

# ニューディール初期農業調整事業の受益構造の再考

—綿作を中心にして—<sup>1</sup>

五嶋 陽子

## Rethinking the Benefits of the Early New Deal's Cotton Production Control

Yoko Gotoh

Kanagawa University

【要約】 1930年代の大恐慌によって農家の純所得が激減し、租税公課や借入返済のために農場抵当権解除や強制公売が激増した。1933年農業調整法の制定後、連邦政府は国防予算に匹敵する規模の農業関連支出予算を投入し農産物の購買力を引き上げる政策を展開した。綿花生産制限計画は自発的参加に基づき、減反または生産量の削減に対して借地料の補償金と減反の損失を相殺する減反給付金、さらに極めて偏在的な受益構造が確認されるオプションを地主とプランテーション経営者に供したが、耕作者は必ずしも連邦政府の移転支出を得なかった。同法がヒトではなくモノを直接の対象としたため、借地農の階層的下位転落は免れず、シェアクロッパーは農業労働者に仕事を奪われ立退きに遭った。加工税の還付で生じた加工業者への移転支出の他に、減反計画に参加しない農家は農産物価格の上昇とその後の消費の一時的減少からの回復により、収入の増加という派生的便益を享受し、連邦政府の移転支出は海外の親会社とその株主を利するというスピルオーバーを伴った。

【キーワード】 ニューディール パリティ 綿花生産制限 シェアクロッパー

【Abstract】 A sharp decrease in farmers' net income that the Great Depression brought about in 1930s led to an explosion in farm mortgage cancellations and compulsory public auctions due to local taxes and loans in the US. Federal government spent in an agricultural adjustment program arbitrarily greater or lesser than national security to give agricultural commodities a purchasing power. In the case of cotton reduction in the acreage or in the production on a voluntary basis, rental or benefit payments as well as dominant options were provided for landlords and plantation owners but not necessarily for tenant farmers and sharecroppers. Since the policy which was declared by Agricultural Adjustment Act of 1933 did not focus on entire farmers but farm products, the social hierar-

1 本稿は2017年度神奈川大学経済貿易研究所共同研究調査助成による研究成果の一部である。日本財政学会第74回大会（於立教大学）報告に対する河音拓郎教授（立命館大学）からのコメントは本稿を大きく進展させた。ここに深謝申し上げたい。なお残る一切の誤謬はすべて筆者に帰する。

chy of cotton tenant farmers was degraded and sharecroppers were stripped of their farming jobs and eventually evicted. The difference between refunds processors received and processing taxes they had paid was nothing but transfer expenditure. The derivative benefits from the cotton reduction spilled over not only to other farm owners who did not participate in it but also to other outsiders such as parent companies and their shareholders overseas.

【Keywords】 New Deal, parity, cotton production control, sharecropper

---

## 目 次

はじめに

1. 大恐慌と農場抵当権解除
  2. ニューディール初期の連邦支出構造と農業関連支出
  3. 奴隷解放後の農民の社会階層
  4. 綿花生産制限の仕組み
  5. 減反給付金の行方
  6. 農業調整法の解釈と立退き
  7. オプション契約の利得
  8. 農業調整事業の派生的便益
- むすび

## はじめに

1930年代のアメリカ資本主義経済の閉塞は、一つには他の産業部門が成長する一方で農業が経済成長路線から取り残される、という国内産業部門間の深刻な不均衡発展の結果とされた。パリティ比率<sup>2</sup>で捉えると、1910~14年を100として第1次世界大戦中には118まで上昇するのであるが、農業バブル崩壊の1921年には75に急降下し、その後ウォール街の株価暴落の前年である1928年には90まで回復を見せた。しかし大恐慌に見舞われ、1932年にはついに55まで落ち込んだのである。農業と工業の購買力格差が拡大し、もはや農業所得で工業製品を購入するのは困難であった。1932年秋の選挙でフランクリン・D・ローズヴェルト Franklin Delano Roosevelt は農場抵当権解除の回避策として低利の長期再融資の提供と農産物の安定的な最低価格の確立を選挙公約とした。大統領に就任すると、1933年の農業調整法 (Agricultural Adjustment Act) の Title I 第2条2項で示されるように農家の購買力の水準を引き上げるために農産物価格を回復せねばならないとして、農務省の下位組織に農業調整局 (Agricultural Adjustment Administration, AAA) を設置し減反計画を実施したのである<sup>3</sup>。

- 2 農民受取価格指数を農民支払価格指数で除す。賃金レート、利子、租税公課を含む。USDA (1957) p.69および秋元 (1989) p.146を参照されたい。
- 3 農業調整法は1933年5月12日に発効した。その5日後 (5月17日)、第73回議会特別会期延長に際しローズヴェルト大統領は、雇用拡大、就業短縮、就業短縮に応じる賃金の支払い、不公正な競争と過剰生産の防止のために、産業全体が協力する上で不可欠な仕組みの構築を議会に求める内容の特別教書を行った。詳細は Franklin D. Roosevelt—"The Great Communicator", The Master Speech Files, 1898, 1910-1945, Series 2: "You have nothing to fear but fear itself", FDR and the New Deal, File No.632, 1933 May17, および Message to Congress Re Reemployment, Taxation, etc. を参照されたい。

本稿ではニューディール初期の農業調整事業の受益構造について連邦支出を基底に据え考察する。公的数量調整の対象は酪農、小麦、たばこ、トウモロコシと豚肉を包摂するが、ここでは質的・量的特徴が顕著と思われる綿花を中心に分析する。具体的には第1節で1930年代に連邦政府レベルの農業政策が求められたアメリカ農業の置かれた状況について概観し、第2節では財政支出構造から連邦政府予算における農業関連支出の規模がテネシー川流域開発公社（Tennessee Valley Authority, TVA）関連支出を上回り、さらに国防予算を凌駕する年度もあることを確認する。第3節では奴隷解放後に形成された綿作に関わる借地農民の社会階層の実像を捉え、第4節から第5節では1933年農業調整法の制定をもって展開される綿花生産制限計画の仕組みを説明し、自発的参加の程度、借地料の補償金、減反給付金についてみる。その上で、第6節では第3節で捉えた重層的な借地農民層が耕作者（operator）であるにもかかわらず、借地料の補償金と減反給付金の受益者から外された仕組みを考察する。第7節では減反給付金の分配上の偏りに加えて、給付金以上に大規模生産者にとって重要なオプション契約の受益構造を分析し、第8節では加工税還付による移転支出、綿花制限計画に参加しなかった農家への派生的影響ならびに海外への影響を捉える。最後にニューディール初期の農業調整事業の再評価を試みる。

## 1. 大恐慌と農場抵当権解除

1929年にニューヨークのウォール街で株価が暴落し、銀行が抱える問題は流動性の低下ではなく、資金それ自体がないという事実が露呈したことから銀行の倒産と預金の取り付け騒ぎが生じ、これまでに経験したことのない規模の大恐慌に見舞われた。大恐慌はアメリカ資本主義の限界あるいは不均衡な発展による農業と工業間の相剋を浮き彫りにした。大企業、特に独占企業に拮抗する勢力はもはや市場には存在せず、自由放任主義に徹すれば、市場メカニズムを通じて効率的資源配分に達するというようにはいかなかった<sup>4</sup>。農業部門からは「工業製品の価格は維持されるのに対して、農産物の価格は維持されない、ましてや農業においては生産費さえ保証されない」という陳情が寄せられた<sup>5</sup>。アメリカ経済の回復のためには、農産物の過剰生産を解消し農産物価格の下落を抑制せねばならなかったのである。

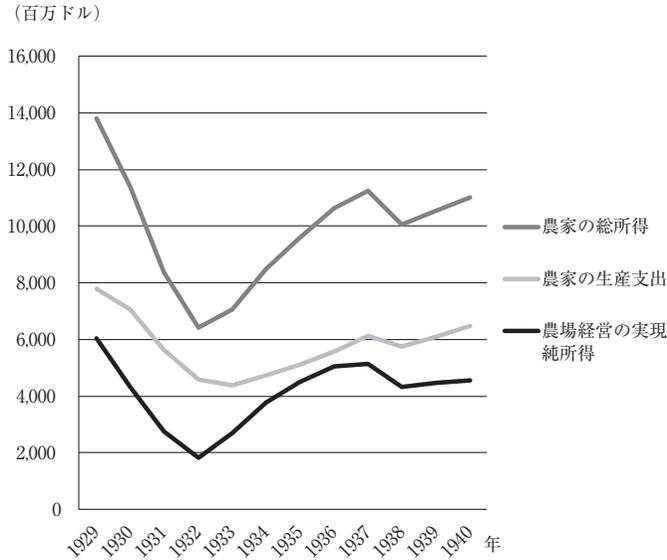
この時期の農家の経済状況を確認すると、図1が示すように農業総所得が極端に減少したことがわかる。生産増強に不可欠な機械関連費用と肥料購入費を含む農家の生産支出は、先述したように工業製品の価格が維持されたため農家としては数量上の調整で対応せねばならず、生産性を配慮する中で生産支出の削減には一定の限度があった。そのため、生産支出は株価暴落後も相対的に緩やかな減少となった。総所得の激減にもかかわらず、生産支出の低減に限度があり、結果的に総所得から生産支出を差し引いた農家の実現純所得の大幅な縮減は避けられなかった。

また農村にも乗用車や電話が徐々に普及し始め、農家は地方政府が課税する自動車免許税、ガソリン税を負担する必要がある、さらに農家の動産と不動産に関係する財産税などの租税公課にも直面した。図2が表すように、他の税と比較して特に重い税負担は農場という固定資産に課税

4 楠井（2005）によると、1880年代に成立した巨大企業は第一次企業合同を経て1920年代には「一般福祉」と「公共の利益」に反しない限り企業合同を容認する、いわゆる第二次企業合同に移り、経営者が合理的に自己管理する市場となっていた。pp.16-18.

