

經濟論叢

第111卷 第3号

- 協力会社……………堀江英一 1
- わが国電機産業に対する外国直接投資……………藤原貞雄 24
- 合併会計の画一化と合併後会計の階層化……………醍醐聰 43
- 公共投資と社会保障制度改革……………成瀬龍夫 67
-

昭和48年3月

京都大學經濟學會

公共投資と社会保障制度改革

— ニューディール失業救済政策の考察(2) —

成 瀬 龍 夫

I 1935年の政策転換

—再 論—

ニューディールの連邦失業救済政策においてまず注目されるのは、第1に、連邦財政支出の合理化に媒介された公共事業中心主義とでも呼ぶべき傾向であり、第2に、社会保障制度の創設は、この公共事業中心の失業救済政策への転換を補完する意義をもったことである。

前稿¹⁾で考察したように、以上の諸特徴は、連邦公共事業計画の拡張と社会保障制度創設を表明した1935年1月の連邦新失業救済計画で鮮明となった。この新しい計画では、財政危機が州・地方政府から連邦政府に波及し、また他方連邦救済機関による連邦補助金配分を中心とした救済管理の挫折という事情によって、連邦の直接救済を廃止し、財政負担を伴う救済は授産救済に限定して、財政資金と失業労働力を公共事業に「効率的」に集中することの可能な救済管理体制の確立が志向されたのであった。

だが、もちろんこれは単なる救済政策上の転換にとどまるものではなかった。ニューディール政策が初期の直接統制的な国家統制より間接的な統制へと力点を移していく時期とも対応していた。1935年の政策転換を、それ以前の産業復興法(NIRA)政策との関連で見ると、NIRAは、最低賃金と最高時間などの労働標準の国家統制を通じて独占的大企業の生産制限と独占的価格協定を補

1) 拙稿「財政危機と労働力管理機構の発展——ニューディール失業救済政策の考察(1)——」『経済論叢』第110巻第6号、1972年12月、所収。

強し、価格低落の全般的波及傾向を独占的産業諸部門については一定の歯どめを作り出すことには成功したものの、景気回復や目だった再雇用は進展しなかった。PWAによる公共事業支出の遅延、農業救済や失業救済のための財政圧力が増大するのに対して、全産業部門を覆った NIRA の公正競争規約は中小零細企業の営業危機に拍車をかけ、他方団結権、団体交渉権をめぐる労資闘争は激化した。NIRA 政策は、こうした「反独占」の社会的緊張を高揚させ、連邦政府の行政機能は次第に麻痺する状況を来たしていたのである。このために、従来の連邦諸政策に手直しを加え、かつ膨張する財政支出に方向づけを与えながら肥大化する政府行財政機構を整備することが必要であった。これは、いわゆる「呼び水」政策を基調としてその本格化が求められることになったのである。「連邦救済の継続が絶対的に必要であった。しかし同様に、スペンディング計画を首尾一貫したものにすること、——とくに救済及び公共事業の全支出を一つの観点から眺めること——も絶対的に必要なこと」²⁾(傍点は引用者)というのが、ニューディール官僚連の意識であった。

「呼び水」政策の本格化とは、その実体に即していうならば、膨大な原材料需要を創出しつつ国内産業構造再編成のテコとなる産業・生活基盤を建設し管理する公共事業計画、地域開発や都市再開発を、経済復興と救済を調和的に統合化する基軸として、そこに財政資金と失業労働力の集中的動員をはかろうとするものに他ならなかった。かくして、1935年政策転換の第1の意義は、連邦政府の公共投資活動が経済復興と救済の調和的統合、国家的な資金管理と労働力管理とを媒介する戦略的位置を占めてニューディールの前面に登場してきたところにあるということができよう。

だが、公共投資によって経済復興と救済を調和的に統合するというこの転換の過程において、事実どの程度の救済なり連邦「責任」が構想されていたであろうか。この点を、経済保障委員会 (the Committee on Economic Security, 1934

2) Arthur M. Schlesinger, *The Age of Roosevelt II*, 1958, 佐々木専三郎訳「ローズヴェルトの時代II」1963年、242ページ。

年6月発足、労働長官を委員長とし、農務、財務、法務、FERAの各省庁長官で構成)が、1935年1月に、連邦の経済保障計画として大統領に提出した報告書から伺うことができる。

経済保障委員会報告書は、合衆国国民の所得保障手段の必要性を強調して雇用保障、失業補償、高齢者保障、児童の生活保障、公共保健、地方責任によるその他の救済、行政機関の七項目にわたる提案を行っていた。しかし、最大の提案の眼目は「雇用保障」にあって、連邦政府の役割もここに関連していた。即ち、同報告書は、「大方の人民は労働して生活しなければならない。故に経済保障計画の第1の目的は雇用を最大限まで拡張することであらねばならぬ。失業を予防する為に連邦政府の供する大きな貢献として委員会は雇用保障——民間雇用を刺激すること、及或民間では時期に雇用し得ない健康の労働者を政府で雇用してやること——を提案する」³⁾(傍点は引用者)と述べ、授産救済事業が一番優れた救済方法であることを強調し、また、国庫金支出は「之を或種の救済的要素——厳格な意味に於いては保険制度も此の中に入れるが——に使用すること無く、授職の為に供すべき」⁴⁾であるとしていた。結局のところ、委員会は、失業保険を「防禦の第一線」と呼びながらもそれがどの程度恐慌期の失業救済効果をもち得るか定かでなく、実際には、社会保険制度による当面の所得保障、救済効果を連邦政府としては棚上げして、約50億ドルの公共事業支出を想定したのである。また、これにもとづく「雇用保障」とは、労働者の就業権保障を前提としない民間雇用の刺激や公的雇用機会の創出であり、その意味では、連邦政府の国家的責任が労働者に対してはせいぜい雇用選択機会の「保障」でしかなかったといわなければならない⁵⁾。

3) *Report to the President of the Committee on Economic Security, 1935*, 大蔵省理財局『調査月報』邦訳、第25巻第5号、1935年5月、105-106ページ。

