

「1946年雇用法」の成立について(Ⅱ)*

平井規之

(1)

「1946年雇用法」は、連邦議会に「合同経済委員会」(JEC)を設置すると同時に、大統領行政府の中に大統領「経済諮問委員会」(CEA)を設立させた。大統領行政府におけるCEAの設立は、合衆国における財政革命を構成する重要な事実とわれわれの注意を喚起する。

第1に、マリー上院議員の提案にかかる「1945年完全雇用法案」(S. 380)にあった「諮問委員会」構想を議会がCEAという形で承認したことである。この場合、連邦議会の役割は、提起された「諮問委員会」構想を「経済諮問委員会」という名称と実体によって合法化したことだけに限定される。これを、ケインズの発想がはらまれていることが一見して分る他の規定、例えば、「完全雇用を持続させることを保証するために必要とされるような連邦〔政府の〕投資と支出の量を供給すべき連邦政府の更なる責任」という規定¹⁾を原案から完全に抹殺した議会の行動に照らせば、その対照はきわめて明白である。大統領直属下に、専門の経済学者からなる長期的視野に立つ諮問機関が設置され、法的権威を与えられることは、合衆国大統領が独裁者になることをけっして意味するものではないことを議会はここに承認したわけである。

第2に、大統領「経済諮問委員会」がほかならぬ「大統領行政府」の内部に設置されるべきものとされたことに注意すべきである。「完全雇用法

案」をめぐる議会内外の論争の過程で、「経済諮問委員会」構想が提起されたとき、すでにそこには同諮問委員会を包摂すべき「大統領行政府」が存在していたのである。そして、「1946年雇用法」は、大統領行政府の中に存在すべき1機関を議会側のイニシアティブによって法制化した初の立法であったという点においても歴史的な意義をもっている²⁾。われわれのテーマとの関連で言えば、実はこの大統領行政府(Executive Office of the President)の創立も、ニューディールの実験と模索の産物であった。

ニューディールの経過の中で注目に値する1つの流れがある。それは、大統領職に課せられる行政統合の責任をどう保障するかという問題にかかわる。

合衆国大統領には4つの基本的責務が課せられている。大統領は、まず第1に国家元首(Chief of State)であり、第2に軍の最高指揮官(Commander in Chief)であり、第3に立法を起案したり、国内政治で中心的に活躍したりする政治指導者(Political Leader)であり、第4に合衆国政府の行政部門の長としての主任行政官(Chief Administrator)である。合衆国軍隊の最高指揮官としての大統領の責務は、内乱や戦争時には、もちろん膨大なものになる。だが、平時におけるチーフ・アドミニストレイタとしての大統領の責務もまたおびただしいものがある。なぜなら、憲法上、全行政組織の活動の責任は一にかかって大統領にあるからだ。一切の行政権力を大統領に帰属させる憲法上の規定からして大統領は合衆国政府の全行政組織を統括する責任を負わなければならない。ここでは問題の所在は簡単明瞭である。一個人

2) Edward Hobbs, *Behind the President: A Study of Executive Office Agencies*, 1954, p. 94.

* (I)は、本誌第34巻第1号(1983年1月)に掲載。

1) 1946年2月のベイリーとのインタビューで、ハンセンは、スペンディングの規定を除く原案のすべての条項は飾りにすぎないという見解を表明したという。Stephen Bailey, *Congress Makes a Law: The Story behind the Employment Act of 1946*, 1950, p. 48n.

間にそのような万能の発揮を期待することはできないということだ。大統領職がどのような激務であるかは知られている通りであり、「大統領職を1期つとめれば、その人の寿命は5年間縮められると推計されている」³⁾と言われたほどだ。ましてや、ニューディールのような改革に伴う行政機構の拡大が問題を一層増幅させたことは言うまでもない。

ローズヴェルト政権は、いくつかの試みのあと、最終的に、1939年の行政改革によって、「大統領行政府」を創設し、大統領の行政統合責任の行使を保障する制度的枠組をつくりだした。

