

經濟論叢

第110卷 第6号

ヒース保守党政府と社会保障……………	岸 本 英 太 郎	1
労働經濟論の課題と方法……………	小 川 登	25
財政危機と労働力管理機構の発展……………	成 瀬 龍 夫	43
優先制度と戦時統制手段の開発……………	林 堅 太 郎	64

經濟論叢 第109卷・第110卷 総目録

昭和47年12月

京 都 大 學 經 濟 學 會

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)——

成瀬 龍 夫

I 問題の所在

本稿の課題は、アメリカのニューディール失業救済政策の展開過程を労働力管理問題の見地から考察することにより、財政危機と労働力管理機構の発展との関連をあきらかにしようと試みることである。ニューディールにおいてこの過程は、連邦政府と州・地方政府の財政関係を通じて進行し、連邦政府による公共事業の拡張、社会保障機構の創設と地方財政危機および間接税の大増税とがからみあって労働力管理機構の発展を媒介している。

こうした問題見地から考察することの意義は、次の点にあるだろうと思われる。

ニューディールの公共投資政策と社会保障制度創出に対してフィスカル・ポリシーという理論的外殻を与え、連邦政府の財政支出をフィスカル・ポリシーの実験過程と見做したのは、周知のように、J. M. ケインズや A. H. ハンセンであった。

彼らは、国内のすべての遊休資本と失業労働力は公共投資計画によって国富増大のために生産力化することが必要であり、公共投資形態での大規模な赤字財政支出という方策のみが民間投資変動の補整、景気回復と失業救済、さらには財政危機の克服をも達成できると主張した。このような見地から、彼らは、失業手当や種々の救済金は国内貯蓄の最も浪費的資金散布の形態であり、社会保障基金など国内貯蓄のさまざまな諸部分は国家資金に編入して生産的投資の基金を形成すべきと見做し、失業救済政策の転換を求めその方向とし

て、一方では、財政支出を公共事業に重点化して失業労働力を吸収すること、他方では、社会保障準備金を景気安定、企業活動の促進のために管理すべきことを提唱したのである。

また、ハンセンは、戦争と恐慌を通じて財政手段は「社会政策のはるかに革命的な目標」¹⁾を達成しうる新しい役割を獲得するに至ったと述べた。彼によれば、この「社会政策のはるかに革命的な目標」とは、社会主義者達の「生産手段の公有」要求を不要とするような「所得の社会化」のことであって、財政手段は第1次大戦時の巨額の戦費調達のための税制改革を通じて「所得の社会化」、所得の平等的再分配や社会的共同消費拡大の強力な手段であることが経験的に認識され、恐慌下の大きな失業救済支出を通じて生産諸要素の全面的動員、完全雇用達成の手段となった、とされたのである²⁾。

1) A. H. Hansen, *Fiscal Policy and Business Cycle*, 1941, p. 115. 都留重人訳「財政政策と景気循環」1950, 114ページ。

2) A. H. Hansen, *ibid.*, pp. 115-117. 邦訳, 同上, 114-115ページ。ハンセンは、「完全雇用」の概念について、次のように説明している。

「完全雇用の概念は、社会の『雇用可能な』成員だけに關するものである。生理的欠陥が精神的欠陥の理由によって雇用不可能なものは、正しく言えば、労働力の一部分ではない。われわれの国民のこれ等の要素をいかにするかの問題は確かに民主主義的社会が真剣に考えねばならぬ重要な問題であるけれども、しかし、それは決して『完全雇用』を達成するという問題の一部分ではない。とはいえ、若しもわれわれが『完全雇用』経済を達成するならば、それによって創り出される労働の相対的欠乏は、われわれの社会をして、『いわゆる』雇用不可能者のあるものを訓練し、教育し、彼等を充分に能率的ならしめて雇用可能な労働力に付加せしめるという問題と一層精力的に取り組むことを余儀なくさせるということは断乎として真実である。われわれは過去において決してこのことを行わなかったが、それは引き出しうる失業者の予備軍が典型的に得られたからである。完全雇用社会は、永続的に維持されるならば、教育と訓練によって、従来雇用不可能とみられていた人々の部分を極めて著しく減少せしめることが大いに可能であることを見出すであろう。」(A. H. Hansen, *Economic Policy and Full Employment*, 1947. 小原敦士訳「経済政策と完全雇用」1949, 23ページ注(1)。なお、ハンセンは、この部分を1943年の自己のパンフレットからとった脚注である、としている。)

ハンセンは、公共投資による労働力動員、完全雇用達成の結果として労働力不足が生じることを心配しているが、これは歴史的事実を無視或いは一面化した議論である。彼は、現代の資本主義が失業の他にますます多くの「雇用不可能なもの」を再生産せざるをえない蓄積様式であること、大量慢性的失業と貧困化の一層の深化(その発現形態は変容しても)という現代では、「雇用可能なもの」と「雇用不可能なもの」との間は万里の長城で隔てられているのではないことなどには一切触れない。「雇用可能なもの」と「雇用不可能なもの」の区別を基礎に労働力の種別化をはかりつつ、社会の「非労働力」部分すらも「労働力」化して、それによって低賃金基盤の確保や労働者相互の生存競争を強めようとすることは、國家財政の危機と合理化を背景に展開される労働力管理政策に固有の傾向であって、ハンセンの議論もこれ以上のものではない。

いわゆる「就労の可能性」を基準とする労働力管理政策の体系は、1930年代以降に急速に発展したが、この点に関しては、関谷耕一氏の所論が参考となる。(北海道大学教育経済研究会編「経済と教育——教育経済研究序説——」第11章, 1964)

