

ニューディール農業政策の成立

——農業調整政策(一)——

小松 聡

一九三三年三月からアメリカが戦時経済体制へ転換する四〇年中頃までの間、ローズベルト政権によつて断行されたニューディール政策の核心は、何といつても国家的機構による過剰労働力の政策的処理にあつた。それがニューディール＝民主主義型福祉国家体制の内実にはかならず、それでこそ同政策は現代的な体制維持策としての本質的機能と内容をもちえたのであつた。ニューディール政策の本質はたんなる恐慌救済・克服策でも、金融資本に対する政策的デコ入れにあつたわけでも決してなかつたのである⁽¹⁾。それゆゑ失業者等労働者階級に対する雇用保障・労働基本権保障・社会保障等雇用・労働政策と並んで、農業政策ないし農業救済政策は「福祉国家」的なニューディール政策体系の中核的地位をしめたのである。通常、「NIRAとAAAは前期ニューディールを支配した」(B. Rauch, *The History of the New Deal 1933-1938, 1949, p. 80*) とか、「ローズベルト政府の二つの大きな立法的努力はNIRAとAAA」(H. W. Arndt, *The Economic Lessons of the Nineteen-Thirties, 1963, p. 50*) に求められるとか主張されているのは、じつはこの意味において解されるべきである⁽²⁾。(NIRA・NRA、AAAについては後述)。

- (1) 拙著『ニューディールの経済体制―失業救済政策を中心として―』(雄松堂出版、一九八六年)を参照されたい。
- (2) もっとも、全労働力人口にしめる農業就業人口の比率(二・二%)、一九三〇年の数字、U.S. Dept. of Com., *Historical Statistics*

of the U. S. Colonial Time to 1970, 1975, p. 126) や、端的には連邦財政支出にしろる失業・労働関係経費＝失業救済費および社会保障費と農業関係経費の格差（前者二八・五％、後者一三・〇％、三三―四〇年度間の全連邦財政支出累計額のうちのシェア、Annual Report of the Sec. of Treasury, 1940, p. 25）に示されるように、基幹的な雇用・労働政策を農業政策が補充する関係にあった。

とはいえ、商品経済社会の中で、無産労働者が何ら売るべき財産・商品をもたず、唯一保有する自己の労働力を商品化・切売りしその代価をえて生計を建てているのに対して、ほとんど大部分の農民は自己所有ないし占有する生産手段にもとづき直接労働・生産し、農産物商品の市場供給者として存在している。したがって同じ過剰労働力問題の処理策であるにしても、現代国家による対労働政策と対農業政策とはその性格を異にせざるをえないのは当然であり、「福祉国家」的政策の一環としての農業政策は前者のばあいとは異なる形態と機構をもつわけである。しかもそのうえ、輸出農業国・輸入農業国とか、農業就業人口の就業構成上の比重の相違などの諸事情により、農業政策の具体的内容が異なるのはいうまでもない。

以下、ニューデールの現代資本主義的な農業政策を農業調整政策の実態を中心にして、行政機構にポイントをおきつつ具体的にみてみよう⁽³⁾。

- (3) ニューデール農業政策については、拙著、前掲の中で第II部第3章補論として論及しているが、そこでは構成上および紙幅の関係上十分に展開・論述できなかった。小論は合わせてそれを補う狙いもある。同拙著も参照していただければ幸いである。

一 アメリカ農業の崩壊

繁栄期の一九二〇年代においてさえ、世界的農業不況にまきこまれて深刻な経済的失調に悩まされていたアメリカ農業は、一九二九年の大恐慌の勃発によって真に壊滅的狀態に落入った。

第一に、世界恐慌による世界的農産物需要の激減、ヨーロッパ諸国におけるきよくたんな農産物輸入制限措置の導入、英帝国等諸ブロック圏からの締出しなどにより、アメリカの農産物輸出市場が決定的に失われた。アメリカの農産物輸出額は一九二八―二九年平均の一八億六〇〇〇万ドルから三一、三二年にはそれぞれ八億二〇〇〇万、六億六〇〇〇万ドルへと約三分の一に減少し、たとえば小麦輸出額は二九―三二年間に二六・六％へ、同じく綿花、とうもろこし、食肉もそれぞれ四四・八％、九・一％、二四・一％の水準へ激減した (Stat. Abst. of the U. S., 1935, p. 592, p. 450, 1933, p. 436)。大恐慌勃発以降世界各国がとくにアメリカからの農産物輸入を削減し、アメリカ農業の犠牲の上で農業恐慌からの脱出をはかったから、アメリカ農産物輸出は他国のそれをはるかに上回って著減し、その農業輸出がほとんど杜絶したからである。この意味でアメリカの農業恐慌は世界農業恐慌の一環であり、その「特殊な表現」であつたというる。海外市場の喪失は輸出依存度のきわめて高いアメリカ農業にとって、生産の絶対的大幅収縮を不可避とし、農業恐慌の慢性化を馴致する重大な外的要因となった。第二に、大恐慌により、全農業就業人口にほぼ匹敵する一千万人前後という膨大かつ構造的な完全失業者が現出したこと (三〇―三三年間の全米失業者数は四三四万人から一二八三万人、失業率八・九―二五・二％、平均一一・六％、Hist. Stat., 1975, p. 126) が重要である。一九二〇年代に、アメリカ農業が狭あい化した海外市場の制約に悩みながらも、ともかく全般的な破局を回避し農業不況

を一定程度緩和しえたのは、なんといつても自動車等新興産業の発達にともなう第二・第三次部門における大規模な雇用吸収先があり、相当数の没落下層農民が都市へ流出しえたからであつた。都市への移住人口から帰農人口を差引いた純流出人口は二〇―二九年間に年平均六〇万人に達している(第1表参照)。その結果農家人口は二〇―二九年間に三一五六万人から二九五七万人へ、農業就業者数も一九一六年の一三六三万人をピークにして二九年には一二七六万人へ、アメリカ史上始めて絶対的に減少した(農業就業数の総就業数に対する比率は同じく二六・一%から二二・〇%へ減少)。これにともない穀物播種面積は二一―二七年間に二億二五〇〇万エーカーから二億一二〇〇万エーカーへ六%縮小した(L. of N. The Agricultural Crisis, 1931, 邦訳、二〇〇頁)。しかるに、いまや一千万人前後にのぼる都市での膨大な失業人口累積圧力から、「都市への流出するための運河」は全く閉鎖され、都市への移住どころか却つて反対に都市から農村への人口逆流が生じた。二〇年代に年平均一九四万人にのぼった都市への流出人口が三〇―三三年には平均一五三万人へ減少する一方では、農村への還流人口は同じく一三三万人から一四七万人へ増大し、逆に三二年には農村流入人口が流出人口を二七万人超過するにいたつた。このため総農家人口は三〇年の二九四五万人から三三年には三一・二〇万人へ、農業従業者数も同じく一二五〇万人から一二七四万人へ増加し、失業者達は、薬をも握む思いで、農村との多少の縁故でもあれば、単に餓死を免れるために農場へ奔つたのである(デュランド、宮城駿介訳『アメリカ独占資本主義史』、一九四一年、二二三頁)り、この間家族農業就業者が約五〇万人増加している。工場解雇労働者のうちの四二・〇%を吸収・抱込んだ昭和恐慌時の日本の農村(一九二九―三三年平均の数字、隅谷三喜男編『昭和恐慌』、有斐閣、一九七四年、二五七頁)ほどではないにしろ、この時のアメリカにおいても一定の失業者の帰農現象がみられたのであつた。前述のように大恐慌により国内外の農産物市場が絶対的に縮小したから、じ

