

## 論 説

## ニューディールの転換と1937年恐慌

河内 信幸\*

## はじめに

アメリカ社会は、1929年10月の株価暴落によって未曾有の恐慌に見舞われたけれども、ローズヴェルト政権に対する国民の期待感が高まったため、初期ニューディールは、緊急救済・応急対策として一定の成果をあげることができた。その結果、大統領選挙を間近に控えていることも手伝って、1936年7月前後には株価の上昇が目立ち始め、翌1937年2月から3月にかけては一種の株式ブームも起こった。そして、1937年春には1929年の生産水準を超える産業部門も若干見られ始めたため、未曾有の恐慌に見舞われたアメリカ経済に楽観的な見通しも表れた。ところが、1937年8月に突如株価が暴落し、9月の「レイパー・デー」以後は景気後退・リセッションの状況が顕著となり、「恐慌のなかの恐慌」とも言うべき深刻な事態となった<sup>1)</sup>。

\* 河内 信幸 (Nobuyuki KAWAUCHI) : 中部大学国際関係学部教授、立教大学大学院文学研究科修了。『現代アメリカの諸相』中部日本教育文化会、1991年；『現代国際関係の基礎と課題』建帛社、1999年など。kawauchi@isc.chubu.ac.jp

<sup>1)</sup> *Commercial and Financial Chronicle*, March 16, 1937, April 10, 1937, August 21, 1937. 景気回復のピークやリセッションの始まりについては、指標のとり方によって様々な見方がある。D. Brookie Melvin, "Theories of the 1937-38 Crisis and Depression," *Economic Journal*, Vol. XXII, 1950, pp. 13-19; S. H. Slichter, "The Downturn of 1937," *Review of Economics and Statistics*, Vol. XXVI, 1938, pp.

1937年のダウ工業平均株価は8月の190ドルから10月の115ドルへと落ち込み、『ニューヨーク・タイムズ』紙の経済活動指数も12月までに110から85へと急激に低下した。株価は翌1938年3月末まで下落を続け、アメリカ電信電話会社、クライスラー、ゼネラル・モーターズ (GM)、ゼネラル・エレクトリック (GE)、US スティール、ウェスティングハウスなど有力な企業がわずか7カ月半の間に50%から70%にもものぼる激しい下落率を記録したため、急激な落ち込みという点では1929年の大暴落をしのぐほどのものとなった。さらに、連邦準備制度の工業生産指数 (1923-25年=100) は1938年5月まで下落を続け、1年前の118から76へと急落し、農産物価格の一般指数も同じ5月までに128から92へと落ち込んだ。その結果、一時600万人台に減少した失業者が再び1,000万人台へと増加し、賃金率の停滞と雇用指数の急落が顕著になり、1935年からたどり着いた景気回復の成果を一举に崩壊させて、1938年の国民総生産 (GNP) は前年に比べてかなり縮小した<sup>2)</sup>。

1937年恐慌の背景や原因について、これまでいくつかの研究がされてきたが、ローズヴェルト政権内部の論争、さらにはニューディール政

290-310.

<sup>2)</sup> *Survey of Current Business*, March 1938, p. 62; Kenneth D. Roose, "The Recession of 1937-38," *Journal of Political Economy*, Vol. IV, 1948, pp. 240-250.

策全体のプロセスと関連づけたものは非常に少ない。しかし実際には、1937年恐慌が国民に大きな衝撃を与えたため、政策論議の上ではニューディールの枠組みや方向性がより体系化されたにもかかわらず、ローズヴェルト政権の支持基盤は次第に弱体化し、「ニューディール体制」の閉塞感が強まる結果になってしまうのである。このような経緯を踏まえると、1937年恐慌を基点にしてニューディールを再構成する意義も忘れてはならないのであり、本稿では、全国復興局 (National Recovery Administration: NRA) 体制や労働・農業政策に対する批判を明らかにし、政府内部の様々な論議を検証しながら、恐慌の再燃がニューディール末期に与えた影響について考察してみたいと思う。

## I 1937年恐慌の背景

こうした深刻な恐慌の再発は、1937年初めに見られた景気回復が不安定で一時的なものであることを証明した。確かに、消費需要の拡大は耐久消費財の売上げを伸ばす消費者賦払い信用と財政支出によって進んだけれども、景気の回復過程における民間投資は部分的な更新投資に事実上留まっていたのであり、建設産業部門をはじめとする企業の新規投資は依然として弱体なままであった。つまり、それまでの景気回復は、救済政策、公共事業、退役軍人へのボーナス支給などの財政支出に大きく依存したものであり、基本的に消費需要が主導する景気回復であって、民間投資に十分点火することはなかったのである。したがって、アメリカ経済が一定の生産・利潤の回復を実現したにもかかわらず、産業界は依然として長期的見通しに立った設備投資を手控えていたのであり、主要産業部門の生産能力はこの間にほとんど拡大することはなかったのである。このように民間設備投資の伸び率が低い条件のもとでは、景気回復を本格

的な好況に導くモメントが働かなかったのであり、これはニューディール政策の限界と景気回復の根本的な脆弱性を示すものであった<sup>3)</sup>。

その結果、インフレを懸念する連邦準備制度理事会が1936年後半からデフレ政策をとり、準備率の引き上げや金不胎化政策など、金融の引き締め結びつく方針を実施すると、銀行信用の収縮や預金回転率の減少が著しく景気回復に水を差すことになった。しかもローズヴェルト政権は、新設の社会保障税を20億ドル取りながら、公共事業や救済計画事業などの財政支出を大幅に削減する方針をとったため、雇用の拡大や購買力の増強に大きなマイナス要因となってしまった。たとえば、雇用促進局 (Works Progress Administration: WPA) その他の救済事業計画支出が1936年の24億5,370万ドルから1937年の18億2,330万ドルへと約26%近くも削減され、なかには公共事業局 (Public Works Administration: PWA) のように、1935年から1936年にかけて2億1,850万ドルから6,950万ドルへと約68%も抑制された事業計画もあったため、連邦財政の歳出額全体を見ても、1936財政年度の84億9,000万ドルから1937財政年度の77億6,000万ドルへと大幅に財政支出が削減されたのであった。それまで、政府の財政出動によるスペンディング政策が景気回復の牽引力になっていたことを考えると、こうした財政支出の削減は景気を後退させる直接的な引き金となったのである<sup>4)</sup>。

<sup>3)</sup> 松尾秀雄「ニューディールと1937年恐慌」佐美光彦・杉浦克己『世界恐慌と国際金融』有斐閣、1982年、228頁；安保哲夫「ニューディールの『反独占政策』と37年恐慌」『経済学批判』5号、1979年、65-66頁。

<sup>4)</sup> Byron W. Daynes et al., eds., *The New Deal and Public Policy*, Harrisonburg, VA, 1998; 新川健三郎『ニューディール』近藤出版社、1973年、222-225頁。

## II ローゼンヴェルト政権の対応

1937年恐慌の深刻化は、「ローゼンヴェルト不況」と呼ばれてニューディール政策に対する批判をいっそう高揚させた。独占資本や実業界の側は、労働組合の保護、累進課税の設定、証券取引・持株会社の監督など、政府による一連の規制や統制が企業の自主的活動を阻害しており、このような政府の反ビジネス姿勢が深刻な不況を再燃させてしまったと考えた。しかも、1937財政年度の公債累計額が364億ドルにも上っており、行政権の拡大とビジネス規制が深刻な財政赤字を恒常化させているため、民間企業の投資意欲を萎縮させて景気回復の足腰を弱めていると、彼らは主張した。一方労働組合やリベラル派の側は、独占資本や「ビッグ・ビジネス」の反ニューディールの姿勢に不況を再燃させた根本的な原因があると考え、独占資本や「ビッグ・ビジネス」が政府に非協力的な姿勢をとって雇用や生産を意図的に遅らせているため、国民の消費意欲や購買力を抑制していると批判した<sup>5)</sup>。

このような相対するニューディール批判は、不況の再燃を前にして、ローゼンヴェルト政権内部に政策上の激しい論争を生み出した。

第一は、独占資本や実業界の立場を汲むものであり、財務長官のモーゲンソー (Henry Morgenthau, Jr.)、商務長官のローパー (Daniel C. Roper)、復興金融公社 (Reconstruction Finance Corporation) 長官のジョーンズ (Jessie H. Jones) などの政策担当者が主張した。彼らは、赤字予算、ビジネス規制、増税などが企業の信認をなくして投資意欲を奪ったために不況が再燃したと主張し、それを克服するためにも、均衡予算、減税、規制解除などによって企業の自主活動を喚起することが大

