

經濟論叢

第141卷 第6号

平井俊彦教授記念號

献 辞	尾 崎 芳 治	
世論の觀念について	阪 上 孝	1
J. S. Mill が社会科学研究の 始源においたもの	山 辺 知 紀	19
資本制商品の物神性の根拠について	梅 沢 直 樹	43
レーニンの市場理論について	太 田 仁 樹	62
ジョン・ミラーとフランス革命	田 中 秀 夫	81
社会主義者の社会ダーウィニズム観	保 住 敏 彦	100
ニューディールと民衆・序論	小 林 清 一	119
フランス・プロテスタント封じ込め政策 (1610-1661)	木 崎 喜代治	138

平井俊彦 教授 略歴・著作目録

昭和63年6月

京 都 大 學 經 濟 學 會

ニューディールと民衆・序論

小 林 清 一

はじめに

1929年に始まるアメリカの大不況は膨大な下層民を苦境に陥れ、救済が絶対的に不足していたという事実と相まって、人的資源の、肉体と精神の悲劇的な消耗過程を生み出した。本稿はニューディール期における、連邦政府の救済対策と経済不況によって困窮状態に陥った民衆の生活世界との連関を考察する。一方では、連邦政府の救済対策が何を目標にして、どのような方法によって行なわれたか、という問題。他方ではその対策は民衆の生活世界とどのように交差し、あるいはすれ違ったか、民衆の生活にとって連邦救済はどのような意味を持ったか、という問題。一般化すれば、前者は社会改革政策における国家の志向の特徴を示すことになろうし、後者はその政策が困窮している民衆にとって何であったかを明らかにすることになる。この両者の交錯するレベルの関係を探ることによって、ニューディール改革総体の位置と社会的機能を定位するための手がかりを得ることができようが、この論稿では、その問題に接近するために、解明されるべき諸関係のレベルと特質を明示化する作業を行ないたい。

I ソーシャルワーカーと国家の視線

「施しを与えれば、彼の肉体は救うが精神を減ぼしてしまう。彼に仕事を与え、きちんとした賃金を支払えば、肉体だけでなく精神も救うことになる」

(H. Hopkins)

W. W. Bremer は、フーヴァー政権からローズベルト政権への救済対策の転換を、救済の直接的担い手であるソーシャル・ワーカーの機能の変化、彼らを

包み込む関係の変化として位置づけている。フーヴァー政権下での PECE (大統領緊急雇用委員会) の委員長 A. Wood は連邦救済の必要性とそのためのプログラムを訴えたがうけ入れられず辞任した。フーヴァーの連邦直接救済の拒絶に対して、その必要性を議会、世論、政府に要求する運動の中核部分は、ソーシャル・ワーカーの全国組織によって形成されたのであった。経済恐慌がその起源と広がりにおいて全国的問題であるかぎり、それに対応しえる唯一の救済主体が連邦政府に求められるのは必然的動向であったが、それによって、ソーシャル・ワーカーがその中で固有の役割を演じる舞台そのものが転換する。すなわち、それまで主として私的機関によって(せいぜい地方政府との協力関係のもとで)行なわれていたソーシャル・ワーカーの活動は、全国的で、公的で、政治と密接に結びついた舞台を確保するが、それは同時に、彼らの活動が国家機能の一つとして、連邦政府に吸収されることを意味したのである。

Bremer はこの変化を救済対象自身の変化と救済の志向の変化に関わらせている。膨大な失業者群に向けられた国家の視線は、被救済者の個人的な欠陥(道徳的・肉体的無能力)の矯正を展望したのではなく、社会的経済的諸条件の犠牲となった、健全で、自尊心を持った人々の生産的技能と習慣およびモラルを維持することに向けられたのである。そしてその方法として事業救済が求められたこと。事業救済によって、正規の職業への誘因を維持させておくこと。中産階級の価値観に基づいた「American Approach」これがニューディール救済対策の方向だったと彼は言う¹⁾。しかしながら、連邦救済は一貫してこの方向で明快で革新的な展開を遂げたわけではない。そのことが、後で見ると、ニューディール救済対策の苦渋に満ちた諸問題を引き起こすことになるのである。

事業救済の典型的な試みは1933年秋から34年春にかけて、緊急に実行されたCWA(民間事業局)であったが、国家の方向づけとしてこの事業を見る時、そこには二つの志向が複雑に錯綜しているのがわかる。一つは、救済を固有の

1) W. W. Bremer, *Depression Winters: New York social workers and the New Deal*, 1984.