5 久保文明（1988）p.103.

図1 農家の経営状況（1929-1940年）



(注1) 農家の総所得には農畜産物の収入、政府からの給付(1933年)、自家消費、農場内の賃貸住宅の家賃が含まれる。

(注2) 実現純所得 = 農家の総所得 - 農家の生産支出

(資料) US Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States 1789-1945*, Series E 88-104より作成。

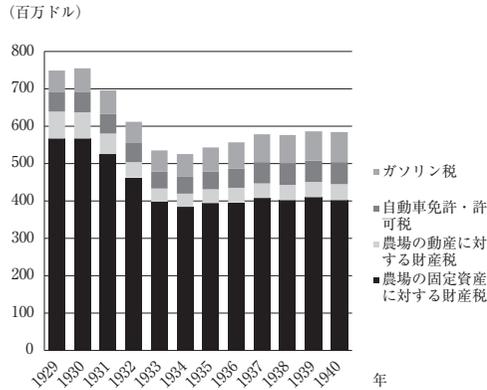
される財産税であった<sup>6</sup>。大恐慌で農場の資産価額が下がるものの、価額当たり財産税率の上昇で財産税は下げ止まり、実現純所得が激減するという厳しい状況下、図3に示されるとおり農家の滞納が日常的に生じるようになった。農場所有権の移転のピークに相当する1933年には農場1000件当たりの租税滞納は10件を超えた。財産税を納付できず、流動資金を得るために土地を手放した自作農は小作農へ転落した。農家の経済的転落は農民の間に心理的租税抵抗を醸成した。

農家が機械や肥料を手持ち資金で購入できるならば問題はないが、手持ち資金が十分に蓄えられていない場合には前借りに依存せねばならなかった。農家は前借りに際して収穫期の農産物を担保に入れた。農家の収入は収穫期の農産物価格に左右され、市場価格が低落した場合、金融機関へのローン返済が滞った。抵当物受戻権喪失手続・破産は農場1000件当たり約40件に上り、強制売却については50件を上回った。農業の生産要素である農地や農場の所有権は抵当権解除と強制売却を通じて、銀行や保険会社などの金融機関の掌中に収められていった。また農場の強制公売の激増は抵当権解除を社会問題化した。農場主の集団が自然発生生し、あるいは組織化され、公売にかかった農場を集団的または組織的に低額で競り落とし元の所有者に返す、という農場主集団による抵当権解除への協力的自己防衛がなされた<sup>7</sup>。

6 秋元によれば、農家の窮状は1932年に中西部で起きた自作農を中心とする叛乱に代表される。当時、中西部では農業人口が工業部門に引っ張られて減少傾向にある中で、地方政府は学校と道路の建設を進めた。地方政府は均衡財政からの逸脱が許されず、社会資本整備拡充のための財源は地方税の増収で調達することとなった。中西部の叛乱はまさに農家の財産税重課を原因とした。秋元(1989) pp.75-86.

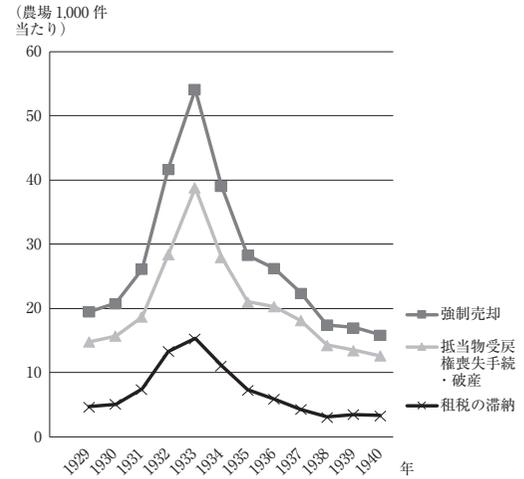
7 Ibid., p.95.

図2 農家の税負担



(資料) US Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States 1789-1945*, Series E 76-87より作成。

図3 農場所有権の移転



(資料) US Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States 1789-1945*, Series E 6-18より作成。

## 2. ニューディール初期の連邦支出構造と農業関連支出

ローズヴェルトのブレン・トラストは大統領選のときから彼の政治活動を多岐にわたり支えた。コロンビア大学の法学者モーリーRaymond Moleyは大統領選において演説原稿を執筆し、ローズヴェルトが大統領に就任した後も私設秘書として演説原稿を下書きし、要請に応じて経済政策にも関与し、さまざまな場面で助言を呈した<sup>8</sup>。そのモーリーの招きでローズヴェルトのブレン・トラストに加わった同じくコロンビア大学の経済学者タグウェル Rexford G. Tugwellは、ウィルソン Milbern L. Wilson の国内減反計画 (domestic allotment plan) をローズヴェルトに説明した。ローズヴェルトは農民の生活保障を前提とした価格設定を意味する「生産費補償<sup>9</sup>」については検討の余地を与えず拒絶しつつも、1933年の農業調整法の Title I 第2条で示されるように、農家 (farmers) が購入する財と関連させて農産物に購買力を与える水準に農産物価格を再設定する、また1909年8月から1914年7月までの水準を用いて購買力の平準化を図ることについては積極的であり、それらを連邦政府が実施する農業関連政策の目標とした<sup>10</sup>。農務省は農業調整法に則して、下位組織として農業調整局を設置し、農業調整局には融資部 (Division of Finance) と商品部 (Commodity Division) があり、商品部の下に綿花課 (Cotton Section) があっ

8 五嶋 (2015) を参照されたい。

9 秋元 (1989) p.131.

10 73<sup>rd</sup> Congress [H.R.3835], Public-No.10, An Act, Title I-Agricultural Adjustment. さらに1934年1月3日の一般教書では農産物の生産と消費の均衡が農産物価格をバリエティまで回復させ、ひいては工業の進展と繁栄は農業に依存する国民の購買力を国内の部門間と就業形態間の適度な均衡を回復させる水準に引き上げることで実現される点が述べられている。Records of the United States Senate, Record Group 46, Annual Message of the President, January 3, 1934.

表1 ニューディール期の連邦政府支出構造 1934-1938年度

(単位 金額 百万ドル)

年度	一般会計 支出計	農業関連				国防関連		TVA	
		農務省	農業調整事業	農場信用融資	小計	国防			
1934	2,681	58	289	23	370 13.8%	479 17.9%	-	-	
1935	3,225	62	712	13	787 24.4%	533 16.5%	-	-	
1936	3,399	77	533	12	622 18.3%	764 22.5%	21	3.9%	
1937	4,297	101	527	27	655 15.2%	856 19.9%	42	8.0%	
1938	4,661	113	362	8	483 10.4%	974 20.9%	42	11.6%	

(注) 6月30日を締めとする。

(資料) U.S. Census Bureau, *U.S. Statistical Abstract 1939*, No.177.

