

# 經濟論叢

第104卷 第3号

哀 辞

故鎌倉 昇教授遺影および原稿

経営戦略について……………	田 杉 競	1
ニュースと「企業性」の接点……………	島 崎 憲 一	23
フィスカル・ポリシーと完全雇用……………	森 岡 孝 二	41

記 事

鎌倉教授逝く

追悼講演 (石川常雄・市村真一・堀江保蔵)

追憶談 (杉浦一平・吉田進・西村理・引馬滋)

故鎌倉昇教授略歴・著作目録

昭和44年9月

京 都 大 学 經 濟 学 會

# フィスカル・ポリシーと完全雇用

## —アメリカにおける1946年雇用法の成立過程 (1)—

森 岡 孝 二

### はじめに

フィスカル・ポリシーや完全雇用政策の理論的諸問題をそれ自体として詳しく考察することはこの論文の目的ではない。われわれの課題は、アメリカにおける1946年雇用法成立過程の連邦政府、議会を中心とする論争をあとづけることによって、それらの理論の実践的適用過程の現実的傾向を歴史的に明らかにすることである。

この法律の原案となった1945年完全雇用法案は「自由競争企業の育成」、「就業権の保証」および「完全雇用」のための合衆国政府の責任と政策を規定するものであったが、これをめぐる議論は、事実上最初から失業防止のための連邦政府の支出政策に集中された。法案は政府機関や労働組合からは強く支持されたが、議会内の「保守派」や代表的経営者団体からは「赤字支出政策」としてはげしく攻撃された。最後に採択された1946年雇用法においては、「完全雇用」を維持するための「連邦政府の投資・支出政策」をはじめ原案の本質的性格にかかわる多くの規定が削除されて、連邦政府のあらゆる政策手段の「調整、利用」と「最大限の雇用、生産および購買力の増進」の強調にとってかわった。

この1946年雇用法にたいしては、従来一般に、「ケインズ・タイプの雇用政策」であるという評価が与えられている。すなわち、それはケインズ主義的なフィスカル・ポリシーによる雇用創出原理を完全雇用のための政府政策にまで高めたものであり、ケインズの意味での「自由放任主義の終焉」の政府による宣言であるとされている。たとえば、ハンセンが雇用法を喝采して「完全雇用のための政府計画のマグナカルタ」というとき、同時に彼は「ケインズの診断とケインズの政策をテストした実験室」としてのアメリカを想い浮べている

のである<sup>1)</sup>。また同様の評価は、法令の条文紹介の域を出ていないわが国での研究にも、共通してみられるところである<sup>2)</sup>。

しかし、このような評価は一面的である。ケインズのフィソカル・ポリシーの原理が国家の財政活動（とくに支出政策）によって物的人的資源の完全雇用を達成するという考えに基づいているとすれば、上述の簡単な経過からも明らかかなように、雇用法がケインズ主義を一元的に体现したものと考えることはできない。後に詳しくみるように、雇用法の成立は原案をめぐる論争に現われたブルジョアジーの側の内部対立が、強まりつつあった労働者の圧力に共同して抗するという形で、克服されたことを意味している。それは、もっぱら、政府政策全体の調整、統合をつうじて国民経済を「規制」することを企図したものであって、基本的にはケインズ主義によってではなく、「アメリカの土壌」と戦争の経験とによって性格づけられているものといえる。

これからの叙述をつうじて、われわれは第2次世界大戦終結前後のアメリカにおけるケインズ主義的完全雇用政策確立の試みを分析し、それが現実の政治経済過程に取り入れられる場合に直面する矛盾およびその解決の現実的傾向を明らかにするものである。その際とくに、本来恐慌・不況状態をその理論の前提とするケインズ主義が戦時体制によってすでに生産設備と労働力の完全雇用を達成している条件のもとで運動を開始したとき、いかなる役割を担わされ、またいかなる変容を被るかに注目することとする。われわれはこの研究が今日の国家独占資本主義のもとでの「完全雇用」を掲げたさまざまな「経済計画」や政府政策の理論と実際を批判するうえで大きな意義をもつものとする。

## I

「消費性向と投資誘因との相互関係を調整しようとする仕事に伴う政府諸機

1) A. H. Hansen, *The American Economy*, 1957, p. 40, p. 287. 小原・伊藤訳『アメリカの経済』49頁、114頁。

2) 例えば、大河内一男他編、現代労働問題講座 I, 『雇用と雇政策』1966, 所収；横溝雅夫「国家の雇用政策」参照。

能の拡張は、19世紀の政論家や現代のアメリカ金融家にとっては個人主義に対する恐るべき侵害であるように見えるかもしれないが、私は、それとは反対に、現存の経済的諸形式の全面的な崩壊を回避する唯一の実行可能な手段であるとともに、個々人の創意を効果的に機能させる条件をなすものとして、それを擁護したい。<sup>3)</sup> これは1936年に公刊された『一般理論』におけるケインズの言葉である。