第 1 表 農業人口の動態

(単位1,000人)

	農家人口 (7月1日)	年間移動数			増減	農業就 業者数
		都市への流出	都市から流入	社会減		
1920	31,559	896	560	336	149	13,432
21	31,641	1,323	759	564	-14	13,398
22	31,561	2,252	1,115	1,137	-619	13,337
23	30,876	2,162	1,355	807	-313	13,162
24	30,496	2,068	1,581	487	13	13,031
25	30,443	2,038	1,336	702	-211	13,036
26	30,165	2,334	1,427	907	-449	12,976
27	29,650	2,162	1,705	457	18	12,642
28	29,602	2,120	1,698	422	32	12,691
29	29,567	2,081	1,604	477	-51	12,763
1930	29,450	1,823	1,611	212	328	12,497
31	29,726	1,566	1,546	20	494	12,745
32	30,233	1,511	1,777	-226	722	12,816
33	31,202	1,225	944	281	77	12,739
34	31,075	1,051	700	351	1	12,627
35	30,891	1,211	825	386	8	12,733

(資料) G.S. Shepherd, Agricultural Income and Price Policy, 1952, P.4, P.309,
Hist.Stat., 1975, P.468ほか

つさいには農村こそ二〇年代にもましていつそうの潜在的過剰人口の都市への大量移動を切実必要事としていた。にもかかわらず人口の社会増および自然増から三〇—三三年間には逆に農家人口が六%、農業従業者が二%膨張したのであるから、すでに二〇年代において大問題となっていた農業労働力過剰・農産物過剰はいよいよ深刻化したのは当然であつた。

生産過剰・価格低下にさいして、倒産や生産制限などの減産メカニズムによつて対応しうる資本家的経営部門とは全く反対に、農家はむしろさしあたり生産を増加させ、価格低下を販売量の増加によつて補い、過度労働と過少消費で没落に対抗するのが普通であるから、農業のばあいは、過剰生産のいつそうの強化と羅旋的な価格崩落が避けがたくなるのは必定である。じじつ二九—三二年間に工業生産が四六%縮小したのに対して逆に農作物收穫面積は一・六%、生産数量(畜産物をふくむ)は三・二%増加した(Hist. Stat., 1975, p. 510, L. V. Chandler, America's Greatest Depression, 1929-1941, 1970, p. 58)。この結果、需給のきよくどの不均衡から農産物価格は暴落し、二九—三二年間に農産物平均価格(卸売物価)は半分以上の四五・九%の水準へ、内訳では同じく小麦三六・七%、とうもろこし三九・八%、綿花三八・八%、米四二・一%、オレンジ三〇・四%、そして食肉牛四四・二%、豚三七・七%、バター四六・八%などへそれぞれ大激落した。これに対して工業製品平均価格(卸売物価)は二三・三%の下落幅にとどまつたから、こゝめる価格シェールは二九年の九五から三二年には六一・一挙に拡大した(Abst. Stat., 1935, p. 459, pp. 618-22, pp. 660-01, Agricultural Statistics, 1938, p. 444以下)。こうして全米農家純現金収入は、二九年の三六・五億ドルから三一、三二年には八・四億ドル、二・七億ドル、それぞれわずか二三%、七%の水準へ、同現金収入に自家消費分と農場家屋の賃貸し価額を加えた全米農家純収入も二九—三二年間に三二%に激減した(第2表参照)。三

二年の農家人口一人当たり平均年収はわずか「八〇ドル」で、しかも「多くはその平均以下の収入であった」(L. V. Chandler, op. cit., p. 58, 製造業雇用者の三二年の平均年収は一一五〇ドル)と見積られているのであり、農業労働はほとんど無償化し大多数の農民はいわば労働しながら事実上失業化している状態に陥っていたのであった。三〇年代初期にアメリカ農民は山なす農産物余剰により価格崩壊の事態に直面し……一九三二年の農業収入高は農務省が記録をとり始めた一九〇九年以来のいかなる年のそれよりも最低であった」(V. L. Perkins, *Crisis in Agriculture*, 1969, p. 10, p. 11)。ここにその激烈さにおいて世界経済史上未曾有の農業恐慌が現出した。

だが、この時のアメリカ農業恐慌はたんに農産物価格の崩落・在庫累増や農家所得の激減にとどまらなかった。それと同時に大量の農場抵当流れ、農家破産および広範な農業信用の崩壊Ⅱパニックが生じた。なぜなら第一次大戦・直後の農業ブームの過程でアメリカ農民が膨大な農場抵当債務を設定した結果、二〇年代末における全米農家負債残高は長期債務九二億ドル、短期債務五〇億ドル合わせて一四二億ドルという巨額に達し^③ (A. G. Hart, *Debts and Recovery*, 1938, p. 135, p. 149) 農産物価格暴落過程でそれが

第2表 農家収入⁽¹⁾
(単位100万ドル)

	農業粗収入	農業純収入 ⁽²⁾	農業純現金収入 ⁽³⁾	(指数)
1929	13,937	6,274	3,648	(100.0)
1930	11,472	4,528	2,111	(57.9)
31	8,421	2,884	844	(23.1)
32	6,405	1,922	265	(7.3)
33	7,107	2,749	1,105	(30.3)

- (1) income of farm operators from farming.
 (2) 農業粗収入から生産経費を差引いたもの。
 (3) 農業純収入から自家消費生産物と農場家屋賃貸し価額を差引いたもの。

(資料) Hist. Stat., 1975, PP.483—84.

明らかに死重化したからである⁽²⁾。三三年初頭で、全米農家の四〇%をしめる負債農家のうちのじつに四五%（農場抵当債務額では五二%をしめる）が債務不履行に落入り（*ibid.*, p. 134, p. 138）¹、抵当権執行等による強制売却農場数は二九年の一九から三二、三三年には四二、五四へ激増した（一〇〇〇農場当り、*Agri. Stat.*, 1938, p. 451）²。この結果三〇—三四年間に強制売却に付せられた農場は全米農場総数の約一八%に達し、破産農家は一〇〇万戸前後にのぼった。さらにそれにとりもなう農場価格の下落（二九—三三年に四七%低下）、農場売却難、貸付金焦げつきなどによる資産の流動性低下から、三〇—三二年間に農村部銀行三四八行が倒産（同期間の全米破産銀行五〇九六行のうちの六八%、*L. V. Chandler, op. cit.*, p. 62）³、それはアメリカ金融恐慌の重大な一要因ともなった⁽³⁾。

(1) 三〇年に、全米農家総数の約半数をしめる完全自作農の抵当債務額はその純資産の六五・五%に達し、一農家当り抵当債務利子負担率（現金所得にしめる割合）は三〇年の一六・九%から三二年には三一・八%へ増大している（平田喜彦『アメリカの銀行恐慌』、一九六九年、御茶の水書房、一〇〇、一〇四頁より）。農家債務についてくわしくはA. G. Hart, *op. cit.*, chap. 5, 平田喜彦、同、第二章第二節IV項などをみよ。

(2) 農産物価格の暴落、農家所得の激減にもかかわらず、「租税負担は一九一四年以来倍増し、また農家債務はわずか七%減少したのにすぎなかった」（*V. L. Perkins, op. cit.*, p. 11）。一定負債を支払うために、たとえば「三二年には二九年のばあいより、とうもろこしは二・五倍、小麦は二・七倍、綿花二・四倍……オレンジは四倍等を要した」（*L. V. Chandler, op. cit.*, p. 60）。

