

## 論説 「パリテイ」から「セキュリティ」へ： 1938年農業調整法をめぐる政治過程

著者	久保 文明
雑誌名	筑波法政
巻	11
ページ	70-117
発行年	1988-03
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2241/00155665">http://hdl.handle.net/2241/00155665</a>

## 「パリティ」から「セキユリティ」へ

——一九三八年農業調整法をめぐる政治過程——

久保文明

- 一、はじめに
- 二、土壤保全国内作付割当法の成立
- 三、急進的農務省の成立
- 四、新農業調整法の成立
- 五、おわりに

### 一、はじめに

周知の通り、ニューディールの中心的立法の一つであった農業調整法（一九三三年成立）は、一九三六年一月最高裁判所によって違憲判決を受けた。二ヶ月後に応急措置的な土壤保全国内作付割当法（The Soil Conservation and Domestic Allotment Act）が成立したが、農産物価格支持政策として十分な効果をあげなかったため、一九三八年により本格的な代替立法として新農業調整法が制定された。

注目すべきことに、これら三つの農業政策は例外なく、フランクリン・D・ローズヴェルト政権下の農務省と、アメリカ農業界で最大・最強の農民団体、全米農務局連合 (The American Farm Bureau Federation、以下 A F B F と略) の協力のもとに誕生した。A F B F は主として土地を所有した上層・中層の農民から構成され、アメリカ農業界では保守的な農民層の方を代表していた。しばしば、ニューディール期の農務省が、かなり一貫して保守的な農業団体や地主層の利益を保護したと批判されてきた理由の一つも、このあたりにあると考えられる。

しかしながら、一九三八年の新農業調整法制定過程においては、農務省の側は実は A F B F に対して非常に強い警戒感を持つに至っていた。新農業調整法案の立法化を目指して表面上協調しつつも、両者の農業政策に対する基本的態度・目標は、実際には相当の隔たりを示していたといわざるをえない。

たとえば、農務省は一九三七年以降、A F B F の強硬な反対にもかかわらず下層農民を対象にした政策に着手し、また、農業調整法の中核的事業である生産調整政策の執行においても、従来より積極的に消費者や労働者の立場を考慮するようになっていた。総じて、一九三〇年代後半の農務省はリベラル色をきわめて濃厚にするともに、農業界における支配的な勢力、すなわち A F B F や南部地主層、そして彼らを代表する南部出身上院議員などから、かなりの自律性を示すに至ったといつてよいであろう。<sup>(1)</sup>

それにもかかわらず、農務省は一九三八年に、農業調整政策の継続を図るにあたって、少なくとも表面上は A F B F との協調を維持した。これは、どのように説明できるであろうか。このことは、農務省が A F B F などからの社会的圧力に屈して新農業法を支持することを余儀なくされたことを意味するであろうか。あるいは、一九三八年農業調整法制定過程においても、農務省の側のイニシアティヴは存在しており、ローズヴェルト大統領やヘンリー・A・

ウォーレス農務長官は何らかの理由に基づき、ある程度は自らの選択の結果として新農業法を支持したのであろうか。本稿では、主としてこの問題に焦点を当てて考察したい。

バリー・カールが指摘したように、これまでのニューディール研究においては、第二次ニューディールまでの時期に研究が集中し、それ以降、とくにローズヴェルト政権第二期の内政の持つ重要性は、必ずしも十分に注目されてこなかった嫌いがある。カールが主張する第三次ニューディールが存在したかどうかはしばらくおくとしても、これまでの多くの研究に見られるように、一九三〇年代後半におけるニューディールの様相を、改革の行きづまりや停滞、または議会を中心とする保守・反動、あるいは戦争準備への転換過程としてのみ片付けてしまうのは不適当である<sup>(2)</sup>。ローズヴェルトら政権首脳部は政権第一期の成果に基づき、より一層の改革を推進しようとしていたと考えられる<sup>(3)</sup>。少なくとも、彼らが政権第一期の試行錯誤的な経験に基づいて、より長期的方針を打ちたてようとしていたのは確実であった。第一期に比べて成果が少なかったのは確かとしても、このような観点を加えてこの時期についてこれまで以上の研究を積み重ねる必要があることは否定し難いと思われる。

ニューディールの農業政策という点からみても、一九三三年農業調整法と一九三六年の代替法はどちらも、緊急事態に対する応急措置的側面が強かったのに対し、一九三八年農業調整法こそは、ニューディール農業政策約五年の経験・試行錯誤を前提にしたうえで十分に時間をかけて立案された政策であったし、その基本的枠組は現在に至るまで生き残っている。その意味で、ニューディール農業政策の集大成ともいえる新農業法の制定過程を検討することは、それ自体少なからぬ意義があると思われる。

しかし、本稿で何よりも問題にしたいのは、ニューディールのさまざまな政策は基本的に資本家集団・農民団体・

労働組合などの社会集団からの圧力の直接の結果として制定されたのか、それともそれらの制定過程においては、何らかの形で政府、とくに行政側のイニシアティブなり自律性も存在していたのか、という点である。とりわけ、ある政策を政府とその政策領域で支配的な影響力を持つ社会集団の双方がたまたま支持したとしても、必ずしもその社会集団の圧力の結果その政策が実現したことにならないということには、理論的に十分注意する必要がある<sup>(4)</sup>。政府の側が、いわば下からの圧力の結果ではなく、独自の判断・政策目標のゆえに、それを支持した可能性も常に存在しているからである。ここでは、一九三八年農業調整法をとりあげながら、以上の点を検討し、ニューディール期の政治過程を新たな視角から理解していく第一歩としたい。

なお、この政策の制定過程については、すでにマイケル・スカイラーの詳細な研究が存在する<sup>(5)</sup>。彼の研究はその立法過程を詳述したものであるが、本稿はこれよりやや広い視角から、すなわちこの法律を農務省の長期的な政策目標と関連づけながら分析しようとするものである。

以下、まず第二節において、簡単に土壤保全国内作割当法について触れる。この法律自体、三八年法への前史をなしているし、その制定過程を三八年の農業法と比較しながら概観することによって、後者の政治過程の特質もより一層明らかになると思われるからである。

第三節では、ローズヴェルト政権第二期を迎える頃に、農務省自身がどのような農業政策構想を抱いていたのか、そしてそれがどのような人事態勢を敷いていたのかについて、本稿に必要な限りで明らかにしたい。農業政策をめぐっていかなる政治過程が現れるかを考える際には、とりわけ政権第二期の農業政策を分析する際には、この点がきわめて大きな重要性を持つと思われる。

そして第四節にて、三八年農業法の制定過程を分析する。ただし、これまで述べた理由から、この政策の経済的意味・機能や実施過程よりも、成立過程における農務省および農業団体の政策目標、あるいはその異同の方に議論の力点が置かれることになろう。

## 二、土壌保全国内作付割当法の成立

一九三三年の農業調整法は、価格上昇効果という点ではある程度成功であった。一九三六年に工業製品価格が依然として低い水準にとどまっていたとき、農産物価格は著しい伸びを示していた。<sup>(6)</sup>しかし、これまで指摘されてきた通り、この政策はさまざまな深刻な欠陥を有しており、しかも、このことをもつとも強く意識していたのは、ウォーレスら農務省幹部であつたと思われる。むしろ、ウォーレスらは強く生産制限事業を弁護していたが、他方で、たとえば一九三四年の大旱魃が示したように、生産制限政策が持つ危険を意識せざるをえなかつた。また、とくに南部において数多くの小作農民がこの政策の直接的被害者となつていたことは、深刻な政治問題であつた。さらに、現場の執行機関も混乱しており、作物別に組織された農民委員会から地域別組織への編成替えが課題になつていた。生産性が向上し、作物によっては作付面積削減の効果も上がらなくなつていた。そのうえ、加工業者が法廷闘争を開始して農業調整法へ挑戦していた。何より問題なのは、一九三三年の農業法そのものが基本的に非常事態に対する応急措置的性格を強く有していたことであつた。ウォーレス農務長官にとつても、ハワード・トリー事業計画部 (Program Planning Division) 長にとつても、農業調整政策が近いうちに新たな方向に発展・転換しなければならないことは、

ほとんど不可避と考えられていた。彼らは、これまで以上に消費者のための安定的な食糧・衣料の供給と土壌の保全などを視野に入れた、長期的かつ恒久的政策を作り上げていかねばならないと認識するに至ったのである。<sup>(8)</sup>

一九三六年一月六日、最高裁判所が農業調整法の違憲判決を下したが、これはウォーレスにとっても、またチェスター・C・デイヴィス農業調整局長にとっても、全く予想外の結果であった。彼らは、最高裁判所が前年五月に全国産業復興法に違憲判決を下した後、農業調整法にいくつかの修正を加えていたので、十分違憲判決を回避できると考えていた。<sup>(9)</sup>したがって、三六年の判決はまさに「これ以上ない驚き」<sup>(10)</sup>(デイヴィス)なのであった。

多数意見を読みあげたオーウェン・ロバートソン判事は、農業調整法が農産物加工業者に課している加工税が合衆国憲法第一条第八節一項の定める連邦議会の課税権の正当な行使といえず、よって憲法違反であると述べた。加えて、彼は農業調整法が推進した生産制限政策自体、州に留保された権利の侵害であると説いた。<sup>(11)</sup>具体的には、農業調整法の次の二点、すなわち加工税を課す権限と、農民と作付制限契約を結ぶ権限とが無効とされたのである。<sup>(12)</sup>

一月九日、この判決を受けて、A F B F会長エドワード・オニールは全国各州・各カウンティの農務局 (Farm Bureau) (これらが連合してA F B Fを構成している)<sup>(13)</sup>を中心に農民の「マス・ミーティング」を開催し、ローズヴェルト大統領に電報で次のように通告した。すなわち、A F B Fは、アメリカ農民に経済的平等を与えるための立法を、たとえそれが憲法の修正を必要としても、即刻連邦議会に要求していく方針であると。「農業団体は、反動主義の束縛の鎖を断ち切る戦いに、すべての資源を注ぎこむことを誓う」とオニールは宣言した。急進的なミズーリ農民協会 (Missouri Farmers' Association) 会長のウィリアム・ハースも、農業調整法救出のためにA F Lの支援を求めた。ほとんどの主要農業団体が、この判決に反発していたとみてよいであろう。<sup>(14)</sup>

「パリティ」から「セキュリティ」へ――

ローズヴェルト政権首脳と農務省は、ただちに代替立法の制定にとりかかった。最高裁の判決後、作付制限の契約調達キャンペーンは各地で中断されていた。ウォーレスやオニールは、生産制限による価格支持政策の継続が絶対に必要であると考えていた。そこで三六年一月十日に召集されたのが、全国農業者会議であった。全米各地から約七〇人の主要農業団体指導者が、ワシントンに集合した。議長にはAFBF副会長のアール・スマスが就任したが、この会議はこの点でオニールが議長となった三年の全国農業者会議ときわめて類似していた。実際これは、農業調整法制定のため三三年三月十日に開催されたのと全く同じ種類の会議であった。<sup>(15)</sup>農務長官によって読みあげられた次の開会のメッセージ自体、このことを明らかにしていた。

これは重要な会議であります。この会議は多くの皆さんに、三三年三月十日にこの場所で行われた会議を思い起こさせるでしょう。……今われわれは、本日この会議の課題は、それよりも重要であるとさえいうことができます。<sup>(16)</sup>

会議の課題は、州の権利の侵害とみなされぬよう十分分権的・地方的外観を確保しつつ、加工税なしで生産制限を継続する方法を開発することであった。しかし、これは困難を極める課題であった。AFBFのオニールも途方に暮れ、ウォーレスの肩を叩きながら言った。「ヘンリー、われわれはどうすればよいのだろう。何か思いつかないかね<sup>(17)</sup>」。