4) 同上、邦訳、106ページ。

5) 経済保障委員会が提案した「雇用保障」とは、のちにA. H. ハンセンが述べた「就業の権利」、即ち「自由社会の市民が、私的企業者、協同組合及び連邦、州並びに地方政府を含む多数の雇主の間を選択をなする機会をもつこと」(A. H. Hansen, *Economic Policy and full Employment*, 1947, p. 17, 小原敬士訳「経済政策と完全雇用」1949, 19ページ)という見地に共通するものであった。ニューディール失業救済政策におけるこうした「雇用保障」理念が、第2次大戦後の1946年雇用法に、連邦「責任」の基調として継承されたことが見出される。

さて、本稿の課題は、以上のような1935年の政策転換の意義を再確認しつつ、ニューディール期のフィスカル・ポリシーの発展を財政危機下の労働力管理問題としてその内実を把握するという前稿以来の視点から、1935～39年の公共事業計画及び社会保障計画の展開を具体的に跡づけていくことである。

II 公共事業計画

失業救済を中心とする連邦公共事業計画の展開として、小節では、「1930年代において州並びに国家の最大の支出と雇用の単位であった巨大な救済機構」⁹⁾を、後半期に代表したともいうべき WPA の事業活動を専ら対象とし、それを資金、労働力管理の両側面から考察するとしてよう。

第1表 連邦政府の公共事業および失業救済に対する支出、1933—39年

(単位: 100万ドル)

	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
(公共事業)							
公共ハイウェイ	178	268	317	244	351	237	205
T V A	……	11	36	49	42	42	41
開 墾	25	25	41	50	52	65	79
河川・港湾改修	51	76	133	150	148	98	75
治 水	34	41	31	36	45	61	80
公共建築物	106	79	58	68	76	77	51
公共団体補助金	……	19	49	234	273	190	379
そ の 他	78	106	101	83	115	110	201
計	472	625	766	914	1,102	880	1,111
(失業救済)							
直接救済	351	716	1,916	588	184	154	104
授産救済	……	805	11	1,298	1,957	1,516	2,283
C C C	9	332	436	486	386	326	290
計	360	1,853	2,363	2,372	2,527	1,996	2,677

Annual Report of the Secretary of the Treasury on the State of the Finances, 1939, p. 367.

6) R. A. Lester, *Economics of Labor*, 1940, pp. 216-217.

最初に、再度、ニューディール期の公共事業と失業救済を第1表に掲げた連邦財政の支出分類より概観しておく。表に記載されてある「公共事業」とは、いわゆる非救済的で固定設備建設を主体とした一般公共事業であって、失業対策事業を含んではいない。しかし、「公共事業」の内訳として挙げられている項目はまた失業対策事業、即ち「授産救済」のそれと相当重複している。従って、ニューディール期の公共事業の全体像、連邦財政におけるおおよその規模は、表中の「公共事業」費に「授産救済」費を加えることによって把握できる。表から明らかなごとく、1933～39年の間、「授産救済」費は35年を除いて毎年「公共事業」費をうわまわっており、39年までの支出総額は、「公共事業」18億7,000万ドルに対して「授産救済」は4倍以上、78億8,800万ドルであった。公共事業計画のこうした構成に照らせば、「1936年以降、事業計画とはWPAの計画となりがちであった」⁷⁾というL.メリアムの評価も理由なきことではない。次に、「公共事業」の内訳では公共ハイウェイが20～30%以上の割合を占めており(この点は、後に見るように、授産救済事業でも同様であるが)、合衆国における30年代の公共事業の特徴が道路中心主義であったことを物語っている。

次に、1936～42年の会計年度中に各年度の緊急救済経費割当法 (Emergency Relief Appropriation Act) に基づいてなされた救済・授産救済関係の特別経費割当は、総額およそ152億ドルに達するが、同期間中の緊急救済ファンドからの債務額、関係諸機関の総支出額、およびWPAによる支出額の年々の推移は第2表の通りであり、表によれば、42年までの支出総計では、全機関が150億ドル、WPAがその3分の2にあたる103億ドルを支出した。WPAの比重は低下する傾向にあるが、WPAが一行政機関としてはいかに大きな財政的規模で事業計画を展開したかが注目されるであろう。なお、38～39年の支出の変動は、37年恐慌と前年の大統領選挙という二つの政治的経済的事情の公共事業計画への反映を示すものである。

さて、「有用な事業を準備することにより、救済と授産救済を準備し雇用を

7) L. Meriam, *Relief and Social Security*, 1946.

第2表 緊急救済ファンドからの債務、支出、1936—42年

(単位: 100万ドル)

会計年度	年 額			累 計 額 (会計年度末)		
	債 務	支 出		債 務	支 出	
		全機関	WPA		全機関	WPA
1936	4,250	3,425}	3,104	4,250	3,425}	3,104
1937	2,472	2,861}		6,722	6,286}	
1938	1,832	2,001	1,428	8,554	8,287	4,532
1939	2,520	2,618	2,157	11,074	10,905	6,689
1940	1,787	1,835	1,462	12,861	12,740	8,151
1941	1,431	1,431	1,285	14,292	14,171	9,436
1942	853	913	879	15,145	15,084	10,315

Lewis Meriam, *Relief and Social Security*, 1946, pp. 393-394.