アメリカの行政改革については、戦後のいわゆる「フーヴァー・コミッション」の報告の方がむしろよく知られているが、実際には、「1949年にフーヴァー委員会によって表明された大統領職についての一般的概念は、1936-37年に大統領〔行政管理改革〕委員会によって表明されたそれとていかなる重要点においてもまったく異なるところはなかった。そして、ホワイト・ハウス・オフィスに Staff Secretary という新しい地位を設けるべきであるというフーヴァー委員会の提案を除けば、大統領委員会が以前に勧告したものをこえる何の追加も提案されなかった」⁴⁾とされている。こうして、1939年「行政再編法」(Administrative Reorganization Act)は、「連邦政府の近代化に対するFDRの最も持続的な貢献の1つをなしていた」⁵⁾というのが最近でも行われている評価である。

ところで、言うまでもなく、われわれの関心は、アメリカ合衆国における行政改革それ自体にあるわけではない。合衆国における財政革命にとって意義深いことは、1939年の大統領行政府の創設と共に、「予算局」が財務省から独立させられて大統領行政府内に移管させられ、その強力な構成部

分となったことである。しかも、合衆国がその後臨戦体制に入ると、上述の行政統合の主たる機関は事実上大統領行政府の1部局として設置された「戦時動員局」に移り、予算局はもっぱらニューディール期の財政政策の総括と国家予算概念の彫琢に従事した。1940年から1945年までの大統領予算教書は、予算局のトップ・レベルのポリシー・メイカーの認識の深化を反映した記念碑であると言っても過言ではない。

以下、この経過について検討する。

(2)

未曾有の恐慌の中でもかくも失業救済と景気回復のために何かをやらなければならないというのがローズヴェルト政権にさしあたり要求された歴史的課題であり、しかもローズヴェルト大統領自身がこの課題にすすんで対応することを決意していたから、ローズヴェルト政権の成立とともに行政組織の数と職分は拡大しつづけた。1933年3月から34年末までのニューディール初期2年間に、60を超える新しい行政機関が連邦政府に追加されたという⁶⁾。これらの機関は、例えば、「連邦緊急救済局」がFERA、「民間事業局」がCWA、「公共事業局」がPWA、そして有名なTVAなどのように、機関名称を構成する単語の頭文字で呼ばれたので、「アルファベット・エイジェンシーズ」というあだ名をつけられた。

これらの緊急諸機関の設立をめぐる特徴は、まず第1に、それらが新設の官庁として設立されたことである。その理由としては、既存の省庁が大恐慌の深化の中ですでにフル稼働の状態にあり、したがってニューディールの新しい実験のための職能を既存省庁に課することは無理であったこと、また既存省庁のルーティーンの行政と新しい実験との調整に時間をさくいとまがなかったこと、逆に緊急の恐慌対策として職能を特定された機関を創設すれば、その機関はその全精力をこの特定された職能の遂行に捧げることができるであろうし、しかもそれぞれの新設機関の長官に大統領が年来

3) Frank Gervasi, *Big Government: The Meaning and Purpose of the Hoover Commission Report*, 1949, p. 26.

4) A. J. Wann, *The President as Chief Administrator: A Study of Franklin D. Roosevelt*, 1968, p. 174.

5) Historical Notes by Jonathan Dembo to Katie Louchheim, ed., *The Making of the New Deal: The Insiders Speak*, Harvard U. P., 1983, p. 283.

6) Marshal Dimock/Gladys Dimock, *American Government in Action*, 1946, p. 583.

熟知している才能の持主を起用すれば、それらの長官は大統領の個人的激励を背景に実験に邁進することができるであろうこと、さらには、緊急の、言い換えれば、特定の職能の完遂とともに廃止される暫定的機関として、これらの機関の設置を提案すれば、行政部門の肥大化にたえず警戒の目を光らせている議会の支持をとりつけ易かったことなどを挙げられるように思われる。(この最後の点、すなわち緊急救済機関が暫定的な性格のものとして設置されたこと、したがって、例えば失業救済事業という名の公共事業が線香花火のような短命の燃焼をたえず強いられることによって、その景気回復効果にいちじるしい制約を加えられたことは前稿で指摘した通りである。)

初期ニューディールの緊急機関の設置をめぐる第2の特徴は、これらアルファベット機関相互のあいだの、あるいはこれらの機関と既存省庁のあいだの行政上の関連と調和について事実上何の顧慮も払われなかったことである。アルファベット機関は、未曾有の恐慌が生み出した問題群を構成する主要な要素のいわばそれぞれに対応して作り出された。だから、それらは、雨後のタケノコのように叢生した。そこから当然に帰結するものは、機構上の混乱であり、行政の重複であった。失業救済事業と本来の公共事業の同時遂行がその最たる例である。救済事業のホプキンは貸付金よりも補助金をふやそうとし、公共事業のイッキーズは補助金ではなく貸付金として支出しようとする。予算局長官ルイス・ダグラスは貸付金も補助金も共にへらそうとし、さもなくば貸付金への利子をふやそうとする。農務長官は農業調整局(AAA)長官と仲良くできないし、労働長官もまたニューディール立法による新しい諸機関の長官が自己の守備範囲に侵入して来ることに困惑する。

