



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	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
Author(s)	柳川, 博
Citation	経済學研究, 45(2), 46-60
Issue Date	1995-06
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/32000
Type	departmental bulletin paper
File Information	45(2)_P46-60.pdf



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——

柳 川 博

(1) はじめに一課題の設定—

本稿の主な検討対象は、アメリカ大平原北部の旱魃被害地域を中心に実施されたニューディール期の土地撤退計画 (Land Retirement Program) である。

大平原北部地域とは、モンタナ州、ノースダコタ州、サウスダコタ州によって構成される春小麦地帯であり、年間平均降雨量20～40インチで寒暖の差が激しい半乾燥地域 (semiarid regions) に属する¹⁾。この地域は周期的に降雨量が減少し、19世紀から現在まで、繰り返し旱魃被害が発生した。とくに1929年から始まる旱魃は大平原全域に広がり、農場の破産が続出する深刻な事態となった²⁾。

ルーズヴェルト政府は旱魃被害地域に対する各種の救済事業に着手した。土地撤退計画は、旱魃被害などで経営困難に陥った農家の所有地を買い上げ、それら農家を他の地域に転住させることを目的として、1934年に開始された。

土地撤退計画は、地域の複雑な土地所有関係と生産構造への、連邦政府の介入であり、当然のことながら、地域レベルでの実施は困難を極めた。さらに、30年代後半から40年代にかけて

は天候が回復し、アメリカ経済全体が再び拡大基調に転じたため、同計画は46年に停止された。

土地撤退計画は、旱魃被害地域への緊急対策として実施され、且つ予算規模も小さかったため、わが国におけるアメリカ農業研究においては、ほとんど検討されることがなかった³⁾。しかし、この計画が、連邦政府による農地買い上げを通して地域経済の管理を志向したこと、そしてそれが部分的にせよ実行されたことの意義は小さくない。また、この計画が地域経済にどのような影響を与えたかを検討することは、ニューディール農政の研究として、重要な課題となるであろう⁴⁾。

本稿は、以上の課題設定によって、土地撤退計画の成立過程と、それが地域経済に与えた影響を検討するものである。

3) 本稿では、紙幅の都合上、わが国のアメリカ農業の研究史は割愛せざるを得ない。第二次大戦後から最近までの研究史については、服部信司『現代のアメリカ農業—1970～80年代の農民層分解の構造—』(御茶の水書房、1986年)、11～16頁、立岩寿一『現代アメリカ農業の形成—両大戦期間コーンベルトを中心として—』(御茶の水書房、1990年)、3～34頁を参照されたい。

4) ベネディクト教授は、その著作で土地撤退計画の成立過程とそれがアメリカ農業地域に与えた影響についてを言及している。(Benedict, Murray R., *Can We Solve the Farm Problems? An Analysis of Federal Aid to Agriculture*, New York, The Twentieth Century Fund, 1955, pp.184-199. 山口辰六郎監修『アメリカ農業政策史』農林水産業生産性向上会議、1958年、211～225頁。)最近では、アメリカ農業史学会の前会長で、ケンタッキー大学名誉教授ハーグリーヴスが1920年代から1990年代までの大平原北部地域の経済発展と農

1) Kranzel, C.F., "New Frontiers of the Great Plains," *Journal of Farm Economics*, Vol.24, No.3 (August 1942). pp.572-574.

2) Dyson, Lowell K., *History of Federal Drought Relief Programs*, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Staff Report, No.AGES880914, October 1988, pp.1-9.

(2) 1920年代の大平原北部地域

(A) 20年代の農業不況

アメリカ大平原は、西部開拓者から大アメリカ砂漠 (Great American Desert) と呼ばれるほど乾燥した気候であったが⁵⁾、19世紀末の世界的小麦需給逼迫による価格の上昇によって、大平原における小麦生産が本格的に開始された⁶⁾。

1909年の拡大ホームステッド法 (Enlarged Homestead Act) と1916年の家畜飼育ホームステッド法 (Stock Raising Homestead Act) により、大平原北部への移住者は急増した⁷⁾。20世紀初頭からは国内小麦市場が急成長し、小麦面積は20年代を通して拡大し続けた (表1参照)。モンタナ、ノースダコタ、サウスダコタ、ミネ

業政策との関連を詳細に検討された。(Hargreaves, Mary W.M., *Dry Farming in the Northern Great Plains, Years of Readjustment, 1920-1990*, University Press of Kansas, 1993.) 同書では、とくに土地撤退計画について一章をあて、地域経済との関連を精査されている。本稿は、ベネディクトおよびハーグリーブス両教授の成果に多くを負っている。

- 5) Droze, W. H., "Changing the Plains Environment: The Afforestation of the Trans-Mississippi West," *Agricultural History*, Vol. 51, No.1 (January 1977), p.6. なお、当時の開拓者は、大平原を放牧地として利用するのがせいぜいで、穀物生産は不可能と見なしていた。(ibid.)
- 6) 開拓期から30年代にかけてのモンタナ州における小麦生産構造については、柳川博「両大戦間期におけるアメリカ『小麦問題』の特質—モンタナ州を事例として—」北海道大学『経済学研究』第33巻第1号(1983年6月)、20年代における大平原北部のカウンティごと的小麦生産の発展と地域における生産調整の進展については、柳川博「1920年代におけるアメリカ大平原北部の生産調整」北海道北見大学『北見大学論集』第33号(1955年2月)を参照されたい。
- 7) 拡大ホームステッド法は参入面積を160エーカーから320エーカーに拡大し、家畜飼育ホームステッド法では、それを640エーカーとした。両法による新規参入者が大平原北部で最も多かったモンタナ州では、1909年から1917年までに12万人以上の新規参入登録が行われた。(Eckert, Phil S. and Orlo H. Maughan, *Farm Mortgage Loan Experience*

表1 アメリカにおける小麦収穫面積⁽¹⁾ (1909-28年)

	(1,000エーカー)		
	1909-13 (平均)	1914	1924-28 (平均)
アメリカ全土	48,075	55,613	56,128
春小麦 ⁽²⁾	19,011	19,410	20,104
冬小麦 ⁽³⁾	29,064	36,203	36,024

(1) 合衆国センサスでは、作付面積 (acreage sown) は1919年までは公表されなかったため、それ以前との比較には収穫面積 (acreage harvested) を使用する。

(2) 春小麦生産の中心地はノースダコタ、サウスダコタ、モンタナ、ミネソタの四州。なお、春小麦にはデュラム小麦 (durum wheat) を含む。

(3) 冬小麦の中心地はカンザス、ネブラスカ、オクラホマ、テキサス、コロラド、ニューメキシコ、ワイオミングの七州。

(出所) U.S. Department of Agriculture, *Yearbook of Agriculture*, 1926, pp.803-805.; *Yearbook of Agriculture*, 1933, pp.403-404.; Davis, Joseph S., *Wheat and the AAA*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1935 (A Da Capo Press Rprinted Edition, New York, 1973), p.445.

ソタを中心とする春小麦地帯は、それら4州でアメリカ全土の春小麦収穫面積の約93% (1919年) を占める大生産地に発展した⁸⁾。

第1次大戦による小麦需要の増加は、大平原北部における小麦増産ブームを引き起こした。しかし、終戦とともに小麦需要が急減し、小麦価格は急落した。さらに大平原北部では1916年からいくつかの地区で旱魃が始まり、翌年から21年後半まで、大平原北部一帯では深刻な旱魃

in Central Montana, Montana Agricultural Experiment Station [以下、MAESと略記], *Bulletin*, No.372, June 1939, p.4.)

- 8) Davis, Joseph S., *Wheat and the AAA*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1935 (A Da Capo Press Rprinted Edition, New York, 1973), p.445. 冬小麦の場合は、中西部と東部の諸州でも栽培されるため、大平原中央部諸州の収穫面積がアメリカ全土の冬小麦収穫面積に占める割合は1919年で約50%であった。(ibid.)なお、表中では春小麦地帯にミネソタ州が含まれるが、同州は20年代に酪農とトウモロコシ生産が増加し、春小麦生産の中心はモンタナ、ノースダコタ、サウスダコタの三州となった。それら大平原北部地域は、第二次大戦後から現在に至るまで、アメリカにおける主要な小麦生産州である。戦後輸出ブームの最盛期である1975年時点で、大平原北部三州は、アメリカの総小麦収穫面積の30%以上を占めていた。(Bond, J. J. and D. E. Umberger, *Technical and Economic Causes of Productivity Changes in U.S. Wheat Production, 1949-76*, U. S. Department of Agriculture, *Technical Bulletin*, No.1598, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., May 1979, p.14.)

