレーガン政権の援助政策と特徴は、①新冷戦状況の下で人権と援助のリンクを緩和し、対外援助（ODA）に戦略援助的色彩を強化したこと、②人権と援助のリンクの緩和後もBHNの充足というアプローチは開発援助政策の基本理念として踏襲したこと、更に、③米国が大きな影響力を行使してきた世界銀行をはじめとする国際援助機関が、コンディショナリティー（融資条件）を重視し始めたこと、つまり財政改革・規制緩和・公的企業改革・資本の自由化・金融システム改革・法律制度改革など、新自由主義的な、「開発途上国の民間部門の発展を促進」する「構造調整プログラム」を進めることを条件に融資を行うようになった（滝田1999、pp. 224-225）。

²⁴⁷ 滝田はこの理由について、①冷戦終結と米国経済の後退がODA予算増加の意欲をそいだこと、②世界各地の劇的な変化が「第三世界」の概念を無効化したこと、③30年以上の開発促進によっても開発が成功しなかったこと、などを挙げている（滝田1999、pp. 225-226）。

²⁴⁸ クリントン大統領は援助の目的を、①（被援助国の）持続的発展、②（被援助国の）民主主義の育成、③平和の追求、④人道的援助の提供、⑤貿易・投資を通じた成長の促進、⑥米国外交の促進、と規定しようとした（滝田2009、p. 227）。

²⁴⁹ 滝田（1999）p. 227。

²⁵⁰ Freedom Support Act。同法は、ロシア及び旧ソ連地域の11の共和国における民主主義確立を支援するため、これら地域に4.1億ドルの二国間援助と、IMFへの123億ドルの拠出を承認した（滝田1999、p. 230）。

た、2001年9月の同時多発テロ事件以降、米国の援助は復興支援を含めて「テロとの戦い」の「前線国家」に重点配分された²⁵¹。そしてこれと並行して、ブッシュ（子）政権の下で、米国の援助は理想的色彩が突出したものとなった。これを象徴するのが2002年に導入された「ミレニアム挑戦会計」²⁵²という新たな援助メニューであったが、その基本的性格は、サブサハラ・アフリカなどの「脆弱国家」に対する援助について、「予め定められた基準²⁵³をクリアした「健全な」政策をもつ少数の国に傾斜的に援助を投入する」というものであり、「選択的援助」の潮流を代表する動きでもあった。こうして米国の援助は、民主主義と市場経済を指向する開発途上国への「報酬」という色彩を強く持つようになったのである²⁵⁴。

【世界銀行と米国の関係】

戦後の世界体制の中核の一つとして、1944年のブレトンウッズ会議で設立された世界銀行の設立を主導したのは、当然ながら米国であった。設立の主な目的は、妥当な金利での長期の資金援助を通じて、大戦で産業と農業を破壊された西欧諸国の復興を促すことであったが、開発途上諸国の長期的な経済開発を支える役割も期待されていた。当時の米国が採ろうとした政策は、西欧や開発途上国に必要な資金を、民間投資、世界銀行、そして米国輸出入銀行のいずれかのルートで流入させるというものであったが、このうち世界銀行の主たる目的は、通常の投資経路を通じて行われる民間ローンを保証することと整理され、世界銀行が融資をするのは民間ローンが妥当な金利で流れないときに限定されていた²⁵⁵。そしてもともと援助機関の理念と銀行の行動原理を兼ね備えていた世界銀行において、この当時は銀行の行動原理が優先していたといえる。

しかし、世界銀行の規模、活動範囲及び目標は、1960年の国際開発協会（IDA）²⁵⁶の設立で大きく変わった。IDAの設立には本来の銀行としての性格を大きく変えるとして多くの反対意見もあったが、結局このような国連機関をインドやアフリカなどの途上国向けに設立するとの動き²⁵⁷が勝ち、世界銀行の

²⁵¹ 対象国はイラク、アフガニスタン、パキスタン、ヨルダン、及び以前からの重点対象国であるエジプト、コロンビアであった（西垣ら2009、pp. 152-153）。

²⁵² Millennium Challenge Account: MCA。

²⁵³ この基準は、①グッド・ガバナンス、②経済的自由、③人的資源への投資、の3つであった（西垣ら2009、pp. 152-153）。

²⁵⁴ 西垣ら（2009）pp. 152-153。

²⁵⁵ 当時、米国の経済界では世界銀行の活動が民間投資市場を圧迫するとの疑念が持たれており、経済界は公的資金の供給は極度に限定すべきと主張していた（秋山ら2002、p. 56）。

²⁵⁶ International Development Association: IDA。

²⁵⁷ このような動きとしては、①IDAのような機関を国連機関として設立する動きがあり、これを旧ソ連が強く支持していたこと、②世銀の最大融資先であったインドが外貨不足に陥り、世銀の融資条件では融資が難しくなったこと、③高所得国への融資が減少しつつあり、世銀をより途上国開発のための機関として位置づける動きがあったこと、④独立後間もないアフリカ諸国はIBRDの融資条件では貸し

一部²⁵⁸として設立された。こうして「エンジニアの時代」とも呼ばれる大規模プロジェクトへの貸付による援助の時代が展開することになったが、これらは多くの途上国で成功しなかった²⁵⁹。そして1968年に就任したマクナマラ総裁²⁶⁰の下で世界銀行の目標は大きく転換し、それまでの成長重視路線から貧困削減へ、すなわち、米国が1973年の対外援助法改正によって打ち出した援助の方向転換をそのまま反映するかのようになり、すべての人の基本的ニーズ（BHN）を満たすという戦略が採用された²⁶¹。その後1970年代と1980年代は、2度のオイルショック、途上国の債務危機、一次産品価格の変動、ドル・ショックなどによって多くの開発途上国の経済が大混乱に陥った時期であった。このため世界銀行内部では市場原理に従うべきであるとの考えが強まり、主導権はエンジニアから経済学者に移り、1986～1987年の大規模な組織改革を経て、経済学の新古典派理論、特に貿易自由化が重視されるようになった²⁶²。このような中で、1979年以降、世界銀行は構造調整融資やセクター調整融資を導入し、国際収支の赤字補填を迅速に行う見返りに、途上国に対してマクロ経済やセクター別の政策改革を融資条件（コンディショナリティー）²⁶³として課すノン・プロジェクト型融資を開始し、この流れの中で借入国において成長を伴う構造調整を行うことが目標となっていた。さらに1990年代になると、世界銀行の中心課題は、体制移行国の市場経済化支援や環境・社会・制度など経済以外の側面、そして地球規模の問題を視野に入れた持続可能な開発などに移り、加えてサブサハラ・アフリカ²⁶⁴で「貧困の罠」から脱出できない最貧国への支援も重点とさ

付けが難しかったこと、があった（秋山ら2002、p. 58）。

²⁵⁸ 世界銀行は、設立当初の国際復興開発銀行（IBRD）と、この時設立された国際開発協会（IDA）の2つの組織が中心であるが、IBRDが市場金利に応じた比較的ハードな条件で融資を行うのに対し、第二世銀とも呼ばれるIDAは特に低所得国を対象としてグラント（贈与）に近いソフトな条件で融資を行うものである（大野2000、pp. 23-24）。

²⁵⁹ 秋山ら（2002）p. 58。

²⁶⁰ 世界銀行の開発哲学と機構い体制の面で大きな転機をもたらした、世界銀行を世界最大の援助機関に飛躍させたといわれるのが、フォード社社長、米国国防長官を歴任した5代目総裁のロバート・マクナマラ（任期：1968～1981）であった。1973年のナイロビにおけるIMF・世界銀行総会で、同氏は開発途上国の絶対的貧困の深刻さを訴え、支援アプローチに所得再分配や貧困層への直接支援という視点を導入し、農村の活性化やBHNの充足に効果があるプロジェクトを増やすように世界銀行の方向転換を図った。以来、農村開発・教育・保健・都市の貧困問題を扱う部署が創設され専門スタッフの大幅増員が図られて、世界銀行の融資規模と職員数は急速に拡大した（大野2000、pp. 29-32）。

²⁶¹ 西垣ら（2009）pp. 41-42。

²⁶² 秋山ら（2002）pp. 59-60。

²⁶³ 構造調整融資は、新古典派経済学の考え方にに基づき、政府が経済統制から手を引き、特に農業セクターにおいてより開放的な経済を実現することを促すものであった。そしてこれらの政策変更条件は「コンディショナリティー（conditionality: 融資条件）」と呼ばれ、貸付の承認の前に合意することが義務付けられた。なお、このように被援助国に求めた政策変更の基盤となった基本政策理念は「ワシントン・コンセンサス」と呼ばれる（秋山ら2002、pp. 6-7）。

²⁶⁴ 1970年代にアジアのNIESは輸出指向型工業化の成功によって急速な経済成長を達成して「離陸」し、また、世界銀行の最大の融資先であった南アジアも1982年ごろをピークに融資を減らしていったので、南アジアに次ぐ融資先であったサブサハラ・アフリカが世界銀行にとっては極めて重要な地域になっていた。そして構造調整融資が始まった1980年ごろにアフリカ諸国の多くは国際収支バランスが

れた²⁶⁵が、このような新古典派のアプローチも低所得国の経済発展と貧困削減という面では見るべき成果を生まなかった²⁶⁶。このため世界銀行の政策を主導してきた新古典派は厳しい批判²⁶⁷にさらされ、最終的には貧困削減を重視する考え方と、人的要因や制度環境に関する新しい理論に道を譲ることになった。そしてこの「新主流派」の考え方によって、世界銀行を含む国際開発コミュニティは幅広い貧困削減戦略を採用するようになった²⁶⁸。

世界銀行のこのような歴史を見ると、マクナマラの時代が第一の転機、1970年代末の構造調整融資の採用が第二の転機、そして1995年のウォルフエンソン総裁の下での貧困削減への取り組み²⁶⁹が第三の転機と考えられている。最後に米国と世界銀行の関係については、歴代の世界銀行総裁には米国人が任命されるのが常であり、1980年代になるとどの総裁も自国、すなわち米国政府や議会に対して世界銀行がいかにかつ効果的に仕事をしているかを説得するのに腐心するようになった。これは最大の出資国で強大な発言権を持つ米国が、自らの財政・国際収支の赤字が深刻化したために国際機関を通じた援助に寛容でなくなり、世界銀行の予算や運営について以前より厳しい目で監視するようになったからであった²⁷⁰。

【UNDPと米国の関係】

国連開発計画（UNDP）は1966年に設立され、国連のシステムを通じた開発途上諸国への技術協力を任務としている²⁷¹。しかし、その設立に至る経緯は米国を中心とする戦後復興や途上国の開発に絡んで複雑であり、また設立後も米国はこの国連機関に関与し、自らの政策を反映させてきている。

崩壊していたので、構造調整計画を受け入れる以外に選択肢はなかった（平野 2009、pp. 43-47、pp. 61-63）。

²⁶⁵ 大野（2000） pp. 28-29。

²⁶⁶ 秋山ら（2002） pp. 6-7。

²⁶⁷ 西垣らはこのような世界銀行・IMFに対する批判は多くの角度からなされる複合的なものであるとして、①支援の効果が上がっていないこと、②世界銀行・IMFは反グローバリゼーション運動の標的となっていること、③世界銀行・IMFは「ジュビリー2000」に代表される途上国債務帳消し運動のターゲットでもあること、④世界銀行・IMFの組織運営の在り方について各方面から厳しい批判が出されていること、の4点を挙げている（西垣ら 2009、pp. 135-138）。

²⁶⁸ 秋山ら（2002） p. 7。

²⁶⁹ これは「開発哲学のソフト化」とも「貧困の主流化」とも呼ばれる貧困問題重視の潮流を作り出し、制度・社会・環境など経済以外の側面も重視し、グッド・ガバナンス（良い統治）、参加型開発、人間中心の開発、持続的開発、「包括的開発フレームワーク」などの概念を駆使して、世界銀行は国際援助社会での指導的地位を維持してきた（西垣ら 2009、pp. 127-138）。

²⁷⁰ 大野（2000） pp. 32-33。

²⁷¹ 活動内容の中心は途上国の制度能力強化（キャパシティ・ディベロップメント）で、民主的ガバナンス（活動全体の41%）、貧困削減とミレニアム開発目標の達成（33%）を中心に、危機の予防・復興、エネルギーと環境など幅広い分野の活動を行っている。また、開発事業の準備段階でのマスタープラン作成や、企業化調査（フィージビリティ・スタディ）の実施なども行う。世銀の融資する開発事業にはUNDPが企業化調査を手がけたものが多い（西垣ら 2009、pp. 142-143）。

そもそも国連による援助の原点は、1943年に大戦による難民の保護と帰還を目的に設立された連合国救済復興機関（UNRRA）²⁷²である。それまで孤立主義的であった米国は、世界の多くの国から要請を受け、戦争末期になってはじめて、戦災を受けた数百万の人々を飢餓から救うために、このUNRRAを通ずる形で援助の手を差し伸べた²⁷³。終戦後の1947年、主要な活動を終えたUNRRAは廃止され、その未完の農業関係復興計画はFAOに引き継がれ、開発途上国における計画はやがて農業の技術援助あるいは開発事業につながっていった²⁷⁴。また1950年から、開発途上国支援のための本格的な技術援助機関として、拡大技術援助計画（ETAP）²⁷⁵が活動を開始した。この背景には、1949年のトルーマン大統領のポインツ・フォア演説による米国の本格的な途上国援助の開始とともに、冷戦下の米ソの対立という二つの事情があり、米国は国連の通常予算の範囲で技術援助を拡大することが困難だったため、加盟国の自発的な拠出による新たな機構という形でETAPが作られたのである。ETAPは国連本体（総会決議によって設立された補助機関である計画や基金を含む）だけではなくFAOなど5つの専門機関も参加するプログラムとして始まり²⁷⁶、中でもFAOはこの資金の多くを配分される立場を確保していた²⁷⁷。一方、技術援助より資金援助を必要としていた開発途上諸国は、国連経済開発特別基金（SUNFED）²⁷⁸という新たな制度の創設を強く望んだが、米国と英国は国連で多数派となった開発途上諸国を警戒し、さらにこれら諸国を支持するソ連をも警戒する流れとなったことから、1958年に妥協として特別基金（Special Fund）²⁷⁹が国連に創設された。

UNDPは、1966年にこれらETAPと特別基金が合併し、国連総会の補助機関として誕生したものであった。しかしこの組織統合後も、業務的にはEPTAの技術協力と特別基金の資金協力という2つの機能が十分統合されていなかったことで加盟国にも疑義が生じ、またUNDPと実施機関（主として国連

²⁷² United Nations Relief and Rehabilitation Administration: UNRRA。この機関が開発援助活動に取り組むようになったのは戦後のことである（大平 2008、pp. 5-6）。

²⁷³ イエーツ（1959）pp. 57-58。

²⁷⁴ イエーツ（1959）pp. 136-137。

²⁷⁵ Expanded Technical Assistance Programme。

²⁷⁶ 大平（2008）p. 7。

²⁷⁷ FAOはETAPの開始後、ETAP基金の配分額のうちの29%、500万ドル超を配分され、FAOの財源は一躍2倍となった（イエーツ 1959、p. 144）。EPTAによる資金配分は、1949年の国連経済社会理事会決議 222（IX）第9項cに基づき、国連本体23%、FAO29%、UNESCO14%、WHO22%、ILO11%、ICAO1%と定められ、その後ほとんど変動がなく、資金配分の硬直化が指摘されていた（大平 2008、p. 9）。

²⁷⁸ Special United Nations Fund for Economic Development: SUNFED。国連総会の1954年度会期にSUNFEDの設立提案が研究され、2億5000万ドルの財源による贈与あるいは無利子借款融資の制度が提案され、低開発諸国のほとんどは賛成したが、米国・英国、カナダ、フランスなどの支持が得られなかった（イエーツ 1959、pp. 86-87）。

²⁷⁹ 1958年の国連総会決議 1240（XIII）による。

の専門機関)との関係が緊密化されていなかったという他の問題もあったため、UNDPの管理理事会はジャクソン²⁸⁰を長とする委員会を設けてそれらの問題の検討を行い、ここに後のUNDPの方向性に多大な影響を及ぼすことになる「ジャクソン報告」²⁸¹が1969年に作成された。そしてこの報告の10の指針の中で特に重要だったのは、UNDPを中心に国連の開発援助活動を中央集権化しようとする「常駐代表制度」の権限強化が盛り込まれていたことであった。このジャクソン報告に対し、当初はUNDP事務局と専門諸機関が負の側面を強調しすぎているとして不快感を示したものの、1970年の国連総会ではUNDPが途上国の開発計画に携わる際のマスタープランである国別計画の作成や、承認・実施・評価・フォローアップといった一連のサイクルへの取り組みなどが承認された。プロジェクトの実施機関については専門機関をまず考慮することが明記されたが、必要ならば政府あるいは非政府機関、更に企業などもあり得ることとされた。そしてこのような中央集権化による効率性の向上と政策の一貫性を強調したことは、ジャクソン報告に沿ったUNDPの改革について、米国の共感を呼んだのである。しかしながら、UNDPを中心に据えて国連の開発援助活動を中央集権化する方向に対しては、各々の自律性を主張する専門機関が依然として抵抗し、それがもとで生じる機関間の活動調整の不徹底といった問題は解決されないで残ることとなった²⁸²。

上記のジャクソン報告は、UNDPのいわば内部で、すなわち管理理事会が設置した委員会によって作成された改革案であったが、ほぼ同時期に米国サイドで作成された、米国の対外援助の在り方についての「ピーターソン報告」²⁸³も、米国のUNDPに対する政策やその変化を理解するうえで極めて重要である。この報告には2つの背景、すなわち第一にベトナム戦争終結に向けて直接軍事

²⁸⁰ Robert G. A. Jackson

²⁸¹ 「国連開発システムの能力についての研究」(A Study of the Capacity of the United Nations Development System)。

この報告は、「何よりも重要なことは…UNDPが一つの事業であると理解されるべきだということである。この認識により、途上国にとって最適な結果及び資源の最大限の利用を達成するために、国連システム全体レベルでの開発協力に向けて、また業務の全段階において、統合した管理アプローチを保証する方法を採ることが必要になる」との前提条件を述べたうえで、要旨、①国連システムによる資源投入の調整、②プロジェクトの効果的・迅速な実行、③統制された評価、④効果的なフォローアップ、⑤情報システムの導入、⑥中央での強力な管理と、現地レベルへの最大限の分権化およびそれに伴う常駐代表の権限強化、⑦適任な人材の登用、⑧業務の円滑な遂行のための財政枠組み、⑨近代的な管理行政技術の使用、⑩加盟国政府及び国連システムの柔軟性、という10の指針を打ち出している(大平2008、pp. 13-14)。

²⁸² 大平(2008) pp. 11-16。

²⁸³ この報告は、ニクソン政権が軍事援助の増大を実現すべく発足させた諮問委員会である「ピーターソン委員会」(バンク・オブ・アメリカ総裁のピーターソン(Rudolph Peterson)を委員長に、銀行や大企業トップなど民間人をメンバーとする「国際開発諮問委員会」)によって作成され、1970年3月、ニクソン大統領の外交方針を忠実に反映させた報告書。その3つの基本方針は、①国際安全保障協力法の立法化、②福祉・緊急援助の一括運営、③開発援助計画の多国間化・民営化・効率化であった(小川2011、p. 150)。

介入に代わる軍事援助の増大が必要であったこと²⁸⁴、そして対外援助及びその実施機関であるUSAIDの効率性の悪さや組織としての不健全性に対する批判が国内で高まっていたこと²⁸⁵があった。すなわちニクソン大統領は、外交戦略の中心となる軍事援助に最大限の資源を投入し、外交戦略に直結しない開発援助は最大限削減するという対外援助改革を実施したかったのである。そこでピーターソン報告は、開発援助の世界で当時誕生したばかりの「貧困」アプローチを使い、これを多国間の枠組みで実行することを提案した。ニクソン政権は対外援助改革で多国間化・民営化・効率化という基本方針を打ち出していたので、援助の実行は米国政府ではなく、国際機関や民間セクターといった主体に任せようとしたのであった²⁸⁶。援助の多国間化はそれまでも繰り返し唱えられ実行もされてきていたが、この時代にそれが意味したのは米国の開発援助のほぼ完全な多国間化であった。既に開発融資で主導権を發揮しうる状況にあった世界銀行グループに加え、地域開発銀行²⁸⁷やUNDPもまた、開発援助活動において主導権を發揮すべきとされていた。そしてこの多国間開発援助体制を構築する上で、ニクソン政権は、当時まだ規模が弱小であったUNDPに目をつけ、この国際機関を米国議会の信頼を得られる存在にすべく、UNDPを支援してその能力向上と活動規模の拡大を図った²⁸⁸のである。その上で、ニクソン政権の米国は、育成中のUNDPを米国の支配下に置こうとした。当時のキッシンジャー国家安全保障担当大統領補佐官は、UNDPの次期総裁に米国人を据えることを望み、1971年8月、ニクソン大統領は国際開発諮問委員会議長を務めるピーターソンを任命した²⁸⁹。

現在のUNDPは国際協力の世界で大きな存在感を持っているが、これには一つには国連システムに属する専門機関などの開発援助活動を調整し統一的に実施する核となる立場を有していること、二つには『人間開発報告書』(Human Development Report)を発行し、経済以外の視点も広く含めた形で開発問題を

²⁸⁴ 小川 (2011) p. 149。

²⁸⁵ 小川 (2011) pp. 144-149。

²⁸⁶ ピーターソン報告は、開発援助計画を真の国際協力事業にするためとして、①途上国を開発援助努力の主体とすること、②国際融資機関を開発援助の主要な経路とすること、③残りの二国間援助はその大部分を国際機関が敷いた枠組みの中で供与すること、との3つの原則を掲げている(小川2011、p. 151)。

²⁸⁷ このため報告では、IDAに加え、米州開発銀行(IDB)、アジア開発銀行(ADB)、アフリカ開発銀行(AfDB)をはじめとする諸機関への増資が必要とし、米国は加盟諸国の拠出金の大幅引き上げを主導すべきとされていた(小川2011、p. 151)。

²⁸⁸ ニクソン政権は、国連諸機関の開発活動の規模拡大及びその質的向上を図るUNDP改革に積極的な支持を与える意思を表明し、今後5年間にUNDP予算を倍増するにあたって、米国がその予算の40%を負担するので、他国は全体で残りの60%の資金を負担すべきであるとした(小川2011、p. 154)。

²⁸⁹ ここに米国人を据えるメリットとしては、第一に多国間援助の増大に対する議会の承認を継続的に確保できること、第二に国連の経済活動の拠点をジュネーブに移そうという強力な圧力に抵抗できること、第三にワシントンの世銀グループとの地理的接近性や機能的接近性を保てること、第四に技術援助分野において米国がリーダーシップを發揮できること、があった(小川2011、p. 155)。ピーターソンは1972年から1976年までUNDPの総裁を務めた。

分析し、政策提言を行っていることのためである²⁹⁰。UNDPは全世界に常駐代表事務所を持ち、国連の機構の中でも最大のネットワークとなっている²⁹¹。常駐代表は、その国でのさまざまな機関の活動を総合調整する機能を持つ。UNDPの財政規模を1997年でみると、総収入は22億6000万米ドル、援助活動への総支出は15億2870万米ドルであり、国連の通常予算12億4000万ドルよりもはるかに多い。そしてUNDPはこのような知的リーダーシップと世界的なネットワーク、そして多額の予算の重点的な配分²⁹²と国連システム内の調整権限²⁹³を有しつつ、被援助国の開発ニーズに柔軟に対応すべく活動を拡大してきた²⁹⁴。しかしこのようにUNDPの予算や調整権限が拡大するということは、とりもなおさず、本来独立の国際機構として開発援助の活動をしてきたFAOなどの国連専門機関の役割を大きく減ずるといった側面も伴ったのである。

【援助の展開：食料援助】

米国において食料援助の歴史は、おそらく開発援助の歴史よりも長いであろう。米国最初の食料援助は、1812年にベネズエラ地震被災者のための緊急食料援助²⁹⁵であった。また、第一次世界大戦初期、当時の米国フーバー大統領は自国の余剰農産物を中立の立場で、生産力の落ちた欧州諸国に売ろうとしたが、英国が米国の食料輸送を妨害したため、彼は博愛主義に基づく「ベルギー救済

²⁹⁰ 当該報告書は、国際社会で有力な新古典派経済理論とは異なった視点から、途上国の貧困問題・開発問題を検討してきており、「人間開発」(Human Development)との新しい概念を提示したのはその代表例であるが、グローバリゼーションが開発途上諸国に与える影響についても、世銀とはかなり異なった認識を持つとされる(西垣ら2009、p. 143)。

²⁹¹ UNDPの事務局はニューヨーク本部のほか、132か国に常駐代表事務所、および5か所の連絡事務所を有し、174か国・地域において援助活動を行っている。約5300人の職員のうち、82%が現地事務所に勤務している(日本国際連合学会2000、p. 76)。

²⁹² UNDPの資金配分(例えば1998年)は、貧困撲滅、良い統治、持続可能な人間開発のための公的資源管理、環境資源及び食料安保の4つのテーマに対して、ほぼ均等に4分の1ずつ配分されている。このように、UNDPの活動はこの4つの優先テーマに重点を置き、従来行ってきた農林業、労働、保健・衛生、運輸、教育といった分野別の細かいプロジェクトの実施から、プログラム・レベルでの活動に移行したのである。このことは、従来、分野別に設立され、分野別のプロジェクトの実施機関として活動してきた各専門機関の役割の低下を意味し、国連システム全体として、開発業務活動における専門機関の役割の見直しの必要が主張されることにもつながった(日本国際連合学会2000、p. 80)。

²⁹³ 国連常駐調整官制度(United Nations Resident Coordinator System)は、1977年の総会決議に基づき、国連システムの経済社会分野の機構改革の一環として導入された。国際的な援助を調整する第一義的な責任は本来、被援助国自身が有するが、常駐調整官制度はこの援助調整の責任を被援助国政府が担えるよう支援し、援助調整を促進しようとする。すなわち、現地レベルでの開発の効率・効果を高めるため、国連システムの本部レベルでの調整枠組として、現地レベルの活動の責任及び調整を一人の人に任せ、国連チームとしてのリーダーシップを取らせることを目的とするのである。そして1979年にUNDPの常駐代表が通常、常駐調整官(Resident Coordinator: RC)として任命されることになった。常駐調整官は現地における国連事務総長の代理であり、国連チームのリーダーである(日本国際連合学会2000、pp. 88-89)。

²⁹⁴ 日本国際連合学会2000、pp. 76-77。

²⁹⁵ この援助は、政治目的を達成するための経済的手段、すなわちスペインに対する反乱(失敗に終わった)を鼓舞するためのものであった(ジョージ1980、pp. 232-233)。

委員会」を創設して、ここを拠点としてドイツを含む欧州各国に小麦を売りさばいた。また休戦協定後、彼はまだ金準備を持つ敗戦国への援助として、大量の余剰小麦を売りさばき、小麦の力で欧州のいくつかの紛争を片付け、また自らの気に入らない政策を掲げた国には食料援助打ち切りという脅しをかけたという。このように米国は、第二次世界大戦以前においても食料を、自国の経済的・政治的利益のために使っていた²⁹⁶。

第二次世界大戦後には、食料援助はまず、欧州などの戦後復興に使われた。欧州復興のためのマーシャル・プランでは、当時圧倒的な生産力を有していた米国の大量の農産物が欧州に流れ込んだ。そしてこれが米欧間の食料・農業関係の基礎を確立するとともに、後に第三世界にも適用されるようになる食料援助の特殊なメカニズム、すなわち余剰農産物を援助（譲許的輸出）することを通じて食の依存関係が作り出され、将来の米国の農産物輸出市場に変化していくメカニズムが創出されていった²⁹⁷。米国は1950年代までに、実質的に唯一の輸入需要の源であった欧州の小麦市場を失い、余剰農産物の販路を求めていたところ、それを日本と第三世界に見出した。外貨の不足にもかかわらず、食料援助を利用することによって第三世界の市場が育成されたのであった²⁹⁸。

前に見たように、米国は1949年のトルーマンのポイント・フォア演説を境に開発途上国への援助を重要政策として実施していったが、その中でも食料援助は国内的にも対外的にも極めて重要な政策であった。国内的には手厚い農業支持・保護で生まれる余剰農産物を処分する必要がある、この処分を対外援助として行うことで、冷戦下の国際政治におけるパワーとしても使え、また将来の農産物輸出市場を育成することにもつながったからである。そしてこのようなメカニズムを具体化したのが、国内においては1954年の農産物貿易促進援助法（P L 480）であり、国際的にはやはり1954年にF A Oが作成した余剰処理原則²⁹⁹及びワシントンに設置された余剰処理小委員会³⁰⁰であった。これらは米国内外の食料援助を巡る批判を招きがちな環境を整備し、のちに米国の極めて強い関与の下で作られた多国間の食料援助機関である世界食糧計画（W F P）³⁰¹とも相俟って、米国の余剰農産物を中心とする世界の食料・農業の「余剰レジーム」とも呼ばれるシステムを形成した³⁰²のである。この「余剰レジーム」は、農産物の輸出入制限と結びつけて対外援助を行うという、当時の米国の革新的

²⁹⁶ ジョージ（1980） pp. 232-236。

²⁹⁷ バーバックら（1987） pp. 59-60。フリードマン（2006） pp. 23-24。

²⁹⁸ フリードマン（2006） pp. 26-27。

²⁹⁹ FAO's Guiding Lines and Principles of Surplus Disposal。

³⁰⁰ Consultative Sub-Committee on Surplus Disposal: CSD。

³⁰¹ World Food Program: WFP。1961年、F A O及び国連総会の双方による並行した決議によって設立された多国間の食料援助を行う国連機関。この機関をめぐる経緯は、後の事例で詳しく取り上げる。

³⁰² フリードマン（2006） pp. 13-30。

な政策³⁰³であり、国内の高い農産物価格支持が招く余剰という大問題を、援助によって解決するものであった。

欧州におけるマーシャル・プランでは、欧州の援助担当者が農業の復興という目標を妨げることを懸念して米国産小麦を投げ売りしようとする米国連邦議会の企てを阻止したのに対し、第三世界で行われた P L 480 による援助ではそのような配慮は働かなかった。このため、この「余剰レジーム」の下での恒常的な輸入によって、多くの第三世界諸国が、安価な世界的な小麦供給に依存するようになった。第二次世界大戦が終わるまでは食料をほぼ自給していた諸国には、20 年も経たないうちに食料依存が作り出された³⁰⁴のである。

また同時に、この食料依存は米国に対し、食料を政治的パワーとして使うことを可能にすることとなった。既に見たように、米国は冷戦政策の一環として、あるいは世界覇権維持のための対途上国政策として、食料、すなわち典型的には食料援助を停止するという圧力などを、自らの政治的強制手段として使うことを繰り返してきたのである³⁰⁵。

【援助の展開：「緑の革命」】

「緑の革命」³⁰⁶の正確な定義は見当たらないが、1940 年代に始まり、1960 年代に最も劇的な発展を見せた世界的な農業技術の改良による主要農産物の生産向上であるといつてよいであろう。それまでも何世紀にもわたって農産物の収穫の向上のために技術の改良が重ねられてきていたが、「緑の革命」についてはそれが、米国発資本のイニシアティブあるいは援助によって「近代的」な多収穫品種が開発され、それが肥料その他の農業用資材の投入を伴って、世界的な農産物生産の急拡大を成し遂げたところに特徴がある。

開発途上国への近代的農業技術の移転によるこの食料増産事業の始まりは、1943 年、米国のロックフェラー財団がメキシコ政府の支援要請を受け、4 人の米国人植物遺伝学者・植物病理学者がメキシコに送られ、現在の国際小麦・トウモロコシ改良センター（C I M M Y T）の前身となる組織を設立したことである³⁰⁷。これらの科学者はやがて、小麦の病害耐性の向上、倒伏しにくい矮性化、そして肥料の多投による収量の向上を兼ね備えた品種改良に成功した³⁰⁸。

³⁰³ フリードマン（2006） pp. 21-22。

³⁰⁴ フリードマン（2006） pp. 26-28。

³⁰⁵ 第 3 章 2.1.4 参照。

³⁰⁶ 「緑の革命」を命名したのは U S A I D のガウド（William S. Gaud）である。彼は 1968 年、Society for International Development での講演において、近代農業技術が開発途上国に広がっていることに関し、「農業分野におけるこの発展は革命的なものを含んでいる。それはソビエトの暴力的な赤い革命ともイランのシャールの白い革命とも違う、緑の革命である」と語った（平野 2009、p. 28）。

³⁰⁷ 平野（2009） pp. 27-28。ジョージ（1980） p. 131。

³⁰⁸ 「緑の革命」の象徴的業績とされているものであり、ノーマン・ボアローグ（Norman Borlaug: 作物学者）はこの業績に対して 1970 年のノーベル平和賞を授与されている（Leathers ら 2004、pp. 226-230）。

この新しい品種が取り入れられた結果、メキシコの穀物生産は上昇し始め、1944年から1967年の間に小麦の生産は3倍、トウモロコシの生産は2倍になり、従来食料を米国に頼っていたメキシコは余剰穀物を輸出するようになった³⁰⁹。そしてこの事業はラテンアメリカ諸国に広がり、また、ロックフェラー財団とフォード財団の仲介で1960年代前半にインドとパキスタンにも導入された。他方、両財団はアジアにおけるコメの品種改良事業にも着手し、1960年に国際稲研究所（IRRI）がフィリピンに開設された。そしてその後も世界各地にさまざまな研究機関が設立され、これら機関は1971年に国際農業研究協議グループ（CGIAR）に組織され、世界銀行はじめ国連援助機関や各ドナーの資金が注入されて公式機関化していったのである³¹⁰。

米国は1960年代からこれら研究機関に関与³¹¹しており、援助総量が減る中で農業援助だけが増えたのはこのためである。1965年に初めてUSAIDはIRRIのプロジェクトに出資し、1969年にはCIMMYTに資金を提供した³¹²。これをレスター・ブラウン³¹³は、開発途上諸国の膨張し続ける食料需要に対して米国は、「直接的な食料援助から貧しい国々が自力で食料を増産するのを助けるという方向」に方針転換した³¹⁴のだと説明している。また米国は、PL480による食料援助が「見返り資金」³¹⁵として生み出す大量の現地通貨基金を使って、道路や灌漑施設など農村部における社会資本を整備し、また新品種を採用し始めたために急増した肥料の需要を賄うための資金を提供した³¹⁶。OEC

³⁰⁹ ジョージ（1980）pp. 131-132。

³¹⁰ 平野（2009）p. 28。

³¹¹ なお、ロックフェラー財団は早くも1953年に、その影響下にある米国の農業開発協会を通じて、インド人の農業経済学者、農業技術専門家の養成に力を入れた。さらに、USAIDの実地訓練計画と協力し、「村落経済を技術変革と安定社会に見合った形にする」仕事を手伝うエリートの養成にも取り掛かった。一方、フォード財団も「緑の革命」にふさわしい肥料、殺虫剤、改良品種を売りこむ専門家使節団をインドに送り、その勧告によってインド政府は重点地域に集中して農業を振興する計画の基礎を作った。メキシコのCIMMYT、フィリピンのIRRI、さらに米国ではUSAID、農業開発協会や財団の出資する奨学資金を通じて、低開発国の農業学者や経済学者が教育を受け、「緑の革命」の種子を第三世界にばらまく国際専門家チームとなった（ジョージ1980、pp. 139-140）。

³¹² 平野（2009）p. 28。

³¹³ のちに環境運動家・思想家として有名になるレスター・ブラウンは、当時「32歳の若さで農務省国際農業開発局長に任命され、合衆国をして「緑の革命」の推進上中心的役割を演ぜしめた政策立案者の一人」（ブラウンの著書（邦訳）である『緑の革命－国際農業問題と経済開発』（1971）へのブラック世界銀行元総裁の序文。同書p. 7）であり、ブラックはさらに「農業革命を可能にした技術の移転を促進するために米国政府の演じた役割は、マーシャル・プランにおける米国政府の役割に比肩するもの」と記している（平野2009、pp. 28-29）。ブラウンは、「緑の革命」の予言者でもあり、また1960年代終わりにはロックフェラー財団顧問として「緑の革命」の成功を高らかに宣言する役割も果たしたが、①戦後多収穫品種の普及に多額の投資を行ってきた同財団の役割、②肥料その他を取り扱うロックフェラー系の大会社エクソンの立場、③ブラウン自身がかつて同財団で働いていた経歴という三者の関係については何も語っていない（ジョージ1980、p. 137）。

³¹⁴ ブラウン（1971）pp. 23-24。

³¹⁵ Counter fund。PL480による穀物売却代金を現地通貨で積立て、それを米国の望む目的のために現地で使用するもの。

³¹⁶ ブラウン（1971）p. 24。

D・DACは1968年の報告書で、インドにおける高収量品種の普及と食料生産の発展に詳しく触れ、米国をはじめとする各ドナーの農業援助が増えていることを紹介している。「緑の革命」の進展に誘引されて、農業技術援助や農村開発援助は、各国ODAにおいて1980年代に至るまで大きな比重を占めたのである³¹⁷。

しかし、「緑の革命」に対しては、その多大な成果を称える論者³¹⁸とともに、その弊害を強調する論者³¹⁹も多数存在する。レザーらはこのような批判として、第一に肥料や灌漑、農薬といった要素が環境に悪影響を与える懸念、第二に新技術を採用できる大農と採用できない貧農の間に格差が生まれる懸念があることを紹介しているが、特に第二の点については「緑の革命」の利益がこれら異なる農家のどちらにも及んでいないとして否定している³²⁰。他方、ジョージは、技術革新は単に技術の問題に留まらないこと、すなわち低開発国にとって最悪なのは、伝統的な土着のものと外国から取り入れた近代的なものをどう結び付けるか考える余地もなく、一連の技術を買入れてしまうことだと指摘している。すなわち多収穫品種は低開発国では普通生産できない物資を必要とし、それがなければ全体の体系が崩壊するので、それを外から持ってこなければならぬからである。そして彼女はさらに、これら物資の供給について、米国に拠点を置き資本と技術的蓄積を有する多国籍企業が、米国政府と協力し合って開発途上諸国に対して行う投資がその役割を果たしていることを多くの事例で示している³²¹。

以上のように、「緑の革命」は米国のロックフェラー財団やフォード財団が、米国政府とも連携しながら世界的に推し進めていったものであると考えられ、戦後米国の農業開発政策の中でも極めて重要なものの一つであったことがわかる。なお、このような近代的科学技術とセットになった途上国の農業開発について、久野は「資本による農業の包摂」、すなわち資本が農業の自然的制約を技術的に突破し「農業の工業化」を達成するプロセスとして着目し、1920～1930年代のハイブリッド・コーンの開発・普及や米国における搾油・飼料用の大豆の開発・普及とともに、「緑の革命」やより近年の「バイオテック革命」についても同様のものと捉え、批判的に考察している³²²。

³¹⁷ 平野 (2009) pp. 28-29。

³¹⁸ 例えば、レスター・ブラウン (『緑の革命』(1971) など) や Howard D. Leathers (*The World Food Problem* (2004) など) が挙げられる。

³¹⁹ 例えば、スーザン・ジョージ (『なぜ世界の半分が飢えるのか』(1980) など) や F. William Engdahl (*Seeds of Destruction* (2007) など) が挙げられる。

³²⁰ Leathers ら (2004) pp. 230-233。

³²¹ ジョージ (1980) pp. 133-139。

³²² 中野ら (2001) pp. 73-93。

【小括：米国の農業開発援助政策の変遷と国際機構】

植民地体制が崩壊した戦後の世界では、世界構築の理念として「開発」が掲げられ、開発途上国においては開発戦略が、先進国においては開発援助政策が新たに作られることとなった。このような動きを牽引する代表的な開発思想に「南北問題」³²³としての捉え方があるが、米国はその管理貿易的なアプローチがガットに背反することから南北問題論を好まず、まったく独自にその援助政策を展開した。戦後復興、食料援助、「緑の革命」などを通じて米国の援助政策は具体的な成果を生み出したが、しかしこのような中での米国の援助政策も決して一貫した方針を持っていたとはいえない³²⁴。

戦後米国の農業における援助は、欧州の戦後復興、すなわちマーシャル・プランに始まるが、この経験はその後、開発途上国向けに活用された。すなわち米国国内の農業保護による余剰農産物を援助の形で譲許輸出すること（PL 480による食料援助）を通じて海外に農産物市場を開拓していくことが、輸入制限や輸出補助を仲介したシステムとして機能し、「余剰レジーム」とも呼ばれるような世界的な食料・農業のシステムを現出した。そしてこの中では、米国の極めて強い関与の下で、1962年に多国間食料援助機関としてWF Pが設立された。

他方、米国に本拠を持つロックフェラーなどの財団は、1940年代から開発途上国における農業開発の計画を始め、世界的な「余剰レジーム」の展開の背後で、やがて1960年代に大きく開花する「緑の革命」の準備を進めていた。これは多収穫品種の開発や普及をCIMMYT（小麦、トウモロコシ）やIRRI（コメ）という、これら民間財団主導の国際的研究所を核に進める手法に依った。そして1971年に、これらの研究機関はCGIARに組織され、世界銀行その他のドナーの資金が投入されて公式機関化していった。

米国が中心となって進める開発援助は、当初の二国間援助（特に1961年設立のUSAID）中心から、いくつかの国際機構が中心となって進められる体制に移っていった。この中には創立後10年ぐらまでのFAOが含まれており、この時代のFAOは米国とも密接に協力しつつ食料・農業にかかわる技術援助その他の事業を精力的に実行した。しかし開発援助の分野での国際機構の中心に位置づけられるのは、ブレトンウッズ機関の一つである世界銀行であり、この機関の背後には圧倒的な投票権を持つ米国が常にあって絶大な影響力を及ぼした。1960年に、途上国援助を行うためのいわゆる「第二世銀（IDA）」が世界銀行グループの主要機関として設立されて以来、世界銀行は開発援助ある

³²³ 開発思想の黎明はラテンアメリカに発祥した一次産品管理貿易論であり、それはUNCTADの経済学、あるいは「南北問題」として国際場裏に登場したが、ドナー側でこれに共鳴したのは旧宗主国のみで、1975年のロメ協定がその成果である（平野 2009、p. 90）。

³²⁴ 平野（2009）pp. 90-91。

いは開発金融をその中心業務として、世界の開発アプローチに多大の影響力を及ぼすことになった。当初の大規模事業を中心とした「エンジニアの時代」を経て、1968年に就任したマクナマラ総裁の下ではそれまでの成長重視路線を貧困削減路線に転換しつつ事業規模を急拡大し、その後世界銀行内の主導権は、エンジニアから貿易自由化を重視する新古典派の経済学者に移ることとなった。1979年から「構造調整融資」などをマクロ経済改革などの融資条件（コンディショナリティー）付きで強力に展開していった世界銀行のアプローチ³²⁵もまた、当時の米国などの国策として採用された新自由主義的アプローチと軌を一にしている。

他方、国連システムにおいて、設立時から独立性を持つF A Oなどの国連専門諸機関で行われていた開発援助を「統一」する役割を担ったのが、1966年に設立され、その後1970年前後に米国を中心とした大幅な拡充・テコ入れを受けた国連開発計画（UNDP）であった。このUNDP強化の背景には、当時の米国の、国内財政やベトナム戦争の事情によって開発援助資金を軍事援助に回したいという意図があり、米国はその分の開発援助は多国間国際機構を通じて行おうとしたのである。その後、UNDPは国連常駐代表制度などを通じて国連の開発援助活動の中央集権化を進め、F A Oなどの国連専門機関の活動はUNDPのリーダーシップの下に「調整」され、その中に取り込まれる動きとなっていた。

以上のような流れの中で、世界銀行は開発途上諸国、とりわけアフリカを対象とすることで新自由主義的な構造調整のスキームを洗練し世界政策化していったが、これは米国を中心とするドナー・コミュニティの意思に沿うものであった³²⁶。このことは、食料・農産物をめぐる国際的なシステムが、米国の穀物余剰を援助の形で開発途上国などに処分する「余剰レジーム」から、1970年代を境に劇的に拡大した世界市場に対して穀物を自由な形で販売していくことを指向する自由貿易指向へと変わっていった流れを、まさに支える形で展開した。すなわち、米国自体の二国間援助が低下傾向をたどる中で、世界銀行など米国が強い影響力を有する国際機構がいわば主役となって、米国の開発政策を実行していったと考えられ、そのような中で開発途上国農業の保護政策の削減や、農産物市場の開拓、そして米国などの穀物への依存が進んでいったのである。しかしやがて構造調整路線が失敗に終わると、国際的な開発援助政策は再び世界銀行を中心に、「貧困削減」や「人的要因」、さらに「制度環境」を重視する路線へと転換³²⁷していった。

³²⁵ 平野（2009）pp. 61-68。

³²⁶ 平野（2009）p. 64。

³²⁷ 秋山ら（2002）pp. 6-10。

3. 穀物メジャーとその影響力

「穀物メジャー」あるいは「多国籍アグリビジネス」が、戦後の世界の食料・農業問題の背景に絶えず存在し世界的な食料・農業システムの形成や変容に強くかかわっているという考え方³²⁸は、現在ではいわば定説となっている。例えば、世界的な食料システムや食料レジームを専門として論じてきたホプキンス³²⁹は、「その極めて多くが米国の企業である多国籍アグリビジネスは、世界的な食料システムあるいはレジームに関するいかなる議論にも含まれなければならない。グローバルな食料移転の管理者として、大規模な生産の促進者として、技術の普及の介助者として、多国籍企業はしばしば諸政府の政策意図を実現に移す役割を担ってきた。これは特に、米国の対外農業政策において言えることである。なぜなら、貿易や援助や開発投資における公的部門の意図が実現するかどうかは、実際に食料品や資本や技術の流れを牛耳っているアグリビジネスの遵守や協力が継続的に得られるかどうかにかかっていたからである」と述べている。また中野³³⁰は、「現代の農業・食料問題の核心」を考察する中で、「新たに浮上してきた農業・食料問題の後景に、多国籍アグリビジネスが伏在することがしだいに明らかになってきた」とし、1970年代以来の米国政府の食料・農業の国際戦略ともかかわって多国籍アグリビジネスの活動が活発化し、その経営戦略が世界の食料・農業のありように多大な影響を及ぼすようになったことを指摘している。

そこで、本項では、いわゆる「穀物メジャー」と呼ばれる多国籍アグリビジネスについて、その誕生・成長から活動の特徴、その世界的展開の中での戦略とその変化、さらには米国の対外農業政策との関係についてみていく。その際、主にその最大の企業であるカーギル社に焦点を当てて、その活動を概観しつつ考察を行いたい。

3.1 穀物メジャーの誕生と成長

「穀物メジャー」と呼ばれる世界的穀物取引業者は、個別の消長を繰り返しながら19世紀後半から現在まで、5社前後が活動する状況が続いているが、それらの代表格がカーギル社であり、その創業は南北戦争後の1860年代にさかの

³²⁸ このような主要文献としては、Hopkins ら(1978) pp. 613-614、Hopkins (1990) pp. 199-200、中野ら(1998) pp. 1-3、石川(1981)、ニーン(1997)、茅野(2006)、モーガン(1980)、ジョージ(1980) pp. 183-229、イングドール(2010)、フリードマン(2006) pp. 52-56、バーバック(1987)、マグドフ(2004) などがある。

³²⁹ Hopkins ら(1978) pp. 613-614。

³³⁰ 中野ら(1998) p. 2。

ばる。当時、産業革命の波及で都市人口が増大した欧州は、米國小麦に対して飽くことのない食欲を示した。特に、英国議会在が 1846 年に保護貿易の穀物法を廃止したことにより、国際貿易拡大の条件が確立された。この 19 世紀後半に、今日の穀物メジャーが欧州や米国で一斉に成長を始めている³³¹。

1865 年にアイオワ州に建てられた小さな穀物倉庫から発したカーギル社は、拡大する鉄道網や水路を活用しながら各地の小麦を集荷し、創立者であるウィリアム・ウォーレス・カーギルはこの会社を中西部の一大勢力に成長させた³³²。その後同社は、カーギル家を引き継いだマクミラン家³³³の下で経営多角化と多国籍化に本格的に着手し、今日の巨大穀物商社へ成長する基盤を作り上げた。特に、カーギル社にとって有利だったのは、第二次世界大戦後、米国が世界最大の穀倉として浮かび上がり、1945 年から 1949 年にかけて世界の小麦輸出高の半分を供給したことであった。確かに戦時並びに戦争直後は、米国政府が戦時食糧管理局を通じて穀物取引を支配したし、欧州に対する食料援助も政府計画によって実施されたので、企業としてのうまみや自由度は低かった。しかし、五大穀物メジャーの中では、カーギル社はコンチネンタル社と同じく、世界の農業大国となった米国に本拠をもち、内陸の穀物集積所や港の倉庫、貯蔵施設に巨額の投資を行っていたので、海外への救援食料の大半を扱うこととなり、政府の計画と助成金で利益をあげ、また政府の穀物を保管することで、確実に収入をあげることができたのである³³⁴。

しかし、政府規制の下では、穀物価格は安定しており、穀物市場で華やかな活動は期待できなかつた。そこでカーギル社を始めとして多くの穀物商社は、穀物事業より利益の大きい新分野へ、多角化を進めることとなった。この中に

³³¹ この 19 世紀後半には、ライン川に沿って、五大穀物メジャーのうち、フランス領ロレーヌ地方のフリブール家（コンチネンタル・グレイン社）、アルザス地方のルイ・ドレフェス家（ルイ・ドレフェス社）、アントワープのブンゲ家（ブンゲ社）の三社が穀物取引に手を伸ばし、やや遅れて 1877 年にはアンドレ家（アンドレ社）も、スイスの小さな山村サント・クロアを出て、ニヨンで穀物業を始めている。アメリカ中西部では、カーギル社の創立者ウィリアム・ウォーレス・カーギル（「ウィル」）が 1865 年にアイオワ州コノヴァーに小さな木造の穀物集積所を買っている。これが今日のカーギル穀物帝国建設の発端となった。（石川 1981、pp. 57-58）

³³² カーギル社の創立者ウィルは、1865 年にアイオワ州の鉄道終点近くに小さな穀物倉庫（エレベーター）を一つ建てたが、鉄道が米国の穀倉地帯を貫通すると、その路線に沿ってエレベーターを建設、鉄道網の拡大、水路の開拓につれて、そのエレベーター数も増していった。彼は穀物商人にとって不可欠の資質である秘密厳守に長け、穀物を売る農民、その穀物を買う加工業者の秘密を守り、また資金を融資してくれる銀行に対しては特に口が固かったのでミルウォーキーの銀行は喜んで融資に応じた。ウィルは 5 人兄弟の長男であったが、カーギル兄弟は、小さな田舎の集積所からシカゴまで小麦を運んでいく、穀物の「動くベルト」を考案し、このシステムを利用して帰路には石炭を運び、自社小売網を通じて農民に売った。この統合システムにより、カーギルの会社は中西部の一大勢力に成長していった（石川 1981、pp. 58-59）。ニーン（1997）pp. 70-71。モーガン（1980）pp. 93-95。

³³³ カーギル社の大発展と大拡張を推進したのは、ウィルの娘婿（ジョン・マクミラン）の子、ジョン・マクミラン・ジュニアの時代（1936～60 年）であった（石川 1981、pp. 59-62）。モーガン（1980）pp. 134-138。

³³⁴ 石川（1981）、pp. 62-63。ニーン（1997）p. 73。モーガン（1980）pp. 147-149。

は造船、大豆圧搾、そして飼料加工などの分野が含まれていた³³⁵。またカーギル社は、多国籍化³³⁶への布石として、1956年にスイスのジュネーブにトレーダックスという名の子会社³³⁷を設立し、また1958年にはカナダのケベックの不凍港に巨大なエレベーターを建設した。こうして1959年から、カーギル社とトレーダックス社は中西部の穀物を海外に輸送し、国際穀物取引において有利な体制を作ったのである³³⁸。

3.2 余剰食料の援助と市場の開拓

前記のように、米国に本拠地を置くカーギルやコンチネンタルといった穀物メジャーは、かなり古くから海外に拠点を持ち、世界大での事業活動を展開してきたが、取り扱う農産物の主要生産拠点は多くの場合米国であり、1960年代以降に本格的に多国籍化した後も、米国産農産物を輸出することが最大の利潤を生みだしていた。この意味で、米国の穀物メジャーは米国の食料戦略のパートナーであり、また最大の受益者でもあった³³⁹。米国の食料戦略は、1970年代までに農産物市場開拓から市場開放へ、農産物輸入国の育成から輸入国の拡大へと展開したのであるが、この展開の中で、世界最強の農産物供給者としての米国政府と米国の穀物メジャーの利害はほぼ一致していたと見てよい³⁴⁰。フリードマンによれば、戦後1947年から1972年までの間は、米国が国内の余剰穀物を援助として海外に処理することを軸として成立していた、食料・農業の「余剰レジーム」の時代であるとしている³⁴¹が、このようなシステムの鍵となる米国の食料援助、すなわち譲許的な食料の販売は、米国政府の認可があるとはいえず、実質的にその条件はこれら私企業（穀物メジャー）と受益国の間で「交渉」されていたのである³⁴²。

実際、米国政府は初めのうちは戦時体制の下で直接・間接に食料取引を支配

³³⁵ 石川（1981）、pp. 63-64。中野（1998）p. 13。

³³⁶ 中野ら（1998）p. 13。

³³⁷ カーギル社の穀物事業の多国籍化の中核は、スイスのジュネーブにある子会社トレーダックスである。第二次大戦後、1950年代になると西欧市場が拡大し、米国カーギル社からの穀物輸出では西欧の顧客へのサービスが困難になった。欧州に本拠を置く穀物会社と競争するためにも、海外に子会社を置く必要に迫られた。この結果、1953年に国際穀物市場での取引活動と法人税対策のためトレーダックス・インターナショナルをパナマに設立、1956年にはその実質的な本社をスイスのジュネーブに移した。1981年までにトレーダックス・インターナショナルの参加の子会社は世界で34社に上った。トレーダックス・グループは、米国の港でカーギル社から穀物を買付け、これを各国の政府、製粉会社、飼料加工メーカー、食料品商社に販売し、カーギル社の多国籍活動の尖兵として活動している。そのジュネーブの本部は高度な通信設備と、高給で抱えた通貨専門家、穀物トレーダー、海運エキスパートを擁し、敏感な世界穀物市場の動きに迅速に対応している（石川1981、pp. 76-80）。

³³⁸ 石川（1981）、p. 65。モーガン（1980）pp. 151-154。

³³⁹ 中野編（1998）p. 13。

³⁴⁰ 中野編（1998）p. 15。

³⁴¹ フリードマン（2006）pp. 17-30。

³⁴² Hopkinsら（1978）p. 613。

していたし、この「余剰レジーム」の下での穀物メジャーの活動は、米国政府の欧州その他に対する政治的立場³⁴³を反映して、米国政府が穀物取引の実権を握り、企業の自由を束縛していた。しかし、本音のところでは米国政府は、穀物メジャーと同様に戦前の商業システムに戻ることを望んでいたのである³⁴⁴。にもかかわらず、1950年代中頃に確立する米国の食料援助制度の下では、米国政府は食料を純然たる自由な商取引に委ねるつもりはなかったし、穀物メジャーも1970年代までの間、米国政府との協力の下で、余剰食料の援助を手掛けながら利潤と政治的実力を蓄えていった。特にカーギル社とコンチネンタル社は、このような穀物取引の米国の新時代を利用するのに最も地の利を得ていた。すなわち両社は、内陸の穀物集積所や港の倉庫・貯蔵施設に対して一番多くの投資をしていたので、政府の穀物を保管し、政府の補助金を受け取って輸出を活気づけることができたのである³⁴⁵。

余剰食料の問題は、詰まるところ、ニューディール政策の下で国家の重要問題として農政を取り扱った代償として米国政府が負った難問³⁴⁶であり、米国政府は終戦期以来さまざまな手立てを講じてきたが、その対策の中心は他の諸国に米国式の食習慣をつけさせることであつた。アジアの米食民族をパン食に切り替えさせること、あるいは経済的に豊かな国の家畜飼料として米国のトウモロコシや大豆を買い上げさせることは、その代表的な手段であつた³⁴⁷。そして食料援助を米国の政策として確立したのが、1954年のP L 480であり、その目的は米国の対外政策を推進し、飢えと戦い、かつ余剰農産物を処理することであつた。そしてこの背後には、被援助国における農産物輸出市場の開拓の意図が当然のように含まれていた。この実務は前述のように、穀物メジャーが引き受けることとなつたのであるが、穀物メジャーはその状況に満足せず、カーギル社を中心として更なる穀物貿易の自由化に向けた政策関与を行っていく。その代表的なものがケネディ政権下、1962年農業法の起草へのカーギル社幹部³⁴⁸

³⁴³ 1940年代後半の米国は、欧州やアジアへの食料供給を通じてその政治的威信を高め、経済的安定をもたらして、欧州(や日本)をソ連の領土拡張や共産主義の拡大から守る役割を果たした(モーガン 1980、p. 148)。

³⁴⁴ 1948年以來の余剰穀物の出現は米国政府の頭痛の種となつていたし、また穀物メジャーも政府の強い統制から自由になることで、自らの運輸・通信・情報システムを使ってより大きな利鞘を稼ぎたがっていた(モーガン 1980、pp. 148-149)。

³⁴⁵ モーガン(1980) pp. 151-152。

³⁴⁶ モーガン(1980) p. 161。

³⁴⁷ 新たに米国への依存度を高めたことが、政治経済上どのように深い意味を持っていたかは、ほとんど問われなかつた。米国が熱心に諸外国に穀物を押し付け始めるや、それを正当化する理由はパンの栄養、肉を含む偏りのない食事などいくらでもあり、アジア人の体格は向上した。また、食料の輸入は開発途上国内の食料価格の高騰を抑え、労働力と資本を産業化の方へ回すことを可能とした(モーガン 1980、p. 163)。

³⁴⁸ これらの人物としては、ウィリアム・ピアス(渉外部長・弁護士)、ピアスとともに政府支持の切り下げ計画(ミデンツ・プラン)を作ったメルヴィン・ミデンツ(カーギル社の小麦トレーダー)が挙げられる(モーガン 1980、pp. 166-168)。

の関与であり、政府の価格支持・減反という国際競争力を損なう提案を拒みつつ、支持価格の引き下げと輸出補助金の打ち切りとの提案を行ったのである³⁴⁹。

3.3 穀物メジャーの台頭

【「大穀物強盗事件」】

カーギル社の活動や財務内容は、1970年代まではほとんど一般に知られていなかった³⁵⁰。無論、1960年代にも一部で注目されてはいて、例えば1965年12月の『フォーチュン』誌は「セント単位で生きる20億ドル会社」としてカーギル社を紹介している³⁵¹。しかし、カーギル社が自らの活動のPRを積極化しジャーナリストの取材に応じるようになったのは、1972年の「大穀物強盗事件」³⁵²以来のことであり、この頃から推定ながら財務内容の輪郭がつかめるようになった³⁵³。この事件はこのように、穀物メジャーが突如として世界の表舞台に登場して人々にその存在の大きさを知らしめたものであったが、後に述べるように、世界の食料・農産物に関わる市場やシステムがこの頃を境に大きく変貌したという意味でも、極めて重要な出来事だったのである。

「大穀物強盗事件」は、1972年、ソ連の凶作に乗じて大手穀物商社、すなわち穀物メジャーが対ソ大型商談を密かに進めたことが発覚して一般に「事件」と捉えられたものである³⁵⁴。ソ連としては、米国から大量の穀物を輸入するとしても出来るだけ安く買い付けたい。しかしソ連が政策転換するという意図が外部に漏れれば、その噂だけでシカゴの穀物相場は急騰し、ソ連は高い穀物を買わざるを得なくなる。そこで、穀物メジャーと内密に交渉し、ソ連が穀物を

³⁴⁹ モーガン (1980) pp. 164-168。

³⁵⁰ 世界の穀物取引業に君臨する五大穀物企業が、少なくとも1972年の「大穀物強盗事件」まで、ほとんど世間の目に触れず成長してきたことは、驚くべきことであるが、その理由はこれらの穀物商社が個人企業であったというだけではなく、目立たぬよう振舞い、巨大な富とパワーを隠すことを社訓の一つとしてきたからである。この秘密性は、穀物を農民から安く買い集め、顧客に高く売る穀物商社の特性に根差しているともいえる。大量の商談が漏れれば、穀物相場は急騰を演じて、商社の薄いマージンは簡単に消えてしまうので、必然的に穀物メジャーの活動は隠密にならざるを得ないのである(石川 1981、pp. 48-49)。

³⁵¹ それによると、当時すでにカーギル社はアメリカ最大の穀物商社であり、5750名の経営者・従業員を抱え、26か国に工場をもち、世界有数の農産物輸出会社であった(『フォーチュン』誌50大流通企業の第6位。1965年の輸出額は「平和のための食糧」援助2億ドルを含めて、合計7億ドル)。(石川 1981、pp. 70-71)

³⁵² The Great Grain Robbery。このように呼ばれる所以は、ソ連政府が秘密裏に安値で米国の穀物を買った結果、米国の消費者は穀物相場の暴騰によって高い食料品を買わされる結果となった前代未聞の出来事だったからである(石川 1981、p. 21)。

³⁵³ 『フォーブス』(1978年9月18日号)によると、同社の売上高・利益は1972年の対ソ穀物大量輸出来急増し、特に1974~75年の世界食糧危機で利益がピークに達したことがわかる。以後、1978年頃までの穀物豊作と世界的過剰の時期には利益が急減し、それ以後は再び食糧不足を反映して業績が上向いている。(石川 1981、pp. 70-71)

³⁵⁴ 石川 (1981) p. 14。

輸入することなど夢にも思わず安値が続いていたシカゴ相場を指標に、一気に輸入契約を結んだのである³⁵⁵。

最初の対ソ大口販売契約を結んだのはコンチネンタル・グレイン社であり、一般にはこれが政府の知らぬ間に秘密裏に取り決められたと信じられていた³⁵⁶。しかし実際に、これには米国政府が深く関与していたという数々の指摘がなされている。その第一はこの契約についてのCCC³⁵⁷の融資受諾が極めて迅速に米国大統領の名において行われていること³⁵⁸、第二は取引に先立ってコンチネンタル社が、ソ連に対して大量の米国穀物を売った場合にも、小麦輸出補助金を出すかどうかを米国農務省に対して確認していること³⁵⁹、さらに第三には米国の農民組織の代表者たちが、「ソ連の買い付けや助成金政策については農務省から何の音沙汰もなかった」と議会で証言し、穀物業者や米国政府と同様に彼らが事情を知っていたとの見方を否定した³⁶⁰ことである。無論、米国政府は表向きこの「事件」に関与したとも、食料危機の発生を容認又は放置したとも全く認めていない³⁶¹。しかしながら上記のようなさまざまな観察を見ると、米国政府の動きと穀物メジャーの動きが全く関係ないとはいい難いし、断定は困難であるとしても米国政府の動きがこのとき、穀物メジャーのソ連への穀物大量販売の助けになるような方向に極めてタイミングよくとられていたことが示唆されるのである³⁶²。

³⁵⁵ 茅野 (2006) p. 64。

³⁵⁶ バーバックら (1987) p. 47。

³⁵⁷ 商品金融公社 (Commodity Credit Corporation: CCC)。

³⁵⁸ 1972年7月、コンチネンタル社のソ連向け販売の報告からわずか3日後には、その後3年間にわたる買い付け代金支払いのために申し入れのあったCCCの融資7億5000万ドルを受諾する旨、ニクソン大統領はソ連に通告していた (バーバックら 1987, p. 47)。

³⁵⁹ 1970年代の初め、世界的な小麦の過剰と価格低迷の中で、米国内では農産物価格支持制度によって、小麦価格は高く維持された。そこでアメリカ政府は余剰農産物を海外へ売り込むために、小麦について1ブッシェル当たり1.63ドル (トン当たり60ドル) を目標価格として設定し、穀物商社が米国内で割高の小麦を買って輸出した場合には、この目標価格との差額を補償金として支払っていた。コンチネンタル社は、ソ連の大量注文に応じて、穀物商社がアメリカの穀倉地帯で買い入れを開始すれば、国内価格が吊り上がることを知っていた。小麦価格が急騰しても、政府は補助金を出してくれるかどうか、この点を確認できなければ、コンチネンタル社はソ連の大量注文に応ずることが出来なかった。このとき、ブランドハイパー農務次官は明確な答をしなかったが、同日午後、電話でコンチネンタル社に対し、トン当たり60ドルの目標価格を保証したという。この時、米国農務省はすでにソ連の穀物大量買い付けの意向を知っていたはずだという見方が強いが、農務次官が輸出補助金を公約したことは、1972年の「大穀物強盗事件」の核心部分である (石川 1981, p. 16-19)。

³⁶⁰ ジョージ (1980) p. 166。

³⁶¹ 米国議会の「穀物強盗」事件聴聞会で農務省は「どれぐらいの小麦がソ連に売られたか、自分たちにもわからない」と述べたが、ある議員はこれに対し「農務省は故意に重要な情報を手に入れまいとしているかのようだ」と述べたという。また、ソ連が米国の穀物業者と交渉している間、農務省を含む関係者たちは極めて口が堅かったが、このことが示していることは、農務省と穀物貿易業者が堅く口を閉じていれば、決定的な時期に需要と供給の動きに変化が起きないようにすることができるということだという (ジョージ 1980, pp. 165-168)。

³⁶² ダン・モーガンは、この事件は米国政府と穀物商社とソ連政府が共謀して行った犯罪であると示唆している (石川 1981, p. 21)。

さらに米国政府が、この事件の発生に先立って、その後の国際的な食料・農業の国際システムに極めて強い影響を持つさまざまな政策変更を行っていたことも明らかとなっている。すなわち、その第一は1971年のニクソン大統領によるドル切り下げであり、米国産穀物が世界市場で有利になるという点で極めて重要であった³⁶³。また第二はデタントに伴う社会主義市場の開放と貿易関係の拡大によって米ソ両国が自国の経済的利益を拡大しようとする動機があった中で、1970年以来、米国側において対ソ農産物貿易の開始を容易にするように、従来の政策にさまざまな大変更が行われたことであった³⁶⁴。

以上見てきたように、1972年の「大穀物強盗事件」は、1970年代前半の世界的な食料危機を発生させる直接的な原因となり、その後の世界の穀物市場の拡大を招き、それまでの食料援助を軸とした世界の食料システムを貿易中心に変化させた大きな転換点に位置づけられる出来事であった。そしてその背景には、米国の政策的な関与の存在が強く示唆されている。

【世界穀物市場の拡大と米国農産物輸出の急増】

上記の「大穀物強盗事件」を境に、当時のソ連や中国など共産圏の穀物市場が世界に開かれ、穀物メジャーの世界的な商取引はそれまでより大きく自由になり、米国政府がこのような展開を政治的・政策的にバックアップした。

この背景には1960年代後半から1970年代前半にかけて米国経済の困難な状況が明らかになってきた時期に、ワシントンの政策立案者たち、すなわち政府高官も企業幹部も、農業が米国の「赤字対策の切り札」になるとみていたことがある。米国の巨大な農業生産力はまだ開発の余地があったし、世界の他の諸国では穀物需要も増加する見通しだったので、世界経済における米国の地位低下に歯止めをかけるための戦略の中心に農業がすえられた。そして1970年代の10年間に米国の農産物輸出額は5倍、輸出量は2倍に増加し、農業は米国最大の輸出産業になり、ドルを支え、慢性的貿易赤字を埋め合わせ、石油輸入代金を決済するうえで決定的に重要な、まさに米国経済の土台となったのである³⁶⁵。

³⁶³ ドル切り下げ直後に現れた効果は、景気が上昇傾向にあった日本や欧州で、米国農産物に対する需要を大いに刺激したことであり、切り下げ直後の半年に米国の小麦輸出量は3倍に、トウモロコシ輸出量は20%増大した。また、1973年の第二次ドル切り下げ後には日本円が40%切り上げられたので、米国の日本向け食料輸出額は2倍になった。そしてこの政策こそ、1972年から1974年にかけて米国の輸出が39%増加した主要な要因であった。他方、この切り下げを契機に富裕な諸国が米国の安くなった食料を買い漁ったので、世界市場で不足が生じ、それが一因となって価格が高騰したので、第三世界諸国は大きな打撃を受けた（バーバックら1987、pp. 45-46）。

³⁶⁴ このような中には、①ニクソン政権がソ連や中華人民共和国への穀物輸出には特別の輸出許可が不要としたこと、②運賃が世界の価格よりずっと高い米国船籍の船舶で輸出の50%を輸送しなければならないとの規定が除去されたことがあり、また、③ソ連から申し入れのあった穀物買い付け代金に対する米国の信用供与条件について、ホワイトハウスまでもが深く関与しつつソ連と交渉したことも挙げられている（バーバックら1987、pp. 46-48）。

³⁶⁵ バーバックら（1987）p. 39。服部（2010）pp. 81-83。モーガン（1980）pp. 212-213。

そして実際に穀物輸出を行って利益をあげた代表格が、穀物メジャーである。石川は、当時すでに米国最大の穀物商社であったカーギル社の経営状況を米国投資雑誌『フォーブス』（1978年9月）によって考察しているが、同社の売上高と利益は1972年の対ソ穀物大量輸出以来急増し、1970年代前半で利益は7倍になった。その後世界的過剰期に利益が急減したものの、1970年代末には再び利益を回復し、この間売上高は順調に伸ばしている³⁶⁶。

このように1970年代に米国の穀物メジャーは、それまでの食料援助による市場開拓路線から農産物市場開放・輸出拡大へと転換して国家の最重要課題として農産物輸出に取り組んだ米国の戦略と利害をほぼ一致させながら、業績を伸ばしていった³⁶⁷。そしてこの1972年を分水嶺とした米国穀物輸出の急拡大とともに、穀物輸出の担い手であった国際穀物商社も本格的に「穀物メジャー」に変貌を遂げたのである。この時期の農産物輸出の急拡大の政策的な背景として指摘されるのは、①1970年代を通じて米国のドルの価値が全般的に下落し、海外の輸入国は米国穀物が買いやすくなるという恩恵を受けたこと、②こうして米国穀物に対する需要が急増したため、米国生産者は農地の隅々まで作付けし、米国政府はこれを支えるべく目標価格を導入して生産者の所得支持を行ったので、生産者の増産意欲はさらに掻き立てられたことであった³⁶⁸。このような経過をたどりながら、1970年代の米国における穀物増産と農産物輸出は急拡大し、穀物メジャーが急激に成長することとなったのである。

3.4 穀物メジャーの経営の特徴

穀物メジャーの経営の特徴については、これまでに内外で多くの研究あるいは報告がなされ、関連する文献も多岐にわたっている。しかしながら、穀物メジャーがようやく表舞台に姿を現した1970年代以来のこれら研究・報告にもかかわらず、その活動の実態はいまだよく分かっているとは言えない。その理由の一つは穀物メジャーがいまだに持ち続けている秘密主義であり、また別の理由はその活動があまりにもグローバル化し多岐にわたっているためでもあろう。ここでは穀物メジャーが世界の食料・農業にとって、あるいは米国やFAOに対して、どのような意味を持つのかを後に考察するための材料として、これまでに報告されている穀物メジャーの経営に関する断片的となりがちな情報をできる限り項目別に整理しておく。

³⁶⁶ 石川（1981）、pp. 70-72。

³⁶⁷ 中野編（1998）p. 15。

³⁶⁸ 茅野（2006）p. 154。

【一般的特徴】

一般的な多国籍企業と穀物メジャーの間違った違いは、多国籍企業が一般に鉱山や工場を他国に取得し生産手段を直接的に支配するのに対し、穀物メジャーは穀物生産を直接支配しようとはしなかったことである。すなわち現在でも、世界の穀物の大部分は家族農業や中規模の商業的生産単位によって供給されており、穀物メジャーはこのやり方で価格の下落、天候不順、土地抵当などのリスクから逃れている。つまり彼らは農業経営者が直面するような災厄には関係せず、市場での売り買いによって、仲介者としての利益をあげているのである³⁶⁹。

次に、カーギル社などの穀物メジャーは堅実で保守的な自由企業の伝統を守っている。カーギル社は自由取引の原則に固執し、シカゴ穀物取引所の命令（1937年）や、農務省の告発（1963年）に対しても抵抗し、徹底的な法廷闘争を行うなど、控え目ながら超保守的な伝統を持っている。この体質は同社の穀物取引事業にもよく反映されており、1970年代以降穀物取引に押し寄せた投機の波にも、一貫して従来の経営方針³⁷⁰を守っている。このような穀物取引の基本を忠実に実行し、薄い利ざやに甘んじ、決して一攫千金の投機の道に踏み迷うことはなかった³⁷¹。また、穀物を買うときはいつも、同量の穀物を先物で売ることによりヘッジ（保険つなぎ）する、保守的で安全な方法によっている³⁷²。

また、穀物メジャーは戦後の一定の期間、政府の援助など政策的な穀物輸出を手掛け³⁷³、政府の方針あるいは補助金のもとに自らの事業活動を行って利益を蓄積したが、基本的には米国の食料援助が政策として確立した1950年代から既に、一貫して自由取引を指向している。上記のように穀物メジャーは原料すなわち穀物供給源を直接支配せず、農民の生産するものに依存することで農業生産に伴う天候などのリスクを逃れているが、供給源を支配していない代わりに流通システム、処理工場、科学技術、資本、売り手と買い手のコミュニケーションなどを押さえており、そのために既に穀物の配分と加工に関する世界的な機構の中心に位置していた。そして彼らは他の大きな多国籍企業と同様に、当時からイデオロギー的、政治的な抗争に関して中立³⁷⁴を表明しており、自分

³⁶⁹ バーバックら（1987）p. 210。

³⁷⁰ 従来の経営方針とは、①短期的に過剰の時点で安く買い入れ、不足時点まで持ち越すこと、②中期的に過剰の期間に穀物を買込み、不足の期間まで持ち越すこと、③貯蔵・輸送設備を近代化し、穀物相場や海運市況に関する情報力を強化し、穀物取引の専門家を育成し、競争相手より低コストで穀物売買を行うこと、を指す（石川 1981、pp. 85-86）。

³⁷¹ 例外的に1977年、当時の穀物メジャーの一角であったクック・インダストリーズが、シカゴ穀物取引所に現れた投機集団（テキサスの石油王であったハント一族）との大豆仕手戦を演じ、ハント一族の巨大な資金力の前に屈し、翌年、事実上倒産するという出来事があった（石川 1981、pp. 146-147）。さらに詳細にはモーガン（1980）pp. 494-503を参照。

³⁷² 石川（1981）p. 86。

³⁷³ 石川（1981）pp. 62-63。

³⁷⁴ モーガンはこのような穀物メジャーあるいは多国籍企業の特性を、「多国籍性」と対比して「無国籍性」と表現している（モーガン 1980、pp. 29-32）。

たちの利益がイデオロギーや国家に縛られず、自由に取引できる世界に存することを心得ていた³⁷⁵。穀物メジャーの望んでいた自由取引が一举に実現に向かったのは、ニクソン政権の下での米国農政の大きな転換が契機であり、アグリビジネス出身のバツ農務長官の下で「自由市場への復帰」あるいは「政府の農業からの解放」とのスローガンを掲げて政府の農業介入政策の廃止が進められた。こうして穀物メジャーは、従来から望んでいたように政府による市場統制から逃れ、農産物市場の浮き沈みを利用して最大の利潤を得る切っ掛けをつかんだのである³⁷⁶。

【秘密主義】

前に見たように、1972年に一般に知られないまま突然発覚した「大穀物強盗事件」は、穀物メジャーの秘密性を如実に表す代表的な事例である。後に穀物メジャーについての詳細な研究を1979年に発表したダン・モーガンも、自らが関心を持ってこの「巨大穀物商社」というテーマを調べ始めたとき、先行研究は皆無であり情報集めは想像以上に難航したと、穀物メジャーの秘密主義に言及している。また彼は1975年に米国上院の多国籍企業小委員会が穀物メジャーに関する調査を開始したとき、米国全土の図書館に資料の提供を求めたが、ことごとく「そのような資料はない」との回答を得たとのエピソードも紹介し、さらにチャーチ上院議員が行った穀物メジャー幹部の証人喚問もわずか一日で打ち切れ、カーギル社によって叩き潰されたとしている³⁷⁷。

このような穀物メジャーの秘密主義の背景についてはいくつかの説明があり得るが、まず挙げられるのは穀物取引の特性であろう。穀物商社の活動では穀物を農民から安く買い集め、顧客に高く売ることが肝要であり、大量の商談が洩れれば穀物相場は急騰を演じて商社の薄いマージンは簡単に消えてしまう。わずかな価格差が膨大な利益と巨額の損失につながるとの性格から、穀物メジャーの活動は必然的に信用が絶対視され、行動は隠密にならざるを得ない面がある³⁷⁸。また、秘密主義と密接に関係するのが多くの穀物商社（穀物メジャー）に見られる同族経営の強い伝統である³⁷⁹。カーギルをはじめとして、従来の穀物メジャーは、そのほとんどが株式を公開しない、「同族や少数の個人」³⁸⁰によ

³⁷⁵ モーガン（1980）pp. 29-32。

³⁷⁶ バーバックら（1987）pp. 44-45。

³⁷⁷ モーガン（1980）pp. 14-17。

³⁷⁸ 石川（1981）pp. 46-49。

³⁷⁹ モーガン（1980）pp. 287-291。

³⁸⁰ 例えば、石川によれば、当時、カーギル社はカーギル家とマクミラン家、コンチネンタル・グレイン社はフライバーグ家、ブンゲ社はボルン家とヒルシュ家、ルイ・ドレフェス社はルイ・ドレフェス家、アンドレ社はアンドレ家が、それぞれ支配していた（石川 1981, p. 47）。同様に、バーバックら（1987）p. 209 参照。

って所有される個人企業の形をとってきた³⁸¹。巨額の金が絶えず動く穀物事業ではその動きを絶えず記帳する時間的余裕がなく、その運営には必然的に信頼できる人間が必要とされて、その結果として身近な一族のメンバーでその事業に投資しているか利権を持っている人間で構成されることとなる³⁸²。また、株式非公開会社であれば法律上、財務諸表の公表が義務付けられず、売上高や利益などの情報開示が必要ないため、秘密性の保持が容易なのである³⁸³。さらに、カーギルやブンゲなどの穀物メジャーは、その系列会社にほとんどその「穀物メジャー」としての名前を付けず、目立たぬように事業を拡大する「秘密第一主義」を実行しているといわれる³⁸⁴。

1970年代の「大穀物強盗事件」をはじめとする世界的な混乱と「多国籍企業」に対する関心の高まりから、1970年代にはこれを対象とする多くの企業研究や企業分析、そして批判的検討がなされたが、1980年代になると諸々の多国籍企業は国家や政府がチェックしている公共のレーダーから、事実上再び姿を消してしまったという。しかしながらその背後で、主要多国籍企業は現在に至るまで、協調し合って集团的戦略の形成・実施に携わってきたと見られ、例えば貿易政策のような個々の公的政策を支援するために結成されたもろもろの連盟・業界団体やシンクタンク、そしてこれらを通じて流布される思想や情報に、有力多国籍企業の権益が反映しているといわれている³⁸⁵。

【経営の多角化】

前述したように、穀物メジャーのうち最大の企業となったカーギル社の創立は1865年で、この会社の発端はアイオワ州の小さな穀物集積所であったが、その後創業者のウィルは米国の穀倉地帯を貫通して拡大する鉄道網や水路に沿って穀物倉庫（エレベーター）を建て、穀物事業を拡大していった。その際の工夫の一つは、田舎の集積所からシカゴまで穀物を積んでいく「動くベルト」の考案と、それを帰路には石炭輸送に使って自社小売り網で農民に石炭を売るという経営であった³⁸⁶。これはまさにカーギル社の、あるいは穀物メジャーの多角経営の始まりであると言ってもよいであろう。

そしてその後、穀物メジャーはさまざまな動機で、さまざまな分野の事業を

³⁸¹ ただし、1978年に倒産したクック・インダストリーズ社は例外的に株式を公開した（石川 1981、p. 46）。また、近年ではアーチャー・ダニエルズ・ミッドランド（ADM）社など株式を公開している穀物メジャーも見られるようになってきているが、この背景には資金調達容易さなどの理由があるとみられる。

³⁸² モーガン（1980）pp. 287-288。

³⁸³ ニーン（1997）p. 22。

³⁸⁴ モーガン（1980）p. 248。石川（1981）pp. 112-113。

³⁸⁵ ニーンは、「1980年代初頭以来、新自由主義的な思想や情報を流しだした右派のシンクタンクや広告代理店に、多国籍企業部門がどんどん資金を調達し指示を出すようになった。こうした組織が害を及ぼし、メディアも一切の公の論争もゆがめられてきた」と述べている（ニーン 1997、pp. 19-22）。

³⁸⁶ 石川（1981）pp. 58-59。

手掛け、多角経営を発展させてゆく。現在までに手掛けたこれら多角化の分野として挙げられるものは、家畜飼料、製粉、搾油、家禽、牛肉から鉄鋼、はしけ、造船、更に食品加工や金融に至るまで、きわめて多岐にわたっている³⁸⁷。ここでは以下に、それら多角経営がいかなる目的で行われるようになったのかを、既存の文献に依りつつ大雑把に分類して整理しておく。以下では、穀物メジャーの経営多角化の理由として、①穀物供給網の整備のための多角化、②穀物事業に伴う作柄などのリスクを分散するための多角化、③より大きな利潤を求めての多角化、そして④穀物市場を開拓するための多角化の4つについて述べるが、当然ながらこれらの理由は現実には重複し、単一ではない場合も多いであろう。

第一の穀物供給網の整備のための多角化は、1970年代の世界的な穀物市場・穀物需要の拡大に伴って急速に進展していった³⁸⁸。多角化の対象として挙げられるものは、穀物倉庫（エレベーター）、はしけ、鉄道貨車、輸送用トラック、外洋船舶などであり、穀物の「サプライチェーン」の強化であるとも言える。業界第一のカーギル社は、米国の農業不況によって穀物事業の先行きが不透明となった1980年代の戦略として、主力事業の穀物分野で内外の穀物貯蔵・輸送施設に巨額投資を行い、穀物業界トップの地位を守り抜き競争力をさらに高める戦略を採ったという。

第二の穀物事業のリスク分散のための多角化は、先に挙げたカーギル社初期の石炭販売なども挙げられようが、より一般的には1940年代以降各社が乗り出していった分散投資で、この背景には穀物価格の周期的な変動のリスクを緩和する必要性とともに、穀物事業の低い収益率と、多くの穀物会社が陥っていた穀物貯蔵施設への過剰投資があった。各社は、余剰資本の新しいはけ口を求めるとともに、穀物分野において特に強かった生産や取引に関する政府の監視・規制への懸念にも対処したのである。新たな投資先は海運、銀行、陸運その他の農業関連諸事業であった³⁸⁹。

第三のより大きな利潤を求めての多角化は、穀物取引の薄い利鞘や政府による規制（価格の安定）を逃れてより利益の大きい分野へ事業を拡大する動きである。これは終戦直後の政府による食料援助など、確実だが自由取引のうま味のない穀物分野から、より利益の大きい新分野に新たな成長の道を見出そうとしたものであり、例えばカーギル社は造船、大豆圧搾、飼料加工など、穀物の流通・輸送に密接に関連する分野からこのような多角化に着手している³⁹⁰。また同様に、各社は農業に基盤を置いた複合企業への方向性を強力に推進し、農

³⁸⁷ 石川（1981）pp. 62-65。ニーン（1997）pp. 34-69。

³⁸⁸ 中野ら（2001）pp. 17-18。

³⁸⁹ モーガン（1980）pp. 253-255。石川（1981）p. 82。

³⁹⁰ 石川（1981）pp. 62-65。

業投入財製造、食品加工、食品販売など多くの分野へ進出していった³⁹¹。

そして第四の穀物市場を開拓するための多角化は、換言すれば農場から世界市場までを統合した販売機構³⁹²を作り出すような多角化であり、さらに言えば「垂直的多角化」あるいは「垂直的統合体制」を企業内部に形成すること³⁹³とも言えよう。このような多角化は、あくまで穀物取引業の枠を大きく外れることなく「穀物コングロマリット」を形成する³⁹⁴という方向であり、カーギル社の例を引けば、①自社が買い付けた飼料穀物を自社（ないし子会社）の工場で配合飼料に加工し、②その飼料を自社のフィードロットで肉牛に与えて飼養し、③仕上がった肉牛を直営の屠殺場・食肉加工施設で処理・加工して枝肉や箱詰め牛肉の製品に完成し、④これを自社関連のスーパーマーケットに搬送・販売する、といった統合体制づくりなのである³⁹⁵。そしてこのような統合体制づくりは、近年ますます企業の合併・買収（M&A）の形で進められることが顕著になってきており、このようにして作られた「バリューチェーン」を通じて、その中核となっている穀物メジャーはより大きな市場支配力を持つようとしている³⁹⁶。

【グローバル化と供給の多元化】

米国の穀物メジャー³⁹⁷の国際的展開でまず想起されるのは、カーギル社の最初の海外子会社、トレーダックス・インターナショナルが1953年にパナマに設立されたこと、次いで本格的な欧州での活動のために1956年、スイスにその本社が移転されたことである³⁹⁸。そして食料援助活動などを通ずる1960年代の世界的活動の発展期³⁹⁹を経て、穀物メジャーの多国籍企業化が際立ってくるのは1972年の世界食料危機以後のことであり、ソ連の穀物大量輸入路線などを経て世界の農産物市場が大きく拡大したことを契機としている。当時、世界の農産物市場はひっ迫基調に転じ、穀物価格は急上昇し、カーギル社やコンチネンタル社などの穀物メジャーはこの絶好のビジネス・チャンスに、世界的規模で大量買い付け・大量販売する、穀物のグローバルな取引体制をいち早く構築して

³⁹¹ バーバックら（1987） pp. 14-15、p. 95。モーガン（1980） p. 257。中野ら（1998） pp. 40-41。

³⁹² バーバックら（1987） p. 209。

³⁹³ 中野ら（2001） pp. 29-32。

³⁹⁴ 石川（1981） p. 88。

³⁹⁵ 中野ら（2001） pp. 29-32。

³⁹⁶ 茅野（2006） pp. 120-130。中野ら（1998） pp. 40-44。中野ら（2001） pp. 29-32。

³⁹⁷ 多くの穀物メジャーの発祥は、産業革命で工業化が進み食料需要が増大した英国や欧州大陸の工業都市に小麦を供給した時代にさかのぼり、ロシアと北米が小麦の大供給地であったが、商人たちは同時にアルゼンチン、オーストラリア、インドなどからの供給も視野に入れていた（モーガン 1980、pp. 27-29）。しかしここでは本論文の趣旨から、戦後の米国に発する穀物メジャーに焦点を当ててそのグローバルな活動の展開を見ていく。

³⁹⁸ 石川（1981） pp. 76-77。

³⁹⁹ モーガン（1980） pp. 29-30。茅野（2006） pp. 148-150。

いった⁴⁰⁰。

その第一段階は、戦後圧倒的な供給力を持っていた米国の穀物を、世界各地に供給するというグローバル化である。このためには1971年のドル切り下げというニクソン政権の新経済政策が、米国農業を有利にする追い風となり、景気が上昇傾向にあった日本や欧州の米国穀物への需要増大に大いに貢献したし、当然ながら1970年代前半に劇的に開放されたソ連など共産圏の市場も、穀物メジャーのグローバルな経営促進に大いに追い風となった⁴⁰¹。第二次大戦前は国際的な穀物貿易の量は年間3000万トンを超えることはほとんどなかったが、1975年にはこれが1億6000万トンに達するという、取引量の驚異的な増大を示している。これは、かつて輸出国であったソ連やインドといった諸国が大輸入国になったことに加え、アジア、アフリカ、ラテンアメリカの開発途上諸国も大規模に小麦を輸入し始めたことによる。米食民族もパンの味を覚えて各国政府もこれを後押ししたし、田舎から都会へ移り住み伝統的な食料供給源を離れた人々にとってもパンは理想的な食べ物になった。また、豊かな諸国では国民は米国式の食事を真似て穀物飼料で育てた牛、豚、鶏などの肉類を多く摂り、ジャガイモやパンやコメなどの量を減らすようになった。こうして世界各国は、穀物メジャーが取り仕切る穀物貿易の世界機構の中に、次々と巻き込まれていったのである⁴⁰²。

そしてその第二段階は、もともと米国に拠点を置いていた穀物メジャーの、穀物生産・輸出拠点の多元化というグローバル化である。このような供給の多元化の進行は、既に1975年の米国の対ソ穀物禁輸措置発動に際し、カーギルやコンチネンタルなどの穀物メジャーはオーストラリア、アルゼンチンからソ連向けに穀物を輸出して、米国の「穀物パワー」の無力さを露わにさせたことでもわかる⁴⁰³。1979年の時点で、モーガンは穀物や大豆の主な供給地として「先進国」は米国、カナダ、フランス、南アフリカ、オーストラリアがあるのに対し、「開発途上国」はアルゼンチンとブラジルのたった二か国しかないとしている⁴⁰⁴。しかし本格的な供給地の分散は、1980年代のレーガン政権のドル高政策を契機として国際市場で米国産農産物・食品が割高になったことで、穀物メジャーは米国産ばかりを扱うことができなくなり、米国産の取扱量を縮小⁴⁰⁵し、

⁴⁰⁰ 中野ら (2001) pp. 17-18。

⁴⁰¹ バーバックら (1987) pp. 45-50。

⁴⁰² モーガン (1980) pp. 34-35。

⁴⁰³ 石川 (1981) pp. 182-184。

⁴⁰⁴ モーガン (1980) p. 371。石川 (1981) p. 84。

⁴⁰⁵ この間、米国産農産物の輸出勢力の大きな変化がみられた。1970年代にはカーギル、コンチネンタル、ブンゲ、ドレファス、ガーナック、クックの6社で米国産穀物の輸出を牛耳っていたが、1980年代に入るともともと米国に本社がないブンゲ (オランダ)、ガーナック (スイス) 両社は輸出拠点を南米に移し、ドレファス (フランス) はEC域内の取引に重点を移した。一方、米国に本社を置くコンチネンタルは経営不振に陥り、クックは穀物商戦に敗れて撤退した。その中でひとりカーギルだけが米国にお

競ってもっとうまみのある諸国の農産物を世界各地で自在に買付け、時にはそれを加工して、自在に有利販売できる体制に転換していったことによって起こったといわれている⁴⁰⁶。そしてこのような穀物の生産・輸出拠点の多元化は、前に述べた事業の多角化と組み合わせられて、グローバル・ソーシング（原料供給）、グローバル・プロセッシング（加工）、グローバル・マーケティング（販売）とつながる戦略が展開されたのである⁴⁰⁷。このことは米国政府と穀物メジャーの力関係を大きく変え、穀物メジャーはかつてのような政府の政策によって利益を出す立場から、米国の穀物を世界に売る労を取る代わりに米国の政策に対して強い発言力をもつという立場に変化していった⁴⁰⁸。

【情報戦略】

穀物メジャーは、その絶大な市場支配力を基礎に、地球的規模の情報ネットワークを駆使する極めて強力な情報収集集団である⁴⁰⁹。彼らは各種エレベーターなどの貯蔵施設や輸送用のトラック・鉄道・船舶（バージや外洋船）を大量に集積し、主要穀物輸出国に張り巡らせた集荷ネットワークと潤沢な資金量に物を言わせて穀物を買占め、全世界の穀物流通を制するまでに至っているが、情報面でも人工衛星その他最新の情報システムを活用し、時には政府高官との人脈を活用して国家機密に属するような情報を独占し、投機的な売り買いも交えて巨万の富を築いてきたといわれる⁴¹⁰。そしてまたその情報力の背景には、後述するように絶大な政治力があることも指摘されている⁴¹¹。

このような卓越した情報力の例として、石川は最大手のカーギル社が 1980 年代の乱気流時代を控えて行った情報収集・分析が極めて正確であったことを指摘している。すなわち世界の穀物生産国の好天が続き米国穀物の輸出減少がみられ始めた 1979 年春の時点で、同社本部ではその後 2～3 年のうちに 1972 年のような乱気流時代が訪れると予測し、これに対する積極戦略を練っていたというのである。1979 年の『ビジネス・ウィーク』は、業界幹部やアナリスト、そしてカーギル社の元経営者へのインタビューの結果、カーギル社は当時す

ける勢力を維持し、その傍らアーチャー・ダニエルズ・ミッドランド（ADM）やコナグラなどの新興勢力が台頭してきた（中野ら 1998、p. 16）。

⁴⁰⁶ 中野ら（2001）p. 19。

⁴⁰⁷ 中野ら（1998）p. 16。

⁴⁰⁸ 冬木は、上記のような穀物メジャーの経営の多角化・多元化という展開を踏まえて、「1980 年代以降の米国の食料戦略の展開はこうした多国籍アグリビジネスの新たな事業戦略を前提にせざるを得ない」ことを指摘している（中野編 1998、p. 16）。

⁴⁰⁹ これは、石油メジャーが市場支配力を通じて石油需給情報を独占し、強大なパワーを発揮したのと同様である（石川 1981、p. 51）。

⁴¹⁰ 中野ら（2001）pp. 17-18。

⁴¹¹ 穀物メジャーは、米国連邦政府や農務省と極めて密接な関係を持ち、人事交流を通じて政府部内の情報の中核に食い込んでいた。また、中国やソ連を含めた外国政府機関にも情報の網を張り巡らせ、政策の提言や働きかけを通じて、精度の高い情報を入手しうる立場にあった（石川 1981、p. 52）。

に、乱気流を生む三つの力、すなわち、①穀物の世界的な需要が増大するとみられること、②多数の新しいライバルが登場すること、そして③さらに厳しい政府規制の脅威があること、と驚くほど正確な情勢認識をしていたことを報じている⁴¹²。そしてこの情勢分析に基づき、カーギル社は乱気流時代に備える1980年代戦略⁴¹³を策定・実施し、自社の業界王座の地位を守り抜いたのである。同社幹部が、「わが社の戦略は、ライバルにわからないようにリード・タイム（先行期間）を築き上げることだ。これが大きな武器である」と述べたように、情報戦略に基づく卓越した先見性と洞察力⁴¹⁴は、カーギル社の生命線であったといえよう。

実際、カーギル社やコンチネンタル社の持つ情報収集システムは、きわめて高度なものであった。コンチネンタル社が主要な外国政府機関に張り巡らせた情報ネットワークは一大報道機関に匹敵するといわれ、米国C I A（中央情報局）の職員さえ時々同社のトレーダーたちと食事を共にして彼らの持つ情報を引き出していたという。また同社の近代的コミュニケーション・システムには欧州、アフリカ、中南米、中東など世界中から絶えず情報がもたらされ、穀物の入札値、収穫、天候、政治・経済の動向など、穀物取引に影響を与える要因が細大漏らさずわかるようになっていたという⁴¹⁵。他方、カーギル社は1990年、海底横断光ファイバーでミネアポリスの本社と欧州を結ぶ専用データファックス・システムを設置し、また人工衛星による穀物生産地帯の赤外線写真やあらゆる穀物産地・消費地に駐在する同社スタッフによるネットワークからなる穀物情報ネットワークを有していた⁴¹⁶。

このように、米国穀物メジャーは、他の企業や米国農務省すら持っていない情報を有することにより、きわめて有能で手に負えないものとしてそのユニークさを誇り、穀物の世界的管理者としての特権的な地位を確保していたのである⁴¹⁷。

3.5 米国政府との関係

穀物メジャーと米国政府の関係についてはしばしば言及されることは、①「回

⁴¹² 実際、その後1979年、1980年と二年連続の異常気象と世界的不作によって世界の穀物生産は需要を下回り在庫が大きく減少し、穀物ブームの再来を期待して日本の大手商社をはじめ米欧の各社が穀物取引に新規参入を開始し、そのうえ米国では食料戦略論が強まってカーター大統領からレーガン大統領にかけて対ソ穀物禁輸政策が発動された（石川1981、pp. 81-82）。

⁴¹³ カーギル社の1980年代戦略は、まず主力事業の穀物分野で内外の穀物貯蔵・輸送施設に巨額の投資を行い、穀物王者の地位を守り抜き、競争力をさらに高めることであった。そして同時に脱穀物の多角化戦略を積極的に追求し、穀物取引に伴うリスクに対して自己防衛することであった（石川1981、p. 82）。

⁴¹⁴ 石川（1981）pp. 81-82。

⁴¹⁵ 石川（1981）pp. 99-100。

⁴¹⁶ ニーン（1997）pp. 23-24。

⁴¹⁷ モーガン（1980）pp. 322-323。

「回転ドア」とも呼ばれる政府との人的交流であり、政府に対する穀物メジャーの影響力を間接的に表わすと考えられている。また、このような人的交流を通じ、あるいはその枠外においても、穀物メジャーは米国政府にさまざまな影響を及ぼしてきたとみられており、その影響は、②当該企業の私的な利益に関わるものから、③米国の国家政策の方向付けに関わるものまで、これまでにさまざまなものが指摘されてきている。以下、ここに挙げた3つの視点から、穀物メジャーと米国との関係についてのこれまでの知見を整理しておく。

ここに示す整理が表わす重要な意味の一つに予め言及しておけば、かつてフランスのジャーナリストのシュレベール⁴¹⁸が、あるいはGMの経営コンサルタントであったドラッカー⁴¹⁹が述べたように、代表的な多国籍企業に成長した穀物メジャーは、米国の政策と表裏一体となりながら自らの「世界帝国」を作り上げていったが、しかも米国も含めたあらゆる国の権威を認めることはないということである。

【米国政府との人的交流：「回転ドア」】

穀物メジャーは石油メジャーと同様に、最大の利益を追求するためにはあらゆる手段を使って政治権力に接近すると言われている。事実、穀物メジャーは米国連邦政府や農務省と極めて密接な関係を保ち、その経営幹部と米国政府高官との間には、いわゆる「回転ドア」とも呼ばれる多くの人的交流がみられている。そしてこのような人的交流で米国政府の高官となった穀物メジャーの幹部たちは、戦後米国の農業政策あるいは食料・農業に関わる対外政策などの要所要所で、極めて重要な役割を果たしてきている。各々の事例の内容については後述するが、例えば、1960年代初頭に米国の国内農業政策が高価格支持から低価格路線に切り替わり不足払い制度が導入された時期、1972年に「大穀物強盗事件」が起これ世界穀物市場が大きく拡大した前後の時期、そして1981

⁴¹⁸ 『アメリカの挑戦』（邦訳は1968年）の著者、J. J. セルバン・シュレベールは、1970年代のアメリカ対外経済政策をテーマとした米上下院合同経済委員会公聴会で、多国籍企業の行動様式について、「多国籍企業は自力で築きあげた世界帝国を通じて、新しいジャングルの支配者となることができる。世界中に張りめぐらした情報網により、遠くはなれた司令部からこれを制御し、いかなる国の権威も認めることはしない」と証言した（水谷 1978、pp. 17-19）。

⁴¹⁹ 米国系多国籍企業で世界最大の自動車メーカー（1978年当時）であるGM（ゼネラル・モーターズ）の経営コンサルタント、P. F. ドラッカーはかつて、「多国籍企業はアメリカに莫大な利益をもたらしている。海外の子会社に対する1ドルの投資は、多大の配当送金をもたらすことはもとより、きわめて短期間のうちに、何ドルものアメリカ輸出を生み出すからである。事実過去20年間における海外投資は、多国籍企業の輸出や配当によってかせいだ金を、惜しみなく使うことによって、アメリカの外交政策を支えたというだけでなく、アメリカ国内における完全雇用の維持にも貢献している。結局、アメリカに本拠をもつ多国籍企業の稼ぐ外貨は、アメリカの国際収支の最大の黒字要因となるにいたっている。この制度を強化することは、アメリカのためだけでなく、平和で安定する世界のためにも大いに役立っている」と語った。このいかにも多国籍企業おこしかえの経営学者らしい手放しの多国籍企業礼賛論のなかに、アメリカ外交政策と表裏一体となった多国籍企業の特質が描かれている（水谷 1978、pp. 17-19、ドラッカー1969、p. 126）。

年にレーガン政権が対ソ穀物禁輸を解除した時期⁴²⁰、さらにガット・ウルグアイ・ラウンドで農業交渉が行われていた時期などであり、それぞれその背後に穀物メジャーの圧力や、米国政権との緊密な連携プレーの存在が示唆されている。

このような連携の早い時期の例としては、1966年にハーバード大学のゴールドバーグ教授が陰で演出したといわれる、政府とアグリビジネス首脳との会議が挙げられる。同教授は、「米国政府は海外のアグリビジネスを積極的に支援すべき」との意見の持ち主であり、この会議の出席者の間では、「世界のアグリビジネス市場における政府と企業の効果的な提携が必要だとの認識が深まった」という。そしてこの背景には、アグリビジネスが「非常に開発の遅れた諸国」で商売上の危険を冒すことには非常に慎重なことがあり、したがって大きなリスクは米国政府が引き受けて私企業は運営だけに当たり、政府が受けた利権の期限が切れたときそれを買取るか否かの選択権は企業に与えよという、これらアグリビジネス側のやり方があると指摘されている⁴²¹。

