

世界銀行の対日政策の形成 — 1951～56年（中）

浅井良夫

目次

- 1 はじめに
- 2 世銀の機構と融資原則
- 3 世銀との借款交渉の開始
- 4 ドール調査団と世銀の対日政策の決定（以上 第204号）
- 5 第1期借款の概要と実施経過
- 6 農業借款—愛知用水と農地開発機械公団（以上 本号）
- 7 鉄鋼合理化
- 8 機械工業合理化
- 9 実現しなかったプロジェクト：石炭
- 10 おわりに

5 第1期借款の概要と実施経過

(1) 第1期借款の概要

1954年6月10日、日本政府は世銀に総額7,500万ドルの借款を要請した。7,500万ドルに盛り込んだプロジェクトの優先順位は、7月21日に愛知揆一通産相から世銀の日本担当官ドールに示された。日本政府の要請を受けて、世銀は7月に農業調査団、10月に電力調査団、10月に鉄鋼・機械調査団を相次いで派遣した。

世銀が設定した1億ドル枠（契約済の火力借款4,000万ドルを含む）の借款は、愛知用水を除き1956年末までに契約が行われ、残る愛知用水借款も57年8月に契約調印に至った（表5）。

日本政府が要請した7,500万ドルの借款に対して、実現したのは4,470

表5 第1期世銀

貸付番号	借款名	調印日	発効日	借入人	受益者
89JA	関西電力借款(火力借款)	1953.10.15	1953.12.29	日本開発銀行	関西電力
90JA	九州電力借款(火力借款)	1953.10.15	1953.12.29	〃	九州電力
91JA	中部電力借款(火力借款)	1953.10.15	1953.12.29	〃	中部電力
133JA	八幡製鉄借款	1955.10.25	1956.2.16	〃	八幡製鉄
136JA	諸工業借款	1956.2.21	1956.3.25	〃	日本鋼管
			1956.5.12	〃	トヨタ自動車
			1957.3.25	〃	石川島重工
			1957.3.25	〃	三菱造船
157JA	川崎製鉄借款	1956.12.19	1957.3.25	〃	川崎製鉄
158JA	農地開発機械公団借款	1956.12.19	1957.3.25	農地開発機械公団	農地開発機械公団
			1957.3.25	〃	〃
			1957.3.25	〃	〃
173JA	愛知用水公団借款	1957.8.9	1957.11.19	愛知用水公団	愛知用水公団

[注] 償還期限の()内は、据置期間。

[出所] 世界銀行東京事務所『世銀借款回想』1991年, pp. 114-115等より作成。

表6 第1期世銀借款の要請額と実績

(単位: 万ドル)

事業分野	要請額	実績	契約調印されたプロジェクトおよび契約額
水力発電	1,000	0	
農業借款	2,000	1,130	愛知用水 700 農地開発機械公団 430 (上北・根釧地区機械開墾 100, 篠津泥炭地開発 241.5, 乳牛輸入事業 88.5)
鉄鋼合理化	2,600	2,790	八幡製鉄 530 日本鋼管 260 (機械工業借款の一部として契約) 川崎製鉄 2,000
機械合理化	1,500	550	機械工業借款 550 (トヨタ自動車 235, 石川島重工 165, 三菱造船 150。 鉄鋼の日本鋼管 260 を加え 810)
石炭合理化	400	0	
合計	7,500	4,470	

万ドル(要請額の59.6%)にすぎなかった(表6)。水力発電と石炭の借款は1件も実現せず, 機械工業では要請額の1/3程度, 農業では要請額の1/2程度が実現しただけである。火力借款も含めても契約総額は8,490万

世界銀行の対日政策の形成 — 1951～56年（中）

借款の概要

対象事業	契約額	利率	償還期限
	千ドル	%	年
多奈川火力発電設備	21,500	5.000	20(3.5)
刈田火力発電設備	11,200	5.000	20(3.5)
四日市火力発電設備	7,500	5.000	20(3.5)
厚板圧延設備	5,300	4.625	15(2.5)
継ぎ目なし中継管製造設備	2,600	4.750	15(2)
拳母工場，トラック・バス用工作機械	2,350	4.750	15(2)
東京工場，船舶用タービン製造設備	1,650	4.750	15(2)
長崎造船所，ディーゼルエンジン製造設備	1,500	4.750	15(2)
千葉工場，ホットおよびコールドストリップミル	20,000	5.000	15(3.5)
上北・根釧地区開墾	1,000	5.000	15(3)
篠津泥炭地開発	2,415	5.000	15(3)
乳牛輸入	885	5.000	15(3)
愛知用水事業	7,000	5.750	20(4.5)

ドルにとどまった。世銀が示した数年間に1億ドルという比較的小さな枠さえも埋まらなかったことに、世銀の日本に対する評価の低さが現われていた。

(2) 第1期借款の実施経過

世銀による産業別調査のトップを切ったのが農業であった。1954年7月18日、農業調査団が世銀日本担当者のドールとともに来日した。ドールは、7月から8月にかけて、愛知通産大臣をはじめとする日本政府関係者と、日本経済及び産業全般に関する協議を行った（本稿（上）4（3）参照）。この会談において、ドールは円資金の確保を強く要請した。世銀借款の円資金確保のために米国から余剰農産物を受け入れる計画を立てていた日本政府は、7月にアメリカ政府に対して余剰農産物受入の希望を伝えるとともに、来日中のFOA（Foreign Operations Administration, 米国対外活動庁）調査団長クラレンス・マイヤー（Clarence E. Meyer）に打診した。以後、世銀

との外貨借款の交渉は、円資金獲得のためのアメリカとの余剰農産物受入交渉と並行して進んでゆくことになる。

世銀の農業調査団は、約2ヵ月かけて調査を実施した。調査終了後、デフリース調査団長は、農業関係では愛知用水、八郎潟、篠津泥炭地開発、上北・根釧機械開墾の4プロジェクトが融資の対象になりうると示唆した。調査団は、ワシントンに戻った後に日本農業に関する包括的な報告書(「日本農業の現状と見直し」)を作成し、1954年12月にSLC(世銀融資委員会)に提出した。世銀は55年1月にこの報告書を日本政府に示すとともに、2月8日に日本政府に「農業開発事業に対するメモランダム」を渡し、4プロジェクトの問題点を指摘した。一方、農業プロジェクトの円資金の確保については、55年5月31日に第1次余剰農産物協定(1億ドル)が成立したことにより、一応の目的が立った。

候補となった農業プロジェクトのうち、世銀借款が成立したのは、愛知用水、篠津泥炭地開発、上北・根釧機械開墾、乳牛導入の4プロジェクトであった。そのうち、上北・根釧機械開墾、篠津泥炭地開発、乳牛導入の3プロジェクトは、農地開発機械公団借款として1つに纏められた。したがって、借款の対象は4事業であるが、世銀農業借款は、愛知用水公団借款700万ドル(世銀貸付番号173JA)と農地開発機械公団借款430万ドル(世銀貸付番号158JA)の2件である。農業に対して世銀が融資を行ったのは第1期に限られ、第2期以降には日本側から申請もなされなかった。この点から見ても、農業借款が1950年代半ばに固有の経済状況を反映した借款であったことがわかる。

農地開発機械公団借款は、1956年12月19日に借款契約が締結された(総額430万ドル)。1956(昭和31)年度～60年度(昭和35)年度に、約412万ドルの世銀借入が行われ、北海道および青森県において農地の機械開墾および乳牛輸入事業が実施された。

愛知用水は、正式の借款要請(1955年12月20日)から契約調印までに2

年近くを要した（57年8月9日契約調印）。契約借款額は総額700万ドルであり、57（昭和32）年度～61（昭和36）年度に487万2,000ドルの資金が引き出された。ダム・用水路の建設はほぼ予定通り進み、61年9月30日に愛知用水は竣工した。

鉄鋼業は、農業と並んで世銀の優先順位がもっとも高い分野であった。第1期世銀借款としては、八幡製鉄530万ドル、日本鋼管260万ドル、川崎製鉄2,000万ドルの3件、合計2,790万ドルの借款が成立した。

世銀は1954年10月～11月に鉄鋼・機械工業調査団を派遣し、産業調査を実施した。この時に、日本側から八幡製鉄、富士製鉄、日本鋼管、住友金属、川崎製鉄の5社のプロジェクトが提示された。製鉄業に関する調査団の報告書は55年5月に世銀に提出された。世銀は、日本側が提案した事業のうち八幡製鉄と日本鋼管を世銀借款に適合すると認め、川崎製鉄を保留とした。この結果を受けて、八幡製鉄は1955年8月～10月に世銀と交渉を行い、10月25日に総額530万ドルの借款契約が調印された（世銀貸付番号133JA）。すでに成立済みの火力借款を除けば、第1期借款のうちでもっとも早く契約が成立したのが八幡製鉄借款であった。続いて日本鋼管借款260万ドルが56年2月21日に契約調印された（機械工業への融資3件と一纏めにして契約調印）。八幡製鉄と日本鋼管の借款が比較的小規模であったのに対して、川崎製鉄借款は金額も大きく、世銀が川崎製鉄の財務内容に不安を抱いたこともあり、交渉には時間がかかった。56年8月に世銀は再度、鉄鋼調査団を派遣し、56年12月19日に2,000万ドルの借款契約が取り結ばれた（世銀貸付番号157JA）。

機械工業への融資には、世銀はあまり乗り気ではなかった。通産省は、当初（1954年半ば）は十数社の機械メーカーを借款候補にリスト・アップしていたが、実現したのは、トヨタ自動車（235万ドル）、石川島重工（165万ドル）、三菱造船（150万ドル）の3社にとどまった。この3社の借款に、製鉄業に属する日本鋼管の借款を加えた計4社の借款が1つに纏められ、

56年2月21日に契約調印された(総額810万ドル、そのうち日本鋼管借款260万ドルを除けば、550万ドル。この借款は、諸工業借款と名付けられている。世銀貸付番号136JA)。

日本政府がもっとも重視した水力発電に対する借款は、第1期には1件も成立しなかった。その理由は、世銀が日本に対してインパクト・ローンを融資しないという明確な方針を持っていたことにあった。多額の外貨を必要としない水力発電ダム建設は、世銀融資の対象にはなりにくい。世銀の意向を察知した日本政府は、1954年6月に、奥只見、田子倉、御母衣の水力発電ダム建設(いずれも電源開発株の事業)3件、1,000万ドルに抑えて申請した。世銀は、1954年10月に現地調査を実施し、55年8月にも追加調査が行ったが、水力発電事業への融資には一貫して消極的であり、結局、55年9月に電力借款交渉は打ち切られた。

石炭鉱業の借款も実現には至らなかった。通産省は、堅坑開発による大手炭坑の若返りを図るために世銀借款の導入を計画し、世銀も日本の石炭産業を重視する姿勢を示した。しかし、石炭調査団の派遣の問題で日本政府と世銀との調整に手間取り、1957年4月ようやく石炭技術コンサルタントとの契約書の調印に至った。その後、石炭現地調査は実施されたものの、世銀借款は日の目を見なかった。

以下、第1期世銀借款を産業分野ごとに検討する。

6 農業借款 — 愛知用水と農地開発機械公団

(1) 食糧増産計画と農業への外資導入

食糧増産5ヵ年計画 世銀農業借款は、1950年代前半の農業政策の柱であった「食糧増産5ヵ年計画」と密接に関連している。日本の食糧増産政策は、20世紀初頭からの歴史を持つが、時期によって様相は異なる。戦後占領初期には、食糧増産政策は未開墾地の新規開拓に力点が置かれた。政府は、食糧危機の克服と、引揚者の失業対策という2つの課題を、大規

模開拓によって果たそうとした。しかし、開拓によって都市の失業問題を解決しようとする安易な政策は行き詰まり、49年のドッジ・ラインで転換を迫られた。50年以降は、新規開拓よりも既耕地の土地改良に重点が移った¹²³⁾。占領終結後、政府の政策目標は「経済自立」（＝特需抜きでの国際収支均衡）に置かれ、外貨節約の観点から、食糧増産による輸入の削減が目指された。52（昭和27）年度の政府予算において、公共事業費から独立して新たに食糧増産経費の項目が立てられたことは、失業対策から食糧増産政策が分離したことを示している¹²⁴⁾。

1950年代前半の農政は、52年4月に策定された「食糧増産5カ年計画」（53～57年度）を中心に展開した¹²⁵⁾。この計画の策定に吉田首相が直接に干与したことは、「経済自立」にとって、4億ドル以上にのぼる食糧輸入が重い足枷になっており、食糧増産に大きな期待が寄せられたことを示している¹²⁶⁾。この計画は、農地の拡張・改良等により5年間に米・麦1,775万石の増産を図り、10年後（62年度）にはおおむね食料の国内自給を達成しようとするものであった¹²⁷⁾。重点は土地改良に置かれ、農地改良・拡張事業計画587万7,000町歩のうち、開墾・干拓の新規着工は8.5%（49万9,000町歩）に止まった¹²⁸⁾。

「食糧増産5カ年計画」は、3,276億円の財政資金および1,072億円の

123) 戦後日本の食料・農業・農村編集委員会編 [2010] 第3章第1節「戦後開拓・干拓事業」（發地喜久治）参照。

124) 『毎日新聞』1951年12月31日。

125) この計画は、農林省が1952年4月23日に農政諮問会議に提出した。

126) 「食糧増産5カ年計画」は、吉田首相の下につくられた農政諮問会議の要請により、農林省が策定した（官房企画室「食糧増産五カ年計画と食糧問題」『食糧管理月報』第5巻第1号（1953年1月）p. 19）。その後52年9月23日に一部改訂。

127) 暉峻衆三編 [2003] p. 153。詳細については、山下肅郎（農林省農地局経済課）「食糧増産第一次五カ年計画の概要」『農地』第12号（1952年11月）参照。

128) 〔農林大臣〕官房企画室「食糧増産5カ年計画と食糧問題」『食糧管理月報』第5巻第1号（1953年1月），p. 16。

政府長期低利融資の膨大な資金を必要としたため、最初から資金面で行き詰まることになった。この計画を財政面から裏付ける「食糧自給促進法案」は、1952年9月に農政顧問会議で承認されたものの、財政投資のめどがつかないという理由で国会上程には至らなかった。また、「食糧増産5ヵ年計画」にもとづいて作成された53(昭和28)年度の農林省の予算案は、農地関連予算が半分に削減されるなど、大蔵省によって大鉦が振るわれた¹²⁹⁾。53年春には、大蔵省主計官の新潟県亀田郷視察の際に、土地改良事業の実施後に収穫が減った事実が明らかになり、土地改良事業の効果が問われるという事態も起きた¹³⁰⁾。翌54(昭和29)年度になると、超緊縮型の「1兆円予算」のもとで、「食糧増産5ヵ年計画」はもはや顧みられず、農地の拡張改良工事は大幅に縮小された。財政投融资は既着工地区のみに限定され、農林省は「食糧増産5ヵ年計画」が予定した財政資金の半分以下しか得られなかった¹³¹⁾。こうして、2年目にして計画は崩れた。54年12月の民主党への政権交代によって、「食糧増産5ヵ年計画」は「総合経済6ヵ年計画」の一部に取り込まれる形で解消した¹³²⁾。

こうして見ると、「食糧増産5ヵ年計画」は「1年間で消滅した」という評価は妥当に見える¹³³⁾。しかし、食糧増産政策は放棄されたわけではなく、農林省は外資導入によって土地改良・開墾事業を実施することで、食糧増産計画の継続を図った。そして、以下に見るように、それは一定の成果を収めたと考えられる。

129) 『農林省年報』昭和28年度版, pp. 3-4.

130) 『農林省年報』昭和28年度版, pp. 222-223. 当時、大蔵省主計局で農林関係予算を担当した高木文雄は、食糧増産事業の非効率性を強く批判した(高木文雄 [1956])。

131) 松本作衛(農林省農地局経済課)「外資導入と食糧増産」『農林時報』第13巻第9号(1954年9月) p. 9.

132) 『農林省年報』昭和29年度版, p. 3.

133) 清水洋二 [2007] p. 343.

外資導入の模索 農林省は、資金面のネックを「食糧増産5ヵ年計画」立案の当初から自覚しており、1952年にはすでに外資導入を模索し始めていた。広川弘禪農林大臣は、52年4月10日、来日中のFAO（国連食糧農業機関）事務総長ドッドに対して、木曾川・長良川を中心とする畑作改良のための外資援助を打診した¹³⁴⁾。また、同年11月～12月に最初の世銀経済調査団が来日した際に提出された借款希望プロジェクトには、農林省所管の愛知用水が含まれていた¹³⁵⁾。

しかし1952年当時、吉田首相は世銀借款については電源開発一辺倒で、それ以外の事業には熱意を示さなかった。吉田が農業借款に目を向け始めたのは、53年夏頃と推定される。53年8月8日、アメリカのダレス国務長官が訪韓の帰途に日本に立ち寄り、吉田と会談を行った。この会談のおもな目的は、同年10月に開催予定のMSA協定に関する日米協議（池田・ロバートソン会談）の事前準備であった。この会談の際、吉田はダレスに要望書を渡し、電力、石炭、鉄鋼、鉄道、通信、道路、土地改良等への外資導入について支援を要請した。その際に、土地改良の具体的案件として挙げられたのが、愛知用水（事業資金248億円）であった¹³⁶⁾。

政府が外資導入の対象事業を、水力発電以外に広げたのは、1953年6月にインパクト・ローンを日本に供与しないという世銀の方針が示されたことにある。水力発電事業は主として国内資金に依存し、外貨は発電設備や土木工事機械の購入に必要なだけである¹³⁷⁾。そこで、53年7月頃に大蔵省は、世銀借款の対象事業を水力発電以外に広げて外貨所要額を増やす

134) 『日本経済新聞』1952年4月10日、4月11日。

135) 日本政府が取りまとめ、調査団に渡したリストには愛知用水のみが入っているが、農林省農地局は別に、八郎潟、東京湾、浜名湖、長崎の干拓計画を調査団に提出した（愛知用水公団編 [1968a] p. 205）。

136) 浅井良夫 [2002] pp. 165-166。

137) 「世界銀行からの火力発電融資について（6月3日駐米大使から外務大臣来电）」、「世界銀行ガーナー副総裁との会談の件」昭和28年6月9日、在アメリカ合衆国特命全権大使発 外務大臣宛 [旧大蔵省史料 Z522-166]。

138) 「外資導入について」〔大蔵省〕[旧大蔵省史料 Z522-166]。

ことにした¹³⁸⁾。この案は、優先的に外資を導入する事業として電源開発の他に、石炭および鉄鋼合理化、国鉄電化、電信電話設備の拡充を挙げた。これらの事業の「直接外貨所要額」は、53(昭和28)～55(昭和30)年度の3ヵ年で1億857万ドルと見積もられた。このうち、当時輸入設備をもっとも必要とした鉄鋼業が6,047万ドルを占めた。それに対して、「農業水利、干拓、道路等」は、「円資金の調達が巨額に達し容易でない」という理由で除外されている。

所要外貨量を増やすためには、農業事業や道路事業は有効でなかったにもかかわらず、1953年8月15日の大蔵省試案には、新たに愛知用水と彈丸道路が追加された。この案は、小笠原三九郎蔵相、池田勇人自由党政調会長の渡米準備として、吉田首相が指示して作成させた案であり、吉田の意向が強く働いた可能性が高い。吉田は、53年6月頃から農地開発事業に対して特別の関心を寄せはじめていた¹³⁹⁾。外資導入事業を選定する際には、「たとえ採算が合わない場合でも総合的見地からみて政治的にどうしても実施しなくてはならない場合もあるので、立案に当たってはこの点を留意するよう」と、53年8月に吉田は、福永健司官房長官を通じて関係省庁に指示していた¹⁴⁰⁾。

こうして、政府が世銀借款の対象を、電源開発一本槍から、多様な事業に広げて行く過程で、吉田首相の支持を受けて、愛知用水事業が有力候補になった。「食糧増産5ヵ年計画」が資金面から窮地に陥っていた農林省は、強い援軍を得たことになる。

(2) 世銀農業調査団の来日

農業調査団の来日(1954年7～9月) 1953年末に来日した2度目の一般経済調査団(ドール調査団)は54年2月に報告書を世銀に提出し、①水力発

139) 『農林省年報』昭和28年度版, p. 223.

140) 『朝日新聞』1953年8月26日。

電事業に対するインパクト・ローンを日本に断念させること、②農業、鉄鋼、石炭の3分野を優先すべきことを勧告した。この勧告を受けて、4月8日に世銀のSLCは、日本の融資枠の残り6,000万ドルは日本の経済を強化するために広範な分野に融資する方針を決めた¹⁴¹⁾。

ドール調査団の報告書の検討を行ったアンドリュー・カマック (Andrew M. Kamarck) は、5億ドルの食糧輸入をしている日本に対して農業借款を行うのは妥当だと述べ¹⁴²⁾、1954年4月8日のSLCは、農業調査団派遣の準備にただちに取り掛かることを決定した。SLC決定は4月29日にブラック世銀総裁から小笠原蔵相に伝えられ、5月29日、小笠原蔵相は農業調査団の受入を了承した¹⁴³⁾。6月8日、向井忠晴特使はブラック総裁に世銀融資を申し入れ、農業、鉄鋼・石炭、水力発電に関する調査団の派遣を要請した。その際、日本側は、農業借款の対象事業として、愛知用水のほかに八郎潟干拓と石狩泥炭地開発を提案した¹⁴⁴⁾。

世銀農業調査団の来日時に農林省は、愛知用水のほかに、八郎潟干拓、長崎干拓を提示した¹⁴⁵⁾。また、北海道開発庁は農林省とは別に、石狩川総合開発計画を提出した¹⁴⁶⁾。しかし、農林省と北海道開発庁との間で事前調整はなされておらず、農林省は石狩泥炭地開発には消極的だった¹⁴⁷⁾。

世銀農業調査団は、1954年7月18日～9月21日の約2ヵ月間調査を実

141) 本稿（上）pp. 40-45 参照。

142) “Staff Loan Committee Meeting on Japan,” from A.M.Kamarck to A.S.G.Hoar, March 29, 1954 [WBGA 1857455].

143) “Notes of a Working Party meeting held at 4:30p.m. on Friday, June 4, 1954” [WBGA 1857455].

144) “Minutes of the Meeting with the Japanese Government Representatives,” June 8, 1954 [WBGA 1857455].

145) 愛知用水、八郎潟干拓、長崎干拓の事業計画を提出し、外貨借入1,697万ドル（北海道を除く）を要望した（「外資導入交渉経過」農林省、昭和29年9月11日 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3]）。

146) 北海道開発庁は、すでに5月18日、石狩川水域泥炭地開発事業計画案を大蔵省に提出していた（『朝日新聞』1954年5月19日）。

147) 「世銀調査団受入準備の問題点」[昭和29年6月頃] 外務省 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-1 第2巻]。平工剛郎 [2011] pp. 139-140.