(3) そのほか、この間トラクターに代る馬耕の再現、機械作業から手労働への復帰、荒し作りなど、おどろくべき農業生産力の退化・破壊が生じている。「二九—三三年間に、石灰・化学肥料支出は六〇%減少し……農場建物・トラクター・その他農業機械への支出はそれぞれ八〇%以上も減少した」、「大多数の農民は農場を荒れるにまかせた」（*ibid.*, p. 61, p. 60）。くわしくはリュボシツツ、農業理論研究会訳『農業恐慌理論の諸問題』、一九五二年、農林統計協会、第六章、第二節など参照。

かくて全国いたる所で農民・群衆による抵当農場・建物公売の妨害、執行吏脅迫等の「暴力沙汰」や救済措置を求

める農民の示威運動あるいは三一年以降中西部「コーン・ベルト」における農産物の出荷停止＝農民ストライキ運動が燃え上がり、道路封鎖、鉄橋破壊、警察・軍隊と農民との武力衝突など、農業地帯は「物情騒然」とし、もしこのまま放置されたなら「農村で革命がおこるであろう」(A. M. Schlesinger, *The Coming of the New Deal*, 1962, p. 27, 邦訳『ニューデール登場』、ペリカン社、一九六三年、二三頁)、「農村地帯では新たな暴力的動乱が爆発するであろう」(V. L. Perkins, *op. cit.*, p. 36)といわれる深刻な政治的社会的危機が発生したのである⁽⁴⁾。

(4) 本稿脱稿後のごく最近の作品だが、秋元英一『ニューデールとアメリカ資本主義』(東大出版会、一九八九年)第二章に、農民ストライキ運動や農民の抵当権解除反対運動について詳細で貴重な研究がある。

そもそも農業は資本にとって把握しがたい資本家的経営から「取り残された」産業分野である。それゆえ農業部門はつねに資本主義的關係からハミ出る過剰労働力の有力なプール先としての役割を担われ、過剰人口は農業部門へシワ寄せされ、失業問題は農業問題へ転化される関係がある。この意味で農業問題は過剰人口問題の一面の現われにほかならない。大恐慌の勃発による一千万人前後にのぼる未曾有の大量失業の累積が、アメリカ農業の全面的崩壊・すさまじい農業恐慌へ連結したのは当然であり、アメリカ資本主義体制の危機は都市における大量失業、それにもとづく深刻な社会不安と同時平行して、資本家的商品経済的包摂の枠外にあり資本主義の「弱い環」である農業における危機さらには激烈な農民蜂起となって爆発したのである⁽⁵⁾。

(5) リュボシッツは、二九年のアメリカ農業恐慌の深刻性を、工業恐慌とのからみ合いによる工業部門からの農産物需要の減退および価

格低下に対応する減産機構の欠如や固定的な地代負担などといったあらゆる景気後退局面において共通する農業の特性一般から説明している（リュボシッツ、前掲、第六章参照）。そこでは、過少消費説による恐慌理論の基本的誤謬（同、第一章参照）を別にしても、二九年恐慌により都市で特殊歴史的な構造的な大量失業が発現したこと、そしてまさにその過剰人口圧力からアメリカ農業の破壊がもたらされたという根本的要因が看過されてしまっている。

もちろん、他面アメリカ農業恐慌は世界的農業恐慌の一環であり、世界農産物市場縮小・崩壊の影響をモロにかぶった結果でもあったのはじじつである。しかし世界農業恐慌そのものが、ヨーロッパにおける大量失業問題にもとづく、きよくたんな農業保護・農産物自給化政策の強行を重大な一要因としていたことがみおとされてはならない。伊藤誠氏のばあいも、二九年のアメリカ農業恐慌の激烈性を、大恐慌の勃発―農業恐慌の激化―大恐慌の深化という工業恐慌と農業恐慌のからみ合いに求めているのであって、リボシッツの見解とほぼ軌を一にしている（玉野井芳郎編著『大恐慌の研究』、一九六四年、東大出版会、第八章参照）。

なお、馬場宏二氏は、アメリカ農業恐慌の「根底に世界農業恐慌がある」（馬場宏二『アメリカ農業問題の発生』、東大出版会、一九六九年、四六七頁）と正当にも主張され、「世界経済的視角」からの見解を開陳されている。だが氏は、第一次大戦後の世界農業恐慌の根因を、ヨーロッパ諸国の農業保護と、主として「アメリカの世界経済編成力の限界」（同、八頁）——世界経済の中心国として台頭したアメリカがかつての主導国イギリスとは異なり国内農業を分解しえずかつそれを政治的に維持したこと、それにもとづく世界農産物市場の絶対的狭あい化および国際農工分業関係の歪曲という中心国としてのアメリカの不適合性による国際経済関係の変化——に求めているのであり、そこでは第一次大戦後資本主義が経済的自立性を喪失しいわば経済的機構的に破綻した結果世界的規模で構造的な大量失業を生み出し、それが世界農業恐慌の根底となっている点がかならずしも十分に鮮明されていないのである。

かくて三〇年代アメリカにおいては、一千万人をこえる大量失業労働者に対する緊急救済政策や労働標準の互解への緊急対処措置等と同時平行して、農業の崩壊を食いとめ、いちじるしく激化した農業危機を緩和し体制安定化をはかるために、従前のような農業保護関税など古典的帝国主義期のそれを上回る積極的な農業政策が新たに展開されなければならなくなった。それが以下にみる「斬新にして前人未踏の方策」（ローズベルト大統領）と称された画期的な農業調整法（Agricultural Adjustment Act of 1933, 以下 A A と略）の制定にはかならないが、そうした農業再建・農業危機緩和と政策は、農業における過剰人口の潜在化機能の回復とそれによる失業人口圧力軽減の意義をもち、その

点で国家による過剰労働力の処理ないし雇用政策体系の一環としてのまさに現代資本主義的な体制維持策をなすものであった。

このばあい次の点が重要である。冒頭にも指摘したように、アメリカ農業は伝統的に「家族農場」経営形態をとり、大部分の農民は資本家でないのはもちろんのこと自己の労働力を商品として販売しその代価で生活する賃金労働者でもなく、自己所有・占有する土地等生産手段にもとづいて自己経営・労働する小生産者ないし小農経営者であったことである（農業就業者一・一七万人のうち農場経営主および家族従業者は七四・四％、資本家的経営とみられる農民はわずか一％程度、残部は雇用労働者、一九三〇年の数字、Stat. Abst., 1947, p. 66ほか）。資本家的商品経済関係の中に体制的に組み込まれながら資本家的経営をとりえないというところに農業問題の根本的要因があるのであるが、それはともかく、右の点から現代国家による現代資本主義的な対農業政策は、当然ながらその対労働政策とは異なつた特異な形をとらざるをえなくなるのである。すなわち後者対労働政策が、労働力商品の販売⇨雇用を通しての生活保障を内実とする雇用保障を中軸にして生活賃金保障のための労働基本権・最低労働基準保障、その他生存権保障等の形態をとるのに対して、現代資本主義的な農業不況緩和ないし農業政策は国家の市場介入による農産物価格保障⇨価格支持策を基本にし、さらにその他債務負担処理や営農資金供与等農業金融および土地等生産手段の所有・占有保障、耕作権保障等社会改革的政策によつて補完される形をとるのである。じじつニューデールの農業政策は、試行錯誤の過程で次第にその線に沿つて整備発展し、体系化されてゆくのである。