穀物メジャーと米国政府の人的交流を通じた関係の深さについては、これまでさまざまな文献の中で実例が報告されてきている。中でも、1972年のいわゆる「大穀物強盗事件」、すなわちソ連の秘密裏の米国穀物大量買い付けとその後の世界的食料危機の時期は、このような関係が最もクローズアップされた時期の一つであった。当時の農務長官バッツは、養鶏・養豚の大企業のラルストン・ピュリナ社の重役からの就任であったし⁴²²、バッツとの入れ替わり人事で同社の役員となったハーディンは、バッツの前任の農務長官であった⁴²³。さらに、バッツとともに1972年のソ連との交渉を行ったパームビー農務次官は、この交渉に先立ってコンチネンタル社の社長フライバーグから同社の重役の地位を提供され、同社の重役陣を保証人としてニューヨークの豪華アパートを購入して

⁴²⁰ 軍事的・政治的に対ソ強硬政策を唱えるレーガン政権が、穀物輸出に関しては態度を豹変し、なりふりかまわず対ソ輸出に意欲を燃やしたという（石川 1981, pp. 11-14）。

⁴²¹ この会議の出席者は、ラルストン・ピュリナ、クエーカー・オーツ、コーン・プロダクツ（後のCPC）、ゼネラル・ミルズ、ゼネラル・フーズ、といった会社の首脳、それに米国農務省、国際開発局の幹部たちであった。この会議ではまた、政府と企業の代表者たちが、①米国のアグリビジネスは、できるだけ進出先の経済資源（土地と安い労働力）を利用すべきであり、さらに、チャンスがあればどこにでも進出できるように準備を整えておくべきであること、②私企業による生産と洗練された販売方法は、世界の食料計画を成功させるためには不可欠のものであり、多くの開発途上諸国では政府の農村政策は効果を上げておらず、政府に代わる民間の機関がその仕事を引き受ける必要があること、を確認した（ジョージ 1980, pp. 187-188）。

⁴²² バッツ農務長官任命に対しては、最大で最も保守的な農民団体「ファーム・ビューロー連合会」からさえ抗議の声が起こった。それは、アイゼンハワー政権の悪評高い農務長官ベンソンの下で農務次官をしていた経歴や、彼が農民との交渉を拒否した大養鶏会社の取締役をしていたこともさることながら、「アグリビジネス」の代表だと思われていたからである。このため、上院でのバッツ任命の認証審理でも猛烈な反対が起こり、それは51対44というきわどい投票数に現れている（トレイジャー 1975, p. 185）。

⁴²³ トレイジャー（1975）p. 53。ジョージ（1980）p. 167。

いたという⁴²⁴。そしてパームビーの後任の農務次官になったブランドハイヴァーもまた、クック社から来て後に帰社しており、「大穀物強盗事件」に際してコンチネンタルに対し、ソ連向けに販売される予定の小麦に対しても輸出補助金が支給されることを保証したことで知られている⁴²⁵。加えてこの年、二人の高級農務官僚がドレフイス社とブンゲ社に就職し、またカーギルの副社長であったピアスが大統領特別通商交渉代表部の次席代表となっている（後にカーギルに帰社）⁴²⁶。

さらにこの時期の主要な人的交流の例としては、カーギル社の元会長ケルムが全国産業公害防止委員会委員長に就任⁴²⁷、農務省輸出部長メリマンがドレフュス社相談役へ転出⁴²⁸、メリマンの後任にブンゲ社ワシントン支局長のシャンクリンが就任⁴²⁹、国務次官を務めたN. サミュエルスが米国ルイ・ドレフュス社会長に転出⁴³⁰、商品金融公社（CCC）副総裁のパルバーマーカーがブンゲ社副社長に転出⁴³¹などがある。

また、レーガン政権の時期の例としては、農務次官としてガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉で中心的な役割を果たしたアムスタッツは、カーギル社で長く飼料穀物の輸出を担当し、その後カーギル社の先物子会社カーギル・インベスターサービスの社長を務め、次官就任直前はニューヨークの投資銀行ゴールドマン・サックスの経営パートナーであった⁴³²。また、レーガン政権の農務長官を務めたブロックが食品卸売業者団体会長に転出、同じく農務長官を務めたヤイターがシカゴ商品取引所会長に転出、さらにカナダの元首相マルルーニがADM社社外重役に就任している⁴³³。

さらにそれ以後にも、W. モンデール元副大統領が1993年にカーギル社の重役に選出されたが、その直後にクリントン大統領によって駐日大使に任命され重役の職を退いた例が挙げられる⁴³⁴。

【私的利益のための米国政府の活用】

上記のような人的交流を通じ、あるいはその他の手段によって、米国政府と密接な関係を持つことによる穀物メジャーの利益の第一は、米国政府の政策あ

⁴²⁴ トレイジャー（1975）p. 46。ジョージ（1980）p. 167。

⁴²⁵ 石川（1981）pp. 17-18。ジョージ（1980）p. 167。

⁴²⁶ ジョージ（1980）p. 167。

⁴²⁷ 石川（1981）p. 195。トレイジャー（1975）p. 188。

⁴²⁸ トレイジャー（1975）p. 188。

⁴²⁹ トレイジャー（1975）p. 188。

⁴³⁰ 茅野（2006）p. 162。

⁴³¹ 茅野（2006）p. 162。

⁴³² 茅野（2006）p. 162。

⁴³³ 中野（1998）、p. 49。

⁴³⁴ 中野（1998）、p. 49。

るいは裁量その他によって当該企業が直接的なメリットを期待できる点である。ここでは、そのような穀物メジャーの利益が実現したと考えられる戦後の実例のいくつかを時代を追って列記する。

まず、終戦直後の米国政府と穀物メジャーの関係として特記すべきものは、マーシャル・プランとして行われた欧州に対する食料支援⁴³⁵である。この支援は、戦中に米国政府が戦時食糧管理局を通じて穀物取引を支配したのと同様に、政府の計画によって実施され、穀物メジャーの中では世界の農業大国となった米国に本拠を持ち、内陸の穀物集積所や港の倉庫、貯蔵施設に巨額の投資を行ってきたカーギル社とコンチネンタル社が、海外への救援食料の大半を扱うこととなった。自由取引のうま味はなかったが、これら企業は米国政府の計画と助成金で利益をあげ、また政府の穀物を保管することで確実に収入を得ることができた⁴³⁶。穀物メジャーの位置づけはこれら計画における政府代行機関であり、メジャー自体が手数料を取って穀物の保管及び配送業務に存分に取り組んだのである⁴³⁷。

次に、穀物メジャーが米国の政策に深く関与しつつその業績を拡大し成長していく契機となったのは、歴代米国大統領を悩ませてきた余剰農産物の問題を解決した、1954年のP L 480⁴³⁸に基づく食料援助である。この法律によって、例えば穀物貿易が不振であった1959年には、米国の小麦輸出額の80%、大豆油輸出額の90%が賄われ、その大半の輸出を取り扱ったのは穀物メジャーであったという。穀物メジャーは、P L 480の余剰農産物を大量に取り扱うことで、1950年代及び1960年代に成長を遂げた。そしてこの陰には、米国政府がカーギル社とコンチネンタル社の穀物輸出に対して支給していた膨大な補助金があったのである⁴³⁹。また、補助金以外にこれら穀物メジャーは米国政府からP L

⁴³⁵ このほかの主要な食料支援としては、西ドイツ、日本などに占領地の救済・復興のために行われた、いわゆる「ガリオア・エロア」資金による援助もあった（外務省ほか）

⁴³⁶ 石川（1981）、pp. 61-62。

⁴³⁷ ニーン（1997）p. 182。

⁴³⁸ 農業貿易促進援助法（The Agricultural Trade Development and Assistance Act）であり、公法480号（PL480）、あるいは「平和のための食料法」として有名な法律で、余剰農産物の外国通貨による売却、災害救済などのための余剰農産物の無償贈与、貧窮者・学校給食向けの贈与、米国農産物の市場開拓について規定した。しかし、法律名の通り、その狙いは米国の余剰農産物を処理し、米国農産物の輸出市場を開拓することであった（石川1981、p. 193）。同様に、ジョージ（1980）pp. 237-239。

⁴³⁹ 1963年には、米国政府は農産物輸出総額40億ドルに対して15億ドルの援助を行っていた。カーギルとコンチネンタルの両社は米国の穀物輸出の半分以上を扱っていたので、両社はこの援助額の半分以上を補助金として手に入れていたことになる（石川1981、pp. 193-194）。PL480は諸外国への援助計画として宣伝されたが、実は何よりもまず、米国の農民と穀物貿易業者に対する援助であった。諸外国政府は、米国の融資で、特定量の米国農産物を購入する認可を米国政府から受けたが、実際の品物を受け取るための取引は外国人が扱った。そして品物の代金の支払いは、米国財務省から米国の商業銀行に直接振り込まれ、品物が船積みされた証拠書類を業者が提出するとすぐにその民間輸出業者に渡った。諸外国政府は融資を返済する義務を負っていたが、支払い猶予期間付きで期日はずっと先だった。つまり、このシステムは、農産物は国から出ていくが、金はそのまま残る、という仕掛けであった（モーガン1980、p. 166）。

480 による援助穀物の取扱手数料を直接受取り、海外に送られる穀物の価格には船舶輸送料まで含まれ、またその輸送には原則として米国の船舶を使うことになっていた⁴⁴⁰。さらに P L 480 によって現地通貨で蓄積された「見返り資金」は借款による資金として米国産農産物の現地への売り込み宣伝に活用され、また穀物メジャーと現地企業の合弁会社などによって輸出市場拡大のために使われた⁴⁴¹。そして穀物メジャーは何よりも、P L 480 によって、政府の支援を最大限に活用しつつ「輸出市場の拡大」を達成するという最大の恩恵を受けている。その恩恵の詳細は、1966 年から 1974 年の間に大統領から議院に提出された P L 480 年次報告に詳しいが、例えば P L 480 による投資が援助から貿易への移行に実を結んだ「見事な成功例」として日本の例があること⁴⁴²や、大手の飼料輸出業者（すなわち穀物メジャー）が P L 480 のおかげで米国流の家畜飼養法を諸外国に普及し米国におけるドルの稼ぎ頭にまでなったこと⁴⁴³は、その恩恵を端的に表している。

1974 年に明るみに出、それまでにルイジアナ州ニューオーリンズ港や、テキサス州のメキシコ湾岸諸港でいわば一般的慣行として行われていた長期にわたる量目のごまかしなどの不正や賄賂は、上記の諸例とは別の意味で、穀物メジャーが政府の検査官や農務省となれ合い、実質的に外国の顧客から穀物を盗み取って自らの利益を増やしていた事実を世界に露見させ衝撃を与えた。穀物メジャーなどの商社は、検査官に贈賄を行い、量目を減らしたり、混ぜものによって粗悪な品質にすり替えたり、出航を早めたりして不正に利益を得ていたという。この事件では当時の 6 大穀物メジャーのうち、コンチネンタル、クック、ブンゲ、アンドレの 4 社が関与しており、60 人以上が有罪、総額 100 万ドル余の罰金が科され、穀物商社 5 社も罰金刑に服したのである⁴⁴⁴。

さらに、既に述べた 1972 年の「大穀物強盗事件」は、穀物メジャーが秘密裏にソ連と商談を進め、大量の穀物を電撃的にソ連に売却して米国やその他諸国の消費者に損害を与え、世界的な食料危機を誘発したものであり、少なくとも米国の輸出補助金を受けて行ったものであること⁴⁴⁵、そして米国政府がこの動

⁴⁴⁰ ジョージ (1980) p. 245。

⁴⁴¹ ジョージ (1980) pp. 242-245。

⁴⁴² ジョージ (1980) pp. 240-241。

⁴⁴³ ジョージ (1980) pp. 242-243。

⁴⁴⁴ 石川 (1981) pp. 29-38。1974 年 8 月、ニューオーリンズの連邦検察官が起訴に踏み切ったこの事件は、日本には詳しく伝えられなかったが、それまでに例を見ない大規模な穀物不正輸出事件の発端となり、それから 2 年間、この事件は「穀物スキャンダル」、「ダーティ・グレイン (汚れた穀物)」、「穀物強盗」などと書きたてられ、米国の官民は大きな衝撃に見舞われた (石川 1981, p. 31)。世界最大の穀物メジャー、カーギル社はニューオーリンズ事件では起訴されなかったが、テキサス州の穀物輸出倉庫で在庫記録上ゼロとなっていた二種類の混合穀物について大量の在庫が見つかり、「過剰在庫 (オーバーリッジ)」が指摘された。このこと自体で違法とは断定できないまでも、量目不足の輸出を行っていた疑いはかけられる状況であった (石川 1981, p. 37)。

⁴⁴⁵ 石川 (1981)、pp. 16-18。モーガン (1980) pp. 186-187。

きを知りながら故意に黙っていたと考えられること⁴⁴⁶から、「米国政府を私的に活用した」事例の一つに数えることができよう。ただし、この事件に先立つ米国の規制の緩和や政策変更に穀物メジャーが関わっていたとの指摘もあり、このことについては次項の「米国政策への影響力行使」としても改めて触れることとする。

【米国の国家政策への影響力行使】

米国政府との密接な関係の維持によって期待される穀物メジャーの利益の第二は、米国政府の政策を自らに都合のよいように策定させるよう、影響力を行使できる点である。ここでは、穀物メジャーの影響力の下で、米国の政策が穀物メジャーの望む方向に策定されたと考えられる戦後の事例のいくつかを時代を追って列記する。

まず、このような最初の主要な例として掲げ得るのは、1962年にカーギル社が、米国の農産物価格支持水準の変更や飼料穀物の輸出補助金などに関わる大きな農業法案の起草に関係したことである。ケネディが1961年に大統領に就任した頃、米国は莫大な量の余剰トウモロコシを抱え込んでおり、政府は農民が作付面積の減少に同意するなら1ブッシェル当たり1ドル20セントでトウモロコシを買い上げるとの緊急行政措置を提案した。ほとんどの農民と経済学者がこれを政府の経費や在庫を減らす妙案だと考えたが、カーギル社の幹部はこの支持価格では米国のトウモロコシは高すぎて世界市場で太刀打ちができない、政府の助成金付きでなければ輸出できないと憂慮し、1962年早々にカーギル経営陣が新たに組織した「公共政策委員会」は、当時渉外部長であったピアスに打開策の検討を指示した。そしてピアスは、カナダの小麦トレーダー、メルヴィン・ミデンツと相談し、二人で後に「ミデンツ・プラン」と呼ばれることになる草案を作ったのである。この草案の、当時としては驚くべき内容は、①価格支持は世界の標準的な価格まで引き下げる、②トウモロコシの輸出補助金は打ち切る、③支持の切り下げは農民に政府から支払いをすることで補う、というものであった。そしてこれが、ピアスらの政府・政界への強力な働きかけの後、新しい農業法案の骨子となった⁴⁴⁷。

次に挙げられることは、1960年代から1970年代にかけての米国の対外農業政策の方向付けにおいて、穀物メジャー、特にその最大のものであるカーギル社のピアスが及ぼした影響である。この中には2つの要素があり、その一つ目は1962年に欧州で成立した共通農業政策(CAP)への強い敵対的態度を形成

⁴⁴⁶ バーバックら (1987) pp. 47-48。

⁴⁴⁷ トウモロコシは1963年、1ブッシェル当たり1ドル7セントの支持を受け、農民たちは政府から、さらに1ブッシェル当たり約18セントを現金で受け取った (モーガン1980、pp. 167-168)。

したこと、二つ目は1970年代の米国における農業政策の位置づけを強く規定した「ウイリアムズ委員会報告」の起草に深くかかわったことである。第一に、CAPによる欧州の農業保護は、米国の小麦農民にとってカナダなどとの競争よりもずっと深刻な問題であった。共同体形成期の欧州は、その中心となった農業国フランスに重大な譲歩をし、フランスがその余剰小麦をカナダや米国との競争なしに他の共同体市場国に売られるように配慮して、域外との間の高い関税、そして域内の高い価格支持を設定した。米国と欧州の間の農産物貿易は、当時すでに米国にとって一方的ともいえるほど有利なものであったが⁴⁴⁸、米国農務省と、特にカーギル社は、CAPに対して極めて敵対的な態度を持っていて、それが以後の米国の対外農業貿易政策に色濃く反映されることとなった。当時カーギル社の渉外担当副社長であったピアスは、1964年、米国の飼料穀物協議会の会長として国際穀物協定（IGA）の価格方式に反対し⁴⁴⁹、ロンドンで穀物取引圧力団体を組織して英国政府に「CAPの価格水準の大幅引き下げ」を主張するよう勧める⁴⁵⁰など、CAPの壁を崩して欧州への小麦輸出を拡大するために活発な活動をしたのである。第二に、ピアスの農業政策への関与は、1971年にニクソン政権の下で行われた「世界経済における米国の役割についての総括的な研究」であり、非公式ではあるが大統領が任命した委員会（IBMのウイリアムズが会長）は、ドルの強化策や貿易収支ないし国際収支の改善策などの大要を述べた一種の白書、「ウイリアムズ委員会報告」を作成した。そしてピアスはこのうちのかなりの部分を自ら書き、「農業は米国の国際上の経済的地位を立て直すためのこの国の切り札である」と論じるとともに、欧州問題に関しても「米国の農業上の利権を大いに主張すべきであり、共同体内での穀物価格支持引き下げが特に緊急要件」と勧告したのである⁴⁵¹。

更に、1972年に起こった「大穀物強盗事件」に先立って前年の1971年に行われた二つの政策変更、すなわち「ソ連と中国に対する穀物輸出の認可制」⁴⁵²と

⁴⁴⁸ 欧州は、1960年代の間ずっと、米国農産物にとって最大の現金買いの顧客であった。欧州と米国との農産物取引は一方的に米国に有利に行われ、CAP発効後、米国の対欧州のトウモロコシ輸出は増え、大豆輸出は倍増した。米国は欧州の酪農製品に対して関税を維持しており、他方米国大豆に対してはガット上無税となっていたので、欧州側には米国との農産物貿易は「お互い様」であるとの意識があった（モーガン 1980、p. 206）

⁴⁴⁹ 高い価格水準は輸出の減少につながり、カーギルはもとより農民や米国農務省の不利益となると議会で証言した（モーガン 1980、p. 207）。

⁴⁵⁰ この目的のためにピアスは国際工作組織を作って多くの大手穀物商社が参加するよう働きかけたが、フランス寄りのコンチネンタル社は参加しなかった。また、米国国務省の中にも、穀物メジャーの利益よりも欧州の団結（すなわちCAP）の方が大切だと考える人々も存在した（モーガン 1980、pp. 208-209）。

⁴⁵¹ モーガン（1980）pp. 209-210。

⁴⁵² 1970年中頃、ニクソン大統領はソ連との農産物貿易の開始を目指して政策の大変更を行うと声明し、その後はソ連や中華人民共和国への穀物輸出に特別の輸出許可は不要ということになった（バーバックら 1987、p. 47）。

「米国船で輸出の 50%を輸送しなければならないという船積み規定」⁴⁵³の双方が撤廃されたことは、いずれもこの事件におけるソ連に対する突然かつ大量の穀物輸出を可能にする効果⁴⁵⁴を持つものであり、穀物メジャーがこの政策変更に関与したと考えられる。そして同年のニクソン訪中を契機に従来の冷戦構造が崩れ、世界の潮流はデタント（緊張緩和）に向かって流れていった⁴⁵⁵。この大きな流れの中で、穀物メジャーが米国の穀物輸出に関する上記の政策変更に関わったと考えられる直接の根拠は、これら規定の撤廃をニクソン大統領に進言したのが、当時の農務次官で後にコンチネンタル社の副社長に天下りしたパームビーで、それを助けたのが元カーギル社副社長で大統領通商交渉特別代表であり後にカーギル社に復帰したピアスであったということである⁴⁵⁶。しかし、この事件がもたらしたその後の展開を見ると、石川やモーガン⁴⁵⁷が述べているように、この事件の真の演出家は穀物メジャーであり、これが米国政府と連携して実現したものではないかという疑いを否定しがたいのである⁴⁵⁸。たしかにこの事件で確実に利益を得た大きなアクターは安値で大量の小麦や飼料

⁴⁵³ 上記の輸出許可不要との政策変更によって、運賃が世界価格よりずっと高かった米国船籍の船舶で輸出の 50%を輸送しなければならないという、輸出許可要件の中でも決定的な意味を持つ規定が取り除かれた。この規定は、ソ連がはじめて穀物を買付けた 1963 年に、海員労働組合からの圧力で定められたものであり、その後のソ連向け販売を現実には妨げるものとなっていた。1960 年代を通じて、海員労働組合は対ソ貿易の中心的な妨害者として、穀物会社から常々攻撃されてきており、ニクソン大統領の政策転換の影響は 1971 年 11 月、ソ連が米国の飼料穀物を 300 万トン買付けるという形で直ちに現れた（バーバックら 1987、p. 47）。コンチネンタル社は 1964 年のソ連との第一回の大取引の後にもソ連の穀物当局と接触を絶やさず、ソ連当局の信頼を得ていたが、ソ連との穀物取引の拡張を難しくしていた最大の原因は、ケネディが 1963 年に海員組合に与えた、穀物の半量は米国船で運ばせるという保証であった。そこでコンチネンタル社が助力を求めたのが、新たに農務次官になったパームビーであった。パームビーは職務上、ずっと以前から穀物取引に関係し、米国飼料穀物委員会の副会長（会長はカーギル社のピアスで、その助力で副会長に就任）をしていたし、彼の息子はカーギル社で働き、また彼自身コンチネンタルの誘いも受けていたが政府の仕事を選んだ。そして彼はドル危機の重荷を背負っていたニクソン大統領に働きかけ、ソ連と中国に対する穀物輸出の認可制とケネディが決めた 50-50 の船積み規定の撤廃を決めさせた（モーガン 1980、pp. 217-221）。

⁴⁵⁴ この穀物輸出認可制と船積み規定の撤廃が実施されていなければ、ソ連穀物公団と穀物メジャーといえども、秘密裏に米国の年間穀物輸出量の 3 分の 1 をわずか数週間で売買するという離れ業を演ずることはできなかったであろう（石川 1981、p. 22）。

⁴⁵⁵ たとえ米国の貿易及び国際収支の赤字を埋め、ドルを強化する必要に迫られていたとはいえ、米国政府が共産主義国への穀物輸出に、あらゆる制限を除いてしまったことは、思い切った処置であった。これは、工業技術の輸出を、他の分野でのソ連の譲歩と結びつけた、ニクソン＝キッシンジャーの政策とは矛盾するものであった。しかしキッシンジャーは、その先、ソ連とのいかなる外交的話し合いにおいても、穀物が極めて重要な駆け引きの切り札になると考えていた。彼は、このソ連との穀物の絆を維持し、政治と経済につながりを作って、ソ連指導者が長期にわたって米国との「対話」と「関係」を持ち続けるようにしたいと考えていたし、ベトナム戦争で米国が南ベトナムから撤退するにあたってはクレムリンの協力が極めて重要であった。そしてソ連側からすれば、その農業事情から米国の穀物に対する関心は、米国の関心に勝るとも劣らないものであったと考えられる（モーガン 1980、pp. 223-225）。

⁴⁵⁶ 石川（1981）p. 22。

⁴⁵⁷ 石川（1981）pp. 24-26。

⁴⁵⁸ 米ソ穀物取引が穀物メジャーの対ソ働きかけと米国政府との連係プレーによって実現したことは、穀物メジャーと密着関係にあったピアスやパームビーの活躍からも窺われる。モーガンも「1971 年と 72 年の穀物取引の真の演出家は、メッテルニヒ外交の研究者キッシンジャーとパームビーであった」と書いている（石川 1981、pp. 24-26）。

穀物を買付けたソ連政府であったが、ソ連側と共謀した穀物メジャーは、米国内相場が急騰を演じて輸出補助金によってそれが補償されたために極めて大きな利益を得たと考えられる。その後、世界の穀物価格が高騰する中でソ連への輸出を増やしたカーギル社の税引き後利益は、1972年度の4100万ドルから1973年度には1億3000万ドル以上に急増し、1973～1976年度合計では7億8800万ドルの巨額に上っている⁴⁵⁹。さらにこの事件を契機として世界の穀物市場は過剰から不足へ一変し、シカゴの小麦現物相場は4倍以上に跳ね上がり⁴⁶⁰、世界の穀物在庫は大きく減少した⁴⁶¹。たしかにこの変化の背景には世界的な不作や穀物需要の増大もあったが、ソ連の大量買付けという事件がパニック買いの口火を切ったことは間違いなく、この結果、穀物の国際相場は米国政府の支持価格を上回り、農産物輸出補助金は撤廃され、市場は完全に自由化され、米国は農産物輸出拡大政策をとった。これは穀物メジャーが既に10年以上以前から待望していたことなのであった⁴⁶²。この点で、米国政府と穀物メジャーの利害は完全に一致したのである。だが反面、穀物国際市場の投機化、市況の激しい乱高下、穀物メジャーに対する政府のコントロールの喪失というデメリットを生み、米国政府は食料戦略に対する実質的支配力を著しく低下させることとなった⁴⁶³ことも見逃すことはできない。

【反国益ビヘイビア】

穀物メジャーが米国の政策に影響を及ぼすのは、これまでに挙げてきたような、自らに都合のよいような政策を実施させる場合だけではない。時には、以下に述べるように、米国の国益に反するような形で米国の国家政策を葬り去り、あるいはその実効性を骨抜きにするような場合もある。その典型として挙げられるのは、米国政府が1973年から1980年にかけて3度にわたって発動した穀物輸出禁止措置に対する穀物メジャーの対応である。第1回目の禁輸措置は1973年6月、ニクソン政権がインフレ対策及び国内需要最優先の観点から大豆などの農産物輸出を規制したものであり、日本などの輸入国に大きなショックを与えた⁴⁶⁴。第2回目の禁輸措置は、1975年夏、米国とソ連の同時不作が懸念

⁴⁵⁹ カーギル社をはじめとして、他の穀物メジャーも1972年の「大穀物強盗事件」以降、穀物ブームを満喫したとみられる。事実、1976年7月、カーギル、コンチネンタル、ブンゲなどの穀物メジャーは政府の調査に際し、1972年には輸出補助金により利益を得たことを認め、160万ドルを政府に返済することに同意した（石川1981、pp. 23-24）。

⁴⁶⁰ シカゴの小麦現物相場は、1972年4月の1ブッシェル当たり1.657ドルから、1974年2月には6.915ドルまで上昇した（石川1981、pp. 24-25）。

⁴⁶¹ 世界の穀物在庫量は、1972年6月末の1億6700万トンから、1976年6月末には1億1900万トンまで、4800万トンも減少した（石川1981、pp. 24-25）。

⁴⁶² 石川（1981）pp. 24-25、pp. 194-195。

⁴⁶³ 石川（1981）pp. 194-195。

⁴⁶⁴ 茅野（2006）pp. 5-8。

される中で、ソ連への穀物輸出がインフレを起こすことを防止するため全米港湾労働者組合がソ連向け穀物の船積みを実行をボイコットしたことに起因するものであり、これを受けてバツ農務長官は8月11日、「米国の穀物収穫見通しがもつとはつきりするまで、ソ連当局と米国の輸出業者には、米国からの新たな輸出契約を控えるよう要請する」と発表し、ソ連向けの輸出商談が停止された。フォード大統領はその後、自ら事態収拾に乗り出し、労働組合代表との協議の結果、①米国政府がソ連との間に穀物輸出に関する長期協定を締結すること、②対ソ穀物輸出商談の再開時期を10月中旬まで延期することなどを条件に、労働組合側はソ連向け穀物の船積みを再開することで合意し、同年10月20日、米ソ長期穀物協定が調印され、同時にソ連向け穀物輸出停止措置が解除された。しかし、穀物メジャーは、大部分の輸出契約が既に船積みされていたことや、残りの契約については他のボイコットに参加していない港に振り替えること、あるいは船積みを一時的に延期することで、このストライキによる深刻な打撃は受けなかった⁴⁶⁵。それどころか、この禁輸の期間に、米国穀物メジャーの海外子会社は他の穀物生産国から数百万トンの穀物をモスクワへ販売したという⁴⁶⁶。さらに第3回目の禁輸措置は、1980年1月、カーター大統領が前年末のソ連の突然のアフガニスタン侵攻に対する報復措置として発動した対ソ穀物禁輸である。米ソ間では既に1975年10月、長期穀物協定が結ばれていたため、大統領の決定はすでに契約済みの2500万トンのうち、協定で定められた800万トンの輸出は認めるが、それを超える1700万トンについては輸出を禁止するという思い切った措置であった。この措置の発動はホワイトハウス主導であり、カーター大統領はこの決定直前、内密に穀物メジャーの経営幹部を呼び、その意見を求めたが、彼らの意見は例外なく「ノー」であり、その理由は「米国が禁輸しても、その分を他の輸出国が肩代わりするだけだから」というものであった⁴⁶⁷。実際、この時の禁輸においても、米国以外からの穀物供給が米国の穀物メジャーによって行われ⁴⁶⁸、1981年のレーガン大統領による対ソ禁輸措置の全面解除につながっていった。以上のように、穀物メジャーはその全地球的な供給網を活用して米国政府による禁輸措置をかいくぐり、米国の国益よりも自らの利益を確保するという「反国益ビヘイビア」を発揮したのである。

上記のような1975年及び1980年の事例は、米国の対ソ禁輸措置にもかかわらず米国の穀物メジャーが他の輸出国の穀物をソ連に輸出した例であるが、米国政府の政策をかいくぐって米国産の穀物をソ連に売却した例も指摘できる。

⁴⁶⁵ 茅野（2006）pp. 8-10。

⁴⁶⁶ このとき米国国籍のクック社とコンチネンタル社は、ブラジルの大豆150万トンをソ連へ船積みして、米国の農民に打撃を与えた（石川1981、p. 169）。

⁴⁶⁷ 茅野（2006）pp. 10-16。

⁴⁶⁸ 石川（1981）p. 169。

米国は、既にニクソン政権時代から、1972年の「大穀物強盗事件」のようなソ連の大量穀物買い付けを防止するために、いくつかの法的措置を講じていた。その一つは1973年の穀物売却後の「事後報告義務⁴⁶⁹」であり、いま一つは極端な食料不足に直面した1974年10月に事後報告手続きの強化としてフォード政権が採用した「事前承認制⁴⁷⁰」であった。

しかし後者の事前承認制は、穀物不足が解消した1975年3月には廃止されてしまい、このために米国の穀物メジャーは直後の1975年のソ連凶作時には、何らの規制も受けずに対ソ穀物商談を進めることができたのである。この事前承認制は対ソ穀物禁輸期間の同年8～10月に一時復活したが、禁輸解除とともに再び廃止された。このような経過から、米国政府は1972年のような事態を繰り返さないための措置としてはあまりに粗雑な政策運用をして、穀物のソ連への大量売却という事態を繰り返し惹起したことになる。石川はこのことについて、この事前承認制は穀物需給ひっ迫時の緊急措置で食料戦略の法的準備という性格は全くなかったとし、共和党のニクソン、フォード両政権には穀物輸出を国家管理の下に置き、民間の穀物商社主導の流通システムに政府が介入することは毛頭考えていなかったと結論付けている⁴⁷¹。

一方、前者の事後報告義務は廃止されずに残っていたが、この法律の網も穀物メジャーは容易にかいくぐってしまった。1975年10月に米ソ長期穀物協定が締結されて穀物禁輸が解除された2年後の1977年、再びソ連が密かに穀物メジャーと取引して米国国内で大量の穀物を安値で買い付け、米国政府を出し抜いたという事件が明るみに出た。この時にも米国の穀物メジャーは売買契約24時間以内の事後報告の義務を負っており、また米ソ間で定期的な情報交換を行うことにもなっていたが、穀物メジャーはこの年の8月に、欧州その他の子会社を通じて米国穀物の買い付けを開始し、1973年法の網をすり抜けて、大量の穀物を安値で内密に買い付けたのである。そしてソ連の不足分が既に買い付けられた10月初めにソ連の代表が訪米して、穀物協定の枠を超える穀物を購入したいと米国政府に申し入れ、余剰穀物で頭を悩ませていた米国政府は渡りに船とこれを受け入れ、その後の11月、ソ連は突然、穀物の不作を公式発表した⁴⁷²のである⁴⁷³。

⁴⁶⁹ 農務省は1973年に、10万トン以上の穀物を輸出する場合には、売却後24時間以内に事後報告を行うよう、穀物商社に命じた（石川1981、p.182）。

⁴⁷⁰ フォード政権は極端な食料不足に直面して、1974年10月に前記の事後報告手続きを強化し、1日当たり5万トン以上、1週間当たり10万トン以上の取引について事前承認制を採用した（石川1981、p.182）。

⁴⁷¹ 石川（1981）p.182。

⁴⁷² カンザス州選出、共和党のドール上院議員は「ソ連は穀物の不作分を埋めるに十分な数量を既に買い付けていなければ、国内の穀物不作をわれわれに知らせるはずがない。彼らは抜け目のないビジネスマンだから、不作の発表後に穀物価格が高騰することは、百も承知だ」と述べた（石川1981、p.188）。

⁴⁷³ 石川（1981）pp.186-189。

以上掲げた穀物メジャーの反国益ビヘイビアの諸事例は、米国政府が新しい対ソ外交戦略を展開しつつあった最中に起きたものであり、このことは米国の「食料パワー」を事実上行使しているのは、米国政府ではなく穀物メジャーであったことを示している。

最後に貿易関係以外での「反国益ビヘイビア」の実例として、ブラジルにおける大豆開発が挙げられる。1970年代に米国の穀物メジャーがブラジルの大豆加工工場に巨額の投資を行い、「ブラジル大豆の奇跡」を引き起こしたことは周知の事実であり、これは米国の大豆栽培業者に痛手を与えた。しかも穀物メジャーのこれら加工工場は、米国の政府機関である海外民間投資公社(OPIC)の融資によって建設されたのである⁴⁷⁴。前に見たように、穀物メジャーは1970年代以降に穀物供給国の多元化戦略をとり、この帰結として米国穀物の世界的な地位は低下していったのであり、ここにも米国の国益よりも自らの利益を優先し、しかもそのためには米国政府の政策を貪欲に活用していく穀物メジャーの反国益ビヘイビアの典型がみられる。

3.6 小括：穀物メジャーと米国の関係

「穀物メジャー」が戦後世界の食料・農業問題の背景に絶えず存在し、世界的な食料・農業システムの形成や変容に強くかかわっていることは、現在では広く認められている。これら多国籍企業は、政府の政策意図を実現に移す役割、あるいはその経営戦略を世界の食料・農業システムに反映させる役割を果たしてきたと見られている。

現在「穀物メジャー」と呼ばれる巨大穀物商社が米国でその活動を開始したのは19世紀の中頃であり、第二次世界大戦以前には国内の穀物集荷、輸送、貯蔵網を整備しながら次第に活動を拡大していった。その活動の飛躍のきっかけは戦後、米国が世界最大の穀倉として浮上し、戦災を受けた海外への救援食料の大半を取り扱って、政府の計画と助成金で利益をあげたことであった。戦後復興のための食料援助が終息すると、米国は援助先を欧州などから開発途上諸国に転換し、国内の余剰穀物を海外に援助として処理しつつ、これを梃子として海外に自国の農産物市場を開拓するようになった。このような譲許的な食料

⁴⁷⁴ 1972年にOPICは、カーギルのブラジル子会社カーギル・アグリコーラの新大豆搾油工場の建設に対して、250万ドルを融資した。当時、米国の大豆協会は、その大豆かす(ミール)と大豆油の大半がブラジルで消費されるとみて反対しなかったが、実際にはブラジルで加工された大豆ミールの大半と大豆油の半分は輸出に振り向けられた。1976年にブラジルは、加工した大豆ミール300万トンのうち220万トンを出した。そしてその多くが、カーギル・アグリコーラ社、ドレフュス社、ブンゲ社、ADM社のような穀物メジャーの子会社によって加工されたものであった。ブラジル政府は大豆ミールの輸出価格トン当たり160ドルに対して、トン当たり23ドルの戻し税を与え、輸出を促進した。このため、西欧はブラジルから大量の大豆ミールを買うようになり、米国大豆ミールの対欧州輸出量は1976年には減少した(石川1981、pp.170-171)。

の販売を実質的に采配していたのは穀物メジャーであり、彼らは政府の束縛の下とはいいながら利益と市場を獲得することができたため、米国政府と利害を共にするパートナーとしてこの食料援助を軸とする世界的なシステムに参加した。1970年代の初めまでその存在すらほとんど世界に知られていなかった穀物メジャーが、一躍その巨大な姿を現した事件が1972年の「大穀物強盗事件」であった。この事件は、穀物メジャーが米国政府と連携しながら内密に、凶作のソ連との間で大型穀物輸出商談を進め、米国の穀物を安く買い占め、政府の輸出補助金も受けながら対ソ大型輸出契約を締結したものである。この事件と、当時米ソ間で進んでいた東西間の「デタント」を境として、ソ連や中国など共産圏の穀物市場が世界に開かれ、穀物メジャーの商取引は拡大し自由になり、経済的困難に陥っていた米国政府は農業を輸出産業として重視して、穀物メジャーの輸出活動を政治的・政策的にバックアップした。

穀物メジャーについての研究は比較的多いものの、穀物メジャーそのものの秘密主義も手伝ってその経営の特徴は必ずしも明らかではない。しかし、諸研究の成果を大まかにまとめると、次のようになる。第一に、その経営の一般的な特徴としては、①穀物生産を直接支配せず穀物の仲介者として利益を上げること、②保守的な自由企業として一貫して自由取引を指向する中でも穀物取引の基本に忠実でリスクを慎重に避けること、③イデオロギー的・政治的な抗争に関して中立で国家に縛られないことが挙げられる。第二に秘密主義が挙げられる。これは穀物を農民から安く買い集め顧客に高く売るという穀物取引の特性、すなわち情報の漏えいによる相場の動きで生ずるわずかの価格差が膨大な利益か巨額の損失かにつながるという特性によるものと考えられる。第三に挙げられるのは、その卓越した情報戦略である。穀物メジャーはその絶大な世界的市場支配力を基礎に、地球規模の情報ネットワークを駆使する強力な情報収集集団であり、その背景には政府高官との人脈を含めた絶大な政治力があるといわれる。第四には、経営の多角化が挙げられる。穀物メジャーの多角化をその動機によって整理すれば、①穀物供給網の整備のための多角化、②作柄などのリスクを分散するための多角化、③より大きな利潤を求めての多角化、そして、④穀物市場を開拓するための多角化があり、これらの動機はしばしば重複している。第五にはグローバル化と供給の多元化が挙げられる。1970年代以後の世界的な穀物市場の拡大を絶好のビジネス・チャンスと捉えた穀物メジャーは、その後、世界的規模で大量買い付け・大量販売する穀物のグローバルな取引体制をいち早く構築していった。それらの体制の第一段階は米国の穀物を世界各地に供給するというグローバル化であり、第二段階はもともと米国に拠点を置いていた穀物メジャーが穀物の生産・輸出の拠点そのものを世界的に多元化していったグローバル化であった。

穀物メジャーは米国政府と極めて密接な関係を持ち、米国の政策を通じて私的な利益を得たり、そのような利益のために米国の政策に影響を及ぼしたりすることに加え、時として米国の国益に反する行動すら採ることがある。そして穀物メジャーは、米国の連邦政府や農務省との密接な関係を保つべく、その経営幹部と米国政府高官との間でいわゆる「回転ドア」と呼ばれる多くの人的交流を行っている。このような交流の背景には、「世界のアグリビジネス市場で政府と企業の効果的な連携が必要」との戦後早くからの政府・民間の共通認識があり、実際に歴代米国政府の高官となった穀物メジャーの幹部たちは、戦後米国の農業政策や食料・農業関連の対外政策などの要所要所で、極めて重要な役割を果たしてきた。

穀物メジャーが米国の政策と連携しながら、あるいは米国の政策に影響を及ぼしながら、その利益を拡大してきた事例は、きわめて多岐にわたっている。そのような中で、第一に、穀物メジャーがその私的利益のために米国政府を活用したとみられる例としては、①マーシャル・プランとして行われた欧州への食料支援による利益の獲得、②PL 480に基づく開発途上諸国への食料援助による利益の獲得と市場の拡大、③米国の穀物積み出し港などで一般慣行として行われていた長期にわたる量目のごまかしなどの不正や賄賂を通ずる利益の獲得、そして、④1972年の「大穀物強盗事件」での米国政府との連携による有利な商談と利益の獲得、が挙げられる。第二に、米国政府の政策を自らに都合のよいように策定させるよう影響力を行使した例としては、①1960年代初頭に米国が穀物の高価格支持政策を低価格・輸出拡大路線に転換した農業法案への関与、②同じく1960年代初頭に欧州で成立した共通農業政策(CAP)に対する米国の強い敵対的態度の形成への関与、③1970年代に農産物輸出拡大路線を米国の最重要課題に位置づけた「ウイリアムズ委員会報告」起草への関与、さらに、④1972年の「大穀物強盗事件」に先立ってこの事件が可能となるような形で行われた「ソ連と中国に対する穀物輸出の認可制」及び「米国船で輸出の50%を輸送しなければならないという船積み規定」の撤廃への関与、が挙げられる。

さらに穀物メジャーは、時には米国の国益に反するような形で米国の国家政策を葬り去り、あるいはその実効性を骨抜きにする「反国益ビヘイビア」をとる場合もある。このような事例としては、①米国が発動した数次にわたる対ソなどの穀物輸出禁止措置に際し、海外の子会社などを通じて他国からソ連に穀物を販売して米国の禁輸を無効化したこと、②対ソ穀物禁輸に際し、海外子会社を使うことによって米国が制度化していた輸出の報告義務をすり抜け、米国産の穀物をソ連に売却したこと、③ブラジルでの大豆加工工場への巨額の投資に米国政府機関の融資を使い、「ブラジル大豆の奇跡」を起こすとともに米国の

大豆栽培業者に痛手を与えたこと、が挙げられる。

4. 食料・農業の国際レジームの変遷

4.1 第一次国際フード・レジーム（移住植民地レジーム）

【成立と特徴】

シュヴァルツ（2001）によれば、15世紀から19世紀の終わりまで500年にわたるグローバル経済のほぼ全期間にわたって、農産物の大量輸送は主に河川や大洋などの水上交通に依存していた⁴⁷⁵。その後の鉄道の発明は長距離輸送能力において海上輸送に匹敵し、アルゼンチン、オーストラリア、カナダそしてとりわけ米国が、穀物と食肉について世界の主要な輸出基地になった。このような背景の下に、グローバルな最初の食料・農業レジーム、すなわち「第一次国際フード・レジーム」が形成された⁴⁷⁶。この最初のレジームの存在を既に1994年及び2005年に記述しているフリードマンによれば、「基本的な生活必需財の価格を決定する最初の市場が世界小麦市場の形で出現」したのである⁴⁷⁷。これは当時急速な都市化が進み、主要食料の輸入に依存するようになった欧州の国家政策⁴⁷⁸と、大部分が処女地で人口密度が低い広大なフロンティアを大規模な小麦栽培地や牛の放牧地として「切り開いた」欧州人の新大陸移住者たちの指向性⁴⁷⁹が一致したことで生じたものであり⁴⁸⁰、フリードマンはこのレジームをその特徴から「移住植民地レジーム」⁴⁸¹とも呼んでいる（本論文では以後、このレジームを「移住植民地レジーム」と呼ぶことにする）。これら欧州から新大陸への移住者たちは、欧州における経済的貧困や政治的迫害から逃れてきた人々であり、農民として身を立て、そこに定住することを望んでいた。そして

⁴⁷⁵ その最初の農産物はブラジルとカリブ海の奴隷プランテーションから海を渡って定期的に大量輸送されていた砂糖だった（バーンスタイン 2012, p. 115）。

⁴⁷⁶ フリードマン（2006）p. 79、バーンスタイン（2012）pp. 115-116。

⁴⁷⁷ フリードマン（2006）p. 76。

⁴⁷⁸ 労働者、アナーキスト、社会主義運動といった社会不安に直面していた欧州諸政府は、厄介者を国外に移住させたり、腹をすかせた国内の市民をなだめるのに安価な食料を輸入したりすることに強い関心を抱いていた。英国は、意図的に国内の食料安全保障を犠牲にした最初の国であった。非常に強力な集団である土地所有者と資本家的借地農の利害は、彼らが安価な輸入品と張り合うことができなかつたために犠牲にされた。その犠牲と引き換えに、これらの輸入品が、工場主や膨張する都市のための社会的安定を実現した（フリードマン 2006, p. 76）。

⁴⁷⁹ 欧州人入植者たちは、欧州における経済的貧困や政治的迫害から逃れてきた人々であり、新天地で農民として身を立て、そこに定住することを望んでいた。しかし彼らは、鉄道会社や買付け業者の要求に沿った作物を育てるしかなかった。鉄道会社や買付け業者は、小麦と家畜生産物を英国や欧州各地に送り出した（フリードマン 2006, pp. 77-78）。

⁴⁸⁰ フリードマン（2006）pp. 76-77。バーンスタイン（2012）p. 116。

⁴⁸¹ Colonial Diasporic Food Regime。

彼らは、専門的に生産した小麦や家畜生産物を国内の鉄道や港湾を經由して遠く離れた欧州市場に販売するほかないという依存関係によって、国民経済及び国家、そして欧州と確実に結び付けられたのである⁴⁸²。この最初の食料・農業レジームの新しさとして重要な点は、家族労働に基づく完全に商業的な農業が出現したことであった。欧州からの移住者たちは、モノカルチャー的な輸出作物に専門化し、欧州よりも低い生産コストを実現し、特に家族労働による小麦農家は基礎的食料において初めて成立した価格決定機能をもつ世界市場を支えたのである。そしてこのレジームは、期待されたとおり、欧州都市人口の食料コストを引き下げるといふ効果を発揮した⁴⁸³。こうして、暗黙のうちに存在した欧州諸国家と移住植民地諸国家の政策的な相補関係が、「移住植民地レジーム」を出現させ、発展させる原動力となった。

このレジームで鍵となる場所は、米国中西部の広大なプレーリーであった。19世紀後半、鉄道の発展によってますます拡大したこの農業地帯は、大規模な穀物モノカルチャー、工業的な方法による牛の生産と食肉加工、農場器具（鉄製の鋤、後にトラクター）の工業的生産、穀物と食肉の長距離輸送のインフラ、農産物の生産と交易に資金調達を行う先物取引市場といった特徴をもち、「温帯穀物と家畜の複合体」を形成し、現代のアグリビジネスのパイオニアの役割を果たした。一方、安価な輸入穀物に対抗できなかった欧州農民は、酪農、果物、野菜のような価値集約的な生産に転換するか、あるいは離農し農村を去った。また、これらの地域を補完する意味で、この時期に植民地体制への取り込みが完了したアジアやアフリカにおける熱帯農業生産と、そこからの農産物輸出が存在した。このような地域で行われた産業的な農業は「産業的プランテーション」⁴⁸⁴であった。以上のような特徴をもつ農業生産と農産物貿易をめぐるグローバルな分業が1870年代から出現したのであり、その中心的な要素としては農耕⁴⁸⁵から農業⁴⁸⁶への移行が挙げられる⁴⁸⁷。

⁴⁸² フリードマン（2006）pp. 77-78。

⁴⁸³ 反面、それは価格の連鎖的な下落、欧州農業の危機とそれに続く零細農家・農業労働者のさらなる窮乏化及び農村からの追い立て、そしてそれらと反比例する形での北米、南米の温帯地域、オーストラリア、ニュージーランドなどの穀物輸出地域への移民の増加という流れを引き起こした（フリードマン 2006、pp. 78-79）。

⁴⁸⁴ 産業プランテーションを初期プランテーションから区別するものは、その生産組織と生産方法の結びつきであり、その所有構造が金融資本、海運業、加工・製造業にわたって緊密な関係を築いていることである（バーンスタイン 2012、p. 117）。

⁴⁸⁵ 「農耕」とは農民が過去何千年にもわたって行ってきたことであり、典型的には定住した土地や区切られた牧草地というシステムの中で、土を耕し、家畜を育て、あるいは両者を組み合わせて行ってきたことである。農耕にとっての最低限の社会条件は、土地、労働、道具、種子へのアクセスであり、歴史的に見れば、農耕手段が確保され、農耕が行われる主要な社会的単位は農村の家族である（バーンスタイン 2012、pp. 109-110）。

⁴⁸⁶ 「農業」あるいは「農業部門」という概念は「近代」経済、つまり資本主義経済の登場・発展の中で発見され、適用されてきたものである。マルクスは、農業と工業の間の社会的分業、そして農村と都市」の間の社会的分業が資本主義の発展の特徴であると述べている。近代資本主義経済の「農業」や「農業

それでは、「移住植民地レジーム」では、政策対象としての農業はどのように扱われたのであろうか。まず農産物の供給側については、入植者が行う農業に対し、新たな土地の政治的な領有と植民地化を通じて、農業的商品生産を割安なものとするに成功した。専門化された商品生産は、土地政策や移民政策を通じて、また鉄道や信用制度といった社会的インフラの整備を通じて、入植者国家によって積極的に奨励されたのである。一方、農産物の需要側については、比較的自由的な貿易体制への道が英国の1847年の穀物法廃止⁴⁸⁸によって準備された。1840年代の英国は、国際競争力に絶対の自信を有する第一級の国家であり、賃金、つまり労働コストを低く抑えるための安価な食料輸入を含め、「自由貿易」の立場に立って国内の「農業の利害関係者」をまとめあげたのである。そしてこれに続いて英国が他の欧州諸国に強制してとらせた同様の措置は、その後数十年かけて出現することになる「移住植民地レジーム」の比較的自由的な貿易体制への道を準備した。他方、この時期におけるアジアとアフリカの植民地国家では、生活手段の商品化⁴⁸⁹が小農に対して強要され、産業プランテーションや入植者による農耕⁴⁹⁰、商業目的の林業が推進された⁴⁹¹。

【崩壊】

「移住植民地レジーム」は、1870年代の形成から半世紀を経ずして1914年、第一次世界大戦の勃発とともに動揺し、あるいは崩壊したと理解されている。つまりこの点に関して、フリードマン(2006)は「移住植民地レジーム」を1914年までとしつつもその崩壊は1930年代の世界恐慌と北米の大災害(「ダスト・ボウル」)によるとしている⁴⁹²のに対し、バーンスタイン(2012)は第一次世界大戦勃発後の戦時下での政策が、不況と相まって、工業化の進んだ資本主義諸国に農業の保護主義の広がりをもたらしたことを以て、第一次大戦の勃発を「移

部門」という用語の意味は、農民の活動や再生産に影響を与えるすべての経済的利害、その専門機関の活動のことであり、農作業を支える「上流部門」と「下流部門」の全体のことと考える(バーンスタイン2012、p. 113)。

⁴⁸⁷ バーンスタイン(2012) pp. 116-119。

⁴⁸⁸ それまで、穀物法(corn law)は英国の農民や地主、そして彼らの商業的利益を安価な穀物輸入から守っていた(バーンスタイン2012、p. 119)。

⁴⁸⁹ 生活手段の商品化は、さまざまな形態の活動を促し、また結び付けて、社会的分業の拡大と深化をもたらした(バーンスタイン2012、p. 120)。

⁴⁹⁰ そこには輸出作物に特化した栽培を行うように仕向ける、鉱業、建設業、製造業、産業プランテーションで働く大量の賃労働者に向けた食料生産を行うように仕向ける、また、季節的な賃労働へ従事するように仕向けるといった農民への圧力が含まれていた。そのうえ19世紀から、各国の植民地政府はアジアやアフリカの植民地に農業省を設置して農業研究を行わせたが、このような調査研究は天然ゴムや砂糖など主要な輸出作物に特化したものであって、熱帯地方の主要作物についてはほとんど省みられなかった(バーンスタイン2012、p. 120)。

⁴⁹¹ バーンスタイン(2012) pp. 119-121。

⁴⁹² フリードマン(2006) p. 81。

住植民地レジーム」の崩壊とみなしている⁴⁹³のである。しかしいずれにせよ両者に共通するのは、1929年に始まった世界恐慌⁴⁹⁴に対応すべく米国ルーズベルト政権が採用したニューディール政策によって1930年代の米国に包括的な農業支援策⁴⁹⁵が導入されたことが、このレジームの最終的な崩壊を招いたとしている点である⁴⁹⁶。すなわち、このようなニューディール政策的農業支援策は、基本的に自由貿易的な「移住植民地レジーム」の行き方と真反対に、政策的に自由貿易の枠組みを崩すものであった。その結果として米国を除く欧州移民諸国家はそれまで当然のように享受していた生産コスト面の有利性を発揮できなくなり、恐慌後の物価下落の影響を真正面から受けたのである。加えて言えば、ニューディール政策によって保護を受けた米国の農民たちは、この混乱が第二次大戦を経て終息した後の新たな国際フード・レジーム形成において、その性格を特徴づけるきわめて大きな影響を及ぼすことになる。

4.2 第二次国際フード・レジーム(農産物余剰レジーム:1940年代~1970年代)

【成立と特徴】

前項で見たように、第一次国際フード・レジームは世界恐慌の起こった1930年代までに崩壊した。恐慌による農産物価格の下落は、移民植民地で輸出依存的な農業を営んでいた農民を、悲惨の中に置き去りにした⁴⁹⁷。それまでの比較的自由的な農産物の国際価格決定や自由貿易的な国際秩序は、不況下・戦時下で工業化の進んだ資本主義諸国に農業の保護主義の広がりをもたらした。その後の展開の中で決定的だったのは、米国のルーズベルト政府が「ニューディール政策」の一環として、1930年代の米国に包括的な農業支援策を導入したことである。それは、農民が市場価格で売却できない余剰穀物に対して最低価格の保証を行い、政府が買い上げるというものであった⁴⁹⁸。

この恐慌期の米国の特殊な農業政策は戦後においても維持され、米国の国際的な姿勢を規定し、国際貿易を方向付け、それによって他国の国内政策も方向

⁴⁹³ バーンスタイン (2012) p. 121。

⁴⁹⁴ 1930年代の世界恐慌の影響は、各地の移民国家で輸出依存的な農業を営んでいた多くの農民を悲惨な状況に置くこととなった。商業的な家族農業は、その非資本主義的な性格ゆえに、価格の下落と「矛盾」して成長したのであるが、このとき、過去には機能していた物価下落の歯止めが利かなくなっていた。そして農民の多くは、土地を離れ、多くの人に混ざって求職するしか選択肢がなかった(フリードマン2006、p. 81)。

⁴⁹⁵ 政府が買い上げた農民の余剰作物(市場価格で売却できない穀物)に対して、最低価格(フロアプライス)の保証が行われた(バーンスタイン2012、p. 121)。

⁴⁹⁶ バーンスタイン (2012) pp. 121-122、フリードマン (2006) pp. 81-86。

⁴⁹⁷ この移住植民地における商業的な家族農業は、その非資本主義的な性格ゆえに価格の下落と「矛盾」して成長した。しかし、恐慌によって過去には機能していた物価下落の歯止めがもはや利かなくなっていた(フリードマン2006、p. 81)。

⁴⁹⁸ バーンスタイン (2012) pp. 121。

付けることになった。つまりこの恐慌期の農業支援策としては、「政府が余剰農作物を抱えることになるプログラム」が選ばれたのである⁴⁹⁹。この政策では事実上の補助金が「ローン」と呼ばれるなど透明性が確保されず、農家所得への直接的な補助でなく農産物価格を上昇させることを意図するものであった。議会によって決められた目標価格が実現されるように、政府の買い上げシステムによって小麦などの農産物が十分に市場から取り除かれたが、その結果、政府機関が余剰農産物を抱えることになった。また、国内価格が世界市場価格よりも高く維持されていたので、販売のために米国に送られてくる世界中の穀物から農家を守るための輸入規制も不可欠となった。そして、これらの重商主義的な国内農業政策は、米国の農民組織が恐慌の末期から戦後復興の初期にかけて勝ち取ったものであった⁵⁰⁰。

このような米国の国内事情による農業保護政策の採用は、その後の食料・農業の国際レジーム（「第二次国際フード・レジーム」⁵⁰¹）の形成に絶大な影響を及ぼすことになった。その大きな転換点には、1945年の創立間もないFAOが大きく関係している。すなわち、FAOの初代事務局長となった英国出身のボイド・オアは、まず農産物の世界的な需給問題と取り組む中で、「世界食糧局」の設立案を作成してFAO加盟諸国に諮ったのである。この提案は、大戦期に連合諸国政府が戦時体制の一環として農業の国内調整を含む食料供給の厳密な管理を実施したことを背景に、各国が戦後の国民経済構想として国民に呼びかけた国家再建の公約、すなわち最低限の栄養と農業の安定を含み、のちに「福祉国家」と呼ばれる取組みを反映していた。そしてこの中では、国際的な商品協定によって各国政府に、交渉参加国間の輸出入の量を決定する権限が与えられることになっていた。もしこの「世界食糧局」が設立されていたなら、連合国はFAOを、主要国家が後ろ盾になって国際的な農産物協定を実施する強力な組織へと作り変えることができていたかもしれない。しかし、米国と英国によって立案されたこの「世界食糧局」設立案は、大戦終結からわずか2年の1947年、当の米国と労働党政権下の英国が反対に回ったために、米国ワシントンDCでの会議で否決されてしまった。これが第二次フード・レジームの失われた代替案であった⁵⁰²。

⁴⁹⁹ これに対して英国が採用していた不足払い制度は、透明性や貿易歪曲を生じさせないという点で優れていた。政府は農家の目標所得を設定し、実際の所得と目標所得との差額を一般歳入から支払った。余剰農産物はどこにも蓄積されず、消費者が支払う価格は影響を受けずに済んだ。このような形態の補助金なら、世界食糧局提案（FAOのボイド・オア初代事務局長の提案）や国際的な自由貿易とも整合的であった（フリードマン 2006、pp. 84-85）。

⁵⁰⁰ フリードマン（2006）pp. 84-85。

⁵⁰¹ バーンスタインがこのレジームの期間を1940年代から1970年代までとしている（バーンスタイン 2012、p. 122）のに対して、フリードマンはこれを1947年のFAOにおける「世界食糧局」の挫折（同時に冷戦の開始）から世界食糧会議の前年の1973年までとしている（フリードマン 2006、p. 87、p. 96）。

⁵⁰² この代替案が実現されなかった理由は、米国の商業的家族農業の利害が見直され、それによって、国

このようにして誕生した第二次フード・レジームの形成過程は、自由貿易と矛盾するという点で異例であり、米国の農業補助金制度、農業政策だけでなく、国際的な貿易協定という包括的な分野における米国の政策においても、「本末転倒」を引き起こした。次に述べる第二次フード・レジームの全ての特徴は、最も有力な経済大国であった米国が抱える余剰農産物とそのばらまきから生じていたのである。「ばらまき」の具体的な形態としては、戦後に機能しなくなった金本位制に代わってドルを基軸とする国際的な通貨体制が誕生したおかげで、「食料援助」という形での余剰農産物の大規模な対外放出が可能となった。いわゆる「ソフト・カレンシー」⁵⁰³を「見返り資金」として米国政府の支配下に置くことと引き換えに米国の商品を販売するという形態の「援助」は、覇権国米国による最も優れた発明の一つであった。そして、20年にもわたって国際的な農産物取引の大部分を占めてきたこの食料援助が、第二次国際フード・レジームの特異な性格、すなわち国家主導的、もしくは重商主義的な性質を決定づけたのである⁵⁰⁴。

1947年にFAOにおいて「世界食糧局」の提案が挫折した後に生まれた第二次国際フード・レジーム（本論文では以後、このレジームを「農産物余剰レジーム」と呼ぶことにする）は、その後約25年にわたって農業、食料、農業労働、土地利用、貿易などの在り方を規定した。「食料援助」の枠組みの下でこの新たな食料レジームを特徴づける決定的特徴となったのは、輸出補助金であった。逆に言うと、輸出補助金の起源は食料援助にあったのである。当時ほとんどの国がドルを稼ぐのに必要な輸出能力を欠いていたために、それらの国内通貨はドルとの交換能力を持っておらず、通常の貿易では米国の食料を輸出することができなかった。にもかかわらず、海外援助という形態をとることによって米国は、輸入国の交換能力のない通貨（ソフト・カレンシー）と引き換えに商品を外国に「売る」ことができた。欧州に対するマーシャル援助とともに、「低開発」諸国に対するPL480による食料援助も、これらの地域に食料を「売り」ながらドルの優位性を確立する上で重要な役割を果たした。補助金付き輸出のおかげで米国の地位は主要輸出国へと高まり、米国が「穀倉地帯」であることが当然視されるようになった。そして米国は、恒常的な農産物余剰の処理を原

内の農業政策が上記設立案の合意を実現不可能に追い込んだからである。また、大戦中の戦後構想についての合意を揺さぶり、この設立案が挫折した大きな原因は、冷戦であった。冷戦の対立関係が出現したことによって、1947年に戦勝国の同盟関係に大きな亀裂が生じたのである。食料状態を含めて高い生活水準を実現できるかどうかブロック間の対立の焦点となったため、「世界食糧局」提案は自由主義世界の内部で食料と農業の安定化を図るべく修正の必要性が生じたともいえる。英国が米国に戦時公債を負っていたおかげで、覇権関係に大きな変化が生じ、米国は大戦中よりも大きな影響力を行使できるようになっていたため、世界食糧局を挫折させようとする米国の圧力に英国が屈した理由も推測できる（フリードマン 2006、pp. 83-84）。

⁵⁰³ 金・外貨に換えられない通貨。

⁵⁰⁴ フリードマン（2006）pp. 85-86。

動力とする「農産物余剰レジーム」の中心としての役割を果たすようになった⁵⁰⁵。

フリードマンは、このレジームを「重商主義的・工業的食料レジーム」⁵⁰⁶と名付けている。この重商主義的かつ工業的な性質は、前のレジームの自由貿易や家族労働といった特質とは全く対照的である⁵⁰⁷。

このレジームが重商主義的である理由は、生産に補助金を出し、巨大穀物企業を含む米国や欧州の農業の利害関係者のために貿易を管理し、その一方で、第三世界に対する外交政策でも影響力を行使しようとするものだったからである⁵⁰⁸。既にみたように、戦後の米国は農民の要求に従って農産物の最低価格を保証し余剰農産物を買上げる国内補助制度を採用したし、この制度を守るために海外からの農産物に対して輸入制限をすることが不可欠となった。また、補助金付き輸出は米国を主要輸出国の地位に押し上げ、欧州に対するマーシャル援助はその後商業目的の、特に集約的な家畜生産用の飼料の輸入に席を譲った。さらに、第三世界諸国は米国の安価な補助金付きの小麦を好んで輸入して工業分野の発展を目指し、その反面で食料援助や慢性的な食料の輸入依存は多くの伝統的な農業地域で農業を衰退させた。加えて、世界で米国の補助金付き穀物が取引されたために、これが世界の農産物市場価格を引き下げる慢性的な圧力となり、米国農産物の世界市場は大きく拡大し、世界的価格低下の影響は食料援助の非受入れ国である輸入国の日本や欧州にまで及んで、国民の要求の高かった国内農業保護措置を不可欠にした⁵⁰⁹のである。

また、このレジームが工業的である理由は、その中で農業投資を行う企業の重要性がますます増大したからである⁵¹⁰。「移住植民地レジーム」を主導していたのは少なくとも農業においては商人資本であったが、この戦後の「農産物余剰レジーム」ではついに巨大工業企業が、ますます専門化し統合化されつつある食料・農業セクターにおいて支配的な地位を占めるようになった⁵¹¹。これらの巨大資本家的企業は、売り手となり、また買い手となって双方から農民たちを挟み撃ちにした。農民たちは、巨大な市場力を持つ企業の間で、コストと価格の双方から締め付けられるようになった。そして逆説的なことに、表面上は重商主義的であった貿易ルールの下で、これらの企業は国境を越えた生産セク

⁵⁰⁵ フリードマン (2006) pp. 88-89。

⁵⁰⁶ Mercantile Industrial Food Regime。

⁵⁰⁷ フリードマン (2006) p. 87。

⁵⁰⁸ バーンスタイン (2012) p. 124。

⁵⁰⁹ フリードマン (2006) pp. 88-91。

⁵¹⁰ バーンスタイン (2012) p. 124。

⁵¹¹ このような中には、機械、化学的原料、家畜飼料、家畜医薬品など、農業の工業化と結びついたさまざまな投入財を農業に供給するようになった企業もあれば、ますます手の込んだ加工食品のために農産物を原料に加工する企業もあった。さらには、小さな専門店とファーマーズ・マーケット（産地直売市場）から、巨大スーパーマーケットへの長い道のりを歩み始めた企業もあった（フリードマン 2006、p. 92）。

ターの統合を行っていた。その下で、世界の農業は米国産輸入穀物への依存を増し、農業関連企業の供給する工業的投入財への依存を増し、農民はますます専門化し、単一作物栽培と工場型家畜生産が増え、食料・農業企業はその商品バリューチェーンを拡大することによって、ますます利潤と支配力を得るようになった⁵¹²のである。

価格決定を通じて欧州の穀物栽培に対する強い競争圧力が生み出されたのが第一次国際フード・レジームであるとすれば、「農産物余剰レジーム」は以上のように、「重商主義的」貿易政策と「大西洋経済を軸に成立した多国籍企業・食料複合体という法人企業組織」とを結びつけた。この複合体の中で欧州諸国は、米国農業政策の「国内向け」の姿勢を踏襲し、今日のEUに発展することになる共通農業政策（CAP）をまとめ上げ、農業生産と農産物輸出の支援強化へと向かった。戦後経済の景気拡大の時期、北の諸国での実質所得の上昇は、消費の拡大や新しい大衆消費文化の普及を支えた。特に、食肉と加工食品やインスタント食品の消費が著しく増加したが、このことは「多国籍企業による農業・食料複合体」で下流部門を占める農業関連工業の重要性が高まったことを意味した。

<崩壊>

1960年代までに展開してきた「農産物余剰レジーム」は、その内部で4つの変化を来し、それらが次第にこのレジームの枠組みや慣行と矛盾を来すようになった。第一に、南側諸国は基礎的食料を輸入する必要があるにもかかわらず、前のレジームから引き続き依存していた植民地時代からの輸出品の価格暴落に直面して、窮地に陥っていた⁵¹³。第二に、企業が商品連鎖のあり方を変えてしまったことで、農民の数や政治的資源が加速度的に減少し、「ファーム・ロビー」（農業圧力団体）という言葉は農業分野において存在感を強めている企業のことを指すようにさえなっていた。第三に、多国籍企業は、このレジーム

⁵¹² 例えば、オランダの国内家畜セクターは、工業的な飼料穀物を国外の供給者に依存していたが、これは見方によっては国内セクターにしか見えなかった。同様に、第三世界では、緑の革命などを通じて輸入代替が促進されたが、実際には輸入穀物に対する依存の代わりに、掘り抜き井戸や化学肥料など、工業的投入財への依存が生じた。農業・食料企業が成長し、その活動範囲が国境を越えて広がるにつれて、農民はますます専門化するようになった。エコロジカルな持続可能性のためには多くの地域で重要であると思われた作物と家畜の混合農業が、単一作物栽培と工場型家畜生産に席を譲った。農業・食料企業は、商品サプライ・チェーンを拡大することによって、ますます利潤と支配力を得るようになった。とりわけ消費者の食肉需要（これは文化的に複雑な現象である）に応えるため、飼料用トウモロコシや大豆の単一栽培が、旧来の移住植民地域の大部分で農業の中心を占めるようになった。米国の農家の場合は特に、ますます大規模化・モノカルチャー化が進み、戸数も減少し、企業が支配するサプライ・チェーンに統合され、補助金付き輸出に依存し、価格シェアを減少させるようになった（フリードマン 2006、p. 93）。

⁵¹³ 中でも最も重要な輸出品であった砂糖や熱帯油脂は、工業的原料によって急速に代替されていた。砂糖は、アスパルテムなどの化学的原料や、米国政府の補助金を受けた高果糖コーンシロップなどの工業的副産物を含む、さまざまな「甘味料」によって置き換えられてしまった（フリードマン 2006、p. 94）。

の重商主義的な貿易ルールや国内補助金によって、自分たちの活動が制約を受けていると考え始め、貿易の自由化を支持するようになった。そして第四に、1970年代初めに起こった米国とソ連の間の緊張緩和（デタント）は、冷戦によるブロック間の相互貿易禁止というこのレジームで高度に暗黙的であった枠組みを破壊した。すなわち、資本主義ブロック内の余剰農産物をブロック内で処理することがこのレジームを駆動させる重要な要素であったから、余剰農産物やこれを援助（補助金付き輸出）によって市場外で処理することができなくなれば⁵¹⁴、このレジームは存続することができなかつたのである⁵¹⁵。

食料・農業の世界で上記のような変化が起こる中で、1970年代からの資本主義世界経済は、「グローバリゼーション」と呼ばれる大きな変化の波に入っていた。そのいくつかの特徴は、金融市場の規制緩和と経済活動の全面的な「金融化」、国際貿易の一層の規制緩和、生産や資源調達さらに販売における多国籍企業へのシフト、情報技術の重要性の拡大などである。この「グローバリゼーション」の時代には、同時に米国産業の競争力の低下、そしてマネーの国際的フローの大幅な拡大が起こった。これらのことは、米国の覇権の下で構築された世界資本主義が、南における「開発主義」を支持し切れなくなったことを表わし、それまでの30年における「開発に優しい」国際対応を一掃し、「資本に優しい」国際対応をもたらした。そしてこのような変化は、「資本の自由と機動性を確保」し、「国家の役割を縮小」するような方向性・特徴を持っていた⁵¹⁶。

「農産物余剰レジーム」の崩壊は、グローバリゼーションの展開と並行して進行した。崩壊は1970年代初頭に始まり、その引き金は米国が穀物の対ソ禁輸措置を解除し、大量の小麦を特惠価格で供与したことであり、それは世界の穀物市場で前代未聞の供給不足を突然引き起こし、穀物価格を急上昇させた。この背景には、余剰農産物の処分、すなわち価格の安定性を維持するために必要な政府にとってのコストの高騰という問題があり、それが「農産物余剰レジーム」の「重商主義的」側面に強い影響を与えたのである。このようなコストの高騰に関連する事項としては、例えば、①大豆について米国以外にアルゼンチンやブラジルといった大生産国が出現して米国の地位を脅かしたこと、②グロ

⁵¹⁴ 1972～1973年のソ連とのデタント（緊張緩和）が起こると、米国は余剰農産物をハード・カレンシーで売却する機会を得ることになり、それと同時に地政学的な同盟関係が変化した。このとき米ソが取引した穀物の量は桁違いだったため、第二次世界大戦以降初めて、余剰農産物の在庫を一掃することができた。この米ソ穀物取引のおかげで、小麦その他の穀物及び油糧種子の価格が三倍以上に跳ね上がった。食料援助や、いくつかの商業ベースの契約（特に重要だったのは日本への大豆の販売であった）までもが一時的に中止された。輸入食料に依存し、当時、エネルギー価格の急騰にも直面していた南半球の諸国は、民間銀行からの借金を始めた。食肉価格が高騰したことに憤慨した米国の消費者たちは、不買運動を始めた。農民たちは、高価格の恩恵が商社に独占されていたことに激怒し、議会に激しい圧力をかけた。このようにしてこのレジームは、1970年代初めに世界食料危機に突入していった（フリードマン 2006、p. 95）。

⁵¹⁵ フリードマン（2006）pp. 94-95。

⁵¹⁶ バーンスタイン（2012）pp. 135-137。

ーバルな食料資源の調達や加工・販売に対して、農業投入資本と農業産出物の両方での多国籍アグリビジネスのパワー、影響力、支配が加速度的に強まって、彼らにとって以前は恩恵を受けていた「農産物余剰レジーム」の「重商主義的」な行き方がむしろ障害になってきたこと、③国家に対する企業の相対的な力の向上の結果として、企業が「主要なグローバル主体として、安定的な生産・消費条件の策定に携わるようになった」⁵¹⁷こと、④冷戦の終結とソ連の崩壊が「農産物余剰レジーム」の支えの一つであった欧米の政治的戦略目標を失わせたこと、そして、⑤頻発する過剰生産に関わる財政コスト高騰の問題に直面した米国が、それまで農業貿易の問題はガットになじまないとしていた主張を覆し、農業貿易問題を1986年からのガット・ウルグアイ・ラウンドで取り上げることに同意したことである⁵¹⁸。

以上のようなさまざまな背景と特徴を持ちながら、「農産物余剰レジーム」は崩壊していったと考えられる。フリードマンもバーンスタインも、この崩壊の始まりが1970年代の初めであることでは一致しているが、その終わり、あるいは次のレジームの始まりについては両者とも明らかにしていない。しかし、「第一次フード・レジーム」あるいは「移住植民地レジーム」が約30年⁵¹⁹という時間の中で崩壊したと見られているように、おそらく「農産物余剰レジーム」の崩壊もかなりの時間的幅をもって崩壊していったと考えられる。

そのような中で起こったエピソードは数々ある。中でも1970年代初めの世界食料危機を受けて1974年に開催された「世界食糧会議」(World Food Conference)は、ソ連への米国の余剰食料の販売というそれまでの暗黙の了解を外れた行動によってもはや農産物余剰レジームを維持できない状況の下で、世界の「食料安全保障」⁵²⁰を議論し、WFP、IFAD、そしてFAOの世界食料安全保障委員会(CFS)の活動をより効果的に組織するための機関として、世界食糧理事会(WFC)を設置した。また、この危機によって世界的、特に開発途上世界で飢餓の危険が顕在化したことに合わせて、「農産物余剰レジーム」の中で暗黙の存在であった輸出補助金も、もはや食料援助に隠れた存在ではなくなった。そしてその結果起こったことは、第一に、援助が補助金付き輸出とは別個の論理、すなわち人道援助か対外政策の一環として理解されるようになったこ

⁵¹⁷ このことによって、企業は投資、農産物原料の調達、市場取引などのプランが立てやすくなった。このことは、実際、米国やEUで莫大な農業補助金が支給され続けているにもかかわらず、グローバル食料経済が民間規制(企業による規制)へとシフトしつつあることを示唆している(バーンスタイン2012、p. 139)。

⁵¹⁸ バーンスタイン(2012) pp. 135-139。

⁵¹⁹ すなわち第一次世界大戦が始まった1914年から第二次世界大戦が終結した1940年代中盤まで。

⁵²⁰ この食料安全保障という言葉は、農業生産とニーズの充足が自動的に結びつくわけではないという、「農産物余剰レジーム」の中で暗黙的であった事実に対して名前が付けられたことを意味している(フリードマン2006、pp. 96-97)。

と⁵²¹、第二には、1980年代に輸出補助金が危険なまでに競争的になり、欧州と米国が貿易戦争寸前の状態にまでなったこと⁵²²である。このように顕在化した主として輸出補助金の問題に対処するため、主要先進国は、1986年に開始されたガット・ウルグアイ・ラウンド交渉において、農業を貿易協定に組み込むよう努力することに合意した。そしてこの変化を支えたのは、穀物メジャーをはじめとする世界的な食料・農業企業であった。これら企業は、それまで30年以上にわたって自らの成長を支えてきた重商主義的な枠組みを、すでに窮屈なものと感じるようになっていたからである。その後、冷戦終結に伴ってソビエト・ブロックが崩壊し、各国で急速な資産の私有化が起こると、農業の貿易協定への組み込みの動きは加速し、その最終的な結果は1995年、歴史的な農業協定を備えたWTOの誕生であった⁵²³。

以上のように、1970年代初めに「農産物余剰レジーム」が大きくぐらつてから1990年代に至るさまざまな出来事の中で、「農産物余剰レジーム」は崩壊していったと考えられる。レジーム崩壊の根拠として挙げられることは、第一にこのレジームを駆動していた米国の余剰食料が払底し食料援助は次第に譲許的輸出としてではなく人道援助などとしてより多くが多国間援助機関(WFP)を通じて行われるようになったこと、第二にこのレジームの際立った特徴であった国家による重商主義的な貿易慣行、すなわち輸出補助金をはじめとし、国内補助金と輸入障壁を併せた米国とEUなどの諸制度が、最終的にはWTO農業協定の下で大幅に削減⁵²⁴され、食料・農業企業がより自由に世界中で活動で

⁵²¹ ソ連への穀物売却後は、米国が二国間で行ってきた「譲許的」条件による販売のための在庫も払底した。多国間の食料援助機関が勢力を増し、欧州からの援助が増大した。新たに富裕化した石油輸出国機構(OPEC)は、石油収入を利用して独自の援助を行い始めた。米国でも、援助用の食料が不法にベトナム戦争の戦場に送られていたことが発覚したのをきっかけに、米国議会は、譲許的販売ではなく贈与であることを強調するように援助立法を変更した(フリードマン 2006、p. 97)。

⁵²² 輸出補助金がかもはや食料援助に隠れた存在ではなくなり、そのような名前が付けられると、農業を貿易協定に組み込むべきであるという議論が公式に行われるようになった。また、予想されたように、欧州でも米国と似たような農産物価格支持制度によって余剰農産物が生み出され、補助金付きで輸出が行われるようになった。1980年代の欧州と米国間の補助金付き輸出競争は危険なまでにエスカレートし、どちらもこの相互破壊的な競争を終わらせることを望んでいた。他方で、アルゼンチン、カナダ、オーストラリア、さらにブラジルなどの二番手の輸出諸国は「ケアンズ・グループ」を形成し、米国や欧州の重商主義的な慣行の停止を求めるようになった。これら諸国の政府は自国の輸出品に補助金を付ける余裕を持たなかったため、重商主義的な慣行がなくなれば、自分たちも公正な輸出シェアを得られるだろうと考えたのである(フリードマン 2006、pp. 97-98)。

⁵²³ フリードマン (2006) pp. 96-98。

⁵²⁴ このことは、かつて大量の余剰農産物を生み出しそれが重商主義的な形で世界に処分される原因となった国内農業補助金について、WTO農業協定では「緑」の補助金のカテゴリーを設け、「貿易非歪曲的」な補助金の方向へと舵を切ったことにも現れている。欧州連合(EU)などでは、「農業の多面的機能」を謳い文句にこのような補助金へ移行しつつあり、農業補助金がますます環境保護、景観保全、農村共同体など、農家によって提供される特定の「サービス」を対象に支給されるようになること、そして商品特定の補助金制度は衰退していくだろうことを意味していた(フリードマン 2006、p. 100)。このように「貿易を歪曲しない」補助金への移行は、それまでの「重商主義的」な農業補助金の使い方を撤廃していく方向性を示していたのである。

きるような枠組みが合意されたことである。特に、この合意の中で「貿易非歪曲的」な補助金（換言すれば、重商主義的ではない補助金）への移行が世界的に合意されたことは、それまでの「農産物余剰レジーム」の駆動力であった余剰農産物を生み出す国内農業補助金を撤廃していくという大きな意味を持っていた。フリードマンがこの「農産物余剰レジーム」を「重商主義的・工業的食料レジーム」と呼んだことは既述したが、上記第一の要因によってこのレジームの駆動力が失われ、また第二の要因によってこのレジームの顕著な特徴であった「重商主義的」な政策が転換されたのである。

「農産物余剰レジーム」の崩壊過程の中の出来事として、今一つ重要なことは、その中で「開発主義」が終焉を迎えたということである。1970年代以降の米国がこの「開発主義」を支え切れなくなっていた事情については上述したが、この時代の南の諸国におけるグローバリゼーションの特徴は、貿易自由化、民営化、そして「国家の役割の縮小」を目標とする政策的な「改革」、すなわち新自由主義的政策の推進であった。これはこの時代に債務負担の突然の増加に見舞われた各国に対して、世界銀行やIMFが課した構造調整プログラムの下で取り込まれた諸課題である。こうしたマクロ経済的な政策目標の登場は、農業開発にとっての、特に小規模農民への支援を通じた政府の財政支援や資金援助の後退を意味するものであり、国家主導の開発とそれに対する開発援助という時代の終焉を告げるものと理解される⁵²⁵。このように、「農産物余剰レジーム」と時代が重なっている「開発主義」の終焉においても、食料援助や貿易などの面でも見られた「国家主導」の取組みが転換され、食料・農業企業が開発途上諸国において、より自由に活動できるような環境づくりが重視されていったことがわかるのである。

4.3 第三次国際フード・レジームの可能性（多角的貿易・企業レジーム）

重商主義的かつ工業的な特徴を持った「農産物余剰レジーム」は、WTO農業協定が成立した1995年までに崩壊した。しかし、この古いレジームの中で存在していた利害関係はそう簡単には消えなかった。米国は貿易赤字が膨れ上がる中で、相変わらず穀物輸出に躍起になっていたし、日本や欧州は食料安全保障や食料自給率を重視する有権者や依然として大きな勢力である農民団体を抱えていたので、重商主義的な貿易慣行も、国内の農業補助金もなくならなかった。農民や農民団体の力が「農産物余剰レジーム」の時代と比べると相当程度に弱体化していたにもかかわらず、WTOの「農業に関する協定」は、未だ建前上の合意に留まっていた⁵²⁶。

⁵²⁵ バーンスタイン（2012）pp. 143-144。

⁵²⁶ 「農民団体」は、主要政府が国内補助金や輸出補助金を廃止するのを一応阻止した。先進諸国の農人

しかし同時に、レジームが解体するにつれ、農民の利害は一様ではなくなった。農業補助金は高いレベルに達していたが、米国は遺伝子組み換え種子の促進など、企業の力や農場の大規模集中を推し進める政策をますます多く採るようになった。一方、栽培作物は国内用・輸出用を問わずトウモロコシなどの家畜飼料用穀物に集中していたが、米国の低迷する穀物価格は家畜生産資本に対する利益にはなっても穀物農家にとっては利益にならなかった。いずれにせよ、この時代に米国のファーム・ロビーで最も発言力・影響力をもつ最大のアクターとなっていたのは、アグリビジネスすなわち農業関連企業であった。彼らは国際機関での議論では補助金に反対しながら、ますます増加する米国の補助金によって利益を得ていたのである⁵²⁷。

以上のような「農産物余剰レジーム」の崩壊に続く世界的な食料・農業システムの混乱から、第三次国際フード・レジームが生まれてくるかもしれない。これは、フリードマンによれば「多角的貿易・企業レジーム」⁵²⁸である。これは、「農産物余剰レジーム」の崩壊過程以後の流れについてこれまで見てきたとおり、古いレジームの「重商主義的」側面はWTO体制の下の「多角的貿易」に取って代わり、他方その「工業的」側面はそのまま残り、そのような中で農業の上流部門と下流部門の双方に対する「企業の支配」がますます強まっているからである。この「多角的貿易・企業レジーム」が、それに対する規制や抵抗を伴いながら、以前の二つのレジームと同じ程度の一貫性や安定性を確保できるかどうかは、現時点では明らかではない。しかし、2008年に最高潮に達した穀物価格の劇的かつグローバルな高騰は、「農産物余剰レジーム」の終焉が始まった1970年代の「世界食料危機」の時と同様の高騰の繰り返しを思わせ⁵²⁹、第一回の高騰が世界政治におけるデタントと農産物市場の世界大への拡大を意味したとすれば、2008年の第二回目の高騰は1980年代に新たな装いで登場した「新自由主義的グローバリゼーション」、すなわち「資本の自由と機動性の確保」や「国家の役割の縮小」⁵³⁰を体現したものであったとも見ることができよう⁵³¹。

団体は、解体しつつある「農産物余剰レジーム」を支えていた柱だった。しかし、1980年代から1990年代にかけては強固だと思われた農民組織の国内政策に対する影響力も、結局は脆弱な社会的基盤に支えられていたにすぎなかった。農民の数はこの工業的なレジームの成功で、人口のごく一部にまで減少していた。また、農業の工業化は、農業投入財を供給したり食品加工を行ったりする巨大企業に農民を従属させた（フリードマン 2006、pp. 98-99）。

⁵²⁷ フリードマン（2006）pp. 99-100。

⁵²⁸ Multilateral Trade-Corporate Food Regime.

⁵²⁹ バーンスタイン（2012）p. 140。

⁵³⁰ バーンスタイン（2012）p. 137。

⁵³¹ このことを示唆するいくつかの事象としては、新自由主義的グローバリゼーションの方向性を持つ、①貿易の自由化の進展によるグローバルな貿易パターンの変化、②農産物商品の先物取引による世界市場価格への影響、すなわち投機を煽る「金融化」、③新自由主義が「緊縮財政」を要求することで廃止に追い込まれる、開発途上諸国の小規模農民への補助金やその他の助成金、④農業投入産業（agri-input

このように、「農産物余剰レジーム」の崩壊過程と崩壊後の展開を観察する中で、「第三次国際フード・レジーム」として出現する蓋然性の高いレジームの方向性が次第に明らかになってきているが、新たなレジームが直ちに出現していると言うわけにはいかないことも事実である。WTOによって「多角的貿易」の新たな枠組みが提供され、農業もその中にしっかりと組み込まれているが、貿易の実態を見ればまだ重商主義的な国内補助金・輸出補助金は残されており、WTOのルールが食料・農業の分野において誰もが認める「規範」の地位を確立したか否かには、未だ大きな疑問がある⁵³²。また、近年WTOという場における交渉が難航する中で、その困難性を回避し、合意可能な国同士で新たな貿易・投資その他の約束を協定する自由貿易協定（FTA）あるいは経済連携協定（EPA）というルールを多用するような流れもあり、WTOのグローバルなルールの規範性はこの面からみても、まだ確立されているとはいえない。

industry) や農産物食品企業 (agri-food industry) の両方で進むグローバルな企業集中と、これによって生じた寡占企業の経済力、が挙げられる (ベーンスタイン 2012、pp. 140-141)。これらのうち特に②の先物取引と商品デリバティブによる「金融化」の影響は、2008年の食料価格高騰の直接的な原因として、カウフマンにより詳細に描き出されている (Kaufman 2010)。また、③の開発途上諸国における補助金・助成金の廃止は、食料価格高騰によって特に輸入食料に依存する開発途上諸国、特にその消費者や農民が大きな影響を与えることにつながった。それ以外の項目は、むしろ当時の食料価格高騰を導いた背景として位置づけられるであろう。

⁵³² 実際、WTOが成立して以来最初の多角的貿易交渉「ドーハ開発ラウンド」は、2015年の現在でも未だ終結せず、むしろWTOにおける多角的ラウンドの決着はもはや無理との見方も出る中で、各国が自らの望む相手との間で自由貿易協定 (FTA) あるいは経済連携協定 (EPA) を締結する動きが加速している。

第4章：サブ分野別事例（1）：食料援助

これまでの各章で、戦後の早い時期から1970年代の初めまで、米国は「農産物余剰レジーム」とも呼ばれるシステムを作り、国内政策の結果生じた余剰穀物を「食料援助」として海外に処理することによって、国内政策の矛盾を解決するとともに、海外に自国の穀物市場を開拓していったことを概観した。この章では、本論文における一つ目の事例として、この「食料援助」について、特に米国とFAOの関係を中心に詳しく見ていくことにより、食料援助を巡ってFAOをはじめとする国際機構の位置づけがいかに変化し、またそこにどのような力が働いていたのかを考察する。

1. 食料援助の発想とその始まり

1.1 食料援助の発想

食料援助は、「外国のドナーによって、ある国のうちの個人又は組織に対して無償又は高度に譲許的な条件で食料が提供されること」と定義されている¹。そしてこの背景の一つとして、世界に蔓延する栄養不足という悲惨を食料の提供を通じて何とか救いたいという道徳的な動機が存在することは否定できない。

しかし「栄養」という認識や「援助」という思想のどちらも、元々存在したわけではなかった。食料援助の概念が出来上がるまでには実際、いくつかの段階があったのである²。そして「栄養」に関する科学的な動因と「援助」に関する倫理的な動因³とが一つになって、「政策によって人間が適正な食料を与えられるよう保証する国際社会あるいは先進国の責任」という、その後生まれた観念の基礎が置かれ、「食料援助政策」が始まったと考えられる⁴。

1930年代の大恐慌による農業への影響は、農産物価格の下落と過剰在庫という形で現れた⁵。在庫の累積は膨大で、腐りやすい食品は市場を失って農場で大量に腐敗し、小麦は飼料に使える場合も人の食用防止のため着色され、同時に

¹ Barrettら(2005) p. 255.

² イエーツ(1959) pp. 42-44。19世紀には「栄養」は僅かな人数の学者によって経済科学の範疇で注目されるに過ぎなかったが、20世紀初頭にビタミンが発見されてから生気が与えられ、良質の食品が保健には不可欠である具体的な証拠も挙げられるようになったという。1930年代には、国際連盟から『栄養と公衆保健』(*Nutrition and Public Health*)、英国ではジョン・ボイド・オアが『食糧、保健、所得』(*Food, Health and Income*)、さらにILOが『労働者の栄養と社会政策』(*Workers' Nutrition and Social Policy*) が、それぞれ公表されたほか、各国政府による「学童給乳」などの試みも行われた。

³ イエーツは、1930年代においては「同胞の極端な貧困や栄養不良が個々の怠惰とか無気力から生じたものではなく「組織」の崩壊から生じたものである場合は特に、一般大衆はそれを防止するためにある程度の連帯責任を感じていたことは疑いない」としている(イエーツ1959, pp. 44-45)。

⁴ イエーツ(1959) pp. 44-45。

⁵ 服部(2010) pp. 47-48。

世界中の貧困・失業の人々は適正な食品を十分に摂取出来なかった。このような中で、ロンドンのオーストラリア高等弁務官の経済顧問であったマクドゥーガルは、不要な余剰農産物は健康の増進に利用できると考えに立ち至ったという。すなわち、「農村の繁栄は都市の消費者の栄養と景気を増進すれば回復できる」（「保健と農業との結婚」）、さらに、「栄養改善に対して世界的な要望があつて、それが農産物の市場を拡大するに至れば、農業に対する経済的利得は大きいであろうし、またこれは世界の農業人口の工業製品に対する需要の増加となって跳ね返ってくる」⁶と考えたのである⁷。

さらに1935年、ロンドンの高等弁務官であったスタンレー・ブルース⁸はジュネーブの代表として、国際連盟において保健・農業・経済問題に対する栄養の関係という一般問題を提起した。そしてこれには非常な関心が喚起され、連盟理事会は2つの委員会⁹、さらにこれらの合同委員会¹⁰が設置された。1937年、この合同委員会は報告を行い、この中で世界中の栄養不良への対処の必要性和そのための行動の緊急性を訴えた¹¹。この報告は国際連盟刊行物の中でベストセラーの一つになり、単に一般の注目を引いたばかりではなく、多くの政府が栄養政策の樹立を検討開始するなど、行動も呼び起こした。ところが、1937-1939年には余剰農産物は別の理由、すなわち消費者の購買力の回復と軍備という2つの理由によって、なくなろうとしていた。

とはいえ、このような一連の出来事や対応を行ってきたことは、「市場における価格の動きは生産と消費との間に望ましい均衡を自動的に維持しうるしまた維持するようになる」という、経済自由主義者の強固な信念を揺るがすことにつながった。そして世論は、消費に影響を与え、生産を計画し、貿易を統制する必要を容易に認めようとはしなかったが、栄養・保健に関する新しい科学的知識の恩恵を得つつ、「公平な分配」を追求していく何らかの目的的活動、あるいは栄養・農業政策が必要であると徐々に認める方向へ動いていった¹²。したがってこのとき既に、FAOの舞台、あるいは食料援助の舞台は事実上築かれ

⁶ これは、「世界経済の発展に寄与する」という形で、10年後のFAO憲章の前文に取り入れられた考え方である。

⁷ イエーツ（1959）pp. 45-46。

⁸ 「ロード・ブルース・オブ・メルボルン」

⁹ これらは、①科学者が栄養に関する必要条件の生理学的問題を検討する委員会と、②科学者、農学者及び経済学者が、各国が栄養政策を採用した場合の保健、農業発展及び国際貿易に対する効果を検討する委員会であった（イエーツ1959、p. 47）。

¹⁰ この議長には、先ずチャーチルが打診されたが国防問題で多忙のため断念、その結果アスター卿が任命された（イエーツ1959、p. 47）。

¹¹ この報告書の要約は、「現在あらゆる国に存在する栄養不良は、直ちに我々が対処することを求めているし、また今はその機会である。それはまた経済的繁栄を増大する方法によって、社会悪を根絶するために人類の良心に訴えてきており、今はその好機会である」という言葉で結ばれていた（イエーツ1959、pp. 46-49）。

¹² イエーツ（1959）pp. 49-51。

ていたとも考えられるが、折しも戦争が始まり、この理想の実現は戦後に持ち越されることになった。

1.2 戦後の食料援助の始まりとその展開

米国が食料援助を外交に活用し始めたのは、第一次世界大戦直後のことであり、後に大統領となったフーバー上院議員が主導したこの援助の目的は米国の余剰穀物の売り込みであった¹³。また米国は、第二次世界大戦の末期には中国（蒋介石軍）への支援、イタリア及びフランスへの支援を行ったが、これらは何れも共産主義の台頭を食い止めるためであり¹⁴、この時フーバーは欧州諸国に対する食料援助機関を設立している¹⁵。

第二次世界大戦後になると、戦争で破壊された欧州の復興のため、米国はマーシャル・プランに基づいて膨大な量の食料を欧州に送り込んだが、これは非共産主義勢力を強化するために不断に払われた努力の一端であった¹⁶。そして1954年頃までには欧州復興もほぼ達成され、マーシャル・プランは初期の成果を上げて、欧州は再び米国のよき貿易相手となり、米欧間の農業・食料関係の基礎が確立される結果となった。

上記のようなマーシャル・プランを通じた戦後米欧間の農業・食料経済の確立は、その後アジア、ラテンアメリカ、そしてアフリカ諸国の食料関係を再編する上での基軸となった¹⁷。当時の米国は、1950年代まで実質的に唯一の輸入需要の源であった欧州の小麦市場を失い、余剰農産物の販路を求めていた。米国はそれを日本と第三世界に見出した。フーバーのやり方は、金或いは交換性を持つ通貨で余剰農産物を売り、受け取った代金の一部を貧しい人々のために使うという方式であったが、1954年当時、世界の通貨で交換性を持つものは極めて少なかったため考え出されたのが、米国の余剰食料を、交換性を持たない相手国の通貨で売るという名案であった。売却代金は相手国の中央銀行に米国の

¹³ 当時、ハーバート・フーバー上院議員は、大食料救済計画のイニシアティブをとったが、この計画は第一次大戦後の欧州の政局に影響力を行使しようとする米国の努力の中で重要な役割を演じた。フーバーは、食料救済を利用して東欧における反共産主義の勢力を支援しただけでなく、ロシアの内戦を連合国側に有利な条件で終結させる一手段としてボリシェヴィキに対して食料援助の提案を行おうとした（バーバックら 1987、pp. 59-60）。

¹⁴ 当時、米国は、中国の蒋介石軍を支援するために食料援助ルートを形成して共産主義に対する米国の戦いの武器とし、更にイタリアとフランスに対する救援食料を活用して、この両国における社会不安と共産主義台頭を食い止めようとした（バーバックら 1987、pp. 59-60）。

¹⁵ しかし、英国のチャーチルはこれに対して欧州本土の封鎖を行って物資輸入の道を断ち、敵国の食料利用に障害を設けることに腐心した（ジョージ 1980、pp. 232-235）。

¹⁶ バーバックら（1987）p. 60。

¹⁷ 第三世界の諸国は国内経済の発展を至上命題とし、当時の全ての支配的イデオロギー（資本主義や社会主義、近代化論や従属論）は、工業的發展を支えるものとしてしか農業の重要性を認めず、国家による農業軽視を助長していた。商業的な食料供給に関しては、米国の余剰小麦のおかげで、国内の食料セクターを近代化する代わりに輸入品を使用するという、魅力的な代替案が浮上した（フリードマン 2006、pp. 26-27）。

預金として預けられ、その国で米国が認めた政策目的のために使われることになった。需要国における外貨の不足にも拘わらず、食料援助を利用することによって第三世界の市場が育成されていったのである¹⁸。マーシャル・プランの下では、余剰処理よりも復興の方が重要で、米国当局は余剰農産物の処理を最小限に抑え、欧州の農業の復興・発展に悪影響を与えないよう配慮した¹⁹。しかし、余剰が食料援助の形で低開発諸国に向けられるようになったとき、欧州に対するような配慮は働かなくなっていた。1954年に登場した第三世界向け食料援助のスキームは、農産物貿易促進援助法(Agricultural Trade Development and Assistance Act: P L 480)であり、この下で米国の援助食料が世界中に「ダンプ輸出」されるとともに、これを通じて米国穀物の商業市場が世界中に開発されていくことになる²⁰。

2. F A Oによる食料需給問題への挑戦

2.1 余剰問題とF A Oの初期の取組み

既に第2章で見たように、F A Oが創立された背景にある動機のうち最大のものの一つが、農産物の過剰と不足の問題への対処が期待されたことであった。過剰と不足の問題は、作柄や需給が天候に左右される農産物の特徴を反映して、戦前から国際的大問題であった。そこでまず、F A Oの創立に当たってこの食料の余剰問題がどのように考えられ、創立間もないF A Oがどのように余剰食料や食料援助の問題に関わっていたのかを見ていくことにする。

前述のように、余剰食料を食料不足地域の援助と栄養改善に使うという構想は第二次世界大戦によって中断されたのであるが、終戦直後には、戦争によって破壊された地域への食料供給と農業生産の回復に向けて世界は食料の増産に邁進した²¹。しかし他方、戦前から常に懸念されていた食料の過剰の問題については、F A Oが創立される以前の1943年ホットスプリングス会議が既に、戦争終結時の短い不足時代はいずれ過剰に道を譲るであろうことを、正確に予言

¹⁸ フリードマン (2006) pp. 26-27。

¹⁹ マーシャル基金は米国国内価格の半額で余剰農産物を購入する規定で、つまり援助受け入れ国に持ち込まれる生産物の量の上限と下限を設定することで、復興と余剰処理という矛盾する利害関係のバランスを保つようにされていた。米国担当者たちは当然のように、余剰農産物の処理を最小限に抑え、欧州向けマーシャル援助の40%は農業復興のための飼料や肥料の輸入に使われた(フリードマン 2006, pp. 23-24)。

²⁰ バーバックら (1987) pp. 59-60。

²¹ これは1941年、米国のローズヴェルト大統領が「4つの自由」演説で、「あらゆる国あらゆる人々に十分な食料を供給することは、農業の近代化により完全に達成しうる目標である」としたことによっても裏打ちされていた。米国人はそのために、新しい政府間機関の協力によって、農業革命を世界中におしひろげるべきだと固く信じていたのである(イエーツ 1959, p. 60)。

し、不足と過剰、そして全般的な需給問題への対応策の必要性を主張していた²²。

ところが、1945年にFAOが創立され、終戦直後の連合国救済復興機関（UNRRA）が1947年に解消して、FAOが過剰問題対策を検討する中で議論が商品協定の方向に向かったとき、諸政府は警告を発した。その理由は、FAOは短期の危機ないし商業政策・商品政策にはタッチすべきでなく、長期の栄養、生産及び国内分配の問題に集中すべきということであった。1946年に、初代FAO事務局長のボイド・オアは、長期問題を処理する新しい国際的機能への提案の求めに対し、「世界食糧局」（World Food Board）の案を提示した。これは、世界の食料問題においては、「制限要素は十分な食料を生産する物理的能力ではなく、適当な生産と分配を行うに必要な、複雑な経済的調節を行う諸国の能力である」との考えに基づき、①バッファーストック計画による価格の安定、②飢饉に備える世界の食料備蓄、③困窮者に対する財政的余剰処理計画、④（新設される）信用供与機関との協力、⑤個々の商品の取扱い機関の調整を、その機能として挙げた。しかしこれらは明らかに諸政府に対して要求が過大、すなわち各国政府の財政負担や政策実施の自由度の観点から見て実現性が欠けていたのである²³。1946年のFAO第2回総会ではこの計画について何らコミットが得られず、代りにこの提案を検討する準備委員会（Preparatory Committee）が設けられたが、その検討結果を受けた1947年のFAOの第3回総会も実効のある決定はほとんどなし得なかった。結局、毎年の検討を行う「FAO理事会」（the Council of FAO）を組織したに留まり、かくして初代事務局長ボイド・オアの大きな構想、「世界食糧局」は、この総会で米国代表を務めた米国農務省のノリス・ドッドの反対意見表明などによって丁重に棚上げされ、実現しなかった²⁴。戦後の覇権国として貿易自由化で世界各国から幅広い支持を得ていた米国も、FAOを通じたグローバルな供給管理と食料援助を目指した「世界食糧局」の設立案を、1948年のワシントンDCでの会議で英国とともに反対し否決する役割を果たしたのであった²⁵。

²² 不足については過少な供給を割り当てるための国際的機関の必要性（決議13）、過剰については国際的協議によって組み立てられた国家的農業調整計画の必要性（決議15）をそれぞれ予言し、国際商品協定（決議25）や、より広い食料の分配のための特別の国際方策（決議27）を提示（イエーツ 1959、pp.89-90）。また、このような過剰の再現に関する怖れと議論については、FAOの40年史の中でも述べられている（Walton 1985、pp. 18-19）。

²³ この提案の内容は、①緩衝備蓄計画による価格の安定、②飢饉に備える世界の食料備蓄、③困窮者に対する財政的余剰処理計画、④新設される信用供与機関との協力、⑤個々の商品の取扱い機関の調整、というものであった（イエーツ 1959、pp. 90-99）。

²⁴ イエーツ（1959）pp. 90-99、Walton（1985）pp. 15-17。

²⁵ フリードマンは、終戦後のこの時期（1945～1949年）に形成されたフード・レジームは、米国が輸入制限と輸出補助によって国内農業政策を補完するという重商主義的慣行に強いこだわりを持ったために、多国間制度を犠牲にすることにつながったとし、その理由は、この時期の世界食料レジームを維持する鍵が、輸出制限と結び付けて対外援助を行うという米国の革新的な政策だったためとしている（フリードマン 2006、pp. 18-22）。

ボイド・オアの後にF A O事務局長になった米国のノリス・ドッドは、彼がF A O理事会の事務局長であった頃からの課題であった商品問題について、ドル地域における余剰の蓄積の一方で、不換通貨国で必要なものを十分に輸入することが困難な事態であるとみて、食料援助の要素を含む「国際商品清算所」(International Commodity Clearing House) の設立を提案した²⁶。これは、①輸出国の信用で余剰国から不足国に食料を動かすこと、②それでもなお残る余剰を特別価格で売却する組織を作ること、③通貨の交換性が確保された後はバッファー・ストックを保持・操作すること、の三点を内容とし、「余剰処理」あるいは「食料援助」にかなり近い内容となっていた。しかし、諸政府はこの提案についても、先のボイド・オアの提案よりも実行可能なものとは見ず、1949年のF A O総会でこの提案も否決した。これは、このような通貨問題によって生じる余剰についてF A Oには救済方法がないことを露呈する結果になったのである。そして代わりにF A O総会は、国際収支の困難から生ずる農産物余剰状態に対して勧告するため、理事会の下に14の加盟国から成る商品問題委員会(C C P) を設立した²⁷。

2.2 多国間食料援助の困難性と米国の姿勢の変化

このような中で、1952～1953年頃を境に戦後の食料過剰が出現し、その取扱いに関する国際的議論が活発化してきた²⁸。戦後の食料生産拡大の努力はこの頃成果を現し、一人あたり平均の食料供給量は戦前の水準を回復したが、その生産増加は地域ごとに均一ではなく、北米で過剰が再現してきた一方で、極東をはじめとする多くの低開発地域では生産の伸びが依然として低かった。このような状況下、1953年のF A O総会は数々の判断基準(criteria)を提示しつつ、個々の国が生産の「選択的拡大」(selective expansion)の政策を採用するように勧告した²⁹。世界農業や農産物過剰問題のその後の経過も含めてみれば、この「選択的拡大」の世界的スローガンは、北米における穀物の過剰を是認・固定化し、その他の諸国の農業生産を他の産品に向ける方向性を持ったものであったとも考えられよう。

²⁶ この「国際商品清算所」として提案された諸機能は、①通貨の一般的交換性が回復するまで、輸出国の信用で不換通貨による支払いを蓄積することによって、余剰国から不足国に食料を動かすこと、②上記によってなお残る余剰を特別価格で売却する組織を作り管理すること、③通貨の一般的交換性が確保された後は、バッファー・ストックを保持し操作することであった(イエーツ 1959, p. 90)。

²⁷ C C Pの機能は、①供給不足国の必要条件を検討してこれを余剰国に伝えること、②余剰国がこれを特別条件で処分する提案を検討すること、③情報一般を検討し、望ましいとみられるときは国際行動をおこすこと、とされ、1年後には国際収支問題のみとの付託事項上の制約が取り除かれて、全ての商品問題を検討する権限が与えられた。

²⁸ Walton (1985) p. 19.

