

第一次世界大戦参戦期におけるアメリカの食糧管理政策

牧 野 俊 重

第一次世界大戦参戦期におけるアメリカの食糧政策については、その中心となって活動した合衆国食糧管理局（以下、食糧管理局と略す）に焦点を当て乍ら既に前稿（本誌前号）において考察したが、¹⁾そこでは、そのような食糧管理局が如何なる理由乃至は過程を経て設立された如何なる性格の機関であったかを考察し、また同局が実施した政策については、その長官であったフーヴァーの基本方針に示される如く、愛国心に訴えて農民と消費大衆に各自が自発的に為すべきことを行わしめようとするものと、全ての他の努力が失敗に帰した時に実施しようとした法律で認められた強制的措置とに大別されるもののうち前者にのみ限定して考察し、後者については別稿に譲るということにして終えた。本稿はそれに続くものであり、先の稿で及び得なかった食糧政策の中でも特に管理色の濃い部分、換言すれば一層厳しい食糧の管理政策について考察することを課題としている。従って、本稿は言わば前稿の続編とも言えるものであるので、ここで考察する内容に至る経緯については重複を避けるために前稿を見ていただくことにして、早速本論に入っていくことにしたい。

注 1) 拙稿「第一次世界大戦参戦期におけるアメリカの食糧政策」（『千葉敬愛経済大学研究論集』第30号所収 昭和61年）参照。

既に前稿で見た如く、アメリカ政府は第一次大戦への参戦に際して次のような二つの理由から食糧の生産、分配及び消費に対する指導と管理の実施を余儀なくされたのであった。即ち、第一は連合国と中立国がアメリカがそれまでに供給してきたものよりも一層大量の食糧と飼料を必要とし、且つ要求するに至ったことであり、第二はアメリカの一般国民を不当価格、暴利、買い溜め、及びその他の需要が遙かに供給を超過する状態が齎す¹⁾不可避免的な結果といった害悪から保護するためであった。

斯くて、戦時におけるアメリカの食糧政策の基本となった食糧・燃料管理法（以下、食糧管理法と略す）が1917年8月10日に成立し、同日に食糧管理局が設立されたのであるが、前稿で示した如く、この参戦期にアメリカ政府と食糧管理局が行った食糧政策と活動の基本的性格は次の如くであった。即ち、食糧の分配と消費に対する国家管理の規定を設けるに際し、政府は大掛かりな官僚組織によって行使される厳格な法律的統制制度を敷くか、または政府が情勢に対処するために必要と認めた制限の諸措置を自発的に遵守することを国民の愛国心に訴えるかの選択に迫られたが、他の参戦国での経験を見て全くその結果に満足していなかったウィルソン政府とフーヴァーは、その後者を基本策として採用したのであった。そして、広範な権限が大統領に、また大統領を通じてフーヴァーと食糧管理局にも授けられていたが、それ等の権限は絶対に必要な時にのみ行使するという方針を採ったのであった。²⁾

しかし乍ら、生産の拡大が図られ、分配と消費の面で多くの努力が払われたのではあったが、それでも一定の食糧に関しては全ての需要に対応することが出来ないという事実が依然として存在したのである。そこで已む無く食糧管理局はそれ等の価格の法外な高騰を防止し、その適切な分配を確保するために一層の行動を取ることを余儀なくされたのであった。そし

て、これ等の目的を達成するための管理制度の基礎は許可制度（licensing system）の確立によって据えられることになったが、それは必要上殆ど全ての種類の食糧を取り扱う商人及び代理店をも含むまでに漸次拡大されていったのである。この制度は食糧管理法の規定によって大統領が出した布告（proclamation）によって確立した。そこで先ず一連の布告を順に見れば次の如くである。³⁾

1917年8月14日の布告 この布告は全ての個人、企業、法人企業及び組合で倉庫若しくは穀物倉庫の所有者、借受人または経営者として小麦乃至はライ麦を貯蔵若しくは分配する業務に従事するもの、及び小麦乃至はライ麦からの製品を製造する業務に従事するもの（但し、日産100バレル以下の製粉工場及び製造施設を経営するもの、農民及び農民の協同組合を除く）に1917年9月1日までに許可を受けることを要求したものである。この布告によって約19,000の穀物倉庫と約2,500の製粉工場が許可を受けた。また、許可を受けた製粉施設の数同年10月8日の大統領布告によって更に増加したが、これによって玉蜀黍、オート麦、大麦の貯蔵のための穀物倉庫を経営する業務に従事するもの、及びこれ等の何れかの製粉を行うもの（但し、日産75バレル未満の製粉施設を除く）が許可を受けることを要求されたのであった。

1917年9月7日の布告 これは砂糖の輸入業者、製造業者、精製業者、及び砂糖シロップと糖蜜の製造業者に関わるものであり、そのような業務に従事する全てのものに同年10月1日までに許可を受けることを要求したものであった。これによって447の許可証が発行された。

1917年10月8日の布告 これは64品目の主要商品の輸入業者、製造業者、貯蔵業者及び分配業者に同年11月1日までに許可を受けることを要求したものの。但し、既に許可を受けている穀物倉庫経営者、製造業者、輸入業者の場合、及び運輸業者や農民その他、また特定量以下の生産能力の事業施設等は除外された。更に、小麦粉の製粉業者はその生産物を通常の径

路を通じて分配すること，そして各都市，町，地方がその通常の分量の分配を受け得るように市場に出荷することを要求された。また，卸売業者は前年同月の購入量の70%を超えて小麦粉を製粉業者から購入しないように要求され，小売業者への販売は他の穀物1ポンドにつき小麦粉1ポンドの割合で為されなければならなくなった。この布告によって1918年1月1日より以前に43,000の許可証が発行されたが，更に30,000乃至35,000の許可証が発行されるものと予測された。

1917年11月7日の布告 これは1917年12月10日までに許可を受けることを全てのパン類製造業者に要求したもの。この布告はあらゆる種類のパン，ケーキ，クラッカー，ビスケット，練り粉菓子，その他の製品を販売するために製造する全ての個人，企業等（自家製のパン及びその他のパン菓子類を出すホテル，レストラン，その他の飲食店，クラブを含む）を対象とするものであった（但し，小麦粉の1ヵ月消費量が10バレル未満のものは除く）。この布告に基づいて作成された規則は転売，価格操作のための売買，返品を受納を禁止し，焼き終えたパンの目方を定め，或る一定の混合物の分量を制限した。そしてパン類製造所製品の配達回数を減らし，卸売業者から小売業者へ直接販売することが奨励されたのである。この布告によって略23,000の許可証が1918年1月1日までに発行され，更に30,000乃至35,000の許可証が発行されるものと予測された。

