

## 農業調整政策の成立

宮川, 謙三

<https://doi.org/10.15017/4362557>

---

出版情報：経済学研究. 28 (4), pp.65-90, 1962-10-25. 九州大学経済学会  
バージョン：  
権利関係：

# 農業調整政策の成立

宮川謙三

## 一 はじめに

### 二 二〇年代における「過剰農産物」対策

#### I 過剰農産物の発生と農産物需給調整計画

#### II 農業取引法の成立とその性格

### 三 三〇年代農業恐慌と連邦農業局の破産

## 四 農業調整政策の成立

### I 農業調整法

### II 農業調整政策の成果

## 一 はじめに

二九年恐慌以後、世界の主要な資本主義国において農業政策の基調に重要な変化が生じた。アメリカの農業調整法（三三年）、イギリスの小麦法（三二年）、フランスにおける小麦の価格支持政策等にみられるように、政府が直接に生産・流通過程に干渉することによって農産物価格の支持を積極的に推進しようとする政策がうちだされた。このこと

は、これまでの農業政策が資本の低農産物価格要求に主導されて展開してきたのと比較して、著しい特徴点となっている。

農業政策の基調変化をアメリカの実例に即して検討し、その意義を明らかにしたい。対象とする期間は第一次大戦後から三六年の加工税違憲判決までの期間である。

## 二 二〇年代における「過剰農産物」対策

### I 過剰農産物の発生と農産物需給調整計画

アメリカにおいて、農産物の過剰生産問題が政策の対象としてとりあげられるようになったのは第一次世界大戦以後のことである。十九世紀末から二〇世紀始めの二〇年間は、低地代と高い農業生産力を基礎として、ヨーロッパ諸国からの活発な農産物輸入にうらづけられて、農産物価格の上昇と農業収入の増大を特徴としており、アメリカ農業の「黄金時代」と呼ばれている。農業生産の急激な拡大は第一次世界大戦の終結、そして特に二〇年—二一年の戦後恐慌をさかいとして終止符がうたれ、地代の上昇とカナダ、アルゼンチン等の後進国農業の急速な発展にともなう農産物の国際競争力の弱化、更にヨーロッパ諸国の国内農業保護政策の強化に挾撃されて、以後「農業の困難」な時代をむかえたのである。農業に対する「援助」、「救済」要求が農業者のあいだに生じ、種々の農産物需給調整計画が提出されたのもこの時期である。

まず、「援助」又は「救済」要求を発生させた基礎であるこの時期の「農業の困難」といわれる現象の性質、内容を

明らかにしておこう。

第一次大戦中に驚異的な発展をとげた農業生産は、二〇一二年の戦後恐慌の過程で大打撃をうけ、縮少を迫られるのだが、戦後恐慌の終了後、農業は永く沈滞を続け、一般経済の繁栄から取り残されてしまった。「農民に対する経済的圧迫」が進行し、「農民の抑圧された状態」が出現した。それは「農産物購売力の低下」、「農業部門の非農業部門に対する不均衡の拡大」という形態をとった。

第1表 総農産物価値と農産物  
販売現金所得

年次	総農産物価値	農産物販売現金所得
	百万ドル	百万ドル
1919~20	24,025	12,832
20~21	17,800	10,023
21~22	12,894	7,085
22~23	14,909	8,198
23~24	16,249	8,928
24~25	17,086	9,676
25~26	16,995	10,135
26~27	16,487	9,537
27~28	17,033	9,816

(註) Annals. march, 1929. p. 9

に復帰することができず、シェーレが長期間にわたって存続したことをしめしている(第二表)。したがって農産物価格水準は、他の商品との相対価格でこれをみると、むしろ低下しているのであって、農民の経済状態は改善されていない。「農業の困難」を激化させた要因として租税・抵当利子の負担である。一エーカー当りの不動産税は一三〇二〇年に二倍となり、二〇年代にはさらに一四%の上昇をみた。二〇年代における抵当負債利子は年平均六億二千万ドルに達し

た。不動産税と担当負債利子の両者が現金収入中しめる割合は、戦前は六一・八%であったのが、この期間には八一・一四%に高まっている。<sup>1)</sup>

農業経営の困難さは破産者の続出に集中的に表現されている。破産件数の増加は農産物価格、農業所得水準が上昇し

第2表 農産物購売力指数  
(1910~14=100)

年次	購売力指数	年次	購売力指数
1917	118	23	88
18	112	24	87
19	102	25	92
20	99	26	87
21	75	27	85
22	81	28	89

(註) Annals, March, 1929. p. 16

第3表 農場破産件数

年次	件数	年次	件数
20	997	26	7,769
21	1,363	27	6,296
22	3,236	28	5,679
23	5,940	29	4,939
24	7,772	30	4,464
25	7,872		

(註) Year Book of Agriculture. 1931.

た二五年以後においても続き、恐慌前にくらべれば数倍の破産者をだしている。破産者の続出とならんで、農村人口の「都市への逃亡」が増加していることも注意しなければならぬ。二〇一―二五年の農場人口の減少は五五万人であったが、二五―二九年には八〇万七千人の減少を認めしている。<sup>2)</sup>

はすべて「総計」又は「平均」である。したがって農業生産を担当している各階層、階級間の動向が反映されていない。農産物価格が低落しても、農業の機械化を推進し、生産性を高めた農場とそうでない農場とはまったく違った影響をうける。前者では平均利潤、あるいは超過利潤さえ可能であり、後者にあつては利潤のいちじるしい減少、生産費をつぐなうことのできない価格としてうけとられるであろう。農業総所得の運動も、その全体としての増減だけでは不十分であり、各階層、階級への帰属が重要である。農業の困難といわれる現象が農業生産者のどの層にとつてそうであつたかが明らかにされる必要がある。

第4表 階層別農場数及び土地面積

	農 場 数 (千)			土地面積(千エーカー)		
	1925年	1930年	増減(%)	1925年	1930年	増減(%)
エーカー						
～10	378.5	358.5	-5.3	2,096.6	1,908.3	-7.5
10～19	588.0	559.6	-4.8	8,059.7	7,789.3	-3.4
20～49	1,450.7	1,440.4	-0.7	46,404.8	46,251.6	-0.3
50～99	1,421.1	1,375.0	-3.2	101,906.2	98,684.7	-3.2
100～174	1,383.8	1,342.9	-3.0	185,707.8	180,213.7	-3.0
175～499	942.4	971.9	+3.1	258,204.0	266,786.3	+3.3
500～999	143.8	159.7	+11.1	97,467.8	108,924.0	+11.8
1,000～	63.3	80.6	+27.3	224,472.4	276,212.8	+23.0
合 計	6,371.6	6,288.6	-1.3	924,319.3	986,770.7	+6.8

(註) Statiscal Abstract. 1933.