²⁹ Walton (1985) pp. 17-18. なお、この「選択的拡大」のスローガンは、我が国においても昭和36年(1961年)に制定された農業基本法において基本理念の一つとされたものである。

1952年のF A O総会の要求によってC C Pは、飢饉によって脅かされる諸国が迅速に使用できるような緊急食料備蓄を設けることの可能性を検討し、3つの可能性³⁰を提示した。そして後に、5か国政府の専門家から成るパネルは第2提案の「国際機関が管理する中央基金」を勧める意見を表明した。だがまたしても、1953年のF A O総会は何らかの新たな行動をとることには反対であった³¹。

以上、F A Oの創立以来、農産物の過剰問題に関わる解決策の提案は、初代事務局長ボイド・オアの「世界食糧局」提案を嚆矢に数々なされたのであるが、何れも具体的な成果を生まず、その傍らでF A O理事会や商品問題委員会（C C P）といった検討組織が産み出されてきた。このような経過となった原因について、ウォルトンの『F A O 40年史』は、世界食糧局などの提案では実質的に世界的な食料政策の全ての側面（生産拡大、栄養改善、価格安定、生産者の所得、飢饉対策）を取り上げていたことを挙げており、その後の同様の試みではこれら目的のうちの1~2のものに限定して取り上げる傾向となったことを述べている³²。また、後にF A O事務局長を務めたサウマは、その『開発の最前線に立つF A O』の中で、「世界食糧局や飢饉に対応する世界食料備蓄、さらに価格安定と余剰処理のための国際基金といった諸提案は、F A O憲章の最初の署名国であった強力な先進諸国の政治的思惑や商業的利益と折り合わなかった」と述べており、ここで「強力な先進諸国」が特に米国を暗示していることは、言うまでもないことであろう³³。

このように、F A Oの最初の10年の活動の試みやそれらの結果を見ていくと、食料の価格の安定や需給調整といった、「先進諸国の政治的思惑や商業的利益」に深く関わる項目ほど、野心的な試みが失敗に終わっているようにみえる。その理由としては、イエーツが10年間の反省として述べているように、「現代社会の機構に深く根ざし・・・、人々の経済的運命を導き統制するために政府によって設立された機関が、・・・国際経済政策を導き統制するために国際水準において同様の機関が設立されることを妨げ、そして多くの場合不能に至らしめるというディレンマ」があり、また、「多くの政府が商業政策及び商品政策の点で行動の自由を束縛されるかもしれないような国際的協約に慎重であることは不思議ではない。そしてこれらのことは最も統制を受ける産業である農業には特に強く適用される。諸国政府は農業社会の所得を保護し支持することに特別

³⁰ これらは、①国際機関によって所有される食料のストック、②食料を購入し分配するため国際機関が管理する中央基金、③国際的に使用するため各国政府が所有する緊急食料ストック、であった（イエーツ（1959）p. 101）。

³¹ イエーツ（1959）pp. 101-102。

³² Walton（1985）p. 17。

³³ Saouma（1993）p. 1。

の責任を負わされているために、この保護と支持について修正を必要とするかもしれないような国際的取極めに参加することは出来ないと感じている」と述べている³⁴ような事情が、根底にあると思われる。すなわち、食料援助は、「多くの政府の商業政策及び商品政策」と強く関わり、また特に米国に代表される「先進諸国の政治的思惑や商業的利益」に深く関わっていることから、国際的調整や協約といった多国間の枠組み形成が非常に難しい分野だったのである。

実際、食料援助を開発に活用するという分野において著名なスペシャリストであるハンス・シンガー³⁵らは、「多国間の食料援助の効率的なシステムを作り上げることは、結局二国間の食料援助の枠組みよりも難しく緩慢にしか進まないことがわかった」と述べており、戦後の多国間での食料分配を担ったUNRRAが食料備蓄の権限を持たないまま活動したことがその計画の実行を妨げ、また食料の分配を受益国政府に任せただめに多くの食料が闇市場に消えたことなど、その困難性を説明している³⁶。そして、戦中から戦後の混乱期である1943～1948年に活動したUNRRAが廃止された後、多国間の食料援助が復活したのは1963年のWFP設立であり、この間、多国間の食料援助は存在しなかった。FAOはこの空白期間に食料援助の要素を含む上記の2つの構想を議論したのであるが、「多国間」という枠組みの困難性と「食料援助」という問題の困難性のゆえに断念し、以下に述べるように、1954年の米国のPL480によって二国間の食料援助の方が先行して本格的に始まったのである。この間の米国の考え方について断定することは難しいものの、特に第2代FAO事務局長ドッドが自国（農務省）出身であることから考えても、余剰処理や食料援助の要素を色濃く含む彼の提案の帰趨を、いわば静観しつつ注視していたことが推察される。そしてこれが失敗に帰した後5年を経ずして、折しも増大していた穀物在庫を背景に1954年にはPL480が制定されていることを見ても、FAOでの失敗が明らかになった段階で、本格的な二国間の食料援助の実施に踏み切ったと考えられるのである。

その後1950年代後半にかけて世界の余剰農産物は更に積み上がってゆき、主として米国からの援助食料も同様に増加していった。1950年代の最後の3年間、米国は年平均で1100万トンの余剰の小麦及び粗粒穀物を援助の形で処分したのである。そしてこのような流れの中で、多国間の枠組みで余剰を活用する仕組み作りに関心が持たれるようになる³⁷。

³⁴ イエーツ (1959) pp. 105-107。

³⁵ Singer ら (1987) pp. v-vi。

³⁶ Singer ら (1987) pp. 26-27。

³⁷ Walton (1985) p. 19。

3. F A O 余剰処理原則と米国の食料援助政策（P L 480）

3.1 F A O の余剰処理原則

F A O の最初の 2 人の事務局長の提案が失敗に終わった後、F A O の商品問題委員会（C C P）は、1954 年と 1955 年に再び問題となった余剰処理問題に注意を奪われていくことになる³⁸。F A O が創立された戦後の食料不足期には、F A O は食料の割当てなど食料需給に関わる実質的な活動を担っていた³⁹が、戦後の農産物過剰は既に 1952～1953 年ごろには顕在化し、国際的な議論の主要課題となっていた。「選択的拡大」の方針を打ち出した 1953 年の F A O 総会では、これと並行する形で、「余剰に対する主要な救済策は、消費の拡大に向けた大胆な政策の中にある」ことが明確に表明されている。同時に F A O 総会は、余剰を活用する計画は通常の貿易に対し、そして援助を受け取る地域内の生産や経済発展に対して、悪影響を及ぼし得ることも認識していた。このため、余剰の処理に係わる一連の原則と、それらに関する適切な協議メカニズムを明確化するように求めたのである⁴⁰。

この結果として 1954 年に C C P によって作られたのが、F A O の余剰処理原則（FAO's Guiding Lines and Principles of Surplus Disposal）であり、この原則は 30 年以上にわたって日々、食料援助の国際的行動のガイドライン（code）として用いられ続けた⁴¹。各国政府による自発的な受諾を前提としていたこの原則は作成後も一定の発展を遂げているが、その目的は 1954 年に設定されたままで、余剰処理計画を実行する政府が、その計画が生産及び国際貿易の通常の形態に有害な影響を引き起こさないよう保証するために注意すべき事項を規定している。そして協議は、通常月に 1 回、ワシントンにある余剰処理小委員会（C S D: Consultative Sub-Committee on Surplus Disposal）で行われ、F A O 加盟諸国と食料援助計画を有する諸国（E E C を含む）及び W F P が参加し、諸政府が、余剰品が現実に動かされる前にそれに係わる懸念と難問題を知

³⁸ イエーツ（1959）p. 102。

³⁹ 戦後の食料不足期、創立されたばかり F A O は世界の食料の割当に関わった。すなわち F A O は、それまでの米・英・加のみによる合同食料局を拡充して割当物資に利害関係を持つ全ての国をメンバーとする国際緊急食料理事会（I E F C）を設立（1946 年）する母体となり、事務局長は過剰累積の危険をも含めた長期の問題を処理するための提案を次期 F A O 総会に提案することを求められた。これによって危機感を持った諸政府により割当機構は拡大・民主化された一方、諸政府は F A O を短期の問題には関与させない政策に依然固執したという。しかし、食料の供給が次第に改善され、割当に係わる委員会が相次いで解散するようになると、緊急事態と長期問題の区別が次第に曖昧になり、I E F C と F A O の事業を合併することが経済的と見られるようになった。かくして、1948 年に旧 I E F C が解散すると、その中央委員会は F A O 理事会の「国際緊急食料委員会」（I E F C : C は Council (旧) → Committee (新)) となり、事務局は縮小して F A O の分配局となった（イエーツ 1959、p. 102、Phillips 1981、p. 169）。

⁴⁰ Walton (1985) p. 19。

⁴¹ Singer ら（1987）p. 27。

らせるという有益な機能をもつ機関となったのである⁴²。

CCPが、それまでのFAOには見られない位に1954～1955年に余剰処理問題に注力した背景には、特に、米国がその保有する農産物の大量のストックの一部を特別条件で輸出しようとした動きがあった。そしてこの原則の作成後、FAO理事会は加盟国がこの原則のステートメントに正式に従うよう勧告を出し、大多数の国はそれに従った⁴³。これらの背景と併せてみると、FAOがほとんど唯一、国際的な食料の需給や取引に大きく影響するこの「FAO余剰処理原則」を作成したことは、米国がFAOに対して作成を要請したとまでは断定できないものの、少なくとも結果的には、次に見るようなその後の米国のPL480による食料援助の大々的な展開を、国際的なルールという面で支える機能を果たしたと考えられるのである。

実際、ホプキンスら(1978)は、1954年のPL480の開始に伴って食料価格切り下げ・余剰農産物ダンピングをめぐる熱い議論があり、その結果として「1954年以降の戦後食料レジームの中で、国内政策と国際計画の双方における一つ的手段として、継続的な食料援助が受容された」こと⁴⁴、そしてこの受容は、最終的には1962年の国連世界食料計画(WFP)によって多国間の譲許条件による食料移転として正当化され、また二国間の譲許条件の移転については、1960年代の一連の国際小麦協定に付随する「食料援助規約」(Food Aid Conventions)における条件で受容されたとしている。すなわちそれまでは、食料の譲許条件での移転は緊急事態に限られ、それ以外の場合は輸出者達からダンピングとして非難されたのであるが、作り出された自由貿易指向のシステムでは、市場外流通が許されるのはそれ以前に市場流通が行われた場合のみ、単純に言えば流通業者の収益や市場シェアを減じない限りにおいて許されることとされたのである。これらは食料レジームにおける商業規範と譲許規範の間の整合を図るものであるが、ホプキンスらはこの論文の中で、実際は両者の間に相当の緊張関係が見られ、さらに譲許条件による食料援助を通じて商業市場を作り出そうというエネルギーな努力が見られたことを記述している⁴⁵。

世界の食料レジームやこれを構成する規範を規定する上で、米国の影響力は極めて大きい。これは食料の価格決定パターンや、穀物の国際貿易においてもそうであるが、同時に国際的な食料援助の量と方向を決める上でも同様である。

⁴² イエーツ (1959) pp. 102-103。

⁴³ イエーツ (1959) p. 102。

⁴⁴ 1978年の食料問題を集めた *International Organization* 誌の冒頭論文で、ホプキンスらは、食料に関する国際関係を規定する規範として8つの項目を示し、その第3項として、“食料の市場外供給のチャンネルの正当化された受容”を挙げて、「1954年以降の戦後食料レジームの中で、国内政策と国際計画の双方における一つ的手段として、継続的な食料援助が受容された」ことを述べている (Hopkinsら 1978, pp. 581)。

⁴⁵ Hopkinsら (1978) pp. 581-616。

実際、1960年代においては、世界の食料援助に占める米国のシェアは90%にも上っていた⁴⁶。ホプキンスらは、このような中で、米国の首都ワシントンDCに置かれたFAOの食料援助小委員会は、食料のダンピング防止という規範に関して、その違反を監視する役割を果たしていたと論じている⁴⁷。

以上のような事実関係をみると、FAOの余剰処理原則の設定及び余剰処理小委員会の設立は、米国が1954年にPL480に基づく大規模・組織的な二国間の食料援助を開始するに当たって、国際的な議論を展開し、FAOの場を活用しながらそれを国際的に受容するような枠組みを作り、更にその枠組みの実施を監視する機関を、自国の首都であるワシントンに設置したという、極めて米国の意図に沿うFAOの活用・展開であったと見られるのである。

3.2 食料の恒常的余剰と米国農政

上記のように、FAOは1954年以降の戦後食料レジームの中で、そのいわば主役となった米国の食料援助が国際的に「規律」され「受容」される上で極めて重要な役割を果たす「FAO余剰処理原則」を作成するという形でこのレジーム形成に関わった。そしてその結果として、米国の国内農業保護制度がこのレジームの一部として正当化され、食料援助という形での食料の譲許的輸出がPL480を通じて世界的に展開されていくこととなった。そこで以下数項にわたって、このようにFAOが側面からサポートした当時の米国農政の事情と食料援助政策及びその影響、さらに米国の食料援助政策の背景にあったと考えられる米国の世界的戦略を概観し、その中で、この食料援助が米国の世界政策として果たした役割の重大さを確認したい。そしてその上で、食料援助の多国間化が図られ、国際約束（食料援助規約）や国際機構（WFP）が作られた次の展開を見ていくこととする。

戦後初期、少なくとも1960年代までの世界的食料システムが、米国あるいは北米の農業保護政策とこれによって現出した余剰穀物を軸として形成されていたという認識は、この分野の論者の多くに共通してみられる⁴⁸。なかでもフリードマン（2006）は、戦後1972年までの世界的食料レジームを、北米における食料の余剰生産と食料援助を基軸とする「余剰レジーム」と位置づけて詳しく論じているので、次にその要点を掲げておく。

戦後世界の食料・農業関係を暗黙のうちに支配するルールは、終戦直後の数年間に確立し、以来25年近く安定的に機能してきた。これを「余剰レジーム」と呼ぶ。そしてこのレジームを特徴付けるルールは、国家的調整を最優先とし、

⁴⁶ Hopkinsら（1978）pp. 605。

⁴⁷ Hopkinsら（1978）pp. 610。

⁴⁸ 例えば、Hopkinsら（1978）pp. 581-616、フリードマン（2006）。

国内の農業政策を実施するのに必要な輸入制限と輸出補助を認めるものであった⁴⁹。「余剰レジーム」の中心は米国である。それは戦後も維持されたニューディール政策由来の農業プログラムによって大量の余剰農産物が生じたため、それを処分し米国への輸入品の大量流入を防ぐには、重商主義的な政策を実施するしかなかった背景がある⁵⁰。そしてこのレジームは、1945年から1949年までの、輸入制限と輸出補助を守ろうとする米国の決意を反映した一連の意志決定によって形成された。これは、輸入制限と輸出補助が、米国の国内農業政策を補完する不可欠な要素だったからである。そして米国のこの農業貿易での重商主義的な強いこだわりは、多国間制度を犠牲にすることに繋がった⁵¹。

貿易規制の必要性は、米国国内の国内農業プログラムの性格から生じたものであった。すなわち直接的な所得保障ではなく、商品の最低価格設定とこの価格での国家による買い取りで農家所得を引き上げようというものだったので、農家による最大限の生産を奨励することを意味したのである。耕作面積の制限の試みも、却って生産性を高める結果に繋がった⁵²。

このレジームを維持する鍵は、輸出制限と結びつけて対外援助を行うという米国の革新的な政策であった。国内の農産物価格支持は、輸入制限と輸出補助を必要としていた。制限をしなければ、高い支持価格が輸入を招き、米国政府機関（CCC）は世界中の余剰を買い取らねばならなくなり、政府在庫は価格下落の圧力になり、余剰農産物の保管費用や処分費用もかかり、かつ廃棄は政治的に容認できなかった。つまり、生産物価格支持プログラムは、価格を下落させずに余剰を処分する方法として、結局、外部の「市場」を必要としていた。そしてこれらは、フードスタンプ（食料配給券）や学校給食という形での国内の公共的分配、そして「援助」という形での対外輸出補助として実現した。この援助のおかげで、米国は余剰在庫の問題を戦略的・福祉的・経済的な政策に

⁴⁹ つまり、米国のニューディール政策を嚆矢とする各国の国内農業政策は慢性的な余剰農産物を生み出し、この状況の中で国際貿易や生産を自国に有利に再構築するために、余剰農産物の輸出補助という形で各国のパワーが行使されるような、特定の国際関係を構造的に生み出した（フリードマン 2006, p. 16）。

⁵⁰ 戦後、支配的な経済大国となった米国は、国際的なルールが自国の国内農業援助プログラムと両立することを強く求めた。しかし、重商主義的な政策は商品や通貨の自由な移動を国際的に促進しようとする米国の全体的な政策と対立した（フリードマン 2006, pp. 18-19）。

⁵¹ そもそも多国間制度や貿易自由化を押し進める米国の政策は、戦後の各国政府の幅広い支持を得ていたが、FAOを通じたグローバルな供給管理と食料援助を目指した世界食糧局の設立案は、1947年のワシントンDCでの会議で、米国・英国の反対により否決された。また1946年に米国国務省のイニシアティブで起草された国際貿易機関（ITO）の設立を内容とするハバナ憲章は、米国内の農業立法での重商主義的な条項と矛盾したために議会で頓挫し、ITOが機能しない間の脆弱な代理機関として存続したガット（GATT）すら、米国の強い要請によって、輸入制限と輸出補助の禁止規定から農業を除外したのである（フリードマン 2006, pp. 19-20）。

⁵² そしてこの生産物価格支持プログラムは、農家と農業・食料関連企業の間を強化し、大規模家族経営農家に見返りを与え、農業機械業界や化学業界の技術によって生産性を向上させ、集約的な家畜生産を穀物生産から切り離し、ハイブリッド・トウモロコシと大豆という資本集約的な重要作物を登場させて、戦後の米国農業を形成していった（フリードマン 2006, pp. 20-21）。

結びつけて実現することが可能になった。援助は、重商主義的な貿易慣行として、それを受ける側にも競争相手にも、一様に農業と貿易の国家的調整を受け入れさせた。生産や消費における「アメリカモデルの輸出」と呼ばれるものは、戦後の食料レジームの特殊な慣行の結果だったのである。そして欧州や第三世界、そして日本は、小麦、家畜飼料、食品加工原料の貿易で、米国との新たなつながりを形成していった⁵³。

この余剰レジームの形成は、欧州、第三世界のそれぞれに対して、次のような影響を及ぼした。第一に、欧州をめぐる余剰レジームの影響である。欧州に対するマーシャル援助は、米欧間の食料・農業関係の基礎を確立すると同時に、後に第三世界にも適用されることになる外国援助の特殊なメカニズムを創出した。米国はマーシャル・プランの下では欧州に対して、冷戦イデオロギーの関係もあって余剰処理よりも復興を優先した。1954年以降になると、余剰は食料援助の形で低開発諸国に向けられるようになっていった。マーシャル援助の後、欧州の農業にとって、余剰を伴う国家的調整と自由貿易との間の緊張関係は、共通農業政策に現れた。米国の輸出品は補助金を支給されて効率的に生産されていたから、欧州としてはそうした米国産品を閉め出すために非常に高レベルの保護を農業に対して与えた。欧州が小麦や乳製品の保護政策を採った裏にはかかる事情があったのであり、米国は欧州のこうした政策を支持した。その代わりに、欧州共同体は、共通農業政策の輸入制限からトウモロコシと大豆を外した。また、欧州市場の保護にもかかわらず、米国の多国籍企業による直接投資の道は開かれていた⁵⁴。しかし欧州では、小麦と乳製品の価格支持メカニズムが結果的に余剰農産物を増大させ、それとともに、その処理のための輸出補助が肥大化していった。

第二に、第三世界をめぐる余剰レジームの影響である。この時期の第三世界諸国は工業化を急ぐあまり国内農業を軽視し、米国の安価な余剰小麦をはじめとする援助食料・輸入食料を好んで使用した。また、1950年代に欧州の小麦市場を失った米国は、その販路を日本及び第三世界に見出した。1954年に始まった米国のPL480による第三世界に対する食料援助では、マーシャル・プランにおけるような地元農業振興の配慮は働かず、終戦時には食料をほぼ自給していたこれら諸国は米国産余剰穀物への依存を高め、「余剰レジーム」の中で米国など食料輸出国の食料輸出市場となっていた⁵⁵。

⁵³ フリードマン (2006) pp. 21-23。

⁵⁴ このように、資本の自由と貿易制限が結びついて欧州の農業復興のあり方が決まり、その結果として欧州と米国との食料・農業セクターの新たな関係が生まれた。以上のようなプロセスを経て、欧州では小麦部門において米国の国内セクターが「複製」された一方で、専門特化した家畜農家が米国から投入財を輸入することによって「統合」された大西洋の食料・農業セクターが形成された(フリードマン 2006, pp. 23-26)。

⁵⁵ そしてこのように形成された食料依存は、1970年代前半に突然起こった食料危機によって、第三世界

以上のフリードマンの「余剰レジーム」の説明⁵⁶によれば、米国など食料輸出先進国の国内農業支持政策による過剰生産が戦後の世界的食料レジームの「前提」となっていた。すなわち、発生した余剰は国内外の「市場」ではなく「援助」によって処理し、国外への援助は小麦など安価な余剰農産物を開発途上諸国⁵⁷にダンピングし、開発途上諸国の国内農産物市場、ひいては国内農業を混乱あるいは衰退・壊滅させ、そして米国などが穀物の輸出市場を海外に獲得していった。このように、食料援助は、開発途上諸国の空腹な人々を救うという表面的な目的とは裏腹に、戦後の世界的な食料・農業システムのあり方を規定する鍵の役割を果たし、「世界的な農業のあり方の再配置」とまで言えるほどの極めて重大な影響を世界各所に現出したのである。

3.3 PL480の背景にある米国の食料戦略：その政治面と経済面

食料が政治・外交・経済戦略として、あるいは武器としてさえ使われるという事象は、特に米国について最も多く論じられている。例えばバーバック及びフリン⁵⁸や、スーザン・ジョージ⁵⁹では章立ての上で詳述されている。我が国においても、前述の二書に先立つ1975年には既に石渡及び持田が、食料武器論を米国の食料援助政策などとの関係で論じている⁶⁰。

食料が政治的な「武器」として使われた最も劇的な事例は、1980年、ソ連のアフガニスタン侵攻への報復措置としてカーター大統領が発表した対ソ穀物禁輸がある。しかし「食料パワー」はそれ以前からも、米国の対外政策において、対ソ穀物禁輸より幅広い文脈において繰り返し浮上していたテーマである。ここでは上記の諸文献などを参照しながら、食料が政治的・経済的その他の形で戦略的に使われる側面を、食料援助との関連において概観していく。

前述したように、PL480は米国の余剰食料を、交換性を持たない相手国の通貨で売るという名案であったが、その背景には、売却代金を相手国の中央銀行に米国の預金として預け、その国で米国が必要と認めた政策目的、例えば自国の製品の販売促進などに用いるという商業戦略があった。PL480の可決に際して米国議会は、「この法律は外国における米国農産物消費の拡大、米国との

諸国が大きな悪影響を受けることに繋がった。突然の食料不足で食料価格は高騰し、援助は途絶え、価格の高騰した食料やエネルギーに対する支払い能力不足は、産油国以外の開発途上諸国に大きな打撃を与え、これら諸国は食料・エネルギーの輸入資金の借入れという、危険な道に入り込んでいった（フリードマン2006、pp. 26-30）。

⁵⁶ フリードマン（2006）pp. 13-30。

⁵⁷ 日本など食料輸入国においても同様の事情がある。

⁵⁸ バーバックら（1987）（原著1980年）。

⁵⁹ ジョージ（1980）（原著1977年）。

⁶⁰ 石渡ら（1975）（石渡貞雄の編集による『日本農業年報 第XXIV集：第三の武器－食糧－』の中で、石渡が「総論 第三の武器－食糧－」、持田恵三が「アメリカ食糧戦略の成立」を、それぞれ執筆している。）

外交関係の改善、その他の目的を持つ」との目的を明らかにし、また、米国製品市場の「開発と拡大」が同法制定の狙いの一つであると言明したという。P L 480 の主な内容は、次のとおりである⁶¹。

タイトル I：食料が不足している「友好国」へ、その国の通貨で余剰農産物を売却することに関するもの。こうした形による食料売却の代金は、「見返資金」として相手国内に積み立てられ、米国もしくは米国の許可を得た相手国によって使われる。

タイトル II：食料の緊急援助と無償援助に関するもので、これも「友好国」が対象。この無償贈与は 20 年間の食料援助の中で全体の 5 分の 1 に過ぎない。

タイトル III：食料と戦略物資のバーターによるもの。米国は長年に亘りこの方法を使って鉱物資源、特に原子力エネルギー開発に必要な鉱物資源を備蓄してきた。

タイトル IV：米国と被援助国との間の長期食料供給契約に関するもの。1959 年に追加された。食料売却代金はドルによって 20 年以内に利子付きで支払われる。

この P L 480 のうちのタイトル I について、この長期低利信用による輸出は P L 480 援助物資の 4 分の 3 以上を占め、各国政府に対して自国内での再販売用に米国農産物を輸入することを認めていたので、これは食料が貧困者のもとに届かない原因となった⁶²。また、タイトル I に基づく見返り資金については、米国はこれを第三世界の従属的政権に対する重要な経済援助として利用し、多くの場合この援助は米国の同盟国にとって軍事支出のための資金源であって、いわゆる「平和のための食料」計画を皮肉な形で歪めていた⁶³。1971 年まで実施されていた P L 480 融資の現地通貨での返済は海外に通貨の巨大なプールを形成し、米国政府はこれを自己の経済的利益のためだけでなく政治的利益のために活用した⁶⁴。さらにタイトル II は、米国が民間の国際救済機関を通じて行う「友好国」への食料贈与に対する資金供与であるので、これが政治的に直接利用されることは少ないが、やはり米国外交上の利益に役立てられた⁶⁵。

このように、戦後の米国食料援助政策の根幹をなした P L 480 は、米国の農

⁶¹ ジョージ 1980、pp. 237-238。

⁶² 実際、バングラデシュでは食料の 90%が都市中間層に流れ込んでいた(バーバックら 1987、pp. 60-61)。

⁶³ 実際、1960 年代の韓国では食料援助信用の 85%がこの軍事目的に使われた(バーバックら 1987、pp. 60-61)。

⁶⁴ 例えば米国がこの通貨を「共同防衛」のための交付金という形で現地政府へ戻すだけで、韓国や南ベトナムなど従属的政権の軍事予算は潤った。また、米国の多国籍企業は、その海外拡張助成金として P L 480 で造成された資金を入手した(バーバックら 1987、pp. 60-61)。

⁶⁵ これら救済機関を、「公共の政策と民間の慈善との間に隠れる、米国外交の静かな武器」と見る向きもある(バーバックら 1987、pp. 60-61)。

産物市場拡大を一つの狙いとし、また米国の外交関係の「改善」を別の大きな狙いとしたのであるが、言うまでもなくこの改善とは冷戦下における友好国への経済援助であったり、隠された軍事援助であったり、更には西側同盟諸国の拡大といった、きわめて政治的・外交戦略的な目的や手段を有していたりしたことを、その成立時の経緯や法制度的枠組みからも垣間見ることが出来るのである。

【国際政治・外交面】

1970年代、とりわけニクソン＝キッシンジャー時代ほど、食料援助政策を実施する P L 480 が米国対外政策で重要な役割を演じた時期はない。その理由の第一は、1970年代前半の「食料危機」によって世界各国が米国の穀物に依存していることから生まれるパワーを米国政府が一層強く意識したことである⁶⁶。第二は、ベトナム戦争や経済危機などで対外支出が世論や議会による制約を受けるなど、米国外交政策が危機に陥る中で、人道目的を掲げる食料援助が軍事・同盟国支援の絶好の隠れ蓑となったということである⁶⁷。第三は、P L 480に係わる米国内での管理主体の問題、すなわち余剰が解消して食料援助に関心が薄れた農務省に代わり、外交政策に食料を活用しようとする国務省が前面に出てきたことである⁶⁸。

このような国際関係における食料の戦略性、特に米国が食料を兵器、石油に次ぐ「第三の武器」として使うという事実関係やその理由・効用については、1970年代半ばに既に我が国の研究者達も論じている⁶⁹。このうち石渡が論じて

⁶⁶ 当時の国務長官キッシンジャーのイニシアティブで、1973年に国家安全保障会議は米国食料政策の包括的研究に着手したが、そこでは第三世界の米国への食料依存がどのような政治的意味を持つかという問題に、特に関心が向けられていた。ほぼ同じ時期に C I A の秘密報告書が漏洩したが、この中では食料不足の進展によって「とりわけ食料の乏しい、貧しい諸国に対する米国の支配力や影響力の増大がもたらされる」ことが推測されていた（バーバックら 1987、pp. 63-65）。

⁶⁷ 東南アジアにおける米国の敗北や産油国カルテルの成功は第三世界諸国を鼓舞し、世界経済における不利な立場を克服するための共同戦線結成や米国の政治的覇権に対する挑戦をも意味していた。同時に米国内ではベトナム戦争に対する国民の反対から「友好」諸国に対する経済・軍事支援がますます困難になり、さらに米国議会も政府当局による援助資金の使用にますます多くの制限を盛り込むようになっていった。そしてこれらに対する解決策の一つは、米国の援助の大部分を、米国とその同盟国によって支配される多数国参加の融資機関（例えば世界銀行）経由に転換することであり、今ひとつは、政治的援助ルートとして、食料援助計画にそれまで以上に依存することだったという。P L 480 は表向き人道目的を掲げており、米国外交にとっては申し分のない隠れ蓑となって、ほとんどの人々は食料援助の政治的側面に気づかなかつた（バーバックら 1987 pp. 63-65）。

⁶⁸ P L 480 は国務省と農務省の共同管理であったが、1970年代前半には対外政策上の利害が完全に優先する機が熟した。商業市場での取引が活況を呈し、政府の穀物在庫が底をつくにつれて、農務省はもはや余剰処理機構としての P L 480 に関心を示さず、1970年代半ばに予算要求も行わなくなるなか、国家安全保障会議とキッシンジャー国務長官が、どの国を食料援助信用相手国にするかについての決定に直接参加するようになり、P L 480 の割当では米国対外政策の優先順位を映し出すものとなった（バーバックら 1987、pp. 63-65）。

⁶⁹ 石渡ら（1975）（石渡貞雄の編集による『日本農業年報 第 XXIV 集：第三の武器－食糧－』の中で、石渡が「総論 第三の武器－食糧－」、持田恵三が「アメリカ食糧戦略の成立」を、それぞれ執筆してい

いるように、米国が食料を「武器」として戦略的に利用する理由・効用については、三つの理由が挙げられよう。第一は、核を含む本来兵器を米国は質量とも持ちすぎるほど持っているが、大国間の戦争は容易に起こし得なくなっていて、本来兵器以外のものを武器としなければならなかったことである⁷⁰。第二は、石油が第二の武器とされたことへの対抗として、すなわち第二の武器が倫理的にも経済的にも強大な力であったため、これに対抗する武器として、米国は、食料を新たに付け加えたことである⁷¹。さらに第三は、食料が武器となったときに期待できる効用であり、①兵器的武器は経済と財政を圧迫するが、食料の場合はおおむね逆で、米国の場合は特にこれが当てはまるという点⁷²、②食料の武器化は海外市場への広く深い進出であって、自ずと世界各国との援助・貿易・外交を通じての結び付きが緊密化し、食料を受け取る側の依存が進み硬直化していけば食料を通じての従属化が生まれるという点⁷³、さらに、③倫理・正義の側面をも有する石油という第二の武器に対抗する上で、世界の飢えを救うという名目を持つ食料援助が、米国に倫理面でも訴える力をもたらし、逆に非産油国の多くが石油の禁輸や値上げで苦境に陥っているという主張・攻撃が意味を持つことになったという点がある。これら3つの理由からもわかるように、米国は、食料を武器とすることによって、世界の飢えと闘う格調高いナイトの地位と、経済的に米国の地位を浮上させる産業を通しての威信の回復

る。

⁷⁰ 本来兵器（第一の）兵器の使用は、ベトナム戦争に見られるように深入りの危険が大きく、また仮に「自由経済体制」のために断固戦うということであってさえ、その結果は米国の威信低下に繋がった。負けたということ以外にも、ドルの威信低下・世界経済覇権の危機があり、ベトナム戦争中での非人道的兵器使用があり、戦争によるモラル・精神の荒廃があった。すなわち本来兵器の地位が依然として第一級であるとしても、その行使は目的獲得上からも有効とはいえなくなった（石渡ら 1975, pp. 9-26）。

⁷¹ 石油を中東産油国が武器としたのは、パレスチナ人の復権を目指し、イスラエルとその後ろ盾となっている米国など西側に打撃を与える目的であり、先進諸国の産業の鍵となるエネルギーと産業原料である石油の圧倒的産地である強みを背景に、石油の禁輸と価格の大幅な引き上げを行った。石油は直接的に戦争上の戦略にも用いられる武器そのものに近いものであり、経済上の影響もはかり知れないほど大きく、米国指導者達は石油ショックを「自由主義経済体制を破局に追い込むもの」と深刻に受け取った。さらにこの第二の武器・石油は、開発途上諸国の主権の確立、経済の自立化を基本的目的とし、虐げられていた民族や国の正義や公正、格調高い解放の武器という性格を持っていたのである。このように、第二の武器が倫理的にも経済的にも強大な力であったため、これに対抗する武器として、米国は、食料を新たに付け加えたのである（1974年9月、フォード大統領は国連の壇上から、「OPEC諸国は足元をよく見た方がよい。さもなければ、彼らが石油でやっているように、米国も食料を武器として使わざるを得なくなるだろう」を演説した（石渡ら 1975, pp. 9-26）。

⁷² 当時、米国の産業はそれまで強力で生産性も高かった鋳工業が停滞する中、農業だけは著しい例外で生産性を大きく上昇させており、米国農産物がますます海外市場での販売に力を入れることは、米国の威信を経済面で回復させる上で唯一と言っていいほどの期待を受けていた（石渡及び持田 1975, pp. 9-26）。

⁷³ 人口爆発に食料供給力が追いつかない開発途上諸国で顕著であるばかりでなく、ソ連など対立する体制の諸国においても食料の飼料化などによって必要量に生産量が追いつかないという事情もあった。こうして米国農業の能力は、ソ連など対立する体制に侵入し、その国の自由行動を牽制・制限する効果を持った。さらに、国連の場における途上国の増大と米国の孤立化傾向の中、食料は開発途上諸国を米国やその体制にたぐり寄せ、孤立化を緩和する効果も期待された（石渡ら 1975, pp. 9-26）。

とを、一度に我が物にしようとした。しかし、かかる米国の政策は従属や経済的支配を嫌う世界の諸国との虚々実々の闘い・駆け引きを招き、特に食料にかかる国家の基本姿勢として自給率を高めようとする諸国との摩擦を生み出していく。食料自給率を高めようとする諸国に対し、米国は各国における大量の食料不足を揺さぶりに使い、例えば、①輸出国の農産物が自由に輸出できるように、或いは、②農業保護の政策を採らないように、などの国際分業論の上に立つ条件を付け、食料の傘の下で「自由経済体制」に絡め取ろうとしたのである。

このように、P L 480 の運用のされ方や、この制度の下での食料援助が世界に対して持った効果の面に関する事実関係を見ていくと、やはり P L 480 に基づく食料援助は米国にとって極めて戦略的に設計され実施されており、特に1970年代の「食料危機」において、またニクソン＝キッシンジャー時代においては、米国の世界戦略の中で極めて重要な政治的意味、換言すれば覇権国の世界戦略のパワーの一つとして位置づけられていたと考えられるのである。

【経済面】

1966年、P L 480 は相手国通貨建ての売却を、徐々にドル建てへ切り替えるよう修正され、1971年にはこの切り替えが完了した（南ベトナムだけ例外）が、これは、①ベトナム戦争のために米国の国際収支が赤字になったこと、②P L 480 が実際に輸出市場を開拓する結果をもたらして余剰農産物の処理が大きな問題ではなくなった（食料が売り手市場になった）からであった⁷⁴。米国の海外農産物市場開拓において、P L 480 が果たした役割は極めて重要である。スーザン・ジョージが、1966年から1974年までに大統領から議会に提出されたP L 480 年次報告を引用しつつ分析しているように、P L 480 計画による経済面のさまざまな成果は、大要次の四点に整理できよう。

第一点は、P L 480 が米国に、国際収支面での利益をもたらしたことである。1966年の段階で既に、米国がこの法制度の運用によって利益を得てきたことは明らかであり、計画開始以来の米国農産物輸出の大幅な伸びが、国際収支に年平均15億ドルのプラスをもたらした。この輸出増大は、それ以前の、被援助国に有利な条件での食料売却や無償供与によって、外国で米国農産物が身近なものになったことが大いに役立った。また、食料援助計画に組み込まれた経済開発は、そのまま米国の輸出を増大させる機会を作った⁷⁵。

⁷⁴ 「平和のための食料」計画（P L 480）に係わってきたマクガバン上院議員は、この計画発足以来の10年間、食料援助を受ける側が米国の余剰食料を「譲渡させたり安値で売らせたりすることによって、我々に恩を着せているかのように見えた」と発言しているが、事実この期間は米国の農産物輸出の4分の1までもがP L 480 に基づく援助（＝余剰処理）であった。しかしこの計画は徐々に市場開拓という主目的を達成し、1974年には食料援助は全農産物輸出のわずか3%にまで縮小した（ジョージ 1980、pp. 238-239）。

⁷⁵ 多くの国が「援助」から「貿易」へと移っていった。日本、イタリア及びスペインはその典型的な例

第二点は、P L 480 が米国農産物の販売市場の開拓に貢献したことである。販売市場の開拓で成功率が高い方法は、給食制度の中に子供達を組込むことであつた⁷⁶。また、米国は、子供達が大きくなって食料贈与の効果が市場に現れるまで、あるいは低開発国の人々が食物にもっと金をかけられるまで、米国農産物の消費促進のためのさまざまな戦略を展開し、このためにP L 480 の「見返り資金」が巧みに利用された。さらに輸出促進のための宣伝活動もそうした戦略の一環として、多くの農業生産者団体、輸出業者団体がP L 480 計画と協力して貿易見本市や生産品の普及活動などを行った。中でもP L 480 から最も大きな恩恵を受けたのは大手の飼料輸出業者であり、1966年に既に飼料は米国におけるドルの稼ぎ頭となっていた。

第三点は、P L 480 がアグリビジネスへの援助としても機能したことである。P L 480 年次報告は、この計画の援助を受けている会社を明らかにしていないが、この計画の狙いの一つがアグリビジネスへの援助であることはほぼ間違いないとみてよい。例えば、韓国における米国アグリビジネスと韓国企業の4つの合弁事業は、米国企業からの投資とともに技術援助を受け、P L 480 の売り上げから直接融資を受けて飼料・畜産・養鶏・食品加工などの設備資金や運転資金に使った。そしてその事業がフル稼働するようになれば、米国の飼料穀物を売り込む市場が大きく開けることになる。また、P L 480 の農産物売却そのものを取り扱うのも食料輸出業者であつて、彼らはその手数料を米国政府から受け取り、食料価格には船舶運送料まで含まれ、その輸送には原則米国の船舶を使うなど、米国の食料輸出業者（穀物メジャーなど）は米国農民よりも、P L 480 の意図にぴったりと寄り添っている⁷⁷。

そして第四点は、P L 480 が「緑の革命」の強力な推進役でもあつたことである。1966年、米国農産物が次第にドルで売れ出し、「余剰」という考えがようやく消えかかった段階で、この法律に「自立化政策」として知られるいくつかの規定が追加された。これはP L 480 の援助協定を結んだ相手国が義務づけ

である。中でも日本は、単なる典型というだけにとどまらず、「平和のための食料」という投資の見事な成功例である。1954年に援助が始まって以来、日本が受け取った食料は4億ドル足らず、一方、1974年までに日本が買い付けた食料は175億ドルを上回る（ジョージ 1980、pp. 240-249）。

⁷⁶ 1964年にマクガバン上院議員は「米国がスポンサーになった日本の学校給食でミルクやパンを好きになった子供達が、後日、日本を米国農産物の最大の買い手にした。…この手が成功する時代はまだ終わっていない。…「平和のための食料」を通して、膨大な数の人々が米国農産物になじんだ地域こそ、将来の大食料市場である。…もしインドがカナダ（米国のよき得意先）の半分の生産性を達成出来れば、あらゆる米国製品の巨大な市場が出現するに違いない」と語っている（ジョージ 1980、pp. 240-249）。

⁷⁷ P L 480 には「相手国通貨による売却収入は、①米国企業またはその出先が外国における事業を開発し、貿易を拡大すること、②米国企業あるいは進出先の企業が米国農産物市場拡大のための設備投資をすること、に使うことが出来る」との規定がある。1966年には既に企業に対する融資が盛んに行われていたが、1971年以降は「見返り資金」が減少・消滅に向かい、これに代え、企業がP L 480 売却で得たドル収入をそのまま企業への融資と見なして事業に使わせるという「私企業貿易関係融資」の新規定が設けられ、これは相手国通貨による融資よりもアグリビジネスの拡大に直結した（ジョージ 1980、pp. 240-249）。

られるもので、国情による多少の違いはあるものの、「企業投資のための有利な環境づくり」、「農業用化学薬品、農業用機械設備、輸送その他の関連産業の開発」、「技術の最大限利用」、「人口調節」など広範囲に亘っていた。そして米国は、この「自立化政策」の強制⁷⁸で得た有利な立場をテコに、多収穫品種の採用や農業機械化を、例えばコートジボアール、インドネシア、ガーナ、インド、ブラジルといった諸国で押し進めていった⁷⁹。

4. 食料援助の多国間化（WFP設立）と国際規律

4.1 食料援助政策の転換：目的の変化と多国間化

戦後初期、少なくとも1960年代までの世界的食料システムが米国あるいは北米の農業保護政策に起因する余剰穀物を軸として形成されていたという認識は一般的なものとなっており、フリードマンの「余剰レジーム」など既述の通りである。しかし、米国の食料援助にかかる考え方、あるいは食料援助をめぐる世界情勢は、1960年代に入って徐々に変わり始めた⁸⁰。

第一の食料援助にかかる考え方の変化は、P L 480 を通ずる食料援助の目的や実施方法についての考え方の変化である。P L 480 は1961年、ケネディ政権のフリーマン農政の下で、それまでの余剰処理中心の考え方から、経済開発を中心としたものへと変わり始め、1966年ジョンソン政権における「平和のための食糧法（Food for Peace Act）」の成立でそれが開花した。このP L 480 の修正法における特徴は、第一にその目的については、旧法を中心であった余剰農産物処理という狙いが表面から姿を消し（「余剰概念の払拭」）、かつては副次的な位置にあった米国農産物の輸出市場の拡大と、開発途上諸国の食料問題・経済開発への援助が主眼となったことである。そして第二にその実施方法については、この援助の供与は受入れ国の自助努力を前提とし、開発途上国が自らの

⁷⁸ 米国と食料援助協定を結んでいる諸国は全て、協定によって課せられた「自立化政策」の進捗状況報告を、年2回、米国に提出しなければならない。そして、例えばこれに基づく1967年の報告書は、インドの肥料消費量の2年で3倍増と、肥料部門への海外からの投資誘致の動きを誇らしげに指摘し、「従来障害となっていた投資、価格決定、流通についての制限は緩和された」と書き、また、「被援助国はどこでも、海外のアグリビジネスの投資を受け入れるための条件作りに力を入れている」と書いている。このほか、P L 480 による「見返り資金」は学術研究に対する援助にも使われ、このような援助契約は、イスラエル、ポーランド、ユーゴ、インド、チュニジア、パキスタンといった諸国と結ばれていた。そしてその資金の性格は純粋に科学的なものではなく、米国農産物の販路を広げるような商品開発に提供されるものであった（ジョージ 1980、pp. 240-249）。

⁷⁹ バーバックら（1987）も、上記ジョージとほぼ同内容で「食料の新市場開発」という項をとりまとめている。

⁸⁰ 持田恵三は、石渡貞雄編『日本農業年報 第XXIV集：第三の武器—食糧—』（1975年）の中で「アメリカ食糧戦略の成立」という章を執筆し、戦後の米国食料戦略を、まずその前半部分で「食料援助戦略」を軸に記述し、さらにその後半部分で、その「食料援助戦略」が1960年代に変質を始め、1970年代に劇的に変化したとしている。

農業の発展によって食料問題を解決するまでの過渡的なものとされ、現地国通貨による支払いは徐々にドルによる延べ払いへと一本化する方向が打ち出されたことである⁸¹。

「平和のための食糧法」の成立を促した要因は多岐である。第一の要因は、米国が世界の人口・食料問題の将来をかなり深刻に考えていたことである。すなわち、開発途上国の増大する人口と食料供給とのギャップはますます拡大するが、これら諸国が食料輸入資金を持つ可能性は少なく、放置すればそれらの食料援助需要は米国が応えられないほどに増加するので、開発途上諸国が自力で生産するか、自力で購買力をつけてその食料需要を充足することが食料問題解決の基本的な道と考えたのである（「自力更生」）。第二の要因は、米国が従来への援助政策に対して批判を受け、それに対応する必要があることである。すなわち、食料援助が受入れ国の食料価格を圧迫し、その国の食料生産が抑えられ、増産されないことでまた不足を援助に求めるという悪循環が指摘されていたからである。そして第三の要因は、米国が食料援助政策を積極的に捉え直したことである。米国は、食料援助そのものに否定的ではなかった。食料援助はむしろ、かつての余剰処理という消極的な性格から、余剰農産物の有無にかかわらず、米国の対開発途上国援助政策の一環として、積極的な地位を確立した。米国は余剰農産物を援助に回すのではなく、受入れ国が必要とする農産物で援助を行い、そのためには特定作目の増産も必要になったのである⁸²。

このような変化は、大きくは米国農業についての考え方の変化でもあった。かつては、農業は保護を必要とすることで財政負担を強い、その結果として過剰生産を生み出し、また財政負担を強いる困りものであった。しかし世界の「飢餓戦争（War on Hunger）」という立場から見れば、農業は米国の持つ、この「戦争」のための豊かな資源であり、強力な武器であると考えられるようになったのである⁸³。

次に、第二の食料援助をめぐる世界情勢の変化は、「南北問題」の登場と、「ドル危機」の深刻化という二つの面を有している。第一の面は、「南北問題」の登場、すなわち戦後、植民地体制の崩壊とともに登場した「南」、つまり開発途上諸国が、強力になった社会主義世界を背景として、世界の政治・経済における発言権を強めたことである。しかし、「南」の経済発展は立ち遅れ、「北」すなわち先進資本主義諸国との格差は拡大した。こういった南の諸国の経済の自立と発展の要求は、北の諸国としても放置できない問題となると同時に、開発途上地域を自らの勢力範囲として組み込む必要もあった。そこで南北問題に対応

⁸¹ 持田（1975）pp. 60-61。

⁸² 持田（1975）pp. 61-62。

⁸³ 持田（1975）p. 62。

するものとして、北から南への経済援助が1960年代に一般化してくるが、北の指導大国である米国にとっても、南への経済援助はその世界戦略に重要な役割を占めるようになったのである⁸⁴。

第二の面は、「ドル危機」の深刻化である。ドル危機は1960年代を通じて深まり、ドル防衛は米国対外経済政策の最重要課題となっていて、米国の食料援助政策にも大きく影響した。例えば食料援助受け入れ国の支払い方式として、相手国通貨方式と並んで長期ドル信用方式が登場したのは1959年、それが主役の座に就いたのは1966年であったが、これは長期的な視点に立つドル防衛の一環であった。さらに、食料援助政策におけるドル防衛のもう一つの方向は、援助の負担を米国だけではなく先進諸国全体に負わせようというものであった。当時も米国以外による食料援助も存在はした(例えばカナダ、オーストラリア、フランス)が、それらの規模は小さく米国が圧倒的だった。そのような中で1960年代に、経済援助の必要性についての国際合意が形成され、それが多角的であるべきとの考え方も主張されて、食料援助の負担の多数国化はこの主張に沿うものであった。特にそれは米国にとってより多くの農産物の商業ベースでの輸出を意味し、国際収支をプラスにするものだったのである⁸⁵。

米国による食料援助の肩代り戦略は、具体的にはケネディ・ラウンドとともに成立した国際穀物協定の中で実現した。折からの世界的需給ひっ迫を背景としての小麦協定価格引き上げが輸出国の主張に沿って行われたのと同時に、穀物協定とは全く関係のない多角的食料援助問題が米国によって突如提出され、結局協定参加先進国は3か年間に、開発途上諸国に対して毎年450万トン相当を小麦、粗粒穀物又は現金で拠出し、その分担率を米国42%、EC23%、カナダ11%、オーストラリア、英国、日本がそれぞれ5%とすることになったのである。

1966年を画期とする米国の食料援助政策の転換は、以上のような米国の対外政策の必要に基づくものであったが、同時に、国内と世界における米国農業の地位の変化の結果でもあった。すなわち米国の農産物在庫の大幅な減少が、援助政策の転換の直接の原因となっている。「平和のための食糧法」における余剰概念の払拭は、1963年前後におけるソ連・中国の大量穀物輸入を通じて1967年にもはや余剰がなくなったという「余剰の実体の喪失」に裏付けられていた。余剰時代は終りを告げ、不足の時代が始まったと考えられたのである。

⁸⁴ 経済援助はそもそも、戦後一貫して米国の世界戦略の最も有力な武器であり、1950年代までそれは、食料援助を含めて主として先進諸国に向けられたが、1960年代に入ると先進諸国は、食料援助の対象からほとんど姿を消し、対象国はインド、パキスタン、極東(韓国、南ベトナムなど)といった食料問題を抱える開発途上諸国に集中してくる。もっともこの援助は単に経済発展・食料問題のためでなく、軍事が結びついており、これはイスラエル、ユーゴも同様であった。(持田1975、pp. 62-64)。

⁸⁵ 何故なら、米国以外の先進国の援助が食料の現物ではなく資金である場合、被援助国はその資金で米国の援助食料を買うことになったからである(持田1975、pp. 64-65)。

4.2 国連世界食糧計画（WFP）の設立をめぐる経緯

米国が戦後、食料援助を自らの国際政治的目的に沿うように使ってきたことは既述のとおりであるが、それらは主に二国間援助の形をとっていた。しかし1960年代になると食料援助をめぐる情勢は変化していき、多国間での食料援助の枠組みが作られていった。以下に、多国間の食料援助実施機関であるWFP（1961年～）、及び食料援助の多国間枠組みとしての食料援助規約（1967年～）について、その誕生の経緯や背景を概観する⁸⁶。

【WFPの活動とその位置づけ】

WFPは1961年、FAOと国連総会の双方による並行した決議によって設立された⁸⁷。WFPはこの後1963年から、試験的な3年間の活動を開始し、1965年には国連システムの中の恒久的な一部となった⁸⁸。WFPの中心的な役割が緊急食料援助になったのは比較的最近のことであり⁸⁹、この機関の創設のそもそもの目的は、食料援助を経済・社会開発の目的のために活用することであった⁹⁰。

2000年の時点で、WFPは多国間食料援助機関として抜きん出た組織であり、多国間食料援助の95%を配分し、またそれは世界の食料援助の総量のうちの30～40%に相当した。WFPのミッション・ステートメントは、食料援助を経済的・社会的な開発を支援するように使うこと、難民やその他の緊急的な食料ニーズへの対応とこれに必要なロジスティックスを手助けすること、そして世界の食料安全保障を増進することとされている。このWFPのミッションから、輸出市場の拡大や余剰在庫を減らすことといった食料供給者たちの、あるいは二国間食料援助計画の中心的な関心事項が消え去っていることは顕著な特徴である。すなわち、WFPの多国間機関という特徴によって、WFPは相当程度、食料援助の政治的な性格を消すことが出来ている。しかしそのほぼ全ての財源

⁸⁶ Barrettら（2005）pp. 61-63。

⁸⁷ しかしWFPが設立されることを、自らに対する不信任決議であると受け取ったFAOの指導者が猛反対する中での設立であった。（Barrettら 2005、pp. 61-63）

⁸⁸ 1973～1974年の世界食料危機及び1974年の世界食糧会議は、飢饉を防止するための多国間の努力が顕著に強化される契機となった。1976年には、WFPとFAOが共同で監督する国際緊急食料備蓄（International Emergency Food Reserve: IEFR）が、緊急事態に備えて創設された。（Barrettら 2005、pp. 61-63）

⁸⁹ WFPがアフリカ及び南アジアの人道危機に比較的良く対応出来たため、緊急事態における国際的な食料援助対応のフォーカル・ポイントになり、国際的な努力の調整役を果たすことになったのである。（Barrettら 2005、pp. 61-63）

⁹⁰ この点に関連しては、WFPは1993年に、カナダ、オランダ及びノルウェーの共同出資による評価を受けており、その結果はWFPの開発面における目に見える成果がないことに極めて批判的であった。また1990年代の後半には、欧州の農業政策の転換によって食料援助抛出（特に粉乳）が急減したため、WFPの開発プロジェクト予算が干上がってしまうという事態も生じた。（Barrettら 2005、pp. 61-63）

を二国間ドナーの現物又は現金での拠出に頼っている事情からして、WFPはこれら二国間ドナーのあり得べき偏狭な利益追求の関心からは、自らが距離を置くしかない。この点において重要なのは、WFPの執行理事会（Executive Board）の過半数の構成員が開発途上国出身であって、援助を受ける諸国のニーズが適切に主張される状況が出来ていることである。おそらくこのような委員構成を反映して、WFPは緊急人道援助を以前よりはるかに重点的に実施しており、また支援物資の調達・配布の方式も、米国など二国間ドナーの場合と比べて、現地購入（local purchase）や三角取引（triangular transaction）を多用するようになっている。

かくして、ドナー・コミュニティには、多国間援助は目的とする受け取り者に、よりタイムリーに、しかもよりコスト効率的に届くものであるとの共通認識が広がっている。たしかに二国間ドナー本国の政治の影響を避ける上での制約は否定できないが、WFPは食料援助の配分に関して、二国間の場合と比べはるかに政治的制約を逃れているといえよう。

【WFP設立の背景と関係者】

WFP設立の経緯やその後の発展については、ジョン・ショー⁹¹の『国連世界食糧計画と食料援助の発展』（*The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*）（2001年）、及び当該書のハンス・シンガー⁹²による序言に詳しく述べられている。

シンガーの記述の中で注目すべきものは、当時、国連の支持の下で金融分野の多国間援助機関（Special UN Fund for Economic Development: SUNFED）を作る議論があり⁹³、この構想の中に米国の食料援助プログラム（1954年のPL480）を多国間に延長するというアイデアがあったのであるが、これについては当時のアイゼンハワー共和党政権が受容可能だったのみならず、民主党のケネディ大統領候補もこれを政権公約の一つにしたという事実である。二

⁹¹ 本書に序言を寄せているハンス・シンガーによれば、ジョン・ショーはWFPの設立当時から30年以上に亘ってWFPに係わり、数々の高い地位を歴任した後、1994年に正式に退職しているが、その後も食料援助全般（特にWFP）、食料安全保障、経済開発、そして紛争・災害被災者への救援活動に関心を持ち続けており、戦後の食料援助、とりわけWFPの歴史や運営について、本書で余すところなく提示している。（Shaw 2001b, p. ix）

⁹² ハンス・シンガーはドイツ生まれの英国人で、シュムペーターやジョン・メイナード・ケインズに学び、戦後の国連創設時にその最初のエコノミストの一人として国連経済局入りし、その後20年間国連の要職を務めたほか、戦後のブレトンウッズ諸機関や国際金融体制の創設に深く関わった人物である。専門分野は国際貿易の分析から始まり、その業績には「プレビッシュ＝シンガー命題」（この延長上に、開発途上国の一次産品輸出に頼った経済開発は困難であるとする「輸出ペシミズム論」）があり、シンガー自身このために、熱烈な開発途上国に対する援助増加論者であった。彼のこのような思想は、世界銀行の国際開発協会（International Development Association: IDA）、国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）、そして世界食糧計画（WFP）の設立に影響を与えたとされている。（Wikipedia 2013.6.1, Hans Singer Biography）

⁹³ この構想は結局、国連ではなく世界銀行の中にIDAを作ることになった。

大政党がともに支持するというこの追い風の政治状況の中で、国連システムの中の多国間食料援助プログラムによって金食い虫で厄介者の米国の余剰食料を減らすという構想が実現可能になった。このSUNFEDの中の食料援助機関という構想は、国連システムにFAOという食料・農業に特化した専門機関が既に存在する以上、国連システム内に留まるべきものであったのは当然であったとシンガーは述べている。そして当時、FAOのセン事務局長の強いリーダーシップの下で、国連とFAOの両方が機会を掴んで専門家グループを立ち上げ、この機関のアイディアと一連のガイドラインを、シンガー自身が議長を務める中で作成した。その後の交渉の結果、WFPはまず3年間（1963～1965）の実験ベースでの誕生し、後に国連システムの中の主要な実施機関（operational organization）の一つに成長していった⁹⁴。

一方、ジョン・ショーは本書の導入章の中で、WFP設立のいくつかの特徴に言及している。第一の特徴は、食料援助に経済・社会開発という要素を取り込んだことである⁹⁵。第二の特徴は、米国の当時の政策の中で、開発途上国の援助に対する機運が高まっていたことを反映していることである⁹⁶。そして第三の特徴は、食料援助に国連機関を使うという多国間の枠組みが、「ひも」が付かず多国間で「負担を共有」するものとして、設立当初において有利性を発揮したことである⁹⁷。しかしWFPの設立がこのような特徴を持ったことは、既に国連機関として存在し、同様の機能を持つとされていたFAOのマンデートと、当然ながら後々鋭く競合することとなった。それではそのようなWFPが、米国の強い関与の下でいかにして誕生したのかを、以下に見ていくこととする。

⁹⁴ Shaw (2001b) p. ix-x

⁹⁵ 国連システムの中に食料援助を専門に取り扱う組織を作り、それまで二国間援助主体であった食料援助に、多国間という新たなチャンネルを作り出したのが1961年のWFP設立の決定であったが、1963年の活動開始にあたり、WFPのマンデートは「食料援助を経済及び社会の開発に活用すること」とされた。そしてWFPの活動は、開発と緊急援助という二つの側面を持ちながら空腹・貧困と戦うものとなった。具体的な狙いとしては、人命を助けること、人々の栄養向上を図ること、そして雇用・所得の向上を図ることの3つがあった（Shaw 2001b, p. 2）。

⁹⁶ WFPが生まれたのは1960年頃の国連の「のどかな時代（halcyon days）」であり、ちょうどケネディ大統領の提案になる第1回「国連開発の10年（United Nations Development Decade）」が始まっていた。そして新たに打ち出された開発協力における「国際連帯」と「負担の共有」の原則が受け入れられ、開発途上諸国の援助に対する気運が高まっていた。このような国際環境の下で、米国は超党派の提案として、国連システムの中に食料援助のための多国間ファシリティを作ることを打ち上げた（Shaw 2001b, pp. 2-3）。

⁹⁷ それまで主要なドナー諸国から直接に提供される食料援助はその多くが批判にさらされていたので、政治的・商業的な「ひも」の付かない食料援助が求められていた。また、多国間の食料援助は、「負担の共有」の原則にも合致し、また食料のよりコスト効率的でタイムリーな提供を可能にするマネジメントにも繋がるものだった。WFPは国際援助の中で、新植民地主義や押し付け的な干渉といった諸問題の、真反対に位置するものであることが期待され、WFPの食料援助は被援助国の政治や政策に介入せず、彼らの開発計画や政策の実施を支援するものと見られた。（Shaw 2001b, p. 3）

【WFP設立における米国の強い関与：ケネディとマクガバン】

ショーによれば、1961年のWFPの誕生は、個人的な文脈かつ通常にはないような形、すなわちジョージ・マクガバンという一人に起因したものだということ。マクガバンは当時、米国のケネディ大統領のオフィスに新たに作られた「平和のための食料」担当部門の長であり、ケネディ大統領の特別補佐官でもあった⁹⁸。

1960年、国連総会は余剰食料を、国連システムを通じて食料の足りない人々に提供することに関する決議を採択し⁹⁹、FAO事務局長に対して、これをどのように行うことができるかに関する研究を行うように要請している¹⁰⁰。そしてこの研究結果については、国連総会への提出の前に、1961年4月にFAO政府間助言委員会（FAO Intergovernmental Advisory Committee）において議論がなされている¹⁰¹。

ケネディ大統領は、この会合への米国代表をジョージ・マクガバンが務めるように要請した¹⁰²。しかし、このような表の動きの背景では、ケネディ大統領は選出後まもなくの1961年1月には、既にマクガバンに対して、過去の「平和のための食料」計画の実施について評価を行い、その改善方策を提案・報告するように求めており、マクガバンの同年3月28日の大統領宛の報告書には、次のようなことが書かれていた¹⁰³。

我々は、FAOの役割の拡大を支持すべきである。その役割は、FAOが多国間の食料配布計画を開発・実施するという責任を有するというものである。そのような多国間のアプローチが米国の平和のための食料計画と衝突する恐れはなかろう。反対に、世界の食料へのニーズは非常に大きいので、これら両方のアプローチがあることが求められるのである。

マクガバンは、この「平和のための食料」計画の評価¹⁰⁴を踏まえて、政府間助言委員会への米国代表団の他のメンバーに対して、この多国間食料援助のプロセスを前に進めるための具体的な提案を作成するように指示したが、この会合の助言的な性格や不十分な準備状況から見て、代表団員には政府の具体的な

⁹⁸ ショーは、この背景を理解することは、WFPが如何に、何故、生まれたかを理解する上で重要なことであると述べている（Shaw 2001b, p. 6）。

⁹⁹ UN (1960) *Provision of Food Surpluses to Food-Deficit People through the United Nations System*, United Nations General Assembly Resolution 1496 (XV), adopted at the 908th Plenary Meeting, 27 October 1960 (New York: United Nations).

¹⁰⁰ FAO (1961) 'Expanded Program of Surplus Food Utilization', Report by the Expert Group of the Director General of FAO, in *Development through Food: A Strategy for Surplus Utilization*, FFHC Basic Study NO. 2 (Rome: FAO) pp. 69-117. Republished in FAO (1985), pp. 223-343

¹⁰¹ Shaw (2001b) p. 6.

¹⁰² そしてマクガバンの補佐としては、米国の食料援助に関する責任者である農務省（USDA）のレイモンド・ローンズ、そして国務省のシドニー・ジャックが随行した（Shaw 2001b, p. 6）。

¹⁰³ Shaw (2001b) pp. 6-7.

¹⁰⁴ 特にローンズはこの作成に直接関与した（Shaw 2001b, p. 7）。

提案を作成するというのは全くの驚きであった¹⁰⁵。しかしマクガバンは自らの指示にこだわり、他の代表団員に提案を起草させる一方で、自らがワシントンの了承を得る役割を引き受けることにした。しかもそれは週末にかかるという異常さであった。マクガバンは「平和のための食料」オフィスの彼の代理であるジェームズ・シミントンに電話し、彼からケネディ大統領の特別顧問 (special counsel to President) であるセオドア・ソーレンセンに提案のドラフトについて相談してくれと頼んだ。ソーレンセンはマクガバンの友人で、ケネディ大統領と最も近い関係にあった人物の一人であり、程なく彼はマクガバンに自ら電話して、この方針で進めとの大統領の許可が「24 時間以内に」得られたと告げたのである¹⁰⁶。

ショーはこのエピソードについて、①ケネディ政権の初期のホワイトハウス直結の迅速な行動とともに、②マクガバンがケネディ大統領から勝ち得ていた親密さと尊敬を示すものであると解説し、同時に、③マクガバンの側でもケネディ大統領の考え方、すなわち大統領が強く支持していた国連を通じて食料援助をより広範かつ建設的に使うべきとの考え方を熟知していたが故に、WFPの提案について大統領の支持が得られるだろうとの判断が可能だったこと¹⁰⁷、加えて、④この時点でのマクガバンによるWFPの提案に、多くの点で制限がかかっていたこと¹⁰⁸も成功の要因として挙げられている。

この提案は同時に、「多国間」という基本的な性格を強調していた。マクガバンは短いステートメントの中で繰り返し「可能な限り広範なメンバー諸国の貢献」を述べ、米国は開発途上諸国の問題を単独で担う用意はないことを世界に知らしめた。この「国際的な負担の共有」は、政治的な参加のためにも経済的なコスト負担のためにも便利なスローガンであった。FAOに関してはそのマンデート、食料余剰に関するそれまでの活動実績、更にセン事務局長の能力に対する信頼感があったことから、新しい多国間プログラムの中ではFAO、とりわけその事務局長に対して主要な役割が与えられたと、ショーは説明してい

¹⁰⁵ それは、米国代表団がローマに向けて出発する以前には、如何なる提案についての議論もなく、したがって何らの合意もなかったからである。そしてそもそも、FAOによる研究自体も何ら具体的な提案を含むものではなく、助言委員会はただ助言するのみで、政府の立場の提示が求められるような場ではなかったのである。マクガバンの代表団員は、どのような提案を作ったとしてもワシントンの了承を得るには時間が足りないと考えていた (Shaw 2001b, p. 7)。

¹⁰⁶ Shaw (2001b) p. 7.

¹⁰⁷ Shaw (2001b) p. 7.

¹⁰⁸ 例えば、援助額が1億ドルに限定されていたこと (米国の食料援助全体では年間13億ドル)、3年間限定の実験ベースだったこと、その後の継続は実験によって得られた経験についての評価結果次第であったこと、実験期間中の活動が緊急援助とパイロット的な開発プロジェクト (学校給食と労働集約的な「food-for-work」プロジェクト) に限られ、米国その他のドナー国が行っていた大規模な二国間食料援助はWFPの実験事業の対象には含まれていなかった。更に、この提案は追加的な資金拠出がほとんど必要ではなかった。つまりそれは、米国の膨大な余剰食料の形でまかなわれ、二国間食料援助を補足する規模には十分であり、他方、米国自身にとってはワシントンで大きな反対が起こるほど大きな額ではなかったからである (Shaw 2001b, p. 7-8)。

る¹⁰⁹。

マクガバンの努力で作られたWFP設立に向けた提案は、マクガバンという政治家が生涯を通じて持ち続けた3つの哲学、即ち、①米国農民を支持すること、②余剰食料を建設的に使うこと、③国連の仲介によって国際的な諸問題を解決することを反映していた。また、マクガバンの提案の諸要素は、農務省やホワイトハウス自体がそれまでに有していた国連や多国間援助に対する敵意を踏まえて、ワシントンの全ての関係者に政治的判断として受け入れ可能なように注意深く組み立てられていた¹¹⁰。

1961年4月10日のFAO政府間助言委員会で、マクガバンの提案は他の諸国の代表を驚かせ、その対応方針の関係者との協議のために一旦会議が中断されたほどだったが、最終的には受け入れられた。マクガバンは帰国してケネディ大統領に経過を報告し、大統領は4月21日の記者会見で了承の意を表明した。この後、1961年6月に米国は、同提案をFAO理事会に提出し、最終的には同年のFAO総会（11月24日）及び国連総会（12月19日）を並行的に通過することによってWFPが（3年間の実験ベースで）誕生したのである¹¹¹。

4.3 食料援助規約と余剰処理小委員会

食料援助はドナーによって利害関心が異なっており、それが食料援助の時期、取扱機関やさまざまな目的に反映して、食料援助の世界を複雑な様相にしている。そして当然のようにドナーの間では利害対立が起こるので、これを予め回避し、或いは生じた対立を緩和するために国際的な規制メカニズムが作られている。これは、人道目的又は開発目的のために必要とされる食料援助量を確保するため、あるいは食料援助を例えば自らの輸出市場開発といった利己的な目的のために濫用することを防ぐためである。そしてこの国際規制メカニズムの下にはいくつかの限定的なマנדートをもつ組織が置かれているが、これらのどれも食料援助に関する包括的な調整権限を持っていない¹¹²。

このような国際的規制メカニズムの一つである食料援助規約（Food Aid Convention: FAC）は、ドナーのための食料援助ガイドラインであり、ドナー諸国とECの間の法的な協定で、食料援助に関する国際的な協力を方向付けるものである。当初は1967年に、国際穀物協定（International Grains Agreement：ガット・ケネディ・ラウンドの成果）の一部として成立し、1999

¹⁰⁹ Shaw (2001b) pp. 8-9.

¹¹⁰ Shaw (2001b) p. 8.

¹¹¹ Shaw (2001b) p. 9.

¹¹² このような規制は時間の経過とともに効果を失ってきて、WTOのドーハ・ラウンドでも偽装された農業の輸出補助金であるとみられて交渉の焦点の一つになっており、また食料援助への遺伝子組換え作物の活用をめぐっても、開発途上諸国が輸出・ドナー大国土の戦いの舞台となっている（Barrettら2005、p. 68）。

年と2012年に改訂されている。このためFACは、国際的な穀物の商業貿易の促進を目的とする国際穀物理事会（International Grains Council: IGC）の中に置かれている。なお、被援助諸国はFACには参加していない¹¹³。

FACの目的には、①適切な水準の食料援助を予測可能な形で入手可能にすること、②食料援助が最も脆弱な人々の貧困と空腹を緩和し、当該諸国の農業の発展に資するようにすること、③食料安全保障を支えるための手段として提供される食料援助の効果と質を最大限に高めること、そして、④加盟者間の協力、調整及び情報共有の枠組みを提供することが含まれ、これらを通じて食料援助とその他の政策手段との間の整合性と効率性が高まることが期待されている¹¹⁴。

食料援助規約では、各ドナーが年間の最小拋出量を約束している。食料援助総量の約束は、当初は増加したがその後徐々に減少して、1999年の規約では3回連続の減少によって約490万トン（1995年規約では550万トン）となった。この中では長年の伝統のとおり、米国が約束量の半分以上を占めている。なお、FACは食料援助が特にWFPなど、多国間のチャンネルを通じてより多く提供されるように、明示的に奨励している¹¹⁵。

食料援助に関する今ひとつの国際的規制メカニズムは、FAOの余剰処理小委員会（CSSD: Consultative Sub-Committee on Surplus Disposal）であり、1954年、米国のPL480の成立とともにワシントンに設置され、食料援助ドナー諸国の余剰農産物処理を監視している。CSSDはドナー諸国¹¹⁶と被援助諸国¹¹⁷の双方を含んでいる。また、これらに加えて、オブザーバー資格を持つ諸国及び国際諸機関¹¹⁸も含まれる。

CSSDが設立された主な狙いは、食料援助が被援助諸国の通常貿易必要量（usual marketing requirements: UMR）を浸食しないように輸出業者の利益を守り保証することである。すなわち、UMRは食料被援助諸国による「通常の」レベルの食料の商業輸入を維持するとの約束であり、これによって貿易が食料援助に取って代わられないようにするのである。FACの下でUMRは、食料援助が通常の商取引による輸入を代替するか否か、また国内農業生産に悪影響を与えるか否かを判断する尺度として使われている。また、CSSDの活動の指針は、全ての主要な食料援助ドナーによって合意され小委員会のハンドブックに収録されている、FAOの「余剰処理の原則及び加盟諸国の協議義務

¹¹³ Barrettら（2005）pp. 68-69。

¹¹⁴ Barrettら（2005）p. 69。

¹¹⁵ Barrettら（2005）p. 69。

¹¹⁶ 例えばオーストラリア、カナダ、日本、米国（Barrettら 2005、p. 69）。

¹¹⁷ 例えばバングラデシュ、インド、マラウイ、ミャンマー（Barrettら 2005、p. 69）。

¹¹⁸ 例えば International Federation of Agricultural Producers (IFAP)、IMF（Barrettら 2005、p. 69）。

(*Principle of Surplus Disposal and Consultative Obligations of Member Nations*)」である¹¹⁹。

なお、このF A Oの余剰処理原則に基づく通報義務は近年ますます無視されるケースが増えていた¹²⁰が、ウルグアイ・ラウンド多角的貿易交渉で輸出競争が熱い議論を呼んだことを受けて再び注目され、近年では再びUMRなど食料援助をめぐる規律を強化すべきとの議論が起こっている¹²¹。なお、ラウンドの結果として作成された「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」の中の「農業に関する協定」において、余剰処理原則は輸出補助金に関連する第十条4(b)に引用されて協定の一部を形成している¹²²。

第十条 輸出補助金に関する約束の回避の防止

4 国際的な食料援助を供与する加盟国は、次のことを確保する。

- (a) 国際的な食糧援助の供与が、受益国に対する農産品の商業的輸出に直接的にも間接的にも関連づけられていないこと。
- (b) 資金供与による二国間の食糧援助を含む国際的な食糧援助に係る取引が、国際連合食糧農業機関の「余剰処理の原則及び協議義務」（適当な場合には通常貿易必要量の制度を含む。）に従って実施されること。
- (c) そのような援助が、可能な限り、完全に贈与の形で又は千九百八十六年の食糧援助規約第四条に定める条件よりも受益国にとって不利でない条件で供与されること。

5. 米国による食料援助の武器利用

5.1 食料武器論・対ソ穀物禁輸

米国中央情報局（C I A）は1974年8月、世界食糧会議に備えて秘密報告¹²³を作成したが、その結論には、世界の穀物不足が将来深刻化すれば、米国はその穀物によって世界に対する政治的・経済的支配力を強め、凶作の年には途上国のみならず大国であっても、米国に食料を依存する諸国は米国に生殺与奪の力を握られることになるとの記述が盛り込まれている¹²⁴。また米国の政界にお

¹¹⁹ Barrettら（2005）pp. 69-70。

¹²⁰ 1991年～1993年では世界の食料援助の流れの80%が通報されていたものが、1997年までにはこの比率が50%を切り、さらに2000年と2001年では共に5%未満という事態となった（Barrettら 2005、p. 70）。

¹²¹ Barrettら（2005）p. 70。

¹²² 外務省経済局監修（1997）pp. 88-91。

¹²³ CIA報告は『世界人口・食料生産・気象に関する動向の潜在的意味』。CIA（1974）, *Potential Implications of Trends in World Population, Food Production and Climate*,

¹²⁴ CIA秘密報告の結論には、「近い将来、穀物不足は深刻化することが予想されるが、こうした状況は米国に、かつて持たなかったような力を与えることになろう。それはおそらく、第二次世界大戦直後に

いても、1957年のヒューバート・ハンフリー上院議員の発言は、米国に対する他国の食料依存は米国の政治力として率直に歓迎しており、しばしば引用される¹²⁵。

このように、米国政府としての表向きの発言とは別の場面では、しばしば米国が圧倒的な支配力を持つ食料を国際政治におけるパワーとして活用しようとする考えが表明されており、食料を米国の政治的パワーと捉えて他国に対する強制力の一つとして使う傾向は、戦後を通じて米國中枢部に存在するように思われる。そこで本項では、食料あるいは食料援助を、米国が政治的武器として利用したと思われる具体的事例のいくつかを取り上げ、食料の政治的な意味合いでの武器利用とはどのようなものかを見ておきたい。もちろん、以下の例は必ずしも食料「援助」にまつわる武器使用ばかりではなく、商業的輸出の禁止という、政府としてはより強力な措置も含まれている。しかし、商業的であれ政府の援助であれ、食料の提供を政治的に制限するという意味では本質は同じであるので、あえてここでは両者を掲げておく。

食料の、政治的あるいは武器としての利用の最もよく知られた例は、1980年1月、当時の米国カーター大統領が、アフガニスタンに侵攻したソ連に対して発動した対ソ穀物輸出禁止（対ソ穀物禁輸）がある。しかしこれに対しては、まず制裁対象のソ連はアルゼンチンなど他の国から穀物を調達した。また米国国内でも、もともと穀物関係業者や農民は、対ソ輸出の増加を当て込んだ投資をしていたことや、禁輸によって他の穀物生産国が米国に代わって穀物輸出をすることを恐れていたこともあって、輸出禁止政策には反対していた。このような背景の中、1981年4月、レーガン新大統領は突如、対ソ穀物禁輸の解除を発表した。かかる経過を踏まえて、その後多くの論者が、対ソ穀物禁輸の失敗を教訓として語るようになり、以下に述べるものをはじめとして、そもそも穀物は政治的武器としては使えないといった論調すら生まれている^{126、127}。

そのような論調の一つとして、茅野信行は、第二次世界大戦後に米国が実施

おけるよりも大きな政治力、経済的支配力となるであろう。・・・凶作の年には、米国政府は食料を求める多数の人々に対し、生殺与奪の力を持つことになり、・・・貧しい低開発諸国のみならず、大国も、少なくとも部分的には米国からの食料輸入に依存することになる。」と記述されている（ジョージ 1980、p. 257）。

¹²⁵ ハンフリー上院議員の発言は次のとおり。「私は、多くの人々が食料のために我々に依存するようになるということを聞いた。これは喜ばしいニュースと考えるべきではないだろう。だが、私にとってはすばらしいニュースだった。なぜなら、人は何かをやるうとすれば、まず食べなければならない。そして、誰かと協力するとき、その人を自分に頼らせようとするれば、食料で頼らせるのが一番だからだ。」（ジョージ 1980、p. 257）。

¹²⁶ 山下一仁（2012）戦略物資としての食料、NHK第一ラジオあさいちばん「ビジネス展望」（2012年5月15日放送原稿）、http://www.canon-igs.org/column/macroeconomics/20120517_1362.html（2013年5月22日確認）。

¹²⁷ 貿易摩擦と世界情勢（1981）、対ソ禁輸、<http://www.bouekimasatu.com/1981/007.html>（2013年5月22日確認）。

した穀物禁輸措置を列举し、それぞれの経過と特徴を大要次のように整理している¹²⁸。

最初の食料の外交的利用：P L 480 による食料の分配を外交上の手段として行使した最初の事例は、ジョンソン大統領の「短期的な枠組み (short tether)」政策。これは米国の食料援助の割当てと被援助国の開発計画や政治行動の変化を連動させようとする試みで、インドとエジプトがテストケースとされたが、成果は上がらなかった。

1回目の穀物禁輸：1973年6月、ニクソン大統領が発表した一連のインフレ対策の中に、穀物などの輸出規制が含まれていた。すなわち、海外での異常な需要増加に伴う輸出の拡大が国内の物価上昇を招くとの判断から、大豆など農産物の輸出を規制する方針を打ち出したもの。米国の消費者の、食料品価格高騰に対する不満と怒りを沈静化させなければならない、切羽詰まった事情があった¹²⁹。

2回目の穀物禁輸：1975年7月末、全米港湾労働者組合がソ連向け穀物の船積みを実行し、ボイコットしたことに起因するもので、ソ連向けのみだった。この年は、米国が高温・干ばつで減産見通しが強まる中、ソ連も不作で米国穀物の大量購入が予想され、米国の労働者団体ではインフレの再燃を恐れる声が上がった情勢を受け、バツ農務長官はソ連向けの輸出商談の停止を8月に発表。大統領が9月に米国労組会長と協議して、米国政府がソ連との間に穀物輸出に関する長期協定を締結すること、対ソ穀物輸出商談の再開時期を10月中旬まで延期することなどを条件に、労組側は船積み再開で合意し、翌日には国務次官をモスクワに派遣して長期穀物協定の交渉に入った。この禁輸措置についてはその解除が米ソ長期穀物協定の成立とパッケージになっており、「食料武器論」の文脈でも重要な意味を持つと考えられる¹³⁰。

3回目の穀物禁輸：1980年1月4日、カーター大統領は全米テレビ放送を通じて対ソ穀物禁輸を発表。これは前年12月24日の、ソ連のアフガニスタン侵攻に対する報復措置であり、大統領はソ連に即時撤退を要求した。カーター大統領は日頃から“人権外交”を標榜し、大統領選挙中の1976年以来、「食料を交渉の武器に使わない」方針を堅持してきていたが、この時は「第二次世界大戦後の平和に対する最大の脅威である」とし、断固として禁輸措置を発動した。彼には、イランでの米国大使館占拠事件以来の「頼りない大統領」のイメージ払拭の意図とともに、まかり間違ふとキューバ危機と同じく米ソの全面的軍事衝突になりかねないことから報復に武力を行使することだけは避けなければならなかった事情もあったと見られる。そしてこの禁輸措置は、米国が外交上の「武器としての穀物」を行使した最初のケ

¹²⁸ 茅野 (2006) pp. 3-13。

¹²⁹ 大豆輸出の一時的全面停止の発表は輸入国、特に日本に大きなショックを与えた。しかし、大豆の豊作が確実になった9月初めに大豆禁輸措置は解除された。ベトナム反戦運動や畜産飼料(大豆)高騰を背景にしたニクソン大統領の人気回復策との見方も根強い(茅野 2006、pp. 5-8)。

¹³⁰ 茅野 (2006) pp. 8-10。

ースとなった。この禁輸措置は、カーター大統領に代わったレーガン大統領が、1981年4月に対ソ全面禁輸の解除を発表するまで1年3か月余り続けられた¹³¹。

茅野はこのように米国が発動した3回に亘る穀物禁輸措置について整理し、これらを受けて次のような諸点を挙げて穀物武器論は誤りであると論じている。すなわち、①ソ連という大きな輸出市場を他の輸出国に与え、穀物輸出市場における米国のシェアを急降下させた、②穀物価格を下落させ、農家の収入を減少させて、農業不況のきっかけを作った、③穀物の流通量を激減させ、エレベーターの施設過剰を招いた、④ソ連だけでなく伝統的な輸入国にまで、米国は信頼できない供給国だという警戒心を抱かせてしまった、⑤輸入国は、米国からの穀物輸入に過度に依存することを避けるため、国内で穀物の増産に走り出した、というのである。また、対ソ穀物禁輸が誤りであったことは後にレーガン大統領も認め、1982年の声明の中で、「昨年春、私はカーター前政権の行った対ソ穀物全面禁輸措置を解除した。この措置がソ連のアフガニスタン侵略に対する制裁として効果的とは認められなかったからである」と述べたことを紹介している¹³²。

「食料武器論」の有効性に疑問を投げかけることについては、上記の茅野の議論とほぼ同様の議論を、1981年に石川博友が行っている¹³³。石川は、米国政府が食料戦略を行使できない理由として、①食料は石油と異なり再生産が可能であり、また世界各国どこでも生産されて食料相互間に代替性があるから短期的効果しかないこと、②輸出指向の米国農業の構造からみて、穀物輸出の停止は在庫の増大、国内相場下落を招き、財政負担の増大ばかりではなく、農民の反対という政治問題を引き起こす可能性が強いこと、③そして石油輸出国機構(OPEC)のようなカルテルが存在しないからアウトサイダーによる肩代り輸出を防止できないこと、そして④直接人命に影響を及ぼすことから、人道的にも心理的にもマイナスの効果が大きいこと、を挙げている。しかし石川は更にもっと掘り下げた理由として、⑤米国政府が強大な食料パワーを実質的に支配していないこと、つまり米国の食料パワーの真の支配者が、世界の穀倉米国で貯蔵・輸送手段を独占的に支配し、世界にマーケティングと情報のネットワークを張りめぐらし、国際流通システムを牛耳る穀物メジャーであることを挙げている。つまり米国政権は、共和党であれ民主党であれ、穀物メジャーの活動を実質的に規制し、食料パワーを掌握する意図は持っていないと考えて

¹³¹ この禁輸に先立ってカーター大統領は、主要穀物輸出国であるカナダ、アルゼンチンなどにも同調を求めたが、同意したのはカナダ、オーストラリア、欧州共同体などの先進諸国だけであった。このうちカナダとオーストラリアは追加輸出にこそ応じなかったが、既契約はキャンセルせず、契約は全て履行された。他方、アルゼンチンやブラジルは禁輸に同調せず、米国の禁輸分を肩代わりして、逆に対ソ輸出を拡大した(茅野 2006、pp. 10-13)。

¹³² 茅野 (2006) pp. 13-17。

¹³³ 石川 (1981) pp. 189-192。

いるのである¹³⁴。

他方、米国の対ソ穀物禁輸が、実は政治的な効果を発揮したという議論もある。森路（1982）は、レーガン政権が対ソ穀物禁輸を解除した際の米国及びソ連の要人の発言や動きを克明に分析し、当時ソ連は米国の禁輸措置で打撃を被っていたため首脳が米国に対してその解除を呼びかけ、それに応える形で行われた米ソの秘密協議の結果、米国は穀物禁輸の解除と引き換えに、ソ連からポーランドへの不介入や、エルサルバドルにおけるゲリラ活動の沈静化を勝ち取ったと指摘している¹³⁵。

以上のように、カーター政権が1980年に発動し、レーガン政権が1年4か月後に解除した対ソ穀物禁輸は、それが「食料の政治的武器としての使用」として有効であったのか否か、見解が分かれるところである。米国政府の公式発言としては、たしかに大統領をはじめとして「禁輸は効果がなかった」との趣旨で統一されているかに見える¹³⁶が、森路が論ずるように、禁輸解除にまつわる取引が「ソ連のポーランド不介入の密約」であるならば、それが公式に明かせないことは容易に推測できる¹³⁷。さらに、確かに米国側が禁輸による数々の経済的損失を被り、禁輸解除の国内的圧力も存在したにせよ、森路が指摘するように、ソ連側も2年続きの不作で穀物・飼料が極端に不足していたのは事実で、1981年4月にアルゼンチンからの異常ともいえる大量の牛肉輸入協定を結んだことや、同年4月25日の禁輸解除声明からわずか数時間後にソ連の担当者が米国農務省に駆けつけて穀物輸入交渉に入ったことは、ソ連がいかに穀物禁輸の

¹³⁴ 実際石川は、米誌タイム（1980年1月21日号）の「穀物が武器になる」という特集記事をききつつ、対ソ禁輸は「戦略」と呼ぶほど用意周到なものではなく、当時のホワイトハウスは穀物については驚くほど無知で、少なくともカーター大統領には穀物メジャーと対決し、自由競争と市場体制の国際流通機構に介入し、実質的に食料パワーを支配し、実効力のある食料戦略を展開しようという意図がなかったことは、明白であると述べている（石川1981、pp. 191-192）。

¹³⁵ すなわち、ソ連からの解除の「呼びかけ」は、禁輸から1年2か月後の1981年2月23日にブレジネフ書記長が行った演説と、同2月27日にチーホノフ首相が行った演説におけるロシアの国内事情への言及であり、これらに対してすぐさま、レーガン大統領とヘイグ国務長官が「興味深い」、「注目すべき新機軸がある」と発言し、2か月後の4月24日の禁輸解除の発表までの間に、両国間で秘密の交渉が行われたことを、特に4月上旬の米ソ政府要人達の慌ただしい動きを追いながら傍証を試みている。森路によれば、この交渉のポイントは当時民主化運動が激化しソ連が介入を準備していたポーランド情勢（「ソ連が軍事介入すれば、米ソ関係が重大な結果」：レーガン大統領からブレジネフ書記長に送られた親書）であり、米国は穀物禁輸の解除と引き換えに、ソ連からポーランドへの不介入や、エルサルバドルにおけるゲリラ活動の沈静化を勝ち取ったと論じているのである。そして、それを証拠立てる米国首脳らの発言として、「アフガニスタン問題もさることながら、現在、より緊迫した問題としてポーランドがある。これに対する見通しが無い限り、穀物禁輸解除はできない」（レーガン大統領：81年3月3日、CBSテレビインタビュー）、「穀物禁輸の解除について、ソ連軍がポーランド内外で待機態勢にある現在、ソ連側に間違った合図を送る恐れがある」（ヘイグ国務長官：禁輸解除反対論者として一貫して…）、「もしソ連がポーランドに介入すれば、米国は全面的な対ソ貿易停止措置をとる。その場合、解除されたばかりの穀物禁輸措置も、疑問の余地なく発動される。これがレーガン大統領の方針でもある」（ヘイグ国務長官：解除後のAP通信インタビュー）、「（禁輸は）…目的を達したし、今後有用な政策とは思えない」（ヘイグ国務長官：禁輸解除前日の日本政府宛書簡）。（森路1982、pp. 3-22）

¹³⁶ 茅野（2006）p. 17。

¹³⁷ 森路（1982）p. 22。

解除を願望し待ちかねていたかを物語るものであるとも解せよう¹³⁸。いずれにせよ、世界の歴史をみても昔から食料は効果的な武器であったので、「武器としての食料」という言葉は目新しいことではない。極めて革命的あるいは反革命的な要素を持っていた1980年の「ポーランドの夏」が「プラハの春」にならなかった大きな理由の一つに對ソ穀物禁輸政策があったとすれば、それは見事な政策であり、これだけ効果的な「武器としての食料戦略」はそう多く見つけることは出来ない、と締めくくっている森路の對ソ穀物禁輸に対する評価¹³⁹を、一概に否定し去ることは難しい。

5.2 食料援助の政治的活用

上記の政治的な武器としての穀物禁輸に対比して、食料援助を政治的に「活用」という例は、かなり一般的に見られると言ってよいであろう。バーバックら（1987）は、食料援助の政治的活用の具体例をいくつか紹介しているので、以下にこれらの要点を見ておきたい¹⁴⁰。

第一の例は、チリにおける食料パワーの利用の例である。チリは、食料援助がいかに米国の対外政策戦略において中心的役割を演じたかを示す好例である。1970年、アジェンデ社会主義政権がチリで誕生すると、ホワイトハウスはCIA及び米国の多国籍企業と組んで、米国の政治的・経済的権益に重大な脅威と見られるこの政権に対して経済封鎖を開始した。民間及び米国政府による信用供与がほとんど停止されるとともに、PL480のタイトルIに基づく食料援助信用も完全に停止された。社会主義政府の再分配政策はチリの労働者の購買力を高め、これが食料需要の飛躍的増大につながったが、米国によって融資獲得の道を断たれ、外貨準備がほとんど底をついたアジェンデ政府は、食料輸入が極めて困難となった。米国産小麦の「現金での」購入さえもがホワイトハウスの政治的決定によって拒否されたという。

そして1973年にアジェンデ政権が、米国に支持された軍事クーデターによって倒されると、米国国務省は援助の蛇口を全開にし、ピノチェトの臨時政府を支持する米国は直ちに、ラテンアメリカ最大のPL480信用受け入れ国に登録された¹⁴¹。クーデター後の数年間、チリに食料信用が安定的に供与されたこと

¹³⁸ 森路（1982）pp. 7-10。

¹³⁹ 森路（1982）p. 22。

¹⁴⁰ バーバックら（1987）pp. 65-71。

¹⁴¹ アジェンデ政権打倒に際して米国が果たした役割が覚覺すると、ピノチェト政権に対する大衆的抗議が起り、議会は経済援助・軍事援助の総額を削減しようとした。そこで、他の分野で手を縛られていた政府が経済援助の主要な経路をPL480に求めた結果、食料援助信用が急増して、1976年にチリは全ラテンアメリカに対する食料援助信用の84%を受け取るまでになった。さらにPL480とは別の、米国政府高官に自由裁量による支出権限が与えられている、農務省管轄下のCCCの輸出信用販売計画も同様の目的に使われた。この発動の理由を、当時のパッツ農務長官は“国家安全保障”であると説明しており、さらにこれは国務省から“命令が下りた”ものであったという。（バーバックら 1987, pp. 65-67）

は、親米独裁政権を存続させるうえで決定的であった。食料信用による食料輸入面のドル節約は、他の輸入品に充てるドルが自由になることを意味したので、臨時政府のひどい外貨不足の緩和に役立った。しかし、チリ国民の大多数は、タイトルⅠによって政府が入手した食料を買うことは出来なかったという。

第二の例は、戦争のための食料とも言うべき例である。東南アジアの共産主義を封じ込めるために米国が後ろ盾になって起こされた戦争に対する資金援助に、P L 480、つまり「平和のための食料」計画が利用されたという極めて劇的な出来事である。すなわち、ベトナム戦争に対する反対が強まり、大規模な援助計画がますます批判に曝されるにつれて、P L 480 がインドシナにおける米国同盟国へのドル供給経路として利用されるようになったのである¹⁴²。

そのうえ、P L 480 資金の軍事的利用の可能性を最大にするため、この両国に対する特例としてドルによる返済の適用除外国とされ、さらにP L 480 の見返り資金を100%軍事的に使用することが認められた。加えて、P L 480 のタイトルⅢ「バーター計画」も、議会の詳細な審査から事実上免れる重要な戦争支援資金の供給経路となった¹⁴³。

しかし、戦争が終わりに近づくにつれ、食料援助を使った国務省の気前の良いインドシナへの軍事資金供与が露見し、大衆や反戦グループからの抗議・圧力が高まって、米国議会はついに国連がリストアップしている食料不足「重体国」に食料援助の70%を振り向けるよう、P L 480 を改正した。南ベトナムもカンボジアも、このリストには載っておらず、キッシンジャー国務長官は国連に工作したが拒否された。しかしながら結局、ホワイトハウスは、P L 480 の予算総額を当初計画の10億ドルから16億ドルにあっさり増額することで乗り切り、インドシナへの援助は絶対額では引き下げずにすんだという。

第三の例は、上記のような食料援助の政治利用を防止しようという米国内での試みである。ベトナム戦争後、米国が支持する独裁政権の行き過ぎに対する不満が大きくなり、米国はその対外政策に「人権」という新たな決まり文句を取り入れた。そして議会も、カーター大統領（ホワイトハウス）も、第三世界における人権侵害に対して懸念を表明し始めた。議会は食料援助を政治目的に利用することを制限するいくつかの追加措置を講じたが、これらの措置は大きな抜け穴を残しており、カーター政権による人権条項の適用は、食料援助計画が基本的には政治を推し進める道具であるという現実を、いささかも変更する

¹⁴² 南ベトナムのチュウ政権、カンボジアのロン・ノル政権は食料援助の大規模受け取り国であり、1974年の米国食料援助信用総額の4分の3はこの両国に向けられた。(バーバックら 1987、pp. 67-69)

¹⁴³ このタイトルⅢはもともと、米国の余剰農産物と戦略物資を現物交換する仕組みとして創設されたものであるが、1960年代半ばまでには、専ら国防総省（ペンタゴン）と国際開発局（A I D）の海外活動への資金供与に使われるようになっていた。バーター計画の予算は1970年代前半に飛躍的に増大し、1973年にはもはや食料の余剰が存在しなくなったのに、バーター取引は過去最高、1960年代の4倍という水準に達していた。(バーバックら 1987、pp. 67-69)

ものではなかった¹⁴⁴。

6. FAOによるWFPの「実質支配」

6.1 WFPの設立後30年の活動¹⁴⁵

WFPは、その活動を開始してから30年間で130億ドルを超える援助を、4000万トン以上の食料を用いて行った。この間にWFPが支援した開発プロジェクトは1600を超え、人道援助も1200回以上の緊急・救援活動を通じて行い、ほとんどの開発途上諸国の貧しく食料不安を抱える人々に食料を提供した。また、WFPの活動による投資で生み出された仕事や収入は、直接・間接に多くの人々を潤し、社会資本が建設又は修理され、また多くの人命が救われた。

このような過程を通じて、WFPは国連システムの中で、①開発途上諸国の貧しい女性を参加させその利益になるような形での開発プロジェクトの最大の提供者、②開発途上諸国における環境の保護・改善活動に対する無償援助の最大の提供者、そして、③開発途上諸国における食料及びサービスの最大の購買者であり南南貿易の主要な支援者、となった。また同時にWFPは、80以上の国別事務所にスタッフを置き、90以上の開発途上諸国にサービスを提供する、最大の世界的食料援助ネットワークを構築した。

その後1990年代に、WFPによる食料援助は援助の構成と規模、そして世界全体の食料援助に占めるシェアにおいて劇的な変化を遂げた。すなわち、1980年代終わりには全体の3分の1であった緊急・救援活動の比率が、僅か5年後の1994年では逆転して3分の2に急増した。そしてこの緊急支援のうちの大部分が、自然災害よりは人為災害の被害者に対する提供となった。同時に、WFPが行う援助の総量は世界的な食料援助の減少に伴って急減したが、二国間の食料援助の減少が著しかったことから、世界全体の食料援助のうちのWFP経由の比率はむしろ増加した。

¹⁴⁴ 例えば1975年に米国議会は、PL480タイトルI信用の4分の3は、世界銀行が定義した貧困ライン以下の貧しい国に供与されなければならないという条項を設け、PL480信用の25%しか政治目的に使用できないようにしたが、計画の全体枠の拡大、食料以外の物資への不適用などの抜け穴が残っており、例えば韓国の朴正熙政権や、フィリピンのマルコス政権はこのような抜け穴を使って支えられた。また、1977年に議会在試みた大幅な法改正作業においては、国務省は重要な同盟諸国が貧困ラインを超えるか超えようとしていることを理由に制限緩和を求め、議会は結局貧困ラインを大幅に引き上げて（一人当たり年間国民総生産300ドル未満 → 520ドル未満）、エジプトやレバノンなどへの援助を可能にした（貧困ラインより上位の国は、僅か33か国となった）。さらに、人権侵害を行っている国には食料を送ってはいけないという規定については、“人権侵害”政府であっても、食料ないし食料販売代金が貧困者に直接渡るとすると約束したなら、それだけで食料援助を受けることができるとしたのである。（パーバックら 1987、pp. 69-71）

¹⁴⁵ Shaw (2001b) p. 4.