1917年11月15日の布告 これは三酸化二砒素と，砒素を含む殺虫剤の製造業者，輸入業者，貯蔵業者及び商人に1917年12月10日までに許可を受けることを要求したもの。これによって1918年1月1日までに60社の企業に許可証が発行されたが，更に300乃至400のそれが発行されるものと予測された。

1918年1月10日の布告 これは海水魚の漁獲と分配に従事する業者，豌豆，乾燥豆，玉蜀黍，トマト，鮭または鰯の罐詰製造業者（但し，年間の生産高が500ケース以上のものに適用，少年少女の罐詰製造クラブは除く），トマト

第一次世界大戦参戦期におけるアメリカの食糧管理政策

スープ、トマトケチャップ及びその他のトマト製品の製造業者、パスタの製造業者、小麦製品乃至はライ麦製品の製造業者（但し、食料品の総売上高が年間100,000ドルを超えない小売業者を除く）、一般の罐詰業者、農業者、園芸業者、及び農業者と園芸業者の協同組合に1918年2月15日までに許可を受けることを要求したもの。

1918年1月30日の布告 これは1ヵ月に3バレル以上の小麦粉と小麦粗粉を使用するパン類製造業者、未炒コーヒー豆の輸入と分配の業務に従事する全ての個人と企業にまで許可制度を拡大したもの。

1918年11月2日の布告 これは全ての個人、企業及び法人企業で動物の腸から製造された詰物用外皮の輸入、製造乃至は分配に従事するもの、玉蜀黍、オート麦、大麦乃至は米を製粉するもの、アルコール分0.5%未満の弱いビール（near beer）を製造するもの、オート麦粉、粗碾き玉蜀黍粉のフレーク、蕎麦乃至は蕎麦製品の輸入、製造及び分配に従事するもの、食糧用乃至は飼料用商品の倉庫或いは貯蔵所を賃貸するために経営しているもの、及び特定の動植物の油脂を大量に輸入、製造若しくは分配している全てのものに許可制度を適用したものであった。この制度の下に置かれることになったこれ等の事業の中でも、最も重要なものは多分食糧用・飼料用商品の貯蔵倉庫に対する許可制度の適用であった。この布告が出されるまでは冷蔵施設だけが同制度の下に置かれていたからである。

それでは、これまでに見てきた布告によって示される許可制度そのものの目的は何であったのだろうか。それはこの制度が適用された全ての事業分野を食糧管理局が時々制定する規則に基づく措置に従わしめることにあったのであり、この規則に従わない業者には許可が与えられず、また許可を受けた後でそれを遵守しない違反者に対しては、罰金を科すか、軍事目的のために一定の金額を負担せしめるか、一定の日数乃至は数週間営業を停止せしめるか、或いは許可を取り消すかの手段が講じられたのである。

- 注 1) William Franklin Willoughby, *Government Organization in War Time and After* (New York: D. Appleton and Company, 1919), p. 258; William Clinton Mullendore, *History of the United States Food Administration, 1917-1919* (Stanford University, California: Stanford University Press, 1941), pp. 47-50; 拙稿 前掲論文 113-116頁参照。
- 2) 拙稿 前掲論文 131-132頁。
- 3) 一連の布告については William Franklin Willoughby, *op. cit.*, pp. 273-276.

3

ところで、このようにして確立された許可制度は食糧管理局が行った管理の第一歩に過ぎなかった。更にこの制度の下で各種の食糧を扱う輸入業者、製造業者、倉庫業者或いは商人の遵守すべき諸規則が立案・発布されたのである。しかしここで注目すべきことは、これ等の規則があらゆる場合に可能な限り関係業界の代表者との協議の下で作成されたということである。このような許可制度について、食糧管理局長官は1917年の年次報告で次の如く述べている。

「この管理に向けて取られた第一歩は、多くの重要な食糧の各々を取り扱う個々の担当部門を設けることであった。特に選ばれた人々から、また関係業界の代表者をワシントンに会議のために招集することによって、各部門が関係している業界の状況についての最も優れた専門的知識を得るために努力が払われてきた。食糧管理局の目的を出来るだけ達成するために、また投機、不当利潤及びその他の不公正な取引行為を排除するための最善の方法について彼等の専門的な知識と提案を得るために、更には一層経済的な分配を確保するために、愛国的立場からの要望がこれ等の人々に対して為された。アメリカの実務家に対するこの要望は熱烈な賛同を得てきた。それによって食糧管理局は大多数の食料品製

造業者と商人の協力を得てきた。もしそれがなかったならば、所要の迅速且つ建設的な行動を取ることは事実上不可能であったであろう。

食糧管理局は業界の人々の見解を得た後、個々の事業に適用された食糧管理の必要な制度を自主的に確立してきた。この計画は時には業界の人々の提案に従って立てられ、また或る場合には彼等の提案を無視し、別の方法を取る必要があるであった。計画は最終的に成立した後、自発的意思による協定によってか、或いは当該法律（食糧管理法）の第5条で認められた許可制度によって実施されてきた。そして、このような協定は必要な協力を得るに際して最大の価値があることを示してきた。しかし乍ら、許可制度が全ての管理の根本なのである。もし強制という方法を取らなければ、大多数の愛国心から利益を得、有効な管理を妨害する者があらゆる業界において必ず多少は出現するであろう。

全ての主要食糧の輸入、製造及び分配は今や許可制度の下に置かれており、諸規則が必要な事業分野で定められている。他の商品及び他の業界に対しても時々許可制度を取ることが多分必要となるであろう。しかし乍らその分野が極めて広範囲となるので、より一層主要な商品を何よりも先に取り上げ、他のものに対する計画の拡大を後日に期すことが必要と認められる。¹⁾」

