

アメリカの土地利用政策序説（遺稿）

細 野 重 雄

土地政策の展開

アメリカ史を簡単にいうならば、独立とそれに続く内陸の開拓——移住・産業立地の集積・立地相互の連繫——をめぐつての人々の活動であつた。だが内陸は決して空ではなかつた。インディアンと野牛を筆頭とする野獣の大群とがそこを占有していた。チエロキー・インディアン⁽¹⁾の如きはイギリスに大使を送つてゐるほどの国民であつたが、かれらを闘争によつて駆逐して、あたかも無住の地であつたごとくアメリカ合衆国は土地を処分した。

ニューイングランド、フロリダ、ニューオルリーンスにおける如く建国以前に旧大陸の土地制度を移植した地域もあるが、全体としてみれば、土地の処分ならびに土地制度の形成は封建時代を経過しない。しかも、全く新しい土地制度が旧植民地領の土地制度の大部分をくつがえして、新土地制度が文字通り全国的なものになつた。一七八五年の政令によつて定められた方形測量方式（rectangular systems of survey）は旧植民地には適用されなかつたが、それに基いてなされた地方行政区画、道路、学校基金土地、農地所有、農業経営単位（farm unit）などは、アメリカの土地制度や農業技術に一定の方向を与えたといつてもよい。

旧植民地の土地制度は「村制度」（village system）をヨーロッパから輸入し、それをニューイングランドやミ

シシッピー河口に作らうとした。「村制度」というのは、土地が個々の住宅に附属せずに、オーブン・フィールド或はコンモン・フィールドといわれる村全体の所有のもとにあつて、二圃式とか、三圃式といわれる如く、個人の経営農地が二個所或いは三個所に分散し、それぞれの農地には、村の総意に基いて決められた作物だけを作り、或いは放牧用に使うというものであつた。しかし、アメリカではヨーロッパで当時繁栄した根菜がよくできなかった。地味や気候のせいもあるが、むしろ労働力が不足したからである。インディアンの作物であつたトウモロコシがヨーロッパ農法における根菜の位置に入りこみ、ともかく「村制度」が一部分では成立した。

これらの土地は、母国の国王が貴族に下付したり、植民会社の特許したりしたものと、植民地の行政官署が払下げたものである。中には「莊園」の型を踏襲するものもあり、ことに中部以南では奴隷労働によつて輸出農産物を生産する「プランテーション」が成立した。一九世紀に入ると、このようなエステート型の農場が多くなつた。独立戦争当時最大の農場の一つとされたジョージ・ワシントンの農場はポトマック河に望む六平方マイルもの土地を占有するもので、農耕のほか、多数の機械を備つて、マヌファクチュアも営むものであつた。

また一方では払下げの手續きを経過せず、文字通り自由に土地を占有して、耕作する自由農民も多く、これらの或るものは「前線の人々」(frontiersmen)として、かえつて尊敬をうけるほどであつた。

独立戦争はこれらの錯綜した土地制度を、一挙にしてふきとばしてしまつた。封建的な小作料はなくなり、長子相続制も廃止された。独立一三州の大部分は、競つてアルゲニー山脈の西部の土地を各州の「公有地」(public domain)として宣言し、インディアンの存在ならびに既得権を無視して、独立戦争従軍者にその一部を下付した。新しい土地制度の精神的基礎がどこにあつたかを今日回想してみると、自然法、重農主義、レッセ・フェールの思想

が奇妙に混合されたものということができるであろう。今日においても夢魔の如く農政に頭を出す家族農業重視の思想はそこに端を発しているようである。

州の「公有地」は連邦政府に有償で移管された。「公有地」は、それ以来、国有地或いは連邦政府所有地 (Federal land) になったが、一定の条件で国民や地方政府などに払下げ、または下付する用意があるという点で、単なる国有地と違った意味をもっている。国有地という点と、このような政府の行動を規制する概念をもつていない。

独立戦争以来起つた西漸運動を可能にしたのは、連邦政府が「公有地」をどんどん拡張したからでもある。「公有地」の拡張は独立政府の大きい任務であつた。すなわち、独立当時、一三州からの接収地 (State Cessions)、続いてジェツファアソンの人気を高からしめたフランスからのルイジアナ購入 (一八〇三年)、スペインからのフロリダ購入 (一八一九年)、イギリスと折衝の結果獲得したオレゴンの示談接収 (Oregon Compromise 一八四六年)、メキシコからの接収 (一八四八年)、メキシコからのテキサス購入 (一八五〇年)、アリゾナ州の南部地区のカジデン購入 (Gadsden Purchase 一八五三年) の都合七回にわたる領域拡張によつて、今日の大陸アメリカの領域ができ上つた。この政治行為によつてアメリカの公有地は一四億六、二四六万エーカーに達した。これは全領域の実に七七%にわたる広さであつて、公有地の処分方法がこの国の土地政策に有する意義はまことに大きいものがある。極言すると、土地政策の変遷は公有地の処分方法の変遷であるといつてもよい。また、アメリカに封建的土地制度がないというのは、公有地の存在・処分・影響にほかならないのである。

