

ニユーラ・ディールの失業救済政策（二）

——「雇用保障計画」と中央集権化——

小
松

聰

- 序—現代国家の役割
- 一 構造的大量失業
 - 二 地方的救済制度の崩壊
 - 三 救済政策の展開
- 1 連邦補助金制度による救済
 - (1) FERAの成立
 - (2) FERAの行政機構
 - (3) 実態（以上第二号所収）
- 2 救済政策の転換
 - 3 履用促進政策
- (1) WPAの設立
 - (2) 実態
- ニユーラ・ディールの失業救済政策（二）

(三) スペンディング政策の意義（以上本号）

- 4 社会保障制度の成立
- 5 行財政機構の変化
- 6 結語—救済政策の意義

2 救済政策の転換

むじや、前期ニュー・ディール政策の中核をなしたNIRAによつては再雇用の拡大は実現されなかつたのである。NIRAの当初計画ではコードによる労働時間の短縮と購買力の増大により、六〇〇—六五〇万人の雇用増加が目論まれていたのにもかかわらず、実際には一〇〇万人程度の雇用増加がもたらされたのにすぎず (Roos の評価によれば、C. F. Roos, NRA Economic Planning, 1937, pp. 145-146 参照)、「一九三四年—三五年にいぜんとして」一〇六一一一三四万人、労働力人口の二〇・三一—二一・〇%という膨大な構造的失業が滞留したままであつた（前掲第一表参照）。「コードの規定は全体の雇用と実質所得の増加にほとんど役立つことができなかつた」(L. V. Chandler, America's Greatest Depression, 1929-1941, 1970, p. 239)のである。その理由としては第一に、NIRAは労働組織の進展に対する会社組合の結成など資本側の抵抗により労資紛争の激化をもたらし、却つて労働不安要因となつたのである。第二に、その実施過程で不況カルテルなし協定価格規定は「独占カルテル」へ、労働条件規定は独占補強手段へ、資本側によりいわば悪用され、NIRAの本質である労働政策は資本政策へ換骨奪胎化されて、一方的に独占強化をもたらす結果になつたこと。第三に、労働時間短縮・賃率引上げ——所得・消費購買力の増大——景気回復・雇

用拡大というNIRAの構想自体が、利潤を犠牲にしての先行的コスト引上げという資本主義原理に背理した難点をもつていたこと、があげられる。このためNIRAは景気回復と雇用拡大へ結びつかず、雇用問題を解決しえなかつたのである。⁽³²⁾

(32) とはいって、NIRAが無意味であったわけではない。NIRAは、不況カルテルの促進、労働条件の切下げを手段とする価格引下げ競争の排除、労組の法認および労働時間短縮による再雇用の拡大、購買力増加を通じる景気刺激などの諸側面をもつっていた。だが、その本質的狙いと第一義的意義は恐慌期にきよくたんに切下げられた労働条件の原状への回復ないし労働条件劣悪化の歟止め、およびその実現手段としての労組の公認と团体交渉制の育成にあつたのであり（前出第三章注(6)参照）、その点では一定の効果をもつたといいうるのである。そして賃金等労働条件の改善が他面では労働者の所得増加・消費購買力の増大につながるものとして同時に景気回復策とされたのであった。したがつて通説でいう「購買力理論」的解釈やあるいは労資双方の利害調整の上に立つた景気回復策とみる見解はそうしたNIRAの本質的側面を等閑視している点で妥当ではない。NIRAの条項についてはアメリカ経済研究会編『ニューディールの経済政策』、一九六五年、慶應通信、第一部、C. L. Dearing and others, *The ABC of the NRA*, 1934などを参照せよ。

そこでこの間、膨大な失業者は景気が回復するまでの臨時の応急的なつなぎ手段として始められたFERAによって救済されなければならなかつたのであるが、そのさいFERAは失業者に対して雇用を提供しえず、結果連邦資金で貧窮者を扶助するいわばたんなる生活保護制度の補強ないし拡大として機能したのにすぎなかつたのは前述のとおりである。

だが、こうした公的扶助金の給付による大量失業者の救済が一時的にはともかく長期にわたつて継続されえないのはいうまでもない。たしかに直接救済は物的な社会的有用物を何ら残さないばかりか、被救済者の士気・自尊心・自主性を失わせ、道徳的に堕落させるという弊害を各地で生み、「浪費で腐敗である」という世論の非難がいちじるし

く高まつたという事情もあつた。ルーズベルト自身三五年一月の年頭教書で「長期的な救済への依存は精神的・道徳的崩壊をひきおこし根本から国民性を破壊する……。そつした方法で救済を施すことは人間精神の陰険な破壊物である麻酔剤を投薬することである」(The Public Papers and Addresses of F. D. Roosevelt, 1938, Vol. 4, p. 19)と、直接救済の弊害を公式に認め、「連邦政府はこうした救済事業から手を引かなければならぬし、また手を引くであらう」(ibid., p. 20)と言明しているのである。だが、その最大の理由はなんといつてもひきの点があつた。すなわち資本主義社会においては資本家等一部有資産家をのぞきほとんどの社会構成員は労働力商品として存在し、労働力を販売し、その代価として得る賃金・俸給によつて生活資料を購入して、つまり「商品形態」を通して労働しかつ自らの労働力を維持・再生産するという関係におかれていることである。ここでは労働者は無償給付であれ何であれ、ともかく生計さえ成立てばよいといつては済まされないのである。被生活保護者として無償の扶助金に依存しつつ生活するためには、保護基準が一般賃金水準をはるかに下回る点を別にしても、労働の場を奪われた上にさらに自立した一人前の人間としての自尊心と誇りを捨てざるをえないという何とも耐えがたい屈辱と精神的苦痛を忍ばなければならぬからである。現に大量の失業労働者が「おそらくプライドのために——ひき続いて救済表にのせられることを拒絶していた」(A. M. Schlesinger, The Age of Roosevelt, Vol. II, 1957, 佐々木専三郎訳『ニューディール登場』、ペリカン社、一九六八年、二二九頁)と報告されているのである。直接救済を拒絶した多數の失業者の救済のため(33)に、三三一三四四年冬季に連邦政府がCWAにより大量の緊急雇用を用意しなければならなかつた理由である。資本主義は経済過程として商品化しえなくなつた労働力の再商品化と雇用の拡大を実現しえなければ、社会主義に対抗してその存続を主張しえなくなつてゐるといえよう。資本主義体制を前提とする以上国家による過剰労働力の処理も基

本的に労働力の商品化＝雇用形態を通さざるをえず、雇用ないし労働保障の形をとつてアルジョワ国家による国民に対する生存権保障は基本的に確保されるのである。その意味で大統領や政府当局者が「われわれは失業者の肉体を窮屈からぬるのにひとまぬく、彼らの自尊心、自立心、勇気、決断力をも守らなければならぬ」(The Public Papers, Vol. 4 p. 20) 点を強調して、雇用による「救済」こそ自尊心および個人主義思想にもうとも適つた形態である」(A. M. Schlesinger, op. cit., 前掲訳、二二一八頁) とみなすにいたつたのはまことに当然の成り行きであった。

(33) CWA (Civil Works Administration, 市民事業庁) は二二二一三四年冬期 (1933年一月—翌年四月) における失業者の生活危機をほぐるために計画された連邦直轄の緊急事業救済計画。予定期間雇用者四〇〇万人のうちの半数は救済名簿記載者以外の失業労働者の雇用に割当てられ、そのさい被救済者の自尊心を傷つける恐れのある財産テストは免除され、雇用者へは労働対価としての賃金が支払われた。ちなみに、政府事業の雇用者は直済救済をうけるばあいと異り「われわれはもはや救済されているのではない……政府のために働いているのだ」(H. L. Hopkins, Spending to Save, 1936, p. 114) という社会成員としての誇りをもつたといわれている。

じつめ、「救済中の男女たちは『施し物』を希望していないかった。彼らはほとんど口をそろえて職を求めていた」(A. M. Schlesinger, op. cit., 前掲訳、二二二一頁) のであり、雇用と生産がふたたび漸減はじめ、NIRAの限界がだれの目に明らかなつた三四四年中頃から失業者の「職よこせ闘争」や扶助金引き上げ運動が広範に高まり、ニューディールに対する大衆の不満・不信がロング、タウンゼントなどによって指導された急進的な万能薬運動の高揚となつて爆発し、失業者・組織労働者およびその他小農・中間層・老人等大衆の離反気運からニューディール政権の政治的基盤はげしく揺すぶられるにいたつたのである。「ローズウェルトは今や苦しい立場に追い込まれた。

……労働界は政治的支持をひつ込めようとしているかにみえたし、ヒューイ・ロングの人気は選舉民の大部分が不満

を感じじるゝことを示すものであった。しかも、ルシアンが景气回復に向つてゐる決定的な微候はまだあらわれていなかつた」(R. Hofstadter, *The American Political Tradition and The Men who made it*, 1957, 田口・泉訳『アメリカの政治的伝統』、岩波書店、一九六〇年、三三三頁)。恐慌の心配底(33)より一九三三年初頭より、三四四年後半期の方が政治的混乱の度は増し、政治不安はより深刻化したのであった。かくて、その他FERA補助金の運用をめぐる連邦と州とのあつれきの激化もあって、NIRAを中心として補完された前期ニューディールの雇用・失業政策の転換は必至となつたのである。⁽³⁴⁾ そのさい企業が雇用吸収能力を全く喪失し、資本主義を媒介にする民間雇用の拡大がほとんど期待されえない以上、國家が積極的に経済過程に介入し、雇用保障上の直接的責任を負い、雇用先を自ら創出する以外にさしあたり方法はありえなかつたのである。こうして「大統領は今や失業が民間企業とNRAによりてすぐに解決される期待を放棄した。そして失業を保障計画に沿つた方法で処理されねば」とを求める(B. Rauch, *The History of the New Deal, 1933-1938, 1944*, p. 157)、ニューディールは試行錯誤のうちにしだいに団体交渉制度の強化・確立と財政スタンディングを重点とした政策へ転換してゆくのである。