意味での雇用創出のための公的「事業」として構想し、その点からすれば、20世紀アメリカの社会動向の一環としての、エンジニア、管理の専門家等が主体となって構築される領域を日指す潮流である。新たな「事業」としての救済は、効率と管理と技能とを適合的に統合するものでなくてはならぬという発想。技能と訓練にふさわしい生産的の仕事のみが救済者の自信を回復させ、社会的尊厳の感覚を与えるという確信。しかしながらCWAの雇用創出が必要とされる雇用量に対して絶対的に不足していたという事実は別にしても、この志向には救済機関内部からも批判が絶えなかった。それは連邦救済の最前線を担ったソーシャル・ワーカーからのものにほかならなかった。緊急事態的な大量の、即席の雇用創出が、救済の非人間化にほかならず、それゆえ救済を必要としている個人ないしは家族にとって真の問題解決にならぬこと。個人が抱えた問題のガイダンスは必要に基づいた救済でなくてはならぬという観点。経済的問題が他の問題に起因し、密接に関係しているという判断。批判はこのような立場からなされたのだった²⁾。

1930年代の救済が直面しなくてはならなかったのは、「新たな貧民」としての巨大な失業者群の問題のみでなく、未曾有の大不況が一挙に顕在化させた、それまで社会の最底辺に沈黙して「忘れられた人々」としてしか存在しえなかった、膨大なマージナルの問題でもあった。現実には、この二つのレベルの問題が一体となって進行するため、救済の網の目が民衆の生活と接触する地点で、解決不可能な問題が発生することになる。

ともかくCWAが政治的軋轢によって短期間で清算された後、連邦政府の救済の方向はソーシャル・ワーカーの志向と方法に大きく傾斜して行くことになったのである。

「ソーシャル・ワークの関心事は、彼の必要 (need) を理解するという意味において、また彼の環境への適応というレベルにおける、個人にほかならな

2) cf. B. F. Schwartz, *The Civil Works Administration, 1933-1934: The business of emergency employment in the New Deal*, 1984.

い」³⁾「ソーシャル・ワークは、社会における個人の適合を、その主要な目的として受け入れる。それは、この適合を、個人の発達が生じ、社会的境遇が修正されるにおうじて、動的で変化するものとする。それは、適合の欠落を、個人の身体的・精神的・感情的構成 (set-up) と同時に、彼の行動を条件づける環境に起因するものとする。このようにソーシャル・ワークの専門家は、個人へのサービスのための特定の技能と、環境のコントロールのための他の技能を用いて、二つの領域でその職分を果たすものである。」⁴⁾

1930年代はソーシャル・ワーカーが急速に増大した時期だった。American Association of School of Social Work の活動によって、養成機関も確立し、大学（それも主として大学院）での専門教育としてカリキュラム体系の整備・充実が果たされた。American Association of Social Workers による専門家集団としての資格レベルの規制は、専門家としてのソーシャル・ワーカーの地位を確立させて行った。30年代の急速な増大のうち、とりわけ男性の増加が急速で顕著だったことは、彼らの活動が、国家機構の一環として公的福祉の機能を担わされたこと、その過程で最前線の担い手であるケース・ワーク（その多くは女性によって行なわれた）に加えて、行政・管理の地位を占める専門家の重要性が高まったことを示している。教育機関におけるカリキュラムの特徴を見れば、この専門家集団の社会問題への接近方法は容易に推察される。family case work, child welfare, medical work, psychiatric social work, community organization が主要部分をなし、それに加えて社会調査とフィールド・ワークが配置される⁵⁾。このような養成の内容を見れば、その社会問題への対応方法が、19世紀末以降の伝統を継承し、「経済的・知的・道徳的に自立できぬ人々、不況期・社会の急激な変化の時期につねに依存状態になる多くの人々が存在する」という事実の認識に立って、経済的・社会的環境への彼らの適応を「個人的」に援助するという方法であることがわかる。ニューディールの公的

3) M. Hathway の主張, cf. E. L. Brown, *Social work as a profession*, 1942, p. 182.

4) Statement of the American Association of Schools of Social Work, *Ibid.*, p. 185.

5) *Ibid.*, pp. 31-36, 58-64, 146-147.

救済はその専門化と国家化にほかならなかった。最も重要な技術はケース・ワークに定位される。貧困・病氣・犯罪等の社会的病理を専門家の知識と技術によって個人的に診断し、既存社会関係への適応の処方を提示し、公的資源と施設、機関によって実行させること。このような志向が連邦救済を方向づけることになる。事業救済の必要性が、大量の失業者群（新たな貧民）に関係ずけて構想されたとしても、救済構想のこの主流と離れて独立に実行されることは不可能であったろう。

II 統合されるべき民衆の世界と個人主義的倫理

「絶望とは、寒さを避け、じっとしたままでおり、それによって燃料とカロリーを保存するために、ベッドに留まっていることであった。……絶望とはゴミ船が船積みされる突堤を、まだ食べられる傷んだ野菜を見つけられはしまいかと期待して、探ることであった。……絶望とは楽しみを減らし、……楽しみではなく生き延びるために食べることだった。絶望とは簡単にいえば、大部分死んだように生きることだった。」