ケインズやハンセンの公共投資や社会保障に関する上述のような意味づけは、当時の過剰資本と過剰労働力、財政危機の状況のもとで、失業者に雇用を提供するという形式で、財政支出によって資本のための仕事を創出し、過剰資本の利潤機会を組織しながら恐慌からの脱出をはかろうとする資本主義国家の要請を反映したものであった。だが、彼らは事態の本質をもっぱら財政手段の景気回復効果や完全雇用などに重点をおいて議論し、事態の他の重要な側面を後景に退けるものであったと思われる。

ニューディール失業救済政策を30年代の、或いはすでに20年代から進展していた資本主義各国の失業対策の新たな基調のなかで位置づけるならば、公共投資と社会保障制度改革の歴史的展開は国家の行財政的手段によって国民経済再編成を遂行する過程での重要な側面、財政合理化を媒介とする労働力管理強化の問題としてとらえなおすことができるだろう。

20年代から30年代にかけて大量慢性的失業と恐慌の時代の到来により、資本主義諸国の失業対策として、救済事業や失業保険などの社会政策的救済手段に代って新しく登場してきたのが大規模な公共事業計画であった。この転換の基本的な事情は、20年代イギリスの失業保険制度の崩壊＝変質過程においてすでに典型的に示されていたように、保険や救済事業の無力さと救済負担の担い手の側の財政破綻であった。失業救済に対する国家の財政的介入は大規模にかつ不可避的に進行した。しかし、財政危機下の救済支出の膨脹は、その反作用として財政合理化と救済管理体制の再編成を促した。このような財政合理化を媒介とする救済管理体制の再編成の方向は、まず第1に、失業手当の縮小或いは廃止、財政資金の生産的利用を基準とした救済形態としての公共事業の採用、第2に、社会保険財政の国庫からの独立化と保険基金の公債購入を通じての一般財政資金への編入、公的扶助制度の新設と公共事業の拡大をめぐる中央・地方政府間の財政負担関係の再調整、などが追求されたのである。従って、公共事業への財政支出の重点化と社会保険基金の公共投資財源化、救済負担関係の再編成を基軸とする社会保障制度の創出や改革が、この時代以降の各国の失業

対策の基調となった。

ニューディール失業救済政策においては、当初は直接救済として、次に授産救済へと展開し、公共事業と社会保障の計画に関連する労働力管理機構の発展という傾向を示した。この変化は、イギリスの場合と同様の直接救済が財政危機を激化したという事情と、他方で、労働力の種別化——失業者・生活困窮者の「雇用可能なもの」と「雇用不可能なもの」への二大区分——によって、財政支出の効率化をはかろうとする努力の反映であった。この過程では、救済負担の大衆、地方自治体への転嫁と社会保障準備金の国家独占、職業紹介・訓練機構の整備、行財政基準としての労働標準と生活標準の設定と統制など、労働力の種別化を根底とする雇用・所得・生活過程の諸条件に対する広範囲な労働力管理機構が急速に形成されたのである。

以上のような見地からすれば、失業救済問題は、国家独占資本主義が危機を通じて農業や中小企業、労働力、地域社会をどのように掌握し支配を広げていくかという問題を構成する重要な一環に他ならない。

ニューディール失業救済政策の推移は、次のように時期区分できるだろう。ローズベルト政権発足当初の中心であった連邦緊急救済法 (Federal Emergency Relief Act of 1933) にもとづく連邦の補助金政策と直接救済、および CWA (Civil Works Administration, 庶民復業庁) による授産事業の第1期、次に、緊急救済経費割当法 (Emergency Relief Appropriation Act of 1935) による公共事業計画の本格化と社会保障法 (Social Security Act of 1935) の成立から37年恐慌に至る第2期、そして最後に、39年の行政改革による救済機構の統合と戦時労働力動員の準備となる時期。

本稿では、第1期と第1期から第2期への進展の事情に焦点をあわせて検討をすすめたい。

II 失業救済の財政構造

ニューディール期の失業救済支出の概観を得るために、被救済者数の規模と

動向，連邦政府支出に占めた救済費の割合，連邦と州・地方の救済費負担の関係をあきらかにしておこう。

ローズベルトが大統領に就任した1933年3月は，世界恐慌がアメリカの社会・経済危機を最も激化した時期であったが，また失業者数も1,400～1,600万人に達するというアメリカ史上最高を記録した時期である。当時，独占資本家達が先頭にたち組織していた「労働再分配計画」(“Work-sharing”)によって雇用されていたパート・タイムの労働者や困窮した農民の龐大な数を除外しても，失業労働者とその家族員は5,000万人以上と見積られており，その数だけでも当時のイギリス，フランスの人口をはるかにうわまわる規模である。33年秋の失業救済に関する一調査によれば，32年に復興金融公社 (Recovery Finance Corpora-

第1表 被救済者数の動向，各年の最高月および最低月 (単位: 1,000人)

年・月	受 益 者 数		総人口における割合 (%)	
	ミーンズ・テスト，事業計画	各種社会保険	ミーンズ・テスト，事業計画	各種社会保険
1934年2月	28,102	—	22.2	—
6月	21,010	—	16.6	—
1935年1月	24,716	—	19.4	—
11月	19,343	—	15.2	—
1936年2月	21,165	—	16.5	—
7月	17,639	—	13.8	—
1937年1月	18,769	4	14.6	—
9月	13,346	98	10.4	0.1
1938年1月	17,080	192	13.2	0.1
12月	21,286	1,980	16.4	1.5
1939年2月	21,276	2,519	16.3	1.9
9月	15,626	2,565	11.9	2.0
1940年2月	18,009	3,359	13.6	2.5
9月	14,052	—	10.6	—
1941年2月	15,080	—	11.3	—
9月	10,231	—	7.7	—
1942年1月	10,413	—	7.7	—
6月	8,266	—	6.1	—