おそらくウォーレスが新聞記者が最初に土壤保全という概念を使用することに思い至り、それがチェスター・デイヴィスに伝えられたと思われる。デイヴィスは、次のように回顧している。「土壤保全を目的にしてはとのアイディアが、初めてわたくしに示唆されたときのことをはっきりと覚えています。この考えは、わたくしに会いに来た二人



の新聞記者が最初に提案したのです。ウォーレスによれば、「わたくしが記者にチェスター・デイヴィスを訪問させ、ここに一つの可能性があることを指摘させた」のであった。「わたしは直接伝えるよりも、彼（デイヴィス）が自分自身で採用した方が効果的であると思った」と、ウォーレスは回顧している<sup>(18)</sup>。

ともかくこの結果、作業は精力的に進められることになった。ウォーレスは言う。「われわれは皆団結し、全精力を傾けて前進しました。時に決断するのがやや遅いことがあります、チェスターは一たび心を決めれば素晴らしい仕事ぶりを発揮します。われわれは、農業調整法が違憲とされてから二ヶ月以内に、土壤保全国内作付割当法を制定させるのに成功したのです。これは実に驚くべきことでしたが、チェスターは議会との折衝において多大の貢献をしました<sup>(19)</sup>」。

実際、土壤保全国内作付割当法は二月二十九日に成立した。共和党員からの批判はあったが、それは「名ばかりのもの」(シュレンシンジャー二世)であった<sup>(20)</sup>。この立法にあたって、政府の側は「ほとんどの農業団体の心底からの支持を得ていた<sup>(21)</sup>」。そして注目すべきことに、AFBFは、一九三三年に農業調整法を支持したのと全く同様に、あるいはその時より「情熱的に本法案を支持した<sup>(22)</sup>」のである。少なくともそれは、本立法成立において「強力な要因」であった<sup>(23)</sup>。

AFBF会長オニールは、一九三五年に設置された再定住局 (Resettlement Administration、農村における貧困対策を担当) に対してはすでに設置当初から、「社会主義的傾向」があるとして反対していたが、農産物価格を支持する政策については、ここで再びウォーレスらと完全に同一の歩調をとったことになる<sup>(24)</sup>。ウォーレス長官やタグウェル次官ら農務省首脳は再定住局の事業を支持しており、とくにタグウェルはその局長を兼任していたものの、当時はまだ

再定住局が農務省の外にあったことも手伝って、ウォーレス・農務省とオニール・AFBFの關係はこの頃きわめて良好であった。<sup>(25)</sup>そして、一九三六年の農業立法においても三三年と同様、その制定過程のもっとも顕著な特徴は、政府・農務省とAFBFの協力・協調關係であった。

さて、土壤保全国内作付割当法は、憲法の通商条項でなく（一九三三年農業調整法はこれを根拠としていた）、一般福祉条項に依拠し、土壤を枯渇・損耗させる商品作物——これは同時に小麦・トウモロコシ・棉花・煙草等の余剰農産物であった——を除去して、その代わりにクローヴァーなどいわゆる土壤強化作物を植えた農民に対して助成金を支払おうとするものであった。加工税が違憲とされたため、その資金は国の一般財源から支出されることになり、また、農務長官と農民の契約に代えて、土壤保全計画の提出と、それが実行された証拠の提出と引き換えに支払われる補助金という形式をとっていた。要するに、協力農民は作付制限でなく、土壤保全に対して報償金を受け取るようになった。<sup>(26)</sup>この法律が、共和党議員が非難したとおり、作付制限を行った農民に対して政府が引き続き補助金を支払うための口実という性格を有していたことは、明らかであった。<sup>(27)</sup>

しかしながら、土壤保全という政策目標が、必ずしも百パーセント口実でなかったことにも、注意する必要がある。ウォーレスの回想によると、「いずれにせよわれわれは、一九三五年には大幅にこちらの方針〔土壤保全〕に移行していた」。「それは、偽りではなかった。なぜなら、われわれは土地交付大学 (Land-grant college) と会合を重ね、一九三五年のすべての会議において、「土壤保全の方に」重点を置いていたから」である。<sup>(28)</sup>

これはかなり正確な回想であると思われる。三〇年代初期の砂嵐と三二年から三六年まで毎年続いた旱魃によって、土壤の保全に強い関心が払われるようになったのみならず、生産削減にのみ頼ることの危険性が広く認識されるよう

になつていた。タグウェルの勧告もあつて、一九三三年九月、ヒュー・H・ベネットが内務省に新設された土壤侵食部 (Soil Erosion Service) 長に任命され、さらに三五年になつて彼は農務省内に設置された土壤保全部 (Soil Conservation Service) の長に迎へられた。そして、土壤保全部と農業調整局の事業の統合が、ウォーレスら農務省幹部によつて構想されつゝあつた。加えて、ほとんど非常事態のなか、時間との戦いにおいて制定された農業調整法の暫定的性格を、より長期的なものへ代えていく必要性については、農務省内外の農業関係者の間でほとんど異論がなかつた。ローズヴェルト大統領自身、三五年の声明において、農業政策をより長期的基盤のものに再編成していく意向を表明したのである。<sup>(29)</sup>

かくして、一九三六年より、土壤保全を目的として掲げた農業救済政策が、開始されることになつた。この政策の特徴の一つは、それまでの目標が農産物価格とそれ以外の品目の価格の均衡であつたのに対し、所得の均衡を目標としている点であつた。これは具体的には次のような違いである。すなわち、農産物価格が若干落ち込んでも收穫量が多ければ、それは必ずしも所得の減少につながらないし、逆の場合も同様である。価格を目的にすると、豊作の年にはほとんど不可避免的に生産量およびストックの増加という結果になりがちであり、農業調整事業そのものを破綻させかねない。この点で、所得の均衡の方が政策目標としてはるかに「健全であつた」<sup>(30)</sup>。ただし、この原則を適用するための方法を開發することは、きわめて困難であつた。<sup>(31)</sup>

また、土壤保全国内作割当法には連邦農務省による強力な統制が欠如しており、これを補うために州政府の協力を不可欠としていた。しかし、多くの州は必要とされた協力を行おうとせず、結局生産を制限する効果はさほど強力でなかつた。<sup>(32)</sup>一九三六年は三四年に引き続いて大旱魃に見舞われたため余剰農産物は生み出されなかつたが、三七年

は余剰と低価格の年へと暗転した。その結果、主要農業団体は長期的かつ十分効果的な農業政策を望むようになる。ウォーレスら農務省幹部も、このような三六年立法の不十分さを強く認識していた。「一九三六年の法律は応急措置としては同意できたが、農業団体および政権首脳の要求を満たすものではなかった」<sup>(33)</sup>。「農業調整局の官僚たちは、一九三六年と一九三七年の生産調整事業があまり効果を挙げなかったと結論していた」<sup>(34)</sup>。長期的かつ効果的政策の実現が、農務省のみならずローズヴェルト政権にとって当面の課題となったのである。

### 三、急進的農務省の成立——政策と人事

一九三六年大統領選挙終了直後の一二月九日、ウォーレス農務長官はそれ以前の三年間と全く同様にA F B F年次総会に招かれ講演したが、その場で次のような注目すべき演説を行った。

数年前を振り返って、農務局のメンバーやその他のひとびとを駆り立てたスローガンを思い出してみましょう。「農業にも平等を」が、ときの声でした。一九二〇年代に農民が平等を求めたのは、まことに当然でした。彼らは、その当時繁栄と呼ばれたものの公正な取り分を受け取っていなかった唯一にして最大の集団でした。……〔ところが今や〕すべての農産物価格の平均は、一九三三年三月にはパリティの五〇パーセントだったのが、百パーセント近くに上昇しました。……ある意味で、農業の戦いは勝利に帰したのです。農業は、もはや国内の忘れられた産業ではないのです。

だとすると、あの懐かしいスローガン「農業にも平等を」は、どうなるのでしょうか。……数年前には、平等

は農業が必要としていた最大のものでした。……しかし、この新しい時代において、「平等」ということは、農業が勝ち取りたいものすべてを表現しているでしょうか。現在農民と国家が必要としているものを要約するのにもっと適当なことは、おそらく「農業の保障」(agricultural security)ではないかと、わたくしは考えてきました。これは、平等という概念を含んでいます。なぜなら、平等なしで、農民がほとんどその名に値する保障を持ち得ないことは確実だからです。<sup>(35)</sup>

このように述べた後、ウォーレスは国家に農業保障を提供するための不可欠の政策として、以下の諸項目を列挙した。(一)農民が効果的に自己を組織する機会。(二)公正で安定した農産物価格。(三)消費と需要に見合った農産物の供給。(四)海外市場を拡大する外交政策。(五)土壤保全。(六)耕作限界水準以下の農地の休耕化。(七)穀物保険。

(八)余剰食糧・繊維の貯蔵。(九)小作権の安定と強化。(一〇)限界的水準の生活を送る農民の機会の増大。(一一)豊かさを促進する工業の賃金政策。<sup>(36)</sup>

この演説は、アメリカ農業界における最大最強の農業団体であり、しかもそれまでニューディール農業政策の確固たる支持者であったAFBFの総会でなされたので、それだけでも十分注目に値する重要な演説であるといえる。事前に省内において、かなり周到な準備がなされていたと考えてもよいであろう。しかも、大統領選挙で与党民主党が圧勝した直後になされていることを考慮すると、翌年一月から始まるローズヴェルト政権第二期の農業政策の新基軸を宣言した演説とみなしても、間違いではあるまい。

そのような観点から見ると、右の演説は、まず第一に勝利の宣言であった。パリティは達成され、農業はもはや忘れられた産業でなくなった。すでに一九三五年の大統領年頭教書において、「回復を成し遂げた農業が、われわれ

経済システムに与える活性化効果」について言及がなされ、同年十月にも、ローズヴェルトは「農業調整法が農業へ与えた成果は何百万農民には明らかである」と述べていた。すなわち、政府首脳がニューディール初期の農業政策を成功とみていることは、早くから十分示唆されていた。そしてついに三六年一二月に至って、農務長官がいわば公式に農民の「平等」を求める戦いが勝利を収めたことを宣言したのである。<sup>37)</sup>

もとより、農産物価格の上昇は農業調整法のみの効果ではなく、三四・三六年の大旱魃にもかなり助けられていた。さらに、土壤保全国内作付割当法は期待どおりの成果をあげることができず、本格的な農業法を早急に制定することが必要とされていた。また、農産物価格のパリテイ指数は、一九三八・三九年頃には再び下がることになる。したがって、農業調整法の客観的効果は相当割引して考えられねばならなかったし、いわゆるパリテイの達成も一時的なものに過ぎなかった。(また、工業製品価格が低迷していたことも、パリテイを相対的に押し上げた原因であった。)

しかし、それにもかかわらず、三六年の時点ではパリテイは一応百を達成し、しかもニューディールが行ってきた農業調整事業は、A F B Fなどの農業団体から確固たる支持を受けていた。三六年選挙においても、民主党は伝統的に共和党の地盤である中西部農業州でも庄勝した。全国産業復興法(NIRA)が一九三五年に違憲判決を受けた後、二度と復活することがなかったのに対して、農業調整法の代替法が直ちに制定されたのも、少なくとも部分的にはこのような事情によると思われる。<sup>38)</sup>かくして、この時点で農務省が楽観的見通しのもとに、「勝利」の宣言をした際には、相当の根拠が存在していたといえよう。