(R. S. McElvaine, *Down and Out in the Great Depression*)

E. W. Bakke は、1930年代に New Haven の200の失業者家族のケース・スタディを行なっているが、ブルーカラーが主たる対象となったこの調査から、いくつかの興味深い事実を知ることができる。労働の目的について彼らが意識したのが、自立の確保と社会的承認という関係であったこと。一方では生産者であるという誇りと、自らが属する社会集団に慣習的となっているレベルの経済的安定を確保すること一総じて自己に関わる事象をコントロールしているという意識が、自尊心を確保させ、自己の存在理由を作り上げていたこと。しかしそれだけに留まらず、他方では「労働—賃金」は社会的つながりを確保させる関係であったという側面。自立の意識を彼らに確保させる関係は、自らが属する社会集団による承認の意識につながる。労働によってもたらされる自己確証は、成功・失敗を自己の責任に帰結させるという個人主義的倫理観を強く

帯びながらも、それによってのみ、社会的に尊敬される労働者たる役割を演じる（少なくともそう意識することができる）ことを可能にする⁶⁾。自立していること、家族を扶養している良き稼得者であること、——彼らにとっては、これこそ社会的承認を得るための基本的条件にほかならなかったとすれば、その消失は社会的関係そのものの喪失を意味することになる。仕事の持つ重みは、その心理への作用において決定的であり、施しによっては置き換え不可能なことになる。この点については30年代にシカゴの100家族を対象にしてケース・スタディを行なった R. Canan と K. K. Ranck も同様な傾向を鮮明に析出している。4分の1の家族が以前に救済を受けた体験はなく、30年代に初めて救済を受けたこと。彼らのほとんどが熟練ないし半熟練工であり、節儉の習慣を身につけ、行動をコントロールする主要な動因が家族の誇りとコミュニティーでの地位にあったこと。独立の意識が付与するプライドとそれを基盤にして形成される社会関係こそ、彼らにとって最も重要な生活のエレメントを構成していたこと。だから彼らにとっては、物理的安定はもちろんであるが、それ以上に個人的な地位の喪失、社会的安定への脅威こそ、失業がもたらす重い困難を意味することになる。救済が物理的安定を与えるにしても、それはより劣った地位への下降、社会的不安定と個人的破綻の感覚をもたらすものにほかならない⁷⁾。だからそれに応募すること自体、絶望から生み出された行為にほかならないことになる。救済事業の錯綜した歪みはこの点から生じるのであった。

男女の性的分業が自明のこととされていた当時の家族において、父親の長引く失業は正常な家族の機能を停止させる。失業状態が生み出す無為は、良き稼得者たるべき父親の役割を解体させ、その意識を退化させた。不安、いらだち、落胆、不眠、飲酒、病気、そして絶望⁸⁾。また膨大な失業者群の中での求職活

6) E. W. Bakke, *The unemployed worker: A study of the task of making a living without a job*, 1940, pp. 1-121.

7) R. Canan and K. Ranck, *The family and the depression: A study of one hundred Chicago families*, 1938, p. 48.

8) *Ibid.*, pp. 58-61, 64, 72-73.

動は困難を極め、絶望的な努力のはてに徒勞に帰す。この苦渋に満ちた過程もたらしたモラルの変化は自信の破壊されて行くプロセスをはっきりと示している。

解雇直後＝「私は今、ウィンチェスターを解雇されたばかりです。電気メッキ工で立派な勤務成績も納めていました。その部門なら何でもできます。」

1月後＝「電気メッキ工でしたが、どんなところでもやれます」

2月後＝「働き手は必要ではありませんか？」

3月後＝「何の仕事も必要ないんでしょうね？」

6月後＝「私のような男は必要ないと思うけど、私はものすごく仕事が欲しいのです。」⁹⁾

失業状態への適応はつぎのように行なわれた。一方では貯金・保険の取り崩し、資産の売却、親族からの援助、借金、半端仕事、妻と年長の子供の就業。他方では被服費・食費・医療費の切り詰め等。一般的に見られた傾向は家賃が払えず、住居の移転を余儀なくされたことである。居住区と社会的地位が密接に関係していたことを思えば、このことは既存のアソシエーションから分離されて孤立状態に陥ることを意味していた。レクリエーション・交際費の削減などは真っ先に行なわれたことだったから、協会・クラブからの脱退、友人・親戚との交流の停止、映画観賞の断念は一般的なことだった。さらに所得の枯渇は自動車や電話の使用を不可能にした。だから失業状態とは人をして外部との接触を絶ち、孤独の内に辛うじて生存させることにほかならなかった。救済への応募はこのような適応方法の最終的破綻の結果だったのである。だが、救済を受けられるようになること自体が、また、簡単なことではなかった。

「調査員は君にインタビューする時、君に途方もない恩恵を与えているんだという態度をとる。そして彼らは、君がしかるべき卑下とひれ伏すような感謝

9) E. W. Bakke, *Op. cit.*, p. 235.