ジョンソン、バーロー両氏によると、アメリカの土地政策は次の四期にわたることができるといふ。⁽²⁾ (1) 財政時代、(2) ホームステッド時代、(3) 保留・再取得時代、(4) 現代の四である。

(1) 財政時代

一八五三年までに属領を除く大陸アメリカの領域が形成された。財政時代というのは、独立から南北戦争前までの約七〇年であつたから、この時期は「公有地」の拡張時代でもあつた。しかし、初期における連邦政府の財政はおおむね苦しく、その歳入補填のために「公有地」の私下げを断行したのは当然であつた。南北戦争が始まる前年、一八六一年末までに私下げた「公有地」面積は一億七、六一八万エーカー、「公有地」の一二％であつた。初期の私下げ単価はエーカー当り最低二ドルであつたが、一八二〇年頃までのもつとも財政の緊迫した時期においても歳入の一二％にしか当らず、財政上の意味は大きいものでなかつた。移住奨励のために値を下げよという声に應じて、政府は一・二五ドルに引き下げた。中央銀行の廃止にもなつて、私下げ土地を担保にして金を貸す州法銀行の乱立、それから借りた金で再び「公有地」の私下げをうけるという悪循環が可能であつたから、土地は真の開拓者にも渡つたが、かなりの部分が投機者のほしいままにするとところとなつた。しかも「公有地」の処分は私下げだけではない。戦争従軍者に給付された面積も相当なもので、独立以来一八六一年末に無償下付された「公有地」の面積は、実に私下げ面積の半分に達した。これらの私下げおよび下付地は、よい土地が選り喰ひされたので、未私下げ土地が不規則に点在し、管理もたいへんであつた。さらに移住者の無免許開拓地をめぐつて、政府との間の悶着は容易に解決せず、土地処分方法は早晩改めねばならないようになつた。

一八六一年末までの私下げ総額は二億三、四〇〇万ドル、平均単価はエーカー当り一・三二ドルで、同じ期間の歳入累計額の一二％にすぎなかつた。「公有地」処分の財政上の地位は、西部の経済力形成のための移住者吸引のために、ゆるがざるをえず、一八五〇年以降は平均（最低でない）〇・九ドルにまでひき下げられるにいたつた。

(2) ホームステッド時代

一八六二年に大統領リンカーンはホームステッド法に署名した。この時から二〇世紀にかかる頃までの約四〇年間がホームステッド時代である。この法律は、同じ土地に五カ年以上居住したもので、家族農業を営もうとする人に四分の一セクション、すなわち一六〇エーカーの土地を無償にちかい価格で交付することを規定したものである。しかし、五カ年開拓準備のために一カ所に定住することは非現実である。また、西部の乾燥地で二年一作しかできないようなところでは一六〇エーカーでは家計を維持することができない。放牧経営や林業経営についてはもちろん一六〇エーカーでは話にならない。このような理由で、しばしば改訂をうけて、適用範囲を広めたが、ホームステッド法によつて農業者に交付された土地は一九二〇年までに一億九、三二四万エーカーに達する。

これより先きに(一八四一年)、小学校建設のために州政府に「公有地」を下付する法律が定められ、一八六二年には州立大学のために同様の立法が行なわれた。一九一〇年まで教育のために下付された「公有地」は累計九、六〇〇万エーカーに達する。

交通路のために政府が土地を下付する措置は、最初、道路や運河のためになされたが、一九世紀後半にはそれが鉄道に拡張された。一八六九年を最後とする前者に対する下付「公有地」面積は両者合せて八〇〇万エーカーであったが、鉄道敷設に対するものは一九二三年までに累計一億二、九〇〇万エーカーに達した。