ところで1945年完全雇用法案は、後にみるように、事実上「現存の経済的諸形式の全面的崩壊を回避する唯一の実行可能な手段」を提供し、「個々人の創意を効果的に機能させる条件」を創出するものとして提出された。そしてこの法案にたいし強力に反対した「アメリカ金融家」たちの中心的論拠の1つは、法案が「政府諸機能の拡張」をもたらし、「個人主義に対する恐るべき侵害」を生み出すということであった。ここには、たとえその背景は異っているとはいえ、『一般理論』においてケインズが指摘した事態が文字どおり再現されている。この関係からしても、われわれがアメリカの40年代前半における完全雇用政策をめぐるはなばなしの議論の核心的性格をより明確にするためには、それに直接立入る前に、ケインズのフィスカル・ポリシー理論の特徴とアメリカにおけるルーズベルトによるニュー・ディール実施過程でのケインズ主義の展開の意義を簡単に明らかにしておく必要がある。

ケインズもルーズベルトも、「現在の社会組織の枠内」での資本主義の「理性的改革者」<sup>4)</sup>たるブルジョア改良主義者として、同じように危機の30年代にその思想を体系化させた。しかし、この資本主義の危機への改良主義的な対応の仕方は、両者にあっては、はっきりとした違いがある。ケインズは、1933年から1941年までの間に数回、イギリスから手紙で、あるいはアメリカを訪れて、ルーズベルトへの政策勧告を行っている<sup>5)</sup>。彼はそこで生産制限による価格の

3) J. M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936, p. 380. 塩野谷九十九訳『雇傭・利子および貨幣の一般理論』432頁。

4) J. M. Keynes, "An Open Letter", A. E. A., *Readings in Fiscal Policy*, 1955, p. 31.

5) アメリカ経済研究会編『ニューディールの経済政策』1965, 第5部第1章「ニューディール経済政策とケインズ経済学」参照。

引上げに反対し、個々の企業に競争力をつけるような「改革」に重要な意義を与えない立場から、常に政府の財政活動に最大の比重をおいていた。彼はそれらの一連の勧告においても、『一般理論』での議論と同様に、過剰生産、大量失業の原因を主要には、必要な総需要にたいする私的投資の不足にあると考えている。そしてこれを解決する政策としては、単に私的投資を刺激する方策だけでは十分でなく（応々それはかえって問題を深刻にする）、その不足分を穴うめするように予定された政府支出が必要だと考えている。公債支出は私企業を攻撃せず、総需要を保証し、総生産物を実現し、完全雇用を達成するものとされている。しかも、その場合問題となる財政の赤字は、それ自体として需要を創り出し、雇用を増大させる機能をもたされており、それがたとえば公共事業に充てられて生産的雇用を生み出すかどうかは副次的意義しか与えられていない。すなわち、この場合、現在の財政の赤字は将来の「剰数」的な生産と雇用の増大にともなう税収の増加と失業手当の減少とによって相殺されるのである。彼が戦争経済の経験<sup>6)</sup>を無批判的にひきあいにだすのもこうした考えによるものである。「総需要の保証」、「完全雇用の達成」という課題を担わされた財政活動こそがケインズのいう「フィスカル・ポリシー」なのである<sup>7)</sup>。

ケインズはこのような認識のもとにニュー・ディールにたいして論評や政策提案を意欲的に行った。にもかかわらず、ルーズベルトの経済政策にたいするケインズの直接の影響は、コルム<sup>8)</sup>、ハリス<sup>9)</sup>、ハロッド<sup>10)</sup>等が論じているように、少なくともニュー・ディール期においてははっきりと見出すことはできない。もともと赤字財政にしても雇用問題解決の議論にしても、アメリカにおいても

6) J. M. Keynes, *op. cit.*, p. 34.

7) コルムはケインズのフィスカル・ポリシーを「1つの均衡要素としての国家活動の一形態」、「経済発展における1つの均衡要素として財政を利用する政策」と定義している。G. Colm, "Fiscal Policy", in S. E. Harris (ed.), *The New Economics*, 1947, p. 454, 日本銀行調査会訳『新しい経済学』Ⅱ, 306頁。

8) *Ibid.*, p. 451, 邦訳, 前掲書, 302頁参照。

9) S. E. Harris, "Keynes' Influence on Public Policy", in S. E. Harris (ed.), *The New Economics*, 1947, pp. 18-19, 邦訳, 前掲書, I, 26頁参照。

10) R. F. Harrod, *The Life of John Maynard Keynes*, 1951, 塩野谷九十九訳『ケインズ伝』下, 500頁。

他の資本主義諸国でも、ケインズ理論とのふれあいなしに、歴史的にも論理的にも、資本主義の運動法則のこの段階での破壊的諸結果から不可避免的にひきだされたものであった。ルーズベルトの赤字支出は彼の「均衡予算の信条」にもかかわらず、また「ケインズ主義を理解しなかった」にもかかわらず、それまでのインフレーション政策の必然の帰結としてもたらされたものであり、当時の金融恐慌で破産に瀕していた独占資本の救済のために、また労働者、農民の革命的行動を抑制するためによぎなく実行されたものであった。そして赤字支出が増大し、恒常化してくるにつれて——1933年から40年までの間、連邦政府の赤字は平均して総歳出の41%に達している——ケインズ主義はこの事態を合理化する便利な手段となったのである。