被害が発生した⁹⁾。農民にとっては各種の負債利子と租税の支払が重い負担となり、農家破産が頻発した。モンタナ州では、1921年から25年にかけて過去最高の693件の破産を記録するに至った¹⁰⁾。

大平原北部の農民は、小麦増産のための費用の大部分を農場抵当によって調達していた。20年代における抵当の主な貸手は、リスクの高い商業銀行や個人であった¹¹⁾。政府は連邦土地銀行(Federal Land Bank)を設立し、農業信用問題の解決に着手したが、その業務は長期の抵当融資に限られ、続発する農家破産を食い止めることはできなかった¹²⁾。

(B) 大規模機械化農場の発展

20年代前半の農業不況は経営基盤の脆弱な農家を破産に追い込み¹³⁾、大平原北部の小麦生産

表2 大平原北部の主要小麦生産地域⁽¹⁾における
農場戸数と農場面積 (1919-1939年)

		(1,000戸; 1,000エーカー)			
	農場数	全農地 ⁽²⁾	総作物用地 ⁽³⁾	収穫総面積	小麦収穫面積
1919年	99	60,530	21,208	6,627	4,903
1924年	89	54,644	27,263	15,668	6,646
1929年	90	70,797	33,413	19,690	9,732
1939年	77	74,912	31,209	12,217	6,159

(1) 大平原北部の主要小麦生産地域とは、モンタナ州東部三分の二、ノースダコタ・サウスダコタ両州の西側約半分の地域を指す。詳細な地図は、Hargreaves, Mary, W.M., *Dry Farming in the Northern Great Plains, Years of Readjustment, 1920-1990*, University Press of Kansas, 1933, pp. 2-3を参照。

(2) 作物用地、牧草地、農業用途の林地を含む。

(3) 収穫面積、収穫失敗面積 (acreage failed)、休耕、遊休 (idle)、耕作された牧草地 (plowable pasture) を含む。

(出所) *Idid.*, pp.22-23.

地域では農場戸数が約1万戸減少していた。しかし、作物用地は逆に増加していた。農家1戸当りの作物用地面積は1919年214エーカー、24年306エーカー、29年371エーカーに拡大していた(表2参照)。20年代には、農業不況の反面で、農場規模拡大が着実に進展していた。

大平原北部の農場規模拡大を促した主な要因は、休耕地の普及と各種農業機械の導入であった。休耕地を設けて土壌水分を維持する方法は、半乾燥地における穀物生産に有利な方法として、20世紀初頭から実験が開始された¹⁴⁾。20年代前半の早魃は休耕地の普及を促進した。連邦農務省や各地の農業試験場などでも実験が行われ、灌漑を行わないドライ=ファーマーミング (dry farming) が大平原の穀物生産農家で広く実践されるようになった¹⁵⁾。休耕地の普及は、それを

ば、移住前に農業経験のある農家は51%にすぎず、他の人々は鉄道員、事務員、大工、未亡人その他の雑業者であり、投機目的で土地を入手した者もかなりの数にのぼった。(Renne, Roland R., *Montana Land Ownership*, MAES, *Bulletin*, No. 322, Bozeman, Montana, June 1936, p.31.)

14) ノースダコタの農民キャンベル (H.W.Campbell) は、20世紀初頭に、自ら「科学的農業システム (Scientific Farming System)」と称して夏季休耕による土壌水分保持の方法を提案し、後に大きな影響を与えた。(Hargreaves, *op. cit.*, pp.2-3, 47-48.)

15) アメリカ大平原をはじめ、カナダのプレーリー諸州、オーストラリア南部、アルゼンチン、中国などの乾燥地や半乾燥地では、土壌水分保持を目的

9) 早魃は、地域によっては1926年まで続いた。小麦の面積当たり収量は、天候に左右されて、地域ごとに大きく変動していた。(Hargreaves, *op. cit.*, pp.19-20.)

10) モンタナ州における1900年までの農家破産件数は年間50件以下であった。1921~25年の693件という数字は、過去40年間にモンタナ州で記録された破産総件数の60%に相当する。(Renne, Roland R., *Montana Farm Bankruptcies*, MAES, *Bulletin*, No.360, Bozeman, Montana, June 1938, p.16.)

11) 個人や商業銀行による貸付は年賦償還によって漸減させていく規定のない短期抵当が中心であり、利子率は個人による貸付が8%以上、商業銀行による貸付が10%以上であった。いずれも当時の金利水準をかなり上まわるものであった。(Renne, Roland R., *Montana Farm Real Estate Mortgage Indebtedness*, MAES, *Bulletin*, No.383, Bozeman, Montana, October 1940, p.18.)

12) 連邦土地銀行は1916年の連邦農場貸付法 (Federal Farm Loan Act) によって設立されたが、その業務は低利 (6~8%) で規則的な長期返済方法による土地抵当貸付に限られていた。農業不況に苦しむ大平原の農民にとって緊急に必要とされたのは2~3年の短期金融であったが、土地銀行は短期の金融問題に殆ど関与しなかった。詳しくは以下を参照。Benedict, *op. cit.*, pp.125-127. 前掲訳書, 144-145頁。

13) 農家の経営悪化は、不安定な自然環境と負債増加のほか、新規移住者の農業経験不足も指摘されていた。モンタナ中央北部の農場550戸の調査によれ

実施しない場合に比べて2倍程度の農地面積を必要とするため、大平原の穀物生産農家にとって、農地規模拡大は必至であった¹⁶⁾。

大平原北部の自然環境のうち、乾燥した気候は農業生産の不安定要因となるが、樹木が少なく、平坦な地形は大型の農業機械を導入するには有利に働いた。3～4台のプラウを牽引できる中規模の汎用トラクターは20年代半ばに登場し、大平原地域では急速な普及をみた。コンバインはトラクターにやや遅れて導入された。農民の経験的な判断では、トラクターとコンバインの導入により、現有農地を約2倍の規模にするのが最も効率的とされた¹⁷⁾。同時期にはトラックや自家用車も農業機械とともに普及をみ、収穫期の輸送効率が高まっていた。農作業の機械化とモータリゼーションの進展は、休耕地拡大と相俟って、20年代における農場の規模拡大を促進した¹⁸⁾。

として、夏季休耕、根覆い(mulches)、耕起(tillage)、流水制御などの技術が開発されてきた。それらの技術は、灌漑農業とは区別して、ドライファーマーミングと総称されている。20年代から現在までのドライファーマーミングの発展と環境保全との関係については、次の論文を参照。Stewart, B.A., O. R. Jones and P. W. Unger, "Moisture Management in Semiarid Temperate Regions," Jitedra P. Srivastava and Harold Anderman (editors), *Agriculture and Environmental Challenges, Proceedings of the Thirteenth Agricultural Sector Symposium*, The World Bank, Washington, D.C., 1993.

- 16) モンタナ東部の休耕地面積は、1924年約150万エーカー、29年250万エーカーとなっていた。休耕地が総作物用地(遊休地や耕作された牧草地を含む)に占める割合は24年30%、29年37.4%となっていた。(Hargreaves, *op. cit.*, p.50.)
- 17) 20年代半ばのトラクター販売価格は約1,300ドルであり、農民にとっては高価であったが、農地の耕作に要する労働力と労働時間は馬耕に比べて約三分の二の節約となった。トラクターやそれに付属する機械も20年代半ばから急速に開発・改良され、ゴムタイヤの使用は農地間の移動を容易にした。モンタナ州のトラクター販売台数は1924年の約100台から29年には4,340台となっていた。また、同州におけるコンバイン販売台数は、1924年の約50台から28年には1,685台に増加していた。(ibid., pp.53-54, 295.)
- 18) 20年代の大平原北部における農地規模拡大につい

(3) 30年代農業不況とニューディール政策

(A) 30年代の農業信用問題

大平原では1929年から降雨量が減少し始め、各地で旱魃被害が再発した。30年代の旱魃はアメリカ中西部全域に拡大し、一部の地域では37年まで降雨不足が続いた。30年代前半には黄塵(dust storm)が吹き荒れ、春の低温と夏の異常な暑さが繰り返り、イナゴが異常発生するなど、深刻な被害を各地にもたらした¹⁹⁾。30年代初頭には農産物価格が急落し²⁰⁾、旱魃による生産減少とともに、農家所得は大幅に低下した²¹⁾。所

ては、鉄道諸会社の社有地売却、租税滞納によってカウンティ政府に収用された農地の売却、農業関係機関や農業関連企業が共同して推進した新規移住者勧誘活動、カウンティの農業試験場による小麦品種改良などの要因が挙げられる。それらの点については、前掲、柳川博「1920年代におけるアメリカ大平原北部の生産調整」を参照されたい。