tion, RFC) が連邦の救済金融業務を開始した時点における諸州での被救済世帯数は、数例を挙げるとペンシルヴァニア州で324,000, ニューヨーク州で312,000, イリノイ州235,000, オハイオ州203,000, ミシガン州153,000……と報告されている³⁾。ニューディールによる連邦救済活動が開始された時、公共資金で何らかの救済を受けていた人々は全国で1,900万人、約425万家族に達し、ニューメキシコでは34年末の時点で州人口の31%が救済下にあった。第1表によれば、被救済者数は34年2月に最高の2,810万人を記録して以降、直接救済と授産救済によって救済手当を受給するか稼得したもの、各種社会保険の給付を受けたものの総数は、40年までの各最高月においてずっと2,000万人を下らなかった。35年の社会保障法成立によって37年から40年まで公的扶助と社会保険の受給者数は急増したとはいえ、失業者、生活困窮者に対する救済措置としては質的にも量的にも重要な役割を果たしたとはいえない。救済の構造は、35年以前ではCWA事業を除けば直接救済が支配的であり、36年以降は、州・地方政府によって相当数にのぼる直接救済と公的扶助が担われたが、被傭者とその家族の数、また支払われた金額において授産救済事業が中心的位置を占めた。

次に、救済支出の状況を34～39年の連邦総支出のなかで検討するならば、失業救済費は同期間に年平均30%という最も大きい割合を占め、約138億ドルが支出された。A. H. ハンセンは、30年代のアメリカの政府支出は次の4つの理由——①都市失業労働者の貧窮、②所得減少と負債の重圧にあえぐ農民の困憊、③銀行・鉄道・及びその他産業の資産状態の脆弱化、④州及び地方政府の財政難、によって強制された緊急的性格をもつものであったと述べているが⁴⁾、失業救済費と公共事業費、農事調整費はとくにニューディール期連邦支出の膨脹的費目をなした。

州・地方政府の救済費負担と連邦財政の関係をあきらかにするためには、ニューディール以前の救済問題と地方財政危機の状況と経過に少し言及しておく

3) Henry J. Bitterman, *State and Federal Grants-in-Aid*, 1938, p. 296.

4) A. H. Hansen, *op. cit.*, pp. 85-86. 邦訳、前掲書、81ページ。

第2表 連邦支出の機能的分類, 1931—39

(1)は対総支出比(%), (2)は対前年度増加比(%) (単位: 1,000ドル)

	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
失業救済 ¹	—	—	360	1,853	2,363	2,372	2,527	1,996	2,677
(1)	—	—	9.3	30.8	33.7	27.4	30.9	27.6	30.7
(2)	—	—	—	414.7	27.5	0.4	6.5	-22.4	34.1
社会保障・ 鉄道退職	—	—	—	—	—	42	206	447	457
(1)	—	—	—	—	—	0.5	2.5	6.2	5.2
(2)	—	—	—	—	—	—	390.5	111.0	2.2
公共事業	421	499	472	625	766	914	1,102	880	1,111
(1)	11.5	11.0	12.2	10.4	10.9	10.5	13.5	12.2	12.8
(2)	—	18.5	-5.4	32.4	22.6	19.3	20.6	-20.1	26.3
農事調整 ²	—	—	—	289	712	533	527	362	782
(1)	—	—	—	4.8	10.2	6.2	6.4	5.0	9.0
(2)	—	—	—	—	146.4	-25.1	-1.1	-31.3	116.0
国防	667	664	633	494	663	880	895	980	1,056
(1)	18.2	14.6	16.4	8.2	9.5	10.2	10.9	13.5	12.1
(2)	—	-0.4	4.7	-22.0	34.2	32.7	1.7	9.5	7.7
退役軍人金	943	973	849	554	604	2,348	1,128	572	545
(1)	25.7	21.5	22.0	9.2	8.6	27.0	13.8	7.9	6.3
(2)	—	3.2	-12.7	-34.7	9.0	288.7	-52.0	-49.3	-4.7
司法・立法・ 行政	765	927	680	557	657	757	776	972	908
(1)	20.8	20.4	17.6	9.3	9.4	8.7	9.5	13.4	10.4
(2)	—	21.2	-26.6	-18.1	18.0	15.2	2.5	25.3	-6.6
公債利子	612	599	689	757	821	749	866	926	940
(1)	16.7	13.2	17.8	12.6	11.7	8.6	10.6	12.8	10.8
(2)	—	-2.1	15.0	9.9	8.5	-8.8	15.6	6.9	1.5
貸付、株式 払込み	263	873	181	882	424	71	150	104	231
(1)	7.2	19.3	4.7	14.7	6.0	0.8	1.8	1.4	2.7
(2)	—	231.9	-79.3	387.3	-51.9	-83.3	113.3	-30.7	122.1
債務償還*	—	—	462	360	574	403	104	66	58
総支出*	—	—	4,325	6,370	7,583	9,068	8,281	7,304	8,765
総収入*	—	—	2,080	3,116	3,801	4,116	5,029	5,855	5,165
赤字*	—	—	2,245	3,254	3,782	4,952	3,252	1,449	3,600

T. N. E. G. Monograph No. 20, p. 61.

* Studenski and Krooss, *Financial History of the United States*, 1933, pp. 406-407.

(注) 1. 直接救済, 授産救済, CCC を含む。

2. AAA に対する割当て資金。

第3表 州の収入源別救済資金支出, 1930-1935

(単位: 1,000ドル)

会計年度	債	券	一般収入	売上げ税	ガソリン・ 自動車税	酒	所得税	その他	計
(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
1930-31	—	—	547	100	—	—	—	—	547
1931-32	12,904	22.6	29,771	52.3	6,769	11.9	3,110	4,996	56,950
1932-33	47,595	32.7	25,565	28.3	11,943	13.2	1,997	2,508	90,359
1933-34	104,497	63.9	19,618	12.0	31,925	19.5	1,400	732	163,507
1934-35	130,494	58.9	30,489	13.8	32,500	14.7	1,424	3,367	221,583
計	295,490	55.4	105,978	19.9	76,368	14.3	7,931	11,004	532,945

Henry J. Bitterman, *State and Federal Grants-in-Aid*, 1938, p. 172.