一九二五年—三〇年の期間における階層別の農場数と土地面積の増減を第四表に示した。農場総数はこの期間に一・三%の減少になっているが、一七五エーカー以上規模の農場はいづれも増加し、増加率は上層に近づくにつれて上昇している。一七四エーカー以下の層ではいづれも減少し、一九エーカー以下の農場減少率がめだつて高い。また農場の土地面積は、農場数の減少にもかかわらず全体で六・八%の増加をしめし、なかでも一、〇〇〇エーカー以上の巨大規模農場における増加率がいちじるしい。中・小規模農場の脱落と大経営の前進があざやかにえがき出されている。

大経営の前進は農業機械化の発展と結びついている。よく知られているように、アメリカ農業の機械化は第一次大戦中の深刻な労働力不足を緩和するために開始された。トラックター、コンバイン、トラック等の導入による農業機械化は二〇年代に一層の発展をとげる。畜力を主体とした旧来の技術体系では、戦後恐慌による価値革命の結果生じた低い価格水準に対応することができなかつたからである。機械化の発展は労働生産性を高め、農業生産者一人当り生産量の上昇となつてあらわれている(第五表)。労働費を減少させることによつて大巾な生産費の軽減が可能となつた。

動力及び機械の使用を基礎とする新技術体系は大規模経営によつてのみ導

第5表 農業生産者当り生産高指数 (1900=100)

年次	生産高	雇用		労働者1人当生産高	
		有給従業者	農場経営者 及び成人男 子労働者	有給従業者	農場経営者 及び労働者
1920	126	104	112	121	112
21	126	104	113	122	112
22	128	104	113	124	113
23	130	103	113	126	115
24	136	103	113	132	120
25	138	102	113	136	122
26	141	101	112	140	125
27	142	100	112	143	127
28	144	99	111	146	129
29	144	97	110	149	131
30	145	96	110	151	132

農業調整政策の成立

- (註) (1) Harold Barger and Hans H. Landsberg, American Agriculture, 1899~1939. p. 251  
 (2) 気象条件の変動による影響を少なくするため、各年次ともに5ヶ年移動平均値にもとづく指数。

入されうるものであって、小規模経営のなしうるところではない。技術的に立ち遅れた小規模経営は大規模・機械化経営との競争に敗北し、破滅していく。前にみたところの農民の破産、都市への逃亡、農民層の分解の基礎には以上のような生産力構造の変化がある。

「農業の困難」は農業における技術革新に順応することができなかつた小農民層の「困難」であり、農民経営の危機であった。その対極には資本制的大規模機械化経営の前進があつたのである。二〇年代後半に生じた農民経営の広汎な危機をともなつて進出した「農業の困難」は、戦時中の国内およびヨーロッパからの需要を充足するために異常に大量の資本と労働を吸引した農業生産を戦後のあらたなる社会的再生産の条件の下で必要とする水準に調整するための過程であつた。したがつて農産物の市場価値が大規模経営の低い個別的価値によつて規定され、より劣悪な経営条件の企業の生産物を市場から駆逐する過程でもあつた。<sup>3)</sup>二四年以後の農産物価格上昇が軽微であり、頭うち状態で停滞をつづけたという事実は、以上のような農業生産力構造の変化によつても

たらされたものである。

戦後恐慌とそれ以後二〇年代の全期間にわたって継続した「農業の困難な状態」は「農業救済」(farm relief)を政治問題とし、多種多様な救済案が討論された。これらの諸案の中心は農産物価格の引上げを目標としたものであるが、いづれも立法化されなかった。

二〇年代に提案された「農業救済案」の主要なものをひろうと、「平衡料制度」(equalization fee plan)、「輸出証明書制度」(export deventure plan)、「国内割当案」(domestic-allotment plan)等があげられる。第一の平衡料制度は、後にマクナリ・ホウゲン法案(McNary-Haugen Bill)として議会に提出されるのであるが、この制度の骨子となっているのは国内における過剰農産物を国外に輸出し、これにより国内市場における過剰農産物の圧力を弱めるとともに、国内市場は高率関税によって保護し、国内市場で販売される農産物価格を国際価格より関税相当分だけ高めることを意図したものである。国内価格の引上げによって生じる輸出業者の損失は国内向農産物の生産者から徴集される平衡税によって補填する。

第二の輸出証明書制度は、輸出を奨励し、その分だけ国内市場への農産物供給を減退させ、国内価格を国際価格以上に引上げようとする点では平衡料制度と同じである。ただ輸出業者に対して与えられる補助が輸出証明書という譲渡可能証券で支払われ、これは輸入関税の支払いに用いることができるということである。つまりこれによると、輸出補助は価格支持の負担が生産者ではなく国庫に帰し、間接的には一般納税者に転嫁される。二六年のマッキンレイ・アドキンス法案(Mckinley-Adkins Bill)は二八年のジョーンズ・ケッチャム法案(Jones-Ketcham Bill)はこの輸出証明書制度を骨子としたものである。



第三の国内割当案は、生産者に対して過去の一定期間における実績から算定された国内市場での生産物の販売権（国内割当）を割当て、この部分には市価に割当報償金を加えた高い価格を支い、残余の生産物は輸出されなければならない。輸出部分の価格は当然国内価格より安い。