た。また農業調整局のほかに連邦普及サービス局 (Federal Extension Service) と農業経済局 (Bureau of Agricultural Economics) が置かれ、農業経済局には農産物および家畜推計課 (Division of Crop and Livestock Estimates) があった<sup>11</sup>。

それでは一般会計支出全体に占める農業関連支出の構成割合から、連邦政府によるニューディール初期の農業政策への傾倒を確認しておこう。1934年から1938年度までの一般会計支出を見てみると (表1)、まず一般会計支出は一貫して上昇傾向にあることがわかる。ニューディールという、テネシー渓谷の公共事業を想起しやすいが、一般会計予算上はテネシー渓谷関連の公共事業 (1936年度から計上) よりも2年度も前に農業関連 (1934年度から計上) の政策ならびに事業が展開されたことが理解できる。テネシー渓谷関連の公共事業の支出は一般会計支出予算の4%から12%程度に過ぎないが、これに対して農業関連は一般会計支出予算の約10%から25%に至る<sup>12</sup>。もっともTVA基金が設置されていたことに注意が必要であることは言うまでもない。次に農業関連支出と国防関連支出とを比較すると、1935年度には国防の構成割合を農業関連が凌駕し、それ以外の年度においても農業関連支出は金額のみならず一般会計における構成割合においても国防関連支出に接近する勢いがあったことが理解できる。特に耳目を集めるのは農業関連支出の中でも農業調整事業の予算規模である。1935年度の農業調整事業の支出は7億1200万ドルに上り、農業関連支出の構成割合を一般会計支出の4分の1にまで引き上げることに寄与し、国防の構成割合を約8%ポイントも上回ることとなった。後節ではこの農業調整事業が綿花生産者ならびに綿作に携わる農民に対してどのような影響を及ぼしたのかについて取り上げることにする。

### 3. 奴隷解放後の農民の社会階層

農業調整事業は減反計画に基づく公的数量調整であり、減反計画に参加する生産者に給付金を

11 Conrad (1965) p.48, Table 2を参照されたい。

12 大島 (1953) はニューディールをケインズ理論で理解しようとする当時の潮流に対し、ニューディール期農業政策の意義に逸早く照射し、19世紀来のアメリカ農業を巡る政治の動向からそれを明らかにしている。

支給するために予算上移転支出を伴った。綿作については主として南部の綿作生産体制に起因して、実際に大規模生産者や自作農のみならず、借地農や小作人も巻き込まれた。そのため、減反計画が及ぼした影響を受益面で分析するには、奴隷解放後に形成された、綿作に関わる農民の社会階層を事前に知っておく必要がある。

秋元（1989）によれば<sup>13</sup>、南北戦争以前にはプランテーション内に集住する奴隷は特に持分を定められず、つまり自己の労働を集団労働から切り離して個別に評価されることはなかった。南北戦争後、南部では奴隷解放によって奴隷主に帰属していた「資本化された労働力」が自由民自身へ帰属するように変化した。つまり労働を「所有する権利」と「処分する権利」が黒人（Negro）に与えられ、なお残る問題といえば、農業を営むうえで不可欠な生産要素の土地が彼らに分配されなかったことであった。

奴隷解放はプランテーション経営主にも影響を及ぼした。奴隷解放以前には耕作はプランテーション経営主の資産である奴隷にやらせることができた。奴隷解放後は、労働を雇い入れねばならず、自由民となった黒人を賃金労働者として1年契約で雇用するように切り替わっていった。黒人の中には労働契約の内容を曲解する者もいた。彼らはこの「1年契約」という意味を1年間労働を供した「後」でないと賃金が支払われないと誤解し、雇用を拒絶するケースもあった。プランテーション経営者が短期間ごとに賃金を支払うように対応すると、黒人労働者は賃金の受領後何処かに行ってしまう、賃金を費消すると戻って来た。

このような黒人労働者の勤労倫理の欠如に対抗するために、プランテーションにおける労働投下の形態として黒人監督者付きの集団労働方式が採用され、次第にそれは小集団方式に変わっていった。小集団方式では集団内に小競り合いが生じることもあり、必ずしも効率的生産体制ではなかった。小集団を的確に動かすには小競り合いが生じないようにするか、あるいは小競り合いの生じにくい集団を選ぶ必要があった。プランテーションの経営主は他人の集まりである小集団よりも血縁者による小規模集団を好むようになり、小作人家族を単位として農地を割り当て耕作させるようになった。他方、小作人家族はそれまで小集団を組んで耕作していた場所を離れ、新たに自分たちに割り当てられた土地に住まいの小屋を移し、地主には貨幣地代ではなく農産物の一部を渡した<sup>14</sup>。1870年代の地価の上昇と綿花価格の下落による白人自作農の小作人化と相俟って、収穫した農産物を地主に地代として引き渡すシェアクロッピング制が南部綿作地帯に定着していった<sup>15</sup>。

シェアクロッピング制の浸透は表2に表されるように農民の間に、借地農と小作人、すなわちシェアロッパー（sharecropper）という社会階層を形成した<sup>16</sup>。まず借地農は定額貨幣地代を支払う借地農（cash-tenant）と農産物の一部を引き渡す借地農（share-tenant）に2分類された。貨幣地代借地農は農作業用の役畜と農機具を自己所有し、自分で肥料と飼料を購入し、地主の監督を受けずに農作業を進め、なおかつ家族を養う経済力を有した。毎年定額地代を現金で支払い、利潤を得た場合にはそれを蓄財に廻すことも可能であった。

他方、農産物を地主と分かち、いわゆる現物地代を払う借地農もまた、貨幣地代借地農と同様

13 秋元（1989）pp.195-198.

14 Woofter（1936）p.10および Conrad（1965）pp.4-5.

15 秋元（1989）p.198.

16 Conrad（1965）pp.5-11.

表2 借地農と小作人の社会階層

農民の社会階層	役畜	農機具	種籾・飼料	肥料	農作業	地代	その他
貨幣地代借地農 cash-tenant	所有	所有	自己負担	自己負担	自主管理	定額貨幣地代	-
現物地代借地農 share-tenant	所有	所有	自己負担	2/3 また 3/4 を自己負担	自主管理	収穫の 1/4 または 1/3	借金の返済猶予 農地、住居、燃料用の薪 の使用許可
自主管理借地農 managing share-tenant	-	-	1/3 を 自己負担	-	地主の作付 け指示	収穫の 1/4 または 1/3 貨幣地代	-
小作人 sharecropper	地主	地主	-	1/2 を自己負担	地主の指示	収穫の 1/2	農地、住居、燃料用の薪 の使用許可 道路維持費、監督・管理 費の負担

(注) Conrad (1965) に基づき筆者が作成した。

に役畜と農機具を自分で所有し、種籾と飼料を自己入手することができた。貨幣地代借地農と現物地代借地農の違いは地主への経済的依存の程度にあったといえる。肥料に関して、貨幣地代借地農は自己負担で購入するのに対して、現物地代借地農は肥料代の3分の2あるいは4分の3を自分で賄い、残りは地主が負担した。また現物地代借地農は、収穫期になって家族を養えそうにないことがわかると、地主への借金返済が猶予され、さらに農地、住居、燃料用の薪の使用を認められた。それらの対価として収穫の4分の1ないしは3分の1を地主に渡せばよかったのである。

農民の社会階層の序列では、シェアロッパーがこの現物地代借地農よりも下位に位置した。シェアロッパーは地主から農地、住居、燃料、肥料の2分の1、役畜、農機具を提供してもらい、作付けの指示を受けながら耕作に勤しんだ。地主には収穫の50%を引き渡す必要があった。

さらに、農業調整法とバンクヘッド綿花統制法 (Bankhead Cotton Control Act) では、綿花の生産州では使用されていない用語を採用して、貨幣地代借地農と現物地代借地農との間に自主管理借地農 (managing share-tenant) という階層を設けた。彼らは地主の監督を受けずに自分で切り盛りすることができ——作付けに関する指示は受けるものの、それは指示とは見做されなかった——飼料代の3分の1を自己負担し、収穫した綿花の4分の1を借地料として引き渡したが、現金払いも可能であった<sup>17</sup>。こうして見るように農業を営む上で必要となる生産要素、資本財、原材料、作付けおよび耕作に関わる裁量性、コモنزの取扱い、付帯設備の利用の違いから明確な社会階層が多様な借地農と小作人の間に形成された。

次にシェアロッパーの経済状況を詳細に見ておくことにしよう。シェアロッパーの所得は収穫の取り分比較から明示されるとおり、借地農よりも少ないといえる。表3はアーカンソー州とアラバマ州におけるシェアロッパーと借地農の世帯所得を表している。綿作州の生産高に依存して、シェアロッパーの週当たりの所得は当然ながら州間格差がある。しかしアラバマ州を見る限り、借地農の世帯所得よりもシェアロッパーの世帯所得の方が低位にあることに注意されたい。

17 Ibid., p. 6 および p.70を参照されたい。

表3 シェアクロッパーと借地農の世帯所得 1929年-1933年

	(単位 金額 ドル)		
	1929年	1931年	1933年
シェアクロッパー (アーカンソー州)			
現金所得/週	2.84	1.76	1.62
現物所得/週	3.31	2.11	2.14
シェアクロッパー (アラバマ州)			
現金所得/週		1.14	0.86
現物所得/週		1.77	1.44
借地農 (アラバマ州)			
現金所得/週		1.46	1.17
現物所得/週		2.08	1.63

(資料) Department of Research and Education, Federal Council of the Churches of Christ in America, *Information Service*, Vol. XV, No.26, June 27, 1936.

