

下層農民問題とニューディールの国家

後期ニューディールの農務省を中心に 一九三七年—一九四〇年

久保 文明

はじめに

ニューディール期以後のアメリカの統治構造が抱える問題の一つとして、行政機関とその顧客集団の間の癒着ともいえる親密な関係がたびたび指摘されてきた。この問題は、例えば、経済規制を担当する部局や独立委員会とその規制の対象となる利益団体、これに議会の委員会あるいは小委員会を加えた三部門から成り立つ「鉄の三角形」(iron triangle)として発現し、あるいは、当該利益団体の行政機関への「取り込み」(cooptation)や顧客集団による行政機関の「乗っ取り」(capture)等々の形で現われる⁽¹⁾。このような現象は主として各省庁の部局レベルや独立行政委員会レベルで指摘されてきたが、質的に類似した構造がより上位の行政機関、すなわち省レベルにおいて、とくに商務省・労働省・農務省など「顧客へのサービス機関」(clientele department)といわれる省においても、より、ルースな形をとりながら存在する、と考えることも不可能ではなからう。以上三つの省が、政府内で専らそれぞれの擁する顧客集団の利益を代表するための職能代表機関と称されるのも、決してこのことと無関係ではない⁽³⁾。

このような議論は、要するに、狹隘な特殊利益を核とし、利益団体に行政機関、そしてときに議会（小）委員会を加えた二つまたは三つの構成要素から成る排他的かつ自律的な政策形成ネットワークの存在に光をあてて、これが通常、特権と既得権益の構造となっており、政治的資源をほとんど持たない人々（典型的には組織されざる貧困集団）にとって著しく不利なシステムとなっていることを、少なくともその含意として、告発してきた。このような見解が、現代アメリカ政治の一断面を鋭く抉っていることは、基本的に首肯せざるをえないところと思われる。

むしろ、部局レベルにおける非常にタイトな構造と、省レベルでみられるルースなそれとを同列に論ずることは危険である。しかし、以上みてきた見解が全体として、顧客集団・利益団体からの圧力に対してアメリカ連邦政府の行政機関・官僚制が示す応答性の高さ、換言すれば、アメリカ国家に非常にしばしば見出される、社会レベルでの影響力からの独立性・自律性の相対的な低さ、あるいはその欠如を示唆していることについては、大方の承認がえられるであろう。すなわち、以上指摘されてきた現象は、「対内的に弱いアメリカ国家」⁽⁴⁾の特質を雄弁に物語っているとも理解できるのである。

しかしながら、現代アメリカ政治の展開を少しなりとも詳しく辿るなら、いくつかの興味深い例外あるいはエピソードに遭遇することも決して困難ではない。例えば、ここ十数年内に設置された消費者保護及び環境保護行政担当の連邦政府機関が、規制の対象となる集団・実業界からの影響力に対して際立った抵抗力を有していることは、十分注目に値しよう。⁽⁵⁾ 類似の例は、以上述べてきたような構造が体制レベルで定着し始めたニューディール期にも、しかもそのような構造の古典的事例とされる農業の領域においても、存在していた。そこでは、現代アメリカ政治史においては例外的に、社会レベルの影響力から相対的に隔絶されたいわば自律的な国家機関が、一時的ながら誕生したのであ

る。

一般に合衆国連邦農務省は、政府内で農民あるいは広く農業関係者の利益を代表・表出することが期待されている。他方で、農民にとって最も重要な政策問題の決定にあたっては、「農業に関しては農業関係者だけが私的に決定を下すという不動の原理」、いわば「農業の私的自己統治の教義」なるものが国民一般によって尊重され、受け入れられていることが、いささか誇張を伴いながらも指摘されてきており、結局、この場合農務省には農業関係者によってなされた決定を、基本的にはほとんどそのままの形で裁可し後援することが期待されているに過ぎないとさえいえる。

ところが、ニューデールの後期（一九三七—四〇年）における連邦農務省の政策は、アメリカ農業界で圧倒的な組織力・政治力を誇り、「農業界の声」をもって自らを認ずるアメリカ農務局連合 (American Farm Bureau Federation, 以下 A F B F と略) に代表される有力な農民層の利益を代表・代弁・反映したものでは必ずしもなく、むしろいくつかの決定的に重要な政策領域において A F B F の主張と正面から対立する方向さへ示していた。この結果、ニューデール発足当初にはこれ以上なく良好であった農務省と A F B F との密月的関係は、一九四〇年までにきわめて険悪なものとなった。一九三三年の農業調整法 (Agricultural Adjustment Act, 以下 A A A と略) や三六年の土壌保全及び国内作付割当法 (Soil Conservation and Domestic Allotment Act) 制定に際して、農務省によって召集され A F B F 系農民が主導権を握った全国農業者会議による勸告を農務省が少なくとも形の上ではそのまま支持し後援したのと比べると、三〇年代末の農業政治の状況は鋭い対照をなしていたとみざるをえない。^(?)

いささか結論を先取りして述べるならば、ローズヴェルト政権第二期の終わりまでに、顧客集団レベルⅡ社会レベ

ルにおける支配的利益・影響力から相当程度絶縁あるいは隔絶された農務省が出現したのであり、この農務省が、どちらかという地主農民が優勢なAFBFの意向に反する形で、第一に下層農民に従前より手厚い政策を推進し、第二に農業政策とその執行過程の計画化・集権化を志向して、いわゆる「農業の私的自己統治」に挑戦するに至ったのである。

本稿はこのような視角から、ニューデイルの国家と下層農民問題との関係を、小作農扶助事業など主として中下層集団を対象としたいくつかの連邦農務省の政策を中心に分析しようとする試みにはかならない。

ところで、以上のような農務省をこの時期に誕生させた最も重要な要因の一つは、一九三三年以来四〇年夏まで農務長官を努めたヘンリー・A・ウォレスの存在であったと考えられる。長官就任当初のウォレスは、農産物価格の引き上げにいわゆるパリティの達成やインフレーション政策の実施等の政策面において、また出身・経歴・人脈等々の点においても、AFBFときわめて親密な関係にあったが、三六年終り頃から明確に独自の農業政策構想を打ち出し始める。例えば彼は三六年一二月に、ニューデイル農業政策の基本目標としてそれまでの「農業のための平等」(Equality for Agriculture)・パリティの達成に代えて、より幅広い概念である「農業における保障」(Agricultural Security)を提唱し、具体的には、小作農民の権利の安定化と強化、限界的生活水準にある農民の機会の増大など、農務省にはそれまで存在しなかった新たな政策目標を掲げた⁽⁹⁾。そして、これらの政策は実際三七年九月に設置された農場保障局 (Farm Security Administration, 以下FSAと略) などのもとで実施に移されることになったのである⁽¹⁰⁾。

しかも、ここで注目すべき点は、農務省による計画化・集権化と、FSAなどによる下層農民階級に手厚い、その

意味で階級的 (class-conscious) な政策の追求が、単にウォーレス農務長官の個人的見解の反映ではなかったことである。すなわち、一九三〇年代末までに、M・L・ウィルソン (M.L. Wilson, 農務次官)、『モーデカイ・エゼキール (Mordecai Ezekiel, 農務長官経済顧問)、『ポール・H・アプルビー (Paul H. Appleby, 長官秘書)』らがウォーレスの側近・顧問として省内政策決定過程トップレベルでの影響力を確立し、のみならずかつてはウォーレス長官の秘書に過ぎなかったC・B・ボールドウィン (C.B. Baldwin) やマイロ・パーキンス (Milo Perkins) が独立した責任を負うポスト (FSA局長や連邦余剰作物公社総裁) に抜擢されていく。彼ら以外にも、A・G・ブラック (A.G. Black)、『L・C・グレイ (L.C. Gray)、『ウォール・アレギザンダー (Will Alexander)、『ハワード・トリリー (Howard Tolley)』らが、局長レベルの枢要な地位に就いていた。⁽¹¹⁾ むろん彼らの間にはイデオロギー的にもパーソンナリティの点でも相当の偏差が存在したが、これらの人々は共通してかなりリベラルな傾向を示し、概していえば、個人的にウォーレスに忠実であるとともに、彼が提唱する政策を強力に推進しようとしていた。

そもそも、ウォーレスが三〇年代半ばに下層農民問題への関心を深めていった際、彼に少なからぬ影響を与えたと思われるのが、三六年末までに農務省を去ったレクスフォード・G・タグウェル (Rexford G. Tugwell) やシローム・N・フランク (Jerome N. Frank) のほかに、『アプルビー』、『エゼキール』そしてボールドウィンらであった。⁽¹²⁾ 三〇年代後半からは、今度はそのウォーレスが以上の系列に属する人々、とくにボールドウィン、パーキンス、ブラックらを省内の要職に次々と昇進させることで、きわめてリベラル色の濃厚な省首脳陣を作り上げたのである。

したがって、ウォーレスによって提唱された三六年末以降の新たな農業政策構想は、前述の彼の部下・顧問団の見解の総和、あるいはその反映でもあったとみることができる。そして、彼らは個人的にも、そして何より一つの集団

として、省内の政策決定過程で大きな影響力を獲得していたのであるから、これを農務省幹部総体 (collectivity) としての見解とみなすことも、不可能ではなからう。⁽¹³⁾ もとより、農務省は巨大な寄合所帯で部局間の抗争は絶えることがなく、とりわけ A F B F と密接な関係を保持する農業普及部 (Extension Service) の保守的な影響力には根強いものがあつたが、少なくとも長官を中心とする省最高幹部レベルに限定するならば、三〇年代末の農務省がある程度一致して、下層農民に比較的手厚い政策の推進にコミットし、A F B F と異なる政策路線を採用するに至つたということが出来る。換言すれば、農務省のリーダーシップが総体として、農業セクター内でみる限り、社会・顧客集団レベルにおける支配的な影響力から相当程度隔絶された自律性 (autonomy) を獲得し、顧客集団層からの社会的圧力の結果としてではなく、それとは独立に、あるいはそれに抗う形で、独自の政策目標を設定し、それを実現しようとするようになるつたわけである。

ところで、このような総体としての自律性の獲得と同時に、農務省はニューディール期半ばから、これまで省外にあったいくつかの独立機関を吸収して、農業政策執行のより大きな権限も得た。例えば、連邦緊急救済局 (Federal Emergency Relief Administration) が三五年一月に、再定住局 (Resettlement Administration, 以下 R A と略) が三六年一二月に (ただし、三七年九月、F S A への改組)、そして農業金融局 (Farm Credit Administration, 以下 F C A と略) と農村電化局 (Rural Electrification Administration, 以下 R E A と略) が三九年七月に農務省に編入されている。⁽¹⁴⁾ この結果、農務省は農業調整局 (Agricultural Adjustment Administration, 以下 A A A と略) や土壤保全局 (Soil Conservation Service) などに加えて以上の諸部局をも擁することになり、農務長官には広範な規制権限が与えられた。この点で農務省は商務省や労働省と著しく異なり、政府内での職能的利益代表機関たるにとど

まらず、規制を行なう実権を備えた機関でもあった。⁽¹⁵⁾そしてこの広範かつ強力な権限が、農務長官がいくつかの政策に着手し、あるいはその変更を試みる際の制度的前提となり、またその際の不可欠な政治的資源となっていたのである。⁽¹⁶⁾しかも、ここで農務省に移管された機関の多くが、小作農・貧農救済政策を推進したRA—FSA、食糧スタンプ制度を実施した連邦救済局内の連邦余剰作物公社 (Federal Surplus Commodities Corporation, 以下FSSCCと略)、三・五パーセントの低利融資を提供したFCA、そして文字ごとおり農村電化事業を担当したREAなどにみられるように、主として中層・下層国民を援助する政策を担当していたことには、十分な注意が払われるべきであろう。これらの政策が、ニューディール後期の農業政策にいわば階級的^{クラス・コンセンサス}色彩を加味したのであった。