(3) 保留および再取得時代

ホームステディングは自営農民の創設を目的とするものであつたが、土地投機師を防ぐことはできなかった。

土地投機は開拓への途を一時的に遅延さすだけであるが、能力のない開拓者や一時的な金儲けの手にわたると、乱

伐して荒廢地にしてしまふ。アメリカの農地はすでに大面積の森林を伐り払つてしまつた。一八八〇年までに三億エーカー、すなわちヨーロッパ人がくるまでの原始林面積の三分の一を破壊してしまつた。森林破壊に端を発して、耕地の地力は減退し、河川の洪水を瀕発し、労働力不足から生ずる掠奪農業が家族農業の基礎を危くすると叫ぶ人が一九世紀の後半にあらわれ、一八九一年に土地改革法 (Land Reform Act) が制定されるにいたつた。この法は今日の通念と異なり、ホームステッディングおよび土地私下に關する条項の若干を改廢して、大統領に「公有地」を保留地 (reservation) として連邦政府が解放することなく保留する権限を附与するものであつた。これによつてハーディングは一、三〇〇万エーカーを保留地とし、続くクリブランド、マツキンレー、シオドル・ルーズベルトも保留地を拡大した。この考え方は「公有地」の考え方を修正するばかりでなく、連邦政府に警察国家以上の権限をもたせるもので、政治史からみても注意すべき立法であつた。この法自体は土地利用の悪用を防止するだけのものであつたが、土地管理のために森林、ついで水利用に連邦政府が規制し、さらに政府自らが主体となつて事業を営むきつかけを与えることとなつた。本法に基いて政府は一旦下付または売渡した土地を買戻すこともあえてしたのである。一九三二年までがこの時代とすることができる。

(4) 現代

土地政策に対して、フランクリン・ルーズベルトのニュー・ディールによつて、新しい時代が生れた。「土壤保全」に対して連邦政府が積極的に行動を開始するとともに、土地信用、小作、土地利用、ルーラル・ゾーニング (後述) といった一連の土地政策をうち出した時期である。ニュー・ディール以前の農政は州政府が所管し、連邦政府が直接農民に接することはほとんどなかつたが、ルーズベルトは直接に農民に働きかける面を開いた。今日

においては下級行政機関ほど規制・取締りというような消極的農政面を担当し、農業の進歩・安定をもたらすような積極的育成面は連邦政府が担当し、或いは担当しようとして州政府と摩擦を起しているように見受けられる。試験研究、農産物価格安定、金融、保険、土壤保全、自作農創設、普及事業、農村電化、養老年金などの如き進歩的政策は連邦政府のなすところに州が協力する形をとっている。中にTVAのように、連邦政府が州から特別に委任されて、その独自の働らきで農業の開発に当る場合さえもできてきた。形においては連邦政府と各州政府は協力して当るということになっているが、意図においては連邦政府は積極的であるように見受けられる。土地政策もこのような傾向の例外ではない。土地政策は多面的に分化するとともに、連邦政府の主導性が前面に押し出された。この時代における代表的土地立法は一九三三年の農業調整法、一九三五年の土壤保全法、一九三七年の Bankhead-Jones 小作法であろう。

土地利用政策の位置

アメリカの農業政策は唯一つのものでなくて、複数である。それらは互に補完しあうものもあるが、競合するものも少なくない。農業と非農業の利益は必らずしも一致しないし、農業内においても過去の歴史は南部と中西部とを離反せしめたままであるし、これらの地域差と同時に異つた階層とを組み合わせたとと思われるこの国の三大農民団体の主張はかなり違つたものである。個々の政策はつねに反対を伴なうといつてよいものであるが、農業政策ではその傾向はいつそう大きく、さらにもう一つ都合の悪いことには、無関心が少なくないことである。

農業政策は連邦政府がもつだけでない。州にも、郡にもある。地方自治はまず身の廻りからということで始まつ

ているから、郡の農業政策もばかにならない。中央で何かをきめると、全国一率にできるといふようなことはアメリカではない。しかし、積極的な農業政策が行なわれるようになったニュー・デイル以後では、連邦政府の農業政策に影響をもつファーム・ブロックの圧力は強いものがある。アメリカ議会の下院定数はほぼ人口に比例して選挙区がきめられているから、人口の多い州と少ない州では議員数は非常にちがう。ニュー・ヨーク州とか、カリフォルニア州とかは、人口の少ない州の五、六倍もの議員を選出している。ところが、上院は、州毎に二人ずつの定数であるために、農業しかみるべき産業のない州の議員の発言がおのずから農業に偏り、さらに大統領選挙ではそれらの州をとり合ひせざるをえないために、ファーム・ブロックの地位が高く評価される。農業有業人口がわずか一二％しかないのに、農業の利益擁護のための政策が容易に通過し、それが今日の農業政策を特徴づけている。