(34) 平田喜彦氏などは、この政策転換の主たる理由を、たんに直接救済の被救済者に対するモラル上の悪影響と老齢年金制度を要求したタウンゼント運動の盛り上りに求めている(小川喜一編『社会政策の歴史』、一九七七年、有斐閣、一一〇七一二〇八頁参照)。

3 雇用促進政策

† WPAの設立

三四年六月八日付けの議会にあてた社会保障に関する大統領特別教書は、前期ニュー・ディールからの政策転換の第一歩を印したものであった。そのなかで大統領は、「政府の第一の仕事は個人と家庭に対する保障」であり、「生活保障、社会保障、住宅保障の三大目標は政府がアメリカ国民に与えることができる最低限の約束」である、そのためには「本年冬にはわれわれは社会保険によつて市民およびその家族の生活保障を促進するという大事業に着手してもよぶ」(The Public Papers, Vol. 3, pp. 287-293) といふ政府の決意を表明し、そしてそれにもとづき同年六月一十九日に「経済保障に関する諸問題を研究し、経済保障を促進するための勧告」の作成を任務とする「経済保障委員会」(労働長官を議長に農務・財務・法務およびFERAの各長官により構成) を任命した。同委員会による一二月一四日の大統領あて最終報告⁽³⁵⁾は、「第一次」ないし後期ニュー・ディール政策の基本的方向付けを与えたものとしてきわめて重要な意義をもつた。そいでつきに同委員会の勧告内容をみてみよう。

(35) ただし、文書による公式報告書は翌年一月一五日に提出され、そのまま大統領の勧告書として一月一七日に議会で公表されている。

「経済保障委員会」は大統領によって指示された失業・老齢年金保険などまらず、各種公的扶助をもふくめ「あらゆる方面」にわたる「個人と家庭に対する経済保障」問題を研究対象としたのであるが、そのさい同委員会の最大の関心事が当面の膨大な失業者に対する生活保障問題におけるのはいうまでもない。そして同委員会が半年間におよぶ審議の結果到達した結論は、アメリカ国民の経済保障は雇用による保障なんずく公的雇用による保障に求められるべきであるということであった。

同委員会は、「ほとんどすべての保障手段は所得の確保をもつて第一とする」、それゆえ「経済保障制度の目的は国

民の一人一人に年齢に応じた健康状態に応じた適当な収入を保障することである」という前提に立ち、所得確保の具体的方策として、「雇用保障」「失業補償」「老齢者保障」「児童扶助」「公共保健計画」「行政機関」の六項目にわたる勧告を行った (The Public Papers, Vol. 4, pp. 49-57 参照)。だが、そのうちでも「その重要性が強調されたのはなんといっても「雇用保障」であった。すなわち、同報告書はまず最初に、「ほとんどの国民は労働によって生活しなければならない」という大原則を掲げ、「それゆえ経済保障計画の第一の目標は雇用の最大限の拡大におけるなければならない」とし、したがって「連邦政府の最大の貢献として委員会は雇用保障を提案する」 (ibid., pp. 49-50) と主張したのである。そしてそのためには、たんに民間雇用を刺激するだけでは不十分であり、「民間雇用が不振な時には公的雇用が拡大されるべきである」として「民間ではある時期に雇用しえない健康な労働者を政府が雇用してやること」 (ibid., p. 50) すなわち失業労働者に対する国家による直接的な雇用保障を連邦政府の最大任務として勧告したのであった。かかる公的な「雇用保障」を前提にしたうえで同委員会は合せて「失業保険」「老齢年金保険」「児童扶助」など、のちに「三五年社会保障法」として結実する諸社会保障計画の制定を相互補完的手段として要請したのであった。けだし、四二年に発表された有名なイギリスのビヴァリッジ構想においても強調されているように、完全雇用の達成ないし雇用保障こそが、社会保障制度が有効に機能するための不可欠な前提条件にほかならないからである。⁽³⁵⁾ (音田正巳「福祉國家—英國社会主義における國家と經濟」、板垣与一編『國家と經濟』、河出書房、一九五三年、第五章の解説を参照)。

(36) 近藤文二氏も「委員会の答申は、経済保障計画の第一の目的は『最大の雇用』にあることを指摘するとともに、それには單に私的雇用の増大をはかるだけでは不充分であり、同時に公共的雇用の途をも開く」(近藤文二『社会保険』、岩波書店、一九六三年、一七七頁) いたものである、と指摘されている。アメリカ経済研究会、前掲、第三部第四章や C. I. Schottland,

The Social Security Program in the U. S., 1953, chap. 4 國乾治訳『アメリカの社会保障』「一九六六年、慶應通信」などは「経済保障委員会」勧告の最大項目が「雇用保障」にあった点が全く看過されてしまっている。同委員会議長のペーキングスも「社会保険だけでは『完璧な経済的保障といつたようなものを約束する』ことは不可能であると警告して」、「社会保険計画をすべて合計したものよりもさらに重要なものは雇用なのです」】(A. M. Schlesinger, op. cit., 前掲訳、二五一页)と主張している。

のちにみるように、失業保険等社会保障制度は雇用保障とならぶそれとは別途の方法の失業者等に対する保護手段であり、雇用保障の補完あるいはその一部代替物という」とがある。

かくて、右のような「経済保障委員会」の勧告をうけて大統領は三五年一月四日の年頭教書で救済政策転換の方針を内外に明らかにした。その要項は、第一に救済対象を「雇用可能者」と「雇用不能者」とに分類別けし、連邦の責任範囲を前者に限定したこと、第二に「民間雇用の増加で吸収されるまで現在救済中の三五〇万人の雇用可能な者すべてに対して、合衆国が雇用を与える」とは……義務である」として、連邦政府が失業労働者に対して公的雇用の供与を約束したこと(雇用保障)、第三に「雇用不能者」の救済は從来どおり地方・州政府の責任であるとし、FERAの補助を社会保障制度にもとづく連邦分担金に代替させ、地方・州の救済事業に対し一定の連邦援助を与えること(生存権保障)の二点であった(The Public Papers, Vol. 4, pp. 19-23 参照)。これはたんにFERAによる直接救済の廃止とそれの雇用救済への置き換えという失業救済方法の変化を意味しただけではない。雇用問題の処理を産業自治体制の下での労資の自主的交渉関係に任せ、政府はその仲介・調整者としての立場をとるにすぎなかつた前期ニードル・ディールのはあいとは異なり、ハーバーは雇用問題解決の直接の責任主体として連邦政府が経済過程に積極的に介入し、「雇用保障」は連邦政府による「国家的責務」であることを明らかにした点に、同年頭教書の画期的意義が

あつたのである。ちなみに、資本主義体制を前提とする以上、「雇用保障」が文字通りの完全雇用を意味するのでも、国家が全労働者に対し雇用義務を負うわけでもないのはもちろんのことである。労働法学者は国家による「雇用保障」を、「国民が自主的に労働の機会を確保しえないときた、国がいわば、補充的に労働の機会ないし生活の維持に必要な資金の給付をなすべきものとし、これに対応する労働者の地位を労働権とみるのが一般であ」り「いわば『限定的な労働権』ともいふべきものである」(石井照久『新版労働法』、一九七四年、弘文堂、六〇頁)と表現している。⁽³⁷⁾

(37) こうして失業救済政策として打ち出された連邦の責任による「雇用保障」理念が、第二次大戦後へひきつがれ「一九四六年雇用法」で「国民的利益」として正式に法認されたのは承知のとおりである。

そして同年一月三日提出の三六年度予算教書において三五〇万人雇用のための具体的な「緊急公共雇用計画」が発表され、その実施機関としてWPAが、「緊急救済支出法」(同年四月成立)にもとづき同年五月六日に創設された。それにもとないFERAは三五年一一月末日に解体され、三八年六月末日に法的にも消滅した。

一般に三五年を境にして、ニュー・ディールは前・後期に別けられ、これ以降社会改革的政策を中心とする「第一次」ないし「後期ニュー・ディール」が始つたとされている。たとえばラウチは「三五年一月四日の大統領の議会にて年頭教書で第一次ニュー・ディールが始つた。それはあたかも新しい政権が発足したかのようなフレッシュな出発の声明であった……改革は回復と不可分離であると宣言された」(B. Rauch, op. cit., p. 156) と述べてゐる(P. K. Conkin, The New Deal, 1968, chap. 3, A. Smithies, The American Economy in the Thirties, Am. Eco. Rev., Vol. 36, pp. 13—16を参照)。そのはあいその社会改革計画の内実は連邦主導による国民的経済保障諸制度の導入で