切であると強調した<sup>6)</sup>。

第二は、ひとことで言えば反トラスト論に立つ政府関係者であり、ホプキンズ (Harry Hopkins) WPA 長官の経済顧問であるヘンダーソン (Leon Henderson)、司法省反トラスト局長のジャクソン (Robert Jackson)、証券取引法 (Securities and Exchange Act) の成立に貢献したコーエン (Benjamin V. Cohen) などが主張するものであった。彼らは、生産と価格を市場の外で決めてしまう硬直した寡占体制を批判し、不況を深刻にさせたのは独占資本そのものであると強調した。彼らからすれば、不況の再燃はニューディール改革に反対する実業界や独占資本のサボタージュに起因するものであり、トラストを規制して景気回復の足枷となっている独占価格などの要素を除去することこそ急務であるという立場をとった<sup>7)</sup>。

このような2つの両極端な考え方の中間に位置して、1937年度予算の財政支出削減が不況を再燃させた主な要因であると主張する、いわゆる「スペンダー・グループ」と言われる政策担当者がローゼンヴェルト政権の内部に存在した。彼らは、財政支出を拡大して有効需要を生み出すことこそが景気回復の切り札であるとする立場をとり、当時国際的にも注目されつつあったケインズ理論の影響を何らかの形で受けていた。このグループのなかには、内務長官のイッキーズ (Harold Ickes) をはじめとして、連邦準備局のエクルズ (Marriner S. Eccles) やカーリー (Laughlin S. Currie)、農務省のエゼキール (Mordecai J. Ezekiel) などの有力なニューディール派が含まれていたが、財政支出を重視することからすれば反トラスト論者のホプキンズ

<sup>5)</sup> Dean L. May, *From New Deal to New Economics: The American Liberal Response to the Recession of 1937*, New York, 1981, pp. 132-133.

<sup>7)</sup> Theodore Rosenof, *Dogma, Depression, and the New Deal: The Debate of Political Leaders over Economic Recovery*, New York, 1975, pp. 103-110; 新川『ニューディール』, 224頁。

<sup>5)</sup> 新川『ニューディール』, 223頁; 安保「ニューディール」, 63-64頁。

も同様の立場であった<sup>8)</sup>。

彼らは、1929年以來の不況ですでに約2億ドルが失われたと推定し、それを補完するために政府支出を拡大してより多額の民間資金を投資に誘導する必要があると強調した。これは、民間の経済活動を財政支出で調整しようとする「補整的支出論」(compensatory spending)とも呼ぶべき財政的考え方であり、財政支出によって民間経済活動に刺激を与えるという、それまでのいわゆる「『呼び水』支出」(“pump-priming” spending)政策よりも、はるかにスペンディングを積極的に景気回復の牽引力にしようとする立場であった<sup>9)</sup>。

ところが、ケインズ(John M. Keynes)が「ローズヴェルトは経済学を知らない」と述べたというエピソードも残っているように<sup>10)</sup>、大統領自身は経済政策や財政理論に対する明確な見解をもっていたわけではなかった。確かに、ニューディール政策が「諸利害の調和」(concert of interests)を図るための財政出動をおこない、大統領就任当初の緊急救済や景気回復に功を奏した面は否定できないが、それらがローズヴェルト自身の一貫した姿勢に裏づけられたものではなかった。むしろ、元々ローズヴェルトは、均衡財政によって実業界の信頼を回復しようとするモーゲンソー財務長官の立場に近く、基本的には赤字支出を不健全なものと考えており、1937・38財政年度の歳出削減もその表われであった<sup>11)</sup>。したがって、1937年夏に景気後退が

顕著になっても、あくまでローズヴェルト自身は歳出削減と均衡財政に向けて努力すると表明していた。

しかし、1937年恐慌の深刻さと失業者の増加という社会不安は、ローズヴェルトにこのような立場に固執することを許さず、「ブレイン・トラスト」や政策担当者の論争も、「スペンダー・グループ」と反トラスト論者が同一歩調をとることによって、モーゲンソー財務長官に代表される財界・実業界よりの考え方を抑制した。ここに至ってローズヴェルトは、財政支出のスペンディング政策によって景気回復を図り、「ビッグ・ビジネス」や独占資本の弊害を規制する姿勢へと転換した<sup>12)</sup>。しかし、それは様々なニューディール批判とローズヴェルト政権内部の軋轢を経てたどりついた道であった。

### III ニューディール批判

#### 1 全国復興局批判の高揚

全国復興局(NRA)体制の形成は、「青鷲パレード」に見られたように、挙国一致的な国民運動の様相を呈して大きな期待がかけられた。NRAの機構として、産業界、労働者、消費者などの利益を尊重して協力体制を構築するため、商務長官、労働長官、NRA長官によって任命される産業諮問委員会、労働諮問委員会、消費者諮問委員会が設置された。しかし、「公正競争規約」(codes of fair competition)の作成に当たって、各産業ごとに規約作成委員会が設置されても、多くの場合フーヴァー政権下で育成された「企業連合体」(trade association)が主導権

<sup>8)</sup> Kenneth D. Roose, *The Economics of Recession and Revival: An Interpretation of 1937-38*, Yale University Press, 1954.

<sup>9)</sup> 秋元英一『ニューディールとアメリカ資本主義』東京大学出版会, 1989年, 366-367頁; May, *From New Deal*, p. 132; Rudolph L. Weissman, ed., *Economic Balance and A Balanced Budget: Public Papers of Marriner S. Eccles*, New York, 1973, pp. 252-253.

<sup>10)</sup> Daniel R. Fusfeld, *The Economic Thought of Franklin D. Roosevelt and the Origins of the New Deal*, Columbia University Press, 1956.

<sup>11)</sup> 杉浦克己「ケインズの世界大恐慌認識」平田喜彦・佐美光彦編『世界大恐慌の分析』有斐閣, 1988年,

279-347頁。ケインズは、1938年2月にローズヴェルトに宛てた手紙のなかで、「需要サイド」の政策が不可欠であると強調している。Donald Mogridge, ed., *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. XXI, London, 1982, pp. 427-436.

<sup>12)</sup> 新川『ニューディール』, 227頁; Arthur E. Burns and Donald Watson, *Government Spending and Economic Expansion*, Washington, D.C., American Council on Public Affairs, 1940, pp. 54-86.

を握った。その結果、「公正競争規約」の検討はほとんど「企業連合体」の原案に沿って行われ、1933年に作成された約600の規約のうち、労働者代表が関わったのは37にすぎず、消費者の代表が参与したのは僅か3規約だけであった<sup>13)</sup>。

したがって、NRAは形式的には国民全体を包摂する行政システムでありながら、実質的には「スウォープ・プラン」(Swope Plan)に示された資本や「ビッグ・ビジネス」の利益に沿うものとなった<sup>14)</sup>。アメリカ商工会議所(U.S. Chamber of Commerce)は、1932年に「スウォープ・プラン」に似た産業の自主管理政策を進言したものの、フーヴァー大統領はこれを拒否する姿勢をとったが、第一次世界大戦中の「戦時産業委員会」(War Industries Board)などの前例もあって、ローズヴェルト政権の発足とともに、結果的には政府と企業の協力に基づく産業の自主管理のシステムはNRAによって固まった。そのため、1933年6月に全国産業復興法(National Industrial Recovery Act: NIRA)が成立するやいなや、アメリカ商工会議所のハリマン(Henry I. Harriman)会頭は、NIRAを「産業と労働にとってのマグナ・カルタ」と呼んで賞賛した<sup>15)</sup>。

確かに、NIRAのI部7条(a)項に基づいて

団体交渉権や最低労働条件が承認されたが、実際には最低労働条件を除いて労働者保護の規定が大幅に骨抜きにされ、NRAに基づく連邦政府の権限も後退した。独占資本や「ビッグ・ビジネス」の側は、NRAとの間に「公正競争規約」を締結することで反トラスト法の適用を免除されたため、事実上政府に支持されたカルテルを形成することができた。しかも、長官のジョンソン(Hue S. Johnson)以下、NRAの主要機関や各諮問委員会が実業界のメンバーで占められたため、産業界は政府と緊密な協力関係を築くことができた<sup>16)</sup>。したがって、独占資本や「ビッグ・ビジネス」は「百日議会」の諸法案にも支持を表明して、ローズヴェルト政権が国民の緊急救済と景気の早期回復を図るために取り組んだ様々な機構整備を歓迎したのであった。