アメリカの農業政策を通覧すると、農民の福祉増進の色が濃い。それは「農民の生活水準を向上させ、経済的機会を拡大し、農村社会の厚生を増進する」⁽³⁾のを目的とする。棉作地帯ではコットン・ピッカーはもちろんのこと、棉花が四、五尺に伸びてから除草中耕ができるようなカルチベーターが試作の段階を越えたところまできている。棉花摘採の労働を排除しても、除草中耕で人手を要したので、黒人労働者を完全に排除できなかったのだが、こんなカルチベーターができて、これと除草剤の組合せで全く人手を要しないようになれば、黒人のクローパーたちは完全に排除されてしまうであろう。機械や薬品の機能がまだ不完全だからよいものの、このような技術進歩が成功したら一部の農業者の福祉増進は、より多くの農民を少くとも一時的には不幸にするに違いない。このような機械化・化学化のために連邦および州政府は多くの資金を投じて農業技術研究を進めている。より大きな問題としてみると、価格支持策は主として商業的農場三百万のためで、この半数の農場にはあまり有利ではない。アメリカの諸農業政

策が農民の福祉増進のためであるとは簡単にいいきれないのである。このほかにもブレッシア・グループの利益のためだけである政策もなしとはしないであろう。農業政策の目的に農民の福祉のみが唱われるのは、ゾレンの段階であるとすべきである。

しかし、それにしてもアメリカの農業政策の目的は、日本のそれにくらべて比較的単純である。日本の農業政策は国際収支への顧慮なしではありえない。この枠を往々にして読みかえて、国民食糧栄養の確保が農業政策の別の大きい柱とされ、転じて「食糧自給」への狂信への誤りを起させていくくらいである。明治・大正時代には、このほか農業は壮丁の給源であつたから、もう一つの柱があつたわけである。今日ではこの柱は消えたけれども、食糧自給の夢魔は消え失せていない。ところが、アメリカ農業の生産力は農産物過剰をひきおこしている現状であるし、国際収支に対して農業は顧慮する要はない。農業政策の目標は、他の経済部門との均衡を顧慮すれば足りるのであつて、おのずから農民福祉のみにしぼられてくるわけである。したがつて、アメリカにおいては、農業政策はアメリカ全体の福祉増進の一環として、農業および農民への公権発動方法であり、それ自身孤立せず、現状および将来を通じて農民の福祉を増進するものであるべきである。

農業政策の目標である福祉増進の方向は、(1)社会的生産の極大化、すなわち資源配分の最適化と、(2)機会の均等化するなわち所得配分の最適化とに大別することができる。この二つは経済的福祉の実現をもたらしものであつて、このほかに農民の文化的、社会的、政治的福祉があるけれども、その多くは農業政策の外にある。学校教育、成人教育、社会保障、社会衛生、医療、交通、通信施設などの如きものは、農村地区を対象とする場合に農業行政機関がとり扱う面もあるにはあつても、これを農業政策の主流というわけにはゆかない。農業政策の主たる領域は経済

活動の方向づけにあるといわねばならない。

土地政策は主として経済政策の範疇に入る。

その資源配分最適化の中に入るものは、土壤保全、灌漑、開拓、土地利用計画、ルーラル・ゾーニング等の政策であるが、所得配分の最適化の中に入るものは、借地権安定、自作農創設くらいである。「公有地」私下げを中心とした土地政策の結果がこのように土地に対する政策を資源的にとり扱うようになったのである。

前者の土地政策は簡単には資源保全政策と総括できる。連邦政府が積極的に農業政策をうち

出した一九三二年以降二二年間の連邦政府予算のうちわけをみると、第一表のごとく資源保全政策は約四六億ドル、全農業予算の二七%を占めている。その内容は農業保全計画 Agricultural Conservation programs 三、五〇一、土壤保全計画 Soil Conservation Service programs 六一七、山林計画 Forest Service programs 四二二、洪水防止計画 Flood Prevention program 五〇百万ドルである。

資源保全政策のうちに最大の支出項目である農業保全政策の支出予算は、土壤保全を実施した際に直接農民に交付される補助金である。この補助金の二二カ年積算額は六四億ドルに達するが、そのうち作付割当補償金 acreage

第1表 アメリカ農務省農業予算実施額
(1932~53年度)

項	目	金額	分布割合
		百万ドル	%
主として農産物価格支持および農業所得安定策 ¹⁾		7,510	44.5
主として資源保全政策費		4,589	27.1
農業信用費 (FHA および農村電化を含む)		1,756	10.4
農業試験研究および教育費		1,190	7.0
その他 (主として学校給食、農産物市場情報、管理統制業務)		1,531	9.1
戦時対策中農業関係費 ²⁾		344	1.9
合	計	16,921	100.0

USDA, *Realized Cost of Agricultural and Related Programs by Function or Purpose, Fiscal Years 1932~53* (Feb. 1954). cited by M. R. Benedict, *Can We Solve the Farm Problem?* p. 473.

