

## 〔調査〕 「1946年雇用法」の成立について (I)

### 1. はじめに

(1) 1946年2月20日、ローズヴェルト亡き後を受けた合衆国大統領ハリー・S・トルーマンは、第79議会公法304号に署名した。ここに「1946年雇用法」がついに成立した。前年1945年1月22日に「1945年完全雇用法案」が上院に上提されて以来展開されてきた一大論争がこのPL304の成立によって一応の結着を見たのである。

そのセクション2「政策の布告」は、同法立法の目的を次のように規定している。

「産業、農業、労働、および州と地方政府の援助と協力のもとに、連邦政府の必要と義務および全国的政策の他の不可欠の考慮要件と両立するすべての実行可能な手段を用い、自由競争企業制度と一般的福祉を育成し促進することを意図した仕方で、能力と意欲を持ちかつ仕事を求める者に有用な雇用が与えられる諸条件を創出し維持する目的のために、すべての連邦政府の計画、機能、および資源を統合し利用し、最大限の雇用、生産、および購買力を促進することが、連邦政府の持続的政策かつ責任であることを、議会はここに布告する<sup>1)</sup>」。

PL304は、のちに見るように、マリー原案S.380に、上院審議、下院審議、そして上下両院連合協議委員会審議を通して徹底的な修正が加えられて最終成案となったものであるから、「すべての人にとってすべての事を意味しうる<sup>2)</sup>」文面となっているという極端な評価を下す

1) 「雇用法」の原文は、Stephen K. Baily, *Congress Makes a Law: The Story behind the Employment Act of 1946*, Columbia U. P., 1950, pp. 228-232. あるいは最近では、Hugh S. Norton, *The Employment Act and the Council of Economic Advisers, 1946-1976*, U. of South Carolina P., 1977, Appendix D に与えられている。邦訳はアメリカ学会訳編『原典アメリカ史 第6巻』(岩波書店, 1981), pp. 133-136にある。なお、この邦訳は原典の参照ページをペイリー上掲のマリー原案のそれと間違えている。

2) *Twentieth Anniversary of the Employment Act of 1946: An Economic Symposium*, U.S.G.P.O., 1966, p. 35 における Nevins D. Baxter の発言。

論者もいる。しかし、PL304は、まさにこの「政策の布告」なる重要条項において、「最大限の雇用、生産および購買力を促進すること」が、ほかならぬ合衆国「連邦政府の持続的政策かつ責任」であると宣言したのである。このことだけは、まごうかたのない事実であると言わなければなるまい。

しかも、この「雇用法」の規定によって、合衆国大統領は毎年の会期の初めに議会に対して「経済報告」を行うことを義務づけられ、報告の内容として特定されたのは、雇用、生産、および購買力の水準とその趨勢、上記「布告」に唱われた政策目標を遂行するための連邦政府計画などであった。同時に、この立法の目的を遂行する助けとして大統領行政府の中に「経済諮問委員会」(CEA)が創設された。上記「布告」の遂行のために専門の経済学者が大統領行政府に恒常的に参加する道が開かれたのである。さらには、この法によって、両院「経済報告合同委員会」(のちに「合同経済委員会」JEC)が設立されることになった。その後の事態の経過の中で、独自のスタッフを持ち広範な公聴会を開くJECの存在の意義の大きさが次第に明らかになった。

すべてこうしたことは、1920年代末までの、いなもつと云えば、「雇用法」成立以前のアメリカ合衆国では、考えられない本格的な変化であった。まことに、「雇用法」はCEA初代委員長が述べたように、「『自由競争企業体制』の原則の力強い再確認であると同時に、経済分野における連邦政府の責任の拡大の積極的な宣言<sup>3)</sup>」をなすものであった。

こうして、「1946年雇用法」の成立は、アメリカ経済における連邦政府の役割の発展のうえで1つの分水嶺をなす出来事であった。言うまでもなく、「雇用法」は、その名称が連想させるところとは違って、何か雇用調整とか労働の再訓練とかいったことに関する政府の雇用政策の法的規定を与えたものではない。合衆国連邦政府の意識的計画的財政政策の法的根拠をなしているところに

3) Edwin G. Nourse, *Economics in the Public Service: Administrative Aspects of the Employment Act*, N. Y., 1953, p. 29.

その意義がある。ここでは、この意識的計画的財政政策ということが強調されなければならない。このような財政政策の遂行が、すなわち時代の文脈で言えば、ケインズ政策の遂行が、連邦政府の「責任」であると唱われたところに「雇用法」成立の決定的な歴史的意義が求められなければならない。だからこそ、「雇用法」制定・実施の10年後アルヴィン・ハンセンはPL304をもって「完全雇用のための政府計画のマグナ・カルタ」<sup>4)</sup>であると喝破したのである。われわれが「雇用法」に注目する理由もまたそこにある。

(2) さて、「雇用法」の成立過程を検討する場合、さしあたりまず問題になるのは、一体どこから始めるかということである。「雇用法」の直接の立法過程については、ベイリー [上掲、注1] がアメリカ合衆国における決定版とも言える研究成果であり、それ以後この労作に挑戦しようとする例はないと言っても過言ではない。ところで、「1945年完全雇用法案」の上提から「1946年雇用法」の成立に至る1年余は戦時経済から平時経済への「再転換論争」に密接にかかわって「完全雇用法案」が議論された時期であった。法案推進派の側にその動機を与えたのは、動員解除に伴う戦後不況=大量失業の恐れであった。「雇用法」誕生の産婆役となったのは、この歴史的な文脈であった。

だが、ここで注意しなければならないのは、S. 380やPL 304に結実する財政政策の構想はニューディール期における手さぐりの「実験的進化」という歴史的な準備過程なしには考えられないものであったという事情である。1929年の大恐慌勃発直前から1933年3月までのフーヴァ政権の時代が、伝統的観念に立つ連邦政府の政策が大恐慌の深化を前にしてその無力を暴露した時期であったとすれば、それに続くローズヴェルト政権のニューディール期は、連邦政府が伝統的観念にひざまづきながらの反抗を行いつつ大恐慌という「異常時」、「緊急時」の名のもとにスペンディングの実験を重ねた時期であった。ここではニューディールと呼ばれうる時期を1938年までと理解しておくが、「実験的進化こそニューディールを理解するカギである」というバジル・ラウチの仮説<sup>5)</sup>は今なお注目に値するものと筆者は考えており、ス

ペンディング・ポリシーに結実してゆくニューディール期の財政政策の展開もまた実験的進化の過程と解するのが最も適切であるように思われる。

そしてニューディールの試行錯誤の過程がある1つのことを生み出していたことは確かであった。それは、連邦政府の活動範囲の拡大であった。「政府は行動することを余儀なくされ、そうすることによってますます深く介入していった」<sup>6)</sup>。財政規模が拡大し、連年財政赤字を生んだ。この過程は、「政府の通常の(そして最小限の)機能をまかなうための歳入を生み出すという財政政策の伝統的観念」から「国民所得、生産、および雇いをコントロールする」ことが連邦政府の役割であるという認識への移行をもたらした<sup>7)</sup>。連邦政府が収支相償うべき「家計」視されていた段階から、国民経済のコントローラーとみなされる段階に立ち至ったのである。ニューディール期におけるこうした事実としての変化と経験なしに、合衆国における財政政策の革命は語る事ができない。財政革命は、レヴォリューションというよりむしろエヴォリューションであった<sup>8)</sup>。その意味で「雇用法」を準備した歴史過程として、われわれはニューディール期の財政政策の実験的進化から筆を起すことにする。

さて、財政政策の変化をもたらした要因の2つが、今述べた事実としての変化と経験の蓄積であったとすれば、いま1つの要因としてそれに体系的根拠と確信を与える「思想」もまた必要であった。そして、この点で忘れてならないのは、ケインズとケインズ理論の果たした役割であろう。もちろん、事態を仔細に見れば、ニューディール期に関する限り、ケインズの影響はほとんど認められない。ニューディール期の中で「バジェット・バランス」<sup>9)</sup>と対比して呼ばれた「スペンダーズ」もケインズとは独立に、自分自身の経験と直観からスペンディングを唱道した。しかしまた『一般理論』の公刊以降、ニューディールの唯一の失敗は何であったのかを当時の有力な経済学者のあいだに目から鱗が落ちる体で納得させたのは、ケインズであった。そこで、ニューディール期から「雇用法」成立までの歴史過程におけるケインズとケインズ理論の位置づけという興味ある問題にも以下で言及することにしたい。

4) Alvin H. Hansen, *The American Economy*, N. Y., 1957, p. 89. 小原敬士/伊東政吉訳『アメリカの経済』(東洋経済新報社, 1959), p. 114.

5) Basil Rauch, *The History of the New Deal 1933-1938*, 1944, Reprinted 1975, Octagon Books edition, p. xvi.

6) Arthur E. Burns/Donald S. Watson, *Government Spending and Economic Expansion*, 1944, Reprinted 1972, Da Capo Press edition, p. vi.

7) 同上, pp. 51-52.

8) Herbert Stein, *The Fiscal Revolution in America*, U. of Chicago P., 1969, pp. 3-4.

## 2. ニューディール: 実験的進化

(1) 実は、「雇用法」の前史を本格的に確定しようとするれば、われわれはかなり遠くにまで遡らなければならない。つまり、視点を合衆国におけるあれこれの景気安定策のアイデアの進化にとれば、すなわち政策思想史の視角から見れば、おそらく「雇用法」の前史は合衆国における景気循環というこの「近代的生活」の開始にまで遡るとしなければならないだろう。連邦議会は19世紀を通してそのつどの恐慌ないし不況の原因についてアド・ホックな調査を行っているからである。20世紀に入ってからでも、例えば1921年にハーディング大統領が召集した「失業コンファランス」が有名であり<sup>9)</sup>、その際、時の商務長官フーヴァーが主宰した通称フーヴァー委員会の報告書『合衆国における最近の経済的变化』(1929年に公刊)は、このコンファランスの1つの産物である。

本稿で19世紀以来のこうした過程について立入った検討を行わないのは、大部分は手許の資料不足にあるけれども、一部は筆者には確かであると思われるある予想からも来ている。すなわち、よしんばこれらの過程、とりわけ1920年代のそれに立入ることができたとしても、アメリカ合衆国において以上の過程の中から用意されてきたあれこれの政策思想ないし構想は、1929年に始まる未曾有の恐慌に十分太刀打ちできるだけの深みと広がりをも備えていなかっただろうと予想されるのである。過去の経緯はどうあれ、1929年に始まる大恐慌は従前の政府政策、とりわけ財政政策の思想がその中に放り込まれてその真価を問われることになったルツボであった。

いま1つだけ伝来の政策構想の失敗の例を挙げれば、郵便局、河川港湾建設といった公共事業支出のカウンター・サイクリカルな利用という構想が好例であろう。連邦および州・地方政府のこうした公共事業支出のタイミングを景気循環の浮沈に合わせて計画的に行い、それを好況局面では減らし不況局面では増やすことによって景気循環の波をならそうという構想は、財政当局者がおのずから発想するものとして1920年代の合衆国では自明のものとしてとされていた<sup>10)</sup>。しかも、この構想は大統領に就任しようとしていたフーヴァーその人の公約でさえあった。フーヴァー当選後に開催された全国州知事会議でフーヴァーの意を体したメイン州知事ブルースターがこの種の支出のための「30億ドル準備基金」計画を公表しているの

である<sup>11)</sup>。

だが、すでに前稿で指摘したように<sup>12)</sup>、フーヴァー大統領は1931年3月のワグナー「連邦雇用事業」法案に拒否権を発動したし、「大統領雇用緊急委員会」のウッズ委員長が失業救済のための公共事業の促進を目的とした8億4000万ドルの支出を勧告したときにも、これをにべなく拒否して、最大限1億5000万ドルの支出を許したにすぎず、ウッズは傷心のうちに委員長を辞任していた。