そこで、本稿では以下、これまでみてきた自律的な農務省のリーダーシップを前提に、FSA・REA・FSSC・FCAによる各事業とそれらの持つ政治的含意を、ウォーレスら省幹部の政策構想・政治的配慮を中心に概観し、あわせて、このような自律的な農務省がもたらした農業政治の構造的変動にも触れることとしたい。また、以上の作業によって、ニューディール期に、戦後定着するに至ったのとは質的に異なるアメリカ国家の芽が存在していたことも、示唆されるであろう。

一、FSA—アメリカ民主主義の「苗床」

FSAの前身は三五年半ばに独立機関として設置されたRAであり、その局長はタグウェル、彼を補佐したのがアレギザンダーやボールドウィンであった。RAは保守系の農業団体や議員から敵視されて存続の危機に陥った結果、三六年末に農務省に編入され、三七年九月にバンクヘッドジョーンズ小作農民法(Bankhead-Jones Farm Tenant

Act) 成立を受けて F S A へと改組された。そして、F S A はアレギザンダー局長、ポールドウィン副局長、マイロ・パーキンス次長らのリーダーシップのもとで、小作農民を対象とした低利・長期の農地購入用融資の提供(自作農化政策)、困窮した農民への融資の提供と資金の供与(更生事業)、小農による協同組合の奨励と援助、集団医療制度の支援等々の事業を推進した。⁽¹⁷⁾ F S A はたしかに予算規模こそ小さかったものの、数多くの農務省部局のなかで、そしておそらく多数のニューディール諸機関のうちでも、スタッフと政策双方の点で、最も攻撃的に下層集団の扶助に携わった機関であったといつてよからう。

初代局長のアレギザンダーは、長年南部黒人の地位向上に精力を注いできた運動家、メソヂイストの牧師、そして教育家であり、とりわけ一九三四年以降、南部の小作農民、なかでも黒人貧農の窮状に強い関心を抱き始めた。⁽¹⁸⁾ 「下積みの人々のための戦いに半生を捧げてきた」⁽¹⁹⁾ 彼は、ウォーレスとの接触が一つのきっかけとなって三五年にローズヴェルト政権に加わり(R A)、貧農の困難を少しでも軽減すべく努力する。彼は四〇年に農務省を去り、再び黒人支援のための運動に専念することになったが、このような関心を抱く運動家を一時的にでも政権に吸収しえたことは、ニューディール期の農務省の特徴の一つとみることができよう。

しかし、F S A の歴史において、おそらくアレギザンダー以上に重要な存在であったのが、三七年から F S A 副局長を務め、四〇年七月に局長に昇任したポールドウィンであろう。F S A の政策が全体として攻撃性を増したのは彼が局長に就任してからであったし、南部出身議員や A F B F が激しく F S A を批判し始めたのもその頃からであった。

ポールドウィンはニューディールが始まるとすぐに、旧友アプルビーの勧めでウォーレスのスタッフに加わった(一九三三年)。彼は政権入り当初から、行政手腕の発揮のみならず彼自身のリベラルな理想の実現を望んでいたが、

はたして短期間のうちにタグウェル農務次官と親しくなり、タグウェルの求めで彼のRAに参加することになった。以後多年貧農および下層国民全般の救済に努力することになるが、一九四八年には再びタグウェルやウォーレスとともに進歩党に加わる。⁽²⁰⁾この時期の農務省において、そしておそらくローズヴェルト政権全般の中でも、最も下層集団の支援・救済に熱心な―その意味で急進的な―官僚の一人であったといえよう。

ウィルソンやアプルビーとともに農務長官ウォーレスがFSAを局外から強力に支持していたことは、いうまでもない。バンクヘッドリジョーンズ小作農民法成立過程において強力なリーダーシップを発揮したのもウォーレスであったし、それまで農務省が伝統的に力を入れてきた農業普及部とカウンティ・エイジェント（農業普及顧問）による農業技術普及事業や、AAAによる農産物価格支持政策、さらにはこれまでの農業金融政策などによって「下層農民を十分手厚く保護することができないと公的に宣言したのもウォーレス農務長官であった。⁽²¹⁾」彼ら「困窮農民」にはそれ以上のことが必要なのです。⁽²²⁾ウォーレスの農業政策構想において、とりわけ「農業における保障」を実現するうえで、FSAは農業普及部・AAA・FCAなどの事業を補完する不可欠の役割を与えられていたのである。

ウォーレスは四〇年三月にハーワード大学創立記念祝賀パーティに出席して「アメリカ農業における黒人の地位」と題する講演を行ない、さらに同年五月には上院公民権委員会で移動農業労働者問題について見解を述べたが、これらの機会を捉えて、彼は更生融資、小作農民への土地購入融資、移動労働者用衛生キャンプ、地域医師会との協定による医療扶助等々のFSA諸事業を強く擁護したのであった。⁽²³⁾また彼は、より幅広い観点から、連邦政府がその重要な責務の一つとして「人的および天然資源の保全」の責任を引き受けることが必要との結論に達していたが、その際FSAは土壌の保全 (soil conservation) ならぬ人間の保全 (human conservation) のための事業と位置づけられ

ていた。⁽²⁴⁾「農民が土地から追われたとき、FSAは彼らを更生させ、彼ら自身の土地を取得することを助ける。FSAは移動労働者問題に深い関心を抱いている。スタインベックの『怒りの葡萄』において放浪中のジョウド一家がつかの間の安息を見出したキャンプは、FSAのキャンプなのであった。⁽²⁵⁾要するに、「小作農民の地位が不安定になるにつれ、FSA事業は人間の保全として決定的に必要とされるようになる」のであった。⁽²⁶⁾

ウォーレスによれば、「広い意味において、FSAは民主主義の苗木の一部―一世帯あたりの年収が四〇〇ドル足らず、あるいはそれ以下の部分―を開墾することに専念している機関⁽²⁷⁾」であった。

FSAが何十万という農家世帯の経済的環境と健康を改善した結果、彼らはより良き市民となり、また子弟のより良き保護者となった。それは「一九四〇年の時点で」八〇万の農民に三億七〇〇〇万ドルを融資してきた。

……決定的な事実は、われわれがアメリカ国民の最も恵まれない集団の環境を変えるために、何かしら建設的なことを行なっているということである。⁽²⁸⁾

FSAはウォーレスにとって、アメリカ民主主義をいわばその底辺から強化する政策として位置づけられていた。彼をして語らしめれば、これは「国家構築(nation-building)の青写真」の一部⁽²⁹⁾なのであった。

二、REA―協同組合の理念

REAは一九三五年五月、農村電化の推進を目的に独立機関として設置された。それは、各地域ごとに農民の協同組合を結成させ、通常年三パーセント以下の低い利率でREAがこの協同組合に融資することによって、それまで遅れていた農村の電化を加速しようとする事業であった。⁽³⁰⁾三五年には十分の一の農家世帯しか電力供給を受けていなか

ったアメリカ農村であったが、この数字は三九年までに五分の一に上昇する。三九年七月にREAが農務省に編入された後の四〇年六月末には、三〇パーセントのアメリカ農場に電線が敷設されるに至った。⁽³¹⁾この電化の加速に対するREAの貢献度には、無視しがたいものがあつたと推定できよう。

REAは私営電力会社から執念深い攻撃を被りながら設置されたが、議会で引きわめて高い人気を博した。⁽³²⁾かつてエゼキールが語ったごとく、それは「アメリカ農村の様相を革命的に変貌させた」⁽³³⁾といつても過言ではなからう。その果たした機能という点からみれば、REAは必ずしも富農やAFBFの利害と直接対立するわけではなかつたが、それでも独立では電力の供給を得ることができなかったと思われる数多くの中小農民にとって、REAがこのうえなく貴重な援助であつたことには疑いが⁽³⁴⁾ない。

REAの場合、ウォーレスやその他農務省幹部の関与はFSAの場合ほど深くなかつたが、貧農を積極的に援助するこの種の事業が彼の当時の基本的態度に合致してゐたことは容易に想像できる。例えば、ある日のREAスタッフとの会談の様様を、彼はおそらく満足感をもつて次のように記録してゐた。

私はそのうちとけた雰囲気⁽³⁵⁾に感銘を受けた。彼らは南部に適用されている限定サービスプラン(Limited Service Plan)をとりわけ誇りにしてゐた。このプランは、きわめて貧しい世帯が月に一ドルで電気を、二〇ドルでラジオ・電気アイロンその他を手に入れることができるようにしてゐる。……⁽³⁶⁾経済の物差し⁽³⁵⁾の最底辺にいる人々にこの種のことを可能にしていることを、彼らはこのうえなく誇りにしてゐるのである。(強調は引用者)

少なくとも、ウォーレスはREA事業の側面に多大の関心を寄せ、また積極的な支持を与えた。REAが組織した、電力供給を受けるための農民の協同組合(cooperative)がそれであつた。この農民の協同組合は、実はREAの

みならずFSAにおいても重要な意義を与えられており、のみならずアメリカが今後ますます大々的に採用すべき制度として、ウォーレスによって認識されていたのである。⁽³⁶⁾

ただし、ウォーレスが格別の関心を抱いたのは、裕福な農民層による既存の大規模な協同出荷組合ではなく、大農場に対抗するための小農・貧農による協同組合、それもとくにFSAの後援を受けた共同生産および共同購入のための協同組合であった。例えば、彼は三九年八月に次のように述べていた。

農民の協同組合を定着させるうえで、FSAは先頭を走っています。ここ数年の農産物低価格と困窮農民の低所得のために、多くの者が……効率的な耕作に必要な新しい設備を手に入れることができませんでした。機械と労働力を大量に投入する農場の大規模化と集中化の傾向は、伝統的な家族規模農場で働く農民の困難を増してきています。小農が効率的な経営を行なううえで、彼の競争相手である大農場保有者と対等な条件を賦与する政策を、連邦政府のもとで発展させていくことが必要不可欠になっています。……〔このために〕FSAはコミュニティ協同組合サービズ融資を通じて新しいタイプの小グループの協同組合を発展させてきており、今日それは一万五千のグループに参加している二二万人以上の低所得農民に、共同使用および公益用の設備を提供しているのです。⁽³⁷⁾（強調は引用者）

このような文脈においてウォーレスはさらにREAの協同組合についても言及し、「協同組合的方法が急速に前進した最も顕著な例の一つが、「REAによる」農村電化の分野においてであり」、「電気設備購入のための協同組合組織なくしては、農村の電化が短期間にこれほど進むことはありえなかった」と述べた。⁽³⁸⁾そしてさらに、このような農業協同組合、それもとりわけ富農・大農に対抗するための貧農・小農の協同組合は、「アメリカ民主主義を永続的な

基盤の上で再構築する際に、然るべき役割を演ずるであろう」と語ったのである。ウォーレスが協同組合を大規模に導入してアメリカ資本主義をより民主的なものに再編成しようとする構想していたことも考慮に入れると、この協同組合制度はウォーレスにとって、農業の領域を越えた政治経済体制的含意を持っていったといつてよからう。⁽⁴⁰⁾

さらに注目すべき点は、ウォーレスによって表明された以上のような協同組合への信念が、単に彼個人の見解であったわけではなく、他の多くの農務省幹部によっても支持されていたと思われることである。彼によれば、「私の知る限りでは、農務省内のすべての影響力あるスタッフは完全に、かつ確固として、協同組合原理の健全性を信奉している」のであった。協同組合についてのウォーレスの態度も、相当程度省首脳部主流の集団的な見解であったとみることができる。

三、食糧スタンプ制度―最後の社会改革

ニューディール期に食糧スタンプ制度が存在したことは今日さほど知られていないようにも思われるが、当時においては農産物余剰を分配すると同時に都市の低所得者層を救済する手段として、ウォーレスら農務省幹部からきわめて重視され、大いに期待された政策であった。