表4は1930年の南部の主要な綿作州における自作農および自小作農を含む農家の社会階層とその規模を示したものである。トーマス(1934)によれば、綿作農家の半数以上がシェアクロッパーと推定された。広大なプランテーションを所有する個人地主または企業が貨幣地代借地農に農地を貸し、貨幣地代借地農は借地の一部をシェアクロッパーに又貸した。現物地代借地農がシェアクロッパーを雇い入れる場合、シェアクロッパーから収穫した農産物の50%を取り立て、その半分(当初収穫した農産物の25%)を地主に渡した。

地主には賃金労働者を追加的に雇用する権利があり、そのための費用はシェアクロッパーの勘定から支払った。その他にシェアクロッパーは道路維持費(1エーカー当たり10セント)、監督および管理費、そして地主が経営する食料品店(commisary store)での買い物の代金、その他に信用買い1ドルにつき10セントを利子として支払った<sup>18</sup>。表5で示されるように現金買いの方が食料品を安く購入できた。しかしシェアクロッパーは地主が経営する食料品店での購入が強要され、現金買いのできる別の食料品店で購入することは許されていなかった。食料品店を選ぶ権利はシェアクロッパーにはなかった。その意味で地主の経営する食料品店はシェアクロッパーを拘束する窮乏化装置であった。1934年に結成された南部小作人組合(Southern Tenant Farmers' Union, STFU)が地主の経営する小売店を廃止する運動を展開し、ローズヴェルト大統領に書簡を送り、同運動への支援を求めねばならないほどシェアクロッパーは搾取されていたのである<sup>19</sup>。

18 Thomas (1934) pp.6-7. シェアクロッパーには買い物のたびに請求書を受け取るという習慣がなかったため、本人たちが全く気づかないうちに実際の価格よりも高い価格での信用買いを強いられた。Michael K. Honey (2013) p.42を参照されたい。

19 An Open Letter to the President of the United States, November 20, 1936, Southern Tenant Farmers' Union Papers, Reel 3.

表4 主要な綿作州の農家の社会階層と規模

州	自作農		自小作農		借地農						計
					自主管理借地農		貨幣地代借地農		その他		
ノース・カロライナ	115,755	41.4%	25,680	9.2%	648	0.2%	9,337	3.3%	128,378	45.9%	279,798
サウス・カロライナ	45,515	28.8%	8,955	5.7%	693	0.4%	18,270	11.6%	84,498	53.5%	157,931
ジョージア	70,596	27.6%	9,206	3.6%	1,406	0.5%	27,583	10.8%	146,857	57.4%	255,648
テネシー	109,853	44.7%	21,677	8.8%	611	0.2%	12,215	5.0%	101,304	41.2%	245,660
アラバマ	75,144	29.2%	15,228	5.9%	502	0.2%	48,707	18.9%	117,712	45.8%	257,293
ミシシッピ	77,382	24.7%	8,665	2.8%	999	0.3%	27,103	8.7%	198,514	63.5%	312,663
アーカンソー	72,597	30.0%	16,412	6.8%	634	0.3%	14,961	6.2%	137,730	56.8%	242,334
ルイジアナ	46,893	29.0%	6,266	3.9%	735	0.5%	12,886	8.0%	94,665	58.6%	161,445
オクラホマ	53,647	26.3%	24,057	11.8%	823	0.4%	17,598	8.6%	107,731	52.8%	203,856
テキサス	152,852	28.0%	87,662	16.1%	3,314	0.6%	16,874	3.1%	284,786	52.2%	545,488
計	820,234		223,808		10,365		205,534		1,402,175		2,662,116

(資料) *Fifteenth Census of the United States, 1930, Vol. II, Part 2, the Southern States.*  
 Norman Thomas (1934) *The Plight of the Share-Cropper*, p.6, The Southern Tenant Farmers' Union Papers, Reel 1.

表5 信用買いと現金買いの価格表

(単位 金額 ドル)

	信用買い	現金買い
小麦 24ポンド当たり	1.050	0.950
塩漬け肉 1ポンド当たり	0.140	0.110
ラード 4ポンド当たり	0.450	0.400
トウモロコシ 1缶	0.125	0.100
鮭 1缶	0.150	0.125
砂糖 5ポンド当たり	0.340	0.250

(資料) Norman Thomas (1934) *The Plight of Share-Cropper*, p.22.

#### 4. 綿花生産制限の仕組み

さて綿花生産制限計画の具体的内容に移ろう。表6は1933年から1935年までの品目別生産制限契約同意件数を表しており、綿花と小麦の生産制限計画が逸早く着手されたことがわかる。また綿花の自発的契約同意件数は小麦の2倍近くに上った。1933年農業調整法の制定後、綿花の減反は1933年分についてはすでに作付けが終わっていたため掘り起こすことになった。それにもかかわらず自発的契約の同意件数が103万件に上った。作付面積は全米で2989.5万エーカーであったのに対して、減反は1047.9万エーカーであった。州によって異なるが、全米で見ると1エーカー当たりの綿花の収穫上限は190ポンドであり、1ポンド削減すると政府から概算で8.99セントが給付された<sup>20</sup>。

20 74<sup>th</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session, Senate, Document No.274, Table 14.

表6 品目別生産制限契約同意件数

	1933年	1934年	1935年
綿花	1,031,549	1,002,009	1,276,153
小麦	579,418	569,692	506,338
トウモロコシ・豚	-	1,153,492	980,395
煙草	17,800	294,519	315,843
砂糖きび	48,911	77,246	71,858
ピーナッツ	-	-	52,060
米	-	-	9,946
計	1,677,678	3,096,958	3,212,593

(資料) 74<sup>th</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session, Senate, Document No.274 *Payments Made Under The Agricultural Adjustment Program*: Letter from the Secretary of Agriculture, June 15, 1936.

綿花生産統制の具体的な仕組みは、農業調整局が作付面積または産出額を制限する契約を生産者 (producer) と結び、生産制限に協力する農家・農民には借地料 (rental) や減反給付金 (benefit payment) を支払い、また「商品信用公社 (Commodity Credit Corporation)」から融資を受ける特典を付与するというものであった。1934-35年分について綿花作付け制限契約を結ぶと、借地料の補償金が貨幣地代借地農に対して借地料の100%で、自主管理借地農には借地料の50%で支給されることとなった。しかし、現物地代借地農とシェアロッパーには借地料の補償金はなかった。この借地料の補償金であるが、貨幣地代借地農や自主管理借地農に対して必ずしも渡されなかった。貨幣地代借地農と自主管理借地農はなぜ借地料の補償金を受け取ることができなかったのか。

実は借地料の補償金は地主に渡される傾向にあった。その背景にはキングコトンの弁護士オスカー・ジョンストン Oscar Johnston による法律上のアドバイスの影響が大きかったことが挙げられる。彼は自主管理借地農が同意していない時点で、地主が減反契約に署名した場合には、借地料の補償金を折半する必要がないことを地主たちに指導した。加えて地主側でも自主管理借地関係を否定する借地契約を結び、自主管理借地農に借地料の補償金を受け取る資格を与えないようにした<sup>21</sup>。さらに悪質な地主は農業調整法の施行で減反したにもかかわらず、借地農と取り交わした契約を盾に取って借地農から従前どおり借地料を取り続けた<sup>22</sup>。

1934-1935年分契約では減反給付金を1とすると、借地料の補償金は3.5に相当し、借地料の補償金はその規模が相対的に大きかった。このことから、地主は借地料の補償金を一人占めできるように、貨幣地代借地農に減反契約同意書に署名させた後に貨幣地代借地農から降格した<sup>23</sup>。また現物地代借地農の場合には、1934年契約において、彼らが自主管理借地農ではないことを認めさせた。また現物地代借地農が借地料の補償金と減反給付金の双方に関する権利を放棄することに同意しなければ、すべての土地から追放する、つまり耕地で働くことを認めないという内容を

21 Conrad (1965) p.71.

22 Atto (2008) p.177.

23 補償金の9分の8は地主に渡った。補償金相当額を小作料の引き上げで吸収するものもいとされる。久保文明 (1988) p.122を参照されたい。

契約書に盛り込む手法も使われたのである<sup>24</sup>。

## 5. 減反給付金の行方

続いて減反給付金についてであるが、綿花植え付け後に作付面積の25%~50%の範囲内を掘り起こした地主に対して、減反耕作地の産出高に応じて減反給付金が直接支給された。制度上は借地農とシェアロッパーは地主を通して収穫の取り分比率に対応して減反給付金を受け取ることとされた。具体的には表7で示されるように借地料の補償金の事例と類似して、減反給付金の場合にも借地農とシェアロッパーとでは格差があった。貨幣地代借地農は収穫の100%で、自主管理借地農には収穫に対する取り分の3分の2で、現物地代借地農にも同じく収穫に対する同借地農の取り分の4分の3、そしてシェアロッパーには通常、彼らが耕作する農地の割合の2分の1に相当する減反給付金が支給される規定であった<sup>25</sup>。

地主が減反契約に署名しなければ、前年どおりの作付面積を耕作することが可能であった。地主が綿花価格を引き上げることを目指して生産量を削減することに賛同した場合—地主は連邦政府から強制されることなく、すなわち自発的に減反契約に同意した—、借地農とシェアロッパーには減反を拒否する権利はなく、作付けした一定の面積を掘り起こさねばならなかった。