の念を示すことを期待しているんだよ」¹⁰⁾。救済資格をえるためには、自らが貧民であることを証明しなくてはならなかった。

「オフィスと家庭での調査——アメリカ国民で、NY州に二年以上居住し、貯金をまったく持たず、資産もなく、借金ができる保険もなく、……立ち退きの通告書、食料品店への借用書、質札、彼の過去の経歴と親戚関係などへの調査、近隣集団の証言……全てを明らかにした後……三週間後に FERA（連邦緊急救済局）の登録カードと食料支給証書送られてきたのである。」¹¹⁾

CWAにしてもWPA（事業促進局）にしても事業救済はその大部分を直接救済受給者から採用したから、それに雇用されるためには、さらに困難な段階をくぐり抜けねばならなかった。しかも救済事業の創出雇用量は膨大な失業者に対して圧倒的に不足していたのである。加えて、緊急事態として即席に作り上げられた官僚機構の形式主義が、雇用を求めるものの精神的・肉体的エネルギーを極限まで消耗し尽くすことになる。

「それらの期間中に彼は人混みと待つことに慣れた。両方とも今や彼の生活の本質的な部分になったように見えた。」¹²⁾ このような意識の萎えが救済事業に雇用されたからといって解消されたわけではない。直接救済から事業救済への移動が、一時的な意識の高揚を可能にしたにしても、その状態を持続させることはできなかった。仕事によって獲得されるべき「社会的に認知された役割と位置」への願いは、救済によってはどのような形であれ不可能だったから。

「われわれの友人が、善意から、賞賛しようとしているものは、パンをねだることを恥じた人々に仕事を与えるというアイディアだ。しかし実際には、彼らは現在のWPAのあるがままの構成（set-up）を認めようとしているんだ。そしてその構成は、外部のものにとってはいかなる直接救済よりも好ましいものに見えるにちがいないとしても、有能な労働者にとっては、満足のいくもの

10) *Ibid.*, p. 353.

11) G. Adams, *Workers on relief*, 1939, p. 36.

12) *Ibid.*, p. 53.

ではないんだ。……WPAは第一に仕事なのか、それとも何よりも救済なのか？……それはやはり救済なのさ」¹³⁾。

最終的解決をもたらさずである民間での雇用が確保されない限り、この状態への適応のプロセスは、慣れと諦念と、以前持っていた期待の放棄と家族の地位・生活水準の修正以外にはありえなかった。慣れは救済での仕事のばかばかしさを感じなくさせた。良い住宅へ移転する夢、妻と長い間語り合ってきた子供を大学へやる夢は諦めた。

失業が大量現象となることによって、これに対するコミュニティーの意識も変化した。失業者が劣った個人ではなく、社会的原因によって失業を余儀なくされた不幸な就業可能者であるとする意識は確かに醸成された。だがそれが社会意識の転換をもたらしたわけではない。30年代末の景気回復とともに、再び不況以前の伝統的意識が支配的となったからである。このことは、大不況期を通じて新たな意識と平行して伝統的意識（失業＝個人的欠陥）が存続していたことを示している。「深刻な影響を受けなかった多くの家族にとっては、不況は遙か彼方の、ぼんやりとした、ほとんど神話のようなものだった」¹⁴⁾。体験したことのない人々のほとんどは貧困について何も知らないのが常であるから、排除の構造が強く働くことは不可避だった。救済受給者に対する「無駄な仕事をやっている者」という非難。怠惰で不節制、仕事をしたくない浮浪者という攻撃、彼らのだらしなさ、飲んだくれ、無知、子沢山という批判、納税者の重い負担で救済に値しない者を支えているという不満は30年代の社会意識の底流として存続したのである。

個人主義的倫理の支配する領域においては、このように排除の機構が存続するかぎり、解決（社会的統合への道）は「真の」雇用を獲得するという一方でしか不可能であったろう。

13) *Ibid.*, p. 336.

14) R. Canan and K. Ranck, *Op. cit.*, p. 160.