以上三つの方法について共通している点は、そのいづれもが農産物の国内市場と国際市場とを切り離し、前者への供給制限を通じて国内市場価格を国際市場価格より高く引上げようとしていることである。ここには矛盾する二つの内容がもりこまれている。農産物の国内市場を国際市場から高率関税によって政策的に切断することは、十九世紀末農業恐慌の過程のなかで形成された統一的な国際農産物市場の否定であり、自由競争による農産物価格決定機構の否定である。農産物価格水準は政策的に決定されざるをえず、そのためには生産・流通の制限・統制を不可避とする。しかし、前述の諸方策は流通量と価格とをきわめて機械的に関連させ、国内市場への供給制限（輸出増大又は国内市場割当を通じて）は高価格を結果するであろうと想定している。したがって価格形成は、原理的には自由競争を前提としておこなわれる。維持さるべき価格水準は、自由競争の結果つくり出される国際市場価格を基準とし、これプラス若干のプレミアムによって決定される。生産・流通量の直接的な制限・統制を前提として形成される政策価格を内容としていない。

農業救済要求の焦点となったのは農産物過剰問題であるが、ここでいう過剰とは「もつとも政治的発言力のある農業者にとって満足できる水準以下に、価格を引き下げるほど豊富な農産物の量」のことである。「政治的発言力のある農業者」とは、一般的にいつて資本制の大規模農場の経営者であり、彼らは、恐慌後の価値革命の結果生じた低い価格水準に大規模な機械化と生産力の向上によって対応し、十分な利潤をあげることができたことはすでに明らかにしたところである。彼等にとって生産の制限は絶対に避けなければならない。機械化された大量生産によって単位生産物当りの

生産費を低下させるとともに、販売量の増大により総利潤量の増大をはからねばならなかったからである。

いわゆる「過剰」とは、大規模機械化経営の生産物によって規定される市場価値水準を一時的に攪乱する諸要因、たとえば出盛期に金融的にひっ迫した下層の農民によって市場でダンピングされる分量であるとか、豊作の結果過大に供給される分量である。この種の過剰は流通過程における諸操作によって除去することができる。要するに生産制限政策を必要とする根拠はなかった。

もちろん、大規模な機械化によって低い価格水準に対応することができた農業者も価格水準の引上げには強い関心をもった。一層高い利潤が手に入るからである。劣悪な経営条件にある農民層からの価格引上要求は非常に強かった。地代、抵当負債利子、租税等の重い負担にあえぐ農民には、現在の価格は生産費をすら完全に補償できないものであった。価格引上は全農業者の統一的な要求となり、農民運動の拡大を背景として議会に圧力を加え、前述の如き内容の法案を相次いで提出させるのである。

農産物価格の引上げ要求は工業における資本の要求に低食料価格・低原料価格と真向から対立する。二四年から二八年までの四年間にわたって議会の中心議題となり、喧燥を極めたマクナリー・ハウゲン法案が結局は成立をみなかったのは、農産物価格の引上げが賃銀、原料価格の上昇を通じて利潤率の低下をまねき、また「相対的に安いアメリカの農産物の輸出は、外国の工業が世界市場において、わが国の工業とより効果的な競争を可能ならしめるであろう」という危惧によるものである。

二〇年代後半のアメリカ経済にとって、農産物価格水準の低位は繁栄の重要な要因である。この時期の利潤率は固定資本投資増大の必然的な結果として、傾向的に低下していた。コーリーによれば、二三年と二五年の年平均利潤率は

八・三%であったのが、二六、二八、二九年の三カ年の年平均利潤は七・二%に低下してしまっている。(景気後退のおこった二四年と二七年を除く)。資本主義的生産は利潤率低下傾向に対する間断なき斗争であり、利潤率を維持するために貨銀の上昇は極力おさえられた。「一九二四年―二八年の、工業労働者貨銀(製造業、鉱業、石油業、採石業、建設及び運輸業)は一九二三年水準をめぐって変動した」とコーリーは述べている。貨銀水準の上昇を抑止することができたのは、前述のような食料農産物の価格水準の低下があったからである。したがって農産物価格の低い水準を維持し、更に引下げるとは、すべての資本家にとって主要な関心事であった。

他方、農業内部においても、機械化による生産性向上が進行し、コストの引下げが可能な大経営では超過利潤を実現したことはくり返し述べたとおりである。多くの農民は収入減少に苦しんだが、これらの層は農業外に駆逐され、工業部門に吸収されるとともに、大規模機械化経営による土地と資本の蓄積・集中を促進した。資本の論理は大規模機械化経営の発展を基礎として貫徹したのである。

相対的安定期において価格支持政策を頑固に拒否した論理は、フーバー政府の農業政策のなかにも貫ぬかれている。二九年の農業取引法の性格を次にみることにしよう。

- (1) Care T. Schmidt, *American Farmers in the World Crisis*, p. 81.
- (2) ベー・リホホシツ「農業恐慌理論の諸問題」二四七頁。
- (3) 常盤政治「第一次大戦後の農業恐慌の性格」三田学会雑誌、五四巻第六号、三六頁。
- (4) John D. Black, *Plans for Raising Price of Farm Product*, in *Annals*, March 1929, pp. 380~383.
- (5) C. T. Schmidt, *op. cit.*, p. 112.
- (6) C. T. Schmidt, *op. cit.*, p. 113.

(7) Lewis Corey, *The Decline of American Capitalism*, pp. 123~124.

(8) L. Corey, *op. cit.*, pp. 80~81.