6.2 WFP設立までのFAO、国連そして米国の動き

前に見たように、WFPは米国の発意により、FAOと国連の双方を親として、1961年に設立が決められた。そして最初の3年間の活動（1963～1965年）を実験期間とし、1965年に永続的な機関となったが、その後FAOとWFP、そして米国の三者の間で、WFPをめぐる「せめぎ合い」が展開されることになる。そこでここでは先ず、1961年のWFP設立決定に先立ち、この三者が食料援助を巡ってどのように動いていたのかに関して概観し¹⁴⁶、その後に設立後の展開をみていくこととしたい。

【FAO】

まずFAOであるが、FAOはその1945年の創立以来、繰り返しささまざまな形で、世界的な食料安全保障の仕組みや、余剰農産物を開発途上諸国に対して積極的に利用することによる開発や緊急事態の救援といったことを唱道してきたが、これらは実現しなかった¹⁴⁷。しかしながら、FAO事務局は1950年代を通じて、このような諸課題に関して将来の発展を期した諸研究を続け、そのうち3つの研究成果が1961年のWFPの設立に繋がっていった¹⁴⁸。

ショーによれば、これらの課題についてFAOの理事会や総会は多くの決議を採択し、実際の行動を求めてそれらを国連の経済社会理事会や国連総会に送付したが、行動は何ら起こされなかった。その主な理由は、主として先進諸国の政府が、国のイニシアティブや制御する能力を弱めてしまうような措置を認めたがらなかったからである。この時までは、国際世論は多国間の取組として、助言や情報分野は認めても、実際の行動を認めることには反対だったのである¹⁴⁹。

しかし、1960年になってこの空気は変わった。国連総会は10月、FAOの飢餓解放キャンペーン（Freedom from Hunger Campaign: FFHC）の関連で、「国連システムを通ずる余剰食料の食料不足の人々への提供」（Resolution

¹⁴⁶ Shaw (2001b) pp. 19-36.

¹⁴⁷ 例えば、創立まもなく1946年の「世界食糧局」(World Food Board) 提案や、「国際商品精算所」(International Commodity Clearing House: ICCH) 提案などがある。しかしこれらは、主要な先進諸国が中央統制的・多国間の世界的食料管理の枠組みに断固として反対したため、実現しなかった (Shaw 2001b p. 20)。

¹⁴⁸ 第一は、「FAO余剰処理原則」の策定（1954年）であり、米国の余剰食料の増大に対応するため、法的拘束力のない「原則」と、「協議義務」が定められており、全てのWFPの活動の基本をなしている。余剰処理問題を監視するため、ワシントンに「余剰処理小委員会」（FAO商品問題委員会の下部機関）が置かれている。第二は、経済発展の財源としての余剰食料の活用に関する研究（1955年であり、後にWFPが採用した食料援助活用における「プロジェクト・アプローチ」の基礎となったものである。そして第三は、国際緊急食料備蓄の設立提案に結びついた研究（1953年、1956年、1958年）であり、開発途上諸国で国の食料備蓄を持っているところは少ないことから、緊急事態に迅速に対応するため国際備蓄が必要と考えられた (Shaw 2001b pp. 20-21)。

¹⁴⁹ Shaw (2001b) pp. 21-22.

1496 (XV)) という決議を採択し、F A Oに対してこのための具体策の研究と提案の提出を求めたのである。F A Oのセン事務局長は、早速ハイレベルの独立専門家グループを組織し、その議長にハンス・シンガーを据えた。この時期はケインズ主義が最高潮であり、完全雇用、政府による需要の管理、そして福祉国家が合い言葉であった。したがってこの研究報告が強いケインズ主義の色彩を有したのは当然の如くであった。つまり余剰問題は生産の削減によってではなく、需要の拡大によって対処するということであり、そのために使われるべき資源は既に余剰食料の形で存在していて、それを開発途上国の人々の自助・自立を促し需要拡大に帰着するような援助に使うべきというものであった。かくして、余剰食料を、厄介者ではなく開発途上諸国の経済発展のために、一種の「福音」として活用するとのアイデアが生まれたのである。そして食料援助を追加的な資金供給や技術援助と結びつけるためには、F A Oは国連や世界銀行 (I B R D、I D A)、そして後にU N D Pに発展することとなる国連特別基金 (United Nations Special Fund: U N S F) 及び拡大援助計画 (Expanded Technical Assistance Programme: E T A P) などと密接な協働を考慮すべきであるとした¹⁵⁰。

【国連】

ニューヨークの国連は、W F Pの設立に影響を及ぼした多くのイニシアティブを持っていたが、最も重要なものは、国連特別経済開発基金 (UN Special Fund for Economic Development: S U N F E D) と、ケネディ大統領の提案になる「国連開発の十年」(1960年代)であった。

S U N F E Dは、1950年代を通じて国連に設立が構想され交渉された「緩やかな貸付け条件の借款 (soft lending=ソフトローン)」であり、ハンス・シンガーもS U N F E Dの資金を米国の余剰食料処理プログラム (P L 480) で賄うことに大いに関心を持ったと述べているほど食料援助と関連が深い。ソフトローンのS U N F E Dは結局、米国の反対によって実現しなかったが、この提案は後に世界銀行 (I B R D) の国際開発協会 (I D A) によって実現した。ショーはこの理由を、国連の1国1票のシステムとは異なり、世界銀行が資金貢献度に基づく投票制度を有していて米国が最優位に立てたためと解説している。一方食料援助については1960年、国連総長ハマーショルドの下でシンガーが、

¹⁵⁰ 具体的な使い方として、このF A Oの研究報告は、生計基金 (A subsistence fund)、経済発展のための食料援助 (Food aid for economic development)、国家食料備蓄 (National food reserves)、国際緊急食料備蓄 (An international emergency food reserve)、社会開発のための食料援助 (Food aid for social development) などを提示し、また食料援助全体についてはその主要なルートが引き続き二国間であるにせよ、それらも含めて国際的な枠組みの下に置くことで各国の開発における整合性を確保すべきとの考えを示した (Shaw 2001b pp. 22-25)。

I B R Dが開発プロジェクトのための食料援助に責任を持つという内容で提案を書いているが、当時のブラック I B R D総裁の下でこれは却下された。結局このような経過から、多国間のソフトローンは世界銀行、食料援助は国連傘下のW F Pという仕分けになったのである。この決着についてショーは、一つには食料援助が第二級の資源であると見なされたこと、そして二つには世界銀行がソフトローンを勝ち取った代償として、食料援助が国連に対して「残念賞」として与えられたのだと解説している。「国連開発の十年」¹⁵¹は、新たにW F Pを設立するという問題に対しても追い風となった。実際、実験ベースでW F Pを設立するという決定がなされた後の1962年の国連文書には、W F Pの役割として、緊急事態への対応と開発プロジェクトの支援が挙げられている¹⁵²。

【米国】

米国は、そもそもその極めて高い農業生産力を背景にその農産物を世界に供給してきたが、国内農業への政策的支持もあって、絶えず農産物の過剰問題と向き合ってきた歴史がある。農産物の余剰処理としての食料援助が戦後本格的に制度化されたのは、1954年のP L 480（農産物貿易促進援助法、*Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954*）からであった。このP L 480の下で米国の食料援助は急増したが、同時にこれに対する批判も高まった。政治家としてこの批判をリードしたのは、ハンフリー上院議員（ミネソタ）とマクガバン（のち上院議員、サウスダコタ）であり、大改革を提唱して「平和のための食料」計画を導いていった¹⁵³。実際、P L 480を「平和のための食料」という名で呼んだのは1961年のケネディ大統領であり¹⁵⁴、新たな改正によってこの法律の焦点は余剰農産物の処理から、人道的ニーズや増大する食料危機への需要に応えるためのものに転換された。さらに1966年には「平和のための食料法」¹⁵⁵が成立し、P L 480食料援助計画の基本構造を変更して重点を明確に人道支援に置くこととなり、さらにその政策メッセージも、余剰処理から世界の食料ニーズに応えるための輸出用食料の計画的生産に移行した¹⁵⁶。

米国の食料援助の消し難い特徴は、開発途上諸国に対する人道的あるいは開発のニーズに応えるという表の側面に、もう一つ、米国国内農業と政治と商業

¹⁵¹ ケネディ大統領が1961年9月の国連総会で行った提案によって1960年代をこのように決めたものであり、開発途上諸国の政治的主権の尊重や自決、貧困対応、資本や技術の自由な共有などを目指していた（Shaw 2001b p. 28）。

¹⁵² Shaw (2001b) pp. 27-29.

¹⁵³ Shaw (2001b) pp. 31-32. Singer ら (1987) pp. 22-23.

¹⁵⁴ ケネディ大統領は、「食料は強さであり、食料は平和であり、そして食料は自由である。食料は世界中の人々を助けるのであり、我々はその人々の我々に対する好感と友情を欲するのである」と語っている（<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=74154>）。

¹⁵⁵ The Food for Peace Act of 1966, P. L. 89-808.

¹⁵⁶ <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=28025>.

の三者間で共有される自己利益という裏の側面が、密接に伴っていることである。すなわち米国農産物市場の開発と、望ましくない米国の余剰農産物の処理という、2つの目的が伴うのである。このような事情があるので、P L 480はその政策としての高い人気と表裏の関係として、米国の援助政策の中で最も批判や議論の多いものでもあった。繰り返し問われた一つの問題は、「誰が誰を助けているのか」ということであった。すなわち、援助食料の量が食料の在庫や価格によって条件付けられているために、援助がもっとも必要とされていない時に援助食料が多く、最も必要とされている時に援助食料が少ないという矛盾を常に抱えていた。別の問題は、食料援助が伝統的に米国国民一般や特に農業関係者に強く支持されていた一方で、資金援助は納税者には好ましくないという政治的支持のねじれがあったことから、食料援助は常に一般の途上国援助とは別の農業の議論の場で、また別の論理で動かされていたことである。当然のように、このような構造からは途上国への援助方針に齟齬が生じ、援助を受ける開発途上諸国の側からも、食料援助の意味するものが何かよく分からないなどの問題が提起されていた¹⁵⁷。

ショーは、1960年代の始まりまでの食料援助を巡る議論を、次のように整理している。まず、食料援助のプラス面として、①貧しく空腹の人々の問題に対処する上での特別の有利性、②労働集約的プロジェクトを通じてインフレを起こすことなく雇用を創出する優れた能力、③食料供給のタイミングが正しければ期待できる生産者・消費者価格の安定、④ドナー諸国において政治家や一般国民の間で得られやすい強い支持による援助資源の獲得の容易さ、を挙げている。次に食料援助のマイナス面として、①援助受け入れ国において、食料価格の下落、政府の政策の混乱、さらに貿易の攪乱を通じて生み出される国内農業生産増加へのインセンティブの低下、②食料依存症候群の発生、③食料援助の動機を生み出したドナー諸国における政治的・商業的な力、そして、④二重に「ひも」の付いた援助資源¹⁵⁸であることから来る資金援助との比較上の劣後性、を挙げている¹⁵⁹。

¹⁵⁷ 米国関係者による食料援助の趣旨の説明からして、「米国から食料不足国への気前の良いギフト」であったり、「開発途上国同士が獲得を争う稀少な資源」であったり、「受益国の政治・経済・社会政策を誘導する道具」であったりしたのである。開発途上諸国から見た米国の顔は、「温かい心の人道主義者と、仕事熱心なセールスマンと、こわもての交渉者の混合」(セン、1960年)であったという。(Shaw 2001b pp. 19-36)。

¹⁵⁸ 文脈からみて、この意味は、第一に米国における余剰農産物の有無に左右されること、第二に米国の農業コミュニティの意向に左右されることを指すと考えられる (Shaw 2001b pp. 32-33)。

¹⁵⁹ Shaw 2001b p. 35。

6.3 FAOによる「実質支配」

【WFPのFAOとの制度的関係】

創立当初のWFPの憲章は国連システムの中でも最も複雑なものの一つであった。ショーはこれを乗り越えて実施機関としての機能を満足なものに改善するためにほぼ10年の歳月と多大の労苦が必要であったとし、またその過程で国連専門機関、すなわちFAOの長の権力が国際コミュニティによってコントロールできないという国連の否定的側面が露わになったとしている¹⁶⁰。

WFPの当初の憲章のユニークな面の第一は、WFPの実験的活動のプログラムについてニューヨークの国連とローマのFAOという、2つの「親機関」の同意が必要であったことである。このような規定ができた背景には、WFPの諸活動が両方の親機関のマנדートに含まれていると見られたことがある¹⁶¹。WFPがこのような共同計画として設立された動機は複雑である。そのうちの一つは、新しい機関のドナー諸国へのアピール、特に北米のドナー諸国が、ローマのFAOよりはニューヨークの国連における意思決定の方により大きな影響力を有していると考えていたことへの対応である。もう一つは、国連のウ・タント事務総長が発言したように、この新しい機関は、WFPの設立直前の1961年に発足した「国連開発の十年」の文脈もあって、国連システムの協力と国際コミュニティの団結の象徴ともなっていたことであった¹⁶²。さらにWFPが共同運営になった背景の一つには、新たなWFPのプログラムによって、国連とFAOの業務の双方の機関に、相当量の追加的サポート資金・資源がもたらされるだろうという思惑もあった。このために両機関ともWFPを自らのものとしたがって譲らず、その妥協として、WFPは両機関の共同運営という形にされた。WFPの憲章に書き込まれたチェック・アンド・バランスの規定は、この単立ち前のプログラムに対してどちらの親機関も覇権を持たないように保証するため置かれたものである¹⁶³。さらに人事に関しては、WFPの事務局長

¹⁶⁰ Shaw (2001b) p. 205.

¹⁶¹ 国連は「経済及び社会開発という一般的な分野」において機能する一方、FAOは「栄養の改善及び食料生産・流通の改善」の分野に特別の責任を持つとされていた (Shaw 2001b, p. 205)。

¹⁶² 1961年のFAO総会においては一部に、FAOのみがWFPのプログラムを指揮監督し、国連とは「必要に応じて」協力すべきとの意見も表明された。しかしFAO事務局長のセンは、食料の余剰が農村の開発や福祉に貢献し得るものであるとしてもなお、経済成長の加速のためには、農業開発の計画は国の経済開発全体の計画の中の一部でなければならないと発言し、結局、FAO総会においても国連とFAOによるWFPの共同運営が全会一致で採択された (Shaw 2001b, pp. 205-206)。

¹⁶³ 例えば、①WFPの管理主体 (governing body) の24人のメンバーの半数は国連のECOSOC、残りの半数はFAO理事会から選出され、②WFPの活動報告は毎年、ECOSOCとFAO理事会の双方に対して行われ、③WFPの管理主体の会議の議題案はWFPの事務局長が国連事務総長とFAO事務局長の双方と協議の上で作成された。また、WFPの運営を行うための事務局 (UN/FAO合同運営ユニット) はローマのFAO本部内に置かれたが、その性格は国連とFAOのどちらかに排他的に属するものではないことを、当時のセンFAO事務局長が国連のウ・タント事務総長にレター (1962年6月20日) で書き送っている (Shaw 2001b, pp. 206-207)。

は、WFPの管理主体と協議のうえで、国連事務総長とFAO事務局長の双方によって指名され、WFPの幹部職員は、国連事務総長とFAO事務局長の同意取り付けの上で、WFPの事務局長によって選ばれた。WFPの事務局は自己充足的なものとしては作られず、むしろその技術面・財政面・行政面で他の機関に依存するように作られた。WFPの設立者達はこの機関を、独立の専門機関としてではなく、この実験が成功しなかった場合には容易に解体できるようなものとして作るように、強い決意を持っていたのである¹⁶⁴。

以上のような複雑な憲章は、この機関の将来が不確定な3年間の実験プログラムの時は適切なものだったかもしれないが、WFPがその規模においても重要性においても成長していくにつれ、むしろ制約要因あるいは障害にさえなっていた。ショーは、このWFPの当初の憲章の複雑さを是正するチャンスが、少なくとも2回あったと述べている。その第1回目は、1965年12月、WFPの実験期間が終了して正式に永続的機関になった時である。また第2回目は1974年の世界食糧会議の後、WFPの当初の管理主体であった政府間委員会（Intergovernmental Committee: IGC）が、食料援助政策・計画委員会（Committee on Food Aid Policies and Programmes: CFA）に改組され、メンバーが30（半分がECOSOC、半分がFAO理事会による選出）となった時である。しかしこの後者の時にも、委員会の機能は大幅に拡充されたが、WFPの憲章に更に複雑さを加えただけで、例えばCFAが持つとされた2つの機能、すなわち、①WFPの監督者と、②全ての食料援助政策・計画についての議論と詳細な検討の場という2つの機能が、どのように相互に関係しながら運営されるのかについても、明らかにされなかった¹⁶⁵。そして結局、この2回とも当初の憲章の基本的構造には手が付けられずに終わった¹⁶⁶。

【FAOのWFPへの介入と関係機関間の摩擦】

WFPの最初の事務局長であったオランダ出身のポーマは1967年にFAO事務局長となり、彼はFAOとWFPの間の強い協力関係を促進した。しかし、ポーマの任期が終了して新しいFAO事務局長を選出することになったとき、緊張が起こった。ポーマの推薦はWFPの第2代事務局長であったエルサルバドル出身のアキノであり、彼はポーマの路線を引き継ごうとしたが、これに対

¹⁶⁴ Shaw (2001b) p. 208.

¹⁶⁵ これに関しては当時2つの異なる見解があった。一つ目は、WFPの事務局長のオフィスに特別ユニットを設け、CFAが食料援助に関する幅広い機能を発揮するように事務局長を助けるべきというもの、二つ目は、拡大された食料援助全般に関する議論の場としての仕事はむしろ食料援助実施機関であるWFPには属さないもので、WFPのそれまでの良い評価を危うくするものであり、これらはFAOなど他の機関が担うべきとの意見であった。そして結局後者の意見が優勢となったため、全ての食料援助に関する事項についてCFAに貢献する仕事の責任はFAOに譲られた（Shaw 2001b, pp. 210-211）。

¹⁶⁶ Shaw (2001b) pp. 210-211.

抗したのがレバノン出身でそれまで約10年に亘ってFAOの土地・水開発部門の長を務めたサウマであった。結局この選挙はサウマの勝利に終わり、アキノはWFPの事務局長を辞任した。アキノはWFPでの最後の幹部会で、WFPは一層の自立性を獲得すべきことを強調した¹⁶⁷。

サウマは、FAO事務局長就任の直後から、友好的で協力的なボーマのスタイルとは大きく異なる、より攻撃的なスタイルを發揮した¹⁶⁸。彼は並ぶものがない立場を確立し、それが故にまたドナー諸国に敵を作り開発途上世界からの支持を勝ち得た。そしてこの戦略は、彼の事務局長再選への運動に大きく貢献し、18年（1976年～1993年）にわたるFAOでは空前の長期政権をもたらした¹⁶⁹。

1976年にアキノが去ってから1982年にジェームズ・イングラムが事務局長に就任するまでの6年間、WFPのリーダーシップは流動的な状況に置かれた¹⁷⁰。この期間、FAO事務局長のサウマはその権力を駆使して、WFPに強力な事務局長が出現することを妨げた。彼の手法は、WFPの高級幹部の指名を、直接に彼のお蔭でなされたと本人達に明確に誇示しつつ暫定的な雇用に保っておき、彼らが完全に自分に忠誠を尽くすように仕向けるというものであった。そしてこのサウマの戦術はローマに限らず国際社会でよく知られたものであったが、それを誰も止めようとはしなかったという。こうしてサウマは、1982年、WFPにイングラム事務局長が誕生するまで、WFPをこの管理スタイルの下で「FAOの一部」として実質的に支配し続けた¹⁷¹。

WFPをめぐる摩擦が生じたもう一つの原因は、国連とFAOとの間、そして両組織の長の間にも生まれた不平等な連携で、このような不均衡は、そもそも

¹⁶⁷ アキノの1976年、WFP幹部会における発言は、「WFPは現在までの活動を通じ、その財政的資源や人事政策の日々の運営において、政府間組織による財政管理や一般的監督の下、これまでより大きな自律性を發揮する権利を獲得したと信じている。もちろん、WFPは国連とFAOの共同プログラムであり続け、またサブスタンスの事項について2つの親機関との最も密接な連携を維持して行くべきではある。しかしながら、私はこの会議に対してははっきりと申し上げる必要があると感じている・・・つまり、WFPの諸規則は、もはや実験段階ではなくなった事業実施機関に求められる効率的なマネジメントを実現するように、改定される必要がある」というものであった（Shaw 2001b, p. 211）。

¹⁶⁸ 彼のリーダーシップについては、「多くの人々から、如何なる手段を使っても事務局長に居座り、個人的名声を得ることに夢中になり、権力に向けて自己中心的」と評価されたともいわれている（Abbott 1992）。

¹⁶⁹ Shaw (2001b) pp. 211-212.

¹⁷⁰ Shaw (2001b) p. 212.

¹⁷¹ アキノの次のトーマス・ロビンソンは米国人で、WFPの事務局次長からサウマによって暫定的な事務局長に引き上げられ、彼のキャリアの最後の数か月だけ正式の事務局長を務めた。その次は、カナダの小麦ボードの長であったガーソン・ヴォーゲルだったが、彼は既にキャリアの終わりに近く、かつ病身で、サウマの攻撃的なリーダーシップに大人しく従い、3年後、執務中に亡くなった。その次も事務局次長のベルナルド・ブリトーが暫定で事務局長になった。彼は元々サウマを強く支持していたブラジルのFAO代表であり、サウマがWFPに次長として送り込んだ人物で、事務局長の地位は単なる形式に過ぎなかった。そしてサウマは、ブリトーを数か月待たせた末に今度は別の人間をWFP事務局長に推薦する意図を表明し、ブリトーは翌日には辞任した。次にサウマは、自分の特別アシスタントであったウルグアイのファン・イリアットを暫定事務局長に指名した（Shaw 2001b p. 212）。

最初から存在した。WFP設立の前提となる概念形成の知的な仕事はFAO及びその事務局長がリードしたものであるし、WFPのトップ人事に関しても国連とFAOが平等との前提にもかかわらず実際のイニシアティブを持ったのはFAO事務局長であった。更に、WFPの管理主体の会合はローマ、しかもFAO本部内で開催されたので、FAO事務局長はニューヨークに居て他事にも忙しい国連事務総長と比べると、何かにつけて影響力を行使しやすかった。そしてサウマのFAO事務局長就任後は、この近接の有利性がさらに強力に活用された。彼はWFPの政策ペーパーやその管理主体で採択が予定されるドラフトの全てに事前に目を通すことを強硬に主張したし、WFPの管理主体の会合では彼の選んだ開発途上国代表に彼の代理・代弁をさせた。その報奨はFAOの幹部ポストであり、逆に彼の意に染まないことが起これば、当該国のFAO代表を辞めさせるように本国に要請した。サウマのこのようなやり口はよく知られていたが、彼の長期政権の間はずっと継続した。そして最後には、これが余りにも露骨になったために、WFPへの主要ドナー諸国がWFP憲章の根本的な変更を主張し始め、さもなければWFPへの支持を続けることはできないとの意思を表明するに至るのである¹⁷²。

7. 米国によるWFPの「奪還」

7.1 WFP独立に向けて

WFP独立に向けた機が熟したのは1982年、ジェームズ・イングラムが事務局長になった時だった。米国やカナダもこのポストに関心を示していた中、サウマはオーストラリアのFAOへの継続した支持に対して何がしか恩義に感ずるところがあった。加えて、他のドナー諸国がFAOへの財政的な貢献を渋り、減じてFAOの財政危機が現前する中、オーストラリア人をWFP事務局長に選ぶことが少なくとも北米や欧州からの候補者を選ぶよりも、サウマにとってリスクの少ない道であった¹⁷³。

¹⁷² このような対立の最初のテストケースは、1978年の国際緊急食料備蓄（International Emergency Food Reserve: IEFRR）をめぐる議論であった。このファシリティを承認した国連総会の決議は明示的に、この備蓄のための資源は「WFPの管理の下に置かれるべき（should be placed at the disposal of WFP）」とされ、WFPの事務局はこのIEFRRの利用に関する承認権限は論理的にWFPが持つと考えた。しかしサウマはこれに反対し、財源の出所に関わらずWFPの行う緊急援助の承認権限は彼のみが持つのだと主張したのである。その結果、IEFRRについても従来どおりの手続きが適用されることになった。これを受けてドナー諸国は、この備蓄に集まるであろう従来よりはるかに大きな資源がFAO事務局長の自由になることを嫌ったので、緊急食料備蓄への拠出は予想されたよりもはるかに小さなものに留まった。サウマはさらに、IEFRRを法的拘束力のあるものに変更しようとも試みたが、これも主要ドナー諸国に受け入れられるものではなかった（Shaw 2001b pp. 212-214）。

¹⁷³ Shaw (2001b) p. 214.

しかしイングラムは自国の高級外交官で多くの国連組織への代表を務め、またオーストラリア国際開発援助局 (Australia's International Development Assistance Bureau: A I D A B) のトップでもあったので、既に各国の政府関係者や開発援助関係者のことは十分承知しており、また国連システムがどのように運営されているかも良く知っていた。そして、オーストラリア出身の最初の国連機関の長となった彼は、WF Pが機能するように変えなければならないという強い義務感を持って着任したのである。そしてイングラムはすぐに、自分の行動がWF P憲章の文言ではなく、F A Oの事務局長がその憲章をどのように解釈するかによって縛られていることを見出す。彼の10年にわたる在任期間中、彼はそのほとんどの時間をWF Pがそのマンデートを実行するのに必要な機関としての自由を追求することに費やした。具体的には、イングラムは次のように、WF P事務局長の権限と責任に関する法的根拠の確認、政策面でのWF Pの役割の確認、そして人事問題についてのWF Pの状況に対する改革の必要性について、次々と対応していった¹⁷⁴。

明らかにすべき第一の問題は、WF P事務局長の権限と責任、そしてF A Oとの関係に関するWF P憲章の中の法的根拠であった。彼はこれについて、国連の中で法的見解を求めた。そしてその結果は、F A Oに権限のある緊急食料援助の要請以外の事項については、WF PはF A Oの下部にある実施機関ではないというものであった。それどころか、WF Pは2つの親機関の平等な共同計画であり、WF Pの管理主体の承認があればWF Pはその資源の配分について自律的な決定権限を持つとされたのである。そして重要なことは、この判断の中で、F A OがWF Pに対して提供するサービスはWF Pがその任務を果たすことを助けるためであって、WF Pの活動をコントロールする権限を与えるものと解釈されるべきではないとされたことであった¹⁷⁵。

上記の国連の法的見解を得た後、イングラムが早速取り組んだ第二の問題は、C F A (食料援助政策・計画委員会) に政策文書を提出する際のWF Pの役割についてであった。それまでに出来上がっていた慣行では、全ての政策文書はF A Oが、又はF A Oとの協力によって作られ、F A O事務局長の承認を得てから提出するというものであった。イングラムは1984年、F A O事務局長に見せないままC F Aに3つの政策文書を提出して、この歴史的慣行に挑戦した¹⁷⁶。長い議論の末、C F Aは、「今後の委員会会合においては、基本文書に沿った適切な協議の後にWF P事務局長によって、各議題について一組の文書のみが提

¹⁷⁴ Shaw (2001b) pp. 214-215.

¹⁷⁵ Shaw (2001b) p. 215.

¹⁷⁶ これに対し、サウマの対応は、同じ問題についての政策文書を同委員会に提出するというものであった。イングラムは、WF Pの一般規則に照らせば、特別の事項以外の一般的政策文書についてF A Oに事前協議する必要はないと主張した。

出されることが望ましい」と結論付けた¹⁷⁷。

第三の問題である人事に関してイングラムは、WF Pの組織としての自由を追求する上での予期せぬ同盟者を得る。国連の合同査察団（Joint Inspection Unit）の査察官、モーリス・ベルトランが彼自身のイニシアティブで、WF Pにおける人事問題の状況について極めて批判的な報告を作成したのである。そして彼は、その改善は現状の法的枠組みの下ではまず実現不可能と結論付けたのである¹⁷⁸。

F A O事務局長はこの合同査察団のレポートの方向や分析や結論を受け入れなかった。そして国連とF A Oのトップは、国連、F A O及びWF Pの関係にまつわる問題は人事のみではないため、全ての側面について、「国連・F A O特別タスクフォース」が詳細なレビューを行うべきであると提案した。C F Aはこのタスクフォース設立を歓迎し、WF Pはその全ての局面で参加すべきであると表明した。このレビューの結果、「WF Pが独立した機関になることには疑問の余地がなく、WF Pの国連及びF A Oとの基本的関係は保全され、改善されるべき」という合意が得られた。この報告書は、1985年5月にC F Aに提出され、国連及びF A Oのトップは、「人事及び運営に関する変更又は調整の必要を認識し、新たな規則は貴WF P事務局長に対し、WF Pに関して、これまでのどの事務局長よりも大きな柔軟性と管理権限を与える」と述べ、財政、監査、人事、そして運営やサービスといった多くの機能について、その責任をF A OからWF Pに移すように勧告している。しかしながら、このような機能の移転も、問題の生じている多くの分野を含まなかった¹⁷⁹。このため主要ドナー諸国は、特別タスクフォース報告書の実施の進展を見ながら、彼らのWF Pへの拠出の是非を判断するという姿勢を採ったのである¹⁸⁰。

なお、WF PがF A Oから独立する上では、WF P本部設置に関するイタリア政府との関係が大きな争点になった。設立当初、F A Oに間借りしながらF A Oがイタリア政府から得ていたような本部施設提供の特典がなかったWF Pは、その業務拡大とともに追加コストがかさんだ。このためWF Pとイタリア政府の本部設置契約の必要性が提起され、イタリア政府も国有施設提供の意図を示唆し1988年にWF P、国連、F A Oの三者とイタリア政府の間の調整で合

¹⁷⁷ Shaw (2001b) p. 215.

¹⁷⁸ ベルトランは、WF Pの憲章の構造は時代遅れであり「合理的でも機能的でもない」と断じて、UNDPやUNICEFのような他の国連諸機関のようなやり方が望ましいとした (Shaw 2001b pp. 215-216)。

¹⁷⁹ WF Pの管理主体における議論においても、この報告がF A OとWF P両機関の事務局長間の緊張関係を終わりにすることを期待しつつ、主要ドナー諸国はWF Pの管理主体の役割に関してなお問題があり、UNDPとその上位機関の関係、あるいはECOSOCと国連事務総長の関係のようになるべきと考えていた (Shaw 2001b, pp. 216-217)。

¹⁸⁰ Shaw (2001b) pp. 216-217.

意が成立しそうになったとき、F A O事務局長がこれを受け入れなかったという問題があり、その後、調整難航の上、1991年によくWF Pの本部契約が署名されたのである¹⁸¹。

7.2 W F P一般規則の改正

W F P事務局長への新しい権限の付与によって、F A OとW F Pの間に起こっていた争い事は、W F Pの基本となる憲章の改正なしでも解決されることが期待された。つまり、W F Pが独立機関の立場を獲得せずとも、権力闘争が終わったかに見えた。しかし実際はそうではなく、緊張の緩和はただ一時的なもので、2つの機関の間の問題の根本解決というよりは、よりF A Oにおける選挙がらみの政治にまつわるものに過ぎなかった¹⁸²。

イングラムが2期目5年任期のW F P事務局長に選出されたのは、F A OとW F Pの間の緊張が緩んだ、このような時期であった。W F P憲章では、事務局長の指名は、C F Aに協議した上で国連事務総長とF A O事務局長が共同して行うこととされていたが、このときサウマは自ら積極的にイングラムの再指名には言及しなかったが、C F Aによるイングラム再指名支持の表明と、これに対する国連事務総長の支持を受けて、イングラムの再指名を発表したのである¹⁸³。

¹⁸¹ W F Pの設立が当初、3年間に限定した実験的なものであったことで、W F PはF A Oが享受しているような特典、つまりF A O誘致における米国との競争の中で与えられたイタリア政府による本部施設提供の特典が、W F Pは受けられなかった。本部はローマに置くとの一般規則により、W F PはF A Oの施設の中でその占有スペースに従いF A Oに対して家賃を払っていたが、その規模が拡大するにつれ一部を遠くの別の建物に移さざるを得なくなり、追加的コストがかさんだので、W F Pとイタリア政府の間の本部設置契約の必要性が提起されるようになった。1987年4月、イタリア政府は国有施設をW F Pのために永久的に提供する意図を示唆したが、イタリアの法律上これが可能になるのはW F Pの親機関である国連及びF A Oとの間の本部設置契約が完了するという条件があった。そこでF A Oの法務部局がW F Pの本部計画案を起草し、国連の法務部局の了解を取り、イタリア政府との交渉・調整を経て1988年に三者間で合意が成立しそうになったとき、F A O事務局長がこれを受け入れなかった。その理由の第一はイタリア政府との間で話し合えば解決しそうなセキュリティ問題、第二は国連、F A O、W F Pの三者の関係にこの本部契約が影響を及ぼすことをF A O事務局長が懸念したためであった。その後、1990年10月にイタリア政府は、W F Pの本部契約が完了するまでその賃貸料をW F Pに償還するという措置をとり、最初の草案からほぼ4年が経過した1991年3月に、最終的にW F Pの本部契約が署名の運びとなった (Shaw 2001b, pp. 218-219)。

¹⁸² Shaw (2001b) p. 219。

¹⁸³ 1986年10月のC F A会合は、イングラムの1期目の任期中の最後のものではあったが、その議題には次期事務局長の指名に関する件は載せられていなかった。W F P憲章では、事務局長の指名は、C F Aに協議した上で、国連事務総長とF A O事務局長が共同して行うこととされていた。この会合の冒頭演説では、サウマF A O事務局長も国連事務総長代理とともにイングラムの再指名については言及しなかったが、国連事務総長代理はW F Pの効率的な運営に対するイングラムの貢献に深い謝意を表明した。サウマが冒頭演説の後すぐに米国を訪問している間、C F Aメンバー達は自ら、イングラムの再指名の案件を持ち出して、その目覚ましい結束の中で「ジェームズ・イングラムのリーダーシップに対する全員一致の信頼と支持を表明し、5年間の任期についての再指名を希求する」とのメッセージを発出した。この支持のメッセージを受けた国連事務総長はC F Aの見解を支持し、サウマは10月28日に米国から帰国した直後、まだ同会合の途中であったC F Aに対してイングラムの再指名を発表して、「1982年に最初に指名された後の、イングラム氏による活動的で効率的なリーダーシップ」を見れば、C F Aの再

しかしその後、1988年にサウマがFAO事務局長に再選されるや、FAOとWFPの間の緊張は再び顕現し、エスカレートさえした。この緊張の再現の中で議論の焦点となったのは、①WFPの信託基金の管理人としてのサウマが自らの地位を脅かすものと考えた「財政管理 (financial control)」の件と、②国連、FAO及びWFPの関係を全般に亘って再検討し勧告を作成する「著名人 (eminent person)」の指名の件であった。これらは1989年12月にCFAが、①WFPの外部評価者(英国の国立監査機関。FAOの外部評価者でもあった)に対して会計処理に関する調査・勧告を求めたことと、②国連及びFAO双方のトップに対してはWFP事務局長との協議の上で、「この3機関の関係全般に関して調査・勧告する」ことを求めたことに関連していた¹⁸⁴。

FAOのサウマ事務局長は、外部評価者の応答を受け取った数日後には早くもFAOの財政委員会を招集し、FAO財政委員会のみがかかると外部評価を要請しうることを、すなわちCFAはWFPの管理主体であるにもかかわらず外部評価者に対する要請を自らは行い得ないという見解を表明した。しかし国連の財政委員会(ACABQ)は異なる見解で、WFPの会計処理や外部評価に関することはCFAに提出されなければならなかったことからみて、CFAが必要と認めれば、自らが費用を負担する外部評価について、外部評価者に直接要請することができる権限をCFAが有することは合理的なことであると考えたのである。そして「著名人」の指名に関する事務局長の非妥協的な態度は、CFAを行動に駆り立てるきっかけとなった、おそらく最後の足掻きであった。1990年2月、国連事務総長はFAO事務局長に対するレターで、「著名人」を指名するよう要請するCFAの求めに積極的に応ずること、そしてFAO事務局長が適当と思う人物を示すことを提案した。しかし事務局長の返事はその年のずっと後にしか開かれぬFAO理事会の検討後でなければ無理というもので、それでは行動が大きく遅れるのは明白であった¹⁸⁵。

WFP事務局長はここで取られるべきものとして2つの連続した行動、すなわち第一段階では、CFAがWFPの唯一の管理主体 (the governing body) であるというルールを明確に確立すること、第二段階では、WFPの財政運営におけるWFP事務局長の責任を明確にすること、を提案した。この事務局長提案は結局、CFAがWFPの一般規則とFAO/WFPの関係についての包括的な見直しを求めていく上での触媒となった。CFAメンバー達の鬱積したフラストレーションに火が付き、1年以内にWFP憲章の根本的な変更が合意されるという結果に繋がっていく。最初の変化は1990年6月のCFA会合で、

指名支持は理解できるとし、「FAOとWFPの協力に新たな時代が訪れることを期待し、イングラム氏とWFPの今後の成功を心から祈る」と述べた (Shaw 2001b, p. 220)。

¹⁸⁴ Shaw (2001b) pp. 220-222.

¹⁸⁵ Shaw (2001b) p. 221.

カナダ代表が上記3機関間の関係（WFP憲章の変更を含む）の根本的な再構築を呼びかけ、OECD諸国がこれを強く支持するという展開となった。そしてここで米国代表は、自国議会による制約によって、FAOを含む特定の国連諸機関において過酷な財政危機が生じていることをCFAメンバー諸国に改めて注意喚起し、WFPが同様の窮地に陥らないようにと露骨にその危険を警告したのである¹⁸⁶。

この不吉な予告を前にしてCFAは、「著名人」の指名に代えて、「WFPのガバナンスに関するサブコミティー」を設立することを決め、ここで国連・FAO・WFPの関係にかかわる全ての側面を見直すことに合意した。このサブコミティーの検討結果は、1990年12月のCFA会合で議論され、1991年3月に初めて開催されたCFAの特別会合でWFP憲章の変更案が検討されて、設立後30年を経て、WFP憲章の大幅な変更がCFAのコンセンサスで採択された。WFPはその後も国連とFAOの共同組織であり続けるのは従来通りであったが、CFAは計画の監督に関わる全権限を与えられ、そしてWFPには「権利能力 (legal capacity)」が与えられた¹⁸⁷。

WFPの新たな一般規則案は、ECOSOCとFAO理事会において承認され、1991年終わりに国連総会とFAO総会において承認されて、1992年1月1日に効力が発生した。このようにしてついに、約10年前から始まったWFP憲章改正の物語は終わりを迎えたのである。

ショーは以上のようなプロセスを総括して、イングラムは1982年4月の彼の最初のCFA会合以来、WFPが政策的・計画的問題に関して有している二面性の問題の大きさ (tremendous ambivalence) を指摘し、その解決のために管理主体や事務局組織における仕事の仕方、WFPのスタッフや組織のあり方について、大きな努力と大きな成果を上げてきたとする。1991年12月のイングラムの最後のCFA会合では、総数42のうち26の代表団から賛辞が述べられ、その大多数のものは極めて困難な嵐の海を乗り切ってWFPを安全な場所に導いた事務局長の手腕への尊敬と感謝を述べたものであった。そのようにして彼は、この組織の管理主体や事務局のメンバー達が将来の課題に取り組むに当たって必要な自尊心を取り戻させたというのである。ショーは更に、もしWFPが当初、ローマではなくニューヨークに設立されたとしたならどのようなことが起こったかという問題を提起しつつ、そうであったならFAOとWFPのトップ同士の衝突は避けられ、国連事務総長との間で別の紛争が起こることも恐らくなく、国連本部の意思決定過程との近接の故に、例えば国連特別基金 (UN Special Fund: 国連特別基金。後のUNDP) や世界銀行などとのより

¹⁸⁶ Shaw (2001b) pp. 221-222.

¹⁸⁷ Shaw (2001b) p. 222.

緊密な協働が実現する、より望ましい形が実現したのであろうと推測している¹⁸⁸。

8. まとめ

戦後の米国による食料援助は、欧州復興のためのマーシャル・プランから始まったが、余剰食料を食料不足地域への援助と栄養改善に使うという戦前からあった構想は、その後欧州から開発途上地域に向けられた食料援助によって実現した。創立されたばかりのFAOは、食料の過剰と不足の問題を精力的に取り上げて、世界的な緩衝在庫や食料備蓄、困窮者に対する財政的余剰処理や食料援助の要素を含む余剰食料の開発途上地域への移転の問題に取り組んだが、問題が商業的利益に関わっていたこともあり、いずれもその規制的な手法が米国を含む加盟諸国の受け入れるところとはならなかった。

米国は1954年、PL480を制定し、その下で組織的な二国間食料援助を開始した。そして同年、FAOは「余剰処理原則」を作成し、同時に米国ワシントンに「余剰処理小委員会」を設置して二国間食料援助の規律とその監視を行う体制を整えた。これは米国の国内政策上生じた余剰穀物の譲許的輸出（ダンプング）を一定条件の下で許容することを通じて、米国が恒常的な余剰穀物を活用して作った国際的な「農産物余剰レジーム」を正当化する役割を果たした。そしてこのレジームの下での食料援助は、米国穀物の世界的な市場開拓や米国の開発途上諸国に対する政治的影響力の行使にも役立った。

1960年代に入ると、米国はその食料援助の多国間化を推進した。その一つは1962年の多国間食料援助機関としての国連食料計画（WFP）の設立であり、いま一つは1960年代の一連の国際小麦協定の下に作られて二国間食料援助の国際的な枠組みとなった食料援助規約であった。特にFAOとの関係では、WFPは当初、米国首脳部の濃密な関与の下でFAOと国連との共同計画として設立され、FAOの建物の中に同居する形で発足したが、やがて当時のFAOの強権的な体質の下でFAOの実質的な「支配」を受けることになる。そしてその下でも徐々に援助活動を充実させていったWFPを、長期間を要しながらもFAOから「独立」させたのは1982年に就任した豪州出身のイングラム事務局長であった。彼はサウマFAO事務局長のWFP支配の瑕疵を国連と連携する形で法的に明らかにしてゆき、これを支持する先進諸国がWFPの独立を提案し、これを最終的に米国が財政的圧力を露骨に示唆する中で実現させ、WFPを「奪還」した。そして以後の全てのWFP事務局長は米国出身者が占めてきている。

¹⁸⁸ Shaw (2001b) pp. 223-224.

第5章：サブ分野別事例（2）：開発援助

前章では戦後の食料レジーム形成の要となった「食料援助」についてF A Oと米国の関係をみた。本章では単に食料・農業分野に留まらず、戦後世界の形成・発展において極めて重要な役割を果たした「開発援助」について、再びF A Oと米国の関係を中心とし、これに関係する他の国際機構も併せてこれらの関係を詳しく見ていく。そしてこれを通じて、開発援助を巡ってF A Oをはじめとする国際機構の位置づけがいかに変化し、またそこにどのような力が働いていたのかを考察する。

1. 創立当初のF A Oの開発援助における役割

1.1 当初のF A Oが推進した技術援助

F A Oの目的を簡略に述べれば、それは食料・農業という分野で各国民を助けることである。援助は、第2章でみたように、F A Oの誕生の過程から既にF A Oの最も基本的な機能として絶えず認識されてきている。具体的には、F A Oは援助に関しては、次のような議論の積み重ねの下に誕生している。

- (a) ルーズベルト大統領の「4つの自由」演説（1941年）：同大統領は「あらゆる国、あらゆる人々に十分な食料を供給することは農業の近代化によって完全に達成しうる目標である」と述べ、新しい政府間機関の協力によって農業革命を世界中におし広げる考えを示した¹。
- (b) マクドゥーガル覚書（1942年）：連合国が「欠乏からの自由」を達成するには、「あらゆる国の行動…及び食料生産…を支援する国際的な行動」が必要であると、「食料と農業のための連合国の機構」を提案して、技術的援助などをその機能とした²。
- (c) ホット・スプリングス会議（1943年）：戦後F A Oを創立する方向が決められた会議であるが、この会議での合意事項は、食料増産、技術的知識の活用、購買力の向上と市場の拡大、他国との協力、そして食料・農業に関する恒久的な国際機構の設立であった。すなわち、食料・農業に関する国際協力のためのF A O設立という文脈であり、F A Oの主要機能としての国際協力あるいは途上国援助は、当初から既定路線であった³。

¹ この一般教書演説の「4つの自由」のうちの3番目、「欠乏からの自由」に関するもの（イエーツ 1959、p. 60）。

² 国際小麦協定交渉のオーストラリア代表マクドゥーガルはこの交渉の傍ら、米国農務省の小グループ及び後に初代F A O事務局長となるボイド・オアと折に触れて会合を持ち、「マクドゥーガル覚書」を作成。この覚え書きはその後大統領夫人に渡し、ホット・スプリングス会議の開催を導いた（Hambidge 1955、pp. 48-49）。

³ しかし、イエーツによれば、それは未だ「臍げな希望」が示されているだけであって、F A Oを通じて

- (d) ケベック会議（F A O第1回総会）（1945年）：F A Oを創立したケベック会議では、ホット・スプリングス会議の時とは異なり、F A Oの設立とその憲章、事業計画、本部の暫定場所、事務局長及び詳細な活動計画が決められた。F A Oの「教義」に関しては、「後進国を助けて、今日までただ先進国のみが享受した機会と物質とを作り与えようという試み」であり、「F A Oなど所謂専門機関なるものは、…同胞をこえて地上のさいはての地まで助けを送ろうという意欲の表れとみることができる」と解説され、F A Oが各国国民に与える技術援助の性格が、最終的に詳細に打ち出されている⁴。
- (e) F A O憲章（1945年）：F A Oの第1回総会の議長ピアソンは、その総会報告序文で、「F A Oは、欠乏からの自由を達成するために各国民を助けるという、この大いなる目的を持って創立された最初のものである。諸国民がこのような目的のために団結したことは今までになかった」と述べ、F A Oが国際協力あるいは途上国援助の実施機関であるとの認識を明示している⁵。
- (f) F A Oの機能：F A Oは「実施機関」として、各国政府が自ら活動するための手段として各国政府に利用され、その活動は、①特定の活動を行うよう自ら又は相互に対し勧告すること、及び、②各国の国家的計画の進展を助ける専門家及び施設を獲得すること、の2種類であるとされた⁶。

以上のように、F A Oの創立の過程を通じて、F A Oが各国の取組を助ける形で技術的な援助を提供することがF A Oの主目的の一つとして位置づけられていることが分かる。初代事務局長となったジョン・ボイド・オアは、F A Oの最初の主要刊行物となった『世界食料調査』の中で、彼が「問題の核心」と呼んだ「農業開発も工業開発も含んだ個々人の生産性の増加」について説明しているが、そこでは「低開発国における農業の改善」に関する、彼あるいは当時F A Oを取り巻いていた人々の支配的な考え方が説明されていると考えられる。いずれにせよ、初代F A O事務局長ボイド・オアの活動がその在任中は賢

各国が何をなすべきかには触れていない。（イエーツ 1959、pp. 130-131）

⁴ 「F A Oは種子、肥料、農業、機械、手動器具に関する情報を与え農民に勧告し、優良な方法を展示する普及事業を発達させるよう援助して、これら諸国の直接的必要に奉仕しう。同様に重大ではあるが発展に長期間を必要とするものに、土壌改善の事業計画、灌漑、畜産、作物の改善、信用制度および協同組織がある」と書いてあるのである（A委員会の報告（導論））。これは既にその当時において、各国政府がF A Oに対して広範な問題に亘って技術援助の供与を期待していることを示している。（イエーツ 1959、pp. 131-132）

⁵ なお、F A O憲章の「目的」規定では、①各国国民の栄養・生活水準の向上、②食料・農産物の生産・流通の効率改善、③農村住民の生活条件の改善、④以上を通ずる世界経済の拡大及び人類の飢餓からの自由、という4つの目的のために、諸国が個別・集合的な行動を進め共通の福祉を推進する旨が示されている。そして、F A O憲章第一条第三項（a）には「各国政府が要請することあるべき技術援助を供与することもまた、F A Oの機能たるべきものとする」と記されている。（イエーツ 1959、p. 131）

⁶ なおイエーツの整理によれば、戦前の国際機関の場合は、政府間の論議に便宜を供与する一方、具体的な成果や発見の報告を刊行物にして配布するものであった（イエーツ 1959、pp. 64-65）。

易・経済・金融の仕事に偏したにせよ、技術的活動あるいは技術的援助活動は初めからF A Oの構造の中に組み込まれていた⁷。

第二次世界大戦中に枢軸国の侵略を受けた諸国に対する救済援助を目的として1943年に設立された連合国救済復興機関（United Nations Relief and Rehabilitation Administration: UNRRA）は、その活動資金の7割以上を米国が負担していたが、東欧諸国への援助に米国が反発したことなどから1947年にその活動の大半を終了し、それ以後救済復興事業は国連諸機関に継承された。このとき農業関係の未完の復興計画はF A Oに引き渡され、それはまさにF A Oの技術援助の最初のもものと認められる性格のものであった⁸。

また、この時期には栄養の観点からの食生活の調査、学校給食へのミルクの使用に関する勧告、そして東南アジアにおける主要問題としての米に関する政府間の研究グループの設置など、復興とは別の観点からの技術援助の取り組みも開始された⁹。

1949年までにF A Oの技術活動は、総会に対する事務局長報告『F A Oの事業』の3分の2を占めるほどに成長した。F A Oに対する援助の要請は急激に増加したので、F A Oは財政的な窮屈さからその全部には応じられなくなっていったほどであった。「技術援助」という、F A Oの初期には一切の技術活動を意味して用いられた言葉は、1950年以降はもっと意味を狭め、後出のE T A P事業によって賄われる特殊な性格の技術的事业、すなわち専門家や一定程度の施設を各国に送ること、トレーニング・センターの組織化、フェローシップの供与等を専ら意味するようになった。しかし同時に、F A OはE T A P事業以外でも、農業、林業、水産、経済、栄養の各部門において、各国政府を糾合して

⁷ すなわちこの中では、①世界に供給する食料はもっと労働力を減らしても大量に生産出来る、②生産性の低い現状から脱却する途は、多数人口のために農業以外の資源を開放して近代科学・技術を応用することであり、この機会を発展させれば土地に踏み留まる人々もその能率を何倍にも出来る、③大規模・急速な開発には資本と技術の大きな投資が必要であるが、低開発国における農業の改善は消費物資・生産物資の双方において膨大な需要を生ずる、④世界の人口と大面積にこのような前進が生ずるためには、この問題を世界的挑戦と認めて初めて可能であるが、貧しい諸国は単には応じられない、⑤近代的な科学知識や用具を経験のない人々の駆使に任せると事態はますます絶望的となり、貧窮愚昧の人口を増加させることになる、といった欧米側から見た「農業開発援助」の考え方が赤裸々に書かれている。（イエーツ 1959、pp. 132-136）

⁸ 1947年2月調印の協定によって、UNRRAの農業関係の未完の復興計画は、関係の現業要員及び事業完成のための資金113万5000ドルとともにF A Oに引き渡された。これらの事業計画は、復興と開発の間を厳密に区別することが不可能で、F A Oの技術援助の最初のもものと認められる性格のものであった。

（イエーツ 1959、pp. 136-137）

⁹ 1948年8月のF A O総会用の年間事業総括である『F A Oの事業（The Work of FAO）』は、トルーマン大統領のポイント・フォア演説（1949年1月）、すなわち「開発の時代」の幕開けの約半年前、やがて国連諸機関がその構想への取組に懸命となった1年前に出されたものであったが、科学者の間の情報交換、技術員の訓練、種子やワクチンなど試験資材の配布、研究機関に対する出版物の配布などの記事を含み、また植物育種、獣医学、食料冷凍、昆虫学、灌漑、造林、農業センサス、家政、栄養、農業機械、施肥、酪農業、水産業、普及事業のような問題に亘って、専門家が多くの国で作業していることを報告していた。（イエーツ 1959、pp. 137-138）

共同的活動ないし共同政策の樹立、情報交換及び実験作業の新方向の樹立のための専門家の技術会議、技術研究及び報告の作成と刊行を行った¹⁰。

狭い意味での「技術援助」に立ち返ると、その構想の核心は、トルーマン大統領のポイント・フォア演説の中に端的に表現されているように、経済的低開発地域の幾億幾千万の人々の極度の貧困と経済的機会の欠如は世界の最大の挑戦の一つであり、低開発地域の人々の努力を成功させるには海外からの援助が不可欠だということである¹¹。

このトルーマン大統領の演説に従って、米国の国連代表は技術援助資金について提案し、もし他国政府にして自らその一部を負担しようというのなら、米国政府は相当の寄与をそれに対して行うであろうと述べ、また国連及び専門機関を代表する作業部会はその事業計画の青写真を提出し、若干の修正はあったものの、この起案は承認された。これがすなわち「拡大技術援助計画 (Expanded Technical Assistance Programme: E T A P)」であり、1950年には拠出金も次々と提出され始めた。この計画による2000万ドルの国連技術援助基金のうち1330万ドルはE C O S O C (国連経済社会理事会)によって各機関に割り当てられ、F A Oはその29%を与えられた。かくしてF A Oの財源はたちまち2倍になり、加盟国に対する派遣専門家の増員が履行されたのであった。援助に対する要請は急速に増加し、F A Oは派遣専門家やサービスの高い水準を維持したいと希望していて、E T A P基金のF A O経費は1951年の200万ドルから1955年の770万ドルまで膨張していったのである¹²。またこのほかに、E T A Pと他の専門機関との共同事業活動があつて、F A Oと国連諸機関との協力関係はますます顕著な特色となつていった¹³。加えて、F A Oの事業計画は、先進国の行う「二国間の事業計画」を補足するという機能も果たすことが出来た¹⁴。

¹⁰ これら技術活動の典型的なものには、国際植物保護会議 (International Plant Protection Convention: IPPC) と、国際獣疫事務局 (International Office of Epizootics: OIE) があつた。(イエーツ 1959, pp. 139-142)

¹¹ トルーマン大統領のポイント・フォア演説における技術援助構想の該当部分は、「アフリカ、近東、極東、中南米の特定地域における、経済的低開発地区にある幾億幾千万の人々に対する洗うが如き赤貧と経済的機会の欠如とが、今日の世界の最大の挑戦の一つを成している…。このような事業計画は性格として地域的なものでなければならず、低開発地域の人々の手によって、行われなければならない。しかし彼らの努力を成功させるのに不可欠なことは、海外からの援助ということである。ある場合には、これら地域の人々には外国からの最初の援助がなければ、この大事業における彼らの役割を始めることができないであろう」というもの。(イエーツ 1959, p. 143)

¹² なお、個々の技術援助プロジェクトについては、その何百という実例がガヴ・ハンビッジの『F A Oの話』(1955年)に記されているが、技術援助への要請の大部分は農業生産に関するもので、F A OのE T A P資金の60%がこの分野に費やされていた。また、F A Oはその技術援助の仕事を、ラテンアメリカや東南アジアといった地域単位で実施した。(イエーツ 1959, pp. 143-145)

¹³ このようなものには、WHOとの共催による栄養講座、I L Oとの共同による協同組合指導者訓練ミッション派遣、U N I C E Fと協力した牛乳加工・殺菌施設運営のための専門家派遣などがあつた。(イエーツ 1959, pp. 156-157)

¹⁴ 例えば米国国際協力局 (I C A、当時) はイランにおける大規模灌漑計画に施設費・公共事業費の援助を与えていたが、これに対してF A Oは、灌漑水の最も有効な使用法について勧告するために水利・

このように、技術援助については極めて多くの機関が同時に関係し、互いに常に連絡を取って互いの活動を補足し合っている場合が極めて多かった。

1955年の時点でイエーツは、FAOの援助のまいた種子のうち、すぐに芽を出したものは数えるほどしかないが、本当の収穫は将来に亘って用意されていると、やや楽観的な見通しを述べている。また、FAOの役割として、FAOの援助計画は国別のバランス、技術分野相互のバランス、科学技術的なものと経済社会的なものとのバランスを考慮に入れて全体計画を進めなければならないと述べている。さらに、国際機関によって有効に与え得る技術援助の量は、要請国が人及び資金の面で自ら提供しうる努力の量に従って加減されなければならないこと、援助計画の運営の改善は常に行われなければならないことなどを留意点として述べている。そして、技術援助計画はそもそも国際関係において全く新しい試みであって、FAOの発足以来、援助提供の方法や技術について学ぶところが多かったとしつつ、ETAPの残した足跡は偉大であり、FAOはその生い立ちから最初の10年間の活動を通じて、技術援助の運動の中心から遠ざかったことは一度もなく、むしろ技術援助の基礎にある多くの概念や動機が初めて形作られたのは「食料と農業」においてであったと、FAOの役割を高く評価するのである¹⁵。

1.2 FAOの技術援助が対応すべき政策的諸課題

イエーツがFAO創立10周年記念誌『この大なるもの』を書いた1955年時点において、FAOは各国の分担金によって、その通常のサービス業務に550万ドル、さらにFAOのETAP事業に500~700万ドルを使っていた。外国の援助に使われる各国の分担金は、先進諸国の国民一人当たりでは僅かな額でも、納税者がこのような新たな税金の支出、すなわちFAOに対する投資が如何なる成果をもたらしたのかを厳しく問うのは当然である。しかしこの時点までFAOは、イエーツが「各国政府はFAOを通して、極めて満足な情報活動や、国際的経済問題の沢山の下準備と管理運営の行届いた技術援助計画を与えられている」と述べているように、加盟各国にとって極めて満足な成果を挙げていると考えられ、その後のFAOの成果は最初の10年の成果を取り入れた上でさらに発展することが期待されていた¹⁶。

1955年以後FAOについて、あるいはFAOに関連して必要とされるであろう様々な国際的援助の必要性については、俯瞰的に次の6点に示されるように考えられていた。第一は、食料増産のための技術的取組の必要性である。各国

作物の専門家を派遣した。またパキスタンは、FAOに灌漑の専門家の派遣を要請し、彼らが事業計画を立案した後にパキスタンは米国から100万ドルのICA資金を獲得できた。(イエーツ 1959, p. 157)

¹⁵ イエーツ (1959) pp. 159-167。

¹⁶ イエーツ (1959) pp. 169-170。

政府は食料増産を急速にやり遂げろという国民の圧力を負っているが、各々の国の自然的、経済的、社会的な条件はまちまちでよく知られておらず、増産事業を直ちに実施できない¹⁷。また研究についても、多くの開発途上諸国は熱帯にあるため、それまで主に温帯地方で行われてきた農業研究の成果や知識は、熱帯や亜熱帯ではそのまま活用できないので、国際的援助が必要なのである¹⁸。第二は、生産計画の経済面を担当する「経済技師」の必要性である。これは生産計画・事業の設計や明細作成を行い、事業に対する各種の必要品の量的な計算書を作るためである¹⁹。第三は、農業政策・制度の必要性である。この中にはまず普及事業の創設又は拡張が含まれ²⁰、また、農業政策に関する援助が挙げられる²¹。第四は、計画の検討や見通しの研究を行う政府間の共同会議の必要性である²²。第五は、商品政策、価格安定、余剰処理等の計画の必要性である²³。そして最後に第六は、国際的な開発融資の機関設置の必要性である²⁴。

そして以上の必要性を踏まえたFAOの行く末について、イエーツは彼の1955年（原著。邦訳は1959年出版）の『この大なるもの』²⁵の最後にくつかの考えを示している。先ず彼は、FAOのように国家的経済政策の国際的規模の総合化をある程度実現しようとする試みは、この10年間の新機軸であるとし、その3つの要因である、①相続く科学的革命、②政府指導の発展、③国際的調整の必要が食料・農業に適用されてFAOの創立とその形成期における成長を規定したとする。そして①の「科学」については、世界は科学によって人類の物質的・精神的な幸福に深い意義のあるもの、劇的な胸を躍らせるようなものに遭遇しようとしているが、危険なことは、人民がその慣習を調整し法律に対する従順と政治的寛容の習慣を身につけないうちに近代生活の用具を突如

¹⁷ 調査、研究、試験、計画、経営技術知識の補足、そして大規模な事業と、一步一步進んで行かねばならない。（イエーツ 1959、pp. 172-176）

¹⁸ 現場での試験研究や増産計画策定のための戸外実験が必要になる。（イエーツ 1959、pp. 172-176）

¹⁹ 具体的な事業項目としては農業信用制度、作物融資、作物保険、屠殺場、冷凍倉庫、冷凍貨車、穀物のバラ積み施設、販売施設、さらに統計業務や消費面（栄養、購買力、需要など）の分析も含まれる。（イエーツ 1959、pp. 176-178）

²⁰ 指導者の養成やトレーニング、農業団体の組織化奨励などが必要となる。（イエーツ 1959、pp. 179-180）

²¹ このようなものとしては、真に耕作能力のある者に土地を取得させ利用させるための土地保有制度の改革（土地再編成、零細化防止、交換分合）や、伝統的農業から近代的技術の導入・移行に伴う種々の社会問題への対応策（農村社会生活、女性問題、家政・社会事業）がある。（イエーツ 1959、pp. 179-180）

²² この場合、先進国側にも開発途上国側同様に、この要請は強い。開発途上諸国には多くの調整問題があり、外国市場への依存が強く、自給度が低いほどに、この問題は大きくなる。統計事業の発展や計画の迅速な発表、簡単な協議の場の提供などへの要請も強くなる。（イエーツ 1959、pp. 181-182）

²³ しかしこれらについては、各国政府は国際的な取極めを行うことに慎重であること、さらに自由貿易主義と政府統制主義の諸国が半々に分かれていることから、FAOが行うサービスとしては困難があるとしている。（イエーツ 1959、pp. 183-184）

²⁴ この点についてはイエーツも、FAOについての説明の範囲外であると断りつつ、例えば当時提案中であったSUNFEDのように、優れた構想の開発計画に対する財政援助の額を増加させることで、農林水産業が近代化される経済環境に大いに役立つと評価している。（イエーツ 1959、pp. 187-190）

²⁵ P. Lamartine Yates (1955) *So Bold an Aim – Ten Years of International Cooperation toward Freedom from Want*.

として取得した諸国にあるとし、社会的態度や倫理の調整が必要であるとの考えを示している。次に②の「政府の役割」については、科学的改革の成果を機会均等に拡大するとの倫理的動機から政府は関与を拡大し行政機関を設立しようとするが、この点で条件の揃った先進国に対して、未成熟の開発途上国では産業的開発を個人企業に委ねないで政府の保護の下に置いているので政府の負う負担は大きく、技術的・財政的援助を海外からの、そして出来れば「帝国主義」を避け広範な熟練者が活用できる国際機関からの援助を望むとの考えを示している。最後に③の「国際的調整」については、先進国は援助を国の直接の管理下に置きたがり、実際国際機関を通ずる援助量は比較的小部分でしかないことを指摘しつつ、国際的運営管理に移行するまでには国際的世論を高めつつ一定の時間がかかると述べている²⁶。

ここで特に、最も難しいと考えられる「国際的調整」に関しては、イエーツが述べるように世界の現実、すなわち「西側列強」と「東側列強」が資源やイデオロギーを巡って開発途上国の自陣営への獲得を争い、あるいは旧植民地に対する援助を優先し、援助によって市場の拡大を目指し自国内の完全雇用を維持しようとする現実があった。国際関係では貿易や商品政策で共同行動が難しく、援助について倫理的動因は働かないで、働くのは自己利益のみだったのである²⁷。しかし同時にこの時点で、将来富裕国と貧困国の格差が更に広がれば、それを平等化する力はいずれ働くこと、そしてそれは市場を通してではなく政治や立法、政治的機関を通じて働くことが予想されていた。それはイエーツが述べているように、「地上の富を開発し、恵まれざる国民により多い機会を与え、国家間の配分を一層公平ならしめるという目標に向かって着実に人々が努力する限り、F A Oのような機関が…ますます必要とされるであろうことは、我々の堅く信じているところ」だったのである²⁸。

2. 米国の対外援助政策と国際機構

開発援助に関する本事例において、F A Oと米国、そして世界銀行の関係を理解するためには、①米国の対外援助政策の目的、②二国間援助及び多国間援助すなわち国際機構を通ずる援助の使われかた、そして、③これらの時代を追った変容を理解しておく必要がある。米国の、農業に関わる開発援助政策全般については既に第3章で一通り見たところであるので、ここでは特に上記の諸

²⁶ イエーツ (1959) pp. 187-190。

²⁷ イエーツ (1959) pp. 190-191。

²⁸ イエーツ (1959) pp. 194-196。

点に絞って整理しておきたい。

まず米国の対外援助政策の位置づけとそのさまざまな在り方である。第一に理解しておくべきことは、戦後の覇権国として新たな国際システムの創造に中心的に関与し、かつその維持コストを払った米国が、このシステムを維持することを冷戦期外交の基本としたこともあって、対外援助政策はその手段として米国にとって最も基本的な外交政策であったということである。そしてこの対外援助の世界は大きく、第二次世界大戦中の武器貸与法に発する軍事援助と、マーシャル・プランに発する経済援助があった。本論ではこのうち経済援助を取り上げている。第二に理解しておくべきことは、対外援助はさまざまな意図や形態を有するものが区別されるということである。その主要なものとしては、①軍事援助と経済援助であるが、これらは一応の区別に過ぎず、実際には相互に混じり合う性格のものであること、②援助の動機や理念としては援助供与国の安全保障強化と人道的動機があること²⁹、③二国間援助には援助供与国の政策意図が現れるのに対し、多国間援助には先進資本主義国総体の意図、特に米国の政治的意思が表現される場合が多いこと³⁰、④対外援助資金の形態には贈与 (grant)、借款 (credit)、その他があるが、米国の政府開発援助 (ODA) のほとんどは贈与であること、がある³¹。

また米国の対外援助政策は、第三章で述べたように三つの時期に区分することができる。すなわち第一期はトルーマン・ドクトリンを背景としたマーシャル・プランから 1961 年対外援助法成立まで、第二期はこれ以降 1990 年前後の冷戦終結までの 30 年間、そして第三期は冷戦終結以降である。次に、この分類にしたがって各時期の特徴、特に米国の対外援助政策の中で F A O を含む国際機構がどのように取り扱われてきたのかを概観する³²。

2.1 第一期：米国対外援助政策の始動

第一期には、冷戦の発生・激化によって形成された「冷戦コンセンサス」を背景に、1948 年対外援助法、1951 年相互安全保障法など、二国間援助を基礎づける法律が次々と制定されていき、結果的には法的根拠や援助実施機関が重複し、あるいは短期間に法律が統廃合され混乱が生じて政策としての体系性が失われていった。

マーシャル・プランは、共産主義の拡大を阻止し自由と民主主義を防衛して

²⁹ 前者は国家存立・国益追求のリアリズムの立場、後者は非政治的協力関係を重視するリベラリズムの立場であるが、特に近年は援助供与国が経済援助に「政治的コンディショナリティー」を課すなど経済問題の政治化がみられる。

³⁰ これには米国が世界銀行などの資金の大半を負担しそのルール変更に拒否権を有しているという背景がある。

³¹ 滝田 (1999) pp. 205-207。

³² 滝田 (1999) p. 209。

いくという強い意思を示したトルーマン・ドクトリンを経済的に実質化するためのものであり、米国にある巨大な資本と財に、戦争で荒廃した欧州の膨大な潜在需要を結び付ける一石二鳥の計画で、米国の欧州に対する経済的主導権を保障するメカニズムを内包するものであった。マーシャル・プラン実現のための本格的な立法は1948年対外援助法（Foreign Assistance Act of 1948）であり、欧州の被援助国は、自国通貨と米ドルとの為替レートを設定し、かつ関税障壁を撤廃するための米国との双務協定を締結する義務を負わされ、かつこれら諸国が石油を調達する場合は可能な限り米国国外で米ドルに依らねばならず、逆に農産物の輸入は全て米国国内で行うことが義務付けられていた³³。西欧その他の地域に対する緊急経済援助によってこれら地域が経済的危機を脱した後、トルーマン政権は途上国への技術援助の可能性を探り、1950年対外経済援助法（Foreign Economic Assistance Act of 1950）、次いでマーシャル・プランとポイント・フォアを吸収し経済援助、技術援助と軍事援助を統合した相互安全保障法（Mutual Security Act of 1951）が制定され、冷戦の激化を背景に軍事援助をソ連周辺国に供与した³⁴。

この時期のFAOは、米国が推進する連合国救済復興機関（UNRRA）が行う救済復興事業に参加し、1947年にその活動の大半が終了するとその農業関係の未完の事業を引き継いだ³⁵。また、トルーマン大統領の「ポイント・フォア」演説を契機に開始された拡大技術援助計画（ETAP）の潤沢な資金の約3分の1を与えられて活動する³⁶など、米国の多国間援助計画を推進する上で最も重要な役割を任されていたといつてよいであろう。

ところで、米国の余剰農産物問題は、第二次大戦以前から国内政治の争点であり、大恐慌以降、①作付面積を削減し生産量を抑制することで農業所得を引き上げるか、②商業輸出のための融資を商品金融公社（CCC）を通じて行い国際需要を拡大することによって処理されてきた。第二次大戦後、この余剰農産物問題はマーシャル・プランやガリオア援助によって一時的に解決が図られたが、両援助が終了しつつある中で農業団体の圧力を受けていた米国議会は1954年に相互安全保障法の一部改正で余剰農産物を援助に使用することを可能にし、その抜本的解決策として、1954年農業貿易開発援助法（Agricultural Trade and Development Assistance Act of 1954：P L 480）を制定した。前章でもみたように、この法律の目的は第一に、米国の余剰農産物をドル不足の外

³³ なお、マーシャル・プランと前後して連合国占領下の地域に米国が行った援助として、マーシャル・プランの極東版とも呼ばれ、石炭・鉄鉱石・綿花などの工業原料や機械などを中心に行われた経済援助、ガリオア・エロア（GARIOA・EROA）がある。（滝田 1999、 pp. 213-215）

³⁴ 滝田（1999） pp. 213-215。

³⁵ イエーツ（1959） pp. 136-137。

³⁶ イエーツ（1959） pp. 143-145。

国政府に現地通貨による世界市場価格で売却することであり、米国政府が獲得した現地通貨は主として「互惠主義に基づいた米国農産物の新市場開発」に使用されることになっていたが、その大半は受入れ国の経済発展のための融資や贈与あるいは共同防衛のための軍需物資・機材、施設、役務調達に利用された。P L 480 で米国が取得した現地通貨による資金を活用するために設立された農務省海外農務局（Foreign Agricultural Service: F A S）は、P L 480 で具体化されていなかった「米国農産物の新市場開発」について、行政判断に基づき民間農業団体との協力プログラムによって実質化していった。全米小麦連合会、全米大豆協会、全米飼料穀物協会、全米鶏肉鶏卵協会、全米食肉輸出協会などの団体に、F A Sが資金の一部を提供し（1960年代末まで現地通貨で）、これら団体に市場開発を委ねた。これら団体は非営利団体と認識されていたが、米国の農業利益そのものを代表する団体であり、米国国民の税金が農業利益のために使われていた。なぜなら、政府が過剰農産物を買上げ、世界市場価格でドル不足の外国に現地通貨で売却し、その現地通貨の一部がこれら団体の現地支部の市場開拓資金に充てられていたからである。その後P L 480 は1966年に大改正され、1970年代初頭以降における農産物の現地通貨売却は完全停止し、P L 480 は覇権国米国の外交政策・安全保障政策の手段としての「援助政策」の一翼を担うことになったのである³⁷。

F A Oは、このP L 480 に収斂する米国の本格的な対外食料援助の開始に際しても、同法の施行と同年の1954年にF A O余剰処理原則及び余剰処理小委員会（C S D）という国際的な体制を作り³⁸、少なくとも結果的に、米国の大規模な対外食料援助政策の開始を国際的な規律の面からサポートする役割を果たしているし、米国もC S Dを自国首都のワシントンにおいて運営するなど、F A Oの下でその後30年以上にわたって使い続けられた³⁹この体制を十分に活用している。このように、米国の対外援助政策第一期において、米国とF A Oの関係は極めて良好で、互いに支え合う関係であったともいえよう。

2.2 第二期：対外援助政策の体系化

第二期には、第一期における対外援助政策の混乱を収束させるため、ケネディ政権が成立させた1961年対外援助法を基礎に援助政策の体系化が図られ、二国間援助とともに多国間援助を重視するようになり、多国間開発銀行の設立にイニシアティブを発揮していった。

1950年代の米国の援助政策は、上記の5つの援助法（1947年対外援助法を含

³⁷ 滝田（1999） pp. 215-217。

³⁸ イエーツ（1959） pp. 102-103。

³⁹ Singerら（1987） p. 27。

む) に基づいて展開されたが、P L 480 に象徴的に現れたように援助法相互の矛盾や重複によって、援助政策の体系性が失われていった。そこでケネディ政権の初年度である 1961 年に、米国議会は 1961 年対外援助法 (The Foreign Assistance Act of 1961) を成立させ、それまでのいくつかの援助法を整序し、体系性のあるものに統合し、この法律はその後長きに亘って、部分的改正を受けつつ、米国の対外援助政策の根拠として存続している。同法は三部構成であり、第一部は 1961 年国際開発法 (Act of International Development of 1961) と呼ばれる経済援助に関するものである⁴⁰。次に第二部は、国際平和安全保障法 (International Peace and Security Act of 1961) と呼ばれる基本的には軍事援助に関するものである⁴¹。そして第三部は、第一部と第二部を執行するに当たっての総則 (General Provisions・Administrative Provisions) についてのものである⁴²。

1961 年対外援助法は、それまでの援助法を整序し体系性を確保しようとして統合したものであったにもかかわらず、いくつかの複合的性格を有していた⁴³。第一に、経済援助と軍事援助を二本柱としつつも、1950 年代中葉以降の「雪解け」を反映し、経済援助の方を重視していることである。第二に、経済援助と軍事援助をまとめて別の視角から見ると、戦略援助と開発援助という新たなディメンションが強調されているということである⁴⁴。第三に、贈与という資金形態を維持しつつも、借款が重視され始めたことである⁴⁵。第四に、米国が単独で行う二国間援助を継続しつつも、世界銀行の I D A (第二世銀) を含め多国間援助を調整・執行する国際機関を米国のイニシアティブで設立していったことである⁴⁶。第五に、U S A I D (United States Agency for International

⁴⁰ 開発援助、国際機関への資金提供、経済的政治的安定を目的とした友好国・団体への援助、農業国家への農業技術援助などを規定し、特に注目されるのは大統領に国連諸機関への自発的資金提供を贈与の形態で行うことを認めている点である。

⁴¹ 米国の安全保障を強化し世界平和を促進する目的で、友好国や国際機関に対し、ローン、リース、売却、交換、贈与などの手段で防衛物資や防衛サービスを供与する具体的条件を規定した。

⁴² 私企業 (private enterprise) や中小企業 (small business) を米国の対外援助政策の実施過程に参加させることなどを規定した。

⁴³ 滝田 (1999) pp. 218-222。

⁴⁴ このうち戦略援助は援助供与国が政治的・軍事的に重要と判断した紛争周辺国に重点的に行う軍事的・経済的援助であり、「雪解け」を反映したいわば「ソフトな軍事援助」であった。また、開発援助は、アフリカ諸国の独立に象徴される脱植民地化のマクロ・トレンドを認識して、「南」の諸国に対する援助を米国の対外援助の新たな柱にし始めたものであった。すなわち、1950 年代後半のムード的冷戦緩和＝「雪解け」とアフリカ地域の政治的独立は、北側の先進国に「南北問題」を発見させたのである。これは、国連の場においては、1962 年の「天然資源に関する恒久主権」宣言発表と、1964 年の U N C T A D (国連貿易開発会議) の設立という具体的成果を生み、「南」の資源ナショナリズムを高揚させ生産者同盟を拡大させつつあったため、他の O E C D 諸国同様、米国も「南」への政治的影響力を増大させる必要があった。

⁴⁵ この理由としては、①それまでの米国の対外援助で日欧諸国が経済復興・発展しつつあったこと、②米国自体の財政状況が悪化しつつあったこと、③米国議会の援助政策への姿勢が厳しくなってきたことがあるという。

⁴⁶ 1961 年対外援助法では、米国大統領が「贈与ベースで国際機関に自発的出資をする権限」や「国際機

Development = 米国国際開発庁)が「唯一の対外援助機関」として設立され、関連法の諸条項によって大統領に付与された全ての権限は国務長官に委任され、国務長官は、国務省内にUSAIDを設置するものとされたことである⁴⁷。

この1960年代は、FAOにとって自らのマンデートと重複するいくつかの国際機構の誕生をみた時期であった。その第一は、1961年に国連の食料援助機関としてWFPが誕生したこと⁴⁸である。前にみたように、WFPはFAOと国連の双方によって設立・管理運営される形で誕生したが、FAOにとっては少なくとも形式上、食料援助は自らの判断のみで運営できる事柄ではなくなった。そして第二は、戦後復興を任務として誕生した世界銀行の中に、途上国に対する開発金融を任務とするIDAが1960年に誕生⁴⁹し、途上国援助の世界で極めて重要な役割を果たすようになったことである。これはその後次々と開設された地域開発銀行も同様であった。このように1960年代は、FAOにとって自らの食料や開発という「本来のマンデート」と考えていた諸分野に、「新たなライバル」が誕生した時代であった

一方、1961年対外援助法を基礎として展開された1960年代の米国の対外援助政策も、1970年代に入って変質を余儀なくされた。それは第一に、冷戦政策に基づく対外軍事・経済援助の重圧は「双子の赤字」を生み出すとともに、国際競争力を失わせたからであり、第二に、1960年代までに政治的独立を達成した国家群が国連や非同盟諸国会議の場で、新国際経済秩序(NIEO)構築要求に象徴される自己主張を強力に始めたからである。この新たな秩序は、米国が軍事力・経済力・政治的意思及び膨大な対外援助によって維持・発展させてきたと自負していたアメリカ的世界システムを否定しかねないものであった。更に、限られた原資から新興国家に、自由と民主主義の擁護・促進という国益実現のために援助を行うためには、選択的にならざるを得なかった。第三に、当初米国とその同盟国が大多数を占めていた国連諸機関の加盟国は3倍になり、

関が実施する援助計画に自発的出資をする権限」が付与され、また、「南」の振興独立国家への援助は極力、多国間援助機関を通じ、多国間援助計画に沿って、自助と公平の原則に基づいて行われるべきであることが明記されていた。そしてこの権限に基づいて、ケネディ・ジョンソン民主党政権は、国際開発協会(IDA=第二世界銀行:1960年設立)や、米州、アフリカ、アジアの地域開発銀行創設に主導的な役割を果たしたのである。このような多国間援助については、「国際間の協力システムを作り上げ、集団的連帯感を生み出し、開発途上国の安定に寄与するという点で、長期的には米国の利益と合致するものであると認識されてきた」と評価されてもいるが、これはあくまでアメリカ的世界システムを維持・発展させるために、米国がイニシアティブを握る多国間援助体制であった。

⁴⁷ なお、この1961年対外援助法が成立するのに先立ち、ケネディ大統領は就任演説で強調したニューフロンティア精神を具体化するために、1961年3月、大統領命令によって「平和部隊」を暫定的に設立し、同年9月には平和部隊法(Peace Corps Act)が議会で成立して予算化の根拠を与えられた。平和部隊は、教育、保健衛生、農業技術などの分野で開発途上国を援助し、経済発展と民生向上を促すために、大学生を含む米国の青年を途上国に派遣する組織であったが、その精神・目的においては対外援助法と軌を一にする、草の根レベルの対外援助であった。

⁴⁸ Barrettら(2005) pp. 61-63。

⁴⁹ 秋山ら(2002) pp. 56-60。

そのほとんどが「南」の第三世界の国家であったため、米国は国連諸機関を、分担金は払わされるが国益擁護が困難な存在と認識するようになったからである⁵⁰。

その結果、米国の対外援助政策は、次の3点において変化していった。第一点は、同盟国にODAの拡充を強く要請するようになったことである。第二点は、多国間援助機関への貢献に消極的になったことである。しかしその分、世界銀行などの多国間援助機関そのものの方が開発援助に積極的になり、リーダーシップを取るようになった。そして第三点は、議会主導によるベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）アプローチを援助プログラムの中に入れざるを得なくなったことである。1960年代における米国の財政逼迫は開発援助政策を一層選択的なものにし、その基準として採用されたものが、開発において貧困の悪化を防ぐBHNだったのである。しかし、逼迫した財政状況の中ではBHNを必要としている全ての国家に開発援助を供与することは出来ないという問題があった。そして、戦略援助も含め、戦後米国の援助政策を正当化する基礎となっていた「自由と民主主義」は、BHNが最重要視される環境の中で「人権」と読み替えられ、援助予定国の人権状況が米国によって判断され、援助が行われたり、制限されたり、停止されたりと、援助政策が選択的に展開されたのである⁵¹。

こうしたBHNや人権重視の議会の潮流は、結果的には米国のODAに政治的コンディショナリティーを課する動きを加速することになり、対外援助法には軍事革命や核兵器開発に関連する援助を制限するなどの追加的措置が採られていった。さらに、国際開発金融機関の米国代表に対しては、投票を行う際に援助予定国の人権状況に十分配慮するよう義務づけがなされた。この最後の点に関しては、米国が世界銀行やIMFなどの国際金融機関において「構造的パワー」⁵²を有してきたこと、すなわち米国がこれら機関において拒否権を持っていることが前提となっていた。

このように、1970年代の米国の対外援助政策にとって、国連専門機関であるFAOは南北問題やNIEOの関連で厄介な存在となっていき、他方、米国が「構造的パワー」を有する世界銀行などの援助機関は途上国援助の世界で急速に力を増し、主流化していったのである。

1980年代に入ると、レーガン政権は、①新冷戦状況の中で人権と援助のリンクを緩和し、対外援助の中のODAに戦略援助的色彩を強化し、②人権と援助のリンクの緩和後もBHNの充足というアプローチは開発援助政策の基本理念

⁵⁰ 滝田（1999） p. 222。

⁵¹ 滝田（1999） pp. 222-223。

⁵² スーザン・ストレンジによる。

として踏襲し、さらに、③米国が大きな影響力を行使してきた世界銀行を始めとする国際援助機関は、コンディショナリティー（融資条件）を重視し始めた。財政改革・規制緩和・公的企業改革・資本の自由化・金融システム改革・法律制度改革など、開発途上国の民間部門の発展を促進する構造調整プログラムを進めることを条件に融資を行うようになっていった⁵³。

2.3 第三期：冷戦終結と米国の援助政策

第三期には、冷戦の終結によって援助理念が不明確になるとともに、米国を含む先進資本主義国の「援助疲れ」が深刻化し、対外援助政策の中のODA予算額が縮小し始めた。

1990年代に入ると、1960年代の対外援助政策に見られた理念や楽観主義は消え、米国のODA政策には当時の一貫性や方向性が失われてくる。米国は最大の援助供与国の地位を日本に譲り、ODA援助額の対GDP比はOECD加盟国中最低レベルとなりながらも低下していた。米国は1990年代、その援助政策において明確な指針や理念を打ち出すことができなかつたが、滝田はその理由として、1960年代の開発援助政策の一貫性を保証していた全ての要因が消滅してしまったことを挙げている⁵⁴。

そしてこの結果、米国議会と大統領は1985年以来、時代の変化に即応した新しいODA立法を成し得なかつた⁵⁵。1993年1月に成立したクリントン政権は、1994年1月に議会に送った新対外援助法案の中で対外援助の理念を「再定義」し、冷戦解体過程で失われたODA政策の理念や方向性を回復して対外援助に対する議会内外の支持を調達しようとした⁵⁶。これは1990年にブッシュ政権のベイカー国務長官が上院外交委員会で証言した1990年代の米国外交の課題⁵⁷、

⁵³ 滝田（1999） pp. 224-225。

⁵⁴ すなわち、①冷戦の終結が、米国経済の後退と結び付いてODA予算を増加させる行政府・立法府の意欲をそいだこと、②世界各地の劇的な状況変化が「第三世界」という概念を無効化したこと、③ODAは開発途上国政策を遂行するための一つの手段になってしまったこと、④30年以上にわたる開発促進によっても米国は開発を成功させる鍵を見つける自信を得られなかつたことである。（滝田 1999、pp. 225-226）

⁵⁵ 米国では、外交権限は基本的に大統領にあり、「上院の助言と同意」との影響を受けつつも、大統領を頂点とする行政府が外交交渉を行うものとされている。一方、通商政策や対外援助政策の決定権限は議会にある。それは財政権が議会にあるからであり、前者の通商政策については税収入が財政の構成要素であるから、後者の対外援助政策については援助計画を策定・提出するのは大統領であっても、その計画に予算を配分する権限は財政権そのものだからである。したがって、大統領と議会の間で合意が成立した場合には援助政策はスムーズに立法化・実施されるが、合意が成立しない場合には援助案は成立しない。そして強力な理念が欠如したまま、政府各機関が独自のやり方で援助政策を進めるために、援助政策そのものが混乱することになる。（滝田 1999、p. 226）

⁵⁶ その中でクリントン大統領は、援助の目的を、①（被援助国の）持続的発展、②（被援助国の）民主主義の育成、③平和の追求、④人道的援助の提供、⑤貿易・投資を通じた成長の促進、⑥米国外交の促進、と規定しようとした。（滝田 1999、p. 227）

⁵⁷ すなわち、①民主主義の強化、②市場開放の促進、③平和と安定の実現、④グローバル・イシュー解決への協調的対応、⑤同盟関係の強化・再編、であると明言していた方向性。（滝田 1999、p. 227）

と、基本的に一致しており、民主党・共和党という枠を超えて米国として冷戦後にも対外援助政策を継続しようとする場合には、議会の支持を調達し得る援助目的・理念の幅は限定されていたということを示している。クリントン大統領はこうした援助目的を実現するため、援助政策について3点の具体的変更を提案した⁵⁸。これは政権が議会に対し、援助政策の執行に当たって広範な権限を大統領に付与することを求め、法律自体の複雑化や肥大化を抑制しようとしたものであった。さらに議会への要請と並行して、議会の要求とも合致する援助機関のリストラ、すなわち二国間援助の中心的機関であるUSAIDの再編を発表した⁵⁹。このようにしてUSAIDの再編はある程度進んだが、法案の推進は上院の多数が共和党であったことから断念され、米国の対外援助の中のODAの基本的トレンドは変化せず、特定の例外的部門や地域を除き、全体的なODAの減少が続いた。

冷戦終結後のODAの地域的配分で特徴的なのは、ロシア、ウクライナをはじめとする旧ソ連地域やその周辺国のいわゆる「市場経済移行国」への援助が急増したことである。これら地域への援助の根拠となったものが、1992年、ブッシュ（父）政権下で成立した自由支援法（Freedom Support Act）であった⁶⁰。

以上のように、クリントン政権は、冷戦終結後の国際情勢に対応した対外援助法の根本的改正に成功せず、部分的改正や援助執行機関の再編によって、いわばパッチワーク的に援助政策を冷戦後の米国外交の中に位置づけようとしていた⁶¹。

2001年9月の同時多発テロ事件以降、米国の援助は、復興支援を含めて「テ

⁵⁸ すなわち、①それまでの国別・分野別の援助予算割当を上記6つの目的別に変更する、②政府の同一機関内の異なる援助プログラム間での予算の移転、及び異なる政府機関間の援助プログラム予算の移転を認める権限を大統領に付与する、③援助非適格国を共産主義国、核拡散国、テロリスト国というカテゴリーで表現し、その分類は大統領権限とする、という3点。（滝田1999、p. 227）

⁵⁹ この内容は、①持続可能な開発にとって重要な、人口・保健政策、経済成長、環境政策、民主主義という4分野をUSAIDの活動の中心として援助実施のための戦略を作成する、②柔軟かつ効率的な活動、結果重視の体制、新たな課題への対応、の3つの目的を実現できるよう部局を新設又は統廃合する、③（被援助国の）発展段階に対応した援助の必要性、援助目的との整合性、援助の成果に配慮して、分散しすぎた海外事務所の機能見直し・統廃合を行う、というものであった。（滝田1999、pp. 227-230）

⁶⁰ 同法は、ロシア及び旧ソ連地域の11の共和国における民主主義確立を支援するため、これら地域に4.1億ドルの二国間援助と、IMFへの123億ドルの拠出を承認した。前者は人道援助、保健衛生、民主化改革、私企業育成、貿易、教育、環境保護、運輸、通信、ドラッグ教育、難民支援、エネルギー効率化など広範囲な目的に、政府が予算を使用することを認めていた。しかしそれと同時に同法は、米国のそれまでの援助政策展開過程で重視されてきた原則を確認していた。即ち、①人権侵害や軍備管理義務違反に対しては大統領が援助の停止を判断できることを規定し、②米国企業にビジネス・チャンスを与え各国における市場経済を促進することを援助の前提としていた。（滝田1999、p. 230）

⁶¹ 滝田はこの視点から、クリントン政権のODA政策の特徴を、①（被援助国の）持続的發展を最大の目的にして、医療・保健衛生、教育などのBHNを充足・促進することを基本にしていること、②コンディショナリティーを一層、強調・重視し始めたこと、③ODA政策の策定・執行に関して議会からフリーハンドを確保しようとする姿勢が強いこと、④市場経済移行国の中でも依然、“核大国”であるロシアへの援助に高いプライオリティーを置いているが、ロシアのナショナリズムや不安定化次第でそれは変化しうること、と集約している。（滝田1999、pp. 231-232）

ロとの戦い」の「前線国家」に重点配分された⁶²。そしてこれと並行して、ブッシュ（子）政権の下で、米国の援助は理想的色彩が突出したものとなった。これを象徴するのが、2002年に導入された「ミレニアム挑戦会計（Millennium Challenge Account: MCA）」である。この特別会計は、従来の援助メニューに加わった新たな援助であったが、その基本的性格は、サブサハラ・アフリカなどの「脆弱国家」に対する援助について、「予め定められた基準をクリアした「健全な」政策を持つ少数の国に傾斜的に援助を投入する」というものであり、「選択的援助」の潮流を代表する動きでもある。選択の基準は、①グッド・ガバナンス、②経済的自由、③人的資源への投資であり、米国の援助は、民主主義と市場経済を指向する途上国への「報酬」という色彩を強く持つようになった。

以上のように、冷戦終結後の米国の対外援助政策は、それ自体が明確な理念を再定義し得ず、二国間援助機関であるUSAIDの再編や、市場経済移行国への援助、更には9.11後の「テロとの戦い」前線国家への援助と、時代の流れとその必要に応じた政治的意図を持つ選択的援助に終始した。このような中で、次に述べるように、既に世界銀行などの主流の援助機関に対してマイナーな存在となってしまうていたFAOは、もはや米国の対外援助政策上もさしたる重要な存在ではありえず、米国はFAOの組織運営や活動内容に対して、その効率化や組織の縮小・再編を求めるなどの消極的対応を繰り返したといえよう。

3. 世界銀行

3.1 世界銀行の登場

1944年にブレトンウッズ会議で国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）とともに設立が合意され、以後、復興や開発のために途上国等への融資や支援を行っている世界銀行（The World Bank）は、国際復興開発銀行（International Bank for Reconstruction and Development: IBRD）と国際開発協会（International Development Association: IDA）の2つの組織を中心とする、名実ともに世界最大の援助機関である⁶³。このうちIBR

⁶² 対象国はイラク、アフガニスタン、パキスタン、ヨルダン、及び以前からの重点対象国であるエジプト、そしてコロンビアであった。（西垣ら2009、pp. 152-153）

⁶³ 世銀融資の資金供与額は、1997年から1999年まで年あたり230億ドルであり、内訳はIBRDが約4分3を占める。この総額は当時世界一のODA供与国であった日本のODAの2倍強に当たる。援助機関としての世銀の強みは、世界全地域を対象とし、プロジェクト採択に際して経済・財務・社会・制度・技術・環境などの観点から多角的に評価する能力を備え、大規模な資金を動員でき、そして主要セクターの調査分析に基づき各国政府と政策対話を行う能力を持つことにあるといわれる。そして、国連グループの専門諸機関や地域開発銀行、二国間援助機関などのドナーがしのぎを削る開発援助界にあってリ

Dは市場金利に応じた比較的ハードな条件で融資を行い、第二世銀とも呼ばれるIDAは、特に低所得国を対象としてグラント（贈与）に近いソフトな条件で融資を行う。メンバー（加盟国）は各国政府で、融資を受けられるのは政府や公的機関であり、政府の債務保証が得られる場合には民間企業も対象となる。世界銀行とIMFはともに米国のワシントンDCにあり、ホワイトハウス近くの19番街を挟んで向かい合っている⁶⁴。

このように、近年は巨大な開発援助機関としての顔を持つ世界銀行であるが、設立時からそうだったわけではなく、この機関の目的や活動も歴史的に変遷しているため、これに対する米国の関与も織り交ぜながら、以下に世界銀行の歴史を簡単に振り返っておく。

世界銀行の設立を主導したのは米国であった。設立の主な目的は、妥当な金利での長期の資金援助を通じて、大戦で産業と農業を破壊された西欧諸国の復興を促すことであったが、開発途上諸国の長期的な経済開発を支える役割も期待されていた。西欧復興や途上国開発に必要なとされる資金について、米国は民間投資、世界銀行、米国輸出入銀行のいずれかのルートで米国資本を流入させようとする政策を採ろうとした。しかし、経済界で世界銀行の活動が民間投資市場を圧迫するとの疑念が持たれていた米国は、公的資金の供給は極度に限定すべきと主張していた。当時、世界銀行の主たる目的は、通常の投資経路を通じて行われる民間ローンを保証することであり、世界銀行が融資をするのは、民間のローンが正規の経路を妥当な金利で流れないときに限定された⁶⁵。かくして世界銀行は、援助機関の理念と銀行の行動原理を兼ね備えていたが、当初の世界銀行は経済発展に直接結びつく投資事業として産業育成や基礎インフラの整備に重点を置いており、援助機関の理念よりも「銀行」の行動原理が優先していたとも言えるのである。そしてその基本方針は、「開発途上国が貧しいのは資本が不足しているからだ」との考え方に根差していた⁶⁶。

しかし、世界銀行の規模、活動範囲、目標は、1960年のIDAの設立で大きく変わった。IDAの設立には本来の銀行としての性格を大きく変えることになるため、世界銀行内外から多くの反対意見もあったが、結局、ソ連が強く支持していた国連機関として途上国支援機関を設立するとの案ではなく、それまでのIBRDでは融資が困難であったインドやアフリカなどの途上国向けに融

ーダーシップを発揮してきたのも、これらの強みの総合力によると考えられている。（大野泉 2000、pp. 23-25）。

⁶⁴ 大野泉（2000）pp. 23-24。西垣ら（2009）pp. 127-128。

⁶⁵ したがって、米国の大きな影響力の下で、公的資金の多国間供給のために設立された世銀は、1950年頃までのしばらくの間、民間投資を助長するため、多くの融資要請に対し貸し出しを拒否せざるを得なかった。こうして世銀に対する公的資金供与は抑制され、民間との競合を避けるため、世銀はニューヨーク市場において債券を発行し資金を調達するという行動をとった（秋山ら 2002、pp. 56-57）。

⁶⁶ 秋山ら（2002）p. 57。西垣ら（2009）pp. 129-130。

資できるような機関を世界銀行の一部として設立することとなったのである⁶⁷。FAOも「投資センター」を世界銀行と共同で設立し、開発途上諸国の農業開発投資促進について世界銀行と協力している⁶⁸。なおこの背景には、欧州の復興にその製品の輸出市場としての第三世界を活用し、米国から援助の形で第三世界に流入させたドルが欧州に蓄積あるいは世界的に循環することを通じて世界的な自由貿易体制の確立を図った米国の計画があったことも指摘されている⁶⁹。

「エンジニアの時代」とも呼ばれる世界銀行の創立初期、大規模プロジェクトへの貸し付けが主たる援助手段であったが、多くの途上国では成功しなかった。各国の中央政府が効果的に開発を進めることが出来るという信頼は裏切られ、失望した世界銀行は市場の働きに信頼を置くようになった。しかしこの初期段階においても、マクナマラ総裁（1968年就任）は、世界銀行の目標は成長促進とともに、貧困削減・雇用創出であると考えていたので、貧困削減を実現するため、すべての人の「基本的ニーズ（Basic Human Needs: BHN）」を満たすという戦略が採用された⁷⁰。なお、近年の世界銀行の融資動向を見るとIBRDの融資額が1990年代に比べて減少したまま停滞しているのに対し、IDAの融資額は増加を続け、低所得国・最貧国へのシフトが認められる⁷¹。

3.2 地域開発銀行

【アジア開発銀行】

アジア・太平洋地域の途上国の経済開発を支援する目的で1966年に、フィリピン・マニラに設立された。設立当時は、世銀のアジア向け融資がインドとパキスタンに偏る傾向があったので、それを補完するとの認識があった。特徴は、日本のプレゼンスが高いということであり、日本の議決権は米国とともに最大でともに12.8%、歴代総裁は日本から出ている。第一世銀と同様、アジア開発銀行の通常の資金源も出資金に加えて金融市場からの借入金を含んでおり、途上国側から見てさほど魅力的な融資条件ではない（返済期間は15～30年、うち

⁶⁷ このような動きとしては、①IDAのような機関を国連機関として設立する動きがあり、これを旧ソ連が強く支持していたこと、②世銀の最大融資先であったインドが外貨不足に陥り、世銀の融資条件では融資が難しくなったこと、③高所得国への融資が減少しつつあり、世銀をより途上国開発のための機関として位置づける動きがあったこと、④独立後間もないアフリカ諸国はIBRDの融資条件では貸し付けが難しかったこと、がある（秋山ら2002、p. 58）。

⁶⁸ Phillips (1981) pp. 181-183。

⁶⁹ 本間 (2000) pp. 74-76。

⁷⁰ 秋山ら (2002) p. 58。

⁷¹ 例えば1995～1997年の平均でIBRDの融資額は153億ドル、IDAの融資額は57億ドル（世銀融資全体のうち73%対27%）であったが、2008年ではIBRDが105億ドル、IDAが92億ドル（同様に53%対47%）となっている（西垣ら2009、pp. 130-133）。

3～7年が据置期間)。そこで1974年に、「ソフト・ウインドウ」としてのアジア開発基金が設立された⁷²。

【米州開発銀行】

1959年に設立され、地域開発銀行の中で最も長い歴史と最大の融資残高を持っている。この設立は、当時の中南米における地域統合の波の高まりと連動しており、多くの国から「地域統合のための銀行」と受け止められていた。同時に、中南米に圧倒的な影響力を持つ米国の意向が働いていたことも重要で、米国は最大の出資国(30.0%)で、大きな影響力を持ち続けている。アジア開発銀行の場合と同様、通常の資金に加えて、ソフト・ウインドウとしての特別業務基金を持っている⁷³。

【アフリカ開発銀行】

第二次大戦後、アフリカ諸国で次々と誕生した諸国の経済基盤の弱さを改善するためにも、アフリカ独自の開発金融機関を持たねばならないとの声が強まり、1963年のアフリカ首脳会議での合意を経て1964年に設立された。当時の新興国の民族意識の高まりを反映して、この銀行は「アフリカの資本をアフリカ人が運営する純粋にアフリカの機構とする」ことが定められた。しかし、アフリカ諸国だけでは十分な資金を提供できず、西側資金を導入することとなったが、長年の植民地体験から域外大国への警戒心は強く、長期に亘る議論の末に1979年、域外諸国の参加が承認された。これと同時に、総裁はアフリカ人であるべきことも確認された。2006年末時点の議決権は、域内国が60.1%、域外国が39.9%であり、日本の比重は域外加盟国としては米国に次ぐ第二位である⁷⁴。

3.3 世界銀行の発展

上で若干触れたように、1968年に就任した5代目総裁のロバート・マクナマラ(任期、1968～1981年)は世界銀行の目的を成長促進から貧困削減にも注目する方向転換を行ったが、これが世銀の第一の転機であった。これは世界銀行の歴代総裁が、援助をとりまく環境の変化や対象国のニーズに応じて重点支援分野や機構体制を軌道修正してきた中でも、開発哲学と機構体制の面で大きな転機をもたらし、世界銀行を世界最大の援助機関に飛躍させたものである。同氏は1973年のナイロビにおけるIMF・世界銀行総会で開発途上国の絶対的貧

⁷² 西垣ら(2009) pp. 138-139。

⁷³ 西垣ら(2009) p. 140。

⁷⁴ 西垣ら(2009) pp. 141-142。

困の深刻さを訴え、支援アプローチに所得再配分や貧困層への直接支援という視点を導入し、農村の活性化やBHNの充足に効果があるプロジェクトを増やすよう世界銀行の方向転換を行った⁷⁵。貧困撲滅を中心的使命とし、組織の拡大を図り、理事会で毎年新たに承諾されるプロジェクトの数を重視する文化をはじめとして、いろいろな意味において、マクナマラ時代に今日の世界銀行の原型が築かれたのである⁷⁶。

1970年代と1980年代は、2度のオイルショック、オイルダラーの循環から派生した債務危機、一次産品価格の変動、ドルの金兌換停止、そして固定為替相場制の廃止によって多くの途上国のマクロ経済が大混乱に陥った時期であった。こうした混乱に直面し、世界銀行内部では市場のルールに従うべきであるという考えが強まり、世界銀行での主導権はエンジニアから経済学者に移り、新古典派理論、特に貿易自由化と成長を伴う構造調整が重視されるようになった。そして1986～1987年にはこの路線の下で大規模な組織改革が行われることとなる⁷⁷。

世界銀行の第二の転機は、このような流れの中での1970年代末の構造調整融資の採用であり、これは長い間「実質的なナンバーワン」として世界銀行に君臨したアーネスト・スターン専務理事のイニシアティブによるものであった⁷⁸。この背景には、歴代の世界銀行総裁には米国人が任命されるのが常であり、1980年代になると、どの総裁も自国、すなわち米国政府や議会に対して世界銀行がいかにかつ効率的かつ効果的に仕事をしているかを説得するのに腐心するようになったという事情があると考えられる。最大の出資国で強大な発言権を持つ米国が、自らの財政・国際収支の赤字が深刻化したために国際機関を通じた援助に寛容でなくなり、構造調整政策を含め、世銀の予算や運営について以前より厳しい目で監視するようになったからである⁷⁹。