しかし、ひとが1930年代半ばのアメリカ合衆国に生み出されたこのカオスをたんなる混乱としてしか表象することができないとすれば、それは歴史の真の意味を見失うことにつながる。カオスの中身は躍動であった。そして、躍動は行政という言葉からはほとんど連想できないものの1つであろう。アルファベット機関の活動が与える印象

はたんなる混乱ではない。むしろ、新しい実験の遂行をめざして各参加者が発揮したイニシアティブのめざましさである。この解き放たれたようなエネルギーの発露こそ、カオスの内実であった。エネルギーの発露がカオスを生み、カオスがまたエネルギーを創造した。

ローズヴェルトは、1933年3月4日、彼の最初の就任演説で、「われわれが恐れなければならない唯一のものは恐れそのものである」⁷⁾という歴史に残る名言を国民に伝えた。それは、実験と行動を鼓舞する新大統領のいわば闘争宣言であり、この鼓舞によって解き放たれたエネルギーこそ、沈みきったフーヴァ政権下のアメリカからニューディールのアメリカを画然と区別する特徴である。30年代に「全国青少年局」(NYA)その他を通してニューディールに参画したのちの大統領ジョンソンの夫人、レイディ・バードの回顧は、ここに引用するに値する。「それは、イースト菌が発酵しているような、興奮させられる時期でした。どのオフィスにも夜遅くまで電気がついていて、誰もが腕まくりをしてアメリカを偉大にすることができると本当に思っていました。リンドンはそれをこう表現しました。『地獄の火をバケツ一杯の水で消せるような気がしてくる』。この感情、この熱狂が彼らをとことんまで駆りたてたのです。アメリカ人民の生活の水準と安寧を向上させる熱意に燃えたあのように多くの良心がああ都市[ワシントン]に集まったことは、わが国の生活の上でほとんどなかったことでした。私は私がその一部になったことをうれしく思っています」⁸⁾。

こうして、ローズヴェルトは、「ありきたりの神々が与えるルールを無視して無秩序をつくり出す天才」⁹⁾と呼ばれたが、その一方で、直接の会見と電話を通して、超人的ともいえる対人接触に努

7) サミュエル・ローゼンマンによれば、ローズヴェルトはこの一言のヒントをソローの次の文言から得たという。“Nothing is so much to be feared as fear.” Samuel Rosenman, *Working with Roosevelt*, 1952, p. 91.

8) ラウクハイム, 上掲, p. 300.

9) George Milton, *The Use of Presidential Power*, 1944, p. 259.

め¹⁰⁾、必要とされる行政統合の努力をみずから行い、また「ブレイン・トラスト」に代表される腹心を使って、情報収集と調停に努めたが、これらは伝記的細目に属する話題であろうから、ここでは一切省略する。

他方、ローズヴェルトは行政統合の組織的努力を行わなかったわけではない。彼の大統領としての組織的統合努力は、1932年7月12日設置された Emergency Council, 1933年11月の National Emergency Council, 1934年6月の Industrial Emergency Committee, および1934年10月に以上の3つを合体した新しい National Emergency Council として実行された。

行政統合の努力をはかったこれらの会議の共通の特徴は、それらが既存のキャビネット長官にアルファベット機関の長官を加えて構成されたことであり、それらのあいだの相違は、構成メンバーの数が順次へらされたあと最終的な合併によって再び拡大されたことである。すなわち、第1の会議は、既存の10省の長官に、予算局長官、NRA長官、AAA長官、FERA長官などを加えた総勢24人のメンバーから構成された。第2のものは、既存のキャビネット・メンバーからは、内務長官、農務長官、商務長官、労働長官だけが参加し、それにFERAを初めとする5つのアルファベット機関の長官または代表が加わって編成された。第3の委員会は、内務長官と労働長官に、FERA長官、IRA長官、それに大統領が別途指名した Director から構成され、のちにAAA長官が追加された。最後に、これらが合併されてできた新しい NEC は実に34人のメンバーから構成された。

行政の統合をはかるためのこれらの会議は必ずしも効を奏しなかった。その理由の第1は、これらの会議のメンバーが既存の省と新設機関との長官から構成されていたことである。つまり、本来は行政統合の立場に立つべき会議の構成メンバーが、実際には各省庁の利益代表たらざるをえず、

10) 例えば、ガンサーは、ローズヴェルトの1日の執務時間が14時間に達したこと、そのうち4分の1は電話での対話に費されたことを伝えている。John Gunther, *Roosevelt in Retrospect: A Profile in History*, 1950, p. 63 and p. 125.