ところが、新政権の発足とともに急速に回復傾向を示していた景気動向が1933年後半に急反落すると、NIRAの役割と機能に対する批判が各方面から起こり、同年末には政府と産業界との協調関係に微妙な変化が生じ始めた。産業界、特に独占資本や「ビッグ・ビジネス」の側は、NIRAの規約にオープン・ショップ条項を挿入することに失敗すると、NIRAが労働者の産業支配に道を開くものであり、NRAなどの連邦機関が権限を拡大すれば「官僚社会主義」になると批判し始めた<sup>17)</sup>。たとえば全国製造業者協会(National Association of Manufacturers: NAM)は、僅か1年間で加盟企業数を6.4倍にも伸ばして急成長したこともあって、1934年に「復興のための政策綱領」を提案してNRAに批判的な姿勢を取り始め、「公正競争規約」の制度

<sup>13)</sup> Leverett S. Lyon et al., *The National Recovery Administration: An Analysis and Appraisal*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1935, pp. 708-712; Charles W. Putman, "Composition of Code Authorities," *National Recovery Administration Manuscripts*.

<sup>14)</sup> Gerard Swope, "Management Cooperation with Workers for Economic Welfare," *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, Vol. 154, 1931; David Loth, *Swope of G.E.: The Story of Gerard Swope and General Electric in American Business*, New York, 1958; *The Commercial and Financial Chronicle*, September 19, 1931.

<sup>15)</sup> Robert M. Collins, *The Business Response to Keynes, 1929-1964*, Columbia University Press, 1981, p. 27; Trade Association Department Committee of the U.S. Chamber of Commerce, "Administration of Codes," *National Recovery Administration Manuscripts*.

<sup>16)</sup> 安保「ニューディール」, 53-54頁; 新川健三郎「大恐慌期におけるアメリカの経済制度改革構想と全国産業復興法の制定をめぐる考察」『両大戦間研究会会報』12号。

<sup>17)</sup> Ellis W. Hawley, *The New Deal and the Problem of Monopoly: A Study in Economic Ambivalence*, Princeton University Press, 1966, pp. 62-71.

を国家規制の枠から外すこと、労働者に対する連邦政府の保護を除去することなどを求めた。さらにアメリカ商工会議所も、1934年後半になるとNIRAに反対する姿勢をとり始め、同年12月にはNIRAを更新しない決議を圧倒的多数で採択した。こうして、次第にローズヴェルト政権に対して批判的になったアメリカ商工会議所は、1935年1月に包括的なNIRA改正案を独自に作成し、企業側が主導する「公正競争規約」の制度を基盤とする「産業の自治」体制を確立すること、労働者との個別交渉や会社組合に基づくオープン・ショップ制を承認することなどを政府に強く要求した<sup>18)</sup>。

一方労働組合の側、特にアメリカ労働総同盟（American Federation of Labor: AFL）などは、NIRAの成立によって労働者が資本と同等の立場で国家計画と経済政策に参加できる前提が整ったとして、最初はNIRA体制を大歓迎する姿勢を示した。しかし、NIRAの機能と役割が次第に実態化してくると、組合指導者は、資本側が会社組合を利用してNIRAのI部7条(a)項を形骸化していると不満をあらわにし、NIRAのジョンソン長官が企業よりの偏った姿勢をとっていると批判し始めた。そのため、1934年秋にAFLは、「公正競争規約」を労働者の要求も汲みいれて作成し直すこと、会社組合の設立その他の不当労働行為を禁止することなどを盛り込んだ詳細なNIRA改正案を提示した<sup>19)</sup>。また農業

団体も、工業製品の価格上昇率が農産物価格の上昇率を上回っているとして、景気回復の跛行とNIRAの責任を追求し始めた。

こうした労働組合や農業団体の批判をかかわすため、政府は1933年8月に全国労働委員会（National Labor Board: NLB）を設置したが、調停の手続きが不明確で強制力に欠けており、有効な機能を発揮することができなかった。また連邦議会では、ボラー（William E. Borah）（アイダホ州）やナイ（Gerald P. Nye）（ノース・ダコタ州）などに代表される、西部選出の共和党リベラル派の上院議員からも、NRAが自由競争を破壊して独占の飼育者になったとする激しい批判が展開された。さらに国民世論も、1933年後半に次第に目立ってきた物価上昇がNRAの組織的価格操作の結果と考えて、同年11月に推進された第2のNRAキャンペーン「さあ買おう」（“Buy Now”）には冷ややかな反応しか示さず、NRA成立当初の「青鷲パレード」に熱狂した時とはまったく異なる受けとめ方をしていた<sup>20)</sup>。

## 2 NRAの分裂

このようなNRAに対する批判が高まるなかで、ローズヴェルト政権は、より自由な競争市場を復活させて生産統制や価格規制を排除すること、NRA規約当局に「ビッグ・ビジネス」や独占資本以外の広範なメンバーを参加させて、連邦政府の監督権限を強化することなどを迫ら

<sup>18)</sup> NAMの加盟企業数は、1933年に1,469、1934年には9,418であった。Richard S. Tellow, “The National Association of Manufacturers and Public Relations during the New Deal,” *Business History Review*, 50-1, 1976, pp. 25-45; William H. Wilson, “How the Chamber of Commerce Viewed the NRA: A Re-examination,” *Mid-America*, Vol. 44, 1962; National Association of Manufacturers, “NAM Looks Ahead for NRA,” *Business Week*, November 24, 1934, p. 7; U.S. Chamber of Commerce, “Chamber of Commerce, Referendum No.68, Report of the Special Committee on NIRA,” *National Recovery Administration Manuscripts*.

<sup>19)</sup> 新川『ニューディール』, 132頁; D. A. McCabe, “The AFL and the NIRA,” *The Annals of American*

*Academy of Political and Social Science*, Vol. 79, 1935; American Federation of Labor, *Proceedings of the 53rd Annual Convention*, 1933, p.70; “Business Agrees to Regulate Itself,” *Nation's Business*, 21-6, 1933, pp. 13-14; *Proceedings of the 54th Annual Convention*, 1934, p. 98.

<sup>20)</sup> 共和党リベラル派の上院議員の多くが自由競争を強調し、西部農業州の出身であることからしても、ニューディール批判の根底には、伝統的なジェファースンの理念とウィルソン流のニュー・フリーダム思想があると考えることができる。Hawley, *The New Deal*, pp. 283-292.

れた。そのような方針に基づく政策変更は、中小企業や労働組合の利害を建前上優先し、独占や「ビッグ・ビジネス」との対抗関係を強める結果になることを意味しており、政府内部ではニューディール左派のタグウェル (Rexford G. Tugwell) やウォーレス (Henry A. Wallace) などに代表されるリベラル派の主張に支えられていた<sup>21)</sup>。

さらに、ニューディール左派や民主党リベラル派の背後には、パール (Adolf A. Berle) やミーンス (Gardiner C. Means) などの進歩的知識人がついており、次第に NRA 批判が農務省・労働省・内務省や連邦取引委員会 (Federal Trade Commission) などの政府機関で目立ち始めてきた。そのため政府は、タグウェルなどの意向を汲んで、特別産業委員会 (Special Industrial Recovery Board) を設置し、NRA と他の復興計画との調整を図ろうとした。また、消費者の声を反映させるため、消費者諮問委員会 (Consumers' Advisory Board) なども設置され、ウォーレスやパーキンス (Frances Perkins) 労働長官の後押しで郡消費者協議会 (County Consumer Councils) が全国に150近くも組織されることになった。特別産業委員会はジョンソンの強い要求もあって短期間で廃止されたが、郡消費者協議会は、価格問題に関して公聴会を長期間開いたり、NRA のビジネス寄りと競争制限を批判するレポートを発表したりした<sup>22)</sup>。