ところでニュー・ディール政策は、ハリスが指摘しているように、多くの点で矛盾に満ちていた。「通貨膨張政策が通貨収縮政策と入り混ざり、産出高引上げ計画が産出高引下げ計画と混ざり合っていた。」<sup>11)</sup> 実際、ルーズベルトは初期において財政的には節約と増税を呼びかけながら、NIRAのもとでの「最低賃金制」の規定が無意味となるほどのインフレーション政策を採用したのである。またNIRAは、政府支持によるアメリカ産業の完全なカルテル化をもたらし、独占的資本家団体による生産制限を公認する一方、公共事業計画で雇用創出を試みている。さらにケインズによって私企業を攻撃するものとして批難されたような傾向もなかったわけではない。連邦政府はルーズベルトの時代をつうじてしだいにその権限と機能を拡大し、労働組合の選挙のために工場に立入ったり、公益事業や航空などの営利企業に統制を強めたり、発電や配電によって民間企業に直接競争を持たせたりした。これらの側面はルーズベルトのニュー・ディール政策の基本的特徴点の1つともいえるものである。しかし、実際のところ、国家的統制を企業活動のなかに持込むかにもえた政策は、ルーズベルトの言葉をかりれば、「民間企業に活力をあたえよう」と努めたもので

11) S. E. Harris, *John Maynard Keynes: Economist and Policy Maker*, 1955, p. 193, 塩野谷 九十九訳『ケインズ入門』269頁参照。

あり、失業者を救済し、労働運動を保護するかにみえた政策は、「常規を逸したラジカルな」労働運動を封じこめる意義をもっていた<sup>12)</sup>。

こうした過程がいかに矛盾に満ちたものにみえようとも、ニュー・ディールが産業、労働全般におよぶ各種の社会経済立法をつうじて国家の経済的力を高め、国家についての改良主義幻想を広めるのに大きな効果をもったことは疑いをいれない。そしてそれは大恐慌の直接の責任者である独占の人民的統制の方向とは逆に、私的独占体がますます深く固く国家権力と結び合いながら、国民経済のすべての領域におよび、さまざまな形態の国家独占の全能的支配が成長していく過程であった<sup>13)</sup>。そうであればこそ、ケインズ主義に反対した「アメリカ金融家」たちも、NIRA や AAA の違憲判決という特別の例外をのぞいては、ルーズベルトの経済改革に「事実上なにも手をふれなかった」<sup>14)</sup>のである。

以上簡単に明らかにしたように、ケインズ主義がフィスカル・ポリシーによって生産と雇用の高水準を回復させ、国民経済の一般的「均衡」を達成しようとしたのにたいし、ルーズベルトのニュー・ディールは、国家の経済活動の組織性を個々の企業の競争力と独占的協定の強化とに結びつけて、国民経済の「均衡」を達成しようとしたものといえる。しかし、この二つの資本主義改良政策のニュアンスの相違はその思想的根底において互いに対立し合うような性格のものではない。アメリカでは1929年に始まる恐慌とともに、不況克服と失業解決のためのさまざまな「改革」案や「計画」案が登場してきた。雑誌はそうしたプランを勧告する原稿で押しつぶされそうであった<sup>15)</sup>。1946年雇用法の成立史を著しているペイリーによれば、「このいっさいの暗中模索の知的および道徳的騒動に共通しているものは、不況の理論的原因や治療法がなんであれ、

12) W. E. Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt and New Deal: 1932-1940*, 1963, 陸井三郎訳『ローゼベルト』267-272頁。

13) 武山泰雄『アメリカ資本主義の構造』1958, 32頁参照。

14) W. Z. Foster, *Outline Political History of the America*, 1951, アメリカ政治史研究会訳『アメリカ政治史概説』下, 664頁。

15) F. L. Allen, *Since Yesterday*, 1940, p. 64 参照。

連邦政府こそがこの経済的崩壊について何らかの実質的なことを——実践的レベルで——行うに十分な力をもった唯一の制度であるという意識であった。』<sup>16)</sup>このような資本主義制度の生み出す諸矛盾を現在の政府が解決する、あるいは少なくともそれ以外には解決を引受けるものはない、という国家についての社会改良的幻想の醸成は、失業した労働者や知識人の間に急速に浸透しつつあった社会主義を圧倒するスピードで行なわれることが必要であった。事実、人々の意識のなかで国家はひかえめな「中立的調停者」からルーズベルト的な資本主義の「実践的改革者」に急激に変化しつつあった。この時期に、「完全雇用」のスローガンをかかげ、その実行者に国家を「社会の一般的利益の代表者」<sup>17)</sup>としてたてまつったケインズ主義がどのような役割を果たすようになっていったかは論ずるまでもないであろう。恐慌にともなう深刻な社会的経済的危機によって育成され、ニュー・ディールによって1つの制度にまで高められた新しいアメリカのブルジョア改良主義は、ケインズ主義の中に自己を補強する今1つの有力な思想的、政策的手段を見出したのである。