さらにバンクヘッド綿花統制法は、制限生産量を上回る綿花を収穫した場合に余剰綿花 (surplus) に対して平均市場価格の50%に相当する税率で税を賦課した<sup>26</sup>。免税範囲内に綿花の生産を抑制するために減反を行い、それに伴って生じる減反の損失を補償するのが減反給付金であった。減反の損失は地主のみならず借地農とシェアロッパーに生じた。しかし、借地農に加えて多くのシェアロッパーが減反給付金を受け取ることができなかったのである。

なぜそのようなことが生じたのか。まず綿花の耕作者が連邦政府の減反政策にどのような手続きを経て参加させられたのかが重要なポイントになる。すでに述べたように地主やプランター

表7 綿花の生産統制と補償

農民の社会階層	借地料の補償金	減反給付金
貨幣地代借地農 cash-tenant	100%	100%
現物地代借地農 share-tenant	50%	収穫の取り分の2/3 (=1/2, 4/9)
自主管理借地農 managing share-tenant	-	収穫の取り分の3/4 (=9/16, 1/2)
小作人 sharecropper	-	耕作農地の割合の1/2

(注1) Conrad (1965) に基づき筆者が作成した。

(注2) 作付け面積の25~50%を掘り起こした地主に支払われた。

24 Memphis Chapter L.I.D. and the Tyronza Socialist Party under Direction of William R. Amberson, Thomas (1934) p.29, Southern Tenant Farmers' Union Papers, Reel 1.

25 Conrad (1965) p.59.

26 Ibid., p.59. 制限生産量を超えて収穫があった場合、農家には3通りの対策があった。第1は平均市場価格の50%に相当する税率で賦課される税を納付することであり、第2は制限生産量に収穫が達しなかった農家から免税証明書を購入することであり、第3は農産物管理庫あるいは自宅に超過分を保管し、翌年の制限生産量に含めるということであった。

ション経営者は自発的に減反政策に参加することができた。しかし綿花の耕作者は、地主やプランテーション経営者とは異なり、減反政策に自発的に参加したわけではなかった。地主が減反政策に同意すると、綿花の収穫高の制限ラインが示される。制限生産量以下の収穫高については余剰綿花に入らないので、余剰綿花に対する税は賦課されず、すなわち免税となる。免税の適用がなされる収穫であることを明示するために、耕作農家は農業調整局から免税証明書を発行してもらわなければならない。この免税証明書のために借地農とシェアロッパーは地主を保証人とする契約書に署名する必要があった。減反に伴う制限内の生産量には、免税証明書を以って免税タグが付けられて、加工業者に売却された。免税タグのないものを市場に供給する場合には、前述したように平均市場価格の50%に相当する税率によって算定された税額を後日納付せねばならなかった<sup>27</sup>。

減反給付金の問題は、1933年農業調整法の Title I 第 6 条 a 項に連邦政府の借地料・減反給付金の支払先となる「生産者 (producer)」の定義がなかったことに原因があるとされる<sup>28</sup>。プランテーションの場合、生産者とは経営者であった。生産者は実際の耕作者と区別された。つまり、生産者の定義がないことから、政治的判断の下で狭義の解釈が採られた。そこでは地主もまた生産者と看做されることとなったが、シェアロッパーは生産者として認められなかった。生産者にシェアロッパーを含むという一規定があれば、シェアロッパーが減反給付金の受給者から除外されることはなかったことであろう。このような状況の下で生産者が借地農とシェアロッパーに減反交付金を渡すには、インセンティブもしくはペナルティーの有無が重要であった。

コンラッド (1965) によれば、現物地代借地農とシェアロッパーの地位はもはやほとんど同列であり<sup>29</sup>、減反契約書は減反給付金に対する借地農の権利を立証するものではなかった。減反契約書の目的は生産者が借地農に対して給付金を比例的に支払うことを義務づける点にあった<sup>30</sup>。仮に生産者がこの義務を果たさなくとも、連邦政府から減反契約を破棄されることはなかった。また借地農やシェアロッパーに支払われる減反給付金について、連邦政府は生産者が事前に彼らの借金と相殺することを認めた。減反給付金も借地料補償金と同様に生産者に有利に規定されていた。連邦普及サービス局のトレント Dover Parham Trent は、農業政策の政策目標が借地農を含むすべての農家・農民の購買力を引き上げることにある点を、生産者に周知徹底するよう指導することと、シェアロッパーの借金を彼らの減反給付金で相殺しないことを勧告した<sup>31</sup>。しかしトレントの勧告は無視されたに等しかった。

そのような事情を念頭に置きながら表 8 と表 9 を見てみよう。表 8 と表 9 は農民の社会階層別の契約同意件数と連邦政府からの現金給付金の規模を表している。表 4 の自小作、自主管理借地農、貨幣地代借地農の規模と比較すると、彼らが自発的に同意した綿花生産制限契約の件数がいかに少ないかがわかる。1934年から1935年の変化を見ると、自主管理借地農と貨幣地代借地農の双方の契約同意件数が減少している。このことから、前述したような地主の誘導の影響下において自主管理借地農と貨幣地代借地農が自ら契約に同意することが困難になったことが察せられ

27 S.R.Brackin v. The United States, Congressional No. 17766.

28 秋元 (1989) では「第八条 a 項」となっており、異なる条項が記されている。

29 Conrad (1965) p.143.

30 Ibid., p.59.

31 Ibid., p.74.

表8 農民の社会階層別同意契約 1934年

(単位 金額 ドル)

	契約同意件数	支払い額
10,000ドル未満生産者	1,001,849	113,529,571
10,000ドル以上生産者	160	1,593,486
10,000ドル以上自小作	107	1,336,695
10,000ドル以上自主管理借地農	33	25,671
10,000ドル以上貨幣地代借地農	20	231,119
計	1,002,009	115,123,057

(資料) 74<sup>th</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session, Senate, Document No.274, Table 12より作成。

表9 農民の社会階層別同意契約 1935年

(単位 金額 ドル)

	契約同意件数	支払い額
10,000ドル未満生産者	1,275,967	117,371,538
10,000ドル以上生産者	186	1,210,657
10,000ドル以上自小作	139	1,023,248
10,000ドル以上自主管理借地農	32	40,110
10,000ドル以上貨幣地代借地農	15	147,299
計	1,276,153	118,582,195

(資料) 74<sup>th</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session, Senate, Document No.274, Table 13より作成。

る。生産者（同表においては地主、借地農、自作農を含む）、特に連邦政府からの現金給付金が1万ドル未満の生産者の同意件数は100万件を超えるが、ここには現物借地農やシェアロッパーに渡されなかった給付金も当然含まれると見てよいであろう。さらに1万ドル未満の生産者に対して1万ドル以上生産者の契約同意件数が少ないことによって減反給付金は広く分散したと見られがちである。しかし1万ドル以上生産者が受け取った減反給付金には後述するように偏りが散見されることに留意されたい。

## 6. 農業調整法の解釈と立退き

こうしてみるように1933年農業調整法では、借地料の補償金と減反給付金が主にプランテーション経営者と地主に支払われた。さらにシェアロッパーは農地を追われ、農業労働者にさえない場合には稼得する機会を逸した。こうした悲惨な状況に直面し、綿花作付け制限契約の第7条の解釈を巡って農務省内では農業調整局綿花課と法律諮問部が対立した。綿花課は同条が「前年と同一の小作人ではなく同数の小作人を保持する」ように要請したものであると解釈し、またそのように地主を指導した<sup>32</sup>。そのため、地主は南部小作人組合の組合員となったシェアロッパーを解雇し、格下の賃金労働者を雇い入れていった。法律諮問部は退去という措置は第7

32 Conrad (1965) p.141および Grubbs (1971) p.43を参照されたい。

条に抵触すると理解していた<sup>33</sup>。第7条では契約地主が作付け制限を行う場合、可能な限り通常の数の小作人やその他の雇用者を維持するように記載されていたからである<sup>34</sup>。またメンフィス商工会議所は第7条について「地主はすべての小作に地代なしで住居を専有することを許可し、可能なかぎり労働への負荷（筆者の理解）、経済的支障、社会的支障を最少にして減反を実施しなければならない」という再解釈を支持した。

こうした対立に最終的に終止符を打ったのは農務長官ウォレス Henry A. Wallace による第7条の再解釈の否定である。ウォレスは、「綿花作付け制限契約の第7条は同じ小作人を置くように地主を縛るものではない」ことを確認する電報を打電した。このウォレスの電報は、第7条について再解釈を掲げる主唱者を肅清する、いわゆる1935年2月5日の農業調整局の大量解雇事件の契機となった<sup>35</sup>。