一般的統合的次元で思考できたのは結局大統領だけであったことである。ローズヴェルトは、のちに、大統領「行政管理改革委員会」の委員長となったブラウンロウに、NECのけんけんがくがくの模様をこう語っている。「NECの全体が民主主義のすばらしい企て〔エッセイ〕であった。それはニューイングランドのタウン・ミーティングそっくりであった。誰にでも言いたい放題の機会が与えられた。私は多くのことを学んだ。」「しかし、ニューイングランドのタウン・ミーティングと同じように、それは大きすぎて実際の仕事をたいして行えなかった」¹¹⁾。

第2に、それと関連して、会議の連続性と統一性を保障する人的法制があいまいであり、端的に言えば、これらの会議の事務局長役を命じられた人は、大統領と会議構成メンバーとはさまれて何ともおさまりのつかない位置に置かれたことである。EC設立の大統領令では、「大統領不在の際は」、事務局長ではなく、「在席キャビネット・メンバーの年長者が座長となること」とされた¹²⁾。職能を特定された副大統領とは別に「次席大統領」のような役職はつくりえないわけだ。ECの事務局長をつとめたフランク・ウォーカーは、「静かで、やさしく、頼みになり、消しようもない親しみに満ちた」男¹³⁾であったと言われているが、彼は事務局長というより舞台裏で大統領に代わって根回しを行う控えめな役割に甘んじた。これに対して、ドナルド・リッチバーグの悲劇は、彼が張り切りすぎたことにあった。リッチバーグは、NECの事務局長に指名されるや、多種多様な行政の統合をはかるというこの重要な責務を自覚して勇躍事にあたった。しかし、その結果は、キャビネット級ニューディーラーからの反発であった。イッキーズの日記は、こういうケースに際してよき証言となる。イッキーズによれば、定例会議でのリッチバーグは、「カナリアを呑み込ん

11) Louis Brownlow, *A Passion for Anonymity: The Autobiography of Louis Brownlow*, Second Half, 1958, p. 321.

12) ワン, 上掲, p. 51より重引。

13) Robert Sherwood, *Roosevelt and Hopkins*, 1948, p. 53.

だ猫のように見えた。彼は彼の支配下に各種の省間委員会のすべてを集めつつある。もっとも、緊急会議のようなものの事務局長が政府の恒久的部門に付属する委員会となぜかかわりをもつのか、私の理解を絶する¹⁴⁾。「私は昨夜、モーゲンソーが彼を好んでいないことを発見した。そして、確かにハリー・ホブキンズも彼について私と同じ感情を持っている¹⁵⁾。リッチバーグの努力は時期尚早だった。彼は1935年5月、「1人の男が一時になしうる仕事の量には物理的限界がある¹⁶⁾」というただそれだけの理由を大統領に告げるさわやかな引き際で事務局長を辞任した。後任にはウォーカーが再指名された。

こうして、キャビネット会議またはその拡大によっても、また人的法制を明確化せずにも、合衆国大統領職に課せられた行政統合の責任は十分に実現しえないことが明らかとなった。

(3)

1936年に設置された上院の「バード委員会」の報告(実際には、契約依託されたブルッキングズ研究所の研究報告)とローズヴェルトがブラウンロウを委員長として指名した「大統領行政管理改革委員会」の報告の両者にもとづいて、1939年に「再編法」が議会を通過した。立法まで時間がかかったのは、その間いわゆる「最高裁詰め換え」法案をめぐる、大統領と議会がきびしく対立したことにあるが、ここではそれについて立入る必要はない。

1939年再編法が最終的に議会を通ったあと、ローズヴェルトはこの法を権限の根拠として5件の大統領令を下した。その中には、移民・帰化業務を労働省の所管から司法省の所管に移したことなど、別の歴史的な脈からすれば重要なものもあるが、われわれのここでの課題からいえば、何といっても「大統領行政府」の創設が注目に値する。

14) Harold Ickes, *The Secret Diary of Harold L. Ickes*, Vol. I, *The First Thousand Days, 1933-1936*, 1953, pp. 242-243.