つぎに、AAAの制定とその内容をみてみよう。

二 A A A の制定

一九二〇年代に比べ三〇年代におけるアメリカ農業の国際的環境は大幅に変化した。二〇年代には世界農産物市場の狭あい化に不断に悩まされたとはいえ、アメリカは大量の資本輸出をテコにしてなお一定規模の海外輸出市場を確保しえていた。それに対して、先にも指摘したように一九二九年恐慌以降は資本輸出の杜絶、世界通貨・通商体制の混乱、ヨーロッパ諸国のきよくたんな農産物自給化政策の強行やブロック化の進展などの影響により、アメリカの農産物輸出市場は全く閉鎖され、アメリカ農産物輸出はほとんど壊滅状態に落入ったのであった。

したがって二〇年代には、議会内外で広範な論争をまきおこした農業不況対策としての「マクナリー・ハウゲン法案」(McNary-Haugen Bill) 構想やその他「平衡料制度」「輸出戻税制度」「国内割当案」(W. J. Spillman案) にしろ、さらに一九二九年にフーバー政権により創設されたF F B (Federal Farm Board, 連邦農務局) による在庫買上げ制度にしろ、すべて一定の海外市場の存在を前提にして、国家的機関による余剰農産物の対外ダンピング処理をテコとする国内農産物価格吊上げ方策であった。たとえば「マクナリー・ハウゲン法案」の骨子は関税を利用した国内・国際二重価格制にあり、公定価格による国内余剰農産物の買上げ、その組織的ダンピング輸出、仲買人・加工業者等に対する特殊課税収入による同損失補填からなる農産物価格引上げ策であり、第一次案(二四年一月議会上提) から第五次案(二八年四月) ヘシフトするにつれ次第に「国家的ダムピングをつうじた価格吊上げの性格が薄れ」(馬場宏二、前掲、三五二頁) たにしろ、いずれも余剰農産物の対外処理を基本にし、生産削減や減反措置を含まない点には変りなかった(ただし第五次案には強制力なしの余剰生産回避勧告項目が付加されている)。またF F Bも結果的に、手続

の小麦・綿花在庫の大部分を外国政府（中国、ドイツ）への長期借款、外国（ブラジル・コヒー）とのバーター取引などにより対外的に処分しているのであり、結局それは余剰の対外的処理の裏付けによる一時的な価格支持買上げ機関として機能したものであった⁽¹⁾（資金枯渇から三一年六月にFFBの買支え操作停止）。

(1) その他、二〇年代に実施されたアメリカの農業政策としては、連邦土地銀行を中心とする農家向け低金利融資、農協組織化による共同販売促進、二一年緊急関税法と二二年のフォードニールマックカムバー法による主要農産物に対する高率関税賦課があげられる。だが、アメリカは農業輸出国であり、農業不況対策として関税引上げはほとんど意味がなかった。なお、「マクナリールハウゲン法案」は、二七年、二八年に議会を通過したが、二度ともクローリッジ大統領の、ダンピングによる価格支持はいつそう生産を刺激するなどの理由による拒否権発動にあい、流産している。

「マクナリールハウゲン法案」以外の案については説明を省くが、同法案も含め、くわしくはV. L. Perkins, op. cit., chap. II, M. R. Benedict, *Farm Policies of the U. S., 1790-1950*, 1953, chap. 10, 11. 馬場宏二「前掲」、東井金平『米国農政問題研究』（日評社）一九四九年）第四章など参照。

しかるに、三〇年代における農業政策は何といっても第一にアメリカの農産物輸出市場の崩壊といった未曾有の外的与件の変化に対応したものでなければならず、海外市場をほとんど度外視した上で構成されなければならない、したがって二〇年代の農業不況対策案や農業制度には欠落していた生産制限を基軸とするきわめてラディカルな「国家主義的」農業政策とならざるをえなかったのである。

初めに、AAAの成立過程をかんたんにみてみよう。三一年六月のFFBによる買支え操作停止以降、事態が放置されて農産物価格は一途に低落し、農業救済の是非とその方法をめぐる論議は三二年秋の大統領選挙にもちこまれた。ところが同選挙戦で、現職のフーバー大統領は、農民減税や農業信用の拡大以外に、完全な政策的失敗に終わったF

F B 制度に代替する有効な農業政策を何ら提示しえなかった。「フーバーは大統領候補指名受諾演説で政党綱領の中に農産物価格引上策をとり入れることを拒否した。『生産調整のための官僚統制の拡大は農民救済にならない……補助金はいつその官僚主義と究極的には農業崩壊をもたらすだけである』」(V. L. Perkins, op. cit., p. 30) と強調した。フーバーは、関税引上げ、国際金本位制の維持等対外政策や民間企業向け信用拡大、金融機関への救済融資など従前どおりのいわば古典的な金融資本的政策と金融資本自身による自律的景気回復を第一義とし、その反面ではドルの弱化和民間信用の圧迫につながるものとして財政膨張・赤字増大をきよくどに警戒・忌避し健全財政主義に強く固執して、農業救済や失業救済をそれに劣後する政策課題とみなしたからである。それに対して、「忘れられた人々」の救済と新規まき直しを最大の政策目標として掲げ、かつ選挙戦略上の観点から中西部農民票の獲得に意を注いだ民主党ローズベルト候補は、「我々は豊作の真中で貧困と窮乏とに悩んでいる。農民は無比の自然的富をもちながら、貧困と信じがたい困窮と戦っている」と農業の深刻な窮乏をはっきりと認めた上で、窮乏農民に対し農工シェーレの是正、国家指導による抜本的な農業方策の断行を公約した(九月一四日トジョーカ演説、F. D. Roosevelt, Public Papers, 1932, pp. 65-66 参照)。そして同選挙戦に圧勝して三三年三月四日に大統領に就任するやローズベルトはただちに行動に移り、金融制度再建策を講ずるために特別招集(三月九日)された臨時議會で、「全国銀行の秩序回復と同時にとられるべき緊急措置」として、「緊急銀行救済法案」の提出にひきつづき「農業教書」を公表(三月一六日)して農業救済に関する特別立法を議會へ要請した。農業救済措置は失業救済、労働保護、産業統制、住宅所有者保護などをも上回り早急に処理されるべき最緊急課題とされたわけである(緊急銀行救済法、三月九日、農業教書、三月一六日、失業救済法、三月二一日、住宅所有者融資法、四月一三日、NIRA、五月一七日議會提出)。

その背後には、三二―三三年度の作付面積がこれまでの最高を記録し、未曾有の在庫高から三二―三三年冬期に農産物価格が新安値を作り、「農民休日協会」の全国ストライキ宣言（三月中旬）や各地の債務不払暴動の激化など、一刻の猶予も許されないような農業地帯における危機的状況があり、かつ農業政策の推進は時間との競争で「三三年春の値付けは間もなく行われるから、もし我々が一カ月あるいは六週間遅延するならば……効果は全く失われてしまう」（同教書）という事情があつたのはいうまでもない。そのさい同教書とともに政府農業法案の原案として提出されたのが新規の「国内割当案」を内容とするそれであつた（同政府原案は議会提案者の名をとつて「ジョーンズ法案」と呼ばれる）。