施した。調査団の任務は、①日本の農業・畜産の状況を調査すること、②日本政府の農業・畜産政策に関する情報を収集し、今後10年間に農業生産を最大限増加させる資源配分を検討すること、③農業・畜産の生産増大の具体的プロジェクトを比較検討し、世銀融資の対策として適切なプロジェクトを選定することであった¹⁴⁸⁾。

調査団のメンバーは、団長の世銀技術局農業部長 (Chief, Agricultural Division, Department of Technical Operations) のエゲバート・デフリース (Egbert de Vries, オランダ人, 農業経済の専門家) のほか、ナリニ・チャクラヴァルティ (Nalini R. Chakravarti; 世銀技術局職員, インド人), カール・ブラウン (Carl B. Brown; 米連邦政府土地保全局顧問, 土壌保全の専門家), ジョン・ハンコック (John J. Hancock; 世銀職員, イギリス人, 畜産の専門家, 世銀に入る前はニュージーランドで研究所勤務), ダヴィッド・ルテイン (David I. Luteyn; オランダ人, オランダ土地開拓会社専務取締役, 農業土木専門家) であった¹⁴⁹⁾。ドールは調査団と一緒に来日し、日本政府との交渉を軌道に乗せたのち、8月18日に帰国し、代わってデフリースが8月30日に来日し、調査の取りまとめに当たった。この間に、クリシナサミー・ラミア (K. Ramiah, 国連FAO職員 [在バンコック], インド人, 稲作の専門家) も調査団に加わった¹⁵⁰⁾。

ドールが率いた調査団は、愛知、八郎潟、長崎、石狩川流域、根釧原野を視察し、ドールの帰国後、世銀農業部長デフリースが、調査団一行とともに、愛知、石狩川流域、根釧原野、八郎潟を視察した。

148) “Agricultural Mission to Japan – Terms of Reference,” July 13, 1954 [WBGA 1857427].

149) 「国債復興開発銀行農業調査団の来訪に関する発表の件」[外務省経済第三課], 昭和29年7月13日 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-1 第2巻]。世銀技術局は調査団のメンバーを揃えるに当たって、アメリカ農務省、アメリカ土壌保全局、オランダ国際技術援助事務所に支援を求めた (“Agricultural Mission to Japan,” June 24, 1954 [WBGA 1857473])。

150) 「国際復興開発銀行農業調査団の来訪について」昭和29年7月13日, 外務省情報文化局 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-1 第2巻]。

農業調査団の来日中、農林省は愛知用水事業の売り込みに全力を尽くした。農林省は、世銀調査団に、泥炭地開発だけでなく、かんがい排水にも経験の深い者も入れること、過去に日本農業を調査した実績のある米国人を加えることを要請した¹⁵¹⁾。8月16日には農業界の重鎮である石黒忠篤元農相（当時参議院議員）が、調査団を訪れ、愛知用水の重要性を訴えた¹⁵²⁾。石黒は、愛知用水事業は住民から生まれたプロジェクトであること、すでに詳細な計画があり、ただちに実施できること、コメは日本農業のエッセンスであることを強調し、政府も国民もこの計画を支持していると述べた。借款交渉全体の調整役の愛知揆一産大臣（経済審議庁長官兼任）も、8月9日のドールとの会談において、日本政府は愛知用水を優先順位第1位で進めており、「今 expensive だということて之を覆すことになる問題は大きい」として、愛知用水事業の採択を強く迫った¹⁵³⁾。

こうした積極的な働きかけにもかかわらず、世銀調査団が農林省の意向を汲んで、愛知用水を推すかどうかは疑問であった¹⁵⁴⁾。8月17日の保利茂農林大臣とドールとの会談では、保利が「愛知用水は日本のもっとも優秀な人材によって十分に検討された計画である」と力説したのに対して、ドールは、「愛知用水のように複雑な計画ではなく、北海道のように広大な耕地がいっぺんに開拓できる計画のほうがよいのではないか」と疑問を示した¹⁵⁵⁾。ドールが、「農林省の最も力瘤を入れている愛知用水計画の如

151) 「世界銀行調査団の来日について」昭和29年6月22日、農林大臣官房長渡部伍郎発 外務省経済局長宛、「世銀農業調査団に関する件」昭和29年6月23日、井口大使発 岡崎大臣宛 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-1 第2巻]。

152) “Memo for File,” Chakravati, August 16, 1954 [WBGA 1857455].

153) 「8月9日 大臣、ドル会談要旨」[「1954年7月来日のFOA世銀調査団関係」]

154) 調査団は「愛知用水の如き特定のテーマについては今のところさして深い関心を抱きおらぬ趣にして、この点農林省としてはいささか当てが外れたという感じ」であった（「世銀農業視察団の動向 7月22日」[外務省] 経済三課吉良 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-1 第2巻]）。

155) “Meeting with the Minister of Agriculture,” August 18, 1954 [WBGA, 1857455].

き局地的な既耕地の用水改良や排水改良等の事業よりは、北海道等の未開墾地の機械力による大規模開墾に興味を持っている」ことに農林省は神経をとがらせた¹⁵⁶⁾。GHQ/SCAP 天然資源局での経験があり、日本農業に詳しいワレン・レオナード (Warren H. Leonard, 米国人, コロラド, フォート・コリンズ農業大学教授) の来日が、中止になったことも農林省を落胆させた¹⁵⁷⁾。

実際にドールは、愛知用水のような既耕地の土地改良事業よりも、大型機械による北海道の開墾の方が有意義であると考えていた。ドールは、8月7日付のガーナー副総裁宛の書簡で、愛知用水に関して日本側から大きなプレッシャーがかかっているが、世銀調査団は否定的な見解を示さざるを得ないだろうと苦衷を吐露した¹⁵⁸⁾。また、日本側の不満についてドールは、われわれは米作に反対なのではなく、それ以外の食糧の供給も増えるように支援しているだけであり、それがお気に召さないとすれば残念なことだと、デフリースに書き送った¹⁵⁹⁾。

ドールの見解は、決して個人的なものではなく、世銀の日本農業観を反映したものであった。1952年に作成された世銀の内部メモ「日本における食糧増産の可能性」には、つぎのような記述がある¹⁶⁰⁾。

156) 「世銀農業調査団に関する件」〔昭和29年〕8月19日, 吉良〔外交史料館 E'4.1.0.2-1-1 第2巻〕。

157) 「世銀農業調査団に関する件」昭和29年6月25日, 岡崎大臣発 井口大使宛, 「表題なしメモ〔農業調査団の状況報告〕」日付なし, 農林省。「世銀農業調査団に関する件」昭和29年8月5日, 井口大使発 岡崎大臣宛〔外交史料館 E'4.1.0.2-1-1 第2巻〕。

158) “Letter from Dorr to Garner,” August 7, 1954 [WBGA 1857455]. 6月18日に、鈴木財務参事官は、「プロジェクトの優先順位を決める際に、その事業の現実の利点よりも政治的配慮が優先することがある」と述べ、政治的理由から北海道の泥炭地開発は国会の支持を受けるであろうし、「愛知用水事業は、それ自体堅実な計画ではあるが、その地域から選出されている蔵相 (小笠原三九郎=引用者) が強く支持している」と述べた (“Japan - Meeting with Japanese officers held at 10:30a.m. on Friday, June 18, 1954,” June 21, 1954 [WBGA 1857455]).

159) “Letter from Dorr to de Vries,” August 24, 1954 [WBGA 1857473].

160) “Possibilities of Increasing Food Production in Japan,” Paul F. Craig-Martin

日本の未開拓地は、主として北海道と本州の高地に存在しており、これらの土地は酪農に向いている。土地改良が可能な農地も少なからず存在するが、土地改良では、10～15%程度の収穫増が見込めるだけである。日本農業は、農業というよりも園芸であり、大規模経営による大幅な食糧増産は見込めない。したがって、日本農業の改善のために世銀が貢献できる余地は少ない。日本に必要なのは、①北海道の開発、②高地における酪農、③農業信用の供給、④日本農業の発展に繋がるような間接的な融資の4つであろう。

農業調査団長のデフリースは、9月21日の離日に先立って、農林省に対して、農業借款の対象となりうる事業は、愛知用水、八郎潟、根釧・上北開墾、篠津の4事業であること、融資予定額は総額2,100万ドル、内訳は、愛知用水1,000万ドル、八郎潟300万ドル、根釧・上北150万ドル、篠津300万ドル、追加開墾事業350万ドルであることを伝えた¹⁶¹⁾。このうち、根釧・上北の機械開墾プロジェクトは、日本側が希望したプロジェクトではなかった。これは、世銀側がモデル・ケースとして実施するよう、日本側に働きかけた結果、追加されたプロジェクトであった。このように、世銀農業調査団は、農林省が強く推す愛知用水と、世銀が希望するプロジェクトの両方を盛り込んだ案を示したのである¹⁶²⁾。

デフリースは、個々のプロジェクトの円資金の調達方法についても助言を行った。デフリースの助言をもとに作成された資金計画（デフリース案）では、事業資金総額は愛知用水約266億円、根釧・上北開墾約47億円、

and L. W. Kephart, October 29, 1952 [WBGA 1857473].

- 161) 「世銀農業調査団の調査結果に関し内示の件」[昭和29年]9月22日、[外務省経済局]経済三課 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-1 第2巻]。
162) ドールが否定的であったにもかかわらず、デフリースが愛知用水を借款の候補とした理由は明らかではない。農林省は、ドールよりも農業の専門家であるデフリースの方が理解があるだろうと期待した。また農林省は、愛知用水の採用には、稲作の専門家であるラミアの支持が大きかったと推測した（農地開発機械公団編 [1976] p. 53の平川守の証言）。

表7 農地事業外資導入資金計画

(単位:100万円)

	事業名	合計	1955	1956	1957	1958	1959	1960
資金総額	愛知用水	26,558	4,678	6,258	6,538	6,026	3,058	—
	根釧上北開墾	4,720	812	812	812	812	812	660
	篠津	10,000	2,580	1,640	1,640	1,640	1,590	910
	八郎潟	12,000	—	2,405	3,374	3,960	1,198	1,064
	小計	53,278	8,070	11,116	12,364	12,438	6,658	2,634
外貨資金	愛知用水	3,600	1,904	1,577	119	—	—	—
	根釧上北開墾	396	65	65	65	65	65	71
	篠津	1,250	1,100	50	50	50	—	—
	八郎潟	1,080	—	356	—	—	724	—
	小計	6,326	3,069	2,048	234	115	789	71
	追加開墾地区	1,260						
合計	7,586							
円資金	愛知用水	22,958	2,774	4,681	6,419	6,026	3,058	—
	根釧上北開墾	4,324	747	747	747	747	747	589
	篠津	8,750	1,480	1,590	1,590	1,590	1,590	910
	八郎潟	10,920	—	2,049	3,374	3,690	474	1,063
	小計	46,952	5,001	9,067	12,130	12,323	5,869	2,562

[注] 1. 外貨所要額中、追加開墾地区は根釧等の開墾実績に応じて1957年以降に支出されるべきものであるため、円資金計画から除外されている。
2. 外貨資金7,586百万円は、2,100万ドルに相当する。

[出所] 「農地事業外資導入資金計画」昭和29年9月21日 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3]。

篠津泥炭地開発100億円、八郎潟干拓120億円となっている(表7)。

農業調査団報告書(1954年12月) 世銀農業調査団報告書(「日本農業の現況と見直し」)は1954年12月23日にSLCに提出され、承認された。報告書は、日本政府が農業政策を立案する際の参考として、55年1月7日に、井口駐米大使に渡された¹⁶³⁾。

163) 世銀が、報告書を完成後ただちに日本側に示したのは、編成中の1955(昭和30)年度予算に反映させ、55年度に事業をスタートさせるためであった(“Staff Loan Committee, Memorandum from Department of Operations, Asia-Middle East, Japan – Report of Agricultural Mission 1954,” SLC, December 22,

報告書の概要は以下のとおりである¹⁶⁴⁾。

- ① 近い将来に年間 600 万トンに達すると予想される穀物輸入を抑制するためには、今後 10 年間に食糧生産の 15% 増（年間生産量 220 万トン増）を達成しなければならない。原材料の輸入を必要とする工業生産と較べて、食糧増産は効率的に国際収支を改善できる。
- ② 食糧増産にもっとも効果的なのは、未耕地の開墾である。10 年間に 80 万ヘクタールの農地を開墾し、年間 140 万トンの食糧増産を図れば、年間 2 億ドルの外貨が節約できる。
- ③ 1870 年代以来、日本の米作は十分な成果を収めてきたので、今後は、畑作と畜産に力を振り向ける必要がある。比較的少量のかんがい用水で増産できる高地かんがいは、有望な事業である。また、畜産の奨励は、日本人の食生活の改善にも寄与する。
- ④ 土地改良を優先してきた従来の農政を再検討し、畜産を振興し、畑地かんがいに力を注ぐべきである。畑地かんがいを、年間 2 万ヘクタールの割合で拡大するのが望ましい。
- ⑤ 日本側提案の諸事業のなかで、世銀融資の対象となりうるのは、愛知用水事業、八郎潟干拓事業、篠津泥炭地開発、機械開墾試験事業の 4 事業である（表 8）。これらの事業には 7 年間、660 億円を要する。しかし、いずれの事業も、まだ十分な事業計画が練られていない段階にある。
- ⑥ 4 事業を含めた農業関連事業を実施するためには、財政支出・政府融資を 10 年間に合計 830 億円増やす必要がある。そのうちには、4 大事業の 660 億円が含まれる。日本政府の計画では、830 億円のうち、世銀借款で 70 億円、国内融資（財政投融资等）で 350 億円を調達することに

1954 [WBGA 1857473]).

164) “Report of Agricultural Mission – Present Position and Prospects of Agriculture in Japan,” January 3, 1955, 「世界銀行農業調査団の報告書について」昭和 30 年 1 月 18 日 農林省 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3]。「農業調査団報告書」の原文と農林省訳は、愛知用水公団編 [1968b] pp. 117-232 に収録されている。

表8 農業調査団報告書の農業プロジェクト見積額

プロジェクト名	費用総額 億円	外貨必要額 億円	米貨換算額 100万ドル
愛知用水	240	36	10.0
八郎潟	150	11	3.0
篠津	100	11	3.0
機械開墾	30	5	1.5
小計	520	63	17.5
追加機械開墾	140	11	3.0
合計	660	74	20.5

[注] 1. 追加機械開墾は、機械開墾事業の試験計画実施から2年後に予定。

2. 費用総額660億円は、約1億9,000万ドルに相当する。

[出所] 「国際復興銀行農業調査団報告書」農林省訳（愛知用水公団編『愛知用水史（資料編）』1968年、p. 231）。

なっているので、残りの410億円（年約40億円）を政府財政資金の増加によって賄うことになる。この程度の額であれば、食糧補給金と農業保険費の節約から捻出することは可能だろう。また、350億円の国内融資の原資の一部は、アメリカの余剰農産物援助によって調達する目途が立っている。

この報告書には、調査団の世銀当局に対する、以下の勧告が付されていた¹⁶⁵⁾。

4件のプロジェクトはまだ世銀の最終承認が得られる条件を備えていない。各プロジェクトの準備状況には、以下のようにかなりの違いがある。

① 愛知用水：他の3プロジェクトと較べて準備はもっとも進んでいる。

残っているのは、ダムおよび水路の詳細な設計と、実施機関の根拠法の制定である。詳細設計、建設の監督・実施、高地かんがいについては、海外の企業・専門家が技術援助を行う必要がある。日本で経験の少ない高

165) “Submission of Report of Agricultural Mission to Japan.” Annex to SLC/O/735, [December 22, 1954] [WBGA 1857473]. 勧告の部分は、世銀の内部向けの文書なので、日本政府に渡した報告書からは除かれている。

地かんがい技術の導入など、このプロジェクトには利点がある。世銀はこの事業に関心を抱き、借款交渉に前向きであることを表明すべきである。

- ② 八郎潟干拓：このプロジェクトの経済的利益は十分に証明されているようであるが、設計は未完成で、モデル・テストも残されている。今のところ世銀が貢献できる余地はないので、日本政府に対し、設計とモデル・テストが完了した後に、結果を報告するよう求めればよい。
- ③ 篠津泥炭地：このプロジェクトは、経済的に正当化できるだけでなく、泥炭地を耕地に転換する可能性を試すという点でも重要である。輸入機械の効率性を証明するためには更なる調査が必要であるが、世銀はこのプロジェクトに積極的であることを示すべきである。
- ④ 機械開墾と乳牛輸入：調査団は、開墾地の速やかな拡大がもっとも重要であり、そのためには近代的で大規模な開墾方式が日本に導入されるべきであると考えた。長期的に見れば、おそらくこれが日本経済のために世銀が果たすことが出来る最大の貢献になるだろう。世銀は、このプロジェクトに強い関心を持ち、援助の意思があることを示すべきである。調査団は、世銀が以下の行動を取るよう勧告する。
 - ① 日本政府に本報告書を渡す。
 - ② 日本経済の復興と発展のため、農業プロジェクトに高い優先度を与え、という世銀・日本政府の見解を、調査団が確認したことを日本側に伝える。
 - ③ 農業部門に2,000万ドル規模の世銀融資を行うことを確認する。
 - ④ いずれのプロジェクトも、世銀融資に適合する健全なプロジェクトたりうるとして、1954年11月11日のブラック総裁の吉田首相に対する言明を確認する。
 - ⑤ 設計の完成、コストの見積り、実施体制の検討、円資金の確保が、融資のために不可欠なことを日本政府に伝える。

⑥ 機械類のみならず、プロジェクトの実施に必要な、設計・監督・建設のための資金も世銀が融資する用意があることを日本政府に伝える。

1955年2月8日、世銀は「農業事業開発に関するメモランダム」(2月7日)を井口駐米大使に渡した¹⁶⁶⁾。メモランダムには、世銀との借款交渉開始に当たって日本政府が検討すべき、以下の事項を掲げられていた。

- ① 世銀借款の実施するための機構を新設すべきである。八郎潟と篠津泥炭地については、事業を委託できる機構がすでに存在するが、愛知用水と機械開墾事業については新設する必要がある。
- ② 世銀借款の外に必要な巨額の円資金の調達について、政府が必要な資金を供給するという保証が必要である。
- ③ 愛知用水については、愛知用水公社が水利施設の所有、建設および運営に当たるのが適切と考える。なお、入植と土地開墾は農林省が、給水は名古屋市等の自治体が担当することが望ましい。
- ④ 機械開墾事業は、今後20年間に及ぶと見込まれる開墾事業のパイロット事業である。機械開墾公社を新設し、この公社が開拓適地の伐開や整地を請け負うとともに、伐開機械及び土壌運搬機械の所有・管理・運営・維持を行うのが望ましい。
- ⑤ 篠津泥炭地事業については、北海道開発局と農林省農地局の見解が一致しておらず、具体的な建設計画も提出されていないので、今後検討する。
- ⑥ 八郎潟については、設計の大部分が今後に残されている。もっとも重要な樋門と排水口の設計が出来上がった後に、導入する機械の種類や量を決めることになる。
- ⑦ 開墾地が拡大するにつれて乳牛の需要が増大するので、今後、乳牛の

166) 「世銀借款に関する件」昭和30年2月8日、井口大使発重光外相宛 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-1 第2巻]。メモランダムの邦訳は、愛知用水公団編 [1968b] pp. 233-245 に収録されている。

輸入を増やす必要がある。乳牛輸入について、日本側から提案がなされていないが、提案があれば世銀は検討する用意がある。輸入する場合、オーストラリア、ニュージーランドのジャージー種を推奨する。

こうして、1955年2月から日本政府は世銀と実務レベルの交渉に入った。同年3月には、アメリカとの余剰農産物受入交渉も妥結し、円資金の調達の日途も立った。

世銀農業調査団報告書は、コメを中心とする農業政策、開拓よりも土地改良に重点を置く食糧増産政策、コメ・ムギに対する食糧管理制度などの日本の農政の根幹に対する批判を含んでいた。この報告書について、農林省は公には何もコメントしなかった。しかし、1956年半ばに、八郎潟干拓には世銀資金を導入しないことを決めた理由が、世銀の報告書は内政干渉だという反発にあったと伝えられたように、農林省は報告書を快く受け止めてはいなかったと思われる¹⁶⁷⁾。

(3) 余剰農産物借款と円資金

余剰農産物借款への期待 アメリカ余剰農産物援助の見返資金は、世銀から得られなかったインパクト・ローンの代替として、とりわけ農業借款において重要な役割を果たした¹⁶⁸⁾。

余剰農産物援助は、アメリカで1950年代に深刻化した余剰農産物問題に対処するために始まった。まず53年にMSA（相互安全保障法）の一部に余剰農産物援助が設けられ（MSA550）、次いで54年7月10日に、「余剰農産物処理法」(The Agricultural Trade and Development Assistance Act of 1954, 通称 PL480)が制定され、MSA から独立した経済援助となった¹⁶⁹⁾。PL480の余剰農産物は、借款または贈与の形で受入国に供与される。その目的は、

167) 『日本経済新聞』1956年7月18日。

168) 本稿（上）pp. 51-52 参照。

169) Ruttan [1996] pp. 153-154.

対外経済援助よりも、余剰農産物の処理とアメリカ農産物の市場開拓に重点があった。したがって、PL480は経済援助ではなく、一種の管理貿易とも言える。PL480が経済援助の性格を強めるのは、60年代半ば以降である¹⁷⁰⁾。

しかし、外貨不足の国にとっては、外貨なしで農産物を輸入できるPL480借款は魅力があった。また、PL480借款は、現地通貨で長期に償還すればよかったので、受入国は見返資金(援助物資の売却代金)を財政資金として運用できた。ただし、見返資金の一部はアメリカ政府のために留保され、アメリカ政府の政策目的(米軍軍事基地の維持やアメリカの農産物の販売促進)に沿って使用された。また見返資金の受入国自主使用分についても、使途等に一定の制約が課された。

日本は、1954米会計年度(MSA550)5,000万ドル、55米会計年度(PL480)1億ドル、56米会計年度(PL480)7,705万ドルの3回にわたり、アメリカから余剰農産物を受け入れた¹⁷¹⁾。

第1回目は、MSA550にもとづく余剰農産物受入であった。1954年3月8日に、日米MSA協定の一環として「農産物の購入に関する協定」が締結され、5,000万ドルの余剰農産物が無償提供された¹⁷²⁾。5,000万ドルの余剰農産物を売却した積立円のうち4,000万ドルはアメリカ軍の域外調達(日本における軍需物資買付)に用いられ、日本側使用分の1,000万ドルについても、アメリカ政府の意向で、使途が防衛産業の整備に限定された。見返資金の使用目的が限定されたことは、多様な経済目的での使用を望んでいた日本側を失望させた¹⁷³⁾。「MSA小麦」はアメリカ農産物の日

170) 川口融 [1980] pp. 45-46.