増加ならしめる」ことを目的とした1935年緊急救済経費割当法は、州に対する救済補助金交付の代わりに全国的な公共事業計画の拡張を賄う費用として40億ドル、そしてこれに他の割当分の残高を加えて合計48億8,000万ドルを充当した。これらの資金配分は、国道および水平交叉廃止に対して8億ドル、農村地域の厚生と疾病救済、水資源保全、開墾などに5億ドル、農村電化1億ドル、CCC 4.5億ドル、非連邦公共事業計画3.5億ドルなど事業計画別に指定されていた。また、これらの諸事業で雇用されるべき者の数として、建設事業では161万5,000人、非建設事業では188万5,000人が推定された⁸⁾。

ローズベルトは、同法に基づく授産救済事業の遂行のため、資金運用に関する諸提案を受入れ、計画の適非を決定する国家緊急会議適用情報部(the Division of Application of the National Emergency Council)と、採用されるべき計画を選択し大統領に推荐する割当諮問委員会(the Advisory Committee on Allotments)、そしてWPAの3機関を設置した。WPAの長官には、FERA長官であったH. ホブキンスが就任し、また、PWAはH. イッキーズ内務長官が長のまま

8) 国際労働局東京支局「合衆国の労務救済事業」『世界の労働』第13巻第1号、1936年1月、22ページ。

で存続した。

これら連邦政府の行政諸機関の構成について、とくに注意を払うべき点は、公共事業資金管理の強化が新政策の重要な改革の一部と考えられていたことであり、資金管理面から公共事業に従事する政府諸機関を失業者雇用に協力させようとするものであった。ローズベルトによって、公共事業計画の資金と情報の中央集権的権限は WPA に付託された。WPA は、こうして、州—地方の事務局をもって自ら授産救済計画を遂行するとともに、一切の事業計画に関する定期的報告を集め、他の事業機関に対して指導と監視の権限を有したのである。

次に、WPA によって施行された事業の内容は、きわめて多岐にわたってい

第3表 WPA 事業支出とスポンサー分担 (1940年6月30日までの累計)

(単位: 100万ドル)

事業計画		WPA (1)	スポンサー(2)	(1)+(2)	(%)
建 設	ハイウェイ、道路、街路	2,932	795	3,727	38.9
	公共建築物	768	231	999	10.4
	リクレーション施設	743	112	855	8.9
	下水道	757	208	965	10.1
	空港	151	49	200	2.1
	保健衛生施設	326	52	379	4.0
	(計)	5,838	1,488	7,326	76.5
専 門 職 業 サ ー ビ ス	社会サービス	513	83	596	6.2
	調査・記録	356	57	413	4.3
	裁縫	587	46	633	6.6
	福祉社	255	57	313	3.3
	その他	98	7	105	1.1
	(計)	1,809	251	2,060	21.5
雑多		138	54	192	2.0
(計)		7,785	1,793	9,578	100.0

第4表 授産救済計画における就労者の事業別配分

事業内容	FERA 1935年1月 (就労者数) %	W P A 1935年12月 (延労働時間) %
ハイウェイ, 道路, 街路	35.0	41.8
公共建築物(住宅を含めて)	9.3	8.0
リクレーション施設	5.3	12.6
空港, その他の運輸施設	-----	1.7
下水道, その他の公益事業	10.0	8.3
衛生・保健計画	7.2	4.1
自然保全	14.0	5.7
教育	0.5	1.1
専門・事務	3.5	4.1
財貨生産	14.1	10.6
雑多	1.1	2.0
計	100.0	100.0
就労者実数※	2,446,266人	2,902,712人

National Resources Committee, *The Structure of the American Economy*, Part 1., 1939, p. 335.

※ *ibid*, p. 334.

るが、資金配分並びにスポンサー負担の割合を第3表、事業別労働力配分を第4表から見てみることにしよう。WPA 事業計画の中心は圧倒的に建設事業であり、それは40年6月末までの総支出額約96億ドルのうち、およそ73億ドル、76.5%を占めていた。とくに、道路関係は総支出中の38.9%と最大の費目となっている⁹⁾。この特徴は、第4表の労働力配分の状況に対してもあてはまる。

1935年の新計画によって連邦授産救済計画の雇用対象とされた350万人は、失業者全体からすれば3分の1程度にすぎなかったとはいえ、ほぼ当時の政府

9) PWAによる公共事業は、公共建築、上下水道整備、公共道路、大型土木建造、治水、開墾、軍艦建造、鉄道、電力開発、飛行場などを対象とした。PWAは連邦の建設事業を直接担当せず、公共団体に対する融資機関として発展した。PWAの事業計画では、民間契約者が大いに利用された。活動分野として、また、支出金額の最も大きかったのは、住宅造成を含む建築事業で、それは、1933年7月から1941年6月までのPWAの建設総支出額60億2,190万ドルのうち22億1,680万ドルを占めた。(J. A. Maxwell, *The Fiscal Impact of Federalism in the United States*, 1946, p. 173.)

職員総数に匹敵する規模のものであった。公共道路部門への労働力配置は、35年の場合、連邦、州、地方の政府フル・タイム職員344万人のうち65万人で、教育部門の115万人に次いで大きかったが、これに授産救済計画下の公共道路建設従事者を加えれば、139万人となって最大の労働力配分を示すのであり、「公共道路の建設および維持が合衆国における政府の最大の経済活動の一つ」であったことが確認されるだろう¹⁰⁾。

さらに、第3表によれば、総支出額の10.4%が公共建築物、10.1%が下水道などの公益事業、2.1%が空港などに支出され、また、WPA事業の重要な社会的機能を示す「専門職業サービス」関係には約20億ドル、全体の21.5%が支出されている。スポンサー分担は、建設事業の道路、公共建築物、下水道、空港で高い割合を示している。

WPAの事業計画は、WPAがスポンサーと呼ばれた道路区から都市、州に至る大小の行政単位の作成する計画を事業内容、費用、労働条件について検討し認可する形で進められた。WPAは、認可計画に対して、その賃金費用は全額負担し、資材については現物支給せずに、資材費として労働者1人当たり5〜7ドルの可変的金額を支払った。また、WPAは失業者の就労を確保するために、どの地域の事業計画もその地域の救済者名簿から計画で雇用する労働者の90%を採用することを強制的に義務づけた。

WPAのこうした計画認可と資金支出の方法のもとで、計画がどれだけ多数の失業者を雇用するかが追求されることにより、連邦資金に対するスポンサー分担の割合が雇用量を制約する問題として、連邦と州・地方の重要な争点を形成することになったのは当然のことといわなければならない。この、スポンサー分担額の決定は、1939年まではWPA長官の裁量権限下におかれていた。しかし、スポンサー分担の実績はきわめて悪く、例えば、36年末までで、分担割合の相対的に高かったサウスカロライナ州が23%、最もひどいニューヨーク

10) National Resources Committee, *The Structure of the American Economy*, Part I., 1939, p. 332.