15) 同上, pp. 220-221.

16) Donald Richberg, *The Rainbow*, 1936, pp. 219-220.

1939年9月8日の大統領行政令第8248号は次の5大部門からなる大統領行政府を設置した。第1に、本来のホワイト・ハウス・オフィスを拡大・制度化し、秘書の充実(フーヴァー大統領が3人にふやすまで、大統領付きの秘書はたった1人であった)、事務局長の設置、大統領付きの行政補佐官の設置などをはかった。第2に、合衆国予算局を財務省から独立させて、設置された大統領行政府に移行させ、予算局長官を文字通り大統領直属の役職とした。第3に、The National Resources Planning Boardを設置し、「長期計画」(long-time plans and programs)を大統領と議会に勧告すべきものとした。ニューディール期に欠けていた政府プログラムの長期性と計画性をこの機関によって保証しようとしたものである。前稿でも指摘したように、実際の事態の経過の中では、このNRPBは、アメリカにおけるケインジアン的一大センターとなった。第4に、「人事管理連絡局」が設けられ、前述の大統領付行政補佐官の1人をその長にあてることとした。第5に、「政府報告局」をつくり、連邦政府関係の情報への照会に応じ、その啓蒙にあたらせることとした。なお、この大統領令が発せられたのは、ナチス・ドイツがポーランドに攻め込んだ直後であり、ローズヴェルトは「緊急事態ないしは緊急事態の恐れがあるに際しては」緊急管理のための機関を大統領行政府内に設置すべきものとした。

こうして、大統領を中心とする「同心円」¹⁷⁾の体制ができあがった。中心の円が 대통령의直接的な活動領域で、この円はトップの政策顧問たちによって構成され、以下そのまわりをいわば幕僚としての幹部職員が来て、各省庁が外円をなすというものである。

ところで、39年の行政改革がわれわれの興味をひくのは、このような行政統合のための体制が一応まとまったことだけから来るものではない。合衆国予算局の位置づけがそれによって飛躍的に高められたことが重要である。大統領行政府の創設

17) Fritz Morstein Marx, "The Bureau of the Budget: Its Evolution and Present Role," II, *The American Political Science Review*, Oct., 1945, p. 880.

とともに財務省から独立し移管させられた予算局は、大統領行政府の中の最強力の機関となった。そこで、以下、このことをめぐる意義を検討したい。

予算局が財務省から独立させられるべきことを勧告したのは、バード委員会＝ブルッキングズ報告であった。大統領委員会報告も、予算局が創立以来スタッフ不足のまま推移してきており、その役割にふさわしい権限を与えられていないと欠陥を指摘していたが、予算局の所在については、ひきつづき財務省内に存在すべきものとした。立法の過程で前者の勧告が実現したものである。

予算局の所在という一見些細な問題をわれわれがなぜ重視するかは、連邦予算制度の歴史を概略たどればわかる¹⁸⁾。

連邦予算制度が確立したのは、やっと1921年の「予算・会計法」(Budget and Accounting Act)によってであった。予算局もこのとき創設された。戦後1956年4月から58年3月まで第12代予算局長官をつとめたパーシー・ブランデッジは、合衆国の予算の歴史は4つに時期区分されるとして、第1期を1780年から1921年までとするとあっさり片付けている¹⁹⁾。建国以来1921年まで予算制度のようなものはなかったに等しいというわけだ。

1921年までは、予算に関しても、議会在議定し、行政府が執行するという建国以来の原理をそのまま踏襲する方式が行われていた。すなわち、各省の長官が下僚たる部局の長に次年度の支出要求の見積り書を提出させ、それらを当該長官においてまとめる。その際、各部局間の支出要求の調整は行われない。次いで、各省の長官は見積りの集積を財務長官に送付する。財務長官のもとで集大成された見積り書(Book of Estimates)は、何のコメントも修正もなしに、そっくり議会に送られる。議会に到着すると、この財務長官の見積り書は8つもの委員会にあてがわれるべく分割され、各委員会は自己に割当てられた部分の審議にひたすら

18) モースティン・マークス、同上、I および II。Vincent J. Browne, *The Control of the Budget*, 1949などを参照した。

19) Percival F. Brundage, *The Bureau of the Budget*, 1970, p. 3.