願れば、公共事業支出のタイミングによる景気の平準化という構想は、繁栄の20年代に夢想された机上のプランにすぎなかった。誰もが自明のものとしながら、最後の詰めが行われていなかったのである。何よりもまず、緊急公共事業支出の拡大のためにいかにして資金調達を行うかがあいまいであった。なるほど、長期的には好況局面での支出減と不況局面での支出増が相殺されあうというのがこの構想の背後にある確信であった。だが、いま現に緊急に支出増を行うとき短期的な資金調達はどうか、税収からまかなうのか、国債を発行するのか、この点ははっきりしていなかった<sup>13)</sup>。結局、フーヴァー大統領は、財政均衡主義の呪縛から逃れることができず、公共事業支出の増大は増税に導き、増税はまた企業努力に水をさし、結果としては失業をもたらすにすぎないという論理をもって、いかなる公共事業・救済法案に対しても断固として拒否権を発動し続けたのである。そしてこのように「断固として」、すなわち信念をもって、公共事業支出の拡大を拒否することができたところに、フーヴァー大統領とその失敗が外ならぬ「時代の産物」であったことも前稿で明らかにした通りである。フーヴァー政権の経済政策とローズヴェルト政権のニューディールの「連続性」を強調する議論が一部に見られるが<sup>14)</sup>、歴史の1つの解釈としては興味あるアプローチではあるとしても、フーヴァー政権の伝統的「アメリカニズム」の厳密な適用と対比されるローズヴェルト政権のニューディールの「嵐のような実験」は、両者の「断絶」こそが歴史の実態であることを示唆している。

(2) ローズヴェルト政権が発足したとき、アメリカにおける銀行恐慌はその頂点に達していた。取付けが疫病

11) スタイン、上掲、p. 10。

12) 平井規之「フーヴァー政権の恐慌対策——財政政策の『革命前夜』——」本誌、28-2、1977年4月。

13) スタイン、上掲、p. 10。

14) 例えば、Murray N. Rothbard, *America's Great Depression*, 3rd ed., Kansas City, 1975。

9) ノース、前掲、の第4章は20世紀に入ってからいくつかの取組みを伝えている。

10) バーンズ/ワトソン、上掲、p. 31。



的に広がり、全国の約半分の州はバンク・ホリデイを宣言していた。これに対して就任直後のローズヴェルトは断固とした行動をもって対処した。まことに、「銀行恐慌の処理は、ニューディールの歴史のうえで最も輝かしいページの1つであった」<sup>15)</sup>。本稿では金融政策には立入らないが、ここで1つだけ言及しておくことがある。

ローズヴェルト政権は、銀行恐慌への緊急の対処の中から結局金本位制の停止にまで行きついた。ローズヴェルトは、就任直後の1933年3月6日に、2つの大統領令を下した。1つは3月9日に議会に特別会期の開催を求めたもので、いま1つは第1次大戦時の「対敵通商法」という「いささか疑わしい法的権限に依拠して」<sup>16)</sup> 3月9日までの全国の銀行のバンク・ホリデイとその間における銀行による金の取引の停止を宣言した。3月9日、議会は「緊急銀行法」(Emergency Banking Act of 1933)を通過させた。同法は3月6日の大統領の行動を承認し、正金の取引に関して大統領に広範な権限を与え、また連銀のバンク・ノートの緊急発行を認めた。翌3月10日ローズヴェルトは再び大統領令を発し、バンク・ホリデイ以降においても財務長官の認可がない限り銀行・非銀行機関が金の支払いを行うことを禁止した。さらに4月5日、20日、および28日の大統領令は財務長官の認可がない限りすべての国際的金取引を禁止し、いかなる個人または機関に対しても——コレクションを目的とした100ドルまでを除いて——金の保有を禁止した。こうしてアメリカ合衆国は金本位制を離脱した。

同時に、フーヴァ政権末期以来2度にわたって廃案になってきた「インフレ派」の立法が「農業調整法」(AAA)に対する「トマス修正法」によって可決され5月12日、大統領の調印を見た。これによって大統領は30億ドルを上限とする保証なきグリーンバック紙幣の発行を財務長官に命令する権限が与えられた。また、6月16日の「銀行法」(Banking Act of 1933)によって「連邦預金保険公社」(Federal Deposit Insurance Corporation)が設立され、取付けの回避の保証を与えた。

ここに見たアメリカの金本位制からの離脱と付随する措置は、連邦政府がインフレ政策ないしは拡大政策を持続的に遂行することを可能にしたと言える。金の国内流

出の恐れはなくなり、国外流出の恐れもなくなり、銀行取付けを引き起す有力な要因も取り除かれた。連銀と財務省の権限が強まり、連銀は連邦政府政策に資金面でより大きな責任を果すことができるようになった。こうして、連邦政府の財政政策は対外的対内的な貨幣面での制約から解放されたことになる。

だが、アメリカ合衆国における財政政策の進化=革命の途上では、このいわゆる「管理通貨制」の成立に、過大な評価を与えることはできない。連邦政府の拡大的財政政策が貨幣的制約から解放される枠組が与えられたことは確かであるが、これによって財政革命が完遂されたわけではない。「管理通貨制」という器は与えられたけれども、中身の財政政策そのものがなお多くの制約を乗り越えて進化してゆかなければならなかったのである。以下の行論は、それを証明することを1つの課題としていっているとよい。

(3) そこでまず、ローズヴェルト政権がニューディール期に行った実際の政府支出の動きを検討してみよう。第1表が検討の対象である。原表には、「緊急支出」という用語は明示されているわけではなく、したがってまた「公共事業」、「失業救済」、「貸付・出資」が1つの大項目のもとにくられて作成されているわけでもないが、この『財務長官報告』の基礎にある考え方、すなわちニューディール期に行われていた「2重予算」方式を忠実に反映させれば、この方が実状に合っているし理解もし易い。なお「2重予算」方式については別の行論で検討する。

さて、第1表から看取されるニューディールの財政支出の大きな特徴は、「国防」費の支出が相対的に安定していることである。ニューディールの恐慌対策はもっぱら民生支出の増大として行われ、軍備増強の方向をとったのではないことがここに改めて確認される。合衆国が第2次世界大戦に参加してゆく過程は、第1次大戦の場合と同様、興味ある研究対象をなしているが、今、ローズヴェルト大統領自身が積極的な欧州戦介入を意思表示した行動を挙げれば、有名な「隔離」演説であろう。病の蔓延から社会の健康を防御するために侵略者(ファシスト)という病人を隔離せよという趣旨の演説である。ローズヴェルトが中西部の「孤立主義」(欧州戦不介入論)の中心地、シカゴに乗り込んでこの観測気球を打ち上げるのはやっとならぬ1937年10月のことである。この年7月に、日本が蘆溝橋事件をきっかけに中国侵略を開始したとき合衆国の中立政策がいかに不適切かが暴露されていたのである。1938年の年頭教書で、ローズヴェルト

15) Paul Studenski/Herman E. Kroos, *Financial History of the United States*, 1952, p. 384.

16) William E. Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal 1932-1940*, 1963, p. 42. 陸井三郎訳『ローズヴェルト』(紀伊国屋書店, 1968), p. 33.



第 1 表 連邦政府支出内訳(1931-1939 会計年度)

(単位: 100万ドル)

	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
通 常 支 出									
一 般 行 政	647	756	584	458	562	661	672	701	770
国 防	667	664	633	494	663	880	895	980	1,056
軍 人 恩 給	943	973	849	554	604	2,348	1,128	572	545
公 債 利 子	612	599	689	757	821	749	866	926	940
農 業 調 整 計 画	—	—	—	289	712	533	527	362	782
社 会 保 障	—	—	—	—	—	42	465	689	850
そ の 他	118	171	96	99	96	96	110	416	248
緊 急 支 出									
公 共 事 業	421	499	472	625	766	914	1,102	880	1,111
失 業 救 済	—	—	360	1,853	2,363	2,372	2,527	1,996	2,677
貸 付 ・ 出 資	263	873	181	882	424	71	150	104	231
公 債 償 還	440	413	461	360	573	403	104	65	58
総 支 出	4,111	4,948	4,325	6,371	7,583	9,069	8,546	7,691	9,268

[出所] *Annual Report of the Secretary of the Treasury*, 1939, p. 367.

は6隻の戦艦建造の承認とそのあと12隻の建造の予備承認を訴えた。「両洋」海軍の建設が彼の目標であった。もっとも、それ以前の1934年3月に「ヴィンソン海軍対等法」が通り、同法は、ワシントン、ロンドン両条約の制限一杯までの海軍増強を唱っていたけれども、議会が十分な予算をつけなかったので1938年の時点までは主として更新ベースでの建艦が行われていたにすぎない。ローズヴェルトの年頭教書を受けて、「ヴィンソン海軍拡張法」が議会を通過したのは、1938年5月であった。当時の時点では、軍備増強とは何よりもまず大艦巨砲主義の実現として理解されており、実際に合衆国がその後戦時経済体制に入るときも航空機増産ではなくまず主力艦の増強から着手している。したがって、「ヴィンソン拡張法」通過が1938年5月だということは、ニューディール期の財政支出に軍需的性格が少ないことを裏づける事実であるとしてよい。

なお、「軍人恩給」の動き、とくに1936、37会計年度における著増が目目されるが、これを何かミリタリズムのようなもの兆候として挙げることはできない。事態の性格は、より多く世俗的なものであり、第1次大戦の退役軍人の圧力がニューディール3年目になってやっと効を奏し、他の費目への圧迫のために抵抗するローズヴェルト大統領の拒否権を超えて、1936年1月に議会の承認を得たものである。この法は、退役軍人への支給金、いわゆる veterans' bonus を、即時現金化するか、あるいは年利3%で1945年の満期を待つかとする小額債券で支払うことを規定した。「アメリカ在郷軍人会」の推計によれば、このときのボーナス・マネーの約34.5%が

小売商からの掛買の返済に、19%が証券の購入と預金に、15.5%が消費財の購入にあてられたという<sup>17)</sup>。

さて、その次に登場する「農業調整計画」と「社会保障」が、もちろんニューディール・プロパーの支出費目である。それぞれ、1934(年6月に終る)会計年度と1936会計年度から登場していることがそれを示している。しかも、ここで興味深いことは、この2つの費目が「緊急支出」の分類ではなく、「一般行政」費、「国防」費などと並ぶ「通常支出」の分類に位置づけられていることである。そして、実際、これらの支出費目はニューディールの産物として生まれたものが、その後「制度化」されて今日に至っている。

ニューディールの農業政策は、農産物価格維持政策と農業金融政策にまとめられる<sup>18)</sup>。

価格維持政策の法的根拠は、1933年の「農業調整法」(AAA)、1936年1月の、連邦政府の州権介入と課税権の乱用を論拠とする最高裁の違憲判決、それに対応しつつ路線を維持するための「土壌保全国内割当法」(Soil Conservation and Domestic Allotment Act)、そして1938年の「農業調整法」へと引き継がれる。農産物価格維持とは、農業が比較的的好況を享受していたとき

17) ストッデンスキ/クルース、上掲、p. 414。

18) 馬場宏二『アメリカ農業問題の発生』(東京大学出版会、1967)。R. S. Kirkendall, "The New Deal and Agriculture," in: J. Braeman/R. H. Bremner/D. Brody, ed., *The New Deal*, Vol. 1, 1975。アメリカ経済研究会編『ニューディールの経済政策』(慶応通信、1965)第2部第1章が詳しい。

れる1909年8月から1914年7月の5年間を基準年として、この間における農産物価格と他の商品価格のバリエーション価格を設定し、これを維持すべく作付制限をしようというものである。価格支持の対象となる「基本農産物」は、33年法では、小麦、棉花、とうもろこし、豚など7品目、その後追加され、最終的に35年法改正でジャガイモが加えられて16品目となった。農務長官と基本農産物生産者が、後者の任意によって減反ないしは減産協定を結び、その見返りとして報償金が農民側に支払われるという仕組みであった。報償金の財源は、基本農産物の第1次加工に課せられる加工税であった。また1933年10月には大統領令によりRFC資金に基づき「商品信用公社」(CCC)が設立された。これは減反・減産政策の補助機関であるが、事実上、余剰農産物の買支えの役割を負うようになった。CCCは、封印された非腐敗農産物を担保として農民に融資を行うのであるが、それが、「償還請求権なき融資」(nonrecourse loan)の形式をとったのである。つまり、生産者は農産物を担保として融資を受けたあと、借入金を返済して農産物を自分の手許に戻してもよいが、そのまま農産物の所有権をCCCに引き渡せば返済を免がれることができた。