市の場合、WPA 資金 4 億 8,380 万ドルに対してスポンサーの支出は僅かに 224 万ドル、0.5%であったにすぎない。38年6月までの実績では、31%以上はデネシー州のみで、21~30%が16、11~20%が32の州または都市、11%以下にニューヨーク市とペンシルヴァニア州という有様であった。スポンサーの拠出額は総額においては年々増加していったが、それでもなお20%前後にとどまっていた¹¹⁾。このために、スポンサー分担の全体的低水準と州ごとの雑多な格差が連邦議会ではしばしば問題視され、議会では、各州に対してそれぞれの失業者数に比例した連邦資金の配分をなすべきか或いは全州が一律の分担を行うべきかをめぐる論争が続けられた。その結果、1939年に、40年以降すべての非連邦事業計画においてはスポンサーが総費用の25%以上を負担すべきことが決定された。

さて次に、WPA の雇用政策に目を転じることにしよう。

WPA による授産労働者は、1936年7月から39年7月まで、いわゆる「保障賃金」(security wage)を支払われた。授産救済事業での統一賃金の試みはすでに CWA で失敗し、南部農業諸州ではドラスタックな切下げが行われていたが、WPA 事業の賃金体系はこうした既存の大幅な賃金格差を容認しながら、民間工業の賃金率よりも格段に低い水準に定めるという原則が採られたのである。PWA が、技能別(熟練と非熟練の2区分)と地方別(南部、中部、北部の3区分)による賃金体系で普通の建設事業賃金に近い水準を維持しようとしたのに対して、WPA 事業では、技能別(熟練度による3区分とホワイト・カラー)、地方別(全国を4区分)、地区別(就労地の属する郡内の最大都市人口数による5区分)に、1ヶ月19ドルから94ドルに至る賃金表を定めた¹²⁾。「保障賃金」といっても、これは決して何か合理的に算定された最低生活費に相当する「保障」ではありえなかった。ちなみに、WPA 事業の実際の全国賃金平均は月54ドル、非熟練労働者に対しては南部農村の21ドルから北部大都市での60.5ドル、半熟練およ

11) J. A. Maxwell, *op. cit.*, pp. 153-154.

12) 大蔵省理財局『調査月報』第25巻第7号、1935年7月、164ページ。

び技能労働者はそれらより高く、最も高かったのは北部の技能労働者で103.4ドルであった¹³⁾。1937年の民間工場週報酬額の平均が約24ドルとされていたから、WPA「保障賃金」の全国平均は民間工場のその2分の1余りであったにすぎない。

「保障賃金」のこうした実体に対して、労働時間は当初1ヶ月最低120時間と決められ、36年9月からは75～120時間と改訂された。WPA下の授産労働者にとって、以上のような賃金・時間条件によっては最低生活を維持するだけの収入の確保は当然困難であった。そのために、彼らがWPA事業に就労しながら他の就労機会を求めざるをえない事態が広範囲に生じ、とくにWPAが救済雇用規模を漸減させていったことにより、37年恐慌時には、彼らの相当数が州・地方政府によって継続されている直接救済に流れ込むということになったのである。しかし、これに対して連邦議会は「保障賃金」額の水準を引き上げる措置はとらず、39年6月には、WPA事業労働者が「保障賃金」を稼得するためには1ヶ月130時間を就労すべきことを決定し、加えて、彼らが副収入を得る目的で私的雇用に就労することを厳重に規制した¹⁴⁾。

民間での再雇用との関係については、WPAは1936年1月に、WPAの労働者が民間雇用を受諾する場合、①一時的、恒久的な仕事に限らずフル・タイムなものであること、②標準的賃金率によるべきこと、③既存の労働組合と抵触しないこと、④民間での一時的な仕事の完了次第、労働者はWPA事業に復帰する機会を与えられるべきこと、などを行政命令で規定した¹⁵⁾。これらの規定は、民間企業が自己の賃金率や労働条件の引下げのためにWPA労働者を雇用しようとする傾向に対するWPAの労働者保護措置の意味をもっていた。しかし、規定の効果をあげる監視的措置に欠け、実際には公共事業部門の低賃金労働力を民間雇用の必要、とりわけ季節的雇用を慣習とする産業の需要に応じて

13) 国際労働局東京支局「合衆国の失業とその対策」『世界の労働』第15巻第5号、1938年5月、20ページ。

14) J. A. Maxwell, *op. cit.*, p. 152.

15) 国際労働局東京支局「合衆国の失業救済対策」『世界の労働』第13巻第6号、1938年6月、43ページ。

放出・吸収する機能を果たしたものといえるだろう。また、WPAは、PWAの公共事業や連邦公共道路局の計画する事業に対しては、先の行政命令で労働者を指定する権限を与えて、公共事業に入用な熟練労働者を優先的に配置する措置をとった。

ここで、失業救済人口の二大区分による連邦の授産救済への移行、州・地方に責任転嫁された直接救済がどのような結果をもたらしたかについて検討しなければならない。

景気の上向期にあった1936年においても、失業者数はなお900~1,200万人という状態にあったが、同年中に、州・地方の救済機関の直接救済を受けた者は月平均527万人、連邦授産救済事業で雇用された者は月平均305万人であった。WPAは、1936~40年の期間中に年平均220万人に授産し、その最高の雇用数は38年の325万人である。WPA単独では当初計画の350万人を雇用できず、WPAのもとに併設されたNYA(National Youth Administration, 全国青年救済局)やPWA、その他通常の連邦公共事業機関での失業者雇用が合せて続行された。

上記の数字が示すように、連邦の直接救済からの撤退によって、州・地方は当初計画の救済者名簿に載った150万人の「雇用不可能な者」を引き受けただけではない。名簿に載らない数百万人の失業者が存在し、また連邦救済の規模が縮小の傾向にあって、州・地方の直接救済と福祉事業は何百万人もの「雇用可能な者」を引き受けなければならなかったのである。連邦の直接救済からの撤退は、州・地方の行うその水準を著しく低下させた。例えば、直接救済における1家族当りの月給付額は、1935年1月の30.45ドルから36年1月には21.63ドルへと低下した。州・地方政府の独自の財政能力では月30ドル以上の直接救済水準を負担し維持することができなかった。かくして、「一般救済の州による完全な堅持とは、低水準を意味する」¹⁶⁾のものであり、「救済標準が困窮者の最も多い地域において最低」¹⁷⁾といわれる結果になったのである。直接救

16) W. Withers, *Financing Economic Security in the United States*, 1938, p. 55.