171) 1950年代日本の余剰農産物受入に関する研究としては、赤根谷達雄 [1993]、柴田茂紀 [1999]、[2001]、水本忠武 [2001] がある。

172) 大蔵省財政史室編 [1999] pp. 552-555.

173) 鈴木源吾大蔵省財務参事官は、「MSA 550条の協定における36億円の使途に関する米側との交渉で苦い経験をなめ」と述べている(鈴木源吾「余剰農産物見返円問題の折衝経緯と今後の問題点」『金融財政事情』1954年12

世界銀行の対日政策の形成 — 1951～56年（中）

表9 日本のアメリカ余剰農産物の受入

	MSA550 援助	日米余剰農産物第1次協定	日米余剰農産物第2次協定
調印	1954年3月8日	1955年5月31日	1956年2月10日
発効	1954年5月1日	1955年6月25日	1956年5月29日
品目	—	千ドル	千ドル
(借款分)	—	85,000 (306億円)	65,800 (236.8億円)
小麦	—	22,500 (34万トン)	27,300 (45万トン)
大麦	—	3,500 (5.5万トン)	4,800 (10万トン)
コメ	—	15,000 (10万トン)	—
綿花	—	35,000 (17.5万俵)	18,700 (10万俵)
葉タバコ	—	5,000 (2,700トン)	2,700 (1,500トン)
飼料	—	—	6,400 (11万トン)
輸送代	—	4,000	5,900
(贈与分)	50,000	15,000	11,250
小麦	(50万トン)	—	—
大麦	(10万トン)	—	—
小麦・脱脂粉乳	—	12,000	11,250
綿花	—	3,000	—
合計	50,000	100,000	77,050
積立円の使用割合	100% (180億円)	100% (306億円)	100% (236.8億円)
米国側	80% (144億円)	30% (91.8億円)	25% (59.2億円)
日本側	20% (36億円)	70% (214.2億円)	75% (177.6億円)
借款条件			
期間	—	40年 (据置期間3年)	40年 (据置期間3年)
支払通貨	—	米ドルまたは円	米ドルまたは円
利率	—	米ドルの場合3%, 円の場合4%	米ドルの場合3%, 円の場合4%

[注] 金額・数量は協定上の数値。

[出所] 澄田智・鈴木秀雄編『財政投融资』財務出版, 1957年, pp. 486-506等より作成。

本市場蚕食, アメリカの日本への再軍備圧力の象徴的存在となり, 対米従属の烙印を捺された¹⁷⁴⁾。

1954年初め, アイゼンハワー大統領は, 大統領教書において新たな余剰農産物援助構想を打ち出した。日本政府は, MSA550 援助よりも受入

月13日号, pp. 27-28)。なお, 柴田茂紀 [2001] は, MSA 550 援助と日本の航空機産業との関連について詳細に論じている。

174) 余剰農産物受入の対米従属的性格を指摘した当時の論稿は数多いが, ここでは代表的なものとして近藤康男 [1954] を挙げておく。

国にとって有利な条件の援助が成立すると期待した¹⁷⁵⁾。そこで、6月初めの吉田訪米（実際には向井忠晴特使が訪米）に間に合わせるべく、3月初めから各省幹部が集まり、余剰農産物受入計画を立て始めた¹⁷⁶⁾。6月に渡米した向井特使はアメリカ政府に対して、55年度に1億3,000万ドル～1億4,000万ドルの余剰農産物受入の希望を伝え、総額470～480億円にのぼる見返資金の使途に関する試案を示した¹⁷⁷⁾。しかし、この時は、まだPL480法は議会で審議中であった。

FOA 調査団の来日 7月10日にPL480が成立すると、ただちに日本政府は、国務省、FOA、農務省に対して非公式に余剰農産物の買付要請を行うとともに（12日～14日）、来日中のマイヤー FOA 調査団長に協議を申し入れた。

日本政府は、PL480が定めた期間内（1955～57米会計年度の3カ年）に、総額で4億ドルの余剰農産物を受け入れる可能性を打診した¹⁷⁸⁾。PL480の枠は3年間合計10億ドル（売却分7億ドル、現物贈与3億ドル）であり、長期協定を結んで日本1国が4億ドルを確保することに、国務省やFOAは否定的であった¹⁷⁹⁾。

175) 「過剰農産物の受入について」大蔵省、昭和29年5月12日〔旧大蔵省史料 Z522-119〕。

176) 『農林省年報』昭和29年度版、pp. 68-69。

177) “Current Economic Problems in Japan,” undated [「1954年7月来日のFOA世銀調査団関係】。この時の試案は、本稿（上）表3に示したものと同一である。

178) 「農業貿易振興及び援助法に基く米国余剰農産物買付に関する説明資料提出に関する件」井口大使発 岡崎大臣宛、昭和29年7月16日〔旧大蔵省史料 Z522-120〕。「世銀借款要請及び余剰農産物買入れ代り円資金の運用に関する説明」〔昭和29年8月頃、作成者は大蔵省と推定〕〔旧大蔵省史料 Z18-15〕。

179) 農務省は日本案に賛成したが、国務省は、「かかる龐大な計画を一度に提案することは他国との振り合いもあり得策でない」と述べ、FOAは、「その存続自体が毎年議会で問題となっている際でもあり長期協定について疑問はある」とした（「米国余剰農産物処理法の件」井口大使発 岡崎大臣宛、昭和29年7月16日〔外交史料館 E'2.3.1.4 第5巻〕）。

日本政府は、来日中の FOA 調査団のマイヤー団長に対しても、受入を打診した。マイヤーは日本側の性急さに戸惑いを隠しきれない様子であった。マイヤーは、7月16日の武内公使らとの会談において、「農産物購入については日本側の提案を聞く用意があるが、本件につき交渉する用意はない」と述べ¹⁸⁰⁾、23日の愛知通産大臣との会談では、「果たして日本がそれだけの余剰農産物を必要とするのか」と疑問を提示した¹⁸¹⁾。

日本政府が余剰農産物受入に熱意を示したのは、軌道に乗り始めた世銀借款の実現に、余剰農産物見返資金が必要であったからである。日本政府は、すでに前年の1953年6月に世銀のガーナー副総裁から、インパクト・ローンに日本に供与しない方針を告げられていた。にもかかわらず、イタリア等の前例もあったので、日本政府はインパクト・ローンを断念しなかった。しかし、54年5月末の小笠原蔵相の書簡に対するブラック総裁の返答により、世銀が日本にインパクト・ローンを貸さないという姿勢が揺らぎのないものであることが明らかになった。そうした時に、ちょうど PL480 が登場したのである。

日本は、1953～54年に国際収支危機に陥り、緊縮政策を余儀なくされておき、財政から資金を捻出することは難しかった。そこで、政府は世銀借款プロジェクトに必要な円資金をすべて余剰農産物見返資金から調達する計画を立てた。しかし、この方針に世銀は批判的であり、円資金はできるだけ国内から調達すべきだと主張した。世銀の主張は、日本の対外債務の増大を避けたい債権者としての立場と、外資への安易な依存が引締め政策を骨抜きにすることへの懸念にもとづくものであった¹⁸²⁾。

180) 「FOA ミッションとの会談録」昭和29年7月16日、欧米一課 [「1954年7月来日の FOA 世銀調査団関係」]。

181) 「愛知通産大臣 FOA 調査団会見記」昭和29年7月23日 [「1954年7月来日の FOA 世銀調査団関係」]。

182) 「財報 (A) 第九号」昭和29年6月11日、財務参事官室 [旧大蔵省史料 Z522-217]。「世銀外資受入れの意義 — 併せて、円資金調達の考え方」昭和29年7月13日、大蔵省 [旧大蔵省史料 Z522-167]。

こうした世銀の懸念に配慮して日本政府は、見返資金を愛知用水等の農業開発プロジェクトに集中する方針に転じた¹⁸³⁾。1954年7月21日、愛知通産大臣(経済審議庁長官兼任)は来日中の世銀ドールに対して、つぎのように説明した¹⁸⁴⁾。

「実は昨年迄は率直に言うとお笠原蔵相も impact loan の希望を捨ててなかったが(むしろそれを前提として色々の借款と^{ママ}考えていた)、その後往復書簡等により不可なることが判明したので、現在では完全にインパクト・ローンは断念し、世銀借款に伴って必要となる円資金も、極力財政投融资の枠内及び自己調達によって賄いたいと考えている。ただ如何に努力しても賄い切れない分は余剰農産物買入れ見返り資金を運用していただきたく、期待をもっている。特に愛知用水については5年間で所要資金308億円、財政資金で円調達は極力賄うつもりだが、どうしても不足分が出ると思うので、この点 FOA の理解と協力が望まれる。石炭、鉄鋼、機械については与^{ママ}う限り自己調達ならびに国内の財政投融资の枠内で賄う故、仮に見返り資金の運用により一部賄うとしても、極めて少額に過ぎないものと考えられる。水力発電については、5ヶ年計画の一部であり、既に計画されている故心配はない。」

実際に政府が計画していたのは、愛知の説明とはやや異なっており、世銀借款農業プロジェクトの円資金全額を余剰農産物見返資金に仰ぐというものであった。1954年9月、世銀農業使節団の離日に際して、デフリース団長は、円資金を見返資金のみに依存することには賛成できないと、日本側を牽制した¹⁸⁵⁾。しかし農林省は、円資金の全額を見返資金から調達

183) 「農業貿易振興及び援助法に基く米国余剰農産物買付について」〔昭和29年7月30日、大蔵省〕〔1954年7月来日のFOA世銀調査団関係〕。

184) 「通産大臣、世銀ドール氏との会見」昭和29年7月21日〔1954年7月来日のFOA世銀調査団関係〕。ドールは、すべてのプロジェクトに対して余剰農産物資金を予定すると、世銀借款の実現が遅れるという見解を示した(8月17日 ドール北海道視察後)〔昭和29年8月17日、作成者不明〕〔1954年7月来日のFOA世銀調査団関係〕。

する方針を放棄しなかった。それは農林省が、余剰農産物受入4億ドル（1,440億円）が実現し、見返円の1/3～1/2が農林省に配分されるという楽観的な見通しに立っていたからであり、また、財政資金から調達する道もなかったからである。おそらく、農業借款の円資金をすべて見返資金に仰ぐことには無理があると、農林省も自覚していたであろう。日本開発銀行という既存の財政投融资の資金ルートを持つ工業や電力産業と異なり、農地開発にはそうしたルートがなく、世銀借款プロジェクトを推進するためには、農林省は机上の空論とわかっていても、円資金の全額を見返資金に依存するプランを作るしかなかった。

愛知訪米 余剰農産物交渉は1954年10月の愛知通産相の訪米から本格的に始まった。

愛知訪米前に、関係省庁は交渉に臨む以下の方針を決定した。

- ① 余剰農産物受入は、買付1億3,339万ドル（480億円）、贈与2,515万ドルの計15,854万ドルとする。
- ② 見返円480億円の配分は、愛知用水等農業開発50億円、日本輸出入銀行の資金充実270億円、移民の促進35億円、防衛産業の整備72億円、防衛道路の建設50億円、生産性向上3億円とする¹⁸⁶⁾。

1954年10月に経済審議庁が作成した余剰農産物買入の長期試案では、世銀農業借款2,000万ドルで実施予定の事業（愛知用水、根釧・上北開墾、篠津泥炭地開発、八郎潟干拓、追加開墾）の円資金（654億円）は、すべて見返資金に依存する計画になっていた¹⁸⁷⁾。

愛知訪米時の対米交渉は11月14日に大筋で妥結し、細目はその後の交

185) 「世銀借款問題」昭和29年9月22日、外務省 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-1 第2巻]。

186) 『農林省年報』昭和29年度版, p. 72.

187) 「余剰農産物買入れ並びに買入れ代り円資金の使用について」昭和29年10月14日、経済審議庁 [外交史料館 E'2.3.1.4 第7巻]。

渉に委ねられた¹⁸⁸⁾。この交渉で決まった内容はつぎの通りである。

- ① 受入額：1億ドル（買付額8,500万ドル，贈与1,500万ドル）
- ② 8,500万ドルの買付に対応する見返資金の配分：日本側使用分70%（5,950万ドル，214億2,000万円），アメリカ側使用分30%（2,550万ドル，91億8,000万円）

余剰農産物受入額が，日本側の希望額の約6割にとどまったのは，各国の買付希望が7億ドルの枠を上回ったためである。また，見返資金も当初予定（480億円）の約45%，214億円となった。

見返資金の利用をめぐる交渉 その後の交渉は半年にも及び，1955年5月31日に第1次日米余剰農産物協定が成立した。交渉が長期化したのは日米間の利害の調整に手間取ったためであり，そのことは，余剰農産物交渉が本質的に農産物の貿易交渉であったことの現れでもある。余剰農産物受入に際して，受入国は通常輸入量の確保を義務付けられる。その結果，アメリカからの農産物輸入量が増えれば，他の輸入先との通商関係に悪影響を及ぼすことになる。また，アメリカが求める，余剰農産物の50%以上の米国船舶による輸送という条件は，日本の海運業の利害と対立する。こうした不利益を補うだけの有利な条件を，見返資金から引き出すことができるかどうか，交渉の焦点となった。

見返資金の自主運用については，日本政府の希望がある程度満たされ，PL480第104条の定める使用目的の範囲内であれば¹⁸⁹⁾，見返資金を日本側が自主的に使用することが認められた。

ただし，見返資金を日本側が完全に自主的に運用できたわけではない。使途の大枠については，日米間の合意が必要であった。余剰農産物援助は

188) 『日本経済新聞』1954年11月14日。

189) 第104条(g)項「多数国間の貿易及び経済の発展を促進するための借款」という条件を満たすこと。

アメリカの農産物市場の拡大を目的とするものであり、その資金を用いて、日本が農業生産の拡大を図ることは、アメリカの市場を狭めることに繋がるので、目的に反することになる。FOA フィッツジェラルド次長は東畑四郎農林次官に対して、「農業投資も日本経済にとって重要であることは了解できるが、立法の経緯等から見ても、大きい金額をこれに当てることは困難であり、米側の意向としては全体の資金量及びその配分との関連もあり、日本側の計画よりモデストたらざるを得ない」と述べ、愛知用水等の農業事業への見返資金運用計画を縮小するよう求めた¹⁹⁰⁾。同様に、アメリカ側は、日本輸出入銀行の資金充実のための利用は、日本の輸出振興をアメリカが援助することになるので、認められないとした¹⁹¹⁾。しかし、これについては、日本輸出入銀行（以下、輸銀と略す）に予定した見返資金を電源開発に振り向け、その代わりに、電源開発用の財政投融资資金を輸銀に回すという便宜的な措置をアメリカ側が了解したため、実質的には日本側の希望が通った¹⁹²⁾。

見返資金が当初の予定額よりも大幅に縮小したため、日本政府内で資金配分の再度の調整が必要となった。調整の結果、1955年1月25日の閣議で、見返資金214億円を電源開発、農業開発、日本生産性本部に配分することが決定した¹⁹³⁾（表10）。最初の予定額と較べると、道路、防衛産業、

190) 「米国余剰農産物受入交渉の現状に関する件」昭和29年11月4日、〔外務省〕経三〔外交史料館 E'2.3.1.4 第8巻〕。東畑四郎 [1980] pp. 192-199 参照。

191) 「余剰農産物国会想定問答」財務参事官室、昭和29年11月29日〔旧大蔵省史料 Z522-121〕。認められなかった輸銀資金は、財政投融资計画の配分の調整（輸銀資金と電源開発資金との入れ替え）により、政府資金から調達された（大蔵省財政史室編 [2000] pp. 110-115）。

192) 「余剰農産物受入交渉のメモランダムに関する件」岡崎大臣発 井口大使宛、昭和29年12月3日〔外交史料館 E'2.3.1.4 第9巻〕、「余剰農産物交渉」〔昭和30年3月〕、〔外務省〕経済三課〔外交史料館 E'2.3.1.4 第11巻〕。

193) 「国内情報第3号」財務参事官室、昭和30年1月31日〔旧大蔵省史料 Z522-122〕。その後、1955年5月27日の高橋・マイヤー交換文書によって、この配分について米国側の了解を得た（「第2次余剰農産物協定による見返円資金の配分計画について」〔昭和31年1月、大蔵省〕〔旧大蔵省史料 Z522-130〕）。

表10 第1次余剰農産物借款見返資金の配分案と確定額

(単位:100万円)

	配分案			確定		
	総額	借款	贈与	総額	借款	贈与
農業開発	5,000	2,500	2,500	3,000	3,000	—
日本輸出入銀行	27,000	27,000	—	—	—	—
移民事業	3,500	—	3,500	—	—	—
防衛産業	7,200	3,600	3,600	—	—	—
道路	5,000	—	5,000	—	—	—
生産性本部	300	—	300	150	150	—
電源開発	—	—	—	18,250	18,250	—
合計	48,000	33,100	14,900	21,400	21,400	—

[出所] 『農林省年報』昭和29年度版, p. 72, 澄田智・鈴木秀雄『財政投融资』財務出版, 1957年, pp. 489-490, p. 501.

移民事業への配分はなくなり、輸銀（電源開発として計上）は約2/3、農業開発は6割、生産性本部は5割に削減された。農業開発への配分は相対的に優遇されたことになる。「MSA小麦」に対する国内の反発が強く、PL480余剰農産物を受け入れる際には、余剰農産物輸入が日本農業に与える損害の代償として、見返資金を農業開発に優先的に用いるべきという世論が強かったためと考えられる¹⁹⁴⁾。

しかし、世銀農業プロジェクトの円資金をすべて見返資金に仰ぐ農林省の構想は破綻した。大蔵省主計局は、農業プロジェクト所要資金552億円（追加開墾分を除く）のうち、273億円は最終的に国庫の負担になると試算した¹⁹⁵⁾。また、日本側は、農業開発資金の半額程度を贈与とするよう求めたが¹⁹⁶⁾、アメリカ側によって拒否され、全額、有利子の借款になった¹⁹⁷⁾。

194) 愛知用水公団法・農地開発機械公団法の審議の際に参議院は、「見返り円資金は、国内農業開発のため、優先かつ重点的に支出すべきである」という付帯決議を行った（『愛知用水事業の問題点（上）』『河川』1955年11月号, p. 55）。

195) 「余剰農産物受入見返円による農業開発計画について」昭和30年2月11日, [大蔵省]主計局 [旧大蔵省史料 Z522-122]。

196) 「余剰農産物買入れ（特に買入れ代り円資金の使用に関連して）に関する基

余剰農産物受入の贈与部分の農業プロジェクトへの使用が認められなかったことは、プロジェクトの採算を狂わせた¹⁹⁸⁾。

第1次余剰農産物協定の締結（1955年5月） 余剰農産物借款の金利4%は、日本政府にとって魅力であった（資金運用部からの借入金利は6.5%）。しかも、PL480は、返済は受入国通貨で行うと定めていたので、ドルを準備する必要もなかった。

金利・期間については、アメリカ側は4%、40年を提示し、日本側は2.5%、25年、ないし3%、30年を主張した。日本側は、期間を短縮する代わりに、金利を下げさせようとした¹⁹⁹⁾。

日米交渉において、難航したのがドル・クローズ問題であった。ドル・クローズとは、返済の際に契約時の為替レートを適用することを定めた契約条項のことである。日本側は、余剰農産物借款は円での借入・返済であるから、ドル・クローズを付ける必要はないと考えていた²⁰⁰⁾。ところがアメリカは、長期借款に対して一律にドル・クローズを求めており、それは余剰農産物借款にも適用されると主張した。アメリカがドル・クローズを要求する理由は、為替切下げリスクを回避することにあつた。このようにアメリカ政府が、PL480に明記されていないドル・クローズを持ち出

本方針（案）大蔵省，昭和29年10月12日〔旧大蔵省史料 Z522-120〕。

197) 日本側が自主的に利用できるのは借款の部分だけである、農業に大きな金額を振り向けることは「余剰農産物処理法」の立法の趣旨からして困難である、というのがアメリカ側の説明であつた（「余剰農産物処理問題に関する FOA 次長の内話に関する件」井口大使発 緒方大臣宛，昭和29年10月28日〔外交史料館 E'2.3.1.4 第7巻〕）。

198) 「余剰農産物協定の対案として考えられる場合」財務参事官室，昭和30年3月2日〔旧大蔵省史料 Z522-122〕。1954年9月の試案では、愛知用水事業の見返資金からの調達額63億円のうち、54億円を贈与資金から引き出す予定であつた。

199) 「余剰農産物受入交渉に関する件」外務大臣発 在米大使宛，昭和30年2月14日〔旧大蔵省史料 Z522-122〕。

200) 『朝日新聞』1955年2月20日。ドル・クローズは、日本側に為替リスクを負担させることになる。

したために、交渉は行き詰まった²⁰¹⁾。そこで日本政府は、あえてドル借款に切り替えることで、ドル・クローズを回避する方策を考案し(3月7日)²⁰²⁾、アメリカ政府に打診した²⁰³⁾。この方式に依れば、余剰農産物買付のうち日本側使用部分(5,950万ドル)がドル借款となる。日本にとってドルの節約にはならないが、金利面でアメリカから譲歩を得られるならばメリットはあった。

ところが、日本の新たな案に対して、世銀からクレームがついた。余剰農産物借款と世銀借款とは返済時期が重なり、世銀借款の返済に支障を来しかねないので、ドル建てにすることは問題があるという指摘である²⁰⁴⁾。5月初めには、ガーナー副総裁が、日本政府は世銀の主張を無視していると非難し²⁰⁵⁾、日本側が対応を講じなければ、世銀借款交渉をストップすると圧力をかけた²⁰⁶⁾。結局、日本側はドル借款契約に、ドルのほか円でも返済できる旨の文言を入れることで、世銀と合意に至った。

こうした紆余曲折を経て、ようやく1955年5月31日に日米余剰農産物協定は正式調印された。条件は期間40年、元金・利子返済はドルによるが、日本側の選択で円による返済も可能(協定第6条)²⁰⁷⁾。利子は、ドル返済の場合には3%、円返済の場合には4%と定められ、日本側にとって

201) アメリカ側は、2月23日、日本側の要請を拒否した(「余剰農産物受入交渉に関する件」米大使館発 外務大臣宛、昭和30年2月23日 [旧大蔵省資料 Z522-122])。