農業金融政策では、まず1933年3月末に大統領令により農業関係政府金融機関を整理・統合して「農業信用局」(FCA)を設置し、政府の農業金融を一本化した。5月には「緊急農地抵当法」(Emergency Farm Mortgage Act)を制定し、連邦土地銀行に上限20億ドルの公債発行の権限を与えて、土地銀行の再融資によって農地の抵当流れを救済しようとはかった。6月には「農業信用法」(Farm Credit Act)を制定して、生産信用公社と協同組合銀行を設立した。前者は農業生産のための短期融資を行い、後者は農業協同組合への融資を行うことを任務とした。

以上が、ニューディールの農業政策のおおよそである。いずれの国においても農業政策、農政は途方もなく困難な領域をなしているように見える。ニューディールの農業政策の功罪にここで立入ることはできないが、以上に見られるように、未曾有の大恐慌下での農業・農民の難儀に対する緊急の救済という形を通して連邦政府はアメリカ農業への側面援助から強力な介入の方向に大きく一歩を進めたのである。

次に、「社会保障」費に移る。1935年の「社会保障法」(Social Security Act)によって、アメリカに社会保障制度が導入された<sup>19)</sup>。これによって、高齢者、扶養児童

(を持つ母親)、および盲人に連邦政府の扶助が与えられるようになり、また、きわめて重要なことだが、短期の失業者と高齢者のための保険制度が発足することになった。

社会保障制度は、のちに見る1933年の「連邦緊急救済法」(FERA)の3年間にわたる実験の中から出てきた連邦政府の救済政策の変化に対応するものである。時限立法としてのFERAが切れるまでに、救済の実施方法と対象を見直すことで行政府も議会も一致するようになっていた。救済の対象を、働く能力のある者(employables)と働く能力を欠くかまたはそれが弱くて自立できない者(unemployables)とに分け、前者については「直接救済」(direct relief)ではなくて「授産救済」(work relief)をもっぱら与える——つまり失業対策事業で雇用する——ものとし、後者については、連邦政府が支援しつつも、アメリカの伝統的慣行にしたがって、主として、州・地方政府の責任とすべきであると考えられるようになったのである。したがって、1935年における社会保障法の制定と「雇用促進局」(WPA)の設立とは対になっている。

さて、失業保険制度は、各州の失業補償法制定を促進するために、次の方法が採られた。年に少なくとも20週間にわたって8人以上の労働者を雇用する企業は、1人あたり年間賃金・俸給額の最高3,000ドルまでについて、1936年は1%、37年は2%、38年以降は3%の連邦失業保険税を課税する。だが、使用者は、この連邦税の上限90%までを、彼が州の失業補償計画に支払う寄金で振り替えることができる。つまり、連邦政府の要件にかなう失業補償制度を設置している州にいる使用者は連邦税の90%までを免除される。だから、1938年以降で言えば、0.3%だけ払えばよいということになる。各州が集めた寄金は合衆国財務省にトラスト・ファンドとして預託され、各州が失業給付支払いを要するときに引き出されるというものであった。

高齢者については、高齢者扶助制度と老齢年金保険制度とが区別される。老齢年金保険制度は、のちに1939年の改正で、遺族にも支給範囲を拡大して、老齢遺族年金保険と名称が変えられるが、年間3,000ドルまでの俸給・賃金に対して労使それぞれに発足当初は1%の保険料を「課税」——と呼ばれる——され、65歳になったら、権利として退職年金を支払われるという制度である。

Arthur E. Burns/Edwards A. Williams, *Federal Work, Security, and Relief Programs*, U. S. G. P. O., 1941, Reprinted 1971, Da Capo Press edition を参照した。

19) 社会保障を初め救済支出関係については、



この制度は積立制に立っていたから、目前の老齢者の生活保障は老齢者扶助制度に頼らざるをえなかったが、年金保険制度の導入という点では画期的なものであった。

老齢者扶助は、1935年社会保障法では、月額上限15ドルまで連邦が州に対して1対1ベースで補助金を与えることになっていたの、各州はおしなべて月額30ドルの扶助制度を施行した。盲人に対する扶助は月額上限40ドルまで連邦政府が半分を補助するというものであり、それ以上の扶助を行うかどうかは州にまかされた。扶養児童扶助は、第1子について月額上限18ドルまで、第2子以降は同じく12ドルまで、連邦政府と州政府の折半とするものであった。

以上が社会保障制度の概略である。失業保険制度も基本は州営の失業補償制度の創設を促進することにあり、連邦政府はそれを保証するために財政援助を行うものであり、老齢遺族年金保険制度もあくまでも当人の積立てに基づくものであり、さらに「雇用されえない」人々への各種扶助も連邦と州の折半という方式をとっていたから、全体としては連邦政府の全面的な介入を意味するものではなかった。しかし、それにもかかわらず、連邦政府のイニシアティブと財政援助がこうした社会保障法に基づく諸措置の実施を促したことは確かである。こうして1936会計年度に登場した「社会保障」経費は、1938年度には「一般行政」費に匹敵するまで伸び、39年度はそれを超えるまでに至っている。

さて、次に、大項目「緊急支出」に移ろう。ニューデール期を特徴づける財政支出は、何と言っても、「公共事業」と「失業救済」である。

まず、「失業救済」を見れば、この経費は1933会計年度に登場したあと翌年から飛躍的に伸び、以後ニューデール支出の中で絶えず最大の費目をなしている。

失業救済は、1933年5月のFERAの制定によって始まった。同法は、施行後2年で期限が切れる時限立法として制定されたので、同法に基づく「連邦緊急救済局」は、1933年から1935年までの足掛け3年間活動した。救済局長には、ローズヴェルトがニューヨーク州知事時代に同様の仕事をしていたハリー・ホブキンズが呼び出され就任した。救済局には5億ドルの資金が与えられ、半分は救済局の裁量により各州に補助金として適宜交付し、残りの半分は各州が実施する失業救済のコストの3ドルにつき1ドルの連邦補助金として交付されるものとされた。この場合でも、連邦政府が直接に救済に介入するのではなく、あくまでも州政府の失業救済を援助するという建前をとっている。こうした救済(事業)に直接介

入するのは連邦政府の権限の逸脱であるという非難を避けようとしたものである。

ホブキンズの活躍は目を見張らせるものがあり、彼は局長就任後の最初の2時間で500万ドル以上を支出したというエピソードが伝えられている<sup>20)</sup>。ちなみに、各年度のピーク月の救済件数(家族または個人)を見ると、1933年4月で507万件が受給しており、うち直接救済が303万件、授産救済が204万件となっており、1934年12月で508万件(278万件、230万件)、1935年1月で実に528万件(283万件、245万件)にのぼっている<sup>21)</sup>。これら一般救済計画とは別に、特別計画として大学生にパートタイムの仕事を与える「大学生援助」、失業した知識人に各種の教育活動を行わせる「緊急教育救済」、窮迫農民のリハビリ計画が導入されたが、これらは全体で月に10万人から30万人程度が対象とされたにすぎない。

FERAを法的根拠とする失業救済計画は、そのわずか3年間の活動によって結局総額42億ドルを支出し、そのうち連邦政府の負担は71%にのぼり、州・地方政府はそれぞれ13%、16%を負担した<sup>22)</sup>。こうして、FERAによるホブキンズの活躍は、失業救済の分野での連邦政府のイニシアティブがいかにも有効であるかを証明した。FERA事業のピーク時には、全国の事実上すべてのカウンティに緊急救済機関が存在していたと言われている。こうした組織的基盤も含めて、連邦政府の失業救済政策をフーヴァー政権下とは比べものにならない水準に引き上げ、以後のこの分野での政府活動のノウハウをつくり出したところに、ホブキンズ指揮下のFERA事業の歴史的意義があった。

失業救済は、すでに見たように、直接の「施し物」的救済と授産事業救済とからなっており、授産救済はのちに見る公共事業と似たような経済的性格をもっているが、公共事業とは区別された失業救済事業として授産救済を実施したのが、「民間事業局」(CWA)と「雇用促進局」(WPA)の活動であった。一方でのちに見る「公共事業局」(PWA)を「全国産業復興法」(NIRA)という合衆国においては画期的な立法を法的根拠において発足させておきながら、他方でそれとの斉合性を顧慮しないままに場当り的に公共事業的色彩の濃い授産救済事業を平気で展開したところに——なるほど、のちに見るように、

20) James T. Patterson, *America's Struggle against Poverty 1900-1980*, Harvard U.P., 1981, p. 57.

21) パーンズ/ウィリアムズ, 上掲, p. 133.

22) 同上, p. 47.



PWAのエンジンがなかなか掛からなかったという事情はあるにせよ——ニューディールなるものの一貫性の欠如ないしはその実験的試行錯誤的性格がまざまざと現われており、本来の公共事業支出にそれにふさわしい断固とした方針を与えていなかったニューディールの実態が反映されている。

CWAを発足させた事情として一般に挙げられているのは、次の2つである。第1に、1933年初夏にやっと持ち直したかに見えた景況が秋に入るや再び悪化し、工業生産が急落し失業率が再び増勢に転じたこと、第2に、その頃までには雇用の大幅な吸収をもたらすだろうと期待されていたPWAの事業活動が遅延したままに終ることが明らかになったことである。このあとの方の問題は、PWAが前例のない行政機関として暗中模索のうちに発足したこと、確かに地方公共団体に法的な受け皿が存在していなかったことなどからくる客観的性格のものであったけれども、PWA長官イッキーズ持ち前の慎重さの「発揮」にもよっていたことは、のちに見る通りである。

政治家としてのローズヴェルトは、ここで見た第1の事情、失業の重ねての増大という事情に対する緊急対策として、NIRAを権限の法的根拠とした大統領令によって、1933年11月9日にCWAを設立し、やはりハーリー・ホプキンをその長官に任命し、この冬を乗り切る失業救済事業にあたらせることにした。CWA雇用は短期間のうちにめざましく拡大し、2週間後、つまり11月23日に終る1週間で80万人強に達し、3ヵ月後、1934年1月18日に終るピーク週には、目標の400万人をはるかに超える426万人に達していた。それ以後、当初計画通り、春の到来と共に支出を抑え、事実上終了し、最終的には7月14日に公式に停止された<sup>23)</sup>。

CWAの活動は、直接救済と授産救済との代替関係を鮮明に示しており、CWA雇用によって失業救済受給者が大規模に授産救済に移行した1934年1月には、直接救済の受給件数は299万件であったのに、CWA計画が事実上終了した同年4月には、直接救済は446万件に増えている<sup>24)</sup>。

さて、前述のように、FERAの期限が切れる頃までには、失業救済は、少なくとも「雇用されうる者」については直接救済よりも授産救済を優先させるべきであるとする考え方が行政府の主流となり、1935年4月「緊急救済支出法」(Emergency Relief Appropriation Act)

の通過と共に、ローズヴェルトはこの法を根拠にした大統領令によって「雇用促進局」(WPA)を設置し、再びホプキンをその長官に任命した。

この時点以降、失業救済は授産救済が主力となった。第1表の原表によれば、1935会計年度では、直接救済支出19億ドルに対して授産救済はわずかに1100万ドルにすぎなかったが、1936年度には前者の5億9000万ドルに対して後者が13億ドルと逆転し、37年度も1億8000万ドル対20億ドルであり、以後直接救済支出は減少し続けている。

WPAは、FERAの場合よりも連邦政府の指導性を強めている。FERAの場合のように、補助金の形で州政府に資金を渡してしまうと、それ以降の連邦政府のコントロールが効かないことが明らかだったので、ホプキンは、WPAのすべての職員を、ワシントンから州レベル、そして地方レベルに至るまで連邦政府の職員とし、全国のWPAプロジェクトのすべてに連邦政府の目が行き届くようにした。また、地方レベルのプロジェクトの場合には、州を通さずに、連邦政府と地方政府が直接に接触するようにした。実際にも、WPA計画下のプロジェクトの圧倒的多数は、この連邦＝地方ベースのプロジェクトとして実施された。

WPA計画のもとで、1935年7月から1940年12月までのあいだに、総額105億ドルが支出された。建設土木事業が78.5%、非建設が21.3%であった。さらに細かく内訳を見ると、ハイウェイ・道路が39.2%、公共建造物が10.4%、公有・公営公益事業が10.1%、リクリエーション施設が8.6%、自然保護が3.8%などであり、非建設では、ニューディール期の写真で老婆がミシンを踏んでいる姿をよく見かけるが、その縫製による救済が6.6%、教育が2.0%、リクリエーションが2.0%、図書館業務が1.0%、芸術家・音楽家・作家の失業救済のためのプロジェクトが合計1.1%などであった<sup>25)</sup>。こうしたプロジェクトによって、56万5000マイルの道路が新設または修復され、WPA計画だけで4,800の学校が新設され、3万1700の学校が修復されたと言われる。WPAが、連邦芸術プロジェクトや連邦著作家プロジェクトを結成して、大恐慌に打ちひしがれた芸術家の創作活動を鼓舞したことは、それに呼応した芸術家たちの情熱と共に、ニューディールを語るに際して忘れることのできない歴史の一齣をなしている。

以上のように、失業救済に関する限り、ハーリー・ホプ

23) バーンズ/ウィリアムズ, p. 30.