同案は、もともとモンタナ州立大教授M・L・ウィルソンによつて旧「国内割当案」（スピルマン案）や「マクナリ・ハウゲン法案」などの代替計画として考案されたものであるが、その骨格は「世界価格プラス関税価格保障」「生産割当システム」「加工税」と、とくに「生産制限」措置の導入および「レフレンドラム制」の採用（生産制限計画に参加するかどうかは農民の自主的投票に任せられる）に特徴があつた。同案が、生産制限ヌキでの国際・国内二重価格制と自動的強制的国内割当制からなる旧「国内割当案」に対して「任意国内割当案」（Voluntary Domestic Allotment Plan）と称されるゆえんである。ウィルソン案は当初その生産制限条項が毛嫌いされてすべての有力農民団体から強い拒否反応をうけた⁽²⁾。しかし、比較的早くから余剰の対外ダンピング的アプローチの非現実性と生産制限調整の必要性をつよく認識・痛感していたH・A・ウォレンスやウィルソン等ローズベルト・ブレイントラストによる懸命な説得活動の結果、三二年末頃にはファーマーズ・ユニオン（National Farmers Union）をのぞく有力な諸農民団体がそれに対する支持を表明するにいたり―その背景には世界農産物市場の崩壊と農業恐慌の深化があつた―、三月一〇

日の「ワシントン全国農業者会議」(主要な農民指導者・農民団体幹事約五〇人による会議)での合意をとりつけた上で、国内生産割当による生産縮減の主旨を盛り込んだ農業法案がウォーレス新農務長官の下で作成・議会提案の運びになったのである。

(2) 三一年中のFFB操作停止以後も、いぜんとして三大農民団体のうちの最大手の「ファーム・ビュロー」はマクナリ―ハウゲン計画を支持しつづけた^①し、「グレンジは輸出戻税制度に好意を寄せ」、主に中下層農民から構成される急進的な「ファーマーズ・ユニオン」は旧国内割当案ないし生産費保障価格案(農民に生産費と合理的利益を保障する農産物の管理価格制)に強く固執し、「一九三二年中……それら農民団体はウィルソンの生産調整計画に対する支持を拒否しつづけていた」(V. L. Perkins, op. cit., p. 29)。

同法案に対しては、「農民は生産しすぎていない」としてあくまで生産制限に反対し生産費保障案の採用を要求したファーマーズ・ユニオン派の執拗な反対や加工税条項に対する加工業者・卸売業者の猛烈な抵抗その他連邦権限の拡大に反対する一部保守派議員の反ばつがあつたものの、農産物価格引上げの決定的手段として通貨価値の切下げを主張していたインフレーション派議員との間で、インフレーション条項を同法案の中へ折込むことで妥協が成立ち、「生産費保障」修正案を否決した上で五月一〇日に上院を通過し、大統領の裁可をえて五月一二日に「農業救済および通貨膨張法」(Farm Relief-Currency Inflation Act)として成立した。以上のように同法は、有力農民団体であるファーム・ビュロー(American Farm Bureau Federation)の支持を最終的にはえたものの、その利益集团的圧力にもとづいたのではなく、主に政府当局の主導とイニシアティブにより制定されたものといえるのである^③。

(3) 以上 D. E. Conrad, *The Forgotten Farmers*, 1965, chap. 2, V. L. Perkins, op. cit., chap. II-IV, 久保文明『ニューディールとア

『メロカ民主制』（東大出版会、一九八八年）第一・二章など参照。

同法は第Ⅰ部 A A A、第Ⅱ部「緊急農場抵当法」、第Ⅲ部「金融ならびに憲法第Ⅰ部第8条により賦与された権限の行使」（通常「トマス修正法」と略称）の三部よりなり、政府関係金融機関による農家抵当・非抵当債務の肩替り⁽⁴⁾（第Ⅱ部）と生産調整計画および通貨切下げ手段⁽⁵⁾による農産物価格の引上げ（第Ⅰ部、Ⅲ部）を二大眼目としたオムニバース法であつたが、その中核が第Ⅰ部 A A A にあつたのはいうまでもない。以下 A A A の内容についてみてみよう。

(4) 「緊急農場抵当法」は、連邦土地銀行の資金源拡大、同銀行による農場抵当債務に対する再金融・貸付条件の緩和、民営株式会社地銀行の清算促進、復興金融会社資金による農家貸付^{II} いわゆる「コミッションナー・ローン」などを規定。

三三年五月―三四年七月間に土地銀行および「コミッションナー・ローン」による抵当貸付は四〇万件余、一〇億ドル（うち九〇％が旧債務借替融資）にのぼり、それにより農家の利子負担も平均二〇％軽減されている。なおその他「農業信用法」、「連邦農場抵当貸付会社法」が同年六月、翌二月にそれぞれ制定されているが、それらによる短期から長期にわたる政府農業金融の拡大は「たんに農民債務者を救済するのみならず、同様に抵当債権者をも救済するものである」（「緊急農場抵当法」署名時の大統領声明）のはいうまでもない。以上くわしくは小野英祐『兩大戦間におけるアメリカの短期金融機関』（一九七〇年、お茶の水書房）付論(三)、馬場宏二、前掲、第四章第三節、U. S. Dept. of Agri. Farmers in a Changing World, 1940、邦訳第二編第三章など参照。

(5) 第Ⅲ部は、五割以内のドル平価切下げ、国債準備による不換通貨三〇億ドルないしグリーン・バックス三〇億ドルの増発、銀貨無制限鑄造、銀証券の発行などの「ありとあらゆるインフレーション手段」を執行しうる諸権限を大統領に対して賦与したものであるが、「もし政府と連邦準備局がそれらをフルに発動すれば、約一〇〇億ドル通貨を増発し、流通通貨を現在の二倍以上拡大しうる。」(P. Studenski & H. E. Krooss, Financial History of the U. S., 1963, p. 387) とみられた。

この第Ⅲ部インフレ条項は、第Ⅰ部による農産物価格引上げと、農産物の対外輸出の維持・拡大とを両立させうるためのドル為替相場切下げの意味をもち、その点で第Ⅰ部に対し補完関係にあつたともいえる。

AAAは、まず第一条における「農産物と他の商品との間の、はなはだしくかつ拡大しつつある価格の不均衡」が、農民の工業製品に対する購買力の激減と農業資産の損耗をひきおこし、「現下の緊迫した経済的非常事態」を招く重大要因になっている、したがって即刻の農産物価格引上げ施策が絶対必要である旨を内容とする「非常事態宣言」に始まり、計一九条からなるが、その概要は以下のとおりである。

(一) 農民の購買力を戦前水準まで回復させるべく、戦前基準年度（一九〇九年八月—一四年七月平均）における「パリティ価格」水準⁽⁶⁾までへの「基本的農産物」（後述）価格の引上げという政策目標の明示（第二条）。

(6) タバコのみ一九一九年八月—一九二九年七月基準。「パリティ価格」は、「農家購入品に関し、基準年度における農産物の購買力と同等の購買力を与える水準の農産物価格」（第二条）で、農家受取価格指数と支払価格指数比に基準時の当該農産物価格を乗じて算出される。ただし、消費者保護の観点から同「パリティ価格」水準以上への農産物価格引上げは禁止（第二条（三）項）。「パリティ価格」についてくわしくはG. S. Shepherd, *Agricultural Price Analysis*, 1951, chap. 17, 18参照。