## II 農業取引法の成立とその性格

フーバー政府は、農民の「価格固定」(price-fixing)要求に対して基本的には反対の立場にあったが、農業団体、農業地域からの政治的圧力におされて、独自の農業救済計画を立案せざるをえなかった。二九年六月に成立した農業取引法(Agricultural Marketing Act, 1929)がそれである。

この法律の目的は、「農業を他の産業と同等の経済的基礎に置かんがため、各州間及び国際間の取引に於て農産品の有効なる売買を促進し且つ左の方法に依り農産品及び食料生産物の市場販売に於ける各州間及び国際間の取引の進路を保護管理及び安定するに在る。」(一)投機を極減すること (二)無効且つ無駄多き分配の方法を防止すること (三)市場販売に於て一層大なる協力を為さんが為、生産者の団体をして生産者自ら管理する協同組合其の他の機関に於ける農産品販売制度を設立せしめ、之に対し金融の方法を講ずること(四)内国市場を有利に維持し且つ各種農産品の過剰が同品価格の不当且つ過度の変動又は下落を起す事を防止する為め、秩序ある生産及び分配の方法に依て各種農産品の予防及び管理を援助すること<sup>(1)</sup>である。そしてこれらの目的を達成するため、連邦農業局(Federal Farm Board)を設置し、これに総額五億ドルを限度とする回転基金(実際に支出された金額は初年度、一・五億ドル)を与え、運用に関する大巾な権限を認めた。

法律の目的として「農業を他の産業と同等の経済的基礎に置く」ことをかけ、農業・農民保護を強調している。しかし、その内容は非常に漠然としている。「農業を他の産業と同等な経済的基礎に置く」とは、具体的に何を意味する

のか明らかでない。農業と工業との交換条件、価格関係の調整を意味するのか、所得・生活水準全般をふくむ両部門間の不均衡是正を目的とするのか、また均衡を要求している「他の産業」とはいかなる産業をさしているのか、この限りではまったく不明確である。このように政策目標がきわめて抽象的であることは、後述の農業調整法が資本のための国内市場の維持・拡大を第一義的な政策目標としているのと著しい対照をしめす。農業取引法が政策目標をきわめて抽象的にしか示しえなかつた基礎には、農民の側からの強い「平等」要求<sup>11</sup> 価格引上要求と農産物価格政策をつねに低賃銀政策の一環として利用しようとする資本の要求との対立があり、両者の政治的妥協の産物であったことをものがたっている。

過剰処理の機構を次に検討することにしよう。法律には「秩序ある生産及び分配の方法」によってと規定している。生産の調整に関しては、まず耕地の削減があげられるが、この法律は任意協定(voluntary agreements)即ち、生産者の自由意志による生産削減以外には何の規定もない。農業局は農産物の需給状況を調査して「生産者に対して彼らの商品生産を、市場における有効需要の減少に応じて削減する」<sup>12</sup> よう警告を発するが、これをうけ入れるか、否かは生産者の自由であった。生産調整は事実上存在しないのに等しい。過剰処理は流通過程における操作に集中している。

農業局は主要農産物別に全国的な規模を有する協同組合の組織を奨励するとともに、協同組合を株主とする安定公団(stabilization corporation)を設置し、この両者に「価格安定」のために財政的援助を与える。「価格安定」とは「不当かつ過度の価格変動を最少限」<sup>13</sup> ならしめ、またこのような「変動の原因を排除」<sup>14</sup> することであって、厳密な意味での「価格の固定又は平準化」ではない。<sup>15</sup>

協同組合に対する貸付は「追加貸付」(supplemental loans)と呼ばれている。協同組合はその構成員が組合に引

渡した農産物に対して、民間銀行や中期信用銀行が貸付けるのよりも、より高い担保価格で融資する。このような貸付の目的は、農産物の売り急ぎによる値崩れを防止し、協同販売事業を促進して価格を維持することにあつた。<sup>(4)</sup>

ところで、貸付の基準となる担保価格と市場価格との関係が問題となる。市場価格が担保価格より低い場合には、共同組合に対する貸付申込みは殺到し、在庫は著増するであろう。担保価格の水準まで市場が回復しなければ、協同組合は農業局への資金返済が不可能となるであろう。安定公団はこのような場合、協同組合の在庫を貸付金額と等しい価格で購入して、協同組合を救済し、価格を支持する必要があつた。<sup>(5)</sup> また必要とあれば、公開市場に出勤し過剰農産物を購入することができた。操作に必要な資金は回転基金から供給されることはいうまでもない。

以上で明らかかなように、ここでいう「価格支持」は現行価格水準の維持であつて、より高い水準で価格を固定することを意図したものではなかつた。政策の重点は流通対策におかれた。「秩序ある流通」(“orderly marketing”)は農業局のスローガンである。その意味は需要供給の自然法則による流通機構を完成することである。二三の限定や例外はあるが、同局は一般に『人為的』(“artificial”)と呼ばれる方法を喜ばない。例えば安定公団は、同局の好まないもの一つで、将来、いつまでもこれを支持するとは考えられない。このことは……保守的な民間関係者には歓迎された。<sup>(6)</sup> 農業取引法による価格政策は農産物市場における自由競争を前提としたものである。過剰農産物の発生は価格低下が起つたとしても、それは短期的、摩擦的なものであつて、農産物の供給量を一時的に流通から引上げることによって回避しようという認識にもとづいている。したがつて市場操作も「公団の積極的操作による調節ではなく、協同組合の貸付又は前払による調節」に力点がおかれ、貸付の基準価格は「歴史価格に輸入関稅々率を參酌して決定せられ、価格の購売力は特に問うところではなかつた」<sup>(7)</sup>のである。流通対策としても決して積極的なものではなかつたのである。この

点は回転基金の小規模性（二九年六月の支出は一・五億ドル）にもみられる。回転基金はその収益によって自律される運転資金であつて、基金の減少を引きおこすような運用は許されていない。

価格政策が以上のような消極的な内容のものとなつたその背後には、農業政策を低賃銀政策の一環として遂行しようとする資本の要求があつた。三一年二月末のブラットストリート誌の記事はこの資本の要求をあますところなく代弁している。「……低廉なる生産費を得るのに必要なのは大規模の経営方法である。然かも他の産業は農業よりも時間と労働と生産費とを節約する点に於いて遙に進んでおるので、これに對し今日農業の要求するものは肥料、機械、一般的に能率高き農法及び市場販売の方法を従来よりも一層利用し得べき知識である。」<sup>(6)</sup>