しかしながら、この演説は同時に、ニューディール農業政策の課題の変容を、非常に明確な形で宣言したものであった。すなわち、それは「農業にも平等を」から「農業の保障」へと課題が移行したことを示していた。そして、

後者は、明らかに前者よりはるかに幅の広い概念であった。そこにはまず、「平等」を確保し強化する政策が掲げられていた。(一)から(三)まで。)これによるパリティ価格の実現なしでは、他のいかなる事業も効果をあげえないと考えられたからであろう。ウォーレスの先の演説によれば、「平等」なしでは「保障」も存在しえないのであった。<sup>(39)</sup>

これをより長期化し、さらに内容を広げたものとして、(三)と、とくに(七)(八)の政策が提唱される。すなわち、生産調整だけでなく余剰の貯蔵も行って早魃などに備えると同時に、食糧・衣料供給の安定化を図って、可能な限り消費者の利益も保護しようとする姿勢が打ち出された。ちなみに、(四)の政策は、農務省・ウォーレスが早くから互恵通商政策を支持していたことにもみられるとおり、かねてからとってきた海外市場拡大姿勢の継続であった。<sup>(40)</sup>

さらに、人的資源および自然・天然資源の保全として掲げられているのが、(五)(六)ならびに(九)(一〇)の政策であった。土壤保全事業が、一九三五年から農務省のもとで本格的に着手されていたのは、すでにみたとおりである。劣悪な農地の休耕化と小作農民対策は、一九三五年に設置された独立行政機関、再定住局のもとで行われてきたが、ウォーレスの演説が行われた三六年一月までには、この機関は近日中に農務省に編入されることがほとんど決定していた。(一九三六年一月三十一日に正式に移管された。<sup>(41)</sup>瘦せた農地の休耕化、小作農・貧農対策などが、公式に農務省の政策課題として提示された前提には、以上のような動きがあった。しかもこの頃から、小作農民の急速な増加こそが、「農村文明」の不安定化の元凶であるとの認識が、ウォーレスら農務省首脳によって抱かれるに至っていた。このような政策を、「農業にも平等を」といった概念で捉えることができないのは明らかであろう。

ちなみに、再定住局は農務省編入後しばらくしてから、農場保障局(Farm Security Administration)へ改組發展された。貧農・小作農救済事業が、新しい課題「農業の保障」のかなり中核的な事業として捉えられていることがこの新

機関の名称からも示唆されていた。しかもこのような政策は、「われわれの多くの目的のうち、「わたくしは」国家の男女・子供たちの保障 (security) を第一に考え」、「第一の課題」とする (一九三五年)<sup>(42)</sup>、あるいは国民の三分の一は依然不十分な衣食住に甘んじている (一九三七年)、などと発言し始めたローズヴェルト大統領の方針とも完全に合致していたのである。

ただし、「農業の保障」という新しい政策目標は、単に階級的な視角を付け加えただけでなく、消費者や労働者の問題への関心をも含むに至っていた。すでにみた(三)(七)(八)もまさしくこのような傾向を示していたが、それを端的に示していたのは、(一一)において、工業の賃金政策が言及されていることであった。これが、もはや狭義の農業政策を超えていることはいうまでもなからう。ウォーレスがここで述べていたのは、工業の価格・賃金・生産方針についてであった。「もし、工業の側がわか景気と恐慌の間の浮き沈みを続けていくなら、農業の最終的保障はありえない」。工業と農業の間の均衡(平等!)のみならず、工業内の均衡も必要であり、それは価格・賃金・利潤の均衡を意味していた。工業は、それらの間の「不均衡病」を治さなければならぬ、とウォーレスは述べた。「……もし、農民が真の保障を得ようとするなら、労働者とビジネスにもより大きな保障と安定が与えられねばならないのである」<sup>(43)</sup>。

むろん、以上の主張はそのまま農業政策へ具体化しうるわけではない。しかし、ローズヴェルト政権第二期の農業政策の基調、とくに三八年の新農業法制定の背後に存在していた農務省側の発想を理解するためには、以上のような発言を視野に入れておくことが不可欠と思われる。

さて、これまでみてきたように、農務省は政権第二期を前にして新しい政策目標を提示するに至った。しかし、実



は変化したのは省の政策だけでなかった。省の幹部レベルの人事構成も、この頃徐々に、しかし着実に変わりつつあったのである。<sup>(44)</sup>

まず、一九三六年春に、土壤保全国内作付割当法成立を受ける形で農業調整局長のチェスター・C・デイヴィスが辞任した。AFBF系の農業指導者と親しく、省内でやや保守派に属するデイヴィスは、一九三五年以後ウォーレスや彼の補佐官ポール・アプルビーらとイデオロギー的にも個人的にも疎隔するようになり、最終的には主として個人的な理由で辞職した。<sup>(45)</sup> 後任は、ウォーレスの信頼が厚くりべらな傾向の強いハワード・R・トリリーが任命された。

トリリーは三六年秋に、ウォーレスやタグウェルらとともに南部貧困地帯に視察旅行へ赴き、ウォーレス同様その貧困の凄まじさに衝撃を受ける。その結果、トリリーは低所得農民層の問題を強く意識するに至った。彼が中心となつてまとめた一九三七年の農業調整局報告書は、局の政策の効果が十分低所得農民層にまで及んでいないと指摘したのである。<sup>(46)</sup>

トリリーは一九三八年に農業経済局長へ転任する。拡大された農業経済局の責任者として、トリリーは農務省のさまざまな事業の統合、とりわけ各カウンティに新設された土地利用計画化委員会をてこに各種事業の統合と計画の任にたつたことになる。ニューディール後期にローズヴェルト政権と、とりわけ農務省が示した統合と計画化への動きを典型的に表現する試みがこれであった。<sup>(47)</sup>

他方、農業調整局長の後任にはルードルフ・M・エヴァンズが抜擢される。エヴァンズは、ある意味で全く新しいタイプの農務官僚であった。すなわち、彼はニューディール開始とともに農業調整局のもとに構築された官僚組織を、アイオワ州内の農民委員会(トウモロコシ養豚委員会)初代委員長を振り出しに、いわば底辺から駆け昇って

きた第一期生であった。この種の官僚が一般的に、ニューディールが推進してきた農業調整政策、民主党、そしてウォレス長官とウォレスが率いる農務省に対し、ほとんど全面的に忠実なのはいうまでもなからう。しかも、エヴァンズは局長昇任前にウォレスの補佐官を務めていた。彼は非公式にウォレスの政治的なアドヴァイザーを兼任したが、それも決して不思議ではなかつた。<sup>(48)</sup> いずれにせよ、ウォレス農務長官から見ると、トリーやエヴァンズを抜擢するようになって初めて、省内の最重要機関である農業調整局とその事業を十分コントロールできるようにしたのである。

これに対して、農務長官就任以来一貫してリベラルな立場からウォレスを補佐し、彼に強い影響を与えてきた重要なスタッフが数人存在する。一人は、農務長官補佐官のポール・アプルビーであり、もう一人は、農務長官経済顧問を務めたモーデカイ・エゼキールであった。アプルビーは、低所得農民層の救済をきわめて重視するとともに、農業問題全般に関してウォレスを補佐し、さらにまたエヴァンズとともにウォレスの政治的なブレインの役割も兼ねていた。ウォレスが三〇年代後半に大統領候補と目されるようになったとき、彼の民主党大統領候補指名獲得を目指してさまざまな運動・工作を組織したのも、このアプルビーであった。<sup>(49)</sup> エゼキールの方は、アプルビーのように政治的側面に直接係わることはなかった模様であるが、一方でアプルビー同様、農業調整事業の利益が下層農民にも平等・均等に行き渡るように配慮すべきであるとウォレスに提言しており、他方で産業拡大による恐慌脱出策も模索していた。<sup>(50)</sup> また、農業経済局のルイス・ビーンも統計学の専門家として、ウォレスに頻繁にメモを送っていた。<sup>(51)</sup>

一九三七年の恐慌がアメリカ経済を襲った際、省内でウォレスにケインジアン的な赤字財政支出を提唱するよう説いたのも、これら三人のアドヴァイザーであった。<sup>(52)</sup> ウォレスが彼らを信頼していたことも疑いないし、また彼らの

発言力も三〇年代後半にますます強まったといつてよからう。

しかし、以上のような農業調整局を統括する部下と補佐官クラスのスタッフ以外にも、政権第二期の農務省を特徴づける一群のスタッフ陣、しかも著しくリベラル色の強いスタッフ陣が存在していた。それは、この時期に新たに農務省に編入されたいくつかの重要な機関の責任者に指名された局長クラスの官僚たちであった。たとえば、三六年末に農務省に編入された再定住局は三七年秋から農場保障局に改組され、本格的に農村の貧困対策に着手したが、この責任者となったのが、黒人救済の活動家として長い経歴を持つウィル・アレギザンダーであり、また副責任者に任命されたのがC・B・ボールドウィンであった。アレギザンダーが私的理由で農務省を去った後は、ボールドウィンが局長に昇任した。彼ら二人は、当時の農務省で最左派に属していたと思われる。また、三五年一月に編入された連邦余剰作物公社（後に食糧スタンプ制度を実施・担当）の総裁に抜擢されることになったのが、マイロ・パーキンスであった。エヴァンズ、ボールドウィン、そしてパーキンスはいずれも、長官補佐官のポストを経験しており、その後、こういった局長レベルのポストに任命された。いずれも、ウォーレス長官の信頼の厚い部下であった。なお、三九年七月には農業金融局が同じく農務省に編入されたが、この長に任命されたA・G・ブラックも農業調整局出身で、イデオロギー的にも人間的にもほとんど全面的にウォーレスに忠実な官僚であった。<sup>(53)</sup>

さらに、もう一人忘れてならないのが、M・L・ウィルソンの存在である。一九三四年から四〇年まで引き続いて農務次官補・農務次官を務めたウィルソンは、さほど急進的なりベラルではなかったが、ウォーレスの年来の友人であり、また彼の政策の忠実な支持者でもあった。農務省のいくつかの政策、とくに作付制限、農民参加、計画化などに、彼は深く関与していた。ウィルソンは一九四〇年には、ある意味で省内においてもっとも自律的な組織であ

り、AFBFとも結びつきの強い農業普及部の長に任命されている。これには、このような体質を持つ普及部に対して睨みをきかす意味があったと推測される。<sup>(54)</sup>

もちろん、農務省内の主要ポストすべてが、ウォレスと彼の政策を支持する官僚によって独占されたわけではなかった。AFBFは構造的に農業普及部に強い影響力を持っていたし、農業調整局の南部地域担当部局においても、保守派地主と彼らを代表するカウンティ・エイジェントあるいはAFBFは支配的な影響力を保持していた。ある意味で、彼らは官僚組織を下位レベルへ下るほど強力になるのであった。また、ウィルソンの後任の農務次官補には、ジョージア州の普及部長および農業調整事業の責任者を経験した、すなわち、まさにAFBFや南部地主勢力が支配する機構を昇ってきたハリー・L・ブラウンが任命された。したがって、彼らが省の幹部のレベルで全く代表されていないわけでもなかった。<sup>(55)</sup>

それにもかかわらず、一九三〇年代後半の農務省の政策の基調を決定したが、南部保守派の官僚でなく、ウォレスを中心とする勢力であったことは明らかであった。とくに下層農民対策をその不可欠の要素として含む「農業の保障」という政策目標が、ウォレスらのイニシアティブなしで策定されることはありえなかった。その意味で、当時の農務省幹部の布陣が、アメリカ農業界の支配的勢力から相当程度の自律性を示すに至ったとみても、さほどの外れでないであろう。

