

# ニュー・ディールの失業救済政策（二）

——「雇用保障計画」と中央集権化——

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

1 地方的救済制度

2 地方的救済制度の破綻

二 救済政策の展開

1 連邦補助金制度による救済

(一) FERAの成立

(二) FERAの行政機構

(三) 実態（以上本号）

2 救済政策の転換

3 「雇用保障計画」と社会保障制度

ニュー・ディールの失業救済政策（一）

小松 聰

## 序—現代國家の役割

現代資本主義は、資本主義が經濟過程として包摂・維持しえなくなった過剰労働力の人為的処理によって成り立っている体制であるといえよう。初めにこの点をかたんに確認しておこう。

第一次大戦以後資本主義の經濟過程は大幅に變化した。それはたんに体制外部に社会主義國家が出現し、その不斷のインパクトから結果的に資本主義經濟が變質したという意味ではない。

そもそも一九世紀末以降、金融資本が支配的な段階になると、資本の蓄積様式<sup>(1)</sup>資本・賃労働關係が變化し、資本主義は不斷に過剰資本・過剰労働力を包摂する傾向をもつようになった。とはいえ、第一次大戦前においては、資本主義はそうした金融資本による過剰資本・過剰労働力の現実的處理機構をもっていたのである。資本主義諸國は内部に形成されてくる過剰資本を広大な未開發地域における開發投資へふり向け、農工國際分業關係を押しひろげ、對外市場を創出することによって、工業的に發展し、金融資本的蓄積を促進し、国内雇用を拡大しえたからであった。ここでは資本主義が、労働力商品化の無理という資本主義の内在的矛盾を資本主義的關連において内的に處理する能力を失いながらも、植民地などの非資本主義的關係に依拠して現実的に處理しえたことができる。第一次大戦前には失業が比較的小規模にとどまり、企業内福利やヒスマルクのそれに代表される程度の社会保険で糊塗されえなつたのである。しかるに第一次大戦の結果金融資本の蓄積條件は大幅に變化した。第一に、大戦を契機にアメリカ

において旧来の重化学工業をいちだんと上回る高い生産力水準をもつ新しい重化学工業が形成されたこと。第二に、伝統的な農業国でかつ債権国化したアメリカの世界市場への工業的進出および後進国の工業化、ヨーロッパ工業力の減退によって従前の国際分業関係が完全に崩壊したこと。第三に、そのために資本主義諸国が国内農業の保護助成策を強行せざるをえなくなり、ヨーロッパ農業のみならず植民地、新開国をふくむ世界的農業不況が出現したこと。こうした変化により第一次大戦後の資本主義は国際関係における過剰資本・過剰人口の現実的処理機構を失い、自らの作り出した巨大な生産力をいかんとも処理しえなくなって、世界的規模で膨大な農工過剰生産力を累積するとともに大量の構造的失業人口を現実には排出したのであった。一九二九年の世界恐慌はその端的な現われであった。ここでは労働力商品化の無理という資本主義の内在的矛盾が、商品形態からハミ出る膨大な構造的失業および世界的農業恐慌という形をとって具体的に発現し、「体制的難点」は「そのままに暴露」(宇野弘藏『経済政策論』改訂版、弘文堂、一五四頁)されているといえる。戦後の具体的条件の下で金融資本的蓄積が限度に達し、資本主義が経済過程として労働力商品化の再生産機能を失い、自らの経済形態を通して社会成員を維持・扶養しえなくなり、従来の経済体制のままでは存立しえなくなっているという意味で、第一次大戦後の資本主義は歴史的に没落期に位置しているといえよう。<sup>(2)</sup>

(1) 軽工業・個人企業による産業資本が漸次的に生産力を拡大したのにならして、重化学工業と株式会社制度を基礎に社会的資本の集中・動員により蓄積を進める金融資本は、高技術水準の巨額な固定資本投資により一挙に巨大な生産力を形成し、「その生産額は一躍増進し、しばしば原料の調達にさえ困難を生ずることにもなる」(同一一五八一—一五九頁)。

しかるに同時に他方では、有機的構成の不断の高度化から蓄積に比して雇用労働力は相対的に減少し、国内市場の拡大は制約されざるをえない。ここでは資本構成高度化による労働力需要の相対的減少を十分にカバーしうる以上に、いちじるしく蓄

積規模の拡大が進まないかぎり、労働力人口はつねに過剰化し、生産力の増進に比し市場は相対的に狭あい化せざるをえないのである。しかも不況期にも、独占的組織により過剰生産力が温存・維持されるから、内部的に吸収・処理されえない過剰資本・過剰人口がつねに累積する傾向が生ずるのである。

(2) もともと第一次大戦そのものが、金融資本的發展の限界から、つまり金融資本の蓄積規模に比して海外市場が相対的に狭あい化し、列強による市場争奪戦が不可避となったところからひきおこされたものであった。そしてそれは一方では、結果的に社会主義國の歴史的出現をもたらしたのである。

労働能力以外に何らの売るべき商品をもたない労働者階級にとって、失業がその生存に対する否定を意味するのはいうまでもない。構造的な大量失業が社会的・政治的不安を醸成し、体制的動揺をもたらす基盤となったのは当然であり、ここに外部における社会主義の政治的影響とあいまって、資本主義は深刻な体制崩壊<sup>(3)</sup>社会主義化の危機にさらされるにいたつたのである。

(3) 右のように、ここでは戦前のような金融資本による過剰資本の輸出を軸とする帝国主義的関係の展開が阻害されているのであるから、第一次大戦後の現代的資本主義は古典的帝国主義ないし帝国主義一般とは区別されなければならない。周知の大内方氏の所説は両者を明確に区別している点できわめてすぐれているのであるが、しかし同説ではその相違の根因が全般的危機という政治的過程の変化に求められているのであって、以上のような第一次大戦後に特有な体制的危機の経済的根拠は見落されてしまっている。そこでは國家の第一義的役割は社会主義の外圧への政治的対抗であり、それが恐慌・不況の回避という経済的役割へ振り替っているにすぎず、恐慌回避の経済的対応は政治的過程の変化の結果なのであり、結局、政治主義的な現代資本主義論となっているのである。

かくて現代國家にかつてない新しい任務が課せられることになった。すなわち大量の構造的過剰人口の政策的処理である。体制的危機の根因が構造的な大量失業にあるのだから、危機を緩和し、社会主義に對抗しつつ、体制維持をはかるには失業問題の解決が至上命令とならざるをえないのである。そのさい、商品經濟を基本的社会關係とする資本

主義体制を前提とする以上、国家による過剰人口の処理が再雇用の拡大、いわゆる完全雇用政策を基本とするのは当然であり、さらに雇用によってはカバーされない老人・身心障害者等就労不能者あるいは一時的失業者に対しては社会保障制度による所得保障によって補完されることになるのである。ここでは資本に代り国家が直接・間接の雇用保障と社会保障・最低賃金制などにより労働力の再生産を維持・保障する関係が生ずる。現代資本主義体制下では、完全雇用が国家施策の第一義的政策課題として登場し、社会保険・扶助、住宅などの「社会関係サービス」経費のいちじるしい膨張が生ずるゆえんである。現代資本主義は「社会主義に対立する資本主義」にはちがいないが、それは「あらわに暴力的対抗」措置あるいは労働基本権の承認などの労働者対策によって直接社会主義に対抗しているのではなく、むしろ国家的な雇用・生存権の保障機構によって「社会主義に対抗」しつつ、体制維持がはかられている資本主義であるといえよう。いわゆる「福祉国家」ないし「社会国家」体制の内実は、資本主義体制保持のための過剰人口の処理機構にはかならないといえよう。<sup>4)</sup>

(4) 現代国家は、国民福祉の増進を直接目的としているわけではない。社会的・政治的安定を確保し、体制を維持するために、国民・大衆の生存権・生活保障を意図しているにすぎない。公的な「ナショナル・ミニマム」ないし「保護基準」が一般賃金水準をはるかに下回り、最低生活水準以下へつねに押し下げられる傾向があるのは当然である。現代国家は「福祉国家」というよりは、社会権の保障機能をもつという意味で「社会国家」とでもいう方がより適切であろう。

ところで、右のような過剰人口処理の政策体系は金融資本の要求を体现したものであるが、金融資本のための政策でもない。雇用創出ないし雇用保障あるいは生存権保障それ自体は、金融資本の利益と直接結びつくものでも積極的に資本利益を促進するものでもなく、むしろ却って金融資本への費用負担をとまなう性質のものであり、いわば金融資本をこえる政策といえる。したがって資本利益を一方的に保護助長するための政策が遂行されたこれ以前の古典的帝

国主義期などのばあいとは異なり、ここでは金融資本の直接的利害に対する規制が必要とされるのであり、そしてその「資本管理」が行われるためにはブルジョア国家権力の一定の変質、具体的には労働者・大衆の国家権力への部分的参加、労働組織による監視と介入が必要要件とされるのである。<sup>(5)</sup>資本に対する有力なカウンター・パワーとしての巨大労組の発展と大衆民主主義という現代的な政治システムは、「国家の反金融資本的な完全雇用政策の実行力を補強する機構」(榎本正敏「現代資本主義論の方法」、『経済学批判2』、所収、二九頁)として意味をもち、巨大労組と民主主義制度は現代国家の政治的側面といえるのである。

(5) 資本に対する「国家による統制の実現にも労働者の組織の圧力を欠くことは出来ない」のである。資本家の生産方法の商品経済的面を真に批判しうるのは労働者以外にはないからである。「宇野弘藏著作集」第八巻、岩波書店、二九〇―九二頁。

さらに雇用政策と社会保障等福祉政策の展開は国家の行財政機構の大幅な変貌を必然的に随伴するのである。いわゆるスペンディング政策が展開されるばあい、財政および行政の膨張とその中央集権化は不可避であり、また社会保障その他福祉的政策は住民生活と密着した地方自治体の行政活動に多くを依存せざるをえず、そのさい中央の地方に対する行政統制の強化と地方財政の中央依存化が進行するのはいうまでもない。現代国家はいわゆる「社会行政」の膨張とその比重増大を通して巨大な中央集権的行政国家とならざるをえないのである。<sup>(6)</sup>

(6) U・K・ヒックスは、「国防支出それ自身が政府部門の恒久的な拡張の要因であるというきわめて確実な証拠はない」(U・K・Hicks, *British Public Finance*, 遠藤・長谷田訳『イギリス財政史』、東洋経済新報社、一三頁)として、国家財政の膨張と行財政の中央集権化が国防費よりも主として公的扶助、公衆衛生、社会保険、教育、住宅などの「社会行政」の拡大によることをイギリスにおいて実証している。同、第一、二章参照。

さて、現代資本主義としてのニュー・ディール体制の根本が、国家による過剰人口の政策的処理にあった点は変り

ない。<sup>(7)</sup> このばあい、くわしくは本論でみるように、それが主として失業者に対する事後的な救済として、公的扶助とくに政府による直接的な雇用保障の形をとって行われたところにニュー・デイルの基本的な特徴があった。それは第二次大戦後の軍事スペンディングや財政・金融手段をテコとする民間投資の刺激による完全雇用政策へつながる、いわばその前段階的政策体系として位置付けることができる。そこでは、そのような完全雇用方式のばあいとは異り、資本メカニズムを過ぎずに資本運動の外部で、しかも救済・公的雇用創出のためのコストを資本へ直接負担させつつ、国家的機構を通して過剰人口の処理、労働力の維持がはかられたのであった。ニュー・デイル政策が失業・雇用政策あるいは貧農救済政策と裏腹の關係で、かなり露骨な反金融資本的性格をもち、ニュー・デイル政権が金融資本と鋭く対立し相互に政治的に反発し合わなければならなかった根本的理由である。<sup>(8)</sup> このため国家は積極的に労働組織の育成・強化をはかり、組織労働や大衆の政治的支持をバックにして会社規制法や企業増税等反独占的政策を實施したから、ニュー・デイル体制下では労組の体制内へのビルト・イン、民主主義制度のいっそうの拡大が進んだのである。

(7) 拙著『アメリカ経済論』、ミネルヴァ書房、第二章を参照されたい。

(8) ニュー・デイルの反独占的政策は、右のような労働政策の反面であって、独占の収奪からの中小生産者の保護を目的とした従来の反独占政策とは基本的に性格を異にするのである。

以上のように、三〇年代アメリカにおいて大規模に展開された失業救済政策は、国家による過剰労働力の処理形態であり、かつ明らかに金融資本の利益をこえる反金融資本的政策であったという意味で、現代資本主義としてのニュー・デイル政策体系のまさに中枢に位置し、しかもそれはアメリカにおける現代的な労資關係の枠組みの形成<sup>(9)</sup>におよ

び民主主義制度の拡大と密接不可分離な関係をもち、その基底をなし、さらに伝統的に分権的な連邦・州・地方の行政関係の中央集権的組織化への変革を導く原動力として重大な意義をもったのである。

(9) この形成過程についてはたとえば萩原進「アメリカ資本主義と労働関係」(戸塚・徳永編『現代労働問題』、有斐閣、所収)を参照されたい。だが、同論文では全国産業復興法の労働条項やワグナー法は景気回復策および労資の利害妥協あるいは労組の政治的抱き込み策として理解されているのであって、失業・雇用政策との関連が看過されている。この点について、榎本正敏、前掲が鋭い考察を行っている。

以下、小論ではニュー・ディール期の失業救済政策の実態を、一九三五年を境いに FERA (Federal Emergency Relief Administration, 連邦緊急救済庁) 中心の前期と WPA (Works Progress Administration, 事業促進庁) を中核とする「雇用保障計画」および社会保障計画による後期とに大別し、行政機構に重点をおきつつ解明してみよう。<sup>(10)</sup>

(10) ちなみに、成瀬竜夫氏はニュー・ディールの失業救済政策を国家による資本のための「労働力管理」政策としてとらえられている(成瀬竜夫「財政危機と労働力管理機構の発展」、『経済論叢』第一一〇巻第六号、所収)。「公共投資と社会保障制度改革」同、第一一巻第三号、所収参照)。そもそも労働力商品が管理されるものであるかどうかの原理論的問題を別にしても、失業救済事業を「労働者に対する職業訓練と思想統制」「労働力流動化」の促進、低賃金基準の設定など要するに「資本の労働力基盤を補強するもの」として、資本利益の促進のための政策手段視したのでは、なぜ資本側がローズベルト政府の失業救済政策に対して一貫してもっとも強硬に反対したのかが説明されえない(この点たとえば H. Jaeger, *Big Business and New Deal*, 1974, p. 61 を参照せよ)。ここでは失業救済政策は金融資本の利益をこえる体制維持策であり、体制維持費としてその費用を金融資本が負担せざるをえなかったという肝心な点がおとされているのである。こうした見解の基礎には、現代資本主義を金融資本と国家との融合体制とし、資本の政策と国家独占資本主義的政策との相違を無視したいわゆる正統派的現代資本主義論があるのはいうまでもない。