この許可制度の重要な特色は、許可証の発行を受けたものが遵守すべき規定と規則を通じて収益（利潤）に対する管理を確立することにあったと言えるだろう。その際、後に述べる小麦の場合を除いては大統領は直接価格を決定する権限を与えられていなかったが、不当な収益（利潤）の獲得を抑制する権限によって間接的に価格を規制する権限を持っていたのであった。これについて食糧管理法の第5条は次の如く規定している。

「大統領にして許可を受けた者の倉庫料、手数料、利潤または慣行が

不正若しくは不当，或いは差別的且つ不公正，若しくは浪費的であることを認め，そのような許可を受けた者に命令によって定められた相当の期間内にそれを中止することを命令する時は，認定された事実を記載したそのような命令が取り消し乃至は中止されなければ，そのような許可を受けた者は命令によって指定された期間内にそのような不正，不当，差別的且つ不公正な倉庫料，手数料，利潤または慣行を中止しなければならない。大統領は，このような不正，不当，差別的且つ不公正な倉庫料，手数料，利潤または慣行の代わりに，公正，適正，非差別的且つ公平な倉庫料，手数料，利潤或いは慣行となるべきものを決定しなければならない。そして，そのような大統領の命令はどの裁判所に提出された如何なる訴訟手続きにおいても一応の証拠（prima facie evidence）となる。²⁾」

ウィルソンはこの権限の行使を1917年11月27日の大統領命令によって食糧管理局長官フーヴァーに帰属せしめたが，この命令は許可を受けた者のための規則を定めるに際して，更に次の事項を同長官に命じたのであった。³⁾

- (1) 1914年7月1日より以前に自由競争の状況の下で同じ業務に同じ場所に従事していた者の正常な平均利潤を公正，適正且つ公平な利潤と看做すこと。
- (2) もしそうすることが適当と考える場合には，費用に加わる如何程のマージンがそのような公正，適正且つ公平な利潤となるかを指示すること。
- (3) それより一層大きな利潤を得ることを禁止するために，当該の法律によって授与されている権限に基づき法律上の処置を講じること。

斯くて，この権限はフーヴァーによって有効に行使されたのであった。もしこのような管理の措置が講じられなかったならば，暴利が到る所で蔓延し，価格は更に高騰したであろう。確かに食糧の価格上昇がこの大戦の全

期間を通じて消費者の支出額を増大せしめたことは事実であったが、その増大には食糧の生産費、輸送費及び取扱費の可成りの増加が含まれていたものであり、生産者、製造業者及び商人の不当な暴利に起因した部分は極めて僅かなものであったと言いうことが出来るであろう。⁴⁾

注 1) William Franklin Willoughby, *op. cit.*, pp. 277-278.

2) Wayne D. Rasmussen (ed.), *Agriculture in the United States: A Documentary History*, Vol. 3 (New York: Random House, Inc., 1975), p. 2574.

3) William Franklin Willoughby, *op. cit.*, p. 279.

4) 1917年1月に食糧の卸売価格指数は1913年の水準(=100)より50%高かった。そして食糧管理局が業務を開始した8月にはそれは1913年より80%も上昇していたのである。しかし、季節的変動はその後も生じたが、如何なる由々しい価格の上昇も1918年の真夏まで記録されなかったし(同年6, 7, 8月が順に179, 185, 191), また休戦が成立した11月においてもそれは1913年より103%高いだけであった。小売価格の変動は通常は卸売価格のそれに遅れるので、既に卸売市場で起こっていたことに対応して幾らかの上昇があることは予想されるところであった。しかし、24品目の主要食糧の小売価格指数は可成り良好な記録を示している。1913年の平均を100とするそれは1917年8月が149であり、9月から12月までが順に153, 157, 155, 157, 1918年の1月から10月までが順に160, 161, 154, 154, 158, 162, 167, 171, 178, 181であった。また、卸売価格と小売価格の間のマージンを示すために主要食糧1人当たりの総費用について食糧管理局が行った調査によれば、1915年の第三・四半期から1916年の第三・四半期までの平均で小売価格は卸売価格より47.2%高かったが、1917年の第三・四半期には39.6%, 第四・四半期には37.1%高かったに過ぎず、1918年に関しては第一・四半期から第四・四半期まで順に38.6%, 40.7%, 40.0%, 36.6%であった。即ち、管理が実施された期間の大部分を通じて両者間のマージンは40%以下に維持されたと言えるだろう。William Clinton Mullendore, *op. cit.*, pp. 319-320.

ところで、このような許可制度によってアメリカの食糧管理政策は推進

されたのであるが、食糧管理局は遂には消費者のための食糧の価格を固定すると殆ど同様の措置を取るに至った。この計画は1918年6月に開始されたもので、それによって標準化された「公正価格表」が各コミュニティの卸売業者、小売業者及び消費者の代表者から成る地方の委員会によって定期的に作成されることになったのである。そして、この表は店頭顧客が容易に見ることが出来る場所に全ての商人によって掲示されることになった。食糧管理局がこの計画を発表するに際して述べたところを見ると次の如くである。

「各委員会は現実の卸売価格についての詳細な報告を得、小売業者が受け取るべき公正な利潤部分を確定し、最終価格は広く公表される。あらゆる都市と郡の新聞は、毎週同じ日に目に付き易い場所に特定欄を確保すること、及び人目に付く見出しと食糧問題や外国で最も必要とされる食糧に代わる代用品の使用についての興味ある脚注を付けた価格表を掲載することによって協力することを要請される。

消費者は公表された価格より以上を要求する店舗を食糧管理官に知らせることを要請される。これ等の報告についての調査は、食糧管理局に愛国的商人と暴利獲得者を判別するための基礎を提供しよう。小売店に対する間接的な管理はその源泉において供給を断つこと、即ち適正な価格以上を強要する企業との取引関係を断つことを許可を受けた卸売商人に通知することによって行使される。

小売価格の報告者はアメリカの全ての郡において任命されている。彼等には諸店舗の要求する価格を厳密に監視すること、そして「公正価格表」に指示された範囲内を維持していない全ての商人を地方の食糧管理官に報告することが期待されている。調査の結果商人が過度の価格を請求したことが判明すれば、食糧管理官は発言の機会を与える。決定を下す委員会によって公表された価格の範囲内を維持することが出来なかつ

た正当な理由をもし彼が示すことが出来ない時は、処罰される。この標準化された計画の全国での実施によって、顧客の支払う価格が、必要とする取扱業者の適正な費用と利潤を生産費に加えたもの以上に出ないことを顧客に保証し得ると食糧管理局は信じている。¹⁾」