あり、三四四年秋の中間選挙での民主党の圧勝を政治的背景とする労働者・中間層に対する福祉重点政策であったが、その核心をなしたのは、労働基本権を法認し、かつそれを実効あらしめるために使用者による会社組合の設立や団交拒否等を不当労働行為として禁止したワグナー法の制定と「雇用保障」計画であった。それは雇用関係にある労働者の団交・賃金規制力および大規模雇用の創出による「労働によつての生存の確保」を中心とし、その他最低賃金制等労働基準立法や社会保障制度による補完手段とあいまつて、国民の生存権を保障するための現代資本主義的な政策体系にはかならなかつた。そのほかの公益事業持株会社規制法、銀行制度改革、三五・三六年税制改革などは、雇用創出を中心とした経済保障計画の補完ないしそのための財源上の裏付け措置であつたといふことができる。「雇用保障」計画の中核的実施機関として設立されたWPAは三五年以降の後期ニュー・ディール体制のまさに中心的地位をしめたのである。

(38) 「労働三権、すなわち團結権・團体交渉権および爭議権は、密接な相互関連のもとに労働者の生存を確保する手段として保障されたものである」(石井照久、前掲、七〇頁)。労働者の團体行動権と「雇用保障」は表裏の関係にあるのである。なお、雇用政策の一環として同時にその他全国におよぶ職業紹介制度および職業訓練機構も整備・組織化されている。

さて、WPAの特徴はつぎの諸点にあつた。第一にWPAは連邦政府による直接の公的雇用の創出機関であったこと。前身のFERAにはその任務としてたんに「失業によつて生じた困難や苦痛を緩和するため」に州へ救済補助金を「交付」しうる旨の規定が与えられていただけであった(Federal Emergency Relief Act of 1933, Sec., 4a)のに対して、WPAでは「最大雇用を保障するために意図された……計画の実施」(三五年五月六日の大統領行政命令)および「三五年緊急救済支出法」にもとづく救済資金の割当・配布をうけたWPA以外のその他連邦事業救済計画実

施機関に対する協力と調整、すなわち「可能なかぎり多くの雇用の創出」という明瞭な目標と義務が課せられていたのである。したがってFERAが「貧弱者へ救済を与える」ための機関として生活困窮者を労働能力の有無をとわず無差別に救済対象としたのとは異なり、前述のようにWPAのばあいは労働能力をもつ失業労働者のみにその救済対象が限定されたのであった。⁽³⁹⁾

(39) 「三五年緊急救済支出法」により割当てられた四八・八億ドルは、WPAを中心として他CCC、NYA、RA、PWなど他の五〇以上の連邦機関へ分配され、建設事業二六一・五万人、非建設事業一八八・五万人、合計三五〇万人の公的雇用の創出が計画された。そしてWPAにはその他の機関の「事業計画」ないし「雇用計画」の監督・連絡・調整等の諸権限が付与され、また同府によつて連邦機関による一切の事業計画に関する定期的レポートが収録された。ただし三八年以降、各機関別に資金が直接割当てられるようになったのにもともないWPAの他機関に対する監督義務は免除されている。ちなみに、WPA=Works Progress Administration(三九年七月以降 Work Projects Administrationへ改称)のWorksは「事業救済計画」の「事業」を意味し、一般公共事業や民間事業のそれではない。

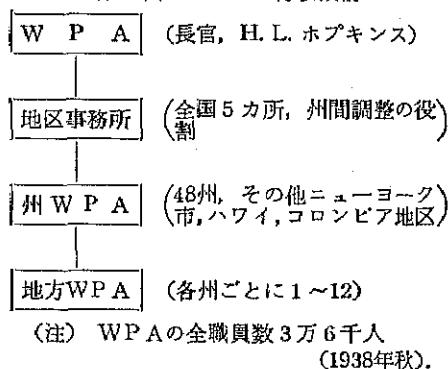
第二にWPAの適格事業は労働集約的な小規模事業計画に限定されたこと。大統領は三五年四月末にWPA事業に関する、「充当資金の大部分が労働賃金として支払われる性質の計画であるべきこと」「充当資金は年度内に速やかに支出されるべきこと」などの原則を指令し(The Public Papers, Vol. 4, p. 135)、じつさいに、WPA雇用者一人当たり平均非労働コストをわずか七ドル以下(「三八年緊急救済支出法」)ないし六ドル以下(「三九年緊急救済支出法」)へ制限する法的措置をとつたのである。これを上回る設備・資材費についてはスポンサー(州・地方政府)負担を義務付け、スポンサーによるその拠出同意がないかぎり比較的多量の資材・設備費を要する大規模計画の承認はWPA当局により拒否されたのである。ちなみに、WPA雇用賃金は労働コスト、一人平均、月五三・九ドル(三六一四〇

年平均)と比較すれば、六ドルないし七ドル以下という資材・設備費の制限規定が、いかにきびしいものであったかが伺えるであろう。さらた三五年七月にWPAとPWAとの間で協定が成り立ち、完工までの総経費が二万五〇〇〇ドル以上を要する大規模事業とスラム清掃・低廉住宅建築事業はPWA、それ以下の小規模事業とレクリューション施設・農村道路建設等はWPAという職掌分割が行われ、また、設備・機械を購入する代りにそれをできるかぎり借上げ調達で間に合せるべき原則も打ち出されている(「三九年緊急救済支出法」)。これらは最大限の貸金基金・最大雇用量を確保するための諸措置にはかならなかつたが、その結果WPA事業は大量の資材・設備を必要としないきよくどに労働集約的なしかも迅速に着手しえ年度内に完了しうる小規模事業によつてその大部分がしめられることになつたのである。

(40) 同時に、WPA事業においては雇用者の九〇%以上(三五年五月の行政命令)ないし九五%以上(三七年一月の行政命令)を、当該地域の救済名簿記載者のなかから採用すべきことが義務付けられている。なおWPA雇用者に対して職業紹介所への登録義務が課せられた。

第三に、WPA自身が事業主体であり、かつ事業計画の実施過程を通じて連邦による州・地方政府の行財政の動員とその支配が進められたこと。前述のように、FERAのばあいのような州・地方政府を事業主体とする地方分権的な行政機構の下では、直接救済が支配的救済形態とならざるをえず、「補助金制度が事業救済計画のような複雑でダイナミックな問題の取扱いに関してはとりわけ無効である」(A. E. Burns and E. A. Williams, *Federal Work, Security, and Relief Programs*, 1941, p. 55)のは明らかであった。事業計画なし公共雇用計画を推進するためには、事業主体の変換、事業の連邦直轄化が不可欠な前提条件であつたのである。FERA下の行政組織が、FERA・地

第2図 WPAの行政機構



区事務所（一〇カ所）—州緊急救済局（四八州とハワイ、ブルート・リコ）—地方救済機関（約五〇〇〇）の三階層からなり、そのうち連邦政府機関はERAとその出張機関である地区事務所に限られたのに対し、WPA組織においてはワシントンのWPA以下州・地方レベルのそれともすべて連邦職員からなる連邦機関によって構成され、州WPA、地方WPAは中央のWPAの規制に全面的に服従する下部の運営単位であった（第2図参照）。かかる行政機関の全連邦化によってWPAは、事業計画を初めから終りまで管理し、全国的統一性の下に雇用行政をおき、雇用・労働条件に關して国民的最低標準を確保しえたのである。⁽²⁾

(1) WPAの行政組織については U. S. Federal Works Agency, Final Report on the WPA Program, 1935-1943, 1947, pp. 10-14, E. A. Williams, op. cit., pp. 249-251 などを參照せよ。

(2) では、州・地方政府および地方救済機関はWPA組織の下請機関として動員・編成され、連邦統制に全面的に服従せざるをえない關係におかれたのである。すなわち、(1)地方救済機関へは、WPAが指定した雇用者の資格条件の照合による志願者個々の資格審査と救済者名簿の作成が求められた。WPA雇用部はその名簿をチェックし、またその中から技能と経験を考慮して雇用適格者を選抜したのである。(2)市・郡等地方政府および州政府に対しては、WPAの適格事業規則にそつた当該地域における事業計画の画策と、コスト見積り、必要労働の種類、雇用量、事業内容、技術・法令などを詳述した同計画書の州WPAへの提出が義務付けられた。同計画案は地方および州WPA

Aによつてその有用性・費用・雇用条件を基準にして採否が決定され、そこでパスした案がワシントンへ送られさるにWPAと大統領の承認をえて最終的に連邦の計画として採択される仕組みになつてゐた。三五年八月—三七年八月末日間の事業費ベースの実績では市町村郡等地方政府が作成レスポンサーとなつた計画が七九%をしめ、州、連邦のそれはそれぞれ一八%、三%にすぎない(E. A. Williams, *op. cit.*, p. 251)。(8)さらに重要なのは州・地方政府に対して一定のスポンサー費用の負担が強制されたことである。WPAは原則として資材・設備費等非労働コストや土地・維持費および熟練労働者の雇用費を地方・州政府の拠出金により賄う建前をとり、連邦資金ではカバーされえないコストは全額スポンサーが負担すべき」とを強要し(「三七年緊急救済支出法」)、じきに「三九年緊急救済支出法」において四〇年一月以降の事業計画につき、スポンサーの負担比率が総費用の二五%を下回らないことを法令化した。このばあい州・地方政府は、行政区画内の失業者かもしWPA雇用によって吸収されなければ、全額自己負担である「一般救済」制度によつて救済しなければならない債務を負つていたから、結局WPAによる負担金の拠出要請を拒否できなかつたのである。FERAのばあいには分担金比率交渉においてむしろ連邦側が譲歩を強いられる傾向があり、連邦負担金がしだいに増額されたのとは反対に、(9)では州・地方政府が連邦事業費の一定割合の負担を回避できず、州・地方資金の拠出を強制されたのであり、この面においても州・地方財政の連邦財政への従属化が進んだのである。じつは、州・地方政府による負担金の総WPA事業費にしめる比率は三六年の一〇・〇%から四〇年の二六・〇%へ漸次引き上げられてゐるのである(U. S. F. W. A., WPA Pro., p. 101)。