III 国家の救済とマージナル・ピープルの存在

「そのような家族の救済機関への依存は経済的のみでなく、感情的ともなる。救済機関は以前に体験したものより低くはない、あるいはそう低くはない保障を意味している。救済機関は困難な状況に出会った際のアドバイスを意味している。……これは決して再び自立できるようにはなれないタイプの家族である。……家族のさまざまなメンバーの幸せと安定という観点からすれば、これらの家族はたぶん、彼らが自力で苦闘しようと試みた時よりも、救済を受けることで、より満足できる位置にいるだろう」。

(R. Canan and K. Ranck, *The family and the depression*)

大不況が顕在化させた事実は、経済構造のきしみによって発生した一時的な失業・貧困だけでなく、恒常的貧困あるいは絶対的貧困とも呼ぶべき階層の普遍的存在であった。この階層にとって、公的救済は自明のこととして受容され、ケース・ワーカーのアドバイスと援助は彼らにとって生存の不可欠の条件となる。慈善機関(救済機関)との接触が深刻な内的葛藤を生み出すことはなかったであろう。世紀転換期以後、とくに大都市部では、貧困層の慈善機関との接触は日常的な風景となっていたからである。彼らにとっては、30年代の大不況とはそれまで間欠的・短期的であったものが、より持続的・長期的になったことであった。

だが特殊30年代状況が、絶対的貧困、自立不可能なマージナルが全国に遍在するという事実の顕在化であったとすれば、それはこの問題が、大都市のスラムに限定されたものでなく、広く農村部にも深刻に存在していることが明白になったことであった。ニューデールの救済を担ったソーシャル・ワーカーは、大都市に圧倒的に比重の大きい職業であったから¹⁵⁾、農村部での救済活動は著しく立ち遅れ、その不十分さが際だつことになる。それだからこそ、対応策と絶対的貧困との裂け目は、この領域でとりわけ鋭く表出したのである。

15) E. L. Brown, *Op. cit.*, pp. 73-75, 151-156.

綿花栽培地域の労働形態は、黒人やプアー・ホワイトと呼ばれる分益農によって主として行なわれていたが、彼らの地主との関係は農村部の絶対的貧困を再生産する構造にはかならなかった。

1933年夏、綿花地帯—「15〜20エーカーの区画ごとに1部屋と台所しかない、塗装もなく、裂け目はそのままに放置された掘立て小屋がある。……20〜60歳までの年齢の平均7名の家族が住んでいる。……ぼろをつぎ合わせた衣服……裸足……」, 「10〜20エーカーの綿作をしている。……土地、ラバ、鋤その他の道具は地主から貸与され、作物の生育期間中は辛うじて生存し得るだけの食料の前貸しを受け……収穫は地主と分益農に2分割されることになっている。……しかし実際には、食料の前貸しとそれに対する利子として、売られる時にはすべて地主のものになってしまう。……地主が帳簿を管理し、……生産量・価格に関係なく、年度末には分益農には増大する負債ということになる。……低い生活水準はさらに低下し……限界はカロリーの問題のみである」¹⁶⁾。

30年代の悲劇は、20年代から続いていた農業不況に全産業にわたる不況が加わり、辛うじて生存を確保させていたこの「furnishing system」さえ、解体に導いていったことである。過剰生産は痩せ地を耕作圏外に押しやり、農業部門への機械の導入は地主をしてこの関係の清算に向かわせた。AAA（農業調整局）の減反政策もこの流れを加速させたであろう。

「綿花栽培諸州ではここ10年間、75万から100万の農場労働者がいた。南部の農場労働者とその家族は社会階層の最底辺近くにいる。経済的・社会的地位で彼らより下にいるのは、落ちぶれ果てた人々、救済を受けられずほとんど希望のない失業者、ルンペン、放浪者、犯罪者のような集団のみである。賃金・労働時間法も農場労働者を守ってはいない。社会保障も彼らを見過ごしている。」¹⁷⁾

16) W. Powell and T. Cutler, "Tightening the Cotten Belt", Harper's, 1934, 2, (F. Freidel ed. *The New Deal and the American people*, 1964, pp. 54-55.)

17) These are our lives: As told by the people and written by members of the Federal Writer's Project of the Works Progress Administration in North Carolina, Tennessee and Georgia, 1939, preface p. XIV.

30年代には農民層の二極分化が進んだ。一方では大規模経営体としての農業の進行と機械化。他方深刻な農業不況は農民層内部での地位の下降を必然化した。小土地所有者からテナントへ、テナントから農業労働者へ、農業労働者・分益農から transients へ。不況によって都市から農村への人口の回帰現象が生じ、彼らの帰りつく場所が主として限界地だったから、貧困地域に過剰に滞留した人口は、さらに低い生活水準を強制し、都市のスラムと同様な問題を発生させる¹⁸⁾。半端仕事で食いつなぐ農業労働者、農地を失い町に救済を求めて流入する人々。劣悪な環境・生活条件、低い教育水準と貧困の再生産、公的救済が生み出す依存の心理。ここでの30年代の特質は、対象の必要性に対して救済資源が圧倒的に不足していたことである。それは、R. Hickok が H. Hopkins のために全国的な救済の実態を報告しながら、繰り返し訴えた悲劇の様相にほかならなかった。彼女はこの状況を複雑な思いと、幾分かの恐怖の念を交えつつ報告している。