二〇年代に典型的な発達をとげた間接的な、流通過程の調整を主軸とする価格政策の本質は大規模機械化農業の発展を促進し、これを基礎として低食料価格・低原料価格維持という資本蓄積のための基盤を農業内部に確立することを狙つたものといふことができる。しかし、農業政策におけるこの資本の要求は、二九年恐慌を契機として新しい段階をむかへ、その内容に大きな変化が生じるのである。

- (1) 日本米穀協会「世界各国の食糧政策」七六頁。
- (2) E. S. Haskell, *Stabilization Operations of the Federal Farm Board, in Commodity Control in the Pacific Area*, p. 92.
- (3) E. S. Haskell, *op. cit.*, p. 90.
- (4) 東井金平「米國農政問題研究」七四～七六頁參照。
- (5) C. T. Schmidt, *op. cit.*, p. 117.
- (6) *The Activities of the Federal Farm Board in the United States*, in *The Economic Journal*, Vol. XL, p. 70.

(7) 東井金平、前掲八五頁。

(8) 日本米穀協会、前掲八六頁。

### 三 三〇年代農業恐慌と連邦農業局の破産

農業取引法が成立した数カ月後、アメリカ経済は二九年世界大恐慌をむかえた。二九年十月の株式暴落をきっかけとして、「資本主義の歴史上最大」の恐慌が始った。

二八年を一〇〇とする工業生産指数は、二九年の一〇七・二から三〇年、八六・五、三一年、七三・〇、そして三二年七月には五二・三にまで低下した。<sup>(1)</sup>三二年七月を底として以後恐慌から脱出していくのだが、景気の上昇はきわめて弱く、「特殊な型の不況」と呼ばれる時期が長く続いた。これは、第一次大戦後の恐慌が二四年以後の「相対的安定期」といわれるかなり長い繁栄期をむかえ、生産の昂揚を生ぜしめたのと対照的である。生産の全面的な収縮の結果、失業者は急激に増加し、三三年三月の完全失業者数は千五百七〇万人（失業率 四五・一%）という驚くべき数に達した。<sup>(2)</sup>二九年恐慌を画期として世画的に発展した「ブロック経済」は貿易額を激減させた。二九年恐慌は世界貿易を、数量において一三年より約一割、価値においてはほとんど三分の一にまで引きさげてしまった。資本主義諸国のうちで貿易額がもっとも激しく減少した国はアメリカであった。<sup>(3)</sup>

このような国内、国外市場のいちじるしい縮小と二〇年代の「繁栄期」に蓄積された巨大な生産能力との間には大きな矛盾が生じた。この矛盾は、金本位制の崩壊、ブロック経済化にともなう世界貿易機構の混乱という条件のもとで、国内体制を再編成する方向で打解の道が求められた。



第6表 農家受取価格指数 (1909.8月~1914.7月=100)

年次	食糧穀類	飼料穀類	棉花	タバコ	植生植物生産物	畜産物	全農産物	農家受取価格 農家支払価格
28	128	123	150	175	144	158	151	90
29	116	119	144	174	135	161	149	89
30	93	107	100	142	119	136	128	80
31	57	74	61	100	79	99	90	64
32	45	48	47	86	60	74	68	55
33	66	57	66	109	72	72	72	60
34	91	95	97	159	98	84	90	70
35	97	107	94	174	102	115	109	84

(註) Agricultural Statistics 1949.

一般経済における急激な収縮にもなつて、農業恐慌もまた三〇年以降、尖鋭な形態をとつて發展した。これは周知のように、「工業恐慌とからみ合う」ことによつて恐慌を一層長期化させる原因となつた。二〇年代後半における好況にバック・アップされ、大規模機械化農業を其軸として展開したアメリカ農業は経済構造の変化に対応して再編成されねばならなかつた。

三〇年以後、ほとんどすべての農産物価格は急速に低下した(第六表)。三二年の穀類、棉花等の主要農産物の価格は恐慌前の半分以下であり、この価格水準は「十九世紀全体を通じての最低価格すなわち九〇年代中葉の価格水準以下」であつた。農産物のこのような急激な低下にくらべて、工業製品の価格低下は相對的に弱く(工業における独占の支配)シェーレは著しく拡大した。

価格の急激な低下にもかかわらず、農業生産高指数は、三二年までほとんどめだつた変化はみられない(第七表)。全部門におよぶ恐慌激化のため、農村における潜在失業の累積とそれによる「農民経営の飢餓的拡大」をしめすものであろう。農業生産減少の微弱性は農産物価格低下のテンポと規模をひじょうに大きくさせたことはいふまでもない。

農業における一人当たり所得は二九年の二二三ドルから三二年には七四ドルにまで低下している。また農業と非農業との所得格差は、この期間に著しく拡大した(第

第7表 農業生産高の推移 (1924~29=100)

年次	全生産物	穀物	棉花及実	畜産物	農業物	農場人口千人
29	97	93	99	104	101	30,220
30	95	85	92	105	101	30,169
31	104	89	112	109	107	30,485
32	90	85	86	107	100	31,028
33	82	61	86	109	97	32,033
34	70	44	64	112	94	31,945
35	85	71	71	98	92	31,801

(註) (1) ソユボシツツ農業恐慌理論の諸問題, 315頁  
 (2) 農場人口はAgricultural Statistics 1949.

第8表 農業、非農業1人当所得

	所得		指数 (1910~14=100)		
	農業 (ドル)	非農業 (ドル)	農業(A)	非農業(B)	A/B
29	223	871	166	179	93
30	170	761	126	155	81
31	114	605	85	124	68
32	74	442	55	91	61
33	93	419	69	86	81
34	111	488	83	100	83
35	159	540	118	111	107

(註) Agricultural Statistics 1949.