24) 同上, p. 47.

25) 同上, pp. 138-139.

キンズの活躍もあって、ニューディール期の支出はきわめて大胆であった。授産救済という名の公共事業もまた活発であった。本来の公共事業よりも歴史的には意義があったと言ってよいかもしれない。

次にその「公共事業」経費に移る。その中身を見ると、ハイウェイ建設、TVA、土地開拓、河川・港湾の改善、治水、公共建造物の建設、公共団体への補助金などとなっている。

PWA は 1933 年 NIRA のタイトル II を法的根拠として設立され、長官には、内務長官ハロルド・イッキーズが指名された。当初 PWA には 33 億ドルの資金が振り当てられ、全額を 1935 年 6 月までに配分すべきものとされていた。2 年間で 33 億ドルを使い切れというのだから、もともと慎重なイッキーズが驚いたのも無理はない。彼は、「多分、出発時の PWA 組織のメンバーの誰も、PWA に委託された資産の大きさをのみ込むことができなかった」と述べて、自分自身で次のような比喩を挙げている。「それを全部通貨にしてトラックに載せ、ワシントンから太平洋岸に向けて出発し、1 マイルの里程標ごとに 100 万ドルづつシャベルですくって放り投げても、われわれの手許にはまだ 1 艦隊を建設するに足る通貨が残っているだろう。それが 33 億ドルというカネの大きさなのだ」<sup>26)</sup>。

1933 年法では、PWA が州または地方プロジェクトに供給できる補助金の最大限は、労働および資材コストの 30% であるとされた。1935 年以後は、連邦政府の負担は「総コスト」の 45% にまで拡大された。残りの費用は、利率 4% の債券を PWA に購入してもらうか、民間からの借入りに頼るかした。

PWA のスタートの遅れと CWA の緊急設置を初めとして、公共事業の掌をとったイッキーズと失業救済事業で大胆に指揮を振ったホブキンズとはきわめて鮮やかな対照をなしており、あたかも「スペンダーズ」の中心人物マリナー・エクルズを連銀総裁に就け、他方「バジェット・バランスーズ」の中心人物ヘンリー・モーゲンソーを財務長官に就けたのと同じように、ローズヴェルト大統領の独特な人選がそこには反映されている。

PWA 長官イッキーズが、連邦政府のイニシアティブによる公共事業の拡大が景気を回復し雇用を創出することを目標としていることそれ自体を知らなかったわけでは無論ないけれども、公共事業の所管長官としての彼が何よりもまず心を砕いたのは公共事業支出に伴う「汚職

と浪費」を防止しなければならないということであった。PWA 事業になかなかエンジンが掛からないという非難も彼にとっては「若干の汚職を伴ったスピードか汚職を伴わないゆっくりした計画かという問題」<sup>27)</sup>でしかなかった。PWA の実際的事業活動のスタートが遅いというこうした非難に対して、イッキーズは、地方の市町村レベルでの法制が「古典古代的」なまでに遅れている事実などを挙げると共に、次のような例を指摘している。「債券は、適法的には、建設のために発行されるべきものであって、破壊のために発行されるべきものではない。にもかかわらず、プロジェクトは破壊を必要とすることがあるかも知れない。このような場合には、破壊に必要な資金は連邦政府以外の源泉から調達されたという保証を申請者から取らなければならないのである」<sup>28)</sup>。州・地方レベルでこの準備が整うまで PWA の実際の支出はそれだけ遅れるのだというわけである。イッキーズという人がいかに厳格な人士であったかが分る。

ホブキンズがルースであったというわけではなからう。むしろホブキンズを特徴づけるものは、失業救済事業という連邦政府に課された時代の要請を実施してゆく上でのいわば才気煥発である。だが、イッキーズはホブキンズに対して明らかに批判的であった。CWA を指揮して活躍するホブキンズはイッキーズの『日記』では次のように描かれている。「私は〔大統領に〕指摘した、ホブキンズが頼りにしている人々の多くはカネを配ること (handing out) に慣れっこになった純粋のレリーフ・ワーカーズで、節約とか厳密な管理ということは考えもしないと。……〔以下は、『日記』での独白〕……彼と彼の組織は惜し気もなくカネをばらまくこと (spreading) に慣れっこになっている。……CWA の調査が行われれば、〔自分が長官となっている〕PWA を繰返し破滅させかねない多くの事情が暴露されるだろうということに私は何の疑いも抱いていない」(1934 年 11 月 19 日、月曜日)<sup>29)</sup>。「救済計画、とりわけその CWA の段階に関連して生じた特定の事情のために私はホブキンズを非難しない。なぜなら彼は、そのためのプランを組織する時間も与えられずに不可能な仕事をするよう要請されたのだから。この状況のもとでは誰だって防ぐことができなかったであ

27) 同上, p. 37.

28) 同上, p. 73.

29) Harold Ickes, *The Secret Diary of Harold L. Ickes: Volume I. The First Thousand Days 1933-1936*, 1953, Reprinted 1974, Da Capo Press edition, p. 228.

26) Harold Ickes, *Back to Work: The Story of PWA*, N. Y., 1935, pp. 56-57.

ろう浪費と汚職と不正とが必然的に生じた。他方では、ホブキンズと彼の仲間、とくに後者から期待できる行政の型は雑な性格のものであると言っておくのも全く公正である」(1935年1月20日、日曜日)<sup>30</sup>。「ホブキンズがこの〔授産救済〕計画を支配しつつあり、この支配が国の至る所での、つじつまの合わない見せかけだけの数千のプロジェクトを意味することは今やますます明らかになりつつある。また、栄光に満ちたCWA計画に対する莫大な金額の支出への反対が、とりわけ下院と上院の議員のあいだで、日増しに大きくなっていることもますます明らかである。これは非常に恐るべきものになるかもしれないし、政府はそれに悩むことになりそうだ、とりわけ政府がホブキンズの計画と共に進むならば」(1935年6月18日、火曜日)<sup>31</sup>。ここでイッキーズが言及している「ホブキンズの計画」は明らかにCWAのあとを受けたWPAを指している。イッキーズの筆致は、ローズヴェルトによって重用されるホブキンズに対するねたみのような色彩さえ帯びている。「栄光に満ちたCWA計画」!

翌日、イッキーズは、公共事業と授産救済との、PWAとWPAとのけじめを付けてくれるようローズヴェルトに訴えている。「私は彼に述べた、ハリー・ホブキンズを正当に見れば、成果を挙げるのに熱心なあまり、彼が、地方市町村当局と連邦政府とが共同で資金調達できる事業にも連邦プロジェクトとして資金をあてるだろう。…市町村当局によって一部資金調達されるすべてのプロジェクトはPWAの方にまわされるべきであることをホブキンズに対してははっきり述べるよう私は彼をせきたてた」(1935年6月19日、水曜日)<sup>32</sup>。こうしたイッキーズの行動の背後に一種の縄張り意識が全くなかったと言うことはできないかもしれないが、公共事業的性格をもつWPAと本来のPWAとのあいだの斉合性が確定されていなかったのだから、PWA長官としては当然の行動であったと言ってよい。ここで興味あるのは、普通にはニューディール=TVA=公共事業という形で理解されているほどの公共事業の所管長官が、PWAにかかわる諸問題の決定に際してしばしばつんぼ状態に置かれていたらしいことである。イッキーズは書いている。「大統領のオフィスを去る少し前に、私は大統領に対して提起したいもう1つのことがあると述べた。いくたびかにわたって、なにかんづく私の局(my administration)

の仕事に触れる大統領令が出されてきたが、こうした命令について私が最初に情報を得るのは新聞を通してであると私は言った。彼はそれに驚きの表情を示したが、私はそれが事実であること、そして私の省(my Department)にかかわりをもつ諸件については私は相談されてしかるべきであると感じている旨を述べた」(1935年6月27日、木曜日)<sup>33</sup>。

第1表に見られるニューディール期の公共支出の推移は、フーヴァ政権下のそれと比べれば決して少なくはないけれども、失業救済支出と比較すればそれほど英雄的ではない。ニューディール期の公共事業支出の意義はすでに評価が定まっている。結局のところ、民間の建設支出と州・地方レベルの建設支出との低下を連邦政府の公共事業支出の増大が相殺したにすぎないというものである<sup>34</sup>。無論、公共事業支出と失業救済の授産救済とを合せて、それなりの波及効果があったことは想像されるが、今日の観点からみて、公共事業支出はそれにふさわしい役割を課されていなかったことは確かである。本稿で、PWA長官ハロルド・イッキーズをめぐるエピソードに集中的に紙数をさいしたのは、公共事業の所管長官がどのような人物であり、キャビネット・メンバーとしてどのような位置づけにあったかを明らかにすることによって、ニューディール期における公共事業支出の意義を側面から明らかにしようとしたものである<sup>35</sup>。

以上が、ニューディール期の財政(支出)政策の概要である。

(4) ローズヴェルト大統領のニューディールは、ともかくも上に見たような財政政策を実施したのであるが、その実態は得手に帆をあげた快進撃という性格のものではなかった。次にこの点に入る。一般に、1930年代の財政政策の発展の前にどのような障害があったかについて、アラン・スウィージーは次の5点を指摘している。

1. ほとんどの経済学者は、恐慌に対する治療法や解決策を提起するよりもむしろ欠陥の指摘や批判にふける傾きがあった。

33) 同上, p. 388.

34) 加藤栄一「ニューディール財政の成果と限界(一)」(『社会科学研究』, 26-5)が詳しい。

35) 但し、「PWAが汚職や浪費もなく活動を発展させたことは、長期的にみてプラスだったといえよう。イッキーズの指導のもとに、PWAは公共事業にたいする国民の信望を獲得し、その確固たる基盤を築いたのであった」というバランスのとれた評価は、引用に値する。新川健三郎『ニューディール』(近藤出版社, 1973), p. 80.

30) 同上, p. 277.

31) 同上, pp. 378-379.

32) 同上, p. 383.