## 一 構造的大量失業

一九三〇年代は未曾有の規模の慢性的失業が累積し、それによりアメリカ資本主義が深刻な体制不安に落ち入った危機の時代であった。

一九二九年一〇月のニューヨーク株式市場の崩壊に端を発したアメリカの大恐慌が破滅的な厳しきで進行し、三三年三月に底を打ったのちも三十年代を通じ容易に克服されえなかったのは周知の事実である。一九二九―三三年間に卸売物価は三二%、製造業生産が三七%、実質GNPは三一%（名目では四六%）激減し、アメリカの経済規模は一挙に戦前並みの水準へ逆戻りした。しかもその後も景気はなかなか回復せず、実質GNPが二九年水準へ復位するには一〇年後の三九年を待たねばならなかったのである（U.S. Dept. of Commerce, *Historical Statistics of the U.S.*, 1975, p. 199, p. 224, p. 668 より算出）。こうした深刻な慢性的不況により膨大な構造的失業者が生み出された。完全失業者数は二九年の一六〇万人から年々増大し、三二年末に一〇〇〇万人をこえ三三年には一二八〇万人という当時のイギリスの総労働力人口にほぼ匹敵する（L. of N., *Statistical Year-Book*, 1938/39, p. 65 より算出）空前の規模に達した（第1表参照）。その後同年三月に発足したローズベルト政権による強力な政策的介入により失業数はやや減少傾向を示したものの、三〇年代の唯一の活況期の三六―三七年にもなお七七〇―九〇三万人を記録し、しかも三七年八月の景気の反転により三八年には再び一〇〇〇万人水準をオーバーしたのである。第一次大戦前（一九〇〇―一三年）における失業数は六〇―二八〇万人、二〇年代のそれは二二年をのぞきほぼ一〇〇―二〇〇万人台で、年平均失業率はそれぞれ四・七%どまりであり、これまで最高の二二年のそれも四九二万人、一一・七%であっ

第1表 労働諸指標

	労働力人口 (民間)	就業数	失業数	失業率	備考
					GNP (1958年価格)
1900	(千人) 28,376	(千人) 26,956	(千人) 1,420	(%) 5.0	(10億ドル) 76.9
1913	38,675	37,004	1,671	4.3	131.4
1920	41,340	39,208	2,132	5.2	140.4
21	41,979	37,061	4,918	11.7	127.8
22	42,496	39,637	2,859	6.7	148.0
23	43,444	42,395	1,049	2.4	165.9
24	44,235	42,045	2,190	5.0	165.5
25	45,169	43,716	1,453	3.2	179.4
26	45,629	44,828	801	1.8	190.0
27	46,375	44,856	1,519	3.3	189.8
28	47,105	45,123	1,982	4.2	190.9
29	47,757	46,207	1,550	3.2	203.6
1930	48,523	44,183	4,340	8.9	183.5
31	49,325	41,305	8,020	16.3	169.3
32	50,098	38,038	12,060	24.1	144.2
33	50,882	38,052	12,830	25.2	141.5
34	51,650	40,310	11,340	22.0	154.3
35	52,283	41,673	10,610	20.3	169.5
36	53,019	43,989	9,030	17.0	193.0
37	53,768	46,068	7,700	14.3	203.2
38	54,532	44,142	10,390	19.1	192.9
39	55,218	45,738	9,480	17.2	209.4
1940	55,640	47,520	8,120	14.6	227.2

(資料) Hist. Stat., 1975, P.126, P.224.

たのに対して、三〇—三九年間には年平均失業数は九〇八万人、年平均失業率はじつに一八・四%にのぼり、アメリカ経済史上はもちろん世界資本主義史上においても文字通り空前絶後の大量の構造的失業であつた。<sup>(2)</sup> じつさい個々の失業者の失職期間はいちじるしく長期化し、一九三六年五月のサンプル調査によれば同時点において失業していた男子(二四・六万人)の平均失職期間は二年半に達し、全体のうちの四七%の者の失職期間は二—四年、さらに一四%の者のそれは五年以上にも及び、大半は半恒久的に失業していたのである(G. L. Palmer and K. D. Wood, *Urban Workers on Relief*, p. 44)。しかも、就業者のなかには相当数のパート雇用等短時間就業の半失業または不完全就業者が含まれていたから、これを勘案すると実際上の失業率はさらに高まる。ブルッキングス研究所の算定によればフル・タイムないし標準労働時間ベースに換算した事実上の失業率は三二・三%(三三年)から二四・六%(三六年)にも達し(自給的農家を算定基準からの<sup>(3)</sup>Brookings Inst., *The Recovery Problem in the U. S.*, p. 33より算出)、部分的就業者は三七年にも全就業者のうちの二一・〇%、五五五万人をしめたのである(National Resources Planning Board, *Security, Work, and Relief Policies*, 1942, p. 20)。

(1) 一九四〇年四月にWPA調査部が毎月労働力調査を始めるまで(四二年九月以後商務省センサス局が代つて担当)アメリカでは一八九〇年以降の一〇年毎の国勢調査以外に公式の全国的失業統計はみられない(ただし一九二〇年調査は中止、代りに労働統計局による一九一五年のサンプル調査と一九三七年の任意登録制による失業調査がある)。もっとも一九二九—四〇年間の年別失業統計のみについては労働統計局の推定値が公表されているからそれを利用しようが(第一表も同局推定によるもの)、しかしこの間の月別失業統計に関しては全く民間機関の失業調査を頼りにする以外にない。三〇年代における民間失業統計としてはアメリカ労働総同盟(American Federation of Labor, AFL)、全米産業会議委員会(National Industrial Conference Board, NIOB)、アレキサンダー・ハミルトン研究所(Alexander Hamilton Inst.)、クーリー・ブランド信託会社(Cleveland Trust Corp.)、全米調査連盟(National Research League)、経済保障委員会(Committee of Economic Security, Nathan)

による六種があるが、そのいずれも、一九三〇年センサスをベースにして推定労働力人口から推定就業数を差し引き失業数を割り出すという共通の算定方法をとっている。だが、ベースになる一九三〇年センサスの労働力人口、失業数自体についての評価の不一致を始めとして、就業数の増加分、とくに労働力人口増加数の評価のくいちがいによって、各機関の推定失業数はたとえ一九三三年平均のそれが最高の全米調査連盟の一四七二万人から最低のNICBの一七七万人というようにいじりしくマチマチであり、しかもそのいずれもが一九四〇年センサス統計と一致していない。以下本稿では月別失業統計については、このうちで「もっとも注意深く編さんされ」「短期的変動に対してより敏感である」(N. R. P. B., op. cit., p. 556)と判定され、かつ政府統計値にもっとも近いNICB推計を便宜上利用することとする。

ちなみに、一九四〇年センサスにおける失業者の定義は、調査時(同年三月末の一週間)に求職したがいかなる種類の仕事もえられなかった一四歳以上の就労能力をもつ者、一時的疾病か地域に仕事がないために求職しなかった者、政府の失業救済事業従業者、四週間内のレイ・オフの中で特定時に復職しうる明確な約束をえているばあいの者、病氣・休暇・争議などの理由で一時的に職を離れている者、その他家族従業者は就業者として分類されている。以上、H. Peterson, *Survey of Labor Economics*, 1947, chap. 5, N. R. P. B., op. cit., Appendix I, Brookings Inst., op. cit., pp. 608-15, Hist. Stat., 1975, pp. 121-24, 協定会調査課『独逸及米國に於ける失業及其対策』(昭和八年)、中編、参照。アメリカの失業統計については船木勝也『アメリカの一九三〇年失業センサス研究序説上、下』『東北学院大学論集』、第四三、四七巻、所収、がくわし。

- (2) 三〇年代前半には「國家の総人口の三分の一から二分の一の間のものが失業ないしは不完全就業の世帯から構成されていた」というように見積られている」(M. Derber and E. Young, *Labor and the New Deal*, 永田正臣他訳『現代アメリカ労働運動史』日刊労働通信社、一三六頁)。ちなみに、第二次大戦後一九四六—七五年間のアメリカの失業率は最低二・九%(五三年)から最高八・五%(七五年)、年平均四・九%にとどまり、六%ラインをこえた五八、七五年を例外にしてほぼ完全雇用状態が保れている(Hist. Stat., 1975, Eco. Rep. of the Presi., 1976, p. 199より算出)。なおマクドフはこうした第二次大戦後の低失業率は全く巨大な軍事スパンディングによるものであり、かりに軍事支出による直接・間接の雇用がないものとすれば、失業者は二千万人をこえ、事実上の失業率は三〇年代並みの二割前後に達すると見積り、戦後アメリカ経済における軍需の決定的意義を強調している(P. M. Sweeney and H. Magdoff, *The Dynamics of U. S. Capitalism*, 1972, pp. 8—9)。

(3) とくに三〇年代前半期には、「公労使により「雇用わかち合い」運動が積極的に進められたから、失業者はむしろ部分的就業

著として企業内に抱え込まれる傾向がみられた。三二年には資本金一千万ドル以上の大企業雇用者の五六%が協定もしくは契約所定以下の短時間就労者であり (N.R.P.B., op. cit., p. 20)、N.I.R.A 期の雇用増加のかなりの部分がパート雇用者の増加によるとみられている (Brookings Inst., op. cit., p. 144)。

いま、政府部門を含む全就業人口の推移をみると、一九二九年の四六二二万人が三二年に三七五七万人へ八割方縮小したのち、漸増へ転じているもののその回復テンポはきわめて緩慢で最高の三七年にも二九年水準をわずか二%上回る四七二二万人に達したのみであり、民間就業人口に限れば三三―三九年间に一貫して二九年水準を三―二%下回っている (第2表参照)。産業部門別では政府をのぞくすべての部門において就業数の絶対的減少がみられたが、とくに耐久財製造業と建設および運輸、公益事業の四部門において減少がはなはだしかった。二九年の就業数と比較的好況期であった三五―三六年平均のそれとを比較すると、政府部門の七六%の増加を別にして、農業、一%、非耐久財製造業、三%、商業、五%、サービス、七%、金融・保険・不動産、八%、鉱業が一%とそれぞれはば一〇%以下の減少にとどまったのに対して、運輸は三五%、建設、二九%そして耐久財製造業、公益事業はそれぞれ二〇%も激減したのである (第2表より算出)。さらに耐久財部門の内訳では木材、三六%、電機、三二%減を始めとして窯業、二五%、非電機械、二〇%、輸送機械、非鉄金属、それぞれ一九%など軒並み低下し、この間の四部門の就業者減少数は全部門のそれを一〇三万人上回る二八〇万人に達しているのである。一九二〇年代 (二一―二九年) には製造業、建設、運輸および公益事業雇用者の全非農業雇用数にしめる比率は五二・二%―五一・三%とこの間ほとんど変らなかったのに対して、二九―三九年にはその比率は五一・三%から四六・六%へ減少し、三〇年代には財貨生産部門の比重低下、第三次産業部門の比重増大という雇用構造の大幅な変化が生じたのである (U.S. Dept. of Comm., Hist.

第2表 部門別就業人口<sup>(1)</sup>の推移

(千人)

	1929	1933	34	35	36	37	38	39
全産業	46,216	38,052	41,398	42,908	45,980	47,157	45,283	46,605
農・林・漁	9,205	8,925	9,009	9,140	9,050	8,864	8,543	8,273
鉱業	1,017	724	857	876	934	993	897	870
建設	2,306	1,383	1,460	1,514	1,763	1,738	1,686	1,864
製造業	10,556	7,273	8,441	8,983	9,732	10,686	9,229	10,086
非耐久財	5,274	4,361	4,831	5,016	5,244	5,528	5,116	5,438
耐久財	5,282	2,912	3,610	3,967	4,488	5,158	4,113	4,648
運輸	3,034	2,008	2,077	2,102	2,218	2,333	2,073	2,169
公益事業 <sup>(2)</sup>	1,030	787	802	806	853	901	865	871
卸売・小売	7,821	6,431	6,961	7,180	7,639	8,162	8,075	8,332
金融・保険・不動産	1,575	1,373	1,401	1,425	1,475	1,520	1,520	1,560
サービス	6,484	5,275	5,658	5,850	6,167	6,429	6,241	6,396
政府及び政府企業 <sup>(3)</sup>	3,184	3,872	4,731	5,031	6,148	5,530	6,153	6,133
連邦	827	1,216	1,717	1,776	3,488	2,806	3,329	3,273
州・地方	2,357	2,656	3,014	3,255	2,660	2,724	2,824	2,860
全民間部門	43,032	34,179	36,666	37,876	39,831	41,626	39,129	40,471

(1) Number of Persons Engaged in Production.

(2) 電力・ガス・衛生および通信。

(3) 救済事業従事者を含む。

(資料) U. S. Dept. of Comm., The National Income and Product Accounts of the U.S., 1929—1965, pp. 110—111 (以下 The National Income と略記)。

Stat., 1960, p. 73 より算出)。

かかる一國經濟の基幹部門をなす重工業、建設業さらには「流通過程に延長された生産過程」である運輸部門などにおける大規模な雇用縮小の根因は、なんといっても三〇年代におけるきよくたんな蓄積不振に求められる。一九二九年に対し三七年には個人消費支出が二・五%、政府財貨・サービス購入が四〇・〇%増加したのに反し民間国内投資は二六・〇%も減少し、民間投資の対GNP比は二九年の一九・八%から三三―三九年にはわずか三・七% (三三年)―一四・七% (三七年) へ大幅に縮小しているのである (一九五八年価格による、第3表参照)。民間投資の内訳では二九―三七年に在庫投資が五七・一%増加したのに対して企業固定資本投資が四一・四%、住宅投資が四六・二%激減し、この間公共事業建設投資が四六・八%増加したにもかかわらず三七年の全建設投資は二九年の七一・五%の水準にとどまったのである (The National Income, p. 82)。まことに「一九三〇年代の不況がそれほどまでに厳しくかつ長期化したのは」全く「投資が以前の水準を維持するところかその水準へ接近することさえできなかった」(J. Potter, The American Economy between the World Wars, 1974, p. 138) にはかならなかつたのである。この基礎にはアメリカ産業における膨大な過剰生産設備能力があった。三〇―三九年間のアメリカの鉄工業生産設備の平均操業率はわずか六三・四%にすぎず、三六、三七年を例外にして、生産設備の三一六割が慢性的に遊休化し(スウィーシー・バラン、小原敬士訳『独占資本』、岩波書店、二九二頁)、そのため蓄積がいちじるしく阻害されたのである。<sup>(4)</sup>投資の停滞が国民所得水準の回復を阻害し、比較的高価なしゃし品である耐久消費財や住宅需要の萎縮を導く主因となったのはいうまでもない (第3表参照)。こうして他方、独占的大企業による生産制限の対応ともあいまって、<sup>(5)</sup>耐久消費財・設備投資・建設関連産業およびそれらに追隨して運輸、公益事業の生産が縮小ないし停滞し、<sup>(6)(7)</sup>これら基

第3表 国民総生産の推移

(1958年価格, 10億ドル)

	1929	33	34	35	36	37	38	39
国民総生産	203.6	141.5	154.3	169.5	193.0	203.2	192.9	209.4
個人消費支出	139.6	112.8	118.1	125.5	138.4	143.1	140.2	148.2
うち 耐久財	16.3	8.3	9.4	11.7	14.5	15.1	12.2	14.5
非耐久財	69.3	58.6	62.5	65.9	73.4	76.0	77.1	81.2
民間国内投資	40.4	5.3	9.4	18.0	24.0	29.9	17.0	24.7
うち企業設備投資	26.5	7.6	9.2	11.5	15.8	18.8	13.7	15.3
住宅建築	10.4	2.1	2.9	4.0	5.1	5.6	5.7	8.2
在庫投資	3.5	- 4.3	- 2.7	2.4	3.1	5.5	- 2.4	1.2
対外余剰	1.5	0.0	0.3	- 1.0	- 1.2	- 0.7	1.9	1.3
政府購入	22.0	23.3	26.6	27.0	31.8	30.8	33.9	35.2
州・地方	3.5	6.0	8.0	7.9	12.2	11.5	13.3	12.5
邦	18.5	17.3	18.6	19.2	19.6	19.4	20.6	22.7

(資料) The National Income, p. F4.