八表。

農民は抵当負債のような長期債務を負っているのだから、農産物価格の低落は、農民経営にたいして非常に不利な作用をおよぼす。それは負債の實質的価値を増大させるからである。

ところでフーバー政府の恐慌対策はまったく無力であった。農業局は農業取引法の規定に従い、協同組合への資金貸付、安定公団の農産物買上等、一連の市場調整政策によって価格低下防止、国外市場への過剰農産物輸出をおこなないながら、政府の勧告による自発的な作付制限を実現しようとした。しかし、農業局は国内における消費者購買力と農産物の世界的過剰についての評価を誤っていた。

小麦についてこれを見ると、二八年八月に始った価格低下は三〇年にはいると一層激化した。農業局は値崩れを防ぐため小麦安定公団にたいして

緊急買付を命じた(三〇年十一月)。これによつて、「国内市場における小麦価格は、リヴァプール、アントワープ等の主要海外市場におけるよりも一ブッシェル当り一五ないし三〇セント高の水準で維持された」<sup>(6)</sup>のだが、その結果当然、輸出の減退が生じ、公団への販売が増加した。政府は補助金を与えて公団買取小麦の輸出を促進した。しかし、すでにヨーロッパ諸国は国内農業保護のため輸入を制限する処置をとっていた。公団小麦の在庫は累増し、三一年夏には約二億五千万ブッシェルに達した<sup>(7)</sup>。農場局は資金の枯渇に窮して、在庫小麦を恐慌の真只中に国内市場へ放出した。小麦市場は混乱し価格は低下の一途をたどつた。

農業局の小麦価格安定政策は、ストック増大と、それにつづく損失見越しの安売をくり返し市場の混乱を一層強めただけであつた。農業局が直接的な生産制限を指導しうる地位になつたことが決定的な弱点であつた。価格支持は生産量を減少させずに、逆に過剰生産物を増加させることになつた。

フーバー政府の農産物価格安定政策の惨めな失敗と農業恐慌のより一層の深まりは、三二年夏から三三年春にかけて、抵当権執行停止要求、農産物非売運動など農民運動は暴動的な色彩をおびながら中西部農業地方一帯に拡大した<sup>(8)</sup>。他方農業地方の州政府も、農民の要求を支持し、連邦政府が早急に農民の要求をうけいれなければ、州政府も農民の抗議運動に参加しかねない態度をとつた。農業恐慌の深化は政治的危機にまで高まつたのである。このような過程を背景とし成立した農業調整法の内容は如何なるものであろうか。

(1) E. Varga, *The Great Crisis and It's Political Consequence, Economic and Politics 1928~34*, p. 71.

(2) 神野璋一郎「戦争とアメリカ資本主義」一一頁。

(3) 「一九二九〜三三年にこの国の五大輸出商品の輸出額は、小麦一〇分の一、棉花二分の一、石油五分の二、機械五分の一、自動

車六分の一に減少した。」(吉村正晴「貿易問題」二〇〇頁。)

- (4) リュボシツツ、前掲、三〇二頁。
- (5) 宮下柁次、「農業恐慌の『長期性』の『原因』について」経済評論、一九六二年五月号、一三六頁。
- (6) E. S. Haskell, op. cit., p. 98.
- (7) C. T. Schmidt, op. cit., p. 118.
- (8) M. A. Schlesinger, The Coming of the New Deal, pp. 40~42.

#### 四 農業調整政策の成立

##### 1 農業調整法

三三年五月に成立した農業調整法(Agricultural Adjustment Act)は、第一条において農産物および工業製品の価格不均衡が「農民ノ工業生産物ニ対スル購売力ヲ甚シク減少セシメ、諸物品ノ秩序アル交換経済ヲ破壊」<sup>(1)</sup>することを指し、次いで「議會ノ政策」として農産物の価格を一定水準(パリティ価格)において支持することを宣言した。資本のための国内市場の維持・拡大のために、農産物価格を支持し、農民を救済しようというのである。価格政策を、農民保護<sup>(2)</sup>というスローガンのもとで、資本の国内市場対策の一環として遂行しようとするところに、この段階の農業政策の特質がある。

したがって実現さるべき価格は一定の「購売力」を有するものでなければならぬ。「農民ノ購入スル物品ニ関シ其ノ基準期間ニ於ケル農産品ノ購売力ニ相当スル購売力ヲ農産品ニ附与スベキ水準価格」<sup>(3)</sup>(第二条)が価格支持の基準となるのである。ここでいう基準期間とは煙草以外の農産物は一九〇九年八月—一四年七月期間、煙草は一九九年八月—二

九年七月の期間である。

一定の購売力を附与された価格とは、市場機構と地代法則によって調整される均衡価格ではなく、それとは独立した一つの「政策価格」である。このような政策価格を成立させるためには、国家が生産統制をおこない、生産量の調整が可能であることが前提条件である。同時に、このことは農業における過剰生産が、市場・価格機構の作用によって自動的に縮小することができなくなったこと、あるいは自動的な縮小をまつだけの余裕を失い（恐慌深化にともなう政治的危機の醸成）、この過程に国家が介入せざるをえなくなったことをしめすものである。過剰生産能力＝過剰資本と市場における過剰商品が政策的に破壊されなければならなかった。

よく知られているように農業においては、生産制限は種々の困難につきまといわれる。小農生産の広汎な存在、地代・抵当負債利子、租税等固定費負担の比率の高さ、過剰人口の累積による脱農化の困難等農業においては生産制限を困難化する種々の要因が存在する。これらの要因は、価格低下のばあい、生産量を減少させずに、逆に維持・拡大させる傾向をとらせる。これを無視して、生産制限を一方的に強行することはできないし、もし強行すれば農業所得の減退を通じて国内市場の混乱を惹起する。農業所得の低下を防ぎながら、生産制限を推進するため、基礎農産物に関しては、作付面積を削減した計画参加農民に対して補助金(rental and benefit payment)を支払う。基礎農産物以外の農産物については、生産者、加工・販売業者、農務長官の三者の間に、商品の販売数量、最低価格、取引条件に関する市場販売協定 (market agreement) を結び、目的達成の補助手段とする(第八条)。