ニュー・ディールのさまざまな政策は32年以降の深刻な不況を克服することはできなかった。最高時に1500万(33年)を越えたといわれる失業者の数は1939年になっても800万を下らなかった。失業問題を解決したのは戦争であった。それでもなお、第2次世界大戦にアメリカが正式に参加した1941年の終りにおいても失業者は500万をかぞえ、失業者の大軍は戦争中の43年まで消滅しなかったのである。

ケインズは1940年に『ニューレパブリック』によせた論文で30年代をつぎのように総括している。すなわち「資本主義的民主主義国においては、私の理論を実証するような大実験に必要なだけの規模に支出を計画するということは、

16) S. K. Bailey, *Congress Makes a Law: The Story behind the Employment Act of 1946*, 1950, p. 7. 傍点は引用者。

17) ケインズ理論のこのような思想的性格についてはドップの鋭い批判がある。M. Dobb, *Full Employment and Capitalism*, 1955, 都留重人他訳『経済現論と社会主義』II 所収、「完全雇用と資本主義」参照。



戦時でないかぎり政治的には不可能なことに思われる。』<sup>18)</sup> ここにいたって、戦時経済の経験を意識的に平時の「完全雇用」のための政策に採用しようとしたケインズの理論＝政策はついに平時では実現することができず、彼自らをして平時に最も都合な条件が存在する場合でもなお「戦時でないかぎり不可能である」といわしめたのである。

しかし、こうしたことはケインズ主義の思想的破綻を意味しなかった。ペイリーはこの点つぎのように述べている。「連邦政策へのケインズの思考の衝撃は戦前には、たとえばはっきりしていたとしても、わずかに目につくほどであった。だが戦争中に発展した戦後の経済計画へのその影響は——巨大なものがある。』<sup>19)</sup> 第2次世界大戦のなかでこそケインズ主義は本格的な展開を示すのであって、われわれの研究も、実際の戦争経験をくぐりぬけてケインズ主義がアメリカにおいてどのように結実していくかを具体的に明らかにすることへと進まねばならない。

## II

経済危機と雇用問題が戦争以前にはけっして現実的には解決されなかったことから、戦争に突入してしばらくして戦時動員の解除や戦後復興が議論の日程にのぼるとともに、「経済計画」や「完全雇用」についての議論が30年代とは比べものにならないほど本格的に行われるようになった。たとえば、アメリカの国会図書館が作成した1943年から45年に書かれた「完全雇用」に関する出版物の目録はぎっしり詰まった55冊の書物になった。また1944年に20世紀財団が出した「合衆国における戦後計画」に関与した組織の一覧表は33の連邦行政機関の名をあげている<sup>20)</sup>。

それらの「計画」議論に共通している目的意識は、戦時体制で実現された生

18) J. M. Keynes, "The United States and Keynes Plan", *The New Republic*, July 29, 1940 (宮崎義一『近代経済学の史的展開』1967, 152頁より引用)。

19) S. K. Bailey, *op. cit.*, p. 20.

20) *Ibid.*, pp. 9-10.

産設備と労働力の完全雇用を平時転換後もいかにして維持していくかということであった。それらは、かつてない規模の戦時財政と戦時動員——戦争中の5年間の連邦財政はニュー・ディール後半の5年間に比較して歳出で8倍、赤字で13倍になっている<sup>21)</sup>。また軍事用役に携わる労働者の数は1500万人、総労働力の5分の1以上に達した<sup>22)</sup>——のなかではじめて失業問題が「解決」されたという条件のもとで、戦後においてもひきつづき連邦政府の巨額の規模の財政活動が行なわれなければ、アメリカ経済は総需要の不足に悩まされ、再び深刻な失業問題を免かれまいだろうという意識を大なり小なり反映していた。その多くはきわめて単純な仮定——「完全雇用」のために必要な総需要と通常予想される投資・支出の総額との間の「ギャップ」——に基づいていた。フィスカル・ポリシーがこの「ギャップ」をうめるための最も有力な道具として取上げられた。それまでもっぱら不況対策として取扱われたフィスカル・ポリシーを「継続的完全雇用の保証政策」となるように改善し、連邦政府はその責任を引受けることを明らかにし、そのために行政的立法手続きを確立すべきだという考えが、これらの「計画」議論の主流をなしていた。このかぎりではそれらはまぎれもなくケインズ主義であったのである。

戦争中に本格的に議論されるようになった完全雇用政策がどのようにケインズ主義を具現していたかを明らかにするうえでつぎの2つの提案は特徴的である。1つは1945年完全雇用法案の直接の先駆となったもので、全国農民組合の委員長パットンの提案である。いま1つは国民計画協会が出した「戦後完全雇用」のためのパンフレットの1つにみられる労働統計局のビーアソンの計画案である。

戦争の最中、1943年から44年にかけて、議会は戦時動員体制の「合理化」問題と同時に動員解除、戦後復興をめぐる諸問題に直面していた。「実業界は特に戦争終結と過剰設備の払下げに関心をもっていた。労働者は過渡期の失業と

21) 向山巖『アメリカ経済の発展構造』1966、128-129頁参照。

22) Committee on Banking and Currency, *Assuring Full Employment in a Free Competitive Economy*, S. Report No. 581 (79th Cong., 1st Sess., Sept. 22, 1945), p. 4.