幹産業部門は雇用吸収力を決定的に喪失して大量の労働力を放出したのであった。以上のように雇用的大幅減退と蓄積の沈滞とは相対応したのであり、膨大な構造的過剰人口の発生は三〇年代にアメリカ経済が自ら作り出した巨大な生産力をいかんとも処理しえなくなって経済的自立性を喪失したことの反映にはかならなかったのである。

(4) くわしくは拙著、前掲、第二章第二節第三項を参照されたい。

(5) 独占的大企業が重化学工業や公益事業部門に集中しているのはいうまでもない。一九三五年に、当該部門の全生産価額に占める最大四社のシェアが四〇%をこえているのは、自動車、鉄鋼、電機、造船、農機具、ゴム、ガラス、製かん、タバコなど



ほとんど重化学工業部門であり、また二九一年に、主要鉄道三社と資産一億ドル以上の他八社が全米総鉄道マイル数の九五%を所有し、五四の公益事業会社が同部門の資産総額の七五%を支配した (National Resources Committee, The Structure of the American Economy, p. 102, p. 308)。そしてこれらの「巨大な高度に集中化された産業は不況の間生産としたが、雇用のドラスタチックな削減によって相対的な価格安定を実現した」(E. Ross, Unemployment Relief and Insurance, The Ame. Eco. Rev., Supplement, 1937, p. 116)のである。集中度と生産・利潤の関係については N. R. C., op. cit., chap. 7-10 を参照せよ。なお、三〇年代にも製造業の労働生産性は精油、ゴム、ガラス、タバコなどを中心に三二・六%増加して三二 (T. Wilson, Fluctuation in Income & Employment, 1949 p. 184)。

(6) 運輸業の不振は一般的な経済沈滞にともなう荷動きの停滞によるのはむろんのことであるが、とくに同部門の中で支配的地位をしめた鉄道業(二九一年に運輸業雇用数の七割をしめる)の衰退によるのが大きい。不況の影響による貨物輸送市場の変化(とくに石炭・鉄鉱石・農産物等の輸送需要が激減)と技術革新がいちじるしく進んだ他の競争的輸送手段の発展により、鉄道の貨物輸送量は二九一三年に二五%、旅客輸送数も四七%、そして従業員数は三三%減少している (Stat. Abst. of the U.S., 1940, p. 434, p. 436, The National Income, p. 110)。また、電力業も総電力需要のうち商工業需要が六七・八%をしめたから(一九三七年の数字。ibid., p. 406)一般事業活動の動向によって基本的に規定されざるをえなかった。

(7) 一九二九―三七年に耐久財生産指数は二三二から二二二へ、建設、運輸の指数もそれぞれ一八〇―一〇六、一一七―一二〇へ、非農業総合生産指数一一六―一一の低下を上回って大幅に低落している。ただし電気・ガスの生産指数は八二から二〇六へ上昇している (Eco. Rep. of the Presid., 1949, p. 110)。

このばあい、みのがせないのは一方でアメリカ農業が過剰労働力の吸収・潜在化機能を全く失ってしまっていたことである。(8) 三〇年代のアメリカ農業は、国内市場の萎縮に加えてとくに最大のヨーロッパ農産物輸市場の喪失により、膨大な過剰生産圧力から不断に農産物価格の暴落、農家所得の減退、抵当債務の重圧に悩まされ、事実上崩壊状態に落ち入っていたのである。たとえばイギリス向けアメリカ小麦輸出は二九年の二二二七万ハンドレッドウェイトから三五―三八年平均ではたった二割の四九八万ハンドレッドウェイトへ激減し、アメリカ農産物輸出はこの間四割

第4表 農業人口の推移

	1930	1935	1940
就業人口 (千人)	12,497	12,733	10,979
農家戸数 (千戸)	6,229	6,812	6,097
うち小作農 (千戸)	2,664	2,865	2,361
家族労働者 <sup>(1)</sup> (千人)	9,307	9,855	8,300
雇用労働者 (千人)	3,190	2,878	2,679

(1) 戸主も含む

(資料) Hist. Stat., 1960, Stat. Abst., 1940.

の水準へ、輸出依存率も一四・七% (二四―二八年平均) から八・四% (三四―三九年平均) へ低下している (馬場宏二『アメリカ農業問題の発生』、東大出版会、九、一七四頁、ほかより)。かかる農産物市場の絶対的縮小から、「二五〇〇―三五〇〇万ヘーカー」(H. R. Tolley, *Agriculture in the American Economy*, Ame. Eco. Rev., Feb., 1941, p. 111) から「五〇〇〇万ヘーカー」(H. A. Wallace, 新川健三郎編『大恐慌とニューディール』、平凡社、九二頁) にも達する広大な耕地が余剰農地化<sup>(9)</sup>し、じっさいにはアメリカの全農業人口のうちの「二五%ないし五〇%」が實質上の全剩農民とみられ<sup>(10)</sup> (H. R. Tolley, *op. cit.*, p. 111)。<sup>(11)</sup> 米国の農場には労働力が有り余り (米國農務省、鈴木政訳『アメリカの農村事情』、昭和二三年、一六六頁) あり、却って農村こそ二〇年代にもまして潜在的過剩人口の都市への大量移動を切実必要事としていたのであった。じっさい農業就業人口は都市の大量失業にもかかわらず二九年の一二五〇万人から最高の三五年にも一二七三万人へわずか一・八%増加したにすぎず、しかもそれも全く農村人口の自然増加によるものであり、景気が回復した<sup>(12)</sup> じめた三五年以降は逆に漸減し、四〇年の就業人口は一〇九九万人へ一四・八%、農家戸数も三五―四〇年間に七二万戸、一〇・五%減少しているのである (第4表参照)。三〇―三三年間に一時的に増加した帰農者も三三年の一七八万人をピークに、三三―三七年平均八万人へ半減し、都市への年平均流出者一一六万人を相当下回り、

三三年以降農村人口の社会減となっているのである (Agri. Stat. 1939, p. 484, 馬場宏二、前掲「一三八頁より」)。三〇年代における価格支持を中心とする強力な農業保護政策も、小農を維持し、農業人口の一定水準以下への減退をくいとめる効果をもったにすぎなかったのである。

(8) もともと、植民地時代から海外輸出市場に大きく依存しながら発展してきたアメリカ農業は、伝統的に単一換金作物へ特化した商業的経営形態をとり、非商業的な自給的農業のばあいのように過剰人口を吸収しうる余地がきわめて狭いという事情もあった。じじつ三〇年代に商業的農業が行われている地域では「都市から農場に帰って来る者をほとんど受入れる事が出来ず」、アパラチア山系、ニュー・イングランド地方のような「商業としての農業が余り発達していない地域は都市から農場に帰って来る者を受け入れた」(米國農務省、前掲訳、四六頁)のであった。

(9) 二九年に対し三四年には小麦は三六%、綿花は三七%、主要四〇種作物も一九%、播種面積が削減されている(常盤政治『農業恐慌の研究』、日本評論社、三五三頁)。

(10) 総農家戸数の四八・六%をしめる農産物生産価額一〇〇ドル以下(自家消費分も含む)の農家は、総農産物生産額のうち一五% (市場生産物価額では一一%)しか生産していなかった(二九年の数字、米國農務省、前掲訳、一三、二六、四〇頁)。したがって「正当な経営管理を行えば」上位半数の農家でほとんど「総ての農産物を生産することが出来るようになるべきことは全く可能なことである様に思われる」(同、四〇頁)とアメリカ農務省も指摘している。

(11) 三〇―三五年間に、成人に達した農家の少年が年平均三八・四万人、死亡農民一一・二万人で、差し引き年二七・二万人の農民が増加した。このうち七・五万―八万人が都市へ移住し、残りの一九・二―一九・七万人が農業労働者、家族従業者、小作等零細農家となって農村に残留した。もちろんその他引退・転出農家や帰農者もあるから、同残留数がそのまま農業就業人口の純増加となっているわけではない(同、二八、三八頁参照)。

そのほか、商業、サービス業など第三次産業も二〇年代のごとき旺盛な雇用増加能力を全く欠いていたから、工業部門から排出された大量の過剰人口は第一次部門においても第三次部門においても雇用・吸収されえず、都市の失業

という形でそのまま顕在化する以外になかったのである。以上のように、雇用水準が絶対的に低下した（最高の三七年の民間総就業人口も二九年の九六・七%どまり、前掲第2表参照）にもかかわらず、そのうえさらに新卒者の参入、主婦労働力の復職、退役労働者の減退などにより年々六〇万人の新規労働力が労働市場へ追加供給されたから、前述のように三〇年代を通じ一〇〇〇万人前後という膨大な構造的完全失業者が現実<sup>(13)</sup>に堆積し、若年層や高年齢層はもろんのこと二五―五四歳の働き盛りの基幹労働者層まで一〇%をこえる高率の失業率に悩まされなければならなかったのである。かかる未曾有な恒常的大量失業者の累積はアメリカ資本主義が人口処理機能を完全に喪失してしまったことの証左にほかならなかった。

(12) 二〇年代にもっとも雇用を拡大したのはサービス、商業部門であり、そのような「商業、サービスおよび建設部門の同時的雇用の拡大がなかったならば、失業はより悪化したであろう」(G. Soule, *The Prosperity Decade, 1947, p. 215*)とみられている。だが、それも工業を中心とする第二次産業の繁栄によって支えられたものであって、第二次産業と独立に第三次産業が発展することはありえないのである。じじつ工業生産が沈滞した三〇年代(二九―三九年)には商業部門の雇用が微増したにとどまり、サービス、金融等部門の雇用は却って縮小しているのである(前出第2表参照)。

(13) ブルッキング研究所の推定によれば、三〇年一月―三六年六月間に新卒者等参入労働力一四〇〇万人に対し、引退・病氣・死亡等で減少した労働力一〇〇〇万人、差し引き四〇〇万人、年平均約六〇万人の追加労働力の増加があった(The *Brookings Inst., op. cit., p. 135, p. 664*)。このため工業生産が二九年水準へ回復したとしてもなお七〇〇―七五〇万人が失業し、二九年並みの雇用水準を達成するには三七年には二九年の生産水準を二〇%上回る必要があるとみられた(B. Ross, *op. cit., p. 114, p. 117*)。

(14) 再雇用優先権をもたず職業経験の乏しい若年者と高年齢者の失業率はきよくたんに高かった(三〇年代を通じ全国平均で二四歳未満の労働力のうち三分の一が失業し、さらにその就職者の中の二〇%がパート雇用、N.R.P.B., *op. cit., p. 265*)が、注目すべきは三〇―四〇歳台の中年齢層についてもその失業率が二一―二七%の高水準に達していることである(第5表参照)。ま

第5表 年齢別失業率

(%)

	1935年1月 <sup>(1)</sup>	1940年3月 <sup>(2)</sup>
平均	18.8	14.9
15—19歳	34.3	32.7
20—24	24.0	18.4
25—29	15.1	} 11.6
30—34	13.0	
35—39	13.2	} 11.2
40—44	14.2	
45—49	16.8	} 12.7
50—54	19.7	
55—59	23.0	} 14.6
60—64	27.3	
65歳以上	24.5	10.2

(1) ミシガン州調査。

(2) 連邦センサス。

H. Peterson, *op. cit.*, p.134.

た黒人の失業率と白人のそれとに相当な人種別格差が生じているが、これについては H. Peterson, *op. cit.*, pp. 131—32 をみよ。

大量かつ慢性的失業者の存在が社会不安を醸成する温床となつたのは当然である。アメリカはいかなる社会保障制度もないままで恐慌に突入したから、失業即貧困を意味し、数千万人にのぼるアメリカ失業家庭は「その厳しさと明白な絶望状態は歴史上匹敵するものがなかった」(P. Wecter, *The Age of the Great Depression, 1929-1941, 1948, p. 34*) すさまじい窮乏に落ち入り、都市での飢餓行進、デモ、暴動、農村での一揆など広範な社会不安が生じたのである。<sup>(15)</sup> とはいえ、そうした反乱や騷擾は散発的・局地的性格なものにとどまり、未曽有の経済的混乱・社会

不安にもかかわらず、それは政治的危機へ発展しなかつたのである。<sup>(16)</sup> その最大の理由はアメリカにおける社会主義勢力がきわめて弱体であつたことに求められよう。一九世紀末以来アメリカ最大の労働勢力であつた A F L は、伝統的に階級闘争と政治活動を排除した反社会主義的な、熟練労働者による職能別組合組織であつたし、三五年に A F L から分離して結成された未熟練労働者を主体とする C I O (Congress of Industrial Organizations, 産業別組織会議) も同様に社会主義運動とほとんど無縁な改良主義的組合組織であつた。そうした事情の上にさらに党内抗争による内部消耗もあつてアメリカ共産党は全く労働運動の主流から浮きあがつたし、また第一次大戦以来衰退傾向にあつた社

会党も一部インテリ・中間層の支持をえたのみであり、両党とも党勢伸長の絶好の機会にもかかわらず政治的基盤をほとんど拡大しえず、現体制にとって「全然脅威ではない」(レイモンド・モーリー 國務次官、A. M. Schlesinger, *The Age of Roosevelt*, 中屋健一監訳『大変動期の政治』、ペリカン社、一七八頁)とみくびられるほど弱体であったのである。<sup>(17)</sup>したがって労働者・大衆の不満はむしろ既存二大政党の枠内における政権交替と労働保護・福祉重点への政策転換によって、体制内に吸収されるかあるいは非政治的分野へ逸らされていったのである。こうして大量失業と農業恐慌を直接的基盤として醸成された反体制エネルギーはそのはけ口を失い、政治的表現ルートを見い出せないまま潜在化し沈澱したのである。ファシヨ化しきよくたんな弾圧体制をしいたナチス・ドイツなどと異り、アメリカは民主主義と資本主義の枠内で危機を吸収・潜在化しうるだけの政治的・経済的余裕をもっていたということができる。だが、右にみたように反体制勢力の脆弱性とブルジョア政権の積極的な体制不満の緩和策とにより、反体制エネルギーの噴出が抑制されえたかぎりにおいて階級対立の激化・政治的危機が妨がえられていたのであって、そこではうっ積したエネルギーが顕在化する可能性はつねにあり、三〇年代を通じてアメリカ資本主義が大量失業の脅威の下で不断の体制的危機にさらされていたのには変わりなかった。体制的危機を緩和し体制を安定化するためには過剰労働力の政策的処理は絶対不可欠要件であったのである。