潤沢なオイルマネーをあてに1970年代に借金を続けた一部の開発途上国が、1980年代にかけて世界経済の成長鈍化と金利上昇によって、対外債務の増大、国際収支危機、財政赤字、超インフレなどに見舞われたが、こうしたマクロ経済不均衡が存在するとき、経済政策を根本的に変革することなしには従来のプロジェクト融資をいくら行っても効果は上がらないとの考えから、世界銀行は1979年以降、構造調整融資（Structural Adjustment Lending: S A L）や、

⁷⁵ 以来、農村開発・教育・保健・都市の貧困問題を扱う部署が創設され専門スタッフの大幅増員が図られたが、従来のインフラへの融資も減らさない方針が採られたので、世銀の融資規模と職員数は大幅に拡大した。

⁷⁶ 大野（2000）pp. 29-32。

⁷⁷ 秋山ら（2002）pp. 59-60。

⁷⁸ 西垣ら（2009）pp. 134-135。

⁷⁹ とりわけ、7代目総裁のコナブルが1987年に断行した機構改革とそれに伴う早期退職奨励・大幅な人員削減は、拡大成長路線に慣れていた世銀職員に大きなショックを与えた。（大野 2000、pp. 32-33）。

セクター調整融資（Sector Adjustment Lending: S E C A L）を導入し、国際収支の赤字補填を迅速に行う見返りに、途上国に対してマクロ経済やセクター別の政策改革を融資条件（コンディショナリティ）として課すノン・プロジェクト型融資が開始され、借入国において成長を伴う構造調整を実施することが目標となった⁸⁰。

世界銀行とIMFが考え出した革新的な構造調整手段は、深刻な債務問題と資金不足に苦しむアフリカとラテンアメリカ諸国に向けて設計され、借り入れ国政府に対して新古典派経済学理論に沿った政策変更を促した。また世界銀行は、これらの国では政府の市場介入政策が経済を停滞させ民間投資を妨げていると判断したので、主に「政府が経済統制から手を引き、特に農業セクターにおいて経済活動を開放する」⁸¹ことを狙っていた。SALやSECALはクイック・ディスバース型の貸付で、借入国が特定の政策変更を実施するという、いわゆる「コンディショナリティ（貸付条件）」と引き換えに提供されるものであり⁸²、世界銀行と途上国政府が2～3年の中期の経済あるいはセクターの改革プログラムに合意し、政府は改革の実施状況に応じ通常2, 3回に分けて世界銀行から融資を受ける仕組みであった⁸³。

いずれにしても1980年代以降、先進工業国と途上国との相互依存関係が増大するにつれて、世界銀行はその膨大な資金の供給を通じて途上国経済を世界市場システムに統合させる重要な役割を果たしてきたのであるが、世界銀行が積極的に採用した構造調整プログラムは途上国の貧困層に利益があるだろうと訴えられたにもかかわらず、これはむしろ彼らに対して短期的にも長期的にも多大の損害を与えてきたのである⁸⁴。

冷戦後の1990年代以降になると、世界銀行の重点課題は、体制移行国の市場経済化支援、ならびに環境・社会・制度といった経済以外の側面や、地球規模の問題を視野に入れた持続可能な開発などに移ってきた。また、サブサハラ・アフリカに典型的に見られるように、過去に構造調整政策を実施したにもかかわらず、依然として「貧困の罫」から脱出できない最貧国に対する支援が強化

⁸⁰ 大野（2000）pp. 27-28。

⁸¹ Mosleyら（1991）。

⁸² 秋山ら（2002）pp. 59-60。

⁸³ 伝統的なプロジェクトの場合、事業完了から最終のディスバース（援助資金の支払い）が行われるまで通常5年以上かかるが、ノン・プロジェクト型融資ではより速く資金を供与することが可能である。また、1980年代後半になると、経済危機や構造調整政策からのマイナスの影響を受ける貧困層や社会的弱者への配慮を積極的に行う必要性が認識されるようになり、ソーシャル・セーフティーネット強化のための支援が拡充された。これは、構造調整の導入当初は途上国が数年で経済危機を克服し成長軌道に戻ると想定して不要と考えられていた貧困層に対する特別措置であり、当初の見込みがあまりにも楽観的であったことを表している（大野2000、pp. 28-29）。

⁸⁴ 本間雅美（2000）p. 12。

されている⁸⁵。この段階で起こった世界銀行の第三の転機は、1995年に就任したジェームズ・ウォルフエンソン総裁の下での貧困削減への取り組みであり、「開発哲学のソフト化」とも、「貧困の主流化」とも呼ばれる貧困問題重視の潮流を作り出し、他方、制度・社会・環境など経済以外の側面も重視し、グッド・ガバナンス（良い統治）、参加型開発、人間中心の開発、持続的開発、「包括的開発フレームワーク」などの概念を駆使して、世銀は国際援助社会での指導的地位を維持してきた⁸⁶。加えて1990年代以降に特に注目を浴びてきた金融危機や経済のグローバル化への対応という観点からも、貧困問題への取組が強化された⁸⁷。

3.4 世界銀行とIMFの関係

ここで、世界銀行とIMFの関係について若干触れておきたい。ブレトンウッズの姉妹機関である世界銀行とIMFは、1945年12月に誕生して以来、前者が開発援助、後者が国際金融という形で補完的な役割を果たしてきた。金融的側面を中心に国際通貨体制の安定と国際収支のスムーズな調整を促進するのがIMFの使命であり、中長期の開発問題に取り組むのが世界銀行である⁸⁸。

このように元来、世界銀行とIMFの間には明確な棲み分けがあったが、1980年代に入り両機関の業務に重なる部分が増えてきた。世界銀行がSALやSECALといったノン・プロジェクト型融資に積極的に取り組むようになり、経済政策やセクター政策の改革についても関与するようになったのと並行して、IMFの方も、累積債務国の国際収支の赤字が当初想定していたような一時的なものではなく構造的要因によるもので、その解決には中長期にわたる経済改革が必要であることが次第に明らかになると、1986年以降、SAF（構造調整ファシリティ：Structural Adjustment Facility）やESAF（拡大構造調整ファシリティ：Enhanced Structural Adjustment Facility）といった新しい融資スキームを導入し、最貧国向けに低金利で支払期限の長いソフトローンを供与するようになったからである。このように、一定の領域においてIMFと世界銀行の業務が似てきたことを踏まえ、1986年に世界銀行とIMFの間で相互の協力についてのガイドラインが設けられ、その後定期的に見直しが行われるようになった⁸⁹。

⁸⁵ 大野（2000）p. 29。

⁸⁶ 西垣ら（2009）p. 135。

⁸⁷ 大野（2000）p. 29。

⁸⁸ 大野（2000）pp. 33-34。

⁸⁹ 経済危機に瀕する国の多くは苦しい資金繰りの中で、世銀とIMFの両方に融資を求めるので、融資を受ける側にとっては、交渉・合意する経済改革プログラムの内容や実施タイミング等が、これら二機関の間で十分うちあわされていることが大切である。このため、1980年代後半以降、世銀とIMFはより頻繁な情報交換や合同ミッション、最貧国支援における共通の政策枠組み書、「ポリシー・フレームワ

このような政策改革を求める際に従来、世界銀行・IMFが提唱してきた開発哲学は、財政金融を引き締め総需要を抑制した上で大胆な構造調整を行って成長を目指すというものであった。その理論的バックボーンは、自由市場の力による調整・成長回復機能を信奉する新古典派経済学にある。この考え方は両機関の融資コンディショナリティに反映され、1980年代以降中南米諸国を皮切りに各国で実施された⁹⁰。

3.5 世界銀行批判

ここまで世界銀行の歴史とその活動を概観してきたが、これは世界銀行に関する比較的公式な、換言すれば世界銀行自身が自らを評価する場合に見られるような受け止め方を反映したものである。特に学界の大半は、関係領域の研究者に提供される魅力的なコンサルタント料のおかげで、すでに世界銀行に妥協的になっていたという⁹¹。しかし実際には、世界銀行の途上国援助については極めて厳しい批判も存在する。世界銀行の活動に対する批判的な論調が1960年代の末に現われ始めて以来、世界銀行をめぐる議論には賛同と批判が入り乱れているが、1980年代末から1990年代はじめにかけては環境保護団体や開発NGOが世銀に容赦ない圧力をかけ、特に構造調整政策及び環境を破壊する巨大プロジェクトに批判を浴びせるなど、遮ることのできない潮流にまで拡大した⁹²。

【支援の効果に関して】

そのような世界銀行批判の第一に挙げられるのは、「支援の効果が上がっていない」という批判、すなわち多額の援助にもかかわらず貧困削減が進んでいないという苛立ちが国際社会に広がっていることである。この苛成ちは米国政府サイドにおいても見られ、例えばブッシュ政権のオニール財務長官ですら「最貧国を訪ねてみれば分かるが、目に見える成果はほとんどない」と世界銀行の活動を批判したことは、これが国際社会を代表する意見であることをあからさまにしたものだと言えよう。また、ブレトンウッズ体制の姉妹機関の組織風土に対して強力な批判を展開したオピニオン・リーダーの代表例は、世界銀行の上級副総裁であったジョセフ・スティグリッツで、彼は世界銀行とIMFが途

ーク・ペーパー」の作成などを通じて連携を強めるとともに、途上国に改革を迫る際にも、それぞれの役割を明確にするようになった。(大野 2000、pp. 42-43)

⁹⁰ これはちょうど米英でも、レーガン大統領やサッチャー首相が自由主義市場経済を標榜し、「小さい政府」の実現に向けて民営化や規制緩和を積極的に推進した時代である。この政策処方箋が別名、「ワシントン・コンセンサス」と呼ばれるのも、まさにワシントンに本部を置く世銀とIMFという二つの機関が強力に支持したことによる。(大野 2000、p. 44)

⁹¹ ジョージら (1996) p. 6。

⁹² ジョージら (1996) p. 5。

上国にコンディショナリティを押し付ける姿勢や、東アジア危機の際に世界銀行が採った行動について、途上国の利益に反するものとして厳しく批判している⁹³。このように、世界銀行は最も崇高な存在理由をもち、戦後の世界の人々の暮らしの改善に貢献する機関であると信じられてきたにもかかわらず、開発の名の下に行われている世界銀行の事業は物理的にも社会的にも世界中に広大な荒廃の爪痕を残しているという見方もあるのである。他の例を挙げれば、スーザン・ジョージらは、世界銀行のプロジェクトは開発の名の下に、共同体のつながりを解体し、多くの人々を住み慣れた土地から移住させ、森林を破壊し、草地を砂漠に変え、土地と富を一握りの富農と企業家の手に集中させていると論じている⁹⁴。また、本間雅美は、「第三世界は「開発の時代」に世界経済のグローバル化から恩恵を受けるところか、負の遺産を引き継ぐ方が多かったために、IMFと世界銀行中心として唱えられてきた「開発神話」はそのベールをはぎ取られつつある」と述べている⁹⁵。

【途上国への最後の貸し手であることに関して】

第二に挙げられるのは、世界銀行・IMFは「ジュビリー2000」に代表される途上国債務帳消し運動のターゲットでもあること、すなわち「最貧国支援のジレンマ」として、これら諸国に対する最大の資金の貸し手であり最大の債権者として批判される反面、貧困な諸国に対する最後の貸し手でもあるということがある。つまり世界銀行・IMFからの資金が確保されなければこれら貧困な諸国の資金繰りは持続できないのであり、この両機関の支援メニューが貸し付けのままでは債務返済負担の持続的な拡大を生んでしまうのである。2000年3月に米国議会に提出された「メルツァー報告」⁹⁶は、この難題を解決するために世界銀行の資金支援を融資から贈与に変えることを主張した。このような全面的な贈与化は世界銀行の資金源の構成から見て困難であるとしても、一定の範囲内で贈与への転換を進めることが必要とみられている⁹⁷。

【組織運営に関して】

第三に挙げられるのは、各方面から厳しい批判が出されている世銀・IMFの組織運営のあり方であり、この中にはトップの選出方法に対する批判と、トップの不祥事に対する批判がある。特に、世界銀行のトップは何故いつも米国

⁹³ 西垣ら (2009) pp. 135-136。

⁹⁴ ジョージら 1996、pp. 4-5。

⁹⁵ 本間 (2000) p. (2)、p. 12。

⁹⁶ カーネギー・メロン大学教授のアラン・メルツァーを委員長とする委員会の報告書 (西垣ら 2009、p. 137)。

⁹⁷ 西垣ら (2009) p. 137。

人でIMFのトップは何故いつも欧州人なのかという点が、幹部人事の閉鎖性や密室取引という不透明さを象徴しており、国際機関の中立性・公平性との視点から国際社会の厳しい視線を浴びている。また、世界銀行のポール・ウォルフowitz総裁（在任は2005～2007）と、IMFのドミニク・ストロスカン専務理事（在任は2007～2008）が、それぞれ女性職員との間に「不適切な」関係を持っていたことは、ブレトンウッズ体制の姉妹機関の不適切なガバナンスの象徴として受け止められた。途上国のガバナンスの問題点を厳しく指弾する世界銀行・IMFの資格が問われる出来事でもあったのである⁹⁸。

【構造調整政策に関して】

第四に挙げられるのは、世界銀行に対して最も頻繁に見られる、「構造調整」政策に対する強い批判である。世界銀行の第5代総裁となったマクナマラが1979～1980年に、初めて世界銀行に構造調整融資及びセクター調整融資を導入して以来、構造調整政策には巨額の資金が導入され、またその影響についての文献も指数関数的に増加したが、その評価はまちまちである。スーザン・ジョージらがこの論争の特徴について述べているように、構造調整の擁護者が理論モデルの解説に多くの言葉を割く反面で事実関係に寡黙である一方、批判者は1980～90年代の構造調整の不愉快な現象を一つ残さず明らかにしようとしている。これらの議論の間の最低限の共通項として、特定の国がその実体経済に合わせて「構造調整」する必要性は理解できるとしても、なぜその国が収入以上の生活をしたのか、誰がそれを奨めたのか、国内のどのような政治的・社会的利益グループが流入してくる低金利融資を利用したのか、誰が調整コストを払うのか、などに対する理解は必ずしも共通にはなっていない。むしろ、これらの疑問点を取り上げつつ、世界銀行の政策が「誤った経済学」に基づく威嚇的なものであると論ずる見方もあったのである⁹⁹。スーザン・ジョージらはこの「誤った経済学」との論点についていくつかの例示を行っている。

構造調整に関する例示の一つ目は、1991年、世界銀行の構造調整に対して日本の外務省系の政府開発援助機関であった海外経済協力基金(OECF、当時)のような「驚くべきところ」から批判が起きた¹⁰⁰ことである。すなわちOECFは、市場メカニズムへの過度の依存と政府介入の排除、貿易及び金融制度の過度の自由化、無差別的な民営化という世界銀行のアプローチを批判した。日本の経済発展の経験を引きながら、世界銀行の構造調整へのアプローチが、市場メカニズムへの過度の依存と政府介入の排除、貿易及び金融制度の過度の自

⁹⁸ 西垣ら（2009）p. 138。

⁹⁹ ジョージら（1996）pp. 72-73。

¹⁰⁰ 海外経済協力基金（1991）「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」（『基金調査季報』no.73, 1992/2, 所収）。

由化、無差別的な民営化に傾斜していることを取り上げ、世界銀行の信念とは正反対に「資源の最適配分を市場原理だけで達成することは不可能である」とし、政府は「社会的に利益のある活動」に対してはある種の補助金を、特に優遇金利を与えるべきであると鋭く論じた。換言すれば日本は、世界銀行が推進している政策とは違うやり方でうまくやったのだと主張したのである¹⁰¹。

構造調整に関する例示の二つ目は、アフリカ南部ジンバブエに関する、英国ヨーク大学のコーリン・ストーンマン教授の見解である。すなわち、1980年の独立から1987年まで、同国は世界銀行から9件、IDAから4件の融資を受けたが構造調整を適用されず、どの債権者に対しても返済遅延に陥らず、債務リスクスケジュールを要請する必要がなかった。当時のジンバブエは民族主義的な政策を採用して、アフリカ諸国の中では良好な国家運営を行っており、ここに「構造調整国」よりはっきり成功を収めている「非構造調整国」が存在した。ジンバブエは、幼稚産業と現地の部品生産者を保護し、食料を自給し、工業生産物の輸出の多様化を図って繁栄していたのである。しかし世界銀行は、ジンバブエがこのような「誤った政策」で成功することが許せず、工業生産物輸出の振興のための融資の審査を遅延し、最終的にはイデオロギー上の理由によってこの融資を拒否した。そして後にジンバブエは国際金融界に近い大蔵大臣によって構造調整プログラムを導入し、構造調整の悪影響の直撃を受けることとなったのである¹⁰²。

また驚見一夫は、1960～1970年代にかけて急速に悪化した経済状況に対応するためにガーナ政府が1983年に総合的な経済改革パッケージ「経済復興計画」(Economic Recovery Programme: ERP)に着手し、この実施のために1983年から1987年まで主として世界銀行のさまざまな融資を受けた¹⁰³ことを取り上げ、その評価を試みている。世銀自身の評価はERPが概ね成功しているというものであるが、これに対して各方面から異論が出された。これらにはユニセフによる「北部の底辺層の農民の利益を考慮に入れていない」という指摘、

¹⁰¹ ジョージら (1996) pp. 73-74。

¹⁰² ストンマンは世銀による「比較優位」を利用する論法を取り上げ、「比較優位の利用は、世銀ではイデオロギー的な役割を果たしている。・・・比較優位の議論は循環論、すなわち「ジンバブエは、低開発であるから、高度技術を要する経済活動では比較劣位にある。だからそれは避けるべきである！」という議論」なのだと述べ、さらに、「世銀とIMFのあらゆる報告書は、彼らが持っているどんな証拠でも、最終的には標準的な自由市場パッケージの勧告に変えてしまう」と述べている。そしてその勧告は必ずと言っていいほど、通貨切り下げ、外貨管理と輸入規制の撤廃、補助金の削減ないし廃止、世界市場に合わせた相対価格体系の採用、政府の経済機能の縮小を含んでいた。(ジョージら 1996, pp. 75-78)

¹⁰³ ガーナ政府は、1983年にはIMFとスタンド・バイ取決めを結び、国際収支の安定化対策に着手するとともに、世銀からガーナの経済回復プログラムの実施のための農業生産資材などの輸入を賄うため4000万ドルのIDA融資を受けた。次いで1984年にはガーナ政府の輸出振興プログラムに対してIDAから7600万ドルが提供された。これに続いて1985年には第二次復興輸入としてIDAから6000万ドル、さらに1987年には構造調整プログラムの支援のために世銀から1億1500万ドル(うちIDAが3400万ドル、アフリカ基金から8100万ドル)の資金供与を受けている(驚見 1994, pp. 298-299)。

ガーナのNGOによる「構造調整プログラムは、ガーナの農民の18%を占めるココア農家の更にごく一部の上層農家を潤しているにすぎず、非ココア生産農家の所得は停滞したままであり、ガーナの食料自給率は徐々に低下している。さらに外貨獲得源とされた木材産業振興によって森林破壊が進んでおり、さらに保健と教育で受益者負担が導入されたために学校の中途退学者の増大や保健・医療水準の低下が進んで社会的影響が際立ってきている」という指摘も含まれている。このように、ガーナにおけるERPは一部の富裕層を潤しているにすぎず、却って国内的な貧富の差を拡大させる結果となっていると驚見は結論付けている¹⁰⁴。

以上の例を含む数々の実例からみて、いずれにしても、世界銀行の構造調整政策が、途上国に対して、短期的ばかりでなく長期的にも調整過程から多大な損害を与えてきており、貧困撲滅といわず貧困軽減という側面からみても構造調整は失敗であったとの見方¹⁰⁵は、多くの専門家によって共有されているといえよう。

ここで特記したいのは、構造調整に関連して食料の問題が非常に重要な影響を受けているということである。すなわち、構造調整の長期にわたる主要な結果として産業の衰退が生じやすいが、最初の代償として深刻な食料不足の問題があるのである。ジンバブエの例でいえば、その穀物流通公社は通常200万トン近いトウモロコシの在庫を持っていた。しかし構造調整が「効率の悪い」国营企業を一様に解散させることを要請したので、公社は在庫を低価格で売りさばいてしまった。その直後に長期にわたる大干ばつが同国を襲い、大被害をもたらした。結局かつては食料を自給していたジンバブエは、世界市場から高い食料を輸入することを余儀なくされた。スーザン・ジョージらは、これが構造調整の論理的帰結なのだと結論づけている¹⁰⁶。また本間雅美は、構造調整による第三世界の国内経済の解体と世界市場への統合について、これが資本のグローバル化と深くかかわるものであり、「第三世界は古い文化や自給自足的経済を解体し、市場原理に基づく世界経済に適した価格付けによる自由貿易を採用するように押し付けられてきたから」であるとしている¹⁰⁷。

【市場原理・貿易自由化の重視に関して】

第五に挙げられるのは、世界銀行・IMFが進めてきた市場原理、貿易自由化を重視するアプローチである。このような世銀の開発モデルは、1991年から世銀チーフエコノミスト、後に米国財務長官やハーバード大学学長を務めた、

¹⁰⁴ 驚見（1994）pp. 297-304。

¹⁰⁵ 本間（2000）p. 12。

¹⁰⁶ ジョージら（1996）pp. 82-83。

¹⁰⁷ 本間（2000）p. 16。

ローレンス・サマーズの経済観、すなわち自由市場、マネタリスト経済学、自由（規制の緩和された）貿易、民営化、国家の役割の縮小、公的セクターの「ダウンサイジング」、そして人間の生命を含めたあらゆる対象への費用便益分析の適用など、標準的な新古典派経済学と言える内容である¹⁰⁸。しかしこれに対する反論として、スーザン・ジョージらは、確かに市場は、土地や資本を含め稀少資源を、私たちが「効率的」と呼ぶやり方で配分することが出来るが、しかし雇用を作り出すことは市場の仕事ではなくて市場機能の副産物でしかない、さらに市場はあらゆる人に対して食料、衣料、住居を、ましてや保健・医療、教育、文化を供給することはないと論ずる。そして、市場が社会的な優先順位を決定したり、適切な順に並べたりすることなど期待できない、どの社会も経済を持っているけれど、社会が経済であるということにはならないと批判しているのである¹⁰⁹。このような流れの中で、世界銀行の市場原理・貿易自由化重視のアプローチは反グローバリゼーション運動の標的となり、構造調整政策において課される市場原理重視のコンディショナリティ、特に貿易自由化の要求が途上国の貧困層の生活を脅かすという点を批判され、世銀・IMFはその総会のたびにデモ隊に取り囲まれるようになってきているのである。グローバリゼーションと貧困の関係については激しい意見の対立があるが、グローバリゼーションが貧困国にマイナスの影響を与えるという声は非常に強い。ところが世銀はこうした懸念の声を正面から受け止め、この問題について自らの意見を発信しているとはいえない。この点をあいまいにしたまま貧困削減を議論してきたため、世界銀行の主張は十分な説得力を持ちにくいのである¹¹⁰。

【政治権力の行使に関して】

そして第六に挙げられるのは、世界銀行の持つ政治権力の行使の側面である。そもそも世銀の目的については、ブレトンウッズ憲章で世界銀行は純粋に経済機関であると謳われているにもかかわらず、実際は極めて大きい政治的権力を行使しており、ますますグローバル化しつつある世界における「超国家機関」として、アフリカから旧ソ連に至るまで、国家の政策について当事国よりも強大な発言権を持つに至っているという見方もある¹¹¹。そして世界銀行がそれほ

¹⁰⁸ サマーズの発言や著作をみると、彼は経済政策の社会的影響について気にとめていないように見える。また、第三世界諸国は全て、「攻勢的な市場指向」の東アジアの小竜を真似るべきであって市場に介入してもことは思い通りにはならないと主張する。そしてついに、「開発途上国に自由市場経済学を勧める正真正銘の巡回宣教師」とまで評されるようになった。サマーズのモデル、すなわち世銀の「市場経済ドクトリン」では、全てのもの（あらゆる人）が市場の決める価格を割り当てられ、人間の生存のあらゆる側面を市場が送るシグナルの下に置き、本来ならば経済学から切り離せないはずの社会的あるいは政治的問題について考えるために立ち止まることはほとんどない。（ジョージら 1996、pp. 121-135）

¹⁰⁹ ジョージら（1996）pp. 121-135。

¹¹⁰ 西垣ら（2009）pp. 136-137。

¹¹¹ すなわち、世銀が借り入れ国に適用しようとする政策は、事実上、他の選択肢を認めない最も優勢な

どまでに批判や議論の対象となる理由について、スーザン・ジョージらは、世界銀行が戦後、成功を収め繁栄を続け、規模を拡大し、経済力や政治力を増大させ、何よりも世界銀行は自らの世界観を「規範」にまで高めてきたことに求め、世界銀行の成功の源泉は大きな経済力もあるが、むしろ文化あるいはイデオロギー、さらにはその規範を強制する力に多くを負っているとの見方を示している。そして、開発をはじめ適正な政策を定義づける世界銀行のヘゲモニー、他の人になりかわって世界を解釈する正統性、服従を迫る力こそ、世界銀行の成功の証であったとしている¹¹²。また、グレアム・ハンコックは、世界銀行の部門調整融資や構造調整融資は、途上国の重要な資金源を簡易・迅速に提供する代わりに、世界銀行が途上国の政策決定過程で中心的な役割を果たそうとする願望を端的に表しており、「貧しい国々の強力な当局者を説得して、国家主権の重要な側面を引き渡させるために用いる賄賂」、すなわち国の永久的利益を売り渡させているものだと表現している¹¹³。

4. UNDP及び国連の援助関係機関

4.1 開発援助におけるUNDPの役割

国連開発計画（United Nations Development Program: UNDP）は1966年に設立され、国連のシステムを通じた途上国への技術協力を任務としている。活動内容の中心は途上国の制度能力強化（キャパシティ・ディベロップメント）で、民主的ガバナンス（活動全体の41%）、貧困削減とミレニアム開発目標の達成（33%）を中心に、危機の予防・復興、エネルギーと環境など幅広い分野の活動を行っている。また、開発事業の準備段階でのマスター・プラン作成や、企業化調査（フィージビリティ・スタディ）の実施、プロジェクトの進行管理なども行う。世銀の融資する開発事業にはUNDPが企業化調査を手がけたものが多い。UNDPは国際協力の世界で大きな存在感を持っているが、この大きな理由として『人間開発報告書』（Human Development Report）を発行し、経済以外の視点も広く含めた形で開発問題を分析し、政策提言を行っていることがある。当該報告書は、国際社会で有力な新古典派経済理論とは異なった視点から、途上国の貧困問題・開発問題を検討してきており、「人間開発」（Human Development）との新しい概念を提示したのはその代表例であるが、グローバル化が開発途上諸国に与える影響についても、世銀とはかなり異なっ

政策となっているという。（ジョージら 1996、pp. 3-5）

¹¹² ジョージら（1996）pp. 5-7。

¹¹³ ハンコック（1992）pp. 105-107。

た認識を持つとされる。UNDPは全世界に常駐代表事務所を持ち、国連の機構の中でも最大のネットワークとなっている。常駐代表は、その国でのさまざまな機関の活動を総合調整する機能を持つ。UNDPの2007年度の活動規模は約31.7億ドルであり、UNDPを含めて国連システムの下で開発援助活動を行っている諸組織の主な財源は、加盟国の分担金による国連の通常予算とは別の加盟国の自発的拠出金（コア・ファンド）、及び特定信託基金への拠出などのノン・コア・ファンドから構成されている¹¹⁴。なお、実際のプロジェクトの実施は、多くの組織や団体、機関などとの連携で行われることが多い。国連内にもUNDPから資金を受ける多くの機関があつて、かつてはこれら機関が資金配分を巡って激しく競争する関係にあり、FAOはその配分の大きな割合を受け取っていた。しかし、その配分割合は徐々に変化し、FAOの10～15ポイント減を筆頭に専門機関への配分は低下していき、それとは対照的にUNDP自身への配分の割合と途上国自身が活動に取り組む事業（National execution: NEX）の割合が増加していった¹¹⁵。

UNDPは国連システムの中の最大の無償技術援助機関であり、国連の開発業務活動（operational activities for development）の主要な調整機関である。国連総会の補助機関という位置づけで設立され、2000年時点で36か国からなる執行理事会及び事務局から構成され、事務局の長である総裁（Administrator）には総じて米国人が就任してきた¹¹⁶。事務局はニューヨーク本部のほか、2000年時点で132か国の常駐代表事務所を置き、174か国で援助活動を行っている。財政規模は、国連の通常予算よりもはるかに多い¹¹⁷。UNDPの優先的目的としては、持続可能な人間開発及び貧困撲滅が挙げられ、これらに焦点を絞った任務が与えられている¹¹⁸。

¹¹⁴ 西垣ら（2009）pp. 142-144。

¹¹⁵ UNDPから専門機関への配分が減少し、UNDPとNEXの割合が増加するに至った理由については、専門機関による技術協力の質が低いという点、プロジェクトの実施段階における専門機関間の協力が欠如しており、そのためにUNDPが直接実施に関わる余剰になったという指摘がある。UNDP内部に設置されたOPEによる技術協力は、競争入札に基づいた下請け契約制度を導入し、その結果、専門機関による技術協力よりも迅速かつ高い専門性を有し、さらに実施期間も延長されることが少ないという点でより好ましい方法であると考えられた。このような経緯から、専門機関による技術協力の割合は徐々に低下せざるを得なかった（大平2008、pp. 26-28）。

¹¹⁶ 1999年には世銀の対外関係担当副総裁兼国連問題担当副総裁であった英国人のマーク・マローシュ・ブラウンが就任し、これは世銀との協力関係を重視する当時のUNDPの政策の反映と考えられた（秋月2000、p. 76）。また、現在（2014年）はニュージーランドの元首相であるクラークが総裁を務めている。

¹¹⁷ 1997年の総収入は約22.6億米ドル、同年の援助活動への支出（プログラム支出）は約15.3億米ドルであり、これらに対して国連の通常予算は約12.4億米ドルである（秋月2000、pp. 76-77）。

¹¹⁸ UNDPが目指すべき主要な目標としては、①UNDPの力と資産の焦点を被援助国の持続可能な人間開発に絞り、最大限貢献できるようにする、②持続可能な人間開発のための国際協力を強化し、それを達成するための主要な役割を担う、③国連システムが、持続可能な人間開発のための統一された強力な力となることを助ける、の3つが挙げられている。また、この3つの目標を反映したUNDPの近年の政策の特徴としては、(a) 活動の重点化、(b) 活動の現地化、(c) 調整機能の強化の3点が挙げられ

4.2 無償援助機関としてのUNDP

UNDPは無償技術援助機関として、「持続可能な人間開発」への活動の重点化、及び「被援助国の能力開発と責任」を重視する活動の現地化を反映する具体的な取組をしてきている¹¹⁹。

【優先分野での重点的な活動】

UNDPの資金配分（例えば1998年）は、貧困撲滅、良い統治、持続可能な人間開発のための公的資源管理、環境資源及び食料安保の4つのテーマに対して、ほぼ均等に4分の1ずつ配分されている。このように、UNDPの活動はこの4つの優先テーマに重点を置き、従来行ってきた農林業、労働、保健・衛生、運輸、教育といった分野別の細かいプロジェクトの実施から、プログラム・レベルでの活動に移行したのである。このことは、従来、分野別に設立され、分野別のプロジェクトの実施機関として活動してきた各専門機関の役割の低下を意味し、国連システム全体として、開発業務活動における専門機関の役割の見直しの必要が主張されることにもつながった。

【低所得・低開発国への重点的な資金配分】

UNDP資金の国別、地域別の配分（1995年）を見ると、全体の90%を66の低所得国に配分しており、これは絶対的貧困の状態にある人々の90%が居住する諸国である。また、地域別には、50.8%がアフリカ地域に配分され、そのうちの88.4%がサブサハラ地域への配分である。このように、UNDPのコア資金は、アフリカを中心とする低所得・低開発国へ重点的に配分されている¹²⁰。

【能力開発】

国連の開発業務活動の基本的政策として、開発政策の策定・実施・管理・評価、及び被援助国に対する国際的援助の調整を担う第一義的な責任は、当該被援助国にあるとされている。したがって能力開発は、それを行うことが出来るように、被援助国政府の行政能力を強化することを指す。これを受けてUNDPでは、途上国の自立を達成することを目的に、能力開発に重点を置く政策を採っている¹²¹。

る。（秋月2000、p.77）。

¹¹⁹ 秋月（2000）pp.80-85。

¹²⁰ 二国間援助や他の援助機関からの援助があまり行われない地域に対してUNDPが重点的に援助を与えることは、UNDPの普遍性、中立性、比較優位性の観点から見て、望ましいことと考えられている（秋月2000、pp.80-82）。

¹²¹ これは4つの優先分野では「良い統治」にあたり、具体的には民主化、統治機構の強化、地方分権化、人権尊重、市場経済への移行、民間セクター開発、行政改革、危機管理などに関する活動を行っている

【国内実施】

UNDPの援助活動は、国内実施及び現地化に向けて大きく進展し、1997年にはプロジェクト総数の56.3%、総額の68.1%が国内実施となっており、プロジェクトの国内実施は飛躍的に増加した¹²²。他方、ILO、FAO、WHOなどの主要な専門機関によるプロジェクトの実施は、1997年にはわずか6%に過ぎない。このように、プログラム援助への移行のみならず、プロジェクトの国内実施の面からも、専門機関はUNDPの援助活動の主要な実施機関ではなくなってきた¹²³。

【分権化】

UNDPでは、被援助国の個別な優先課題に対処し、援助のインパクトを最大にするために、UNDP内部の権限を本部から現地事務所に委譲することによって、分権化を進めている¹²⁴。

また、これらUNDPの開発援助活動を国連システムの基本政策の観点から見た一般的評価として、第一にUNDPの開発援助活動は総会が採択した開発業務活動の基本政策と一致しており、国連とは別個の開発援助機関が実施するより、「被援助国政府自身がプロジェクトを国内実施し、その活動をUNDPが管理・調整する」ことで国連として一貫し、効率的・効果的な活動が実施できる、第二にアフリカの低開発国重視というUNDPの重点政策は、他の援助機関があまり援助を与えない地域向けであり、比較優位の観点からも望ましい、第三にUNDPの援助活動の国内実施および現地化政策により、低開発国は別として、国連の開発業務活動の目的である被援助国の能力開発、及び自助・自立は促進されつつある、第四にプロジェクトの国内実施の増加及びプログラム援助への移行の進展につれ、開発業務活動における専門機関の役割が低下しており、国連システム全体の見直しが将来必要となってくる、第五に今後は、国連システムが直面している平和構築、人道援助、緊急援助などの新たな課題と、これら諸課題と開発問題との関係という複雑な問題にも、UNDPはますます取り組まなければならない、との諸点が挙げられる¹²⁵。

(秋月 2000、p. 82)。

¹²² 1988年の国内実施比率は、プロジェクト総数で13.3%、総額で9.5%であった(秋月 2000、p. 84)。

¹²³ 秋月(2000) pp. 82-85)。

¹²⁴ 具体的には、現地の常駐代表(Resident Representative: RR)にプロジェクトの承認権や、人事・行政問題に関する決定権その他の権限を委譲し、また本部の正規ポストを現地事務所に移管するなどによって、現地事務所の強化を行っている(秋月 2000、p. 85)。

¹²⁵ 秋月(2000) pp. 85-86。

4.3 国連開発業務活動の調整機関としてのUNDP

国連システム内の各機関は分野別に設立されており、その活動が細分化されているが、開発を効果的に行うためにはより包括的なアプローチが必要との認識から各機関が活動領域を広げる傾向がある。その結果、各機関の活動が重複するようになり、国連の開発業務活動の資金の無駄遣いが懸念されるようになった。これを避けるためには、特に現地レベルにおいて一貫し、効果的で費用対効果の高い活動を行うための各機関の協力と活動の調整が必要である。国連の開発業務活動を担当するUNDPでは、上記の活動の「重点化・現地化」と並んで、「調整機能の強化」も目標としており、国連システムの中の主要な調整機関として、本部レベル及び現地レベルという二つのレベルで調整が行われている。

【本部レベルでの調整】

本部レベルでは、アナン事務総長の提案に基づき、1997年、国連開発グループ（United Nations Development Group: UNDG）が構成された。UNDGは開発業務活動に携わる19の国連機関¹²⁶からなり、UNDP総裁を議長として共同の政策、意志決定、プログラム調整、管理効率の増進を支援している。UNDGには、同じくUNDP総裁を議長とするUNDG執行委員会があって、UNDGの政策の優先順位の決定や、他の国際機構との協力関係推進を行っている。またUNDG事務局（DGO）はUNDPの管理下に置かれ、UNDGとその執行委員会の事務局として機能し、さらに常駐調整官制度の管理及び資金提供を行うUNDPを支援する役割も果たしている。このようにUNDPは、UNDG及びその執行委員会の議長を務め、DGOを管理することを通じて、国連各機関の開発業務活動を本部レベルで調整し、総会が採択した開発業務活動の基本政策を国連機関として一致団結して実施するための主要な役割を担っている¹²⁷。

【現地レベルでの調整】

a. 国連常駐調整官制度

国連常駐調整官制度（United Nations Resident Coordinator System）は、1977年の総会決議に基づき、国連システムの経済社会分野の機構改革の一環として導入された。国際的な援助を調整する第一義的な責任は本来、被援助国自身が有するが、常駐調整官制度はこの援助調整の責任を被援助国政府が

¹²⁶ 現時点（2015年）でUNDGを構成する国連機関の総数は、世銀などのオブザーバーも含めて32を数えている（Wikipedia: UNDG）。

¹²⁷ 秋月（2000）p. 87。

担えるよう支援し、援助調整を促進しようとする。すなわち、現地レベルでの開発の効率・効果を高めるため、国連システムの本部レベルでの調整枠組として、現地レベルの活動の責任及び調整を一人の人に任せ、国連チームとしてのリーダーシップを取らせることを目的とするのである。そして1979年にUNDPの常駐代表が通常、常駐調整官（Resident Coordinator: RC）として任命されることになった。常駐調整官は現地における国連事務総長の代理であり、国連チームのリーダーである¹²⁸。

b. 国連開発援助枠組

本部レベルでのUNDGの構成を受けて、現地においては国際開発援助枠組（United Nations Development Assistance Framework: UNDAF）の導入による開発業務活動の調整も試みられている。これは、1996年総会決議に基づき、国連各機関の個別の国別援助計画を、国連システム共通の目的及び時間的枠組みに一致させるための大枠であり、各機関が目的指向（goal-oriented）な協力を行い、プログラムを一致させ、相互に活動を強化しようとする¹²⁹。

以上のようにUNDPは、本部及び現地の両方のレベルにおいて、開発業務活動のみならず国連システム全体の活動を調整するという重要な役割を担っている。また常駐調整官制度は一貫して強化され、UNDPの任務及び権限も拡大されてきている。このことに対応する課題としては、幅広い任務に対処できる人材の確保や、国連とは実質的に別個の国際機構であるブレトンウッズ機構との連携強化が挙げられている。

4.3 関連する国連の援助関係機関

【国連食糧農業機関（FAO）】

FAOは国連の中でも最大規模の専門機関であり、加盟諸国から直接、自発的拠出及び分担金の拠出を受けている。かつてはUNDPからその現地プログラムにかなりの資金が出ていたが、近年ではその配分が大きく減ってきている

¹²⁸ この制度はUNDPが資金提供及び管理をしており、常駐調整官の活動はUNDP総裁を通じて事務総長に報告される。常駐調整官制度は導入以来強化され続け、常駐調整官の任務及び権限は拡大し（例えば人道援助、国際会議のフォローアップ、自然災害対応、平和維持、国連広報他が加えられた）、常駐調整官は開発業務活動の調整官というよりは、国連システムによる現地関与の代表者という色彩が濃くなっている（秋月2000、pp. 88-89）。

¹²⁹ UNDAFを作成するためには必然的に、プログラム作成段階での各機関の協力、被援助国政府との緊密な政策対話、さらに開発に携わる多くの関係者との協議が必要になるため、その試験運用を含め、常駐調整官を中心に継続的努力が行われている（秋月2000、pp. 89-90）。

¹³⁰。FAOは自らを情報センター、国際フォーラム、各国政府への助言者と位置づけるほか、開発機関であるとも位置づけており、毎年途上国における多数の農業プロジェクトに参加している¹³¹。

FAOに関しては、食料と農業に関する国連機関のトップであるとの一般的認識があるが、FAOの予算及び人員は長年にわたって縮減を続けており、これに伴ってその任務遂行能力も減退している。設立当時のFAOは平和で安定した世界の構築のために設立されたのであったが、その途上国寄りの運営は主要な資金提供者である先進諸国には不満であり、例えば米国は脱退を梃子にFAOに改革を迫りつつWFPをFAOからの独立に導いた。逆に2011年まで事務局長を務めたジャック・ディウフは先進国が支配する国際システムを批判し、小農・農村の貧困者そして開発途上諸国に重点を置いたので、先進諸国の期待に応える組織運営ではなかった¹³²。

【世界食糧計画（WFP）】

1963年に3年間の実験的食料援助プログラムとして設立され、先進諸国からの余剰食料の分配を行った。以降、WFPは1万人のスタッフとFAOの10倍の予算を持つ、世界最大の人道支援機関に成長した。設立当初はFAOの一部局であったが、1991年には食料援助の提供に特化した独立機関となった¹³³。

同じローマにあるFAOと関連しながら、WFPは食料の緊急援助を行うほか、貧しい諸国の「経済・社会の発展」を促進することを目的とした「フード・フォア・ワーク」計画も実施する。2014年度には総額54億ドル規模の財源が主に加盟国から食料あるいは現金・サービスの形で提供されている。

WFP設立時の（暗黙の）狙いは先進国の余剰農産物を食料援助に使いながら開発途上諸国を食料輸出市場に変えていくことであったため、関心は余剰産物の分配であり途上国農業の開発はあまり重視しなかった。その運営は米国の影響下にあるが、援助物資を届ける能力については各国が高く評価している¹³⁴。

【国際農業開発基金（IFAD）】

1974年の世界食糧会議の結果として設立されたこの機関は、農業開発プロジェクトに対する資金提供に特化している。農村の貧困者と小農に重点を置いて

¹³⁰ 大平（2008）pp. 26-27。

¹³¹ これは主に技術援助の形を取り、実際には「現地の機関を補強し、調査や研修を助け、新技術の開発・実地教授を行う」専門家が派遣される。FAOは、ごく小規模のものを除いてインフラストラクチャーや施設のための投資は行わないが、途上国が農業建設を行うための外資を導入できるよう、投資支援プログラムを行っている。

¹³² Mousseau（2008）Revisiting Rome, *Development & Cooperation*, No. 11 2008, Volume 49, November 2008, pp. 416-418。

¹³³ Mousseau（2008）pp. 416-418。

¹³⁴ Mousseau（2008）pp. 416-418。

おり、比較的効率がよく尊敬も受けているが、最貧諸国の農村開発のために必要な資金が国ははるかに及ばない規模¹³⁵でしか活動できていない。なお、この機関の設立の発想は既存機関の補完ではなく、設立当時の豊かな産油諸国が開発金融に貢献する道を開くというものであった¹³⁶。

4.5 国連の持つ強みと弱み

国連は他の国際機関に見られない独特の優位性を持っている一方で、多くの専門家によって組織体としての国連の基本的問題点が指摘されており、それらが国連システムの各機関による途上国支援活動の有効性を制約するとの見方も強い。

国連の持つ強みとしては、①一国一票制という仕組みが途上国の声を反映しやすいため、世界銀行・IMFなど先進国が圧倒的な影響力を行使する他の国際機関に比べて、開発途上地域で受け入れられやすいこと、②グローバルなネットワークという資産、③長く豊富な経験を持つ多数の専門家を擁し、途上国のニーズに的確に対応することが可能なことである。その反面、組織体としての国連が深刻な問題点を抱えていることも否定できず、国連職員として長い経験を持つ多くの専門家が指摘するように、①極めて弱体な事務局機能、②縦割り主義による機動性の欠如、③既得権益による人事の硬直性など、多様な弊害が顕在化している。途上国にとって非常に重要な役割をになう国連の改善・再生は急務であるが、その進捗は遅い¹³⁷。

このような国連システム内の組織的問題点の典型として指摘されているのが、いずれもローマにその本部を置き、同様の目的を持つ食料・農業関係の国連3機関の連携・調整の不足である。そしてその原因は上記のような、これら3機関の設立経緯や支持国の意向などのパワー・ダイナミクスであり、それぞれ別々の管理主体を持つこれらの機関を調整する法的権限は、国連事務総長ですら持っていない。このような状況下で世界的な食料価格高騰やこれに起因する開発途上国・最貧国の食料危機が起こる中、これら3機関を整合化し世界レベルで重要な意思決定がなし得るような改革が必要と強く主張されている¹³⁸。

¹³⁵ IFADの活動規模は、2011年には年間貸付額で約10億ドル（うち5%程度の無償を含む）である（外務省資料、2015年1月確認）。

¹³⁶ Mousseau (2008) pp. 416-418。

¹³⁷ 西垣ら (2009) pp. 146-147。

¹³⁸ Mousseau (2008) pp. 416-418。

5. 途上国開発ビジネス

5.1 国際的巨大大ビジネスとしての「開発」

途上国援助が現在、巨大な国際的事業、あるいはビジネスに育っているという認識がある¹³⁹。それによれば、この巨大国際事業又はビジネスの構造は、まず資金を提供する二国間¹⁴⁰、多国間¹⁴¹その他の「ドナー」があり、それらの資金を受け取る「開発途上諸国」があり、その間の「仲介役」¹⁴²としてNGO¹⁴³、コンサルタント、専門家、そして国際機関及びそれらに所属する「国際公務員」などが活動しているというものである¹⁴⁴。

このように3つに大別される途上国援助をめぐる国際社会のステイクホルダーをやや詳細に見れば、第一の「ドナー」には、援助国政府・政府機関とこれらの集まりであるOECDの開発援助委員会(DAC)、国際援助機関である国連、世界銀行、地域開発銀行などが含まれ、さらに援助国内には議会・政党・政治家、世論やオピニオン・リーダー、さらに経済団体などの利益集団が存在する。第二の「開発途上諸国」には、政府部門として中央政府・地方政府・政府機関、一般国民・地域住民、そして市民社会組織やオピニオン・リーダーが存在する。そして第三の「仲介役」としては、民間企業、国際NGO、学界、マスメディアなどの非国家主体が重要な役割を果たしている。そして第一のドナーと第三の仲介役を含めて「国際援助コミュニティ」と整理する考え方もある¹⁴⁵。

そして、このような途上国援助の世界は、援助資金の使い方、援助の副作用、

¹³⁹ グレアム・ハンコック (1992、原著 1990)『援助貴族は貧困に巣喰う』、あるいは伊勢崎賢治 (2010)『国際貢献のウソ』がある。

¹⁴⁰ 例えば米国国際開発局 (USAID) や日本の国際協力機構 (JICA) のような機関を通じて提供される二国間ベースの援助資金である。

¹⁴¹ 例えば世界銀行やアジア開発銀行などの地域開発銀行による資金提供はこれに当たる。

¹⁴² 伊勢崎はNGOを、ドナーと被援助者を仲介する位置にあって、例えば開発NGOは先進国のドナーからもらったお金を活動資金にして発展途上国で開発援助事業を実施するとし、更に「このとき、ドナーと被援助者との距離が遠いことは、強みにもなるのです。距離が遠ければ、ドナーと被援助者は直接コミュニケーションすることができない。そういうギャップがあるから、業界はいくらでも現場を美化することができる。どんなに悲惨な場所かということを一方向的に描写できる。自分たちの活動もPRしやすい。逆にいえば、NGO業界がいちばん恐れるのは、ドナーと被援助者が直接コミュニケーションできてしまうこと。そうなったら、仲介者の存在する意味が薄れてしまいます」と述べている (伊勢崎 2010、pp. 17-18)。

¹⁴³ 例えば英国のOXFAMその他民間の非営利団体 (NPO) のような「民間援助組織」がある。

¹⁴⁴ このビジネスは、開発という重大な任務を帯び、特権的なライフスタイルを享受し、公的な資金供与を受けた「企業」で、公衆の目から内部の仕組みを遮断することが許されているばかりか、自分で目標を設定し、目標達成の手法も自分だけで決め、自分の業績評価も自分で下すことを許されている公的企業なのだという。各国の軍事、教育、保健などさまざまな予算が削られる中で、対外援助予算だけは費用対効果分析の対象から逃れ、被援助国でどういう事態が起ころうとも、つまり被援助国が進歩すればそれは援助の効率が上がったとして援助を増やせという議論になり、進歩が起こらなければ援助額が少なすぎ援助が不十分なので援助を増やす理由になるという (ハンコック 1992、pp. 11-16)。

¹⁴⁵ 下村 (2011) pp. 91-103。

関係者間の連携不足などさまざまな面で矛盾を抱えている¹⁴⁶。特に関係する国際機関の多さについては、それぞれの機関が専門分野を持っていて、緊急事態の破局的状況に対して主観的に、すなわち自分が得意な仕事を基準にして対応するといった矛盾が指摘されている¹⁴⁷。

このように国際的な巨大産業、「開発株式会社」にも譬えられる開発援助の世界の中核には貧困な途上国向けの資金調達と支出に中心的役割を果たしている二つの国際機関、すなわち世界銀行とIMFがあり、この「開発株式会社」の存在を象徴するかのようになり、世界銀行・IMF年次総会には、援助団体と受け入れ側、商業ベースで第三世界に資金を貸し付けている西側金融業者、学者、研究者、国連官僚、企業経営者、専門家、あらゆる種類の傍観者や同伴者などが世界中から集まる¹⁴⁸。そしてこの巨大産業、「開発株式会社」が依って立つ論理の土台となるのが、「開発（ディベロップメント）」という概念である¹⁴⁹。

富める国の公的援助を財源とし、広範な経済的・人道的目標を達成しようとする「開発ビジネス」は、貧しい国の「開発」を委任され、世界中で膨大な人々を雇用しているとハンコックは述べているし、同様の意味で、ウォールストリート・ジャーナル紙はかつてこれを「国際的善行に従事する史上最大の官僚組織」と説明した¹⁵⁰。さらに伊勢崎は、「開発」とは外国資本が行う公共事業であると述べている¹⁵¹。これら巨大な資金の使い道のうち、食料などの緊急援助用

¹⁴⁶ 例えば、援助資金の使途の曖昧さ、援助を行う先進国の二重基準、無償援助による現地市場の破壊、途上国の悲惨さを誇張した資金集め、援助関連国際機構の過多などである。災害に対する援助に関しては、具体的に、①援助の根底には慈善の衝動があり、それ自体は緊急事態などで大きい力になるのだが、逆に慈善の衝動があることによってお金が何に使われているかという質問を抑えてしまうように働くこと、②欧州共同体（EC）の食料援助では、1986年のソ連チェルノブイリの原発事故による放射性降下物で汚染され、欧州で販売が非合法となった食料の一部が援助用食料に加えて積み出されていたこと、③1988年のモザンビークなどでは、無料の援助食料がばらまかれることで援助を受けた地方の農産物市場が崩壊し、困難と闘ってようやく収穫を上げた農民たちを破産させたこと、④民間の援助組織のみならず国際機関さえもが、途上国の災害をどぎつく誇張し、多額の資金を集める一方で、受益者の人々を何もできない受動的な犠牲者として描くことで屈辱を与えること、そして、⑤第三世界の破局に際して救援活動に携わる国際機関が多すぎ（国連機関だけで15以上）、これら組織が互いに足の踏みつけ合いや罵り合い、みっともない優位の競い合いをしていること、などの矛盾が指摘できる（ハンコック 1992、pp. 21-48）。

¹⁴⁷ 例えば、現地に空腹な者がおらず栄養が足りていても、栄養が専門の団体が「援助」にやってくれば給食センターを建てるといった類のこと（ハンコック 1992、p. 49）。

¹⁴⁸ これはいわゆる「貧困産業」に関わる者にとって、開発問題に関する議論の重要なフォーラムであると同時に、国際的債権者と債務者との一種の取引市であり、彼らの活力回復源であるという。普段は訪問者から隔てられている立派な身なりの要人たちが、この短い期間にはひとところに集まって酒食を共にし、近づきやすくなるのだという。（ハンコック 1992、pp. 73-82）

¹⁴⁹ この言葉はさまざまに使われるが、その各々の意味が何らかの仕方で成長の概念を含んでいる。すなわち、「よく成長した状態」、「進歩した段階」、「成長、進歩、もしくは発展する行為ないし課程」などである。「低開発国」は何らかの意味で成長が止まっている、遅れているということであり、「先進国」とは十分に成長した、進んでいるということになる。そして、低開発であるよりは進んでいる方がいいのは明らかという論理が前提となっている（ハンコック 1992、pp. 73-82）。

¹⁵⁰ ハンコック（1992）p. 82。

¹⁵¹ 現地の巨大なインフラ事業を直接、海外のドナーからもらった資金で賄う開発援助事業は、動くお金も非常に大きい。また、欧米で生まれた国際NGOは組織も財政もしっかりした基盤を持っていて、活

に充てられるのは全体の比率からすれば僅かであり、ほとんどが第三世界向けの長期プロジェクト、プログラムへと投資される¹⁵²。そしてその国が貧しければ貧しいほど、これらの事業のほとんどが、政府開発援助（ODA）によって支払われる傾向となる¹⁵³。

1970年、国連総会は第二次国連開発の10年に向けて「先進諸国は政府開発援助を増額するという進歩的な姿勢をとり、…1975年までにその額を…GNPの最低0.7%に近づけるよう、最大限の努力を行う」との戦略を採択した¹⁵⁴。しかし結果的には、1980年代中葉までに目標を達成した国は、ノルウェー、オランダ、デンマーク、スウェーデン、フランスと僅かな数に留まり、英国（0.33%）や米国（0.23%）をはじめ、日本や西ドイツ、カナダ、オーストラリアなども0.7%水準をかなり下回っていた¹⁵⁵。このように、国際経済秩序において全く些細な一部だとも見られうる援助の資金ではあるが、違う見方をすれば極めて巨額である。「開発株式会社」を一つの企業とみるならば、それは飛び抜けて世界最大かつ強力な多国籍企業に相当するのである¹⁵⁶。

5.2 途上国援助の資金ルート

前述の「途上国開発ビジネス」の資金供給に関しては、先進諸国の公的援助資金を受け取るルートとして、大別して二国間援助と多国間援助の2ルートがあり、それぞれについて大小の援助機関が多額の資金を仲介している。

動内容も例えば貧困層の子供を対象にしたコミュニティ総合開発など、教育、医療保健、居住など幅広い分野をカバーする複数のプロジェクトを同時並行で動かしていく。これらの事業は被援助国では大規模な予算であり、国家の政策にも影響を及ぼすし、現地から見れば「お上」が実施する公共事業に見える（伊勢崎 2010、pp. 24-27）。

¹⁵² こうして、ダム、幹線道路、発電所といった巨大インフラストラクチャーの建設や、公衆衛生、農業散布、灌漑、校舎建設、放牧地管理、家畜センター、難民定住計画、家族計画、農村識字プログラム、種子の供給、専門家の派遣、債務救済、技術援助、国家計画の立案、病院建設などのプログラムが進行中の貧しい国ではどこでも、この「開発株式会社」が登場する（ハンコック 1992、pp. 82-84）。

¹⁵³ ODAは公金であり、租税収入まかなわれるため、ODAに分類されるためには、①途上国の経済発展及び社会福祉の増進を主目的とし、②無償援助を最低25%含んで相手国に有利なものであることが条件となり、かくして第三世界向けの融資は、それが「ソフト」な（ゆるやかな）条件で行われる限りにおいて、ODAであると分類できた。商業レートに近い金利の融資や軍事援助はODAから外れるが、公的機関による人道的援助や、食料援助を含む緊急援助は、その目的が必ずしも「開発」でなくてもODAに含まれた（ハンコック 1992、pp. 82-84）。

¹⁵⁴ また、1980年の総会は、「全ての先進国は、GNPの0.7%という国際的に合意された目標を達成し、可能なところではそれを超えるべく、政府開発援助の速やかで実質的な増額を行う。これに向けて、上記の目標をまだ達成していない先進国は、1985年までに達成すべく最大限の努力を行い、いずれにしても1980年代末までには達成するようにする」と決議した（ハンコック 1992、pp. 86-88）。

¹⁵⁵ この目標は現在も「ミレニアム開発目標」の一部として、DACドナー諸国のODA純量の対GNI比0.7%という目標が掲げられているが、2004年時点でも対GNI比0.7%以上を達成したのは北欧4カ国とルクセンブルクだけとなっている（monthly Jica 2006 June）。

¹⁵⁶ 資金額から見れば、これは当時のスタンダード石油やIBM、ユニリーバよりもかなり大きかった。しかもこの「開発株式会社」は全収益をその使命追求のために使うことが出来、収益を内部留保する必要もなく、株主配当もなく、その資金は絶えず補充され、満たされ、還流されるので、破産するはずのないビジネスといえる。（ハンコック 1992、pp. 86-88）

【二国間ルート】

まず二国間援助では、英国の国際開発庁（D F I D）、米国の国際開発局（U S A I D）、日本の国際協力機構（J I C A）、その他、オーストラリア、ベルギー、フランス、ノルウェー、オランダ、フィンランド、カナダ、ドイツ、スウェーデン、スイスなどにそれぞれ国の公的援助機関が存在し、この1992年の時点で西側の主要援助供与国は18か国あり、これら全てが「援助供与国クラブ」であるOECDの開発援助委員会（D A C）に加盟していた。援助機関は、英国、米国などのように外務を担当する省の中にあることも、オランダやフランスのように独立した省になっているところもあり、またこれらの中間の形態もあるが、例外なく官僚組織であり、たいていの場合かなり巨大な機構である¹⁵⁷。政府系の援助機関は、各々の国の納税者から受け取った金額の大半を直接的な「二国間援助」として支出し、その際には歴史的関係が深い国やその他の理由で重要な国が優先されてきた¹⁵⁸。また最近では中国の、特にアフリカに対する資金投入が際立っており、2006年の中国アフリカ協力フォーラム（F O C A C）北京サミットにおける北京宣言では、2009年までの3年間で対アフリカ援助を倍増することが約束された¹⁵⁹。

【国連機関ルート】

多国間援助の多くは国連システムに属する機関を経由している¹⁶⁰。ODAを受け入れる国連の諸機関は、幅広くさまざまな機能を果たしているが、それらのうちでも「世界最大の開発サービスのネットワーク」を自称し、「国連全体が行う技術協力において、財政及び調整の中心的役割を果たしている」のが、国連開発計画（U N D P）である¹⁶¹。

多国間援助の中で、国連ファミリーの援助執行機関あるいは専門機関の中で、食料・農業に関する機関としては、国連食糧農業機関（F A O）と、食料援助を行う世界食料計画（W F P）、そして農業金融を行う国際農業開発基金（I F A D）という、いずれもイタリア・ローマに本拠を置く諸機関がある。まずF A Oは国連ファミリーの中でも最大規模で、その現地プログラムにはかつてU N D Pからかなりの資金が出、F A O自体も加盟諸国から直接、任意拠出金及

¹⁵⁷ ハンコック（1992）pp. 88-89。

¹⁵⁸ ハンコック（1992）p. 89。

¹⁵⁹ この内容は、30億ドルのソフトローン（優遇貸付）と20億ドルの特恵バイヤーズ・クレジット（輸入業者への優遇貸付）であった（平野 2013、p. 18）。

¹⁶⁰ 国連は、全加盟国がその資力に応じてその財政に貢献しているが、その資金の30%を三大富裕国（米国、西ドイツ、日本）から、資金全体の80%をわずかに27か国から得ていた（ハンコック 1992、pp. 90-91）。

¹⁶¹ U N D P資金はほとんど自発的献金で賄われており、年間資金量は約8億ドルであった。そしてこの資金の配分をめぐる、国連内の多くの執行機関が競争していた（ハンコック 1992、pp. 91-92）。

び分担金を受けていた。自らを開発機関でもあると位置づけるFAOは、毎年第三世界で数千件の農業プロジェクトに参加し、これらは技術援助の形をとって、さまざまな専門家を派遣していた¹⁶²。WFPは食料の緊急援助を行うほか、貧しい諸国の「経済・社会の発展」の促進を目的とした「フード・フォア・ワーク」計画（援助食料を活用した途上国開発事業）も実施していた¹⁶³。また、IFADは1977年に設立され、その財源はOECD及びOPEC加盟国の自発的拠出金で賄われて、多くの途上国のプロジェクトに対する長期ソフト融資を行った¹⁶⁴。そしてこれらローマに本拠を置く3つの機関（FAO、WFP、IFAD）については、その設置目的が同様なことから、より緊密な連携が求められている¹⁶⁵。

そしてこれらいかなる二国間及び多国間機関よりも多額の資金を自由に使える世界最大の開発資金源が、世界銀行である。世界銀行も国連専門機関として登録されているが、国連との関係は極めて希薄であった¹⁶⁶。世銀の下には4つの機関¹⁶⁷があるが、例えば1978年度には世界銀行の融資のうちの9割以上がIBRD（約142億ドル）とIDA（約35億ドル）を通じて行われており、この2機関が開発の主要リーダーとなってきた。

【世界銀行ルート】

IDAは世銀の「ソフトローン部門担当機関」といわれるが、それはIDAが無利子の融資を行い、10年間は元金の返済が猶予され、50年分割払いという軽い条件が設定されているためである。このような融資条件なので、IDAの融資は全てODAに分類され、1987年には約35億ドルの融資のうち90%以上が後発開発途上国である35か国に向けられた¹⁶⁸。

¹⁶² FAOは極小規模のものを除いてインフラストラクチャー施設のための投資は行わず、代わりに途上国農業建設のための外資導入を容易にするよう、投資支援プログラムを行っていた（ハンコック 1992、p.92）。

¹⁶³ ハンコック（1992）p. 92。

¹⁶⁴ 6年間に80の途上国で135のプロジェクト。ほぼ16億ドル相当。その後1986年に資本金補填を行った。その名のとおり、IFADは農業に特化して融資するのが特徴である。これに対し、特定の地域に焦点を絞って融資を行う開発銀行として、アジア開発銀行、アフリカ開発銀行などの地域開発銀行がある。これら開発銀行が利用できる資金のごく一部がODAであり、典型的には裕福な先進諸国がこれら銀行に拠出し、定期的に資本補充しているが、他方国際資本市場でも巨額の資金が調達されていた（ハンコック 1992、pp. 95-96）。

¹⁶⁵ Mousseau (2008) pp. 416-418。

¹⁶⁶ 国連機関の予算の統計には世銀分は含まれず、また運営については国連には報告せず加盟国の蔵相からなる世銀自身の理事会に報告するのみである。さらに重大なのは、国連は平等主義、すなわち一国一票の投票権に則った決定を特徴としてきたが、対照的に世銀における投票権は完全に、各加盟国の世銀財政への貢献度によって決まり、「平等の素振りさえない」。（ハンコック 1992、pp. 97-98）

¹⁶⁷ これらは国際復興開発銀行（IBRD）、国際開発協会（＝第二世銀、IDA）、国際金融公社（IFC）、そして多国間投資保証機関（MIGA）であり、この4機関を通じて世銀が供与する融資額は1987会計年度で192億ドル余であった。（ハンコック 1992、pp. 97-98）

¹⁶⁸ IDAは世銀加盟国の多国間援助予算から資金を受けているが、1960年の設立以来、加盟国の投票権

I B R Dの融資は、I D Aとは異なり、O D Aに分類できるほど十分に条件が緩くない。したがってI B R Dは、加盟国の多国間援助予算から資金を集めるというよりは、むしろ国際資本市場から大部分の資金を調達しなければならない。実際、I B R Dは主権国家を別とすれば世界最大の借り手である。しかしI B R Dは商業レートの利子を支払うにもかかわらず、扱ひ量が大きい上に「トリプルA」の信用度があることから、極めて有利な商売をしているのである¹⁶⁹。他方、I B R Dこそは、銀行家たちから「リスクが大きい」と見なされている最貧国にとって、商業金融からは決して手に入らない資金を入手できる財源である。多くの場合、I B R Dは返済開始までに5年の猶予を設け最大20年までの支払期限を定めており、I B R Dの融資は厳密には「援助」と言えなくとも、市中銀行が供給する貸付とは全く違った種類の開発金融なのである。しかし、I B R Dは途上国政府に対し返済期日の繰り延べを絶対に認めない。この点では如何なる融通も利かず、返済できないと借り手の途上国政府は債務不履行を宣言されるのであるが、I B R Dの融資において債務不履行は全く起こっていなかった。すなわち債務者たちは、このように強大な機関と対立するのを嫌い、また将来も融資してもらえるようにと、公約を果たすのに必死になる。かくしてI B R Dは、他の第三世界向けの貸し手達が債務棚上げに巻き込まれる中、ひとり活発に通常の商売を続けることが出来たのである。ここにあるのは、「援助めいた」機能を持ち、最も貧しく最もリスクが大きい諸国へ金を貸す国際機関である。だが同時にそれは、首尾一貫して利益を計上し、ウォール街やシティで金融業者達から信用が高いと見なされている機関でもあった¹⁷⁰。

I B R Dがこのような互いに矛盾することを一度にやりおさせる理由は、I B R Dが膨大な資本基盤で守られており、いろいろな圧力や激動によってもその地位が揺らぎがたいことにある。世銀の資本には2種類のものがあり、一つは「払込」資本、もう一つは「払込請求可能」資本である。前者は加盟諸国がI B R Dに拠出する金のことでその規模は小さく(72億ドル)単年度貸付金の半分程度にすぎない。しかし後者は779億ドルと巨額で、何か重大な不首尾が生じたときに加盟国に請求できる財源となっている。つまり、払込資本はI B R Dの手の内にあって使うことのできる資金であり、払込請求可能資本の方は銀行の債権者への保証として実によく考えられた、約束としてだけ存在する手

の分布はかなり変化し、特に日本と西ドイツ(当時)の地位の向上が顕著であった。しかし、米国はそのずば抜けた貢献度によって終始支配的な発言権を有しており、1987年度では18.47%、それに次ぐのが日本(8.81%)、西ドイツ(7.09%)、英国(6.33%)、フランス(3.82%)であった(ハンコック1992、pp. 98-99)。

¹⁶⁹ 例えば1987年で7.73%という金利で借入れ、8、78%という高い金利で途上国に又貸した(ハンコック1992、p. 100)。

¹⁷⁰ ハンコック(1992) pp. 99-101。

に取ることできぬ資産なのである¹⁷¹。こうして世界銀行メンバーのうちの富める国は世銀にわずかの元手を与え、どんな借金でも保証人になることで、いくらか危ない事業にでも手を出せるようにしていた。そしてこの富める国（特に米国）が手に入れるのは、この影響力のある多国間開発機関を牛耳ることでもたらされる、現実の政治経済的権力ということなのである¹⁷²。

I B R Dを通じるにせよ、I D Aを通じるにせよ、世界銀行は伝統的に途上国の特定のプロジェクトを支援（「プロジェクト融資」）して来ており、融資動向に変化が生じていた中でも、この方針は依然として支配的であった¹⁷³。また、世界銀行が援助するプロジェクトのおよそ5分の2は「協調融資」、つまり他の二国間または多国間援助団体もそのプロジェクトに融資する方式で行われていたが、協調融資する国際機関がない場合でも世銀が必要資金の3分の1以上を融資することはまれで、残りのほとんどは借り入れ国政府が負担するのである¹⁷⁴。

前述のプロジェクト方式に比べてより迅速に支出されるのが「部門調整融資」である。そのうちほんの一部はプロジェクト費用に使われるのであるが、残りに関連部門の政策変更を支援するために使われる¹⁷⁵。このように露骨な、部門全体にわたる政策変更をさせるやり方には、途上国の重要な資金源となるばかりでなく、政策決定過程でも中心的な役割を果たそうという世界銀行の願望が見て取れるのである¹⁷⁶。

さらに別のタイプの融資である「構造調整融資（S A L）」は、世界銀行のこのような願望を最も純粋に表現しているとみられている。この融資の特徴は、プロジェクトから完全に切り離されていること、そして国政レベルでの経済政策変更への見返りとして迅速に支払われることである。そしてそのような政策変更は、「分析に関して世界銀行による多大の支援を得て」行われ、かつ「政策対話」の結果実施される。そしてこの道をとることに同意する途上国政府は、受け取った金をほぼ何でも好きなことに使える、という報酬を受けるのである

¹⁷¹ 例えば1987年に米国は、それまでの払込資本の累計が約15億ドルに対して約159億ドルの払込請求に応じる義務があり、日本は約4億ドルの払込資本に対して45億ドルの義務、といった具合である（ハンコック1992、p. 102）。

¹⁷² ハンコック（1992）pp. 101-102。

¹⁷³ 例えば、1987年の融資額（I B R DとI D A）の21%に相当する約34億ドルがエネルギー部門へ向けられ、巨大な水力発電用ダムや発電所、石油や天然ガス、石炭採掘プロジェクトなどが行われた。同じく農業や農村開発には16.6%、道路など運輸部門が9.9%、都市開発が8.3%、上下水道が5.5%、通信が3.9%などであった。なお、各年の部門別シェアは必ずしも一定ではない（ハンコック1992、p. 104）。

¹⁷⁴ ハンコック（1992）p. 105。

¹⁷⁵ 例えば1985年のパキスタン政府に対するエネルギー部門への融資では、プロジェクト用の資金もあったが、残りは政府から取り付けた、①天然ガス価格を値上げする、②電気料金への補助金を減額する、③国産炭の代わりに輸入石炭を使用して発電する、という約束に対して支払われたのである（ハンコック1992、p. 105）。

¹⁷⁶ ハンコック（1992）、pp. 105-106。

177。そしてさらに、この資金は特定の購入に対して支払われるのではなく、さまざまな目的に自由に使えるので、外国からの商品購入、古い対外債務の返済、さらにはそのつもりになれば腐敗した大臣たちのポケットを満たすこともできるものでもあった¹⁷⁸。

最後に、以上のような世界銀行のさまざまな融資、とりわけ構造調整融資に関連する国際通貨基金（IMF）の役割である。すなわち、世界銀行は援助産業の中で構造調整という「メッセージ」を広めている主力であるが、この構造調整というコンセプト自体はIMFが考え出したもので、これは両機関に共通する価値観を示すものなのである。IMFは援助機関ではないが、第三世界向けの多額の融資を行っており、「途上国開発ビジネス」の不可分の、枢要な部分となっているのである。IMFの使命は加盟国が短期の国際収支の悪化を乗り越えられるように援助することであるが、被援助国は経済政策の変更、つまり構造調整に合意して初めて資金を利用でき、そして全面的改革になることの多い構造調整の実行をIMFが事細かに監督することが、この取引の不可欠な部分である。そしてこの監督を受ければ、世界銀行の莫大な開発資金を受けるにも有利であるし、他の貸し手の目にも「信用度が高い」と映ることを期待して、途上国はこれを受けがちなのである。実際、世界銀行とIMFの密接な関係は、世界銀行への加盟、すなわちIBRDやIDAの融資を受ける資格を得るには、IMF加盟国であることが条件となっていることからわかるのである¹⁷⁹。

6. FAOの開発援助活動の変容

6.1 初期の技術援助の進展

既に第2章で見たように、技術援助については、FAO憲章はその第1第3項(a)において、「各国政府が要請することあるべき技術援助を供与することもまた、FAOの機能たるべきものとする」¹⁸⁰と特記されている。そしてこの憲章が定められた1945年のケベック会議では、FAOが各国国民に与えるべき技術援助の性格が詳細に打ち出され、低開発国に対してFAOが、種子、肥料、農薬、機械、手動器具に関する情報を与え、優良な方法を展示する普及事業を

¹⁷⁷ 例えば世銀は、コスタリカの「経済復興プログラム」支援としてSALを提供し、これも経済政策の変更と抱き合わせになっていたが、ここでは前述のパキスタンの例でのエネルギー部門といった一部門にとどまらず、マクロレベルで政策が変更されるという約束であった。具体的には、関税の引き下げ、非関税障壁の削減、平価切り下げを含めた為替管理、政府の財政政策、そして経済における公共部門の規模などという多くの問題にわたっていた(ハンコック 1992、p. 106)。

¹⁷⁸ ハンコック (1992)、p. 106。

¹⁷⁹ ハンコック (1992)、pp. 108-110。

¹⁸⁰ 3. It shall also be the function of the Organization: (a) to furnish such technical assistance as governments may request; ... (FAO憲章第1条3項(a))

発達させるように援助することや、土壌改善の事業、灌漑、畜産、作物の改善、信用制度及び協同組織に関して援助することも掲げられている¹⁸¹。これは当時、各国政府がFAOに対して広範な問題に亘る技術援助の供与を期待していたことを示しているといえよう。

他方、初代事務局長ボイド・オアは1946年のFAO刊行物の中で、技術援助にかかる「問題の核心」は、個々人の生産性を増加すること、もっと労働力を減らしてもっと大量に生産すること、近代科学や技術を応用して機会を発展させること、そしてその目的のためには資本と技術の両方で大きな投資が必要であると説いている¹⁸²。このボイド・オアの発言を見ると、創立当初の目論みどおり、FAOの目指す技術援助が、米国流の近代農業技術の世界的普及のためであることを見て取ることができる。

1955年にFAO創立10周年の記念出版を行ったイエーツは、技術的活動は最初からFAOの構造の中に組み込まれる予定であったとし、初期の技術援助活動の例として、技術援助計画のための調査団派遣、穀物貯蔵事業、農業関係の復興計画の引き継ぎ、栄養のトレーニング・コースの実施などを挙げている¹⁸³。また、同じくFAO創立10周年に当たって『FAOの話』(*The Story of FAO*)を刊行したハンビッジは、個々のプロジェクトの多数の実例を生き生きと描き出している¹⁸⁴が、これら技術援助要請の大部分は農業生産に関するもので、専門家の派遣、先進国での研究への援助、トレーニング・センターの設置、地域の事業計画立案などが含まれていた¹⁸⁵。

このように、FAOの初期の技術援助活動は、1949年までに、総会に対する「FAOの事業」報告の3分の2を占めるまでに成長し、その後、米国の提案になる技術援助資金(ETAP)の最大の利用機関としての諸活動の拡大を含めて、着実に進展していったのである¹⁸⁶。

6.2 開発援助資金の統合の動きと開発におけるFAOの独自性の問題

1940年代の技術援助の進展と援助要請の急激な増加を受けて、1949年頃のFAOは財政的な窮屈さを感じるようになっていた。このような背景の下で米国のトルーマン大統領が1949年に行った演説が「ポイント・フォア」演説であり、ここで低開発地域に対する海外からの援助の重要性を説いたことが、技術援助に係わる戦後の国際的な財源設立に繋がっていく。具体的には、同演説を受けた

¹⁸¹ イエーツ (1959) pp. 131-132。

¹⁸² イエーツ (1959) pp. 132-135。

¹⁸³ イエーツ (1959) pp. 135-139。

¹⁸⁴ Hambidge (1955) pp. 73-78。

¹⁸⁵ イエーツ (1959) pp. 146-156。

¹⁸⁶ イエーツ (1959) pp. 139-140。

米国の国連代表が技術援助資金について提案し、他国政府の一部負担を条件に米国政府が相当の寄与をすることを明らかにしたことで「拡大技術援助計画(E T A P)」の設立が合意され、拠出金も続々と集まり始めて1950年に発足し、F A Oはその資金の大きな部分を与えられて援助活動において中心的な役割を占めたのである¹⁸⁷。

更にこのE T A Pに続いて1958年には、途上国に長期資金の融資を行うために「国連特別基金(U N S F)」が開始され¹⁸⁸、さらに1966年にはこれら2つの機関の統合によって「国連開発計画(U N D P)」が作られる¹⁸⁹。このように、技術援助、あるいは開発融資を含む開発援助全体について、この頃には国連を中心として、様々な分野の援助を統合し資金源を一体化するダイナミックな動きが見られている。

このような米国を中心とする国連の開発援助財源統合の動きの中で、F A Oを含む国連専門機関は次第に、自前の財源をほとんど持たない状況となっていた¹⁹⁰。統合されたU N D Pから提供される膨大な資金の流れの中で、F A Oは自らの裁量では加盟諸国への具体的なサービスが出来ず、フィールドにおいてもU N D Pがほとんど全てを決定し、F A Oは自立的なプレゼンスを全く発揮出来ない状況に陥っていったのである。

このような流れのさなか、E T A Pが発足した6年後の1956年からU N D Pが設立された1年後の1967年までF A O事務局長を務めたのがセン事務局長であった。F A Oが独自の財源を失っていくこの時期に、初めて途上国インド出身で事務局長を務めることとなったのである。彼はそれまで危機に際してのインドでの緊急援助に携わっていたこともあってか、「飢餓解放キャンペーン」の開始、F A O組織の脱中央化、そして世界食料計画(W F P)の創設という3つの方面でそれぞれ成果を出した。

これらのうち第一の「飢餓解放キャンペーン」は、F A Oが自律的に行った最初の取組であり、N G Oを含む人々の自覚を促しその参加の下に具体的な行動を喚起するもので、これを契機に「信託基金」による現場での活動を可能にすることができた¹⁹¹。また第二の「脱中央化」は、F A Oの地域総会の開催や地域事務所の設立を通じて、地域レベルの課題に取り組み、地域レベルでのプレゼンスを強化しようとした¹⁹²。さらに第三のW F P設立は、当時問題になっていた世界的な食料余剰を、緊急援助のみならず開発の目的に対しても活用する

¹⁸⁷ イエーツ (1959) pp. 139-145。

¹⁸⁸ 1958年の国連総会決議 1240 (X III) による。

¹⁸⁹ 大平 (2008) pp. 10-11。

¹⁹⁰ 大平 (2008) pp. 26-28。

¹⁹¹ Saouma (1993) p. 5。

¹⁹² Saouma (1993) p. 6。

との狙いを持ったものであった¹⁹³。

このように、セン事務局長の考えは、F A O創業者達の考え、すなわちF A Oは直接的に栄養あるいは農業の問題に介入すべきとの考えに、新たな勢いを与え、「開発」と「不正義・不公平に対する戦い」に新たな光が投げかけられ、F A Oに形成された新たな多数派から大幅な予算（セン事務局長の在任中に4倍）の増額が与えられ、開発に携わる国際機構としてF A Oがその独自性を獲得しようとしたセン事務局長の試みは、成功したかに見えた。しかし同時にこのことが、F A Oにおいて北と南の深刻な対立を招く、最初の兆候となったのである¹⁹⁴。

6.3 「途上国のF A O」とドナー諸国・国際金融機関の対立

セン事務局長の時代は、F A Oにとって二重の意味でその後の大変動の予兆が現れた時代だったと言って良からう。その一つ目は、1966年には既に加盟国のうちで開発途上国が多数を占めていた¹⁹⁵ことが持つ意味であり、二つ目は前述のように、UNDPなど国連全体による開発援助資金統合の流れによってF A Oの援助活動が無力化されていったことが持つ意味である。

そしてこれら二つの変化が持つ統合的な意味は、F A Oをして自立的な開発援助の国際機構として機能させるべきか否かという問題であったと考えることが出来よう。何故ならこの問題は、以下に述べるような、F A Oの開発援助あるいは技術援助のあり方をめぐって起こった数々の出来事の根底に常にある、「途上国のF A O」とドナー諸国・国際金融機関との対立・せめぎ合いを表していたと考えられるからである。

【ボーマ事務局長の現場遊離政策】

セン事務局長の後任として1968年に選就任したオランダ人の農業経済学者、ボーマ事務局長は、前任者の方針を根底から覆すようなF A Oの方向転換を図った。前任者が開発途上国の現場における開発を重視したのに対し、ボーマは技術や研究を重視して、逆に現場遊離の傾向を強めたのである。ボーマの考えは、食料・農業に係るさまざまな問題は、「緑の革命」に象徴される技術の進歩によって十分な食料が生産されれば、環境や社会に対して懸念される悪影響も避けることができるという楽観的なものであった。その結果、ボーマ事務局長の重点政策は研究と新技術の普及に置かれ、F A Oの仕事は技術的調査研究の分野に整理統合されていった¹⁹⁶。

¹⁹³ Saouma (1993) p. 6.

¹⁹⁴ Saouma (1993) p. 6.

¹⁹⁵ Saouma (1993) p. 2.

¹⁹⁶ Saouma (1993) pp. 6-7.

ボーマの次の事務局長となったサウマは、ボーマのこのような方針について、「ボーマはマスタープラン作りや数理経済学研究といった仕事を優先したが、いかにこれらを素晴らしく作ったにせよ、せいぜい大学の研究者の役に立つものに過ぎず、実践家の役には立たない」と、F A Oが開発援助において果たすべき機能を擁護する立場から厳しく批判している¹⁹⁷。

【世界食糧会議の開催とF A Oの軽視】

1972年に発生した世界的な食料危機を受けて国連が急遽開催を決定した1974年の世界食糧会議は、F A Oにとっては極めて理解しがたい会議であったと思われる。深刻な食料危機に際して、国際社会は本来であればF A Oをリーダーとしてこれと戦い、また将来の発生防止策を練って然るべきであった。ところが1973年に国連は、既に30年も食料・農業問題に関わってきたF A Oがあたかも存在しないかのように、食料に係る全般的な問題を検討する世界会議の開催を大急ぎで決定してしまった¹⁹⁸。そしてこの背景では、米国のキッシンジャー安全保障担当補佐官(当時)が活発に動いたと指摘されている¹⁹⁹。当時、既にF A Oに在籍しており、2年後に事務局長となったサウマによれば、このときF A Oは完全に辺境に追いやられ、格下げされ、死文化機関と見なされていたという。彼によれば、会議のために準備された諸提案は、単にF A Oの活動領域(開発援助を含む)に「不法侵入」したに留まらず、最初からF A Oを完全に置き換える「世界食糧機関」の創設を目的とするものようであったと述べている²⁰⁰。

このように、米国の強いイニシアティブで開催された世界会議において、F A Oの存在を否定するかのような強引な開催決定や提案が米国サイドからなされたという事実は、F A Oの最も重要で革新的な機能と考えられていた食料・農業分野における開発援助の機能を、米国自身が否定したに等しいものと考えられる。

【「サウマのF A O」と先進諸国の対立】

1976年に就任したサウマ事務局長は、その後18年の長きに亘って1993年まで在任した。この間の事情については、サウマ本人がF A Oのクレジットを使って1993年に出版した『開発の最前線に立つF A O』(*FAO in the front line of development*)に詳しいが、ここではその記述の大半を占め、書名そのものにも端的に表れている開発問題に関してのサウマの「苦闘」、すなわち主に先進諸

¹⁹⁷ Saouma (1993) p. 7.

¹⁹⁸ Saouma (1993) p. 8.

¹⁹⁹ Weiss and Jordan (1976) p. 11.

²⁰⁰ Saouma (1993) p. 8.

国との対立の要点を拾うことを通じて、開発問題におけるFAOの位置づけやその変容の流れを見ることとしたい。

就任当初のサウマは、明らかに前任者ポーラの現場遊離の路線を再び反転する意図を持っていたと考えられる。サウマが就任直後に、既に策定されていた2年分の事業計画予算を徹底的に見直す中で打ち出した多岐に亘る新機軸²⁰¹は、基本的な方向として、FAOの自律性を高め、開発途上国の現場に直接的に貢献することを目指していた。そのいくつかの例を挙げれば、開発途上国の貧困対応として農業に弾みを付けるための投資促進策、UNDP資金の獲得のために必要な長い期間を不必要とするような軽量・柔軟で迅速に実施できる技術協力プログラム(TCP)の創設、そしてUNDPの軛を抜け出すべく各国にFAO事務所を建設する脱中央化などがあった。

一方、サウマは実際の開発事業レベルでも、1974年に開発途上国サイドから打ち出された新国際経済秩序(NIEO)の路線を受けた食料安全保障対策を実施した。彼は就任直後から、食料備蓄の造成や貯蔵庫インフラの建設を内容とする「食料安全保障援助スキーム(FSAS)」、作物収穫後のロスを減らすための「特別行動計画」、そして食料の国内生産や貯蔵の能力を高め国家備蓄の造成を助け、全体として食料輸入や援助への依存を軽減するための「食料安全保障行動計画」など、具体的な行動を次々と開始している²⁰²。

サウマの2期目は1982年からであったが、1980年代は、世界の国際化・グローバル化が進む中で、アフリカ危機が起こった時代であった。すなわちアフリカでは当時、一次産品の価格低迷や穀物を含む先進国産品の輸入増大が深刻な問題となり、国際収支と経済は低迷していた。アフリカ諸国の累積債務は膨大にのぼり、そのような中で世界銀行・IMFの構造調整政策が実施されたが、その新自由主義的政策は却って、アフリカの最も貧しく脆弱な人々を直撃することとなった²⁰³。そして1983年末には空前のアフリカ飢饉が発生した。食料援助も増加したが、それまでの厳しい状況を堪えてきた数10か国が飢饉に陥ってしまった。この状況は歴史上初めてテレビなどのメディアで世界に報道され、FAOはその助けもあって食料などの援助物資を集めて必要量を満たした。しかしその後、アフリカで将来、同様の危機を起こさないためにFAOが作成した小規模プロジェクト中心の計画に対しては、ドナー諸国からの支援はほとんど集まらなかったのである²⁰⁴。

なお、これに先立つ1980年にサウマが開始したサヘル地帯の8か国の食料安

²⁰¹ 第2章6.1に既述したように、事業計画予算の修正、スリム化、投資、技術協力プログラム、脱中央化、その他様々な取り組みの開始を含んでいた(Saouma 1993 pp. 15-28)。

²⁰² Saouma (1993) pp. 81-82。

²⁰³ Saouma (1993) pp. 70-71。

²⁰⁴ Saouma (1993) pp. 74-75。

全保障のための政策協力計画は、穀物倉庫や食料安全保障備蓄センターの設立を内容としていたが、これに対してもドナー諸国や国際金融機関は、優先すべきは農業生産増大のための融資であるとしてF A Oが主張する穀物価格政策や備蓄の意義を理解せず、結局拒絶してしまっていた²⁰⁵。

このように、サウマが企図した、特にアフリカにおける現場指向の諸事業は、ドナー諸国や国際金融機関などの理解が得られず、失敗に帰していったのである。

なお、開発援助と同様に途上国の食料・農業問題に関して重要な貿易関係については、創立当初からの経緯のとおり、F A Oの役割は厳しく制限されたものとなっており、F A Oとして出来ることには自ずと限界があった。F A Oの貿易に関するミッションは、基本的に農業国である開発途上諸国が食料の自給を目指す事情や、食料純輸入国や食料不足国の重荷や困難な事情に精通したパートナーとして、貿易交渉や貿易問題に責任を持つガットやUNCTADのような機関に対して、より良い認識や理解を促進し、可能な解決方法を示唆し、最も貧しい諸国の利益に対して然るべき認識を求めることに過ぎなかったのである²⁰⁶。

7. 開発援助におけるブレトンウッズ機構の役割と国連システム

多国間の開発援助の分野におけるIMF・世銀、すなわちブレトンウッズ機構の存在感・役割は極めて大きく、このことは周知のとおりである。これら機関は国連の専門機関として位置づけられているにもかかわらず、意志決定のメカニズムをはじめとして国連本体からの独立性が高い。また、構造調整政策や融資条件が厳しすぎる、あるいは当該国の経済実態を十分把握していないといった批判が途上国サイドを中心に繰り返されてきた。そして近年は、世銀の開発分野での積極的な姿勢が強まるにつれ、開発に携わる他の機関、特に国連の開発プログラムとの競合の問題、あるいは調整の必要性が認識されるようになってきている²⁰⁷。この問題にかかる歴史的な流れと今後の展望の概略を以下に述べる。

7.1 国連システムの4つの柱：ブレトンウッズ2機構、I T Oと国連機関

第二次世界大戦中、国連システムが準備されていた段階で、戦後の世界経済

²⁰⁵ Saouma (1993) p. 82.

²⁰⁶ Saouma (1993) pp. 101-102.

²⁰⁷ 山本和 (2000) p. 61.