しかし、政府機関によっては激しい内部対立を惹起したところもあり、たとえば農務省では、

食料加工規約条項の交渉をめぐって、加工業者の利益を擁護する農業調整局 (Agricultural Adjustment Administration: AAA) 長官のピーク (George Peek) と、それを制限しようとする農務次官のタグウェルが激しく対立した。一応ローズヴェルトが仲裁してこの対立を収め、食料加工規約の問題は NRA に移管されることになったが、結果的にピーク長官は更迭の憂き目に遭った。このように、NRA は内外から激しい批判を受けたため、ついに大統領は1934年9月にジョンソン長官の更迭に踏み切らざるを得なくなり、後任には全国産業復興委員会 (National Industrial Recovery Board) のウィリアムズ (Samuel C. Williams) が任命された。しかし、ウィリアムズも労働組合側から独占・「ビッグ・ビジネス」寄りの姿勢が強いと激しく攻撃され、反落した景気が1935年前半まで一進一退を続けたこともあって、NRA の手詰まり状態は誰の目にも明らかであった<sup>23)</sup>。

そのため、GE のヤング (Owen D. Young) 会長が仲介にのり出したにもかかわらず、NAM は1935年初めにニューディール批判決議を行い、1935年5月に開かれたアメリカ商工会議所の年次大会でも、NRA に反対してNIRA の廃止を求める決議が採択されるなど、財界・産業界からの批判を受けてローズヴェルト政権は窮地に立たされた。また、フーヴァー (Herbert Hoover) に代表される、実業界に隠然たる影響力をもつ共和党保守派は、1934年8月にアメリカ自由連盟 (American Liberty League) を結成し、NRA が「アメリカ的制度」を破壊するとして激しい反ローズヴェルト・キャンペーンを展開した。その結果 ALL は、1935年に共和党の2倍にも上る潤沢な資金をもつまでに急成長

<sup>21)</sup> 安保「ニューディール」, 55頁; Rexford G. Tugwell, "The Principle of Planning and the Institution of Laissez Faire," *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. XXII, 1932; Tugwell, *The Industrial Discipline and the Governmental Act*, Columbia University Press, 1935.

<sup>22)</sup> Hawley, *The New Deal*, pp. 72-80; Leverett S. Lyon, et. al., *The National Recovery Administration*, New York, 1972.

<sup>23)</sup> Theda Skocpol and Kenneth Finegold, "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal," *Political Science Quarterly*, 97-2, 1982, pp. 255-278; Bernard Bellush, *The Failure of the NRA*, New York, 1975.

し、デュボンやGMなどに後押しされ、ラスコブ（John J. Raskob）やスミス（Alfred E. Smith）などの保守的な旧民主党指導者とも連携しながら、ニューディール政策の危険性を告発する活動を強めた<sup>24)</sup>。しかも、このような状況のなかで、1935年5月にはNIRAに対する違憲判決が出されたのであり、色褪せた初期ニューディール政策を今後どのようにするのか、1936年の大統領選挙を控えてローズヴェルトは政策転換を迫られていた。

### 3 新しい方針の明確化

NIRAの違憲判決を受けたローズヴェルト政権は、1935年後半から1936年前半にかけて、全国労働関係法（National Labor Relations Act, 通称ワグナー法）、社会保障法（Social Security Act: SSA）、銀行法、公益事業持株会社法（Public Utilities Holding Company Act: PUHCA）、1935年歳入法、退役軍人ボーナス法（Bonus Act）、土壌保全国内割当法（Soil Conservation and Domestic Allotment Act）などの重要法案を次々と成立させた。特にローズヴェルトは、1935年夏の「第二の百日間」にかなり大胆な社会政策・制度改革を掲げるワグナー法、SSA、PUHCAなどを成立させて、大統領としての積極的な政治姿勢を国民に強く印象づけた。

PUHCAは、1933年5月に成立したテネシー河谷開発公社（Tennessee Valley Authority:

TVA）による電力持株会社の管理・規制を受け継ぎながら、肥大化した公益事業トラストの規制・監督に政府がより広く介入することを意図したものであり、国民は圧倒的な支持を与えた。しかし、連邦議会ではPUHCAをめぐる激しい論戦が繰り返され、独占企業や「ビッグ・ビジネス」は激しく反対する議会ロビー活動を展開した。それでもPUHCAの成立によって、持株会社は証券取引委員会（Securities and Exchange Commission: SEC）に登録することを義務づけられ、組織と事業の内容について監督・規制を受けるとともに、第3段階以上の親会社を設立することが禁止された。多くの公益事業トラストはSECの規制や監督に執拗に抵抗したが、電力トラストなどは、公益事業の持株会社として運営の「健全化」や料金水準の「適正化」の義務を負うことになった<sup>25)</sup>。また、SSA、歳入法、ボーナス法などは、利潤や所得の再配分に関係した法律であり、連邦債の発行による財政赤字の補填がまだ国民的合意を得ていないと見たローズヴェルト政権は、まず財政問題として租税負担のあり方に焦点を当てた。

ローズヴェルトは、1935年6月に連邦議会に対して「租税教書」を送り、相続税の増額、贈与税の賦課、個人所得・会社所得の累進課税などを求めて、富の不公正な集中を是正することと、「社会的弱者」の福祉を重視することを強調した。この「租税教書」がきわめて挑戦的なものであったため、上下両院では当惑と反発が渦巻き、影響を受ける高額所得層はもちろんのこと、企業収益に直接響く産業界からも激しい反発が起こった<sup>26)</sup>。その結果、連邦議会では激論と妥協

<sup>24)</sup> George Wolfskill, *The Revolt of the Conservatives: A History of the American Liberty League, 1934-1940*, Boston, 1962; U.S. Chamber of Commerce, "Business Gives Its Opinions," *Nation's Business*, 22-4, 1934, p.58; "Business Sizes Up the New Deal," *Nation's Business*, 22-6, 1934, p. 16. ただし、1933年に設立され、財界関係者の影響が強いと言われる産業諮問会議（Business Advisory Council）は、政府が構想中のニューディール立法に反対を表明したものがあつたとはいえ、社会保障計画やNRAの期限延長など、後期ニューディール政策の目的を基本的に支持した。

<sup>25)</sup> Hawley, *The New Deal*, pp. 329-335; James C. Bonbright, *Public Utilities and The National Power Policies*, New York, 1972. PUHCAの原案では、正当とみなせない持株会社を解体させる権限をSECに付与する「死刑宣告」条項を含んでいたが、成立したPUHCAではその条項は削除されてしまった。

<sup>26)</sup> 1930年代の税制問題の全体については、Mark H. Leff, *The Limits of Symbolic Reform: The New Deal*



が繰り返された後、不動産・贈与・株式資本税の引き上げ、相続税の廃棄、累進税率の引き下げ、課税項目の差し替えなど、当初の急進的な内容が著しく骨抜きにされた形で、1935年8月に35年歳入法は成立した。確かに、1935年歳入法によって所得税特別付加税は史上最高の率にまで引き上げられ、500万ドル以上の所得に対する税率は75%にもなったが、社会保障費を捻出するために源泉課税に固執したため、低所得層にも税負担が食い込むことになってしまった。そのため、この1935年歳入法は「富裕税法」(“Wealth Tax” Act)とも呼ばれたにもかかわらず、結果的には所得分布を変化させて富の再配分をもたらすほどの実質的な効果をあげることはなかった。

増税問題は1936年に入って一層激しさを増し、ローズヴェルトは、1936年3月に36年歳入法の目玉として法人留保利潤税を連邦議会に提案した。ローズヴェルトとしては、1936年1月に農業調整法(AAA)が違憲判決を受けて農産物加工税が廃棄され、しかも同じ1月に総額19億ドルに及ぶボーナス法が成立したために、緊急に新しい財源を確保したいという意図があった。しかし独占資本や「ビッグ・ビジネス」側は、1936年歳入法に対して前年の歳入法にもまして強硬に反対し、連邦議会では100名近くの証人が呼ばれて激しい議論が繰り返された。その結果、中身の大幅な妥協と緩和が図られ、1936年歳入法も法人税制の累進化や所得再配分に実効を上げることができなかった<sup>27)</sup>。

しかし、こうした公益事業や増税に関する論議を通して、ローズヴェルト政権の内部では、

---

*and Taxation, 1933-1939, Cambridge University Press, 1984* を参照。

<sup>27)</sup> Herbert Stein, *The Fiscal Revolution in America*, University of Chicago Press, 1969, pp. 89-90; 森恒夫『現代アメリカ財政論——その史的解明——』日本評論社、1979年、155-168頁; 加藤栄一「ニューディール財政の成果と限界」(2)『社会科学研究』27巻3号、1967年。