以上のように、第一に伝統的に地方政府の専管分野であった公共福祉行政にまで連邦権限が拡大されたこと——これがのちにみるように連邦財政支出のいちじるしい膨脹を伴つたのはいうまでもない——、第二にさらにその過程で

連邦による州・地方自治体に対する行財政の動員とその連邦支配が進歩したこと、により伝統的に地方分権制の強固なアメリカにおいても三〇年代にWPAと社会保障制度を軸にして中央集権的な行財政機構が形成されてゆくのである。

WPAは「多額の支出とより高い賃金体系をもつた新しい救済計画」(R. Hofstadter, op. cit., 前掲訳、11111頁)あるいは「飢餓の防止を目的とする連邦政府経営の精巧な失業救済事業体系」(P. E. Weinberger, ed., op. cit., 前掲訳、一八九頁)といわれているが、しかし右にみたようにはそれはたんなる失業救済機関にとどまらず、なによりも雇用創出機関でありかつすぐれて中央集権的な行政機構であった点を見落してはならないのである。以下、ヨーロッパの雇用政策の中核を担つたWPAの事業活動の実態についてみてみよう。

II 実 態

まず、三五年七月—四〇年一一月間のWPA総事業支出は一〇四・九億ドル、年最低一三・九億ドル(三六年度)から一五・六億ドル(三九年度)、年度平均一九・一一億ドルに達した(A. E. Burns and E. A. Williams, op. cit., p. 138, U. S. F. W. A., WPA Pro., p. 101)。このうち建設事業費が八二・四億ドルで七八・五%、非建設事業費が一一・三億ドル、一一・三%をしめ、さらに建設事業の内訳ではハイウェイ・道路・街路がWPA経費全体の三九・一%と最大割合をしめ、つづいて公共建物が一〇・四%、水道・下水道等設備一〇・一%、レクリエーション施設八・六%、自然保護三・八%、空港・空港道路一一・一%、衛生施設一・〇%であり、また非建設事業(婦人・ホワイト・カラー・専門職向け計画)の内訳では、裁縫・看護・学校給食等社会福祉が九・九%、成人教育・演劇・芸術・音楽等公共サービス六・三%、調査・研究・記録が三・八%をそれぞれしめた。WPA雇用者の事業計画別配分もは

第12表 WPA事業の内訳

事業計画のタイプ	事業支出 (1935年7月~ 40年12月総額)	うち人件費 のしめる割 合	雇用 数	
			(1936年3月)	(1938年3月)
計	(100万ドル) 10,491	(%) 100.0	(%) 74.7	(%) 100.0
建設事業	8,236	78.5	71.9	79.5
ハイウェイ・道路・ 街路	4,113	39.2	70.4	37.2
公共建物	1,090	10.4	70.9	8.2
レクリエーション施 設	905	8.6	77.7	10.5
上下水道	1,059	10.1	72.4	9.0
空港・空港道路	225	2.2	58.3	1.5
自然保護	401	3.8	77.5	6.7
土木調査	41	0.4	88.2	※
衛生施設	213	2.0	76.3	3.6
他	189	1.8	75.9	2.3
非建設事業	2,232	21.3	85.1	21.0
公共交通サービス(教育、 医療等)	666	6.3	83.8	4.6
調査記録	393	3.8	90.7	2.6
福祉	1,042	9.9	82.1	13.0
他	130	1.3	89.8	0.8
その他の	24	0.2	51.1	—

* 調査・記録へ含まれる。

(資料) A. E. Burns and E. A. Williams, op. cit., pp. 138-139, U. S. F. W. A., op. cit., p. 28, p. 35.

は同様の割合であった(第12表参照)。

WPA事業のうち道路工事が最大シェアをしめたのは、それが救済名簿記載者の大半をしめる不熟練労働者の多大数を最低コストで雇用したからにほかならない。

「道路工事の大部分はほとんどいかなる労働者によつてもたやすく行う」とができる

た」(U. S. F. W. P., op. cit., p. 53)

し、またそれは資材・設備等非労働コストや熟練・監督労働費をきよくどに節約しえたのであつた。じつは、三五年七月一四三年六月間にWPAによつて建設・補修されたべ六五・一万マイルに達する道路のうち、農村道路が五七・二万マイル、八七・九%をしめ、さらにその農村道路のうちの九割は砂利・碎石による低舗装ないし未舗装道路であった(ibid., p. 131)。他方、都

市道路六・七万マイルのうちでもコンクリ・アスファルト・レンガ舗装道路は半分以下の四四・一%をしめたにすぎなかつた。W.P.Aの「道路・街路計画は、救済事業として、都市内の街路によりも、地方部道路にはるかに多くの重点をお」き、その舗装工事も「低廉な表面仕上げをする」ことが多かつた」(今野源八郎『アメリカ道路交通発達論』、東大出版会、一九五九年、三一七頁)のである。また第二位のシェアをしめた公共建物建設事業のばあいも、「W.P.A労働者の最大量を雇用するため、効率を犠牲にしないで最低設備ですむ方法を使う」と「救済者名簿から採用しえない高度な技能者および特別な労働者を必要としない建築のタイプ」が奨励・示唆(U.S.F.W.P., op. cit., p. 52)されたために、改修築工事が全体の約七割をしめ、しかも新築建造物の大部分も「建設コストと維持費が安上りにくく、単純で快適な外観をもちその上堅固なデザインの建物」に限られたのであつた。その他魚つり、プール、ボート遊び等レクリエーション施設、上下水道工事、植樹等自然保護事業についても同様であり、事業費中にしめる人件費の比率はいずれも七、八割に達し、空港建設事業でさえ「手労働の使用が非常に多」(ibid., p. 51)べ、人件費が資材・設備費を上回つたのである(第12表参照)。やがて「愚にもつかない」「全くの浪費である」という非難の高かつた「連邦演劇プロジェクト」や「連邦芸術プロジェクト」なども失業俳優・樂士・芸術家等のために大規模に展開されたのであり、前述のようにまわる「W.P.Aの第一の任務が可能なかぎり多くの地域内の貧窮者に対し有用な計画によって雇用を与える」とある(C. Gill, Wasted Manpower, 1939, pp. 185-86)のは明らかであつた。⁽⁴³⁾

(42) W.P.A全雇用者のうちの七〇・五%が不熟練労働者で、それ以外の中間熟練労働者、熟練労働者、専門職・技術者はそれぞれ一三・八%、一〇・〇%、一一・五%、その他監督雇用者が三・一%をしめていることきれない(三九年二月二七日現在、U.S.F.W.P., op. cit., p. 38)。

(43) この点はW.P.A事業の作業能率が二の次にされたことからも伺える。「しかもべき機械の使用が許されば、かなりの仕事の費用が三分の二にまで切り下げる」とがである。(D.S. Howard, *The WPA and Federal Relief Policy*, 1943, p. 252)
ところが、たとえば空港建設のばかりに「重設備機械が十分に使用された時のそれより、単位労働時間はなるかに高くえた」(U.S., F.W.P. op. cit., p. 51) とされる。なお、W.P.Aの事業成果について A.E. Burns and E.A. Williams, op. cit., pp. 58-60, U.S. F.W.A., op. cit., pp. 131-33 をみよ。

ハーレー「ベイカーリの建設からネズミの実験がや」「一十五万種以上」にのぼる事業計画により、W.P.Aは不熟練労働者を中心に「計理士、建築技師、レンガ工、生物学者、大工……ウェイター、警備員、X線技師」(B. Mitchell, *Depression Decade*, 1947, p. 325) までにわたる多種多様な失業労働者に対し膨大な雇用先を提供したのである。それがフル活動を始めた三五年一月からアメリカが戦時経済へ突入した四〇年六月間におけるW.P.Aの雇用数は月最低一四六万人から最高三三三万人、平均二三四万人(週平均雇用数ベース、第13表参照)、全米総労働力人口のほぼ五%相当に達したのである。この雇用規模はアメリカの代表的産業である「自動車・鉄鋼・石炭産業の合計雇用数よりも」大きめ(D. S. Howard, op. cit., p. 534)、またこの間の軍人をふくむ全連邦職員数九八一一六万人を約二倍、そののべ労働時間数では「シジストのシナリット建設に要した総推定人・年数」を四倍上回ったとみられてくるのである(ibid., p. 531)。

たしかに、この間の失業者総数は五〇七一〇七五万人にのぼっていたから、W.P.A雇用は全失業者の三三・五%(三六年平均)一一六・五%(三九年平均)、約三〇%前後をカバーしたにすぎなかつたのはじじつである。だが、たとえば三九年初頭における失業者の内訳では総数一五〇万人のうちの五三〇万人が、その家族構成員のうちの最低一人は民間企業に雇用されていた家庭の失業者であり、家族構成員全部が失職中の家庭の失業者数は六二〇万人、構成