この「公正価格表」の制度は極めて能率的に効力を発揮したのであった。これによって商人と消費者の取り扱い上の均等が確保されたのであり、国民の必需に付け込んで可能な限りのものを得ようとする可能性があった商人による不当な代金の請求と暴利の獲得は著しく阻止されたのである。

ところで、これまでに見てきた許可制度は実際にはどのように運営されたのであろうか。許可証の発行という実際の業務は許可部（Licensing Division）で行われた。しかし乍ら、この部は一度許可証を発行した後は規則と規定の実施には関係せず、その任務は他の部署で遂行されたのであった。そして、規則と規定に従って実施するに際して採られた方法については食糧管理局長官の1917年の年次報告で述べられているが、それによれば次の如くであった。

「規則の違反を発見し、且つその産業の全般的状況に関する正確な情報を得るために、全ての許可を受けた者は少なくとも月一度ワシントンに報告することを要求されており、その報告書は注意深く審査され、且つ要約される。

許可を受けた者からの報告書は統計部（Statistical Division）で受領され、要約される。その中に含まれた情報は様々な業界における利潤、不当な価格、及びもしあれば投機を示すという方法で整理、照合される。そのようにして得た情報に加えて、統計部はまた既存の政府機関、委託関係にある商業代理店、（統計部が組織した）アメリカ全土にいる小売価格についての数千人に上る自発的報告者の組織、及びその他の様々な源

泉から受け取る我国，連合国並びに中立国における食糧の生産，消費，動向及び価格についての資料も収集している。

法律（食糧管理法）と諸規則の施行は，全ての商品部（Commodity Divisions）から独立して職務を行っており，連邦食糧管理官と多くの州におけるその補助者の活動を監督，調整している施行課（Enforcement Section）に委ねられている。違反についての報告は，消費者，その業界の他のメンバー，連邦食糧管理官とその補助者，及び食糧管理法の施行に際してその専門的な知識と経験の提供を快く申し出ていた農務省の化学局から得られている。それから問題の調査が行われ，そして十分な理由があれば許可証を取り消す手段が講じられる。もし刑事訴訟が必要と認められれば，その目的のための勧告が法務省²⁾に対して行われる。」

また，食糧管理局は食糧の分配を管理するに際して，アメリカだけでなく他の諸国の必要をも考慮しなければならなかった。そのために同局は世界中の食糧供給の状態，及び連合国と同盟国（独逸側）に与しない友好的な中立国の双方の需要に関する情報を得ることを必要とし，且つ戦時通商局（War Trade Board）を通じて食糧の輸出入をも管理したのである。食糧の輸出入の実際の許可は戦時通商局の職掌であった。しかし乍ら，同局は食糧管理局と密接に協力し，且つ殆ど全くその勧告に基づいて行動したのであった。戦時通商局との接触は食糧管理局が人をそこに派遣して維持され，食糧管理局内での食糧の輸出入に関する一切は輸出入部（Division of Exports and Imports）³⁾で処理されたのである。

更に，食糧管理局の今一つの特別な任務にアメリカの陸海軍，赤十字社，ベルギー救済委員会，及び連合国による食糧購入の調整を行うというものがあった。殊に大量の食糧を必要とした連合国はアメリカの財務省との約定に基づいて，その必要とする食糧のアメリカでの購入の全てにつきアメリカ政府による承認を得なければならなかったが，政府はその責任を

食糧管理局に負わしめたのである。そして、連合国のための全ての穀物の購入は後に述べる食糧管理局穀物公社（Food Administration Grain Corporation 以下、穀物公社と略す）で為され、その他の食糧は全て食糧管理局の購入調整部（Division of Coördination of Purchases）を通して購入されたのであった。⁴⁾

尚、食糧管理法は陸海軍を維持するため以外にも、国民の共同防衛に関する使用にとって必要と認められる食糧、飼料、及びそのための貯蔵施設を徴発する権限、及びこれに対しては正当な賠償金を確定し、且つこれを支払う権限を大統領に与えていたが（第10条）、⁵⁾ウィルソンは1917年10月28日の大統領命令によってその権限の行使を食糧管理局長官に委ねたのであった。しかし、この権限はフーヴァーにとって貴重ではあったにしても、実際には殆ど有効に行使されるに至らなかったのである。

注 1) William Franklin Willoughby, *op. cit.*, p. 280.

2) *Ibid.*, pp. 281-282.

3) *Ibid.*, p. 282.

4) *Ibid.*, pp. 282-283.

5) Wayne D. Rasmussen (ed.), *op. cit.*, p. 2576.

5

ところで、食糧の中でも小麦と砂糖はその性質上極めて重要なものであり、然もその供給が十分でなかったために、特に重大な問題を提起するものとして注目されたものであった。従って、食糧管理局はこれに対しては特別な措置を取らざるを得なかったのである。そこで、次にそれを順に見てみることにしたい。

食糧管理法が通過した当時、小麦の供給に関する事態は極めて切迫した

ものであった。そこで、連邦議会はその生産を促進させ且つ管理するために比類のない権限を大統領に授与する規定を同法の中に盛り込んだのである。即ち、大統領は必要な場合には小麦の生産者を奨励して最大限の努力を払って生産せしめるために小麦の保証価格を決定する権限を与えられると共に、広く食糧に関するその他の委任事項に加えて、小麦、小麦粉、碾割り玉蜀黍、豆類、馬鈴薯を購入し、貯蔵し、且つこれを適正な価格で販売する権限を授けられたのであった（第11条と第14条）。¹⁾

これによって大統領は1917年8月30日、シカゴでの標準小麦1ブッシェル当たりの基本価格を2.20ドルと定め、他の等級及び他の市場での価格もこの基本価格によって調整されると公表したが、この所謂保証価格（最低価格とも言われるもの）は、これを決定するために任命したガーフィールド（Harry A. Garfield 当時、燃料管理局長官でもあった）を委員長とする特別委員会の答申に基づいて大統領が決定したものであった。更に大統領は翌年2月25日、この価格に本質的な変更を加えることなく1918年産の小麦にもこれを踏襲することを公表したが、6月21日にそれを2.26ドルに引き上げ、また9月2日には翌1919年産のそれについても同様の措置を取ることを発表し、この価格が維持されることになったのである。²⁾