の安定をもたらすシステムとして、4つの柱が明確に認識されていた。専門分野の違いから別々の準備体制がとられたが、明らかに相互に関連したシステムとして意識されていた。これら異なった専門性ないし役割を持つ機関が全体として整合性を持って機能してはじめて経済・社会面の安定と発展がもたらされるというビジョンが、ケインズをはじめ国連システムの構築に向けて働いた創設者達の意識にあった²⁰⁸ことは、重要である。

4つの柱の第一は、国際通貨金融システムの安定化とその背景となる健全なマクロ経済政策の確立を任務とするIMFである²⁰⁹。第二の柱は、大戦後の復興と途上国の開発のための長期融資を主たる任務とする世界銀行である²¹⁰。第三の柱は、貿易やサービスの国際間の取引を促進する役割を持つ国際貿易機関（International Organization: ITO）である²¹¹。そして第四の柱として、国連機関による技術協力、技術援助など開発面における国連の役割が想定されており、これらは後にUNDPをはじめとする国連の開発プログラムとして継承されていく²¹²。

7.2 冷戦構造と南北問題：開発での国連機関とブレトンウッズ機構の二元化

第二次大戦終了後、実際に国連が発足するとすぐに、準備段階では想定していなかった環境の変化が生じた。その第一は東西冷戦構造の表面化であり、第二は多くの植民地の独立とそれに伴う南北対立の顕現化である。そして開発援助・協力の問題は、この冷戦構造と南北問題の対立の構図の中で進められることになり、ここに一国一票の国連機関と、西側先進諸国の意思が反映されやすいブレトンウッズ機構との実質的な分化、二元化が定着していくこととなった²¹³。

この間、ブレトンウッズ機構の側には1960年、途上国の経済援助を担う機関として、最貧国問題を扱うIDAが設立され、最貧国の開発問題に深く関与するメカニズムが作られた。一方、多国間援助を通じて途上国問題に対処する国連開発計画（UNDP）が、1965年に国連の側に設立されて他の組織と並んで南北問題に取り組むことになり、ここに開発援助政策の立案と実施の両面にお

²⁰⁸ 山本和（2000）pp. 11-12。

²⁰⁹ 当初の固定平価制度は1970年代初めに崩壊し、その後世界は変動相場制に移行したが、上記のIMFの主要な任務は今日においても変わっていない（山本和 2000、p. 62）。

²¹⁰ 発足当初の関心は復興にウエートがあったが、1960年代には第二世銀（IDA）も設立されて途上国に長期低利のプロジェクト資金を提供するなど、開発に関わる主要な機関としての役割を担っている（山本和 2000、p. 62）。

²¹¹ ITOはブレトンウッズ会議時には協定草案が準備されていたが、東西冷戦が表面化する中で結局批准されず、その一部のみがGATTとして発足し、現在WTOに引き継がれている。当初の計画には、途上国の安定に繋がる一次産品市況の安定化など、途上国開発も展望した仕組みが盛り込まれていた（山本和 2000、pp. 62-63）。

²¹² 山本和（2000）pp. 62-63。

²¹³ 山本和（2000）p. 63。

いて、開発組織の二元化が進むことになった。さらに、開発問題の重要性が高まるにつれて、IMFは長期の構造調整融資を途上国に対して超低金利（譲許ベース）で行うようになり、社会主義経済体制の崩壊後には体制移行融資を取り入れて行うようになった。ここに、実際の世界経済システムの運営は、当初の構想とは違って、ブレトンウッズ機構と国連の開発プログラムが別の土俵で途上国開発に携わるという構図が定着していったのである²¹⁴。

この関連で、変動相場制移行後のIMFの業務の多様化、機能の変化は特に注目に値する。すなわち、変動相場制への移行後の1970年代には2度のオイルショック、1980年代初めの途上国の累積債務問題、1990年代初めの社会主義国の市場経済移行問題、そして1994年のメキシコ通貨問題や1997年のアジア通貨危機など、相次いで発生した国際通貨・金融の危機的状況に対応して、その都度金融を通じて広義の開発問題に中心的な役割を演じてきたのである。そうした中でIMFは、最貧国向けの構造調整融資や累積債務の軽減など、途上国開発の面でも積極的な役割を果たした。これは世銀の関与拡大と並んで、途上国開発の分野におけるブレトンウッズ機構の存在感の大きさが際立つことにつながり、その国連システム全体の中での位置づけが課題とされるに至った²¹⁵。

この段階で、開発分野に関与する国際機構・機関が狭義の国連機関とブレトンウッズ機構に二元化したといえるが、そればかりではなく、すでにブレトンウッズ機構の側が、その圧倒的な資金力²¹⁶と構造調整政策の世界的拡大などの影響力²¹⁷を以て、この分野の中心的役割を果たすようになったといえよう。

7.3 冷戦終了後の環境変化とブレトンウッズ機構の対応

1980年代後半、IMFや世銀の構造調整プログラムが弱者への影響などの社会問題に十分配慮していないという、途上国の現場で活動する国連機関やNGOからの批判²¹⁸は、IMF・世銀のトップマネジメントの注目を引くところと

²¹⁴ 山本和（2000）p. 63。

²¹⁵ 山本和（2000）pp. 63-64。

²¹⁶ 世界銀行（IBRDとIDA）は世界最大の援助機関である。2009年度の融資総額は469億ドルであり、設立以来の累積融資総額は6860億ドルに達する。また、IBRDとIDAの業務を担当する正規職員は約9000名である（下村2011、pp. 123-124）。

²¹⁷ 世界銀行は規模だけでなく、開発援助の領域での影響力という角度から見ても極めて大きな存在である。世界銀行の「知的リーダーシップ」の代表例（その源流）としては1979年に打ち出された「構造調整融資」がある。その基本的な性格の一つは支援対象国の「選別」であり、国際援助潮流に選別の要素が濃厚になった契機は、世界銀行による構造調整融資の導入であった。また、この流れをくんで長期にわたって強力な影響を与えてきた知的リーダーシップとしては「政策支援型融資」の仕組みが挙げられる。これは援助受入国に対して①改革プログラムの立案・実施を求め、②事前又は事後の達成目標（コンディショナリティ）を設定し、①及び②に関する援助受入国側のパフォーマンスに対応して援助規模を増減させ、必要ならば援助を中断・停止することも辞さないという特徴を持つ。この融資の考え方は、多様な形式をとりつつ受け継がれ、重要な援助供与方式となってきた（下村2011、pp. 124-125）。

²¹⁸ 1980年代には、構造調整貸付に対する痛烈な批判が噴出した。これらの中には調整貸付の理論的根拠を疑問視したものもいれば、明確な結果が出ていないことを批判した者もいた。コンディショナリティ

なり、トップが音頭を取る形で軌道修正が行われた。それらの見直しは、最貧国のベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）の充足を配慮したプログラムの重視、子どもや女性など弱者保護のメカニズム（セーフティーネット）の構築、IMF・世銀間の協力・協調体制の緊密化、他の開発パートナーとの連携強化などであった。そしてこうした状況を踏まえて、構造調整プログラムの策定に当たっては、IMF・世銀及び相手国政府は共同でポリシー・フレームワーク・ペーパー（PFP）を作成し、公表するようになり、そこにはマクロ経済の安定、金融・財政改革、国営企業改革・民営化、市場の自由化・規制緩和、貧困層への支援策等が包括的に盛り込まれるようになった²¹⁹。

東西冷戦の終了後、1990年代に入ると、世界の経済及び開発をめぐる環境や前提条件は大きく変化した。最も顕著な変化としては、第一に市場経済化、経済のグローバル化が急速に進む中で開発の問題を位置づけていかなければならないことが明確になったこと、第二に開発の概念が人間中心の開発、すなわちグラスルーツの人々の生き方に関する選択肢が増えるような参加型の開発でなければならないという考え方が、国連を中心とする一連の会議やUNDPの「人間開発報告書」などによって、次第にはっきりと認識されるようになったことである²²⁰。

これら二つの流れは簡単に両立するものではないが、この二つの条件を何らかの形で満たさない限り、経済・開発の世界的発展は図れないことが次第に明らかになっていった。そしてそのような考えから、途上国の開発では、民主的で効率的な政府、法体系や健全な金融システムなどのインフラ整備、環境問題への配慮など包括的な条件整備が必要であることも認識されるようになり、貧困の軽減や開発の問題をブレトンウッズ機構も他のパートナーと同じ土俵で考えざるを得なくなった。市場経済化やグローバル化の進展が世界のトレンドであり、それが市場の効率化その他さまざまなメリットをもたらすこと自体は広く認められているが、同時にそれらは弱者や貧困層に各種のしわ寄せをもたらす、特に人間中心の開発・参加型開発といった新しい開発の概念とは矛盾しがちであるので、いかにこのような開発を実現していくかは、ブレトンウッズ機構にとっても極めて大きな課題となったのである²²¹。

こうして1990年代以降は制度・社会・環境などの非経済的側面にも配慮した開発アプローチへの指向、すなわち「開発哲学のソフト化」が急速に優勢とな

は非常に広範なものとなり、時には1件のSALに100項目以上の条件が付されることもあった。批判の矛先は、SALが要求する徹底的な政策変更が生み出す社会的なコストにも向けられた(秋山ら2002、p. 62)。

²¹⁹ 山本和(2000) p. 65。

²²⁰ 山本和(2000) p. 64。

²²¹ 山本和(2000) pp. 64-65。

り、グッド・ガバナンス、参加型開発、人間中心主義、社会開発、環境と開発の調和が開発援助界のキーワードとなった²²²。ただし、この潮流²²³が「ワシントン・コンセンサス」の根底にある、グローバル・スタンダードの画一的な適用という思想を根底から変えるかどうかについては疑問も提起されている²²⁴。

7.4 世界銀行と国連の関係

1999年、世銀のウォルフェンゾーン総裁は、包括的開発のフレームワーク（Comprehensive Development Framework: CDF）を提唱した。この提案は、持続的な経済成長と貧困撲滅のために、開発に携わる全ての開発当事者（当該国政府、援助国、国際機関、民間セクター、市民社会・NGO）がパートナーシップを組んで、包括的に取り組む枠組みを作ること提唱している。またその枠組みは、マクロ経済的な側面と、社会的・構造的・人間的側面を同じコインの両面として扱うことを強調している。この提案は、包括的協力ができれば効率的に実施できるというごく当たり前の内容であるが、枠組み作りの具体的呼びかけを行っているのが目新しく、それが世銀総裁から出てきたことは、開発がブレトンウッズ機構、特に世銀の存在意義の中心をなすものであることを示している。またこのように、世銀の側から国連に接近しているのは貧困削減や開発のアジェンダが世界経済の運営にとって極めて大切であること、さら

²²² このような流れの中で、経済理論においても新古典派に代わり新制度学派が台頭した。また、「ワシントン・コンセンサス」というリベラルな改革処方箋に異を唱えていたジョセフ・スティグリッツが1997年2月に世銀のチーフ・エコノミストとして迎えられ、1998年秋以降、「包括的な開発フレームワーク」を構想し、途上国の主体性のもとでさまざまなプレーヤーを巻き込んだ参加型の開発戦略づくりが推進された（大野 2000、pp. 8-9）。

²²³ 秋山らはこの流れを、「ポスト・ワシントン・コンセンサス」の形成過程として、開発援助分野における一連の出来事を取りまとめている。すなわち、第一に1980年代における新古典派及び調整貸付に対する痛烈な批判、第二に1992年の世銀元副総裁による『ワッペンハウス・レポート』による世銀プロジェクトの3分の1以上が失敗という衝撃的な報告、第三に環境と開発に関する世界委員会による1987年の『我ら共有の世界』（Our Common Future）報告書が喚起した成長アプローチや市場アプローチを見直すべきとの考え、第四にドナーの一部に生じた新古典派アプローチが極端な自由主義に偏りがちとの考え方、第五に日本が提起した政府による有効な介入という考え方とこれに沿った1993年の世銀の報告書『東アジアの奇跡』による政府の介入が経済発展に重要な役割を果たし得るとの考え方、第六に援助機関の貸し付け以外に海外直接投資（FDI）が経済発展に重要な役割を果たしているという知見、第七に1990年代のさまざまな世界会議におけるNGOなどの活発な活動が貧困者などの状況に大きな関心を寄せたこと、第八にOECDの1996年の調査に始まる「国際開発目標（IDT）」の発展とこれを認めた世銀による1998年からの貧困削減プログラムの開始、第九に貧困、教育、ジェンダー、死亡率、医療及び環境などにまたがるIDTを包括する2000年の「ミレニアム開発目標（MDGs）」の採択という流れである。秋山らは、ポスト・ワシントン・コンセンサスはこのようにして形成され、開発の重点は明らかに成長から貧困削減へと移行したと論じている（秋山ら 2002、pp. 62-67）。

²²⁴ 大野はこの点について、「筆者には従来のコンディショナリティーのメニューを拡大したに過ぎないようにも感じられる。たとえば、ガバナンスなど開発の制度的側面の重視が叫ばれているが、欧米の先進国が何世紀もかけて築いてきた政治社会制度を短期間に途上国に移植できるのだろうか。また、貧困削減のためには低所得者層への直接支援が不可欠なのは言うまでもないが、それが経済成長自体を軽視あるいは否定するものになってはならない。企業活動を支えるハード・ソフト両面の支援や成長の果実を適切に再分配するメカニズムがあってこそ、貧困削減も持続可能になるからだ」と述べている（大野 2000、p. 10）。

に世銀の融資機能とUNDPのもつ技術協力機能の両方を併せ持つことで、開発に向けた包括的なアプローチが可能になるとの考え方があるとも推察される²²⁵。しかしながら、以上のようなブレトンウッズ機構と国連の、あるいは具体的には世銀とUNDPの連携強化で包括的なアプローチを目指す場合、留意しなければならないこととしては、市場原理重視のワシントン・コンセンサスの影響が強まり、UNDPの開発に関する規範設定（norm setting）の機能が弱まることのないようにすることであろう²²⁶。

より一般的に、近年国際通貨・金融情勢が緊迫し、全体としてブレトンウッズ機構の役割の見直しが進む中で、経済・開発の分野における国連機関の役割をどのように位置づけるかという問題がある。換言すれば、国連として力を発揮すべき分野は何かを明確にする必要があるということである。このような論点に関して注目すべき考え方としては、①従来、貧困の解消、人間中心の開発など国連が主張し、方向付けを行ってきたような、開発に関する考え方や規範の設定²²⁷、②紛争、平和、難民、民主的選挙といった分野での国連の実績を生かした、安全保障の確保にかかわるもの²²⁸、③IMF・世銀や二国間の援助が行き届かない国についての、本来の開発援助プロセスへの参加²²⁹、④市場経済の枠組みだけでは対応出来ない問題を扱うのに最もふさわしい国連の特長を生かして、開発に関わる全てのアクターのパートナーシップの中核として国連がもっと機能するようになること²³⁰、が挙げられている²³¹。

たしかに国連全体としてフィールドにおける開発活動を包括的に把握し実施する総合力を持っているかは疑問な点もある。しかし反面、基本的に市場メカ

²²⁵ 山本和（2000）pp. 66-68。

²²⁶ 山本和（2000）p. 68。

²²⁷ 国連は、貧困の解消、人間中心の開発、貧困・人口・環境の悪循環の解消、人間の安全保障を重視した開発戦略の必要などを主張し、たとえば二国間ODAの20%及び被援助国財政支出の20%をそれぞれ基本的人間開発ニーズのための基礎的支出に充当すべきであるとする20/20イニシアティブなどの具体的提案を行ってきた。今後とも、国連機関は環境・開発・貧困などの分野での政策の方向付けや基準設定の面で中心的な役割を担っていくべき（山本和2000、p. 69-70）。

²²⁸ 国連は、紛争、平和、安全保障、難民、民主的選挙などの分野で多くの実績を持っており、安定した開発の前提条件として、今後とも国連が役割を果たすべき（山本和2000、p. 70）。

²²⁹ IMF・世銀を中心とする国際金融機関は市場経済化の枠組みの中で、セーフティネットの構築にも配慮した積極的な開発協力体制を整えつつあるが、構造調整融資の条件はかなり厳しく、なお取り残されている国も少なくない。しかし開発は全ての人々が享受すべき普遍的な権利であるという、UNDP「人間開発報告書」などに盛り込まれた人間中心の開発という考え方に立てば、国連の開発機関は、IMF・世銀や二国間援助が行き届かない国についても、有効なプロジェクトを用意して関与していくという考え方を積極的に打ち出して、援助機関としての役割分担を明確にしていくことが望ましい（山本和2000、p. 70）。

²³⁰ 本来国家という枠組みを超越した立場に立ち、しかも市場経済の枠組みだけでは対応できない問題を扱うのに最もふさわしいのは国連であり、それが中核となってパートナーシップの形成を図っていくことが最も望ましい姿であろう。そのように考えれば、CDFによって提示された包括的な協力体制や、TICADプロセスにおけるアフリカ開発体制の構築も、やはり国連を中心にして形成されるのが本来あるべき姿であろう（山本和2000、p. 70）。

²³¹ 山本和（2000）pp. 69-70。

ニズムを重視するブレトンウッズ機構に開発の包括的な調整を任せるには問題がある。これまでも国連機関がリードして（例えばUNDPの『人間開発報告書』）基本的な視点から市場経済原理の行き過ぎに警鐘を鳴らした例はあるが、そのような問題提起を世銀やIMFが行えるかについては大きな疑問がある。また、世銀の多項目のチェックリストが要求するような、ガバナンスがうまくいき、自助努力もし、インフラもセーフティーネットも整備できる国ばかりではないことを考えれば、それらの条件を満たせない国々の開発の問題の解決こそ国連が関わるべき重要分野とも考えられる。更に、紛争解決と持続可能な開発の問題のギャップを埋める仕事、それぞれ専門性のある分野を包括的に検討する国際的な場を提供する仕事などをより公平な立場から果たし得るのは、創設時のビジョンからすればやはり国連が適していると考えられるのである²³²。

しかしながら、以上のような国連の適性を考慮したとしても、世銀に対して大きな存在感を持ちうる国連機関はやはりUNDPと考えられ、そこにFAOのような個別分野の専門機関がどのような存在感を発揮しうるかについては、資金規模や組織体制、現在の国連体システムにおけるFAOの位置づけなどさまざまな面から、なお難しい問題があろう。

8. まとめ

開発援助は、おそらくFAOの創立目的の中でも最大の重要性を有する機能であり、FAOの創立を主導した米国もこれには強くコミットしていた。しかし米国は1960年代にその対外援助法を整備する中で多国間援助を重視する姿勢を打ち出し、特に世界銀行の中に途上国援助を行うIDA(多国間開発銀行)を設立し、また国連には多国間食料援助機関としてWFPを設立し、それらを通じた開発援助あるいは開発金融の拡充を図るようになったが、FAOと協働する姿勢は維持していた。

その後、1970年代に入って米国の開発援助に関する姿勢は変質する。冷戦政策の重圧によって生まれた「双子の赤字」という国内事情や、1960年代までに次々と独立を達成した開発途上諸国が主張する新国際経済秩序(NIEO)などを背景に、米国は国連諸機関を、分担金は払わされるが国益擁護が困難な存在と認識するようになったからである。この結果米国は、同盟国に対してODAの拡充を要請するようになり、自らは多国間機関への貢献に消極的になると同時に世界銀行などの方が逆に開発援助に積極的になり、米国の援助政策は従来の「自由と民主主義」重視に加えて議会主導でベーシック・ヒューマン・ニ

²³² 山本和(2000) pp. 69-70。

ーズ（BHN）重視や人権重視などの要素を強めていく。そして米国は、世界銀行に対して持っていた圧倒的な影響力（構造的パワー）を用いて、1960年代に急拡大した世界銀行がコンディショナリティー（融資条件）を使いながら開発途上諸国に対して推進する新自由主義的な構造調整政策を支援していった。

このように財政面でも規範面でも強大化していった世界銀行のほかに、FAOの開発援助活動に影響を与えた国際機構としてUNDPがあった。UNDPは国連システム最大の無償援助機関であり、国連の開発業務活動の主要な調整機関であって、開発途上国現地における国連チームのリーダーとして調整に当たる国連常駐調整官の活動を受け持っている。これは米国を中心とする国連の開発援助財源統合の動きによるものであり、このためにFAOを含む国連専門機関は次第に、自前の財源をほとんど持たず、現場で自立的なプレゼンスを發揮できない状況に陥っていった。

このように、開発活動については国連諸機関とブレトンウッズ機構が二元化するという状況が定着しているが、中でも圧倒的資金力と規範力を持つブレトンウッズ機構の側が中心的な役割を果たすようになった。

第6章：サブ分野別事例（3）：国際フォーラム

前の2つの章でそれぞれ、「食料援助」と「開発援助」の機能を見てきたが、本章ではFAOの食料・農業に関する「国際フォーラム」としての機能を3つ目の事例として取り上げる。第1章でも触れたように、この機能は本論文において特別に設定した機能の束としての概念であり、国際的な食料・農業という分野に関して、(i)統計データや技術・政策などの情報を収集・分析・配布する機能、(ii)生ずる問題を議論する場としての機能、そして(iii)特定の諸問題について世界的な規範を設定したりガイドラインを作成し順守を促したりする機能、の少なくとも3つの機能を総称したものである。以下、この「国際フォーラム」について、FAO創立時の考え方を概観した後に、上記3つの機能を巡ってFAOがどのように国際的に位置づけられ発展してきたのか、そこにどのような力が働いていたのかを考察する。そしてその後に、この「国際フォーラム」機能に関する米国の関与としてWFCをめぐる経緯を見、さらに最近の関係するいくつかの出来事を見ていく。

1 創立時の構想と初期の「国際フォーラム」機能

1.1 FAO以前の国際的情報活動

FAOに先立つ国際組織、特に戦前にこの分野における情報活動を行ったものの代表格は、万国農事協会 (International Institute of Agriculture: IIA) である。これは1905年、米国人のデイビッド・ルービンによってローマに設立されたもので、農民が技術的知識の獲得や経済的な取引の能力に欠けるという農業の弱点を考慮して、当時としては大胆な以下のような会議の開催や資料の刊行を行った。IIAは第一に会議招集機関であることをその役割とし、一連の科学的会議の事務局を務めた。また一部の国際問題、例えば病虫害防除計画、土壌の分類や呼称、農業統計における標準度量衡などに関する会議は、各国政府の国際的共同活動に持っていくように招集された。さらに、各会議は技術情報の交換や弘布の場として役立ち、会議によってはその目的に資する刊行物を発刊することもあった¹。

IIAの出版活動、情報資料の収集・発刊・配布は、前記のような会議開催に係わるものにとどまらず、より幅広かった。それは、農業に係わる各種年鑑、月報や時々の農業問題に関する論考などを含んでいた²。さらに1930年には第

¹ イエーツ (1959) pp. 33-35。

² 例えば、国際農業立法年鑑、農業統計の年鑑及び月報、農業や農法の月報類、農業経済学・農業社会学

一回世界農業センサスを始め、それを組織化したが、この伝統を受け継いで第二回の完全なセンサスを1950年に実現したのがFAOだったのである³。

しかしIIAの運営には種々の困難が伴い、事業は制約や欠陥を避けることができなかった。会員は欧州諸国が圧倒的で、アジア、アフリカ、ラテンアメリカの諸国は極めて僅かであったため、IIAが行う研究は当然のように欧州の会員国の関心事項に集中した。また、会員からの財政的援助も公式の援助も途絶えることや遅れることが多かったため、慢性的に資金難に悩まされた。さらにIIAの会議や会合に対する政府代表のレベルの低さやIIAに対して提供される情報の質の低さも、大きな問題であった⁴。このためIIAは、会議や訪問、また説得や主張によって、国際的な編集事業や比較を行う目的での各国レベルでの改善に、大きな貢献を行った⁵。

1.2 FAOの創立と「国際フォーラム」機能の位置づけ

FAOが1945年10月、カナダ・ケベックでの第一回総会で創立されたとき、その議長を務めたカナダ前外務大臣のレスター・ピアソンはFAOの大目標、すなわち「大いなる目的」を、「欠乏からの自由を達成するために各国民を助ける」と述べたが、同時に具体的な活動については、①科学の成果を至るところの食料・農林水産業の従事者に与え、至るところにおいて彼らの現実的問題について科学者の注意を喚起すること、②政策の樹立の基礎として役立つような情報を収集・消化しそれを伝達すること、③実行方法について示唆を与えるが、その目的は究極的には各国政府自身の活動によって達成されるべきこと、と述べている。このように、FAOの創立時から、情報の収集・伝達はFAOの大目的を達成する手段として確固たる地位を与えられていた⁶。

FAOが戦前のIIAと異なる点は、政府間の議論に便宜を供与し情報を収集・配布するという従来の機能に加えて、各国政府が自ら活動するための手段として各国政府に利用されることであった⁷。後者の新たに加わった機能・活動

の月報、各種問題に亘る国際文献集、各種部門の機関・研究所の国際案内書、農家家計統計の調整及び比較、国際植物保護の公報、国際林業年鑑等であった。また、農産物別の諸問題、農業信用、農業共同組合、重要商品販売、農業改革、農家経営、離農、農村衛生、その他各種の問題についての論文を整理し、表に作成した（イエーツ1959、p.35）。

³ 1940年のセンサスは戦争のため一部実施に留まった（イエーツ1959、pp.35-36）。

⁴ 各国の中には責任のある政府の要員を送る代わりに、本国政府との連絡もなくなったようなローマ常駐代表を出席させる場合もあった。加えて、協会は刊行物用の情報を収集することにおいても非常に困難に直面した。それは当時、農業統計の収集と科学的調査・報告は大多数の諸国でまだ初歩的段階だったからである（イエーツ1959、pp.36-37）。

⁵ イエーツ（1959）pp.36-37。

⁶ イエーツ（1959）pp.63-64。

⁷ 新たに加わった機能の第一は、ある特定の活動を行うよう自らあるいは相互に対して行われる勧告であり、第二は各国家の計画の進展を助ける専門家及び施設の獲得であった。すなわちこれらは、従来と比べて極めて積極的にFAOという国際機構を利用しているところが新しいのである。（イエーツ1959、pp.64-65）

の基礎となるよう、F A Oは食料・農業に関する確固とした国際的議論の場として、及び情報収集・分析・配布のセンターとしての地位を、このとき獲得したのである。

創設当初、F A Oの利用の仕方について各国政府間に一致がなかったことは、既に第2章で見たとおりである。すなわち、F A Oは一つの情報機関に過ぎず、情報を収集・消化・刊行すればそれで事足りるという見解に立っているものもあったし、別の極端な例は立法機関と交易所を組み合わせたものにしようという意見もあり、これらの中にはあらゆる意見があった⁸。しかしこの事実は逆の見方をすれば、F A Oが持つべき情報機能についてはほとんど完全な一致があったということに他ならない。F A Oの創立から間もない1946～1947年、F A Oの活動は国際貿易問題に大いに集中されたのであるが、それにも拘わらず農業、栄養、水産、林業の分野での広範な技術活動の端緒も開かれ、また各種国際会議の組織化や情報サービスの充実も、着々と進められていった⁹。

2 統計・技術等に関する情報の収集・分析・配布の機能

1948年にF A O第二代の事務局長に就任したノリス・ドッドは、F A Oの役割を大きく2つ、すなわち第一は情報活動、第二は各国の実施計画に対する支援と整理している¹⁰。またイエーツは、F A O創立10周年記念誌においてF A Oの10年間の活動を国際経済、技術援助、情報活動の3分野に分けて記述しているが、そのうち情報活動については、刊行物や各国政府あるいは専門家会合などからの情報を収集し、年報、月報、アブストラクト、会合、公式発表、各種報道、専門家や手引書などによって広く伝えられると説明している¹¹。

歴史的に見ると、ホット・スプリングスの会議では、特に食料・農業分野で

⁸ イエーツ (1959) p. 66。

⁹ イエーツ (1959)、p. 71。

¹⁰ すなわち、(i) 加盟各国政府及び、実施計画に従事しているその職員に対して常に情報活動を行うこと、(ii) 各国政府が着手した実施計画のうち、これら政府の要請により、F A Oが参加しているものについて、それを補足するよう立案し、発展させること、の二つである (イエーツ 1959、p. 109)。

¹¹ 「情報」と一言でいっても、F A Oが取り扱う情報は、当時にしてすでにさまざまなものがあつた。ドッドの言葉によれば、「情報は、印刷された刊行物、質問書に対する政府の回答、専門家の会合、専門職員の加盟国への訪問などのいろいろな手段によって、収集することができ、そしてこれらの情報は各種の年報、月報、アブストラクト、会合、公式発表、新聞、映画、ラジオ、専門家や使節団などの手引書などによって広く伝えられる」ものとされている。この説明が示すように、情報と実地活動の間に厳密な区別は出来ず、双方は入り組んでいる。例えばF A O事務局は、牛疫ワクチンの製法についての報告書を発行することもあれば、ある国に人を派遣してその方法を口頭で説明、あるいは実演することもある。さらに、ある政府がF A Oを通じてある種の問題を調査し報告書を作成する使節団を派遣してもらうことも出来るし、あるいは専門家チームの派遣を要請しその意見や助言を求めることも出来る。これらの場合、前者は「情報活動」、後者は「技術援助」に分類されるのである。一方、統計年鑑やアブストラクトなどのF A O刊行物は直接「活動」的な要素は含まない (イエーツ 1959、pp. 109-110)。

の国際的情報活動の規定に関して決議は行われなかった。しかし、F A O 第一回総会となったケベックにおいては、各国政府が行うべき情報活動について規定することに、特別な注意が払われた。

第一に、この総会で設けられた「統計に関する委員会」は、栄養と食料の消費、農村福祉、農業生産、水産、林業と林産物及び販売に関する統計が備えるべき必要条件を規定した。その内容は、「国際農業統計のほか、以前 I I A、国際造林センター及び国際造林委員会などの諸機関が収集し、刊行していた一連の統計刊行物を復刊することは、最も緊急を要することである」というものであった¹²。

第二に、栄養、農業、水産及び林業などの各専門分野の活動に携わっていた各委員会でも、事務局に対して各部門における広範な技術刊行物を出すように要請した。例えば農業の技術委員会報告は、F A O は食料及び農業の分野における技術やその他の情報の国際的精算所の役割を果たすべきものであると記述している¹³。

第三には、F A O 事務局は、特にその資格や経験が詳細に記してある専門家のリストを保存し、更に専門家達の会合を招集して情報の交換を行い、科学者、教育者、学生などの交流について各国政府を援助し、講習用、研究用の専門的計画を作成するよう促進しなければならないとされた¹⁴。

以上のような F A O 創立時の諸決議の意図に対応して、その後の 10 年間、F A O は情報活動について何をどのように実現していったのかについて、以下に「統計的・経済的情報」、「技術的・科学的情報」、そして「アブストラクト・摘要・図書館活動」に分けてその概略を整理する。

2.1 統計的・経済的情報

統計的及び経済的情報の供与については、F A O 事務局の成果発出は遅く、最初の 2 年間は何も出されなかった¹⁵。統計年鑑（農業生産・貿易、林業、水

¹² イエーツ (1959)、pp. 110-111。

¹³ F A O 刊行物中には、特定の地域又は広く世界的な諸問題についての調査成果や重要な科学技術のサマリー等が含まれねばならない。また、F A O は食料や農業に関する法規や政策についての世界中のサマリーを集め、各国が利用できるようにしなければならない。さらに、解題文献集やアブストラクトなどを刊行したり、刊行できるように準備したりするとともに、要求に応じて重要な記録類の写真複写やマイクロフィルムが提供利用できるようにしなければならない (イエーツ 1959、pp. 111-112)。

¹⁴ イエーツ (1959) p. 112。

¹⁵ 1946 年に作成された世界食料調査 (World Food Survey) は、70 か国について戦前の食料消費の数字を取めたが、これは戦時中に米国や英国が配給や救済計画のために作った資料を用いた統計であった。これに次ぐ 2 年間の統計事業は、事実上、供給不足の食料の国際的割当促進を目的として 1946 年に設立された国際緊急食料理事会 (I E F C) の事務局が専ら取扱っていた。F A O の統計諸機関が活動を始めたのは、この I E F C の活動が次第に下火になり始めた 1940 年代終わり頃からであった (イエーツ 1959、pp. 92-93、p. 113)。

産)、統計月報、商品公報・年報、「世界食料農業白書」(S O F A¹⁶)などが定期的に出されるようになったのは、それ以後のことである。ケベックの第一回 F A O 総会では、多くの政府は F A O が I I A の事業を受け継ぎ吸収して統計に関する業務をそのまま引き継ぐことを想定していたが、実際には I I A の業績・知識及び職員は旧式であるとして不評を買い、結局ワシントンで最新の情報収集、分析・編集、刊行の技術を長時間かけて習得した英米人の事務員達がこの仕事を行うことになった¹⁷。

F A O のこの分野の活動が遅れたもう一つの原因は、憲章第 11 条に規定された報告書¹⁸であった。当初はこれら全ての情報を各国政府から 1 年に 1 度一括して入手する計画であったが、2 年間の経験からこれが非常に煩雑であることが分かったので、統計をこれから抜き出し、月間及び年間の質問書を作成してデータを収集することとされた。また、加盟各国の計画等を事務局で把握するためには、憲章第 11 条によるよりも、定期的に各国の国内刊行物の送付を受けたり、職員が訪問したりする方がよいことも後に明らかになった¹⁹。

このようなことを経ながらやがて統計部門が整備され、財源の許す限り加盟各国の諸要求に応ずることが出来るようになった。このようなもののいくつかを挙げれば、第一にケベック総会で要請された「1950 年世界農業センサス」がある。この実施についてはその準備として、長時間をかけて定義、区分及び方法論に関する一致した方法を見出すための専門家会合を開いて、高度の国際比較性をもつセンサスを行うことが出来た。第二には、全世界での農業生産量の統計的測定である。これについても巨大な方法論的諸問題があり、その克服のために部外の専門家集団を集め、結果として共通の基準に基づく世界各国の農業生産を、価額的にも数量的にも計算して各国間の比較を可能にした。第三には、経済面における新事業「アウトロック報告書」である。これは総会や各地域の経済会議での計画検討に資するためのもので、次年度もしくは向こう 5 年間の生産、貿易、価格、消費の各面を予想、換言すれば「最も事情に通暁した上での推測」を行うものであった²⁰。

それでは F A O 創立 10 年以後の F A O の統計的・経済的情報に関する活動はどのように展開したであろうか。まず言及すべきことは、上記の統計年鑑・月報類や「世界食料農業白書」、さらに「世界農業センサス」及び「アウトロック

¹⁶ The State of Food and Agriculture.

¹⁷ イエーツ (1959) pp. 11.

¹⁸ 憲章は「加盟各国は F A O に対して憲章の前文に明らかにされているこの機関の目的を達成するために、各自が行った成果や総会の勧告や約定にもとづく活動について、定期的に報告を行わねばならない…。加盟各国は、要請に応じて、この機関に対して栄養、食料及び農業に関する全ての法律、規則、公式報告書及び統計を通報しなければならない」としている (イエーツ 1959、pp. 114-115)。

¹⁹ イエーツ (1959) pp. 115.

²⁰ イエーツ (1959)、pp. 115-117.

報告書」などは全て、F A Oの基幹的・定常的業務としてその後も粛々と継続されているということである²¹。そしてこれらに加え、F A Oの統計的・経済的情報提供の役割は、時代と共に拡充されてきている。

その第一に挙げられるのが、1974年の世界食糧会議を機に、世界の基礎的食料の供給状況や見通しの最新情報を収集・供給すべく整備された「世界食料情報・早期警報システム」(G I E W S²²)である。確かに世界食糧会議の開催においてF A Oの役割は極めて軽視されたと言えるのであるが、それでも同会議を契機に作られた新たなメカニズムのうちで当然のようにF A Oの役割に落ち着いたものの一つがこのシステムの新設であった²³。

また、第二に挙げられるのが、1996年の世界食料サミットを契機に新設された「食料安全保障に関する情報・地図化システム」(F I V I M S²⁴)である。これは同食料サミットが世界の栄養不足人口の半減を目標とする宣言と行動計画を取りまとめたという成果以外で具体的に開始した数少ない取組みで、単に生産・供給面に留まらず、世界の食料安全保障達成に関わる多面的な脆弱性の観点を取り入れて分析・地図化し、政策立案にも役立つようにするシステムとされる。そしてこのシステムの作成はF A O主催のサミットでもあったことからF A O自身に取り組むこととされ、その後世界的・地域的な当該情報を編集して提供し続けている²⁵。

そして第三に挙げられるのが、F A Oの統計的・経済的情報の提供の仕方の近代化である。すなわち、昨今の世界的なネット情報化の流れの中で、F A Oが提供する情報についても逐次精力的にネット情報の整備が図られており、F A O S T A Tをはじめとしてその統計などの情報は世界中で迅速に取得あるいは分析できる状況となっている。

2.2 技術的・科学的情報

F A Oが行ってきた技術的・科学的な情報活動の範囲は著しく広く、また資料の形式も多種多様である。各種ペーパー、研究、報告書などをリスト化すると膨大なものになる。それらには刊行物、技術的会議の報告書、F A O理事会や総会のために作成された資料、F A Oと他機関の共同機関あるいはその他の諸機関に提出された文書など大量の印刷資料が含まれている²⁶。これら刊行物

²¹ なお、これらのうち「アウトルック報告書」は、現在はOECDとの協力の下で、『OECD-F A O 農業アウトルック』(OECD-FAO Agricultural Outlook)の形で継続されている。

²² Global Information and Early Warning System for Food and Agriculture.

²³ Saouma (1993) pp. 41-46.

²⁴ Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems.

²⁵ なお、この関連で定期刊行物『世界の食料不安の現状』(S O F I : The State of Food Insecurity in the World)が毎年出版されている。

²⁶ これらの例をいくつか挙げれば、世界で最も重要な作物である小麦とコメの「世界原種カタログ」、栄

は多種多様な形式と読者対象を有しているが、概して言えるのは大部分の専門的な刊行物は開発途上諸国の科学者や行政官を対象として作成されているということである²⁷。

F A Oが技術的情報を発信する場合、刊行物と同様に重要な手段となったのは、各種会議や研究部会であり、これらは先進諸国及び開発途上諸国の技術者や行政官が互いの知識や経験を交流させる場となってきた²⁸。

以上のF A O創立後 10 年間の技術的・科学的情報に関する活動を受けて、その後この分野でのF A Oの活動はどのように変化したであろうか。結論から言えば、その後のF A Oにおいても多種多様な技術的・科学的情報が作成・提供され続け、さらに情報技術などの進展を受けて質・量ともに充実していったのである。

ウォルトンのF A O 40 周年記念誌からいくつかの例を挙げれば、第一に、新たな情報技術を活用して、食料・農業のさまざまな分野について各種のデータベースが作成され、加盟諸国の活用に使われている²⁹。第二に、1970 年代には総合的なデータベースとして、世界的な農林水産関係科学技術情報データベース (A G R I S³⁰) と、同じく世界的な農林水産関係研究情報データベース (C A R I S³¹) が加盟諸国及び国際諸機関の分担協力の下で運営されている³²。第三に、1960 年代以来さまざまな科学技術情報が地図化されて提供されている³³。

以上のように、F A Oの技術的・科学的情報提供の役割は、創立 10 年以後少なくとも半世紀にわたって着実に近代化・拡充されて加盟諸国や食料・農業関

養学的研究である「コメと米食」や「トウモロコシととうもろこし食」、加盟国の緊急な要請に応じて作成された「牛疫ワクチン」や「インド及びパキスタンのゼブ牛」、「農村経済における養魚と内水面水産経営」がある。また、他の機関の発議や決議に端を発するものとしては、1950 年のE C O S O Cの決議に関する2つのF A Oの研究「農地改革、共有地保有制度」と「農業改革と農業開発との関係」があり、共同事業の成果を報告するものとしては「欧州及び地中海諸国雑種とうもろこし共同試験」がある。さらに計画的・継続的に刊行されるものの例としては、土壌に関する諸問題についての一連の刊行物がある。これらは、まずI E F Cの肥料委員会における世界的な肥料の消費需要及び供給可能量に関する調査報告に始まり、「世界の肥料生産と消費及び今後の目標」、「肥料の有効利用法」、「土壌保全—国際的研究」、「ラテンアメリカの土壌浸食研究」、「土地開発のための土壌調査」、「土壌科学各国語彙」と、互いに関係をもちながら次々と刊行されたものである (イエーツ 1959, p. 118-121)。

²⁷ イエーツ (1959) pp. 121-122。

²⁸ F A Oの初期に毎年開催されていたこのようなものとしては、「地中海牧野飼料開発作業部会」、「カリブ地域農業普及開発センター」、「アジア極東土地問題センター」、「近東灌漑排水会議」が挙げられる (イエーツ 1959, pp. 122-123)。

²⁹ このような分野別データベースの例としては、熱帯林資源データベース、土地資源データベース、植物栄養データバンク、種子情報システム、動物遺伝資源データベース、土地利用計画のための地理情報システムなどが挙げられる (Walton 1985, p. 111)。

³⁰ International Information System for the Agricultural Science and Technology (Walton 1985, pp. 111-112)。

³¹ Current Agricultural Research Information System (Walton 1985, pp. 112-113)。

³² Walton (1985) pp. 111-113。

³³ このような中には、世界的な土壌地図、農業生態学的地域 (agro-ecological zones) の研究、さらに地域的な人口扶養力 (potential population-supporting capacity) の研究などが含まれる (Walton 1985, pp. 115-117)。

係者によって活用されてきているといえよう。

2.3 アブストラクト・摘要・図書館活動

FAOが行ってきた情報活動の3つめのカテゴリーには、アブストラクト、文献集、ダイジェスト、定期刊行物、図書館、そして広報事業などが含まれる。

アブストラクトについてはFAO創立当初、どの程度この活動に重きを置くか多くの議論がなされたが、結果として創立10年の時点では水産業分野のみで行われた³⁴。文献目録についてはFAO事務局が他の団体に委ねる形で、林業、土地保有制度、漁具・漁法といった分野のものが作られた。ダイジェストについてはIIAが「農業法」について行ってきた長い歴史があり、FAOになってから拡充して「食料農業法」³⁵が年4回刊行された。技術的な定期刊行物又は公報類は、情報を広く普及し、その分野の世界の研究者達が連携を保つのに適切な手段であることが明らかになり、林業・林産物 (Unasylva)、水産 (FAO Fisheries Bulletin)、植物保護 (FAO Plant Protection Bulletin) などが作成された。また、FAOはローマに図書館³⁶を保有しており、もとのIIAの蔵書と、FAOがローマに移る前ワシントンで集めたもの、そして「ジュネーブ林業図書館」の3つのコレクションを合併したうえで、引き続き追加して収集活動を行って、その食料・農業分野における所蔵書の範囲及び完全さから独自の存在となっている。最後に広報事業は、一般大衆、民間団体及び全ての種類の協会などに対して新聞記事、ラジオのSCRIPT、映画、講演、展覧会用資料などの資料を供給した。また、FAOと連携する各国の農業団体、民間機関などとの連絡を保ち、トレーニングセンターに視覚資料を、学校や大学には講義の資料などを提供した³⁷。

以上のように、FAOの情報事業は多岐に亘り、またこれら情報は公用語のそれぞれについて出す必要に迫られることから、多額の費用を要した³⁸。FAOの出す情報のうち統計的・経済的情報については先進諸国及び開発途上諸国の両方が有用として満足を示したが、FAOの技術刊行物は主として開発途上国向けであった³⁹し、またFAOは技術的専門刊行物については必要以上に米国を範とし米国の資料をよりどころとしなければならなかった⁴⁰。しかし

³⁴ これは人員と資金が多くかかり、また各国においては既に多くの分野についてこれが行われていたからである (イエーツ 1959, pp. 123-124)。

³⁵ Food and Agriculture Legislation (イエーツ 1959, p. 124)。

³⁶ デイビッド・ルービン記念図書館 (イエーツ 1959, pp. 125-126)。

³⁷ イエーツ (1959) pp. 123-126。

³⁸ 各国政府代表達が総会などで要求してくる刊行物を全て出す訳にもいかず、この活動は自ずと妥協の産物となった (イエーツ 1959, p. 127)。

³⁹ 高度な技術情報については、先進諸国は自らが対応する状況であった (イエーツ 1959, p. 127)。

⁴⁰ この段階から解放されるのに相当の時間を要した (イエーツ 1959, pp. 127-128)。

れにせよ、F A Oが提供する情報の水準は、I I Aが達した業績の水準をはるかに超えていた⁴¹。

その後のF A Oは、この文献情報・広報活動の分野でもさまざまな形で活発な活動を続けている。それらの中には、1980年から2000年までの世界的な食料・農業事情を詳細に研究・予測した『西暦2000年に向けた世界農業』⁴²の出版や、広報・啓発事業として世界各国で開催された「世界食料デー」⁴³などが含まれる。このように、文献情報・広報活動の分野でのF A Oの活動は、創立以来現在に至るまで活発に続けられているといえよう。

3 議論の場としての機能

第二次世界大戦以前においては、国際的な、あるいは世界的な食料・農業問題全般に関する議論の場は存在しなかった⁴⁴。しかし戦後すぐに、戦後の世界体制の中心となる国際連合の専門機関の最初のものとしてF A Oが誕生したとき、これは単に一つの分野の国際的・世界的な議論の場であるに留まらず、他のあらゆる分野にも波及し得る、分野別国際フォーラムの最初のモデルでもあった。以下では、F A Oがその組織の中に持つさまざまな会議や、F A Oが関係して開催された主要な会議を取り上げて、F A Oがもつ食料・農業問題に関する議論の場(国際フォーラムとしての機能の一つ)としての側面を概観する。

3.1 総会

F A Oの創立は1945年10月16日で、この日はカナダのケベックで開始された第1回F A O総会の初日でもあり、また国際連合本体が作られたのはこの8日後のことであった⁴⁵。

F A O総会はF A Oの最高管理・審議機関 (the supreme governing and deliberative body) であり、各加盟国政府はそれぞれ1票の投票権を持つ。総会の機能には、F A Oへの加盟に関する事、理事会のメンバーを選定すること、F A Oの事業計画を審議し了承すること、予算額を決めること、加盟国の分担金の配分を定めること、組織運営や憲章に関する事、事務局長を選任す

⁴¹ イエーツ (1959) p. 128。

⁴² *Agriculture: toward 2000* (AT 2000)、(Walton 1985、p. 114 及び Saouma 1993、pp. 53-56)。

⁴³ World Food Day (Saouma 1993、pp. 57-59)

⁴⁴ たしかに、万国農事協会 (I I A) のような、科学的会議の事務局を務め、国際的情報交換の結節点となる組織はあったが、加盟国は欧州諸国中心であり、活動範囲もこれら諸国の関心事項に偏り、かつ財政基盤も弱く、真に世界的な食料・農業分野の議論の場としての機能は、到底果たし得なかった (イエーツ 1959、pp. 33-38)。

⁴⁵ Walton (1985) p. 9。

ることなど、組織運営に係る事項を決定する機能のほか、世界の食料・農業情勢をレビューすること、特別のトピックについて議題に挙げて議論することといった、食料・農業に関する実質的な議論を行う機能もある⁴⁶。F A O総会は、創立当初は毎年開催されていたが、1949年に憲章を改定して以降、2年に1回の開催となった⁴⁷。

3.2 理事会

F A O理事会の設立は、初代事務局長ボイド・オアの発案になる「世界食糧局 (World Food Board)」構想が加盟諸国の賛同を得られず、結局1946年の第2回総会で挫折したことに発するもので、いわば世界食糧局の代替の意味合いも有した⁴⁸。創設当初の1947年、理事会のメンバーは18か国であったが、現在は49か国となっている⁴⁹。

F A O理事会の機能は、1950年に最初に設定されて以来、大きく変更されていない。すなわち、世界の食料と農業の状況を絶えず監視し、加盟諸国の諸計画を検討するということである。更に詳しく言えば、これは諸政府や、品目に関する協議会や国際組織に対して助言を提供すること、十分な食料供給に影響が及びそうなケースで品目に関する協定の需給動向を検討すること、食料備蓄を飢饉の救援に活用すること、生産動向や価格政策そして空腹な人々の状況を見守ることなどである。このような点からみても、F A O理事会は世界的な食料政策を目指したF A Oの探求を支える上で、十分な能力が与えられている⁵⁰といえよう。

F A O理事会は、総会に次ぐ第二レベルのF A O管理主体であり、総会と総会の間においてF A Oの代理的な管理主体としての機能を果たす。このため、理事国とともに、理事会の独立議長もF A O総会において選出されることとなっている⁵¹。

3.3 商品問題委員会 (C C P)

F A O理事会の下に置かれている商品問題委員会 (C C P) の設立も、理事会同様、初期のF A Oにおける野心的な提案の挫折が契機となっている。1949年のF A O理事会では、国際的な通貨の交換性の問題のため食料の余剰を食料不足地域が十分な輸入を出来ないという問題を背景に、F A O第2代事務局長

⁴⁶ Phillips (1981) p. 19.

⁴⁷ ただし、例えば1948年や1956年などのように、非常の事態やその他緊急を要する事項の審議のために特別セッションを招集することができる(Phillips 1981, p. 19)。

⁴⁸ このため、当初合意されたときの呼称は「世界食糧理事会 (World Food Council)」であった ()。

⁴⁹ Phillips (1981) p. 19. 農林水産省国際協力課 (2011) pp. 12-13.

⁵⁰ Walton (1985) pp. 15-17.

⁵¹ Phillips (1981), pp. 22-23.

ドッドが「国際商品精算所」を提案したが、加盟国の賛同が得られず、挫折した⁵²。しかしこのときFAO総会は、国際収支の困難から生じる農産物余剰状態に対して勧告するため、理事会の下に商品問題委員会(CCP)を設立した。その機能は、①供給不足国の必要条件を検討してこれを余剰国に伝えること。②余剰国がこれを特別条件で処分するという提案を検討すること、③情報一般を検討し、望ましいとみられる時には国際行動を起こすこと、とされていわば「検討の場」の位置づけを与えられ、一年後には国際収支問題のみとの制約を外されて、全ての商品問題を検討する権限を与えられたのである⁵³。

その後1957年の第9回FAO総会において、CCPは理事会の常設委員会の位置づけを与えられ、関心を持つ全ての諸国が参加可能な委員会として継続している。設立の経緯から理解されるように、CCPの設置は「世界食糧局」や「国際商品精算所」の構想が拒絶されたことに発して、妥協の産物として行われたものである⁵⁴。このような判断の背景には、ガーハードセン(1950)が言及しているように、FAOメンバー諸国の多くに、当時のFAOのような若い組織には荷が重すぎるので、組織が存続していく中でより自然で無理のない成長・拡大が望ましいという支配的な考えがあったのである⁵⁵。

CCPの下には多くの産品ごとの政府間グループが置かれ、活動のほとんどはこれらを通じて行ってきた。政府間グループが取り上げてきた個別の産品は、米穀、ココア、穀物、かんきつ、ジュート・ケナフ類、油糧種子・油脂、バナナ、硬質繊維、ワイン・ぶどう製品、茶、食肉である。

そしてCCPの12番目の付属機関が米国・ワシントンに置かれた余剰処理小委員会であった⁵⁶。CCPは、国際的な余剰食料の処理に関する原則として「余剰処理原則」を策定し、その下で上記の「余剰処理小委員会」を運営するなどの活動を行った。この原則には各国政府が自主的に従い、その後も活用されていて、国際的な行動準則として、現在はWTO協定にも取り込まれる形で機能している⁵⁷。

⁵² 1949年のFAO理事会では、国際的な通貨の交換性の問題のため食料の余剰を食料不足地域が十分な輸入を出来ないという問題を背景に、FAO第2代事務局長ドッドが「国際商品精算所」を提案したが、加盟国の賛同が得られず、挫折した(イエーツ1959、pp. 99-100)。

⁵³ イエーツ(1959) pp. 100-101。

⁵⁴ Phillips(1981) pp. 30-31。

⁵⁵ FAOに好意的な者たち(Those friends of FAO)が、「世界食糧局」がFAO総会で承認されなかったこと、及び「国際商品精算所」も成功しなかったことを幸いなことと捉えたのは、根拠のないことではなかった。歴史的な観点から見れば、これら提案が対象とした分野はこの若い組織にとってはあまりに冒険的過ぎたのである。おそらく最も重要だったのは、この現実の世界の中では、FAOの背後にある基本的な思想が生きながらえて、より自然な成長を遂げていくことだった(Phillips 1981、p.31及びGarhardsen 1950、pp. 3-23)。

⁵⁶ Phillips(1981) pp. 30-31。

⁵⁷ イエーツ(1959) pp. 101-102。

3.4 農業委員会ほか

F A O理事会の下には分野別に、農業、林業、水産の各委員会が設置された。歴史的に見ると、最も早く設置されたのは水産委員会で、委員会設置問題の提起は1963年になされ、その第1回会合は1966年に開催された。次いで林業委員会でそのアドホックな第1回会合は1969年に、正式な会合は1972年に開催された。最も遅く立ち上がったのは農業委員会で、1970年に水産・林業とのバランスの問題が提起されて1971年の総会で設置が決められ、1972年に第1回の会合を開催している。これら3委員会はいずれも、F A O加盟国であれば参加できるものとして設置されている⁵⁸。

これら3委員会のうちで、農業委員会の設置が最も多くの困難に遭遇したという。この背景には、「農業」が水産や林業と比べてはるかに広範で複雑な問題を内包しているために、一つの常設委員会で取り扱いきれるものではないという認識があり、このために当初は農業委員会の下に3つの小委員会を作るとの提案がなされた⁵⁹。この問題は結局、小委員会を設けず1回の農業委員会会合で取り扱う議題数を数議題に制限するというで解決を図られたが、いずれにせよ、農業委員会の統合性や仲間意識は、水産、林業、そして食料供給や貿易という共通の関心事項で繋がった商品問題のいずれの委員会におけるよりも、弱かったという⁶⁰。

3.5 世界食料安全保障委員会（C F S）

1972年から1973年の世界的な穀物不作とソ連の国際穀物市場への参入などに伴う穀物情勢の世界的な緊張を受けて、1973年のF A O総会や1974年のF A O理事会、そして同年11月に開かれた世界食糧会議は、世界の食料安全保障の問題への関心を掻き立てた。これらの場を通じて「世界食料安全保障に関する国際的取極め（International Undertaking on World Food Security）」が作られるとともに、「世界食料情報・早期警報システム」（Global Information and Early Warning System: G I E W S）や「食料安全保障援助スキーム」（Food Security Assistance Scheme: F S A S）、さらに「国際肥料供給スキーム」（International Fertilizer Supply Scheme: I F S S）などが作られた。これらに合わせて、1975年にF A Oの常設委員会の一つとして設置されたのが、世界食料安全保障委員会（Committee on World Food Security: C F S）であった。これは、世界食糧会議の結果として特にF A Oに設置された国際メカニズムとして重要であり、世界の食料安全保障に関する議論の場としてのF A Oの

⁵⁸ Phillips (1981) pp. 31-33.

⁵⁹ すなわち①農業開発計画、②農業・農村開発の組織・制度的枠組み、そして③農業科学技術の3小委員会を設ける案が検討された（Phillips 1981, p. 32）。

⁶⁰ Phillips (1981) pp. 32-33.

優先的な役割を再確認するものであったと評価できよう。その設立当時の具体的な任務は、「世界食料安全保障に関する国際的取極め」の原則・目的及びガイドラインの実施を検討し、必要な勧告を行うことであった。この委員会は、食料安全保障問題の普遍的な性格に鑑みて、F A Oの全ての加盟諸国に開放されると同時に、F A Oの加盟国ではない国連の加盟国に対しても開放され、最初の会合は1976年に開催された⁶¹。C F Sはその後も世界食料安全保障に関する重要な議論を行う場であり続けており、1995～1996年には「世界食料サミット」（1996年11月）の準備のための世界的議論を行う主要な場となった⁶²。また、その後もC F Sは、世界の食料安全保障問題について議論する主要な場として、年1回の会合を続けている⁶³。

3.6 課題別の会議招集

F A Oは、上記のような常設の諸委員会において食料、農村や農林水産業に関する諸事項を議論してきたに留まらず、その時々世界的な食料・農業関連の課題について、世界的な会議を主催、あるいは共催してきた。次に掲げるのはそれらのうちの、いくつかの例である。

【農地改革・農村開発⁶⁴】

「世界農地改革・農村開発会議」（W C A R R D）⁶⁵は、F A Oの理事会及び総会においてサウマ事務局長が提案したラインで全てが準備された世界会議であった。ハイレベル専門助言者委員会と準備委員会が設立され、国別レビューペーパーと115の事例研究が準備され、国連システムの諸機関間の連携体制が整えられた。

会議は1979年7月にF A O本部で開催され、4か国の国家元首、89か国の大臣、25か国の副大臣が参加して、原則宣言（Declaration of Principles）と行動計画（Programme of Action）が採択されるという、F A Oのみならず開発政策全般にかかわる「歴史記念碑的」成果が得られた。その内容は、テーマとしての「公平で参加的な成長」が表す目的を掲げ、その達成手段として貿易、途上国間協力、外国からの投資と開発援助が必要とされた。行動計画には、土

⁶¹ Phillips (1981) p. 33.

⁶² 鶴戸口 (1995) pp. 36-37.

⁶³ ただし、2004年に作成された「食料の権利に関する任意のガイドライン」に至る議論はF A O理事会の下に政府間作業部会を設けて行われた（FAO 2004）。また、2007～2008年頃の世界的食料価格高騰時における世界的な食料安全保障確保をテーマとした議論は、ニューヨークの国連に設けられたハイレベルタスクフォース（H L T F）、F A Oの「世界の食料安全保障に関するハイレベル会合」（2008年6月）、G 8洞爺湖サミット（2008年7月）、スペイン主催の「食料安全保障に関するハイレベル会合」（2009年1月）、G 20ソウル・サミット（2010年11月）など、さまざまな場において行われた（農水省資料）。

⁶⁴ Walton (1985) pp. 83-85.

⁶⁵ World Conference on Agrarian Reform and Rural Development: WCARRD.

地・水その他の資源に対するアクセスの改善と同時に、投入資材・市場及びサービスに対するアクセスの改善が盛り込まれ、人々の参加、女性の農村開発における役割の重視、農業以外の農村活動の促進が強調され、さらに教育・訓練・普及活動に対する一連の勧告がなされた。しかし、4年後の1983年にこの行動計画の進捗状況がFAO総会に提出されたとき、農村の貧困者に対する土地配分の改善で顕著な政策変更を行った国はわずか5か国と、はかばかしい成果は見られなかった。

このように、WCARRDの宣言と行動計画は、FAOが世界の公平を求める点において一つの高みを示すものではあったが、同時に何が望ましいのかに関する国際的なコンセンサスの形成と、何がなし得るのかという現実との間に、大きな亀裂があるということをも如実に示していた。FAOは「目標を設定するフォーラム」の役割を果たしたが、その目標の達成への努力はほとんどすべて、当該国の政府の行動に委ねられたからである。

【環境（天然資源の保全、砂漠化防止）】

環境は、自然の中で営まれる農業にとって極めて重要な要素であり、1970年代以降の環境に対する世界的な意識の高まりとともに、環境関連の会議が多く開かれた。これらの中で、ここでは1970年代に国連の枠組みで開かれた2つの世界会議、すなわち1972年にストックホルムで開催された国連人間環境会議（いわゆるストックホルム会議）⁶⁶、及び1977年にナイロビで開催された国連砂漠化防止会議の2つを、FAOとの関係で概観しておく。

まずストックホルム会議は、その早い段階では国連環境計画（UNEP、1972年正式に設立）のイニシアティブで計画されたものであるが、その優先事項にはいくつか、FAOが直接に大きな関心を有する分野が含まれていた。それらは土地・水資源、草地・森林資源、遺伝資源、野生動植物、水産資源、廃棄物処理及び循環利用、食物汚染管理、農薬に関する環境モニタリングであった。そしてこのような背景から、FAOとUNEPは早い段階から緊密に協力してこの会議を準備し、会議の結果として作成された108の勧告のうち36の勧告は、FAO単独又はFAOを含む諸機関に向けられたのである。しかしそれら勧告のほとんどは目新しい内容ではなく、むしろ当時進行中・実施中であった計画の強化を謳ったものであった⁶⁷。

次に国連砂漠化防止会議は、サハラ以南のアフリカをはじめとして世界各地で問題となっていた土壌劣化や砂漠化に対応して、FAO、UNEP、そして世界気象機関（WMO）などの関係国連諸機関が1977年にケニア・ナイロビで

⁶⁶ United Nations Conference on the Human Environment: UNCOD.

⁶⁷ Walton (1985) p. 95.

開催したものである。砂漠化の原因はさまざまであるが、その主要なものは森林伐採、過放牧及び不適切な農業技術である。F A Oはこの会議に、他の諸機関と協力して「世界砂漠化地図」を提出した。このとき初めて行われたような、砂漠に関する地図情報を統合する努力はその後も続けられ、1979年にはこれら諸機関と国際土壌学会の共同による砂漠化評価・図化プロジェクトが開始された。またF A O独自にも、そのフィールド・プロジェクトとして土地利用計画、土壌保全、草地管理の改善などに取り組んできた⁶⁸。

【食料安全保障（世界食料サミット）】

食料安全保障は、F A O創立以来のこの機関の最大の使命の一つである。この食料安全保障に関して、「2015年までに世界の栄養不足人口を半減する」ことを目指す政治的意思を宣言した1996年の「世界食料サミット」については、既に第2章でその準備から開催、結果、そしてフォローアップまで詳しく見たところであるが、ここでは今一度、F A Oのもつ課題別の会議を招集する機能という面から概観する。

F A Oのディウフ事務局長が1996年に「世界食料サミット」を開催したいとの提案を（1994年の）F A O理事会で行い、各方面にその趣旨の説明を開始した頃、当時すでに「地球サミット」⁶⁹、「国際人口開発会議」⁷⁰、「国連社会開発サミット」⁷¹、「第4回世界女性会議」⁷²などさまざまな「サミット」が目白押しに開催されていたことや、先進諸国はこれを契機にまた援助資金を求められるのではないかと警戒したこともあって、加盟各国にはこの提案に対する少なからぬ戸惑いがあった。しかし、確かにディウフ事務局長の提案には、アフリカをはじめとする低所得食料不足国の食料安全保障確保に取り組む強い意思と、この問題を首脳レベルで取り上げて1974年以来で再び「食料」を世界の中心的課題に位置付けたいとの意図があり、途上国を中心にこれを支持する国も多かったのである。そして、初めは他の先進国同様に懐疑的であった日本も、1994年に終結したガット・ウルグアイ・ラウンド交渉の中で農業問題は貿易面を中心に議論されてきたが、食料の将来の需給や開発途上国における飢餓の問題など、世界の食料問題それ自体についての議論は十分に行われておらず、世界食料サミットにおいてそれらの問題に取り組むことは重要と考えるに至った。かくして、世界食料サミット開催に反対していた先進諸国の中で、食料輸入国の

⁶⁸ Walton (1985) pp. 97-99.

⁶⁹ 1992年6月、ブラジルのリオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国際連合会議」(United Nations Conference on Environment and Development; UNCED)。

⁷⁰ 1994年9月、エジプトのカイロで開催された International Conference on Population and Development: ICPD。

⁷¹ 1995年3月、デンマークのコペンハーゲンで開催された World Summit for Social Development。

⁷² 1995年9月、中国の北京で開催された the 4th World Conference on Women。

食料安全保障を重視する日本がまず開催に賛成に回り、1995年6月のFAO理事会の段階ではサミット開催に異論を唱えた国はないという状況となった。

このような展開を経て、1995年10月のFAO総会で世界食料サミットの開催が正式に決定され、「飢餓と栄養不良の撲滅及び世界の食料安全保障（Food Security for All）の達成」を目的とする「政策文書」と「行動計画」の採択が目指された。その後のさまざまなレベルでの準備会合における議論を経て、世界食料サミットが多くの新機軸を生み出したことは注目に値する。それらの中には、「食料の権利」が国際的な公式サミットの文書で初めて採択されたこと、「食料安全保障の多面的性格」、すなわち食料安全保障の問題は開発途上国の飢餓・栄養不良の問題のみではなく日本のような先進輸入国の食料問題を含めた包括的な問題として取り上げるべきということ、持続可能な農業・農村開発の文脈での「農業の多面的機能」への配慮が盛り込まれたこと、さらに「食料安全保障に対する貿易の役割」については貿易自由化の役割を最優先するのではなく「貿易も食料安全保障の一つの重要な要素である」との取りまとめが行われたこと、などが含まれていた。

この世界食料サミットの開催及びその結果がFAOにとってどのような意味を持ったのかについては、第一に、FAOが食料・農業に関する国際的・世界的な問題を議論する場としての存在を再び世界に示したことであろう。当時、国際的な農業問題が専ら「貿易問題」という切り口で取り上げられてきた中で、世界食料サミットは食料・農業の問題を終結したガットや設立されたばかりのWTO体制という国際的な貿易の枠組みよりも広い視野から、国際的な共通認識を形成し合意した点で極めて意義深いものであったと考えられる。第二に、このサミットによって再び、開発途上諸国の飢餓・栄養不良という問題が世界的な注目を集めたのである。そして第三には、食料・農業問題に関するそれまでの貿易一辺倒の考え方を、ある程度修正する契機になったことである。

確かにFAOの場での議論の結果が直ちに貿易偏重という状況の改善につながるほど、ことは単純ではない。しかし少なくとも、世界食料サミットは、それまでの食料輸出国の論理一辺倒の議論を修正し、「食料安全保障の多面的性格」や「農業の有する多面的な機能」、更には「貿易は食料安全保障を達成するための一つの重要な要素」といった文言が、世界食料サミットというFAOの場での世界的な議論の成果として生み出されたことには、大きな意義があるといえよう。

4. 規範・ガイドラインの設定機能

4.1 余剰処理

終戦直後の食料難は、1952～1953年頃から一転して食料過剰に変わり、世界の食料事情は北米において穀物が過剰になる一方、極東をはじめとする開発途上地域では食料生産の停滞し国際市場の穀物に対する購買力も不足しているという状況になった。この問題の解決策を巡って、既に見たとおり、初代ボイド・オア事務局長の「世界食糧局」提案や、第2代ドッド事務局長の「国際商品精算所」提案がなされたが、それぞれ加盟諸国によって拒絶された⁷³。そしてその後1950年代半ばから後半にかけて、世界の余剰農産物と米国からの食料援助が更に積み上がり、多国間の枠組みでの余剰活用の仕組み作りに関心が持たれるようになっていく⁷⁴。このような中、FAOの商品問題委員会(CCP)は余剰処理問題に大きな注意を払うようになった⁷⁵。

この背景の下で1954年、CCPによって作られたのがFAOの余剰処理原則⁷⁶である。この原則は、サウマ事務局長も述べているように、FAOが有しているガイドライン設定機能⁷⁷の最初の成果ともいえるものであり⁷⁸、以後現在まで使い続けられてきた。もともと各国政府による自発的な受諾を前提としていたこの原則は、この間に一定の発展を遂げているが、その目的は1954年に設定されたままである⁷⁹。

このようにFAOが余剰処理問題に特別に力を入れて取り組んだ背景には、当時米国がその保有する農産物の大量のストックの一部を特別条件で輸出しようとした動きがあった。そしてこの原則の作成後、FAO理事会は加盟国がこの原則に正式に従うよう勧告を出し、大多数の国はそれに従った。この1954年は、米国の公法480号(PL480)による食料援助の開始と同じ年であったこと、この原則の実施状況を監視し必要な協議を実施するための余剰処理小委員会⁸⁰が米国の首都、ワシントンDCに置かれたことなど⁸¹から推測できるのは、この余剰処理原則をFAOという中立な国連専門機関が作成し、これに則った形でPL480を開始することによって、貿易の攪乱や途上国農業への悪影響といった観点から批判の多かった米国の食料援助に国際的な根拠を与えるととも

⁷³ イエーツ (1959) pp. 90-99。

⁷⁴ Walton (1985) pp. 17-19。

⁷⁵ イエーツ (1959) p. 102。

⁷⁶ FAO's Guiding Lines and Principles of Surplus Disposal。

⁷⁷ normative function。

⁷⁸ Saouma (1993) p. 3。

⁷⁹ すなわち、「余剰処理計画を実行する政府が、その計画が生産及び国際貿易の通常の状態に有害な影響を引き起こさないよう保証するために注意すべき事項を規定」している (Walton 1985, p.19)。

⁸⁰ Consultative Sub-Committee on Surplus Disposal: CSD。

⁸¹ イエーツ (1959) pp. 102-103。

に、他国の同様な取組に対してはそれらを牽制するという、二重の狙いを持っていたものと考えられる。

4.2 農業調整⁸²

国際的な農業調整という概念は、1969年のF A O総会でのボーマ事務局長の開会演説の中で初めて打ち出されたものである。その中心的な考えは、豊かな先進諸国も、貧しい開発途上諸国も、それぞれの野心や計画や生産を、国際貿易の現実に照らして調整し合うというもので、その後6年間にわたって続けられた作業の結果、1975年のF A O総会において「国際農業調整ガイドライン」が採択された⁸³。この考えが出された当初、貿易の文脈のみにおいて語られたこの調整という考えは、次第に農業政策全体にわたって適用されるようになり、1975年のF A O総会において語られたその目的は、「世界農業の望ましい変化に向けて各国の国内政策や行動を調和させる努力を促進する世界的な枠組みを作る」というものとなった。

作成された国際農業調整ガイドラインは、世界食糧会議、国連の国際開発戦略、そしてF A Oの総会その他の場で作成されたテキストを基礎として、農業生産、農産物消費、貿易、食料援助、そして農業に対する援助に関する最も顕著な国際的合意を反映したものであった。1983年の改訂では、1979年の世界農地改革・農村開発会議(WCARRD)の成果が盛り込まれた。このガイドラインの実施状況はその後F A O総会の度にモニターされ、「世界食料政策(world food policy)」に向けた多くの要素を世界的に統合する上で、大きな意義を持ったとされている。

4.3 世界食料安全保障

世界食料安全保障(World Food Security)は、F A Oの任務のうち最も重要なものと言えるであろう。このことは、F A O憲章の前文にある「各国国民の栄養水準及び生活水準の向上」や、「食料及び農産物の生産及び流通の改善」、さらに「人類の飢餓からの解放」といった目的に照らせば自ずと明らかである。しかし、1950年代から1970年代のはじめにかけては、北米における大量の穀物在庫の存在はいわば当然視されていた⁸⁴。このため、世界食料安全保障という問題はグローバルな懸念を基にした国家間の世界規模での協力体制や方策として議論されたわけではなかった。1963年に米国・ワシントンで第一回、1970年にオランダ・ハーグで第二回がそれぞれ開催された「世界食糧大会」(World

⁸² Walton (1985) p. 21.

⁸³ その後これは、1983年のF A O総会で改訂されている。

⁸⁴ Walton (1985) p. 21.

Food Congress) は、たしかに世界の「空腹と栄養不良」(hunger and malnutrition) の問題を世界レベルで議論しているが、これらはあくまで政府間会議ではなく「人々の間」(people to people) の会議であり、また「空腹と栄養不良」の問題もあくまで極東など一部の後進諸国の困った問題という捉え方であり、それは第一回会議における米国ケネディ大統領の開会演説中の「我々は空腹を地球の表面から一掃するための手段も、能力も有しており、必要なのはその意思だけ」という言葉によく表れている⁸⁵。

しかし、1972年から世界各地で同時に穀物生産が減少し、ソ連をはじめとする穀物輸入ニーズが高まって在庫が消滅し、穀物不足・穀物価格高騰のパニックが起こり、世界はかくして、大規模な世界食料危機を経験することとなった。この危機に対応して、世界的な意味合いでの短期的・長期的な食料の確保、すなわち「世界食料安全保障」(world food security) の重要性が認識され、FAOの任務には世界食料安全保障に向けた施策の展開が含まれることになった。この文脈でFAOは、国際的肥料供給スキームの設立や、1974年に国連の枠組みで開催された世界食糧会議に向けたほとんどの技術的準備を行った。また、ボーマ事務局長は世界食糧会議の開催期間中に、主要な穀物輸出入国との緊急世界穀物需給会議を開いたが、穀物輸出国はその際、物理的供給は十分にあるので課題は金融、食料援助、そして商業輸入の増加だという見解を示した。多くのアジア諸国はこの危機の苦い経験から、基礎的食料の自給政策や、危機的状況に備えた備蓄政策を採用したので、当初は長く続くと思われた食料の危機状況は解消されたが、世界的な備えとして、例えば早期警報システムのような多くの制度的整備が行われた⁸⁶。

世界食料安全保障の達成に向けた国際ガイドラインの最初のものとしては、1974年にFAO理事会と世界食糧会議の場で検討された上、世界各国間で作成された「世界食糧安全保障に関する国際的取極め」が該当しよう⁸⁷。この国際的取極めは、各国政府が自発的に遵守することが求められるという性格のものであり、作成後5年間で75の政府とEECがこれに従った。その主要内容は一連の一般原則であり、在庫の保持、開発途上諸国に対する特別の援助(生産増加に向けた協力を含む)、情報交換、そして協議の手続き設定などが定められた⁸⁸。

そして1976年に就任したFAOのサウマ事務局長は、世界食料安全保障の発展を自らの最重要課題の一つとして追求していくことになる。UNCTADと国際小麦理事会(International Wheat Council)の後援の下で1979年まで追

⁸⁵ Walton (1985) pp. 127-130.

⁸⁶ Walton (1985), pp. 21-22.

⁸⁷ 農林省(監修)(1975) pp. 443-453.

⁸⁸ Walton (1985), pp. 22-24.

求され結局成立しなかった国際穀物協定交渉や、食料安全保障のための援助と食料援助規約の強化の取組はこのような例であり、これらを通じて開発途上諸国全体としての自助体制や、国単位での備蓄体制の確立が追求された。また、1983年のFAO総会では食料安全保障の定義として、「全ての人々が、あらゆる時に物理的及び経済的に、自らの必要とする基礎的食料を入手できる（have access）こと」が定められた。こうした取組を通じて世界の食料安全保障システムを構成する諸要素として作られていったものとしては、①開発途上諸国が自ら策定する食料安全保障のための国家行動計画、②世界的レベルでの最低限の安全在庫水準の保持、③世界的な食料安全保障情報・早期警報システム、④災害時の緊急食料援助体制（二国間（食料援助規約）及び多国間（WFP）ベース）、⑤IMFの特別穀物ファシリティ（Special Cereal Facility）、⑥最貧諸国の最も貧しい人々の食料購買力向上のための貿易・外貨獲得上の配慮、⑦これらの施策の進展や世界の食料事情をモニターし、必要な議論・協議を行う場としてのFAO世界食料安全保障委員会、などが挙げられる⁸⁹。

上記のような諸要素を背景に、1983年にサウマ事務局長の下で新たにFAOによって定められた食料安全保障の国際ガイドラインともいえるものが、「世界食料安全保障コンパクト」⁹⁰であった。これは何ら新たな資金的・法的な義務を課するものではなく、世界中の政府、諸機関及び個人が世界の食料安全保障の達成に向けて倫理的なコミットメントを行うという性格のもので、1985年のFAO総会で採択された⁹¹。

その後、FAOの下ではさまざまな場面で食料安全保障の達成に向けた「宣言」、「ガイドライン」、あるいは「行動計画」が作成され、内容面でも進展がみられているが、いずれも上記の「食料安全保障コンパクト」同様に各国による任意のコミットメントという性格を出していない。それらのいくつかを挙げれば、1996年の世界食料サミットにおける「ローマ宣言」及び「行動計画」⁹²、2002年の世界食料サミット5年後会合宣言「飢餓撲滅のための世界的連帯」⁹³、2004年に作成された「食料の権利に関する任意のガイドライン」⁹⁴、2008年の世界的食料価格高騰に対応して緊急に作成された「世界の食料安全保障に関するハイレベル会合⁹⁵宣言」などがある。

⁸⁹ Walton (1985), pp. 24-25.

⁹⁰ World Food Security Compact.

⁹¹ Walton (1985) p. 25.

⁹² 国際食糧農業協会 (1998a) pp. 3-54.

⁹³ 農林水産省国際協力課 (2002b) pp. 310-320.

⁹⁴ FAO (2005).

⁹⁵ High Level Conference on World Food Security. 農林水産省国際協力課 (2011) pp. 81-91.

4.4 その他の国際的基準・ガイドライン

上記以外にも、FAOの下で作成された国際的基準・ガイドラインは多数ある。それらのうち主要なものとしては、年代順に、国際植物防疫条約（1951）、植物遺伝資源に関する国際的申し合わせ（1983）、農業・農村開発の女性参加（WID）のための行動計画（1983）、農薬の流通及び使用に関する国際行動規範（1985）、熱帯森林行動計画（1985）、国際貿易に関する植物検疫の原則（1993）、公海上の漁船による国際保護・管理措置の遵守を推進するための協定（1993）、食料と農業に関する国際植物遺伝資源条約（2001）などが挙げられる⁹⁶。

5. 世界食糧会議と世界食糧理事会（WFC）をめぐる経緯

5.1 WFCの誕生と消滅

世界食糧理事会（World Food Council: WFC）は1974年に世界食糧会議の勧告に基づいて設立され、その本部をローマに置いた。その目的は、「世界の栄養不良と空腹の緩和を助け、農業生産の増加のために新たな農業技術の発展に資するため、各国の農業担当省が調整を行うことのできる機関となること」であった。またこの機関は、「国連食糧農業機関（FAO）における開発途上諸国の力を制約（check the power）するために作られたもの」でもあったが、その活動は1993年に休止した⁹⁷。

WFCの設立から消滅までの歴史的経過を概観すれば、次の通りである⁹⁸。

1970年代はじめの世界的食料危機を受けて、国連総会は1974年、国連世界食糧会議をローマで開催し、この結果として、その下部機関として36か国の閣僚メンバーによるWFCを創設した。その任務は、この会議における決定事項の実施の閣僚レベルでの「見張り番」であり、世界の食料情勢に影響を与える主要な問題と政策課題について毎年レビューを行うこと、そしてその政治的影響力を各国政府及び関係国連諸機関に対して及ぼすことであった。しかしこのWFCの2つの恒久ポストに不必要に性急に米国人が任命されたことに対して開発途上諸国から大きな不満が提起される「波乱の船出」でもあった⁹⁹。

WFCは1992年まで毎年、そのメンバー国の一つの招きで全体会議を開催

⁹⁶ 農林水産省国際協力課（2011）p. 23。

⁹⁷ オンライン・ブリタニカ百科事典 *Britannica Online Encyclopedia* (2013) 「World Food Council (WFC)」。

⁹⁸ 諸国家百科事典 *Encyclopedia of the Nations* (2013)。国連の歴史や発展、及び世界各国の情報を記載している。

⁹⁹ Weissら（1976）p. 78。

し、経済社会理事会を経る形で国連総会に対し結果の報告を行った。

その初期におけるW F Cの世界食料問題解決へのアプローチは、開発途上諸国が各々の国家食料戦略を策定するように勧めることであった¹⁰⁰。1980年代初めに入ると、このやり方は世界銀行が採用するものとなった。

1989年にエジプト・カイロで開催された第15回会合では、10年以内に国連加盟諸国が達成することを目指した4つの目標(飢饉による飢餓・餓死の撲滅、幼児の慢性的栄養不良の大幅削減、慢性的空腹の大幅削減、主要な養分欠乏病の撲滅)を掲げる協力的行動計画(Programme of Co-operative Action)が策定された¹⁰¹。

1990年にタイ・バンコクで開催された第16回会合では、ほとんどの国がこの行動計画に沿った各々の具体的目標を未設定であることが明らかになった¹⁰²。加えてこの時、W F Cは自らの役割を空腹問題の焦点となるべきものとして、空腹の問題に関係を有する35もの国際機関の活動を調整することも検討し、ローマにある4機関(F A O、I F A D、W F C、W F P)の間の事務局間協議メカニズムの創設を勧告した。

1991年にデンマーク・ヘルシンゲアで開催された第17回会合では、国際諸機関の事務局間協議メカニズムの創設が再び支持されたが、同時に、これら国際諸機関が直面している深刻な財政難に懸念が表明された。

1992年にケニア・ナイロビで開催された第18回会合では、1980年代に他の諸地域で空腹や栄養不良の削減が進んだ反面、アフリカでは干ばつや国内政情不安などによって深刻な事態になっていることに懸念が表明された¹⁰³。この年はまた、東欧や旧ソ連諸国への対応の必要性も強調された。

そしてこの同じ年、W F Cの将来のあり方についても、国連の諸活動の統合化という国連総会の努力の文脈で議論が行われた。そしてその報告は非常に率直に、「我々は、1974年のW F Cの創設者たちが期待していた、政治的リーダーシップと調整の役割を達成出来たかという観点から見て、W F Cは到底それに応え得ていないことで合意した」と述べ、結論として、「急速に変化する世界の中で、W F C及び国連全体の双方とも、現状のまま存続し続けることは不可

¹⁰⁰ すなわち各国は、現在の食料情勢(ニーズと供給を含む)、食料生産増加の潜在力、貯蔵、加工、運搬、流通、市場、そして緊急事態への対応能力を評価することを勧められた。

¹⁰¹ そしてこの達成のための即時行動として、雇用機会のない農村におけるフード・フォア・ワーク事業や、貧しい人々への特別の食料の配布が提言された。また長期行動としては農村と都市部の双方における生産と雇用機会の創出のための諸施策(コミュニティ主導のプロジェクト、職業訓練、フード・スタンプ事業、緊急時の子どもへの食料補給プログラム、基礎的ヘルスケア、保健衛生事業、家族計画事業など)が提言された。

¹⁰² しかし翌年には、「第4次国連開発の10年」の文脈での国際開発戦略の一部として、これらの目標が全ての国連加盟国において採択されていた。

¹⁰³ このため、技術移転の強化による「新たな緑の革命」の実現と、このための特にアフリカに対する投資(研究、普及、訓練)の増加が求められた。

能」であるとしたのである。

これを受けてWFCは、自身の任務と将来の役割を検討するためのアドホック委員会を立ち上げ、その報告を同年の国連総会に対して行ったが、その内容はこの委員会がWFCの将来の役割について、廃止、強化、他の国際機関への吸収の3つの意見に分かれて結論を得られなかったというものであったため、国連総会は更に検討して結論を得るよう、この問題をWFCに差し戻した。さらに1993年の1月から5月にかけて行われた非公式の諸会合を経てWFCから国連総会に提出された報告においても、「WFCメンバーは、世界の食料及び空腹の問題に対する国連の対応原則については合意したが、これら諸原則の実現のための最も効果的な組織体制がいかにあるべきかについては、引き続き意見の相違が存在する」とされて、解決されなかった。

1993年にはついにWFCの公式会合は開催されず、その事務局も何ら内容のあるペーパーは作成しなかった。さらに同年12月には、ローマのWFC事務局が、国連リストラの中で廃止されてしまった。このような経過を経て、1996年5月の国連総会は、WFCを廃止し、WFCの諸機能をFAOとWFPの両機関に引き継ぐことを勧告するに至り、国連の組織や活動の重複を排除するとの文脈で、WFCはついに消滅したのである。なお、このWFCの廃止は、国連総会が資源の効率的な利用に向けて舵を切った象徴と見なされ、全般的に歓迎された。

5.2 FAOから見たWFC

1974年の世界食糧会議の後にFAO事務局長となったサウマは、既に見たようにFAOの運営を開発途上諸国寄りの姿勢で運営し、その回顧¹⁰⁴の中で、世界食糧会議とその結果できたWFCなどの体制について、極めてはっきりとした論評をしている。そこでこの項では、彼の考え方、すなわち当時のFAOからみて世界食糧会議とWFCが如何なるものだったのかを概観しておく¹⁰⁵。

まず、世界食糧会議の開催の意図については、その開催決定に至るプロセスと、この会議の内容がFAOのマンドートを侵害している点との双方において、「FAOに対する攻撃」であると見ている。第一の理由は、開催決定のプロセスについて、国連がFAOの存在を無視するかのようこの会議の開催を決定したことである¹⁰⁶。この会議の開催には、米国のキッシンジャー国務長官（当

¹⁰⁴ 『開発の最前線に立つFAO (FAO in the front line of development)』(1993)

¹⁰⁵ Saouma (1993) pp. 8-10.

¹⁰⁶ サウマは、「国連は、もう30年近くもこの問題に関わってきたFAOがあたかも存在すらしていないかのように、食料に係る全般的な問題を検討する世界会議の開催を大急ぎで決定してしまった。FAOはかくして、完全に辺境に追いやりられ格下げされた自らを見出すことになった。この会議の準備は数か月の期間で大急ぎに、整然と進められた」と語っている (Saouma 1993, p. 8)。

時) が中心人物として関与していることは、当時のさまざまな記録から明らかであることから、このようにF A Oを実質上「無視」してことを進めたことには、米国の意図が強く反映されていると考えられる。また第二の理由は、会議の内容に関してもF A Oの活動領域を侵害し、F A Oに代わる機関を設立しようとしているように見えたことである¹⁰⁷。

そしてこの会議の結果として創設されたものの一つが、世界食料理事会(W F C)だったのである。サウマによれば、W F CはF A Oに対する信頼が失われた時機に生まれ、明らかにF A Oに対する「戦争マシン」として考え出されたもので、F A Oを破壊することまでは出来なかったが、その信用を大きく傷つける役割は果たしたという¹⁰⁸。このことは、表現の強さはともかくとして、前掲したように、「W F Cは、F A Oにおける開発途上諸国の力を制約するために作られたもの」とのエンサイクロペディア・ブリタニカの記述によっても傍証される。そして当時ポーマ事務局長に率いられたF A O事務局は、その立場の弱さから、自らのマンデートを侵害するような組織の創設に反対することが出来なかった¹⁰⁹。

こうしてW F Cは、F A Oと並ぶ食料・農業問題についての議論の場、さらに主要国の閣僚レベルによる政策調整の場として創設され、そのマンデートの上でF A Oと鋭く対立することとなった。ただし反面、F A Oから見たとき、W F Cの存在が自らの改革を促す契機となったことも認められている¹¹⁰。いずれにせよ、その後の経過も含めて考えれば、サウマのいうように、F A Oは食料・農業について新たに設定されたもう一つの国際フォーラム、すなわち議論などの場であったW F Cの創設にも拘わらず、食料・農業に関する極めて秀でた人材などの資産¹¹¹を生かして、この分野における第一の国際フォーラムという地位を守り通したと言えるであろう。

¹⁰⁷ サウマは、「会議のために用意された諸提案は、単にF A Oの活動領域に不法侵入(trespassing)したに留まらず、この会議の性格があたかも、最初から(*ab ovo*)既存の機関を完全に置き換える「世界食糧機関(world food organization)」の創設を目的とするものようであった」としている(Saouma 1993, p. 8)。

¹⁰⁸ Saouma (1993) p. 9。

¹⁰⁹ ポーマ事務局長はこの問題に立ち向かうよりは妥協することを選んだとサウマは批判し、この前任の事務局長の妥協的な態度の最たるものとして、F A OがW F Cに対して、自らの施設を無料で使用させ、さらに1976～1977年予算では補助金まで出していたことを指摘している(Saouma 1993, p. 9)。

¹¹⁰ サウマ事務局長もW F Cの創設がF A Oのその後の発展のためにプラスになった面もあるとして、例えば、F A OがこのW F Cによる攻撃に勇気を持って耐え抜いたこと、W F Cで技術や科学に留まらず社会的要素の重要性を強調した課題設定をしたことがより広い視点を持つことに繋がったこと、そしてF A O改革の機会をもたらしたことを挙げている(Saouma 1993, p. 9)。

¹¹¹ Saouma (1993) p. 10。

6. ガット・WTO体制下における分野代表としてのFAOの機能

1994年にガット・ウルグアイ・ラウンドが終結し、新たに発足したWTOの下で、「農業に関する協定」及び「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」がスタートしたとき、FAOにもこの協定の下で新たな役割が与えられた。この項では、それらの根拠になる諸規定を、WTO協定の文言に沿って概観し、それらが世界の食料・農業レジームの上でいかなる意味を持ったのかについて考察する。

6.1 食料援助に関するFAOの役割

食料援助は、WTO協定上は「農業に関する協定」の輸出補助金に関する約束の回避の防止（第10条）¹¹²において取り扱われている。この条文の中では、FAOが定めた「余剰処理の原則及び協議義務」が引用され、約束の回避防止のためにこのFAOの原則等が用いられることが規定された。このことは、食料援助に関するFAOのガイドラインが、より強い強制力を持つWTOの傘の下に収められ、WTO協定の一部として機能することを意味している。このように、FAOにおいてはガイドラインの位置づけであったこの原則等は、強力な紛争処理手続きを持つWTOの枠組みに収められることによって強化されたとも考えられるが、逆にFAOの規定がWTO協定の「入れ子」になり、WTO協定の下位におかれたと理解することもできる。

6.2 植物防疫及び食品衛生に関するFAOの役割

「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」は、WTOの発足時に、「農業に関する協定」と並んで、食料・農業分野において成立した国際協定である。この協定は、「人及び動物の健康並びに植物の衛生状態が向上すること」を目的としており、FAOに置かれている「食品規格委員会」及び「国際植物防疫条約」、さらにFAOの外の「国際獣疫事務局」が作成した「国際的な基準、指針及び勧告」に基づいて加盟国間で調和のとれた衛生植物検疫措置が採られること（同

¹¹² 条文は次の通りである（下線は筆者）（外務省経済局 1997、p. 90）。

第10条 輸出補助金に関する約束の回避の防止

4 国際的な食糧援助を供与する加盟国は、次のことを確保する。

(a) 国際的な食糧援助の供与が、受益国に対する農産品の商業的輸出に直接的にも間接的にも関連付けられていないこと。

(b) 資金供与による二国間の食糧援助を含む国際的な食糧援助に係る取引が、国際連合食糧農業機関の「余剰処理の原則及び協議義務」（適当な場合には通常貿易必要量の制度を含む。）に従って実施されること。

(c) そのような援助が、可能な限り、完全に贈与の形で又は1986年の食料援助規約第4条に定める条件よりも受益国にとって不利でない条件で供与されること。

協定前文) を目指している¹¹³。

具体的には、同協定第3条¹¹⁴は、「国際的な基準、指針又は勧告」への適合を正当なものとする見なすことを規定し、同附属書A¹¹⁵ではこの「国際的な基準、指針及び勧告」がFAOを含む国際諸機関で制定されることを規定している。

ここで、WTOの「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」で定められている「国際的な基準、指針及び勧告」を作成する国際機関として、「食品規格委員会」と「国際植物防疫条約事務局」が指定されているが、これらはFAOの傘下¹¹⁶にある組織である。したがってこれらの場合も、食料援助の場合と同様に、FAOのもつ「基準、指針及びガイドライン」はWTOの傘の下に収められ、WTO協定の一部として機能している。そしてこれらの「基準、指針及びガイドライン」がWTOによって強化されたとも、あるいはWTOの下位におかれたとも考えられる事情は前述の食料援助の場合と同様である。

6.3 FAOの「分野代表機能」

以上のように、WTOのような機能別の国際機構が国際協定を作成するとき、その国際協定が多岐に亘る分野を含むのであれば当然に各々の分野に関する専

¹¹³ 外務省経済局 (1997) p. 126。

¹¹⁴ 条文は次の通りである (下線は筆者) (外務省経済局 1997、pp. 128-130)。

第3条 措置の調和

- 1 加盟国は、衛生植物検疫措置をできるだけ広い範囲にわたり調和させるため、・・・国際的な基準、指針又は勧告がある場合には、自国の衛生植物検疫措置を当該国際的な基準、指針又は勧告に基づいてとる。
- 2 得衛生植物検疫措置は、国際的な基準、指針又は勧告に適合する場合には、人、動物又は植物の生命または健康を保護するために必要なものとみなすものとし、この協定及び千九百九十四年のガットの関連規定に適合しているものと推定する。
- 3 加盟国は、科学的に正当な理由がある場合又は・・・には、関連する国際的な基準、指針又は勧告に基づく措置によって達成される水準よりも高い衛生植物検疫上の保護の水準をもたらす衛生植物検疫措置を導入し又は維持することができる。ただし・・・
- 4 加盟国は、関連国際機関及びその補助機関、特に食品規格委員会及び国際獣疫事務局並びに国際植物防疫条約の枠内で活動する国際機関及び地域機関において、・・・国際的な基準、指針及び勧告の作成及び定期的な再検討を促進するため、能力の範囲内で十分な役割を果たすものとする。
- 5 ・・・衛生植物検疫措置に関する委員会は、国際的な措置の調和の過程を監視する手続きを作成し、及び関連国際機関とこの点について相互に協力する。

¹¹⁵ 条文は次の通りである (下線は筆者) (外務省経済局 1997、pp. 142-144)。

附属書A 定義

3 「国際的な基準、指針及び勧告」とは、次のものをいう。

- (a) 食品の安全については、食品規格委員会が制定した基準、指針及び勧告であって、食品添加物、動物用医薬品及び農薬の残留物、汚染物質、分析及び試料採取の方法並びに衛生的な取扱いに係る基準及び指針に関するもの
- (b) 動物の健康及び人畜共通伝染病については、国際獣疫事務局の主催の下で作成された基準、指針及び勧告
- (c) 植物の健康については、国際植物防疫条約事務局の主催の下で同条約の枠内で活動する地域機関と協力して作成された国際的な基準、指針及び勧告
- (d) (省略)

¹¹⁶ ただし、前者の「食品規格委員会」はFAOとWHOの合同で設立された機関であり、正式には「FAO・WHO合同食品規格委員会」という。

専門的知識を必要とする場合が生ずる。このような場合において、F A Oは食料・農業に関する専門的知見を提供することでW T Oに貢献し、食料・農業という分野を代表する国際機構という位置づけに収まったのである。このような位置づけとなったF A Oが、その専門知識を生かしてW T O協定又はW T Oそのものに対して独自の視点や知見を以て積極的な影響を与えるのか、あるいはW T Oの貿易自由化規範や国際政治上の圧力の強さの影響を受けて事実上の従属機関となるのかは、今後の個別・現実の事案の処理がどのようになされていくか、その蓄積の内容如何にかかっていると見えよう。

7. 2008 年前後の食料価格高騰時に F A O が果たした中核的役割

F A Oが食料・農業分野の世界的なフォーラムとしてその期待される機能を果たしたと考えられる最近の事例として、2008年及び2010年の2回に亘る世界的な食料価格の高騰という事態の中で、関係国際諸機構が対応策の作成と実施のために緊密な協力を行った際に、F A Oが果たした中核的な役割がある。

第1回目の食料価格高騰は2007年に価格上昇が始まり、2008年に入ると加速度的に高騰した。このとき、先ず動いたのはニューヨークの国連であった。具体的には2008年4月28日、バン・キムン国連事務総長は自らの下に「国連食料問題ハイレベルタスクフォース」(H L T F)¹¹⁷を設置し、国連その他の国際諸機構が総力を挙げてこの問題に対処する体制を作った。その計画は、グローバルな食料問題にこれらの機構が一致して取り組み、優先順位を付けた行動計画を作成し、その実施について調整を行うというものであった。そしてこの議長はバン事務総長自身が務めたが、副議長にはF A Oのディウフ事務局長が就任したのである¹¹⁸。

この国連H L T Fとは別個に、F A Oにおいても2008年6月5日、加盟諸国の最高首脳レベルで「世界の食料安全保障に関するハイレベル会合」¹¹⁹が開催された。この会合は、F A Oが中心となって企画し、W F P、I F A D、C G I A R、そして国際植物遺伝資源研究所という農業関係の国際諸機構とともに主催する形を取り、食料価格高騰問題、気候変動及びバイオエネルギーのもたらす課題への対処を通じて世界の食料安全保障を達成するための方途を模索す

¹¹⁷ The Secretary-General's High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis.

¹¹⁸ H L T Fのメンバーにはこの他の国際機構として、I F A D、I M F、O E C D、U N C T A D、U N D P、U N E P、U N H C R、U N I C E F、W F P、W H O、世界銀行、W T Oほかの諸機関が参加し、国際機構代表以外のメンバーは国連事務局などから選ばれた (United Nations 2008)。

¹¹⁹ High-Level Conference on World Food Security (2008)。

ることを目的とした¹²⁰。このように、この2008年の第1回目の食料価格高騰において、FAOは国連をはじめとする関係諸機構の中核となって、その対応策の検討を行ったのである。

第2回目の食料価格高騰は、2010年に発生した。これは、2008年の価格高騰がようやく終息した1年あまり後のことであり、2008年から2009年にかけて策定されたさまざまな世界的対応策の実効性が問われる状況となった。2008年の価格高騰以来、HLTFの設立（2008年4月）とHLTFによる包括的行動枠組み（CFA）の策定（同年7月）、FAOハイレベル会合（同年6月）、G8洞爺湖サミット（同年7月）、スペインが国連と共同で主催したマドリード・ハイレベル会合（2009年2月）、イタリアのチソン・ディ・バルマリーノでのG8農業大臣会合（同年4月）、同年イタリアのG8ラクイラ・サミット（同年7月）、FAO世界食料安全保障サミット（同年11月）など、多くの国際的な対応策検討や宣言・行動計画の策定が行われてきただけに、価格高騰の再発は各国に、危機感を募らせるものであった。

そしてこの2010年の食料価格高騰のときの国際的対応は、世界的な新興諸国の台頭という情勢を受けて急速に力を得てきたG20の場が中心となった。2010年7月以降に再び上昇した食料価格について取り上げたのは、まずG20ソウル・サミット（2010年11月）であった。ここで食料安全保障については「開発」アジェンダにおいて取り上げられ、食料安全保障の政策一貫性と調整の強化、責任ある農業投資の促進、食料の価格変動リスクの軽減・管理による農業の生産性と食料供給力の向上、そして「複数年の開発行動計画」の実施とその監視が首脳宣言に盛り込まれた¹²¹。さらに首脳会議では、食料価格乱高下への政策対応について、関係国際諸機構が共同で報告書を作成するよう、要請がなされた¹²²。

この共同報告書は、翌2011年6月、パリで開かれたG20農業大臣会合に提出され、さらに同年11月のG20カンヌ・サミットにも提出されて議論に供された。ソウルにおけるG20首脳の要請で作られたこの報告書は、FAO、OECD（経済協力開発機構）、世界銀行グループ、IFAD（国際農業開発基金）、UNCTAD（国連貿易開発会議）、WFP（国連世界食糧計画）、WTO（世界貿易機関）、IMF（国際通貨基金）、IFPRI（国際食料政策研究所）、UNHLTF（国連食料問題ハイレベルタスクフォース）が初めて共同で作成したものであり、「食料及び農産物市場における価格乱高下：政策対応」と題する

¹²⁰ 農林水産省国際協力課（2011）pp. 81-91。

¹²¹ 「複数年の開発行動計画」では、FAO、世界銀行及びOECDが「ラクイラ食料安全保障イニシアティブ」と協力して、食料安全保障と持続可能な農業開発に関するG20の既存のコミットメントの執行状況を、フランスでのサミットで報告することも要請された。

¹²² 農林水産省国際協力課（2011）pp. 158-172。

ものであった。そしてこの報告書作成の調整役は、F A O及びO E C Dだったのである。

この年、フランスが議長を務めたG 2 0 カンヌ・サミットでは、その最終宣言に「食料価格変動への対処並びに農業生産及び生産性の増大」との項目が設けられ、95 パラにわたるサミットの最終宣言のうちの 12 パラに亘って、食料価格変動問題に係る合意の目的と内容が記述され、G 2 0 首脳はこれらの目的¹²³に向かって行動することを決意したのである。この首脳宣言のうちで本論にとって重要なものは、この検討の過程で関係する国際諸機構が行った上記の共同の取組を賞賛し、これらが引き続き緊密に共同して取り組むことを要請する、としている部分である（第 50 パラ）¹²⁴。

以上のように、2008 年と 2010 年をピークとする 2 回の食料価格高騰において、F A Oはさまざまな国際機構をとりまとめる重要な役割を果たした。2008 年はH L T Fの副議長として、2010 年はO E C Dとともに国際諸機構の調整役としてであった。2010 年の国際諸機構の共同報告書が、このような取組の最初の例であったことでも明らかのように、食料・農業問題でこれだけ多数の国際機構が共同行動を取ることは、画期的なことであった。その中でF A Oが鍵となる役割を果たし、2010 年のG 2 0 では首脳のメッセージとしてこの「共同の取組を賞賛」しているのであるから、そこにはF A Oの存在を価値あらしめる重要な意味があると捉えて良いであろう。

もっとも、これだけ多数の、しかもそれぞれ向いている方向が異なるものさえある国際諸機構をとりまとめて共同報告書を作ったということには、相当の無理があったとも考えられる。F A Oと世界銀行が開発について、あるいはW T OとU N C T A Dが貿易について、同じ考えであるとは到底考えられない。そして例えば、米国が重視するバイオ燃料についての評価や、近年とみに顕在化している食料・農業市場の「金融化」現象がどれだけ食料価格高騰に影響し、どれだけ各国の共同行動で対処しうるのかという問題について、共同報告書の取扱いには踏み込み不足といわざるを得ない面がある。しかしそれでもなお、F A Oが食料・農業の危機に対して、これらの難問にも「分野代表」として向き合い、一定の調整の実を上げ得たということには、やはり大きな意味があると考えられるのである。

¹²³ 合意内容の中心は、上記農業大臣会合で採択された「食料価格の変動及び農業に関する行動計画」である。そしてカンヌ・サミット首脳宣言（42 パラ）にも掲げられたこの 5 つの目的は、(1) 農業生産及び生産性の改善、(2) 市場の情報及び透明性の増大、(3) 最も脆弱な人々への価格変動の影響の削減、(4) 国際的な政策協調の強化、そして(5) 農産品デリバティブ市場の機能改善であった（外務省 2010）。

¹²⁴ G20 カンヌ・サミット最終宣言（2011 年 11 月 4 日）。

8. まとめ

食料援助や開発援助のサブ分野と比較すると、この国際フォーラムのサブ分野はF A Oの創立時からF A Oの持つべき機能として確固たる位置づけを与えられていた。創立時のF A Oの機能をめぐる議論においても、F A Oが統計・技術の情報を収集・提供することや議論の場を提供しガイドラインを設定する機能を持つことについては、疑問は全く出されなかった。そしてF A Oはその創立以来、これらの機能を順調に果たし、発展させてきた。

F A Oの国際フォーラム機能を持つことに関して起こった波乱は、1974年の世界食糧会議において設立された世界食糧理事会（W F C）であった。W F Cの設立については、その直後にF A O事務局長になったサウマは「F A O理事会の複製」であり、「F A Oにおける開発途上諸国の力を制約するために作られた」と述べており、世界食糧会議開催の主役が米国（キッシンジャー国務長官）であったことから見ても、米国がF A Oの機能を代替するために作ったものと見るのが適当であろう。しかしW F Cはその後、18年18回の会合を開催した後の1993年に消滅し、国際フォーラム機能はF A Oのものが維持された。

1995年にW T Oが設立されて以来、F A Oはこの体制の中でW T O協定の中に位置づけられて、食料援助や植物検疫・食品衛生の分野で専門的な役割を担っており、多岐にわたる分野をカバーするW T Oの中で食料・農業という分野における代表のような役割を果たしている。また、2008年前後に起こった世界的な食料価格高騰の際には、多数にわたる関係国際諸機構の中核となって事態を分析する共同報告書を作成し、また包括的な対応策の検討を行った。このように現在のF A Oには、食料・農業分野の専門的な部分を国際舞台において代表し、また食料・農業分野で世界的な行動が必要な際にその要となって活動するといった新たな側面がみられる。

第7章：結論：食料・農業レジームにおけるFAOの位置づけと米国の関与

ここまで本論文では、FAOの歴史及び米国の食料・農業政策（併せて穀物メジャーと食料・農業レジーム）についての戦後史を概観し、さらに3つのサブ分野におけるFAOの機能、特にその変容についての事例分析を進めてきた。本章は、これらの結果を総合した上で、FAOの機能面での変容とこれに対する米国の関与について、その過程の特徴・原因や意味を探り、そこから本論文の問題関心に係わる結論を導き、さらにその政策的含意を述べる。

以下ではそれらを、次のように六つの部分に分けて説明する。

第一の部分では、食料・農業レジームの変遷と米国の戦略・政策の関係について述べる。第3章で見たように、戦後の食料・農業レジームは、戦後10年間程度のレジームのない時期を経て、「農産物余剰レジーム」、その崩壊期、そして次の「多角的貿易・企業レジーム」の準備期という流れで推移しているため、この推移に米国の農業や外交に関する戦略・政策がどのように関係しているかを明らかにする。

第二の部分では、第4章から第6章までで取り上げた三つの事例を比較しつつ、FAOにおいて見られた変容がサブ分野ごとに起こり又は起こらなかった機能移転の結果であること、そしてこれに米国がいかに関与し、FAOがいかに抵抗し、全体として何が起こったといえるのかを明らかにする。

第三の部分では、三つの事例で起こり又は起こらなかったFAOの機能移転について、その時代背景と米国及び穀物メジャーの意図について考察する。

第四の部分では、第三の部分までの結果を総合的に見て、FAOにおける機能移転が食料・農業レジームにおいてどのような意味をもったのかを、FAOのレジームの中での位置づけの側面、及びレジームを成立させている規範の変化という側面から考察する。

第五の部分では、FAOをめぐって行った本論文の事例研究の結果として明らかになったことが、国際機構とこれに対する覇権国の影響力行使というより広い文脈で、どのように理解・説明できるかについて考察する。

そして第六の部分では、第五の部分で得られた知見がもつ政策的含意について述べる。

1. 食料・農業の国際レジームの変遷と米国の戦略・政策の関係

第3章で見たように戦後の食料・農業レジームの流れは、「農産物余剰レジーム」（1940年代から1970年代初期まで）、次いでその崩壊過程（1970年代から1990年代中盤まで）、そして次に予想される「多角的貿易・企業レジーム」の

準備過程（1990年代中盤以降）という一連の流れで捉えられる。そしてこの半世紀以上にわたるレジームの変遷において、最も強くこれに関係したのは、言うまでもなく戦後の覇権国の米国であった。これまで米国に関する第3章やサブ分野別事例の第4～6章で見てきたように、米国はその農業戦略・政策上の理由からのみならず、外交政策上あるいは世界戦略上の理由からも、この食料・農業レジームの変遷に関わっている。

食料・農業レジームの変遷に従って、これらレジームと米国の政策・戦略との関係を整理すると、次のようになる。

1.1 「農産物余剰レジーム」及びその崩壊と米国

「農産物余剰レジーム」の成立に最も強く関係した米国の政策は、農業保護政策であった。ニューディール政策以来の農産物価格支持政策は、米国の農民を保護し生産意欲を高め、大量の余剰農産物を恒常的に作り出したので、これを海外に補助金付きで安値で処理する政策、すなわち食料援助政策が必要となった。折しも、1940年代後半に始まった冷戦は、米国を中心とする西側諸国の結束とその拡大を必要としたので、食料援助はこのような政策目的のためにも活用された。また食料援助は単に余剰穀物を処分¹するだけでなく、米国穀物の輸出市場の拡大に貢献し、さらにドルの世界的な流通のためにも貢献した。このように、自国の農業保護と結びついた食料援助政策は、戦後の米国覇権下で作られた「農産物余剰レジーム」を駆動する中核となる政策だったのである。世界の輸出国・輸入国、先進国・開発途上国は、米国の余剰農産物が安価に世界に流通することを当然の前提として期待し、その上で自らの食料・農業に関わる行動を決めるという状況が生まれ、援助を規範とし、補助金付き輸出が許容され、安い食料の国際的流通に諸アクターの期待が収斂する「レジーム」が成立した²のである。

さらに、「農産物余剰レジーム」と同じ時代に展開された「開発主義」政策も、食料・農業に関する限りこの「農産物余剰レジーム」を構成した諸政策に含まれていると考えられるが、この政策もこの時期の米国にとっては、開発途上諸国を味方につけ、自らの影響力を高めるための重要な国家戦略であった。米国産の安い穀物は開発途上諸国が工業化開発路線をとる助けになった。また、特に主要産業が農業であった当時の開発途上世界に対する対外政策として、この時代の食料・農業に係わる開発政策は極めて重要な位置づけを持ったのである。

「農産物余剰レジーム」の下で食料援助、すなわち農産物の譲許的あるいは

¹ 余剰穀物の譲許販売を途上国の不換通貨との引き換えで行うという名案によって、米国は余剰穀物を、これらドルを持たない途上国向けに処分することができた。

² Hopkinsら（1978）、フリードマン（2006）、バーンスタイン（2012）。

補助金付き輸出の実務を行っていたのは穀物メジャーであったが、彼らは1960年代まで目立たないように活動した。彼らが世界の表面に出てきたのは1970年代のデタントの流れの中、大規模な対ソ穀物輸出（米国では「大穀物強盗事件」とも呼ばれた）が実現したときであった。この突然の対ソ穀物輸出は世界的な食料危機を引き起こしたが、これを契機に米国の余剰穀物は一掃され、「農産物余剰レジーム」はその駆動力を失って崩壊に向かった。以後穀物メジャーは、農業に関する米国政府をはじめとする保護や規制の束縛を離れて、より自由な穀物などの取引を世界的に展開しうる流れになっていった。

また、特に1980年代以降にガット・ウルグアイ・ラウンドや世界銀行などの構造調整政策を通じて進められた貿易自由化、規制緩和のグローバルな推進も、この流れをさらに助長した。そのような新たな環境の中で、穀物メジャーは、経営の多角化、供給地の多元化などの戦略を展開して米国に依存しない経営を確立し、米国政府に対する力関係を強めていった。また、このような穀物メジャーの力の拡大の中で、開発途上諸国は彼らの取扱う輸入穀物への依存を強めた。さらに、米国の財政的な困難という状況の中での開発主義の後退の影響や1980年代の途上国の債務危機もあって、開発途上諸国の食料・農業に関する困難な状況は一層深刻となっていた。

このように、「農産物余剰レジーム」の崩壊過程では、穀物メジャーに対して相対的にも弱体化していた米国は、背後から穀物メジャーの影響力を受けながら、世界銀行やIMFの諸政策を通ずる1980年代の「ワシントン・コンセンサス」の推進など、「企業のより自由な活動」を世界的に実現させるような環境づくりを進めていったと考えられる。

1.2 「多角的貿易・企業レジーム」に向けた進展と米国

農業に関する保護の大幅な削減と農産物貿易の自由化の世界的な約束を達成して迎えた1995年のWTOの誕生とともに、「農産物余剰レジーム」は崩壊した³。そしてその状況下でおそらく新たに形成されつつある食料・農業レジームがあるとすれば、その方向性は、第3章で見たように、「企業のより自由な活動」を担保し、グローバル化するなか「国家の役割を削減」した「多角的貿易・企業レジーム」であると考えられる。このような方向性はそれまでも穀物メジャーが将来的に実現することを望んでいたものであった⁴が、1980年代の構造調整政策の推進やガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉などを通じて現実の世

³ ただし、第3章で言及したように、1998年の「市場損失補償」の導入や2002年の「新たな不足払い」の導入によって農業保護を復活させようとする動きはみられる。

⁴ このような方向性は、「農産物余剰レジーム」の下では穀物メジャーが、当面は政府の計画や規制に従いつつ将来的な展望として望んでいた方向性であり、また1970年代に初めて農産物市場が世界的に拡大したことを契機にその実現が大きく近づいた方向性であった。

界に定着していった。加えて冷戦の終結に続く一連のグローバル経済化の動き⁵はこの流れを加速し、戦後穀物メジャーが自らにとって望ましいと考えてきた「多角的貿易・企業レジーム」の成立はさらに接近したとも捉えられよう。

そしてそれらの後景には、補助金削減や規制緩和、国営事業の民営化、貿易・投資の自由化など、いわゆる「ワシントン・コンセンサス」の世界的な実現を進めてきたIMF・世界銀行の活動をバックアップし、さらにWTOの誕生を強力に推進した米国の姿がある。しかし同時にこのことは、穀物メジャーなど多国籍アグリビジネスによって政治的な力関係を逆転され、食料・農業分野における国際的な影響力を既に大幅に落とした米国が、食料を国家戦略のために使うよりは、逆に穀物メジャーの望む方向へ世界戦略の舵を切っている姿とも見えるのである。

1.3 レジームの変遷と米国の戦略・政策の関係

上で検討してきた食料・農業レジームの変遷と米国の戦略・政策の関係をまとめると、次のようになるであろう。

米国が戦後作り出した「農産物余剰レジーム」は、米国の保護的な国内農業政策によって生まれる余剰穀物を開発途上国への援助として処理することで駆動し、米国はこの下で国内農業の振興とともに、海外の穀物市場の開拓や、開発途上諸国への政治的・経済的な優位も獲得できた。したがってこのレジームは食料農業面及び外交面で米国国家に奉仕するものであった。一方穀物メジャーは、この中で米国の援助輸出の実務を行いながら力を蓄え、より自由な商取引の実現に向けた態勢を整えていった。

1970年代からの「農産物余剰レジーム」の崩壊過程に入ると、穀物メジャーは世界大に拡大した穀物市場でのより自由な取引の中で、次第に米国の戦略や政策への依存から脱却し、ついには米国国家を超えるほどの政治的実力を持つに至った。そしてこの「農産物余剰レジーム」の崩壊過程の中、あるいは1990年代中盤以降の「多角的貿易・企業レジーム」の準備過程でも、穀物メジャーは米国国家の背後にあって、世界銀行やガット・WTOなどを通じ、自らの望む「企業のより自由な活動」や「国家の役割の削減」に向けた地ならしも進めていったのである。このようなことから見て、次のレジームにおける米国は、力関係を逆転された穀物メジャーなど多国籍アグリビジネスの意向に沿った政策を実施する傾向を持つであろう。

⁵ 1990年代の旧ソ連・東欧の民主化・市場経済化、中国の市場経済移行と経済の躍進、BRICSと呼ばれる新興諸国の経済成長、WTOドーハ・ラウンドの停滞の傍らで急速に進んだ世界のFTA・EPA網の緊密化などが挙げられよう。

2. 三事例の比較

前項では、戦後の食料・農業レジームが、米国及びその背後の穀物メジャーによって大きく影響を受けながら変遷してきたことを述べた。それではこのレジームに含まれていたFAOは、レジームの変遷の中でどのように変容してきたであろうか。