202) 「余剰農産物受入に関する日本側新提案要旨」昭和30年3月16日、[大蔵省] [旧大蔵省史料 Z522-123]。『日本経済新聞』3月7日(夕刊)、3月8日。

203) 「余剰農産物協定米側第三次案について」財務参事官室、昭和30年4月12日 [旧大蔵省史料 Z522-123]。

204) 「余剰農産物受入交渉に関する件」昭和30年3月18日 [外交史料館 E'4.1.0.2.1 第3巻]。

205) 「世銀借款に関する件」井口大使発 重光大臣宛、昭和30年5月6日 [外交史料館 E'4.1.0.2.1 第3巻]。

206) 「世界銀行借款に関する件」井口大使発 重光大臣宛、昭和30年5月13日 [外交史料館 E'4.1.0.2.1 第3巻]。

207) アメリカの法律との関係で、協定はドル借款とは明記されていないが、事実上ドル借款であった(「余剰農産物協定の交渉経緯とその内容」『金融財政事情』1955年6月6日)。

は、当初の希望（2.5%）は満たされなかったものの、低金利の希望は満たされた²⁰⁸⁾。

貿易・通商面から見ればメリットに乏しい余剰農産物受入を、日本政府が熱心に求めたのは、1954年に深刻な外貨危機に直面していたためである。しかし55年に入ると、輸出は順調になり、外貨状況も好転して、協定締結の必要は薄れてきた²⁰⁹⁾。難航する交渉を進め、協定を成立させたのは、交渉の打ち切りが日米関係に与える悪影響についての外務省の懸念と、農地開発資金の確保への農林省の熱意であった。

第2次余剰農産物協定 第2次余剰農産物協定の交渉は、1955年9月～10月に訪米した河野一郎農林大臣のイニシアティブにより、農林省のペースで進んだ²¹⁰⁾。

1955年6月末頃に、アメリカ政府は56米会計年度（55年7月～56年6月）の余剰農産物受入について日本政府に打診してきた。これを受けて、日本側では第2次協定の検討作業に入ったが、農林省を除く各省は受入に消極的であった。大蔵省は、農産物の受入は、需給状況、買付価格、通常貿易との関係から、個々の品目ごとに決定されるべきであり、「来年度の財政投融资財源の獲得を目的として、これから逆算して受入の総額、受入品目を決定すべきではない」という意見であった²¹¹⁾。経済企画庁は、「国内農産物生産見込及び外貨ポジションからの通常輸入可能量によって、需

208) 4%から3%になることにより、40年間に100億円近い金額が節約されると、外務省は試算した（「余剰農産物の買付に関する対米交渉経緯と問題点」昭和30年3月26日、〔外務省〕経三〔外交史料館 E'2.3.1.4 第11巻〕）。

209) 「米国余剰農産物受入交渉打ち切りの影響」昭和30年3月3日、〔外務省〕経済局〔外交史料館 E'2.3.1.4 第11巻〕。「余剰農産物協定の交渉経緯とその内容」『金融財政事情』1955年6月6日号、p. 26。

210) 丹羽雅次郎「第二次余剰農産物協定交渉について」『食糧管理月報』第7巻第12号、1955年12月、p. 15。

211) 「余剰農産物の第二次受入れについて（案）」昭和30年7月30日、〔大蔵省〕〔旧大蔵省史料 Z522-127〕。

給上、不足がある場合に限り受入を行うべき」とした²¹²⁾。通産省は、綿業界が過剰生産に陥っている際に、割高の米国綿花を前回並に受け入れることはできないという立場であった²¹³⁾。しかし、受入自体に強い反対はなかったため、日本政府は、第1次と同額の1億ドル程度の余剰農産物を受け入れる方針を決めた。

これと並行して、見返資金の配分の検討もなされた。大蔵省主計局は、農業へ前回以上に厚く配分することには反対であった。見返資金見積額200億円のうち、農業関係に100億円を投入すれば、電源開発等の資金を圧迫し、財政投融资計画全体のバランスを崩すので、農業関係には全体の1/5の40億円を配分するのが妥当だとした²¹⁴⁾。しかし、余剰農産物受入の影響をもっとも受けるのは農民であるという国会の議論に配慮して、8月初めまでに大蔵省は、農業への半額程度の配分を認めるに至った²¹⁵⁾。

1955年9月15日、渡米中の河野農林大臣と国務省担当者との間で第2次余剰農産物協定交渉は妥結した。受入額は借款6,580万ドル、日本側の自主使用分は75% (第1次は70%)、受入品目は小麦45万トン、大麦10万トン、飼料11万トン、葉タバコ1,500トン、綿花10万俵であった²¹⁶⁾。後に決定した贈与分1,125万ドルと合わせ、第2次余剰農産物受入は総額7,705万ドルであった。通常は半年かかる交渉を3日間で行ったと評されたように、河野のイニシアティブで交渉は短期間に進められたが、このことは政府内に不満を残す結果となった。綿花については通産省や紡績業界が、葉タバコについては大蔵省が、異論を唱えていたからである²¹⁷⁾。

212) 「1955～56年度米国余剰農産物受け入れについて」昭和30年7月20日、経企庁 [旧大蔵省史料 Z522-127]。

213) 『朝日新聞』1955年7月5日。

214) 「第2次余剰農産物資金の配分について」昭和30年7月25日、[大蔵省]主計局 [旧大蔵省史料 Z522-127]。

215) 「米国余剰農産物受入れについて」財務参事官室、昭和30年7月27日 [旧大蔵省史料 Z522-127]。

216) 『日本経済新聞』1955年9月16日 (夕刊)。

217) 「不評、いがみ合い深刻化の第二次余剰農産物買付協定」『金融財政事情』

世界銀行の対日政策の形成 — 1951～56年（中）

円資金の確保の点では、見返資金のうち、日本側使用分として4,935万ドル（177億6,600万円、第1次協定の約83%相当の金額）を確保したことは成果であった。また、農業関係に全体の37%（日本側自主使用分の50%）を超えない額を配分することで合意をみた。配分割合まで日米協議で決めるのは見返資金の自主使用の原則に反すると大蔵省は疑義を示したが²¹⁸⁾、これは農業への50%配分の政府内の了解が覆らないために、河野農相が設けた歯止めであったと思われる。1956年1月30日の閣議において最終的に決定した配分は、農業関係88億8,300万円、電源開発78億8,300万円、日本生産性本部10億円と、農林省と通産省が折半する形になった²¹⁹⁾。

表11 第1次・第2次余剰農産物協定の見返資金使途

使 途	第1次協定			第2次協定		
	金額	金額	比率	金額	金額	比率
	万ドル	億円	%	万ドル	億円	%
日本側使用	5,950.0	214.2	70.0	4,935.0	177.7	75.0
1 かんがい排水・開拓事業		30.0	9.8		47.4	20.0
2 森林・畜産及び畜産製品、港湾及び貯蔵施設、国内肥料・国内甜菜糖工業の開発		—	—		41.5	17.5
3 電力資源の開発		182.5	59.7		78.8	33.3
4 日本経済の生産性増進		1.5	0.5		10.0	4.2
アメリカ側使用	2,550.0	91.8	30.0	1,645.0	59.9	25.0
1 米軍人・軍属住宅建設等	1,700.0	61.2	20.0	806.1	29.0	12.3
2 第三国向け域外買付	550.0	19.8	6.5	542.9	19.5	8.3
3 市場開拓	200.0	7.2	2.4	13.2	4.7	2.0
4 学生交換	75.0	2.7	0.9	13.2	4.7	2.0
5 米国債務支払	25.0	0.9	0.3	3.3	1.2	0.5
総 計	8,500.0	306.0	100.0	6,580.0	236.9	100.0

[出所] 『農林省年報』昭和30年度版，p. 11より作成。

1955年10月10日号，pp. 12-13. 紡績業界との関係については、日本紡績協会 [1962] pp. 261-265 参照。

- 218) 「第二次余剰農産物買付に関する妥協案の問題点」昭和30年9月26日，財務参事官室 [旧大蔵省史料 Z522-128]。
- 219) 「[大蔵省財務参事官発 米国大使館宛]」昭和31年2月1日 [旧大蔵省史料 Z522-130]。農林省は、「連年財政投資が縮小されつつある農林漁業部門」へのテコ入れとして評価した（『農林省年報』昭和30年度版，p. 7）。

第1次協定では、通産省（電源開発と日本生産性本部）が86%までを占めたのと比較すれば、農林省への配分は大幅に増えている（表11）。

第2次余剰農産物協定は、1956年2月10日に調印、5月29日に発効した。期間・金利は第1次と同じであった。第2次協定の交渉の際には、アメリカの余剰農産物問題は深刻さを増し、日本側に有利な状況が生じていた。56米会計年度には余剰農産物援助の総枠（3年間）は15億ドルから30億ドルに拡大された²²⁰⁾。一方、日本では食糧事情の好転（55年の大豊作）、外貨準備の増大により、農産物輸入の必要性は減じた。第2次協定の際には、日本の受け入れ可能な農産物が限られていたために、余剰農産物受入額は予定額に満たなかった。

第3次以降の余剰農産物受入取止め 第3次（1957米会計年度）、第4次（58米会計年度）の際には日本政府が受入の方針を決定しながらも、日米間の協議は妥結に至らず、結局、第3次以降は、余剰農産物受入は実施されなかった。

第3次余剰農産物受入に関しては、以下、赤根谷達雄 [1993] を参考にして述べる。

第2次協定で、必要以上の農産物を押し付けられたという不満を持つ大蔵省と通産省は、当初から第3次余剰農産物受入について、不要論を唱えており²²¹⁾、土地改良事業等の財政資金を必要とする農林省だけが、受入を熱心に主張した²²²⁾。消極論が優勢であったにもかかわらず、河野農相の強硬な姿勢に押し切られ、政府は第3次協定の交渉に入ることを決めた（1956年11月9日閣議決定²²³⁾。ただし、綿花・葉タバコは受け入れない、小麦の通常輸入量の75万トンから55万トンへの削減をアメリカ側に認め

220) 『農林省年報』昭和30年度版, pp. 7-8.

221) 『日本経済新聞』1956年11月9日, 14日。

222) 『日本経済新聞』1956年11月8日。

223) 『日本経済新聞』1956年11月9日（夕刊）。高石末吉 [1971] pp. 904-905.

させるという条件付きであった。

ところが、1956年11月初めに始まった日豪貿易会談でオーストラリアが、年間40万トンの小麦の輸入を日本が認めれば、最恵国待遇を与える用意があると表明したことから、アメリカからの余剰小麦の受入不要論が強まった。通商関係の正常化は、日本にとっては優先的な課題であり、オーストラリアの対日貿易差別撤廃は、世界各国との通商関係の回復の重要な足掛かりになる。56年12月の内閣交代で、農相が河野一郎から井出一太郎に代わったことを契機に、石橋内閣は方針を転換し、57年1月18日の閣議で、第3次余剰農産物を受け入れないことを決定した²²⁴⁾。

最後に余剰農産物受入の是非が議論されたのは、1957年であった。この年は日本の国際収支が悪化していたので、第4次余剰農産物受入を是とする声も少なくなかった²²⁵⁾。政府は9月初め、大豆・小麦・大麦の3品目4,735万ドルを受け入れる方針を決定した²²⁶⁾。しかし、余剰農産物受入を希望する国が多く、アメリカ側が強気であったため、日本が好条件を得る見通しが立たず、結局、58年1月7日に政府は交渉打ち切りを決定した²²⁷⁾。

以上見てきたように、余剰農産物の見返資金は、愛知用水を始めとする世銀借款対象農業プロジェクトにとって、世銀資金以上の重みを持った。しかし見返資金は、資金獲得の予想が立たない不安定な資金でもあった。

(4) 愛知用水借款

愛知用水事業の概略 愛知用水事業は、木曾川上流にダムを建設し、濃尾平野東部および知多半島一帯に農業用水、生活用水、工業用水を供給する

224) 『日本経済新聞』1956年12月28日。『毎日新聞』1957年1月19日。『金融財政事情』1957年1月14日号，p. 10.

225) 澄田智・鈴木秀雄編 [1957] pp. 522-523.

226) 「第四次余剰農産物受入について（閣議決定案）」[昭和32年9月9日]，経済企画庁【国立公文書館 次官会議資料】。『読売新聞』1957年9月5日。

227) 『読売新聞』1958年1月7日（夕刊）。

総合開発事業である。主たる目的は農業用水の供給にあり、事業は愛知用水公団（農林省所管）が中心となって実施した。

公団発足時の「事業基本計画」（1955年9月）では、愛知用水の事業内容は以下の通りとなっている。

- ① 木曾川支流の王滝川に有効貯水量約6,300万トンの貯水池を新設し、下流120kmの兼山地点で取水し、対象地域の耕地33,000町歩に対して、畑地かんがいと水田用水補給を実施して米麦約27万石（米換算）の増産を図る。
- ② 年間約4,500トンの上水道・工業用水を供給する。
- ③ 王滝川にダム・発電所を新設し、電力供給量の年間約1億KWH増大を図る。

事業費総額は、当初（1955年）の予定額321億円から、世銀借款契約締結の時（57年）には331億円、事業完成時（61年）には422億円へと約1.3倍に膨らんだ。事業費は、国、地方自治体、電力会社、農民が負担した。資金調達面では、外資（世銀借款・余剰農産物見返資金）が約3割、財政投融资資金が約5割、国庫補助金が2割弱であった。外資では、余剰農産物見返資金の方が世銀借款よりもはるかに大きく、世銀借款の約7倍に上った。世銀借款は、当初の計画では1,000万ドル（36億円）であったが、最終的な使用額は487万ドル（17億5,320万円）に減少し、資金調達の4%弱を占めたにすぎなかった。

世銀との借款交渉には約3年間も要した（1954年9月日本政府が世銀と非公式の交渉開始、57年8月契約調印）。そのため、予定よりも1年間以上遅れて、57年11月に着工した。着工後は、台風による仮仕切りダムの決壊（58年7月～8月）、牧尾ダム付近の山腹のクラック発生（59年2月）などの問題が発生したが、当初の予定の60（昭和35）年度中の完成を目標に作業を急いだ結果、約4年間で完成した（61年9月30日通水）。

愛知用水事業の発端 愛知用水事業の対象となった濃尾平野東部・知多半島は、丘陵地が多く、表流水を利用できないため、慢性的水不足に悩まされてきた。1947年の記録的な渇水が切っ掛けとなり、この地域の農民のなかから、愛知用水建設の運動が始まった²²⁸⁾。森滝健一郎は、運動の主体は在村地主がリードする「農村同志会」であり、戦後の主食の闇価格の高騰に刺激された農業経営への意欲がこの運動の背景にあると指摘する²²⁹⁾。

1948年10月、半田市長の森信蔵らが愛知用水開発期成会（のち愛知用水期成同盟会と改称、会長：森信蔵）を結成した。愛知用水期成同盟会は、アメリカのTVAを模範とし、「民衆の自覚による民主的な力」によって、愛知用水事業を木曾川総合開発の一環として実現し、広範な地域に利益を均霑することを目標に掲げた。農民の生活に科学知識を普及する「文化運動」への貢献も謳っていた²³⁰⁾。地元の関心は高く、50年12月には、愛知県議会で「愛知用水開発建議案」が満場一致で採択されている。住民の運動から始まった愛知用水は現在でも、戦後民主主義の象徴的な存在として語られている²³¹⁾。

ただし、愛知用水事業は、早い段階から中央の官僚や政治家に取り上げられて官製の運動の色彩を強めた。農林省は、国土総合開発法（1950年制定）が制定されると、ただちに愛知用水事業を木曾水系の水資源総合開発事業として推進することを決定し、51年10月10日に農林省木曾川水系総合農業水利調査事務所を開設した²³²⁾。

228) 地元の運動は、高崎哲郎 [2010] に詳述されている。

229) 森滝健一郎 [1963] pp. 24-25.

230) 愛知用水期成同盟会「愛知用水の趣旨と理想」昭和24年12月（愛知用水公団 [1968b] pp. 3-19）。

231) たとえば、吉田恒昭 [2010]。

232) 愛知用水公団編 [1968a] p. 186. 木曾は、1951年12月に全国19か所の特定地域の1つとして特定地域に指定された。

愛知用水事業への外資導入計画 世銀に最初にアプローチをしたのは、愛知用水期成同盟会であった。会長の森信蔵半田市長は、戦前に長期の在米経験を持つ人物であったが、1950年5月に全国市長会アメリカ使節団員として訪米した際に、世銀を訪れ、借款の希望を伝えた²³³⁾。

政府の側では、平川守農林省農地局長が、1951年11月にGHQ/SCAPのウェアリングに、愛知用水計画を世銀に伝達するよう依頼したのが、外資導入に向けて動き始めた最初とされる²³⁴⁾。また広川広禅農相は、52年4月10日、訪日中のFAO(国連農業開発機構)事務総長ドッドに対して、木曾川・長良川流域の畑作改良のために外資導入する可能性を質した²³⁵⁾。

1952年10月に最初の世銀経済調査団が来日した際、日本政府が提出した借款希望プロジェクトには、農業関係プロジェクトとして唯一、愛知用水事業が含まれていた。これは、総事業費248億3,000万円のうち、二子持ダム建設および導水路費用(国営部分)の全額183億円(5,083万ドル、総事業費の約74%)を世銀借款に仰ぐという計画であった²³⁶⁾。また、農林省は、外国コンサルタント会社の協力を得ることが世銀に対するアピールになると判断し、53年8月に、只見川調査の経験があるアメリカのパシフィック・コンサルタンツ(Pacific Consultants Inc., 本社シカゴ, 社長エリック・フロアー(Erik Floor), 以下PCIと略す)と契約を結んだ²³⁷⁾。

世銀農業調査団の調査 世銀経済調査団は、1952年11月6日、はじめて

233) 愛知用水公団編 [1968a] p. 143. この事実は、今のところ、世銀側の史料からは確認できていない。

234) 愛知用水公団編 [1968a] pp. 204-205. 清野保(前農地局建設部長)「公団創設までの経緯」畑地かんがい研究会編 [1961] p. 34.

235) 『日本経済新聞』1952年4月11日。

236) 「外資関係資料 木曾川水系愛知用水事業」昭和27年10月1日 農林省農地局, “General Plan of Aichi Irrigation Project (submitted to World Bank Mission)”, Agricultural Land Bureau, Ministry of Agriculture & Forestry, December 26, 1952 [旧大蔵省史料 Z528-3-75]。

237) 愛知用水公団編 [1968a] pp. 195-196. PCIは米陸軍と関係の深い会社であった。

愛知用水を視察し²³⁸⁾、54年7月～9月には世銀農業調査団の調査が実施された。

農林省は、大規模農地開発事業のなかでもとくに愛知用水を重視し、このプロジェクトを世銀にアピールすることに腐心した。世銀農業調査団との接触の状況を記した農林省農地局経済課長の報告には、つぎのように記されている²³⁹⁾。

愛知用水が地元農民の熱意によって支えられ、計画もよく練られていることは世銀調査団に感銘を与えたが、調査団はなお若干の点に疑問を抱いている。第1に、調査団は傾斜地の畑地かんがいの技術的・経済的妥当性に疑義があるようだ。第2に、調査団は水田の開墾よりも未墾地の開発の方に関心がある。「これは、よく開発された水田を更に改良する事柄の複雑さと、見た目でそれが仲々判りにくい点に比して、開墾は調査団の方々にとって理解しやすいことが原因であったと思う。」

こうした農林省の懸念はあったが、農業調査団長デフリースは、愛知用水事業を世銀融資の候補として採択した。「農業調査団報告書」（1954年12月）は、以下のように、愛知用水の意義を認めた。

11,000ヘクタールの畑地のかんがいを実施するこの計画は、まったく新しい試みであり、「受益度は大きく、又デモンストレーション的な価値」もあるので、「大いに注目を浴びるだろう。」この事業による農業の粗生産額は50億円、農民の純益は少なくとも25億円に達すると見込まれ、「穀物生産の増加だけでも外貨の節約は年間600万ドルに達するだろう。」ただし、今後解決すべき組織・財政・経営面の問題も多い。この複雑な事業の実施には、独立採算制の新設法人を当たらせるのが望ましい。日本政府

238) 高崎哲郎 [2010] は、1952年10～12月の世銀経済調査団と53年11～12月のドール調査団を混同している (p. 104, p. 114, p. 245)。52年の経済調査団は愛知用水を視察したが、53年のドール調査団は視察していない。

239) 「〔農林当局と世銀調査団との接触の模様〕」昭和29年8月19日、農林省農地局経済課長 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-1 第2巻]。

は世銀に対して、事業費のうち外貨所要額1,000万ドルの融資を要請している。世銀調査団は、3,4ヵ月以内に、技術報告書を作成する予定である。

ついで、1955年2月7日の世銀のメモランダムは、以下の具体的な示唆を行った。

- ① 事業の建設・所有・運営の主体として、公社を設けるのが適切である。
- ② 傾斜地かんがい事業については、外国人専門家の援助を受けることが望ましい。
- ③ ダム建設の方式については日本側の検討結果を待ちたい。高性能の輸入建設機械を使用する場合には、経験に富む技術会社に依頼するのが有利である。
- ④ 必要な法律の制定、関係機関との協約の締結、受益農家の負担計画を策定する必要がある。

農林省と世銀の交渉(1955年3月~5月)と愛知用水公団の設立 1954年秋から非公式に、世銀と日本政府の交渉は始まっていたが、2月7日のメモランダムで公式交渉の準備が整った。1955年3月8日~5月7日、農林省は農地局技術課長の清野保をアメリカに派遣し、世銀と技術面の交渉を行った。

この会議の主要な議題は、ダムの建設方式と公社法案であった。

木曾川上流に建設するダムについて、農林省は、1949年7月の現地調査を踏まえ、すでに53年4月に、木曾川上流王滝川の二子持地区に貯水量9,086万 m^3 のコンクリートダムを建設する案を作成していた。しかし、日本政府が予備設計を依頼したPCIは、54年7月に、牧尾橋地区にロックフィルダムを建設するのがもっとも経済的であるとする結論を出した²⁴⁰⁾。この結論は、農林省案とは対立するものであり、日本では大規模

240) 愛知用水公団編 [1968a] pp. 197-202. 建設コスト(貯水量9,700万 m^3 の場

なロックフィルダム建設の経験がなかったこともあり、日本の関係者は牧尾橋ロックフィル案に不安を抱いた²⁴¹⁾。

世銀が、より経済的である牧尾橋案を支持しているという情報は事前に伝わっていたが、農林省は二子持案で交渉に臨むことにした。こうして、ダムの問題が討議された1955年4月7日～8日の会議では、日本側の二子持コンクリートダム案と、PCIの牧尾橋ロックフィルダム案とが真っ向から対立することになった。交渉では、最終的に日本側が折れ、追加調査で牧尾橋が不適切という判断が出た場合には二子持に変更するという条件付きで、牧尾橋案を受け入れた。交渉に当たった清野は、ロックフィルダムは技術的に可能との確信を得ていたので²⁴²⁾、付帯条件は日本国内の反対論を抑えるためであったと言えよう。