(二) 価格引上げ方法として、主として(1)「生産者との協定、または他の任意的方法による基本的農産物の作付面積の縮小、または販売向け生産の削減」、そして「この減産部分に対し農務長官が適当と認める金額を借地料および補償金として支払いうること」という減反—補償金支払い方式⁽⁷⁾。さらに補助的副次的方法として(2)農務長官が「加工業者、生産者組合その他農産物取扱い・販売業者と市場販売協定を結ぶこと」かつ「同市場協定の締結はアメリカのトラスト禁止法の違反にはならない」という市場販売協定方式⁽⁸⁾の採用を規定（第八条）。

(7) ただし綿花の減反計画にかぎり、特別補償—政府手持ち古綿花の低価格払下げ方式（FFB等の手持在庫が二五〇万バールあった）

も追加併用されうる（第三一七条）。

(8) 価格・市場割当等販売条件に関する規定と、「販売免許制」（協定締結業者に当該農産物および同製品の取扱いが限定される）による市場規制を通して、中間マージンの圧縮・農産物価格の引上げをはかる仕組み。主として「基本的農産物」以外の果実・野菜及び牛乳等に適用。牛乳・同製品は「基本的農産物」としても指定されている。

(三) 減反補償金の財源として、農産物の第一次加工業者に対する「パリティ価格」と現行市場価格との差額相当分の加工税の賦課（第九条）と当該課税製品との競合商品および当該輸入加工製品に対する補整税の賦課（第十五条）。

(四) 適用されるべき「基本的農産物」として、小麦・綿花・とうもろこし・豚・米・タバコ・牛乳および同製品の七種を指定⁽⁹⁾（第一三三条）。

(9) その後、「三四年ジョーンズ・コナリー法」(Jones=Connally Act)、「三四年AAA」改正によって、ライ麦・大麦・グレンソルガム・亜麻・牛肉・ビーナッツ・砂糖きび・てんさい糖、「三五年AAA」改正で馬鈴薯が追加指定され、計一六種に拡大されている。

(五) 計画実施機関として、中央の農業調整庁（農務省内）、州および地方委員会または生産者組合の設置規定（第一〇条）。

(六) その他、輸出のばあいの加工税払戻し（第一七条）、行政費一億ドルの国庫負担金補助（第一二条）、大統領の農業非常事態解消宣言に伴う本法の失効規定（第一三三条）、徴税手続き（第一九条）規定など⁽¹⁰⁾。

(10) AAA法については、E. G. Nourse and others, Three Years of the Agricultural Adjustment Administration, 1937年を参照。

以上であるが、右のA A A計画の骨子はつぎの諸点にある。第一に、減反計画を基軸にして、「作付面積制限—価格引上げ」方式がとられていること。「同法の焦点は、作付面積ないし生産削減を通して達成されるべき即座の基本農産物価格の引上げにあった」(E. G. Nourse and others, op. cit., p. 27)のである。ただし、アメリカ農業は植民地時代以来の伝統的かつ代表的な輸出産業であり、第一次大戦後にもなおその輸出依存率は綿花四七%、小麦一七%、豚一三%、全農産物平均一七%に達していた(一九二九年の数字)。にもかかわらず先にみたように世界恐慌以降農産物輸出はほとんど杜絶したのであるから、「生産と消費の均衡をはかり……できうるかぎり速やかに農産物価格を引上げる」(第二条)ためには、さしあたり農産物輸出市場の大幅縮小にみあうだけの「広範な生産制限または市場からの供給物の除去」(ibid., p. 32) 以外に方法がなかったからである。じつさい政府当局は、「諸外国の農業保護政策下でアメリカは農産物輸出を容易に増大させえない」し、また「輸出ダンピングの強行は諸外国の反ばつをまねき結局輸出制限のやむなきにいたるであろう」(ウォーレス農務長官, H. Wallace, *New Frontiers*, 1934)とその事態を正しく認識していた。計画の主たる対象が綿花・小麦等輸出依存度の高い農産物に向けられていたのは当然である¹¹⁾ (E. G. Nourse, op. cit., p. 42参照)。

(11) 「生産調整の努力は……ヨーロッパ市場が閉鎖された結果、輸出向けの余剰物資が堆積している農産物にたいして向けられている」。こうして「以前ヨーロッパに輸出され、現在購入者がいなくなった農産物の生産分に該当」する「四〇〇〇万エーカーの農地」が「生産から取り除かれた」(C. C. Davis, H. A. Wallace, 新川健三郎編『大恐慌とニューディール』、一九七三年、平凡社、八八、九二頁)。

もちろん、需要拡大の側面が全く無視されていたわけではなく、同法第一二条(b)項では加工税・補整税収の一部を

「市場の拡大および農産物の除去」のために充当しうることを、さらに三五年八月の同修正法では関税収入の一部を輸出補助金や救済物資用の買上げ資金として使用しうる旨をも規定している。その他「互惠通商協定法」(Reciprocal Trade Agreement Act of 1934) による販売市場の開拓や国際小麦協定等も締結されている。だが、それらは補足的な手段として取扱われたのにすぎず、「農産物余剰はいかなる分配面の攻撃的手段によっても全く処理しえない」(ウォーレス長官などの見解、E. G. Noyes, op. cit., p. 82) という理由から、あくまで「価格引上げのための本質的手段は需要に対して供給面を調整する」と(H. I. Richards, Cotton and the AAA, 1936, p. 37) に求められていたのである。じつさい、余剰の海外ダンピング政策と市場販売協定方式をより重視して、生産縮小計画に対して消極かつ反対的態度をとったJ・N・ピークは、減産計画を推進するウォーレス等農務省主流派と悶着を起した末、三三年一二月初めに早くも農業調整庁初代長官の座を追われている¹²⁾。

⑫ このばあい、農産物及び同加工品の政策的価格引上げは低廉な外国産品の国内流入をもたすから、外国品輸入からの保護措置が当然ながら必要とされる。その点で、関税率を三五・九%から五〇・〇%へ禁止的水準にまで引上げた(有税輸入額に対する税額比率)「一九三〇年関税法」(Hawley-Smoot Tariff Act of 1930) は、AAA政策のための外枠形成の意味をもった。なお、AAAによる農産物買上げおよびダンピングについてはE. G. Noyes, op. cit., pp. 45-48をみよ。

一方で数千万人の人々が衣・食・住を十分確保しえず、飢餓の不安におののいていた時におけるそうした「日本本土の耕地面積の総計よりも大きい」膨大な耕作面積の削減は、豊富の中の貧困という資本主義固有の矛盾の暴露にほかならないが、そのさい、政府はそれを「たんに工業がつねに行っていることを農民についても行わせるものにならず」(H. I. Richards, op. cit., p. 86) 工業に認められている生産統制が農業に対して拒否される理由はない、ビジ

ネス・農業・労働者・消費者という主要経済部門間の所得配分の均衡をはかる措置にすぎないと主張し、かつのみならず「それは……わが国の農民購買力を増加し、わが国の工業製品の消費を拡大」(ローズベルト大統領、*The Public Papers*, Vol. II, p. 74) については全経済の回復に資するものとして正当化・弁護したのであった。