マイロ・パーキンスに触れることなしに、この制度を語ることはほとんど不可能である。ウォーレスの回顧によれば、ウォーレスは一九三五年頃から、「二重価格制度」、すなわち、「食糧を通常の商業ルートを通じて、国民の困窮層へは低い価格水準で与え、それ以外の人々には普通の価格で供給する」制度の可能性を検討してきたが、彼の秘書パーキンスもウォーレスが「この問題を研究していることを知って、彼自身それについて本格的に考え始めた。」

そしてある日、「彼は最終的に食糧スタンプ制度に結実することになったアイデアを口にし」、ウォーレスはそれに魅了されたのであった。⁽⁴²⁾

パーキンスはヒューストンにおいて二六才で靴業の会社を組織し、三四年には一〇〇万ドルのビジネスを行っていた。この頃、彼は全く面識がなかったウォーレスに宛てて書簡を送り、金儲けには飽きたこと、「自分の全精力をニューデイルの諸原則のために注ぎたい」こと、ウォーレスならこのような野心を持った人間に見合った職を与えてくれると期待している旨、書き記したのであった。この手紙がアプルビーらの眼に止まってウォーレスのもとへ届けられた結果、彼は年俸五六〇〇ドルでウォーレスの秘書の一員に加えられたのである。⁽⁴³⁾

その後パーキンスは三七年にFSA次長に任命され、さらにAAA副局長 (Associate Administrator) 兼任で、余剰作物の新たな分配方法を考案する任務を帯びてFSCC総裁に昇任した。FSCCは余剰農産物を買上げて貧窮家庭や失業者などへ分配することを目的に、三三年に独立機関として設立され、その後三五年一月に農務省に編入されていた。FSCC総裁という職務は、生産制限に代表される「欠乏の経済学」を嫌悪し「豊かさ」の提唱者であったパーキンスには、まさにうってつけであったといえよう。⁽⁴⁴⁾ ちなみに、彼は四〇年代に入っても、副大統領ウォーレスの忠実な部下、かつ彼の数少ない親友の一人であり続けたのである。⁽⁴⁵⁾

スタンプ制度のメカニズムは比較的単純であった。この制度を採用する市内に在住する低所得者層は食糧購入用のオレンジ色のスタンプを買うことができ、この時同時に、オレンジ色のスタンプ二枚につき一枚のブルーのスタンプが無料で彼らに与えられた。彼らはこの二種類のスタンプを使用して、連邦政府の数少ない分配機関を通してではなく市内の通常の食料品店において、余剰農産物と指定された食糧を購入できるのであった。連邦政府による余剰農産

物の分配自体はニューディール開始直後から継続して行なわれてきたが、この方法は出先分配機関の数が不足がちになるためしばしば長蛇の列が生じ、しかも分配品目数も限定されるという欠点を有していた。これに対して、スタンプ制度では市中の数多くの一般食料品店が窓口となるため、連邦政府機関を設置してスタンプを維持する経費がかからず、またスタンプを使用する側も近隣の商店において随時、選択的に購入することが可能であった。⁽⁴⁶⁾

農務省がこの事業によって、農産物の国内市場の拡大を期待したのは当然であろう。実際、余剰作物を外国へダンピングするより国内へダンピングした方がましだと語ったのは、ウォーレス農務長官にほかならなかった。⁽⁴⁷⁾したがって、この制度が余剰農産物を処理するための政府助成であったことはもとより明らかであったが、ただしそれは一律に農産物価格を引き下げることにはせず、特定の経済集団をとくに手厚く援助しようとしていた。その結果、この事業が都市低所得者層にとっても十分魅力的な制度となっていたことは否定し難い。また、この事業はFSAのように保守系農民団体から強い抵抗を被ったわけではなかったが、それが下層国民の救済に強い関心を抱くに至った農務省幹部、とりわけパーキンスとウォーレスのイニシアティブによって誕生したことは、すでに明らかであろう。

パーキンスは精力的かつ情熱的に事業を推進した。「われわれは余剰を食べているのだ。」「いつの日か、同じ原則に立脚するアプローチがわが国の失業問題にも採用されるときが来るかも知れない」と彼は語った。⁽⁴⁸⁾同時に、彼はこの頃大統領候補の一人と目され始めたウォーレスの名を宣伝するための活動も行なっていた。彼はウォーレスが「スタンプ制度の貢献者であることが、もっと強く喧伝されるべきと考えていた」⁽⁴⁹⁾この制度は、少なくとも結果的には、これまで自らの支持基盤をもっぱら農村に求めてきたウォーレスに、ラガーディアやガフィ上院議員らリベラル派の都市政治家との接点を提供するものでもあった。⁽⁵⁰⁾スタンプ制度は、もとよりウォーレスの選挙運動のために着手

されたのではなかったが、このような政治的要素がそこに存在していたのも事実である。

かくして、一九三九年三月一三日、ウォーレス農務長官と食料品店全国団体代表によって食糧スタンプ制度の開始が正式に公表され、それは同年五月一六日より、まずニューヨーク州ロチェスター市において実験的に開始された。⁽⁵¹⁾適用対象都市は以後急速に増加され、早くも同年八月、この事業がより一層拡張されることが農務長官によって公表されたのである。⁽⁵²⁾

ウォーレスの声明によれば、ロチェスターでの実験は成功であった。

研究が今後とも引き続き心強い結果を示し続ければ、食糧スタンプ制度は……農産物余剰を除去しながら同時に、現在不十分な食事しかとっていない国民層により、多くの食糧を提供するための、まことに効果的な国家事業へ発展するかも知れません。⁽⁵³⁾

と、当時ウォーレスは語った。この制度によってもたらされた食料品店での取引量の伸びは、地域内の数多くの他部門の商取引も刺激していると指摘された。市内の低所得者居住地域での食糧販売総額が約六パーセント上昇した、との報告もなされた。⁽⁵⁴⁾ウォーレスは三九年一月の覚書で、この制度の拡大を正式にローズヴェルトに要請したのである。⁽⁵⁵⁾

一九四〇年夏までに、スタンプ制度はラガーディア市長のニューヨーク市を含む一〇〇近くの都市で成功裏に運営されており、他に六〇〇の市が参加を申し込んでいた。四一年五月の時点で参加者総数は四〇〇万人に迫っており、連邦政府は一人当たり月額二・〇九ドルから二・九八ドルを支給している計算になっていた。⁽⁵⁶⁾

世界情勢が緩和し、大量の失業者が存在しなくなるまで、われわれは余剰農産物を都市の困窮層に分配するた

めの食糧スタンプ制度を維持し、拡大していくであろう。⁽⁵⁷⁾

と一九四〇年にウォーレスは語ったが、はたして戦時経済のもとで食糧需要が飛躍的に伸び雇用の機会も劇的に増大したとき、そしてそれらに加えて保守化した議会の圧力が重なった際、都市の貧困が解消したわけではないにもかかわらず、この制度は停止された。(一九四三年三月一日)⁽⁵⁸⁾「ニューデイルのもっと早い段階であったならば、この制度はファンファーレとともに全国的規模で開始されていたであろう⁽⁵⁹⁾」とあるジャーナリストが語ったが、これは正鵠を射た論評といえよう。「農務省による戦前最後の社会改革⁽⁶⁰⁾」食糧スタンプ制度が復活するのは、皮肉なことに一九六〇年代の繁栄の時代になってからであった。

四、FCA—集権と統合のプラン

第二期ローズヴェルト政権末期において、農業の領域で最も深刻な政治的争点となったのがFCA問題であった。そもそも、三九年六月の農務省への編入そのものが、一大問題となっていた。かねてから、農務省内にはAAAを中心に、FCAの融資事業はAAAの生産調整事業とより、緊密に連絡され、生産調整事業へ参加することへの誘因とされるべきであるとの見方が存在していた。⁽⁶¹⁾ 実際、「もしFCAとAAAが、土壌保全、農村コミュニティの安定、農家所得の上昇を目指して堅固なスクラムを組めたら、どれだけ強力なチームになるでしょうか⁽⁶²⁾」と四〇年に率直に語ったのは、ウォーレス農務長官にはかならなかつた。これに対して、グレインジ系のFCA幹部の方は独立機関としての地位を失ってウォーレスの支配する農務省に組み入れられることに強く反対し、編入後も激しく抵抗し続けた。⁽⁶³⁾ 編入完了直後にウォーレスが、省内でのFCAの独立性を尊重する声明を公表したのは、明らかに彼らの不安と猜疑

を少しでも緩和するためであった。⁽⁶⁴⁾

しかし、このF C A問題が真に深刻化し、A F B Fまでもが農務省のF C Aに断固反対し始めたのは、F・F・ヒル前任F C A局長が更迭に近い形で辞任した⁽⁶⁵⁾後の三九年一月、新局長にA・G・ブラックを任命するとウオーレスの意向がA F B F会長オニールに伝えられたのちであった。⁽⁶⁶⁾ブラックはA A Aのコーン・ホッグ課長時代から、地方のA A A委員会（とくに中西部）における普及部・カウンティ・エイジェント・A F B Fの影響力を極小化しようとするため、委員会から一般的に共和党色の濃いA F B F系農民を排除してきた筋金入りのリベラル派官僚で、ウオーレスの「右腕」とA F B Fから目されていた。ブラックは、A F B Fの立場から見ると、考えうる限り最悪の人選であったといえよう。⁽⁶⁷⁾オニールによれば、彼はF C Aの職員を震え上がらせる「手ごわい男」なのであった。⁽⁶⁸⁾しかし、A F B Fが執拗に反対したにもかかわらず、A・G・ブラックは三九年二月二〇日、ウオーレスの勧告どおりローズヴェルトによって局長（Governor）に任命される。⁽⁶⁹⁾これに対して、A F B F、グレインジ、それに何人かの議員は、この後もブラック局長への敵意を表明し、F C Aを独立機関に復帰させる運動を続けた。⁽⁷⁰⁾A F B Fがこのような形でF C A問題に関与することで、それは農業の領域における当時最大の争点となったのである。

このような状況において、ウオーレスら農務省幹部とA F B Fの対立を決定的にしたのが、いわゆるジョーンズ法案（H. R. 8748）の突然の議会提出であった。（一九四〇年三月四日）この法案の狙いは、F C Aの下部組織の分権的構造を少しでも集権化し、F C A局長の権限をある程度強化するとともに、再融資の条件を緩和するなどして当時激増しつつあった抵当流れへの件数を少なくし、また暫定措置として実施されていた三・五パーセントという低利率をさらに継続することにあつた。⁽⁷¹⁾ウオーレスの説明によれば、抵当流れの激増に見られる農業金融の現在の困難は、

「一九二〇年代になされた誤りの帰結」なのであり、FCAが農務省に編入された以上、「それは通常の私的銀行制度よりもはるかに幅広い見地から運営されるべき」であった。⁽⁷²⁾

グレインジやAFBFは、以上のすべての点に反対であったが、そもそも、法案提出の際何らの諮問も受けなかったのは、アメリカ農業界の代表をもって自認するAFBF幹部にとって許し難い暴挙・「出し抜き行為」であった。⁽⁷³⁾ 実際、この法案提出のイニシアティブが農務省の側にあったことは否定し難い。提案者のマーヴィン・ジョーンズ下院農務委員長によれば、この法案は「ブラックら一派」が起草したものであり、ウォーレス自身も強い関心を抱いていた。

ジョーンズ法案なるものは存在しませんでした。それは「農務」長官から送付されてきたので、「農務」省への儀礼として私が提出したブラック法案ないしはウォーレス法案だったのです。⁽⁷⁴⁾

三・五パーセントの利子率に強く反対したのは農業団体よりも民間の銀行金融業者の側であったが、AFBFが激しく本法案に抵抗した最大の理由は、農業政策の決定過程そのものと、その執行を担当する政府諸機関が、彼らが影響力を及ぼしえない形で統合化・集権化されていくことにきわめて強い危機感を募らせていたからにほかならなかった。この統合の問題は一九三八年頃から表面化しており、具体的には、既存の農業プログラム相互間の調整と土地利用の計画化を目的として全国的にカウンティ土地利用計画化委員会などが設置され始めていた。⁽⁷⁵⁾ 連邦政府はこのような農務省機関を通してますます積極的にカウンティやコミュニティへの介入を深めているように見え、現実に省内の農業経済局(Bureau of Agricultural Economics)に諸事業計画化のためのより大きな権限が与えられつつあった。⁽⁷⁶⁾ AFBFには、いまやFCAもこのような農務省に、単に所属するだけでなく統合されつつあるように思われたのであ