「もはや救済の仕事も食料支給切符もなくなり……彼らを援助できるものももう何もありません。……毎朝10マイルも歩いて救済事務所の告示を見にやって来、絶望的にそれらの掲示を立てて見つめている一群の人々……彼らの多くは文盲です。……毎朝救済機関職員は階段に出て、彼らに（新聞の）フランクフルトの特別議会のニュースを読んでやる（ことしかできない）。……毎朝何も起こらず、彼らは黙って聞き、そして去って行く。……なぜこれらの人々は反乱を起こすことができないのか！ 彼らは非常に飢えているので肉体的気力がもうないのです」¹⁹⁾、「いたるところで私は同じ話を聞きます。驚くべき労働の余剰があります。それも一時的な余剰ではなく慢性的な余剰が。農村地域における文盲の黒人やプアーホワイトの間の余剰が。」²⁰⁾、「州全体にわたって、農村部では事情は同じです。文盲で、栄養不良の、惨めな人々。生活水準は非

18) D. Sanderson, *Research memorandum on rural life in the depression, 1937*, pp. 53-67, 123-140.

19) R. Hickok, *Report to H. L. Hopkins, 1933*. 9. 3, R. Lowitt and M. Beasley ed. *One third of a nation: Lorena Hickok reports on the Great Depression, 1981*, pp. 24-28.)

20) R. Hickok, Letter to H. Hopkins, 1934. 2. 5, *Ibid.*, p. 172.

常に低いので、一度救済を受けると、彼らは非常に喜んで一生そこに留まりたいと思います。とんでもない状態です。」²¹⁾、「何らかのやり方で彼らを立ち直らせるようにしないと、われわれはたぶん、永遠に彼らをわれわれの責任で世話し続けなくてはならなくなるでしょう。」²²⁾

FERA, WPAともに「農村家族を自立させないかぎり、永続的な救済が必要になる」という事実を明白にした。貧農を対象にしたそのための政策、農業改良普及機関、RA(再入植局)、FSA(農場保障局)等による職業訓練、教育計画、再入植、更正への援助等が試みられた。連邦政府内の R. Tugwell, J. Frank 等のアーバン・リベラル集団は、ニューデール改革の一環としての長期的な貧農問題への対策を模索したのである。問題の所在は連邦政府によって明白に意識された。だが対象の質的・量的レベルに適合的に国家が対応しようとしなかったことも事実である。このレベルの関係においては常に救済資源が欠乏し続けた。CWAの清算、WPAの活動への制約、RAの短期間での消滅、FSAの活動領域の限定等は、いずれも共通の原因にもとづいている。それは、これらの試みが既存社会関係・既存有力集団との間に軋轢を生み出した際に、政治的配慮から、新たな関係形成の推進を断念するというものにほかならなかった。赤字財政という批判による救済資源の削減、有力農民団体からの救済事業への非難に直面して既存社会関係との和解を優先させる姿勢。問題の「解決」は戦時経済による景気回復とそれによる大量の人口移動を待たなくてはならなかった。

IV 異質な領域の発見と国家（コミュニティーと排除の構造）

「なに、きみやおれには分別があるのさ。あのろくでもないオーキーのやつらには、分別も人情もありゃしない。人間じゃないよ。人間なら、あんなふうな暮らしをするもんか。あんな汚らしい、みじめな生活にはとても耐えられや

21) R. Hickok, Letter to H. Hopkins, 1934. 6. 6, *Ibid.*, p. 272.

22) R. Hickok, Letter to H. Hopkins, 1934. 4. 27, *Ibid.*, p. 235.

しないよ。」 「西部では、移住者たちがハイウェイに増大していったとき恐慌がおこった。……たいしてなんにも困っていなかった人々は、移住者たちの日の中にせっぱつまった窮乏の目つきを読みとった。そして町や静かな町はずれの田舎の人たちは、身を守るために集まり、おのれはいい人間で、浸入者たちは悪い人間だ、と自分にいいかさせた。ちょうど人が喧嘩の前にそういいかせねばならないのと同じように、彼らはいった。このろくでもないオーキーのやつらは、汚らしくて無知なやつらだ。墮落した性的変質者どもだ。このろくでもないオーキーのやつらはどろぼうやろうだ。なんでも盗むにちがいないぞ。……やつらは病気を持ち込んでくるし、やつらは不潔だ。やつらを学校にいれるわけにはいかないぞ。やつらはよそのものだ。」

(スタインベック, 『怒りのぶどう』)