アメリカの官僚制度においては一般に、たとえば局長レベル以上の人事はほとんど政治任用である。とりわけ、農業調整局のように一九三三年に突如設置された機関の場合、政治的な介入ないし考慮が働く余地がより一層大きかったのは当然であろう。しかも各省・各部局は、自組織の存在意義のあかしを、その顧客集団、あるいは議員からの政

治的支持に求める傾向が非常に強い。顧客集団による官僚組織の「乗っ取り」現象が、頻繁に指摘されるゆえんである。<sup>56</sup> 実際、この現象の典型例として、農務省のいくつかの機関が少なからず挙げられてきたし、ニューディール期の農務省が、そのような傾向を完全に免れていなかったのも明らかである。<sup>57</sup> しかし、逆にいえば、以上のような現象が通例であるからこそ、この時期の農務省が示した幹部のレベルのイデオロギー的同質性と支配的な社会集団からの自律性は注目に値しよう。

農務省が、一方で一九三六年から三八年にかけて新農業調整法の制定を求めていたとき、他方では以上みたように新たな政策目標を呈示し、また徐々に新しい人事態勢を成立させつつあった。農務省の政策・人事におけるこうした重要な変化を前提に、三八年農業調整法制定の経緯を、次節で概観してみたい。

#### 四、新農業調整法の成立

一九三八年農業調整法の中心的思想の一つは、ウォーレス農務長官が提唱した常時平年量備蓄 (ever-normal granary) 構想である。古代エジプトおよび古代中国の慣行からヒントを得たといわれるこのアイディアは、余剰農産物の貯蔵をその基本的メカニズムとしていた。ウォーレスが初めてこれに関心を抱いたのは一九一〇年代であったが、農務長官として「最初に常時平年量備蓄の考えに触れたのは、一九三四年六月初めから五月末にノースダコタ州ピスマルクにおいて」、すなわちまさに早魃の真只中においてであった。<sup>58</sup> 三五年冬には、ウォーレスはこれを説明した本をローズヴェルトにクリスマス・プレゼントとして贈っている。

すでに触れたとおり、一九三四・三六年の二度にわたる旱魃は、生産縮小のみに頼る政策の危険性を物語っていた。都市の新聞は、食糧不足が起こる可能性を指摘して、現行農政を批判していた。<sup>(59)</sup>したがって、定量の農産物を備蓄する構想が支持される条件はかなり整っていたと考えられる。もとより、この構想が三八年農業法に貫徹したわけではなく、それはさまざまな圧力を受けて変形させられていった。しかし、一九三八年の新農業法制定に至る過程および背景は、この構想に触れないと理解できないであろう。しかも、この構想は「農業の保障」を実現するための不可欠の前提として位置づけられていたのである。以下本節では、常時平年量備蓄構想を穀物保険や穀物融資などの事業として具体化したこの農業法の成立過程について、概略的な説明を行うことにしたい。

まず、穀物保険について簡単に触れたい。不作による損失を保険によって保証しようとするこの政策は、常時平年量備蓄構想の一面面として一九三五・三六年に浮上してきた。しかもこれは、当初から、不作から農民を保護することよりも、供給と価格の安定化の方に力点を置いていた。<sup>(60)</sup>

一九三六年六月半ばに行われた民主党全国大会で採択された党綱領は、次の一文を含んでいた。

われわれ「民主党」は、内外の市場が吸収しうる限りの生産を、そしてさらに消費者に公正な価格を保証するの十分な供給の備蓄 (reserve supply) を支持する。われわれは、季節農産物余剰に対する賢明なる作物融資を支持する。<sup>(61)</sup>

これはかなり曖昧な表現であったが、作物融資だけでなく穀物保険も綱領作成者の念頭にあった模様である。ウォーレスの回顧によれば、彼がある高官と相談して「穀物保険支持の決議を入れさせた」のであった。<sup>(62)</sup>

ウォーレス自身は、穀物保険を提唱した動機について、次のように述べている。

穀物保険は、天候の激しい変化に悩まされる大平原地帯の農民が特別の関心を払うであろうし、彼らにとつてとくに価値があると考えていました。……わたくしは、掛け金が物納されることを望みました。すなわち、小麦農民は豊作の年に小麦を政府の貯蔵所に支払い、不作の年にその等価物を受け取る、ということなのです。わたくしは、穀物保険を常時平年量備蓄構想の一部とみていたのです。<sup>(63)</sup>

このような考えを持ったウォーレスは、三六年七月一日にコロラド山中からホワイトハウスへ打電し、「世論に關していえば、われわれは常時備蓄構想と一組になった現実的かつ健全な穀物保険制度の長所を、強調していけると期待しています」と伝えていた。<sup>(64)</sup>これは、この件でウォーレスが大統領に対して行った最初の働きかけであった。彼が穀物保険を、あくまで常時備蓄構想の一部とみていたことは明らかであった。その後、八月五日ウォーレスは、早魓に悩むダコタ地方に「非政治的旅行」を行う計画を立てていたローズヴェルトに宛て、この制度について詳しく説明し、とくに北西部のひとびとにどのように説明すれば有利であるか相談したいと述べた書簡を送った。<sup>(65)</sup>それに対して、「穀物保険についてある種の声明を用意するのは、まことに有用であると考える」とローズヴェルトは答えた。<sup>(66)</sup>大統領の支持を得たことにより、穀物保険実現の動きはこの後一層本格化するに至った。

北西部視察旅行終了直後、大統領選挙戦が本格的に始まろうとしていた九月八日、ローズヴェルト大統領はウォーレスに穀物保険に関する草稿の提出を求めたが、ウォーレス農務長官はそれを同日のうちに用意した。そこでは、「作物で支払われる穀物保険または作物融資によって、われわれは、農民には安全を、アメリカの一般家庭には豊かさを、そして国民生活には安定をもたらすように、現行農業政策を補完することを提案する」と述べられていた。<sup>(67)</sup>

九月一二日、ウォーレスは穀物保険に関する声明の草稿をローズヴェルトに送付した。ローズヴェルトは一九日、

これに依拠して、農務長官を議長とする「穀物保険検討委員会」を設置し、立法化のための報告書と勧告を提出するよう指示した。ローズヴェルトによって発せられた声明は、次のように述べていた。政府はこれまで、供給過剰を原因とする価格の暴落と、早魃による不作という二つの緊急事態に対処してきたが、「いまや双方の災難から農民と消費者を保護する恒久的立法を、考案すべきときがきた」。穀物保険と余剰備蓄制度によって、(一)個々の農民の収入の保護、(二)消費者の保護、(三)一定量の農産物供給と農民の購買力の安定を確保することによる経済界と雇用に対するプラスの影響、を達成できるであろう。これらの措置はすべて二〇日に公表されたが、共和党大統領候補アルフレッド・ランドンの方も翌日穀物保険の実施を公約したのであった。<sup>(68)</sup>

具体的プラン・執行方法などについては農務省農業経済局ですでにかなり煮詰められていたが、穀物保険検討委員会は一〇月一七日数人の全国的農業団体の代表と討議し、十一月七日には農業団体代表との会合を持った。委員会が報告書を提出したのは、一月二三日であった。そこで提案されていたのは、さしあたり小麦のみに適用される実験的アプローチであった。参加農民は原則的に小麦を掛け金として政府に納め、いかなる原因であろうと(“all risk”)、不作の年に平年産出量の予め指定した比率分まで、これまた小麦を受け取ることができる、というのがその概要であった。ローズヴェルトは翌三七年二月一八日、この報告書とともにプランの実現を要請する教書を議会に送付したのである。<sup>(70)</sup>

このあたりの経緯について、とくに本稿にとって重要な農業団体との関係について、ウォーレスは次のように語っている。

わたくしは、多少の程度の違いはありましたが、グレインジヤ全国農民組合(National Farmers Union, 以下



NFUと略記)と協力しました。……穀物保険は、グレインジとNFU双方から非常に強く支持されていましたが、AFBFは反対していました。AFBFは(この保険制度を)他の農業団体の申し子であり、しかも農業調整事業を掘り崩す傾向があると感じていました。<sup>(71)</sup>

AFBFが反対したのは、彼らの組織がコーンベルトとコットンベルトを地盤としていて、小麦農民の比率が少ないからでもあった。しかし、AFBFもしばらく後に穀物保険を原則的に支持するに至り、それが棉花へも適用されることを強く望むようになった。<sup>(72)</sup>

いずれにしろ、ここで興味深いのは、これまで農業調整政策の推進にあたって親密な関係を維持してきた農務省とAFBFの意見が食い違い、他方で農務省が、これまで生産制限に強く反対してきたNFUと協力するに至ったことである。また、常時平年量備蓄構想や穀物保険などの政策が、主としてウォーレスや農務省の側のイニシアティブで生み出されてきたことも、すでに明らかであろう。それが、早魃の危険が強く意識された状況において、幅広い支持を獲得するようになったのである。

ただし、AFBFが当時穀物保険に熱心でなかったとしても、他方で彼らが常時平年量備蓄構想そのものを強く支持していたのは事実であった。また、一九三五年の時点で、NFUワシントン駐在立法担当代表のウィリアム・サッチャーも早々と、ウォーレスに支持を表明していたのである。<sup>(73)</sup>

ところで、この常時備蓄構想をもっとも直接的な形で具体化しようとした案は、作物融資 (commodity credit loan) プランであった。これは、農産物を抵当にして政府から借入れを行う案であった。すなわち、小麦および棉花について、生産制限に参加した農民は生産物を倉庫に預け、ここで発給される寄託証を担保に政府機関である商品信用公社

(Commodity Credit Corporation)<sup>(74)</sup> から融資を受けられるようにしようとするものであった。しかも、この制度は、適用される農産物の最低価格保障機能を持つことも期待されていた。<sup>(75)</sup>

穀物保険には常時平年量備蓄構想と論理必然的なつながりはなかったが、掛け金と保険金を物納にすることで、その構想にかなり近いものとなった。これに対し、商品信用公社による融資案は、この構想の具体化そのものであった。

しかし、穀物保険案も作物融資案も、実は別個の立法として実現したのではなかった。それらは結局、一九三八年農業調整法の一部として立法化された。そこで以下、この新農業法そのものの制定過程に言及したい。

一九三六年一二月、AFBF会長エドワード・オニールはその年次総会において、現行の土壤保全国内作付割当法への不満を表明した。現行法は前述したとおり、州政府の協力を依存するところが多く、全国レベルで生産を調整することはきわめて困難となっていた。オニールが批判を加えたのも、この法律が生産を効果的に制限できない点であった。オニール会長の発言を受け、AFBF大会の決議は現行法の修正または新法の制定を要求していた。「これはまことに、間に合わせ的な土壤保全事業にとって代わる新立法制定のための戦いののろしであった」。<sup>(76)</sup>

このような状況にあつて、ウォレス農務長官はオニールの求めに応じ、三七年二月八日農業団体指導者の会合を召集した。三三年三月および三六年一月と全く同種の農業者会議が、ここに再び開かれたのであった。<sup>(77)</sup>

ただし、ウォレスの開会宣言によれば、これは彼が提唱し始めた「農業の保障という理想を実現するための」会議、より具体的にいえば常時平年量備蓄構想を討論するための会議であった。<sup>(78)</sup> やや先走っていえば、この点で、すでに会議開幕のときから、農務省の意向と農業団体の要求とは若干の食い違いを示していたと考えられる。

すなわち、当時A F B Fなどの農業団体、とくに南部の棉花栽培農民の代表者は、価格支持のための即効薬・万能薬として生産制限政策を強化することを要求しており、連邦議会においても、アラバマ州のジョン・バンクヘッド上院議員などが声高に徹底的な作付制限の実現を主張していた。<sup>(79)</sup>