没頭するというものであった。

このような予算決定過程が重複と浪費をもたらすことは明らかであり、20世紀に入ると共に財政規模が拡大するにつれて、その是正が広く認識されるようになり、1911年のタフト委員会の報告をきっかけに議会の審議が始まった。それ以後、最終的な立法にこぎつけるまで10年にわたる論争がつづけられたのであるが、この論争を特徴づけるものは、立法府と行政府とのあいだの関係の再編は議会側の完全な同意なしにはありえないだけでなく、議会在議定から有する権限の実質的喪失は問題外であることに執拗に固執する議会在議定の態度であった。

予算決定過程における大統領の位置づけをめぐって、結局、上院と下院は異った結論に達した。上院は、財務長官に予算作成の責任を与えるとするマコーミック法案でまとめ、下院は大統領直属の予算局を提案するグッド法案でまとめた。1921年法は両院の妥協の産物で、予算の準備と若干の行政管理を責務とする予算局は、財務省の1部局であるが、大統領に直属するという奇妙な位置づけを与えられた。大統領に直接責任をとる予算局長官が財務長官管轄下の1部局の長であるという馬鹿げた法制となったのである。

予算局初代長官には、ドーズ・プランで有名なドーズが1年期限の約束で就任し、予算局草創の任にあたった。1954年の時点で、ホップズは、予算局長官には例外なく器量雄大な人物が就任しているという評価を下しているが²⁰⁾、初代のドーズと39年行政改革後のハロルド・スミスは中でも特筆すべき人物であろう。

ドーズは、長官就任後ただちに、予算局を財務省の1部局として創設した議会の愚行に痛憤している。1921年8月15日、当時の財務長官メロンについて、「この有能な男の理解のすばやささと協調的精神」が大きな喜びであるとする感想を述べた上で、ドーズは次のように予言している。「もしもメロンの地位に、ちっぽけな、あるいは嫉妬深い男が就いたら、予算局長官の生活は惨めなものになり、その仕事の大部分は無効になるだろう。

20) ホップズ、上掲、p. 29。

予算局は、直接大統領のもとで機能するのだから、実際、財務省の1部局たるべきではない。……予算局の機構の有効性は、各省庁からのその独立と大統領へのその完全なる依拠にかかっているのである²¹⁾。

ドーズは、ハーディング大統領の威光を背景に、予算局とその長官の地位を確立しようと努力した。1921年6月29日付「予算局回状」第1号は、「合衆国における予算制度の恒久的成功は、概念としても行動のルールとしても以後疑念が生じないよう初発において確立されるべき若干の基本原則にかかっている」と宣言し、その原理の1つとして、「政府業務の管理(business administration)にたずさわる予算局長官は、彼自身の局の管理を除いて法の下にいかなる責任も負わない。予算局長官はもっぱら業務管理の問題での大統領と議会の顧問にほかならない²²⁾」ことを明確化した。ドーズはまた Government Business Organization(20年代の有力者の例にもれず、ドーズもまたビジネスという言葉を好んで用いた)なる会議を創設して、キャビネット・メンバーから局長、次長、その下僚に至る無慮1200人の人々をあつめて、経費の節約と行政の効率化を訴えた。

だが、ドーズがやめてから1938年に至るまで、予算局の存在は急速に軽いものになり、予算局は日常のルーティーン業務の中に埋没していった。ドーズが創設した上述の会議もフーヴァー大統領の時期に自然死を遂げた。1921年から38年まで、予算局の職員数は38人から42人のあいだで推移し²³⁾、結局本来の財務省の職員の助けを借りなければならなかった。予算局長官が各省の長官や幹部職員とわたりあうことなどおおよそ考えられないことになった。

十余年にわたる以上の経過を受けて、1939年の行政改革は、予算局にその然るべき地位を与えたのである。1939年の行政改革は、1921年法の規

定とドーズの努力の再確認にはかならなかつたが、しかし、このたびは5年にわたるニューディールの実験を踏まえていたがゆえに、そこにはまたおのずと新しい意味が付与された。

(4)