不当な扱いを受けた借地農とシェアロッパー<sup>36</sup>は連邦政府に陳情するものの、連邦政府は地主と借地農あるいは地主とシェアロッパーとの間の紛争に介入せず、紛争解決は州に任せられた<sup>37</sup>。郡の行政官が選んだ委員から構成される郡委員会が実質上は減反委員会であり、農業調整局が郡委員会に提出した候補者リストから監督官が選ばれた。監督官は各契約農場を訪問し、条件が遵守されているか否かを実地調査した。このような任命制度の下で郡政府の行政官ならびに郡委員会は地主寄りであり、驚くまでもなく地主を優遇した<sup>38</sup>。

本来であれば、連邦政府予算で執行される借地農とシェアロッパーが得るべき補償金や減反給付金を地主から取り戻すことは法制上、また政治的に困難であった<sup>39</sup>。かつての借地農とシェアロッパーは、最も豊かな国で最悪の生活環境に押し込められ、連邦政府の公的扶助を受給する以外に道路沿いでホームレスになるしか生きる術がなかった<sup>40</sup>。農業調整局による綿花生産制

33 Conrad (1965) pp.142-143.

34 Ibid., p.143.

35 Ibid., p.148. 久保文明 (1988) pp.117-118.

36 農務省法律諮問部長 (General Counsel) のフランク Jerome Frank は綿花課の見方に偏らない調査の必要性を感じていた。調査の依頼を受けたメイヤー 夫人 Mary Conor Myers はデルタ Delta の各地を聞き取り調査し報告書を提出した。Grubbs (1970) Chapter 3.

37 南部小作人組合は借地農とシェアロッパーの契約条件を改善するために結成されたが、彼らが受け取るはずの減反給付金を受け取れないという不利益や立退きの強要など地主の不正や圧制に晒され、地主側に与する一味から脅迫や暴力行為を受けることが常態化するにつれて、彼らの惨状を連邦政府に訴える役割を担った。こうした動きに対して、綿花課主任のコブ C.A. Cobb は、むしろ借地農による違反行為に注意すべきであると農務省農業調整局に報告した。Letter to Mr. Chester C. Davis, February 13, 1935. Southern Tenant Farmers' Union Papers, Reel 1. またその翌日にはコブは借地農問題の管轄は連邦政府ではなく、州政府に行わせ、郡委員会が契約解除を勧告するべきであることをデービス (農業調整局長ピーク George N. Peek の後任) に伝えている。Letter to Mr. Chester C. Davis, February 14, 1935.

38 アーカンソー州法はプランテーション経営者の法律であって、持たざる者の正義ではなかった。Letter from Hary W. Hillyer to Rexford G. Tugwell (定住管理担当 Resettlement Administration), March 25, 1936, Southern Tenant Farmers' Union Papers, Reel 1.

39 Conrad (1965) p.42, p.78.

40 州政府の公的扶助当局は立退きに遭ったシェアロッパーの救済を拒絶し、定住管理当局は別の場所に定住させるという約束をしたものの何も手を打たなかった。アーカンソー州知事はシェアロッパーに無関心であり、徐々に敵意を露わにした。Letter from Norman Thomas to President Franklin D. Roosevelt, March 14, 1936, Southern Tenant Farmers' Union Papers, Reel 1.

限計画は、結果的に公的扶助の受給資格者を増やし、予算支出を増大させたとして非難された<sup>41</sup>。

ニューディール期の農業政策は南部の綿花生産に関わる地主、自作農、借地農、シェアロッパーに対して異なる影響を及ぼした。政府の補償金はその受取人となるべき借地農やシェアロッパーに必ずしも支払われずに、逆に大地主やプランテーション経営者を利した。また減反に伴い、借地農はシェアロッパーに格下げされ、もしくは白人借地農が黒人シェアロッパーに切り替えられることもあった。さらにプランテーション経営者側では通年労働力を雇い入れる必要がなくなるにつれてシェアロッパーを解雇し、次々とプランテーション内の耕地や小屋から彼らを「追い出し」た。シェアロッパーは季節農業労働者に格下げされ、または別な季節農業労働者に仕事を奪われた<sup>42</sup>。また1933年農業調整法は必ずしも対象農産物の供給削減に直結しなかったことも指摘された。というのは、南部では綿花についての生産削減の統制を受けたものの、地理的に特化する農産物と競合しない養豚や乳製品は生産することができたからである<sup>43</sup>。

## 7. オプション契約の利得

さて、綿作生産者にはさらに政府給付金以外に別な利得を得る機会が与えられた。別な利得とは政府給付金で政府所有綿花のオプション、すなわち綿花共同管理証券を購入することであった。主にフーバー政権から継承した240万バールに上る綿花が政府内にプールされ、1933年の減反政策に参加した443,000以上の生産者がこの証券を購入したのであった。綿花共同管理証券を購入すると、綿花1パウンド当たり4セントが上乘せされ、綿花売却益の持分資格が与えられた<sup>44</sup>。

ジョンストンが、政府から委託を受け、政府内にプールされた綿花を、市場価格の動向を見ながら裁量的権限を行使し売却した<sup>45</sup>。そして綿花共同管理証券の引受けと一体化した融資は無償還ローン (nonrecourse) として取り扱われ、いかなる損失も政府が全面的に負担することとされた。1933年減反契約の同意者は連邦から全体として現金給付金で11,280万ドルとオプション契

41 秋元 (1989) p.223.

42 「ロバを始末して別なロバを買うがよい。シェアロッパーを片付けて、別な労働者を雇えばよい」というように、シェアロッパーの代わりは容易に見つけられると考えられていた。Honey (2013) Chapter 2-4を参照のこと。

43 反対にトウモロコシ生産地帯ではラードの代替財となる綿の実油などの野菜油は利益を侵害するため、綿花を育てられなかった。Garet Garreti (1936) p.7. 生産制限以外の換金性のある農産物と関連して、シェアロッパーが他の農産物を自家消費のために生産できたかということにも問題であった。地主やプランテーション経営者は自ら経営する店で販売する食料品をシェアロッパーが購入するように、シェアロッパーが住居とする小屋の界限で菜園を作ることや家畜を飼うことを禁じていたのである。

44 Laurence J. Nelson (1999) p.134. 1933年の契約同意件数は1,031,549件であり、そのうちオプション契約を附帯したのは577,060件であった。74<sup>th</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session Senate, Document No. 274, Table 14を参照。

45 Oscar Johnston は政府の請負をするために結果的に Fenner and Beane, C.D.Barney, Harris and Vose, Hubbard Brothers and Company, Weil Brothers and Dowdell, Munds Winslow and Potter, James L. Crump and Company の7社の役職に任命された。

表10 連邦支払い3万ドル以上の生産者&lt;1933年綿花生産制限契約&gt;

(単位 金額 ドル)

順位	生産者	現金給付	オプション	計
1	Lee Wilson & Co	84,000.00	115,920.00	199,920.00
2	Delta & Pine Land Co.	48,600.00	66,240.00	114,840.00
3	Banks & Danner Co	80,000.00	0.00	80,000.00
4	Mississippi State Penitentiary	39,600.00	36,000.00	75,600.00
5	Tiller Mercantile Co.	29,656.00	33,743.76	63,399.76
6	Will Dockery	26,000.00	32,775.00	58,775.00
7	Texas Prison System	24,588.00	33,336.23	57,924.23
8	Alabama State Board of Administration	18,915.00	29,608.47	48,523.47
9	Chapman Ranch, Inc.	19,080.00	28,524.60	47,604.60
10	King & Anderson, Inc.	21,769.00	25,551.86	47,320.86
11	Panther Burns Co	19,200.00	26,496.00	45,696.00
12	G.L.Murray & Sons	15,504.00	26,744.40	42,248.40
13	McKee Bros	18,513.00	22,296.38	40,809.38
14	Twist Bros	20,042.00	19,115.60	39,157.60
15	McGinley Land Co	15,312.00	22,937.05	38,249.05
16	W.B.de Yampert	18,050.00	20,101.08	38,151.08
17	Howe Lumber Co	17,042.00	20,648.18	37,690.18
18	T.B.Gilbert & Co., Inc	16,500.00	20,700.00	37,200.00
19	James Morning	13,224.00	22,811.40	36,035.40
20	May Bros	15,000.00	19,320.00	34,320.00
21	George G. Chance	12,432.00	21,445.20	33,877.20
22	Arkansas Board of Penal Institutions	33,520.00	0.00	33,520.00
23	Fred D.Rolle	14,454.00	18,858.53	33,312.53
24	Pinchback Planting Co., Inc	13,750.00	17,250.00	31,000.00
25	Joe R. Goss	14,300.00	16,469.80	30,769.80

(資料) 74<sup>th</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session, Senate, Document No.274, Table 19より作成。

約で6,630万ドルを受け取ったことになる<sup>46</sup>。

それではオプション契約の利得は生産者レベルでどの程度であったのかについて前述の補償金ならびに減反給付金を含め見ておくことにしよう。表10はいわゆる現金給付とオプションの合計額が3万ドルを超える生産者を一覧にしたものである。契約合意件数の大半は合計額が1万ドル未満であるにもかかわらず、綿花生産制限契約に関する連邦政府の支払いには顕著な偏在が確認される。ジョンストンが社長を務める、ミシシッピ州のDelta & Pine Land Co.はその最たる綿花生産企業であるが、同じくミシシッピ州のLee Wilson & Coは現金給付もオプション契約からの利得においてもDelta & Pine Land Co.のさらなる上に冠した。小麦やロバの飼料となる

46 74<sup>th</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session, Senate, Document No.274, Table 14.