しかしながら、ウォーレス・農務省の側は実は「農業保障」、あるいは常時平年量備蓄構想の名のもとに、これとはかなり異なった政策志向を示すようになっていた。三三年には生産制限を議会に納得させるのに苦労した彼は、三八年には逆に、それを徹底的に押し進めようとする議員の圧力に抵抗し、そのみに頼ることの危険を訴える立場に回ったのであった。たしかに一方で彼は、「数年の順調な天候の結果（生み出される農民にとって不公正な価格）を防止するために、農民は自らの生産を制限する権限を持たねばならない」と述べていたが、「ここ一年についていえば、農民は第一に消費者への義務を考へるべきであると思います。今後一年間は、われわれは可能な限り大量に生産するのが賢明であると、わたくしは思っています」と発言した。<sup>(80)</sup> トウモロコシと棉花の若干量については土壌強化植を満杯にしようではないかと、ウォーレスは訴えたのであった。<sup>(81)</sup>

以上の主旨の発言をラジオで行った二週間後、ウォーレスは先に触れた農業者会議の開会メッセージにおいて、この発言の根拠を次のように説明した。

現在のところ、たいいていの食糧と衣料の供給量は過剰でなく、場合によって備蓄量は国民の必要に對して決して十分とはいえないのです。これが、数日前に私が（あのように）発言した理由なのです。地下貯蔵庫と（地上の）倉庫が満杯になったときこそ、そこから溢れ出ないよう行動を起こすときであります。<sup>(82)</sup>

これが大多数の農民指導者より、そして一九三三年当時のウォーレスよりも、はるかに消費者寄りの態度であったことは否定し難い。実際、ウォーレスは以上の発言に続いて、次のように述べた。「常時平年量備蓄倉庫の設置は、明らかに農民、消費者双方のためになります。もし消費者が、農民に公正で安定した収入を保証する農業政策を支持するならば、農民の方も常に十分な食糧・衣料の供給を消費者に保証しなければならないのです」。総じて、農業政策は「欠乏のプログラム」であってはならず、「豊かさのプログラム」でなければならないと主張されたのである。<sup>83)</sup>

このような農務省の姿勢は、具体的には生産制限を可能な限り回避しようとする立場となつて表現された。結論的にいえば、直接的・積極的生産制限は、極端な余剰が生じた非常事態においてのみ使用されるべき「最後の手段」と位置づけられた。「常時備蓄倉庫が満杯になつて溢れ出すまで、そして土壤の産出力貯蔵を促進する暫定的プランが、著しい低価格を回避し十分生産を安定させるのに失敗しない限り、それ〔生産制限〕は決して着手されないであろう」と、農務長官は宣言したのである。ただし、ここでウォーレスがいう生産制限とは、土壤保全や土地の休耕化などを伴わない非常に狭い意味のものであり、一九三三年農業調整法のもとで試みられた作付制限を意味していたことには、注意せねばならない。それにしても、土壤保全や土地強化策の形をとつた生産縮小の方がそれらを伴わない生産制限より、間接的で効果が弱いのはおそらく確かであろう。したがつて、農務省は当時、生産の縮小を土壤の保全や強化と組み合わせることをもっとも優先しようとしていたとみることが出来る。

ウォーレスによれば、第一になされるべきことは、土壤保全事業によつて余剰作物を土壤強化植物に転換することであつた。そして次に援用されるべき措置が、倉庫への貯蔵すなわち先に触れた作物融資である。それでも供給過剰が矯正されないうち、第三の手段として「倉庫への貯蔵でなく土壤への貯蔵」、すなわち農地の一部を休耕にして後

年の使用に備えてその産出力を強化し、それと引き換えに条件付の政府助成金の支払いがなされるプラン」土地への貯蔵」(the storage-in-the-ground)が行われるべきであった。積極的な生産制限は、以上の措置が尽くされた後に初めて採用されるにすぎない第四の「絶体絶命の手術」(the last-ditch operation)なのである<sup>(85)</sup>。すでにみたように、ウォーレスが生産量の調整自体に反対していたわけではなかったし、また第三と第四の手段の相違は非常に微妙であった。むしろウォーレス・農務省の側が意図的に、直接的な生産制限を強く求めるA F B Fなどの路線の違いを實質以上に大きく見せようとしていたとも推測できる。いづれにしろ、ウォーレスは三七年二月八日、全国の主要農業団体指導者たちを前にして以上のように説いたのであった。

さて、このとき召集された農業者会議は、A F B F会長オニールを議長とし、いくつかの州農務局(A F B Fの下位組織：前出)、グレインジ、N F U、ミルク製造業者連盟、全国協同組合評議会(The National Cooperative Council)等の代表から構成される一八人委員会を運出した。この委員会が中心となって五月まで法案作成作業を続けたが、この過程で、オニールは他の団体の代表を「追い出し」、この法案をA F B Fのものとしてしまった。すなわち当初から一八人のうち十人がA F B F系の委員であったが、委員会が作成した原案を議会に提出した際、最終的にこれに署名した二四人のうち一七人までがA F B F代表となっていた。A F B Fは、三年の農業調整法のとくのように自らを生みの親とまでは主張しなかったものの、提出された法案がしばしば「農務局の法案」(Farm Bureau bill)と呼ばれたのは、まことに当然であった。A F B Fが、新農業法制定への最大の推進力であったことは否定し難い<sup>(86)</sup>。

しかしながら、法案成立のため協調しつつも、A F B Fと農務省が求めるものは、必ずしも同一でなかった。農務省は、すでにみたように農業政策の基本目標を農業の保障に移行させていたが、A F B Fにとっては「パリティ」が

依然として「神聖なスローガン」であつた。<sup>(87)</sup> A F B F が強く求めたのは、三六年法の州政府を迂回したアプルーチに代わる連邦政府による強力な執行システムであり、直接的な生産制限であり、パリティ価格を保証するパリティ支払金であつた。議会の保守派、とくに「予算削減派」(economy bloc) の反対を前にして、農務省と A F B F は法案成立のため協力しあつており、しかもその協力関係は双方にとって不可欠なものであつたが、両者の最終的目標は微妙に食い違つていたといわざるをえない。何より、A F B F にとってウォーレスは次第に「あまりに消費者・労働者のことを考えすぎる」ように思われた。両者の協力関係も、この時点ではもはやさほど堅固な基盤を有していなかったのである。<sup>(88)</sup>

他方で、一九三三年農業調整法をめぐつて農務省と激しく対立した N F U は、この頃から農務省に対し際立つて友好的な態度をとるように変化した。それは、農務省が新たに組み始めた低所得農民層のための政策の揺らぐことのない支持者であつた。また、N F U は常時平年量備蓄構想を支持し、穀物保険も強く支持していた。「生産原価保証案」(guarantee of cost of production) の採用を強硬に主張した前会長ジョン・A・シンプソンはすでに退き、また「生産原価保証案」の要求も三八年まで名目的に掲げられていたものの、三〇年代後半には急速に農務省との和解と親密化が進んだ。ワシントンにおける N F U 代表サッチャーは頻繁にウォーレスのオフィスに出入りしており、この新農業法問題でも農務省を熱心に支持していた。農業政治の配置地図が、静かに塗りかえられつつあつた。<sup>(89)</sup>

当時のこのような状況は、農務長官補佐官アプルーチが親友に宛てた書簡において、非常に興味深く示されている。アプルーチはまず、農務省は A F B F とのみ特別親密な関係を持つのは好ましいことでなく、他の団体の代表とも同じように良好な関係をもつべきであるという態度をとつていた。「わたくしはなるべく多くのひとびとをテン

トの中に迎え入れたいと考えています」。「多様な組織と関係を持つことには、確かな利点があります。それによって少ないながらもわれわれはある程度の自由を獲得するのです」<sup>90</sup>。ただし、彼はこのような態度をとったため、A F B Fの方から敵対的な人間とみられたのであった。

新農業法案は議会に提出されたものの、頑強な反対に逢着して、一九三七年中には成立しなかった。このことがほぼ確実になった三七年夏から秋にかけて、アプルビーはこの状況を次のように分析していた。失敗の原因は何といっても、法案がA F B Fによって生み出されたというイメージが強すぎたためであった。そのため農務省は他の農業団体との関係において困難を抱えることになったし、一般農民の間でも十分な支持が盛り上がらなかった。法案を支持してもよいと感じる農民団体や議員はかなりいたが、プライドが「A F B F 法案」支持に走ることを許さなかった。農務省・政府の側もこの点で苦慮してきたが、しかし、法案の内容そのものは農務省の求めるものと非常に一致していたので、「われわれとしても一般的な形でそれを支持せざるをえない」のであった。このような状況を作ってしまったという点で、農務省の方にも「戦略上かなり基本的な誤り」があった。ランク・アンド・ファイルの農民がまだそれほど強く現行法案を支持していない以上、アプルビー個人としては、驚くべきことに、本法案は今会期中に制定されない方がよいかもしれない、とさえ述べたのである。<sup>91</sup>

ウォーレスは法案がA F B Fの立法スタッフによって起草されたことを認めたが、何度となく立法過程そのものがA F B Fによって支配されていることはない、という趣旨の声明を出さねばならなかった。ウォーレスは立场上、とくに制定されなかった場合の責任の追求をかわすためにも、強く早期の制定を求めていたが、それでも親友に対してあるとき、小麦とトウモロコシの値下がりという当時の状況に対して、「かえってこれまでより農民の関心を喚起で

きるかもしれない」と述べたのであった。政權・農務省がさほど熱意をもっていないのでは、という憶測が生まれたのにも、それなりの根拠があった。<sup>(92)</sup>

かくて、この状況は農務省にとって、一方でNFUとの和解を進め行動の自由を広げていくチャンスであったが、同時に、それでも「AFBF法案」を支持せざるをえない点でジレンマでもあった。しかし、ウォーレスや農務省にとって、AFBFの支持がすでに無条件に歓迎できるものではなくっていた点は、きわめて注目に値しよう。

「最高裁判所改組問題」が登場したためもあって、農業法案に対する議会の反対は執拗であった。この問題においては、ローズヴェルト政權、ウォーレスの農務省、そしてオニールの率いるAFBFが同盟を組んで、議会と対峙する構図ができあがった。AFBFはこれまで概して議会の側に多数の理解者を擁していたので、オニール自身、この異例の事態に当惑していた。議会は何より支出を削減したがっていたし、農業法を制定するのは農業団体でも農業者会でもなく、議会であるとの感情も議員の間に生まれていた。上下両院の農業委員長も、政府案を支持していなかった。さらに、両院の法案の間にもかなりの隔たりが存在したのである。<sup>(93)</sup>

議会がまさに閉会しようとしていた三七年の七・八月に農産物価格は再び下がり始め、両院は閉会直前に、次会期では農業法案が最優先されるという両院合同決議を急遽成立させた。しかも三七年は、前年と打って変わって歴史的な大豊作であった。十月の予測では、棉花は史上二番目の収穫が予想されていた。このような事態の進展の中で、ローズヴェルトは十月に臨時議会を召集し、その結果、十一月五日から審議が開始された。この時点でローズヴェルトがこの法案をきわめて重視していたのは、三八年の年頭教書の約半分を農業問題に費やしていることから明らかであった。新農業調整法は、ようやく一九三八年二月になって成立したのである。<sup>(94)</sup>