第13表 WPA雇用数の推移

	WPA 雇用数(1) (1,000人)	全失業 数(2) (1,000人)	全失業に 対するW P A雇用 の割合 (%)		WPA 雇用数(1) (1,000人)	全失業 数(2) (1,000人)	全失業に 対するW P A雇用 の割合 (%)
1935年11月	1,815	8,737	20.8	6	2,741	10,352	26.5
12	2,667	9,099	29.3	7	2,996	10,347	29.0
36年 1月	2,880	9,434	30.5	8	3,122	10,023	31.0
2	3,019	9,479	31.8	9	3,209	9,314	34.5
3	2,960	8,883	33.3	10	3,282	9,244	35.5
4	2,626	8,346	31.5	11	3,330	9,429	35.3
5	2,397	7,705	31.1	12	3,156	9,304	33.9
6	2,286	7,296	31.3	平 均	(2,761)	(10,153)	(27.2)
7	2,245	7,034	31.9	1939年 1月	3,016	10,012	30.1
8	2,332	6,393	36.5	2	2,990	10,105	29.6
9	2,449	6,294	38.9	3	3,004	9,800	30.7
10	2,548	6,521	39.1	4	2,786	9,595	29.0
11	2,546	6,676	38.1	5	2,638	9,382	28.1
12	2,243	7,120	31.5	6	2,570	8,933	28.8
平 均	(2,544)	(7,598)	(33.5)	7	2,279	9,384	24.3
37年 1月	2,127	7,574	28.1	8	1,967	8,838	22.3
2	2,145	7,507	28.6	9	1,715	8,192	20.9
3	2,125	6,865	31.0	10	1,867	7,969	23.4
4	2,075	6,431	32.3	11	1,946	8,337	23.3
5	2,018	5,585	36.1	12	2,109	8,257	25.5
6	1,874	5,441	34.4	平 均	(2,407)	(9,067)	(26.5)
7	1,628	5,155	31.6	1940年 1月	2,203	9,163	24.0
8	1,509	5,134	29.4	2	2,293	9,424	24.3
9	1,454	5,066	28.7	3	2,294	9,269	24.7
10	1,460	5,691	25.7	4	2,125	9,017	23.6
11	1,501	7,175	20.9	5	1,963	8,822	22.3
12	1,594	8,841	18.0	6	1,734	8,225	21.1
平 均	(1,793)	(6,372)	(28.1)				
38年 1月	1,801	10,328	17.4				
2	2,001	10,687	18.7				
3	2,319	10,721	21.6				
4	2,538	10,680	23.8				
5	2,638	10,754	24.5				

(1) 同月中の週平均雇用数。

(2) N. I. C. B. の推計。

(資料) U. S. N. R. P., op. cit.,
p. 236.

員皆失業の失業家庭数は四八〇万戸にとどまつたと見積られている (C. Gill, op. cit., pp. 121-22)。WPA雇用は要救済家庭当り世帯主一人に制限されていた（世帯主が働けない時には妻あるいは息子・娘が代りうる）から、一五〇万人中の四八〇万人すなわち全失業者中の約四割がWPAが雇用の対象とすべき失業者となるわけである。⁽⁴⁴⁾ このほか、WPA事業以外のPWAや正規公共事業、その他の事業救済計画による雇用 (CCCおよびNYAはのぞく)⁽⁴⁵⁾ 四五六六万人、失業保険金受給者が月四〇—一〇〇万人（三八年以降の数字、同受給者はWPA雇用対象から除外される）、両者合せて全失業者のうちの一〇%前後相当に対する雇用ないし賃金保障があつたから、WPAはPWAなど他の連邦機関のそれと合せて、ともかく家計支持失業者に対し一応の雇用を保障したということができる。ちなみに、三六—四〇年度間のCCC・NYAをも含む連邦事業救済計画および公共事業計画による全雇用数月平均三五〇万人のうち、CCCおよびNYAが七七万人で二一・九%、非WPA計画五三万人、一五・〇%であるのに対しWPAは二二一万人、六三・一%と圧倒的シェアをしめているのである (D. S. Howard, op. cit., p. 34より算出)。

- (44) ただし、WPAは外国人・共産党・ナチス党員の雇用を制限ないし禁止し（「三六年、四〇年緊急救済支出法」、かつ三九年七月以降には一八カ月以上継続雇用者を雇用対象から排除した（「三九年緊急救済支出法」）。尤もこのケースの解雇者は解雇期間三〇日において資格再調査の上で再雇用されるものとされた。
- (45) 両者ともに青少年向けの事業救済計画。NYAは「学徒援護計画」と一八一二四才の非学生失業青年に対する授産事業計画からなり、在学中の大学生には月一〇ドル、学外者には月一五・八ドルが支給された。CCCについては前出第三章注(1)を参照せよ。

つぎに、賃金支払いについてみるとWPA雇用者へは、技能別、地域別、地区別にそれぞれ定められた「保障賃

第14表 WPAの保障賃金(1935年7月—38年6月)
(月・ドル)

地区 \ 技能	不熟練	中間	熟練	専門・技術者
賃金地域 I ⁽¹⁾				
10万人以上	55	65	85	94
5—10万人	52	60	75	83
2.5—5万人	48	55	70	77
5千—2.5万人	44	50	63	69
5千人以下	40	45	55	61
賃金地域 II ⁽²⁾				
10万人以上	45	58	72	79
5—10万人	42	54	66	73
2.5—5万人	40	50	60	66
5千—2.5万人	35	44	52	57
5千人以下	32	38	44	48
賃金地域 III ⁽³⁾				
10万人以上	35	52	68	75
5—10万人	33	48	62	68
2.5—5万人	29	43	56	62
5千—2.5万人	24	36	48	53
5千人以下	21	30	38	42
賃金地域 IV ⁽⁴⁾⁽⁵⁾				
10万人以上	30	49	68	75
5—10万人	27	43	58	64
2.5—5万人	25	38	50	55
5千—2.5万人	22	32	42	46
5千人以上	19	27	35	39

(1) ニューアイングランド地方、ニューヨーク、ペンシルヴァニア、イリノイ、インディアナ、ミシガン、ミネソタ、オハイオ、ウィスコンシン、アリゾナ、カリフォルニア、コロラド、アイダホ、アイオワ、モンタナ、ネブラスカ、ネバダ、北ダコタ、ニューメキシコ、オレゴン、南ダコタ、ユタ、ワシントン、ワイオミング、ケンタッキーの1部、ミズーリの1部。

(2) カンサス、デラウェア、コロラドの1部、テキサスの1部、ミズーリの1部。

(3) アーカソー、ルイジアナ、オクラホマ、ヴァージニア、テキサスの1部、ケンタッキーの1部。

(4) アラバマ、フロリダ、ジョージア、ミシシッピ、南・北カロライナ、テネシー。

(5) 36年7月まで。それ以後地域IIIへ合体。

(資料) U. S. F. W. A., op. cit., p. 23.

金」(Security Wage)が月給制で支給された(第14表参照)。大量失業による不斷の賃金引下げ圧力のなかで、Aの支払い賃金率は政府により支持された「かくれた最低賃金」としてその歯止めの意味をもつたから、「保障賃金」をめぐって労資間で激しい抗争が生じたのは当然であった。だが、前述のように補助金の交付機関にすぎなかつたFERAのばあいとは異り、WPAは連邦直轄事業であったから、ここでは連邦政府は「FERAの救済金よりは高く、民間賃金よりは低い」(ルーズベルト大統領)一定の賃金水準を資本側の抵抗を抑えつつよく管理しえたのである。すなわち、WPAは三五年九月にそれまで月当り一二〇時間に定めていた最低労働時間規定を廃止して最低就

労時間を一二〇—一五〇時間の範囲内へ切下げることとし、それにより「保障賃金」による時間賃率を民間普通賃金率あるいは組合協約賃金率並みの水準へ引上げ⁽⁴⁵⁾、さらに三六年七月には地域IVの賃率の廢止とその地域III賃率への昇格、つづいて三八年七月に地域IIIの「保障賃金」の一律三一七ドルの割増しを行なった。こうしてFERAの一世帯当り月平均扶助額ないし支払賃金が二五・八ドルであったのに對してWPAはそれを二倍以上も上回る月五一・一ドル（三六年平均）—五四・一ドル（三九年平均）という相対的に高水準の賃金を支給しえたのであった（ibid., p. 181）。たしかに同賃金水準は民間製造業平均週賃金三三・一ドル（三五年—九年平均、Stat. Abst., 1940, p. 336）に比べればその約六割どまりにすぎなかつた。だが、自動車・鉄鋼・ゴム産業においてじつさいにWPA「保障賃金」が「雇用わから合い」による労働時間短縮、賃金引下げの下限を画した—WPAに雇用されうる可能性がある以上、仕事の配分・賃金減少がWPA賃金水準を下回ることはありえなかつたから—実例に端的に示されているように、それは民間賃金水準を支持し、かつその時間賃率を組合協約賃率並みへサヤ寄せすることによって民間賃率をも強力に下支えする役割を果したのであつた。なおWPAは、正当な理由なくして民間雇用の受諾を拒否する労働者に対して雇用停止の制裁を加えて民間雇用への刺激を与える一方では、民間企業によるWPA労働者の悪用を禁ずるために、WPAに雇用されていた労働者が民間企業に再雇用されるさいの条件として(1)一時的、恒久的な仕事を問わずフル・タイムな雇用であること、(2)標準または普通賃率によるべきこと、(3)既存の労働組合と抵触しないこと、(4)仕事が終りしだいWPA事業に復帰する機会が与えられるべきこと、などの労働者保護規定を行政命令で定めている（国際労働局東京支局「合衆国の失業救済対策」『世界の労働』第一三卷第六号、一九三八年六月、四四〇頁参照）。