2. 「スペンディング」という言葉は悪い意味あいをもっていた——通例, “loose”とか“reckless”とか“wild”とかいう形容詞付きで使われた——ばかりでなく, その経済的効果について大きな混乱が見られた。タイプを異にするスペンディングは, それぞれ, その技術的, 政治的, あるいは道徳的含意にしたがって評価され, すべてのスペンディングに共通な要素があるということがほとんど認識されていなかった。赤字スペンディングは, 公債の増大をもたらすという理由で, とりわけ悪いものと考えられていた。

3. 経済学者とビジネスマンの双方の考え方を支配していたのは景気循環の概念で, それに密接に結びついていたのが不況の治療作用に対する確信であった。この考え方によれば, 不況はブーム期の「行き過ぎ」と「マルアジャストメント」に根源をもつ。価値の清算, 物価のデフレ, 所得の減少は, この「マルアジャストメント」を矯正するのに必要なものと考えられていた。30年代の不況の未曾有の長さや厳しさは, 20年代の「特別の行き過ぎ」に帰せられていた。

4. インフレーションの過程の適切な理解がなかった。通貨量の増大はインフレを生むと考えられていただけでなく, ある種類の通貨は別の種類の通貨よりもインフレを引き起しやすくと考えられていた。1932-33年のように経済が停滞しているもつとで, インフレを引き起すことがそもそも可能なかどうかという疑問をもつ人はめったにいなかった。インフレ過程の理解の欠如は, 政府が悪い政策をとれば容易にインフレが引き起されるという恐れを生んでいた。この恐れが, 財政金融政策の分野における実験に対する強力な障害物であった。

5. 最後に, 政府の財政金融活動を体系的定量的に評価するための包括的理論もデータも存在していなかった<sup>36)</sup>。

こうした一般的状況でニューディールの実験が始まったのである。ローズヴェルト政権発足時に金融恐慌が未曾有の規模に達したのと同じように, フーヴァ政権下ですでに3年以上にわたって苦しめられ, 救済の希望と期待に水を掛けられてきた危大な失業者と貧窮した農民が存在していた。連邦政府のより英雄的な行動を求める大衆的な要求と伝統的観念に固執した連邦政府の無策とのギャップはいずれにせよ埋められなければならなかった。ローズヴェルト政権の発足は, この文脈の中で捉えられ

なければならぬ。「1932年11月の選挙戦におけるローズヴェルトの勝利は, 明確に定式化された経済計画の勝利というよりも, むしろフーヴァ政権の政策の人民による放棄を表現していた」<sup>37)</sup>。

こうした大衆的要求に対応することを通して, ローズヴェルト政権は発足直後から連邦政府の伝統的財政政策の路線から離脱しなければならなくなる。それは, 「2重予算制度」(double or dual budget system)の採用に最も象徴的に反映されている。

さて, 1932年の大統領選挙戦で, ローズヴェルトが争点の1つとしてあえて財政赤字をとりあげ, 財政赤字を出したことをもって対立候補ハーバート・フーヴァを強く非難し, 自分が大統領になったならば予算を均衡化させると公約したことはよく知られている。そこには, 相手の不利な点をたたくことによって自己を有利にするという選挙戦特有の作戦も看取されるけれども, 健全財政の確立によってビジネスの信頼を回復するのが, 民間投資回復の前提条件であると一般に容認されていたことも確認されなければならない。のみならず, ローズヴェルト自身も財政均衡主義の信奉者であった。シュレジンジャーによれば, 「ローズヴェルトが明確な形で保持していた数少ない経済学説の1つは, 不均衡予算は悪いということであった」<sup>38)</sup>。のちに見るように, ローズヴェルト大統領が赤字支出の方向に公式に歩みを進めたのは1938年のことであった。1936年の選挙戦でも均衡財政の達成を公約した。バーンズは, 38年以前のローズヴェルトをこう描いている。「1つの経済問題では, ローズヴェルトは頑固さと一貫性を示していた。それは予算を均衡化させるということであった。もちろん, 彼が実際に予算を均衡化させたというわけではなく, それが彼の財政政策の中心的な目標であり続けたということである。第1期のあいだ彼は繰返しこの点に立ち返り, ついにはそれがリフレインになった。1936年選挙戦では予算の均衡化を公約し, 1937年初めには, 1,2年のうちに予算を均衡化できるという期待を述べている」<sup>39)</sup>。

こうした路線に立って, ローズヴェルトは就任後6日目の3月10日に議会に教書を送り, 連邦政府職員の手

37) Sherwood M. Fine, *Public Spending and Postwar Economic Policy*, 1944, pp. 88-89.

38) Arthur M. Schlesinger, *The Age of Roosevelt: Vol. 3. The Politics of Upheaval*, 1957, p. 263. 中屋健一監訳『ローズヴェルトの時代 III 大変動期の政治』(ペリかん社, 1966), p. 229.

39) James M. Burns, *Roosevelt: The Lion and the Fox*, 1956, p. 323.

36) Alan Sweezy, “The Keynesians and Government Policy, 1933-1939,” *American Economic Review*, May 1972, pp. 116-117.

給カットと退役軍人の年金・恩給の減額を訴えた。3月20日に、「節約法」(Economy Act of 1933)が議会を通り、これに基づく大統領令によって4月1日付で連邦政府職員の俸給の15%削減が行われた。そのほか、連邦職員の解雇、昇進昇給の禁止、定員不補充などによる節約がはかられた。

政府経費の節約をはかると同時に、歳入の強化も試みられた。アルコール含有量3.2%のビールを「禁酒法」から解除してこれに課税、ガソリン税の引上げ、法人税の追加、加工税の導入などがその試みであった。

だが、すでに見た FERA の制定が1933年5月であったことから分るように、1933年の時間の経過の中で、こうしたドラステックな節約努力にもかかわらず、またそれ自体は効を奏しつつあったにもかかわらず、政府経費の節約をはるかに乗り越えて回復と救済のための支出が増大することが明らかになった。1500万の失業と農業所得の低下は、それに即応した連邦政府の支出拡大を余儀なくされた。こうして登場したのが、「2重予算制度」であった。

「2重予算」とは、連邦政府の「通常支出」を「緊急支出」から分けるという考え方である。第1表は、それぞれにどのような費目が含まれたかを示している。「2重予算制度」はいろいろな含意をもっている。第1に、通常支出から緊急支出を分けることによって、増大する緊急支出は現下の大恐慌に対応するために余儀なく取られているそれこそ「緊急の」支出であると示そうとしていること、したがって、第2に、緊急支出は恒久的なものではなく一時的暫定的な支出であるというエクスキューズをそこに明示していること、第3に、そこからして逆に連邦政府は通常支出に関しては収支相償う努力を怠ってはいないことを示そうとしたことなどである。

この「2重予算」は別の面から言えば、「節約と……放蕩の奇妙な混合物」<sup>40)</sup>をなしている。政府の通常経費の面では厳格な節約を行う一方で、緊急支出の面では大盤振舞いが行われていることを、その矛盾のままに表現したのが「2重予算制度」である。「これらの異なる傾向——一方における節約と増税、他方における惜しみないスペンディング——は、初期ニューディールの経験を通して首位争いを演じ、そこには、基本的目的の不確定、財政哲学と節約哲学の根底での対立、およびローズヴェルト政権内部での分派間の闘争が反映されていた」<sup>41)</sup>。

こうして、「2重予算制度」は、伝統的財政均衡主義

へのひざまずきながらの反抗が開始されたことを意味する。もちろん、予算を均衡化させることは、1938年に至るまでローズヴェルト政権の変ることのない公約をなしている。しかし、「通常支出」と区別された「緊急支出」としてスペンディングを解放したことは、均衡財政を年々のペースで達成することが、事実上放棄されたことを意味すると言ってよい。緊急支出は、不況にかかわって行われているものであるから、景気回復と共にその種の支出は急速に減少するというのが政策当局者の少なくとも期待をなしていた。こうした長期のタームでは財政均衡主義を堅持しているという保証を与えたうえで、短期的には景気回復と救済の方をとり、不均衡予算には目をつむらざるをえなかったのである。だから、もちろん、「ローズヴェルトの初期数年間の赤字は意図された赤字ではなかった。いずれの場合でも、一定の大きさの赤字を出し、意図された赤字を達成することを目的として特定の計画を調整するという決定が下されたことはなかった。むしろ、赤字は、救済と回復の必要のための資金調達を共通の目標とする多種多様な政策の財政へのインパクトを反映したものであった」<sup>42)</sup>。

こうして、この「2重予算制度」の採用によってローズヴェルト政権下のアメリカ合衆国は伝統的財政原理と手を切らざるを得なくなるのであるが、それを確定する前に、くどいようだが、この「2重予算制度」に含まれている一方の核である節約と増税、とりわけ増税路線が一貫して追求され、しかも議会がそれを承認したという事実を指摘しておく必要がある。忘れるべきでないのは、財政均衡化の努力は歳入面でもたんなるレトリック以上のものとして追求されたという歴史的事実である。スタインの財政革命論は、次のことを指摘しているほど、バランスがとれている。曰く、「1930年代の政策はたんに大量支出と大幅赤字の政策だったのではない。それはまた増税の政策、しかもビジネス社会にとってきわめて不快な形態での増税政策であった」<sup>43)</sup>。

ローズヴェルトは経済学者ではなかったけれども、前述のように当時のアメリカ合衆国のエスタブリッシュメントの成員の例にもれず伝統的なオーソドクシーの信奉者であった。しかも、他方では、一定の範囲内ではあるにせよ、彼は連邦政府が現下の不況に責任をもって対処すべきであるという時代の要請に応えるだけの度量を持っていた。伝統への回帰と実験の鼓舞の一方の帰結が

42) Lewis H. Kimmel, *Federal Budget and Fiscal Policy 1789-1958*, 1959, pp. 182-183.

43) スタイン, 上掲, p. 83.

40) バーンズ/ワトソン, 上掲, p. 40.

41) 同上.

断固たる増税方針であった。しかも彼のもとには、彼が「死体置場のヘンリー」(Henry the Morgue)と呼んで重用した保守主義者、財務長官ヘンリー・モーゲンソーがいたのである。

1935年6月19日の教書で、ローズヴェルトは増税を議会に訴えた。教書の要請は、高額個人所得の増税——最高税率を59%から75%に引き上げる——大企業への課税の強化、不動産への既存の連邦税と州税に加えて連邦相続税の新設、その他であった。増税の目的は、税収増もさることながら、ニューディールを特徴づける回復と改革の2つながらの追求にあった。改革とは所得と富の集中を緩和することであり、回復とは初期ニューディールを特徴づける「購買力」理論にそった路線である。つまり、労働者と農民の所得は購買力としてそのまま支出されるが、金持ちのそれはそうではないから、課税されて政府によって有効に使われるべきものだという理論である。ローズヴェルトの教書の言葉によれば、すでに相当大きな所得と資産は「ダイナミック」<sup>44)</sup>な性格を持ってはいない。ビジネス界は、ローズヴェルトの提案を見て、直ちに「金持ちから絞り取れ」という計画(the “soak-the-rich” program)であると非難した<sup>45)</sup>。

8月30日、大統領の教書を受けて「歳入法」(Revenue Act of 1935)が成立した。議会は、所得税付加税の最高税率を59%から75%に、不動産税の最高税率を60%から70%に引き上げた。累進法人所得税が導入され、超過利潤税、資本税が引き上げられ、企業間配当への課税が導入された。

その次の増税法案は、1936年の「未分配利潤税」の導入であった。マリナー・エクズは、回顧録に言う。「選挙の年には、政府は連邦所得と支出のあいだのギャップを埋めようとしている何らかの見せかけを示す必要を感じた。……赤字財政を減らそうとするこれらの計画が検討されているあいだに、最高裁と議会の行動によって2つの思いがけない障害が生じた。1936年初めに最高裁がAAAの資金源である加工税に無効判決を下した。これは政府にとって推計5億ドルの損失となり、AAA計画を維持するためには他の何らかの源泉からそれを調達しなければならなくなった。ほぼ同じ頃、議会は『調整補償法』(Adjusted Compensation Act)を通した。それは、ヴェテランズ・ボーナスを1945年ではなく1936年に支払うことを規定していた。この支払いの負担は年率で1億2000万ドルにのぼった。……財務省が未分配

利潤税というプランを起草し大統領の支持を取り付けたのは、こうした状況のもとにおいてであった」<sup>46)</sup>。

ビジネス側の重ねての反対にもかかわらず、法は36年6月に議会を通った。未分配会社利潤に7%から27%の税率が課され、株式保有者への配当には付加税はもとより通常税も課せられ、「2重課税」として知られるようになった。

1937会計年度には個人・法人所得税があまりにも少なかったので、財務省の調査が行われ、その結果税の抜け穴が多数発見された。外国のタックス・ヘイヴンに個人持株会社を設立したり、国内の個人持株会社を通して個人所得を法人所得に見せかけたりするというのがその顕著な例であった。37年6月に議会は新しい歳入法を制定してこうした抜け穴のいくつかを防止する措置をとった。

これらの増税措置が一助となって、1938会計年度の歳入は62億ドルにのぼった。ローズヴェルト政権発足当時は不況のどん底で歳入が少なかったとはいえ、それにしても62億ドルという数字は1932、33会計年度の共に約20億ドルに比べれば3倍になっているのである<sup>47)</sup>。これはローズヴェルト政権のニューディールについて忘れられているか、あるいはあまり注意されていない事実であるように思われる。

さて、ローズヴェルト政権が、「2重予算制度」に象徴される伝統的財政原理からの逸脱を行ったといっても、それは意識的に行ったとかすすんで行ったという性格のものではない。あるときは予算均衡化の目標年度まで指定して均衡財政を公約し、結果として生じた財政赤字について苦渋に満ちた合理化を行うというのが、ローズヴェルト大統領の行動であった。ローズヴェルト政権が赤字スペンディングの立場に公式に移るのは1938年初めのことであった。そこでまず、1937年までの大統領の予算教書を通してここでのわれわれの主張を確認しよう<sup>48)</sup>。

1933年春の段階では、前述の政府経費の節約が財政政策の中心をなしているように見えた。5月に大統領は「節約法」その他の措置によって10億ドルの節約が生じ、1934年の予算赤字は1億2000万ドル以内に抑えられるという推計を発表した。これは大変な成果のように思わ

46) Marriner S. Eccles, *Beckoning Frontiers: Public and Personal Recollections*, ed., by Sidney Hyman, 1951, pp. 256-257.