- 19) Porter, Jane M., *Drought in the United States: A Short History*, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, *Staff Report*, No.AGES881020, Washington, D.C., December 1988, pp.15-16.
- 20) モンタナ州における小麦の農家庭先価格を見れば、20年代の最高値は1925年のブッシュル当り1.42ドルだったが、1928年には0.82ドル、1930年0.57ドル、1931年0.50ドル、1932年0.35ドルと急落を続けた。その後、ニューディールによる生産削減計画の開始と旱魃によって小麦の供給量が減少し、価格は多少の回復をみた。1933年の小麦価格は0.62ドル、34年0.86ドル、35年0.92ドル、36年1.23ドルに回復した。しかし、37年には0.98ドルに下落し、38年0.62ドル、39年0.61ドルと価格が低迷していた。(Montana Department of Agriculture, Labor and Industry, *Montana Agricultural Statistics*, Helena, Montana, December 1946, pp.4-5.) トウモロコシや家畜の価格も小麦価格と同様、低落傾向にあった。例えば、肉用去勢牛の価格は、1929年では、シカゴ市場でハンドレッドウェイト当り13.42ドルであったが、1933年には5.42ドルまで下落していた。肉用牛と飼料穀物の市場でも旱魃被害が深刻な影響を与えていた。(Hargreaves, *op. cit.*, p.72.)
- 21) モンタナ農業試験場による1928～35年の調査によれば、調査対象農家の65%が2,000ドル以下の所得しかなく、そのように低い農家所得では、生活費と税金を支払った後には、年間100ドル程度しか手

得の低下は抵当流れや租税滞納を招き、農場の強制売却がアメリカの農業地域で頻発した²²⁾。

大平原北部では20年代半ばから農場規模拡大にともなう資金需要が増加していた。大型農業機械の導入や農地の取得には最低限4,000ドルが必要であり、農場抵当融資を受ける農民が急増していた²³⁾。農地価格は下落していたが、抵当負債残高は逆に増加した。農場面積当たりの貸付額も増加した。30年代の農場抵当は農地価格に対する過大な貸付となっており、これが抵当流れの原因となった²⁴⁾。

不況の深刻化によって租税滞納も急増し

許に残らない計算であった。しかも2,000ドル以下の農家のうち38%は年間1,000ドル以下の所得しかなかった。(ibid., pp.72, 78-79.)

- 22) 1930年から1935年にかけて、アメリカの農場の六分の一以上が強制売却された。1933年における全国の農家の強制売却は、1,000戸の農場当り54戸と推計された。それに対して、20年代初頭の農業不況では、農場の強制売却件数は、1,000戸当り7~16戸であった。30年代における抵当流れや強制売却がピークに達したのは1932年と33年であった。(Benedict, *op. cit.*, pp.138-139. 前掲訳書156-157頁。)なお、大平原の春小麦地帯では抵当負債のモラトリアム等を要求して農民休日組合(Farmers' Holiday Association)がストライキを行うなど、農民組織の運動が活発化していた。各地の農民運動については以下を参照。Hargreaves, *op. cit.*, pp.79-82. Dyson, Lowell K., *Red Harvest, The Communist Party and American Farmers*, University of Nebraska Press, 1982, pp.73-81. 秋本英一『ニューディールとアメリカ資本主義』(東京大学出版会, 1989年), 第2章。
- 23) 1930年には、ノースダコタ西部における自作農の約70%が1930年に抵当融資を受けていた。モンタナ東部とサウスダコタ西部でも、抵当融資を受けた自作農は約56%であった。また、モンタナ州の農場抵当負債残高は1925年には1億1,700万ドルであったが、1930年には1億2,900万ドルに増加していた。(Hargreaves, *op. cit.*, p.73.)
- 24) 土地価格の下落はアメリカ全土にわたる傾向であった。1912-14年の平均土地価格を100とすれば、1920年には170であったが、1930年には115へと、大きく下落していた。抵当流れとなった農場における貸付額をみると、1921年から25年の5年間では、農場用地の平均評価額の40%をわずかに上回る程度であった。しかし、1926年から30年では、その貸付額が60%以上となり、1931年から35年では、100%以上になっていた。地域によっては、150

た²⁵⁾。20年代農業不況期にも租税滞納額は増加したが、租税滞納によりカウンティ政府に収用された土地は競売にかけられ、農民等がそれを購入した。しかし30年代では、全般的な不況や旱魃の影響で土地取得需要が大きく減退していた。カウンティ政府は租税滞納額の回収が不可能となった²⁶⁾。

1931年に合衆国議会は、農業不況の深刻化に対処するため、種子貸付(seed loans)²⁷⁾の融資枠を拡大した緊急援助を決定した。これは作物

%以上の過大な貸付もみられた。(Renne, *Montana Farm foreclosures*, MAES, *Bulletin*, No.368, Bozeman, Montana, February 1939, pp.20-21.)

- 25) 例えばモンタナ州では、課税対象農業用地のうち15%以上が1928年に租税を滞納していたが、この数字は1932年42%, 33年40%となり、深刻な問題が発生していた。(Renne, Roland R., *Montana Land Ownership, An Analysis of the Ownership Pattern and Its Significance in Land Use Planning*, Montana State College, Agricultural Experiment Station, *Bulletin* no.322, Bozeman, Montana, June 1936, pp.42-43.)
- 26) 州・カウンティ政府は、1930年から34年にかけて、緊急の救済に要する支出が急増していた。また、地方政府は自動車道路の建設を公債の発行によって賄っていた。それらも地方財政逼迫の原因となっていた。(Hargreaves, *op. cit.*, p.86) なお、モンタナ州の各カウンティでは、租税滞納によってカウンティ政府に収用された土地は毎年競売にかけられていた。滞納額またはそれ以上の価格がつけば、カウンティ政府は租税証明書(tax certificate)を発行し、証明書購入者は先取特権を得た。3年以内に租税滞納者が滞納分の租税と罰金および利子を償還しなければ、その全資産は証明書購入者のものとなった。20年代では土地取得需要が旺盛で、競売にかけられた土地の購入者はすぐに見つかった。また、投機目的で証明書を購入することもしばしば起った。(Renne, *Montana Land Ownership*, p.14.)
- 27) 連邦政府は第一次大戦直後の1918年に、緊急融資として種子貸付を実施していた。1918年と19年の貸付総額は420万ドルであったが、融資対象は旱魃などによる凶作地域に限られ、市中の信用機関から借りられるような資産を所有しない農家にのみ供与されるものであった。その後、融資額は25~200万ドル程度に減少した。29年には576万ドルの融資が行われたが、旱魃被害の救済には殆ど効果がなかった。(Benedict, *op. cit.*, pp.138, 177. 前掲訳書, 189, 204頁。)

および飼料貸付 (crop and feed loans) と呼ばれた。融資枠の拡大によって31年には約44万戸の農家が融資対象となり、32年には50万戸、33年には63万戸に増加した。33年の貸付件数はアメリカの全農家の約1割に相当した。貸付総額は31年5,600万ドル、32年6,400万ドル、33年5,700万ドルとなっていた²⁸⁾。

大平原北部における1931年の作物および飼料貸付総額は、モンタナ州200万ドル、ノースダコタ州303万ドル、サウスダコタ州327万ドルであり、それら三州で全国の貸付総額の15%を占めていた²⁹⁾。しかし、小麦価格が急落し、旱魃で生産が減退している大平原北部の農家にとっては、融資の返済は困難を極めた³⁰⁾。

旱魃被害は長期化したため、貸付の返済は滞りがちであった。連邦政府は貸付返済期間を2～3年に延長する措置をとった。しかし、モンタナでは、33年の貸付総額の12%が償還されたにすぎず、サウスダコタで21%、ノースダコタで12%が償還されたただけであった³¹⁾。政府による緊急融資は、大平原北部における農業信用問題の有効な解決手段にはならなかった。連邦土地銀行などの政府系金融機関もなす術がなかつ

た。ニューディール開始直前には抵当流れや租税の滞納が依然として続いていた。

(B) ニューディール期の農業信用政策

ルーズヴェルト政権の発足により、農業信用政策が大規模に開始された。1933年5月に緊急農場抵当法 (Emergency Mortgage Relief Act of 1933) が成立し、連邦土地銀行貸付残高の利子率を、それまでの5～6%から4.5%に引き下げることが決定された。これによって生じる土地銀行の損失は政府が補償することになった³²⁾。同年には連邦農場抵当公社 (Federal Farm Mortgage Corporation) が設立され、政府の農業信用制度は大幅に整備されることになった³³⁾。

連邦土地銀行は、1935年には、その他の貸付機関が保有する抵当に対して再融資を行う機関となり、利子率が3.5%に引き下げられた。再融資の原資には、連邦政府が利子保証する20億ドルの農場融資債が充当された。連邦土地銀行の貸付残高は、1935年にはそのピークに達し、20億7,200万ドルとなった。貸付残高はそれ以降、徐々に減少を始めた。以上の措置により、抵当

28) 作物および飼料貸付は総額700万ドルで、種子、耕作用家畜の飼料、および燃料の購入を援助することが規定されていた。32年2月には耕作用家畜の制限が外され、全ての家畜の飼料と種子を購入するための貸付が承認された。1件当りの貸付限度額は400ドルとされた。さらに、貸付の制限が緩和され、経営資金が不足している農家は、自然災害の有無にかかわらず、貸付を受ける資格を有することになり、貸付対象地域も災害地域に限定されることなく、全国に拡大された。(ibid., pp.175-177. 訳書202-204頁)

29) Hargreaves, *op. cit.*, p.89.