新農業調整法には、違憲とされた加工税を例外として、一九三三年農業調整法のほとんどすべての規定が含まれていた。加えて、それは土壤保全を恒久化し、作物融資を認め、「パリテイ支払金」と穀物保険も立法化していた。財源は加工税でなく、一般歳入から賄われることになった。レフュレンダムにおいて関係農民の三分の二の同意が得られれば、小麦・トウモロコシ・棉花・タバコ・米については、罰金付きの強制的な出荷割当が実施されることになったが、三八年春の投票では賛成が圧倒的多数であった。(たとえば棉花では一九九万対約一〇万。) 農業調整事業に参加した農民は、生産量の削減による価格の上昇から一般的に利益が得られるほかに、パリテイ支払金、土壤保全補助金、作物融資、そして小麦農民はさらに穀物保険によって保護されることになった。当時ほとんどの農産物価格は下落して再びパリテイ価格を下回っていたが、以上の政府支払金を加えれば十分パリテイに接近していた。<sup>(95)</sup>

ローズヴェルトは本法案に署名するにあたり、農務省が作成した次の声明を發表した。

経験によってわれわれは、農業が国民所得の増加分の公正なシェアを確保し、消費者に豊かな食糧・衣料供給を提供し、土壤の濫用を停止させ、そして膨大な余剰と破滅的な欠乏との間のギャップを縮小するために、何がなされねばならないか学んできた。わが国はいま、不順な天候によって損害を受けた年に使用するために、そして価格の極端な浮き沈みを平準化するために、これまでより多量の食糧と衣料を貯蔵せねばならないと合意したのである。<sup>(96)</sup>

ウォーレスもローズヴェルトに、この法律を全く同じ論理を使って説明した。<sup>(97)</sup> 新農業法が土壤保全、食糧・衣料の安定供給による消費者保護の方にその正当化根拠を移行させ、少なくともレトリックのレベルでそのような概念に依拠するように至ったのは明らかであった。

むろん、ウォーレス・農務省が成立した法律に完全に満足していたわけではなかった。彼らとはりわけ、強制的な出荷協定に不満であった。<sup>(98)</sup>しかしながら、ウォーレスが基本的に、新農業法を高く評価していたことも明らかであった。これは、彼の常時平年量備蓄構想を制度化したものであった。「私が農務長官としてもっとも誇ることのできる最後の業績は、常時平年量備蓄構想を実現したことであつた」<sup>(99)</sup>。

たしかに、新農業法は、消費者や都市のアメリカ人に好意的に受け取られたわけではなかった。そもそもいかなる政策も、農民と消費者の利益の基本的対立を解決することは不可能であろう。新農業法の性格が、基本的に農民保護立法であつたことは明らかであつた。<sup>(100)</sup>それでも、新農業調整法を形容する際に、ウォーレスら農務省幹部が「豊さ」(abundance) というシンボルを使用したのは、A F B Fとの路線の違いを際立たせるものとして、また、都市の消費者、とりわけ労働者の同意を得ようとしたものとして、注目に値する。当時このシンボルは、次第に都市リベラリズムが信奉するスローガンになりつつあつたのである。<sup>(101)</sup>

他方で、生産制限政策はいくつかの点で、いまやかなり保守的な性格を持つようになっていた。農務省やNFUも新農業法を支持していたが、生産制限事業をもっとも強く支持したのは、A F B Fや南部の地主層およびその代表者たちであつた。議会においても、民主党南部保守派の上院議員は共和党と連合して多くの改革立法に反対したにもかかわらず、生産制限や強制的出荷協定には一貫して支持を与えていた。ウォーレスによれば、生産調整政策に関する限り、いまや共和党新派より民主党南部保守派の方が心強い味方であつた。<sup>(102)</sup>

このような状況が生まれた背景には、農民自身の政治的態度の変化が存在していた。一九二〇年代には、エドワード・オニール、アール・スミス、クリフォード・グレゴリーらA F B F系の農民指導者はマクネアリー・ホーゲン法案

と呼ばれた農民救済案の実現を求めて農民運動を指導したが、自由放任主義が正統とされたこの時代において、農産物価格支持のために政府権力を利用しようとする主張は、政治的には明らかに革新主義的であった。この頃AFBFに近かったウォーレスは、当時財界から「ボルシェヴィキ」と呼ばれ、オニールさえ左翼という烙印を押された。議会や財界が農業調整法を「社会主義的」「連邦官僚制度の肥大」と激しく攻撃した初期ニューデイルまでは、AFBFはたしかにこういった保守陣営には属していなかったといえよう。<sup>(103)</sup>

しかし、ひとたび農業調整政策が定着すると、AFBF系農民、あるいは一般的に上層農民は、もっとも早くこの政策の受益者となり、また既得権益の擁護者となる。彼らの運動は「パリテイ」の達成で終止符を打ち、その後は生産制限の継続によって政府補助金を受け取り続けようとしたのである。ニューデイル後期には、ジェイムズ・パタソンが力説した「議会における保守化」<sup>(104)</sup>のみならず、労働者よりも早く十分満足できる政府の保護を獲得した上層農民の保守化が進行していた。はたしてAFBFは、バンクヘッドルジョーンズ小作農民法など一九三〇年代後半の多くの改革立法に反対の態度をとった。彼らはいわば、ニューデイルの成功が生み出した反ニューデイルであった。AFBFは一九四〇年代の好況の時代に入ると、生産制限政策そのものに、すなわち連邦政府による農産物価格支持政策自体に反対するに至る。AFBFが農業への政府介入を再び支持するのは、一九八〇年代に至ってからのことである。<sup>(105)</sup>

しかも、農業調整政策自体、多くのニューデイル立法のなかでさほどリベラルな色彩が強いものとはいえない難くなっていた。それは農業セクターを一般的に保護しようとするものであり、中層・下層農民を支援して農業内の改革を推進しようとする政策ではなかった。結果的にもっとも大きな利益を受けたのが、概にしていえば上層農民であった

ことは否定できない。

ウォーレスはこのような意味で保守的な農業法の、いわば生みの親であったが、その最終的な目的は、先にも述べたように「農業の保障」を実現することであった。むしろ農産物価格の安定はもっとも重要な目的であったが、しかし、農場保障局などが行う農業内の改革も、農産物価格が低迷しては無意味であろう。価格支持政策は、そういったさまざまな事業の前提としての意味も持っていた。問題は「パリティ」の達成のみを目的とするか、それを越えた改革をも視野に入れるかであった。AFBFが前者に固執したのに対し、ウォーレス・農務省の方は下層農民救済策にみられるように農業内の階級の問題にコミットするに至り、他方では消費者・労働者にも受け入れられ易い常時平年量備蓄というプランを呈示したのであった。

ただし、この常時平年量備蓄構想の現実の機能と結果は、これまでみたウォーレス・農務省の意図や構想とは自ら別であった。生産調整事業に参加した農民に前述したような手厚い保護が加えられたのは、工業との完全な「平等」を達成するというウォーレスの意図に反するものでなかったとはいえ、ヨーロッパで戦争が勃発することによって事態は一変した。食糧需要が飛躍的に高まり、常時平年量備蓄構想の真価は試されることなく終わった。<sup>(105)</sup>むしろ、戦争によってのみ、ニューディール農業政策は膨大な余剰による破滅から救われたという評価すら存在する。

のみならず、AFBFを中心とする農業ロビーは戦時中、議会から膨大な額の補助金を受け取り、さらに大統領の意に反して一一〇パーセントのパリティを獲得することにも成功した。ジョン・モートン・ブラムのことばを借りれば、一九三八年農業調整法は「農業内のビッグ・ビジネスの特権化という金のかかる遺産を残した」のであった。<sup>(107)</sup>

また、ニューディール開始当初から深刻な問題となっていた南部シェアクロッパーの処遇についても、新農業

法で補助金支払いの額についてかなりの改善がなされ、クロッパーや小作農民を放逐した地主に対する補助金支払い拒否条項が加えられて彼らを保護しようとする意図が示されたものの、依然支払いに関して不正がなされたかどうかの判定を地主が支配するカウンティ農民委員会に委ねた点で、根本的な解決は図られないままであった。<sup>(108)</sup> 農業調整局の分権的性格については、アプルビーもきわめて否定的な見方をしていたが、この矯正の可能性については絶望的とみていた。<sup>(109)</sup> 農務省本省における急進化とは対照的に、南部における執行組織は相変わらず地主やカウンティ・エイジェントに支配されたままであり、本省上層部の政治的立場との相違は大きくなるばかりであった。

## 五、おわりに

一九三八年農業法は、ニューディール開始以降五年の経験と試行錯誤を経て制定された。この意味で、それは長所・短所を含めて一九三三年の農業調整法よりもニューディールのな農業法であり、事実ニューディールの遺産の一つとしてその後の農業政策にも多くの部分が受け継がれていく。したがって、この政策がいかなる背景・構想のもとに、いかなる過程を経て生み出されたかを考察することの意味は、決して小さくないであろう。

とりわけ、三八年農業法が政権・農務省の側から「農業の保障」という目標のもとに位置づけられていたことには、十分注意を払うべきである。たしかに、それがたとえ消費者・労働者への配慮を可能な限り払ったとしても、基本的に農産物価格安定化のための政策であったことは否定しえない。しかし、ウォーレスと農務省の側が農業政策の目標をそこだけに置いていたのではなかったことには、すでに明かであろう。それは、土壌保全のための政策であっ

たのみならず、中小農民の経済的境遇改善のための前提でもあった。

三八年農業調整法の制定に際して、AFBFが果たした役割が大きかったのはたしかとしても、そこにおいて農務省がAFBFに劣らず重要な要素であったことも明らかであろう。百パーセント農務省が望んだ通りの法律にならなかったにせよ、「農業の保障」、土壤保全、常時平年量備蓄構想などの政策目標を呈示して、新農業法のおおよその方向を示したのは、決して農業団体の側でなくウォーレスと農務省であった。農務省がAFBFの支持を必要としていたのは疑いなくとも、農務省はすでにNFUの支持を獲得していた。これにより、農務省はAFBF以外の農業団体とも協力関係を持つことになり、AFBFの支持にのみ依存する必要からある程度解放された。しかも、NFUはCIOなどの労働運動と強い協力関係を持つ団体であった。これは、農務省が農業諸団体に働きかける際に、それを操作する能力・余地をかなり増したとともに、労働団体にアピールできる可能性を高めたことも意味したのである。実際のところ、農務省とAFBFの同盟関係はすでにバンクレッドリジョーンズ小作農民法をめぐる対立で結び始め、イデオロギー面での基本的相違が表面化するに至ったが、他方で農務省とNFUの関係はイデオロギー的に一挙に親密化した。主要な農業立法に関してみれば、三八年農業法は、AFBFと民主党政権の間に持たれた最後の協力関係であったといつて過言ではないであろう。この法律がしばしば「AFBF法案」と呼ばれたにしても、そしてこの問題に関する限り農務省とAFBFの間に基本的対立は無かったにしても、政権と農務省の側のイニシアティブも終始一貫決定的に重要な要素であった。

とくに「農業の保障」という新しいスローガンに示されている通り、三〇年代後半に農務省が抱いていた構想は、かなり急進的な側面も合わせ持っていた。そしてこれは、実はローズヴェルト政権第二期開始当初の姿勢と完全に合

致していた。すなわち、ローズヴェルトは裁判所と南部民主党保守派という障壁を取り除きながら、一方で十分な衣食住を持たない三分の一の国民のための政策を推進し、他方により集権化され統合された行政府を構築しようとしていたと考えられる。農務省がこの頃行おうとしていたのも「農業の保障」のスローガンのもとに中層下層農民を救済し、他方で農業内の保守的な影響力を封鎖することを目的に、農業経済局のカウンティ土地利用計画化委員会をてこに省の執行機関を統合し集権化していくことであった。農務省が一九三七年から四〇年にかけてAFBFと激しく対立したのも、実はすべて以上の下層農民の問題か、集権化の問題をめぐってであった。そして、この二つは究極的には、リベラルな社会改革政策を保守派の反対を押し切って推進していくという単一の目標に収斂するのである。