ところで、小麦に関する問題の主要要素の一つは、食糧管理局自身が陸海軍及び連合国の必要に対処するために小麦と小麦粉を確保する政府の機関として行動するために、完全に市場を支配し得る大規模な購入者となったことであった。斯くて、食糧管理局はこれによって生じた事態に対処するために、小麦と小麦粉の購入、貯蔵、分配及び販売という業務に携わることを余儀なくされたのである。その際、合衆国船舶局（United States Shipping Board）が5000万ドルの資本金を以て緊急船舶公社（Emergency Fleet Corporation）を創設したのに倣って、食糧管理局はこの任務の遂行のために一つの特別な会社の設立を決定したのであった。

即ちウィルソンは1917年8月14日、大統領命令によって穀物の購入、貯

蔵、輸送及び販売の業務に従事する穀物公社として知られるデラウェア州の法律に基づく株式会社の設置を命じ、同日これが設立されたのである。³⁾ 穀物公社の資本金は5000万ドルとされ、それは額面100ドルの50万株に分割され、食糧管理局がその全株式を引き受け、且つ食糧管理法第19条に規定された1億5000万ドルの政府支出金からそれを払い込むことになったのである。⁴⁾

1918年6月21日の大統領命令によって穀物公社の資本金は1億5000万ドルへと変更され、同公社が経営のために必要とするその資本を供給するために、その額に達するまで政府を代表してその株式を購入することを食糧管理局に命じたのであった。この時の命令は更に、提供さるべき小麦の全量を保証価格で購入するように申し出るか、或いは買い入れる準備をしておくことを穀物公社に命じると共に、その所有する小麦乃至は小麦粉を担保としてその運営に必要な資金を借り入れる権限を同公社に認めたのである。更に1918年7月5日、食糧管理局はその業務を小麦と小麦粉の購入、貯蔵及び販売から全種類の穀物のそれへと拡大すると発表し、この業務を担当するために穀物部（Cereal Division）を設置したが、穀物部の業務に付随する金融上の処理に関しては、引き続きその代理機関として穀物公社を利用することにしたのであった。⁵⁾

穀物公社の経営は7名から成る理事会に委ねられ、そのうち食糧管理局長官を含む4名は大統領による任命、他の3名はその発起人による指名であったが、大統領による更迭を含む承認を条件とした。そしてデラウェア州以外の事務所と主要営業所はニューヨーク（市）に置かれた。また、同公社はその業務を管理するために全国を14の地区に分け、ボルティモア、バッファロー、シカゴ、ダルース、ガルヴェストン、ミニアポリス、キャンザス・シティ、ニューオーリンズ、ニューヨーク（市）、オマハ、フィラデルフィア、ポートランド（オレゴン州）、セントルイス、サンフランシスコに夫々の本部が設置され、買付代理店として、また許可を受けた穀物倉庫

と製粉業者の監督に関して食糧管理局の代行者としても活動する代理業者をこれ等の各都市に置いたのであった。⁶⁾

製粉工場への小麦の供給と小麦粉の分配は、食糧管理局と製粉業者との間の自発的な協定によって設置された製粉部（Milling Division）で行われたが、この部は分割された8の製粉地区の夫々に、各地区内の製粉中心地に本部を置く「製粉業者委員会」を設置したのであった。製粉業者が30日の期間を超えて在庫品を保留することを時々食糧管理局から要求される場合に起こり得る損失を防止するために、穀物公社は彼等との協定によってそのような損失に対しては保証を与え、製粉業者もこの保証を考慮してその購入した全小麦の価格の1%を同公社に支払うことに同意したのである。また製粉部の実際の経費は、小麦粉の購入に際して連合国は配給の面で同部のサービスを受けたが、連合国が同部に支払った購入金額の1%の4分の1の賦課金によって賄われたのであった。尚、アメリカの或る地方——特に太平洋岸——では自発的な協定が結ばれ、それによって地方の穀物倉庫や貯蔵所に運ばれた小麦の処分を命令することを穀物公社に認める代わりに、同公社がこれ等の倉庫に運ばれた小麦を責任を持って管理することになった。この協定の目的は製粉のために小麦を確保しておくことであつたのであり、また輸送便を待つ小麦によって生じる費用増のために、その地方の商人が小麦の生産者に対して行う値下げの要求に対処するためでもあつた。⁷⁾

ここで食糧管理局で作成された文書によって穀物公社の運営の方法を見れば次の如くである。

「全国の穀物倉庫と製粉工場から毎週の小麦、ライ麦、玉蜀黍、オート麦及び大麦の受取高、毎週の輸送量、その週末における貯蔵量、加えて製粉工場からは小麦とライ麦の製粉量を明示する報告が毎週得られる。穀物公社が到着する全ての小麦を購入するこれ等の市場の各々において

価格表が定められている。市場による価格の相違は幾分運賃の差を反映しており、また価格表は農務省によって定められ且つ議会によって承認された連邦等級基準に基づいて、小麦の一切の等級と種類をカバーするように調整されている。

製粉工場は食糧管理局長官によって与えられた積出しの指示によって国内各地から直接に供給を受けるが、同長官は毎週報告の表作成によって適当な貯蔵小麦の所在を知り、且つ交通運輸についての顧問と協議して最少の運賃負担と最少の輸送負担による輸送を指示する。このような直接の発送によって、荷主も直接に製粉工場から集荷し、また支払いも穀物公社の事務所を経由しない。

余剰小麦の輸出は小麦よりも小麦粉という形をとるように小麦の製粉が奨励されている。⁸⁾」

また、全ての金融取引を正確に記録し且つ報告させるために特別な注意が払われたのであった。穀物公社の全ての会計簿と決算報告書は定期的に公認会計士による検査と公社役員による監査を受け、公社の経営については明細な月次報告書が議会に対して作成されたのである。

即ち、穀物公社は政府による経済管理の方法上の興味ある革新であったと言えよう。それは如何なる既存の民間業者にも取って代わるものではなかったし、また営利のために業務を行ったのでもなかった。既述の如く1億5000万ドルの資本金を持っていたが、穀物の市場での購入、貯蔵、輸送及び販売に安定と秩序を齎すためにこの資金を使用したのである。例えば1917年に設立されると直ちに同公社は、戦前3年間の平均製粉量によって決定された比例的基準に基づいて使用し得る小麦の製粉工場への割り当てを行うと共に、2万以上の穀物倉庫との協定によって国内の出荷量を管理し、政府が設定した保証価格以下への如何なる小麦の値下がりをもさせないことをそれ等に保証し、且つ貯蔵と輸送の固定費をそれ等に支払ったの