第2の論点は、公社の組織と権限であった。世銀借款によって実施される農業事業のために公社を新設することは、農業調査団が来日する以前の1954年6月にすでに決まっていた。その際に、公社の設立か、特別会計の設置かという選択肢があったが、農林省は公社の新設を選択した。外資を受け入れ、短期間に事業を完成させるには、独立した機関が必要だというのがその理由であった²⁴³⁾。世銀農業調査団の調査が終わった後、1954

合)は、1955年5月に提出されたPCIの予備設計書では、二子持コンクリートダム75億2,400万円に対して、牧尾橋ロックフィルダムは30億608万円であった(愛知用水公団編 [1968a] p. 200)。

241) 愛知用水公団編 [1968a] pp. 222-226. 牧尾橋案反対の農林省の根拠は、牧尾橋地点におけるガスの噴出であった。ただし、1954年9月の時点では、農林省は牧尾橋案を、「もっとも適切なる計画」と評していた(「Pacific Consultantsとの契約について」[農林省、昭和29年9月][外交史料館E'4.1.0.2-1-3])。依頼者の農林省の意向に反した調査報告を出したPCIに対する感情的反発から、反対論が強まったようである(清野保 [1982] p. 66)。

242) 清野は、ワシントンでの協議に先立って、3月にシカゴにおいてPCIのジルー(Carl H. Giroux)と討議し、二子持ロックフィルダム案で妥結する道を探っている(愛知用水公団編 [1968a] pp. 226-229)。また、世銀の内部メモも、「清野氏自身は牧尾橋ロックフィルダムが技術的に可能であることを認めている」と記している(“Japan: Meeting with Japanese Officers on Agricultural Projects,” N. Chakravarti, May 3, 1955 [WBGA 1857473])。

243) 愛知用水公団編 [1968a] p. 238. 『朝日新聞』1954年6月4日。清野保は、

年10月に農林省は「農地開発公社案」を準備し、東畑四郎農林次官が余剰農産物交渉で訪米した際に、世銀に案を示した²⁴⁴⁾。この案は、1つの公社を設け、世銀借款対象の諸事業をこの公社に一括して扱わせるという内容であったが、ドールは、施工期間も事業の性格も異なるプロジェクトを1つの公社に取扱わせるのは適当ではないと批判した²⁴⁵⁾。そこで農林省は、愛知用水事業のために独自の公社（「愛知用水事業公社」）を設ける方針に転換した²⁴⁶⁾。

1955年3月～5月の交渉では、以下のような日本政府と世銀との見解の相違が明瞭になった²⁴⁷⁾。

- ① 公社の独立性：世銀は、日本案では公社は独立性が弱く、「農林省の一部局にすぎない」と批判した²⁴⁸⁾。これに対して、農林省は政府から補助金を受ける以上、「公社に対するある程度の政府の監督は当然必要」だと反論した。
- ② 公社の資金：農林省は、公社の事業資金は余剰農産物見返資金と世銀借款によってまかない、これらの借入金は、将来、政府資金と受益者からの負担金によって償還する計画であった²⁴⁹⁾。これに対して世銀は、

池田勇人の示唆が農林省の公社案選択に影響を与えたと証言している（清野保「公団創立までの経緯」畑地かんがい研究会編 [1961] p. 34）。

- 244) 「世銀農業借款の受入機構に関する件」井口大使発 岡崎外務大臣宛、昭和29年11月24日 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3]。案の名称は、“Gist of Bill on Agricultural Land Development Business Government Corporation,” October 20, 1954 である。
- 245) 「世銀農業借款の受入機構に関する件」井口大使発 岡崎外務大臣宛、昭和29年11月24日 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3]。
- 246) 「世銀農業借款の受入に関する件」井口大使発 重光大臣宛、昭和30年1月7日 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3]。
- 247) 「愛知用水事業公社案についての農林省及び世界銀行の意見対照表」昭和30年4月20日、農林省農地局 [旧大蔵省史料 Z18-301]。
- 248) ドールは井口大使に対して、「電源開発会社に対する政府の監督規定は過大であり、その轍を踏まないよう期待する」と述べた（「世界銀行借款に関する件」井口大使発 重光大臣宛、昭和30年5月2日 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3-2 第1巻]）。
- 249) 「4月18日付ワシントン日本大使館からの公電に対する変電」農林事務次官

事業資金を余剰農産物資金と世銀借款に依存しすぎるのは好ましくなく、公社の独立性を確保するために、政府は農地事業資金の相当部分（農業事業費の55%、約70億円）を出資金として拠出すべきであると主張した。

- ③ 施設の権利関係：農林省案では、ダム・幹線水路は公社と電力会社・水道事業体（地方公共団体等）との共有になっていたが、世銀はダムと幹線水路は公社が所有すべきだとした。また世銀は、水道・電力の専用施設に対して公社が融資を行うのは、本来の業務の範囲を超え、好ましくないとした。

公社に関しては、農林省と世銀との意見の隔たりが大きかったので、デフリースが来日して、5月10日～11日に再度、この問題に関する協議がなされた²⁵⁰⁾。しかし、公社法案の早期成立が優先されたために、協議では上記の③について合意が成立しただけで²⁵¹⁾、①②は十分に詰められなかった²⁵²⁾。世銀は、今後の借款交渉の過程で、法律の修正の必要が出てきた場合には、農林省が修正に協力するという了解付きで、愛知用水公社法案を国会に上程することを認めた²⁵³⁾。愛知用水公団（法案提出時に愛知用水公団と改称された）は、同時に法案が提出された農地開発機械公団と並んで、占領後の公団設立の第1号となった²⁵⁴⁾。世銀が独立した機関の新

発 外務事務次官発宛，昭和30年4月19日 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3-2 第1巻]。

250) 愛知用水公団編 [1968a] pp. 247-252.

251) 共用施設，農業専用施設は公社の所有とし，発電，水道および工業用水の専用施設はそれぞれ，電力会社および愛知県の所有とすること，公社は愛知県および電力会社に建設資金を融資する点で合意が合成立した（「愛知用水事業法案についての世銀側デフリース氏と農地局との合意事項」昭和30年5月11日 [旧大蔵省史料 Z18-301]）。

252) “Agricultural Projects,” from R. B. J. Richards to Kauffman, May 13, 1955 [WBGA 1857473].

253) この合意は，来日中のデフリースおよびインドネシアへの出張の途中に日本に立ち寄ったドールと農林省の間で，5月19日に取り交わされた（“Memorandum,” Ministry of Agriculture and Forestry, May 19, 1955 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3-2]）。

254) 名称が当初案の公社から公団に変わったのは，公社の名称が独立採算事業（国鉄，専売，電信電話等）に用いられており，愛知用水は政府補助金によ

設を求めた意図は、愛知用水事業は総合開発事業であるから、省庁を超えた機関が担当すべき点にあった。しかし、農林省はあくまでも両公団を農林省の管轄下に置くことにこだわり、使い勝手のよい機関を手に入れることに成功した²⁵⁵⁾。

愛知用水公団法は、1955年6月21日に国会に上程され、7月31日に可決成立し、10月10日に愛知用水公団が設立された(名古屋市)。公団の総裁には浜口雄彦(元東京銀行頭取)、副総裁には進藤武左衛門(元電源開発(株)副総裁)が就任した。浜口は、浜口雄幸の長男で、日銀から転じて初代の東京銀行頭取を務めた金融畑の人物であり、農業部面の経験はなかった²⁵⁶⁾。浜口の起用は政治的なものとも言われるが、「浜口総裁に対する世銀の信用力は絶大」であり、世銀との交渉役には打ってつけの人物であった²⁵⁷⁾。

借款申請(1955年12月)から技術援助契約締結(1956年5月)まで世銀借款の借入主体である愛知用水公団が設立されたことにより、世銀借款の正式申請の条件は整い、公団は、1955年12月20日、世銀に対して総額1,251万1,000ドルの借款申請を行った²⁵⁸⁾。

世銀は、愛知用水事業は、日本にとって経験の乏しい技術を用いるので、外国のコンサルタント会社・専門家の参加が不可欠であるとし、コンサルタント会社と公団との技術援助契約締結を、世銀との正式交渉の前提条件

って成り立っているもので、区別すべきという法制局の意見によるものであった(『世界銀行農業借款の件』重光大臣発 井口大使宛、昭和30年6月24日[外交史料館 E'4.1.0.2-1-3-2 第1巻])。

255) 清野保 [1982] pp. 19-20. なお、魚住弘久 [2009] は、「農林省は公社を柔軟に解釈することで、それを換骨奪胎し、私企業としての柔軟性や独創性を欠いた農林省の一部局に過ぎない『愛知用水事業公社』を設立する法案を作成した」と述べている (p. 244)。

256) 『朝日新聞』1955年8月1日。

257) 『愛知用水と荒勝巖氏』『Aff』6-9 (1975年9月) p. 71。

258) 愛知用水公団編 [1968a] pp. 288-289。

として求めた。

愛知用水の技術援助には、ダムおよび主要水路の設計・施工監督の土木関係と、畑地かんがい技術指導の農業関係の2種類があった。金額的に大部分を占めたのは前者である。農林省は、ダムの設計・監督を、予備設計を行った PCI の後身であるエリック・フロアー社 (Erik Floor & Associates Inc. 本社シカゴ、以下 EFA と略す) に委託した。1955年9月23日に EFA から提出された案をもとに、公団と EFA との交渉が行われ²⁵⁹⁾、12月8日に協定の内容が固まった。農林省は、早ければ12月末にも EFA と技術援助協定を締結し、世銀との交渉は、EFA に委託する本報告書の完成を待たずに、PCI の予備設計報告書 (54年7月) にもとづいて進め、56年3月までに借款契約を締結したいと考えていた²⁶⁰⁾。

しかし、12月末に、事業の監督権をめぐる世銀と農林省・公団との間で対立が表面化し、農林省の思惑通りには進まなくなった。コンサルタント会社が建設事業に関して大きな権限を持つことに抵抗があった公団は²⁶¹⁾、EFA の技術援助協定案に手を加え、公団の直接監督権を盛り込んだ変更案を EFA に承諾させた²⁶²⁾。しかし、この変更案に世銀のドール

259) 「愛知用水借款に関し米国エリック・フロアー社と技術援助契約締結に関する件」昭和30年11月8日、外務省 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3-2 第1巻]。

260) 「世界銀行の農業借款に関する件」[昭和30年12月19日]、農林省 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3-2 第1巻]。なお、1956年1月に世銀を辞める予定であったデフリースが、交渉を急がせたことが、技術援助契約締結をめぐるドールと公団との摩擦を引き起こした側面も指摘して置く必要がある (「愛知用水借款に関し米国エリック・フロアーと技術援助契約締結に関する件」外務省、昭和30年11月8日 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3-2 第1巻])。

261) 公団側は、コンサルタント会社が事業遂行に当たって、直接に各官庁、各自治体、電力会社等と交渉を行うことは混乱を招くと懸念し、公団が直接、各省庁等と交渉するのが適切だと主張した (“Letter from K. Hamaguchi to Russell Dorr,” January 6, 1956 (愛知用水公団編 [1957] pp. 129-130))。

262) 愛知用水公団 [1968a] pp. 290-296. “Letter from R. Dorr to K.Hamaguchi,” December 20, 1955 (愛知用水公団編 [1957] pp. 169-173). 公団は、1955年10月9日、EFA に対して、「公団の一般的指示及び監督の下に」を「公団の直接の統轄の下に」と改めるよう求め、EFA はそれを了承した (“Letter from K. Hamaguchi to Erik Floor,” November 9, 1955, “Letter from Erik Floor

が異を唱えた。ドールは、技術面の権限を日本側に委ねれば、計画の技術的・経済的信頼性が損なわれるとして、この案を拒否した²⁶³⁾。そのため、1956年2月に公団はドールと直接会談を行って、妥結の道を探らねばならなくなった。公団は最終的に、公団の「直接の統轄の下に」という、公団が後から挿入した文言を削除することに応じた²⁶⁴⁾。こうして、56年5月4日、公団とEFAとの技術援助協定がようやく締結の運びに至った。

協定の概要は、つぎの通りである²⁶⁵⁾。

- ① 対象事業：愛知用水事業中、王滝川ダムおよび幹線水路。
- ② 役務の内容：(イ)設計。(ロ)工事契約書および機械装置購入にかかわる入札要求書の作成と、提出された入札書の得失に関する意見の公団への提出。(ハ)工事請負業者の監督、輸入建設機械の使用と維持に関する助言。
- ③ 役務の対価：総額は米貨147万2,000ドルを限度とし、円支払総額(日本における旅費・生活費)は1,000万円を上限とする。
- ④ 役務の期間：満4年。

世銀との本交渉の前提となるEFAの愛知用水事業に関する報告書は、1956年12月に公団に提出された。

第3次余剰農産物受入中止の影響 1957年はじめに、資金計画の修正をめぐる問題が起きた。①EFAによる総事業費見積もり額が345億円と、予定額(321億円)より約1割膨らんだことと、②第3次余剰農産物受入

to K. Hamaguchi,” November 17, 1955, (愛知用水公団編 [1957] p. 1, p. 59)。
263) “Letter from R. Dorr to K. Hamaguchi,” December 20, 1955, “Letter from R. Dorr to K. Hamaguchi,” January 12, 1956 (愛知用水公団編 [1957] pp. 170-171, p. 175)”, January 10, 1956. “Meeting on Aichi and Mechanical Land Reclamation Project,” D. W. Jeffries, January 13, 1956 [WBGA 1857718].
264) “Japan Mission Agricultural Project,” from Russel H. Dorr to J. R. Rucinski, March 5, 1956 [WBGA 1857718].
265) 「技術援助に関する協定書」昭和31年5月4日(愛知用水公団編 [1968b] pp. 314-325)。

表 12 愛知用水 資金調達計画の推移

（単位：100万円）

	デフリース案 (1954年9月)	公団設立時 (1955年10月)	借入契約時 (1957年8月)	契約変更時 (1960年6月)	確定時 (1962年2月)
国庫補助金	7,320	11,718	8,600	8,000	8,000
世銀借款	3,600	3,600	2,520	1,764	1,754
余農資金(贈与)	5,400	—	—	—	—
余農資金(借入)	900	2,450	5,898	12,250	12,250
資金運用部資金	9,000	14,360	18,919	22,929	22,719
その他	4,737	634	90	342	768
計	30,957	32,762	36,027	45,285	45,491

〔出所〕 愛知用水公団『愛知用水史』1958年，p. 582，p. 585，p. 588，p. 595，p. 599より作成。

が中止されたこと、の2つの要因によるものであった。

総事業費の方は、331億円（予定額の3%増）に圧縮することによって、影響は最小限に抑えられたが、余剰農産物見返資金が得られなかった影響は大きかった²⁶⁶⁾。予定した見返資金が資金運用部資金に切り替えられた結果、資金運用部借入は189億円に膨らんだ（表12）²⁶⁷⁾。見返資金の金利年4%に対して、資金運用部資金の金利は6.5%であり、資金運用部資金への転換は、大幅な金利負担の増大をもたらすことになった。政府は補助金を8億6,600万円追加したが²⁶⁸⁾、農民負担額は基本計画が予定した3万5,600円から4万4,200円に跳ね上がった²⁶⁹⁾。

266) 当初の計画では見返資金は168億1,000万円を予定していた（大山一生「資金計画の経緯と現状」畑地かんがい研究会編 [1961] p. 49）。

267) ほかに、世銀借入の減少分も資金運用部資金によってカバーされた。借入契約時の国庫補助金が公団設立時より大幅に減っているのは、公団設立時の国庫補助金に、当時確定していなかった第2次余剰農産物見返金が便宜的に含まれていたためである（愛知用水公団編 [1968a] p. 586）。

268) 『金融財政事情』1957年5月27日。

269) 「愛知用水を衝く⑧」『朝日新聞』1957年6月25日。なお、この問題と関連して、農林省が公団に愛知用水事業実施計画書の変更を求め、浜口公団総裁がこれを拒否する事件が起きた。結局、公団側が折れ、進藤副総裁の辞任で決着した（『朝日新聞』6月1日，6月11日，『日本経済新聞』1957年5月30日，6月7日。「愛知用水を衝く⑥」『朝日新聞』1957年6月23日）。

経済効果の問題 EFAの報告書にもとづいて、1957年1月～2月に、技術交渉(ワシントン)が行われた²⁷⁰⁾。世銀は、愛知用水事業は技術面において問題ないという判定を下し²⁷¹⁾、3月11日に公団に通知した²⁷²⁾。これで技術面の問題はすべて解決したが、最後に経済効果の問題が残った。

予備交渉が最終局面を迎えた1956年11月、再三にわたる交渉の遅延を懸念したクラレンス・マイヤーからドールに、つぎのような内容の書簡が届いた²⁷³⁾。

世銀の「農業調査団報告書」(1954年12月)や余剰農産物援助をつうじて、われわれは、これまで愛知用水事業を支持してきた。しかし、交渉が長引いているため、仕事のない公団職員に多額の給与を支払い続けていることへの批判も出ている。「もし世銀が最終的に融資を拒否してプロジェクトを放棄すれば、このような非生産的なプロジェクトに長期間、関わってきたことの弁明に、われわれは苦慮することになるだろう。また、もし日本政府が世銀の援助なしで実施すると決めれば、なぜ2年間もかけて検討した挙句、世銀が拒否するようなプロジェクトに、PL480見返円を認めたのかと問い詰められ、困惑することになる。」

これに応じてドールは、世銀はプロジェクトを承認することになるだろうから、「結果についてあまり思い煩わないように」とマイヤーに返事を送ったが²⁷⁴⁾、じつは世銀にとっては愛知用水の経済効果はクリティカルな問題であった。経済効果については、すでに1956年3月から世銀内で

270) 愛知用水公団編 [1968a] pp. 306-307。

271) “Minutes of a Working Party on Aichi Project – March 7, 1957,” Raymond J. Goodman, March 8, 1957 [WBGA 1857719].

272) “Letter from K. Hamaguchi to Russell Dorr,” January 6, 1956 (愛知用水公団編 [1959] p. 203).

273) “Letter from C. E. Meyer to Russell Dorr,” November 15, 1956 [WBGA 1857718].

274) “Letter from Russell Dorr to C. E. Meyer,” December 3, 1956 [WBGA 1857718].

275) “Summary of Aichi Project – Japan,” L. W. Kephart and J. Connors,” March 30, 1956 [WBGA 1857718].

は議論になっていた。ケーブハート (L. W. Kephart) とコナーズ (J. Connors) は、愛知用水の農業面の根拠（生産増加の見積もり等）が弱いことに疑問を抱いた。しかし、これまで世銀が日本政府に借款申請を促してきた経緯を考えると、いまさら融資を断れば、対日関係を悪化させるというディレンマも自覚していた²⁷⁵⁾。

愛知用水の経済効果についての疑念は日本政府の側にも存在した。大蔵省主計局は、事業の経済効率が悪いこと、事業の対象地域が既開発地域であること、土地改良しても蔬菜・果樹園として利用され、米麦の増産に繋がらない恐れがあること等の理由を挙げ、食糧増産の点からすれば、愛知用水（総事業費 308 億円、米麦増産見込み 28 万 2,000 石）よりも、八郎潟（総事業費 110 億円、米増産見込み 33 万 8,000 石）の方が「著しく効果的である」とし、愛知用水事業には批判的であった²⁷⁶⁾。世銀の事務担当者は、そうした日本国内の反対論も承知の上で、愛知用水事業計画を認めただけに、世銀理事会を通すために、みずからの判断の正当性を説明する必要があった。

これと関連して、日本政府に事業遂行までの財政資金を保証させることも課題として残っていた。通常、世銀は政府保証を世銀借款の条件とする²⁷⁷⁾。しかし、これは世銀融資返済の保証であり、事業遂行の保証までは求めている。愛知用水事業は、政府の財政補助抜きでは完成できない事業なので、世銀は愛知用水については、債権保証だけでなく、事業遂行のための財政資金供給の保証も求めた。

当初、世銀側は、政府の公団への出資の形で保証の実質を得ようとしたが、政府出資公社は日本側の反対で実現しなかった。そこで、ドールは

276) 「愛知用水事業計画の問題点」昭和 29 年 7 月 13 日、〔大蔵省〕主計局〔旧大蔵省史料 Z167-21〕。なお、主計局は「八郎潟干拓事業計画概要」（1954 年 6 月、農林省農地局）から、八郎潟事業の数値を得ている。大蔵省が愛知用水事業に消極的であることは、世銀のドールも把握していた。

277) この点は、愛知用水公団法第 37 条に定められており、日本政府と世銀との間には、保証契約（1957 年 8 月 7 日）が締結された。

1956年3月の来日時に、5年間にわたり政府が資金を保証する法律を作るよう求めた。また、56年9月の来日時にも、円資金調達を政府が保証することを公団に要請した²⁷⁸⁾。ドールは、日本の農地開発事業は資金不足のため完成が遅れることが多いので、こうした保証は不可欠と考えた²⁷⁹⁾。しかし、日本政府は、単年度予算主義の原則から、長期にわたる財政支出を法律で保証することはできないとの原則を繰り返した。最終的に、この問題は、愛知用水に関する政府の保証契約に財政資金の保証も盛り込むことで決着した²⁸⁰⁾。

SLCは、1957年4月26日、政策的な判断から愛知用水借款を承認することを決定した²⁸¹⁾。愛知用水は、世銀の「もっとも厳格な融資基準」を満たさないが、①日本の食糧問題を解決するために新たなイニシアティブをとくに必要としていること、②このプロジェクトに世銀が長くかかってきたこと、の2点で融資は正当化されると、世銀業務局極東部は結論づけた。すなわち世銀は、愛知用水は経済効果の面では問題があるが、高

278) “Japan – Aichi Project – September 28 Meeting with the Kodan,” September 28, 1956 [WBGA 1857718]. 321億円は公団法成立時の日本側の費用見積額。世銀借款36億円(1,000万ドル)および政府補助金117億1,800万円がカバーするのは費用の47.7%であり、残りは余剰農産物資金、財政投融资資金によって賄われなければならないことになる(“Government Guarantee for Acquisition of Necessary Yen Funds,” The Aichi Irrigation Public Corporation, [September, 1956] [WBGA 1857718])。

279) “Japan – Aichi Irrigation Project Financing Plan,” R. H. Dorr, November 9, 1956 [WBGA 1857718].