戦後の仕事に関心をもっていた」<sup>23)</sup>。討論の焦点の1つは、戦時動員・復興計画と失業防止計画を含む戦後の長期的経済安定計画とを統合した機関をつくるべきか否かに集中した。

1944年4月パットンはキルジョア復興法案やその他上院で懸案中のいくつかの復興法案に関して証言を求められた。キルジョア法案は、新たな戦時動員復興局を設置してすべての復興活動の最高責任を引受け、さらにそこに「計画局」をもうけて戦後の「完全雇用および完全生産の計画」に責任をもたせることを企図したものであった。パットンはこの証言において、キルジョア法案も上院の軍事問題委員会の戦争契約小委員会で検討中の他の復興立法と同様に全く不十分なものであると指摘した。そして従来のおきまりの形式で戦後復興を取り扱うのではなく、より恒久的な観点から問題に接近しなければならないこと、またそうでなければ、合衆国は一時的な戦後ブームの後再び「絶望的」な不況に陥り、「計りしれない人間と資源の損失」を被るであろうこと<sup>24)</sup>を強調した。

彼がその後に提案した（提案そのものの起草は同じ農民組合のラッセル・スミスが行った）キルジョア法案への修正案こそ、完全雇用法案の最初の出発点になったものである。その提案は概略つぎのようなものであった。

「国内歳入租税合同委員会は適当な政府機関の援助を得て、国内での予想される総投資について年々研究し、かつどの程度まで予想投資が400億ドルを下まわるかを決定するだろう。不足の数字が決定された場合両院の議長を通じて、完全雇用を創り出すのに要求される400億ドルの総投資に達するために、私企業や州や地方政府に振り向けられる公債の額について復興金融公庫に通告する。それが完全雇用をもたらすのに十分な額だけ割り当てられず、また利用されなかった場合は、議会は上述の目的を達するのに必要な貨幣量を公共事業やその他の連邦計画に支出することを承認するだろう。」<sup>25)</sup>

このパットンの提案は、要するに、「完全雇用のために必要な投資総額」と

23) S. K. Bailey. *op. cit.*, p. 29.

24) *Ibid.*, pp. 22-23.

25) *Ibid.*, p. 24.

「予想される投資総額」との間の「ギャップ」という例の単純な仮定に立脚したものである。1943年にケインズは、毎月4億ドル、年48億ドルの赤字支出が行なわれればアメリカの景気は全面的に回復するだろうといったが<sup>26)</sup>、この提案もいわゆるギャップを赤字支出によって補完して年400億ドルの総投資が保証されれば、アメリカ資本主義は完全雇用を実現して、もはや「経済生活を社会化すべき理由は従来以上には存在しない」というのである。この提案には政府機関がいかにしてこの「ギャップ」を正確に推計できるか、また敏速に除去できるのかということについては、全く与えられていない。それだけにかえて、われわれはパットン案から、その後のさまざまに加工された計画案では見過ごしがちなケインズのフィスカル・ポリシーの本質的姿を知ることができるのである。

戦後の「完全雇用と完全生産」のための長期的な政府支出政策の確立を企図したパットン提案は、結局制定された戦時動員復興法のなかにはとりいれられなかった。しかし、それは上院の軍事問題委員会のなかの戦争契約小委員会の議長であったマーレイにとりあげられ、「より広いより政治的にうけいれられやすい法案」を準備するために「議論の土台として用い」られた<sup>27)</sup>。その結果が1945年完全雇用法案である。

1945年の5月に国民計画協会は戦後の雇用政策に関する2つの研究——「完全雇用のための国民予算」<sup>28)</sup>、「完全雇用のためのフィスカル・ポリシー」<sup>29)</sup>——を発表した。後者は直接には労働統計局のピーアソンの手になるもので、報告の最終部分の「要約と勧告」は完全雇用政策の提案として、上院議員のタンネルの紹介で議会議事録に記載された。この報告はわれわれにいま1つの完全雇

26) 渡辺弘「ニューディール経済政策とケインズ経済学」、アメリカ経済史研究会編『ニューディールの経済政策』1965、466頁。

27) S. K. Bailey, *op. cit.*, pp. 44-45.

28) National Planning Association, *National Budget for Full Employment*, Planning Pamphlet, Nos. 43 and 44, 1945.