必要があるだろう。

恐慌の開始以来、フーバー前政権によっては何ら本格的な失業救済は着手されず、恐慌当初、救済の全面的な担い手であった地方(local)政府と民間慈善団体は財政危機の進展によって救済資金負担が困難な事態へと急速に追い込まれた。民間慈善基金からの救済支出は29年以前には通常月額100万ドルの規模であったのが、恐慌期には1,000万ドルを要するようになった。この結果、基金は急速に枯渇してしまい、31年には全救済資金のなかで28%に達していたその割合も、33年には6.2%、35年には僅か1.4%へと減少していった⁵⁾。他方、地方政府においても従来最大の収入源であった資産税が恐慌による資産価値の低下によって激減した。地方政府は自らの限られた財政基盤では事態を打開しえず、結局それは課税権限と借り入れ能力のより大きい州政府に対して緊急の財政援助を求めるところとなった。

31年11月にニューヨーク州が地方政府に対する助言と補助金配分の管理を目的とする州緊急救済機関を設立したのをかわぎりに、他州も追隨して、これによって州の救済支出は一気に増大しはじめることになっ

5) William Withers, *Financing Economic Security in the United States*, 1938, pp. 23-25.

た。

州の緊急救済支出は、30—31年度は一般収入から僅かに55万ドルが充当されたにすぎなかったが、31—32年度は約5,000万ドル、33—34年度は1億6,350万ドルに増加し、救済支出に充当される収入源も一般収入から州債発行による借入れ金为中心となり、33—34年度には、それは救済支出総額の約64%にあたる1億450万ドルにのぼった(第3表)。

州政府は、救済費の増大を賄う必要から、売上げ税や消費税、所得税を設定せざるをえなくなり、それらの比重も高まった。地方政府においても、新たに救済目的で売上げ税が設けられた(第3表および第4表)。

第4表 地方の収入源別救済資金支出、1933—1935 (単位: 1,000ドル)

収入源	1933—34 (%)		1934—35 (%)		1933—35 (%)	
資産税	67,759	48.2	98,854	47.8	166,612	47.9
一般収入	3,873	2.8	8,888	4.3	12,761	3.7
売上げ税	—	—	23,590	11.4	23,590	6.8
ガソリン・自動車税	2,307	1.6	3,852	1.9	6,160	1.8
公益事業税	285	0.2	10,749	5.2	11,034	3.2
所得税	169	0.1	460	0.2	649	0.2
雑収入	213	0.2	4,649	2.2	4,802	1.4
現金支出総額	140,470	100	206,873	100	347,343	100
資材などの供与	15,142	—	44,815	—	59,957	—
総支出	155,611	—	251,688	—	407,300	—

Henry J. Bitterman, *op. cit.*, p. 173.

救済需要の増大が地方財政危機の一定の要因となったことはあきらかであり、こうした地方財政危機の深刻化と連邦の救済責任を要求する声の高まりに対し、連邦政府が何らかの介入を行わなければならなくなったのは当然である。

しかし、フーバー大統領は連邦政府が失業救済にいくらかでも財政負担を担うことはきわめて消極的で、救済は連邦の責任ではなく州や地方の責任であると再三にわたって言明した。彼が救済にのりだしたのは、私的救済や地方的救済の限界が明白に露呈されるにおよんでであり、32年に緊急救済建設法(Emerge-

ncy Relief Construction Act of 1932) を制定してようやく公共事業の拡大、州・地方の救済事業への援助を開始した。このフーバーの政策は、あくまで救済金融を特徴としたのであって、基本的な救済責任は州・地方におしつけることによって連邦財政負担の回避と軽減をはかろうとするものである。だが、緊急救済建設法によって承認された RFC による 3% 利子—3 億ドルの貸付額も、当時の州・地方の救済支出や救済需要の規模の大きさからするならば僅か数ヶ月で費消される程度のものであったにすぎない。しかもこの RFC を通ずる救済金融は、返済を義務づけ州と地方の公共事業計画が自償的であることを要求し、さらにまた利子率が高いために、州・地方政府の財政事情や計画遂行能力に殆んど適合することができなかつたのである⁶⁾。救済責任をめぐる対立において、地方の伝統的な救済は働く能力をもたないものに対する「責任」にもとづくものであったし、恐慌によって直面した救済対象は働く能力を有するもの、即ち失業労働者、困窮農民、退役軍人などの大きな社会諸階層であった。州・地方が連邦の救済責任を要求した論拠は、財政危機と以上のような救済の新しい様相という事態にもとづくものであった。

フーバーの救済金融政策の破綻が、ローズベルトによる補助金政策およびより直接的な連邦の救済管理への移行を必然としていたということができらう。

ニューディールを宣言して政権に就いたローズベルトは、33年3月末に特別教書を議会に送って連邦政府が失業救済に大規模に介入する意向をあきらかにした。この教書は、次の3つの方向から連邦政府が失業救済に取り組む方針を示したもので、連邦政府が、①失業対策事業に着手すること、②州救済事業に補助金を交付すること、③失業者に雇用機会を与え景気回復を促すために緊急公共事業を拡張すること、を打出した。そしてこれらの方向に沿って、①に関しては、3月末に数十万人の就業適齢青年を対象とし、彼等を労働キャンプに収容して公有林事業に就かせる目的をもつ資源保全青年団 (Civillian Conserva-

6) William Withers, *ibid.*, p. 23.

tion Corps, CCC) が設立され、②に関しては、5月に連邦緊急救済法が制定されて、初期ニューディールの期間中の連邦救済活動を統轄することになる連邦緊急救済庁 (Federal Emergency Relief Administration, FERA) が設立された。③に関しては、6月に成立した全国産業復興法 (National Industrial Recovery Act, NIRA) の第2部として、公共事業計画に33億ドルが割当てられ、それにもとづいて連邦緊急公共事業庁 (Federal Emergency Administration of Public Works, PWA) が発足した⁷⁾。

第5表 連邦、州及び地方資金による救済負担 (単位: 1,000ドル)

	連 邦 (%)		州 (%)		地 方 (%)		総 額
1933	480,673	60.6	113,265	14.3	198,851	25.1	792,788
1934	1,063,413	72.1	185,578	12.6	226,802	15.3	1,475,792
1935	1,359,921	74.4	224,650	12.3	243,523	13.3	1,827,994
1936	31,900	6.0	289,810	55.0	205,350	39.0	527,060

Henry J. Bitterman, *op. cit.*, p. 154.