「反独占」と所得再配分を目指す後期ニューディールの姿勢が次第に固まってきた。これは、リベラル派がオープンな資本市場の復活を求め、スペンディング派が貯蓄の有効需要化を期待し、反トラスト派が独占や「ビッグ・ビジネス」の規制を意図しているなど、それぞれ求める後期ニューディール政策の力点や柱が異なりながらも、かなりの結束力を示して1936年の大統領選挙を迎えようとしていたためであった。しかも、当時多くの「万能薬」運動が高揚しており、なかでもロング(Huey P. Long)の「富の分配」(“Share Our Wealth”)運動などは、ローズヴェルトの再選を脅かすほど民衆の支持を集めつつあった<sup>28)</sup>。

#### IV ワグナー法と社会保障法

##### 1 ワグナー法

1934年春に、上院議員のワグナー(Robert F. Wagner)によってワグナー労働法案が連邦議会に提出されると、全国労働局の創設、労働者の組織活動保護、会社組合の禁止などの内容がAFLの意向を強く反映したものであっただけに、アメリカ商工会議所のハリマンはこの法律が不要であると決めつけ、財界側もNAMなどを中心に激しい反対運動を展開した。ローズヴェルトは、資本側の強硬な反対によってNRA体制が破綻することを恐れて、最初はワグナー労働法案に否定的な態度をとり、苦肉の策としてNLBよりも権限を強化した全国労働関係局(National Labor Relations Board: NLRB)をNRAの下に設立したが、労使間の裁定を強制する能力をNLRBがもたなかったために実効はあがらなかった。また政府は、自動車、炭坑、石油、鉄鋼、繊維など、労使間の対立が深刻に

---

<sup>28)</sup> 新川健三郎「ニューディールとファシズム論」『季刊社会思想』2巻3号、1971年; 斎藤真「ヒューイ・ロングとニューディール政治」『社会科学研究』29巻5号、1978年; 三宅明良『アメリカン・ファシズム——ロングとローズヴェルト——』講談社、1997年。

なっている産業分野に対して、事態の收拾を図るためにNLRBとは別に産業別労働委員会を設けたが、かえって混乱と対立を深めるだけの結果に終わった<sup>29)</sup>。

しかし、1935年2月にワグナー法案が議会に再提出されると、前年に様々な論議を呼んだこともあって、あくまで「産業の自治」を原則とするNRA体制の存続を図るか、資本側の意向に沿って政府規制と労働者保護をとりやめるか、あるいは組織労働者の要求を汲んで新しい労働政策を実施するか、まさにローズヴェルト政権は選択を迫られることになった。この時、鋭い政治感覚をもつといわれるローズヴェルトは新しい労働政策を実施する方向を選び、従来の姿勢を変えて積極的に立法活動を後押ししたため、実業界の反対を抑えて1935年7月にワグナー法は成立した<sup>30)</sup>。

ワグナー法は、NIRAよりもはるかに強力に労使関係の規制と組合保護を徹底させたものであり、労働者の自主的な団結権・団体交渉権を承認するとともに、これらに対する使用者の介入や妨害、会社組合の設立、組合員の差別待遇、組合活動への干渉、団体交渉の拒否などを「不当労働行為」(unfair labor practices)として明確に禁止した。そして、このような行政機能を実効あるものにするために、NLRBが再編されて司法的権限に準ずる強制力が与えられた<sup>31)</sup>。

<sup>29)</sup> National Labor Board, *Decisions of the National Labor Board, Aug. 1933-March 1934*, Washington GPO, 1934; National Labor Relations Board, *Decisions of the National Labor Relations Board, July 9, 1934-December 1934*, Washington GPO, 1934.

<sup>30)</sup> James A. Gross, *The Making of the National Labor Relations Board: A Study in Economics, Politics, and the Law, 1933-1937*, Vol. 1, State University of New York, 1974; Irving Bernstein, *The New Deal Collective Bargaining Policy*, New York, 1975.

<sup>31)</sup> National Labor Relations Board, comp., *The Legislative History of the National Labor Relations Act, 1935*, 2 Vols., Washington GPO, 1947; U.S. Congress, Committee on Education and

もっともワグナー法の理念は、組織力や利害関係において、連邦取引委員会やAAAとパイプができている産業界や農民と対等な立場に労働者を置こうとする「多元的均衡論」に立脚したものであり、組織労働者を「ニューディール体制」の受益者としてその枠内にとどめることによって、「ニューディール体制」そのものの安定を図ろうとする性格を強く帯びていた。しかし、「多元的均衡論」に立脚しているにせよ、「ニューディール体制」の受益者としようとしたにせよ、政府がそうした社会的均衡を組織労働者側の要求を全面的に受け入れて実現しようとした点は画期的なことであり、「民主化」が推進されると受けとめた労働者は、ローズヴェルト支持の姿勢を強めていった。こうして、労働者の組織活動や組合運動は活発になり、多くの労働者、特に組織労働者は「ローズヴェルト連合」(Roosevelt Coalition)の強固な支持基盤となった<sup>32)</sup>。

## 2 社会保障法

次いで、1935年8月に前年からの懸案であった社会保障法(SSA)が成立した。SSAは、①連邦直営の老齢年金保険と州営失業保険からなる社会保険制度、②社会保険に加入できない高齢者・障害者などの「社会的弱者」に対する州の扶助を国庫補助でまかなう公的扶助制度、③州の身体障害児事業・母子衛生事業・児童福祉事業を国庫補助により支援する社会福祉事業、という3系列の福祉政策からなっていた。このような政策を実施するために、独立した行政機

*Labor, National Labor Relations Act and Proposed Amendments*, Hearings on S.1000, S.1264, S.1392, S.1550, S.1580 and S.2123, 76th Cong., 1st Sess., 1939, Washington GPO, 1939.

<sup>32)</sup> Leon H. Keyserling, "The Minimum Wage and the Wagner Act," in: Katie Louchheim ed., *The Making of the New Deal*, Harvard University Press, 1983; Richard U. Miller, *The Enigma of Section 8 (5) of the Wagner Act*, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 18, 1965.

関として社会保障局 (Social Security Board) も設立された。

社会保障・社会福祉という考え方は、伝統的な個人主義的志向が根強いアメリカ社会に馴染みにくい面があり、持株会社規制や「富裕税」法の場合とは事情が異なり、SSAの立法過程でも政府の中でかなり意思統一に苦心しなければならなかった。しかも、「産業の自治」を唱える産業界が社会保障税との絡みも合って激しく反対したため、妥協を繰り返して成立したSSAは様々な欠陥や限界をもっていた<sup>33)</sup>。たとえば、全国的な規模で福祉の適切な基準が設定されなかったために、労働者の多くが失業保険の適用外に置かれ、病気が失業の原因となっている場合でも健康保険の適用がまったく無視されていた。また、社会保険が私的保険の原則に立脚しており、主に労働者の所得から福祉基金を捻出することになっていたため、購買力を減退させるという経済的弊害を生む可能性もあった。さらに、老齢年金保険の給付、州営失業保険の監督、州レベルの公的扶助に対する国庫補助などの業務はSSAが統括して担当したものの、財務省が諸保険料を徴収し、公共職業安定所が失業保険金の給付を行うなど、行政機構の面で統一を欠いており、社会福祉事業も労働省児童局や連邦公衆衛生院の所管に分かれて行われることになっていた<sup>34)</sup>。

<sup>33)</sup> William R. Brock, *Welfare, Democracy, and the New Deal*, Cambridge University Press, 1988; Jill Giadagno, "Welfare Capitalism and the Social Security Act of 1935," *American Sociological Review*, Vol. 49, 1984; Daniel Nelson, *Unemployment Insurance: The American Experience, 1915-1935*, University of Wisconsin Press, 1969.