である。これは大いに末端の穀物倉庫での競合的な買付を排除し、利用し得る穀物の迅速且つ能率的な分配を可能にしたのであった。また、価格の安定化は農民が将来の価格の上昇を期待することなく市場に穀物を出荷することを促進せしめたのである。加えて、穀物公社は鉄道会社の不必要な負担を取り除き、遅滞を最小限にするために輸送機関に対する管理も行ったが、同公社はこれを運賃率の調整を行うことによって、また鉄道車輛、船舶、ドック及び倉庫設備の効果的且つ最大限の使用を要請することによって行ったのであった。即ち、穀物公社の機能によって穀物の適切な保存が倉庫に維持され、望ましい形でその分配が達成されたのである。⁹⁾

注 1) Wayne D. Rasmussen (ed.), *op. cit.*, pp. 2576, 2578. 尚、小麦の保証価格を決定する権限を大統領に与えた強力な理由の一つは、ロシアに大量の小麦が蓄積されつつあると信じられており、もしそれがダーダネルス海峡の開通乃至はこの大戦の終結によって突然放出されるならば、市場を崩壊せしめるであろうということにあった。多くの農民がこの不測の事態の発生を懸念して小麦の生産を思い止まることが憂慮されたのである。このために議会自ら高い保証価格を決定しようとする強力な活動が行われたのであるが、ウィルソンの要請に議会が応え、この価格決定権は大統領に授与されたのである。William Franklin Willoughby, *op. cit.*, pp. 283-284.

2) William Franklin Willoughby, *op. cit.*, p. 284 ; Glenn Porter (ed.), *Encyclopedia of American Economic History*, Vol. I (New York : Charles Scribner's Sons, 1980), p. 355. 尚、食糧管理局は生産を増加させるためにこれに基づいて直ちに業務を開始したが、小麦の最低価格を保証し且つその他の商品の価格を安定させることによって、農民が——競争入札から受け取ったであろうもの程には高くなかったにしても——その1年の収穫から期待していた利益を彼等に十分に齎した条件での栽培を可能にし、且つ全生産物のための市場を農民に保証したのであった。しかし、当時フーヴァーに対して為された主要な非難は、農産物の価格を最高に等しいものに設定したために、農民の利益が甚だしく制限を受けたというものであった。これに対して、フーヴァーは「如何なる最高価格も設定されなかった、唯最低価格が設定されただけだ」と応答したが、食糧管理局の活動はそれが存在していなければ生じたであろう一層の価格の上昇と暴利の獲得を疑いなく防止したのであった。設定された価格は必要とされた生産量を引き出すに十分な程に高かったのであり、より一層の高い価格は農民が最後に

は被ることになったデフレによる損害を更に大きくする結果となったであろう。因に、食糧管理局の主張によれば、同局は小麦栽培農民が1917年に約6億4300万ドル、1918年に約8億1500万ドルの利益を上げるのを手伝ったのであった。George Soule, *Prosperity Decade: From War to Depression, 1917-1929* (New York: Rinehart & Company, Inc., 1947), pp. 23, 27; John T. Schlebecker, *Whereby We Thrive: A History of American Farming, 1607-1972* (Ames, Iowa: The Iowa State University Press, 1975), p. 211.

- 3) この食糧管理局穀物公社はその名称を1919年に合衆国穀物公社 (United States Grain Corporation) と改め、農民利益代表団 (farm bloc) の要請で、戦後期の経済的停滞で痛打された農民に連邦政府の援助を与えるための機関として、余り有効ではなかったにしても1927年まで存続することになるのである。Edward L. Schapsmeier and Frederick H. Schapsmeier, *Encyclopedia of American Agricultural History* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1975), p. 146.
- 4) William Franklin Willoughby, *op. cit.*, p. 285.
- 5) *Ibid.*, pp. 285-286.
- 6) *Ibid.*, p. 286.
- 7) *Ibid.*, pp. 286-287.
- 8) *Ibid.*, pp. 287-288.
- 9) George Soule, *op. cit.*, pp. 23-24.

6

砂糖の保証価格を決定するに際しては、小麦の場合と異なって如何なる権限も食糧管理法によって与えられていなかった。しかし乍ら、その供給は不十分であり、従って小麦や小麦粉の場合と殆ど同様に緊急に価格を安定させる必要があったのである。そこで食糧管理局も様々な方法でこの情勢に対応しなければならなかったが、その最初の且つ最も重要なものは、甘蔗を生産するルイジアナ州、甜菜生産諸州、ハワイ、ポート・リーコ及びキューバの製糖業界の代表者を会議に招集し、協定によって夫々の砂糖の基準価格を決定することに成功を収めたことであった。また、砂糖市場における先物投機が全て停止されたのに加えて、その設立と共に直ちに食

糧管理局は砂糖精製業の原価と利潤を詳細に検討してきたが、それに基づいて精糖業者が粗糖に対して支払った価格に付加して販売する際の差額（利潤）に関しても協定が結ばれたのである。即ち、それは戦前の平均が100ポンド当たり85セントであり、大戦中に1.84ドルへと上昇していたが、この精糖業者との協定によって1.30ドルへと引き下げられたのであった。¹⁾

更に1918年7月11日、フーヴァの要請と大統領による承認を経て食糧管理局は再び株式会社の形態を採る砂糖査定平準局（Sugar Equalization Board）を設立させたのであった。この局は500万ドルの資本金を持っていたが（全額大統領の緊急資金が充てられた）、その設立の目的は、各種砂糖のコストの均等化、砂糖のより望ましい分配の確保、外国産砂糖の連合国との共同取引の促進、及び外国向け運賃率の格差の調整を図ることに置かれていたのである。フーヴァがその理事会の会長に、ラルフ（George M. Rolph）が局長に就任したが、理事会のメンバーには関税委員会のタウシグ（Frank W. Taussig ハーヴァード大学教授）やその他の有能な人々が含まれたのであった。²⁾