(17) アメリカ三〇年代のおそろべき失業家庭の窮状と社会的混乱については P. Wecter, *op. cit.*, A. M. Schlesinger, *op. cit.*, W. E. Leuchtenburg, F. D. Roosevelt and the New Deal, 1932-1940, 陸井三郎訳『ローズン・ナル』、紀伊國屋書店、M. Deber and E. Young, *op. cit.*, など参照。

(18) 「大不況は……アメリカにおいては革命に近いものをもたらさなかった」(F. L. Allen, *The Big Change*, 佐藤・平松訳『現代アメリカ社会史』、角川文庫、一三九頁)。この時代の政治運動については M. Deber and E. Young, *op. cit.*, など参照。

(17) 労働組織へくい込めなかった共産党は主な努力をむしろ失業者の組織化に向け、「失業者評議会」を組織して立退き停止、失業手当の給付要求、国民飢餓行進などの運動を指導し、この面ではかなりな成果をあげた。だが同党の組織活動へ動員された失業者の大部分は「共産主義について何も知らなかったし、彼らの上にほとんどの影響は残らなかった」「失業者に及ぼした影響は持続性が少なかった」(G. M. Scholinger, op. cit. 中屋健一監訳『旧体制の危機』、論争社、一七二頁)といわれる。一〇年間も不況がつづき一千万人の失業が累積していた時に、共産党員数は二九年の一万から三六年にはわずか四万人へ増えたにすぎず、大統領選挙の得票数は三二年時の一〇万が三六年に却って八万票へ、社会党のそれも同じく八八万から一九万票へ減少している。

とはいえ、恐慌勃発と同時にただちに連邦政府による救済政策が展開されたわけではなかった。まず大量失業の矢面に立ったのは伝統的に救済行政の責任を負っていた地方政府であった。そこで初めにニュー・ディール以前の地方政府による救済制度についてみてみよう。

## 二 地方的救済制度の崩壊

### 1 地方的救済制度

一九二九年の大恐慌勃発以前における公的救済組織は、地方政府による救貧法制度を中心とし、それを補充するものとして特別扶助制度およびその他民間社会事業団体による慈善事業があった。

もともとイギリスの一六〇一年エリザベス救貧法をそのまま模倣した立法で、かつ植民地時代から一九二九年にいたるまで何ら重要な修正をうけないままに引き継がれてきたアメリカ各州における救貧法救貧制度は、実質上労働能力をもたない貧窮者に対する救済機構であった。すなわち同法の下では、被救済者は氏名の公表、選挙権等公民権の

停止、窮民章の着用、窮民宣誓など人権無視の懲罰的取扱いをうけ、またその救護形態は「一九二九年にもなおン  
 ッキングなほど劣悪条件で有名であった」(A. E. Burns and E. A. Williams, *Federal Work, Security, and Relief  
 Programs*, 1941, p. 13) 救護院への收容を基本とし、しかも居宅保護のばあいにも飢餓線上スレスレの最低限の現  
 物支給扶助に限られたのであった。二九年でも收容保護のみの州が一〇州、居宅保護を例外的に認めた州が約三分の  
 一、居宅保護と收容保護を同等に扱った州は半数以下にすぎず (J. C. Brown, *Public Relief, 1929-1939*, 1940, p. 10)。  
 そして一般にむしろ「救護院の怖るべき荒唐は望しいものとみなされ」(P. Wecker, *op. cit.*, p. 45) だったのであ  
 った。扶助をできるだけ不快なものにし受給を思いとどまらせるために「劣等処遇」原則が一貫して遵守されたので  
 ある。したがって救貧法の対象となった被救済者の大部分は労働不能で、しかもその扶養義務が課せられていた家族  
 ・親戚援助もなく、救済にたよる以外に何ら生活の道がない老人・孤児・不具廢疾者・病弱者・浮浪者などの非自活  
 者に限定されたのであった。もちろん同制度は労働可能な貧困者をその救済対象から法制上除外していたわけではな  
 いが、そこでは労働能力者と労働不能者の待遇上の區別規定がなく、失業労働者のばあいも就労不能の被救済者と  
 全く同様の懲罰的規定が適用され、「成人貧民に対する唯一の正要で実地的なチェックの方法」として「ウッド・パ  
 イル」などの苛酷な強制労働が課せられたのであった。全く「救貧法は……労働によって自分の生計の資をかせぐこ  
 とのできるような者の面倒をみる意図をもつていふ」(P. E. Weinberger, *Perspectives on Social Welfare*, 1969, 小  
 松源助監訳『社会福祉論の展望』、ミネルヴァ書房、九五頁) だったのであり、失業者の一時的救済はむしろ主とし  
 て民間の慈善的事業に依存するばあいが多かったのである。

(1) 三四年末においても一四州で公民権停止、九州で窮民宣誓規定が有効であり、三七年にもなお三分の二の州で親戚扶養義務



規定が残されていた (J. C. Brown, op. cit., pp. 10-11)。

(2) もともと救貧法は、生産手段から切り離された無産者に対して、その浮浪化の抑制と取締りおよびその労働力商品としての陶冶と訓練を目的に制定され、彼らを雇用されて働く能力と習慣をもった近代の賃労働者へ培養する歴史的意義をもつものであった。たとえば大河内一男『社会政策（総論）』、有斐閣、第三章第二節参照。

そしてその救貧行政は、州法の規定の下で「その地域の貧民に責任を負っている」地方政府によって、老齢者・盲人・児童に対する特別扶助制度の<sup>(3)</sup>それと合せて全面的に管轄され、その経費ももっぱら地方政府によって負担されたのである。<sup>(4)(5)</sup>州別に行政主体をみると、郡による州が二四州、郡・郡区（タウンシップ）・市が七州、郡・市によるもの、六州、そしてニュー・イングランド五州では町が管理運営に当り、行政単位数はオハイオ州では一五三五、イリノイ州、一五〇〇、ウィスコンシン州、二〇〇にのぼり、行政区画はいちじるしく細分化していた。たとえばニューハンプシャー州のような小州でも二四五区に別れ、うち一四〇区が人口わずか一千人以下、五千人以上の行政区はわずか一四にすぎなかった (J. C. Brown, op. cit., p. 7, p. 14, H. Peterson, op. cit., p. 164)。かかる行政基盤のきわめて狭あいな大多数の郡・郡区・市・町などの地方政府は十分な資金の調達能力とその意志を欠き、「救済支出を可能なかぎり最低に保つ」(J. C. Brown, op. cit., p. 15) よう運営・努力したから、扶助水準が最低に抑えられた（多くの地方で一家族一週、二―五ドル、*ibid.*, p. 16) のはもちろん、州間さらには州内における地域別格差をまぬがれえなかつたのである。だが、失業が重大な社会問題にならず「弱者保護」が国民的課題として登場しなかつた段階では、商品になりえない労働不能者に対する「公共団体の慈善的事業」ともいふべき救貧法による地方的救済制度によって貧困問題はそれなりに処理されえたのであった。<sup>(6)</sup>

(3) 老齢者、盲人、母子家庭児童に対する援助は、救済ではなく権利とみなすべきであるという意見により、次第に救貧法の適用から除外され、より人道的な別個の取扱いを受けるようになった。一八九八年のオハイオ州の盲人扶助法、一九一一年のイリノイ州とミズーリ州の児童扶助法、一九二三年のモンタナ州の老齢扶助法をそれぞれ矢として、二九年までに一〇州が老齢扶助法、二二州が盲人扶助法を立法化し、児童扶助法制定州は四五州に達した。しかしながら、このばあいも児童取容保護および若干州の盲人扶助以外のすべての行政が、救貧法と同じく地方政府の専管事項とされ、しかもその特別扶助制度の採用は事業主体の任意選択に任せられるばあが多く、たとえば老齢扶助法制定州一〇州のうち七州のそれが随意制度であった。その上年齢、居住、財産等受給資格要件はきわめて厳しく、扶助基準もしばしば救貧法による補足給付を要するほど低位であった。くわしくは E.A. Williams, *Federal Aid to Relief*, 1939, pp. 11-14, J.C. Brown, *op. cit.*, pp. 26-32 参照。

(4) ここでは「地方税金はその地方の窮民救済のために地方政府のコントロールの下で使われるべきである」(ibid., p. 6) という原則から受給資格として最低六カ月ないしそれ以下(二一州)から最高一〇年(四州)におよぶ居住条件が定められていた (ibid., p. 13)。

(5) ただし、精神病患者、不具廢疾者と児童の取容保護および労働者災害保険法(任意制)は州、インディアン、船員、傷病兵保護、復員軍人恩給のみは連邦によって例外的に統轄された。

(6) その他、民間団体による孤児院経営、無料給食、中古衣料配布、生活指導などの補足的救貧事業があった。二九年に民間基金は全救済資金の約四分の一を占めた(二二〇の都市地域の数字 A.E. Geddes, *Trends in Relief Expenditures, 1910-1935, 1937, p. 31*)。民間団体の慈善事業については J.C. Brown, *op. cit.*, chap. 2, '一番ヶ瀬康子『アメリカ社会福祉発達史』、光生館、第六章をみよ。

## 2 地方的救済制度の破綻

ところで大恐慌の勃発により救済問題は大変化した。主要な救済対象が比較的少数の老人・児童等労働不能者から労働能力をもつ膨大な失業者へシフトしたのである。そして救済費が地方および州の財政能力をはるかに上回って増大した結果、地方的救済制度は崩壊した。

二九年秋の株式市場互解を契機に失業者は激増し、三二年末以降一千万人をゆうにこえるにいたった。この失業者のうち少くとも七五%はほとんど何らの資産をもたずただちに救済を要するものとみられた (F. Perkins, *The Roosevelt I knew*, p. 148)。こうして不況の深化につれて救済申込み者は年々うなぎ昇りに増大した。全国七〇の大都市地域における三〇年一二月の救済件数は前年同月の三倍、同じく三二年一二月は二倍、三二年一二月には二・五倍増加し、二九年末の五万三千件が三二年末には一二倍の六六万六千件へ激増した (E.A. Williams, *op. cit.*, p. 16)。これにともない民間基金をも含む全国救済費支出総額は二九年の八五〇〇万ドルから三〇年には一億五〇〇〇万ドル、三二、三三年にはそれぞれ三億、五億ドルへ膨脹し (L.L.O., *Social and Economic Reconstruction in the U.S.*, 1934, p. 55)、全米人口の三分の一を含む一二〇の都市地域のそれも二九年の四四〇〇万ドルから三二年には三億〇八〇〇万ドルへ著増した (A.E. Geddes, *op. cit.*, p. 31)。このため民間救済基金は急速に枯渇<sup>(1)</sup>、また郡・市救護院は収容失業者で満杯となり「正規の地方救貧制度は……失業救済の不断の増大圧力でたちまち行詰<sup>(2)</sup>」 (Burns and Williams, *op. cit.*, p. 16) とともに、救済費増額の圧力で地方政府は深刻な財政危機に落ち入ったのである。地方財政は財源が限定され収入上の弾力性を全く欠いていたところへ、この間却って恐慌の影響により歳入減が生じたからである。すなわち地方税収入のうち約九五%をしめ、地方政府のほとんど唯一の税目であった財産税が三〇—三二年の間に、不動産価格の暴落による財産評価額の低下 (全国平均で一・二%) や滞納の増大 (三二年の滞納率二〇%)、納税期限延期等の措置により、四八億ドルから四五億ドルへ減少<sup>(3)</sup>し、このため全地方政府の租税収入は五一億ドルから四七億ドルへ、その他公営事業収入や補助金を加えた全収入が六二億ドルから六〇億ドルへ縮小したのである (第6表参照)。しかも、税収の減少による信用の低下に二〇年代における過大累積債務の重圧が加って、地方政府



「大恐慌」、中公新書、八九頁）、被救済者名簿にのせられるだけでも「全く幸運」とみなされる有様であった。しかもその給付水準はおそろしく低く、多くて一人週当り一ドル、いくつかの市では五〇セントとまりで、「ほとんどの救済機関は餓死水準スレスレで機能していた」(H. Peterson, op. cit., p. 186)のにすぎなかった。にもかかわらず三二—三三年の冬期頃には、救済財源がいよいよ枯渇し、「ただ飢死を妨ぐだけ」の救済水準すら維持しがたくなり、救済機関が閉鎖される地域が続出したのである。フィラデルフィア市の救済機関は一さいならず閉鎖に追い込まれ、三二年五月にデトロイト市の救済委員会は活動を停止し、三二年六月にシカゴ市は救済資金を使い果し、三二年三月にはディアボーン市で暴動がおこり、いくつかの都市で食料デモ・飢餓行進がくりひろげられた。

(1) 当初、都市ではむしろ主として宗教団体やアメリカ赤十字、共同募金、友愛社など民間社会事業団体が、義えん金や市當局の補助金をもとに救済に当った。だが三〇年に公的機関の救済支出が二九年の二・三倍増加したのに対し、民間基金のそれは一・六倍ふえたにすぎず、全救済資金に占める民間基金の比率は二九年の二四%から三二年には一九%、三三年にはわずか六%へ減少し、絶対額でも三二年の五七〇〇万ドルをピークに以降激減した(二二〇都市の数字。A. E. Gettel's op. cit., p. 31)。

(2) たとえばコロラド州では三二年夏には失業率が一七%に達し、「民間慈善団体はドアを閉じ、郡救護院は増大した収容失業者で一杯になつた」(J. Braeman and others, ed., *The New Deal*, Vol. II, p. 273)と報告されている。救済法制度は「大量失業による大規模な貧困問題に対応できなかつた」(Burns and Williams, op. cit., p. 12)そこで各地方政府は正規の救済局とならんで三〇—三一年の間に緊急救済機関を設立し、失業救済の任に当らせた。

(3) くわしくは林健久、前掲、第四章、A. Sharp, op. cit., pp. 64-74などを参照せよ。

この間、フーバー大統領は「すべての救済責任は地方政府にある。地方政府が手におえなければ州が援助すべきである」、連邦政府の施し物は個人の自助・克己精神をくじき地方政府の救済責任をないがしろにする「あへん」で