らう。その長にはすでにウォーレスの腹心の部下が坐り、ウォーレスも、そしてブラックも、F C Aの政策を省内既存の諸活動と統合・調整する必要性を公言するに至つていた。⁽⁷⁸⁾「農業問題に対して、F C Aがあるアプローチをとり、農務省が全く異なったアプローチを採用するというのでは、農業政策を真に成功させることは不可能なのです。」⁽⁷⁹⁾

A F B Fの幹部が彼らの言うこの「F C A闘争」において掲げたスローガンは、はたしてF C Aの「ワンマン支配」「政府による統制」か「農民による統制」かというものであった。そして彼らが具体的に要求したのは、「政権の交代や省幹部の政治的野心あるいは党派の考慮などによって政策が左右される」農務省からF C Aを再び分離し、「独立・超党派」の委員会にF C Aを運営させることであつた。⁽⁸⁰⁾

ただし、A F B Fとウォーレス・農務省の対立が単にF C A問題に限定されていたわけではなかつた点については、十分な注意が払われるべきであらう。端的にいえば、一九三七—三八年頃から両者の関係は着実に悪化の一途を辿つていたのである。A F B FはF S A設置に当初から反対であつたし、一九三八年農業調整法成立に際して、また公正労働基準法支持において、ウォーレスの態度があまりに「消費者寄り、労働者寄り」であると感じ始めていた。⁽⁸¹⁾さらに、とくに中西部のA F B Fにとって深刻な組織上の問題として、三〇年代後半までにA A Aの地方委員会は徐々にA F B F、普及部、カウンティ・エイジェントの手から離れる傾向を示し、それに代えて民主党系農民、あるいは全国農民組合(National Farmers Union, 以下N F Uと略)系農民を多数擁するに至つた。A F B FがこのA A Aの委員会組織をしばしば「ウォーレスの政治的マシン」と非難したのも、あながち根拠がないわけではない。⁽⁸²⁾また、A A A地方委員会より集権的のときに黒人も雇用したF S Aの地域委員会に対しても、とくに南部のA F B F系農民が激しい敵意を示していた。⁽⁸³⁾先ほど触れたカウンティ土地利用計画化委員会が登場したのは、このような状況におい

てであった。そして、A F B Fは普及部やカウンティ・エイジェントとの特殊な共懐關係がその出生と異常な發育・肥大化の秘密であっただけに、自らの力の及びえない対抗的な農務省機關の存在にはことさら敏感にならざるをえないのであった。かくして、グラント・マッコネルがかつて指摘したごとく、A F B Fが「ヘンリー・ウォーレスを拒絶し、再編成された農務省と公式に絶縁する方向へ動いたのも、不思議ではなかったのである」⁽⁸⁴⁾。

ところで、このような農務省とA F B Fの關係悪化と並行して、実は農務省とN F Uの急速な接近が進んでいた。N F Uはニューデイル開始当初はウォーレスの農務省に非常に敵対的であったが、三〇年代後半に、A A A、穀物保險、R E A、食糧スタンプ制度、そしてとりわけF S Aを強く支持するようになり、加えて累進課税や労働者保護立法、社会保障制度などにも理解を示して、ニューデイル諸改革の確固たる支持者へ転じていた。これが、ウォーレスの政治的立場とはほぼ完全に合致していたことは、付け加えるまでもなからう。一九四〇年の時点では、N F U新会長ジエームズ・パトンやN F Uワシントン駐在立法担当代表ウィリアム・サッチャーらが、ウォーレスのオフィスに頻繁に出入りしていたのである⁽⁸⁵⁾。

これまでみてきたウォーレスとA F B Fの關係悪化の様相は、四〇年四月初めのウォーレスとオニールの電話での応酬の記録から克明に再現することができる。

O・「オニール」 南部の農務局〔A F B F〕の人々の一部がきわめて不快に思っていることがあります。

——農務省のいくつかの行政機關のことです……。

W・「ウォーレス」 どれのことですか。

O・F S Aと農業経済局のカウンティ計画化〔委員会〕のことです。この二つは、彼らをこのうえなく苛立た

せています。

W・誰をですか。

O・南部諸州の非常に多くの人々です。FSAの行動のいくつかは、実に彼らを困惑させ、苛立たせています。…〔それに〕長官はFCAを政治的機関として利用しようとしています。

W・…あなたの方は、実際には保険会社の前衛として行動しています。あなたは、アメリカ農民の一〇パーセントに貢献しているに過ぎません。

O・彼らは長官についてこう言っています。長官は政策を作り出すとき、たいていは下層階級を基準にしており、ほとんど彼ら恵まれぬ人々のことばかり考えていると。結構でしょう。私は長官に同意します。しかし、問題の解決にあたって、現に存在する他の六〇パーセントの農民のことも忘れてはなりません。彼らも利害関係者なのであります。

W・まことに悲惨な状況にいる最下層の農民が二〇〇万人、かなりひどい状態の農民が三〇〇万人、そしてかなり恵まれた農民が一〇〇万人存在しています。…私は毎日、裕福な農民に大金を支払っていることで批判されているのです。…

O・私は多数の地主の間に、相当の憤激が存在していることに気が付きました。彼らは言っています。長官はあまりに左に向き過ぎており、他の人々―つまり土地を所有する人々の衡平については忘れてしまっている。

…この「ジョーンズ」法案、この種のこと、それにFSAのある種の行動がこうなる原因なのです。

W・エド「オニール」、あなたは「アメリカ」文明が最近どうなっているか、その状態を理解していないよう

に思われます。われわれは、国内に二種類の間を生み出そうとしているのです。最底辺の人々も、遺伝的には誰にも劣らぬ能力を備えています。フロントニアが存在したときには彼らにもチャンスがありました。それは残されていません。南部の農地は少なくなり、人口は倍になっています。彼らにできることは、救済機関に加わるか、カリフォルニアに行くことだけです。保守的農民団体の指導者はそのメンバーの農民にこのような下層農民の状況を認識させるといふ、このうえなく重要な使命を帯びていると、私は考えております。さもなくば：底辺の人々はわれわれの文明を覆してしまいかも知れません。…このことを理解しようとしないうる裕福な農民団体の傾向に、私は実に当惑しているのです。⁽⁸⁶⁾

要するに、この時点でウォーレスとオニールの対立は、F S A・F C A・農業経済局等の争点ごとの個別的な処理・解決が不可能なものとなっており、より体系化されたイデオロギー的、構造的な対立へ転化してしまつたとみざるをえない。⁽⁸⁷⁾ここで争われていたのは、農業政策執行組織の形態に加えて対下層農民政策の是非であり、とりわけウォーレスにとってはアメリカの政治体制の質の問題、彼のことはを借りればアメリカ文明のあり方なのであった。

このような両者の関係悪化を決定的にしたのが、四〇年四月二七日にウォーレスが行なった「全国農業政策における農業金融の地位」と題する演説であった。場所はミネソタ州セント・ポール、主催者はN F UとN F Uの財政的支柱、穀物協同組合全国連合(National Federation of Grain Cooperatives)であった。⁽⁸⁸⁾N F Uのサッチャーは事前にウォーレスのオフィスを訪れ、彼が「大胆にして華々しい演説を行なうことがいかに重要であるかを印象づけよう」としていた。彼はウォーレスを「奮い立たせようとベストを尽した」。⁽⁸⁹⁾他方、A F B Fは、ジョーンズ法案への支持の糾合を目的としていることが明白であったこの集会への動員に、アイオワ等近隣諸州のA A A地方委員会のメ

ンバーが利用されていると主張して、早くから不快と警戒の念を露骨に表明していた。オニール会長、アール・スミス副会長、それに中西部十州の州農務局連合代表は、AAA地方委員によるこのような行動は、近年著しく民主色を濃厚にしたAAA現場職員とAFBFの相互不信を一層深めるだろうと警告したのである。⁽⁹⁰⁾

このような前哨戦を経た後、ウォーレスはブラックラとセント・ポールに乗り込み、彼の言う「膨大な数の聴衆」の前で、サッチャーの希望にかなう次のような演説を行なってジョーンズ法案への支持を訴えた。まず彼は、「われわれの友人の一部さえ、農業政策の敵が国中に流布している誤まった言説に欺かれている」と述べて、暗にAFBFやグレインジを批判した。⁽⁹³⁾その後、ウォーレスはFCAによる三・五パーセント利率率を継続する決意を表明し、次いでFCA問題の重要性を次のように説明したのである。

このFCA問題は根の深い争点です。∴FCA闘争は熾烈ではありませんが、わが国の将来と世界の民主主義の将来にとってこのうえない重要性を持った数多くの戦いの一つに過ぎません。われわれ皆が戦い求めているのは、基本的には、われわれの子弟に十分な衣食を与え相應の教育を受けさせるのに十分な収入を得て、毎年毎年自分の住まいに住み続ける権利なのです。⁽⁹⁵⁾

しかし、ウォーレスのみるところでは、FCAも農業問題、とりわけ下層農民の抱える問題の解決のための万能薬ではなかった。それは限られた守備範囲を持つに過ぎず、下層農民集団をも対象に加えた包括的政策を実施するためには他の農務省機関からの支援を受けることが不可欠であった。すなわち、

FCAやAAAによっては、ごく僅かしか援助されえないおよそ一〇〇万の農家世帯が存在するのです。これらの人々はFSAからの融資を必要としており、早魃の年にはFSAからの資金供与を必要とするかも知れませ

ん。また、世界が平穩になり、あまりに多量の失業者が存在しなくなるまで、われわれは農産物余剰を都市の困窮層に分配するため、食糧スタンプ制度を継続せねばなりません。都市の数百万世帯の人々は、一人あたり一食五セント以下しか使っていませんが、われわれは全力を尽して彼らが一食につきあと二・五セントを充てられるようにしたいと願っています。これによって彼らは、さもなくば浪費されてしまう余剰農産物を購入することができるのです。(拍手)⁽⁹⁶⁾

要するに、ウォーレスにとつて、AAAとFCAが主として平均的農民層を一般的に保護する政策だとしたら、AFBと食糧スタンプ制度はそれぞれ農村と都市の下層集団を特別な形で救済する事業であった。これら二つのタイプの政策が併存し、なおかつ統合されてはじめて、ウォーレスら農務省幹部の目指す強力かつ有効な農業政策が可能になると考えられたのであった。

以上のように述べてから、ウォーレスはいささか戦鬪的かつ扇動的にこの演説を締めくくった。

われわれ自身の民主主義を強化しようとする以上のすべての試みのなかで、土地への融資はその一部分でしかありません。しかも、他の農業政策とともに、それは死活的に重要であります。なぜなら、農場への融資は安定した農村コミュニティ作りにきわめて多大の貢献をするからです。だからこそ、この演説を終えるにあたって、私は諸君に団結して諸君の住居のために戦うことを訴えたいのです。よりよい融資制度のために戦おうではありませんか。諸君の農業政策を、あらゆる類の敵から守るために戦いましょう。この集会は通常の集会と同列のものではないと、私は信じています。この集会は行動へと発展すべきであり、発展しなければならぬのです。

(拍手と喝采)⁽⁹⁷⁾

当時のある新聞報道は、この集会の背後には上層三分の一の農民と下層三分の二の農民の間のますます深まりゆく亀裂が存在しており、ウォーレスは後者の人々により多くの援助を与える方向へ方針を転換しつつあると指摘したが、この記事は少なくとも一九四〇年時における農業政策をめぐる政治過程の一断面を、正確に捉えていたといえよう。

