

戦後沖縄における食糧米政策の展開過程：外米依存と島産米保護の相克に着目して

著者	小濱 武
学位授与年月日	2017-03-23
URL	http://doi.org/10.15083/00075822

論文の内容の要旨

農業・資源経済学専攻

平成 24 年度博士課程進学

小濱 武

指導教員 松本武祝教授

論文題目

戦後沖縄における食糧米政策の展開過程—外米依存と島産米保護の相克に着目して—

本研究の課題は、戦後沖縄経済史研究で抜け落ちていた、アメリカ統治期(1945～1972 年)の沖縄における経済政策が、沖縄のみならず、アメリカ及び日本の政策課題によって規定されていたという側面に着目して、当該期における沖縄の食糧米政策の展開過程を再検証することによって、アメリカや日本との政治力学の下で琉球政府が経済政策をどの程度自律的に策定可能であったのかを明らかにし、琉球政府の性格を位置づけることである。その際、琉球政府の食糧米政策が、アメリカの沖縄統治機関であった USCAR(United States Civil Administration of the Ryukyu Islands)の沖縄統治政策及び日本政府の対沖縄政策によって規定された側面、琉球政府が抱えた財政的制約によって規定された側面、日本政府との交渉や妥協が必要であったという政治的制約によって規定された側面に着目することが、本研究の特色である。

本研究では、アメリカ統治期を 5 つの時期に区分し、それぞれの時期における琉米日 3 者の食糧米をめぐる政策課題に規定されつつ琉球政府が食糧米政策を策定・執行した過程を、沖縄県公文書館が所蔵している琉球政府文書、及びアメリカ文書を中心に利用して、実証的に明らかにした。その成果を述べれば、以下のようなになる。

第 1 章では、終戦～1958 年までの時期を対象とした。終戦直後には、統治のための費用を最小限の財政負担で収めようとするアメリカ軍政府と、食糧確保が重要な課題であった民政機関の関心が部分的に対立する中で、民政機関の要望に妥協しつつ軍政府の食糧米配給政策が展開したことを確認した。その後、食糧行政の権限は琉球政府に移管されたものの、統治コストの節減や「自由化体制」(資本と貿易の自由化)の下での経済開発を目指す USCAR の課題を反映して、琉球政府は、それまで 1 社に限定していた食糧米を取り扱う指定業者の

枠を3社に拡大した。ただし、琉球政府は部分的な自給部分の維持を求めていたのであり、その限りで指定業者の枠の拡大に対して慎重な態度であった。

第2章では、1959年に成立した米需法(米穀需給調整臨時措置法)の制定過程と、「自由化」以前のその運用過程を検討した。「自由化体制」の下では、食糧米の価格を引き下げること、沖縄内の資本蓄積を促進し、かつアメリカの沖縄統治コストを節減するという点で、極めて重大な課題となった。1950年代後半には、国際食糧米需給が緩和したことを背景として、沖縄内に上級米が大量に流入するようになり、島産米の価格低下の一因となっていた。琉球政府は、稲作農家の保護を目的として島産米の価格支持政策を構想したが、「自由化体制」による経済開発を推したUSCARの課題と対立するものであった。結果として成立した米需法は、USCARの政策課題にも配慮した妥協的な制度となった。

特に、島産米の価格支持に当たり、一般会計からの財政支出が認められなかったことで、その財源として利用可能なのは外米に課する差益金のみでとなった。外米輸入銘柄のうち、実際に差益金の徴収対象であったのは、加州米や豪州米、韓国米等の上級米に限られていた。これらは、島産米と品質面で競合する可能性を潜在的に持っていた。また、島産米の生産量が拡大すると、外米の輸入量ひいては差益金収入を減少せしめ、島産米保護政策を足元から掘り崩すことになる。このため、米需法による島産米保護は、流通経費を補助するものにとどまり、積極的な価格支持が展開することはなかった。

第3章では、1963年の「自由化」に至る政治過程と、それを受けた琉球政府食糧米政策の転換の実相について検討した。アメリカ商社の加州米の沖縄への輸出拡大という経済的利害に配慮して、USCARが加州米の輸入増大を琉球政府に求めたことを直接の契機として、琉球政府は、1963年3月に「自由化」＝米需法の統制緩和へと転換した。これは、日本政府による沖縄産糖に対する保護政策の本格化を受け琉球政府内で出てきた、サトウキビ作を中心とする農業構造を形成するという課題と整合的な性格を持った。

「自由化」の結果として、輸入米は加州米を中心とした上級米中心の構成となり、島産米の小売価格に対する引き下げ圧力として作用した。政府買上事業における小売価格は、指定業者及び消費者の利害に沿って引き下げられたが、他方で集荷価格は維持されたため、1トン当たり補償額は増大した。これを可能にした要因は、米需特別会計の拡充ではなく、サトウキビ・ブーム及び1963年の早魃を契機として島内稲作の多くがサトウキビ作へ転換されたことによって、島産米の生産量そのものが縮小し、買上量を減少させることができたことであった。