済の低劣さは、37年恐慌によって一段と深刻化し、失業労働者や社会事業家達の全国的抗議の焦点となった。

さて、この期間の連邦公共事業の展開は、失業救済政策としての特徴なり問題点を以下のように要約できるだろう。

第1に、連邦と州・地方の救済責任、公共事業計画と社会保障計画、財政負担関係の再編の基礎をなした「雇用可能な者」と「雇用不可能な者」の区別は、授産救済事業被備者と直接救済受給者の現実の境界線としてはあいまいとならざるをえなかった¹⁷⁾。連邦政府にとっては、公共事業の拡張的展開は景気刺激と救済の統合的管理による行財政的効率の改善という仮象を一般的に生み出したのであるが、失業の大量・長期化、生活の困窮が失業者をして授産救済と直接救済の間を常に流動させ、低賃金で限られた雇用規模の授産救済と一層低水準の直接救済、また社会保障計画の取るに足らない救済効果は、37年恐慌を契機としてその実体をさらけ出し、連邦新政策のこの仮象を覆えずこととなった。

第2に、WPA では事業の選択、労働者の選択の原則として、民間産業との競争的な事業内容を禁止し、州・地方政府の通常の資金で運営されるべき事業を回避して、救済対象の大半を構成する不熟練労働者の直接雇用が可能な事業の選択が追求されたが、ここから失業対策事業に特有の救済的事業対象の制約、事業効率と事業の救済目的との矛盾、「対立」という問題が生じてきた。

「WPA 計画には、認定機関にいる社会事業家達によって表現されているような救済もしくは福祉の概念と事業計画の成り行きに責任をもつ生産管理者の効率性および労働標準の概念との間に固有の対立があった。」¹⁸⁾

この問題は、結局、WPA の雇用労働力を民間資本の利用し易い形で低水準な賃金・時間管理をはかることを軸に、WPA 自体の事業効率と民間資本の雇用利益とを調整していくことに帰着し、WPA の不熟練労働者に対する資格認

17) J. A. Maxwell, *op. cit.*, pp. 160-161.

18) P. Webbink, "Unemployment in the United States, 1930-40". *American Economic Review*, Feb. 1941, pp. 269-270.

19) L. Meriam, *op. cit.*, p. 378.

定条件の制限的強化や芸術家、音楽家など専門的職種での被備者に対する思想的統制の強化という方向となってあらわれた。これらほとくに、1938年の緊急救済経費割当法が救済雇用の第1優先権を退役軍人に、第2を市民に与えたこと、39年の同法が外国人の排除、反国家活動の禁止、民間雇用の強制的受け入れなどの条項とともに、「18ヶ月以上こうした事業で継続して雇用されている退役軍人を除いて、全救済労働者はWPA事業での雇用から除かれる。そして除かれないかなる救済労働者も、(a)除かれた日から30日間を経て(b)こうした事業の雇用に復帰する適格性の再認定が行われるまでは復帰の資格は認めない」との条項を加えたことが注目されなければならない²⁰⁾。即ち、合衆国においてフィスカル・ポリシーが本格化するといわれているこの時期に、39年法では、事実上WPA事業から救済労働者を切り捨てることを示唆したのであった。

III 社会 保 障 計 画

財政危機下の救済費の膨張と失業救済政策の主力が公共事業に転換するという2つの基本的な事情が合衆国の社会保障制度形成の特質を規定したことは、すでに指摘した通りであるが、ここではさらに財政的側面から社会保障計画の推進過程を検討して、その諸特徴をあきらかにしよう。

E. K. リンドレイは、「合衆国は、どんな社会保険制度もないままに恐慌に突入したという点で、高度に発達した工業諸国の間できわだっている」²¹⁾と述べたが、ニューディールによる社会保障計画の推進は、社会政策の未発達であった合衆国では画期的な進歩を示すものであったに相違ない。だが、1935年社会保障法は、到底国家責任を基礎とする包括的社会保障を旨としたものとはいえなかった。

ローズベルトが経済保障委員会の発足に際しての要請や議会特別教書を通じ

20) L. Meriam, *ibid.*, p. 381.

21) E. K. Lindley, *Half Way with Roosevelt*, 1937, p. 188.

てあきらかにした自らの社会保障計画の基本的構想は、次の4点に要約される内容であった。

①失業保険と老齢保障をふくむ包括的社会保険制度の可能性を探求する ②失業保険は州営とし、但し積立金は連邦政府が管理する ③失業保険に雇用規制を促進する機能をもたせる ④すべての社会保険は一般税源の補助によらず自足的とし、但し資力のない高齢者への国庫扶助を認める²²⁾。

そして、大統領の構想と経済保障委員会の勧告に従い、議会審議を経て成立した35年社会保障法は、①連邦賃金支払税 (pay-roll tax) の免税方式による州営失業保険制度の設置の促進、②連邦社会保険として、老齢年金保険制度の設置、③州の公的扶助制度と母子福祉・衛生事業への国庫補助、を制度的内容の骨子とするものであった²³⁾。

以上のような35年社会保障法に対してさしあたり指摘されなければならないことは、公的扶助を既存の州制度への国庫補助に限り、失業保険も完全な州営とされたこと、医療保障が欠落したこと、社会保険財政に対する国庫補助が切り離されたことなど、連邦政府の財政負担につらなる制度化を抑制し、社会保障基金の連邦政府による独占的運用と管理費配分を通じた制度の中央集権化の意図が当初より濃厚であったことである。

財政面での特徴を次に指摘すると、まず第1に、連邦社会保険として老齢年金のみを設置したことは、国家資金の安定した源泉となりやすいものから制度化するという財政政策上の通例がさわだっていたことを示すものであった。次に、憲法違反の回避＝州権の擁護が政治的口実とされた国庫補助金方式の不採

22) E. E. Witte, *The Development of the Social Security Act*, 1963, pp. 6-7.