30) モンタナ州における農家1戸当りの平均貸付額は235ドル (全国平均141ドル) だった。31/32年の同州の小麦庭先価格は0.38ドルであり、政府貸付を利子率5～5.5%で償還するためには約650ブッシェルの小麦収穫高が必要であった。31年のエーカー当り小麦収量は6.6ブッシェルだったから、貸付償還を行うためだけで約100エーカーの農地が必要であった。(Montana Department of Agriculture, Labor and Industry, *op. cit.*, p.5.)

31) Hargreaves, *op. cit.*, p.89.

32) Benedict, Murray R., *Farm Policies of the United States, 1790-1950*, New York, 1953, pp. 281-282. 1933年農業調整法 (Agricultural Adjustment Act of 1933) のTitle IIが緊急農場抵当法であり、Title Iは農業調整、Title IIIは通貨価値に関する大統領の権限を規定している。緊急農場抵当法は同年6月の農場信用法 (Farm Credit Act of 1933) に引き継がれた。(Rasmussen, Wayne D., edit., *Agriculture in the United States, A Documentary History*, vol.3, New York, 1975, pp.2245-2256.)

33) 連邦農場抵当公社は、連邦土地銀行が1933年から36年までの間に約10億ドルほど第一抵当を増加することができるよう、連邦土地銀行債を買い上げた。さらに政府は、同公社を通じて、監督官貸付 (commissioner loans) の形で約8億ドルを供与した。33年以前の土地銀行による抵当融資は土地評価額の50～60%に制限されていたが、同法施行後は、評価額の75%以上、最高限度額が5,000ドルに拡大された。(Benedict, *Can We Solve the Farm Problems?* pp.147-148, 前掲訳書, 164-165頁.)

貸付の収縮を完全に打ち消すことはできなかったものの、続発する農家破産を食い止めることができた。旱魃被害が深刻な一部の地域を除いて、農業信用危機は1937年までに過ぎ去ったのであった³⁴⁾。

大平原北部の農業信用問題は、以上の農業信用政策によっても、根本的な解決をみるほど容易な問題ではなかった。モンタナ州では1932年に682件の抵当流れを記録したあと、33年359件、34年257件に減少していた。しかし、35年には299件、36年には569件と再び増加に転じていた³⁵⁾。旱魃被害地域にたいしては、長期・短期の農業信用の改善措置とともに、農業生産構造に係わる抜本的な対策を講じる必要があった³⁶⁾。

(4) 土地撤退計画

作物および飼料貸付については、旱魃被害が深刻な地域における経営基盤の脆弱な農家をいたずらに存続させることになるという批判が開始当初から出されていた。それらの「問題農家」に対しては、転住のための援助、あるいは現状

の農業形態や農場規模を改善するための技術援助および信用の供与などの解決策が必要であるという認識が連邦政府内外に高まっていた³⁷⁾。

旱魃被害地域における農地を連邦政府が購入し、農民及びその家族を他の地域に転住させる計画は、後に総称して半限界地の撤退計画(program of submarginal land retirement)と呼ばれるようになった³⁸⁾。以下、この計画の成立過程とそれが地域経済に与えた影響を検討する。

(A) 全国土地利用会議

連邦農務省農業経済局(Bureau of Agricultural Economics; BAE)の主席農業経済学者ベーカー(O.E.Baker)は、大規模機械化農場が発展した大平原春小麦地帯を「北アメリカにおける最もダイナミックな農業地域」とであると礼賛

うことを内容とした国内割当計画(Domestic Allotment Plan)を1933年に開始した。この計画の検討は紙幅の都合上、割愛する。なお、ニューディール農政の成立過程は、久保文明『ニューディールとアメリカ民主政—農業政策をめぐる政治過程』東京大学出版会、1988年、世界市場における過剰問題とアメリカの生産制限政策の関連は、柳川博「国際小麦協定(1933年)の成立と挫折」北海道大学『経済学研究』第31巻第3号(1981年11月)、国際連盟を中心とした世界的な調整過程は、堺憲一「農業をめぐる1930年代の経済ナショナリズムと国際協調」藤瀬浩司(編)『世界大不況と国際連盟』名古屋大学出版会、1994年を、それぞれ参照されたい。

34) 短期の信用についても連邦政府の救済措置がとられた。1933年には農場信用庁(Farm Credit Administration)が設置され、同庁内の生産信用公社(Production Credit Corporation)からの資金供与によって各地域に生産信用協会(Production Credit Associations; PCA)が設立された。PCAの利率は、商業銀行よりも低く設定され、33年6%、34年5%、39年4.5%と徐々に引き下げられた。短期資金貸付の面でPCAと競合する商業銀行やその他私的な金融機関は、利率の引き下げや柔軟な支払期日の設定を行い、農村地域の信用状態は大きく改善されることになった。(ibid.)

35) Renne, Roland R., *Montana Farm Foreclosures*, p.57.

36) Hargreaves, *op. cit.*, pp.91-92. 連邦政府にとっては、農業信用問題の解決とともに、国内と世界市場における農産物過剰問題に対処することも最重要な課題となっていた。農業調整庁は作物生産者が作物面積の20%以上の削減に合意した場合は、一定の基準期間における年平均生産量の54%を上限として、ブッシュル当たり約0.29ドルの利益支払(benefit payment)と呼ばれる補助金を支払

37) Hargreaves, *op. cit.*, pp.90,100. Benedict, *Can We Solve the Farm Problems?* pp.178-179. 前掲訳書、206頁。

38) Benedict, *Farm Policies of the United States, 1790-1950*, New York, 1953, p.363. なお、ハーグリーブス教授は、前掲書第4章「地域調整のための土地利用計画：再移住計画(Land-Use Planning for Regional Adjustment: Resettlement Program)」で政府の土地撤退計画を検討している。同章では、農家の他地域への転住や政府による代替地の整備などを検討するときは、その計画を「再移住計画(Resettlement Program)」とし、政府による土地の収用を分析する場合には「土地撤退計画(Land Retirement Program)」としている。本稿では、再移住計画や地域コミュニティの再整備計画を含めて「土地撤退計画」と総称する。

していた³⁹⁾。しかし、20年代末から顕著になった農産物の過剰生産傾向は、ペーকারの考え方に大きな修正を迫るものであった。ペーカーは1928年末に、農地の新規開発には何らかの規制が必要であると言明し、旱魃被害が大平原北部に拡大した1932年には、20年代に「半限界的(submarginal)」であった土地が、その時点で「過度に限界的(supermarginal)」とみる見解を表明した⁴⁰⁾。

B A Eでペーカーと共同研究を行っていたグレイ(L.C.Gray)⁴¹⁾は、農産物過剰問題の対策には生産制限が必要であり、それは「問題地域」に対して集中的に計画されるべきことを提案した⁴²⁾。とくに小麦地帯と綿花地帯における土壌を保全するため、それぞれの地域の土壌に最も良く適応する作物を選別し、場合によっては「瘦せた土地の漸次的、恒久的な撤退(gradual permanent retirement of lean acres)」が必要で

あるとした⁴³⁾。

連邦政府の土地撤退計画形成に影響を与えたのは、ペーカーやグレイとともに、モンタナ州立大学農業経済学部長のウィルソン(M.L.Wilson)であった。ウィルソンは、1924年に大規模機械化農場を実験する会社をモンタナ東部に設立するなど、ドライファーマー技術の普及に務めていた⁴⁴⁾。しかし、30年代初頭には、年来の主張であった機械化と大規模化による生産性向上に疑問を持つに至った⁴⁵⁾。ウィルソンはモンタナ州における農地の生産性を基準とした土地の等級付け(モンタナ州立大学が調査)に従って、エーカー当たり15~20ブッシェル以上の小麦を生産する農地は生産継続が可能だが、それ以下の生産性しかない農地は生産を停止することを提案した。また、アメリカの全作物用地約5億エーカーのうち、1億エーカーは半限界的な土地と推計され、それらの土地で生産が継続されているために、それが価格低下の原因となり、天候不良の年には政府の緊急貸付が必要になるとして、連邦政府の土地撤退計画を支持するに至った⁴⁶⁾。ウィルソンはB A Eのかつての同僚ペーカーやグレイとともに全国土地利用会議開催

39) Hargreaves, *op. cit.*, p.29. ペーカーのこの見解は、B A Eの同僚からは「楽観的」とみられていた。(ibid., p.288, n.22.)