280) 「政府と国際復興開発銀行との保証契約」1957年8月9日、第2.02項(愛知用水公団編 [1968b] p. 336)。保証契約には具体的数値は記されていないが、建設期間中86億円、建設終了後2年間に51億5,000万円の計137億5,000万円の財政補助金を支出することが、公団を通じて世銀側に示された(“Re. Aichi Irrigation Project. Our letters, March 27th, April 4th,” May 15, 1957 [WBGA 1857719])。

281) “Aichi Project One Stage Nearer Realization – Staff Loan Committee Meeting, April 26, 1957,” April 30, 1957 [WBGA 1857719]. なお、愛知用水借款交渉で中心的な役割を果たしたドールは、1957年2月にイランへ転勤になっていた(「愛知用水の世銀借款に関する件」谷大使発 岸大臣宛、昭和32年2月9日 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3-2])。

地かんがいは実験的プロジェクトであり、そのコストは将来の日本全体への高地かんがいの普及によって回収されるとして、愛知用水借款を正当化したのである²⁸²⁾。

借款契約の調印 1957年7月12日から、愛知用水公団・日本政府関係者と世銀との間で最終交渉が行われ、7月25日に妥結した。

公団の申し出により、必要な機材の一部を国産品で代替するという理由で²⁸³⁾、世銀借款総額は1,000万ドルから700万ドルに変更された²⁸⁴⁾。

金利については、公団は5%を予定していた。世銀の金利は1957年5月以降、市場金利の上昇に伴って5.625%に上昇していた。日本側は、愛知用水は公益事業であるという理由で5%にするよう求めたが、世銀側はすべての契約に同一金利を適用しているので例外は認められないと、日本側の要請を退けた²⁸⁵⁾。

期間については、日本側が25年間（据置期間5年を含む）を要請したが、世銀は20年を超える借款は認められないと主張し、20年（据置期間4年半を含む）となった²⁸⁶⁾。

こうして、1957年8月8日、愛知用水借款700万ドルの契約が、公団と世銀との間で調印された²⁸⁷⁾。

282) “S. L. C. Item – Proposed \$10 million Loan for Aichi Water Project,” April 26, 1957 [WBGA 1857719].

283) 愛知用水公団編 [1960] pp. 1-3。

284) “Loan Negotiations for Aichi Irrigation Project (First Meeting),” July 12, 1957 (愛知用水公団編 [1960] pp. 2-3)。

285) “Loan Negotiations for Aichi Irrigation Project (Third Meeting),” July 16, 1957 (愛知用水公団編 [1960] p. 14)。

286) “Loan Negotiations for Aichi Irrigation Project (Fifth Meeting),” July 17, 1957 (愛知用水公団編 [1960] pp. 33-34), “Loan Negotiations for Aichi Irrigation Project (Seventh Meeting),” July 18, 1957 (愛知用水公団編 [1960] pp. 40-41, p. 43)。

287) 『朝日新聞』1957年8月10日。

表13 愛知用水 事業費の推移

(単位:100万円)

	公団法成立時 1955年10月	実施計画作成時 1957年8月	確定事業費 1962年12月
ダム	5,215	4,309	6,934
幹線水路	9,054	9,654	12,675
支線水路	4,500	4,010	6,304
補助ため池	915	1,382	1,777
開墾	2,200	1,462	700
発電施設	702	650	785
水道施設	2,444	2,920	3,120
用地補償費	—	2,542	4,082
区画整理	—	—	740
雑費	2,500	2,540	2,547
予備費	2,500	1,331	—
小計	30,030	30,800	39,664
事務費	2,098	2,300	2,535
合計	32,128	33,100	42,199

[出所] 愛知用水公団編『愛知用水史』1968年, p. 584, p. 587, p. 599より作成。

愛知用水の資金調達とコスト負担 愛知用水は、1957年11月5日の三好池ダム着工から始まり、1961年5月28日に牧尾ダムが竣工、同年9月30日に通水、約4年間で完成した。

事業費は、契約時の予定額321億円から、完成時には422億円になり、31%も膨らんだ。費用増加のおもな原因は、台風被害に遭ったダムの復旧、水路の路線変更、ダム水没地域等の用地補償であった。ダム建設費、用地補償費²⁸⁸⁾ともに、実施計画の1.6倍に達した(表13)。

資金調達面から見ると、世銀借入金は確定事業費約422億円のうち、わずかに4.2%を占めたに過ぎない²⁸⁹⁾。資金面で、世銀借款よりも大きな役

288) 牧尾ダム建設にともなう補償費は42億円で、工事総額88億円の48%を占めた(加藤武夫[1971] p. 199)。

289) 愛知用水公団編[1968a] p. 599。

割を果たしたのが余剰農産物見返資金であった。見返資金は資金調達全体の26.9%を占め、世銀借款の7倍と、金額の面でも世銀借款をはるかに上回った。それだけでなく、見返資金の金利は4%と低く、資金運用部資金(6.5%)、世銀資金(5.625%)とはかなりの差があった。日本がアメリカから余剰農産物を受け入れたのは2回だけであり、57年以降、新規の資金受入はなかった。それにもかかわらず、60年の資金計画で余剰農産物資金が57年の計画の倍近くになっているのは、余剰農産物資金金融通特別会計の貸付金回収および運用益を愛知用水に回したためである²⁹⁰⁾。資金運用部借入の増大による金利負担の増加を、財政投融资内の資金調整によって軽減したものと見られる。愛知用水は、余剰農産物資金の多大な恩恵に浴したと言ってよい。

世銀借款(487万2,000ドル)は、その大部分が米国からの建設機械輸入と、建設コンサルタント会社への支払いに充てられた。通貨別内訳では、米ドルが424万ドルで、引出額総額の87.1%を占めた。借款の用途は、工事用機械が253万3,000ドル(52.0%)、設計・工事に関する役務が148万5,000ドル(30.5%)であった²⁹¹⁾。

愛知用水事業では、アメリカの建設コンサルタント会社EFAの関与が大きかった。EFAは名古屋に約10名の社員を常駐させて、技術指導に当たらせて²⁹²⁾。また、愛知用水公団はEFAシカゴ本社へ研修のため職員を派遣した²⁹³⁾。牧尾橋ロックフィルダムは、「海外の進んだ技術を日本に移植し確立した代表的なダムで、このダムに代表されるダム技術の成果は設計基準の改訂版『フィルダム』として取りまとめられ、その後の時代の

290) 『国の予算』昭和35年度版, pp. 701-702.

291) 愛知用水公団編 [1968a] p. 600.

292) 1961年4月現在、リブナー(Harry R. Libner) 所長以下11名が駐在した。なお、EFA社長エリック・フロアーは1959年に死去し、社長はジャック・シュニッツ(Jack L. Schnitz)に代った(愛知用水公団編 [1968a] p. 485, p. 489).

293) “Japan – Aichi Irrigation Project (Loan #173 JA),” February 25, 1959 [WBGA 1857720].

フィルダム建設の教科書的存在になった」と高く評価される²⁹⁴⁾。また、『愛知用水史』は、EFAの役割を、「先進の海外技術との提携は技術面のみでなく日本人技術者のいわゆる体質改善にも少なからず役立った」と述べ²⁹⁵⁾、大沢賢修・立松功 [2005] は、EFAからの技術導入が、「設計施工に関する実施方法や技術に対する合理的な考えをもたらした」点を強調している。

しかし、愛知用水の建設当時は、EFAを用いたことへの強い批判も存在した²⁹⁶⁾。衆議院農林水産委員会で西村関一議員(日本社会党)は、「なぜアメリカの技術を入れなければ、エリック・フロアと提携しなければ仕事ができなかったのであるか」と質問し、「月七十万円からの月給」をEFAの社員に支払っていることを追及した。

また、公団とEFAとの間には少なからぬ摩擦も生じた²⁹⁷⁾。摩擦の原因は、公団が、「EFAの援助は受けるが、基本的には自主技術で行う考え」に立っていたことにあった²⁹⁸⁾。公団は、輸入機械を国産機械に置き換え、EFAの関与を弱めようとした²⁹⁹⁾。輸入機械の場合は、EFAが見積もり・

294) 農林水産省農林水産技術会議事務局編 [1998] p. 174 (中島賢二郎執筆)。

295) 愛知用水公団編 [1968a] p. 487。

296) 世銀が技術コンサルタントとしてEFAを選んだという誤解が日本国内で流布して困惑していると、ドールはルシンスキー宛書簡で漏らした(“Japan-Agricultural Project,” from Russel H. Dorr to J. R. Rucinski, March 8, 1956 [WBGA 1857718])。すでに述べたように、PCIおよびその後身のEFAが技術コンサルタントに選ばれたのは、陸軍省・SCAPとの関係であり、世銀の斡旋によるものではなかった。

297) 名古屋に駐在するEFAの職員が日本側の信頼を得られないという問題が発生した(“Preliminary Report On End Use Mission to Japan,” P. A. Reid, September 4, 1957, “Eric (sic) Floor Associations with Aichi Corporation – Loan 173-JA,” Jack Connors, October 11, 1957 [WBGA 1857720])。

298) 「座談会「愛知用水を語る」(抜粋)『農業土木学会誌』第73巻第2号における、岡部三郎(当時、愛知用水公団工務部)の発言(p. 108)。EFAのジルー(Giroux)は、世銀のピカリに、「愛知用水公団の少なからぬ人々、とりわけ下級管理職レベルの人々が、業務の執行や契約者への対応などについて、EFAの管理から自由になりたいと思っている」と報告している(“Japan – Aichi Irrigation Project,” January 22, 1960 [WBGA 1867751])。

299) “Japan – Aichi Project,” J. Connors and M. Piccagli, June 26, 1958, “Back-to-

発注のすべての過程に深く関与するからである。国内機械メーカーも、愛知用水公団が外国製機械に依存することに反発していた³⁰⁰⁾。こうした公団側の動きに不安を抱いた EFA は、1960年5月の技術援助契約期間終了（4年間契約）が迫ると、契約が延長されるよう、世銀当局に働きかけた³⁰¹⁾。

公団は、畑地かんがいの農業技術に関しても、世銀の指示により、アメリカから技術援助を仰いだ。畑地かんがいは、日本では、第2次大戦後に研究が始まったばかりであり、1950年に、第1次指定農場となったのが、愛知県の知北農場であった。世銀は、愛知用水借款の意義を、畑地かんがい技術の日本への導入と普及に見出していた。ドールは公団に畑地かんがい試験農場の設置を促し、56年5月には、畑地かんがい実験農場が知北農場に設置された³⁰²⁾。公団は、世銀の斡旋により、FAOを通じてユタ大学教授ビショップ (A. Alvin Bishop) に技術協力を要請した³⁰³⁾。ビショップは56年～60年に計5回来日し、そのほかに、数名の専門家が来日した。米国の技術援助専門家と公団との関係は良好であった³⁰⁴⁾。しかし、愛知用水地域の畑地かんがい事業は進捗せず、62年において実績は計画のわずか1/4以下にとどまった³⁰⁵⁾。

愛知用水の農民負担は、つねに争点となった。総合開発事業である愛知

Office Report, Aichi Irrigation Project – Loan 173-JA,” November 3, 1958 [WBGA 1857720].

- 300) 産業機械業界は愛知用水開発工事への外国機械の輸入に反対を表明していた（『日本経済新聞』1954年6月8日）。
- 301) “Japan – Aichi Irrigation Project,” Mario Piccagli, January 22, 1960 [WBGA 1857721]. 実際には、契約は1961年12月末まで延長された（愛知用水公団編 [1968a] pp. 484-486）。
- 302) 愛知用水公団編 [1968a] pp. 623-627.
- 303) 「愛知用水公団事業地区畑地かんがい専門技術者ビショップ教授に対する連絡依頼について」平川守農林事務次官発 外務事務次官宛，昭和31年6月1日 [外交史料館 E’4.1.0.2-1-3-2]。
- 304) 「どうのびる東海地区の畑かん技術 — 第一線技術者の体験と意見 —」畑地かんがい研究会編 [1961] pp. 77-84. 愛知用水公団編 [1968a] pp. 286-290.
- 305) 永江雅和 [2016] pp. 24-26. 畑地と水編集委員会編 [1984] は、ビショップらによる技術導入については触れていない。永江は、ビショップ等による技術導入の全国各地への伝播については、今後解明されるべき課題だとしている。

表14 愛知用水 負担金徴収区分の推移

(単位:100万円)

	公団設立時 (1955年10月)		世銀契約時 (1957年8月)		確定負担額 (1962年12月)	
	総事業費	負担額	総事業費	負担額	総事業費	負担額
農業	24,491	25,969	27,436	27,856	32,481	33,961
国庫	12,573	13,520	14,454	13,521	17,839	18,600
県	3,758	4,301	3,978	4,378	8,285	8,722
農民	8,160	8,148	9,004	9,957	6,357	6,639
電力	1,916	2,694	1,909	2,118	2,142	2,374
水道	3,623	4,251	3,755	4,063	6,586	7,108
合計	30,030	32,914	33,100	34,037	41,209	43,443

[出所] 愛知用水公団編『愛知用水史』1968年, p. 585, p. 589, p. 593, p. 598より作成。

用水事業においては、農業、電力、水道の3分野にどのように負担を配分するか(アロケーション)という問題があった。事業の中心が農業用水であったので、農業が事業費の約8割を負担することになった(表14)。公団設立時には、愛知用水は「農業開発に名をかりた電力開発」(近藤康男)であると、電力会社の負担の少なさを批判する声もあった³⁰⁶⁾。工事が始まってからは、負担配分よりもむしろ水の配分が問題となり、愛知用水は農業用水ではなく「鉄の用水ではないか」という批判が強まった³⁰⁷⁾。公団設立当初は、名古屋南部・知多半島に立地する工場は比較的少なかった。それらの工場は安価な地下水に依存しており、愛知用水を利用するインセ

306) 「愛知用水事業の問題点(上)」『河川』1955年11月号, p. 41。東畑精一が、愛知用水の費用の割り振りは農業に不利だと指摘したのに対して、清野保は費用の割り振り方法には問題があるが、電源開発促進法に則っていると答えている(清野保[1982] pp. 216-218)。

307) 「愛知用水と荒勝巖」『Aff』第6巻第9号(1975年9月) p. 72。①電力専用施設工事は関西電力が実施し、その資金を公団が供給する、②共用施設(ダム等)は公団が工事を実施し、関西電力が公団に使用料を払って利用することとなっていた(「発電事業に関する基本協定」昭和31年12月24日(愛知用水公団編[1968b] pp. 362-363)。なお、愛知用水事業の電力事業に積極的であったのは、電力会社ではなく、電力不足に悩む名古屋経済界であった(岡田知弘[1989] pp. 275-283)。

ンティブは弱かった。しかし、名古屋、四日市、桑名の誘致合戦の末に、1959年に東海製鐵が名古屋市南部に製鉄所建設を決定すると、この地域の工業用水の需要は一気に増大した³⁰⁸⁾。東海製鐵の大量の工業用水需要が農業用水利用を妨げるのではないかという点が問題となった³⁰⁹⁾。

農民の費用負担については、実施計画作成時（1957年）の農業、電力、水道の3分野の負担比率が、その後も原則として踏襲された。すでに見たように、第3次余剰農産物受入が中止になった結果、農民負担（総償還額）は公団設立時（1955年）に予定していた反当平均約3万5,000円から、実施計画作成時には反当平均約4万3,000円へと約2割増加した。農民負担の抑制を求める声に圧されて、政府は農民負担を43,000円で止めることとし、不足分を国庫と県が補った。その結果、農民負担のさらなる増大は避けられ、工事完了時（1961年）の反当農民総償還額は43,048円にとどまった³¹⁰⁾。

愛知用水が農民の運動から始まったとはいえ、受益地域の農民の大半が積極的にこの事業を支持していたわけではなかった³¹¹⁾。農民にとって、反当約4万3,000円は、かなりの負担であった。負担に対する農民の1つの対応は「発言」(voice)であり、土地改良区を中心に国や県に負担軽減を求めて粘り強く交渉し、負担の引下げを勝ち取った³¹²⁾。もう1つの対応は、受益返納という形の「脱出」(exit)であった。都市化・工業化による農地転用以外に、自主的な受益返納も少なくなかった。農家の副業機会の増大は、営農意欲を減退させ、かんがい用水を用いた積極的な営農の展開

308) 土井康夫・野口興晴 [2010] pp. 36-37.

309) この問題をめぐって、1959年7月9日に衆議院農林水産委員会は、浜口公団総裁らを招致して、長時間にわたる質疑を行った（衆議院農林水産委員会議事録、昭和34年7月9日）。

310) 大山一生「資金計画の経緯と現状」畑地かんがい研究会編 [1961]。

311) 1964年に実施された愛知用水学術調査団による社会心理的調査の結果を参照（酒井正三郎 [1967] pp. 202-219）。

312) 永江雅和 [2016] p. 22, 愛知用水公団編 [1968a] pp. 709-723.

を妨げた。末端5ha未満のかんがい設備整備に対する補助の打ち切り(1961年)など³¹³⁾、政府の畑地かんがいに対する消極的な政策もそれに追いつけなかった。愛知用水事業は、畑地かんがいの振興を旗印に掲げたにもかかわらず、水田の利用率の高さとは対照的に³¹⁴⁾、普通畑については、

表 15 愛知用水計画の変遷

年次 項目	当初計画	第1次変更	第2次変更	第3次変更
	1957年10月	1961年10月	1964年9月	1968年3月
受益面積 (ha)	33,071.0	30,674.9	23,510.9	14,996.9
かんがい期間・水田 ・畑	6月11日～10月3日 6月1日～8月31日	5月1日～10月3日 6月10日～9月15日	} 同 左	} 同 左
純用水量 (m ³)	238,924,000	256,296,100		
補給必要水量 (m ³)	110,164,000	141,931,900	111,344,100	74,192,000
水源 (m ³)				
牧尾貯水池	68,000,000	} 同 左	} 同 左	} 同 左
松野池	2,350,000			
東郷池	9,000,000			
佐布里池	—	—	5,000,000	
発生電力 (kWh)	105,535,000	130,000,000	減電 2,822,000	減電 2,929,300
新設発電所				
最大使用水量 (m ³ /s)	20	30	} 同 左	} 同 左
有効落差 (m)	72.8	130.93		
最大出力 (kW)	10,000	34,000		
都市用水 (m ³)	45,000,000	同 左	139,608,000	264,849,000
上水道				
給水人口 (人)	314,000	同 左	344,000	963,000
浄水池 (箇所)	4	同 左	同 左	5 (高蔵寺新設)
日最大給水量 (m ³ /日)	81,000	同 左	同 左	312,000
年間給水量 (m ³)	17,850,000	23,160,000	同 左	62,672,000
工業用水				
配水池 (箇所)	1	同 左	2	2
最大給水量 (m ³ /日)	86,400	同 左	345,000	545,000
年間給水量 (m ³)	27,150,000	21,840,000	116,448,000	202,177,000
事業費 (億円)	331	423	422	422

[出所] 農業土木学会編『農業土木史』1979年, p. 624。

313) 白井義彦 [1976] p. 58, 永江雅和 [2016] p. 25.

314) 水田の場合も、兼業化が進んだために複合経営が後退し、コメの単一経営へ

愛知用水利用率0%の農家が総農家の66.6%も占めた（1963年現在³¹⁵⁾。

完成後の愛知用水 かんがいを主たる目的に建設された愛知用水は、高度成長期の都市化によって、生活用水・工場用水の利用中心に変貌した。農地の受益面積は、当初計画（1957年）の約3万3,000haから1968年には約1万5,000haに半減した。それに対して、工業用水供給量は、1964年には当初計画の約4.3倍に、68年には約7.4倍に飛躍的に増加した（表15）。64年には農業用水と工業用水の給水量が逆転し、68年には愛知用水のおもな用途は工業用水になった³¹⁶⁾。世銀借款終了後の第2期以降の愛知用水事業は、工業用水需要への対応に重点が置かれた。農業プロジェクトとして「額面どおりに見たら大失敗」（吉田恒昭）でありながら、愛知用水事業に対する否定的評価があまり見られないのは、工業用水としての貢献度の高さによるものであろう。

（5）農地開発機械公団借款と北海道開発

農地開発機械公団借款の概要 北海道は第2次大戦後「四つの島にとじこめられた」³¹⁷⁾日本の残されたフロンティアとして注目を集めた。1950年、北海道開発庁が設置され、52年から食糧増産と過剰人口の吸収を主目的とした「北海道総合開発第1次5ヵ年計画」が多大の期待を背負ってスタートした³¹⁸⁾。農地開発機械公団借款の対象になった篠津泥炭地開発と根釧原野開墾は、こうした北海道開発の一環であった³¹⁹⁾。

の移行が進んだ（愛知県開拓史研究会編 [1980] p. 580）。

315) 酒井正三郎編 [1967] pp. 178-179.

316) 杉本義行 [1996] は、1987年までの愛知用水について計量的な分析を行い、愛知用水の工業用水としての便益が、農業用水、生活用水としての便益をはるかに上回ったことを明らかにしている。

317) 「北海道総合開発第1次5ヵ年計画」の文言。

318) 山崎幹根 [2006] p. 73.