47) 歳入の値は、合衆国財務長官報告、1956年、p. 322。

48) 1937年までの予算教書の分析については、キンメル、上掲、pp. 177-182 によった。

44) 同上、p. 82 より重引。

45) ストッデンスキ/クルース、上掲、p. 421。



れるが、この赤字推計はそれ自体として見るとミスリーディングであった。これは総支出の半分以下である「通常支出」しか考慮に入れられていなかったからである。つまり、上述の「2重予算」の考え方がすでに登場していたわけだ。財務省の財政統計で「通常」と「緊急」の分類が用いられるのは、1933年7月1日からであった。もっとも、この分類の採用それ自体は、短期のタームでの財政均衡の放棄を意味していなかったようである。それは次に見る翌年の予算教書における均衡化の年度指定による公約から看取される。

1934年1月に予算推計の修正値が発表され、1934会計年度の支出は105億ドル、赤字は73億ドルにのぼるとされた。これは予想を超える数字であった。同じ34年1月のローズヴェルト最初の予算教書はそれを次のように正当化した。こうした大幅な支出超過は、「この前の春にわれわれが直面した異例の恐慌のあと、国を健全な状態へと導くために必要とされた。それは大幅な額だが、計り知れないベナフィッツがこのコストを正当化する」。この予算教書の基調は楽観的であり、ローズヴェルトは景気回復が次第にはずみをつけるという予想に立っている。「すでに行われた支出の成果は、具体的に農産物価格の回復、ビジネス活動の再開、雇用の増大、銀行の再開と信頼の回復、そしてよく組織された失業救済として現われている」。「われわれが目にしてきた上方転換は、現在への確信と将来への信念との基礎を据えることによって、累積的となるであろう」。この予想の上に立って、ローズヴェルトは均衡予算を達成する目標年度をも公約した。とるべき道は、「回復の3年目について決定的に均衡化された予算を持ちそれ以降は国債の持続的縮小をはかるよう計画する」ことである、と。大統領は1935年に収支を均衡させると明示的に公約したわけだ。

ところが、1935年1月の予算教書は、前年ほど楽天的ではないし、短期的に均衡予算が達成されるという確信は動揺している。すなわち、教書によればかなりの程度の回復が見られるにもかかわらず、失業者はいまなお多く、連邦政府は失業救済費用の大きな割合を負担している。こうした理由からして、「予算の完全な均衡が達成される点にわれわれはまだ到達していない」。これが財政赤字の弁明理由である。そして、前年の予算教書で述べられた「回復の3年目について決定的に均衡化された予算」を達成するという目標は放棄されて、「2重予算」の考え方が前面に打ち出される。すなわち、「失業者に仕事を与えるための支出を除いて」、すべての歳出

は經常収入によってまかなわれなければならないとされたのである。

1936年1月の予算教書は、現在行われている回復計画の成果が生み出されれば、つまり景気回復が到来すれば、財政赤字は解消するのだという論法にはっきりと移っている。「ほぼ3年前に議会と大統領によって採用された首尾一貫した広範な国家政策がこれまでのところその目標に向かって着実、効果的かつ成功裡に動いてきたという認識が、わが国民内部に祝意の表明が見られる根拠である」。1933年に採用された政策の「根本的健全性」に疑いはない。「われわれの政策は成功しつつある。数字がそれを証明している。着実に低下しつつある赤字が時間の経過と共に着実に増大する黒字に転化し、明日の黒字を可能にするのが今日の赤字であることに確信をもって、われわれが描いた道を進んで行こう」。今日の赤字は明日の黒字なのだ！

1937年1月の予算教書も回復計画の最終的成功への確信を表明する。「不況とたたかい多くの必要な改革を始動させるために過去4年間のあいだに始められた計画は多額の資金を費してきた。だが、それから得られるベナフィッツはすべてのコストをはるかに凌いでいる。われわれはまもなく(soon)この計画の完全なベナフィッツを刈り取るであろうし、同時に公債を減らすことを含む均衡予算を達成するであろう」。この教書の意義は、1937年1月の時点でも均衡予算の達成が原理的に追求されていることと、最初の教書と違ってもはやその達成の時期を確定しなくなっていることを2つながら示している事実にある。つまり、ローズヴェルト政権はここにアメリカ合衆国の財政政策の伝統から事実上、離脱したのである。明言はされていないけれども、一定年数にわたる赤字財政は止むをえないものとして提示されているのである。言い換えれば、どれだけの長さを要するのかわからない不確定ではあるけれども、ともかく一定年数後に景気が回復され、赤字が黒字に転化されるならば、現在の財政赤字は正当化されるのだというきわめてルースに解釈された・しかしなお・財政均衡主義の立場に移行せざるをえなかったのである。つまり、長期のタームではわが政権は財政均衡主義を堅持しているのだという保証を与えうえて短期的にはローズヴェルト政権に客観的に課せられた回復と救済の要請に応える道を取り、財政赤字には目をつむらなければならなかったというのが、ローズヴェルト政権のさしあたりの「財政革命」の実態をなしていたのである。伝統的原理からの離脱が意識的なものでもすすんで行われたものでもなかったという所

以はそこにある。

(5) さて、キンメルによれば、これらニューディール期の予算教書においては、「将来における予算均衡化の公約の方が、現在における連邦支出から生じる利益よりも、時として大きく強調されているように見えた。そう言った1つの重要な要因は、望まれる刺激を生み出すために必要とされる連邦支出ないしは赤字財政の大きさについて誰もはっきりした考えを持っていなかったように見えることである。その日暮しと試行錯誤が時代の動向だったのである」<sup>49)</sup>。

そこで次に、ニューディール期の財政支出のこうした実験的試行錯誤的性格を明らかにしよう。

第1に、ローズヴェルト政権にとって不幸だったことは、スペンディング政策を適切な比重をもって位置づけられるような人的配置を行っていなかったことである。言うまでもなく、財務長官ヘンリー・モーゲンソーのマイナス効果は大きかった。研究者の中には、モーゲンソーの存在にニューディール財政政策の失敗の非常に大きなモメントを求める人さえいる。ノートンは言う。「ローズヴェルトの経済政策の主要な弱点は、彼が財務長官のポストに強力な、資格十分な人物をつけることを嫌がったことにあった。最初の長官、ウィリアム・ウッドインはアメリカ自動車・鋳造会社の会長であった。ところが、ローズヴェルト政権の初期に彼の健康がそこなわれ、辞任を余儀なくされた。FDRはそのときヘンリー・モーゲンソーを指名した。モーゲンソーは、非常に正直かつ高潔でローズヴェルトに忠実ではあったが、財務長官のポストについては全く資格を欠いていた」<sup>50)</sup>。

マリナー・エクルズは、財務省の職員の見解がホワイト・ハウスに伝えられるまえにすべてモーゲンソーの目を通さなければならなかったという事実を挙げ、モーゲンソーが「ローズヴェルトにまわした見解は、財務省全体が均衡予算の側に立っている印象を与えた」<sup>51)</sup>。同時に、エクルズは、スペンディング政策がとられたいきさつをも明らかにしている。「財務省のスタッフが沈黙を強いられその長官が経済的正統主義の言葉でものををつぶやいていたので、大規模なスペンディング計画のイニシ

アティブは、欠席判決で、2人の男にまかされた」。2人の男とは、ホプキンズとイッキーズである。エクルズは、こうした設定の中でスペンディング計画が始まったので、それがあたかも民主党政権の人気取り手段であるかのよう受け取られ、一層反発を引き起したと回顧している。「もしもスペンディングの弁明理由が、国民全体の福祉にかかわる経済的議論として財務省筋から広められていたなら、救済計画が直面した厳しい反対の若干は阻止されただろうと私は信じている」。ここにわれわれは、パーズ/ワトソンがニューディールの「2重予算制度」の中に「ローズヴェルト政権内部での分派間の闘争が反映されている」と指摘したその闘争を見ることができる。エクルズは意識的な、注目に値する「スペンダーズ」の筆頭格であった。「私はローズヴェルトに対して巨大な公共事業計画に乗り出すべきだという私自身の主張をしつこく言い張った。こうした計画は民間の投資と支出への追加であってその控除ではないと」<sup>52)</sup>。分派間の抗争とは、エクルズ、ホプキンズらの「スペンダーズ」とモーゲンソーらの「バジェット・バランスーズ」のそれであった。こうした抗争の結着がつけられないままに、ローズヴェルト大統領のいわばお墨付きによってスペンディング政策が実施された。

こうした抗争に結着がつけられるはずもなかった。アラン・スウィージーが指摘しているように、そもそもスペンディングというものが悪い意味合いでしか捉えられていなかったし、政府の財政活動を体系的に評価する包括的理論もなかったからである。

そこからして、第2に、スペンディングの目標がはっきりしていなかった。言い換えれば、救済と回復という2つの目標が絶えず混同され、区別されていなかった。

例えば、ホプキンズ指揮下のCWA支出はその英雄的な「人間の窮境の汚泥にまみれた」<sup>53)</sup>活動にもかかわらず、きわめて短期間の活動で突然停止された。ここでは明らかに失業救済の応急措置が意図されており、景気回復が意図されていたのではない。「1933年末から1934年初めまでの連邦建設活動のスパートを1つのパンプ・プライミングの努力と見るなら、それは実際構想の貧困な試みであると評価せざるをえない。なぜなら、このような計画が成功するためには、景気の上昇趨勢が持続されるという何らかの確証が生じるまで計画の停止を延期させることが不可欠だからである。工業生産の回復が連

49) キンメル、同上、p. 183。

50) ノートン、上掲、p. 84。ノートンはモーゲンソーが余程気に入らないらしく、この部分に付せられた注で、モーゲンソーの数多くの誤りの最後の誤りとして、例のモーゲンソー・プラン、つまりドイツ敗北のあとはドイツの工業をすべて破壊し、ドイツを農業国に戻すべきだというプランを挙げている(p. 89)。

51) エクルズ、上掲、pp. 183-184。

52) 同上、p. 184。強調は原文のもの。

53) 同上。

邦建設計画にある程度連動していることが明らかであったとすれば……あの計画の突然の停止がどのような帰結をもたらすかは明らかであったはずだ。パンプ・プライミング計画は、その性質そのものからして、予め規定された時間表に結びつけられえないものであり、逆に、経済情勢の発展が要求する調整を可能とするほど十分に柔軟でなければならない。もしも建設計画が延長されていたら、景気回復によって、もっとあとになってから行われていたであろう計画の縮小には1934年半ばに見られたような反動は全く伴わなかったであろうと考えられる<sup>54)</sup>。