<sup>34)</sup> Barbara N. Armstrong, "Plan For Old-Age Security Studies as a Leading Issue," *New York Times*, December 2, 1934; U.S. Congress, Committee on Labor, "Workers' Unemployment, Old-Age, and Social Insurance," *House Report*, No.418, 74th Cong., 1st Sess., March 15, 1935. なおわが国では、新井光吉『ニューディールの福祉国家』白桃書房、1993年と小林清一『アメリカ福祉国家体制の形成』ミネルヴァ書房、

矛盾や限界をはらみながらも、ここに至ってローズヴェルト政権は、初期の救済・復興を目指す姿勢から、労働者や「社会的弱者」の利益を擁護する社会政策・制度改革へと、次第に政策上の重点を移行させた。その結果、独占資本や「ビッグ・ビジネス」はもちろんのこと、産業界の多くはこれに反発して共和党支持に結集することになったが、一方でローズヴェルトの指導力や政策能力に期待する国民世論は、労働者の保護や社会保障・社会福祉の推進を掲げる民主党への支持を強めた。1936年の大統領選挙でローズヴェルトが歴史上希に見る大勝利で再選されたことは、「ローズヴェルト連合」の形成によって、民主党の社会的基盤が拡大したことを如実に物語っていた。

## V 「ブローカー的機能」と「拮抗力」

ホーレー (Ellis W. Hawley) などの研究者は、「対抗組織」(counter organization) というコンセプトを使って、ローズヴェルト政権の政治姿勢とニューディール政策の新しい展開を説明している。ホーレーは、ある組織や法律が批判を受けて十分な機能を発揮できなくなると、それに対抗する役割をもつ機関を新しく設置したり、新しい法律を制定したりすることによって「拮抗力」(countervailing power) をもたせ、より幅広い機能と役割を発揮させようとする政策理念がニューディールに働いたと考えた。確

1999年が先駆的な研究である。

図 1 「拮抗力」とニューディール

〔備考〕 1) ←→ : 「拮抗力」を示す。 2) □ 枠内行政権・行政機能を示す。

かに、特に後期ニューディールの場合、経済的に弱い利益集団、たとえば、労働者、農民、消費者、中小企業などを擁護する組織や法律を整備することによって、独占企業や「ビッグ・ビジネス」などの強い利益集団に対する「拮抗力」をもたせ、社会的均衡や利害調整を図ろうとする政治姿勢がローズヴェルト政権に表れていた。たとえば、特別産業復興委員会、消費者諮問委員会、郡消費者協議会、NLB などはその先駆けであり、NIRA や AAA が違憲判決を受けた後に制定されたワグナー法や SSA など、そのような政策理念に基づいて立案されたものであった<sup>35)</sup>。

たとえば図1に示したように、このような「拮抗力」のコンセプトを矢印(←→)で表し、行政権や行政機能の広がりも視野に入れながら、私自身の視点に基づいて説明を加えると、おおよ

そ次のようになると考えられる。最初、Phase I の A という、ある機能を果たす組織や法律が作られたものの、次第にその役割と効果に批判が高まったため、政府は批判をかわしたり、利害を調整したりする目的で、A 自身の改編を図って A' とするとともに、Phase II のように、A と「拮抗力」をもつ B という新たな組織や法律を作る。この時、外枠の大きさを示した行政権や行政機能は、A だけの時に比べて明らかに拡大しているが、政府は、これまでより広く世論の支持を受けて社会的基盤を強固にすることができる。ところが、A'・B という組織や法律にも不満が高まると、B を改編して B' とするとともに、さらに Phase III のような、C という新たな「対抗組織」を設置して、行政機能の拡大と強化を図りながら政策的効果をあげる。政府や大統領の役割は、対抗関係にある A'・B'・C 間の利害や権限の調整を図り、それに絡む利益集団の調和を目指す「ブローカー的機能」をいかに発揮するかにかかっている<sup>36)</sup>。

<sup>35)</sup> 「拮抗力」は「対抗力」と訳されることもあり、元々はジョン・K・ガルブレith (John K. Galbraith) が使用した概念である。John k. Galbraith, *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Boston, 1952 (藤瀬五郎訳『アメリカの資本主義』時事通信社, 1970年); 安保「ニューディール」, 63頁; Hawley, *The New Deal*, p.287.

<sup>36)</sup> Otis L. Graham, Jr., “The Broker State,” *The Wilson Quarterly*, 1984. なお、ホーレーもガルブレithも、A それ自身が A'へと変化するモメントを十分

ローズヴェルト政権は、ニューディール政策に批判が高まると、これまでの法律や組織を改編しつつ、それと「拮抗力」をもたせるシステムを新たに立案することによって、利害の調和や調整を図って政策的効果をあげようとした。したがって、ローズヴェルトは独占資本や「ビッグ・ビジネス」を次第に批判するようになったけれども、その意図するところは、独占資本や「ビッグ・ビジネス」の弊害を是正しながら、中小企業や「社会的弱者」をともに「ニューディール体制」に統合させようとするものであった。政府は、そのために行政権を拡大・強化して「ブローカー的機能」を発揮しなければならないが、この「ブローカー的機能」に期待が集まれば、多くの国民をニューディール政策の受益者としてすることができ、ローズヴェルト政権の支持基盤は強固なものとなるのであった。1936年の大統領選挙はそのことを如実に表しており、「ローズヴェルト連合」の形成で強固になった「ニューディール体制」は、「ブローカー国家」(Brokered State)の構築を目指す方向を固めたと言うこともできる<sup>37)</sup>。しかし、1937年恐慌によって社会不安が再燃し、後述する1938年の中間選挙で民主党が大きく後退したために、「ニューディール体制」の下で「ブローカー国家」の構築を目指す、このような後期ニューディールのヴィジョンは急速に色褪せて行ってしまったのである。

に汲みとっていない。

「ブローカー的機能」という問題は、行政権の拡大と強化を伴うため、「大きな政府」か、「小さな政府」か、という現代アメリカの重要な論争とも関連が深い。河内信幸『現代アメリカの諸相』中部日本教育文化会、1991年参照。

<sup>37)</sup> Ronald Radosh, Murray N. Rothbard eds., *A New History of Leviathan: Essays of the Rise of American Corporate States*, New York, 1972; 高橋章『コーポリット・リベラリズム』論ノート『人文研究』31巻8号, 1979年; 同『コーポリット・リベラリズム』論再考『歴史科学』84号, 1981年。

## VI 農業政策

### 1 矛盾の顕在化

AAAの農業政策は、ウォーレス農務長官とピークAAA長官の統括のもとに、かなり期待されながらその活動を開始したが、1933年が希に見る大豊作であったために、20万頭以上の雌豚、600万頭以上の子豚の屠殺、1,000万エーカーの綿作破棄など、当初は過激な手段をとって生産統制を断行せざるを得なかった。しかしこうしたやり方は、日常的に飢餓の不安が蔓延しつつあっただけに、たとえ農場経営者に補償金を与えたといっても、国民に良い印象を与えるものではなかった。また、AAAによって全米各地に州・郡レベルのAAA委員会が設置されたが、NRA規約委員会と同様に、具体的な農業プランは、全米農務局連合(American Farm Bureau Federation: AFBF)やナショナル・グレンジ(National Grange)など、フーヴァー政権のもとで育成された商業的富農層を中心とする組織にほとんど依存した。さらに、コトン・ベルト22委員会や全国ミルク製造業者協同組合連盟なども、AAAの政策機構を組織化するために、有力な農民団体と密接に連携して活動した<sup>38)</sup>。

当時の多くの農業団体は、生産制限が必要であるという共通認識をもっていたが、農業政策の柱を、作付け制限・補償金の支給におくか、所得保障政策の実施におくか、明確に見解の相違があった。前者は、AFBFやナショナル・グレンジなどの商業的富農層を基盤とする組織が主張し、後者は、中小の農業経営者に組織的基礎を置く全国農民組合(National Farmers

<sup>38)</sup> ニューディールの農業政策とその担当者に関する原資料は、コロンビア大学のオーラル・ヒストリー・コレクション、国立公文書館・農業部局記録、ローズヴェルト図書館・ローズヴェルト文書、アイオワ大学・ウォーレス文書などを検討した。John L. Shover, *Combelt Rebellion: The Farmers' Holiday Association*, University of Illinois Press, 1965; C. V. Gregory, "American Farm Bureau Federation and AAA," *Annals of American Academy of Political and Social Science*, 179, 1935, pp. 154-155.