Ⅲで見た農村部の急激な関係の変化は、最終的には既存コミュニティーから大量の貧農をはじき出すことになる。30年代中ごろの干ばつによる農業部門への打撃は、この問題を鋭く政治的・社会的問題として白日のもとに曝すことになった。スタインベックが、『怒りのぶどう』(1939)でセンセーショナルに提示した問題は、大不況がもたらした既存農村社会関係の解体の途上で、社会そのものから排除された最下層農民の苦悩に満ちた状況にほかならなかった。それは市民倫理の支配する領域とは異質な世界をつくり、排除されつつもなお、公的救済という形で、統合されるべき関係に包摂されることもない部分を指示することになる。だがそれは農業領域だけに限定された問題ではなかった。30年代前半から都市部で、transient 問題はすでに発生していたのである。だから、「ニューディールの忘れられた人々」の問題は30年代を通じて、時間的には持続的に発生し、空間的には遍在的な問題として存在していたと言えよう。

20世紀のしばしば生じる大量失業に際して、伝統的な法・制度・対応の不適合は明白になり、30年代の大量失業の発生が、連邦政府レベルでの「個人的欠陥による失業」の観点から、「社会的原因・責任」論への転換を強いることになったのである。だが、革新主義の時代においても、貧民救済においては住民

とよそ者とが明確に区別され、前者の救済と後者の排除という対応が一般的であったように、このよそ者への疑念と排除という伝統は、この時期にも根強く存続し続けた。未曾有の大不況は既存コミュニティからはじき出される大量の労働者を生み出したが、コミュニティが失業した住民救済の重荷に打ちひしがれている時であれば、よそ者の流入は住民の敵意を強めることになるばかりであったろう。居住要件、定住法、強制送還法、「passing on system」等の旧制度の残存物が息をふきかえす。

したがって、彼らは、新たなフロンティアはもはやなく、数百万の失業者が滞留している状況の中で、多くの場合、経済的機会を見いだすよりは、コミュニティの敵意に直面したのだった。不況の初期には同情とささやかな個人的援助をしていたコミュニティも transients が奔流になるにつれて態度を硬化させた。憐れみから嫌悪に、嫌悪から恐怖に、恐怖から憎悪へという意識の変化。よそ者への恐れ、彼らがもたらすであろう低賃金労働が住民の失業を引き起こすという危機感、病氣と犯罪、モラルの危険性。transients を本性的に劣った人種だとみづからに納得させ、制限する手だてを強化する方向。NY州のように最も救済制度の整備が進んでいた州においてさえ、NY市内の民間慈善団体（YMCA, YWCA, Children's Aid Society, Travelers Aid, Salvation Army 等）は別にして、公的福祉部門で対応していたのはわずかの市であり、ほとんどの市が主要な対応策を警察に委ねていたのである²³⁾。この事実が問題の位相を如実に語っている。

J. N. Webb と M. Brown は30年代半ばに、連邦救済を受けた5489の移住家族の実態調査を行なっているが、そこから放浪した家族のいくつかの特徴を知ることができる。まず、彼らに移動を強制したのが経済不況であったこと。留まって慈善を受けるよりも経済的機会を求めて移動することを選択した人々であったこと。圧倒的に native white であったこと。家長は定住救済人口よ

23) J. M. Crouse, *The homeless transient in the Great Depression, New York State, 1929-1941*, 1986, p. 88.

りも年齢的に若く、教育程度も高く、職業の階層としてもより高い（熟練工）者であったこと。半分以上の家長が完全に就業可能であり、病気・老齢・肉体的機能等のハンディキャップを有しているが、就業可能な者が3分の1。完全に就業不可能な者は9分の1にすぎず、しかもその大部分は幼子を抱えた婦人だったこと。彼らが働く意志と能力を、定住救済家族以上に有していたことが明らかになる。このような実態は、transients を個人的欠陥に起因させるイメージを作り上げたのが、コミュニティーによる排除の構造であったことを示している。この実態分析はまた、transients の流出入が全体としては、6の州を別にすれば、高比率で州間の均衡した相互流出入であったことを明らかにしている。地方救済機関はコミュニティーから流出した人々のことは忘れて、流入する人々のことのみを意識し、彼らの救済を拒否し、排除するという構造が生まれていたのである²⁴⁾。移動を強制した経済的困窮と移動先でのチャンスの期待、しかし目的地で期待が破れた時、排除の構造が機能する限り、放浪はあてどないものとなる。

FERAの Transient Program は1933年秋から1935年9月まで行なわれ、20万の transients 家族（70万人）とそれ以上の独身者を援助した。この連邦救済の意味は大きい。それは国家の主導性によって、伝統的な transients 問題への社会的対応から離陸しようとする試みの一端にほかならなかったからである。transients が大不況の犠牲者として失業者と同様、援助に値するものと、少なくとも国家に承認される。いわば、transients が国家の視線の中で「人間」として認められたのであった。連邦資金によって、専門的に訓練されたケース・ワーカーの支援を通じて、彼らの更正のための施策が実行された。通常の社会生活に復帰できるように、精神的、心理的、肉体的、技能的更正を救済の事業内容の核にすること、さらにはキャンプの創設とそこでのリハビリに結びつけられた事業救済の試み等。

ここでも問題はつぎのように現われた。まず、救済資源の不足によって大量

24) J. N. Webb and M. Brown, *Migrant families*, 1938, pp. 39-53, 93-114.