23) 失業保険制度について説明を補足すれば、連邦が一定業種における8人以上の従業員をもつ雇主に対して3%の賃金支払税を課し、州が社会保障法の基準に見合う制度を設置すれば、賃金支払税の90%を限度に雇主が州に納める保険料額を免税とし、残りの10%は連邦が州制度管理費の補助に充当するものとされた。各州の徴収保険料は連邦財務省の失業信託基金に預け入れ、州勘定として積み立て、州の引き出しは給付支払い目的に限られた。各州における保険料徴収は、経験利率方式 (merit rating system) を採用し、給付単価や待機期間の規定は各州まちまちであった。連邦の社会保障庁は、州に対して失業保険給付受給者名簿を連邦の公共事業或いは救済事業機関に提出させ、また、州が失業保険と職業紹介を単一の行政部門で集中的に管理するよう指導した。

用は、連邦財政の累進課税制を抑止する重要な結果に通じていた。さらにまた第3に、失業保険と老齢年金保険のいずれの保険料も、雇主或いは労資双方に対する独特な連邦税の形式をとったが、その徴収方法は源泉徴収方法をとったことにより、のちの個人所得税における源泉徴収方式導入への道を準備する役割を果たしたのである²⁴⁾。

連邦老齢年金基金の管理と運用は、財務省が管轄し、連邦債の消化を助ける金融的統制の手段となった。賃金支払税は国税局が徴収し財務省に納付したあと、財務長官が老齢準備金勘定に対する当該年度給付支払い分子算を予算局に提出し、勘定残金が連邦利付債券か或いは連邦元利保証債券に投資するものとされた。老齢年金対象者は当初2,600万人、年金基金は完全積立方式を採用したため、最初は2%、1949年以降は6%となる段階税率表によって1980年までに470億ドルに達する巨大な積立額が見積られていた。このように、巨額の積立金の見積りと高率段階税率表は、それに見合う巨額の公債の捌け口を提供するものであった。この点について、W. ウィザースは、「連邦債への保障基金の投資は、社会保障法成立の時点では連邦債務の償還手段と見做されていた」が、償還よりもむしろ「保障準備は実際には長期的に公債の増大という役割を果たす」²⁵⁾と指摘し、V. カールソンもまた、「これは、政府の年負債が単に20億ドルまたは30億ドルに達したにすぎず、総額500億ドルの公共負債が危険な種類の財政政策とみなされた、戦前のそしてケインズ以前の時期であったことを思い起すべきである」²⁶⁾と注意を促している。

さらにまた、目を向けなければならないのは、社会保障制度の創出が、教済費削減と追加的財源拡大という連邦財政政策の直接の一環をなしたことである。

これは、いわゆる「均衡予算の達成」を目標に掲げた1937年度予算および予算教書にあらわれた。この均衡予算方針の実体は、周知のように、歳入面では

24) 林榮夫「ビルト・イン・スタビライザー」1960年、64-65ページ。

25) William Withers, *op. cit.*, p. 134.

26) V. Carlson, *Economic Security in the United States*, 1962, 平石長久他訳「経済政策と社会保障」1968, 84ページ。

社会保障税を中心とする目的税収入の増加に重点をおき、歳出面では、「一般費」の収支の均衡と「復興・救済費」の大幅な削減(1936年度改訂予算における28億6,900万ドルから1937年度予算における11億300万ドルへと17億6,600万ドルの削減)を想定していた²⁷⁾。連邦財政収支が、1936年度の相当な赤字額が翌年度に減少して均衡達成に近づいたかに見えた現象は、専ら、救済費の削減と社会保障税収入の双方による結果であったといっても過言ではないだろう。それ以後、連邦歳入において社会保障税が占める割合も上昇し、1938年以降、それは法人、個人両所得税に次いで3番目に大きな収入項目となった。

社会保障計画の財政的状況のうち、保険関係の動向が、第5表の社会保障信託基金の概要に集約してある。

表に見られるのは、目ざましい勢いで基金の蓄積である。基金累積額は、1937年の5億3,500万ドルから38年には15億7,200万ドル、39年には24億8,800万ドル、42年には64億3,900万ドルへと増加し、また、表中にはないが1945年には約144億ドルに達した。保険業務開始とともに基金積み立てはおとろえを知らずに急増したのに対して、給付額は僅少にとどまった。1937～42年の累計で、州営失業保険における拠出額に対する給付支払い額の割合は53%余りであった。社会保障信託基金余剰額の対個人貯蓄比は、1938年に23.5%、39年15.3%、40年13.9%となっているが、この事実を見るだけでも、社会保障基金がこの時期に大衆零細資金の吸上げのために果たした重要な役割を伺うことができるだろう²⁸⁾。

さて、成立後間もない社会保障制度は、1937年秋の恐慌の再来によって最初の試練に直面し、その効果を問われることになった。この点を次に、失業保険

27) 野津高次郎「米国税制発達史」1939年、482-492ページ参照。

28) この点は、フィスカル・ポリシー論者も認めざるを得ず、例えば、ハンセンも、「社会保険は事実、1935年それが採用されたとき以来、主として強制的社会貯蓄の制度であった」(小原敏士訳、前掲、144ページ)と告白した。但し彼は、1941年には、危機感をもって社会保障税の反景気的結果を強調したが、1949年には、社会保険金融の「デフレーション的效果」は合衆国の社会保険制度が「健全金融」の土台に立ったよきスタートを切るために支払われるべき代価であった、と居直った評価を加えている。