(46) 発足当初にはWPA雇用者の就労時間は一日八時間、一週四〇時間以内、一カ月最高一四〇時間から最低一一〇時間の間

に定められていた。だが、最低就業時間一一〇時間でも、「保障賃金」による時間当たり賃金率が民間企業のそれを下回るのを、労働組合はW.P.Aの「保障賃金」は民間雇用における普通賃金率を圧迫するものとして強硬に反対し、その引上げを要求した。そこで、W.P.Aは同年九月一九日の行政命令で就労時間の下限をとりはずし、州W.P.Aの裁量により労働時間をそれ以下へ自由に短縮しうるものとして、「保障賃金」水準を変えずに賃金率を引上げる措置をとつたのである。その結果、「当該地方、当該職種において民間雇用者の大多数によつて稼得される賃金率」として定義された「普通賃金率」(U.S. F.W.A., op.cit., p.24)によつて、W.P.A雇用者の賃金は支払われるようになつた。

ただし、その後就労時間縮小にともなう余剰労働時間を利用してアルバイトに精をだすようになつたW.P.A雇用者と労働組合員が民間労働力市場で競合する事態が生じたため、三九年九月以降「普通賃金率」政策は廢止され、「一律月就労時間」三〇時間制へ改められ、やがてW.P.A雇用者の副収入をえる目的での民間雇用への就労禁止措置がとられている。W.P.Aの賃金政策についてくわしくはibid., pp. 23-25などをみよ。

右のように、W.P.Aは膨大な公的雇用の創出と相対的に高水準な「保障賃金」の支払いを通して、被雇用失業労働者とその家族をもふくめ二五〇〇—三〇〇〇万人、全米総人口の二〇—二四%に相当する大量のアメリカ国民の生活を恒常的に維持したのである(B. Mitchell, op. cit., p. 324)。

ところで、以上のような大規模なW.P.A事業は巨額な財政資金の裏付けを要し連邦財政膨脹の主因となつたのである。連邦財政支出は三一年度の三六・七億ドルから三九年度には八七・一億ドル(二・四倍(そのGNP比率は四・七%から九・七%))拡大したが、この間失業救済支出は零から一六・八億ドルへ増大し、総支出増加額に対するその増加寄与率は五三・一%に達し(第15表参照、GNP比は逐年、J. Potter, op. cit., p. 143 より)、やがてその失業救済支出のうちの八三・一%はW.P.A経費によつてしめられたのである(三九年度の数字)。いま二二一一四〇年度間の連邦財政支出総累計額の内訳をみると、最大支出項目は失業救済費で全体の一六・五%をしめ、これと第二位の最大支

第15表 連邦財政支出の機能別内訳
(100万ドル)

会計年度	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
失業救済	—	—	360	1,853	2,363	2,372	2,527	1,996	2,677
農業調整	—	—	—	289	712	533	527	362	782
社会保障	—	—	—	—	—	42	206	447	457
貸出・株式払込み	263	873	181	832	424	71	150	104	231
公共事業	421	499	472	625	766	914	1,102	830	1,111
国防	667	664	633	494	663	880	895	980	1,056
退役軍人年金及扶助費	943	973	849	554	604	2,348	1,128	572	545
一般行政費	647	756	584	458	562	661	672	701	770
公債利息	612	599	689	757	821	749	866	926	940
総(債務償還をのぞく)出	3,671	4,535	3,864	6,011	7,010	8,666	8,177	7,239	8,707

(1) RFC、農地・家屋抵当貸付会社、その他政府金融機関への投融資

(資料) The Budget of the U. S. Government, 1941, p. 1037.

出項目、農業救済費三一・〇%および社会保障交付金一・〇%の川の新費項目が、二〇年代のそれほどよりつべア一期の財政規模を超過する部分のはほとんどをしめてくる(Annual Report of the Treasury, 1940, p. 25)。そして失業救済費累計額の内訳ではWPAが七〇・九%と圧倒的シェアをしあ、CCC、NYAその他の行政諸省などの合計シェアはわずか二九・〇%にとどまっているのである(三六一四〇年度間の数字 ibid., p. 26)。また州・地方をふくむ全政府支出についてみても総支出額が三二一四〇年度間に一三六・四億ドルから一八一・一億ドルぐ、四五

・六億ドル増加しているのであるが、このうち救済支出は七・四億ドルから四四・六億ドルへ三七・一億ドル増加し、その増加寄与率は八一・四%に達している。しかもこの間の救済支出のうち連邦支出のそれはほぼ一貫して六一八割の比率をしめているのである (N. R. P. B., op. cit., pp. 291-92)。以上からWPAを中心とする失業救済支出がニュー・ディール期の決定的な財政膨脹要因であつたことが明らかである。こうしてWPAは財政資金を大量散布する主要ルートとなり、失業者の再雇用と合せて同時に反面では有効需要の追加供給・購買力補給による景気回復策ともなつたのである。一般にWPAが、「資金散布が景気回復を助けるという政策的意図を含んで行われ」た「誘い水」政策理論に（都留重人『アメリカ経済の発展』一九五一年、勁草書房、一九九頁）もどりく景気回復のためのスペンドイング政策とみられているゆえんである。

とはいゝWPAは通説のような「景気回復を積極的に企図し」「あくまでも『誘い水政策』の一環として計画された」（宮崎義一『近代経済学の史的展開』有斐閣、一九六七年、二一六頁）景気刺激策であるという」とはできないのである。ここでWPAの意義を明確にするために、この点について考察してみよう。その理由はつきのとおりである。第一に、WPAは最大限雇用を確保するために事業資金の大部分を労賃支払い部分へ充当し、資材・設備等非人件費をきょくどに切りつめたから、企業に対するその直接的需要の創出がきわめて狭い範囲に限定されたことがあげられる。三五一四〇年間のWPA総経費一〇四億九〇〇万ドルのうち、人件費は七八億八〇〇万ドル、全体の七四・七%に対して、非人件費は二六億六〇〇万ドルで二五・三%をしめたのにすぎない（⁽⁴⁾前掲第12表参照）。しかもこの非人件費のうち資材・設備費は五七・〇%どまり（残余は設備借入・土地借上費等）であったから、じつさいに粘土・ガラス・木材・鉄鋼製品・化学・石油製品・各種機械および設備・トラック・トラックターの購入へ充当され

た資金はWPA全経費のわずか一四・四%にすぎなかつたのである (D. S. Howard, op. cit., p. 256 より算出)。資材・設備費が経費の六割以上をしめ「耐久財や半永久的な品の市場もある程度支へた」(ibid., p. 98) WPAなどは異なり、WPAは「半恒久的な救済・福祉タイプの支出」(S. M. Fine, Public Spending and Postwar Economic Policy, 1944, p. 99) ど、「景気回復よりもむしろ救済への考慮によつて支配された」(ibid., p. 124) のであつた。

(47) WPA総事業費の約九割をしめた連邦資金に限れば、人件費の比率はむしろ高く、人件費対非人件費の割合は八九・〇% 对一一・〇%である (A. E. Burns and E. A. Williams, op. cit., p. 138)。

だしがに、雇用者に支払われた賃金はただちに全額支出されたから、WPAは需要を直接補給しなかつたにしむ、雇用労働者を媒介にして間接的に追加的購買力を創出したところとはである。だが、WPAの「保障賃金」はFE RAの扶助金より約二倍高かつたとはいゝ、一人当り月平均五三・九ドル (三六一四〇年平均) や、民間賃金の約六割相当にとどまり、WPA社会調査部が算定した一世帯・一ヶ月当りの「最低生活費」七六・三ドルをも下回つたか (48)、WPA雇用者の購買力は全く衣・食・住等基本的な生活必需品に対する消費需要に限定されたにちがいない。それら基礎的消費財の生産はきわめて多種多様な部門に、生産者が無数に広がり、しかもその関連産業は相対的に狭あいであつた。それゆえWPA雇用者による消費購買力は「多種多様な消費財産業の全体にわたつて非常に薄く散らばつてしまふ」……生産增加には殆ど刺激を与える、「また雇用を増す効果も殆どな」く「誘発される雇用はまず非常に少な」 (A. H. Hansen, Fiscal Policy and Business Cycles, 1941, 都留重人訳『財政政策と景気循環』日本評論社、一九六六年、八九頁) かつたのである。以上のようじWPA支出は消費需要を一応下支えしたもの (全政府救済費支出は小売販売高の七・八%に相当、三五年の数字、S. M. Fine, op. cit., p. 99)、「耐久財生産や生産活動一般への刺

激効果はきわめて少なかつた」(ibid., p. 97) のであり、この意味でWPAの第一義は景氣刺激的支出ではなかつたといわねばならぬのである。

(43) WPA全雇用者のうちの七九・一%が賃金(円)五九ドル以下で、七十ドル以上の受給者はわずか一〇・六%をしめたにすぎない(三九年一一月現在、N.R.P.B., op. cit., p. 176)。

しかも第二に、WPA支出は民間雇用の変化にリンクされ、かならずしも生産や景気の動向と連動したわけではなかったのである。大統領は三六年三月の失業救済特別教書で「連邦事業計画の究極の経費は民間企業によつて決定される」「もし民間雇用が十分増加すれば……付加的支出は不必要になる」と「もし産業が現在の失業者を減少する」とができなければ、それ以上の経費といつそうのプランや政策が必要となる」(The Pub. Pap., Vol. 5, p. 130) と表明し、WPA支出を民間企業の雇用量と結びつけ、民間雇用の満足に応じてWPA雇用量を決定する方針を明らかにしたし、また議会側も「WPAの資金額を現在の雇用状況と雇用変化の予測によつて決定した」(U. S. F. W. A., op. cit., pp. 28-29) のであつた。たとえば三五年三月—三七年一月間に工業生産が三〇%増加したにもかかわらず、三七年一月に大統領は逆にさらに七・九億ドルのWPA経費の追加増額を議会に要請している。なぜならこの間工業生産に比例して雇用が増大せず(同期間の製造業雇用指数は一・九%増)、「民間企業が相当数の失業労働者を吸収・再雇用するのに失敗」したからであつた(The Pub. Pap., Vol. 5, p. 132 参照)。こゝへ、WPAの雇用数と失業数とはほぼ平行して変動し、失業数が増加する時にはWPA雇用数も増大し、失業数が減少する時にはそれに追随してその雇用数も漸減し、失業数最大とWPA雇用数最大(三六年一月、四〇年一一月)、失業数最低とWPA雇用数最低(三七年九月、三九年九・一〇月) 時点とはほぼ一致してゐるのである(前掲第13表参照)。もともと失