あるとして、一貫して連邦政府による救済への介入に反対し、企業への雇用保持の協力要請、三〇年救済法にもとづく小規模公共事業、州・地方公共事業の奨励のほか、「緊急雇用委員会」(三〇年一〇月設立)と「失業救済委員会」(三一年八月設立)を通じて民間団体や地方救済機関に対して精神的激励と助言および共同募金の呼びかけなどの側面的援助を与えたのみであった。フーバー政権は、金本位制維持と均衡財政を自律的景気回復のための不可欠要件とみなして、財政支出の拡大をきよくどに警戒したから、信用膨脹政策以外に何ら積極的な景気刺激政策も救済政策も実施しえなかったのである。したがって州政府が地方政府を援助する以外になかった。三一年九月にニューヨーク州が「州および州内郡市町村の公衆の健康と秩序」維持を目的に、二〇〇万ドルをもって「臨時緊急救済局」(Temporary Emergency Relief Administration)を設立したのにつぎ、三二年四月までにニュージャージー、ペンシルヴァニア、イリノイなど六州が、さらに三二年七月一〇月の間にその他三三州がそれぞれ特別法を制定して州救済局を新設し救済事業に介入した。<sup>(4)</sup>このばあい州救済法の目的はたんに地方政府の救済事業を金融的に援助することとあり、救済行政の責任が地方救済局や地方緊急救済機関におかれていたのはいぜんとして変りなかった。そのさい、州救済局に対して計画の承認や人事介入権等の権限が付与されたニューヨーク州とニュージャージー州をのぞき大部分の州では、失業者数に合せての交付金の割当て以外に、地方の救済事業に対する監督も支出へのコントロールもほとんど行われず、「州委員会は、救済資金が他の目的に使用されるのを妨ぐために地方機関をチェックする以外に、相対的に少ししか行政的権限をもたなかった」(H. J. Bitterman, State and Federal Grants-in-aid, 1938, p. 291)のである。<sup>(5)</sup>ただし州補助金の交付にさいして通常、被交付機関に対し救済コストの一定割合の自己負担(たとえばニュージャージー州では五〇%ないし六〇%)が課せられ、また大都市では一時的措置として非財産税の特別課

税が許可されるばあいもあった。

(4) なお、これに先立ち三〇—三一年の二年間にアーカンソー州など七州が合計約一三〇〇万ドルの災害援助を、三一年初めにオクラホマ州など四州がそれぞれ三〇万ドルから一五〇万ドルの一時的な失業救済補助を州内の郡市町村に対して与えている (J. C. Brown, *op. cit.*, p. 20, p. 73, p. 96)。

(5) この点については H. J. Bitterman, *op. cit.*, pp. 285—92 を参照せよ。

だがそうした州政府の援助にはきわめて狭い限界があった。その理由はつぎのとおりである。第一に、連邦と地方との間に位する州の財政規模が相対的にわい小であったこと。全政府支出にしめる二九—三三年平均の州支出の割合は、地方の五二・六%、連邦の二九・六%に対して、最低の一七・八%にすぎなかった (T. N. E. C., *Monograph*, No. 20, p. 53 より算出)。第二に、恐慌の影響により、州自身が地方と同様財政危機に落ち入っていたこと。減収に直面した各州政府は、課税高権にもとづいて所得税率を引上げ (ニューヨーク州、五〇%、ウィスコンシン州、一〇〇%)、ガソリン・一般売上・タバコ等各種消費税や自動車登録税などの新設 (三三年までに三九州) ないし税率引上げを断行し、とくに消費税を二九年の四億三〇〇万ドル (州全税収のうち二二%) から三二年には五億五三〇〇万ドル (同二九%) へ増徴した (A. Sharp, *op. cit.*, p. 72)。にもかかわらず、財産評価額の減価や滞納、所得水準の低下により、州租税収入は三〇年の二億ドルから三二年の一九億ドルへの収縮をさげられなかったのである (T. N. E. C., *op. cit.*, p. 84)。第三に、州間にいちじるしい財政力格差があったこと。たしかに州政府全体としては地方政府ほどの財政悪化、きよくたんな信用失墜に悩まされたわけではなかった。しかしアーカンソー、南カロライナ、ルイジアナ州などは三三年に債務不履行に落ち入り、ミシシッピ、モンタナ州債は売却できず、これら諸州は全く救援能力を欠いていたのである。三三年三月段階でも八州は失業救済のための特別の州機関をもっておらず、救済法を制定した

三四州のうちでも実際に自己の州資金を救済費用へ充当したのは一九州にすぎなかったのである。<sup>(9)</sup> この結果、州政府の救済支出は三二年度—三三年度間に五七〇〇万ドルから九〇〇〇万ドルへ増えたのみで (H. J. Bitterman, op. cit., p. 172) 三三年第一四半期における全救済資金のうち州資金はわずか九・六%をしめだしたのみで (E. A. Williams, op. cit., p. 85) 「州政府の援助は必要額にくらべて全く少なかった」 (L. V. Chandler, op. cit., p. 189) ののみである。こうして三二年七月以降連邦による R.F.C. (Reconstruction Finance Corporation, 復興金融会社) の救済融資を利<sup>(7)</sup>用して州援助が行われたものの、失業者がさらに一段と増大した三三年初頭にはふたたび地方救済機関は深刻な危機に落ち入り、「地方的な失業救済制度は、いたるところで崩壊し」 (A. M. Schlesinger, op. cit., 前掲訳『旧体制』三四八頁)、「資金の枯渇から救済所が閉鎖され、飢餓行進がくり広げられ、食料暴動はますます激化し」 (F. Perkins, op. cit., p. 149) 「全国ほとんどいたる所で小規模な騒乱が報せられた」 (E. A. Williams, op. cit., p. 57) のである。失業救済が地方や州の負担能力をはるかにこえたのは明らかであり、連邦の救済行政への直接的介入はいよいよ不可避となったのである。

(6) その他多くの州において州債発行と失業救済支出に対する法的制限ないし禁止規定があったこともみのがせない。農村地域代表議員の反対からその法律改正は容易ではなかったといわれる (L. V. Chandler, op. cit., p. 49 参照)。

(7) 前述のようにフーバーは「失業救済は連邦の責任ではない」として頑固にそれを拒否しつづけたのであるが、連邦援助を求めめる議会や世論の圧力がしだいに高まり、三三年三月、七月に連邦農務局所有の余剰小麦計八五〇〇万ブッシェルと棉花八五万バレルの救済物資としての放出決議につづき、ついに三三年七月に「緊急救済および建設法」 (Emergency Relief and Construction Act of 1932) が大統領の拒否権をのりこえて成立した。同法は、第一部で総額三億ドルの R.F.C. 資金を州・県領の救済事業に対して年三%の利率で貸与しうること、第二、第三部で州・地方政府の自償的公共事業ならびに民間企業の公共的性格の事業に対する一五億ドルを限度とする R.F.C. 融資および三億二〇〇〇万ドルの連邦公共事業支出を規定し、「失業



救済に対して連邦の責任を明らかにした最初の道標」(E. A. Williams, op. cit., p. 43)とみなされている。だが、(1)救済事業主体はあくまで地方・州政府におかれ、RFC自身は救済実施機関でも補助金交付機関でもなかった。(2)RFCの活動は地方・州資金の不足分に対する補足融資であり、据置き三年以後年率三%の利子を加算しての返済が義務付けられ(実際には三四年六月に返済規定放棄、三八年二月に貸付残高帳消)、しかも必要額査定や貸付運営がきわめてシビアであった。(3)さらに三億ドルの資金は救済必要額にくらべていちじるしく僅小であり、三三年三月末までにはほとんど使い尽されたのであった。したがってRFCによる連邦援助は、地方政府を主体とする救済事業を限られた範囲内で補完したものにすぎなかったということができる。RFCの救済融資についてくわしくはJ. C. Brown, op. cit., chap 5, 6, E. A. Williams, op. cit., pp. 20—57, H. J. Bitterman, op. cit., pp. 292—98, H. L. Hopkins, *Spending to Save*, 1936, chap 3などを参照せよ。

## 二 救済政策の展開

### 1 連邦補助金交付による救済

#### (一) FERAの設立

ローズベルトが大統領に就任した三三年三月は四年ごしの経済不況が最絶頂に達した時期であり、失業者は労働力人口の四分の一をゆうにこえ一四七六万人という史上最高を記録した。しかるにいたる所で救済制度は崩壊し、飢餓行進や食料暴動が激化し、社会不安は頂点は達していた。「ローズベルト政府が正常な経済活動を回復するためにいかなる計画を打ち出すにしても、失業者への直接的救済は焦眉の急であった」(E. Perkins, op. cit., p. 148)のである。こうして「緊急銀行法」(三月九日)「禁酒法改正法」(一二日)「農業教書」(一六日)にひきつづき三月二日に「失業救済に関する特別教書」が大統領によって臨時議会へ提出され、同教書にもとづき三月末日に「失業救済法」

(CCC)<sup>(1)</sup>の設立を規定)、そして五月二日に「失業によってひきおこされた困難と困苦を救う」目的のもとに「連邦緊急救済法」が成立し、連邦救済事業の中核機関としてEERAが創設された。FERAの設立は、失業が基本的に個人的責任でありかつその救済はあくまで地方政府の責任であるとされてきたアメリカにおいて、歴史上初めて失業救済上の連邦の責任を認めたものとして画期的意義をもつものであったが、このばあい重要なことはFERAによる連邦救済は景気が回復するまでの時間稼ぎの緊急避難的な「間に合せ」手段とみなされたことである。したがってFERAは緊急事態を一時的にしのごだけの臨時的機構として、それゆえ既存の地方・州の救済事業に対するたんなる補助金の交付・分配機関として組織されたのである。<sup>(5)</sup>「新しい連邦法は地方の責任を変えることを少しも意味しなかったし、連邦行政官もそうするいかなる意志ももっていなかった」(J. C. Brown, op. cit., p. 176)であり、ここでは従来どおり救済事業の責任ないし救済計画の実行政は地方ないし州が負担し、FERAがそれを金融面から助成・支持するにすぎなかったのである。かかるFERAの性格から以下みるように救済行政の態様や救済の実態が規定されてゆくのである。

(1) Civilian Conservation Corps, 民間資源保存団。一八一二五才の被救済世帯の失業青年を対象にした事業救済計画。キャンプに収容し自然保護事業に従事させ月三〇ドルを支給し、家計補助を行せた。常時三〇万人を雇用。

(2) このほかさらに同救済の提案にもとづき、同年六月にNIRA (National Industrial Recovery Act, 全国産業復興法) 第二部として、公共事業の促進による失業者の吸収を目的にしてPWA (Public Works Administration) が設立されている。

(3) 「憲法に明記されていないが、国民を飢えから守ることは連邦政府の固有の義務である」(三三年九月の大統領声明)。「この国ではだれも飢え死にさせはしない」(NIRA調印時の大統領宣言)(C. A. Beard and G. H. E. Smith, *The Future Comes*,

(4) じつさい、連邦援助の必要はごく短期にすぎないであろうという前提から、同法第3部(4)ではFERAの存続期間は二年に限定され、しかもその消滅時において割当予算の使い残しさえ見込まれていたのであった (Burns and Williams, op. cit., p. 22)。三五年緊急救済充当法などによりFERAは法的には三八年六月まで存続したが、じつじつ上は三五年末で清算され、WPAにとって代られている。

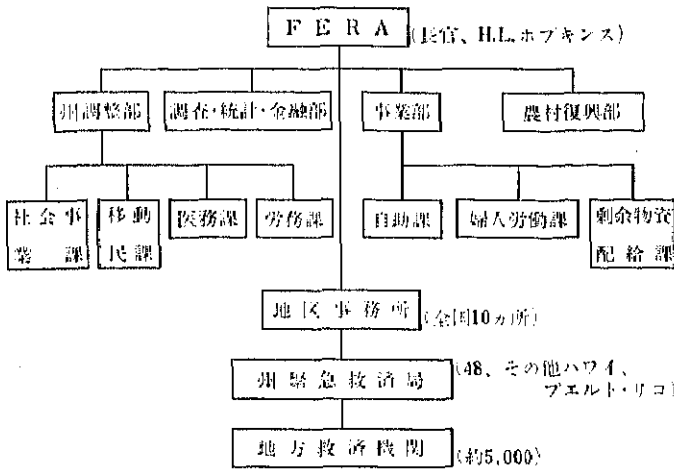
(5) そのほか、救済が緊急性と迅速さを要し、連邦機関を全国的に新設するだけの時間的余裕がなかったことや救済行政への連邦の直接的介入には地方のかなりな抵抗が予想されたことなどの事情もあった (E. A. Williams, op. cit., p. 58, p. 233)。

ところで深刻な不況と未曾有の失業問題に直面したローズベルト政権は一方では、金本位制を停止し積極的な景気回復ないし雇用拡大政策を展開した。それがNIRA、AAA (Agricultural Adjustment Act, 農業調整法) および通貨操作などによる、前期ニュー・ディールを特徴付けたいわゆる高物価政策にほかならない。FERAはそれにより景気が回復するまで、当面の社会的危機をしのぐいわばつなぎ手段であった。この意味でFERAによる救済政策は、再雇用の拡大・購買力の増大と不況カルテルの促進により景気回復を意図したNIRAを中軸とする前期ニュー・ディール政策の補完的政策であったといえることができる。

(6) NIRAの第一の政策目標は、労働時間の短縮による再雇用の拡大にあった (たとえば F. D. Roosevelt, On Our Way, 1934, chap. 6, 7 参照)。その実現手段として資本へのカウンターパワーとしての労組の公認と反トラスト法運用停止措置がとられたのである。だが他方ではNIRAは恐慌期の応急対策として不況カルテルを容認・促進する側面をももっていた。じつじつNIRA施行の結果は独占強化が一方的に進んだのみで、雇用の拡大や景気回復は実現しえなかったのである。景気回復策としてよりは国家が労資の同権化を認め、集团的労使関係を法的に保障したいわば「社会政策」としての面にNIRAの重大な客観的歴史的意義があったといえよう。NIRAの意義については、根本正敏、前掲を参照せよ。

## (二) FERAの行政機構

第1図 FERAの行政機構



いまFERA下の救済行政機構をみると第1図のように、FERA以下州緊急救済局および地方救済機関の三階層からなる。このうちFERAとその出張機関である地区事務所が連邦政府機関で、他はそれぞれ州・地方職員や委員により構成される州・地方政府機関であるのはいうまでもない。FERAは各州救済局を、さらに州救済局が地方機

関の業務をそれぞれ指導・監督し、連邦資金が州機関を媒介にして地方へ配布される仕組みになっていた。こうしてFERA交付金を核として、アメリカ史上初めて連邦—州—郡—市の緊密な厚生行政組織が形成されたのである。

「FERA」FERAは「調査・統計・金融部」(Division of Research, Statistics and Finance)、「事業部」(Work Division)、「州調整部」(Division of Relations with State)、「農村復興部」(Rural Rehabilitation Division)の四部局および「地区事務所」(Regional Office)から構成され、それぞれの部局に統轄者として副長官が配置された。「調査・統計・金融部」は各州の被救済者数・救済資金使用高、資金源泉、救済の種類等に関する統計・情報の集取、州提出報告書のレビュー、地域別経済情勢および州・地方財政の分析に従事したが、とくに州の救済費調達能力の査定を担当した「地方金融課」はFERAの頭脳的地位をしめた。「州調整部」の主要任務は地方ないし州の直接救済計画事業に対する監督・調整であった。同部「社会事業課」が州救済局の「州社会事業部」と直接接触しつつその業務を監視するとともに救済事業に関する施行規則の立案に当った。また同部は州による「緊急教育計画」および「移動民計画」を誘導・推進した。