- 1) 対外援助費 (レンドリース、UNRRA, MSA など) の中の農業経費 162 億ドルを含まない。
- 2) このほかに戦時対策費として消費者のための食糧価格保証補助金 42 億 4,500 万ドルがある。

allotment payments は第一表の「農産物価格支持および農業所得安定策」にふくめられるので、資源保全策に分類される分は三五億ドルとなるのである。補助金を交付される土壤保全事業は、(i)化学肥料施用、(ii)緑肥および被覆作物施用、(iii)浸蝕防止作業(レーシング、等高線栽培、帶狀栽培、草地排水路造成など)、(iv)排水施設、(v)灌溉施設、(vi)放牧地の牧草播種、(vii)放牧地の貯水池造成、(viii)防火施設、(ix)除草、(x)植樹、(xi)防風林造成であつて、連邦政府の指定した事業に限る。補助率の詳細は知悉しないが、標準物財費に限るようである。

土壤保全と山林計画は、それぞれ土壤保全局と山林局の經費および事業費である。

洪水防止は、一九三六年の多目的洪水防止法 Omnibus Flood Control Act によつて、一河系の上流は農務省、下流は陸軍工兵隊 Army Corps of Engineers が担当することになり、いちおう担当はきまつた(技術的には種々の問題がある)。しかし、大きな河系については、一九三三年の TVA 法、一九三五年以來しばしば改訂をみたコロンビア河域法をはじめとして、単独立法が行なわれ、独立の公社や内務省の開発局 Reclamation Bureau が担当する多目的事業がより大きい比重を占めている。

一九三六―五一年の間に使われた洪水防止と水資源開発関係予算の積算額は四四億六、五三〇万ドルで、このうちで農務省関係はわずか六三三万ドル、総額の〇・一四%にすぎないが、工兵隊の洪水防止予算が五〇%、内務省開発局の水資源開発予算が三二%、農務省土壤保全局関係予算が一三%、その他六%である。⁽⁴⁾このうち大部分が洪水防止と思われるが、水資源開発のかなり多くの部分は直接農業資源の開発にあてられるものであり、そのほかに農業に割当てべきものがある。ここにその金額がいくらうということはいえないが、大づかみで二〇億ドルはあるであらう。⁽⁵⁾この金額を第一表の資源保全策費に加算すると六五億ドルとなり、農産物価格支持および農業所得

安定策費の七五億ドルより一〇億ドルだけ少ない費用となる。この事実からも、アメリカの土地利用政策が農業政策のうちに占める地位をうかがい知ることができるであらう。

所得配分適正化に関する政策費は農家更生局 *Farmers Home Administration*、その前身の農家安定局 *Farmers Security Administration*、およびさらにその前身である連邦緊急救済局（ニュー・ディールによつて創設された）の補助金および行政費の一九五三年度までの八億二、一八〇万ドルが主たるものである。このほかに農産物価格支持策費中、作付割当交付金は明らかに所得配分適正化とみなすべきものであるし、CCCの輸出補助金や価格支持費、連邦農産物保険の費用のごときものも同類である。七五億ドル中それだけを所得配分適正化のためと判定したらよいかわからないが、これらの合計が資源配分最適化の政策費より少くても多いことはない。してみると、土地利用政策は予算の上からみて、かなり大きい比重を占めていることは明らかである。（中断）

註(一) B. H. Hibbard, *A History of the Public Land Policies*, New York, 1939, p. 66.

(二) V. W. Johnson and R. Barlowe, *Land Problems and Policies*, New York, 1954, p. 30.

(三) R. Schickele, *Agricultural Policy: Farm Programs and National Welfare*, New York, 1954, p. 16.

(四) *A Water Policy for the American People*, Report of the Presidents Water Resources Policy Commission, 1950, Volume 1, p. 92.

(五) M. R. Benedict, *Can We Solve the Farm Problem?* New York, 1955, p. 374. 一九三〇年、洪水防止と水資源関係に投ぜられた連邦予算は、年間約一〇億ドルであつた。

☆ 筆者は『農業総合研究』二二巻四号（本誌）のためこの原稿を執筆中のところ、六月二九日
急逝された。本稿を遺稿として掲載する。（編集委員会）