第5表 社会保障信託基金の概要, 1937—42年 (単位: 100万ドル)

	1937	1938	1939	1940	1941	1942
a. 社会保障税						
連邦老齢・鉄道年金	194	664	639	726	828	1,066
連邦失業保険 (鉄道・その他)	58	90	101	157	166	205
b. 州失業保険	292	748	811	860	892	1,096
c. 管理費	13	221	130	180	139	180
A. 信託基金預入純額 (a + b - c)	531	1,281	1,421	1,563	1,747	2,187
d. 給付支払い						
失業基金	1	191	442	498	451	377
FOSI基金	……	5	14	16	64	110
鉄道年金基金	……	80	106	113	121	126
(計)	1	276	561	626	637	614
e. 利子	5	32	56	82	107	142
B. 支出純額(d - e)	-4	244	505	544	530	472
C. 余剰額(A - B)	535	1,037	916	1,019	1,217	1,715
D. 個人貯蓄	6,700	4,400	6,000	7,300	14,200	28,600
余剰額の対個人貯蓄比 (C/D, %)	7.9	23.5	15.3	13.9	8.9	6.0
社会保障基金累積額	535	1,572	2,488	3,507	4,724	6,439

National Industrial Conference Board, *The Economic Almanac for 1946-47*, p. 35, p. 289 より作成。

制度の運営実情がどうであったかを検討してあきらかにしよう。

とはいっても、州営失業保険制度はまだ全国的に設置の準備期にあり、老齢年金も給付開始時期は、十分な積立を待って1942年からと計画されていた。

経済保障委員会は、失業保険をかの報告書で「防禦の第一線」と名付けたのであるが、しかし、それは、37年の恐慌過程では、イギリスがかつて一般的に経験したような、就業労働者が受給資格を得ないままで失業して給付を受けられないとか、失業中の受給者については給付期間が過ぎても再就職できないという事態が発生して、混乱と失望を引き起した。失業保険給付の状況は、第6表に示してある。1936~37年に給付を開始したのは、ウィスコンシン州のみで

第6表 失業補償給付の状況, 1938—46年

	失業補償 年平均週 受給者数※ (1,000)	失業補償 週数 (1,000)	給付額別補償週の割合 (%)					平均週 給付額 (ドル)
			5以下 (ドル)	5.00~ 9.99 (ドル)	10.00~ 14.99 (ドル)	15.00 以上 (ドル)	20.00 以上 (ドル)	
1938	.....	38,076	.....	.....	.....	.....	.....	10.94
1939	.....	41,554	4.9	40.3	29.0	25.8	.....	10.66
1940	982	51,084	4.7	39.0	29.2	27.1	.....	10.56
1941	621	32,295	2.9	36.0	30.6	30.5	.....	11.06
1942	541	28,156	1.3	25.2	29.7	43.8	.....	12.66
1943	115	6,004	1.2	15.9	25.8	57.1	.....	13.84
1944	79	3,724	0.4	8.2	18.3	73.1	28.5	15.90
1945	467	23,031	0.1	2.3	7.9	89.7	63.9	18.77
1946	1,150	58,196	0.1	2.8	10.9	86.3	62.4	18.50

Domenico Gagliardo, *American Social Insurance*, 1955, p. 286.

※ *ibid.*, p. 284.

あり、支払い額は210万ドルに過ぎなかった。38年によく他の30州が給付支払い可能となり3億9,380万ドル、全州が給付支払い可能となった39年には4億2,930万ドルが支払われた²⁹⁾。週当り給付額の状況を示す表の部分から目につくことは、恐慌期におけるその水準の低さである。週10ドル未満の支払いが各給付額規模の全体の40%をも占め、それが週平均給付額の水準にも反映している。合衆国社会保障協会が発表した当時の16州の給付実態調査結果によれば、38年第1四半期において、91万9,500人の受給者に対して4,264万ドルが支払われ、1人当り月平均額は15.46ドルであった。37年の授産救済賃金のそれが約54ドル、直接救済手当が23.5ドルであったから、他の公的救済の水準と比較しても失業保険給付の劣悪さは明瞭であって、同協会は、「失業保険法の今日までの実施の結果に徴すればこれらの法律が堅実に仕込まれていなかったばかりでなく、かえってこれらの法律が極めて不完全な家族救済程度の保護をも与えることに成功しないということは確かである」と批判したのであった³⁰⁾。他方、

29) D. Gagliardo, *American Social Insurance*, 1955, p. 285.

30) 国際労働局東京支局「合衆国の失業保険と就業対策」『世界の労働』第15巻第12号, 1938年12月, 19ページ。

WPA が保険受給資格者を雇用から除外したために、失業者はさらに厳しい生活困窮下に放置される問題が生ずるに至った。

連邦社会保障計画が37年恐慌下で有効な生活救済の役割を果たしえなかったことは、全国的な批判の動きを活発にさせ、それが失業保険制度の全州設置の促進、老齢年金積立金計画に関する段階税率表の凍結と賦課方式に近い制度の採用、給付開始期の早期化という1939年の改革の背景となった。

IV 行政機構改革と失業救済政策の終結

1937年恐慌の対策として、38年4月、ローズベルトは復興と救済を目的とした3つの措置を提案する教書を議会に送った。それは、①失業保険給付の費用を考慮して、WPA、NYA、CCC、FSA (Farm Security Administration, 農業保障庁) に対し総額16億ドルを追加支出して救済を維持する ②国庫の金保有を14億ドル流動化させ信用を拡張する ③新規公共事業を起工して国民的購買力の増加をはかる、とする内容であった。これにより、同年6月、授産救済・公共事業経費割当法 (Work Relief and Public Works Appropriation Act) が議会で承認され、300万人以上の雇用の再設定を目的として総額29億1,560万ドル、再支出約8億3,500万ドルが充当されることとなった³¹⁾。これは、失業保険制度の改革ではなく、公共事業の拡大によって授産救済が失業保険を補足するとの考え方を打ち出し、両者の統合化による救済管理を強調するものであった。