40) Ibid., p.107.

41) グレイはニューディール期の土地撤退計画形成に重要な役割を果たしているので、本文と重複するが、ここに彼の経歴を略記する。1919年にB A Eの土地経済部長に就任したグレイは、ニューディール農政が開始された33年から同局の計画部土地政策課長を兼務することになった。農業経済局での仕事の他にも、1931年11月にはシカゴで開催された全国土地利用会議の事務局長を任命され、同会議の業務が1934年に土地利用計画委員会に引き継がれたときも、そこでの主要なメンバーであった。34年6月に発足した全国資源局では土地計画に関する監督者を務め、土地利用計画委員会でも引き続き土地計画を監督する立場にあった(この委員会の議長はウィルソンM.L.Wilson; 後述)。35年には農業調整庁の土地政策課長となり、35年から37年にかけては再入植庁の副理事を兼務し、37年から引退する1941年まで、農業経済局の副局長として土地利用計画を統括した。(Kirkendall, Richard S., "L.C.Gray and the Supply of Agricultural Land," *Agricultural History*, Vol.37, October 1963, pp.207-211. Hargreaves, *op. cit.*, pp.108-109.)

42) Gray, L.C., "National Land Policies in Retrospect and Prospect," *Journal of Farm Economics*, Vol.13, No.2 (April 1931), p.234.

43) Gray, L.C., "Research Relating to Policies for Submarginal Areas," *Journal of Farm Economics*, Vol.16, No.2 (April 1934), p.301.

44) ウィルソンは1924年から26年までB A Eに勤務し、当時B A E内で議論されていた生産統制案には同調せず、農場の経営効率向上を主張していた。なお、ウィルソンの20年代における活動と略歴については、前掲、柳川博「1920年代におけるアメリカ大平原北部の生産調整」を参照されたい。

45) Wilson, M.L., "Mechanization, Management and the Competitive Position of Agriculture," *Agricultural Engineering*, Vol.13, No.1 (January 1932), pp.3-5.

46) Wilson, M.L., "A Land Use Program for the Federal Government," *Journal of Farm Economics*, vol.15, no.2 (April 1933), pp.224-225. なお、このときウィルソンは、連邦政府関係者が殆ど触れたことのない地域的な側面に注意を促していた。それは、計画が実施された場合の農民とその家族が受ける損害に配慮することであり、このためには連邦と地域の諸機関との密接な連携が必要であることを強調した。(ibid.)

に向け、積極的な活動を行った⁴⁷⁾。

グレイは農務省各部署、大学や農業研究機関、農民組織等の代表を集めた会議の開催を農務長官ハイド (Arthur M. Hyde) に働きかけ、1931年11月には全国土地利用会議 (National Conference on Land Utilization) がシカゴで開催された⁴⁸⁾。そこでは公共用地における放牧の規制、半限界的な農場の放棄 (abandonment)、問題地域への移住の制限、私的な土地開発の規制などを内容とする勧告が採択された。それらの問題を継続して審議するために、全国土地利用計画委員会 (National Land-Use Planning Committee) と、土地利用に関する全国諮問立法委員会 (National Advisory and Legislative Committee on Land Use) が設けられた⁴⁹⁾。

全国土地利用会議の勧告は予想外に広範な支持を得ることになり、国家的な土地利用計画への関心を高めることになった。1932年の大統領選挙戦では、共和・民主両党とも、農業に対する国家的な規制活動を要求する政策を掲げていた。共和党の綱領宣言では、半限界地における作物生産用地を、河川の流域保護、放牧、森林、狩猟保護、公園などに利用する区画に統合する案が出された。ルーズヴェルトは、ニューヨーク州知事時代に同州の森林保護区を拡大する運動を進めた経験から、土地の計画的な利用に強い支持を表明した。ファーム・ビューロー

(American Farm Bureau Federation) やグレンジ (National Grange) などの農民組織、そして連邦商務省も国家的な土地利用政策の必要性を「原則的に」支持していた⁵⁰⁾。

(B) 全国資源局

ルーズヴェルト大統領は1934年6月に、旱魃被害地域に対する5億2,500万ドルの特別救済資金拠出を決定した。この資金のうち5,000万ドルが「限界に近い (submarginal) 農場の緊急取得および貧窮農家の転出援助」に使用されることになった。農地取得と転出援助は連邦緊急救済庁 (Federal Emergency Relief Administration) および農業調整庁の計画部 (program section) が担当することになった。同資金は1935年6月30日まで有効であった。さらに、この資金は旱魃被害地域における救済目的にのみ使用されることが規定された⁵¹⁾。

旱魃被害地域特別救済資金の決定とともに、ルーズヴェルト大統領はウォーレス農務長官の助言を得て⁵²⁾、機関横断的な全国資源局 (National Resources Board; NRB) を設置し

47) ウィルソンは全国土地利用会議をシカゴで開催するよう、シカゴ大学のグディ教授 (E.A. Duddy) に働きかけていた。(Hargreaves, *op. cit.*, p.110.)

48) 30年代初頭の段階では、政府、大学、農民組織等には、マクナリー＝ホーガン計画 (McNary-Haugen Proposal) に代表される、生産調整における任意主義 (voluntarism) を支持する意見が根強かった。グレイは彼らを説得し、共に土地撤退計画推進に協力することを望んでいた。(ibid., p. 109.)

49) それら二つの委員会は、その後2年間、農業企業の拡大方策、灌漑プロジェクト開発による移住者の勧誘、都市の失業者に雇用機会を与えるための「土地に帰る (back-to the-land)」運動などを議論した。(Kirkendall, *op. cit.*, pp.210-213.)

50) Wilson, M.L., "A Land Use Program for the Federal Government," pp.218-220.

51) 連邦緊急救済庁は1933年5月、3億ドルの基金によって設立されていた。また、特別救済資金には、半限界地購入のほか、特別事業と人命救助に1億2,500万ドル、家畜購入費7,500万ドル、種牛の船積・加工・救済配布費用1億ドル、飼料購入と輸送のための緊急貸付7,500万ドル、都市における失業成年に雇用機会を与えるための旱魃被害地域への共同作業隊費5,000万ドル、35年に作付を予定している種子購入費の貸付2,500万ドルが決定された。貸金利用は1935年6月30日まで有効であった。(Benedict, *Farm Policies of the United States, 1790-1950*, p.300. Benedict, *Can We Solve the Farm Problem?* pp.175-176. 前掲訳書, 203-304頁.)

52) ニューディール農政開始に際して、ウォーレスは農務省と内務省の間の「敵対関係」が土地政策に影響することを懸念していた。このときウィルソンは、内務省管轄の全国土地問題委員会 (Committee on National Land Problems; 33年秋発足) の議長を務め、農務省と内務省を調整する役割を果たした。(Hargreaves, *op. cit.*, p.112.)

表3 アメリカの農地面積 (1935年), 全国資源局の
購入予定面積および再入植庁による購入面積⁽¹⁾
(エーカー: %)

	アメリカ全土 (1935年) ⁽²⁾	全国資源局の 購入予定面積 ⁽³⁾	再入植庁による 購入面積 ⁽⁴⁾
全農地	1,054,515,111 (100.0)	75,345,000 (7.2)	11,300,000 (1.0)
作物用地 ⁽⁵⁾	415,334,931 (100.0)	20,000,000 (4.8)	2,500,000 (0.6)
牧草地 ⁽⁶⁾	517,900,401 (100.0)	35,000,000 (6.8)	6,000,000 (1.2)
林地 ⁽⁷⁾	77,379,254 (100.0)	N. A.	2,700,000 (3.5)
その他の農地	43,900,525	N. A.	N. A.