29) N. P. A., *Fiscal Policy of Full Employment*, Planning Pamphlet, No. 45, 1945. これは J. H. G. Pierson, *Full Employment & Free Enterprise*, 1947, に“The Role of Fiscal Policy”のタイトルで収録されている。

用政策のためのケインズの的・フィスカル・ポリシーの典型を示してくれている。

「この報告は、フィスカル・ポリシーが完全雇用の確保のために本質的なものであるという理由を分析し、そして必要とされるフィスカル・ポリシーの種類に関して1つの結論を導き出している。

われわれの経済における所得の流れを支配する戦略的要因についての見解は、自動的な諸力は、意識的な財政活動の助けなしには、戦後再建の後の十分な量の有効需要をもたらすとは評価できない、ということを示している。一般的には自動的均衡を可能にするためには貯蓄は大きすぎる傾向をもち、支出は小さすぎる傾向をもつであろう。」

「継続的な完全雇用に要求される水準に総有効需要を保つことによって、他のあらゆる種類の私のおよび公共的諸政策の諸結果をうめあわせることのできる補整的財政活動を実践的に準備するために、われわれは2つの部分からなる全面的保証機構を提案する。1つの部分は国民所得の保証制度であろう。そのために連邦政府は、私的資本形成の予想される額と政府のあらゆる水準での經常的予算計画とを評価した後に、標準的労働時間で働いている標準的労働力が生産することのできるすべての消費財と用役とを購売できるように算定された水準に、総消費者支出を保証する責任をもつだろう。これは個々の消費者による最大限の消費を創り出し、そしてその結果私企業に全体として市場の不足がないように保証し、完全雇用のために要求される仕事口を創り出す現実的機会を提供するであろう。——もう1つの部分は、有益な公共事業や政府事業計画の準備制度であろう。それらは国民所得の保証によって準備される好都合な条件にもかかわらず十分な私的な仕事口が充たされないでいる期間、通常の賃金率での追加的な仕事口を生みだすだろう。」<sup>30)</sup>

この報告はひきつづいて、「完全雇用に維持することが国家政策である」ことを連邦議会および大統領が宣言すべきだとする勧告をはじめ、具体的政策を提示した6項目の勧告を行なっている。

30) J. H. G. Pierson, *op. cit.*, pp. 132-134. 傍点は引用者。

この「私的消費支出の保証計画」がよって立っている認識は、いく分理論的に体系だっているとはいえ、本質的には前のパットン案と変りはない。くりかえされている問題は、「総需要の確保」であり、「私的投資の不足」である。フィスカル・ポリシーがその穴うめのためにかつぎ出されているのである。そしてわれわれはこの提案からも、さきと同様にその「実践的方向」での実現の条件を知ることはできない。個人消費、政府支出、私的投資は、社会的生産における内的関連を不問にしたまで、いずれも計測可能な総需要の一構成部分として前提されているのである。

しかし、この提案に何らの特徴がないというのではない。「私的消費支出の保証」を強調していることから明らかなように、これは、消費需要の増大に重点をおいている<sup>31)</sup>。一般にケインズ主義が、資本主義は自動的に完全雇用を達成できないというとき、その原因は過剰貯蓄か過小投資のいずれか、あるいはその両者に求められる。前者の政策的帰結がいわゆる消費性向を高めるための消費需要のひきあげであり、後者は投資需要のひきあげに結びついている。いうまでもなく私的資本の利潤追求のための投資活動は資本主義的生産の原動力といえるものである。そうだとすれば、消費需要の増大の方に力点をおくピアースンの提案は、単に一般的に「ギャップ」を問題としたパットンのそれと比較して、よりいっそうの資本主義にたいする危機意識を表明したものといえよう。それはつぎのような主張となつてあらわれている。すなわち、「この政策は、おそかれ早かれ、より累進的な租税制度や社会保障制度の拡充、可能なかぎりの高賃金、政府や法人の貯蓄の不必要な額の削減といった基本的な改善の採用を通じて、永久的な基礎の上に据えられねばならない。」<sup>32)</sup>

資本家には高度の累進課税と貯蓄の削減、労働者には完全雇用や社会保障や

31) ハンセンにピアースンの提案にたいし、「私的資本支出の変動の役割を充分に評価していない……私的消費を保証しようとする彼の提案は、一面においては不十分であり、他面においては極めて厳格であるから、若しも真面目にそれを企図するならば、信用を失うであろう」と批判している。A. H. Hansen, *Economic Policy and Full Employment*, 1967, p. 198, 小原敬士訳『経済政策と完全雇用』228-229頁。

32) J. H. G. Pierson, *op. cit.*, p. 133.

最大限の高賃金。これは労働者階級にとって資本主義のもとで考えられる最良の約束である。われわれはここにケインズ主義の最高度に発展した社会改良的幻想性の典型をみることができる。またここには、ケインズ主義的フィスカル・ポリシーを完全雇用政策に適用し、それを多少とも本気で実行しようとするれば、必ず何らかの意味で資本の自由な活動と衝突せざるを得ないという関係が明示されているといえる。この点は後の完全雇用法案をめぐる論争の性格をみる上で重要な意味をもつものである。

以上、われわれは1945年完全雇用法案の議論の前提として2つの提案を検討してきた。それはフィスカル・ポリシーを取上げた群小の「計画」論の典型として、アメリカにおけるケインズ主義の第2次世界大戦終結直前の到達点の側面をわれわれに示してくれた。ここでは、雇用問題解決の「万能薬」としては「戦時でないかぎり不可能なことのようと思われる」ケインズ主義が、まさに戦後の雇用問題解決の議論に大きな影響を与えたのである。しかし、完全雇用法案の前史を語る場合には、さらにもう1つの歴史的条件をつけ加える必要がある。それは連邦政府自体の活動である。