33—35年における連邦と州・地方の救済支出の動向であるが、第5表によって、この期間中連邦の救済支出の急増が顕著であり、州と地方の支出も増大し続けたがその比重は低下したことが示されている。この期間に支出された公的救済資金は、CWA, PWA, CCC に対する支出分を除いて約41億ドルに達した。そのうち、連邦の負担は約29億600万ドルで、全体の70.9%を占め、州が12.8%、地方が16.3%を支出した。36年度の連邦支出が激減しているのは、あとで詳述するが、連邦の直接救済から授産救済への政策転換によって州への補助金が打ち切られたためである。それは、第6表の「一般救済」と「連邦救済事業計画」の各部分における連邦と州・地方の支出状況を見れば明白であるが、連邦の一般救済費は直接救済の補助金打ち切りにより、35年に比して36年には約12億3,500万ドル減少した。州・地方の支出はおよそ2,800万ドル増加し、連邦の一般救済費は35年に州・地方の3倍の規模であったのが、36年には州・地方の10分の1

7) アメリカ経済研究会編「ニューディールの経済政策」1965、266ページ。Ernest K. Lindley, *Half Way with Roosevelt*, 1937, pp. 191-192.

第6表 救済、公的扶助、連邦救済事業計画の総費用、1933—37年

(単位: 100万ドル)

		1933	1934	1935	1936	1937	(計)
一般救済	連邦	480.8	1,037.4	1,290.5	55.7	41.5	2,905.9
	州・地方	312.1	412.3	468.0	495.8	469.3	2,157.5
	(計)	792.9	1,449.7	1,758.5	551.5	510.8	5,063.4
連邦救済事業計画*	連邦	199.8	680.0	287.9	2,046.5	1,506.8	4,720.0
	州・地方	19.9	67.2	22.9	222.8	315.9	648.7
	(計)	119.7	747.2	310.8	2,269.3	1,822.7	5,368.7
高齢者・遺児・盲人援助	連邦	—	—	—	82.2	188.3	270.5
	州・地方	77.6	86.0	123.9	154.5	246.9	688.9
	(計)	77.6	86.0	123.9	236.7	435.2	959.4
CCC	連邦	208.3	363.0	530.9	381.0	380.8	1,864.0
農民更生貸付	連邦	—	8.7	62.5	100.9	59.3	231.3
救済向け余剰品	連邦	66.1	235.8	91.9	12.9	19.6	426.3
(計)	連邦	955.0	2,324.9	2,263.7	2,679.0	2,196.3	10,418.0
	州・地方	409.6	565.5	614.8	1,377.9	1,032.1	3,495.1

* CWA, WPA, NYA, 及び FERA 特別救済事業活動。William Withers, *Financing Economic Security in the United States*. Table 3, pp. 48-51 より計算。

に縮小した。一般救済費総額は、35年から36年にかけて17億5,850万ドルから5億5,140万ドルへと3分の1以下に減少している。他方、この時期に事業費の方は、連邦において約2億9,000万ドルから20億5,000万ドルへと膨脹し、州・地方の支出も約2,300万ドルから2億2,000万ドルへと増加して、それぞれ10倍化というめざましい伸び率であった。

救済支出の以上のような変化によって、連邦失業救済政策が直接救済から公共事業へ転換、拡張されたこと、しかしながら連邦政府がこの転換過程で秘かに期待した一般救済費負担の州・地方への肩代りが成功せず、連邦支出減少分の州・地方による穴埋めは殆んど不可能であったことは明白であるといえるだろう。また、州・地方の事業費支出は36年以降一般救済費の支出額をうまわってはいないし、州・地方の公的扶助支出は、社会保障法によって連邦政府の

補助金交付が開始されるとともに急速に増加した。

III 補助金政策と直接救済

——連邦政府の介入過程——

FERA は、ローズベルトの腹心で失業救済政策の終始最高の担当者であったハリー・ホプキンスを長官として、5億ドルの資金で設立された。FERA は自己の直轄地方機関を短期間で組織することができなかったため、州や地方の既存の救済機関を管轄しながら補助金の配分と監視をすすめることになった。FERA は失業労働者に対する救済活動だけでなく、社会諸階層に対する施策をも手がけ、零落農民に経営運転資金を供給する農村更生計画や土地の購入・改良事業、余剰農産物を政府が買いあげて生活困窮者にそれを無償配給するための連邦余剰農産物救済公社 (Federal Surplus Relief Commodities Corporation) の設立、職を求めて全国を浮浪する労働者の収容キャンプやセンターの設営、4万人にのぼる失業教師と170万人の児童を吸収した緊急教育計画、大学生援助事業、都市と地方での婦人就業計画など、さまざまな分野で救済活動にのりだした。

FERA の5億ドル資金の使用は、半額が FERA 長官の自由裁量権に属し、残り半額が返済義務や自償などの条件をつけない補助金とされた。その補助金政策は、次のような特徴を備えていた。第1に、連邦政府の伝統的な国庫補助金原則を踏襲して、いわゆる「マッチング方式」(“matching system”)を採用した。これは、州・地方の返済や自償を求めない代りに連邦の1ドル支出に対して州・地方に2ドルを支出させることを原則としたものである。第2の特徴は、FERA 長官に与えられた裁量権が州・地方に対する連邦の統制強化の手段であったことである。FERA のこうした「マッチング方式」という財政管理方式は、救済負担上より少い連邦支出でより多く州・地方の支出を引き出す期待を示すものであったが、ニューディール期間中、こうした財政管理方式は救済負担の基調として貫かれ、のちの社会保障法による州・地方の公的扶助