そして1918年10月24日、この砂糖査定平準局、食糧管理局長官としてのフーヴァ、及び国内の甘蔗糖と甜菜糖の精糖業者以外のアメリカにおける主要な精糖業者の三者は協定を結ぶに至ったが、これによって精糖業者は1918年10月1日から1919年12月31日までの期間、全ての種類の所要粗糖を砂糖査定平準局からのみ購入すること、同局はこの期間に1ポンド当たり7.28セントという固定価格（これは同局が購入した各地の粗糖の諸価格を加重平均して算出したもの）で精糖業者にその粗糖の全要求量を供給（販売）すること、及び精糖業者は精糖のマージンとして1ポンド当たり1.54セントより以上を請求しないことが決定されたのである。この協定の目的はキューバ産粗糖から精製された砂糖の価格を、甜菜の栽培業者及びルイジアナ州の甘蔗栽培業者と協定したものと同一価格、即ち卸売で1ポンド当たり9セントに定めることであった。³⁾ その際、キューバ産粗糖に対して支

払われた価格と同局が販売した価格との間には100ポンド当たりで25乃至38セントの開きがあったが、それは同局の負債を償却した後は雑収入として財務省に収納されることになったのである。そして、この協定とそれに基づく砂糖査定平準局の活動の合法性は、独占禁止法違反を危惧したフーヴァの要請に対する法務長官の回答、即ちシャーマン独占禁止法の規定に特に抵触しないという判断によって明白となったのであった。⁴⁾

さて、これまで重要商品であった小麦と砂糖について述べてきたが、豚の生産を増加させるために食糧管理局がその価格の面で取った行動も興味あるものであったので、ここで併せてそれを見てみることにしたい。この大戦は脂肪の不足とその結果としての豚肉（製品）に対する大量の需要によって特徴づけられたが、⁵⁾食糧管理局が1917年に状況を把握した時、アメリカの豚の生産は著しく不足してきており、主要な豚肉生産センターの豚の受取高は1916年の同じ時期に比べて7乃至10%低下していた。然も、この事実は豚の価格が史上最高であったのでその生産者が全ての販売し得る豚を放出するに至ったという事実と、玉蜀黍の価格も史上最高であったために更に豚を肥育することが利益を齎さなかったという事実にも拘わらず生じていたのである。⁶⁾

そこで豚の生産の増加を図り、その価格の高騰を防止するために、迅速な行動を取ることが必要であったが、それについての調査の結果は、豚の生産量が過去においてその主要飼料であった玉蜀黍の価格に対する豚の価格の比率の相違によって異なってきたことを示していたのである。玉蜀黍の価格が豚の価格に比べて相対的に高い時は、それを飼料にするよりも市場で販売する方が有利であった。逆も亦真実であった。そこで、食糧管理局は主要な豚の生産者から成る委員会を任命したが、その1917年10月27日の報告書は現在の年間の供給量が6000万頭未満であるのに対して約6500万頭を正常な供給量として示し、それを維持するには100ポンドの豚の価格が少なくとも13.3ブッシェルの玉蜀黍の価格に等しくなるように保たれな

なければならないこと、そして正常量を更に15%超えて生産するためには少なくとも14.3ブッシェルの玉蜀黍の価格が支払われなければならないと主張したのであった。⁷⁾

然るに、食糧管理局は豚の価格と玉蜀黍の価格を決定する権限を持っていなかったのである。しかし乍ら、既述の如く同局はアメリカの陸海軍、連合国、ベルギー救済委員会及び赤十字社の購入も取り扱っており、その購入高はアメリカで生産された豚肉とその製品の30乃至40%にも達し、その支払いは全製品の価格を大きく左右するものであった。然も、協定によってそれ等が食糧管理局が設定した如何なる価格をも支払うことに同意したことは、食肉加工業者が一定の満足のいく利益を得ることを条件として同局が設定する価格を農民に支払うことに同意したものと相俟って、同局が玉蜀黍の価格に対比して予め設定した価格に豚の価格を可成り接近せしめることを可能にしたのであった。食糧管理局は1917年11月3日、次の通告があるまでシカゴ市場での豚の最低保証価格を1ハンドレッドウェイト (=100ポンド) 当たり略15.50ドルに維持するように努めると発表した。それは実質的には上記の委員会の勧告した価格であった。更に、この発表は1918年の春に産まれた豚の価格にも言及していたが、それは市場に出された豚100ポンドの価格をその肥育に必要とした玉蜀黍1ブッシェル当たりの平均コストの13倍に設定しようとするものであった。しかし、これは高すぎるとして修正され豚100ポンド当たり18ドルとされたが、これも維持されなかった。そして、1918年11月から1919年2月までは17.50ドルが——豚の生産者は政府が約束を守らなかったと不満であったが——シカゴ市場での最低の保証価格とされたのである。しかし、価格が市場で変動する中での食糧管理局の業務は価格決定権がなかったが故に容易なものではなく、且つ協定には修正が加えられ曲折を経なければならなかったが、生産はその努力によって実質的に増加したのであった。⁸⁾

尚、これまでアメリカの食糧管理政策について考察してきたが、1918年

11月11日のドイツ・連合国間の休戦協定の成立と大戦の終結によって、アメリカで実施されてきた食糧の分配と消費に対する厳格な管理の必要性は殆どなくなり、食糧管理局は直ちに実施していた諸制限を撤廃する業務に就いたのであった。しかし乍ら、欧州諸国の大部分、特にロシア、ポーランド、バルカン諸国及び新興のスラヴ諸国にその必要な食糧を供給する必要は戦後も依然存在したのであり、食糧管理局はその関心を大部分この事業に転換したのであるが、1919年に廃止されるに至ったのであった。しかし、1919年2月24日に議会は「大統領の必要と認めるドイツ、ドイツ圏オーストリア、ハンガリア、ブルガリア及びトルコ以外のそれに隣接する欧州住民と諸国の救済に備えるための法律」を通過させ、これ等の諸国向け食糧の購入と販売のために1億ドルの政府支出金を充てることを決定し、ウィルソンは同日の大統領命令によって、この法律の規定を実施するアメリカ救済局（American Relief Administration）の長官にそれまで食糧管理局長官として卓越した手腕を発揮してきたフーヴァを任命したのであった。斯くて、フーヴァはその任務を遂行するに際して、連合国によって創設されていた「欧州の困窮する一般住民に援助を拡大するための供給と救済の最高会議」と緊密に協力して行動することになったが、大統領はフーヴァとデイヴィス（Norman H. Davis）をこの機関のアメリカ代表に任命し、フーヴァ自身は更にこの機関の長たる総裁に選任されたのであった。⁹⁾

注 1) William Franklin Willoughby, *op. cit.*, p. 288.