Union) や農民休日協会 (Farm Holiday Association) などが提唱した。結果的に、政府は前者を柱とする農業政策に踏み切ったため、大農場の経営者にとっては有益なものとなったが、生産削減をしなければならない中小の零細農民にとっては、生活そのものを脅かされることとなった<sup>39)</sup>。

特に小作人やシェアロッパーは、次のような状況に追い込まれることが多かった。第一に、作付け制限に伴う補償金の支払い・分割方法が地主側に有利になっていたうえに、地主自身がAAAによって定められた分割規定を守らないため、小作農が正当な補償金を受け取れなかったこと、第二に、AAAの綿作削減計画などの場合に顕著であったように、作付け面積の縮小で労働力が不要となるため、多数のシェアロッパーたちが地主によって土地から追い立てられたこと、などであった。その結果彼らは、当てもなく職を求めて都市に流入する浮浪者となるか、苛酷な労働と厳しい生活を強いられる移動農業労働者となるか、いずれかの場合が多かった。こうした事態が深刻になると、不正支払いの訴え、契約文書の変更、さらには作付け制限そのものの中止など、数々の要求がAAAにもち込まれたため、AAA内部では、作付け制限・補償金のシステムをあくまで継続するか、それとも貧農、小作農、シェアロッパーの生活を保護する方向へと何らかの政策変更を行うか、激しい論争が展開された<sup>40)</sup>。

<sup>39)</sup> 南部のAAA地方委員会は地主によって支配されていた。Donald H. Grubbs, *Cry from the Cotton: The Southern Tenant Farmers' Union and the New Deal*, University of North Carolina Press, 1971, p. 39; Christina M. Campbell, *The Farm Bureau and the New Deal: A Study of the Making of National Farm Policy, 1933-1940*, University of Illinois Press, 1962.

<sup>40)</sup> John F. Bauman, Thomas H. Coode, *In the Eye of the Great Depression: New Deal Reporters and the Agony of the American People*, Northern Illinois University Press, 1988; David E. Conrad, *The Forgotten Farmers: The Story of the Share-*

## 2 農業調整局の内部対立

政府内部では、農業政策の重点の置き方について、かなり意見の相違があった。一般的に保守的といわれるAAA長官のピークは、生産の縮小より余剰農産物の海外ダンピングのほうが有効であると主張したが、農務次官補・農務次官に任用されたタグウェルなどのリベラル派は、国家統制による抜本的な農業構造・農業政策の改革をはかって、小作農や農業労働者の生活向上を所得保障まで含む形で実現することを要求した。しかし、ローズヴェルトとウォーレス農務長官がこれらのいずれの立場にも同調しないで、生産制限と補償金を中心とするシステムが決定されたため、結果的にピークはAAA長官を辞めることになり、タグウェルなどのリベラル派もAAAに幻滅感を深めていた。

ピークの後任であるデーヴィス (Chester D. Davis) は、ウォーレス農務長官の信任が厚く、農産物の生産制限を柱にして、加工業者の協力を得ながらAAAを成功させる必要があると考えていた。そして、デーヴィスはまず農産物価格を上昇させることを優先的に求めたが、こうした立場は、AAA内のタグウェルやフランク (Jerome Frank) などのリベラル派と見解を異にするものであり、出荷協定に反対するAAA内の法律諮問部や消費者諮問部とも調整が必要であった。

このような内部事情を抱えているため、ウォーレス農務長官の立場は微妙に揺れ動いていたが、小作農やシェアロッパーたちが補償金の受け取りや土地からの追い立てなどで苦境に立たされているとの報告がAAAに多数もち込まれると、農業政策をめぐるAAA内部の対立はますます激しくなった。その結果、デーヴィスもウォーレスも事態の深刻さを認識せざるを得なくなり、AAAは1934年半ばから1935年1月

*croppers in the New Deal*, University of Illinois Press, 1965.

かけて2回の実態調査を実施し、小作農やシェアクローパーの問題が1935年2月に国家緊急評議会 (National Emergency Council) でも議論された。AAA内部の論議は沸騰し、大農場経営者よりのコブ (Cully A. Cobb) 綿花課長は、作付け制限・生産削減に対する批判を共産主義者の陰謀とみなし、かなり大幅な農業改革を主張する فرانクや消費者諮問部の ジャクソン (Gardner Jackson) などは、小作農やシェアクローパーに同情的な姿勢をとった<sup>41)</sup>。

デーヴィス AAA 長官は、内部の意見対立を表面化させないように努めていたが、農務省と地主との間で綿花の作付け制限に関して交わされる契約条項第7条をめぐる、法律諮問部と綿花課は、その解釈にこだわり激論を戦わせることになった。この論戦の結果、一見小作農やシェアクローパーを擁護するかのように受けとめられる、フランクリン派の解釈が1935年1月にAAA長官代理のクリスゴー (Victor Christgau) によって決定されると、デーヴィス長官は、この決定をリベラル派の陰謀とみなして、自らの進退をかけてフランクやジャクソンの辞任をウォーレス農務長官に迫った。それまで態度を決めかねていたウォーレスは、内部対立の表面化を深刻に受けとめて、デーヴィスの要求どおりにフランクやジャクソンの解雇を承認し、クリスゴーの決定を撤回した。このページは、AAAの「大量解雇事件」とも呼ばれ、AAAの内部事情を如実に示しており、かえってウォーレス農務長官に下層農民の窮状を強く認

識させる契機となったとも言われている。しかも、「大量解雇事件」の背景には、南部の地主・小作関係に政府が介入することに対する、白人プランター層や南部保守派民主党議員の反発があったことも確かである。しかしウォーレスは、後になってこのページを後悔するようになり、解雇されたフランクやジャクソンと頻繁に接触するようになったため、1935年春にはデーヴィスもAAA長官を更迭されることになった<sup>42)</sup>。

### 3 1937年恐慌への対応

ウォーレスは、財政支出に対する論争やAAAの内部対立を目の当たりにし、しかも1937年恐慌が予想以上に深刻になると、次第にビジネス・財界との融和と財政支出政策の拡大を要求するようになった。ウォーレスは、ファーリー (James A. Farley) 郵政長官、一方で、ハル (Cordell Hull) 国務長官、ローパー商務長官など、ローズヴェルト政権内で保守的と見られがちな閣僚に同調して財界と融和する立場を示し、他方で、イッキーズ内務長官、ホプキンズ WPA 長官、エクルズ連邦準備制度理事会議長など、リベラルな姿勢をとる政策担当者と同じように財政支出の重要性を強調した。ウォーレスは、このような主張を1938年初め頃から再三にわたってローズヴェルトに進言するようになり、資本・労働・農業と政府の協力で幅広い政策を実施して福祉を充実させることを強く求めた<sup>43)</sup>。

<sup>41)</sup> 社会党のトーマス (Norman Thomas) は、タグウェルとウォーレスに小作農やシェアクローパーの救済を要求し、トーマスの支援もあって、1934年7月には南部小作農組合 (Southern Tenant Farmers' Union) が結成された。Donald H. Grubbs, "Gardner Jackson, That 'Socialist' Tenant Farmers' Union, and the New Deal," *Agricultural History*, Vol. 42, 1968; Cully A. Cobb, *The Cotton Section of the Agricultural Adjustment Administration, 1933-1937*, Oxford University Press, 1968, pp. 50-53.

<sup>42)</sup> この事件については、久保文明『ニューディールとアメリカ民主政』東京大学出版会、1988年、117-120頁を参照。Richard Lowitt, "Henry A. Wallace and the 1935 Purge in the Department of Agriculture," *Agricultural History*, Vol. 53, 1979, pp. 607-624; Lawrence J. Nelson, "The Art of the Possible: Another Look at the 'Purge' of the AAA Liberals in 1935," *Agricultural History*, Vol. 57, 1983, pp. 416-436.

<sup>43)</sup> しかし、ウォーレスは赤字財政の危険性をかなり警戒していた面もあり、彼の財政支出論は、ケインズではなくてエクルズから多くの影響を受けていたと思われる。Henry A. Wallace, *Technology, Corporation,*

当時、かなりまとまった数のニューディーラーたちは、民間投資の不足を補う高水準の財政支出を求めて大統領に働きかけており、農務省内でも、エゼキール、アプルビー（Paul Appleby）、ビーン（Lewis Bean）らのアドヴァイザーが経済を強力に刺激する政府支出を訴えていた。そのため、1937年恐慌の深刻さを認識した農務省上層部は、小作農やシェアクロッパーなどの下層農民を救済する姿勢を示し、経済の計画性や財政支出の拡大を声高に提唱した。ウォーレス自身は、国民所得の約4分の1程度に及ぶ財政支出が最も適当であると考えており、農務省内では、財政支出の発動と国民所得の上昇に関する具体的な検証も進められると、ウォーレスは、イッキーズ内務長官やホプキンスWPA長官とともに、大統領に対して大幅な財政支出を執拗に要求した。その結果ローズヴェルトは、モーゲンソー財務長官らの反対を押し切って、1938年3月に大幅な財政支出の再開を決定し、農村の再生、住宅建設の推進、老齢年金の繰り上げなどの政策を実施すると約束した<sup>40</sup>。