表：参考年表

| 年代 | 食料・農業レジーム | 米国 (世界) | FAO (事務局長) | 食料・農業 | 三事例 | | |
|------|-----------|---------------------|--------------------|-------------------|------------------|---------------------|----------------------|
| | | | | | 食料援助 | 開発援助 | 国際 フォーラム |
| 1945 | 無 | 国際諸機構創設 マーシャル援助 | 創設 需給の取組失敗 | 欧州復興援助 | 欧州復興援助 | 世銀設立 E T A P開始 | FAO 総会 理事会設置 |
| 1950 | 農産物 | 食料在庫急増 P L 4 8 0 | (セン・途上国) | 農産物過剰出現 | 途上国援助へ 余剰処理原則 | FAO 技術援助 | |
| 1960 | | 余剰レジーム | 対外援助法整備 ベトナム戦争 | 現場指向 (ホーマ・先進国) | 「緑の革命」 | W F P 設立 食料援助規約 | 第二世銀設立 U N D P 設立 |
| 1970 | (その) | 大穀物強盗事件 輸出市場拡大 | 現場遊離へ (サウマ・途上国) | 世界食糧会議 | | 世銀の拡大 構造調整政策 | 食料安保委設置 W F C 設置 |
| 1980 | 崩壊期) | 農業不況 (ウルグアイ R) | 現場指向・独裁 財政危機 | U R 農業交渉 | | U N D P 調整官 世銀批判 | |
| 1990 | 多角的 | (新自由主義拡大) | (ゲイツワ・途上国) | | W F P 独立 | 市場・貿易重視 | W F C 消滅 |
| | | (W T O 設立) | 世界食料サミット | W T O 農業協定 | | | FAO 食料サミット |
| 2000 | 貿易・企業レ | 同時多発テロ (食料価格高騰) | | 食料価格高騰 | | | W T O 農業委 |
| 2010 | ゲーム準備期 | (G 2 0 体制出現) | | | | | |

上に掲げた表は、本論文に関係する時代背景や食料・農業レジームの変遷、FAO及び米国に関わる主要な出来事、更に食料援助、開発援助及び国際フォーラムの三サブ分野におけるさまざまな出来事を参考年表として整理したものである。本項ではこれも参照しながら、第4章から第6章までで見てきた三つの事例を比較し、FAOが辿ってきた変容をいくつかの側面から特徴づける。

その第一には、三つのサブ分野の米国にとっての重要性を比較する。第二には、各々のサブ分野でのF A Oの機能移転について、その有無や内容を比較する。第三には、各々のサブ分野で米国がどのように機能移転に関与したかについて比較する。第四には、機能移転の過程で米国の関与に対してF A O側がどのように抵抗したのかについて比較する。そして第五には、これらの比較を総合的に見て、食料・農業レジームの変遷の中でF A Oに起こった変容がどのようなものであったのかをまとめたい。

2.1 サブ分野の重要性の比較

三つのサブ分野のうち、まず食料援助政策は、「農産物余剰レジーム」の中核となる米国の政策であり、米国の食料・農業に係る戦略・政策上極めて重要であった⁶。第4章の事例の中で詳しく見たように、米国の食料援助は冷戦下で自由・民主主義陣営に属する諸国の結束や拡大、ドルの世界的流通のために役立ったのみならず、その内実は余剰穀物の世界中へのダンピング輸出であり、開発途上諸国の農業を著しく弱体化させ、これら諸国に米国からの輸入穀物への依存を作り出した⁷。さらに米国政府上層部が作成したN S S M 200 文書に見られるように、この輸入食料依存は、米国が世界で政治的な優位を確保するという世界戦略の上でも、極めて重要な役割を果たした⁸。したがって、食料援助

⁶ 第3章で見たホプキンスとプチャラの論文は、1980年に米国の外交問題評議会（CFR）に対して作成された研究報告を基にしており、彼らのいう「グローバルな食料レジーム」の原則・規範の主要なものとしては、a) 自由な市場の尊重、b) 米国及びカナダによる国際市場の調整、c) 一定条件下での食料援助などの市場外流通の許容が挙げられている。すなわち、実際の米国外交と不可分とも考えられているこのシンクタンクにおいて、食料援助は「グローバルな食料レジーム」を特徴づける最大の要素の一つに位置づけられているのである。

さらに、第3章及び第4章の事例で取り上げたフリードマンらの論文（邦訳2006年）では、終戦直後に確立して以来1970年代まで機能してきた食料・農業関係の安定した暗黙的国際システムを「余剰レジーム」と呼んでいるが、これは、米国のニューディール政策を嚆矢とする各国の国内政策が慢性的な余剰農産物を生み出す中で、国際貿易や生産を自国に有利に再構築するために、「余剰農産物の輸出補助という形で各国のパワーが行使されるような特定の国際関係」が構造的に生み出されたものであるとする。換言すれば、このレジームを維持する鍵は、輸入制限と結びつけて対外援助を行うという米国の革新的な政策であった。すなわち、国内の農産物価格支持は、輸入制限と輸出補助を必要とし、価格を下落させずに余剰を処分する方法として、外部の市場を必要としていた。このような外部の市場として、国内の公共的分配である「フードスタンプ」などと並んで、「援助」という形の対外輸出補助政策が実施され、食料輸入国や開発途上諸国がこの外部市場として活用された。米国はこの援助のおかげで、余剰在庫の問題を戦略的・福祉的・経済的な政策に結びつけて実現することが出来たのである。

⁷ 第4章の事例で見たように、米国が開発途上国向けの食料援助を制度として本格的に開始したのは、1954年のP L 480によってであった。ここではマーシャル援助の仕組みや経験が活用されたが、異なっていたのは、欧州に対してはその農業復興への悪影響を懸念して米国産小麦の投げ売りをしなかったのに対して、開発途上国向けのP L 480においてはそのような配慮が働かず、米国の食料援助が世界中に「ダンピング輸出」され、この結果として多くの開発途上諸国が恒常的な食料の輸入によって安価な世界的小麦供給に依存するようになったことである。開発途上諸国にとって、小麦は最も伝統的な基礎的食料の代替品であると同時に、国内農家が生産して市場に出していた作物に代わる代替品であった。このため、第二次大戦終了までは食料をほぼ自給していたこれら諸国においては、食料援助・食料輸入の政策を通じて20年も経たないうちに輸入食料依存が作り出されたのである。

⁸ 第3章では、米国の食料戦略を理解する上で非常に参考となる、N S S M 200 と呼ばれる秘密文書を見た。

は単なる国際的な慈善活動などではなく、米国の農業政策、ひいては米国の政治的・経済的な世界戦略⁹に直接繋がる、極めて重要な位置づけを持つ政策であったと考えられる¹⁰。米国のこの食料援助というサブ分野に対する関心は、極めて高かったのである。

次に、開発援助政策は、食料援助政策と同様に、戦後米国が冷戦の中で自由主義陣営を統率する上で極めて重要な外交戦略の一環¹¹であり、またドルを世界に流通させ西側世界の経済的繁栄を図る極めて重要な経済戦略でもあった。

この文書はニクソン政権のキッシンジャー国家安全保障問題担当大統領補佐官（当時）の下で作成された世界の人口問題に関するものであるが、この中で米国の世界戦略、とりわけ世界の食料・農業問題に関する米国の戦略が極めて率直に述べられている。この報告の結論は、世界の人口増加が続くと、(a) 後発開発途上諸国（LDCs）で大規模飢饉が起り、あるいは過剰人口が自然環境に圧力をかけて長期的な食料生産を脅かす、(b) 開発途上諸国が不安定になれば世界が依存する鉱物資源の供給が危うくなる、(c) その結果、経済成長が阻害される、(d) ひいては米国が利害関係をもつ諸国の国内の安定や国際関係に悪影響が及び、米国の政治上・国家安全保障上の問題となり、各国への投資環境も損なわれる、というものであった。つまり、開発途上諸国の人口問題に多大の影響を及ぼす食料・農業問題が、米国の世界戦略上極めて重要な位置づけとされていたのである。

NSSM 200 文書に食料・農業に関する記述は多々あるが、その政治的な政策勧告には、(i) 開発途上諸国に人口抑制などの米国の意向を受け入れさせるために食料という手段を使うことが書かれ、他方、経済的な政策勧告には、(ii) 米国の農産物を売る市場を開拓するために食料援助や貿易自由化を追求すること、(iii) 米国の農業技術や農業用投入資材（種子、肥料、農薬）を世界に拡大・普及することが、書かれている。このように、本文書は米国の政治的優位を確保するためにも、経済的な利益を得るためにも、食料あるいは食料援助が大きく位置づけられているのである。

⁹ 第3章ではまた、学界やシンクタンクなど、政府以外の専門家による米国の食料・農業戦略を見たが、ここでも食料あるいは食料援助が、政治的武器として、又は経済的利益追求の手段として、大きく位置づけられていることが分かった。第一には「食料トリアージ」、すなわち食料の世界的な供給不足がある中で、優越的な供給国である米国が、何らかの優先順位付けの下で、その食料の世界的配分を行うことであり、このような状況下での食料援助は米国の政治的立場を極めて強くするものとなる。また同様のものとして「武器としての食料の利用」もあり、開発途上諸国が食料輸入に依存し、あるいは不作などで食料不足に陥った時、政治判断によって食料供給の是非や提供先が決定される。武器としての真骨頂は、食料供給の拒絶、つまり飢饉を起こすことにあるのである。

¹⁰ この食料援助が米国にとって極めて重要であったことは、1961年の世界食料計画（WFP）、すなわち初めての多国間食料援助機関の誕生の際に、当時のケネディ大統領と、後に大統領候補にもなったマクガバン氏（上院議員）という米国のトップレベルの2人が決定的な役割を果たしたという、第4章で取り上げたエピソードによっても、十分に示唆されている。

¹¹ 途上国に対する開発援助は、第3章で見た米国の外交理念や国家戦略の中での位置づけに関しては、先ず戦後構想としての理念を謳いあげたヘンリー・ルースの1941年の「アメリカの世紀」に、「飢えた世界を援助する「良きサマリヤ人」として、米国は指導力を発揮しなければならない、そして自由や平等、独立といったアメリカ的な価値や、正義・真実・慈愛といった西欧文明の理念を掲げて、歴史を担わなければならない」という記述があることが重要である。このように「飢えた世界への援助」は、米国の価値そして西欧文明の理念を実現する具体的な目標となったのである。そしてそれは有賀（2002年）が指摘するように、「豊かな物質文明に支えられたアメリカの生活様式が、自由と民主主義の理念とともに世界に広がること」という形で、戦後の米国覇権の下でその価値の拡大につながっていく。

また、食料・農業の分野に関していえば、戦後米国にとって最重要の戦略は、第3章で見たように「自由な国際主義」であろう。このリベラリズム（自由主義）に基礎づけられている戦略は、世界中に民主主義と自由を拡大していく推進役であるとともに、道徳的な義務でもあり、また実際に米国の安全保障を改善する戦略でもあった。具体的には民主主義体制を拡大することで自らの利益を追求し、また安全保障上の脅威を減らすことであり、さらに自由貿易を推進することによって相互依存的な繁栄を作り出し戦争・紛争の確率を軽減することでもあった。そして戦後米国覇権の戦略では、国際機構及び国際規範が作られることは、相互依存関係が深まる世界の中で生起するさまざまな政治的・経済的、あるいは環境上の諸問題に取り組むための最善のメカニズムの一つと見られていた。

またこれは、ルーズベルト大統領の「4つの自由」演説に見られるような米国の博愛主義的な開発援助政策とも合致していた¹²。一方、FAOの創立過程でも食料・農業に関する途上国援助・協力はその中心思想として位置づけられ、この過程で米国が圧倒的なイニシアティブを取ったことからみて、少なくとも当初のFAOが実施する開発援助活動は米国にとって重要であったとみられる。しかしその後の米国の開発援助政策は、FAOの途上国重視路線とは一線を画し、戦後米国の最重要戦略の一つである「自由な国際主義」の推進、すなわち貿易・投資の自由化の推進や規制緩和、国有企業の民営化などをIMF・世界銀行の融資条件（コンディショナリティ）とする形で進められるようになる。前出のNSSM 200文書にも明示されているように、米国の途上国への「支援」の裏には「帝国主義的動機」が隠されており¹³、これはとりもなおさず、開発援助が米国政府にとって、開発途上諸国に自らの強い影響力を及ぼす¹⁴ために非常に重要な政策であったことを強く示唆しているのである。

¹² FAOが創立されたとき、あるいはその以前から、開発援助はFAOの中心的な任務として想定されていたと考えられる。第2章でみたように、FAO創立の元々の発想を提供したマクドゥガルの「保健と農業の結婚」という言葉には、農村の繁栄は都市の消費者の栄養と景気の増進によって回復できるとの考えが含まれており、世界的な栄養改善が農産物市場の拡大に至れば農村の経済的利得は大きく、これは農業人口の工業製品に対する需要の増加となって跳ね返ってくるので、「世界経済の発展に寄与する」（後のFAO憲章の前文）と考えられたのである。また、FAOの最初の10年史を書いたイエーツは、FAOの創立すなわち国際的組織化についての2つの動機として、(i) 科学的知識や能率の高い方法の国際的な採用を促進すること、及び、(ii) 先進国は後進国を助け、経済的その他の恩恵を「持たざる者」に与え、国際的に公平な分配を行う倫理的な善を追求することを挙げている。農業部門は低所得、技術・知識面の不利、小規模な農場などの特殊性があるので、他のどの部門よりも特別の援助や支持の必要が痛感されているとしたのである。さらにFAO創立の淵源となっているフランクリン・ルーズベルト大統領の「4つの自由」演説は、「あらゆる国、あらゆる人々に十分な食料を供給することは、農業の近代化により完全に達成しうる目標である」と述べ、新しい政府間機関の協力によって農業革命を世界中におし広げるべきだという信念を表明したのである。

¹³ 前出のNSSM 200文書においても、米国政府のトップレベルで秘密裏に、食料援助のみならず、開発援助を活用することを通じて世界の開発途上諸国に対し、米国の利益や政治的意向に沿った政策変更を求め、あるいは強要するアプローチが提言されている。加えてその中では、開発途上諸国の人口問題に対処するための米国の行動に関して、援助の形や活用すべきチャンネル（二国間、多国間、民間）を含めた提言がなされている。NSSM 200文書の驚くべきところの一つは、「人口活動に対する支援の背後の帝国主義的動機への非難を最小限に抑える」べきという記述であるが、このような帝国主義的動機を持った「支援」の具体例としては、①いつでも停止という強硬手段の行使が可能な「食料援助」、②食料関係多国籍企業への資材面での依存を強めさせる「近代的な農業技術の援助」、さらに、③貿易自由化その他の経済的開放措置を条件とした「財政・金融援助」といった諸々の開発援助政策が含まれている。

¹⁴ 戦後史の経過の中で、多国間の開発援助の世界では国連システム以上に、世界銀行（世銀）とIMFというブレトンウッズ機関が圧倒的な力を持つに至ったことは、第5章で見たとおりである。この背景には、世銀とIMFが戦後の国際金融システムの形成を通じて、戦後世界秩序（当初は西側陣営のみ）に不可欠な装置であったことが挙げられる。具体的には基軸通貨としてのドルを世界に広め、世界的に自由貿易と民主主義を拡大していく推進力として大きく貢献した。そしてこれら両機関は、上記NSSM 200に記されている開発援助に係わるさまざまな「支援」の手段、すなわち「農業技術の援助」、「貿易自由化」、「その他の経済的開放措置」、さらに「財政・金融援助」などを実施に移す上で、中心的な役割を担ったとも考えられる。そしてこのことは、これら機関が1980年代以降に推進した、いわゆる「ワシントン・コンセンサス」に沿って対途上国政策を強力に推進したことにも現れている。これら機関に対して圧倒的な発言力を有していた米国の対途上国戦略は、開発援助に係わるこれら国際機関を通じて極めて徹底して実施に移されたと見ることができよう。

翻って、食料・農業に関する国際フォーラムという機能は、世界の食料・農業に関する情報収集・提供や議論の機能であるが、これは食料援助や開発援助のサブ分野と比べて、米国にとってさほど重要ではなかったと考えられる。その理由は、第一に、米国は世界の食料・農業関連情報については衛星、穀物メジャー、自国の世界各国の出先などを通じて世界最高水準のものを自ら収集できたこと、第二に、FAOにおけるさまざまな議論についても、仮にそれが自らの望まない方向に進んだとしても、FAOの歴史が示すように拘束力のあるような国際ルールは出来ず¹⁵、FAOが国際フォーラムの機能を持ち続けることについて特段問題視する必要はなかったこと、第三に、FAO以外に食料・農業の国際フォーラム機能を果たせる既存機関がなかったことが挙げられる。

以上のように、三つのサブ分野の米国にとっての重要性は、食料援助と開発援助において高く、国際フォーラムにおいて低かったのである。

2.2 サブ分野における機能移転の比較

そして実際に起こったFAOの変容は、多国間の食料援助機能のWFPへの移転¹⁶であり、食料・農業分野における開発援助機能のUNDP及び世界銀行への移転¹⁷であった。すなわち、食料援助と開発援助という、米国にとって極めて重要であった二つのサブ分野では、ともに他の国際機構への機能移転が起こっているのである。これに対して、食料・農業の国際フォーラムという米国

¹⁵ FAOが作成してきた国際的合意は、一部の技術的分野における条約（例えば、国際植物防疫条約（International Plant Protection Convention: IPPC）や食料及び農業のための植物遺伝資源に関する国際条約（International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR））を除けば、おしなべて自発的な遵守を促すガイドライン止まりであった。

¹⁶ 第4章で見たように、FAOは米国の途上国向けの本格的食料援助がPL480によって始まった1954年に「余剰処理原則」及び「余剰処理小委員会」という枠組みを作り、食料援助の世界的展開の基礎作りに参画した。その後、食料援助を多国間の枠組み中心で行うとの米国の方針もあって、このためのWFPが米国の首脳レベル（ケネディ大統領）の関与を受けながら1961年に設立された。しかし、その組織体制が国連とFAOの共同計画という形をとり、かつ物理的な設置場所がFAOの内部であったこともあって、1970年代から1980年代にかけFAOの、特にサウマ事務局長による強い介入を受け、実質FAOの下部組織であるかのような状況におかれた。この状況を反転し、FAOを独立に導いたプロセスは長期間を要しているが、1982年にWFP事務局長となったイングラムを中心に、FAOの国連との関係における法的位置づけを確認し、FAOによって定められたWFPのマנדートを確認する形でWFPの「独立」への流れが作られた。そして最終的には、カナダなどの先進諸国がWFPの「独立」を提起し、米国がFAOに対する財政的圧力をかけつつ押し切る形で1991年に「独立」の諸手続きを完了し、1992年に独立機関としてのWFPが発足したのである。

¹⁷ 第5章で見たように、開発援助（当初は「技術援助」と称されていた）はFAOの創設当初からその中心的な役割とみられていたものであり、FAOは連合国の救済復興機関（UNRRA）の農業関係の事業を引き継ぎ、トルーマン大統領の「ポイント・フォア」演説を受けて設置された拡大技術援助計画（ETAP）の多くの資金を受け取りながら、農業分野の開発援助の中心として活躍した。しかしその後米国の対外援助政策が1961年の対外援助法の整備などの流れの中で1960年に世界銀行の中に設立された国際開発協会（IDA＝第二世銀）や、さらに1966年に設立され国連システム内の開発援助を統合すべく活動を強化していったUNDPが出現した。これら両機関は、1960年代から1980年代にかけて財政規模を大幅に拡大し、開発に関する規範面や国連システム内の権限面などでその影響力を拡大していったので、開発援助におけるFAOの役割は、その財政規模面も含めて相対的に大幅に縮小していった。

にとってさほど重要ではなかったサブ分野では、やや波乱はありつつも結局、機能移転は起こっていない¹⁸。このように、本論文で取り上げた三事例からFAOの変容の有無や内容といった事実関係を特徴づければ、米国にとって重要であったサブ分野に係るFAOの機能は、米国が自らの意思を反映させ易い他の国際機構に移転され、さほど重要でなかった機能は移転されなかったということになる。

なお、本論文の事例としては取り上げなかったが、第2章で見たように、FAOの創設当初の出来事の中で、食料の国際的需給調整や農産物貿易に関わる機能についても、これらをFAOに持たせるとの初代及び第2代FAO事務局長による提案が米国を含む加盟国の反対によって否決¹⁹される形でFAOが持つ機能とならなかった²⁰。これらの出来事についても、期待されていたFAOの諸機能が否定され、それらが他の国際機構（需給調整については民間）に担わせられたという意味で、上記食料援助と開発援助のサブ分野に係る機能移転と同様のものと見ることができよう。

それでは、この機能移転の過程の特徴はどのように整理できるであろうか。

まず、三つの事例のそれぞれで明らかなように、FAOの機能の移転は食料援助も開発援助も、ともに何十年という長い時間をかけて起こり、また結局機能移転が成功しなかったフォーラム機能においてもその結果が出るまでには同様に長い時間がかかっていることが特徴的である。FAOの機能移転の最初の契機となったのは、食料援助については1961年のWFP設立、開発援助については1960年の世界銀行IDAの設立と1966年のUNDP設立であり、またフ

¹⁸ 第6章で見たように、食料・農業に関する国際フォーラムの機能は、FAOの創設時からFAOの果たすべき役割として誰も疑わない、確固としたものであり、FAOの歴史とともにその多岐にわたる内容も充実されていった。この機能が米国によって他の国際機関に移転されそうになったのは、1974年の世界食糧会議を契機とした世界食糧理事会（WFC）の設立であった。これは実質的にFAO理事会の機能と重複し、世界の食料・農業に関する議論を行う機能を有して、18年にわたる活動を行ったが、結局1993年に廃止された。この結果、FAOの持つ食料・農業に関する国際フォーラムの機能は、他機関に移転されなかった。

¹⁹ 1945年の創立間もないFAOにおいて起こった米国の方針変更は、FAOが世界の食料需給の問題に取り組む機能を持つべく作成された初代事務局長の提案（この提案には最低限の栄養と農業の安定を図る「福祉国家」の取組みが反映され、国際的な商品協定によって各国政府に輸出入の量を決定する権限が与えられ、FAOもこのようなメカニズムを通じて大きな役割と権限を有するはずであった）を、実質的な立案者であった米国と英国（労働党政権）を含む加盟国が反対して、1947年に否決したことであった。すなわちFAOの農産物需給調整の機能がまず否定されたのである。これが結果的に「重商主義的」な特徴を有することになった「農産物余剰レジーム」の、「福祉国家的」な失われた代替案であった。この否決の背景には、ニューディール政策による農業保護を受けてきた米国農民層が、戦後秩序の構築に当たってこのような手厚い農業保護の継続を強く望んだことがあった。すなわち、「農産物余剰レジーム」が形成される以前に、既にFAOに対して期待されていた農産物需給調整の機能は除外されてしまったのである。

²⁰ 周知のように、その後、農産物貿易に関する機能はガット・WTOが世界的な中心となり、農産物需給調整の機能は現在に至るまで民間の自由な取引に任されている。

オーラム機能については1974年のWFC設立であるが、これらの決着がつくまでにはいずれも長年月を要している²¹。

次に、サブ分野ごとの具体的な機能移転過程の特徴については、第一に食料援助については、FAOは米国の本格的な食料援助の開始に際して「余剰処理原則」の策定を行い、PL480に基づく米国の大規模な食料援助、換言すれば補助金付き農産物輸出を国際的に正当化する機能を果たした。この意味でFAOは、「農産物余剰レジーム」において重要な役割を担ったと言え、レジームにおける位置づけは大きかった。しかしその後、1967年の国際穀物協定の一部として成立した「食料援助規約」は主要ドナーを中心に構成されFAOの外に設置された。このFAOの排除については、最大の食料援助国であった米国の意思が当然働いていたと考えられる。また、1961年に米国の強い関与を受けながら設立された多国間食料援助機関WFPは、当初はFAOによる強いコントロールを受けながら、次第に米国の影響力の強い食料援助機関としての態勢を整えていった。この間、WFPは、援助食料を途上国の開発のために活用するという路線を強めており、この面でも一部FAOの「開発」に関するマンドートを侵食する動きも見せている。既に見たように、WFPは1992年にFAOから完全に独立した国際機関となったが、こののちのWFPの歴代事務局長が全て米国人²²であることも「農産物余剰レジーム」におけるFAOの位置づけが下がり、WFPの位置づけが上がったことを示唆している。

第二に開発援助については、1950年代から1970年代の「開発主義」、すなわち国家主導の開発路線の最盛期は「農産物余剰レジーム」の時代に包含されている。そしてこの時期の途上国の農業開発は余剰農産物の受け入れと密接に関係していたので、この時期の開発援助は「農産物余剰レジーム」における一つの側面と捉えることができる。この時期には植民地を脱した多くのアジアとアフリカの新興独立国が、国内の穀物生産の代わりに安価な輸入小麦を用いることによって、農業よりも工業化を優先したのであるが、それでも農業近代化は、大部分が農業社会であったこれら諸国の国内開発の中心的要素であった²³。そ

²¹ 食料援助についてはWFPがFAOから独立した1992年までかかり、開発援助については現時点までに世界銀行がFAOをはるかに凌駕しているのは事実であるが、FAOも量的に少ないとはいえ未だに開発援助の機能の一部を維持している。

²² 1992年以後の歴代事務局長（Executive Director）は、1992年から2002年がキャサリン・バーティニー（Catherine Bertini）、2002年から2007年がジェームズ・モリス（James T. Morris）、2007年から2012年がジョゼット・シーラン（Josette Sheeran）、そして2012年からアーサリン・カズン（Ertharin Cousin）と、全て米国人である。

²³ 安価な輸入小麦を用いつつ工業化に優先権を与えることは、国内工業の発展が近代的な投入資本を農業に供給できるようになるまで、農業近代化を後回しにすることであった。このような発想は、緑の革命が始まる以前の、独立後20年間、インドを支配した開発計画の支配的な考え方であった（バーンスタイン2012、pp. 126-127）。

してこの農業近代化の中核的論理は、「商品関係の深化²⁴に基づくより生産的な農業²⁵の推進」であり²⁶、そのサクセス・ストーリーの最大のものは、短時間で穀物生産の自給自足を達成したインドの「緑の革命」であった²⁷。既述のようにFAOは自らの最大の役割を農業に関する開発あるいは技術援助であると認識してきた国際機構であり、「緑の革命」において重要な役割を果たしたことは事実である²⁸。しかしながら、この時代の農業に係る開発援助活動は、ますますFAO以外の国際機構を中心として進められていったのである。具体的には、1961年までに体系化された米国の二国間援助政策の充実とUSAIDを中心とする援助の実施であり、1960年の第二世銀（IDA）の設立以来の世界銀行の援助機関としての急速な拡大であり、1966年に設立されたUNDPによる国連システム内の開発援助の資源・権限の集中²⁹であり、農業技術面では1960年代の「緑の革命」の原動力となったCGIARによる小麦、トウモロコシ、コメなど主要作物の改良・普及であった。加えて、国連システムの中の個別機関としても、農業融資専門のIFADが1970年代に設立されており、また元々食料援助機関であったWFPもその援助食料を農業開発のために活用するという方向性を強めている。確かにこの間、FAOは単独でも、あるいはドナー諸国や他の国際諸機構との連携の下で多くの開発援助活動に関与しているのであるが、予算規模や活動の範囲、そして援助活動における権限や規範的リーダーシップなどいくつかの重要な諸側面で、もはや農業分野の開発援助活動の中心とは言えなくなっていったのである。

²⁴ 「商品関係の深化」には、市場への農民の一層の統合が含意されている。このことは具体的には、農民は市場で大量の生産手段を購入・使用し、食料を含む消費手段を購入・使用するとともに、販売用の特定の商品の生産に特化するということである。この目的のための手段としては、生産費用や固定資本投資のための公的な信用制度、肥料や灌漑用電力への補助金、輸送インフラの整備、協同組合や準国営の農業機構（農産物マーケティング・ボードなど）、政府が決めた「管理」価格などが挙げられる（バーンスタイン 2012、pp. 128-129）。

²⁵ 「生産的な農業」とは、農耕の技術的条件の改善のこと、具体的には品種改良や栽培方法の改善、肥料の大量使用、普及サービスを通じて奨励された農民へのソフト・クレジットの供与や技術的アドバイスの提供で、その典型は、トウモロコシ、小麦、コメという三大作物の高収量品種の種子を用いて1960年代から始まった「緑の革命」であった。パッケージは高収量品種の種子と肥料を合わせて提供されたが、北インドの例に見られるように、より多くの収穫物を生産するためには十分な灌漑が必要であった（バーンスタイン 2012、p. 128）。

²⁶ これを追求したのは、世銀とパートナーシップを結んだ南の諸政府であり、特に米国、英国及びフランスなど二国間援助の提供国であり、そして民間の農業ビジネス資本（国内資本と国際資本）で、彼らの全てが近代化のための構想策定に参加した（バーンスタイン 2012、pp. 127-128）。

²⁷ バーンスタイン（2012）pp. 129-130。

²⁸ それらのFAOの活動は、ウォルトンのFAO40周年記念誌にも詳述されているように、灌漑事業の実行可能性調査や計画策定さらに小規模灌漑プロジェクトの実施、土壌肥沃度向上のための国際肥料供給スキームの設立、種子改良のためのキャンペーンやプログラムの実施、農村における動力や機械化の推進、作物保護、ポストハーベスト処理や加工・流通に至る、さまざまな側面からの開発途上諸国の農業発展のための活動である（Walton 1985、pp. 35-46）。

²⁹ 現地レベルではUNDPの常駐代表が開発における国連チームのリーダーとして「常駐調整官」が任命されたのが1979年、また、ニューヨークの本部レベルで「国連開発グループ」が構成されてUNDP総裁がその議長となったのが1997年であった。

第三に国際フォーラムの機能については、既に見たように、そもそも機能移転の試みはほとんどなく、唯一の例外と考えられるWFCの設立も、18年後にWFCが消滅するという形で機能移転に至らず、この機能に関する限りFAOの果たす機能は食料・農業レジームの中で維持された。

以上のような三つのサブ分野におけるFAOの変容を総合的に捉えると、米国にとって戦略的な重要度が高かった食料援助及び開発援助の2つのサブ分野ではFAOから他機関への機能の移転が起こり、重要度が低かった国際フォーラム分野では移転が起こらず、結果として米国が形成した「農産物余剰レジーム」におけるFAOの位置づけは低下したと見ることができる。

2.3 米国の関与の比較

前項では、三つのサブ分野における機能移転を比較しつつ、それに伴うFAOの変容の有無や内容がどのようなものであったのかについて整理したが、本項ではこれら機能移転についての米国の関与がいかになされたのかを、サブ分野間の比較をしつつ整理したい。

食料援助の事例における米国の主要な関与は、WFPの設立とそのFAOからの独立に関わるものである。WFPの設立は、米国のマクガバン（後に上院議員、大統領候補）が多国間の食料援助機関を作るべきとFAOの場において設立を提案し、当時のケネディ大統領とも連絡を取りつつ各国の同調を引き出して、結局1961年に国連とFAOの共同計画として暫定的に発足させた³⁰ものであり、米国中枢が濃密に関与したものであった。しかしWFPは発足後、共同計画という形式とは裏腹に、FAOのサウマ事務局長の強引な運営手法の下で、政策面でも人事面でもFAOの下部機関であるかのような立場に立たされる³¹。このことは、設立において大きく関与した米国にとって、極めて不愉快な推移であったことは想像に難くない。この流れが変わったのは設立から20年以上が経った1882年、豪州人のイングラムがWFP事務局長になってからであり、法的側面などから国連の支援³²も受けつつ、FAOから独立するための

³⁰ 米国内に食料援助の多国間化、さらに食料援助の多国間機関を作るという動きが出てくると、この実現に大きく関与したのが米国で後に上院議員、さらに大統領候補にもなった、当時の「平和のための食料」（食料援助）担当のマクガバンであった。第4章の事例で詳しく見たように、彼はFAOにおける検討の場で米国の多国間食料援助機関設立案を提起し、当時のケネディ大統領と連絡を取りながらこの実現に向けて各国に対し働き掛けた。当初この提案に驚いた各国も、結局米国の提案に同調することになり、結局、世界食料計画（WFP）が国連とFAOの共同計画として1961年に暫定的に、そして後に正式に発足した。

³¹ 当時のFAO事務局長であったサウマは、ニューヨークの国連と比較して地理的にWFPと近接している（WFPをFAOの建物の中に包摂していた）利点も生かしつつWFPに対する圧力をほしいままにし、人事や計画の決定権を握り、自らが望むような、また開発途上国寄りの運営を続けた。

³² 彼はWFPとFAOの関係について、その法的根拠に関する見解をニューヨークの国連本部に求め、WFP政策文書案のFAOへの事前協議（検閲）を拒否し、また国連合同査察団からのWFP人事制度に関する批判的な報告書という応援も得た。

準備を進めていった。そして最終的にWFPがFAOから分離・独立する決定打になったのは、WFPの唯一の管理主体と法的に確認された食料援助政策・計画委員会（CFA）の1990年会合で、WFPと国連、FAOの関係の再構築をカナダ代表が呼びかけ、OECD諸国がこれを強く支持する中で、最後に、既にFAOの分担金を滞納していた米国がFAOやWFPに対する財政的締め付けを示唆³³しつつ、露骨に警告を行ったことであった。そしてこの流れの中、翌1991年のCFA会合でWFP憲章の変更案が検討され、これがCFAのコンセンサスで採択されて、WFPのFAOからの独立が決定づけられたのである。このように、食料援助の事例では、WFPの設立当初はFAOとの共同計画という形で一定程度FAOの立場を尊重し、またサウマの横紙破りともいえる行動に対しても長年静観を保つなど、米国のFAOに対する対応はソフトなものであった。しかし最終的にWFPがFAOから独立、すなわちFAOの食料援助機能をWFPに移転する際の米国の行動は、露骨な財政的圧力の行使であり、覇権国の意思として有無を言わせない形でFAOを屈服させたのである。

開発援助の事例における米国のFAOへの関与には、大きく世界銀行を通ずる関与と、UNDPを通ずる関与の二つがあるが、WFPの場合とは異なり、双方とも間接的な関与である。そもそもFAOの創設者たちが最も重要なFAOの機能と考えていたものは、開発途上国に対する技術援助や政策援助などを内容とする開発援助であった³⁴。既述のようにFAOは開発援助思想の萌芽とさえ言え、当然のようにFAO創立に最も深く関与した米国は、少なくともFAO創立当初にはFAOが食料・農業の分野における開発援助の機能を果たすことを想定していたはずである。しかし、このような状況は1960年代に変化していく。そのうちの一つは1960年に第二世銀（IDA）ができて以来、投票権の上で構造的に米国の影響力の大きいブレトンウッズ機関の一つである世界銀行³⁵が途上国援助を任務とする機関に変貌し急速にその活動や財政規模を拡大させて、同様に途上国融資機関に変貌したIMF³⁶とともに、開発援助活動の中心的な存在としての地位を確固としたものとした³⁷のである。このように、

³³ 米国は、「自国議会の制約によって、FAOを含む特定の国連機関において過酷な財政危機が生じていることをCFAメンバー諸国に改めて注意喚起し、WFPが同様の窮地に陥らないように」と露骨に警告を行った。

³⁴ 国際的な情報の収集や関係分野における会議の開催は、既に20世紀初頭に作られた万国農事協会などで実施されており、FAO10周年記念誌を書いたイエーツが戦後のFAO創立の特徴として賞賛しているのは、まさに技術や産業を通じて途上国を助けるという国際協力（開発援助）の思想であり、FAOがそれを初めて体現する国際機関と考えたからであった。

³⁵ 欧州の戦後復興などを手掛けてきた世界銀行は、戦後復興がほぼ終了した1960年頃から途上国援助を任務とする機関に変貌していく。1960年に途上国向け援助を行うために第二世銀（IDA）が世銀グループの一つとして設立されたのは、その最大の契機であった。

³⁶ 戦後の通貨管理を任務としてきたIMFも固定相場制度の崩壊と時を同じくして、1972年ごろから途上国融資機関へとその性格を変化させていった。

³⁷ 戦後、さまざまな形で始められた国際的援助活動が、1960年代に「開発援助」として一つのシステム

多国間の開発援助については、F A Oのように分野特定の国連専門機関でもなく、UNDPが代表する国連システムでもなく、分野横断的な開発援助機関としてブレトンウッズ機関の世界銀行が、その圧倒的な「財政力」と「規範力」で主導権を握るようになった。F A Oはこの段階で、第一に、第5章で見たように国連システムの中においてUNDPによる監督を受ける形になって開発援助における実権を大きく削がれているのであるが、第二に、その国連システム自体も、ブレトンウッズ機関によって凌駕される状況になっていて、この意味でF A Oは二重に、開発援助政策を実施する上でマイナーな存在になっていたのである³⁸。このように、開発援助のサブ分野における米国のF A Oへの関与は、WFPのF A Oからの独立におけるような財政的圧迫という直接的な関与ではなく、F A Oの外部に作られた世界銀行などの諸機関が、財政力や規範力などの面で力を増しF A Oを凌駕してゆくことによる、間接的な関与であった。

国際フォーラムの事例における米国のF A Oへの関与は、上記食料援助と開発援助の2サブ分野とは異なり、最終的にF A Oの機能の他機構への移転を果たしていない。そもそもこのフォーラム機能をF A Oから移転させるとの狙いでの米国の関与は少ないのであるが、この背景事情としては、米国を含めF A O加盟諸国が一様に、F A Oが有するこの国際フォーラム機能については肯定的であったことが挙げられよう。もともと、この国際フォーラム機能³⁹は、F A Oのような国際的な専門機関にとって、戦前の国際機構の時代から果たされてきた、古典的で当然のような機能であったが、F A Oは創立以来このような情報⁴⁰の整備や分析・配布、さらに各種会合⁴¹の開催において、着実にそれらの

を形成するものと見られるようになって以来、ODA総額は1960年から1990年までに約16倍に増加し、ODA全体に占める多国間援助の比率も約5%から約22%にまで増加し、さらに多国間援助の中での「国連システム」による援助と「世界銀行グループ」による援助の相対的役割も変化した。つまり、UNDPをはじめとし、F A OやWFPの援助を含む国連システムの援助総額を、1970年代末には世界銀行グループが追い抜き、さらにアジア開発銀行などの地域開発銀行によるODAも増大していった（城山英明（2007年）『行政学叢書7 国際援助行政』、pp. 21-25。）。

³⁸ 財政面では、開発援助予算の額において圧倒的な差が生じて、F A Oの援助は色褪せていった。また規範面でも、F A OやUNDPを含む国連システムは、世銀・IMFが1980年代に推進し強力に開発途上諸国に強制して政策変更を迫った、いわゆるワシントン・コンセンサスの新自由主義政策に主導権を奪われていった。米国を先頭として先進諸国が新自由主義政策を自らも推進し、開発途上諸国にも強制する中、F A Oは開発途上諸国の立場や利益を守ろうとするサウマ事務局長を筆頭にして、例えば技術協力プログラム（TCP）などの事業を使いながら援助や協力というF A Oの伝統的・基本的な価値観あるいは規範を守ることに汲々とする状況に陥った。

³⁹ 本論では、食料・農業に関する「国際フォーラム」の機能の中に、統計情報、技術情報、政策情報、各種問題に関する議論、そしてガイドライン設定の各機能を含めて議論している。これらの機能のうちで、ガイドラインの設定を除く各機能は、既にF A O以前の万国農事協会などの国際組織で取り扱われており、F A Oが同様の機能を有することに何ら不自然さもなく、逆に目新しさもなかった。

⁴⁰ 情報関係については、統計面では情報の範囲の拡大や精度の向上、「世界食料農業白書」の毎年の編集や、「世界農業センサス」といった大規模な統計編纂、「アウトLOOK報告書」など将来予測も含めた質の向上など、技術面では各種農作物や病害虫、土壌・肥料、農地や灌漑排水といったさまざまな分野のカバーなど、また文献・広報でも定期刊行物、図書館、広報事業など、それぞれ多岐に亘る活動が進展した。

質や量を充実させていった⁴²。F A Oの国際フォーラム機能にまつわる米国のほぼ唯一ともいえる関与、あるいは最大の攪乱は、1974年に開催された世界食糧会議における「世界食糧理事会(W F C)」の設立であった。W F Cの任務は「世界の食料情勢に影響を与える主要な問題と政策課題について毎年レビューを行うこと、そしてその政治的影響力を各国政府及び関係国連諸機関に対して及ぼすこと」であり、F A Oの国際フォーラム機能のいわば代替として提起されたのがW F Cだったと見る事が出来る⁴³。しかしその後、W F CはF A Oの諸活動と並行する形で18年18回にわたり開催されたが、1993年にその活動を休止するに至った。だが米国はこの活動休止に至る過程で、既述の食料援助や開発援助の事例に匹敵するほどには、自らの強い力をW F Cの存続のために行使する動きを見せていない。W F Pも世界銀行・I M Fも、それぞれの分野で米国の影響力によって着実に実力を付けていったと見られるのに対し、W F Cの場合にはそれが継続した18年の間に、協議機関として米国が強化を図っていったようには見えない⁴⁴のである。以上のように、1970年代からのW F Cによる挑戦を受けつつも根強く維持されてきたのがF A Oの国際フォーラム機能なのである。ただし、1980年代からのガット・ウルグアイ・ラウンド及び1995年に成立したW T O農業協定によって、F A Oの国際フォーラム機能は新たな挑戦を受けているともいえる面がある。それはウルグアイ・ラウンドで農業交渉が、米国とE Uの対立を軸とする多角的貿易交渉全体の焦点となったこともあって、農産物貿易や農業自体に関する包括的かつ国際的な議論が、ガットを中心に展開されたからである。無論、この議論にはF A Oも参加したのであるが、議論の中心課題は貿易の自由化であり、農業の支持・保護の削減であった

⁴¹ 各種会議については、創立当初は総会における議論が毎年行われていたが、1949年以降は2年に1回の開催となった。一方、1947年に設立された理事会は理事国による議論の場で、総会に次ぐ第二の管理主体となった。その他、課題別の委員会としては商品問題委員会(1949～)、農業委員会(1972～)、林業委員会(1969～)、水産委員会(1966～)、さらに世界食糧安全保障委員会(1975～)などが順次設立された。さらに、F A Oが核となって招集された課題別の国際会議としては、「農地改革・農村開発」、「環境(天然資源の保全、砂漠化防止)」、「世界の食料安全保障」などの分野のものが代表的である。

⁴² ただし、現在F A Oの下にある常設の会議体のいくつかの起源を見ると、これらが単純にF A Oのもつ国際フォーラム機能が充実していったことを表すものではなく、むしろ「実施機関」になるうとしたF A Oが加盟諸国の抵抗に遭ってやむなく「協議機関あるいは情報機関」に留まったことを表すものと見るのが適当なものもある。例えばF A O理事会は初代事務局長ボイド・オアが提案した「世界食糧局」が否決された結果その議論を受け継ぐ形で設立されたもの、更に商品問題委員会は同様に第二代事務局長が提案した「国際商品精算所」が挫折した代わりに設立されたものと、それぞれF A Oが「実施機関」たらんとした努力の末に、その代替として設立された協議体という生い立ちを持っている。

⁴³ 世界食糧会議の開催過程においてキッシンジャーをはじめとする米国サイドがF A Oを極めて軽視する形で構想し、この会議を国連の主催の下で強引に開催したことに象徴されるように、このとき米国はF A Oの国際フォーラム機能を含めてF A Oをほぼ全否定しようとした。

⁴⁴ このことは、例えば1989年の第15回会合で策定された「協力的行動計画」に関して、翌年の会合ではほとんどの国がその具体的目標を未設定であったことに象徴的に現れている。もし米国が本気でW F Cを擁護しようとするならばこのようなことは起こらないであろうし、逆にこのようなことが起こったことが、このW F Cという協議体の形骸化を表していたと考えられる。

ため、F A Oが従来から重視してきた開発や途上国への技術的援助などはあくまで、副次的な論点にしかならなかった。このような背景もあって、F A OはW T O成立の翌年、「世界食料サミット」を開催し、世界の栄養不足人口の半減と世界の食料安全保障の達成を議論し、宣言・行動計画を採択してその食料・農業に関する国際フォーラム機能をアピールしたのである。しかしF A Oのこのような機能が今後とも引き続き安定的に果たされるか否かについては、特にW T Oとの関係も考慮すれば、やや不透明なところも否定できないであろう。

以上、三つのサブ分野における米国の関与の概略を整理したが、それではこれら関与において見られる共通点と相違点はどのように整理できるであろうか。まず共通点であるが、第一に挙げられる共通点は、機能移転プロセスの始まりにおいては、米国が慎重なアプローチ、すなわち既設のF A Oに対してその役割を十分に配慮するような手法を採っていることである。F A Oの機能の移転に結局成功した2つの事例では、米国が機能移転につながる関与を始めたのがいずれも1960年代である⁴⁵。そしてこのような早い段階においては、米国はF A Oに対し、一定の配慮をしている。具体的には、多国間食料援助機関として設立したW F Pは、F A Oと国連の共同計画という位置づけとしてF A Oに対する配慮をしているし、I D AについてもF A Oは食料・農業に関する専門機関として世界銀行と協力して「投資センター」を作り、農業開発のための投資促進活動を共同で行っている⁴⁶。また、U N D Pについても、その前身のE T A Pの時代から、F A Oはその資金の大きな比率の配分を受ける重要な機関であった。ただし例外的に国際フォーラム機能についての移転の動きの始まりはソフトではなく、1970年代のW F Cの設立は、世界食糧会議の開催同様、F A Oに敵対的な形で進められた。

第二に挙げられる共通点は、F A Oの機能の移転に、何れの事例でも極めて長い時間をかけていることである。食料援助に関しては、W F PはF A Oと国連の共同計画とは言いつつ、その居場所はニューヨークではなくローマのF A Oの建物の中を容認し、さらにその後のF A Oサウマ事務局長の露骨なW F Pへの介入にも米国は忍耐を続け、最終的には1992年のW F PのF A Oからの独立にこぎつけた。また、開発援助に関しては、米国は最初、世銀やU N D Pの活動の中にF A Oを取り込んで重用しつつ、予算規模などで徐々にF A Oの位置づけが低下するように誘導していった。さらに、結局F A Oの機能移転を果たせなかった国際フォーラム機能についても、W F Cを発足させてから18年に

⁴⁵ 食料援助におけるW F Pの設立は1961年であり、開発援助におけるI D Aの設立は1960年、U N D Pの設立は1966年であった。

⁴⁶ Phillips (1981) pp. 181-183.

わたって毎年の会合開催を続けた。このように、F A Oの機能移転に関する米国の関与は、何れも極めて長いタイムスパンの中で行われたのである⁴⁷。

以上のように、3つの事例から導かれるF A Oの機能移転の成功例に関する米国の関与の共通的特徴は、関与の当初はF A Oに対する配慮をしつつ、長い時間をかけて機能移転に至らしめたということであると考えられる。

次に、3つの事例における米国のF A Oへの関与においてみられる事例ごとの相違点としては、どのようなことが挙げられるだろうか。第一に挙げられる相違点は、機能移転に成功した2つの事例の間に見られる関与の方法の相違点、すなわち食料援助の事例で見られた「対決型」の方法と、開発援助の事例で見られた「凌駕型」の方法の違いである。すなわち食料援助では、F A O事務局長サウマの強権的なW F P支配に対し、米国をはじめとする先進諸国側からは、F A Oのマンデートに関する法的観点からの攻撃、サウマの組織運営の瑕疵をつく攻撃を行い、最終的には米国が財政的な圧力を使ってF A O側の抵抗を押し切ったのである。この対決型の関与手法が採られたことについては、F A OとW F Pが同じ食料・農業分野の国際機構として併存しつつ、W F PがF A Oに実質取り込まれるような形で存在していたことに原因があろう。つまり、次の開発援助で見るような、分野横断的な国際機構を強大化させて凌駕するという方法を採用得ず、F A O側の瑕疵を突きつつ最後は財政力で屈服させるというこの方法に依らざるを得なかったものと考えられる。一方、開発援助では、世界銀行の圧倒的な財政規模を使って、あるいはU N D Pの組織的な上下関係と予算の一本化という財政圧力を使っての、いずれも緩慢な「凌駕型」の方法が有効であった。米国の最も重要な覇権装置の一つとして作られたと考えられる世界銀行については、分野横断的な開発援助・開発金融を任務とするI D Aが作られた時点で、既にF A Oなど開発をその任務の一部としてもつ国連専門機関は、国際機構としての任務の総合性・包括性や財政規模の面から見て、いずれ凌駕される運命にあったとも考えられる。また、U N D Pについても、世界銀行同様に国連システムの中での分野横断的な開発援助機関として作られたため、その後の展開にみられるような、国連システムとしての統一性や効率性などの観点からの国連専門機関の機能の統合という大義名分を通じて、国際機構としての上下関係を使ったF A Oなど専門機関を凌駕することができたのである。

第二に挙げられる相違点は、機能移転に成功した2つの事例と機能移転に失敗した事例との間に見られる関与の相違点、すなわち食料援助と開発援助の事

⁴⁷ 米国が、安全保障など他の分野でしばしば見られるような性急な対応を食料・農業分野（F A O）に対して行わなかった理由については、米国の国内事情や分野の特性などによっても考えられるが、本論文ではこれらの問題について本格的な検討は行わなかった。

例で見られた「実力突破の成功」と、国際フォーラムの事例で見られた「実力突破の失敗」の違いである。すなわち、「実力突破の成功」の事例である食料援助と開発援助では、上記のような「対決型」と「凌駕型」の相違はありつつも、結局覇権国である米国が最終的にはその巨大な財政力などに物を言わせてFAOを押し切り、あるいは凌駕するプロセスで実力突破を成功させている。これに対して国際フォーラムの事例では、WFCというFAOの国際フォーラム機能に対抗する機関を作ったうえで18年にわたりその運営を行ったものの、最終的にはWFCの方が消滅し、機能移転は失敗に終わった。この背景の理由としては、米国自身にとってこの機能移転がさして戦略的に重要ではなかったと考えられることに加え、世界の諸国の大勢もFAOに国際フォーラム機能が置かれることを支持していたことが挙げられよう。

以上のように、FAOの機能移転に関する3つの事例の主要な相違点としては、機能移転の2つの成功例の間での「対決型」手法と「凌駕型」手法の相違、そして2つの「実力突破の成功」の事例と、1つの「実力突破の失敗」の事例の相違が挙げられる。

2.4 FAOの抵抗

米国がFAOの機能移転を狙って行ったと考えられるFAOへの関与は、それらの機能移転が長い時間を要していることでもわかるように、FAO側からの抵抗を惹起した。そして米国側とFAO側の双方からの作用の結果として、FAOの機能移転が起こり、あるいは起こらなかったと考えられる。そこで、前項でみた米国の関与に対し、この項ではFAO側の抵抗がどのように行われたのかを整理したい。

一つ目は、食料援助サブ分野のWFPをめぐるFAO側の抵抗である。もともとWFP設立に当たって、これをFAOと国連の共同計画というアレンジメントとしたことは、以後多くの確執を作り出す原因になった。しかしWFP設立当初は、WFPの初代事務局長であった先進国オランダ出身のボーマがFAO事務局長に転身し、以後1975年までFAOのWFPとの関係を友好的・協力的なスタイルで進めた⁴⁸のである。ところが、ボーマが自らの後任に推したWFP第2代事務局長アキノは、FAO事務局長選挙でサウマとの争いに敗れ、1976年にFAO事務局長となったサウマは、WFPに対してより攻撃的な統治スタイル⁴⁹を発揮した⁵⁰。FAOサウマ事務局長の強引かつ強権的な行動は、米

⁴⁸ この時点で、米国主導で生まれたWFPはFAOという傘の下で、しかしFAOのみに従属するのではない形で、米国にとっては順調にその業務を拡大・発展させていったのである。

⁴⁹ 例えば、1978年の国際緊急食料備蓄（IEFR）の運営について、このファシリティを承認した国連総会の決議が明示的に、「この資源はWFPの管理下に置かれるべき」としていたにもかかわらず、サウマはこれに反対し、自身すなわちFAO事務局長のみが緊急援助の承認権限を持つと主張した。

国など先進諸国のF A Oに対する反発を強める作用も持ったが、それ自体がいれば米国のW F P独立への意向に対する最初の抵抗であったとも位置づけられよう。サウマのF A Oによる抵抗はその後、W F Pの事務局長人事やその管理主体であるC F Aの議題設定への干渉、配布資料の事前検閲などにまで及び、1976年から1982年まで、W F Pのリーダーシップは、サウマの「傀儡」のような実権のない事務局長が代わる代わる就任する流動的な状況に置かれた。ボーマの時代に築かれたF A OとW F Pの友好的・協力的な関係はサウマによって反転され、F A OによるW F Pの「実質支配」が、1992年まで18年に及んだサウマの時代の最終盤にW F PがF A Oから独立を果たすまで続いたのである。このような対立状況は、食料援助あるいはW F Pを米国農産物の市場開拓のため、あるいは開発途上諸国に対する圧力のために使いたいとの戦略を持っていたであろう米国と、W F Pを使って先進諸国の資源を開発途上諸国の利益や発展につなげたいというF A Oあるいはサウマ事務局長の間の、非常に長期に亘る主導権争いであったと見ることができよう。しかし、このようなF A O側の抵抗も、1980年代にW F P事務局長を務めたイングラム⁵¹の、法的側面を中心とした国連との連携プレー⁵²を通じてその根拠を切り崩され、次第に劣勢に陥ってゆく。そのような出来事の一つは、当時、国連の合同査察団に所属する査察官が個人の資格で出した、W F Pの人事状況への極めて批判的な報告書であった。この合同査察団報告書の内容を受け入れなかったサウマは、国連事務総長と共に、「国連・F A O特別タスクフォース」を提案し、人事問題に限らない総合的かつ詳細なレビューを受ける方向に進んだが、1985年5月にC F Aに提出されたこのタスクフォースの報告書の内容は、多くの機能についてW F P事務局長の管理権限を大幅に認めるもの⁵³であった。また、同様の出来事の一つ目は、W F Pの財政管理に関する外部評価を、W F Pの管理主体たるC F AがF A Oの財政委員会の意向に拘わらず、自らの権限として要請し得るかという問題であり、サウマの「要請し得ない」との見解を国連の財政委員会が「要

⁵⁰ このためドナー諸国は、大きな資源がF A O事務局長の自由になることを嫌い、食料備蓄への拠出が予想を大きく下回るという事態に展開した。

⁵¹ 彼はオーストラリアの経験豊富な高級外交官出身で、諸政府や開発援助に詳しく、W F Pがそのマंडートを実施するのに必要な自由を回復し本来の機能を果たせるように変えてゆくという強い義務感と決意を有していたと言われる。

⁵² 彼は先ず、W F Pが、一部の事項を除いてF A Oの下部機関ではないという法的根拠を明らかにし、W F Pが本来持っているにもかかわらずF A Oが強権的に代行していた政策文書の作成機能や、それら政策文書をW F Pの管理主体たるC F AへF A Oに干渉されないで提出できる機能を確認することを通じて、サウマの「慣行」に挑戦した。

⁵³ この報告書の内容には、(i) 国連及びF A Oのトップは、人事及び運営に関する変更又は調整の必要を認識し、新たな規則はW F P現事務局長に対し、W F Pに関するこれまでのどの事務局長よりも大きな柔軟性と管理権限を与えること、そして、(ii) 財政、監査、人事、そして運営やサービスといった多くの機能について、その責任をF A OからW F Pに移すように勧告すること、が含まれていた。このため、主要ドナー諸国は、このタスクフォース報告書の実施の進展状況を見ながら、彼らのW F Pへの拠出の是非を判断するという姿勢をとった。

請し得る」として否定したのであった。そしてこのようなF A O側の抵抗を法的・論理的に否定してゆくという過程を通じて、W F PのF A Oからの独立の道筋が作られていったのである。

二つ目は、開発援助サブ分野をめぐるF A O側の抵抗である。このサブ分野における米国の関与の最大のものは、間接的ではあるものの、1970年代から1990年代にかけて開発援助の世界で強大な力⁵⁴を持つに至った世界銀行の成長である。援助機関としての世界銀行の強みは、世界全地域を対象とし、プロジェクト採択に際してさまざまな専門分野を多角的に評価する能力を備え、大規模な資金を動員でき、そして調査分析に基づいて各国政府と政策対話を行う能力を持つことにあるといわれ、これらの強みの総合力として、世界銀行は開発援助界のリーダーとなり得たのである。そして世界銀行に対する米国の影響力は極めて大きく、例えばこれら国際開発金融機関の米国代表に対しては、投票を行う際に援助予定国の人権状況に十分配慮するよう義務づけがなされた。これは米国が世銀やI M Fにおいて、出資額に応じた加重投票制という構造によって、米国のみが有することとなった「拒否権」にも相当する「構造的パワー」⁵⁵を持っていることを前提とした義務づけであり、世界銀行・I M Fの政策そのものを人権重視という米国の政策に従わせたに等しかった。また、1980年代に世界銀行の主導権がエンジニアから新古典派経済学者に移って特に貿易自由化が重視される中、借入国において成長を伴う構造調整⁵⁶を実施することが世界銀行等の目標⁵⁷となり、借入国が新自由主義的政策変更を実施する条件、すなわち「コンディショナリティ」付きで迅速な貸付⁵⁸が行われるようになったのであるが、ここでも新自由主義的政策に傾斜し、歴代世界銀行総裁を出していた米国の強い影響が及ぼされた。

それでは、このような状況に対応するF A O側の抵抗はどのようなものであったらうか。実際、F A Oはその創立から約10年の間は、米国からの潤沢な資金供給⁵⁹を受けて、開発援助あるいは技術援助の活動を活発に行った。しかし、1960年代以降に世界銀行やU N D Pなど開発に関わる他の国際機構の体制

⁵⁴ 世界銀行の融資の資金供与額は、例えば1997年から1999年まで230億ドル/年に上り、この額は当時世界一のODA供与国であった日本のODAの2倍強に当たる。

⁵⁵ スーザン・ストレンジによる。

⁵⁶ この構造調整政策に関しては、「構造的な問題は自然には解決しない。したがって構造調整政策が必要であり、政策ベースの貸付が望ましい」という信条に基づいて援助が行われた。世界銀行は深刻な債務問題と資金不足に苦しむアフリカやラテンアメリカの開発途上諸国については、これら諸国の政府の市場介入政策が経済を停滞させ、民間投資を妨げていると判断して、新古典派経済学理論にそって政策を変更するように促した。

⁵⁷ 「政府が経済統制から手を引き、特に農業セクターにおいて経済活動を開放する」ことが一つの目標となっていた。

⁵⁸ 具体的には、「構造調整貸付」(1980年～)や「セクター構造調整貸付」(1984年～)が導入された。

⁵⁹ 例えば米国が中心となって設立した「拡大技術援助計画」(E T A P)のF A Oへの割り当て比率は他の国際機構よりもかなり高かった。

が整えられる中で、1980年代までに在任した3人の事務局長の下でのFAOは開発援助に関する姿勢をめまぐるしく変化させる。第4代センはFAOが自律的に開発援助活動を行えるよう努力した⁶⁰が、第5代ポーマは開発援助活動に後ろ向きで現場遊離の傾向を強めた⁶¹。そして第6代サウマの時代になって、再び開発援助に力を入れようとした彼は、ついに開発をめぐる米国及びその影響を受ける世界銀行などとの対決状況を招くことになった。彼は就任当初の1976年に、前任者が編成した予算を徹底的に見直し、開発途上国の現場に直接貢献するための新機軸⁶²を打ち出し、世界的規範・ガイドラインの設定も含めて、途上国の農業や食料安全保障についての各種施策を着々と進めていった。しかし1980年代になると、FAOではその運営方法や活動の資源・財源に関して、FAO予算の大宗を供給する先進諸国と加盟国の大勢を占める開発途上諸国との対立が際立ってきた⁶³。1985年のFAO総会では、予算の増額を数の力で勝ち取ろうとする途上国グループの強硬な動きに対抗して、12の先進諸国が棄権するという事態になった⁶⁴。そしてこれが後に、FAOにとって最大の分担金負担国である米国の滞納⁶⁵を引き起こし、FAOは運営費不足に陥って事業活動の削り込みと加盟諸国に対するサービスの削減を余儀なくされ、組織として必要不可欠な機能の実行さえ危ぶまれる財政危機の状況となった⁶⁶。そしてこのFAOの財政危機を背景に、先進諸国を中心として、1987年のFAO

⁶⁰ 第4代事務局長のセン（在任1956～1967）は、FAOの自律的な取組として「飢餓解放キャンペーン」を開始し、これを契機に各国などからの信託基金（トラストファンド）による現場での活動を可能にするとともに、NGOの役割を認め、更に開発における人間の要素の重要性を強調した。また、彼はFAOの活動の「脱中央化」を進め、WFPの創設にも先導的な役割を果たした。

⁶¹ 第5代ポーマ事務局長（1968～1975）は、現場を見据えた開発に関しては極めて後ろ向きで、FAOの仕事は技術的調査研究の分野に整理統合され、現場における開発からは遊離する傾向を強めた。

⁶² この中には、FAOが開発途上国への農業投資を促進する「投資センター」の拡充や、UNDP資金獲得の長い手続きを必要とせず軽量で柔軟・迅速に実施できる「技術協力プログラム（TCP）」、さらにUNDPの組織体制を迂回するかのような「FAO国別事務所」のネットワークの設置などが含まれた。

⁶³ 先進諸国はFAOの活動に関して、世界的な経済危機や国連・多国間主義に対する不満の増大もあって、後に一つの教条となっていく「実質ゼロ成長」、さらには「ゼロ成長」という考え方を主張し始めた。これに対し、FAO加盟諸国の大勢、すなわち開発途上諸国の考え方は、援助の必要量の増大に伴ってFAOの活動の実質ベースでの増大が必要というものであった。

⁶⁴ この1985年の総会では、先進諸国の「実質ゼロ成長」あるいは「ゼロ成長」の主張に対抗して、サウマは活動量の1.1%純増を提案し、この予算案に大勢を占める開発途上諸国が同調して「実質ゼロ成長」は結局拒絶された。

⁶⁵ この運営費不足は、1985年の2500万ドルから1987年には9400万ドルと急増しており、この不足分の大半がただ1か国、すなわち最大の分担金負担国である米国の滞納分であった。米国はこの年の総会で、滞納金問題の解決を望むFAO側の思惑を真っ向から否定するように、「滞納金の支払いは極めて困難」との声明すら発している。

⁶⁶ サウマによれば、このような財政的困難と決定的な対立を生んだ背景には、これに先立つ10年の間に、FAOの役割や方向性に関する不信感が生まれてきたことがあるという。それは1985年以後、加盟諸国の一部でFAOが将来に亘って保有すべき役割について本格的に再検討すべきとの考えが生まれたことにも表れた。

総会に向けてF A Oの役割に関する徹底的なレビューが行われる⁶⁷こととなった。このように、米国の分担金滞納という圧力を受けながら開始された検討ではあったが、その報告書はF A Oの開発援助における役割や正当性を認める、一見F A Oすなわち途上国側の全面勝利のように見えるものとなった。しかしこの結果はあくまでF A Oの内部のものにすぎず、このF A Oの勝利宣言のような報告書の文言の背景で実際に起こっていたことは、開発援助の領域において世界銀行・IMFが、圧倒的な資金力を持ち、構造調整貸付のコンディショナリティを武器として開発途上諸国に自由化・民主化／人権重視政策を強制する強い規範力を持つという、二つの面で並ぶものがない実力を持つに至っていたという現実であった。世界銀行は、F A OはおろかUNDPさえ大きくしのぐ、開発援助における世界の中心としての確固たる主導権を握っていた。これら諸機関から提供される技術援助資金の膨大な流れの中で、F A Oは自前の資金をほとんど持たない状況に置かれ、加盟諸国への具体的なサービスが出来ず、また国連システムの開発現場においてもUNDPがほとんど全てを決定し、F A Oは自律的なプレゼンスをほとんど発揮出来ないという状況に陥っていたのである⁶⁸。

三つ目は、国際フォーラム・サブ分野をめぐるF A O側の抵抗である。既に見たように、このサブ分野における機能移転の主要な動きとしては、1974年の世界食糧会議の後に設立された世界食糧理事会(WFC)の例が挙げられ、WFCの設立に関して世界食糧会議の提案国であった米国が大きく関与していることは明らか⁶⁹と言って良い。これに関して、直後に就任したサウマ事務局長は、世界食糧会議の結果創設された様々な組織についてそのF A Oとの類似性を列挙する中で、「世界食糧理事会(WFC)はF A O理事会の複製に過ぎない」とし⁷⁰、さらに「WFCは世界食料危機によってF A Oに対する信頼が失われた時期に生まれ、明らかにF A Oに対する「戦争マシン」として考え出されたもので、F A Oを破壊までは出来なかったが、F A Oの信用を大きく傷つける役

⁶⁷ 先進諸国の提案した議題案「F A Oの目的と運営に関する見直しの検討」を巡って激しく議論された結果、妥協として「F A Oの役割、優先事項、目的そして戦略」について、計画委員会と財政委員会と専門家による議論がなされることとなった。

⁶⁸ サウマはこの状況を、「我々は従属し、服従し、そしてしばしば加盟諸国との間で全く直接的な接触を持たないまま、単純に限られた範囲の仕事をかこなすという状況に押し込められた。責任を持つのはUNDPだったからだ」と、絶望的なまでのF A Oの立場を振り返りつつ、「もし開発途上国自身が旧植民地時代の強国に保護されるという立場から逃れることを望むならば、彼らは自らの開発政策を編み出し、二国間ルート以外の資金調達の手段を見つけねばならず、これら途上国経済の80%が農業であることに鑑みれば、F A Oがこのために役立つべき機関であることは明白」であると述べている。

⁶⁹ このWFCの設立に至った世界食糧会議は、そもそも米国ニクソン政権下のキッシンジャー国家安全保障担当大統領補佐官(当時)が開催のキーマンとなったものである。

⁷⁰ 確かに、WFCは36か国というF A O理事会類似のメンバー数の閣僚を構成員とし、その任務は「世界の食料情勢に影響を与える主要な問題と政策課題について毎年レビューを行うこと」であって、F A O理事会の機能と類似している。ただし、「その政治的影響力を各国政府及び関係国連諸機関に対して及ぼすこと」という任務は、F A O理事会の任務には含まれていないものであった。

割は果たした」と述べている⁷¹。しかし実際に20年弱というFAOとの併存期間を経た後に起こったことは、WFCの方が消滅するという結果であった。それでは、この国際フォーラムというサブ分野の機能が結局WFCに移転されなかったのは何故であろうか。第一に挙げられることは、食料援助、開発援助という他の二つのサブ分野と比較して、このサブ分野に関する米国の関心が低かったことである。そして第二に挙げられるのは、WFCにはFAOほどのサポート体制がなかったことである。つまり、WFCの目的である世界の食料情勢や主要な問題・課題のレビューは、もとよりFAOが毎年行ってきたことであり、メンバー国にとってはFAOとWFCという別々の場で同じ課題を取り扱うという煩雑さがあり、しかもWFCにはFAOほどの情報収集・分析体制や会議のサポート体制がなかったため、会議の設定や検討資料の作成などにおいてFAOに劣後するのは必然的であったとも言えるのである。そして第三に、情報収集・分析や食料・農業に係わるあらゆる問題を議論する機能をFAOが有するべきとの考えは、開発途上諸国のみならず先進諸国においても幅広く見られ、これは創立以来、確固たるコンセンサスに近かったのである。以上のうち第二のサポート体制と第三の加盟諸国の支持という要素は、明示的な抵抗の動きとまでは言えなくとも、米国がFAOの国際フォーラム機能を移転しようとした動きに対してFAO側がその実力で対抗することを通じてWFCの挑戦を排除し得たという意味では、FAOによる抵抗の成功であったと評価できるであろう。

2.5 三つのサブ分野で起こったこととは

以上、三つのサブ分野を取り上げて行った事例研究の結果を総合すると、FAOにおいて起こったこととは何だったと言えるであろうか。それは、極めて短く言えば、「三つのサブ分野のうち米国の戦略上重要であった二つのサブ分野（食料援助と開発援助）では、米国はFAOのそれら機能を移転するために関与を行い、FAOの長期にわたる抵抗にもかかわらず、結局財政的圧力を含めた強い関与によってそれら機能をWFPや世界銀行に移転させた」ということである。そしてこの裏返しとして、「残りの一つのサブ分野（国際フォーラム）では、米国による機能移転に向けた関与はあったが、このサブ分野の重要性は米国にとっては低く、加えてこのサブ分野をFAOが担当することについて、加盟各国の幅広い支持があったことから、結局このサブ分野での機能移転は起こらなかった」ということである。

⁷¹ これらサウマの発言は、WFCが継続していたほぼ全期間について、彼がFAO事務局長としてこれと対峙したことを考えれば、WFCの本質に関する評価として重みのある発言と見るべきであろう。

3. 米国の意図と穀物メジャー

3.1 時代的背景

上記のようなFAOの機能の他の国際機構への移転が、米国の強い関与を伴って起こった理由を考察するためには、この戦後期に米国が置かれていた時代的背景を考慮する必要があるだろう。ここでは、FAOの機能移転に関連するものとして、以下の二つの時代背景を特記しておきたい。

第一の時代的背景として挙げられることは、1947年の冷戦勃発による戦後世界あるいは戦後構想の根本的な変更であり、この影響は特に食料面や開発面での援助を重要な戦略にしたという意味で極めて大きかった。東西二陣営に分かれた世界の中で、米国は自由と民主主義を唱導する陣営のリーダーとして、この陣営が民意と自由を尊重し、そして何よりも経済的繁栄をもたらすものであることを実証しなければならなかった。そしてこのため、自由主義陣営に与する諸国に対して食料援助や開発援助が強化され、東西両陣営は各々の仲間づくりのために「援助競争」を繰り広げた。冷戦という緊迫した情勢の中で重要な戦略的意味合いを持った援助の機能を、まして食料という重要分野でどの機関が担うかということは、米国にとって極めて重要な問題だったのである。さらにこれら援助は、米国覇権の要となるドルの世界的流通、あるいは米国産品の市場開拓につながる政策措置でもあった。第4章の事例でみたとおり、食料援助は現地国のソフト・カレンシー（不換通貨）で米国の余剰食料を途上国に譲許販売するという名案であり、現地に積み立てられた「見返り資金」は米国の意図する用途、例えば米国産食料販売の宣伝のために現地で活用され、このように育成された現地の市場はやがてドルで取引される市場に変貌していった。また、開発援助を通じた現地市場の育成も、やはりドルの世界的流通を助ける手段の一つになった。さらにこのような米国の食料援助、開発援助の実施は、開発途上諸国に米国の食料への依存、あるいは米国の農業生産資材などへの依存を作り出し、米国の商業的利益につながっていった。

第二の時代的背景として挙げられることは、旧植民地諸国の独立を通じて1960年代に実現した、国連諸機構における開発途上諸国の数の上での優位の確立である。覇権国である米国は、国連諸機構で開発途上諸国が数の優位を持つ中で、世界の秩序を維持・安定させるとともに自らの利益も追求しなければならなかった。創立当初には先進国主導であったFAOも1960年代半ば以降、1国1票という投票制度の下で開発途上諸国が主導権を握る国際機構に変化した

⁷²。F A Oには国連本部の安全保障理事会のような仕組み、すなわち大国の意向が最終的に完遂出来る体制はなく、その総会や理事会は極めて「民主的」な構造で設計され、米国は自らの意向を「民主的手続き」によって実現することが困難な状況に置かれていたのである。これが後に米国が最大の拠出国としてF A Oの分担金を滞納し、これをF A Oに対する圧力として活用するといった行動⁷³に出る背景となったと考えられる。

3.2 機能移転における米国の意図

上で見たように、1960年代半ば以降の米国は、F A Oにおいて自らの意向をその運営に反映することが次第に困難になっていた。この時期に確立した開発途上諸国の優勢の下では、まして1970年代半ば以降にサウマという強力な途上国寄りの事務局長が出現して「君臨」する中では、もはや民主的な手段を以てしてはF A Oに自らの意図するところを実施させることは不可能に近くなっていったであろう。

ところがF A Oは創立当初から少なくとも10～20年の間、米国にとって極めて重要な「食料援助」と「開発援助」という2つのサブ分野について、国際的な影響力を発揮し得る立場にあったのである。米国にとってのこれらサブ分野の重要性は、第一に、食料援助は米国の国内農政や国際戦略にとって極めて重要な鍵であった⁷⁴。また第二に、開発援助は戦後の米国の理想主義を体現する「良きサマリア人」として世界の人々を助け、世界中に自由と民主主義を拡大することと結びついていた⁷⁵。そしてさらに、食料援助や開発援助を通じて世界の開発途上国に対し、米国の利益獲得や政治的意向に沿った政策変更を求め、あるいは強要するといったアプローチも、米國中枢部になるNSSM 200の秘密政策報告書に記載されるほど、米国にとって戦略的重要性を持っていたのである。

⁷² このことは、第2章で詳しく見たように、1990年代初頭までF A O事務局長として君臨したサウマが、主要ドナーすなわち先進諸国の意向をいわば無視する形で、極めて強権的に開発途上国寄りの運営をしたことでも明らかである。事実、1991年にWF Pが最終的にF A Oを離脱するまで、あるいは1980年代に世界銀行が途上国開発の世界でコンディショナリティを活用したワシントン・コンセンサスの世界的な推進で猛威を振るうまでの間、F A Oには途上国出身で徹底した途上国中心の運営をしたサウマ事務局長が君臨していた。サウマ事務局長は、自らの強引ともいえる組織運営とともに、F A Oにおける途上国の多数という有利性をフルに活用し、しばしば先進諸国（すなわち主要ドナー、あるいは主要分担金負担国）の意向を無視する形でF A O予算の増額を繰り返し、米国をはじめとする先進諸国の不信を買ったのである。

⁷³ 米国はレーガン政権下においてユネスコを脱退するに至ったが、F A Oにおいては脱退には至らなかった。

⁷⁴ 食料援助という形での国内農産物の余剰処理は、国内の農業補助金による高価格支持政策のつけの海外への捌け口として重要であったし、それはまた米国産農産物のダンピングによって海外の市場を獲得し、またこれら海外市場となる諸国において米国農産物への依存を作り出す戦略としても重要であった。

⁷⁵ 援助を通じて開発途上諸国が民主化され安定することは、米国の利益追求にとっても国の安全保障上も望ましいことであった。

このように、食料援助も開発援助も、それぞれの文脈において米国にとっては極めて重要な国際戦略をなすものだった。したがって、このような分野を開発途上諸国が実権を握るFAOの采配に委ねることは、食料援助や開発援助の政策を通じて開発途上諸国に影響力、あるいは強い強制力を持ちたいと考えていた米国にとっては、当然のように許容しがたい戦略上の矛盾であった。終戦直後に設計されたFAOの1国1票の意思決定方式はいわば過剰に民主的であり、さらに南北問題やNIEOといった思想が国連で多数を占める開発途上諸国を活気づける中、「開発途上諸国の巢窟」と化した感のあったFAOにこれらの重要サブ分野の舵取りを任せることは到底できなかつたのである。

そしてその後のこれらサブ分野における事の推移を見ると、これらサブ分野におけるFAOから他の国際機構への機能の移転を実現することを通じて、米国は各々のサブ分野における自らの戦略を実行しており、それらはFAOが実権を握っていたならば、決して米国にとって好都合には進まなかつたと考えられる⁷⁶。そして米国が強い影響力を持つ世界銀行・IMFによる「ワシントン・コンセンサス」の推進は、グローバルに拡大した世界市場の中で、多国籍企業が国家の壁を越えて存分に利益を追求する下地をも作り出したと考えられる。

これに対して、国際フォーラムのサブ分野は、FAOが拘束力のある国際ルールを作ったりしない限り、米国や多国籍企業にとっては無害であり、したがって米国にとってさほど重要なサブ分野ではなかつた。加えて、世界各国がFAOを、食料・農業分野の国際フォーラムとしての機能を発揮すべき国際機構であると、ほとんど一致して認めていた。したがって、一度は米国の意向を体して作られたWFCも長続きせず、結局消滅して、FAOの国際フォーラム機能は維持されたと考えられる。

以上のように米国は、本論文が取り上げた3つのサブ分野に関する限り、食料援助と開発援助という2つのサブ分野を戦略的に重視し、その故にこれら2つのサブ分野について極めて強い関与を行いつつ、開発途上国中心で自らの意思を反映し難いFAOから、自らの意思を反映し易いWFPや世界銀行など別の国際機構にそれら機能に移転したと考えられる。

⁷⁶ 食料援助のサブ分野では、WFPによって二国間の食料援助につきまとう途上国農業への悪影響といった批判を避けつつ、米国以外からのリソースも獲得する形で、独立後の歴代事務局長を輩出した米国がその食料戦略を存分に実施できたと考えられる。また開発援助のサブ分野では、強大化した世界銀行と開発金融を担うIMFが共同して、新自由主義の諸政策を「コンディショナリティ」を使いつつ開発途上諸国に強制するという、現在に至るまで開発途上諸国において、全般的に極めて評判の悪い世界戦略を実施し得たのである。

3.3 穀物メジャー

「穀物メジャー」あるいは「多国籍アグリビジネス」については第3章で詳しく見たところであるが、第4章から第6章で取り上げた3つの事例の中でも、少なからずこれら多国籍企業の影響が観察できたところである。それらの影響の典型的なものとしては、例えば戦後の米国による食料援助の実務を担う者として、あるいはデタントの時代に世界の食料市場を爆発的に拡大する担い手として、さらには食料・農業の世界をグローバル化するために貿易や投資を自由化していく世界的なトレンドの陰の立案者の一つとしてのもがあり、穀物メジャーが戦後の食料・農業レジームで果たしてきた役割は極めて大きいと考えられる。そして穀物メジャーの典型的な行動様式は、三つの事例から見ても、おそらく表立たないように米国など主要国政府の背後に控えて、国家を主要構成要素とする現在の世界の中で自らの意思を国家、あるいはその最大のものである米国を通じて実現してきたということになる。第3章で見たように、穀物メジャーの一つの特徴は秘密主義であり、その活動に関する情報も少ないのであるが、本項では食料・農業に係わる穀物メジャーあるいは多国籍アグリビジネスが、FAOあるいは食料・農業レジームをめぐる国際政治の中でどのような役割を果たしてきたのかについて考察したい。

歴史を順に見ていくなれば、戦後初期にまず観察される穀物メジャーの姿は、米国のマーシャル・プランやその後の途上国食料援助の実務を米国の国策の下で着実にこなしつつ、利潤をあげ実力を蓄えていったという雌伏の姿⁷⁷である。第3章で米国との関連を見たように、例えば1940年代後半に米国は世界の小麦輸出の約半分を供給したが、援助を含めてこの実務を行ったのは、政府に寄り添って活動していた穀物メジャーであり、輸出入の現場や穀物流通・加工といったあらゆる側面で穀物メジャーの実力は高まっていった。政府の規制や計画の下の活動であったので、彼らにとっては満足のできる商取引の自由はなかったが、その中で穀物メジャーは経営の多角化や多国籍化、情報の駆使といった重要な経営戦略を発展させていった。食料援助を中心として成立していたこの「農産物余剰レジーム」の時代、米国の穀物輸出市場は援助を梃子に世界に広がっていったが、それは同時に穀物メジャーにとっての世界市場の拡大でもあったのである。

そのような穀物の世界市場の拡大が最も劇的に起こったのが1970年代初頭の「大穀物強盗事件」、あるいはソ連による米国穀物の秘密裏の大量買い付けを契機とする東側市場の「開放」であった。このデタント（東西緊張緩和）の時

⁷⁷ カーギルをはじめとするこの時期の穀物メジャーは、米国政府の政策に寄り添い、政府の補助金による援助を受けながら、米国の豊富な穀物生産を背景に世界に雄飛する時を待ち、世界市場に関する知識を蓄え経験を積んでいったのであろう。

代を境に、世界の穀物余剰は解消し、穀物メジャーの世界的な商取引は大規模かつ自由になり、米国政府もそれを政治的・政策的にバックアップした。それは当時の米国を悩ませていた経済不振の中で、農産物が赤字対策の切り札になるという期待をワシントンの政策立案者たちが持っていたからでもあった。このように、1970年代に米国の穀物メジャーは、それまでの食料援助による市場開拓路線から、農産物市場開放・輸出拡大路線へと戦略を転換しながら、国家の最重要課題として米国政府とともに農産物の増産と輸出拡大に取り組んだのである。このような中で、世界ではかつての穀物輸出国の多くが輸入国となり⁷⁸、穀物メジャーが取り仕切る穀物貿易の世界システムの中に次々と巻き込まれていった。

このような穀物の消費市場の世界的な拡大に加えて、穀物メジャーが調達する穀物の供給地も世界的な拡大を見せるようになった。古くは1975年の米国の対ソ穀物禁輸措置に際して穀物メジャーが豪州やアルゼンチンなどから穀物をソ連に輸出し、米国が穀物を政治的パワーとして使おうとする意図の無力さを露わにしたが、本格的な供給地の分散は1980年代の米国レーガン政権のドル高政策を契機に始まった。すなわち、ドル高によって国際市場で米国产の農産物が割高となったことを受け、穀物メジャーは米国产の取扱量を縮小し、競ってもっとうまみのある諸国の農産物を買付け、加工し、自在に有利販売できる体制を築いていったのである。そして、この穀物の生産・輸出拠点の多元化が果たされた時点で、穀物メジャーは米国の制約から離れ、事業の多角化戦略と併せて、グローバル・ソーシング（原料供給）、グローバル・プロセッシング（加工）、グローバル・マーケティング（販売）とつながる戦略を展開していった。このことは米国政府と穀物メジャーの力関係を大きく変え、穀物メジャーはかつてのように政府の政策によって利益を出す立場から、米国の穀物を世界に対して売る労を取る代わりに、米国の政策に対して強い発言権を持つという立場に変化していったのである。

このように穀物メジャーが長期間をかけて作り出してきた世界的な食料・農業のシステムは、まさに「第三次国際フード・レジーム」として出現する可能性の高い「多角的貿易・企業レジーム」の方向、すなわち「資本の自由と機動性の確保」あるいは「国家の役割の縮小」という方向を向いているとみられるのである。このことを示唆する第一の事実関係としては、1970年代に起こった対ソ穀物輸出を通ずる世界市場の劇的拡大を演出したのが、米国政府との「回転ドア」で米国政府の要となる高官の地位にいた穀物メジャーの幹部であった

⁷⁸ かつて農産物輸出国であったソ連やインドといった諸国が大輸入国になったことに加え、アジア、アフリカ、ラテンアメリカの多くの諸国も大規模に小麦を輸入し始めた。豊かな諸国では米国式の食事を真似て穀物飼料で育てた牛、豚、鶏などの肉類を多く摂り、ジャガイモやパンやコメなどの消費を減らしていった。

ことが挙げられる。この時は、米国の消費者が穀物の高値で被害を受け、また納税者の税金がソ連に輸出される穀物に対する輸出補助金として穀物メジャーに流れたのであり、これらのことを以てしても、米国政府の政策は既に、国民よりは穀物メジャーの望む「グローバルで自由な取引」の方向を向いていたと考えられるのである。また第二の事実関係としては、貿易交渉や構造調整が新自由主義を推し進めた1980年代に、政府の重要なポストがアグリビジネスの要となるポストとの間でやりとりされていたことが挙げられる。例えばレーガン政権の時期に農務次官としてガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉で中心的な役割を果たしたアムスタッツがカーギル社出身であった⁷⁹ことに典型的に現われているように、穀物メジャーやアグリビジネスの利益が政府の政策を通じて追求されたことは想像に難くない。

以上のように、穀物メジャーは、戦後の米国あるいは米国農政の背後に絶えず存在し、当初は米国の政策に寄り添いながら実力を蓄え、1970年代からは世界市場の拡大を背景に取引を世界的に拡大する中で米国政府との力関係を逆転し、1980年代には米国政府や世界銀行などの背後にあって新自由主義、あるいは世界的な貿易と投資の自由化路線を進めていった「陰の主演」のひとつと考えられるのである。そしてこれは同時に、戦後の食料・農業レジームの変遷の方向がまさに穀物メジャーの望んだ方向であったことも物語っている。

4. F A Oにみられた機能移転の意味

これまで見てきたように、戦後まず、国連機関の最初のものとして食料・農業分野を総合的に守備範囲とすることも想定されつつ作られたF A Oは、その後の歴史の中でその期待された役割の多くを失ってきている。それは何故であろうか。ここではそのような流れの全体像を今一度俯瞰的に眺めつつ、F A Oから移転されていった諸機能と、F A Oに残された諸機能の違いを明らかにし、その上でF A Oに起こったこれらの出来事の意味を探りたい。また加えて、今後のF A Oが担っていくことが可能なサブ分野あるいは機能についても考察したい。

4.1 F A Oから失われた機能と維持された機能

創立当初のF A Oに対して期待されていた諸機能のうち、後の歴史の中でF A Oから他の国際機構に移転され、ほとんどが失われたものとして挙げられるのは、農産物の貿易や需給調整に関する機能、食料援助に関する機能、そして

⁷⁹ またブロック農務長官は食品卸売業者団体会長に、さらにヤイター農務長官はシカゴ商品取引所会長にそれぞれ転出した。

開発援助に関する機能である。加えてさらに、農業技術の研究・開発機能、農業政策に関する研究・助言機能、農業開発金融昨日といった諸機能も、上記と同様に失われた諸機能として挙げることができる。

これらのうち、最も早い段階で失われたものは、農産物の貿易や需給調整に関する機能であった⁸⁰。この背景には、まず 1947 年に成立したガットが国際貿易を分野横断的に律する国際協定として成立し、農業を含めた貿易分野の国際規律はガットの下で設定される流れとなったことがあった。また、最初の 2 人の事務局長の提案に含まれていた国際的な備蓄操作や商品協定の構想も、政策的自由を確保しようとする米国などの各国や、その背後にいて商取引の自由を確保しようとする穀物メジャーなど多国籍アグリビジネスの反対に遭って頓挫したものと考えられる。

次に失われたものは、第 4 章及び第 5 章の事例で詳しく見たように、食料援助の機能及び開発援助の機能であった。すなわち食料援助については、多国間の食料援助実施機関である WFP が FAO から完全に独立する形で確固たる地位を占め、二国間の食料援助の量を確保しその規律を確保する役割は食料援助規約が果たすようになった。また、開発援助については、かつて米国を中心に提供されていた E T A P などの援助資金から農業に関する多くの部分を受取りながら活動していた FAO は、1960 年代に国連内での援助活動の主導権を UNDP に奪われ、更に援助活動全体については、UNDP を含む国連システムさえもが 1970 年代から 1980 年代にかけて財政規模の面でも規範の面でも巨大化した世界銀行にその主導権を奪われて、かつての FAO の開発援助機能は著しく縮小した⁸¹。このように、食料援助に関する機能も、開発援助に関する機能も、FAO はその創立以来の長い歴史の過程で、共にその大部分を失ったと理解できよう。

FAO の創立までに想定されたその活動領域は非常に多岐にわたり、また実際に FAO が創立された時点で制定された FAO 憲章などの文書も、なお曖昧さが残るものであった。FAO 創立に際しての重要な議論として、FAO は「実施機関」であるのか、それとも単なる「情報収集・提供機関」に過ぎないのかというものがあったことは、この曖昧さを端的に表している。結果から見れば、上記の農産物貿易や需給の調整、食料援助、開発援助などの諸機能は「実施機

⁸⁰ 農産物貿易や需給調整に関する機能は、FAO の初代ボイド・オア事務局長及び第二代ドッド事務局長の提案を、1947 年と 1948 年に米国をはじめとする FAO 加盟諸国が相次いで否決したことによって失われた。

⁸¹ 例えば、FAO における 1994-1995 年の 2 年間の通常事業 (regular programmes) 予算は 6 億 7300 万ドルであり、世界銀行 (IDA を含む) の 1993 年中盤までの総貸出金額 (農業・農村、肥料関係のみ) は 725 億ドルであった (Tansey ら 1995, pp. 235-236)。また、1980 年代終盤の UNDP の財源総額は年間約 11 億ドルであり、農林水産業分野 (FAO) への配分率は約 20% であった (大平 2008, pp. 28-29)。

関」としての典型的なものだったのであり、それらはF A O創立後の過程の中で結局失われていったのである。

上記のように、F A Oにはさらに多くの機能が期待されていた。まず挙げられるのは、統計や技術的・政策的な情報を収集・分析・提供するという情報収集・提供機能であり、さらにさまざまなテーマについての国際的議論の場としての機能、技術の研究・開発・普及を行う機能、政策研究・政策助言を行う機能、さらには国際的規範を作成する機能などが数えられよう。しかし、これらのうち、事例には取り上げなかった技術の研究・開発・普及の機能に関してはC G I A Rがあり⁸²、政策研究・政策助言についてはI F P R Iがあり⁸³、農業専門の国際開発金融についてはI F A Dがあり、これらの領域においてもF A Oの存在感は薄いと云わざるを得ない。

他方、本論文では、当初のF A Oに期待されていた諸機能のうちの「情報収集・提供機能」、「国際的議論の場としての機能」、さらに「国際規範作成機能」を併せて食料・農業に関する「国際フォーラム」というサブ分野を設定して議論を進めてきたが、このサブ分野の機能は若干の攪乱を経ながらも現在までF A Oにおいて維持されている。そしてこのように維持されている最大の理由は、覇権国米国の意向に関わらず、国際社会を構成する諸国、あるいはF A O加盟諸国の大多数がこの機能の置き場所としてF A Oが最も適していると支持していたことであった。

以上の俯瞰的な整理を総合すれば、戦後の食料・農業レジームの中でのF A Oの位置づけは、レジームの変遷の中で低下してきたということになる。1945年のF A Oの創設から1954年の「農産物余剰レジーム」形成までの間に、早くも農産物貿易や農産物需給調整などに関する機能が失われた。1961年に設立されたW F Pや1960年に創設された世界銀行のI D Aを契機として、その後長期間にわたるプロセスを経て、食料援助と開発援助のサブ分野におけるF A Oの機能が失われた。加えて、国際的な農業技術研究・開発、国際的な農業開発金融、国際的な政策研究・助言といった領域においてもF A O以外の諸機関の活動が発展しており、F A Oの食料・農業レジームにおける位置づけを低下させている。

⁸² 「技術の研究・開発・普及」に関する国際的機能は、開発援助に係わる二国間・多国間の諸機関が技術援助の形で数多く実施しているほか、多国間のメカニズムとしては既にC G I A R（国際農業研究協議グループ）が多岐にわたる国際研究機関を擁して活動を行っており、F A Oにはこのような活動を行う資源や人材はほとんどないといってよいであろう。

⁸³ 「政策研究・政策助言」の機能に関しても、C G I A Rの枠内にあるI F P R I（国際食糧政策研究所）や世界銀行が食料・農業に関する国際的政策研究を進めており、F A Oも政策研究・助言の活動を行ってはいるものの、これら機関に対しては大きく見劣りするのが現状である。

4.2 F A Oをめぐる規範の対立

ここで、F A Oにおいて見られた機能移転を、F A O及びこれを含む食料・農業レジームをめぐって生じた「規範の対立」という視点から整理してみたい。これは三つの事例のうち機能移転が起こった食料援助と開発援助の両サブ分野においてそれぞれに観察され、いずれも今後形成される可能性の高い「多角的貿易・企業レジーム」の方向への規範の変化とも見られるものである。

第一に食料援助サブ分野についての規範の対立である。第4章の事例で見たように、戦後の世界的な食料・農業システムの中で継続的な食料援助が多国間食料援助機関であるW F Pの設立によって受容されるまでには、価格切り下げ・ダンピングを巡る熱い議論があった。それは、自由な市場や貿易を作り出そうとする「商業規範」と、開発途上国に対する援助を重視する「譲許規範」の間の高い緊張関係を反映していた。換言すればそれは、食料援助を通じて商業市場を作り出そうとする勢力と、食料援助を政治的に活用し開発途上諸国に対する影響力を強めようとする勢力の間のせめぎ合いであったともいえよう。その結果として、あるいは妥協の産物として最終的にW F Pが行う多国間の譲許条件による食料移転が正当化されたのであり、この意味でW F Pは、戦後成立した「農産物余剰レジーム」の、まさに要となる国際組織といえる⁸⁴。したがって、米国にとってはその後、このW F Pの実権を握った上でいかに政治的利益あるいは商業的利益につなげていくかが重要になったが、同時にこのような努力は、途上国への援助や開発協力という世界的に受け入れられる美しい外形を保って行われる必要もあった。

この「商業規範」と「譲許規範」の対立は、米国の国内勢力間の緊張関係のみならず、W F Pをめぐる米国と開発途上諸国（あるいはそれを代表する形のF A O）との緊張関係にも現れていると考えられる。米国の食料援助は、1966年のジョンソン政権におけるP L 480 修正法⁸⁵において、それまでP L 480 が依って立っていた余剰処理概念が払拭され、米国農産物の輸出市場の拡大と開発途上諸国の食料問題・経済開発への援助を主眼とするようになった。つまりこの時点で米国は、食料援助について「譲許規範」から「商業規範」に大きく舵を切ったのであり、これは米国による「開発主義」に期待していた多くの開発途上諸国の米国への期待感を裏切る影響を与えたであろう。米国が強く関与しながらW F PがF A Oから独立していったプロセス、すなわちF A Oの食料援助機能のW F Pへの移転の過程は、規範面から表現すれば、援助を重視する「譲許規範」に対して、自由な市場や貿易を重視する「商業規範」が勝利したものであったとも言えるであろう。

⁸⁴ Hopkins ら (1978)。

⁸⁵ 「平和のための食糧法」の成立。

第二に開発援助サブ分野についての規範の対立である。米国の開発援助の起源は、共産主義の拡大を阻止し、自由と民主主義を防衛していくという強い意思を示した1947年のトルーマン・ドクトリンに遡り、実際の援助の始まりはトルーマン・ドクトリンを経済的に実質化したマーシャル・プランであった。そして1950年代までに5つの援助法に基づいて展開された援助を体系的なものに統合したのが1961年対外援助法であり、この第一部の経済援助に関する規定の中に開発援助、国際機関への資金提供、友好国・団体への援助、農業技術援助などが含まれた。米国はここに、「南」の途上国への援助を、自国のUSAIDや世界銀行をはじめとする多国間機関を通じて行うという方針を定めたのであり⁸⁶、この時点で米国を中心とする開発援助をめぐる規範は「譲許規範」であったと言えよう。しかし1970年代になると米国の援助政策も変質を余儀なくされた。それは、米国経済の不振の中で国連は開発途上諸国を中心とした勢力が拡大し、米国は国連を分担金は払わされるが国益擁護が困難な存在と認識するようになったからである⁸⁷。この結果、米国は、同盟諸国にODAの拡充を求める一方で自らは多国間援助機関への貢献に消極的になり、さらに議会主導によってベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）アプローチを援助プログラムの中に入れざるを得なくなった。そして、戦後米国の援助政策を正当化する基礎となっていた「自由と民主主義」は、BHNが最重要視される環境の中で「人権」と読み替えられ、援助予定国の人権状況が米国によって判断されて援助が行われたり、制限されたり、停止されたりと、援助政策が選択的に展開された⁸⁸。このような援助政策の背後にある規範を、「自由化・民主化／人権規範」と呼ぶこととすれば、米国のODAにおいては、この「自由化・民主化／人権規範」に基づく政治的コンディショナリティを課する動きが加速されたのである。

このような米国の状況の中で、逆に開発援助に積極的になったのは世界銀行などの多国間開発援助機関の方であった。当初復興機関であった世界銀行の設立を主導したのは米国であったが、1960年のIDA設立に続き、1968年に世界銀行総裁に就任したマクナマラは、農村活性化やBHNの充足への方向転換を行うとともに事業規模の大幅拡大を実現し、開発援助機関としての世界銀行を飛躍的に発展させた⁸⁹。これに続く1970年代と1980年代は、オイルショック

⁸⁶ この援助法の特徴は、①脱植民地化のトレンドを受けて「南」の諸国に対する援助を米国対外援助の新たな柱にしたこと、②多国間援助を調整・執行する世銀のIDAなど国際機関を米国のイニシアティブで設立し、「南」への援助を極力、多国間援助機関を通じて行うとしたこと、であった。

⁸⁷ 具体的には、①軍事・経済援助の重圧が米国の「双子の赤字」を生み出し、②新興独立諸国が国連や非同盟諸国会議の場で新国際経済秩序（NIEO）構築などを主張して米国的世界システムを危うくしかねなくなり、さらに、③国連における新興途上国の勢力が拡大したことが原因となっていた。

⁸⁸ 滝田（1999）p. 223。

⁸⁹ 彼は、支援アプローチに所得再配分や貧困層への直接支援という視点を導入し、農村の活性化やBH

や債務危機、一次産品価格の変動、固定為替相場制の廃止などによって多くの途上国のマクロ経済が大混乱に陥った時期であったが、かかる事態に直面した世銀内部では市場のルールに従うべきとの考えが強まり、世界銀行はワシントン・コンセンサスとも呼ばれる新自由主義的政策への転換を条件（コンディショナリティ）としながら、開発途上諸国に対する開発資金の貸し付け（構造調整融資）を行うようになっていった。ここで留意すべきことは、歴代の世界銀行総裁には米国人が任命されるのが常であり、1980年代になるとどの総裁も自国、すなわち米国政府や議会に対して世銀がいかにか効率的・効果的に仕事をしているかを説得するのに腐心するようになったことである⁹⁰。このような米国と世界銀行の関係の中で、世界銀行の構造調整政策やコンディショナリティに、上記のような米国の「自由化・民主化／人権規範」が持ち込まれ、色濃く反映されたのである。

反面、世界銀行に対しては多くの厳しい批判も存在した。最も典型的には、1997年からほぼ3年に亘って世界銀行のチーフエコノミスト兼上級副総裁を務めたジョセフ・スティグリッツ⁹¹の批判があり、さらにスーザン・ジョージ⁹²、グレアム・ハンコック⁹³らも厳しい世界銀行批判を展開している。これら3つの批判は、いずれも世界銀行が実施した「政策」の結果、開発途上諸国の現場が改善するよりもむしろ悪くなっているという認識に基づくものである。彼ら

Nの充足に効果のあるプロジェクトを増やすような方向で、世界銀行の融資規模と職員数を大幅に拡大した。

⁹⁰ これは最大の出資国で強大な発言力を持つ米国が、自らの財政・国際収支の赤字が深刻化したために国際機関を通じた援助に寛容でなくなり、世界銀行の予算や運営について以前よりも厳しい目で監視するようになったからであった。

⁹¹ スティグリッツは世界銀行を批判して2000年1月に、世界銀行チーフエコノミストを辞職した。彼の批判の主旨はまず、グローバリゼーションを進める世界銀行のやり方が、開発途上諸国、特にその貧困層に及ぼした破壊的な影響であり、その過程で開発途上諸国に押し付けられた各種の政策が根本的に再考を要すると確信したことであった。

⁹² 世界銀行に対するスーザン・ジョージ（1996年）の批判は、第一に、世界銀行は純粋に経済機関であると謳われているにもかかわらず、実際は強大な政治的権力を行使していて、ますますグローバル化が進む世界における超国家機関として、アフリカから旧ソ連に至るまで、国家の政策について当事国よりも強大な発言権を持っているという点、そして世銀が借入国に適用しようとする政策は、事実上、他の選択肢を認めない最も優勢な政策となっているという点であった。また第二には、世界銀行は世界の人々の暮らしの改善という最も崇高な存在理由を持つと信じられてきたが、世界銀行の事業は逆に物理的・社会的に広大な荒廃の爪痕を残しているという論、スティグリッツと同様の点であった。彼女は、「世銀のプロジェクトは開発の名の下に、共同体のつながりを解体し、多くの人を住み慣れた土地から移住させ、森林を破壊し、草地を砂漠に変え、土地と富を一握りの富農と企業家の手に集中させている」と述べている。

⁹³ 今一つの世界銀行批判の例としては、グレアム・ハンコック（1990年）の視点がある。彼は、開発援助の世界を国際的な巨大企業「開発株式会社」に譬えており、その中核には貧困な途上国向けの資金調達と支出に中心的役割を果たしている二つの国際機関、すなわち世界銀行とIMFがあると看做する。すなわち富める国の公的援助を財源とし、貧しい諸国の「開発」を委任されている「開発ビジネス」は世界中で膨大な人々を雇用し、広範な経済的・人道的目標を達成しようとする国際的巨大大ビジネスになっているとする⁹³。そしてこのビジネスは全収益をその使命追求のために使うことが出来、収益を内部留保する必要もなく、株式配当もなく、資金は絶えず補充され、満たされ還流するので、破産するはずのないビジネスなのだということである。

は「開発」現場での人々の暮らしを注視しながら、貿易の自由化や政府の市場介入の削減・撤廃などの新自由主義的政策を強引なまでに進める世界銀行の方針、すなわち「自由化・民主化／人権規範」に対して反旗を翻し、途上国への援助を重視する「譲許規範」を掲げる側に立つ主張であると言えよう。

以上のように、世界銀行に好意的であろうが批判的であろうが、開発の分野における世界銀行・IMFというブレトンウッズ機構の存在感や役割は、FAOをはじめとする国連の専門機関などと比べて極めて大きい⁹⁴。これを規範という捉え方で見れば、ブレトンウッズ諸機構の「自由化・民主化／人権」規範と、開発途上諸国が期待する「譲許規範」とが鋭く対立する構図の中で、「自由化・民主化／人権」規範の側が実力の上で優っていった過程であるということが出来よう。

このように、3つのサブ分野に関して規範面から見た結果は、次のようにまとめられよう。すなわち、米国の関心度が高かった食料援助と開発援助の両サブ分野については、「譲許規範」を重視するFAOから、米国の戦略上重要な「商業規範」（食料援助サブ分野）や「自由化・民主化／人権規範」（開発援助サブ分野）をもつ別の国際機構に動かすことが米国にとって極めて重要であった。このためこの両分野では、長期間をかけながらも、米国は財政力や政治力など主に力を以て、これら機能をFAOからWFPや世界銀行に移転させたのである。

4.3 FAOに残された役割及び今後の展望

本論文の事例で取り上げた3つのサブ分野に限って言えば、現在FAOに残されている機能は食料・農業に関する「国際フォーラム」機能だけである。もちろんこの機能は複合的なものであって、統計編纂、会議開催、情報収集・分析、情報発信などを含んでおり、現在のFAOが果たしている役割は依然、多岐にわたっている。問題は、これら現在残されている「国際フォーラム」機能を以て、食料・農業分野の第一の国際機構として十分な役割を果たしていると言えるかどうかであろう。この問いに対する答えは、非常に難しい。それは、FAOという分野別の国際機構に対して、そもそもどのような機能を期待するかという点にかかっているからである。この点に関しては第2章で、FAOの創設当初にFAOが「実施機関」たるべきか、あるいは単なる「情報収集・提供機関」に留まるべきかという議論があった⁹⁵ことに触れたが、歴史の中で実

⁹⁴ 世界銀行・IMFは表向き国連の専門機関として位置づけられているにも拘わらず、意思決定のメカニズムをはじめとして国連からの独立性が高く、米国の影響力が極めて大きく、構造調整政策や融資条件が厳しすぎるといった批判が開発途上国サイドを中心に繰り返されてきた。

⁹⁵ FAOの創立時の思想は従来になく大きく、科学技術の世界的普及や低開発国援助といった活動の想定は当時としては極めて積極的なものであった。戦前の国際機関は、政府間の論議に便宜を供与する一

際に起こったことを見ると、農産物の需給調整、食料援助、開発援助などの「実施機関」としての側面が否定され、あるいは別の国際機構に次々と移転され、結局「情報収集・提供機関」としての側面のみがFAOに残留したのが現実である。これは言わば、ひとたびFAOに託された実施機関になるという壮大な夢⁹⁶がことごとく潰えて、情報収集・提供機関としてのFAOのみが残ったということなのであるが、「国際フォーラム」機能をめぐるFAOの将来の役割については、どのように見通せるであろうか。

【FAOの「国際フォーラム」機能をめぐる不安定要因】

加えて、世界食糧会議が開催された1970年代から1990年代までの時代の顕著な特徴は、FAOに残されたかに見えた実質上最後の分野、すなわち食料・農業に関する「国際フォーラム」としてこの分野のあらゆる問題を議論する場を提供するという点においてさえ、1970年代のWFCの設立や、1990年代のWTO農業協定の成立などによって、食料・農業分野における第一の国際機構としてのその立場を脅かされてきたということである。そのような背景から考えると、1996年の「世界食料サミット」のFAOによる開催は、新たに誕生したWTOによって席卷されたかに見えるこの分野の主導権を、FAOが奪い返そうとする動きであったかもしれない。このような最近の動きを踏まえて考えれば、現在FAOに残されているかに見える「国際フォーラム」機能でさえ、その機能移転が潜在的にはあり得ないことではないというのが、食料・農業分野の今後のレジームにおけるFAOの現実といえよう。

【将来のレジームに対するFAOの適合性】

それではこれまでの食料・農業レジームの変遷の流れの中で、今後「多角的貿易・企業レジーム」が形成されるならば、その中でFAOが果たすべき役割にはどのようなものがあり得るであろうか。

まず、直前の「農産物余剰レジーム」の崩壊の方向性が、「資本の自由と機動性の確保」や「国家の役割の縮小」であったことから推定して、これらの流れ

方、具体的な成果の発見や報告を刊行物にして配布するといった活動が常であったが、戦後の新機関FAOには各国政府が自ら活動するための手段として各国政府によって活用されるという特徴があった。FAOはこのような意味で「実施機関 (action agency)」であるべきと考えられた。しかし、設立総会議長のピアソンが危惧したように、FAOの利用方法について諸政府間には一致がなかった。一方には、FAOは一つの情報収集・提供機関に過ぎないとの見解もあったし、他方には立法機関と交易所を組み合わせたような強力な実施権限を有するものにしてしようとの考えもあった。そしてこれらの間には、あらゆる傾向の意見が並んでいた (イエーツ 1959, p. 66)。

⁹⁶ イエーツはFAO創立10周年記念出版『この大なるもの』の中で、FAOが持った画期的な意味は、この国際機構が従来の国際機構の枠を超えて、科学の成果を技術援助活動を通じて同国人の枠を超えて地上の最果ての地まで助けを送るという「科学における革命」と「思想における革命」にあるとし、それをこの書名である『この大なるもの』という書名に託している (イエーツ 1959, p. 11)。

に沿った形で新レジームが形成されるとの前提で見ると、将来のF A Oの役割はどのように見通せるであろうか。まず考えられることは、資本や企業との直接的な関係が薄く、かつ国家を主要メンバーとして構成される国際機構であるF A Oは、おそらく新しいレジームには親和性が低いであろうということである。第一に、「資本の自由と機動性の確保」については、これまでその主要な役割を果たしてきたのは、米国に強く支持された世界銀行やIMFの構造調整政策などの新自由主義的な政策であり、その開発途上諸国に対する普及あるいは強制であった⁹⁷。そのような中で、構造調整政策・新自由主義路線が世界的に強力に推進された1980年代以来のF A Oは、その機能の一つとされる政策助言の世界においてもこれらの路線に対する有効な対案を提示し得ず、むしろ結果的にこれらの政策を追認し開発途上諸国の適応を助長するような役割を演じるようになってきている⁹⁸。また、貿易・投資面での「資本の自由と機動性の確保」に関しては、1995年に成立したW T Oが貿易・投資の自由化を進める役割を果たすこととなり、さらにW T Oドーハ・ラウンドが先行き不透明になって以来世界的に進展した二国間あるいは複数国間での自由貿易協定（F T A）あるいは経済連携協定（E P A）もその役割を果たすようになってきている。以上のように、新しいレジームの一つの中心的規範となり得る「資本の自由と機動性の確保」については、世界銀行、IMF、W T O、そしてF T A・E P Aなどの国際機構・メカニズムがその役割を担う体制となっており、F A Oがその中で果たしうる役割は極めて小さいと言わざるを得ない。また第二に、「国家の役割の縮小」については、国家による制度や規制が経済のグローバル化を推進する上で「資本の自由と機動性の確保」の障害となっている場合が多いことから上記の議論と並行関係にあり、その達成手段は上記と同様に世界銀行、IMFなどの国際的メカニズムであったと言えるであろう。すなわち国家による貿易や資本、さらに人や技術の移動の制限が撤廃あるいは最小化されるように、さらには国家の規制や補助金による資本の自由への不透明性が低下するように、世界的な新自由主義政策を推進してきた中心は、米国によって強く支持され米国が強い影響力を持つ世銀、IMFなどの米国が意思決定上の優位性を持つ国際機構だったのである。この点、F A Oは国家を主要なメンバーとする国際機構であり、近年F A OでもN G Oなど非国家主体が参加する議論の場などが増加しているとはいえ、最終的な投票権などの面でやはり国家が主体であることに変

⁹⁷ しかしその他にも、例えば1980年代以来の一連の日米間の協議あるいは対話による規制改革・規制撤廃への二国間での推進が挙げられよう。これらを外務省資料に従って例示すれば、市場志向型分野別協議（1985～）、日米構造協議（1989～）、日米包括経済協議（1993～）、日米規制緩和対話（1997～）、成長のための日米経済パートナーシップ（2001～）などである。

⁹⁸ 例えばSarrisら（2010）『アフリカにおける食料安全保障：東部及び南部アフリカにおける基礎的食料に関する市場・貿易政策』（*Food Security in Africa: Market and Trade Policy for Staple Foods in Eastern and Southern Africa*）、FAOがある。

わりはない。これらの点に鑑みれば、F A Oがその意思決定方式、すなわち国家主体のメンバー構成や一国一票という投票方式を堅持している限りは、「国家の役割を縮小」するという方向での役割は到底果たし得ないであろう。

それでは視点を変えて、フリードマンのように次のレジームが「多角的貿易・企業」という特徴を持つレジームであろうという立場から見ると、将来のF A Oの役割はどのように見通せるであろうか。このうち第一に、「多角的貿易」に関しては、既にW T Oが世界貿易を多角的につかさどる国際機構として確固たる地位を構築している。そこにはW T O農業協定があり、かつて「農産物余剰レジーム」時代に農業補助金など農業に対する特別扱いを認めていたガットの貿易自由化規律は大幅に強化され、国内支持、国境措置、そして輸出補助金の3分野にわたって大幅な支持・保護の削減が約束・実施されている。かつて「国際貿易」のみを管理するものとして捉えられていたガットなどの国際貿易メカニズムは、W T Oが成立して以来、貿易の範囲を超えて、貿易に影響を与える国内支持政策（国内補助金）との観点から、世界各国の「国家主権」さえ超えるような形で深く「国内政策」にまで立ち入って規律し、さらに各国の政策の是非をその紛争処理手続きを通じて判断できるところまで強大化している。このように強大なW T Oが存在する中で、「多角的貿易」に関してF A Oが持ちうる役割の範囲は非常に限定されたものにならざるを得ず、その内容は勢い、世界の開発途上国に対してW T O体制に順応するにはどのようにしたらよいかを助言すること、あるいは高々W T Oに対して開発途上国が持つ特別な事情について理解を促すことなどに留まらざるを得なくなっている。第二に「企業」に関しては、前述したようにF A Oはもともと国家を主体に構成されていて企業とは国家を通しての関係とならざるを得ず、企業の利益を直接的に反映し難い立場⁹⁹にある。加えて、新自由主義が盛んに唱道された1980年代に、サウマF A O事務局長が開発途上国の利益や開発途上諸国の特にアフリカの小農への支援などの路線を強硬に主張して、米国や主要先進国、そして世界銀行・IMFなどのドナーからの反感を買った¹⁰⁰ように、F A Oの政策は大方が開発途上国の国家政策や小農保護に向いていたので、「企業の利益」とは概して相反するものであった。現在のF A Oも、この伝統的な立場と大差なく、その大勢を占める開発途上諸国の考え方は欧米の多国籍企業の利益とは一線を画する¹⁰¹ところが大きい。このように、今後F A Oにおいて企業に対する姿勢が劇的に変化し

⁹⁹ F A Oの主要な企業とのつながりとして挙げられるのは、まず農業投資プロジェクトの案件作成や計画作成について各国政府を支援する「投資センター」の設置とその拡充（1964～）があり、また技術協力に関しては軽量で迅速・柔軟に実施できる「技術協力プログラム」（1976～）が挙げられよう。

¹⁰⁰ Saouma (1993) pp. 69-79.