大統領行政府に移管された予算局は、5大部門に新編成された。5大部門とは、予算局プロパーの責務として予算準備の過程で各省庁から提出された見積り書に検討を加える推計部門、行政組織、活動などの節約と効率化をもっぱら事とする行政管理部門、各省庁と議会委員会の照会に応じて既存法体系と新しい法案の斉合性のいわば交通整理を行う法照合部門、1935年に設立された中央統計局が移管されて予算局の一部門となった統計基準部門、そしてきわめて注目に値する新設部門、フィスカル部門である。フィスカル部門は、予算の全国民経済的含意を広く研究することを責務とし、たえず推計部門との協力・共同がはかられた。なお、予算局の任務を規定した上述の大統領令は、予算局の一大任務として予算の準備と共に「政府の財政計画の策定」を行うこととしたが、これは、「財政計画」、すなわち fiscal program という用語が法令上用いられた最初の例であったとされている²⁴⁾。

予算局のこうした新しい陣容は、行政統合の中心に立つ機関としての予算局の位置づけに十全の裏付けを与えるものであった。1945年に、すでに5年の長きにわたって予算局長官を務めたハロルド・スミスは、次のように自負に満ちた筆致で予算局の地位を語っている。「政府における中心的な位置からして、またすべての連邦諸機関との持続的連携からして、予算局は、提案された法案の広範な意味だけでなく、その行政的含意を分析できる有利な地位にある²⁵⁾」。

だが、予算局はたんに大きくなっただけではない。以後、アメリカにおける財政革命をひきいる

21) Charles G. Dawes, *The First Year of the Budget of the United States*, 1923, p. 63. この本はタイトルそのものがドーズの気負いを表明していて興味深い。

22) 同上, p. 8.

23) ホップズ, 上掲, p. 28.

24) Paul Studenski/Herman Kroos, *Financial History of the United States*, 2nd ed., 1963, p. 431.

25) Harold D. Smith, *The Management of Your Government*, 1945, p. 65.

指導的地位についてのである。

なによりもまず、すでにケインズの影響はワシントンにおけるまごうかたのない事実となっていた。例えば、TNECのように、本来は経済力集中と競争構造に与えるその影響を調査する委員会においてさえ、1939年にスター級の証言者となったのは、ハンセンとラクリン・カーリーであった。TNECは、ある場面では、「ハンセンの分析と提案の宣伝舞台」²⁶⁾、「ケインズ経済学の陳列棚」²⁷⁾になった。TNECが「完全雇用」という用語を普及させたと言われている²⁸⁾。「完全雇用」という目の醒めるようなキャッチフレーズはただちに人口に膾炙するところとなり、1944年の大統領選挙戦では民主党のローズヴェルトはもとより共和党のデューイですらその実現を公約したほどである。

新たにケインジアンに改宗した人々を、ケインズの信奉者と呼ぼうと、ケインズのアメリカ的修正者と呼ぼうと、いずれにせよ、1939年を境にして、あるまとまった流れとしてのケインズ学派に所属する経済学者が陸続と政府に参加していった。採用する側で意識的にケインジアンを選択したわけではない。ワシントンにおける経済学者の需要が高まりつつあったとき、それに応じた経済学者、とりわけ若い世代の人々は、おしなべてオーソドクシーにあいそをつかし、ケインズの洗礼を受けていたのである。

政府へのケインジアンの参加の最もめざましい例は、1939年にハリー・ホブキンズが商務長官に任命されたときに設置した「産業経済政策部門」(Division of Industrial Economics)の主任に、「ハーヴァード・タフツ・セヴン」の1人、リチャード・ギルパートがラクリン・カーリーの推挙によって登用されたことであろう。予算局についていえば、そのフィスカル部門に、ゲアハート・コ

26) David Lynch, *The Concentration of Economic Power*, 2nd pr., 1947, p. 256.

27) Herbert Stein, *The Fiscal Revolution in America*, 1969, pp. 167-168.

28) Interview with Professor Emeritus Solomon Barkin at the University of Massachusetts on October 5th, 1984. バーキン教授は、「1945年完全雇用法案」の1つの発火点となったThe National Planning Associationの役員の人であった。

ルム、J・ウェルダン・ジョーンズ、アーサー・スミシーズ、グローヴァー・エンズリーと言った人が参与した。

予算局のトップの政策担当者の認識の深化は、1939年以降の大統領の予算教書の内容として現れている²⁹⁾。予算を、歳入と歳出という狭い観点で見ることから脱却して、広く国民経済全体をコントロールするフィスカル・ポリシーの道具とみなすに至るというのが、認識の深化の内容である。