なお生産統制の方法は、一応、農務長官と「生産者トノ約定其ノ他任意ノ方法」によるとしてあるが、棉花と煙草に関しては、バンクヘッド法(Bankhead Cotten Control Act, 1934)、ケニス・スミス法(Kerr-Smith Act, 1934)に

よって計画非参加者に対する負課金徴集が規定される等、しだいに強制的な性格をおびてくる。

生産調整に必要な経費は、農産物加工業者に賦課される加工税(Processing tax)および補整税(compensatory tax)によってえられる(第九条、第十五条)。加工税は、国内における最初の加工に一回限り課税され、輸出品に賦課された加工税は輸出業者に払いもどされる。加工税の税率は、農産物の市場価格とパリティ価格の差額の範囲内で決定される。補整税は、加工税を賦課される商品と競合関係に立つ商品(たとえば綿タオルに対する紙タオル)に課せられる。

補助金支払をテコとする生産制限をおこなっても、豊作の場合や出盛期における短期的な過剰問題が残る。これの防止の手段として商品貸付制度がある。商品信用公団(Commodity Credit Corporation)は農産物を担保とする貸付を行ない、過剰農産物を市場から引上げ、価格低下を防止する。この機関の貸付は、原則として計画参加農民に限られている。貸付条件は農務長官の権限によって決定される。なお貸付金は、市場価格が担保価格以下に低下した場合には返還責任がない(non-recourse)。したがって農産物の最低価格は商品信用公団の担保価格によって確保される。

以上の価格支持政策の対象となる基礎農産物は三三年の法律では小麦、棉花、玉蜀黍、煙草、豚等八品目、三四年の修正法によって、これに甜菜、甘庶等々が加わり、合計十六品目となった。基礎農産物の大部分が、いわゆる機械化作物であり、農産物輸出の中枢をなす作物である。二〇年代における資本主義的農業の発展をになってきた部門であり、従って二九年恐慌によって最大の打撃をうけた部門である。政策の重点は何よりもまずこの部門におかれていた。恐慌によって弱体化した資本主義的農業を維持・強化し、農業発展の出発点とすることを意図したものである。

基礎農産物のリストには農業生産全体の中でしめる比重が相対的に軽い作物が相当数含まれている。例えば甜菜、甘

庶がそれである。純粹に経済的な視点からみれば、砂糖原料に対する保護は無意味である。キューバからの輸入の方がはるかに有利なのである。三四年の互惠通商法はキューバからの輸入制限を撤廃したのであるが、これは国内砂糖原料生産者に大打撃を与えた。砂糖原料生産は、全体的な比重は大きなものでないが、地域経済（特にハワイ、フィリピン等の島しょ部、南部、西部の一部）にとっては決定的な重要性をもっている。地域経済の攪乱は経済全体の不均衡を助長し、恐慌からの脱出を困難にする。このような地域経済と国民経済との均衡保持という立場は、アメリカのように農業の地域的分化が進んでいる国では重要であった。

(1) 日本米穀協会、前掲、一五二頁。

(2) 「農民保護」はAAAの進歩的な側面であって、これは資本の「農民収奪」にたいして一定の制限を加えている。価格支持政策が資本の根強い反対をおしきって実施され、これが農民経済にうるおいを与えたことは事実だし、農業信用法 (Farm Credit Act, 1933) は抵当負債利子を軽減し、抵当権の執行条件を緩和する等、銀行、高利貸資本の収奪による農民の破産防止のために種々の方策を講じている。

(3) 日本米穀協会、前掲、一五二頁。

(4) 三三年におこなわれた農畜産物の購入、棉畑の鋤返しは有名である。政府が購入した豚頭数は約六百万頭であり、棉畑の収穫放棄面積は一、〇四〇万エーカーに達している。

## II 農業調整政策の成果

生産の直接統制、補助金撒布、パリティ価格等は、これまでの価格政策にない特徴点である。農産物価格の積極的引上げ、補助金の供給をつうじて農業所得を増大させ、これによる国内市場の維持・拡大が政策目標である。しかし、農産物価格引上と農業所得増大と国内市場拡大とを結節させるためには、いくつかの媒介項が必要である。大別して、二

第9表 農家所得と政府支払金額の推移 (百万ドル)

年次	農家総所得 (政府支払を含む)	農家現金所得 (農産物販売)	政府支払	純農家総所得
29	12,791	11,221	—	8,409
30	10,337	8,941	—	7,274
31	7,397	6,254	—	6,358
32	5,562	4,606	—	5,776
33	6,404	5,278	131	6,383
34	7,629	6,273	447	6,473
35	8,688	6,969	573	7,095

(註) C. T. Schmidt, American Farmers in the World Crisis, p. 329.

つの問題が提起される。一つは、農業調整策が農業所得の増大に寄与した形態、程度である。そして、増大した農業所得がどのように生産者の各階層、各階級(地主、小作人、農業労働者)に分配されたかが問題である。もう一つの問題は、農業所得増大のために必要な「負担」の問題である。

まず、農業所得の動向からみることにしよう(第九表)。三五年の農業総所得は三年に對比すると約五六%の増加となっている。農業総所得の増大は二つの要因によるものである。すなわち、農産物販売からえられる農家現金所得と政府が支払った補助金部分であって、前者はこの期間に約三〇%の増加、後者の増加は特に急激であり、三五年の金額は三三年の四・三倍に達している。

農家現金所得の増加は三三年以後の農産物価格上昇によるのだが、この価格上昇に對してどの程度生産制限政策が寄与したかは不明である。そのうちあるものは公共事業、失業救済等によって作り出された有効需要増加の影響であり、また一般的な景気回復による需要増加も価格引上に好作用を及ぼしたと考えられる。供給を制限した最大の要因としては、「生産を多くの場合ゼロにまで縮小させた」三四年の大旱害があげられる。これらの影響は相互にからみあっていて、生産制限政策の効果だけをとり出すことはきわめて困難である。