CWAのあとをうけたWPAについて言えば、エクセルズの分析がある。彼はそれが景気回復の要である民間投資の刺激に結びつかない理由を、支出された額がそもそも少なすぎた(!)ことと共に、次のような分析を与えている。「WPAによる人々への授産援助に課せられた制約は、生産における効率というわが国の伝統全体に真向から対立した。われわれは、WPA労働者に、あたかも彼らが中国の苦力でもあるかのように、つるはしとシャベルを使うことを強いた。われわれは彼らに彼らが慣れているアメリカのテクノロジーの恩恵を与えなかった。授産救済立法は苦力的方法を用いることを不可避とするようにつくられていた。WPA資金の配分は地方または州が資材や設備を調達できるかどうかにかかっていた。本来のWPA資金は、主として、これら地方レベルの計画の〔設備・資材コストではなく〕労働コストにあてられるよう用途指定されていたのである。ところが、設備や資材は高くつくから、財政難に悩む地方当局は最も望ましいプロジェクトを選択するのではなく——なぜならそれには高い機械や資材の購入が伴うからだ——大部分手労働を利用するプロジェクトを選択する当然の傾向が生じた」。こういう状況では、機械設備を生産する民間資本への刺激は生み出しえないし、したがってまた回復にはつながらないというのがエクセルズの主張である。これに対してエクセルズは「契約」ベースで公共事業を行い、「民間資本が隠れ家から出て来て競争ベースで仕事につけるような好ましい環境の創出」を狙うべきであったとしている。

第3に、スペンディングの裏付けとして用いられたパンプ・プライミングという考え方そのものが、首尾一貫した支出政策を最初から排除する性格のものであった。

パンプ・プライミングという考え方は、文字通り、ポンプに呼び水をやって持続的な水の流れを引き出すとい

う比喩以上のものではない。そして、呼び水をやれば持続的に水が流れ出すという考え方の基礎にあるのは、経済の側に自動回復力が依然としてあるという前提である。スペンディングの目的はあくまでもこの自動回復力の側面援助に置かれる。ハンセンのまとめによれば、パンプ・プライミングは、「事情の変化に応じて異なる一定量の公共支出は、経済をして、政府支出のそれ以上の助けがなくてもそれ自身の力で資源の完全利用の方向に進むように仕向ける効果をもつという含意をもっている<sup>55)</sup>。

パンプ・プライミングという言い方は、もともと不況中に生じた連邦財政赤字を合理化するために生み出された<sup>56)</sup>。公債の発行によって資金調達された政府支出をもってパンプ・プライミングを行えば、それによる景気回復によっていずれは公債が償還されるという主張である。ローズヴェルトが最初の予算教書で、均衡予算の達成と共に「国債の持続的縮小」に言及しているのはこの考え方を反映している。

いずれにせよ、パンプ・プライミングという考え方に含まれている最大の特徴は、それは短期的なものであって、持続的なもの、長期的なものとはされていなかったということである。持続的長期的にスペンディングが必要であると考えためには、人は、目前の不況が何か通常の景気後退とは異なる「長期停滞」であると認識しなければならぬ。「1929年以後かくも長く不況が続いた」という事実は、不況が長期間続きうるということを多くの人々に証明した。この認識が疑いもなく財政政策を変えた<sup>57)</sup>のである。

だが、こうした変化を語りうるのは、ニューディールが終焉した1938年以降のことだったのである。

最後に、30年代のスペンディング政策に一貫性がなかったことは、次のように総括されている。この報告を作成したのは、30年代末にアメリカにおける「ケインズの思考の大きなセンターの1つ<sup>58)</sup>」となり、1943年6月議会によって「殺された」<sup>59)</sup>「全国資源計画局」(NRPB)である。曰く、「公共事業建設の一連の『緊急』計画は雇用の安定化という目標を達成するうえで自己破壊的たりうることも証明された。ここで論じられている全期間[30年代]を通して、連邦、州または地方政府の計画官

55) Alvin Hansen, *Fiscal Policy and Business Cycles*, 1941, p. 262. 都留重人訳『財政政策と景気循環』(日本評論新社, 1950), p. 288.

56) キンメル, 上掲, p. 192.

57) スタイン, 上掲, p. 5. 強調は原文.

58) ペイリー, 上掲, p. 26. 59) 同上, p. 27.

54) ファイン, 上掲, p. 94.



や行政官を導く確固とした持続的政策はなかった。各計画はあたかもそれが最後の計画であるかのように立案された。その帰結は、一種の『デッドライン』型の行政であった。遂行される計画の選択は、着手される改善への要求の緊急性に応じるのではなくてむしろ多数の人々を仕事につけるうえでの容易さの度合や速度に応じて行われた。……議会によって持続的政策が打ち立てられていたら、それは公共事業計画を予め相当期間にわたって計画することが可能だったのである。……行政機関はなめらかに機能できたであろう。そして、周期的な事業縮小のデフレ効果も避けることができたであろう<sup>60)</sup>。

以上のように、ニューディール期のスペンディング政策を特徴づけるものは、試行錯誤と実験の過程であった。もちろん、全然支出しないよりは、少しは支出した方がましであることは確かである。そして、ニューディールはこの大胆な実験によって、それがなければ大恐慌の「最悪の」帰結をもたらしたであろう事態をともかく回避したことによって、おそらくはニューディール本来の救済対象であったアメリカ資本主義を救済することができたと言ってよい。本稿の課題から言えば、ローズヴェルト政権の30年代におけるこの実験とそこから来る教訓がなければ、合衆国における財政革命、言い換えれば「1946年雇用法」の成立を十分に理解することはできない。「雇用法」の成立の準備過程として位置づける限り、ニューディールの実験はきわめて意義のあるものであった。しかし、ニューディールを「国家独占資本主義」の「ナチス型」と区別される「ニューディール型」と表象することはできないというのが、本稿でニューディールの実験的性格を強調する所以にほかならない。

### 3. ケインズとアメリカ

(1) 「雇用法」の成立を準備する歴史過程で忘れることのできない人物がいる。それは、言うまでもなく、ジョン・メイナード・ケインズである。合衆国における財政革命もまた当然にもケインズの名に結びつけて語られている。だがわれわれはいま、ニューディール期から「雇用法」の成立に至る歴史過程を問題にしている。実は、この過程全体を通してケインズが合衆国の連邦政府政策に一貫して影響を与え続けたわけではない。この過

程におけるケインズとケインズ理論の意義を適切に位置づけることが必要である。

アメリカ合衆国の知的世界においてケインズが知られたのは、『平和の経済的帰結』を通してであった。『帰結』を読んだロシア革命の指導者レーニンが、イギリスの国益を忠実に代表する実際家としてケインズを高く評価し、ウィルソン大統領の「平和主義」の幻想に批判的な見解をケインズと共有する旨を表明したことはよく知られている<sup>61)</sup>。『帰結』は、他の国の場合と同様、合衆国においても1つの「センセーション」<sup>62)</sup>であった。ケインズは「親ドイツ的」とであるとみなされ、ウィルソン大統領に対するケインズの辛辣な批評に反発を感じる向きもあった。ケインズはまた30年代を通して『ニュー・リパブリック』誌にさまざまなテーマで寄稿し続けた。

ケインズとアメリカ合衆国との関係を見るのに興味深い事実として、30年代にケインズは2回訪米している(その前の訪米は、1917年のことであった)。第1回目は、フーヴァー政権下の1931年5月末、「ハリス基金」レクチャーのためにシカゴ大学から招聘されたものであり、同時にフーヴァー大統領とも会見している。第2回目は1934年6月で、このときにはローズヴェルト大統領と会見している。

ケインズの30年代における第1回目の訪米の年、1931年頃のケインズについて、セイモア・ハリスは次のように述べている。ケインズは、「彼が執筆して以来いまや常識となっていることを説いた——政府は不況期には支出を増やし、課税を減らすべきであり、好況期には支出を減らして、課税を増やすべきである。これらの単純な真理こそケインズの発見にかかるものであったが、それが人々の心に十分刻みつけられるまでには何百回も繰り返されなければならなかった」<sup>63)</sup>。セイモア・ハリスはケインズの信奉者であり、ケインズについて半ダースにのぼる書物を著したことで知られている。

このハリスの指摘に対して、当時シカゴ大学にいたジェイコブ・ヴァイナーは水を掛ける体の所感をもらしている。「この公式はケインズの発見であったかも知れない。しかし、私は遅くとも1931年の夏[ケインズ訪米の

61) В. Ленин. Полное собрание сочинений. Изд. пятое. Том 41. Москва, 1970, стр. 219. 邦訳『レーニン全集』第31巻(大月書店, 1964), pp. 210-211.

62) スタイン, 上掲, p. 142.

63) Seymour E. Harris, *John Maynard Keynes: Economist and Policy Maker*, 1955, p. 149. 塩野谷九十九訳『ケインズ入門』(東洋経済新報社, 1957), p. 212.

60) National Resources Planning Board, *Development of Resources and Stabilization of Employment in the United States. Part I. The Federal Program for National Development*, U. S. G. P. O., 1941, pp. 18-19.

時]にはすでにそれをを用いていた。しかも当時私はケインズのジャーナリスティックな著作を読んでいなかったから、それをケインズから借用したとも思わない。このアイデアは当時私が属していたアカデミックな環境においてはすでに常識であったし、私のシカゴの同僚の誰かがそれに異論を唱えたかも知れないとか、彼らがそれをケインズから、あるいは私から、学ぶ必要があったとか、いま想起することはできない<sup>64)</sup>。

「ヴァイナーは、…劇的な、あるいは根本的に革新的な趣きのあるどんなことでも嫌った<sup>65)</sup>人であるというのが、アラン・スウィージーのヴァイナー評価であるが、ここでジェイコブ・ヴァイナーが彼の呼ぶケインズの「公式」、「アイデア」を赤字スペンディング・ポリシーという実践的帰結までも含めて十全に理解していたわけでないことは明らかである。ヴァイナーは、「バジェット・バランスズ」の中核を成していた財務長官モーゲンソーの経済顧問であり、1937年の景気後退に際してローズヴェルト大統領が赤字スペンディングの方向に決定を下した転換点においても、モーゲンソーに進言して、1939会計年度には予算を均衡化させるという保証を与え、それによって民間投資を鼓舞するという路線をローズヴェルトに提起しているからである<sup>66)</sup>。

にもかかわらず、ヴァイナーはケインズの言っていることなどすでに常識であったと言う。こうしたヴァイナーのようなケインズ評価を説明するのに適切なのは、「すれ違い」仮説である。つまり、当時の経済学者はケインズの言うことを自分の言葉と先入見で焼き直して把握し、それによってケインズを理解したつもりになっていたわけだ。スタインの次の解釈は、直接にヴァイナーを指しているものではないが、この間の事情を説得的に説明している。すなわち、1936年以前の「経済学者たちは、自分たちがいつも語ってきたことを、ただ言葉と強調点と現状への適用とをわずかに修正しただけで、ケインズが語っていると考え、当時受け容れられていた教義を基準にしてケインズを評価する傾きがあった<sup>67)</sup>。

(2) 合衆国にローズヴェルト政権が誕生し、ニューディール(カードの配り直し)に乗り出したとき、ケイン

ズはその熱狂的とも言える支持者となった。「大胆かつ持続的実験」を唱道するローズヴェルト大統領は、自国の鈍重な正統主義と自己満足の雰囲気とたたかってきたケインズにとってきわめて魅力的な存在であったし、さらにはまた自分が年来あためてきたアイデアが初めて実行に移されるものと彼は期待したのであろう<sup>68)</sup>。1933年12月31日付の有名なローズヴェルトあて公開書簡をケインズは次のよびかけで書き出している。「あなたはみずから進んで、現存する社会制度の枠組の内部で、理性に基づいた実験によってわれわれの現状の弊害を矯正しようとしている各国の人々のために、受託者となったのである<sup>69)</sup>と。

ケインズにとってこの一文は、言うまでもなく、「現存する社会制度の枠組」の外部にあるヒトラー体制およびスターリン体制との対比という当時の世界情勢の中で重要な意味をもっていた。それだけに、ローズヴェルト政権の実験に対するケインズの期待と希望は大きかった。

しかし、期待や希望は影響力とは違う。ニューディールの経済政策の背後にケインズの影響力があったという伝説は、やはり伝説にすぎない。ウインチは、ニューディール当時の1933年12月の『ニュー・ヨーク・タイムズ』と戦後の1962年10月の『ニュー・リパブリック』誌からこの種の論調を引いて、この伝説がなかなか消えないことを指摘している<sup>70)</sup>。例えば、『ニュー・リパブリック』誌はこう述べている。「ニューディールの基礎にある根本理論は、ジョン・メイナード・ケインズと大西洋の両側の彼の同僚とのそれであった」。だが、何よりも確かなことは、大西洋の新大陸の側にはまだケインズの「同僚」はいなかったということである。

1934年6月にケインズは再び訪米し、このときにはローズヴェルト大統領と会談した。だが、この2大巨人の歴史的会見はローズヴェルトのケインジアンへの改宗をもたさずに終わった。合衆国で初めての女性キャビネット・メンバー、労働長官のフランシス・パーキンスは、ケインズの大統領訪問について次のように回顧している。「ケインズは1934年にやや短時間ローズヴェルトを訪問し、高尚な経済理論を語った。そのあとローズヴェルトは私にこう述べた。『君の友人のケインズに会った。彼は数字の長話を置いていった。彼は経済学者よりもむしろ数学者に違いない』<sup>71)</sup>。パーキンスはまたケインズ

64) Jacob Viner, "Comments on my 1936 Review of Keynes' *General Theory*," in Robert Lekachman, ed., *Keynes' General Theory: Reports of Three Decades*, 1964, p. 263. 中内恒夫訳『ケインズ経済学の発展』(東洋経済新報社, 1967), p. 306.