制度への連邦補助金交付方式にも採用された。

しかし、FERA は、連邦資金に見合うだけの州資金を確保できる実情ではないことを業務開始後直ちに認識せざるをえなかった。そのため、州の分担割合については弾力的に対処しつつも、州に対して資金準備を強制することに非常な力を注ぐことになった。実際それは、補助金打ち切りや州の援助申請の縮小評価、州に対するガソリン税、売上げ税の救済目的税としての新設の警告といった方法で徹底的に行われた⁸⁾。こうしたことの結果、FERA の補助金政策は、州政府による増税措置や借入金増大など、財政事情を新たに緊迫化させる圧力となってあらわれ、救済の財政負担問題は、連邦と州・地方の第1の争点となるに至った。

FERA は、当初の補助金配分基準として、①救済は一時的困窮を対象としてなされるべきこと、②州の福祉行政に含まれる諸事業、高齢者扶助や母親年金、保健・衛生、病院などに補助金を使用しないこと、を州に要求した。即ち、連邦補助金による救済対象は失業労働者のみとし、それ以外の救済は従来通りに州・地方で賄われるべきことを建前としたわけである。しかし、この建前も次の事情によって維持できなかった。州救済機関は救済者名簿を作成してFERA に提出し、FERA はこれを監視したが、名簿上での員数の増減、困窮者の特定階層の削除や含入といったことが、州政府の財政負担能力に左右されて恣意的かつ頻繁に行われたために、名簿に登録された一人一人の貧窮の性格を、それが失業によるものかそれとも恒久的な雇用不可能によるものかは判定することができなかったからである⁹⁾。救済者名簿には失業労働者以外に大量の高齢者、生計稼得能力をもたない者が含まれていたが、それらの行財政上の分別はFERA の補助金管理によってだけでは達成しえなかった。

FERA は、その補助金交付に際してとくに救済形態を限るということはしなかったが、州に対して一般に授産救済を奨励した。これに反して州政府は最

8) Henry J. Bitterman, *op. cit.*, p. 298.

9) Henry J. Bitterman, *ibid.*, p. 304.

初から直接救済を要求して FERA とは終始対立し、救済形態の選択は連邦と州・地方のもう一つの争点をなしたのである¹⁰⁾。

州政府が強硬に直接救済を固執した理由は、直接救済の形態が州・地方にとって伝統的で、管理が単純であり、しかも費用負担が軽減されるという事情によっていた。授産救済事業では資材費と賃金或いはそれに類似する労務手当を必要とし、それゆえに直接救済にくらべて1人当たり費用が高価となる¹¹⁾。また、事業計画の作成と管理が大きな負担となること、授産事業は土木建設事業だけでなく、技能労働者、ホワイト・カラー、青年、婦人などのさまざまな部類に適當する事業を探し創り出さなければならないなどの理由から、州政府は授産救済にきわめて消極的であった¹²⁾。

他方、連邦政府と FERA は救済形態の問題を救済自体よりもむしろ労働力管理の見地から扱ったのであって、授産救済の方が直接救済の場合より経費が割り高となっても、労働力の訓練・保全、労働力種別化を可能とし、加えて公共財産の維持・改良となつて、より合理的な追加支出であると論じたのである¹³⁾。

直接救済の給付は、現金現物両方の形態で行われた。大都市では現金救済が通常のであり、現物支給は農村州に多く、食糧割当、家賃補助、衣料、燃料、

10) ニューディールの失業救済は、①直接救済 (direct relief)、②失業対策事業、いわゆる授産救済 (work relief)、③雇用の一部分として失業者を採用した一般公共事業、という三つの形態をとった。(アメリカ経済研究会編、前掲書、263ページ参照)

この時期の失業対策事業と一般公共事業との区別はかなりあいまいで、それは、あくまで便宜ではあるが、WPA と PWA の事業の規模および内容の区別として考えることができる。WPA と PWA の間で、1935年にそれぞれが扱うべき事業の型を定めた協定が成立した。その内容は次の通りである。

PWA……完了までの総経費が25,000ドルをこえると推定される建設事業、貧民窟清掃および低原住宅建設事業。

WPA……小規模の建設事業、娯楽施設、溝渠、飛行場、農村道路事業、専門的、事務的、および「俸給生活者」層に対して最大の雇用の確保を目的とする型の事業。

(「合衆国の労務救済事業」国際労働局東京支局『世界の労働』1936年1月号所収、23ページ)

11) 直接救済では、1家族当月平均の費用は約33.66ドル、WPA では雇用された者1人当月平均費用は80ドル、公共事業では206ドルであった。(Studenski and Krooss, *Financial History of the United States*, 1963, p. 412)

12) James A. Maxwell, *The Fiscal Impact of Federalism in the United States*, 1946, pp. 142-143.

13) Henry J. Bitterman, *op. cit.*, p. 307.