319) 農地開発機械公団の目的は、世銀等からの資金の融通を受けて購入した高性能の機械等を保有し、農地の造成・改良事業に供することであり、法律の上

農地開発機械公団借款は、篠津泥炭地開発事業、北海道根釧・青森県上北地区機械開墾事業、乳牛導入事業の3事業から成る。根釧・上北開墾と乳牛導入事業とは一体の事業なので、実質的には、篠津泥炭地の水田開発と、根釧・上北地区の酪農育成の2事業である。

3事業の内容は、以下の通りである。

- ① 篠津泥炭地開発：篠津泥炭地開発は、石狩川下流の篠津地区の泥炭地、約9,000haを水田化する事業である。この事業は、世銀借款の対象となる以前から、国営事業として始まっていた。北海道開発庁が世銀借款事業の実施主体となり、農地開発機械公団は、世銀借款資金で輸入した機械を北海道開発庁に貸し付ける役割を担った。
- ② 根釧・上北開墾：北海道根釧地区、青森県上北地区をパイロット地区として、機械を用いて開墾し、入植を図る事業。この事業は、日本側が世銀に申請したものではなく、世銀側から提案された。実施主体は農地開発機械公団、開墾予定面積は、根釧地区（北海道根室支庁別海村床丹第二地区）約3,000ha、上北地区（青森県下北半島南部の野辺地町・六ヶ所村・横浜村・甲地村にまたがる地区）約3,000haであった。
- ③ 乳牛導入事業：海外から輸入したジャージー種の乳牛5,000頭を、上北・根釧機械開墾地区を始めとする集約的酪農地域に導入する計画。

世銀借款の受け入れのために1955年10月10日に農地開発機械公団が設立され、56年12月19日に借款契約が締結された。借款の総額は430万ドル、内訳は篠津事業241万5,000ドル、機械開墾事業100万ドル、乳牛事業88万5,000ドル。融資条件は、金利5%、期間15年（うち据置3年）であった。

篠津開発事業は、世銀借款の終了後も工事が継続し、1970年10月に竣工した。この事業により、約1万1,000haが水田化した。根釧・上北地区の機械開墾事業は、床丹第二地区への入植が58（昭和33）年度までに終

は、特定の地域の開発を謳っていない。

わり³²⁰⁾、上北地区の開墾は59（昭和34）年度までに完了した。乳牛事業は、56～60年度に8,373頭を公団が輸入し、終了した³²¹⁾。

根釧開墾事業の浮上 愛知用水と根釧・上北地区機械開墾の世銀借款交渉は、コメの増産および土地改良に重点を置く農林省と、畑作・牧畜混合農業の導入および開墾地の拡大に期待をかける世銀との、日本農業の将来像をめぐる対立の場でもあった。

世銀が北海道の開墾に着目したことは、すでに述べた通りである。実際に世銀調査団が北海道を訪れたのは、第2回経済調査団（ドール調査団）が1953年12月2日～5日に夕張炭鉱等を視察した際であった³²²⁾。

この時ドールは、北海道に強い印象を受け、同僚のルシンスキーにつきのような書簡を送っている³²³⁾。

「われわれの北海道旅行は非常に有益でした。この島は日本の他のどの地域よりも多くの未開発資源を蔵しており、人口密度は比較的低い。東京を立つ前に、気候の厳しさについてさんざん聞かされていたけれども、アメリカの気候に慣れている人であれば、とくに困難とは感じないでしょう。ウィスコンシンや北ニューイングランドに似ています。東京以南の米作に確信を持った人たちが関心を持たないのは理解できますが、朝鮮、満州、中国からの帰還者を移住させるのはそれほど困難ではないと思います。本当に、人口過密な日本にこのような場所があることには驚かされます。」

320) 187戸が入植。床丹第二地区に続いて、床丹第一地区の開墾・入植事業が行われたが、入植農家の経営が順調でなかったため、第一地区への入植は1964年に打ち切られた（芳賀信一 [2010] p. 98）。

321) 公団輸入牛の導入先は、北海道、青森県のほか、熊本県、岩手県、岡山県、佐賀県などである（農地開発機械公団編 [1966] p. 176）。

322) この時の視察予定には農業関係は含まれていなかったが、北海道農業開発に関する討議は予定されていた（“Letter from Dorr to Rucinski,” November 25, 1953 [WBGGA 1857455]）。農地開発機械公団編 [1966] p. 159は、北海道根釧原野を視察したと記しているが、他の史料によって確認できていない。

323) “Letter from Dorr to Rucinski,” December 7, 1953 [WBGGA 1857455]。

「われわれは火山灰に覆われているという広大な未開墾地を見ました。こうした地域の一部は、適切な土壌改良を加えれば可耕地になりうるし、他の地域は牛や羊の牧場として好適でしょう。さらに検討する必要はありますが、日本の食糧輸入依存を減らすために、畜産業の拡大は積極的に追求されるべきだと思います。」

翌1954年の7月～9月に農業調査団が訪日した。調査団の目的には、日本の農業および畜産に関する全体的調査、および、農業・畜産の増産に関する具体的プロジェクトの検討が掲げられ、畜産振興が強く意識されていたことがわかる。農業調査団を編成する際、デフリース世銀農業部長は調査団に畜産の専門家を加えるために、OEEC食糧農業部のアンデルセン(Thormod V. Andersen)に対し、参加を要請した³²⁴⁾。アンデルセンの来日は実現せず、代わりに世銀スタッフのハンコック(イギリス人)が畜産の専門家として加わることになった³²⁵⁾。

農業調査団は2回、石狩川流域と根釧原野を訪れた。1回目はドールが、2回目はデフリースが参加した³²⁶⁾。ドールは、1954年8月7日の世銀農業部長のデフリース宛書簡で、今回の来日で、「誰も米作に関して日本人に助言できないことを再確認した。もし、貢献できる余地があるとすれば、主として高地での耕作と牧畜に関してだと、われわれはみな感じている」と述べた³²⁷⁾。8月18日、緒方竹虎副総理との会談の際にドールは、「北海道には開発に適した広大な土地がある」と述べ、火山灰地は新型の機械によって迅速に開墾し、石狩の泥炭地は地区を選んで開墾を行ったかどうかという意見を述べた³²⁸⁾。

324) “Letter from de Vries to Thormod V. Andersen,” May 4, 1954 [WBGA 1857416].

325) “Terms of Reference – Mission to Japan,” from de Vreis to J. Hancock, July 13, 1954 [WBGA 1857416].

326) 「世銀農業調査団の調査結果に関する件」岡崎外務大臣発 井口在米大使宛、昭和29年9月30日 [外交史料館 E4.1.0.2-1-1 第2巻]。

327) “Letter from Dorr to De Vries,” August 5, 1954 [WBGA, 1857473].

すでに述べたように、調査団のデフリースは、9月に帰国する際に、愛知用水、篠津泥炭地開発、根釧開墾、八郎潟の4プロジェクトを世銀借款の候補とした。このうち、根釧開墾は日本側の希望リストにはなかった事業である。世銀側が、機械による大規模開墾のモデル・ケースとして実施したらどうか、結果が良好であれば引き続き融資してもよいと逡巡したため、加わった³²⁹⁾。この根釧開墾プロジェクトに青森県上北地区が追加されたのは、農林省の意向によるものとされる³³⁰⁾。

篠津泥炭地開発 北海道のおもな泥炭地は、石狩川流域、天塩川流域、十勝川下流、釧路原野に存在し、そのうち石狩川流域がもっとも広い。泥炭地は、植物の枯れた後の有機物（泥炭）が堆積した地域のことである。地下水位が高い、無機質に乏しい、酸性であるなどの欠点があり、排水・客土・酸性矯正を行わないと、耕地にはなりにくい³³¹⁾。泥炭地の開拓は明治期から進められていたが、1950年代初めまでに農地化されたのは6万町歩（農耕可能泥炭地の約4割）にとどまり、また、すでに農地化された泥炭地でも改良が必要な部分が少なくなかった³³²⁾。

「北海道総合開発第1次5カ年計画」は、1956（昭和31）年度に食糧総

328) “Meeting with the Deputy Prime Minister, Mr. Ogata,” August 18, 1954 [WBGA 1857455].

329) 世銀調査団が根釧原野に着目したのは、アメリカの農機具会社インターナショナル・ハーベスター社が根釧開発プランを世銀に売り込んだためという推測もあるが（北海道農地開発協会 [1961] pp. 41-42）、それを裏付ける史料は存在しない。両者の関係について、具体的事実を挙げて推測しているのは和田栄太郎（1955～61年、農地開発機械公団理事）である（農地開発機械公団編 [1976] p. 57）。ちなみに同社は、機械公団の第1回入札（1956年3月）では落札に成功していない（北海道農地開発協会 [1961] p. 41）。

330) 農林省は、世銀借款の対象が北海道に限られると、北海道開発庁の管轄下に置かれ、農林省が関与できなくなると懸念し、上北を加えたとされる。

331) 坂井芳郎（農林技官）「北海道泥炭地開発について」『経団連月報』1954年8月号，pp. 44-48.

332) 寺島裕「本道泥炭地開発の基本構想とその問題点」『北海評論』第8巻第9号（1953年10月）p. 59.

生産量(米換算)800万石(約120万トン)を達成することを目標とする計画であり、その中心的役割を担うのが石狩川水域泥炭地開発であった。北海道開発庁は、美唄・篠津・夕張・千歳・豊平の5地区を対象とする、治水・利水・土地改良・道路建設・発電等を含む総合開発計画である石狩川水域開発計画(51年)を策定し³³³⁾、51(昭和26)年度から着手した。

北海道開発庁は、1954年6月の向井特使訪米の際に、政府に対し、この事業を世銀借款の対象として取り上げるよう働きかけた。その時に提出された「石狩川水域泥炭地開発計画概要」の内容は以下の通りである³³⁴⁾。

- ① 泥炭地を中心に農地開発、電源開発、河川・道路整備を実施し、米換算95万石の食糧増産を図る。
- ② 事業費の総額：約430億円。内訳は、農業約248億円、発電約107億円、河川約61億円、道路約15億円。
- ③ 外資導入：5,000万ドル(180億円)。内訳は、農業3,050万ドル、発電1,950万ドル。
- ④ 基幹的事業を担当するために、石狩川水域開発公社を設立する。

この計画の力点は畑の水田への転換にあった。増産予定量の内訳は、水稲約111万石の増産に対して、麦、雑穀、ジャガイモ等は計約16万石の減産となっており、コメの増産が主目的であったことがわかる。要するに、石狩川水域泥炭地開発とは、土地改良(畑の水田化)によるコメの増産計画であった。

この事業への外国資本・技術の導入構想は1953年に持ち上がった。1953年9月25日、一万田尚登日銀総裁が発起人総代となって、海外からの技術援助および資金導入の斡旋を目的とする北海道農地開発協会が東京で設立され、理事長に石井英之助 FAO 協会理事が就任した。54年4月6

333) 1954年に北空知地区が加わった(松井芳明ほか「北海道篠津泥炭地開発」農業土木学会 [1979] p. 1225)。

334) 「石狩川水域泥炭地開発計画概要」昭和29年5月、北海道開発庁。

日には、FAO との間に技術援助基本協定が締結された³³⁵⁾。1954年5月～6月には、フランス調査団による泥炭地調査が実施され³³⁶⁾、8月～10月には、FAO から泥炭地開発専門家 J. アダム（英国人）が派遣されて来るなど、北海道農地開発協会を中心に、外資導入のための下準備が進んだ³³⁷⁾。ちなみに、この2つの調査には、世銀は関わっていない³³⁸⁾。

世銀農業調査団と報告書 1954年7月～9月に世銀農業調査団が現地調査を実施した際には、愛知用水を優先する農林省と、世銀借款プロジェクトに石狩川水域開発計画を割り込ませようとする北海道開発庁との間に激しい角逐が展開された。平工剛郎はこの対立を、本州の稲作生産を優先する農林省と、水稻生産や酪農振興を通じて北海道を食糧基地にしようとする北海道開発庁との、「寒冷地農業の評価をめぐる政策論争」であったと見る³³⁹⁾。世銀は、北海道開発に好意的であったが、酪農振興を重視しており、泥炭地の土地改良による水田化を主目的とする北海道開発庁との間には距離があった。

農林省、北海道開発庁、世銀の三者の間の調整は、調査団の来日中に行われ、つぎのような形で決着がついた³⁴⁰⁾。

① 愛知用水、篠津泥炭地開発、根釧・上北地区機械開墾、八郎潟の4事

-
- 335) 北海道農地開発協会 [1961] p. 80. 「北海道農地開発協会設立趣意書並定款」昭和28年9月、「FAO と技術援助基本協定締結に関する件」昭和29年4月21日、外務事務次官発 農林事務次官・北海道開発庁次長宛 [外交史料館 E'4.2.1.2-1 第1巻]
- 336) 北海道農地開発協会 [1961] pp. 27-32.
- 337) FAO 農業調査員イーヤリ・アダム『北海道泥炭地について』（北海道農地開発協会調査報告書 No. 4）北海道農地開発協会，1955年1月。
- 338) 1954年，世銀調査団は，来日中のアダムに会見を求め，協力を要請した（北海道農地開発協会 [1961] p. 38）。世銀が「農業調査団報告書」をまとめる際に，アダムは調査団のラミア（FAO 所属）に資料を提供した（“Letter from K. Ramiah to De Fries,” October 28, 1954 [WBGA 1857473]）。
- 339) 平工剛郎 [2011] pp. 139-144.
- 340) 調整過程については、『北海道農地開発の動き』北海道企画室，1955年（北海道立文書館蔵—筆者未見）等に拠って記述した平工剛郎 [2011] が詳しい。

業を世銀借款対象とする。

- ② 石狩川流域開発計画への融資は、篠津地区に限定して実施する。世銀は篠津地区の全面水田化を認める。
- ③ 世銀が提案した根釧地区の機械開墾事業を世銀借款プロジェクトに取り上げる。ただし、根釧地区だけでなく、青森県上北地区も対象に加える。

農林省は9月1日に世銀調査団に対して、愛知用水1,000万ドル、北海道800万ドル、八郎潟200万ドルの借款額を提示した。この数字は世銀の「農業調査団報告書」(1954年12月)に掲げられた見積額の愛知用水1,000万ドル、篠津・機械開墾(追加分を含む)750万ドル、八郎潟300万ドルに近い(前掲、表8)。デフリースが来日したのは8月30日であり、この時点では世銀は、どのプロジェクトを採択するかも決めていなかった。しかし、農林省はすでにデフリース来日前に、ドールとの交渉の感触から、妥協点を見出していたようである³⁴¹⁾。

世銀の「農業調査団報告書」は、世銀が推奨する機械開墾事業の意義をとりわけ強調し、「本調査団は機械開墾が食糧増産について他の如何なる方法よりも優っていると思料する」と述べている。また、同報告書に付された勧告は、根釧・上北地区の機械開墾と乳牛輸入について、「長期的に見て、この事業は世銀が日本経済に対してできる最も重要な貢献になるだろう」と評価し、この事業を今後長期間に全国で展開される大規模開墾事業の端緒と位置づけた。またこの勧告には、この種の事業の経験が乏しい日本では、計画立案の段階から海外の協力が不可欠であり、インドやウルグアイと同様に、世銀が日本政府にコンサルタントをあっせんするのがよ

341) 北海道開発庁の側は、農林省は北海道開発計画を排除しようとしていると見ていた(北海道農地開発協会 [1961] p. 45, 平工剛郎 [2011] pp. 140-144)。しかし、農業借款2,000万ドルの枠に対して愛知用水の要請額は1,400万ドルに過ぎなかったこと、八郎潟の計画が遅れていたこと、政界の有力者である緒方竹虎(副総理、北海道開発庁長官)が北海道開発計画を強く支持したこと、などの事情を見れば、農林省がそこまで考えていたとは言いがたい。

いとも記されている³⁴²⁾。

農地開発機械公団の設立 北海道開発の実施主体については、全国レベルでの一元的な実施主体を設けるべきとする農林省と、北海道の特殊性を勘案して北海道独自の事業主体を設けるのが妥当だとする北海道開発庁との対立が存在した³⁴³⁾。それは、北海道開発を国策として一元的に実施すべきとする立場と、北海道の特別扱いを認めない立場との相克を反映したものであった³⁴⁴⁾。

北海道開発庁長官緒方竹虎は、1954年8月11日に「北海道開発問題についての懇談会」を開催し、半官半民の特殊会社の設立を提言した。北海道開発庁の構想は、55年2月5日の「北海道農地開発公社設立要綱案」として纏められた³⁴⁵⁾。これに対して、農林省は54年10月1日に「日本農業開発公社法案」を纏めた。世銀は、55年2月に、愛知用水と機械開墾についてはそれぞれ新規の機構を設け、八郎潟（農林省）、篠津（北海道開発庁）は従来担当してきた機関が引き続き担当することを日本政府に勧告した。その結果、農林省の主張が通り、55年10月に農地開発機械公団が、愛知用水公団とあわせて設置されることになった。

平工剛郎 [2011] は、農地開発機械公団の設立が農林省のペースで進んだ理由を、1954年12月の内閣交代で緒方竹虎が北海道開発庁長官を辞めたことに求めているが、この点は疑問である³⁴⁶⁾。

1955年2月に世銀メモランダムが示される以前の、54年10月にすでに

342) “Submission of Report of Agricultural Mission to Japan,” [December 22, 1954] [WBGA 1857473].

343) 平工剛郎 [2011] pp. 144-146.

344) 山崎幹根 [2006] 参照。

345) 世銀調査団が根釧開墾を提案したために、北海道開発庁は石狩水域開発公社を、根釧原野も含む機関に拡大した（北海道開発庁編 [1971] pp. 34-36, 『読売新聞』1954年10月14日）。

346) 平工剛郎 [2011] pp. 144-146.

世銀は方針を決めていたからである。54年10月12日のドルの農業借款に関する草案は、世銀借款の借り手として、愛知用水-愛知用水のための新設公団、八郎潟-農林省、篠津開発-北海道開発庁、農地機械開墾-機械開墾公社、乳牛輸入事業-農林省、を予定していた³⁴⁷⁾。この方針に沿って、世銀は54年10月以降、農林省に愛知用水公社の設立を働きかけた。世銀は、北海道の総合開発には関心はなく、根釧・上北で試みる機械による大規模な農地開墾を、全国各地に拡大することを構想していた。北海道開発庁の案は、世銀の考えとは根本的に発想が異なり、世銀によって採用される可能性は最初からなかったと言ってよい。

公団設立と借款契約の締結 愛知用水公団と農地開発機械公団の、公団設立から世銀借款契約成立までの過程は、ほぼ並行して進んだ。両公団の根拠法の制定(1955年8月6日)、設立(10月10日)は同時であったが、愛知用水公団の法案策定作業が先行したため、農地開発機械公団法は愛知用水公団法をモデルに作られることになった³⁴⁸⁾。

農地開発機械公団の目的は、①世銀等から資金の融通を受けて農地の造成・改良用の機械を保有し、貸与すること、②委託を受けて農地の造成・改良工事を行うことであった。法律制定の時には、乳牛導入事業の実施計画が未確定であったため、1956年5月21日の法改正で乳牛導入事業が付け加えられた。

農地開発機械公団は、愛知用水公団と同様、農林省の管轄下に置かれたが、愛知用水公団と較べて、規模は小さかった(1956年度の職員定数47人、従業員も含め156名)³⁴⁹⁾。本所は東京に、北海道支所は北海道野付郡別海町、東北支所は青森県上北郡野辺地町に置かれた³⁵⁰⁾。公団理事長には成田努

347) “Memorandum Concerning Possible Set Up of Agricultural Development Loans to Japan.” R. H. Dorr, October 12, 1954 [WBGA 1857473].

348) 愛知用水公団と同様、無資本。1962年の法改正で政府出資法人になった。

349) 農地開発機械公団編 [1976] p. 47.

が就任した。

世銀の都合により、機械開墾、篠津開発、乳牛導入の事業は1つの借款に纏められ³⁵¹⁾、1955年10月28日に、農地開発機械公団から世銀に借款申請がなされた³⁵²⁾。当初世銀は、借款契約を急いでおり、機械の発注から到着までの時間を考慮すれば、雪解け後ただちに着工するためには、55年中に交渉が妥結している必要があると考えた³⁵³⁾。

1955年12月23日、世銀のSLCは、アジア・中東部の提出したメモランダム「日本 — 機械農地開発プロジェクト」について審議を行った。その結果、プロジェクトの完成に要する資金の日本政府による保証を契約締結の条件とすること、この保証を得るためには交渉が遅れてもやむを得ないことで合意を見た³⁵⁴⁾。この決定を受けて、日本担当官のドールは、12月24日、農林大臣に対して、①農地開発機械公団が計画を遂行するための円資金、②入植のために必要な資金および入植に伴う工事に要する資金を政府が保証することを求めた³⁵⁵⁾。日本政府は、ただちに世銀総裁に農林大臣書簡を送り、円資金の確保を約束した³⁵⁶⁾。しかし、ドールは農林

350) 農地開発機械公団編 [1976] pp. 34-35.

351) 篠津泥炭地開発は、農地開発機械公団が世銀から融資を受けて購入した機械を、北海道開発庁に貸し付ける形を取った。なお、農地開発機械公団借款を世銀は Japan Agricultural Projects と名付けている。

352) 農地開発機械公団編 [1966] p. 163.

353) 「世銀農業借款に関する件」井口大使発 重光大臣宛、昭和30年10月13日 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3-1 第1巻]。

354) “Minutes of Staff Loan Committee Meeting held Friday, December 23, 1955 (SLC /M/609-B).” [WBGA 1857674]. 財政資金の保証は、すでにアジア・中東部のメモランダムでも触れられており、SLCの決定はそれをオーソライズしたものと見られる (“Japan — Mechanical Land Reclamation Project — Memorandum from Department of Operations Asia-Middle East (SLC/O/816).” December 22, 1955 [WBGA 1857674]).

355) 「世銀アジア極東部長ドール氏発 理事長宛」昭和30年12月24日 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3-1 第1巻]。なお、ドールは正確にはアジア極東部長ではなく、アジア極東課長。

356) 「農地開発機械公団関係事業の円資金の確保に関する保証について」国際復興開発銀行総裁宛 農林大臣書簡、昭和30年12月26日 [外交史料館 E'4.1.0.2-1-3-1 第1巻]。

大臣の保証では不十分だとし、法的措置による円資金確保を求めた。そのため、早期の契約実現の可能性はなくなった。

1956年2月末～3月に、世銀はドール、ジェフリースを派遣して、日本側と協議を行わせた。世銀は、長期の財政支出を法的に保証することは制度上不可能であるとする日本政府の強い抵抗に遭った。交渉の結果、3月22日に、世銀借款契約文書の1つである日本政府と世銀との保証協定に、政府の資金保証を盛り込む方法を取ることで、一応の合意が成立した³⁵⁷⁾。

世銀は、1956年8月に、これまでの合意に基づいた借款契約、保証協定等の文案を公団に示した³⁵⁸⁾。10月16日～12月5日、ワシントンで公団と世銀との正式交渉が行われ、12月19日に借款契約が締結された。借款金額は、当初の予定の520万ドルよりも減って、430万ドル、償還期間15年(据置期間3年)、金利は5%であった³⁵⁹⁾。

根釧パイロットファームの展開 機械開墾によって造成された農地の入植者を募り、大規模な酪農家を育成する計画は、パイロットファーム建設事業と名付けられ、1955年に華々しくスタートした。パイロットファーム事業は、根釧地区と上北地区で同時に着手されたが、ここでは、文献が多く存在する根釧パイロットファームを取り上げる³⁶⁰⁾。

357) “Memorandum of Discussions of Proposed Loan to Agricultural Land Mechanized Development Public Corporation,” March 22, 1956 [WBGA 1857674].

手書きで、ドールの署名と、“Submitted to Japanese”の書き込みがある。

358) 農地開発機械公団編 [1966] pp. 164-165.