このウォーレスの演説が、とりわけその結びの一節がAFBF幹部を激怒させたのは、けだし当然であった。彼らはこの放送を聴いてウォーレスを罵倒し、ウォーレスは彼を育ててきたAFBFの親友を裏切ったと感じたのである。⁽⁹⁹⁾ 彼らは翌日、シカゴにおいて直接抗議を申し入れたが、ウォーレスの方は「ジョーンズ法案のどこが攻撃されるべきか理解に苦しむ。∴ジョーンズ法案を理解してくれさえすれば、大多数の農民は直ちに支持してくれるものと私は確信している」と主張して譲らなかつた。⁽¹⁰¹⁾ 「これはやりがいのある戦いであるし、われわれは勝勢にあると信ずる」とウォーレスは四月二八日の日記に記している。⁽¹⁰²⁾

オニールの方もFCA問題を「ワンマン支配」の試みと決めつけ、一步も退かない構えを見せた。⁽¹⁰³⁾ AFBF公認の歴史書は、「ウォーレス氏と彼の旧友である農業団体幹部の間の険悪な関係が二度と修復されることはなかつた。∴その日から今日（一九四八年）に至るまで、NFU以外の農民組織の指導者は、農業に関する限りウォーレスを無視してきた」と断じて、両者の疎隔の深刻さを露わに表現している。このようなAFBFやグレインジからの強力な反対に直面して、老練な議会戦略家ジョーンズもこの法案への熱意を喪失し、強く成立へ向けて活動することはなかつたのである。⁽¹⁰⁵⁾

ウォーレスの期待にもかかわらず、また一九四一年と四二年に同様の法案が提出されたにもかかわらず、結局この

法案が議会を通過することはなかつた。⁽¹⁰⁶⁾ウォーレスらの意気込みとは裏腹に、FCA問題は何らの具体的な立法的结果を生み出すことなしに終わった。これは、AFBF・グレインジとの対決の代価、あるいは農業の私的自治侵害の代償といえるかも知れない。自律的な農務省リーダーシップによる改革を目指しての行動は、農業の政治過程を劇的に変化させたものの、国家の側の資源・力の不足ゆえに、結局その目標達成には成功しなかつたのである。

ちなみに一九五三年、FCAは再び独立機関に復帰したのであった。

五、政治的考慮と国家像

ウォーレスの農務省が、AFBF・グレインジそして相対的に裕福な地主勢力などいくつかの重要な政策領域で対決する姿勢を採るに至つた経緯およびその帰結の概要は以上のとおりである。これらの勢力はアメリカ農業界で他を圧する強力な政治的影響力を保持していたと考えられるので、ニューディール末期の農務省首脳陣がいくつかの政策領域においてアメリカ農業セクター内の支配的な政治的利益・要求と衝突する態度を示すに至つたと、本稿で指摘することは概ね正当であろう。むしろ、ウォーレスらがNFUと強固な政治的同盟を形成していたことを忘れてはならない。しかし、NFUは例えばメンバー数ではAFBFの約八分の一、グレインジのそれさえ下回る少数集団であつたし、⁽¹⁰⁷⁾しかもFSAなど農務省による急進的な諸政策は、例えばNFUの圧力に屈する形で生み出されたわけではなく、⁽¹⁰⁸⁾基本的には独自の判断、あるいは政権全体としての政治的考慮から生まれたとみるべきであろう。NFUを確固たる支持者としながらも、ウォーレスらがAFBFと激しく対立するようになったことは、十分注目に値する現象であつた。⁽¹⁰⁹⁾

それでは、ウォーレスらがこのような基本的選択をなした背後には、いかなる政治的考慮が存在したのであろうか。また、これまでみてきた階級色の濃い改革政策や集権化を志向した政策を根拠づける、何らかの国家像、あるいはニューディールが構築すべき新たなアメリカ国家のイメージに相当するものを、ウォーレスらは抱いていたのであろうか。もしそうであれば、それはいかなるものであったろうか。これらの点を、最後に簡単に検討しておきたい。

まず、ウォーレスらの政治的考慮についてみると、⁽¹¹⁰⁾第一には、農業内の中層下層農民を政治的に動員して、民主党とその支持基盤を可能な限りリベラル・プログレッシヴにしたいという期待が存在していたと思われる。⁽¹¹¹⁾ FSAによる困窮農民の援助の背後にも、彼らを多少なりとも政治的に活発かつ有力にしたいという動機が存在したのであろう。ウォーレスらはニューディールのかなり早い段階からハリー・バードのような南部保守派の民主党議員を嫌悪し、同時にヒューイ・ロングやシオドア・ビルボら急進的、ある意味ではデマゴギックな政治家の政治的成功をもたらした南部下層集団、とくにプアホワイトと呼ばれる人々の政治的覚醒に注目していた。⁽¹¹²⁾ ウォーレスは三〇年代末期にもたびたび、民主党をリベラルで、「強力かつ統一された革新的政党」(strong unified progressive party)に脱皮させる必要について語った。⁽¹¹³⁾ この観点から彼がNFUの影響力拡大を望んでいたことは確かであったし、⁽¹¹⁴⁾ 実際FSAもしばしばNFU系の協同組合を支援していたのである。⁽¹¹⁵⁾

また、第二には、一般農民の間で相当程度の支持を享受していた生産調整政策AAAを農業政策の核に据える限り、その確固たる支持者であるAFBF、とりわけ民主党一党支配地域である南部のAFBFが完全に民主党政権下の農務省から離反することはあるまいとの読みがあった可能性が強い。⁽¹¹⁶⁾ 一般農民におけるAAAとウォーレス農務長官の人氣は、⁽¹¹⁷⁾ ウォーレスと農務省にとつて貴重な政治的資源であったし、農務省による社会改革的政策の遂行を可

能にした政治的条件の一つでもあった。そして、ウォーレスらがたとえAFBF幹部との衝突は避けられないにしても、ランク・アンド・ファイルの一般農民やマーレイ・リンカン(Murray Lincoln)に代表されるそのリベラル派⁽¹¹⁸⁾、そして未組織の農民の支持を得ることは可能と判断したとしても、決して不思議ではあるまい。

最後に、ウォーレスの政治的野心を考慮する必要がある。公然と選挙運動を組織することこそなかったが、彼が大統領に、あるいはローズヴェルト三選出馬の場合は副大統領になることを期待していたのは明らかであった。しかしながら、その際ウォーレスは農業界に主たる支持基盤を求めつつも、AFBFの後援を受けた形で農民代表の候補になることは望まず、むしろ労働者や都市リベラル派の政治家からも支持を得られる中下層国民の代表、リベラル派の候補たるうとしていた。⁽¹¹⁹⁾ このようなウォーレスにとって、そして彼の昇任を望み、そのための運動を組織したアプルビーやポールドウィンら顧問たちにとって、中西部の共和党幹部と南部の保守的地主層を中核とするAFBFよりも、小農を数多く擁し労働運動にも理解を示す民主党系NFUこそが、格好の支持者なのであった。

このような政治的な考慮・計算あるいは野心を抱くと同時に、ウォーレスはニューデールが目標とし、追求すべき連邦政府の役割・アメリカ国家について、実はかなり明確な像を結ぶに至っていた。⁽¹²⁰⁾ ウォーレスによれば、一九三〇年代の合衆国におけるごとく、強力に組織された資本・労働・農業団体(Big Business, Big Labor, Big Agriculture)が登場し、相拮抗するに至った政治システムにおいては、連邦政府が一般福祉の増進のために行動する必要性がかつてなかったほど大きくなる。⁽¹²¹⁾ 政府はこれら大組織集団の「圧力政治ゲーム」を規制するために、時に「警察官」、時に「統合装置」として機能すべきであり、資本・労働・農業の組織された三セクターの生産政策及び賃金政策を「拡大均衡政策」の達成に向けて統合していくべきであった。⁽¹²²⁾ すなわち、政府は課税と支出によって長期的な経

済的安定を維持するのみならず、自ら統合装置・安定化装置として有効に機能すべきなのであった。そして具体的には、大組織集団の経済活動を規制するための新NRA（全国復興局）や中央管理センター（central clearing house）などの設置が構想された。⁽¹²³⁾

しかしながら、当時のアメリカのように職能化・専門化が進んだ複雑な社会においては、「政府は単に組織された資本・労働・農業の機能を統合することのみならず、組織されざる集団に対して、積極的な義務を負っていると心に銘記することも必要となっている。：組織された集団が非常に強力になったときには、公共の福祉を代表する政府が、さもなければ無視されがちな未組織の集団を支持するために、必要があれば断固として介入すべく十分な権力を持つことが不可欠なのである。」⁽¹²⁴⁾（強調は引用者）——ウォーレスはこのように議論を続けたのであった。すなわち、ウォーレスによれば、連邦政府が一般福祉のために強力に介入しなければ、企業による価格及び生産統制、技術革新の衝撃などによって、一方ですでに富んでいる人々はますます裕福になり、他方で最下層で下積みとなっている国民の三分の一の人々はより一層希望の持ちえない状態に追い込まれてしまうであろう。「組織された労働者は組織されざる労働者よりも恩恵を蒙り、裕福な農民の方が貧農よりも有利になる傾向がある。……大企業の方が、零細企業や自営の実業家よりも多くを手にする傾向が存在している。」⁽¹²⁵⁾とりわけ、凄まじい勢いで革新化する現代のテクノロジーの問題は、深刻な政治的含意を持つと認識された。なぜなら、「概していえば、テクノロジーはすでに上位にある者の支配を強化し、下積みで最下層の人々の立場を一層見込みのないものにしてている」⁽¹²⁶⁾からである。

しかしながら、「この状況に必然性は全くない」と、ウォーレスは論じた。彼によれば、政治に関する数多くの「ゲームのルールを変えることによって、以上のような人間とテクノロジーの関係は逆転することが可能」⁽¹²⁷⁾なのであ

った。

例えば、貧しい教育しか受けていないために苛酷な搾取に晒されている貧農に、とりわけ彼らの子弟に、十分な教育を施す義務を連邦政府は州政府とともに負っていることが強調される。⁽¹²⁸⁾総じて、ウォーレスにとつての根本的問題は、「テクノロジ―や企業が濫用・浪費する傾向がある人的・物的資源の保全に、政府はどの程度関心を持つべきか」というものであった。そして、自ら答えていわく、

実際のところ、連邦政府はその支出と課税の権限を行使して、社会保障、小作制度、失業そして国家資産の保全という長らく無視されてきた領域において、積極的リーダーシップを提供せねばならないのである。⁽¹²⁹⁾

要するに、ウォーレスは、アメリカ合衆国政府は、第一に、強力な組織集団に対しても断固毅然たる態度で臨んで、経済復興達成のために、資本・労働・農業の三大組織集団の生産・価格・賃銀政策を政府が関与する形で調整・統合する一方、第二に、組織のメリットと技術革新の成果を享受できないばかりか、しばしばその犠牲にさえなっている下層三分の一の国民のために積極的に介入し、彼らにも平等な機会を与えるべく構造的改革を遂行すべきと考えたのであった。ウォーレスの国家像は、かくして、「統合」と「介入」という形で要約することが可能である。そして、本稿で検討してきた小作農救済政策、食糧スタンプ制度、農村電化事業、あるいは(本稿では触れなかった)土壤保全事業などは、このようなウォーレスの連邦政府観、体制像(とくに「介入」の側面)によって裏づけられ、根拠づけられていたのである。

ニューディール期の国家は、ときに諸利益を調整することを主たる機能とする「ブローカー」国家と表現されるが、このような議論は、一九四〇年代、五〇年代の、ニューディールの遺産としての「ニューディール体制」について