業数の増減とWPA雇用数の増減には一定のズレがみられ、失業数増加のさいにはWPA雇用量の増加がそれよりワーホンボおくれ、また失業数減少のさいにはその減少速度を上回ってWPA雇用量が削減される傾向がみられるが、それはまさに民間雇用の変化にWPA雇用が連動したこととの証左であるといふことができるのである。

(49) ただし、三八年には失業数のピーク（同年五月）とWPA雇用数のピーク（同一一月）とが六ヶ月ズレているが、これは同年秋に台風被害によりニューアイングランド地方において緊急雇用が、また同年夏—秋に南部小作農・農業労働者に対し特別の救済雇用が与えられたためである。「WPA雇用の変化は民間雇用量の変化と密接にかみ合わされ、民間雇用のいかなる増加にもただちにWPA雇用の減少調整がともない、反対に民間雇用の減少はWPA雇用の拡大を強いた」（S. M. Fine, op. cit., p. 96）のである。

第三に、一般に、三七—三八年恐慌時に打出された三八年四月の不況対策特別教書を契機として、ニューヨーク・ディールの財政政策は「補整的財政政策」ないし、わゆる「スペンドィング・プログラム」へ転換し、それ以降財政支出は民間雇用ではなく、むしろはいきりと国民所得の水準に結びつけられるようになつたといわれていふ（たとえば H. Stein, *The Fiscal Revolution in America*, 1969, chap. 6, R. Lekachman, *The Age of Keynes*, 1966, 塩野谷十九九『ケインズ時代』、一九六八年、東洋経済、第五章など参照）。だが同教書で大統領がまず要求したのは公共雇用拡大のための事業救済資金であり、WPA資金一一・五億ドル、NYA〇・七五億ドル、CCC〇・五億ドルに対して、公共事業計画資金としてはWPA四・五億ドル、ハイウェイ建設一億ドルの要請にとどめられたのである（The Pub. Pap., Vol. 7, pp. 229-30）。それは「主として購買力を作り出す目的のための公共支出」（H. Stein, op. cit., p. 112）で生産・雇用増加の誘発を意図した「景気回復したい」のためのスペンドィング資金ではなくて、基本的にはWPAを中心とする公的雇用計画のためのスペンドィングであるのには変りなかつた。じつも三八年度から三九年度にかけ

てWPA支出が七・四億ドル増加したのに対し、公共事業支出増加額はその三分の一以下の二・三億ドル、国防支出増加額も〇・八億ドルにすぎず（前掲第15表参照）、三七年恐慌前後の財政支出の構成比に基本的変化があつたわけではなかつたのである。

以上の如く、WPA支出は資本活動・生産拡大の刺激を通して雇用増加を導く景気刺激的効果が稀薄であり、かつ厳密な意味で「景気の上下に応じ」て変動する景気調整的支出（都留重人、前掲、108頁）であるわけでもなかつたのである。じつは、PWA（連邦事業）の第一次雇用に対する第二次雇用の割合が一・〇一であったのに対して、WPAのそれはわずか〇・一六で、その雇用誘発効果はほとんど無きに等しかつたのである（J. K. Galbraith and G. G. Johnson, *The Economic Effects of the Federal Public Works Expenditures, 1933-1938*, 1940, p. 45）。やがて政策目標においても結果的にみても、WPA支出の第一義的意義は国家による直接的雇用の創出、雇用保障にあつたのであり、景気刺激なし有効需要維持・操作のための支出としては副次的意味しかもたなかつたのである。そうした公的雇用の創出が同時に消費需要の追加とともになつたから、そのかぎりで合せて有効需要創出策にもなる関係があつたのにすぎない。じつわざに一部論者によつて、1930-ディル期には大量の赤字財政支出にもかかわらず、「ハイスクール・ボリシャは……作用しなかつたのではなく、試みられなかつた」（E. C. Brown, *Fiscal Policy in the Thirties: A Reappraisal*, Amer. Eco. Rev., 1956, p. 863, p. 866, L. V. Chandler, op. cit., p. 141）と指摘されてゐるやうである。

資本メカニズムを通ずる間接的雇用の拡大によってではなく、政府支出による直接的雇用の拡大によって前述のように全米総人口の110%をこえる膨大な数の国民の生存を保障し、体制維持の横杆になつたといふにほおればWPAの

本質的意義があつたのである。

ハーディーが雇用保障手段としてそうした直接的な公的雇用創出政策をとった背景には狭あいな財政基盤による制約があつた。すなわち三〇年代におけるアメリカ税制はいわば「旧式税制」であり、そこでは所得税を支柱とする現代税制がいまだ確立していなかつたのである。たとえば第二次大戦後五〇—五九年会計年度間の連邦個人所得税の平均課税水準（個人所得税の国民所得比）が九・一%であったのに対し、三四—四〇年度間のそれはわずかに一・三%，連邦全収入にしめる個人所得税の割合も戦後には四一・八%にまで上るが、三〇年代には一五・六%とあらわだつた（D. J. Ott and A. F. Ott, *Federal Budget Policy*, 1969, pp. 150-51, U. S. Dept. of Commerce, *The National Income and Product Accounts of the U. S.*, 1929-1965, *Statistical Tables*, 1966, pp. 12-13 より算出）。三〇年代の連邦租税収入のGDP比は四・八一八・三%（注）であるが、第一次大戦中（四三—四五年度）の一三・七一三三・七%、戦後（五〇—五九年度）の一四・三一一九・七%に出くそての約三分の一の水準であり、また同年代のイギリス・ドイツのそれの三〇%（地方財政を含む）に出くそつて、租税規模はかくだんにわい小であつたのである（Ott and Ott, op. cit., p. 150, Dep. of Com., op. cit., pp. 2-3 より算出）。しかも全政府税収入にしめる州税収の比重が三〇—四五年度間の一七・三%から一八・七%大幅に増大したのに対して連邦税収のそれは三五・三%から三九・八%ぐる若干の増加にとどまつ（地方税収が四七・四%から三一・五%（注））、三〇年代には税収面での連邦政府の地位の強化はほとんど進歩しなかつたのである。⁽⁵⁰⁾ 「課税水準の上昇と所得彈力的な租税構造は戦争経済のなかでつくりあげられる」（林栄夫『ビル・イン・スタジオ』、至誠堂、一九六〇年、六〇頁）のであり、アメリカでは広範な中・低所得層への大衆課税化の進展と財源の中央集権化すなわち現代的税制の形成は、戦時危機と

大動員の中で国民的合意をバックに連邦の強権が発動された第一次大戦を待たなければならなかつたのである。そうした税収上の制約が公債収入を規制・限定し、借入収入依存の財政支出をも制限する関係があつたのはいうまでもない。三三一四〇年度間の連邦財政支出総額五八六・七億ドルに対し超過支出総額は一四一・三億ドルで、この間の赤字支出の割合は四一・一%にのぼつてゐる (Ann. Rep. of the Sec. of the Treasury, 1940, p. 36, p. 50)。第二次大戦中(四二一四五年度)の赤字支出比率さえ約五八%であつたことをみれば、ニュー・ディール期の借入収入依存度は平和時ではほとんど極限に近くその「公債発行は……限度に近づいたのみにまで達してゐた」(加藤栄一「ニューディール財政の成果と限界」)『社会科学研究』第一六卷第五号、一九七五年所収、四二頁)とみられてゐる。したがつてルーズベルト政権は不斷に公債発行高減額圧力をうけ、均衡予算への復帰を強いられたのであり、大統領が「均衡予算主義と緊急支出は不可避であるという確信との間をゆれ動」(A. E. Burns and D. S. Watson, Government Spending and Economic Expansion, 1940, p. 165)を容易に健全財政原則から離れられなかつた(ibid., chap. 6 参照)のも無理からぬことであつたといふわねばならないのである。

(50) 連邦政府は個人所得税よりもむしろ「かくれた大衆課税」である消費税に主たる新財源を求め、この間国内消費税の大幅増徴を行つたのであるが、この面では連邦課税は州課税権と競合・対立しなければならなかつた。たとえばもつとも重要な消費税の一つであるガソリン税は州税率が一ガロン当たり三・七一二・九セントであったのに比し、連邦税率は一セント(C. N. E. C., Monograph, No. 20, Taxation, Recovery, and Defense, 1941, p. 152)であり、その他タバコ税などを別にしてアルコール・自動車登録税率ともに州のそれが連邦税率を上回り、一九三〇—三八年度間に州消費税収が二・八倍増加したのに対し連邦消費税収は一・八倍の増加にとどまつてゐるのである (A. H. Hansen, op. cit., 前掲説、一三三頁)。連邦課税権が伝統的に強固な州自主権など州留保権限によつて規定された実例である。