65) アラン・スウィージー, 上掲, p. 119.

66) スタイン, 上掲, p. 102.

67) 同上, p. 67.

68) Donald Winch, *Economics and Policy: A Historical Study*, 1969, p. 221.

69) 同上より重引。 70) 同上, p. 220.

のローズヴェルト評価をも伝えている。「ローズヴェルトとの会見のあと私のオフィスに来て、ケインズはローズヴェルトのとってきた行動に対する彼の称賛の意を繰返したが注意深くこうも述べた。自分は『大統領が経済学的に言ってもっと学識があると想定していた』と」<sup>72)</sup>。

こうしたエピソードから傍証されるように、この時点でもニューディールに対するケインズの影響を語ることはできない。ハロッドも結局否定的結論に到達している。「私は、大統領がこの会見によって深く影響され、その後彼の政策をある程度ケインズの理論に照して進めたということが真実であるかどうかを見出すのにとくに労をとった。証言は矛盾を含んでいる。事情をよく知っている人々の間の支配的な意見は、ケインズの影響は大きなものではなかったということである。大統領がケインズに最高の敬意を払っていたことは疑いの余地がない。自国の多くの経済学者によって非難されていた大統領にとって、この有名なイギリスの経済学者が彼自身の経済的実験のいくつかに賛成しているということを想起するのは、うれしいことであっただろう。そのことと彼によって深く影響されたということとは全く別問題である」<sup>73)</sup>。

ローズヴェルト大統領がケインズとその理論を受け入れることができなかったというこの問題の本質はどこにあるか。出色のローズヴェルト論の著者は次のように明快に述べている。「ローズヴェルトの精神は機能的な精神であった。瞬間的で鋭く、スピードが持続し、柔軟であった。それは彼の知的な習慣に示されている。彼は精緻な、練り上げられた理論を嫌った。彼は、行政の改善、制度としてのキャビネットの強化および議会への対処の仕方について大学人が常に送ってきた長い抽象的な書簡にほとんど注意を払わなかった。彼は抽象というものを嫌った。彼の精神は細部、特定されたもの、個別的なものを望んだ。彼は変わることなく一般的な問題には例を挙げることによって答えた。個別のビジネス、カンサスの農民、ハイド・パークの問題、ウィルソン政権時代のある状況などという形で。彼の情熱は具体的なものに向けられていた」。「ローズヴェルトは、1人の思想家として、ケインズ経済学が彼に与えた機会を捉えることがで

きなかったというだけのことである」<sup>74)</sup>。パーキンスも同じ感想をもらしている。「彼〔ケインズ〕がローズヴェルトに話をしたとき、ローズヴェルトが経済学的知識の高い層に属しているかのようにローズヴェルトを取り扱うのではなく、具体的に話せばよかったものをと私は考えている」<sup>75)</sup>。

(3) 1937年夏に急激な景気後退が発生したあと、「スペンダーズ」と「バランサーズ」の抗争は頂点に達した。「スペンダーズ」の主張は、政府支出の急減がこの景気後退を引き起したのだから、スペンディングを再開せよというものであった。ケインズもまた1938年2月1日と3月25日にローズヴェルトに書簡を出してスペンディング増大を訴えたが、それは大統領の決定に影響を与えなかった。皮肉なことに、ローズヴェルトはケインズの最初の書簡の返事をモーゲンソーに書かせている<sup>76)</sup>。

ローズヴェルト政権の赤字スペンディングへの決定的移行は、1938年春に、ローズヴェルトがウォーム・スプリングズで休養中に、つまりローズヴェルトのそばにモーゲンソーがいないときに、一種のクーデターとして実現された。マリナー・エクルズは次のようにその事情を書いている。「その年の初めに赤字スペンディングの再開を迫ってきわめて活発に動いたハリー・ホブキンズは、そのときフロリダにいて、むずかしい手術からの回復をはかっていた。そこにいるあいだに、彼は上述の線〔補整的支出〕にそった行動をもう1度大統領に迫ったなら好ましい回答を得られると感じたようである。彼はウォーム・スプリングズの大統領に会おうとし、途中アトランタで降りて、レオン・ヘンダスン、オーブリ・ウィリアムズ、およびピアズリー・ラムルを呼び寄せた。彼らは一緒になって意図された赤字スペンディングの弁護理由をもう1度考え出した。このメモで武装して、ホブキンズはローズヴェルトと会って討論するためにウォーム・スプリングズに向かった。大統領の列車がワシントンに向けてホブキンズも乗せて出発する4月2日までに、予算を均衡化させる計画の全体が廃棄された。／国民はこの事実を1938年4月14日に知らされた。その日ローズヴェルトは大規模なスペンディングの再開を訴える教書を議会に送った」<sup>77)</sup>。

このときメイシーの財務部長ラムルの貢献が大きく、連邦政府の干渉は鉄道への土地の付与、金貨の鑄造など

71) Frances Perkins, *The Roosevelt I Knew*, 1946, p. 225.

72) 同上, p. 226. なお、パーキンス(p. 276)にも上掲注 35 と同じようなイッキーズに対する評価があることを付け加えておく。

73) Roy F. Harrod, *The Life of John Maynard Keynes*, 1951, p. 449. 塩野九十九訳『ケインズ伝(改訳版)』下巻(東洋経済新報社, 1967), p. 500.

74) ジェイムズ・バーンズ, 上掲, p. 334.

75) パーキンス, 上掲, p. 226.

76) スタイン, 上掲, p. 108.

77) エクルズ, 上掲, p. 311.



昔からあることだというラムルのメモがローズヴェルトの心を捉えたという説があるが<sup>78)</sup>、いずれにせよ、ローズヴェルト政権が公式に赤字スペンディングに移行したこの決定的転換も、ひとまずケインズの影響とは独立に行われたのである。

(4) だが、1936年刊行の『一般理論』はその影響力をアメリカにおいても行使しつつあった。「イギリスのケンブリッジで鳴らされた……トランペットは、マサチューセッツ州のケンブリッジでもきわめてはっきりと聞かれるようになった。ハーヴァードは合衆国にケインズの思想が伝えられる際の主要通路であった」<sup>79)</sup>。

サムエルソンは、「ケインズの著書が到着したときの若い経済学者の興奮を、キーツがチャプマンのホームーを最初に見たときのそれになぞらえている」。「昼間はまだ古い経済学が教えられていた。しかし、夕方には、そして1936年以後になるとほとんど毎夕、ハーヴァード・コミュニティのほとんど誰もがケインズを論じた」<sup>80)</sup>。

そして、1937年秋に、ミネソタ大学にいたアルヴィン・ハンセンがハーヴァードにやって来た。ハンセンはすでに齢50を数えていた。ハンセンは直ちにケインジアンになったわけではなかった。1936年夏に『イェール・レビュー』に『一般理論』の書評を書いたときはハンセンはまだケインズに対してクールであった。ハンセンが自分自身の長期停滞論を発表して、ケインズ理論を完全に受け容れたのは、1938年12月の、「アメリカ経済学会」での会長演説においてであった<sup>81)</sup>。そして、ハンセンについて特筆すべきことは、彼にとっては、「経済思想はその実際の利用と切り離されてはいない」<sup>82)</sup>ということであった。ひとたびケインズの思想を受け容れたハンセンは、それを書物や論文や講義で展開し、それをアメリカ経済に適用した。ハンセンは、学生や若い世代の人々にこの思想を理解するよう説得し、また理解したら他の人々にも理解させ、行動に移すよう説得した。こうして、ハンセンは、「みずから求めてでもなければ、その事実を完全には知らないままに、この十字軍の指導者となった」<sup>83)</sup>。

アメリカ合衆国におけるケインズ革命の上でのハンセ

78) Robert M. Collins, *The Business Response to Keynes, 1929-1964*, Columbia U. P., 1981, pp. 70-71.

79) John K. Galbraith, "How Keynes Came to America," in his *A Contemporary Guide to Economics, Peace, and Laughter*, 1971, p. 48.

80) 同上, p. 49.

81) スタイン, 上掲, p. 164。

82) ガルブレイス, 上掲, p. 50. 83) 同上。

ンの功績をガルブレイスは次のように高く評価している。「アルヴィン・ハンセンの勇氣と知性に負うところは特に大きい。保守派でさえ資本主義と呼んでいるものを救うという功績において、ハンセンの右に出るものは、ただケインズだけである」<sup>84)</sup>。

1938年10月に、若い世代のケインジアン初めての宣言が出された。「ハーヴァード・タフツ・セヴン」<sup>85)</sup>の『アメリカ民主主義のための経済計画』(*An Economic Program for American Democracy*)であった。その基礎にあったのは、「成熟」テーゼであった。「将来のための建設は、人口の急成長と共に経済が拡大しているときには、よいことであった。拡大の制限に到達し、人口の成長率が鈍化したときには、将来のための建設はますます危険な冒険となった。その量が収縮し、それと共に現在において購買する能力が収縮した。過去においては拡大が自分で自分を養ってきた。現在においては収縮が自分で自分を養っている。これが1929年から現在までに至る趨勢の逆転の基底にある基本的変化である」<sup>86)</sup>。

「ハーヴァード・タフツ・セヴン」の宣言とハンセンの会長演説がワシントンのニューディーラーズに与えた影響を、スタインは次のように分析している。ニューディーラーたちは、「5年間も政権にあるのに、なぜ経済はいまなお不況下にあり、なぜ赤字スペンディングがいまなお必要とされるのかを証明しなければならなかった。彼らは、ニューディールが[民間]投資をおじけづかせたがゆえに繁栄は再獲得されなかったのだという非難に回答しなければならなかった。『一般理論』が彼らにその回答を与えた。……この回答によれば、問題はニューディールが行ってきた何かにあるのではなくて資本主義の致命的欠陥にあるのであった。この欠陥とは、技術的に進んだ経済においては民間投資が完全雇用貯蓄に立後れる傾向が不変的であるということであった」。だから、ニューディールの実験から学ばれるべき最大の教訓は次のことではなければならない。「ニューディールの唯一の誤りは十分にスPENDすることに失敗したところにある」と<sup>87)</sup>。

平井規之

(一橋大学経済研究所)

84) 同上, p. 59.

85) Richard V. Gilbert, George H. Hildebrand, Arthur W. Stuart, Maxine Y. Sweezy, Paul M. Sweezy, Lorie Tarshis, and John D. Wilson.

86) ベイリー, 上掲, p. 19より重引。

87) スタイン, 上掲, p. 167.