て語るならともかく、⁽¹³⁰⁾ニューディール期独自のリベラリズムの体制構想の全容を捉える視点としては、必ずしも妥当とはいえない。決して十分に実効的・具体的な強制装置に担保されたものでなかったとはいえ、ウォーレスは強力に組織された利益集団に対して、基本的に多くの留保付きの厳格な態度で臨み、そこでの連邦政府の役割を、諸利益の調整、「ブローカー的機能」にとどまらず、彼のいう「統合」の観点からきわめて積極的に評価していたし、とりわけ、未組織集団に対する連邦政府の責務を「介入」という形で強調していた。農務省が一九三〇年代末期に独自の階級かつ集権的政策に着手した背景には、以上みてきたような、政治的考慮と、長期的な国家構想・体制構想が存在していたのである。

アメリカにおける政治過程や政治変動の説明としてしばしば、社会レベルからの要求（入力）と統治機構の側の政策的対応（出力）という図式が提示されるように思われるが、ときに統治機構あるいは国家の側のイニシアティブの方が重要である場合も存在することは、改めてここで指摘するまでもなからう。⁽¹³¹⁾本稿でみた例も、リベラルな傾向を著しく強めた農務省リーダーシップが、その独自の政策構想、政治的考慮、あるいは体制構想に基づいて、政策執行過程の集権化を図るとともに下層農民へも配慮を加えた政策を打ち出し、農業における政治過程のパターンをニューディール初期のAFBFとの協調から対決へと変化させたのである。ニューディール後期の農務省には、通常想定されているアメリカ国家とは若干質的に異なった、「統合」⇨集権化と「介入」⇨急進的改革政策を強く志向する、いわば特異ともいえる体質が備わっており、この農務省が実際そのような傾向を帯びた政策を生み出すと同時に、農業セクターにおける政治過程を大きく変容させたのであった。

農務省の以上の方向への歩みは、三九年頃からローズヴェルト政権が外交政策への配慮から徐々に改革政策をト

ン・ダウンするようになってからも、しばらく続けられたのである。⁽¹³²⁾

おわりに

一般に、十分に組織された地主・富農・アグリビジネス・農産物加工業者などが、民主主義政治過程のいわゆる通常の利益表出経路（選挙・圧力団体・ロビーイング・世論操作等）において圧倒的に優勢なアメリカの農業政治の世界では、たとえ下層農民が数的には多数派を構成していたとしても、彼らが望む政策、あるいは少しでもそれに近い政策が通常の農業政治の経路を経て生み出されることは稀であり、またしばしば困難であるといわざるをえない。政治資源の乏しい集団に基本的には常に不利に作用するこの政治過程のバイアスは、「対内的に弱い国家」を奉ずるアメリカ民主主義に内在する深刻なディレンマの一局面といえよう。

しかも、このような傾向は、冒頭で触れた農業の私的自己統治の原則¹¹農業政策は農業関係者自身によって決定されるべきとする教義¹²が一般に承認されればされるほど、強化されていくことになる。そして以上のような農業政治の構造を前提とする限り、少しでも階級的な志向を有した農業政策、すなわち農業内の下層階級を特定の援助しようとする政策の誕生が可能となるのは、ごく限られた場合のみ、例えば、ポピュリスト運動に匹敵する強力な「貧民の運動」(Piven and Cloward) ⁽¹³³⁾が発生したとき、あるいは本稿でみたような、農業界における支配的な影響力から¹³⁴は相対的に自律した農務省リーダーシップとそれを支援するある程度強力な政権が存在するときといえるかも知れない。

一般的にいつて、冒頭でみたように、政府機関・官僚機構の顧客集団への応答性が高く、裏を返していえばそれか

らの独立性・自律性が多くの場合希薄なアメリカの統治構造において、ニューディール期の一国家機関＝農務省と下層農民問題との関係は、歴史的にも政治理論の点からもきわめて興味深い事例を提供しているといえよう。

註

- (1) このような現象を指摘した代表的研究として、以下参照。Grant McConnell, *Private Power and American Democracy* (Berkeley, Ca.: 1953). Theodore J. Lowi, *The Politics of Disorder* (New York: 1971). Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, second edition (New York: 1979) P. 1・ローマン 村松岐夫訳 『自由主義の終焉—現代政府の問題性—』(木鐸社 一九八一年)。
- (2) *Ibid.*, p. 77, 邦訳 前掲書 一二二頁。Lowi, *American Government: Incomplete Conquest* (Hinsdale, Ill.: 1976), pp. 462-466.
- (3) Lowi, *op. cit.* (1979), pp. 77 f. 邦訳 前掲書 一二二—一二三頁。
- (4) この点については、以下の論文でもおもひよりに示唆が豊富。Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: False Leads and Promising Starts in Current Theories and Research", A working paper prepared for discussion at a Conference on "States and Social Structures", Seven Springs Conference Center, Mount Kisco, NY, Feb. 25-27, 1982. Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," Peter B. Evans et. al. eds., *Bringing the State Back In* (New York: 1985), pp. 3-43. Stephen D. Krasner, "United States Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness", in Peter J. Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison, Wis.: 1978), pp. 51-87. ちなみに、諸社会集団の政治的圧力の作用の帰結ないし関数として国家の政策が決定されるとみたかつての多元主義的圧力団体論は、冒頭で紹介したロウイやマッコネルの議論よりもはるかに素朴な形で、しかもほとんど意図せざる結果として「対内的に弱いアメリカ国家」を示唆していた。そこでは、例えば国家の自律性を語る余地はほとんどなかったといえよう。
- (5) この点については、Paul H. Weaver, "Regulation, Social Policy, and Class Conflict", *Public Interest*

- (Winter, 1978), 45-63, David Vogel, "The Public-Interest Movement and the American Reform Tradition", *Political Science Quarterly* 95 (Winter, 1980-81), 607-627, 本文の大幅を参照。
- (6) Lowi, *op. cit.* (1979), p. 69. 邦訳 前掲書 一三三頁。
- (7) 以下は経緯どおりは Grant McConnell, *The Decline of Agrarian Democracy* (Berkeley, Ca.: 1963). Christiana McFadyen Campbell, *The Farm Bureau and the New Deal: A Study of the Making of National Farm Policy, 1933-40* (Urbana, Ill.: 1962), 本文を参照。
- (8) 国家の自律性(autonomy)・社会的影響力からの隔絶(insulation)等の概念の理論的含意については以下参照。Skocpol, *op. cit.* (1982). Skocpol, *op. cit.* (1985). Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China* (New York: 1979), pp. 24-33.
- (9) "Agricultural Security", Address by Henry A. Wallace before the AFBF Annual Meeting at Pasadena, Cal., and Broadcast by the N.B.C., Dec. 9, 1936, Henry A. Wallace Papers at the University of Iowa. (以下 HAWP-UI と略記)。この演説は Edwin G. Nourse et al., *Three Years of the Agricultural Adjustment Administration* (Washington, D.C.: 1937), pp. 561-73 にも部分的に引用されている。
- (10) 以上の経緯の詳細は、拙稿「ケンリー・A・ウォレスとニューディールの政治過程—ニューディール農業政策の変容を手がかりとして、一九三二—一九四〇」(一)(二)(三)完『国家学会雑誌』九七卷三・四号、一一・一二号(一九八四年)・九八卷七・八号(一九八五年)を参照された。
- (11) 以上の人々については概して、次の文献が詳しい。Russell Lord, *The Wallaces of Iowa* (Boston: 1942). Richard S. Kirkendall, *Social Scientists and Farm Politics in the Age of Roosevelt* (Ames, Ia.: 1966). ゆなみに、一九三九年の農務省幹部は次の通りである。(次頁表参照) (*United States Government Manual: October 1939* (Washington, D.C.: 1939), pp. 157). ニューディール発足当初の農業調整局長は保守派の大物ジョージ・N・ビークであり、生産制限政策をめぐってウォレスとビークの間で激しい争いが展開された。ウォレスがニューディール農業政策の中核を担った農業調整局の人事をほぼ完全に掌握したのは、三六年にハワード・トリー、三八年にR・M・エヴァンズを相次いで局長に任命してからと考えられる。なお、四〇年には、ウォレスに忠実なクロード・ウィッカードが農務次官に任命され、M・L・ウィルソンは(お

DEPARTMENT OF AGRICULTURE

OFFICIALS

Secretary of Agriculture	HENRY A. WALLACE
Under Secretary	M.L. WILSON
Assistant Secretary	H.L. BROWN
Special Adviser to the Secretary	W.W. STOCKBERGER
Special Assistant to the Secretary.....	(VACANCY)
Economic Adviser.....	MORDECAI EZEKIEL
Director of Finance.....	W.A. JUMP
Chief, Office of Civilian Conservation Corps Activities	FRED MORRELL
Chief, Office of Experiment Stations and Director of Research	JAMES T. JARDINE
Director of Extension Work.....	C.W. WARBURTON
Director of Foreign Agricultural Relations..	L.F. SLIE A. WHEELER
Acting Director of Information	MORSE SALISBURY
Coordinator of Land Use Planning	MILTON S. EISENHOWER
Librarian	CLARIBEL R. BARNETT
Director of Personnel.....	ROY F. HENDRICKSON
Chief, Office of Plant and Operations	ARTHUR B. THATCHER
Solicitor	MASTIN G. WHITE
Director of Marketing and Regulatory Work	ALBERT G. BLACK
Administrator, Agricultural Adjustment Administration	RUDOLPH M. EVANS
Chief, Agricultural Marketing Service	CLARENCE W. KITCHEN
Chief, Bureau of Agricultural Economics ..	HOWARD R. TOLLEY
Chief, Bureau of Agricultural Chemistry and Engineering	HENRY G. KNIGHT
Chief, Bureau of Animal Industry.....	JOHN R. MOHLER
President, Commodity Credit Corporation ..	CARL B. ROBBINS
Chief, Commodity Exchange Administration..	JOSEPH W.T. DUVEL
Chief, Bureau of Dairy Industry.....	OLLIE E. REED
Chief, Bureau of Entomology and Plant Quarantine	LEE A. STRONG
Administrator, Farm Security Administra- tion	WILL W. ALEXANDER
Manager, Federal Crop Insurance Corpo- ration	LEROY K. SMITH
President, Federal Surplus Commodities Corporation.....	MILO R. PERKINS
Chief, Food and Drug Administration	WALTER G. CAMPBELL
Chief, Forest Service	F.A. SILCOX
Chief, Bureau of Home Economics	LOUISE STANLEY
In Charge, Division of Marketing and Marketing Agreements	MILO R. PERKINS
Chief, Bureau of Plant Industry.....	ENGENE C. AUCHTER
Administrator, Rural Electrification Administration	HARRY SLATTERY
Chief, Soil Conservation Service.....	HUGH H. BENNETT
Chief, Sugar Division.....	JOSHUA BERNHARDT
Chief, Weather Bureau	FRANCIS W. REICHELDEFER

そらく農業普及部にもウォーレスらの影響力を及ぼすため（農業普及部長にまわっている）。

(12) 例えば、ウォーレスが一九三四年に出版した *New Frontiers* (New York: 1934) の執筆準備には、ウォーレスのスピーチ・ライター、ジャック・フレミング (Jack Fleming) のほかルイス・ブーン (Louis Bean) とインブルビーが加わっていた。(Paul H. Appleby to Donald R. Murphy, July 26, 1934, Paul H. Appleby Papers, Syracuse University).

(13) 国家の自律性を語る事が可能になるためには、最も基本的な要件として、社会集団、社会階級など社会レベルの要求・利害の単なる反映ではない政策目標の設定・形成が国家によって行なわれることが、必要となる。そして、この概念を真に有効なものにするためには、公職にある政治家や官僚個人々人によるリーダーシップやイニシアティブの發揮ではなく、集団としての彼らの行動や政策設定を、国家による自律的な行動と理解するべきであらう。すなわち、彼らが集団・集合体として、社会レベルから独立した政策目標を共有し、その実現へ向けに行動するとき、国家が自律的に行動しているということができぬ。(Skocpol, *op. cit.* (1982) and (1985)). ただし、この概念の歴史への適用を主眼とする本稿では、この概念そのものについて詳細にわたる理論的検討を加えることはできなから、この点については、*ibid.*, 等を参照された。

(14) 編入の基本的な動機は、独立機関を整理統合することであったが、RAの場合は、保守派からの攻撃に晒された結果、避難所を求める形で農務省に統合された。

(15) Lowi, *op. cit.* (1979), pp. 77f. 邦訳 前掲書 一二二—一二三頁。ちなみに、労働・商業に関する主要な規制機関は、労働・商務両省の外に設置された。

(16) 農務省の政治的資源に着目してニヒューティール農業政策を分析したものとして、次の論文がある。Theda Skocpol, Kenneth Finegold, "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal," *Political Science Quarterly* 97 (Summer, 1982), 255-78.