(51) アメリカでは「第二次大戦を契機として租税構造がすっかり変わった」(島恭彦『財政学概論』、一九六三年、岩波書店、一〇六頁)。第二次大戦を通して初めてGNPに対する租税比率が二〇%をこえ、かつ全税収にしめる連邦税のウェイトが七〇%台に高まつたのであり(F. C. Mosher & O. F. Poland, *The Costs of American Government*, 1968, p. 165)、した「変化は」ドイツやイギリスにくらべるとおそかつた」(島恭彦、同)と指摘されてゐる。

前述のWPAに代表される事業救済計画と通常の公共事業とでは一人当たりの雇用コストに大幅な格差があつた。WPAの雇用コストは一人、一ヶ月平均八二ドルであつたのに対してもPWAのばあいのそれは三三〇ドルを要し(A.M. Schlesinger, *The Politics of Upheaval, 1935-1936*, 中尾健一監訳『大変動期の政治』、ぐりかん社、一九六六年、一九八頁)、「マル当たりで、WPA計画は公共事業計画よりも約四倍も多くの人々に直接雇用を与えた」(H. Stein, op. cit., p. 57)と見積られてゐる。これに第一次的雇用効果(PWA・連邦事業)・O.I.・WPAO・一六)を勘案したとしても、同一資金でWPAは公共事業より約二倍多くの失業者に雇用を与えることができたわけであり、深刻かつ構造的な財政危機に悩み、ついに財政支出の圧縮と予算均衡化的必要に迫られていたルーズベルト政権が、雇用確保の手段として相対的に安上りなWPAを主とし、PWA等公共事業を一貫してあくまで第二義的に取扱つたのも必然事であつた。ニュー・ディール財政が「緊急公的雇用計画」や「農業調整計画」の裏打ち資金操作にほとんど終始し、「回復政策のための財政政策としては中途半端に終つてしまつた」(アメリカ経済研究会編、前掲、四八九頁)のは、大統領が「赤字支出の回復効果を全く理解していなかつた」(同、四八八頁)ためではなくて、むしろ生産と投資の刺激を通して民間雇用を拡大しうるだけの大規模資金を散布しうるだけの財政的基盤がそこでは欠如していたという客観的根拠によるものであつたのである。

(52) WPAのコスト内訳が、人件費七四・七%、資材・設備費等二五・三%であったのに対しても、PWAのそれは人件費三五

・八%、資材・設備費六四・一% (Public Works Administration, America Builds, The Record of PWA, 1939, p. 20)。

しかもP.W.A支払賃金は民間賃金並みに定められ、W.P.Aのそれの約二倍の水準であった。
(53) W.P.Aの三五年一月—四〇年六月間の月平均雇用数が二三四万人にのぼったのに比べて、P.W.Aの雇用数は最高の二三五

—三五年にも月五〇—六〇万人にすぎない (H. Peterson, op. cit., p. 176)。

ニュー・ディール期における公共事業の相対的不振は、「大量の国家資金を散布しうる経路ないし機構」が欠如していたため (戸原四郎「ニュー・ディール政策の変遷と限界」、鈴木鶴一郎編『マルクス経済学の研究下』、一九六八年、東大出版会所収、三〇五頁) ではなくて、主として右のような財政上の制約に由来するものであった。じつさいW.P.Aのばあいには事業経費の八一・三%が連邦負担 (三六年年度平均) であったのに對して、たとえばP.W.A事業のばあいの連邦補助金比率は最高三〇%から四五% (三五年以降) にすぎなかつた。したがつて七〇%から最低でも五五%の裏負担金の拠出を必要とする公共事業を州・地方政府はあくまでも敬遠し、W.P.Aをより選好したのである (J. A. Maxwell, The Fiscal Impact of Federalism in the U. S., 1946, p. 168 参照)。公共事業の阻害因としてよくあげられる州法上の制限規定は、追加資金の拠出と州・地方債発行に対する禁止ないし制限を内容とするものであり、もし連邦補助金率が引き上げられれば州・地方の公事業が促進されたのは必定であったであろう。その他計画作成の手続きや土地権利の処理「準備不足による着工の後れ」 (戸原四郎、同、三〇六頁) などは時間的余裕さえ与えられれば解決される技術的な副次的要因にすぎない。

だが、そうした失業労働者への最低所得保障を中心とするスペンディングによつては、一〇年代後半期に形成された大量生産方式にもとづくアメリカ産業の膨大な過剰生産能力はどうてい吸收・処理さえなかつたのである。前述のようにそれは非耐久消費財生産の一一定市場を支えたのにすぎず、「耐久財生産や生産活動一般への刺激効果はきわめて小さかつた」 (S. M. Fine, op. cit., p. 97) のであり、アメリカ史上未曾有の大量スペンディングにもかかわらず、重化学工業を中心とするアメリカの基軸産業部門においては、やんぶして膨大な過剰生産設備が累積・滞留し (三三三) 一三九年間の鉱工業平均操業率六七・六% (P. A. Baran and P. M. Sweezy, op. cit., 前掲訳、一九一頁より算出)、

そのため三〇年代を通じきよくたんな蓄積停滞と雇用不振がつづき、三三一三九年平均一九・三%という大量失業が慢性化したのであつた（前掲第1表参照）。つまり公的雇用創出のための救済スペンドィングはたんに一時的に失業者を吸収するだけにとどまり、蓄積増加と雇用誘発へ結びつかず、スペンドィングが減少すればたちに失業増加が顕在化する関係にあり、それゆえニュー・ディール全期を通じ大量失業者を救済し雇用を供給するためのスペンドィングがくり返し行われ、恒常化せざるをえなかつたのである。⁽⁵⁴⁾

（54）くわしくは、拙著、前掲、第二章第三節を参照されたい。

4 スペンドィング政策の意義

前期ニュー・ディールのばあいにはNIRAによる産業自治体制の下で、労働組織の圧力をテコにして労・資間の自主的交渉関係によって、企業内雇用の維持・拡大がはかられた。これに対して後期ニュー・ディールにおいては、労組による団体交渉制度の強化・確立を通して間接的に労働条件を統制する一方、連邦政府は直接の雇用保障責任と主導権をとり、財政支出の膨脹により公的雇用を拡大し、大量の失業者を救済したのであつた。一般にスペンドィング政策は「大規模な公共支出を行うことにより景気回復を助長させようとする財政政策」（有斐閣経済辞典、一九七一年、二七〇頁）と解されている。だが、前述のように現代国家の基本的任務は国民に対する生存権保障、具体的には「労働による生存の確保」＝完全雇用の実現にあり、そのための主要かつ不可欠な政策手段が管理通貨制を基礎とする財政政策であるのはいうまでもない。とすれば、スペンドィングの第一義的役割はなによりも完全雇用の達成

にあるのであって、そのさいそれが、直接的な公的雇用創出の形をとるかあるいは資本メカニズムを媒介にする間接的雇用拡大のルートを通すかはさしあたり第二次的問題であるといえよう。スペンディング政策は直接・間接いずれにしろ公共支出膨脹による雇用の維持・拡大のための政策ということができる所以あり、連邦資金により雇用を通して膨大な過剰労働力を処理し、曲りなりにもアメリカ資本主義体制を支持したところにニュー・ディールのWPAを中心とするスペンディング政策の歴史的意義があつたのである。いいかえれば、景気刺激ではなく、財政支出により雇用を保障した点で、WPA計画はスペンディング政策であつたといいうるのである。

ところで、大規模スペンディングにもかかわらず、三〇年代を通じアメリカの景気はかばかしく回復せず、最活況時の三七年においてさえ、GNPは二九年水準を一二・三%下回り、民間雇用規模も二九年の九六・七%水準にとどまり、なお七七〇万人、労働力人口の一四・三%という未曾有の大量失業が滞留したままであった。三〇年代には資本メカニズムを通さずに、資本運動の外部でそれとは相対的に独立して、膨大な過剰人口の処理、労働力再生産の維持が行われたのは明らかであるが、そのばあいその労働力の維持ないし公的雇用創出のためのコストの一大部分は直接資本の負担となつたのである。けだし「旧式のおくれた」税制下で大衆課税が強行されえず、かつ消費税の増徴にも限界があつた以上スペンディングの主要財源は法人企業や高額所得層に対する徴税に求める以外に途はなかつたからである。労組・大衆の政治的支持をバックに資本側の抵抗を抑えて、ルーズベルト政権が深刻な不況下にもかかわらず超過利潤税・留保利潤税の導入、法人税率の引上げ等資本課税の強化ならびに個人所得税累進率の引上げを社会改革の一環として断行せざるをえなかつたゆえんである。WPAを中心とするスペンディング政策は資本負担によつて過剰労働力を処理するメカニズムであり、そこでは公的雇用の拡大が資本増税へつながる関係があり、その意味

でニュー・ディールのスペンディング政策は反金融資本的性格をもち資本利益を上回る政策であつたことがで
きる。WPAないしスペンディング政策が労働基本権の積極的法認とならんでルーズベルト政権と金融資本との反発
・抗争の最大争点となつたゆえんであるが、まさにそこににおいてニュー・ディール国家が金融資本をこえる現代的國
家であることが端的に示されているのである。⁽⁵⁵⁾

(55) もちろん、資本主義は本来資本形式のうちに資本メカニズムを通して、生産物とともに労働力を不斷に再生産し、社会成員の生存を維持する商品経済的システムであるから、以上のようなニュー・ディールの雇用保障政策が資本主義的機構からはずれた資本家的に無理な方式であったのは明らかである。そこで第二次大戦後は大戦による税制の大改革、財政基盤の拡張を基礎にして、資本に対しても直接大量需要を投入し、蓄積・雇用の拡大を刺激し、資本メカニズムを媒介とする間接的な雇用保障政策が展開されてゆくのである。

(未完)