1939年の予算教書の第1の特徴は、それまで毎年繰返されてきたあのリフレイン、予算の窮極的均衡化の公約が完全に姿を消したことである。それはもはやまったく言及されていない。第2に、「通常支出」と「緊急支出」というあの「2重予算」の意味づけが完全に変えられた。ローズヴェルトはそこで、前者を「経常予算」と名づけ、後者を「投資予算」と名づけている。以前の予算教書に見られた財政赤字の苦渋に満ちた合理化とは対照的に、いま大統領は次のように議会と国民を説得しようとする。「これまで生じてきた予算赤字は、わが国富に対する恒久の有形的追加となってきた。赤字は、わが国人的資源の保全に対する投資であり、私はそのうちの1ペニーも浪費されたものとはみなさない」。

1940年の予算教書には、37年の景気後退の総括が与えられている。すなわち、37年の景気後退の原因は、「超楽観主義」であり、それが、「政府をしてあまりにも急速にネットの支出を削減させ、ビジネスをしてあまりにも急激に生産を拡大させ、価格を引上げさせ、ために消費者の購買力がついて行けなくなったのである」。そして、1938年以來の国民所得の顕著な改善は、迅速な財政活動の直接の結果であり、今後、「赤字の急速な解消よりもむしろ次第に先細りさせて行く」ことが望ましいと勧告された。

1941年の予算教書には、予算を、政府の財政政策の重要な道具とみなす有名な文章が登場する。

29) 予算教書の分析については、ストッデンスキー/クルース、上掲および次のものを参照した。Lewis H. Kimmel, *Federal Budget and Fiscal Policy, 1789-1958*, 1959.

いわく、「合衆国の予算は、われわれの全国的プログラムを表現する。それは、われわれの仕事の計画の予告篇であり、来るべきものの予測である。それは、国民の進路の海図である」。

こうした考え方の論理的帰結であり、その一応の完成を示すものは、1945年の予算教書に付けられた「政府の予算と国民の予算」という1つの表である。それは、暦年の1939年と1944年について、国民経済の4つのグループの収支を示したものである。4つのグループとは、消費者、ビジネス、連邦政府および州・地方政府であり、ビジネスについて未分配利潤と準備金だけを収入に数え、粗資本形成を支出として数えることによって、両年度のGNP推計値における4グループの収支構造を示そうとしたものである。これは、「連邦予算が国民経済全体との関連で作成され、評価されなければならないという考え方の公式の承認」³⁰⁾をなすものであった。アメリカ合衆国の予算教書で、初めてGNP推計が使われたのである。

かつて連邦政府は収支相償うべき家計視されていた。ニューディールの試行錯誤の、しかし貴重な実験を経たあと、いまや連邦政府は国民経済のコントローラーとして最終的に承認されつつあった。1945年に、予算局長官ハロルド・スミスは、1921年以前との対比を次のように書いている。「実際、かつての慣行が今日でもなお用いられていたとすれば、混沌の結果を避けることができなかつただろう。これに対して、25年後のいま、予

算は、政府の機能とサービスの効率的な遂行のための有効なツールとして、あらゆる市民にとっておびたしい含意をもつ政策体系として、そして、変動する国民経済における有力な安定力として、取り扱われている」³¹⁾。

GNPとか国民所得とかいう耳慣れない用語は、「1945年完全雇用法案」の審議過程で議員たちをいらだたせることになるが、ハロルド・スミスは財政政策の呼び名が変わったことをわざわざ強調している。彼自身が財政政策の把握のしかたの変化に直接たずさわっただけに、それは興味深い。いわく、「政府の財政政策が語られるとき、普通には、収入措置、支出、借入れおよび国債の管理が考えられている。これらの政策が、国民経済全体に対する政策の影響という考慮によってみちびかれるとき、われわれは古い用語 public finance ではなく fiscal policy という用語を用いる」³²⁾。

以上、新しい役割をもつに至った予算局におけるニューディールの総括と財政政策についての認識の変化について検討した。ここで筆をおく時点では、「雇用法」はまだ成立していない。しかし、実際の歴史的な文脈では、「雇用法」が法的承認を与えた対象は、予算局に代表される政策担当者以上のような活動そのものにほかならなかつたのである。

(一橋大学経済研究所)

30) キンメル, 上掲, p. 235.

31) ハロルド・スミス, 上掲, p. 73.

32) 同上, p. 172.