(1) 表中()内の数字は、アメリカ全土の各項目を100.0%とし、全国資源局と再入植庁による購入予定または購入面積が占める割合。

(2) U.S.Department of Commerce, Bureau of the Census, *United States Census of Agriculture: 1935*, vol.3, *General Report: Statistics by Subjects*, Washington, D.C., 1937, p.19による実数字。

(3) Gates, Paul W. and Robert W. Swenson, *History of the Public Land Law Development*, Zenger Publishing Co. Inc., Washington, D.C., November 1968, p.599; Hargreaves, Mary W.M., *Dry Farming in the Northern Great Plains, Years of Readjustment, 1920-1990*, University Press of Kansas, 1993, p.112からの概算値。

(4) *Ibid.*, p.116からの概算値。

(5) 収穫面積, 収穫失敗 (crop failure), 遊休および夏季休耕地を含む。

(6) 耕作可能な牧草地 (plowable pasture), 林地における牧草地, その他の牧草地を含む。

(7) 牧草地に分類されない林地。

た。農業地域の開発についてはNRBの土地計画委員会 (Land Planning Committee) が担当した⁵³⁾。

NRBは土地撤退計画の対象地域を選定した。全国で約7,534万5,000エーカーの土地の撤退が計画され,それはアメリカの全農地の7.2%

に相当した(表3参照)。計画実施期間は15年とされ,その間に1年当たり約500万エーカーの農地を購入することが予定された。計画の対象とされたのは,次のような「問題地域」であった。(1)土壌流出の危険がある丘陵地,(2)砂を含んだ軽い土壌と浸食の危険のある地域,(3)大平原における乾燥の度合いが強い地域。さらに,租税を滞納している農場も撤退計画の対象に組み込まれた。大平原の小麦生産地域の殆どはこの「問題地域」に該当し,計画に示された撤退予定地域はモンタナ州の中央部・北部・北東部,ノースダコタ州の西部,サウスダコタ州の西部三分の二が含まれていた⁵⁴⁾。

大平原北部の,撤退が予定された地域からは多くの不満が出された。旱魃被害の比較的軽微な地域が撤退予定地域に指定され,農家所得が低く,旱魃救済資金が他地域よりも多く支払われた地域が除外されているという矛盾が指摘された⁵⁵⁾。また,生産される小麦の品質の相違や,

54) Gates, Paul W. and Robert W. Swenson, *History of the Public Land Law Development*, Zenger Publishing Co. Inc., Washington, D.C., November 1968, pp.599-600. Benedict, *Farm Policies of the United States, 1790-1950*, p.466. Hargreaves, *op. cit.*, pp.113-114. 撤退予定地の選定にあたっては,大部分の地域で,20世紀初頭に作成された連邦地理院による分類(農業用地,農業一放畜用地,放牧地,放牧一飼料用地,耕作不能放牧地,灌漑または灌漑可能用地)が使用され,地域農業の実態を正確に反映するものではなかった。土地計画委員会も,撤退予定地はおおまかにスケッチされたものであることを認めていた。(ibid.)

55) 例えばモンタナ州で旱魃被害が最も少なく,救済貸付を受けた農家の割合が低いTooleとBlaineカウンティ(カウンティ名については,以下,原語表記とする。)が撤退地域に含まれ,一人当たりの連邦援助の割合が30年代半ばに最高を記録したモンタナ南東部の大部分のカウンティは撤退地域から除外されていた。同様の矛盾は両ダコタにも顕著であった。ノースダコタで最も被害の大きいWilliams, Renville, Bottineau, Hettingerの各カウンティが撤退地域から除外され,サウスダコタのTripp, Lyman, Gregoryの各カウンティも,浸食による被害が大きかったが,予定地域から除外されていた。(ibid., p.114.)

53) NRBは全国産業復興法(National Industrial Recovery Act of 1933)による救済機関であり,内務省管轄の全国計画局(National Planning board)と,ウィルソンが議長を務める全国土地問題委員会の後継機関とされた。NRBの構成メンバーは,内務省,農務省,戦争省,労働省,商務省の各長官,連邦緊急救済庁長官,そして全国計画局の代表であった。NRBは全国自然資源の開発と利用のための包括的な計画を12月までに準備する大統領命令を受け取った。土地計画委員会の委員長にはウィルソンが任命され,グレイも同委員会に参加し,ウィルソンの下で土地問題を監督することになった。同時にウィルソンは農務省副長官を任命され,ウォーレスを補佐することになった。(Nourse, Edwin G., Joseph S. Davis and John D. Black, *Three Years of the Agricultural Adjustment Administration*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1937, A Da Capo Press Reprinted Edition, New York, 1971, pp. 378-379. Hargreaves, *op. cit.*, p.112.)

機械化の進展状況による生産性の相違について、この計画では何も考慮していないとする批判も出された⁵⁶⁾。

(C) 再入植庁

NRBが選定した撤退予定地域のガイドラインは、実際の土地購入には利用されず⁵⁷⁾、1935年5月には、農業不況地域における復興計画の推進と土地撤退計画を実施する機関として再入植庁(Resettlement Administration; RA)が設立されることになった⁵⁸⁾。RAは469のカウンティにおける245件、総面積1,890万エーカーの土地購入プロジェクトを決定した。RAには、34年に承認された半限界地の購入資金5,000万ドルに追加して4,800万ドルの資金が与えられた。RAは全予算9,800万ドルのうち、約2,700万ドルだけを1937年までの土地購入資金に利用した。

56) Starch, E. A., "Type of Farming Modifications Needed in the Great Plains," *Journal of Farm Economics*, Vol. 21, No.1 (February 1939), pp. 117-18. 大平原北部で生産される硬質赤色春小麦(hard red spring wheat)は、タンパク質含有量が多く、20年代には製粉業者が高いプレミアムを支払って購入するほどであった。詳しくは次を参照。Hill, Lowell D., *Grain Grades and Standards, Historical Issues Shaping the Future*, University of Illinois Press, 1990, p.113 ff. Hargreaves, *op. cit.*, p.11 ff.

57) NRBは1935年6月、全国資源委員会(National Resources Committee)に名称を変更し、殆ど「内容のない」活動を続けた。39年には全国資源計画局(National Resources Planning Board)に統合され、43年に議会は同局の廃止を決定した。
(*ibid.*, p.115.)

58) RAの任務として規定されたものは以下の通り。
(1)貧窮者または低所得者世帯の再入植を内容とする計画の管理。(2)土壌の浸食、流水の汚濁、海岸の浸食、再森林化および治水に関する計画の着手および管理。(3)自作農・小作農・シェアロッパーおよび農業労働者の農地および必要農業施設の購入資金の全部または一部の貸付。なお、ニューディール開始以来、RAが設立されるまでは、とくに南部諸州の半限界地における土地計画が連邦緊急救済庁やAAAの土地政策課(Land Policy section)などで実施されていた。それらの業務はRAに移管された。(Benedict, *Can We Solve the Farm Problem?* p.185. 前掲訳書, 211-212頁。)

土地購入の大部分は36年と37年に実施され、実際に取得された農地は全国で約1,130万エーカー(35年センサスによる全農地の約1%)となり、そのうち約250万エーカーが作物用地、600万エーカーが牧草地、270万エーカーが林地であった(前出表3参照)。購入された土地の殆どが農業生産に不適な土地であり、作物用地の大部分が遊休地であった⁵⁹⁾。

RAによって実施された土地撤退計画は、NRBが当初予定した大規模な土地の購入による土壌保全と生産制限という考え方を大きく修正するものであった。しかし、重要な点は、西部フロンティア開発の基本であったホームステッド法による土地への自由な参入を制限し、すでに農民によって所有されている農地の一部を連邦政府の管理下に置く計画が実施されたことであった⁶⁰⁾。RAの意図は、耕作に適さない土地を作物栽培から除き、それによって、入植者による乱開発(exploitation)や、成功の見込みの少ない地域における農業生産の継続を防止することにあった⁶¹⁾。

RAによる政策変更のもう一つの目的は、購入された土地を放牧、林業、公園等の区画統合に利用することであった。とくに、放牧地区の

59) RAは、土地撤退計画以外の予算でも土地の購入を行ったが、それはインディアン居留地、公園、野生生物保護区などの拡大を意図したものであった。
(*ibid.*, p.340. 訳書389頁。Hargreaves, *op. cit.*, p.116.)

60) 当時カリフォルニア大学教授であったベネディクトは、連邦政府による土地購入計画を次のように評した。同計画は「いまや生産統制の手段の一つとしてではなく、むしろ……連邦諸機関の管理に不都合となる、所有権の混在した地域(area of mixed ownership)を整理する計画として具体化された。現時点では、その計画が総生産量に与える影響は重要ではないだろう。そして、それは従来からのフロンティア開発の流れを逆転させる長期的な計画といえよう。」(Benedict, Murray R., "Production and Control in Agriculture and Industry," *Journal of Farm Economics*, Vol.18, No.3, August 1936, p.465.)

61) Benedict, Murray R., *Farm Policies of the United States, 1790-1950*, pp.324-327.