アルファルファを栽培する一方で、綿花の減反によるオプション契約の持分資格を行使し、連邦政府が所有する綿花の売却益で現金給付以上の利得を手に入れたのである。このように綿花生産制限契約がごく少数の生産者に多大なる便益を供していることをウォレスは認めねばならなかった<sup>47</sup>。

## 8. 農業調整事業の派生的便益

これまで見てきたように、農業調整事業の綿作における受益者は第1に減反計画に自発的に参加した地主を含む生産者である。借地料の補償金ならびに減反給付金に加え、オプション契約を通じて政府保有の綿花を高値で売却した際に綿花共同管理証券の持分資格で売却益を分配された。一方、貨幣地代借地農、自主管理借地農、現物地代借地農、シェアロッパーは農業調整事業を通じて被った損失を必ずしも補填されなかった。その意味で彼らは負担を負ったといえよう。

負担について若干補足すると、本来、農業調整事業で計画された租税負担者は加工税の納税義務者、すなわち第1次加工業者であった。加工税の課税で倒産や債務不履行に陥った企業も存在した。とはいえ、市場競争で淘汰されるはずの限界企業に対し滞納を許し、事業資金として加工税納付額相当分の使用機会を与えてしまったことも事実である。また加工税の還付は税負担の帰着を配慮せずに行われた。これらを受益の構造から見ると、加工業者は加工税の未納付額の使用と加工税の還付から制度上規定されていなかった便益を得ることができたといえる。特に還付額の便益は、還付額と納付額と差を連邦政府からの移転支出として捉えて初めて正確に捕捉される。

加工税の還付は新たな支出要請に繋がり、1936年度と1937年度の予算に影響を及ぼした。連邦政府では農業調整事業の財源の要であった加工税の廃止によって期待税収を失うに留まらなかったのである。1936年1月3日の一般教書でローズヴェルト大統領は、最高裁判所の違憲判決による財政赤字と新たな支出見積りを次のように説明した。まず、加工税還付に要する支出から加工税徴収額を相殺した金額による、1937年度予算を超過する財政収支の赤字が2億8100万ドルとなる。次に1936年補正予算法（The Supplemental Appropriation Act of 1936）で承認された中から執行予定の支出見積額として2億9600万ドル、最後に土壌維持国内減反法（The Soil Conservation and Domestic Allotment Act）に基づく支出見積額として4億4000万ドルを加算し、合計で10億1700万ドルに上るという内容であった<sup>48</sup>。繰り返しになるが、ニューディール初期の農業調整事業は皮肉なことに租税負担であった加工税が還付となり、納付額を超過する還付部分は加工・製造業者への移転支出となったことの意味は大きい。

それでは農業調整事業に参加しなかった、すなわち自発的契約に同意しなかった生産者はどのような影響を被ったのか。綿花生産制限計画が実施される以前の1932年の綿花の生産高は1300万バールであるが、1934年には940万バールまで減少し1936年まで1932年の生産高を下回った。国内の過剰生産のダウンサイジングが実現されたことがわかる。その影響で1ポンド当りの農家受取季節平均価格は1932年の6.52セントから1936年の12.36セントまで上昇した。これに対して綿

47 Jackson Daily News, June 20, 1936, p. 5.

48 FDR Speech File, Tax Message, March 3, 1936, No. 0850.

花の国内消費量は1932年には610万バールであり、1933年と1934年には500万バール台と減少するものの、1935年と1936年は630万バール、795万バールと増加した。総じて綿花の減反政策による生産高の引下げを通じ、農家が手にする平均価格が上昇した。これによって消費の減少を招き、必ずしも農家の収入増に即座に結実しなかった。しかし、その後の消費量が増加傾向を示すことから、自発的契約に同意しなかった生産者も収入増という便益を享受したと見てよいであろう。

最後に農業調整局が支払う給付金は国内の生産者のほかに、海外の親会社とその株主も利したことに触れなければならない。最たる例はジョンストンの Delta and Pine Land Co. である。同社は1927年に本社をミシシッピ州のメンフィスに置き、1930年代には3,600ヘクタール以上の広大な土地を基礎にしてプランテーションを運営し全米屈指の綿花生産者であった。同社の生産性の向上は凄まじく、1920年代には1エーカー当たりせいぜい200パウンドだった綿花生産量は1930年代までに1エーカー当たり980パウンドにまで増えた。減反計画に参加し作付面積を削減された後も、同社は生産性の向上という企業努力で綿花生産量の減少幅を抑制したのである。Delta and Pine Land Co. が政府から受け取った現金給付金およびオプションの実現額は1933年の114,840ドルに加えて、1934年に102,408ドル、1935年に101,040ドルに上り<sup>49</sup>、同社の親会社であるイギリスのマンチェスターに本社を構える The Fine Spinners' and Doublers' Association Ltd. に利益をもたらしたのである<sup>50</sup>。農業調整事業はその派生的便益を親会社である海外企業すなわち海外の親会社の株主にスピルオーバーしたのである。

## むすび

ニューディールの政策目標について、秋元（1989）は「ローズヴェルト政府は諸州間の実質一人当たり所得を均衡させることよりも、1929年以前の水準に実質一人当たり所得を増加させることを通じて購買力を回復することのほうに、より一層関心があった」と捉えている<sup>51</sup>。この解釈は1934年の一般教書に沿うものである。しかし、想定した政策効果を上げられたのかというと、南部の綿花作付け制限計画の例を見る限り、複雑な側面を残す。減反契約書では減反交付金がシェアクロッパーや借地農にも支給される規定であったにもかかわらず支給されず、彼らの所得水準の引き上げには必ずしも繋がらなかった。それどころか、借地農の下流化を招き、またアメリカでは耕作権の保護が農地の所有権に比して法律上弱いことが致命的となり、地主によるシェアクロッパーの立退きを抑止できなかった。連邦政府の借地料の補償金や減反給付金という移転支出は公的扶助などの別の移転支出を必要とした。

一方、ニューディール初期の農業政策を担った農務長官ウォレスは異なる政策目標を見据えていた。ウォレスによれば、ニューディールは「農業と工業間の均衡」に加えて「それぞれの内部の均衡」を図るものであった<sup>52</sup>。そうであるとすれば、「農業内部の均衡」をどのように捉えるかによってニューディール初期の農業調整事業の再評価は全く異なるものとなる。

49 74<sup>th</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session, Senate, Document No. 274, Table 17, 18, 19. 加工税収を原資とする農業調整事業のトップ4位の受益者であった。US Congressional Record, House, April 24, 1936, p.6175.

50 Laurence J. Nelson (1999) p.158.

51 久保文明 (1988) p.319.

52 Ibid., pp.157-160.

ここで「農業内部の均衡」を農産物および農業関連加工品を含む取引段階間全体の均衡と理解するならば、加工・製造段階の業者に偏る売上収入や利潤に着目し加工税の課税によって所得の一部を吸収し、逆に極度に締めつけられ搾取されている取引段階に、すなわち生産段階の農家に連邦政府の移転支出の仕組みを使って所得移転を促進することが重要となる。それが可能である限り、一定の解決を見ることになろう。しかしこの点は1933年農業調整法の違憲判決を経て加工税の還付が命じられたため、取引段階間内部の均衡への試みは頓挫し、反対に発散した。何も得られないどころか、むしろ被害をこうむった生産段階の耕作者との間のバランスは、加工税還付が新たな移転支出を必要としたため、ますます失われたといえよう。

もう一つの捉え方は「農業内部の均衡」を生産段階内部の均衡と捉える接近法である。地主やプランテーション経営者が法律を盾にして、彼らにとって利益をもたらす意味での経済合理性、別言すれば、ご都合経済合理性を貫き、シェアクロッパーの立退きを促進したときに、ウォレスは綿花作付け制限契約の第7条を明確にする立場にあった。しかしウォレスは奪われつつあったシェアクロッパーの利益を守るのではなく、法律諮問部の意見を顧みず、綿花課の解釈を肯定し、シェアクロッパーに犠牲を強いた。ウォレスは南部綿花生産体制に内在する問題を認識していなかったか<sup>53</sup>、州に密着する問題に連邦政府が介入する恐れがあることを知り、関わらないことを決断したか<sup>54</sup>は別として、ウォレスは経済的強者を否定しなかった。すなわち、市場で超過供給に陥った当該農産物の供給量の縮減に経済的強者が協力し、農産物価格の上昇を阻止しない限り、反トラスト法の適用からも彼らを外した。その意味で生産段階内部の均衡は初期ニューディールでは棚上げされたと見るのが妥当である。