359) 減額の理由は、海上輸送費を借款に含めなかったこと、篠津事業に必要な機械の一部を日本国内からの調達に変更したことによる(“Japan - Proposed Loan to the Agricultural Land Development Machinery Public Corporation for Three Land Reclamation Projects and the Importation of Cattle, Memorandum from Department of Operations, Asia and Middle East (SLC/O/876),” November 21, 1956 [WBGA 1857675])。世銀理事会は、12月14日に4.75%から5.75%への金利引き上げを決定していたが、農地開発機械公団借款には経過措置として5%の金利を適用した(農地開発機械公団編 [1966] p. 166)。

360) 上北地区については、六ヶ所村史編纂委員会 [1996] pp. 919-937がもっとも詳しい。

別海村床丹第二地区への入植は、1956（昭和31）年度から始まり、58年度までに187戸が入植した³⁶¹⁾。大型機械による開墾作業は順調に進み、61年度までに床丹第二地区の事業は完了した。従来の入植は、営農と並行して人力と畜力で開墾を進める方式であったために、開墾作業が進みにくいという問題があったのに対して、パイロットファームでは公団が開墾事業を実施し、開墾した土地を入植者に提供した。大型レーキドーザー（抜根用に大型の熊手を付けたブルドーザー）を用いた開墾作業は、従来の人力・馬力による開墾作業を一変させた。輸入された大型機械は、除去の難しい大木の抜根や、30cm以上の深耕を可能にした³⁶²⁾。このように開墾事業が目覚ましい成果を収めながらも、パイロットファームの経営は、61年の第二地区完成の時には、早くも行き詰まりの様相を見せ始めた。61年5月に初めての無断離農（夜逃げ）が発生したのをきっかけに、離農が相次ぎ、73年までに第二地区で離農した戸数は76戸、入植戸数の41%に上った。

根釧パイロットファームの失敗については、北倉公彦 [2001] がすぐれた分析を行っている。北倉が指摘する6点の問題点うち、とくにつぎの4点が重要である³⁶³⁾。

- ① 経営耕作地面積規模を過小に設定したこと。スタート時の耕地面積14.4ha（採草地を含め総面積18.8ha）は、安定的経営に必要とされた30haと較べれば狭隘過ぎた³⁶⁴⁾。
- ② 馬耕を採用したこと。トラクターの導入が不可避であったにもかかわらず、当初は馬耕を前提としたため、労働力不足が生じた。
- ③ 政府の資金融通額が過小であったこと。開拓者資金融通法による融資

361) 床丹第二地区が、最初の事業地区に決まったのは、1955年6月である（根釧パイロットファーム開拓農業組合編 [1975] p. 73）。

362) 芳賀信一 [2010] pp. 37-43.

363) 以下、断らない限り、北倉公彦 [2001] に依る。

364) 芳賀信一 [2010] p. 86-88.

限度1戸当り250万円(床丹第二地区)は、入植者にとって相当の金額であったものの、その後のインフレに対応する措置が十分にとられなかった。

- ④ ジャージー種の選択が適切でなかったこと。世銀借款で輸入されたオーストラリア産のジャージー種乳牛は、産乳量が少なかった上に、プルセラ病も発生した。ジャージー種の導入を事実上、義務付けられた根釧パイロットファームへの影響は、とくに大きかった。

すなわち、根釧パイロットファームは、ハード面(高性能機械の導入)では成功したが、ソフト面(営農計画や政策)に問題があったと言える。

ここでは、「官僚政策の“悪い見本”」(桜井豊)³⁶⁵⁾と酷評されるジャージー種乳牛の導入に絞って、世銀との関係を検討しておきたい。

日本の酪農へのジャージー種の導入は、乳製品製造のための原料乳圏の設定にともなって始まった。乳業メーカーがバター、チーズの原料乳を効率的に集めること、また酪農によって後進地域を振興することを目的に、集約酪農地域が設定された(1954年6月、酪農振興法制定)。その際、高乳脂肪でバター生産に適しているとされたジャージー種の、集約酪農地域への導入が政策的に図られた³⁶⁶⁾。日本ではホルスタイン種が主流であったので、ジャージー種の調達は海外に依存することになり、1953年以降、アメリカ、ニュージーランド、オーストラリアから輸入された。

世銀は農業調査団にニュージーランドでの畜産の経験を有する専門家のハンコックを加えており、乳牛の導入には関心を持っていた。1955年2月7日の農業開発事業に関するメモランダムは、乳牛輸入に関して、世銀借款の対象はジャージー種に限る、米国の乳牛は高価なので、オーストラリア、ニュージーランドから輸入すべきだと、詳細な指示を行っている。しかし、和田栄太郎(当時、農地開発機械公団理事)は、世銀借款に乳牛輸

365) 桜井豊 [1971] p. 64.

366) 桜井豊 [1971] pp. 63-65, 松尾幹之 [1986] pp. 103-107.

入事業を含めることは日本側からの要求であり、また、ジャージー種を発案したのは、ハンコックではなく、農林省畜産局であったと証言している³⁶⁷⁾。したがって、世銀はジャージー種採用を推進したが、発案者は農林省であった可能性が高い。

ホルスタイン種と較べて能力が落ちること（乳量が少ない）、生乳利用におけるバターの前比重が次第に低下したこと（飲用牛乳の需要増）、市場が狭く個体として売りにくいこと、などの理由から、ジャージー種は酪農家に受け入れられず、ホルスタイン種に置き換えられていった。1960年4月には乳業メーカーは、高脂肪乳に不利な買上げ価格制度を導入し（3.8%での脂肪率スライドの打ち切り）、政府も1960（昭和35）年度で、ジャージー導入事業を打ち切ってしまった。1953年度～60年度に輸入されたジャージー牛は13,264頭、うち8,373頭が世銀借款を用いて農地開発機械公団が輸入したものであった³⁶⁸⁾。根釧パイロットファームでは、57年にプルセラ病も発生し、酪農家は深刻な打撃を蒙った。

ジャージー種のなかでも、とくにオーストラリアから輸入した乳牛の質が悪かったとされる。世銀借款においては、当初予定されたニュージーランドが除外され、輸入先がオーストラリアに絞られた。それは、1956年初めに世銀が、非加盟国からの輸入に世銀資金を充てることを認めないという方針を決定したためであった³⁶⁹⁾。ニュージーランドは、当時、世銀非加盟国であったので、輸入先から外されたのである³⁷⁰⁾。

その後（1956年7月頃）、ブラック世銀総裁はオーストラリアに対して、世銀融資による日本の乳牛輸入のために、95万ドル相当のオーストラリ

367) 農地開発機械公団編 [1976] p. 57.

368) 農地開発機械公団編 [1976] pp. 158-159.

369) ドールは、「世銀の新しい方針」と述べている（“Feb. 29th p.m., Mechanical Land Reclamation Meeting on Adequacy of Yen Fund,” February 29, 1956 [WBGA 1857674]）。

370) “Letter from R. H. Dorr to T. Narita,” January 21, 1956 [WBGA 1857674]. なお、ニュージーランドは1961年8月にIMF・世銀に加盟した。

ア・ポンドについて、世銀出資18%分の解除を要請し、オーストラリア政府はそれを了承した³⁷¹⁾。世銀出資18%分とは、世銀出資金のうち加盟国通貨による払込分を指す。世銀加盟国は、出資金のうち2%を金または米ドルで、18%を自国通貨で払い込み、80%の部分は必要が生じた際に払い込むことになっている。18%部分を世銀が使う場合には、出資国の許可が必要であった。世銀の出資金100億ドルのうち、世銀が自由に使える部分(各国のドル出資分+アメリカの18%部分)は1950年2月現在、7億6,250万ドルにすぎなかった。そこで、世銀は資金調達の一手段として、加盟国に対して18%解除を促したのである³⁷²⁾。世銀は、オーストラリアに18%解除をさせることで、牛乳輸入分のドル資金を節約したことになる。

篠津泥炭地開発の試行錯誤 篠津事業は、軟弱な泥炭地に大規模な造田工事を行うものであり、篠津運河、石狩川月形頭首工、青山ダム、用水路、排水路の建設、客土といった多様な作業から成っていた。かんがい計画総面積は11,398ha、内訳は水田の用排水改良2,765ha、畑からの開田7,016ha、未開墾地開田1,617haであり、畑からの開田が主であった³⁷³⁾。

土木作業で、とくに大きな困難に直面したのは客土であった。当初、外国製クローラ・ダンパー(エンドレスチェーンを付けたダンパー)を用いて泥を運搬する予定であったが、試運転の段階で泥炭地に不適であることが判明した。そこで、作業に当たっていた技術者たちが、ポンプ船による掘削泥を送泥ポンプで圃場に散布し客土する方式を案出した。この送泥客土方式は、技術的・経済的に効果的であることがその後証明された³⁷⁴⁾。

371) “Australian 18% - Japan’s Purchase,” V. Umbricht, August 2, 1956 [WBG 1857675].

372) Mason and Asher [1973] pp. 108-114. 石坂綾子 [2012] pp. 22-24 も参照。

373) 松井芳明ほか「北海道篠津泥炭地開発」農業土木学会編 [1979] p. 1230.

374) 松井芳明ほか「北海道篠津泥炭地開発」農業土木学会編 [1979] pp. 1239-1244.

北海道の水田開発は、「入植者の米作りに向けたすさまじいばかりの執念」(平工剛郎)の産物とされるが、篠津地区の農家は必ずしもこの事業を支持していたわけではなかった。畑作経営を行っていた農家のなかには開田に不安を抱く者も少なくなかったのである³⁷⁵⁾。畑作と酪農の混合経営を志向していた戦後開拓地区では、反対論も根強かった。「畑作混同経営の経営は許されないのか、造田は強制されるのか」という農民の疑問に対して、北海道開発局は米作経営に転換すれば経営安定が図れると説得した³⁷⁶⁾。結果的には、石狩川下流地域は全国屈指の水稲生産地になり、水田耕作に転換した農家は9ヘクタールの水田農家として安定した経営を達成することが出来た³⁷⁷⁾。

世銀借款の使途 農地開発機械公団借款は、開墾機械および乳牛を輸入するための借款であった(表16)。農地の造成と改良(上北・根釧)と、開墾用機械の貸付(篠津)を目的とする事業であり、ダムや水路の建設と維持にかかわる愛知用水事業と較べて、内容は単純である。また、多額のコンサルタント料を計上した愛知用水とは異なり、農地開発機械公団借款ではコンサルタント料は計上されていない。世銀による技術援助はプラン作成の過程においてだけであった。

契約調印後、借款総額(430万ドル)には大きな変更はなかったが、配分は大幅に変わり、篠津泥炭地が契約時の金額の約1/3に縮小したのに対して、上北・根釧は2倍に、乳牛輸入は1.5倍に増大した。篠津の減少は、水田造成工法の変更に伴うものであった。客土用ダンプトラックが不要になり、必要な外貨が大幅に減少したためである³⁷⁸⁾。篠津の減少分は、開墾地域の拡大や乳牛の導入に向けられ、乳牛輸入頭数は当初予定の5,000

375) 農業土木学会編 [1979] p. 1243.

376) 新篠津村史編纂委員会 [1996] pp. 132-133.

377) 松井芳明ほか「北海道篠津泥炭地開発」農業土木学会編 [1979] p. 1245.

378) 農業土木学会編 [1979] pp. 1239-1244.

表 16 農地開発機械公社 事業別世銀借款枠変更の推移

事業別	契約 (1956.12.19)	第1回変更 (1958.9.19)	第2回変更 (1959.9.22)	第3回変更 (1960.10.3)	最終引出額 (1961.3.31)	備考
上北および根釧	1,000	2,183 機械 1,055 部品, 工具 274 予備費 853	2,180 機械 1,414 部品, 工具 485 予備費 280	2,054 機械 1,418 部品, 工具 635	1,885	変更事情の概要 第1回 (1. 篠津事業における客土方式の変更 2. 開墾事業の拡大 3. 乳牛908頭の増加導入 第2回 (1. 乳牛1,600頭の増加導入 2. 篠津事業の実施計画の改訂 3. 開墾事業の拡大 第3回 乳牛940頭の増加導入
篠津	2,415	1,133 機械 926 部品, 工具 206	900 機械 769 部品, 工具 130	885 機械 766 部品, 工具 118	884	
乳牛導入	885	984	1,220	1,361	1,348	
計	4,300	4,300	4,300	4,300	4,117	

(出所) 農地開発機械公社編『農地開発機械公社十年史』1966年, p. 170より作成。

表 17 農地開発機械公社 長期借入金金の推移

借入先	利率	1955	1956	1957	1958	1959	1960
世界銀行	%	—	247,151	403,521	351,809	372,742	99,903
余剰農産物資金融通特別会計	5.0	—	—	13,153	43,860	—	—
資金運用部資金	4.0	254,654	1,331,013	—	500,000	300,000	—
	6.2~7.5	—	—	—	—	—	—
合計		254,654	1,578,168	416,674	895,669	672,742	99,903

[注] 各年度新規借入額。

[出所] 農地開発機械公社編『農地開発機械公社史』1976年, p. 267より作成。

頭から8,373頭に増えた。

世銀借款を通貨別に見ると、オーストラリア・ポンドが約60万6,100万ポンド（約136万米ドル、全体の約33%）、米ドルが約131万ドル（全体の約32%）で、両者で全体の約2/3を占めた³⁷⁹⁾。アメリカ（土木工事機械）、オーストラリア（乳牛）からの輸入が、世銀資金の主たる使途であったことが反映されている。

公団の長期借入金を見ると、愛知用水と同様、余剰農産物見返資金の比重が大きい（表17）。とくに設立初期の1955～56年には大きな役割を果たした。

（6）小括

これまで、対日世銀借款に関する文献において、農業借款は軽視されて来た。ドール調査団関連文書を収めた稲葉秀三編 [1954] は、その後長い間、世銀借款の基本史料として用いられてきたが、農業にまったく触れていない。また、世界銀行東京事務所編 [1991] は、なぜか農業借款を取り上げていない。そのために、世銀借款における農業借款の意義が本格的に論じられることはなかった³⁸⁰⁾。

世銀借款の対象事業の愛知用水、篠津泥炭地開発、根釧・上北開墾については研究が存在するが、世銀との関係を論じたものは少ない。しかし、最近になり、若干の研究が現れている。篠津泥炭地開発に関する平工剛郎 [2011]、根釧・上北開墾を扱った藤倉良・中山幹康 [2013]、愛知用水に関する永江雅和 [2016] である。平工剛郎 [2011] は、泥炭地開発をめぐる世銀、農林省、北海道開発庁三者の関係を、戦後北海道開発体制の成立

379) 農地開発機械公団編 [1976] p. 25.

380) なお、太田康夫・有馬良行 [2012] では、農業借款に1章が当てられており、この点が是正されている。ただし、同書の記述では典拠が示されておらず、歴史分析というよりもドキュメンタリーに近いので、本稿では直接の検討対象とはしなかった。

との関係で明らかにした示唆に富む研究である。藤倉良・中山幹康 [2013] は、根釧・上北開墾の効果について、開発援助の視点から検討した。根釧・上北開墾を、日本の農業政策のなかに位置づける発想を欠くが、現地調査を踏まえて、これまで無視されて来た青森県上北地区も含めて論じている。永江雅和 [2016] は、愛知用水事業の資金調達方法に着目する点で本稿と問題関心が重なる。余剰農産物見返資金が検討されていないなど、課題が残されているが、新たな視点からの愛知用水史の試みである。しかし、いずれの研究も個々のプロジェクトを対象とする研究であり、世銀農業借款全体を対象としていない。

本稿の課題は、これらの成果に学びつつ、世銀農業借款を世銀側と日本側の双方の史料にもとづいて分析し、その全体像を提示することにある。本稿の分析を通じて明らかになったのは、以下の点である。

世銀の日本担当官であったドールは、2回の一般経済調査を通じて、日本の国際収支問題を解決するもっとも迅速で有効な方法は、食糧の増産であると判断し、世銀融資で優先されるべき分野は農業だという結論に達した。この結論は1954年4月にSLCで承認された。日本政府は、6月に世銀に対して、農業借款2,000万ドルを含む7,500万ドルの借款要請を行い、7月に農業借款を優先順位1位とすることを決定した。

世銀は、1954年7月～9月に日本に農業調査団(団長:世銀農業部長デフリース)を派遣して現地調査を行った結果、9月に、愛知用水、根釧・上北開墾、篠津泥炭地開発、八郎潟干拓の4事業を世銀借款の候補にすることを決めた。愛知用水と八郎潟は農林省、篠津泥炭地開発は北海道開発庁、根釧・上北開墾は世銀が推した事業であった。

世銀の「農業調査団報告書」は12月に完成し、1955年1月に日本側に示された。報告書は、日本農業を俯瞰したものであり、日本の農政に対する根本的な批判を含んでいた。この報告書で世銀は、コメ生産中心の食料政策、土地改良中心の農地政策を批判し、畜産の振興、開墾の重視を勧告

した。

農林省は、1952年に「食糧増産五ヵ年計画」を策定し、大規模な土地改良による食糧増産を目指した。しかし、53～54年外貨危機による緊縮政策で、計画は初年度から躓いた。農地開発予算の大幅削減という事態に直面した農林省は、世銀借款にその活路を求めた。54年にはアメリカで余剰農産物処理法（PL480）が成立し、余剰農産物見返資金を利用する道も開けた。農林省は、外貨資金を世銀から、円資金を余剰農産物見返資金から調達することで、通常の予算では実現困難な、愛知用水、八郎潟などの大規模プロジェクトの実現を目指した。

北海道開発庁は、「北海道総合開発5ヵ年計画」の柱である石狩川流域泥炭地開発を、世銀借款を導入して実施しようとした。

世銀は、日本側の案にはなかった根釧原野開墾プロジェクトを提案し、これを実現させた。世銀が根釧プロジェクトを提案したのは、高度に稲作技術が発展した日本において世銀が貢献できる余地は少ないと考えたためであった。

世銀借款の対象となった農業プロジェクト、とりわけ愛知用水は経済効果の点で疑問符が付くものであった。世銀がそれらの農業プロジェクトを推進するためには、世銀が導入した農業技術が日本農業を変革し、将来の食糧増産に役立つという正当化が必要であった。経済効果と技術貢献とのディレンマに悩む世銀担当者の姿からは、世銀が技術貢献をみずからの使命として強く認識していたことが窺われる。世銀の歴史において1950年代は、銀行の論理が優先した時期であったが、その時期においても、世銀が開発機関としてのレーゾン・デートルを堅持していたことがわかる。

農業借款は、契約調印までに長い時間がかかった。愛知用水の場合には、1954年8月に実質的に交渉が始まったので、契約調印まで3年も要したことになる。その主たる原因は2つあった。1つは、「投資銀行」としての世銀の慎重な姿勢であった。世銀は、債権の回収を確実にするため

に、契約の細部にわたって指示を行った。農業借款の場合には、債権の回収だけでなく、日本政府が財政資金を投入し、事業の遂行を保証することまで求めた。世銀が関係する事業が完成しなければ、世銀の威信にかかわると考えたからであろう。もう1つの原因は、世銀の介入を最小限にとどめ、自主性を確保しようとした農林省と両公団の姿勢に原因があった。愛知用水公団とコンサルタント会社との技術援助契約締結をめぐる公団と世銀との対立はその最たる例である。

世銀の対日農業借款の効果をどのように評価したらよいだろうか？ プロジェクトの成否は、経済事情や政府の政策によって大きく左右されるので、評価はきわめて難しい。高度成長の開始と同時に着工した愛知用水は、名古屋周辺の工業化によって見込みが大幅に狂った。篠津泥炭地開発の成功と根釧・上北開墾の失敗は、当時の農業政策と深くかかわっており、もし政府が異った農業政策を実施していたならば、結果も大きく変わったであろう。そうした点を考慮すると、安易に世銀借款の効果を論じることはできない。

世銀借款の効果を判定できるとすれば、それは技術の導入と、政府の政策を転換させるようなインパクトを持った措置についてだと思われる。

世銀借款が大規模農地開発事業を通じて、農業土木に一時代を画したという評価は妥当であろう³⁸¹⁾。一方、世銀が推奨した畑地かんがい技術は普及しなかった。ジャージー種の乳牛導入は、かならずしも世銀のイニシアティブによるものでなかったとは言え、明らかに失敗であった。

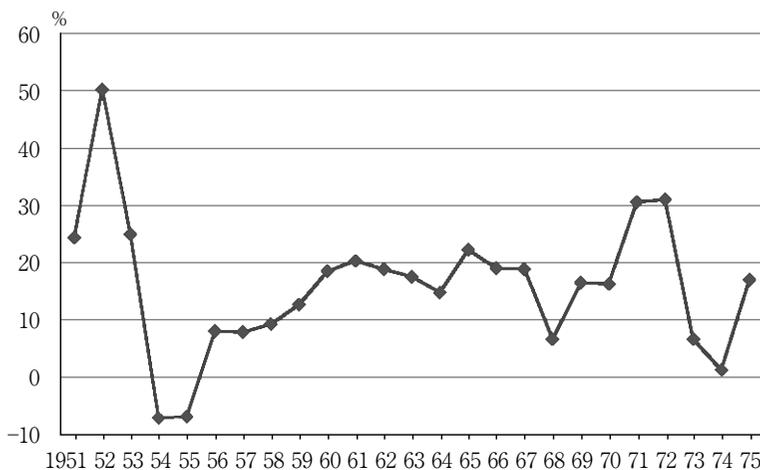
本稿では、世銀農業借款が果たした役割として、日本政府の財政政策への影響を重視した。世銀借款は、財政資金を引き出す「呼び水効果」を持ち、大規模な農地開発プロジェクトを実現させた³⁸²⁾。世銀資金は、愛知

381) 今村奈良臣他 [1967] p. 270.

382) 世銀借款、余剰農産物見返資金の「呼び水効果」は、つとに滝川勉 [1959] が指摘している。そのほか、赤根谷達雄 [1993]、柴田茂紀 [1999] にも同様の指摘がある。

世界銀行の対日政策の形成 — 1951～56年（中）

図2 農業基盤整備費の伸び率（対前年度比）



【出所】 農業土木学会編『農業土木史』1979年，pp. 1701-1702, pp. 1706-1707より作成。

用水等の農業プロジェクトの事業費の一部をまかなうに過ぎなかったにもかかわらず，世銀借款が円資金調達を保証を求めたため，大規模な農地開発が実現した。農業基盤整備費の伸び率は，1954・55年度にマイナスとなり，その後も1950年代は低迷した（図2）世銀借款と余剰農産物見返資金を両輪とする外資は，1950年代の緊縮財政の時期の農地開発を補い，60年代の基本農政期の農業構造改善事業の一環としての土地改良事業に繋ぐ役割を果たしたのである。

【付記】 本稿は成城大学特別研究助成による研究成果の一部である。