統合・組織化を図ることが重要な課題であった。

ニューディール農政開始に際して、占有されていない全ての公有地は連邦政府の管理下に置くことが宣言され、公有地で放牧を行っていた農民の反発が強まっていた⁶²⁾。放牧業者を宥めるため、34年にはテイラー放牧法(Taylor Grazing Act of 1934)が成立し、連邦所有公有地での私的な放牧経営が認められた。

大平原北部三州では、小規模かつ孤立した放牧地を統合・開発した後に、放牧業者の賃貸に供することができる権限が各州政府に与えられた。いくつかのカウンティでは、租税滞納で差し押さえられた土地も開発地域に組み込まれた。それぞれの放牧業者は、すでに経営している牧場に最も近い開発区の賃貸に関する優先権が入手できるように計画されていた⁶³⁾。RAによって購入された土地の一部は各地域の開発地区の統合に利用された。その結果、小規模な放牧業者は減少し、大規模な家畜飼育産業の発展する基盤が準備されることになった⁶⁴⁾。

(D) 大平原北部における土地撤退計画の実態

RAが決定したプロジェクトのうち、国内で最大規模のものは、モンタナ州のミルク・リバー地区における土地購入計画(Milk River land purchase project)である⁶⁵⁾。これはテイラー放

牧法による放牧地の統合・組織化事業と一体となって進められた。以下、大平原北部における土地撤退計画の実態を、同プロジェクトを中心に検討する⁶⁶⁾。

ミルク・リバー地区では、約350万エーカーの撤退が予定され、1,200戸程度の農家が土地購入計画に参加したが、1937年までに条件付き売買契約(option)を結び、土地を売却した農家は300戸にすぎなかった⁶⁷⁾。900戸の農家は売買契約を結ばず、自身の所有地に留まった。そのうち、約500戸の農家は放牧農家であった。彼らは近隣に放牧場を入手する可能性が高かったため、売買契約を結ばずに家畜飼育を継続した。1939年の財政年度終了時点で、ミルク・リバー地区における970,198エーカーがRAによって購入さ

つのカウンティの小麦総生産量は320万ブッシェルであり、それはモンタナ最大の小麦生産地域である中央北部のChouteauカウンティで生産される量よりも約100万ブッシェル少なかった。ミルク・リバー地区は、小麦生産よりも家畜の放牧が優位する地域であった。(ibid., p.116. Montana Department of Agriculture, Labor and Industry, op. cit., pp.6-7.)

66) ミルク・リバー地区開発の歴史は古く、入植は19世紀から開始された。20年代半ばには地域の事業家と土地所有者が協力して、段丘地でドライファーマーミングを行っていた農民を灌漑地に移住させる計画が実施されていた。この計画は、34年段階で土地購入の資金が枯渇していた。ウィルソンはこの事業の推移を大統領や農務長官に紹介し、ミルク・リバー地区が土地撤退計画のモデル事業にふさわしいことを進言していた。(Hargreaves, op. cit., p.124.)

67) 購入が予定される土地を再評価し、売買契約を結び、その後土地権を確認し、境界線を確定する作業は多くの時間と労力が必要であった。条件付き売買契約を結び、実際に土地を売買するまでには予想外の時間を要することになった。契約を結んだ農民は、どのくらい自身の土地に留まることができるかも判らない状態であった。不安定な状態に置かれた農民に対して救済補助金の支給が決定されたが、それがいつまで続くかは、37年のバンクヘッド・ジョーンズ法が成立するまでは不確定であった。(ibid., p.117. Gray, L.C., "Federal Purchase and Administration of Submarginal Land in the Great Plains," *Journal of Farm Economics*, Vol.21, No.1, February 1939, p. 126.)

62) 連邦政府の公有地管理の理由は、公有地における過度な放牧が植生の質を悪化させ、さらに、放牧業者は公有地の継続的な使用権を持たないので土地の効率的な使用と土壤保全を調和させる長期的な計画立案が困難であるということであった。(ibid., pp.319-322.)

63) テイラー放牧法では、放牧業者が1頭当たりわずかな料金で、或る一定数の家畜を放牧する権利を得るような放牧区(grazing district)を各地域で組織することが求められた。(Hargreaves, op. cit., p.106.)

64) Ibid.

65) ミルク・リバー地区とは、モンタナ州北東部の小麦生産地域に隣接するValley, Phillips, Blaineのカウンティ内の664万3,837エーカーを指し、そこには特定の用途を持たない公共地約84万9,000エーカーが含まれていた。1929年におけるそれら三

れた。これはRAが購入した全面積の8.6%に相当するが、ミルク・リバー地区の撤退予定面積の28%程度にすぎなかった⁶⁸⁾。

RAの土地購入と連動して、連邦と州政府は公有地の整理・統合による広大な家畜飼育場を創出する事業に着手した。モンタナ州政府はミルク・リバー地区に211万1,000エーカーの牧場を開発する計画を決定した。それは各地域の家畜飼育協会 (grazing associations) と協力して実施されることになった⁶⁹⁾。同様の計画は両ダコタでも開始された。ノースダコタ州では約115万エーカー、サウスダコタ州では約86万エーカーの土地購入が決定された⁷⁰⁾。

土地撤退計画と放牧地の統合計画は、大規模な家畜飼育産業を創出するには不十分な程度の土地しか入手できなかった。土地購入資金は不足し、売買契約締結の手続きには長時間を要していた。さらに農民は、土地を売却して他に再移住する場合、政府が用意する農場区画の規模を知ることができなかった⁷¹⁾。ミルク・リバー計画では、政府の提供する一戸当たりの農場規模は40エーカーから160エーカーであった。一部の

地区では灌漑設備が建設されていたが、その程度の規模では「生存最低水準」も確保できない状態であった⁷²⁾。

(E) バンクヘッド=ジョーンズ農場小作法

土地撤退計画の実態をみる限り、農民が進んで土地を政府に売却する環境は整っていなかった。しかも、30年代半ばからは徐々に降雨量が増加し、天候回復の兆しがみえたため、農民は農地の売却を躊躇し始めていた。同時期、連邦議会では、RAの活動が非公開的 (unfolding) であり、一部には「社会主義的」だとする批判が高まっていた⁷³⁾。37年にはバンクヘッド=ジョーンズ農場小作法 (Bankhead-Jones Farm Tenant Act of 1937) が成立し、ここに「半限界地の撤退計画 (submarginal land retirement program)」が初めて明文化され、RAは農場保障庁 (Farm Security Administration) に名称変更されることになった⁷⁴⁾。しかし、同法では、新規の農地購入予定地域は提示されなかった。土地購入予算も大きく削減されることになった⁷⁵⁾。

RAの業務を引き継いだ農場保障庁は、30年代後半には、売買契約を結んだ農民が依然とし

68) 連邦政府は土地撤退計画実施に当たり、農民の土地売却に何らかの圧力をかけることはないと言明していた。しかし、地域の計画担当者からは、計画の実効を疑う意見が出され、RAのモンタナ中央部地区監督者 (district supervisor) は、土地を売却した農民だけが、政府のその他の援助を受けられるという内容の強制的な退去を農民に通知していた。同様の混乱は、各地で報告されていた。(Hargreaves, *op. cit.*, pp.117-118.)

69) モンタナでは、さらにミルク・リバー地区と同様の手法により、PetroleumカウンティからFergusカウンティ東部、Yellowstoneカウンティ北部、PrairieとFallon両カウンティにおいて、総計410万エーカーの牧場創設が決定された。(ibid.)

70) Gray, L.C., "Federal Purchase and Administration of Submarginal Land in the Great Plains," p.128. サウスダコタの場合は、抵当流れや租税滞納等によって放棄された農場の整理が中心となった。(ibid.)

71) 州とカウンティにおける土地撤退計画の監督者は、農民の計画参加率を高めるために、新たに用意される地区における農場規模を秘密にしていた。(Hargreaves, *op. cit.*, p.125.)

72) 政府は穀物以外にビート生産を奨励したが、近隣の製糖工場の操業規模は小さかった。酪農は大消費地との距離の問題が依然として大きかった。また、灌漑設備は、大部分が家畜飼料に向けられていた。再移住した穀作農家が近隣の新規放牧地区を利用することは認められなかった。(ibid.)

73) RAは緊急の事態に対処するために、議会の承認を得る手続きを踏んでいなかった。(Benedict, *Farm Policies of the United States, 1790-1950*, pp.362-363.)

74) 土地撤退計画は同法のTitle IIIに規定された。それによれば、この計画は「半限界地」における困難な問題に対処するためであるとともに、アメリカ南部の「小作問題」への対策も含む立法であった。(ibid.)

75) 当初案では、放牧業者の公有地への参入料金 (grazing fee) のうち50%が地方政府に配分される予定だったが、同法ではその配分額が25%に減額された。農場保障庁の活動が46年に停止した時点でモンタナのFergusカウンティ政府が受け取った土地購入のための補助金はわずか1,000ドルであった。(ibid. Hargreaves, *op. cit.*, p.121.)