(17) 上のAそのものについて本稿は詳述する余裕はないので、詳細は以下の研究を参照された。Sidney Baldwin, *Poverty and Politics: Rise and Decline of the Farm Security Administration* (Chapel Hill, N.C.: 1968). ハーランド・ユダのA成立過程の関係をめぐって、拙稿 前掲論文 (三・完) 一—一五二頁、参照。

(18) フレミング・ブーンについて、以下に参照。Wilma Dykeman, James Stokely, *Seeds of Southern Change: The Life of Will Alexander* (New York: 1962), Baldwin, *op. cit.*, pp. 95 f.

- (13) Gladys L. Baker et al., *Century of Service: The First 100 Years of the United States Department of Agriculture* (Washington, D.C.: [1963]), p. 218.
- (14) *Ibid.*, p. 219. John Salmond, *A Southern Rebel: The Life and Times of Aubrey Willis Williams, 1890-1965* (Chapel Hill, N.C.: 1983), pp. 182f.
- (15) John Morton Blum, *The Price of Vision: The Diary of Henry A. Wallace, 1942-1946* (Boston: 1973), p. 18.
- (16) 電化以前の一九三〇年代の農村の様相については、例えが次の拙著も興味深き。Robert A. Caro, *The Years of Lyndon Johnson: The Path to Power* (New York: 1982), chapter 27, pp. 502-15. なお、RFAは次節で扱った食糧マニフェストと同様、必ずしもAFBなどからの反対に遇ったわけではなからず。しかし、これらの事業が、中下層の農民および都市大衆を積極的支援しようとする当時の農務省の政策の一部であったと考えられるので、この取り上げるのも不当ではなかと判断した。
- (17) Wallace, "The Diary of Henry Agard Wallace, 1935-1946" (Glen Rock, N.J.: 1977) (以下 "Diary" と略す) April 18, 1940.
- (18) この点についてはの詳細は、拙稿「前掲論文(三・定) 三九頁以下」を参照せよ。
- (19) Wallace, "The Cooperative Movement and the American Way", Address of Henry A. Wallace at the American Institute of Cooperation, at the Univ. of Chicago, Aug. 7, 1939, HAWP-UI.
- (20) *Ibid.* 以下を参照せよ。Donald H. Grubbs, *Cry from the Cotton: The Southern Tenant Farmers' Union and the New Deal* (Chapel Hill, N.C.: 1971), p. 127, 133.
- (21) Wallace, "The Cooperative Movement and the American Way".
- (22) 拙稿「前掲論文(三・定) 三九頁」を参照せよ。この点については、それぞれ別稿をそれぞれ詳細する予定である。
- (23) "Statement of Secretary of Agriculture Henry A. Wallace before the Agriculture Committee of the House of Representatives, commenting on the Jones Bill (H.R. 8748)", March 26, 1940, HAWP-UI. 以下 Wallace, "Rural Electrification Progress", April 20, 1940, HAWP-UI を参照せよ。
- (24) Wallace, "Reminiscences", pp. 569-73.

- (37) Lord, *op. cit.*, p. 470.
- (38) *Ibid.*, pp. 469 f. Murray R. Benedict, *Farm Policies of the United States 1790-1950 : A Study of their Origins and Development* (New York : 1953), pp. 380 f.
- (39) Edward L. and Frederick H. Schapsmeier, *Prophet in Politics : Henry A. Wallace and the War Years, 1940-1965* (Ames, Ia. : 1970) を参照。
- (40) 以下 日本郵政の「アメリカと日本の食糧と食料」 Benedict, *op. cit.*, pp. 385 f. Lord, *op. cit.*, pp. 471 ff. Baker et al., *op. cit.*, pp. 183 f. “Food Stamp Plan Expansion Announced by Wallace”, U.S. Department of Agriculture, Press Release, Aug. 8, 1939, HAWP-UI.
- (41) Wallace to John N. Garner, Jan. 17, 1940, in Wallace, “Diary”, Jan. 1940. Baker et al., *op. cit.*, pp. 183 f. Benedict, *op. cit.*, pp. 385 f.
- (42) Lord, *op. cit.*, p. 472.
- (43) Wallace, “Diary”, May 8, 1940. 以下同 “Diary”, Dec. 13, 1939, Jan. 29, Feb. 2, 1940, 以下も参照。
- (44) 「トヤマ・マーンキンス」は、本邦ではカリフォルニア州のスタンプ制度に着手するところ、私（ウォーレス）がラガーナ・トヤマ・マーンキンスの演説を聴いた後、その考えを述べた。「その通り、これは実現したのである」。(Wallace, “Diary”, Dec. 13, 1939, May 8, 1940. Wallace, “Reminiscences”, p. 572.)
- (45) Baker et al., *op. cit.*, p. 184. マーンキンスの考えでは、食料品店側の協力がこの制度の成功にとって不可欠であった。(Lord, *op. cit.*, p. 471.)
- (46) “Food Stamp Plan Expansion Announced by Wallace”, HAWP-UI.
- (47) *Ibid.*
- (48) Wallace to FDR [Memorandum], Nov. 14, 1939, in Wallace, “Reminiscences”, p. 569.
- (49) Lord, *op. cit.*, p. 472. Baker et al., *op. cit.*, p. 184.
- (50) Wallace, *op. cit.* (1940), p. 92.

- (88) Baker et al., *op. cit.*, p. 184. Norman D. Markowitz, *The Rise and Fall of the People's Century*: Henry A. Wallace and *American Liberalism, 1941-1948* (New York: 1973), p. 26. 農産物余剰を解消して生産を失せたとわけてはなから「たごうし」たとえ余剰が存在しなへんが、この制度を維持するべくは不可能ではなからたさうい。
- (89) マーネスト・リンデンレーの言及。Lord, *op. cit.*, p. 472.
- (90) Markowitz, *op. cit.*, p. 26. なお、食糧スタンプ制度と同じ趣旨の FSCC のふじり学校給食事業 (School Lunch Program) や学校ミル事業 (School Milk Program) が一九三九年から、棉花スタンプン制度 (Cotton Stamp Plan) が四〇年からの本格的に開始された。ただし棉花スタンプン制度は四二年前半に打ち切られた。 (Baker et al., *op. cit.*, pp. 184-88. Benedict, *op. cit.*, pp. 385 f. "Cotton Stamp Plan Program Announced by Wallace", Feb. 6, 1940, HAWP-II.)
- (91) Benedict, *op. cit.*, pp. 392 f.
- (92) "The Place of Farm Credit in the National Farm Program", Address by Wallace delivered before a Mass Meeting of Farmers Called by the National Farmers Union and the National Federation of Grain Cooperatives, at St. Paul, Minnesota, April 27, 1940, HAWP-II.
- (93) この模様は「以下を参照」Wallace, "Diary", Dec. 26, 1939, March 1, 1940. なお、当然ながら、FCA の農務省への編入を推進したノラマンローは、FCA の政策が政府・農務省のそれと統合されることを強く望んでいた。 (Wallace, "Diary", Dec. 20, 21, 1939.) 編入の経緯については、Baker et al., *op. cit.*, pp. 213-18 参照。ヒューバーの期に行政府再編問題全般に関しては、次の二つの研究が有益である。 Barry Dean Karl, *Executive Reorganization and Reform in the New Deal* (Cambridge, Mass.: 1963). Richard Polenberg, *Reorganizing Roosevelt's Government: The Controversy over Executive Reorganization, 1936-1939* (Cambridge, Mass.: 1966).
- (94) この点に関する資料と解説は以下を参照。 John M. Gaus, Leon O. Wolcott et al., *Public Administration and the United States Department of Agriculture* (Chicago: 1940), pp. 254-61.
- (95) Benedict, *op. cit.*, p. 393. この兼任はともなわずにインシディヤのコミンタロウだ。 (Wallace, "Reminiscences", p. 771.)
- (96) Campbell, *op. cit.*, p. 172. オニールらは当初、FCA の新人事に期待を寄せたのである。 (*ibid.*)

- (6) *Ibid.* Orville Merton Kile, *The Farm Bureau through Three Decades* (Baltimore, Md.: 1948), p. 258. ショーンキルは「マリビン・ジョーンズは「マリビン・ローレンス」な見解を持つが、「マキーンと同じく、十二分なリベラリズムを持つ。」(Marvin Jones, Columbia University Oral History Collection (コロンビア大学 COHC 収録), pp. 1103f.)
- (7) Wallace, "Diary", April 25, 1940.
- (8) Wallace, "Statement on the Appointment of A.G. Black as Governor of FCA", Dec. 20, 1939, HAWP-UI, トムソンの任命は実際、FCA 事業と職務並の他の事業への統合を謀るためと見られた。(Wallace, "Diary", Dec. 11, 1939.)
- (9) *Ibid.*, Dec. 16, 26, 1939, March 1, 1940. "Five Senators Map Fight to Take FCA from Wallace", *Washington Post*, March 1, 1940, in *ibid.*, March 5, 1940.
- (10) Benedict, *op. cit.*, p. 393. Campbell, *op. cit.*, p. 173. Kile, *op. cit.*, p. 259. 農務省側の意図は「Statement of Black and Wallace', in *Farm Credit Act of 1940: Hearings before a Subcommittee of the Committee on Banking and Currency, United States Senate, 76th Congress, Third Session on S. 3509* (H.R. 8748 と同一法案) (Washington, D.C.: 1940) に明らかである。マキーンも例は実態、FCA 下部組織が有する協同組合的形態が擬似的なものであり、然るべく機能してはならない。撤廃しようとするつもりだ。(ibid., "Statement of Secretary of Agriculture Henry A. Wallace before the Agriculture Committee of the H. of R., Commenting on the Jones Bill (H.R. 8748), March 25, 1940, HAWP-UI.) これは FCA の行政構造を集権化しようとする試みの一部であったが、この動きが、FCA 関係者がよび保守系農民団体の大きな反発を買ったのは当然である。なお、FCA の協同組合的組織形態とその政治的含意については「もしあたり」Lowi, *op. cit.* (1979), p. 73. 邦訳 前掲書 一一七頁」を参照。
- (11) "Statement of Secretary of Agriculture Henry A. Wallace...on the Jones Bill" (H.R. 8748), March 25, 1940, HAWP-UI. マリビンが局長に就任した時点からすでに、抵当流れの件数を少なくする方向へ FCA の政策が変わりつつあった。(Baker et al., *op. cit.*, p. 218.)
- (12) この点については Campbell, *op. cit.*, を詳しく。また、Kile, *op. cit.*, p. 259, を参照。
- (13) Jones, COHC, pp. 1100-1103.
- (14) この点については Kile の態度は「Farm Credit Act of 1940: Hearings...», p. 43, の R. D. ショーンキールの発言を参照。

また Wallace, "The Place of Farm Credit...", も参照されたい。

(76) 農務省と A F F B の対立の核心は、カウンティ土地利用計画化委員会であったとを指摘されている。(Campbell, pp. 174f. McConnell, *The Decline of Agrarian Democracy*, pp. 116f. Kirkendall, *op. cit.*, chapter 9, 10.)