### Ⅲ

1943年10月、ルーズベルト大統領は、国民資源計画局に作成させた2つの報告書を議会に送った。その1つは4万語からなる大部の報告で、「保障、労働および救済政策」と呼ばれ、いわゆる「新しい権利宣言」<sup>33)</sup>なるものを含んでいた。44年1月ルーズベルトは3ヶ月前の報告と同じ趣旨の教書を議会に送り演説した。これは、「経済的権利の宣言」<sup>34)</sup>と呼ばれるものであるが、そこでは就業権をはじめとする一連の経済的権利だけでなく政治的権利をも含めて、革命権以外のおよそ考えつくありとあらゆる権利について述べていた。ルーズベルトは大統領4選運動のスローガンの重要な柱の1つとして、「平和なアメ

33) S. K. Bailey, *op. cit.*, pp. 26-27.

34) アメリカ学会訳編『原典アメリカ史』別巻、1968、45-50頁に全文がある。

リカ経済のなかで完全雇用と生産力の完全な発展を保障し、アメリカ人民の生活水準をたえずたかめていくこと」<sup>35)</sup>をかかげた。数百万の労働者を戦場に送り出し、しかもストライキ禁止や賃金凍結などの「耐乏生活」を強いているもとで、労働者の支持を得るためには、「完全雇用の保証」と「生活水準の向上」を約束することが必要だったのである。1945年完全雇用法案にもられた「就業権」の規定が、このルーズベルトの思想に直接影響されていることは明らかである。

ところで、これら大統領報告の多くを準備した国民資源計画局は、1934年にルーズベルトによって設置された公共事業庁の国民計画局から生れたものである。この政府部局や民間の国民計画協会等、戦前の重要な「計画」機関は、いずれもニュー・ディール初期に組織されている。国民資源計画局は、1939年の行政機構改革法によって新たにつくられた大統領の最高委員会（大統領府）に移管されて、その中心的長期計画機関となった。そして、43年1月に「その予言者的考えのために議会の活動によって殺される」<sup>36)</sup>まで、社会保障や公共事業等の多くの戦後プログラムを提案した。

1939年の行政改革は大統領の権限を大巾に強化し、大統領府のもとに多数の専門スタッフをおいた。それはニュー・ディール期における連邦政府権力の集中と肥大化の総括であり、近づきつつある戦時体制の出発点を準備したものであった<sup>37)</sup>。この改革によって、ニュー・ディール期にその機能を拡大し、連邦政策遂行上のもっとも重要な機関の1つとなった予算局は、財務省から大統領府に移管された。予算局はこの時期に、ハロルド・スミスの指導のもとに「予

35) R. O. Boyer and H. M. Morais, *Labor's Untold Story*, 1955, 雲山慶正訳『アメリカ労働運動の歴史』Ⅱ, 301頁。

36) S. K. Bailey, *op. cit.*, p. 27.

37) D. K. プライスは1939年の大統領府の創設を、「過去4分の1世紀における連邦政府の最も重要な行政的出来事であった」と述べている。そして「この行政府は；大統領は単に政府の政治的儀式的な首長であるだけでなく、政府の全般的経営者としての彼の最高責任を果すべく職員をそなえるべきだという理論に基づいて設置された。……この大統領府では大統領は、彼が各行政部門の責任者たちに1つの統一的計画をつくるように指令し、彼らの間の不一致を調整することのできるスタッフと手続を必要とする」と指摘している。E. G. Nourse, *Economics in the Public Service: Administrative Aspects of the Employment Act, 1953*, p. 58 参照。



算編成過程をフィスカル・ポリシーや経済計画の策定というより広い関係で考えはじめた」<sup>38)</sup>といわれる。同じ年、予算局のなかに「フィスカル・ポリシーの諸問題を検討し、大統領の財政計画の策定に専門的助言を与えるために」<sup>39)</sup> 財政部が設置された。財政部は間もなくジョーンズやコラムやスミナーらの援助を得て「国民予算」の研究にのり出したが、これはフィスカル・ポリシーに必要な国民経済分析の技術と制度を整備しようと意図したものであった。完全雇用法案においても「国民予算」に関する規定が重要な位置を占めているが、それはこの財政部の「国民予算」の研究に大きく影響されている。事実両方の関係者の間には法案の起草の過程で直接の協力関係がみられた。この点でペイリーは、「ある意味では1945年完全雇用法案は予算局財政部によって開拓された活動にたいし、立法的承認と励ましを与えるための努力であった」<sup>40)</sup> といっているのである。

このような予算局やそのなかの財政部の活動は<sup>41)</sup>、連邦政府のなかにおいても、30年代の後半から戦時にかけて、予算およびそれにうらづけられたフィスカル・ポリシーを国民経済を規制する有力な道具とみなす思想が急速に発展したことをはっきりと示している。