ニューディールの後半期、とくに一九三七年以降は、これまで多くの場合、保守化あるいは改革の停滞の時代として認識されてきた。しかしながら、政権内においては、リベラル派の政治家・官僚が影響力を増すとともに、その構想のレベルでもリベラルな要素がますます濃厚になっていった。<sup>(110)</sup>「第三次ニューディール」は、この意味で確実に存在していた。一九三八年農業調整法も、このような文脈においてのみ初めて十分に理解できるのである。

「農業保障」構想は、とくにその急進的な側面は、戦後ほとんど完全に忘れられたが、一九三八年農業調整法の基本的骨格は今日に至るまで生き残っている。

#### 註

(1) この点は、拙稿、「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」『筑波法政』第九号（一九八六年三月）、二二—二五八頁、参照。

「パリティ」から「セキュリティ」へ——

- (c) Barry D. Karl, *The Uneasy State: The United States from 1915 to 1945* (Chicago: 1983), Chapter 8, "Thermidor and the Third New Deal," pp. 155-181.
- (c) *Ibid.* および、拙稿「ニューディールとアメリカ民主主義の将来——ヘンリー・A・ウォーレスの政策構想・体制構想を中心に、一九三六—一九四〇——」『思想』第七六一号（一九八七年二月）、一五五—一八五頁、参照。
- (4) この点についての理論的考察として、次の研究を参照。Eric A. Nordlinger, *On the Autonomy of Democratic State* (Cambridge, Mass.: 1981), Chapter 3, pp. 74-98.
- (e) Michael W. Schuyler, "The Politics of Change: The Battle for the Agricultural Adjustment Act of 1938," *Prologue* 15(3) (Fall, 1983), 165-178.
- (6) 「一九三二年から三六年の間に、農民の総所得は五〇パーセント上昇し、販売による現金収入は政府による支払いを含めてほぼ倍増した。それよりもなお重要であったのは、農民の取引条件が著しく改善されたことであった。農民が受け取る価格と、利子および税金を含めて彼らが支払う価格との比率は、一九三二年の五五から一九三四年の七〇、そして一九三六年の九〇へと着実に上昇した。……このような農業の回復度は、経済全体において所得と雇用が低迷していただけに、より一層顕著であった」。(Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Age of Roosevelt: The Coming of the New Deal* (Cambridge, Mass.: 1958), p. 71. 邦訳『ローズヴェルトの時代Ⅱ ニューディール登場』（ペリかん社、一九六三年）、六〇—六二頁。ただし、訳文には変更を加えてある。）なお、その後農業は再び落込み込み、一九三九年八月段階では、ほとんどの農産物価格がいわゆるパリティ価格（一九〇九—一四年の農産物価格と非農産物価格との比率を百とした指数）のみならず一九二九年の水準をも下回っていた。肉牛のみがパリティを達成していたが、トウモロコシ、棉花、小麦のそれは、五九、六六、五〇であった。農業者の所得は、一九三三年に三九〇〇万ドルまで落ち込んだ後、一九三九年に六六〇〇万ドルまで回復しただけであり、一九二九年の七九〇〇万ドルには達していなかった。(Theodore Saloutos, *The American Farmer and the New Deal* (Ames, Ia.: 1982), p. 256)。
- (7) 拙稿「ヘンリー・A・ウォーレスとニューディールの弁証——初期ニューディール農業政策との関連において、一九三三—一九三五——」『筑波法政』第七号（一九八四年三月）、一一三—一三三頁。



- (10) Schlesinger, Jr., *op. cit.* pp. 82f. 邦訳『歴史』10—11頁。Murray R. Benedict, *Farm Policies of the United States, 1790-1950: A Study of their Origins and Development* (New York: 1953), pp. 316-48. 中巻『行政過程』195頁「市民参加」——米國農務行政の歴史——(1)『國家社會雜誌』10巻3・4号(1947年11月)113頁。
- (11) Henry A. Wallace, "Reminiscences of Henry Agard Wallace: Oral History 1888-1946," New York Times Oral History Program, Columbia University Oral History Collection (Glen Rock, NJ.: 1977) (以下 Wallace, "Reminiscences" 参照) p. 302f. 421.
- (12) Chester C. Davis, "Reminiscences of Chester C. Davis" (Columbia Oral History Collection) (以下 Davis, COHC 参照) p. 445. Richard S. Kirkendall, *Social Scientists and Farm Politics in the Age of Roosevelt* (Columbia, Missouri: 1968), p. 145.
- (13) Schlesinger, Jr., *The Age Of Roosevelt: The Politics of Uplaval* (Cambridge, Mass.: 1960), p. 472. 邦訳『ローゼンマンの時代』大變動期の政治(ケリカ出版社 1966年) 394頁。Cf. Wallace, "The Supreme Court Decision," Remarks over N. B. C., Jan. 7, 1936, Speech File, Papers of the Secretary of Agriculture, Record Group 16, National Archives. (以下 RG-16-NA 参照)。
- (14) Benedict, *op. cit.*, p. 348.
- (15) 以下の材料の難読は以下の邦訳を参照。Christiana McFadyen Campbell, *The Farm Bureau and the New Deal: A Study of the Making of National Farm Policy, 1933-40* (Urbana, Ill.: 1962).
- (16) Edward A. O'Neal to FDR [Telegram], Jan. 9, 1936. William Hirth to William Green, Jan. 15, 1936. The Franklin D. Roosevelt Papers, OF-1K, Franklin D. Roosevelt Library. Orville M. Kile, *The Farm Bureau through Three Decades* (Baltimore, Md.: 1948), pp. 227-30.
- (17) 一九三三年の農業者会議について、拙稿『コンリー・A・ウォーレンとニューデールの政治過程——ニューデール農業政策の交渉を手がかりとして』一九三二—一九四〇——(一)『國家社會雜誌』第九七号一・二号(一九八四年一月)「ケリカ」から「ヤキマリテ」へ——

- 二三頁、五七一五九頁を参照。また、Kirkendall, *op. cit.*, p. 145. 参照。
- (19) "Remarks of Henry A. Wallace at a Meeting of Farm Leaders," The Henry A. Wallace Papers, The University of Iowa (以下 HAWP-UI と略記) 44頁。判米直後の農務省長の動向について、次のように参考になる。Chester C. Davis, Memorandum for the Secretary, Jan. 7, 1936, Triple-A Papers of Office of Secretary of Agriculture, RG16-NA.
- (17) Kile, *op. cit.*, p. 228.
- (18) Davis, COHC, pp. 446f. Wallace, "Reminiscences," pp. 421f.
- (16) *Ibid.*
- (15) Schlesinger, Jr., *op. cit.* (1960), p. 505. 邦訳、前掲書『大麥動期の政治』四一七頁。
- (14) Benedict, *op. cit.*, p. 349.
- (13) Schlesinger, Jr., *op. cit.* (1960), pp. 504. 邦訳、前掲書『大麥動期の政治』四一七頁。
- (12) Davis, COHC, p. 448.
- (11) Kile, *op. cit.*, pp. 225, 227 ff. Edward A. O'Neal, "Reminiscences of Edward A. O'Neal" (Columbia Oral History Collection), p. 116.
- (10) カイルによれば、一九三五年一二月のAFBF年次大会が、農務省とAFBFの友好関係の頂点でもった。(Kile, *op. cit.*, pp. 227f.)
- (9) *Ibid.* Schlesinger, Jr., *op. cit.* (1960), p. 504. 邦訳、前掲書『大麥動期の政治』四一七頁。Benedict, *op. cit.*, pp. 350f. William E. Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal, 1932-1940* (New York: 1963), p. 172. 邦訳『ローズヴェルト』(紀伊國屋書店、一九六八年)一三九頁。
- (8) *Ibid.*, pp. 172f. 邦訳、前掲書、一三九頁。
- (7) Wallace, "Reminiscences," p. 420.
- (6) Leuchtenburg, *op. cit.*, p. 173. 邦訳、前掲書、一三九頁。"Presidential Statement on the Transition from an Emergency to a More Permanent Plan for American Agriculture," Oct. 25, 1935, in Franklin D. Roosevelt, *Public*

*Papers and Addresses*, Samuel Rosenman, comp. (New York) Vol. IV, pp. 432-37. Benedict, *op. cit.*, p. 349.

(32) *Ibid.*, p. 350.

(33) *Ibid.*

(34) *Ibid.* Saloutos, *op. cit.*, p. 239. Kile, *op. cit.*, pp. 231-36.

(35) Benedict, *op. cit.*, p. 352.

(36) Saloutos, *op. cit.*, p. 240.

(37) "Agricultural Security," Address by Wallace before the AFRF Convention, Dec. 9, 1936, HAWP-UI.

(38) *Ibid.*

(39) "Annual Message to the Congress, Jan. 4, 1935," "Presidential Statement on the Transition from an Emergency

to a More Permanent Plan for American Agriculture," Oct. 25, 1935, in Roosevelt, *op. cit.*, pp. 23, 432-37. 以下

この演説に関する記述は、拙稿「ヘンリー・A・ウォーレスとニューデールの政治過程」(三)『国家学会雑誌』第九八巻七・八号(一九八五年八月)、三〇一三二頁と重複する部分も多いので、併せて参照されたい。

(40) Theodore Saloutos and John D. Hicks, *Agricultural Discontent in the Middle West, 1900-1939* (Madison, Wisconsin: 1951), p. 504.

(41) 小作農救済のためかなり急進的な勧告を行った小作制度調査大統領特別委員会も一九三七年二月に提出した報告書において、農産物価格が低水準のままでは自作農化政策も無意味であるという理由で、農業調整的な政策、すなわち農業を他産業と同等な地平に引き上げる政策、農業にも平等を確保する政策が基本的に不可欠であることを認めていた。(拙稿「ヘンリー・A・ウォーレスとニューデールの政治過程」(三)、四〇頁。) 以下、Wallace, "Agricultural Security," も参照。

(42) ウォーレスが海外市場をどのようにみていたかについては、さしあたり、拙稿「ヘンリー・A・ウォーレスとニューデールの弁証」(一七二頁)を参照。

(43) 拙稿「ヘンリー・A・ウォーレスとニューデールの政治過程」(三)、三二一三四頁。

(44) Roosevelt, *op. cit.*, p. 17.

「パリティ」から「セキュリティ」へ――

- (43) Wallace, "Agricultural Security."
- (44) この点については、他の機会でも論じたことがある。拙稿「下層農民問題とニューディールの国家」、参照。
- (45) とくに、一九三五年の農業調整局での大量解雇事件（シュローム・フランクやガードナー・ジャクソンらの解雇）が、転換点でもあった。（拙稿「ヘンリー・A・ウォーレスとニューディールの政治過程」(二)、『二二三頁。Saloutos, *op. cit.*, p. 236.）
- (46) *Ibid.*, pp. 239 ff.
- (47) *Ibid.*, pp. 244-250. Kirkendall, *op. cit.*, chapter 9, 10, など。この統合と計画化の試みは、最終的には挫折した。
- (48) Saloutos, *op. cit.*, p. 244, 252.
- (49) *Ibid.*, pp. 62, 252. Paul Appleby, "Reminiscences of Paul Appleby," pp. 166-210.
- (50) 拙稿「ヘンリー・A・ウォーレスとニューディールの政治過程」(三)、『二一一—二三頁。Theodore Rosenof, *Dogma, Depression, and the New Deal: The Debate of Political Leaders over Economic Recovery* (Port Washington, N. Y.: 1975), pp. 94f. Saloutos, *op. cit.*, pp. 62f.
- (51) *Ibid.* Louis H. Bean, "Reminiscences of Louis H. Bean," pp. 110-234.
- (52) 拙稿「ニューディールとアメリカ民主主義の将来」、『二七一頁。
- (53) 拙稿「下層農民問題とニューディールの国家」、『二一一—二五八頁。たとえば、ブラックは「終始一貫」ウォーレスの忠実な支持者でもあった。（Saloutos, *op. cit.*, p. 62.）
- (54) *Ibid.*, p. 62, 252.
- (55) *Ibid.*, p. 252.
- (56) Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States* second edition (New York: 1979), chapter 4, 5. 邦訳『自由主義の終焉——現代政府の問題性』（木鐸社、一九八一）、『第四・五章。Lowi, *American Government: Incomplete Conquest* (Hinsdale, Ill.: 1976), chapter 12.
- (57) Lowi, *The End of Liberalism*, chapter 4. 邦訳『前掲書』第四章。Lowi, *American Government*, pp. 196 ff. Grant McConnell, *Private Power and American Democracy* (New York: 1966), chapter 7.