て従来の農場に留まっていることを明らかにした。しかし、天候が回復した後の1942年では、全国の土地撤退指定地域に居住していた農家の70%以上が居住地を変更していた。そのうちの9%が政府の提供する農場に再移住しただけであった。40年代における人口と農地の流動化が大きく進展していた。モンタナのミルク・リバー地区でも、40年までには、撤退指定地域に居住していた農家の半数程度が他地域に移住していた。しかし、注目すべきは、地域に留まった農家の半数程度が、自己資金によって、従来からの居住地に灌漑農場や機械化の一層進んだ農場を創出していたことであった⁷⁶⁾。

39年以降、農場保障庁の予算は大きく減額され、土地撤退計画は有名無実のものとなっていた。この計画は、他の地域への再移住を促すものから、「その場所での回復 (rehabilitation in place)」を図るものに修正されていた⁷⁷⁾。

農業保障庁は46年にその活動を停止するが、それは土地撤退計画の形式的な終了にすぎなかった。農地の条件付き売買契約は1942年にすでに停止され、低所得農家や貧窮農家の自立を促す援助活動は、他の社会保障事業に漸次併合された。第2次大戦中の農業政策の重点は、市場向け食糧生産の増大に置き換えられた⁷⁸⁾。ニューディール期には、撤退あるいは整理の対象とされた大規模で、機械化された農場が、40年代の新しい局面を迎え、再び大きくクローズアップされることになったのである。

(5) おわりに—40年代における地域農業の新局面—

20年代農業不況を克服した大平原北部の農家

76) 居住地を変更しなかった農家のうち、一割程度は、政府の建設した地域内の灌漑農場に再移住し、あるいは、極度の貧困または高齢のため、移住が不可能な世帯であった。(ibid., p.124.)

77) Ibid., pp.128, 131.

78) Benedict, *Can We Solve the Farm Problems?* p. 186. 前掲訳書, 213頁。

は、20年代を通して、試行錯誤的ながら、生産性向上に努めていた。30年代には、経済全体の不況や自然災害によって経営維持に苦しんだが、ニューディール期の緊急援助や天候の回復によって、40年代に入るところから大平原の農業生産は再び活発化していた。大平原における小麦作付面積は1939年から44年にかけて510万エーカー増加した。とくに大平原北部は39-44年には350万エーカー、44-49年では950万エーカーの増加をみたのであった(表4参照)。

ここで、40年代前半における農業生産の新局面を、モンタナ州を例に概観する。1947年に公表されたモンタナ農業試験場のサンプル調査によれば⁷⁹⁾、40年代に入って農地の売買が活発化していた。1940~46年の八ヶ所のカウンティにおいて、農地を売却したのは個人(遺産相続を含む)が最も多く、全売却件数の52.9%、総売却面積の48.3%であった。カウンティ政府による売却は件数31.9%、面積33.4%にのぼり、この両者による売却が件数、面積ともに80%を越えていた。土地撤退計画をこの時期担当していた農業保障庁や他の政府機関による売却は件数3.6%、面積3.5%であった。条件付き売買契約を結ばずに地域に留った個人の農地、売買契約あるいは租税滞納などで政府に移転された農地、抵当流れの農地などが、40年代になると急速に流動化を開始したのであった⁸⁰⁾。

他方、同時期の農地購入者の圧倒的多数が個人農家であり、購入件数は全体の85.0%、面積は85.9%にのぼった⁸¹⁾。個人農家の農場規模は

79) Thompson, Layton, S., *Changing Aspects of the Farm Real Estate Situation in Montana, 1940 to 1946*, MAES, *Bulletin*, No.440, January 1947. この調査では、八ヶ所のカウンティがサンプルとして取り上げられている。そのうち春小麦生産と放牧の複合形態のサンプルとされた中央北部のPhillipsカウンティは、ミルク・リバー計画の中心地区であった。なお、サンプル対象地域の詳細については、前掲、柳川博「両大戦間期におけるアメリカ『小麦問題』の特質」、136頁を参照されたい。

80) Thompson, *op. cit.*, p.19.

81) ここでいう個人農家とは、合衆国センサスに定義

表4 大平原における小麦作付面積(1929-49年)と各期における増減

地域区分 ⁽¹⁾	小麦作付面積				(100万エーカー)		
					増 減		
	1929	1939	1944	1949	1923-39	1939-44	1944-49
大平原全域	45.7	40.8	45.9	55.4	-4.9	+5.1	+9.5
北 部	19.3	14.4	17.9	21.5	-4.9	+3.5	+3.6
中央部	19.5	19.6	18.8	25.2	+ .1	- .8	+6.4
南 部	6.9	6.8	9.2	8.7	- .1	+2.4	- .5

- (1) 大平原北部：ノースダコタ、サウスダコタ、モンタナ。
大平原中央部：ワイオミング、コロラド、ネブラスカ、カンザス。
大平原南部：オクラホマ(全州のうち93のカウンティを含む)、テキサス、ニューメキシコ。
大平原全域は、上記三地域の合計数値。
(出所) Hadwiger, Don F., *Federal Wheat Commodity Programs*, The Iowa State University Press, 1970, p.209, Table 9.1.

土地購入の増加にともなって拡大した。モンタナ州における自営農場の平均規模は、1935年に1,014エーカー、40年に1,189エーカーであり、30年代にはほとんど変化がなかったが、45年には1,566エーカーとなり、40年代前半には農家1戸当たり500エーカー以上の規模拡大が実現していた⁸²⁾。

大平原北部における農場規模拡大のうごきは、すでに20年代には開始されていた。農場の機械化、多角化、灌漑設備の建設、耕作技術の改良、小麦品種の改良などをその内容とする地域独自の試みは、30年代の旱魃や経済不況によって一時的に停滞した。しかし、40年代には新しい局面を迎え、生産構造の変革と生産性向上を実現するうごきが再始動したのであった。

20年代から40年代にかけての、大平原北部における農業生産の発展過程を見る場合、ニューディール期の土地撤退計画が与えた影響を見逃すことはできないであろう。土地撤退計画は、その目的である生産制限と土壤保全を効果的に

される自営農家 (owner-operator) と小作農家 (tenant) を含み、さらに自営農家には自作農 (full-owner) と自小作農 (part-owner) を含む。農地を購入した個人農家のうち、小作農家は件数で2.0%、面積で1.4%を占めるにすぎず、ほぼ全ての土地購入は自営農家によって行われた。
(*ibid.*)

- 82) U.S.Department of Commerce, *Statistical Abstract*, 1944-45, pp.617-618, 1955, pp.635-636.

実施することはできなかった。しかし、経営困難に陥った農家を他地域あるいは農業以外の産業に「撤退」させる役割を、部分的ではあれ、果たしていた。地域に留まり、より一層の規模拡大と経営の効率化を志向する農家に対しては、農地取得という絶好の機会を提供した⁸³⁾。かかる意味で、土地撤退計画は、第二次大戦後のアメリカ農業における新たな発展基盤を整備したのである⁸⁴⁾。

- 83) 30年代の大平原北部における小麦生産農家と畜産農家の状況を、ハーグリーブス教授は当時の地方紙を引用して次のように述べている。旱魃期に被害地域を調査したレポートは、往々にして悲惨な農家の現状を伝えている。たしかに、連邦政府と州政府が旱魃被害や全般的な不況に対する救済対象と判断した世帯は、1935年時点で、モンタナ州の全農家のうちの36%であった。それら農家の大部分が高齢者世帯、パートタイムの農業労働者世帯、あるいは生産的とはみなしがたい農地を営営している世帯であった。年間平均所得は1,000ドルを下回り、農場規模は360エーカー以下であった。小規模農場には不相応な農業機械が装備されていた。夏季休耕地を用意している穀作農家は希であった。牛飼育農家の平均頭数は20頭以下であった。それに対して、救済を必要としない三分の二の農家は所得が1,000ドルを上回り、しかも、彼らの平均年齢は46歳という若さであった。彼らは独立心にとみ、立直りが早く、そして、将来に希望を持ち続けていた。(Hargreaves, *op. cit.*, p.77-79.) ハーグリーブスが活写したような、旱魃と不況の時期にあっても経営努力を継続した農家が中心となって、40年代における農場規模拡大を実現したということが推測されるのである。

- 84) 大平原北部における旱魃被害対策としては、土地撤退計画の他に、ルーズヴェルトによって任命された大平原委員会 (Great Plains Committee) が1936年に発足していた。同委員会は土壤保全に向けた抜本的な対策を検討していた。この点については、紙幅の制約上、割愛せざるを得なかった。今後の課題としておきたい。