結果的にウォレスが経済的強者を受容したことで、巨大なプランテーション経営を展開する大企業は連邦政府の政策に沿い莫大な利得を得て強大さが増し、反対に経済的弱者は一層弱い立場に追いやられた。経済的弱者の弱体化は、隷属的従属の関係に起因する脆弱な農業社会基盤の下で繰り返された暴力による社会的排除に対して、連邦政府が不介入としたことから加速した。とりわけ南部綿花生産において、地主とシェアクロッパーとの関係はファシスト的であると批判されるとおり、結社の自由や集会の自由が奪われた。南部小作人組合が農業労働者の賃金引き上げを獲得するためにストライキを計画すると、地主やプランテーション経営者に加担する地元の保安官はそれを暴力的に阻止し、保安官の行き過ぎた暴力は正当化された。そのため保安官による南部小作人組合の指導者や組合員に対する殺戮行為は日常化していった<sup>55</sup>。

それでは、なぜ生産段階内部の均衡を棚上げしたのか。その原因はニューディールにおける農業の位置づけと農業政策執行の根拠法、すなわち1933年農業調整法の規定に見出すことができる。まずニューディールにおける農業の位置づけであるが、初期ニューディールで農業問題に着手したのは、農業セクターの再建が大恐慌後のアメリカ経済の復興を実現するものであったからである。基幹産業としての農業を再建するには過剰生産問題を解決する必要がある、減反計画の遂行はまさに農産物市場において需要と供給を均衡させる過程に不可欠であった。

次に農業政策執行の根拠法で明示される目標を見よう。ここで重要な点は兎にも角にも1933年

53 Ibid., pp.116-119.

54 ウォレスは綿花作付け制限契約の第7条を巡るフランク Jarome Frank（法律諮問部長）の解釈を退け、デービスの虚偽を見抜けず、彼の忠告に耳を傾けた。Ibid., pp.117-119および p.129.

55 Grubbs (1971) Chapter 4 と 5 を参照のこと。

農業調整法で「農産物に購買力を与える」ことが目標として宣言されたところにある。政策の直接的な対象は農産物、すなわちモノであってヒトではない。上位の目標である農家・農民の購買力の回復は農産物価格の引き上げを通じて達成されるという脈絡から、下位の目標と上位の目標は連結されているはずであった。その限りにおいて、ウォレスは下位の目標の達成を一義的に判断したと言える。しかし実際には農産物価格が上昇しても、農業を生業とするヒトの所得は必ずしも改善されなかった。つまり、下位の目標を到達すれば、上位の目標も実現されるわけではなかった。上位の目標はヒトを対象としなければならなかったのである。しかし、すでに見たように生産者の定義が綿作について曖昧であった。

最後にウォレスが農業調整事業を通じ、最初から大企業・大資本を擁護し、農業労働市場から余剰労働の退出を促し、労働集約型から資本集約型への転換を促進することを目標とした、あるいは借地農の没落やシェアロッパーの立退きが地主やプランテーション経営者による資本集約型農業への転換に最初から目論まれていた、という見方があるとすれば、そのような見方は事実を等閑視する恐れがある。実際、南部農民層の下流化やシェアロッパーの立退きは当初の目標の副次的作用としてさえ予定されていなかった。想定外であればこそ、後期ニューディールで自作農政策が提案されたともいえる。また、1910年代から農業セクターにおいても徐々に機械が導入され始めた。それにもかかわらず、綿作の場合は資本よりも安価な労働の投入が続いていた。このような経緯を踏まえると、労働集約型から資本集約型への移行パターンについては農産物別に、特に綿作については個別に分析することが求められよう。

#### ●参考文献

- Atto, William J. (2008) "Brooks Hays and the New Deal", *The American Historical Quarterly*, Vol. LXVII, No. 2.
- Brinkley, Alan (1995) *The End of Reform*, (Random House, Inc.: New York).
- Choate, Jean (1990) "We want our money back", The National Farmers' Process Tax Recovery Association in Minnesota and Iowa.
- Conrad, David Eugene (1965) *The Forgotten Farmers: The Story of Sharecroppers in the New Deal*, University of Illinois Press, Urbana.
- Fearon, Peter (2007) "Kansas History and the New Deal Era", *Kansas History: A Journal of the Central Plains*, Vol. 30.
- Fite, Gilbert C. (1954) *George N. Peek and the Fight for Farm Parity*, Norman and London, University of Oklahoma Press.
- Garreti, Garet (1936) "The AAA Experiment in Birth Control of Wealth", *The Saturday Evening Post*, Philadelphia, PA. July 25.
- Grubbs, Donald H. (1971) *Cry from the Cotton*, The University of North Carolina Press.
- Honey, Michael K. (2013) *Sharecropper's Troubadour*, (Palgrave Macmillan: New York). Jackson Daily News, June 20, 1936.
- Kester, Howard (1936) *Revolt among the Sharecroppers*, Covici, Friede, (New York).
- Kennedy, David M. (2009) "What the New Deal Did", *Political Science Quarterly*, Vol.124, No. 2.
- Kruger, Thomas J., (1998) "The 1939 Dairy Farmers Union Milk Strike in Heuvelton and Canton", *The Journal for Multi Media History*, Vol. 1, No.1, (New York).
- Leff, Mark (1984) *The Limits of Symbolic Reform: The New Deal and Taxation, 1933-1939*, (Cambridge University Press: Cambridge, UK).
- Leuchtenburg, William E. (1963) *Franklin D. Roosevelt and the New Deal*, (New York).

- Moley, Raymond (1939) *After Seven Years*, (New York & London).
- Moley, Raymond (1966) *The First New Deal*, (New York).
- Nelson, Laurence J. (1999) *King Cottons Advocate: Oscar G Johnston New Deal*, University Tennessee Press.
- Roberts, Charles Kenneth (2013) "New Deal Community-Building in the South: The Subsistence Homesteads around Birmingham, Alabama", *The Alabama Review*, Vol.66, No. 2.
- Southern Tenant Farmers' Union Papers, Reel 1~13.
- Thomas, Norman (1934) *The Plight of the Share-Cropper*, (the Martin Press: New York).
- USDA (1957) *Major Statistical Series of the USDA*, Vol. 1.
- Woofter, T.J., Jr. (1936) *Landlord and Tenant on the Cotton Plantation*, Works Progress Administration Division of Social Research, (Washington).
- 秋元英一 (1989) 『ニューディールとアメリカ資本主義—民衆運動史の観点から』 東京大学出版会.
- アメリカ経済研究会編 (1965) 『ニューディールの経済政策』 慶應通信.
- 大島通義 (1953) 「アメリカ資本主義に於ける国家財政と農業：ニューディール期を中心として」 修士論文、慶應義塾大学.
- 加藤栄一 (1975) (1979) 「ニューディール財政の成果と限界 (一) (二)」 『社会科学研究』 第26巻 5号、第27巻 3号.
- 楠井敏朗 (1994) 『法人資本主義の成立』 日本経済評論社.
- 楠井敏朗 (2005) 『アメリカ資本主義とニューディール』 日本評論社.
- 久保文明 (1988) 『ニューディールとアメリカ民主政』 東京大学出版会.
- 五嶋陽子 (2015) 「ローズヴェルト政権下の再編」 『商経論叢』 50巻 3・4合併号、pp.57-77、神奈川大学.
- 成瀬龍夫 (1972) 「財政危機と労働力管理機構の発展—ニューディール失業救済政策の考察 (1) —」 『経済論叢』 110 (6)、pp.389-409、京都大学.
- 土生芳人 (1983) 「ニューディール財政と均衡予算主義」 『岡山大学経済学会雑誌』 14 (3・4)、pp.95-121.
- 土生芳人 (1989) 『大恐慌とニューディール財政』 東京大学出版会.
- 平井規之 (1988) 『大恐慌とアメリカ財政政策の展開』 一橋大学経済研究叢書38、岩波書店.
- 森恒夫 (1979) 『現代アメリカ財政論』 日本評論社.
- 柳川博 (1995) 「ニューディールにおける地域計画：大平原北部の土地撤退計画を事例として」 『経済学研究』 45 (2)、pp.46-60、北海道大学.

● 議会資料

- 
- 73<sup>rd</sup> Congress [H.R.3835], Public No.10, An Act, Title I-Agricultural Adjustment.
- 74<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, Senate, Document No.178.
- 74<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, Senate, Document No.274.
- Congressional No.17766, S.R. Brackin v. The United States.
- FDR Speech File.
- Records of the United States Senate, January 3, 1934.
- U.S. Congressional Record, House, April. 24, 1936.