「事業部」は地方・州の事業救済計画の奨励を目標にし、具体的には事業計画の点検、労働条件・保安事項の作成、技術・法律問題の助言などを行った。下部機関の「自助課」は州の「自助生産計画」(失業者を雇用して自家消費あるいは他救済機関との交換を目的に生活物資を作らせる計画)を、「婦人労働課」はとくに失業婦人のための事業救済計画を支援・助成し、「剰余物資配給課」は連邦剰余救済会社(Federal Surplus Relief Corp. 剰余農産物の買上げとそれの貧窮家庭への給付を目的に三三年一〇月設立)による農産物の配布を補助した。さらに「農村復興部」は州救済局内の「州農村復興部」と「農村復興組合」を実施母体とする「農家厚生計画」を指導し、その他「地区事務所」はFERRAと州との間の相互連絡機関の役割と「FERRAの耳目」としての検察機能を果たした。

(7) 以上E. A. Williams, op. cit. chap. 2, 3, J. C. Brown, op. cit. chap. 9, 10 など参照。

「地方救済機関および州緊急救済局」周知のようにアメリカの行政組織は連邦・州・地方の三段階に別れる。三〇年代初頭に州政府によって自治を認められていた地方自治体は、郡、三〇五三、市町村、一万六三六六、その他郡区(郡と町との中間的行政組織)、特区別など合せて合計一七万五三一九(小倉庫治「アメリカにおける区域と行政の問題」、日本行政学会編『地方自治の区域』所収、二二頁)にのぼったが、このうちほとんど全部の郡と一〇〇〇以上の市町村において総数約五〇〇〇の地方救済機関が設けられた。前述のようにFERRA体制下においても救済事業の主体が、郡緊急救済局・地方福祉部・地方緊急救済委員会などそれら地方救済機関におかれていたのは変りなかった。それら地方機関の中樞部をなしたのは「地方社会事業部」(Local Social Service Division)であり、同部は州社会事業部の監視下で、保護申請者に対する面接、事情聴取、資産調査、採否の決定、給付高の算定、直接救済と事業救済への振り分け、資格再調査などの救済事業の実務に当った。したがってすべての被救済者は事業救済のばあいも含めて、救済の申込みから「受救が終るまでそれら社会事業部職員とたえず接触しつづけた」(J. C. Brown, op. cit. p. 218)のである。

(8) 三四年一〇月現在で、全国の地方社会事業部職員はソシヤル・ワーカーや熟練調査専門官を含めて約四万人に達している(ibid. p. 221)。

州緊急救済局はFERRA交付金に州拠出金を加えた資金の配分および「州政府は十分な行政監督の責任を負う」という連邦緊急救済法の規定にもとづき地方救済機関に対する監督ならびに検査の任を負った。FERRA体制の中で州は連邦資金を地方へ伝達

し、実際の行政を指導・監視する要の位置にあったといえる。なお F E R A の創設にともない州救済機関の再組織と地方機関の拡充・近代化が行われている。失業救済は緊急・一時的であり、通常恒久的な福祉業務や救貧組織とは切り離すべきであるという理由から F E R A の指導により、既設四〇州のうち正規の州福祉機関が緊急救済事業をかねていた一三州では両者の分離（ただしメリーランド州のみ例外）が、そして新設八州では正規の福祉機関と独立して州緊急救済機関が設置され、またとくに農村地域において地方救済機関の創設・拡大が促進された。

(9) 州救済局はソシヤル・ワーカーおよび会計・統計担当などにより構成され、州救済委員会、州救済会議あるいは知事によって直接管轄されていた。地方に対する補助金の分配は大部分の州では地方の人口数と救済負担能力を考慮した上で、救済委員会ないし同会議による裁量方式によって行われた。

(10) F E R A は州に対し補助金を交付し、監督したのであり、直接地方救済機関と接触することも地方機関の救済支出をチェックすることもありえなかった。

F E R A と州との関係 F E R A の補助金が一定効果の充足を交付要件とするいわゆる条件付補助金 (Conditional Aid) であったのはいうまでもない。<sup>(11)</sup> したがって当然ながら F E R A 当局は被交付団体である州が交付金を補助目的にそって有効に使用するか否かを事前事後に確認する権限をもったのである。以下 F E R A によって行われた具体的な行政監督・規制措置をみてみよう。

(11) 連邦補助金制度は、連邦の行政権限をきわめて狭い範囲に限定した憲法制度の難点を回避しながら連邦の行政目的を実現しうる手段として連邦制成立以来歴史的に重要な役割を果たしてきた。だが補助分野や金額が飛躍的に増大したのはなんと一七三〇年代以降とくに F E R A 以後のことである。アメリカの連邦補助金についてはさしあたり沖田哲也「アメリカにおける連邦補助金についての一般的考察」『政経論叢』第二九卷第六号、所収)、加藤一明「アメリカの連邦補助金について」『都市問題研究』第二二卷、所収)などをみよ。

第一に、計画の承認。F E R A は通常の連邦補助金のばあいと同様、州に対し救済計画および予算案を提出させ、

それが F E R A の方針と合致するか否かを審査し、要件に合わないばあいにはその修正を求めるか資金の交付を拒否するかの方法で州計画をコントロールした。これにより国民的最低標準を確保し全国的統一性の下に行政をおくことができるとの仕組みであった。だが実際には、F E R A 補助金がきわめて短期間のベース（通常月単位）で与えられたために、時間的・技術的に審査が無理であるという理由から、この計画・予算承認制は「緊急教育計画」等「特別計画」に限られ、中心の「一般救済計画」については適用外とせざるをえなかった。

第二に、州人事権への介入。F E R A は州救済担当官の資格に関し連邦人事基準の適用（三三年六月の公示）と、州人事が F E R A の承認を要することまたその承認権が当該地区事務所代表へ付与されること（同九月の行政命令）を定めた。担当官の資質の向上と救済行政が政争の具に利用されることからの回避がその主な理由とされたのであるが、そうした人事権規定は従来の補助金のばあいには全くみられない異例な条件であった。もっとも「F E R A のような補助金機関が、長期にわたり強い人事介入権をもちうるかどうかは疑しい問題であ」(E. A. Williams, op.cit., p. 150) り、現実には人事干渉は州側の抵抗と反発から強い政治的な摩擦をともしなわざるをえなかったのである。

第三に、連邦資金の使用に関する施行規則の公布。その遵守を補助金交付の付帯条件とすることによって、「連邦資金の公正使用に対するセーフガード」を確保するとともに、F E R A は自らの政策意図を透過させる有力な手段としたのである。そのさい全国一〇カ所におかれた地区事務所が檢察官としての監視と連絡機関の任務に当たった。主要な規則令はつぎのとおり。三三年六月二三日

No.1 私的機関による連邦資金の取扱いの禁止。三三年七月一日

No.2 給付高の算定方式、救済範囲、被救済世帯の認定方法、救済方式、事業救済の適格条件と貸金支払方法、人種等無差別待遇、移動民救済、自助計画などを規定。三三年七月二二日

No.4 事業救済の雇用および貸金条件の設定。三三年

(12) その他くわしくは D. Carothers, *Chronology of the Federal Emergency Relief Administration, 1933—1935, 1937* 参照。  
(13) なお、そのほか F E R A は州知事に対し提出を義務付けた支出状況に関する毎月の報告書の点検によって、連邦資金の使用をチェックしたし、また地区事務所の検査官は定期的に州補助金に関する会計監査を行った。ちなみに州・地方行政官の不正行為の摘発を目的にして三四年七月に F E R A 内に調査部 (Division of Investigation) がもうけられている。

第四に、州への自己負担の強制と制裁措置。発足当初数カ月間、F E R A は連邦の伝統的な国家補助金原則である「マッチング方式」(州・地方資金三ドルに対し連邦資金一ドルを自動的に支給)と裁量方式の二様式の併用により、補助金を配布したのであるが、三三年一月以降全面的に裁量方式の採用に踏み切った。<sup>(14)</sup>すなわち州一人当り国民所得、担税力、人口数、州工業産出高、商業売上高、労働力比率、財政収支などの諸要因から査定した州ごとの自己調達可能額と州別の見積り救済必要額との差額を「連邦援助を要する州の必要額」として補給する仕組みをとったのである。実際の最終的補助額は、それに州の事情に精通している地区事務所代表と資金割当て担当の州調整部副長官の意見を加え、さらに州知事や当該州代表議員との交渉の上で政治的に決定されたのであるが、ともかくいずれにしても財政能力に見合う州の費用分担は補助金交付の前提条件とされ、F E R A は州に対し一定の自己負担ないし裏負担金の拠出を強要したのである。そのさい、面積・人口・道路の相対的比率という客観的指標により補助金分配率が自動的に決定されたたとえば「道路補助金制度」のばあいなどと異り、その州負担能力については災害等一時的要因から州の借入・増税に対する法的制限、世論等さまざまな要因が考慮されなければならず、その妥当な評価はきわめて困難であり、その上政治的駆引きがからみ、のちにみるように州分担金をめぐってしばしば F E R A と州との間で深



刻なあつれきが生じたのであった。しかしながらここでは FERRA は、適当とみなされうる自己負担を州が拒否している」と判断する時には伝家の宝刀である補助金の停止、補助金の取消し権を発動し、さらには三四年二月の施行法改正により付与された州救済事業の接収という直接的な制裁措置に訴え、州へ圧力を加えることができたのであった。

(14) 「連邦緊急救済法」の審議のさい、連邦補助金の分配方法をめぐり FERRA への裁量権の付与を拒否する議員グループとそれを主張するグループとの政治的対立があった。その妥協の結果として、同法ではマッチング方式と自由裁量方式の二つの分配方法が併記され、当初予算五億ドルが折半された。五―九月間にはマッチング補助金一億三八〇〇万ドルに対し裁量補助金三七〇〇万ドルでむしろマッチング・ベースによる支給の方が大きかった。だが、マッチング方式では真に援助を必要とする貧困州が援助を受けられず却つて州間不均衡が助長されることかつ FERRA の政策意図を反映させえないこと、またそれが一月発足予定の CWA (Civil Works Administration Program, 市民事業計画) と抵触することの理由から、三三年一月に大統領の裁可をえてマッチング方式は停止された。

従来の連邦補助金のばあいには通常、連邦補助行為についての州法上の承認、連邦の要求を充す州実施機関の設置、計画の承認、裏負担措置(普通同額拠出が原則)が補助金交付の条件とされ、補助金を受入れるか否かは被交付団体側の自由意志にまかされていた。それに比し FERRA 補助金のばあいは、以上のように全国的検査システムの導入、州人事権への干渉、とくに施行規則の公布、補助金取消権をこえる事業接収権といった強いヒモをとめない、ここでは「被交付団体に対しはるかに大きなコントロール」(E.A. Williams, *op.cit.*, p. 65) なにし「広範な監督権」が連邦に与えられたといわれている。だが、FERRA の統制力は実際には大幅に制限されざるをえなかったのである。第一に、アメリカは「計り知れない容積と富と多様性」(J・ガンサー)の国であり、生活水準一つをとってみても北東部と南部とのきよくたんな格差はもちろんのこと同一州内においても地方毎マチマチであつて、もともと全国

的な統一基準の設定は無理であった。たとえばもし最低水準に合せて保護基準が設定されればそれ以上の高水準地域の基準が引き下げられる恐れは十分にあった。それゆえ F E R A は施行規則に大きな幅をもたせ「それらの多くは細かな点は意図的にあいまいのままに残しておく地方の事情と条件への適用を許した」(U.C. Brown, op.cit., p. 199) である。じつさい救済基準を規定した施行規則 No. 3 では、「最低生活を維持し肉体的苦痛を防ぐことのできる十分な救済」とだけ指示し、具体的な最低生活水準ないし救済基準の設定は全く個々の州の恣意的裁量へまかされ、また救済範囲についても食・家賃・光熱・家具・衣・医療の扶助項目がら列されたのみで、カバーされるべき範囲やその各扶助水準については全く無規定であった。つまり「施行規則は州に対して強制的であった」しかし「一州一州本質的に非常に異なる地域的事實へ連邦の基準を適用するばあいには州行政官にかなりな裁量の余地が与えられるべきであった」この理由から多くの公布規則は必然的に強制的であるよりむしろ非強制的性格のものにならざるをえなかった」(E. A. Williams, op. cit., p. 94) のである。

第二に、だが F E R A の規制力を弱めた最大の理由はなんといつても、行政の主体と責任が州・地方政府におかれ、強力な州権下において実際の救済計画が実施された点にある。「地方政府が救済計画の直接の責任を負っていた」、それゆえ「地方政府にかなりな裁量の余地が与えられなければならなかった」し、また「F E R A はそれが真に決定的であると考えられるばあいをのぞき州の行為を強制することをいやがった」(ibid., pp. 174-75) のも止むをえなかったのである。たとえば扶助給付の方法として F E R A 当局は初めから行政上の簡便さと被保護者に対するモラル上の配慮から、現金支給の方をよりすぐれているとはつまり認めていた。にもかかわらず、モラル上の配慮より資金の効率利用をより重視して現物給付に固執した地方当局の意向を無視できず、結局双方の支給形態を認め、現金・現物

支給の選択を実施機関の自由意志に任せざるをえなかったのである。<sup>(15)</sup>「FERAは、自らは現金救済を好んだのであるが、州に現物支給形態の利用を許可した」(H.J. Bitterman, op. cit., p. 306)のであった。このため現物支給の比率は、三五年でもなお三一% (七月)―五四% (十二月)、「平均四〇%をしめ「一般救済計画」中の比率、Final Statistical Report of the Emergency Relief Administration, p. 21」大都市以外の地域ではないとして支配的な支給方法であった。その他、保護取扱い上の人種差別待遇禁止条項(規則No.<sup>3</sup>)は全国的に無視され、ストライキ参加者への授救停止を禁じた行政命令なども地方当局によって拒絶され、「連邦救済規則は、州や地方との友好関係を促進するために、しばしば非強制的性格のものにな」(E. A. Williams, op. cit., p. 173)とざるをえず、多くのばあい目安程度の意味しかもちえなかったのである。

(15) ただし、三四年四月以降事業救済計画の雇用者にかぎり、現金支給が義務付けられた。

第三に、さらにFERAによる制裁措置も十分な実効力を発揮しえなかったのである。州・地方の負担金問題はFERAにとってつねに頭痛の種子であった。州側は救済費の負担は連邦政府の義務であるとして自己負担のできるかぎりの軽減に努めたのに対して、FERA側は「連邦は州の調達できない残余部分についてのみ金融上の責任を負うにすぎない」とする立場から州に対し財政能力の許す範囲で「可能な限りの負担」を求めたから、州の分担割合をめぐって両者間でしばしば衝突が生じたのであるが、そのばあい前述のようにたしかにFERAは適当と査定した負担額の拠出を拒否する州に対し補助金取消しという強制的・懲罰的手段に訴え譲歩を迫ることができた。じじつ、ペンシルヴァニア州が三四年第一四半期の四〇〇万ドルから第三四半期に六万ドルへ自己支出分を削除した事実にかんがみ、同州は明らかに自己調達努力を怠っていると判断し月額五〇〇万ドルの拠出を要求してFERAは三五年四月