こうしてローズヴェルトが、1938年4月に、いわゆる「スペンディング教書」を発表して財政支出を決定したため、農務省は、農村更正、土壌保全、貧農・小作農救済事業などの予算を組むことができるようになった。しかもウォーレスは、WPAや社会保障事業にも多額の予算が充当されるようになったことにより、失業対策の推進や生産力の向上について、労働・資本・

農業の3セクターが協力するシステムを実現することに展望が開けたと考えた。こうした背景もあって、1938年2月に制定された第二次AAAは、小麦、トウモロコシ、タバコ、綿花、米の生産者への作付け制限・販売割付・補助金支出を決定する権限を農務長官に付与し、所得パリティの概念をより一層厳密に規定するものとなった。しかも第二次AAAは、豊作時の食料・飼料の貯蔵に対する金融援助、旱魃などの自然災害に対処する作物保険、土壌保護に向けた水利保全・浸食対策などを包括的に含んでおり、まさにニューディール農業政策を集大成したものであった。しかし、それでも農産物の過剰生産は解消に向かわず、慢性的な農業不況と余剰農産物の増加という深刻な問題は好転を見せなかった。そのため、政府は国内政策に依存した解決方法を断念し、思いきった輸出補助金の支出に踏み切らざるを得なくなり、1938年8月から翌年12月までに12億8,200万ブッシェルの小麦を海外にダンピングしたり、余剰綿花を処分するバーター協定をイギリスと締結したりした<sup>45</sup>。

## VII 保守派の追放運動と1938年の中間選挙

これまで述べてきたように、ローズヴェルト政権は、大規模な財政支出に基づく社会政策と制度改革を推進する姿勢を次第に強め、労働者保護や社会福祉までも視野に入れた、幅広い後期ニューディール政策の枠組みと体系が定まった。しかし、このような後期ニューディールが有効な政策的効果を上げられるかどうかは、あ

and the General Welfare, University of North Carolina Press, 1937, p. 60; May, *From New Deal*, pp. 115-139; 平井規之『大恐慌とアメリカ財政政策の展開』岩波書店、1988年、第4章。

<sup>40</sup> President Committee on Farm Tenancy, *Farm Tenancy*, Washington GPO, 1937, p. iv; Paul E. Mertz, *New Deal Policy and Southern Rural Poverty*, Louisiana State University Press, 1978, pp. 170-178; 久保『ニューディール』, 271頁。結局のところ、NRA体制が崩壊してしまっただけで、農務省は経済計画論者の主張が最も目立つ政府機関となった。

<sup>45</sup> 久保文明「『パリティ』から『セキリティ』へ——1938年農業調整法をめぐる政治過程——」『筑波法政』11号、1988年、70-117頁；新川『ニューディール』, 214-215頁；Fumiaki Kubo, “Henry A. Wallace and Radical Politics in the New Deal: Farm Programs and a Vision of the New American Political Economy,” *Japanese Journal of American Studies*, No. 4, 1991.



くまでローズヴェルト政権に対する国民世論の動向と連邦議会内部における共和党との力関係にかかかっており、すでに「裁判所詰め換え案」などをきっかけにして世論の反発と保守派の台頭が顕著になってきていた。しかもローズヴェルト政権は、民主党の保守派対策と1938年中間選挙の結果によって、幅広い社会政策や経済改革を実現する上で決定的なダメージを受けることになった。

ローズヴェルトとその側近は、保守派台頭の流れを変えて後期ニューディール政策の推進を図るために、1938年の中間選挙を意識しながら、特に南部民主党の体質改善と浄化運動にのり出した。

すでにかなり以前から、ホプキンズやイッキーズなど一部の閣僚は、保守派の追放とリベラル派の結束による勢力基盤の強化を目指して、様々な政治活動を展開しており、彼らの活動は「パージ委員会」などとも呼ばれていた<sup>46)</sup>。そしてこの「パージ委員会」が、1938年の初めにアラバマとフロリダ両州の民主党上院議員の予備選挙に直接介入し、保守派を敗北に追い込むことに成功すると、夏にはローズヴェルト自身もこの運動に加わり、大がかりな保守派追放の政治戦略となった。その結果、ローズヴェルトは予備選挙に直接介入することを表明し、ニューディール・リベラル派議員を支援するため全国遊説にのりだした。ローズヴェルトの目論見は、地方分権的で緩やかな連合体としての民主党に強固な結束力を確立させるために、地方の選挙民にしか帰属意識をもたない政治家に対し

て、全国レベルの強力な統率力をもたせようとするものであった<sup>47)</sup>。

しかし、こうした政治戦略は政党制度の伝統やあり方そのものにかかわる問題であったため、大きな障害や抵抗に遭遇するのは初めから眼に見えていた。たとえば、予備選挙に関与する民主党員は地方の政治ボスに対して極めて強い忠誠心を抱いており、たとえローズヴェルトの指導力や名声をもってしても、有力な地方議員であればあるほど、彼らの予備選挙に対する干渉や介入は無理であった。また、予備選挙のために強引に介入して、リベラル派と保守派とに候補者を色分けした場合でも、地方レベルでは保守派の追放が思惑通りに進んだとは言えず、かえって地方党員の反発を招くことも多かった。その結果、ローズヴェルト政権が意図した肝心の南部諸州で、リベラル派の候補者は惨めな敗北を喫し、保守派議員の再選を許してしまった。こうしたマイナス材料が中間選挙全体にも大きく響いたため、民主党は、下院で71議席、上院で6議席後退し、反対に共和党は、下院で80議席、上院で6議席躍進する結果となった。歴史的にみて、民主党がこれだけ大幅な敗北したのは1894年以来初めてのことであり、たとえ民主党が引き続き連邦議会を多数を握っていても、ローズヴェルト自身が強力な指導力を発揮できなくなることは明白であり、後期ニューディール政策の見通しも急速にしぼみ始めた。

## おわりに

<sup>46)</sup> 後期ニューディール政策の方針が明確なるにつれて、南部議員の既得権益や南部社会の政治的伝統と対立する面が多く表れ、「反リンチ法案」をめぐる確執、「裁判所詰め換え案」の提出、公正労働基準法 (Fair Labor Standard Act) の制定などを契機にして、南部出身議員とローズヴェルト政権との関係は急速に冷えていった。George B. Tindall, *The Emergence of the New South, 1913-1945*, Louisiana State University Press, 1967, p. 389.

<sup>47)</sup> ローズヴェルトは、南部の保守派民主党議員を追放する政治戦略の根拠に、1938年に発表された『南部の経済状態に関する報告書』(Report on Economic Conditions of the South) を利用した。Steve Davis, "The South as 'the Nation's No.1 Economic Problem': the NEC Report of 1938," *Georgia Historical Quarterly*, Vol. 42, No. 2, 1978, p. 126; James T. Patterson, *Congressional Conservatism and the New Deal*, University of Kentucky Press, 1967, pp. 261-262, 270-287.

ローズヴェルト政権は、1935年前後の時期になると、諸利益集団の利害調和による新しい「社会的均衡」を実現するため、長期的な社会政策と制度改革の必要性を強く認識し始め、労働者保護政策や社会保障制度を充実させてより広い範囲の社会福祉や経済改革をめざすという、後期ニューディール政策の方向性と枠組みも次第に固まっていた。しかし、それは様々なニューディール批判と政府内部の軋轢を経てたどりついた道であり、再燃した1937年恐慌の深刻さは、生産と雇用を維持する大規模な財政支出が恒常的に必要であることを証明するものとなった。そして、このような財政支出に基づいて景

ために、1938年の中間選挙で大敗北を喫し、連邦議会内でますます保守派の台頭を許すことになった。その結果、ローズヴェルト政権が労働者、小作農、シェアロッパーなどの「社会的弱者」を保護する姿勢をとっても、政府の実行力に対する信頼や期待は急速に色褪せ、後期ニューディールにも次第に閉塞感が漂い始めてしまった。こうして、ニューディールは次第に終焉を迎えるのであり、経済不安の解消がままならない閉塞感は、軍需を中心とする戦時産業の動員体制でしか払拭されることはなかったのである。

気回復を実現するためには、連邦政府の社会的機能をより強化し、行政権や行政機能をますます拡大させることが不可欠であった。

ところが民主党は、「裁判所詰め換え案」や保守派追放の政治戦略などで国民の批判を浴びた