の transients のごく限られた部分しか包摂しえなかったこと。しかも transients が必要としたのは、なによりも本物の仕事と賃金にほかならなかったこと。「人々が捜し求めている唯一のもの、彼らを留めるであろう唯一のものは、公正な賃金を支払う仕事である。これこそ対処機関が提供できぬものだったのだ」

連邦救済にもかかわらず、コミュニティーレベルの対応は大きく変化したわけではないし、このプログラムへの世論の非難も根強いものであった。「本紙は、公共の立場から、transient 局のアイディアを望まない。それは、放浪する職を持たぬ若者たちの厄介事を軽減するどころか、かえって悪化させている。彼らの多くは楽しみながら国中を旅行している。……このことは家族についてもあてはまる」²⁵⁾。「ここ二年間、transients は国中に散在している『国のホテル』の助けで、比較的心地よく旅行できている。ほとんどの遍歴者は一つの場所に定着するという抱負は持っていない」²⁶⁾。

このような伝統的意識と対応が根強く存在している状況の中で、35年の連邦政府の政策転換（連邦政府は事業救済と社会保障法の遂行を統括し、直接救済は地方政府に委ねる）こそ、transient 問題にとっての最大の悲劇的要因をつくり出すことになったのである。事業救済に移行できたのはわずかな者にすぎなかったから、transients 問題に唯一対応できる連邦政府が撤退し、救済の意志も資源も持たない地方政府に彼らの対応が委ねられた時、その帰結は日を見るよりも明らかだった。救済の拒絶、強制送還、流入禁止、警察による対応、「passing on system」、州境の監視の強化等は、膨大な市民権を失なった人々にとって何を意味することになったか。30年代半ばの干ばつ・砂嵐は都市部の transients に加えて農村部の新たな transient 問題を加重したのである。「希望が絶望にとって変わる……しばしば新たな場所には何もなく、次に移動することを強制される。放浪はあてどなく、それ自身のために企てられるものとな

25) El Paso Times, 1935. 9. 16, *Ibid.*, p. 76.

26) Pueblo Times, 1935. 11. 8, *Ibid.*, p. 76.

った」²⁷⁾。

1940年に下院の Committee to Investigate the Interstate Migration of Destitute Citizens (Toran Committee) は全国にわたる公聴会を開き、transients がカリフォルニアだけの問題でなく、全国的な問題だったことを明らかにした。(委員会の推定——1937年の州間移住者—農業外で400万人、農業人口で100万人) 委員会は連邦政府介入の必要性を訴えたが、一つの時代はすでに終わり、戦時体制という新しい局面に既にアメリカは突入していたのである。

おわりに

以上で私が試みたのは、救済対策と民衆の世界とが交錯する地点の大まかな見取図を描くことであった。本稿は「ニューディールと民衆」というテーマの序論的考察であるから、さしあたりこの三重の関係の特質を確認することにとどめておきたい。考察した三つにレベルの関係はそれぞれに異なった特質と問題状況を示し、いずれもずれと歪みを必然化した。公的救済の不十分性は質的にも量的にも明かであるが、それでもってこの時期の「改革の実験」を論難することはあまり意味がないだろう。政府の政策が現実化される際に、大きな要因となるのは、長い伝統の中で形成された制度・偏見・社会関係であろうが、ニューディール期の中途半端に終わった改革の試みは、それらに対して少なくともそこにおける「問題の発見」と「新たな対応の模索」という課題をアメリカ合衆国に提起したことは事実であった。

ニューディールは何よりも政治の時代であったのだから、社会政策の構想は、全国的な政治状況から離れて現実化されることはできなかったはずである。本稿で考察した問題の評価を行なうためには、連邦政府内における社会政策構想の立案過程、および他の分野の政策との関わり、さらにはより広い意味での政治的・社会的動向と関係づけることが不可欠であろう。そのためには民衆と、

27) I. Bernstein, *A Caring Society: The New Deal, the Worker, and the Great Depression*, 1965, p. 3.

ローズベルトに象徴化された国家との政治的関係、民衆の世界の中での特殊30年代的状況（救済の問題よりもより広いパースペクティブを必要とする）を描き出すことも不可欠となる。問題は「middle class effort」を中途半端に終わらせた構造そのものであり、それと関わらせて初めて、この時期の社会政策と民衆との関わりの意義を確定することができるであろう。本稿でみた関係はその中に明確に定位された時に一定の結論を見いだすことができようが、この問題については稿を改めて論じたい。