に補助金停止処分を断行したし、また月額三〇〇万ドルの拠出に同意しなかったイリノイ州に対しても三五年四月に、その他ケンタッキー州(三三年七月)、ミズーリ州(三五年三、五月)、コロラド州(三三年一月)にも同様援助停止措置を実施した。しかも三三年八月のアラバマ州との折衝の例にみられたように取消し処分をちらつかせるだけで州の譲歩を獲得しうるばあいもあった。だが、自己負担の増額は州側に特別課税の導入や借入制限規定の法律修正あるいは支出増加承認のための議会開催などの特別措置を必要とし、さらに右のような脅迫手段によってもFERAの要求額をはるかに下回る州の持出し額しか引出すことができず、それでも結局FERAは妥協して援助を再開しなければならなかったのである。<sup>(17)</sup>なせならそうした制裁措置によってもっとも大きな被害をこうむるのは被救済者にほかならず、州はそれにより政治的汚名以外に直接痛ようを感じなかったからである。それゆえ「連邦当局自身補助金停止の発動にはきよくたんに憶病になり」、「連邦の補助金停止権限はオールマイティな制裁力であることからはるかに遠かった」(ibid, p.170)のである。<sup>(18)</sup>つまり補助金取消し権は州に対し負担金の拠出を強制する決め手にはなりえなかったのであり、紛争のたびごとにFERAは負担金の拠出に反対する州議員へ圧力を加える代りに、補助金を増大させざるをえず、その結果連邦負担比率は却って年々増加し、全救済資金にせめる連邦資金の割合は三三年の六一%から三五年には七四%へ上昇しているのである(後出第11表参照)。とくに伝統的に反連邦主義感情が特別に強烈でかつ労働勢力が弱体であったジョージア、南・北カロライナ、ルイジアナなど南部六州では州拠出金はほとんど皆無であり、ミシシッピ、ヴァージニアなど六州では救済資金捻出のための何らの法的措置もとられなかったのである(第7表参照)<sup>(19)</sup>。

<sup>(10)</sup> ほとんどの州が「州憲法上の権限の欠如、次回会期までの延期、財政困難、税超過負担など」(L. V. Chandler, op. cit, p. 198)を口実にして、自己負担の増額に反対し、またその引延しをはかった。

第7表 州別救済資金の負担比率

(1933—1935年)

ニュー・ディールの失業救済政策(一)

連邦資金のしめる 比率 <sup>(1)</sup> (%)	州の数	州
35.0—39.9	1	ロード・アイランド
40.0—44.9	3	コネチカット、デラウェア、ニューハンプシア
45.0—49.9	0	
50.0—54.9	3	メイン、マサチューセッツ、ニューヨーク
55.0—59.9	2	アイオワ、ヴァーモント
60.0—64.9	1	インディアナ
65.0—69.9	2	カリフォルニア、ニュージャージー
70.0—74.9	5	コロンビア地区、カンサス、メリーランド、ペンシルヴァニア、ウィスコンシン
75.0—79.9	9	イリノイ、ミシガン、ミネソタ、ミズーリ、ネブラスカ、オハイオ、オレゴン、テキサス、ユタ
80.0—84.9	5	アリゾナ、コロラド、アイダホ、北ダコタ、ワシントン
85.0—89.9	6	ケンタッキー、モンタナ、ネヴァダ、オクラホマ、南ダコタ、西ヴァージニア
90.0—94.9	5	アラバマ、ジョージア、テネシー、ヴァージニア、ワイオミング
95.0—99.9	7	アーカンソー、フロリダ、ルイジアナ、ミシシッピ、ニューメキシコ、北カロライナ、南カロライナ

(1) 残余部分が州および地方資金負担比率。

(資料) J. A. Maxwell, *The Fiscal Impact of Federalism in the U. S.*, 1946, p. 147.

(17) ペンシルヴァニア州に対しては約一カ月後の五月一五日に新たな州資金の充當を条件にして援助が再開され、イリノイ州とは三五年五月末に妥協が成立した。たとえばケンタッキー州に対し二度も補助金停止処分が行われた「にもかかわらず州と地方の全体の負担額はきわめて少なかった」(H. J. Bitterman, *op. cit.*, p. 302) のである。

(18) 州担当官はこの点をしっ知していたから「FERAはつねに補助金取消しのトランプカードを切る事ができるといふ事実にもかかわらず、州担当官はこの取引きにおいてかならずしも敗けるわけではなかった」(E. A. Williams, *op. cit.*, p. 171)。

(19) ウィリアムスは州負担率と州経済力とが一致していない実例をあげて、州負担率の高低がかならずしも州経済力の差異によるものでないことを指摘してゐる(*ibid.*, pp. 219—221)。

ちなみに州の税収は三十三五年に一七億ドルから二億ドルへ増大し(A. Sharp, op. cit., p. 78) 三五年頃には州財政は一応の余裕をもつていたとみられてゐる(C. Gill, op. cit., p. 175)。

また、補助金取消し以上の制裁措置すなわち補助金制度の完全廃止と連邦による州救済事業の接収がオハイオ、オクラホマなど六州で漸行された<sup>(20)</sup>。オハイオ州ではFERAが要求した州負担金の拠出拒否が、ルイジアナ、ジョージア州では救済水準の引上げと分担金問題をめぐることこれがそれぞれその原因であり、その他の州のばあいも同様に州分担率についての不一致が「それを引きおこすすくなくとも一要因であつた」(E. A. Williams, op. cit., p. 203)のは変りなかつた。そうした補助対象事業の連邦直轄化は長い連邦補助金制度の歴史上全く未曾有の出来事であり、FERAもそれを最後の切り札としたのであるが、その結果は却つて反対に「州の金融的貢献と積極的な協力を減する」(J. A. Maxwell, op. cit., p. 145) という逆効果をもたらしただけであつた。それゆえFERAは補助金制度が維持できるように最大限の努力を払い、また最終的手段として事業の接収が行われたばあいにも出来るかぎり速やかな元状復帰に努めたのである(*Ibid.*, p. 179 参照)。こうしていずれの制裁措置にしろ実効力をたず「十分な州の資金を引出すのに失敗」(H. J. Bitterman, op. cit., p. 311) じ「FERAが行政的裁量により州分担金を決める試みは不成功であることが一九三五年までには明白になつた」(J. A. Maxwell, op. cit., p. 148) のである。もちろん要求された分担率を受入れた州もなかつたわけではないが、分担金負担のいちじるしい州間不均衡自体国民的標準行政を確保する上から由々しい問題であり、FERAの統制力の欠如を示すものにほかならなかつた。FERAが十分な州資金を確保しえなかつたことは、FERA資金自体が救済需要に対して不十分であり、かつそれも「一時的・緊急ベース」でしか交付されえなかつたことともあいまって、資金面から救済計画を大きく制約したのである。<sup>(21)</sup>

(2) オクラホマ州(三四年二月二三日)、北ダコタ(同三月一日)、マサチューセッツ(同三月七日)およびオハイオ(三五年三月六日)、ルイジアナ(同四月八日)、ジョージア(同四月一八日)。

(3) その他、計画承認制の適用は特定分野に限定されざるをえなかったし、人事権への介入が州側の憤激と抵抗を呼びおこし、連邦と州とのあつれきを激化する要因となったのは前述のとおりである。

総じて、じっさいには「FERAは大規模な資金とコストの大部分を負担したにもかかわらず、他の連邦補助金運営機関よりより少いコントロールを州に対し行使し」(H. J. Bitterman, *op. cit.*, p. 310) えたにすぎなかったといえよう。

以上約言すれば、要するに補助金行政によつては連邦は強力な州権の壁を越えられず、むしろ連邦側が妥協ないし譲歩を強いられたのであり、FERAは州・地方を服従させえずつぎにみるようにその政策意図を実現しえなかったのである。つづいてFERAの救済事業の実態をみてみよう。

### (三) 実態

#### FERAの地位

まず初めにローズベルト政権発足時の一九三三年からFERAが解体された三五年末の間における政府の全救済計画中にしめるFERAの位置についてみてみよう。

州・地方を含む全政府の救済計画による総被救済世帯数は三三年六月の四八〇万から三五年六月には六三六万件、全米総世帯に対するその割合は同じく一五・六%から一九・九%に達している(第8表参照)。このうちFERAによる「一般救済」と「FERA特別計画」の合算救済件数は全救済件数のうちの八五・七%(三三年)、七二・六%(三四年)、八五・七%(三五年)と圧倒的割合をしめ、つぎに「特別公的扶助」が四・三%(三四年)から五・七

第8表 政府救済計画による被救済数

(件数または人数、千)

	一般救済 <sup>(1)</sup>	FERA 特別計画	CCC	CWA	その他連邦 緊急救済計 画	特別公的 扶 助	正規連邦 公共事業	総 計	
								世 帯	世帯に含 れる人数
1933年3月	5,087	84	—	—	—	249	168	5,358	21,035
6	4,328	64	243	—	—	240	237	4,795	18,774
9	3,589	64	274	—	44	240	167	4,128	15,714
12	3,246	101	290	3,597	264	244	66	7,164	25,375
34年3月	3,770	229	268	2,609	250	262	32	7,236	25,876
6	4,508	289	284	—	543	268	42	5,775	21,053
9	4,877	384	330	—	485	285	42	6,241	22,645
12	5,367	447	330	—	345	352	39	6,707	24,144
35年3月	5,466	603	306	—	253	403	32	6,853	24,369
6	4,829	557	351	—	403	434	44	6,360	22,325
9	4,191	240	483	—	413	469	58	5,734	19,979
12	2,886	92	459	—	420	530	68	6,015	20,794

(1) 3.3% (33年平均)~5.5% (34年平均) の救済法による救済世帯を含む。33年5月以前はFERA前の「緊急失業救済計画」。

(資料) N. R. P. B., op.cit., pp. 557-558.



%(三三年)、その他三三年一月―三四年四月の半年間にすぎなかったが「CWA計画」(連邦直轄の事業救済計画が月一〇万―四三二万件、同期間総件数のうちの四〇・二%をしめしている(N.R.P.B., op. cit., p. 557より算出)。  
また「一般救済」と「特別計画」による救済費は三三―三五年間の政府救済費総額六一億六五〇〇万ドルのうちの五八・〇%と過半を、つづいてCCC、一一・九%、CWA、一一・六%、「特別公的扶助」費が四・三%をそれぞれしめた(ibid., p. 560より算出)。資金の政府別内訳では「特別公的扶助」費が全額州・地方資金であったのに対し、「一般救済」と「特別計画」支出の八六・一%がFERA資金からなり(ibid., p. 560, Final Stat. Rep., p. 101より算出)、その他CCCの全額、CWAの九〇・七%がFERA以外の連邦資金、それぞれの残余部分が州・地方拠出金であった。政府救済支出は三三年の四億二〇〇万ドルに対し三四年には二四億ドルへ激増したが、このうちFERAの増加寄与率はじつに七五・四%に達しているのである。以上からFERAが前期ニュー・ディールにおける政府救済事業の中核を担ったのは明らかであり、これをCCCと一時的にCWAが補完したということができよう。  
ところでFERAは当初から事業救済計画の促進、救済水準の引上げ、救済計画の多様化の三つの主要政策目標を掲げていた。このうちまず事業救済についてみてみよう。

#### 直接救済と事業救済

FERAの救済計画は「一般救済計画」と同計画ではカバーしがたくしかも失業や貧困問題が深刻な特殊グループを対象とする「特別計画」<sup>(23)</sup>に大別される。この両計画のうち三三―三五年間の「一般救済計画」支出は三四億六〇〇万ドルで全体の八四%をしめたのに対し「特別計画」のそれは二億〇九〇〇万ドルで五%にすぎない(その他一一%はレンタル料・行政費・雑費など)。A. E. Burns and E. A. Williams, op. cit., pp. 134―35。三三―三五年間の

救済件数も一億〇三二万件対三二四万件であり、「一般救済計画」がFERA事業の大宗であった。つぎに「一般救済計画」は「直接救済」と「事業救済」<sup>(24)</sup>からなるが、このうち「直接救済」費は一九億八二〇〇万ドルで「事業救済」費の一四億七八〇〇万ドルを三分の一以上上回り、全体の五七・三%をしめている(三三—三五年間の計、*Ibid.*, pp. 134—35)。救済件数では「直接救済」のしめる重要性はさらに大きい。すなわち「一般救済計画」による救済数は月平均で三四年に四三三万件、三五年、四五二万件に達しているが、このうち「直接救済」はそれぞれ二八七万、二七八万件で、これに「直接および事業救済」受給者を加えれば全体の七五・二、七四・一%をしめたのである(第9表より算出)。これに対し「事業救済」件数は三四年、九三万、三五年、一〇一万で「直接救済」件数の半分以下にとどまり、最高の三五年二月でも一五九万件で全体の三〇・一%にすぎなかった。三四年の救済者名簿のなかには五—二五%の労働不能者が含まれていたと見積られている(J. C. Brown, *op. cit.*, p. 163)から、最低に見積っても名簿中の七五%は労働能力をもつ失業者からなるとみることができるとは、むしろ「事業救済」による救済件数は「特別計画」を加算しても「一般救済計画」と「特別計画」合計のうちの二二% (三四年五月—四一% (三三年八月)、三四年平均、二四・九%、三五年平均、二五・九%と約四分の一をしめたにすぎない。つまり救済名簿記載者の四人のうち三人が失業労働者で、失業者三人のうち一人だけが「事業救済」を受けることができた勘定になるのである。FERA体制の下では失業者は主として、雇用によってではなくむしろ「直接救済」によって、労働者としてよりも被生活保護者として救済されたわけである。

(24) FER Aの「特別計画」としては、「緊急教育計画」(失業教師を雇用して成人・職業教育、リハビリテーション、看護婦養成などに当らせる事業で、州教育局が計画・実施)、「学徒援護計画」(アメリカ教育局と大学当局が協力して貧窮学生に対し

第9表 直接救済・事業救済の授案件数

(千)

ニュー・デールの失業救済政策(一)

	一般救済計画				備考
	合計	直接救済	事業救済	直接及び 事業救済	特別救済
1933年5月	4,735	2,756		1,980	—
6	4,214	2,496		1,718	—
7	3,927	2,248	1,553	126	—
8	3,788	2,071	1,568	150	—
9	3,428	1,992	1,258	178	—
10	3,476	2,017	1,239	220	—
11	3,870	2,318	1,291	262	2
12	3,093	2,903	146	45	11
34年1月	2,962	2,869	71	22	29
2	3,113	3,018	77	18	65
3	3,593	3,432	127	34	94
4	4,363	3,271	833	259	92
5	4,360	3,000	952	408	114
6	4,266	2,762	1,091	413	85
7	4,356	2,631	1,261	464	51
8	4,575	2,652	1,388	535	50
9	4,619	2,668	1,441	510	123
10	4,649	2,648	1,423	577	167
11	4,821	2,656	1,473	692	183
12	5,078	2,774	1,534	769	203
35年1月	5,276	2,830	1,554	873	214
2	5,240	2,806	1,578	856	233
3	5,172	2,802	1,439	931	322
4	5,013	2,737	1,435	841	358
5	4,842	2,645	1,428	769	346
6	4,534	2,512	1,378	642	288
7	4,364	2,435	1,281	648	28
8	4,220	2,808	849	562	32
9	3,910	3,021	558	331	25
10	3,723	3,078	415	230	19
11	3,463	3,117	197	149	17
12	2,610	2,550	39	20	7

(資料) Final Stat. Rep., p.46.