しかし、1938年は、ローズベルトが年頭教書で世界大戦のための軍備増強政策を表明した年であった。この時期より、失業救済政策は変貌を遂げた。公共事業の拡大は、それまでの救済や一時的景気刺激の性格をうすめて軍事的産業基盤構築の性格を強めた。連邦の救済、公共事業諸機関は行政機構改革の波に吸収され、戦時労働力動員準備のための編成替えが開始された。

連邦救済の機構的改革については、38年4月に、上院の失業および救済調査

31) 国際労働局東京支局「合衆国の失業とその対策」『世界の労働』第15巻第8号、1938年8月、70ページ。

特別委員会が勧告書を提出した。その要点は以下の通りであった。

①WPA, PWA, CCC, NYA を統合する新しい公共事業部を創設し、社会保障庁とともに、連邦政府の各種の救済と保障の機関をそれに吸収する ②失業補償、公共事業、公的扶助制度、合衆国職業紹介局を統合する ③行政効率促進のために、州営失業保険制度を簡素化し連邦の財政補助を与える ④救済資金の配分は失業者数を基礎とし、州が救済計画の費用の3分の1を負担する³²⁾。

翌39年に入ると、連邦議会による救済費の相次ぐ削減が進行し、WPA を清算すべきであるとの風潮が高まった。そして、同年7月の行政改革法 (Reorganization Act of 1939) によって、社会保障と公共事業に関する諸機関は、それぞれ新しい連邦保障局 (Federal Security Agency) と連邦事業局 (Federal Work Agency) に吸収・統合されるに至った。これらの行政機構改革は、行政の経費節約と効率化、行政諸機関の機能的統合が目的であるとされていたが、前に指摘したように、WPA によるスポンサー分担率の引上げや救済労働者の締め出し、就労時間延長といった措置が、経費節約と効率化を企図するこれらの機構改革に対応してとられたのである。同時に、それは、軍事費の急速な膨張に対する社会救済費の圧縮、戦時労働力動員機構の整備に向う序幕であった。

合衆国における失業者数が、1929年の水準(450万人)を下まわったのは、ようやく、1942年の戦時体制においてである。

以上、本稿では、合衆国ニューディール期の失業救済政策における公共事業の拡張と社会保障制度改革の展開過程に即して、フィスカル・ポリシーの発展の内実を財政危機下の労働力管理問題として考察してきた。そこで最後に、このフィスカル・ポリシーの発展が労働力管理問題として有した歴史的意義を総括しよう。

第1に、のちにケインズの公共投資論を移植した合衆国の30年代の失業救済政策は、直接救済に始まり、次に公共事業と社会保障へと展開し、それらを通

32) William Withers, *op. cit.*, p. 181.

じて或いはそれらに関連した労働力管理機構の急速な発展をもたらした。この過程では、救済および公共事業諸機関の分業的編成によって、財政支出の効率化とむすびついた労働力の種別的管理の構造が形成された。雇用可能な者は公共事業に雇用されて生産的に利用されるだけでなく、常に必要に応じて労働市場に投入され、公共事業の低賃金基準に制約されながら相互の競争を強め、資本の必要に適応させられた。公共事業は労働者に対する職業訓練、再訓練および思想統制の場であり、職業的な訓練と紹介の全国的機構も急速に整備された。これに対して雇用不可能な者は、「競争の低辺」に置かれて低賃金の真の基準を提供する役割を負わされ、彼らに対する社会保障支出は国民的低賃金基盤を維持するための社会的費用としてあらわれるのである。

第2に、合衆国の場合、この連邦失業救済政策が公共事業と社会保障による労働力の種別的管理へと展開する過程は、連邦赤字財政支出の公認、公共事業の公共投資化、州・地方の財政危機の深化と増税、中央集権の強化となつてあらわれ、また、景気回復と救済、社会保障を口実とした大衆課税の拡大、大衆資金動員機構の整備過程を伴った³³⁾。労働者に対しては、労働市場における競争という形で管理されるだけでなく、彼らの零細所得の管理が強化された。

第3に、公共事業計画において喧噪された事業効率と救済目的の「対立」は、30年代のアメリカ資本主義の危機、政治と経済の矛盾を反映した公共投資の発展過程のいわば属性であった。それらは決して「対立」ではなく、救済と福祉の水準を低く抑えることが資本の労働力基盤を補強し、公共事業計画や社会保障計画によって救済と福祉を拡大することが国家の資金、労働力管理を媒介し

33) 合衆国のニューディール期の公共事業の特徴について、宮本憲一氏は、第1に、道路中心主義であったこと、第2に、地域経済開発と結びつき、大戦が近づくにつれて軍事的性格が強まったこと、第3に、職業訓練、失業者の再教育とイデオロギー統制の目的があったこと、などを指摘し、さらにまた、兩大戦間の英米における公共事業の性格の変化を次のように要約している。

「(1)公共事業は急速な膨張とともに公共投資化していること、これによって赤字公債——インフレが公認されたこと。(2)公共事業が短期的には景気対策であり、長期的には教育、保健衛生、失業対策など労働力の統制管理を目的とした事業になっていること。(3)公共事業が、都市改造(道路と住宅)、資源保護、後進地域開発などの地域開発とむすびついたこと。(4)公共事業は中央集権化し、さらに、軍事的思想統制的な色彩がまといつき、次第にそれらの傾向をつよくしてゆくこと。」(宮本憲一「社会資本論」1967、58-60ページ。)

て資本のこうした分野に進出する諸条件を創出していったのである。また、公共投資による労働力流動化と大衆資金動員の機能、連邦と州・地方の公共事業の統合は、資本が地域開発や軍事的産業基盤建設、産業構造の再編成により大規模かつ効率的に動員される諸条件を創出した。だから、30年代の合衆国におけるフィスカル・ポリシーの発展は、国家独占資本主義が労働力なり社会政策的分野を掌握し支配を広げていく過程として、資本の新たな利潤分野の開発と結びついた効率的な労働力管理に帰結するものであったといえることができる。