第二に、同計画は農産物の一定価格を直接保障する性格のものではなかったこと、および補償金財源が加工税という特定財源に求められたこと。同プランは「価格引上げのために、その時点でもっとも迅速かつ有効であり、行政上もっとも実行可能で、しかも経済的・商業的あつれきがきわめて少ない」(E. G. Nourse, op. cit., p. 34) 方法である「作付面積の削減」を通して生産制限・需給調整し、そのかぎりでは農産物価格の引上げを企図したものにすぎない。それゆえそこでは面積制限即それに比例した生産高縮小が保障されるわけでも農産物の一定価格が直接支持されるのでもなく、それはいわば間接的な価格支持策というべき性質のものであった。なるほどA A A第二条では明確に「パリティ価格」が定義され、同水準までへの政策的価格引上げが明示されている。だが、それはたんに実現達成をはかるべき目標価格水準としてであり、直接的な「農産物価格支持の基準となる」のが「パリティ価格」(アメリカ経済研究会編『ニューディールの経済政策』、一九六五年、慶応通信、一四四頁)であつたわけではなく、じつさいにはそれは加工税率の算定基準として用いられたのにすぎなかつたのである。そもそもA A Aの制定過程で、前述のようにフアーマーズ・ユニオンが強く求めた生産費補償・価格公定計画案はウォーレス農務長官等の断固たる反対や富裕上層農民を主要構成員とするファーム・ビューローの不支持にあつて切捨てられているのであり、この点でA A A減反計画は、一定価格水準の維持を目的にして農産物の買支え操作を行つたフーバー政権下のF B B制度や「二重価格」制をとり一定の国内価格(「パリティ価格」)を保障する「マクナリー＝ハウゲン法」構想とも基本的に性格を異にす

るといねばならないのである。

そのばあい、強権発動をとまわらないかぎり、減反が無償で行われえないのはいうまでもない。減反を償うだけの補償金ないし反対給付金の交付がなされないかぎり、政府勸奨のみでは進んで減反に応ずる生産者がいないのはF F Bによる任意減産の呼びかけのばあいの事例ですでに証明済みのことであつた⁽¹³⁾。そこで同計画では、一種の目的税Ⅱ国内消費農産物の第一次加工業者に賦課される国内消費税を新規に導入し、当該農産物の加工・補整税収入をもって当該種目の減反補償金を賄うという同一加工税―補償金方式が採用された。これは結局消費者負担によつて減反計画を実行するシステムであり(加工税は加工業者が支払うが、實質上は消費者の負担になる)、そこではなんら国庫一般財源への負担増を伴わず、A A Aは一九二九年の「農産品市場販売法のごとく公共財政を侵害するものではない」(日本米穀協会『世界各国の食糧政策』、昭和十一年、一四七頁)のであつた⁽¹⁴⁾。つまりA A Aは加工税を基礎とする減反―価格引上げ計画であり(減反計画の補助機関として中途導入されたC C Cによる価格支持融資については後述)、その後制定された一九三八年農業調整法におけるような国庫一般財源負担にもとづく事実上の農産物買上げによる一定価格の直接的保障システムではなかつたわけである。

(13) 「生産を低減させるための権限も機構もないので、農務局はただ勧奨することができただけだつた」(M. R. Benedict, *Can We Solve the Farm Problem?*, 1955, 山口辰六郎監修『アメリカ農業政策史』、農林水産業生産性向上会議、一九五八年、四三九頁)。F F Bは、一九三〇年初に春小麦地域に対して作付面積の一〇%減反を、冬小麦地域へも同様に耕作面積の削減を、また三〇年一二月に棉花植付面積を四千万エーカーから三千万エーカーへ縮減すべきことを、それぞれ勧告した。だが、F F Bによるそうした「熱心なる勧説はすべて徒勞であつた」。「無組織なる農民に対し生産制限の必要を力説しても、彼らは隣人の増産によつて自己の生産制限の効果が減殺せられ、かつその収入の減少を招来すると恐るるがため、それはほとんど実現を期待しえない」からであつた(北村正次「米國農業政策

における最近の趨勢」『早稲田商学最近アメリカ經濟の研究』、昭和九年、四五〇頁。

(4) そのさい、政府当局は、農産物加工税を、工業の高率保護関税に相当する「農業の関税」(H. I. Ricards, op. cit., p. 88) び、「異常に低廉な農産物価格の代りに」「消費者や加工業者が、『公正交換価値』を支払わせられる」(E. G. Nourse, op. cit., p. 23) だけのものであり、しかも同負担分は農民購買力の増加―景氣回復―国民所得増加により埋め合わせられうると主張し、合理化した。

第三に、同計画が、減反「契約の任意制」および「農民自治」の原則にもとづいて実施された点が重要である。(一) 減反計画への参加は全く農民個人の自発的意志・自由選択に任された。そこでは農民は、農務長官が支払う借地料ないし補償金と当該耕地からあがる見込収入とを比較してその損得勘定の上で、長官との減反契約締結の可否を決定する、政府側からいえばその地代を支払つて農民の減反地を借入れる形式を通すのであり、減反契約は自由市場における政府と個々の農民との間の一種の農地の「貸借関係」であるといふことができる。(二) しかもそのさい、借地料ないし補償金の源泉は前述のように一般財源からの国庫支出金ではなくて、農産物の売買市場においてその買手に実質上賦課される課徴金すなわち個々の農産物の買手負担金に求められた。この意味で減反―加工税計画は、市場において農産物価格が加工税率だけカサあげられ、売買のたびごとに同税相当額が買手から売手生産者へ移送される市場売買関係に依拠したシステムであり、「単に購買者のポケットから農民の手に移す手段である」(馬場宏二、前掲、三八一頁) といふ。もちろんそれが課税権という国家権力によつて媒介・支持され、かつ国家介入によるカルテル価格の意味をもつ面があるのはいうまでもない。(三) さらに右の二点と不可分離の関係で、同計画のじつさい上の管理・運営主体が農民自治組織に任ねられた。すなわち計画参加者全員を会員にして組織される郡生産統制組合を母体にして、自主的に選出される三名の郡委員会(のち自治体委員会) および郡生産統制組合理事会(割当委員会等) が、播種面積・休耕面積・見込収量等契約書記載事項の検査・査定、作付面積の割当、契約書の承認、さらには減反計画の遂行・

監督の責務までも負い、地方におけるAAA計画のじじつ上の実施・中枢機関として機能したのである。そのさいワシントンの農業調整庁は、全国規模の減反計画の作成、プランの諸農民団体への伝達、郡割当委員会から署名付きで送付されてくる契約書の点検と最終的認可、地方における実施機関の監視などにより間接的に関与するにすぎず、いわば農民の自発的な共同行為に対する援護的補完的役割を果す関係にとどまっていた⁽¹⁵⁾。

(15) 以上 E. G. Nourse, op. cit., chap. III, H. I. Richards, op. cit., chap. 5-8, J. S. Davis, *Wheat and the AAA*, 1935, chap. 3, D. C. Blaisdell, *Government and Agriculture*, 1940, chap. 8を参照。

なお、郡生産統制組合の代表によって州生産統制組合が組織され、後者は前者の職務遂行状況の検査や農業調整庁への行政規則契約条件等に関する修正勧告を職務としていた。

このばあい郡委員会・理事会はほとんど「自分が委員会に出席している間、その農場を耕作するために他人を雇い得る」(A. M. Schlesinger, op. cit., p. 73, 前掲訳、六二頁)大農ないし地主および大農利害の代弁者とみられる郡農事顧問官(カウンティ・エイジェント⁽¹⁶⁾)によって構成され、彼らの利益によって牛耳られたから、この「経済民主主義」と称せられた農民自治はじつさいには大農・地主自治化する傾向をもった。AAAは大土地所有農民主導の「親大農・地主」体制であつたといわれるゆえんであるが、その背後には前述のことから伺えるように減反計画自体がとくに大耕作面積地をもつ大農・地主階級の参加と協力を決定的必要要件とし、「もしAAAが大土地所有農民層の自発的協力をえられなければ……計画は失敗する」(D. E. Conrad, op. cit., p. 53)という事情があつたのである。がともかく、そうした農民自治『経済民主主義』体制が、減反計画の任意契約制、自由参加制にもとづき、それと表裏の相互補完的關係にあつたのはいうまでもない。