事務等軽労働のパートの仕事を与え学業の継続を援助する事業、「農家厚生計画」(貧農に対する生活物資の支給と種子・家畜・肥料・農機具の貸与および再入植計画、人口五千以下の農村地域の非農家貧窮家庭の救済も含む)、「移動民計画」(移動民をセンターやキャンプに収容し仕事と賃金を供与、州緊急救済局の移動民部が運営)があった。いずれも州・地方の救済機関が F E R R A の当該機関の監督下で実施に当たったのは「一般救済計画」と変りなかった。くわしくは Final Stat. Rep., chap. W などを見よ。

例 いわゆる授産救済で、比較的小規模、軽労働の失業対策事業に失業者を就労させ、反対給付として賃金を支給する救済方式。ところで右のような F E R R A による「事業救済」計画の不振は、救済行政の主体者である州と地方が事業による救済を忌避する傾向があったことと前述のように連邦がそれを強制できなかったためである。この点をやや具体的に立入ってみよう。

F E R R A は発足当初から、失業者に対する救済は公共事業ないしは救済事業によるべきであり、「直接救済はたんなる一時的・便宜的手段で」「可能なかぎり速やかに廃止される」べきであるという基本方針を鮮明に打出していた (J. C. Brown, op. cit., p. 150 参照)。連邦資金による救済は失業労働者のみとし、それ以外の労働不能者の救済は従来どおり州・地方資金で賄われるべきであるとする一般原則と直接救済は「道徳と自尊心を破壊する」(ホプキンス長官)という被救済者への精神面の配慮を重視したからであった。そのため F E R R A は発足と同時に「事業部」をもうけ、三三―三四年冬期には連邦直轄の失業救済事業として C W A 計画を実施したし、C W A 解体後三四年四月以降は「緊急事業救済計画」を推進した。だが「事業部」や「緊急事業救済計画」はあくまで州や地方の事業救済に対する監督ないし技術的助言・プランの示唆等によるその奨励機関および事業救済の奨励計画にすぎなかったのである。直接救済か事業救済かの救済形態を決める権限は事業主体としての州と地方の掌中にあり、実際の事業計画の立案・

採択・実施・管理には州・地方正規行政機関や地方社会事業部が当り、計画の最終承認権は州救済局に所屬していた。そのばあい事業救済は、セメント・鉄鋼等各種資材や技術者等の雇用を必要とし、直接救済にくらべて一人当りの救済経費が割高につくうえに、<sup>(25)</sup> 計画立案・評価・監督など特別な付帯行務が要求された。したがって州は「財政上のより大きな直接的負担となる」事業救済を忌避し、とくに州からも F E R A から十分な資金を与えられず限定された資金でできうるかぎり多数の失業者の救済に直接当らなければならなかった地方当局は、安あがり管理の容易な直接救済に強く固執したのであった。<sup>(26)</sup> そのさい F E R A は州に事業救済の裏付けとなる拠出金（非労働コストは原則として自己負担）の増額を強制できなかったし、また施行規制によっても事業救済の執行を強要できなかったのである。施行規則は事業のタイプ、雇用の資格、賃率・労働時間等労働条件などたんに救済事業の基準を定めたにすぎず（規則 No 3、No 4、No 5 など）、しかもそれも十分に守られたわけではなかった（H. J. Bitterman, pp. 308-9 参照）。所詮「補助金ベースでは救済事業を主宰した州・地方の気乗り薄を克服しえず」「州や地方の資金をほとんど引出せず」（J. A. Maxwell, op. cit., p. 143）<sup>(27)</sup>、F E R A 自身「事業救済計画」の失敗を認めざるをえなかつたのである。

④ 直接救済が一件当り一カ月、二三ドル（三四年平均）であつたのに対し「緊急事業救済計画」の雇用コストは一人一カ月、三四ドル（Final Stat. Rep., p. 41, p. 54, Breman and others, ed., op. cit., p. 100 以下算出）。

⑤ たとえばオハイオ州では三四年七月—三五年六月間の月平均被救済者数は一二〇万人にのぼつたが、このうち「事業救済」による者は六・五万人、たった五%をしめるにすぎなかつた。「直接救済にくらべての事業救済のより大きな経費が計画と雇者を制限した」（Breman and others, ed., op. cit., p. 85）のが原因であつた。C W A の経験も州・地方に「事業救済は連邦の責任である」（J. A. Maxwell, op. cit., p. 143）とさう観念を植えつける結果をもたらしただけであつた。

⑥ その他、一般にあげられている地方の企画・管理能力の貧困、民間事業・正規公共事業との競合禁止、稼得労働時間の制限などは「事業救済」不振の副次的要因であらう。

## 救済水準

しかも F E R A 下の貧窮者に対する給付水準ないし生活保護基準はきわめて低位であった。F E R A は施行規則 No 3 で「一般救済計画」の実施要項をつぎのように定めた。すなわち(1)保護世帯の認定は、保護申請者に対する資産・収入および縁故者・友人・民間団体等の援助・他の公的扶助の有無の調査いわゆるミーンズ・テストにもとづくべきこと、(2)過当り最低生活費と賃金等非救済所得との差額<sup>11</sup>生計費不足分が給付されるべきこと、(3)以上は「事業救済計画」における被救済者に対しても適用されること(ただしこのばあいには「生計費不足」を上回る若干の食・衣・交通費の付加給付が認められる)<sup>12</sup>など(D. Carothers, op. cit., pp. 7—8)。ところが、前にもふれたようにここでは肝心の保護基準については「最低生活水準を維持し肉体的苦痛を妨ぐことができる」だけの水準という目標が指示されているのみで、「連邦基準を地方的問題へ適用するさいにはかなりな裁量の余地が与えられなければならない」(E. A. Williams, op. cit., p. 94)として、最低生活費水準の解釈、保護資格基準、扶助範囲の決定は州の自由裁量へまかされたのである。この結果、保護基準は州ごとあるいは地方ごとに生活水準、受給者数、救済資金量、救済政策、世論などの相違により、いちじるしく異なったのみならず、「多くの州ではホプキンスが適当な最低標準とみなした水準を大幅に下回す」(L. V. Chandler, op. cit., p. 198)で設定されたのである。しかもそれもあくまでたんなる到達目標とされたのであり、じつさいの給付高はその時々々の予算にしたがってしばしば変更され、また州によってはいかなる基準ももうけられず、地方へ一任するケースもあった。じじつ、「一般救済計画」による一件一カ月当りの給付高は三三年平均、一五・二ドル、三四年、二一・五ドル、三五年でも二五・五ドルにすぎず(Final Stat. Rep., p. 4)より算出、第10表参照)、最高の三五年一月の家族当り給付高も三〇・五ドルにとどまっているのである。三五

第10表 「一般救済計画」の給付高の推移  
(1件当り平均, ドル)

	単身者及び 家	家 族
1933年 3月	15.35	16.37
6	14.77	15.82
9	16.04	17.34
12	16.06	17.67
34年 3月	16.45	18.20
6	21.93	23.84
9	22.39	24.25
12	26.31	28.42
35年 3月	26.55	28.83
6	25.82	28.17
9	23.75	25.86
12	21.04	23.16

(資料) Final Stat. Rep., p. 41.

実際に支給されなかったし、ガス・光熱・水道料はのちに救済水準の引上げ改訂が行われるまで家計必要項目のうちに算入されず、「いかなる時にも(全国を通じて一般に)光熱・衣料・医療・家庭器具の扶助は十分ではなかった」(E.A. Williams, op. cit., p. 97)のである。たしかに世帯当り平均給付水準は三三年五月の一四・一ドルから最高の三五年一月には二八・一ドルへ引上げられているのであるが、しかしそれは主としてきよくたんに低かった貧困州における給付が連邦補助金のテコ入れによりレベルアップした結果にほかならず、FERA自ら救済水準について「一般的にいつて肉体的苦痛は防がれた。だが救済を要する総ての失業者に対し最低生活水準を与えるのは不可能であった」(三六年八月の議会報告、ibid., p. 96)と評価して、最低限度の生活水準を保障しえなかった事実を認めざるをえない

年に四人家族の都市住民の最低生活費が七五ドルと見積られていたから、世帯当り三〇ドルないしそれ以下という給付水準は、その他月数ドルの連邦余剩救済会社からの給与物資などを勘案しても全く肉体的生存ギリギリの動物的生存ラインとみられた。じっさい全国を通じて辛じて「適当なベース」に達したと認められたのは食料扶助のみにすぎず(三四年五月―三五年六月間に現物給付のうち五一―七一%のシェアを占めている、ibid., p. 10)、たとえば家賃扶助は追出されたあとで一カ月の家賃が支給されるのが普通であり、小額の定期的な家賃扶助を規定した大部分の州でも資金が不足した時には

かつたのである。<sup>(30)</sup>

(28) WPAの社会調査部の算定による五九都市平均の「非常時生活費」。食事は必要最低栄養価、長期にわたれば健康に害がある。ラジオ・新聞なし、ストックキング、年六足、絹・羊毛ドレスそれぞれ三年に一着などと定義されている(N. R. P. B. op. cit., pp. 162—63)。

(29) とはいえ、いぜんとして給付水準の州間格差ははなはだしかった。三五年一月には最高のニューヨーク州の四七・九ドルから最低の南カロライナ州の一・一ドルまでの開きがあった(A. E. Gettel, op. cit., p. 249)。かりにのちにみるWPAの保障賃金率が生活水準の地域間格差を反映しているものとすれば(ニューヨークと南カロライナとは半分以下の格差)、扶助格差はそれよりはるかに大きいのであり、FERRAは扶助の国民的最低標準を確保しえなかつたといえよう。

(30) ホプキンス長官も「一般的水準は安全の縁に來ていない」「我々は十分な救済を決して与えなかつた」(H. L. Hopkins, op. cit., p. 103, p. 99)と述懐している。

(31) 第三の目標である「救済計画の多様化」については「特別計画」によって一応の成果をあげたと評価されている。それがほとんど全額連邦資金による實際上連邦の委託事業として行われたからである。

#### 救済費の政府別負担比率

以上のFERRA計画の資金源は連邦・州・地方それぞれの拠出金からなるのであるが、救済資金全体の中で連邦のしめる割合は一貫して増大した。三三—三五年間に地方資金は二億ドルから二・四億ドルへ二七%、州のそれは一・一億ドルから二・二億ドルへ二倍増大したのに対し連邦資金は四・八億ドルから一三・六億ドルへ三倍激増し、それともない救済資金全体にしめる地方・州の比率がそれぞれ二五%から一三%、一四%から一二%へ減少したのと反対に、連邦のそれは六一%から七四%へ増大している(第11表参照)。失業救済費のますます増大する割合を連邦財政が負担したのは明らかである。この基礎には連邦財政力の優越性があつたのはもちろんであるが、前述のようにF



第11表 救済資金<sup>(1)</sup>の政府別負担比率

	合計 (100万ドル)	連 邦		州		地 方	
		額 (100万ドル)	比率 (%)	額 (100万ドル)	比率 (%)	額 (100万ドル)	比率 (%)
1933	792.9	480.7	60.6	113.3	14.3	198.9	25.1
34	1,476.6	1,065.0	72.1	185.3	12.5	226.3	15.3
35	1,827.0	1,360.0	74.4	224.2	12.3	242.8	13.3
総計	4,096.5	2,905.7	70.9	522.8	12.8	668.0	16.3

(1) 「緊急救済計画」。

(資料) N.I.C.B., *Cost of Government in the U.S. 1934-1936.*, pp. 32-34.

E.R.A.が応分の州拠出金を確保しえず連邦が一方的に補助金を増大させざるをえなかったという事情があった点を見落してはならない。だが問題は連邦がたんに失業救済費の大部分を負担したことのみではなく、この過程で伝統的に地方の責任とされてきた労働不能者の救済費をも連邦が負担する傾向が生じたことである。州や地方政府は高齢者・児童・身障者など労働不能者を、全額自己負担となる救済法ないし特別公約扶助制度へ吸収するよりも、できうるかぎり連邦補助金が与えられる「緊急救済計画」へ振り替えたのである。「多数の州や地方は旧特別扶助および救済制度の維持費を節約する努力をし」て「できうるかぎり多くの救済費負担を連邦政府へ肩替りさせる傾向」が増大し(E.A. Williams, *op. cit.*, p. 237)。(F.E.R.A.補助金制度の発足によりほとんどの地方で救済法制度は事実上機能を停止したといわれる(A.E. Geddes, *op. cit.*, p. 5)。)これに対しF.E.R.A.は従来の公的扶助制度の救済対象者の「緊急救済名簿」への移行を禁止したものの(施行規則No 3)、実際にはF.E.R.A.が膨大な数にのぼる名簿登録者の貧窮の性格をいちいちそれが失業によるものかどうかを点検することは事実上不可能であった。このため結局雇用の可能性と無関係に要救済者が名簿に含まれるようになり、三四年一月時点の調査では名簿記載者のうち労働不能者は三割を占め(U.S.F.W.A., *Final Report on the WPA Program*,

1935—43, p. 6)「驚くほど高いパーセンテージの老齢者が救済名簿に名をこらねた」(Derber and Young, *op. cit.*, 前掲訳、三五—一頁)いたのである。じつさい三四年に、FERAによる救済を受けた六五歳以上の老齢者は七〇万人に達し、州の公的老齢扶助受給者数を三倍以上上回り、また「緊急救済」の対象となった母子家庭数三五・八万に対して州児童扶助法による受給数は三分の一以下の一〇・九万家庭にすぎなかったのである(藤田伍一「アメリカ公的扶助制度の再編成」、『一橋論叢』第七五巻第四号所収、四六五—六六頁より)。かくてFERA制度が州の救貧・特別扶助制度に代替化したのであり、財政負担上の配慮からはもちろん、救済の責任は地方にあるという伝統的行政慣行を破壊するものとして救済行政上からも由々しい問題を生み出し、それは連邦当局の憤慨をかっただけであった(E. A. Williams, *op. cit.*, pp. 237—38 参照)。

以上まとめれば、FERAのそもそもの構想は失業労働者に対する雇用の提供による最低生活の保障であった。しかるにその実態は失業者を労働者としてではなくたんなる貧窮者として、しかも肉体的最低限の水準で、かつ連邦資金の丸抱えで救済する結果となったのである。FERAはたんにいわば連邦による生活扶助ないし生活保護制度として機能したわけである。しかも補助金制度によっては州権の壁を越えられなかったのとどまらず、とくに州分担金率をめぐる連邦権力と州権との間で鋭い対立関係が生じ、それはしばしば抜きさしならぬ深刻な政治的対立・抗争へまで発展したのであった。三三—四年冬期頃を境にしてFERAと州・地方とのあつれきがしだいに増大し、州・地方は連邦規制に反発し連邦も州の消極的な政策姿勢を指弾し、相互不信が高まった(E. A. Williams, *op. cit.*, pp. 234—39, J. A. Maxwell, *op. cit.*, p. 144 参照)。FERAによる補助金行政の行詰りはこの面からも明らかであった。

(未完)