補助金の支払は、原則として土地を対象としておこなわれる。したがって、補助の



対象になったのは、主として経営規模の大きい上層農民であった。補助金の支払は作付を削減した土地面積を基準としておこなわれるのだから、経営規模が大きければ大きいほど、より多額の補助をうけることができる。このことは生産に直接関係のない大土地所有者が非常に大きな補助金をうけとることを可能にした。「一万ドル以上の補助金支払件数は、三三年、三四八件、三四年には五六四件あった。……これらの支払の大部分が抵当流れによって大農場所有者となった生命保険会社、銀行のものとなった。」<sup>1)</sup>これに反して、土地面積が狭く、生産物の大部分が家族の消費にむけられ、商品販売量が少い下層農民は生産削減が困難であり、補助金の恩恵には殆んどあづからなかったといつてよい。また、小作農に対する補助金の影響は少い。この場合、補助金はその土地から生じる収益の地主・小作間の分配比率に応じて、両者に分配される。地主は小作農への補助金の分配を留保したり、過去の負債の精算にあてたりしたため、小作農の取得部分は著しくすくなかった（特に南部の棉花プランテーションにおいて）。<sup>2)</sup>土地に対する権利がない農業労働者は補助金の恩恵をうけることはできない。彼らは生産削減によって雇用と所得を失っただけであった。

このようにみてくると、補助金撒布によって増加した所得の大部分は、土地所有者、資本主義的大農場主、上層農民に帰属し、下層農民、小作農、労働者への影響は非常に弱かったといえる。価格の上昇は、全農業生産者に対して有利に作用したにちがいない。とはいえ三五年の全農産物平均価格指数は一〇九で、恐慌前の水準を回復していないのである（前出第六表参照）、下層農民にとってはいぜんとして「生産費をも償えない」価格水準であったであろう。他方、生産性の高い機械化大規模農場においては、部分的には利潤の成立をさえ許す価格であり、この期間の価格回復は資本蓄積の出発点であった。

農業所得の増大は主として資本主義的大農業、上層農民層に発生し、これは農業恐慌からの脱出にもなって拡大再

生産のための生産手段購入に投資された。負債支払いや生活用品の購入量が増加したことはいうまでもない。

農産物価格の引き上げ、加工税賦課は工業の側から次のような批判をまねいた。「もし農産物価格が上昇したならば、生計費は増大し、賃銀やその他の製造費用も又増大するであろう。農民が工業製品に支払う価格は上昇し、農民をはじめその他すべての国民は、以前より良好な状態に達しえないであろう。」<sup>4</sup>賃銀、原料費上昇による利潤率低下を恐れたのである。農産物価格低下に対しては、価格引上政策ではなくコスト低下のための政策をとるべきであるとの主張がいぜんとして強かった。しかし、恐慌によって暴落した価格水準に適應しうる点までコストを低下させることは現実的に不可能である。「大規模農場においてさえ、労働節約的な手段の採用は企業のごく限られた階層であり、農業の大部分は家族労働力による小農経営によって営まれていることを考えれば、農業における機械化と合理化は他の産業と比較して、非常に狭い範囲に限られている。」<sup>5</sup>このような条件のもとで、農業に低価格を要求することは農村における社会的不安を激化するだけでなく、農民の購売力の急激な低下は国内市場をせばめ、工業が恐慌から脱出することを困難とする原因となる。そのうえ、農民の支払い能力と収入の減少は多数の信用機関、銀行、保険会社に資金喪失の脅威を与えた。緊急的な政策として、価格引上げ政策がとられざるをえない。ただし、その場合、価格上昇による負担をそっくり消費者(労働者)に転荷することができた。

加工税についてみることにしよう。原料農産物を消費する加工業者は加工税を課せられるのだが、このことは、原料価格が税額だけ上昇したのと等しい影響を加工資本におよぼす。政策立案者は原料価格の低下率が製品価格の低下率をはるかに上廻っている事実注目して、加工税による原料価格上昇は製品価格に大した影響は与えないものと予想していた。<sup>6</sup>加工税は、利潤部分に対する課税である限り、製品価格のうちにくまらせることはできない筈である(自由競争

を前提)。ところが事實は逆であり、加工税は前転され、製品価格は税額相当分ないしはそれ以上も騰貴した。農産加工業における独占は<sup>(7)</sup>超過利潤を維持するため、加工税負担をすべて消費者に転荷した。

食料小売価格指数は三二年一二月の六四・七から三六年一月の八一・六へ約二六%の増加を示し、同一期間中の衣料小売価格指数の上昇は一二%となっている。消費者の不満は高まり、三六年一月、最高裁判所は加工税に対し違憲判決を下した。三三年の農業調整政策はその主要な柱を失ってしまった。農業調整政策は、これを転期として新たなる発展をとげるのである。

- (1) C. T. Schmid, op. cit., p. 261.
- (2) C. T. Schmidt, op. cit., p. 263.
- (3) 「工業製品の農業地域への自動車輸送量はこの期間(三三年～三五年…引用者)に六〇%増加した。南東部ではほとんど二倍に達した。農業資材、農業機械、家計用品の販売増加がもっともいぢるしい。……税金怠納や銀行、商人への負債は精算をんだ」(C. T. Schmidt, op. cit., p. 272)
- (4) Calvin B. Hoover, The "New Deal" in the United States. I The Agricultural Adjustment Act; Principles, Practices and Problems. In *The Economic Journal*, Vol. 44, p. 568.
- (5) G. Pavlousky, *Planned Economy and Agriculture*, in *International Review of Agriculture*, 1934, p. 32.
- (6) C. B. Hoover, op. cit., p. 568.
- (7) 農産加工業においては、原料供給条件にきわめて強く制約されたため、大企業の成立が困難であるが、アメリカではこの部門においても巨大な企業が成立している。例えば畜産罐詰工業では、製品総販売量に占める上位一〇社の割合は、牛肉罐詰類で七〇%、特に仔牛肉罐詰では九八%を占めている(三五年)。また製粉業においては、十三社で四七%を占める。(C. T. Schmidt, op. cit., p. 89.)