アメリカにおける行財政制度の変化を取扱うことは、この研究での直接の課題ではない。にもかかわらず、われわれがこれにふれたのは、完全雇用政策の立法的確立の試みが単に恐慌から戦争にかけての支配的経済思想の変化からだけでもたらされたものではないということをつけ加えておくためである。大恐慌から第2次世界大戦にかけての、とりわけ戦時体制のもとでの、連邦予算の巨額の膨張、戦争遂行と階級独裁の道具としての国家の暴力装置の肥大化、それらにささえられた国民経済統制の国家独占的諸形態の発展等の事態についての正確な理解なしには、経済思想そのものの変化をも正しくとらえることはできない。この点でパットン案が戦時動員体制の機構改革・合理化をめぐる議会の

38), 39), 40) S. K. Bailey, *op. cit.*, pp. 24-25

41) この時期の予算制度や行政機構の改革については互理彰『アメリカの予算会計制度—第1部予算制度』1951、に詳しい紹介がある。

討論から登場したことは特徴的である。そしてまた、この関係を無視するならば、完全雇用政策の現実的發展傾向を明らかにすることはできず、一般に経済思想が現実の行財政制度にくみこまれる場合にこうむる重要な変容をみすごすことになるものといえる。

予算局長官ハロルド・スミスは完全雇用法案の公聴会でこの法案が実現不可能な補整的フィスカル・ポリシーの理論に基づいているとする批判に答えるために、戦時体制の連邦政府の予算操作に与えた影響をつぎのように総括している。

「予算の編成は、ある意味では、すべての政府活動を1つの首尾一貫した調整された計画に統括する作業である。かかる政策の策定においては経済的諸条件にたいする政府の関係は最高度に重要である。総予算は1921会計年度においては約50億ドルであったが、1945会計年度においては約1000億ドルである。これからの年々においてそれが250億ドルを大きく上まわることは予想され得ない。これほどの規模の支出とそれらを賄う方法とはわれわれの経済に深刻な影響力をもっている。予算は、何らかの特定の理論やイデオロギーのためではなくて、もっぱら現在の連邦活動の規模のために、国民経済へのそのインパクト全体と結びつけて考察されなければならない。」<sup>42)</sup>

まさしく、フィスカル・ポリシーの理論が政府活動の拡大を呼び起したのではなく、恐慌や戦争という独占資本主義の諸矛盾の集中的発現に規定された政府活動の急激な拡大がフィスカル・ポリシーの理論を呼び起したのである。しかもその政府活動が単なる経済活動ではなく、国家の権力的膨張と不可分のものである以上、「現代のフィスカル・ポリシーはそのような膨張した財政を前提としてはじめて行われるが、その財政はフィスカル・ポリシーの理論の外で働きつつある」<sup>43)</sup> といわねばならない。

これまでみてきたように、ケインズ主義の実践的政策主張の出発点は、「失

42) Committee on Banking and Currency, S. Repot No. 582, p. 61. 傍点は引用者。

43) 島恭彦『現代の国家と財政の理論』1960, 115頁。

業防止」＝「完全雇用」のスローガンのもとに、戦時経済の経験を平時の高水準の生産＝雇用の実現に目的意識的に適用すべく、巨額の公債支出によって資本の過剰に悩む独占体に豊富な金融的援助と確実な国庫発注を保証することになった。またアメリカのニュー・ディール政策は、ケインズ主義の影響いかんにかかわらず、はげしいインフレーションと平均40%をこえる赤字財政のもとで展開された。しかし、30年代の過剰生産と失業問題の「解決」は最後には戦争の諸力に頼らなければならなかった。ケインズ主義はこの過程にあって事実上戦争体制の準備を合理化するイデオロギーとしての役割を果たしたといえる。いまや、ケインズ主義は現実の戦時体制のもとで、そのむき出しの弁護論としてではなくて、平時における「完全雇用」の特効薬として、その改良主義的機能を保持しつづけなければならないとすれば、新たな思想的再構成が要求されるようになった。これと同様に、ルーズベルトのもとでの「階級協調」も労働者階級の不満と自覚の急速な高まりを前にしてそれを戦後においても維持していくためには新たな補強が必要になっていた。

1945年1月、マーレイ他7人の議員によって上院に提出された「完全雇用法」案こそ、こうした必要に答える性格をもった、それまでのさまざまな戦後「計画」論議の集約であり、その到達点であった。しかしそれが、議会内外の2年近くにおよぶはげしい論争をへて「アメリカ金融家」たちの同意を得るまでには、なお大巾な「修正」がなされねばならなかった。われわれがつぎにあとづける、1946年雇用法へと結実していくこの論争の過程は、アメリカの議会が世論操作に果す特別の役割を別にしても、現代の政府政策を評価するうえで1つの興味ある材料を提供してくれている。それは雇用法をケインズ主義的の fiscals・ポリシーを一元的に體現したものとす従来の一般的評価の誤りと、完全雇用政策の現実的傾向をわれわれに明らかにしてくれるはずである。