照明、医薬品などが支給された。こうした現金現物での救済は、困窮者のニーズに対して労務その他の反対給付を求めずになされたが、FERA は給付額が「適当」であるよう州に指示し、州に対して、「最低生活費用マイナス非救済所得」という公式標準を示した。FERA 期の一世帯当りの月平均手当額は、33年5月15.15ドル、34年同月24.53ドル、35年同月29.33ドルと僅かであるが漸増した¹⁴⁾。

次に、FERA 期の授産救済には CWA と CWA 事業終了後に FERA が継続した特別事業計画があるが、ここでは、CWA 事業が連邦政策の発展途上でどのような意義をもったかについて述べよう。

CWA の救済活動は、連邦政府が直轄し、州救済機関の協力を得て行われた大規模な緊急授産救済であった。その資金もまた、PWA からの移転と34年2月の議会による4.5億ドルの支出承認によって、大部分連邦財政から賄われた。CWA の事業期間は33年11月から翌年3月までの5ヵ月間にすぎなかったが、この期間に、ハイウェイ、街路、学校、公園、公共建築物などの建設事業を中心に、約10億ドルを費消し、CWA による雇用者は最高時462万人に達した。

CWA の事業計画はめざましいスピードと行政能率によって施行され、その経験は政府のあらゆるレベルでの教訓となった、といわれている。第1に、CWA は救済内容として雇用の形態を前面におし出した。とくに、それまでの「最低生活費用マイナス非救済所得」という救済金給付の基準に代えて、労働対価原則 (real work at real wages) を導入して「賃金」を支払った。第2に、CWA の活動経験は、「授産救済はこの時までは立往生していたが、実行可能なことが示された」¹⁵⁾ といわれているように、授産救済の政策的可能性を連邦政府のために立証するもの、と見做された。

青年労働者対策として創設された CCC は、18～25歳の青年を収容し、3年間に約165万人を就労させた。入団者は、軍将校の指導と軍隊規律のもとで平

14) Dorothy C. Kahn, *Unemployment and its Treatment in the United States*, 1937, p. 25.

15) James A. Maxwell, *op. cit.*, p. 143.

均9カ月生活し、月30ドルの就労手当が支払われた。CCCは若年労働力の育成と供給という役割を果たし、恐慌の中でも民間産業からの需要はとくに増大したといわれている。ローズベルトは、CCCを36年度より通常予算に編入し、CCCを30万人の規模で青年を収容・訓練していく恒久的政府機関とする措置をとった¹⁶⁾。

ここで、職業紹介機構の形成と熟練工養成計画にも若干言及しておこう。

連邦政府と各州の協力で経営される公立職業紹介所の全国的設置を規定したワグナー・ペイサー法(Wagner-Peyser Act)が33年6月に成立し、この法によってアメリカの職業紹介機構整備が本格的に開始された。33年までは、連邦政府の復員軍人に対する再就職紹介に24の州に僅か130ほどの無料公設職業紹介所が存在していただけであった。このことは、ニューディール以前にはアメリカの労働市場がいかに公的統制のない状態にあったかを示すものである。ワグナー・ペイサー法にもとづき合衆国職業紹介局(U. S. Employment Service)が設立され、この局は、全国的な職業紹介の組織化や復員軍人対策、農業職業紹介所の維持、州に対する設置援助の義務をもち、また全国の公立紹介所を中央統制する機能を担った。とくに注目すべき点としては、緊急救済計画の一環としてPWAとCWAの事業に失業労働者を雇用するため、臨時に連邦が直轄する全国再雇用局およびその下部機構としての地方再雇用紹介所の設置が緊急にすすめられたことであり、その数は34年2月までに全国で3,400カ所以上にのぼった¹⁷⁾。かくして、全国的な労働市場統制機構としての職業紹介機構は、アメリカの場合主としてこの30年代の公共事業計画への労働力配置を中心として確立されたことが特徴的である。

熟練工養成計画は、移民法の改訂でヨーロッパの熟練工を輸入できなくなったことや自動車、航空、電機、化学、鉄鋼などの産業部門における技術革新の発展による技能労働力への需要の増大を背景としていたが、より直接的な契機

16) Ernest K. Lindley, *op. cit.*, pp. 191-192.

17) 「合衆国における失業救済(下)」国際労働局東京支局、前掲書、1935年5月号所収、8-10ページ参照。

としてはアメリカ独占体が恐慌の進展とともに企業内の徒弟養成が停滞したことを危惧し、とくに連邦政府に対して熟練工養成の肩代りを強く要求したことによるものであった。ローズベルトは、34年6月に徒弟養成連邦委員会 (the Federal Committee on Apprentice Training) を設置して計画の策定を指示した。委員会は、同年11月、『徒弟養成に関する連邦綱領についての一般計画』を発表した。そして、これにもとづき、産学協同で全国的組織的な教育・訓練をすすめるために、その体制として労働省系列下の連邦——州徒弟委員会および国務省文部局——州教育局がそれぞれ工場と学校を掌握し、中央と地方を連結する管理機構がつくられた¹⁸⁾。

さて、この期間の失業救済政策の問題点は、以下のように要約できるだろう。

州・地方政府は、一般救済費と公共事業費の負担が増大した結果、財政危機を一層深め、連邦財政への依存傾向は打開されなかったばかりかそれは一層助長されることになった。州政府や都市の救済資金調達のための巨額の借入れは、銀行資本の地方自治体支配の増大を引き起した。従って、当時の地方財政危機の進展は、一方では連邦による中央集権化の、他方では銀行資本が都市計画や地域開発を通じて地域支配を拡大していく新たな契機となったのである。また、州や地方の税制改革が主として間接税の新設の形をとったことは、救済負担が労働者と中産階級にかぶさっていくことを意味した。

連邦の補助金政策は、救済管理において十分な規制的效果をあげることができず、授産救済は州・地方の協力をえられなかった。そして、連邦権力と州権の対立はしばしば鋭い政治的抗争を引き起し、このことが結局 FERA の活動を弱め、その解散の要因となった。連邦財政においても、失業救済を中心とする支出の膨脹によってより一層の借入れと税収増大の必要に迫られた。また、失業労働者、農民、退役軍人、婦人、高齢者、青少年などの広範な救済対象に対する雑多な緊急措置は、資金の浪費と行政効率の悪化として感じられるようになった。とくに、FERA の補助金政策の行詰りと直接救済への傾斜という