(77) *Ibid.*

(78) *Ibid.*, p. 168. この集権化の問題については、アブルビーはすでに一九三六年に次のように語っていた。政策の集権化と行政の分権化がますます必要となってきた。「しかし、第一に不可欠なのは政策の集権化であり、行政の分権化は明らかに連邦の政策を有効にするものでなければならぬ。行政の分権化の試みの方は、すでに A A A に相当の困難をもたらしている。普及部 (Extension Service) は国内のいたるところで、とりわけ南部において、徐々により大きな支配権を獲得しつつある。コンメンタンの A A A は、全体的なコントロールを十分掌握することなく、いわば地域ごとの独立国に分裂している。… A A A 内のそれぞれの部は独立した行政機関となり、責任は確実に普及部へ移行されつつある。…中央からの指示は単に、そして完全に、すべてのものを州へ委譲することであったという事実は私にとって印象的である。私は、これに対して、州の中に連邦の政策を流し込むためのいわば配水管を構築することが不可欠であると確信している。さもなくば、将来、A A A は連邦政府補助金の単なる横領の場に墮してしまふ、何事も達成することができなくなるであろう。…理想的には、州普及部長は連邦政府によって任命されるべきである。…しかし、この点でのそのような過激な変改は、おそらく全く問題外であろう。」(Appleby to Donald R. Murphy [confidential], Aug. 3, 1936, Appleby Papers.) 彼がすでに三六年から、A A A の分権的構造を全面的に否定的評価を下して来たことは、注目に値する。

(79) "Statement of Secretary of Agriculture Henry A. Wallace...on the Jones Bill", March 25, 1940.

(80) "O'Neal Calls 'One-man Rule'." St. Paul Pioneer Press, April 29, 1940, in Wallace, "Diary", April 29, 1940. Kile, *op. cit.*, p. 259.

(81) *Ibid.*, p. 260. 抽稿 前掲論文 (三・完) 四八—四九頁、六四頁。

(82) McConnell, *Decline of Agrarian Democracy*, pp. 117-22. Campbell, *op. cit.*, pp. 174-78. Lord, *op. cit.*, p. 381.

(83) 抽稿 前掲論文 (三・完) 四五頁。

(84) McConnell, *Decline of Agrarian Democracy*, p. 118.

- (85) 以上の経緯のより詳細な説明は、拙稿「前掲論文(三・完)六四一―六五頁」を参照。
- (86) “Telephone Conversation, O’Neal to Wallace”, April 4, 1940, in Wallace, “Diary”, April 4, 1940.
- (87) ただし、生産制限政策の推進＝AAAの支持とどう点では、ウォーレンとAFBFが(少なくとも三〇年代前半)歩調を合わせていたことには、注意する必要がある。(Michael W. Schuyler, “The Politics of Change: The Battle for the Agricultural Adjustment Act of 1938”, *Prologue* 15(3) (Fall, 1983), 165-178.)
- (88) 註(8)参照。
- (89) Wallace, “Diary”, April 16, 1940.
- (90) Ray Anderson, “Farm Bureau Again Warns...”, *Cedar Rapids Gazette*, April 21, 1940, in Wallace, “Diary”, April 24, 1940. この問題は後日「土産公聴会」でも追求された。(Farm Credit Act of 1940: Hearings..., pp. 35 f.)
- (91) Wallace, “Diary”, April 27, 1940.
- (92) Wallace, “The Place of Farm Credit...”.
- (93) 少なくともAFBFの側はそのように解釈した。(Kile, *op. cit.*, p. 261.)
- (94) ウォーレンは次のように語った。「今回の論争の核心―利率―について語るときが来ました。農民が土地を買うために借金をするとき、六パーセントから七パーセント、時には八パーセントの利率を支払わねばならなかった時代がありました。：それが議会の立法により―一九三五年以来三・五パーセントになっています。：最近大々的な攻撃がされ続けているのは、農民のためにこの三・五パーセントの利率を恒久的なものにしようとするわれわれの決断のためであります。ある人々の眼には、ニューデールの最大の犯罪は利率の引き下げと映るのです。われわれは農務省において、三パーセントで作物融資と小作農融資を、三パーセント以下で農村電化融資を行なっています。ニューデールは低利率を支持しています。オールドデールは高利率を支持しています。戦いは始まっているのです。(拍手)：私は断固挑戦を受けて立ちます。(拍手と喝采)そして私は、この場内のすべての真の農民は戦いに討って出る用意があると確信しているのです。(大拍手と喝采)(Wallace, “The Place of Farm Credit...”.)

(95) *Ibid.*

(96) *Ibid.*

- (67) *Ibid.*
- (68) Drew Pearson, Robert Allen, "Washington Merry Go-Round", *Washington Post*, April 26, 1940, in Wallace, "Diary", April 27, 1940.
- (69) Kile, *op. cit.*, p. 261. Edward A. O'Neal, COHC, p. 111.
- (70) AFBF側のクリンフォード・グレムリー(ウォーレスの長年の友でもあった。)は農民の「団結」を強く求め、もしアメリカ農民がオニールAFBF会長に率いられるグループとウォーレスに率いられるグループの二つに分裂したら、大変不幸な事態であると語った。(Wallace, "Diary", April 28, 1940.)
- (71) *Ibid.*
- (72) *Ibid.* Kile, *op. cit.*, pp. 261 f. 参考
- (73) "O'Neal Calls 'One-Man Rules'." *St. Paul Pioneer Press*, April 29, 1940, in Wallace, "Diary", April 29, 1940.
- (74) Kile, *op. cit.*, p. 262.
- (75) Jones, COHC, pp. 1103 f.
- (76) Benedict, *op. cit.*, p. 393.
- (77) McConnell, *Decline of Agrarian Democracy*, p. 149.
- (78) 南部小作農民組合 (Southern Tenant Farmers Union) は一九三五年から三七年にかけて、FSAを生み出したバンクヘッド・ジョーンズ小作農民法制定過程に関与していたが、その後活動力および影響力ともに失うに至っている。(SIFU については Grubbs, *op. cit.*, 参照)
- (79) もとより、トルーマン政権下におけるフランサン・プランをめぐる対立のように、他に類似の例がないわけではない。
- (80) ここで詳述する余裕はないので、本稿ではごく簡単な素描にとどめざるをえない。
- (81) ウォーレスはリベラルな民主党、強力かつ統一された革新的 (Progressive) な民主党を構築する必要があると考え、そのためには農民、大都市に住む人々を含めて一〇〇〇万の革新主義者の票を獲得しなければならぬとみていた。(Wallace to Franklin D. Roosevelt, March 22, 1938, Aug. 3, 1939, Wallace to Burton Wheeler, Sept. 11, 1939, HAWP-LI.) * た、彼はある知人に、「民主党に加わりなさい、そして党を革新的にしなさい」と説いてきた。(Wallace to William

- Bradley, Sept. 18, 1936, HAWP-UI.)
- (71) Alfred D. Stedman, Memorandum for the Secretary, Sept. 25, 1934, C.B. Baldwin Papers.
- (72) 註(III)のほか、Wallace, "Reminiscences", pp. 566 ff. 参照。なお、ロースヴェルト自身が「これまで言われてきたより強く、鋭く、リアルな民主党を強力な行政府を構想」した。(Sidney M. Milkis, "Franklin D. Roosevelt and the Transcendence of Partisan Politics", *Political Science Quarterly* 100 (Fall, 1985), 479-564.)
- (74) Wallace, "Diary", May 18, 1940.
- (75) Baldwin, *op. cit.*, pp. 205 ff., 300 ff.
- (76) ウォーレスらは「最大の敵は会長のオニール（民主党、マラバ州）ではなく副会長のアール・スミス（共和党、イリノイ州）であるとみていた。(Wallace, "Diary", April 18, 27, May 1, 1940.) ただし、A F B Fは一九四〇年代に入ってから、生産制限政策に反対し始める。
- (77) 一九四〇年三月十七日のキャラップ世論調査は「アメリカ農民の七三パーセントが、ウォーレスが農務長官として"good job"を行なうべきだと答えた」と述べた。(James L. McCamy to Lloyd A. Free, April 10, 1940, HAWP-UI.)
- (78) オハイオ州農務局連合会長のリンカンは「シェーンクス法案にも賛成であった。(Wallace, "Diary", April 16, May 1, 1940.) また、本文一五八頁(註(8))で引用されている発言も参照。
- (79) 以上の点は、それぞれ Paul H. Appleby, COHC, pp. 163-241, を参照。アプンビーは早くも三六年二月に「農民と労働者の連帯が必要である。私は H・A・[ウォーレス]に「いかなる招待でも受けるように示唆するつもりである。…実際、二・三の代表的労働者向雑誌への投稿依頼を画策しているところである。」と述べていた。(Appleby to Donald R. Murphy, Feb. 13, 1936, Appleby Papers.) また、ウォーレスは CIO のシドニー・ホルマンと密接に親密になるに至った。(例えば、彼らはともに、資本・労働・農業の代表者から成る評議会を開催し、失業対策や生産増加などについて討論するなどを構想した。Wallace, "Diary", Feb. 7, 1940.)
- (80) この点については、別の機会に詳しく論ずる予定がある。
- (81) Wallace, *Technology, Corporations, and the General Welfare* (Chapel Hill, N.C.: 1937), p. 56, 71.
- (82) 以上の議論は、*ibid.*, pp. 48-52, 63-68, 74 f. などを見れば参照。

- (121) *Ibid.*, pp. 63-67, 74. Ellis W. Hawley, *The New Deal and the Problem of Monopoly: A Study in Economic Ambivalence* (Princeton, N.J.: 1966), pp. 172 f., 178 f., 181 n., 398.
- (122) Wallace, *op. cit.* (1937), p. 56, 71.
- (123) 以上の議論については、次の二つの文献を参照された。 *ibid.*, p. 37, 56. Wallace, *Democracy Reborn: Selected from Public Papers and Edited with an Introduction and Notes by Russell Lord* (New York: 1944), p. 122.
- (124) *Ibid.*
- (125) *Ibid.*, p. 123.
- (126) *Ibid.*, p. 122.
- (127) Wallace, *op. cit.* (1937), p. 56, 66. なお、以上のウォーレスの議論は、エゼキール、アプルビー、ボールドウィン、ルイス・ビーソンの助力を得て定式化された可能性が強いとみてよからう。
- (128) この点については、拙稿「前掲論文(二)」、一六頁、および、小松聰「ニューディール政策に関する諸説」(三)『経済学論集』(筑波大学社会科学系)一六号(一九八五年十月)、二〇—二五頁、参照。
- (129) 拙稿「前掲論文(二)」、九—十頁。
- (130) この歩みは一九四〇年夏まで続き、ウォーレスが農務省を去った後停滞することになる。
- (131) この問題を理論的に鋭く分析したのものとしては、次の研究が優れている。J. Craig Jenkins, *The Politics of Insurgency: The Farm Worker Movement in the 1960s* (New York: 1985).
- (132) 本稿でみたFCA問題においてウォーレス側が敗北した直接の理由としては、そもそも一九四〇年春は選挙直前で法案審議に最悪のタイミングであったうえに、政権全体としても外交政策と選挙対策に忙殺されて、この問題で本腰を入れて農務省を支援する態勢になかったことが指摘されよう。(ただし、ウォーレスはブラックの任命や利子率の設定の件では、ロースウエルトと緊密に連絡をとっていた。Wallace, "Diary", Dec. 11, 1930, March 27, 1940.) しかし、より基本的には、すでに本文で述べたように農務省・政権側「要するに国家の側の政治資源・「能力」(capacity)がそもそも不足あるいは枯渇してたと考えるべきであろう。この点は、機会を改めて論じられるべき問題と思われる。(cf. Skocpol, "Legacies of New Deal Liberalism", *Dissent* 35 (Winter, 1988), 33-44.) なお、政権・大統領側のイニシマティヴのもと、農務省がほとんど関与し

ない形で改革的政策が実施されることも、当然ありえよう。
※ 本稿執筆の過程で、次の方々から貴重なコメントを得た。首藤素子氏（駒沢大学）、田中祥子氏（コーネル大学）、久米郁男氏（コーネル大学）。記して謝意を表したい。