¹⁰¹ 当然ながら、アフリカの開発途上諸国の中で欧米の食料・農業関係、あるいは鉱物資源関係の多国籍企業と、腐敗も含めて密接な関係にある諸国がないわけではない。

ない限り、F A Oの多国籍などの「企業」に対する親和性は依然として低いままであろう。

以上、次のレジームの主要な特徴となることが想定されるさまざまな要素ごとに考察を行ったが、どの要素から考えても、F A Oがそのレジームの中で主要な役割を果たすことは想定し難く、これは「多角的貿易・企業」レジームにおいても現在のようなF A Oが果たし得る役割は極めて小さいであろうことを示している。

【F A Oの「国際フォーラム」機能の意義】

しかし、F A Oに最後に残されている、食料・農業に関する「国際フォーラム」の機能というものは、意義の低いものであろうか。確かに、米国はF A Oから、いわば自らの覇権戦略に関わる重要分野を途上国中心のF A Oから切り離し、自らの意思を反映しやすい国際機構に機能移転をした。それは「多国間主義」を一時は標榜した米国の「本音」が出た行動であり、国際的な民主主義を推進するかに見えた米国の「多国間主義」は、いわば米国自身によって破られたのである。しかしだからこそ、F A Oのような場に世界のほとんどすべての国が集い、食料・農業に関係するどのような問題でも議論の俎上に上げ、すべての国が平等に議論できるということは、極めて貴重だとも言えるであろう。

F A Oの外に目を移してみれば、主として国際フォーラム機能を果たす国際機構の最も典型的なものとしては、国連総会の例が挙げられよう。周知のように、国際連合の最も主要な組織は安全保障理事会であり、拒否権を持つ5つの常任理事国とその他の非常任理事国によって、世界の平和・安全保障問題について拘束力のある決定を行うことができる。これに対して国連総会は、国連加盟諸国がそれぞれ1票を持ち、ありとあらゆる国際問題が議論され、国連総会決議を行うことができる。無論、世界の平和を達成・維持するための実行力・強制力という意味では、安全保障理事会は国連総会よりもはるかに力が強い。しかし、世界のどのような国がどのような問題を持ち込んでも平等な立場で世界的な議論ができる国連総会は、たとえ強制力がなくとも国際社会における極めて有用な装置として機能しているという考え方もある¹⁰²。同様にF A Oも、たとえ「国際フォーラム」機能しか持たなくとも、国連総会におけると同様に極めて有用・有益な国際機構たりうるのではないかと考えられる。その第一の理由は、食料・農業に関する世界的な「情報の収集・分析・提供」を「中立的」に行うという機能は他にはなく、貴重なものだということである。また第二の理由としては、国連総会と同様に、たとえ強制力のある決定ができなくとも、食料・農業という分野に係わるあらゆる問題をここに持ち込んで議論し、「ガイ

¹⁰² 最上 (2006) pp. 110-112。

ドライン」のような形で世界的な合意を形成し、その実現に努力できるということは稀有なことであり、この機能は国際社会として守り育てられるべきと考えられることである。このような機能は実際に、最近の例としては 2008 年前後の食料価格の国際的高騰時、その対策を練るうえで F A O が果たした中核的な役割に現れていると言えよう。このことは第 6 章の事例の中で取り上げたが、F A O は 2008 年に世界的に組織された国連を中心とする包括的行動枠組みの中核となり、また 2010 年の食料価格再高騰に当たって G 2 0 の場に設定された議論のために、多くの関係国際機構の協力体制を作り、政策対応のための共同報告書を作成する中心的な役割を果たしたのである。

このことは、今後 F A O のような「分野を代表する国際機構」が果たし得る役割に関して重要な示唆をしていると言えよう。確かに、貿易や開発など分野横断的なテーマについては、それぞれ W T O や世界銀行などの国際機構が存在し、世界の中で極めて大きな力を有しているのであるが、これらの国際機構は分野横断的であるだけに、逆に食料・農業などの分野別の特別な事情を考慮し難い欠点を持っているとも考えられる。覇権国たる米国の意向を汲んだ W T O や世界銀行などの国際機構が、分野横断的に世界的な「政策」を実行することがますます多くなる情勢の中で、個別の「分野」の特性に関する考えを世界的に取りまとめて主張し得る F A O のような国際機構の存在は貴重なものだと考えられるのである。このような観点から、将来とも F A O が食料・農業の分野の世界的な情報が得られる場であり、世界的な議論が展開できる場であり、世界的な「ガイドライン」が設定できる場であり続けることができれば、F A O のような分野別の国際機構が今後とも存在する意義があり、今後の食料・農業の国際レジームにおいても一定の重要な役割を果たし得ると考えられる。

5. 国際機構の組織形態と機能との適合性

ここまで、F A O の 3 つの機能を事例に取り上げる中で、それぞれの機能の F A O から他の国際機構への移転の成功あるいは失敗を、米国の関与という観点から観察し分析してきた。それではこれらの結果は、全体としてどのような意味を持つのであろうか。以下ではこの問題に関して、国際機構の組織形態と機能との適合性という観点から考察を進めていきたい。

5.1 さまざまな国際機構の併存

国際機構の時代とさえ言われる戦後の国際社会の中では、さまざまな組織形態で、さまざまな分野・機能の多くの国際機構が活動している。組織形態としては、農業や保健、教育などの分野別に成立している国際機構もあれば、貿易、

開発、金融など分野横断的に活動する機能別の国際機構もある。また、国連総会やFAO、UNEPなど1国1票の票決制度を持つものもあれば、世界銀行やIMFなど、加重投票制度のものもある。

このようなさまざまな国際機構が、時としてその活動を重複させながら併存しているのは何故なのであろうか。本論文で見てきたFAOは食料・農業という分野をカバーする国連専門機関であるが、当初はFAOに期待されていた食料援助や開発援助という機能を、長い期間はかかりつつも機能別の国際機構に移転された。また、一度は他の国際機構に移転されようとしたFAOの国際フォーラム機能は、同様に長期間の推移の中で結局移転されなかった。これらの差異はどのように解釈・説明され、どのような意味を持つのであろうか。

本論文では、FAOの上記のような変化に対して、米国が極めて濃密に関与していたことも明らかになった。言うまでもなく、米国は戦後の世界を形成した最重要なアクターであり、多数の国際機構を生み出し、それらの活動を重要なツールとして戦後世界を運営してきた国家である。したがって、米国が関与したFAOの変容の中には、世界を運営する上で米国が持った意図や行った判断が反映されているはずである。さらに言えば、FAOと機能移転先となった他の国際機構との間に、何らかの重要な差異があったために、米国が他の国際機構を使うことを選択したということの意味するのではないだろうか。

以下では、FAOと他の国際機構との間のどのような差異が米国に機能移転という行動を取らせたのか、また、そもそも国際機構の中にそのような差異があるならば、どのような国際機構がどのような機能を持つことが望ましいのかといった問題について、順次検討していく。

5.2 FAOの機能移転と変容は何故起こったのか：組織形態と機能の適合性をめぐる修正

【機能移転への米国の関与の意味】

本論文で明らかになったことの第一は、当初FAOに期待された機能のうち、米国にとって重要な意味を持つもののいくつかは、米国の関与の下に他の国際機構に移転され、その結果、世界の食料・農業レジームの中でのFAOの位置づけが大きく低下したということである。そして移転先の国際機構は、いずれも米国の影響力が強く及ぶ国際機構、すなわち加重投票制度をもつ世界銀行や、米国出身の事務局長をトップにもつWFPであった。そしてこのことは、FAOあるいは国連システム一般における米国の影響力の減退、すなわち数的優位を獲得した開発途上諸国の国連システムの中での発言力の増大と並行する形で起こったのである。このような一連のFAOをめぐる機能移転の事実関係や動

きは、米国が自らの意思をF A Oにおける意思決定に反映しづらくなったために、F A Oを活用しようとしていた当初の方針を変更して、自らにとって重要なF A Oの諸機能を、自らが有利な他の国際機構に移転したと考えれば、説明しうるのである。

しかし本論文で明らかになったことの第二は、米国が企てたと考えられる機能移転については何れもF A O側の強い抵抗を受け、実現したものはいずれも極めて長い時間を要しており、さらに実現しなかったものもあるということである。これらの事実が意味することは何であろうか。このことは、上記第一の説明、すなわち国際機構をめぐる覇権国の強大な支配力という考えを補足・修正する意味を持つと考えられる。すなわち、いかに覇権国といえども、米国が企図した既設の国際機構からの機能移転は何れも容易なことではなく、最終的には財政力や政治力を使った強い手段を以て実現させており、米国にとって重要度が低いサブ分野で多くの加盟諸国の支持が得られなかった場合には実現しなかったということである。

これまで「米国」という国家によるF A Oへの関与という見方で考察を進めてきたのであるが、ここで翻って考えると、戦後世界の食料・農業レジームの変遷を起こさせ、その中のF A Oの位置づけの低下を起こしてきたのは、国家としての米国だけなのかという問題が残されている。第3章及び本章で見たように、食料・農業レジームの形成や変容に関しては、穀物メジャーに代表されるような多国籍アグリビジネスが、米国の力を借りる形で極めて濃密に関与していることが示唆されている。そして同じく第3章と本章で見たように、戦後の食料・農業レジームの形成やその変容、さらにその崩壊や今後のレジームの準備過程とみられる流れの中で、少なくとも結果的には、世界の食料・農業レジームは戦後一貫して穀物メジャーが望んできた方向、すなわち「企業のより自由な活動」を担保し、「国家の役割の削減」を進める方向に進んできていると見られるのである。

無論この論文の中では、穀物メジャーが米国の食料・農業に係る国際的な政策やその世界戦略に直接的に影響を及ぼしている、あるいはその影響を増しているということを論ずるだけの十分な材料も分析も提示していないのであるが、ここではそのような可能性が、本論文で見えてきたさまざまな資料や場面から強く示唆されることだけに言及しておきたい。

【「国家平等型」の国際機構と「大国優先型」の国際機構：米国による修正】

次に、「F A Oで観察されたような、既設の国際機構からの機能移転の成功・不成功の差異はなぜ生じたのか」という問題について考察する。

既にみたように、F A Oの機能の移転を意図した米国の大きな動機として、国際機構への自らの意思の反映の困難さあるいは容易さがあり、具体的にはその国際機構の意思決定における票決制度の差異が大きかったと見られる。この点でF A Oは国連総会などと同様、1国が1票を持つ「国家平等型」¹⁰³の国際機構である。他方、移転先の一つとなった世界銀行の票決制度は加重投票制であり、これは、形態は異なるが国連の安全保障理事会などと同様に、米国をはじめとする大国が有利な「大国優先型」¹⁰⁴の国際機構である。ここで想起したいのは、米国によるF A Oの機能移転が起こったのが、米国の戦略上重要な食料援助と開発援助という分野であり、起こらなかったのは国際フォーラムというそれほど重要ではない分野だったという観察である。このことは、票決制度など国際機構の組織形態と、援助や国際フォーラムなどその果たす機能との間に存在する、重要な関係あるいは重要な制約を示唆しているのではないだろうか。

この問題をF A Oに限って説明すれば、それはF A Oが1国1票の「国家平等型」の国際機構として創立されたにもかかわらず、大括りで2種類の機能、すなわちさまざまな国家が情報を共有し共通の問題を議論する場としての「国際フォーラム」機能と、世界的な問題を解決するための意思決定をし、世界的な行動や事業を決定しあるいは実施する「決定・実施」機能の両方とも果たす国際機構として出発したことがそもそも矛盾をはらんでおり、その矛盾が後の機能移転という形で解決されたものであると解釈できるのである。換言すればこれは、戦後真っ先に米国が中心となって創設したF A Oに内在していた組織形態と機能の適合性の選択における米国の過誤の、米国自身による修正であったともいえるであろう。覇権国米国の戦略は当然ながら米国自身のものであり、米国の国内農業政策上の事情や世界の穀物市場の獲得という野心を秘めた、食料援助を軸とするレジームの在り方は、多国間で議論し多数決で決定できるような性格のものではなかったのである。あるいは米国の対途上国戦略という強い意図を秘めた開発援助政策を、途上国が優位を持つ国際機構で議論し決定することには、もともと無理があったのである。これらに対比して、「国際フォーラム」機能については既に戦前の国際機構から存在し、それが何らかの重大な決定や実施に関わるものでない限り、米国はこの機能を途上国優勢のF A Oに置いておさして困ることはなかったのである。

¹⁰³ 1国1票の票決方式のほか、「コンセンサス方式」の意思決定システムを持つ国際機構も「国家平等型」といえよう。

¹⁰⁴ 特定の大国が拒否権を持つ国連安全保障理事会や、米国などが出資額に応じて加重投票権を持つ世界銀行などのほか、F A Oの食料援助機能の移転先となったW F Pについても、援助食料という資源の提供において他国に優り、事務局長を継続的に出し続けてきた米国が強い影響力を持つという意味で、「大国優先型」の国際機構であるといえよう。

5.3 国際機構の型と機能の適合性

このことは、国際機構の組織形態とその果たす機能の間の、あるべき関係を示唆している。すなわち、「国家平等型」の国際機構には「国際フォーラム」機能が適しており、「大国優先型」の国際機構には「決定・実施」の機能が適しているという、一般的な適合性の傾向が存在していると見られるのである。FAOは、「国際フォーラム」機能に適した「国家平等型」の国際機構として創立されたにもかかわらず、食料援助や開発援助という「決定・実施」機能が混入していたため、やがて米国の戦略との矛盾¹⁰⁵が生じ、結局米国は強い介入によってFAOからWFPや世界銀行に、これらの「決定・実施」機能を移転せざるを得なかったと説明できるのである。一方、もともとFAOの「国家平等型」の組織形態に適合していた「国際フォーラム」機能が、紆余曲折の末とはいえFAOの下に維持されることになったのも、上と同様の説明によって理解できるのである。

戦前の国際諸機構を振り返ると、食料・農業分野のものを含め、それらはおおむね「国際フォーラム」機能を主体とするものであった。その点、戦前最大の国際機構ともいえる国際連盟といえども例外ではなく、全会一致の票決制度、すなわち「国家平等型」の意思決定方式を持った¹⁰⁶。しかし、戦後構想上真っ先に問題となった国連の安全保障理事会の組織形態については、これが単なる国際フォーラムではありえず、世界的に重要な「決定・実施」をしなければならなかったこともあって、結局5つの大国が常任理事国として拒否権を持つという「大国優先型」の方式が選択された。このことは、戦後の国際諸機構のいくつかが「決定・実施」という、それまでになかった重要な機能を持つこととなった事情を、強く反映した選択であったと言えよう。国際的な諸行動を「決定・実施」という機能を、「国家平等型」の国際機構が担うことは、そもそも極めて困難であった¹⁰⁷とも考えられるのである。

以上のように、FAOにおいてみられたいくつかの機能の他の国際機構への移転という現象は、国際機構の組織形態と機能との不適合に起因するものであ

¹⁰⁵ 戦後の食料・農業レジームにおいては、食料援助や開発援助という「実施」の機能が米国の戦略上極めて重要だったので、米国にとってはこれらの機能を「大国優先型」の国際機構に果たさせることが不可欠であったと考えられる。

¹⁰⁶ 国際連合とは異なり、最高決定機関は「理事会」ではなく「総会」であった。総会の決定方法は多数決ではなく「全会一致」すなわちコンセンサス方式を原則としていた。このため国際紛争において仲裁を行うための強制力を持つことが出来ず、紛争解決に独自の指導力を発揮できなかったと指摘される。ただ、世界における現実の紛争に必ずしも有効な解決策を提示できなかったとしても、史上初めて、国際機関として参加国の総意を以て意見を集約するという理念は、評価されるべきものと考えられている。

¹⁰⁷ ただし、このことについては、コヘインに代表されるように、覇権国の強いリーダーシップが失われた後にも、それまでに作られた国際機構など国際的協調のメカニズムが維持され得るという見解もある（山田ら 2011、p.69）。

り、その矛盾を覇権国である米国が修正したものであると解釈することができる。

6. 政策的含意

上記のように、本論文では、国際機構の投票制度などの「組織形態」とその国際機構が果たすべき「機能」との間に一定の適合性の傾向があることが明らかになった。それではこの知見は、国内的・国際的な諸政策に対して、どのような含意を持つであろうか。以下では、多数の国際機構が並立し、多くの場合にその対象分野や機能を重複させ、競合や混乱さえみられる現状を改善していくために活用される可能性を持つ、いくつかの政策的含意について述べたい。

6.1 国際機構の意思決定方式と機能の整合化

上記のような「組織形態と機能の間の適合性の傾向」があるとするれば、そこから導き出される第一の政策的含意としては、当然のようであるが、国際機構における票決制度などの意思決定方式は、その国際機構が目的とする機能に応じて選択されるべきであると言えるであろう。

例えば国連をとって考えれば、その最大の目的である世界の平和維持・安全保障のための諸措置の「決定」を行うのは安全保障理事会であり、その意思決定方式は5つの常任理事国が拒否権を持つ「大国優先型」であるので、上記の「適合性の傾向」に合致しており、実際に安全保障理事会は世界の平和維持等に関する重要な諸決定を行うことができている¹⁰⁸。

また世界銀行やIMFは復興援助や開発途上国援助、国際通貨管理という極めて重要な諸活動を「実施」してきたが、その意思決定方式は米国が圧倒的な優位を持つ加重投票制であり、これも上記の「適合性の傾向」に合致していて、さまざまな批判はあるものの、戦後の国際秩序形成に決定的な役割を果たしてきた。

これに対して、戦後の自由貿易秩序の在り方を「決定・実施」という最重要課題の一つを担ったガット・WTOにおいては、その意思決定方式はコンセンサス方式又は1国1票の票決方式¹⁰⁹であって、上記の分類でいえば「国家

¹⁰⁸ ただし、周知のように冷戦期には、5大国が東西陣営に分かれたことから機能不全が生じた。

¹⁰⁹ 世界貿易機関(WTO)を設立するマラケシュ協定では、その第九条「意思決定」の1において、「世界貿易機関は、千九百四十七年のガットの下でのコンセンサス方式による意思決定の慣行を維持する。コンセンサス方式によって決定することができない場合には、問題となっている事項は、別段の定めがある場合を除くほか、投票によって決定する。世界貿易機関の各加盟国は、閣僚会議及び一般理事会の会合において一の票を有する。・・・閣僚会議及び一般理事会の決定は、この協定又は関連する多角的貿易協定に別段の定めがある場合を除くほか、投じられた票の過半数による議決で行う。」と定められている(外務省1997、pp.12-15)。

平等型」の組織であり、これは上記の「適合性の傾向」に合致していない。このような意思決定方式が採用された背景には貿易を巡って各国の事情を配慮せざるを得ない困難な事情があったにせよ、この意思決定方式が戦後の累次の貿易自由化交渉を一層困難化させ、かつ長期化させる一因になったと考えられる¹¹⁰。

さらに、国連気候変動枠組み条約及びその締約国会議は、国際的な温室効果ガス削減の具体的実施方法を「決定」し、各国が温室効果ガスの削減を「約束」し「実施」するという目的を持っているが、その意思決定はコンセンサス方式と1国1票の票決制度の併用¹¹¹という「国家平等型」で行われ、「適合性の傾向」に合致していない。そしてこの国際会議も京都議定書以降、やはり重要な削減約束の決定を成し得ないまま実質的な機能停止の状態が続いている。

以上のように、「決定・実施」の機能を持つことが必要とされる国際機構・国際会議における意思決定方式は、善悪はともかくとしても、何らかの形で「大国優先型」の要素を組み込んでいることが、重要な決定やその実施を担保できる鍵となるファクターであると考えられるのである。

6.2 「分野別フォーラム」機能を持つ国際機構の意義

前記の政策的含意は、ある意味では「物事を押し通すには大国優先の意思決定方式を国際機構に組み込んでおくことが必要」という、非常に乱暴な議論につながりかねない。ここで重要と考えられる第二の政策的含意は、「大国優先型」の国際機構の欠点を補う意味で、FAOのような「分野別」の「国際フォーラム」機能を持つ国際機構が重要な役割を果たし得るということである。

上記では既に「大国優先型」の国際機構が「決定・実施」機能と適合性を持ち、「国家平等型」の国際機構が「国際フォーラム」機能と適合性を持つという傾向を対比して見たのであるが、いま一つ国際機構を特徴づける捉え方としては「分野別」国際機構と「分野横断的」国際機構の対比があろう。そして上記のように米国が重要視してきた国際機構には「大国優先型」のものが多いが、それらの多くは同時に「分野横断的」な国際機構でもあるのである。本論文におけるFAOの機能移転の観察は、食料・農業という「分野別」に設立された

¹¹⁰ 例えば、ウルグアイ・ラウンド交渉で困難を極めた農業分野の交渉においては、最終的合意に至る際に、最大のアクター同士、すなわち米国とEUとの間で交渉をまとめ、それを全体の合意の基礎とするという、一種の「大国優先型」の交渉手法が採用された。また、現在も中断しているドーハ・ラウンド交渉は、「開発」ラウンドという特徴の下で開発途上諸国の重要性が高まり、大国間の「裏合意」を基礎とするという合意手法さえも困難な事情があると推察される。

¹¹¹ 例えば、枠組条約第十五条の3. では、「締約国は、この条約の改正案につき、コンセンサス方式により合意に達するようあらゆる努力を払う。コンセンサスのためのあらゆる努力にもかかわらず合意に達しない場合には、改正案は、最後の解決手段として、当該会合に出席しかつ投票する締約国の四分の三以上の多数による議決で採択する。」と規定されている。

F A Oの重要な諸機能が、これら「分野横断的」な国際機構に移転されたとも見ることができる。確かに、戦後米国の世界戦略の中で、「分野別」の国際機構の役割は小さいように見受けられる¹¹²。戦後米国の国際戦略の多くは、「分野横断的」な枠組みの中で進められたのである。その典型としては、IMFが担った通貨政策があり、世界銀行が担った援助政策があり、ガット・W T Oが担った貿易政策も挙げられる。これらに比べ、教育、労働、保健、そして食料・農業などの分野別の政策は、米国の世界戦略の少なくとも中心ではなかったであろう。米国の戦後の国際戦略に立ち返って考えてみても、その大きな戦略の一つ、すなわち「自由な国際主義」を進めるのに適したアプローチは、この言葉がまさに示す通り、分野別ではなく、貿易や援助や貿易など「分野横断的な機能」という側面からの一括的な対応であったことは、効率性や一貫性の観点から考えても十分に理解できることである。

以上のような分野に関する考察を加味して考えてみると、世界的な戦略を実行しやすい国際機構の典型は、先に見た「大国優先型」の意思決定方式を持ち、かつ「分野横断的」に「決定・実施」の機能を果たす国際機構であるということになる。そして本論文で見てきたF A Oは「国家平等型」の意思決定方式であり、かつ「分野別」の「国際フォーラム」機能を果たす国際機構と整理できる。つまり結局、F A Oは世界的な戦略を実施する上では最も適さないタイプの国際機構であるとも見られるのである。

それでは国際フォーラム機能しか持たず、決定・実施機能の弱い国際機構は、存在意義が薄いのであろうか。この「国際フォーラム」機能の意義に関する典型的な議論は、国連総会の存在意義に関する議論に見ることができる。国際連合のシステムの中で、国連総会は安全保障理事会より重要度の低い組織とみられており、総会決議はそれなりの重みは持ちつつも、法的拘束力などの面からみて、その国際的な規範設定能力や決定・実施力が弱いことは否めない。しかし、そのような国連総会であっても、世界中のさまざまな問題がこの場に持ち込まれ、各国対等の立場で議論や決議がなされるということそのものの中に、重要な意義があるとも考えられているのである¹¹³。

¹¹² その数少ない重要な例の一つが、食料援助であったろう。それは「農産物余剰レジーム」形成の中心となり、米国にとって重要な穀物の余剰処理や穀物の海外市場の獲得という役割を果たした。

¹¹³ 例えば最上は、国連安全保障理事会の機能の「麻痺」状態の発生を契機に「総会中心的な国連」が生まれ、それがたとえ法的拘束力を持たないにしても、総会における決議が国際的な「基準設定」面において重要な意義を持ったことを論じている。これを彼は同時に、規範構想的あるいは規範定立的な国連とも呼んでいる。たしかに国連総会は世界最大の討議場であり、中小国にも発言の機会を設け、「国際社会の正統な関心事項」が何であるかを析出することに役立ったとする。たしかに開発途上諸国が多数を占める国連総会が「弱者連帯」を表出する場となって一部先進国が強い不満を抱くようになったことも事実である。しかし最上は、多国間主義とはそういう不一致があるにもかかわらず国々が同席し協力することを意味しているとし、国連（総会）のような世界機構は、国際社会の行き場のないあらゆる問題がその解決のために流入する場であり、問題解決能力の有無は別としても、その存在そのものに意味

同様のことは、現在はほとんど国際フォーラム機能しか残されていないと見られるFAOに関しても言えよう。例えば「大国優先型」の世界銀行が進める典型的な農業開発事業は、米国などに見られる大規模単作農業の世界的普及が中心であり、市場を世界に求める商業的農業である。しかしそのような中で、開発途上国の農業の事情に精通している専門機関FAOは、世界銀行などとは異なる視点、例えば生活の場あるいは生活の手段としての農業・農村の重要性といった視点から、「小農の事情に配慮した農業開発」、あるいは国際資本や特定の国家による途上国の農地争奪に対して警鐘を鳴らす「責任ある農業投資」などの重要性を問題提起する機能を実際に果たしている。

このように「分野」に関する「国際フォーラム」機能を持つ国際機構は、「大国優先型」の国際機構が持ち得るいくつかのリスクの軽減に貢献することが可能であろう。すなわち、「大国優先型」の国際機構がその実力に任せて弱者を顧みないような政策を強行したり、あるいは分野横断的に一律な政策を導入したりすることに対して、一定の歯止めの機能を果たし得るであろう。戦前のように国際フォーラム機能を果たす国際機構が大多数であった時代と比べると、現代は世界銀行、IMF、WTOをはじめとする強力な実行力を有する国際機構が増えており、これとバランスを取る意味で分野別などの国際フォーラム機能を有する国際機構がこのような役割¹¹⁴をきちんと果たすことが重要である。

そのためには、このような「国家平等型」の国際機構が持つ「分野別」の「国際フォーラム」機能の特長を、「大国優先型」あるいは「分野横断的」国際機構がもつ「決定・実施」機能とうまく組み合わせることによって、二つの型の国際機構が互いに補い合い、長所を生かし合うような工夫を、国際社会の中に仕組んでおくことが重要となるであろう。それらの仕組みとしていくつかの例を挙げれば、「分野別の国際フォーラム」で議論され決議されたことが国際社会にきちんと発信される仕組み、そしてそれらが「大国優先型」の国際諸機構において尊重されるための一定の義務的ルールの設定、さらに双方の国際機構の間で相手側からの会議などへの参加を認めることなどがあり得よう。

いずれにせよ、今後の国際社会においても本論文の中で見てきた「国家平等型」と「大国優先型」の国際機構が併存していくことは確実であろう。そして「大国優先型」は実行力があるが独善に陥りやすく、「国家平等型」は民主的ではあるが決定力・実行力に欠けるといった長所と欠点を持つ以上、国際社会として重要なことは、これらを効果的に組み合わせ、国際システムに仕組んで活

があるとの見解を示している（最上 2006、pp. 86-89、pp. 110-112）。

¹¹⁴ これは、いわば「多数決を原則とする」民主主義制における「少数意見の尊重」に相当する機能であり、大小を問わずどのような国家であってもこのようなフォーラムに参加して問題提起をし、あるいは意見を述べ、そこでの決議を「大国優先型」の国際機構にフィードバックすることができるということが重要な意義を有すると考えられる。

用していくことであろう。

以上、本論文ではF A Oという戦後最初に創立された国際機構を舞台とする70年に近い歴史の中で、覇権国である米国とF A Oの間でみられたせめぎ合いを3つのサブ分野に焦点を当てながら描いた。その中では、覇権国米国の国際機構に対する自国優先の考え方や力づくの行動がみられた一方、F A Oを根拠に米国の意図に抵抗する開発途上諸国などの行動によって必ずしも覇権国の意のままにはならない国際機構の根強さといったものも見る事ができた。そしてこのような相互作用の結果として、食料・農業分野のレジームが変容していたのである。本論文が、制度的リベラリズムにおける覇権国と国際機構との関係という一つの問題について、ささやかな光を当てることができたならば幸いである。

参考文献一覧

欧文文献

- Abbott, J. (1992) *Politics and Poverty: A Critique of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Routledge (London).
- Abercrombie, Keith and Arthur McCormack (1976) Population Growth and Food Supplies in Different Time Perspectives, *Population and Development Review*, Vol. 2, No. 3, pp. 479-498.
- Aksoy, M. Atman and John C. Beghin (ed.), (2005) *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, World Bank.
- Anson, Robert Sam (1972) *McGovern: a biography*, Holt, Rinehart and Winston.
- Armitage, Richard L. and Joseph S. Nye, Jr (co-chairs) (2007) *CSIS Commission on Smart Power: A smarter, more secure America*, CSIS (Center for Strategic & International Studies).
- Asian Development Bank, (2010) *Agriculture, Food Security and Rural Development*, Oxford University Press.
- Bacevich, Andrew J. (2002) *American Empire: The Realities & Consequences of U.S. Diplomacy*.
- Barrett, Christopher B. and Daniel G. Maxwell, (2005) *Food Aid after Fifty Years: Recasting its role*, Routledge.
- Belasco, Warren and Roger Horowitz (ed.), (2009) *Food Chains: From Farmyard to Shopping Cart*, University of Pennsylvania Press.
- Bolton, John R. (1990) Statement delivered to the Subcommittee on Human Rights and International Organizations and the Subcommittee on International Operations of the House Foreign Affairs Committee, Washington, DC, by John R. Bolton, Assistant Secretary for International Organizations, 19 September 1990
(<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1990/html/Dispatchvln05.html>) (2013.3.10 確認)。
- Britannica Online Encyclopedia (2013), *World Food Council*,
<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/648301/World-Food-Council-WFC> (2013.10.22 確認)。
- Broehl, Wayne G. Jr. (2008) *Cargill : from commodities to customers*, Dartmouth College Press (Published by University Press of New England).
- Burns, Jim, John McInerney and Alan Swinbank, (1983) *The Food Industry: Economics and Politics*, Heinemann.
- Buthe, Tim and Walter Matti, (2011) *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*, Princeton University Press.
- Carruth, Reba A., (ed) (2006) *Global Governance of Food and Agriculture Industries: Transatlantic Regulatory Harmonization and Multilateral Policy Cooperation for Food Safety*, Edward Elgar.
- Cathie, John (1982) *The political economy of food aid*, Gower.
- Christensen, Cheryl (1978) World Hunger: A Structural Approach, *International Organization*, Vol. 32, No. 3, The Global Political Economy of Food, pp. 745-774.

- Clapp, Jennifer and Doris Fuchs, (2009) *Corporate Power in Global Agrifood Governance*, MIT Press.
- Clark, Ian (2011) *Hegemony in International Society*, Oxford University Press.
- Coleman, William D. and Melissa Gabler (2002) Agricultural Biotechnology and Regime Formation: A Constructivist Assessment of the Prospects, *International Studies Quarterly*, Vol. 46, No. 4, pp. 481-506.
- Conceicao-Heldt, Eugenia da (2011) *Negotiating Trade Liberalization at the WTO : Domestic Politics and Bargaining Dynamics*, palgrave macmillan.
- Cox, Michael and Doug Stokes (2012) *US Foreign Policy, Second Edition*, Oxford University Press.
- CRS Report for Congress (April 27, 2007) *Agricultural Export and Food Aid Programs*, Congressional Research Service.
- CSIS (2007) *Commission on Smart Power: A Smarter, more secure America*, Co-chairs: Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, Jr..
- Curran, Sara R., April Linton, Abigail Cooke and Andrew Schrank (ed.) (2009) *The Global Governance of Food*, Routledge.
- Davis, Christina L., (2003) *Food Fights over Free Trade: How International Institutions Promote Agricultural Trade Liberalization*, Princeton University Press.
- Diaz-Bonilla, E., S. E. Frandsen and S. Robinson, (2006) *WTO Negotiations and Agricultural Trade Liberalization: the Effect of Developed Countries' Policies on Developing Countries*, CABI.
- Diehl, Paul F. (ed.), (2005) *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World (3rd ed.)*, Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Dreze, Jean and Amartya Sen (ed.) (1990) *The Political Economy of Hunger (Volume 1) Entitlement and Well-Being*, Clarendon Press (Oxford).
- Drezner, Daniel W, (2006) *The Viscosity of Global Governance: When is Forum-Shopping Expensive?* (November), (paper presented to the American Political Science Association annual meeting).
- Drezner Daniel W. (2007) *All Politics is Global: explaining international regulatory regimes*, Princeton University Press.
- Dunkley, Graham, (2000) *The Free Trade Adventure: The WTO, the Uruguay Round and Globalism- A Critique*, Zed Books.
- Eicher, Carl K. and John M. Staatz, (1998) *International Agricultural Development*, Johns Hopkins University Press.
- Encyclopedia of the Nations (2013), *Economic and Social Development – World Food Council (wfc)*, <http://www.nationsencyclopedia.com/> (2013.10.22 確認)。
- Engdahl, F. William (2007) *Seeds of Destruction: The Hidden Agenda of Genetic Manipulation*, Global Research.
- Falk, Richard, (1999) *Predatory Globalization: A Critique*, Polity Press.
- FAO (1945) *Report of the Conference of FAO*, Rome, FAO.
- FAO (1961) 'Expanded Program of Surplus Food Utilization', Report by the Expert Group of the Director General of FAO, in *Development through Food: A Strategy for Surplus Utilization*, FFHC Basic Study NO. 2 (Rome: FAO), Republished in FAO (1985).

- FAO (1989) Report of the Conference of FAO, Twenty-fifth Session, Rome, 11-29 November 1989 (VI. Activities and programmes of the organization, D. Conclusions of the review of certain aspects of FAO's goals and operations).
- FAO (1995) *Dimensions of Need: An Atlas of Food and Agriculture*, FAO.
- FAO (2001) *basic texts of the FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, Volumes I and II – 2000 edition*, FAO, Rome (Italy).
- FAO (2002) *Declaration of the World Food Summit: Five Years Later; International Alliance against Hunger*, FAO Corporate Document Repository.
<http://www.fao.org/docrep/MEETING/005/Y7106E/Y7106E09.htm> (2013.10.21 確認)。
- FAO (2005) *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*, Adopted by the 127th Session of the FAO Council, November 2004.
- FAO (2011) *Save and Grow: A policymaker's guide to the sustainable intensification of smallholder crop production*, Rome, 2011.
- FAO (2013) *Basic Texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Volumes I and II, 2013 edition* (Rome: FAO, March 2013).
- FAO Conference (2007), FAO: The Challenge of Renewal, Report of the Independent External Evaluation of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Submitted to the Council Committee for the Independent External Evaluation of FAO (CC-IEE), FAO September 2007 Conference document C 2007/7A.1.
- FAO Conference (2009), Report of the CoC-IEE to the FAO Conference on the Immediate Plan of Action for FAO Renewal, FAO Conference Thirty-sixth Session, Rome, 18-23 November 2009.
- Finnemore, Martha, (1996) *National Interests in International Society*, Cornell University Press.
- Foot, Wilber (ed) (1962) *Servant of peace: a selection of the speeches and statements of Dag Hammarskjöld, secretary-general of the United Nations, 1953-1961*, Harper.
- Friedland, William H., Lawrence Busch, Frederick H. Buttel and Alan P. Ruby (ed.) (1991) *Towards a New Political Economy of Agriculture*, Westview Press, Inc..
- Fraser, Evan D. G. and Andrew Rimas (2010) *Empires of Food: Feast, Famine, and the Rise and Fall of Civilizations*, Free Press.
- Friedmann, Harriet, (1982) The Political Economy of Food: The Rise and Fall of the Postwar International Food Order, *The American Journal of Sociology*, Vol. 88, Supplement.
- Garhardsen, G. M. (1950) Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). In *Stimulator*, 4 (Nos. 4 and 5): 3-23.
- Gaull, Gerald E. and Ray A. Goldberg (ed), (1993) *The Emerging Global Food System: Public and Private Sector Issues*, John Wiley & Sons, INC..
- Geboye Desta, Melaku, (2002) *The Law of International Trade in Agricultural Products: from GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, Kluwer Law International.
- George, Susan. (1977) *How the Other Half Dies: The Real Reasons for World Hunger*, Allanheld, Osmun & Co. Publishers • Montclair.

- George, Susan and Fabrizio Sabelli. (1994) *Faith and Credit: The World Bank's Secular Empire*, Penguin Books.
- Gill, Stephan and David Law, (1988) *The Global Political Economy: Perspectives, Problems and Policies*, The Johns Hopkins University Press Baltimore.
- Gilpin, Robert (1981) *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- Gittinger, J. Price, Joanne Leslie and Caroline Hoisington (ed) (1987) *Food Policy: Integrating Supply, Distribution, and Consumption*, the World Bank (Johns Hopkins University Press).
- Goldin, Ian and Odin Knudsen (ed.), (1990) *Agricultural Trade Liberalization: Implications for Developing Countries*, World Bank.
- Grada, Cormac O (2007) Making Famine History, *Journal of Economic Literature*, Vol. 45, No. 1, pp. 5-38.
- Grieco Joseph M. (1993) "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." In *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, edited by David A. Baldwin. New York: Colombia University Press, pp. 116-140.
- Haas, Ernst B, (1983) Regime Decay: Conflict Management and International Organizations, 1945-1981, *International Organization*, Vol. 37, No. 2.
- Halpin, Darren (ed.) (2005) *Surviving Global Change?: Agricultural Interest Groups in Comparative Perspective*, Ashgate.
- Hambidge, Gove, (1955) *The Story of FAO*, D. Van Nostrand Company, INC..
- Hancock, Graham (1989) *Lords of Poverty: The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business*, The Atlantic Monthly Press.
- Harris-White, Barbara and R. Hoffenberg (ed. Harriet Friedmann), *International Relations of Food, Food*, Blackwell, 1994.
- Hathaway, Dale E., (1987) *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules (Policy Analyses in International Economics: 20)*, Institute for International Economics.
- Helm, Dieter and Cameron Hepburn (ed.) (2009) *The Economics and Politics of Climate Change*, Oxford University Press.
- Helpman, Elhanan, (2011) *Understanding Global Trade*, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Hemmer, Christopher and Peter J. Katzenstein, "Why is There No NATO in Asia ? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism", *International Organization*, Vol. 56, No. 3, August 2002.
- Heritage Foundation (1988) *The U.N.'s Food and Agriculture Organization : Becoming Part of the Problem*, by Juliana Geran Pilon, Heritage Foundation Backgrounder #626, 4 January 1988.
- High Level Conference on World Food Security (2008) *Declaration of the High Level Conference on World Food Security : the Challenges of Climate Change and Bioenergy*, Adopted by the Conference on 5 June 2008.
http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/declaration-E.pdf (2013.10.21 確認)。
- High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE) (2011) *Price volatility and food*

- security. A report by the High Level of Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Rome 2011.
- Hoda, Anwarul and Ashok Gulati, (2007) *WTO Negotiations and Developing Countries*, Johns Hopkins University Press.
- Hopkins, Raymond F. and Donald J. Puchala (1978) Perspectives on the international relations of food, *The Global Political Economy of Food, International Organization*, Summer 1978, Volume 32, No. 3, pp.581-616 (This paper is adapted from revised versions of “Global Food Regimes: Overcoming Hunger and Poverty,” prepared by Raymond Hopkins for the 1980s Project of the Council on Foreign Relations.).
- Hopkins, Raymond F. (1990) International Food Organizations and the United States: Drifting Leadership and Diverging Interests, *The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence*, Karns, Margaret P. and Karen A. Mingst (ed.) ch. 7., Routledge.
- Hopkins, Raymond F. (1992) Reform in the International Food Aid Regime: The Role of Consensual Knowledge, *International Organization*, Vol. 46, No. 1.
- Ingram, James (2006) *Bread and Stones: Leadership and the Struggle to Reform the United Nations World Food Programme*, Booksurge.
- Interim Commission ¹(1945a) *The Work of FAO* (Washington, D. C. 1 Aug. 1945).
- Interim Commission (1945b) *Five Technical Reports on Food and Agriculture*. (Washington, D. C. 20 Aug. 1945)
- Interim Commission (1944-1945) *Reports to the Governments of the United Nations by the Interim Commission on Food and Agriculture* (Washington, D. C. : *First* 1 Aug. 1944. 55 pp. *Second* 16 July 1945. 3pp. *Third* 25 April 1945. 47 pp.).
- Jackson, Tony and Deborah Eade (1982) *Against the grain: the dilemma of project food aid*, OXFAM.
- Jacobson (1984) *Networks of Interdependence: International Organizations and the Global Political System*, Second Edition, McGraw-Hill.
- Johnson, D. Gale (1978) World Food Institutions: A “Liberal” View, *International Organization*, Vol. 32, No. 3.
- Johnson, D. Gale, Kenzo Hemmi and Pierre Lardinois, (1985) *Agricultural Policy and Trade: Adjusting Domestic Programs in an International Framework: a Task Force Report to the Trilateral Commission*, New York University Press.
- Josling, Timothy E., Stefan Tangermann and T. K. Warley, (1996) *Agriculture in the GATT*, MacMillan Press Ltd.
- Josling, Tim, Donna Roberts and David Orden, (2004) *Food Regulation and Trade: toward a Safe and Open Global Food System*, Institute for International Economics.
- Karns, Margaret P. and Karen A. Mingst (ed.) (1990) *The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence*, Routledge.
- Karns, Margaret P. and Karen A. Mingst, (2004) *International Organizations: The Politics and*

¹ 正式名称は United Nations Commission on Food and Agriculture である (Walton 1985, p. 9)。

- Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, Inc..
- Kaufman (2010) *The Food Bubble: How Wall Street Starved Millions and Got Away With It*, *Harper's*, June 2010.
- Kelen, Emery (1966) *Hammerskjold*, G.P. Putnum's Sons.
- Kennan, George (1974, Head of the US State Department Policy Planning Staff), *PPS/23: Review of Current Trends in U.S. Foreign Policy* (Top Secret, Written February 28, 1948, Declassified June 17, 1974. Included in the U.S. Department of State, Foreign Relations of the United States, 1948, volume 1, part 2 (Washington DC Government Printing Office, 1976), 524-525).
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr. (ed.) (1971) *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press.
- Keohane, Robert O., (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles P., (1973) *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley: University of California Press.
- Kissi, Edward (2005) Beneath International Famine Relief in Ethiopia: The United States, Ethiopia, and the Debate over Relief Aid, Development Assistance, and Human Rights, *African Studies Review*, Vol. 48, No. 2 (Sep., 2005), pp. 111-132 .
- Kissinger, Henry A. (National Security Council) (1974) *National Security Study Memorandum 200 (Subject: Implications of Worldwide Population Growth for U.S. Security and Overseas Interests)*, April 24, 1974.
- Kissinger, Henry A. (1977) *American Foreign Policy, Third Edition*, Norton.
- Krasner, Stephan D. (ed.), (1983) *International Regimes*, Cornell University Press.
- Krasner, Stephen D., (1983) "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables" in Stephen D. Krasner ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen D. (2009) *Power, the State and Sovereignty: Essays on International Relations*, Routledge.
- Krueger, Ann O., Maurice Schriff and Alberto Valdes (ed.) (1991) *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, World Bank, Johns Hopkins University Press.
- Lancaster, Carol, (2007) *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, University of Chicago Press.
- League of Nations (1937) *Nutrition. Final Report of the Mixed Committee of the League of Nations on the Relation of Nutrition to Health, Agriculture, and Economic Policy* (Geneva, Aug. 1937).
- Leathers, Howard D. and Phillips Foster, (2004) *The World Food Problem: Tackling the Causes of Undernutrition in the Third World (3rd ed.)*, Lynne Rienner Publishers.
- Lumsdaine, David Halloran, (1993) *Moral Vision in International Politics: the Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton University Press.
- Magdoff, Fred, John Bellamy Foster and Frederick H. Buttel (ed.) (2000) *Hungry for Profit: The Agribusiness Threat to Farmers, Food, and the Environment*, Monthly Review Press.
- Marion, Bruce W. NC117 Committee (1986) *The Organization and Performance of the U.S. Food*

- System*, Heath and Company.
- Martin, Lisa L., and Beth A. Simmons (2001) *International Institutions: An International Organization Reader*, The MIT Press.
- Martin, Lisa L. (ed.) (2005) *International Institutions in the New Global Economy*, An Elgar Reference Collection.
- McDougall (1942) *Draft Memorandum on a United Nations Program for Freedom from Want of Food* [Prepared in collaboration with a group of economists and medical scientists; known as the McDougall Memorandum] (Washington, D. C., Oct. 1942), Mimeo.
- McGovern, George (1964) *War against want: America's food for peace program*, Walker.
- McGovern, George (1967) *Agricultural thought in the twentieth century*, Bobbs-Merrill.
- McGovern, George (1975) *Food and population: the world in crisis*, New York Times.
- McGovern, George (1977) *Grassroots*, Random House.
- McGovern, George (2002) *Third Freedom*, Rowman & Littlefield.
- McLin, Jon, (1979) Surrogate International Organization and the Case of World Food Security, 1949-1969, *International Organization*, Vol. 33, No. 1.
- McMichael, Philip, (1995) *Food and Agrarian Orders in the World-Economy*, Praeger.
- Men, Jing and Benjamin Barton (ed.) (2011) *China and European Union in Africa: partners or competitors?*, Ashgate.
- Morgan, Kevin, Terry Marsden and Jonathan Murdoch (2006) *Worlds of Food: Place, Power, and Provenance in the Food Chain*, Oxford University Press.
- Mousseau, Frederic (2008), Revisiting Rome, *Development and Cooperation*, No.11 2008, Volume 49, November 2008.
- National Security Council (1974) *National Security Study Memorandum NSSM200 – Implications of Worldwide Population Growth for U.S. Security and Overseas Interests – (The Kissinger Report)*, December 10, 1974 (Declassified/Released on 7/3/89).
- National Security Council (1975) *National Security Decision Memorandum 314 – Implications of Worldwide Population Growth for U.S. Security and Overseas Interests*, November 26, 1975 (Unclassified).
- Nau, Henry R, The Diplomacy of World Food: Goals, Capabilities, Issues and Arenas, *International Organization*, Vol. 32, No. 3.
- Norton, Roger D., (2004) *Agricultural Development Policy: Concepts and Experiences*, Wiley.
- Nye Jr., Joseph S. (2002), "The American National Interest and Global Public Goods", *International Affairs*, Vol. 78, No. 2, April 2002.
- Organski, A. F. K., (1968) *World Politics*, (2nd ed.), New York: Alfred, A. Knopf.
- Paul, Helena and Ricarda Steinbrecher (2003) *Hungry Corporations: Transnational Biotech Companies Colonise the Food Chain*, Zed Books.
- Phillips, Ralph W. (1981) *FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981*, FAO.
- Raffer, Kunibert and H. W. Singer, (1996) *The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Development Co-operation*, Edward Elgar.

- Raustiala, Kal and David G. Victor (2004) The Regime Complex for Plant Genetic Resources, *International Organization*, Vol. 58, No. 2, pp. 277-309.
- Repetto, Robert (ed.) (1985) *The Global Possible: Resources, Development, and the New Century*, Yale University Press.
- Riggs, Robert E, (1980) The FAO and the USDA: Implications for Functionalist Learning, *The Western Political Quarterly*, Vol. 33, No. 3.
- Rodrik, Dani, (2011) *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W. Norton & Company.
- Ruggie, John G. (1983), International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Post-war Economic Order, in Stephen D. Krasner, ed. *International Regimes*, Cornell University Press.
- Ruggie, John G. (1992) Multilateralism: The Anatomy of an Institution, *International Organization*, Vol. 46, No. 3 (Summer 1992).
- Ruggie, John G. (1998) *Constructing the World Polity: Essays on international institution*, Routledge.
- Runge, C. Ford, Benjamin Senauer, Philip G. Pardey, Mark W. Rosegrant (The International Food Policy Research Institute) (2003) *Ending hunger in our lifetime: food security and globalization*, The Johns Hopkins University Press.
- Sack, Richard (1986) From Inherent Contradictions to Open Crisis, *Comparative Education Review*, Vol. 30, No. 1 (Feb., 1986), pp. 112-119.
- Saouma, Edouard (1993) *FAO in the front line of development*, FAO.
- Sarris, Alexander and Jamie Morrison (ed.) *Food Security in Africa: Market and Trade Policy for Staple Foods in Eastern and Southern Africa*, FAO 2010.
- Schechter, Michael G, (2005) *United Nations Global Conferences*, Routledge.
- Seers, Dudley (ed.) (1981) *Dependency Theory: A Critical Reassessment*, Frances Pinter Publishers Ltd., London.
- Shaw, D. J. (2001a) The Opportunity and the Challenge: H. W. Singer's Contribution to the International Debate on Food Aid, *International Development Co-operation: Selected Essays by H. W. Singer on Aid and the United Nations System*, palgrave, ch.10.
- Shaw, D. John (Foreword by Sir Hans Singer) (2001b) *The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*, Palgrave.
- Shaw, D. John (2011) *The World's Largest Humanitarian Agency*, Palgrave.
- Simon, Laurence (1975) The Ethics of Triage: A Perspective on the World Food Conference, *The Christian Century*, January 1-8, 1975.
- Singer, H. W., Sir Alec Cairngross and Mohinder Puri (ed.), (1975) *The Strategy of International Development: Essays in the Economics of Backwardness*, The MacMillan Press LTD.
- Singer, Hans, John Wood and Tony Jennings, (1987) *Food Aid: The Challenge and the Opportunity*, Clarendon Press, Oxford.
- Singer, Hans W. (1998) *Growth, Development and Trade: Selected Essays of Hans W. Singer*, Edward Elgar.

- Singer, H. W., D. J. Shaw (ed.), (2001) *International Development Co-operation: Selected Essays by H. W. Singer on Aid and the United Nations System*, palgrave.
- Sohn, Louis B, (1964) Expulsion or Forced Withdrawal from an International Organization, *Harvard Law Review*, Vol. 77, No. 8.
- Southgate, Douglas, Douglas H. Graham, and Luther Tweeten (2007) *The World Food Economy*, Blackwell.
- Stokke, Olav (ed.), *Aid and Political Conditionality*, Frank Cass in association with the European Association of Development Research and Training Institute (EADI), Geneva.
- Stolpe, Sven (1966) *Dag Hammarskjöld: a spiritual portrait*, Charles Scribner's Sons.
- Taeuber, Conrad (1948) Some Sociological Problems in the Work of FAO, *American Sociological Review*, Vol. 13, No. 6.
- Tansey, Geoff and Tony Worsley, (1995) *The Food System: A Guide*, Earthscan.
- Tarp, Finn (ed.) (2000) *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge.
- Tetreault, Mary Ann and Charles Frederick Abel (1986) *Dependency Theory and the Return of High Politics*, Greenwood Press.
- The Ecologist (1991) The UN Food and Agriculture Organization: Promoting World Hunger, Vol. 21 No. 2 March/April 1991.
- Thompson, Paul B., (1992) *The Ethics of Aid and Trade: U. S. Food Policy, Foreign Competition, and the Social Contract*, Cambridge University Press.
- Thorpe, Deryck (1969) *Hammarskjöld-Man of Peace*, Stockwell.
- Tyers, Rod and Kym Anderson, (1992) *Disarray in World Food Markets: a Quantitative Assessment*, Cambridge University Press, New York.
- United Nations (1960) *Provision of Food Surpluses to Food-Deficit People through the United Nations System*, United Nations General Assembly Resolution 1496 (XV), adopted at the 908th Plenary Meeting, 27 October 1960 (New York: United Nations).
- United Nations (2008) *The Secretary-General's High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis*, (<http://www.un.org/issues/food/taskforce/>).
- Urquhart, Brian (1994) *Hammarskjöld*, Norton.
- Van Dusen, Henry Pitney (1967) *Dag Hammarskjöld: the statesman and his faith*, Harper & Row.
- Wallerstein, Mitchel B. (1980) *Food for war-food for peace: United States food aid in a global context*, MIT Press.
- Walton, Declan J. (FAO) (1985) *FAO: the first 40 years*, (author, according to "FAO Online Catalogues"), FAO, Rome, 1985.
- Weiss, Thomas G. and Robert S. Jordan, (1976) *The World Food Conference and Global Problem Solving*, Praeger Publishers.
- Weiss, Thomas G. and Sam Daws (2007) *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford University Press.
- Wikipedia (2013) Hans Singer, Biography. (2013年6月1日確認)。

- World Food Summit (1996) *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action, 13-17 November 1996 Rome, Italy*, FAO.
- Yamano, Takashi, Keijiro Otsuka and Frank Place (ed), (2011) *Emerging Development of Agriculture in East Africa: Markets, Soil and Innovations*, Springer.
- Young, Oran R., (1983) "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes" in Stephen Krasner ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- Zacher, Mark W. (1970) *Dag Hammarskjöld's United Nations*, Columbia University Press.

和文文献

- アイケンベリー, G.・ジョン (2003) 「アメリカの多国間主義の源流—帝国主義の誘惑をこえて」『外交フォーラム』2003年4月号。
- アイケンベリー (鈴木康夫訳) (2004) 『アフター・ヴィクトリー—戦後構築の論理と行動』NTT出版。
- アイケンベリー, G.・ジョン (2012) 『リベラルな秩序か帝国か：アメリカと世界政治の行方』(下) 勁草書房。
- 秋月弘子 (2000) 開発業務活動における国連開発計画 (UNDP) の課題と展望、『21世紀における国連システムの役割と展望』、国際書院 (日本国際連合学会編)。
- 秋山孝允、秋山サズンヌ、湊直信 (2002) 『開発援助戦略の変遷と展望～世界銀行の動向と日本～』FASID (財団法人 国際開発高等教育機構 国際開発研究センター)。
- 吾郷健二 (2003年) 『グローバリゼーションと発展途上国』コモンズ。
- 吾郷健二 (2010) 『農産物貿易自由化で発展途上国はどうなるか：地獄へ向かう競争』明石書店。
- 足立研幾 (2009) 『レジーム間相互作用とグローバル・ガバナンス：通常兵器ガバナンスの発展と変容』有信堂。
- 有賀敏之 (2005年) 『グローバリゼーションの政治経済学 (第三版)』同文館出版。
- 有賀夏紀 (2002a) 『アメリカの20世紀 (上) 1890年～1945年』中公新書。
- 有賀夏紀 (2002b) 『アメリカの20世紀 (下) 1890年～1945年』中公新書。
- アンソン, R. S., 阿部齊 (訳) (1972年) 『伝記マクガバン：アメリカ現代史の一断面』評論社。
- 安藤次男 (2011) 『現代アメリカ政治外交史』法律文化社。
- 飯田幸裕、大野裕之、寺崎克志 (2006年) 『国際公共経済学：国際公共財の理論と実際』創成社。
- イエーツ, P. L. (国際食糧農業協会訳) (1959) 『この大いなるもの—FAOの理念と実践—』国際食糧農業協会。(原著: Yates, P. Lamartine (1955) *So Bold an Aim- Ten Years of International Cooperation toward Freedom from Want*, Rome: FAO)
- 石井勇人 (2013) 『農業超大国アメリカの戦略：TPPで問われる「食料安保」』新潮社。
- 石川滋 (2006) 『国際開発政策研究』東洋経済新報社。
- 石川博友 (1976) 『多国籍企業：地球をわが手に』中公新書。
- 石川博友 (1981) 『穀物メジャー—食糧戦略の「陰の支配者」』岩波新書。
- 石渡貞雄編 (1975) 『日本農業年報 第XXIV集：第三の武器—食糧—』お茶の水書房。

- イースタリー, ウイリアム (小浜裕久・織井啓介・富田陽子訳) (2009) 『傲慢な援助』 東洋経済新報社
- 伊勢崎賢治 (2010) 『国際貢献のウソ』 ちくまプリマー新書。
- 伊藤貫 (2012) 『自滅するアメリカ帝国 日本よ、独立せよ』 文春新書。
- 稲田十一 (2004) 国際開発援助体制とグローバル化、『国際政治講座3：経済のグローバル化と国際政治』 (藤原帰一他編) 東京大学出版会。
- 稲田十一 (2013) 『国際協力のレジーム分析—制度・規範の生成とその過程』 有信堂。
- 井野隆一 (1970) 『日本農業の国際環境』 民衆社。
- 猪木武徳 (2009) 『戦後世界経済史 自由と平等の視点から』 中公新書。
- イングドール, ウイリアム (為清勝彦訳) (2010) 『マネーハンドラー ロックフェラーの完全支配：アグリ
スーティカル (食糧・医薬) 編』 徳間書店
- ウエッセル, ジェームズ (鶴見宗之介訳) (1984) 『食糧支配：米国農産物輸出ブームの成因と背景』 時事
通信社。
- ウォーラーズティン, イマニュエル (山下範久訳) (2003年) 『世界を読み解く 2002-2003』 藤原書店。
- 臼井久和, 馬場憲男編、(2004) 『新しい国連：冷戦から21世紀へ』 有信堂。
- ウタール, フランソワ, フランソワ・ポレ編 (三輪昌男訳)、(2002) 『別のダボス：新自由主義グローバル
化との闘い』 つげ書房新社。
- 内田孟男 (2004) 新たな地球公共秩序構築へ向けて—国連の役割に関する考察—、『国際政治』第137号。
- 鶴戸口昭彦 (1995) 第108回FAO理事会、『世界の農林水産』1995年8月号。
- 鶴戸口昭彦 (1997) 世界食料サミット、『AFF』第28巻第1号、p26~28。
- 鶴戸口昭彦 (2010a) 『世界食料農業アップデート 総集編 (H20~21) (上巻)』 農林水産省国際情報分析
官。
- 鶴戸口昭彦 (2010b) 『世界食料農業アップデート 総集編 (H20~21) (下巻)』 農林水産省国際情報分析
官。
- FAO (1987) 『FAO総会報告書』。
- FAO (1989) 『FAO総会報告書』。
- FAO編 (国際食糧農業協会訳・発行) (1998a) 『FAO 世界の食料・農業データブック —世界食料
サミットとその背景— (上)』、農山漁村文化協会。
- FAO編 (国際食糧農業協会訳・発行) (1998b) 『FAO 世界の食料・農業データブック —世界食料
サミットとその背景— (下)』、農山漁村文化協会。
- FAO (国際農林業協力・交流協会訳) (2007年) 『世界食料農業白書 2006年報告—食料援助は食料安全
保障に役立っているか?』 国際農林業協力・交流協会 (JAICAF)。
- FAO総会資料 (農林水産省抄訳) (2009)、IEE報告書 (案) (要旨)。
- FAO総会資料 (農林水産省抄訳) (2009)、IEE勧告事項。
- FAO総会資料 (農林水産省抄訳) (2009)、「IEE即時行動計画 (IPA)」について。
- 江藤隆司 (2002) 『“トウモロコシ” から読む世界経済』 光文社新書。
- NHK取材班 (1982) 『日本の条件6：食料①穀物争奪の時代』 日本放送出版協会。
- 遠藤保雄 (2004) 『戦後国際農業交渉の史的考察—関税交渉から農政改革交渉への展開と社会経済的意義
—』 御茶の水書房。
- 大来佐武郎 (1992) 『経済外交に生きる』 東洋経済新報社。

- 大田英明 (2009) 『IMF (国際通貨基金) 使命と誤算』中公新書。
- 太田宏 (2011) 「国際関係論と環境問題—気候変動問題に焦点を当てて—」『国際政治』第166号「環境とグローバル・ポリティクス」(2011年8月)。
- 大嶽秀夫 (2013) 『ニクソンとキッシンジャー』中公新書。
- 大塚茂、松原豊彦編 (2004) 『現代の食とアグリビジネス』有斐閣選書。
- 大野泉 (2000) 『世界銀行 開発援助戦略の変革』NTT出版。
- 大平剛 (2008) 『国連開発援助の変容と国際政治—UNDPの40年』有信堂。
- 大矢根聡 (2008) レジーム・コンプレックスと政策拡散の政治過程—政策アイデアのパワー、『日本の国際政治学』第2章、有斐閣。
- 小川裕子 (2005) 国際開発協力進展における国際規範の役割—ニクソン政権期におけるアメリカ対外援助政策を事例として—、『国際政治』第143号。
- 小川裕子 (2008) 「開発分野におけるレジームの動態—レジーム競合・調整の動因としてのアメリカ—」『国際政治』第153号「グローバル経済と国際政治」(2008年11月)。
- 小川裕子 (2011) 『国際開発協力の政治過程—国際規範の制度化とアメリカ対外援助政策の変容』東信堂。
- 押村高 (2010年) 『国際政治思想：生存・秩序・正義』勁草書房。
- カイ、クリストバル (吾郷健二監訳) (2002年) 『ラテンアメリカ従属論の系譜 ラテンアメリカ：開発と低開発の理論』大村書店。
- 外務省 (2010年)、G20ソウル・サミット首脳宣言
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/seoul2010/sengen_ky.html。
 ソウル・サミット文書
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/seoul2010/document.html>。
 G20ソウル・サミット首脳宣言、附属書Ⅰ 共有された成長のためのソウル開発合意
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/seoul2010/annex1.html>。
 G20ソウル・サミット首脳宣言、附属書Ⅱ 開発に関する複数年行動計画
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/seoul2010/annex2.html>。
- 外務省 (2010年)、G20カンヌ・サミット最終宣言 「我々の共通の将来の建設：すべての人の利益のための改訂された集合的行動」
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/cannes2011/declaration_ky.html。
- 外務省経済局 (監修) (1997) 『世界貿易機関 (WTO) を設立するマラケシュ協定』、(財) 日本国際問題研究所、p. 90。
- ガディス、J. L. (河合秀和、鈴木健人訳) (2007) 『冷戦—その歴史と問題点』彩流社。
- 加藤俊作 (2000) 『国際連合成立史—国連はどのようにしてつくられたか』有信堂。
- 紙谷貢ら (1983) 『世界の食糧戦略：食糧安全保障の条件』有斐閣選書。
- ガロワ、ジェラルド (黒木壽時訳) (1981) 『武器としての食糧』TBSブリタニカ。
- 川島博之 (監修)、日本貿易会「日本の食料戦略と商社」特別研究会 (2009) 『日本の食料戦略と商社』東洋経済新報社。
- 河辺一郎 (2004) 『国連政策』国際公共政策叢書20、日本経済評論社。
- 北岡伸一 (2007) 『国連の政治力学 日本はどこにいるのか』中公新書。
- 木南莉莉 (2009) 『国際フードシステム論』農林統計出版。

- ギルピン, ロバート (佐藤誠三郎、竹内透監訳、大蔵省世界システム研究会訳) (1990年) 『世界システムの政治経済学：国際関係の新段階』 東洋経済新報社。
- ギルモア, R (1982) 『世界の食糧戦略』 TBSブリタニカ。(原著: Richard Gilmore (1982) *A Poor Harvest – The Clash of Policies and Interests in the Grain Trade*, Longman.)
- 久保文明、砂田一郎、松岡泰、森脇俊雅 (2010) 『アメリカ政治』 有斐閣アルマ。
- 栗栖薫子 (2005) 人間安全保障「規範」の形成とグローバル・ガバナンス—規範複合化の視点から—、『国際政治』第143号。
- クリブ, ジュリアン (片岡夏実訳) (2011) 『90億人の食料問題 世界的飢饉を回避するために』 シーエムシー出版。
- クワコウ, ジャン=マルク (池村俊郎・駒木克彦訳) (2007) 『国連の限界／国連の未来』 藤原書店。
- ケネディ, ポール (古賀林幸訳) (2007a、原著2006年) 『人類の議会：国際連合をめぐる大国の攻防(上)』 日本経済新聞出版社。
- ケネディ, ポール (古賀林幸訳) (2007b、原著2006年) 『人類の議会：国際連合をめぐる大国の攻防(下)』 日本経済新聞出版社。
- ケネディ, ポール (山口瑞彦訳) (2011年) 『世界の運命 激動の現代を読む』 中公新書。
- 高坂正亮 (1966年) 『国際政治 恐怖と希望』 中公新書。
- 河野勝ら編 (2003) 『アクセス国際政治経済論』 日本経済評論社。
- 国際協力事業団国際協力総合研究所 (2003) 『援助の潮流がわかる本—今、援助で何が焦点となっているのか—』 国際協力事業団。
- 国際食糧農業協会 (農林省監修・国際食糧農業協会訳) (1975) 『世界食糧会議の全貌』、国際食糧農業協会。
- 国際食糧農業協会 (1988) 通巻 No. 584、pp. 1-2。
- 国際食糧農業協会 (1998a) 『FAO 世界の食料・農業データブック—世界食料サミットとその背景(上)』、(社) 農山漁村文化協会。
- 国際食糧農業協会 (1998b) 『FAO 世界の食料・農業データブック—世界食料サミットとその背景(下)』、(社) 農山漁村文化協会。
- 国際法学会編 (2005) 『国際関係法辞典(第2版)』 (横田洋三担当「国際機構」)、三省堂。
- 国際連合広報局 (八森充訳) (2009) 『国際連合の基礎知識』 関西学院大学出版会。
- 古城佳子 (2008) グローバル化における地球公共財の衝突—公と私の調整、『日本の国際政治学』第1章、有斐閣。
- コックス, マイケル、ダグ・ストークス (2012) 『米国の外交政策』 (第1章：米国外交政策の理論)、オックスフォード大学出版。
- 後藤康夫 (1974) 「アメリカの農産物貿易交渉戦略—フラニガン報告—」 『のびゆく農業』 419~420。
- コヘイン, ロバート (石黒馨・小林誠訳) (1998年) 『覇権後の国際政治経済学』 晃洋書房。
- コヘインら (滝田監訳) (2012) 『パワーと相互依存』 ミネルヴァ書房 (原著: Keohane, Robert o., and Joseph S. Nye (2001) *Power and Interdependence: World Politics in Transition (3rd edition)*. Boston: Little Brown)。
- 駒井亨、Joseph B. Dial、山内盛弘、賀来康一 (1998) 『アグリビジネス論：Agribusiness』 養賢堂。
- 古森義久 (2004) 『国連幻想』 産経新聞社。

- 近藤康夫（編集代表）（1970）『農産物過剰—国独資体制を支えるもの—日本農業年報XIX』お茶の水書房。
- 近藤康夫（編集代表）（1975）『第三の武器—食糧—日本農業年報XXIV』お茶の水書房。
- 榊原英資（2008）『食がわかれば世界経済がわかる』文春文庫。
- 斎藤利男（2012）『2015年の食料危機』東洋経済新報社。
- 斎藤文彦（2005）『国際開発論 ミレニアム開発目標による貧困削減』日本評論社。
- 坂本正弘（1986）『パックス・アメリカナの国際システム—パックス・ブリタニカとの比較において』有斐閣。
- 坂本正弘（1999）冷戦が強化した米国主導の国際体系『現代アメリカ外交の研究』七（中央大学社会科学研究所研究叢書…7）。
- 坂本正弘、滝田賢治編著（1999）『現代アメリカ外交の研究』（中央大学社会科学研究所研究叢書…7）中央大学出版部。
- 佐々木隆生（2010）『国際公共財の政治経済学：危機・構造変化・国際協力』岩波書店。
- 佐々木毅編（1989）『現代政治学の名著』中公新書。
- 佐々木敏夫（1983）『先進国の食糧戦略—日本農業は過保護か—』家の光協会。
- 猿谷要（2003）『物語 アメリカの歴史：超大国の行方』中公新書。
- シヴァ、ヴァンダナ（浦本昌紀・監訳）（2006）『食糧テロリズム：多国籍企業はいかにして第三世界を飢えさせているか』明石書店。
- 信田智人編（2010）『アメリカの外交政策：歴史・アクター・メカニズム』ミネルヴァ書房。
- 篠田英朗（2007）『シリーズ国際関係論 I 国際社会の秩序』東京大学出版会。
- 柴田明夫（2008）『飢餓国家ニッポン 食料自給率40%で生き残れるのか』角川SSC新書。
- 島田巽（1949）『マーシャル・プラン』朝日新聞社。
- 下村恭民（ほか）（2009）『国際協力：その新しい潮流』有斐閣。
- 下村恭民（2011）『開発援助政策』国際公共政策叢書19、日本経済評論社。
- ジュリアン、ブルーノ（津守英夫ほか訳）（1990）『アメリカの圧力団体：権力に迫る食料・農業ロビイスト』農山漁村文化協会。
- 庄司克宏編（2006）『国際機構』岩波書店。
- 庄司真理子（2004）序文 グローバルな公共秩序の理論—国連・国家・市民社会—、『国際政治』第137号。
- ジョージ、スーザン（小南祐一郎・谷口真理子訳）（1980）『なぜ世界の半分が飢えるのか 食料危機の構造』朝日新聞社。（原著：George, Susan. (1977) *How the Other Half Dies: The Real Reasons for World Hunger*, Allanheld, Osmun & Co. Publishers・Montclair.）
- ジョージ、スーザン（向壽一訳）（1989）『債務危機の真実 なぜ第三世界は貧しいのか』朝日選書。
- ジョージ、スーザン（佐々木健、毛利良一訳）（1995）『債務ブーメラン 第三世界債務は地球を脅かす』朝日選書。
- ジョージ、スーザン、ファブリッチオ・サベッリ（1996）（毛利良一訳）『世界銀行は地球を救えるか 開発帝国五〇年の功罪』朝日選書。
- ジョージ、スーザン（解題）、（毛利良一監訳、幾島幸子訳）、（2000）『ルガノ秘密報告：グローバル市場経済生き残り戦略』朝日新聞社。
- ジョージ、スーザン（杉村昌昭訳）（2002）『WTO徹底批判！』作品社。

- ジョージ、スーザン（荒井雅子訳）（2011）『これは誰の危機か、未来は誰のものかーなぜ 1%にも満たない富裕層が世界を支配するのか』岩波書店。
- ジョスリン、T. E.、S. タンガマン、T. K. ワーレイ（塩飽二郎訳）（1998）『ガット農業交渉 50 年史：起源からウルグアイ・ラウンドまで』農文協。
- ジョスリング、T. E.、D・ロバーツ、D・オーデン（塩飽二郎訳）（2005 年）『食の安全を守る規制と貿易：これからのグローバル・フード・システム』家の光協会。
- 白鳥潤一郎（2010）『国際エネルギー機関の設立と日本外交ー第一次石油危機における先進国間協調の模索一、『国際政治』第 160 号。
- 白鳥正喜（1993）『世界銀行グループー途上国援助と日本の役割一』国際開発ジャーナル社。
- 城山英明（2007）『行政学叢書 7 国際援助行政』 pp. 21-25。
- 人口問題研究会（1974）『世界人口会議：人口と開発をめぐる討論』人口情報第 4 号（1974 年 12 月）。
- 進藤榮一（2003 年）『脱グローバリズムの世界像ー同時代史を読み解く』日本経済評論社。
- 進藤榮一（2010）『国際公共政策：「新しい社会」へ』（国際公共政策叢書 2）日本経済評論社。
- 新保博彦（1989）『多国籍企業と南北問題』同文館。
- 末松広行（2008）『食料自給率の「なぜ？」～どうして低いといけないのか？～』扶桑社新書。
- 鈴木宣弘・木下順子（2010）『食料を読む』日経文庫。
- 鈴木宣弘（2013）『食の戦争：米国の罠に落ちる日本』文春新書。
- 鈴木基史（2000）『国際関係』東京大学出版会。
- 鈴木基史（2009）『現代国際政治理論の相克と対話ー規範の変化をどのように説明するか一、『国際政治』第 155 号。
- スティグリッツ、J. E.（2006）『世界に格差をバラ撒いたグローバリズムを正す』徳間書店。
- ストレンジ、スーザン（櫻井公人訳）（2011）『国家の退場：グローバル経済の新しい主役たち』岩波書店。
- 鷺見一夫（1994）『世界銀行：開発金融と環境・人権問題』有斐閣。
- 世界銀行（田村勝省訳）（2008）『世界開発報告 開発のための農業 2008』一灯社。
- 世界食糧会議事務局（編集）、農林省（監修）、国際食糧農業協会（訳）（1975）『世界食糧会議の全貌ー世界食糧問題解決への途一』（社）国際食糧農業協会。
- 関下稔、森岡孝二編、（1992）『世界秩序とグローバルエコノミー』（今日の世界経済と日本、第 1 巻）青木書店。
- 関下稔（2002）『現代多国籍企業のグローバル構造ー国際直接投資・企業内貿易・子会社利益の再投資一』文眞堂。
- 関下稔（2010 年）『国際政治経済学要論ー学際知の挑戦一』晃洋書房。
- 高木保興（2002）『開発経済学の新展開』有斐閣。
- 高木保興（2004）『国際協力学』東京大学出版会。
- 高橋一生（監訳・編）（2005 年）『地球公共財の政治経済学』国際書院。
- 滝田賢治（1999）『現代アメリカの対外援助政策ー構造と理念の変容一』『現代アメリカ外交の研究』八（中央大学社会科学研究所研究叢書…7、中央大学出版部）。
- 滝田賢治（2003）『多国間主義の再定義とアメリカ外交ー協調主義と単独主義の相克一』、『国際政治』日本国際政治学会編、第 133 号。
- 滝田賢治（2014）『アメリカがつくる国際秩序』ミネルヴァ書房。

- 竹田いさみ (2003) 「序章 多国間主義の検証」、『国際政治』日本国際政治学会編、第 133 号。
- 竹村健一 (1972 年) 『マクガバン：病めるアメリカの救世主となるか』日新報道。
- 辰巳浅嗣、鷺江義勝編著 (2003) 『国際組織と国際関係：地球・地域・ひと』成文堂。
- 田所昌幸 (2003) 序章 国際関係の制度化、『国際政治』第 132 号。
- 田中明彦、中西寛編 (2004 年) 『新・国際政治経済の基礎知識』有斐閣ブックス。
- 田原総一郎 (1978) 『穀物マフィア戦争』実業の日本社。
- 茅野信行 (2006) 『改訂版 アメリカの穀物輸出と穀物メジャーの発展』、中央大学出版部。
- 千葉典 (2001)、GATT 体制の成立と農業自由化路線、『グローバリゼーションと国際農業市場』第 2 章
(中野一新・杉山道雄編)、筑波書房。
- ティンバーゲン、ヤン編 (茅陽一・大西昭監訳) (1977 年) 『国際秩序の再編成—ローマ・クラブ第 3 レポ
ート—』ダイヤモンド社。
- 東京銀行調査部 (1949) 『マーシャルプランと世界経済』実業の日本社。
- 東畑四郎 (聞き手：松浦龍雄) (1980) 『昭和農政談』家の光協会。
- 豊田隆 (2001) 『アグリビジネスの国際開発：農産物貿易と多国籍企業』農文協。
- 豊田隆、(2003) 『農業政策』(国際公共政策叢書 10) 日本経済評論社。
- ドラウゲン、アンデリユー・K、クレム・ティスデル編 (井上嘉丸ほか訳) (2001) 『持続可能な農業と環
境：グローバリゼーションと貿易自由化の影響』農山漁村文化協会。
- ドラッカー、P. F. (林雄二郎訳) (1969) 『断絶の時代—来たるべき知識社会の構想—』ダイヤモンド社。
- トレイジャー、ジェームズ (坂下昇訳) (1975) 『穀物戦争 アメリカの「穀物の傘」の内幕』東洋経済新報
社。
- 永田実 (1990) 『マーシャル・プラン：自由世界の命綱』中公新書。
- 中嶋信、神田健策編 (2001) 『21 世紀食料・農業市場の展望』(講座：今日の食料・農業市場 V) 筑波書
房。
- 中野一新編 (1998) 『アグリビジネス論』有斐閣ブックス。
- 中野一新、杉山道雄編 (2001) 『グローバリゼーションと国際農業市場』(講座：今日の食料・農業市場
I) 筑波書房。
- 中野剛志 (2009) 『自由貿易の罨 覚醒する保護主義』青土社。
- 中村研一 (2010 年) 『地球的問題の政治学』岩波書店。
- 中山俊宏 (2005) アメリカ外交の規範的性格—自然的自由主義と工学的世界観—、『国際政治』第 143 号。
- 西川秀和 (2006) ポイント・フォー計画の歴史的意義—冷戦戦略の一環としての発展途上国援助計画、社
学研論集 (8)、pp. 227-238、早稲田大学大学院社会科学研究所。
- 西垣昭・下村恭民・辻一人 (2009) 『開発援助の経済学—「共生の世界」と日本の ODA (第 4 版)』有斐
閣。
- 西崎文子 (2004) 『アメリカ外交とは何か—歴史の中の自画像—』岩波新書。
- 西山隆行 (2014) 『アメリカ政治 制度・文化・歴史』三修社。
- 日本国際政治学会編 (2009) 『日本の国際政治学 2：国境なき国際政治』有斐閣。
- 日本国際政治学会編 (2009) 『国連研究の課題と展望』国際書院。
- 日本国際連合学会編 (2000) 『21 世紀における国連システムの役割と展望』国際書院。
- 日本貿易会「日本の食料戦略と商社」特別研究会、川島博之監修、美甘哲秀編著 (2009) 『日本の食料戦

- 略と商社』東洋経済新報社。
- ニーン, ブルースター (中野一新監訳) (1997) 『カーギル: アグリビジネスの世界戦略』大月書店。
- 農業問題研究学会編 (2008) 『グローバル資本主義と農業: 世界経済の現局面で農業問題研究の「現代性」と意義を問う』(現代の農業問題1) 筑波書房。
- 納家政嗣 (2005) 序文 国際政治学と規範研究、『国際政治』第143号。
- 農産物貿易問題研究会 (1995) 『世界貿易機関 (WTO) 農業関係協定集』(社)国際食糧農業協会。
- 農政ジャーナリストの会 (編) (1989) 『ガットの徹底分析』農林統計協会。
- 農林省 (監修) (1975) 『世界食糧会議の全貌—世界食糧問題解決への途—』、国際食糧農業協会。
- 農林水産省大臣官房国際部国際協力課 (2011) 『国際食糧農業機関 (FAO) 等関係資料』。
- 農林水産省 (2004) 理事会における独立外部評価に関する議論、2004年12月1日。
- 農林水産省 (2005) FAOの独立外部評価について、2005年7月。
- 農林水産省 (2011) FAOの改革について、2011年3月。
- 農林水産省国際協力課 (2002a) 『世界食料サミット5年後会合関連資料 (平成14年6月6日~13日) (第一分冊)』。
- 農林水産省国際協力課 (2002b) 『世界食料サミット5年後会合関連資料 (平成14年6月6日~13日) (第二分冊)』。
- 農林水産省国際協力課 (2007) 『FAO独立外部評価 (IEE) について』。
- 農林水産省国際協力課 (2008) 『FAO改革について』。
- 農林水産省国際協力課 (2011) 『国連食糧農業機関 (FAO) 等関係資料』。
- 農林水産省国際協力課 (2012) 『FAOの栄養不足人口測定法の見直しについて』。
- 農林中金総合研究所 (編著) (2009) 『変貌する世界の穀物市場』家の光協会。
- 野林健、大芝亮、納家正嗣、山田敦、長尾悟 (2007年) 『国際政治経済学・入門 (第3版)』有斐閣アルマ。
- 橋爪大三郎 (2005) 『アメリカの行動原理』PHP新書。
- 蓮生郁代 (2006) <書評論文>国際連合とアメリカ—アメリカの単独行動主義の挑戦を受けた多国間主義の未来—、『国際政治』第144号。
- 服部信司 (1990) 『ガット農業交渉』富民協会。
- 服部信司 (2009) 『価格高騰・WTOとアメリカ2008年農業法』農林統計出版。
- 服部信司、(2010) 『アメリカ農業・政策史1776—2010: 世界最大の穀物生産・輸出国の農業政策はどのように行われてきたのか』農林統計協会。
- 花井等編 (1999年) 『名著に学ぶ国際関係論』有斐閣コンパクト。
- バナジー, A. V., E. デュフロ (山形浩生訳) (2012) 『貧乏人の経済学 もういちど貧困問題を根っこから考える』みすず書房。
- バーバック, R., P. フリン (1987) 『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。
- (原著: Roger Burbach, Patricia Flynn (1980) *Agribusiness in the Americas*, Monthly Review Press)
- 浜田和幸 (2009) 『食糧争奪戦争』学研新書。
- 林正徳 (2013) 『多国間交渉における合意形成プロセス—GATTウルグアイ・ラウンドでのSPS協定の成立と「貿易自由化」パラダイムの終焉—』農林統計出版。
- 原口武彦編 (1995) 『構造調整とアフリカ農業』アジア経済研究所。
- バルマー=トーマス, ビルダー (田中高ほか訳) (2001年) 『ラテンアメリカ経済史 独立から現在まで』

- 名古屋大学出版会。
- ハンコック、グレアム (武藤一羊監訳) (1992) 『援助貴族は貧困に巣喰う』朝日新聞社。(原著: Hancock, Graham, *Lords of Poverty: The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business*, The Atlantic Monthly Press, 1989.)
- バーンスタイン, ヘンリー (渡辺雅男監訳) (2012) 『食と農の政治経済学—国際フードレジームと階級のダイナミクス—』桜井書店。
- ピアソン, レスター (1969) 『開発と援助の構想: ピアソン委員会報告』日本経済新聞社。
- ビオティ, ポール・R、マーク・V・カピ (1993年) 『国際関係論第二版: 現実主義・多元主義・グローバリズム』彩流社。
- 平野克己 (2009) 『アフリカ問題 開発と援助の世界史』日本評論社。
- 「貧困削減と人間の安全保障」研究会 (2005) 『貧困削減と人間の安全保障』(独) 国際協力機構国際協力総合研修所。
- フクヤマ, フランシス (渡部昇一訳) (2005) 『歴史の終わり (上・下)』三笠書房。
- 藤原帰一 (2002) 『デモクラシーの帝国—アメリカ・戦争・現代世界—』岩波新書。
- 藤原帰一他編 (2004年) 『経済のグローバル化と国際政治』東京大学出版会。
- 冬木勝仁 (1998) アメリカの世界農業・食糧戦略『アグリビジネス論』(中野一新編、第1章) 有斐閣ブックス。
- ブラウン, レスター・R (逸見謙三監訳) (1971) 『緑の革命—国際農業問題と経済開発』、農政調査委員会。
- ブラウン, レスター (福岡克也監訳) (2002) 『エコ・エコノミー』家の光協会。
- ブラント, ウィリー (1980) 『南と北: 生存のための戦略: ブラント委員会報告』日本経済新聞社。
- フリードマン, ハリエット (渡辺雅男、記田路子訳)、(2006) 『フード・レジーム: 食料の政治経済学』こぶし書房。
- 同上、訳者解説 (記田路子)。
- フレイザー, エヴァン・D・G、アンドリュー・リマス (藤井美佐子訳) (2013) 『食糧の帝国: 食物が決定づけた文明の勃興と崩壊』太田出版。
- ブレジンスキー, Z. (本著では Z. をビグネフと訳出) (直井武夫訳) (1972年) 『テクネトロニック・エージ—21世紀の国際政治』読売新聞社。
- ブレジンスキー, Z. (山岡洋一訳) (1998年) 『ブレジンスキーの世界はこう動く』日本経済新聞社。
- ベニス, フィリス (南雲和夫、中村雄二訳) (2005) 『国連を支配するアメリカ: 超大国がつくる世界秩序』文理閣。
- 貿易摩擦と世界情勢 (1981)、対ソ禁輸、<http://www.bouekimasatu.com/1981/007.html>、2013年5月22日。
- ホヴァード, ジェームズ (小倉武一監訳) (1993) 『アメリカ農政の大失策: ニューディールからレーガノミックスまで』農文協。
- ポチエ, ヨハン (山内彰・西川隆訳) (2003) 『食糧確保の人類学—フード・セキュリティ—』りぶらりあ選書。
- ポーラン, マイケル (ラッセル秀子訳) (2009) 『雑食動物のジレンマ ある4つの食事の自然史 (上・下)』(第2章: 農場)、東洋経済新報社。

- ボナンノ, アレッサンドロ他 (上野重義・杉山道雄訳) (1999) 『農業と食料のグローバル化: コロンブスからコナグラへ』 筑波書房。
- 堀中浩 (1988年) 『国際貿易の政治経済学』 青木教養選書。
- ボール, ジョージ (小宮隆太郎訳) (1976年) 『多国籍企業 その政治経済学』 日本経済新聞社。
- 本多健吉 (2001年) 『世界経済システムと南北関係』 新評論。
- 本間雅美 (1991) 『世界銀行の成立とブレトン・ウッズ体制』 同文館出版。
- 本間雅美 (2000) 『世界銀行と南北問題』 同文館出版。
- 本間雅美 (2008) 『世界銀行と開発政策融資』 同文館出版。
- マイナー, ウイリアム・M.、デイル・E・ハザウエイ編 (逸見謙三訳) (1988) 『世界農業貿易とデカップリング』 日本経済新聞社。
- マクドフ, E. 1.、J・B・フォスター、F・H・バトル (中野一新監訳) (2004) 『利潤への渴望: アグリビジネスは農民・食料・環境を脅かす』 大月書店。
- 増田四郎 (1994) 『歴史学概論』 講談社学術文庫。
- 松本俊一、澁澤信一、宇佐美珍彦 (1947年) 『国際連合の研究』 東洋経済新報社。
- 水沢透 (1978年) 『多国籍企業—その世界戦略/時事問題解説・34』 教育社。
- 宮脇昇 (2003) レジームと消極的アクター—「非対称型レジーム」と「死文化レジーム」、『国際政治』 第132号。
- ミラー, リチャード・I (波多野裕造訳) (1962年) 『平和への意志: ハマーショルド総長の生涯』 日本外政学会。
- ミングスト, K. A.、M. P.カーンズ (家正治、桐山孝信訳) (1996) 『ポスト冷戦時代の国連』 世界思想社。
- 村田武 (2003) 『WTOと世界農業』 筑波書房。
- 村田武編 (2004) 『再編下の世界農業市場』 (21世紀の農業・農村第1巻) 筑波書房。
- メドウズ, ドネラ・H.、デニス・L. メドウズ, J. ラーンダズ, W. W. ベアランズ三世 (大来佐武郎監訳) (1972) 『成長の限界—ローマ・クラブ「人類の危機」レポート—』 ダイヤモンド社。
- 毛利勝彦 (2002年) 『グローバル・ガバナンスの世紀: 国際政治経済学からの接近』 東信堂。
- 最上敏樹 (2003) 「国連平和体制が終焉する前に」『世界』3月号、岩波書店。
- 最上俊樹 (2005) 『国連とアメリカ』 岩波新書。
- 最上俊樹 (2006) 『国際機構論 [第2版]』 東京大学出版会。
- モーガン, ダン (NHK食糧問題取材班監訳、喜多迅鷹・喜多元子訳) (1980) 『巨大穀物商社: アメリカ食糧戦略のかげに』 日本放送出版協会。
- 持田恵三 (1975)、「アメリカ食糧戦略の成立」、『日本農業年報 第XXIV集: 第三の武器—食糧—』 (II)、石渡貞雄編、お茶の水書房。
- 本山美彦・田口信夫編 (1986) 『南北問題の今日』 同文館出版。
- 森路英雄 (1982) 『米ソ穀物戦略: 穀物から世界を読む』 サイマル出版会。
- 安田佳代 (2010) 国際連盟からの機能的国際協調の継承と発展—戦後初期ユニセフによる対日救援活動からの一考察—、『国際政治』 第160号。
- 山川出版社 (2008) 『詳説世界史研究 改訂版』 山川出版社。
- 山下一仁 (2000) 『詳解WTOと農政改革: 交渉のゆくえと21世紀の農政理論』 農山漁村文化協会。

- 山下一仁 (2012) 戦略物資としての食料、NHK第一ラジオあさいちばん「ビジネス展望」(2012年5月15日放送原稿)、http://www.canon-igs.org/column/macroeconomics/20120517_1362.html、2013年5月22日。
- 山田修路 (全国農業会議所発行) (2012) 『WTO ドーハ・ラウンド10年の軌跡』大成出版社。
- 山田高敬 (2004) 「複合的なガバナンス」とグローバルな公共秩序の変容—進化論的コンストラクティビズムの視点から—、『国際政治』第137号。
- 山田高敬 (2007) 共振する二つのトランスナショナリズムと世界銀行の組織変化、『国際政治』第147号。
- 山田高敬、大矢根聡 (編) (2011年) 『グローバル社会の国際関係論 [新版]』有斐閣コンパクト。
- 山本和 (2000) 開発援助におけるブレトンウッズ機構の役割と問題、『21世紀における国連システムの役割と展望』、国際書院 (日本国際連合学会編)。
- 山本吉宣 (2006) 『「帝国」の国際政治学—冷戦後の国際システムとアメリカ』東信堂。
- 山本吉宣 (2008) 『国際レジームとガバナンス』有斐閣。
- 山脇直司 (2009年) 『社会思想史を学ぶ』ちくま新書。
- 横田匡紀 (2004) 持続可能な発展のグローバル公共秩序と国連システム改革プロセス—国連環境計画の事例—、『国際政治』第137号。
- 横田洋三編著 (2006a) 『新国際機構論 (上)』国際書院。
- 横田洋三編著 (2006b) 『新国際機構論 (下)』国際書院。
- 横田洋三 (2009)、国連研究の課題、『国連研究の課題と展望』、国連研究第10号 (日本国際連合学会編)、国際書院。
- 吉田康彦 (2003) 『国連改革—「幻想」と「否定論」を超えて』集英社新書。
- ラッペ、フランセス・ムア、ジョセフ・コリンズ (鶴見宗之介訳) (1982) 『食糧第一：食糧危機神話の虚構性を衝く』三一書房。
- ラッペ、フランセス・ムア、ジョセフ・コリンズ (鶴見宗之介訳) (1988) 『世界飢餓の構造：今世界に食糧が不足しているか』三一書房。
- ラフィーバー、ウォルター (久保文明ら訳) (1992) 『アメリカの時代—戦後史のなかのアメリカ政治と外交』芦書房。
- リフキン、ジェレミー (竹内均訳) (1990) 『改訂新版・エントロピーの法則—地球の環境破壊を救う英知』祥伝社。
- レーゲン、ジョージェスク (高橋正立ほか共訳) (1993) 『エントロピー法則と経済過程』みすず書房。
- 渡辺昭夫、土山實男 (編) (2001年) 『グローバル・ガバナンス：政府なき秩序の模索』東京大学出版会。
- 渡部茂己 (2004) 国際機構システムによるグローバルな秩序形成過程の民主化—グローバル・ガバナンスの民主化の一位相—、『国際政治』第137号。

参考図：戦後の食料・農業レジームの変容とFAO・米国