(16) カウンティ・エイジェント制と彼らが大農利害を代弁し、ファーム・ビュローの親衛隊にならざるをえなかった事由については、さしあたり久保文明、前掲、二二―二五頁をみよ。

以上まとめていえば要するにAAA計画は直接的な農産物の価格公定・価格統制を排除して、早急に価格を引上げる実行可能な手段として減反―補償金支払方式を基幹とした。それは任意契約制と加工税を基礎にする、すなわち市場における自由な土地「貸借取引関係」および「商品売買関係」にもとづく、基本的に市場メカニズムに依拠した農業再建計画であった。ここでは国家はそこへの介入をできうるかぎりさし控え、計画の実施主体を農民の自治組織へ任せ、むしろその補助的促進者たる位置にとどまった。つまりAAAは、農業問題の解決を主に商品経済の市場メカニズムと農民自治に任せ、国家は補助的協力者の立場に立つという「農民と政府との共同体制」(ローズベルト大統領、The Public Papers, Vol. II, p. 34参照)であったといえるのである。

他方、ローズベルト政権は都市部における大量失業の出現とそれに伴う賃金等労働標準の互解という緊急事態に対応して、NIRA (National Industry Recovery Act, 全国産業復興法、三三年六月成立、実施官庁の名称をとってNIRAとも呼ばれる)を制定し、労働者に対する労働基本権の付与(労働者の団結権・団体交渉権・争議権法認)と労働の自主的交渉促進により賃金・就労時間等労働条件の維持と合せて雇用保障を図った。そのばあいここでは国家は労働・資金の調停・仲介者の立場に立ち、労働関係への直接的介入はできうるかぎり控え、労働問題の解決を主として労資対等を原則とする自主的団体交渉制度すなわち労働力商品の売買という商品経済の市場メカニズムと産業民主制へ任せただけであった⁽¹⁷⁾。この点においてまさしくAAAの農民自治制とNIRAの産業自治制とは相対応しているのであり、NIRA、AAAおよびFERA (Federal Emergency Relief Administration, 連邦緊急救済庁)を支柱と

する前期ニューディールが「農民およびビジネスと政府との共同体」(ibid. p. 34) として特徴付けられたゆえんである。

(17) NIRAについてくわしくは榎本正敏編著『現代資本主義の基軸』(雄松堂出版、一九八四年)を参照せよ。

かかるNIRA・AAA体制ないしいわゆる「経済民主制」は、前期ニューディール国家の中間的妥協的性格を反映するものであった。第一に、この時には、まだ三六年大統領選挙のさいのローズベルト連合形成にみられたような組織労働者・失業者・農民・都市中間層・インテリ・黒人等広範な層により構成される強力な政治的支持基盤を欠き、同政権は下層労働者や老人層の不满を体現した種々の急進的な大衆運動(タウンゼント・ロング・カフリン等により指導されたいわゆる「万能薬」運動)や中西部の労農第三党運動などによって突き上げられ、政治的基盤をたえず脅かされつづけていた。したがって当時のローズベルト政権は資本利益と正面から衝突するような政策追求が不可能であり、資本・大農地主利益と妥協するか少くとも彼らが容認しうる形の労働・農業政策を選択せざるをえないという政治的事情があった。第二に、その財政基盤はなお脆弱であり、財政上の制約からできうるかぎり国庫負担支出増加を回避する方策が選好されざるをえなかった。三四年秋の中間選挙で政府与党が圧勝し、労働者・都市中間層・農民等大衆民主主義的政治勢力の支持基盤の強化を背景にして初めてローズベルト政権は、三五年中に「ワグナー法」「社会保障法」「公益事業持株会社規制法」等画期的な「社会改革」的諸政策と並んで、積極的な反資本的性格の税制改革を断行しえた。法人所得税・高額個人所得税率引上げ等資本増税を内容とする三五年・三六年歳入法の施行・強行によって、雇用保障・農産物買上げ等財政スペンディング拡大のための一定の財源が確保されたのであった¹⁸⁾。

ニューディール農業政策の成立

(18) ニューディール期の税制改正の内容と性格については加藤栄一「ニューディール財政の成果と限界(二)」(『東大社会科学研究』第二七巻第三号、一九七六年)、H. Stein, *The Fiscal Revolution in America*, 1969, chap. 5, など参照。

かくて、前期ニューディールにおいては体制維持上の緊急不可欠課題である労働・失業・農業問題の解決を主に企業家・労働者および農民の自治体組織と市場メカニズムへ任せ、国家介入は間接的な形のそれに止らざるをえなかったのである⁽¹⁹⁾。

(19) アメリカ経済研究会編、前掲、第二部第一章、小原敬士『アメリカ統制経済論』(昭和二二年)第二部、慶応大学各国経済研究会編『アメリカ経済及経済政策』(昭和一〇年)「農業部門」、木内・市橋『アメリカ農業の研究』(一九六五年、世界経済調査会)第四章などは共通して、AAAの減反契約が「農民の任意協定で強制的なものでない」(アメリカ経済研究会編、同、一四五頁)点を正しく指摘している。だが、その任意参加制の内実すなわちそれは自由市場における農民と政府との間の自由な「土地貸借関係」にほかならない点がかならずしも明確に把握されていない。したがってここでは契約任意制と一体的関連にある農民自治制およびその点で、AAAとNIRAが相共通し相対応していることの意義が全く看過されてしまっている。

また、減反計画の資金的裏付けが一般財源ではなく、加工税という特定財源に求められた点の意味がせん明されていない。それゆえそれら論考では、減反―補償―加工税方式によるAAAと、一般財政資金散布にもとづく価格支持融資制による直接的な最低価格保障を主軸にしそれに減反と出荷数量割当制を絡めた三八年農業調整法計画との質的相違およびその間の政策主体としてのニューディール国家の性格変化―「大衆民主主義的国家」としての発展―が明確に把握されていないのである。たとえば、木内・市橋、前掲では「一九三八年のAAAとは……加工税及び補償税を除いた一九三三年のAAAを完全に復活したもの」(一一〇頁)、アメリカ経済研究会編、前掲は「三八年の農業調整法はそれ以前の政策の内容を……集大成したものであり、基本的な内容に変化はみられない」(一四九頁)として、前者は後者のたんなる量的拡大にすぎないものとして理解されている。M・R・ベネディクトの三部作 (*Farm Policies of the U. S.*, 1953, chap. 12, *Can We Solve the Farm Problem?*, 1955, chap. 7, *The Agricultural Commodity Programs*, 1956, *Introduction and Summary*) にこづいめば同様なことがいえる。

馬場説はA A Aには「原理的に新しいものは何もなかったといつてよい」(馬場宏二、前掲、三八二頁)として、二〇年代の農業諸政策構想に強くひきつけてA A A政策を理解している点に特徴がある。本文でみたように二〇年代と三〇年代のアメリカ農業をとりまく経済的環境変化に注目すれば両者の共通性よりもむしろその相違性をこそより重視すべきである点を別にしても、A A Aのポイントが任意参加制、農民自治体制にあったこと、そこでの国家介入のそれ以後に比しての相対的消極性がその視野から全く脱落している点は前出諸論考と同様である。