2) *Ibid.*, pp. 288-289; George Soule, *op. cit.*, p. 25.

3) アメリカへの砂糖の主要供給源は四つあったが、供給の不足に鑑みてその各々から最大限の生産物を確保する必要があったのである。しかし、生産コストの面で各々の間には大きな相違があった。通常アメリカで販売された砂糖の49.8%を供給したキューバは、生産を奨励するために1ポンド当たり5.55セントの価格を必要とした。アメリカの供給の15.97%を占めた国内の甜菜糖産業は少なくとも1ポンド当たり9セントを必要とした。通常13.66%を供給したハワイの製糖業も約9セントを必要とした。アメリカの供給の6.27%を占めたルイジアナ州の甘蔗糖産業は1ポンド当たり

約10セントを必要としたのであった。アメリカ向け供給の残余は、ポート・リーコ、フィリピン諸島、及び外国の様々な供給地から購入していたのである。夫々が要求価格を持っていた。従ってもし放置すれば、可成り高い価格が、最高のコストで製造する業者の砂糖を市場に出荷せしめるために全ての供給に対して支払われなければならなかったであろう。フーヴァーが指摘した如く、そのような価格はその生産に必要な額よりも2000万ドル以上も余分にアメリカ人がキューバの生産者に支払うことを意味したのである。キューバから購入していた他の連合国の場合も同じであった。斯くて、価格の調整を行うために砂糖査定平準局が設立されたのである。因に、同局はキューバの生産物の全てを購入したが、その3分の1はイギリスに再販売され、その一部はやがてフランスとイタリアへも向かったものであった。また、イギリスが購入した部分は協定価格でアメリカで精製されたのである。George Soule, *op. cit.*, pp. 24-25.

- 4) William Franklin Willoughby, *op. cit.*, pp. 289-290 ; George Soule, *op. cit.*, p. 25.
- 5) アメリカの豚肉製品の輸出高は1913年（この年の6月30日を以て終る1年、以下同断）の984,697,000ポンド、1914年の921,913,000ポンドから、1918年の1,692,124,000ポンド、1919年の2,704,695,000ポンドへと、特に連合国の購入を中心として著増したのであった。Edwin G. Nourse, *American Agriculture and the European Market* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1924, reprinted by New York: Johnson Reprint Corporation in 1972), p. 54.
- 6) William Clinton Mullendore, *op. cit.*, pp. 259-260.
- 7) *Ibid.*, pp. 260-262.
- 8) *Ibid.*, pp. 263-269 ; Glenn Porter(ed.), *op. cit.*, pp. 355-356.
- 9) William Franklin Willoughby, *op. cit.*, pp. 290-291.

7

以上、アメリカが第一次大戦参戦期に実施した食糧管理政策を食糧管理局の活動を中心に考察してきたが、最後にここで理解しておくべきことはその基本的性格が何であったかということであろう。

食糧管理法によって授与された権限は合衆国憲法の州際通商条項に基づいたものであっただけでなく、大統領の戦時大権によっても支持されるものであり、また食糧管理局長官による管理の活動は次の三つの権限に

よって擁護されていたと言うことが出来るであろう。第一は任意の協定を結ぶ権限、第二は許可制度によって許可を与える権限と許可を受けて業務を行っている企業等を規制する権限、第三は食糧を売買する権限である。これに加えて、食糧管理局は戦時通商局を通じて食糧の輸出入も管理することが出来た。しかし、食糧管理局が時々必要として実施した諸制限の措置を国民に遵守せしめるために先ず何よりも大きな努力を払い、政府がその自発的協力に大きく依存したことに、参戦期にアメリカが採った食糧政策の最も注目すべき特色はあったと言えるだろう。

勿論、これまでの考察から明らかな如く、より一層厳格な管理政策が実施されなかった訳ではない。大統領及び大統領を通じてフーヴァーと食糧管理局には上記のような広範な権限が与えられていた。しかし、それは表面には出さず、必要に応じて行使するという方針を採ったのであった。然も、そのような政策が消費者に対してよりも寧ろ製造業者や商人等に対して実施されたということに注意する必要があるであろうし、実際にそれを実施するに際しては、食糧管理局は彼等との自発的な意思に基づく協定によって諸条件を決定するために、また解決すべき諸問題については夫々の専門的知識を持った人々の自発的な援助を得るために多大の努力を傾注したのである。更に、州、郡及び都市の食糧管理官の多方面に互る業務は無報酬の多数の自発的奉仕者に大きく依存していたのであり、長官を含むワシントンの中央機関の職員も多くは無報酬か名目だけの僅かな報酬でその任務を果たしたのであった。確かにアメリカにおける事態は他の参戦国のそれ程には切迫したものではなく、もしそのような事態に至れば一層厳しい統制的措置も実施せざるを得なかったかも知れない。しかし、アメリカ政府はその眼前にドイツ、オーストリア、及び連合国たる英仏での経験を見、そこで達成された結果に全く満足しておらず、特に食糧の配給カード制度の如きは採用を極力避けようとしたのであるが、その政府が自国の状況をよく認識し、そのような措置を取るに至らなかったことは極めて当を

得たものであったと言うことが出来るであろう。

尚、食糧管理局が参戦期間中に達成した成果によって、農民と都市の低所得者層の人々に安定とより良き生活を齎す筈の、また中間商人や投機業者の利益を引き続いて抑制する筈の一層望ましい経済制度の確立を期待した人々の間でフーヴァの名声は更に高まり、食糧管理局の戦後の存続も期待されたのであった。しかし乍ら、この期待は少なくとも制約を受けていた業界並びにフーヴァ自身によって支持されなかったのである。加えて大多数の国民がそれに関連した問題について殆ど理解乃至は関心を持っていなかったために、そのような永続的な改革のための政治的圧力は勢いを得ず、食糧管理局は1919年に廃止されるに至ったのである。