- (87) Wallace, "Reminiscences," p. 437. Wallace, "Address on the Drought Situation," Wallace to FDR, Nov. 22, 1935, FDR to Wallace, Nov. 24, 1935, Wallace to FDR, Dec 21, 1935, FDR Papers, PPF 41, FDR Library.
- (88) Schuyler, *op. cit.*, 174. Leuchtenburg, *op. cit.*, pp. 172 ff. 米騒ぎ 糧食問題 1 111 1 111 1 111
- (89) Benedict, *op. cit.*, p. 381.
- (90) Donald B. Johnson comp., *National Party Platforms: Vol. 1840-1946* (Urbana, Ill.: 1978), p. 361.
- (91) Wallace, "Reminiscences," p. 423.
- (92) *Ibid.*, pp. 423 ff.
- (93) Wallace to FDR [Telegram], July 10, 1936, FDR Papers, OF-1, FDR Library.
- (94) Wallace to FDR, Aug. 5, 1936, FDR Papers, OF-1, FDR Library.
- (95) FDR to Wallace, Aug. 10, 1936, FDR Papers, OF-1, FDR Library.
- (96) Wallace to FDR, Sept. 8, 1936, and enclosure [a couple of suggested paragraphs], HAWP-UI.
- (97) Wallace to FDR, Sept. 12, 1936, and enclosure [statement on crop insurance, draft], HAWP-UI. "The President Creates a Crop Insurance Committee for Protection against Farm Surpluses and Farm Scarcity," Sept. 19, 1936, in Roosevelt, *op. cit.*, Vol. 5, pp. 366 ff.
- (98) トルソンの演説集 農業事務前編 2 中 12 ローズケルマン 農業 1 トルソンの口述へのトルソンの公衆 12。この演説は 1935 年 11 月に録音された。Benedict, *op. cit.*, p. 382. Marvin Jones, "Reminiscences of Marvin Jones" (Columbia Oral History Collection), pp. 962f.
- (99) A. G. Black, Memorandum for Mr. Paul H. Appleby Sept. 10, 1936, and enclosed, Roy M. Green to A. G. Black [Confidential Memorandum], Sept. 10, 1936, Wallace to Dante Pierce, Oct. 22, 1936, "Report of the Crop Insurance Committee to the President," Address by Wallace over the N. B. C., Dec 24, 1936, HAWP-UI. "A Message to the Congress on Crop Insurance," in Roosevelt, *op. cit.*, Vol. 6, pp. 85-91.
- (100) Wallace, "Reminiscences," pp. 423 ff., 439.
- (101) Benedict, *op. cit.*, p. 384.

- (73) Kile, *op. cit.*, p. 236. Wallace, "Diary," Feb. 11, 1935.
- (74) この機関は一九三三年の全国産業復興法によって設置された。
- (75) 商品信用公社は以下のように機能した。政府がたとえばパリティ価格の九〇パーセントという具合に公社融資の限度を定めると、実際の価格がそれを上回った場合農民は公社の倉庫に預けた小麦または棉花を売り、政府からの借入れを返却して利益を得ることが出来る。逆に市場価格が設定価格以下に落ち込んだ場合、農民は担保である農産物を政府に引き渡すことによって債務を返済できる。(Benedict, *op. cit.*, pp. 388-91. アメリカ学会訳編『原典アメリカ史』第五卷(岩波書店、一九五七年)「AAA—農業調整法」五〇四—五頁)
- (76) Kile, *op. cit.*, pp. 234f.
- (77) *Ibid.*, p. 237. 約五〇人が参集した。
- (78) "Statement by Secretary of Agriculture Henry A. Wallace in Opening Conference of Farm Organization Leaders at Department of Agriculture," Feb. Feb. 8, 1937, RG 16-NA.
- (79) Wallace, "Reminiscences," pp. 489-92.
- (80) "The Ever-Normal Granary above and below the Ground," Address by Henry A. Wallace over the N. B. C., Jan. 26, 1937, HAWP-UI
- (81) *Ibid.*
- (82) "Statement by Wallace in Opening Conference..."
- (83) *Ibid.*
- (84) *Ibid.*
- (85) *Ibid.*
- (86) Schuyler, *op. cit.*, 166-69. Kile, *op. cit.*, pp. 237f. Campbell, *op. cit.*, p. 113. Irvin May, Jr., "Marvin Jones: Agrarian and Politician," *Agricultural History* 57 (April, 1977), 421-40, esp. 434. Paul H. Appleby to Donald R. Murphy, June 21, 1937, Paul H. Appleby Papers, Syracuse University.
- (87) Campbell, *op. cit.*, p. 114.

- (88) *Ibid.*, 113 ff. Kile, *op. cit.*, p. 260.
- (89) *Ibid.*, p. 238. William P. Tucker, "The Farmers Union: The Social Thought of a Current Agrarian Movement," *The Southwestern Social Science Quarterly* 27 (June, 1946), 45-53. Tucker, "Populism Up-to-date: The Story of the Farmers Union," *Agricultural History* 21 (Oct., 1947), 198-209. Schuyler, *op. cit.*, 169.
- (90) Appleby to Murphy, Feb. 16, Sept. 30, 1937, Appleby Papers, Syracuse University.
- (91) Appleby to Murphy, June 21, Sept. 30, 1937, Appleby Papers, Syracuse University.
- (92) Appleby to Murphy, June 21, Sept. 30, 1937, Appleby Papers, Syracuse University.
- (93) Appleby to Murphy, June 21, 1937, Appleby Papers, Syracuse University. Schuyler, *op. cit.*, 169. Wallace to Donald Murphy, June 3, 1937, Wallace to FDR, May 11, 1937, HAWP-UI.
- (94) Campbell, *op. cit.*, pp. 112f. Schuyler, *op. cit.*, 170-75. Kile, *op. cit.*, pp. 237-40. May, *op. cit.*, 434 ff. Jones, COHC, pp. 1029f.
- (95) Roosevelt, *op. cit.*, Vol. 7, pp. 9-14. 邦議の内外の政策の整理。FDR to Ellison D. Smith (and Marvin Jones), July 12, 1937, "A ' Fireside Chat ' Discussing Legislation to be Recommended to the Extraordinary Session of the Congress," Oct. 12, 1937, FDR to Smith, Oct. 20, 1937, in *ibid.* Kile, *op. cit.*, pp. 240f. 壟断的農業政策の整理
- (96) Benedict, *op. cit.*, pp. 375-80. *op. cit.*, p. 245. Leuchtenburg, *op. cit.*, pp. 254f. 邦議の前後 1103-1104頁。秋元英一「戦後トモミの農業政策の整理」『経済学』第一二三集（一九七七年九月）二九一-三〇頁。
- (96) Roosevelt, *op. cit.*, Vol. 7, pp. 86-97.
- (95) Wallace to FDR, Feb. 15, 1938, and enclosure (1) "Explanation of the Agricultural Adjustment Act of 1938," (2) "Statement for the Press," FDR Papers, OF-1, FDR Library.
- (98) Schuyler, *op. cit.*, 177.
- (98) Wallace, "Reminiscences," p. 497. Cf. Wallace, "Review of *The Farm Bureau and the New Deal* by Christiana McFadyen Campbell," *Agricultural History* 37, (April, 1963), 114. Edward L. Schapsmeier and] Frederic H.

- Schapsmeier, *Henry A. Wallace of Iowa: The Agrarian Years, 1910-1940* (Ames, Ia.: 1968), pp. 241 ff.
- (91) Schuyler, *op. cit.*, 174.
- (92) Cf. Allen J. Matusow, *Farm Policies and Politics in the Truman Years* (Cambridge, Mass.: 1967), chapter 6 "The Problem of Abundance."
- (93) Wallace, "Reminiscences," p. 560. 以下一頁に於ては議会の民主黨南部保守派と共和黨の保守連合との間に於て、次の研究を参照せられた。James T. Patterson, *Congressional Conservatism and the New Deal: The Growth of the Conservative Coalition in Congress, 1933-1939* (Lexington, Kentucky: 1967).
- (94) Wallace, "Reminiscences," p. 104. O'Neal, COHC, p. 86.
- (95) Patterson, *op. cit.* David L. Porter, *Congress and the Waning of the New Deal* (Port Washington, N. Y.: 1980).
- (96) Campbell, *op. cit.*, pp. 156-95. Kile, *op. cit.*, pp. 285-339. 全国農協中央会編『アメリカ農業の政治力——農業団体の素顔』(富民協会 一九八六年) 一八一—四一頁。
- (97) Leuchtenburg, *op. cit.*, p. 256. 邦訳『前掲書』二〇四頁。
- (98) A. Whitney Griswold, *Farming and Democracy* (New York: 1948). 邦訳『農村と民主主義』(東洋経済新報社 一九四八年) 一六五—六六頁。Richard Hofstadter, *The Age of Reform: From Bryan to F. D. R.* (New York: 1955), p. 120. 邦訳『アメリカ現代史——改革の時代』一一一頁。John Morton Blum, *The Progressive Presidents: Roosevelt, Wilson, Roosevelt, Johnson* (New York: 1980), pp. 113f.
- (99) Benedict, *op. cit.*, p. 375. Louis Cantor, *A Prologue to the Protest Movement: The Missouri Sharecropper Roadside Demonstration of 1939* (Durham, N. C.: 1969), pp. 21, 147-58. ウォーナムがある議員に語ったところによれば、三八年農業法は小農民にこれまでより有利な規定を、小作農民の放逐を阻止するための規定を含んでいたが、「議会が制裁を課す最終的責任をカウンティ農民委員会に与えてしまった」のであった。「本省は貴殿が注意を喚起した問題の深刻さを十分に理解しており、従来と同様一九三九年にも、小作農民の身分が不当に変更されることを阻止し、小作農民およびインテロクワンターの利益を擁護するためにあらゆる努力を怠る所存は無い。」(Wallace to George Mahen, Dec. 30, 1938,



Triple-A File, RG16-NA).

(88) Appleby to Murphy [Confidential], Aug. 3, 1936, Appleby Papers, Syracuse University. 拙稿「下層農民問題とニューディールの国家」二五三頁。Appleby to Lyndon Johnson, March 26, 1938, Triple-A File, RG 16-NA, 参照。

(110) 拙稿「ニューディーラー・A・ウォーレスとニューディールの政治過程」(三・完)、六八一―六九頁。

※ 本稿作成の最終段階で筑波大学学内プロジェクト(奨励研究)より財政的援助を得た。記して謝意を表したい。