第4章では、1966～1969年における、稲作振興法と米穀管理法の制定過程及び運用過程を検討した。まず2法の制定過程を確認すれば、第3章でみた「自由化」方針を前提として、琉球政府は、米需法に代わり、より強度の高い島内稲作保護制度を構想した。その結果、価格政策と生産力政策の両面を含む恒久的な島内稲作保護政策として、稲作振興法が策定された。他方で、外米の価格や流通の管理については「自由化」を継承した米穀管理法が別に制定された。外米に課徴金を課し、それを財源として島産米の価格支持を行った。

米価についてみれば、輸入米と島産米の価格について別個の米価決定経路が形成されることになった。実際は、それぞれの審議会が、互いの審議会の答申に拘束されるという構造の下で審議が制限され、ほとんどの審議会で琉球政府案を受容・承認するにとどまった。基本的には、琉球政府案を通して双方の米価決定経路は実質的に調整されていた。こうした状況下で課徴金は、制度上は島産米買上事業費から内在的に算出されるはずであったが、実際には、輸入米の小売価格の変動を最小限にとどめることを前提として決定された。米需法期と同様に、課徴金を通して、外米の小売価格が島産米の買入価格を低水準に押しとどめるという構造と、その結果島産米の買上が進まず、稲作振興特別会計の余剰金が拡大するという構造が基本的に継承されていた。しかしながら、国際米価の上昇という外的要因と、住民によって選出された行政主席が米価の最終決定権を持っていたという内的要因によって、1969年には、島産米の買入価格が行政主席の政治的な判断によって引き上げられることになった。こうした買入価格の引き上げが次年度以降も継続するためには、課徴金の引き上げが不可欠であった。

第5章では、1970年に開始された本土米供与が、計画から実施に至るまでの政治過程と、「復帰」を前提とした琉球政府の食糧米政策の再編過程を検討した。日本政府が出した「西村構想」に対して、USCARは当初は静観していたが、アメリカ内の加州米関連資本の利害を代表する形で、アメリカ政府が琉球政府に対して、PL480の提案などの積極的な介入を行うことになった。この結果、初年度である1970年度の供与数量は、「西村構想」の8万トンから、3万トンへと削減された。こうした政治過程は、専ら日本政府とアメリカ政府との間で交渉され、琉球政府が参加する余地はほとんどなかった。とはいえ、佐藤・ニクソン会談を経て沖縄の日本への「復帰」が政治日程化すると、アメリカによる介入の強度は低下した。

第4章でみたように、琉球政府は1960年代中盤以降島産米の保護を強化していたが、課徴金を事実上唯一の財源としていた以上、島産米買入価格の引き上げは消費の9割を占めた外米の小売価格の上昇を引き起こす可能性を持っていた。他方、1970年から開始された

日本政府による本土米の供与では、琉球政府は供与米の売渡価格を日本政府との間で交渉することができた。これを利用して、消費者に転嫁することなく課徴金の引き上げが可能となり、島産米の買入価格は、1970年から「復帰」までの期間に大きく引き上げられた。

本研究では、以上の検討を通して、戦後はアメリカの沖縄統治の安定化という政策課題、1960年代中盤以降はアメリカや日本の余剰農産物の処理という課題が、沖縄の食糧米政策を規定していたことを明らかにした。琉球政府の島内稲作保護政策についてみれば、上述の限界の下で、外米に課する差益金ないし課徴金を財源として実施したという点で、アメリカや日本の関心に合致する範囲内に限られるという限界を持っていた。

とはいえ、本研究については、以下のような問題を抱えていることも否定できない。第1に、アメリカ政府による PL480 及び日本政府による本土米供与計画が、沖縄の資本蓄積にどのような影響を与えたのかについては未検討であった。両者は食糧援助方式をとっており、琉球政府は、援助米の売上金を、沖縄内の産業開発資金に利用することができた。これらの資金が、実際にどのように利用されたのか、その融資先の決定に、アメリカや日本がどの程度関与していたのかという論点は、こうした食糧援助の性格を評価する上で、重要な課題であり、今後検討する必要がある。

第2に、島産米価格支持政策における政府買入政策について、増産刺激効果との関連での言及にとどまり、農業構造との関連について検討されていない。沖縄内の農業生産構造は、分蜜糖工場の分布や、最大の農外労働市場であるアメリカ軍基地関連産業へのアクセスに規定され、地域別に大きく異なっていたと考えられる。こうした地域別の農業生産構造が、琉球政府の島産米価格支持政策を通してどのように変化していったのかについて、論究を深めていく必要がある。