18) 玉城肇「アメリカ計画経済」1938年、107-130ページ参照。

事態は、救済管理体制の合理化・再編成の問題を先鋭化せざるをえなかった。そして次に打ち出された政策転換の方向は、全体として労働力管理を行政面から強化しつつ連邦政府の直接管理する公共事業計画を拡大し、失業者をそれに雇用し、また財政面では支出の重点化、補助金から公共事業投資としての性格へ力点を移そうとするものである。

ルイス・メリアムは、次のように述べている。

「行政当局者の立場からすれば、CWA はいかにして事業計画が展開されるべきかについての教訓を与える貴重な実験であった。大統領は明瞭に、失業中の雇用可能な人々の救済としては国家の寄付に対して国家の事業計画が代置されるべきであるとの結論に達した。生活困窮者に関する限り、ほぼ同時に社会保障法の三つの救済範疇のために州への国家補助金が計画されていたとはいえ、政府は救済業務と手をきることが予定された。」¹⁹⁾

そこで最後に、1935年の政策転換の内容を検討して本稿の結論に代えることとしよう。

IV 1935年の政策転換

35年1月、ローズベルトは連邦政府の新失業救済計画を議会に提出した。

この新計画の最も重要な特徴は、まずその時点で救済者名簿に登録されていた500万人を350万人の「雇用可能なもの」(“the employable”)と150万人の「雇用不可能なもの」(“the unemployable”)とに範疇分けし、前者に対する直接救済は州と地方の責任とし後者は連邦の責任とすること、また、「雇用可能なもの」は連邦政府の公共事業計画によって雇用され、「雇用不可能なもの」の範疇に属する老齢貧困者や遺児、盲人などに対しては連邦の直接救済を廃止する代りに社会保障制度を新たに制定するとした点である。直接救済からの撤退と社会保障制度創出、労働能力を有する失業者の連邦事業計画での就労措置という二つの内容が、ローズベルトの新計画で打出された方向であった。

19) Lewis Meriam, *Relief and Social Security*, 1946. p. 352.

ローズベルトは、議会説明のなかで直接救済に関して、「こうした方法で救済を施すことは、人間精神の陰險な破壊物である麻酔剤を投薬することである」²⁰⁾と言明したが、この点は、ホプキンスの上院証言でも補助金問題とあわせて次のように強調された。

「直接救済問題については、私の最も確信するところの一つとして、連邦政府は再び直接救済計画に復帰すべきでないということである。それは、個人に対する墮落であって、道徳と自尊心を破壊する。それは、社会の富を少しも増加させないし、個人が将来有益な職分を果すための能力を破壊しがちであり、依存者達の恒久的体制をつくろうとするものである。合衆国において、我々は雇用不可能なものに対する直接救済とは手を切らなければならない。補助金制度のもとでは、はっきりした標準を主張することは困難でしかない。」²¹⁾

ローズベルトは、また、「あらゆる緊急公共事業は、単一の、大々的に拡張された新計画のうちに統一されるであろうというのが、私の考え」であるとし、FERAに代る新機構を確立してこの新機構に、「わが国の現在の失業救済活動を秩序正しく清算し、仕事を与えるための国家計画を代置するという任務が与えられる」²²⁾と述べた。

かくして、連邦の新計画の具体化として、35年4月に緊急救済経費割当法(授産救済法、Work Relief Actとも呼ぶ)、同年8月に社会保障法が制定され、それぞれの行政機関として事業振興庁(Work Progress Administration, WPA)と社会保障庁(Social Security Administration, SSA)が設立された。

35年の政策転換の意味は、初期ニューディールの補助金政策と直接救済が連邦財政支出の増大にもかかわらず挫折を余儀なくされたために、新たに救済政策の二大支柱として公共事業関係諸機関の統合的管理と公共事業の拡張、およびそれを補完する位置づけをもつ社会保障制度の創出をはかることによって、

20) Howard R. Smith, *Government and Business*, 1958, p. 453.

21) James A. Maxwell, *op. cit.*, p. 149.

22) Robert E. Sherwood, *Roosevelt and Hopkins*, 1948. 村上光彦訳「ルーズベルトとホプキンス I」1957, 83ページ。

救済行財政の合理化と中央統制の強化を成し遂げようとしたものであった。この合理化の基準が、きわめて過小に見積られた当時の失業救済人口の二大区分、即ち「雇用可能なもの」と「雇用不可能なもの」という「就労の可能性を分類の基準」とするものであったこと²³⁾、またそれが公共事業計画と社会保障計画の政策的関連の基礎をなし、救済の財政負担関係再編成の基軸となったことは注目に値するだろう。ウィリアム・ウィザーズは、連邦政府の直接救済から授産救済への移行という政策は、「失業者の側での補償的努力もなしに支出がなされていると広く口にされている批判を回避するものであった。それは、失業人口を雇用可能なものと不可能なものに分離することが可能で、しかも連邦援助から雇用不可能なものを除外することによって連邦の負担と救済責任の範囲はおおいに縮小することができるだろう、との想定にもとづくものであった」²⁴⁾と指摘している。

さて、WPAによる公共事業の拡張とその諸結果および社会保障の財政過程の特徴を、1935～39年の連邦失業救済政策の展開として考察することが、次稿の課題である。

23) こうした過小評価について、次のような批判がある。

「大統領の声明をバック・アップし単なる350万人の『雇用可能なもの』という数字にするために、救済庁の職員達が実際には雇用可能なものとして名簿にのっていた人々の半分の減すよう要求されたことが、あとになって判明した。家族のうち唯一人が授産を受ける権利をもつという法令によって、そして『雇用可能性』の定義をなお一層狭く定めることによって、救済下にある700万人以上の雇用可能な労働者の当初の見積りを、350万人の『雇用可能なもの』というローズベルトの数字を『支持』するために、減らしたのである。」(Labor Research Association, *Labor Fact Book III*, p. 54)

24) William Withers, *op. cit.*, pp. 35-36.